

월간

재정포럼

2023. January
Vol.319

01



권두칼럼

재정준칙, 미래 세대를 위한

재정관리의 초석

| 김재진

현안분석

코로나19가 중장기 경상의료비 지출

전망에 미치는 영향

| 이은경

노인복지예산 규모와 노인자살률의

관련성에 대한 소고

| 고창수

주요국의 조세·재정동향

미국 - 의회예산국, 대규모 예산

적자를 줄이기 위한

세금 인상 논의 외

Kipf

재정포럼

2023.01 Vol.319

월간 재정포럼 2023년 1월호 통권 제319호 세종라00007

발행처 한국조세재정연구원 (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336

전화 (044) 414-2132 홈페이지 www.kipf.re.kr

CONTENTS

권두칼럼

- 02 재정준칙, 미래 세대를 위한 재정관리의 초석 | 김재진

현안분석

- 08 코로나19가 중장기 경상의료비 지출 전망에 미치는 영향 | 이은경
32 노인복지예산 규모와 노인자살률의 관련성에 대한 소고 | 고창수

주요국의 조세·재정동향

- 64 미국 - 의회예산국, 대규모 예산 적자를 줄이기 위한
세금 인상 논의 외

『재정포럼』에 실린 원고의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다.

『재정포럼』은 환경부로부터 친환경 인증을 받은 재활용 종이로 제작되었습니다.
한국조세재정연구원은 환경 보호를 실천하고 지속가능한 미래를 위해 ESG경영에 힘쓰고 있습니다.

재정준칙, 미래 세대를 위한 재정관리의 초석



김재진
한국조세재정연구원장

2020년 연초에 코로나19가 우리 일상을 덮친 이후 지속된 팬데믹과 사회적 거리두기로 인해 최근 몇 년간 암울한 세모(歲暮)를 보냈다. 코로나19와의 오랜 싸움에 지친 국민 모두가 올해에는 경기가 살아나고 살림살이가 나아지기를 한마음으로 기대하며 국가경제의 회복을 바라고 있다. 그러나 지난 10일, 세계은행은 올해 세계 경제성장률이 1.7%에 그칠 것이라는 어두운 전망을 내놨다. 세계적 금융 위기가 닥친 2009년과 코로나19가 발발한 2020년을 제외하면 지난 30년 중 가장 낮은 수치이다. 재정지출 확대로 초래된 물가상승률을 제어하기 위한 주요 선진국의 긴축정책과 러시아의 우크라이나 침공 장기화에 따른 식량 및 에너지 가격의 상승이 이러한 전망을 불러온 주요 원인이다.

우리의 상황도 녹록치 않다. 지난 5년간 매년 100조 원 이상의 재정적자가 발생한 데 이어, 코로나19를 겪으며 국가채무 증가율이 2019년 6.3%에서 2020년 17.1%, 2021년 14.7%로 대폭 상승하였고, 올해는 국가채무 비율이 국내총생산(GDP)의 50%를 넘을 전망이다. 고령화와 저출산으로 인한 인구감소는 세입기반을 약화시키고, 경제성장 속도의 둔화는 재정위기와 맞물려 지속가능한 재정에 대한 의구심을 자아낸다. 그야말로 나라 살림에 고삐를 조여야 할 시기가 온 것이다. 더 늦기 전에 재정준칙에 입각한 재정의 운용으로 통제되지 않는 지출을 억제해야만, 사후약방문(死後藥方文)의 실수를 반복하지 않을 수 있다.

왜 지금 재정준칙인가?

정부는 올해 우리나라 경제성장률을 1.6% 안팎으

로 전망했다. 2023년 예산안에 따르면 올해 국가채무는 1,134.4조원, 통합재정수지는 -13.1조원, 관리재정수지는 -58.2조원이 될 전망이다. GDP 대비 국가채무 비율도 예산상으로는 49.8%로 나타났지만, 지난해 12월 21일 발표한 수정경제전망을 반영할 경우 50.4%로 상승한다. 수치로만 보면 우리나라의 GDP 대비 국가채무 비율은 세계 주요국에 비해 높은 편이 아니다. 그러나 급속한 증가속도가 문제다. IMF는 한국의 일반정부 총채무는 2027년 59.8%에 달할 것이며, 향후 6년간 국가채무 비율 증가 속도(10.0%p)가 선진국 중 가장 높은 수준을 보일 것으로 전망했다. 이에 정부는 지난해 9월 비상경제장관회의에서 GDP 대비 국가채무 비율이 60%를 초과할 경우 재정적자 비율을 2% 이내로 축소하여 중장기적으로 국가채무 비율이 60%를 넘지 못하도록 한다는 내용의 재정준칙(fiscal rules) 법제화 방안을 발표한 바 있다.

반복된 세계적 경제위기 속에서 주요국들은 침체된 경기를 부양하기 위해 재정지출의 지속적 확대와 적자 편향(deficit bias)의 예산 편성을 거듭해 왔다. 우리 정부도 예기치 못했던 코로나19의 재정충격에 대응하는 과정에서 8차례의 추경을 편성하는 등 지출을 확대해 왔고, 이는 민주주의 선거제도에 기반한 정치시스템하에서 필연적으로 발생하는 적자 편향적 재정운용으로 이어졌다. 정권을 유지하고 국민의 지지를 얻기 위해 정부 당국은 단기적 이익을 중시하며 차입과 적자를 선호하게 되는데, 이러한 본질적 경향은 코로나19 위기와 맞물려 국가채무의 급속한 증가를 불러온 것이다. 지출 삭감과 세금 인상은 어떤 정부에서도 선호하지 않는 재정관리 방침이지만, 지금과 같은 재정지출의 적자 편향을 수수방관해서는 안 된다. 케인스(John Maynard Keynes)가 말했듯 “시장경제는 본질적으로 깊은 경기침체를 피하기 어렵고, 금융정책은 경제를 정상 궤도로 회복시키는 데 제한적인 역할만” 할 수 있기 때문이다.

적자재정을 통한 정부의 개입은 일시적 경기부양에는 효과적일 수 있으나, 이러한 지출이 반복되면 재정부담을 미래 세대에 전가하는 결과를 낳게 된다. 따라서 이를 사전(事前)에 방지하고 대비하기 위해 재정준칙을 도입하여 규율하는 것이 필요하다. 준칙에 입각한 재정운용은 재정 당국의 정책이나 의정활동의 제한에 목적이 있는 것이 아니라 재정의 오남용을 견제하기 위함이니, 복지지출의 확대와 세입기반 약화 등 잠재적 재정부담 증가가 예상되고 국제무역환경이 구조적으로 악화되고 있는 현실 등을 고려할 때, 바로 지금이 적자편향 해소를 위한 재정준칙 도입 논의를 구체화할 시점이다.

적자재정이 반복되면
재정부담을 미래 세대에
전가하는 결과를
낳게 되므로,
이를 사전에 방지하고
대비하기 위해
재정준칙을 도입하여
규율하는 것이 필요하다.

IMF가 1970~2018년 사이
재정준칙을 도입한
55개국을 분석한 결과
재정수지 개선이 관측되었고,
특히 채무준칙을 도입한
국가에서 위기 이후
채무 수준이 빠르게
안정되는 모습을 보였다.

해외 주요국의 재정준칙 도입 효과

재정준칙을 도입하여 정치적 요인에 따른 자의적 예산 편성을 제한하고, 정부의 재원조달 및 지출활동의 전반적 질차를 규율해 효율적인 재정운용을 도모하는 것은 세계적 추세이며, 그 효과도 입증되고 있다. IMF가 1970~2018년 사이 재정준칙을 도입한 55개국을 분석한 결과 재정준칙 도입국에서 재정수지 개선이 관측되었고, 특히 채무준칙을 도입한 국가에서 위기 이후 채무 수준이 빠르게 안정되는 모습이 보임을 밝힌 바 있다.

2022년 기준 재정준칙 도입 경험이 있는 국가는 106개국, 현재 운용 중인 국가는 105개국이다. OECD 회원국(38개국) 중 한국과 튀르키예만 재정준칙 도입 경험이 없다. 재정준칙을 도입한 국가들 중 86%가 2개 이상의 준칙을 도입하여 운영 중이며, 3개의 준칙을 도입한 국가도 43%(45개국)에 이른다. 유형별로는 수지준칙을 도입한 국가가 93개국으로 가장 많으며, 채무준칙(85개국), 지출준칙(55개국), 수입준칙(17개국) 순으로 운영 중이다. 이 중 수지준칙과 채무준칙을 결합한 유형(75개국)이 가장 보편적이며, 대체로 둘 이상의 준칙을 조합해 각각의 단점을 보완·운용하는 것으로 해석할 수 있다.

유럽연합(EU)의 경우 재정건전성 유지 의무에 관한 내용을 규정한 「마스트리히트 조약(The Maastricht Treaty)」, 「안정과 성장에 관한 협약(The Stability and Growth Pact)」, 「준칙 위반 시 집행강제 수단을 규정하는 EU의 재정준칙(fiscal rules)」에서 재정준칙의 유효성을 확인할 수 있다. 특히 1997년 6월 「안정과 성장에 관한 협약」을 통해 EU 회원국의 재정적자를 GDP 대비 3% 이하, 정부부채를 GDP 대비 60% 이하로 유지하기로 합의하였다. 통화와 환율정책을 개별 국가가 독립적으로 시행하기 어려운 EU 회원국으로서의 그나마 재정정책에서만 각 국가별 재량을 발휘할 수 있었는데, 그럼에도 EU는 2020년 3월 코로나19로 인한 위기가 닥치자 일시적으로 재정준칙의 적용을 중지하여 국가별로 재정지출에 유연성을 강화할 수 있도록 하였다. 그러나 코로나19가 장기화되고 위기극복의 기틀이 어느 정도 마련되자 EU는 다시 재정의 역할에 주목하고 있다. 재정위원회나 재정규칙을 통한 관리, 재정의 경기조절적인 역할이 강화될 수 있도록 유연성을 높이는 형태나 지출준칙으로 변경하는 방법 등을 제안하며, 가능한 방안들을 조합한 개혁안도 내놓았다. 이는 일찌감치 재정준칙을 도입한 유럽 국가들이 준칙을 통해 재정수지가 개선되었고, 도입한

준칙의 개수가 많을수록 재정수지 개선 정도가 커지는 것을 경험하였기 때문이다.

이 외에 재정준칙을 도입한 아시아 17개국에서도 재정수지 개선효과를 보았고, 특히 수지준칙의 도입 효과가 컸다는 사실은 현재 우리나라의 재정상황과 국내외적 경제상황을 고려할 때 재정준칙 도입이 우리의 재정수지 개선과 재정건전성 달성에 유의한 기여를 할 것이라는 점을 방증한다.

정부의 재정준칙 추진방안

우리나라에서는 2016년부터 「재정건전화법」 제정을 추진하며 재정준칙의 법제화를 시도하였으나 논의가 중단됐고, 이후 문재인 정부 들어 2020년 「국가재정법 시행령」에 근거한 구체적 도입방안을 제시하였으나 완료되지 못했다. 이에 윤석열 정부는 재정건전성 확보를 주요 국정과제로 삼고, 지속가능한 재정을 위해서는 재정준칙 도입이 시급하다고 판단하여 「국가재정법」 개정안을 발의, 국회 논의를 거쳐 2022년 연내 법제화를 추진하였다. 구체적으로 GDP 대비 관리재정수지 적자 비율을 3.0% 이하로 관리하되, 국가채무 비율이 60%를 초과할 때는 관리재정수지 적자 비율을 2% 이하로 축소한다는 내용이었다. 이 개정안에서는 재정준칙 도입의 근거를 「국가재정법」에 두어 법적 구속력을 확보하고자 했고, 법 개정 후 바로 적용할 수 있도록 조기 도입을 목표로 하였다. 또한 재정준칙의 구속력과 더불어 세계 금융위기 및 코로나19와 같은 경제위기 에 시의적절하게 대응할 수 있도록 유연성의 균형도 고려하여 재정준칙의 예외 사유 등 보완장치를 마련, 「국가재정법」 제88조(추가경정예산안의 편성)와 동일하게 제시하였다.

정부가 추진 중인 재정준칙이 법제화된다면 우리나라의 재정수지 비율은 예측 가능한 범위(GDP의 -3%) 내로 유지될 수 있다. 국제기구와 신용평가사들은 정부의 재정준칙 도입 의지를 긍정적으로 평가하며, 준칙 도입으로 부채가 안정화되고 국가신용등급이 향상될 것이라고 내다본다. 이에 따라 국채금리 하락과 이자부담 완화, 민간투자 확대로 이어지는 경제선순환을 기대할 수 있다.


한편 재정준칙의 성공적인 도입과 실행을 뒷받침하기 위해서는 재정준칙 준수 관리·감독 기능을 갖는 별도 기구인 재정위원회의 역할이 중요하데, 재정

정부는 재정건전성 확보를 주요 국정과제로 삼고, 지속가능한 재정을 위해서는 재정준칙 도입이 시급하다고 판단하여 「국가재정법」 개정안을 발의, 국회 논의를 거쳐 2022년 연내 법제화를 추진하였다.

재정준칙을 도입하여
재정건전성을 확보하고
유연하게 운용함으로써
미래 세대에 가중될
부담을 줄이고, 지속가능한
재정운용의 기반을
굳게 다져가야 할 것이다.

준칙을 도입한 나라 중 미국, 영국, 독일, 프랑스 등 주요국은 독립적 재정기구로서 재정위원회를 설치하여 운영하고 있다. IMF는 우리나라의 재정위원회로 국회예산정책처를 명시하고 있다. 그러나 국회예산정책처가 재정위원회로서의 기능을 제대로 수행하기 위해서는 법적 권한의 보완이 필수적이기 때문에, 다른 대안으로 별도 기구로서 재정위원회의 설립을 고려해 볼 수 있다. 이때 재정위원회는 재정의 지속가능성을 진단하고 적합한 의사결정을 내릴 수 있도록 독립성이 확보되어야 하고, 재정준칙에 기반한 재정정보 생산과 재정운용을 위한 전문성을 갖추어야 할 것이다.

재정준칙, 지속가능한 재정운용의 기반

이상에서 살펴본 바와 같이, 현 상황에서 재정준칙의 도입은 더 이상 뒤로 미룰 수 없는 시급하고도 필수적인 과제이다. 현재 저출산·고령화로 인한 재정부담은 우려 단계를 넘어 심각한 상황이다. 올해 24.6명을 기록한 한국의 노년부양비(생산연령인구 100명당 65세 이상 인구 비율)는 2070년 100.6명까지 늘어나 국가채무 비율 증가 속도와 함께 지속가능한 재정운용을 위협하는 주요 원인이 될 것으로 보인다. 따라서 이제라도 재정준칙을 도입하여 재정건전성을 지속하여 확보하는 한편, 예측 불가능한 위기에는 유연하게 대응할 수 있도록 운용함으로써 미래 세대에 가중될 부담을 줄이고 지속가능한 재정운용의 기반을 굳게 다져가야 할 것이다. 탄탄한 재정은 튼튼한 미래 대한민국의 초석이기 때문이다. 

현안분석

+ 코로나19가 중장기 경상의료비 지출 전망에 미치는 영향

이은경 | 한국조세재정연구원 선임연구위원

+ 노인복지예산 규모와 노인자살률의 관련성에 대한 소고

고창수 | 한국조세재정연구원 부연구위원

01 코로나19가 중장기 경상의료비 지출 전망에 미치는 영향



이은경

한국조세재정연구원
선임연구위원
eklee@kipf.re.kr

1. 서론

코로나19는 단기적으로 감염병 진단검사 및 치료, 백신, 개인보호장비, 의료기기 등 공공보건 분야에 투입되는 지출을 늘리는 한편, 감염병 대응 과정에서 비코로나 환자들의 의료이용량 및 의료비 지출이 감소할 수 있다. 즉 코로나19 대응을 위해 보건 예산에 투입하는 재정 지출은 증가하나, 의료이용으로 인한 건강보험 지출은 증가 혹은 감소할 유인이 모두 존재한다.

국가는 건강보험뿐만 아니라 정부의 보건의료 부문 예산과 개인의 사적 의료비를 포함한 전체 경상의료비 지출에 관심을 가질 필요가 있으나, 경상의료비의 지속가능성을 점검하기 위한 장기재정전망은 부재한 상태이다. 의료비 지출 증가율은 경제성장률보다 높은 추세로 지속되어 왔지만, 정부는 일반회계에서 보건의료 부문에 투입하는 예산(건강보험 국고지원금을 포함한 주로 공공보건의료에 투입하는 지출)에 대해서만 중장기 재정운용계획을 세우고 있으며, 건강보험공단은 건강보험 지출에 한정하여 중장기 재정 전망을 시행하고 있다. 또한 코로나19 이후 경상의료비 지출이 중장기적으로 어떻게 변화할지에 대한 고찰이 필요함에도 불구하고 현재까지는 이에 대한 논의가 활발하게 진행되지 못한 상황이다.

따라서 코로나19 이후 보건의료 제도 및 의료이용행태 변화(개인위생 행태, 병·의원 이용률, 신의료기술 도입 등)가 장기적인 의료비 지출 전망에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 고찰이 필요하다. 만약 코로나19가 단기적으로 감염 위험을 낮추고자 개인의 예방적 혹은 선택적 의료이용을 줄인다면 의료비 지출은 감소할 것이다. 또한 손 씻기, 마스크 착용

등 개인위생 개선으로 질병 발생률이 감소하고, 경증인 경우 병·의원 방문을 지양하여 꼭 필요한 경우에만 의료서비스를 이용하는 패턴이 지속된다면 단기뿐만 아니라 중장기 의료비 지출 역시 감소할 수 있다.

반면 중장기적으로 예방적 의료(건강검진, 예방접종 등)나 만성질환을 비롯하여 때로는 반드시 필요한 의료이용까지 적시에 이루어지지 않는다면 중장기적으로 건강상태가 악화되어 미래의 의료비 지출을 증가시킬 수 있다. 또한 의료이용 형태변화뿐만 아니라 실내생활 증가, 스트레스 증가(고용불안, 소득감소, 돌봄 부담 등) 등으로 인해 비만, 정신건강, 어린이 발달, 여성 건강 등 다양한 측면에서 건강상태의 악화를 초래하여 중장기적인 의료비 지출의 증가 가능성이 존재한다.

본고에서는 코로나19 효과를 중장기 경상의료비 지출 전망에 반영하는 방법을 모색하고, 코로나19 이후 경상의료비의 중장기 전망 결과를 도출해 보고자 한다. 먼저 한국의 경상의료비 지출의 장기재정전망 모형을 소개하고 문헌고찰 및 해외사례를 통해 코로나19 이벤트를 의료비 전망에 어떻게 반영할 것인지 논의하고자 한다. 궁극적으로 코로나19 이전 의료비 장기재정전망 결과와 코로나19 이후 영구적인 행태 변화를 반영한 장기재정전망 결과를 비교·제시하고자 한다.

II. 경상의료비 지출의 장기재정전망 모형 소개

경상의료비(current health expenditure)는 정부 일반회계 보건의료 예산, 건강보험 지출을 포함하는 공공의료비뿐만 아니라 가구의 의료비 부담, 민영보험 등 민간의료비까지 포함하여 보건의료 서비스와 재화 소비를 위해 국민 전체가 1년간 지출한 총액을 의미한다.¹⁾ 한국은 가구의 직접 의료비 부담 비중이 높은 편이며, 이는 잠재적으로 보건의료의 보장성 강화를 통해 정부의 부담을 증가시키는 압력으로 작용할 수 있다. 따라서 국민이 보건의료 재화와 서비스 구매에 지출한 최종소비를 의미하는 경상의료비 규모를 전망하고 살펴보는 것은 의미 있는 작업이라 할 수 있다. 한국의 GDP 대비 경상의료비 비중은 1970년부터 꾸준히 증가하는 추세이며(그림 1 참조), 2020년에는 8.4%를 기록하여 OECD 평균인 8.8%보다 약간 낮은 편이다(그림 2 참조).

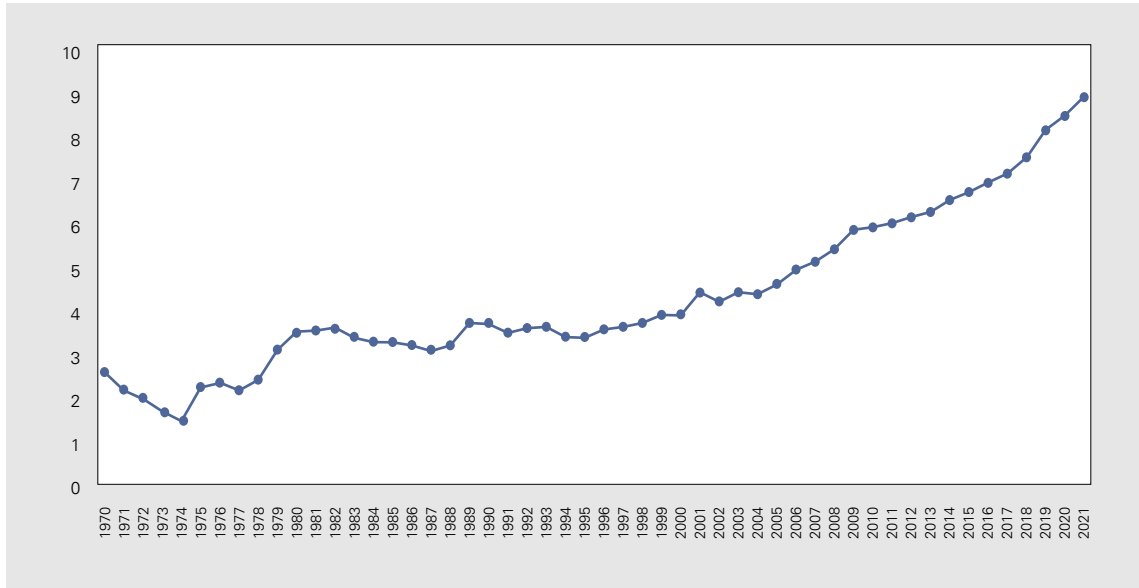
경상의료비를 추정하는 모형은 크게 세 종류가 있다. 첫 번째는 거시 시계열

본고에서는 코로나19 효과를 중장기 경상의료비 지출 전망에 반영하는 방법을 모색하고, 코로나19 이후 경상의료비의 중장기 전망결과를 도출한다.

1) 경상의료비는 개인의료비(개인에 제공되는 의료서비스 및 재화)와 집합의료비(공중보건사업 및 보건행정 관리)의 합이며, 여기에 보건의료의 하부구조에 대한 자본투자를 합하면 국민의료비가 된다(보건복지부, 2021).

[그림 1] GDP 대비 경상의료비 비중(1970~2021년)

(단위: %)

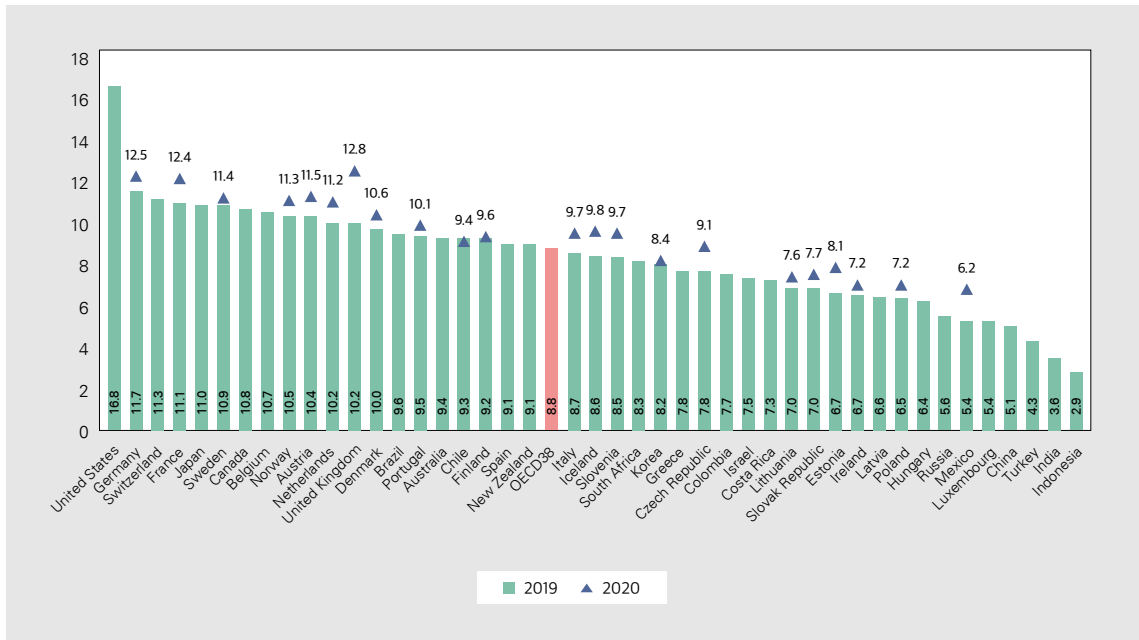


주: 2021년은 8.8%로 잠정치임

출처: 보건복지부, 「2020 국민보건계정」, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4242>, 검색일자: 2022. 10. 31.

[그림 2] GDP 대비 경상의료비 지출 국제 비교

(단위: GDP 대비 %)



출처: OECD(2021), p. 189, [그림 7.1]

모형, 두 번째는 조성법, 세 번째는 미시 시뮬레이션 모형이다. 한국에서는 경상 의료비보다는 건강보험 지출 전망에만 포커스를 두고 있으며, 데이터 확보 및 추정의 용이성으로 간단한 거시 시계열 모형과 조성법이 주로 사용되고 있다. 각 모형의 특징 및 장단점은 <표 1>과 같다.

거시 시계열 모형은 분석단위가 인구 전체로 가장 크며, 주요 경제변수의 시계열을 사용하여 현 추세의 지속가능성을 가정하므로 단기 전망에 적합하다. 작업에 필요한 자료가 적고 데이터 작업량이 많지 않아 효율성은 높으나, 시계열이 길고 추세가 뚜렷하며 단절이 없어야 전망의 정확성이 높아진다. 거시 시계열 모형과 정반대에 있는 미시 시뮬레이션 모형은 개인 단위에서 특성과 행태를 반영하여 향후 도입 가능한 정책들, 즉 아직 자료가 축적되지 않은 정책 효과를 시뮬레이션을 통해 측정할 수 있다는 장점을 가진다. 그러나 데이터 작업

우리나라는
경상의료비보다
건강보험 지출 전망에
포커스를 두고 있으며,
데이터 확보 및
추정이 용이한
거시 시계열 모형과
조성법을 주로 사용한다.

<표 1> 의료비 지출 전망 모형 소개

구분	거시 시계열 모형	조성법	미시 시뮬레이션 모형
분석단위	인구 전체	인구의 하위그룹	개인
소개	<ul style="list-style-type: none"> 주요 경제변수의 시계열을 사용하며, 현 추세의 지속을 가정하므로 단기 전망에 적합 단순 extrapolation 방식과 소수의 거시변수로 회귀분석 방식 	<ul style="list-style-type: none"> 미시 모형과 거시 모형의 중간단계, 인구 하위 그룹별(코호트) 지출을 추정하여 합산 	<ul style="list-style-type: none"> 개인의 특성과 행동을 반영하여 인생의 주요 이벤트(출산, 사망 등) 경험 확률 부여, 사망까지 일련의 과정을 시뮬레이션
장점	<ul style="list-style-type: none"> 간편한 데이터 작업 계절성과 추세 반영 	<ul style="list-style-type: none"> 미시 모형보다 데이터 작업은 간편하나, 셀별 특성과 복잡성 반영 국제비교 가능 모수 변화를 통해 정책 효과 측정 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 개인의 행동과 특성 반영 과거의 축적된 자료 없이 사전적으로 정책효과 분석 가능
단점	<ul style="list-style-type: none"> 시계열이 길고 단절이 없어야 하며, 뚜렷한 추세가 존재해야 함 특정 정책의 시행이 시계열의 단절을 가져왔다면 결과의 정확도가 감소함 	<ul style="list-style-type: none"> 의료비 지출 증가를 억제하는 다양한 정책의 분배적 효과 분석 및 다양한 시나리오 검증의 어려움 건강한 생활습관이 의료비 지출에 미치는 영향 추정 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> 방대한 데이터 작업: 여러 데이터 소스를 통합하여 다양한 특성을 가진 대표성 있는 개인들을 샘플로 구축 보건 의료 시스템 특징, 경제환경 등을 반영하지 못함
예시	<ul style="list-style-type: none"> 호주 Government Productivity Commission Model 미국 메디케어, 메디icaid CGE 모형 	<ul style="list-style-type: none"> EU Ageing WG Model OECD Model 	<ul style="list-style-type: none"> POHAM(캐나다) SESIM(스웨덴)

출처: 이은경(2018), p. 32

미국 CMS에서는 매년 향후 10년 시계에서 국민의료비 지출을 추계하여 발표하고 있으며, 추정 방식은 서비스 유형, 재원조달 주체, 지급주체에 따라 구분한다.

량이 너무 방대하다는 점과 거시환경적 변수를 반영하기 어렵다는 것이 단점이다. 다음으로 거시 모형과 미시 모형의 중간 정도에 해당하는 모형이 바로 조성법이다. 조성법의 분석단위는 개인보다 크지만 인구 전체보다는 작은 인구의 하위그룹(예를 들면 성별, 연령별로 셀 구성)으로 구분한다. 셀별 특성을 반영할 수 있으며 데이터 작업이 간편하여 국제기구(OECD, EU 등)에서 주로 사용하고 있으나, 미시 시뮬레이션 모형처럼 세부적인 개인의 특성이나 다양한 정책 효과를 측정하기에는 한계가 있다.

Ⅲ. 코로나19를 장기 의료비 재정전망에 반영한 해외사례

1. 미국 Medicare & Medicaid(CMS, 2020)

미국의 CMS(Center for Medicare & Medicaid Services)에서는 매년 향후 10년 시계에서 국민의료비 지출을 추계하여 발표하고 있다(CMS, 2022). 전망 모형은 시계열 모형으로 보건의료 부문 내, 부문 간, 거시변수 등의 상호작용(historical relationship)에 기반하여 추정한다. 반영되는 거시변수는 실질 GDP 성장률, 인플레이션, 노동시장 지표, 의료서비스 가격, 연령별·성별 인구 전망 등이다. 의료비 추정은 서비스 유형(type of service), 재원조달 주체(source of funds), 지급주체(sponsor of payment)에 따라 세 가지 방식으로 구분하여 추정한다.

서비스 유형별로는 크게 개인의료비(personal health care: 병원, 외래, 약제, 치과, 요양 등 치료비와 약제비)와 집합의료비(non-personal health care: 공공 보건의료, 행정비용, 연구, 장비비 등)로 구분하여 비용을 추정하며, 각각의 항목에 대한 시계열 분석을 한다. 예를 들어 병원서비스 비용을 추정한다면 설명 변수에 실질 1인당 가처분소득, 상대가격, 실질 1인당 공공의료비 지출 증가율, 추세(time trend), 연도 더미 등을 포함한다.

다음으로 재원조달 주체별로 추정하는 경우, 민간 가입자의 의료비 지출을 직접적으로 지불하는 주체에 따라 민영보험사, 환자 본인부담금, 기타 등으로 다시 구분한 후 부문별(병원, 의사, 약제 등)로 전망을 실시한다.

재원조달 유형으로 구분하여 추정하는 경우 특징적인 것은 정부가 제공하는 공적보험(저소득 대상의 Medicaid와 노인 대상의 Medicare)뿐만 아니라 민간

보험, 무보험자 그룹의 의료비 지출까지 전망하여 국가적 차원에서 전체 의료비 지출의 규모를 전망하고 있다는 것이다. 즉 국가가 직접 재정지원을 하는 공적보험이 아니더라도 국가 전체에서 소요되는 의료비 지출 규모를 지속적으로 추적하여 전망한다는 것을 눈여겨볼 필요가 있다.

미국 CMS의 의료비 추정식(functional form)은 식 (1)과 같다. 예를 들어 1인당 실질 민간 개인의료비 지출을 추정할 때, 모든 변수들을 log-difference(증가율) 형태로 포함하여 계수들을 탄력성(가격, 소득 등)으로 해석할 수 있다.

코로나19 효과를 반영한 결과, 2020년 코로나19가 발생한 첫해에는 검사 및 치료 비용이 발생하였으나, 비코로나 환자에 대한 의료비 지출이 더 크게 감소한 것으로 나타났다. 메디케어의 경우 2023년까지 서비스 유형에 따라 조정 계수를 적용하였는데, 조정 계수에는 감염병 전망, 코로나19 검사 및 치료를 위한 직접 비용, 비코로나 환자에 대한 의료비 지출 전망, 백신 비용 등이 반영되었다. 메디케어 중 처방약, 호스피스 케어 등에는 팬데믹의 영향이 없었으며, 메디케어에서 도출된 코로나19 조정계수를 민간보험 의료비 지출과 본인부담 지출에 적용하였다.

