

조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

보건지출의 장기적 증가에 대한 중앙·지방 간 재정관계 함의

고창수 한국조세재정연구원 부연구위원 / sko@kipf.re.kr

오수정 한국조세재정연구원 선임연구원 / sjoh@kipf.re.kr

- 01** 개요
- 02** 인구구조 변화가
보건지출, 재정수입에
미치는 영향
- 03** 정책함의
참고문헌

2022.12.27.

No.135



요약

- OECD(2022)는 재정수입 및 보건지출에 대한 2040년까지의 장기전망을 국가별로 수행
 - 고령화에 따른 인구구조 변화는 미래 정부 재정수입 전망에 부정적 영향
 - 반면 보건지출은 경제성장률보다 빠른 속도로 증가할 것으로 예상
- 중앙정부와 지방정부에 대해 인구구조의 변화가 재정수입과 보건지출에 미치는 영향은 상이할 것으로 예상됨
 - (재정수입) 중앙정부의 재정수입에서는 노동소득을 기반으로 하는 소득세 또는 사회보장기여금이 차지하는 비중이 상대적으로 높음
 - 반면 지방정부의 재정수입에서는 비유동자산 관련 세목 등 노동소득에 덜 의존하는 항목이 차지하는 비중이 상대적으로 높음
 - (보건지출) 중앙정부와 지방정부의 보건지출 부담 비율은 국가별로 상이함
 - 인구구조 변화가 재정수입 및 보건지출에 미치는 영향의 방향 및 강도는 중앙정부와 지방정부에 대해 상이하게 나타날 수 있음에 따라, 정부 간 재정의 균형 측면에서 문제가 나타날 수 있음
- OECD(2022)는 (1) 미래 예상되는 인구구조 변화에 따른 보건지출 증가의 재정적 영향을 장기적 시계에서 검토하고 및 정책 대응을 고민할 필요가 있으며, (2) 그 과정에서 중앙정부와 지방정부의 보건 서비스 제공 역할분담 및 정부 간 재정구조를 고려할 필요가 있다는 점을 시사함
 - 특히, 우리나라는 보건 관련 지출이 중앙정부, 지방정부, 공공기관 등 다양한 주체에서 집행됨에 따라, 정책 대응 과정에서 이를 고려하는 것이 중요함

※ 본 조세재정브리프는 de Biases, P., S. Dougherty and L. Lorenzoni, "Ageing and the long-run fiscal sustainability of health care across levels of government," OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 38, OECD Publishing, Paris (이하 OECD, 2022)의 내용을 기반으로 작성되었음

01 개요

- 고령화로 대표되는 인구구조 변화는 노동력 감소에 따른 정부 재정수입의 감소, 의료비 등 보건지출 (health expenditure)의 증가를 야기할 수 있음
 - 중앙정부와 지방정부에 대해 인구구조의 변화가 재정수입과 보건지출에 미치는 영향은 상이할 것으로 예상됨
- OECD(2022)는 재정수입 및 보건지출에 대한 2040년까지의 장기전망을 국가별로 수행함
 - 중앙정부·사회보장기금, 지방정부로 구분하여 상이한 전망 결과를 논의함

