

지속가능한 재정을 위한 과제와 해법

2015. 5. 15.

박명호

장기재정전망센터장

❖ 목차

I. 재정환경 변화와 과제

- (1) 재정여건
- (2) 국가재정의 도전 과제

II. 재정의 지속가능성 진단

- (1) 국회예산정책처 : 2014~2060년 장기재정전망
- (2) 사회보장위원회 : 2013~2060년 사회보장 재정추계

III. 더 나은 미래를 위한 재정운용 전략

- (1) 재정정책 방향: 지출효율화 및 세수확충
- (2) 재정제도 개선 추진
- (3) 사회보험 분야의 대응 방안



I. 재정환경 변화와 과제

(1) 재정여건

a) 재정수입 측면

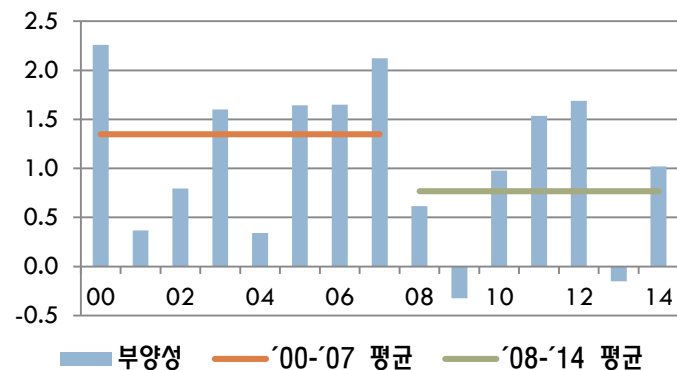
- 최근 들어 국세수입 부족이 지속되고 있고, 구조적 변화로 세수의 경상 GDP 탄력성이 하락한 상태

국세수입 오차 및 부양성 추이

(단위 : 조원)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
국세수입 예산	164.0	170.5	187.6	205.8	210.4	216.5
국세수입 실적	164.5	177.7	192.4	203.0	201.9	205.5
국세수입 오차 (예산-실적)	-0.5	-7.3	-4.7	2.7	8.5	10.9

주 : 2009년, 2013년은 추경예산 기준



(1) 재정여건

b) 재정지출 측면

- 2014년 우리나라의 공공사회복지지출 규모는 GDP 대비 10.4%로 OECD 평균인 21.6%의 절반에 못 미치는 수준이나, 향후 인구고령화, 복지제도 성숙 등을 고려할 때 지출규모는 지속적으로 빠르게 증가할 전망

OECD 주요국 사회복지지출 규모 비교(2014년)

(단위 : GDP대비 %)

한국	스웨덴	덴마크	프랑스	영국	네덜란드	일본	미국	OECD평균
10.4	28.1	30.1	31.9	21.7	24.7	23.1 ¹⁾	19.2	21.6