Miller et al.(2022)은 CMS가 매년 발표하는 10년 시계 의료비 전망 결과를 코로나19 이전 시행된 연구결과(2019~2028년)와 코로나19 이후 시행된 연구

미국 의료비 추정에
코로나19 효과를
반영한 결과,
2020년 코로나19가
발생한 첫해에는
검사 및 치료 비용이
발생하였으나,
비코로나 환자에 대한
의료비 지출이
더 크게 감소한 것으로
나타났다.

식 (1) 미국의 CMS 추정 모형(시계열 방식)

$$\Delta \ln(h_{pr,t}/p_{h,t}/n_t/d_t) = \alpha + \sum_{x=0} \beta_{y,x} \Delta \ln(y_{dpi,t-x}/p_{y,t-x}/n_{t-x}) + \beta_p \Delta \ln(p_{h,t}/p_{y,t}) + \beta_n h_{t-1}/y_{gdp,t-1} + \beta_{pu} \Delta \ln(h_{pu,t}/p_{h,t}/n_t) + \beta_{2014} D_{2014} + \beta_{2015} D_{2015} + \beta_{2016} D_{2016} + \varepsilon_t$$

Model variables and parameters(t subscript represents time period):

- $h_{pr,t}$ = private PHC health spending
- $h_{pu,t}$ = public PHC health spending
- h_t = total PHC health spending
- d_t = index of variation in PHC spending attributable to change in the composition of population by age, sex, and time-to-death cohorts
- n_t = population
- $y_{dpi,t-x}$ = real disposable personal income per capita, time=t-x(x=years lagged)
- $y_{gdp,t}$ = real gross domestic product
- $p_{h,t}$ = PHC price deflator
- $p_{y,t}$ = GDP price deflator
- D_{yyyy} = dummy variable for years yyyy=2014, 2015, 2016
- α = model constant
- β_x = model coefficients
- ε_t = error term

Miller et al.(2022)에 따르면 미국의 의료비 지출은 2024년까지 예전 전망 수준을 회복하나, 2025~2030년의 낮은 증가율로 인해 2030년까지 코로나19 이전 전망치보다 2.3% 낮을 것으로 전망한다.

<표 2> 코로나 이전 vs. 이후 시행한 전망 결과 비교

(단위: 달러, %)

구분		2021	2022	2023	2024	2030
GDP		22,899.5	24,662.8	25,920.6	27,048.1	34,521.6
NHE as a percent of GDP	Current projection	18.8	18.2	18.2	18.3	19.6
	Previous projection	18.4	18.1	18.2	18.4	20.0

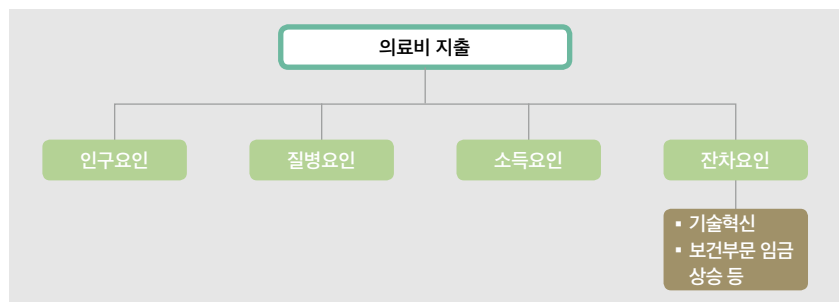
출처: Miller et al.(2022), Supplement Appendix, exhibit 1.

결과(2021~2030년)를 비교함으로써, 코로나19가 장단기 의료비 지출에 미치는 영향을 제시하였다. 해당 연구에서는 코로나19 이후 의료이용량의 변화(입원이용 및 요양시설 이용 감소)로 인해 의료비 지출이 낮은 상태로 유지될 것으로 예측하였다. <표 2>와 같이 2030년 GDP 대비 보건의료 지출 비중 전망치는 (2019년 버전) 20.0%에서 (2021년 버전) 19.6%로 낮아졌으며, 2024년까지 의료비 지출은 예전 전망 수준으로 회복될 것이지만 2025~2030년의 낮은 의료비 지출 증가율(5.7→5.3%)로 인해 2030년까지 의료비 지출은 코로나19 이전 전망치보다 1,570억달러(2.3%) 낮을 것으로 전망하고 있다. 이는 보건의료 가격이 증가(감염병 발생, 의료공급 부족, 투입비용의 증가 등)함에도 불구하고, 의료이용 증가율, 강도, 인구, 인구구성의 감소에 기인하고 있다고 설명한다. 특히 병원, 요양시설 등 시설(institution) 이용률이 낮아지고 입원이 외래진료로 대체되기 때문에 의료비 지출 커브가 약간 굽어지는 형태(bending)가 될 것으로 전망한다.

2. 라틴아메리카(Inter-American Development Bank, 2022)

Rao et al.(2022)에서는 포스트 코로나19 시대에 라틴아메리카의 의료비 지

[그림 3] 의료비 지출 증가율의 건인 요인



출처: Rao et al.(2022)

출을 장기 전망하였다. 2019년 OECD 신방법론을 응용하였으며 [그림 3]과 같이 인구요인, 소득요인, 잔차요인 외에 질병(epidemiology) 요인이 포함된 것이 특징적이다.

경상의료비 지출의 추계식은 식 (2)와 같다. S_{ij} 는 기준연도인 2018~2019년 대비 시점 t , 연령 그룹 j 의 인구규모의 상대적 변화율이며, p_{tjk} 는 시점 t , 연령그룹 j , 질병군 k 의 상대적 유병율 변화, ϕ_{tjk} 는 소득증가 및 기타 잔차 요인(기술혁신, 보건부문 임금상승 등)에 기인한 경상의료비의 연간 실질 증가율을 의미한다. 소득탄력성은 라틴아메리카의 경우 0.88, 캐리비안 국가의 경우 1.14를 사용하였다.

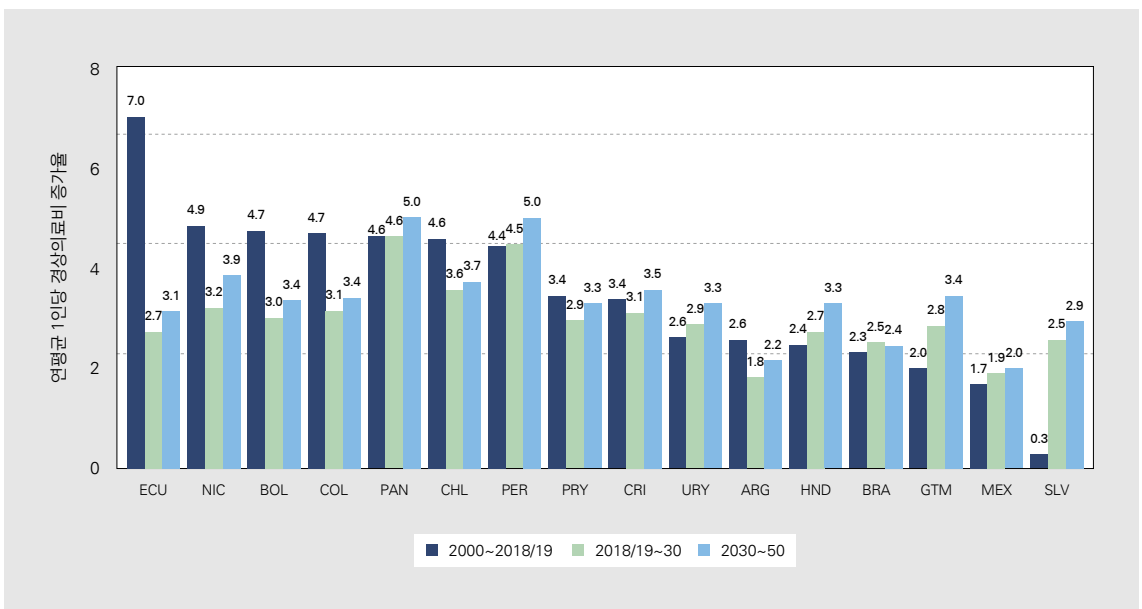
$$CHE_t = \sum_j \sum_k S_{ij} * p_{tjk} * \phi_{tjk} * CHE_{t-1jk} \quad \text{식 (2)}$$

코로나19의 효과를 반영하기 위해 2020년 수치를 조정하였는데 2020년에는 음(-)의 경제성장율을 보였으므로, 경제성장 및 기술혁신 부분을 0으로 설정하였다. 분석 결과, 2019~2030년 혹은 2030~2050년 중장기 1인당 의료비 지출 증가율이 2000~2019년에 비해 감소하는 국가와 증가하는 국가가 각각 절반 정도로 나타났다.

Rao et al.(2022)에 따르면 라틴아메리카의 경우 2019~2030년 혹은 2030~2050년의 1인당 의료비 지출 증가율이 2000~2019년에 비해 감소하는 국가와 증가하는 국가가 각각 절반 정도로 나타났다.

[그림 4] 라틴아메리카의 1인당 연평균 의료비 지출 증가율(2000~2050년)

(단위: %)



출처: Rao et al.(2022)

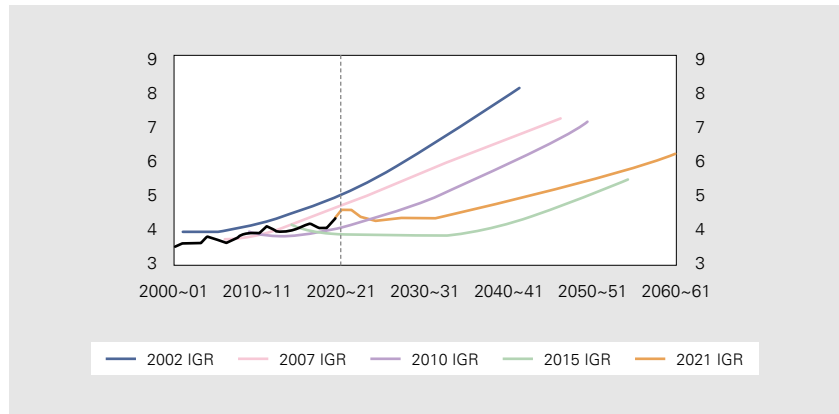
호주는 공공병원에 대한 예산투입이 정부의 의료비 지출 중 가장 빠른 속도로 증가할 전망이며, 2015년 전망치에 비해 2021년 전망치가 증가하는 패턴을 보여 코로나19 이후 중장기 의료비 지출 증가를 시사하고 있다.

3. 호주 의료비 지출 전망(Intergenerational Report 2021)

호주의 의료비 지출은 인구고령화, 소득증가, 기술발전 등으로 인해 다른 부문의 지출에 비해 빠른 속도로 증가해 왔다. 만성질환과 예방 가능한 입원이 의료비 지출 증가에 중대한 영향을 미친다고 판단하여 1차 의료와 예방적 의료에 대한 투자의 필요성을 제기하였다. 또한 코로나19는 장단기 의료비 지출에 영향을 주는데, 장기적으로 원격의료(telehealth)와 같은 신의료기술 도입, 공공보건의료, 보건의료 연구에 대한 투자가 보건의료 재정에 영향을 미칠 것으로 예

[그림 5] 호주의 의료비 지출 전망치 비교(IGR 2002~2021년)

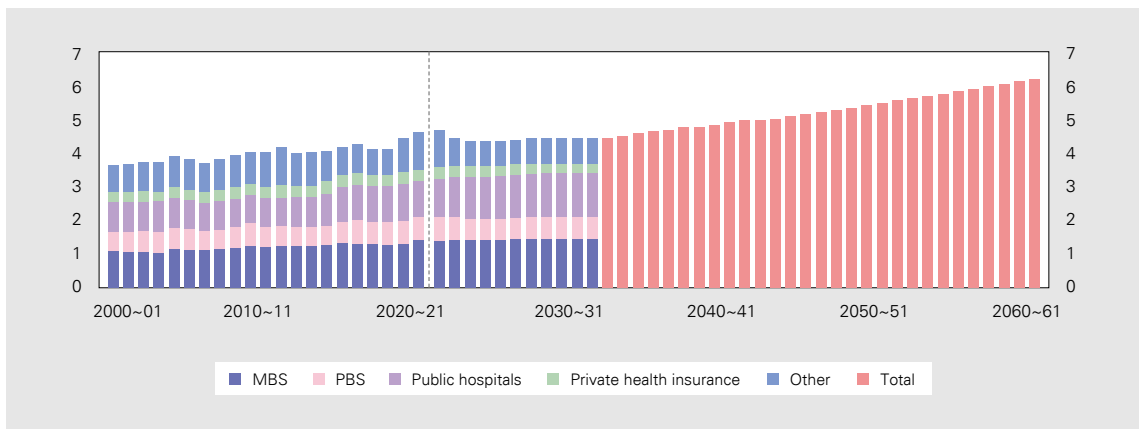
(단위: GDP 대비 %)



출처: Commonwealth of Australia(2021)

[그림 6] 호주 정부의 의료비 전망

(단위: GDP 대비 %)



출처: Commonwealth of Australia(2021)

측하였다.

호주의 의료비 지출 전망은 향후 10년은 부문별(private health insurance, public hospitals, PBS(pharmaceutical benefit scheme), MBS(Medicare benefit schedule), other)로 나누어 전망하고, 10년 이후 시계부터는 총액 베이스에서 시계열 방식으로 전망하였다. 이 중 공공병원에 대한 예산투입이 정부의 의료비 지출 중 가장 빠른 속도로 증가할 전망이다(2020~2021년에 비해 2031~2032년에 2배 속도), 결과적으로 2015년 전망치에 비해 2021년 전망치가 증가하는 패턴을 보여 코로나19 이후 중장기 의료비 지출 증가를 시사하고 있다.

캐나다의 경우 단기에서 중기까지는 코로나19가 의료비 지출을 견인하는 주요 요인으로 작용할 것이나 장기적으로는 큰 영향을 미치지지는 못할 것이며, 2030년까지 연평균 0.1~0.3%p 증가에 그칠 것으로 예측하고 있다.

4. 캐나다 의료비 지출 전망(Conference Board of Canada)

캐나다에서는 코로나19 이전 의료비 지출 견인 요인으로 인구, 고령화, 보건의료 부문의 인플레이션, 의료접근성 향상을 꼽고 있다. 코로나19 이전에는 2030~2031년까지 연평균 의료비 지출 증가율을 5.4%로 전망했고, 이 중 46%는 물가상승, 18%는 인구증가, 19%는 인구고령화, 17%는 의료접근성 및 건강상태 향상을 위한 정책 요인에 기인한다고 분석하였다. 특히 단기에서 중기까지는 코로나19가 의료비 지출을 견인하는 주요 요인으로 작용할 것이며, 2019년에서 2022년까지 정부의 의료비 지출은 코로나19 반영 시 20.9~27.5% 증가할 예정(연평균 6.5~8.4%)이라고 판단하였다. 그러나 장기적으로는 코로나19가 의료비 지출에 큰 영향을 미치지지는 못할 것이며, 2030년까지 연평균 0.1~0.3%p 증가에 그칠 것으로 예측하고 있다(연평균 5.5~5.7% 증가).

<표 3> 코로나19 이전 캐나다 연간 의료비 지출 증가를 견인하는 요인 분해

(단위: %)

Cost driver component	2019~20 to 2030~31	2030~31 to 2040~41	Overall (2019~20 to 2040~41)
Inflation	2.50	2.52	2.51
Demographics	2.02	1.71	1.87
Aging	1.07	0.93	1.00
Population growth	0.95	0.78	0.87
Increasing access/ system improvements (trend)	0.90	0.83	0.87
Total	5.42	5.16	5.25

출처: CBOC(2020), p. 5.

캐나다는 코로나19가 단기 및 중기에는 의료비 지출을 견인하는 요인으로 작용할 것으로 예상하였다.

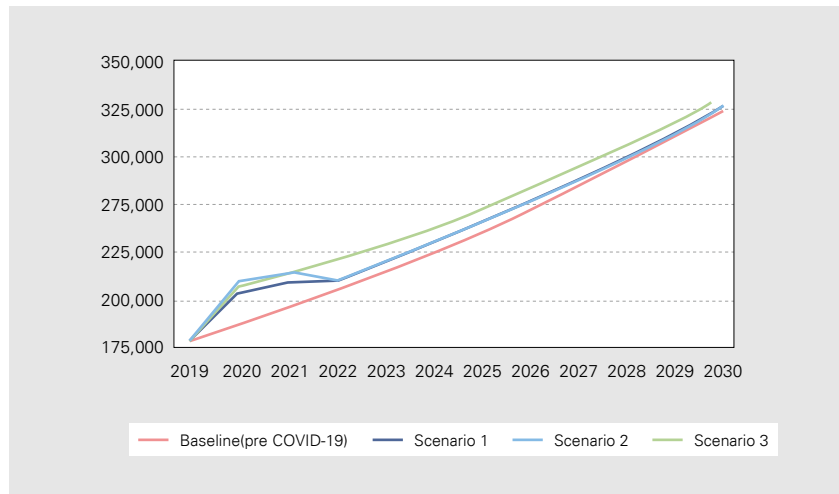
캐나다는 코로나19가 단기 및 중기에는 의료비 지출을 견인하는 요인으로 작용할 것으로 예상하였다. 왜냐하면 코로나19 직접 비용(검사, 치료, 개인보호장비(PPE), 의료용품, 약제비 등) 및 간접 비용(코로나19로 인한 장기 합병증 고려, 지연·취소된 의료이용으로 인한 의료이용의 지연, 건강상태 악화 등)이 발생하기 때문이다. 2020년 시점에서 코로나19 전개 상황에 대한 세 가지 시나리오를 가정하였는데, ① 낙관적 시나리오(백신 개발 등으로 2021년 말까지 감염병 통제 가능) ② 비관적 시나리오(백신이 개발되나 감염병 통제 어려움) ③ 부분 통제 시나리오(백신 개발 불가)가 그것이다.

코로나19 효과를 반영한 장기 의료비 지출 추계 결과 코로나19 대유행 시기인 2020~2022년에는 의료비 지출이 증가하고, 그 이후는 코로나19 이전과 같은 추세로 증가하는 형태를 제시하였다(그림 7 참조).

또한 코로나19로 인해 다른 보건의료 부분의 변화가 요구될 것이라고 예측하고 있다. 예를 들면 보건의료 부문에서 비대면진료(telehealth)와 지불제도의 변화는 장기적인 의료비 지출에 영향을 줄 수 있다. 장기요양 부문에서 인프라의 노후화, 다인실 구조, 불필요한 규제, 의료진 부족, 열악한 근무환경 등의 개선이 필요하며, 가정에서 돌봄을 제공하는 인력(home support worker) 및 간호인력의 양성, 장기요양 병상의 확보가 필요하다는 시사점을 제시하였다.

[그림 7] 코로나19를 반영한 캐나다의 의료비 지출 장기 전망

(단위: 백만CAD)



출처: CBOC(2020), p. 27.

5. 스페인(Spanish and International Economic & Financial Outlook, 2021)

스페인은 성별·연령별, 1인당 의료비 패턴, 인구구조의 변화는 2018-2030년까지 108.3억유로의 의료비 지출을 증가시킬 것으로 예측하였다. 증가 이유는 의료기술에 대한 투자(연평균 2.2%의 의료비 지출 증가), e-Health(1.5% 증가), 보건의료 인력 확보 및 유지, 의료기술 확대 및 업그레이드가 필요하기 때문이다. 특히 코로나19는 2020년과 2021년 의료비 전망치를 변화시킬 것으로 예상하였는데, 공공보건의료 시스템에 대한 인력과 보수 조정, 시스템의 디지털화, 공공의료기능의 강화 등은 의료비 지출에 상방압력으로 작용할 것으로 예상하였다.

SEFO(2021)에서는 다음 세 가지 시나리오를 제시하고 있다. 첫 번째 시나리오인 오직 인구구조 변화만 반영하여 1인당 의료비 지출을 세 가지 요인으로 구분하여 전망하였다. 전문의 및 병원진료, 1차 진료, 약제비 지출 각각에 대해 성별·연령별 1인당 지출을 구하고, 이 변수가 시간에 따른 변화가 없다는 가정하에 인구구조 변화에 의한 전망치를 도출하였다. 전망 결과, 2018년에서 2030년 사이 연평균 1.27% 증가할 것으로 예측하였다(실질 GDP 성장률이 높다면 인구고령화만으로는 GDP 대비 의료비 지출을 증가시키지 못함).

두 번째 시나리오는 순수 고령화 요인(시나리오 1)에 신의료기술 요인을 더한 시나리오로서, 통상적으로 보건경제 학계에서 의료기술 발전은 의료비 지출을 증가시키는 요인으로 판단하고 있다(OECD 보고서에서 연평균 0.9% 증가 제시). 신의료기술 발전을 반영하여 의료비 지출 전망 시, 2018년부터 2030년까지 연평균 2.2% 증가할 것으로 전망하고 있다(코로나19 이전 기준 GDP 대비 0.3%p). 따라서 코로나19 이후 중장기 의료비 지출이 구조적으로 더 증가할 것으로 예상된다.

세 번째 시나리오는 코로나19를 반영한 전망으로서 감염병 대응을 위한 보건의료 부문에 대한 재정 투입은 단기적이지만 감염병 충격의 파장은 장기간 지속될 것이 예상되고, 타이트한 재정 상황 및 의료서비스의 디지털화 등을 고려하였을 때 향후 의료비 지출은 증가할 것으로 예상하고 있다. 또한 전 세계적인 감염병 위기는 보건의료 시스템의 취약성을 드러냈으며 투자 및 대책이 필요한 몇 가지 분야를 제시하였다. 첫째, E-Health development가 필요하며, 이는 전자의무기록, 원격의료(telemedicine), 원격돌봄(telecare), 머신러닝, 생체정보 모니터링을 위한 모바일 기계,약품 및 건강용품에 대한 원격거래

스페인은 코로나19 대응에 따른 재정 투입은 단기적이지만 감염병 충격의 파장은 장기간 지속될 것으로 보고, 재정 상황 및 의료서비스의 디지털화 등을 고려하였을 때 향후 의료비 지출의 증가를 예상하고 있다.

김우현 외(2018)의
조성법을 이용하여
GDP 대비 경상의료비
추정 시 코로나19를
어떻게 반영할 수 있을지
논의한다.

(e-commerce) 등을 포괄한다. 이는 ‘Digital Spain 2025’ 어젠다에 이미 포함되어 있으며, 특히 고령화에 따른 만성질환의 예방 및 관리에 포커스를 맞추어 공공보건의료 지출의 2%를 투입할 계획이다. 둘째, 의료인력 확충 및 보수체계 개선이 필요하며, 의료인력 양성 확대(특히 간호인력에 포커스), 보수체계 개선을 위한 정책(현재 EU 평균보다 낮은 보수 제공)의 필요성을 제시하고 있다. 셋째, 코로나19가 종료되더라도 공공의료의 기능 강화, 특히 예방적 의료의 필요성을 역설하고 있다. 현재 전체 의료비 중 1.1%를 예방적 의료에 투입 중이나 2배 이상의 예산 증액을 목표로 한다. 넷째, 병원 부문에서 장비와 시설(high-tech health equipment)의 확대 및 업그레이드가 필요하다. 마지막으로 재정적 투자뿐만 아니라 운영 및 관리의 효율성 제고가 필요하며, 이는 가용자원 활용에 대한 유연성과 융통성, 단시간에 새로운 환경에 대한 변화 적응 능력 제고 등을 의미한다.

IV. 코로나19가 한국의 경상의료비 지출 전망에 미치는 영향

본고에서는 김우현 외(2018)에서 사용한 조성법(OECD 방식)을 이용하여 2021년부터 2065년까지 GDP 대비 경상의료비 추정 시 코로나19의 효과를 어떻게 반영할 수 있을지 논의하고자 한다. 따라서 우선 경상의료비 지출을 추정하는 조성법의 전망 방식을 소개하고, 코로나19 효과를 반영하기 전과 후의 결과를 비교·제시하도록 한다.

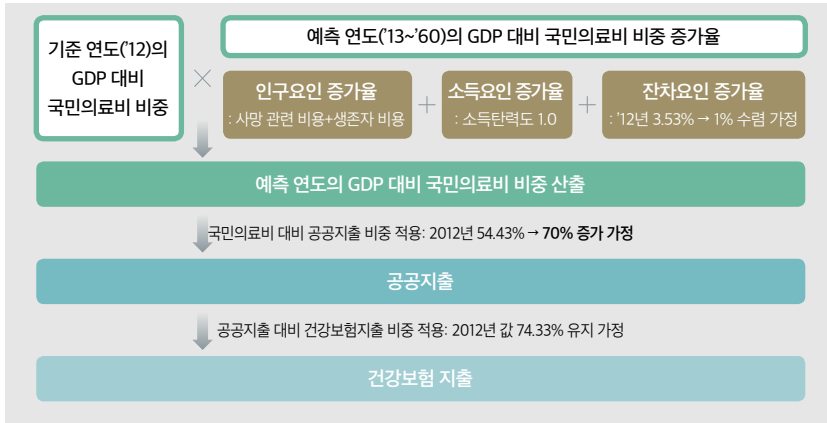
1. 조성법의 소개

1) 2018년까지 방법론²⁾

OECD 방법론은 국민의료비 지출의 증가요인을 인구요인, 소득요인, 잔차요인으로 구분하여 각 요인으로 인한 의료비 지출 변화를 계산한다. 인구요인은 인구를 연령별·성별 하위그룹으로 구분한 후, 각 셀별 사망자 비용과 생존자 비용을 합하여 계산한다. 사망자 비용은 성 i , 연령 j , \sum_{ij} 연도별 사망자 수 \times 최근 연도 사망자 1인당 비용이고, 사망자 1인당 비용은 사망 1년 전 의료비 지출로 정의한다. 생존자 비용도 성별, 연령별, 연도별 생존자 수에 최근 연도 생존

2) 제1항의 서술은 김우현 외(2018)를 참고하여 서술함

[그림 8] 건강보험 지출추계 모식도



출처: 국민건강보험공단(2014); 신영석 외(2015), p. 56, [그림 IV-1] 재인용

OECD 방법론은 국민의료비 지출의 증가요인을 인구·소득·잔차로 구분하여 각 요인으로 인한 의료비 지출 변화를 계산한다.

자 1인당 연간 의료비 지출을 곱해서 추정할 수 있다. 사망자와 생존자 1인당 의료비는 가장 최근 시점에서 측정하며 2065년까지 고정되어 있다고 가정하였으며, 인구요인에 건강한 고령화³⁾를 가정하는 시나리오를 고려할 수 있다.

소득요인은 소득탄력성을 반영하는 것인데, OECD(2013)에서는 소득탄력성을 1로 가정하고 있으나 최근 문헌에 따르면 국가 단위 소득탄력성은 0.7~0.8에 수렴하므로 0.8을 기본값으로 사용하였다(OECD, 2019).

마지막으로 잔차요인은 인구요인과 소득요인으로 설명할 수 없는 나머지 요

<표 4> 2018 KIPF 건강보험 지출 전망 결과(GDP 대비 비중)

(단위: %)

시나리오	#1	#2	#3	#4	#5	#6	#7	#8
건강한 고령화	X	X	X	X	○	○	○	○
소득탄력성	1	0.8	1	0.8	1	0.8	1	0.8
정책적 개입	○	○	X	X	○	○	X	X
2020	3.8	3.7	3.8	3.7	3.7	3.6	3.7	3.6
2025	4.8	4.5	4.9	4.6	4.5	4.3	4.6	4.3
2030	5.9	5.3	6.1	5.5	5.4	4.9	5.6	5.1
2035	7.0	6.1	7.6	6.6	6.2	5.4	6.7	5.9
2040	8.1	6.9	9.2	7.9	7.1	6.0	8.0	6.8
2045	9.1	7.6	11.0	9.1	7.7	6.4	9.3	7.7
2050	10.0	8.0	12.8	10.3	8.2	6.5	10.5	8.4
2055	10.5	8.2	14.5	11.3	8.6	6.6	11.9	9.2
2060	10.9	8.1	16.3	12.2	8.7	6.5	13.1	9.8
2065	11.0	8.0	18.0	13.1	8.7	6.3	14.3	10.4

출처: 김우현 외(2018)

3) 평균수명이 연장됨에 따라 생존자의 연령별 의료비 지출 커브를 우향 이동하여 연령과 관련된 의료비 지출 증가를 늦추는 효과를 발생시킨다. 예를 들면 현재 70세 노인이 2025년에는 67세 노인의 건강상태를 갖게 되고, 2050년에는 64세 노인의 건강상태를 갖도록 조정된다(OECD, 2013).

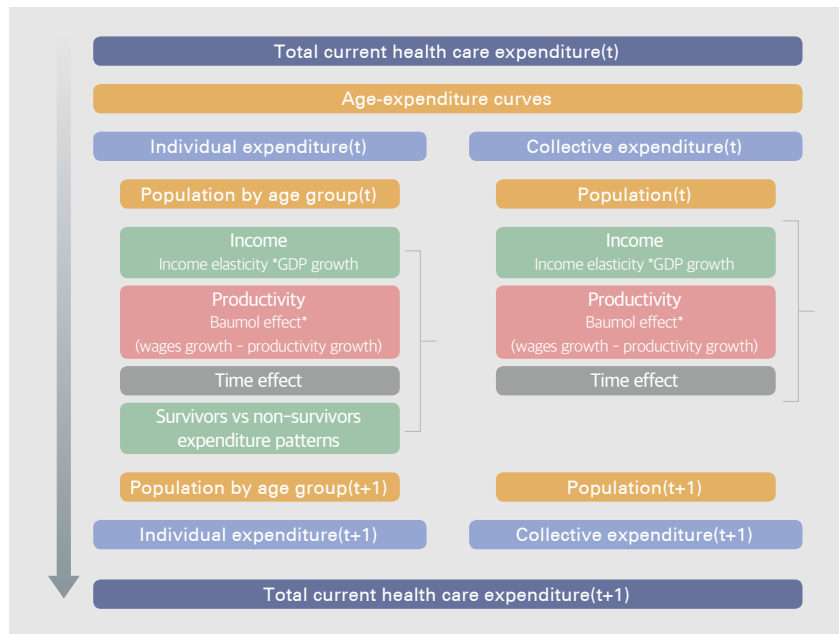
2019년 발표된 OECD 신방법론은 개인의료비 지출과 집단의료비 지출을 구분하여 추계하며, 인구와 소득 이외 모든 요인을 잔차로 처리한 이전 방법론과 달리, 생산성과 신의료기술을 잔차에서 분리한다.

인들을 통칭한다. 김우현 외(2018)에서 잔차는 지난 10년 평균 2.7%에서 시작하여 2065년 1%로 수렴하는 시나리오(비용 억제 및 정책 개입 가정)와 2.7% 유지 시나리오로 구분하여 추정하였다. 해당 연구에서 조성법을 사용하여 내부적으로 전망한 8개 시나리오의 결과는 <표 4>와 같다. 기본 시나리오로 채택한 8번의 경우, 건강한 고령화를 반영하고 소득탄력성은 0.8, 의료비를 줄이기 위한 정책적 개입은 없다는 가정하에 2065년 GDP 대비 건강보험 지출은 10.4%로 제시하였다. 그러나 <표 4>에서 제시된 결과는 경상의료비 지출이 아니며, 민간의료비 지출을 제외한 공공의료비 지출 중에서도 건강보험 지출에 한정되어 있음을 주의해야 한다.

2) 2019년 업데이트된 새로운 OECD 방법론

2019년 OECD는 새로운 전망 방법론(revised methodology), 이하 ‘신방법론’을 사용하여 2030년까지 OECD 회원국의 경상의료비 지출 및 공공의료비 지출을 재추계 하였다(OECD, 2019). 신방법론에서 가장 큰 변화는 개인의료비 지출과 집단의료비 지출을 구분하여 추계하는 것과 이전 방법론에서 인구와 소득 이외 모든 요인이 잔차로 처리되었으나 신방법론에서는 생산성과 신

[그림 9] OECD 신방법론(2019)의 보건지출 전망 추계 모식도



출처: OECD(2019), p. 10, [그림 2. 1]

의료기술을 잔차에서 분리하여 추정한다는 점이다. 또한 의료비 지출을 치료비 (curative care), 장기요양, 약제비, 기타 서비스로 구분하여 전망할 수 있다.

인구 효과(demographic effects)는 구방법론과 마찬가지로 5세 단위 인구의 연평균 진료비 지출 커브를 개인의 의료비 지출 전망에 사용하였으며, 사망자와 생존자로 구분하여 추정하였다. 인구요인이 의료비 지출에 영향을 미치는 세 가지 메커니즘은 ① 국가별 인구규모와 인구구조의 변화 ② 사망에 근접한 인구 비중 ③ 시간에 따른 평균수명 증가에 있다. 반면 집단의료비 지출, 예를 들면 질병예방 프로그램은 연령구조에 따라 변화하지 않으므로 연령그룹으로 구분하여 추정하지 않는다.

소득, 생산성 제약, 신의료기술 효과는 1994~2015년 OECD 회원국의 패널자료를 사용하여 추정하였다. 소득효과 추정을 위해 사용한 소득탄력성은 선진국 일수록 소득탄력성이 감소(Baltagi et al., 2017)하여 통상적으로 0.7~0.8을 가정하므로, 0.73을 채택하였다(공공의료비 지출 전망 시 0.79).

