장기 재정전망을 통한 재정의 지속가능성 평가 및 과제

2022. 7. 1.

박명호

홍익대학교

본 세미나는 (사)정보경영연구원의 지원으로 마련되었습니다.

목차

Ⅰ 장기 재정전망 개관

Ⅱ 장기 재정전망 결과

Ⅲ 재정 지속가능성 평가

Ⅳ 새정부 재정개혁 방향 및 제언

Ⅰ 장기 재정전망 개관

1. 전망 배경
2. 전망 의의 및 한계
3. 전망 체계 및 방법

Ⅰ 장기 재정전망 개관

1. 추진배경

◆ **(인구구조 변화) 우리나라는 출산율 저하 및 기대수명 연장 등으로 인해 인구감소와 인구고령화가 빠르게 진행될 것으로 예상**

지표		11년 인구추계 (10-60)	16년 인구추계 (15-65)	19년 인구추계 (17-67)	21년 인구추계 (20-70)
합계 출산율	20년	1.35	1.24	0.90	0.84
	40년	1.42	1.38	1.27	1.19
	60년	1.42	1.38	1.27	1.21
기대수명 (남/여)	20년	79.3 / 85.7	80.3 / 86.2	80.3 / 86.1	80.5 / 86.5
	40년	83.4 / 88.2	84.7 / 89.1	84.6 / 89.0	86.1 / 90.8
	60년	86.6 / 90.3	87.8 / 91.2	87.7 / 91.0	88.3 / 92.0

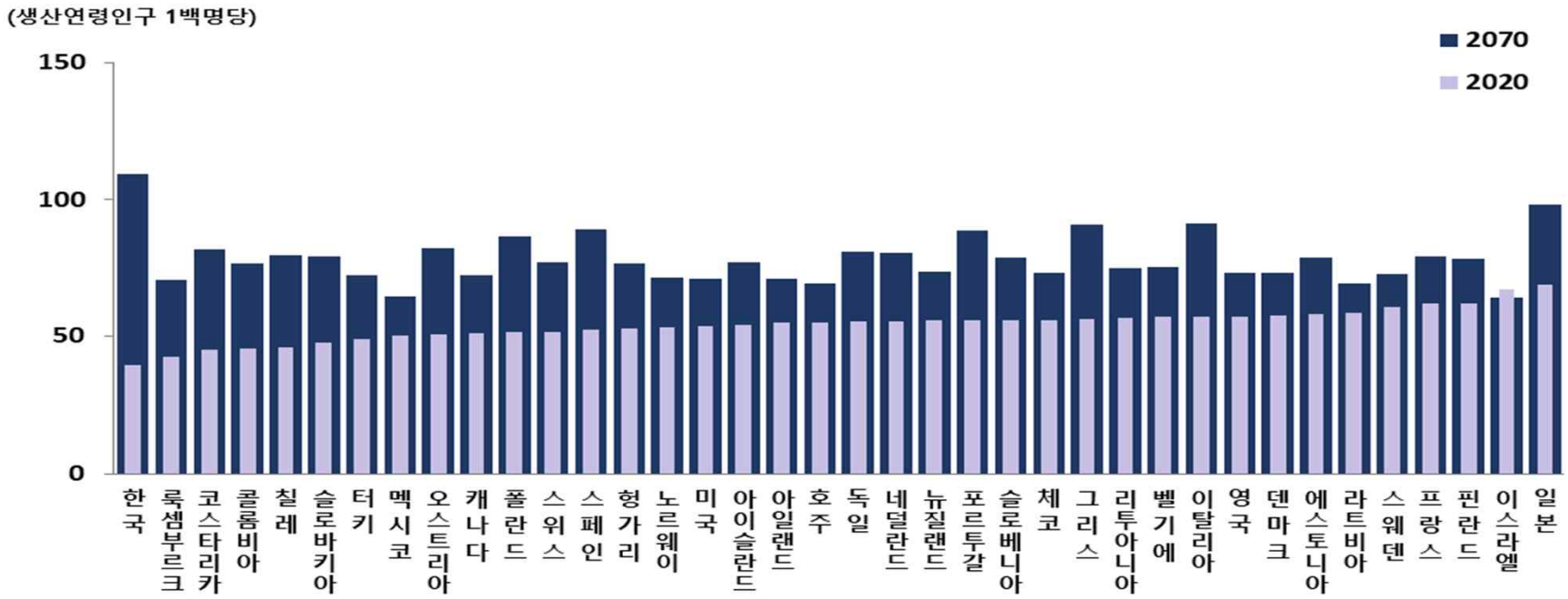
- **총인구(21년 발표, 중위 기준): 5,184만명 (´20) → 3,766만명 (´70)(△27.4%)**
- **생산연령인구(동일 기준): 3,738만명 (´20) → 1,737만명 (´70)(△53.5%)**

Ⅰ 장기 재정전망 개관

1. 추진배경

◆ 총부양비는 2020년 기준 OECD 국가 중 가장 낮은 수준(38.7명)이나 2070년에는 가장 높은 수준(116.8명)일 것으로 추계

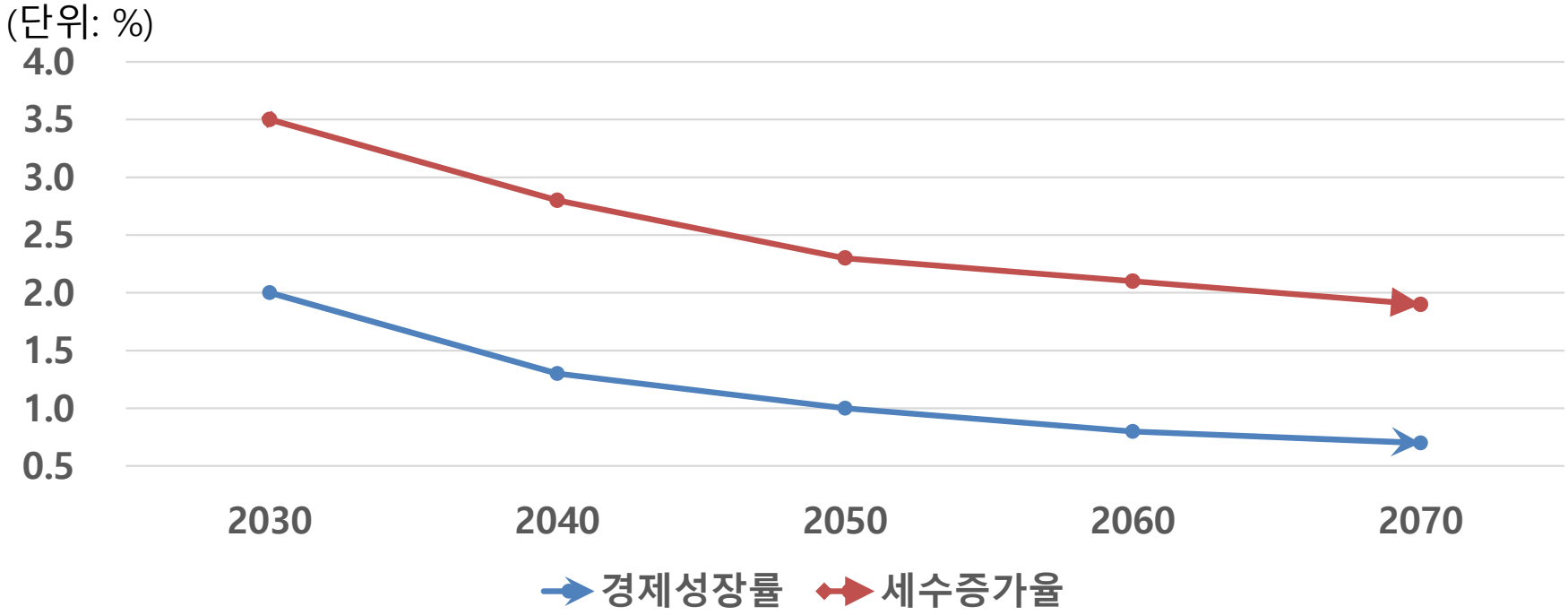
〈OECD 국가의 총부양비 비교〉



출처: 통계청 보도자료, 장래인구추계: 2020~2070, 2021.

