
인구 고령화에 따른 재정정책 대응전략

들어가며

<세계에서 가장 빠른 고령화 속도>

- 우리나라는 2000년 8월 노인인구 비중이 7%를 넘어서면서 본격적인 고령화 사회로 진입하였으며 2019년에는 14%를 넘어서면서 고령사회로, 2026년에는 20%를 넘어서서 초고령 사회로 진입할 전망이다.
- 우리나라는 고령화의 속도가 세계에서 가장 빠를 것으로 전망됨.
 - 노인인구의 비중이 7%에서 14%로 되는 기간이 영국 45년, 프랑스 115년, 서독 45년, 스웨덴 85년인데 비해 한국은 19년에 불과함.

<고령화의 경제적 영향>

- 고령화는 노동공급과 저축률을 감소시키고, 이 경우 경제 성장 역시 둔화될 것으로 전망됨.
- 고령화가 세수감소와 재정지출 증가로 이어져 만성적인 재정적자에 직면하게 될 수도 있음.

<서울시의 고령화>

- 1970년 570만명 수준이었던 서울시의 인구는 1988년 1,000만 명을 넘어선 후 1990년을 정점으로 완만한 감소세를 보임.

- 2000년 현재 1,008만명 \Rightarrow 2030년에는 902만명 수준으로 감소될 전망이다.
- 1970년 1.7%였던 서울시의 65세 이상 노인인구비중은 2005년에 7%를 넘어서고, 2019년에는 14%를, 2027년에는 20%를 넘어설 것으로 전망됨.

<고령화 연구의 필요성>

- 고령화의 영향에 대한 분석과 이에 대한 대처가 필요함.
- 현재 국가차원의 연구는 이루어지고 있지만, 지방자치단체를 대상으로 한 연구는 거의 이루어지고 있지 않음.

연구방법

- OECD 국가의 국가별패널자료를 구축하여, 패널자료 분석방법으로 국세부담률 결정요인 추정 후, 국세부담률 변화 추이에 대해서 시나리오별로 향후 국세부담률을 연장추계함.
- 고령화가 국세부담률에 미치는 영향 분석 결과와 국세와 서울시 지방세 간의 관계에 대한 몇 가지 시나리오를 고려하여 고령화가 서울시 재정에 미치는 영향 분석함.

고령화가 국세부담률에 미치는 영향 분석

<자료와 변수>

- World Bank의 World Development Indicator 2004(WDI2004)를 이용하여 OECD 30개 국가의 1970-2001년 기간에 걸친 패널자료를 구축함.
- 종속변수는 국세부담률임.
- 설명변수는 대수 일인당 GDP, GDP 대비 농업생산의 비중, GDP 대비 수출입 비중, GDP대비 정부소비지출 비중, GDP대비 정부자본지출 비중, 고령화 등임.

< 추정결과 >

- 추정 결과 선형관계는 유의하게 나타났으며(추정식 1), 2차항 관계는 유의하지 않게 나타났음(추정식 2). 3차항 관계는 10% 유의수준에서 유의함(추정식 3).
- 이 결과는 노인인구비중 증가에 따라 국세부담률이 증가함을 의미함.

[표 1] 국세부담률 방정식 추정결과

	추정식 1	추정식 2	추정식 3
	FEM	FEM	FEM
일인당 GDP	2.1127 *** (0.2519)	2.1302 *** (0.2521)	2.0668 *** (0.2538)
농업생산비중	0.1448 *** (0.0377)	0.1315 *** (0.0391)	0.1470 *** (0.0399)
수출입비중	0.0067 (0.0095)	0.0059 (0.0095)	0.0073 (0.0095)
정부소비지출비중	0.4310 *** (0.0475)	0.4362 *** (0.0477)	0.4468 *** (0.0479)
정부자본지출비중	0.0649 (0.1108)	0.0548 (0.1110)	0.0599 (0.1109)
65세 이상 인구비중	0.5221 *** (0.1237)	-0.0388 (0.4561)	1.9715 * (1.1445)
(65세 이상 인구비중) ²		0.0212 (0.0166)	-0.1606 * (0.0964)
(65세 이상 인구비중) ³			0.0053 * (0.0028)
R^2	0.9440	0.9441	0.9444
F-test	113.30***	113.26***	113.38***
Hausman test	16.85***	16.79**	16.74**

주) (·)는 표준오차, *는 10%, **는 5%, ***는 1% 유의수준에서 유의함.