생산성 제약은 보몰계수(Baumol variable, 생산성 증가 대비 초과 임금증가율)로 측정하였는데, 1% 임금증가율이 0.265%의 의료비 지출 증가를 초래하는 것으로 나타났다.⁴⁾ 다음으로 신의료기술 발달의 경우 인구변화, 생산성, 소득탄력성 등이 모두 신의료기술 발달에 영향을 줄 수 있다는 내생성 문제가 존재하며, 두 가지 대리변수인 R&D 지출 증가율과 시간고정효과(time-specific fixed-effects)를 사용하여 추정하였고 통계적 유의성이 있는 후자를 채택하였다.

기본 시나리오(baseline scenario)에 소득탄력성과 보몰계수, 건강한 고령화 가정 변화를 추가하여 총 5가지 시나리오를 추정하였다. 기본 시나리오에서는 보몰계수 0.265, 소득탄력성 0.73를 가정하였다. 생산성 향상 시나리오에서

기본 시나리오에 소득탄력성과 보몰계수, 건강한 고령화 가정 변화를 추가하여 총 5가지 시나리오를 추정하였다.

<표 5> 시나리오별 모수 가정

구분	Income	Productivity constraints (Baumol)	Healthy ageing (death-related costs)	Healthy ageing (dynamic equilibrium)	Time-specific effects
Base scenario	0.73	0.265	10	0.5	0.004
Full cost control	0.73~0.7	0.265~0.1	10	1	0.004
Enhanced productivity	0.73	0.265~0.1	10	0.5	0.004
Low productivity	0.73	0.39	10	0.5	0.004
Cost pressure	0.85	0.39	10	0.5	0.004

출처: OECD(2019), p. 18, <표 3. 1>

4) 보건 및 교육 분야는 non-progressive sector로서 다른 분야와 달리 신기술 도입이 노동력을 대체하지 않으며, 따라서 신기술 도입 시 오히려 비용이 증가하고 생산성보다는 임금만 증가할 가능성이 존재한다(OECD, 2019).

OECD 신방법론으로
추정한 결과, 2015년 대비
2030년 OECD 평균
GDP 대비 경상의료비
지출은 10.2%이며,
한국은 9.7%로
OECD 평균보다 약간 낮은
수준을 나타냈다.

는 보물계수가 2015년 0.265에서 2030년 0.1로 증가, 생산성 저하 시나리오는 보물계수 0.39를 사용, 비용절감 시나리오는 보물계수 0.1, 생존자 의료비 감소, 소득탄력성 0.7을 가정하고, 비용증가 시나리오는 보물계수 0.39, 소득탄력성 0.85를 가정하였다.

추정 결과, 2015년 대비 2030년 OECD 평균 GDP 대비 경상의료비 지출은 10.2%이며, 한국은 9.7%로 OECD 평균보다 약간 낮은 수준을 나타냈다. 한국의 2030년 GDP 대비 경상의료비 지출 비중의 경우, 비용절감 시나리오 8.9%, 비용압박 시나리오 10.8%, 생산성 향상 10.0%, 생산성 저하 10.4%로 제시되었다. 이는 사회보험제도로 운영하는 일본(12.1%), 프랑스(13.1%), 독일(12.3%)과 비교했을 때 높지 않은 편에 속한다.

<표 6> OECD 주요 회원국별·시나리오별 2030년 GDP 대비 경상의료비 비중

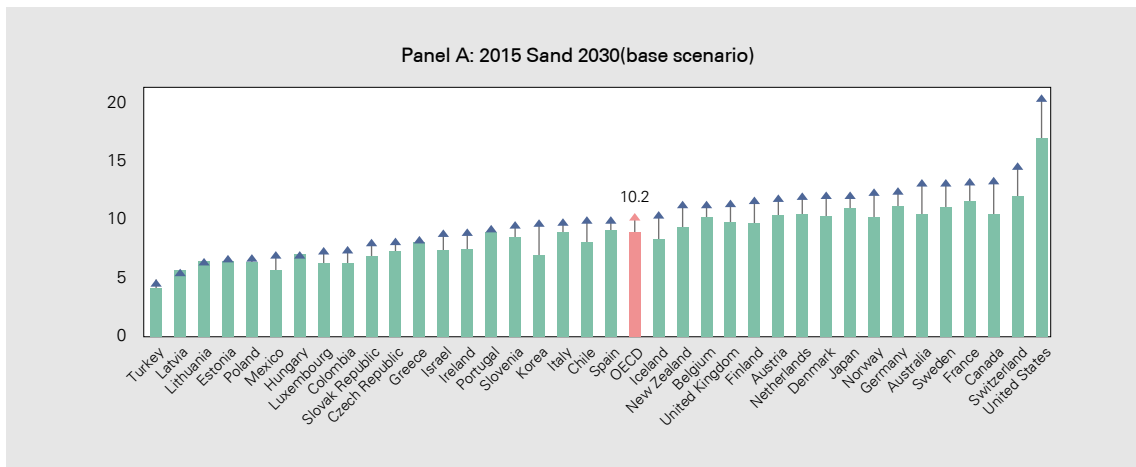
(단위: %)

구분	2015	Full cost control	Enhanced productivity	Base scenario	Low productivity	Cost pressure
Korea	7.0	8.9	9.4	9.7	10.1	10.6
Japan	10.9	11.4	12.0	12.1	12.1	12.3
France	11.5	12.4	12.9	13.1	13.3	13.7
Germany	11.1	11.6	12.2	12.3	12.5	12.8
OECD	8.8	9.6	10.0	10.2	10.4	10.8

출처: OECD(2019), p. 19, <표 3. 2>에서 발췌

[그림 10] GDP 대비 경상의료비 지출 증가 폭

(단위: %)



출처: OECD(2019), p. 10, [그림 2. 1]

2. 의료비 장기재정전망에 코로나19의 효과를 반영

다음으로 코로나19를 경상의료비 지출의 장기재정전망에 반영하는 방법에 대해 논의하도록 한다. 김우현 외(2018)가 조성법을 사용하여 전망하였던 결과와 비교하여, 코로나19를 반영하였을 때 영향을 받는 모수를 중심으로 설명하기로 한다.

1) 코로나19가 인구요인에 미치는 영향

조성법에서 인구요인을 도출할 때 성별·연령별·연도별 생존자와 사망자를 구분하여 1인당 생존자 혹은 사망자 비용을 곱하여 각 연도의 의료비 지출을 추정한다. 따라서 코로나19가 성별·연령별·연도별 생존자·사망자 수 및 생존자·사망자 1인당 의료비 지출에 변화를 가져오는지 살펴볼 필요가 있다.

우선 코로나19가 성별·연령별 인구와 사망률에 미치는 영향을 살펴보기 위해 통계청의 인구전망 업데이트 자료를 확인해 보았다. 2021년 12월 발표된 자

통계청 자료를 보면, 코로나19 여파가 장기적으로 지속되는 경우 2021년 시점의 합계출산율 0.81명이 2040년이 되어야 회복되는 것으로 나타나, 매우 부정적인 시나리오를 가정하는 것으로 보인다.

<표 7> 합계출산율(2021~2070년)

(단위: 가임기 여성 1명당 출생아 수, 명)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2035	2040	2070
중위	0.82	0.77	0.73	0.70	0.74	0.78	0.83	0.87	0.91	0.96	1.18	1.19	1.21
코로나19 장기영향	0.81	0.69	0.62	0.57	0.52	0.55	0.57	0.60	0.62	0.64	0.77	0.89	0.98

출처: 통계청, 「장래인구추계」, 보도자료, 2021. 12. 9., p. 33.

<표 8> 연도별 국제순이동 가정(2020~2070년)

(단위: 천명)

구분	2020 ¹⁾	2021 ¹⁾	2022 ¹⁾	2023 ¹⁾	2024	2025	2030	2040	2050	2060	2065	2070
중위	전체	-58	-63	8	43	58	57	46	46	43	43	40
	내국인	23	-39	-35	-6	14	14	13	13	9	9	7
	외국인	-81	-24	44	49	44	43	33	33	33	33	33
코로나19 장기영향	전체	-58	-138	-113	-24	36	36	31	33	29	27	25
	내국인 ²⁾	23	-39	-35	-6	14	15	15	16	12	10	8
	외국인	-81	-98	-77	-18	22	21	17	17	17	17	17

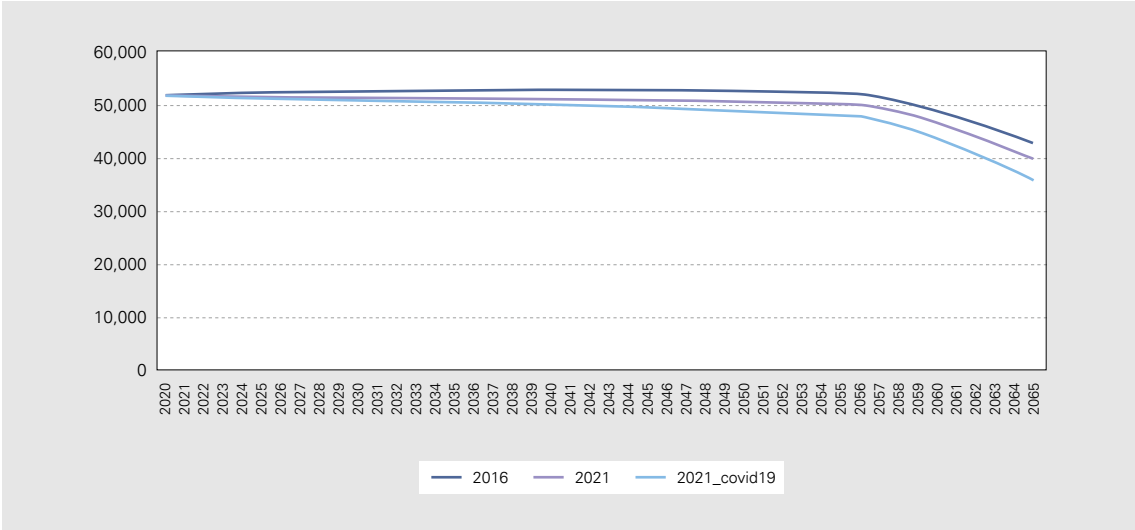
주: 1) 2020년까지는 국제이동 실적치이며, 2021~2023년은 직접 추정된 결과임

2) 코로나19 장기영향 가정에서 내국인의 국제순이동은 중위가정 기준임

출처: 통계청, 「장래인구추계」, 보도자료, 2021. 12. 9., p. 41.

[그림 11] 성별·연령별 장래인구추계 결과 비교(2016년 대비 2021년: 코로나19 효과 반영)

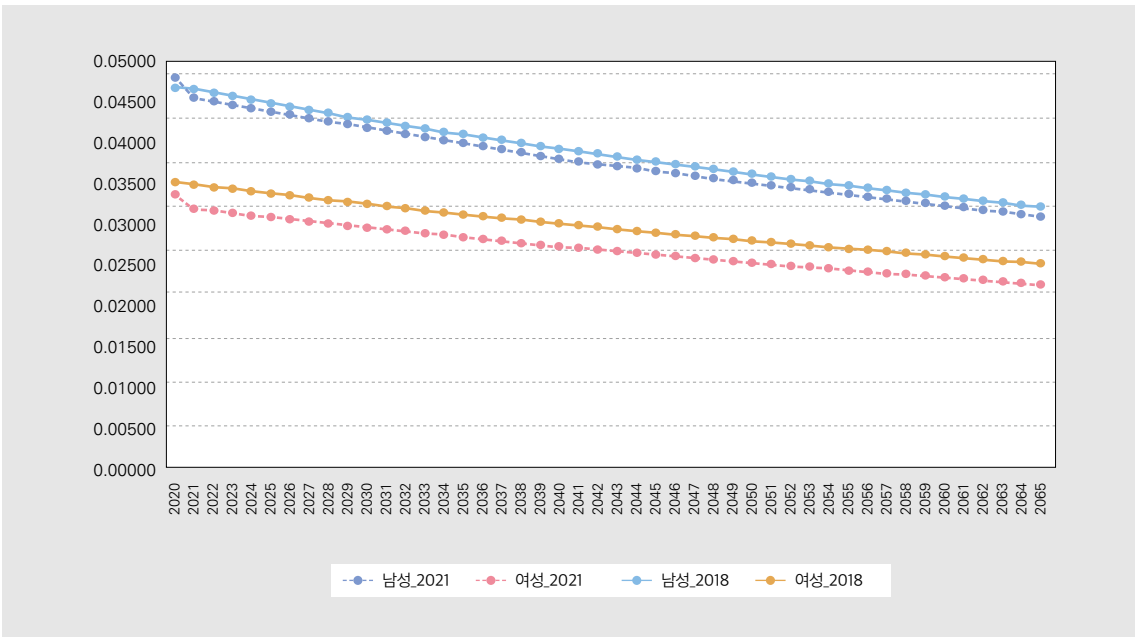
(단위: 천명)



출처: 1. 통계청, KOSIS 국가통계포털, 「장래인구추계」, '성별·연령별 추계인구', https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A41_10&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do, 검색일자: 2022. 8. 12.

2. 코로나19 시나리오는 통계청 보도자료(2021. 12. 9.) p. 74 바탕으로 저자 작성

[그림 12] 사망률로 본 장래인구추계 결과 비교(2016년 대비 2021년: 코로나19 반영)



출처: 통계청, KOSIS 국가통계포털, 「장래인구추계」, 「장래 사망률 추계」(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A41_10&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do, 검색일자: 2022. 8. 12.) 통계를 바탕으로 저자 작성

료에서 중위가정(중위 출산율, 기대수명, 국제순이동), 국제무이동 가정, 출산율 2020년 현 수준 지속 가정, OECD 평균출산율 가정, 코로나19 장기영향 가정 추계가 있다.

코로나19 장기영향이 지속되는 시나리오를 살펴보면 출생률이 감소하는 것으로 나타나고 있다(코로나19로 급감한 혼인 추세가 2025년까지 지속, 2025년 저위와의 차이가 2070년에 30% 수준으로 수렴 가정). 그러나 통계청의 코로나19 시나리오에서는 코로나19 여파가 장기적으로 지속되는 경우 2021년 시점의 합계출산율 0.81명이 2040년이 되어야 회복되는 것으로 나타나 매우 부정적인 시나리오를 가정하는 것으로 보인다.

아울러 출산율뿐만 아니라 국제이동도 감소하기 때문에, 2016년 중위가정 인구 전망에 비해 2021년 동일 조건 인구가 더 감소할 예정이며, 코로나19 장기효과를 반영하면 인구 전망치는 더 낮아질 전망이다([그림 11] 참조).

사망률의 경우 감염병 기간 동안 코로나19 사망자 수 증가 및 비코로나 환자의 의료이용 제한으로 초과사망을 증가 가능성도 존재한다. 실제로 코로나19가 발생한 첫해인 2020년에 사망률의 일시적 증가가 있었고, 코로나19에 적응이 된 2021년에는 사망율이 큰 폭으로 감소하였다([그림 12] 참조). 그러나 사망률의 장기적인 추세는 건강한 고령화 등으로 2016년 전망치보다 남녀 모두 더 낮은 수준이 지속될 것으로 전망하고 있다. 마지막으로 코로나19 이후 1인당 사망자 및 생존자 의료비에 변동이 있을 수 있으며, 이는 건강보험공단 자료를 통해 확인 가능하겠지만 본고에서는 반영이 어려웠다.

2) 코로나19가 의료이용의 소득탄력성에 미치는 영향

김우현 외(2018)에서는 소득탄력성을 0.8로 가정하였다. 그런데 만약 포스트 코로나 시대에, 소득증가에도 불구하고 의료이용률이 지금보다 영구적으로 낮아진다면 더 낮은 소득탄력성 수치를 적용해야 할 것이다. 예를 들면 마스크 착용, 손씻기의 일상화 등과 같은 개인위생수칙 강화로 인해 코로나19뿐만 아니라 전반적인 질병 감염률이 감소할 수 있고, 또한 감기와 같은 경증인 경우 병·의원을 찾지 않고 가정에서 스스로 회복하는 문화가 확산될 수 있을 것이다. 따라서 향후 소득이 증가함에도 불구하고 의료이용에 대한 소득탄력성은 감소할 요인이 존재하며, 이에 OECD(2019)에서 사용하고 있는 0.73을 사용하도록 한다.

코로나19 장기효과를 반영하게 되면 인구 전망치는 더 낮아질 전망이며, 사망률의 장기적인 추세는 건강한 고령화 등으로 인해 남녀 모두 2016년 전망치보다 더 낮은 수준이 지속될 것으로 보인다.

2021~2025년까지는
2022년 코로나19를 반영한
GDP 대비 경상의료비
전망치가 더 낮지만,
2026년부터는 코로나19를
반영하여 업데이트한
경상의료비 추정치가
더 높았다.

3) 코로나19가 잔차요인에 미치는 영향

김우현 외(2018)에서 잔차요인은 최근 10년 평균 2.7%에서 시작하여 2065년 1%로 수렴하는 시나리오(비용 억제 및 정책 개입 가정)를 가정하였다. 그렇다면 2020~2022년 코로나19 효과를 잔차에 어떻게 반영해야 할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 코로나19 자체보다는 감염병 위기를 겪은 후 보건의료 제도의 성숙을 가져오는 정책 및 변화가 있다면 spill-over 효과를 반영할 수 있을 것이다. 예를 들면 보건의료 시스템의 전달체계, 지불제도 개혁을 통해 효율성 개선을 위한 정책 도입을 생각해 볼 수 있으며, 원격의료와 같은 신의료기술 도입 등이 보건의료 시스템의 효율화를 촉진하고 의료비 감소를 가져온다면 잔차는 더 빠른 속도로 최종 수치(1%)로 수렴하거나 혹은 더 낮은 수치(예, 0%)로 수렴하는 가정을 설정할 수 있을 것이다.

여기서는 잔차를 2010~2019년 평균인 3.0%에서 시작하여 2065년에 1%로 수렴하는 가정(baseline)과 함께 코로나19가 보건의료 시스템의 성숙을 가져와 2065년이 아닌 2055년에 잔차가 1%로 수렴하는 가정을 사용해 보도록 한다.

4) 코로나19를 반영한 경상의료비 지출의 장기재정전망

궁극적으로 코로나19가 인구요인, 소득요인, 잔차요인에 어떠한 영향을 미칠 수 있을지 모수의 변화를 가정하여, 다음의 네 가지 시나리오에 기반한 추정 결과를 제시해 보도록 한다. 지금까지 경상의료비를 인구, 소득, 잔차 요인으로 분해하여 각각의 기여요인을 살펴보았으며, 이를 반영하여 2022년부터 2065년까지 GDP 대비 경상의료비 비중을 살펴보고자 한다.

GDP 대비 경상의료비 지출 전망 결과, 기본 시나리오에서 2021년부터 2025년까지는 2018년 추정치 대비 2022년 전망치(코로나19 반영)가 더 낮지만, 2026년부터는 2018년 전망치 대비 2022년 전망치가 더 높았다. 이는 코로나19는 단기적으로는 경상의료비 지출 증가 속도를 낮출 수 있지만, 장기적으로는 의료비 지출

<표 9> 네 가지 시나리오 관련 가정

구분	baseline 시나리오	코로나19 장기효과 반영 시나리오 1	코로나19 장기효과 반영 시나리오 2	코로나19 장기효과 반영 시나리오 3
인구요인	성별·연령별 인구 전망 업데이트, 사망률 업데이트			
소득요인	0.8	0.73	0.8	0.73
잔차요인	최근 10년 평균 3.0%에서 2065년 1.0%로 수렴		최근 10년 평균 3.0%에서 2055년 1.0%로 수렴	

출처: 저자 작성

이 더 크게 증가할 수 있음을 의미한다. 그러나 2022년 추정한 전망 모형 네 가지 중 소득탄력성 및 잔차를 변화시켜 코로나19의 장기적 효과를 다르게 반영하는 경우, GDP 대비 경상의료비 지출은 2018년 전망 수치보다 낮게 추정되는 경우도 있었다. 시나리오 1, 2, 3에서 소득탄력성이 감소하거나, 잔차의 수렴 시점이 변화할 때 GDP 대비 경상의료비 지출은 코로나19 이전보다 감소할 수 있다. 즉 감염병 위기를 통해 발견한 보건의료 시스템의 취약성을 보완하고 비효율성을 개선한다면, 2018년 전망했던 것보다 더 낮은 의료비 지출 증가를 기대할 수 있을 것이다.

결과적으로 코로나19는 단기적(2020~2023년)으로 의료비 지출을 증가시킨다는 의견이 중론이며, 장기적으로 어떠한 영향을 주는가에 대해서는 추가적인 분석이 필요하다.

V. 결론 및 정책적 시사점


한국의 의료비 지출은 경제성장률보다 늘 큰 폭으로 증가하고 있으며, 향후 고령화, 소득증대, 의료기술 발달 등으로 더욱 빠르게 증가할 전망이다. 매년 국민보건계정에서 제시하고 있는 경상의료비에 대해 국가가 주도적으로 장기 전망을 실시하지는 않으나, 전체 의료비 차원에서의 지속가능성에 대한 관심과 점검이 필요하다. 정부는 재정에 포함되는 건강보험 국고지원금 및 보건의료비 예산에 한정하여 중기전망을 하고 있으며, 건강보험공단은 중장기적으로 건강보험 지출만 전망하고 있어 국가 전체의 관점에서 의료비 지출 규모를 파악하고 전망하는 데 한계가 있다.

코로나19는 단기적(2020~2023년)으로 의료비 지출을 증가시킨다는 의견이 중론이며, 장기적으로 어떠한 영향을 주는가에 대해서는 추가적인 분석이 필요하다. 코로나19 환자의 진단검사 및 치료비 증가, 공공의료에 대한 투자 등은 경상의료비 지출을 증가시켰을 것이나, 개인의 병·의원 방문 회피 및 공급자의 자원 제약으로 비코로나 환자의 의료이용량 감소 등은 경상의료비 지출을 감소시킬 수 있기 때문이다. 또한 코로나19가 단기적으로 개인의 의료이용량을 감소시킬 수는 있지만, 코로나19 대응을 위해 투입되는 공공의료비가 증가하고 지연된 의료이용이 미래에 더 큰 의료비 지출을 견인할 수 있을 것이다.

본고에서는 2022년 시점에서 업데이트된 정보(2021년 버전의 새 인구 전망 등)를 반영하고, 소득탄력성과 잔차에서 코로나19의 장기효과를 고려하여 GDP 대비 경상의료비 지출을 전망해 보았다. 의료비 지출 전망 모형으로 거시 세계

코로나19 감염병 위기를 기회로 삼아, 비효율적인 보건의료 시스템을 개선하고 향후 효율성 향상 및 건강 결과 제고를 위해 세심한 제도 보완과 과감한 재정 투자가 이루어져야 할 것이다.

열 모형, 조성법, 미시 시뮬레이션 모형이 존재하며, 본고에서는 조성법을 사용하였다. 전망 결과, 기본 시나리오에서는 코로나19를 반영한 경상의료비 지출이 5년 단기적으로는 2018년 시점의 전망치보다 낮지만, 장기적으로는 2018년 전망치보다 높은 것으로 나타났다. 이는 코로나19 이후 GDP 대비 경상의료비 지출 비중이 코로나19 발생 이전보다 높아졌음을 의미한다. 그러나 인구, 소득, 잔차 요인에 대한 가정을 변화시키는 시나리오 1, 2, 3의 경우, 코로나19 발생 이전보다 GDP 대비 경상의료비 지출이 낮아지는 경우도 존재한다.

제III장에서 문헌고찰을 통해 다른 국가들의 사례를 살펴본 경우에도 비슷한 결과를 발견할 수 있었다. 예를 들어 미국의 경우, CMS는 코로나19 이후 입원 및 요양시설 이용 감소 등으로 인해 중장기 의료비 지출이 감소하는 new normal을 예상하였다. 라틴아메리카 국가들의 경우 2000~2019년 대비 2019~2030년 혹은 2030~2050년의 1인당 연평균 지출증가율이 낮아지는 국가들이 다수 존재한다. 반면 호주와 스페인은 코로나19 이후 원격의료 등 신의료기술 발달, 공공보건의료 부문에 대한 투자 등으로 중장기 의료비 지출의 구조적 증가를 예상하고 있다. 따라서 코로나19 감염병 위기를 기회로 삼아, 현재 비효율적인 보건의료 시스템(전달체계, 지불제도)을 개선하고 향후 효율성 향상 및 건강 결과 제고를 위해 세심한 제도 보완과 과감한 재정 투자가 이루어져야 할 것이다. 

참고문헌

국민건강보험공단, 『건강보험 장기재정전망』, 2014.

김우현·이은경·김대환·김윤, 『건강보험 보장성 강화 정책의 효과 분석: 4대 중증질환을 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2018.

보건복지부·한국보건사회연구원·건강보험심사평가원, 『2020년 국민보건계정』, 2021.

신영석·신화영·신정우·장인수·김은아, 『주요 연금 및 복지 분야 장기재정전망 모형 구축』, 한국조세재정연구원, 2015. 1.

이은경, 『건강보험 장기재정전망 모형 및 개선방안』, 한국조세재정연구원, 2018.

통계청, 『장래인구추계』, 보도자료, 2021. 12. 9.

_____, KOSIS 국가통계포털, 『장래인구추계』, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A41_10&scrId-

=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTI-TLE&path=%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do, 검색일자: 2022. 8. 12.

Baltagi B. H., Lagravinese, R., Moscore, F., and Tosetti, E., "Health care expenditure and income: a global perspective," *Health Econ*, 26(7), 2017, pp. 863~874.

Center for Medicare and Medicaid Services(CMS), "Projections of National Health Expenditures and Health Insurance Enrollment: Methodology and Model Specification," 2022. 3. 28.

Commonwealth of Australia 2021, *Intergenerational Report*, June 2021.

Conference Board of Canada(CBoC), "Health Care Cost Drivers in Canada: Pre- and Post- COVID-19," *Impact Paper*, Sep. 2020.

Glied, Sherry and Helen Levy, "The Potential Effects of COVID on National Health Expenditure," *JAMA*, 323(20), 2020.

Miller, George, Ani Turner, Corwin Phyan, and Katherine Hempstead, "National health expenditure post covid: hints of a new normal?," *Health Affairs, Forefront*, March 28, 2022.

OECD, "Public spending on health and long-term care: a new set of projections," prepared by Christine de la Maisonneuve and Joaquim Oliveria Martins, 2013.

_____, "Health Spending Projections to 2030: New Results based on a revised OECD methodology," prepared by Lorenzoni, Luca, Alberto Marino, David Morgan, and Chris James, *OECD Health WP*, No. 110, 2019.

_____, *Health at a Glance*, 2021.

Rao, Krishna D., Andrés I., Vecino Ortiz, Tim Robertson, Angélica Lopez Hernandez, Caitlin Noonan, "Future Health Spending in Latin America and the Caribbean: Health Expenditure Projections & Scenario Analysis," IDB, Social Protection and Health Division, Technical Note 2457, April 2022.

Spanish and International Economic & Financial Outlook(SEFO), "Spain's healthcare spending: Projections pre and post COVID-19," *Funcas SEFO*, Vol.10, No.2, March 2021, <https://www.sefofuncas.com/Spain-in-year-two-of-the-pandemic/Spains-healthcare-spending-Projections-pre-and-post-COVID-19>, 검색일자: 2022. 7. 30.

02

노인복지예산 규모와 노인자살률의 관련성에 대한 소고^{1), 2)}



고창수

한국조세재정연구원
부연구위원
csko@kipf.re.kr

1. 서론

우리나라가 직면한 평균 수명 증가와 출산율 저하 추세는 향후 총인구에서 고령인구가 차지하는 비중이 급속하게 증가할 것임을 의미한다. 최근 발표된 통계청의 「장래인구추계」(통계청, 2021)에 따르면 65세 이상 인구가 총인구에서 차지하는 비율은 중위 시나리오를 기준으로 2020년 15.7%에서 2040년 34.4%, 2070년에는 46.4%로 추계되어 가파른 증가 추세를 유지할 것으로 예상된다. 그리고 65세 이상 인구의 고령화 정도 또한 가속화할 것으로 예상된다.³⁾ 미래 인구구조 변화의 방향을 고려하면 고령인구집단이 직면할 다양한 어려움에 대한 대응은 미래 우리 정부의 중요한 정책적 이슈가 될 것으로 보인다.

우리 사회가 직면한 고령인구집단 관련 문제들은 다양하다. 대표적인 예로는 치매를 비롯한 건강 관련 문제, 노후소득보장과 관련된 노인빈곤 문제, 노인 1인 가구 증가에 따른 고령인구집단의 인간관계 문제 등을 들 수 있다. 그리고 이 문제들은 독립적인 관계가 아닌 상호 연관된 문제로 파악하는 것이 자연스러운 것이다. 노후소득보장의 미비로 인한 열악한 생활환경 및 인간관계 단절은 신체적·정신적 건강의 악화에 영향을 미칠 수 있고, 고령화로 인한 건강상태 악화는 노동시장 참여 여건을 악화시켜 노후

- 1) 본고는 Ko and Lee(2022)를 바탕으로 『재정포럼』의 편집 방향에 맞게 수정·보완한 원고임을 밝힌다. 본고의 내용은 전적으로 저자들의 의견이며, 한국조세재정연구원의 공식 입장이 아님을 밝힌다.
- 2) 본고 작성에 큰 도움을 준 이재국 연구원 및 본고에 대해 다양한 조언을 주신 원내 박사님들께 감사드린다.
- 3) 통계청(2021)에 따르면 65세 이상 인구 중 85세 이상 인구의 구성비는 2020년 9.6%에서 2060년 28.9%에 달할 것으로 추계되었다.

소득 창출에 악영향을 미칠 수 있는 등의 관련성을 그 예로 들 수 있다.

우리나라의 노인자살률은 다른 나라들에 비해 월등히 높은 수치를 보이며, 동시에 앞서 언급한 문제들과 관련이 깊을 것으로 판단된다.⁴⁾ 고령자의 자살에 영향을 끼치는 원인은 다양하게 존재한다. 이윤경 외(2020)는 자살을 생각하는 주된 이유로 건강, 경제적 어려움, 외로움, 배우자나 가족의 사망, 배우자나 가족과의 갈등, 배우자나 가족의 건강 및 돌봄 문제들을 제시하였으며, 각 항목을 주된 이유로 응답한 비중은 건강(23.7%), 경제적 어려움(23%), 외로움(18.4%) 순으로 나타났다. 이러한 문제들은 정책 개입을 통해 일정 부분 개선을 기대할 수 있다는 점에서, 정부의 재정투자를 통해 높은 노인자살률 문제를 일부 완화할 수 있음을 시사한다. 예를 들어 노인에 대한 직접적인 소득 지원 정책은 경제적 어려움을 개선하고, 이를 통한 식생활 개선 및 사회 활동 증가를 통해 정신 및 육체적 건강에 대한 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이다.⁵⁾ 또한 재정을 활용한 노인복지시설의 신설 및 운영 지원은 시설에서 제공되는 다양한 프로그램들을 통해 노인들의 건강 개선 효과, 사회활동 참여를 통한 외로움 문제 완화 등의 긍정적 효과를 발생시킬 수 있다.

정부에서 진행하는 노인자살 관련 재정투자는 자살에 대한 직접적인 사업에 더해 간접적으로 노인의 삶의 질에 영향을 미칠 수 있는 광범위한 사업을 모두 포함한다고 해석할 수 있다. 직접적인 자살예방사업으로 분류할 수 있는 사업들의 예로는 자살에 대한 인식 개선, 자살에 대한 사후대응 및 유족 지원 사업 등을 들 수 있다. 간접적으로는 노인복지시설의 운영, 기초연금을 비롯한 노후소득보장 개선 사업 등 고령인구집단과 관련된 다수의 사업들이 자살과 밀접한 관련이 있을 것으로 보인다.

이와 관련하여 정부의 직·간접적 관련 사업수행, 즉 재정투자가 실제 노인자살률에 긍정적인 방향으로 영향을 미치는지에 대한 연구의 중요성이 크다. 연구의 실증분석을 위해 고려할 수 있는 유력한 방법론 중 하나는 정부의 예산 관련 변수를 활용하는 고정효과 모형인데, 일반적인 고정효과 모형은 시간에 따라 변하는 지역의 특성들을 통제할 수 없다는 한계점이 있다.⁶⁾ 예를 들어 지역에 발생한 경제적 충격은 노인의 소득, 인구이동, 심리 상태에 모두 영향을 미칠 수 있는데, 이는 지방자치단체의 세입, 인구이동, 소득분포 변화로 인한 사회복지 정책의 대상자 규모의 변화 등을 통해 사회복지 또는 노인 관련 예산편성에 영향을 미칠 수 있다. 또한 경제적 충격은 노인의 소득, 건강, 인간관계, 가족의 상황 등에 영향을 미침으로써 자살률에도 영향을 미칠 가능성이 높다. 지역내

노인 자살의 주된 원인으로 지목되는 건강, 경제적 어려움 등의 요인들은 정부의 정책적 개입, 즉 재정투자를 통해 일정 부분 개선을 기대할 수 있다.