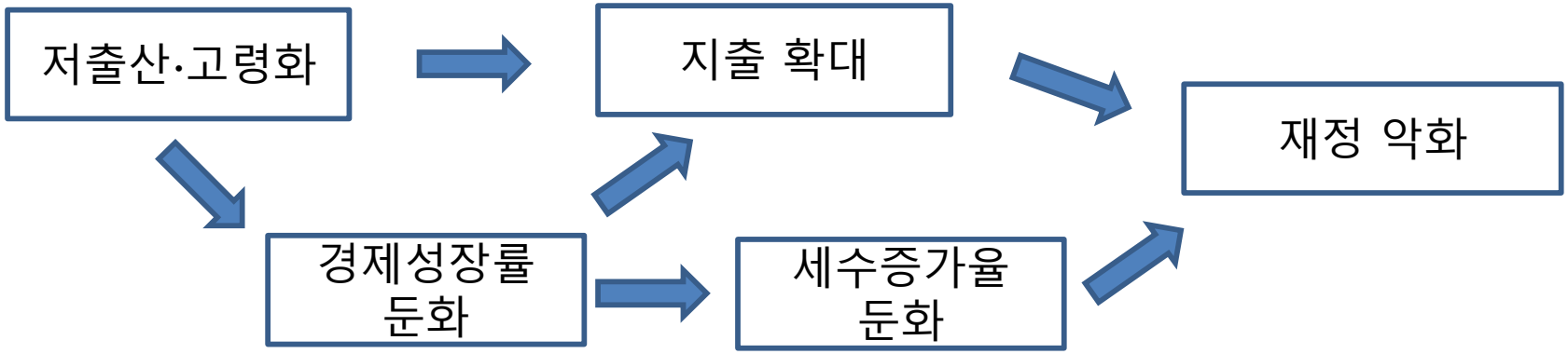
Ⅰ 장기 재정전망 개관

- **(거시경제 및 세입 여건 악화) 생산연령인구 감소는 생산량의 자연하락과 지속성장의 동력인 혁신 잠재력 하락을 낳아 성장률 둔화 야기**
  - ➢ **경제성장률 둔화는 세수증가율에 부정적 영향**



Ⅰ 장기 재정전망 개관

- **(국가재정에의 부정적 영향) 급격한 저출산·고령화 및 비우호적인 거시경제여건은 중장기적으로 재정에 큰 부담으로 작용 가능**



Ⅰ 장기 재정전망 개관

2. 장기 재정전망 의의 및 한계

◆ **(목적) 인구 · 거시경제 시나리오 하에서 현행 제도와 재정기조 유지시 중장기적인 재정지표의 흐름을 제공함으로써 재정투명성 제고와 재정 지속가능성 및 제도개혁 필요성 점검**

➢ 정책변화가 중장기적으로 재정에 미치는 영향 평가 가능

◆ **(한계) 재정전망은 인구 및 거시경제 흐름에 대한 개연성 높은 시나리오를 전제로 현행 재정정책 및 그 기조가 유지될 경우 발생할 재정적 결과를 추계(projection)하는 작업**

⇒ 추계의 기초가 되는 시나리오나 재정정책 기조는 전망기간 동안 언제든지 바뀔 가능성이 존재하며, 그에 따라 재정전망의 결과도 변경 가능

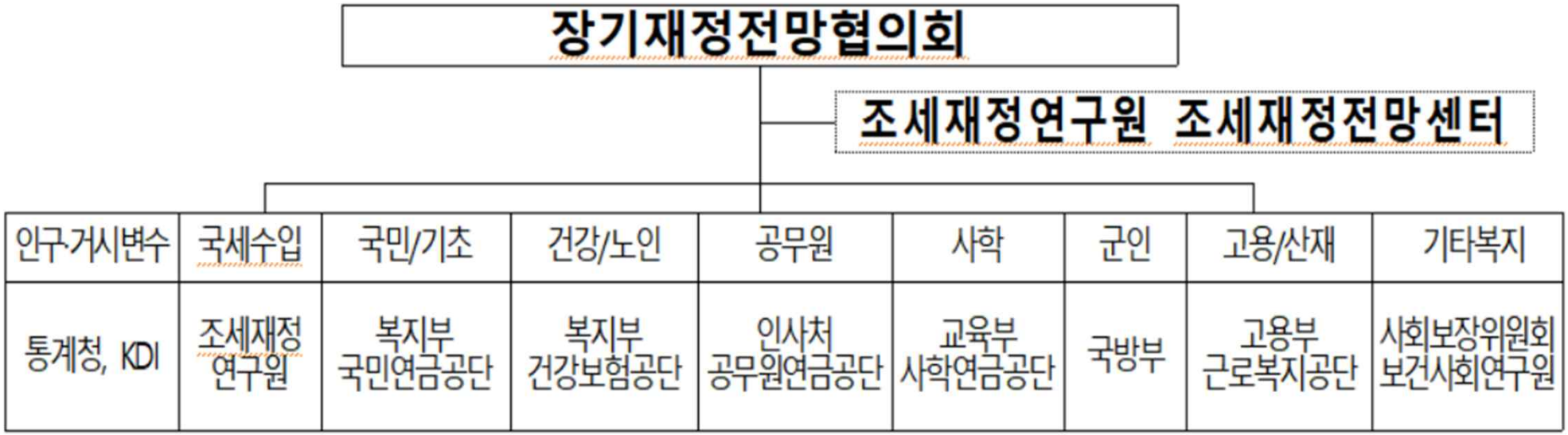
Ⅰ 장기 재정전망 개관

3. 전망 체계 및 방법 : 정부의 장기 재정전망

◆ **(체계)** 정부는 기획재정부를 책임기관으로 하여 두 차례(2015, 2020)에 걸쳐 장기 재정전망 결과를 국가재정운용계획의 첨부서류로 공개

➢ 법적 근거 : 국가재정법 제7조 ④

- 주체: 기획재정부장관
- 전망기간: 40회계연도 이상의 기간
- 전망주기: '적어도' 5년마다 실시 ⇒ 5년마다 실시 (2020.7 시행)



II 장기 재정전망 결과

1. 정부의 2020 장기 재정전망
2. 국회예산정책처의 2020 장기 재정전망
3. 전망결과 비교

Ⅱ 장기 재정전망 결과

1. 정부의 2020 장기 재정전망

◆ **(전망 시나리오) 인구 및 거시경제변수에 대한 전망을 바탕으로 3가지 시나리오 설정**

- ➢ 현상유지 시나리오: 인구 중위, 거시 중립
- ➢ 성장대응 시나리오: 인구 중위, **거시 적극**(현상유지 경제성장률 + 0.8%p)
- ➢ 인구대응 시나리오: **인구 고위**, 거시 중립

시나리오		´20(A)	´30	´40	´50	´60(B)	B-A
현상유지	인구(만명)	**5,178**	5,193	5,086	4,774	**4,284**	**△894**
	경제성장률 (10년 평균, %)	**2.3**	1.3	0.8	**0.5**		**△1.8**
성장대응	인구(만명)	**5,178**	5,193	5,086	4,774	**4,284**	**△894**
	경제성장률 (10년 평균, %)	**3.1**	2.1	1.6	**1.3**		**△0.8**
인구대응	인구(만명)	**5,194**	5,341	5,355	5,161	**4,808**	**△386**
	경제성장률 (10년 평균, %)	**2.4**	1.5	1.1	**0.9**		**△1.5**

Ⅱ 장기 재정전망 결과

1. 정부의 2020 장기 재정전망

◆ **(가정) 특정 재정준칙의 도입을 전제로 장기 전망 수행**

➢ (재정준칙 가정) 의무지출 증가에 대응하여 재량지출 증가 속도를 낮추어 중장기 **총지출 증가율을 경상성장률 수준과 같도록 관리**

⇒ GDP 대비 재량지출 규모 급감: (´20) **13.0%** → (´60) **5.8%** (6.6%, 6.3%)