02 인구구조 변화가 보건지출, 재정수입에 미치는 영향

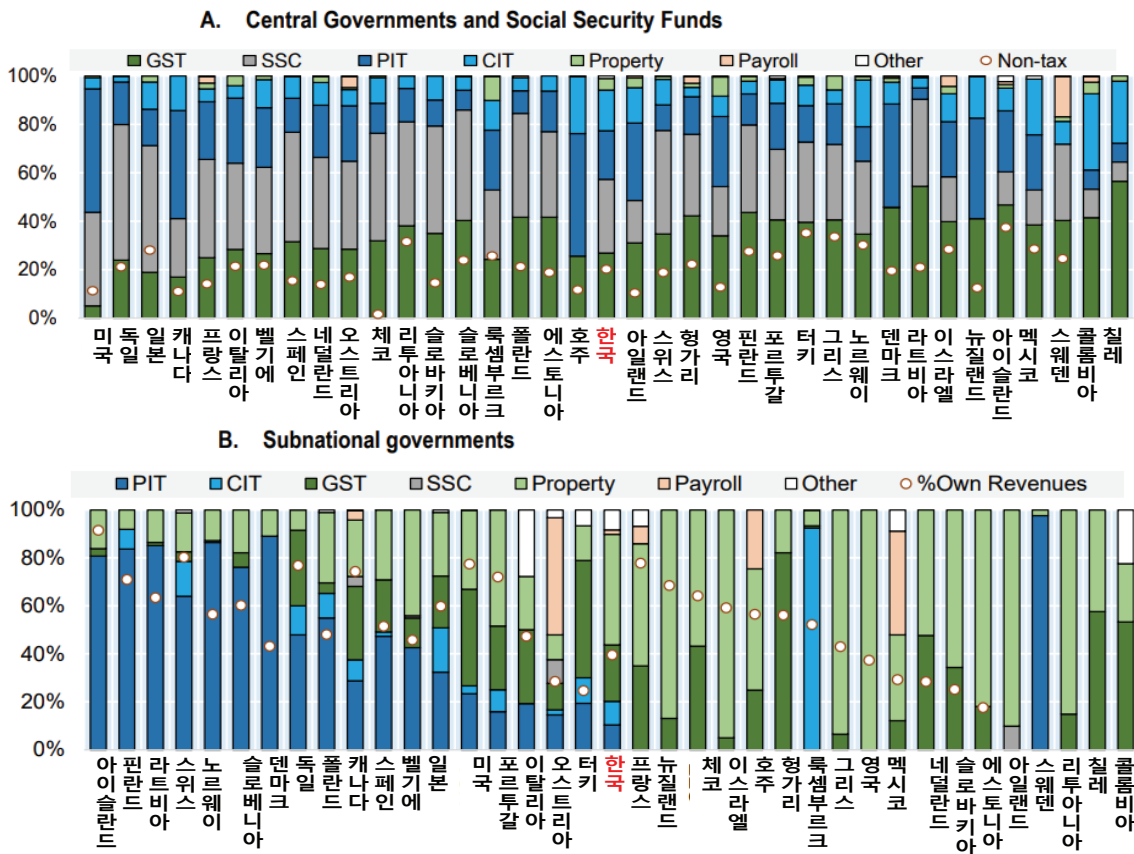
1. 재정수입

- 인구구조의 고령화는 근로소득을 기반으로 발생하는 재정수입에 보다 큰 영향을 미칠 것으로 예상됨
- 따라서 정부 간 재정수입 구조에 따라 인구 고령화에 수반되는 재정 수입의 충격은 상이할 것으로 예상됨
 - [그림 1]은 중앙정부·사회보장기금과 지방정부 수입의 세목별 비중을 제시함
 - PIT는 개인소득세, CIT는 법인소득세, SSC는 사

- 회보장기여금, GST는 판매세를 의미함
- SNGs(Subnational Governments, 본고에서는 이하 '지방정부'로 표기)는 CGSS(Central Governments and Social Security Funds, 본고에서는 이하 '중앙정부'로 표기)로부터의 이전금 및 기타 수입 등으로 재정을 마련
- OECD 회원국의 일반정부¹⁾ 수입 구성을 보면 지방정부는 재산에 기반한 항목(Property Taxation) 비중이 높은 경향이 있고 반면 중앙정부는 상대적으로 노동소득과 연동되는 소득세(Personal Income Tax, PIT)나

그림 1 OECD 회원국 정부형태에 따른 세수 구성

(단위: 총수입 대비 %)



주: PIT는 개인소득세, CIT는 법인소득세, SSC는 사회보장기여금, GST는 판매세를 의미함

자료: OECD(2022), p. 7

1) 일반정부(중앙정부와 지방정부, 사회보장기금) 기능별 총지출 통계기준(SNA 기준 COFOG)에 따라 구분한 OECD 데이터를 바탕으로 함

사회보장기여금(Social Security Contribution, SSC) 등의 항목의 비중이 높은 경향이 있음

- 중앙정부의 수입은 상대적으로 인구 고령화 영향에 강하게 노출되는 경향

- 한국의 중앙정부는 부가세, 사회보장기여금, 소득세, 법인세에 크게 의존하며, 지방정부는 재산세의 비중이 높고 다음으로 부가세 지방이양분, 지방소득세의 비중이 높은 것으로 나타남

○ Dougherty et al.(2022)의 방법론을 바탕으로 인구 구조 변화를 반영하여 2040년까지 정부의 재정 수입 전망을 수행, 연간 경제성장률 및 정부수입 증가율을 전망한 결과는 [그림 2]에 제시됨

