



# 인구변화의 구조적 위험과 대응전략 토론회 발제: “인구구조 변화와 재정의 지속가능성”

발제: 한국조세재정연구원 고창수 재정전망팀장  
참여연구진: 김현아(조세연), 고창수(조세연), 신화연(보사연)

2021. 12. 1



## 요약

---

- 저출산 및 고령화 추세와 중장기 재정 지속가능성
  - 경제성장의 둔화로 인한 수입 측면에서의 우려 존재
  - 인구구조 변화는 사회보험 재정 지속가능성에 영향
    - 가입자 수와 수급자 수의 관계
    - 고령자 증가와 지출 간의 관계
  - 저출산, 고령화 추세에 대응하는 정책 수요 증가로 인한 신규 지출 증가

## 요약

---

- 국가채무비율 증가에 대한 우려
  - 국가채무의 증가는 의무지출 중 이자지출의 증가로 이어짐
  - 이자지출의 증가는 우리의 재정 여력을 지속적으로 감소시키게 됨
  - 재정수지 산출에 포함되지 않는 사회보험 재정도 고민해야 함
- 인구구조 대응만으로 재정 지속가능성을 확보하는 것에는 한계
  - 정책을 통해 출산율이 반등하더라도 인구구조의 회복에는 장기간 소요
  - 인구구조 악화가 예상되는 시기의 재정 지속가능성에 대해 검토할 필요

## 요약

- 재정의 지속가능성 확보를 위한 노력을 지속적으로 경주할 필요
  - 경제 전체의 생산성 제고
    - 여성, 고령자 중 생산성이 높은 인력의 효율적 활용 등
  - 조세부담률(국민부담률)의 적정 수준에 대한 논의 필요
    - 경제 주체들의 인센티브에 영향
    - 변화의 정도 및 구체적인 방안의 경제적 영향에 대해 검토 필요
  - 재정관리 강화
    - 의무지출, 경직성 재량지출의 신규 도입에는 신중할 필요
    - 재량지출의 효율적 집행을 위해 노력
    - 사회보험의 재정 지속가능성 확보 노력 필요

## 현 시점의 재정건전성

- 일반정부 부채(D2)의 절대 수준은 선진국 평균 대비 양호
  - `21.10.29 기재부 자료에 따르면 `25년 기준 IMF 전망 우리나라 일반정부 부채비율 64.2%는 선진국 평균 수준 118.8% 대비 양호
  - `19년 실적치 기준 공공부문을 포함한 부채인 D3 비율은 59%로, D3 산출 7개국 중 두 번째로 낮은 수준 (호주 79.9%, 영국 89.7% 등)
  
- 중장기 재정 지속가능성에 대한 우려 존재

## 중장기 재정 지속가능성 - 수입

- 중장기 수입 전망에 고려할 요인
  - 거시경제 여건 변화
    - 노동: 생산가능인구 규모의 감소
    - 자본: 피부양인구 부담 증가로 저축률 감소
    - 과거와 같은 빠른 총요소생산성 증가를 기대하기 어려움
  - 수입에의 영향
    - 경제성장 둔화는 국세수입에 영향
    - 사회보험의 수입에도 영향을 미칠 것
      - `18년 국민연금 재정계산: `42년 적자전환, `57년 기금소진

# 중장기 재정 지속가능성 - 지출

## ● 지출 구성

- 지출은 의무지출과 재량지출로 구성
  - 의무지출은 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출임 (국가재정법 제7조)
  - 의무지출은 다음 네 가지로 구분
    - 지방이전재원, 복지분야 법정지출, 이자지출, 기타의무지출
  - 재량지출은 의무지출을 제외한 부분임
    - 공무원 인건비, 국방비, 맞춤형 국가장학금 지원, 국민취업지원제도 등
- 중기계획에 따르면 '22년 예산안의 의무지출 비중은 49.8%, 재량지출 비중은 50.2%임

# 중장기 재정 지속가능성 - 지출

- 중장기 지출 전망에 고려할 요인
  - 의무지출에 대한 증가 압력
    - 고령화로 인한 연금 급여액, 복지지출 증가
    - 재정분권 및 균형발전 수요 증가로 인한 지방이전 증가
    - 국가채무의 증가는 이자지출 증가로 이어짐
      - 이자지출은 누적된 국가채무에 대한 이자지출과 당해 신규발행 적자국채에 대한 이자지출의 합
  - 인구구조 변화에 대응하는 구조개혁을 위해 추가적인 지출 필요
  - 국민연금 기금고갈 이후 적자보전, 고령화로 인한 건강보험, 노인장기요양보험 지출에의 영향에 대해서도 고민 필요