<총지출 및 재량지출 추계결과: 재정준칙 도입 전재>

(단위: GDP 대비 %)

시나리오		´20 (´21)	´30	´40	´50	´60
현상 유지	총지출	25.9(29.6)	27.4	27.4	27.4	27.4
	재량지출	**13.0(16.0)**	11.8	9.1	7.0	**5.8**

☞ 2015년도 장기재정전망: **재정정책의 기조를 반영**하기 위해 ´15-´19 국가재정운용계획상 마지막 연도의 **GDP 대비 재량지출** 규모인 **10.9%를 전망기간 동안 유지** 가정

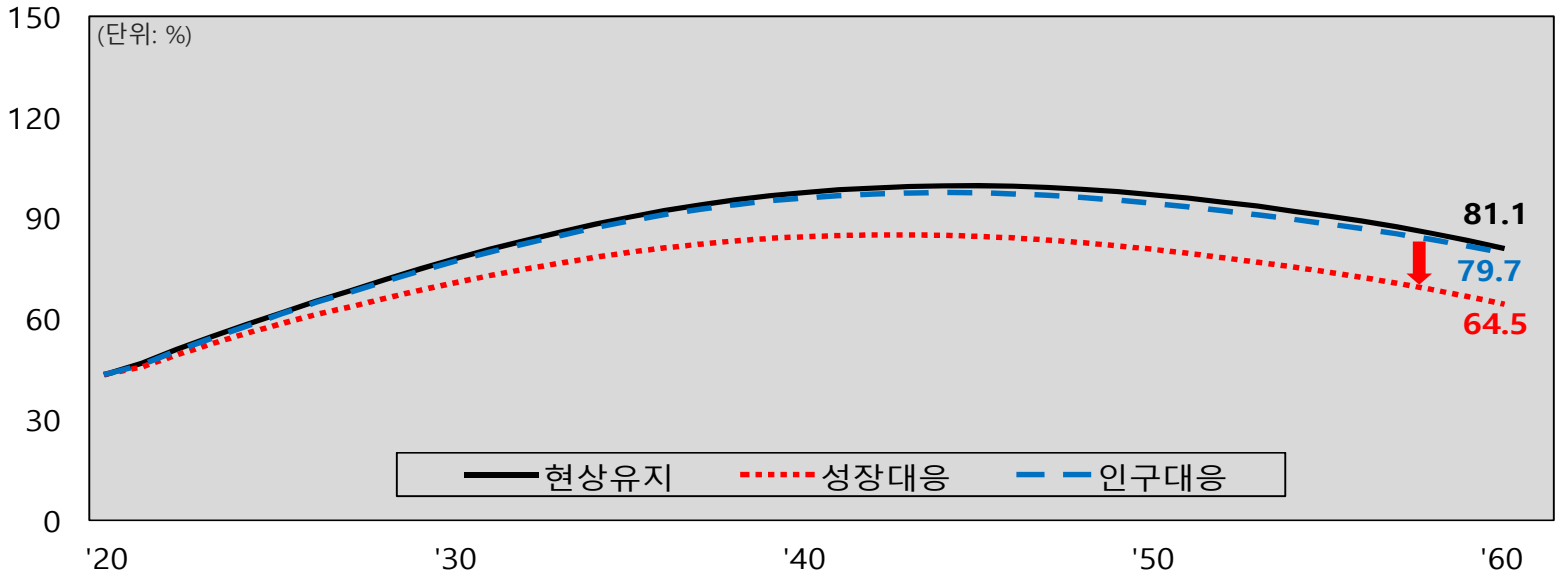
Ⅱ 장기 재정전망 결과

1. 정부의 2020 장기 재정전망 : 재정총량 전망결과

◆ **(국가채무 비율)** 재정준칙의 도입효과로 40년대 중반까지 상승하다가 하락하는 모습으로 전망 ⇒ 전망기간이 더 길면 더 감소할 것으로 예상

- 현상유지: (´20) **43.5%** → (´45) **99.6%** → (´60) **81.1%**
- 성장대응: (´20) **43.5%** → (´43) **84.9%** → (´60) **64.5%**
- 인구대응: (´20) **43.5%** → (´44) **97.5%** → (´60) **79.7%**

<정부 장기재정전망 결과: GDP 대비 국가채무 비율>



Ⅱ 장기 재정전망 결과

1. 정부의 2020 장기 재정전망 : 사회보험 분야 전망결과

◆ **(국민연금) 제4차 재정계산(2018. 8월)보다 재정수지 적자전환이 소폭 앞당겨질 것으로 전망**

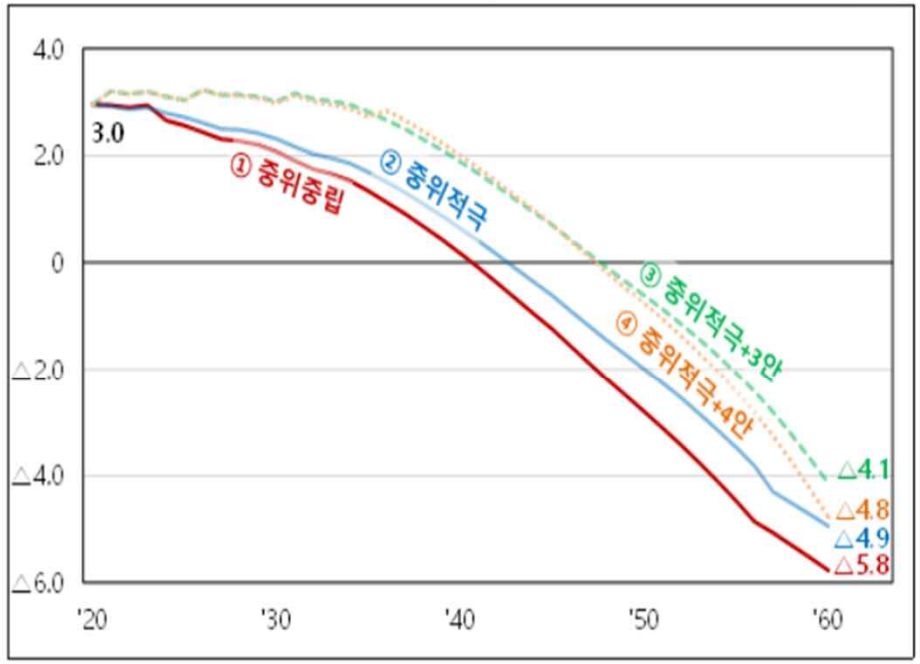
① 중위중립 : '41년 적자 발생
('20)3.0 → ('40)0.2 → ('60)△5.8

② 중위적극 : '43년 적자 발생
('20)3.0 → ('40)0.6 → ('60)△4.9

③ 중위적극+3안 : '48년 적자 발생
('20)3.0 → ('40)1.9 → ('60)△4.1

④ 중위적극+4안 : '48년 적자 발생
('20)3.0 → ('40)2.0 → ('60)△4.8

(단위: GDP 대비 비율, %)



* 제4차 국민연금 종합운영계획 상의 개선방안(3안, 4안) 반영을 가정할 경우
(3안(소득대체율 40→45% + 보험료율 9→12%), 4안(소득대체율 40→50% + 보험료율 9→13%))