○ [그림 2]의 결과는 ① 경상 GDP의 증가에 따른 정부 수입의 증가율을 나타내는 부양효과(Buoyancy Effect)와 ② 고령화 등 인구구조 변화의 효과(Change in the Structure of the population)가 모두 고려된 정부수입 증가율(Revenue Growth)을 경제성장률(GDP growth)과 함께 제시함

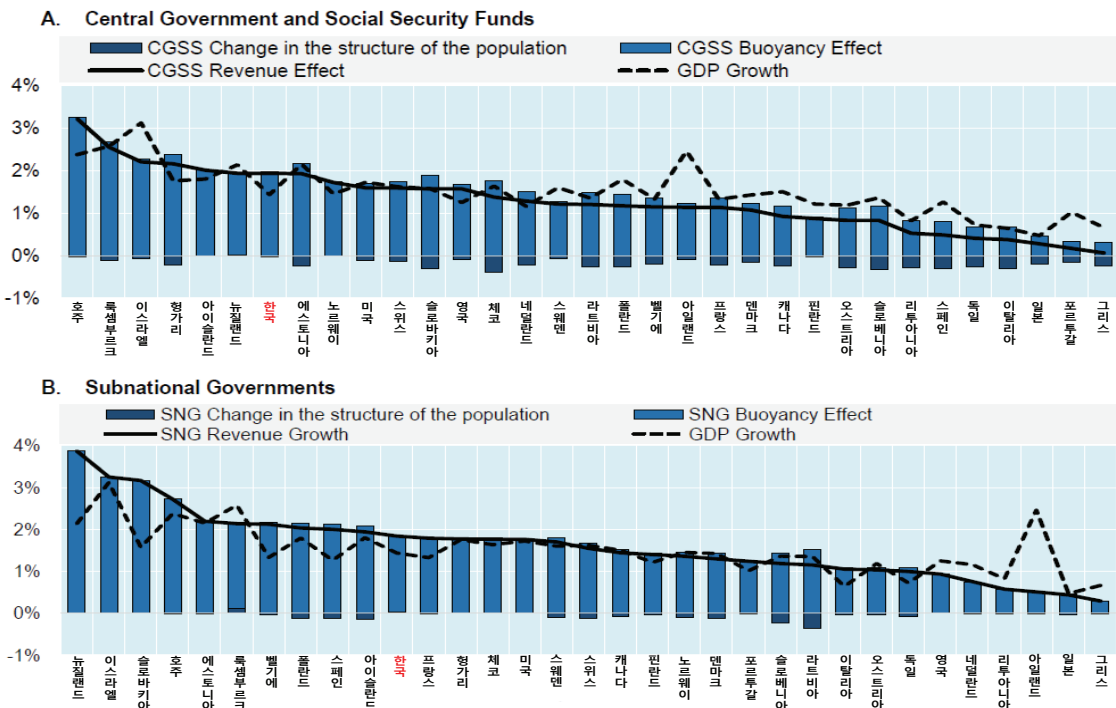
- 부양효과는 모든 OECD 회원국에서 양수(+)로 나타남
- 부양효과는 국가에 따라, 그리고 정부 유형에 따라 상이하며 평균 부양효과는 지방정부 1.7%, 중앙정부 1.5%로 지방정부의 부양성이 다소 높게 추정됨
- 인구구조의 변화는 재정수입을 감소시키는 방향으로 작용하며, 그 크기는 평균적으로 중앙정부 -0.17%, 지방정부 -0.05%로 중앙정부에 미치는 부정적인 영향이 상대적으로 크게 나타남
- 한국 전방치의 중앙정부와 지방정부 간 차이는 크지 않음

2. 보건지출

- 인구 고령화는 보건에 대한 지출을 증가시키는 요인으로 작용함
 - 향후 보건지출은 GDP 증가율에 비해 빠른 속도로 증가할 것으로 예상
 - [그림 3]은 국가별 실질 보건지출 연간 증가율의 전망

그림 2 2018 ~ 2040년 정부 수입 전망(실질 연간 성장률)

(단위: %)