주1 : 2011년

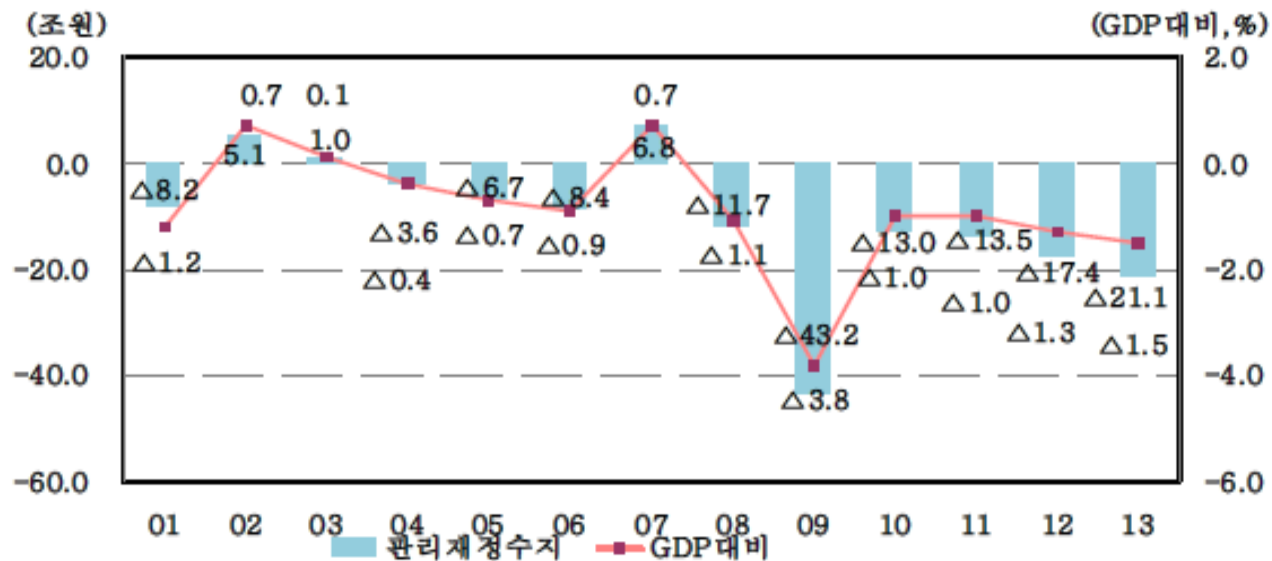
자료 : OECD Stat., 2015.5.13일 다운로드

(1) 현황분석

c) 재정현황

- 현재 우리나라의 재정건전성은 선진국에 비해 양호한 수준이나 관리재정수지 적자가 확대되는 추세

관리재정수지 추이

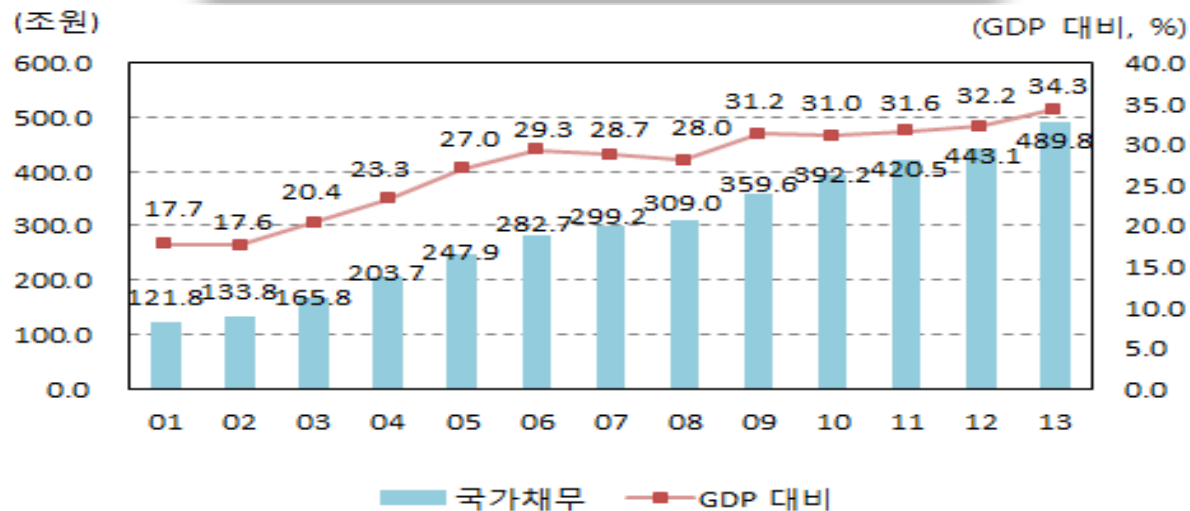


(1) 현황분석

c) 재정현황

- 관리재정수지의 지속적인 적자로 국가채무는 매년 증가
→ 중장기적인 재정의 지속가능성에 대한 우려

국가채무 추이

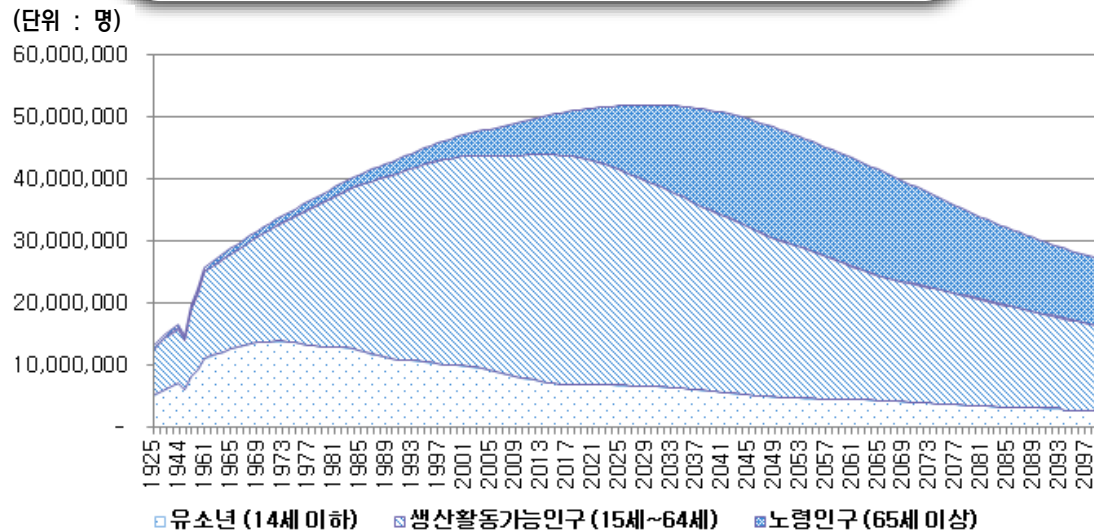


(2) 국가재정의 도전 과제

a) 급속한 인구구조 변화

- 우리나라의 총인구수는 처음 통계가 작성된 1925년에 1,300만명으로 추정되나, 2010년 4,941만명에서 2030년 5,216만명으로 정점을 찍은 후 2100년에 2,683만명(2010년 인구의 54% 수준)으로 감소하는 것으로 전망