Ⅱ 장기 재정전망 결과

1. 정부의 2020 장기 재정전망 : 사회보험 분야 전망결과

◆ **(건강보험) 건강보험 재정은 급격하게 악화되어 커다란 재정위험요인으로 작용할 것으로 전망**

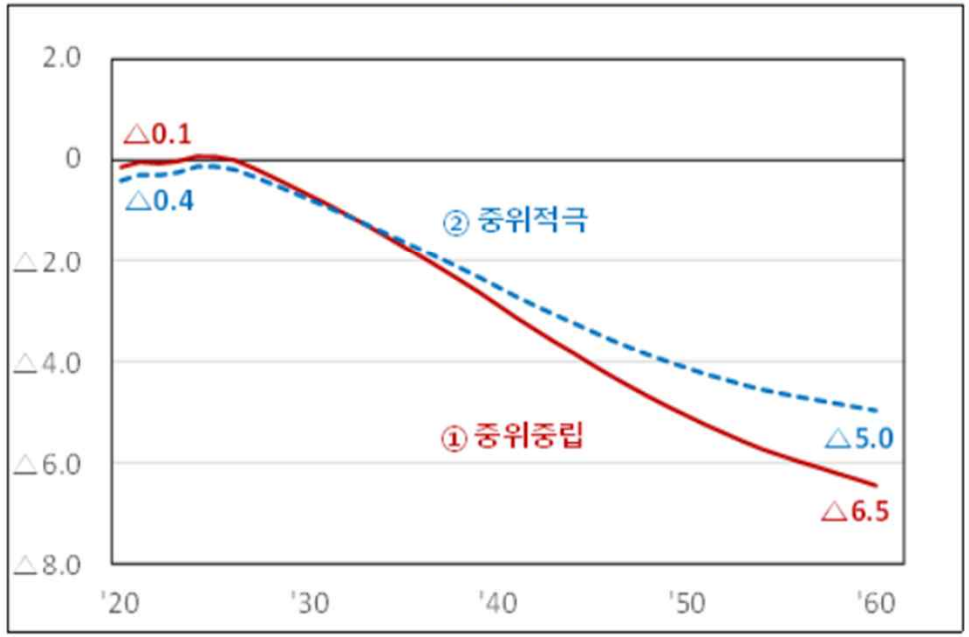
① 중위중립

('20)△0.1 → ('40)△2.9 → ('60)△6.5

② 중위적극

('20)△0.4 → ('40)△2.5 → ('60)△5.0

(단위: GDP 대비 비율, %)



* 보험료율 상한인 8.0%에 도달하는 '26년 이후 미인상 가정(2020년 6.67%)

Ⅱ 장기 재정전망 결과

1. 정부의 2020 장기 재정전망 : 사회보험 분야 전망결과

◆ **(노인장기요양보험) 건강보험 보험료율의 상한(8%)으로 노인장기요양의 재정상태도 지속 악화되어 상당한 재정위험으로 작용**

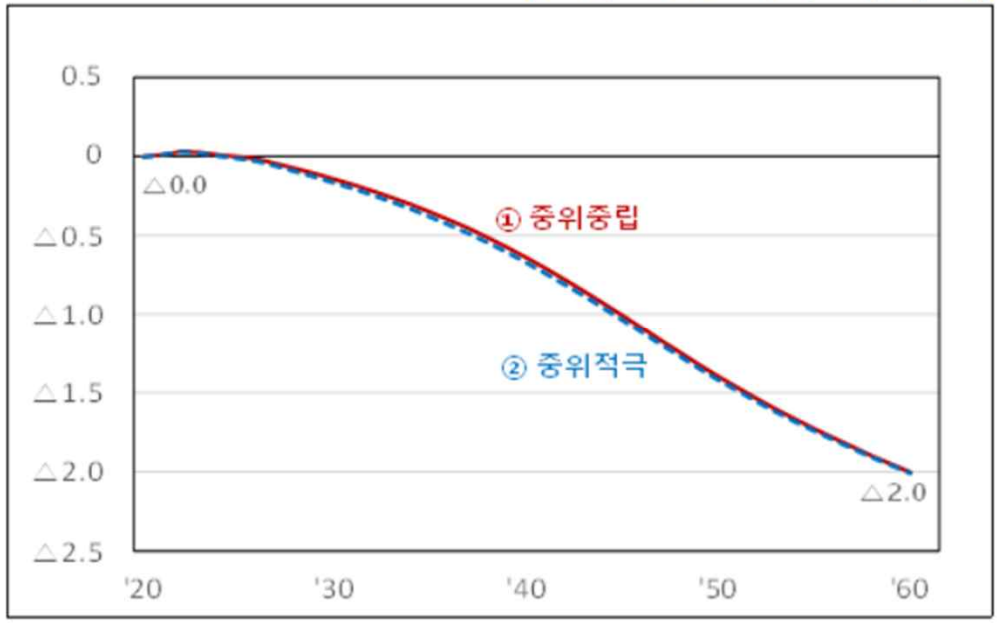
① 중위중립

('20)0.0 → ('40)△0.6 → ('60)△2.0

② 중위적극

('20)0.0 → ('40)△0.7 → ('60)△2.0

(단위: GDP 대비 비율, %)



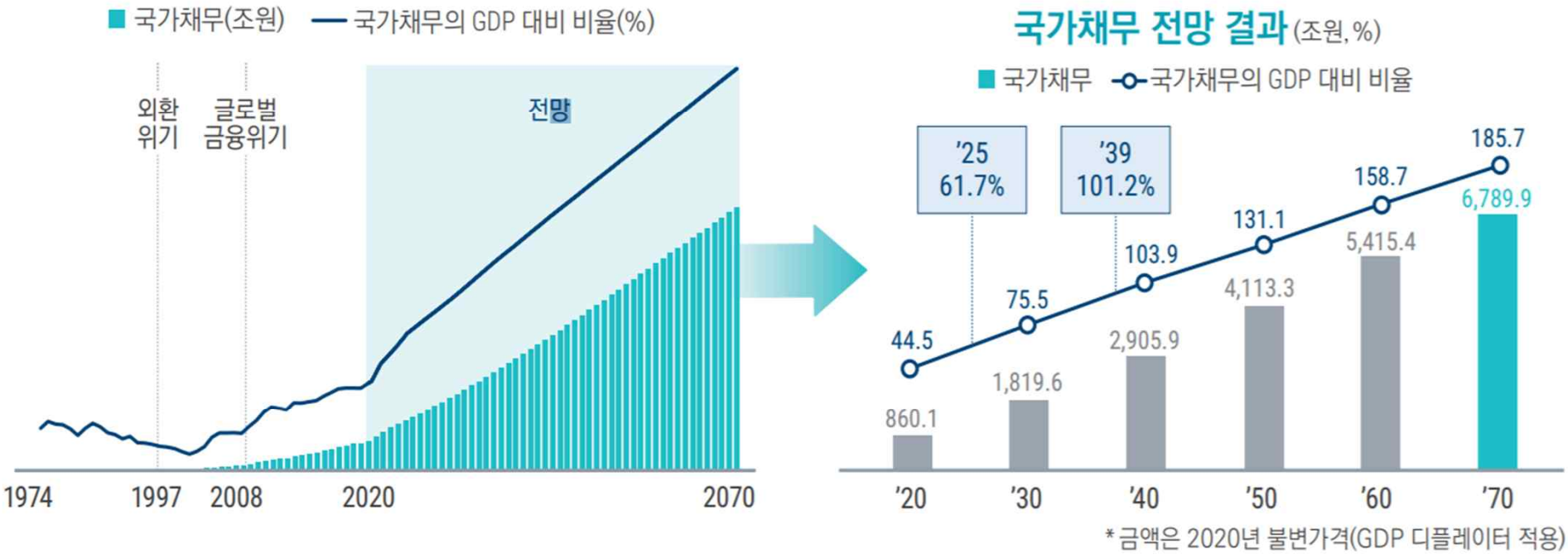
* 노인장기요양보험요율은 '21년 이후 미인상 가정 (2020년 건강보험료액의 10.25%)

Ⅱ 장기 재정전망 결과

2. NABO의 2020 장기 재정전망: 국가채무 비율 전망

◆ 재정수지 적자가 지속 악화됨에 따라 국가채무 비율도 지속 상승

관리재정수지 적자가 지속됨에 따라 국가채무 비율이 2020년 44.5%에서 2070년 185.7%로 증가 전망



GDP 대비 국가채무 비율 지속적 상승
2025년 60% 상회, 2039년 100% 상회

Ⅱ 장기 재정전망 결과

3. 재정전망 비교

◆ 전제 비교

- ➢ 인구전제: 동일(통계청 2019년 장래인구추계 사용)
- ➢ 거시전제: 자체전망 사용

(단위: %, %p)