## 중장기 재정 지속가능성 - 국가채무

---

- 우리나라의 국가채무 수준은 중장기적으로 증가세가 전망됨
  - (기재부) 2060년 GDP 대비 81.1%
  - (예정처) 2060년 GDP 대비 158.7%

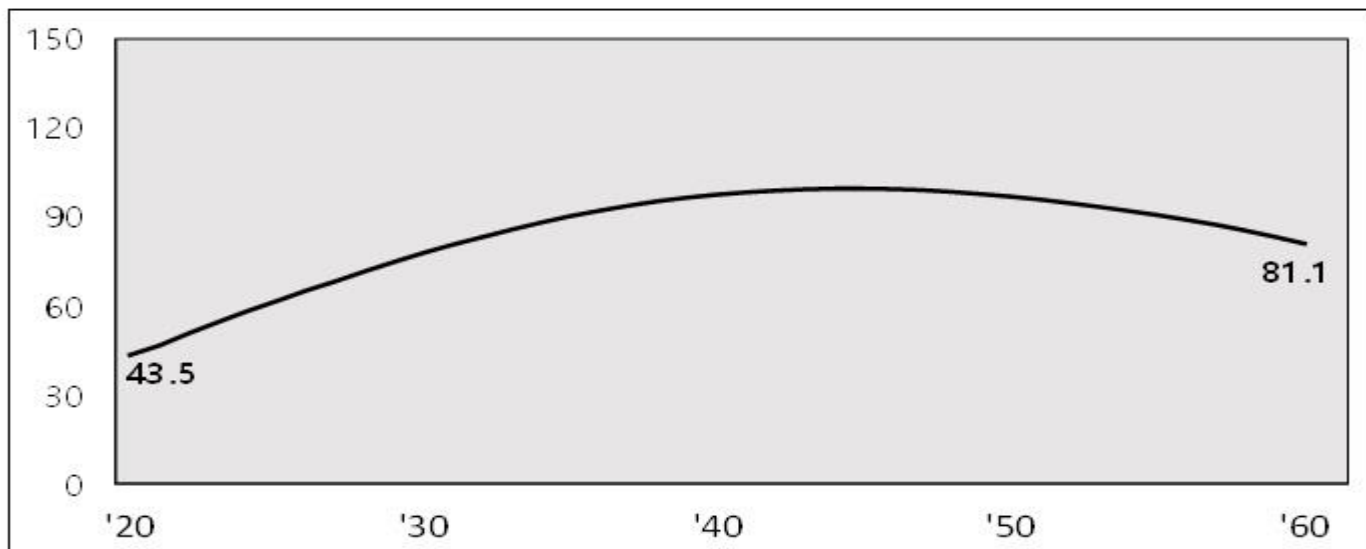
## 중장기 재정 지속가능성 - 국가채무

- 기획재정부 2020-2060 장기재정전망 결과

- (국가채무 비율) 성장률 하락에 따라 '60년 국가채무 비율은 GDP대비 81.1%로 전망

- \* 관리재정수지는 '20년  $\Delta 5.8\%$ 에서 꾸준히 개선되어 '57년 흑자 전환

- 국가채무비율이 지속 증가하다 '40년대 중반 이후부터 채무 증가속도가 경상GDP 증가속도보다 느려지면서 하락세로 전환



# 중장기 재정 지속가능성 - 국가채무

- 국회예산정책처 2020년 장기재정전망 결과

[표 28] NABO 장기 재정전망: 국가채무

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
국가채무	860.1	1,819.6	2,905.9	4,113.3	5,415.4	6,789.9	4.2
(GDP 대비 비율)	(44.5)	(75.5)	(103.9)	(131.1)	(158.7)	(185.7)	
- 중앙정부 채무	828.1	1,774.8	2,854.0	4,055.0	5,352.1	6,722.1	4.3
(GDP 대비 비율)	(42.8)	(73.6)	(102.0)	(129.3)	(156.8)	(183.8)	
- 지방정부 순채무	32.0	44.7	51.9	58.2	63.4	67.9	1.5
(GDP 대비 비율)	(1.7)	(1.9)	(1.9)	(1.9)	(1.9)	(1.9)	

