

인구구조 변화와 조세·재정정책(I)

- 조세정책의 세대간 재분배 효과를 중심으로 -

2003. 12

최 준 욱·전 병 목

KIPF 한국조세연구원

서 언

고령화는 21세기 인류가 직면한 가장 중요한 문제 중 하나이며, 우리나라에서도 최근 출산율의 급격한 하락 등으로 인해 고령화 문제에 대한 인식이 확산되고 있다. 고령화는 경제·사회의 다양한 측면에서 영향을 미치며, 재정상황에도 큰 영향을 미친다. 고령화의 진전으로 인해 적은 근로인구가 많은 고령인구를 부양하게 됨에 따라 공적연금의 부담이 커질 것이다. 그리고 건강보험, 노인복지 등 다양한 분야에서 재정지출이 증가되어, 재정운영에서도 큰 어려움이 예상된다.

이러한 인식에 기초하여 OECD 국가들에서는 고령화가 재정에 미치는 영향에 대해 많은 연구가 이루어졌다. 그러나 우리나라에서는 아직까지 고령화가 재정에 미치는 영향에 대한 연구가 매우 제한적이었다. 이에 본 연구에서는 우리나라에서 향후 인구구조의 변화가 재정에 미치는 영향을 검토하였다. 재정상황에 대해 장기전망을 하는 것은 불확실성이 크고, 많은 가정을 필요로 하기 때문에 학문적으로는 많은 약점과 비판의 여지가 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 이러한 작업은 향후 재정정책 검토에 있어 유용한 자료로 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

고령화와 관련하여 조세·재정 측면에서 제기되는 또 다른 중요한 문제가 조세·재정정책이 가지는 세대간 재분배 효과다. 특히 고령화에 따른 향후 재정지출 증가에서 가장 큰 부분을 차지하게 될 공적연금과 건강보험이 세대간 재분배 효과를 초래할 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 이에 본 연구에서는 공적연금과 건강보험을 중심으로 조세·재정정책의 세대간 재분배 문제를 검토하였다. 특

히 기존의 연구에서 거의 검토가 되지 않았던 세입측면까지 감안하여, 재원조달 방안에 따라 공적연금과 건강보험의 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라질 수 있는지를 검토하였다. 이러한 연구결과는 향후 세대간 정의를 달성할 수 있는 조세·재정정책의 수립에서 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

본 보고서는 본 연구원의 최준욱 박사와 전병목 박사에 의해 집필되었다. 저자들은 본 연구를 위해 도움을 준 많은 분들에게 감사하고 있다. 특히 세미나에서 유익한 토론을 해 준 인천대학교의 전영준 교수, 본원의 김종면 박사, 성명재 박사, 원종학 박사와 익명의 논평자 두 분에 대해 감사하고 있다. 또 본 연구에 도움을 아끼지 않은 본원의 류인경·이주희 연구원, 신수미·이현영 연구조원에게도 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2003년 12월

韓國租稅研究院

院長 宋 大 熙

<요약 및 정책시사점>

본 연구에서는 인구구조의 고령화가 재정에 미치는 영향과 조세·재정정책의 세대간 소득재분배 효과에 대해 고찰하였다. 인구구조의 고령화가 재정에 미치는 영향에 대해서는 인구구조의 변화에 따라 재정지출 소요 및 재정수지가 어떻게 변화되는지에 대해 장기 전망을 하였다. 조세 및 재정정책의 세대간 재분배 효과와 관련하여서는, 우리나라의 공적연금과 건강보험이 어떠한 세대간 재분배 효과를 초래하는지, 그리고 이들 지출에 대한 재원조달 방안에 따라 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라질 수 있는지를 세대간 회계 방법을 이용하여 검토하였다.

재정지출 장기전망에 대해서는 먼저 연령차별적 지출의 주요 항목에 대해 장기전망을 하였다. 연금지출에 대해서는 기존의 연구결과를 적절히 활용하였으며, 건강보험 지출 전망에서는 기존의 연구에 비해 좀 더 명시적으로 인구구조 변화의 영향을 감안하여 새로운 전망치를 제시하였다. 그리고 기존 연구에서 감안하지 않은 교육지출 등이 향후 인구구조의 변화에 따라 어떻게 달라질 수 있는지도 검토하였다.

본 연구에서는 향후 재정지출 증가와 관련하여 비교적 보수적인 가정을 택하였다. 그럼에도 불구하고, 고령화의 진전에 따라 재정지출의 GDP 대비 비율은 큰 폭으로 증가하는 것으로 나타난다. 재정지출 증가 폭이 가장 작아지는 경우에도 재정지출의 GDP 대비 비율은 현재보다 11%p 정도 증가하는 것으로 전망되었다. 인구구조의 변화와 관련되지 않은 다른 지출의 비율이

크게 감축하지 않는다면, GDP 대비 공공지출 비중은 약 40% 정도가 될 것이다. 그리고 이는 지방정부 지출은 포함되지 않은 것이며, 지방정부 지출까지 포함하는 경우에는 공공지출은 그보다 더 커진다.

그리고 재정여건이 여기서 전망된 것보다 더 악화될 가능성도 있다. 교육지출이 본 연구에서 전망한 것처럼 낮아질 수 있는지, 그리고 그것이 바람직한지는 명확하지 않다. 적은 노동인력으로도 충분한 생산이 이루어질 수 있는 경제 체제를 건설하기 위해서는 지식자산의 증대가 필요하며, 이를 위해 교육이나 R&D에 대한 투자를 증대해야 할 가능성도 있다. 그리고 향후 고령화 대응 정책 등으로 인해 추가적인 재정지출 소요가 발생할 수 있다. 물론 평균수명이 현재 전망하는 것보다 더 연장되거나, 출산율이 기존에 전망된 것보다 더 하락하는 경우에도 재정상황은 더 악화될 것이다.

고령화는 큰 사회적 변화이며, 이에 대응하기 위한 다양한 정책에 대해 검토할 필요가 있다. 그러나 재정여건이 이처럼 악화되는 점을 감안할 때, 새로운 지출이 수반되는 정책방안에 대해서는 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 단지 개별 정책의 타당성만을 검토하기보다는 각 제도가 장기적으로 재정에 미치는 영향도 감안하여, 종합적인 정책결정이 이루어져야 할 것이다.

그러나 새로운 지출 프로그램이 도입되지 않는다 하더라도, 향후 재정상황의 악화는 매우 심각하다. 재정지출이 이처럼 확대되는 것에 대해 어떻게 대응하는 것이 적절한가에 대해서는 아직까지 충분한 검토와 논의가 이루어지지 않은 상황이다. 재정지출의 증가를 억제하기 위해 각 부문에서 재정지출 효율화가 필요하다는 당연론을 새삼스럽게 강조할 필요는 없을 것이다. 그러나

그러한 정도의 대책만으로는 재정지출 증가를 억제하는 것에는 한계가 있을 것이며, 고령화 사회에서의 정부의 역할에 대해 근본적인 검토와 논의가 필요한 시점이다.

그리고 재정지출이 이처럼 커진다는 것은 세입정책과 관련하여서도 중요한 의미를 가진다. 고령화는 일시적 현상이 아니므로, 부채를 확대하는 것은 대안이 될 수 없다. 따라서 지출이 이처럼 증가한다면, 재정수입을 확대하는 것이 불가피하게 된다. 특히 향후 고령화로 인해 제기되는 재정지출 증가 중 가장 큰 부분은 연금지출과 의료비 지출인데, 이를 연금기여금과 건강보험료의 인상을 통해 충당하게 되는 경우에는 국민연금과 건강보험료 요율이 대폭 인상된다. 소득세를 제외한 건강보험료와 국민연금기여금의 부담만도 근로소득의 30~40% 정도가 될 것이다. 이로 인해 국민부담률이 증가하는 것 자체도 문제가 될 수 있지만, 근로소득에 적용되는 세금의 부담이 높아져 고용 및 근로의욕에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점이 심각한 문제가 될 것이다. 따라서 세입측면에서 과세 베이스를 조정하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

고령화에 대한 재정정책 대응은 세대간 재분배 측면에서도 중요성을 갖는다. 고령화에 대한 정책대응에서 가장 이상론적인 접근이 적은 근로인력으로도 더 많은 고령인구를 부양할 수 있도록 생산성을 증대하는 방안이라 할 수 있다. 그러나 생산성의 제고에도 불구하고 고령화에 따른 재정측면에서의 문제가 저절로 해결되는 것은 아니다. 특히 고령화가 재정에 미치는 영향을 보면, 성장률이 상승하면 재정수지는 오히려 악화되는 것으로 나타난다. 뿐만 아니라, 조세부담률이 높아지는 상황에서 조세가 경제에 미치는 왜곡을 줄이기 위해 세제개편을 하는 것이 세대별

세부담을 변화시킬 수 있다. 이처럼 고령화와 관련된 재정 문제에 있어서는 단지 성장의 문제만이 아니라 분배의 문제, 특히 세대간 분배가 중요한 문제가 된다. 세대간 형평성을 유지하고, 지속적인 성장이 이루어질 수 있도록 하기 위한 재정정책에 대해 지속적인 검토가 필요하다.

우리나라의 공적연금은 현재 수급구조의 불균형 문제를 가지고 있다. 따라서 공적연금이 지속되기 위해서는 추가적인 재원의 조달이 필요한데, 이 때 재원을 어떻게 조달하는가에 따라 세대별 세부담이 달라진다. 본 연구에서의 결과는 추가적인 재원을 소비세나 소득세를 통해 조달하는 경우, 현재 생존하고 있는 대부분의 세대에서 세부담이 상당히 증가하고, 미래세대의 세부담이 감소하는 효과를 확인하였다. 즉 추가적인 재원을 소비세나 소득세에 의존하는 경우 현재의 연금제도가 가지는 인위적인 세대간 재분배 효과를 일정 부분 교정할 수 있는 가능성이 있다. 특히 장기적으로는 연금지출에 대한 추가적인 재원을 소비세로 하는 것이 연금기여금을 인상하는 것보다는 세대간 재분배 효과를 작게 할 수 있다.

그러나 연금재원을 다른 세원을 통해 조달하는 것이 구체적인 정책대안으로서 검토된 것은 아니다. 연금제도가 가지는 특성을 감안할 때, 단지 세대간 재분배 측면만을 감안하여 연금 재원조달 방안을 변경하자고 주장할 수 있는 것은 아니다. 현재까지의 연구만으로 어떤 명확한 정책시사점을 제시하기에는 한계가 있으며, 향후 현재의 공적연금 제도가 가지는 세대간 재분배 효과를 교정 또는 완화하는 방법에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것이다.

그러나 본 연구에서의 검토결과는 추가적인 재원을 소비세로

조달하는 것이 비록 세대간 재분배 효과를 다소는 경감시켜 줄 수는 있다 하더라도, 그 경우에도 역시 연금제도의 세대간 재분배 효과는 매우 크다는 것을 보여주고 있다. 현재와 같이 출산율이 낮게 지속되는 한에 있어서는 완전적립형이 아닌 연금은 상당한 정도의 세대간 재분배 효과를 초래하게 되어 있다. 재원조달 방안의 변경은 세대간 재분배 효과를 일부 조정하는 효과만을 가질 뿐이며, 연금제도가 초래하는 세대간 재분배 효과를 근본적으로 해결할 수 있는 것은 아니다. 좀 더 근본적인 대책은 연금제도에서 수급구조의 불균형을 해결하는 등의 개혁을 통해 모색되어야 할 것이다.

건강보험의 세대간 재분배 효과는 인구구조의 변화는 물론이고 건강보험 지출의 향후 증가율에 따라 영향을 받는다. 적당한 수준의 지출 증가율과 할인율을 가정하고, 잔여생애기간 동안의 혜택과 세부담을 고찰하면 다음과 같다. 현재의 30대 이상에서는 잔여생애기간 동안의 순혜택이 순세부담을 초과하며, 평생 동안의 세부담은 명확하지 않다. 현재의 20대에서는 잔여생애기간 동안의 세부담과 혜택이 큰 차이를 보이지 않지만, 평생 세부담을 보면 혜택이 세부담을 초과한다. 현재의 10대 이하의 세대에서는 평생 동안의 세부담이 혜택을 초과하며, 그러한 정도는 연령대가 낮아질수록 커진다. 현재의 0세 및 가까운 미래 세대에서는 평생 동안의 세부담이 평생 동안의 혜택을 약 30% 정도 초과한다.

건강보험의 재원조달 방안에 따라 세대간 세부담이 어떻게 달라질 수 있는지를 검토한 바, 소득세를 통해 이를 조달하는 경우에는 비교적 효과가 크지 않지만, 소비세를 통해 이를 조달하는 경우에는 기존의 세대간 재분배 효과를 크게 완화하는 것으로 나타난다. 따라서 건강보험의 연령별 지출구조 및 지출증가 추이

의 변화, 특히 고령자에 해당되는 건강보험 지출의 증가로 인해 건강보험의 세대간 재분배 효과가 더 커지는 경우에는, 그러한 효과를 완화하기 위해 건강보험 재원을 소비세로 전환하는 방안 등에 대해서도 검토할 수 있을 것이다. 물론 이러한 평가는 단지 세대간 재분배 측면만을 검토한 것이며, 다른 측면은 검토하지 않는 것이다. 예를 들어, 건강보험이 현행의 보험료가 아닌 일반 세원을 기반으로 할 때, 보험이라는 성격이 약해지면서 나타날 부작용이 있을 수도 있다. 따라서 다양한 측면에서 추가적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

추가적으로 본 연구의 한계 및 향후 연구방향을 제시하자면 다음과 같다. 고령화로 인한 영향은 단지 연령별 구성원의 변화만을 초래하는 것이 아니라, 개인의 행태 및 경제구조에도 영향을 미칠 것이다. 그러나 고령화에 대한 우리의 이해는 아직 제한적이다. 현재로서는 많은 강한 가정을 사용하는 것이 불가피하지만, 향후 예상되는 변화를 이해하기 위한 좀 더 많은 연구가 필요할 것이다. 그리고 본 연구에서는 주로 세대간 재분배 측면에 대해서만 논의하였는데, 향후에는 고령화와 관련하여 세대간 재분배 및 세대 내 재분배 문제를 동시에 검토하는 연구도 필요할 것이다.

목 차

I. 서론	17
II. 고령화의 전망과 영향	22
1. 고령화의 추이와 전망	22
2. 고령화의 영향	30
3. 고령화의 재정 영향	33
III. 고령화의 재정 영향 전망	38
1. 연구의 필요성 및 개요	38
2. 전망을 위한 거시경제 가정	41
3. 건강보험	43
4. 공적연금	59
5. 기타 연령차별적 지출 및 재정지출 합계	63
6. 재정수지 전망	73
7. 요약 및 추가적인 논의	84
IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과	89
1. 연구개요	89
2. 횡단면 자료에서의 세대별 세부담 분포	94
3. 공적연금의 세대간 재분배 효과	106
4. 건강보험의 세대간 재분배 효과	121
5. 요약 및 추가적인 논의	141

V. 요약 및 정책시사점	146
참고문헌	151
<부록 1> 자립률을 통해 본 고령화의 영향	156
<부록 2> 세대간 자원흐름에 미치는 영향	159
<부록 3> 인구변화에 따른 부양비 변화	161
<부록 4> 인구구조 변화의 건강보험지출 영향	163
<부록 5> 세대간 재분배 효과 예시	167
<부록 6> 공적연금의 세대별 세부담: 민감도 분석	173
<부록 7> 공적연금의 세대간 재분배 효과 추가 검토	175
<부록 8> 건강보험의 세대별 세부담: 민감도 분석	178

표 목 차

<표 II- 1> 평균수명 추이	23
<표 II- 2> OECD 국가들의 합계출산율 추이	25
<표 II- 3> 연령층별 구성비 추이 및 전망	27
<표 II- 4> 부양비 추이 및 전망	28
<표 II- 5> OECD국가들의 노년부양비 추이 및 전망	29
<표 II- 6> 주요국의 고령화 진행 속도	30
<표 II- 7> 부양비가 민간저축에 미치는 영향 추정	32
<표 II- 8> 노년부양비율과 고령연금	35
<표 III- 1> 우리나라 GDP 성장의 구성	42
<표 III- 2> GDP 성장전망	42
<표 III- 3> GDP 성장전망의 비교	62
<표 III- 4> 연령차별적 지출 항목별 장기전망	71
<표 III- 5> 공공지출 전망(GDP 대비 비율)	72
<표 IV- 1> 제4차 노동패널 개인별 자료(2001년)의 구성	96
<표 IV- 2> 2002년 도시가계연보 자료의 구성	99
<표 IV- 3> 연령대별 세수 기여도	104
<표 IV- 4> 재원조달 방안별 세부담 비교	115
<표 IV- 5> 건강보험의 세대별 세부담과 혜택	131
<표 IV- 6> 건강보험 확대시의 세대별 세부담 및 혜택	134
<표 IV- 7> 노인진료비 확대시의 세대별 세부담 및 혜택	135
<표 IV- 8> 국고지원 중단시의 세대별 세부담 및 혜택	139
<표 IV- 9> 건강보험 재원을 부가가치세로 전환하는 경우	140
<부표 1> 연령별 요구 소비수준	157

<부표 2> 자립률 추이 및 전망	157
<부표 3> 건강보험의 세대별 세 부담 및 혜택(할인율 2%)	178
<부표 4> 건강보험의 세대별 세 부담 및 혜택(할인율 4%)	179
<부표 5> 건강보험 세대별 세 부담과 혜택: 건강보험지출의 소득 탄력성 1.1	180
<부표 6> 건강보험 세대별 세 부담과 혜택: 건강보험지출의 소득 탄력성 1.2	181
<부표 7> 건강보험 세대별 세 부담과 혜택: 건강보험지출의 소득 탄력성 1.3	182

그림 목 차

[그림 II- 1] 평균수명 추이	23
[그림 II- 2] 출생률과 사망률	23
[그림 II- 3] 우리나라와 주요국의 합계출산율 추이	24
[그림 II- 4] 기회비용측면의 출산율 하락원인	26
[그림 II- 5] 주요국의 노년부양비 추이 및 전망	28
[그림 II- 6] 노년부양비율과 고령연금	35
[그림 III- 1] 건강보험의 연령대별 평균 급여액	47
[그림 III- 2] 인구구조 변화가 건강보험지출에 미치는 영향	48
[그림 III- 3] 65세 이상 인구비율	50
[그림 III- 4] 건강보험 지출 전망	56
[그림 III- 5] GDP 대비 교육지출 추이	67
[그림 III- 6] 연령차별적 공공지출 전망	70
[그림 III- 7] 연금 제외 통합재정수지 전망	75
[그림 III- 8] 통합재정수지와 통합재정격차 전망(1)	79

[그림 Ⅲ-9] 통합재정수지 및 통합재정격차 전망(2)	79
[그림 Ⅲ-10] 통합재정수지 및 통합재정격차 전망(3)	80
[그림 Ⅲ-11] 통합재정수지 및 통합재정격차 전망(4)	80
[그림 Ⅲ-12] 확대통합재정수지 및 확대통합재정격차 전망(1)	82
[그림 Ⅲ-13] 확대통합재정수지 및 확대통합재정격차 전망(2)	82
[그림 Ⅲ-14] 확대통합재정수지 및 확대통합재정격차 전망(3)	83
[그림 Ⅲ-15] 확대통합재정수지 및 확대통합재정격차 전망(4)	83
[그림 Ⅳ- 1] 주요 세목별 세부담의 연령별 분포	103
[그림 Ⅳ- 2] 간접세 부담의 연령별 분포	104
[그림 Ⅳ- 3] 공적연금의 세대별 생애 세부담(할인율 3%)	115
[그림 Ⅳ- 4] 공적연금의 세대별 생애 순세부담(할인율 3%)	119
[그림 Ⅳ- 5] 증세방안별 건강보험의 생애 세부담(할인율 3%)	123
[그림 Ⅳ- 6] 추가 재원조달 방법 변경시의 추가 세부담	124
[그림 Ⅳ- 7] 연령별 건강보험료 및 건강보험 급여	127
[그림 Ⅳ- 8] 건강보험의 생애 순세부담(할인율 3%)	132
[그림 Ⅳ- 9] 지출확대 방안에 따른 세대별 순세부담	136
[그림 Ⅳ-10] 재원조달 방안 변경에 따른 세대별 순세부담	138
[부도 1] 자원의 생산 및 소비흐름	160
[부도 2] 부양비의 장기추이(Ⅰ)	161
[부도 3] 부양비의 장기추이(Ⅱ)	161
[부도 4] 부양비의 장기추이(Ⅲ)	162
[부도 5] 부양비의 장기추이(Ⅳ)	162
[부도 6] 인구구조 변화의 건강보험지출 영향(Ⅰ)	164
[부도 7] 인구구조 변화의 건강보험지출 영향(Ⅱ)	165
[부도 8] 인구구조 변화의 건강보험지출 영향(Ⅲ)	165
[부도 9] 인구구조 변화의 건강보험지출 영향(Ⅳ)	166
[부도 10] 공적연금의 세대별 생애 세부담(할인율 2%)	173
[부도 11] 공적연금의 세대별 생애 순세부담(할인율 2%)	173

[부도 12] 공적연금의 세대별 생애 세부담(할인율 4%)	174
[부도 13] 공적연금의 세대별 생애 순세부담(할인율 4%)	174
[부도 14] 재원조달 방안과 세대별 생애 세부담(할인율 3%)	175
[부도 15] 재원조달 방안과 세대별 생애 세부담(할인율 2%)	177
[부도 16] 재원조달 방안과 세대별 생애 세부담(할인율 4%)	177

I. 서 론

고령화는 21세기 인류가 직면한 가장 중요한 문제 중 하나이며, 우리나라도 최근에 고령화 사회로 진입하고 또 출산율이 급격히 하락하면서 고령화 문제에 대한 인식이 확산되고 있다. 고령화는 경제·사회의 다양한 측면에 영향을 미치며, 재정상황에도 큰 영향을 미친다. 아마 향후 재정여건의 변화에서 가장 중요한 요인 중 하나가 인구구조의 고령화로 인한 영향이라 할 수 있을 것이다. 이에 본 연구에서는 우리나라에서 향후 인구구조의 고령화가 재정에 어떤 영향을 미치는지를 전망하고(제Ⅲ장), 인구구조의 변화와 관련하여 제기되는 조세 및 재정정책의 세대간 재분배 효과에 대해 고찰한다(제Ⅳ장).

고령화의 진전으로 인해 적은 근로인구가 많은 고령인구를 부양하게 됨에 따라 공적연금의 부담이 커질 것이다. 그리고 건강보험, 노인복지 등 다양한 분야에서 재정지출이 증가되어, 재정운영에서도 큰 어려움이 예상된다¹⁾. 이러한 인식에 기초하여 OECD 국가들에서는 고령화가 재정에 미치는 영향에 대해 많은 연구가 이루어졌다. 우리나라에서도 국민연금 또는 기타 공적연금 등 개별 분야와 관련된 연구는 비교적 다수가 있다. 그러나 다른 OECD 국가들에서는 정부기관 또는 연구자들에 의해 장기 재정전망치 등이 제시된 연구들이 다수 있는 것에 비해, 우리나라에서는 아직까지 고령화의 영

1) 본고에서는 별도로 언급한 경우를 제외하고는 재정은 연금 및 건강보험 등을 모두 포함하는 광의의 개념으로 사용한다.

향을 감안하여 재정전반의 장기 전망을 제시한 연구는 매우 제한적이다. 현재까지 우리나라에서 고령화의 재정영향을 전반적으로 다룬 연구로는 이혜훈(2001), OECD(2001) 등이 있는데, 이 연구들도 향후 재정상황의 변화에 대해 충분한 정보를 제공하지는 못하고 있다²⁾.

재정의 장기전망, 특히 고령화로 인한 영향을 추정하는 연구는 불가피하게 많은 가정을 사용할 수밖에 없어, 학문적으로는 비판의 여지가 많다. 뿐만 아니라 향후 변화와 관련된 불확실성도 커서 신뢰성에 한계가 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 향후 재정여건의 변화를 이해하고 재정정책 방향에 대해서 논의하기 위해서는 그러한 시도가 필요하다고 판단된다. 이에 본 연구에서는 우리나라에서 향후 고령화가 재정에 어떤 영향을 미치는지에 대한 전망을 시도해 본다.

고령화가 재정에 미치는 영향과 관련하여, 연령차별적 공공지출에 대해서는 향후 예상되는 인구구조의 변화를 명시적으로 감안하여 그 영향을 검토한다. 기존 연구에서 검토한 공적연금, 건강보험, 노인복지 등은 물론이고, 기존 연구에서 검토하지 않은 교육지출에서의 변화 가능성도 검토한다. 단 기존의 연구가 충분하다고 판단되는 항목에 대해서는 기존의 연구결과를 본 연구의 가정에 맞도록 조정하여 활용한다. 그리고 각 분야에서의 지출전망을 토대로 전체 공공지출 전망치를 제시한다. 그리고 현재의 재정수입구조가 유지된다는 가정하에, 향후 재정수지가 얼마나 악화되는지에 대한 전망치를 제시한다. 그러나 재정수지만으로는 향후 재정부문에서의 문제점을 정확히 고찰하기에는 한계가 있으므로, 실제 재정부문에서의 자원의 과부족을 나타내는 재정격차라는 지표를 도입하고, 향후 전망치를 제시한다. 재정수지 등을 제시함에 있어서는 (1) 공적연금을

2) 기존 연구의 한계 등에 대해서는 제Ⅲ장의 서론 부분에서 좀 더 자세히 논의한다.

제외한 통합재정 (2) 현재 우리나라 기준에 따른 통합재정 (3) 건강보험 등을 포함하는 확대통합재정에 대해 전망치를 제시한다.

고령화와 관련하여 조세·재정 측면에서 제기되는 또 다른 중요한 문제가 조세·재정정책이 가지는 세대간 재분배 효과다. 특히 고령화에 따른 향후 재정지출 증가에서 가장 큰 부분을 차지하게 될 공적연금과 건강보험이 세대간 재분배 효과를 초래할 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 이에 본 연구에서는 공적연금과 건강보험을 중심으로 조세·재정정책의 세대간 재분배 효과를 검토한다. 특히, 향후 증대되는 재정지출을 충당하는 방법에 따라 세대간 세부담이 어떻게 달라질 수 있는지에 대해서는 국내에서는 물론이고 해외에서도 연구가 거의 없는바, 본 연구에서는 이러한 측면에 대해서도 자세히 검토한다.

본 연구에서 세대간 재분배 효과를 검토하기 위해 사용하는 방법은 기본적으로 Auerbach, Gokhale and Kotlikoff(1991)에 의해 개발된 세대간 회계(Generational Accounting) 방법에 기초하고 있다. 이 방법은 기존의 재정적자라는 지표가 실제 세대간 재분배 효과를 적절히 반영하지 못한다는 인식에서 출발하여, 각 세대의 이전지출 혜택과 세금을 직접 계산하고 이를 통해 세대간 재분배 효과를 고찰하는 방법이다. 해외에서는 이 방법론을 적용한 많은 연구가 진행되었으며, 대표적인 연구로는 여러 나라의 세대간 회계를 검토한 Auerbach, Kotlikoff and Leibfritz(1999)와 EU 국가들의 세대간 회계를 고찰한 European Economy(1999) 등을 들 수 있다. 우리나라에 대해서도 전영준·김종면(2001), Auerbach and Chun(2003) 등이 이러한 방법을 사용하고 있다.

다만 본 연구에서 사용하는 가정은 Auerbach et al(1991)의 원래 모형과는 다소 차이가 있다. Auerbach et al(1991)에서는 현재 생존하는 모든 세대에게는 현재의 재정제도가 적용되고, 내년 이후에 태어나는 세대에게는 현재의 재정제도의 불균형으로 인해 발생

하는 재정수지 불균형을 해결하기 위해 차별화된 재정정책을 적용하는 것으로 가정한다. 즉 내년 이후에 태어나는 세대의 세 부담은 정부의 장기예산제약조건(long term intertemporal government budget constraint)이 성립할 수 있도록 조정된다. 그러나 본 연구에서는 이처럼 세대별로 차별화된 재정정책을 적용하는 것을 가정하지 않고, 대신 각 연도에 해당 부문의 재정지출이 가능하도록 수입이 조정되는 것으로 가정한다. 즉 기금이 적립되어 있는 경우에는 기존의 세율이 유지되는 것으로 하고, 기금이 적립되어 있지 않은 경우에는 재정이 균형을 달성할 수 있도록 세율이 조정되는 것으로 가정한다. 이러한 가정을 택하는 것은 원래의 세대간 회계방법은 현재의 재정제도가 어느 정도 세대간 재분배 효과를 초래할 수 있도록 왜곡되어 있는가를 고찰하는 것이 목적인 것에 반해, 본 연구에서는 현실적으로 발생 가능한 상황에서 재원조달 방안에 따라 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라지는 것인지를 고찰하기 위한 것이기 때문이다.

굳이 재원조달 측면을 논의하지 않더라도, 기존의 공적연금 제도가 급여-부담의 불균형으로 인해 상당한 세대간 재분배 효과를 초래할 수 있다는 점은 이미 기존의 연구들에서도 지적된 바 있다. 본 연구에서는 이러한 공적연금 제도의 세대간 재분배 효과에 대해 좀 더 구체적으로 검토하고, 공적연금 지출을 위한 재원조달 방안에 따라 공적연금의 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라지는지를 검토한다. 즉 향후 부족분이 예상되는 공적연금에서의 추가적인 재원을 연금기여금 인상 대신 부가가치세나 소득세 등으로 조달하는 경우에는 세대별 세 부담이 어느 정도 달라지는지를 검토한다. 물론 이러한 것이 향후 공적연금의 부족분에 대해 국고지원을 확대하는 주장은 아니며, 이러한 검토가 향후 공적연금의 정책방향 논의를 위해 필요하다고 판단하여 검토하는 것이다.

건강보험의 세대간 재분배 효과는 인구구조의 변화는 물론이고

건강보험의 향후 지출전망, 급여구조, 재원조달 방안 등에 따라 달라진다. 우선 제Ⅲ장에서의 지출전망치 등을 이용하여 건강보험의 세대간 재분배 효과를 고찰하고, 또한 급여구조의 변화 등에 따라 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라지는지를 검토한다. 현재의 건강보험 지출 및 수입구조가 미래세대로부터 현세대로 자원을 재분배하는 효과를 가지고 있는바, 건강보험 지출의 재원을 소비세 등으로 전환함으로써 기존의 세대간 재분배 효과를 어느 정도 상쇄할 수 있는지 등에 대해서도 검토한다.

고령화로 인한 영향은 단지 연령별 구성원의 변화만을 초래하는 것이 아니라, 개인의 행태 및 경제구조에도 영향을 미칠 것이다. 그러나 이에 대한 우리의 이해가 아직 매우 부족하며 미래를 예측함에 있어서도 불확실성이 매우 크다. 따라서 본 연구의 접근방법에서는 이러한 변화에 대한 자의적인 가정은 가급적 최소화하고, 현재의 재정제도, 경제주체의 행태 및 경제구조가 향후에도 지속된다는 가정하에 순수하게 인구구조의 변화가 초래하는 영향을 분석하는 것에 중점을 둔다.

II. 고령화의 전망과 영향

1. 고령화의 추이와 전망

미래의 인구구조는 현재의 인구구조의 연속선상에서 추가적인 변화를 반영하여 결정된다. 추가적인 변화는 주로 출생률과 사망률로 요약될 수 있다. 그런데 출산율 변화가 인구구조에 미치는 영향은 비교적 용이하게 파악할 수 있는 것에 반해, 사망률은 각 연령대에서 어떤 정도로 사망하는가에 따라 인구구조에 미치는 영향이 매우 다르다. 이처럼 사망률이라는 지표만으로는 향후 인구구조에 미치는 영향을 파악하는 것이 용이하지 않아, 향후 인구구조의 변화를 설명하기 위해 더 자주 사용되는 지표가 평균수명이다. 즉, 경제가 발전함에 따라 소득수준이 증가하고 의료서비스가 개선되어 평균수명이 연장되면서, 고령인구의 비율이 증가하여 고령화가 초래된다고 언급한다. 아울러 출산율까지 떨어지게 되는 경우에는 고령화가 더욱 급속하게 진행된다.

평균수명의 연장이 소득증가로 인한 것인지, 의료서비스의 개선으로 인한 것인지에 대해서는 논란의 여지가 많다. 그러나 대부분의 국가들에서 소득수준이 향상되면서 평균수명이 연장되는 현상이 나타나고 있다. 우리나라에서도 평균수명이 지속적으로 연장되는 추이를 보여 왔으며, 그러한 추이는 향후에도 지속될 것으로 전망되고 있다. 통계청(2001)에 따르면, 우리나라의 평균수명은 1971년에 62.3세에서 2000년에는 75.9세까지 증가하였으며, 향후 계속 증가하여 2050년에는 83세가 될 것으로 전망되고 있다.

II. 고령화의 전망과 영향 23

<표 II-1> 평균수명 추이

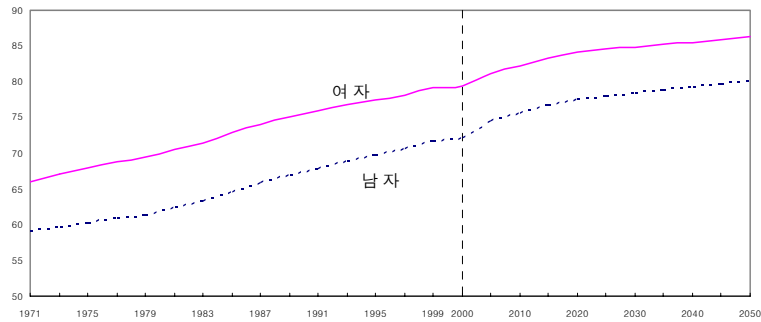
(단위: 세)

	1971	1981	1991	2000	2010	2020	2030	2050
계	62.3	66.2	71.7	75.9	78.8	80.7	81.5	83.0
남 자	59.0	62.3	67.7	72.1	75.5	77.5	78.4	80.0
여 자	66.1	70.5	75.9	79.5	82.2	84.1	84.8	86.2

자료: 통계청(2001)

[그림 II-1] 평균수명 추이

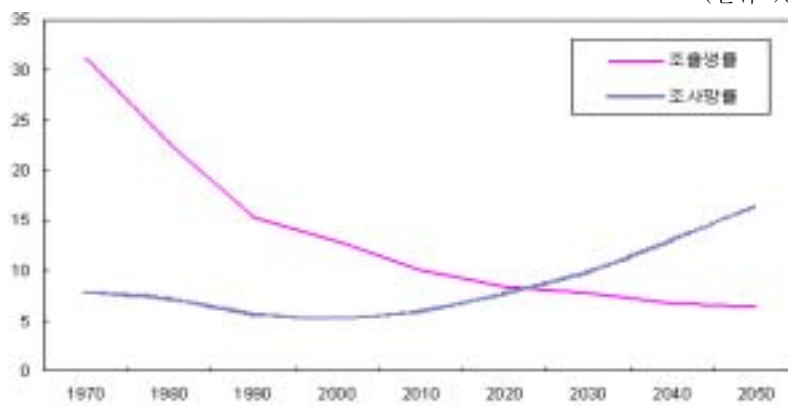
(세)



자료: 통계청(2001)

[그림 II-2] 출생률과 사망률

(단위: %)

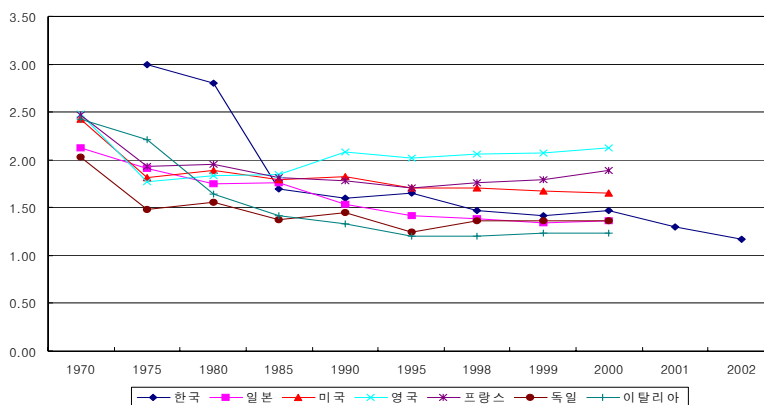


자료: 통계청(2001)

인구구조 고령화의 또 다른 요인으로는 출산율의 하락을 들 수 있다. 출산율은 사회문화적 차이와 노동시장의 특성으로 인해 국가마다 상이하다. 출산율 지표에는 다양한 것이 있으나 가장 개괄적인 지표로 많이 사용되는 것이 합계출산율이다. 이는 여성 1인당 평생 동안 출산하는 신생아의 수를 의미한다. 최근 우리나라의 합계출산율은 2000년에 1.4명, 2001년에 1.3명에 이어, 2002년에는 1.17명으로 하락하였다. 물론 2002년의 급격한 하락은 일시적인 것일 수도 있다. 그러나 2001년에 통계청에서 장기인구전망을 함에 있어서도 우리나라의 향후 합계출산율을 1.36~1.39명 정도로 보고 있을 정도로 이미 출산율의 하락이 어느 정도 기정사실화되고 있다.

우리나라의 출산율은 이미 선진국 평균 이하로 하락하였다. [그림 II-3]은 우리나라와 주요 선진국들의 출산율 추이를 보여주고 있는데, 우리나라의 출산율은 이미 이탈리아를 제외한 다른 나라들에 비해 비슷하거나 더 낮은 수준으로 하락한 것을 보여주고 있다. <표 II-2>에는 OECD 국가들의 출산율 추이를 보여주고 있는데, 우리나라의 2000년 출산율이 이미 OECD 국가들 중에서도 낮은 편에 해당되는 것을 보여주고 있다.

[그림 II-3] 우리나라와 주요국의 합계출산율 추이



자료: OECD(2002), 통계청 인구 DB

<표 II-1> OECD 국가들의 합계출산율 추이

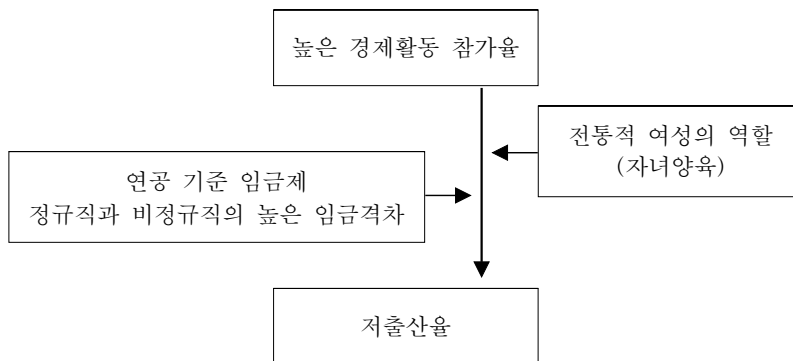
(단위: 명)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	1999	2000
Korea		3.00	2.80	1.70	1.60	1.65	1.47	1.42	1.47
Japan	2.13	1.91	1.75	1.76	1.54	1.42	1.38	1.34	1.36
United States	2.48	1.77	1.84	1.84	2.08	2.02	2.06	2.08	2.13
United Kingdom	2.43	1.81	1.89	1.79	1.83	1.71	1.71	1.68	1.65
France	2.47	1.93	1.95	1.81	1.78	1.71	1.76	1.79	1.89
Germany	2.03	1.48	1.56	1.37	1.45	1.25	1.36	1.36	1.36
Italy	2.43	2.21	1.64	1.42	1.33	1.20	1.20	1.23	1.23
Australia	2.89	2.32	1.91	1.84	1.84	1.85	1.78	1.76	1.75
Austria	2.29	1.83	1.65	1.47	1.45	1.40	1.34	1.32	1.34
Belgium	2.25	1.74	1.68	1.51	1.62	1.55	1.53	1.61	1.66
Canada	2.33	1.80	1.68	1.61	1.71	1.62	1.54
Czech Republic	1.90	2.40	2.10	1.96	1.90	1.28	1.16	1.13	1.14
Denmark	1.95	1.92	1.55	1.45	1.67	1.80	1.72	1.73	1.77
Finland	1.83	1.68	1.63	1.64	1.78	1.81	1.70	1.74	1.73
Greece	2.40	2.32	2.22	1.67	1.39	1.32	1.29	1.28	1.29
Hungary	1.98	2.35	1.91	1.85	1.87	1.57	1.33	1.29	1.32
Iceland	2.83	2.65	2.48	1.95	2.30	2.08	2.04	1.99	2.08
Ireland	3.87	3.43	3.24	2.48	2.11	1.84	1.93	1.88	1.89
Luxembourg	1.97	1.55	1.49	1.38	1.60	1.69	1.68	1.73	1.79
Mexico	6.82	5.87	4.71	4.02	3.35	2.82	2.55	2.48	2.40
Netherlands	2.57	1.66	1.60	1.51	1.62	1.53	1.63	1.65	1.72
New Zealand	3.28	2.58	2.12	1.93	2.12	1.99	1.97	1.91	2.00
Norway	2.50	1.98	1.72	1.68	1.93	1.87	1.81	1.84	1.85
Poland	2.26	2.26	2.26	2.32	2.05	1.62	1.44	1.37	1.34
Portugal	3.01	2.75	2.25	1.72	1.57	1.40	1.46	1.49	1.52
Slovak Republic	2.41	2.53	2.31	2.26	2.09	1.52	1.38	1.33	1.29
Spain	2.88	2.79	2.20	1.64	1.36	1.18	1.16	1.20	1.24
Sweden	1.92	1.77	1.68	1.74	2.13	1.73	1.50	1.50	1.54
Switzerland	2.10	1.61	1.55	1.52	1.58	1.48	1.47	1.48	1.50
Turkey	5.68	5.09	4.36	3.59	2.96	2.75	2.63	2.60	2.52

자료: OECD(2002)

일반적으로 출산율의 하락은 여성들의 경제활동참가율 상승이 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있다³⁾. 경제이론에 따르면 출산율은 가계의 실질소득 및 기대소득과는 정(+)의 상관관계를, 양육의 기회비용과는 부(-)의 상관관계를 가지는 것으로 알려져 있다(Becker, 1988). 이러한 의미에서 우리나라의 출산율 하락은 어느 정도 양육의 기회비용 측면에서 설명될 수 있다. 우리나라는 지금까지 전통적인 여성의 역할(가사노동 및 자녀양육)이 사회적으로 유지되고 있어 여성이 경제활동과 자녀양육의 부담을 감당하기가 힘든 실정이다. 노동시장 또한 연공서열에 따른 임금체계가 일반적이고 이에 따라 높은 근무시간을 요구하는 경우가 많다. 노동시장에서 나타나는 정규직과 비정규직의 높은 임금격차 또한 직장여성의 출산 및 양육을 위한 일시적 퇴직에 상당한 장애요인으로 작용하게 된다. 따라서 이러한 요인들은 여성들에게 높은 출산의 기회비용을 제공하게 되어 여성의 경제활동참가가 증가할수록 출산율 또한 하락하게 된다.

[그림 11-4] 기회비용측면의 출산율 하락원인



3) 스칸디나비아 국가들의 경우 높은 노동시장참가율이 출산율을 하락시키지는 않는 것으로 나타났다(Social Implications of Demographic Change in Japan, Naohiro Yashiro, Proceedings from the Federal Reserve Bank of Boston's June 2001 conference).

II. 고령화의 전망과 영향 27

고령화의 정도를 나타내는 지표로는 부양비(dependency rate), 자립률(support ratio), 노령화 지수 등이 있다. 부양비는 부양인원이 총 근로계층인구(15~64세)에서 차지하는 비중이다. 이때 부양인원에 65세 이상의 고령자만 포함할 경우 노년부양비, 14세 이하의 유년층만 포함할 경우 유년부양비, 두 계층을 모두 포함할 경우 총부양비(total dependency rate)가 된다. 따라서 부양비는 근로계층인구에 대한 부양대상계층의 비율로 생산연령에 속한 개인당 피부양자수로 나타난다.

우리나라의 총부양비는 높은 출산율로 유년층비율이 높았던 1970년의 83.9%에서 출산율 하락에 따른 유년인구 감소로 2000년에는 39.5% 수준으로 감소하였다. 이 기간 동안에도 노년부양비는 일부 증가하였지만, 노년부양비의 증가보다는 유년부양비 감소의 폭이 훨씬 커서 총부양비는 하락한 것이다. 약 2020년까지는 노령인구는 증가하지만, 출산율 하락으로 인해 유년부양비가 하락하기 때문에, 이 두 효과가 상쇄되어 총부양비의 변화는 비교적 작을 것으로 전망된다. 그러나 2020년경부터는 유년부양비의 하락이 둔화되는 반면, 노년부양비의 증가는 지속되어, 총부양비도 빠른 증가 추세를 보이게 될 것이다.

<표 11-3> 연령층별 구성비 추이 및 전망

(단위: 백만명, %)

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
총 인구	31.4	37.4	43.4	47.0	49.6	50.7	50.3	48.2	44.3
0~14세	42.5	34.0	25.6	21.1	17.2	13.9	12.4	11.5	10.5
15~64세	54.4	62.2	69.3	71.7	72.1	71.0	64.6	58.4	55.1
65세+	3.1	3.8	5.1	7.2	10.7	15.1	23.1	30.1	34.4

자료: 통계청(2001)

<표 II-4> 부양비 추이 및 전망

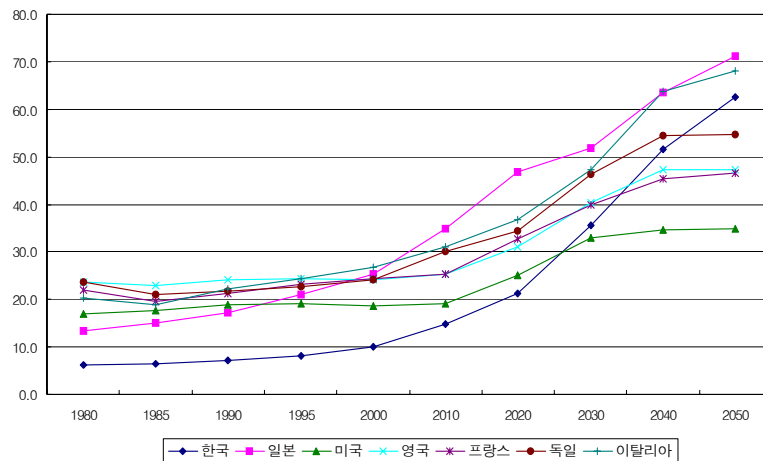
(단위 : %)

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
총부양비	83.9	60.7	44.3	39.5	38.8	40.9	54.9	71.2	81.6
유년부양비	78.2	54.6	36.9	29.4	23.9	19.6	19.1	19.6	19.0
노년부양비	5.7	6.1	7.4	10.1	14.8	21.3	35.7	51.6	62.5

자료 : 통계청(2001)

우리나라의 노년부양비는 1990년대부터 급격히 상승하는 추세를 보이고 있다. 현재는 OECD 국가들 중에서 터키와 멕시코를 제외하고는 가장 낮은 수준이다. 그러나 2050년경에 이르러서는 OECD 국가들 중에서도 일본, 이탈리아, 스페인 정도를 제외하고는 가장 높은 수준일 것으로 전망되고 있다⁴⁾.

[그림 II-5] 주요국의 노년부양비 추이 및 전망



자료 : OECD(2002), 통계청(2001)

- 4) 국제비교를 위해 다른 나라들의 전망치는 OECD(2002)를 사용하였으나, 우리나라에 대해서는 통계청(2001)을 사용한 것이다. OECD(2002)는 약간 시간이 경과된 전망치를 사용하고 있는 것으로 보이는데, 우리나라의 경우 최근에 인구전망치가 크게 변하였기 때문이다.

