

2020 NABO 장기 재정전망

NABO Long-Term Fiscal Projections 2020



2020 NABO 장기 재정전망

총괄 | 박명호 추계세제분석실장

기획·조정 | 최미희 조세분석심의관
임재금 추계세제총괄과장
이유미 경제비용추계과장
이진우 사회비용추계과장
윤상열 행정비용추계과장
심혜정 소득법인세분석과장

작성·추계 | 박연서 (작성총괄)
최성민 차병섭 윤주철
문지은 이은미 유희수
김진이 이미연 여은구
백경엽 박지원 김효경
박정환

경제전망 | 김윤기 거시경제분석과장
유승선 황종률 오현희

지원 | 유선주 행정실무원
김은진 자료분석지원요원

「2020 NABO 장기 재정전망」은 우리나라 인구고령화의 경제적·재정적 영향을 고려한 재정총량 전망 결과를 제시함으로써 국회의 예산안 및 국가재정 관련 법률안 심의를 지원하기 위한 목적으로 발간되었습니다.

문의 : 추계세제분석실 추계세제총괄과 | 02) 6788 - 3776 | etcd@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

2020 NABO 장기 재정전망

2020. 9.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라
국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처
「보고서발간심의위원회」의 심의(2020. 8. 21.)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

지난해 우리나라의 합계출산율은 0.92명으로 관련 통계작성 이래 최저치를 기록했습니다. 2025년에는 우리나라 전체인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비중이 20%를 넘을 것으로 예상되어 2018년 고령사회가 된 이래 불과 7년 만에 초고령 사회에 진입할 것으로 예상됩니다. 노령인구의 비율이 늘어나고 우리경제의 노동 투입이 점점 줄어들면서 동일한 생산성 하에서 경제성장이 둔화되게 됩니다.

인구고령화는 국가재정에도 부담으로 작용하게 됩니다. 경제성장률 둔화에 따라 세입기반이 약화되고, 인구고령화로 인하여 보건복지 지출 등 정부지출이 증가하게 됩니다. 그런데 인구고령화가 국가재정에 미치는 구조적 영향은 단 연도 예산 또는 중기계획으로는 파악하기 어렵습니다. 따라서 인구구조의 변화 및 그에 따른 경제성장률 둔화 가운데 정부의 현행 재정정책이 중기계획의 시계를 넘어서도 지속가능한지를 분석해 보는 작업이 필요합니다.

이에 국회예산정책처는 통계청의 장래인구추계와 국회예산정책처 자체의 경제전망을 기초로 2020년부터 2070년까지의 우리나라 재정총량을 전망하였습니다. 또한 정부의 현행 재정정책의 지속가능성을 분석하기 위하여 국가채무 상한과 현재의 국가채무의 차이를 나타내는 재정여력의 크기를 분석하고 사회보험의 수지적자에 따른 국가재정 위험요인 등도 점검하였습니다.

다만, 본 보고서의 전망치들은 수십 년 동안 발생할 것으로 예상되는 예측치가 아니라는 점을 밝힙니다. 전망 기간 동안 너무나도 큰 불확실성이 존재하기 때문입니다. 본 보고서는 가장 실현가능성이 높은 결과를 예측하는 대신 인구고령화의 경제적·재정적 영향을 고려한 후, 현재의 재정정책을 장기간 유지하는 경우의 결과를 예시적으로 보여주고 있습니다. 따라서 본 보고서의 전망치들은 장기적인 인구 및 경제 여건에 현재의 재정정책이 적절하게 대응하는지를 국회가 논의하는 데 기초자료를 제공하는 의의를 가지고 있습니다.

본 보고서가 예산안과 국가재정 관련 법률안 심의뿐만 아니라 국가의 미래 재정운용방향과 관련된 다양한 논의에 활용될 수 있기를 기대합니다.