주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

2. 전망액이 불변가격인 경우 연평균 증가율은 경상가격의 연평균 증가율에 비해 낮게 나타남

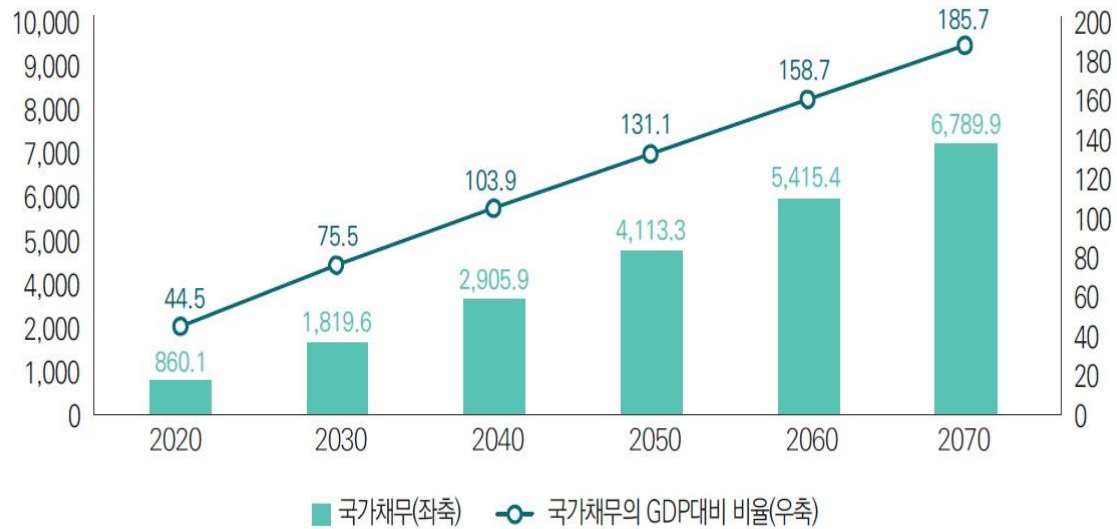
자료: 국회예산정책처

# 중장기 재정 지속가능성 - 국가채무

- 국회예산정책처 2020년 장기재정전망 결과

[그림 16] 국가채무 규모 및 GDP 대비 비율

(단위: 조원, %)



주: 전망액은 2020년 불변가격  
자료: 국회예산정책처

## 장기재정전망 결과의 시사점

- 인구대응 정책만으로 재정 지속가능성을 확보하는 것에는 한계
  - 통계청은 인구추계 결과를 중위, 저위, 고위 시나리오에 대해 제공
    - 소개된 전망 결과는 인구추계 중위 시나리오를 이용하여 이루어짐
  - 시나리오별 합계출산율 추계치는 다음과 같음
    - (중위) `20) 0.90 `30) 1.14 `40) 1.27 `50) 1.27 `60) 1.27
    - (고위) `20) 1.06 `30) 1.38 `40) 1.45 `50) 1.45 `60) 1.45
    - (저위) `20) 0.81 `30) 0.97 `40) 1.09 `50) 1.10 `60) 1.10
  - 인구추계 고위 시나리오를 적용한 전망 결과는 다음과 같음
    - (기재부) 중위기준 81.1%, 고위 적용시 79.7% (`60년)
    - (예정처) 중위기준 158.7%, 고위 적용시 154.5% (`60년)
  - 근본적인 인구구조가 개선되기까지의 재정 지속가능성 확보가 중요

## 장기재정전망 결과의 시사점

- 노동투입량 감소의 충격 완화 및 생산성 제고가 중요
  - 인구구조 변화는 생산가능인구 규모 감소로 이어짐
  - 노동투입량 감소 충격을 완화하기 위한 대안 필요
    - 경제활동참가율 제고, 특히 여성 및 고령자의 노동공급 지원
  - 총요소생산성 제고
  - (기재부 전망) 경제성장 제고는 재정 지속가능성에 큰 영향
    - 현상유지 시나리오 81.1%, 성장대응 시나리오 64.5% (`60년)
    - 성장대응 시나리오는 성장률 하락세가 완화된 시나리오
      - (`50~`60년 성장률) 현상유지 0.5%, 성장대응 1.3%