II. 고령화의 전망과 영향 29

<표 II-5> OECD국가들의 노년부양비 추이 및 전망

(단위: %)

	1980	1985	1990	1995	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Korea(OECD 2002)	6.1	6.5	7.2	8.1	9.8	14.0	19.3	31.3	43.3	48.8
한국(통계청 자료)			7.4		10.1	14.8	21.3	35.7	51.6	62.5
Japan	13.4	15.1	17.2	20.9	25.2	34.8	46.9	51.7	63.6	71.3
United States	16.9	17.8	18.9	19.1	18.6	19.0	25.0	32.9	34.6	34.9
United Kingdom	23.5	23.0	24.1	24.3	24.1	25.3	31.1	40.4	47.2	47.3
France	21.9	19.7	21.3	23.1	24.5	25.4	32.7	39.8	45.3	46.7
Germany	23.7	21.0	21.7	22.7	24.1	30.2	34.4	46.3	54.3	54.7
Italy	20.4	18.8	22.3	24.3	26.7	31.1	36.8	47.3	63.8	68.1
Australia	14.7	15.3	16.7	17.9	18.2	19.9	25.9	32.3	36.1	37.5
Austria	24.0	21.0	22.1	22.5	22.9	26.9	32.4	46.4	59.8	62.5
Belgium	21.9	20.5	22.3	24.0	25.9	27.2	33.4	43.4	49.7	51.2
Canada	13.9	15.0	16.6	17.7	18.5	20.4	27.7	37.5	40.2	40.9
Czech Republic	21.1	17.8	18.9	19.4	19.8	22.3	32.4	38.4	47.8	60.8
Denmark	22.3	22.7	23.1	22.7	22.5	25.7	32.7	40.0	46.3	43.8
Finland	17.7	18.3	19.9	21.3	22.3	25.7	37.2	45.7	47.1	48.8
Greece	20.5	20.3	20.4	23.1	26.0	30.0	34.6	42.5	54.7	64.6
Hungary	20.8	18.7	20.1	20.8	21.4	23.0	29.5	33.3	40.8	51.2
Iceland	15.7	15.8	16.5	17.5	17.9	18.5	24.2	32.2	36.7	39.7
Ireland	18.3	17.7	18.5	17.8	16.9	17.8	22.4	26.3	30.0	37.2
Luxembourg	20.0	19.0	19.3	20.7	21.5	22.6	26.0	31.1	31.9	31.4
Mexico	7.4	6.9	6.9	7.1	7.6	9.0	11.7	16.2	23.5	30.0
Netherlands	17.4	17.6	18.6	19.4	20.1	22.3	30.0	39.6	46.7	45.0
New Zealand	15.7	16.1	17.0	17.7	17.9	19.1	24.8	33.7	38.6	38.5
Norway	23.4	24.5	25.2	24.7	23.7	24.0	31.0	39.1	46.2	45.3
Poland	15.4	14.5	15.5	16.8	17.7	18.0	26.0	33.4	37.3	49.5
Portugal	16.4	18.6	20.5	21.5	23.1	25.4	29.0	35.3	46.0	53.5
Slovak Republic	16.4	13.8	16.0	16.4	16.5	17.0	23.4	30.4	36.9	49.8
Spain	17.0	18.5	20.7	22.4	24.8	27.1	31.8	42.3	59.9	73.8
Sweden	25.4	27.6	27.7	27.4	27.1	29.6	37.8	46.0	52.9	54.5
Switzerland	20.8	20.7	20.9	22.0	23.8	29.2	38.3	53.0	59.5	57.3
Turkey	8.4	7.1	7.1	8.0	9.0	9.8	12.0	16.5	22.0	28.7
OECD countries	18.0	17.7	18.8	19.7	20.6	23.0	29.3	37.5	44.8	48.9
EU countries	20.7	20.3	21.5	22.5	23.5	26.1	32.2	40.8	49.0	52.2

주: OECD(2002)의 자료가 최근의 통계청 자료와 달라 두 자료를 모두 제시한 것이다.

자료: OECD(2002), 통계청(2001)

우리나라의 노령화 진행속도는 어느 나라보다도 빠를 것으로 전망되고 있다. 통계청 추계에서도 노령인구 비율이 7%(고령화 사회)에서 14%(고령사회)로 도달하는 데 걸리는 기간이 19년, 14%에서 20%(초고령사회)에 도달하는 데 걸리는 시간은 7년에 불과할 것으로 나타나고 있다.

<표 II-6> 주요국의 고령화 진행 속도

	도달연도			증가소요연수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
일 본	1970	1994	2006	24	12
프 랑 스	1864	1979	2020	115	41
독 일	1932	1972	2012	40	40
영 국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미 국	1942	2013	2028	71	15
한 국	2000	2019	2026	19	7

자료: UN, 『The Sex and Age Distribution of World Population』, 각연도
일본 국립사회보장·인구문제연구소, 『인구통계자료집』, 2000
통계청(2001)에서 재인용.

2. 고령화의 영향

고령화는 노동시장, 자본시장 등을 포함하는 거시경제 상황은 물론이고, 소득분배 등 다양한 측면에 대해 영향을 미칠 수 있다. 고령화가 노동시장에 미치는 영향으로는 근로가능인구의 감소 및 근로가능인구 내에서의 평균연령의 상승 등을 들 수 있다. 현재 우리나라의 경우 고령화 초기단계에 있으나, 그러한 영향이 여성의 경제활동참여 증가 등으로 인해 상쇄되어 노동시장에 대한 영향이 그다지 크게 나타나고 있지는 않다. 그러나 여성의 경제활동 참여가

일정수준에 도달한 이후에는 그 영향이 노동시장에서 급속하고도 강하게 나타날 수 있다.

또한 고령화는 저축성향이 다른 인구집단(혹은 연령층)의 비중을 변화시켜 경제전체의 자본공급 구조를 변화시킨다. 이러한 노동시장과 자본시장의 변화를 통한 영향에 관한 많은 연구들이 이루어졌으나 그에 대한 일치된 결과를 보여주지는 않는다. 고령화로 인한 노동공급에서의 변화를 살펴본 Gruber and Wise(1997)와 OECD(1998)의 연구에 따르면 고령화 진행시기에 경제활동참가율과 근로연수의 감소를 확인할 수 있었으나 그 원인에 대한 정확한 분석은 부족한 실정이다. Gruber and Wise(1997)는 연금제도의 확대가 노동공급의 축소를 초래한 주요인임을 주장하였다. 또한 노동공급의 고령화와 수준의 변화가 생산성에도 영향을 미친다. 노동인력의 고령화로 인한 경제 활력의 감소가 생산성의 후퇴를 가져올 수도 있는 반면, Romer(1990)가 지적하였듯이 부족해진 노동공급을 보완하는 자본투자의 증대로 인해 생산성의 증대로 나타날 수도 있다. 이 문제를 고찰한 Cutler et al.(1990)의 연구에서는 주요 선진국의 경우 노동공급의 감소가 생산성의 증가를 초래하는 것으로 나타났다.

자본시장에 대한 영향에 있어 중요한 것 중 하나가 저축률에 미치는 영향이다. 전통적인 생애주기이론에 따르면 고령화의 진전은 경제전체의 저축률 하락을 초래하게 된다. 즉 고령화에 따라 저축률이 높은 근로계층이 줄어들고 기존의 저축을 주로 소비하는 고령층은 증가하여 사회전체적인 저축률 또한 하락한다는 것이다. 그러나 실증분석에 있어서는 어떠한 자료를 이용하였는가에 따라 엇갈린 결과를 보여주고 있다(자세한 내용은 <표 II-7> 참조).

<표 II-7> 부양비가 민간저축에 미치는 영향 추정

		부양비가 1% 상승할 때 저축률에 미치는 효과	
		젊은층	고령자
횡단면 분석			
Modigliani(1970)	..	-0.20(3.7)	-0.88(3.1)
Modigliani and Sterling(1983)	..	-0.13(1.4)	-0.51(4.3)
Feldstein(1980)	..	-0.77(3.9)	-1.21(2.7)
Horioka(1986)	21 OECD국가 1976~82 평균	-0.92(4.2)	-1.61(4.0)
Graham(1987)	24 OECD국가 1975 or 1970~80 평균	-0.87(2.9)	0.12(0.3)
Koskela and Viren(1989)	23 OECD국가 1979~83 평균	-0.73(1.7)	-0.76(0.8)
Horioka(1991)	21 OECD국가	-0.44(1.7)	-1.09(2.4)
OECD(1990)	14 OECD국가 1980~88 평균	..	-0.93(2.4)
시계열 분석			
Shibuya(1987)	1966~83(일본)	..	-0.34(3.8)
Horioka(1991)	1956~87(일본)	-0.30(5.1)	-1.13(3.7)
Masson and Tryon(1990)	1969~87 G7 및 선진국(소국)	-1.10	-1.10
Masson OECD.(1995)	1971~73 21개 선진국	-0.14(4.4)	-0.14(4.4)
가구 서베이 자료 ¹⁾			
OECD 사무국 ²⁾	미국	-0.12	-0.12
	일본	0.01	0.01
	영국	-0.01	-0.01
	이탈리아	-0.02	-0.02
Auerbach and Kotlikoff(1992)	미국	0에 가까움	0에 가까움
Borsch-Suppan(1996)	G3 국가	0에 가까움	0에 가까움
Canari(1994)	이탈리아	0에 가까움	0에 가까움

주: 1) 연령별 저축률은 변하지 않는다고 가정하고 있음. 이에 기초하여 인
구구조 변화 등을 감안하여, 향후 저축률에 미치는 영향을 추정함.

2) Poterba(1994)와 Borsch-Suppan(1996)의 자료에 기초하고 있음.

자료: Turner OECD(1998).

3. 고령화의 재정 영향

가. 재정지출에 미치는 영향

고령화는 재정 측면에서도 다양한 영향을 미치며, 특히 고령화에 따라 노인관련 지출소요가 증대된다. 고령화는 주로 평균수명의 연장과 출산율의 저하에서 비롯되는 것으로 볼 수 있다. 이 중 출산율의 저하는 직접적으로 재정부담을 초래하는 것은 아니다. 출산율의 저하가 재정지출을 확대하게 하는 요인이 될 수 있는 경우는 출산율 제고를 위해 출산보조금이나 양육지원 확대 등 재정정책을 활용하는 경우 등에 국한된다. 반면 평균수명의 연장은 연금이나 의료지출에 대한 소요를 직접적으로 증가시키는 요인이 된다.

고령화로 인한 지출소요 증가 중에서도 가장 큰 부분이 고령자의 소득보장과 관련된 부분이다. 평균수명이 당초 예상했던 것보다 더 높아진다는 것은 합리적인 경제주체조차도 자신의 노년 소비를 위해 필요한 충분한 저축을 하지 못한다는 것을 의미한다. 고령자의 소득을 확보할 수 있는 제도적 장치가 충분히 되어 있지 않은 상황에서 이는 노령 빈곤계층이 확대되는 것을 의미한다. 이에 대응하기 위해서는 고령자에 대한 생계보조비를 확대하는 등의 정책을 펴지 않을 수 없으며, 이로 인해 재정지출이 확대될 수 있다. 공적연금 등 고령자의 소득을 보장하는 제도적 장치가 마련되어 있는 경우, 이러한 제도를 유지하기 위한 재정지출이 확대될 수 있다.

공적 고령연금 제도가 국가별로 상당한 차이를 보이고 있음에도 불구하고, 고령자비율이 연금지출에 직접적으로 영향을 미치고 있는 현상은 현재의 OECD 국가들의 자료를 통해서도 확인할 수 있다. [그림 II-6]에서는 자료가 사용가능한 OECD 국가들⁵⁾에서의 고령

5) 아직 고령연금이 본격적인 성숙단계에 있지 않은 한국과 기존에 사회주의 경제로부터 체제전환을 한 OECD 국가들은 제외한다.

인구비율(14~65세 인구 대비 65세 이상 인구의 비율)을 설명변수로, 각국의 GDP 대비 고령연금 지출을 종속변수로 하여 plot한 결과 및 회귀분석이다. 다른 모든 요인들을 제외하고 단지 고령인구 비율만을 설명변수로 하더라도 상당히 높은 상관관계를 보인다.

$$\text{고령연금/GDP} = - 9.62 + 0.755 \times \text{고령인구비율}$$

(2.23) (4.02)

조정된 $R^2 = 0.49$, ()안은 t 값

평균수명의 연장이 초래하는 또 다른 재정지출 부담이 의료비다⁶⁾. 고령자의 일인당 의료지출이 평균치보다 높기 때문에, 고령자의 비율이 증가하게 되면 의료지출이 증가한다. 의료비 장기예측에 대한 기존의 연구들도 고령인구의 비율을 의료비 예측에서의 설명변수로 활용하고 있다. 고령화에 따른 의료비 증가는 소득증가에 따른 의료비 증가 요인과 결합되어, 향후 의료비 지출을 크게 증가시킬 것이다. 소득수준이 증가하면서 일인당 의료비가 증가한다는 Newberry(1977)의 연구 이후 많은 연구들이 그 결과를 확인하고 있다. 우리나라의 경우, 향후 일인당 소득이 다른 OECD 국가들에 비해 더 빠른 속도로 증가할 것으로 예상되기 때문에, 의료비 지출도 다른 OECD 국가들에 비해 더 빠른 속도로 증가하게 될 것이다.

고령연금이나 건강보험 정도로 지출규모가 크지는 않겠지만, 기타 노인 관련 복지지출도 크게 증가할 것이다.

6) 우리나라의 현재 재정제도를 감안하면, 엄격하게는 의료비 지출의 증가로 인해 초래되는 재정부담은 의료비 증가의 일부에 해당될 뿐이다. 우리나라에서는 현재 건강보험이 통합재정에 포함되어 있지 않기 때문이다. 그러나 대부분 OECD 국가들에서 건강보험이 통합재정에 포함되는 것을 감안할 때, 의료비 지출의 증가 전부를 논의할 필요가 있다.

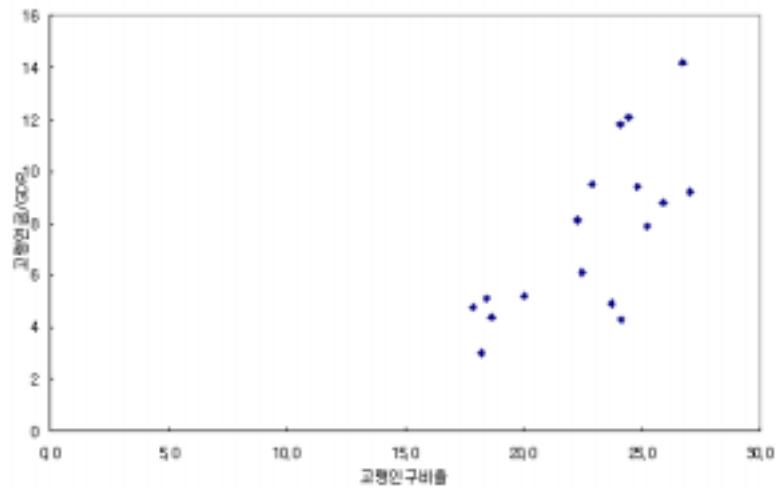
<표 II-8> 노년부양비율과 고령연금

(단위: %)

	고령연금/GDP	노년부양비율
Australia	3	18.2
Austria	9.5	22.9
Belgium	8.8	25.9
Canada	5.1	18.5
Denmark	6.1	22.5
Finland	8.1	22.3
France	12.1	24.5
Germany	11.8	24.1
Italy	14.2	26.7
Japan	7.9	25.2
Netherlands	5.2	20.1
New Zealand	4.8	17.9
Norway	4.9	23.7
Spain	9.4	24.8
Sweden	9.2	27.1
United Kingdom	4.3	24.1
United States	4.4	18.6

자료: OECD(2001), OECD(2002)

[그림 II-6] 노년부양비율과 고령연금



나. 재정수입에 미치는 영향

고령화가 재정수입에 미치는 영향에 대해서는 기존 연구가 별로 없는 것으로 파악된다. 고령화의 영향 중 재정수입에 미치는 영향을 언급한 기존 문헌들은 대체적으로 고령화에 따라 근로인력이 줄어들기 때문에, (근로)소득세 세수가 줄어든다는 것을 지적하는 정도일 뿐이다. 이러한 지적은 일견 타당성이 있어 보이지만, 그 의미에 대해 좀 더 엄격하게 생각해 볼 필요가 있다.

근로소득세 세수가 감소한다는 것은 근로소득에 대한 평균유효세율이 하락하거나, 또는 근로소득 자체가 줄어드는 것을 의미한다. 평균유효세율이 변한다는 것은 정책 판단의 영역이므로 이러한 가능성을 논외로 한다면, 결국 근로소득세수가 감소하는 것은 다음 중 하나가 된다. 첫째, GDP가 감소하는 경우를 들 수 있다. 그러나 고령화의 거시경제적 영향을 다룬 기존 연구들을 보면, 대체적으로 이러한 극단적인 가능성에 대해서는 큰 비중을 두지 않고 있다. 물론 장기적으로는 GDP가 감소할 가능성도 배제할 수는 없다. 그러나 GDP 하락과 더불어 근로소득세수가 감소한다는 것은 GDP 대비 근로소득세 세수 비중이 변하는 것을 의미하지는 않는다. GDP 대비 근로소득세 세수가 변하지 않는다면, 그것은 단지 경제 자체의 규모가 축소되는 것일 뿐 별다른 의미는 없다.

둘째, 좀 더 의미 있는 경우로 GDP 대비 근로소득의 비중이 하락하는 경우가 있을 수 있다. 물론 이러한 가능성은 현실적으로 존재한다. 실제로 역사적으로도 한 국가 내에서의 GDP 중 자본소득의 비중은 변하여 왔다. 그러나 고령화가 반드시 GDP 중 자본소득의 비중을 확대시킬 것이라는 명확한 연구결과는 없다. 물론 국제 자본시장이 확대되면서, 상대적으로 자본축적 수준이 높은 경제에서는 이러한 상황이 발생할 수 있다. 즉 한 나라의 국제경제에 있어서 자본공여자로서의 역할이 커지면서, 자본소득의 비중이 상대적으로

로 높아지는 경우가 발생할 수 있다. 그러나 고령화 대응 정책 중 해외저축의 가능성을 검토한 OECD(1998)에서는 이러한 가능성은 제한적일 것이라고 결론짓고 있다. 그 이유로는 비록 국제자본시장이 상당히 개방되어 있다 하더라도, 고령화가 특정 국가에서만 발생하는 문제가 아니라 대부분의 OECD 국가에서 동반하여 발생하고 있기 때문이라는 점을 들고 있다.

마찬가지로 다른 세목과 관련하여서도 고령화 자체가 특정 세수의 상대적 중요성 또는 세입구조에 어떤 영향을 미칠지는 명확하지 않다. 예를 들어, 소비세 세수의 GDP 대비 비율이 변화될 가능성을 보기로 하자. 이 경우에도 유효세율이 변하지 않는다면, GDP 대비 소비세수의 비율이 변화되는 것은 GDP 대비 소비의 비율이 변화되는 경우에 국한된다. 그것은 폐쇄경제에서는 저축률이 변하는 것을 의미하는데, 기존의 연구들을 보면 고령화가 저축률에 미치는 영향은 명확하지 않은 것으로 나타나고 있다. 물론 개방경제에서는 저축률이 변하지 않으면서도 GDP 대비 소비의 비중이 변화될 수도 있다. 그러나 앞에 언급한 바와 같이 이러한 가능성은 제한적일 것이라는 견해가 일반적이다.

이처럼 일반적인 인식과는 달리 순수하게 고령화 자체가 재정수입(재정수입의 구조 및 GDP대비 비율 등)의 구조에 미치는 영향은 비교적 제한적이거나 또는 적어도 현재로서는 예측하기 힘들 것으로 판단된다. 이에 반해 오히려 고령화가 재정수입 구조 등에 미치는 영향은 고령화에 따른 재정지출 변화를 반영하는 측면에서 이루어질 가능성이 더 높을 것이다. 즉 확대되는 고령자 관련 재정지출을 충당하기 위하여 전체 실효세부담률이 증가할 가능성, 또는 그러한 과정에서 각 세원간의 실효세부담률이 변화될 가능성이 있다는 것이다.

Ⅲ. 고령화의 재정 영향 전망

1. 연구의 필요성 및 개요

인구구조의 변화는 장기적으로 재정에 영향을 미치는 가장 중요한 요인 중 하나이며, 해외에서는 이를 반영하여 장기 재정상황을 전망하는 연구들이 다수 있다. 그러나 국내에서는 국민연금, 기타 공적연금, 의료비 및 건강보험 등 특정 분야에서 고령화의 영향을 반영하여 재정상황을 검토한 연구들은 있으나, 고령화가 재정에 미치는 영향을 전반적으로 검토한 연구는 매우 제한적이다.

우리나라에서 고령화가 재정에 미치는 영향을 가장 포괄적으로 다룬 기존 연구로는 이혜훈(2001), OECD(2001)를 들 수 있는데⁷⁾, 두 연구가 향후 재정상황에 대해 충분한 정보를 제공해 주지 못하고 있다. 이혜훈(2001)은 고령화로 인해 재정지출이 증가하는 것만을 전망하고 있으며, 재정수지의 변화추이 등에 대해서는 언급하지 않고 있다. OECD(2001)는 재정수지 전망치를 포함한 좀 더 포괄적인 정보를 제공하는 측면이 있다⁸⁾. 그러나 동 연구는 통합재정을

7) 장기재정모형을 이용하여 우리나라의 재정상황을 전망한 연구로 박종규(2001) 등도 있으나, 연구의 목적이 고령화의 영향 분석에 있지 않은 만큼 연금지출의 증가 등 고령화와 관련된 부분들이 자세하게 반영되어 있지 않아, 여기서는 자세히 논의하지 않는다.

8) 이 연구에서는 2050년까지의 OECD 국가들의 거시경제 및 재정 상황, 특히 고령화 관련 재정지출 등을 비교적 자세하게 다루고 있으며, 한국에 대해서도 전망치를 제시하고 있다. 동 연구는 한국의 GDP 대비 통합재정 지출 비율은 2000년에 25.6%에서 2050년까지 8.4%p 증가하는 반면, 통합재정 수지의 GDP 대비 비율은 2000년에 28.1%에서 2050년까지 약 1.8%p 하락하여, 통합재정 기초수지는 2000년에 2.5% 흑자에서 2020년까지 7.7% 적자로 전환될 것으로 전망하고 있다.

Ⅲ. 고령화의 재정영향 전망 39

기준으로 하기 때문에, 건강보험 지출에 대해서는 충분한 정보를 제공하지 못하고 있다⁹⁾. 그리고 인구구조의 변화에 의해 영향을 받을 수 있는 연령차별적(age-specific) 지출 항목으로는 공적연금, 의료지출 외에 교육지출 등도 있는데, 기존의 두 연구 모두 향후 인구구조의 변화에 따른 교육지출의 변화 가능성은 감안하지 않고 있다. 그리고 재정수지라는 지표가 향후 재정상황의 변화에 대해 충분한 정보를 제공하지 못하는 한계도 있다.

이처럼 기존의 연구가 향후 고령화로 인한 재정상황에 대해 충분한 정보를 제공하지 못하고 있어, 본 장에서는 향후 고령화로 인해 우리나라의 재정상황이 변화되는 모습을 전망해보고자 한다. 물론 장기적인 재정상황을 전망함에 있어서는 매우 큰 불확실성이 내재되어 있다. 어떠한 가정을 택하건 비판의 여지가 항상 남을 것이며, 각 연구에서의 전망치가 차이를 보이는 것도 당연하다 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 이러한 작업은 향후 고령화에 따른 재정대응 문제를 논의함에 있어 기초자료로서의 가치가 있다고 판단되어 본 연구에서는 재정전망을 시도하는 것이다.

고령화가 재정에 미치는 영향과 관련하여, 연령차별적 공공지출에 대해서는 향후 예상되는 인구구조의 변화를 명시적으로 감안하여 그 영향을 검토한다. 기존 연구에서 검토한 공적연금, 건강보험, 노인복지 등은 물론이고, 기존 연구에서 검토하지 않은 교육지출에

9) OECD(2001)에서는 공공의료비의 정의 및 추정방법에 대해서는 자세한 내용은 수록되어 있지 않으며, 단지 정보의 부족으로 인해 GDP, 고령자비율, 시간추세를 설명변수로 하여 회귀분석을 하였다고만 밝히고 있다. 이 연구에서는 OECD(2001)는 의료지출이 가장 높아지는 시점에서 GDP의 1.5%, 2050년경에는 GDP의 1.2% 정도 되는 것으로 전망하고 있는데, 이는 국내의 기존 연구와 비교하면 매우 낮은 것이다. 참고로, 이혜훈(2001)에서는 2050년경에 공공부문 의료비의 비중이 GDP의 약 7.4% 정도 되는 것으로 추정되고 있다. 이 연구에서 수치가 이렇게 낮은 것은 우리나라 통합재정에 의료보험이 포함되어 있지 않은 점을 감안하여, 의료지출 중 통합재정에 포함되는 부분만을 감안한 것으로 보인다.

서의 변화 가능성도 검토한다. 단 기존의 연구가 충분하다고 판단되는 항목에 대해서는 기존의 연구결과를 본 연구의 가정에 맞도록 조정하여 활용한다. 고령화와 직접적으로 관련되지 않은 부분에 대해서 가급적 단순화하는 가정을 택한다. 고령화와 직접 관련되지 않은 지출은 2002년 통합재정의 지출액을 기준으로 매년 GDP 증가율만큼 증가하는 것으로 가정한다¹⁰⁾. 그리고 현재의 재정수입구조가 유지된다는 가정하에, 향후 재정수지가 얼마나 악화되는지에 대한 전망치를 제시한다. 즉 재정수입에 대해서는 향후에도 세금 및 건강보험 등과 관련하여서는 유효세율이 일정하다고 가정한다¹¹⁾.

그러나 재정수지만으로는 향후 재정부문에서의 문제점을 정확히 고찰하기에 한계가 있으므로, 실제 재정부문에서의 자원의 과부족을 나타내는 재정격차라는 지표를 도입하고, 향후 전망치를 제시한다. 재정수지 등을 제시함에 있어서는 (1) 공적연금을 제외한 통합재정 (2) 현재 우리나라 기준에 따른 통합재정 (3) 건강보험 등을 포함하는 확대통합재정에 대해 전망치를 제시한다.

향후 재정상황은 거시경제 상황, 또는 향후 재정정책에서의 변화

10) 다만 여기서 사용하는 기준연도인 2002년의 자료는 실제의 실적치가 아니라 추세를 감안하여 다소 수정한 자료를 사용한다. 2002년도 재정운동을 보면, 사회보장성기금을 제외한 통합재정수지는 약 5.1조원 흑자로 나타나고 있다. 그러나 이처럼 재정수지 흑자가 발생한 것은 융자상환비율이 높아 일시적으로 재정지출이 감소함으로 인해 발생한 요인이 크다. 당초 전망치는 추경예산까지를 포함하여 8.9조원 적자로 전망되었던 것을 감안하면, 일시적인 요인이 매우 컸음을 알 수 있다. 뿐만 아니라, 2001년의 결산치도 8.4조원 적자로 나타났고, 추경예산을 포함한 2003년 통합재정 전망치도 4.5조원 적자로 나타나고 있다. 따라서 2002년의 실적치를 기준선으로 사용하는 것은 다소 무리가 있어 보인다. 따라서 여기서는 2002년에 사회보장성기금을 제외한 통합재정수지가 균형을 맞추는 수준에서 2002년 통합재정 지출을 조정한 수치를 사용한다. 따라서 아래의 재정수지 전망치는 2002년의 실적치를 이용한 것보다는 다소 비관적으로, 그리고 2001년 실적치나 2003년 전망치를 사용한 것보다는 약간 더 낙관적으로 나타나게 될 것이다.

11) 재정수입 중 자본수입은 2002년 실질수준을 유지하는 것으로 가정한다.

에 따라 크게 달라진다. 그런데 장기 거시경제 전망 자체가 상당한 정도의 불확실성을 가지기 때문에, 재정전망 역시 상당한 정도의 불확실성을 가질 수밖에 없다. 이러한 점을 감안할 때, 어떤 연구에서 향후 재정상황에 대한 정확한 전망치를 제시하는 것은 무리일 것이다. 그보다는 향후 고령화가 진전되면서 재정지출 수요가 증가하는 정도 또는 그 구성요소 등에 대해 이해하는 것을 목표로 하는 것이 타당할 것이다. 본 장에서 향후 재정전망을 검토하는 또 다른 이유는 본 연구의 핵심 부분인 제Ⅳ장에서의 조세·재정정책의 세대간 재분배 효과를 논의하기 위해서는 그러한 전망치가 필요하기 때문이기도 하다.

2. 전망을 위한 거시경제 가정

장기 거시경제 전망치는 생산성 증가율에 대한 가정에 의해 크게 영향을 받는다. 기존 연구 중 박종규(2000)는 총생산성의 증가율이 2001~2010년에는 1.9%, 2011~2020년에는 1.45%, 2021~2030년에는 1%가 되는 것으로 가정하였다. 반면, OECD(2001)에서는 2001~2050년 동안 한국의 노동생산성 증가율을 2.7%로 가정하고 있으며, 이는 다른 연구들에서 사용한 가정에 비해 상당히 낙관적인 수치다¹²⁾. 이러한 요소생산성 증가율 및 기타 가정의 차이로 인해, 향후 거시경제적 상황에 대한 전망치는 매우 큰 차이를 보인다¹³⁾.

12) 동 연구에서는 대부분 OECD 국가들에서 연간 노동생산성 증가율이 2% 미만이라고 가정하고 있으며, 심지어 체코나 폴란드 등 우리나라보다 소득수준이 낮은 나라들조차 향후 노동생산성 증가율이 우리나라보다 낮은 것으로 가정하고 있다.

13) 장기 거시경제 상황 전망에서 요소생산성 다음으로 중요한 영향을 미치는 것이 인구전망치와 노동참여율이다. 박종규(2000)에서는 노령인구의 경제활동 참여의 가능성과 경제활동인구에서의 여성참여 비중에 대한 변화의 가능성을 무시하고 있다.

박종규(2000)에서는 한국의 GDP가 2020년경을 고비로 이후 하락하는 추세를 보이고 있지만, OECD(2001)에서는 지속적으로 성장하는 것으로 나타나고 있다. 이해훈(2001)에서도 GDP 성장률은 비록 낮아지기는 하지만, 2050년경에도 성장을 하는 것으로 나타나고 있다.

본 연구에서는 경제성장률은 콥-더글러스 생산함수를 이용하여 산출하였는데 이에 필요한 자본스톡 증가율은 고령화에 따른 저축률의 영향을 거시자료를 이용해 분석한 이해훈(2001)¹⁴⁾을 이용하였으며 취업자증가율은 선진국들의 경제활동참가율 수준을 고려한 전병목(2002)을 따랐다. 향후 성장률 전망에 중요한 생산성 변화는 1990년대 이후의 패턴을 고려하여 설정하였다. 과거 우리나라 총요소생산성이 외환위기 이후 구조적 변화를 경험한 사실을 고려하여 외환위기 이후 높아진 생산성 증가율이 2050년까지 연 1.1% 수준으로 안정화되는 것을 가정하였다.

<표 III-1> 우리나라 GDP 성장의 구성

	GDP 성장률	자본투입증가율	노동투입증가율	생산성증가율
1990~2001	5.9	9.7	1.6	0.1
1995~2001	4.9	7.8	1.0	0.3
1999~2001	7.5	5.8	2.8	2.3

<표 III-2> GDP 성장전망

	GDP 성장률	자본투입증가율	노동투입증가율	생산성증가율
2004~2010	5.8	6.8	1.1	1.8
2011~2020	4.8	5.9	0.4	1.6
2021~2030	2.8	3.6	-1.0	1.4
2031~2040	1.4	1.8	-1.4	1.2
2041~2050	0.9	1.0	-1.4	1.1

14) 저축률을 성장률, 피부양자비율, 시간추세의 함수로 추정하였다.

본 연구에서 사용된 성장률 수치를 기존 연구들에서 사용한 것과 비교하면, 연도별로는 다소 차이가 있지만, 장기적으로 누적되는 성장효과 면에서는 KDI(2000), 이해훈(2001), OECD(2001) 등 기존연구와 크게 다르지 않다.

2051~2070년에 대해서는 일인당 GDP 증가율이 2050년과 동일하다고 가정하였다. 이 경우 GDP 성장률은 연간 약 0.4~0.8% 정도 된다.

3. 건강보험

가. 기존 연구

공공부문 의료비의 장기지출을 전망한 연구로는 이해훈(2001)과 김종면(2002), OECD(2001) 등을 들 수 있다. 상기 연구 중 OECD(2001)에서는 GDP 대비 공공부문 의료비 비율은 가장 높은 시점에서 1.5% 정도가 되고, 2050년에는 1.2% 정도 되는 등 큰 폭으로 증가하지는 않는 것으로 전망되었다. 이에 반해 두 국내연구에서는 공공의료비가 훨씬 더 큰 폭으로 증가할 것으로 전망되었다. 이해훈(2001)에서는 2050년에 GDP 대비 건강보험의 비율이 가장 높은 시점에서는 6.3~9.8%까지 상승하고 2050년에는 5.8~9.0% 정도 되는 것으로 전망되었다. 김종면(2002)에서도 공공부문 의료비의 GDP 대비 비율이 지속적으로 증가하여 2050년에는 8.7% 정도에 달하는 것으로 전망되었다¹⁵⁾.

비록 표면적으로 나타나는 수치상으로는 국내의 두 연구가 제시

15) 이해훈(2001)에서는 2050년에 GDP 대비 국민의료비 비중은 10.6%, 김종면(2002)에서는 12.03% 정도 되는 것으로 전망되었다. 이러한 지출 전부가 공공지출은 아니다.

하는 전망치가 크게 다르지 않은 것으로 보이지만, 공공의료비 지출의 증가요인 등에 대한 설명에 있어 두 연구는 큰 차이를 보인다. 두 연구는 거시경제 가정, 회귀분석식의 설정 등에서도 다소 차이를 보이지만, 가장 큰 차이는 두 연구가 다른 자료를 사용하는 것에서 비롯된다¹⁶⁾. 이혜훈(2001)의 전망치는 우리나라의 과거 시계열 자료를 이용한 회귀분석에 기초하여 전망을 하고 있는 반면, 김종면(2002)의 전망치는 OECD 국가의 시계열 횡단면 자료를 사용한 회귀분석에 기초하고 있다.

일단 두 연구를 간단히 소개하면 다음과 같다. 김종면(2001)에서는 일인당 명목변수를 사용하고 있고, 회귀분석식은 다음과 같다.

$$\log h_t = \alpha_1 + \beta_1 \log y_t + \gamma_1 \text{POP65}_t + \rho^{t-2000} e_{2000}$$

여기서 h_t 는 연도 t 에서의 일인당 명목 의료지출, y_t 는 일인당 명목소득, POP65_t 는 65세 이상의 인구비율을 의미한다. ρ 는 회귀분석에서 추정된 우리나라의 자기상관계수를, e_{2000} 은 마지막으로 관측된 예측잔차이다.

반면, 이혜훈(2001)은 1981년~1998년 기간 동안의 총량변수를 실질가치로 환산하여 사용하고 있으며, 회귀분석식은 다음과 같다.

$$\log H_t = \alpha_2 + \beta_2 \log Y_t + \gamma_2 \log A_t + \delta D_t$$

H_t 와 Y_t 는 총량변수로 표시된 국민의료비 및 GDP를 의미한다. D_t 는 건강보험 도입과 관련된 더미변수를, A_t 는 65세 이상 인구수를 의미한다.

두 연구가 다른 자료를 사용함으로써 인해 나타나는 가장 큰 차이

16) 두 연구의 결과의 차이 중 거시경제 전망 가정에서 비롯된 부분을 통제하더라도, 두 연구가 매우 다르다는 점을 뒤에 구체적으로 보여준다.

는 인구구조 변화 및 소득변화가 국민의료비에 미치는 영향이 다르게 나타난다는 점이다. 소득이 국민의료비에 미치는 영향은 위 식들에서 국민의료비의 소득탄력성을 의미하는 β 값으로 요약된다. 우리나라의 과거 시계열 자료를 이용하는 이해훈(2001)에서는 이 수치가 0.723으로 나타나고 있는 반면, OECD 국가들의 횡단면시계열 자료를 이용하는 김종면(2002)에서는 1.216 정도로 나타나고 있다. 이는 두 연구의 회귀분석식이 의미하는 바가 전혀 다르다는 것을 의미한다. 다른 조건이 변하지 않을 때, 김종면(2002)에서는 소득이 증가할수록 소득대비 의료비의 비중은 증가하는 반면, 이해훈(2001)에서는 소득이 증가할수록 소득대비 의료비의 비중은 감소하는 것을 의미한다. 이러한 결과는 소득수준이 향상되면서 의료비가 그보다 더 빠른 속도로 증가한다는 보건경제학의 일반적인 통설과 반대되는 결과이다. 실제로 이해훈(2001)의 전망치에서는 GDP 대비 공공부문 의료비 비중은 2040년경을 기점으로 하여 그 이후에는 상당폭 하락하는 것으로 나타나고 있다.

뿐만 아니라 두 연구에서는 인구구조 변화가 의료비에 미치는 영향을 반영하는 γ 값에서도 큰 차이가 있다. 두 연구가 동일한 회귀분석식을 사용하지는 않고 있어 단순한 비교는 어렵지만, 그 차이를 보면 다음과 같다. 김종면(2002)에서는 노인인구 비율이 현재의 7% 수준에서 14% 수준으로 2배 정도가 되는 경우, 국민의료비는 약 8% 정도 증가한다. 반면 이해훈(2001)에서는 이에 해당하는 정도로 노인인구가 증가하는 경우, 국민의료비는 130% 정도 증가한다¹⁷⁾. 따라서 김종면(2002)의 전망에서는 향후 국민의료비 증가는 많은 부분이 소득증가에 의해 비롯된다. 반면, 이해훈(2001)에서는 국민의료비의 증가는 주로 노인인구 증가에서 비롯된다.

17) 이해훈(2001)은 회귀분석에서 노인인구 비율이 아니라 노인인구의 수를 사용하고 있기 때문에, 각각 위의 노인인구비율에 해당되는 2002년과 2019년의 인구를 대입하였을 경우의 변화를 측정하는 것이다.

나. 인구구조 변화의 영향

기존의 두 연구 모두가 가지는 한계는 인구구조 변화를 65세 이상 인구의 규모 또는 비율만으로 파악하고 있다는 것이다. 그러나 의료비 지출에 영향을 미치는 것은 반드시 65세 이상의 인구만이 아니다. 예를 들어, 인구 중 60~64세의 인구의 비율이 증가하더라도, 의료비가 증가할 수 있다. 즉 65세 이상 인구의 비율이나 규모는 의료비 변화 추이를 설명함에 있어 인구구조의 변화를 반영하기에는 너무 단순한 지표라는 한계를 인식할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 인구구조 변화가 의료비에 미치는 영향을 이보다는 좀 더 명시적으로 고찰하고, 향후 전망에 활용하고자 한다.

인구구조의 변화가 일인당 평균 의료비를 증가시키는 것은 전체 인구 중 일인당 의료비 지출이 높은 연령층의 비율이 확대되는 경우에 발생한다. 따라서 각 연령별 평균 의료비 지출의 차이를 고찰할 필요가 있다. 일인당 평균 의료비 지출 자료를 구할 수 없고, 또한 본 연구의 목적에서는 전체 국민의료비보다는 고령화가 건강보험 지출에 미치는 영향이 관심이므로, 연령별 일인당 평균 건강보험 급여를 고찰하기로 한다.

각 개인은 생애주기에 따라 건강보험지출의 평균급여액이 변한다. [그림 III-1]은 2000~2002년의 3개연도를 대상으로, 건강보험공단에서 발표하는 건강보험통계연보의 연령별 총급여실적 자료를 각 연도의 연령별 인구로 나누어, 각 연령별 일인당 평균급여를 구한 것이다. 대체적으로 볼 때, 유아에서는 일인당 평균급여가 높고, 이후 성장하면서 점차 하락하여 청년시절에 최저치에 도달한 후, 장년층 및 노년층으로 갈수록 점차 증가하는 것으로 나타난다. 다만 특이하게 75세 이상의 최고령층에서는 오히려 70~74세에 비해 평균급여가 오히려 하락하는 현상이 나타난다.

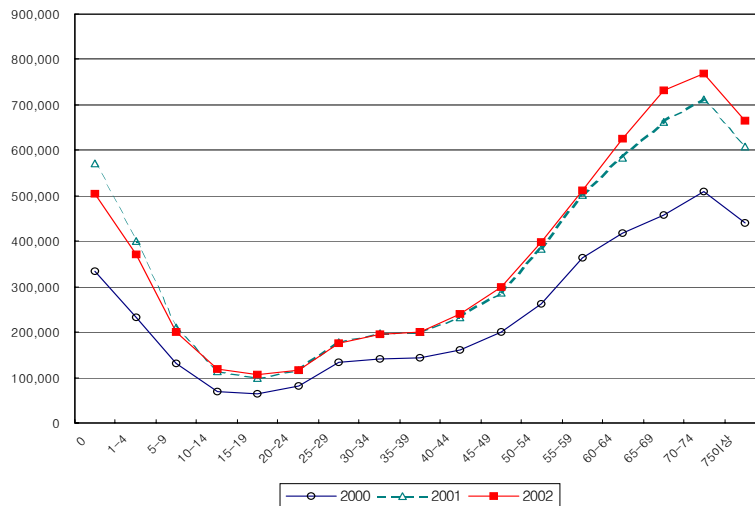
연도별 변화 추이를 보면, 2001년에는 2000년에 비해 전 연령층

Ⅲ. 고령화의 재정영향 전망 47

에서 평균의료비가 상당히 상승한 것으로 나타나는데, 이는 주로 의약분업 등의 영향인 것으로 보인다. 2002년에는 2001년에 비해 0세의 지출이 약간 하락한 것과 60세 이상에서 평균급여가 약간 상승한 것에서 차이를 보일 뿐, 다른 연령대에서는 거의 차이가 없다. 최근의 자료를 보면, 일인당 평균급여액의 연령별 분포는 비교적 안정된 것으로 판단된다.

[그림 III-1] 건강보험의 연령대별 평균 급여액

(단위: 원(일인당))

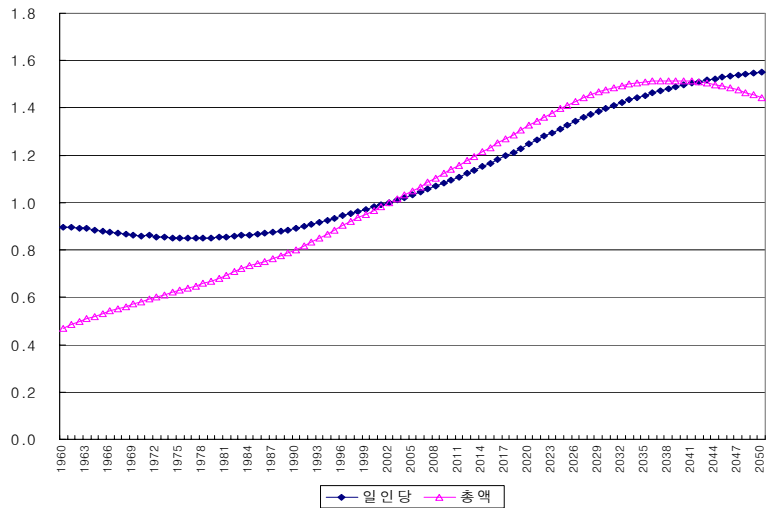


따라서 건강보험 지출의 연령별 급여분포가 일정하다는 가정하에, 인구구조의 변화가 건강보험 지출에 어떠한 영향을 미치는지를 고찰해 보기로 한다. 인구구조의 변화를 명시적으로 고려한 각 연도의 지출 E_t 는 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$E_t = \sum_{i=0}^{99} e_{i,t} POP_{i,t}$$

여기서 $e_{i,t}$ 는 연령대 i 의 사람의 연도 t 에서의 건강보험 지출이고, $POP_{i,t}$ 는 t 연도에 연령 i 인 사람의 수를 의미한다. 그런데 여기서는 실제 $e_{i,t}$ 는 알 수 없으므로, 그것이 2002년과 동일하다고 가정하고 각 연도의 건보지출을 계산하면, 연령별 급여분포가 연도별로 변하지 않는다는 가정하에 소득변화 등 다른 요인에 의한 영향을 제거하고 순수하게 인구구조의 변화에 따라 건보지출이 어떻게 영향을 받는지를 나타내는 지표가 될 것이다. [그림 III-2]는 이처럼 2002년의 건강보험의 연령별 평균급여액에 각 연도의 해당연령 인구를 곱한 것을 전 연령층에 대해 합산한 총지출액과 일인당 지출액을 구하고, 이를 2002년의 총액과 일인당 지출액으로 나눈 비율의 추이를 표시한 것이다¹⁸⁾.

[그림 III-2] 인구구조 변화가 건강보험지출에 미치는 영향
(연도별 금액을 2002년 대비 비율로 표시)



18) 이는 통계청의 인구자료 및 전망치에 기초한 것이다. 향후 출산율이나 사망률이 통계청에서의 전망치와 달라질 경우에 대해서는 <부록 4>에 포함하였다.

Ⅲ. 고령화의 재정영향 전망 49

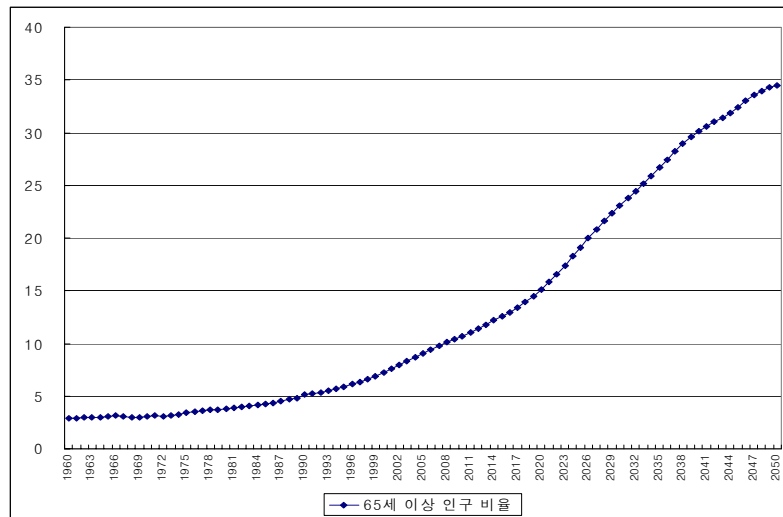
이는 과거에 우리나라에서 인구구조의 변화가 의료지출에 어떠한 영향을 미쳤는지, 그리고 향후 어떤 영향을 미칠지 이해하는 데 도움이 된다. 1960년대 이후 우리나라에서는 인구구조 변화로 인해 의료지출 총액이 지속적으로 증대되는 압력이 있었다. 이러한 압력은 크게 두 가지 측면에서 비롯된다. 첫째, 총인구수가 증가하기 때문이다. 둘째, 각 연령대별로 일인당 평균의료비가 차이가 나는데, 일인당 의료비가 상대적으로 높은 연령층의 점유율이 높아진 것이다. 의료지출 총액만이 아니라 일인당 지출도 1970년대 이후로 증가추세에 있는 것을 볼 수 있다.

총액의 과거 추이를 보면, 거의 일직선에 가까운 형태를 가지고 있다. 따라서 과거의 자료를 통해 회귀분석을 하는 경우 굳이 인구구조 변화의 영향을 명시적으로 감안하지 않더라도, 단지 시간추세 변수 등만으로도 회귀분석은 상당한 설명력을 가질 수 있다. 뿐만 아니라, 1960~2002년까지의 추이를 보면, 위 변수는 인구 중 65세 이상 인구의 비중과도 0.97이라는 높은 상관관계를 가진다. 그러나 문제는 시간이 경과할수록 이 변수와 65세 이상 인구와는 다른 형태의 추이를 보이게 된다는 점이다. 특히 2030년 이후에는 그 차이가 커진다. [그림 III-3]에는 65세 이상 인구의 비율을 표시한 것이는데, [그림 III-2]에서와의 차이를 볼 수 있다. 따라서 향후 장기 전망을 함에 있어, 65세 이상 인구 또는 그 비율을 설명변수로 하는 회귀분석식을 적용하는 것은 문제가 있다.

이처럼 연령별 건강보험지출 급여의 분포가 일정하다는 가정하에 인구구조 변화가 고령화에 미치는 영향을 고찰하면, 기존의 연구에서 고령화가 건강보험지출에 미치는 영향과는 상당한 차이가 있는 것을 볼 수 있다. 예를 들어, 65세 인구의 비중이 2002년의 7.9%에서 2배 수준이 되는 것은 약 2022년 정도일 것으로 전망되는데, 이러한 인구구조 변화가 건강보험 지출을 증가시키는 정도가 김종면(2002)에서는 약 10% 이내로, 이혜훈(2001)에서는 130% 정도가 되

는 것으로 나타난다. 이에 반해, 위 방식으로 검토한 결과로는 동기간 동안 순수하게 인구구조의 변화가 건강보험 지출을 증가시키는 정도는 총액은 36% 정도, 일인당 지출은 약 28% 정도 증가시키는 것으로 나타난다.