인구추이 및 인구전망



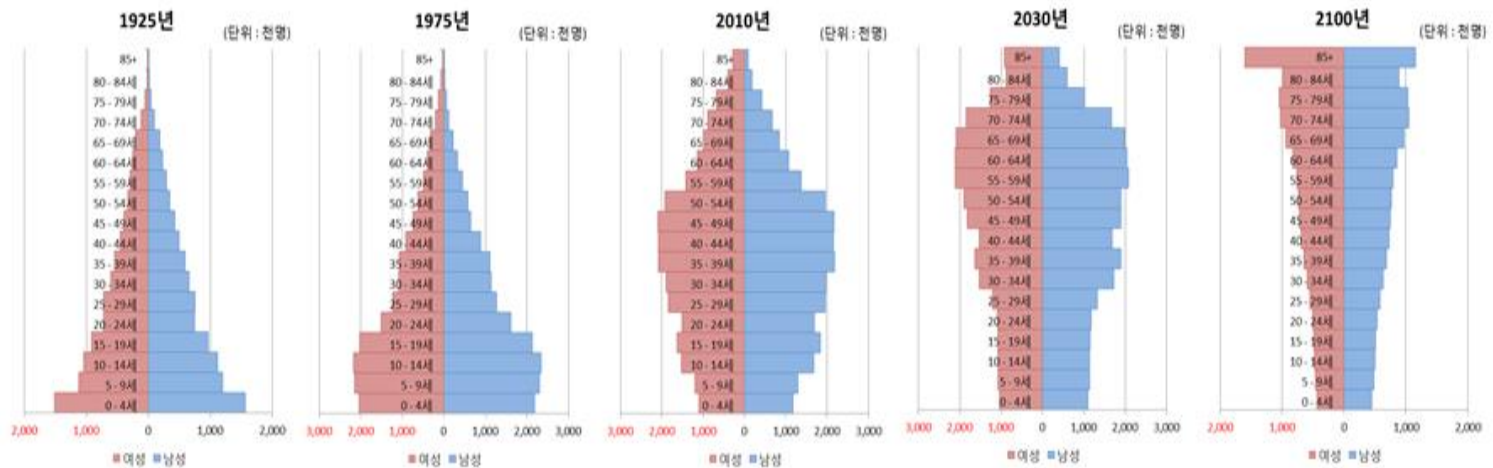
자료 : 통계청, 「인구총조사」, 「장래인구추계」, kosis.kr

(2) 국가재정의 도전 과제

a) 급속한 인구구조 변화

- 인구구조 변화로 인구피라미드는 중간 연령층이 많은 중형 구조에서 고령층 비중이 높은 역삼각형의 항아리 구조로 변화 전망

인구피라미드 전망



자료 : 통계청, 「인구총조사」, 「장래인구추계」, kosis.kr

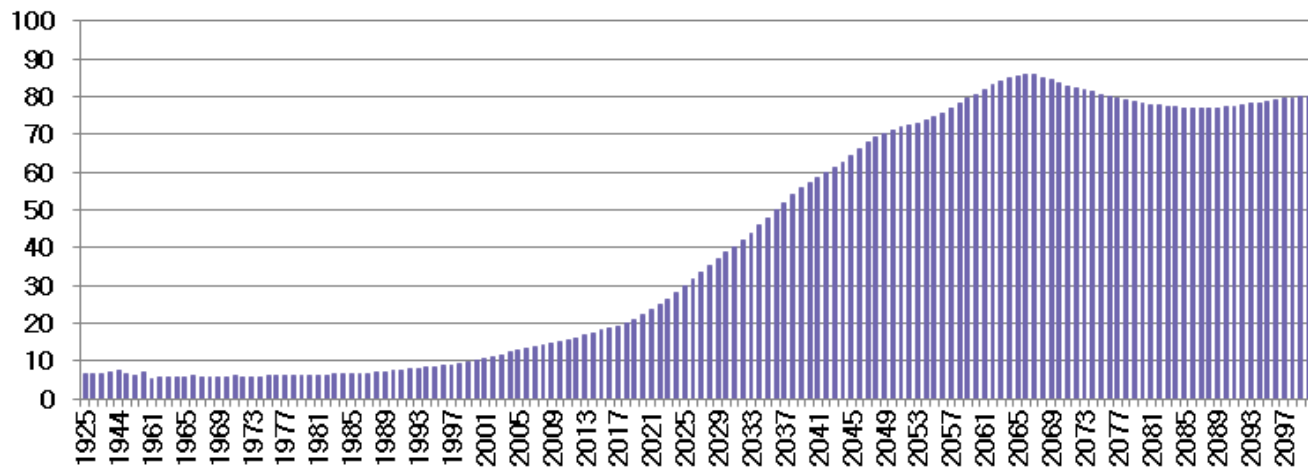
(2) 국가재정의 도전 과제

a) 급속한 인구구조 변화