2020년 9월

국회예산정책처장 이종후

2020 NABO 장기 재정전망

[NABO 장기 재정전망: 재정총량지표]

(단위: 조원, %)

	2020 ¹⁾	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율	
							불변 기준	경상 기준
총수입	439.2	589.7	675.8	733.5	771.6	817.5	1.3	2.6
(GDP 대비 비율)	(22.7)	(24.5)	(24.2)	(23.4)	(22.6)	(22.4)		
- 국세수입	276.7	356.9	420.6	472.6	510.2	540.1	1.3	2.7
(GDP 대비 비율)	(14.3)	(14.8)	(15.0)	(15.1)	(14.9)	(14.8)		
- 국세외수입	162.5	232.8	255.2	261.0	261.4	277.5	1.1	2.4
(GDP 대비 비율)	(8.4)	(9.7)	(9.1)	(8.3)	(7.7)	(7.6)		
총지출	550.3	670.7	826.4	979.9	1,109.8	1,216.1	1.6	3.0
(GDP 대비 비율)	(28.4)	(27.8)	(29.5)	(31.2)	(32.5)	(33.3)		
- 의무지출	258.2	371.3	479.0	590.2	685.8	761.9	2.2	3.6
(총지출 대비 비중)	(46.9)	(55.4)	(58.0)	(60.2)	(61.8)	(62.6)		
(GDP 대비 비율)	(13.3)	(15.4)	(17.1)	(18.8)	(20.1)	(20.8)		
- 재량지출	292.2	299.4	347.5	389.7	424.1	454.3	0.9	2.2
(총지출 대비 비중)	(53.1)	(44.6)	(42.0)	(39.8)	(38.2)	(37.4)		
(GDP 대비 비율)	(15.1)	(12.4)	(12.4)	(12.4)	(12.4)	(12.4)		
통합재정수지	-111.1	-80.9	-150.6	-246.4	-338.2	-398.6	2.6	4.0
(GDP 대비 비율)	(-5.7)	(-3.4)	(-5.4)	(-7.9)	(-9.9)	(-10.9)		
관리재정수지	-121.8	-112.9	-139.7	-171.3	-197.6	-222.1	1.2	2.6
(GDP 대비 비율)	(-6.3)	(-4.7)	(-5.0)	(-5.5)	(-5.8)	(-6.1)		
국가채무	860.1	1,819.6	2,905.9	4,113.3	5,415.4	6,789.9	4.2	5.6
(GDP 대비 비율)	(44.5)	(75.5)	(103.9)	(131.1)	(158.7)	(185.7)		

주: 1) 2020년은 정부의 2020년 3차 추경을 기준으로 하되, NABO의 자체 전망결과를 적용하였기 때문에 정부의 2020년 3차 추경 금액과 차이 발생

1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

일러두기

1. 재정전망 금액과 GDP 규모는 별도의 표기가 없는 이상 **2020년 불변가격** (GDP디플레이터 적용)을 의미
2. 단수 차이로 인해 합계에서 차이 발생 가능
3. 본 보고서의 ‘전망’은 ‘추계(Projection)’와 동일한 의미이며, 예측(Forecasting, Prediction)이 아니므로 해석에 유의 필요

차 례

요 약

I. 「2020 NABO 장기 재정전망」 개요 / 1

1. 장기 재정전망의 의의	1
2. NABO 장기 재정전망 개요	3
가. 재정전망의 특징	3
나. 재정전망 주요 전제	4
다. 주요 전망방법	4

II. 인구 및 거시경제전망 / 7

1. 인구추계	7
가. 추계방법 및 가정	7
나. 인구추계 결과	9
다. 국제비교	15
2. 거시경제전망	17

III. 「2020 NABO 장기 재정전망」 결과 / 25

1. NABO 장기 재정전망 결과 개요	25
2. 총수입	26
가. 개관	26
나. 국세수입	27
다. 국세외수입	31
3. 총지출	34
가. 개관	34
나. 의무지출	36
다. 재량지출	42
4. 재정수지	43
가. 통합재정수지와 관리재정수지	43
나. 사회보장성기금 수지	47
5. 국가채무	51

IV. 재정의 지속가능성 분석 / 59

1. 재정의 지속가능성 개념	59
2. Bohn 검정(Bohn's Test)	60
가. 개요	60
나. 검정 결과	61
다. 시사점	64
3. 재정여력(Fiscal Space) 분석	67
가. 개요	67
나. 재정여력 분석: 현재 시점 기준	69
다. 향후 재정여력의 변화 분석	71
4. 재정의 지속가능성 지표 분석	71
가. 개요	71
나. 재정의 지속가능성 지표 산출	73
다. 시사점	75
5. 사회보장성기금의 재정 위험 요인 분석	80