4) 우리나라의 노인자살률과 관련된 현황은 제II장에서 상세히 제시하였다.
5) 관련하여 Wilson and McDaid(2021)는 자산 수준이 정신 건강과 밀접하게 연관되어 있다는 다수의 선행 연구를 제시하였다.
6) 제II장에서 선행연구를 간략히 제시하였다.

본고는 2013~2019년 시군구별 65세 이상 자살률 변화에 동 기간의 65세 이상 인구 1인당 노인·청소년복지예산의 변화가 미친 영향에 대한 추정을 시도하였다.

총생산 또는 지역총소득 등의 자료를 활용하여 경제적 충격을 직접적으로 통제하고자 시도할 수 있으나, 지역의 전체적인 경제 지표가 지역 거주 노인에 대한 경제적 충격을 적절히 대리한다고 보장할 수 없다는 점, 그리고 예산편성이 지역의 경제적 성과에 영향을 미침으로써 발생할 수 있는 부적절한 통제 문제를 고려하면 여전히 내생성 문제 해결에는 한계점이 존재한다.

본고는 기초자치단체별 노인 1인당 복지예산 규모의 변화가 노인자살률의 변화에 미치는 영향을 추정하였고, 분석 과정에서 중앙정부 차원의 정책 변화인 기초연금제도의 도입과 연금 급여액의 변화를 활용한 도구변수를 구축·활용하여 실증분석의 내생성 문제를 해결하고자 시도하였다.⁷⁾ 정부의 재정투자가 노인자살률에 미치는 영향을 기초자치단체 수준에서 분석한다는 점에서 본고는 이창숙·강상경(2020)을 비롯한 선행연구들과 유사한 목적을 공유한다. 반면 전체 예산에서 복지예산이 차지하는 비중이 아닌 노인 1인당 복지예산 규모가 노인자살률에 미치는 영향을 살펴본다는 점, 그리고 도구변수를 활용하여 잠재적인 내생성 문제에 대한 검토를 수행하였다는 점에서 차별점이 있다.

구체적으로 본고는 2013~2019년 시군구별 65세 이상 자살률 변화에 동 기간의 65세 이상 인구 1인당 노인·청소년복지예산의 변화가 미친 영향에 대한 추정을 시도하였다. 도구변수는 2008년의 시군구별 성·연령 1세별 인구구조와 2012년 기준 시군구별 기초연금 지급률에 기초하여 2013~2019년 기초노령연금·기초연금 기준연금액 변화를 결합함으로써, 2013~2019년의 시군구별 1인당 기초연금예산 예측치를 구축하여 구성하였다. 해당 도구변수는 실제 분석 기간 이전의 인구구조와 연금수급 정보에 전적으로 의존하여 구축됨으로써 2013~2019년 기간의 경제 충격 등 지역에 발생한 변화에 직접적인 영향을 받지 않는다는 특징이 있다.

추정 결과, 1인당 복지예산의 변화가 노인자살률에 미치는 영향은 유의미하지 않게 나타났으며, 성별과 지역 구분에 따른 이질성 또한 통계적으로 유의하지 않게 추정되었다.⁸⁾ 이러한 추정 결과가 도출된 원인을 정확히 파악하는 것은 어렵지만, 추정에 이용된 기간 중 복지예산의 변화가 주로 기초연금의 변화에 기인한다는 점이 영향을 미쳤을 수 있다. 예를 들어 기초생활보장제도 등 다른 복지제도의 정책 대상에 포함되는 취약계층에게는 기초연금 증가의 영향이 제한적이었을 수 있다. 만약 자살이 특정 취약계층에서 집중적으로 발생하는 현상이라면, 이 경우 기초연금제도 변화가 노인자살률에 미치는 영향이 뚜렷하게

7) 본고의 분석에서는 주로 지방재정의 '노인·청소년복지예산'을 분석에 이용하였다. 특별한 언급이 없다면 본고에서 지칭하는 복지예산은 노인·청소년복지예산을 의미한다.

8) 통계적으로 유의하지 않으나, 복지예산 증가에 따른 남성 자살률 감소 효과가 여성에 비해 상대적으로 강하게 나타나는 결과는 주목할 만하다.

나타나지 않았을 가능성이 있다.

본고는 제II장에서 우리나라 노인자살률의 동향과 관련 정책 선행연구를 소개하고, 제III장에서 실증분석을 위한 자료 구축 방법을 설명한 후 결과를 제시한다. 마지막으로 제IV장의 요약으로 마무리한다.

한국의 노인자살률은 다른 연령대에 비해 상당히 높은 수준이며, 다른 국가와 비교했을 때도 월등하게 높은 수준을 나타낸다.

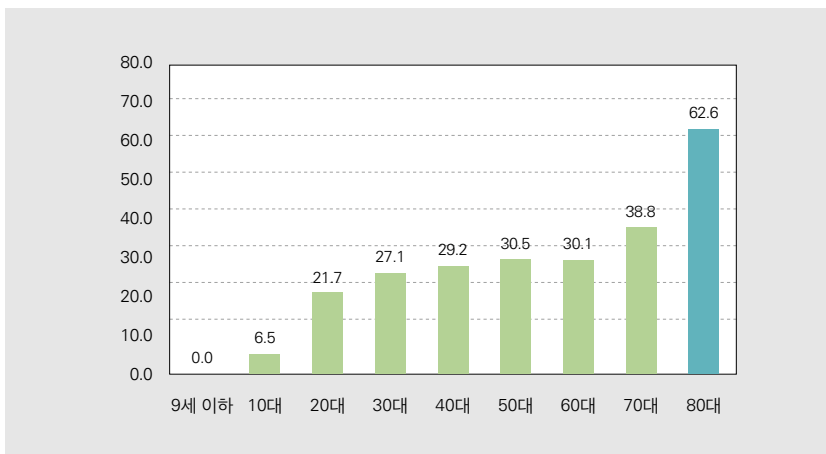
II. 노인자살률의 동향, 관련 정책 및 선행연구

1. 한국의 노인자살률 동향

한국의 노인자살률은 다른 연령대에 비해 상당히 높은 수준이며, 다른 국가와 비교했을 때도 월등하게 높은 수준을 나타낸다. [그림 1]은 2020년 우리나라의 연령대별 자살률을 제시한다. 이에 따르면 연령대가 높아질수록 대체로 자살률이 증가하는 경향을 보인다. 40대에서 60대까지는 대체로 인구 10만명당 30명 수준을 기록하였으나, 70대에는 38.8명, 80대는 62.6명으로 연령대가 높아짐에 따라 급격한 자살률의 증가를 확인할 수 있다. 앞서 언급하였듯 우리나라는 65세 이상 인구 규모의 증가와 동시에 70대, 80대 인구집단의 지속적인 증가가 예상됨에 따라 장래 직면하게 될 자살률 관련 문제가 보다 심각해질 수 있음을 시사한다.

[그림 1] 한국의 연령대별 자살률(2020)

(단위: 인구 10만명당 명)



출처: 보건복지부(2022), p. 32.

한국과 같이 연령대가 높아질수록 자살률이 높아지는 현상은 모든 나라에서 관찰되는 현상이 아니며, 따라서 노인 인구집단의 자살률 문제에 대한 정책 대응의 필요성이 높을 수 있다.

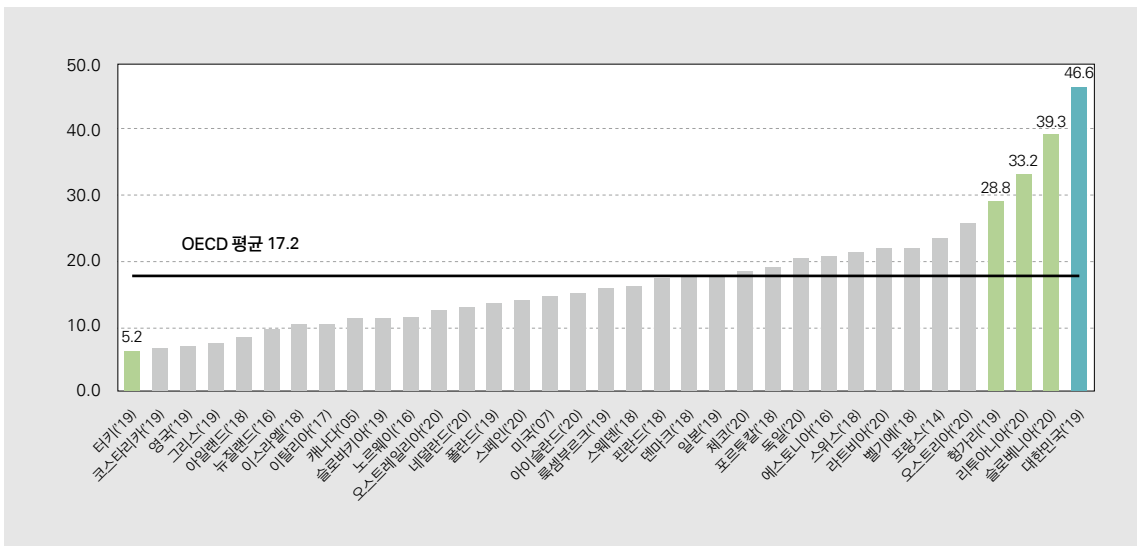
연령대가 높아질수록 자살률이 높아지는 현상이 모든 나라에서 관찰되는 것은 아니다. 예를 들어 2020년 미국의 65세 이상 인구집단의 자살률은 45~54세, 25~34세 집단보다 낮은 수준이며,⁹⁾ 일본의 65세 이상 자살률은 20세 후반 이상 다른 연령대에 비해 두드러지는 차이를 보이지 않는다.¹⁰⁾ 이러한 점은 다른 국가에 비해 한국의 65세 이상 노인 인구집단의 자살률 문제에 대한 정책 대응의 필요성이 높을 수 있음을 시사한다.

[그림 2]는 OECD 주요 회원국과 한국의 65세 이상 노인자살률을 비교한 결과를 제시한다. 국가별로 통계가 산출된 연도가 상이하다는 한계는 있으나, 다른 국가와 비교했을 때 한국은 10만명당 46.6명으로 압도적으로 높은 수치를 기록하고 있음을 확인할 수 있고 이 수치는 OECD 평균 17.2명을 크게 상회한다.

[그림 3]은 우리나라의 2009~2020년간 60~69세, 70~79세, 80세 이상 인구집단의 10만명당 자살률 변화 추이를 제시한다. 우선 모든 인구집단에서 자살률이 대체적으로 감소하는 추세를 확인할 수 있다. 60~69세의 자살률은 2009년 51.8명에서 지속적으로 감소하는 추세를 보여 2020년에 30.1명을 기록하였다. 동 기간 70~79세의 자살률은 79명에서 38.8명으로, 80세 이상 인구집단의 자살률은 127.7명에서 62.6명으로 큰 폭으로 감소한 것을 확인할 수 있다.

[그림 2] OECD 주요 회원국 노인(65세 이상) 자살률

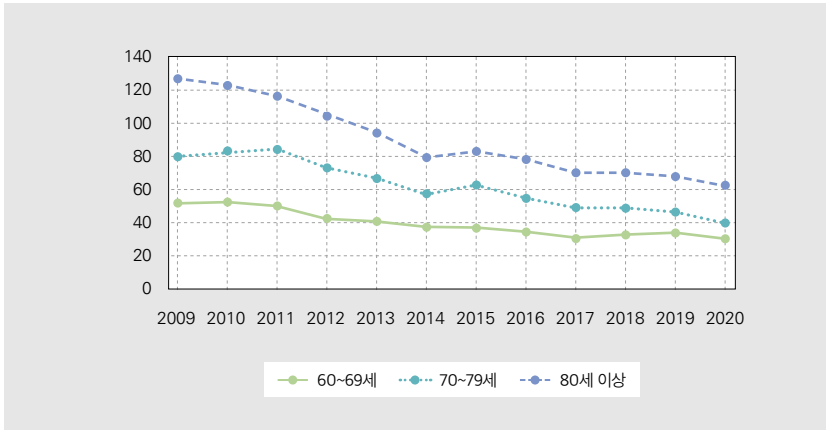
(단위: 인구 10만명당 명)



출처: 보건복지부(2022), p. 126.

[그림 3] 한국의 노인 연령별 자살률 추이(2009~2020년)

(단위: 인구 10만명당 명)



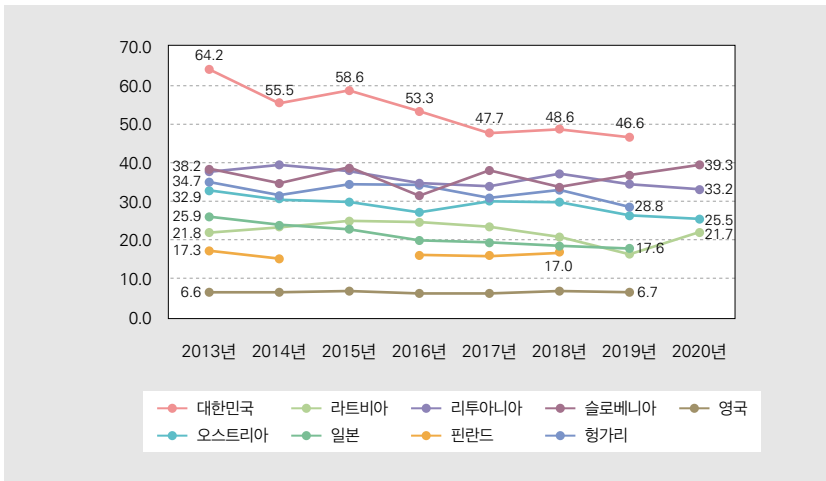
출처: 통계청, 「국가지표체계」, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=8040>, 검색일자: 2022. 8. 10.

2009~2020년간
한국의 노인 연령별
자살률은 대체적으로
감소하는 추세를
보이고 있다.

[그림 4]는 한국 및 일부 OECD 회원국의 65세 이상 자살률 추이를 제시하였다. 비교 대상 국가가 제한적이라는 점에 주의해야 하지만, 이 그림에 따르면 비교 대상으로 제시된 국가들에 비해 한국의 노인자살률이 비교적 뚜렷하게 감소하는 추세가 관찰된다. <표 1>은 [그림 4]에 비해 보다 많은 국가의 노인자살률 추이를 제시하는데, 2013년과 2019년, 또는 2020년 수치를 비교했을 때 여전히 한국의 노인자살률 감소 추세가 확인된다. 한국의 노인자살률이 감소하는 추세

[그림 4] OECD 일부 회원국 노인(65세 이상) 자살률 추이

(단위: 인구 10만명당 명)



출처: 보건복지부(2022), p. 127.

- 9) 미국 질병관리청(Centers for Disease Control and Prevention)의 자료를 바탕으로 Suicide Prevention Resource Center에서 정리한 자료를 참고하였음 (<https://www.sprc.org/scope/age>, 검색일자: 2022. 12. 19.).
- 10) 일본 자살률에 대한 내용은 다음 기사에 제시된 그래프를 참고하였음(『동아사이언스』, 「‘82년생 김지영’ 51년생 엄마 세대보다 “살기 더 고달파”」, 2019. 6. 27., <https://www.dongascience.com/news.php?idx=29581>, 검색일자: 2022. 12. 19.).

OECD 주요 회원국의 노인자살률과 비교했을 때 한국의 노인자살률 지표는 점차 개선되고 있으나 다른 국가에 비해 여전히 높은 수준을 유지하고 있다.

<표 1> OECD 회원국 노인(65세 이상) 자살률 추이

(단위: 인구 10만명당 명)

국가	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
대한민국	64.2	55.5	58.6	53.3	47.7	48.6	46.6
그리스	.	7.1	6.6	6.4	6.9	7.7	7.2
네덜란드	12.8	11.5	13.6	14.4	12.9	12.4	12.4
덴마크	18.3	17.2	16.1	16.2	18.0	17.5	-
독일	22.0	22.1	22.0	21.0	20.2	20.7	20.0
라트비아	21.8	23.2	24.9	24.5	23.4	20.8	16.4
룩셈부르크	18.4	21.6	24.7	14.5	9.4	48.1	15.6
벨기에	23.1	22.8	22.2	23.1	19.8	21.8	-
스웨덴	17.9	16.4	16.6	15.4	17.3	15.9	-
스위스	22.2	-	22.9	21.1	21.3	21.1	-
스페인	14.5	14.3	13.6	-	13.5	12.5	12.6
슬로바키아	15.2	15.2	-	9.6	9.4	12.3	11.0
슬로베니아	38.2	34.6	38.7	31.6	37.7	33.6	36.9
아이슬란드	30.7	22.8	11.0	8.6	6.2	12.0	9.7
영국	6.6	6.6	7.0	6.1	6.2	6.9	6.7
오스트레일리아	12.5	12.6	13.6	12.4	13.4	12.2	12.4
오스트리아	32.9	30.7	29.8	27.2	30.1	29.7	26.0
이스라엘	8.6	7.9	8.4	8.7	10.4	10.2	-
일본	25.9	23.8	22.8	19.9	19.2	18.6	17.6
체코	19.4	20.7	19.8	18.2	18.0	19.3	17.7
터키	3.8	3.4	2.8	3.4	-	-	5.2
포르투갈	21.9	23.6	23.7	19.0	19.1	18.9	-
폴란드	16.8	15.6	14.5	13.7	12.4	12.3	13.2
핀란드	17.3	15.1	-	16.1	15.8	17.0	-
헝가리	34.7	31.2	34.4	34.2	30.7	32.9	28.8

출처: 보건복지부(2022), p. 128.에서 일부 발췌하여 작성

를 보이는 이유는 다양할 수 있으나, 한국의 지속적인 경제성장에 따른 복지제도의 발전을 하나의 원인으로 생각할 수 있다. 복지제도의 발전 정도는 노인 자살에 영향을 미칠 수 있는 노인의 건강 또는 경제적 상황 개선에 기여할 수 있기 때문이다. 이러한 해석은 정부의 재정투자가 노인자살률에 영향을 미칠 수 있다는 가설과도 밀접하게 연관된다. 이 경우 향후 한국의 복지제도가 지속적으로 발전한다면 노인자살률이 향후에도 점점 더 개선될 가능성이 있다는 점을 시사한다. 그러나 자살률의 추세에는 복지제도 이외에도 교육수준 등 노인 코호트의 구성 및 사회, 문화적 변화 등 여러 요소가 영향을 미칠 수 있으며, 이 점에서 정부의 재정투자가 노인자살률에 미치는 영향에 대한 실증분석은 의미 있는 연구 주제가 될 수 있다.

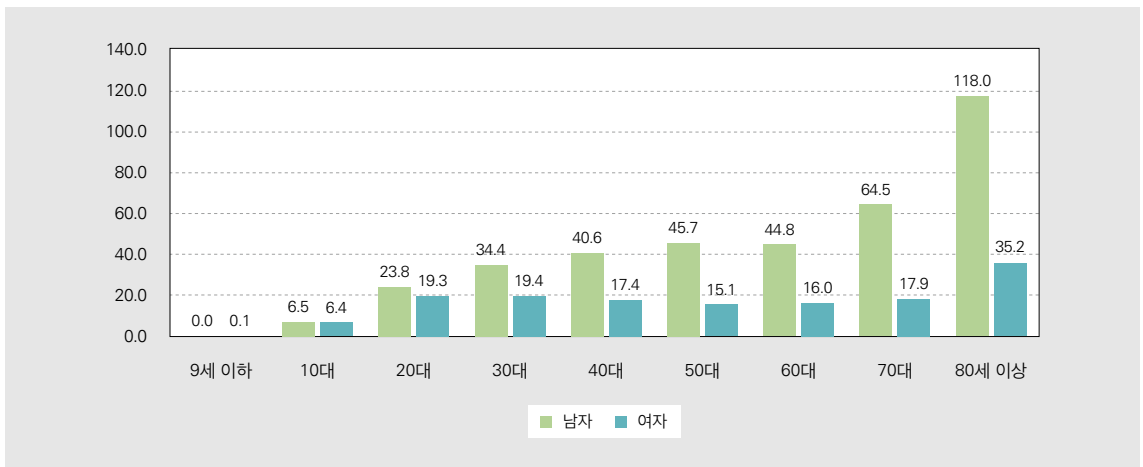
노인자살률과 관련하여 관찰되는 현상 중 하나는 남성의 자살률이 여성에 비해 높다는 점이다. [그림 5]는 2020년 성별에 따른 연령대별 자살률을 제시하는

데, 남녀 간 자살률 성비는 연령대에 따라 대체로 증가(60대 2.8배, 70대 3.6배, 80세 이상 3.4배)하는 경향을 확인할 수 있다. 주된 일자리에서 퇴직함에 따른 사회적 역할 감소, 인간관계 단절, 소득에의 부정적 충격 등이 노인자살률의 성별 이질성의 원인이 될 수 있겠으나, 노인이 아닌 연령대에서도 일관적으로 남성의 자살률이 여성의 자살률보다 높은 경향을 보인다.

성별에 따른 자살률을 보면 남녀 간 자살률 성비는 연령대에 따라 대체로 증가하는 경향을 보이며, 노인이 아닌 연령대에서도 여성보다 남성의 자살률이 높은 경향을 보인다.

[그림 5] 성별에 따른 연령대별 자살률(2020년)

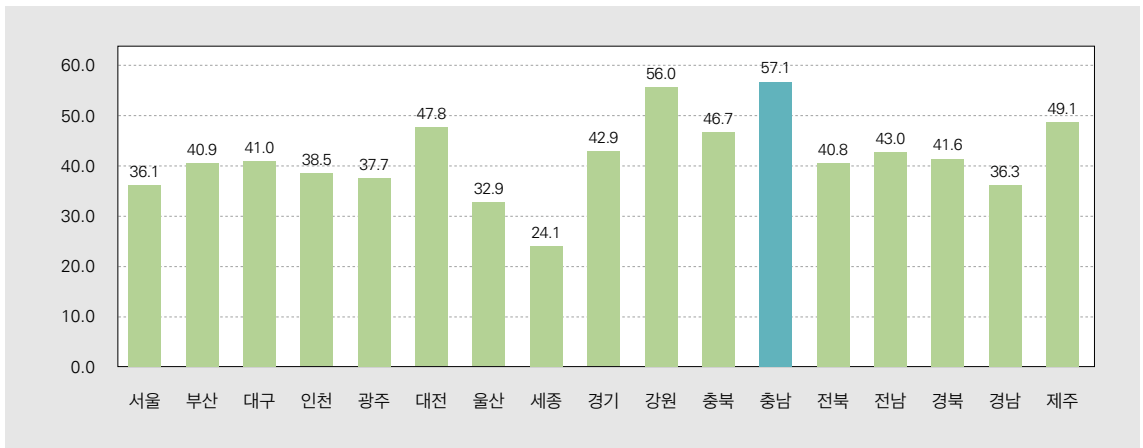
(단위: 인구 10만명당 명)



출처: 보건복지부(2022), p. 35.

[그림 6] 광역자치단체별 노인(65세 이상) 자살률(2020년)

(단위: 인구 10만명당 명)



출처: 보건복지부(2022), p. 44.

시·도별 65세 이상
노인의 자살률은
지역별 편차가
일정 부분 존재하며,
61세 이상 인구집단의
성별에 따른
동기별 자살 현황은
남녀 모두 큰 틀에서
유사성을 보인다.

[그림 6]은 광역자치단체별 65세 이상 노인의 자살률을 보여준다. 지역별 차이의 통계적 유의성에는 해석상 유의할 필요가 있으나, 지역별 편차가 일정 부분 존재하는 것으로 보인다. 그러나 단순히 수도권·비수도권 여부 또는 특별시·광역시·도 여부에 따른 자살률 차이의 패턴이 명확하게 나타나지는 않는 것으로 보인다. 지역별 특성과 관련하여 김기원·김한근(2011)은 지역의 체육시설, 복지예산비율, 여가시설, 의료시설 수, 조이혼율이 노인자살률과 관련이 있었다는 분석 결과를 보고하였는데, 이러한 변수들은 지역의 인구 구성, 경제 수준, 입지, 산업 구성 등 다양한 요인들과 상호 연관되어 있기 때문에 정확하게 지역의 자살률 증가 또는 감소에 영향을 미치는 원인을 특정하기는 어려울 것으로 생각된다.

<표 2>는 2020년의 61세 이상 인구집단의 성별에 따른 동기별 자살 현황을 보여준다. 자살 동기는 경찰청의 「변사자 통계자료」를 통해 파악되는데, 61세 이상 남성의 자살 동기 중 높은 비중을 차지하는 원인은 육체적 질병 문제(40.5%), 정신적·정신과적 문제(32.1%), 경제생활 문제(13.3%) 순으로 나타났다. 그 외 가정 문제(7.4%)도 높은 비중을 차지하였으며, 다른 원인은 2.1% 이하로 앞서 언급한 원인들에 비해 낮은 비중을 보였다. 여성의 자살 동기는 정신적·정신과적 문제(48.2%), 육체적 질병 문제(37.7%), 경제생활 문제(5.7%) 순으로 나타났고, 가정 문제는 4.7%의 비율을 보였다. 세부적인 자살 동기에 대해 성별 간 차이는 존재하나, 큰 틀에서는 유사성이 있는 것으로 보인다.

<표 2> 2020년 61세 이상 성별에 따른 동기별 자살 현황

(단위: 명, %)

구분	가정 문제	경제 생활 문제	육체적 질병 문제	정신적·정신과적 문제	직장 또는 업무상의 문제	남녀 문제	사별 문제	학대 또는 폭력 문제	기타	미상	전체
남	210 (7.4)	379 (13.3)	1,155 (40.5)	915 (32.1)	38 (1.3)	16 (0.6)	31 (1.1)	0 (0.0)	60 (2.1)	50 (1.8)	2,854 (100)
여	57 (4.7)	70 (5.7)	461 (37.7)	589 (48.2)	3 (0.2)	5 (0.4)	14 (1.1)	0 (0.0)	13 (1.1)	10 (0.8)	1,222 (100)

주: ()안은 비중임

출처: 보건복지부(2022), p. 96.의 일부 발췌

2. 노인자살률 관련 정책 논의

노인자살률과 관련된 정부 정책은 좁은 의미로 자살 자체에 집중하여 집행되

는 정책과 노인의 삶의 질 측면에서 보다 넓은 의미로 노인자살률과 직·간접적으로 관련되어 있다고 볼 수 있는 정책들이 존재한다. 앞서 살펴보았듯 노인 자살의 주된 원인은 육체적·정신적 건강 및 경제 여건과 관련되어 있으므로, 노인의 삶의 질 변화는 자살과 직접적인 관련이 있을 것으로 예상된다. 본 절에서는 우선 자살 관련 예산의 규모에 대해 논의한 후, 보건복지부에서 담당하는 직접적인 자살 관련 사업 및 노인의 삶의 질 관련 사업을 소개한다.

가. 자살 관련 예산

자살과 직접적으로 관련된 사업을 모두 식별하여 개별 예산투입 규모를 정확히 파악하기는 어려우나, 자살예방 예산으로 한정하였을 때 현시점에서 우리나라의 예산편성 규모는 다른 국가에 비해 높은 편은 아닌 것으로 보인다. 언론보도에 따르면 정부는 ‘자살예방 및 생명존중문화 조성사업’으로 2018~2021년간 1,099억원을 편성하여 1,068억원을 집행하였는데, 이는 일본의 연간 자살예방 예산 규모인 7천억원과 비교하여 크게 낮은 수준으로 나타났다.¹¹⁾ 넓은 의미에서 자살 관련 이슈를 포괄하는 정신건강 예산의 비중을 살펴보면, 2021년을 기준으로 우리나라 보건 예산 중 정신건강 예산의 비중은 2.75%로, OECD의 권고 비율인 5%보다 낮은 수준으로 보도되었다.¹²⁾ 지방자치단체의 예산 편성 또한 높은 수준이 아니며 2020년 기준 지방자치단체의 전체 예산 대비 자살예방 사업 관련 예산편성 비율은 평균 0.017% 수준으로 보도되었다.^{13), 14)} 단 제시된 수치들을 다른 국가와 비교할 때는 해당 시점의 인구구조 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다는 점에 유의해야 한다.

그러나 앞서 언급하였듯 노인자살에 영향을 미치는 원인은 다양하며, 따라서 직접적인 자살예방사업으로 분류되지 않으나 노인자살률에 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대되는 사업들이 존재할 수 있다. 예를 들어 관련 정책의 주무부처인 보건복지부는 노인요양, 치매 및 건강보장, 노인 사회활동 및 여가활동 지원, 노인돌봄 및 지원서비스, 경로효친사상 및 노인봉양시설 제고, 장사시설 설치·운영 등을 노인보건복지사업으로 분류하는데(보건복지부, 2022), 이 중 많은 사업은 직·간접적으로 노인의 삶의 질 및 나아가 자살률에 영향을 미칠 가능성이 있다.

노인자살률 문제의 주무부처인 보건복지부의 예산 규모를 살펴보면, 보건복지부의 총예산은 2022년 본예산 기준 97조 4,767억원으로 편성되었다(보건복지부 보도자료, 2021). 그중 사회복지 예산은 80조 6,484억원, 사회복지 예산

자살예방 예산으로 한정하였을 때 현시점에서 우리나라의 예산편성 규모는 다른 국가에 비해 높은 편은 아닌 것으로 보인다.

11) 『대한경제』, 「[Safe Korea] 文정부 4년 자살예방 예산 고작 1,068억...대선후 보 공약도 실종」, 2022. 3. 7., <https://www.dnews.co.kr/uhtml/view.jsp?idxno=202202220948121850148>, 검색일자: 2022. 8. 11.

12) 『메디컬투데이』, 「인건비 중심 자살예방 예산, OECD 권고 수치比 ‘절반 수준’... “개선 필요”」, 2022. 6. 30., <https://mdtoday.co.kr/news/view/179526730233020>, 검색일자: 2022. 8. 11.

13) 『중앙일보』, 「예산 0.017%로 극단선택 예방? “지자체, 주세·복권기금 쓰자”」, 2021. 12. 30., <https://www.joongang.co.kr/article/25032721#home>, 검색일자: 2022. 8. 11.

14) 지방자치단체의 예산은 국고보조사업에 대한 중앙정부 및 광역자치단체의 부담분을 포함한다.

노인자살률 문제의
주무부처인 보건복지부의
2022년 본예산
97조 4,767억원 중
노인복지 예산은
20조 4,592억원으로,
2022년 중앙정부 본예산
총지출의 대략
3.3% 수준이다.

의 하위 분류인 노인복지 예산은 20조 4,592억원을 차지하였다. 2022년 본예산의 총지출이 607.7조원임을 고려하면 노인복지 예산은 중앙정부 총지출의 대략 3.3% 수준을 차지하는 수준이다(한국재정정보원, 2022).¹⁵⁾

지방자치단체의 관련 예산이 총지출에서 차지하는 비중은 중앙정부에 비해 상대적으로 높게 나타난다. 보건복지부·한국보건사회연구원(2020)에 따르면 지방자치단체 예산에서 차지하는 사회복지·보건 분야의 지출 비중은 2020년 기준 약 30%이며, 노인·청소년 분야의 비중은 약 9.5% 수준으로 나타났다. 그러나 지방자치단체의 사회복지 분야 및 노인·청소년 분야 지출은 국고보조사업 비중이 매우 높은 특징이 있음을 고려하면,¹⁶⁾ 지방자치단체의 해당 분야 지출의 상당 부분은 실질적으로 중앙정부 차원에서 시행된 정책에 대한 지출로 해석할 수 있다.

보건복지부·한국보건사회연구원(2020)은 사회복지 관련 예산이 포함된 공공사회지출(public social expenditure)의 국제비교 수치를 제시한다. 공공사회지출은 노령, 유족, 근로무능력, 보건, 가족, 적극적 노동시장 프로그램, 실업, 주거, 기타의 9개 영역을 포함하는데, 동 보고서에 따르면 한국의 명목 GDP 대비 공공사회지출 비중은 2019년 예측치 기준 12.2%였다. 앞서 제시한 우리나라의 사회복지 및 노인복지예산과 세부 분류가 일치하지는 않으나, 주요국에 비하면 현재 한국의 사회복지 관련 공공지출 수준은 상당히 낮은 것으로 보인다.¹⁷⁾ 그러나 해당 수치는 고령인구집단의 절대 규모, 공적연금제도의 성숙도 등 다양한 요소가 반영된 수치로, 현재 노인 1인당 제공되는 복지 수준을 정확하게 비교한 수치로 해석하기는 어려울 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

15) 중앙정부 총지출에는 지방교부세 등 지방이전재원이 포함된다는 점을 해석 과정에서 고려할 필요가 있다.
16) 2019년 기준 국고보조사업 비중은 사회복지 분야 90.5%, 노인·청소년 분야 90.5%임(보건복지부·한국보건사회연구원, 2020).
17) 동 보고서의 [그림 14-5]에 따른 주요국의 지출 비율은 미국 18.7%, 일본 22.3%(2017년 기준), 독일 25.9%, 스웨덴 25.5%, 그리스 24.0% 등으로 나타났으며, OECD 평균 비율은 20.0%로 제시되었다.