[그림 III-3] 65세 이상 인구비율



다. 전망

건강보험지출 중 인구구조 변화에 의한 영향을 제거한 변수를 만들고 이 변수가 어떤 요인들에 의해 어느 정도 영향을 받는지 확인해 보기로 한다. 이를 위해 실제의 연도별 건강보험지출을 위에서 구한 지표, 즉 ‘인구구조의 변화에 따른 건강보험지출의 연도별 증가 계수’로 나누면, 인구구조 변화의 영향을 제거한 건강보험지출의 연도별 금액을 구할 수 있다. 편의상 이를 ‘조정된 건강보험지출’이라 부르기로 한다.

총량변수를 사용하는 경우, 인구구조의 변화에 따른 건강보험지

출의 연도별 증가계수는 다음과 같이 표현된다.

$$\lambda_t = \frac{E_t}{E_{2002}} = \frac{\sum_{i=0}^{99} e_{i,2002} POP_{i,t}}{E_{2002}}$$

여기서는 E_t 는 연도 t 에서의 총량지출이며, $POP_{i,t}$ 는 연도 t 에서의 연령 i 의 인구수, POP_t 는 연도 t 의 총인구, $e_{i,2002}$ 는 2002년에 연령 i 의 일인당 평균 급여를 의미한다. 그리고 건강보험의 일인당 지출의 연도별 증가계수는 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$\phi_t = \frac{E_t / POP_t}{E_{2002} / POP_{2002}} = \frac{\sum_{i=0}^{99} e_{i,2002} POP_{i,t} POP_t}{E_{2002} / POP_{2002}}$$

연도별 건강보험 지출을 λ_t 로 나누면, 인구구조변화의 영향을 제거한 건강보험 지출, 즉 조정된 건강보험지출이 된다. 연도별 일인당 건강보험지출을 ϕ_t 로 나누면, 인구구조 변화의 영향을 제거한, 즉 조정된 일인당 건강보험 지출이 된다.

다음으로 검토할 필요가 있는 것이 이러한 건강보험지출을 결정하는 것이 무엇인가 하는 점이다. 일반적으로 의료지출에 가장 중요한 영향을 미치는 것은 소득이라는 것이 Newberry(1977) 이후 보건경제학의 정설이다. 따라서 여기서도 소득이 조정된 건강보험지출에 영향을 미치는 가장 중요한 변수라는 인식하에, 일인당 건강보험지출의 소득탄력성을 구해 보기로 한다. 회귀분석식은 다음과 같이 간단하게 설정하였다.

$$\log h_t = \alpha_1 + \beta_1 \log y_t$$

여기서 h_t 는 조정된 일인당 건보지출을, y_t 는 일인당 소득을 의미한다. 위의 각 변수는 명목이 아닌 실질변수를 이용하여, 회귀분석

을 한 결과 β 은 약 2.3 정도로 나타난다¹⁹⁾. 그러나 위 회귀분석식을 통해 얻은 β 은 순수한 건강보험지출의 소득탄력성이 아님에 유의할 필요가 있다. 건강보험지출은 소득뿐 아니라 건강보험지출 제도의 변화에 의해서도 크게 영향을 받게 된다. 특히 건강보험이 아직 확장기에 있는 우리나라의 경우에는 더욱 그러하다. 위의 식에서 얻은 β 은 소득탄력성만이 아니라 건강보험제도가 정책적으로 확대되는 요인이 복합적으로 반영된 것으로 이해하는 것이 타당할 것이다. 따라서 이러한 β 값을 이용하여 장기전망을 하는 경우, 이는 기존에 건강보험이 제도적으로 확대되던 시기의 추세가 향후에도 적용되리라고 가정하는 것이 된다. 그런데 이러한 가정은 상당히 무리가 있다.

이에 대한 대안으로 생각할 수 있는 것이 정책적 요인에 의해 확대되는 경향이 강한 건강보험 지출보다는 좀 더 근본적인 경제상황에 의해 결정되는 변수인 국민의료비를 전망하고, 이로부터 다시 어떤 비율이 건강보험 지출이 될 것이라고 가정하는 방법이다. 이러한 방법은 기존의 연구인 이해훈(2001)이나 김종면(2002) 등이 택한 방식이기도 하다. 특히 국민의료비 중 건강보험 지출의 비중이 일정하다고 가정하는 것은 또 다른 의미가 있다. 국민의료비는 소득에 의해 결정되는 변수인 것에 반해, 건강보험은 정책적으로 결정되는 변수이다. 따라서 국민의료비 중 건강보험 지출의 비중이 건강보험 제도의 정책변화를 설명하는 하나의 지표가 될 수 있다. 즉 국민의료비 중 건강보험 지출이 일정하다고 가정하는 경우, 건강보험이 정책적으로 확대되는 요인을 제거하고, 순수하게 소득증가에 의해 건강보험 지출이 증가하는 추세를 전망하는 것이 된다.

국민의료비의 소득탄력성을 구하기 위해서도 위에서와 동일하게 다음과 같은 회귀분석을 할 수 있다.

19) 조정된 $R^2 = 0.933$, β 에 대한 t 값은 11.89이다. $a = 5.40$ 이며, t 값은 3.81이다.

$$\log g_t = \alpha_2 + \beta_2 \log y_t$$

여기서 g_t 는 조정된 일인당 실질 국민의료비를 의미한다. β_2 는 위의 건강보험지출에서보다는 훨씬 낮은 거의 1에 가까운 수치로 나타난다²⁰⁾. 여기서처럼 인구변화에 의한 요인을 조정하지 않은 변수로 회귀분석을 하는 경우에는, 소득탄력성은 당연히 이보다 훨씬 큰 것으로 나타난다.

향후 전망치는 연구목적에 따라 달라질 수 있다. 순수하게 고령화의 영향만을 감안하고자 하는 경우에는 β_2 를 전망에서의 소득탄력성으로 사용하는 것이 적절한 것이다. 본 연구에서는 가급적 정책변화의 영향을 감안하지 않고 순수한 고령화의 영향을 추정하는 것이 목표이므로, 이러한 추정치를 이용한 향후 전망치를 기본 시나리오인 <건강보험 유지> 시나리오로 설정한다.

그러나 현실적으로는 건강보험이 확대되어, 건강보험지출이 이보다 더 빠른 속도로 증가할 가능성이 매우 큰 것으로 보인다. 그러한 가능성이 높다고는 하더라도, 실제로 정책적인 요인이 어떻게 될 지에 대해서는 예측하기 힘들다. 따라서 여기서는 당분간 건강보험이 지난 10여년간의 추세에서 나타난 것과 같은 속도로 확대되는 경우를 고려해 보기로 한다. 즉 앞에서 추정한 건강보험지출의 소득탄력성 2.3이 적용되는 경우를 살펴보는 것이다. 이는 정확하게는 고령화에 따라 건강보험이 확대되는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있으며, 이 경우를 <건강보험 확대> 시나리오로 설정하기로 한다. 그러나 이 경우에도 그러한 탄력성이 장기적으로도 지속된다고 가정하는 것은 별로 현실성이 없으므로 다음과 같이 가정한다. 탄력성 2.3은 우리나라의 국민의료비 대비 공공의료비의 비중이 OECD 국가들의 평균인 72% 수준이 되는 기간까지만 적용되고, 그 이후에는 우리나라의 GDP 대비 국민의료비 비중이 일정하게

20) β_2 에 대한 t 값은 22.85, 회귀분석식의 조정된 R^2 는 0.9723이다.

유지되도록 하는 수치인 탄력성 1이 적용된다. 그리고 우리나라에서 공공의료비 중 건강보험지출의 비중은 현재 수준인 83.2%로 유지된다고 가정한다. 이 경우 현재 약 35%인 국민의료비 대비 건강보험지출의 비중이 약 60%가 되는 시점까지 탄력성 2.3이 적용되고, 그 이후에는 탄력성 1이 적용된다고 가정하는 것이다. 본 전망에서의 거시경제 가정에서 이에 해당되는 연도를 보면, 2008년까지는 건강보험지출의 소득탄력성이 2.3인 것으로, 그리고 그 이후에는 1인 것으로 가정하는 것이 된다²¹⁾.

라. 전망결과 논의

두 시나리오에 대해 각각 건강보험지출을 전망하였다. 건강보험지출의 소득탄력성이 1이라고 가정하는 <건강보험 유지>에서는 건강보험지출은 향후 일정기간 동안 비교적 빠른 속도로 증가하지만, 증가속도는 점차 둔화되어 장기적으로는 성장률과 큰 차이를 보이지 않게 된다. GDP 대비 건강보험 지출 비율은 2002년에 2.29%에서, 2030년대 중반에는 3% 수준, 2040년대 중반에는 3.5% 수준으로 증가하고, 이후에는 아주 소폭 증가하여 장기적으로도 대체로 3.6% 전후 수준에서 안정화되는 것으로 나타난다.

반면 <건강보험 확대>에서는 높은 탄력성이 적용되는 기간인 2008년까지는 매우 빠른 속도로 증가하여, GDP 대비 비율이 2008년에 이미 3.46%에 달하는 것으로 나타난다. 이후 2020년에는 약 4%, 2050년에는 약 5%가 되며, 장기적으로는 5.1% 수준으로 안정화되는 것으로 나타난다.

21) 대략적인 계산은 다음과 같다. 본 연구의 거시경제 가정에 따르면, 2008년까지 일인당 소득이 약 30% 정도 증가하게 된다. 따라서 건강보험지출은 69% 정도 증가한다. 현재 국민의료비 대비 건강보험지출 비율이 약 0.35이므로, $0.35 \times (1 + 0.69) = 0.59$ 정도 된다. 2009년에는 위에 제시한 비율인 60%를 초과한다.

[그림 Ⅲ-4]에는 본 연구의 전망치를 기존 연구의 전망치와 비교하여 제시한 것이다. 그림에서 <이혜훈>은 이혜훈(2001)에서의 가장 낮은 전망치인 시나리오 Ⅲ에 해당되는 수치를 표시한 것이다²²⁾. 이혜훈(2001)의 경우에는 장기 성장률 등에 있어 본 연구와 큰 차이가 없어, 제시된 수치를 직접 표시한 것이다. 반면 김종면(2002)은 본 연구에 비해 상당히 높은 성장률에 기초하여 전망치를 제시하고 있어, 직접적인 비교는 적절하지 않다. 따라서 여기서는 김종면(2002)의 회귀분석에서의 수치를 이용하여, 본 연구의 거시경제 가정에 따라 결과를 재산출한 것이다²³⁾. 그런데 김종면의 추정치는 고령화와 소득증가에 따른 증가만이 아니라 국민의료비 중 건강보험지출의 비중이 증가한다는 정책적인 변화도 가정하고 있다. 따라서 여기서는 김종면(2002)의 결과를 두 가지 다른 방법으로 재산출하였다. <김종면 2>는 김종면(2002)의 원래 연구에서의 가정을 그대로 이용하면서 본 연구에서의 성장률 전망 등에 맞추어 계산한 것이다. <김종면 1>은 시계열횡단면 자료를 이용한 회귀분석식을

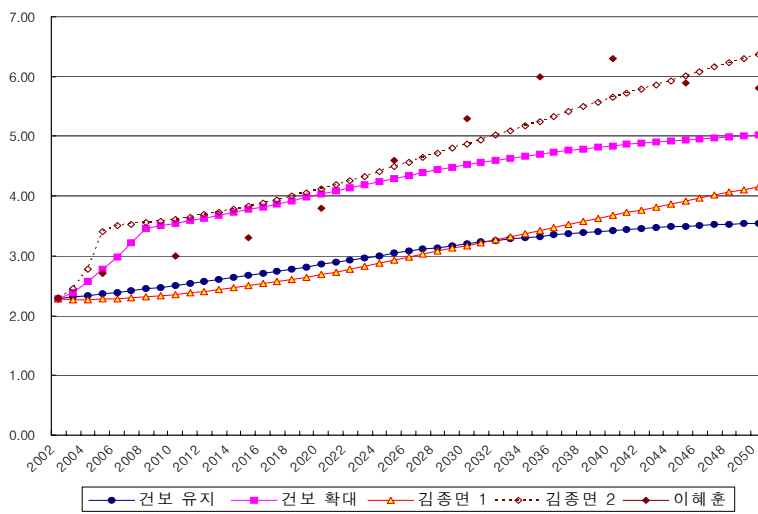
22) 기존 연구는 주로 국민의료비를 먼저 추정하는 방법을 사용하고 있다. 그런데 국민의료비 중 어느 정도가 건강보험에 해당될지에 대해서는 불확실성이 있으므로, 다양한 시나리오를 제시하기도 한다. 이혜훈(2001)의 경우에는 국민의료비 중 공공의료비의 비중에 대해 3가지 다른 시나리오별로 수치를 제시하고 있다. 시나리오 1에서는 약 70%, 시나리오 2에서는 85%, 시나리오 3에서는 55%를 가정하고 있다. 시나리오 3은 우리나라 현재의 비율에 근거한 것이므로, 본 연구와 비교가 가능하다.

23) 김종면(2002)의 추정식은 명목변수를 사용하고 있기 때문에, 명목변수로 추정하고 다시 실질변수로 환산하였다. 그리고 김종면의 추정식에서는 소득탄력성이 1.2 정도 되기 때문에, 성장률이 높을수록 건강보험지출의 GDP 대비 비율도 높아진다. 이러한 차이점을 감안하여 본 연구의 거시경제 가정에 맞도록 다시 계산한 수치이다. 따라서 이렇게 계산된 수치는 김종면(2002)이 원래 제시한 수치보다는 크게 낮아진다. 원래 연구에서는 2050년에 GDP 대비 건강보험지출의 비중이 7.13% 정도 되는 것에 반해, 여기서 조정된 수치에서는 2050년에 GDP 대비 건강보험지출의 비중이 약 6.37% 정도 된다.

이용하되, 국민의료비 중 건강보험지출의 비중은 변하지 않는 것으로 가정한 것이다.

[그림 III-4] 건강보험 지출 전망

(단위: %(GDP 대비 비율))



본 연구의 전망치는 수준 및 시간별 변화패턴에 있어 기존 연구에서의 전망치와 상당한 차이를 보인다. 이혜훈(2001)에서는 2040년 경까지는 GDP 대비 건강보험지출의 비중이 급격한 증가세를 보이고, 이후에는 상당한 하락세로 변하는 것으로 나타난다. 김종면(2002)에서는 GDP 대비 건강보험지출의 비중은 지속적으로 상승하는 것으로 나타난다. 이에 반해, 본 연구에서는 GDP 대비 건강보험지출의 비중은 2030년대까지 비교적 빠른 상승세를 보인 후 점차 상승세가 둔화되어, 일정수준에서 안정화되는 모습을 보여주고 있다²⁴⁾.

24) 건강보험지출의 총량 GDP 탄력성이 1이라고 가정하는 경우에는 2030년대 이후에는 GDP 대비 건강보험지출이 감소하는 추세를 보이게 된다. 향후 인구규모가 변화되기 때문에 일인당 소득의 탄력성은 GDP 증가율의 탄력성과는 차이를 보인다. 그러나 의료지출을 결정하는 요

Ⅲ. 고령화의 재정영향 전망 57

좀 더 구체적으로 본 연구에서의 <건강보험 유지>를 역시 정책 변화를 감안하지 않은 <김종면 1>과 비교하면 다음과 같다. 단기적으로는 <건강보험 유지>에서의 전망치가 <김종면 1>에서의 전망치보다 높은 것으로, 장기적으로는 낮은 것으로 나타난다. 이는 본 연구에서는 인구구조의 변화가 건강보험에 미치는 영향을 명시적으로 감안하였으며, 그 영향이 김종면에서보다는 큰 것으로 나타나고 있기 때문이다. 그러나 <건강보험 유지>는 소득탄력성이 1인 것으로 가정하였기 때문에, 장기적으로 인구구조 변화가 어느 정도 안정화되는 시점 이후에는 GDP 대비 건강보험 지출은 비교적 안정화되는 것으로 나타난다. 반면 김종면에서는 건강보험의 소득탄력성이 1.2 정도 되기 때문에, 소득증가에 GDP 대비 건강보험 지출이 지속적으로 증가하는 것으로 나타나기 때문이다.

반면, 본 연구에서의 GDP대비 건보지출의 전망치는 이혜훈(2001)에서 전망한 것보다는 훨씬 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 앞에 언급한 바와 같이 이혜훈(2001)에서는 건강보험지출은 주로 인구구조의 고령화에 의해 크게 영향을 받는 것으로 나타나기 때문에, 향후 매우 급격한 증가세를 보일 것으로 전망하고 있기 때문이다.

물론 향후 의료비 지출 또는 건강보험 지출에 대해서는 불확실성이 매우 크며, 여기서 제시된 전망치가 맞으리라고 확신할 수는 없다. 의료기술의 변화에 따른 불확실성, 의료지출의 소득탄력성의 변화와 관련된 불확실성, 건강보험 확대라는 정책적인 불확실성 등을 모두 감안하면, 실제로 정확한 전망치를 제시하는 것은 불가능하다고 할 수 있다. 특히, 향후 노인의료비는 다른 연령대의 의료비보다 더 빠른 속도로 증가할 것이라는 전문가들의 견해도 있다. 그러나 노인의료비의 증가가 반드시 건강보험 지출의 확대로 직접적으로 연결되는 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 노인의료비의

인으로서 총량 GDP보다 개인의 구매력을 반영하는 일인당 GDP의 탄력성 개념을 사용하는 것이 적절하다고 판단된다.

증가가 건강보험지출의 증가로 연결되기 위해서는 건강보험에서 노인에 해당되는 의료서비스를 확대해야만 하는데, 이는 엄격하게는 순수한 인구구조 변화의 영향이라기보다는 정책의 변화에 해당된다. 물론 현실에서는 그러한 가능성은 충분히 있다. 만약 향후 건강보험이 노인층이 필요로 하는 의료서비스를 더 많이 포함할 수 있도록 변화된다면, 건강보험 지출은 위에서 전망한 것보다 더 빠른 속도로 증가할 것이다. 이에 본 연구의 제IV장에서도 건강보험의 세대간 재분배 효과를 논의하면서, 그러한 경우에 대해 논의하고 있다. 그러나 여기서는 연구의 목적이 가급적 정책변화의 영향은 배제하고 순수한 고령화의 영향만을 고찰하는 것이기 때문에, 그러한 요인을 감안하지 않은 것을 기본전망치로 제시한 것이다. 다만 정책변화의 영향을 가급적 배제하고자 하는 것이 기본 취지였음에도 불구하고, <건강보험 확대>에 따른 전망치를 제시한 것은, 최근에 우리나라에서의 건강보험 지출의 추세가 그러한 정책변화의 가능성이 매우 높다는 것을 보여주고 있기 때문이다.

고령화가 협의의 재정에 미치는 영향을 전망하기 위해서는 건강보험지출 중에서 국고지원 비율을 추가로 추정할 필요가 있다. 우리나라에서는 건강보험이 통합재정에 포함되어 있지 않으므로, 통합재정에서는 단지 건강보험에 대한 국고지원 부분만 나타나기 때문이다. 2002년 1월 건강보험재정건전화특별법에 지역보험의 급여비용 등(지역가입자의 급여비용과 동사업의 운영비)의 50%에 해당하는 정부지원을 규정하고 있다. 이와 관련하여 뒤에 재정수지 등에 대한 전망치를 제시함에 있어서도 건강보험지출 중 국고지원의 비중은 향후에도 2002년과 동일하다고 가정한다. 그리고 고령화가 재정에 미치는 영향을 전망하기 위해서는 건강보험지출 이외의 공공의료지출도 전망할 필요가 있는데, 이와 관련하여서도 역시 공공의료지출 중 건강보험지출의 비중은 2002년과 동일하게 유지된다고 가정한다.

4. 공적연금

제Ⅱ장에서도 언급된 바와 같이, 재정부문에서 고령화에 따라 가장 큰 영향을 받는 부분이 공적 고령연금이다. 우리나라의 공적연금은 일반적으로 4대 공적연금이라고 하는데, 이에는 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금이 포함된다. 이 중 본 연구에서는 군인연금을 제외한 3대 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금)에서의 영향을 검토한다. 4대 공적연금 중 군인연금에 대해서 별도로 검토하지 않은 것은 군인연금의 경우, 적절한 전망치를 찾기 어려운 점, 그리고 다른 3대 공적연금에 비해서는 상대적으로 규모가 작다는 점을 감안한 것이다. 즉 본 연구에서는 군인연금재정은 일반 재정지출의 일부로서 간주하는 것이다.

국민연금의 경우 제도도입 20년이 되는 2008년부터 본격적인 노령연금 수급자가 발생하고 이후 제도가 안정되는 시기까지 지출규모가 급격히 증가할 것이다. 국민연금의 수급구조의 불균형 및 이로 인한 기금고갈의 문제 등은 이미 잘 알려진 문제이다. 특히 도입 당시 소득대체율을 70%로 하면서도 보험료율은 3%로 설정·운영하여 상당한 잠재부채가 누적되어 있는 실정이다. 1999년 이후 소득대체율을 기존의 70%에서 60%로 하향조정하고 보험료율은 9%로 높였으나 여전히 장기적으로 국민연금의 수입과 지출이 균형을 이루는 보험료율²⁵⁾에는 미치지 못하고 있는 실정이다. 2003년에도 개선안이 마련되었으나, 아직까지 제도개선이 이루어지지 않고 있는 실정이다.

국민연금 급여구조를 간단히 요약하여 설명하자면, 다음과 같이 표현될 수 있다.

25) 현재의 60%의 소득대체율을 보장하는 균형보험료율은 정부의 경우 19% 내외로 추정하고 있으며 기타 학자들은 24% 내외로 추정하고 있음.

$$\text{국민연금 월평균급여}(W) = 0.15(A+B)(1+0.05n)$$

여기서, A (균등부분) : 가입자 전원의 평균소득월액의 3년간 평균치
 B (소득비례부분) : 가입자 개인의 가입기간 중 표준소득월액 평균치
 n (초과가입연수) : 20년 초과가입연수 즉 (가입연수 - 20)

국민연금의 향후 수입 및 지출 전망에 대해서는 이미 기존에 몇몇 연구가 있다. 본 연구에서는 당초 전병목(2002)에서 개발된 모형을 이용하여 연금 수입 및 지출을 전망하였다. 그러나 연구진행 과정에서 국민연금발전위원회(2003)에서 새로운 재정전망치를 발표하였으며, 이는 현재로서는 가장 공식적인 전망치라 할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 객관성 유지를 위해 두 결과를 각각 활용한 경우 모두를 제시한다. 국민연금발전위원회(2003)의 전망치를 <시나리오 1>, 전병목의 추정모형을 본 연구의 거시경제 가정에 맞도록 조정한 것을 <시나리오 2>로 설정한다.

<시나리오 1>에 대해서는 국민연금발전위원회(2003) 결과의 기본적인 성격을 바꾸지 않고 본 연구에서의 다른 부문에서의 수치 등과 결합시켜 재정 전체에서의 수치 등을 전망한다. 이 연구에서의 거시경제 가정이 본 연구와 차이가 있는 점을 감안하여, 국민연금발전위원회(2003)의 연도별 전망치를 직접 사용하는 대신 GDP 대비 비율로 환산하여 본 연구의 다른 부문의 전망치와 결합하여 사용한다.

<시나리오 2>에서의 전망치는 <시나리오 1>로 활용한 수치와는 물론이고, 당초 전병목(2002)에서의 전망치와도 다소 차이를 보인다. 예를 들어, 국민연금기금의 고갈시점이 <시나리오 1>에서는 2047년으로, 당초 전병목(2002)에서는 2049년경으로 전망되었으나, 이를 본 연구의 거시경제 가정에 맞추어 다시 수정 전망한 <시나리오 2>에서는 2042년경인 것으로 전망되었다. 장기적인 지출규모를 보면, 2050년경에 <시나리오 2>에서의 GDP 대비 지출규모가

Ⅲ. 고령화의 재정영향 전망 61

<시나리오 1>보다 약 1.65% 정도 높은 것으로 나타난다.

각 전망치의 차이는 주로 GDP 성장률 및 임금인상률 전망치의 차이에서 비롯된다. <시나리오 2>에서 연금기금 고갈 시점이 가장 빠르게 나타나는 것은 <시나리오 2>가 <시나리오 1>보다는 향후 일정기간 동안 임금상승률이 더 빠른 것으로 가정하고 있기 때문이다. <시나리오 2>에서 당초의 전병목(2002)에서보다 연금기금 고갈 시점이 빠르게 나타나는 것 역시 향후 일정기간 동안 임금증가율이 다소 높은 것으로 가정하고 있기 때문이다.

당초 전병목(2002)은 거시적인 추세만을 반영하여 GDP 성장률을 가정하였으나, 본 연구의 재정추계는 콥-더글러스 생산함수에 기초하여 노동, 자본, 총요소생산성의 변화를 종합적으로 고려한 GDP 전망을 이용하였다. 이러한 방법론은 기존의 추세만을 고려한 GDP 전망이 갖는 노동생산성의 급격한 증가를 배제할 수 있는 장점이 있다. 즉 전병목(2002)의 추세적인 GDP 성장을 달성하기 위해서는 2020년대부터 나타나는 총 인구의 감소(경제활동 참가율이 일정하다면 노동공급의 감소로 해석할 수 있음)로 인해 노동생산성이 이전의 하향안정화 추세에서 벗어나 2040년대 초반까지 증가하여야 하는 문제점이 있다.

미시적인 투입요소를 고려한 GDP 전망은 대체적으로 2019년까지 전병목(2002)보다 높은 수준을, 이후에는 낮은 수준을 보여준다. 이러한 GDP 전망의 변화로 인해 국민연금의 재정고갈 시기는 전병목(2002)보다 7년 정도 앞당겨진 2042년으로 전망된다. 이는 현재 국민연금제도의 低부담-高급여구조로 인해 성장률이 높아질수록 임금 증가율이 높아져 재정고갈 시기가 앞당겨지기 때문이다. 그러나 2020년대 이후의 GDP 증가율이 전병목(2002)에서보다 더 낮다는 것은 재정고갈 이후 적자규모 증가폭은 더 낮추어 주는 형태로 나타나게 된다.

<표 III-3> GDP 성장전망의 비교

연 도	본 연구		전병목(2002)	
	GDP 성장률	노동생산성 증가율	GDP 성장률	노동생산성 증가율
2004~2010	5.8	4.7	5.2	4.1
2011~2020	4.8	4.4	4.1	3.7
2021~2030	2.8	3.8	3.5	4.5
2031~2040	1.4	2.9	3.5	5.0
2041~2050	0.9	2.3	3.0	4.5

공무원연금은 1960년 도입 이후 40년 이상 시행된 제도로 현재 부과방식으로 운영되고 있다. 공무원연금의 보험료율은 1960년 도입당시 2.3%에서 점차 현실화되어 현재 8.5% 수준이다. 공공부문의 특성과 과거 공무원의 낮은 급여에 대한 보상적 성격 등으로 인해 높은 연금수준을 보장하고 있어 연금수지가 적자를 보이고 있는 실정이다. 장기적으로 재정위험 문제가 제기되고 있는 국민연금과는 달리, 공무원 연금에 대해서는 이미 국고지원이 이루어지고 있다. 공무원연금의 향후 수입 및 지출 전망에 대해서는 공무원연금관리공단(2002), 문형표(2002) 등이 있다. 두 연구는 차이가 비교적 크지 않기 때문에, 본 연구의 목적에서는 어떤 연구의 결과를 사용하는지는 크게 중요하지 않다고 판단된다. 본 연구에서는 공무원연금관리공단(2002)에서 제시된 장기추계치를 이용하되, 본 연구의 거시경제 가정에 맞추어 다른 부분과의 일관성을 유지할 수 있도록 일부 조정하여 이용한다.

사학연금은 사립학교에 재직중인 교원과 사무직원을 대상으로 시행되고 있으며 보험료율은 교원과 사무직원 모두 월급여의 8.5%이다. 사학연금제도 또한 1975년 제도 도입당시 원활한 시행을 위해 낮은 보험료율로 도입되었으나 점차 재정안정성을 고려하여 보험료율을 높이고 있는 실정이다. 사학연금의 향후 수입 및 지출전망에

대해서는 한국보험학회(2001)의 장기추계치를 이용하되, 위에서와 유사한 방법으로 본 연구에 맞도록 일부 조정을 하였다. 사학연금에 대해서는 한국보험학회(2001)에 2050년까지의 전망치만 제시되어 있으므로, 2050년 이후의 사학연금의 수입과 지출은 각각 연도별로 국민연금과 동일한 비율로 증가하는 것으로 가정한다.

3대 공적연금 지출은 지속적으로 증가하여, 지출규모의 GDP 대비 비율이 2002년에는 1.03%에서 2050년에는 12.93~14.24% 정도 되는 것으로 나타난다. 그리고 2050년 이후에도 이보다 약간 더 증가하여, 2070년까지는 추가적으로 1.65%p 정도 더 증가할 것으로 전망된다. 이러한 수치는 기존에 이해훈(2001)이나 OECD(2001) 등에서 제시한 전망치인 10~11% 정도보다는 상당히 더 커지는 것이다.

5. 기타 연령차별적 지출 및 재정지출 합계

가. 노인복지

고령화 관련 지출의 또 다른 항목으로 노인복지비를 들 수 있다. 이에는 65세 이상 저소득 노인에 대해 지급하는 경로연금, 경로당 및 무료급식 지원, 노인전문 병원 및 요양소 건립지원 등이 포함된다. 본 연구에서의 기준연도인 2002년에 노인복지 지출은 3,786억원으로, GDP의 약 0.063%를 차지하고 있다. 지난 20년 동안의 우리나라의 노인복지지출 추이를 보면, 1983년부터 2002년 사이에 연평균 경상증가율이 33% 정도로 매우 빠른 속도로 증가하고 있다²⁶⁾. GDP 대비 노인복지 지출의 비율도 1983년에는 0.0019%에서 2002

26) 지출규모는 각 연도 예산개요에 따른 수치이다.

년에는 0.063%로 1983년에 비해 약 33배 정도로 증가하였다.

노인복지지출에 대한 장기전망을 위해서는 우선 노인복지지출의 결정요인을 이해할 필요가 있다. 노인복지지출의 증가요인으로 일반적으로 생각할 수 있는 것은 노인 수(또는 노인인구 비율) 또는 소득수준을 들 수 있다. 노인 수가 노인복지의 결정요인이 된다는 것은 주로 재정지출의 결정에서 수요 측면을 강조하는 것이 된다. 반면, 노인복지지출이 소득수준에 의해 영향을 받는다는 것은 소득수준이 향상되면서 재정의 여력이 커진다고거나 또는 재정에서 복지지출의 중요성이 상대적으로 강조된다는 점 등을 감안하는 것이 된다.

노인복지 지출을 추정할 기존의 연구인 이해훈(2001)에서는 노인복지지출의 GDP 대비 비율을 노인인구 비율의 선형함수로 추정하였는데, 이는 노인복지지출이 주로 수요측면에 의해 결정된다는 전자의 시각을 반영한 것이다. 그러나 실제 과거의 추세를 분석하여 보면, 이러한 시각이 반드시 정확하다고 장담하기는 어려운 측면이 있다. 실제로 1983년 이후의 노인복지 지출의 GDP 대비 비율의 추이 변화를 설명함에 있어, 고령자의 비율보다는 오히려 일인당 GDP가 더 설명력이 높은 설명변수가 되는 것을 확인할 수 있었다.

그러나 단지 기존 추세에서의 설명력이 높다는 이유만으로, 소득수준을 설명변수로 하여 향후 GDP 대비 노인복지 지출을 전망하는 것 역시 문제가 있다고 판단된다. 비록 과거에 소득수준이 낮은 상황에서는 소득수준의 증가에 따른 노인복지 지출이 증가하는 경향이 강하였다 하더라도, 그러한 탄력성이 소득수준이 더 높은 향후 상황에서 어떻게 달라질지에 대해서 알 수 없기 때문이다. 뿐만 아니라, 소득수준과 노인인구 비율 모두를 설명변수로 하여 회귀분석을 하는 경우도 역시 문제가 생긴다. 노인인구 비율과 소득수준이 높은 상관관계를 가지고 있어, 회귀분석에서 다중공선성(multicollinearity) 문제가 발생하기 때문이다.

따라서 향후 전망에 있어 과거의 추세를 이용한 회귀분석식에 기

Ⅲ. 고령화의 재정영향 전망 65

초하여 전망을 하는 것보다는 오히려 어느 정도 타당성 있는 가정 하에 전망치를 계산하는 것이 더 나은 대안이 될 것이다. 여기서는 일인당 GDP 대비 일인당 노인복지비는 향후에도 2002년과 동일하게 유지된다는 가정을 택한다. 즉 일인당 노인복지지출의 소득탄력성이 1인 경우를 가정한다.

이러한 가정에 따른 전망 결과, 우리나라의 GDP 대비 노인복지지출의 비율은 2002년에 0.063%에서 2050년에는 0.28%로 증가하는 것으로 나타난다. 이러한 결과는 결과적으로는 기존의 추세에 대한 회귀분석 결과를 적용하여 제시된 이혜훈(2001)에서의 전망치와 큰 차이를 보이지는 않는다. 그리고 비록 차이가 있다 하더라도, 그러한 차이가 실제로는 큰 의미가 없어지는데, 이는 두 연구 모두 노인복지지출을 매우 낮은 수준으로 전망하고 있기 때문이다. 주관적인 판단에 의하면, 실제로는 노인복지지출은 여기서 제시한 전망치보다는 훨씬 커질 가능성이 높을 것으로 보인다. 특히 최근에 검토되고 있는 경로연금의 확대, 또는 장기요양제도의 도입 등이 현실화되면, 노인복지지출은 여기서 전망된 것보다는 크게 증가할 것이다. 여기서는 노인복지지출의 소득탄력성이 1이라고 가정한 것인데, 이는 사실상 정책변화에 의해 새로운 제도가 도입되는 등의 가능성을 거의 배제한 것이 된다. 실제로는 적어도 일정기간 동안은 소득탄력성이 1보다 훨씬 클 가능성이 높을 것으로 보인다. 다만 그럼에도 불구하고 여기서 소득탄력성이 1이라고 가정한 것은, 미래 노인복지지출의 소득탄력성 수치에 있어 불확실성이 너무 커서 기존의 소득탄력성 수치를 사용하는 것이 적절하지 않다는 판단에 기초한 것이다. 따라서 여기서의 전망치는 매우 보수적인 것, 즉 노인복지지출 증가의 최소치를 전망한 것이라고 보는 것이 타당할 것이다.

나. 교육지출

이상에서 논의한 연령차별적 지출은 모두 고령화가 진행되면서 지출이 증가하는 항목들이다. 반면, 연령차별적 지출 중에서도 교육 지출은 오히려 고령화가 진행되면서, 상대적인 지출비율이 감소할 수 있는 항목이다. 그 이유는 향후 인구구조가 고령화되면서, 취학 연령의 수나 비율이 감소할 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 향후 교육지출을 전망함에 있어, 각 연령에서의 일인당 교육지출은 일인당 소득과 동일한 비율로 증가한다고 가정한다. 즉 일인당 교육지출의 소득탄력성이 1이라고 가정하고, 향후 인구구조의 변화 등에 따라 교육지출이 변하는 것을 전망한다. 이러한 가정하에 교육지출의 전망치를 구하는 방법은 이미 건보지출 등과 관련하여 설명한 방법과 동일하므로, 여기서는 추가적인 설명은 생략한다. 연령별 일인당 교육지출은 2002년 예산에 포함된 실제 교육지출의 각 항목을 그러한 지출에 해당되는 연령별로 귀속시키고, 이를 해당연령의 인구수로 나누는 방법으로 구하였다. 각 연도의 교육지출은 각 연령별 일인당 교육지출이 소득증가에 따라 증가하는 것을 감안하고, 이를 각 연령의 인구수로 곱한 후 모든 연령에 대해 합산하여 구한다.

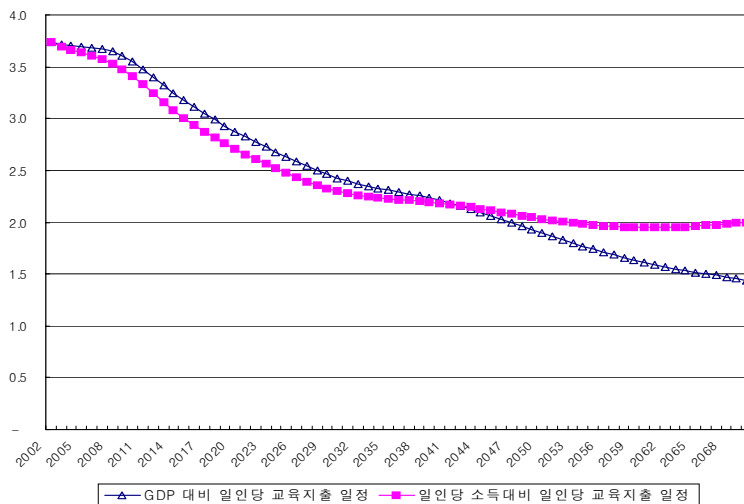
이러한 가정하에 교육지출을 전망한 결과는 다음과 같다. 교육지출은 총액으로는 증가하지만, 그 증가율이 GDP의 증가율보다는 낮기 때문에 GDP 대비 교육지출의 비율은 장기적으로는 하락하는 것으로 나타난다. GDP 대비 교육지출 비중은 2002년에 3.74%에서 2020년대까지 비교적 빠른 속도로 하락하여, 2030년에는 약 2.3%에 달하고, 이후 서서히 하락하여 2060년대에는 최저치인 1.95%까지 하락한 후 1.95~2.0% 정도에서 안정화되는 것으로 전망되었다²⁷⁾.

27) 여기서는 일인당 GDP 대비 일인당 교육지출이 일정하다고 가정하였다. 다른 가정으로 생각할 수 있는 것이 GDP 대비 일인당 교육지출

이 일정하다는 가정이다. 그 경우, GDP 대비 교육지출의 비중은 ‘일인당 GDP 대비 교육지출이 일정하다’고 가정하는 경우에 비해, 일정기간 동안에는 다소 높게 나타나지만, 장기적으로는 더 큰 폭으로 하락하여 2070년에는 1.4% 정도까지 하락한다. 그러나 이러한 가정을 택하는 경우, 소득수준의 증가에도 불구하고 교육지출이 감소하게 되는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 인구구조의 변화를 포함한 장기적인 영향을 고찰함에 있어서는 이는 적절한 가정은 아니라고 판단된다.

[그림 III-5] GDP 대비 교육지출 추이

(단위: %)



다. 공공지출 합계

위에서 각 재정지출 항목에서의 변화를 고찰한 것을 토대로 공공지출 전체에서의 변화를 살펴보기로 하자. 여기서 공공지출은 별도로 언급된 경우를 제외하고는 통합재정에 국한하지 않고 건강보험까지를 포함한 실질적인 재정지출을 기준으로 한다. 개념의 혼선을 위해 용어를 다음과 같이 정의한다. 연령차별적 지출은 공적연금지출, 공적 의료지출, 노인복지, 교육지출의 합으로 정의한다. 이 중 교육지출을 제외한 것을 고령화 지출이라 정의한다.

고령화 관련 지출의 향후 전망치를 살펴보면 다음과 같다. 고령화 관련 지출의 GDP 대비 비율은 2002년에 3.9% 수준에서 2050년대는 약 17.5~20.6% 정도까지 증가할 것으로 전망된다. 이후에도 2070년까지는 추가적으로 1~2% 정도 상승할 것으로 전망된다. 고령화 관련 지출이 증가하면서 총공공지출의 규모도 증가하여, 현

Ⅲ. 고령화의 재정영향 전망 69

재 24.9% 수준에서 2050년에는 36.8~39.9% 수준까지 증가하고, 2070년에는 약 40% 전후가 될 것으로 전망된다. 고령화 관련 지출이 빠른 속도로 증가하기 때문에, 전체 공공지출 중 고령화 관련 지출의 비중도 높아져, 2002년에 15% 내외이던 것이 2050년대에는 약 50% 내외가 될 것으로 전망된다.

교육지출은 향후 GDP 대비 비율이 감소하기 때문에, 전체 공공지출에 있어 고령화 지출의 빠른 증가를 다소나마 상쇄하는 요인으로 작용한다. 건강보험지출의 소득탄력성이 1 정도로 유지되는 경우에는, 건강보험지출 증가의 많은 부분이 교육지출에서의 상대적인 감소로 인해 상쇄될 수 있다. 이 경우에는, 공적의료지출과 교육지출의 합이 GDP 대비 비율은 2002년에 6.4% 수준에서 장기적으로도 크게 변하지 않을 것으로 전망된다. 이는 [그림 III-6]을 통해 쉽게 관찰할 수 있다. 노인복지 지출은 빠른 증가에도 불구하고 GDP 대비 비율은 높지 않은 수준이다. 따라서 공공지출의 GDP 대비 비중이 증가하는 정도는 연금지출의 GDP 대비 비중이 증가하는 정도와 비슷해진다. 그러나 앞에 언급한 바와 같이 건강보험은 향후 소득탄력성이 1을 상회할 가능성이 매우 높다. 따라서 아주 개략적으로 설명하자면, 향후 고령화에 따른 공공지출의 증가는 주로 공적연금 지출의 증가분과 건강보험이 소득탄력성이 1인 수준을 넘어서서 더 빠르게 증가하는 부분의 합과 비슷해진다.

본 연구에서의 재정지출 전망치를 기존의 연구와 비교하면 다음과 같다. 고령화 관련 지출의 GDP 대비 비율은 2050년대는 약 17.5~20.6% 정도까지 증가할 것으로 전망되는데, 이는 이혜훈(2001)에서 전망된 수치인 2050년의 18.1%를 그 범위 안에 포함하는 수치다. 앞에 언급한 바와 같이 건강보험 지출에서는 본 연구가 이혜훈(2001)보다 대체적으로 더 낮은 전망치를 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고, 고령화 지출 전체로는 두 전망치가 큰 차이를 보이지 않는 것은 본 연구에서 사용한 최근의 각 연구에서의 공적연

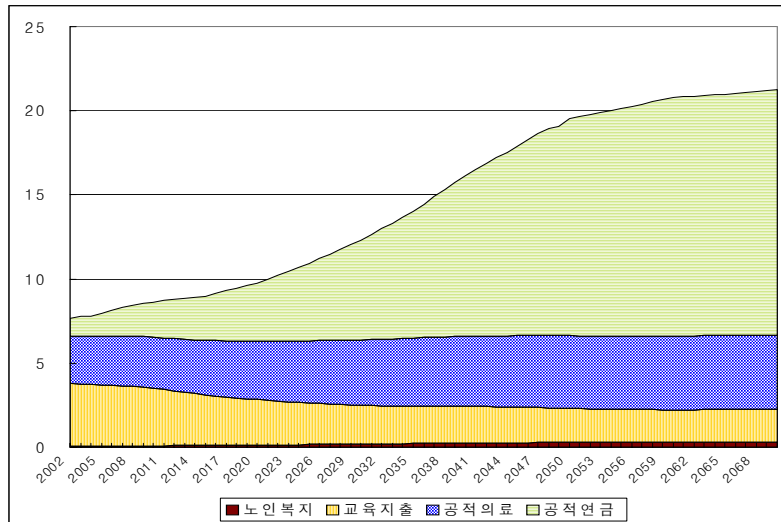
금 지출전망치가 이혜훈(2001)에서 전망한 것보다는 더 크게 나타나기 때문이다. 공적연금의 GDP 대비 비율은 이혜훈(2001)에서는 2050년에 10.5% 정도 될 것으로 전망한 반면, 최근의 각 연구를 결합한 본 연구에서는 그보다 상당히 높은 12.9~14.2% 정도 될 것으로 전망되었다.

기존의 연구인 OECD(2001)에서는 재정지출을 통합재정 기준으로 보고 있으며, 고령화 관련 지출의 GDP 대비 비율은 2050년에 11.6% 정도 될 것으로 전망하고 있다. 동일선상에서의 비교를 위해 본 연구의 전망치 중 통합재정지출에 해당되는 것을 보면 고령화 지출의 GDP 대비 비율은 2050년에 약 14.7%~16.6% 정도 되는 것으로 나타난다. 즉 OECD(2001)에 비해 약 3~4%p 정도 높은데, 이 중 약 0.3%p 정도는 OECD(2001)에서 감안하지 않는 노인복지 지출에서, 약 0.3~0.9%p 정도는 본 연구에서의 공적의료지출이 더 높게 전망된 것에서, 그리고 나머지는 본 연구가 공적연금 지출을 더 높게 보고 있는 것에서 비롯된다. OECD(2001)에서는 공적의료 지출이 최고가 되는 시점에서 GDP 대비 1.5%가 되고, 이후 하락하여 2050년에는 1.2% 정도 될 것으로 전망되었다. 이에 반해, 본 연구에서 통합재정에 포함되는 공적의료 지출의 GDP 대비 비율은 2050년에 1.5%~2.08% 정도 되는 것으로 전망되었다. 공적연금의 GDP 대비 비율은 OECD(2001)에서는 2050년에 10.4% 정도 될 것으로 전망한 반면, 최근의 각 연구를 결합한 본 연구에서는 그보다 상당히 높은 12.9~14.2% 정도 될 것으로 전망되었다.

Ⅲ. 고령화의 재정영향 전망 71

[그림 III-6] 연령차별적 공공지출 전망

단위: %(GDP 대비 비율)



주: 연금에 대해서는 <시나리오 1>을, 건강보험에 대해서는 낮은 증가율을 가정한 것임.