		'21~'30 (A)	'31~'40	'41~'50	'51~'60 (B)	차이 (B-A)
실질 성장률	나보 (A)	2.3	1.5	1.2	0.9	△1.4
	정부 (B)	2.3	1.3	0.8	0.5	△1.8
	국민연금 4차 계산	2.3	1.4	1.0	0.8	△1.5
	차이 (A-B)	**0.0**	**0.2**	**0.4**	**0.4**	
명목 성장률	나보 (A)	3.5	2.8	2.6	2.3	△1.2
	정부 (B)	3.8	2.9	2.4	2.2	△1.6
	차이 (A-B)	**△0.3**	**△0.1**	**0.2**	**0.1**	

Ⅱ 장기 재정전망 결과

3. 재정전망 비교

◆ 재량지출 전망방식의 비교

	재량지출 전망 방식
NABO	– 2020~2023년: 2020년 추경 및 2019~2023년 국가재정운용계획상 재량 지출 금액과 동일하다고 가정 – 2024년 이후: GDP 대비 재량지출 비율이 2012~2020년간 평균인 12.4%(추경반영)로 유지된다고 가정
정부	– (재정준칙) 의무지출 증가에 대응하여 재량지출 증가 속도를 낮추어 중장기적으로 총지출 증가율을 경상성장률 수준으로 관리 ⇒ 재량지출(t) = 총지출 전망(t) – 의무지출 전망(t) 이때, 총지출 전망(t) = 총지출 전망(t−1) × (1 + g(t)) ⇒ **재량지출 비율은 장기적으로 지속 하락**

Ⅱ 장기 재정전망 결과

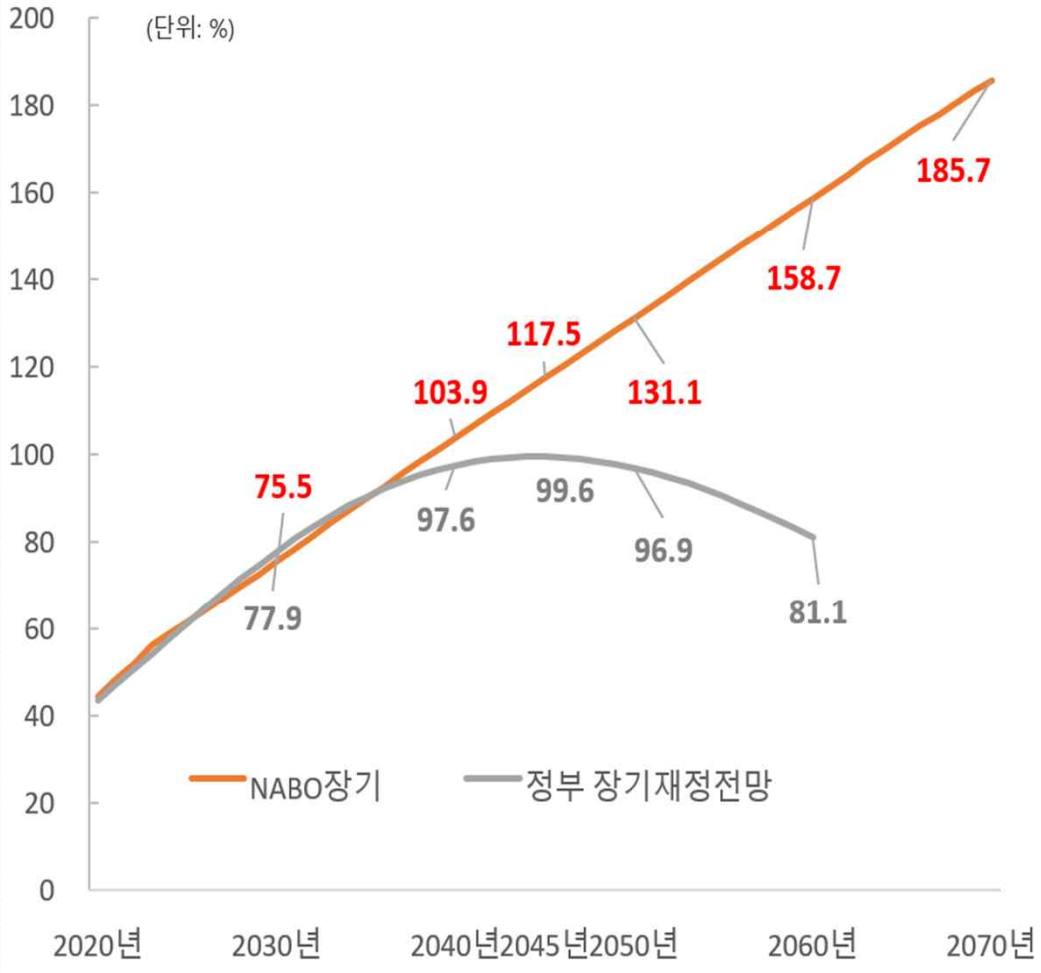
3. 재정전망 비교: 총수입 · 총지출 및 국가채무 비율 전망 비교

총수입, 총지출 전망 결과 비교

(단위: %)

구분		'20	'30	'40	'50	'60
정부	총수입	24.4	24.8	24.9	24.2	23.4
	총지출	25.9	27.4	27.4	27.4	27.4
	- 의무지출	13.0	15.6	18.4	20.4	21.6
	- 재량지출	13.0	11.8	9.1	7.0	5.8
나보	총수입	22.7	24.5	24.2	23.4	22.6
	총지출	28.4	27.8	29.5	31.2	32.5
	- 의무지출	13.3	15.4	17.1	18.8	20.1
	- 재량지출	15.1	12.4	12.4	12.4	12.4
차이 (%P)	총수입	-1.7	-0.3	-0.7	-0.8	-0.8
	총지출	2.5	0.4	2.1	3.8	5.1
	- 의무지출	0.3	-0.2	-1.3	-1.6	-1.5
	- 재량지출	2.1	0.6	3.3	5.4	6.6

