

발표 6

인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제

고령화의 재정영향과 정책과제

2004. 11. 19.

최준욱·전병목

한국조세연구원

목 차

제1장 서 론	1
제2장 인구변화의 추이 및 기본가정	3
1. 인구전망	3
2. 전망을 위한 거시경제 가정	6
제3장 고령화의 재정영향 개요	8
1. 개 요	8
2. 인구구조의 변화와 공공서비스의 재정부담	9
제4장 고령화의 분야별 영향과 전망	12
1. 공적연금	12
2. 의료비 및 건강보험	21
3. 교육지출	28
4. 노인복지	34
5. 장기요양	38
제5장 고령화의 영향 평가와 논의	42
1. 공공지출 합계	42
2. 재정수지 전망	46
3. 국제비교를 통한 평가	50
제6장 요약 및 정책논의	52

표 목 차

<표 2-1> 우리나라 GDP 성장의 구성	7
<표 2-2> GDP 성장전망	7

그림목차

[그림 2-1] 주요국의 노년부양비 추이 및 전망	6
[그림 4-1] 인구가정에 따른 공적연금의 지출전망	15
[그림 4-2] 거시가정 변화에 따른 공적연금 지출전망	16
[그림 4-3] 거시가정 변화에 따른 공적연금 수지전망	17
[그림 4-4] 소득대체율 하락에 따른 공적연금 지출전망	18
[그림 4-5] 소득대체율 하락에 따른 공적연금 재정수지전망	19
[그림 4-6] 수급연령 조정(70세)에 따른 공적연금 재정지출전망	20
[그림 4-7] 수급연령 조정(70세)에 따른 공적연금 재정수지전망	21
[그림 4-8] 건강보험의 연령별 평균 급여액	22
[그림 4-9] 공급단가가 일인당 소득과 같은 비율로 증가	26
[그림 4-10] 공급단가가 근로자 일인당 근로소득과 같은 비율로 증가	26
[그림 4-11] 교육지출 전망치	32
[그림 4-12] 교육지출 전망치	33
[그림 5-1] 통합재정 수지	47
[그림 5-2] 확대 통합재정수지	49

제 1 장 서 론

고령화는 21세기 인류가 직면한 가장 중요한 문제 중 하나이며, 우리나라도 최근에 고령화 사회로 진입하고 또 출산율이 급격히 하락하면서 고령화 문제에 대한 인식이 확산되고 있다. 고령화는 경제·사회의 다양한 측면에 영향을 미치며, 재정상황에도 큰 영향을 미친다. 고령화의 진전으로 인해 적은 근로인구가 많은 고령인구를 부양하게 됨에 따라 공적연금의 부담이 커질 것이다. 그리고 건강보험, 노인복지 등 다양한 분야에서 재정지출이 증가되어, 재정에도 큰 부담이 예상된다¹⁾. 아마 향후 재정여건의 변화에서 가장 중요한 요인 중 하나가 인구구조의 고령화로 인한 영향이라 할 수 있을 것이다.

고령화로 인한 재정영향은 이미 단순한 연구의 영역을 넘어 정책적인 차원에서 중요하게 간주되고 있는 문제이다. OECD, EU 등 국제기구에서도 고령화의 재정영향에 대해 종합적으로 검토하는 시도를 한 바 있다. 그리고 일부 국가에서는 고령화의 재정영향을 포함하여 재정의 장기전망과 지속가능성에 대한 보고서를 정부 차원에서 발표하고 있다. 물론 국내에서도 국민연금, 기타 공적연금, 의료비 및 건강보험 등 특정 분야에서 고령화의 영향을 포함하여 재정상황을 검토한 연구들은 있다. 그러나 우리나라에서는 고령화의 재정영향을 포괄적으로 검토한 연구는 매우 제한적이며, 충분한 정보를 제공하지 못하고 있다.²⁾

-
- 1) 본고에서는 별도로 언급한 경우를 제외하고는 재정은 연금 및 건강보험 등을 모두 포함하는 광의의 개념으로 사용한다.
 - 2) 우리나라에서 고령화가 재정에 미치는 영향을 포괄적으로 다룬 기존 연구로는 이혜훈(2001), OECD(2001)를 들 수 있다. 이혜훈(2001)은 고령화로 인해 재정지출이 증가하는 것만을 전망하고 있으며, 재정수지의 변화추이 등에 대해서는 언급하지 않고 있다. OECD(2001)는 재정수지 전망치를 포함하고 있으나, 통합재정을 기준으로 하기 때문에 건강보험 지출 등은 제외되어 있다. 그리고 인구구조의 변화에 의해 영향을 받을 수 있는 특정연령 귀속형(age-specific) 지출 항목으로는 공적연금, 의료지출 외에 교육지출 등도 있는데, 기존의 두 연구 모두 이는 포함하지 않고 있다.

2 고령화의 재정영향과 정책과제

이에 본 연구원에서는 우리나라에서 향후 인구구조의 고령화가 재정에 미치는 영향에 대해 검토하는 노력을 시작하였다. 최준욱·전병목(2003)에서 고령화에 따른 세대간 재분배 문제 등을 검토하는 과정에서 고령화의 재정 영향에 대해 검토한 바 있으나, 여러 측면에서 미흡하다고 판단되어 추가적인 연구를 진행하였다. 기존 연구가 중앙정부 지출 위주로 된 것에 비해, 본 연구에서는 재정의 범위를 지방정부를 포함하는 통합재정과 건강보험을 포함하는 범위로 설정하였다. 몇 부분에서 전망 모형을 개선하였으며, 기존 연구에 포함하지 않았던 추가적인 분석을 포함한다. 그리고 최근 도입논의가 본격화된 장기요양 등 새로운 프로그램 등에 대한 검토도 포함한다.

인구전망에 대해서는 기존의 통계청의 인구전망 대신, 보건사회연구원에서 2004년에 새로 작성한 인구전망을 활용한다. 고령화의 재정영향을 설명하는 간략한 틀을 제시하고, 각 분야별 재정지출 소요에 대해 검토하였다. 고령화가 재정에 미치는 영향과 관련하여, 공적연금, 건강보험, 노인복지, 교육지출 등 특정연령 귀속형(age-specific) 공공지출에 대해서는 향후 예상되는 인구구조의 변화를 명시적으로 감안하여 그 영향을 검토한다. 고령화와 직접적으로 관련되지 않은 부분에 대해서는 공공지출의 GDP 대비 비율이 일정하다는 가정을 하고, 향후 재정지출 규모의 증가와 재정수지 등에 대해 검토한다.

분야별 및 전체 공공지출에 대한 전망결과와 그러한 지출전망치에 영향을 미치는 요인에 대한 검토를 통해, 향후 재정정책 및 고령화 대응 정책에 대한 시사점에 대해 논의한다.

제 2 장

인구변화의 추이 및 기본가정

1. 인구전망

미래의 인구구조는 현재의 인구구조의 연속선상에서 추가적인 변화를 반영하여 결정된다. 추가적인 변화는 주로 출생률과 사망률로 요약될 수 있다. 그런데 사망률이라는 지표만으로는 향후 인구구조에 미치는 영향을 파악하는 것이 용이하지 않아, 향후 인구구조의 변화를 설명하기 위해 더 자주 사용되는 지표가 평균수명이다.

우리나라에서도 평균수명이 지속적으로 연장되는 추이를 보여 왔으며, 그러한 추이는 향후에도 지속될 것으로 전망되고 있다. 통계청(2001)에 따르면, 우리나라의 평균수명은 1971년에 62.3세에서 2000년에는 75.9세까지 증가하였으며, 향후 계속 증가하여 2050년에는 83세가 될 것으로 전망되고 있다.

아울러 출산율까지 떨어지게 되는 경우에는 고령화가 더욱 급속하게 진행된다. 출산율 지표에는 다양한 것이 있으나 가장 개괄적인 지표로 많이 사용되는 것이 합계출산율이다. 이는 여성 1인당 평생 동안 출산하는 신생아의 수를 의미한다. 최근 우리나라의 합계출산율은 2000년에 1.4명, 2001년에 1.3명에 이어, 2002년에는 1.17명, 2003년에는 1.19명으로 하락하였다. 물론 최근의 출산율의 급격한 하락에는 일시적인 요인에 의한 부분도 있을 수 있다. 그러나 2001년에 통계청 장기인구전망에서도 우리나라의 향후 합계출산율을 장기적으로 1.36~1.39 정도로 보고 있을 정도로 출산율의 하락은 어느 정도 기정사실화되고 있다.

최근의 급격한 출산율 하락으로 인해 2001년 통계청의 인구전망이 더 이상 현실성이 없다는 지적이 제기되었다. 이에 본 연구에서는 2004년에 경제사회연구회 소속 연구기관 공동연구의 일환으로 추진된 보건사회연구원의 인구전망을 사용하고자 한다. 동 인구전망에서는 통계청의 2001년 장기인구전망 외에 5개의 인구전망치를 제시하였다. 본 연구에서는 모두 6개의 인구 전망 시나리오를 사용한다.

4 고령화의 재정영향과 정책과제

5개의 추가적인 인구전망은 사망률에 있어서는 통계청의 인구전망과 차이가 없으며, 다만 출산율에 대해서 다양한 가정을 하고 있다. 6개의 인구전망을 출산율이 가장 낮은 순서부터 간략히 설명하면, 다음과 같다.

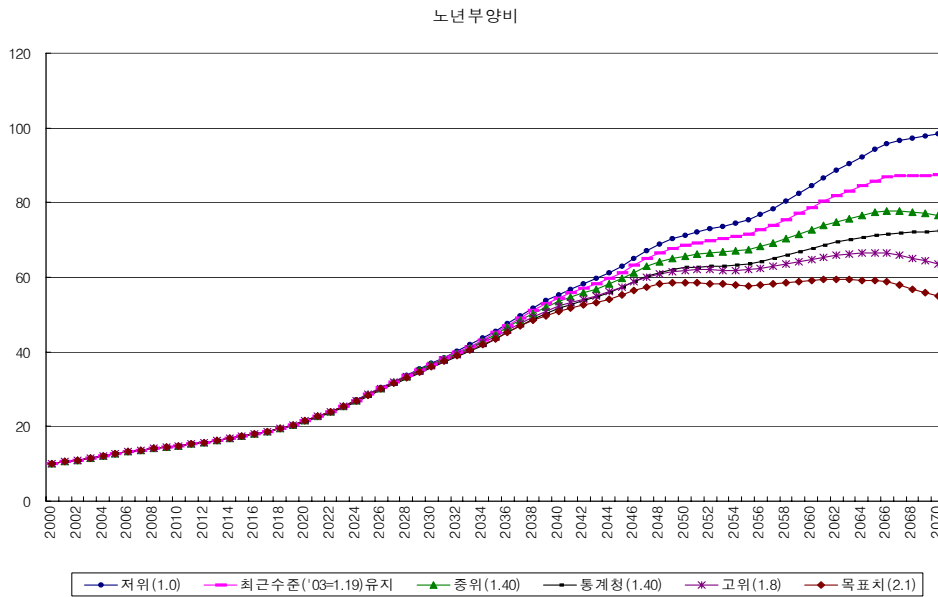
- (시나리오 1) 출산율 하락 추세가 지속되어 합계출산율이 1.00까지 하락하는 경우
- (시나리오 2) 합계출산율이 최근 추세인 1.19 수준에서 유지되는 경우
- (시나리오 3) 합계출산율이 장기적으로 1.40 수준까지 회복되는 경우
- (시나리오 4) 2001년 통계청 장기인구 전망
- (시나리오 5) 합계출산율이 장기적으로 1.80 수준까지 상승하는 경우
- (시나리오 6) 합계출산율이 장기적으로 2.10 수준까지 상승하는 경우

각각의 인구전망은 2070년까지의 성별 연령별 인구를 전망하고 있으며, 본 연구에서 재정영향도 2070년까지를 시계로 하여 검토하고 있다. 인구 전망 중 기본 시나리오가 되는 것은 인구 시나리오 3이다. 이는 2001년 통계청 장기인구전망과 장기적으로 출산율에서 차이를 보이지는 않지만, 최근의 출산율 하락 추세가 일정 기간 동안 유지될 것이라는 예측에 기초하고 있다. 따라서 통계청 인구전망에 비해서는 고령화의 압력은 약간 더 커지게 된다. 시나리오 1은 향후 고령화 문제가 매우 심각해지는 경우로 기준선 전망에 비해 저위 전망에 해당되며, 시나리오 5는 출산율이 크게 상승하는 고위 전망치에 해당된다. 시나리오 6은 총인구가 장기적으로 감소하지 않도록 하기 위한 일종의 목표치라고 할 수 있다.

인구전망에 대한 자세한 설명은 이삼식 외(2004)를 참조할 수 있다. 다만 인구전망 자체가 고령화의 재정부담에 영향을 미치는 매우 중요한 요인이므로, 각 인구전망의 차이를 노인부양비(15~64세 인구 대비 65세 이상 인구의 비율)를 통해 간략히 살펴보면 다음과 같다. 노인부양비는 통계청 장기인구 전망에서는 2050년에 62.54% 정도 될 것으로 전망되었으나, 본 연구의 기준선 전망인 시나리오 3에서는 2050년에 65.71%로 이보다 약간 더 악화될 것으로 전망된다. 기타 인구 시나리오에서의 2050년의 노인부양비를 보면, 시나리오 1에서는 71.30%, 시나리오 2에서는 68.57%, 시나리오 5에서는 61.86%, 시나리오 6에서는 58.63%인 것으로 전망된다.

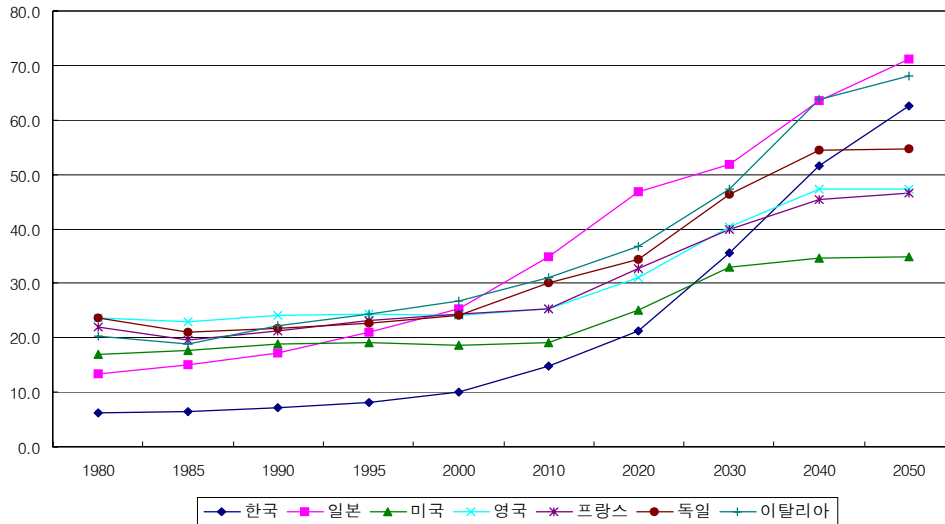
좀 더 장기적인 시계에서 보면, 시나리오 6에서는 2050년대에는 노인부양비가 안정화되고, 2060년대에는 다소 하락하는 추세를 보여, 2070년에는 55.03% 수준이 된다. 시나리오 5에서는 2050년 이후의 노인부양비의 변화는 비교적 작은 편이며, 시나리오 3과 시나리오 4에서는 2070년까지는 2050년에 비해 추가적으로 약 10%p 정도 상승한다. 시나리오 1과 시나리오 2에서는 노인부양비는 2050년 이후에도 빠른 속도

로 증가하며, 특히 시나리오 1에서는 2070년에는 노년부양비가 거의 100%에 육박하게 된다.



우리나라의 노년부양비 추이를 외국과 비교하여 보면, 다음과 같다. 우리나라의 현재 노년부양비는 10%를 약간 상회하는 수준으로 OECD 국가들의 평균인 약 20% 보다는 크게 낮다. 그러나 우리나라의 노년부양비는 빠른 속도로 증가할 것이다. 시나리오 3을 보면, 2050년경에는 노년부양비가 65.71%로, OECD 국가들의 평균인 48.9%나 EU국가들의 평균인 52.2%를 크게 상회하는 것은 물론이고, 그 비율이 70% 전후가 되는 일본(71.3%), 이태리(68.1%), 스페인(73.8%)을 제외하고는 OECD 국가들 중 노년부양비가 가장 높은 나라가 될 것으로 전망된다. 출산율이 더욱 하락하는 시나리오 1이나 시나리오 2에서는 2050년에 이미, 일본, 스페인, 이태리와 더불어 노년부양비가 가장 높은 나라가 될 것이다.

[그림 2-1] 주요국의 노년부양비 추이 및 전망



자료: OECD(2002), 통계청(2001)

2. 전망을 위한 거시경제 가정

본 연구에서는 경제성장률은 콥-더글러스 생산함수를 이용하여 산출하였는데 이에 필요한 자본스톡 증가율은 고령화에 따른 저축률의 영향을 거시자료를 이용해 분석한 이혜훈(2001)³⁾을 이용하였으며 취업자증가율은 선진국들의 경제활동참가율 수준과 우리나라의 현재 실업률 수준 등을 고려한 진병목(2002)을 따랐다. 향후 성장률 전망에 중요한 생산성 변화는 1990년대 이후의 패턴을 고려하여 설정하였다. 과거 우리나라 총요소생산성이 외환위기 이후 구조적 변화를 경험한 사실을 고려하여 외환위기 이후 높아진 생산성 증가율이 2050년까지 연 1.1% 수준으로 안정화되는 것을 가정하였다. 2050년 이후의 총요소생산성 증가율은 2050년대 수준을 유지하는 것으로 가정하였으며 이러한 1%내외의 증가율은 주요 선진국들 대상의 연구에서 나타나는 가정치와 유사한 수준이다.

3) 저축률을 성장률, 피부양자비율, 시간추세의 함수로 추정하였다.

〈표 2-1〉 우리나라 GDP 성장의 구성

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

2000년의 인구주택총조사 자료에 의거한 통계청의 2001년 인구전망 수치를 이용할 경우 취업자 수준은 2020년대 까지 증가하다가 2030년대부터는 절대적인 노동투입이 감소하기 시작한다. 이러한 노동투입의 감소는 절대인구의 감소 및 고령화, 경제활동참가율의 정체 등으로 더욱 심화되어 2060년대에는 연평균 -1.5%수준에 달할 전망이다. 한편 장기적인 노동투입의 절대적 감소에도 불구하고 이를 보완할 수 있는 자본투입이나 생산성의 증가율은 큰 변화가 없어 전체적인 GDP 성장률도 점차 낮아져 2060년대에는 연평균 0.7% 수준까지 떨어질 것으로 전망된다.

〈표 2-2〉 GDP 성장전망

	GDP 성장률	자본투입증가율	노동투입증가율	생산성증가율
2004~2010	5.8	6.8	1.0	1.8
2011~2020	4.9	5.9	0.5	1.6
2021~2030	2.8	3.6	-1.0	1.4
2031~2040	1.4	1.8	-1.4	1.2
2041~2050	0.9	1.0	-1.4	1.1
2050~2060	0.7	1.0	-1.5	1.1
2060~2070	0.7	1.0	-1.5	1.1

본 연구에서 사용하는 GDP는, SNA 1993 기준에 따라 작성되는 신 계열 GDP가 아니라 구 계열 GDP이다. 구 계열에 따른 GDP는 연구가 진행되는 현 시점에서 2002년까지의 수치만이 발표되어 있다. 따라서 2003년과 2004년의 구 계열 GDP는 조세연구원 내부 예측치를 사용하였다.

제 3 장

고령화의 재정영향 개요

1. 개 요

고령화는 재정 측면에서도 다양한 영향을 미치며, 특히 고령화에 따라 노인과 관련된 지출소요가 증대된다. 고령화로 인한 지출소요 증가 중에서도 가장 큰 부분이 고령자의 소득보장과 관련된 부분이다. 은퇴 이후의 생애기간이 길어지면서, 연금지출이 크게 증가하게 된다. 우리나라에서도 국민연금 지급이 본격화되는 수년 후에는 공적연금의 지출이 크게 증가하게 될 것이다. 그리고 노인인구의 증가에 따라 각종 노인복지지출이 증가하게 되며, 특히 우리나라에서 최근 도입이 검토되고 있는 장기요양제도가 도입되면 그에 따른 지출이 크게 증가할 것이다.