□ 노년부양비*는 1925년 6.5명에서 2010년 15.2명, 2030년 38.6명, 2100년 79.9명으로 점차 증가

* 생산가능인구(15~64세) 100명당 부양해야 할 고령인구(+65세)

노년부양비율 전망



자료 : 통계청, 「인구총조사」, 「장래인구추계」, kosis.kr

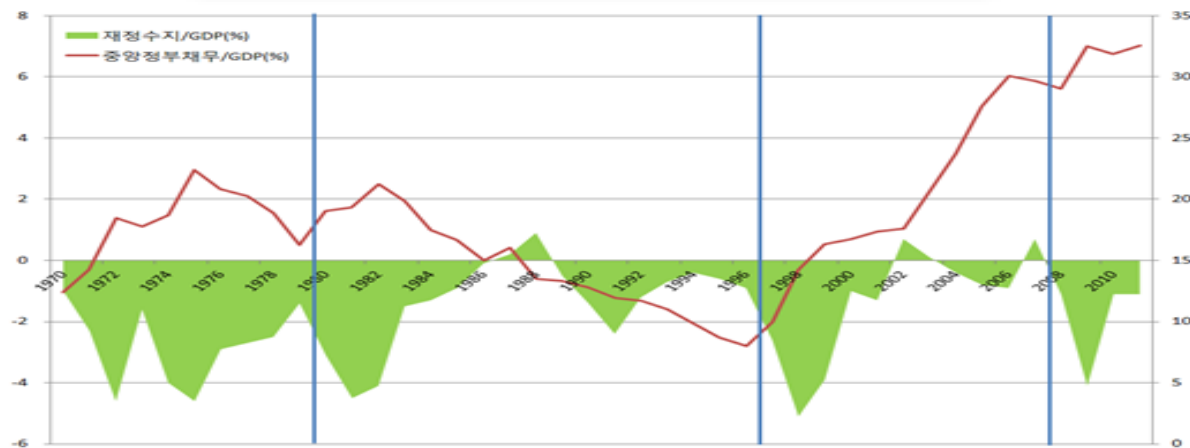
(2) 국가재정의 도전 과제

b) 경제위기의 발생 빈도 증가

□ 경제위기는 국가재정의 급격한 악화와 잠재성장률 하락 등 상당한 극복비용 유발

- 대외충격에 취약한 소규모 개방경제인 우리나라는 세계경제의 불확실성 확대 및 동조화 심화에 따른 글로벌 리스크를 재정 위험요인으로 인식하고 충분한 재정여력 확보가 필요

