

시정연 2004-PR-14

고령화에 따른 서울시 재정부담과 재정정책과제

2004. 9

연구진

연구책임 안종범 · 성균관대학교 경제학과 교수

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서 서울특별시의
정책과는 다를 수도 있습니다.

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 목적 및 내용	1
2. 연구 방법	3
3. 본 연구의 구성	4
II. 고령화의 경제적 영향	5
1. 한국의 고령화	5
2. 고령화의 경제적 영향	9
3. 고령화가 재정에 미치는 영향	16
III. 서울시 고령화와 재정	20
1. 서울시 고령화의 특성	20
2. 서울시의 재정	23
IV. 고령화에 따른 국세부담률 장기추계	28
1. 국세부담률 결정요인	28
2. 고령화가 국세부담률에 영향을 미치는 경로	31
3. 국세부담률 결정요인 분석	34
4. 국세부담률 장기추계를 위한 시나리오	40
5. 한국의 국세부담률 장기추계	42
V. 서울시 지방세 부담의 장기추계	47
1. 추계를 위한 기본 가정	47
2. 추계를 위한 시나리오	49
3. 추계결과	49

VI. 고령화시대 서울시 재정정책 과제	51
1. 고령화 시대 국가정책방향	51
2. 고령화 시대의 서울시 재정정책과제	55
VII. 결 론	62
1. 연구결과의 요약	62
2. 연구의 향후 발전 방향	64
참고문헌	65

표 차례

(표 1) 중위연령 추이의 국제비교	8
(표 2) OECD 주요국의 고령화 속도	8
(표 3) 서울시 세출규모	24
(표 4) 서울시 세입구조	25
(표 5) 서울시 1인당 지방세부담액	25
(표 6) 서울시 조세구조	26
(표 7) 세원별 세수구조	27
(표 8) 표본국가와 표본년도	36
(표 9) 기초 통계치	37
(표 10) 국세부담률 방정식 추정결과	38
(표 11) 국세부담률 추정 시나리오	42
(표 12) 국세수입과 서울 지방세 수입 간의 상관계수	48
(표 13) 국세총액 대비 서울시 지방세 수입 총액의 비율	48
(표 14) 서울시 지방세부담률 추정 시나리오	49
(표 15) 서울시와 전국, 1인당 지방세 부담 비교	56
(표 16) 지방단체 및 회계별 채무 현황	61
(부표 1) 서울시의 주요 인구 지표	67
(부표 2) 국세부담률 장기추계 결과	69
(부표 3) 한국과 일본의 ITC 지수	71
(부표 4) 서울시 지방세부담률 장기추계 결과	72

그림 차례

(그림 1) 고령화 지표 (1960-2050)	7
(그림 2) 생산가능인구의 변화 (1960-2050)	11
(그림 3) 연도별 인구구조의 변화	12
(그림 4) 서울시 인구 수 및 인구성장률 변화추이	20
(그림 5) 서울시의 연령대별 인구비중	21
(그림 6) 고령화 지표의 변화 추이	23
(그림 7) 고령화를 고려한 국세부담률 결정요인	34
(그림 8) 국세부담률 장기추계: 국세-시나리오 1	43
(그림 9) 국세부담률 장기추계: 국세-시나리오 2	44
(그림 10) 국세부담률 장기추계: 국세-시나리오 3	45
(그림 11) 국세부담률 장기추계: 국세-시나리오 4	46
(그림 12) 서울시 지방세 부담률(대 GDP) 추계	50

요약

I. 서론

1. 연구의 목적 및 내용

우리나라는 2000년 8월 노인인구 비중이 7%를 넘어서면서 본격적인 고령화 사회로 진입하였다. 우리나라는 고령화의 속도가 세계에서 가장 빠른 것으로 전망되고 있다. 노인인구 비중이 급격히 증가하여 2019년에는 14%를 넘어서면서 고령사회로, 2026년에는 20%를 넘어서서 초고령 사회로 진입할 전망이다. 노인인구의 비중이 7%에서 14%로 되는 기간이 영국은 45년 프랑스는 115년, 서독은 45년 스웨덴 85년인데 비해, 우리나라는 겨우 19년에 불과할 정도이다.

고령화는 단순히 인구구조의 변화만을 의미하는 것 아니다. 기존 연구에 의하면 고령화는 노동공급과 저축률을 감소시키는 것으로 알려져 있으며, 고령화로 인해 노동공급 및 저축률의 하락할 경우 경제 성장 역시 둔화될 것으로 전망된다. 또한 고령화는 세수감소와 재정지출 증가로 이어져 만성적인 재정적자에 직면하게 될 수도 있다. 이때 경제전체의 저축률 하락에 기인하는 이자율의 상승은 재정적자에 대한 이자 부담을 가중시키고, 재정적자는 자본시장에서의 구축효과를 통하여 이자율을 상승시키고, 이는 다시 재정적자를 가속화시키는 악순환의 고리를 형성할 가능성이 크다.

따라서 고령화로 인한 사회경제적 충격을 최소화하기 위해서는 고령화의 원인, 현 상황, 대책에 관한 연구가 이루어지고, 이를 통해 충분한 준비가 이루어 져야 한다. 특히 우리나라처럼 고령화가 빠르게 진행되는 경우 고령화에 관한 연구는 더욱 시급한 과제로 대두된다. 다른 나라에서 수십 년에 걸쳐 이루어진 고령화에 대한 대비가 수년 안에 이루어 져야 할 정도로 급박한 상황이기 때문이다. 이에 따라 최근 들어 우리나라에서도 고령화의 경제적 파급효과와 정책과제에 대한 다양한 연구들이 이루어지고 있다. 그런데 이러한 연구들의 대부분은 주로 우리나라 전체에 초점이 맞추어져 있으며, 지방자치단체의 고령화 대책에 관한 연구는 거의 이루어지지 않고 있

는 상황이다.

이에 본 연구에서는 고령화가 지방자치단체에 미치는 영향을 서울시를 중심으로 살펴보고자 한다. 앞서 언급하였듯이 고령화는 다양한 경로를 통해, 다양한 분야에 영향을 미친다. 본 연구에서는 이중 고령화가 서울시의 재정에 미치는 영향을 서울시 지방세부담의 장기추계를 통해 살펴볼 것이다.

2. 연구 방법

고령화가 서울시 재정에 미치는 영향을 살펴보는데 있어 몇 가지 어려움이 존재한다. 첫 번째는 고령화와 같은 인구구조의 변화가 서울시 재정에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 충분한 시계열 자료가 갖추어져 있어야 하는데, 지방자치제를 실시한지 오래되지 않아 충분한 시계열자료가 갖추어져 있지 않다는 점이다. 두 번째는 고령화가 서울시의 경제에 미치는 영향을 검토하기 위해서는 이미 고령화를 경험한 주요 도시들의 예를 적절히 검토하여야 하는데, 고령화를 경험한 외국 주요 도시의 자료를 구하는데 어려움이 있다는 점이다. 이에 본 연구에서는 고령화를 경험한 주요 국가들의 예를 적절히 검토하여, 고령화가 우리나라 재정에 미치는 영향에 대해 분석한 후, 우리나라 재정과 서울시 재정 간의 관계를 고려하여 고령화가 서울시 재정에 미치는 영향을 분석하는 간접적인 방법을 사용한다.

II. 고령화의 경제적 영향

1. 한국의 고령화

고령화는 노인인구 구성비에 따른 UN의 국가 분류에 의해 정의된다. UN은 UN은 인구구성에 따라 노인인구의 구성이 4%미만인 경우에는 유년인구국(young population) 4-7%의 경우에는 성년인구국(mature population), 7%이상인 경우에

는 노년인구국(aged population)으로 구분한다. 그리고 노년인구국을 다시 노인인구 구성 7%이상 14%미만인 경우에는 고령화사회(aging society), 14%이상 20%미만인 경우에는 고령사회(aged society), 20% 이상인 경우에는 초고령사회(super-aged society)로 구분한다. 우리나라의 경우 2000년에 총 인구 중 노인인구 비중이 7%를 넘어서면서 고령화 사회가 되었으며, 2019년에는 노인인구의 비중이 14%를 넘어서면서 고령사회에, 2026년에는 노인인구비중이 20%를 넘어서면서 초고령사회에 진입하게 될 것으로 예측되고 있다.

다른 나라의 경험과 비교할 때, 우리나라 고령화의 가장 중요한 특징은 유래 없이 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다는 것이다. 노인인구의 비중이 7%에서 14%로 되는 기간이 영국은 45년 프랑스는 115년, 서독은 45년 스웨덴 85년인데 비해, 우리나라는 겨우 19년에 불과하다. 지금까지 세계에서 가장 빠른 고령화 속도를 보였던 일본 역시 7%에서 14%가 되는데 24년이 걸려 우리보다는 빠르지 않았다.

OECD 주요국의 고령화 속도

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

자료 : 통계청, 장래인구추계, 2001

이러한 국제비교 결과가 주는 시사점은 고령화로 인해 발생할 수 있는 경제사회적인 문제를 해소하기 위한 대책마련이 시급히 이루어질 필요가 있다는 것이다. 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있음을 감안할 때 다른 나라에서 수년에 걸쳐 이룩해 낸 일을 1년 동안에 이루어 내야 할 정도로 시급한 과제가 우리 앞에 놓여 있다.

2. 고령화의 경제적 영향

고령화가 성장에 미치는 영향에 대한 기존의 연구결과를 종합해 보면 다음을 확인할 수 있다. 첫째, 인구구조의 변화가 동아시아 국가를 비롯한 저개발국가에서는 경제성장에 긍정적인 영향을 미쳤다. 이는 Bloom et al(1999)의 연구결과와 Rostow(1990)의 연구 결과에 잘 드러난다. 둘째 주요 선진국의 경우 고령화가 진행됨에 따라 경제성장이 둔화되었다. 이는 앞서 소개한 Rostow(1990)과 Bloom et al(1999)을 제외한 연구들에서 공통적으로 확인할 수 있는 연구결과이다. 셋째, 따라서 인구구조가 변화함에 따라 초기에는 경제가 성장하다가 점차적으로 성장이 둔화되는 역 U자 관계가 존재할 가능성이 높다. 실제로 안중범·전승훈(2002), Kang et al(2003), An and Jeon(2004), 안중범(2003) 등의 연구에서는 고령화와 성장 간에 역U자 관계가 유의하게 존재함을 보여주고 있다. 고령화가 근로연령인구 감소를 초래하는 반면 비근로연령 인구의 증가를 야기할 것이다. 한국의 경우 15세 이상의 민간인구로 정의된 생산가능인구는 2000년 현재 33,702천명(총인구중 71.7%)에서 2016년 36,381천명을 고비로 점차 감소하여 2020년 35,948천명(71.0%), 2030년에는 32,475천명(64.6%)에 이를 것으로 전망되고 있다. 즉, 이러한 노동시장의 구조변화는 노동력의 고령화와 은퇴연령의 연장을 야기 할 것이다. 고령화는 금융자산 수요의 변화, 각종 연기금을 통한 장기저축자금의 증대, 국민연금기금의 급증 후 급감 등의 경로를 통하여 금융시장에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 고령화는 분배에도 영향을 미칠 것으로 예측된다. 고령화가 분배에 미치는 영향에 대하여 Panel-Country 분석을 시도한 An, Jeon & Lim(2004)의 연구에 따르면 고령화는 소득불평등도를 점증적으로 증가시키는 것으로 나타나고 있다.

3. 고령화가 재정에 미치는 영향

고령화는 다양한 경로를 통해서 재정에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이러한 효

과는 재정공급 측면, 재정수요 측면으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 재정공급측면에서 보면 우선 향후 출산력저하 및 평균수명연장에 따른 취업자수의 감소와 경제성장의 둔화 등은 조세수입 및 사회보장기여금 수입을 지속적으로 감소시킬 것이다.

재정 수요 측면에서 보면 고령화로 인한 은퇴자의 증가, 고령인구의 건강문제, 은퇴 후 소득부족 현상으로 인한 빈곤문제 등은 사회복지비 지출을 증가시킬 것으로 예상된다. OECD 국가의 경우 1985년 이후 노인부양비 증가에 따른 GDP 대비 복지재정지출의 탄성치는 1.46으로, 고령화에 따라 재정지출규모가 빠르게 증가하고 있다. 우리나라의 경우 급속한 고령화 및 각종 복지제도의 성숙화에 따라 고령화에 의한 복지지출 증대압력은 더욱 클 것으로 예상된다.

한편 안종범(2004)은 고령화가 조세부담률에 미치는 영향에 대한 실증분석을 통하여 우리나라의 조세부담률은 향후 지속적으로 증가할 것이며, 우리나라가 초고령사회로 접어드는 2026년을 전후하여서는 상승폭이 크게 증가할 것이라는 결과를 얻은 바 있다. 고령화가 재정에 미치는 영향중에서 무시할 수 없는 것이 공적연금의 재정에 미치는 영향이다. 공적연금제도는 인구구조변화에 의해 가장 민감한 영향을 받기 때문에 향후 고령화는 공적연금의 지속가능성을 크게 위협할 우려가 있다. 노인인구의 증가는 노인질환에 대한 의료·요양서비스의 수요증대를 통해 사회적 비용 및 재정부담을 증가시킬 전망이다. 노인의 높은 유병율과 만성질환의 증가로 우리나라 노인인구의 1인당 진료비는 비노인인구의 2.4배(OECD, 2000)에 달하고 있다. 한편 이미 고령화가 많이 진행된 선진국들의 경우 노인의료비 증가가 의료보험재정에 심각한 위협요인으로 대두되고 있다.

Ⅲ. 서울시 고령화와 재정

1. 서울시 고령화의 특성

서울시의 인구증가율은 1970년대 중반까지는 4%대를 유지하였다. 하지만, 1970년대 후반 이후 3%대, 1980년대에는 1-2%대를 기록하던 1990년 이후부

터는 마이너스 성장을 기록하고 있다. 이에 따라 1970년 570만 명 수준이었던 서울시의 인구는 1988년 1,000만 명을 넘어선 후 1990년을 정점으로 완만한 감소세를 보이고 있다. 2000년 현재 1,008만 명 수준으로 2030년에는 902만 명 수준으로까지 감소할 전망이다.

서울시의 연령대별 인구비중 변화를 살펴보면 우리나라 전체 인구비중의 변화 추이와 마찬가지로 65세 이상 노인인구비중이 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 1970년 1.7%였던 65세 이상 노인인구 비중은 2005년에 7%를 넘어서 7.1%를 기록할 것으로 예측되고 있다. 이후 2019년에는 14%를 넘어서고, 2027년에는 20%를 넘어설 것으로 전망된다. 15세 이상 65세 이하 생산가능인구비중은 1970년 62.1% 수준에서 지속적으로 상승하여 2001년 75.9%로 정점을 기록한 후 하락세로 돌아선 것으로 나타난다. 2030년에는 66.2%로 하락할 전망이다. 1970년 36.3%였던 15세 미만 인구비중은 지속적으로 감소하여 2000년에는 18.6%를 기록하였으며, 2030년에는 11.4%까지 떨어질 전망이다.

고령화 정도를 나타내는 지표로 빈번하게 사용되는 것은 65세 이상 노인인구비중, 노인부양비, 고령화지수 등이다. 서울시의 65세 이상 노인인구비중은 2000년에는 2005년에 7%를 넘어서 고령화 사회에 진입할 것으로 전망된다. 이후 2019년에는 14%를 넘어서 고령사회에, 2027년에는 20%를 넘어서 초고령사회에 진입할 것으로 전망된다. 서울시가 고령사회로 진입하는 시기는 우리나라가 고령사회로 진입하는 2001년에 비해 4년 늦은 것이다. 고령사회로 진입하는 시기는 우리나라가 고령사회에 진입하는 시기와 동일하며, 초고령사회로 진입하는 시기는 우리나라가 고령사회에 진입하는 시기보다 1년이 늦다.

우리나라의 노인부양비는 1970년에는 2.7이었다. 즉 생산가능인구 100명당 노인인구가 2.7명으로, 노인 1명을 약 37명이 부양해야 함을 의미한다. 노인부양비는 2006년에는 10.0을 넘어서서 2030년에는 33.7로 증가할 것으로 전망된다. 이는 2030년에는 노인인구 1명을 약 3명이 부양해야 함을 의미하는 것이다.

유년인구 대비 노인인구의 비중으로 표시되는 노령화지수는 1970년 4.6에서 2000년에는 28.8로 증가하였다. 즉 0-14세 유년인구 100명 당 노인인구의 수가

1970년에는 4.6명이었는데, 2000년에는 28.8명으로 증가한 것이다. 이 수치는 2019년 100명을 넘어서고, 2030년에는 195.2명으로 확대될 전망이다.

2. 서울시의 재정

1996년 7조 696억원이었던 서울시의 총세출액은 2002년 현재 11조 6,266억원으로 연평균 8.65% 증가하였다. 서울시의 세출 내용은 크게 일반행정비, 민방위비, 사회개발비, 경제개발비, 지원 및 기타경비로 구분할 수 있다. 이중 지난 1996년 이후 가장 큰 폭으로 증가한 것은 사회개발비이다. 사회개발비는 1996년 2조 3,556억 원에서 2002년에는 5조 4,412억 원으로 연평균 14.97% 증가하였다. 사회개발비는 총규모에서도 2002년 현재 거의 50%에 가까운 높은 비중을 차지하고 있다. 총규모 수준에서 사회개발비에 이어 두 번째를 차지하고 있는 경제개발비는 1996년 1조 9,711억 원에서 2002년에는 2조 3,770억 원으로 연평균 3.17% 증가하여 총세출규모 증가율 보다 훨씬 낮은 증가율을 보이고 있다.

1996년 8조 9,481억 원에서 서울시의 총세입규모는 2002년까지 연평균 8.9%씩 증가하였다. 2002년에는 총 세입규모는 14조 9,125억 원이다. 서울시 세입구조에서 나타나는 가장 큰 특징 중의 하나는 지방세 수입의 비중이 높다는 점이다. 2002년 현재 지방세 수입 규모는 9조 4,306억 원으로 총세입의 63.24% 수준이다. 한편 지방세와 세외수입을 합할 경우의 규모는 총세입 대비 84.37% 수준에 달한다. 이는 그만큼 보조금 등에 대한 의존도가 낮고 서울시의 지방재정 자립도가 높음을 보여주는 것이다.

한편 서울시의 1인당 세부담액은 2002년 현재 93.9만 원으로 1996년의 48.0만 원 대비 연평균 11.85% 증가하였다. 이는 지방세 총액의 연평균 증가율보다 조금 높은 수준이다.

2004년 현재 서울특별시세의 비중을 보면 보통세가 80.38%, 목적세가 17.58%를 차지하고 있다. 개별 세목으로 보면 취득세, 등록세, 주민세, 지방교육세 등이 큰 비중을 차지한다. 취득세는 2004년 현재 15.63%의 비중을 차지하고 있으며, 등록세

는 24.76%, 주민세는 20.78%, 그리고 지방교육세는 12.52%를 차지하고 있다.

서울시 지방세 구조에서 나타나는 특징 중 하나는 재산세가 높은 비중을 차지하고 있다는 점이다. 전체 특별시세 중 재산과세의 비중이 50%를 넘어서고 있다. 특히 거래에 대한 과세가 차지하는 비중이 2004년 기준 40.39%로 높은 비중을 차지하고 있다.

IV. 고령화에 따른 국세부담률 장기추계

1. 국세부담률 결정요인

한 나라의 국세부담률을 결정하는 요인은 재정수요측면의 요인과 재정공급측면의 요인으로 크게 나누어 볼 수 있다. 재정공급능력에 차이가 없는 경우라고 한다면 교육비지출, 방위비비중 등 재정수요가 클 경우 국세부담률이 높을 것이며, 재정수요가 차이가 없다면 경제력 등 재정공급능력이 큰 나라의 국세부담률이 높을 가능성이 높다. 또한 각 국의 조세제도나 납세협력 풍토의 차이 또한 국세부담률에 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 이에 본 장에서는 재정공급, 재정수요, 각 국이 직면한 상이한 조세환경 등 세 가지 측면으로 나누어 검토할 것이다.

한 나라의 국세부담률에 영향을 미치는 요인을 재정공급 측면에서 살펴보기 위해서는 그 나라의 조세부담능력에 영향을 미치는 요인을 검토해야 할 것이다. 통상적으로 조세부담능력을 나타내는 변수는 개발의 단계, 산업구조, 개방화 정도 등 3가지 유형으로 나눌 수 있다.

동일한 조세부담능력이 있는 국가라 하더라도 재정수요가 다를 경우 세수증대 노력의 정도가 다를 것이고 따라서 국세부담률에 있어서 차이가 나타나게 된다. 그러나 지금까지의 국세부담률에 관한 연구에 있어서 재정수요측면을 나타내는 변수에 대하여 별로 주의를 기울이지 않다. 본고에서는 재정수요를 나타내는 변수로서 재정지출의 성질별 분류인 정부소비지출과 정부자본지출의 대 GDP비중을 사용하였다.

재정공급 및 수요측면 이외에 각 국가마다 상이한 조세의 기본구조 및 납세협력 정도 등 조세환경 역시 각국의 국세부담률에 영향을 미칠 것이다.

2. 고령화가 국세부담률에 영향을 미치는 경로

고령화는 재정공급 측면, 재정수요 측면 모두를 통해 국세부담률에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 재정공급측면에서 보면 고령화는 일인당 GDP를 통해 국세부담률에도 영향을 미친다. 최근 이루어진 연구들에 따르면 고령화는 일인당 GDP를 감소시킨다. 보다 구체적으로 안종범·전승훈(2002), Kang et al(2003) 등은 노인인구의 비중과 일인당 GDP간에는 역 U자 관계가 있음을 보이고 있다. 즉 인구구조가 변화하면서 초기에는 일인당 GDP수준이 큰 폭으로 상승하다가(경제성장률 상승) 어느 시점이 지나면서 일인당 GDP 증가폭이 줄어들고(경제성장률의 하락)가 하락하다가 일인당 GDP가 하락(마이너스 경제성장률)하게 된다는 것이다.

재정 수요 측면에서 보면 고령화로 인한 은퇴자의 증가, 고령인구의 건강문제, 은퇴 후 소득부족 현상으로 인한 빈곤문제 등은 사회복지비 지출을 증가시킬 것으로 예상된다. 또한 고령화로 인한 재정지출 증대가 재정적자로 이어질 경우, 국가채무에 대한 이자지급이 증가하면서 역시 정부소비지출을 증가시킬 것으로 전망된다.

3. 국세부담률 결정요인 분석

World Bank의 World Development Indicator 2004(WDI2004)를 이용하여 OECD 30개 국가의 1970-2001년 기간에 걸친 패널자료를 구축하여 사용하였다. 분석에 사용된 종속변수는 국세부담률로 각국 중앙정부의 총 조세징수액을 GDP로 나눈 비율이다. 설명변수로 사용된 변수는 대수 일인당 GDP, GDP 대비 농업생산의 비중, GDP 대비 수출입 비중, GDP대비 정부소비지출 비중, GDP대비 정부자본지출 비중, 고령화 등이다. 이때 정부지출 중 소비지출 비중은 중앙정부가 행정, 국방, 교육,

사회복지, 보건 및 위생, 경제개발 등의 공공서비스를 제공하기 위하여 재화나 서비스를 구입하여 소비한 액수를 GDP로 나눈 비율을 정부지출 중 자본지출 비중은 일반 정부나 정부기업이 고정시설, 생산설비 및 도로, 항만, 철도 등의 사회간접자본을 대체하거나 신설하기 위하여 투입한 투자지출을 GDP로 나눈 비율을 각각 의미한다. 고령화를 나타내는 지표로는 65세 이상 노인인구의 비중을 사용하였다.

고령화 변수 및 여타 변수가 국세부담률에 미치는 영향을 분석하기 위해, 고정효과모형(Fixed Effect Model; FEM)과 확률효과모형(Random Effect Model; REM)을 추정하였다. 추정과정에서 고령화와 국세부담률간의 관계를 살펴보기 위해 65세 이상 인구비중과 국세부담률 간에 선형관계(추정식1), 이차항 관계(추정식 2), 3차항 관계(추정식 3) 등을 각각 고려하였다.

국세부담률 방정식 추정결과

	추정식 1		추정식 2		추정식 3	
	FEM	REM	FEM	REM	FEM	REM
LGDP	2.1127 *** (0.2519)	1.9638 *** (0.2476)	2.1302 *** (0.2521)	1.9761 *** (0.2477)	2.0668 *** (0.2538)	1.9076 *** (0.2487)
AGRI	0.1448 *** (0.0377)	0.1493 *** (0.0374)	0.1315 *** (0.0391)	0.1424 *** (0.0387)	0.1470 *** (0.0399)	0.1595 *** (0.0394)
OPENK	0.0067 (0.0095)	0.0150 (0.0091)	0.0059 (0.0095)	0.0142 (0.0091)	0.0073 (0.0095)	0.0159 * (0.0091)
GCONSRr	0.4310 *** (0.0475)	0.4395 *** (0.0473)	0.4362 *** (0.0477)	0.4419 *** (0.0475)	0.4468 *** (0.0479)	0.4540 *** (0.0477)
GCAPR	0.0649 (0.1108)	0.0931 (0.1101)	0.0548 (0.1110)	0.0868 (0.1103)	0.0599 (0.1109)	0.0926 (0.1101)
P65R	0.5221 *** (0.1237)	0.6043 *** (0.1198)	-0.0388 (0.4561)	0.3255 (0.4355)	1.9715 * (1.1445)	2.5824 ** (1.1070)
P65R ²			0.0212 (0.0166)	0.0105 (0.0161)	-0.1606 * (0.0964)	-0.1952 ** (0.0946)
P65R ³					0.0053 * (0.0028)	0.0060 ** (0.0027)
R ²	0.9440	0.4042	0.9441	0.4046	0.9444	0.4085
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.