고령화에 따른 재정지출 증가 요인 중 또 다른 중요한 부분이 공적 의료지출의 증가다⁴⁾. 고령자의 일인당 의료지출이 평균치보다 높기 때문에, 전체 인구 중에서 고령자의 비율이 증가하게 되면 의료지출의 총액이 증가한다. 특히 소득증가에 따라 일인당 의료지출이 소득보다 더 빠른 속도로 증가하는 경우에는, 의료비 증가가 더욱 가속화될 것이다.

뿐만 아니라, 고령화로 인해 경제구조가 변화되면서, 노인과 직접적으로 관련된 분야는 물론이고 그렇지 않은 분야에서조차 공공서비스의 공급비용이 소득보다 더 빠른 속도로 증가할 수 있다. 예를 들어, 인적자원이 중요한 투입요소인 공공서비스의 경우, 그러한 프로그램의 유지에 필요한 인력이 감소하지 않는 한, 지출액은 실질 임금과 같은 비율로 증가하게 될 것이다. 그런데 근로인력이 감소하는 상황에서는

4) 우리나라의 현재 건강보험이 통합재정에 포함되어 있지 않기 때문에, 의료비 지출의 증가로 인해 초래되는 직접적인 재정부담은 비교적 제한적이다. 그러나 대부분 OECD 국가들에서 건강보험이 통합재정에 포함되는 점 등을 감안할 때, 건강보험 전체를 논의의 대상으로 하는 것이 타당하다고 판단된다.

실질임금의 증가율이 소득보다 빠르기 때문에, 그러한 프로그램의 지출이 GDP보다 빠르게 증가하게 된다.

2. 인구구조의 변화와 공공서비스의 재정부담

노인에게 적용되는 어떤 가상적인 공공서비스를 가정하고, 향후 인구구조 변화에 따라 그것이 재정부담이 어떻게 달라지는지를 살펴보기로 하자. 어떤 공공서비스의 혜택을 받는 총적용인원을 M_t 라고 하고, 적용인구 일인당 공급비용을 P_t 라고 하면, 이러한 공공서비스의 총지출액을 G_t 는 다음과 같이 표현된다. 여기서 아래 첨자 t 는 시점을 의미한다.

$$G_t = P_t M_t$$

이러한 공공서비스 지출의 GDP 대비 비중 g_t 는 G_t 를 GDP인 Y_t 로 나눈 것이 된다. 즉

$$g_t = \frac{G_t}{Y_t} = P_t \frac{M_t}{Y_t}$$

연도 t 에서의 이러한 공공지출의 GDP 대비 비율이 기준시점인 연도 0에 비해 얼마나 커지는가는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\frac{g_t}{g_0} = \left(\frac{P_t}{P_0}\right) * \left(\frac{M_t}{M_0}\right) * \left(\frac{Y_0}{Y_t}\right)$$

일인당 공급비용의 증가율이 1인당 소득의 증가율과 같다고 가정하는 경우, 즉

$$\frac{P_t}{P_0} = \left(\frac{N_0}{N_t}\right) / \left(\frac{Y_t}{Y_0}\right) \text{ 라고 하는 경우}$$

위의 $\frac{g_t}{g_0}$ 은 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$\frac{g_t}{g_0} = \left(\frac{M_t}{M_0}\right) / \left(\frac{N_t}{N_0}\right)$$

즉 이러한 공공서비스에 대한 지출의 GDP 대비 비율의 변화 정도는 전체 인구가 변화하는 것에 비해, 이러한 공공서비스에 해당되는 인구가 어떻게 변화되는가에 따

라 결정된다. 일반적으로 노인과 관련된 서비스라 하면, 총인구의 증가율보다는 노인 인구수의 증가율보다 클 것이므로, 어떤 프로그램에 대해 노인인구 중에서 적용되는 비율이 일정하다고 할지라도, 이 비율은 1이 넘을 것이다. 즉 고령화에 따라 이러한 프로그램에 적용되는 인구의 비중이 증가하면서, 상대적인 재정부담이 커지는 것으로 보여준다. 전체 인구 중에서 노인인구 비율을 a_t 라고 하고, 노인인구 중에서 이러한 프로그램에 적용되는 비율을 b 라고 하면,

$$M_t = a_t * b * N_t \quad \text{로 표현할 수 있으며}$$

$$\frac{g_t}{g_0} = \frac{a_t}{a_0} \quad \text{으로 표현할 수 있다. 이러한 공공서비스의 재정부담은}$$

노인인구 비율 증가에 비례하여 증가하는 것을 알 수 있다.

일인당 지출액의 증가율이 근로자 일인당 소득의 증가율과 같다고 가정하는 경우에는 다음과 같은 관계가 성립된다.

$$\frac{P_t}{P_0} = \left(\frac{Y_t}{L_t}\right) / \left(\frac{Y_0}{L_0}\right) = \left(\frac{L_0}{L_t}\right) * \left(\frac{Y_t}{Y_0}\right)$$

여기서 L 은 근로인구를 의미한다.

이 경우 $\frac{g_t}{g_0}$ 은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\frac{g_t}{g_0} = \left(\frac{M_t}{M_0}\right) / \left(\frac{L_t}{L_0}\right) = \left(\frac{a_t}{a_0}\right) * \left(\frac{L_0}{N_0}\right) / \left(\frac{L_t}{N_t}\right)$$

고령화가 지속적으로 진행되는 경우라면 뿐만 아니라 $\left(\frac{L_t}{L_0}\right)$ 이 $\left(\frac{N_t}{N_0}\right)$ 보다도 작아질 것이다. 따라서 공공서비스의 비용이 일인당 소득과 비례하여 증가하는 경우와 비교하면, 그 비율이 더 커지는 것을 알 수 있다.

이처럼 간단하게 표현될 수 있지만, 이는 실제로 매우 중요한 의미를 가진다. 어떤 공공서비스의 일인당 공급비용 증가에 대해 위의 두 가지 가정 중 어떤 가정을 사용하는가에 따라 단기적으로 재정부담의 정도가 큰 차이를 보이지 않지만, 근로인구가 감소하는 장기에 있어서는 큰 차이가 발생한다.

아래 그림에서는 현재 GDP의 1% 정도를 차지하는 어떤 가상적인 노인복지 서비스를 가정하고, 그러한 공공서비스가 장기적으로 어느 정도의 재정부담을 초래하는

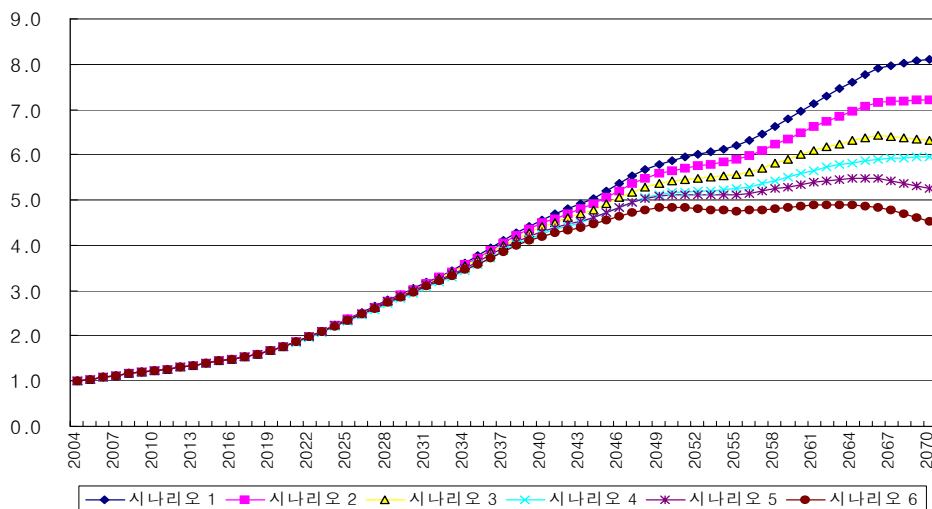
지를 계산한 것이다. 여기서는 65세 이상의 노인인구 중 일정비율이 이러한 공공서비스의 혜택 대상이 되며, 그 비율은 변하지 않는 것으로 가정하였다. 적용인원 일인당 공급비용에 대해서는 그것이 일인당 소득과 같은 비율로 증가하는 경우와 실질임금과 같은 비율로 증가하는 경우를 검토하였다. 인구전망은 본 연구에서 사용하는 6가지 시나리오를 적용하였다.

두 가지 점에 주목할 필요가 있다. 첫째, 비록 현 시점에서 GDP의 1% 정도에 불과한 수준의 공공서비스로 할지라도, 장기적으로 매우 큰 재정부담이 된다. 둘째, 일인당 공급비용에 대해 어떤 가정을 택하는가에 따라 장기적으로 그러한 서비스의 재정부담이 크게 달라진다. 시나리오 3의 경우를 보기로 하자. 1인당 공급비용이 1인당 소득과 같은 비율로 증가하는 경우, 장기적인 재정부담은 GDP 대비 비율로 약 4.5% 정도 된다. 그러나 실질임금과 같은 비율로 증가한다고 가정하는 경우에는 재정부담은 이보다 약 30% 정도 커져, GDP 대비 비율로 약 6% 정도가 된다.

이처럼 두 가지 가정에 따라 전망치가 크게 달라질 수 있기 때문에, 어떤 공공서비스의 장기적인 부담을 전망함에 있어 어떤 가정을 택하는가가 매우 중요하다. 그 판단은 제공되는 공공서비스의 특성에 따라 달라질 수 있다.

어떤 공공서비스의 가격이 위에 설정한 두 가지 가정 중 하나를 따른다고 할 경우, 지출의 GDP 대비 비율로 나타나는 그러한 공공서비스의 재정부담은 생산성 증가율이나 자본스톡의 증가 등에 의해 거의 영향을 받지 않는다. 즉 재정부담의 정도를 결정하는 요인은 주로 인구구조와 노동시장 참여율이다.

근로자 일인당 소득과 같은 비율로 증가



제 4 장

고령화의 분야별 영향과 전망

1. 공적연금

가. 개 요

재정부문에서 고령화에 따라 가장 큰 영향을 받는 부분이 공적연금이다. 우리나라의 공적연금은 일반적으로 4대 공적연금이라고 하는데, 이에에는 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금이 포함된다. 이 중 본 연구에서는 군인연금을 제외한 3대 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금)에서의 영향을 검토한다.

1) 국민연금

국민연금의 향후 수입 및 지출 전망에 대해서는 이미 기존에 몇몇 연구가 있다. 본 연구에서는 당초 전병목(2002)에서 개발된 모형을 이용하여 연금 수입 및 지출을 전망하였다. 한편 국민연금 재정계산제도에 따라 국민연금발전위원회(2003)에서 새로운 재정전망치를 발표하였으나 전병목(2002)과 큰 차이를 보여주지는 않는다. 다만 임금상승률, 경제성장률 등의 차이로 인해 기금고갈연도가 2년 정도 당겨지는 결과를 보여주고 있다. 본 연구에서는 전병목(2002)의 추정모형을 본 연구의 거시경제 가정에 맞도록 조정하여 이용하였다. 인구전망 시나리오는 현재의 통계청 시나리오를 수정한 TFR=1.4를 가정한 시나리오를 기준전망으로 이용하였다.

당초 전병목(2002)은 거시적인 추세를 반영하여 GDP 성장률을 가정하였으나, 본 연구의 재정추계는 콥-디글러스 생산함수에 기초하여 노동, 자본, 총요소생산성의 변화를 종합적으로 고려한 GDP전망을 이용하였다. 미시적인 투입요소를 고려한

GDP전망은 대체적으로 2019년까지 전병목(2002)보다 높은 수준을, 이후에는 인구감소에 따라 훨씬 낮은 수준을 보여준다. 특히 2040년대의 성장률은 전병목(2002)의 연평균 3.0%의 1/3 수준인 0.9%수준에 불과하다. 이러한 GDP전망의 변화로 인해 국민연금의 재정고갈 시기는 전병목(2002)보다 2년 정도 당겨진 2047년으로 전망된다. 일반적으로 국민연금제도의 低부담-高급여구조로 인해 성장률이 높아질수록 임금증가율이 높아져 재정고갈 시기가 빨라진다. 이러한 효과로 인해 2019년까지의 높아진 성장률 효과가 재정고갈시기를 앞당긴 것으로 판단된다. 이 후 낮아진 경제성장률의 효과는 추가적인 재정지출 증가속도의 둔화로 나타날 것이다. 장기적인 지출규모를 보면, 2050년경 GDP 대비 지출규모는 8.76%로 증가하며 2070년에는 12.83%까지 증가할 것으로 전망된다.

2) 공무원 연금

공무원연금의 향후 수입 및 지출 전망에 대해서는 공무원연금관리공단(2002), 문형표(2002)가 있다. 위 연구들은 차이가 비교적 크지 않기 때문에, 본 연구의 목적에서는 어떤 연구의 결과를 사용하지는 크게 중요하지 않다고 판단된다. 본 연구에서는 공무원연금관리공단(2002)에서 제시된 장기추계치를 이용한다. 동 연구는 2050년까지의 장기전망을 제공하고 있으므로 그 이후의 재정전망은 2040~2050년의 평균증가율을 이용하여 수입 및 지출을 연장 하였다. 한편 인구증가율 전망의 차이에 따른 변화는 공무원 규모 및 평균적인 가입기간 등을 고려하여 조정하였다. 구체적으로 우리나라 공무원 규모가 총 인구의 약 2%수준에서 유지되고 있는 점을 이용하여 기준시나리오(TFR=1.4) 대비 공무원 규모의 변화 폭만큼 수입과 지출을 변화시키는 것으로 가정하였다. 한편 지출의 경우 수입과 달리 일정기간의 가입연한을 충족시킨 후 발생하므로 공무원연금 수급의 최소 가입기간인 20년을 기준으로 그 이후에 본격적인 지출증가가 일어나는 것으로 가정하였다.

3) 사학연금

사학연금의 향후 수입 및 지출전망에 대해서는 김용하(2003)의 장기추계치를 이용하되, 2050년 이후의 수입과 지출은 2040~2050년의 평균증가율을 이용하여 전망하였다. 인구전망의 변화에 대한 사학연금의 수지전망을 위해서는 잠재 학생수의 변화를 이용하였다. 즉 25세 미만의 인구를 잠재 학생수로 가정하고 이러한 학생 수의 변화가 교원 및 사무직원의 변화를 유발하는 것으로 가정하였다. 기준시나리오(TFR=1.4) 대비 25세 미만 인구의 변화율만큼 사학연금의 수입, 지출이 변화하게 된

다. 공무원 연금의 경우와 마찬가지로 연금수입의 경우 인구변화의 효과가 즉각적으로 반영되나 지출은 최소가입기간인 20년 후부터 발생하는 것으로 가정하였다.

나. 기준선 전망 결과

3대 공적연금 지출은 지속적으로 증가하여, 지출규모의 GDP 대비 비율이 2002년에는 1.1%에서 2050년에는 10.88%로 증가할 것으로 나타난다. 2050년 이후에도 증가 추세가 유지되어 2070년에는 15.49%수준에 이를 전망이다. 이러한 수치는 기존에 이혜훈(2001)이나 OECD(2001) 등에서 제시한 전망치인 2050년 기준 10~11%와 유사한 수준이다.

공적연금의 재정수지는 공무원연금의 적자에도 불구하고 국민연금의 막대한 흑자로 인해 2002년 3.06% 정도의 흑자를 보이며 이는 2006년에 3.51%까지 증가할 전망이다. 이러한 증가추세는 2008년까지 본격적인 국민연금(완전노령연금) 급여가 발생하지 않고 막대한 국민연금 적립기금의 투자수익에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 그러나 공무원연금의 적자누적이 심화되고 국민연금 지출이 점차 증가함에 따라 3대 연금 재정수지 흑자는 점차 줄어들어 2030년에는 0.07%로 거의 균형수준에 다다를 전망이다. 이후 재정수지는 급격히 적자로 전환되어 그 규모가 크게 증가할 것으로 예상된다. 재정수지 적자규모는 2050년 -7.48%에 달할 것이며 2070년에는 -11.92%수준까지 증가할 것이다. 이러한 적자규모는 정부 규모를 간접적으로 나타내는 국민부담률 28.0%(2002년 구GDP 기준)과 비교할 경우 43%이상에 해당하는 규모로 향후 정부재정에 큰 부담요인으로 작용할 것이다.

연금지출의 규모를 다른 OECD국가들과 비교해 볼 경우 2050년에는 국가별로는 스웨덴, 캐나다와 비슷한 수준으로 높은 수준의 사회보장제도를 운영하고 있는 유럽을 포함한 OECD 국가 전체평균수준과 유사할 것으로 전망된다. GDP 대비 10.88%의 연금지출 규모는 미국의 6.2%, 상당한 고령화가 진행된 일본의 8.5%보다 상당히 높아 향후 우리나라가 경험하게 될 연금지출의 영향이 매우 큼을 알 수 있다.

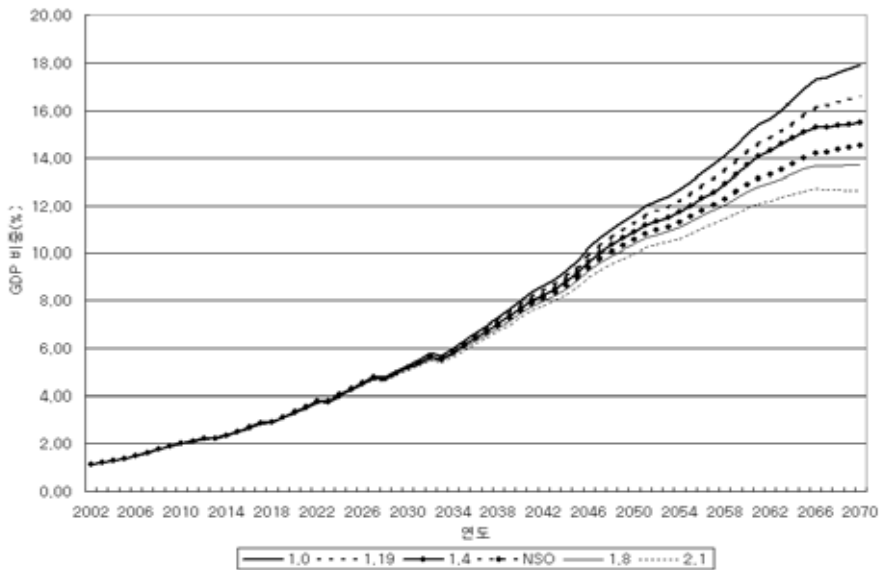
다. 인구전망의 변화

인구전망의 변화는 경제활동인구 및 취업자 수를 변화시켜 성장률, 임금상승률 등을 변화시킨다. 취업자의 규모 및 임금수준의 변화는 공적연금에 대한 기여 및 급여구조를 변화시켜 궁극적으로 재정수지를 변화시키게 된다. 인구가정에 따르면 공적연금의 지출은 2070년까지 GDP의 12.64%~17.91%수준에 도달할 것으로 전망된다.

공적연금 지출의 비중은 2060년대까지 급속한 증가추세를 유지하다가 2060년대 중반 이후 완만한 상승추세로 전환될 것으로 판단된다. 특히 출산율이 높아진 낙관적 시나리오 중 TFR=2.1의 경우는 2060년대 중반이후 공적연금의 지출비중은 오히려 소폭 떨어짐을 발견할 수 있다.

공적연금의 재정수지는 다양한 인구 시나리오에도 불구하고 2031년경에 적자로 전환될 것으로 전망된다. 최저 출산율 시나리오(TFR=1.0)와 최고 출산율 시나리오(TFR=2.1)만 각각 2030년, 2032년으로 수지적자 전환시기가 변화하였다. 인구시나리오가 수지전환 시점에 미치는 영향이 크게 나타나지 않는 것은 기본적으로 연금제도가 가지고 있는 저부담-고급여 구조, 장기적 특성으로 인해 수지전환시기까지의 인구증가율 변화가 큰 영향을 미치지 어렵기 때문이다. 이러한 추세는 향후 공적연금의 재정부담을 완화하기 위해서 보다 장기적이고 체계적인 대책마련이 필요함을 보여준다.