경제위기와 재정총량지표 추이



출처 : 한국조세재정연구원 개원 20주년 기념세미나 자료집

(2) 국가재정의 도전 과제

c) 공공기관 부채를 활용한 비정상적 재정운용

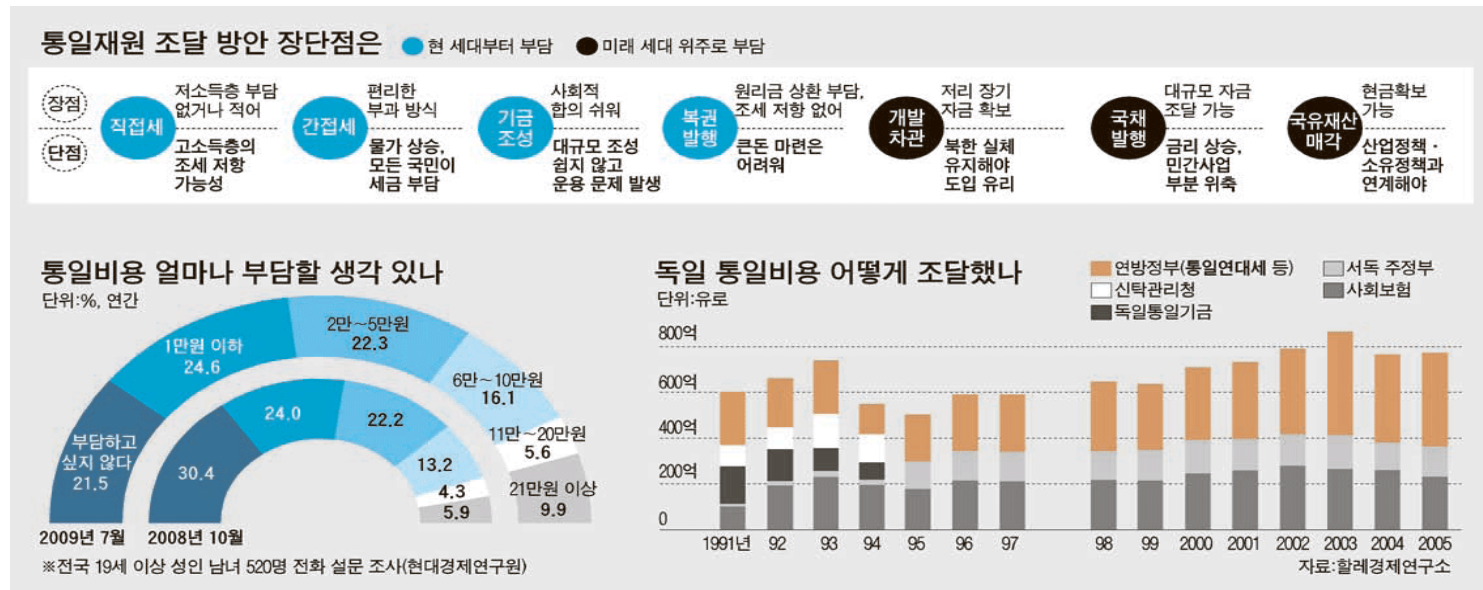
- 공공기관 부채를 활용한 비정상적인 재정운용에 따른 공공부문의 재정위험도 증장기적으로 재정의 지속가능성에 부정적 영향을 미칠 우려
 - 포괄범위, 인식기준 등이 상이한 다양한 채무·부채 개념이 혼용
 - ❖ 국가결산 재무제표상 부채 vs. 국가채무 vs. 일반정부 부채 vs. 공공부문 부채
 - 이명박 정부 시절 ‘비금융성 공공기관’ 10개*의 부채를 통해 약 160조원 자금 조성
 - ❖ LH공사, 도로공사, 수자원공사, 철도공사, 철도시설공단, 전력공사, 석유공사, 가스공사, 광물자원공사, 석탄공사
 - ❖ 예·결산 상의 채무·부채 지표의 포괄범위에 비영리 공공기관, 공기업이 불포함

(2) 국가재정의 도전 과제

d) 남북통일

- 남북통일에 따른 재정적 영향은 통일의 시기 및 소요재정 규모, 경제적 파장 등을 모두 예측하기 힘들다는 점에서 재정의 위험요인으로 인식하고 대비할 필요

통일비용 조달 방안



자료 : 중앙일보, “통일비용, 다음 세대에 안 떠넘기려면 ‘불용 예산·세금·복권’ 지혜롭게 활용해야”, 2010.9.8일



II. 재정의 지속가능성 진단

(1) 국회예산정책처 : 2014~2060년 장기재정전망

a) 장기 기준선

- 2014~2060년 장기 기준선 전망은 현행 법률 및 제도가 유지된다는 가정 아래에서의 추계치
 - 기준선 전망은 추가적인 조세체계 변화나 지출관련 향후의 제도 변화는 발생하지 않는다고 가정

- 통합재정 범위를 기준으로 현행의 세입구조 및 세출 관련 법령들이 2060년까지 유지되는 것을 가정

(1) 국회예산정책처 : 2014~2060년 장기재정전망

b) 총지출 · 총수입 장기 기준선 전망

□ 총지출은 의무지출과 재량지출로 구분하여 추계

- 의무지출은 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출과 이자지출로 정의(국가재정법 제7조)
 - ❖ 의무지출은 사회보험(건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험, 산재보험), 연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 기초연금), 공공부조(국민기초생활보장급여), 지방이전재원(지방교부세, 지방교육재정교부금), 기타(보훈급여, 보육급여, 장애인연금, 장애수당, 이자지출) 등으로 구성
 - ❖ 건강보험 지출은 ‘건강보험료의 국고지원금’에 한정