V. 시나리오 분석 / 89

1. 인구추계 시나리오 분석	89
가. 인구추계와 거시경제변수	89
나. 전망 결과	91
2. 재량지출 전망 시나리오 분석	94

VI. 결론 및 시사점 / 99

1. 분석결과 요약	99
2. 시사점	101

[부록 1] 항목별 전망방법 / 105

[부록 2] 2016년 및 2018년 NABO 전망과의 비교 / 133

표 차례

[표 1] NABO 장기 재정전망 개요	4
[표 2] 합계출산율: 2017~2070년	8
[표 3] 남녀 기대수명: 2017~2070년	8
[표 4] 국제순이동: 2017~2070년	9
[표 5] 총인구: 2017~2070년	10
[표 6] 연령계층별 인구: 2017~2070년	11
[표 7] 부양비 및 노령화지수: 1960~2070년	13
[표 8] NABO 장기 재정전망: 주요 거시경제변수(중위)	17
[표 9] NABO 장기 재정전망: 주요 거시경제변수(저위)	18
[표 10] NABO 장기 재정전망: 주요 거시경제변수(고위)	18
[표 11] NABO 장기 재정전망: 재정총량지표	25
[표 12] NABO 장기 재정전망: 총수입	26
[표 13] NABO 장기 재정전망: 국세수입	28
[표 14] NABO 장기 재정전망: 국세외수입	32
[표 15] NABO 장기 재정전망: 사회보장기여금	33
[표 16] NABO 장기 재정전망: 총지출	34
[표 17] NABO 장기 재정전망: 의무지출	37
[표 18] NABO 장기 재정전망: 복지분야 의무지출	40
[표 19] NABO 장기 재정전망: 의무지출 기타항목	41
[표 20] NABO 장기 재정전망: 재량지출	42
[표 21] 재량지출 전망 방법	42
[표 22] NABO 장기 재정전망: 재정수지	44
[표 23] NABO 장기 재정전망: 사회보장성기금 수지	47
[표 24] NABO 장기 재정전망: 국민연금기금 재정수지	48
[표 25] NABO 장기 재정전망: 사학연금기금 재정수지	49
[표 26] NABO 장기 재정전망: 고용보험기금 재정수지	50
[표 27] NABO 장기 재정전망: 산재보험기금 재정수지	51
[표 28] NABO 장기 재정전망: 국가채무	52

[표 29] 주요 가정: 국가채무	53
[표 30] Bohn 검정 결과	63
[표 31] 기초수지 반응곡선 추정 결과	70
[표 32] 국민연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2020~2070년	82
[표 33] 사학연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2020~2070년	83
[표 34] 국민연금기금 및 사학연금기금 누적 재정수지 적자 전망	83
[표 35] 총인구 및 65세 이상 인구: 2020~2070년	90
[표 36] 인구추계 가정별 국가채무 전망 비교	92
[표 37] 인구추계 저위 기준 NABO 재정전망: 재정총량지표	93
[표 38] 인구추계 고위 기준 NABO 재정전망: 재정총량지표	93
[표 39] 재량지출 시나리오	95
[표 40] 재량지출 시나리오별 재량지출 규모 비교	96
[표 41] 재량지출 시나리오별 국가채무 전망 비교	97

그림 차례

[그림 1] NABO 장기 재정전망 흐름도	6
[그림 2] 총인구와 인구성장률: 1960~2070년	10
[그림 3] 인구구성 변화: 1960~2070년	12
[그림 4] 인구피라미드 변화: 1965~2070년	14
[그림 5] OECD 국가별 노년부양비 비교: 2020년 vs. 2060년	15
[그림 6] 합계출산율과 기대수명 국제비교: 1965~2100년	16
[그림 7] 물가안정목표 변화 추이: 2000~2020년	22
[그림 8] NABO 장기 재정전망: GDP 대비 총수입 비율	27
[그림 9] NABO 장기 재정전망: GDP 대비 국세수입 항목별 비율	29
[그림 10] NABO 장기 재정전망: 사회보장기여금	33
[그림 11] NABO 장기 재정전망: GDP 대비 총지출 비율	35
[그림 12] NABO 장기 재정전망: 총지출 대비 의무지출과 재량지출 비중 ...	35
[그림 13] 의무지출 구성항목별 비중 변화	37
[그림 14] NABO 장기 재정전망: 재량지출	43
[그림 15] NABO 장기 재정전망: 재정수지	45
[그림 16] 국가채무 규모 및 GDP 대비 비율	52
[그림 17] NABO 장기 재정전망: 국가채무 추이	53
[그림 18] 기초재정수지와 국가채무 추이: 1972~2019년	62
[그림 19] 재정여력 추정	68
[그림 20] 향후 재정여력 추이	71
[그림 21] 2070년 국가채무 비율 목표 수준에 따른 기초재정수지 개선 규모(S1)	74
[그림 22] 2070년 국가채무 비율 80% 유지를 위해 필요한 연도별 기초재정수지 개선 규모(S1)	75
[그림 23] 인구추계 가정에 따른 총인구 및 65세 이상 인구 비중 비교	90
[그림 24] 인구추계 가정에 따른 거시경제변수 비교	91
[그림 25] 인구추계 가정별 국가채무 전망 비교	92
[그림 26] 시나리오별 재량지출 전망 비교	96
[그림 27] 재량지출 시나리오별 GDP 대비 국가채무 비율 추이	97