자료: OECD(2022), p. 10

결과를 제시하는데, 평균 증가율은 2.7%로 OECD 평균 실질 경제성장률 1.5%에 비해 빠른 속도

- 한국의 보건지출 증가율 전망은 분석 대상 국가 중 가장 빠른 속도이며, 실질 기준 연간 4% 수준으로 증가할 것으로 전망됨

- 총보건지출의 증가에 대한 부담은 공공 영역의 보건 서비스에 대한 역할 분담에 따라 중앙정부와 지방정부에 상이하게 귀착될 수 있음
 - [그림 4]는 국가별 총보건지출에서 지방정부가 차지하는 지출 비중을 제시함
 - 지방정부의 지출 비중에 따라 OECD(2022)는 대상국을 4개의 유형으로 분류
 - (1) 주로 지방정부에 의해 보건 서비스가 제공되는 국가: 스위스 등
 - (2) 중앙정부와 지방정부 간 비교적 유사하게 보건

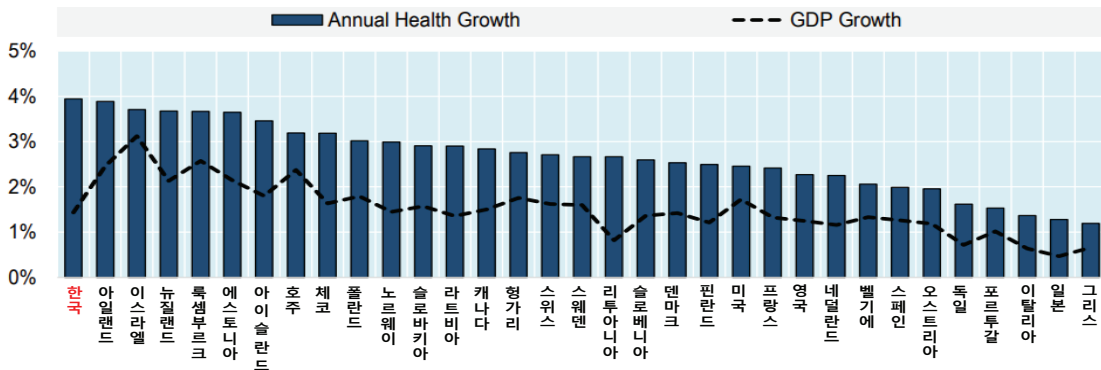
서비스 제공 역할이 분담된 국가: 호주 등

- (3) 지방정부의 역할은 작은 편이나 일정 수준의 역할을 수행하는 국가: 에스토니아, 한국 등
- (4) 지방정부의 역할이 매우 작은 국가: 독일 등

- [그림 5]는 2018~2040년 총지출 대비 보건지출 비율의 증가율(%p)에 대한 전망 결과를 제시함
 - OECD 회원국 31개국 중 18개국에서는 CGSS(중앙정부)의 보건지출 비율이 SNG(지방정부)보다 빠른 속도로 증가할 것으로 전망됨
 - 한국을 포함한 7개국(한국, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 영국, 프랑스, 룩셈부르크)에서는 중앙정부와 지방정부 간 증가 속도 차이가 10%p 이상
 - 반대로 지방정부의 증가율 전망이 중앙정부보다 10%p 이상 높은 국가는 6개국(스웨덴, 덴마크, 핀란드, 스페인, 이탈리아, 호주)으로 나타남

그림 3 보건지출 증가율 전망(실질 연간 증가율)

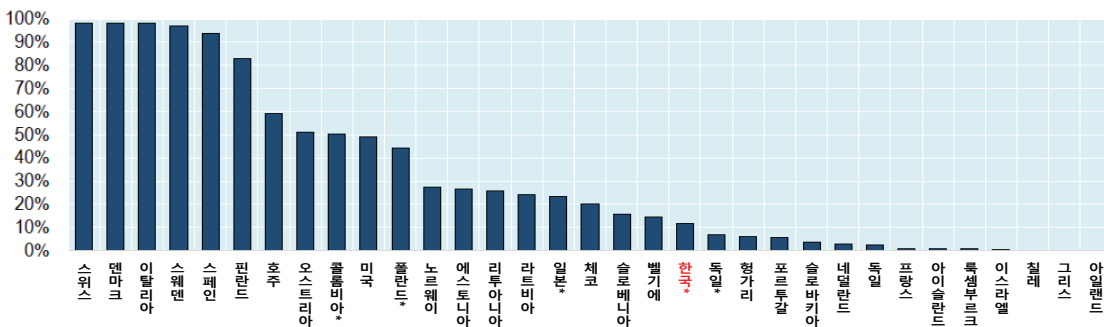
(단위: %)