우선 최적 모형을 찾기 위한 F-test와 Hausman test결과 모든 경우에서 고

정효과모형이 보다 적합한 모형으로 판정되었다. 고령화가 국세부담률에 미치는 영향을 분석한 결과 선형관계와 3차항 관계가 유의하게 나타났으며, 2차항 관계는 유의하지 않게 나타났다.

4. 국세부담률 장기추계를 위한 시나리오

국세부담률에 대한 장기추계는 다른 변수들은 1997년 수준을 유지하고 노인인구 비중만이 통계청 「장래인구추계」의 전망대로 변화한다는 가정 하에 이루어 졌다. 다른 변수들이 모두 변화하지 않는다고 가정한 이유는 노인인구비중 변화로 인한 국세부담률의 변화를 살펴보기 위해서이다. 또한 다른 변수들의 변화를 허용할 경우, 가정이 너무 많아짐으로 인해 장기추계 결과의 신뢰성이 오히려 떨어질 수 있음을 감안한 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 본 연구에서 이루어지는 국세부담률의 장기추계는 기준선 전망(Baseline projection)의 의미를 갖는다. 국세부담률 추정에 대한 시나리오는 아래와 같다.

국세부담률 추정 시나리오

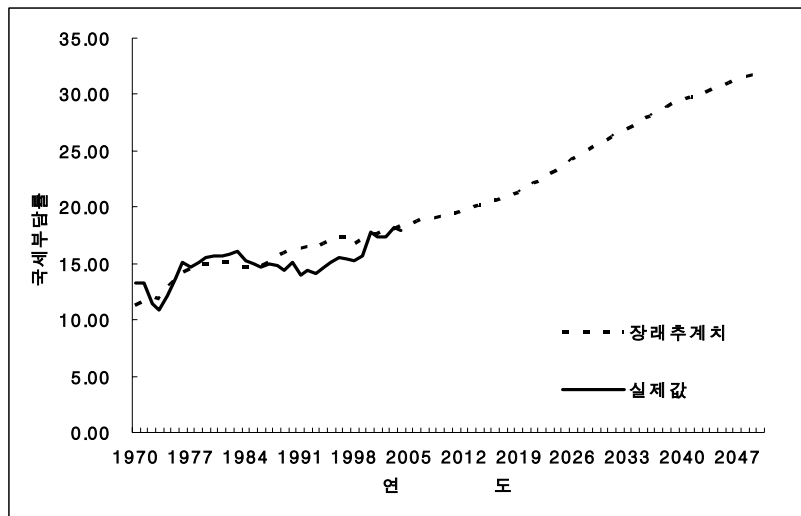
	시나리오 내용
국세-시나리오 1	OECD국가의 평균 수준을 따를 경우
국세-시나리오 2	1990-1999기간의 평균 ITC 지수를 따를 경우
국세-시나리오 3	2000-2004기간의 평균 ITC 지수를 따를 경우
국세-시나리오 4	고령화 사회에 진입한 이후 일본의 평균 ITC 지수를 따를 경우

5. 한국의 국세부담률 장기추계

한국의 국세부담률이 OECD 국가의 평균수준을 따른다는 가정 하에 장기추계를

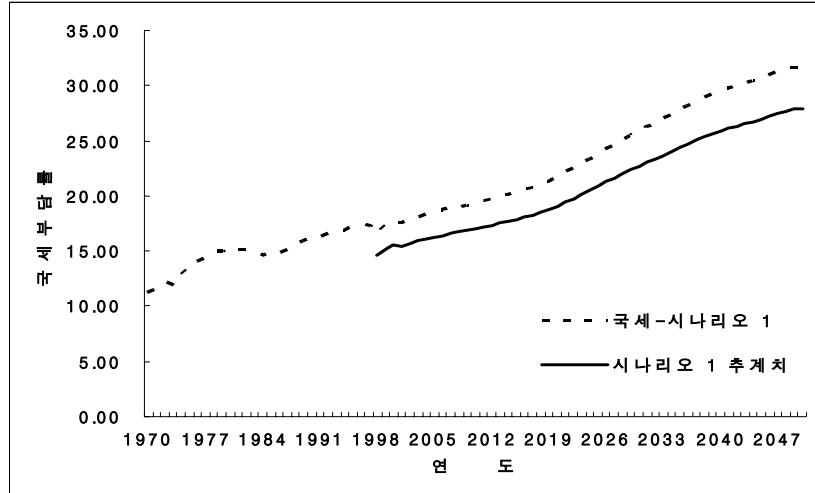
한 결과결과, 국세부담률은 2000년 17.68에서 조금씩 상승하여 한국의 노인인구 비중이 14%를 넘어서는 2019년에는 21.32%, 20%를 넘어서는 2026년에는 24.24%를 기록할 전망이다. 이후 완만한 상승세를 지속하여 2050년에는 31.76%까지 상승할 전망이다.

국세부담률 장기추계: 국세-시나리오 1



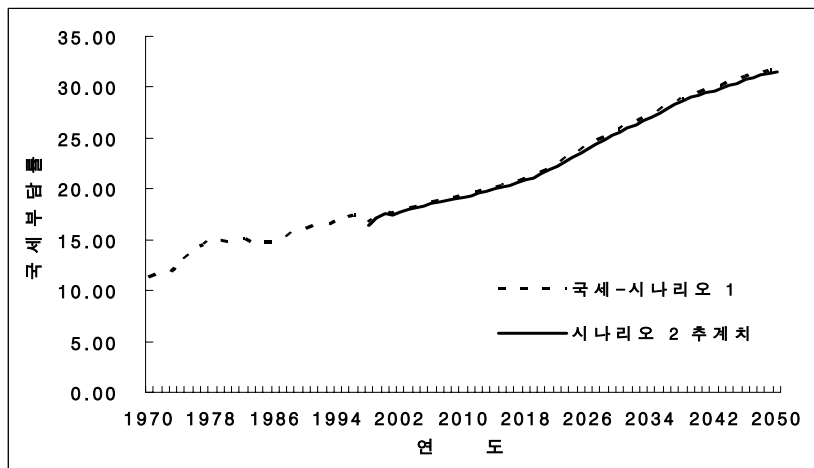
한국의 국세부담률이 1990-1999년의 평균 ITC 지수를 다르다는 가정 하에 장기추계를 한 결과, 국세부담률은 2000년 15.52에서 조금씩 상승하여 한국의 노인인구 비중이 14%를 넘어서는 2019년에는 18.71%, 20%를 넘어서는 2026년에는 21.284%를 기록할 전망이다. 이후 완만한 상승세를 지속하여 2050년에는 27.87%까지 상승할 전망이다.

국세부담률 장기추계: 국세-시나리오 2



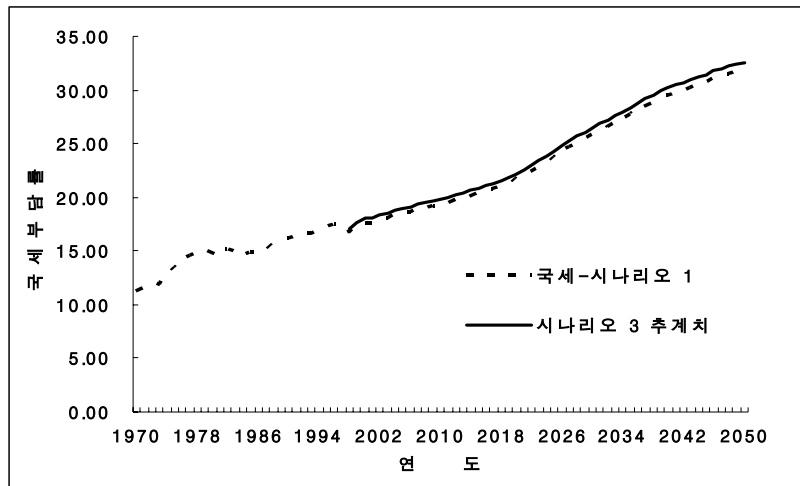
국세부담률이 2000-2004년의 평균 ITC 지수를 다르다는 가정 하에 장기추계를 한 결과, 국세부담률은 2000년 17.51에서 조금씩 상승하여 한국의 노인인구 비중이 14%를 넘어서는 2019년에는 21.11%, 20%를 넘어서는 2026년에는 24.01%를 기록할 전망이다. 이후 완만한 상승세를 지속하여 2050년에는 31.46%까지 상승할 전망이다.

국세부담률 장기추계: 국세-시나리오 3



한국의 국세부담률이 고령화 사회에 접어든 이후 일본의 평균 ITC 지수를 다르다는 가정 하에 장기추계를 한 결과, 국세부담률은 2000년 18.10에서 조금씩 상승하여 한국의 노인인구 비중이 14%를 넘어서는 2019년에는 21.82%, 20%를 넘어서는 2026년에는 24.82%를 기록할 전망이다. 이후 완만한 상승세를 지속하여 2050년에는 32.51%까지 상승할 전망이다.

국세부담률 장기추계: 국세-시나리오 4



V. 서울시 지방세 부담의 장기추계

1. 추계를 위한 기본 가정.

국세부담률 장기추계 결과를 이용하여 서울시의 지방세 부담률에 대한 장기추계

를 하기 위해서는 서울시의 지방세 부담률의 크기가 국세부담률 크기와 유사한 움직임을 보인다는 조건이 충족되어야 한다. 따라서 국세부담률과 서울시 지방세 부담률을 구성하는 수식 중 각각의 분모와 분자의 움직임이 유사해야 한다. 본 연구에서는 우선 분모의 움직임이 유사해야 한다는 조건을 충족시키기 위해 서울시 지방세 부담률을 국내총생산 중에서 서울시 지방세가 차지하는 비율로 정의하였다. 서울시 지방세 부담률을 이렇게 정의하고 나면, 조세부담률과 분모가 동일해 진다.

국세부담률과 서울시 지방세 부담률을 구성하는 수식 중 분자의 움직임이 유사하기 위해서는 다음의 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 국세 총액과 서울시 지방세 총액 간에 높은 상관관계가 있어야 하며, 둘째, 국세와 서울시 지방세간에 일정한 비율이 유지되어야 한다. 첫 번째 조건과 관련하여 1996년부터 2002년까지의 기간 동안 국세 수입총액과 서울시 지방세 수입 간의 상관관계가 0.99로 나타났다. 두 번째 문제와 관련하여서는 국세총액대비 서울시 지방세 수입의 비율 사이에 몇 가지 시나리오를 구성한 후 이를 토대로 서울시 지방세 부담률에 대한 장기추계를 시도할 것이다.

2. 추계를 위한 시나리오

추계를 위한 시나리오는 다음과 같다.

서울시 지방세부담률 추정 시나리오

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

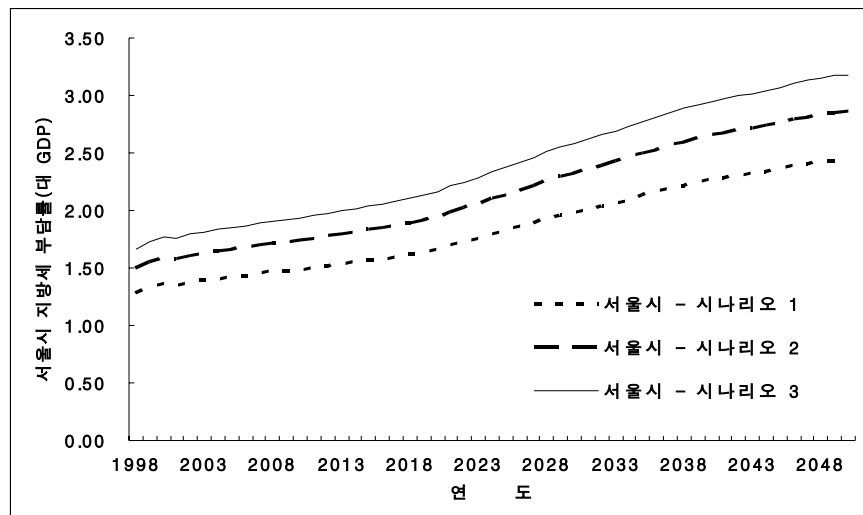
3. 추계결과

지방세-시나리오 1에 따르면 서울시 지방세부담률은 서울시 노인인구 비중이 7%를 넘어서는 2005년에는 1.42%, 14%를 넘어서는 2019년에는 1.64%, 그리고 20%를 넘어서는 2027년에는 1.90%를 기록할 전망이다. 이후 완만한 상승세를 지속하여 2050년에는 2.44%까지 상승할 전망이다.

지방세-시나리오 2에 따르면 서울시 지방세 부담률은 서울시 노인인구 비중이 7%를 넘어서는 2005년에는 1.67%, 14%를 넘어서는 2019년에는 1.92%, 그리고 20%를 넘어서는 2027년에는 2.22%를 기록할 전망이다. 이후 완만한 상승세를 지속하여 2050년에는 2.86%까지 상승할 전망이다.

마지막으로 지방세-시나리오 3을 따를 경우, 서울시 지방세 부담률은 1998년에 1.85%, 2019년에 2.13%, 2027년에 2.47%, 그리고 2050년에는 3.18%를 기록할 전망이다.

서울시 지방세 부담률(대 GDP) 추계



VI. 고령화시대 서울시 재정정책 과제

1. 고령화 시대 국가정책방향

장기적으로 경제성장 잠재력을 유지하고 급격한 고령화 추세를 완화하기 위하여 출산을 장려하는 정책이 필요하다. 육아 보육 시설에 대한 지원, 육아 휴직 확대 및 연장 등 출산 및 보육에 따른 불편을 해소하는 정책을 우선 시행하며 교육비 등 양육 비용의 경감을 통하여 양육환경을 중장기적으로 개선해 나간다면 일정정도의 출산율 상승효과는 기대할 수 있을 것이다. 외국인 인력의 이민관련 정책은 중장기적으로 검토하되, 외국인 전문인력에 대해서는 고용과 영주 허용 등에 있어 우선적으로 개방할 필요가 있다.

고령층의 고용확대는 고령층의 근로소득을 통하여 고령자의 생활을 향상할 뿐만 아니라, 재정부담의 경감 등 바람직한 효과를 기대할 수 있으므로 우선적으로 추진되어야 할 정책과제이다.

노인인구의 증가에 따른 사회적 부담의 증가를 미연에 예방하기 위해서는 보다 종합적인 노후소득보장체계를 구축할 필요가 있다. 공적연금은 지속가능성 유지와 함께 연금사각지대의 해소를 위한 연금개혁을 조속히 단행할 필요가 있다. 이와 함께 기업연금제도의 도입 및 개인연금제도의 활성화 등을 통해 정부-기업-개인차원의 「다층적 노후소득보장체계」를 구축해 나가야 한다.

고령화에 따른 심각한 수준의 재정적자 문제를 피하고 고령화가 재정에 미치는 영향을 최소화하기 위해서는 재정을 건전하게 운용하는 것이 필수적이다. 이를 위해 규율화되고 정치적으로 독립적인 재정운용방향을 설정하고 이를 집행해야 만 한다.

2. 고령화 시대의 서울시 재정정책과제

가. 고령화와 서울시 재정의 문제점

현재 서울시의 1인당 지방세 부담액은 타 시도와 비교했을 때 현저히 높은 수준이다. 2002년 현재 서울시의 1인당 지방세 부담은 93,913원으로 전국 평균 1인당 지방세부담 66,297원보다 40%이상 높다. 1996년과 비교할 때 서울시의 1인당 지방세 부담액과 전국평균 1인당 지방세 부담액의 차이는 점점 커지고 있다.

제 V장의 추계에 따르면 고령화가 진행됨에 따라 서울시의 1인당 세부담은 점점 더 크게 증가할 전망이다. 한편, 위에서 언급한 1인당 세부담은 지방세액을 전체 인구로 나눈 값이다. 그런데 실제 인구 중에서 조세부담을 지는 것은 15세 이상 64세 미만 생산가능인구라고 할 수 있다. 따라서 노인인구비중이 증가하고 생산가능 인구의 비중이 줄어들어 따라 생산가능인구의 1인당 세부담은 제 V장에서 논의한 것보다 훨씬 더 커질 가능성이 높다. 이 경우 재정운용을 위해 지방세수를 늘릴 필요가 있음에도 불구하고, 생산가능인구의 1인당 세부담을 고려하여 지방세수를 늘리지 못해 재정적자가 늘어나는 일이 발생할 수 있다.

제 III장에서 살펴본 서울시세의 세원별 분포에 의하면 재산세의 비중이 전체 세수의 50%에 달하고, 그 중에서도 거래세가 40%로 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 그런데 일반적으로 재산세제는 납세대상이 넓고, 낮은 과표 현실화로 인해 세수가 경직적이며, 세율상에 대해 강한 조세저항을 유발하기 쉬운 성격을 지니고 있다. 또한 거래세는 부동산경기에 상당히 민감하다는 특징을 가지고 있다. 이상의 논의는 서울시세가 세원구조가 세입의 불안정성을 초래할 가능성이 높다는 것을 보여준다.

현재 서울시는 상주인구 감소로 인한 세수입 감소와 주간에 서울시에서 경제활동을 하고 있는 인구를 위한 추가적인 행정서비스 공급을 위한 재정소요의 증가라는 문제점을 안고 있다.

제 V장에서 추계한 서울시의 지방세 부담률 전망치는 추계에 사용된 모형의 특성 상 세입과 세출이 균형을 이룬다는 가정 하에서의 전망이다. 따라서 지방세 부담

률이 큰 폭으로 증가한다는 것은 그만큼 서울시의 세출 역시 증가한다는 것을 의미한다. 고령화로 인해 노인인구가 증가할 경우 현재 서울시 세출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사회개발비의 증가추세는 더욱 강하게 나타날 수밖에 없을 것이며, 이것이 재정에 큰 부담으로 작용하게 될 것이다.

나. 고령화에 대비한 서울시 정책방향.

고령화로 인한 서울시 재정 건전성 문제를 해결하기 위해 재정의 재량적인 운용을 자제하고, 규율화된 재정정책의 구현이라는 재정운용의 원칙을 수립할 필요가 있다. 이를 위해 중장기적인 전망 하에 단년도 재정이 운용되어야 하는데, 중장기적인 재정운용을 위해서는 하향식(Top-down) 예산편성과 재정활동에 대한 성과관리가 이루어져야 할 것이다. 또한 서울시의 재정운용과정에 대한 효과적인 평가와 감시를 위해 지방의회의 역할을 강화하는 방안 역시 동시에 고려되어야 할 것이다.

한편 높은 지방세 부담과 경직적인 지방세 구조 등의 문제가 고령화 현상과 맞물리면서 서울시 재정에 큰 부담으로 작용할 전망이다. 그런데 현재 세목결정은 물론 과표와 세율결정권을 사실상 중앙정부가 갖고 있기 때문에, 높은 지방세 부담과 경직적인 지방세 구조 등을 개선하기 위해 서울시가 자체적으로 할 수 있는 일은 거의 없다고 해도 과언이 아닐 정도이다. 따라서 서울시가 세입구조 상의 문제를 스스로 해결할 수 있는 권한을 가질 수 있도록 재정분권이 이루어지는 것이 시급한 과제이다.

1인당 지방세 부담이 증가하여 재정운용 상의 큰 부담으로 작용할 가능성이 높은 상황에서는 지방세 이외의 세외 수입을 충분히 확보하는 것도 중요한 과제이다. 이와 관련하여 고려할 문제는 세외수입을 구성하고 있는 부담금 배분 상의 불합리성을 개선하는 것이다. 현재 부담금의 원인이 되는 외부경제의 발생이 서울시 차원에서 이루어지고 징수도 서울시 차원에서 이루어지지만, 실제 사용에서는 서울시가 배제되는 문제가 있다. 따라서 이러한 불합리성을 시정하여 서울시의 세외수입을 확충하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

마지막으로 향후 발생가능성이 높은 재정적자와 서울시 채무 증가에 대비하여 철

저한 채무관리 시스템이 구축될 필요가 있다. 이를 위해 부채에 관한 정보를 신속 정확하게 공개하여야 할 것이며, 부채 규모가 일정 이상이 될 경우 부채관리를 위한 전담기구의 설치 문제도 심각하게 고려해 봐야 할 것이다.

1. 서론

1. 연구의 목적 및 내용

인구의 고령화는 경제발전과 사회 안정, 의료기술의 발전에 따른 일반적인 현상이다. 경제발전으로 인한 도시화, 핵가족화 그리고 여성의 사회참여 증가로 인한 출산률 하락, 의료기술의 발달로 인한 사망률의 하락으로 인해 대부분의 국가에서 노인인구의 비중이 증가하고 있다. 주요 선진국의 경우 65세 이상 노인인구의 비중이 이미 14%를 넘어섰으며, 우리나라의 경우도 2000년 8월 노인인구 비중이 7%를 넘어서면서 본격적인 고령화 사회로 진입하였다.

고령화 사회로 진입하였다고는 하지만, 현재 우리나라의 고령화 정도는 다른 OECD 국가들에 비하여 심각한 정도는 아니다. 우리나라는 OECD 국가 중에서 터키, 멕시코에 이어 가장 인구구조가 젊은 나라 군에 속한다. 평균연령이 33세로 OECD 평균인 38세에 비해 상당히 낮고, 노인인구부양비가 OECD 평균의 절반수준 보다도 낮은 상태이다. 그러나 이러한 추세는 급반전될 것으로 전망된다. 산업화와 그로 인한 가족구조의 변화, 산아제한 정책의 시행 등으로 인하여 1970년에 4.53이었던 출산률이 1.17까지 하락하였기 때문이다. 이는 인구구조를 유지하기 위해 필요한 대체출산율 2.1 뿐만 아니라 OECD 평균인 1.7 보다도 크게 낮은 수준이다. 동시에 선진국에서 진행된 의학기술의 발달로 인한 결실을 공유하게 됨으로써 평균수명이 급속히 연장되어 1950년대 이후 27년간 연장되었다. 그 결과 향후 노인인구의 비중은 급격히 증가하여 2019년에는 14%를 넘어서면서 고령사회로, 2026년에는 20%를 넘어서서 초고령 사회로 진입할 전망이다. 노인인구의 비중이 7%에서 14%로 되는 기간이 영국은 45년 프랑스는 115년, 서독은 45년 스웨덴 85년인데 비해, 우리나라는 겨우 19년에 불과할 정도로, 고령화가 세계에서 가장 빠른 속도로 진행될 것으로 전망되고 있다.

고령화는 단순히 인구구조의 변화만을 의미하는 것 아니다. 기존 연구에 의하면 고령화는 노동공급, 저축, 재정, 성장 등에 영향을 미치면서, 사회경제의 대규모 지각변동을 초래하는 것으로 알려져 있다. 우선 고령화가 진행되면서 노동공급이 줄어들

것으로 전망된다. 통계청의 「장래인구추계」에 따르면 15세 이상의 민간인구로 정의된 생산가능인구는 2000년 현재 33,702천명(총인구중 71.7%)에서 2016년 36,381천명을 고비로 점차 감소하여 2020년 35,948천명(71.0%), 2030년에는 32,475천명(64.6%)에 이를 것으로 전망된다.

한편 고령화는 저축 및 이자율에도 영향을 미친다. 일반적으로 근로시기에는 저축률이 높은 반면 비근로시기에는 저축을 소비로 전환하는 경향이 있으므로 고령화가 진전됨에 따라 경제전체의 저축률은 감소할 전망이다. 고령화로 인해 저축률이 상승한다는 가설¹⁾이 일부에서 제기되고 있지만, 고령화를 경험한 선진국의 시계열 자료와 국가간 비교연구에 의하면 고령화가 진전될수록 경제전체의 저축률은 하락하는 것으로 나타나고 있다. 고령화로 인해 노동공급 및 저축률의 하락할 경우 경제 성장 역시 둔화될 것으로 전망된다. 한편 고령화는 재정에도 커다란 영향을 미칠 것으로 전망된다. 고령화의 재정에 대한 영향은 크게 재정공급측면과 재정수요 측면으로 나누어 볼 수 있다. 고령화로 인한 경제성장의 둔화는 조세 부담능력의 감소로 이어지고, 근로계층의 감소는 세수감소로 이어지게 된다. 반면 고령화로 인해 연금수급자, 노인인구가 증가하고 정부지출이 크게 증가하면서 필요 조세액이 크게 증가하게 될 것이다. 만일 필요 조세액을 충족시킬 수 있을 만큼 조세부담률을 올리지 못한다면 장기적으로 정부는 만성적인 재정적자에 직면하게 될 수도 있다. 이때 경제전체의 저축률 하락에 기인하는 이자율의 상승은 재정적자에 대한 이자부담을 가중시키고, 재정적자는 자본시장에서의 구축효과를 통하여 이자율을 상승시키고, 이는 다시 재정적자를 가속화시키는 악순환의 고리를 형성할 가능성이 크다.

따라서 고령화로 인한 사회경제적 충격을 최소화하기 위해서는 고령화의 원인, 현 상황, 대책에 관한 연구가 이루어지고, 이를 통해 충분한 준비가 이루어 져야 한다. 특히 우리나라처럼 고령화가 빠르게 진행되는 경우 고령화에 관한 연구는 더욱 시급한 과제로 대두된다. 다른 나라에서 수십 년에 걸쳐 이루어진 고령화에 대한 대비가 수년 안에 이루어 져야 할 정도로 급박한 상황이기 때문이다.

1) Miles(2000)는 합리적인 경제주체는 고령화로 인해 자신의 퇴직후 기간이 연장될 것을 예상하고 이에 따라 노후소득을 제고하기 위해 근로시기에 저축을 증가시키므로 경제전체의 저축률은 상승한다는 가설을 제시하였다.