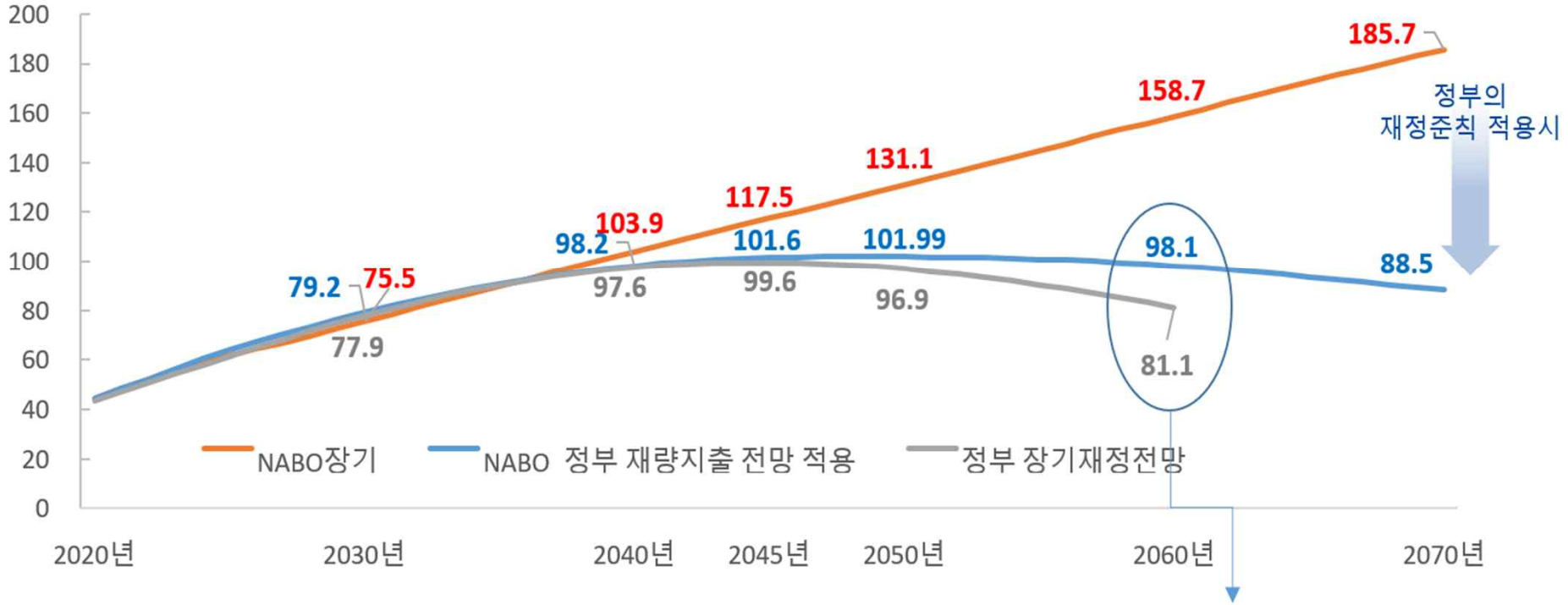
국가채무 전망 비교



Ⅱ 장기 재정전망 결과

3. 재정전망 비교: 국가채무 비율 전망 비교

- 정부가 사용한 재정준칙(총지출 증가율=경상성장률)을 적용시 정부 전망과의 격차 대폭 축소



* 정부의 총지출 증가율 가정이 전망기간 후반부에 NABO보다 낮은 반면, GDP 대비 총수입 비율은 정부 추계치가 높아 정부의 2060년 국가채무 비율이 낮게 전망

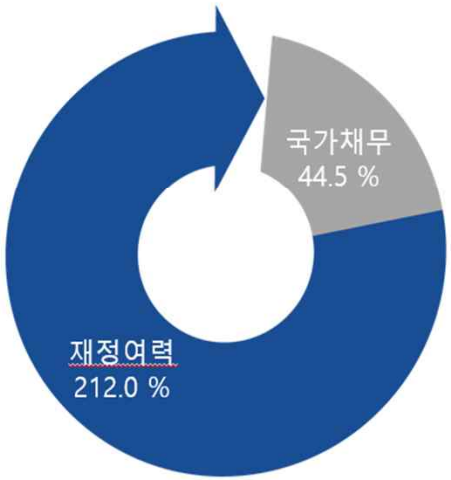
III 재정 지속가능성 평가

Ⅲ 재정 지속가능성 평가(국회예산정책처 전망)

1. 재정여력(fiscal space) 분석

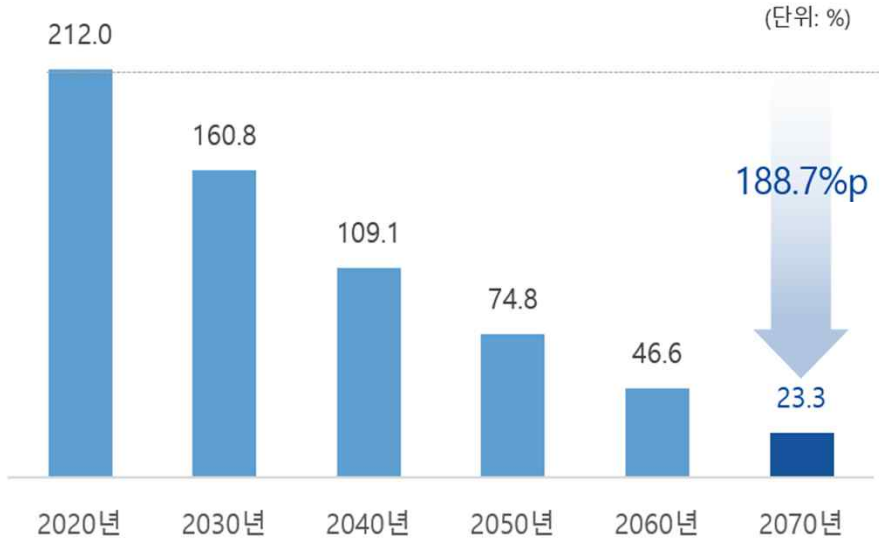
2020년 기준 재정여력: GDP대비 212.0%

국가채무 비율 상한 256.5 %



- **재정여력**: 한 국가가 감당할 수 있는 국가채무의 상한(debt limit)과 현행 국가채무의 격차 의미
  - 현 국가채무 수준이 국가채무의 상한을 초과하는 영역에 있다면, 장기적으로 재정이 지속가능하지 않다고 판단 (Ghosh 외(2013), Ostry 외(2010))

전망 시점별 재정여력 추이



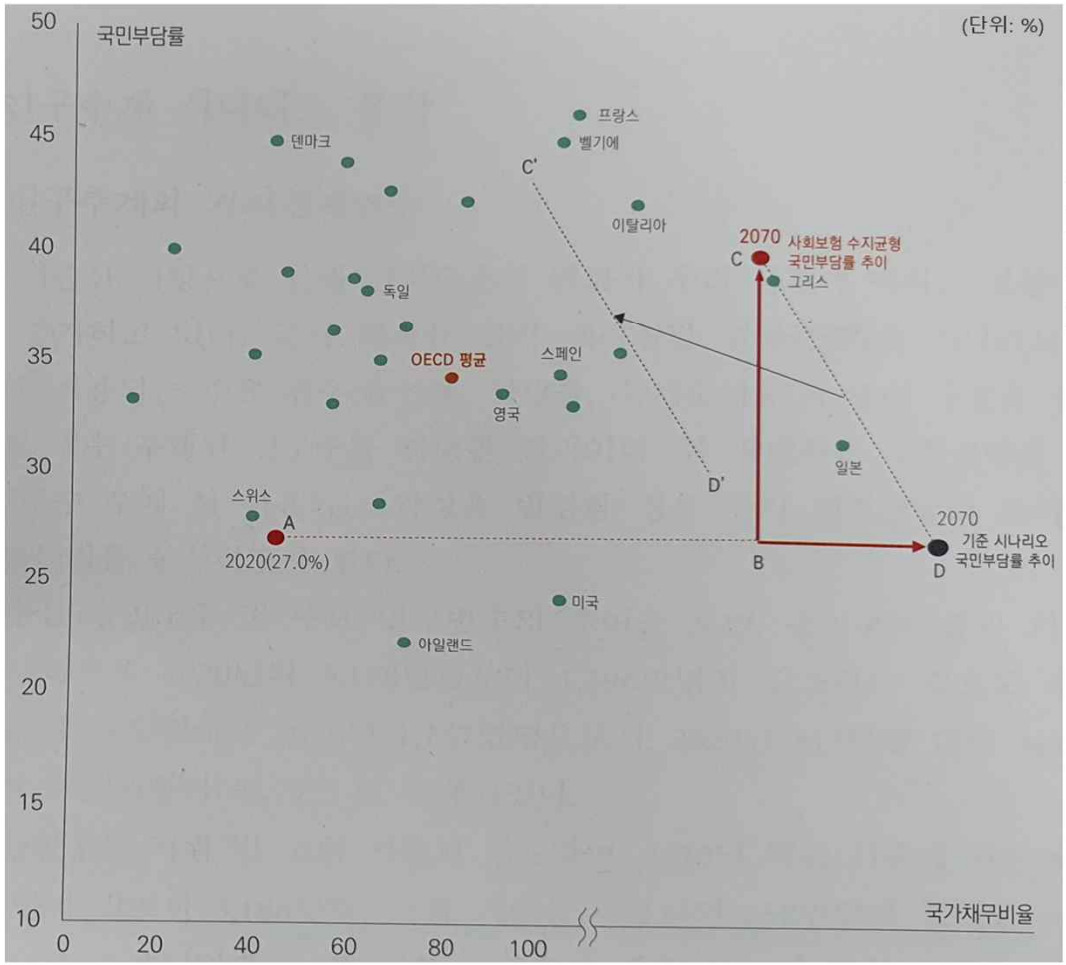
- 시간이 흐를수록 재정여력 급격하게 감소
  - 2070년이 되면 2020년 대비 재정여력 188.7%p 감소