자료: OECD(2022), p. 15

그림 4 일반정부 보건지출 대비 지방정부 지출규모(2019년, COVID-19 영향 미반영)

(단위: %)

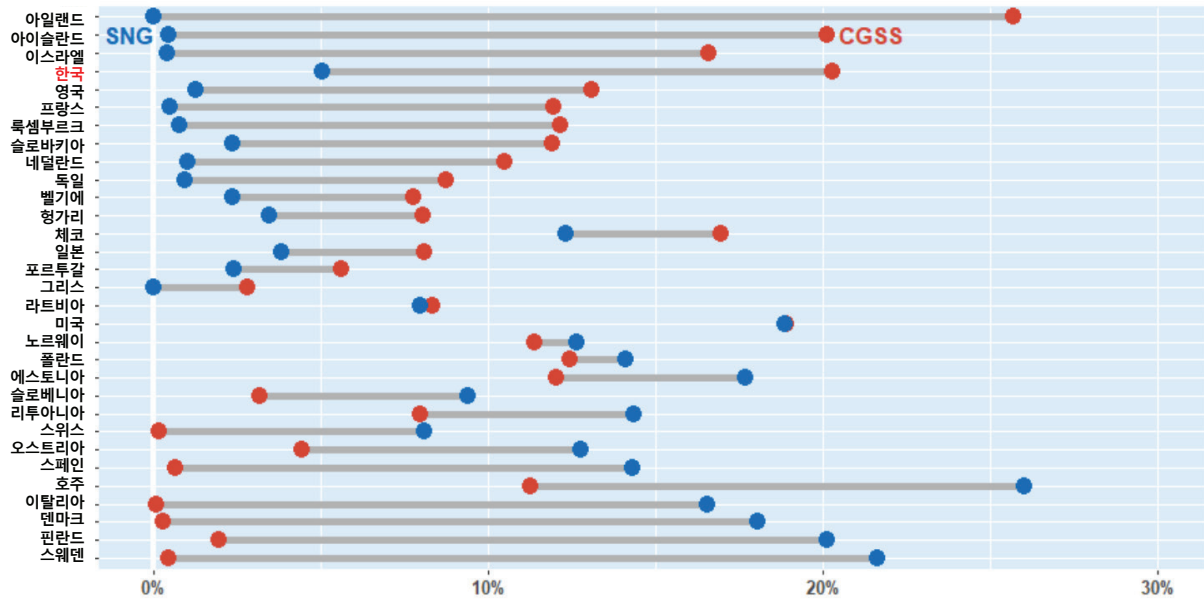


주: * 표시가 없는 국가는 다른 수준의 정부로 이전된 금액을 제거한 계산 결과임

자료: OECD(2022), p. 8

그림 5 2018 ~ 2040년 일반정부 총지출 대비 정부형태별 보건지출 증가율

(단위: %p)