이에 따라 최근 들어 우리나라에서도 한국개발연구원, 한국조세연구원 등 국책연구기관을 중심으로 고령화의 경제적 파급효과와 정책과제에 대한 다양한 연구들이 이루어지고 있다. 또한 몇몇 다수의 개인 연구자들에 의해 고령화가 성장, 재정, 분배 등에 미치는 영향에 관한 연구가 이루어지고 있다. 그런데 이러한 연구들의 대부분은 주로 우리나라 전체에 초점이 맞추어져 있으며, 지방자치단체의 고령화 대책에 관한 연구는 거의 이루어지지 않고 있는 상황이다.

이에 본 연구에서는 고령화가 지방자치단체에 미치는 영향을 서울시를 중심으로 살펴보고자 한다. 앞서 언급하였듯이 고령화는 다양한 경로를 통해, 다양한 분야에 영향을 미친다. 본 연구에서는 이중 고령화가 서울시의 재정에 미치는 영향을 서울시 지방세부담의 장기추계를 통해 살펴볼 것이다.

2. 연구 방법

고령화가 서울시 재정에 미치는 영향을 살펴보는데 있어 몇 가지 어려움이 존재한다. 첫 번째는 고령화와 같은 인구구조의 변화가 서울시 재정에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 충분한 시계열 자료가 갖추어져 있어야 하는데, 지방자치제를 실시한 지 오래되지 않아 충분한 시계열자료가 갖추어져 있지 않다는 점이다. 두 번째는 고령화가 서울시의 경제에 미치는 영향을 검토하기 위해서는 이미 고령화를 경험한 주요 도시들의 예를 적절히 검토하여야 하는데, 고령화를 경험한 외국 주요 도시의 자료를 구하는데 어려움이 있다는 점이다.

이에 본 연구에서는 고령화를 경험한 주요 국가들의 예를 적절히 검토하여, 고령화가 우리나라 재정에 미치는 영향에 대해 분석한 후, 우리나라 재정과 서울시 재정 간의 관계를 고려하여 고령화가 서울시 재정에 미치는 영향을 분석하는 간접적인 방법을 사용한다. 이를 위해 우선 국가별 패널자료(Panel-Country Data)를 구축하여 국세부담률 결정요인을 추정한 후, 추정결과에 대한 선형예측(Linear projection)을 통해 우리나라의 국세부담률 장기추계를 시도한다. 그리고 우리나라 국세부담률과 서울시 지

방세 부담률간의 관계를 고려하여 서울시 지방세 부담률에 대한 장기추계를 시도할 것이다.

3. 본 연구의 구성

본 논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 한국의 인구구보 변화와 고령화의 경제적 파급효과에 대해 검토한다. 이를 위해 우선 한국인구구조의 변화 과정 및 고령화의 원인, 주요국과 비교할 때 한국의 고령화 과정이 갖는 특징 등을 살펴볼 것이다. 그리고 고령화가 성장에 미치는 영향, 고령화가 금융시장, 노동시장, 분배에 미치는 영향, 그리고 고령화가 재정에 미치는 영향 등을 검토할 것이다. III장에서는 서울시의 고령화 전망과 재정구조에 대해 검토한다. 1절에서는 통계청의 「장래인구추계」를 토대로 인구구조의 변화, 고령화 지표의 변화 등을 검토한다. 그리고 2절에서는 서울시의 세출 및 세입 규모 등에 대해 살펴본다. IV장에서는 국가별 패널자료를 이용하여 고령화가 국세부담률에 미치는 영향을 분석한다. 여기서는 고령화가 재정에 미치는 영향의 파급경로 등에 대해 논의하고, 간단한 패널자료 분석방법을 이용하여 국세부담률 결정요인 모형을 추정할 것이다. 그리고 국가별 패널자료 추정결과를 이용하여 우리나라 국세부담률에 대한 장기추계를 몇 가지 시나리오 하에서 실시한다. 제 V장에서는 국세부담률 장기추계결과와 국세와 서울시 지방세간에 관계 등을 고려하여 서울시 지방세 부담에 대한 장기추계를 시도한다. 제 VI장에서는 추계결과를 바탕으로 하여 몇 가지 중요한 정책과제를 검토한다. 그리고 VII장에서는 연구결과를 요약하고 정리할 것이다.

II. 고령화의 경제적 영향

1. 한국의 고령화

가. 고령화의 진행

고령화는 노인인구 구성비에 따른 UN의 국가 분류에 의해 정의된다. UN은 UN은 인구구성에 따라 노인인구의 구성이 4%미만인 경우에는 유년인구국(young population) 4-7%의 경우에는 성년인구국(mature population), 7%이상인 경우에는 노년인구국(aged population)으로 구분한다. 그리고 노년인구국을 다시 노인인구 구성 7% 이상 14%미만인 경우에는 고령화사회(aging society), 14%이상 20%미만인 경우에는 고령사회(aged society), 20% 이상인 경우에는 초고령사회(super-aged society)로 구분한다. 우리나라의 경우 2000년에 총 인구 중 노인인구 비중이 7%를 넘어서면서 고령화사회가 되었으며, 2019년에는 노인인구의 비중이 14%를 넘어서면서 고령사회에, 2026년에는 노인인구비중이 20%를 넘어서면서 초고령사회에 진입하게 될 것으로 예측되고 있다.

[그림 1]은 1960년부터 2050년까지 65세 이상 노인인구 비중, 노인부양비(Old Age Dependency Ratio), 고령화 지수(Aging Index) 등을 그래프로 나타낸 것이다. 65세 이상 인구비중, 노인부양비, 그리고 고령화지수는 가장 빈번하게 사용되는 고령화 정도를 나타내는 지표로서 다음과 같이 정의된다. 65세 이상 노인인구 비중은 총 인구 중 65세 이상 인구비중의 크기를 의미하는 것으로 가장 간편하게 고령화 진행정도를 판단할 수 있다는 점에서 자주 사용되는 지표이다.

$$\text{65세이상인구비중} = \left(\frac{\text{65세 이상 노인인구}}{\text{총인구}} \right) \times 100$$

노인부양비는 15세 이상 65세 미만 생산가능 인구 대비 노인인구의 비중으로서 생산가능 인구 1인이 몇 명의 노인을 부양해야 하는가를 나타내는 지표이다.

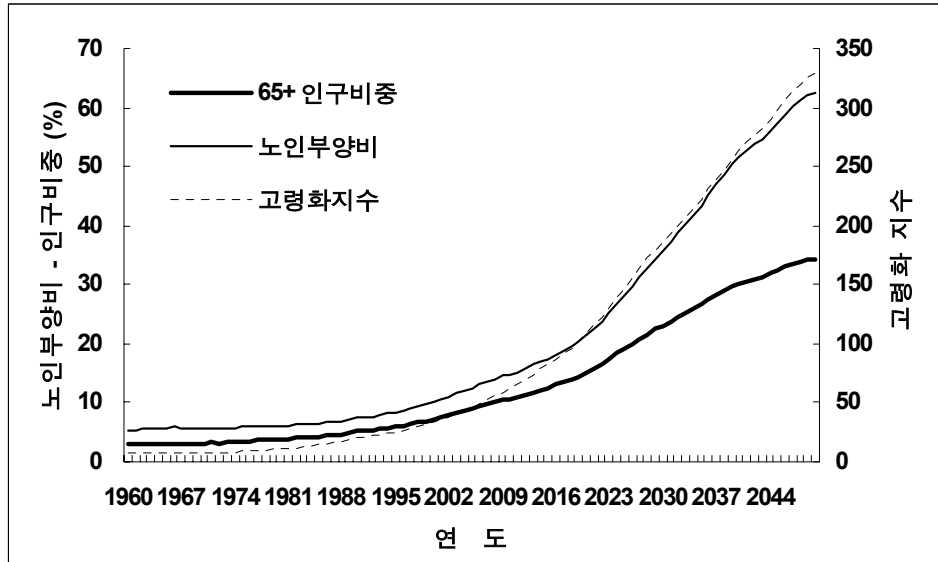
$$\text{노인부양비} = \left(\frac{\text{65세 이상 노인 인구}}{\text{15세 이상 64세 미만 인구}} \right) \times 100$$

고령화지수는 15세 미만 유년인구 대비 65세 이상 노인인구의 비중이다.

$$\text{고령화지수} = \left(\frac{\text{65세 이상 노인인구}}{\text{15세 미만 유년인구}} \right) \times 100$$

우리나라의 노인인구 비중은 2026년 20%를 넘어선 이후, 2040년에 30%를 넘어 서고, 2050년에는 34.4%까지 증가할 것으로 전망된다. 노인부양비는 2000년 10.1%에 서 2019년에는 20.2%로 2026년에는 29.7%로 증가할 전망이다. 이후 2039년에는 50% 를 넘어서고 2050년에는 62.5%까지 증가할 것으로 전망된다. 2000년의 노인부양비가 10.1%라는 것은 생산가능인구 10명 당 노인인구의 수가 1명이라는 것을 의미한다. 즉 10명의 젊은이가 1명의 노인을 부양하면 된다는 것이다. 따라서 추계에 따르면 2019년에는 5명의 젊은이가 1 명의 노인을 부양하게 되며, 2039년에는 2명의 젊은이가 1 명의 노인을 그리고 2050년에는 3명의 젊은이가 거의 2명의 노인을 부양하게 된다. 그만큼 젊은층의 부담이 증가하고 노인세대의 적절한 복지수준 유지가 어려워질 것으 로 전망된다. 고령화 지수는 2000년 34.3%에서 2019년 100%를 넘어서고, 2050년에는 328.4%수준까지 증가할 전망이다.

[그림 1] 고령화 지표 (1960-2050)



나. 고령화 추이의 국제비교

고령화 사회에 진입하였다고 하지만, 현재 우리나라는 인구구조가 OECD 국가 중 가장 어린 나라에 속한다. 주요국의 중위연령을 비교해보면 2000년 현재 우리나라는 31.8세로 일본의 41.2세보다 10살가량 낮고, OECD 국가의 평균인 37.5세 보다도 5살 이상 낮다. 하지만, 2010년에 미국과 비슷한 수준이, 2020년에는 선진국 평균과 비슷한 수준이 되고, 2030년에는 47.7세로 선진국 평균 44.5세 보다 3살 이상 높은 수준을 기록할 전망이다.

[표 1] 중위연령 추이의 국제비교

	2000	2010	2020	2030
선진국	37.5	40.3	42.6	44.5
개도국	24.4	26.8	29.6	32.3
미 국	35.8	37.8	39.0	40.6
일 본	41.2	43.8	46.9	49.3
이탈리아	40.6	44.8	49.0	52.2
중 국	30.0	34.5	37.3	40.8
인 도	23.8	26.6	30.1	33.5
한 국	31.8	37.5	42.8	47.7

자료 : UN, World Population Prospects, 1998, 통계청, 『장래인구추계』, 2001.12

다른 나라의 경험과 비교할 때, 우리나라 고령화의 가장 중요한 특징은 유래 없이 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다는 것이다. 노인인구의 비중이 7%에서 14%로 되는 기간이 영국은 45년 프랑스는 115년, 서독은 45년 스웨덴 85년인데 비해, 우리나라는 겨우 19년에 불과하다. 지금까지 세계에서 가장 빠른 고령화 속도를 보였던 일본 역시 7%에서 14%가 되는데 24년이 걸려 우리보다는 빠르지 않았다.

[표 2] OECD 주요국의 고령화 속도

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

자료 : 통계청, 장래인구추계, 2001

이러한 국제비교 결과가 주는 시사점은 고령화로 인해 발생할 수 있는 경제사회적인 문제를 해소하기 위한 대책마련이 시급히 이루어질 필요가 있다는 것이다. 세계

에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있음을 감안할 때 다른 나라에서 수년에 걸쳐 이룩해 낸 일을 1년 동안에 이루어 내야 할 정도로 시급한 과제가 우리 앞에 놓여 있다.

2. 고령화의 경제적 영향

가. 고령화와 성장

인구구조의 변화가 경제성장에 미치는 영향에 대하여 많은 연구가 진행된 바 있다. Rostow(1990)는 76개 국가의 1965년 자료를 이용하여 출산율과 사망률이 일인당 GNP에 음의 효과를 갖는다는 결과를 발표하였다. 이 결과는 표본으로 사용된 76개 국가의 경우 고령화가 일인당 GNP를 증가시켰다는 것을 의미한다. Bloom et al(1999)는 동아시아 국가의 경제성장 과정에서 인구구조 변화의 역할을 분석하였다. 분석 결과 이들은 아시아 국가에서 출산율 및 사망률의 감소로 인한 인구구조의 변화가 경제성장에 지대한 역할을 하였다는 결론을 제시하였다.

한편 Cutler et al. (1990)는 미국의 자료를 이용하여 인구구조변화가 성장에 미친 영향을 분석한 결과 인구구조의 변화가 단기적으로는 미국인의 삶의 질을 향상시키겠지만, 장기적으로는 점차적으로 삶의 질을 떨어뜨릴 것이라고 결론지었다. Turner et al. (1998), McMorrow and Roeger (1999), 그리고 Kotlikoff et al. (2001) 등 역시 이와 유사한 결과를 보고하고 있다. 중복세대모형(Overlapping Generation Model)을 이용한 일반균형모형을 사용한 Miles(1999), H국세부담률ding and Merette(1998) 등 역시 고령화가 저축 및 일인당 실질 GDP를 감소시킨다는 것을 보였다. 한편 Fougere & Merette(1999)는 H국세부담률ding and Merette(1998)에 인적자본투자를 포함시킨 후 미국, 스웨덴, 영국, 이탈리아, 일본, 캐나다, 프랑스 등 7개 국가에서 성장 및 일인당 GDP 추이를 추정하여 Miles(1999) 등과는 다소 다른 결론을 보여주고 있다. 즉 고령화가 인적자본에 대한 투자를 증가시키면서 단기에는 효율적 노동공급이 크게 감소하여 일인당 실질 GDP가 줄어들지만, 장기에는 인적자본투자의 결과로 인해 일인당 실

질 GDP가 증가하는 효과가 나타난다는 것이다. 하지만 역시 인적자본투자가 포함된 일반균형 모형을 이용하여 독일에서 고령화의 영향을 분석한 Boerch-Supan(2001)은 고령화가 진행되면서 인적자본투자가 증가하고, 노동생산성이 증가하여 성장률이 상승하는 효과가 있었지만, 이것이 노동력 감소로 인한 성장률 하락효과를 완전히 상쇄하지는 못한다는 결론을 지었다.

이상의 연구결과를 종합해 보면 다음을 확인할 수 있다. 첫째, 인구구조의 변화가 동아시아 국가를 비롯한 저개발국가에서는 경제성장에 긍정적인 영향을 미쳤다. 이는 Bloom et al(1999)의 연구결과와 Rostow(1990)의 연구 결과에 잘 드러난다. 이들 저개발국가의 경우 대부분이 아직 고령화 사회로 진입하지 않은 인구구조가 젊은 나라들이다. 따라서 이들 나라에서 이루어진 주된 인구구조의 변화는 경제활동능력이 활발한 인구 연령계층의 증가, 즉 연령별 인구구조가 삼각형에서 마름모형으로 변해가는 과정이라고 볼 수 있다. 따라서 이들 저개발국의 경우 경제활동인구의 증가로 인해 경제성장이 촉진되고 일인당 소득수준이 증가했다고 볼 수 있다. 둘째 주요 선진국의 경우 고령화가 진행됨에 따라 경제성장이 둔화되었다. 이는 앞서 소개한 Rostow(1990)과 Bloom et al(1999)을 제외한 연구들에서 공통적으로 확인할 수 있는 연구결과이다. 셋째, 따라서 인구구조가 변화함에 따라 초기에는 경제가 성장하다가 점차적으로 성장이 둔화되는 역 U자 관계가 존재할 가능성이 높다. 실제로 안중범·전승훈(2002), Kang et al(2003), An and Jeon(2004), 안중범(2003) 등의 연구에서는 고령화와 성장 간에 역U자 관계가 유의하게 존재함을 보여주고 있다.

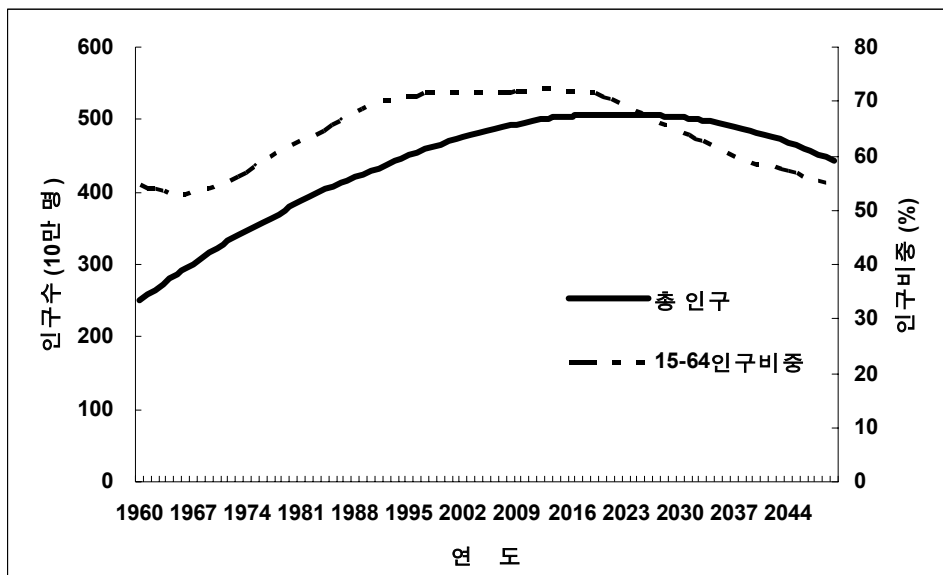
한편 Kang et al(2003)에 의하면 대략 노인인구 비중이 7%가 되어 고령화사회로 접어드는 시점을 전후하여 일인당 GDP의 증가율이 감소하기 시작하는 것으로 나타나고 있다. 안중범(2003)에 의하면 대략 노인인구 비중이 14%가 되어 고령사회로 접어드는 시점을 전후하여 일인당 GDP의 성장률 마이너스로 돌아서면서 일인당 GDP가 감소하기 시작하는 것으로 나타나고 있다.

이상의 결과는 노인인구 비중이 14%를 넘어서 고령사회로 접어들면서부터 일인당 GDP가 하락할 수 있으며, 고령화로 인한 성장둔화 혹은 하락에 대한 대비가 시급하다는 것을 보여주고 있다.

나. 고령화와 노동시장

고령화가 근로연령인구 감소를 초래하는 반면 비근로연령 인구의 증가를 야기할 것이다. 한국의 경우 15세 이상의 민간인구로 정의된 생산가능인구는 2000년 현재 33,702천명(총인구중 71.7%)에서 2016년 36,381천명을 고비로 점차 감소하여 2020년 35,948천명(71.0%), 2030년에는 32,475천명(64.6%)에 이를 것으로 전망되고 있다. 즉, 이러한 노동시장의 구조변화는 노동력의 고령화과 은퇴연령의 연장을 야기 할 것이다.

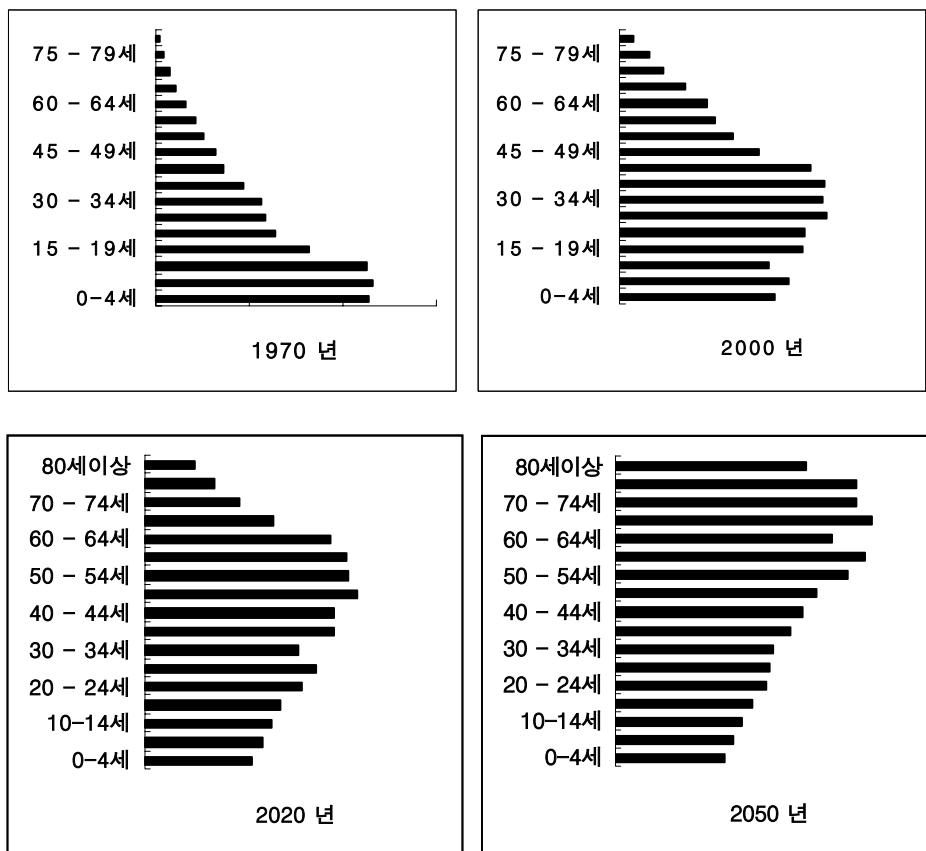
[그림 2] 생산가능인구의 변화 (1960-2050)



한편 이와 같은 인구구조의 변화 과정에서 주목할 점은 15세 이상 64세 미만 인구의 연령구조 변화이다. 출산률 하락에 따라 청년인구가 감소하며, 이에 따라 총 취업자 중 청년층의 구성비도 하락할 것이다. 20대 인구는 2000년 821만 명에서 2010년에는 688만 명, 2020년에는 658만 명으로 감소할 전망이다, 30대 인구는 2000년 852만 명에서 2010년 824만 명으로, 2020년에는 683만 명으로 감소할 전망이다. 이에 따라 취업자 중 45세 미만 비중은 2000년 64%에서 2010년에는 54%로 2017년에는 48%로 감소할 전망이다.

생산가능인구의 구성상의 변화는 [그림 3]을 통해서도 확인할 수 있다. 인구구조가 삼각형 구조에서 마름모형, 역삼각형으로 변해가면서, 15세 이상 64세 미만 인구 역시 중에서 상대적으로 생산력이 높은 것으로 여겨지는 15세 이상 49세 미만 인구의 비중이 처음에는 증가하다가 2020년경부터는 줄어들었다.

[그림 3] 연도별 인구구조의 변화



일반적으로 청년노동력은 새로운 지식과 기술을 갖추고 노동시장에 진입하여 외부변화에 대한 노동력의 적응력을 높이는 역할을 수행한다. 따라서 고령화 과정에서 단순히 노동공급이 줄어들 뿐만 아니라, 생산성이 높은 노동공급이 줄어들면서, 사회 전체적인 생산력의 감소로 이어질 가능성이 높다.

물론 노동공급의 감소가 생산성 감소효과만 있는 것은 아니다. 노동인구가 줄어들어 노동공급이 줄어들 경우 노동을 자본으로 대체하게 될 것인데 이 경우 노동생산

성이 상승할 것이다. 따라서 현 소비수준 유지를 위해 필요한 생산성 증가분과 자본 증가로 인한 노동생산성 증가 정도를 측정해야 할 것이다. 그런데 선진국의 경우 소비수준유지를 위한 생산성증가분보다 자본증가로 인한 생산성증가분이 작은 것으로 분석되고 있다.

따라서 고령화로 인한 노동공급의 감소, 그리고 청년 청년노동력의 감소는 질높은 노동공급에 대한 수요를 더욱 증가시킬 것이다. 이에 따라 인적자본에 대한 투자의 중요성이 점점 커질 것이다.

다. 고령화와 금융시장

고령화는 ①금융자산 수요의 변화 ②각종 연기금을 통한 장기저축자금의 증대 ③ 국민연금기금의 급증 후 급감 등의 경로를 통하여 금융시장에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

(1) 금융자산 수요의 변화

선진국의 경우 경제주체는 연령대에 따라 선호 금융자산이 변화하며, 특히 청장년기에는 고위험의 주식형 자산, 노년기에는 안전자산을 보유하는 경향이 있는 것으로 알려져 있다. 우리나라의 경우에도 주식투자는 청장년층에 의하여 주도되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이같은 연령대별 선호 금융자산의 차이를 전제할 때 고령화는 국민경제내 금융자산 수요의 상대적 구성상의 변동을 초래할 것으로 예상된다.

최근 KDI가 국민경제자문회의에 보고한 자료에 따르면 젊었을 때 축적한 자산을 소비하는 60 세 이상 인구의 비중은 끊임없이 증가하는 반면, 위험자산 수요가 왕성한 장년층의 비중이 2016년 이후 감소할 것으로 예상됨에 따라, 2020년경을 기준으로 이전에는 위험자산에 대한 상대적 수요가 증대하는 반면 이후에는 이들 자산에 대한 수요가 감소할 가능성이 높은 것으로 전망되었다.