재정여력이 충분한 현시점부터 재정의 지속가능성을 확보하기 위한 국회와 정부의 관심 필요

재정 지속가능성 평가 (국회예산정책처 전망)

1. 재정여력(fiscal space) 분석

- **국민연금 · 건강보험 등 사회보험의 적자 감안시 장기적으로 지속가능하지 않은 영역에 도달할 가능성 존재**



A: 2020년 기준 국민부담률 및 국가채무 비율 수준
B: 2070년 기준 장기재정전망 결과
C: 2070년 기준 사회보험 수지균형을 국민부담률 증가로 이루는 경우
D: 2070년 기준 사회보험 수지균형을 국채발행을 통해 이루는 경우

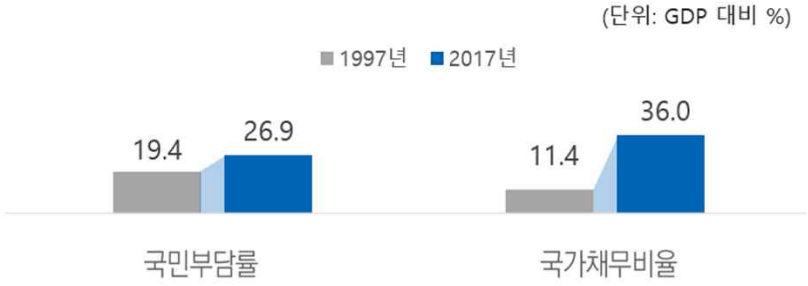
⇒ 현 재정정책 및 그 기조가 유지되는 가운데 사회보험의 수지균형을 달성하려 한다면, 2070년 우리나라의 국가채무비율 및 국민부담률 수준은 선분CD상에 존재

⇒ 사회보험 수지균형을 달성하는 가운데 세입확충과 지출감축 노력이 병행된다면, 2070년 우리나라의 국가채무비율 및 국민부담률 수준을 나타내는 선분 CD는 좌상향 이동 (예: 선분C'D')

재정 지속가능성 평가

<참고: 국민부담률과 국가채무 비율 간의 관계>

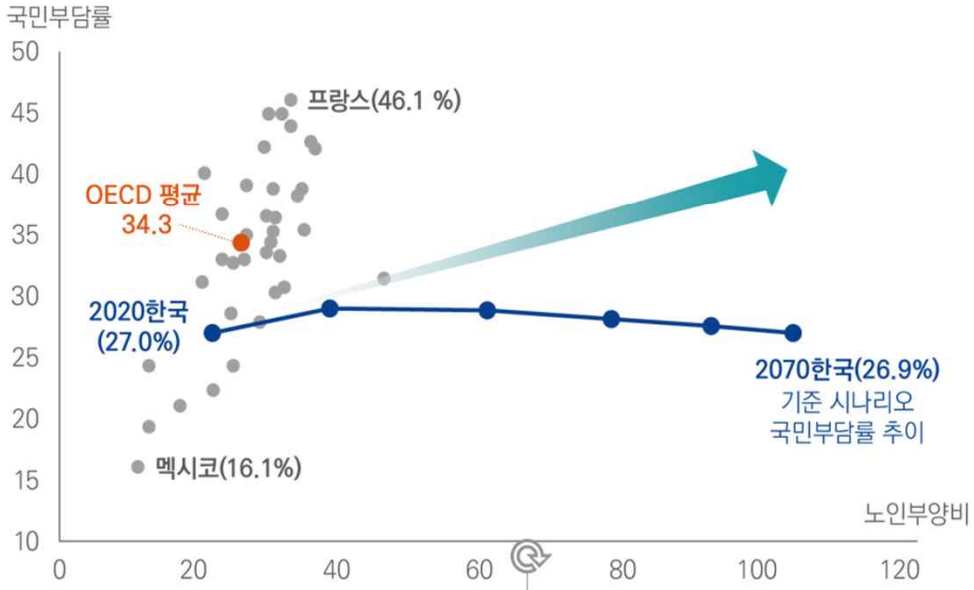
국민부담률 vs 국가채무 비율



- 국민부담률은 1997년 19.4 % → 2017년 26.9%로 증가
  ⇒ 국가채무는 안정적 관리 가능('97: 11.4% → '17: 36.0%)

- 국민부담률이 1997년 수준인 19.4 %로 유지시
  ⇒ 국가채무 비율: 1997년 11.4% → 2017년 106.5% 폭증

국민부담률 전망(2020~2070년)

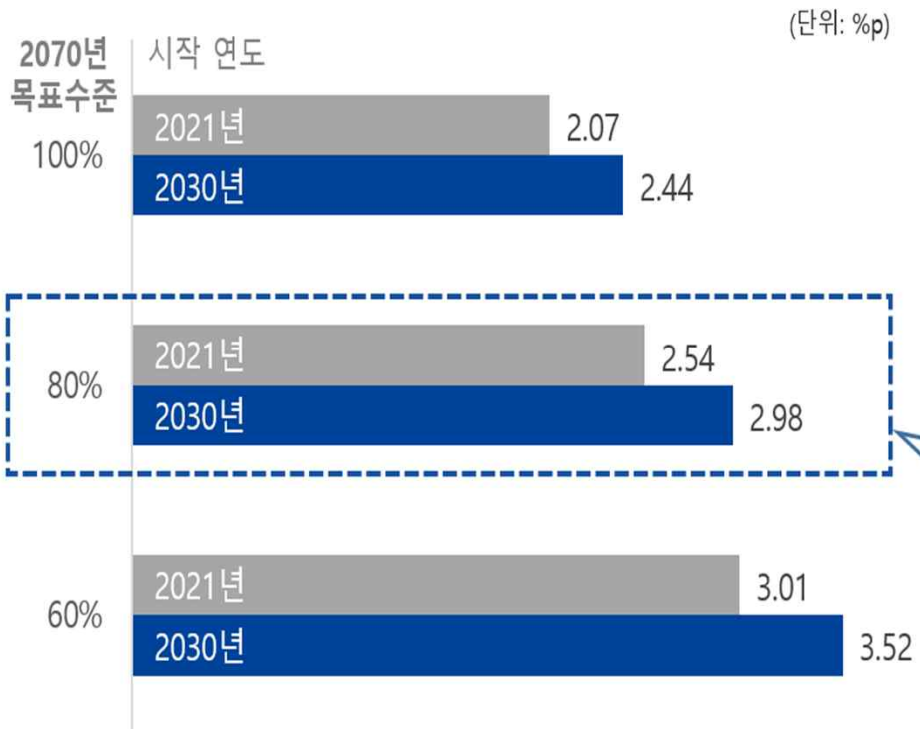


- 국민부담률은 전망기간 중 27.0 % 내외 유지
  - 조세 및 사회보험 보험료율 현행 유지, 사회보험 적자 미반영
- 사회보험 재정적자를 국민이 모두 부담하여 수지균형 달성시, 국민부담률은 1.48배 증가하여 OECD 평균수준 보다 높아질 가능성 존재