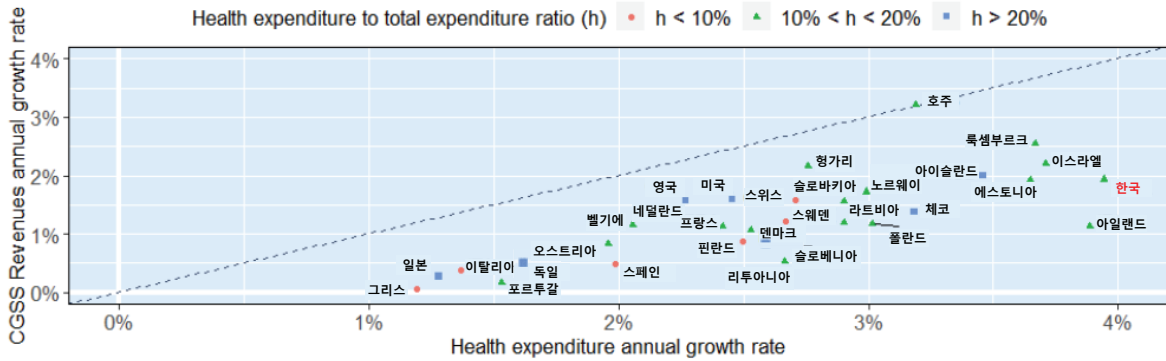


자료: OECD(2022), p. 16

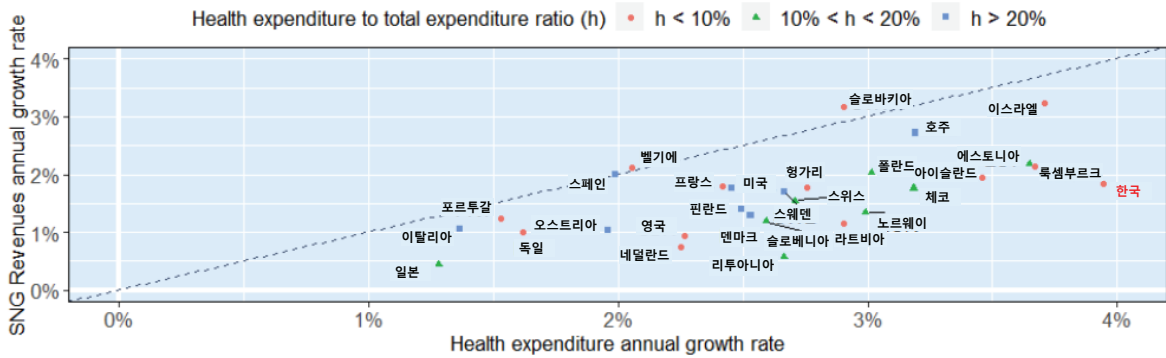
그림 6 정부형태별 일반정부 총수입 대비 보건지출 증가율 비교

(단위: %p)

A. Central Government and Social Security Funds



B. Subnational Government



자료: OECD(2022), p. 19

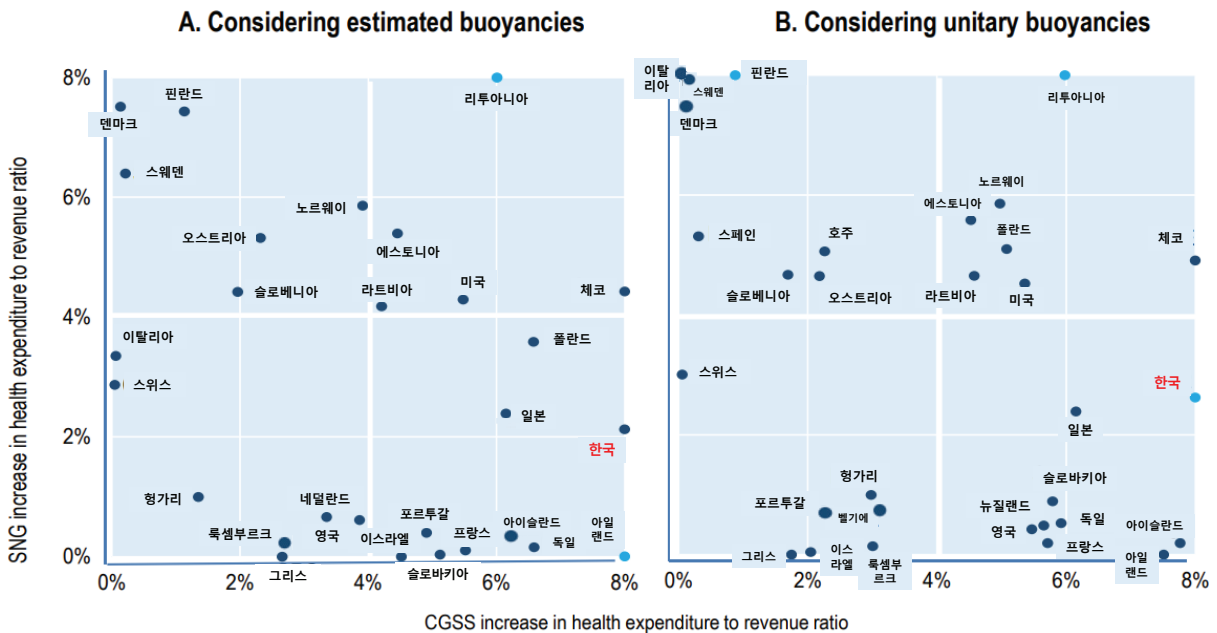
3. 정부형태별 보건지출 증가의 영향

- [그림 6]은 연간 보건지출 증가율과 정부 재정수입 증가율 전망을 중앙정부와 지방정부로 분리하여 제시함
 - 대다수 국가에서 중앙정부와 지방정부 모두에 대해 보건지출 증가 속도가 정부 재정수입 증가 속도보다 빠른 것으로 전망됨
 - 많은 경우 정부 총지출 대비 보건지출의 비율이 지속적으로 증가할 것으로 예상됨을 의미함
 - 한국 또한 중앙정부와 지방정부 모두에 대해 보건지출 증가 속도가 수입 증가에 비해 상당히 빠른 것으로 나타나며, 보건지출 증가 속도를 의미하는 X축의 가장 오른쪽에 위치한 국가임
- [그림 7]은 중앙정부와 지방정부에 대해 정부 재정수입 증가율 대비 연간 보건지출 증가율 전망 결과를