[그림 4-1] 인구가정에 따른 공적연금의 지출전망



주: 각 시나리오는 합계출산율을 의미하며 1.4는 기준시나리오임.

장기적으로 출산율 변화가 본격적인 경제활동인구의 변화로 나타남에 따라 재정수지에 미치는 영향은 각 가정에 따라 확연히 달라짐을 알 수 있다. 2050년대를 지나면서 인구규모 차이로 인한 효과는 점차 누적적으로 확대되는데 2070년의 경우 재정적자 규모는 최소 8.62% (TFR=2.1)에서 최대 14.6%(TFR=1.0)로 6%p 정도의 격차가

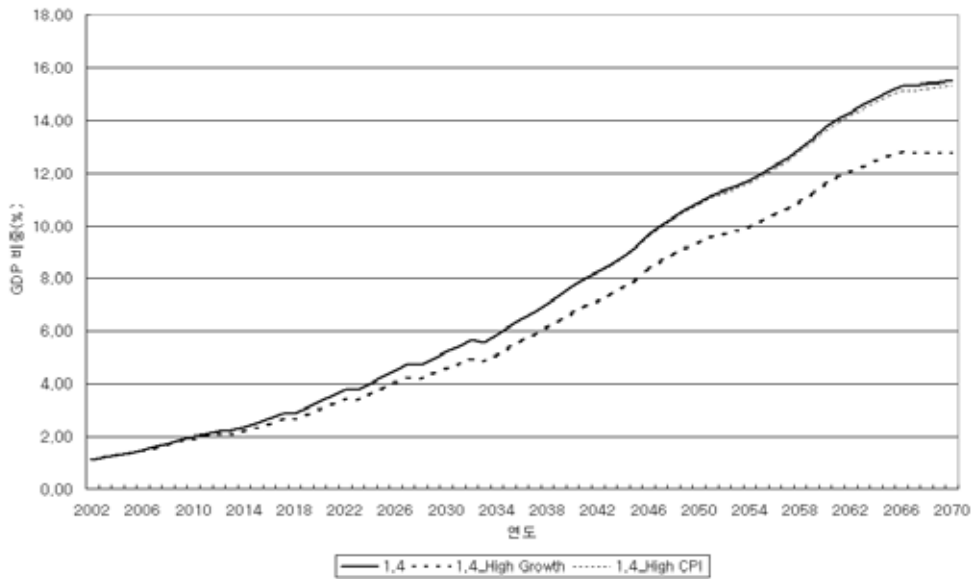
발생할 것이다. 이러한 규모는 2070년의 국민연금 지출규모(기준시나리오, GDP의 12.83%)의 절반에 가까운 높은 수준이다.

라. 거시경제 가정의 변화

공적연금의 전망에 가장 큰 영향을 미치는 것은 가입자 수와 임금상승률이다. 그 중 가입자 수 변화에 대한 영향은 다양한 인구전망에 대한 분석으로 이미 고려가 되어 임금상승률에 대한 분석을 대상으로 한다. 인구전망에 따라 임금상승률을 변화시킬 수 있는 것은 GDP 증가율과 물가상승률이다. 따라서 본 연구에서는 분석대상으로 여러 가지 거시경제 변수 중에서 GDP 증가율과 물가상승률을 대상으로 삼았다.

물가상승률의 변화는 공적연금 지출에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타난다. 즉 물가상승률의 증가에 따라 명목임금이 증가하여 연금지출이 증가하게 되나 실질가치는 큰 변화가 없다. 반면 고성장시나리오(성장률이 1% 높아지는 경우)에 따르면 절대적인 연금지출이 증가하나 전체적인 경제규모의 증가로 인해 GDP대비 비중은 기준시나리오보다 낮아질 것으로 전망된다. 2070년 기준으로 기준시나리오는 15.49% 수준의 연금지출 규모를 보이나 고성장시나리오의 경우 12.75%에 불과할 것으로 추정된다.

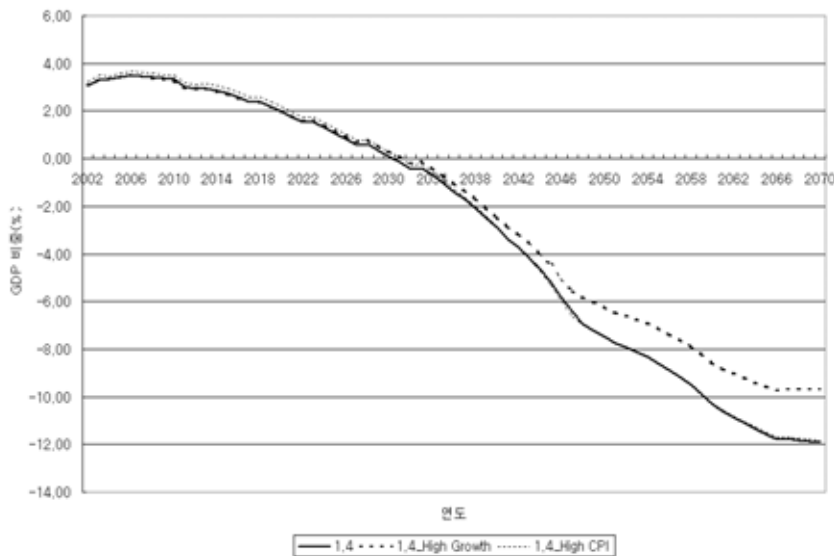
[그림 4-2] 거시가정 변화에 따른 공적연금 지출전망



재정수지에의 영향을 살펴보면 지출과 마찬가지로 물가상승률의 영향은 크지 않은 것으로 나타났다. 물가상승률은 명목임금 및 명목이자율의 상승을 초래하여 기여금수입 및 적립기금의 운용수익을 증가시키나 실질가치의 측면에서는 큰 영향이 없는 것으로 나타났다. 연금수지 적자전환시점은 기준 시나리오와 동일한 2047년으로 나타났다.

고성장시나리오는 우선 임금상승률을 증가시켜 전체적인 기여금 수입증가를 가져온다. 이러한 높은 수준의 기여금납부는 기존의 저부담-고급여의 연금구조로 인해 재정수지 적자를 더욱 증가시키는 요인으로 작용하게 된다. 그러나 전체적인 GDP규모도 증가하여 GDP대비 비중은 기준시나리오에 비해 낮아 2070년 기준 수지적자는 -9.71%로 기준시나리오의 -11.92%보다 줄어들 것으로 전망된다. 재정수지 적자 전환시점은 전체적인 소득증가로 수입 효과가 먼저 나타나므로 기준시나리오보다 1년 늦춰진 2032년으로 나타났다.

[그림 4-3] 거시가정 변화에 따른 공적연금 수지전망



마. 국민연금제도의 개혁

현재 각 공적연금은 저부담-고급여의 수급구조로 인해 재정의 지속가능성에 심각한 문제를 가지고 있다. 이미 공무원연금은 적자를 시현하고 있으며 사학연금과 국

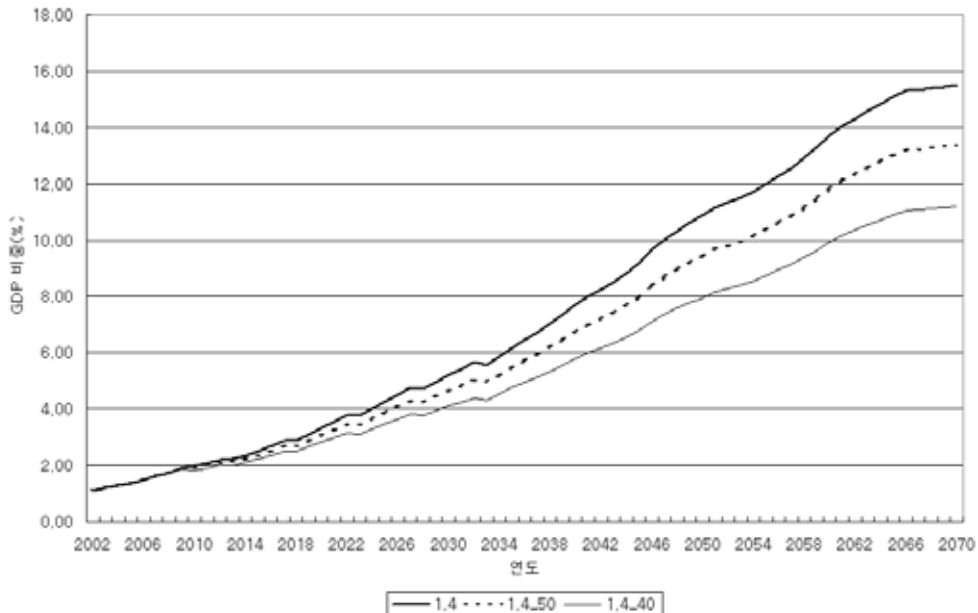
민연금도 적자전환이 예상되고 있다. 이에 국민연금을 중심으로 재정안정화를 위한 다양한 개혁방안이 논의되고 있다. 본 연구에서는 국민연금을 중심으로 현재 활발히 논의 중인 급여율의 조정을 우선적으로 검토하고 평균연령 증가추세에 따라 수급연령을 변화시켜 주는 방안도 검토해 보았다.

1) 소득대체율 조정

국민연금의 경우 국민연금발전위원회에서는 3개의 개혁방안이 논의되었다. 현재와 같이 소득대체율을 60% 수준으로 유지하는 경우, 50%로 인하하는 경우, 40%로 인하하는 경우 등이 논의되었다. 이러한 논의를 기준으로 두 가지 소득대체율에 대한 재정분석을 시도하였다.

본격적인 연금지출이 일어나는 2008년을 기준으로 소득대체율을 조정하는 경우 국민연금기금의 고갈시기(기준 시나리오의 경우)는 기존의 2047년에서 각각 2053년(50%안), 2063년(40%안)으로 늦추어 지게 되나 재정취약성은 여전히 숙제로 남게 될 것을 보여준다. 한편 공무원, 사학연금을 포함한 전체연금의 2070년 지출비중은 기준시나리오의 15.49%보다 각각 2.14%p(50%안), 4.28%p(40%안) 낮추어 줄 것으로 전망된다.

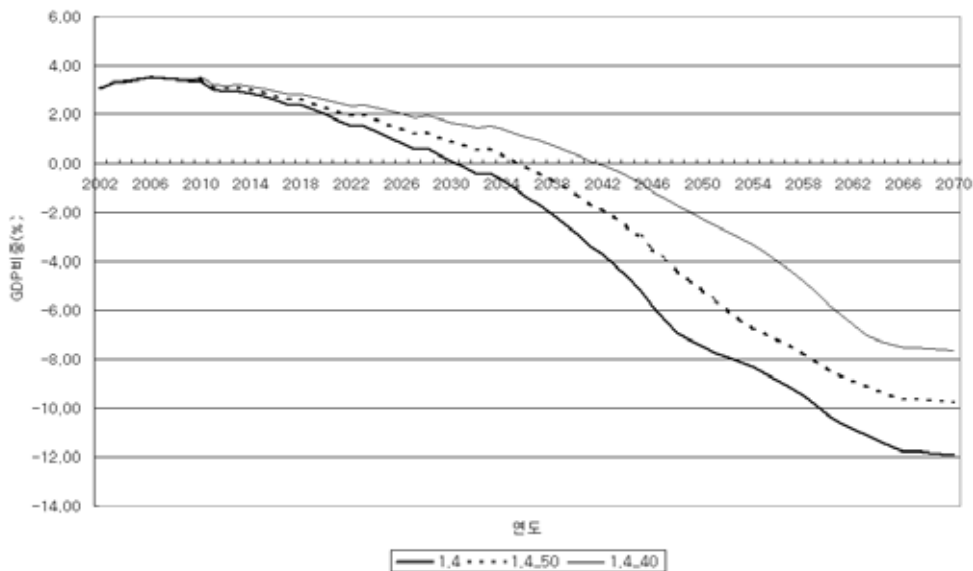
[그림 4-4] 소득대체율 하락에 따른 공적연금 지출전망



주: 1.4는 기준시나리오임.

이러한 지출감소는 재정수지도 개선시켜 50% 안의 경우 수지적자 전환시점을 2031년에서 2036년으로 늦추어 줄 것이다. 전체적인 수지적자의 규모도 기본 시나리오(TFR=1.4) -11.92%(2070년 기준)보다 대폭 낮아진 -9.78% 수준에 머물 전망이다. 한편 40% 안의 경우 재정지출의 급격한 감소로 인해 수지적자 전환시점이 11년 늦어진 2042년으로 예상되며 2070년의 적자규모도 GDP대비 -9.78% 수준에 불과할 전망이다.

[그림 4-5] 소득 대체율 하락에 따른 공적연금 재정수지전망



주: 1.4는 기준시나리오임.

2) 수급연령의 상향

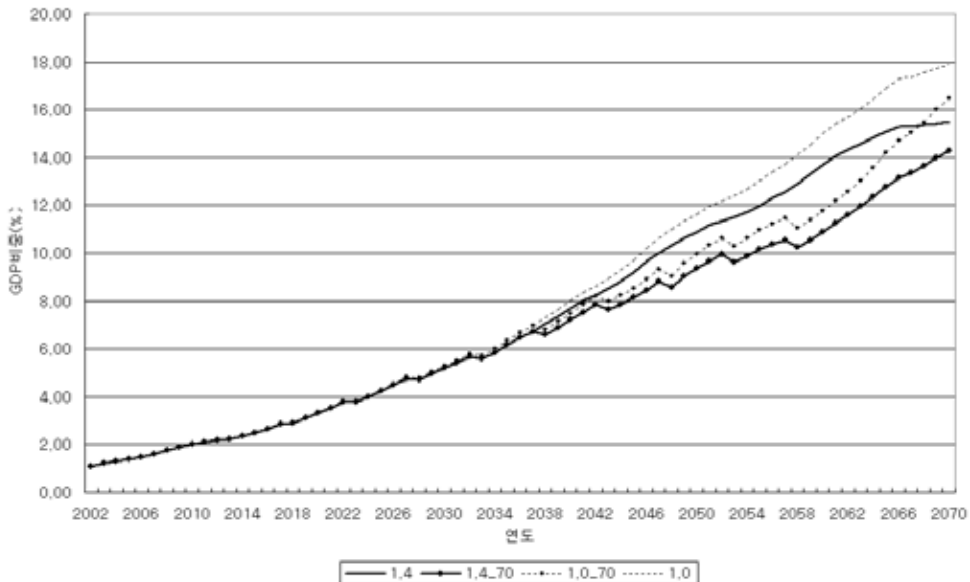
평균수명이 증가하는 추세에 맞추어 2033년 이후 국민연금 수급연령을 매 5년마다 1세씩 증가시켜 70세까지 상향조정하는 방안을 검토한다. 수급연령의 상향조정으로 국민연금기금의 고갈은 기준 시나리오의 2047년보다 2년 늦추어진 2049년에 발생하게 된다. 수급연령의 조정이 2038년부터 시작되어 실제적인 지출감소 효과가 반영되는 기간이 짧은 때문이다. 그러나 그 영향은 수급연령조정이 완료되는 2058년까지 계단식으로 증가하게 된다.

공무원, 사학연금을 포함한 전체연금의 재정지출은 조정 첫해인 2038년부터 차이를 보이기 시작하여 조정시기의 끝인 2058년까지 단계적으로 지출비중 차이가 증가

할 것으로 전망된다. 수급연령이 70세로 조정되는 2058년에는 지출비중이 그렇지 않은 경우에 비해 2.68%p 하락한 10.24%에 달할 것으로 전망된다. 수급연령의 상향조정은 절대적인 수급자 수 및 수급대상자의 수급기간 감소를 유도하여 지출을 대폭적으로 축소시킨다. 그러나 급여산식에 의하면 연금급여는 자신의 평생소득수준 뿐만 아니라 연금급여 직전 가입자들이 3개년 평균 소득도 포함되므로 수급연령의 상향조정은 가입자들의 평균소득 증가를 통해 연금급여를 증가시키는 효과도 포함하고 있다. 따라서 2070년에는 지출비중의 차이가 절반수준으로 낮아진 1.2%p 수준으로 하락함을 보여준다. 이러한 추세는 저출산 시나리오(TFR=1.0)하에서도 발생하는 것을 확인할 수 있다.

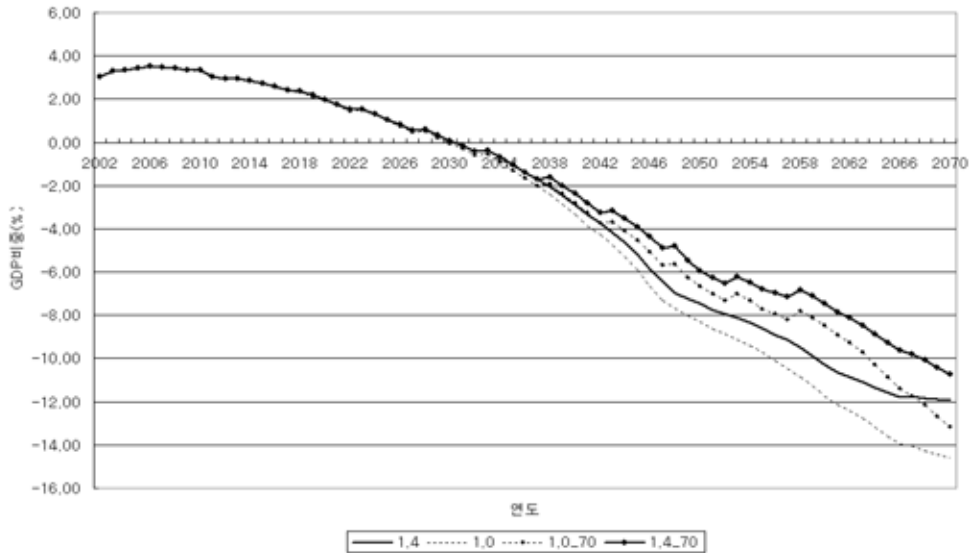
이상의 논의를 종합하면 현재의 국민연금 급여산식은 수급연령 조정의 효과를 감소시키는 구조로 되어 있어 의도하였던 정책효과를 기대하기가 힘들다. 따라서 향후 국민연금의 재정안정화를 위한 추가적인 수급연령 상향조정을 고려한다면 급여 산식 중 수급직전 가입자 평균소득 기준을 퇴직시점의 가입자 평균소득기준으로 변경할 때 기대한 효과를 예상할 수 있다.

[그림 4-6] 수급연령 조정(70세)에 따른 공적연금 재정지출전망



주: 1.4는 기준시나리오임.

[그림 4-7] 수급연령 조정(70세)에 따른 공적연금 재정수지전망



주: 1.4는 기준시나리오임.

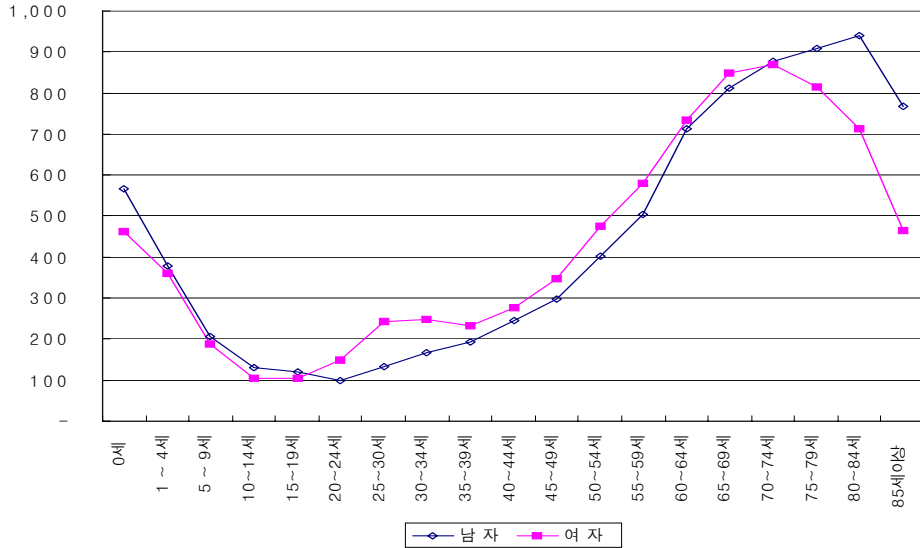
2. 의료비 및 건강보험

가. 개 요

인구구조가 고령화에 따른 재정부담 중 또 다른 중요한 항목이 공적의료비 지출이다. 고령화에 따라 의료비가 증가하는 주된 이유는 일인당 의료비 지출이 상대적으로 높은 고령층이 증가하기 때문이다. 본 연구의 관심사항이 전체 의료비보다는 공적의료비인데 건강보험이 공적의료비의 중요한 부분을 차지하기 때문에, 여기서는 일단 연령별 일인당 건강보험 급여를 고찰하기로 한다. 각 개인은 생애주기에 따라 건강보험의 평균급여액이 변한다.