요 약

I. 「2020 NABO 장기 재정전망」 개요

1. 장기 재정전망의 의의

- 최근 우리나라 경제 및 재정상황 변화에 맞추어 새로운 장기 재정전망 실시 필요
 - 한국 경제의 구조 변화에 대응하기 위해 재정의 역할이 강조되는 가운데 국가재정의 지속가능성에 대한 관심 증가
- 국회예산정책처는 중장기적인 관점에서 예상되는 재정위험 요인을 파악하여 국가의 재정위험에 미리 대비하고자 장기 재정전망 실시
 - 장기 재정전망 결과는 현재 국가재정 상태 점검 및 국가재정의 지속가능성 확보를 위한 국회의 논의과정에 기초자료를 제공하는데 의의가 있음
- 장기 재정전망은 현행 제도와 경제 환경이 유지된다는 가정을 전제로 한 시나리오에 기초한 결과
 - 인구구조 변화가 재정총량에 영향을 미치는 경로들에 대한 가정들을 하나의 시나리오로 설정하고, 특정 시나리오가 실현되었을 경우에 재정총량이 장기적으로 어떤 값을 갖게 될지 추계(projections)하는 작업이 바로 장기 재정전망
 - 추계의 기초가 되는 시나리오는 전망기간 동안 언제든지 바뀔 가능성이 있고, 그에 따라 장기 재정전망의 결과도 변동 가능하기에 결과해석에 신중한 접근 필요

- 이러한 불확실성에도 장기 재정전망이라는 추계 작업을 수행하는 이유는 장기 재전전망이 재정의 지속가능성 유지를 위한 조기경보 수단으로서 의의가 있기 때문

2. NABO 장기 재정전망 개요

가. 장기 재정전망의 특징

- 2020년도 3차 추경 예산에 반영된 정책이나 제도가 계속 유지된다고 가정하여 2070년까지 전망
 - 현행 제도 유지 가정 하에 장기적인 국가재정의 변화를 보여주고 국가의 재정정책 운용에 방향을 제시하는 것이 장기 재정전망의 주요 취지
 - － 전망기간은 2020~2070년까지 50년간으로 함
- 재량지출은 정부의 예산 및 계획 금액과 과거 실적을 기반으로 전망
 - 2020년은 3차 추경금액을 적용하고, 2021~2023년은 정부의 「2019~2023년 국가재정운용계획」상의 재량지출 금액을 동일하게 적용
 - － 2024년 이후는 2012~2020년 동안의 GDP 대비 재량지출 평균비율(12.4%) 수준이 유지된다고 가정
- 국가재정의 지속가능성을 분석하기 위해 다양한 방법을 적용하여 분석
 - 국가재정의 지속가능성을 Bohn 검정을 통해 분석
 - 재정반응함수 추정을 통해 우리나라의 재정여력이 시점에 따라 어떻게 변화하는지 분석
 - 국가채무를 특정연도에 일정 수준에 도달시키기 위해 필요한 기초재정수지 개선분을 측정하여 제시
 - 지속적으로 재정적자를 기록하는 사회보험은 국가재정에 장기적인 재정위험요인으로 작동할 수 있음을 제시

- 전망기간이 장기인 경우 발생할 수 있는 여러 요인들에 의한 전망결과의 변동 가능성을 여러 가지 시나리오를 설정하여 분석
 - 인구추계 가정(저위, 중위, 고위)에 따른 재정전망 시나리오 분석
 - 재량지출 감축관련 시나리오 분석

[NABO 장기 재정전망 개요]