- 수입 부양성 시나리오에 따라 구분하여 제시하였음
- 패널 A는 수입의 과거 시계열 자료를 이용하여 수입 부양성을 추정한 후 전망한 결과이며, 패널 B는 수입 부양성을 1로 가정하고 전망한 결과임
 - 그래프의 사분면에 따라 중앙정부와 지방정부 간 재정 압박(fiscal pressure)의 상대적 경향성을 구분할 수 있음
 - 우측 상단: 중앙정부, 지방정부에 대해 모두 높은 수준의 재정 압박에 직면
 - 좌측 상단: 지방정부가 중앙정부보다 상대적으로 더 큰 재정 압박에 직면
 - 좌측 하단: 중앙정부, 지방정부에 대해 모두 낮은 수준의 재정 압박에 직면
 - 우측 하단: 중앙정부가 지방정부보다 상대적으로 더 큰 재정 압박에 직면
 - 한국은 중앙정부의 재정 압박이 지방정부에 비해 상당히 높은 국가에 속함

그림 7 수입 시나리오별 수입 대비 보건지출 비율 비교

(단위: %p)



주: 패널 A의 아일랜드 중앙정부(15%), 리투아니아 지방정부(10%), 패널 B의 한국 중앙정부(11%), 리투아니아 지방정부(9%), 핀란드 지방정부(9%)는 공간 제약상 8%로 일괄적으로 표기됨

자료: OECD(2022), p. 20

03 정책함의

- OECD(2022)의 논의는 (1) 미래 예상되는 인구구조 변화에 따른 보건지출 증가의 재정적 영향을 장기적 시계에서 검토하고 및 정책 대응을 고민할 필요가 있으며, (2) 그 과정에서 중앙정부와 지방정부의 보건 서비스 제공 역할분담 및 정부 간 재정구조를 고려할 필요가 있다는 점을 시사함
- 장기적 시계에서 우리나라의 공적 보건지출에 대한 지속가능성을 검토하고 정책 대응을 고민하는 것은 중요함
 - OECD(2022)에 따르면 우리나라는 정부의 보건지출이 가장 빠르게 증가할 것으로 예상되는 국가들 중 하나임
 - 의료비, 치매, 요양 관련 지출 등 고령화에 연동되어 증가할 것으로 예상되는 보건지출 항목을 중심으로, 재정 지속가능성에 대한 점검을 수행할 필요
 - 특히, 지속가능성에 대한 검토 과정에서 중앙·지방정부·공공기관 등으로 나누어진 공적 보건지출의 역할 분담 및 재정구조를 고려할 필요
- 우리나라는 중앙정부의 보건지출이 지방정부에 비해 상대적으로 높은 비중을 차지하며, 그에 따라 미래 보건지출 증가에 대한 재정 압박은 중앙정부에 대해 보다 강하게 작용할 것으로 예상됨
 - 즉 지방세입과의 관련성이 상대적으로 큰 재산세 수입을 증가시키는 방향의 조세정책은 지방재정에 미치는 영향이 상대적으로 클 수 있으나, 중앙정부·공공기관 등 우리나라 공공 보건지출에서 주된 역할을 담당하는 주체들의 재정에 미치는 영향은 상대적으로 작을 수 있음
 - 향후 장기적 시계에서 보건지출에 대한 중앙정부와 지방정부 간 자원 분담, 정부 간 재정구조에 대한 검토가 필요할 것으로 예상됨

참고문헌

- de Biases, P., S. Dougherty, and L. Lorenzoni, “Ageing and the long-run fiscal sustainability of health care across levels of government,” OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 38, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7c184406-en>.
- Dougherty, S., De Biase, P., and Lorenzoni, L., “Can we fund the future? Impact from population ageing on government revenues and health spending across levels of government,” OECD Working Papers on Fiscal Federalism, forthcoming.