<표 III-4> 연령차별적 지출 항목별 장기전망

(단위: %(GDP 대비 비율))

	공적연금		건강보험		노인복지	교육지출
	시나리오 1	시나리오 2	유지	확대		
2002	1.08	1.08	2.29	2.29	0.06	3.74
2003	1.21	1.11	2.31	2.38	0.07	3.69
2004	1.20	1.13	2.34	2.57	0.07	3.67
2005	1.37	1.24	2.36	2.77	0.07	3.64
2006	1.55	1.35	2.39	2.98	0.08	3.60
2007	1.71	1.49	2.42	3.21	0.08	3.57
2008	1.85	1.61	2.45	3.46	0.08	3.53
2009	1.97	1.74	2.48	3.50	0.08	3.47
2010	2.07	1.82	2.51	3.54	0.09	3.41
2011	2.21	1.94	2.54	3.59	0.09	3.33
2012	2.33	2.08	2.57	3.63	0.09	3.24
2013	2.44	2.12	2.60	3.68	0.09	3.16
2014	2.53	2.25	2.64	3.73	0.10	3.08
2015	2.61	2.41	2.67	3.77	0.10	3.00
2016	2.81	2.65	2.70	3.82	0.10	2.93
2017	2.99	2.89	2.74	3.87	0.11	2.87
2018	3.16	2.97	2.78	3.92	0.11	2.82
2019	3.31	3.23	2.81	3.98	0.12	2.76
2020	3.45	3.50	2.85	4.03	0.12	2.70
2021	3.70	3.80	2.89	4.09	0.13	2.66
2022	3.93	4.11	2.93	4.14	0.13	2.61
2023	4.15	4.15	2.97	4.19	0.14	2.56
2024	4.37	4.47	3.00	4.25	0.15	2.52
2025	4.58	4.82	3.04	4.30	0.15	2.47
2026	4.87	5.18	3.08	4.35	0.16	2.43
2027	5.14	5.54	3.11	4.40	0.17	2.39
2028	5.41	5.55	3.14	4.44	0.17	2.36
2029	5.67	5.90	3.17	4.49	0.18	2.33
2030	5.93	6.24	3.20	4.53	0.18	2.30
2031	6.25	6.57	3.23	4.57	0.19	2.27
2032	6.57	6.95	3.26	4.60	0.20	2.26
2033	6.89	6.89	3.28	4.64	0.20	2.24
2034	7.20	7.30	3.30	4.67	0.21	2.23
2035	7.51	7.73	3.33	4.70	0.21	2.22
2036	7.95	8.16	3.35	4.73	0.22	2.22
2037	8.35	8.55	3.37	4.76	0.23	2.21
2038	8.76	9.01	3.39	4.79	0.23	2.20
2039	9.17	9.46	3.41	4.82	0.24	2.19
2040	9.57	9.91	3.43	4.84	0.24	2.18
2045	11.26	11.96	3.50	4.95	0.26	2.11
2050	12.93	14.23	3.55	5.02	0.28	2.03
2055	13.53		3.59	5.07	0.28	1.97
2060	14.17		3.61	5.10	0.28	1.95
2065	14.35		3.62	5.12	0.28	1.96
2070	14.58		3.61	5.11	0.28	2.00

Ⅲ. 고령화의 재정영향 전망 73

<표 III-5> 공공지출 전망(GDP 대비 비율)

	고령화지출				공공지출			
	연금 1		연금 2		연금 1		연금 2	
	건보유지	건보확대	건보유지	건보확대	건보유지	건보확대	건보유지	건보확대
2002	3.93	3.93	3.93	3.93	24.91	24.91	24.91	24.91
2003	4.09	4.17	3.99	4.07	25.03	25.12	24.93	25.02
2004	4.11	4.39	4.04	4.32	25.02	25.30	24.96	25.24
2005	4.31	4.80	4.18	4.67	25.20	25.69	25.06	25.56
2006	4.53	5.25	4.33	5.05	25.38	26.10	25.19	25.90
2007	4.73	5.69	4.50	5.47	25.55	26.51	25.32	26.29
2008	4.91	6.14	4.67	5.90	25.69	26.92	25.45	26.68
2009	5.07	6.31	4.83	6.08	25.79	27.03	25.55	26.80
2010	5.21	6.47	4.96	6.22	25.86	27.12	25.61	26.87
2011	5.38	6.66	5.11	6.39	25.96	27.23	25.69	26.96
2012	5.55	6.84	5.29	6.58	26.04	27.33	25.78	27.07
2013	5.70	7.00	5.38	6.69	26.10	27.41	25.79	27.10
2014	5.83	7.16	5.56	6.88	26.16	27.48	25.88	27.21
2015	5.96	7.30	5.76	7.10	26.21	27.55	26.01	27.35
2016	6.20	7.56	6.04	7.40	26.38	27.74	26.22	27.58
2017	6.43	7.80	6.33	7.71	26.55	27.93	26.45	27.83
2018	6.64	8.04	6.45	7.85	26.70	28.10	26.52	27.91
2019	6.84	8.26	6.77	8.18	26.85	28.26	26.77	28.19
2020	7.04	8.47	7.09	8.52	26.99	28.42	27.04	28.47
2021	7.34	8.79	7.44	8.89	27.24	28.69	27.34	28.80
2022	7.62	9.09	7.80	9.28	27.48	28.95	27.66	29.13
2023	7.90	9.39	7.90	9.39	27.71	29.20	27.71	29.20
2024	8.17	9.68	8.27	9.78	27.93	29.44	28.03	29.54
2025	8.43	9.95	8.67	10.19	28.15	29.67	28.39	29.91
2026	8.76	10.31	9.08	10.62	28.44	29.99	28.76	30.30
2027	9.09	10.65	9.48	11.05	28.73	30.29	29.12	30.69
2028	9.40	10.98	9.54	11.12	29.01	30.59	29.14	30.72
2029	9.71	11.30	9.94	11.53	29.28	30.88	29.51	31.10
2030	10.00	11.61	10.32	11.93	29.55	31.16	29.86	31.47
2031	10.37	11.99	10.69	12.31	29.89	31.51	30.21	31.83
2032	10.73	12.36	11.10	12.74	30.23	31.87	30.60	32.24
2033	11.08	12.72	11.08	12.73	30.57	32.21	30.57	32.22
2034	11.42	13.08	11.52	13.18	30.90	32.56	31.00	32.66
2035	11.77	13.44	11.99	13.66	31.24	32.91	31.46	33.13
2036	12.24	13.92	12.45	14.13	31.70	33.38	31.91	33.60
2037	12.67	14.36	12.87	14.57	32.13	33.82	32.33	34.02
2038	13.11	14.81	13.36	15.06	32.56	34.26	32.81	34.51
2039	13.54	15.25	13.83	15.55	32.98	34.70	33.27	34.99
2040	13.97	15.69	14.31	16.03	33.40	35.12	33.74	35.47
2045	15.77	17.53	16.48	18.23	35.13	36.89	35.83	37.59
2050	17.52	19.30	18.82	20.60	36.80	38.58	38.10	39.88
2055	18.17	19.97			37.39	39.19		
2060	18.83	20.65			38.03	39.84		
2065	19.03	20.85			38.24	40.06		
2070	19.24	21.06			38.49	40.30		

6. 재정수지 전망

본 절에서는 앞에서 고찰한 재정지출 증가 요인으로 인해 향후 재정상황이 얼마나 악화되는지 살펴보기로 한다. 재정수입과 관련하여서는 향후에도 세금, 공적연금 기여금 및 건강보험 등의 유효세율이 일정하다고 가정하고²⁸⁾, 향후 재정수지를 전망해 보기로 한다. 재정수지를 제시함에 있어서는 (1) 공적연금을 제외한 통합재정 (2) 현재 우리나라에서 사용하는 통합재정 (3) 건강보험 등을 포함하는 확대통합재정의 3가지 경우를 보기로 한다. 그리고 통상적인 재정수지만으로는 향후 재정부문에서의 문제점을 정확히 고찰하기에 한계가 있으므로, 실제 재정부문에서의 자원의 과부족을 나타내는 재정격차라는 지표를 도입하여 사용하기로 한다.

가. 연금제외 통합재정수지

먼저 통합재정에서 연금을 제외한 협의의 재정에 대해 살펴보기로 한다. 이는 예산 편성 및 발표 등에 있어 일반적으로 사용하는 협의의 재정 개념인 일반회계 및 특별회계 순계보다는 광범위하지만, 통합재정보다는 협소한 개념이 된다. 이 개념에는 건강보험이나 공적연금은 제외되며, 다만 공적연금이나 건강보험과 관련하여서는 국고지원액만이 포함된다. 공적연금이나 건강보험에 대한 국고지원에 대해서는 일정한 가정이 필요한데, 다음과 같이 가정하기로 한다. 공무원연금이나 건강보험에 대한 국고지원은 이미 제도적으로 보장되어 있는 것이므로, 향후에도 국고지원이 이루어지는 것으로 가정한다. 그러나 사학연금이나 국민연금의 경우에는 향후 기금운영에서 문제가 발생하더라도 국고에 의해 지원이 되는 것인지 명확하

28) 재정수입 중 자본수입은 2002년 실질수준을 유지하는 것으로 가정한다.

Ⅲ. 고령화의 재정영향 전망 75

지 않으므로, 이에 대한 국고지원은 없는 것으로 가정한다. 향후 전망을 위한 기준연도인 2002년에는 '연금제외 통합재정'이 균형을 달성하는 것으로 가정을 하였다. 그리고 아래 전망에서는 공적자금 원금 상환의 부담이나 2003년 이후에 추가적으로 발행하는 국채에 따른 이자부담 등은 감안하지 않은 것이다.

건강보험의 범위가 현재 수준으로 유지되는 <건강보험 유지>의 경우를 보면, 연금제외 통합재정수지는 향후 2~3년간 거의 균형상태에 있고, 이후 소폭의 적자가 발생하다가 다시 개선되고, 2010년대 중반부터는 다시 적자가 발생하는 패턴을 보이게 된다. 그러나 적자가 매우 큰 폭을 확대되지는 않으며, 2060년까지는 오히려 개선되는 패턴을 보인다. GDP 대비 재정적자 비율은 가장 커지는 시기에 GDP의 0.3%를 넘지 않는다.

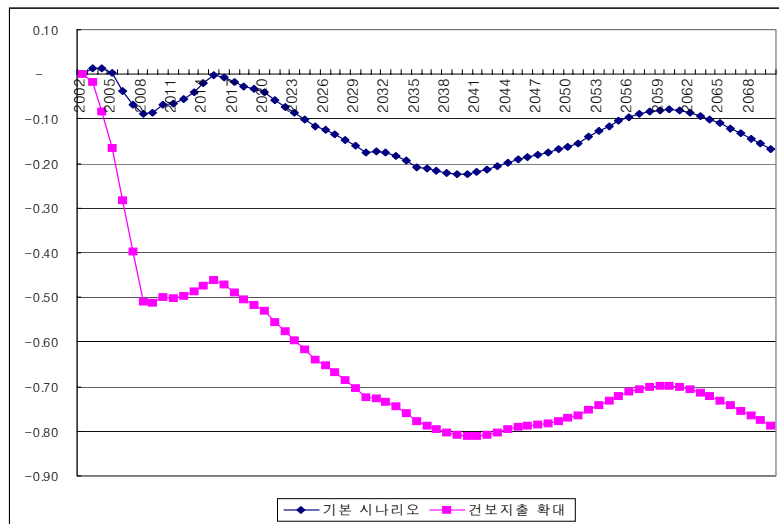
<건강보험 확대>의 경우를 보면, <건강보험 유지>에 비해서는 재정수지가 좀 더 악화된다. 2003년 이후 즉시 악화되기 시작하여 건강보험이 확대되는 시기에 있는 2008년까지 비교적 빠른 속도로 악화된다. 이후에는 일시적으로 개선되는 추이를 보이다, 2010년대 중반부터 다시 악화되는 등 <건강보험 유지>의 경우에서 수지가 변화되는 것과 유사한 패턴을 보인다. 다만 장기적으로는 GDP의 0.7~0.8%에 달하는 적자가 나타나는 등 그 수준에서는 <건강보험 유지>의 경우보다는 일정 수준 더 악화되는 것으로 나타난다. 비록 <건강보험 유지>의 경우에 비해서는 재정수지가 더 악화되는 것으로 나타나지만, 가장 악화되는 시점에서 그것이 GDP의 0.8% 정도에 달하는 등 매우 심각하지는 않은 것으로 나타난다.

이처럼 재정수지가 크게 악화되지 않는 것은 노인복지비, 공무원 연금 및 지역건강보험에 대한 국고지원, 기타 공공의료비의 증가에도 불구하고, 교육지출의 상대적인 감소가 이러한 지출 증가를 상당부분 상쇄하는 효과가 있기 때문이다. 그러나 이러한 '연금제외 통합재정'의 수지가 고령화의 부담을 적절히 반영하지 못하는 한계

가 있다. 이 지표는 건강보험에서의 적자도 부분적으로만 반영하고 있을 뿐이며, 사학연금이나 국민연금 등에서의 적자나 기금고갈 등은 전혀 반영되지 않았다. 따라서 이러한 지표를 고찰하는 것은 고령화로 인한 재정부담을 연구하는 맥락에서는 한계가 있다.

[그림 III-7] 연금 제외 통합재정수지 전망

(단위 : %(GDP 대비 비율))



나. 통합재정수지

여기서는 현재 우리나라에서 사용하는 통합재정의 기준을 이용하여 향후 재정수지 전망치를 구해 보기로 한다. 통합재정수지는 향후 일정기간 동안 흑자가 확대되어 2010년대에는 최고수준인 4% 내외의 흑자를 기록하고 이후 감소하기 시작하여, 2020년대 말~2030년 초에는 적자로 전환된다. 이후 적자폭은 빠른 속도로 증가하여, 장기적으로는 GDP 대비 적자폭이 10% 내외 수준으로 악화된다. 구체적인 수치 및 적자로 전환되는 연도 등은 건강보험 확대

Ⅲ. 고령화의 재정영향 전망 77

및 연금전망에 대해 어떠한 가정을 택하는가에 따라 다소 달라지며, [그림 Ⅲ-8]~[그림 Ⅲ-11]을 통해 확인할 수 있다.

통합재정수지가 한동안 흑자를 보이는 것은 주로 국민연금의 수지에서 기인하는 바가 크다. 국민연금에서의 수지가 큰 흑자를 보이는 동안에는, 그것이 건강보험에서의 적자를 압도한다. 국민연금의 수지가 소폭으로 감소하는 시점에 가서는 통합재정수지가 적자로 전환된다. 통합재정수지는 경제 내에서의 공공부문의 수지 및 공공부문의 재정운영이 경제 전체에 미치는 영향을 고찰하는 지표로서는 유용하지만, 실제 재정운영의 상황을 적절히 설명하는 것에 한계가 있다. 그 이유로 크게 두 가지 점을 들 수 있다.

첫째, 연금기금들은 적립형 기금의 성격을 가지기 때문이다. 우리나라 공적연금들의 경우, 비록 완전적립형(fully funded)은 아니라 하더라도 어느 정도 적립형의 성격을 가지고 있다. 따라서 비록 연금에서 적자가 발생하더라도, 기금적립액이 적자를 충당할 수 있는 한에 있어서는 직접적으로 재정에 부담을 초래하거나 유동성에 문제가 되는 것은 아니다. 즉 재정적자가 발생하였다는 것이 즉각적으로 재정에서 대응을 하여야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 국민연금이 일정 기간 성숙한 후에, 기금지출이 수입보다 많아져 적자를 보이더라도, 즉각적으로 문제가 발생하는 것이 아니라는 점을 예로 들 수 있다.

둘째, 재정의 각 제도들이 별도의 기금으로 분리되어 있기 때문이다. 즉 한 제도에서 흑자가 발생하고, 다른 제도에서 적자가 발생하고 있을 때, 통합재정에서는 이러한 두 효과가 상쇄되어 나타난다. 그러나 현실에서는 각 제도가 분리되어 있고, 한 제도로부터 다른 제도로의 자금이전은 제한되어 있다. 따라서 비록 통합재정 전체로는 흑자로 나타난다 하더라도, 다른 한 분야에서는 재원부족이 발생하여 재정에서의 대응이 필요할 수 있으며, 재정안정을 위해 정책적으로 대응해야 할 필요가 있다. 향후 일정기간 동안 국민연

금이 적립되는 과정에서 통합재정수지가 흑자를 보임에도 불구하고, 건강보험 재정안정을 위해서는 수입을 확충해야 할 필요성이 있는 것을 예로 들 수 있다.

이러한 점을 감안하여, 실제로 어떤 시점에서 재정에서의 추가적인 정책대응이 필요한 정도를 나타내기 위한 새로운 지표를 구성해 보기로 하자. ‘통합재정격차’ 라는 명칭의 지표를 다음과 같이 표현하기로 하자. 연도 t 의 통합재정격차 P_t 는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$P_t = GR_t - GE_t + \sum_{i=1}^n f \left[\sum_{s=0}^t \left\{ \prod_{s=0}^t (1 + r_{it}) \right\} (Ris - Eis) \right]$$

여기서 GR_t 와 GE_t 는 각각 t 기의 ‘연금제외 통합재정’에서의 수입과 지출(이 때 지출에는 각 기금에 대한 지원은 제외한다)을, Ris 와 Eis 는 기금 i 의 s 기의 수입과 지출을 나타낸다.

함수 f 는 integer function이며 다음과 같이 정의된다.

$$\begin{aligned} f(X) &= 0 & \text{if } X &\geq 0 \\ f(X) &= X & \text{if } X < 0 \end{aligned}$$

비록 개념을 명확하게 하기 위해 복잡한 수식으로 표현하였지만, 위 식이 의미하는 바는 간단하다. 식의 첫 두 항은 기금에 대한 이전을 제외한 ‘연금제외 통합재정’의 수지를 나타낸다. 식의 뒷부분은 적립금이 고갈된 기금에서의 적자규모를 나타낸다. 각 기금에서의 적자발생 전액을 일반회계에서 지원한다고 가정하면, 위 식 전체가 ‘연금제외 통합재정’의 수지가 된다. 결국 P_t 가 의미하는 것은 각 부문의 재정제도가 지속적으로 작동하기 위해 필요한 대응의 규모를 나타낸다. 즉 $-P_t$ 에 해당되는 정도로 국채를 발행하거나 조세 및 부담금을 증세하여 대응하거나, 지출을 감축해야 할 필요성을 나타내는 것이다.

Ⅲ. 고령화의 재정영향 전망 79

이 지표는 각 기금이 기금적립액을 양(+)으로 유지할 때는 통합 재정수지와 차이를 보이게 된다. [그림 Ⅲ-8]~[그림 Ⅲ-11]은 각각의 시나리오에 대해 통합재정수지와 통합재정격차의 연도별 추이를 표시한 것이다. 각 그림에서 연금 수입금이 적립되고 있는 동안 확대통합재정수지가 지속적으로 흑자를 보이고 있는 것과는 달리, 이 지표에서는 빠른 시간 내에 적자를 보이기 시작한다. 그러나 각 기금이 고갈된 후에 이 지표는 통합재정수지와 거의 동일해진다.

다만 이러한 지표를 실제에 적용하기 위해서는 일부 수정이 필요한데, 그것은 현재 공무원연금에 대한 국고지원의 규정과 관련된 부분이 위에서 설명하는 것과 일부 차이를 보이고 있기 때문이다. 위에서는 편의상 각 기금에서 적립금이 있는 한에 있어서는 적립금이 고갈될 때까지는 국고지원을 받지 않는 것으로 단순화하였다. 그러나 실제 공무원연금에 대한 지원에서는 기금적립금이 있더라도 각 연도에 적자가 발생하는 만큼 재정에서 지원을 하도록 되어 있어, 이와 약간의 차이를 보인다. 따라서 실제로 이 지표를 현실에 적용하여 계산하였을 경우에는 국민연금이나 사학연금 등의 기금이 완전히 고갈된 후에도 통합재정수지와는 근소한 차이가 있다. 이는 통합재정수지에서는 공무원연금기금에서의 수익금이 수입으로 포함되는 반면, 이 지표에는 포함되지 않기 때문이다.

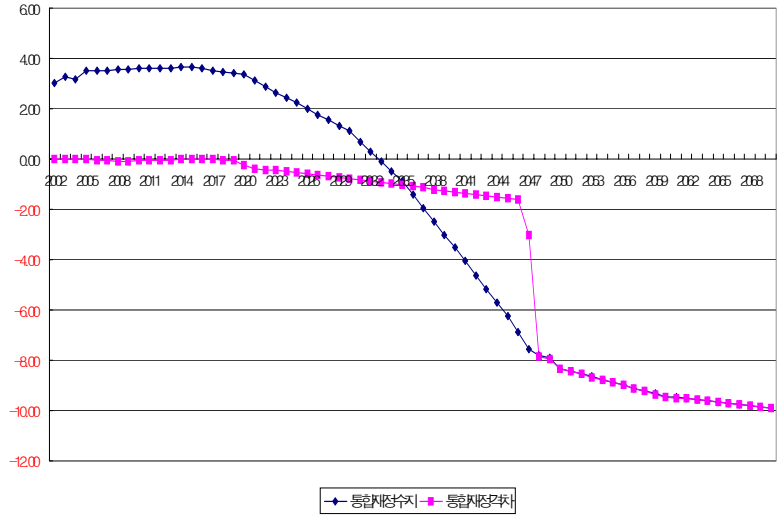
공적연금의 적립금이 고갈된 이후에는 통합재정수지와 통합재정격차가 아주 근소한 차이만을 보이게 된다²⁹⁾. 그러나 그 이전의 시기에는 통합재정수지와 통합재정격차가 상당한 차이를 보이고 있는 것을 알 수 있다. 당분간 통합재정수지는 흑자를 보이지만, 통합재정격차는 2003년 이후 지속적으로 적자를 보이고 있다. 이는 당분간 국민연금이 흑자를 보임에도 불구하고, 공무원연금이나 건강보험 지원에 추가적인 국고지원이 필요한 현상을 반영하고 있다.

29) 이는 앞에 언급한 바와 같이 공무원연금에 대한 국고지원방식의 차이로 인해 발생하는 것이다.

[그림 III-8] 통합재정수지와 통합재정격차 전망(1)

(연금 시나리오 1, 건강보험 유지)

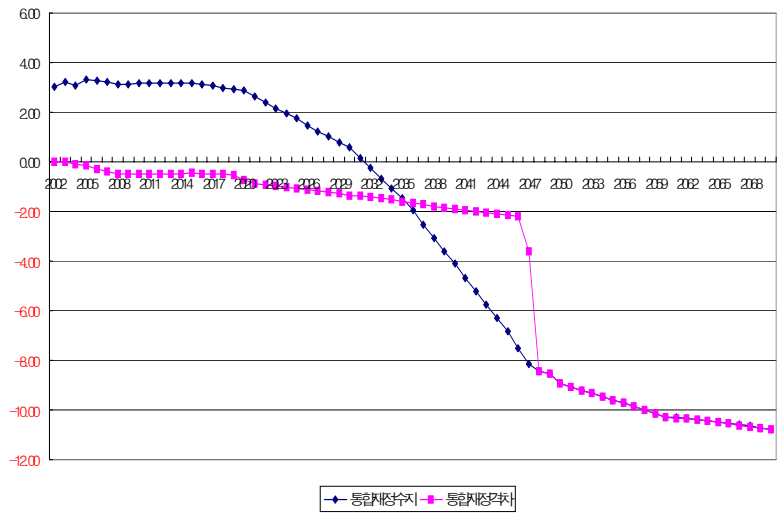
(단위 : GDP 대비 비율, %)



[그림 III-9] 통합재정수지 및 통합재정격차 전망(2)

(연금 시나리오 1, 건강보험 확대)

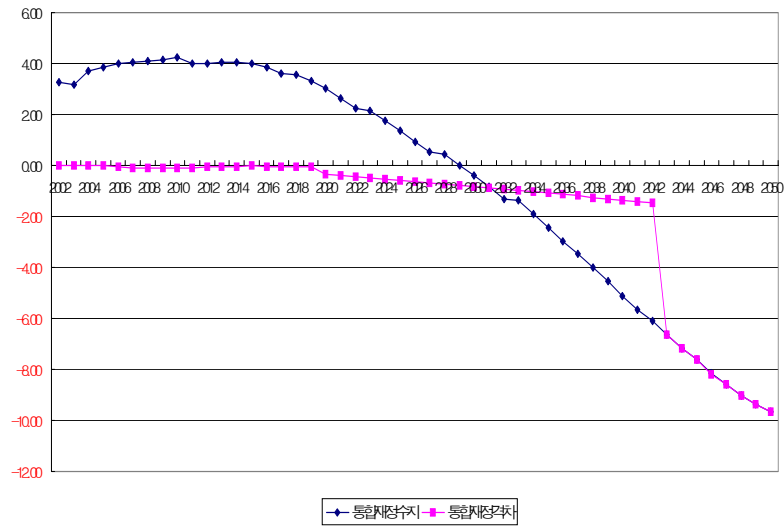
(단위 : GDP 대비 비율, %)



[그림 III-10] 통합재정수지 및 통합재정격차 전망(3)

(연금 시나리오 2, 건강보험 유지)

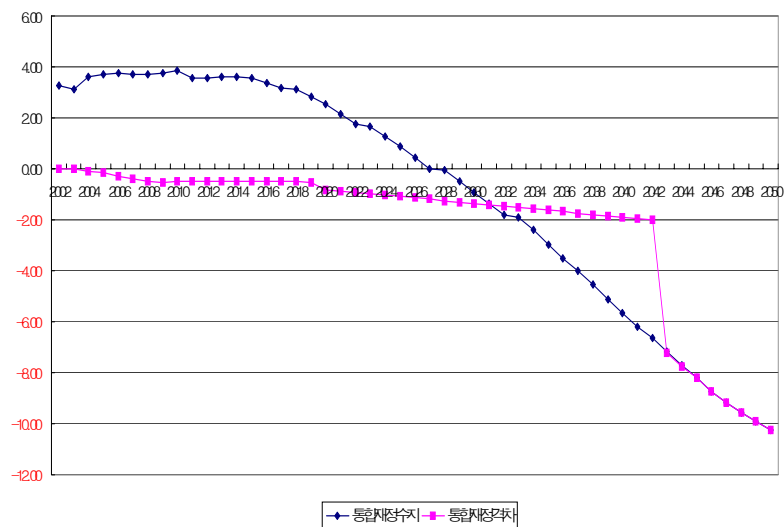
(단위 : GDP 대비 비율, %)



[그림 III-11] 통합재정수지 및 통합재정격차 전망(4)

(연금 시나리오 2, 건강보험 확대)

(단위 : GDP 대비 비율, %)



다. 확대통합재정수지

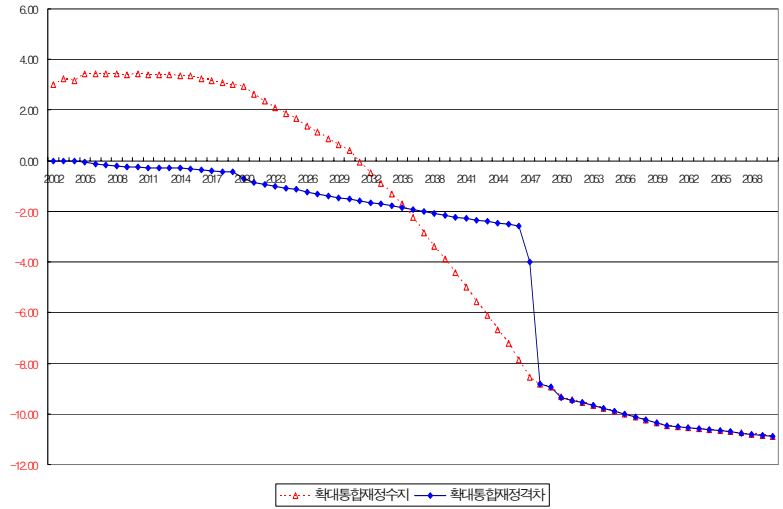
고령화에 따른 부담 중 큰 부분이 건강보험에서 나타나는데, 현재 우리나라의 통합재정수지는 건강보험을 포함하지 않고 있어 이러한 측면을 적절히 반영하지 못하고 있다. 따라서 여기서는 건강보험을 포함하는 확대통합재정에 대해 살펴보기로 한다³⁰⁾. 확대통합재정과 관련하여서도 통합재정의 경우와 마찬가지로 ‘확대통합재정격차’라는 지표를 구성하여 사용하기로 한다. 확대통합재정수지는 공적연금이 큰 흑자를 보이는 동안에는 흑자를 보이다, 2020년대 중반~2020년대 말에는 점차적으로 적자로 전환되는 패턴을 보인다. 확대통합재정격차는 향후 지속적으로 적자를 보이다가, 국민연금이 고갈되는 시점인 2043년~2047년경에는 급격하게 악화된다.

향후 건강보험에서 적자요인이 지속적으로 확대되기 때문에, 확대통합재정수지 및 확대통합재정격차는 통합재정수지 및 통합재정격차보다는 좀 더 악화된 재정상황을 보여준다. 재정수지가 적자로 전환되는 시점 역시 통합재정의 경우보다는 다소 빨라진다. 구체적인 수치 및 적자로 전환되는 연도 등은 건강보험 확대 및 연금전망에 대해 어떠한 가정을 택하는가에 따라 다소 달라지며, [그림 III-12]~[그림 III-15]를 통해 확인할 수 있다. 장기적으로는 확대통합재정에서는 GDP 대비 약 11%~13% 수준의 적자가 발생한다.

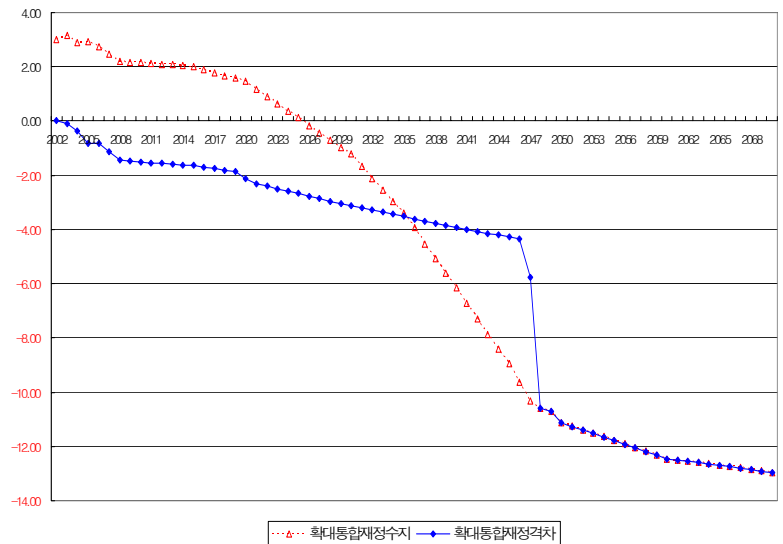
30) 건강보험 외에 현재 우리나라 통합재정과 다른 OECD 국가들의 통합재정과 큰 차이가 있는 것이 지방재정이다. 지방재정은 본 연구에서는 제외한다.

Ⅲ. 고령화의 재정영향 전망 83

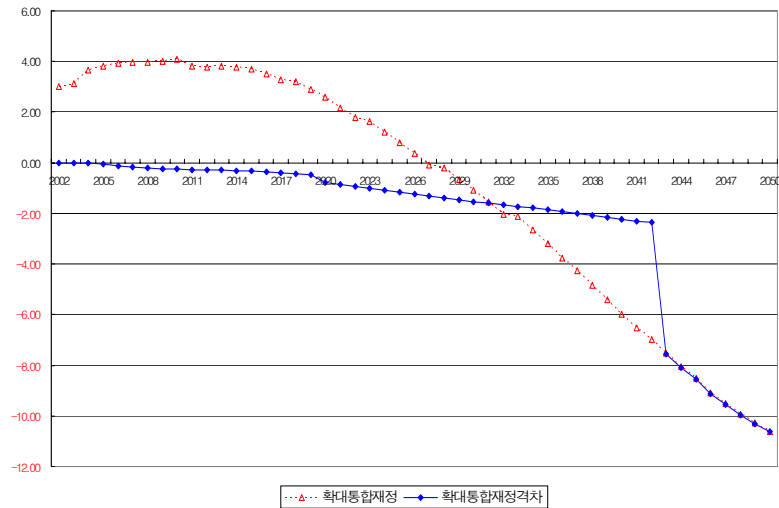
[그림 III-12] 확대통합재정수지 및 확대통합재정격차 전망(1)
 (연금 시나리오 1, 건강보험 유지) (단위 : GDP 대비 비율, %)



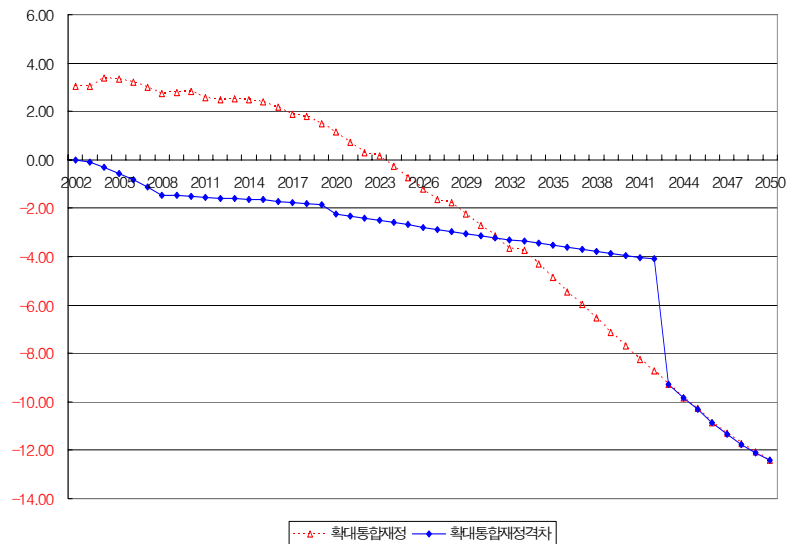
[그림 III-13] 확대통합재정수지 및 확대통합재정격차 전망(2)
 (연금 시나리오 1, 건강보험 확대) (단위 : GDP 대비 비율, %)



[그림 III-14] 확대통합재정수지 및 확대통합재정격차(3)
 (연금 시나리오 2, 건강보험 유지) (단위 : GDP 대비 비율, %)



[그림 III-15] 확대통합재정수지 및 확대통합재정격차 전망(4)
 (연금 시나리오 2, 건강보험 확대) (단위 : GDP 대비 비율, %)



7. 요약 및 추가적인 논의

재정상황에 대한 장기전망은 매우 큰 불확실성을 가질 수밖에 없다. 공적연금의 장기전망치는 임금증가율 가정에 따라 크게 달라진다. 건강보험지출의 경우에는 소득탄력성에 따라 크게 달라질 수 있는데, 미래의 소득탄력성에 대해서는 불확실성이 크다. 그리고 건강보험 지출은 성장률은 물론이고, 향후 의료기술 및 의료 관련 제도변화 등에 따라서 크게 달라지기 때문에, 정확한 전망치를 제시하는 것은 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 여기서 제시한 수치는 결코 단정적인 결과가 아니라, 주어진 가정하에서의 전망이라는 점을 명확히 이해할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고, 향후 장기 재정정책 논의 및 수립을 위한 기초자료로서 필요하다고 판단하여, 본 연구에서는 나름대로 향후 재정전망치를 제시하였다.

본 연구에서는 대체적으로 향후 고령화와 관련된 재정지출 증가에 있어 최대한 중립성을 유지하고자 노력하였다. 특히 기본시나리오인 재정지출 증가가 너무 과도하게 확대되지 않는 것으로 보수적으로 설정하였다. 건강보험지출과 관련하여서도 기본 시나리오인 <건강보험 유지>는 향후 건강보험 지출의 소득탄력성이 1이라는 수치를 사용한 것이며, 이에 따른 지출증가는 기존 연구인 김종면(2002)이나 이혜훈(2001) 등에 비해서는 훨씬 작은 것으로 전망된다. 노인복지비 역시 현재 이루어지고 있는 지출이 소득증가나 노인인구 증가에 비례하여 증가하는 것만을 감안하였으며, 정책변화에 의해 노인복지 관련 지출이 확대되는 가능성은 고려하지 않았다. 그리고 기존 연구에서 고려하지 않은 교육지출에 대해서도, 향후 취학연령의 감소를 반영하여 GDP 대비 교육지출이 충분히 하락하는 경우를 감안하였다. 물론 본 연구에서 고려하지 않은 항목 중 감소가 예상되는 지출항목도 있을 수 있다. 예를 들어, 경제성장이 이루어지면서 GDP 대비 경제개발비의 비중은 지금보다 축소될 수

도 있을 것이다. 그러나 비록 경제개발비가 축소되더라도, 기타 사회복지 등에서 추가적인 지출소요가 발생할 수 있다는 점을 감안할 때, 실제로 기타 부문에서의 재정지출을 얼마나 감축을 할 수 있을지는 불확실하다. 따라서 본 연구의 전망치가 의도적으로 재정지출 규모를 과다하게 전망한 것은 아니다.

그럼에도 불구하고, 향후 고령화에 따라 재정지출의 GDP 대비 비율은 2050년까지는 현재보다 11%p 정도 증가하는 것으로 전망되었다. 인구구조의 변화와 관련되지 않은 다른 지출의 비율이 크게 감축하지 않는다면, GDP 대비 공공지출 비중은 약 40% 정도가 될 것이다. 그리고 이는 지방정부 지출은 포함되지 않은 것이며, 지방정부 지출까지 포함하는 경우에는 공공지출은 그보다 더 커진다.

물론 고령화로 인해 재정지출이 이처럼 커진다는 것은 새로운 사실은 아니다. 다만 본 연구는 기존 연구와의 비교하더라도, 그 정도가 오히려 더 심각하다는 것을 보여주고 있다. 다만 그 정도에 있어 기존의 연구와 비교하여 생각할 점이 있는 것으로 보인다. 우리나라에서 고령화에 따른 장기재정 영향에 대해 재정수지 등의 구체적 수치를 제시한 기존의 연구로는 OECD(2001)가 유일한 것으로 보인다. 이 연구에서는 우리나라의 공공지출이 2050년까지 GDP의 34% 수준으로 증가하고, 재정적자는 7.7% 정도 될 것으로 전망하였다. 이에 반해 본 연구에서의 전망치는 재정상황이 OECD(2001)에서 전망된 것보다 더 악화되는 것으로 나타나고 있다. 물론 장기재정전망에서의 불확실성을 감안할 때, 어떤 전망결과가 맞다고 주장하는 것은 한계가 있을 것이다. 그럼에도 불구하고, OECD(2001)의 전망치를 해석함에 있어 다음과 같은 점에 유의할 필요가 있다. 첫째, OECD(2001)는 현재 우리나라에서 사용하고 있는 통합재정을 기준으로 하고 있기 때문에, 실제 공공지출 전체를 포함하는 것은 아니다. 특히 건강보험에 대해서는 국고지원만이 포함되어 있을 뿐이다. 그런데 통합재정에 포함되어 있지 않은 부분에서도 적자요인

이 크다. 둘째, 최근의 국민연금발전위원회(2003) 등의 결과를 반영하여 공적연금의 지출규모를 전망한 결과, OECD(2001)에서 전망한 것보다는 지출이 상당히 더 커지는 것으로 전망되었다. 이러한 점을 감안한 본 연구에서의 전망결과는, 향후 공공지출은 지방재정을 제외하고도 GDP의 약 40% 전후가 되고, GDP의 약 10%를 초과하는 재정적자 요인이 있는 것으로 나타났다.

뿐만 아니라, 재정여건이 여기서 전망된 것보다 더 악화될 수 있는 요인들도 있다. 첫째, 여기서는 추가적인 재정지출 수요가 발생하는 것은 감안하지 않은 것이다. 그런데, 고령화 대응과 관련하여서도 노인 장기요양제도 도입, 고령수당의 확대, 출산율 제고를 위한 출산수당과 아동수당의 도입, 기타 노인복지의 확대 등 다양한 정책이 논의되고 있다. 이러한 각 제도들은 추가적인 재정지출 수요를 발생시킨다. 뿐만 아니라, 교육지출이 본 연구에서 전망한 것처럼 낮아질 수 있는지, 그리고 그것이 바람직한지 알 수 없는 측면도 있다. 적은 노동인력으로도 충분한 생산이 이루어질 수 있는 경제체제를 건설하기 위해서는 지식자산의 증대가 필요하며, 이를 위해 교육이나 R&D에 대한 투자를 증대하여야 한다는 지적도 제기될 수 있다.

둘째, 향후 평균수명이 현재 전망하는 것보다 더 연장되거나, 또는 출산율이 더 하락하는 경우에는 재정상황이 더 악화될 수 있다. 본 연구는 2001년에 발표된 향후 인구전망에 기초하여 향후 고령화의 재정 영향에 대해 논의하였다. 즉 우리나라 합계출산율이 2010년경에 1.36 정도로, 2030년까지 1.39 수준으로 유지되는 것으로 가정하고 있다. 그러나 2001년의 인구전망이 발표된 이후에도 출산율이 떨어지는 추세가 나타나고 있다. 2000년에 우리나라의 출산율은 1.47명이었으나, 2001년에는 1.3명으로, 2002년에는 다시 1.17명으로 급속히 하락하였다. 물론 출산율이 이 정도로 떨어진 것은 어느 정도 일시적인 현상일 수도 있으나, 향후 출산율 하락의 정도가 2001

년 인구전망에서 제시된 것보다 더 심각할 가능성도 배제할 수 없는 실정이다.

고령화는 큰 사회적 변화이며, 이에 대응하기 위한 다양한 정책에 대해 검토할 필요가 있다. 그러나 재정여건이 이처럼 악화되는 점을 감안할 때, 새로운 지출이 수반되는 정책방안에 대해서는 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 단지 개별 정책의 타당성만을 검토하기보다는 각 제도가 장기적으로 재정에 미치는 영향도 감안하여, 종합적인 정책결정이 이루어져야 할 것이다.

그러나 새로운 지출 프로그램이 도입되지 않는다 하더라도, 향후 재정상황의 악화는 매우 심각하다. 재정지출이 이처럼 확대되는 것에 대해 어떻게 대응하는 것이 적절한가에 대해서는 아직까지 충분한 검토와 논의가 이루어지지 않은 상황이다. 재정지출의 증가를 억제하기 위해 각 부문에서 재정지출 효율화가 필요하다는 당연론을 새삼스럽게 강조할 필요는 없을 것이다. 그러나 그러한 정도의 대책만으로는 재정지출 증가를 억제하는 것에는 한계가 있을 것이며, 고령화 사회에서의 정부의 역할에 대해 근본적인 검토와 논의가 필요한 시점이다.

재정지출이 이처럼 커진다는 것은 세입정책과 관련하여서도 중요한 의미를 가진다. 고령화는 일시적 현상이 아니므로, 부채를 확대하는 것은 대안이 될 수 없다. 따라서 지출이 이처럼 증가한다면, 재정수입을 확대하여야 한다. 특히 향후 고령화로 인해 제기되는 재정지출 증가 중 가장 큰 부분은 연금지출과 의료비 지출인데, 이를 연금기여금과 건강보험료의 인상을 통해 충당하게 되는 경우에는 국민연금과 건강보험료 요율이 대폭 인상된다. 소득세를 제외하고, 건강보험료와 국민연금기여금의 부담만 하더라도 근로소득의 30~40% 정도가 될 것이다. 이로 인해 국민부담률이 증가하는 것 자체도 문제가 될 수 있지만, 근로소득에 적용되는 세금의 부담이 높아져 고용 및 근로의욕에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점이

심각한 문제로 제기될 것이다. 따라서 세입측면에서 과세 베이스를 조정하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

고령화에 대한 재정정책 대응은 세대간 재분배 측면에서도 중요성을 갖는다. 고령화에 대한 정책대응에서 가장 이상론적인 접근이 적은 근로인력으로도 더 많은 고령인구를 부양할 수 있도록 생산성을 증대하는 방안이라 할 수 있다. 그러나 생산성의 제고에도 불구하고 고령화에 따른 재정측면에서의 문제가 저절로 해결되는 것은 아니다. 특히 고령화가 재정에 미치는 영향을 보면, 성장률이 상승하면 재정수지는 오히려 악화되는 것으로 나타난다. 뿐만 아니라, 조세부담률이 높아지는 상황에서 조세가 경제에 미치는 왜곡을 줄이기 위해 세제개편을 하는 것이 세대별 세부담을 변화시킬 수 있다. 이처럼 고령화와 관련된 재정의 문제에 있어서는 단지 성장의 문제만이 아니라 분배의 문제, 특히 세대간 분배가 중요한 문제가 된다. 세대간 형평성을 유지하고, 지속적인 성장이 이루어질 수 있도록 하기 위한 재정정책에 대해 지속적인 검토가 필요하다.

IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과

1. 연구개요

제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이 향후 인구구조의 변화에 따라 추가적인 재정지출 수요가 발생한다. 따라서 재정이 지속가능하기 위해서는 재정지출이나 조세정책 측면에서의 대응이 불가피하다. 그런데, 재정정책에서 어떠한 대응을 하는가에 따라 세대별로 부담이 달라져 세대간 재분배 효과가 발생할 수 있다. 재정적자, 또는 연금구조의 문제로 인한 세대간 재분배 효과 등에 대해서는 기존에 많은 연구가 있다. 그러나 향후 지출수요가 증가하는 상황에서 증세의 대상이 되는 세원의 선택(choice of tax base)에 따라 어떠한 세대간 재분배 효과가 발생하는지에 대해서는 국내에서는 물론이고 해외에서도 연구가 별로 없는바, 본장에서는 이러한 측면에 대해 검토한다³¹⁾.

세원의 선택에 따른 세대별 세부담 문제를 이해할 수 있는 가장 간단한 분석 틀은 생애주기 이론이다. 생애주기 이론에 따르면, 근로연령기에는 근로소득이 소비를 초과하고, 은퇴 후의 고령시절에서는 자본의 처분 및 자본소득에 기초하여 소비를 한다. 따라서 근로소득세의 부담은 주로 근로연령층에 귀착되며, 자본 및 자본소득에 대한 과세의 부담은 주로 일정연령 이상의 근로연령층 및 고령세대에 귀착된다. 반면 소비세는 전 세대에 걸쳐 부담이 귀착된다. 따라

31) 고령화로 인해 재정지출이 증가하게 되는데, 이를 충당하기 위해 증세가 바람직하다고 주장하는 것은 아니다. 지출증가 억제 필요성은 있지만, 증세가 불가피할 수 있다는 점을 감안한 것이다.

IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과 91

서 정부지출을 어떤 세급에 의해 충당하는가에 따라 세대별 부담은 달라진다. 예를 들어, 혜택이 고령층에 귀속되는 재정지출을 근로소득세를 통해 충당하는 것은 젊은 세대로부터 고령세대로 재분배를 하는 효과를 발생시킨다.

그러나 실제 조세 및 재정정책의 세대별 재분배 효과는 단순하지 않다. 실제의 소득 및 소비의 흐름이 단순한 생애주기 이론과는 다소 차이가 있을 수 있다. 이보다 더 중요한 것은 한 시점에서의 젊은 세대가 다음 시기에는 고령세대가 된다는 점이다. 따라서 지출이나 조세의 증가가 일시적인 것이 아니라 지속적으로 발생하는 경우에는, 그러한 정책으로 인해 실제로 어떤 세대가 혜택을 보게 되는가 하는 문제는 다소 복잡해진다³²⁾. 예를 들어, 한 시점에서 볼 때, 그 시점에서의 젊은 세대는 그 시점에서의 고령세대와의 관계에서 상대적으로 손해를 보더라도, 다음 시점에 그 세대가 고령세대가 되었을 때의 젊은 세대와의 관계에서 더 큰 이득을 볼 수도 있다.

재정정책의 세대간 재분배 효과에 대한 논의는 오랜 전통을 가지고 있지만, 특히 다수의 OECD 국가들에서 1980년대에 재정적자가 크게 증가하면서 많은 논의가 있었다. 재정적자가 후세대에 부담을 전가한다는 우려와 관련하여, 리카르도 동등가설로 유명한 Barro(1978)의 연구를 비롯하여 이후 매우 많은 연구와 논의가 있었다³³⁾. 최근에 재정정책의 세대간 재분배 문제를 논의하는 연구의 한 부류가 Auerbach, Gokhale and Kotlikoff(1991)에 의해 제시된

32) 이 점을 좀 더 정확히 이해하기 위해 몇 가지 예시를 <부록 5>에 포함하였다.

33) 조세정책의 세대간 재분배 효과에 대한 또 다른 맥락의 논의는 근본적인 세계개편과 관련된 논의다. 예를 들어, 현재 소득세 중심으로 되어 있는 미국의 세제를 소비세 중심으로 전환할 경우에 세대별로 조세귀착이 어떻게 달라지는가 하는 점 등이 그에 해당된다 할 수 있다. 이러한 시각에서의 문제를 심도 있게 다룬 대표적인 연구로는 Auerbach and Kotlikoff(1987) 등을 들 수 있다.

세대간 회계 방법(Generational Accounting)을 이용한 방법이다. 이 방법은 원래, 기존의 재정적자라는 지표가 실제로 세대간 재분배 효과를 적절히 반영하지 못한다는 인식에서 출발하고 있다. 기존의 정부회계상의 재정적자라는 개념 대신, 각 세대의 이전지출 혜택과 세금을 직접 계산하고 이를 통해 세대간 재분배 효과를 고찰하는 방법이다. 이후 이 방법론을 적용한 많은 연구가 진행되었다. 대표적인 연구로는 여러 나라의 세대간 회계를 검토한 Auerbach, Kotlikoff and Leibfritz(1999)와 EU 국가들의 세대간 회계를 고찰한 European Economy(1999) 등이 있다. 이 방법을 한국에 적용한 연구로는 전영준·김종면(2001), Auerbach and Chun(2003) 등이 있다.

본 연구에서 조세정책의 세대간 재분배 효과 고찰을 위해 사용하는 방법도 기본적으로 세대간 회계 방법에 속한다 할 수 있다. 다만 본 연구에서 사용하는 가정은 Auerbach et al(1991)의 원래 가정과는 다소 차이가 있다. Auerbach et al(1991)에서는 현재 생존하는 모든 세대에게는 현재의 재정제도가 적용되고, 내년 이후에 태어나는 세대에게는 현재의 재정제도의 불균형으로 인해 발생하는 재정수지 불균형을 해결하기 위해 차별화된 재정정책을 적용하는 것을 가정한다. 즉 내년 이후에 태어나는 세대의 세부담은 정부의 장기예산제약조건(long term intertemporal government budget constraint)이 성립할 수 있도록 조정된다. 그러나 본 연구에서는 이처럼 세대별로 차별화된 재정정책을 적용하는 것을 가정하지 않고, 대신 각 연도에 해당 부문의 재정지출이 가능하도록 수입이 조정되는 것을 가정한다. 즉 기금이 적립되어 있는 경우에는 기존의 세율이 유지되는 것으로 하고, 기금이 적립되어 있지 않은 경우에는 재정이 균형을 달성할 수 있도록 세율이 조정되는 것을 가정한다. 이러한 가정을 택하는 것은 원래의 세대간 회계방법이 현재의 재정제도가 일정기간 동안 유지된다는 가정하에 그러한 제도의 재

IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과 93

분배 효과를 고찰하는 것이 목적인 것에 반해, 본 연구에서는 현실적으로 발생 가능한 상황에서 재원조달 방안에 따라 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라지는 것인지를 고찰하기 위한 것이기 때문이다³⁴⁾.