(2) 연기금을 통한 장기저축자금의 증가

고령화는 노후대비목적의 장기저축자금을 증대시킬 것으로 예상되며, 특히 연기금 등의 성장을 가져올 전망이다. 생애주기모형에 따르면 청장년기에는 경제활동 참가를 통하여 여유자금을 저축하고, 노년기에는 저축자금에 의존하여 생활을 영위한다. 본격적인 고령사회에 접어들기 이전인 고령화는 노년을 향해 가는 청장년층 비중이 상승하는 현상을 의미하므로 노후대비목적 장기저축의 증가를 가져온다. 또한 대부분의 나라가 각종 연금저축제도를 도입하여 연기금을 통한 장기저축을 장려하는 정책을 채택함에 따라, 고령화는 각종 연기금의 성장을 수반할 것으로 보인다.

이때 연기금을 통한 장기저축자금의 순환구조가 어떻게 정립되는가에 따라 경제의 효율성이 영향을 받을 가능성이 있다. 일반적으로 연기금에 축적된 장기저축자금의 순환구조는 자본시장으로 순환되는 영미형과 대출 또는 국채 등으로 순환되는 독일형의 두 가지가 존재한다. 이 중 자본시장 중심의 영미형이 경제의 효율성 측면에서 보다 우월하다는 것이 국제기구 등의 공통된 견해이다. 연기금 자금이 자본시장 중심으로 순환될 때 경제의 효율성이 증진되는 이유로는 첫째 장기투자성향다양한 위험선호·전문성 등의 특성이 있는 연기금이 자본시장 투자자로 등장할 때 다양한 금융상품과 시장의 성장이 촉발되어 금융시장의 전반적 위험관리 기능이 발전하기 때문이며, 둘째, 연기금이 주요한 주식투자자로 등장할 때 기업 지배구조의 개선효과가 발생할 수 있으며 그에 따라 국민경제의 효율성이 증진하기 때문이다.

(3) 국민연금기금규모의 변화

고령화의 진전으로 국민연금기금의 규모는 향후 30여 년간 급증하고 이후에는 급격히 감소할 것이 예상되고 있다. 현재 상태의 국민연금제도가 존속됨을 가정할 때 국민연금기금은 급격히 증가하여 2030년 640조원(불변가격 기준) 수준에 도달한 이후 급격히 감소될 전망이다. 또한 최근 논의 중인 기금의 재정안정화 방안이 시행될 경우 기금규모는 2045년까지 현재체제에 비하여 한층 빠른 속도로 급증할 전망이다.

국민연금기금 급증은 국민연금기금의 비대화로 국민연금의 운용정책이 국민경제

전체의 자원배분 결정에 직접적인 영향을 미치는 효과를 발생시킬 것으로 전망된다. 예컨대 국민연금이 안전성을 중시하는 운용전략을 추구하여 국내외 국채를 선호할 경우 민간투자자금의 조달금리는 상대적으로 상승할 가능성이 있다. 실제로 2001년 현재 국민연금의 운용자산구성은 주식 6%, 국공채 등 채권 및 정기예금 91%로 저위험 자산의 비중이 절대적이다. 또한 국민연금기금의 급중에 따라 국민연금기금의 주식투자 비중이 상승하게 될 것이므로 공공부분이 상장기업의 상당수를 간접적으로 지배하는 효과가 발생할 가능성이 있다. 자원배분의 왜곡가능성을 회피하고 자본시장의 발전을 유도하기 위해서는 국민연금의 운영에 있어 자본시장 순환의 비중이 증가하는 것이 바람직하다.

한편 향후 30~40년 후 진행될 국민연금기금의 급격한 감소는 일시적으로나마 연금투자 자산의 가격하락 등의 부작용을 야기할 가능성이 있다. 국민연금을 대체할 자금원이 원활히 확보되지 않을 경우 국민연금 보유자산 매각은 해당 자산의 가격하락을 유발할 것이다. 또한 국민연금이 매입하는 금융자산을 발행하여 투자자금을 조달하던 경제주체는 새로운 자금원을 확보해야 하는 과제가 발생하게 될 것이다.

라. 고령화와 분배

고령화는 분배에도 영향을 미칠 것으로 예측된다. 고전적인 ‘쿠즈네츠의 역U자 가설 (Kuznets' Inverted-U Hypothesis)’에 따르면 경제발전의 초기단계에서는 분배의 불평등도가 악화되다가 시간의 경과에 따라 개선된다. 그런데 최근 주요국의 상황을 보면 1990년대에 들어서면서 오히려 분배상태가 악화되는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 분배상태가 악화되는 이유로는 개방화와 고령화를 그 원인으로 들 수 있다. Lee and Park(2002)에 따르면 개방화로 인하여 전체적인 부가 증가하지만, 증가한 부가 편중되게 분배되어 불평등도가 증가하게 된다. 또한 개방화 이후 고소득층, 고학력층 등은 보다 넓은 시장에서 보다 많은 부를 획득할 기회를 얻게 되지만 저소득층 저학력층에게는 그러한 기회가 상대적으로 적기 때문에 부의 불평등이 발생한다.

고령화가 분배에 미치는 영향에 대하여 Panel-Country 분석을 시도한 An, Jeon &

Lim(2004)의 연구에 따르면 고령화는 소득불평등도를 점증적으로 증가시키는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과가 나타나고 있는 이유는 Deaton and Paxson(1994, 1997)에서 확인할 수 있다. Deaton and Paxson(1994, 1997)은 동일한 인구집단을 대상으로 집단의 평균연령이 증가함에 따라 소득불평등도가 어떻게 변화하는지를 살펴본 결과, 평균연령이 증가함에 따라 소득불평등도가 높아진다는 연구결과를 제시하고 있다. 즉 노인가구 집단 내 소득불평등도가 비노인가구 집단 내 소득불평등도보다 높고, 그 결과 고령화가 진행됨에 따라 소득불평등도가 점점 더 높아지는 것이다.

3. 고령화가 재정에 미치는 영향

가. 재정수지의 악화

고령화는 다양한 경로를 통해서 재정에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이러한 효과는 재정공급 측면, 재정수요 측면으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 재정공급측면에서 보면 우선 향후 출산력저하 및 평균수명연장에 따른 취업자수의 감소와 경제성장의 둔화 등은 조세수입 및 사회보장기여금 수입을 지속적으로 감소시킬 것이다. 향후 우리나라 생산가능인구(15~64세)는 2000년의 3,370만명에서 2050년에는 2,440만명 수준으로 급격히 감소할 전망이다. 또한 2025년에는 45세 이상 인구가 총인구의 절반이상을, 2038년에는 50세 이상이 절반을 차지하는 등 인구연령구조도 급격히 변화할 것으로 전망되고 있다. 따라서 경제활동참가율의 획기적 증가가 없는 한 세입기반의 감소가 불가피한 상황이다. 고령화는 일인당 GDP를 통해서도 조세수입에 영향을 미친다. 앞절에서 언급한 바와 같이 최근 이루어진 연구들에 따르면 고령화는 일인당 GDP를 감소시킨다. 보다 구체적으로 안종범·전승훈(2002), Kang et al(2003) 등은 노인인구의 비중과 일인당 GDP간에는 역 U자 관계가 있음을 보이고 있다. 즉 인구구조가 변화하면서 초기에는 일인당 GDP수준이 큰 폭으로 상승하다가(경제성장률 상승) 어느 시점이 지나면서 일인당 GDP 증가폭이 줄어들고(경제성장률의 하락)가 하락하다가 일인당 GDP가 하락(마이너스 경제성장률)하게 된다는 것이다. Kang et al(2003)에 의하면 대

략 노인인구 비중이 7%가 되어 고령화사회로 접어드는 시점을 전후하여 일인당 GDP의 증가율이 감소하기 시작하는 것으로 나타나고 있다. 안중범(2003)에 의하면 대략 노인인구 비중이 14%가 되어 고령사회로 접어드는 시점을 전후하여 일인당 GDP의 성장률 마이너스로 돌아서면서 일인당 GDP가 감소하기 시작하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 고령화는 장기적으로 볼 때 조세부담 능력을 감소시키거나, 적어도 조세부담능력의 증가폭을 하락시킬 것으로 예상할 수 있다. 즉 조세수입이 하락할 가능성이 높다.

재정 수요 측면에서 보면 고령화로 인한 은퇴자의 증가, 고령인구의 건강문제, 은퇴 후 소득부족 현상으로 인한 빈곤문제 등은 사회복지비 지출을 증가시킬 것으로 예상된다. OECD 국가의 경우 1985년 이후 노인부양비 증가에 따른 GDP 대비 복지재정지출의 탄성치는 1.46으로, 고령화에 따라 재정지출규모가 빠르게 증가하고 있다. 우리나라의 경우 급속한 고령화 및 각종 복지제도의 성숙화에 따라 고령화에 의한 복지지출 증대압력은 더욱 클 것으로 예상된다.

한편 안중범(2004)은 고령화가 조세부담률에 미치는 영향에 대한 실증분석을 통하여 우리나라의 조세부담률은 향후 지속적으로 증가할 것이며, 우리나라가 초고령사회로 접어드는 2026년을 전후하여서는 상승폭이 크게 증가할 것이라는 결과를 얻은 바 있다. 그런데 안중범(2004)의 연구 결과는 재정공급과 재정수요가 균형을 이룬다는 가정 하에 이루어진 것이라는 점이다. 따라서 추계된 조세부담률 수준은 균형을 이룬다는 가정 하에 재정지출에 필요한 재원을 확보하기 위한 필요 조세수준이라고 볼 수 있다. 그런데 앞서 언급하였듯이 고령화가 진행됨에 따라 조세수입이 감소할 가능성이 높다. 따라서 재정지출에 필요한 수준의 재정공급이 이루어지지 않아 재정적자 문제가 심각해 질 가능성이 높다.

나. 공적연금의 재정불안정

고령화가 재정에 미치는 영향중에서 무시할 수 없는 것이 공적연금의 재정에 미치는 영향이다. 공적연금제도는 인구구조변화에 의해 가장 민감한 영향을 받기 때문에

향후 고령화는 공적연금의 지속가능성을 크게 위협할 우려가 있다. 실제로 이미 많은 OECD 국가들의 공적연금제도가 인구고령화로 인해 지속가능성이 위협받고 있으며, 이에 대비하기 위한 연금개혁을 단행 중이다.

우리나라의 경우 선진국에 비해 매우 빠른 고령화속도와 연금제도의 구조적 불균형으로 더욱 심각한 연금재정위기에 직면할 가능성이 크다. 국민연금의 경우 고령화 및 재정성숙화가 맞물려 추후 제도부양비(수급자/가입자)가 2002년 4.5%에서, 2020년에는 22.8%, 2030년에는 41.9% 2060년에는 103.0%으로 증가할 전망이다. 또한 인구고령화와 함께 「저부담-고급여」의 불균형구조로 말미암아, 현 제도유지 시 2047년에는 기금이 완전히 소진될 전망이다. 더욱이 기금고갈 이후 제도유지에 필요한 보험료 수준은 2050년 30.0%, 2060년 36.6%, 2070년에는 39.1%로 상승하게 될 것으로 추계되고 있다. 따라서 국민연금의 현재 구조로서는 인구고령화의 급진전에 따라 제도유지가 사실상 불가능하며, 우리의 후기세대들은 현세대(보험료율 9%)에 비해 3~4배가 높은 보험료를 납부하거나, 급여수준의 현격한 삭감이 불가피해질 것이다. 이와 같은 과도한 보험료 부담은 기업의 고용비용을 증가시켜 기업경쟁력 약화와 고용회피, 실업증대 등을 야기할 우려도 있다.

현재의 심각한 연금사각지대 문제가 조속히 개선되지 못할 경우 추후 노후소득의 불평등도 심화와 함께 노인빈곤층을 증가시켜 사회적 노인부양부담을 가중시키게 될 것이다. 현재 실직 및 생계곤란 등으로 인한 국민연금 납부예외자가 400만 명에 달하고 있으며, 지역가입자중 1/4(약140만명)이 보험료 체납자이다.

국민연금 뿐 아니라, 공무원·군인·사립교원 등 직역연금의 재정불안정은 더욱 심각한 상황이다. 지난 60년대에 도입된 공무원연금 및 군인연금은 구조적 적자요인의 누적으로 인해 이미 매년 국고지원을 받고 있는 실정이며, 향후 적자발생규모가 기하급수적으로 증가하여 국가재정에 부담이 될 전망이다. 일 예로, 공무원연금의 적자보전을 위한 연금 재정지원규모는 불변가격(2000년)기준으로 2010년 2.0조원, 2020년 9.3조원, 2040년 20.7조원으로 엄청나게 증가할 예정이다.(KDI, 2002). 한편 공무원연금과 동일한 「고급여-저부담」 구조를 가지고 있는 사립학교교직원 연금(1975년 도입)도 추후 이들과 유사한 경로를 밟게 될 가능성이 높다.

다. 노인의료복지비의 증가

노인인구의 증가는 노인질환에 대한 의료·요양서비스의 수요증대를 통해 사회적 비용 및 재정부담을 증가시킬 전망이다. 노인의 높은 유병율과 만성질환의 증가로 우리나라 노인인구의 1인당 진료비는 비노인인구의 2.4배(OECD, 2000)에 달하고 있다. 한편 이미 고령화가 많이 진행된 선진국들의 경우 노인의료비 증가가 의료보험재정에 심각한 위협요인으로 대두되고 있다. 일례로 일본의 경우 2000년 총 국채발행액중 75%가 의료보험적자를 보전하는 데 사용되었다. 우리나라의 경우에도 인구고령화는 장기요양입원수요의 증가 및 일상생활에 지장이 있는 노인들에 대한 수발서비스를 위한 사회비용을 크게 증가시키게 될 것이다. 또한 현재 지역건강보험 급여지출의 50% 및 의료급여에 대한 지출을 재정이 보전해 주고 있음에 따라, 국가재정부담도 크게 늘어나게 될 가능성이 높다.

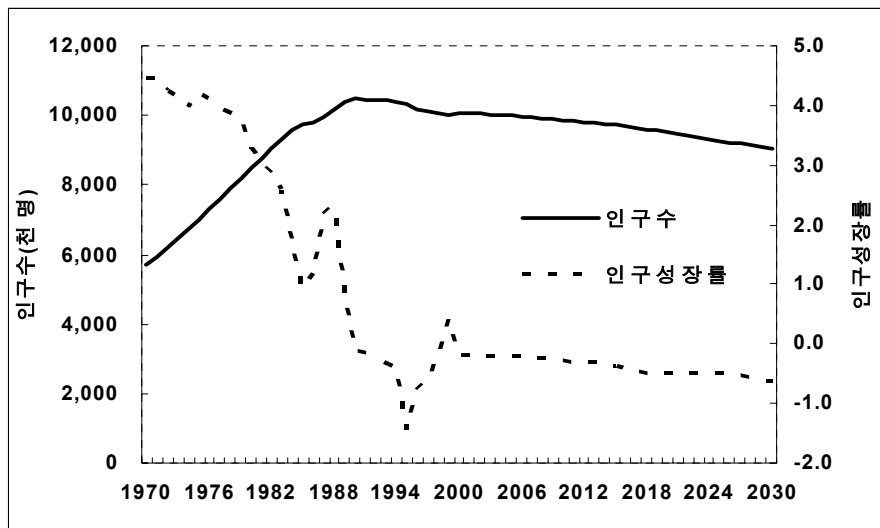
III. 서울시 고령화와 재정

1. 서울시 고령화의 특성

가. 서울시 인구구조의 변화

서울시의 인구증가율은 1970년대 중반까지는 4%대를 유지하였다. 하지만, 1970년대 후반 이후 3%대, 1980년대에는 1-2%대를 기록하더니 1990년 이후부터는 마이너스 성장을 기록하고 있다. 이에 따라 1970년 570만 명 수준이었던 서울시의 인구는 1988년 1,000만 명을 넘어선 후 1990년을 정점으로 완만한 감소세를 보이고 있다. 2000년 현재 1,008만 명 수준으로 2030년에는 902만 명 수준으로까지 감소할 전망이다.²⁾

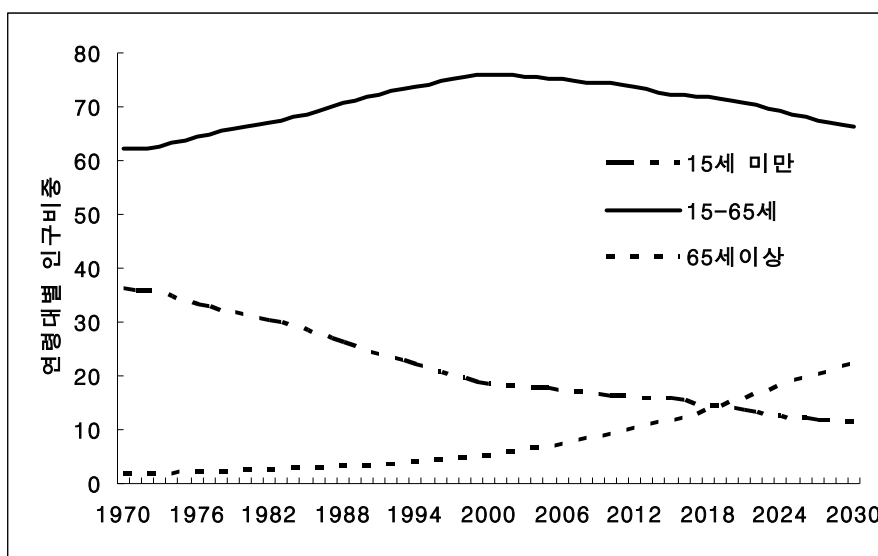
[그림 4] 서울시 인구 수 및 인구성장률 변화추이



2) 인구수에 대한 추계는 2001년에 발표된 통계청 '장래인구추계'에 따른 것이다. 따라서 2001년 이후 인구수 및 인구성장률이 실제값과 차이가 날 수 있다.

서울시의 연령대별 인구비중 변화를 살펴보면 우리나라 전체 인구비중의 변화 추이와 마찬가지로 65세 이상 노인인구비중이 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 1970년 1.7%였던 65세 이상 노인인구 비중은 2005년에 7%를 넘어서 7.1%를 기록할 것으로 예측되고 있다. 이후 2019년에는 14%를 넘어서고, 2027년에는 20%를 넘어설 것으로 전망된다. 15세 이상 65세 이하 생산가능인구비중은 1970년 62.1% 수준에서 지속적으로 상승하여 2001년 75.9%로 정점을 기록한 후 하락세로 돌아선 것으로 나타난다. 2030년에는 66.2%로 하락할 전망이다. 1970년 36.3%였던 15세 미만 인구비중은 지속적으로 감소하여 2000년에는 18.6%를 기록하였으며, 2030년에는 11.4%까지 떨어질 전망이다.

[그림 5] 서울시의 연령대별 인구비중



서울시의 연령대별 인구비중의 변화를 우리나라 전체와 비교할 때 가장 큰 특징은 15세 이상 64세 이하 생산가능인구의 감소가 나타나는 시점이 10년 이상 빠르다는 것이다. 우리나라 전체를 볼 때 생산가능인구는 2016년을 정점으로 그 이후부터 감소하기 시작할 것으로 전망된다. 하지만 서울시의 생산가능인구수는 2001년에 이미 감소세로 돌아선 것으로 나타나고 있다. 하지만, 이를 근거로 우리나라 전체와 비교할

때 서울시의 생산능력이 더 빠른 속도로 떨어질 가능성이 있다고 해석하는 것은 곤란하다. 주거공간은 수도권역이지만 실제 생산 활동은 서울에서 이루어지는 예가 빈번하기 때문이다. 65세 이상 노인인구의 비중은 우리나라 전체와 비교할 때 거의 동일한 추세를 보이는 것으로 나타나고 있다. 서울시의 노인인구비중이 7%를 넘어서는 시점은 2005년으로 우리나라 전체의 2001년 보다 늦지만, 14%와 20%를 넘어서는 시점은 거의 동일하게 전망되고 있다.

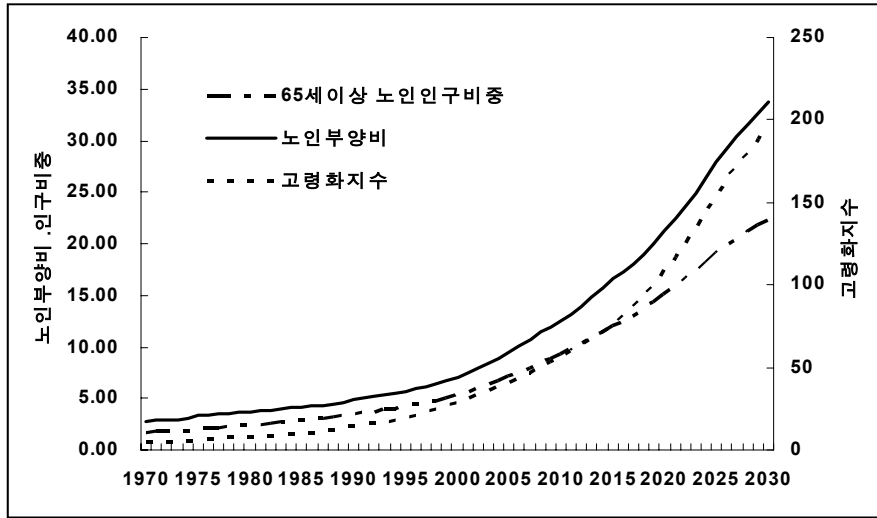
나. 고령화의 진행

고령화 정도를 나타내는 지표로 빈번하게 사용되는 것은 65세 이상 노인인구비중, 노인부양비, 고령화지수 등이다. 서울시의 65세 이상 노인인구비중은 2000년에는 2005년에 7%를 넘어서 고령화 사회에 진입할 것으로 전망된다. 이후 2019년에는 14%를 넘어서 고령사회에, 2027년에는 20%를 넘어서 초고령사회에 진입할 것으로 전망된다. 서울시가 고령사회로 진입하는 시기는 우리나라가 고령사회로 진입하는 2001년에 비해 4년 늦은 것이다. 고령사회로 진입하는 시기는 우리나라가 고령사회에 진입하는 시기와 동일하며, 초고령사회로 진입하는 시기는 우리나라가 고령사회에 진입하는 시기보다 1년이 늦다.

우리나라의 노인부양비는 1970년에는 2.7이었다. 즉 생산가능인구 100명당 노인인구가 2.7명으로, 노인 1명을 약 37명이 부양해야 함을 의미한다. 노인부양비는 2006년에는 10.0을 넘어서서 2030년에는 33.7로 증가할 것으로 전망된다. 이는 2030년에는 노인인구 1명을 약 3명이 부양해야 함을 의미하는 것이다.

유년인구 대비 노인인구의 비중으로 표시되는 노령화지수는 1970년 4.6에서 2000년에는 28.8로 증가하였다. 즉 0-14세 유년인구 100명 당 노인인구의 수가 1970년에는 4.6명이었는데, 2000년에는 28.8명으로 증가한 것이다. 이 수치는 2019년 100명을 넘어서고, 2030년에는 195.2명으로 확대될 전망이다.

[그림 6] 고령화 지표의 변화 추이



2. 서울시의 재정

가. 서울시의 세출규모

1995년 7월 1일 최초로 민선 지방자치단체장이 취임한 점을 고려하면, 서울시민에 의해 선출된 지방자치단체장에 의해 예산이 작성되어 본격적으로 지방자치 재정이 시작된 것은 1996년부터라고 볼 수 있다. 따라서 본 절에서는 1996년 이후의 서울시 세출규모를 살펴본다.

1996년 7조 696억원이었던 서울시의 총세출액은 2002년 현재 11조 6,266억원으로 연평균 8.65% 증가하였다. 서울시의 세출 내용은 크게 일반행정비, 민방위비, 사회개발비, 경제개발비, 지원 및 기타경비로 구분할 수 있다. 이중 지난 1996년 이후 가장 큰 폭으로 증가한 것은 사회개발비이다. 사회개발비는 1996년 2조 3,556억 원에서 2002년에는 5조 4,412억 원으로 연평균 14.97% 증가하였다. 사회개발비는 총규모에서도 2002년 현재 거의 50%에 가까운 높은 비중을 차지하고 있다. 총규모 수준에서 사회개발비에 이어 두 번째를 차지하고 있는 경제개발비는 1996년 1조 9,711억원에서

2002년에는 2조 3,770억 원으로 연평균 3.17% 증가하여 총세출규모 증가율 보다 훨씬 낮은 증가율을 보이고 있다.

[표 10] 서울시 세출규모

(단위: 10억 원, %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	증가율	
								전기간	연평균
총세출	7,069.6	8,538.9	8,119.4	8,467.0	9,598.8	11,226.7	11,626.6	164.46	8.65
일반행정비	1,453.3	1,691.5	1,675.1	1,526.0	1,751.7	1,874.0	1,968.3	135.44	5.19
민방위비	187.4	379.7	290.2	307.9	278.4	306.7	345.2	184.18	10.72
사회개발비	2,355.6	2,992.7	2,997.0	2,911.5	3,471.6	5,000.8	5,441.2	230.99	14.97
경제개발비	1,971.1	2,244.6	2,226.7	2,601.8	2,615.1	2,612.4	2,377.0	120.59	3.17
지원 및 기타경비	1,102.2	1,230.4	930.4	1,119.7	1,482.0	1,427.0	1,494.9	135.63	5.21

자료: 통계청 홈페이지, <http://kosis.nso.go.kr>

나. 서울시의 세입규모

1996년 8조 9,481억원에서 서울시의 총세입규모는 2002년까지 연평균 8.9%씩 증가하였다. 2002년에는 총 세입규모는 14조 9,125억원이다. 이는 총세출규모를 넘어서는 것으로 서울시의 재정이 지금까지는 건전하게 운영되고 있음을 보여주고 있다. 서울시 세입구조에서 나타나는 가장 큰 특징 중의 하나는 지방세수입의 비중이 높다는 점이다. 2002년 현재 지방세 수입 규모는 9조 4,306억 원으로 총세입의 63.24%수준이다. 지방세 수입은 1996년 이래로 연평균 11.6%의 증가율을 보여 총 세입 증가율보다 높은 증가율을 보이고 있어 총 세입에서 차지하는 비중은 일정기간 확대될 전망이다. 한편 지방세와 세외수입을 합할 경우의 규모는 총세입 대비 84.37% 수준에 달한다. 이는 그만큼 보조금 등에 대한 의존도가 낮고 서울시의 지방재정 자립도가 높음을 보여주는 것이다.