□ 재량지출 규모는 경제성장과 동일한 속도로 증가한다는 것을 가정

(1) 국회예산정책처 : 2014~2060년 장기재정전망

총지출 · 총수입 장기 기준선 전망

(단위 : 조원, GDP대비 %)

	2014	2020	2030	2040	2050	2060	2014~2060 연평균 증가율
의무지출	164.7 (11.8)	246.3 (12.2)	460.9 (13.7)	782.3 (15.5)	1,200.2 (17.4)	1,694.5 (19.6)	5.2
재량지출	188.9 (13.6)	248.6 (12.4)	438.7 (13.1)	657.2 (13.1)	897.7 (13.1)	1,129.3 (13.1)	4.0
총지출	353.6 (25.4)	494.9 (24.6)	899.6 (26.8)	1,439.5 (28.6)	2,097.9 (30.5)	2,823.8 (32.6)	4.6
국세수입	211.8 (15.2)	295.3 (14.7)	490.2 (14.6)	741.1 (14.7)	1,011.0 (14.7)	1,275.1 (14.7)	4.0
사회보장기여금 ¹⁾	47.0 (3.4)	64.5 (3.2)	97.3 (2.9)	132.6 (2.6)	174.1 (2.5)	212.7 (2.5)	3.3
총수입	364.1 (26.2)	498.5 (24.8)	795.2 (23.7)	1,143.8 (22.7)	1,491.3 (21.7)	1,841.1 (21.3)	3.6
조세부담률	19.4	18.9	18.8	18.9	18.9	18.9	
국민부담률 ²⁾	25.5	25.1	25.4	25.9	26.3	26.4	

주 : 1) 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험

2) 건강보험료는 일반회계, 특별회계, 기금에 포함되지 않기 때문에 총수입에서 제외되어 있으나, 국민부담률 계산에서는 건강보험료를 포함하여 평가

자료 : 국회예산정책처, 「2014~2060년 장기재정전망」

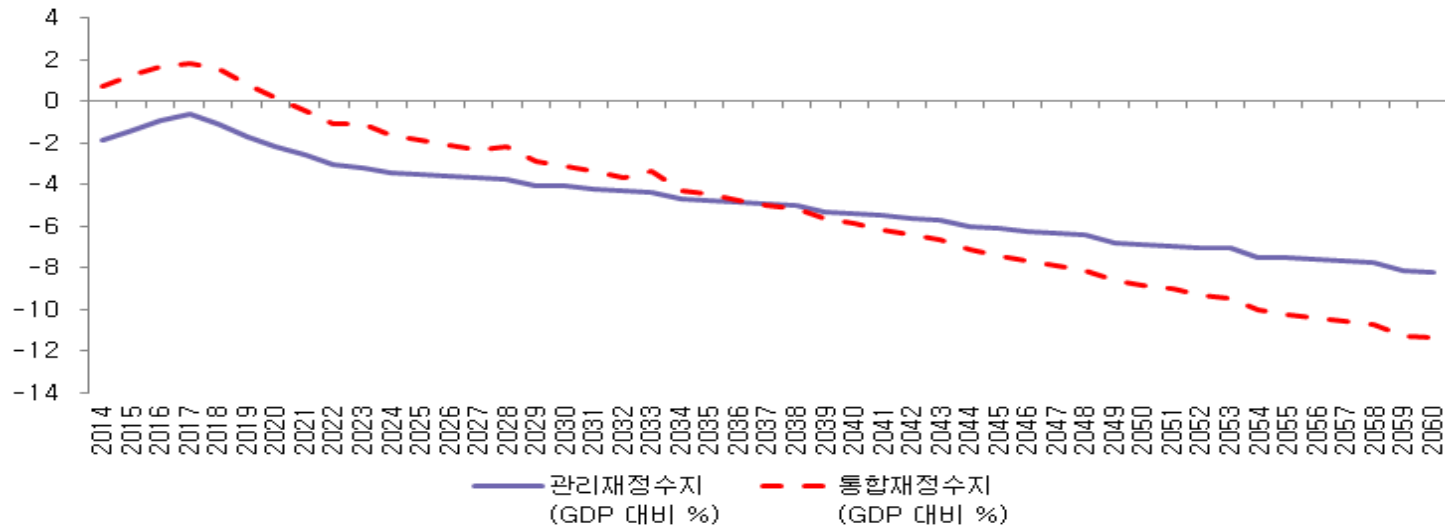
(1) 국회예산정책처 : 2014~2060년 장기재정전망

c) 재정수지 장기 기준선 전망

- 통합재정수지는 전망 초기를 제외하고 총지출이 총수입보다 크게 전망됨에 따라 지속적으로 악화
- 관리재정수지는 중기재정계획이 끝나는 2018년부터 적자폭 확대