건강보험공단에서 발표하는 2003년도의 연령별 성별 총급여액을 성별 연령별 인구로 나누어, 각 연령별 일인당 평균급여를 구한 것이다. 대체적으로 볼 때, 유아에서는 일인당 평균급여가 높고, 이후 성장하면서 점차 하락하여 청년시절에 최저치에 도달한 후, 장년층 및 노년층으로 갈수록 점차 증가하는 것으로 나타난다.

[그림 4-8] 건강보험의 연령별 평균 급여액



나. 기존 연구 및 방법론 개요

의료비 또는 의료보험에 대한 재정지출을 전망하는 여러 가지 방법이 있을 수 있지만, 크게 두 가지 방법으로 나눌 수 있다. 한 가지 방법은 거시자료를 이용하여 회귀분석을 하는 방법이고, 또 다른 방법은 조성법이다. 기존에 국내의 연구 중 이혜훈(2001), 김종면(2002) 등이 이 방법에 의존하여, 2050년까지의 의료비를 전망하고 있다. 그러나 회귀분석에 기초한 전망은 기존의 추세가 향후에도 유지된다는 가정에 기초하고 있고, 인구구조 변화의 영향을 명시적으로 고려하지 못하기 때문에, 장기전망에 활용하기에는 한계가 있다. OECD(2001)에서는 각 회원국들이 제출한 전망치를 담고 있는데, OECD 국가들 중 우리나라의 경우만 회귀분석에 기초한 전망치를 제시하고 있다.

조성법은 연령별 평균 진료비 등을 사용하는 방법, 또는 진료형태별 진료비를 사용하는 방법 등이 있다. 국내의 연구 중에는 문성현(2002)이 진료형태별 진료비 전망에 기초한 조성법을 활용하고 있는데, 이는 단기 또는 중기 전망에서 적절한 방법이지만, 인구구조의 변화가 큰 장기에 적용되기에는 한계가 있다. 연령별 평균의료비에 의한 조성법은 연령별 평균의료비의 변화를 전망하고, 이를 인구전망치 등과 결합하여 전망하는 방법이다. 해외에서는 EU에서 이러한 방법을 사용하고 있으며, 국내에서는 최준욱·전병목(2003)이 이러한 방법을 사용하고 있다.

본 연구는 기본적으로 최준욱·전병목(2003)을 보완 발전시킨 것이다. 기존 연구와의 차이는 다음과 같다. 첫째, 최준욱 전병목(2003)에서는 연령별로만 나눈 것을 본 연구에서는 성별 연령별로 나누어 전망한다. 둘째, 노인연령대에서의 연령대별 구분을 좀 더 세분화하였다. 기존 연구에서는 75세 이상을 하나의 연령구간으로 설정한 것에 비해, 본 연구에서는 이를 75~79세, 80~85세, 85세 이상으로 좀 더 세분화하였다.

다. 건강보험 급여 전망의 방법 및 기본 가정

인구구조의 변화를 명시적으로 고려한 각 연도의 급여지출 E_t 는 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$E_t = \sum_{i=0}^{99+} e_{i,t}^M N_{i,t}^M + e_{i,t}^F N_{i,t}^F$$

여기서 $e_{i,t}$ 는 연령대 i 의 사람의 연도 t 에서의 건강보험 급여지출이고, $N_{i,t}$ 는 t 연도에 연령 i 인 사람의 수를 의미한다. 위첨자 M 과 F 는 각각 남과 여를 의미한다. 조성법을 이용하여 각 시점에서의 의료비를 전망하기 위해서는 각 시점에서의 연령별 평균급여액이 필요한데, 여기서는 2003년의 분포가 미래에도 유지된다고 가정한다. 즉 위의 그림에서 보여준 성별 연령별 분포를 이용한다.

이러한 가정이 타당성을 가지기 위해서는 건강보험 급여액의 연령별 분포가 비교적 안정된 구조를 가지고 있어야 한다. 우리나라에서 지난 수년간의 추세를 보면, 이러한 가정이 크게 틀리지 않는다는 것을 보여준다. 우리보다 소득수준이나 평균수명이 높은 EU 국가들에서의 연령별 평균 의료비를 보더라도 우리나라의 분포와 크게 다르지 않은 것을 알 수 있다. 이를 위해 EPC(2001)에서 유럽 국가들을 대상으로 하여 의료보험 지출의 연령별 분포를 정리한 것 등과 비교하였다. 그리고 Sheiner(2004)는 미국과 캐나다, 일본의 세 국가의 연도별 자료를 통해 이러한 가정이 틀리지 않는다는 것을 보여주고 있다.

건강보험 지출을 전망하기 위해서는 급여외의 건강보험 지출액도 전망할 필요가 있는데, 이에 대해서는 단순하게 건강보험 급여에 비례하는 것으로 가정하기로 한다. 최근의 수년간의 이 수치를 보면, 비교적 안정적이다. 건강보험의 급여 대비 급여외 지출은 2001년에는 7.24%, 2002년에는 7.02%, 2003년에는 7.244%로 나타난다. 향후 전망에서는 건강보험의 급여외 지출은 급여의 7.244%로 가정하기로 한다.

고령화가 협의의 재정에 미치는 영향을 전망하기 위해서는 건강보험지출 중에서 국고지원 비율을 추가로 추정할 필요가 있다. 건강보험지출 중 국고지원의 비중은 향후에도 2003년과 동일하다고 가정한다. 2003년에 건강보험에 대한 국고지원액은 3

조 4238억원으로 건강보험 지출의 약 21.436%에 해당된다. 그리고 건강보험지출 이외의 공공의료지출도 전망할 필요가 있는데, 이와 관련하여서는 건강보험 외의 공공의료지출도 건강보험과 동일한 비율로 증가한다고 가정한다. 공공의료비에 대해서는 가장 최근의 것이 2001년이므로, 이 수치를 이용한다. 2001년의 수치를 보면, 건강보험을 제외한 공공의료지출은 건강보험 지출의 35.62% 정도 되므로, 향후에도 그 비율이 일정하게 유지된다고 가정한다.

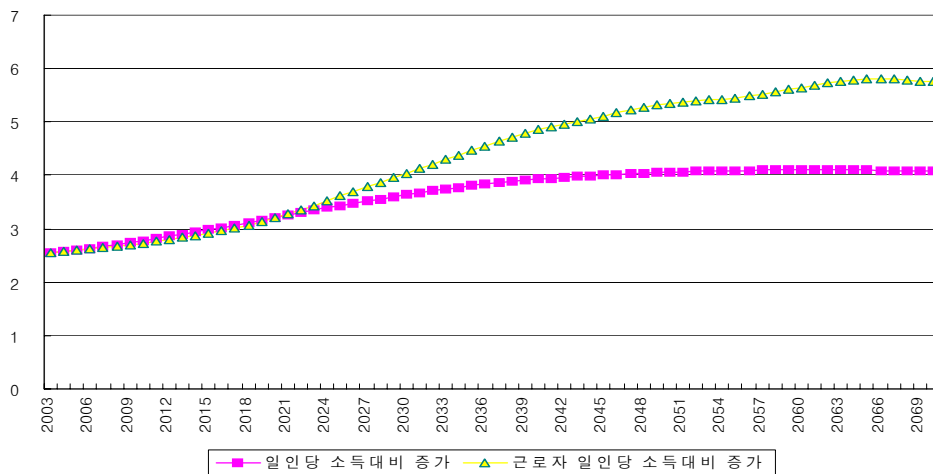
라. 기준선 전망

일인당 건강보험 급여의 증가율에 대해서 다음과 같은 두 가지 가능성을 생각할 수 있다.

- (1) 일인당 소득과 같은 비율로 증가하는 경우
- (2) 실질임금(근로자 1인당 근로소득)과 같은 비율로 증가하는 경우

총 근로인구가 증가하는 2020년대 초반까지는 어떤 기준으로 가정하더라도, 전망 결과는 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 장기적으로는 상당히 큰 차이가 발생한다. 일인당 건강보험 급여가 일인당 소득과 동일한 비율로 증가한다고 가정하는 경우, 건강보험 총액의 GDP 대비 비율은 약 4.1% 수준까지만 증가하여 안정화된다. 그러나 일인당 건강보험 급여가 실질임금과 동일한 비율로 증가한다고 가정하는 경우, 건강보험 총액의 GDP 대비 비율은 2070년에 약 5.8% 정도까지 증가한다.

기준선 인구 전망에서의 건강보험 급여지출의 GDP 대비 비율



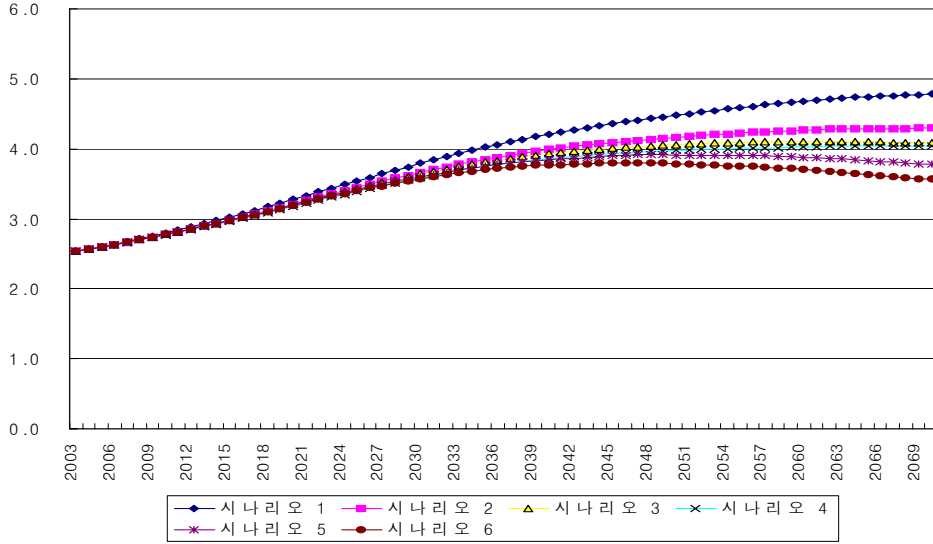
따라서 일인당 소득 증가율에 따라 증가하는 경우와 근로자 일인당 소득 증가율에 따라 증가하는 경우의 두 가지 경우 중 어떤 것이 더 적정한가에 대해 판단할 필요가 있다. 의료부문에서의 인력과 자본의 투입비율 비율이 경제의 다른 부문에서의 인력과 자본의 투입비율과 큰 차이를 보이지 않는다면, 근로자 일인당 소득과 같은 비율로 증가한다고 가정하는 것이 타당하다. 그렇지 않다면, 의료 인력의 상대적인 임금이 다른 부문에 비해 상대적으로 하락하는 현상이 발생하기 때문이다. 반면, 향후 의료기술의 변화로 인해 의료부문의 생산함수가 다른 부문에서보다 상대적으로 더 빠른 속도로 자본집약적으로 변화된다면, 일인당 지출액이 일인당 소득과 같은 비율로 증가한다고 가정하는 것이 어느 정도 타당성을 가질 수 있을 것이다.

이러한 미래의 기술변화에 대해서는 불확실성이 크다. 주관적으로는 근로자 일인당 소득과 같은 비율로 증가한다는 가정이 더 타당성이 있다고 판단된다. 그리고 OECD(2001)에 보고된 외국의 경우를 보더라도, 일인당 지출은 근로자 일인당 소득과 같은 비율로 증가한다고 가정하고 전망치를 제시하는 것이 더 일반적이다. 그럼에도 불구하고, 이는 미래의 기술적 불확실성이 포함되어 있는 부분이라 확신을 할 수 있을 정도의 단정적인 논거를 제시하기는 힘들다. 따라서 실제로 EPC(2001)에서도 전망치 작성을 위해 광범위한 전문가 그룹이 형성되어 논의를 하였음에도 불구하고, 두 가지 가정을 모두 채택하여 각각에 따른 전망치를 병렬적으로 제시하였다.

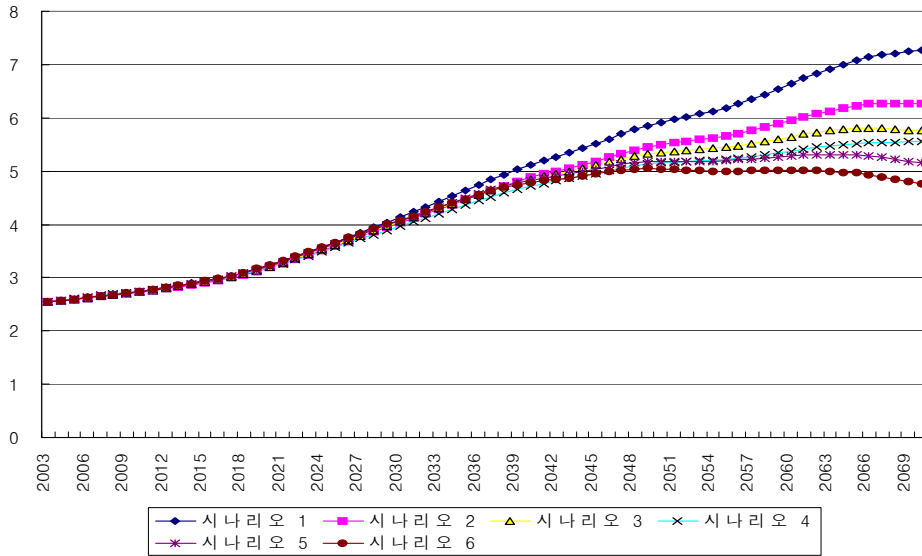
위에서는 기준선 인구전망에서의 결과를 제시한 것인데, 이러한 결과가 인구전망이나 거시경제 가정에 따라 어떻게 달라질 수 있는지 확인할 필요가 있다. 일단 거시경제 가정의 변화에 거의 영향을 받지 않는다. 거시경제 가정 중에서도 근로가능인구의 노동시장 참여율은 이 비율에 영향을 미치지만, 기타 생산성 등은 이 비율에 영향을 미치지 않는다. 그러나 결과는 인구전망치 가정의 변화에 따라서는 상당히 달라진다. 출산율이 목표치까지 제고되는 경우인 시나리오 6에서는 건강보험 지출의 GDP 대비 비율은 각각 3.5%(가정1)와 5%(가정2) 정도로 나타나는 것에 비해, 출산율이 하락하여 회복되지 않는 시나리오 1에서는 건강보험 지출의 GDP 대비 비율은 4.5%(가정1)와 7%(가정2)까지 상승한다.

반면 건강보험 급여의 소득탄력성이 1이라고 가정하는 한에 있어서는, 건강보험의 향후 전망치는 노동생산성이나 자본스톡증가율에 의해서는 거의 영향을 받지 않는다. 물론 소득탄력성이 1을 넘는 경우에는 생산성이나 성장률에 따라 달라지며, 성장률이 높을수록 재정부담이 더 커지게 된다.

[그림 4-9] 공급단가가 일인당 소득과 같은 비율로 증가



[그림 4-10] 공급단가가 근로자 일인당 근로소득과 같은 비율로 증가



마. 추가적인 검토

위에서는 향후 건강보험의 연령별 평균급여가 실질임금과 같은 비율로 증가하는 경우를 고려하였다. 그러나 기존의 우리나라에서의 추이를 보면, 건강보험의 소득탄력성은 매우 높다. 따라서 그러한 점 등을 감안하여 추가적인 검토가 필요하다.

또 하나 할 수 있는 것이 국제비교적인 시각에서의 검토이다. 우리나라 공적의료의 특징 중 가장 두드러진 것은 국민의료비 대비 공공의료비 비중이 약 54.4%로, OECD 국가들의 전체 평균인 73%에 비해서도 크게 낮다는 것이다.

이러한 점 들을 감안하여, 여러 가지 다양한 대안에 대해 검토하였는데, 그 중 두 가지 경우에 대해 결과를 제시하면 다음과 같다.

- (1) 건강보험의 일인당 평균급여의 증가율에 대해 건강보험의 소득탄력성 대신 국민의료비의 소득탄력성이 적용되는 경우를 고려하였다. 기존 추세를 반영한 건강보험의 소득탄력성은 우리나라에서의 건강보험의 확대과정을 반영하고 있어, 매우 높게 나타나는데, 이러한 추세가 장기적으로 지속되리라는 가정은 현실성이 없기 때문이다.

이 경우 건강보험 지출의 GDP 대비 비율은 2070년에 5.12%가 되는 것으로 전망된다. 즉 각 연령별 평균급여가 일인당 소득과 같은 비율로 증가하는 경우보다는 재정부담이 더 커지지만, 각 연령별 평균급여가 근로자 1인당 소득과 같은 비율로 증가하는 경우보다는 재정부담이 더 작은 것으로 나타난다.

- (2) 건강보험이 지난 10여 년간의 추세에서 나타난 것과 같은 증가하되, 이러한 추세가 계속 유지된다고 가정하는 것은 현실성이 없으므로, 이러한 추세가 일정 기간동안만 지속된다고 가정하였다. 구체적으로는 국민의료비의 소득탄력성은 1이라고 가정하고, 국민의료비 대비 공공의료비 비중이 OECD 국가들의 평균인 73% 정도가 되는 시점까지만 증가하는 경우를 고려하였다. 그리고 그 이후에는 건강보험의 지출은 일인당 소득 증가율 또는 실질임금 증가율과 같은 비율로 증가하는 것으로 가정하였다.

이는 정확하게는 고령화에 따라 건강보험 지출이 증가하는 것이 아니라 건강보험이 제도적으로 확대되는 효과를 포함하는 것이다. 이 경우 우리나라의 건강보험 지출은 위에서 전망한 것보다는 약 34% 정도 증가할 것이다. 먼저 각 연령별 건강보험 평균급여액이 실질임금과 같은 비율로 증가하는 경우에는 2070년에 건강보험 지출의 GDP 대비 비율은 기준선 인구전망(시나리오 3)의

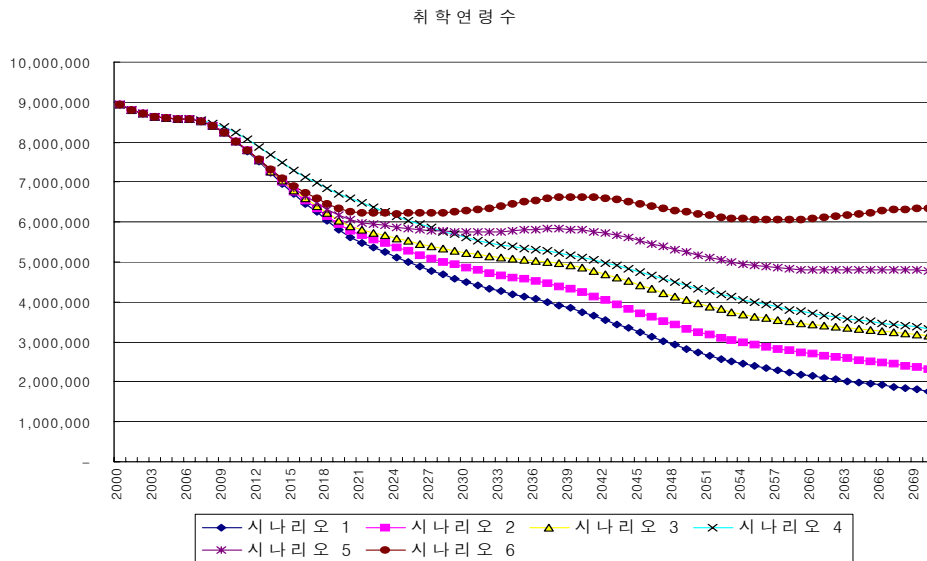
경우에는 7.73% 정도 될 것이다. 각 연령별 건강보험 평균급여액이 일인당 소득과 같은 비율로 증가하는 경우에는, 2070년에 건강보험 지출의 GDP 대비 비율은 5.48% 정도 될 것이다.