[표 11] 서울시 세입구조

(단위: 10억 원, %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	증가율	
								전기간	연평균
총세입	8948.1	9771.9	8796.0	9654.3	10997.0	13078.6	14912.5	166.66	8.9
지방세수입	4890.6	5332.6	4944.4	5566.1	6204.2	7934.1	9430.6	192.83	11.6
세외수입	2830.2	3003.1	2307.0	1829.9	2492.4	2856.1	3150.4	111.31	1.8
지방교부세	1.1	2.8	3.0	80.9	9.5	6.0	8.5	775.02	40.7
재정보전금	-	-	-	-	-	-	48.7	-	-
지방양여금	-	-	-	-	-	-	-	-	-
조정교부금	959.5	1078.8	790.9	965.6	1310.1	1238.3	1248.2	130.09	4.5
보조금	256.0	344.3	628.2	1037.2	962.3	1041.2	1026.1	400.83	26.0
국고보조금	-	-	-	-	-	700.6	622.1	-	-
시·도비보조금	-	-	-	-	-	340.6	404.0	-	-
지방채	10.7	10.4	122.4	174.6	18.4	3.0	2151.2	20198.63	142.2

자료: 통계청 홈페이지, <http://kosis.nso.go.kr>

한편 서울시의 1인당 세부담액은 2002년 현재 93.9만원으로 1996년의 48.0만원 대비 연평균 11.85% 증가하였다. 이는 지방세 총액의 연평균 증가율보다 조금 높은 수준이다. 1인당 세부담액의 증가율이 지방세 총액의 연평균 증가율보다 높은 이유는 1996년 이후 서울시의 인구수가 연평균 0.25% 감소하였기 때문으로 볼 수 있다.

[표 12] 서울시 1인당 지방세부담액

(단위: 원, 명, %)

	지방세 총액	인구 수	1인당 지방세 부담액
1996	4,890,599	10,195,359	479,689
1997	5,332,574	10,115,549	527,166
1998	4,944,434	10,051,237	491,923
1999	5,566,124	10,035,810	554,626
2000	6,204,198	10,078,434	615,592
2001	7,934,080	10,060,193	788,661
2002	9,430,644	10,041,946	939,125
연평균증가율	11.6	-0.25%	11.85

다. 서울시 조세구조

서울시 세입의 80%이상을 차지하는 특별시세는 크게 보통세와 특정한 목적을 위해 운용되는 목적세로 구분된다. 보통세에는 취득세, 등록세, 주민세, 자동차세, 농업소득세, 도축세, 레저세, 담배소비세, 주행세 등이 포함되며, 목적세에는 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세 등이 포함된다.

2004년 현재 서울특별시세의 비중을 보면 보통세가 80.38%, 목적세가 17.58%를 차지하고 있다. 개별 세목으로 보면 취득세, 등록세, 주민세, 지방교육세 등이 큰 비중을 차지하고 있다. 취득세는 2004년 현재 15.63%의 비중을 차지하고 있으며, 등록세는 24.76%, 주민세는 20.78%, 그리고 지방교육세는 12.52%를 차지하고 있다.

[표 13] 서울시 조세구조

	2003		2004	
	금액(백만원)	비중(%)	금액(백만원)	비중(%)
시세	7,608,231	100.00	8,498,611	100.00
보통세	6,507,909	85.54	6,831,567	80.38
취득세	1,116,838	14.68	1,328,328	15.63
등록세	1,817,047	23.88	2,104,414	24.76
주민세	1,645,407	21.63	1,766,328	20.78
자동차세	380,907	5.01	428,857	5.05
농업소득세	3	0.00	3	0.00
도축세	3,248	0.04	2,853	0.03
레저세	314,219	4.13	306,140	3.60
담배소비세	515,451	6.77	497,628	5.86
주행세	264,789	3.48	397,016	4.67
목적세	1,377,026	18.10	1,493,737	17.58
도시계획세	276,789	3.64	319,138	3.76
공동시설세	110,827	1.46	110,389	1.30
지역개발세	594	0.01	605	0.01
지방교육세	988,816	13.00	1,063,605	12.52
과년도시세	173,296	2.28	173,307	2.04

자료: 서울특별시 예산개요, 2004

서울시 지방세 구조에서 나타나는 특징 중 하나는 재산세가 높은 비중을 차지하고 있다는 점이다. 조세는 세원의 성격에 따라 소득과세, 소비과세, 재산과세로 나눌 수 있다. 위의 서울특별시세 세목 중 주민세, 농업소득세 등은 소득과세에 해당하며, 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 등은 소비과세, 그리고 취득세, 등록세, 도시계획세, 공동시설세, 자동차세 등은 재산과세에 해당한다. 지역개발세, 지방교육세 등은 기타 과세에 해당한다. [표 7]을 보면 전체 특별시세 중 재산과세의 비중이 50%를 넘어서는 것을 확인할 수 있다. 특히 거래에 대한 과세가 차지하는 비중이 2004년 기준 40.39%로 높은 비중을 차지하고 있다.

[표 14] 세원별 세수구조

	세목	2003년		2004년	
		금액	비중	금액	비중
소득과세	주민세, 농업소득세	1,645,410	21.63	1,766,331	20.78
소비과세	담배소비세, 레저세 도축세, 주행세	1,097,707	14.43	1,203,637	14.16
재산과세		3,702,408	48.66	4,291,126	50.49
거래과세	취득세, 등록세	2,933,885	38.56	3,432,742	40.39
보유과세	도시계획세, 공동시설세, 자동차세	768,523	10.10	858,384	10.10

IV. 고령화에 따른 국세부담률 장기추계

1. 국세부담률 결정요인

한 나라의 국세부담률을 결정하는 요인은 재정수요측면의 요인과 재정공급측면의 요인으로 크게 나누어 볼 수 있다. 재정공급능력에 차이가 없는 경우라고 한다면 교육비지출, 방위비비중 등 재정수요가 클 경우 국세부담률이 높을 것이며, 재정수요가 차이가 없다면 경제력 등 재정공급능력이 큰 나라의 국세부담률이 높을 가능성이 높다. 또한 각 국의 조세제도나 납세협력 풍토의 차이 또한 국세부담률에 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 이에 본 장에서는 재정공급, 재정수요, 각 국이 직면한 상이한 조세환경 등 세 가지 측면으로 나누어 검토할 것이다.

가. 재정공급측면 : 조세부담능력(taxable capacity)

한 나라의 국세부담률에 영향을 미치는 요인을 재정공급 측면에서 살펴보기 위해서는 그 나라의 조세부담능력에 영향을 미치는 요인을 검토해야 할 것이다. 통상적으로 조세부담능력을 나타내는 변수는 개발의 단계, 산업구조, 개방화 정도 등 3가지 유형으로 나눌 수 있다.

(1) 개발의 단계

개발의 단계를 나타내는 변수로 보통 1인당 국민소득을 사용할 수 있다. 저소득 국가에서는 조세행정의 기술이 낙후되어 있을 뿐 아니라, 대부분의 소득이 자영업 내지는 소규모 기업에 의하여 지급되므로 소득과세가 어렵다. 이에 비해 고소득국가에서는 대기업에 의하여 지급되는 소득에 대하여 원천과세를 하는 등 소득의 포착과 과세가 용이하다는 장점이 있다. 또한 간접세에 있어서도 저소득국가에서는 유통업체가 소

규모이거나 항구성이 없어서 과세가 매우 어려우나, 유통업체가 대규모화 되어 있고 영속성이 있는 고소득국가에 있어서는 이러한 어려움이 없다. 따라서 1인당 국민소득과 국세부담률 간에는 정의 관계가 있을 것으로 예상할 수 있다.

그런데 1인당 국민소득과 국세부담률 간에는 정의 관계만 존재하는 것은 아니다. 국세부담률은 조세총액을 국민소득 수준으로 나눈 것이다. 1인당 국민소득이 높은 국가일수록 국민소득이 높을 것이기 때문에 1인당 국민소득이 높은 경우 국세부담률의 분모를 증가시켜 오히려 국세부담률을 하락시킬 수도 있다. 따라서 1인당 국민소득과 국세부담률 간의 관계는 소득증가가 분자에 미치는 영향과 분모에 미치는 영향의 상대적 크기에 의해 결정 될 것이다. 즉 조세부담능력이 국민소득 보다 더 큰 폭으로 증가한다면 양자 간에 정의 관계가 나타날 것이며, 그 반대라면 부의 관계가 나타날 것이다.

(2) 산업구조

한 나라의 산업구조가 개발의 단계와는 별도로 국세부담률에 영향을 줄 수 있다. 개발도상국이나 저개발국의 경우 농업부문소득의 많은 부분이 화폐화되어 있지 않은 측면이 있고, 농업생산의 대부분이 다수의 소규모 농민에 의해 이루어지고 있어 과세가 기술상 어려울 것이다. 또한 대다수 개발도상국에서는 국민의 식생활과 연관된 농산품에 대한 비과세라는 정책적 배려와 농산물 과세 시 그에 연관된 조세저항 등의 이유로 자국에서 생산되고 소비되는 농산품에 대하여 과세하지 않으려는 경향이 있다. 따라서 개발도상국이나 저개발국의 경우 농업부문의 비중이 클수록 국세부담률이 작아질 가능성이 크다.

하지만 선진국의 경우 이러한 효과가 나타나지 않을 가능성이 있다. 대다수 선진국에서는 농업부문이 대규모 산업화되어 있기 때문에 개발도상국이나 저소득국가에서 나타나는 문제들이 나타나지 않을 것이기 때문이다.

(3) 대외개방도

개방화는 부를 증가시키는 것으로 나타나고 있다. 따라서 이에 따른 조세부담능력이 증가할 것이다. 앞서 언급하였듯이 국부의 증가는 국세부담률과 정의 관계를 가질 수도 부의 관계를 가질 수도 있다. 그런데, 일반적으로 실증분석을 할 때에는 개방화로 인한 국부의 증가를 통제한 상태에서 대외개방도가 국세부담률에 미치는 영향을 분석하게 된다. 국부를 통제한 상태에서 대외개방도가 국세부담률에 미치는 영향은 수출입에 대한 과세정도에서 찾을 수 있다. 국내 산업 중 화폐화 되지 않은 농업의 비중이 높은 후진국의 경우 대부분의 조세가 수출입에서 징수되는 경향이 있다. 수입품의 경우 관세의 징수가 행정적으로 가장 용이하며, 수출품도 대부분이 대규모 법인 기업에 의해 생산되므로 법인세의 과세가 용이하기 때문이다. 이에 1970년대 이후 후진국에서는 대외개방도가 국세부담률과 정의 상관관계가 있음이 주장되어 왔다.

그런데 개발도상국이나 선진국의 경우 후진국과는 다소 상이한 양상을 보일 것으로 예상된다. 개발도상국의 경우 대부분의 국가가 강력한 수출 drive 정책을 추진하는 관계로 수출에 대한 각종 조세지원이 시행되고 있다. 또한 수입에 대한 관세에 있어서는 선진국으로부터 강력한 관세 인하압력을 받고 있다. 선진국의 경우는 일반적으로 수입품에 대한 관세율이 매우 낮을 뿐 아니라, 수출품 생산기업에 대하여 내수용품 생산기업과 차별하여 과세하지 않고 있다. 따라서 개발도상국과 선진국의 경우 국세부담률과 대외개방도 사이에 별 상관관계가 없거나 아주 약한 正의 상관관계가 있을 것으로 예상된다.

나. 재정수요 측면

동일한 조세부담능력이 있는 국가라 하더라도 재정수요가 다를 경우 세수증대 노력의 정도가 다를 것이고 따라서 국세부담률에 있어서 차이가 나타나게 된다. 그러나 지금까지의 국세부담률에 관한 연구에 있어서 재정수요측면을 나타내는 변수에 대하여 별로 주의를 기울이지 않다. 본고에서는 재정수요를 나타내는 변수로서 재정지출의

성질별 분류인 정부소비지출과 정부자본지출의 대 GDP비중을 사용하였다.

정부소비지출은 정부가 행정, 국방, 교육, 사회복지, 보건 및 위생, 경제개발 등의 공공서비스를 제공하기 위하여 재화나 서비스를 구입하여 소비한 액수를 의미한다. 정부소비지출의 증가는 정부의 필요조세액을 증가시키므로 국세부담률과정의 상관관계를 가질 것으로 예상할 수 있다.

정부자본지출은 일반정부나 정부기업이 고정시설, 생산설비 및 도로, 항만, 철도 등의 사회간접자본을 대체하거나 신설하기 위하여 투입한 투자지출이다. 정부자본지출 증가 역시 정부지출의 증가라는 점에서 국세부담률을 증가시킬 수 있다. 그런데 정부의 자본투자로 인해 투자수익이 발생할 경우 필요조세액이 감소할 수도 있을 것이다. 따라서 정부자본지출의 국세부담률에 대한 효과는 이 두 가지 효과의 상대적 크기에 의해 결정될 것이다.

다. 조세체제

재정공급 및 수요측면 이외에 각 국가마다 상이한 조세의 기본구조 및 납세협력 정도 등 조세환경 역시 각국의 국세부담률에 영향을 미칠 것이다. 두 나라가 재정수요와 공급의 兩측면에서 크게 차이가 없다 하더라도 비과세 감면이 많은 조세구조를 가지고 있거나 납세협력풍토가 좋지 않을 경우 해당 국가의 기본 국세부담률은 낮을 것이기 때문이다. 또한 정부의 탈세근절 의지, 탈세 방지 시스템 등 역시 국세부담률에 영향을 미칠 것이다.

2. 고령화가 국세부담률에 영향을 미치는 경로

본 연구에서는 기존의 연구에서 이루어진 국세부담률 결정요인 뿐만 아니라 고령화가 국세부담률에 미치는 영향을 동시에 고려한다. 이에 본 절에서는 고령화가 국세부담률에 영향을 미치는 다양한 경로와 그 효과에 대해 검토하고자 한다.

고령화는 재정공급 측면, 재정수요 측면 모두를 통해 국세부담률에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

가. 재정공급측면

재정공급측면에서 보면 고령화는 일인당 GDP를 통해 국세부담률에도 영향을 미친다. 최근 이루어진 연구들에 따르면 고령화는 일인당 GDP를 감소시킨다.³⁾ 보다 구체적으로 안종범·전승훈(2002), Kang et al(2003) 등은 노인인구의 비중과 일인당 GDP 간에는 역 U자 관계가 있음을 보이고 있다. 즉 인구구조가 변화하면서 초기에는 일인당 GDP수준이 큰 폭으로 상승하다가(경제성장률 상승) 어느 시점이 지나면서 일인당 GDP 증가폭이 줄어들고(경제성장률의 하락)가 하락하다가 일인당 GDP가 하락(마이너스 경제성장률)하게 된다는 것이다. Kang et al(2003)에 의하면 대략 노인인구 비중이 7%가 되어 고령화사회로 접어드는 시점을 전후하여 일인당 GDP의 증가율이 감소하기 시작하는 것으로 나타나고 있다.

따라서 고령화는 장기적으로 볼 때 조세부담 능력을 감소시키거나, 적어도 조세부담능력의 증가폭을 하락시킬 것으로 예상할 수 있다. 즉 국세부담률이 하락하거나 최소한 상승폭이 둔화될 것으로 예상할 수 있다. 하지만, 일인당 GDP 증가폭이 줄어들 경우 국세부담률의 분모 부문이 감소하기 때문에 국세부담률은 오히려 상승할 수도 있다. 따라서 일인당 GDP를 통한 고령화의 국세부담률에 대한 영향은 이 두 가지 효과의 상대적 크기에 의해 결정될 것이다.

3) Miles(1999), Hviding and Merette(1998) 등은 시뮬레이션 기법을 사용하여 고령화가 저축 및 일인당 실질 GDP를 감소시킨다는 것을 보였다. 인적자본투자가 포함된 일반균형모형을 이용하여 독일에서 고령화의 영향을 분석한 Boerch-Supan(2001)에 따르면 고령화가 진행되면서 인적자본투자가 증가하고, 노동생산성이 증가하여 성장률이 상승하는 효과가 있었지만, 이것이 노동력 감소로 인한 성장률 하락효과를 완전히 상쇄하지는 못하였다.

나. 재정수요측면

재정 수요 측면에서 보면 고령화로 인한 은퇴자의 증가, 고령인구의 건강문제, 은퇴 후 소득부족 현상으로 인한 빈곤문제 등은 사회복지비 지출을 증가시킬 것으로 예상된다. 또한 고령화로 인한 재정지출 증대가 재정적자로 이어질 경우, 국가채무에 대한 이자지급이 증가하면서 역시 정부소비지출을 증가시킬 것으로 전망된다. 한편 정부 소비지출의 증가는 정부 자본지출의 감소로 이어질 것이다. 한정된 자원을 이용하여 소비지출과 자본지출에 사용해야 한다는 점을 고려할 때 이는 당연한 결과이다. 정부 자본지출의 감소는 지출의 감소라는 측면에서는 국세부담률을 떨어뜨리는 작용을 할 수도 있다. 하지만, 자본지출의 감소로 인한 투자수익의 감소로 인해 조세에 대한 의존도가 높아질 경우 오히려 국세부담률 증가로 이어질 가능성도 있다.

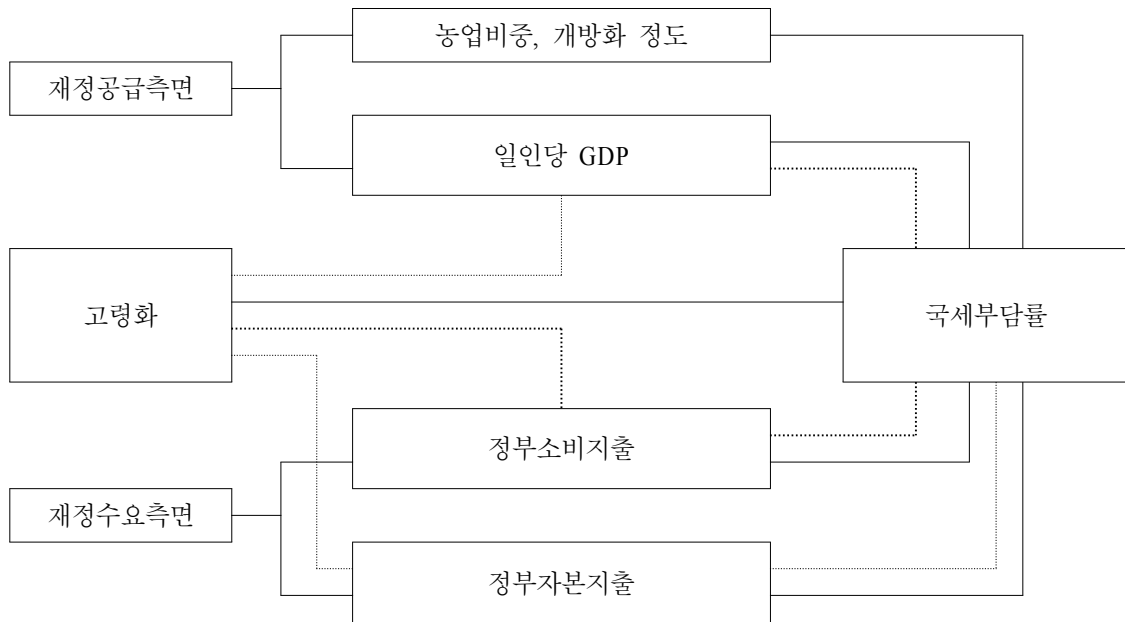
다. 고령화를 고려한 국세부담률 결정요인

본 연구에서는 고령화가 국세부담률에 미치는 영향을 검토하면서 재정공급 측면과 재정수요 측면 이외의 경로까지도 고려하였다. 고령화는 조세시스템 등 조세환경에 직접적으로 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 이처럼 재정공급측면과 재정수요 측면의 경로를 통한 영향력 이외의 것을 국세부담률에 대한 직접적인 영향력으로 간주하고 모형에 포함시켰다.

이상의 논의를 고려할 때 국세부담률에 영향을 미치는 요인 및 경로는 아래 그림과 같이 나타낼 수 있다.⁴⁾ 그림의 실선은 직접적인 영향력을 점선은 간접적인 경로를 통해 영향력을 나타낸다.

4) <그림 6>은 정부자본지출투자에 대한 간접적인 경로를 고려하고 있다는 점을 제외하면 안중범(2003)의 <그림 1>과 동일한 그림이다. 그런데 실증분석과정에서 이 차이는 커다란 것이다. 본 연구에서는 안중범(2003)에서 고려하지 않은 정부자본지출을 통한 간접적인 경로를 고려한 축자방정식 체계를 구성한 후 실증분석을 시도한다.

[그림 7] 고령화를 고려한 국세부담률 결정요인



3. 국세부담률 결정요인 분석

가. 모형

전통적인 국세부담률 추정모형은 아래와 같다.

$$Y_i = \alpha + \beta_1 X_{1i} + u_i \quad (1)$$

여기서 Y = 국세부담률, X_1 는 재정공급능력(조세부담능력)을 나타내는 변수의 벡터, u_i 는 오차항을 의미한다.

그런데 (1)식은 각 국에 있어서 기본이 되는 조세체제를 반영하지 않고 있고, 재

정공급능력을 나타낸 변수만을 사용하고, 재정수요 측면을 고려하지 않고 있다는 문제점을 갖고 있다. 이러한 문제점을 고려하여 i국의 국세부담률(Y_i)는 다음과 같이 재구성할 수 있다.

$$Y_i = \alpha_i + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + u_i \quad (2)$$

단, Y = 국세부담률, X_1 는 재정공급능력(조세부담능력)을 나타내는 변수의 벡터, X_2 는 재정수요를 나타내는 변수의 벡터, α_i 는 시간에 따라 변화하지 않는 국가별 상수항으로 각 국가의 특수한 상황을 반영하는 변수이다. 따라서 각 국가의 특수한 조세체제 역시 여기에 포함된다고 볼 수 있다. (2)식은 각국이 기본적으로 국민소득 중에서 α_i 비율만큼 조세로 징수하고 난 후에 재정공급능력이나 재정수요의 변화에 따라 국세부담률을 한계적으로 수정하여 간다는 것을 의미한다.

여기서 분석 상의 편의를 위해 재정공급 및 재정수요 측면의 변화가 국세부담률의 변화에 미치는 영향이 나라 간에 다르지 않다고 가정하면 (2)식은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Y_i = \alpha_i + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + u_i \quad (2')$$

(2')의 모형은 기본적으로 안중범·손광락(1996)에서 사용된 것과 동일한 모형이다. 본 장에서는 여기에 고령화 관련 변수를 포함시켜 고령화의 효과를 동시에 검토하였다. 따라서 (2')식은 (3)식과 같이 수정된다.

$$Y_i = \alpha_i + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 A_i + u_i \quad (3)$$

A_i 는 각 국가의 고령화 정도를 나타내는 변수이다.

나. 변수 및 자료

본 연구에서는 World Bank의 World Development Indicator 2004(WDI2004)를 이용하여 OECD 30개 국가의 1970-2001년 기간에 걸친 패널자료를 구축하여 사용하였다. 분석에 사용된 국가 및 국가별로 분석에 사용된 연도는 <표 8>과 같다.

[표 8] 표본국가와 표본년도

국가	표본 년도	국가	표본 년도
오스트레일리아	1971-1998	한국	1970-1997
오스트리아	1971-1999	룩셈부르크	1971-1997
벨기에	1971-1998	멕시코	1972-2000
캐나다	1974-1999	네덜란드	1973-1997
체코	1993-2001	뉴질랜드	1971-1997
덴마크	1971-2000	노르웨이	1972-1999
핀란드	1972-1998	폴란드	1994-2001
프랑스	1972-1997	포르투갈	1975-1998
독일	1971-1998	슬로바키아	1996-2001
그리스	1972-1998	스페인	1971-1997
헝가리	1981-2001	스웨덴	1971-1999
아이슬랜드	1973-1998	스위스	1997-2000
아일랜드	1971-1997	터키	1970-2001
이태리	1973-1999	영국	1971-1999
일본	1971-1990	미국	1972-2001

자료 : WorldBank, World Development Indicator 2004

분석에 사용된 종속변수는 국세부담률로 각국 중앙정부의 총 조세징수액을 GDP로 나눈 비율이다. 총 조세징수액을 분석하기 위해서는 중앙정부의 조세징수액과 함께 지방정부의 조세징수액 역시 고려해야 한다. 하지만 본 연구에서는 자료상의 제약으로 인해 중앙정부 조세징수액만을 사용하였다. 또한 조세징수액에서 벌금, 사회보장 기여 등은 제외되었다. 한편 국세부담률을 구할 때 총 조세액을 GNP로 나눈 비율을 사용

할 수도 있다. 그러나 국내 원천의 소득행위대하여는 직접세와 간접세가 모두 부과될 수 있는 반면, 국외원천 소득의 경우 외국납부세액이 상당부분 공제되고 간접세도 상당부분 외국에서 발생하기 때문에, GDP대비 국세부담률이 보다 타당한 것으로 여겨져 이를 사용하였다.