국가와 국민이 재정부담을 과거처럼 꾸준하게 분담할 필요, 현세대의 고통분담은 미래 세대의 부담 축소에 매우 중요

Ⅲ 재정 지속가능성 평가

2. 국가채무 비율 목표 설정시 개혁시점별 기초재정수지 개선분



2070년 국가채무(D1)비율 80%* 수준을 유지하려면 2021년 이후 매년 GDP 대비 2.54%p** 의 기초재정수지 개선 필요

* 2018년 OECD 정부부채(D2) 비율 평균

** 2020년 금액으로 49.1조원

⇒ 국가재정의 지속가능성을 위한 목표 수준 달성을 위해서는 세입확충 또는 지출감축 등의 재정노력 필요

⇒ 재정개혁의 시작이 늦을수록 매년 개선해야 하는 기초재정수지 규모는 증가

Ⅳ 새정부 재정개혁 방향 및 제언

Ⅳ 새정부 재정개혁 방향 및 제언

1. 장기 재정전망 결과에 기초한 '구' 정부 기재부가 제시한 정책대응 방향

1. 가용 정책수단을 활용하여 **성장률 제고에 총력대응**
2. **수입기반 확충**
3. **특단의 지출구조조정 추진**
4. **재정준칙 도입**
5. **사회보험 개혁**을 통한 지속가능성 개선
6. 주기적 **재정위험 모니터링**을 통한 **선제적 대응방안** 강구
7. 사회적 논의를 통해 **복지수준 확대에 걸맞는 국민부담률 수준으로의 변화**를 중장기적으로 검토

➡ **새정부에서는 이를 어떻게 대응하나?**

Ⅳ 새정부 재정개혁 방향 및 제언

2. 새정부의 재정개혁 방향(2022.6.13. 새정부 경제정책방향)

① **(건전재정 기조 확립)** 재정기조를 건전재정으로 전면 전환하며, **새로운 재정운용 틀** 마련

- 새정부 집권기간 동안의 재정수지, 국가채무 등 **재정총량 관리목표 설정**

☞ 국유재산 활용 등 재원조달 다변화, 지출 재구조화 등 검토

- 단순하며 구속력 있는 **재정준칙 법제화**

☞ 일반적인 재량지출 + 의무·경직성 지출의 강력한 구조조정

② **(중장기 재정전략 수립)** 5년 단위 국가재정운용계획을 넘어 재정의 중장기 지속가능성 확보를 위해 **「(가칭)재정비전 2050」 수립·추진**

- ('22년말) 민관합동 재정 미래상·구체적 액션플랜 마련
- ('23년초) 공청회 등을 거쳐 발표

Ⅳ 새정부 재정개혁 방향 및 제언

2. 새정부의 재정개혁 방향(2022.6.13. 새정부 경제정책방향)

③ **(재정제도 혁신) 경제·사회여건 변화를 반영하여 지방교육재정교부금·예비타당성 제도 등 재정제도 개편 추진**

- **지방교육재정교부금제도를 개편**하여 고등교육 재정 확충과 연계
- SOC·R&D 예비타당성조사 대상기준 상향(500→1,000억원) 및 편익 저평가 문제 보완

④ **(성과관리체계 개편) 범부처 성과관리체계를 구축하여 성과제고 및 재정절감 추진**

- 성과평가결과를 토대로 低성과 사업에 대한 확실한 지출구조 조정을 추진하고 다양한 평가제도의 시기·절차 등을 표준화

Ⅳ 새정부 재정개혁 방향 및 제언

2. 새정부의 재정개혁 방향(2022.6.13. 새정부 경제정책방향)

⑤ **(공공기관 혁신)** 질 높은 공공서비스 제공을 위해 강도높은 **공공기관 혁신 추진**

- 주기적 업무점검 통해 **기능·인력 등 조정**
- 고재무위험 집중관리제 도입 등 **재무건전성 확보**
- 연공서열 중심 보수·인사·조직 관리를 **직무·성과 중심으로 전환** 등

⑥ **(연금개혁)** 적정 노후소득 보장 및 지속가능성 확보를 위한 **연금개혁 추진**

- 공적연금개혁위원회를 구성하여 공적연금 개혁 논의 추진

  ☞ 국민연금 재정계산(~'23.3월)을 통한 국민연금 개선안 마련(~'23.下)

- 노후소득 보장을 위해 사적연금 세제혜택 확대

Ⅳ 새정부 재정개혁 방향 및 제언

3. 새정부에 대한 제언

① **(건전재정기조 확립: 지출검토제도 도입)** 새정부는 집권기간 동안 건전재정 기조를 확립하며 핵심 국정과제를 수행하기 위해 강력한 지출구조조정 추진 예정

⇒ 중기적 시계 하에서 전체 부처의 모든 기존 지출(의무·재량·조세지출)의 필요성·효과성·우선순위 등에 대한 근본적인 지출검토를 제도화하여 전략적 재정여력 확보 방안 마련

② **(건전재정기조 확립: 선거공약 비용추계 및 재정영향 평가)** 총선 및 대선 과정에서 표를 얻기 위한 공약이 충분한 검토없이 남발되는 경향이 확대

⇒ 네덜란드, 호주, 아일랜드처럼 주요 정당의 공약비용을 추계하고 장기적인 재정에의 영향 등을 파악하는 체계를 마련하여 정치권의 재정책임성을 강화하며 국민들의 알 권리를 신장시킬 필요

Ⅳ 새정부 재정개혁 방향 및 제언

3. 새정부에 대한 제언

③ **(건전재정기조 확립 및 중장기 재정전략 수립: 독립적 재정위원회 운용) 새정부는 재정준칙을 법제화하고, 「(가칭)재정비전 2050」 중장기 재정전략을 수립할 계획**

⇒ 재정준칙 도입시 준수여부를 중립적으로 모니터링하고 평가하며, 중장기 재정전략 수립시 필요한 재정정보(예: 경제전망, 세수추계, 장기재정전망 등)를 과학적으로 생산하는 등의 역할을 투명하게 수행할 독립적 재정위원회가 필요

⇒ 독립적 재정위원회는 선거 공약비용 및 재정에의 영향 등을 객관적으로 추계하는 역할 수행도 가능

⇒ Q: 행정부내 신규 설치 vs 국회예산정책처 활용

3. 새정부에 대한 제언

④ **(재정제도 혁신: 예비타당성조사의 실효성 강화) 새정부는 예타 기준금액 상향 조정 등을 통해 변화된 경제·사회여건을 반영할 예정**

⇒ 예비타당성조사 면제대상 규정에서 면제사업 범위를 보다 명확하게 하여 행정부가 예타 면제를 남용하여 신규 지출사업의 무분별한 팽창을 억제할 필요

* 2018~2020년 **예타 면제사업 중 국가 정책적 필요에 따른 면제 사업 비중** ≥ 50%

3. 새정부에 대한 제언

⑤ (연금개혁 : 사회보험 개혁) 새정부는 지속불가능한 국민연금 재정개혁을 추진할 계획

- 4대 공적연금은 모두 시간과 정도의 차이만 있을 뿐 지속가능하지 않는 구조

⇒ 모든 공적연금에 대해 '더 내고 덜 받는' 개혁을 동시 또는 순차적으로 추진하며 공적연금의 통합방안 모색

⇒ 국민연금 개혁시 독일·스웨덴 등의 자동안정화 장치의 내재화를 도모하며, 국민들의 노후생활 안정을 위한 기초연금, 공적연금, 사적연금 간의 역할을 체계화 하는 등 다층 노후소득보장체계에 대한 사회적 합의 도출

- 건강보험 및 노인장기요양보험도 중장기적으로 심각한 재정위험 요인임을 인식하여 강력한 지출효율화 방안 마련

Ⅳ 새정부 재정개혁 방향 및 제언

3. 새정부에 대한 제언

⑥ **(부처중심 개혁추진: 범부처 개혁추진기구 설치) 새정부는 주무부처 중심으로 각 부문별 개혁과제를 구체화·추진방안을 마련하고, 부문별 추진사항을 점검하기 위해 정부 내 구조개혁 이행 점검 협의체를 가동할 계획**

- 주무부처 중심의 파편적 개혁보다는 범정부적인 체계적인 개혁 추진이 개혁 필요에 대한 사회적 분위기 조성 및 이해당사자 설득에 유리

⇒ 국가차원의 개혁을 위해, 개혁 공감대 형성, 합리적 개혁방안 마련, 개혁방안 제도화, 개혁방안의 성공적 정착이라는 일련의 모든 과정을 책임지고 주도할 범정부적 개혁 추진기구의 설치·운영 필요

감사합니다