## 장기재정전망 결과의 시사점

- 지출에 대한 적극적인 관리의 중요성
  - 기재부와 예정처 전망은 '60년 기준 국가채무 비율에서 큰 차이를 보임
    - (기재부) 총지출 규모가 경상성장률로 증가
      - 의무지출 증가에 따른 재량지출 비중의 축소
    - (예정처) 재량지출 규모가 경상성장률로 증가
  - 의무지출의 항목별 지출 적절성 및 재정 지속가능성 검토
    - 사회보험 관련 의무지출, 지방, 지방교육 등
    - 지속적인 사회적 합의 도출 노력 필요
  - 재량지출을 구성하는 사업들에 대한 면밀한 검토 노력 지속
    - 지출구조조정, 사업 및 보조금 평가 등 역할 강화

## 장기재정전망 결과의 시사점

- 사회보험 재정 지속가능성에 대한 검토 필요
  - (국민연금) 인구구조 변화를 고려해 현재 수익비의 지속가능성 검토
    - 보험료, 수급연령, 소득대체율에 대한 검토
      - 급여액 자동조정장치 도입 등
    - 수급연령은 정년연장과 연계된 문제: 노동시장에 대한 고민 필요
  - (건강보험) 적정 보험료율에 대한 검토, 지출 관리 방안 검토
    - 법정 보험료율: 8% 상한('22년 6.99)
    - 현재 최대 20%인 국고지원금
    - 지출 관리방안
      - 예방적 건강관리 정책, 의료이용 수요 관리
    - 수입 관리방안
      - 소득파악 개선, 부과소득 기반 확대 등

## 장기재정전망 결과의 시사점

- 수입확대는 재정수지와 직결되어 재정 지속가능성에 큰 영향
  - 적정 수준의 조세부담률, 국민부담률에 대한 사회적 논의 필요
  - 조세부담률, 국민부담률의 변화는 경제에 큰 영향을 미침
    - 인센티브의 변화로 경제주체들의 행태가 변하게 됨
    - 변화 항목, 변화의 폭의 조합에 따라 도출되는 다양한 시나리오의 경제적 영향을 종합적으로 검토하고 사회적 공감대 형성 필요

## 장기재정전망 결과의 시사점

- 이자지출에 대한 신중한 검토 필요
  - 중기계획 기준 2022년 이자지출은 GDP 대비 대략 1% 수준
  - 국가채무 비율과 비례하여 증가
    - (예정처) `20년 GDP 대비 0.8%에서 `60년 2.6%로 증가
    - `60년 관리재정수지의 적자폭이 GDP 대비 5.8%로 전망된 것을 감안하면, 관리재정수지 적자폭의 45% 가량을 차지함
  - 이자지출 규모는 금리 수준과 밀접하게 연관
    - 개방경제 상황에서 해외 금리와의 연동은 불가피
    - 미국 CBO: 10년 만기 채권기준 `21년 1.1%, `31년 3.4%, `51년 4.9%
  - 국가채무 규모가 커질수록 재정 운용의 압박 요인으로 작용
    - 감당 가능한 적정 수준의 국가채무 규모에 대한 논의 필요

# 최근 동향

## ● 중기계획 - 재정수지와 국가채무

< 중기 재정수지 및 국가채무 전망 >

(단위 : 조원, %)

	'21년		'22년	'23년	'24년	'25년
	본예산	2차추경				
■ 통합재정수지 (GDP대비, %)	△ 75.4 (△ 3.7)	△ 90.3 (△ 4.4)	△ 55.6 (△ 2.6)	△ 64.5 (△ 2.9)	△ 69.4 (△ 3.0)	△ 72.6 (△ 3.0)
※ 관리재정수지 (GDP대비, %)	△ 112.5 (△ 5.6)	△ 126.6 (△ 6.2)	△ 94.7 (△ 4.4)	△ 104.7 (△ 4.7)	△ 108.4 (△ 4.7)	△ 109.2 (△ 4.6)
■ 국가채무 (GDP대비, %)	956.0 (47.3)	965.3 (47.3)	1,068.3 (50.2)	1,175.4 (53.1)	1,291.5 (56.1)	1,408.5 (58.8)
■ 경상 GDP 성장률	5.6*		4.2*	4.0	4.0	4.0