물론 향후 의료비 지출 또는 건강보험 지출에 대해서는 불확실성이 매우 크며, 여기서 제시된 전망치가 맞으리라고 확신할 수는 없다. 의료기술의 변화에 따른 불확실성, 의료지출의 소득탄력성의 변화와 관련된 불확실성, 건강보험 확대라는 정책적인 불확실성 등을 모두 감안하면, 실제로 정확한 전망치를 제시하는 것은 불가능하다고 할 수 있다.

3. 교육지출

가. 개 요

이상에서 논의한 특정연령 귀속형 지출은 모두 고령화가 진행되면서 지출이 증가하는 항목들이다. 반면, 특정연령 귀속형 지출 중에서도 교육지출은 오히려 고령화가 진행되면서, 상대적인 지출비율이 감소할 수 있는 항목이다. 그 이유는 향후 인구구조가 고령화되면서, 취학연령의 수나 비율이 감소할 수 있기 때문이다. 아래 그림에서는 향후 인구전망에 따라 취학연령(일단 편의상 만 6세~18세를 취학연령으로 간주한다)의 변화를 표시한 것이다.



나. 교육 예산 현황

향후 지출소요에 대한 전망을 위해서는 우선 기준년도의 교육예산 현황을 정확히 파악할 필요가 있다. 교육재정의 규모는

교육인적자원부 소관 예산 중 지방교육자치단체로의 이전지출 제외
 + 교육인적자원부 외의 중앙정부의 교육예산
 + 지방교육자치단체의 지출
 로 파악할 수 있다.

향후 전망의 기준이 되는 연도는 2002년으로 하는데, 그 이유는 지방교육비에 대해서는 2003년의 결산치가 아직 없기 때문이다. 물론 2003년의 예산 수치가 있기는 하지만, 지방교육비의 경우에는 예산과 결산의 차이가 크기 때문에, 예산 수치를 그대로 사용하는 것에는 다소 문제가 있다고 판단된다.

파악된 재정규모는 29조 6349억원이며, 전체 교육재정을 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 기타 학교(특수학교 포함), 대학교, 기타 항목으로 구분하였다. 각 교육단계별 지출액의 비중을 보면, 유치원이 0.57%, 초등학교가 37.42%, 중학교 23.61%, 고등학교가 21.45%, 기타학교 및 특수학교가 1.09%, 대학교(전문대학, 실업대학 등 포함)가 8.91%, 문화 및 평생교육이 0.54%를 차지한다. 전체 교육예산 중 6.81%에 대해서는 그 혜택을 특정 연령층에 귀속시킬 수는 없었다.

초·중·고등학교에 대해서는 2002년의 교육지출액을 교육수요로 간주하였다. 교육단계별 지출은 위에서 계산한 금액을 기준으로 한다. 혜택의 연령별 귀속에 있어서는 초등교육은 만 6세~7세에 시작되고, 중학교와 고등학교는 그 이후 각각 3년간 지속되는 것으로 가정하였다. 특수교육 및 기타 교육에 대해서는 연령별 혜택을 정확히 파악할 수 없으므로, 만 6세~19세에서 연령별로 동일하게 배분하였다. (6세와 19세의 경우에는 다른 연령에 비해 가중치를 0.5로 하였다).

대학에 대해서는 일인당 지출을 계산하지 않는다. EU의 연구에서는 대학생에 대해서도 대학생 수를 기준으로 하여, 이러한 계산을 하고 있지만, 한국의 경우에는 대학교육 지출 중 공교육비의 비중이 낮아 이러한 시도가 별로 의미가 없다고 판단되기 때문이다. 그리고 대학교육은 그 특성상 교육기능과 연구기능이 혼재되어 있어, 학생 수를 기준으로 하여 대학교에 대한 재정지원의 규모를 산정하는 것이 적절하지 않을 것으로 보인다.

초중고(유치원, 기타학교 및 특수학교 포함) 예산은 GDP의 약 4.186%를 차지하고, 대학교육에 대한 예산은 GDP의 약 0.443%, 평생 교육 및 문화 교육은 GDP의

0.027%, 그리고 기타는 GDP의 0.314%를 차지한다. 여기서 향후 전망을 하는 부분은 초중고 예산이므로, 대학교육과 기타 부분에 대해서는 별도의 가정이 필요하다. 대학교육은 위에 언급한 바와 같이 여러 가지 측면이 고려되어야 하기 때문에, 기준선 전망에서는 일단 GDP 대비 비율이 일정하게 유지되는 것으로 가정한다. 평생 및 문화 교육 역시 해당 연령에 따라 결정된다고 보기 어려운 측면이 있으므로, 일단 GDP 대비 비율이 일정하다고 가정한다. 기타 분야의 예산은 초중고 예산과의 비율이 일정하게 유지되는 것으로 가정한다. 즉 기타 분야는 초중고 예산의 $0.314/4.186 = 7.5\%$ 정도 되는 것으로 가정한다.

다. 기준선 전망

일인당 교육비 증가 추세에 대해 어떤 가정을 하는가에 따라 전망치가 크게 달라질 수 있다. 여기서는 다음과 같이 가정한다. 취학률은 변하지 않는 것으로 가정한다. 그리고 교육비 중 공공과 민간의 부담비율도 변하지 않는다고 가정한다.

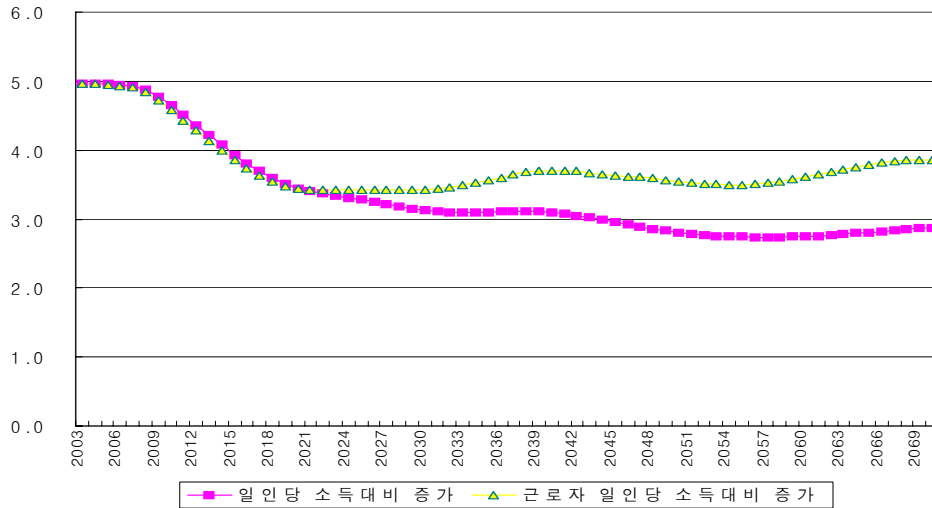
일인당 교육비의 증가에 대해서는 다음과 같은 두 가지 경우를 생각할 수 있다.

- (1) 일인당 교육비가 일인당 소득과 같은 비율로 증가하는 경우
- (2) 일인당 교육비가 근로자 일인당 근로소득과 같은 비율로 증가

총 근로인구가 증가하는 2020년대 초반까지는 어떤 기준으로 가정하더라도, 전망 결과는 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 장기전망에 있어서는 어떤 가정을 택하는가에 따라 결과가 상당한 차이를 보인다. 교육부문에서의 일인당 지출을 전망함에 있어서는 전자보다는 후자가 더 타당성이 있는 것으로 판단된다. 교육지출의 상당부분이 인건비로 구성되어 있기 때문이다. 만약 교사 일인당 인건비가 일인당 소득 증가율 수준으로 증가한다고 가정하는 경우에는 근로자 중에서 교사의 상대적인 소득 수준이 지속적으로 하락하는 것을 의미하게 된다.

일인당 교육지출이 실질임금과 같은 비율로 증가하는 경우, 교육지출의 GDP 대비 비율은 2004년에 약 4.96%에서 2009년까지는 거의 큰 차이를 보이지 않을 정도로 소폭 하락하다가, 2010년경부터 본격적으로 하락하기 시작하여 2020년경에는 3.44% 정도로 2004년 대비 약 1.5%p 정도 하락하게 된다. 이후 그 수준에 머물다가, 2030년대 중반부터 소폭 상승과 하락하는 추세를 보이며, 장기적으로 약간 상승하여 3.8% 수준에서 안정화될 것으로 전망된다.

교육 지출 - 기준선 인구전망(시나리오 3) 이용

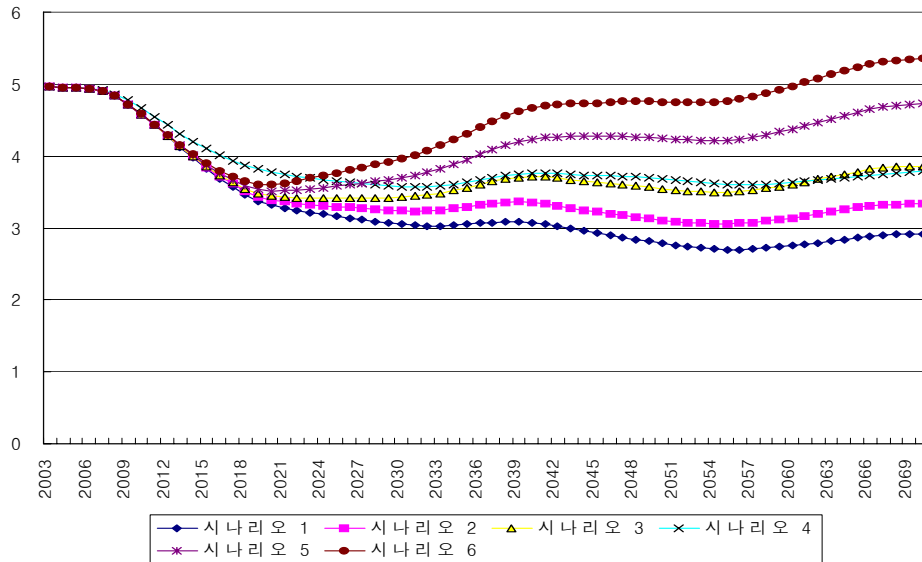


상대적으로 가능성이 더 낮은 경우이기는 하지만, 일인당 교육지출이 일인당 소득과 같은 비율로 증가하는 경우에는 교육지출의 GDP 대비 비율은 좀 더 큰 폭으로 하락하게 된다. 2020년 이후에도 지속적으로 하락하여, 장기적으로는 2.8% 수준이 된다.

교육지출의 전망치는 인구가정에 따라 크게 달라진다. 특히 인구가정에 따라 달라지는 정도가 노인복지나 장기요양 등의 경우보다도 훨씬 큰데, 이는 본 연구에서 고려하는 6개의 시나리오가 노인인구 수에서는 큰 차이를 보이지 않는 반면, 취학연령의 수에서는 큰 차이를 보이기 때문이다.

일인당 교육지출이 실질임금과 같은 비율로 증가한다는 가정 하에 6개 시나리오에서의 전망치를 살펴보면 다음과 같다. 기준선 전망인 시나리오 3에서는 장기적으로 교육지출의 GDP 비율이 3.5~3.8% 수준이 되는 것에 비해, 출산율이 낮은 시나리오 1과 시나리오 2에서는 2.7~2.9% 수준과 3.1~3.3% 수준이 된다. 기본 시나리오는 통계청 인구전망을 사용하는 경우에서보다는 단기적으로 하락의 폭이 좀 더 높은 것으로 나타나고 있으며, 장기적으로는 차이가 크지 않다. 출산율이 회복되는 경우인 시나리오 5와 시나리오 6에서는 교육지출의 GDP 대비 비율은 2020년경까지는 하락하지만, 그 이후에는 상승하는 것으로 나타난다. 시나리오 5에서는 장기적으로 약 4.8% 수준으로 현재보다 약간 낮은 수준이 되는 반면, 시나리오 6에서는 2050년대 말 이후에는 현재 수준을 넘을 것으로 전망된다.

[그림 4-12] 교육지출 전망치
(일인당 교육비가근로자 일인당 소득과 같은 비율로 증가)



라. 추가적인 논의

전체적으로 볼 때, 우리나라의 교육지출은 분야별로 OECD 국가들과 상당한 차이를 보이지만, 전체적인 규모 면에서 이미 OECD 국가들에 비해 크게 낮은 수준은 아니다. 따라서 최근에 우리나라에서의 교육지출 증가율이 비교적 높았음에도 불구하고, 향후 전망에서 이러한 추세를 반영하는 것은 무리라고 판단된다. 향후 교육지출에 증가 가능성이 높은 분야는 유아교육과 대학교육 분야로, 이러한 결정은 사실 인구구조의 변화로 인한 것이라기보다는 정책판단의 영역이므로, 전망치에 포함하기는 어렵다.

EPC(2003)에서는 EU 국가들에서 2050년까지의 교육지출을 전망하였는데, 이에 비해 우리나라는 아일랜드를 제외한 유럽 국가들에 비해 더 큰 폭으로 하락하는 것으로 전망되었다. 이는 유럽은 이미 우리나라보다 앞서 출산율 하락 현상이 발생하여 이미 인구 중 취학연령대의 비율이 상당히 감소한 시기에 진입한 반면, 우리나라는 아직 그러한 시기에는 진입하지 않았기 때문이다.

이상의 검토는 고령화로 인해 각 분야에서 재정부담이 가중되는 상황에서 교육 분야의 변화가 재정부담을 다소간이라도 완화해 줄 수 있는 가능성이 있는 것으로 보인다. 그러나 실제로 교육지출이 위에 전망한 것처럼 하락하기 어려운 측면도 많

나. 노인복지 지출 현황

노인복지 지출에는 65세 이상 저소득 노인에 대해 지급하는 경로연금을 비롯하여, 경로당 및 무료급식 지원, 노인전문 병원 및 요양소 건립지원 등 다양한 사업이 포함된다. 노인복지 지출의 재원은 중앙정부에 의한 것과 지방정부에 의한 것이 있다. 정부단계별 재원규모를 보면, 2004년에 중앙정부 지출은 약 5천억 원에 달하고, 국고보조금을 포함한 지방정부의 지출은 1조 6,351억 원⁵⁾에 달한다. 중앙정부 지출은 거의 대부분 보건복지부 소관으로 되어 있는데⁶⁾, 2004년 보건복지부소관 노인복지 지출 501,069백만 원 중 98.25%에 해당되는 492,299백만 원이 지방자치단체로 이전되는 국고보조금이다. 따라서 중앙정부 지출과 지방정부 지출을 모두 합한 노인복지 예산은 1,643,924백만 원이다. 이는 2004년 GDP 전망치의 약 0.24%에 해당되는 수치이다. 노인복지 예산은 최근 증가율 등이 높은 관계로, 기존 연도의 결산치 자료 대신 2004년의 예산자료를 기준으로 하였다.

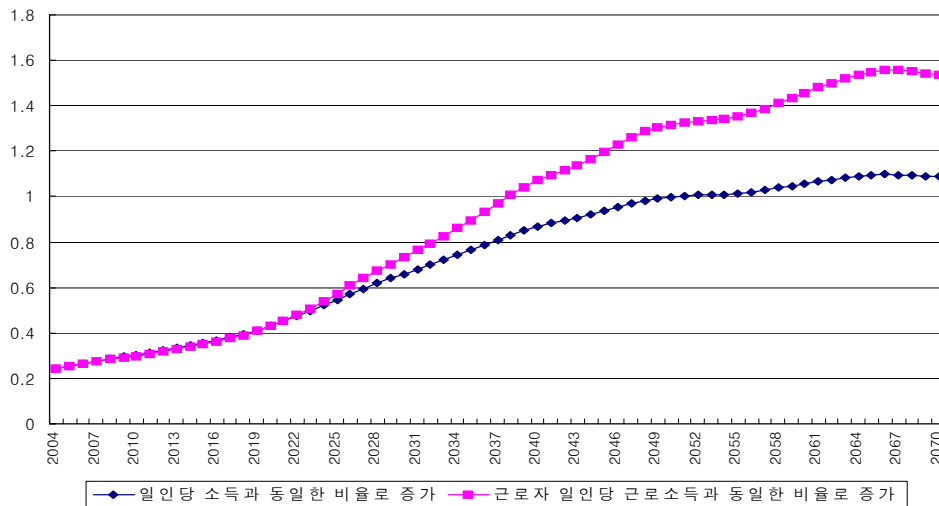
다. 전망방법 및 결과

향후 전망에 있어 과거의 추세를 이용한 회귀분석식에 기초하여 전망을 하는 것 보다는 오히려 어느 정도 타당성 있는 가정 하에 전망치를 계산하는 것이 더 나은 대안이 될 것이다. 여기서는 노인 일인당 노인복지비는 향후 일정한 비율로 증가한다고 가정한다. 증가율에 대해서는 두 가지 가능성을 생각할 수 있는데, 일인당 소득 증가율과 동일하다고 가정하는 것과 근로인구 일인당 소득 증가율과 동일한 비율로 증가한다고 가정하는 경우를 생각할 수 있다. 양자는 2020년대 초반까지는 거의 차이를 보이지 않지만, 근로인구의 절대수가 감소하는 장기에는 큰 차이를 보인다. 아래 그림에는 인구전망은 기준선 전망인 인구 시나리오 3을 가정하고, 노인복지 지출의 GDP 대비 비율을 표시한 것이다.

노인 일인당 지출이 일인당 소득과 같은 비율로 증가하는 경우, 우리나라의 GDP 대비 노인복지 지출의 비율은 2002년에 0.24%에서 빠른 속도로 증가하여 2050년에는 약 1% 수준에 달하고, 이후 증가속도가 완화되어 2070년에는 1.0%정도가 될 것으로 전망된다. 중앙정부의 노인복지 지출도 2004년에 0.077%에서 2050년에는 0.306%로 2070년에는 0.327%로 증가할 것으로 전망된다.

-
- 5) 보건복지부 노인복지정책과에서 국회답변자료를 위해 기초자치단체의 노인복지관련 예산현황을 조사한 수치다.
 - 6) 보건복지부 소관 이외에도 소재의 노인복지 예산이 있다. 그러나 그 금액이 소액일 것으로 판단되어, 여기서는 제외하였다.

노인복지 지출



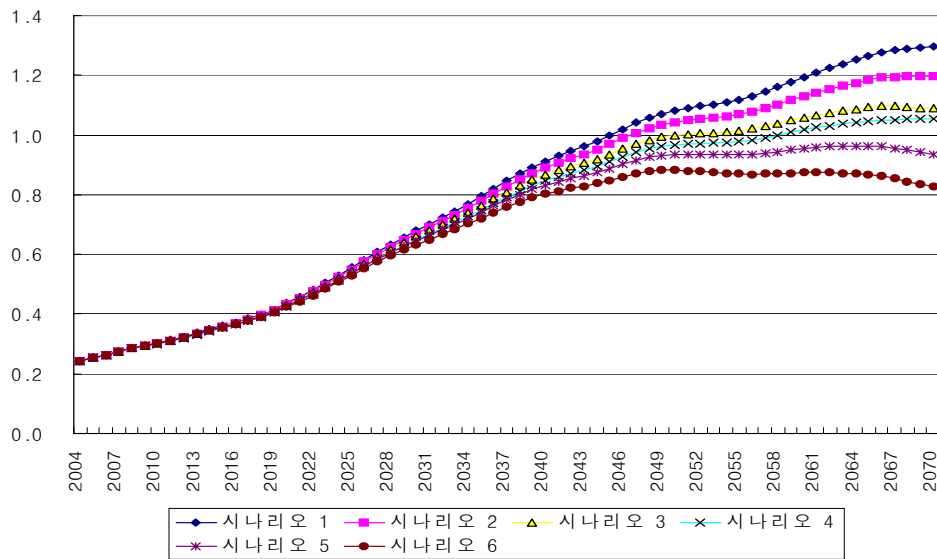
노인 일인당 지출이 실질임금과 같은 비율로 증가하는 경우, 노인복지 지출의 GDP 대비 비율은 2020년대까지는 앞의 경우와 큰 차이를 보이지 않지만, 장기적으로는 앞에서의 전망치보다 훨씬 높아진다. 2050년까지는 GDP의 1.32%가 되고, 2070년까지는 GDP의 1.54%가 된다.