나. 보건복지부의 자살예방사업

보건복지부(2022)는 자살예방사업을 생명존중문화 조성 캠페인, 응급실 기반 자살시도자 사후관리사업, 자살 사후대응 및 자살유족 지원, 자살예방 프로그램 인증, 지역 기반 자살예방사업, 미디어 협력, 자살예방교육 및 생명지킴이 양성, 조사 및 연구의 8가지 부문으로 나누어 소개하였다.

생명존중문화 조성 캠페인 부문은 자살예방을 위한 캠페인 진행, 언론보도·드라마·영화·예능 등 미디어 환경 자살예방에 대한 인식 개선을 포함한다. 응급실 기반 자살시도자 사후관리사업은 자살시도자의 정서적 안정을 촉진하고 치료 서비스 이용을 증진하며 지역사회 자살예방센터 연계를 통해 자살 재

시도를 예방하는 사업이다. 자살 사후대응 및 자살유족 지원 부문은 자살 사건에 영향을 받을 수 있는 주변인 및 유족에 대한 지원, 그리고 자살 유족들의 애도에 도움을 주고 국가 차원의 자살예방정책에 기여할 수 있는 심리부검 (Psychological Autopsy)의 시행을 포함한다. 자살예방 프로그램 인증 사업은 자살예방 프로그램의 질 향상을 위한 인증사업 관리 목적의 사업이다. 지역 기반 자살예방사업은 지방자치단체의 자살예방 시행계획을 평가하고 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하여 지역 주도적인 자살예방사업을 추진할 수 있도록 지원하는 사업 및 지역 자살예방 정책의 기획 및 모델 개발·확산에 대한 컨설팅 사업을 포함한다. 또한 일산화탄소 중독 자살예방사업 지원, 자살예방사업 종사자의 심리지원, 『자살예방사업 안내』 발간도 포함된다. 미디어 협력 부문은 온라인 자살 유발정보의 모니터링, 자살보도 권고기준에 대한 교육, 언론 및 유관기관 협력사업을 포함한다. 자살예방교육 및 생명지킴이 양성 부문은 자살예방교육 콘텐츠 관리 및 온라인 교육자료 제작, 자살예방교육 진행을 포함한다. 마지막으로 조사 및 연구 부문에는 자살예방정책 관련 연구 진행 및 정책자료 보고서 발간, 자살통계 DB 구축이 포함된다.

제20대 국회 자살예방포럼과 보건복지부의 협조를 통해 안실련에서 조사하여 언론에 보도된 수치에 따르면 2019년 기준 자살예방사업 예산은 지방자치단체 366억원, 보건복지부의 자살예방정책과 예산 218억원을 합하여 총 584억원 수준으로 나타났다.¹⁸⁾ 자살예방예산이 노인의 자살뿐 아니라 모든 계층의 자살에 대한 예방 예산이라는 것을 고려하면 이는 높지 않은 수치로 볼 수 있다. 앞서 언급된 언론보도에서도 국민생명과 관련된 타 사업인 교통안전(6,002억원)이나 산업재해예방(3,932억원)의 예산 규모에 비해 자살예방 예산편성 규모가 낮음을 지적하고 있으며, 7천억원 수준인 일본에 비해서도 크게 낮다.

다. 노인 삶의 질 관련 사업

노인 삶의 질과 관련된 사업은 다양한 분야에 걸쳐 시행되고 있으며, 여러 부처에 존재할 수 있다. 복지정책의 주무부처인 보건복지부의 사업 이외에도, 고용노동부에서도 고령자의 노동시장 참여를 지원하는 차원에서 고령자 고용지원금 제도를 비롯하여 노인의 소득 및 사회 참여 등 노인의 삶의 질에 영향을 미칠 수 있는 사업들을 다양하게 시행하고 있기 때문이다.

‘노인’이라는 키워드를 중심으로 살펴보면, 2022년 기준 복지 분야 법정지출의

보건복지부의 자살예방사업은 생명존중문화 조성 캠페인, 응급실 기반 자살시도자 사후관리사업, 자살 사후대응 및 자살유족 지원 등 8가지 부문을 포함한다.

18) 『헤럴드경제』, 「공무원 1.7명이 10만명 자살예방 업무...“인력·예산 턱없이 부족”」, 2020. 11. 27., <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20201127000092>, 검색일자: 2022. 8. 12.; 『YTN』, 「지자체 자살예방, ‘예산’도 ‘인력’도 부족 이종고 [생명살리기]」, 2021. 1. 11., https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202101111456540816, 검색일자: 2022. 8. 12.

노인 항목에 포함된 사업 중
압도적으로 높은 비중을
차지하는 사업은
기초연금으로,
65세 이상 인구의
70%를 대상으로 하는
소득 지원 사업이다.

노인 부문 사업으로는 기초연금 16조 1,140억원, 노인장기요양보험 사업운영 2조 354억원 등 총 18조 1,495억원이 편성되어 있다. 이는 2021년 대비 1.2조원, 0.3조원이 각각 증액 편성된 금액이다(국회예산정책처, 2022). 기초연금은 노인의 소득을 향상시키는 사업으로 고령자의 경제적 여건을 개선한다는 차원에서 자살률과 관련이 있을 수 있다. 노인장기요양보험 사업운영은 노인 돌봄과 직접적으로 관련된 보험인 노인장기요양보험 운영을 위해 보험료 수입의 일정 부분을 국고로 지원하는 것이 주된 취지이다.

재량지출을 포함한 종합적인 노인자살률 관련 예산 규모는 분야별 재원 배분 현황을 통해 대략적으로 살펴볼 수 있다. 기획재정부(2022)에서 분류하는 12대 지출 분야 중 보건·복지·고용 분야의 하위 항목 중 고용, 고용노동일반, 공적연금, 기초생활보장, 노동, 노인, 보훈, 사회복지일반, 아동·보육, 여성·가족·청소년, 주택, 취약계층지원 항목을 합한 사회복지 분야(건강보험, 보건 의료, 식품의약품안전 항목은 보건 분야에 속함)의 2022년 본예산 규모는 195조 4,820억원으로, 2021년 본예산에 비해 5.7% 증가하였다(국회예산정책처, 2022).

노인 항목은 사회복지 분야에 속해있지만, 노인자살률에 영향을 미칠 수 있는 사업들은 다른 항목들에도 다수 포함된 것으로 보인다. 예를 들어 기초생활보장 항목은 저소득 고령자에 대한 소득 지원을, 주택 항목은 임대주택 지원을 포함할 수 있다. 또한 사회복지일반 항목은 노인을 정책 대상으로 포함하는 지역사회 통합돌봄에 대한 예산을 포함하며, 고용 분야는 고령자에 대한 고용장려금 예산을 포함할 수 있다.

노인 항목에 한정할 경우, 2022년 본예산은 20조 4,592억원으로 2021년 본예산 18조 8,723억원 대비 8.4% 증가하여 총 사회복지 분야 예산보다 빠른 속도로 증가하였다(기획재정부, 2022). 노인 항목에 포함된 구체적인 사업 중 압도적으로 높은 비중을 차지하는 사업은 앞서 언급된 기초연금이며, 이 사업은 65세 이상 인구의 70%를 대상으로 하는 소득 지원 사업이다. 그 외 주요한 사업으로는 노인일자리 및 사회활동 지원사업(2022년 1조 4,422억원), 노인맞춤 돌봄서비스(2022년 4,366억원), 치매관리체계 구축(2022년 2,077억원), 노인요양시설 확충(2022년 620억원)이 존재한다. 노인일자리 사업은 노년기 사회참여를 통한 소득 확충 및 활기찬 노후생활 영위가 사업 목적이며, 노인맞춤 돌봄서비스는 50만명을 대상으로 예방적 돌봄서비스를 지원하는 사업이다. 치매관리체계 구축 사업은 치매안심센터를 통한 치매관리 서비스 제공이 주된 내용이며, 노

인요양시설 확충사업은 공립 노인요양시설을 확충하는 사업이다.

지방자치단체는 중앙정부의 보조사업을 포함하여 사회복지 분야에 대한 예산을 편성한다. 행정안전부(2022)를 참고하여 지방자치단체의 사회복지 분야 지출 현황을 간략히 요약하면 다음과 같다. 2022년을 기준으로 지방자치단체의 총 세출예산은 288조 3,083억원이다.¹⁹⁾ 그중 사회복지 분야에 대한 세출은 88조 572억원으로 약 30%를 차지하며, 그 안에서도 보조사업은 79조 1,184억원으로 보조사업의 비중이 사회복지 분야 전체 예산의 절대다수를 차지한다. 사회복지 분야는 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반의 8개 하위 부문으로 분류되는데, 그중 노인·청소년 부문에는 29조 682억원(보조사업 26조 2,981억원)이 편성되었다. 보다 구체적으로 사회복지 분야 세출예산 88조 572억원은 국비 49조 5,931억원, 시도비 22조 447억원, 시군구비 16조 3,630억원으로 구성되며, 노인·청소년 부문 세출예산 29조 682억원은 국비 17조 7,883억원, 시도비 4조 7,406억원, 시군구비 6조 5,370억원으로 구성된다. 이는 앞서 소개한 중앙정부 예산의 상당 부분이 지방정부 예산에 반영되어 있음을 시사한다.

강남구(2022)를 참고하여 사회복지 분야 및 노인·청소년 부문의 구체적인 구성을 살펴보면, 2022년 강남구의 총예산은 1조 2,001억원이며, 그중 사회복지 분야에는 4,526억원(37.72%), 노인·청소년 부문에는 1,263억원(10.52%)이 편성되었다. 사회복지 분야를 구성하는 기타 부문으로는 기초생활보장(770억원), 장애인 지원사업을 포함하는 취약계층지원(594억원), 보육료 지원사업을 포함하는 보육·가족 및 여성(1,532억원), 여성복지 증진(11억원), 지역일자리 활성화 사업과 취약계층 일자리 지원사업을 포함하는 노동(89억원), 지역복지네트워크 구축 사업을 포함하는 사회복지일반(279억원)이 편성되었다. 노인·청소년 부문은 노인복지 증진(1,174억원)과 청소년 보호 및 육성(89억원) 정책사업으로 나누어지며, 노인복지 증진 정책사업의 주요 단위사업으로 노인복지시설 운영 및 지원(179억원)과 노인생활 및 여가 지원(950억원)이 존재한다.

노인복지시설 운영 및 지원 단위사업은 공립요양병원 확충 BTL 정부지급금(45억원), 구립 노인종합복지관 운영(34억원), 구립 노인복지센터 운영(15억원), 경로당 운영(29억원), 노인복지시설 유지 관리(26억원) 등의 세부사업을 포함하고 있다. 노인생활 및 여가 지원 단위사업은 장기요양보험 재가급여 지급(51억원), 노인맞춤돌봄서비스사업 지원(22억원), 노인일자리 및 사회활동지원

2022년 지방자치단체의 총 세출예산 중 사회복지 분야에 대한 세출은 88조 572억원으로 약 30%를 차지하며, 그중 보조사업이 79조 1,184억원으로 사회복지 분야 예산의 절대다수를 차지한다.

19) 일반회계, 특별회계를 포함한 순계 기준

다수의 선행연구들은 지방자치단체의 예산 관련 변수를 분석에 활용하였다.

(108억원), 경로식당 운영 지원(27억원) 등의 세부사업을 포함하며, 세부사업 중 큰 비중은 기초연금 지급(712억원)이 차지하고 있다.

3. 선행연구

본 절에서는 정부의 직·간접적 관련 사업 수행, 즉 재정투자가 실제 노인자살률에 긍정적인 방향으로 영향을 미치는지에 대한 국내 선행연구 중 일부를 간략히 소개한다. 김기원·김한곤(2011)은 광역자치단체 수준의 자료를 활용하여 체육시설, 복지예산비율, 여가시설이 노인자살률에 통계적으로 유의한 감소 영향을 미치고, 노인 및 의료복지 시설과 조이혼율은 자살률을 증가시키는 방향으로 영향을 미쳤다는 결과를 보고하였다. 이창숙·강상경(2020)은 기초지방자치단체의 사회복지예산 비중이 지역 노인자살률에 미치는 영향을 살펴보았다. 분석 결과 사회복지예산 비중 증가에 따라 지역 노인자살률이 감소하는 방향의 결과가 나타났고, 그 영향은 도시에 비해 농어촌에서 크게 추정되었다. 전미선·한승혜(2020)는 「지역사회건강조사」 자료를 활용하여 서울시 자살예방사업 정책 시행이 자살시도를 낮추지만, 자살의 영향 요인에는 영향을 미치지 못하였다는 결과를 보고하였다. 이태호·허순임(2021)은 기초자치단체의 사회자본을 신뢰, 호혜성, 네트워크, 참여로 구분하고, 각 속성에 대한 대리변수를 이혼율, 자원봉사 참여자 수, 시민단체 종사자·종교단체 종사자·문화여가복지시설 수, 지방선거 투표율로 각각 설정하여 이러한 사회자본이 노인자살률에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 분석 결과는 성별에 따라 다소 이질적인데 공통적인 결과로 투표율은 자살률을 낮추는 방향의 결과가 추정되었고, 남성 노인에게는 네트워크 변수가 자살률을 낮추는 방향으로, 여성 노인에게는 이혼율이 자살률과 음(-)의 관계를 나타내는 결과가 추정되었다. 또한 복지예산 비율이 자살률 개선에 도움이 된다는 결과를 보고하였다.²⁰⁾

앞서 언급한 연구들은 분석의 주안점으로 설정된 변수들 및 사용한 자료가 상이한데, 특정 지역의 정책 시행 여부를 분석한 전미선·한승혜(2020)를 제외한 다른 연구들은 지방자치단체의 예산과 관련된 변수를 사용하였다. 국고보조금을 포함한 지방자치단체의 노인 관련 예산투입이 자살률에 미치는 영향을 분석하는 것은 잠재적으로 자살률 개선에 영향을 미칠 수 있는 다양한 세부 사업들의 투입 예산 대비 자살률 변화 효과를, 예산의 규모에 비례하여 가중 평균한

20) 해외 선행연구로는 일본의 2001~2014년 지방정부(현) 정부 총지출액과 20대 이상 자살률과의 연관성에 대해 지방정부별 선형 추세를 통제한 고정효과 모형을 이용하여 분석한 결과, 1%의 1인당 지방정부 지출 증가가 40~64세 집단에 대해 0.2%의 자살률 감소 효과를 보고한 Matusbayashi et al. (2020)과 시스템적률법(System Generalized Method of Moments)을 이용하여 1982~1997년 미국 지방정부(주)의 보건 및 복지 분야 지출이 총지출에서 차지하는 비중이 26~69세 자살률을 낮추는 효과를 보고한 Minoiu and Andres(2008)를 예로 들 수 있다.

효과를 추정하는 것으로 이해할 수 있다. 개별 사업의 효과를 분석하는 것은 분석 자료의 구축 및 사업 편성의 내생성을 통제하는 측면에서 난이도가 높다.

예산 관련 변수들을 활용한 분석은 자료 구축 측면에서 이점이 있으나, 지방자치단체의 노인 관련 예산 또는 광의의 복지예산의 규모 또한 무작위가 아닌 내생적인 의사 결정 과정을 통해 결정된다는 점을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 연구자가 통제변수에 포함할 수 없는 요인들이 지방자치단체 수준에서 다양하게 존재할 수 있으며, 이러한 요인들은 독립변수인 복지예산 규모와 자살률 모두에 영향을 미쳐 내생성 문제를 발생시킬 수 있다. 이창숙·강상경(2020)은 이 점을 인식하여 고정효과 모형을 활용함으로써 시간에 따라 변하지 않는 지역의 특성들을 포괄적으로 통제한 실증분석을 시도하였다.

실증분석 과정에서 지방자치단체의 예산편성은 연구자가 통제할 수 없는 다양한 요인들을 고려하여 내생적으로 결정된다는 점을 고려할 필요가 있다.

III. 실증분석

1. 분석 자료 및 기초통계량

본 절에서는 본고의 실증분석에서 요구되는 변수들과 자료 출처, 그리고 기초통계량을 소개한다. 종속변수인 시군구별 노인자살률 변수는 통계청 마이크로데이터 웹사이트에서 제공하는 ‘사망원인’ 통계자료에 포함된 ‘고의적 자해’로 인한 사망자 수를 국가통계포털 웹사이트에서 제공하는 행정안전부 주민등록인구현황의 연령대별 인구 규모로 나눔으로써 구축하였다.²¹⁾ 주된 독립변수인 노인·청소년 복지예산 규모는 행정안전부에서 제공하는 지방재정365 웹사이트의 구조별·기능별 세출예산 자료 메뉴를 통해 획득하였다.

다음으로 추후 설명할 도구변수 구축을 위해 2012년도의 시군구별 기초노령연금 수급 정보가 필요한데, 해당 자료는 보건복지부(2013)에 수록된 정보를 이용하여 구축하였다. 통제변수로는 2011년의 시군구별 65세 이상 기초생활보장제도 수급자 비율, 2008년 기준 거주인구 대비 고용인원, 고용인원 중 자영업 종사 비율, 제조업 종사 비율을 이용하였다. 기초생활보장제도 수급자 비율은 보건복지부(2012)를 이용하여 획득하였으며, 자영업 및 제조업 종사 비율은 통계청의 「전국사업체조사」를 이용하여 획득하였다. 자영업 및 제조업 종사 비율을 획득하는 과정에서는 개인사업체와 회사법인 형태 사업체에 종사하는 인원

21) 실증분석 과정에서 자살률 수치의 안정성 확보를 위해 자살자의 수가 5명 이상인 관측값에 한정하여 분석에 활용하였다. 5명 미만인 관측치를 모두 포함하여 분석하여도 분석 결과는 질적으로 크게 다르지 않게 추정되었다(Ko and Lee, 2022).

본고는 사망원인 통계, 주민등록인구현황, 기초자치단체별 기초노령연금 수급 정보 등 다양한 자료를 실증분석에 활용하였다.

<표 3> 기초통계량

(단위: 인구 10만명당 명, 백만원, 1/100%, 명)

변수		평균	표준편차	최솟값	최댓값
65세 이상 자살률	전체	66.1	24.7	0	157
	남성	101.0	43.0	0	293
	여성	41.7	19.9	0	144
70세 이상 자살률	전체	76.0	29.8	0	189
	남성	118	54.8	0	376
	여성	49.4	25.2	0	152
80세 이상 자살률	전체	96.1	52.0	0	363
	남성	161.0	116.0	0	915
	여성	68.7	47.3	0	297
65세 이상 1인당 노인·청소년복지예산		1.07	0.304	0.472	2.13
65세 이상 1인당 도구변수예산		0.683	0.133	0.261	0.949
65세 이상 인구 대비 65세 이상 기초생활보장제도 수급률(2011)		0.066	0.020	0.020	0.135
거주인구 대비 고용인원(2008)		0.272	0.181	0.093	2.420
자영업 종사 비율(2008)		0.232	0.070	0.065	0.486
제조업 종사 비율(2008)		0.225	0.170	0.023	0.753
65세 이상 인구(2008)		34926.89	18019.38	1768	81692
65세 이상 인구 비율(2008)		0.102	0.048	0.047	0.306

주: 1. 관측치는 221개입
 2. 자살률 관련 변수, 예산 관련 변수, 65세 이상 기초생활보장제도 수급률 변수에는 시군구별 65세 이상 인구가 가중치로 이용되었으며, 기타 변수에는 시군구 총인구가 가중치로 이용되었음
 3. 기준 연도가 별도로 표시되어 있지 않은 경우 2012년 기준 통계임
 출처: 통계청, 「사망원인 통계」, 행정안전부, 「주민등록인구현황」, 통계청, 「전국사업체조사」, 보건복지부(2012) 자료를 이용하여 저자 작성

에 한정하여 제조업은 「전국사업체조사」에서 제공하는 산업대분류의 ‘C’에 해당하는 종사자로, 자영업자는 자영업주로 분류된 인원으로 총 고용인원 대비 각각의 비율을 계산하였다.

자료 구축 과정에서 세종특별자치시 출범에 따른 경계 조정 문제와 도서지역 인구가동 측면의 특수성을 고려하여 충청남도 공주시·연기군, 충청북도 청주시, 세종특별자치시, 제주특별자치도는 표본에서 제거하였다. 추가로 노인·청소년복지예산 규모가 연도에 따라 지나치게 큰 폭으로 변하는 것으로 나타난 전라북도 완주군, 경상남도 사천시, 경상남도 김해시를 표본에서 제거하였다. 표본 정리 이후 자료에 포함된 변수들의 기초통계량을 <표 3>에 제시하였다.

자살률 계산에 포함된 인구집단의 평균적인 연령이 증가함에 따라 자살률이 크게 증가하는 것을 확인할 수 있으며, 또한 남성이 여성에 비해 뚜렷하게 높은 자살률을 보이고 있다. 65세 이상 인구 1인당 노인·청소년복지예산의 1인당 금액은 1.07백만원 수준을 보인다. 이어서 상세하게 설명될 도구변수 예산은 노인·청소년복지예산의 하위 항목인 1인당 기초연금예산의 과거 인구구조·수급률 기반 예측액이며, 노인·청소년복지예산의 상당한 비중을 차지하는 수치를 나타낸다. 통제변수 중 2011년 65세 이상 인구 대비 기초생활보장제도 수급률은 평균 6.6% 수준이다. 2008년 기준 고용 관련 지표 중 거주인구 대비 해당 지역 사업장 종사 고용인원 비율은 평균 27.2%, 해당 지역 사업장 종사 고용인원 중 자영업 종사 비율은 23.1%, 제조업 종사 비율은 22.9% 수준을 보였다. 마지막으로 자료에 포함된 221개 기초자치단체의 2012년 65세 이상 인구는 평균 약 2만 5,840명 수준을 보였다.

2. 실증분석 전략

복지예산이 자살률에 미치는 영향을 추정하기 위한 실증분석 모형으로는 고정효과 모형을 고려할 수 있다.

$$y_{i,t} = \alpha_i + \alpha_t + \beta budget_{i,t} + \gamma X_{i,t} + \epsilon_{i,t} \quad \text{식 (1)}$$

하첨자 i 는 각 기초자치단체(시군구), t 는 시점(연도)을 의미한다. 변수 $y_{i,t}$ 는 시군구의 연도별 노인자살률, $budget_{i,t}$ 는 시군구의 연도별 예산에 대한 변수, $X_{i,t}$ 는 시군구의 연도별 통제변수이며, α_i 와 α_t 는 각각 시군구, 연도 고정효과를 의미한다. $\epsilon_{i,t}$ 는 오차항이다.

식 (1)을 활용한 실증분석은 고정효과를 포함시킴으로써 특정 시군구에 연도와 관계없이 고정적으로 작용하는 물리적 지형 등의 요소와 특정 연도에 전국적으로 미친 이상기후 등의 요소를 통제할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 고정효과를 포함한 분석으로도 통제하기 어려운 요소들 또한 존재한다. 특히 본고의 관심 독립변수인 지자체별 예산 규모는 식 (1)의 오차항에 포함된 관측되지 않은 다양한 요인들과 상관관계를 가질 것으로 예상되며, 해당 요인들은 노인 자살률에도 영향을 미칠 가능성이 높다.

<표 3>을 보면 자살률 계산에 포함된 인구집단의 평균적인 연령이 증가함에 따라 자살률이 크게 증가하는 것을 확인할 수 있으며, 또한 남성이 여성에 비해 뚜렷하게 높은 자살률을 보이고 있다.

복지예산편성의
내생성 문제를
해결하기 위해
표본 이전 시점의 정보에
기초한 지자체별
기초연금예산 규모의 예측치를
복지예산 규모에 대한
도구변수로 활용하여
추정에 이용하였다.

예를 들어 지역의 특정 산업에 대한 경제적인 충격, 지역 개발에 따른 인구구성 변화, 환경 변화를 비롯한 다양한 요인은 지역의 경제 상황, 인구 이동, 재정 여건에 영향을 미치며 동시에 노인의 자살 결정에도 영향을 미칠 수 있다. 특히 이러한 요인들 중 일부는 시간에 따라 변하는 충격일 수 있으며, 이 경우 시간에 따라 변하지 않는 지역의 고유한 특성을 통제하는 고정효과 모형을 통한 추정 은 내생성 문제를 해결하지 못할 수 있다.²²⁾ 관련 통제변수들을 추가하는 방식을 고려할 수 있으나, 획득이 제한적인 변수들의 존재 및 통제변수들과 복지예산 규모와의 양방향 연관성에 주의할 필요가 있다.

본고는 도구변수를 활용하여 내생성 문제에 대한 해결을 시도하였다. 본고에서는 표본 이전 시점의 정보에 기초한 지자체별 기초연금예산 규모의 예측치를 복지예산 규모에 대한 도구변수로 활용하여 추정에 이용하였다. 예측치는 2008년의 시군구별 인구구조와 2012년 시군구별 기초노령연금 수급 자료를 바탕으로, 2013~2020년 기간 전국적으로 동일하게 적용된 기초노령연금 및 기초연금의 연금액 변화에 따른 지자체별 기초연금예산 규모의 변화를 예측하는

<표 4> 기초노령연금·기초연금의 단독가구 기준연금액 변화

(단위: 원)

기간	단독가구 기준연금액
2008. 1.~2009. 3.	84,000
2009. 4.~2010. 3.	88,000
2010. 4.~2011. 3.	90,000
2011. 4.~2012. 3.	91,200
2012. 4.~2013. 3.	94,600
2013. 4.~2014. 3.	96,800
2014. 4.~2014. 6.	99,100
2014. 7.~2015. 3.	200,000
2015. 4.~2016. 3.	202,600
2016. 4.~2017. 3.	204,010
2017. 4.~2018. 3.	206,050
2018. 4.~2018. 8.	209,960
2018. 9.~2019. 3.	250,000
2019. 4.~2019. 12.	253,750(20% 이하 300,000)
2020. 1.~2020. 12.	254,760(40% 이하 300,000)
2021. 1.~2021. 12.	300,000

22) 선행연구인 이창숙·강창경(2020)에서 연구의 한계점으로 이 점을 명시한 바 있다.

주: 2008. 1.~6. 기간에는 70세 이상 노인의 60%, 2008. 7.~12. 기간에는 65세 이상 노인의 60%, 2009년 이후에는 65세 이상 노인의 70%가 수급 대상임
출처: 기초연금의 기준연금액 정보는 윤성주(2021), p. 33을 인용, 기초노령연금의 기준연금액 정보는 보건복지부(2013; 2014; 2015) 참고

방식으로 구축되었다.

구체적으로 2008년의 성별·연령 1세별로 구분된 시군구 단위 인구자료를 기준으로 하여 연도별 65세 이상 인구 규모의 연도별 예측값을 구축하였다. 예를 들어 2009년의 65세 이상 인구는 2008년 64세 인구가 65세가 됨에 따라 2008년 64세 인구가 새롭게 추가되며, 반면 2008년을 기준으로 한 65세 이상 인구의 시군구별 사망률이 유지된다는 가정하에 2008년 65세 이상 인구의 일정 비율이 사망을 통해 감소하게 된다. 이 과정을 반복하면 2020년까지의 시군구별·성별 65세 이상 인구 예측값이 구축된다. 실제 시군구별 65세 이상 인구 규모는 경제적 충격 등으로 인한 사망자 수와 인구이동을 반영하여 변화할 것이나, 앞서 구축된 값은 2008년 특정 시점의 인구구조를 고정하고 이에 따른 자연적 변화만을 반영한다는 차이가 존재한다.

다음으로 2012년 각 시군구의 성별 기초노령연금 수급자 수 자료를 이용하여 65세 이상 인구 대비 성별 수급률 정보를 구축하였다. 2012년의 시군구별 기초연금예산 규모 예측값은 앞서 설명한 방식을 통해 구축한 2012년 시군구별·성별 65세 이상 인구 규모에 기초노령연금 수급률을 곱하고, 2012년 평균 연간 연금액을 곱하여 산출하였다. 2013년 이후의 예측값은 기초노령연금 및 기초연금의 기준연금액 변화(<표 4> 참조)에 따라 2012년 기초연금예산 규모 예측값을 비례적으로 증가시키는 방식으로 시군구별·연도별 기초연금 지급에 따른 소요 예산의 예측치를 구축하였다.

적절한 도구변수는 다음 두 가지 조건을 만족할 필요가 있다. 첫째, 도구변수는 지자체 복지예산과 충분한 상관성이 있어야 한다. 둘째, 도구변수는 노인자살률에 영향을 미치며 통제변수에 포함되지 않은 시군구별 충격과 상관성이 없어야 한다. 기초연금이 지자체 예산에서 상당한 규모를 차지하며, 2008년의 인구구조를 기반으로 한 65세 이상 인구의 예측값이 실제 시군구별 65세 인구와 일정한 상관관계가 존재할 것임을 예상할 수 있으므로, 도구변수는 첫 번째 조건을 만족할 것으로 예상된다. 단 상관관계의 방향을 예단하기는 어려운데, 이는 기초연금에 대한 지출 부담이 증가함에 따라 다른 사업에 대한 구조조정이 이루어지는 등의 변화가 발생할 수 있기 때문이다.

두 번째 조건을 만족하기 위해서는 도구변수가 갖는 두 가지 특성이 중요하다. 첫 번째 특성은 기초노령연금 및 기초연금의 연금액 변화는 중앙정부의 결정 사항이라는 점이다. 그러나 실제 2013~2020년의 시군구별 기초연금예산을

도구변수를 구축하기 위해
2008년의 성별,
연령 1세별로 구분된
시군구 단위 인구자료를
바탕으로 인구이동의
영향이 배제된
65세 이상 인구의 이후
연도별 예측값을
구축하였다.

65세 이상 1인당
예산을 보면, 도구변수인
기초연금예산 예측값이
실제 노인·청소년 복지예산의
추세를 큰 틀에서
따라가고 있는 것을
확인할 수 있다.

도구변수로 활용한다면, 이 변수에는 해당 기간의 지역경제 충격 및 인구이동 등 다양한 요소가 혼재되어 있을 것으로 예상할 수 있다. 따라서 실제 기초연금 예산은 두 번째 조건을 만족하지 못할 가능성이 있다. 본고의 도구변수가 갖는 두 번째 특성은 변수가 2008년의 인구구조 및 2012년의 수급 정보에 기인하여 구축된다는 점이다. 따라서 도구변수는 해당 기간의 지역경제 충격 및 인구이동 등의 영향을 배제하고 구축된 변수이다.

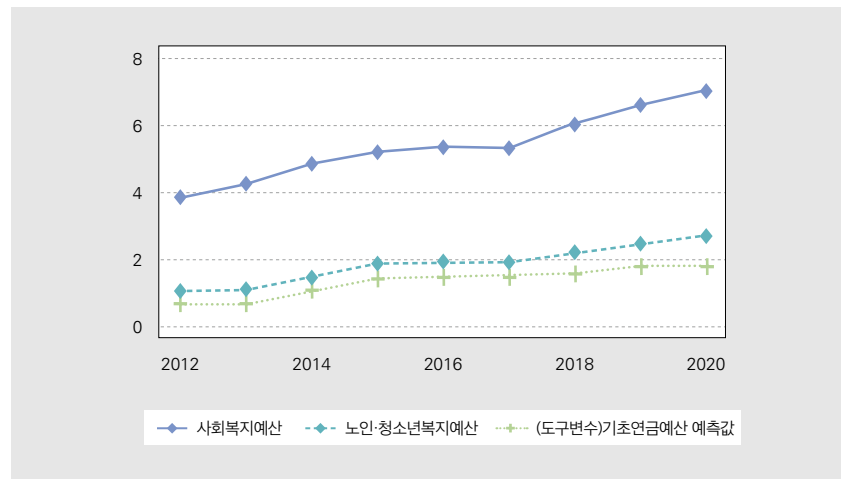
[그림 7]은 65세 이상 1인당 사회복지예산, 노인·청소년복지예산, 그리고 앞서 설명한 도구변수인 기초연금예산 예측값의 추세를 나타낸다. 앞서 설명한 방법에 따라 구축된 도구변수가 실제 노인·청소년 복지예산의 추세를 큰 틀에서 따라가고 있는 것을 확인할 수 있다.

본고에서 이용되는 도구변수의 특징은 기초연금 기준연금액에 큰 변화가 발생한 2014년과 2018년을 중심으로 큰 폭의 변이(variation)가 발생한다는 점이다. 다른 연도에는 물가상승률을 고려하여 조정되는 수준의 변이만 발생하였지만, 기초연금 기준연금액 조정 이외에도 다양한 변이가 발생하는 노인·청소년복지예산의 변화에 대해 도구변수를 이용하여 매년 적절히 예측하기 쉽지 않을 가능성이 있다.