<국세부담률 장기추계>

- 다른 변수들은 1997년 수준을 유지하고 노인인구비중만이 통계청 「장래인구추계」의 전망대로 변화한다는 가정하에 국세부담률 변화 시나리오별로 국세부담률 장기추계를 실시함.

[표 2] 국세부담률 추정 시나리오

구 분	시나리오 내용
국세-시나리오 1	OECD국가의 평균적인 국세부담률 변화추이를 따를 경우
국세-시나리오 2	1990-1999기간의 평균 국세부담률 추이를 따를 경우
국세-시나리오 3	2000-2004기간의 평균 국세부담률 추이를 따를 경우
국세-시나리오 4	고령화 사회에 진입 후 일본의 경로를 따를 경우

○ 각 시나리오별 국세부담률 장기추계결과는 다음과 같음.

[표 3] 국세부담률 장기추계 결과

구 분	국세 부담률(%)			
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4
2000	17.68	15.52	17.51	18.10
2005	18.50	16.24	18.32	18.94
2010	19.39	17.02	19.20	19.85
2015	20.38	17.89	20.18	20.86
2020	21.69	19.03	21.48	22.20
2025	23.77	20.86	23.54	24.34
2030	25.86	22.70	25.61	26.47
2035	27.74	24.35	27.47	28.40
2040	29.52	25.90	29.23	30.22
2045	30.72	26.96	30.42	31.45
2050	31.76	27.87	31.46	32.51

○ 국세부담률의 실제 값은 2000년 현재 17.80%, 2001년은 17.37%, 2002년은 17.43%임. 따라서 위의 네 가지 시나리오 중 현재까지는 시나리오 1과 시나리오 3이 가장 현실에 부합하고 있음.

- 이는 우리나라의 국세부담률이 OECD의 평균적인 경로와 비슷해지고 있음을 의미함.

○ 1인당 국민소득 1만달러 시점의 주요국 국세부담률은 아래와 같음.

- 미국(1978) 17.11%, 영국(1987) 31.88%, 독일(1979) 22.59%, 프랑스(1979) 35.12%, 스웨덴(1977) 32.22%임.

고령화가 서울시 지방세부담률에 미치는 영향 분석

- 추정시나리오 1에 국세부담률 추정결과와 다음의 서울시 지방세 부담 추정시나리오에 따라 GDP대비 서울시 지방세 부담률을 추계함.

[표 4] 서울시 지방세부담률 추정 시나리오

구 분	시나리오 내용
서울시-시나리오 1	국세대비 서울시 지방세 비율; 1996-2002 평균(7.69%)
서울시-시나리오 2	국세대비 서울시 지방세 비율; 9%
서울시-시나리오 3	국세대비 서울시 지방세 비율; 10%

- 각 시나리오별 서울시 지방세부담률 장기추계 결과는 다음과 같음.

[표 5] 서울시 지방세부담률 장기추계 결과

구 분	서울시		
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3
2000	1.36	1.59	1.77
2005	1.42	1.67	1.85
2010	1.49	1.74	1.94
2015	1.57	1.83	2.04
2020	1.67	1.95	2.17
2025	1.83	2.14	2.38
2030	1.99	2.33	2.59
2035	2.13	2.50	2.77
2040	2.27	2.66	2.95
2045	2.36	2.76	3.07
2050	2.44	2.86	3.18

- 2002년 현재 GDP대비 서울시 지방세 부담은 1.58임.
 - 현 상황에서 볼 때 시나리오 2가 적합해 보임. 하지만 국세대비 서울시 지방세의 비중이 증가하고 있는 추세를 볼 때, 중장기적으로는 시나리오 3이 현실에 부합할 가능성이 높음.