본 장의 분석에서는 이러한 가정하에서 각 증세 방안에서의 세대별 세부담을 구하고, 이를 비교함으로써 각 증세방안의 상대적인 세대간 재분배 효과를 비교한다. Auerbach et al(1991)을 따르는 일반적인 세대간 회계에서는 내년 이후에 태어나는 모든 세대는 미래세대라는 하나의 대표세대로서 표현된다. 그리고 미래세대에 대해서는 차별화된 재정정책이 적용되는 것을 가정하기 때문에, 현재 0세인 아이와 미래세대의 세부담은 연속적으로 달라지는 것이 아니라 큰 격차를 보이게 되며, 이를 세대간 불균형을 측정하는 지표로 사용한다. 반면, 본 연구에서는 매년 재정수입이 재정지출을 충당할 수 있도록 조정되는 것을 가정하고 있기 때문에, 미래세대라는 하나의 대표적인 세대는 존재하지 않는다. 미래에 태어나는 모든 세대는 각 출생연도별로 세부담이 차별화된다. 그리고 내년에 태어나는 세대의 세부담은 올해 태어난 세대의 세부담과 연속적인 선에서 변하게 된다. 따라서 본 연구에서는 세대간 재분배 효과의 지표가 되는 것은 현재 0세와 내년에 태어나는 세대간의 세부담의 차이가 아니라, 특정 연도에 태어난 세대의 각 재원조달 방안에서의 세부담의 차이이다.

본 연구에서는 이러한 방법을 몇 가지 조세 재정정책의 세대별 재분배 효과를 분석하기 위해 활용한다. 제Ⅲ장에서는 향후 재정지출 증가에서 가장 큰 부분을 차지하는 것이 연금지출과 건강보험

34) 각 연구에서 정부의 예산제약 조건은 연구의 목적 등을 반영하여 다르게 설정되고 있다. 미국에서의 이민정책이 재정에 미치는 영향을 고찰한 Auerbach and Oreopoulos(2000), 통일비용의 세대간 부담을 추정하기 위한 Auerbach, Chun, and Yoo(2003) 등은 각각 다른 가정을 채택하고 있다.

지출임을 지적한 바 있다. 따라서 공적연금과 건강보험에서의 지출에 대한 재원조달과 관련하여 세대간 재분배 효과를 검토한다. 굳이 재원조달 측면을 논의하지 않더라도, 기존의 공적연금 제도가 급여-부담의 불균형으로 인해 상당한 세대간 재분배 효과를 초래할 수 있다는 점은 이미 기존의 연구들에서도 지적된 바 있다. 본 연구에서는 이러한 공적연금 제도의 세대간 재분배 효과에 대해 좀더 구체적으로 검토하고, 공적연금 지출을 위한 재원조달 방안이 따라 공적연금의 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라지는지를 검토한다. 즉 향후 부족분이 예상되는 공적연금에서의 추가적인 재원을 연금기여금 인상 대신 부가가치세나 소득세 등으로 조달하는 경우에는 세대별 세부담이 어느 정도 달라지는지를 검토한다. 물론 이러한 것이 향후 공적연금의 부족분에 대해 국고지원을 확대하지는 주장은 아니며, 이러한 검토가 향후 공적연금의 정책방향 논의를 위해 필요하다고 판단하여 검토하는 것이다.

건강보험의 세대간 재분배 효과는 인구구조의 변화는 물론이고 건강보험 지출의 향후 지출전망치, 급여구조의 변화, 재원조달 방안 등에 따라 달라진다. 우선 III장에서의 지출전망치 등을 이용하여 건강보험의 세대간 재분배 효과를 고찰하고, 또한 급여구조의 변화 등에 따라 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라지는지를 검토한다. 현재의 건강보험 지출 및 수입구조가 미래세대로부터 현세대로 자원을 재분배 하는 효과를 가지고 있는 바, 건강보험 지출의 재원을 소비세 등으로 전환함으로써 기존의 세대간 재분배 효과를 어느 정도 상쇄할 수 있는지 등에 대해서도 검토한다.

고령화로 인한 영향은 단지 연령별 구성원의 변화만을 초래하는 것이 아니라, 개인의 행태 및 경제구조에도 영향을 미칠 것이다. 그러나 이에 대한 우리의 이해가 아직 매우 부족하며 미래를 예측함에 있어서도 불확실성이 매우 크다. 따라서 본 연구의 접근방법에서는 이러한 변화에 대한 자의적인 가정은 가급적 최소화하고, 현

재의 재정제도, 경제주체의 행태 및 경제구조가 향후에도 지속된다
는 가정하에 순수하게 인구구조의 변화가 초래하는 영향을 분석하
는 것에 중점을 둔다.

2. 횡단면 자료에서의 세대별 세부담 분포

가. 개요 및 자료

조세·재정정책의 세대간 재분배 효과 고찰을 위해서는 일단 세
대별 세부담과 지출의 혜택을 이해할 필요가 있다. 미국 등에서는
panel 자료를 이용하여 생애 세부담(lifetime tax incidence)을 추
정하는 연구 등도 진행된 바 있지만³⁵⁾, 국내에서는 자료의 부족으
로 인해 이러한 접근방법은 어렵다. 우리나라에서는 소득 및 소비
등을 포함하는 포괄적인 panel data가 구축되어 있지 않기 때문이
다³⁶⁾. 따라서 일단 특정 시점에서의 세대별 세부담과 혜택을 파악
할 필요가 있다.

우리나라에서 이를 위해 사용할 수 있는 자료로는 도시가계연보,
대우패널, 노동패널자료, 가구소비실태조사 등이 있다. 이 중 대우
패널은 1998년을 마지막으로 자료작성이 종료되어 있어, 현 시점에
서의 소득분포 등을 파악하기에는 한계가 있다. 도시가계연보는 소
비에 대해서는 자세한 자료 등이 포함되어 있으나, 본 연구와 관련
하여서는 두 가지 점에서 한계를 보인다. 첫째, 자료작성이 개인이
아닌 가구를 중심으로 되어 있다. 둘째, 자영업자에 대해서는 소득

35) 대표적인 예로는 Fullerton and Rogers(1993) 등을 들 수 있다.

36) 물론 대우패널자료 등은 일부 연도에 대해서 패널 자료를 제공하고는
있지만, 자료의 연도가 워낙 짧아 실제로 panel data로서의 충분한 역
할을 하기에는 부족하다.

이 기재되어 있지 않다. 반면, 노동패널 자료는 소득에 대해서는 자세한 정보를 확인할 수 있지만, 소비에 대해서는 충분한 정보를 제공하지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 두 개 이상의 자료를 동시에 활용한다. 소비를 파악함에 있어서는 주로 도시가계연보를, 그리고 소득을 파악하기 위해서는 주로 노동패널자료를 이용한다³⁷⁾.

나. 소득 및 직접세 추정

개인별 소득 및 직접세 부담을 파악하기 위해 사용한 자료는 2001년 제4차 노동패널자료를 이용하였다. 분석대상 연도인 2002년과 일치하지 않는 문제점은 있으나 소득분포의 안정성³⁸⁾을 고려할 때 큰 무리는 없는 것으로 판단된다. 개인별 소득자료는 15세 이상 가구원으로 구성되어 있으며 설문에 성공한 총 11,051명 중에서 소득에 대한 질문에 대해 모름 혹은 무응답의 경우(8명)와 (만)연령자료가 없는 경우(444명)를 제외한 10,599명에 대한 자료를 이용하여 개인별 소득분포를 추정하였다. 근로형태에 따른 분포를 살펴보면 근로자가 3,735명, 자영자가 1,958명 그리고 기타 비취업자 4,906명으로 이루어져 있다. 기타 비취업자는 15세 이상 가구원 중 근로활동에 종사하고 있지 않은 주부, 학생, 실업자 등으로 구성되어 있다.

37) 상이한 두 자료를 한 연구에서 동시에 사용하는 것에 대해 우려가 제기될 수도 있을 것이다. 그러나 본 연구에서 주로 활용되는 정보는 연령별 소득 및 소비 등의 상대적인 분포이기 때문에 두 자료를 동시에 활용하는 것에 문제는 없다고 판단된다. 세대간 회계의 다른 논문들도 2개 이상의 자료를 사용하는 것이 일반적이다. 예를 들어, 세대간 회계를 처음 도입한 논문인 Auerbach et al.(1991)에서도 소비에 대해서는 CPS 자료를, 소득에 대해서는 PSID 자료를 사용하고 있다.

38) 김종면·성명재(2003)는 도시가계연보 자료를 이용하여 우리나라 도시 지역 근로자들의 소득분포가 log-normal임을 보였으며 이러한 구조는 외환위기 시점을 제외하고 상당히 안정적임을 밝혔다.

IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과 97

<표 IV-1> 제 4차 노동패널 개인별 자료(2001년)의 구성

(단위: 명, 만원)

	인원수	평균소득	최소값	최대값	표준편차
총 개인자료	11,051	-	-	-	-
이용자료	10,599	824	0	84,000	1,685
근로자	3,735	1,517	0	24,000	1,097
자영자	1,958	1,568	0	84,000	3,155
기타	4,906	0	0	0	0

주: 시간급, 일당직 근로자와 자영업자 중 월평균소득을 보고하지 않은 경우는 소득을 0으로 가정하였음.

취업자의 소득세 부담은 노동패널 개인별 자료에 2002년 소득세법을 적용하여 추정하였다. 가구주의 경우 부양가족에 대한 인적공제를 허용하고 있으므로 기본공제액 결정은 노동패널 가구조사 자료를 개인별 자료와 통합하여 산정하였다. 근로자에게만 허용하고 있는 특별공제는 개인별 자료의 한계로 인하여 특별공제를 신청하지 않은 경우 허용하는 표준공제 60만원을 적용하였다. 자영업자의 경우 근로자와 달리 특별공제를 신청할 수 없으므로 인적공제와 더불어 국민연금 기여금 공제, 표준공제 60만원을 적용하였다.

기타 국민연금 기여금 및 건강보험료는 기본적으로 소득에 각 사회보험의 가입자 기여요율을 적용하여 추정하였다. 그러나 건강보험의 경우 근로자와 자영업자에서 납부액의 계산방법이 달라지는 문제가 있다. 근로자의 경우 2002년 기준 소득액의 1.815%(사용자도 1.815% 납부)를 건강보험료로 납부하고 있으나 자영업자의 경우 소득과약률이 낮은 관계로 재산 등에 기초하여 결정된 건강보험료를 납부하고 있다. 이처럼 건강보험료는 자영업자의 경우 자산수준을 고려하여 결정되므로 소득의 함수로 추정할 수 없다. 따라서 일회성 조사에 의해 작성되는 노동패널과 달리 12개월 가계부자료에 의해 작성되어 자료의 신뢰성이 높은 도시가계연보상의 건강보험료 납부요율 자료를 이용하여 추정하였다.

국민연금 납부액은 소득에 대해 정해진 요율을 적용하여 추정하였다. 근로자의 경우 소득의 4.5%(사용자도 4.5% 납부)를 납부하고 있으며 자영업자의 경우 2002년 7월 1일부터 5%에서 6%로 요율이 상향조정되어 가중평균인 5.5%를 적용하였다. 특히 도시가계연보의 자료를 통해 개인별 소득을 알 수 있어 국민연금 납부 기준소득의 상한 360만원/월(연 4,320만원)을 명시적으로 고려하였다. 각 개인이 어떤 종류의 공적연금에 가입하고 있는지에 대해서는 파악할 수 없으므로, 공무원연금이나 사학연금의 가입자 등도 모두 국민연금에 가입하는 것으로 가정하였다.

다. 소비 및 간접세 추정

간접세인 부가가치세, 교통세, 주세, 특별소비세의 추정은 도시가계연보의 가구당 품목별 소비자료를 이용하였다. 노동패널의 가구조사 자료에도 소비자료가 포함되어 있으나 분류가 비교적 단순하여 간접세의 과세대상, 각종 비과세 등의 조건과 맞지 않는다. 또한 한번의 면접조사로 인해 1년간의 소비를 분류함으로써 인해 세분류별 소비자료의 신뢰성이 떨어지는 문제점이 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 매월 가계부자료에 근거한 도시가계연보의 소비자료를 이용하였다. 구체적으로 각 세월에 대한 소비지출액에 각 상품에 포함되어 있는 간접세의 비율을 적용하여 간접세 부담액을 추정하였다.

도시가계연보의 지출항목들 중 부가가치세가 면세되는 항목들을 제외하고³⁹⁾ 나머지 부분에 해당되는 지출에 대해서는 부가가치세가 100% 소비자에게 전가된다는 가정하에 개인별 부가가치세 납부액을 구하고, 세대별은 개인별 자료를 평균하여 구하였다. 특별소비세

39) 자세한 품목별 과세여부는 성명재(1999) 참조.

IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과 99

는 다양한 부과 제품 및 서비스 중 자료가 분리될 수 있는 등유, 경유, 도시가스, LPG, 에어컨, 자동차구입 등의 항목별 지출에 최종 소비자 가격 중 특별소비세의 비중(혹은 세율)을 적용하여 도출하였다. 교통세 및 주세 역시 자료상의 연료비 지출과 주류별 지출액을 이용하여 최종소비자 가격에서 각 세목이 차지하는 비율을 적용하여 도출하였다.

한편 가구당 소비자료는 전체가구원의 소비수준을 나타내므로 각 가구원의 소비수준으로 환산할 필요가 있다⁴⁰⁾. 이는 평균적인 개인의 세부담을 추정하기 위한 것으로서 개인의 평생 동안의 세부담구조를 파악하는 데 필요한 과정이다. 이러한 개인당 소비수준의 파악은 도시가계연보 자료의 문제점 중 하나인 1인 가구 제외에 따른 왜곡요인을 상당부분 완화시킬 수 있다. 즉 1인 가구 제외로 인한 문제점은 가구규모에 따라 달라지는 가구소비수준을 그대로 이용할 때 샘플자료의 대표성 문제로 인해 나타날 수 있으나 가구소비수준을 일인당 기준으로 조정하여 줄 경우 줄어들 수 있다⁴¹⁾.

가구당 총소비를 가구원당 소비수준으로 환산하기 위하여 미국의 연령별 요구 소비수준을 이용하였다(부록 1의 <부표 1> 참조). 즉 25~64세 구간의 요구소비 수준을 기준으로 65세 이상 연령층의 요

40) 가구별 소비를 개인별 소비로 전환하지 않는 경우에는 가구주가 가구의 대표적인 소비자가 되며, 소득이 없는 미성년기의 소비에 대해서는 부모가 소비세도 대신 납부한다는 개념이 된다. 반면 가구원별 소비로 전환하는 것은 소득이 없는 미성년기의 소비도 부모로부터 소득을 이 전받아 본인이 소비를 하며, 소비세는 소비의 당사자가 납부한다는 개념이 된다. 가구주를 중심으로 소비를 계산하는 방법은 회계에서 일반적인 방법이 아니라는 인천대 전영준 교수의 조언에 따라, 여기서는 가구별 소비를 개인별 소비로 환산하였다. 다만 이처럼 가구별 소비를 사용하는 경우에는 결과가 어떻게 달라지는지를 확인하여 본 결과, 한 시점에서의 세부담 분포에서 큰 차이가 있음에도 불구하고, 생애세부담을 기준으로 검토하는 본 연구에서는 중요한 결과의 질적인 측면이 거의 달라지지 않는 것으로 확인되었다.

41) 이 경우에도 다인 가구 구성에 따른 평균적 소비수준 감소효과는 여전히 반영할 수 없는 한계는 있다.

구소비 수준은 1.27, 25세 미만 연령층의 요구소비 수준은 0.72를 적용하여 가구 소비자료를 구성원별 연령에 따라 분리하였다. 간접세의 과세대상인 특정 상품 및 재화의 소비도 동일한 비율로 소비되는 것으로 가정하였다. 다만 소비의 특성이 다른 재화와 다른 주세의 경우 20세 이상의 연령층에 대하여 동일한 소비수준을 적용하였으며 그 이하 연령층에는 주류의 소비가 없는 것으로 가정하였다.

<표 IV-2> 2002년 도시가계연보 자료의 구성

(단위: 명, 만원)

	인원수	평균소득	최소값	최대값	표준편차
총 이용자료	2,242	2,418	0	8,184	1,233
근로자	1,405	2,430	136	7,948	1,332
자영자	837	2,398	0	8,184	1,047

라. 실제 세부담의 추정

위에서는 미시자료를 이용하여 각 세대별로 세부담이 어떻게 분포되어 있는지를 추정하였다. 그러나 이러한 방식으로 추정된 세부담은 몇 가지 이유로 인해 실제 세부담과 상당한 차이를 보일 수 있다. 세부담을 추정함에 있어 개인에 대해 충분한 정보를 확보할 수 없기 때문에, 일부 오차가 발생할 수 있다. 예를 들어, 소득세 부담을 추정함에 있어, 개인에 대한 정보의 부족으로 인해 정확하게 계산할 수 없는 몇 가지 공제항목들이 있다. 연금기여금 부담의 계산에 있어서도, 각 개인이 연금의 종류에 대한 정보가 포함되어 있지 않아, 모든 사람들에게 대해 국민연금기여금의 요율을 적용하였다. 그런데 공무원연금 및 사학연금 해당자의 연금요율이 국민연금 요율보다 높은 점을 감안하면, 이로 인해 일부 오차가 발생할 수 있다. 건강보험 지역가입자와 관련하여서는 소득으로부터 보험료 납

IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과 101

부액을 추정하는 대신에 실제로 본인이 납부하였다고 보고한 수치를 이용하였는데, 이 과정에서 보고과정에서의 오차(reporting error)가 발생할 수 있다. 이러한 보고과정에서의 오차는 개별 소비 항목과 관련하여서도 발생할 수 있다.

이러한 오차보다 더 중요한 문제는 개인이 직접 부담하지 않는 세금에 관한 것이다. 위에서는 소비와 관련하여 가구소비만을 고려하였으며, 비가구부문의 소비와 관련된 세부담은 반영되지 않고 있다. 이러한 문제는 부가가치세는 물론이고, 특별소비세와 주세 등에서도 나타난다. 건강보험이나 연금과 관련하여서도 유사한 문제가 제기될 수 있다. 국민연금은 사업장 가입자의 경우, 개인이 소득의 4.5%를, 고용주가 4.5%를 내는 방식으로 되어 있다. 그런데 위에서는 이 때 사업장 가입자가 부담하는 부담금은 반영되지 않은 것이다.

이처럼 개인이 직접 납부하지 않는 부분의 세부담을 어떻게 처리하는가는 연구목적에 따라 달라질 것이다. 예를 들어, 비가구부문의 소비에 대한 세부담은 가구의 세부담에 포함하지 않는 방법이 있을 수 있다. 그러나 이러한 방법은 특정 세금을 인상하였을 경우의 세대별 세부담을 비교하는 것이 목적인 본 연구에서는 적합하지 않다. 소득세 인상으로 인한 부담은 그 전체가 가구에서 귀착되지만, 소비세 인상으로 인한 부담은 상당부분이 비가구부문으로 누출(leak)되어 버리기 때문이다. 따라서 거의 모든 경우에 소비세 인상으로 인한 세부담의 증가가 소득세 인상으로 인한 세부담의 증가보다 작게 나타나게 되며, 각 증세방안에서의 세부담을 비교하는 것 자체가 무의미해진다. 각 증세방안에서의 세부담에 대한 적절한 비교를 위해서는 비가구부문의 소비에 대해 부과되는 소비세의 귀착(incidence)에 대해 적절한 가정이 필요한데, 여기서는 다음과 같은 가정을 택하기로 한다. 비가구부문 소비에 따른 세부담도 궁극적으로는 가구부문에 귀착되는 것으로 보아 가구의 세부담 계산에 포함하되, 비가구부문에서의 소비의 세대별 분포는 가구 부문에서의 소

비의 세대별 분포와 동일하다고 가정한다.

고용주가 부담하는 연금기여금 및 건강보험료와 관련하여서도 동일한 문제가 제기된다. 즉 이 부분들을 제외하면, 소득세와의 의미 있는 비교가 불가능해진다. 따라서 마찬가지로 이 부분의 귀착에 대해서도 적절한 가정이 필요한데, 여기서는 사업주가 납부하는 연금 및 보험료는 궁극적으로 개인에게 귀착되는 것으로 간주한다. 이는 연금기여금이나 건강보험료가 개인의 임금수준 산정에 충분히 반영될 정도로 노동시장이 충분히 탄력적이라는 가정에 기초한다 할 수 있다⁴²⁾.

이러한 가정에 기초하여, 2002년의 실제 세수실적 자료를 이용하여 본 연구의 목적에 부합하는 세대별 실제 세부담을 추정한다. 이는 전체 세수실적이라는 거시적 통계를 도시가계연보라는 미시자료를 통해 추정한 분포를 이용하여 세대별로 분배하는 성격을 가지게 된다. 위에서 지적한 오차 문제와 관련하여서는 그러한 오차가 발생하는 정도가 세대별로 동일하다고 가정한다. 실제 계산과정은 세대별 평균 세부담과 인구수를 곱하여 전체 세대에 대해 합산한 후, 이를 2002년의 실제 세수실적치로 나누어 조정계수를 산출한 후⁴³⁾, 미시자료에서 파악된 연령별 세부담을 이 조정계수로 나누어 연령별 실제 세부담을 추정하는 방식을 택하였다.

42) 물론 노동시장이 이 정도로 탄력적인지에 대해서는 상당한 논란의 여지가 있을 수 있다. 특히 단기적으로는 그러한 정도로 탄력적이지는 않을 것이다. 그러나 만약 노동시장이 충분히 탄력적이라고 가정하지 않는 경우에는, 각 증세방안에서의 세부담을 비교하는 것은 무의미해진다. 소득세 증세에 따른 부담은 100% 본인에게 귀착되고, 연금기여금 및 건강보험료 부담은 50%만 본인에게 귀착되는 경우, 당연히 연금기여금 및 보험료의 인상 방안에서의 세부담이 작아진다.

43) 소득세의 경우에는 2002년 소득세 세수실적 중 이자소득세, 배당소득세, 퇴직소득세, 기타소득세 등을 제외하고 근로소득 및 사업소득에 해당되는 부분만을 포함하였다.

마. 연령별 세부담 분포

소득 및 각 세목의 세부담의 연령별 분포에서의 주요 특징을 정리하면 다음과 같다. 소득은 대체적으로 10대 말부터 점차 증가하여 40대부터 50대 후반 사이에서 가장 높은 것으로 나타난다. 그러나 연령에 따라 연속적으로 변화되기보다는 각 연령별로 상당한 격차를 보인다⁴⁴⁾⁴⁵⁾. 우리가 일반적으로 이해하는 생애주기 이론에 따른 예측과는 두 가지 점에서 다소 차이를 보인다. 첫째, 연령별 격차가 상당히 크다. 둘째, 60대 및 70대에서도 상당한 소득이 있는 것으로 파악되고 있다. 이는 우리나라 고령자의 취업률이 비교적 높은 것을 반영하는 측면이 있다. 그러나 실제로 이보다 더 중요한 요인은 다수의 고령층이 근로소득이나 사업소득이 없거나 매우 낮음에도 불구하고, 일부가 높은 소득수준을 가지기 때문에, 전체평균을 높이기 때문이다.

연금기여금과 건강보험료는 소득에 비례하는 성향이 강하기 때문에, 이들의 연령별 분포는 대체적으로 소득분포와 큰 차이를 보이지 않는다. 다만 다음과 같은 몇 가지 점에서만 차이를 보인다. 첫째, 연금기여금의 경우에는 60세 이전에만 납부한다. 둘째, 비록 그

44) 가구주를 대상으로 하는 도시가계연보에서는 연령에 따른 기복이 상대적으로 크지 않고, 연령에 따라 점증적으로 변화하는 형태를 가지는 것으로 나타난다. 20대부터 점차로 상승하여 40대에서 최고를 기록하고 50대부터는 하락하는 것으로 나타난다.

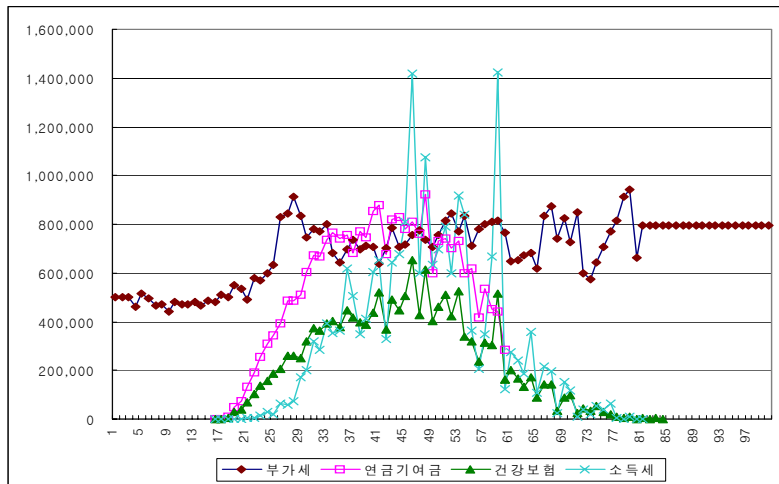
45) 각 연령별로 차이가 크다는 것이 결과에 어떤 영향을 미치는지에 대해 의문이 제기될 수 있다. 또는 심지어는 이러한 결과의 신뢰성에 대해 의문이 제기될 수도 있을 것이다. 이처럼 연령별로 격차가 심하게 나타나는 문제를 피하기 위해, moving average 등을 이용하여 연령별 분포를 smoothing시킬 필요성을 제기한 토론자도 있었다. 그러나 고령층을 제외하고는 각 연령대에서의 샘플의 수가 충분히 크고, 또 실제로 연령별로 smoothing하게 만든 분포를 사용하더라도 본 연구의 뒤에 나오는 결과에 거의 영향을 미치지 않는 것이 확인되어, 여기서는 그러한 smoothing을 하지 않은 결과를 이용하기로 한다.

차이가 크지는 않지만, 50대가 40대에 비해 건강보험료의 부담이 상대적으로 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 건강보험료 산정에 있어 지역가입자는 소득 외에도 자산 등이 보험료 산정 기준에 포함되기 때문인 것으로 보인다.

소득세는 건강보험료나 연금기여금에 비해서 연령별 격차가 훨씬 더 심한데, 이는 소득세의 누진구조로 인한 것이다. 소비가 소득과 다른 분포를 보이는 만큼, 소비세는 기타 직접세적인 성격을 가지는 세금 및 부담금과는 상당한 차이를 가진다. 가구소비를 기준으로 하는 경우에는 소비세의 부담은 가구주가 20대인 경우에 가장 작은 것으로 나타나지만, 본 연구에서처럼 소비를 각 가구원에게 귀속시켜 개인별 세부담을 계산하는 경우에는 부가가치세의 부담은 성인연령대에서는 연령별로 큰 차이를 보이지 않는다. 부가가치세 외의 다른 간접세의 부담도 연령별 차이가 크지는 않은 것으로 나타난다.

[그림 IV-1] 주요 세목별 세부담의 연령별 분포

(단위: 원)

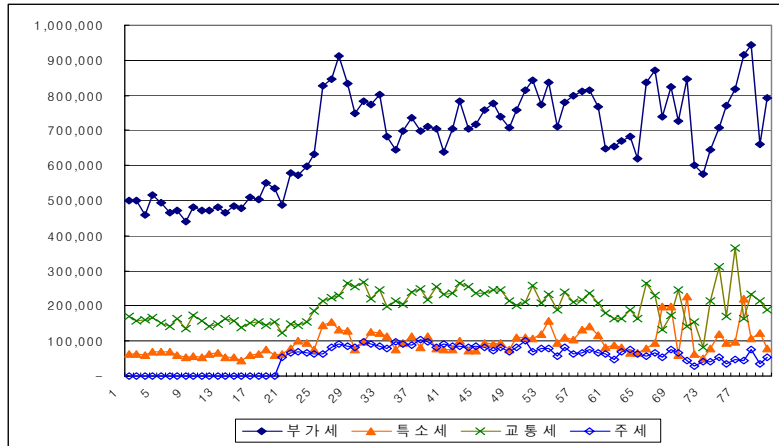


주: 부가가치세 부담은 80세 이상은 동일한 것으로 가정한 것임.

IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과 105

[그림 IV-2] 간접세 부담의 연령별 분포

(단위: 원)



주: 80세 이상에서는 간접세 부담은 동일한 것으로 가정하였으므로, 별도로 표시하지 않음.

위에서는 각 세목의 연령별 세부담 분포에 대해서 언급하였다. 각 증세방안별로 세대별 세부담이 어떻게 달라지는지에 대한 논의에서의 이해의 편의를 위해, 10세 단위 연령대별로 각 연령대가 각 세목별 세수에 어느 정도 기여하는지를 살펴보기로 하자.

<표 IV-3> 연령대별 세수 기여도

(단위: %(전체 세수 중))

연령대	19세 이하	20대	30대	40대	50대	60세 이상
국민연금	0.5	16.7	35.2	33.2	14.3	0.0
의료	0.5	14.8	31.9	34.0	14.8	3.9
소득	0.0	4.1	27.6	42.8	20.7	4.7
부가가치세	20.4	17.9	19.6	17.5	11.4	13.2
특별소비세	18.8	19.6	20.4	15.1	12.6	13.5
교통세	21.5	16.5	20.9	19.1	10.6	11.4
주세	0.0	22.1	29.6	23.5	12.7	12.1
개별소비세 합 (특소세+교통세+주세)	19.9	17.4	21.2	18.5	11.1	11.9

각 세목 중 60세 이상의 세수 기여도가 가장 큰 것은 간접세이고, 가장 작은 것은 연금기여금이며, 소득세와 건강보험이 중간 정도 된다. 각 세목별로 60세 이상이 납부하는 기여도를 비교하여 보면, 부가가치세는 13.2%, 기타 개별소비세의 합은 11.9%, 건강보험료는 약 3.9%, 소득세는 약 4.7% 정도 된다. 건강보험료와 소득세 중에는 건강보험이 상대적으로 고령자가 더 적게 세부담을 하는 것으로 나타나고 있다. 소득세와 건강보험료의 수입에 대한 기여도가 차이를 보이는 것은 두 가지 측면에서 발생한다. 첫째, 소득세는 소득에 대해 부과되지만, 건강보험료는 지역가입자의 경우에는 소득 외에도 재산 등 다른 요인이 고려된다. 이러한 차이는 소득이 낮음에도 불구하고 재산이 많은 고령층이 소득에 비해 상대적으로 세부담을 많이 하게 되는 요인으로 작용할 수 있다. 둘째, 건강보험은 비례적인 성격이 강한 것에 비해 소득세는 누진성이 강하다. 따라서 연령대 내에서의 소득분포의 차이에 따라 실효세부담률이 달라질 수 있으며, 연령대 내에서의 소득분포의 차이가 큰 고령층의 경우에는 실효세부담률이 소득수준에 비해 상대적으로 높아질 수 있다. 이는 고령층에서는 소득이 없는 사람들이 다수 있어 평균은 낮음에도 불구하고, 일부 고소득자들이 상대적으로 많은 세금을 내기 때문이다. 이러한 두 가지 측면 중, 실제로는 전자의 효과보다는 후자의 효과가 더 강하게 나타나기 때문에, 고령자층이 소득세에 기여하는 정도가 건강보험료 수입에 기여하는 정도보다는 상대적으로 큰 것으로 나타나고 있다.

3. 공적연금의 세대간 재분배 효과

가. 개요

고령화에 따른 재정지출 증가에서 가장 큰 부분을 차지하는 것이 공적연금 지출이며, 본 절에서는 공적연금 제도가 어떠한 세대간 재분배 효과를 초래하는지 살펴보기로 한다. 완전적립형이 아닌 연금제도가 세대간 재분배 효과를 초래할 수 있다는 점에 대해서는 이미 잘 알려져 있다. 그러나 실제로 우리나라의 공적연금 제도가 구체적으로 어떤 세대에서 어떤 세대로 어느 정도의 재분배를 초래하는지에 대한 우리의 이해는 아직 부족하다. 뿐만 아니라, 향후 공적연금에서 지출이 수입을 초과하게 되기 때문에, 급여의 감축이 이루어지지 않는다면 대규모의 추가적인 수입이 필요하게 되는데⁴⁶⁾, 이 때 공적연금 지출에 필요한 추가적인 재원을 어떻게 조달하는가에 따라 세대간 재분배 효과가 달라질 수 있다⁴⁷⁾. 그럼에도 불구하고, 공적연금의 재원조달 방식에 따라 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라질 수 있는가에 대해서는 기존의 연구가 거의 없다.

물론 현 단계에서 공적연금의 추가적인 재원조달 방식에 따라 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라지는지를 검토하는 것은 구체적인 정책대안을 평가하는 것은 아니다. 비록 세대간 재분배 측면에서

46) 현재의 연금급여 수준을 유지하면서 추가적인 재원을 조달하는 것이 바람직하다는 것은 아니다. 다만 급여수준의 조정이 이루어지지 않아, 이 정도로 지출이 발생할 경우의 재원조달 방식에 대해 검토하는 것이다.

47) 또는 좀 더 근본적으로는 아예 공적연금의 재원조달 방식을 완전히 바꾸는 방안도 생각할 수 있다. 이 경우에 세대간 재분배 효과는 더 클 수 있다. 그러나 이 방안은 현실성이 낮아, 일단 여기서는 추가적인 재원을 조달하는 경우의 세대간 재분배 효과에 대해서만 논의한다. 재원조달 방식을 근본적으로 바꾸는 방식에 대해서는 <부록 7>에서 논의한다.

단순히 연금기여금을 인상하는 것보다 더 바람직한 대안이 있다 할지라도, 연금의 특성을 감안할 때 그러한 재원조달 방안이 타당할지는 별개의 문제이다. 연금의 재원조달 방안과 관련하여서는 세대간 재분배 측면 외에 다른 측면도 중요하다. 특히 연금은 일반적인 조세와는 달리 자신이 기여한 것을 감안하여 혜택이 결정되는 구조로 되어 있다. 따라서 소득과 연계되지 않는 세원을 기반으로 하여 공적연금에 대한 재원조달 방안을 변경한다는 것은 기존의 공적연금의 성격을 대폭적으로 바꾸는 것이 되며, 그러한 방안에 대해 아직 어떤 명확한 대안이 제시된 적은 없다.

그럼에도 불구하고 공적연금의 세대간 재분배 효과가 재원조달 방안에 따라 어떻게 달라질 수 있는가는 중요한 문제라고 판단하여, 이에 대해 고찰한다. 물론 현재의 공적연금 제도가 초래하는 세대간 재분배 효과를 제거하는 정책대안은 현재의 연금제도가 초래하는 세대간 재분배 효과에 대한 이해가 없이도 제시될 수 있다. 완전적립형이 아닌 연금제도는 어떤 형태로는 세대간 재분배 효과를 초래할 수 있다는 원론적인 이해에 기초하여, 기존의 연금제도를 완전적립형에 가깝도록 개혁하는 것이 해결책으로 제시될 수 있다. 그러나 연금개혁은 정치경제학적으로 매우 복잡한 과정이며, 연금개혁이 어느 정도 성공적일 수 있을지는 예측하기 힘들다. 따라서 그러한 연금개혁에 당위성을 부여하기 위해서, 또는 연금제도가 이상적으로 개혁되기 어려운 경우의 차선책(second best solution)을 논의하기 위해서도 연금제도의 세대간 재분배 효과에 대한 이해는 필요하다.

뿐만 아니라 연금제도의 세대간 재분배 측면이 아닌 다른 측면에서도 연금의 재원조달 방안의 변경에 대한 검토의 필요성이 제기될 수 있다. 제Ⅲ장에서 이미 언급한 바와 같이 공적연금의 급여수준이 삭감되지 않는 경우, 향후 공적연금지출이 매우 커지게 될 것이다. 이를 충당하기 위한 재원을 현재와 같은 연금기여금만으로 조

달하는 경우에는 연금기여금 요율이 매우 높아져, 고용에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이러한 문제는 부과형 연금제도가 정착되어 있는 유럽 등의 선진국에서는 이미 고민하고 있는 문제이기도 하다. 아직 우리나라의 경우에는 이러한 논의가 필요한 시점은 아니지만, 장기적으로 우리나라에서도 이러한 문제가 제기될 수 있다.

우리나라의 현행 공적연금 제도는 기본적으로 미래 세대로부터 현 세대로 자원을 이전하는 형태의 세대간 재분배 효과를 가지도록 설계되어 있다는 점에 대해서는 이미 보편적으로 잘 알려진 편이다⁴⁸⁾. 뿐만 아니라 고령화가 그러한 효과를 더욱 크게 만들 것이라는 점도 인식되고 있다. 그러나 이러한 지적이 다수 있었음에도 불구하고, 실제로 그 구체적인 효과에 대한 우리의 이해는 아직 제한적이다.

이와 관련된 기존의 연구로는 각 연금제도에서 특정 세대를 예로 들어, 급여와 혜택의 비율을 계산하여 연금제도의 세대간 재분배를 설명한 연구들이 일부 있다⁴⁹⁾. 또는 각 공적연금에서 지출규모를 추정하고, 현재의 수입구조가 어느 정도 미달하는가를 세대간 재분배의 지표로 제시한 연구들이 있다. 그러나 이러한 연구들에서는 예시로 든 현재 생존하는 세대가 연금제도의 세대간 재분배 효과에서 득을 본다는 점은 확인되지만, 정확하게 어느 세대에서 어느 세대로 어느 정도의 재분배 효과가 발생하는지는 명확히 파악할 수

48) 우리나라의 현재의 공적 연금제도는 비록 명목상으로는 적립형을 지향하고 있지만, 실제로는 수급불안정 요인을 가지고 있다. 따라서 부과형 연금을 도입할 경우에 그 시점에서의 노령세대가 누리는 windfall gain 같은 효과가 발생하며, 단지 그러한 효과가 부과형 연금에서보다 좀 더 장기적으로 나타날 뿐이다.

49) 예를 들어, 전병목(2002)은 국민연금을 대상으로 하여, 현재 25~55세에 대해 급여와 조세(연금기여금)의 비율을 계산하고 있다. 동 연구에서는 급여/기여금의 비율이 55세의 경우에는 2.21이며, 45세의 경우에는 1.73, 40세는 1.59, 35세는 1.39, 30세는 1.30, 25세는 1.32 정도 되는 것으로 추정되었다.

없다.

연금제도의 세대간 재분배 효과에 대해 좀 더 포괄적인 연구는 세대간 회계 방법을 이용한 전영준·김종면(2001), Auerbach and Chun(2003)을 들 수 있다. 이 연구들에서는 각 세대별로 공적연금에서의 순세부담을 계산하고 있다. Auerbach and Chun(2003)에서는 공적연금의 순혜택의 현재가치는 현재 35세를 전후하여 가장 크고, 현재 생존하는 모든 세대에 대해 순혜택이 있는 것으로 나타나고 있다. 반면, 미래세대는 4,168만원 정도의 순세부담을 지는 것으로 추정되었다⁵⁰⁾.

그러나 세대간 회계의 일반적인 방법을 사용하는 Auerbach and Chun(2003)은 연금제도의 세대간 재분배 효과를 검토함에 있어, 현재 생존하고 있는 세대에 대해서는 현재의 연금기여금 수준 이상의 세부담이 발생하는 가능성은 고려하지 않고 있다. 즉, 공적연금 부문에서의 지출과 수입의 차이는 내년 이후에 태어나는 세대가 부담하는 것으로 가정하고 있다. 그러나 실제로는 내년 이후에 태어나는 세대에 대해서만 차별적으로 적용할 수 있는 재원조달 방안은 현실적으로 생각하기 힘들다. 따라서 세대간 회계의 전형적인 방법은 현재의 어떤 재정제도가 어느 정도 세대간 재분배를 일으킬 정도로 왜곡되어 있는지를 평가함에 있어서는 유용하지만, 좀 더 현실성 있는 상황에서 각 세대별 세부담을 정확히 이해하기에는 한계가 있다. 실제로 우리나라의 각종 공적연금 기금이 고갈되면, 후세대로 많은 부담을 전가하게 될 것이라는 점에 대해서는 자주 언급되고 있지만, 그 후세대가 어느 세대인지는 명확하지 않다⁵¹⁾. 이미

50) 전영준·김종면(2001)도 세대간 회계 방법론을 사용하여 세대별 순세부담을 계산하고 있다. 그러나 Auerbach and Chun(2003)과 기본적인 결과는 큰 차이가 없으므로, 여기서는 후자의 결과만을 언급하기로 한다.

51) 물론 단순히 생각하면, 연금기금이 고갈된 후에 국채를 발행하지 않는다면, 기금이 고갈되면서 연금기여금을 인상하거나 또는 국고지원을 확대하는 것이 불가피하게 될 것이고, 그 시점 이후에 연금기여금이나

제Ⅲ장에서 언급한 바와 같이, 지출이 삭감되지 않는 한에 있어서는 향후 공적연금의 지출규모는 매우 커질 것이다. 따라서 이러한 대규모 지출을 충당하기 위해서 국채발행은 대안이 되기 어려우며, 세부담을 인상하는 것이 불가피하다. 따라서 좀 더 현실성 있는 상황에서 각 세대별로 어떠한 세대간 재분배 효과가 발생하는지를 고찰하기 위해서는 세부담의 인상 및 세부담 인상의 방법 등을 감안하여, 각 세대별로 나타나는 효과를 고찰할 필요가 있다.

나. 생애 세부담의 추정 방법⁵²⁾

본 연구에서 세대간 재분배 효과를 검토하기 위한 지표는 일반적인 세대간 회계에서와 마찬가지로 각 세대별 생애 세부담이다. 따라서 기본적인 방법론은 세대간 회계의 방법을 따른다. 다만 정부의 예산제약 조건은 Auerbach et al(1991) 등 전형적인 세대간 회계와는 달리 설정된다. 세부담만을 고려하는 것보다는 세부담과 연금급여를 모두 고려하는 것이 연금제도의 세대간 재분배 효과를 평가하기 위해 더 효과적이므로, 세부담에서 급여를 제외한 것을 순세부담으로 정의한다.

각 연도의 각 세대별 세부담과 이전지출 규모는 각 연도의 공적연금 지출과 수입, 연령별 세부담의 분포, 인구구조 등을 감안하여

조세를 납부하는 세대가 그러한 부담을 하는 후세대가 될 것이라 할 수 있을 것이다. 그러나 앞서도 지적한 바와 같이, 재정제도는 연속 선상에서 운영된다. 따라서 실제로 그 시점에서의 세대가 비록 이전 세대보다는 더 많은 세부담을 하게 된다 하더라도, 그 세대가 반드시 세대간 재분배 효과에서 피해자가 아닐 수 있다. 예를 들어, 전 세대에 비해서는 세금을 1원 더 납부하지만, 다음 세대와의 관계에 있어 2원의 혜택을 받는 경우, 그 세대에게는 1원의 순혜택이 발생한다.

52) 본 연구 및 일반적인 세대간 회계방법 모두 향후 잔여생존 기간 동안의 조세-편익만을 고찰하고 있기 때문에, 현재 생존하고 있는 각 세대의 세부담을 직접 비교하는 것은 적절하지 않다.

추정한다. 각 연도의 지출과 수입에 대해서는 제Ⅲ장에서 이미 논의한 바 있으며, 여기서 사용하는 각 연도의 지출과 수입은 <시나리오 1>, 즉 국민연금발전위원회(2003)의 전망치에 기초한다. 단, 여기서 각 세대의 평생 동안의 세부담과 혜택을 구하기 위해서는 매우 장기간 동안의 자료가 필요한데, 국민연금발전위원회(2003)에서는 재정수입과 지출이 2070년까지만 추정되어 있다. 따라서 그 이후의 상황에 대해서는 추가적인 가정이 필요한데, 여기서는 2071년 이후에는 인구구조의 변화 등이 매우 작은 점 등을 감안하여, 그 이후의 재정수입과 지출의 GDP 대비 비율이 2070년과 동일하다고 가정한다.

어떤 세대의 평생 동안(잔여생애 기간)의 세부담은 그 세대의 각 연도의 세부담을 그 세대가 생존하는 모든 기간에 대해 합산한 개념이 된다. 다만 각 연도의 세부담을 기준연도에 맞도록 할인하는 과정 및 각 연도별로 특정 세대가 생존하는 확률 등이 감안되어야 한다. 세대 k (k 연도에 태어난 세대)의 잔여생애 기간 동안의 세부담을 시점 t 에서 현재가치로 평가한 것을 $N_{t,k}$ 라 할 때, 이를 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$N_{t,k} = \sum_{s=\max(t,k)}^{K+D} \bar{T}_{s,k} P_{s,k} \prod_{j=t+1}^s \frac{1}{1+r_j}$$

여기서 첨자 s 는 0에서 D 까지 적용되며, D 는 최대 생애기간을 의미한다. $\bar{T}_{s,k}$ 는 세대 k 의 평균인이 시점 s 에서 납부할 세금을 의미한다. $P_{s,k}$ 는 시점 s 에서의 세대 k 의 구성원 수이다. 여기서 $N_{t,k}$ 가 순세부담을 의미하는 경우에는 $\bar{T}_{s,k}$ 역시 각 시점에서의 순세부담으로 정의하면 된다.

각 연도의 연령별 세부담은 앞의 제2절에서 2002년의 세부담을 구한 것과 같은 방식으로 계산한다. 즉 제2절에서 2002년의 자료로부터 추정된 각 세대의 세부담의 분포, 2002년 세수실적 자료 및

인구전망 자료를 이용하여 2002년의 각 세대별 실제 세부담을 추정 한 것과 같은 계산을 각 연도에 대해서 한다. 이를 위해서는 각 연도의 세대별 세부담 분포, 인구자료, 각 연도의 세입에 대한 정보가 필요하다. 이 중 세입에 대해서는 기금이 고갈되는 시점까지는 현재의 세율이 적용되고, 이후에는 매년 지출을 충당할 수 있도록 세율을 설정하는 것으로 한다. 즉, 제Ⅲ장에서 언급한 재정격차가 매년 0이 될 수 있도록 세율이 결정된다. 이 점에서 본 연구는 장기 정부예산제약 조건(long term intertemporal government budget constraint)이 성립하고 미래세대에 대해 차별화되는 재정정책을 가정한 Auerbach et al.(1991)과 차이를 보인다.

인구자료는 현재 통계청에서 발표한 것보다는 더 긴 자료가 필요한데, 이에 대해서는 2050년 이후에도 평균수명과 출산율이 2050년과 같다는 가정하에 통계청의 인구전망을 확장하여 사용한다. 추가적으로 필요한 것이 각 연도의 세대별 세부담의 분포인데, 이는 세대간 회계의 일반적인 방법론에 따라 세부담의 세대별 분포는 향후에도 2002년과 동일하다고 가정한다.

각 세대별 세부담은 현재가치로 표시하기 때문에, 구체적인 결과는 할인율에 따라 다소 달라질 수 있다. 이러한 점을 감안하여, 기존 연구 등에서도 단일 할인율을 적용하기보다는 기본수치(baseline)를 설정하는 것과 더불어 할인율이 달라질 경우의 결과도 동시에 제시하는 것이 일반적이다. 명목변수를 사용하는 경우에는 명목이자율을 기준으로 하여 할인율을 설정하는 것이 일반적이라고 할 수 있다. 명목변수를 이용하는 Auerbach et al.(1991)에서는 할인율 6%를 기본수치로 하고, 5%와 7%로 하는 경우 등에 대해서도 수치를 제시하고 있다. 본 연구에서는 모든 수치가 실질변수로 표시되어 있으므로, 할인율은 실질이자율에 해당되는 3%를 기본수치로 한다. 다른 수치를 이용하는 경우에 대해서는 민감도 분석을 하는 것으로 하여 결과를 부록에 제시한다⁵³⁾.

53) 민감도 분석결과는 <부록 6>에 제시되어 있다. 각각의 경우에 대해서 별도로 논의하지 않는다. 할인율이 다소 달라지더라도, 결과의 질적인 측면은 별로 달라지지 않기 때문이다.

다. 각 재원조달 방안에서의 세대별 세부담

각 세대별 세부담은 연금지출에 필요한 재원을 어떻게 조달하는가에 따라 달라질 수 있다. 재원조달 방안과 관련하여서는 기존의 연금기여금을 완전히 다른 재원조달 방안으로 전환하는 방법도 생각할 수 있으나, 여기서는 일단 기존의 연금기여금 수준을 유지하면서, 부족한 부분에 대한 재원을 조달하는 방법을 달리 하는 경우의 세대간 재분배 효과를 중심으로 논의한다. 공적연금과 같이 대규모 재정지출이 필요한 경우의 추가적인 재원조달 방안으로서는 다음과 같은 방안을 생각할 수 있다.

(방안 1) 공적연금 기여금 인상으로 조달

(방안 2) 근로소득세 및 사업소득세 인상을 통해 조달

(방안 3) 부가가치세 인상을 통해 조달

(방안 4) 개별소비세(특별소비세, 교통세, 주세) 인상을 통해 조달

이외에도 대규모 재원을 조달하기 위한 방안으로서 법인세 등도 생각할 수 있지만, 조세경쟁의 심화 가능성 등을 감안할 때 법인세나 기타 자본소득에 대한 개인소득 과세 강화는 현실성이 낮다고 판단되어 이는 제외한다. 실제 논의과정에서는 각종 개별소비세의 조합으로 재원을 조달하는 경우의 세대별 세부담의 분포는 부가가치세를 통해 재원을 조달하는 경우와 거의 차이가 없어, (방안4)에 대해서는 별도로 논의하지는 않는다.