본고는 이 점을 고려하여 장기차분 모형을 실증분석에 이용하였다. 식 (2)의 추정 목표는 2013~2019년 기간 기초자치단체에 따라 상이한 1인당 노인·청소년

[그림 7] 65세 이상 1인당 사회복지, 노인·청소년, 도구변수 예산

(단위: 백만원)



출처: 저자 작성

년복지예산의 변화가 동 기간의 노인자살률 변화에 미친 영향을 추정하는 것이다. 수식의 차분 기호인 Δ 는 해당 변수의 2019년 수치와 2013년 수치의 차이이다(즉 $\Delta y_i = y_{i,2019} - y_{i,2013}$). 수식에 나타난 변수는 식 (1)과 동일한 의미를 가지며, 관심계수 β 는 1인당 복지예산이 100만원 증가했을 때 10만명당 자살자수가 β 만큼 변하는 것으로 해석된다. 지역별로 상이할 수 있는 선행 추세를 통제하기 위해 2008~2011년 노인자살률의 지역별 변화를 통제하였으며, 기타 통제변수로는 2011년의 65세 이상 인구 대비 기초생활수급자 비율, 2008년의 거주인구 대비 지역 고용인원, 지역 고용인원 중 자영업자 비율, 지역 고용인원 중 제조업 종사자 비율, 2008년 기준 65세 이상 로그 인구 규모 및 인구 비율, 광역자치단체 더미변수, 지역 유형에 대한 더미변수가 포함되었다. 식 (2)의 추정 과정에서 앞서 언급한 도구변수는 내생변수 $\Delta budget_i$ 의 도구변수로서 역할을 수행하게 된다.

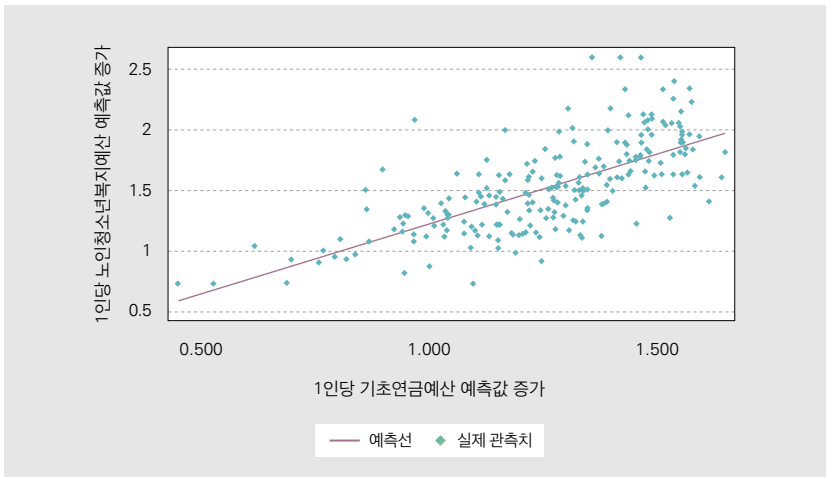
$$\Delta y_i = \beta \Delta budget_i + \gamma X_i + \eta_i \quad \text{식 (2)}$$

[그림 8]은 본고의 도구변수와 1인당 노인·청소년복지예산의 관계를 2013~2019년 로그 차분값을 기준으로 나타낸 것이다.²³⁾ 이 그림에 따르면 1인당 노인·청소년복지예산의 변화와 도구변수인 1인당 기초연금예산 예측값의 변화

1인당 노인·청소년
복지예산의 변화와
1인당 기초연금예산 예측값의
변화 사이에는
명확한 양(+)의 관계가
존재하는 것으로 보인다.

[그림 8] 1인당 노인·청소년복지예산과 도구변수의 관계

(단위: 백만원)



출처: 저자 작성

23) 노인·청소년복지예산에 대한 1인당 예산 규모, 65세 이상 노인자살률, 총 예산 중 노인·청소년복지예산의 비율의 차분값이 상위 1% 값보다 크거나, 하위 1% 값보다 작은 범위에 속하는 관측치는 해당 변수 값을 상위 1%, 하위 1%에 해당하는 값으로 조정하였다(winsorizing).

도구변수와 내생변수의
관계에 대한
1단계 회귀분석을
수행한 결과, 도구변수와
내생적 독립변수인
실제 예산의 변화 사이에
강한 양(+의) 관계가
확인된다.

사이에는 명확한 양(+의) 관계가 존재하는 것으로 보인다.

<표 5>는 종속변수를 로그 1인당 노인·청소년복지예산의 차분값으로 설정하고, 도구변수인 1인당 기초연금예산 예측값의 차분값과 기타 통제변수들을 독립변수로 설정한 1단계 추정식의 결과를 제시한다. 추정 결과, 도구변수와 내생적 독립변수인 실제 예산의 변화 사이에 존재하는 강한 양(+의) 관계를 확인할 수 있다. 구체적으로 2013~2019년 기간 중 1인당 기초연금예산이 100만원 더 증가할 때 지자체의 노인·청소년복지예산이 134만원 증가하는 수준으로 나타났다으며, 추정치는 1% 수준에서 유의하였다. 계수가 1보다 크게 추정된 이유는 도구변수의 특성과 관련되었을 수 있다. 도구변수의 지자체 간 변이는 2008년 성별·연령별 인구구조에 의존하는데, 기초연금 대상인구의 사망률이 낮거나 50~60대 초반 인구 규모가 상대적으로 컸던 지자체의 증가율이 높게 나타나게 된다. 동 기간에 노인·청소년 복지예산 중 기초연금의 정책 대상과 중첩되는 65세 이상 인구집단을 주된 정책 대상으로 설정한 사업들이 크게 확대되었다면 기초연금예산의 증가와 동반하여 노인일자리 사업 등을 포함한 복지사업 전체 예산 규모가 크게 늘어났을 수 있다. 1단계 추정 결과, F값은 도구변수의 최소 F값 조건인 10을 크게 상회한다(Stock and Yogo, 2005).

<표 5> 도구변수 1단계 추정식

변수	1인당 노인·청소년복지예산의 차분(백만원)
(도구변수) 1인당 기초연금예산 예측값의 차분(백만원)	1.339*** (0.219)
65세 이상 기초생활보장 수급률(2011)	-0.422 (1.069)
자영업 비율(2008)	-0.462 (0.427)
제조업 비율(2008)	-0.122 (0.187)
거주자 대비 고용인원(2008)	0.177* (0.076)
로그 65세 이상 인구(2008)	-0.035* (0.039)
65세 이상 인구비율(2008)	1.343* (0.714)
F	26.42
N	221

주: 1. 2012년 65세 이상 인구가 가중치로 이용되었음

2: ()는 강건 표준오차를 의미함

3: *** p < 0.01, ** < 0.05, * p < 0.1 수준에서 통계적으로 유의함

출처: 저자 작성

3. 실증분석 결과

<표 6>은 식 (2)를 추정한 결과를 제시한다. 종속변수는 2013~2019년 기간의 65세 이상 10만명당 노인자살률의 차분값이다. 주된 독립변수는 2013~2019년 기간의 1인당 노인·청소년예산 규모의 차분값이며, 이에 대한 도구변수로 앞서 언급한 2013~2019년 기간의 1인당 기초연금예산 예측값의 차분값이 이용되었다. 지역별로 상이할 수 있는 선행 추세를 통제하기 위해 2008~2011년 노인자살률의 지역별 변화를 통제하였으며, 기타 통제변수로는 2011년의 65세 이상 인구 대비 기초생활수급자 비율, 2008년의 거주인구 대비 지역 고용인원, 지역 고용인원 중 자영업자 비율, 지역 고용인원 중 제조업 종사자 비율, 2008년 기준 65세 이상 로그 인구 규모 및 인구 비율, 광역자치단체 더미변수, 지역 유

지역별로 상이할 수 있는 선행 추세를 통제하기 위해 2008~2011년 노인자살률의 지역별 변화를 통제하였으며, 기타 통제변수로는 지역 유형에 대한 더미변수 등을 포함하였다.

<표 6> 노인자살률에 대한 추정 결과

변수	65세 이상 자살률 차분(2013~2019년, 인구 10만명당 명)	
	OLS	IV
패널 A: 전체 표본		
1인당 복지예산 차분(백만원)	2.689 (5.048)	-8.903 (12.567)
N	172	172
패널 B: 남성 자살률		
1인당 복지예산 차분(백만원)	0.630 (9.930)	-28.939 (22.310)
N	131	131
패널 C: 여성 자살률		
1인당 복지예산 차분(백만원)	9.229 (8.420)	14.182 (15.684)
N	55	55
패널 D: 수도권 및 지방광역시		
1인당 복지예산 차분(백만원)	1.060 (7.343)	-3.542 (15.762)
N	97	97
패널 E: 지방광역시 제외 비수도권 시·군 지역		
1인당 복지예산 차분(백만원)	-1.285 (8.414)	4.398 (17.958)
N	75	75

주: 1. 2012년 65세 이상 인구가 가장치로 이용되었음
 2. ()는 강건 표준오차를 의미함
 3. *** p < 0.01, ** < 0.05, * p < 0.1 수준에서 통계적으로 유의함
 4. 자살자 수가 5인 미만인 관측치는 추정 과정에서 제외하였음

출처: 저자 작성

<표 6>의 분석 결과,
표준오차를 고려하면
복지예산 규모는 자살률에
평균적으로 유의미한
영향을 미치지 않은 것으로
판단된다.

형에 대한 더미변수가 포함되었다.

패널 A는 1인당 복지예산 규모가 자살률에 미치는 전반적인 영향에 대한 추정 결과이며, 표준오차를 고려하면 복지예산 규모는 자살률에 평균적으로 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 판단된다. 패널 B, C는 종속변수인 자살률을 성별로 나누어 계산한 결과를 제시한다. 자살자 수를 성별로 분리할 경우 5인 미만인 경우가 많아 관측치가 패널 A에 비해 감소하였으며, 추정 결과는 남성과 여성 자살률에 대한 영향이 일부 상이할 수 있음을 시사한다. 남성 자살률에 대해서는 도구변수 추정 결과 표준오차를 고려했을 때 음(-)의 효과가 나타났다고 해석할 여지가 있으며, 그 크기는 1인당 예산의 100만원 증가가 인구 10만명당 자살자 수를 29명 감소시키는 수준으로 나타났다. 반면 여성 자살률에 대한 추정 결과는 유의한 효과가 관찰되지 않았다. 패널 D, E는 표본에 포함된 지역을 수도권 및 지방광역시(패널 D), 광역시를 제외한 비수도권 지역(패널 E)으로 나누어 추정한 결과를 제시하며, 지역에 따른 효과의 이질성은 관찰되지 않았다.²⁴⁾

본고의 추정에 이용된 기간은 복지예산에서 차지하는 비중이 매우 높은 기초연금이 급속도로 확대된 기간을 포함한다. 기초연금은 대상자들의 소득 향상에 직접적인 영향을 미치는 정책이며, 정책의 대상은 소득 하위 70%에 해당하는 광범위한 인구집단이다. 만약 자살이라는 극단적인 선택이 고령인구집단 전반에 나타나는 현상이 아닌 그중 소수의 저소득층이나 사회적 고립 상태가 심각한 일부 집단에서 집중적으로 발생하는 상황이라면, 기초연금의 증가에 기인한 복지예산의 증가는 전반적인 노인자살률의 감소에 영향을 미치지 못하였을 수 있다. 특히 기초생활보장제도 대상자는 기초연금을 수령할 경우 급여액이 감액되는 제도의 특성 등으로 인해 주로 저소득층으로 구성된 기존 복지제도의 수급 대상자들은 동 기간 기초연금을 중심으로 증가한 복지예산 증가의 영향을 상대적으로 약하게 받았을 가능성이 있다. 통계적 유의성에 주의해야 하지만, 본고의 결과는 남성과 여성 노인자살률에 대한 효과의 이질성을 일부 시사한다. 이에 대해서는 <표 3>에 제시되었듯 남성이 여성에 비해 상대적으로 경제적 이슈에 민감할 수 있다는 점을 고려하면 본고에서 관찰된 성별 이질성이 일부 설명될 가능성이 있다.

또한 결과 해석 과정에서 자살에 영향을 미치는 가장 중요한 요인들 중 하나는 건강과 관련된 이슈라는 점을 고려할 필요가 있다. 복지예산을 통해 이루어

24) 도구변수를 동일한 방식으로 구축하되 2008년이 아닌 2009년 인구구조를 기준으로 구축한 추정 결과, 패널 A에 해당하는 IV 추정치는 -8.819(표준오차 12.515)로, 도구변수의 기초가 되는 연도 설정에 대한 추정 결과는 강건하게 나타났다. 보다 다양한 강건성 검정 결과는 Ko and Lee(2022)를 참고할 수 있다.

지는 고령자에 대한 직·간접적인 경제적 지원은 고령자의 육체적·정신적 건강 상태에 단기적으로 유의미한 영향을 미치기에는 어려웠을 수 있기 때문이다.

본고의 추정 결과에는 한계점들이 존재한다. 우선 기초자치단체의 수가 최대 221개에 불과하여 추정해야 할 계수에 비해 표본의 수가 많지 않은 상황이다. 또한 도구변수가 2008년 인구구조, 2012년 기초연금 수급 정보에 기반하여 구축됨에 따라 추정에 사용되는 변이(variation)가 크지 않을 수 있다는 점 또한 한계점이다. 앞서 언급한 한계점들은 추정 결과가 통계적으로 다소 불안정하게 나타나는 데 기여했을 수 있다. 추가로 본고는 2008~2011년의 선행 추세를 통제함으로써 각 지자체가 고유하게 가질 수 있는 개별적인 추세를 최대한 통제하고자 노력하였으나, 지자체별 이질성이 야기할 수 있는 추정의 문제가 모두 완벽하게 통제되지 않았을 가능성 또한 고려할 필요가 있다. 본고의 추정에서 발생할 수 있는 한계점들을 종합적으로 고려하여 본고의 결과를 해석할 필요가 있으며, 따라서 복지예산이 자살률에 미치는 영향에 대해서는 향후 지속적인 연구가 필요할 것으로 생각된다.

타국에 비해 월등하게 높은 수치를 기록하고 있는 노인자살률 문제는 기본적인 국민 삶의 보장과 관련되어 있는 문제로 향후에도 정책 대응의 필요성이 커 보인다.

IV. 요약 및 정책적 시사점

우리나라가 직면한 평균 수명의 증가와 출산율의 저하 추세는 향후 총인구에서 고령인구가 차지하는 비중이 급속하게 증가할 것임을 의미하며, 따라서 고령인구집단이 직면하게 될 다양한 어려움에 대한 대응은 미래 우리 정부의 중요한 정책적 이슈가 될 것으로 보인다. 특히 타국에 비해 여전히 월등하게 높은 수치를 기록하고 있는 노인자살률 문제는 기본적인 국민 삶의 질 보장과 관련되어 있는 문제로, 향후에도 정책 대응의 필요성이 커 보인다. 이와 관련하여 정부의 정책 의지를 대변하는 재정투자의 규모가 노인자살률에 미치는 영향에 대한 연구는 정책적으로 중요성이 크다.


이러한 맥락에서 본고는 기초자치단체의 노인·청소년복지예산 규모의 변화가 노인자살률 변화에 미치는 영향을 추정하고자 시도하였다. 선행연구들에서 지적하였듯, 복지예산은 지역의 사회·경제적 여건을 반영하여 편성될 것으로 기대됨에 따라 실증분석 과정에서 추정치의 편의(bias)를 발생시킬 수 있는 다양한 내생성 문제들이 존재할 수 있다. 이 점을 고려하여 본고는 2008년의 인

향후 고령인구집단 내 자살 고위험군을 식별하여 해당 집단에 대한 맞춤형 정책 설계를 모색하고, 또한 노인자살 관련 정책에 대한 엄밀한 효과 분석을 수행하여 최적의 정책 조합을 모색할 필요가 있다.

구구조, 2012년의 기초연금 수급 현황에 기반하여 기초노령연금 및 기초연금액의 전국적 정책 변화를 결합함으로써 2013-2019년 발생한 지역별 충격에 영향을 받지 않는 지자체별 1인당 노인·청소년복지예산 변화값을 구축하고, 이를 도구변수로 활용하여 실증분석을 수행하였다.

추정 결과, 1인당 복지예산의 변화가 노인자살률에 미치는 전반적인 영향은 유의미하지 않게 나타났다. 남성과 여성을 분리하여 추정된 결과 복지예산 증가가 여성 노인자살률에 비해 남성 노인자살률을 상대적으로 감소시키는 방향의 추정 결과가 나타났으나, 통계적 유의성은 명확하게 확인되지 않았다. 수도권 및 광역시 지역과 비수도권·비광역시 지역을 분리하여 효과를 추정된 결과, 지역에 따른 효과의 이질성은 확인되지 않았다.

본고의 추정에 이용된 기간은 복지예산에서 차지하는 비중이 매우 높은 기초연금이 급속도로 확대된 기간을 포함한다. 기초연금은 대상자들의 소득 향상에 직접적인 영향을 미치는 정책이며, 정책의 대상은 소득 하위 70%에 해당하는 광범위한 인구집단이다. 만약 자살이라는 극단적인 선택이 고령인구집단 전반에 나타나는 현상이 아닌 그중 소수의 저소득층이나 사회적 고립 상태가 심각한 일부 집단에서 집중적으로 발생하는 상황이라면, 기초연금의 증가에 기인한 복지예산의 증가는 전반적인 노인자살률의 감소에 영향을 미치지 못하였을 수 있다.

향후 노인자살률에 대응하는 정책 설계 과정에서는 소득과 사회적 교류 정도를 비롯한 정보를 바탕으로 고령인구집단 내부의 자살 고위험 인구집단을 특정한 후, 해당 인구집단에 대한 맞춤형 정책 설계를 고려하고 동시에 노인자살률에 유의미한 영향을 미칠 것으로 생각되는 정책들을 대상으로 정책 수혜집단과 비수혜집단을 포함하는 미시 데이터를 구축하여 엄밀한 효과 분석을 수행함으로써 최적의 정책 조합을 모색할 필요가 있다. 마지막으로 기초연금의 주된 정책 목표는 노후생활 보장인 만큼 본고의 분석 결과를 기초연금제도의 유용성에 대한 평가로 해석하는 것은 적절하지 않다는 점을 밝힌다. 

참고문헌

- 강남구, 『2022년도 예산서』, 2022.
- 국회예산정책처, 『2022 예산안 총괄 분석 I, II』, 2022.
- 기획재정부, 『2022 나라살림 예산개요』, 2022.
- 김기원·김한곤, 『노인자살률에 영향을 미치는 요인에 대한 거시적 분석』, 한국인구학, 제34권 제3호, 2011, pp. 31~54.
- 보건복지부, 『2011년 국민기초생활보장 수급자 현황』, 2012.
- _____, 『통계로 본 2012년 기초노령연금』, 2013.
- _____, 『통계로 본 2013년 기초노령연금』, 2014.
- _____, 『통계로 본 2014년 기초노령연금』, 2015.
- _____, 「2022년 보건복지부 예산 97조 4,767억 원 최종 확정」, 보도자료, 2021. 12. 3.
- _____, 『2022 자살예방백서』, 2022.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 『통계로 보는 사회보장 2020』, 2020.
- 윤성주, 「기초연금제도에 대한 소고」, 『재정포럼』, 2021년 5월호.
- 이윤경·김세진·황남희·임정미·주보혜·남궁은하·이선희·정경희·강은나·김경래, 『2020년도 노인실태조사』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2020.
- 이창숙·강상경, 「기초지방자치단체의 사회복지예산 비중이 지역 노인자살률에 미치는 영향: 도시와 농어촌의 차이를 중심으로」, 『보건사회연구』, 제40권 제2호, 2020, pp. 394~427.
- 이태호·허순임, 「사회자본이 노인자살률에 미치는 영향」, 『보건사회연구』, 제41권 제4호, 2021, pp. 128~146.
- 전미선·한승혜, 「서울시 지역사회기반 자살예방사업의 효과성 분석 - 자살 고위험군의 자살 시도에 대한 정책의 조절효과를 중심으로 -」, 『서울도시연구』, 제21권 제1호, 2020, pp. 93~109.

통계청, 「장래인구추계: 2020~2070년」, 보도자료, 2021. 12. 9.

한국재정정보원, 『재정통계 BRIEF』, No. 01, 2022.

행정안전부, 『2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), (하)』, 2022.

Ko, C., and Lee, H., “Expansion of Cash Transfer for the Elder and Elderly Suicide Rates,” Working Paper, 2022.

Matsubayashi, T., Sekijima, K., and Ueda, M., “Government spending, recession, and suicide: evidence from Japan,” BMC Public Health, Vol. 20, Article No. 243, 2020.

Minoiu, C. and Andres, A. R., “The effect of public spending on suicide: Evidence from U.S. state data,” *The Journal of Socio-Economics*, 37, 2008, pp. 237~261.

Stock, J. H. and Yogo, M., “Testing for Weak Instruments in Linear IV Regression,” In: *Andrews DMK Identification and Inference for Econometric Models*, New York: Cambridge University Press, 2005. pp. 80~108.

Wilson, N. and McDaid, S., “The mental health effects of a Universal Basic Income: A synthesis of the evidence from previous pilots,” *Social Science & Medicine*, Vol. 287, Article No. 114374, 2021.

통계청, 「국가지표체계」, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=8040>, 검색일자: 2022. 8. 10.

_____, 「국가통계포털」, <https://kosis.kr/index/index.do>, 검색일자: 2022. 9. 12.

_____, 「마이크로데이터 통합서비스」, <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>, 검색일자: 2022. 9. 12.

행정안전부, 「지방재정365」, <https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>, 검색일자: 2022. 9. 12.

『대한경제』, 「[Safe Korea] 文정부 4년 자살예방 예산 고작 1,068억…대선후보 공약도

실종』, 2022. 3. 7., <https://www.dnews.co.kr/uhtml/view.jsp?idxno=202202220948121850148>, 검색일자: 2022 .8. 11.

『동아사이언스』, 「'82년생 김지영' 51년생 엄마 세대보다 “살기 더 고달파”」, 2019. 6. 27., <https://www.dongascience.com/news.php?idx=29581>, 검색일자: 2022. 12. 19.

『메디컬투데이』, 「인건비 중심 자살예방 예산, OECD 권고 수치比 '절반 수준'...“개선 필요”」, 2022. 6. 30., <https://mdtoday.co.kr/news/view/179526730233020>, 검색일자: 2022. 8. 11.

『중앙일보』, 「예산 0.017%로 극단선택 예방? “지자체, 주세·복권기금 쓰자”」, 2021. 12. 30., <https://www.joongang.co.kr/article/25032721#home>, 검색일자: 2022. 8. 11.

『헤럴드경제』, 「공무원 1.7명이 10만명 자살예방 업무...“인력·예산 턱없이 부족”」, 2020. 11. 27., <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20201127000092>, 검색일자: 2022. 8. 12.

『YTN』, 「지자체 자살예방, '예산'도 '인력'도 부족 이증고 [생명살리기]」, 2021. 1. 11., https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202101111456540816, 검색일자: 2022. 8. 12.

Suicide Prevention Resource Center, “Suicide by Age,” <https://www.sprc.org/scope/age>, 검색일자: 2022. 12. 19.



주요국의 조세·재정동향

- ✦ 미국 - 의회예산국, 대규모 예산 적자를 줄이기 위한
세금 인상 논의 외



주요국의 조세동향



미국

[의회예산국, 대규모 예산 적자를 줄이기 위한 세금 인상 논의]

■ 의회예산국(CBO)은 2022년 12월 7일 보고서를 통해 향후 10년 동안 예산 적자를 줄이기 위한 정책에 관하여 논의함^{1, 2)}

- CBO는 최근 2023년부터 2032년까지의 연방 예산 적자를 GDP 평균의 5.1%(또는 1.6조달러)로 추정함³⁾
 - 지난 50년간 미국의 연간 평균 적자는 GDP의 3.5%로 보고됨

■ CBO는 2023년부터 2032년까지 3천억달러 이상의 예산 적자를 줄이기 위한 옵션들을 제시함

- 사회보장급여세(social security payroll taxes)가 적용되는 최대과세소득(maximum taxable amount)의 인상을 제시함
 - 현행법에 따른 최대과세금액 미만의 소득 외에 25만달러 이상의 소득에 대해서도 12.4%의 사회보장급여세 적용을 제시함

- 예를 들어, 2023년에는 14만 7천달러 미만의 모든 소득(최대과세소득)이 과세되고 25만달러 이상의 소득도 과세하여 14만 7천달러에서 25만달러 사이의 소득만 과세되지 않음
- 2022년 기준 사회보장세가 적용되는 최대과세소득은 14만 7천달러⁴⁾이고 사회보장급여세는 12.4%임

- 개인소득세의 인상을 제시함
 - 일반 소득에 대한 모든 법정 세율을 1%p 인상할 것을 제시함
 - 소득에 대한 상위 4개의 과세구간(ordinary income in the four highest brackets)의 법정 세율을 2%p 인상할 것을 제시함
 - 표준 공제액과 인적 공제액의 합계를 초과하는 조정 총소득(AGI)의 1%p 추가 세금 부과를 제시함
- 장기자본이득 및 적격 배당금에 대한 세율의 2%p 인상을 제시함
- 자선기부 옵션(charitable giving option)에 대한 공제제한을 제시함
- 재향군인회((Department of Veteran Affairs)의 장애수당을 과세소득에 포함시킬 것을 제시함
- 법인세율의 1%p 인상을 제시함
- 저소득 주택 세액공제 폐지를 제시함
 - 현재 미국은 저소득 임대주택의 개발에 대

1) IBFD, "Congressional Budget Office Discusses Tax Hikes as Option for Reducing Large Budget Deficits," https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2022-12-09_us_9.html, 검색일자: 2022. 12. 14.
 2) IBFD, "Congressional Budget Office Discusses Tax Hikes as Option for Reducing Large Budget Deficits," https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2022-12-09_us_10.html, 검색일자: 2022. 12. 14.
 3) CBO, "Options for Reducing the Deficit, 2023 to 2032," <https://www.cbo.gov/system/files/2022-12/58164-budget-options-large-effects.pdf>, 검색일자: 2022. 12. 14.
 4) IRS, "Topic No.751 Social Security and Medicare Withholding Rates," <https://www.irs.gov/taxtopics/tc751>, 검색일자: 2023. 1. 4.

한 자금투자의 대가로 투자자에게 세액을 공제해주는 간접적 정부보조 정책인 LIHTC (Low-Income Housing Tax Credit)를 운영하고 있음

<자료수집 및 조사: 이나현 변호사>



아일랜드

[에너지 기업에 대한 초과이익세 부과 승인]

■ 아일랜드는 2022년 11월 22일, 에너지 기업의 매출에 대한 초과이익세(windfall profit tax) 도입을 승인하였음⁵⁾

- 금번에 도입되는 초과이익세는 태양 및 풍력 에너지에 대해 120유로⁶⁾/MWh, 석유 및 석탄 발전(oil-fired and coal-fired) 에너지에 대해서는 180유로⁷⁾/MWh, 기타 가스 이외 발전에너지에 대해서는 180유로⁸⁾/MWh의 매출 최저한도(cap on market revenues)를 두도록 하였으며, 해당 매출 최저한도를 초과하는 매출분에 대하여 초과이익세를 납부해야 함
- 이러한 매출 최저한도는 2022년 12월 1일부터 2023년 6월 30일까지 적용될 것임

- 다만, 한도를 초과하는 매출분에 대하여 최종 소비자에게 낮은 가격으로 공급되었다는 점을 전기 공급업체가 입증할 수 있는 경우 매출 최저한도가 적용되지 않을 것임

● 에너지 기업에 대한 초과이익세 도입과 함께, 아일랜드 정부는 화석연료 생산 활동이 높은 기업들에 대한 임시적인 추가 부과금 도입을 발표하였음

- 이에 따라 2018~2021년 기간 동안 기업의 평균 과세소득보다 20% 이상 높은 과세소득을 창출한 경우, 해당 초과분에 대해 일정 비율을 적용하여 부과금이 산출될 예정임

<자료수집 및 조사: 이희경 회계사>



독일

[요식업계 부가가치세 인하 연장 결정]

■ 독일 정부는 2022년 11월 21일 요식업(음료류 제외)의 부가가치세율 인하 법안을 2023년 12월 31일 까지 연장시키기로 결정함⁹⁾

● 해당 법안은 2020년 7월 1일부터 코로나19 경기부양책 「제1차 코로나 세금 지원법(Erste

5) IBFD, "Ireland - Irish Cabinet Approves New Windfall Profit Tax on Energy Companies," 2022. 11. 24., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2022-11-24_ie_1.html, 검색일자: 2022. 12. 12.

6) 2022년 12월 15일 기준 원화 환산 시 약 16만 6,300원임

7) 2022년 12월 15일 기준 원화 환산 시 약 24만 9,400원임

8) 2022년 12월 15일 기준 원화 환산 시 약 24만 9,400원임

9) 독일연방재무부, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/BMF_Schreiben/Steuerarten/Umsatzsteuer/Umsatzsteuer-Anwendungserlass/2022-11-21-ermaessigter-umsatzsteuersatz-fuer-restaurations-und-verpflegungsdienstleistungen-verlaengerung-des-zeitlichen-anwendungsbereichs-bis-zum-31-12-2023.html, 검색일자: 2022. 12. 20.

<표 1> 독일 요식업계 부가가치세 인하 현황

구분	적용 기간	기존 세율	개정 세율
요식업 (배달류 미포함)	2020년 7월 1일 ~ 2020년 12월 31일(변동)	19%	5% ¹⁾
	2021년 1월 1일 ~ 2022년 12월 31일(연장)	7%	7%
	2023년 1월 1일 ~ 2023년 12월 31일(연장)	7%	7%

주: 1) 제2차 코로나 세금지원법에 의해 2020년 12월 31일까지 한시적으로 5%로 변경되었음

출처: 독일 연방정부, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/corona-steuerhilfegesetz-1750228>, 검색일자: 2022. 12. 21.

Corona-Steuerhilfegesetz)」을 통해 어려움을 겪고 있는 식당업 및 케이터링 서비스(음료류 제외)를 위해 최초 재정하였으며,¹⁰⁾ 요식업자 부가가치세 세율을 기존 19%에서 한시적으로 7%로 인하하였음

- 「제3차 코로나 세금지원법(Drittes Corona-Steuerhilfegesetz)」으로 감경세율 적용 기간이 2022년 12월 31일에 종료될 예정이었으나,¹¹⁾ 독일 재무부는 2023년까지 연장하기로 결정함
<자료수집 및 정리: 유승혜 연구원>

에너지 기업 초과이익세 도입

■ 독일 정부는 2022년 12월 1일부터 에너지 기업

을 대상으로 초과이익세 부과를 시행함^{12), 13)}

- 2022년 9월 30일 유럽연합(EU) 이사회의 에너지 기업으로부터 초과이익세를 징수하는 법안을 추진하여, 독일 정부는 2022년 12월 1일부터 ‘연대분담금(Solidaritätsbeitrag)’의 명칭으로 초과이익세(Abschöpfung von Zufallsgewinnen)를 부과할 예정임¹⁴⁾

■ (연대분담금) 화석연료 기업에 지난 4년 평균 이익의 20%를 초과하는 소득에 대해 초과이익세를 부과함¹⁵⁾

- 2022년 및 2023년 이익이 2018~2021년 기간의 평균 이익 보다 20% 이상 초과하는 에너지 기업이 그 대상임
- 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 러시아의 에너지 공급 중단으로 천연가스 및 화석연료의 가격이 상승함에 따라 이윤을 창출한 화석연료 기업에 대해 33% 세율로 징수함
- 독일 정부는 초과이익세 수입을 10억~30억유로¹⁶⁾로 추정함

<자료수집 및 정리: 유승혜 연구원>

10) 독일 연방재무부, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/19_Legislaturperiode/Gesetze_Verordnungen/2020-04-29-Corona-Steuerhilfegesetz/0-Gesetz.html, 검색일자: 2022. 12. 20.
 11) 독일 연방재무부, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/19_Legislaturperiode/Gesetze_Verordnungen/2021-03-17-Drittes-Corona-Steuerhilfegesetz/0-Gesetz.html, 검색일자: 2022. 12. 20.
 12) 독일 연방정부, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/eu-energiekrisenbeitrag-2145638>, 검색일자: 2022. 12. 20.
 13) 독일 연방경제기후부, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/12/20221215-bundestag-beschliesst-energiepreisbremsen.html>, 검색일자: 2022. 12. 20.
 14) 독일 연방경제기후부, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/09/20220930-eu-energierrat-einigt-sich-auf-schnelle-notfallmassnahmen-zur-dampfung-der-strompreise.html>, 검색일자: 2022. 12. 21.
 15) 독일 연방정부, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/eu-energiekrisenbeitrag-2145638>, 검색일자: 2022. 1. 3.
 16) 2022년 12월 21일 기준 원화 환산 시 약 1조 4천억~4조원임



스페인

[스타트업법 국회 승인]

- 스페인 국회는 2022년 12월 1일 신생 기업에 개별 세금 인센티브를 제공하는 스타트업법(Start-up law)을 승인함
 - 본 법안은 스타트업 과세 관련 인센티브 내용을 규정하며, 설립 후 5년 미만(생명공학, 에너지 또는 공업의 경우 7년 미만)인 법인에 적용됨¹⁷⁾
- 법인세와 관련하여 첫 과세소득에 대한 세제 및 세무행정 관련 혜택을 포함하고 있음¹⁸⁾
 - 처음으로 과세소득이 발생하는 해부터 그다음 3개 과세연도에 대해서는 법인세 세율이 25%에서 15%로 인하됨
 - 첫 과세소득이 발생한 2년간 연체 이자 또는 보증 없이 6개월 혹은 12개월간 법인세 또는 비거주자 소득세 납부 연기를 허용함
- 개인소득세와 관련하여 각종 공제를 적용하고, 특별과세제도의 내용을 변경함¹⁹⁾
 - 일반 기업이 직원에게 지급한 스톡옵션의 연간 과세면제 소득은 1만 2천유로이나, 스타트

업의 경우 5만유로가 적용됨

- 5만유로를 초과하는 금액에 대해서는 회사가 증권거래소에 상장되거나 주식의 양도가 이루어진 다음 과세기간 혹은 10년 후에 과세됨
- 또한 직원에게 지급된 주식의 가치는 지급 전 마지막 증자 시 제3자가 인수한 주식과 동일하게 간주되며, 증자가 없는 경우 시장 가치로 평가됨
- 세법상 스페인에서 거주지를 획득한 적격 개인이 선택할 수 있는 인바운드 국외 거주자 특별과세제도의 비거주 기간이 스페인 입국 전 10년에서 5년으로 축소됨
- 이 제도는 해당 납세자의 배우자 및 25세 미만의 자녀, IT를 활용한 외국회사에 근무하는 디지털 유목민, 적격 혁신 활동을 수행하는 근로자, 적격 전문가 및 관리자에게까지 확대하여 적용할 수 있음
- 개인이 스타트업 법인에 투자할 경우 세액공제율이 기존 30%에서 50%로 증가함에 따라, 최대 공제액 또한 6만유로에서 10만유로로 증가함
- 사모펀드 운용사의 경우 성공적인 펀드 관리를 통해 얻은 사례 혹은 성과보수는 50%의 소득공제가 허용됨

<자료수집 및 조사: 박하얀 연구원>

17) IBFD, "Spain - Spain Plans To Create New Tax Incentives To Promote Start-Up Companies," 2021. 7. 26., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2021-07-26_es_1, 검색일자: 2022. 12. 15.