고령화가 서울시 지방세부담률에 미치는 영향 분석

<고령화와 서울시 재정의 문제점>

- 서울시는 상주인구 감소로 인한 세수입 감소와 주간에 서울시에서 경제 활동을 하고 있는 인구를 위한 추가적인 행정서비스 공급을 위한 재정 소요의 증가라는 문제점을 안고 있음.
- 고령화로 인해 노인인구가 증가할 경우 현재 서울시 세출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사회개발비의 증가추세는 더욱 커지고, 이것이 재정에 큰 부담으로 작용하게 될 것임.
- 현재 서울시의 1인당 지방세 부담액은 타 시도보다 높은 수준임.
 - 2002년 현재 서울시의 1인당 지방세 부담은 93,913원으로 전국 평균 1인당 지방세부담 66,297원보다 40%이상 높으며, 그 차이는 점점 커지고 있음.
- 고령화의 진행에 따라 서울시의 1인당 세부담은 점점 증가할 전망이다.
 - 노인인구비중이 증가하고 생산가능 인구의 비중이 줄어들어 따라 실제로 조세를 부담하는 생산가능인구의 1인당 세부담은 더 커질 가능성이 높음.
 - 재정운용을 위해 지방세수를 늘릴 필요가 있음에도 불구하고, 생산가

능인구의 1인당 세부담을 고려하여 지방세수를 늘리지 못해 재정적자가 늘어나는 일이 발생할 수 있음.

- 서울시세의 세원구조가 세입의 불안정성을 초래할 가능성이 있음.
 - 세원별 분포에 의하면 재산세의 비중이 전체 세수의 50%에 달하고, 그 중에서도 거래세가 40%로 가장 큰 비중을 차지함.
 - 재산세제는 납세대상이 넓고, 낮은 과표현실화로 인해 세수가 경직적이며, 세율인상에 대해 강한 조세저항을 유발하기 쉬움.
 - 거래세는 부동산경기에 상당히 민감함.
- 지출 소요는 늘어나기 때문에 서울시의 1인당 세부담을 증가시키지 못할 경우 서울시 재정의 건전성이 악화될 것임.

<고령화에 대비한 서울시 정책방향>

- 재정의 재량적인 운용을 자제하고, 규율화된 재정정책의 구현이라는 재정운용의 원칙을 수립할 필요가 있음.
 - 중장기적인 전망하에 단년도 재정이 운용되어야 하는데, 중장기적인 재정운용을 위해서는 하향식(Top-down) 예산편성과 재정활동에 대한 성과관리가 이루어져야 함.
 - 서울시의 재정운용과정에 대한 효과적인 평가와 감시를 위해 지방의 회의 역할을 강화하는 방안도 동시에 고려되어야 함.
- 서울시가 세입구조상의 문제를 스스로 해결할 수 있는 권한을 가질 수 있도록 재정분권이 이루어지는 것이 시급한 과제임.
 - 현재 세목결정은 물론, 과표와 세율결정권을 중앙정부가 갖고 있기 때문에 높은 지방세 부담과 경직적인 지방세 구조 등을 개선하기 위해 서울시가 자체적으로 할 수 있는 일은 거의 없다고 해도 과언이 아님.

- 부담금 배분상의 불합리성을 개선해야 함.
 - 1인당 지방세 부담을 줄이기 위해서는 지방세 이외의 세외 수입을 충분히 확보하는 것도 중요한 과제임.
 - 부담금의 원인이 되는 외부경제의 발생이 서울시 차원에서 이루어지고 징수도 서울시 차원에서 이루어지지만, 실제 사용에서는 서울시가 배제되는 불합리성이 시정되어야 함.
- 재정적자와 서울시 채무 증가에 대비하여 철저한 채무관리 시스템을 구축할 필요가 있음.
 - 부채에 관한 정보를 신속 정확하게 공개하여야 할 것이며, 부채 규모가 일정 이상이 될 경우 부채관리를 위한 전담기구의 설치 문제도 심각하게 고려해 봐야 할 것임.

안종범 · 성균대학교 경제학부 교수
cban@skku.edu