이러한 전망치가 어는 정도 신뢰성을 가질 수 있는지에 대해서는 의문의 여지가 많다. 그러나 중요한 것은 비록 현재 매우 작은 것으로 인식되고 있는 노인복지 지출 조차도 장기적으로는 재정에 적지 않는 부담이 되리라는 것이다.

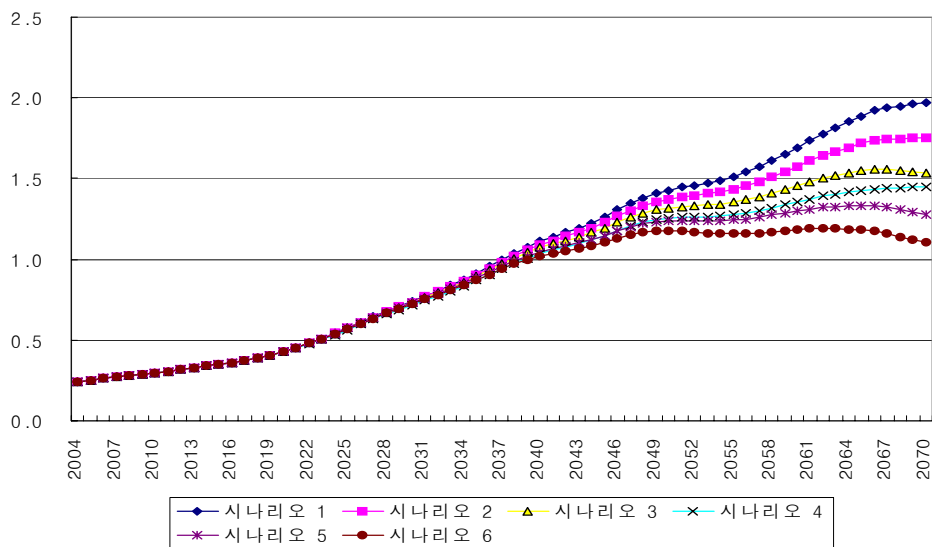
노인복지지출의 전망치는 인구전망 결과에 따라 달라진다. 인구전망치의 주요 변수는 사망률과 출산율로 요약할 수 있는데, 이 중 노인복지지출에 더 직접적이고 단기적으로 영향을 미치는 것은 사망률이다. 평균수명이 증가하면 노인인구의 수는 물론이고 노인인구의 비율은 즉각적으로 증가한다. 반면, 출산율의 하락은 적어도 향후 65년 동안에는 노인인구의 절대적인 수에는 영향을 미치지 않는다. 뿐만 아니라, 출산율의 하락이 노인인구 비율에 미치는 영향도 적어도 단기적으로는 매우 작는데, 이는 단기적으로는 전체 인구의 수를 감소시킴으로 인해 전체 인구 중 노인인구의 비율을 증가시킬 뿐이기 때문이다. 그리고 적어도 출산율이 하락한 시점 이후에 탄생하는 세대가 근로연령층에 편입되기까지는 노령인구/근로인구의 비율로 표현되는 고령화의 정도에는 즉시 영향을 미치지 않는다. 그러나 장기적으로는 출산율의 하락도 장기적으로는 노인복지 지출이 경제 전체에서 차지하는 비중에 상당한 영향을 미

치게 되는데, 이는 각 인구 시나리오별로 비록 노인인구의 절대 수에서는 별로 차이가 없지만, 각 시나리오별로 근로인구의 수나 노인인구의 비중은 상당한 차이를 보이기 때문이다.

노인복지 지출 전망(1인당 소득과 같은 비율로 증가하는 경우)



노인복지 지출 전망(실질임금과 같은 비율로 증가하는 경우)



라. 추가적인 논의

우리나라의 일인당 소득 대비 노인 1인당 노인복지지출은 소득보다 빠른 속도로 증가하여 왔다. 이에 따라 일인당 소득대비 일인당 노인 복지 지출의 비율도 빠른 속도로 증가하여 왔다. 즉, 기존에 우리나라에서의 지출추세에서는 노인복지 지출의 소득탄력성이 1이라는 가정이 잘 성립되지는 않는다. 여기서는 노인복지지출의 소득탄력성이 1이라고 가정한 것인데, 이는 사실상 정책변화에 의해 새로운 제도가 도입되는 등의 가능성을 거의 배제한 것이 된다. 어떤 의미에서는 앞에서의 전망치가 향후 전망에 있어서의 일종의 하한치로 볼 수도 있으며, 추가적으로 증가할 여지가 있을 수 있다. 이에 대한 검토를 위해 우리나라의 노인복지지출을 외국과 비교하여 보기로 한다.

이처럼 인구구조의 차이를 조정할 모습은 인구구조의 차이를 조정하지 않는 것과는 몇 측면에서 다른 점을 보이고 있다. 고령화의 진행 정도에서 큰 차이를 보이지 않는 서유럽 국가들 간에는 그 비율의 상대적인 순위 등이 별다른 차이를 보이지 않는 경향이 있다. 그러나 한국과 터키 등 고령화가 충분히 진행되지 않는 나라들에서는 고령화의 진행정도를 감안하면, 그 모습이 상당히 달라진다. 한국의 경우, 인구구조를 감안하지 않은 경우에는 20개 OECD 국가들 중에서 15위로 나타나고 있지만, 인구구조의 차이를 감안하는 경우에는 20개 국가 중에서 11위로 나타난다.

이상에서의 고찰 결과는 대략 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 국가별 노인복지 비중의 차이는 큰 것으로 나타난다. 우리나라의 전반적인 복지 수준이 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 매우 낮음에도 불구하고, 우리나라의 노인복지 예산은 특별히 낮은 수준으로 나타나지 않는다는 점을 감안할 때, 노인복지 예산이 인구구조의 변화를 반영하는 이상으로 특별히 빠르게 증가하리라고 가정하는 것은 다소 무리라는 점을 지적하고자 한다.

5. 장기요양

아직 우리나라에는 제도가 도입되어 있지 않지만, 향후 또 다른 재정지출 수요가 발생하는 분야가 장기요양(long term care)이다. 장기요양 재정지출은 어떠한 제도를 도입하는가에 따라 크게 달라질 것이다. 장기요양 제도는 현재 시행되고 있는 제도가 아니기 때문에, 구체적인 재정전망치를 제시할 수는 없다.

다만 현재 논의되고 있는 프로그램의 재정비용이 어느 정도인지를 검토해 보기로 한다. 공적노인요양보장추진기획단에서 작성한 최종보고서에서는 공적 노인요양체

계에 따른 재정 시뮬레이션 결과를 제공하고 있다. 그 중 대상자 수와 일인당 비용 등을 재계산하면 다음과 같다.

보고서에는 가정 등에 대한 자세한 내용은 포함되어 있지 않지만, 향후에도 소득 수준이 변하지 않는다고 가정하고, 총비용을 전망한 것으로 보인다. 전망치에 따르면 일인당 지출액은 시간이 지나면서 다소 감소하는 것으로 나타나는데, 이는 제도가 확대되면서, 증세가 덜해 평균 요양비용이 낮은 사람들이 포함되면서 일인당 비용이 낮아지는 효과를 감안한 것으로 보인다.

	대상자 수	비용(백만원)	일인당 비용(원)
2007	165,558	1,908,738	11,529,120
2009	411,994	3,746,257	9,092,989
2011	550,087	4,662,439	8,475,821
2013	912,227	6,639,232	7,278,048
2020	1,175,306	8,540,943	7,266,995

주: 2003년 가격 기준
 자료: 공적노인요양보장추진기획단 (2004)에 기초하여 저자가 계산

장기적으로 일인당 비용이 7백2십만원을 약간 상회하는 수준으로 전망하고 있는데, 이는 2003년 일인당 소득의 약 57% 정도 되는 수준이다⁷⁾. 이러한 정도의 혜택 수준을 기준으로 하여 몇 가지 상황에서의 장기요양 비용의 GDP 대비 비율을 계산하면 다음과 같다.

장기요양 비용의 GDP 대비 비율

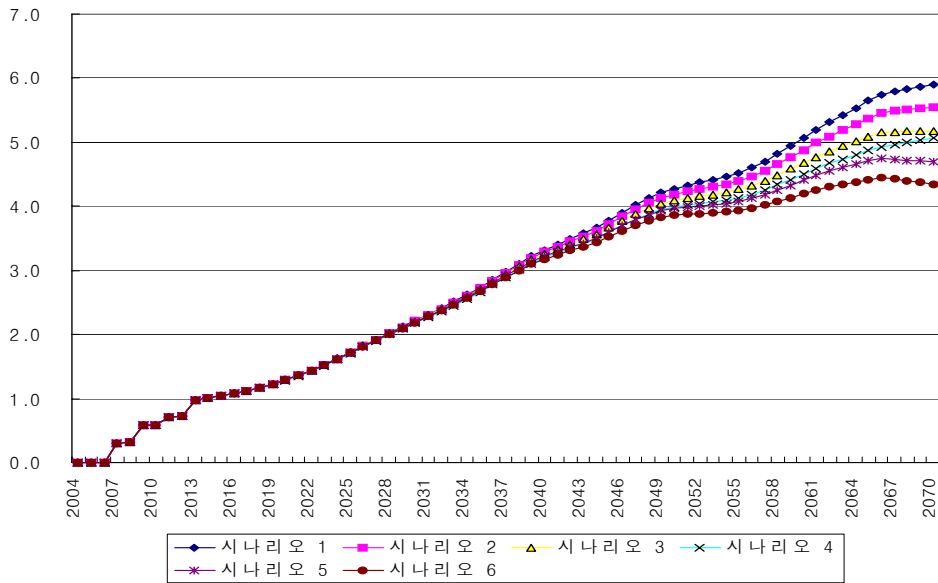
$$= \text{노인인구 수} * \text{노인인구 중 적용비율} * \text{일인당 비용} / \text{GDP}$$

$$= \text{노인인구 비율} * \text{노인인구 중 적용비율} * \text{일인당 비용} / \text{일인당 소득}$$

7) 본 연구의 다른 부분과의 일관성을 위해 GDP 구계열을 이용한 수치다.

	적용자 수	노인인구	적용비율
2007	165,558	4,792,429	3.5
2009	411,994	5,148,224	8.0
2011	550,087	5,476,782	10.0
2013	912,227	5,917,615	15.4
2020	1,175,306	7,667,408	15.3

장기요양 기획단의 재정시뮬레이션은 노인인구 중 적용비율을 약 15% 정도로 보고 있다. 이 정도의 제도를 일시적으로 도입하게 되면, 노인인구 비율이 2004년 현재 수준인 8.6% 정도인 상황에서는 그 비용이 GDP의 약 0.75% 정도 될 것이다. 그리고 우리나라의 고령화 정도가 유럽의 최근 수준인 15% 정도 되는 시점에서는 그 지출 규모가 GDP 대비 약 1.31% 정도 될 것이다. 이는 적용비율이나 단가 등을 감안한 총 지출비용을 기준으로 할 때, EU 국가들의 평균 정도에 해당되는 정도의 프로그램이라고 할 수 있다. 북구 국가들보다는 다소 낮은 수준이지만, 프랑스, 이태리, 오스트리아 등 대부분의 서유럽 국가들의 2배 정도 되는 수준이다.



향후 고령화가 진행되면서, 그에 따른 재정지출 부담이 커질 것이다. 일인당 공급 비용이 실질임금 증가율과 같다고 가정하는 경우, 2070년에는 지출규모가 GDP 대비 5% 정도에 이를 것으로 전망된다. 일인당 공급비용이 일인당 소득과 같은 비율로 증가한다고 가정하더라도, 2070년까지는 그 지출의 GDP 대비 비율이 3.65%에 달할 것이다. 2050년에는 GDP의 3.0~4.1% 정도에 달할 것으로 전망되는데, 이는 2050년에 EU에서의 지출로 전망된 2.2~2.3%보다도 훨씬 높은 수준이 될 것이다.⁸⁾

현재 논의되는 제도가 장기적으로 이처럼 큰 재정부담을 초래하는 점을 감안할 때, 장기요양 제도의 적정수준과 재원조달 방법 등에 대해 진지한 검토가 필요하다.

8) EPC(2001)에서 전망한 수치다.

제 5 장

고령화의 영향 평가와 논의

1. 공공지출 합계

위에서의 각 분야별 전망치를 이용하여 공공지출 전체에서의 변화를 살펴보기로 하자. 여기서 공공지출은 별도로 언급된 경우를 제외하고는 통합재정에 국한하지 않고 건강보험까지를 포함한 실질적인 재정지출을 기준으로 한다. 개념의 혼선을 위해 용어를 다음과 같이 정의한다. 특정연령 귀속형 지출은 공적연금지출, 공적 의료지출, 노인복지, 교육지출의 합으로 정의한다. 이 중 교육지출을 제외한 것을 고령화 지출이라 정의한다.

전체 재정지출 규모를 파악하기 위해서는 일단 본고에서 검토한 지출 외의 다른 분야의 지출 규모를 파악할 필요가 있다. 2004년에 우리나라 통합재정규모는 28.7조 원으로 SNA 1993 기준에 따른 GDP 대비 비율로는 28.7%이다. 우리나라의 현재 통합재정규모에는 건강보험지출이 포함되어 있지 않기 때문에, 이를 포함하는 경우에는 GDP 대비 30.9%가 된다. 그러나 본 연구에서는 구기준에 따른 GDP를 사용하고 있으므로, 이 기준으로 보면 건강보험을 포함한 공공지출의 규모는 GDP 대비 35.5%가 된다. 이 중 건강보험, 기타 공적 의료지출, 공적연금, 교육지출, 노인복지지출을 제외하면 GDP 대비 25.7%가 된다.

가. 고령화 관련 지출 및 특정연령 귀속형 지출

먼저 기준선 인구전망인 시나리오 3을 가정하고, 건강보험의 연령별 평균급여 및 기타 고령화 관련 공공지출의 단가가 실질임금 증가율과 같은 비율로 증가하는 경우를 보기로 한다. 이 경우 고령화 관련 지출의 GDP 대비 비율은 2004년에 4.9% 수준

에서 2050년에는 약 22.4%, 2070년에는 28.4%까지 증가할 것으로 전망된다. 즉 장기적으로는 현재에 비해서는 GDP 대비 비율이 23.5%p 정도 증가한다.

같은 가정 하에서, 특정연령 귀속형 지출은 2004년에 9.9% 수준에서 2050년에는 25.9%로, 2070년에는 32.2%로 증가한다. 즉 장기적으로는 22.3%p 정도 상승한다. 특정연령 귀속형 지출의 증가폭이 고령화 관련 지출의 증가폭보다 작은 것은 교육지출의 GDP 대비 비율이 장기적으로 감소하기 때문이다. 향후 일정기간 동안에는 교육지출의 상대적인 감소가 고령화의 지출을 어느 정도 상쇄하는 역할을 하지만, 장기적으로는 그러한 효과는 미약해진다. 장기적으로는 고령화 관련 지출의 증가속도가 워낙 빠르기 때문이다.

나. 총 지출 규모

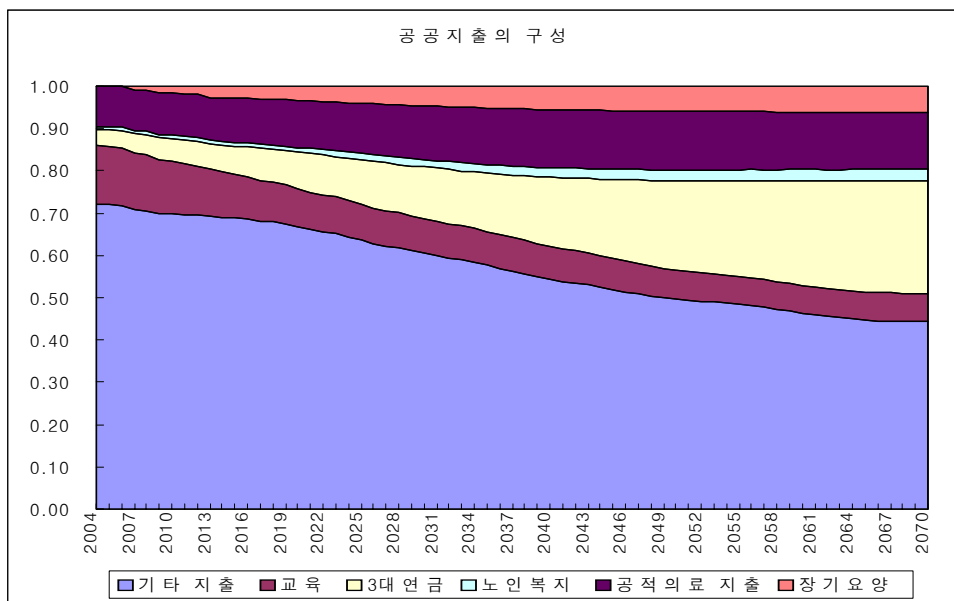
고령화 관련 지출이 증가하면서 총공공지출의 규모도 증가한다. 특정연령 귀속형 지출이 아닌 다른 분야 지출의 GDP 대비 비율이 현재와 동일하게 유지된다고 가정할 경우, 총공공지출의 GDP 대비 비율은 현재 35.5%수준에서 2050년에는 51.6% 수준까지 증가하고, 2070년에는 약 57.9%까지 증가할 것으로 전망된다.

이러한 수치는 단순히 수치만을 보면, 기존의 연구에서 제시된 것보다는 큰 것으로 나타난다. 그러나 기존의 연구와 본 연구에서 공공지출의 범위가 다르다는 것에 유의할 필요가 있다. 향후 재정지출 규모에 대해 구체적인 수치를 제시한 기존 연구로는 OECD(2001), 최준욱·전병목(2003) 등이 있다. 이 중 OECD(2001)에서는 우리나라의 공공지출이 2050년까지 GDP의 34% 수준으로 증가하는 것으로, 최준욱·전병목(2003)에서는 우리나라의 재정지출이 2050년까지 약 40% 수준으로 증가하는 것으로 전망되었다. 그러나 OECD(2001)는 현재 우리나라에서 사용하고 있는 통합재정을 기준으로 하였기 때문에, 건강보험 지출이 포함되어 있지 않다. 그리고 최준욱·전병목(2003)에서는 건강보험 지출은 포함되어 있지만, 지방정부의 지출은 포함되어 있지 않다. 반면, 본 연구에서의 공공지출에서는 건강보험은 물론이고 지방정부 지출까지를 모두 포함하고 있다.