각 재원조달 방안에서의 연령별 세부담을 [그림 IV-3]에 정리하였다. 개략적으로 볼 때, 결과를 다음과 같이 요약할 수 있다. 부가가치세를 통해 추가적인 재원을 조달하는 경우, 연금기여금 인상을 통해 추가적인 재원을 조달하는 것에 비해, 2002년 현재 3세 이상의 세부담은 증가하며, 그 이후에 태어난 세대에서의 세부담은 감소한다. 소득세를 통해 재원조달을 하는 경우에는, 연금기여금 인상

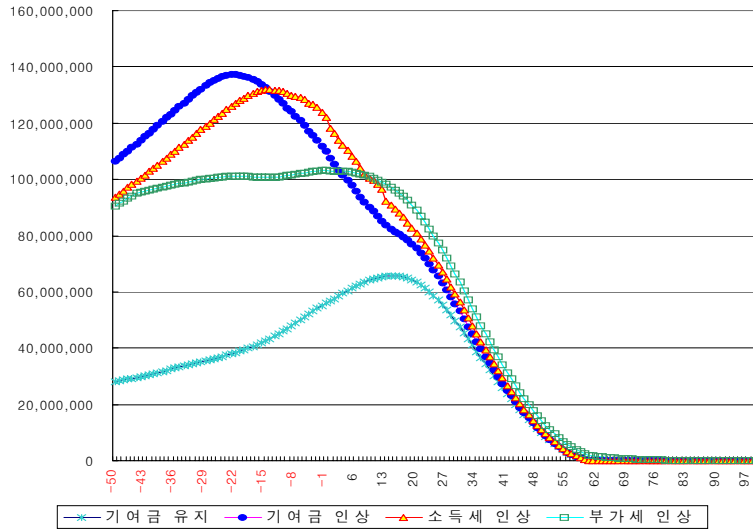
을 통해 재원을 조달하는 것에 비해, 현재 생존하는 모든 세대는 물론이고 2014년 이전에 태어나는 세대에서 세부담이 감소하고, 그 이후에 태어나는 세대에서는 세부담이 증가한다. 3개의 방안 중, 부가가치세는 현재 생존하는 일정 연령 이상의 세대의 세부담을 가장 크게 하는 방안이며, 그 대신 현재의 일정 연령 이하 및 향후 일정 기간 동안 태어나는 세대의 세부담은 상대적으로 크게 감소시키는 방안이 된다. 소득세 인상 방안에서의 세부담과 연금기여금 인상 방안에서의 세부담의 차이는 상대적으로 그 차이가 크지는 않다. 그러나 소득세 인상방안도 연금기여금 인상방안에 비해서는 상대적으로 더 이전의 세대, 좀 더 구체적으로는 2016년 이전에 태어나는 세대가 더 많은 세부담을 하게 하는 방안이다.

참고로 현재의 연금기여금 수준이 현재와 같이 지속될 경우의 각 세대별 세부담도 [그림 IV-3]에 표시하였다. 이 경우에는 현 세대는 물론이고, 미래의 모든 세대도 순혜택을 누리게 된다. 그러나 이러한 제도는 지속가능하지 않은 것임에 유의할 필요가 있다.

결과에 대해 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 연금에 대한 추가적인 재원을 부가가치세로 충당하는 경우, 2002년 현재 3세 이상인 연령대에서는 연금기여금 인상을 통해 재원을 조달하는 경우보다 세부담이 커지고, 그 이하의 연령대에서는 세부담이 작아진다. 소비세를 인상하는 것과 소득세를 인상하는 것을 비교하면, 9세 이상인 세대에서는 소비세 인상 방안에서의 세부담이 더 크고, 8세 이하인 세대에서는 소득세 인상방안에서의 세부담이 더 큰 것으로 나타난다. 4세 이하에서는 소득세 인상안에서의 세부담이 가장 크고, 연금기여금 인상안에서의 세부담이 중간이며, 소비세 인상안에

[그림 IV-3] 공적연금의 세대별 생애 세부담(할인율 3%)

(단위: 원)



서의 세부담은 가장 낮아진다. 현재 태어나지 않은 세대까지 감안하면, 이러한 관계는 2014년에 태어나는 세대까지 적용된다. 반면, 2015년 이후에 태어나는 세대에서는 연금기여금 인상안에서의 세부담이 가장 커진다. 소득세 인상안에서의 세부담이 소비세 인상안에서의 세부담보다 커지는 것은 그 이전 세대와 동일하다. 따라서 각종세방안에서의 세대별 세부담의 상대적 관계는 <표 IV-4>와 같이 정리할 수 있다.

<표 IV-4> 자원조달 방안별 세부담 비교

	2015년 이후 생	2014년생~2세 이하	3~8세	9세 이상
높음	연금기여금 인상안	소득세 인상안	소득세 인상안	소비세 인상안
중간	소득세 인상안	연금기여금 인상안	소비세 인상안	소득세 인상안
낮음	소비세 인상안		연금기여금 인상안	

일정 연령 이상에서 부가가치세 인상에서의 세부담이 가장 커지는 것은 비교적 쉽게 이해할 수 있다. 한 시점에서 보면, 연금기여금을 인상하는 것은 그 시점에서의 고령세대의 부담을 최소화하는 방안이다. 따라서 현재 비교적 연령이 높은 세대에서 그러한 효과가 나타나는 것은 비교적 쉽게 이해할 수 있다. 그런데, 그러한 효과가 나타나는 것이 현재의 고령세대는 물론이고, 현재의 어린 세대에서도 발생한다. 이는 연금이 다른 세금에 비해 상대적으로 비교적 젊은 세대의 부담이 커지는 세금이고, 따라서 연금기여금 인상하에서 젊은 세대의 세부담이 커지리라는 추론과 일치하지 않는다고 생각할 수 있다. 그러한 추론이 가지는 오류는 세금인상의 세대간 소득재분배 효과를 현재의 고령세대와 현재의 젊은 세대의 틀에서 생각하는 것이다. 여기서는 평생 동안의 세부담을 논의하는 것이며, 특히 국민연금 기금 등이 고갈되기까지는 상당한 시간이 있기 때문에, 실제로 현재의 젊은 세대에게 중요한 것은 주로 현재의 고령세대와의 관계가 아니라, 현재의 젊은 세대가 고령세대가 되었을 때 그 시점에서의 젊은 세대와의 관계이다. 실제로 공적연금에서 대규모 추가 재정소요가 발생하는 것은 주로 국민연금 기금이 고갈되는 2047년경부터다. 이 시점에서는 현재의 어린 연령대조차 거의 은퇴연령기에 가까워지게 된다. 예를 들어, 현재 10세의 경우에도, 2047년에는 이미 55세가 되어, 5년 동안만 추가적인 연금기여금을 납부하면 되기 때문이다. 반면, 소비세나 소득세를 인상하게 되면, 그 이후에도 세금을 부담하여야 하기 때문이다.

일정 연령 이상에서는 연금기여금 인상을 통해 재원을 조달하는 경우의 세부담이 가장 작아진다. 소비세와의 상대적인 비교에 있어서는 그러한 관계가 3세 이상에서 나타나며, 소득세와의 상대적인 관계에 있어서는 2014년 이전에 태어난 세대에 적용된다. 그 이유는 다음과 같이 이해할 수 있다. 한 시점에서 보면, 연금기여금을 통해 재원을 조달하는 것이 그 시점에서의 고령세대의 부담을 최소

화하는 방안이기 때문이다. 그런데, 그러한 효과가 나타나는 것이 현재의 고령세대는 물론이고, 현재의 어린 세대에서도 발생한다는 점에 유의할 필요가 있다. 이러한 결과가 나타나는 것은 향후 공적 연금 지출이 지속적으로 증가하기 때문이다.

그렇다면, 이처럼 연금기여금을 인상하는 것이 소득세 또는 소비세를 인상하는 것에 비해 일정 연령 이상의 세대에게 득이 된다면, 그로 인해 상대적으로 피해를 보는 세대는 어느 세대인가 하는 의문이 제기된다. 소비세를 인상하는 경우와 비교하면, 현재 3세 이상에서는 세부담을 작게 하지만, 그 이후의 세대에서는 세부담을 크게 만든다. 즉 현재 2세 이하의 세대는 상대적으로 손해를 보는 세대이다. 소득세의 상대적 비교에서 보면, 2014년 이전에 태어나는 세대는 득을 보지만, 그 이후의 세대는 손해를 본다⁵⁴⁾. 즉 연금기여금을 인상하는 것은 소득세를 인상하거나 소비세를 인상하는 것에 비해 상대적으로 더 후세로 세부담을 전가시키는 효과가 있는 것이다.

뿐만 아니라, 세대간 재분배 측면에서 보면, 연금기여금 인상을

54) 이러한 효과가 단지 이행과정에 있는 세대에서만 아니라 미래의 모든 세대에서 발생하는 것은 세원의 선택에 따라 각 세대별 세부담이 달라지는 것이 두 가지 효과가 복합적으로 결합되어 나타나기 때문이다. 우선 세원의 선택에 따라 한 시점에서 일정한 액수의 세금을 각 세대가 어떻게 부담하는가 하는 점에서 차이가 있을 수 있다. 뿐만 아니라, 어떤 특정 세대가 할인되지 않은 금액을 기준으로 일정한 세금을 부담한다 하더라도, 그러한 세금의 현재가치는 세금납부 시점에 따라 달라질 수 있다. 즉 할인율의 효과가 있는 것이다. 예를 들어, 한 개인이 일생동안 할인되지 않은 가치로 일정한 세금을 낸다고 가정할 때, 젊은 시절에 많은 세금을 내야 하는 세금일수록 세부담의 현재가치를 더욱 크게 한다. 소득세 인상과 연금기여금 인상을 비교하여 보면, 심지어는 국민연금 고갈 이후인 2050년에 태어나는 세대에서도 연금기여금 인상 방안에서의 세부담이 소득세 인상 방안에서의 세부담을 초과한다. 할인율의 효과를 감안하지 않는다면, 국민연금이 일단 고갈되고, 인구구조의 변화가 어느 정도 안정화된 이후의 세대에서는 각 증세방안에서의 세부담이 큰 차이를 보이지 않을 것이라고 생각할 수 있다. 그러나 실제로는 할인율의 효과 때문에, 젊은 시절에 더 많은 세금을 내는 연금기여금에서의 평생 동안의 세부담이 소득세 인상에서의 세부담보다 더 커지는 것이다.

통해 추가적인 재원을 조달하는 것은 한 가지 추가적인 부담을 후세에게 준다. 미래의 어느 시점에서 연금기여금을 인하하고 다른 세금을 통해 이를 조달하기로 하는 경우⁵⁵⁾, 이 경우 그 시점에서의 고령세대 및 비교적 은퇴기에 가까운 세대의 평생 동안의 세부담은 증가하기 때문이다. 즉 현 세대가 연금기여금 인상방안을 택함으로써 누리는 혜택은 향후에 연금기여금을 인하하는 대신에 다른 조세를 증가시키는 형태로의 조세정책의 변화가 발생하는 시점에서 고령층 또는 고령에 가까운 세대에게 전가되는 것이다. 따라서 연금이 고갈된 후에도 이를 연금기여금 인상을 통해 조달하는 원칙을 택한다면, 이는 부담을 가급적 미래세대로 이연시키는 것이 되고, 연금지출을 기타 조세에 의존한다면 이전세대도 상대적으로 더 많은 부담을 공유하는 것이 된다.

라. 순세부담

공적연금의 세대간 재분배 효과에 대해 좀 더 명확히 이해하기 위하여, 세부담만이 아니라 혜택까지를 포함하여 각 세대별 순세부담을 계산하였다. 위에서 계산한 세부담에서 동일한 혜택을 추가하여 계산한 것이기 때문에, 각 재원조달 방안간의 상대적인 관계는 달라지지 않는다. 그러나 공적연금의 세대간 재분배 효과와 관련하여 다음과 같은 점을 확인할 수 있다. 재원조달 방안과 무관하게 현재의 젊은 세대 및 미래세대는 상당한 정도의 순세부담을 하는

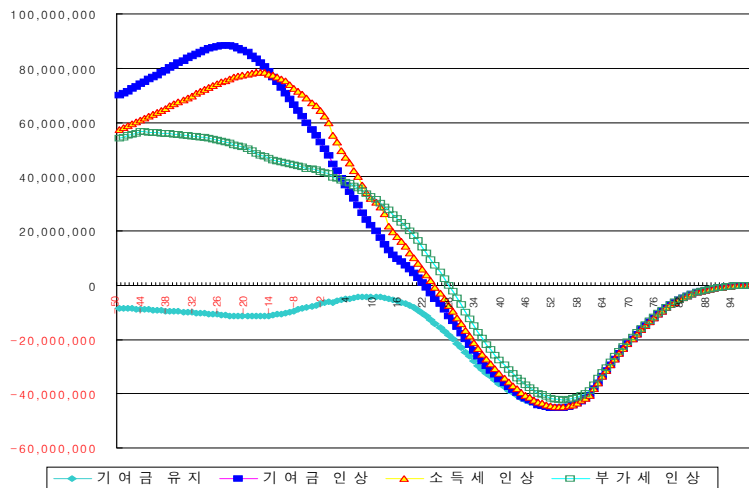
55) 이러한 가능성을 단지 가상적이라고만 할 수는 없을 것이다. 재원을 전액 연금기여금으로 조달하고자 하는 경우, 연금기여금 비율이 매우 높아지며, 이것이 고용 등 노동시장에 매우 부정적으로 작용하는 가능성을 생각할 수 있다. 유럽에서는 이미 높은 연금기여금이 고용에 부정적인 영향을 미친다는 인식하에, 연금기여금을 인하하고 환경세 등 다른 세금을 인상하는 세계개편을 추진하였거나, 고려하고 있는 국가들이 다수 있다.

것으로 나타난다.

위에서도 언급한 바와 같이 공적연금의 재원조달 방안을 변경하는 것은 간단한 문제가 아니며, 현실적으로 어떤 명확한 대안이 제시되어 있는 것도 아니다. 그럼에도 불구하고, 이러한 검토를 한 것은 재원조달 방식에 따라 연금의 세대간 재분배 효과가 얼마나 달라질 수 있는지를 살펴보기 위한 것이다. 현재까지의 연구만으로 어떤 명확한 정책시사점을 제시하기에는 한계가 있지만, 다음과 같은 점에 대해서 생각해 볼 수 있을 것이다. 현재의 공적연금의 구조적인 문제가 개혁될 수 없다면, 장기적으로는 연금지출에 대한 추가적인 재원을 소비세로 하는 것이 연금기여금만을 인상하는 것보다는 세대간 재분배 효과를 작게 할 수 있다. 물론 이러한 논의는 현재의 연금제도를 적절하게 개혁하는 것이 현실에서 실패할 경우, 다른 대안을 모색하는 과정에서 논의되어야 하는 것이지, 향후 공적연금에서의 적자를 국고지원을 통해 확대하자는 것은 아니다.

[그림 IV-4] 공적연금의 세대별 생애 순세부담(할인율 3%)

(단위: 원)



세대간 재분배 효과를 줄일 수 있는 가장 명확한 방법은 현재의 연금구조를 적립형 연금의 원칙에 맞도록 개혁하는 것이다. 현재의 공적연금의 수입지출 구조는 세대간 재분배 효과를 초래하도록 설계되어 있다. [그림 IV-4]는 향후 세대에 있어, 그러한 재분배 효과가 얼마나 크게 나타날 수 있는지를 보여주고 있다. 그리고 추가적인 재원을 소비세로 조달하는 것이 비록 그러한 세대간 재분배 효과를 다소 경감시켜 줄 수는 있다 하더라도, 그 경우에도 역시 연금제도의 세대간 재분배 효과는 매우 크다는 것을 보여주고 있다. 현재와 같이 출산율이 낮게 지속되는 한에 있어서는 완전적립형이 아닌 연금구조는 상당한 정도의 세대간 재분배 효과를 초래하게 되어 있다. 연금제도, 특히 부과형 성격을 가진 연금제도는 기본적으로 인구가 증가하는 상황에서 고안된 구조이다. 인구구조가 증가하는 상황에서는 모든 세대가 순혜택을 향유할 수 있도록 연금제도를 설계하는 것도 가능하다. 그러나 인구규모가 감소하는 상황에서는 부과형의 성격을 가진 연금제도는 상당한 정도의 자원을 미래세대로부터 현 세대로 이전하는 효과를 가진다. 물론 경제성장의 가능성을 감안하면, 세대간 재분배가 반드시 부정적이라고 단정할 수는 없는 측면도 있기는 하다. 그러나 미래의 경제성장에 대해 불확실성이 크고, 출산율이 계속 낮게 유지될 가능성이 있다는 점을 감안하면, 현재의 공적연금제도는 너무 큰 세대간 재분배 효과를 초래하게 된다. 재원조달 방안의 변경은 연금도입의 이행과정에서 세대간 재분배 효과를 조정하는 기능만을 가지는 것이지, 인구구조의 변화로 인해 연금제도가 세대간 재분배 효과를 초래하는 것을 방지할 수 있는 것은 아니다. 궁극적인 해결책은 연금제도의 개혁을 통해 모색되어야 할 것이다.

4. 건강보험의 세대간 재분배 효과

본 절에서는 건강보험의 세대간 재분배 효과에 대해 검토한다. 건강보험의 세대간 재분배 효과에 대해서는 기존 연구를 별로 발견할 수 없었다. 그러나 다음과 같은 점을 감안할 때, 건강보험의 세대간 재분배에 대해 검토할 필요가 있다고 판단된다. 첫째, 건강보험은 향후 고령화와 관련하여 공적연금 다음으로 큰 지출이 예상되는 항목이다. 따라서 비록 공적연급에 비해서는 그 정도가 덜하다 하더라도, 건강보험도 상당한 세대간 재분배 효과를 초래할 가능성이 있다. 둘째, 이미 공적연급이 상당한 세대간 재분배 효과를 초래하는 상황에서, 다른 제도가 추가적으로 세대간 재분배 효과를 초래한다면, 전체적인 세대간 재분배 효과가 더 커진다. 따라서 건강보험이 세대간 재분배 효과를 초래하는지, 그리고 그러한 효과가 재원조달 방안에 따라 어떻게 달라지는지 검토할 필요가 있을 것이다.

가. 재원조달 방안과 세대별 세부담

향후 건강보험 지출은 지속적으로 증가할 것으로 예상되는데, 이때 추가적인 재원을 어떻게 조달하는가에 따라 세대간 세부담이 달라질 수 있다. 현재도 건강보험은 건강보험료만으로는 지출을 충당할 수 없어, 전체 건강보험 지출의 약 20% 정도를 국고지원에 의존하고 있는 실정이다. 향후 추가적인 재원을 마련하기 위해, 건강보험료를 인상할 것인지 또는 국고지원을 확대할 것인지 하는 선택이 있을 수 있다. 국고지원을 확대하는 경우에는 그에 필요한 재원을 어떤 방안으로 증세를 할 것인가 하는 선택이 있을 수 있다. 여기서는 다음과 같은 3가지 방안에 대해 검토해 보기로 한다.

- (방안 1) 현재의 세입구조를 유지 비례적으로 수입을 확충
- (방안 2) 근로소득세 및 사업소득세 인상으로 충당
- (방안 3) 부가가치세 인상으로 충당

공적연금의 경우처럼 여기서도 우선 추가적인 재원을 어떻게 조달하는가에 대해서만 검토한다. 물론 국고지원을 폐지하고 건강보험료를 인상하는 방안, 또는 좀 더 근본적으로 재원조달 방안을 전부 변경하는 방안 등도 검토될 수 있을 것이다. 이에 대해서는 뒤에 다시 언급하기로 한다. 그리고 부가가치세 외에 다른 개별소비세를 인상하는 방안도 검토될 수 있지만, 이 경우에는 평생 동안의 세부담이 부가가치세 인상과의 차이가 미미하므로, 이에 대해서는 별도로 결과를 제시하거나 논의하지는 않는다.

건강보험의 세부담과 관련하여 한 가지 유의할 점은 건강보험료 수입이 건강보험 지출과 일치하지 않는다는 점이다. 2002년 건강보험 급여 및 수입실적을 보면, 급여가 13조 4245억원이고, 건강보험료 수입은 10조 9,277억원이다. 현재 건강보험은 보험료 수입으로는 지출을 충당할 수 없어, 국고에서 지원이 이루어지고 있다. 따라서 여기서의 건강보험에 따른 세부담은 건강보험료의 납부액만을 기준으로 한 것이 아니라, 건강보험료 납부액 및 건강보험에 대한 국고 지원에 따른 세부담을 모두 포함하는 것으로 한다. 이 때 국고지원의 재원이 어떻게 조달되는가에 따라 납부액의 연령별 분포가 달라질 수 있는데, 여기서는 다음과 같이 가정한다. 국고지원의 경우 국세수입에 해당되는 모든 세목이 해당될 수 있으나, 여기서는 단순화를 위해 소득세, 부가가치세, 특별소비세, 교통세, 주세를 통해 조달한다고 가정한다. 국고지원액 중 각각의 세목의 차지하는 비중은 각 세목의 2002년도 세수입이 2002년도 전체 세수입에서 차지하는 비중과 비례하도록 설정하였다. 즉 국고지원 중 소득세로부터 21.7%를, 부가가치세로부터 51.5%를, 특별소비세로부터 7.0%를, 교

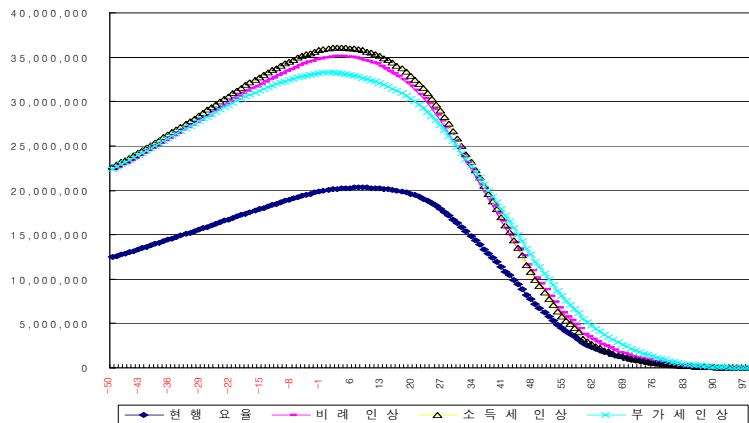
IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과 125

통세로부터 15.4%를, 주세로부터 4.3%를 충당하는 것으로 하였다.

기타 대부분의 가정 및 평생 동안의 세부담을 계산하는 방법 등은 연금의 재원조달과 관련하여 가정한 것과 거의 동일하게 한다. 각 재원조달 방안에 대해 각 세대별로 잔여수명 기간 동안의 세부담을 추정하고, 각 방안에서의 세부담을 상호 비교한다. 건강보험의 향후 지출전망에 대해서는 일단 제Ⅲ장에서 검토한 <건강보험 유지> 시나리오를 우선적으로 검토한다. 즉 건강보험 지출의 소득탄력성은 1이고, 소득 및 인구구조의 변화에 따라 추가적인 지출이 발생하는 경우를 검토한다.

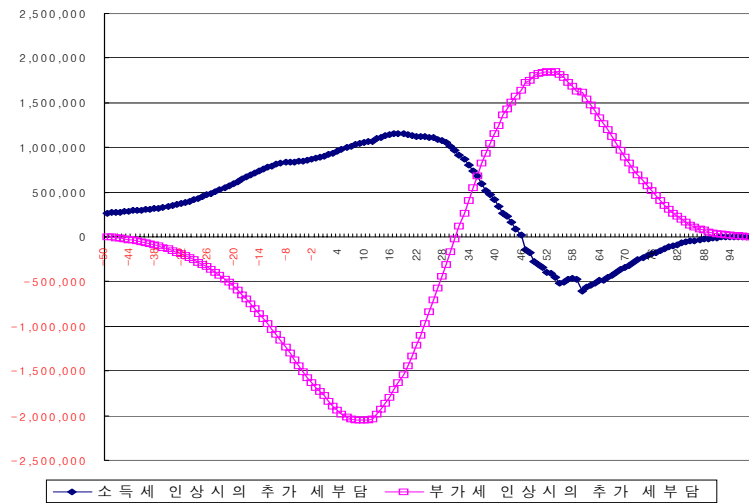
할인율도 연금재원조달 방안에서 논의한 것과 같이 3%를 기본수치로 하고, 각 증세방안에서의 세대별 세부담을 계산하였으며, 그 결과가 [그림 IV-5]에 정리되어 있다. 연금재원 조달의 경우와는 달리, 각 방안에서의 세부담의 차이가 상대적으로 크지 않아, 각 방안에서의 세부담 비교를 용이하게 하기 위하여 추가적으로 [그림 IV-6]에 각 증세 방안에서의 세대별 세부담이 현재의 세입구조를 유지하면서 수입을 확충할 경우에 비해 얼마나 차이를 보이는가를 정리하였다.

[그림 IV-5] 증세방안별 건강보험의 생애 세부담(할인율 3%)



현재의 세입구성을 비례적으로 증가시키는 대신에 소득세를 통해 추가적인 재원을 조달하는 경우, 45세 이하의 연령대에서는 세부담이 증가하고, 그 이상의 연령대에서는 세부담이 감소한다. 그러나 세부담이 커지는 정도는 대체적으로 크지 않아, 그러한 격차가 가장 커지는 세대인 5~29세에서도 120만원(원래 세부담의 약 3~4% 정도)을 넘지 않는다. 세부담이 감소하는 세대에서 나타나는 효과는 이보다도 더 작아, 세부담이 가장 크게 감소하는 세대인 60세 전후에서도 그 금액은 약 50만원 남짓한 정도일 뿐이다.

[그림 IV-6] 추가 자원조달 방법 변경시의 추가 세부담
현재의 세입구조를 유지할 경우와의 차액



현재의 세입구성을 비례적으로 증가시키는 대신에 부가가치세를 인상하는 경우에도 일정 연령 이상에서는 세부담이 더 커지고, 그 이하의 연령에서는 세부담이 더 작아진다. 그 차이는 소득세 인상의 경우에서보다 다소 크다. 연령대별로 보면, 31세 이상에는 부가가치세를 인상하는 경우의 세부담이 현재의 세입구성에 비례하여

인상하는 경우보다 세부담이 더 커지지만, 30세 이하에서는 그 반대다. 세부담이 작아지는 정도가 가장 큰 세대가 5~10세를 전후한 세대인데, 이 경우에는 부가가치세를 통해 재원을 조달하는 것이 세부담이 약 200만원(원래 세부담의 5~6% 정도) 줄어든다. 세부담이 증가하는 효과가 가장 크게 나타나는 것은 60세 전후인데, 세부담이 약 180만~190만원 정도 증가한다.

일정 연령 이상의 연령대에서는 부가가치세를 인상하였을 경우의 세부담이 현재의 세입구성을 비례적으로 증가시키는 경우는 물론이고, 소득세를 인상할 경우보다도 커지는 패턴은 연금 재원조달 방안에서 나타난 것과 유사하다. 그 이유도 앞서와 유사하게 다음과 같이 설명할 수 있다. 부가가치세를 인상하는 경우에는 다른 방안에 비해 고령세대의 세부담이 커진다. <표 IV-3>에서 살펴본 바와 같이 소득세나 건강보험료의 경우에는 60대 이상이 전체 세수에서 기여하는 바가 5%를 넘지 않고 있으나, 부가가치세의 경우에는 13%를 넘는다. 따라서 비교적 고령층에서는 부가가치세를 인상하는 경우의 세부담이 가장 커지는 것은 비교적 쉽게 이해할 수 있다. 그런데 현재의 20~50대에서도 이러한 현상이 나타나는 것은 향후 건강보험지출이 증가하는 패턴을 보이기 때문이다. 즉 현재의 근로연령층의 경우에는 부가가치세를 인상하는 경우 근로시절의 세금이 일부 줄어드는 효과가 있지만, 그보다 더 많은 세금을 고령시절에 추가로 부담하여야 하기 때문이다.

일정 연령 이상에서는 소득세를 인상할 경우의 세부담이 현재의 세입구성을 비례적으로 증가시키는 경우보다 세부담이 커지는 것은 건강보험료와 소득세 중 건강보험료가 상대적으로 고령층이 더 적게 세부담을 하는 제도이기 때문이다. <표 IV-3>에서 살펴본 바와 같이 각 연령대별로 전체 세수에 기여하는 정도를 보면, 40대 이상은 건강보험료 수입에 기여하는 정도보다는 소득세 수입에 기여하는 정도가 더 크다. 따라서 건강보험료 인상 대신에 소득세를 인상

하는 것은 고령층에 상대적으로 더 많은 부담을 하게 하는 것이 된다. 그러나 실제로 현재 고령층에서는 그러한 효과는 미미하다. 오히려 그보다는 더 젊은 연령대의 세대에서는 그러한 효과가 장기간 동안 누적되어 나타나기 때문에 그러한 효과가 더 커진다.

이처럼 재원조달 방안에 따라 세대간 세부담이 달리 나타날 수 있지만, 그것을 어떻게 평가해야 하는지는 간단하지 않다. 특히 현행 건강보험 자체가 어떠한 세대간 재분배 효과를 가지고 있는가에 대해 이해가 부족하기 때문에, 그에 대한 검토가 선행될 필요가 있다.

나. 건강보험의 세대간 재분배 효과

건강보험 제도의 세대간 재분배 효과를 파악하기 위해서는 일단 각 연령에서의 혜택과 조세 부담을 파악할 필요가 있다. 건강보험 혜택은 건강보험통계연보의 연령별 급여실적을 통해 파악할 수 있는데, 건강보험통계연보에는 각 5세 단위의 연령구간별 급여실적 자료가 제공되고 있다(다만 0~5세의 경우에는 예외로 0세와 1~4세를 별도로 구분하고 있으며, 75세 이상은 하나의 연령층으로 구분함). 이를 이용하여 각 연령별 인구수로 나누어, 각 연령별 일인당 평균급여액을 산출할 수 있다. 5세 구간의 연령대 내에서의 분포에 대해서는 추가적인 자료가 없기 때문에, 각 연령구간 내에서는 연령별로 일인당 급여액이 동일한 것으로 가정한다.

각 연령별로 건강보험료 납부액에서 급여액을 차감한 것을 순세 부담으로 정의할 수 있다. 순세부담은 유아시절에는 (-)에서 시작하여, 노동시장에 진입하여서 (+)값으로 전환되었다가 55세를 경과하면 다시 (-)로 전환되는 형태를 가지고 있다. 특히 고령층에서는 일인당 급여액이 크기 때문에 그 수치가 크게 하락(절대치가 상승)하는 현상을 확인할 수 있다. 즉 일정 시점에서 파악할 때는 건강보

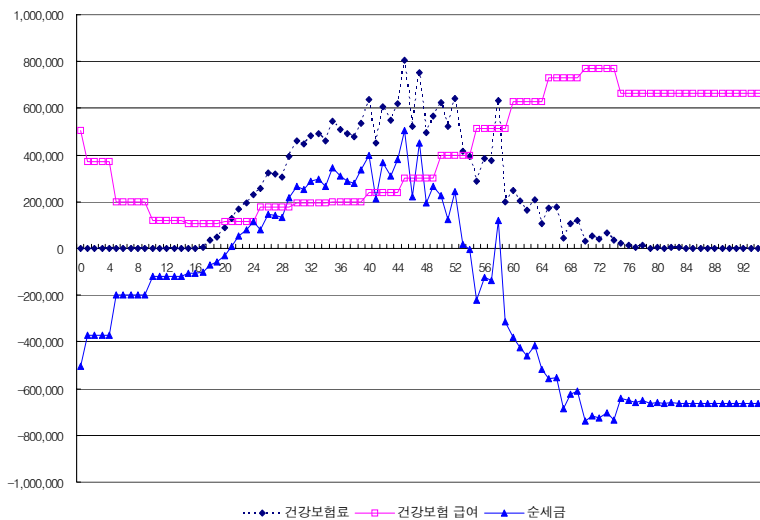
IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과 129

험은 대부분의 근로연령층으로부터 유아연령층과 일부 노년근로연령층 및 고령층에게로 재분배를 하는 성격을 가지고 있다고 할 수 있다.

따라서 건강보험이 세대간 재분배를 초래할 수 있는 가능성은 두 가지 측면에서 나타난다. 한 측면은 유년시절과 근로시절과의 관계에서 나타나며, 또 다른 측면은 근로시절과 고령시절의 관계에서 나타난다. 전자를 보면, 그는 유년시절에는 건강보험의 혜택을 받고, 근로시절에는 그에 대한 대가를 치르는 것과 유사한 관계가 형성된다. 후자를 보면, 그는 근로시절에 보험료를 선납하고, 고령시절에 건강보험의 혜택을 받는 것과 같은 관계가 형성된다.

[그림 IV-7] 연령별 건강보험료 및 건강보험 급여

(단위: 원)



그런데 각 측면에 있어 그가 내는 보험료는 그가 받는 혜택과 일치하지 않기 때문에, 건강보험으로 인해 세대간 재분배 효과가 발생할 수 있다. 이는 두 가지 요인에서 비롯된다. 첫째, 각 시점에서

인구구성의 비율이 달라지기 때문이다. 둘째, 각 시점에서의 의료지출의 단가가 변하기 때문이다. 예를 들어, 일인당 의료비가 증가하는 경우, 그는 유년 시절에 받은 혜택보다 더 많은 혜택을 다음 세대에 제공하게 된다. 반면, 그가 노년시절에 되었을 때에는 그가 선납한 보험료보다 더 많은 혜택을 받게 된다.

우선 인구구조 변화가 전혀 없는 상황을 가정하고⁵⁶⁾, 현재의 연령별 건강보험지출과 수입이 세대에 어떤 재분배 효과를 초래할 수 있는지를 확인하였다. 건강보험지출의 증가율과 할인율이 동일하다면, 현재 0세 및 미래세대의 세부담은 0이 된다. 그러나 인구구조의 변화가 없다 하더라도, 건강보험지출의 증가율에 따라 세대간 재분배가 초래될 수 있다. 건강보험지출의 증가율이 할인율을 초과하는 경우, 현재 0세 및 미래세대의 혜택은 세부담을 초과하게 된다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 건강보험의 세대간 재분배 가능성에는 두 가지 측면이 있는데, 이 중 고령시절과 근로시절에서의 효과가 그의 유아시절과 근로시절에서의 효과를 압도하기 때문이다⁵⁷⁾. 예를 들어, 할인율이 3%이고, 연간 건강보험지출 증가율이 4%이면, 현재 0세 및 미래세대의 혜택은 세부담을 약 10% 정도

56) 현재의 인구구조로부터 향후 어떤 변화가 없다는 것이 아니라 인구구조에서의 완전한 균제상태(steady state)를 의미한다.

57) 이해를 위해 인구구조의 변화가 없는 경우에서 한 시점에서의 상황을 다음과 같이 가정해보자. 1기에 근로연령층이 2단위의 순세부담을 지고, 유년기와 노령기의 세대가 각각 한 단위의 순혜택을 가진다고 하자. 의료 지출증가가 없는 경우, 각 세대의 평생 동안의 순세부담은 0이 된다. 이번에는 2기에 의료지출이 2배가 되고, 3기에는 다시 2기의 두 배가 된다고 가정하자. 현재 유년기는 1기에 -1의 세금을, 2기에는 4의 세금을, 노년기에는 -4의 세금을 낸다. 평생 동안의 세부담은 -1이 된다. 즉 이들은 1기에 전 세대에서 한 단위의 자원을 이전받고, 2기에는 다음 세대와의 이전세대에게 각각 2단위를 제공하고, 3기에는 다음 세대로부터 4단위를 받는다. 결과적으로 이들은 전 세대에게 1단위를 제공하지만, 다음 세대로부터 2단위를 받는 결과가 된다. 즉 지출증가율이 빠를수록, 이들이 전 세대에 제공하는 것과 다음 세대로부터 받는 것의 격차가 커진다.

IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과 131

초과하게 된다. 반대로 연간 건강보험지출 증가율이 할인율보다 낮으면, 그의 세부담이 혜택을 초과하게 된다. 이처럼 건강보험의 세대간 재분배 효과는 건강보험지출의 증가율에 따라 달라질 수 있는 것이므로, 현행 건강보험 제도가 반드시 어떤 성격의 세대간 재분배를 초래하는 구조로 형성되어 있다고 할 수는 없다.

이번에는 향후 예상되는 인구구조 변화와 건강보험지출 증가 추세를 감안하여, 세대간 재분배 효과를 검토하기로 한다. 건강보험지출 증가에 대해서는 소득탄력성이 1이라는 제Ⅲ장에서의 <건강보험 유지>를 적용하고 할인율은 3%라고 가정하였다. 연령대별로 보면, 29세 이상에서는 잔여생애기간 동안의 세부담이 잔여생애기간 동안의 혜택보다 작고, 28세 이하에서는 그 반대인 것으로 나타난다. 특히 28세 이하에서 연령대가 어려질수록 순세부담이 커지는 것으로 나타난다. 물론 현재 생존하고 있는 세대 중 0세를 제외하고는 평생 동안의 순세부담이 아니라 잔여생애기간 동안의 세부담만을 고찰한 것이므로, 이것만으로 세대간 형평성 문제를 검토하기에는 충분하지 않다. 물론 현재 20대 초반 정도를 보면 혜택이 세부담을 초과한다는 것을 비교적 쉽게 판단할 수 있다. 그들은 이미 상당한 정도의 혜택을 받았지만, 그들이 부담한 세금은 미미하기 때문이다. 따라서 그들에게 잔여생애기간 동안의 세부담이 (-)라는 것은 평생 동안의 세부담도 (-)라는 것을 의미한다. 평생 동안의 세부담을 정확히 볼 수 있는 것은 현재 0세 및 미래 세대인데, 현재 0세인 세대는 세부담이 혜택을 약 34% 정도 초과하는 것으로 나타난다. 비교적 가까운 미래세대를 보면, 세부담이 혜택을 초과하는 정도가 현재의 0세보다는 약간 더 큰 것으로 나타난다.

이러한 효과 중 어느 정도가 의료지출 증가로 인한 것이고, 어느 정도가 인구구조의 변화로 인한 것인지를 판단하기 위하여, 인구구조의 변화가 없는 가상적인 경우와 비교를 할 수 있다. 인구구조의 변화가 없는 상태에서 향후 일인당 GDP 성장률 및 건강보험 지출

의 소득탄력성도 동일하다고 가정할 경우, 현재 0세 및 미래세대에서 세부담은 혜택을 약 17% 초과하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 현재 0세의 경우를 보면, 보험료가 혜택을 34% 초과하는 것 중 약 절반 정도는 현행 건강보험 자체의 세대간 재분배 효과로 인한 것이고, 나머지 절반 정도는 인구구조 변화로 인해 초래되는 것이라고 해석할 수 있다.

이러한 결과가 할인율이나 건강보험지출의 일인당 소득 탄력성에 따라 어떻게 달라지는지를 확인하기 위하여 민감도 분석을 하였으며, 그 결과는 <부록 8>에 정리되어 있다. 할인율에 따라 세부담이나 혜택의 절대가치는 변하지만, 결과의 질적인 측면은 거의 달라지지 않는 것을 확인할 수 있다. 다만 결과의 양적인(quantitative) 측면에서 보면 다음과 같은 두 가지 정도 차이가 발생한다. 첫째, 할인율이 높아지면, 지출과 수입 모두 현재가치는 작아지기 때문에 순세부담의 현재가치 역시 작아지지만, 보험료/보험급여의 비율은 오히려 약간 커진다. 0세를 기준으로 보면, 할인율이 3%인 경우에는 그 비율이 1.339이던 것이, 할인율이 4%인 경우에는 1.389, 할인율이 2%인 경우에는 1.254가 된다. 둘째, 순세부담이 거의 0이 되는 연령이 다소 달라진다. 할인율이 3%인 경우에는 28세 정도에서 순세부담이 0이 되지만, 할인율이 2%인 경우에는 24세에서, 할인율이 4%인 경우에는 32세에서 순세부담이 거의 0이 된다.

건강보험지출의 소득탄력성이 어느 정도 달라지더라도, 결과의 질적인 측면은 대체적으로 달라지지 않는다. 다만 양적인 측면에서는 다음과 같은 점에서 일부 차이를 보이게 된다. 소득탄력성이 높아지는 경우, 보험료 및 보험급여의 절대액은 커지지만, 보험료/보험급여 비율은 하락한다. 그러나 보험료/보험급여의 비율이 하락하는 정도가 아주 크지는 않다. 0세를 기준으로 보험료/보험급여의 비율을 보면, 소득탄력성이 1인 경우에는 1.339이던 것이, 소득탄력성이 1.1이 되면 1.333, 소득탄력성이 1.2가 되면 1.325, 소득탄력성이

IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과 133

1.3인 경우에는 1.313으로 떨어진다. 그러나 대체적으로 언급할 경우, 건강보험지출의 소득탄력성이 상당히 높다 하더라도, 0세의 세부담이 보험급여를 약 30~34% 정도 초과한다고 일반화하여 언급할 수 있을 정도로, 그 결과가 건강보험지출의 소득탄력성에 따라

<표 IV-5> 건강보험의 세대별 세부담과 혜택
(할인율 3%, 현행의 세입구조에 비례하여 재원조달)

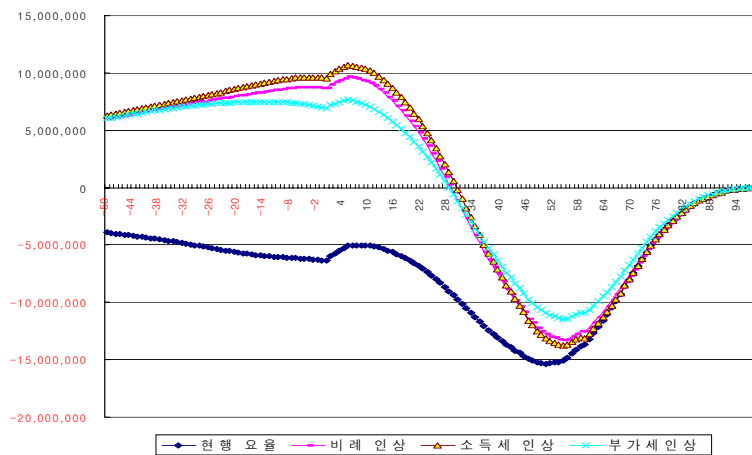
(단위: 원(2002년 현재가치), 비율)

연령	보험료	보험급여	순세부담	보험료/보험급여 (비율)
-40	26,033,390	18,402,093	7,631,296	1.415
-30	28,978,660	20,642,294	8,336,366	1.404
-20	31,832,226	22,958,194	8,874,033	1.387
-15	33,099,792	24,014,205	9,085,587	1.378
-10	34,179,712	24,930,539	9,249,173	1.371
-5	34,986,431	25,717,920	9,268,511	1.360
0	35,449,950	26,473,011	8,976,939	1.339
5	35,211,625	25,359,778	9,851,847	1.388
10	34,482,391	25,310,537	9,171,854	1.362
15	33,220,439	25,655,519	7,564,920	1.295
20	31,352,949	26,010,256	5,342,694	1.205
25	28,571,488	26,230,447	2,341,042	1.089
30	24,891,015	26,035,499	-1,144,484	0.956
35	20,743,576	25,558,319	-4,814,743	0.812
40	16,634,344	24,787,350	-8,153,006	0.671
45	12,640,611	23,498,939	-10,858,328	0.538
50	8,828,318	21,594,073	-12,765,755	0.409
55	5,781,946	18,978,391	-13,196,445	0.305
60	3,559,147	15,750,341	-12,191,195	0.226
70	1,325,445	8,423,191	-7,097,746	0.157

크게 영향을 받지 않는 편이다⁵⁸⁾. 또 다른 차이점은 소득탄력성이 높아질수록, 순세부담이 거의 0이 되는 연령이 낮아진다는 것이다. 탄력성이 1인 경우에는 28세에서, 탄력성이 1.1인 경우에는 27세에서, 탄력성이 1.2인 경우에는 26세에서, 탄력성이 1.3인 경우에는 25세에서 순세부담이 거의 0이 된다. 그러나 이 경우에도 역시 그 결과가 소득탄력성 가정에 따라 크게 달라지지 않기 때문에, 대체적으로 20대 중후반 정도에서는 순세부담이 0이 된다고 언급하는 것에 무리가 없다고 판단된다.

[그림 IV-8] 건강보험의 생애 순세부담(할인율 3%)

단위: 원(2002년 현재가치)



58) 건강보험지출의 소득탄력성으로 1.3 정도는 충분히 높은 수치라고 판단하여, 이를 상한선으로 설정하여 민감도 분석을 하였다. OECD 국가들의 횡단면 시계열 자료를 분석한 김종면(2001) 등에서도 국민의료비의 소득탄력성은 대체로 1.2 정도인 것으로 나타나고 있다. 본 연구에서는 단순한 소득탄력성 외에도 인구구조 변화에 의해 건강보험지출이 증가하는 요인도 고려하기 때문에, 본 연구에서 소득탄력성 1.2를 적용한다는 것은, 단순히 건강보험지출의 소득탄력성이 1.2라고 가정하고 건강보험지출의 증가를 추정하는 일반적인 경우에서보다도 건강보험지출의 증가율이 더 높아진다. 이러한 점까지 감안하면, 건강보험지출의 소득탄력성에 대해 1.3을 상한으로 설정하고 민감도 분석을 한 것이 무리는 없다고 판단된다.

다. 건강보험 확대와 세대간 재분배 효과

위에서 건강보험의 세대간 재분배 효과를 논의함에 있어서는 향후 건강보험 지출의 소득탄력성이 1이라는 가정에 기초한 전망치를 활용하였다. 제Ⅲ장에서 논의한 바와 같이, 향후 건강보험 지출 증가에 대해서는 불확실성이 매우 크며, 여기서는 보수적인 전망치를 이용한 것이다. 앞에서 언급한 또 다른 시나리오는 건강보험이 이보다 좀 더 빠른 속도로 확대되는 <건강보험 확대> 시나리오다. 즉 우리나라의 국민의료비 대비 공공의료비 비율이 72%에 달할 때까지는 건강보험 지출의 일인당 소득탄력성이 2.3이 되고, 그 이후에 소득탄력성이 1이 되는 경우다. 즉 이는 단순히 소득 증가에 따라 건강보험지출이 증가하는 것만이 아니라, 지난 10여 년간 그러한 것처럼 정책적인 요인에 의해 건강보험 지출이 그보다 훨씬 빠른 속도로 증가하는 경우를 의미하는 것이다. 이처럼 정책적인 요인에 의해 건강보험이 확대되는 경우, 건강보험의 세대간 소득재분배 효과가 어떻게 달라지는지 살펴보기로 하자.

<건강보험 확대>에서의 세부담 및 혜택을 <건강보험 유지>에서의 세부담 및 혜택과 비교한 결과는 다음과 같다. 현재 0세를 기준으로 할 때, 그의 향후 세부담과 혜택, 순세부담이 모두 기본 안에 비해 40~50% 정도 증가하는 것으로 나타난다. 즉 건강보험이 포괄하는 범위를 확대하는 경우, 그의 향후 세부담과 혜택이 거의 비례하여 증가하기 때문에, 특정 연령대의 잔여생애기간 동안의 순세부담이 (+)인지 (-)인지의 상황이 바뀌는 효과는 거의 없다. 다만 건강보험의 포괄범위를 확대하지 않았을 경우에도 순세부담이 (+)인 세대에서는 대체적으로 순세부담이 확대되며, 혜택이 있는 세대는 혜택을 더욱 확대시킨다. 이러한 변화는 [그림 IV-9]를 통해 쉽게 파악할 수 있다.

건강보험의 확대와 관련하여 생각할 수 있는 또 다른 가능성은

건강보험의 연령별 지출 패턴이 변화되는 것이다. 예를 들어, 노인 층에 해당되는 질병에 대해서 포괄되는 범위를 확대하는 경우를 생각할 수 있다. 그러한 효과를 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하자.