통합재정수지와 관리재정수지 전망

(단위 : GDP대비 %)



자료 : 국회예산정책처, 「2014~2060년 장기재정전망」

(1) 국회예산정책처 : 2014~2060년 장기재정전망

c) 재정수지 장기 기준선 전망

□ 사회보장성기금

- 국민연금기금의 수지가 적자로 전환되는 시점은 2038년, 기금고갈은 2053년
- 사학연금기금의 수지가 적자로 전환되는 시점은 2019년, 기금고갈은 2028년
- 고용보험기금 및 산재보험기금은 각각 2051년과 2050년에 수지적자가 발생할 전망이나, 전망 마지막 연도인 2060년까지 적립금은 고갈되지 않을 전망

(1) 국회예산정책처 : 2014~2060년 장기재정전망

d) 국가채무 장기 기준선 전망

- 국가채무는 상환자원(대응자산) 보유 여부에 따라 적자성 채무와 금융성 채무로 구분하여 전망
 - 금융성 채무는 외평채, 국민주택채권 등을 포함하는데, 경제규모의 일정 비율을 유지하는 것으로 가정
 - 기준선 전망에서는 사회보장성기금(국민연금, 사학연금)의 적립금 고갈 이후의 수지 적자분을 정부가 보전하지 않는 것으로 가정

국가채무 장기 기준선 전망

(단위 : 조원, GDP대비 %)

	2014	2020	2030	2040	2050	2060
국가채무	514.3 (37.0)	753.2 (37.4)	1,949.6 (58.0)	4,286.8 (85.1)	8,347.2 (121.3)	14,612.1 (168.9)

자료 : 국회예산정책처, 「2014~2060년 장기재정전망」

(2) 사회보장위원회 : 2013~2060년 사회보장 재정추계

□ 사회보장재정추계의 범위는 OECD의 SOCX 기준에 따른 공공사회복지지출 (public social expenditure)

❖ 공공사회복지지출: ‘가계와 개인의 후생에 부정적 영향을 미치는 상황 속에서 이들을 지원하기 위해 공공부문이 제공하는 현금·현물급여 및 재정지원(조세감면 포함)’ 으로 정의

OECD 주요국의 GDP대비 공공사회복지지출 현황(SOCX)

(단위 : GDP대비 %)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Denmark	24.4	22.9	25.0	28.7	26.0	27.3	29.7	29.9	30.1	30.2	30.2	30.1
France	20.6	25.8	24.9	29.0	28.4	29.6	31.5	31.7	31.4	31.5	32.0	31.9
Germany	21.8	22.2	21.4	25.9	26.2	27.0	27.6	26.8	25.5	25.4	25.6	25.8
Japan	10.3	11.1	11.1	14.1	16.3	18.4	22.0	22.1	23.1	..	..	..
Korea	..	..	2.8	3.2	4.8	6.5	9.4	9.0	9.0	9.6	10.2	10.4
Netherlands	24.8	25.3	25.6	23.8	19.8	21.8	23.1	23.7	23.5	24.1	24.6	24.7
Sweden	26.0	28.2	28.5	31.8	28.2	28.7	29.4	27.9	27.2	27.7	28.2	28.1
United Kingdom	16.3	19.2	16.3	19.2	18.4	20.2	23.9	22.8	22.7	23.0	22.5	21.7
United States	12.8	12.8	13.1	15.0	14.2	15.5	18.5	19.3	19.0	18.7	18.6	19.2
OECD - Total	15.4	17.0	17.5	19.3	18.6	19.4	21.9	21.7	21.4	21.6	21.7	21.6

자료 : OECD Stat., 2015.5.13일 다운로드

(2) 사회보장위원회 : 2013~2060년 사회보장 재정추계

- OECD 공공사회복지지출 9대 정책영역별 사업을 대상으로 하여 사회보험 및 일반재정분야 지출을 포괄하여 추계
 - 사회보험분야: 국민연금, 3대 특수직역연금(군인연금, 공무원연금, 사학연금), 건강보험, 노인장기요양보험, 산재보험, 고용보험
 - 일반재정분야: 중앙정부와 지방정부의 공공부조, 사회보상 및 사회서비스 분야에 대한 지출
 - ❖ 8개 사회보험분야 및 일반재정분야 중 기초노령연금은 장기재정전망협의회의 전망결과 원용
- 우리나라의 공공사회복지지출은 2012년 9.6% 수준이지만 2040년에는 OECD 평균 수준(21.6%, 2014년 기준)를 초과할 것으로 전망