본 연구에서 공공지출 규모의 전망치가 크게 나타난 것이 반드시 각 분야별로 비관적인 전망을 하였기 때문은 아니다. 오히려 고령화 각 항목별로 지출 전망치를 보면, 본 연구에서의 전망치가 기존 연구에서의 전망치보다 낮은 것으로 나타나고 있는 부분들도 있다. 다만 기존의 연구에 비해 지출이 커지는 요인이 두 가지가 있다. 하나는 기존의 연구에서 감안하지 않은 지방정부의 노인복지 지출, 장기요양 등을 포함하고 있다는 것이다. 또 하나는 노인관련 공공서비스의 단가의 증가율 차이인데, 여기서는 실질임금과 같은 비율로 증가하는 경우를 고려한 것이다. 그 단가가 일인

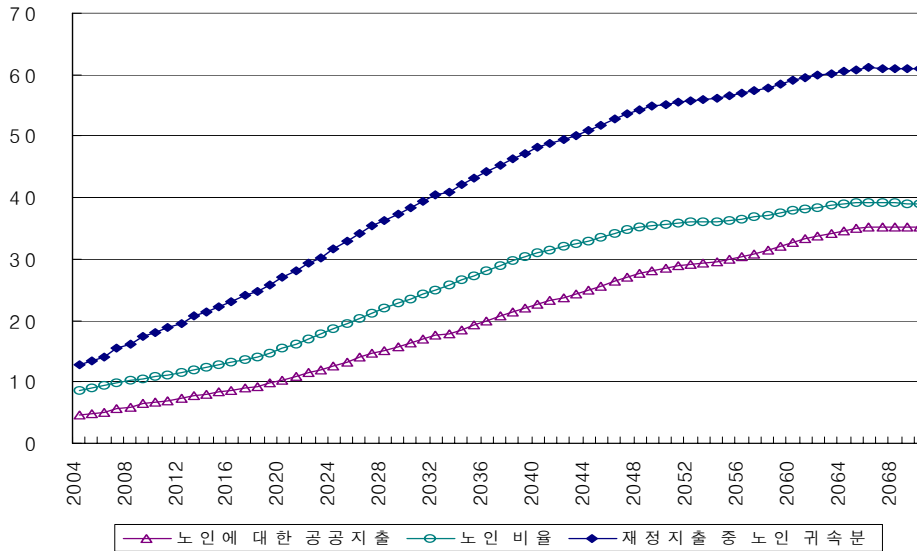
당 소득과 같은 비율로 증가한다고 가정한 최준욱·전병목(2003)에서는 2050년까지의 공공지출의 증가 정도가 12%p 정도 되는 것에 반해, 본 연구에서는 그보다 높은 16%p 정도 될 것으로 전망되었다.

고령화 관련 지출이 빠른 속도로 증가하기 때문에, 전체 공공지출 중 고령화 관련 지출의 비중도 높아져, 2004년에 15% 내외이던 것이 2050년대에는 약 50% 가까이 될 것으로 전망된다.



단순하게 고령화 관련 지출이 증가한다는 것보다 더 의미 있어 보이는 것 중 하나가 노령인구에 대한 지출이 어느 정도 수준인가 하는 것이다. 노인인구에 대한 지출은 고령화 관련 지출 중 비노인인구에 대한 공공의료지출을 제외하고 기타 재정지출 중에 노인에게 귀속되는 부분을 포함한 것이 된다. 전체 공공의료비 중 65세 이상 인구에 대한 의료비 지출은 2004년에는 22.9% 수준에서 2050년에는 56.9%, 2070년에는 60.4% 정도 될 것으로 전망된다. 기타 공공지출에 대해서는 연령별로 그 혜택을 귀속시킬 수 있는 특별한 기준이 없으므로, 모든 연령대에서 일인당 혜택이 동일하다고 가정한다.

이러한 기준으로 노인에 대한 공공지출 규모를 계산하여 보면, 2004년에는 4.54% 수준에서 2050년에는 28.5%, 2070년에는 35.3%로 전망된다. 노인에 대한 공공지출이 전체 공공지출에서 차지하는 비중도 2004년에는 12.8%에서 2050년에는 55.2%, 2070년에는 61.0%로 크게 증가한다.

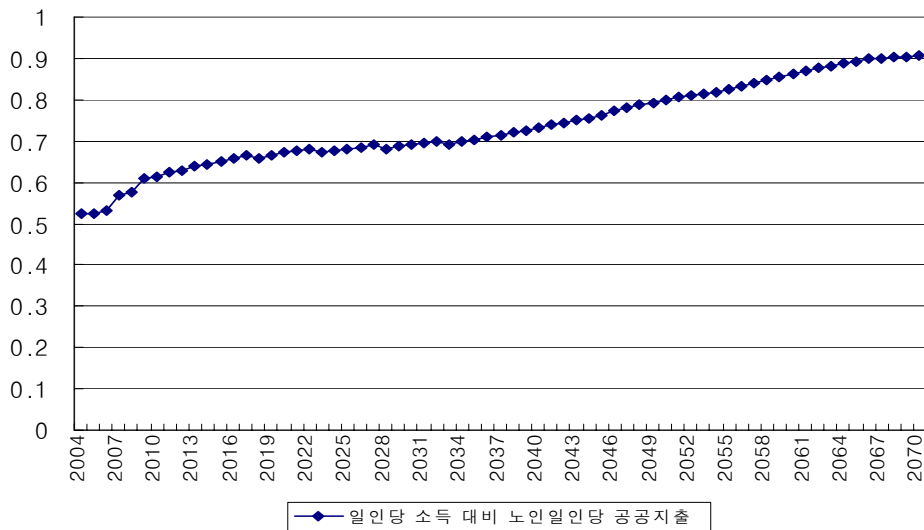


위 그림에는 노인인구 비율도 함께 포함하였는데, 흥미로운 것은 “노인에 대한 지출의 GDP 대비 비율”이 노인인구 비율에 가깝게 움직인다는 것이다. 즉 “노인인구 비율” 대비 “노인에 대한 지출의 GDP 대비 비율”이 상승한다는 것이다.

$$\frac{\text{노인에 대한 지출의 GDP 대비 비율}}{\text{노인인구 비율}} = \frac{\text{노인일인당 공공지출}}{\text{일인당 소득}}$$

인데, 이 비율이 장기적으로 1에 가까운 수준까지 상승한다. 이는 전체 국내총생산 중에서 노인비율에 해당되는 정도를 노인에 대한 공공지출로 사용하고, 나머지가 노인인구의 사적 소비 및 비노인인구에 대한 공적지출 및 사적소비가 된다는 것이다. 이 경우 노인일인당 공공지출 + 소비는 전체 국민의 일인당 지출보다 커진다는 것을 의미한다. 이렇게 높은 공공지출 수준을 유지하기 위해서는 고소득층은 물론이고, 중산층도 상당한 정도의 세부담을 하는 것이 불가피해진다. 일반적으로 소득분포 함수는 log-normal에 가까운, 오른쪽 tail이 긴 형태를 가지고 있다는 점을 감안하면, 중산층의 1인당 세후소득은 노인 1인당 소비는 물론이고, 노인 1인당 공공지출 수준보다도 낮아진다. 이러한 경제구조에서는 저축률도 급격히 하락하여, 자본축적이나 투자에도 심각한 문제가 발생할 수 있다.

일인당 소득 대비 노인일인당 공공지출



2. 재정수지 전망

본 절에서는 재정수입과 관련하여서는 현재의 정책기조가 유지된다는 가정 하에 향후 재정수지가 얼마나 악화되는 요인이 발생하는지를 검토한다. 재정수입 중 공적 연금에 대해서는 구체적으로 전망치를 제시하고, 기타 조세 및 건강보험 등에 대해서는 향후에도 유효세율이 일정하다고 가정한다. 자본수입은 2002년 실질수준을 유지하는 것으로 가정한다.

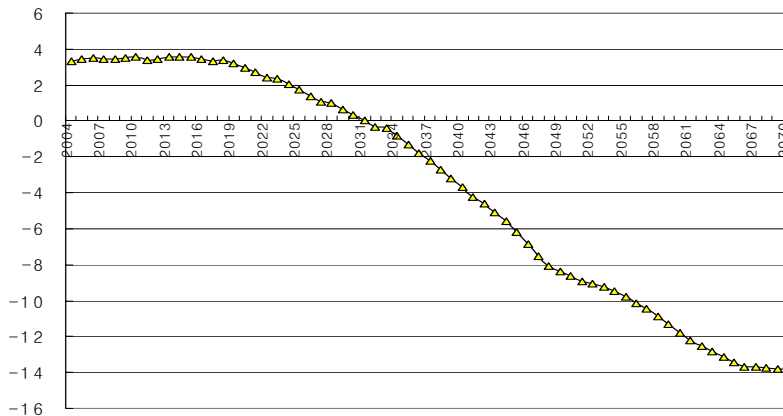
재정수지는 몇 가지 다른 기준에서 제시될 수 있는데, 먼저 협의의 재정으로 통합재정에서 연금을 제외한 것을 생각할 수 있다. 이 개념에는 건강보험이나 연금과 관련하여서는 공무원연금이나 건강보험에 대한 국고지원금액만이 포함한다. 연금제외 통합재정의 수지는 심각하게 악화되지는 않는 것으로 나타나게 된다. 이는 고령화의 부담 중 연금제외 통합재정에서 나타나는 것은 노인복지비, 공무원연금 및 지역건강보험에 대한 국고지원, 기타 공공의료비의 증가 정도인데, 이러한 부문에서의 증가가 GDP 대비 교육지출의 감소 등으로 인해 상쇄되어 버리기 때문이다. 따라서 이러한 기준으로 고령화로 영향을 이해하는 것은 한계가 있으며, 그보다는 통합재정을 기준으로 고찰하는 것이 의미가 있다.

가. 통합재정수지

우리나라의 통합재정에는 기존에 지방재정이 포함되어 있지 않았으나, 2004년부터 지방재정이 포함된 통합재정을 작성하고 있다. 따라서 여기에서도 지방재정을 포함한 통합재정을 기준으로 하여 살펴보기로 한다. 통합재정수지는 최근에 국민연금에서의 재정흑자 등으로 인해 GDP 대비 약 3.5% 정도의 흑자를 보이고 있다.

2030년까지는 공적연금도 흑자를 보일 뿐 아니라, 교육 분야에서의 지출감축으로 인한 흑자 요인이 공적의료 및 건강보험에 대한 국고지원, 노인복지의 확대에 따른 적자 요인을 상쇄할 수 있어, 통합재정수지는 흑자를 보인다. 그러나 2031년부터 공적연금이 적자로 전환되면서, 2032년부터는 통합재정수지도 적자로 전환될 것이다. 이후 적자 요인은 급격히 가중되어 장기적으로 GDP의 14% 가까운 적자요인이 발생한다.

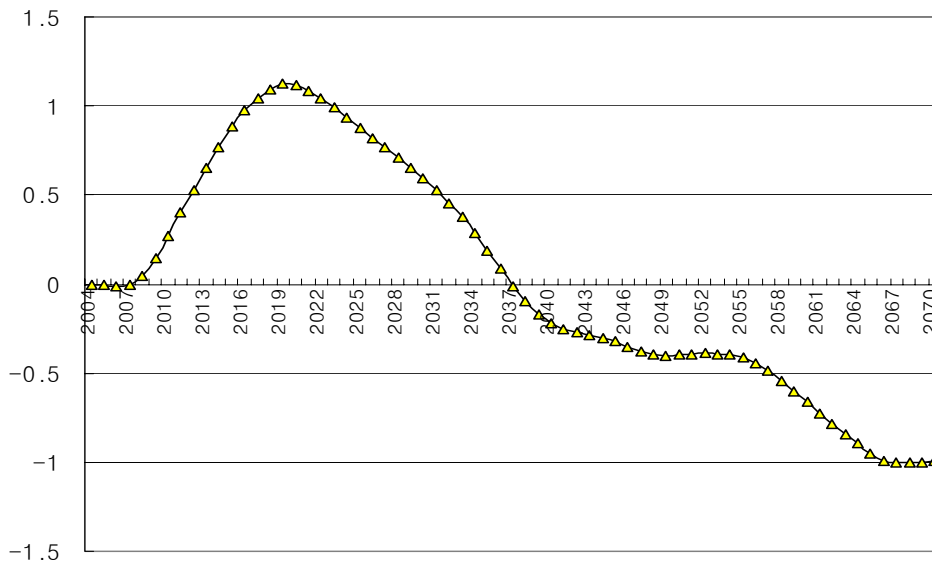
[그림 5-1] 통합재정 수지



통합재정수지는 이러한 패턴을 보이지만, 협의의 재정은 이와 차이를 보인다. 공적연금을 제외한 협의의 재정은 상당기간 동안 거의 균형에 가깝거나 또는 소폭의 흑자가 발생할 수 있다. 이는 노인복지 지출의 증가, 건강보험에 대한 국고지원, 기타 공적의료의 확대 등으로 인한 추가적인 지출소요를 교육지출에서의 절감분이 대부분 상쇄하기 때문이다. 물론 실제로 이정도 재정여건이 낙관적인지는 여러 측면에 좌우

될 것인데, 본 연구의 맥락에서 보면 특히 교육 분야에서의 지출의 상대적인 감축의 실현가능성, 그리고 공적의료지출의 확대를 본 연구의 기준선 전망 수준에서 억제할 수 있는가에 따라 달라질 것이다.

장기적으로는 일반회계에서도 적자요인이 발생하지만, 재정적자가 커지는 시점에서 GDP의 약 1% 정도에 불과할 것이고, 통합재정수지 적자의 거의 대부분은 공적연금에서 발생한다.



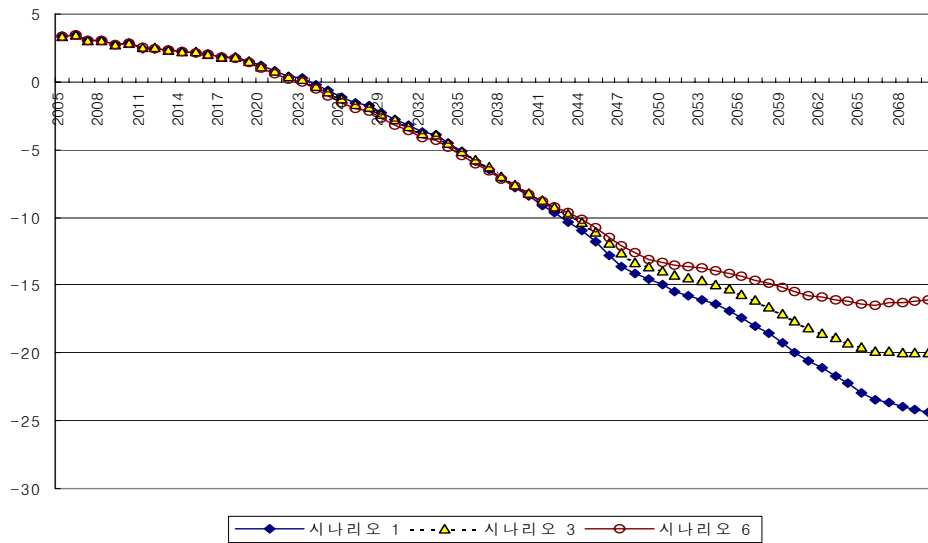
나. 확대통합재정수지

위에서 언급한 바와 같이 우리나라에서 현재 사용하고 있는 통합재정수지는 건강보험을 제외하고 있다. 고령화에 따른 부담 중 큰 부분이 건강보험에서 나타나는데, 현재 우리나라의 통합재정수지는 건강보험을 포함하지 않고 있어 이러한 측면을 적절히 반영하지 못하고 있다. 따라서 여기서는 건강보험과 장기요양 제도를 모두 포함하여, 공공부문에서의 수지를 전망해 보기로 한다. 편의상 이를 확대 통합재정수지라 하기로 한다.

이렇게 구성된 확대통합재정의 수지는 통합재정수지보다 꽤 턱에 있어서는 큰 차이를 보이지 않지만, 그 정도에 있어 훨씬 더 비관적인 모습을 보여준다. 건강보험과 장기요양제도에서의 지출이 확대되기 때문에, 재정수지가 적자로 전환되는 시점이 통합재정수지의 경우보다는 빠른 2024년경이 된다. 물론 이는 건강보험이 확대되는

경우를 감안하지 않은 상당히 보수적인 전망이며, 실제로는 이보다 더 빨리 적자로 전환될 가능성도 높다. 2050년에 확대통합재정수지는 GDP 대비 13.9%, 2070년에는 20.1%의 적자를 보이는 것으로 전망되었다.

[그림 5-2] 확대 통합재정수지



시간이 흐름에 따라 고령화로 인한 재정부담이 현실화되는 패턴은 우리에게 중요한 정책시사점을 제공한다. 고령화가 시급한 문제라는 인식과 달리 실제로 상당 기간 동안은 고령화로 인한 재정부담이 심각하게 느껴지지 않는 상황이 계속된다. 일반회계에서는 심지어는 흑자 요인이 발생하여, 추가적인 지출을 할 수 있는 여력이 발생할 수도 있다. 국민연금 등에서도 대규모의 흑자가 발생하여, 오히려 이를 투자하고 활용하는 방안에 대해 걱정하게 될 수도 있다. 재정부담이 가시화되는 부분이 건강보험 또는 기타 공적의료 정도인데, 이 역시 서서히 나타난다. 따라서 건강보험 제도가 특별히 확대되지 않는 한에 있어서는 건강보험료 등의 인상으로 한 동안 건강보험 제도를 운영하는 것에 대해서도 심각한 압박이나 우려가 제기되지 않을 수 있다.

고령화로 인한 재정압력이 가시화되는 것은 2020년대 후반 또는 2030년대 초반 정도일 것이다. 그러나 일단 가시화되기 시작하면, 재정지출 증가 압력은 강하게 지속된다.

3. 국제비교를 통한 평가

우리나라에서의 고령화로 인한 재정부담의 정도를 외국과 상대적으로 비교하는 시도도 의미가 있을 것이다. 고령화로 인한 재정부담을 결정하는 요인은 크게 두 가지 나누어 생각할 수 있다. 첫째, 인구구조의 구성 자체가 어느 정도 악화되는가 하는 요인이다. 둘째, 노인인구가 일정하다고 할 때 각 국가의 사회보장제도 또는 재정지출구조가 노인관련 지출을 얼마나 크게 하는 정도로 형성되어 있는가 하는 요인이다.

먼저 인구구조 측면은 이미 II장에서 살펴본 바 있으며, 간단히 요약하면 다음과 같다. 현재 우리나라는 OECD 국가들 중에서는 멕시코와 터키를 제외하고는 고령화의 정도가 가장 덜한 정도이며, 노인인구의 비율도 대부분의 OECD 국가들의 절반을 약간 상회하는 정도이다. 그러나 최근 우리나라에서는 평균수명이 연장되고 있고, 또 출산율이 급격하게 하락하면서 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있다. 장기적으로는 평균수명에서는 국가별로 큰 차이가 없어지는 점을 감안할 때, 미래의 고령화의 정도에서 국가별로 큰 차이를 보이는 것은 출산율이다. 우리나라의 출산율은 최근에 1.2 이하로까지 하락하였으며, 현재의 추세를 감안하면 우리나라의 인구구조는 급속히 고령화되어, 장기적으로는 OECD 국가들 중에서 일본, 이태리, 스페인과 더불어 고령화의 정도가 가장 심한 4개 국가 중 하나가 될 것이다.

재정지출의 수준을 보면, 현재 우리나라는 전반적인 사회보장지출 수준은 OECD 국가들에 비해 크게 낮은 편이다. 그러나 고령화의 정도나 사회보장제도의 성숙도를 감안하면, 우리나라의 사회보장제도는 OECD 국가들의 평균에 상당히 근접해 가고 있다. 우리나라의 경우에 고령화 추이가 대부분의 OECD 국가들에 비해서는 다소 늦게 시작되었다. 2000년의 시점에서 OECD 국가들의 평균 노인부양비는 약 20.6%로 나타나는데⁹⁾, 이는 우리나라의 2020년경의 노인부양비에 해당된다. 대부분의 OECD 국가들은 2040년~2050년 정도에는 GDP 대비 고령지출의 비율이 비교적 안정화되는 추세를 보이게 된다. 그러나 우리나라의 경우에는 2040년까지도 GDP 대비 고령지출의 비율이 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 따라서 우리나라의 2040년이나 2050년의 재정비율을 이미 우리보다 고령화가 먼저 시작된 선진국들과 동일선상에서 비교하는 것은 다소 한계가 있다. 오히려 선진국들과 평면적으로 고령화에 따른 장기적 재정부담의 정도를 비교하고자 한다면, 우리나라는 선진국보다 약간 더 늦은 시점의 수치를 사용하는 것이 더 적절할 것이다.

9) 한국, 멕시코, 터키 등이 포함된 평균치이며, 일본이나 다수의 유럽 국가들은 20%를 크게 상회한다.