<표 IV-6> 건강보험 확대시의 세대별 세부담 및 혜택

(단위: 원(2002년 현재가치), 비율, %)

연령	보험료	급여	순세부담	급여/보험료 (비율)	현재 대비 순세부담 증감액(원)	현재 대비 순세부담 증감률(%)
-40	36,798,591	26,011,638	10,786,953	1.415	3,155,657	41.4
-30	40,961,776	29,178,196	11,783,580	1.404	3,447,214	41.4
-20	44,995,335	32,451,755	12,543,580	1.387	3,669,547	41.4
-15	46,787,059	33,944,443	12,842,616	1.378	3,757,028	41.4
-10	48,313,541	35,239,696	13,073,846	1.371	3,824,673	41.4
-5	49,448,260	36,305,057	13,143,203	1.362	3,874,692	41.8
0	50,013,776	36,769,281	13,244,496	1.360	4,267,557	47.5
5	49,681,665	35,526,183	14,155,482	1.398	4,303,635	43.7
10	48,651,025	35,582,873	13,068,152	1.367	3,896,298	42.5
15	46,842,920	36,089,821	10,753,099	1.298	3,188,178	42.1
20	44,030,976	36,571,671	7,459,305	1.204	2,116,611	39.6
25	39,857,863	36,790,163	3,067,700	1.083	726,658	31.0
30	34,485,632	36,484,885	-1,999,254	0.945	-854,770	74.7
35	28,570,592	35,800,246	-7,229,654	0.798	-2,414,911	50.2
40	22,692,693	34,647,799	-11,955,107	0.655	-3,802,100	46.6
45	16,963,775	32,732,469	-15,768,695	0.518	-4,910,367	45.2
50	11,722,666	29,896,927	-18,174,261	0.392	-5,408,507	42.4
55	7,618,461	26,048,114	-18,429,653	0.292	-5,233,208	39.7
60	4,710,496	21,355,834	-16,645,338	0.221	-4,454,143	36.5
70	1,738,854	10,994,583	-9,255,729	0.158	-2,157,983	30.4

주: 현재대비 순세부담의 증감률이 30세 이상에서는 순혜택의 증가율을 나타내는 것임.

IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과 137

<표 IV-7> 노인진료비 확대시의 세대별 세부담 및 혜택

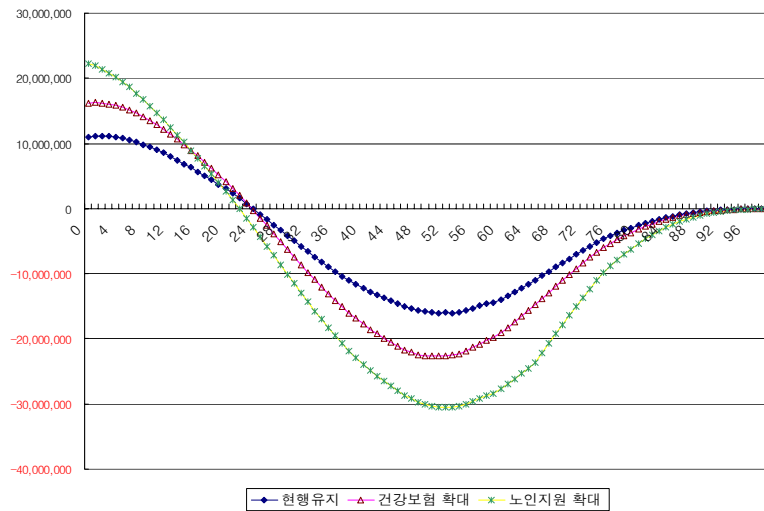
(단위: 원(2002년 현재가치), 비율, %)

연령	보험료	급여	순세부담	보험료/급여 (비율)	현재 대비 순세부담 증가(원)	현재 대비 순세부담 증감률(%)
-40	42,554,244	24,596,997	17,957,247	1.730	10,325,951	135.3
-30	47,226,666	27,570,504	19,656,162	1.713	11,319,796	135.8
-20	51,399,605	30,684,598	20,715,006	1.675	11,840,974	133.4
-15	53,022,772	32,149,933	20,872,839	1.649	11,787,251	129.7
-10	54,195,482	33,480,728	20,714,754	1.619	11,465,581	124.0
-5	54,683,740	34,578,860	20,104,880	1.581	10,836,370	116.9
0	54,496,034	35,723,936	18,772,098	1.525	9,795,159	109.1
5	53,194,737	34,956,261	18,238,476	1.522	8,386,629	85.1
10	51,057,491	35,323,819	15,733,673	1.445	6,561,818	71.5
15	48,237,431	36,148,312	12,089,119	1.334	4,524,199	59.8
20	44,640,298	36,973,193	7,667,105	1.207	2,324,412	43.5
25	39,916,530	37,709,419	2,207,111	1.059	-133,931	-5.7
30	34,193,933	38,084,633	-3,890,700	0.898	-2,746,217	240.0
35	28,084,800	38,218,803	-10,134,003	0.735	-5,319,260	110.5
40	22,234,228	38,029,900	-15,795,672	0.585	-7,642,666	93.7
45	16,718,800	37,189,606	-20,470,806	0.450	-9,612,478	88.5
50	11,597,521	35,443,920	-23,846,399	0.327	-11,080,644	86.8
55	7,558,934	32,557,115	-24,998,181	0.232	-11,801,736	89.4
60	4,634,778	28,651,356	-24,016,578	0.162	-11,825,383	97.0
70	1,702,501	16,793,092	-15,090,590	0.101	-7,992,844	112.6

주: 현재대비 순세부담의 증감률이 25세에서는 순세부담의 감소를, 30세 이상에서는 순혜택의 증가율을 나타내는 것임.

여기서는 구체적으로 기타 연령층의 건강보험 일인당 지출은 동일하고 65세 이상의 인구에 대한 건강보험 지출을 2배로 증가하는 형태로 건강보험 제도가 변경되는 경우를 보기로 하자. 이 경우 건강보험 지출은 원래 방안에 비해 단기적으로는 20%, 장기적으로는 더 큰 폭으로 증가한다. 이러한 지출 확대 방안은 모든 연령대에서의 건강보험지출을 확대시키는 <건강보험 확대>방안과 비교할 때, 건강보험 총지출 규모에 있어서는 장기적으로 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 세대별 순세부담은 상당히 차이가 있다. 순혜택이 있는 세대에서는 혜택을 더욱 크게 증가시키고, 순세부담이 있는 세대에서는 순세부담을 더욱 크게 증가시키는 경향이 있다. 예를 들어, 현재 0세를 기준으로 보면, <건강보험 확대>에서는 순세부담이 당초 안에 비해 약 47.5% 정도 증가하였지만, 이 경우에는 기본 안에 비해 순세부담이 2배 이상으로 증가한다.

[그림 IV-9] 지출확대 방안에 따른 세대별 순세부담
(단위 : 원(2002년 현재가치))



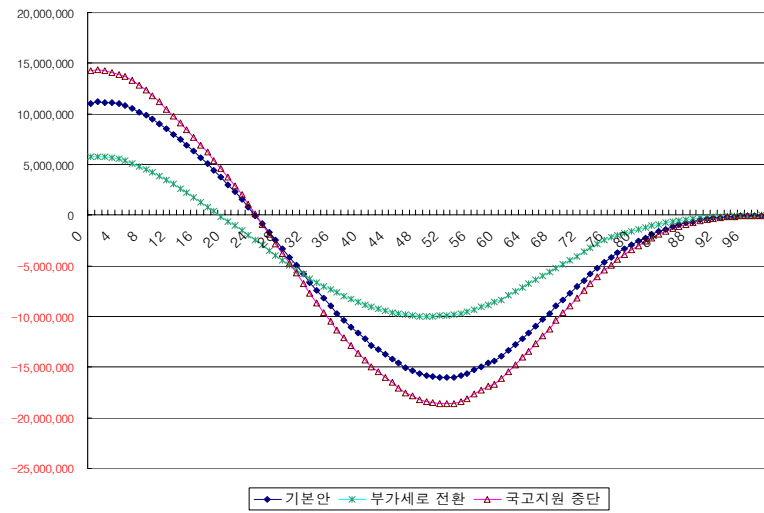
라. 재원조달 방안의 변경과 세대간 재분배 효과

앞에서 재원조달 방안과 관련된 논의에서는 기존의 건강보험 수입은 유지하면서, 추가적인 재원을 어떻게 조달하는가에 따른 효과만을 논의하였다. 여기서는 좀 더 근본적으로 건강보험 재원조달 방안을 변경하는 경우, 건강보험의 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라지는지를 살펴보기로 하자.

건강보험 재원조달 방안의 변경과 관련하여 생각할 수 있는 첫 번째 대안은 현재 건강보험에 대해 지원되고 있는 국고보조금을 폐지하고, 건강보험을 인상하는 방안이다. 이 경우 세대별 순세부담은 <표 IV-8>에 정리된 것과 같이 변화된다. 현행 수입구조가 유지되는 경우에 순세부담이 (+)인 현재의 20세 이하 및 미래세대에서는 순세부담이 약 20~30% 정도 증가하는 효과가 있으며, 순혜택이 (+)인 30세 이상에서는 순혜택이 15~20% 정도 증가하는 효과가 있다. 즉 국고지원을 폐지하는 것은 건강보험의 세대간 재분배 효과를 약간 더 크게 만든다.

재원조달 방안의 변경과 관련하여 생각할 수 있는 또 다른 대안은 현행 건강보험의 세대간 재분배 효과를 줄일 수 있는 방법이다. 특히 건강보험의 연령별 지출 패턴이 변화되어 노인의료비가 증가하는 경우, 현행 건강보험제도의 세대간 재분배 효과가 더 커지기 때문에, 이러한 대안에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 세원을 부가가치세에 의존하는 경우, 현재 일정 연령 이상의 부담이 증가하게 되기 때문에, 부가가치세를 그러한 대안으로 생각할 수 있다. 즉 향후 건강보험의 재원을 부가가치세에 의존하는 경우, 건강보험의 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라지는지 살펴보기로 한다. <표 IV-8>에 결과를 정리하였는데, 건강보험의 재원조달을 부가가치세에 의존하게 되면, 현행 수입구조를 유지하는 경우에 비해 건강보험의 세대간 재분배 효과가 크게 축소되는 것으로 나타난다.

[그림 IV-10] 재원조달 방안 변경에 따른 세대별 순세부담
(단위 : 원(2002년 현재가치))



IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과 141

<표 IV-8> 국고지원 중단시의 세대별 세부담 및 혜택

(단위: 원(2002년 현재가치), 비율, %)

연령	보험료	급여	순세부담	급여/보험료 (비율)	현재 대비 순세부담 증감액(원)	현재 대비 순세부담 증감률(%)
-40	27,551,231	18,402,093	9,149,138	1.497	1,517,841	19.9
-30	30,820,182	20,642,294	10,177,888	1.493	1,841,522	22.1
-20	34,010,883	22,958,194	11,052,690	1.481	2,178,657	24.6
-15	35,420,338	24,014,205	11,406,133	1.475	2,320,546	25.5
-10	36,588,744	24,930,539	11,658,204	1.468	2,409,032	26.0
-5	37,406,515	25,717,920	11,688,595	1.454	2,420,084	26.1
0	37,759,104	26,473,011	11,286,093	1.426	2,309,154	25.7
5	37,523,873	25,359,778	12,164,095	1.480	2,312,248	23.5
10	36,492,968	25,310,537	11,182,431	1.442	2,010,576	21.9
15	34,821,515	25,655,519	9,165,996	1.357	1,601,076	21.2
20	32,580,854	26,010,256	6,570,599	1.253	1,227,905	23.0
25	29,236,688	26,230,447	3,006,241	1.115	665,200	28.4
30	24,976,398	26,035,499	-1,059,101	0.959	85,382	-7.5
35	20,135,770	25,558,319	-5,422,549	0.788	-607,806	12.6
40	15,454,339	24,787,350	-9,333,011	0.623	-1,180,004	14.5
45	10,993,388	23,498,939	-12,505,550	0.468	-1,647,223	15.2
50	6,862,498	21,594,073	-14,731,575	0.318	-1,965,820	15.4
55	3,764,181	18,978,391	-15,214,210	0.198	-2,017,765	15.3
60	1,727,203	15,750,341	-14,023,138	0.110	-1,831,943	15.0
70	220,459	8,423,191	-8,202,732	0.026	-1,104,986	15.6

주: 현재대비 순세부담의 증감률이 30세에서는 순혜택의 감소를, 30세 이상에서는 순혜택의 증가율을 나타내는 것임.

<표 IV-9> 건강보험 재원을 부가가치세로 전환하는 경우

(단위: 원(2002년 현재가치), 비율, %)

연령	보험료	급여	순세부담	보험료/급여 (비율)	현재 대비 순세부담 증감액(원)	현재 대비 순세부담 증감률(%)
-40	23,814,081	18,402,093	5,411,987	1.294	-9,029,643	-62.5
-30	26,507,531	20,642,294	5,865,237	1.284	-8,523,358	-59.2
-20	29,112,234	22,958,194	6,154,041	1.268	-7,785,698	-55.9
-15	30,217,057	24,014,205	6,202,852	1.258	-7,350,060	-54.2
-10	31,088,564	24,930,539	6,158,025	1.247	-6,870,270	-52.7
-5	31,737,456	25,717,920	6,019,536	1.234	-6,230,166	-50.9
0	32,101,415	26,473,011	5,628,404	1.213	-5,414,516	-49.0
5	31,208,208	25,359,778	5,848,430	1.231	-5,014,018	-46.2
10	30,175,067	25,310,537	4,864,530	1.192	-4,176,305	-46.2
15	28,891,368	25,655,519	3,235,848	1.126	-3,065,906	-48.7
20	27,320,704	26,010,256	1,310,449	1.050	-1,718,379	-56.7
25	25,478,409	26,230,447	-752,038	0.971	97,181	..
30	22,994,928	26,035,499	-3,040,571	0.883	1,918,406	-38.7
35	20,638,621	25,558,319	-4,919,698	0.808	4,015,205	-44.9
40	18,249,067	24,787,350	-6,538,283	0.736	5,705,904	-46.6
45	15,808,342	23,498,939	-7,690,596	0.673	6,923,035	-47.4
50	13,291,487	21,594,073	-8,302,586	0.616	7,637,370	-47.9
55	10,738,391	18,978,391	-8,240,000	0.566	7,416,293	-47.4
60	8,310,538	15,750,341	-7,439,803	0.528	6,488,944	-46.6
70	4,310,685	8,423,191	-4,112,505	0.512	3,612,632	-46.8

주: 25세는 현행 제도하에서는 순세부담이 (+)이던 것이 (-)로 바뀌는 것임.

5. 요약 및 추가적인 논의

조세 및 재정정책은 세대간 재분배 효과를 초래할 수 있다. 국가 부채를 확대하고 미래세대에게 채무를 남겨두는 방법은 물론이고, 공적연금이나 건강보험 제도 등도 세대간 재분배 효과를 초래할 수 있다. 조세나 재정정책이 초래하는 세대간 재분배 효과는 지출 측면에서의 효과와 수입(재원조달) 측면에서의 효과로 분리하여 생각할 수 있다. 지출측면에서의 효과라 함은 어떠한 제도를 도입함에 있어 특정 세대에게 더 많은 지출혜택이 이루어지는 제도를 도입하는 것을 의미한다. 수입측면의 효과라 함은 이러한 제도의 운영에 필요한 재원을 조달함에 있어 특정 세대가 더 많은 부담을 하게 하는 것을 의미한다. 이 중 수입측면의 효과에 대해서는 기존에 연구가 별로 없는바, 본 연구에서는 그러한 측면에 대해 고찰하였다.

어떤 제도가 한 시점에서 볼 때 세대간 재분배 효과를 가지는 것처럼 보인다 하더라도, 실제로 각 세대에게 어떠한 효과가 나타나지는 매우 복잡하다. 특히 어떤 조세나 재정제도가 일시적인 것이 아니라 지속적으로 운영되는 경우에는 더욱 그러하다. 한 시점에서의 젊은 세대는 다음 시점에서는 고령세대가 되기 때문이다. 따라서 실제의 세대간 재분배 효과는 여러 요인에 따라 달라진다. 본 연구에서는 우리나라에서의 인구구조 변화 전망과 향후 지출 전망치를 이용하여, 공적연금과 건강보험의 세대간 재분배 효과에 대해 검토하였다.

우리나라의 공적연금은 현재 수급구조의 불균형 문제를 가지고 있다. 따라서 공적연금이 지속되기 위해서는 추가적인 재원의 조달이 필요한데, 이 때 재원을 어떻게 조달하는가에 따라 세대별 세부담이 달라진다. 본 연구에서의 결과는 추가적인 재원을 소비세나 소득세를 통해 조달하는 경우, 현재 생존하고 있는 대부분의 세대에서 세부담이 상당히 증가하고, 미래세대의 세부담이 감소하는 호

과를 확인하였다. 즉 추가적인 재원을 소비세나 소득세에 의존하는 경우 현재의 연금제도가 가지는 인위적인 세대간 재분배 효과를 일정 부분 교정할 수 있는 가능성이 있다. 특히 연금지출에 대한 추가적인 재원을 소비세로 조달하는 것이 연금기여금만을 인상하는 것보다는 연금제도 세대간 재분배 효과를 경감시켜 줄 수 있다.

그러나 연금재원을 다른 세원을 통해 조달하는 것은 구체적인 정책대안으로서 검토된 것은 아니다. 연금제도가 가지는 특성을 감안할 때, 단지 세대간 재분배 측면만을 감안하여 연금 재원조달 방안을 변경하자고 주장할 수 있는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 이러한 검토를 한 것은 현재의 연금제도가 심한 세대간 재분배를 초래하도록 설계되어 있고, 향후 정책논의에서 이러한 문제를 완화할 수 있는 대안에 대한 검토가 이루어져야 한다는 인식에 기초한 것이다. 즉 현재의 연금지출 수준이 삭감될 수 없다면, 재원조달 방안을 달리하는 것이 현재 연금제도의 세대간 재분배 효과를 줄일 수 있는 여지가 있는지를 검토하고자 한 것이다. 현재까지의 연구만으로 어떤 명확한 정책시사점을 제시하기에는 한계가 있으며, 향후 현재의 공적연금 제도가 가지는 세대간 재분배 효과를 교정 또는 완화하는 방법에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것이다.

그러나 본 연구에서의 검토결과는 추가적인 재원을 소비세로 조달하는 것이 비록 세대간 재분배 효과를 다소는 경감시켜 줄 수는 있다 하더라도, 그 경우에도 역시 연금제도의 세대간 재분배 효과는 매우 크다는 것을 보여주고 있다. 현재와 같이 출산율이 낮게 지속되는 한에 있어서는 완전적립형이 아닌 연금은 상당한 정도의 세대간 재분배 효과를 초래하게 되어 있다. 연금제도, 특히 부과형 성격을 가진 연금제도는 기본적으로 인구가 증가하는 상황에서 고안된 구조이다. 인구구조가 증가하는 상황에서는 모든 세대가 순혜택을 향유할 수 있도록 연금제도를 설계하는 것도 가능하다. 그러나 인구규모가 감소하는 상황에서는 부과형의 성격을 가진 연금제

도는 상당한 정도의 자원을 미래세대로부터 현 세대로 이전하는 효과를 가진다. 물론 경제성장의 가능성을 감안하면, 세대간 재분배가 반드시 부정적이라고 단정할 수는 없는 측면도 있기는 하다. 그러나 미래의 경제성장에 대해 불확실성이 크고, 출산율이 대폭 낮아지는 점을 감안하면, 현재의 공적연금제도는 초래하는 세대간 재분배 효과는 너무 과다하다. 재원조달 방안의 변경은 연금도입의 이행과정에서 세대간 재분배 효과를 조정하는 기능만을 가지는 것이지, 인구구조의 변화로 인해 연금제도가 세대간 재분배 효과를 초래하는 것을 근본적으로 방지할 수 있는 것은 아니다. 궁극적인 해결책은 연금제도에서 수급구조의 불균형을 해결하는 등의 개혁을 통해 모색되어야 할 것이다.

건강보험의 세대간 재분배 효과는 인구구조의 변화는 물론이고 건강보험 지출의 향후 증가율에 따라 영향을 받는다. 적당한 수준의 지출 증가율과 할인율을 가정하고, 잔여생애기간 동안의 혜택과 세부담을 고찰하면 다음과 같다. 현재의 30대 이상에서는 잔여생애기간 동안의 순혜택이 순세부담을 초과한다. 현재의 20대에서는 잔여생애기간 동안의 세부담과 혜택이 큰 차이를 보이지 않지만, 평생 세부담을 보면 혜택이 세부담을 초과한다. 현재의 10대 이하의 세대에서는 평생 동안의 세부담이 혜택을 초과하며, 그러한 정도는 연령대가 낮아질수록 커진다. 현재의 0세 및 가까운 미래 세대에서는 평생 동안의 세부담이 평생 동안의 혜택을 약 30% 정도 초과한다. 즉, 현행 건강보험제도는 현재 10대 이하의 세대로부터 현재 20대 이상의 세대에게로 자원을 재분배하는 효과를 가지고 있다.

건강보험의 재원조달 방안에 따라 세대간 세부담이 어떻게 달라질 수 있는지를 검토한 바, 소득세를 통해 이를 조달하는 경우에는 비교적 효과가 크지 않지만, 소비세를 통해 이를 조달하는 경우에는 건강보험이 가지는 기존의 세대간 재분배 효과를 크게 완화하는 것으로 나타난다. 따라서 건강보험의 연령별 지출구조 및 지출증가

추이의 변화, 특히 고령자에 해당되는 건강보험 지출의 증가로 인해 건강보험의 세대간 재분배 효과가 더 커지는 경우에는, 그러한 효과를 완화하기 위해 건강보험 재원을 소비세로 전환하는 방안 등에 대해서도 검토할 수 있을 것이다. 물론 이러한 평가는 단지 세대간 재분배 측면만을 검토한 것이며, 다른 측면은 검토하지 않는 것이다. 따라서 다양한 측면에서 추가적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

추가적으로 본 연구의 한계 및 향후 연구방향을 제시하자면 다음과 같다. 고령화로 인한 영향은 단지 연령별 구성원의 변화만을 초래하는 것이 아니라, 개인의 행태 및 경제구조에도 영향을 미칠 것이다. 그러나 고령화에 대한 우리의 이해는 아직 제한적이다. 이로 인해 본 연구에서는 불가피하게 많은 부분에서 강한 가정을 사용할 수밖에 없었다. 본 연구에서는 기본적으로 미래에도 고령자에게 있어 현재의 소득 및 소비구조가 유지된다는 것을 가정하면서 세대간 재분배 효과를 검토하였다. 물론 이러한 접근은 세대간 회계 (generational accounting)에서 일반적으로 취하는 기본적인 가정이므로 반드시 본 연구만의 한계라고 할 수는 없을 것이다. 외국에서도 이러한 가정을 사용하는 것이 불가피할 만큼 아직은 고령화로 인해 초래되는 변화에 대한 우리의 이해가 충분하지 않다. 그럼에도 불구하고, 이러한 기본적인 가정이 맞지 않는다면, 본 연구의 접근방법도 한계가 있는 것 또한 사실이다. 현재로서는 이러한 가정들을 사용하는 것이 대부분 불가피하지만, 향후 예상되는 변화를 이해하기 위한 좀 더 많은 연구가 필요할 것이다. 특히 향후 연금 제도가 확대되고 노동시장이 변화되면서 소비와 소득의 구성은 현재와는 크게 달라질 수 있는데, 이러한 변화를 이해하기 위한 좀 더 많은 연구가 필요할 것이다. 그리고 본 연구에서는 주로 세대간 재분배 측면에 대해서만 논의하였으며, 고령화와 관련하여 세대 내의 재분배 효과 측면에 대해서는 논의하지 않았다. 그러나 실제로

IV. 조세정책의 세대간 재분배 효과 147

조세 및 재정정책 논의에 있어서는 세대간 재분배 문제와 세대 내 재분배 문제가 동시에 중요한 요인으로 작용할 것이므로, 이러한 측면들을 동시에 감안하는 연구도 필요할 것이다.

V. 요약 및 정책시사점

본 연구에서는 인구구조의 고령화가 재정에 미치는 영향과 조세·재정정책의 세대간 소득재분배 효과에 대해 고찰하였다. 인구구조의 고령화가 재정에 미치는 영향에 대해서는 인구구조의 변화에 따라 재정지출 소요 및 재정수지가 어떻게 변화되는지에 대해 장기 전망을 하였다. 조세 및 재정정책의 세대간 재분배 효과와 관련하여서는, 우리나라의 공적연금과 건강보험이 어떠한 세대간 재분배 효과를 초래하는지, 그리고 이들 지출에 대한 자원조달 방안에 따라 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라질 수 있는지를 세대간 회계 방법을 이용하여 검토하였다.

재정지출 장기전망에 대해서는 먼저 연령차별적 지출의 주요 항목에 대해 장기전망을 하였다. 연금지출에 대해서는 기존의 연구결과를 적절히 활용하였으며, 건강보험 지출 전망에서는 기존의 연구에 비해 좀 더 명시적으로 인구구조 변화의 영향을 감안하여 새로운 전망치를 제시하였다. 그리고 기존 연구에서 감안하지 않은 교육지출 등이 향후 인구구조의 변화에 따라 어떻게 달라질 수 있는지도 검토하였다.

본 연구에서는 향후 재정지출 증가와 관련하여 비교적 보수적인 가정을 택하였다. 그럼에도 불구하고, 고령화의 진전에 따라 재정지출의 GDP 대비 비율은 큰 폭으로 증가하는 것으로 나타난다. 재정지출 증가 폭이 가장 작아지는 경우에도 재정지출의 GDP 대비 비율은 현재보다 11%p 정도 증가하는 것으로 전망되었다. 인구구조의 변화와 관련되지 않은 다른 지출의 비율이 크게 감축하지 않는다면, GDP 대비 공공지출 비중은 약 40% 정도가 될 것이다. 그리

고 이는 지방정부 지출은 포함되지 않은 것이며, 지방정부 지출까지 포함하는 경우에는 공공지출은 그보다 더 커진다.

그리고 재정여건이 여기서 전망된 것보다 더 악화될 가능성도 있다. 교육지출이 본 연구에서 전망한 것처럼 낮아질 수 있는지, 그리고 그것이 바람직한지는 명확하지 않다. 적은 노동인력으로도 충분한 생산이 이루어질 수 있는 경제 체제를 건설하기 위해서는 지식 자산의 증대가 필요하며, 이를 위해 교육이나 R&D에 대한 투자를 증대해야 할 가능성도 있다. 그리고 향후 고령화 대응 정책 등으로 인해 추가적인 재정지출 수요가 발생할 수 있다. 물론 평균수명이 현재 전망하는 것보다 더 연장되거나, 출산율이 기존에 전망된 것보다 더 하락하는 경우에도 재정상황은 더 악화될 것이다.

고령화는 큰 사회적 변화이며, 이에 대응하기 위한 다양한 정책에 대해 검토할 필요가 있다. 그러나 재정여건이 이처럼 악화되는 점을 감안할 때, 새로운 지출이 수반되는 정책방안에 대해서는 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 단지 개별 정책의 타당성만을 검토하기보다는 각 제도가 장기적으로 재정에 미치는 영향도 감안하여, 종합적인 정책결정이 이루어져야 할 것이다.

그러나 새로운 지출 프로그램이 도입되지 않는다 하더라도, 향후 재정상황의 악화는 매우 심각하다. 재정지출이 이처럼 확대되는 것에 대해 어떻게 대응하는 것이 적절한가에 대해서는 아직까지 충분한 검토와 논의가 이루어지지 않은 상황이다. 재정지출의 증가를 억제하기 위해 각 부문에서 재정지출 효율화가 필요하다는 당연론을 새삼스럽게 강조할 필요는 없을 것이다. 그러나 그러한 정도의 대책만으로는 재정지출 증가를 억제하는 것에는 한계가 있을 것이며, 고령화 사회에서의 정부의 역할에 대해 근본적인 검토와 논의가 필요한 시점이다.

그리고 재정지출이 이처럼 커진다는 것은 세입정책과 관련하여서도 중요한 의미를 가진다. 고령화는 일시적 현상이 아니므로, 부채를 확대하는 것은 대안이 될 수 없다. 따라서 지출이 이처럼 증가

한다면, 재정수입을 확대하는 것이 불가피하게 된다. 특히 향후 고령화로 인해 제기되는 재정지출 증가 중 가장 큰 부분은 연금지출과 의료비 지출인데, 이를 연금기여금과 건강보험료의 인상을 통해 충당하게 되는 경우에는 국민연금과 건강보험료 요율이 대폭 인상된다. 소득세를 제외한 건강보험료와 국민연금기여금의 부담만도 근로소득의 30~40% 정도가 될 것이다. 이로 인해 국민부담률이 증가하는 것 자체도 문제가 될 수 있지만, 근로소득에 적용되는 세금의 부담이 높아져 고용 및 근로의욕에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점이 심각한 문제가 될 것이다. 따라서 세입측면에서 과세 베이스를 조정하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

고령화에 대한 재정정책 대응은 세대간 재분배 측면에서도 중요성을 갖는다. 고령화에 대한 정책대응에서 가장 이상론적인 접근이 적은 근로인력으로도 더 많은 고령인구를 부양할 수 있도록 생산성을 증대하는 방안이라 할 수 있다. 그러나 생산성의 제고에도 불구하고 고령화에 따른 재정측면에서의 문제가 저절로 해결되는 것은 아니다. 특히 고령화가 재정에 미치는 영향을 보면, 성장률이 상승하면 재정수지는 오히려 악화되는 것으로 나타난다. 뿐만 아니라, 조세부담률이 높아지는 상황에서 조세가 경제에 미치는 왜곡을 줄이기 위해 세제개편을 하는 것이 세대별 세부담을 변화시킬 수 있다. 이처럼 고령화와 관련된 재정의 문제에 있어서는 단지 성장의 문제만이 아니라 분배의 문제, 특히 세대간 분배가 중요한 문제가 된다. 세대간 형평성을 유지하고, 지속적인 성장이 이루어질 수 있도록 하기 위한 재정정책에 대해 지속적인 검토가 필요하다.

우리나라의 공적연금은 현재 수급구조의 불균형 문제를 가지고 있다. 따라서 공적연금이 지속되기 위해서는 추가적인 재원의 조달이 필요한데, 이 때 재원을 어떻게 조달하는가에 따라 세대별 세부담이 달라진다. 본 연구에서의 결과는 추가적인 재원을 소비세나 소득세를 통해 조달하는 경우, 현재 생존하고 있는 대부분의 세대

에서 세부담이 상당히 증가하고, 미래세대의 세부담이 감소하는 효과를 확인하였다. 즉 추가적인 재원을 소비세나 소득세에 의존하는 경우 현재의 연금제도가 가지는 인위적인 세대간 재분배 효과를 일정 부분 교정할 수 있는 가능성이 있다. 특히 장기적으로는 연금지출에 대한 추가적인 재원을 소비세로 하는 것이 연금기여금을 인상하는 것보다는 세대간 재분배 효과를 작게 할 수 있다.

그러나 연금재원을 다른 세원을 통해 조달하는 것이 구체적인 정책대안으로서 검토된 것은 아니다. 연금제도가 가지는 특성을 감안할 때, 단지 세대간 재분배 측면만을 감안하여 연금 재원조달 방안을 변경하자고 주장할 수 있는 것은 아니다. 현재까지의 연구만으로 어떤 명확한 정책시사점을 제시하기에는 한계가 있으며, 향후 현재의 공적연금 제도가 가지는 세대간 재분배 효과를 교정 또는 완화하는 방법에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것이다.

그러나 본 연구에서의 검토결과는 추가적인 재원을 소비세로 조달하는 것이 비록 세대간 재분배 효과를 다소는 경감시켜 줄 수는 있다 하더라도, 그 경우에도 역시 연금제도의 세대간 재분배 효과는 매우 크다는 것을 보여주고 있다. 현재와 같이 출산율이 낮게 지속되는 한에 있어서는 완전적립형이 아닌 연금은 상당한 정도의 세대간 재분배 효과를 초래하게 되어 있다. 재원조달 방안의 변경은 세대간 재분배 효과를 일부 조정하는 효과만을 가질 뿐이며, 연금제도가 초래하는 세대간 재분배 효과를 근본적으로 해결할 수 있는 것은 아니다. 좀 더 근본적인 대책은 연금제도에서 수급구조의 불균형을 해결하는 등의 개혁을 통해 모색되어야 할 것이다.

건강보험의 세대간 재분배 효과는 인구구조의 변화는 물론이고 건강보험 지출의 향후 증가율에 따라 영향을 받는다. 적당한 수준의 지출 증가율과 할인율을 가정하고, 잔여생애기간 동안의 혜택과 세부담을 고찰하면 다음과 같다. 현재의 30대 이상에서는 잔여생애기간 동안의 순혜택이 순세부담을 초과하며, 평생 동안의 세부담은

명확하지 않다. 현재의 20대에서는 잔여생애기간 동안의 세부담과 혜택이 큰 차이를 보이지 않지만, 평생 세부담을 보면 혜택이 세부담을 초과한다. 현재의 10대 이하의 세대에서는 평생 동안의 세부담이 혜택을 초과하며, 그러한 정도는 연령대가 낮아질수록 커진다. 현재의 0세 및 가까운 미래 세대에서는 평생 동안의 세부담이 평생 동안의 혜택을 약 30% 정도 초과한다.

건강보험의 재원조달 방안에 따라 세대간 세부담이 어떻게 달라질 수 있는지를 검토한 바, 소득세를 통해 이를 조달하는 경우에는 비교적 효과가 크지 않지만, 소비세를 통해 이를 조달하는 경우에는 기존의 세대간 재분배 효과를 크게 완화하는 것으로 나타난다. 따라서 건강보험의 연령별 지출구조 및 지출증가 추이의 변화, 특히 고령자에 해당되는 건강보험 지출의 증가로 인해 건강보험의 세대간 재분배 효과가 더 커지는 경우에는, 그러한 효과를 완화하기 위해 건강보험 재원을 소비세로 전환하는 방안 등에 대해서도 검토할 수 있을 것이다. 물론 이러한 평가는 단지 세대간 재분배 측면만을 검토한 것이며, 다른 측면은 검토하지 않는 것이다. 예를 들어, 건강보험이 현행의 보험료가 아닌 일반 세원을 기반으로 할 때, 보험이라는 성격이 약해지면서 나타날 부작용이 있을 수도 있다. 따라서 다양한 측면에서 추가적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

추가적으로 본 연구의 한계 및 향후 연구방향을 제시하자면 다음과 같다. 고령화로 인한 영향은 단지 연령별 구성원의 변화만을 초래하는 것이 아니라, 개인의 행태 및 경제구조에도 영향을 미칠 것이다. 그러나 고령화에 대한 우리의 이해는 아직 제한적이다. 현재로서는 많은 강한 가정을 사용하는 것이 불가피하지만, 향후 예상되는 변화를 이해하기 위한 좀 더 많은 연구가 필요할 것이다. 그리고 본 연구에서는 주로 세대간 재분배 측면에 대해서만 논의하였는데, 향후에는 고령화와 관련하여 세대간 재분배 및 세대 내 재분배 문제를 동시에 검토하는 연구도 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 건강보험공단, 『건강보험 통계연보』, 각 연도.
- 국민연금발전위원회, 『2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안』, 2003.
- 기획예산처, 2002 통합재정수지, 내부자료, 2002.
- 기획예산처(예산청, 재정경제원, 경제기획원), 『예산개요』, 각 연도.
- 김종면·성명재, 『장기 인력수급추이에 따른 소득세원의 변화』, 한국조세연구원, 2003.
- 김재경·김경록, 『공무원연금 장기재정추계 연구』, 공무원연금관리공단, 2002.
- 김종면, 『장기재정에 대한 건강보험의 잠재부담 분석』, 한국조세연구원, 2002.
- 문형표, 『공무원연금의 재정운영방식에 관한 연구』, 『2002년도 국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 2002.
- 박종규, 『장기 거시-재정 모형(KIPF00A) : 공적자금의 재정지원에 대한 장기적 영향』, 한국조세연구원, 2000.
- 성명재, 『특별소비세 부담분포 추정 및 과세체계 정비방안』, 정책보고서 99-04, 한국조세연구원, 1999.
- 이혜훈, 『인구고령화와 재정의 대응과제』, 『경제사회여건 변화와 재정의 역할』, 한국개발연구원, 2001.
- 재정경제부, 조세개요, 2003.
- 전병목, 『국민연금 장기재정전망과 정책과제』, 한국조세연구원, 2002.
- 전영준, 『사회보장정책의 경제적 효과 분석(사회보장예산의 효율성 제고 방안 연구 1차연도 과제)』, 한국조세연구원, 2001.

- 통계청, 『도시가계연보』, 2002.
- 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2001.
- 한국개발연구원, 『국민연금 장기재정추계를 위한 거시경제변수 전망』, 용역보고서, 2001.
- 한국보험학회, 『사학연금제도의 재정안정화 방안연구』, 2001.
- Auerbach, Alan, Jagadeesh Gokhale, and Laurence Kotlikoff, “Generational Accounts : A Meaningful Alternative to Deficit Accounting,” in Bradford, D.(ed), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5. Cambridge, MIT Press. 1991.
- Auerbach, Alan and Young Jun Chun, “Generational Accounting in Korea,” NBER working paper 9983, 2003.
- Auerbach, Alan J., Young Jun Chun and Ilho Yoo, *The Fiscal Burden of Korean Reunification: A Generational Accounting Approach*, 2003.
- Auerbach, Alan J. and Philip Oreoploulos, The Fiscal Effects of U.S. Immigration: A Generational-Accounting Perspective, *Tax Policy and the Economy* 14, 2000.
- Auerbach, Alan, Laurence Kotlikoff and Leibritz, *Generational Accounting around the World*, University of Chicago Press, 1999.
- Auerbach, Alan, and Laurence Kotlikoff, *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, 1987.
- Becker, G., “Family Economics and Macro Behavior”, *American Economic Review* 78, 1988. pp. 1~13.
- Bovenberg, L. and H. ter Rele, “Generational Accounts for the Netherlands: An Update,” *International Tax and Public Finance*, 2000. pp. 411~430.
- Cutler, D., J. Poterba, L. Sheiner, and L. Summers, “An Aging

- Society: Opportunity or Challenge?," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1990.
- Dasgupta, Partha, "The Population Problem Theory and Evidence," *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIII, 1995.
- David Lam, "Demographic variables and income inequality," *Handbook of Population and Family Economics*, edited by Rosenzweig and Strak, 1997.
- European Economy, *Generational Accounting in Europe*, 1999.
- Fullerton, Don and Dianne Lim Rogers, *Who Bears the Lifetime Tax Burden?*, The Brookings Institution, 1993.
- Gruber, Jonathan & David Wise, "An International Perspective On Policies For An Aging Society," NBER working paper 8103, 2001.
- Heijdra, Ben J. & Jenny E. Ligthart, "Tax Policy, the Macroeconomy, and Intergenerational Distribution," IMF Staff Papers, Vol. 49, No.1, 2002.
- Hondroyannis, George, & Evangelia Papapetrou, "Do Demographic Changes Affect Fiscal Developments," *Public Finance Review*, Vol. 28, No. 5, 2000.
- King, P. and H. Jackson, *Public Finance Implications of Population Ageing*, mimeo, 2000.
- Kohl, Richard and Paul O'Brien, "The Macroeconomics of Ageing, Pensions and Savings: A Survey," OECD Economics Department working paper 200, 1998.
- Kotlikoff, Laurence J., "Generational Policy," NBER working paper 8163, 2001.
- Lee, R. Demographic Change, "Welfare, and Intergenerational

- Transfers: A Global Overview,” mimeo, University of California Berkeley, 2003.
- Lueth, Erik, “Can Inheritances Alleviate the Fiscal Burden of an Aging Population,” IMF Staff Papers, Vol. 50, No. 2, 2003.
- Miles, David, “Modelling the impact of Demographic Change Upon The Economy,” *The Economic Journal*, 1999.
- Naohiro Yashiro, “Social Implications of Demographic Change in Japan”, Proceedings from the Federal Reserve Bank of Boston’s 2001 conference, 2001.
- OECD, *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, 1998.
- OECD, *Reforms for an Ageing Society*, 2000.
- OECD(Dang, Thai Than, Pablo Antolin and Howard Oxley), “Fiscal Implications of Ageing : Projections of Age-related Spending,” Economics Department Working paper 305. 2001.
- OECD, *Society at a Glance*, 2002.
- Paglin, M., “The measurement and trend of inequality: a basic revision,” *American Economic Review* 65, 1975. pp. 598~609.
- Rangel, Antonio, “How to Protect Future Generations Using Tax Base Restrictions,” NBER working paper 9179, 2002.
- Reisen, Helmut, *Pensions, Savings and Capital flows: From Ageing to Emerging Markets*, Edward Elgar Press, 2000.
- Romer, Paul, “Capital, Labor and Productivity,” *BPEA : Microeconomics 1990*, 1990. pp. 337~367.
- Serge Besanger, Ross S. Guest and Ian McDonald, “Demographic Changes in Asia: The Impact on Optimal National Saving, Investment, and the Current Account,”

IMF Working Paper 00/115, 2000.

Turner, Dave, Claude Giorno, Alain De Serres, Ann Vourc'h and Pete Richardson, "The Macroeconomic Implications of Ageing in a Global Context," OECD Economics Department working paper 193, 1998.

Weizsäcker, Robert K. von, "Distributive Implications of an Aging Society", *European Economic Review* 40, 1996.

<부록 1> 자립률을 통해 본 고령화의 영향

고령화는 근로가능계층과 피부양 계층의 상대적 크기를 변화시켜 경제전체의 소비구조에도 영향을 미친다. 이러한 영향의 크기는 유효 근로인구가 유효 소비인구에서 차지하는 비중으로 정의되는 자립률(Support ratio)로 나타낼 수 있다⁵⁹⁾. 유효인구의 정의방법에 따라 자립률(Support ratio)과 조정자립률(Earnings-Needs weighted support ratio)로 나눌 수 있다. 자립률은 개인의 소비수요와 근로가능계층의 생산성이 연령에 관계없이 동일하다는 가정하에서 도출될 수 있는데 이 경우 동 지수는 단순히 근로계층인구의 총인구에 대한 비중이다. 조정자립률은 각 연령별로 상이한 필요 소비수준과 연령별 생산성 수준을 고려하여 도출된 유효인구를 적용하게 된다. 이 때 이용된 연령별 소비수준은 미국의 연령구간별 요구 소비수준을 적용하였다. 연령별 소비수준은 25~64세를 기준으로 0~24세의 경우 0.72, 65세 이상의 경우 1.27의 소비가 요구되는 것으로 나타났다. 연령별 생산성은 2002년 도시가계연보의 연령별 근로소득을 기준으로 이용하였다.

$$\text{조정자립률} = \frac{\sum_{i=15}^{64} w_i N_i}{\sum_{i=0}^{\infty} S_i N_i}$$

여기서 w_i 는 연령별 근로소득이며 S_i 와 N_i 는 연령별 요구 소비수준과 연령별 인구이다.

59) 자립률(Support ratio) = 유효 근로가능인구 / 유효 소비인구, 근로가능인구는 15~64세의 인구임.

<부표 1> 연령별 요구 소비수준

(단위: %)

	0~15	16~24	25~39	40~49	50~59	60~64	65~69	70~74	75+
호주	0.68	0.89	1.00	0.98	1.00	1.05	0.87	0.95	1.19
미국	0.72	0.72	1.00	1.00	1.00	1.00	1.27	1.27	1.27

자료: Serge Besanger, Ross S. Guest and Ian McDonald, Demographic Changes in Asia: The Impact on Optimal National Saving, Investment, and the Current Account, IMF Working Paper 00/115, 2000.

<부표 2> 자립률 추이 및 전망

(단위: %)

	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
자립률	0.546	0.623	0.694	0.717	0.721	0.710	0.646	0.584	0.551
조정자립률	0.462	0.517	0.596	0.652	0.608	0.579	0.510	0.449	0.416

전체인구에 대한 근로계층인구의 비율로 나타나는 자립률은 1970년대 이후 지속적으로 높아져 동 시기의 노동투입이 빠르게 증가하였음을 보여주고 있다. 이러한 추세는 2010년대까지 유지되나 이후 유년층 감소와 노년층 증가로 인해 하락추세로 전환되어 지속적으로 하락하는 추세를 보인다. 2030년에는 0.646으로 1980년대 수준으로 하락하고, 2040년에는 0.574로 1970년대 수준까지 하락할 전망이다.

근로계층인구의 생산성과 연령별 요구 소비수준을 고려한 조정자립률도 1970년대 이후 꾸준한 증가추세를 보이고 있다. 그러나 조정자립률은 반전되는 시기 등에 있어 자립률과는 다소 차이를 보인다. 자립률이 2010년을 전후하여 최고치를 보이고, 이후 하락세를 보이는 것과는 달리, 조정자립률은 2000년 전후를 peak로 하여, 2000년대에 이미 하락 추세를 보인다. 즉 조정자립률은 자립률보다는 더 빨리 하락하는 추세를 보이고 있다. 이처럼 조정자립률의 하

락이 단순 인구의 비율보다 빨리 나타나는 것은 실질적인 생산-소비구조를 고려할 경우 고령화로 인한 부담은 단순한 인구구조의 변화보다는 더 빨리 나타나는 것을 의미한다.

<부록 2> 세대간 자원흐름에 미치는 영향

우선 고령화로 야기되는 직접적인 영향은 경제전체의 평균적인 자원흐름을 통해 살펴볼 수 있다. 즉 생산과 소비의 평균연령을 비교함으로써 사회의 자원흐름이 어떠한지 알 수 있다. 이때 생산과 소비의 평균연령은 연령별 인구규모와 생산성, 소비수준을 가중평균하여 구할 수 있다.

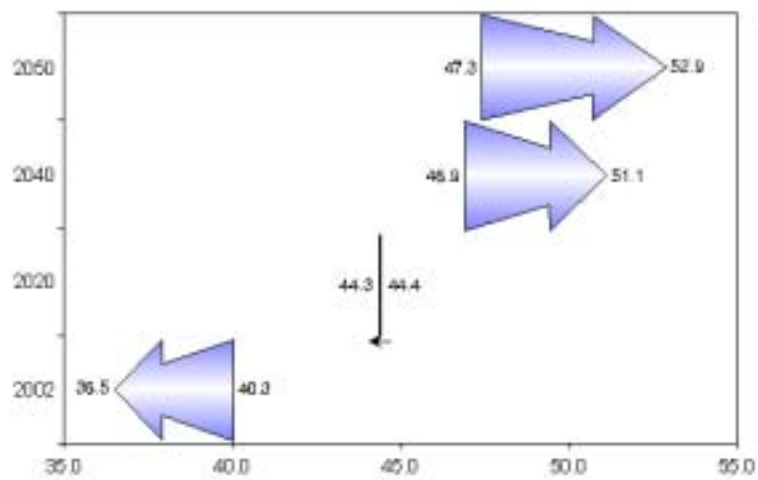
$$\text{평균 생산연령} = \frac{\sum_{i=0}^{\infty} iw_i N_i}{\sum_{i=0}^{\infty} w_i N_i}$$

여기서 i 는 연령을 나타내며 생산성의 대리변수로 도시가계연보의 임금소득 자료를 이용하였다. 평균 소비연령은 임금변수 대신 각 연령별 요구소비수준을 이용하였으며 앞서 제시된 자료 중 미국의 경우를 적용하였다.

2002년 현재 우리나라 경제의 평균적인 생산자 연령은 40.3세로 나타나 평균적인 소비자 연령 36.5세보다 약 3.8세 높은 것으로 나타났다. 즉 자원의 흐름이 고연령층에서 저연령층으로 이동하고 있다. 그러나 이러한 자원흐름은 고령화가 진행됨에 따라 급속히 바뀌게 된다. 우선 평균적인 생산자연령이 2020년에는 44.4세로 급격히 증가하고 2050년에는 47.3세까지 높아지게 되어 노동공급의 고령화를 확인할 수 있다. 평균적인 소비자연령은 평균수명이 연장됨에 따라 생산자 연령보다 더욱 급격히 증가하게 된다. 2002년 36.5세에서 2010년, 2050년에는 각각 44.3세, 52.9세로 높아진다. 따라서 경제의 자원흐름도 기존의 고연령에서 저연령을 지원하는 구조에서

2010년에는 거의 생산자와 소비자의 평균연령이 일치하게 되고 이후에는 소비자의 평균연령이 더욱 높아지게 된다. 평균연령의 차이도 2050년에는 5.6세로 커진다.