\* '21.6.28 발표

- (21 중기계획)
  - 관리재정수지의 적자 규모는 중기계획 기간 동안 대체로 유지
  - 통합재정수지의 적자 규모는 '22-'25년 기간 소폭 상승
  - 국가채무비율은 지속적으로 증가

# 최근 동향

- 중기계획 - 의무지출과 재량지출
  - '21-'25 중기계획

< 중기 재정지출 계획 >

(단위 : 조원, %)

	'21년		'22년	'23년	'24년	'25년	연평균 증가율
	본예산	2차추경					
▣ 재정지출	558.0	604.9	604.4	634.7	663.2	691.1	5.5
① 예산·기금별 구분							
○ 예산지출	375.0	409.7	409.2	426.6	444.2	461.8	5.3
(비중)	(67.2)	(67.7)	(67.7)	(67.2)	(67.0)	(66.8)	-
○ 기금지출	182.9	195.2	195.3	208.1	219.0	229.2	5.8
(비중)	(32.8)	(32.3)	(32.3)	(32.8)	(33.0)	(33.2)	-
② 지출성격별 구분							
○ 의무지출	266.1	279.1	301.1	311.7	327.0	342.7	6.5
(비중)	(47.7)	(46.1)	(49.8)	(49.1)	(49.3)	(49.6)	-
○ 재량지출	291.9	325.8	303.3	323.0	336.2	348.4	4.5
(비중)	(52.3)	(53.9)	(50.2)	(50.9)	(50.7)	(50.4)	-

## 최근 동향

- 중기계획 – 의무지출과 재량지출
  - 의무지출, 재량지출의 비중은 2022-2025 기간 동안 유사한 수준
  - 의무, 재량지출 모두 유사한 수준으로 증가
    - 의무지출은 301.1조에서 342.7조로 약 14% 증가
    - 재량지출은 303.3조에서 348.4조로 약 15% 증가
  - 감염병 대응 및 경제 회복 등 재정지출의 역할은 중요함
    - 중장기 재정 지속가능성에 대한 고민이 동반될 필요

# 최근 동향

## ● 재정준칙

- 재정준칙은 국가채무와 통합재정수지를 종합적으로 고려하여 설계됨

### 1 **준칙성** : 국가채무와 재정수지를 종합 고려하는 준칙 도입

- ◇ 우리나라 여건 등을 고려하여 국가채무와 통합재정수지를 종합적으로 고려하는 재정준칙 설계
  - 하나의 지표가 기준치를 초과하더라도 다른 지표가 기준치를 하회하면 충족이 가능하도록 상호 보완적으로 설계

$$\text{한도 계산식} \quad \left| \left( \frac{\text{국가채무 비율}}{60\%} \right) \times \left( \frac{\text{통합재정수지 비율}}{\Delta 3\%} \right) \leq 1.0 \right.$$

\* 국가채무 비율이 60%를 상회할 경우 통합재정수지를  $\Delta 3\%$ 보다 축소하여 기준 충족

# 최근 동향

## ● 재정준칙

- 중기계획에 따른 재정수지와 국가채무 전망
  - (‘25년) 통합재정수지는 3% 적자, 국가채무 비율은 58.8%
  - 재정준칙에서 설정된 기준치에 거의 근접
- 중기계획에 따른 국가채무 증가 추세
  - (‘22년)~(‘25년) 평균 국가채무비율은 연간 약 2.87%p 증가
  - 추세 유지 시 ‘26년 국가채무비율은 60%를 상회
- 적극적인 재정수지 관리의 필요성

# 결론

- 인구구조 변화는 재정의 지속가능성과 밀접하게 관련됨
  - 수입과 지출에 모두 직접적인 영향을 미침
- 인구대응 정책과 재정관리 강화를 통한 지속가능성 확보 필요
  - 장기적 인구구조의 회복을 위한 노력을 지속할 필요
  - 동시에 인구구조가 회복하기까지 소요되는 기간을 고려한 재정대응 필요
- 중장기 인구구조 대응 VS 재정 지속가능성
  - 인구구조에 직접적인 영향을 받는 의무지출 및 사회보험의 지속가능성
  - 법정지출로 인한 재원의 경직성 완화
  - 재량지출 관리의 중요성
  - 사회적 논의를 통한 수입확대 방안의 검토 필요

감사합니다