(2) 사회보장위원회 : 2013~2060년 사회보장 재정추계

□ 현 제도하에서 건강보험·국민연금 등 사회보험 지출은 제도 성숙과 고령화 등으로 급격하게 증가

– 사회보장지출 중 사회보험지출 비중: '13년 64.6% → '60년 80.2%

사회보장 재정추계 결과(2013년)

(단위 : GDP대비 %)

연도		2013	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
합계 (가+나)		9.8	12.9	15.1	17.9	20.1	22.6	25.3	26.6	27.7	29.0
건강보험·연금 등 사회보험 (가)		6.3	9.1	11.0	13.3	15.3	17.5	20.0	21.2	22.2	23.2
일반 재정 지출 등	소계 (나)	3.5	3.8	4.2	4.6	4.8	5.1	5.3	5.4	5.5	5.7
	기초노령연금	0.3	0.6	1.1	1.5	1.8	2.2	2.4	2.6	2.7	2.8
	모형구축	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6
	기타	2.3	2.3	2.3	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.3

자료 : 보건복지부·한국보건사회연구원, 「사회보장 재정추계모형 개발 연구」, 2013



III. 더 나은 미래를 위한 재정운용 전략

(1) 재정정책 방향: 지출 효율화 및 세입기반 확대

a) 지출 효율화: 주어진 정책목표를 가장 경제적으로 달성하는 방안

- ☐ 자격심사 강화, 부정수급 방지 등 복지재원 누수를 막는 집행시스템 개선
- ☐ 복지재원의 집행과 사용에 대한 투명성 및 책임성 강화
- ☐ 근로유인을 강화하는 방향으로 복지지출 개편
- ☐ 비효율적 사업, 성과가 부진한 사업의 종료 또는 삭감을 통한 재정지출 효율화

(1) 지출 효율화 및 세입기반 확대

b) 세수확충

- 자발적 · 비자발적 납세순응도 향상을 위한 정책을 우선 시행할 필요
 - 자발적 납세순응: 납세윤리 · 신뢰 · 사회적규범 등 심리적 요인 중요
 - 비자발적 납세순응: 과세망 확충 및 탈세 · 체납 엄정 대응

- 재정수요 증가에 대응하는 증세가 필요한 경우, 초과부담을 가능한 낮추고 과세기반을 넓히며 세부담의 형평성을 높이는 방향으로 제도 설계

(2) 재정제도 개선

□ 포퓰리즘적인 정치공약으로 재정 건전성이 악화되는 것을 방지하기 위한 제도개선 방안 마련 필요

- OECD 재정투명성 지침에서는 ‘선거전 보고서(pre-election report)’를 발간하여 무분별한 선거공약이 남발되는 것을 사전에 경고하도록 권고
- ❖ 호주·네덜란드* 등에서는 정당별 선거공약의 재정적 효과를 부처 또는 출연연구기관에서 주계하여 공개
 - * 호주의 Election Commitment Costings, 네덜란드의 Keuzes in Kaart

□ 재정준칙 도입방안 검토

- 실효성 있는 PAYGO 원칙: 정부 또는 국회의원, 위원회가 의무지출 증가를 수반하는 법안을 발의할 때에는 이에 상응하는 재원조달 방안 제출 의무화
- 지출준칙: 경제위기시를 제외하고 경상 성장률보다 재량지출 증가율을 낮게 유지하는 방안 검토

(3) 사회보험 분야 대응 방안

- 장래 인구구조 변화에 따라 연금·의료 등의 사회보험지출이 빠르게 증가할 것으로 예상되므로, 동 부문에 대한 재정안정화 방안 모색 필요
 - 향후 고령화에 큰 영향을 받을 것으로 예상되는 건강보험 및 노인장기요양보험은 합리적 부과체계 구축, 약제비 절감, 수가조정 등 지출효율화를 위한 지속적인 노력 필요
 - 국민연금 등 각종 연금은 세대내, 세대간 형평성을 훼손하지 않는 방식으로의 재정안정화 방안 추구
 - 중장기적으로는 정치적·재정적으로 지속가능한 제도의 확립 필요

**경청해 주셔서
감사합니다!**