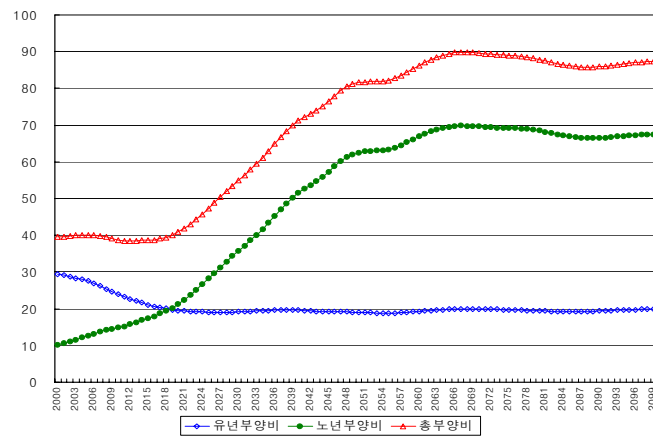
[부도 1] 자원의 생산 및 소비흐름



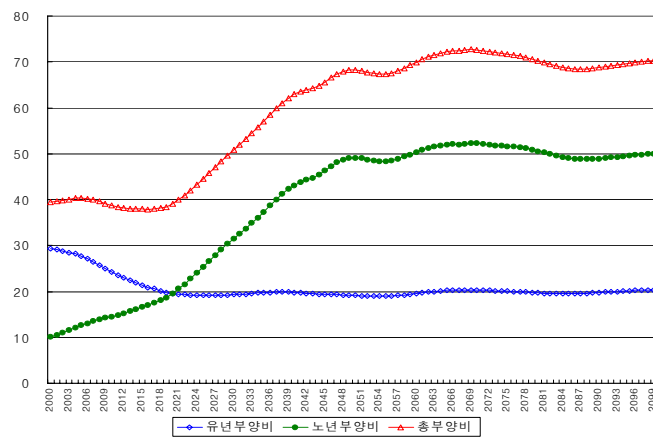
이러한 자원흐름의 변화는 향후 인구변화에 따라 사적 혹은 공적 이전지출이 현재의 저연령층 지원구조에서 고연령층 지원구조로 바뀌어야 함을 보여준다. 만약 이러한 이전지출이 원활히 이루어지지 않으면 고령계층은 필요 소비수준의 소비를 하게 된다.

<부록 3> 인구변화에 따른 부양비 변화

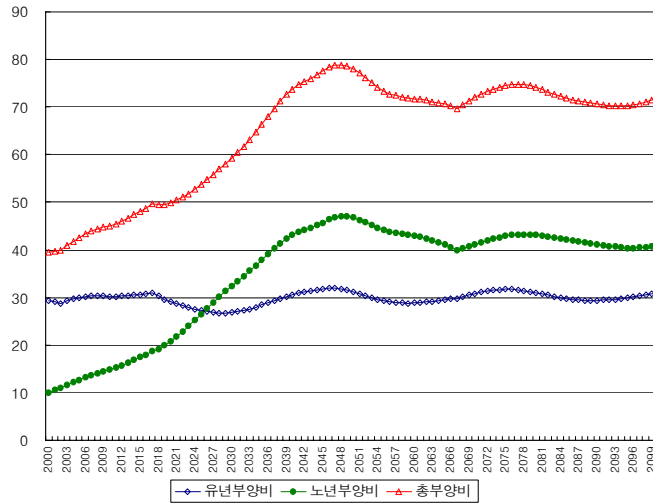
[부도 2] 부양비의 장기추이 (I)(통계청 전망의 연장)



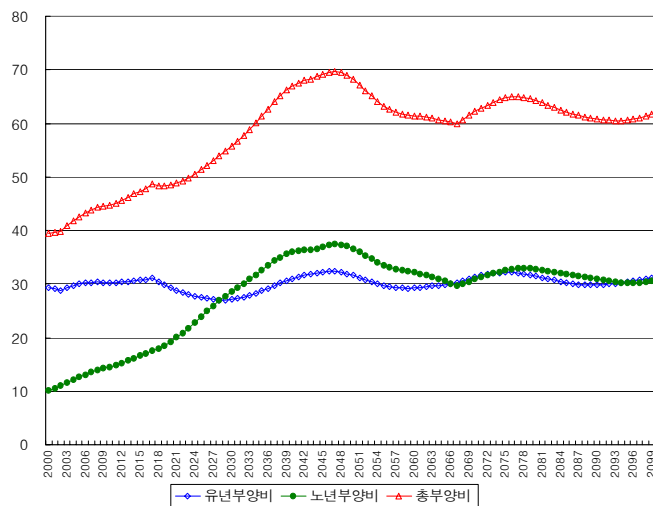
[부도 3] 부양비의 장기추이 (II)(평균수명이 현재 수준으로 유지될 경우)



[부도 4] 부양비의 장기추이 (Ⅲ)
(합계출산율이 2.1 수준으로 회복되는 경우)



[부도 5] 부양비의 장기추이 (Ⅳ)
(평균수명이 현재 수준으로 유지되고, 합계출산율은 2.1로 회복되는 경우)



<부록 4> 인구구조 변화의 건강보험지출 영향

본문에서는 우리나라 향후 인구전망에 대해서 기정사실로 받아들이고, 이 경우에 건강보험지출에 미치는 영향을 논의하였다. 비록 향후 인구구조 변화가 정책적으로 통제가 가능한 변수인지에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 인구구조의 변화 형태에 따라 재정부담이 어떻게 다른 형태로 나타나는가를 살펴보기로 한다.

아래의 4개 그림에서는 각각 다음과 같은 경우에 대해 건강보험지출소요 총액과 일인당 지출액을 표시한 것이다.

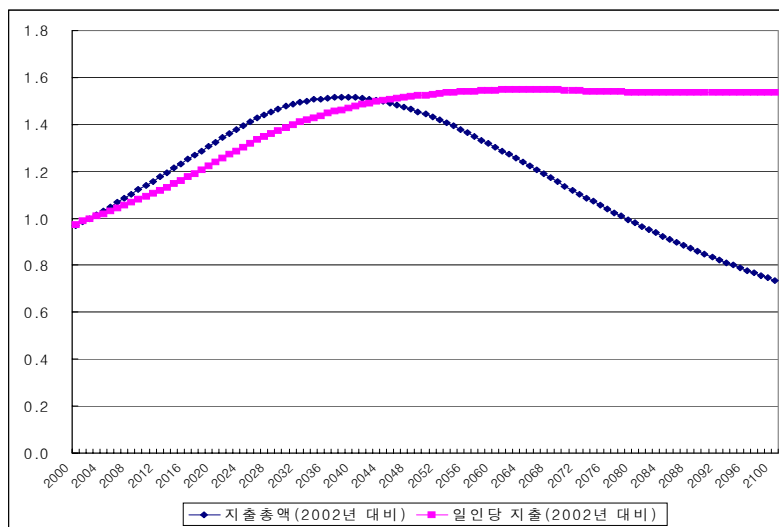
- (1) 통계청에서 전망한 것과 같은 인구구조가 변화가 진행되는 경우
- (2) 출산율은 통계청의 전망과 같이 낮은 수준으로 유지되지만, 평균수명이 연장되지 않는 경우
- (3) 평균수명은 연장되지만, 2003년 이후에는 합계출산율이 장기적으로 지속가능한 수준인 2.1로 회복되는 경우
- (4) 평균수명도 연장되지 않고, 합계출산율도 2003년 이후에는 2.1수준으로 회복되는 경우

우선 (1)에서는 일인당 지출은 2040년대 말부터 대체로 안정화되는 것을 확인할 수 있다. 반면 지출총액은 일정기간 동안 증가한 후, 2030년대 말부터는 오히려 하락하는 것을 발견할 수 있다. 이는 일인당 지출의 변화보다는 총인구수가 감소하는 효과가 크게 나타나기 때문이다.

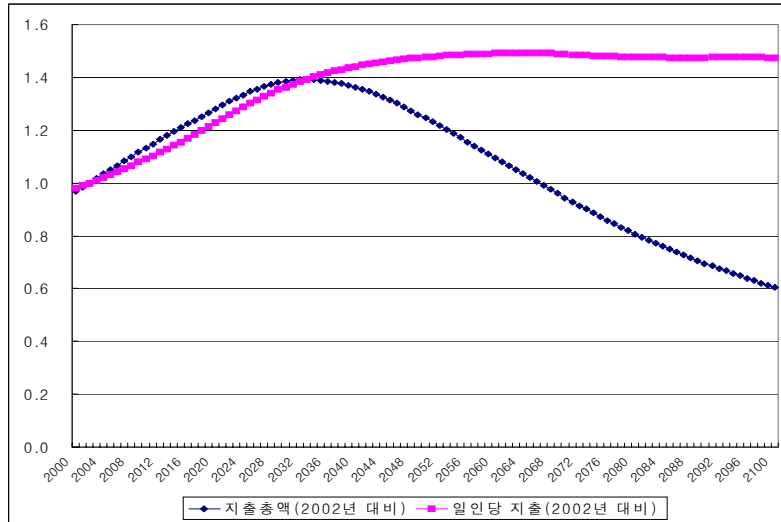
평균수명 연장의 효과는 (1)과 (2)를 비교하면 쉽게 이해할 수 있다. (1)은 (2)에 비해 의료비 지출이 상대적으로 큰 고령자의 비

율이 높기 때문에, 일인당 지출액이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 이에 비해 출산율의 하락이 장기적으로 건강보험지출에 미치는 영향은 더욱 확연하다. 출산율이 2.1 수준으로 회복되는 경우에는 건강보험지출 총액은 일정수준까지 상승하지만, 일인당 건강보험지출은 출산율이 낮은 경우보다 훨씬 낮은 수준에서 안정화된다. 출산율이 회복되는 경우 상대적으로 의료지출이 낮은 청년층이 전체 인구에서 차지하는 비중이 높아지는 점을 감안할 때, 그러한 결과는 당연하다 할 것이다.

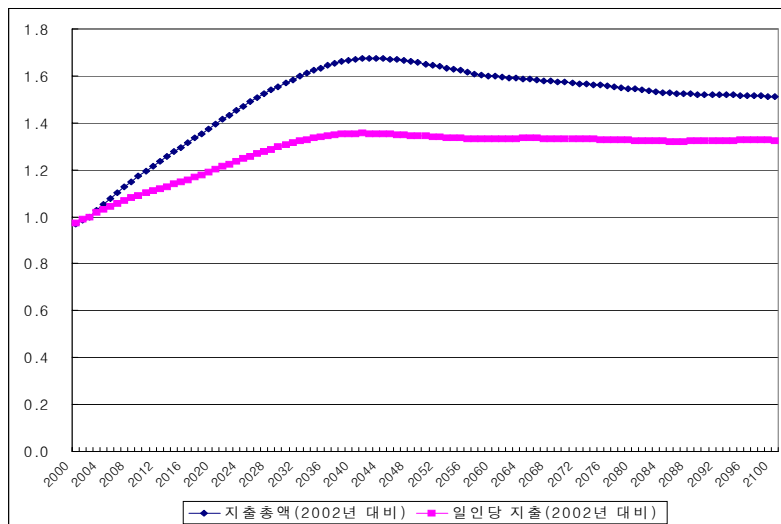
[부도 6] 인구구조 변화의 건강보험지출 영향 (1)
(통계청 인구전망 연장)



[부도 7] 인구구조 변화의 건강보험지출 영향 (II)
(평균수명이 현재 수준으로 유지되는 경우)

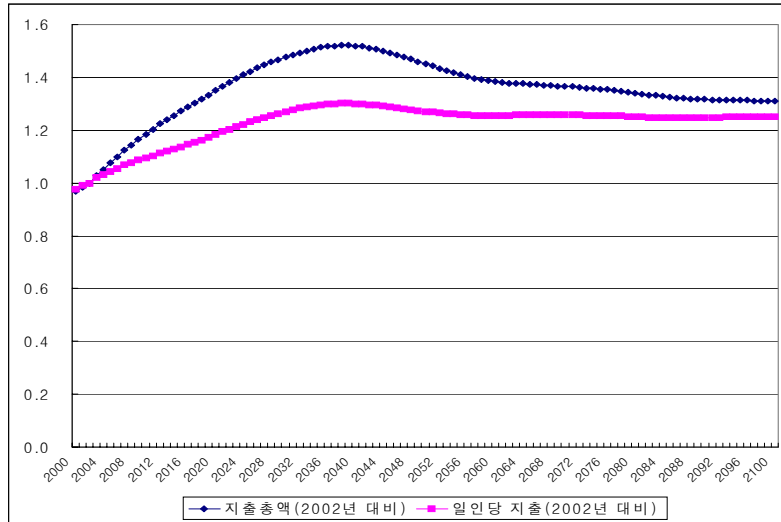


[부도 8] 인구구조 변화의 건강보험지출 영향 (III)
(출산율이 2.1 수준으로 회복되는 경우)



[부도 9] 인구구조 변화의 건강보험지출 영향 (IV)

(평균수명이 현재 수준으로 유지되고, 출산율이 2.1 수준으로 회복되는 경우)



<부록 5> 세대간 재분배 효과 예시

(예 1) 연금의 도입

세대간 재분배 효과를 설명하기 위해 경제학 강의 등에서 자주 쓰이는 가장 간단한 예인 부과형(pay-as-you go system) 연금이 새로이 도입되는 경우를 보기로 하자. 한 시점에서 젊은 세대와 고령세대의 두 세대가 존재한다고 가정하자. 연금제도가 젊은 세대로부터 세금을 징수하여 운영된다고 가정하자. 단순화를 위해 경제의 다른 변수들은 모두 변하지 않는다고 가정하자. 즉 인구규모나 성장 등이 없는 경우를 가정한다. 이 경우에 연금제도의 도입은 연금제도를 도입하는 시점에서의 고령세대에게는 일종의 windfall gain이 된다. 그러나 그 시점에서의 젊은 세대가 반드시 손해를 보는 것은 아니다. 연금제도가 지속되는 한에 있어서는 그 세대는 다음 시점에는 고령세대가 되어 연금을 수령하게 된다. 인구규모 등 다른 변수가 동일하다고 가정하였으므로, 미래가치에 대해 할인율이 0이라고 가정하는 한에 있어서는 이들 연령층의 평생 동안의 조세 및 혜택의 합이 순가치는 0이 된다. 그러한 연금이 도입되는 시점에서의 고령세대가 windfall gain을 누리는 것은 확실하지만, 그러한 windfall gain이 반드시 그 시점에서의 젊은 세대의 희생에 기초하는 것은 아니다. 만약 연금이 미래의 어느 시점에서 폐지되는 경우에는 연금이 폐지된 시점에서 고령세대가 손해를 보게 되며, 연금도입 시점에서의 고령세대가 누리는 혜택은 그들의 손해에 기초하는 것이다. 그러나 만약 연금이 영원히 지속된다고 가정하면, 이후의 세대 중에서도 누가 손해를 보는 것인지 명확하지 않다.

위에서의 예는 연금제도의 도입을 통해 세대간에 강제적으로 재

분배를 한 경우이다. 그러나 반드시 이러한 가시적인 방식을 택하지 않더라도 세대간 재분배 효과가 발생할 수 있다. 다음의 예를 보기로 하자.

1

(예 2) 새로운 세금의 도입

위에서와 마찬가지로 한 시점에 두 세대가 있고, 현재(1기)의 젊은 세대는 다음 기에는 고령세대가 된다. 역시 경제성장이나 인구증가 등은 없는 것으로 가정한다. 1기에 재정소요는 8원이고 소비세와 소득세의 두 가지 세금이 있다고 가정하자. 소득세는 각각 젊은 세대와 고령세대가 3원과 1원씩 지불하고, 소비세는 모든 세대가 동일하게 2원씩 지불한다고 가정하자. 현재의 젊은 세대의 잔여생애기간 동안의 세금부담은

[(젊은 시절에 지불하는 소득세 3원) + (고령시절에 지불하는 소득세 1원) + (젊은 시절에 지불하는 소비세 2원) + (고령시절에 지불하는 소비세 2원) = 8원]이 된다.

현재의 고령세대의 잔여생애기간 동안의 세부담은

[(고령시절에 지불하는 소득세 1원) + (고령시절에 지불하는 소비세 2원) = 3원]이 된다.

이번에는 2기 이후에는 재정지출소요가 12로 증가되는데, 이를 조달하는 방안으로 소득세를 기존의 2배로 인상하는 방안과 소비세를 기존의 2배로 인상하는 방안을 보기로 하자. 먼저 소득세 증세의 경우를 보자. 2기에 젊은 세대의 잔여생애기간 동안의 세금부담은

[(젊은 시절인 2기에 지불하는 소득세 6원) + (고령시절인 3기에 지불하는 소득세 2원) + (젊은 시절인 2기에 지불하는 소비세 2원) + (고령시절인 3기에 지불하는 소비세 2원) = 12원]이 된다.

2기에 고령 세대의 잔여생애기간 동안의 세금부담은

[(고령시절인 2기에 지불하는 소득세 2원) + (고령시절인 2기에 지불하는 소비세 2원) = 4원]이 된다.

다음에는 소비세 증세의 경우를 보자. 2기에 젊은 세대의 잔여생애기간 동안의 세금부담은

[(젊은 시절인 2기에 지불하는 소득세 3원) + (고령시절인 3기에 지불하는 소득세 1원) + (젊은 시절인 2기에 지불하는 소비세 4원) + (고령시절인 3기에 지불하는 소비세 4원) = 12원]이 된다.

2기에 고령 세대의 잔여생애기간 동안의 세금부담은

[(고령시절인 2기에 지불하는 소득세 1원) + (고령시절인 2기에 지불하는 소비세 4원) = 5원]이 된다.

두 증세방안을 비교하여 보면, 2기의 젊은 세대는 두 세제개편 방안에서의 세부담이 동일하지만, 2기의 고령세대는 소득세 증세 하에서 세부담이 적어진다.

(예 3)

이번에는 추가적인 세수 4원은 전액 그 시점에서의 고령세대에게 연금으로 지출되는 경우를 보자. 각 경우에 대해 순세부담은 세부담 - 고령연금으로 정의한다. 이 경우, 2기에서 젊은 세대의 평생 동안의 순세부담은 증세방안에 상관없이 7원이 된다. 2기에 고령인 세대의 잔여기간 동안의 순세부담은 소득세 증세의 경우에는 0원, 소비세 증세의 경우에는 1원이 된다. 2기에 고령인 세대는 소비세 증세안보다는 소득세 증세안의 세부담이 작아지는 것은 위에서와 동일하다. 다만 연금의 도입으로 인해 windfall gain이 있는 것만이 차이가 있다.

그렇다면, 소득세를 인상하는 것이 바람직한 것인가? 그리고 왜 소득세가 더 바람직한 것처럼 나타나는가? 이를 보기 위해서는 위에서 누락된 부분을 살펴보기로 하자. 일단 한 가지 생각할 수 있

는 것이 할인율이다. 할인율을 적용하면 어떻게 달라지는지 살펴보기로 하자.

(예 4)

예 2의 경우로 다시 돌아가되, 미래가치에 대해서도 0.5로 할인율을 적용하는 경우를 생각해보자. 2기에 고령세대의 잔여생애기간 동안의 세부담을 2기에서 현재가치로 평가하는 경우에는 할인이 필요 없다. 2기에 젊은 세대의 평생 동안의 세부담을 2기에서 현재가치로 평가하는 경우를 보자. 소득세가 증세된 세제하에서의 그의 세부담의 현재가치는 10이 되지만, 소비세가 증세된 세제하에서의 그의 세부담은 9.5로 나타난다. 할인율이 있는 경우에는 두 세제하에서 세부담의 현재가치가 달라진다. 2기에 젊은 세대는 더 이상 두 세제개편 방안간에 무차별하지 않으며, 세제개편에 대해 세대간에 이견 및 갈등이 발생할 수 있다. 이러한 차이가 발생하는 것은 소득세가 증세된 세제하에서는 그의 평생 동안의 세부담은 젊은 시절에 8원, 고령시절에 4원의 흐름을 보이는 것에 반해, 소비세가 증세된 세제하에서는 젊은 시절에 7원, 고령시절에 5원으로 시간별 세부담의 흐름이 차이를 보이기 때문이다. 이처럼 세부담의 현재가치가 소득세를 증세하는 경우에 더 커지는 것은 3기 이후에 태어나는 세대에게도 동일하게 적용된다.

이처럼 소득세와 소비세의 차이는 과세부담을 얼마나 더 미래로 이연시킬 수 있는가 하는 점에서 차이가 있다. 우리는 일반적으로 재정균형이 지속적으로 달성되는 한에 있어서는 세대간 세부담이 크게 차이가 없을 것이라고 생각하는 경향이 있다. 그러나 위에서 고려한 어떤 경우에도 재정적자는 발생하지 않았음에도 불구하고, 세부담을 추가적으로 도입하는 조세의 형태에 따라 그것이 세대별 세부담에 영향을 미치고 있다. 위의 예에서는 소득세를 증세하는 것은 상대적으로 더 많은 세부담을 미래세대가 지불하기로 하면서

재정균형을 달성하는 것이고, 소비세는 상대적으로 더 많은 세부담을 현 세대가 부담하면서 재정균형을 달성하는 방식인 것으로 나타나고 있다. 위의 예에서 이처럼 소득세가 소비세에 비해 미래세대에 상대적으로 더 많은 부담을 하게 하는 방식이 될 수 있는 것은 물론 소비세와 소득세의 분포에 대해서 일정한 가정을 하였기 때문이다. 이러한 점이 현실에서 실제로 얼마나 중요할 수 있는지에 대해서는 실증자료를 통한 검증이 필요하다.

뿐만 아니라 재정소요가 변화되는 형태에 따라서도 세제개편 방안에 대한 각 세대의 태도가 달라질 수 있다. 다음의 예를 추가적으로 살펴보기로 하자.

(예 5)

예 2의 경우로 돌아가되, 이번에는 1기에는 재정소요가 8원, 2기에는 재정소요가 12원, 3기 이후에는 16원으로 증가되는 경우를 보기로 하자. 세제개편 대안은 2기와 3기에 소득세를 각각 1기에 비해 2배와 3배로 증세하는 방안, 그리고 소비세를 각각 1기에 비해 2배와 3배로 증세하는 방안의 두 가지가 있다고 가정하자. 단순화를 위해 지출이나 할인율은 고려하지 않기로 하자. 이 경우 2기에 젊은 세대의 평생 동안의 세부담은 소득세를 지속적으로 인상하는 경우에는 13원이 되고, 소비세를 지속적으로 인상하는 경우에는 14원이 된다. 이는 위의 예2에서는 2기의 젊은 세대가 어떤 세제개편 방안을 택하는가에 따라 세부담이 달라지지 않는 것과 대조된다.

여기서 2기의 젊은 세대가 위의 예2에서와는 달리 소득세 증세방안하에서 세부담이 작은 이유는 직관적으로는 다음과 같이 설명될 수 있다. 소득세를 증세하는 것은 소비세를 증세하는 것에 비해 상대적으로 더 많은 부담을 궁극적으로 먼 미래세대로 전가시키는 성격을 가진다. 이러한 변화에 있어, 2기의 고령세대는 적극적인 입장이 된다. 그러나 2기에 젊은 세대는 이러한 변화에 있어 완전히 중

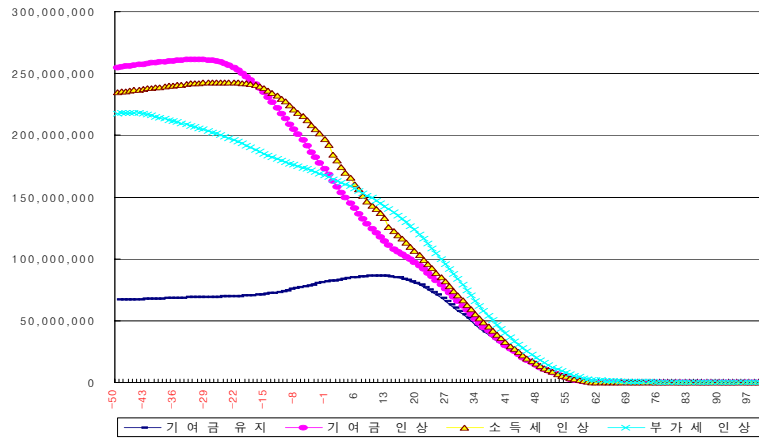
립적인 도관(conduit)의 역할만을 할 뿐이었다. 즉 2기의 젊은 세대는 2기의 고령세대와의 관계에서 상대적으로 손해를 보는 것과 동일한 정도를 3기의 젊은 세대와의 관계에서 보상받고 있다. 그러나 이처럼 재정부담이 지속적으로 증가하는 경우에는 2기의 젊은 세대 역시 예 2에서의 2기의 젊은 세대와 마찬가지로 소득세를 택함으로써 세부담을 미래로 전가시키는 것에 있어 적극적인 역할을 하게 된다. 소득세 증세를 택함으로써 상대적으로 2기의 고령세대와의 관계에서 손해를 본 것보다 더 많은 혜택을 3기의 젊은 세대와의 관계에서 보상받을 수 있기 때문이다.

그러나 이러한 결과는 할인율을 도입하면 다시 달라질 수도 있다. 할인율이 0.5라고 가정하는 경우에는, 2기의 젊은 세대의 평생 동안의 세부담을 2기에서 평가한 현재가치는 두 가지 세제개편하에서 동일하게 10.5원이 된다. 즉 그는 다시 양 세제개편방안에 대해 무차별해진다. 할인율이 0.5보다 작은 경우에는 할인율이 없는 경우와 동일하게, 2기의 젊은 세대는 소득세 증세방안하에서의 세부담이 작아진다. 그러나 할인율이 0.5보다 더 큰 경우에는, 그는 소비세 증세하에서의 세부담이 작아진다.

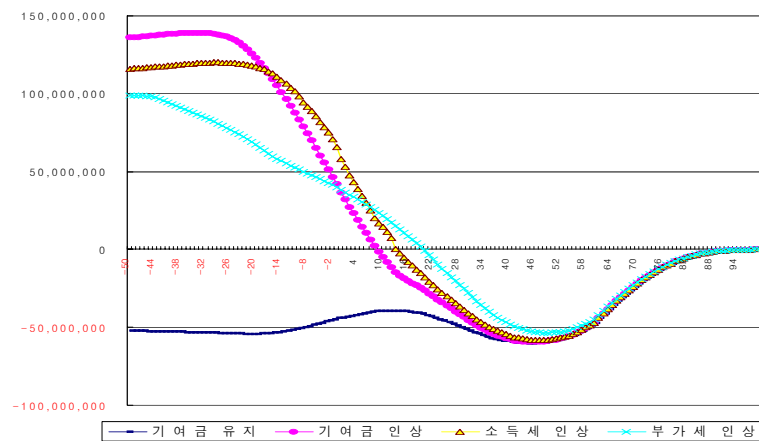
이처럼 세대간 재분배 효과는 가정과 모형에 따라 결과가 달라질 수 있다. 위의 예에서 명시적으로 본 바와 같이 재정부담이 증가하는 형태, 또는 할인율에 대한 가정에 따라서도 달라질 수 있다. 뿐만 아니라 가장 중요한 요인 중 하나인 세목별 세대별 세부담 분포를 어떻게 설정하는가에 따라 결과가 달라질 수 있다. 따라서 어떠한 모형이 향후 전개될 현실을 설명함에 있어 적절한지 사전적으로 판단하기 어렵다. 현실을 예측하고 문제를 지적하기 위해서는 실증적인 자료의 뒷받침이 필요하다.

<부록 6> 공적연금의 세대별 세부담: 민감도 분석

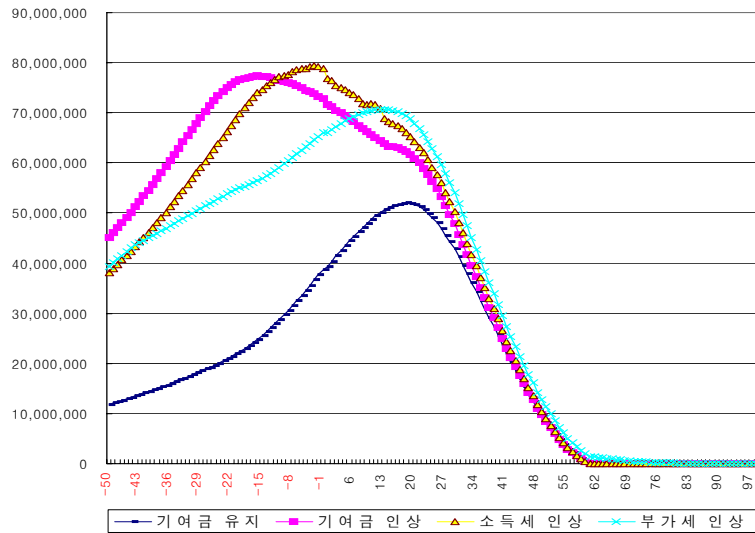
[부도 10] 공적연금의 세대별 생애 세부담(할인율 2%)



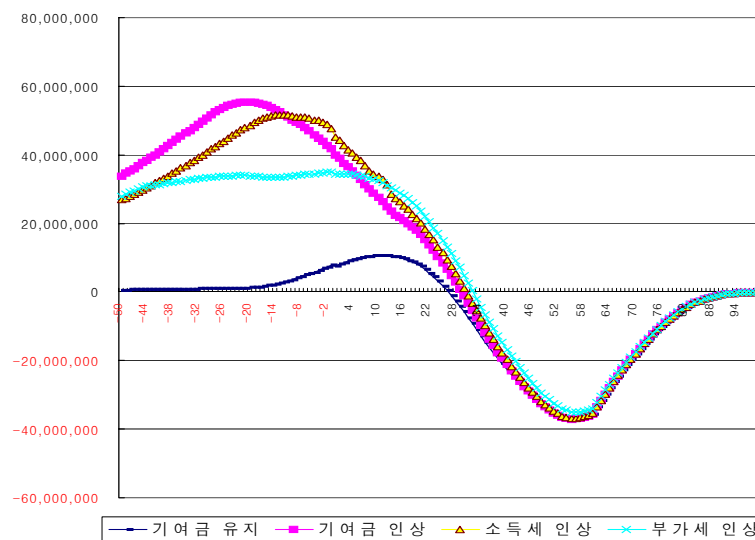
[부도 11] 공적연금의 세대별 생애 순세부담(할인율 2%)



[부도 12] 공적연금의 세대별 생애 세부담(할인율 4%)
(단위 : 원(2002년 현재가치))



[부도 13] 공적연금의 세대별 생애 순세부담(할인율 4%)
(단위 : 원(2002년 현재가치))

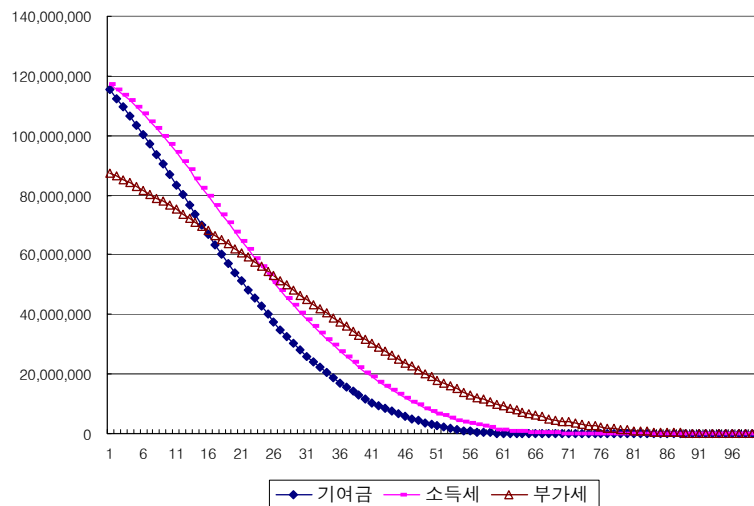


<부록 7> 공적연금의 세대간 재분배 효과 추가 검토

본문에서는 추가적인 재원을 어떻게 조달하는가에 대해서만 논의하였다. 즉 다른 세원으로부터 재원을 조달하더라도, 일부는 공적연금 기여금으로 조달하는 방안이 국한하여 논의하였다. 그러나 좀 더 근본적으로 재원을 다른 조세로 변경하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이 경우의 각 세대별 세부담은 [부도 14]와 같이 나타난다. 여기서는 혜택은 배제하고 세부담만을 검토하기로 한다.

[부도 14] 자원조달 방안과 세대별 생애 세부담(할인율 3%)

(단위: 원/1000000 원(백만원))



일정 연령 이상의 세대에서는 소비세를 통한 재원조달에서의 세 부담이 가장 크고, 그 다음의 연령대에서는 소득세를 통한 재원조달에서의 세 부담이 가장 크고, 일정 연령 이하에서는 연금기여금 인상에서의 세 부담이 가장 크다는 점은 본문에서 살펴본 바와 같다. 그러나 다음과 같은 점에서 차이를 보인다.

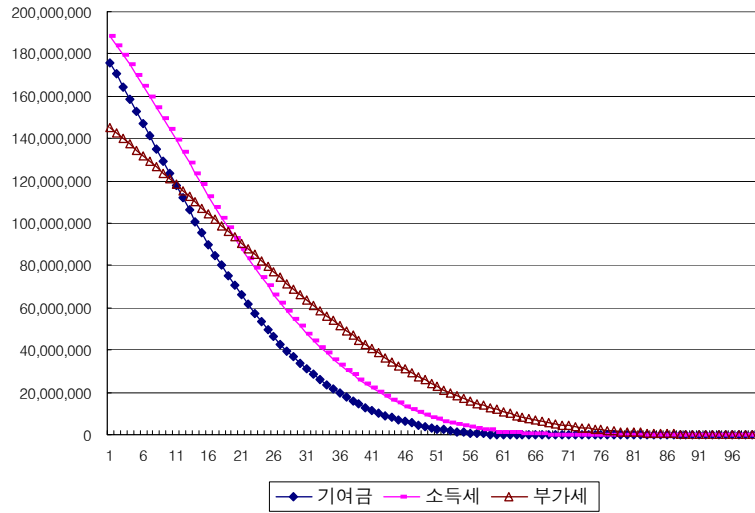
추가적인 재원만을 조달하는 경우에는 현재 일정 연령 이상에서의 영향은 비교적 작았다. 이는 향후 일정 기간 동안에는 연금기여금으로 지출의 상당부분을 충당할 수 있고, 추가적인 재원의 역할은 상대적으로 제한적이기 때문이다. 그러나 재원조달 방안을 아예 바꾸는 경우에는 현재의 중장년층 및 노년층에서까지도 세 부담이 상당히 달라진다.

둘째, 소비세를 통해 재원을 조달하는 경우에 세 부담이 가장 커지는 연령대가 추가적인 재원에 대해서만 세원변경을 논의하는 경우보다는 상당히 높아진다. 연금에 대한 재원을 소비세로 충당하는 경우, 2002년 현재 19세 이상인 연령대에서는 연금기여금 인상을 통해 재원을 조달하는 경우보다 세 부담이 커지고, 그 이하의 연령대에서는 세 부담이 작아진다. 소비세와 소득세를 비교하면, 28세 이상인 세대에서는 소비세를 통한 조달 방안에서의 세 부담이 더 크고, 그 이하 연령의 세대에서는 소득세를 통한 재원조달 방안에서의 세 부담이 더 큰 것으로 나타난다.

아래의 [부도 15]와 [부도 16]은 위에 검토한 것에 대해 다른 할인율을 적용하여 민감도 분석을 한 결과를 제시한 것이다. 각 시점에서 납부하는 세금이 현재가치로 할인되는 과정에서 차이가 발생하기 때문에, 각 증세방안에서의 세금의 상대적인 과다의 기준이 되는 연령대는 일부 변경된다. 그러나 기본적인 결과는 할인율의 변화에 영향을 받지 않는 것을 확인할 수 있다.

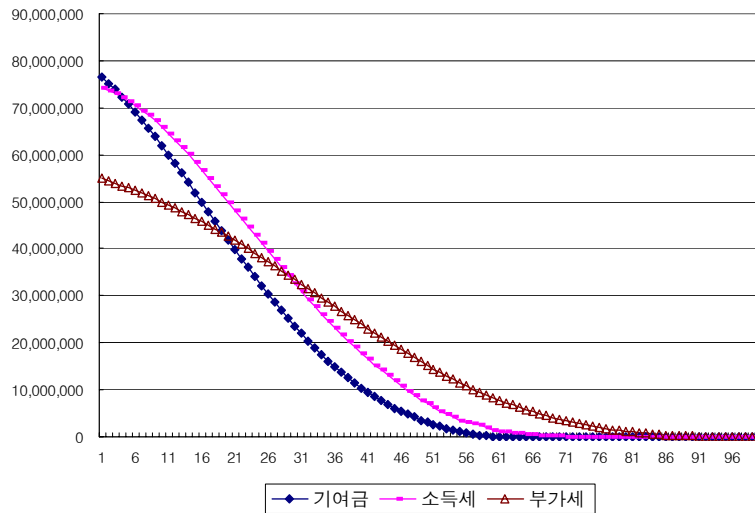
[부도 15] 자원조달 방안과 세대별 생애 세부담(할인율 2%)

(단위 : 원(2002년 현재가치))



[부도 16] 자원조달 방안과 세대별 생애 세부담(할인율 4%)

(단위 : 원(2002년 현재가치))



<부록 8> 건강보험의 세대별 세부담: 민감도 분석

<부표 3> 건강보험의 세대별 세부담 및 혜택(할인율 2%)

(단위: 원(2002년 현재가치), 비율)

연령	보험료	보험급여	순세부담	보험료/보험급여
-40	57,681,813	43,240,183	14,441,630	1.334
-30	58,348,218	43,959,623	14,388,595	1.327
-20	58,383,588	44,443,849	13,939,739	1.314
-15	58,004,522	44,451,610	13,552,912	1.305
-10	57,270,958	44,242,663	13,028,295	1.294
-5	56,101,557	43,851,855	12,249,702	1.279
0	54,439,073	43,396,152	11,042,921	1.254
5	51,960,889	41,098,441	10,862,448	1.264
10	48,919,914	39,879,079	9,040,835	1.227
15	45,334,312	39,032,557	6,301,755	1.161
20	41,192,342	38,163,514	3,028,828	1.079
25	36,277,425	37,126,644	-849,219	0.977
30	30,687,746	35,646,722	-4,958,977	0.861
35	24,924,852	33,859,755	-8,934,903	0.736
40	19,515,424	31,759,611	-12,244,187	0.614
45	14,530,579	29,144,211	-14,613,632	0.499
50	10,016,499	25,956,456	-15,939,956	0.386
55	6,501,807	22,158,100	-15,656,293	0.293
60	3,978,630	17,907,377	-13,928,747	0.222
70	1,446,806	9,171,943	-7,725,137	0.158

<부표 4> 건강보험의 세대별 세부담 및 혜택(할인율 4%)

(단위: 원(2002년 현재가치), 비율)

연령	보험료	보험급여	순세부담	보험료/보험급여
-40	21,972,318	15,339,532	6,632,785	1.432
-30	25,501,287	17,977,298	7,523,988	1.419
-20	29,165,622	20,795,404	8,370,218	1.403
-15	30,922,272	22,093,456	8,828,816	1.400
-10	32,540,659	23,221,078	9,319,580	1.401
-5	33,921,535	24,208,791	9,712,743	1.401
0	34,969,457	25,177,966	9,791,491	1.389
5	35,288,047	24,336,740	10,951,307	1.450
10	35,034,884	24,596,013	10,438,871	1.424
15	34,121,166	25,264,411	8,856,755	1.351
20	32,445,386	25,947,010	6,498,376	1.250
25	29,705,354	26,489,985	3,215,369	1.121
30	25,939,641	26,599,348	-659,707	0.975
35	21,622,556	26,380,985	-4,758,429	0.820
40	17,306,340	25,789,320	-8,482,980	0.671
45	13,113,655	24,573,788	-11,460,133	0.534
50	9,145,114	22,625,869	-13,480,755	0.404
55	5,987,316	19,865,687	-13,878,371	0.301
60	3,690,088	16,430,815	-12,740,728	0.225
70	1,369,627	8,696,876	-7,327,249	0.157

<부표 5> 건강보험 세대별 세부담과 혜택: 건강보험지출의 소득탄력성 1.1
(단위: 원(2002년 현재가치), 비율)

연령	보험료	급여	순세부담	보험료/급여
-40	31,870,579	22,707,764	9,162,815	1.404
-30	34,856,241	25,017,402	9,838,839	1.393
-20	37,634,144	27,323,982	10,310,161	1.377
-15	38,803,055	28,320,790	10,482,265	1.370
-10	39,735,053	29,135,265	10,599,788	1.364
-5	40,337,337	29,791,503	10,545,834	1.354
0	40,531,464	30,400,037	10,131,427	1.333
5	39,953,793	29,158,304	10,795,490	1.370
10	38,808,176	28,986,867	9,821,309	1.339
15	37,054,680	29,196,031	7,858,649	1.269
20	34,630,752	29,393,192	5,237,560	1.178
25	31,261,191	29,429,565	1,831,626	1.062
30	26,999,106	29,021,053	-2,021,948	0.930
35	22,317,231	28,291,977	-5,974,746	0.789
40	17,747,894	27,220,847	-9,472,953	0.652
45	13,385,667	25,582,197	-12,196,530	0.523
50	9,305,358	23,288,314	-13,982,956	0.400
55	6,076,763	20,269,508	-14,192,745	0.300
60	3,735,514	16,658,947	-12,923,432	0.224
70	1,379,091	8,754,717	-7,375,626	0.158

<부표 6> 건강보험 세대별 세부담과 혜택 : 건강보험지출의 소득탄력성 1.2
(단위: 원(2002년 현재가치), 비율)

	보험료	급여	순세부담	보험료/급여
-40	39,025,193	28,066,032	10,959,161	1.390
-30	41,935,574	30,368,946	11,566,628	1.381
-20	44,504,310	32,575,842	11,928,467	1.366
-15	45,500,711	33,461,561	12,039,150	1.360
-10	46,206,512	34,119,479	12,087,032	1.354
-5	46,521,901	34,590,357	11,931,544	1.345
0	46,359,944	35,000,364	11,359,581	1.325
5	45,352,203	33,579,857	11,772,346	1.351
10	43,696,064	33,236,083	10,459,981	1.315
15	41,355,783	33,258,954	8,096,829	1.243
20	38,282,201	33,247,939	5,034,263	1.151
25	34,237,882	33,049,787	1,188,095	1.036
30	29,317,294	32,376,364	-3,059,071	0.906
35	24,037,119	31,342,568	-7,305,449	0.767
40	18,958,281	29,916,839	-10,958,558	0.634
45	14,192,195	27,872,940	-13,680,744	0.509
50	9,820,112	25,136,942	-15,316,831	0.391
55	6,393,912	21,667,112	-15,273,201	0.295
60	3,924,509	17,634,598	-13,710,089	0.223
70	1,435,836	9,105,094	-7,669,258	0.158

<부표 7> 건강보험 세대별 세부담과 혜택 : 건강보험지출의 소득탄력성 1.3
 (단위: 원(2002년 현재가치), 비율)

	보험료	급여	순세부담	보험료/급여
-40	47,796,520	34,742,973	13,053,547	1.376
-30	50,464,391	36,923,376	13,541,015	1.367
-20	52,641,405	38,901,819	13,739,585	1.353
-15	53,368,086	39,605,995	13,762,091	1.347
-10	53,747,024	40,034,922	13,712,102	1.343
-5	53,671,730	40,249,631	13,422,099	1.333
0	53,046,760	40,393,680	12,653,080	1.313
5	51,499,176	38,729,639	12,769,537	1.330
10	49,220,673	38,149,820	11,070,852	1.290
15	46,182,283	37,923,300	8,258,983	1.218
20	42,351,583	37,641,854	4,709,729	1.125
25	37,533,733	37,147,753	385,980	1.010
30	31,867,868	36,148,177	-4,280,310	0.882
35	25,917,974	34,747,651	-8,829,677	0.746
40	20,274,837	32,904,393	-12,629,557	0.616
45	15,065,901	30,392,548	-15,326,647	0.496
50	10,375,953	27,154,688	-16,778,735	0.382
55	6,735,304	23,180,552	-16,445,248	0.291
60	4,127,143	18,682,668	-14,555,525	0.221
70	1,495,883	9,475,528	-7,979,645	0.158

<국문요약>

인구구조 변화와 조세·재정정책(I)

- 조세정책의 세대간 재분배 효과를 중심으로 -

최준욱·전병목

본 연구에서는 우리나라에서 향후 인구구조의 고령화가 재정에 어떤 영향을 미치는지를 전망하고, 인구구조의 변화와 관련하여 제기되는 조세 및 재정정책의 세대간 재분배 효과에 대해 고찰한다. 고령화가 재정에 미치는 영향에 대해서는 향후 예상되는 인구구조의 변화를 명시적으로 감안하여, 공적연금, 건강보험, 노인복지 및 교육지출 등에서의 변화를 검토한다. 향후 고령화로 인해 GDP 대비 공공지출 비중이 크게 증가할 것으로 전망되는 바, 이와 관련된 정책 논의도 포함한다.

향후 공공지출 증가에서 가장 큰 부분을 차지하는 것이 공적연금 및 건강보험 지출인데, 이러한 제도는 세대간 재분배 효과를 초래할 수 있다. 이에 공적연금과 건강보험이 어떠한 세대간 재분배 효과를 초래하는지, 그리고 그러한 지출의 재원조달 방안에 따라 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라질 수 있는지를 세대간 회계 방법을 이용하여 검토한다.

우리나라의 공적연금은 구조적인 문제 및 인구구조의 변화로 인해 미래세대로부터 현세대로 자원을 재분배하는 효과를 가진다. 그러한 효과는 공적연금 지출에 필요한 추가적인 재원을 어떻게 조달하는가에 따라 달라질 수 있으므로, 그것을 연금기여금 인상 대신 부가가치세나 소득세 등으로 조달하는 경우에는 세대별 세부담이 어느 정도 달라지는지를 검토한다. 그리고 세대간 재분배 효과에

대해 검토한 내용이 공적연금의 개혁과 관련하여 가지는 시사점 등에 대해 간략하게 논의한다.

건강보험의 세대간 재분배 효과는 인구구조의 변화는 물론이고 건강보험 지출의 향후 지출전망치, 급여구조의 변화, 재원조달 방안 등에 따라 달라진다. 현실성 있는 지출전망치를 이용하여 건강보험의 세대간 재분배 효과를 고찰하고, 급여구조의 변화 등에 따라 세대간 재분배 효과가 어떻게 달라지는지를 검토한다. 현재의 건강보험 지출 및 수입구조가 미래세대로부터 현세대로 자원을 재분배하는 효과를 가지고 있는 바, 건강보험 지출의 재원을 소비세 등으로 전환함으로써 기존의 세대간 재분배 효과를 어느 정도 상쇄할 수 있는지 등에 대해 검토한다.

<Abstract>

Fiscal Implications of Aging and Inter-generational Redistributive Effects of Fiscal Policy

Joonook Choi, Byung Mok Jeon

This report studies (1) fiscal implications of aging, and (2) inter-generational redistributive effects of fiscal policy in Korea. Studies on fiscal implications of aging include long term projections in public pensions, National Health Insurance(NHI), welfare spending on elderly, and education. We also include discussion on fiscal policy implications of a rise in public spending.

Public pensions and NHI, two biggest components of government spending in the future, can cause redistribution of resources across generations. Hence, in this report, by using generational accounting method, potential inter-generational redistributive effects of the two systems are explicitly analysed. The study also includes analysis of how such redistributive effects depend on the method of financing the expenditure.

Korea's current public pensions can redistribute resources from future generations to the current generation. Since such redistributive potential depends on how the expenditure is

financed, this study explicitly compares the tax burden of each cohort under different regimes of financing : financing with consumption tax, financing with income tax, in addition to the current regime of financing with pension contributions. We also include policy discussion on the reform of public pensions from the perspective of generational justice.

Potential for inter-generational redistribution of NHI depends on demographic changes, future projections of expenditure, spending structure among different age-groups, and method of financing. It turns out that, with most realistic assumptions, NHI redistributes resources from future generations to the current generation. If such effects becomes strong due changes in other factors, replacing the current insurance premium with general consumption tax can mitigate the inter-generational redistributive effects of NHI substantially.

<著者略歴>

崔 濬 旭

美國 Wisconsin-Madison大 經濟學科 卒業
美國 Pennsylvania大 經濟學 博士
現, 韓國租稅研究院 研究委員

田 炳 睦

서울大學校 資源工學科 卒業
美國 Rice大 經濟學 博士
現, 韓國租稅研究院 專門研究委員

研究報告書 03-08

인구구조 변화와 조세·재정정책(I)
- 조세정책의 세대간 재분배 효과를 중심으로 -

2003年 12月 26日 印刷
2003年 12月 31日 發行

著 者 崔濬旭·田炳睦
發行人 宋 大 熙
發行處 韓國租稅研究院

[1318]-[71714] 서울特別市 松坡區 可樂洞 79-6番地
電話: 2186-2114(代), 팩시밀리: 2186-2179

登 錄 1993年 7月 15日 第21-466號

組版 및 一 志 社
印 刷

© 韓國租稅研究院 2003

ISBN 89-8101-257-2

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 8,000원