18) IBFD, "Spain - Government Approves Start-up Law for Emerging Companies, Provides Corporate Tax Incentives," 2022. 12. 13., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2022-12-13_es_2, 검색일자: 2022. 12. 15.

19) IBFD, "Spain - Government Approves Start-up Law for Emerging Companies, Provides Tax Incentives for Individuals," 2022. 12. 14., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2022-12-14_es_1.html, 검색일자: 2022. 12. 15.



그리스

[부동산 자본소득에 대한 소득세 과세 추가 유예]

■ 그리스 정부는 2022년 12월 6일 부동산 매각으로 인한 자본소득에 대한 개인소득세 과세를 추가 유예함²⁰⁾

- 추가 유예가 이루어진 기간은 2023년 1월 1일부터 2024년 12월 31일까지로, 자본소득에 대한 소득세 납부 의무는 이미 2015년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지 연속적으로 중단된 바 있음²¹⁾
- 그리스 정부는 이러한 결정이 부동산 시장과 건설 및 기술 서비스 부문에 활력이 될 것을 기대하고 있음

<자료수집 및 조사: 박하얀 연구원>

- 이자비용 공제가 제한되는 추가 요건을 도입하여, 적용 배제 기준을 더 엄격히 함
- 현재 이자비용 공제제한 규정은 법인의 자기 자본비율(equity-to-balance-sheet ratio)이 연결재무제표상의 해당 비율과 같거나 높다는 것을 입증할 수 있는 경우에는 적용되지 않음
- 추가된 요건은 대주주에게 지급한 이자비용과 관련된 것으로, 대주주에게 지급한 이자비용이 제3자에게 지급한 이자비용의 20% 이상인 경우에는 공제제한 규정이 적용되지 않음
- 개정안은 2023년 1월 1일부터 적용됨

<자료수집 및 정리: 이미현 세무사>



핀란드

[이자비용 공제 규정 개정안 비준]

■ 핀란드 대통령은 2022년 12월 9일, 사업소득세법 제18b조에 따른 일반 이자비용 공제제한 규정 개정안을 비준함²²⁾



덴마크

[2023년 통근비용 소득공제 및 자차운전보조금 비과세 한도 인상안 최종 수치 발표]

■ 덴마크 정부는 2022년 11월 24일, 2023년 km당 통근비용 소득공제액 및 비과세 수당 한도의 최종 수치를 발표함²³⁾

- 통근비용 소득공제액은 물가상승률에 연동되어 조정되는데, 최근 증가된 인플레이션율을

20) IBFD, "Greece - Greece Suspends Tax on Capital Gains Arising from Sale of Immovable Property," 2022. 12. 9., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2022-11-14_es_1, 검색일자: 2022. 12. 14.

21) IBFD, Greece - Greece Proposes to Further Suspend Income Tax on Capital Gains Arising from Sale of Immovable Property(29 Nov. 2022), https://research.ibfd.org/#/doc?url=/linkresolver/static/tns_2022-11-29_gr_1%23tns_2022-11-29_gr_1, 검색일자: 2022. 12. 14.

22) News IBFD, "President Ratifies Law Amending Interest Deductibility Rules," 2022. 12. 9., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2022-12-09_fi_1.html, 검색일자: 2022. 12. 15.

23) News IBFD, "Denmark Sets 2023 Deduction Rates and Tax-Free Allowances for Commuting," 2022. 12. 2., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2022-12-02_dk_1.html, 검색일자: 2022. 12. 15.

반영하여 km당 공제액을 확정하였고, 개정안은 2023년 1월 1일에 발효될 예정입니다

■ (통근비용) 현행법에서는 통근거리가 24km를 초과하는 경우 초과 거리에 대해 소득공제를 허용하며, km당 소득공제액을 상향 조정함

- 직원의 출퇴근거리가 24km 초과 120km 이하인 경우 km당 공제액을 기존 2.16덴마크크로네²⁴⁾에서 2.19덴마크크로네²⁵⁾로 0.03덴마크크로네 인상함
- 직원의 출퇴근거리가 120km를 초과하는 경우 km당 공제액을 기존 1.08덴마크크로네²⁶⁾에서 1.10덴마크크로네²⁷⁾로 0.02덴마크크로네 인상함

■ (자차운전보조금) 현행법에서는 종업원 소유 차량을 업무수행에 이용하는 경우 km당 일정금액의 비과세 혜택을 적용받을 수 있으며, 이러한 비과세 조정액을 인상함

- 업무수행에 이용한 거리가 연간 2만km 미만인 경우, km당 비과세 적용금액을 기존 3.70덴마크크로네²⁸⁾에서 3.73덴마크크로네²⁹⁾로

0.03덴마크크로네 인상함

- 업무수행에 이용한 거리가 연간 2만km를 초과하는 경우, km당 비과세 적용금액을 기존 2.17덴마크크로네³⁰⁾에서 2.19덴마크크로네³¹⁾로 0.02덴마크크로네 인상함
- 종업원 소유 차량이 자전거, 오토바이 또는 전기스쿠터일 경우 비과세 한도를 기존 km당 0.57덴마크크로네³²⁾에서 0.61덴마크크로네³³⁾로 0.04덴마크크로네 인상함

<자료수집 및 정리: 이미현 세무사>



중국

[개인양로금 소득세 정책 발표]

- 중국 재정부와 세무국은 2022년 11월 3일, 개인양로금에 대한 개인소득세 정책인 재정부 및 세무국의 공고(国办发, 국판발) [2022] 7호를 발표함^{34), 35)}
- 중국 국무원은 2022년 4월, 기본양로보험³⁶⁾과

24) 2022년 12월 15일 기준 원화 환산 시 약 403원임

25) 2022년 12월 15일 기준 원화 환산 시 약 409원임

26) 2022년 12월 15일 기준 원화 환산 시 약 202원임

27) 2022년 12월 15일 기준 원화 환산 시 약 205원임

28) 2022년 12월 15일 기준 원화 환산 시 약 691원임

29) 2022년 12월 15일 기준 원화 환산 시 약 696원임

30) 2022년 12월 15일 기준 원화 환산 시 약 405원임

31) 2022년 12월 15일 기준 원화 환산 시 약 409원임

32) 2022년 12월 15일 기준 원화 환산 시 약 106원임

33) 2022년 12월 15일 기준 원화 환산 시 약 114원임

34) 중국 세무국, 财政部 税务总局关于个人养老金有关个人所得税政策的公告(개인양로금에 대한 개인소득세 정책), <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n363/c5182621/content.html>, 검색일자: 2022. 12. 7.

35) IBFD, China to Implement New Tax Regime for Private Pension Payments, Cut Tax Rate, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2022-11-08_cn_1.html, 검색일자: 2022. 12. 19.

36) 중국의 공공양로금으로 도시직원 기본양로보험과 도농주민 기본양로보험으로 구성됨

기업연금³⁷⁾으로 구성된 중국의 양로보험 시스템을 개선하기 위해 민간 개인양로금보험 제도를 시행하겠다고 발표함³⁸⁾

- 2022년 11월 25일부터 베이징시, 톈진시, 상하이시 등 36개 선형도시(지역)에서 시범적으로 시행하며 선형도시(지역)에서 직원기본양로보험이나 주민기본양로보험에 가입한 근로자라면 누구나 가입할 수 있음³⁹⁾
- 이를 통해 중국은 기본양로보험, 기업연금, 개인양로금 등 세 가지로 구성된 양로보험 시스템을 갖추게 됨

■ 개인양로금의 전액을 가입자가 부담하며 납입금액과 투자수익 등에 대하여 세제혜택을 제공함

- 개인양로금 납입금액에 대해 연간 1만 2천위안⁴⁰⁾을 한도로 종합소득에서 공제받을 수 있으며 개인소득세가 원천징수되는 경우 월별 공제액을 청구하거나 연간 세금 정산 시 공제를 신청할 수 있음
- 개인양로금 개인계좌에서 발생한 투자수익에 대해 비과세함
- 개인연금을 수령하는 경우 종합소득으로 합산하지 않으며 3%의 세율에 따라 개인소득세를 납부하면 됨
 - 시범사업에서는 개인연금의 75%는 10%의

세율로 과세하고 25%는 면제함

<자료수집 및 조사: 권정교 세무사>



OECD

[BEPS Action13 상호검토 발표 및 CbCR 지침 개정]

■ OECD는 2022년 10월 4일, BEPS Action13의 상호검토 보고서를 발표함⁴¹⁾

- BEPS 프로젝트 Action13의 CbCR(Country-by-Country Reporting) 관련 최소기준(Minimum Standard) 충족을 위한 5번째 연례 상호검토를 발표함
 - 상호검토는 134개 관할국의 CbCR 이행과 과세당국 간 조세 및 금융 데이터 교환 확대 여부를 평가함
 - Action13은 조세투명성 향상을 위해 다국적 기업 그룹에게 소득의 글로벌 배분, 조세 및 경제 활동의 여타 지표 제공 의무를 부과함
- 상호검토 보고서는 2022년 3월 31일을 기준으로 각 관할국의 일반적 이행 여부를 판단함
 - 28개 관할국은 내국법상 또는 행정적인 프레임워크(framework)를 실시하거나 확정하라

37) 기업과 직원이 공동 납부하고 정부는 정책적 지원을 제공함

38) IBFD, China Rolls Out Private Old Age Pension Insurance, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/linkresolver/static/tns_2022-04-22_cn_1%23tns_2022-04-22_cn_1, 검색일자: 2022. 12. 19.

39) 주중국대한민국대사관, 「인민은행, 기준을 인하 결정 등」, 2022. 11. 28., https://overseas.mofa.go.kr/cn-ko/brd/m_23087/view.do?seq=1347866&page=1, 검색일자: 2022. 12. 19.

40) 2022년 12월 19일 기준 원화 환산 시 약 223만 7,640원임

41) OECD, “Country-by-Country Reporting – Compilation of 2022 Peer Review Reports,” https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/oecd-releases-outcomes-of-fifth-peer-review-on-beps-action-13-an, 검색일자: 2022. 12. 8.

- 는 권고를 받았으며, 27개 관할국은 프레임워크의 특정 영역을 개선하라는 권고를 받았음
- 82개 관할국은 다자간 또는 양자간 권한있는 당국 간 협정을 체결하였고, 이는 3천개 이상의 정보 교환 관계에 영향을 미침
- 대한민국에 대하여 특별한 권고사항은 없음

- 례를 추가함
 - 보고 의무와 관련하여, 보고하는 다국적기업의 회계기간이 구성기업의 회계기간과 다른 경우 양식에 포함되어야 하는 사례를 제시함
- <자료수집 및 조사: 김재경 변호사>

■ OECD는 2022년 10월 13일, CbCR 지침을 개정함⁴²⁾

- 기존 CbCR 지침은 국가별보고서 양식에 보고되어야 하는 항목의 정의, 보고되어야 하는 기업, 보고 의무, 정보 공유 메커니즘, 합병·취득·분할을 다루고 있음
- 개정 지침은 국가별 보고서의 양식에 기입되는 항목의 정의, 보고되어야 하는 기업, 보고 의무와 관련하여 명확성을 향상시키기 위하여 내용을 추가함
 - 보고 항목의 정의와 관련하여, 특정 금액이 CbCR양식의 <표 1>에 증가분 또는 감소분으로 기입되어야 하는지 불명확하여, 각 상황을 나타내는 도표를 제시함
 - 보고되어야 하는 기업과 관련하여, 고정사업장에 해당하는 구성기업은 소재 관할국의 <표 2>에 포함되어야 하고 이와 관련한 사



EU

[글로벌 최저한세 과세지침 합의]

- 2022년 12월 12일, 27개 EU회원국은 글로벌 최저한세 과세지침(Minimum Taxation Directive)에 최종 합의하였음^{43), 44), 45)}
 - 지난 2022년 6월, 헝가리의 반대로 글로벌 최저한세 지침에 대한 EU의 최종합의가 무산된 바 있으나,⁴⁶⁾ 금번 결정을 통해 만장일치 합의에 성공하였음
 - 동 합의에 따라 글로벌 최저한세 과세지침은 서면 절차를 통해 공식적으로 채택될 것임
 - 이에 따라 EU 회원국들은 2023년 12월 31일 까지 새 지침을 이행해야 함

<자료수집 및 조사: 이희경 회계사>

42) OECD, "Guidance on the Implementation of Country-by-Country Reporting," <https://www.oecd.org/ctp/guidance-on-the-implementation-of-country-by-country-reporting-beps-action-13.pdf>, 검색일자: 2022. 12. 14.

43) IBFD, "European Union-Council Reaches Agreement on Minimum Taxation Directive," 2022. 12. 13., 검색일자: 2022. 12. 15.

44) European Commission, "Fair Taxation: Commission welcomes agreement on minimum taxation of multinationals," 2022. 12. 13., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7674, 검색일자: 2022. 12. 15.

45) European Council, "International taxation: Council reaches agreement on a minimum level of taxation for largest corporations," 2022. 12. 12., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/international-taxation-council-reaches-agreement-on-a-minimum-level-of-taxation-for-largest-corporations/>, 검색일자: 2022. 12. 15.

46) 한국조세재정연구원, 「주요국의 조세동향(22-06호)」, 2022, p. 22.



주요국의 재정동향



EU

■ 탄소배출권거래제(ETS) 개편 및 사회기후기금 조성(2022. 12. 18.)¹⁾

- (배경) EU는 2021년 7월 14일 발표한 ‘Fit for 55’ 패키지를 통해 2030년까지 온실가스배출량을 1990년 배출량의 55% 수준으로 감축하고, 2050년까지 탄소중립 달성을 목표로 함
- (주요 내용) 탄소배출권거래제(ETS) 강화 및 확대 등
 - (감축목표) 기준연도를 1990년에서 2005년으로 변경하고, 2030년까지 탄소배출량을 2005년 배출량의 62%(1990년 배출량의 45%)로 감축목표를 상향
 - (감축속도) 연간 감축속도를 현행 2.2%에서 2024년부터 2027년까지는 4.3%, 2028년 이후 4.4%로 약 2배 가까이 높임
 - (범위) 해운부문을 포함하여 ETS 적용 범위를 확대하고, 건축 및 도로 수송부문은 2027년부터 별도의 ETS를 도입할 계획
 - (무료할당제 폐지) ETS ‘무료할당제(free allowances)’²⁾는 2026년부터 단계적으로 폐지하여 2034년에 완전히 폐지 예정

- (탄소국경세) 철강 등 EU 역내 수입품에 탄소국경조정메커니즘(CBAM)을 도입하여 탄소배출량이 기준치를 초과할 경우 ETS와 연동해 탄소가격을 부과할 계획

- 내년 10월부터 철강, 시멘트, 비료, 알루미늄, 전기, 수소 등 6개 품목을 대상으로 시범 적용 후, 2026년 이후부터 적용 품목을 확대해 시행

- (사회기후기금) 공정한 전환을 위해 2026~2032년 기간 동안 사회기후기금을 조성하여 취약가구와 소기업을 지원

- 에너지효율 증가를 위한 가정용 단열, 열펌프, 태양광 패널 설치, 전기 이동성 등에 투자 지원과 직접소득지원 조치 등 포함

■ EU 이사회, 러시아 원유 가격상한제 적용 기준을 배럴당 60달러로 결정(2022. 12. 3.)³⁾

- (배경) EU 이사회는 2022년 10월 6일 러시아산 원유(2022년 12월 5일 기준) 및 석유제품(2023년 2월 5일 기준)의 제3국으로의 해상운송을 제한하는 조치를 발표
- (주요 내용) 12월 5일부로 EU, G7국가, 호주에서 배럴당 60달러를 넘는 가격으로 거래되는 러시아산 원유에 대한 보험·운송 등의 해상서비스가 금지
 - 1월 중순 상한가격에 대한 재검토를 실시하

1) EU 이사회, “Fit for 55: Council and Parliament reach provisional deal on EU emissions trading system and the Social Climate Fund,” 2022. 12. 18., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/18/fit-for-55-council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-eu-emissions-trading-system-and-the-social-climate-fund/>, 검색일자: 2022. 12. 19.

2) 무료 할당제는 철강, 화학, 시멘트, 비료 등 특정 산업에 대해 일정 수준에 도달할 때까지 탄소 배출권을 구매하지 않도록 허용하는 예외조항

3) 유럽 이사회, “Russian oil: EU agrees on level of price cap,” 2022. 12. 3., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/03/russian-oil-eu-agrees-on-level-of-price-cap/>, 검색일자: 2022. 12. 20.

고, 원유시장의 변동성에 대응하기 위해 이후 2개월 간격으로 가격상한 메커니즘을 평가하기로 합의

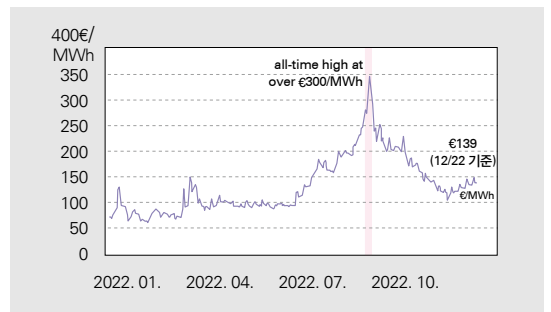
- 국제에너지기구(IEA)가 평가하는 러시아 원유 시장가격보다 최소 5% 낮게 유지하는 추가적인 조정 장치를 도입하기로 합의
- 향후 가격 상한선이 변경될 때마다 90일의 전환기간을 설정하여 가격상한선이 일관되게 구현되도록 함
- 건강과 안전 또는 환경에 심각하고 중대한 영향을 미칠 가능성이 있거나 자연재해에 대한 대응이 필요할 경우 가격상한제 적용을 해제하는 긴급조항을 마련

■ EU 이사회, 천연가스(TTF)⁴⁾ 가격상한제 적용 기준을 1메가와트시(MWh)당 180유로로 결정 (2022. 12. 19.)⁵⁾

- (배경) EU 집행위원회는 과도한 가스가격 급등을 막기 위해 지난 11월 22일 천연가스 가격상한제 적용 기준을 1MWh당 275유로로 설정하자고 제안했으나, 회원국들 간의 이견으로 재논의 후 최종적으로 180유로로 합의
- (주요 내용) 2023년 2월 15일부터 1년간 다음의 두 가지 요건이 동시 충족될 경우 시장조정 메커니즘이 자동으로 활성화되어 상한가격 이상의 거래가 금지
 - (요건) ① 3일간 TTF 가격이 1MWh당 180유

- 로를 넘는 상황이 지속, ② 3일간 TTF 가격이 액화천연가스(LNG) 대비 35유로 이상 초과
- (적용 범위) 이 규정은 EU의 가상가스 거래 플랫폼에 도입되며, 1개월, 3개월 및 1년 선물상품에 대해 적용하기로 합의
- (해제) 시장조정메커니즘은 활성화되면 최소 20영업일간 적용되며, 3영업일간 TTF 가격이 180유로 이하이면 자동으로 비활성화
- (안전장치) EU 집행위원회, 유럽증권시장감독청(ESMA), 에너지조정협력국(ACER)이 지속적으로 모니터링하여 에너지 공급안보, 금융안정성, EU 내 가스 수요·공급에 위험이 확인되는 경우 시장조정메커니즘을 중단할 수 있음
 - 가스 수요가 한 달 내에 15% 또는 두 달 동안 10% 이상 증가, LNG 수입이 크게 감소하거나 TTF 거래량이 전년 동기 대비 급감하면 즉시 중단

[그림 1] EU 가스가격 추이



출처: EU 이사회, "Infographic - A market mechanism to limit excessive gas price spikes," 2022. 12. 20., <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/a-market-mechanism-to-limit-excessive-gas-price-spikes/>, 검색일자: 2022. 12. 21.

4) 유럽 천연가스 가격 지표인 네덜란드 TTF 선물가격

5) 유럽 이사회, "Council agrees on temporary mechanism to limit excessive gas prices," 2022. 12. 19., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/19/council-agrees-on-temporary-mechanism-to-limit-excessive-gas-prices/>, 검색일자: 2022. 12. 21.

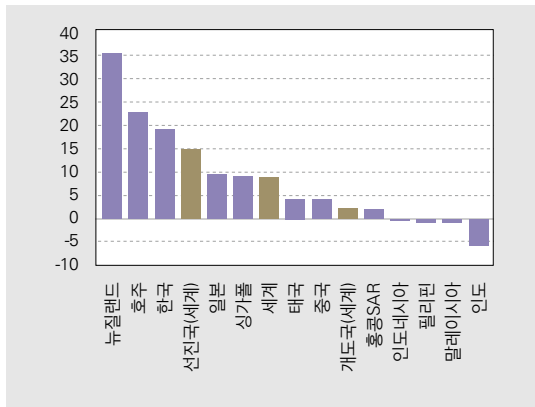


IMF

■ IMF, “아시아태평양 지역의 주택시장 안정성과 적정가격” 보고서 게재(2022. 12. 14.)^{6,7)}

- IMF는 팬데믹 동안 급등한 주택가격은 앞으로 성장 둔화와 금리 상승으로 인해 역전될 위험이 있다고 경고함
- 팬데믹 기간 동안 아태지역 선진국 주택가격은 재택근무 확대에 따른 주택수요 확대, 낮은 주택 대출 금리, 정부의 대규모 재정 지원 등에 의해 급등
 - 팬데믹이 시작된 2019년 4분기에서 2021년 4분기 동안 실질 주택가격 변화를 비교한 결과 한국의 주택가격 상승은 뉴질랜드, 호주에 이어 3번째로 높은 수준

[그림 2] 실질 주택가격 변동(2019년 4분기~2021년 4분기)



출처: IMF DEPARTMENTAL PAPERS, Housing Stability and Affordability in Asia-Pacific, Figure 1, p. 3

- 현재 높은 인플레이션 속에서 긴축 통화정책이 많은 아태지역 국가 주택가격에 상당한 영향을 미치고 있음
 - 긴축된 재정여건은 차입 비용을 크게 증가시켜, 주택수요가 냉각되기 시작했으며 일부 국가에서는 이미 시장 조정이 진행 중
 - 2021년 4분기를 기준으로 주택가격 상승에 대한 하방 위험이 크게 증가하였으며, 팬데믹 초기와 비교하여 4분기 주택가격 상승률이 뉴질랜드는 약 20%p, 한국과 호주는 약 10%p 하락할 전망
 - 2022년의 금리 인상은 주택가격 상승에 대한 하방 위험을 더욱 가중시킬 것이며, 아태지역 선진국의 300bp 금리 인상은 향후 8분기 동안 주택가격 상승을 5% 이상 낮출 것으로 전망
- 아태지역 주요 선진국과 개도국의 금융 부문은 비교적 건전하고 탄력적이지만, 위험 요소 조기 식별을 위한 면밀한 감독이 필요
 - 아태지역 주택시장에서 상승기에 주택 대출 급증을 완화하는데 LTV, DSTI와 같은 수요 측면 접근이 더 효과적이었으며, 침체기에는 정책 완화보다 긴축 영향이 더 강했음
 - 거시건전성 조치는 금융안정성 도모에는 효과적이나 주택가격에 미치는 영향은 제한적이며, 개도국에는 영향을 미치지 않았음

6) Housing Market Stability and Affordability in Asia-Pacific, <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2022/12/13/Housing-Market-Stability-and-Affordability-in-Asia-Pacific-513882>, 검색일자: 2022. 12. 26.

7) 본 재정동향에 실린 내용은 보고서의 일부를 간략하게 요약한 내용이며, 보다 자세한 내용은 IMF 홈페이지의 원문 혹은 한국조세재정연구원 홈페이지의 국제기구 보고서 요약을 참고 바람



OECD

■ 2022년 3분기 G20 실질 GDP 성장률 발표
(2022. 12. 13.)⁸⁾

- 2022년 3분기 G20 국가들의 경제성장률은 전 분기 대비 1.3% 증가, OECD 전체 국가들의 경제성장률은 0.4%로 약세 유지
- 2022년 3분기 G20 국가들의 실질 GDP 성장률의 회복은 중국의 코로나19 봉쇄조치

완화로 인한 순수출 증가에 기인

- G20 국가들의 회복에도 불구하고 영국과 일본은 전 분기 대비 2022년 3분기 성장세 둔화

- 2022년 3분기 G20 국가들의 실질 GDP는 팬데믹 이전 수준 대비 6.0% 초과하였으며, 영국의 2022년 3분기 실질 GDP는 팬데믹 이전 대비 0.4% 낮은 수준

<표 1> 2022년 3분기 G20 실질 GDP 성장률(전 분기 대비, 계절조정)

(단위: %)

구분	2020		2021				2022			누적 성장 (2019 Q4부터 2022 Q3까지)
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	
OECD 전체	9.4	1.0	0.8	1.7	1.2	1.4	0.2	0.5	0.4	3.7
유럽연합	11.5	-0.1	0.2	1.9	2.2	0.7	0.7	0.7	0.4	2.8
유로지역	12.4	-0.3	-0.1	2.0	2.3	0.5	0.6	0.8	0.3	2.2
G20	7.8	1.8	0.7	1.4	0.8	1.6	0.6	-0.3	1.3	6.0
캐나다	9.0	2.2	1.3	-0.6	1.4	1.7	0.7	0.8	0.7	3.0
프랑스	18.3	-0.9	0.1	1.1	3.3	0.6	-0.2	0.5	0.2	1.1
독일	9.0	0.6	-1.5	1.9	0.8	0.0	0.8	0.1	0.4	0.3
이탈리아	14.5	-0.8	0.3	2.5	2.8	0.8	0.2	1.1	0.5	1.8
일본	5.6	1.9	-0.1	0.3	-0.5	1.2	-0.5	1.1	-0.2	0.9
영국	16.6	1.2	-1.2	6.5	1.8	1.6	0.7	0.2	-0.2	-0.4
미국	7.9	1.0	1.5	1.7	0.7	1.7	-0.4	-0.1	0.7	4.3
한국	2.3	1.2	1.7	0.8	0.2	1.3	0.6	0.7	0.3	5.0
중국	3.2	2.4	0.8	1.4	0.4	1.3	1.6	-2.7	3.9	13.2

출처: OECD, "G20 GDP Growth-Third quarter of 2022," 2022. 12. 13.

8) OECD, "G20 GDP Growth-Third quarter of 2022, OECD," 2022. 12. 13., <https://www.oecd.org/newsroom/g20-gdp-growth-third-quarter-2022-oecd.htm>, 검색일자: 2022. 12. 15.

<표 2> 2022년 3분기 G20 실질GDP 성장률(전년 동기 대비, 계절조정)

(단위: %)

구분	2020		2021				2022		
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3
OECD 전체	-3.4	-2.4	0.0	13.4	4.8	5.2	4.5	3.2	2.5
유럽연합	-3.7	-3.9	-0.8	13.7	4.2	5.1	5.6	4.3	2.5
유로지역	-3.8	-4.1	-0.8	14.2	3.9	4.8	5.5	4.2	2.3
G20	-1.8	-0.3	3.6	12.1	4.8	4.6	4.6	2.8	3.3
캐나다	-4.7	-2.9	0.5	12.1	4.3	3.9	3.2	4.7	3.9
프랑스	-3.6	-4.2	1.5	18.6	3.6	5.1	4.7	4.2	1.0
독일	-2.5	-2.1	-2.2	10.2	1.8	1.2	3.5	1.7	1.3
이탈리아	-6.1	-6.1	0.1	16.7	4.8	6.5	6.4	5.0	2.6
일본	-5.0	-0.5	-1.1	7.8	1.7	0.9	0.6	1.4	1.7
영국	-10.3	-9.2	-7.8	24.3	8.5	8.9	10.9	4.4	2.4
미국	-2.0	-1.5	1.2	12.5	5.0	5.7	3.7	1.8	1.9
한국	-0.8	-0.9	2.2	6.3	4.0	4.2	3.0	3.0	3.1
중국	4.8	6.4	18.3	7.9	4.9	4.0	4.8	0.4	3.9

출처: OECD, "G20 GDP Growth-Third quarter of 2022," 2022. 12. 13.



미국

[예산·결산 등]

- 의회, FY2023 2차 임시 세출예산안(H.R. 1437) 입법 발효(2022. 12. 16.)
 - (배경) 미 연방정부는 현재까지 지난 9월 30일 (2023 회계연도 개시 하루 전)에 입법된 임시 세출예산으로 운영되고 있었으며, 1차 임시예산의 만료시한이 다가왔음에도 정규세출예산안에 대한 합의가 이루어지지 못함
 - (규모 및 만료시한) 2차 임시 세출예산법의 예산 규모는 1차 임시 세출예산법과 마찬가지로 전년도에 준하는 규모⁹⁾로 진행되며, 만료시한은 12월 23일까지로 규정

- 의회, FY2023 정규 예산안(HR. 2617) 합의안 마련(2022. 12. 20.)

- (예산 구성 및 규모) 총 12개 세출예산 분야가 모두 포함된 FY2023 예산안은 1.7조달러 수준이 될 것으로 전망
- (주요 내용) 이번 합의안에는 약 449억달러 규모의 우크라이나 지원을 위한 추경예산안과 함께 기근, 허리케인, 홍수, 산불 등의 자연재해 대응을 위한 270억달러 규모의 추경예산안이 포함

[기타]

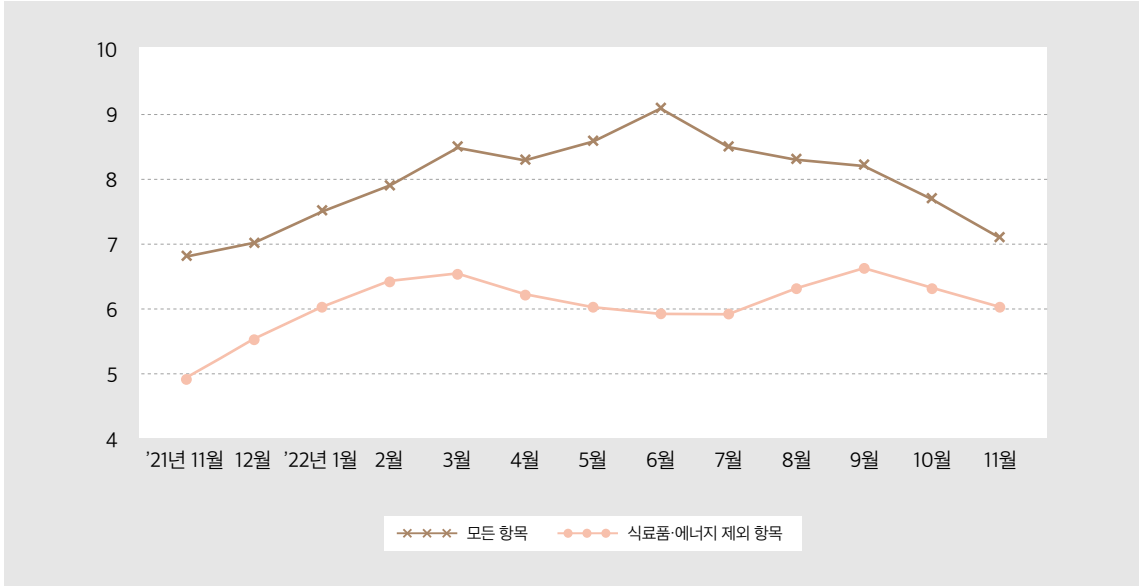
- 노동부 노동통계국(BLS), 2022년 11월 소비자물가지수 발표(2022. 12. 13.)¹⁰⁾

9) FY2022 정규 세출예산법의 규모는 약 1.5조달러 규모이며, 동 법은 4차례의 임시예산을 거친 후 2022년 3월 15일 통과

10) 미 노동부 노동통계국, Consumer Price Index - November 2022, 2022. 12. 13.; <https://www.bls.gov/news.release/cpi.nr0.htm>, 검색일자: 2022. 12. 14.