설명변수로 사용된 변수는 대수 일인당 GDP, GDP 대비 농업생산의 비중, GDP 대비 수출입 비중, GDP대비 정부소비지출 비중, GDP대비 정부자본지출 비중, 고령화 등이다. 이때 정부지출 중 소비지출 비중은 중앙정부가 행정, 국방, 교육, 사회복지, 보건 및 위생, 경제개발 등의 공공서비스를 제공하기 위하여 재화나 서비스를 구입하여 소비한 액수를 GDP로 나눈 비율을 정부지출 중 자본지출 비중은 일반 정부나 정부기업이 고정시설, 생산설비 및 도로, 항만, 철도 등의 사회간접자본을 대체하거나 신설하기 위하여 투입한 투자지출을 GDP로 나눈 비율을 각각 의미한다.

고령화를 나타내는 지표로는 65세 이상 노인인구의 비중을 사용하였다. 각 변수의 기초 통계치는 <표 9>와 같다.

[표 9] 기초 통계치

	평균	표준편차	관측수
국세부담률	27.1528	8.9039	731
LOG(일인당 GDP)	9.0408	0.9200	731
저축률	23.3462	5.1043	731
농업비중	7.11063	5.9444	731
수출입비중	64.9693	38.4878	731
정부소비지출비중	8.3315	3.1535	731
정부자본지출비중	2.7858	1.3840	731
65세이상 노인인구 비중	11.9416	3.5037	731

자료 : WorldBank, World Development Indicator 2004

다. 추정결과 분석

고령화 변수 및 여타 변수가 국제부담률에 미치는 영향을 분석하기 위해, 패널자료 분석방법을 사용하였다. 패널자료를 분석함에 있어서 추정방정식의 상수항과 계수가 국가별 및 시간별로 같은가 여부와 교란항의 구조에 대한 가정에 따라 다양한 추정방법이 고려될 수 있다. 본 논문에서는 추정방정식의 계수는 모든 국가와 기간 중에 동일하지만 상수항은 국가간에 차이가 난다는 가정 하에 고정효과모형(Fixed Effect Model; FEM)과 확률효과모형(Random Effect Model; REM)을 추정하였다.

한편 추정은 고령화와 국제부담률간의 관계를 살펴보기 위해 세 가지 추정식을 이용하여 이루어 졌다. 즉 고령화 지표로 사용된 65세 이상 인구비중과 국제부담률 간에 선형관계(추정식1), 이차항 관계(추정식 2), 3차항 관계(추정식 3) 등을 각각 고려하였다. 추정결과는 [표 10]과 같다.

[표 10] 국제부담률 방정식 추정결과

	추정식 1		추정식 2		추정식 3	
	FEM	REM	FEM	REM	FEM	REM
LGDP	2.1127 *** (0.2519)	1.9638 *** (0.2476)	2.1302 *** (0.2521)	1.9761 *** (0.2477)	2.0668 *** (0.2538)	1.9076 *** (0.2487)
AGRI	0.1448 *** (0.0377)	0.1493 *** (0.0374)	0.1315 *** (0.0391)	0.1424 *** (0.0387)	0.1470 *** (0.0399)	0.1595 *** (0.0394)
OPENK	0.0067 (0.0095)	0.0150 (0.0091)	0.0059 (0.0095)	0.0142 (0.0091)	0.0073 (0.0095)	0.0159 * (0.0091)
GCONSRr	0.4310 *** (0.0475)	0.4395 *** (0.0473)	0.4362 *** (0.0477)	0.4419 *** (0.0475)	0.4468 *** (0.0479)	0.4540 *** (0.0477)
GCAPR	0.0649 (0.1108)	0.0931 (0.1101)	0.0548 (0.1110)	0.0868 (0.1103)	0.0599 (0.1109)	0.0926 (0.1101)
P65R	0.5221 *** (0.1237)	0.6043 *** (0.1198)	-0.0388 (0.4561)	0.3255 (0.4355)	1.9715 * (1.1445)	2.5824 ** (1.1070)
P65R ²			0.0212 (0.0166)	0.0105 (0.0161)	-0.1606 * (0.0964)	-0.1952 ** (0.0946)
P65R ³					0.0053 * (0.0028)	0.0060 ** (0.0027)
R ²	0.9440	0.4042	0.9441	0.4046	0.9444	0.4085
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.

우선 최적 모형을 찾기 위해 고정효과가 존재하지 않는다는 귀무가설에 대한 F-test와 확률효과가 존재한다는 귀무가설에 대한 Hausman test를 실시하였다. 그 결과 모든 경우에서 F-test와 Hausman test의 귀무가설이 기각되었다. 이 결과는 확률효과 모형보다는 고정효과모형이 보다 적합한 모형이라는 점을 보여주는 것이다. 한편 고정효과 모형을 추정할 때 국가별 상수항과 함께 시간에 따라 변화하나 국가별로는 동일한 거시경제 충격을 반영하는 시간효과를 동시에 고려할 필요가 있다. 본 연구에서는 국가별 상수항을 고려한 추정과 시간효과를 고려한 추정을 동시에 시도해 본 결과 시간효과를 고려한 추정에서 시간효과 더미가 모두 유의하지 않았다. 따라서 본 연구에서는 국가별 상수항을 고려한 추정모형을 사용하였다.

[표 10]에서 재정공급측면을 반영하는 설명변수의 계수 값을 보면 일인당 GDP, 농업생산비중 등이 양의 값을 갖고 유의하게 나타났다. 일인당 GDP가 양의 값을 나타내는 것은 국민소득 증가보다 국민소득 증가로 인한 세 부담 증가가 더 크게 일어난다는 것을 의미한다. 농업생산비중이 양의 값을 갖는 것은 개발도상국을 대상으로 한 기존 연구에서 음의 값이 나온 것과 차이가 나는 것이다. 이러한 차이는 본 분석에서 OECD 선진국의 자료를 사용하였기 때문에 나타나는 것으로 보인다. 앞서 언급하였듯이 후진국 또는 개도국에서 농업이 자작농에 의해 소규모로 주로 이루어지는 것과는 달리 선진국의 경우 농업이 대규모로 이루어지고 산업화되어 있어 과세에 대한 어려움이 거의 존재하지 않을 것이기 때문이다. 개방화를 나타내는 지표로 사용된 수출입비중은 기존 연구와는 달리 유의하지 않게 나타났다. 하지만 이는 선진국의 경우 국제부담률과 대외개방도 사이에 정의 상관관계가 있더라도 그 정도가 아주 약할 것이라는 예측과 일치하는 것이라 볼 수 있다.

재정수요 측면에서 보면 정부소비지출, 정부자본지출 모두 양의 값을 갖는 것으로 나타났지만 정부소비지출만이 유의한 것으로 나타났다. 정부소비지출이 양의 계수 값을 갖는 것은 정부소비지출이 증가하면서 이에 따른 필요조세액이 증가하기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 정부자본지출이 유의하지 않게 나타난 것은 정부자본지출 과정에서 나타난 투자수익이 정부자본지출을 위한 필요조세액을 거의 상쇄하기 때문이

라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 고령화가 국세부담률에 미치는 영향을 분석하면서 65세 이상 노인 인구 비중과 국세부담률간의 선형관계, 이차항 관계, 삼차항 관계 등을 모두 검토하였다. 그 결과 선형관계와 3차항 관계가 유의하게 나타났으며, 2차항 관계는 유의하지 않게 나타났다. 이러한 결과는 유사한 연구를 진행한 안종범(2003)에서 2차항 관계가 유의하게 나타난 것과는 차이가 있는 것이다. 하지만, 본 연구의 결과가 안종범(2003)과 큰 차이를 갖는다고 보여지지는 않는다. 자료와 표본수가 변화하면서 약간의 차이가 나지만, 두 결과 모두 고령화가 진행됨에 따라 국세부담률이 점증적으로 증가하는 모습을 반영하고 있기 때문이다.

4. 국세부담률 장기추계를 위한 시나리오

이번 절에서는 국세부담률 결정요인 추정결과를 이용하여 국세부담률에 대한 장기추계를 시도한다. 국세부담률 결정요인 추정결과에 따르면 65세 이상 노인인구비중과 국세부담률 간에는 선형관계와 3차항 관계가 유의하였다. 여기서는 이중 선형관계를 이용하여 장기추계를 시도할 것이다. 선형관계를 이용하는 이유는 3차항 관계의 경우 노인인구비중이 커질수록 국민부담률 수준이 급격히 발산하는 경향이 나타나기 때문이다.

국세부담률에 대한 장기추계는 다른 변수들은 1997년 수준을 유지하고 노인인구 비중만이 통계청 「장래인구추계」의 전망대로 변화한다는 가정 하에 이루어 졌다. 다른 변수들이 모두 변화하지 않는다고 가정한 이유는 노인인구비중 변화로 인한 국세부담률의 변화를 살펴보기 위해서이다. 또한 다른 변수들의 변화를 허용할 경우, 가정이 너무 많아짐으로 인해 장기추계 결과의 신뢰성이 오히려 떨어질 수 있음을 감안한 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 본 연구에서 이루어지는 국세부담률의 장기추계는 기준선 전망(Baseline projection)의 의미를 갖는다.

장기추계를 하면서 노인인구 비중을 제외한 다른 변수들을 1997년 수준으로 고정시킨 이유는 장기추계 결과의 정확도를 검토해보기 위해서이다. 본 연구에서는 국세부

담률 결정요인 추정 시 사용한 한국의 자료는 1970년부터 1997년까지의 자료를 사용하였다. 그리고 이 추정결과를 이용하여 국세부담률 장기추계를 실시한 후 1998년부터 2004년까지의 실제 국세부담률간의 비교를 통해 추계 결과의 정확도를 검토한다.

이상과 같은 가정 하에 국세부담률 장기추계는 크게 다음과 같은 시나리오에 따라 이루어진다. 첫 번째는 우리나라의 국세부담률이 회귀분석 결과의 경로를 따른다는 가정이다. 이는 OECD 국가와 같은 수준을 유지할 것이라는 가정이다.

두 번째는 우리나라가 1990년부터 1999년 기간의 평균 ITC(International Tax Comparison) 지수를 따른다는 가정이다. ITC지수는 IEC(International Expenditure Comparison) 지수를 조세부문에 적용한 것으로 한 나라의 조세수준을 다른 나라의 조세수준과 비교할 때 주로 사용된다. ITC 지수는 조세방정식을 추정된 후 추정된 조세수준과 실제 조세수준의 비교를 통해 구해진다. 만일 ITC 지수가 1보다 크다면 한 나라의 조세수준이 국제수준과 비교할 때 높다는 것을 의미하며, 1보다 작다면 한 나라의 조세수준이 국제수준보다 낮다는 것을 의미한다. 본 연구의 두 번째 시나리오에서 1990년부터 1999년까지의 ITC 지수를 따른다고 가정한 것은 우리나라의 조세부담률이 다른 나라와 비교할 때 일정 수준을 지속적으로 유지할 것이라고 본 것이다. 그런데 본 연구에 사용된 우리나라의 자료는 1970년부터 1997년까지의 자료이다. 따라서 1998년과 1999년의 ITC 지수는 직접 구해지지 않는다. 이에 본 연구에서는 각 설명변수의 1998년과 1999년의 실제값을 구하여 추정된 회귀식에 대입하였다. 이를 통해 연도별로 국세부담률의 추정값을 구한 후 실제값과 비교하였다.

세 번째 시나리오는 우리나라의 ITC 지수가 2000년부터 2004년까지의 평균값을 유지한다고 가정한 것이다. 그런데 두 번째 시나리오의 1998년, 1999년과 마찬가지로 2000년부터 2004년까지의 ITC 지수를 직접 구할 수 없다. 따라서 1998년, 1999년과 마찬가지로 각 설명변수의 2000년부터 2004년까지의 실제값을 구하여 추정된 회귀식에 대입한 후, 여기서 구해진 국세부담률의 추정값을 이용하여 ITC 지수를 구하였다.

네 번째 시나리오는 우리나라의 ITC 지수가 고령화 사회에 진입한 이후 일본의 평균 ITC 지수를 따른다고 가정한 것이다. 일본은 우리나라 이전에 가장 빠른 고령화 속도를 보인 나라이다. 따라서 우리나라가 일본이 급속도로 이루어진 고령화 과정에서

경험한 것을 유사하게 경험할 가능성이 높다.

[표 11] 국세부담률 추정 시나리오

	시나리오 내용
국세-시나리오 1	OECD국가의 평균 수준을 따를 경우
국세-시나리오 2	1990-1999기간의 평균 ITC 지수를 따를 경우
국세-시나리오 3	2000-2004기간의 평균 ITC 지수를 따를 경우
국세-시나리오 4	고령화 사회에 진입한 이후 일본의 평균 ITC 지수를 따를 경우

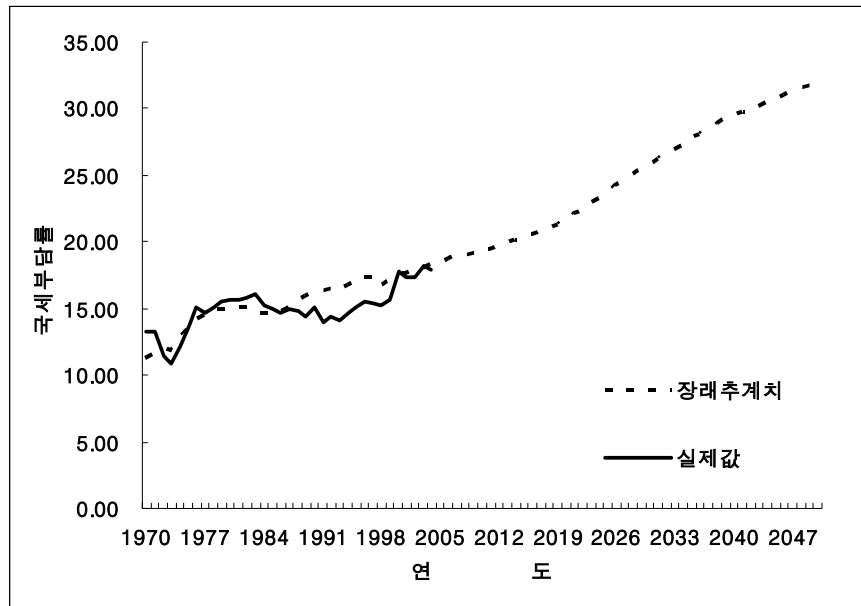
5. 한국의 국세부담률 장기추계

가. 국세-시나리오 1: OECD 국가의 평균수준을 따를 경우

[그림 8]은 한국의 국세부담률이 OECD 국가의 평균수준을 따른다는 가정 하에 장기추계를 한 결과이다. 우선 장기추계의 정확도를 확인하기 위해 1998년부터 2004년까지의 추계치와 실제 국세부담률을 비교해 보았다. 그 결과 그림에서 알 수 있듯이 거의 정확하게 추계가 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다.

장기추계 결과에 따르면 국세부담률은 2000년 17.68에서 조금씩 상승하여 한국의 노인인구 비중이 14%를 넘어서는 2019년에는 21.32%, 20%를 넘어서는 2026년에는 24.24%를 기록할 전망이다. 이후 완만한 상승세를 지속하여 2050년에는 31.76%까지 상승할 전망이다.

[그림 8] 국세부담률 장기추계: 국세-시나리오 1

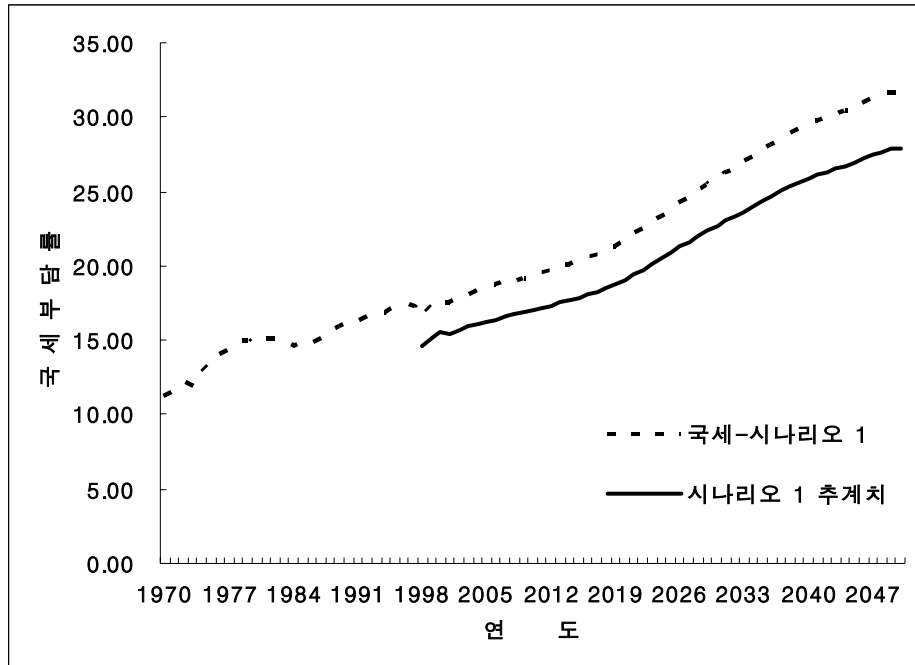


나. 국세-시나리오 2: 1990-1999년의 평균 ITC 지수를 따를 경우

[그림 9]는 한국의 국세부담률이 1990-1999년의 평균 ITC 지수를 다르다는 가정 하에 장기추계를 한 결과이다. [부표 3]에 따르면 1990년부터 1999년까지 한국의 평균 ITC 지수는 87.76이다. 이에 따라 추계 결과는 국세-시나리오 1에 따른 추계값보다 낮게 나타나고 있다.

국세부담률은 2000년 15.52에서 조금씩 상승하여 한국의 노인인구 비중이 14%를 넘어서는 2019년에는 18.71%, 20%를 넘어서는 2026년에는 21.284%를 기록할 전망이다. 이후 완만한 상승세를 지속하여 2050년에는 27.87%까지 상승할 전망이다.

[그림 9] 국세부담률 장기추계: 국세-시나리오 2

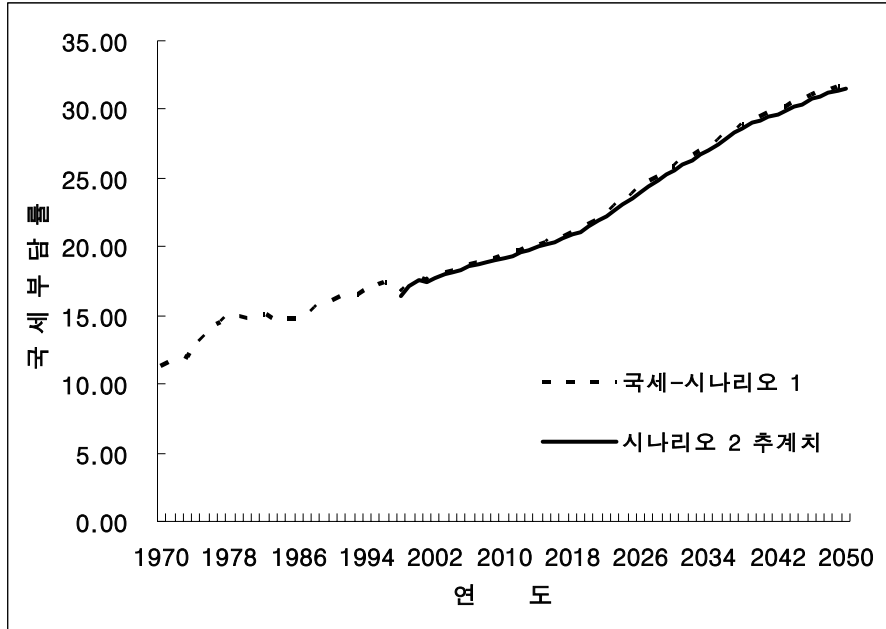


다. 국세-시나리오 3: 2000-2004년의 ITC 지수를 따를 경우

[그림 10]은 한국의 국세부담률이 2000-2004년의 평균 ITC 지수를 다르다는 가정 하에 장기추계를 한 결과이다. 2000년부터 2004년까지 한국의 평균 ITC 지수는 99.04이다. 추계 결과는 역시 국세-시나리오 1에 따른 추계결과와 거의 유사하게 나타나고 있다.

국세부담률은 2000년 17.51에서 조금씩 상승하여 한국의 노인인구 비중이 14%를 넘어서는 2019년에는 21.11%, 20%를 넘어서는 2026년에는 24.01%를 기록할 전망이다. 이후 완만한 상승세를 지속하여 2050년에는 31.46%까지 상승할 전망이다.

[그림 10] 국세부담률 장기추계: 국세-시나리오 3



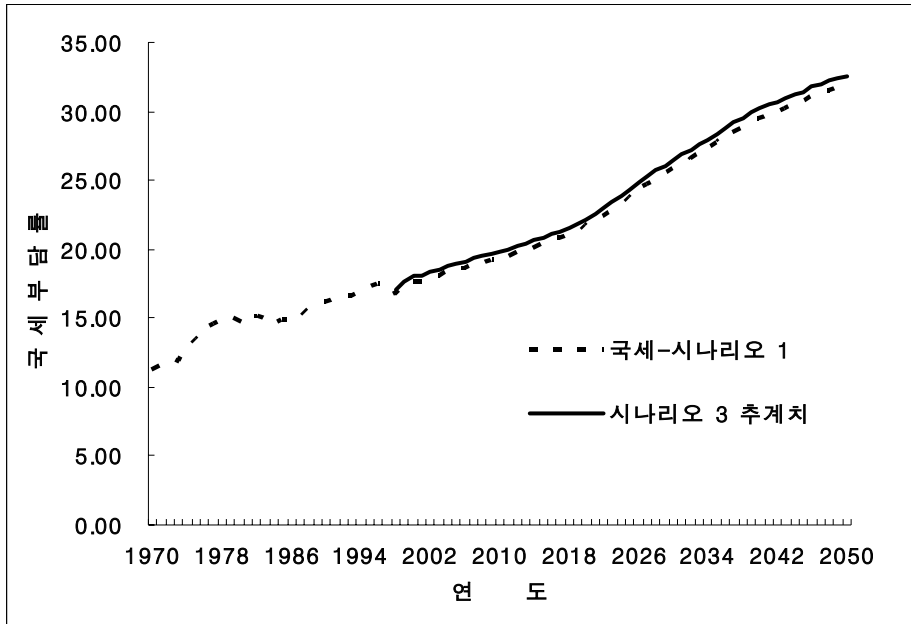
라. 국세-시나리오 4: 고령화 사회 일본의 ITC 지수 평균을 따를 경우

[그림 11]은 한국의 국세부담률이 고령화 사회에 접어든 이후 일본의 평균 ITC 지수를 다르다는 가정 하에 장기추계를 한 결과이다. 일본은 1970년 노인인구 비중이 7%를 넘어서 고령화 사회에 진입하였으며, 1994년에는 노인인구 비중이 14%를 넘어서 고령사회에 진입하였다. 노인인구 비중이 7%에서 14%가 되는 기간은 24년으로 지금까지 고령사회에 진입한 국가 중에서는 가장 단기간에 고령사회에 진입하였다.

고령화 사회에 진입한 1970년 이후 일본의 한국의 평균 ITC 지수는 102.37이다. 이에 따라 추계 결과는 국세-시나리오 1에 따른 추계결과보다 조금 높은 수준이다.

국세부담률은 2000년 18.10에서 조금씩 상승하여 한국의 노인인구 비중이 14%를 넘어서는 2019년에는 21.82%, 20%를 넘어서는 2026년에는 24.82%를 기록할 전망이다. 이후 완만한 상승세를 지속하여 2050년에는 32.51%까지 상승할 전망이다.

[그림 11] 국세부담률 장기추계: 국세-시나리오 4



V. 서울시 지방세 부담의 장기추계

1. 추계를 위한 기본 가정.

서론에서 밝혔듯이 서울시의 재정과 관련한 충분한 시계열 자료가 갖추어지지 않고, 이미 고령화를 경험한 세계 주요 도시들의 자료를 구하기 쉽지 않기 때문에 고령화가 서울시 재정에 미치는 영향을 직접적으로 살펴보는 것은 쉬운 일이 아니다. 이에 본 연구에서는 고령화가 국가 재정에 미치는 영향을 분석한 후, 이 결과를 이용하여 고령화가 서울시 재정에 미치는 영향을 추론하는 간접적인 방법을 사용하였다.

이를 위해 IV장에서는 국가별 패널자료(Panel-Country Data)를 구축하여 국세부담률 결정요인을 추정하는 방법으로 이미 고령화를 경험한 주요 국가들의 예를 검토한 후, 추정결과에 대한 선형추계를 통해 우리나라의 국세부담률 장기추계를 시도하였다. 이제 제 V장에서는 국세부담률 장기추계 결과를 이용하여 서울시 지방세 부담률에 대한 장기추계를 시도한다.

그런데 국세부담률 장기추계 결과를 이용하여 서울시의 지방세 부담률에 대한 장기추계를 하기 위해서는 서울시의 지방세 부담률의 크기가 국세부담률 크기와 유사한 움직임을 보인다는 조건이 충족되어야 한다. 따라서 국세부담률과 서울시 지방세 부담률을 구성하는 수식 중 각각의 분모와 분자의 움직임이 유사해야 한다. 본 연구에서는 우선 분모의 움직임이 유사해야 한다는 조건을 충족시키기 위해 서울시 지방세 부담률을 국내총생산 중에서 서울시 지방세가 차지하는 비율로 정의하였다. 서울시 지방세 부담률을 이렇게 정의하고 나면, 조세부담률과 분모가 동일해 진다.

국세부담률과 서울시 지방세 부담률을 구성하는 수식 중 분자의 움직임이 유사하기 위해서는 다음의 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 국세 총액과 서울시 지방세 총액 간에 높은 상관관계가 있어야 하며, 둘째, 국세와 서울시 지방세간에 일정한 비율이 유지되어야 한다.