고령자 관련 지출 중 공적연금 부분을 보면, 현재의 지출수준은 물론 OECD 국가들의 평균에 비해 크게 낮은 편이다. 공적연금의 지출부담을 측정하는 지표 중 하나가 소득대체율인데, OECD(2002)에서 발표하는 자료만을 보면 소득대체율은 OECD 국가들의 평균에 비해 상당히 낮은 편이다. 그러나 우리나라가 고령화가 일정수준 진행되어 선진국과의 차이가 줄어드는 2050년경을 보면, 우리나라의 공적연금의 재정부담 정도는 OECD 국가들과 평균 정도에 해당될 것이다.

우리나라의 공적의료비 수준은 인구구조의 차이를 감안하더라도 OECD 국가들의 평균에 비해 크게 낮은 편이다. 특히 우리나라에서는 아직까지 장기요양제도가 도입되어 있지 않는 것이 대부분의 OECD 국가들과는 큰 차이라고 할 수 있다. 그러나 이미 장기요양제도의 도입은 거의 확정되어 가고 있는 상황이다. 동 제도가 도입되고 국민의료비 중 공적의료의 범위가 상승하면, 고령화 관련 지출을 초래하는 제도의 정도에 있어 이미 우리나라는 OECD 국가들의 평균 수준 또는 그 이상까지 될 수 있다.

우리나라는 OECD 국가들 중 인구구조가 가장 악화될 것으로 전망되는 4개 국가들 중 하나에 속하는데, 고령자 관련 재정지출을 초래하는 제도 측면에서 OECD 국가들의 평균정도에 해당되는 제도를 가진다는 것은 OECD 국가들 중 고령화로 인한 재정부담이 가장 커지는 국가들 중 하나가 된다는 것을 의미한다. 인구구조가 가장 악화되는 것으로 위에 언급한 4개 국가 중에서 일본은 동일한 고령화의 수준에서 재정지출이 크지 않은 제도로 되어 있다. 따라서 우리나라가 장기적으로는 고령화와 관련된 재정지출에 있어 이태리나 스페인 다음 정도로 심한 재정압박을 받게 될 것으로 전망된다.

물론 전체적인 재정부담에서 보면 아직 우리나라는 아직 사회보장제도의 확충 정도가 OECD 국가들의 평균에 비해 낮은 편이기는 하다. 특히 장애인이나 빈곤층 관련 사회보장 제도, 가족보장 정책 등에 있어서는 OECD 국가들의 평균에 비해서는 낮은 편이기는 하다. 그러나 우리나라는 아직까지 제반 경제적 사회적 수준이 OECD 국가들의 평균에 비해서는 낮은 수준이며, 그러한 특성으로 인해 발생하는 재정지출 부분이 크다. 예를 들어, 우리나라의 경제 분야 예산은 OECD 국가들의 평균을 크게 상회하는 수준이다. 뿐만 아니라, 우리나라는 아직까지 북한과의 특수한 관계로 인한 재정지출 소요 내지는 재정위험이 있다. 비록 북한의 붕괴와 급진적인 통일의 경우가 아니라 하더라도, 상당한 정도의 재정부담이 발생할 수 있는 위험이 있는 실정이다. 우리나라는 OECD 국가들 중에서 재정위험이 가장 큰 나라가 될 것이다.

제 6 장

요약 및 정책논의

본 연구에서는 고령화로 인한 재정부담에 대해 검토하였다. 재정상황에 대한 장기전망은 매우 큰 불확실성을 가질 수밖에 없으며, 여기서 제시한 수치는 결코 단정적인 결과가 아니라, 주어진 가정 하에서의 전망이라는 점을 명확히 이해할 필요가 있다. 본 연구에서는 대체적으로 향후 고령화와 관련된 재정지출 증가에 있어 최대한 중립성을 유지하고자 노력하였다. 고령화로 인한 재정부담의 문제를 심각하게 부각시키기 위하여, 어떤 분야의 전망을 과도하게 비관적으로 설정하거나 하지는 않았다. 특히 건강보험의 소득탄력성이 1이라고 가정한 부분과 같이 어떤 분야에서는 지나치게 보수적으로 전망한 측면도 있다.

그리고 향후 재정지출이 확대될 수 있는 많은 요인들이 고려되지 않았다. 예를 들어, 정책변화에 의해 노인복지 관련 지출이 확대되는 가능성은 고려하지 않았다. 즉 경로연금의 대폭 인상이나 최근 논의되고 있는 고령자에 대한 기초연금 등도 고려하지 않았다. 고령화 및 출산저하 등과 더불어 최근 논의되고 있는 보육이나 평생교육에 대한 지출의 증가 가능성, 또는 출산보조금이나 각종 가족정책에 대한 지출도 감안하지 않았다. 적은 노동인력으로도 충분한 생산이 이루어질 수 있는 경제체제를 건설하기 위해서는 지식자산의 증대가 필요함에도 불구하고, 인적자원개발에 대한 투자의 증가나 대학교육에 대한 지출의 증가 등도 감안하지 않았다. 최근 EITC에 대한 도입논의가 이루어지고 있고, 또 국민기초생활보장 제도가 성숙되어 감에 따라 지출이 증가하는 요인도 있지만, 이러한 점도 감안하지 않았다. 장애관련 재정지출의 확대도 감안하지 않은 것이다.

물론 반면에 현재의 재정지출 중에서 향후 소득수준의 증가에 따라 지출이 다소 감소할 수 있는 부분도 있을 것이며, 그러한 부분을 감안하지 않은 측면도 있다. 일단 외국과 비교하여 우리나라가 현재 지출수준이 현격하게 높은 분야라면, 경제예산 분야와 국방 분야를 들 수 있다. 그러나 기타 분야에서의 재정지출의 감축 가능성 역시 불확실성이 큰 부분들이 많다.

이처럼 지출 증가요인과 지출감소 요인이 많이 있기 때문에, 사실 어떤 전망치를 제시하는 것이 미래를 정확하게 예측하기 위한 것은 아니다. 그보다는 현재의 사회적 변화가 향후 재정에 어떤 변화를 초래하는지를 검토하기 위한 것이다. 따라서 일단 불확실성이 큰 분야에 대해서는 많은 요인들이 상쇄되는 것으로 가정하여 본 연구에서 직접적으로 고려하지 않은 부분의 지출의 GDP 대비 비율은 현재와 일정하게 유지되는 것으로 가정하고, 전망치를 제시한 것이다.

향후 고령화에 따라 재정지출의 GDP 대비 비율이 50%를 넘을 것으로 전망되었다. 물론 이러한 전망치는 많은 불확실성을 내포하고 있다. 그리고 본 연구에서의 GDP 자료는 SNA 1993에 기초한 GDP 신계열 자료가 아니라, 변경 이전의 기준에 따른 GDP 자료를 사용하고 있다. 따라서 SNA 1993 기준에 따른 GDP를 사용하는 경우에는 공공지출의 GDP 대비 비율은 본 연구에서 제시한 것보다는 다소 낮아질 수 있다. 그러나 이러한 차이가 본 연구에서의 시사점을 근본적으로 바꿀 수 있는 정도의 차이는 아니다.

공공지출의 규모가 이렇게 커질 수 있다는 것은 중요한 의미를 갖는다. 고령화로 인한 지출 증가는 구조적인 변화이기 때문에, 재정적자나 차입에 의해 유지될 수 없다. 따라서 공공지출이 증가하는 경우에는 불가피하게 세부담도 그에 맞추어 인상되어야 한다. 이렇게 세부담이 커지는 경우에는 극단적으로는, 상대적으로 조세부담이 낮은 미국, 뉴질랜드 등으로의 해외이민이 발생할 수 있다. 근로연령대에서의 인력의 해외유출은 고령화로 인한 문제를 더욱 심각하게 만드는 악순환을 초래할 수 있다. 뿐만 아니라 성장에도 영향을 미칠 수도 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 중산층의 1인당 세후소득은 노인 1인당 소비는 물론이고, 노인 1인당 공공지출 수준보다도 낮아질 수 있다. 이러한 상황이 되면, 저축률도 하락하는 등 추가적인 문제가 발생하게 된다.

향후 고령화로 인해 제기되는 재정지출 증가 중 가장 큰 부분은 연금지출과 의료비 지출인데, 이를 연금기여금과 건강보험료의 인상을 통해 충당하게 되는 경우에는 국민연금과 건강보험료 요율이 대폭 인상된다. 이로 인해 국민부담률이 증가하는 것 자체도 문제가 될 수 있지만, 근로소득에 적용되는 세금의 부담이 높아져 고용 및 근로의욕에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점도 심각한 문제가 될 것이다. 따라서 세입측면에서 과세 베이스를 조정하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

고령화에 대한 정책대응에 대해 일반적으로 생각할 수 있는 것으로는 인구정책, 노동정책, 기타 경제정책 등을 생각할 수 있다. 특히 노동정책에서는 고령화의 진행에도 불구하고 노동력 감소를 방지하기 위한 정책, 또는 노동력이 감소되더라도 삶의 질이 하락하지 않도록 하는 방안으로 해외저축 또는 생산성 제고 등이 있을 수 있다. 그러나 고령화가 한 국가에서만 발생하는 현상이 아니라, 국제적으로 광범위하게 진행되는 상황에서 해외저축을 통한 고령화의 대응에는 한계가 있다는 것이 일반적

인 견해이다. 따라서 이를 제외하고, 기타 대안들에 대해 본 연구에서의 결과를 중심으로 논의하기로 한다.

본 연구의 결과에서 확인한 것 중 하나가 고령화에 따른 재정부담, 특히 GDP 대비 비율로 표시된 재정부담은 생산성에 의해 영향을 받는 정도는 비교적 제한적이라는 것이다. 생산성의 증가는 연금부담을 경감시켜 주는 효과가 부분적으로 있지만, 오히려 건강보험 지출이 더욱 확대될 수 있는 측면도 있다. 절대적인 소비나 삶의 질 수준에서 볼 때, 성장률이 중요한 요인임은 부정할 수 없다. 그러나 고령화에 따른 재정부담의 문제는 주로 세대간의 분배에 관한 문제이며, 높은 성장률이 그러한 문제를 원천적으로 해결해 주는 것에는 한계가 있다.

향후 평균수명이 연장되거나 출산율이 하락하는 경우에는 재정상황이 더 악화될 수 있다. 본 연구는 출산율에 대해 다양한 시나리오를 이용하여 검토하였는데, 출산율이 하락하는 시나리오에서는 재정상황이 더욱 악화되는 것으로 나타난다. 본 연구에서는 사망률의 변화 가능성에 대해서는 명시적으로 감안하지는 않았다. 그러나 우리나라 평균수명이 OECD 국가들에 비해 다소 낮게 설정되어 있는 점 등을 감안하면, 평균수명이 더욱 연장될 가능성도 있다.

출산율을 제고하는 것이 바람직하다는 것에 대해서는 크게 이견이 없을 것이다. 낮은 출산율이 지속되는 경우에는 고령화에 따른 재정부담도 더욱 커지기 때문에, 출산율 제고는 분명 바람직한 측면이 있다.

그러나 실제로 정부의 정책이 출산율 제고에 어느 정도 효과적일지에 대해서는 회의적인 견해가 많다. 그리고 중요한 점은 출산율이 아주 빠른 시간 내에 상승하는 것을 기대하기는 어렵다는 것이 인구학 전문가들의 일반적인 의견이라는 점이다. 본 연구에서처럼 출산율이 장기적으로는 목표치인 2.1까지 상승하는 경우에도, 고령화로 인한 재정부담은 역시 심각한 문제로 남는다. 특히, 출산율이 상승하는 경우에는 이행과정 동안에는 유년부양비까지도 증가하기 때문에, 노년부양비와 유년부양비를 포함하는 부양비는 오히려 증가하는 현상이 발생한다.

경제여건 중에서 고령화의 재정부담에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 근로인구의 비율이다. 따라서 노동시장의 상황 변화는 재정여건에 큰 영향을 미칠 수 있다. 특히 노동정책에서는 고령화의 진행에도 불구하고 노동력 감소를 방지하기 위하여 (1) 여성 노동력의 노동참여율 제고하거나 (2) 이민 유입을 확대하거나 (3) 고령자의 노동시장 참여율을 제고하는 방안 등을 생각할 수 있다. 이 중 여성노동력의 노동참여율을 제고하는 것에 대해서는 이미 많은 사회적인 공감대가 형성되어 가고 있다. 이미 저출산 추세가 확산되었고, 그리고 추가적으로 육아나 보육에 대한 지원이 확대되면서 아마 우리나라의 여성노동참여율이 제고될 것으로 보인다. 그러나 다소 역설적으로, 고령화로 인해 실제로 노동인력의 감소가 예상되는 2020년대에는 이미 여성노동

참여율은 상당히 제고되어, 그 시점에서 추가적으로 고령화 대책으로서의 효과성을 가지기에는 한계가 있을 것이다. 결국 새로운 기대를 걸 수 있는 부분이 있다면, 외국인 근로자를 유입하는 문제와 고령자의 노동시장 참여율을 제고하는 것이다. 그러나 이 부분은 사회적 파급효과가 크거나 불확실성이 큰 문제이기 때문에, 재정정책을 검토하는 입장에서 이러한 가능성에 큰 기대를 하기는 힘들다.

고령화의 재정영향과 관련하여 명확하게 인식해야 할 부분이 있는데, 고령화로 인한 재정부담은 시간이 지날수록 가중된다는 것이다. 어떤 측면에서는 고령화로 인한 재정부담은 두 단계로 나타난다고 할 수도 있다. 첫 번째 영향은 노인인구의 확대에 따라 재정지출이 증가하는 효과인데, 이러한 변화는 이미 서서히 시작되었다고 할 수도 있으며, 국민연금 지출이 본격화되는 2008년부터는 본격화될 것이다. 두 번째 효과는 2020년대 이후에는 근로인구의 감소와 더불어 근로자 일인당 소득의 증가율, 즉 실질임금 증가율이 일인당 소득의 증가율을 앞서게 되면서 나타난다. 이에 따라 노인과 관련된 지출은 물론이고, 다른 많은 분야의 공공지출이 GDP 대비 비율로 증가하는 요인이 될 수 있다. 예를 들어, 공무원의 수가 총인구 대비 일정 비율로 유지된다면, 이로 인한 인건비의 GDP 대비 비율도 상승하게 된다. 물론 본 연구에서는 장기적인 재정부담을 검토하면서, 이러한 효과는 배제한 것이다. 즉 총인구 대비 공무원의 수가 감소하는 등의 조정은 당연히 달성될 것으로 간주한 것이라고 할 수 있다.

향후 일정기간 동안에는 노인에 대한 지출이 증가하는 대신 유아 및 미성년에 대한 지출이 감소하는 효과도 발생하기 때문에, 재정에서의 압력이 심각하게 느껴지지는 않을 것이다. 오히려 향후 일정기간 동안에는 총부양비는 감소하며, 총부양비가 2004년의 수준 이상이 되는 것은 2020년경이다. 아동에 대한 교육지출의 감축 등으로 인한 재정 흑자 요인이 노인에 대한 지출의 증가로 인한 재정적자 요인을 상당부분 상쇄하게 되어, 재정에서의 어려움이 크게 심각하게 부각되지 않을 수 있다.

그러나 2020년대부터는 고령화로 인한 재정부담의 압력이 커지기 시작할 것이다. 그 이전시기와는 달리 총부양비 자체가 빠른 속도로 상승하기 시작한다. 더 이상 재정지출이 감축되는 부분은 없으며, 오히려 장기적으로는 교육에 대한 지출 등이 증가하게 된다. 노인인구의 비율이 지속적으로 상승하는 가운데, 고령화로 인한 재정부담의 두 번째 효과가 이러한 부담을 더욱 가중시키게 된다. 근로인구가 감소하면서, 공공서비스의 공급단가가 상대적으로 소득보다 빠른 속도로 증가하게 되기 때문이다.

이처럼 고령화가 장기적으로 재정에 큰 부담이 되는 점을 감안할 때, 따라서 현재를 또는 가까운 미래를 기준으로 하여 고령화대책을 논의하고, 사회적인 제도를 설계하는 것은 한계가 있다. 특히 마치 고령화의 문제가 현재 노인인구가 증가하기 때문에, 이에 대한 대책을 시급히 세워야 하는 문제로만 인식되는 것은 문제가 있다. 물론 우리 사회에서 고령화 및 사회구조의 변화는 예측했던 것보다 더 빠른 속도로 진행되었으며, 자신의 고령시절에 대해 충분히 대비하지 못하였던 노령층이 상당수 존재한다. 이

들에 대한 사회적 지원이 필요하기는 하지만, 새로운 제도의 재정부담도 심각하게 감안해야 할 것이다. 예측하지 못하였던 변화로 인해 어려움을 경험하고 있는 노령층에 대해서는 사회적 지원이 필요하겠지만, 향후 어떤 제도가 자신이 준비하지 않고 노력하지 않아도 고령층에 큰 복지 혜택을 주는 것으로 인식되어서는 안 될 것이다.

고령화에 대응하기 위한 다양한 정책들은 개별적으로는 나름대로 타당성을 가진 것으로 판단될 수도 있다. 그러나 각 정책들이 장기적으로 매우 큰 재정지출을 초래할 수 있다는 측면을 심각하게 감안하여 정책결정이 이루어져야 할 것이다. 즉 향후 재정지출 여건이 이처럼 어려워지는 상황에서 개별 정책을 대상으로 검토하기보다는 각 제도가 장기적으로 재정에 미치는 영향을 종합적으로 감안하여, 정책결정이 이루어져야 할 것이다.

고령화로 인해 재정부담이 크게 가중되어 심각한 문제가 되는 것은 주로 20여년 후의 문제임에도 불구하고, 이 문제에 대해 미리 걱정해야 할 필요가 있다. 그 이유는 첫째, 고령화 관련 재정지출이 사회보장 제도와 밀접하게 연관되어 있는데, 이러한 지출은 사회적 약속의 일부로서 이루어지는 것이기 때문에, 한 번 시행된 제도를 변경하는 것이 어렵다는 점이다. 현재는 그리 큰 부담이 아닌 것처럼 보이는 제도도 장기적으로는 재정의 지속가능성에 위협이 되는 매우 큰 지출요인이 될 수 있다. 물론 엄격하게는 재정의 지속가능성은 그러한 제도를 변경함으로써 확보할 수 있다. 그러나 제도의 변경은 사회적 약속의 변경이므로, 그러한 개혁이 용이하지 않은 측면이 있다. 뿐만 아니라, 제도를 변경하는 것은 세대간 재분배 측면에서 영향을 미칠 수 있다. 고령화의 진행 과정에서 특정 세대가 경제구조의 근본적인 변화에 따라 피해를 볼 수 있는데, 사회보장 제도의 도입과 변경을 통해 그러한 세대에 부담을 더욱 가중시키게 되는 것이다. 이러한 이유로 인해, 고령화로 인한 재정부담 문제에서는 그것이 전반적으로 재정에 어느 정도의 영향을 미치는가 하는 점과 그와 관련된 세대간 재분배 측면을 동시에 고찰해야 한다.

본고에서는 정책의 변화 가능성을 고려함에 있어, 그리고 정책 평가에 있어 많은 부분에서 OECD 국가들과 비교하는 시각을 취하였다. 그러나 중요한 점은 본 연구에서는 불가피하게 OECD 국가들과 비교하는 시각을 많이 택하였지만, 그것이 반드시 우리나라가 OECD 국가들과 같은 구조로 전환되어야 한다는 주장에 기초하는 것은 아니라는 점이다. 다만 사회발전에 따라 기존의 OECD 국가들에서 나타난 것과 같은 변화가 우리나라에서도 발생할 가능성이 높다는 가능성에 기초한 것이다. OECD 국가들 중 다수는 이미 과도한 사회보장 제도의 부담으로 인해 어려움을 경험하고 있으며, 이러한 제도를 개혁하기 위해 노력하고 있다는 점, 그리고 OECD 국가들 중에서도 고령화 문제에 대해 우려하고 있지만 명확한 답을 찾은 상태가 아니라는 점을 염두에 두어야 할 것이다.