[그림 3] 미국의 전년 동월 대비 물가상승률(CPI-U) 변화

(단위: %)



출처: BLS, Consumer Price Index - November 2022, 2022. 12. 13., p. 2, Chart 2.

- 2022년 11월 소비자물가지수(CPI-U) 상승률은 전년 동월 대비 7.1%로 2021년 12월 이후 가장 낮은 상승률을 기록
 - 전년 동월 대비 소비자물가지수 상승률은 10월(7.7%)에 비해 둔화되었으며, 6월(9.1%)에 정점을 기록한 이후 5개월 연속 둔화
- 전월 대비 소비자물가지수 상승률은 0.1%로 10월(0.4%) 대비 둔화([그림 3] 참조)

■ 연방준비제도(Fed), 기준 금리 인상 및 경제 전망 공개(2022. 12. 14.)

- 12월 13~14일 개최된 FOMC 회의에서는 최근 지표¹¹⁾들이 지출과 생산의 완만한 성장을 나타내고 있고 실업률도 낮은 수준을 유지하고 있

<표 3> 미국의 FOMC 경제전망(중위값)

(단위: %)

구분	2022	2023	2024	2025	장기
실질 GDP	0.5	0.5	1.6	1.8	1.8
(9월 전망)	0.2	1.2	1.7	1.8	1.8
실업률	3.7	4.6	4.6	4.5	4.0
(9월 전망)	3.8	4.4	4.4	4.3	4.0
PCE 인플레이션 ¹⁾	5.6	3.1	2.5	2.1	2.0
(9월 전망)	5.4	2.8	2.3	2.0	2.0
근원 PCE 인플레이션 ¹⁾	4.8	3.5	2.5	2.1	-
(9월 전망)	4.5	3.1	2.3	2.1	-
기준금리(FFR)	4.4	5.1	4.1	3.1	2.5
(9월 전망)	4.4	4.6	3.9	2.9	2.5

주: 1) PCE 인플레이션과 근원 PCE 인플레이션은 각각 개인소비지출(Personal consumption expenditures) 물가지수와 식품 및 에너지를 제외한 PCE 물가지수의 변화율을 의미

출처: Fed, Summary of Economic Projections, 2022. 12. 14., p. 2, Table 1 재구성

11) 베이저북 11월호를 참고 바람

주요국의 조세·재정동향

- 지만, 인플레이션 위험에 주의해야 한다고 언급
- FOMC 위원(member)¹²⁾들은 기준금리(federal fund rate)를 0.5%p 인상하기로 결정
 - 결정문과 함께 발표된 FOMC 경제 전망에서는 2022~2025년 기준 금리와 물가상승률 전망치가 9월 대비 전반적으로 상향 조정되었으며, 2023~2024년 경제성장률 전망치는 하향 조정되었으나 2025년 전망치와 장기 전망치는 9월 전망치와 동일

- 고물가 및 임금 인상 대응 약 7.8조엔
- 엔화 약세를 활용한 '이익 창출력' 회복·강화 약 3.5조엔
- '새로운 자본주의' 가속화 약 5.5조엔
- 방재·감재, 국토강인화 추진, 외교·안보 환경 변화 대응 등 국민의 안전 및 안심 확보 약 7.5조엔
- 코로나19 및 물가급등 예비비 약 4.7조엔 등

■ 재무성, FY2023¹⁵⁾ 예산안 각의 결정 발표(2022. 12. 23.)¹⁶⁾

- 2023년은 역사 전환기를 앞두고 일본이 직면하는 국내외 중요 과제를 극복하며, 미래를 개척하기 위한 예산으로 편성
- 국내외 중요 과제로 안전보장·외교, 지방·디지털 전원도시 국가 구상, 어린이 정책, 녹색전환을 중심으로 대응
 - ① 안보·외교) 현 안보 환경을 바탕으로 새로운 국가 안전보장 전략 등 수립
- (방위) 5년간 방위력을 근본적으로 강화하기 위해 43조엔 방위력 정비 계획을 실행하고, 방위력을 안정적으로 유지하기 위한 재원 확보



일본

■ 재무성, FY2022 제2호 추경예산 국회 통과·확정 발표(2022. 12. 2.)¹³⁾

- 고물가 극복·경제재생 실현을 목표로 하는 종합 경제대책(10월 발표)의 실행을 위한 2022년 제2차 추경예산(11월 발표)이 정부안대로 확정¹⁴⁾
 - 기시다 총리의 핵심 정책인 '새로운 자본주의' 기조 아래 고물가-엔저 대응, 구조적 임금 인상, 성장을 위한 투자와 개혁에 중점을 두고 총 28조 9,222억엔 편성

12) 기준금리 투표권을 가지는 연준 이사 7명, 뉴욕연준 총재 1명, 기타 지역연준 총재 11명 중 4명

13) 재무성, 第2次補正予算 予算成立, 2022. 12. 2., https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2022/fy2022.html, 검색일자: 2022. 12. 5.; ____, 令和4年度補正予算(第2号), 2022. 11. 8., https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2022/20221108033406.html, 검색일자: 2022. 12. 5.

14) 보다 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 11월호, 2022, pp. 37~41 참고, <https://www.kipf.re.kr/cfa/Trend/FiscalPolicies/kiTrend/Overseas/ALL/view.do?serialNo=5829>

15) 일본의 회계년도는 4월 1일부터 이듬해 3월 31일까지로 산정

16) 재무성, 令和5年度予算政府案, https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2023/seifuan2023/index.html, 검색일자: 2022. 12. 26.; ____, 「令和5年度予算フレーム」, 2022. 12. 23., https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2023/seifuan2023/02.pdf, 검색일자: 2022. 12. 26.

- (외교) 2023년 5월 개최 예정인 G7 히로시마 정상회의¹⁷⁾ 및 2023년 일·ASEAN 우호 협력 50주년 등을 고려하여 ‘신시대 리얼리즘 외교’¹⁸⁾를 위한 예산 확보*
 - * 외무성 예산(디지털청 예산 합산)은 7,560억엔으로 전년 대비 485억엔 증가(2022년 추경예산 합산 1조 233억엔(전년 대비 +1,694억엔))
- (② 지방·디지털 전원도시 국가 구상¹⁹⁾) 지방교부세·교부금을 리먼 쇼크 이후 최고치인 18.4조엔 확보
 - ‘디지털 전원도시 국가 구상 종합전략’에 근거하여 동 교부금(2023년 1천억엔 +2022년 추경 800억엔)을 통해 지자체 디지털 구현 가속화, 디지털 활용을 통한 관광·농림·수산업 진흥 등 지방 창생에 기여하는 대처 등을 지원
- (③ 어린이 정책) 내년 4월 ‘어린이 가정청’을 창설하여 어린이·육아 지원 강화
 - 출산육아 일시금을 42만엔에서 50만엔으로 인상(역대 최고 인상 폭)
- 임신부터 출산·육아까지 동반 형태의 상담 실행(반주(伴走)형 상담)과 임신·출생 신고를 한 임신부·육아 가정에 함께 10만엔 상당의 경제지원 패키지 유지
- (④ 녹색 전환) 탄소가격제²⁰⁾로 얻을 수 있는 장래 예상 재원을 기반으로 「GX 경제이행채」²¹⁾를 발행하여 민간 GX 투자 인센티브 시스템을 구축
 - 2050년 탄소중립 목표 달성을 위한 혁신 기술 개발이나 청정에너지 자동차 도입 등 지원(에너지특별회계 0.5조엔, 2022년 추경 선행 실시분 1.1조엔 합산 시 1.6조엔 규모 지원)
- (탄력적인 예산) 「골데방침 2022」²²⁾를 근거로 세출개혁을 지속적으로 실행
- 사회보장관계비 약 4,100억엔 증가(고령화에 의한 증가분)

17) Hiroshima summit, G7広島サミット, <https://www.pref.hiroshima.lg.jp/site/hiroshima-summit/>, 검색일자: 2022. 12. 26.

18) 2021년 12월 기사다 총리가 신시대 리얼리즘 외교를 처음으로 언급하였고, “책무가 없는 세계”를 이상으로 내세우며 현실적인 안전보장 시스템을 강화하고자 함. 올해 6월 평화를 위한 5개 비전을 통해 내용을 구체화(① “자유롭고 열린 인도 태평양” 등 규칙에 따른 국제 질서의 유지·강화, ② 방위력의 근본적 강화와 미일 동맹국과 안보 협력 강화, ③ “책무가 없는 세계”를 위한 현실적인 대처 추진, ④ 유엔 안보리 개혁을 비롯한 유엔의 기능 강화, ⑤ 경제 안전 보장 등 새로운 분야에서의 국제적 연계 강화)

19) 디지털화를 통해 지역 개성을 살린 지방 활성화를 도모하여 지방에서 국가 전체로의 상향식 성장을 실현하고 지속가능한 경제사회 건설을 목표로 하는 계획. 주요 세부 정책으로 ① 지자체 디지털 인프라 통일·표준화, ② 디지털 인재 육성, ③ 디지털을 활용한 지역 과제 해결·특색 있는 지역 만들기 추진, ④ 연령·성별·지리적인 제약 등과 관계없이 디지털 혜택을 누릴 수 있도록 디지털 교육 및 활용 지원으로 구성

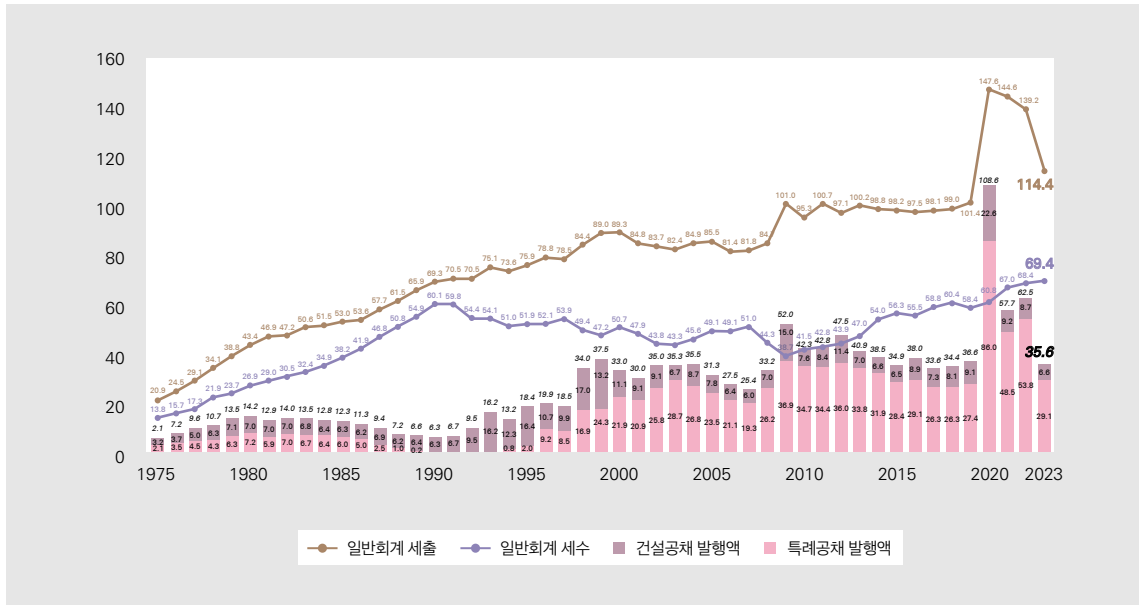
20) 탄소배출량에 가격을 매겨 탄소배출량 감소를 유도하는 정책

21) 일본은 2050년 국내 실질 탄소배출량 제로를 달성하기 위해서 관민연계 150조엔 이상의 탈탄소 투자가 필요하다고 보고, 정부 투자분 20조엔 조달을 위해 통상 국제보다 상환 종료 기간이 짧은 GX 경제이행채를 발행하기로 함. GX 경제이행채는 내년 발행 예정으로, 매출량거래제도는 2026년부터, 부과금 제도 도입은 2028년부터 시행 계획(경제산업성, GXを實現するための政策イニシアティブの具体化について, 2022. 11. 24., https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sangyo_gijutsu/green_transformation/pdf/010_01_00.pdf, 검색일자: 2022. 12. 27.; 노무라중합연구소, ーポンプライシングをGX経済移行債の償還財源に: 負担先送りと脱炭素の実効性に課題, 2022. 12. 1., https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/1st/2022/fis/kiuchi/1201_2, 검색일자: 2022. 12. 27.)

22) 새로운 자본주의 실행 계획을 포함한 ‘경제재정 운영과 개혁 기본방침(『經濟財政運営と改革の基本方針 2022』)(2022. 6. 7.)’에서 ‘중장기 경제·재정 운용 및 2023년 예산’에 관해 민간 협력을 통한 계획적인 중점투자 추진, 단년도 예산원칙의 폐해 시정, 효과적이고 효율적인 지출 및 증거에 기반한 정책입안, 세계계회 시행 등 계획을 발표(한국조세재정연구원, 「재정동향」, 6월호, 2022, pp. 34-37, <https://www.kipf.re.kr/cfa/Trend/FiscalPolicies/kiTrend/Overseas/ALL/view.do?serialNo=5728>, 검색일자: 2022. 12. 27.; 내각부, 經濟財政運営と改革の基本方針2022, <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2022/decision0607.html>, 검색일자: 2022. 12. 27.)

[그림 4] 일본의 일반회계 세수, 세출 총액 및 공채발행액 추이

(단위: 조엔)



주: 1. 2021년까지는 결산, 2022년은 2차 추경 후 예산, 2023년도는 정부안

- 공채발행액은 1990년은 겔프지역 재원조달을 위한 임시특별공채, 1994년~1996년 소비세율 3%에서 5%로 인상에 앞서 행한 감세에 의한 조세수입 감소를 보충하기 위한 감세특례공채, 2011년도는 동일본 대지진으로부터의 부흥을 위해 실시하는 시책의 재원을 조달하기 위한 부흥채, 2012년 및 2013년은 기초연금국고부담 1/2 실현 재원 조달을 위한 연금특례공채를 제외함
- 2023년 세출은 2024년 이후의 방위력 정비 계획 대상경비의 재원으로 활용하는 방위력 강화자금(가칭) 3.4조엔 포함

출처: 재무성, 「令和5年度予算のポイント」 p. 13, 2022. 12. 23., https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2023/seifuan2023/01.pdf, 검색일자: 2022. 12. 27.

- 비사회보장관계비 약 47,417억엔 증가
 - 방위력강화 대응(45,919억엔) 제외 시 비사회보장관계비는 약 1,500억엔 증가
 - 방위관계비를 증액하고 경제·물가동향 등을 토대로 유연한 대응을 실시하여 지금까지의 세출개혁 대응을 실질적으로 유지
- 신규 국채 발행액 감액(FY2022 당초 예산 36.9조엔→FY2023 35.6조엔)
- 재정수지적자²³⁾는 19.2조엔으로 전년 당초 예산 재정적자 21.3조엔 대비 2.1조엔 감소하

- 였고, 공채의존도는 31.1%(전년 34.3% 대비 3.2p% 감소)
- (세입) 일반회계 세입 총액은 FY2022 당초 예산 대비 6.3% 증가하였고, 이는 방위력 강화를 위한 대응 4조 5,919억엔 증가에 기인
 - 세수는 전년 대비 6.4% 증가한 69조 4,400억
- (세출) 일반회계 세출 총액은 114조 3,812억엔으로 전년 당초 예산 대비 6조 7,848억엔 증가(6.3% 증가)

23) 이자지급 상당분과 정책지출에 의한 적자 상당분 공채금의 합계



독일

[예산·결산 등]

■ 연방의회, 2023년 예산안 승인(2022. 12. 16.)²⁴⁾

- 2023년 연방예산은 정부안 대비 310억유로 증가한 4,762억 9천만유로로 확정
 - (우선순위) 정부는 불확실성이 큰 상황에서 국민과 경제에 부담을 주지 않도록 노력하며 독일 경제를 지속가능하고 기후중립적인 디지털경제로 전환하도록 투자하는 것에 초점
 - (투자) 투자 지출은 원래 계획보다 크게 증가한 705억유로로 확정되었고, 기후보호, 교통, 디지털화 및 혁신, 교육 및 연구 분야에 투자할 계획
 - (신규차입) 독일 정부는 지속가능한 재정을 위하여 2023년부터는 다시 부채 규정을 준수하기로 하였고, 신규차입은 정부안 대비 280억 유로 증가한 456억 1천만유로로 확정됨

[기타]

■ 안정화위원회,²⁵⁾ 제26차 회의 개최(2022. 12.16.)^{26), 27)}

- (경제전망) 2022년 경제성장률은 1.4%, 2023년에는 -0.4%로 전망하고 있으며 2024년부터는 2.3%로 회복할 것
 - 에너지 가격의 급격한 상승으로 겨울철 반년 동안 경제활동이 크게 둔화될 것으로 전망하며 에너지 위기 상황이 더욱 악화된다면 생산 손실은 훨씬 클 것이고 경제 상황은 더욱 나빠질 것으로 예상
- (재정전망) 안정화위원회에 따르면 2022년 일반정부 재정적자는 GDP 대비 3.5%로 전망되고, 이는 지난 4월 전망에 비하여 낮아진 수치
 - 반면, 2023년 재정적자는 2.5%p 증가한 4.5%로 예상되며 중기재정계획 기간 동안에는 1.5~2%를 유지할 것으로 전망
 - 코로나19 위기 시기인 2021년 68.6%까지 올랐던 정부부채 비율은 2022년 66.75%로 소폭 하락하지만 2023년 다시 70%까지 오르며 이후 점차 하락하여 2026년에는 67.25% 수준에 이를 것으로 전망
 - 구조적 재정적자는 2022~2026년까지 전체 연도에서 중기재정목표(MTO)인 GDP 대비 0.5%를 상회하는 것으로 나타남

24) 연방정부, “Unsere wirtschaftliche Stärke mobilisieren,” 2022. 12. 16., <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/lindner-bundeshaushalt-2023-2144364>, 검색일자: 2022. 12. 19.

25) 안정화위원회의 구성원은 연방재무부 장관, 주정부의 재무부 장관 및 연방경제부 장관이고, 연방재무부 장관과 연방주 재무장관회의 의장이 공동 의장을 맡음(안정화위원회 홈페이지, https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Organisation/Organisation_node.html?sessionId=A3C1E9900FF48161600E16D6BF886A9A.intranet631, 검색일자: 2022. 12. 22.)

26) 연방재무부, “26. Sitzung des Stabilitätsrates am 16. Dezember 2022,” 2022. 12. 16., <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/12/2022-12-16-stabilitaetsrat-26-sitzung.html>, 검색일자: 2022. 12. 19.

27) 안정화위원회, “Pressemitteilung zur Stellungnahme,” 2022. 12. 16., https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/12/2022-12-16-stabilitaetsrat-26-sitzung-stellungnahme-beirat.pdf?__blob=publicationFile&v=2, 검색일자: 2022. 12. 19.

주요국의 조세·재정동향

- 2022년 GDP 대비 2.5%로 전년도 대비 하락하지만 2023년 다시 3.25%로 크게 증가하고 2024년 2%, 2025년과 2026년에는 1.5%까지 하락할 전망
- 그러나 우크라이나 전쟁으로 인한 에너지 위기, 인플레이션 등으로 인하여 높은 불확

실성이 존재하는 상황

- (의견) 자문위원회는 정부 핵심예산에는 부채 브레이크 규칙이 적용되지만 특별기금과 같은 우회적 방법을 통하여 지나치게 확장적인 재정정책을 펼치고 있어 재정에 위험요소가 존 재함을 지적

<표 4> 독일 안정화위원회 12월 재정전망

(단위: GDP 대비 %)

구분	시점	2021	2022	2023	2024	2025	2026
일반정부 재정수지	2022. 12.	-3.7	-3.5	-4.5	-2.0	-1.5	-1.5
	2022. 4.	-3.7	-3.75	-2.0	-1.75	-1.0	-0.5
구조적 재정수지	2022. 12.	-3.0	-2.5	-3.25	-2.0	-1.5	-1.5
	2022. 4.	-2.1	-3.5	-2.25	-2.0	-1.0	-0.5
총부채	2022. 12.	68.6	66.75	70	68.25	67.5	67.25
	2022. 4.	69.3	66.75	65.75	65.75	65	64.5

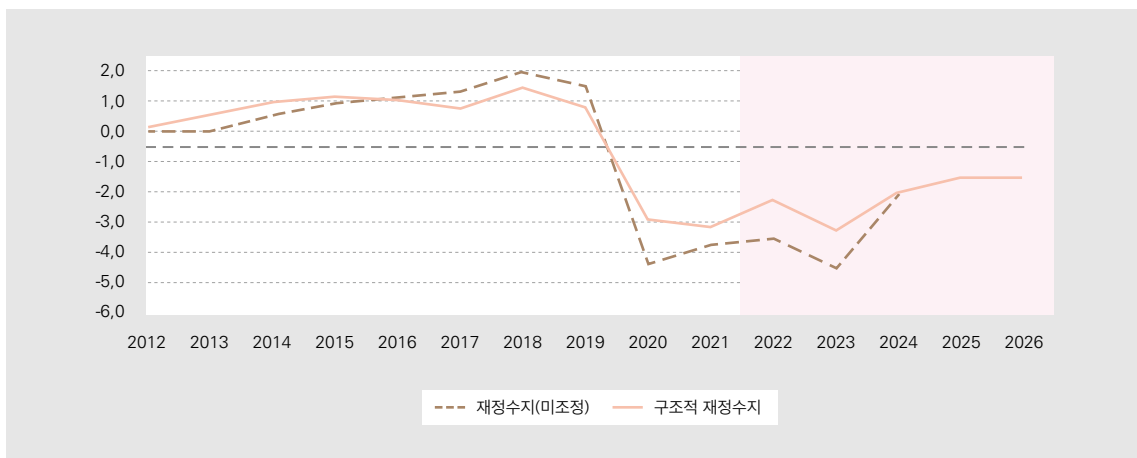
주: 2022년 4월 재정전망은 "안정화프로그램 2022"에서 발췌

출처: 안정화위원회, 2022. 12. .9., "Stellungnahme des Beirats," Übersicht 3, 5, 6 발췌 및 재작성

- 연방정부, 화석에너지 기업의 초과 이익에 부과 하는 EU 에너지 위기 기여금(EU-Energiekrisenbeitrag eingeführt) 도입(2022. 12. 16.)²⁸⁾

- 지난 9월 EU 집행위는 러시아의 우크라이나 침략 전쟁과 에너지 가격의 상승으로 초과 이익을 내고 있는 석유, 가스, 석탄 및 정유 산업 기업에 대하여 임시 초과 이윤에 대한 임시 연 대 기여(solidarity contribution)를 제안²⁹⁾
- 연방정부는 EU 집행위의 요구 사항을 2022년

[그림 5] 독일 안정화위원회 12월 일반정부 재정수지전망



출처: 안정화위원회, 2022. 12. 9., "Stellungnahme des Beirats," p. 15, Abbildung 1 인용

28) 연방정부, "Solidaritätsbeitrag für fossile Energieunternehmen," 2022. 12. 16., <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/eu-energiekrisenbeitrag-2145638>, 검색일자: 2022. 12. 20.

29) 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 9월호, "EU 집행위, 에너지 가격 상승 대응 긴급시장개입 제안(2022. 9. 14.)" 참고

세법(Jahressteuergesetz 2022)에 포함시켰으며 연방의회는 이를 승인

- 2018~2021년 평균 이익의 20%를 초과한 석유, 석탄, 가스, 정유 등의 에너지 기업들로부터 초과이익 33%(EU 규정의 최소 비율)를 2022~2023년 2년간 징수
- 연방정부는 이러한 EU 에너지 위기 기여금(초과이익세)으로 인하여 2022~2023년 2년 동안 10억~30억유로의 추가 세입을 확보할 것으로 예상



프랑스

[예산·결산 등]

- 프랑스 하원, 2023년도 예산법안을 헌법 조항에 따라 의회에서 채택된 것으로 간주(2022. 12. 17.)^{30), 31)}
 - 프랑스 정부는 하원에서 표결 없이 법안이 채택되는 것과 같은 효력을 부여하는 조항을 발동해 2022년 12월 17일 2023년 예산법안을 의

회에서 채택된 것으로 간주하고 12월 19일 헌법위원회에 송부³²⁾

- 2022년 12월 15일 하원에서 정부 불신임안을 제출³³⁾하였고, 12월 17일 부결³⁴⁾되며 2023년 예산법안이 의회에서 채택된 것으로 간주

[기타]

- 프랑스 중앙은행, 거시경제 전망 보고서 발표(2022. 12. 17.)³⁵⁾
 - 물가상승률(Harmonised Index of Consumer Price, HICP)은 2022년 6.0%를 기록할 전망이고, 2023년에도 비슷한 수준을 유지할 전망
 - 2023년 상반기 물가상승률이 가장 높은 수준을 기록하고 이후 점차 낮아질 전망
 - 이후 2024년 말과 2025년에 물가상승률은 유럽중앙은행(ECB) 목표 수준인 2%를 기록할 전망
 - 하반기 경제활동 둔화에도 불구하고 수요와 서비스 부문의 반등으로 2022년 실질 GDP 성

30) 프랑스 하원, "PLF 2023: adoption en lecture définitive," 2022. 12. 17., <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/plf-2023-adoption-en-lecture-definitive>, 검색일자: 2022. 12. 21.

31) 프랑스 하원, "Projet de loi de finances pour 2023," https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_fin/l16b0623_rapport-fond, 검색일자: 2022. 12. 21.

32) 프랑스 의회, "Projet de loi de finances pour 2023," Conseil constitutionnel, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/plf_2023?etape=16-CC, 검색일자: 2022. 12. 21.

33) 프랑스 의회, "Texte de la motion de censure," 2022. 12. 15., https://www2.assemblee-nationale.fr/static/16/motions_censure/20221215_Motion_de_censure_PLF_2023%20LDef.pdf, 검색일자: 2022. 12. 21.

34) 프랑스 의회, "Analyse du scrutin n° 822," 2022. 12. 17., [https://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/\(legislature\)/16/\(num\)/822](https://www2.assemblee-nationale.fr/scrutins/detail/(legislature)/16/(num)/822), 검색일자: 2022. 12. 21.

35) 프랑스 중앙은행, "Projections macroéconomiques – Décembre 2022," 2022. 12. 17., <https://publications.banque-france.fr/projections-macro-economiques-decembre-2022>, 검색일자: 2022. 12. 20.

주요국의 조세·재정동향

장률은 2.6%로 전망

- 일자리 창출 확대로 2022년 실업률은 7.3%로 감소

● 외부 충격의 영향으로 2023년 실질 GDP 성장률은 0.3%에 그칠 전망

- 가스 공급 및 에너지 가격의 변동과 관련한 불확실성이 큼

● 원자재 가격 및 에너지 공급에 대한 긴장이 정점을 지나고 2024년부터 경제 회복이 시작될 전망

- 실질 GDP 성장률은 2024년 1.2%로 완만하다 2025년 1.8%로 높아질 전망

에 대해 대출 기관이 최대 95%의 LTV 주택 담보대출을 제공할 수 있도록 정부가 금융 보증 제공

- (성과) 현재까지 2만 4천가구 이상을 지원했으며 제도의 약 85%는 생애최초주택 구매자에 대한 지원

● (지원 연장) 재무부는 당초 올해 12월 말 종료 예정이었던 주택담보대출 보증제도를 2023년 12월 말까지 1년 연장하기로 결정

- 현재 어려운 경제 여건에 직면한 가구들이 낮은 자기자본으로 생애최초주택이나 더 나은 주택을 구입할 수 있도록 정부가 지원을 연장하기로 함



영국

■ 재무부, 모기지 보증제도 연장 계획 발표(2022. 12. 20.)³⁶⁾

● (제도 개요) 영국은 주택 구입자가 최소 5%의 자기자본으로 주택을 매입할 수 있도록 정부가 주택담보대출 보증을 지원하고 있음

- (배경) 팬데믹 기간에 주택시장에서 높은 LTV(Loan-to-value)를 적용하는 대출 상품이 급감함에 따라 동 제도를 2021년 4월에 도입

- (지원 내용) 60만파운드 이하 가치의 주택

■ 영국 재무부, ‘2021년 지출검토’의 환경영향 평가 발표(2022. 12. 5.)³⁷⁾

● (개요) 재무부가 ‘2021년 지출검토(Spending Review)’에서 확정된 지출에 대해 환경영향 평가 결과, 평가 방법, 향후 평가 방식 개선 방안 등을 담은 보고서 발표

- ‘2021년 지출검토’의 지출 프로그램이 기후변화 완화에 미치는 영향을 각 부처가 재무부에 보고하고 이를 재무부가 종합하여 발표

● ‘2021년 지출검토’에서 재무부는 각 부처

36) HM Treasury, “Government extends Mortgage Guarantee Scheme,” 2022. 12. 20., <https://www.gov.uk/government/news/government-extends-mortgage-guarantee-scheme>, 검색일자: 2022. 12. 21.

37) HM Treasury, “Environmental impacts: analysis to accompany Autumn Budget and Spending Review 2021,” 2022. 12. 5., <https://www.gov.uk/government/publications/environmental-impacts-of-spending-review-2021/environmental-impacts-analysis-to-accompany-autumn-budget-and-spending-review-2021>, 검색일자: 2022. 12. 15.

에 모든 '자본 DEL³⁸⁾ 지출'과 영향력이 큰 '자원(경상) DEL 지출'에 대해 넷 제로 영향 등급을 산정하도록 요청³⁹⁾

- 부처는 에너지 사용 및 온실가스 배출 평가에 대한 지침 등에 따라 지출 프로그램의 탄소배출량 추정치를 평가

- 재무부는 향후 지출검토에서 환경영향 평가를 위한 지침을 개선하고 데이터 품질을 강화하기 위해 부서와 계속 협력할 예정

- (평가 결과) 보고서에서 정부지출이 기후변화 완화에 미치는 영향을 <표 5>와 같이 구분

<표 5> 영국 재무부의 '2021년 지출 검토'에서 확정된 지출의 환경적 영향 구분

(단위: %, 십억파운드)

구분	내용	비율	지출 금액
긍정적 영향 (직접적)	기준 배출량(baseline) 대비 배출량을 절감 - 명시적인 기후 변화 완화 목표를 가진 조치	16	37
긍정적 영향 (간접적)	기준 배출량 대비 배출량을 절감 - 명시적인 친환경 목표는 없지만 간접적으로 기후 변화 완화에 기여하는 조치	38	86
중립적 영향	배출량 추정치가 기준 배출량 수준인 경우를 포함해 기후 변화에 중립적 영향을 미치는 조치	20	47
부정적 영향	기준 배출량 대비 배출량 증가	16	36
영향 불분명	불확실한 정책 결정 또는 자산 활용 등으로 인해 평가가 불가능	10	24

출처: HM Treasury, "Environmental impacts: analysis to accompany Autumn Budget and Spending Review 2021," 2022. 12. 5., Table 1.

38) Departmental Expenditure Limit: 3~4년 기간 동안 지출검토에서 확정된 부처별 지출 상한으로 관리하는 통제 가능한 지출

39) 모든 정부지출에 대해 평가하는 것이 아니라 자원 DEL의 경우 정해진 기준에 해당하는 지출만 평가 대상에 포함

재정포럼

2023년 1월호 통권 제319호

발행처	한국조세재정연구원
발행인	김재진 (한국조세재정연구원 원장)
편집위원장	전병목 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
편집위원	원종학 (한국조세재정연구원 선임연구위원) 이은경 (한국조세재정연구원 선임연구위원) 강동익 (한국조세재정연구원 부연구위원) 권성준 (한국조세재정연구원 부연구위원) 이환웅 (한국조세재정연구원 부연구위원) 한동숙 (한국조세재정연구원 부연구위원)
편집·제작	이현영 (한국조세재정연구원 선임행정원) 장정순 (한국조세재정연구원 선임행정원)

월간 재정포럼

2023년 1월 16일 발행 / 통권 제319호

1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007

발행처 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)-414-2132 / **E-mail:** pub@kipf.re.kr

값 3,000원

- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해 드립니다.

디자인·인쇄 부윤디자인 TEL: 042-255-6225



재정포럼 정기구독 신청 안내

정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편·전화·FAX·E-mail을 이용하여
받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을
정확히 알려 주십시오.

- TEL: (044)-414-2132
- FAX: (044)-414-2509
- E-mail: pub@kipf.re.kr
- 주소: (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336
한국조세재정연구원 연구출판팀

정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

구독료 납부방법

온라인 입금: 하나은행 세종아름지점

- 계좌번호: 541-910013-01104
- 예금주: 한국조세재정연구원



※ '재정포럼'은 한국조세재정연구원 연구발간물 보호 저작물로 "공공누리 제4유형:
출처표시+상업적 이용금지+변경금지" 조건에 따라 이용할 수 있습니다.



QR코드로 만나는
내 손안의 재정포럼