첫 번째 조건과 관련하여 1996년부터 2002년까지의 기간 동안 국세 수입총액과

서울시 지방세 수입 간의 상관관계는 0.99이다. 따라서 두 가지 조건 중 첫 번째 조건이 무리 없이 충족이 된다.

[표 12] 국세수입과 서울 지방세 수입 간의 상관계수

	국세 수입	서울 지방세 수입
국세 수입	1.000000	0.990898
서울 지방세 수입	0.990898	1.000000

두 번째로 국세총액과 서울시 지방세 총액간의 비율이 일정하게 유지되고 있는지를 살펴보았다. 국세총액대비 서울시 지방세 수입의 비율은 1996년부터 1999년까지는 7%대를 유지하다가, 2000년에는 6.68%로 떨어진 후 상승세로 돌아서 2001년에는 8.28%, 2002년에는 9.07%를 기록하고 있다. 이 결과에 따르면 국세 총액 대비 서울시 지방세 수입이 안정적인 비율을 유지하고 있다고 보기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 [표 13]을 바탕으로 국세 총액 대비 서울시 지방세 수입 총액 비율에 대하여 몇 가지 시나리오를 구성한 후 이를 토대로 서울시 지방세 부담률에 대한 장기추계를 시도할 것이다.

[표 13] 국세총액 대비 서울시 지방세 수입 총액의 비율

(단위: 백만원, %)

	국세 총액(A)	서울시 지방세 수입 총액(B)	비율(B/A)
1996	64,960,224	4,890,599	7.53
1997	69,927,749	5,332,574	7.63
1998	67,797,744	4,944,434	7.29
1999	75,658,019	5,566,124	7.36
2000	92,934,651	6,204,198	6.68
2001	95,792,819	7,934,080	8.28
2002	103,967,751	9,430,644	9.07

자료: 통계청 홈페이지, <http://kosis.nso.go.kr>

2. 추계를 위한 시나리오

추계를 위한 첫 번째 시나리오는 국세대비 서울시 지방세 비율이 1996년부터 2002년 기간의 평균 수준인 7.69%를 유지한다는 가정이다. 국세대비 서울시 지방세 비율이 점점 상승하는 추세인 점을 고려할 때 이러한 시나리오는 그리 현실적이지 않을 수 있다. 하지만, 서울시 지방세 부담률 추계의 하한을 보여준다는 점에서 나름대로 의미를 찾을 수 있을 것이다.

두 번째와 세 번째 시나리오는 국세대비 서울시 지방세 비율이 각각 9%와 10% 수준을 유지한다는 가정이다. 두 번째 시나리오의 9% 가정은 2002년 수준을 기준으로 선정되었으며, 세 번째 시나리오의 10% 가정은 향후 국세대비 서울시 지방세 비중이 더 상승할 수 있음을 고려한 가정이다.

[표 14] 서울시 지방세부담률 추정 시나리오

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

3. 추계결과

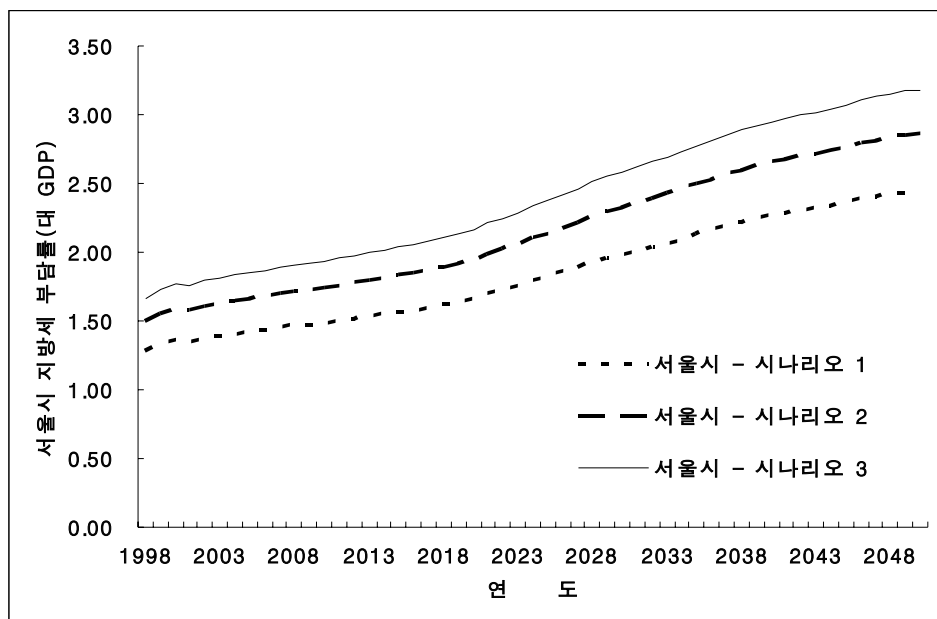
[그림 12]는 한국의 국세부담률이 OECD 국가의 평균수준을 따른다는 가정 하에 각 시나리오 별로 서울시 지방세 부담률을 장기추계 한 결과이다. 지방세-시나리오 1에 따르면 서울시 지방세부담률은 서울시 노인인구 비중이 7%를 넘어서는 2005년에

는 1.42%, 14%를 넘어서는 2019년에는 1.64%, 그리고 20%를 넘어서는 2027년에는 1.90%를 기록할 전망이다. 이후 완만한 상승세를 지속하여 2050년에는 2.44%까지 상승할 전망이다.

지방세-시나리오 2에 따르면 서울시 지방세 부담률은 서울시 노인인구 비중이 7%를 넘어서는 2005년에는 1.67%, 14%를 넘어서는 2019년에는 1.92%, 그리고 20%를 넘어서는 2027년에는 2.22%를 기록할 전망이다. 이후 완만한 상승세를 지속하여 2050년에는 2.86%까지 상승할 전망이다.

마지막으로 지방세-시나리오 3을 따를 경우, 서울시 지방세 부담률은 1998년에 1.85%, 2019년에 2.13%, 2027년에 2.47%, 그리고 2050년에는 3.18%를 기록할 전망이다.

[그림 12] 서울시 지방세 부담률(대 GDP) 추계



Ⅵ. 고령화시대 서울시 재정정책 과제

1. 고령화 시대 국가정책방향

가. 인구정책

장기적으로 경제성장 잠재력을 유지하고 급격한 고령화 추세를 완화하기 위하여 출산을 장려하는 정책이 필요하다. 저출산율의 추세는 지속될 전망이다. 출산장려정책에 의하여 크게 변화할 것으로 기대하기는 어려울 것이다. 왜국의 예를 보면, 프랑스의 경우 자녀양육보조금 지급, 연금혜택 등 적극적인 출산장려정책에도 불구하고 정책 효과는 출산율을 0.2~0.3명 제고한 데에 그친 것으로 추정되고 있으며, 스웨덴의 경우 출산율은 1985년 1.7명으로부터 1990년 2.1명으로 상승하였으나 이는 여성 노동시장 여건의 변화에 기인한 것이며 정부정책의 효과는 크지 않았던 것으로 평가됨되고 있다. 하지만 육아 보육 시설에 대한 지원, 육아 휴직 확대 및 연장 등 출산 및 보육에 따른 불편을 해소하는 정책을 우선 시행하며 교육비 등 양육비용의 경감을 통하여 양육환경을 중장기적으로 개선해 나간다면 일정정도의 출산율 상승효과는 기대할 수 있을 것이다. 단 이러한 정책을 사용할 때에는 비용과 효과에 대한 신중한 검토가 이루어져야 할 것이다.

외국인 인력의 이민관련 정책은 중장기적으로 검토하되, 외국인 전문인력에 대해서는 고용과 영주 허용 등에 있어 우선적으로 개방할 필요가 있다.

나. 고령자 고용확대

고령층의 고용확대는 고령층의 근로소득을 통하여 고령자의 생활을 향상할 뿐만

아니라, 재정부담의 경감 등 바람직한 효과를 기대할 수 있으므로 우선적으로 추진되어야 할 정책과제이다. 고령층의 생활보장을 위하여 과도한 사회보험 기여금이나 조세가 부과된다면 기업의 노동비용 증가와 세후 임금 감소를 유발하여 전반적 고용을 위축하거나 국민경제의 왜곡을 초래할 것이다. 따라서 사회보장에 의한 생계보장에 앞서 고령자 고용확대를 우선적으로 추진할 필요가 있다.

다. 복지정책과제

노인인구의 증가에 따른 사회적 부담의 증가를 미연에 예방하기 위해서는 보다 종합적인 노후소득보장체계를 구축할 필요가 있다. 공적연금은 지속가능성 유지와 함께 연금사각지대의 해소를 위한 연금개혁을 조속히 단행할 필요가 있다. 이와 함께 기업연금제도의 도입 및 개인연금제도의 활성화 등을 통해 정부-기업-개인차원의 「다층적 노후소득보장체계」를 구축해 나가야 한다.

현재 재정적 위기가 가시화되고 있는 직역연금제도에 대해서도 과감한 수술을 단행해야 한다. 이러한 직역연금 구조적 불균형을 조정하는데 있어 보험료율의 인상만으로는 한계가 있으며, 과다한 지출부담을 재조정하고 장기 재원조달계획을 수립하는 등 개혁조치를 시급히 추진할 필요가 있다. 또한 향후 민-관간의 직장이동이 활성화됨에 따라 국민연금과 직역연금간 연계제도(예: 가입기간 통산제도 등)를 조속히 도입해야 한다.

이외에도 고령화의 진전으로 인한 의료비급증에 대한 대책으로 장기요양서비스 비용 효율화, 장기요양비용 분담 적정화 등이 고려되어야 하며, 현행 건강보험제도의 지속가능성을 제고하기 위한 조속한 제도개혁이 요구되고 있다.

한편 고령화에 대비한 복지정책과제로 다양해지고 있는 노인의 복지수요에 부합하는 정책마련이 시급하다. 인구의 급속한 고령화 현상은 노인들에 대한 의료 및 소득보장에 대한 복지수요 확대 등 지금까지 경험하지 못한 시대적 변화를 예고하고 있다. 특히 가족부양기능의 약화 및 사회보장체계의 사각지대 등은 향후 노인빈곤층을 확대시키고 사회적 노인부양비용을 증대시키게 될 것이다. 따라서 빈곤층 노인의 증가

를 방지하기 위한 사회보장체계의 내실화 및 역할강화 가족내 노인부양을 장려할 수 있는 유인제도 마련 등이 고려되어야 할 것이다. 그리고 노인의 장기 요양보호서비스에 대한 인프라를 구축하고, 민간참여를 활성화해야 할 것이다.

라. 고령화와 재정정책 과제

고령화에 따른 심각한 수준의 재정적자 문제를 피하고 고령화가 재정에 미치는 영향을 최소화하기 위해서는 재정을 건전하게 운용하는 것이 필수적이다. 이를 위해 규율화되고 정치적으로 중립적인 재정운용방향을 설정하고 이를 집행해야 만 한다. 이를 위해 다음과 같은 과제를 해결할 필요가 있다.

우선 예산편성 및 심의과정에서 정치적인 영향을 차단하기 위해서는 규율화된 재정정책(disciplined fiscal policy)의 구현이라는 재정운용의 원칙이 수립되어야 한다. 이러한 재정정책의 규율은 중장기적 재정운용에 적용되어야 하는 원칙으로서 중기재정계획의 수립을 전제로 하는 것이다. 이러한 중기재정계획 운용의 세부원칙은 재정정책의 유지가능성(sustainability) 실현, 재정운용의 투명성(transparency) 제고, 재정정책의 일관성(consistency) 유지, 정책의 신뢰성(credibility)효과 제고로 요약될 수 있다. 이러한 원칙 하에 설정되는 중기재정계획은 계획수립의 전제조건인 제반 가정을 명확히 밝힘으로써 중장기 재정정책의 불확실성을 최대한 제거하는데 핵심적 역할을 하게 된다. 중기재정계획은 계획의 연계성(rolling-over property)을 제고시키기 위하여, 현재와 같이 일정한 기간을 설정하여 그 기간에 대한 계획을 한번 수립하여 집행하는 것이 아니라 매년 수립해야 한다. 이를 통해 매년 전년도 수립된 중기재정계획을 수정·보완하여 수립하여야 하며, 기존의 계획을 수정·보완하는 과정에서 전년도 계획의 집행 결과에 대해 철저한 성과평가가 이루어져야 한다.

우리나라의 경우 과거 30년 동안의 재정지출의 증가율을 선거시기와 비교하여 살펴볼 경우 몇몇 예외적인 상황도 존재하지만 대략적으로 선거가 임박할수록 재정지출의 증가율이 높아진다는 사실을 발견할 수 있다. 이는 선거 등 정치적 일정이 경제에 부정적인 영향을 미쳤음을 보여주는 것이다. 따라서 외환위기이후 증대하고 있는

재정적자와 국가채무를 줄이기 위해서도 정치적 왜곡을 사전에 차단하는 법적 조치가 필요하다. 이를 위해 재정적자를 운용하는 정부의 재량성(discretionarity)을 제한할 필요가 있으며, 이를 위한 법적 정치로 ‘재정건전화를 위한 특별조치법’을 마련하는 것이 현 시점에서 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 이러한 특별조치법은 중기재정계획의 역할을 재정립하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

재정정책이 정치로부터 자유로워지기 위한 또 하나의 방안은 재정정보의 공개와 재정운용과정의 투명성 확보이다. 특히 정부는 국가채무에 관한 신속하고 정확한 공식 통계를 발표하고 활용해야 한다.⁵⁾ 보다 구체적으로는 IMF 기준 국가채무규모를 수시 발표(예: 10일에 한번씩)할 뿐만 아니라 보증채무의 총 규모와 회수가능규모의 파악 및 공개가 필요하다. 나아가 4대 공적연금을 중심으로 하는 4대 사회보험의 재정수지 현황 및 기금운용 현황 역시 수시로 발표함으로써 중장기적인 재정운용상 문제점을 사전에 국민들에게 알려야 한다.

재정운용과정의 투명성 확보를 위해서는 2000년부터 상설화된 예산결산위원회를 적극적으로 활용하는 것이 시급한 과제이다. 예결위가 예산심의의 전문성을 갖도록 하기 위해 미국의 CBO (Congressional Budget Office)와 같은 전문적이고 지속적인 예산 관련 연구개발기구의 역할이 중요하다. 최근 만들어진 국회예산정책처(National Assembly Budget Office)가 그러한 역할을 철저히 수행해야 할 것이다.

일반적으로 국가 경제정책의 목표는 정부부채의 안정화(debt stabilization), 총수요 조정을 통한 경기조절 그리고 미시적 효율성 제고의 세 가지로 요약될 수 있다. 이러한 경제정책의 목표를 달성하기 위해서는 관련정책들과의 조화가 필수적이다. 우선 정부부채의 감축은 기본적으로 조세의 증가보다는 지출의 감소를 통해 실현토록 해야 한다. 또한 금융정책은 경기조절수단으로서 재정정책보다 우월한 것으로 인정되고 있기 때문에 단기적인 경기조절기능은 금융정책이 담당하고, 금융구조조정 및 경제구조 개혁에 중장기적으로 소요되는 재원은 재정에서 분담하는 것이 바람직하다. 한편 시장의 미시적 효율성 제고는 궁극적으로 산업구조개혁 등을 통한 산업정책과 조세정책과의 조화로운 운용에서 실마리를 찾아야 할 것이다.

5) 미국에서의 국가채무는 채무성내 공공채무국 (Bureau of the Public Debt)이 매일 1센트 단위까지 발표할 정도로 중요시한다. (“The Public Debt To the Penny,” [http:// www. publicdebt.treas.gov](http://www.publicdebt.treas.gov))

재정정책과 동반 경제정책의 정책 조화(policy harmonization)는 다음과 같은 네 가지 기본적인 원칙 하에서 추진되어야 할 것이다. 첫째, 정부는 일관성 있는 정책 조합(policy mix)을 선택하고 수행하여야 된다. 둘째, 정부는 근본적인 재정개혁을 추진하는 것이 필요하다. 셋째, 경제 구조개혁을 지속적으로 추진해야 한다. 넷째, 정부부채를 감축하기 위한 방안은 단기보다는 중장기에 역점을 둘 필요가 있다.

연금제도 정비로 지속가능한 다층 노후소득보장체제를 구축하고, 고령화로 인한 의료비급증에 대비하여 보건의료체제를 개선하는 것도 중요한 과제이다. 또한 사회안정 전망 내실화, 민간참여 및 사적부양의 장려로 새로운 노인복지수요에 대응해야 할 것이다.

2. 고령화 시대의 서울시 재정정책과제

가. 고령화와 서울시 재정의 문제점

(1) 1인당 세 부담의 증가

현재 서울시의 1인당 지방세 부담액은 타 시도와 비교했을 때 현저히 높은 수준이다. 2002년 현재 서울시의 1인당 지방세 부담은 93,913원으로 전국 평균 1인당 지방세부담 66,297원보다 40%이상 높다. 1996년과 비교할 때 서울시의 1인당 지방세 부담액과 전국평균 1인당 지방세 부담액의 차이는 점점 커지고 있다.

[표 15] 서울시와 전국, 1인당 지방세 부담 비교

	지방세 (백만원)		1인당 지방세부담 (원)		A/B
	서울시	전국	서울시(A)	전국(B)	
1996	4,890,599	17,394,685	47,969	38,209	125.5422
1997	5,332,574	18,405,681	52,717	40,053	131.6179
1998	4,944,434	17,149,712	49,192	37,051	132.7684
1999	5,566,124	18,586,101	55,463	39,870	139.1084
2000	6,204,198	20,600,603	61,559	43,824	140.4706
2001	7,934,080	26,664,879	78,866	56,323	140.0248
2002	9,430,644	31,583,548	93,913	66,297	141.6546

제 V장의 추계에 따르면 고령화가 진행됨에 따라 서울시의 1인당 세부담은 점점 더 크게 증가할 전망이다. 가장 현실적인 시나리오로 여겨지는 지방세-시나리오 3을 따를 경우, 서울시 지방세 부담률은 1998년에 1.85%, 2019년에 2.13%, 2027년에 2.47%, 그리고 2050년에는 3.18%를 기록할 전망이다. 이를 우리나라의 국내총생산과 서울시의 지역 내 총생산간의 비중을 고려하여 서울시 지역 내 총생산 대비 지방세 부담률로 전환하면, 1998년에는 8.35%, 2019년에는 9.61%, 2027년에는 41.14%, 그리고 2050년에는 14.35%에 달하는 것이다.⁶⁾ 특히 고령화로 인하여 성장률이 하락하거나 혹은 국내총생산 수준이 감소할 경우 재정부담의 증가폭은 더 커질 가능성이 있다.⁷⁾

한편, 위에서 언급한 1인당 세부담은 지방세액을 전체 인구로 나눈 값이다. 그런데 실제 인구 중에서 조세부담을 지는 것은 15세 이상 64세 미만 생산가능인구라고 할 수 있다. 따라서 노인인구비중이 증가하고 생산가능 인구의 비중이 줄어들수록 생산가능인구의 1인당 세부담은 제 V장에서 논의한 것보다 훨씬 더 커질 가능성이 높다. 이 경우 재정운용을 위해 지방세수를 늘릴 필요가 있음에도 불구하고, 생산가능인구의 1인당 세부담을 고려하여 지방세수를 늘리지 못해 재정적자가 늘어나는 일이 발생할 수 있다.

6) 1996년부터 2002년기간 동안 국내 총생산 대비 서울시 지역내 생산의 비중은 평균 22.17%이다. 가장 높을 때가 1996년의 23.40%였고, 가장 낮을 때가 2001년의 21.39%였다.

7) 안중범·전승훈(2002), Kang et al(2003), An and Jeon(2004) 등은 노인인구 비중이 14%를 넘어서 고령사회가 되는 시점을 즈음하여 경제성장률이 낮아지기 시작하고, 20%를 넘어서 초고령사회가 되는 시점을 즈음하여서는 경제성장률이 0보다 낮아진다는 연구결과를 보여주고 있다.

(2) 경직적인 조세 구조

제 III장에서 살펴본 서울시세의 세원별 분포에 의하면 재산세의 비중이 전체 세수의 50%에 달하고, 그 중에서도 거래세가 40%로 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 그런데 일반적으로 재산세제는 납세대상이 넓고, 낮은 과표 현실화로 인해 세수가 경직적이며, 세율상에 대해 강한 조세저항을 유발하기 쉬운 성격을 지니고 있다.(정병순·지해명(2003), p35) 또한 거래세는 부동산경기에 상당히 민감하다는 특징을 가지고 있다. 이상의 논의는 서울시세가 세원구조가 세입의 불안정성을 초래할 가능성이 높다는 것을 보여준다.

세입의 불안정성은 향후 재정운용과정에서 커다란 부담으로 작용할 수 있다. 예를 들어 본 연구의 추계결과에 견주어 살펴보자. 본 연구에서 구한 국세부담률과 지방세 부담률은 세수와 세입을 동시에 고려한 것이다. 따라서 본 연구의 추계 결과는 예산이 균형을 이룬다는 가정 하에 필요조세액이 점점 증가할 것이라는 점을 보여주는 것이다. 필요조세액은 점점 증가하는데 부동산 경기 등으로 인해 세입이 불안정해질 경우, 세수가 필요 조세액에 미치지 못해 재정은 적자상태에 빠지고 부채가 크게 증가할 수 있다.

(3) 인구감소로 인한 세수 감소

현재 서울시는 상주인구 감소로 인한 세수입 감소와 주간에 서울시에서 경제활동을 하고 있는 인구를 위한 추가적인 행정서비스 공급을 위한 재정소요의 증가라는 문제점을 안고 있다. 재정소요가 증가함에도 불구하고 세수입이 감소함에 따라 서울시의 재정건전성 문제가 심각한 문제로 제기될 가능성이 높다. 그리고 이러한 문제는 고령화로 인해 우리나라 총 인구가 감소하면서 더욱 심각해질 전망이다.

(4) 사회개발비의 급격한 증가

제 V장에서 추계한 서울시의 지방세 부담률 전망치는 추계에 사용된 모형의 특

성 상 세입과 세출이 균형을 이룬다는 가정 하에서의 전망이다. 따라서 지방세 부담률이 큰 폭으로 증가한다는 것은 그만큼 서울시의 세출 역시 증가한다는 것을 의미한다. 현재 서울시 세출에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 사회개발비이다. III장의 [표 10]에서 알 수 있듯이, 사회개발비는 2002년 현재 서울시 총세출의 46.80%를 차지하고 있다. 또한 1996년 이래로 230.99%, 연평균으로는 14.97%나 증가하였다. 고령화로 인해 노인인구가 증가할 경우 사회개발비의 증가추세는 더욱 강하게 나타날 수밖에 없을 것이며, 이것이 재정에 큰 부담으로 작용하게 될 것이다.

나. 고령화에 대비한 서울시 정책방향.

(1) 규율적인 재정운용

고령화는 향후 서울시의 재정 건전성을 크게 훼손시킬 가능성이 있다. 특히 경직적인 지방세의 세원 구조, 상주인구 감소로 인한 세수수입 감소, 1인당 세부담의 증가 등 재정에 부담으로 작용할 수 있는 문제들이 고령화 과정에서 더욱 커질 가능성이 높다. 따라서 중장기적으로 서울시 재정을 건전하게 운용하기 위한 방안이 마련될 필요가 있다.

재정건전성을 위해 가장 중요한 것은 재정의 재량적인 운용을 자제하고, 규율화된 재정정책의 구현이라는 재정운용의 원칙을 수립하는 것이다. 이를 위해 중장기적인 전망 하에 단 년도 재정이 운용되어야 할 것이다. 그리고 재정이 중장기적 전망 하에서 효율적이고 효과적으로 운용되기 위해 하향식(Top-down) 예산편성과 재정활동에 대한 성과관리가 이루어져야 할 것이다.

서울시의 재정운용과정에 대한 효과적인 평가와 감시를 위해 지방의회의 역할을 강화하는 방안 역시 동시에 고려되어야 할 것이다.

(2) 재정의 분권화

고령화는 필요 조세액을 크게 증가시킬 것으로 전망된다. 그러나 앞서 살펴보았

듯이 실제 서울시의 세입전망이 그리 밝은 것만은 아니다. 높은 지방세 부담과 경직적인 지방세 구조 등으로 인해 세수확보가 그리 쉽지 않을 전망이다. 따라서 이에 대한 대안 마련이 시급한 상황이다.

가장 일차적인 과제는 재정분권의 원칙에 합당하게 세입 및 세출권이 이양되는 것이다. 세입 및 세출의 재정분권이란 중앙정부로부터 지방정부로의 조세 및 지출권한의 이양을 의미한다. 현재 우리나라의 경우 세입측면과 관련하여 세목결정은 물론 과표와 세율결정권을 사실상 중앙정부가 갖고 있기 때문에 과세 자주권이 극히 제한되어 있는 상태이다. 이에 따라 높은 지방세 부담과 경직적인 지방세 구조 등을 개선하기 위해 서울시가 자체적으로 할 수 있는 일은 거의 없다고 해도 과언이 아닐 정도이다. 따라서 서울시가 세입구조 상의 문제를 스스로 해결할 수 있는 권한을 부여받는 것이 무엇보다 우선시 되어야 할 것이다.

(3) 부담금 배분 상의 불합리성 개선⁸⁾

1인당 지방세 부담이 증가하여 재정운용 상의 큰 부담으로 작용할 가능성이 높은 상황에서는 지방세 이외의 세외 수입을 충분히 확보하는 것도 중요한 과제이다. 이와 관련하여 고려할 문제는 세외수입을 구성하고 있는 부담금 배분 상의 불합리성을 개선하는 것이다.

부담금은 일반적으로 특정의 공익사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위하여 부과하는 금전지급의무로, 대부분 공익사업에서 유발되는 외부경제효과와 밀접하게 연관을 맺고 있다. 현재 부담금은 50%는 지방의 일반회계로 귀속되고, 나머지 50%는 중앙정부의 토지관리 및 지역균형발전 특별회계로 편입되고 있다. 뿐만 아니라 지역에 귀속되는 50% 역시 자치구로 귀속되고 있어 서울시는 부담금 배분에서 제외되고 있는 실정이다. 이와 같은 부담금 운용체계는 개발로 인한 환경오염, 교통체증 등 외부경제가 비교적 광역화되는 현실에 비추어 볼 때 징수와 사용자간의 괴리를 가져오는 문제가 있다. 즉 부담금의 원인이 되는 외부경제의 발생이 서울시 차원에서 이루어지고 징수도 서울시 차원에서 이루어지지만, 실

8) 이 절의 내용은 정병순·지해명(2003)의 내용을 참고하였음.

제 사용에서는 서울시가 배제되는 문제가 있다. 따라서 이러한 불합리성을 시정하여 서울시의 세외수입을 확충하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

(4) 효율적인 노인복지지출

앞서 언급하였듯이 노인인구 비중이 증가하면서 사회개발비가 급증할 가능성이 높다. 사회개발비 급증으로 인한 서울시 재정부담을 덜기 위해서는 한정된 자원을 효율적으로 사용하는 것이 중요하다. 따라서 지역에 거주하는 노인계층의 복지수요를 정확히 파악하고, 노인복지지출의 전달 경로 등 사회적 인프라를 구축하여 효율적인 복지지출 집행이 이루어지도록 해야 할 것이다.

(5) 철저한 채무관리

지금까지 서울시 재정은 상대적으로 건전하게 운용되어 온 것으로 보인다. 2004년 6월 현재 서울시의 채무 총액은 일반회계와 특별회계만을 고려할 때 1조, 1,014억 원이다. 지방자치단체의 경제규모를 고려할 때 서울시의 채무규모는 상대적으로 작은 편에 속한다고 볼 수 있다. 물론 지하철 공사부채, 도시철도공사부채, 도시철도건설사업 특별회계부채 원금 잔액 등을 포함할 경우 그 규모가 급증하기는 하지만, 그리 우려할 수준은 아닌 것으로 보인다. 하지만, 고령화로 인해 세입여건이 불안정해지고, 재정수요가 늘어날 경우 재정적자와 채무증가가 커다란 문제로 부각될 가능성이 있다.

[표 16] 지방단체 및 회계별 채무 현황

구분 시도별	계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계
합 계	(100%) 160,913	(48.5%) 78,010	(27.8%) 44,686	(23.7%) 38,217
서울	11,014	566	9,388	1,060
부산	20,502	10,211	4,747	5,544
대구	22,880	8,468	11,149	3,263
인천	6,719	3,494	16	3,209
광주	9,106	4,672	2,891	1,543
대전	7,347	2,193	3,200	1,954
울산	5,126	2,522	829	1,775
경기	22,214	11,447	5,424	5,343
강원	8,126	5,683	371	2,072
충북	3,123	2,071	280	772
충남	6,107	2,949	1,375	1,783
전북	6,362	4,340	635	1,387
전남	7,111	2,940	1,826	2,345
경북	10,581	6,858	632	3,091
경남	7,959	5,173	635	2,151
제주	6,636	4,423	1,288	925

따라서 재정이 건전하게 운용되고 있는 현 시점부터 서울시 부채에 대한 철저한 관리가 이루어질 필요가 있다. 이를 통해 향후 증가할 재정 부담을 축소시킬 수 있을 것이다. 철저한 부채관리를 위한 첫걸음은 부채에 관한 정보를 신속 정확하게 공개하여, 이에 대한 주위의 관심을 환기시키는 것이다. 또한 부채 규모가 일정 이상이 될 경우 부채관리를 위한 전담기구의 설치 문제도 심각하게 고려해 봐야 할 것이다.

VII. 결론

1. 연구결과의 요약

고령화의 경제 사회적 파급효과는 국가 전체에 뿐만 아니라 지방자치단체에 역시 미칠 것이다. 그런데 고령화가 하나의 국가에 미치는 영향에 대한 연구가 활발하게 이루어짐에 반해, 지방자치단체에 미치는 영향에 대한 연구는 거의 이루어지지 않고 있는 상황이다.

이에 본 연구에서는 고령화가 지방자치단체의 재정에 미치는 영향을 서울시를 중심으로 살펴보았다. 그런데 고령화가 서울시 재정에 미치는 영향을 살펴보는데 있어 몇 가지 어려움이 존재한다. 첫 번째는 고령화와 같은 인구구조의 변화가 서울시 재정에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 충분한 시계열 자료가 갖추어져 있어야 하는데, 지방자치제를 실시한지 오래되지 않아 충분한 시계열자료가 갖추어져 있지 않다는 점이다. 두 번째는 고령화가 서울시의 경제에 미치는 영향을 검토하기 위해서는 이미 고령화를 경험한 주요 도시들의 예를 적절히 검토하여야 하는데, 고령화를 경험한 외국 주요 도시의 자료를 구하는데 어려움이 있다는 점이다.

이에 본 연구에서는 우선 국가별 패널자료(Panel-Country Data)를 구축하여 국제 부담률 결정요인을 추정한 후, 추정결과에 대한 선형예측(Linear projection)을 통해 우리나라의 국제부담률 장기추계를 시도하였다. 그리고 우리나라 국제부담률과 서울시 지방세 부담률간의 관계를 고려하여 서울시 지방세 부담률에 대한 장기추계를 시도하였다.

그 결과 서울시의 지방세 부담률은 고령화의 진행에 따라 점차적으로 증가할 것이라는 결과를 얻을 수 있었다. 또한 상주인구의 감소, 경직적 세입 구조 등 현재 직면하고 있는 서울시 재정과 관련된 문제들이 고령화가 진행됨에 따라 더욱 더 심각해질 수 있으며, 이 과정에서 재정건전성이 심각하게 훼손될 수도 있다는 것을 확인할 수 있었다.

따라서 고령화로 인한 서울시 재정 건전성 문제를 해결하기 위해 재정의 재량적인 운용을 자제하고, 규율화된 재정정책의 구현이라는 재정운용의 원칙을 수립할 필요가 있다. 이를 위해 중장기적인 전망 하에 단 년도 재정이 운용되어야 하는데, 중장기적인 재정운용을 위해서는 하향식(Top-down) 예산편성과 재정활동에 대한 성과관리가 이루어져야 할 것이다. 또한 서울시의 재정운용과정에 대한 효과적인 평가와 감시를 위해 지방의회의 역할을 강화하는 방안 역시 동시에 고려되어야 할 것이다.

한편 높은 지방세 부담과 경직적인 지방세 구조 등의 문제가 고령화 현상과 맞물리면서 서울시 재정에 큰 부담으로 작용할 전망이다. 그런데 현재 세목결정은 물론 과표와 세율결정권을 사실상 중앙정부가 갖고 있기 때문에, 높은 지방세 부담과 경직적인 지방세 구조 등을 개선하기 위해 서울시가 자체적으로 할 수 있는 일은 거의 없다고 해도 과언이 아닐 정도이다. 따라서 서울시가 세입구조 상의 문제를 스스로 해결할 수 있는 권한을 가질 수 있도록 재정분권이 이루어지는 것이 시급한 과제이다.

1인당 지방세 부담이 증가하여 재정운용 상의 큰 부담으로 작용할 가능성이 높은 상황에서는 지방세 이외의 세외 수입을 충분히 확보하는 것도 중요한 과제이다. 이와 관련하여 고려할 문제는 세외수입을 구성하고 있는 부담금 배분 상의 불합리성을 개선하는 것이다. 현재 부담금의 원인이 되는 외부경제의 발생이 서울시 차원에서 이루어지고 징수도 서울시 차원에서 이루어지지만, 실제 사용에서는 서울시가 배제되는 문제가 있다. 따라서 이러한 불합리성을 시정하여 서울시의 세외수입을 확충하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

마지막으로 향후 발생가능성이 높은 재정적자와 서울시 채무 증가에 대비하여 철저한 채무관리 시스템이 구축될 필요가 있다. 이를 위해 부채에 관한 정보를 신속 정확하게 공개하여야 할 것이며, 부채 규모가 일정 이상이 될 경우 부채관리를 위한 전담기구의 설치 문제도 심각하게 고려해 봐야 할 것이다.

2. 연구의 향후 발전 방향

본 연구에서는 국세부담률 전망을 바탕으로 서울시 지방세 부담을 추계하고, 고령화로 인한 재정건전성 악화에 대비한 몇 가지 정책방안에 대해 검토하였다. 그런데 본 연구에서 국세부담률과 서울시 지방세 부담률 간에 관계에 대한 가정 등은 향후 연구에서는 조금 더 완화될 필요가 있다. 이를 위해 국세부담률과 서울시 지방세 부담률간의 관계에 대한 보다 엄밀한 관계 설정 방안 등이 향후 연구에서 검토될 필요가 있다. 또한 고령화를 이미 경험한 주요국 지방자치단체의 경험에 대한 충분한 검토 역시 본 연구를 발전시키는 과정에서 이루어질 필요가 있다.

본 연구에서는 서울시의 세입 측면은 다루고 있지만, 세출 측면은 충분히 다루고 있지 못하다. 따라서 고령화가 진행에 따른 서울시 세출전망 역시 추가적으로 이루어질 필요가 있다. 특히 2002년 현재 총 세출의 46.80%를 차지하고 있는 사회개발비의 급격한 증가가 전망되고 있는 바, 사회개발비 증가추이에 대한 주의 깊은 관찰이 이루어져야 할 것이다.

한편 본 연구에서 초점을 맞추고 있는 것은 고령화로 인한 향후 서울시 재정부담의 증가이다. 즉 고령화로 인해 발생할 수 있는 서울시 재정의 문제점을 정확히 진단해 내는데 초점이 맞추어져 있다. 따라서 이러한 문제점을 해소하기 위한 정책방안에 대한 논의에 대한 비중이 상대적으로 떨어지는 문제가 있다. 따라서 고령화에 대비한 서울시 정책과제에 대한 연구가 추가적으로 이루어질 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 안중범, “고령화가 조세부담률에 미치는 영향”, 최경수 외 편 『인구고령화의 경제적 영향과 대응과제 I』 한국개발연구원, 2003
- 안중범, “한국의 급속한 고령화에 따른 재정추계”, 한국경제의 분석패널 발표논문, 2004
- 안중범·손광락, “조세부담률의 결정요인에 관한 연구”, 한국조세연구, 제 9권, 한국조세학회, 1993
- 안중범·전승훈, “고령화와 성장: OECD 국가에 대한 분석 및 한국에 대한 시뮬레이션”, 한국재정공공경제학회 추계학술대회 발표논문집, 2002
- 정병순·지해명, “국가와 지방간 재원재분배 방안연구: 서울시를 중심으로”, 서울시정개발연구원, 2003
- 통계청, 「장래인구추계」, 2001
- Black, D., "on the Rationale of Group Decision Making," Journal of 'Political Economy, February 1948, vol. 56, pp. 23-34.
- Bloom, D. E., David Canning, and Pia N. Malaney(1999), "Demographic Change and Economic Growth in Asia", CID Working Paper, No. 15 , Center for International Development at Harvard University
- Boerch-Supan, A. H., “Labor Market Effects of Population Aging”, NBER working paper series No.8640, 2001.
- Buchanan, James M., (ed.), Fiscal Theory and Political Economy - Selected Essays, The University of North Carolina Press: Chapel Hill, 1960.
- Cutler, David M. , James M. Poterba , Louise M. Sheiner, and Lawrence H. Summers (1990), "An Aging Society: Opportunity or Challenge?", Brooking Papers on Economic Activity, Vol. 1
- Evans, Paul, "The Output Effects of Fiscal Policy in Korea," in J. Kwon ed., Korean Economic Development, New York: Greenwood Press, 1990.

- Hviding, K. and M. Merette), "Macroeconomics Effects of Pension Reforms in the Context of Ageing : OLG simulations of Seven OECD Countries." OECD working Paper No. 201, 1998
- Kang, Seoghoon, Chong-bum An, & Seung-Hoon Jeon, "U-Hypothesis Revisited for Population Aging and Economic Growth", 59th Conference of International Institute of Public Finance
- Kotlikoff, L.J., K. Smetters and J. Walliser(2001), " Finding a way out of America's Demographic Dilemma", NBER working Paper, No. 8258.
- Lindahl, E., "Just Taxation - A Positive Solution," Translated from the German in Classics in the Theory of Public Finance, Musgrave, R.A. and A.T. Peacock (eds.), St. Martin's Press: New York, 1958.
- McMorrow, K. and W. Roeger(1999), " The economic consequences of ageing populations", Economic Papers, No. 138, European Commission
- Miles, D, "Modelling the impact of Demographic change upon the Economy", Economic Journal 109(1), 1999, pp 1-36.
- Niskanen, W.A Jr., Bureauracy and Representative Government, Aldine: Chicago, 1976.
- Rostow, W. W.(1990), Theorists of Economic growth from David Hume to the present, Oxford University Press, New York, NY.
- Sundararajan, V. and S. Thakur, "Public Investment, Crowding Out, and Growth: A Dynamic Model Applied to India and Korea," IMF Staff Paper, December 1980.
- Turner, D., C. Giorno, A. DeSerres, A. Voure'h and P. Richardson(1998), " The Macroeconomic Implications of Ageing in a Global Context", OECD Economics Department Working Paper, No. 193.
- Wai, U Tun and Chorng-Huey Wong, "Determinants of Private Investments in Developing Countries," Journal of Development Studies, Vol. 19, October 1982.
- UN Population Division, World population Prespects : the 1998 Revision, 1998
- World Bank, World development Indicator 2004.

[부표 1] 서울시의 주요 인구 지표

	총인구(명)	인구증가율	연령대별 인구비중			노년부양비 (%)	노령화지수 (%)
			0-14세	15-64세	65세이상		
1970	5,685,932	4.48	36.3	62.1	1.7	2.7	4.6
1971	5,940,442	4.48	36.0	62.2	1.8	2.9	5.0
1972	6,206,625	4.25	35.8	62.4	1.8	2.9	5.0
1973	6,470,497	4.13	35.4	62.7	1.8	2.9	5.2
1974	6,737,832	3.97	34.9	63.2	1.9	3.1	5.5
1975	7,005,007	4.22	34.1	63.8	2.1	3.3	6.1
1976	7,300,852	4.08	33.4	64.4	2.2	3.4	6.5
1977	7,598,734	3.97	32.8	65.0	2.2	3.4	6.8
1978	7,900,077	3.86	32.2	65.5	2.3	3.5	7.2
1979	8,205,097	3.79	31.7	65.9	2.4	3.6	7.5
1980	8,516,450	3.28	31.3	66.2	2.5	3.7	7.9
1981	8,795,571	2.99	30.9	66.6	2.5	3.8	8.1
1982	9,058,650	2.85	30.5	66.9	2.6	3.9	8.5
1983	9,317,088	2.59	30.0	67.3	2.7	4.0	8.9
1984	9,558,806	1.74	29.3	68.0	2.8	4.1	9.4
1985	9,725,447	0.92	28.5	68.7	2.9	4.2	10.1
1986	9,815,245	1.19	27.7	69.4	2.9	4.2	10.6
1987	9,931,649	2.17	26.9	70.1	3.0	4.3	11.3
1988	10,147,107	2.29	26.2	70.7	3.2	4.5	12.1
1989	10,379,344	0.90	25.5	71.2	3.3	4.6	13.0
1990	10,473,252	-0.12	24.7	71.8	3.5	4.9	14.2
1991	10,461,122	-0.15	24.0	72.4	3.6	5.0	15.1
1992	10,445,852	-0.25	23.4	72.8	3.7	5.1	15.9
1993	10,420,119	-0.33	22.9	73.3	3.9	5.3	16.9
1994	10,385,314	-0.41	22.3	73.7	4.0	5.5	18.1
1995	10,342,224	-1.42	21.6	74.2	4.2	5.6	19.5
1996	10,195,359	-0.78	20.9	74.7	4.4	5.9	21.1
1997	10,115,549	-0.64	20.2	75.2	4.6	6.1	22.9
1998	10,051,237	-0.15	19.6	75.6	4.8	6.4	24.7
1999	10,035,810	0.42	19.0	75.9	5.1	6.7	26.7
2000	10,078,434	-0.18	18.6	76.1	5.3	7.0	28.8

[부표 1 계속] 서울시의 주요 인구 지표

	총인구(명)	인구증가율	연령대별 인구비중			노년부양비 (%)	노령화지수 (%)
			0-14세	15-64세	65세이상		
2001	10,060,193	-0.18	18.4	75.9	5.7	7.5	30.8
2002	10,041,946	-0.18	18.2	75.8	6.0	7.9	33.0
2003	10,024,308	-0.20	18.0	75.6	6.4	8.4	35.3
2004	10,004,164	-0.22	17.8	75.4	6.7	8.9	37.7
2005	9,982,588	-0.22	17.6	75.3	7.1	9.4	40.3
2006	9,960,712	-0.22	17.4	75.1	7.5	10.0	43.4
2007	9,938,477	-0.23	17.1	74.8	8.0	10.7	46.9
2008	9,916,035	-0.23	16.9	74.6	8.5	11.4	50.3
2009	9,893,580	-0.25	16.6	74.5	8.9	11.9	53.6
2010	9,868,831	-0.28	16.4	74.3	9.3	12.5	56.7
2011	9,841,027	-0.29	16.2	74.1	9.7	13.1	60.0
2012	9,812,899	-0.29	16.1	73.7	10.3	13.9	63.7
2013	9,784,340	-0.30	16.0	73.2	10.8	14.8	67.7
2014	9,755,228	-0.33	15.9	72.7	11.4	15.7	71.7
2015	9,723,210	-0.37	15.8	72.2	12.0	16.6	75.7
2016	9,687,193	-0.43	15.4	72.2	12.4	17.2	80.9
2017	9,645,179	-0.46	15.0	72.0	13.0	18.1	86.8
2018	9,601,232	-0.48	14.6	71.8	13.6	18.9	93.1
2019	9,555,114	-0.49	14.3	71.5	14.3	20.0	100.2
2020	9,508,401	-0.48	13.9	71.0	15.1	21.3	108.6
2021	9,462,328	-0.49	13.6	70.6	15.8	22.4	116.6
2022	9,415,526	-0.50	13.3	70.2	16.6	23.6	124.9
2023	9,368,322	-0.50	13.0	69.7	17.4	24.9	133.9
2024	9,321,208	-0.50	12.7	69.1	18.2	26.4	143.9
2025	9,274,366	-0.50	12.4	68.5	19.1	27.9	154.1
2026	9,227,569	-0.52	12.2	68.0	19.8	29.2	162.7
2027	9,179,943	-0.53	12.0	67.5	20.5	30.4	171.3
2028	9,131,464	-0.55	11.8	67.1	21.2	31.6	179.8
2029	9,080,814	-0.61	11.6	66.6	21.8	32.7	187.7
2030	9,025,667	-0.61	11.4	66.2	22.3	33.7	195.2

[부표 2] 국세부담률 장기추계 결과

	국세 부담률			
	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4
2000	17.68	15.52	17.51	18.10
2001	17.63	15.47	17.46	18.05
2002	17.93	15.73	17.75	18.35
2003	18.13	15.92	17.96	18.56
2004	18.34	16.10	18.17	18.78
2005	18.50	16.24	18.32	18.94
2006	18.71	16.42	18.53	19.15
2007	18.92	16.60	18.74	19.37
2008	19.07	16.74	18.89	19.53
2009	19.23	16.88	19.05	19.69
2010	19.39	17.02	19.20	19.85
2011	19.54	17.15	19.36	20.01
2012	19.75	17.34	19.56	20.22
2013	19.96	17.52	19.77	20.43
2014	20.17	17.70	19.98	20.65
2015	20.38	17.89	20.18	20.86
2016	20.59	18.07	20.39	21.08
2017	20.80	18.25	20.60	21.29
2018	21.06	18.48	20.86	21.56
2019	21.32	18.71	21.11	21.82
2020	21.69	19.03	21.48	22.20
2021	22.10	19.40	21.89	22.63
2022	22.47	19.72	22.25	23.00
2023	22.89	20.09	22.67	23.43
2024	23.36	20.50	23.13	23.91
2025	23.77	20.86	23.54	24.34
2026	24.24	21.28	24.01	24.82
2027	24.66	21.64	24.42	25.25
2028	25.08	22.01	24.84	25.67
2029	25.50	22.38	25.25	26.10
2030	25.86	22.70	25.61	26.47

[부표 2 계속] 국세부담률 장기추계 결과

	국세 부담률			
	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4
2031	26.23	23.02	25.97	26.85
2032	26.59	23.34	26.34	27.22
2033	26.96	23.66	26.70	27.60
2034	27.32	23.98	27.06	27.97
2035	27.74	24.35	27.47	28.40
2036	28.11	24.67	27.84	28.77
2037	28.52	25.03	28.25	29.20
2038	28.89	25.35	28.61	29.57
2039	29.26	25.68	28.97	29.95
2040	29.52	25.90	29.23	30.22
2041	29.78	26.13	29.49	30.48
2042	29.99	26.32	29.70	30.70
2043	30.20	26.50	29.90	30.91
2044	30.46	26.73	30.16	31.18
2045	30.72	26.96	30.42	31.45
2046	31.03	27.23	30.73	31.77
2047	31.29	27.46	30.99	32.03
2048	31.55	27.69	31.25	32.30
2049	31.71	27.83	31.40	32.46
2050	31.76	27.87	31.46	32.51

[부표 3] 한국과 일본의 ITC 지수

	한국	일본
1970	1.182418	
1971	1.160608	1.374011
1972	0.934092	1.352662
1973	0.904592	1.375573
1974	0.935005	1.277481
1975	1.014359	1.033049
1976	1.061741	0.974796
1977	1.014799	0.928264
1978	1.01347	0.875261
1979	1.035884	0.925371
1980	1.055846	0.966518
1981	1.028056	0.98423
1982	1.036764	0.989146
1983	1.074026	0.957595
1984	1.032064	0.955539
1985	1.002814	0.96421
1986	0.984883	0.886704
1987	0.992385	0.920627
1988	0.988671	0.912898
1989	0.943181	0.897827
1990	0.982872	0.921913
1991	0.908594	
1992	0.929983	
1993	0.947789	
1994	0.953265	
1995	0.961997	
1996	0.997658	
1997	1.005309	

[부표 4] 서울시 지방세부담률 장기추계 결과

	서울시			
	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4
1998	1.16	1.28	1.50	1.66
1999	1.21	1.33	1.55	1.73
2000	1.24	1.36	1.59	1.77
2001	1.23	1.36	1.59	1.76
2002	1.25	1.38	1.61	1.79
2003	1.27	1.39	1.63	1.81
2004	1.28	1.41	1.65	1.83
2005	1.30	1.42	1.67	1.85
2006	1.31	1.44	1.68	1.87
2007	1.32	1.45	1.70	1.89
2008	1.34	1.47	1.72	1.91
2009	1.35	1.48	1.73	1.92
2010	1.36	1.49	1.74	1.94
2011	1.37	1.50	1.76	1.95
2012	1.38	1.52	1.78	1.98
2013	1.40	1.54	1.80	2.00
2014	1.41	1.55	1.82	2.02
2015	1.43	1.57	1.83	2.04
2016	1.44	1.58	1.85	2.06
2017	1.46	1.60	1.87	2.08
2018	1.47	1.62	1.90	2.11
2019	1.49	1.64	1.92	2.13
2020	1.52	1.67	1.95	2.17
2021	1.55	1.70	1.99	2.21
2022	1.57	1.73	2.02	2.25
2023	1.60	1.76	2.06	2.29
2024	1.63	1.80	2.10	2.34
2025	1.66	1.83	2.14	2.38
2026	1.70	1.86	2.18	2.42
2027	1.73	1.90	2.22	2.47
2028	1.76	1.93	2.26	2.51
2029	1.78	1.96	2.29	2.55
2030	1.81	1.99	2.33	2.59

[부표 4 계속] 서울시 지방세부담률 장기추계 결과

	서울시			
	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4
2031	1.84	2.02	2.36	2.62
2032	1.86	2.05	2.39	2.66
2033	1.89	2.07	2.43	2.70
2034	1.91	2.10	2.46	2.73
2035	1.94	2.13	2.50	2.77
2036	1.97	2.16	2.53	2.81
2037	2.00	2.19	2.57	2.85
2038	2.02	2.22	2.60	2.89
2039	2.05	2.25	2.63	2.93
2040	2.07	2.27	2.66	2.95
2041	2.08	2.29	2.68	2.98
2042	2.10	2.31	2.70	3.00
2043	2.11	2.32	2.72	3.02
2044	2.13	2.34	2.74	3.05
2045	2.15	2.36	2.76	3.07
2046	2.17	2.39	2.79	3.10
2047	2.19	2.41	2.82	3.13
2048	2.21	2.43	2.84	3.16
2049	2.22	2.44	2.85	3.17
2050	2.22	2.44	2.86	3.18

시정연 2004-PR-14

고령화에 따른 서울시 재정부담과 재정정책과제

발행인 백 용 호
발행일 2004년 9월 17일
발행처 서울시정개발연구원
 137-071 서울특별시 서초구 서초동 391
전 화 : 02) 2149-1000
팩 스 : 02) 2149-1245
홈페이지 : <http://www.sdi.re.kr>

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다