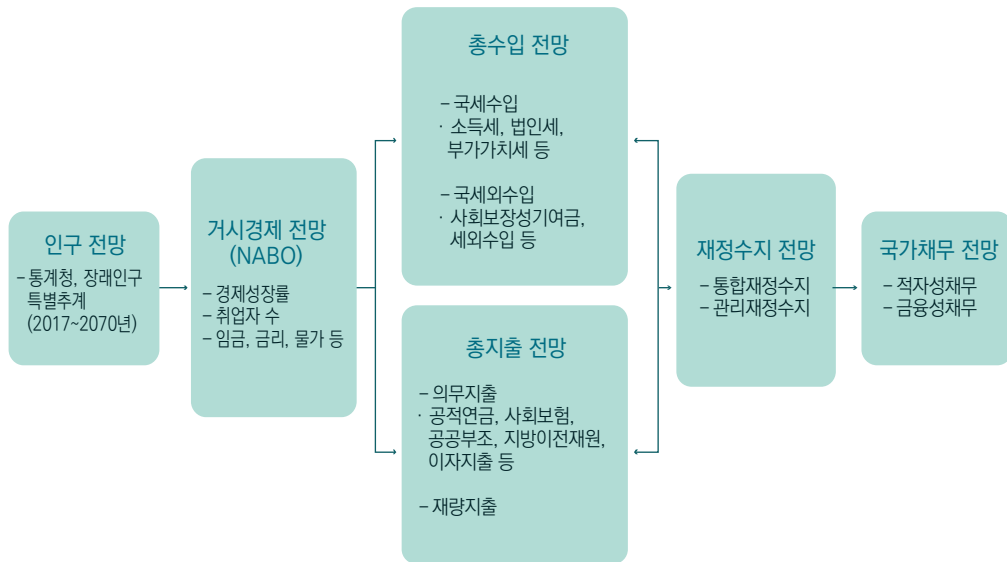
구 분	주요 내용
전망기간	○ 2020~2070년(50년)
기준년도	○ 2020년도 3차 추경 기준
금액기준	○ 2020년 불변가격
주요가정	○ 총수입 및 의무지출: NABO 자체 경제지표 전망치 및 추계모형 사용 ○ 재량지출 증가율, 지방이전재원 정산
추가분석	○ 재정의 지속가능성 분석 ○ 인구추계 저위 및 고위 시나리오 분석 ○ 재량지출 시나리오 분석

자료: 국회예산정책처

나. 장기 재정전망 주요 전제 및 전망 방법

- 전망기간이 50년(2020~2070년)이므로 수입과 지출 등 각 항목별 전망 결과는 GDP디플레이터를 적용하여 2020년 불변가격으로 제시
 - 불변가격은 물가변동으로 인한 효과를 제거함에 따라 전망기간 동안 이루어지는 재정규모의 변화를 좀 더 분명하게 파악할 수 있다는 장점 보유
- 장기 재정전망은 인구 전망 및 거시경제변수 전망을 전제로 각각의 전망 모형을 활용하여 총수입과 총지출을 전망하고, 그 결과를 바탕으로 재정수지 및 국가채무를 연도별로 산출하는 방식으로 진행
 - 2020년도 3차 추경예산 기준으로 총수입과 총지출을 세부 항목별로 나누고, 개별 항목별 추계모형을 적용하여 전망

[NABO 장기 재정전망 흐름도]



자료: 국회예산정책처

II. 인구 및 거시경제전망

1. 인구추계

- 2019년 발표된 통계청의 장래인구특별추계에서 제공하는 자료를 사용¹⁾
- 향후 인구변동요인(출생, 사망, 국제인구이동)의 불확실성을 고려하여 저위 중위고위로 구분하여 추계

[장래인구특별추계 시나리오별 주요 지표]

인구변동요인	2017	2020			2070		
		고위	중위	저위	고위	중위	저위
총인구	5,136만명	5,194만명	5,178만명	5,164만명	4,434만명	3,782만명	3,186만명
합계출산율	1.05명	1.06명	0.90명	0.81명	1.45명	1.27명	1.10명
기대수명	전체	82.7세	83.6세	83.2세	82.7세	91.1세	90.1세
	남자	79.7세	80.7세	80.3세	79.8세	89.3세	88.5세
	여자	85.7세	85.7세	86.1세	85.5세	92.8세	91.7세
국제순이동	191천명	113천명	672천명	31천명	95천명	34천명	-23천명

주: 통계청 보도자료의 연장표에서 2068년부터의 기대수명은 제공하고 있지 않아 2070년 기대수명은 2067년을 기준으로 작성

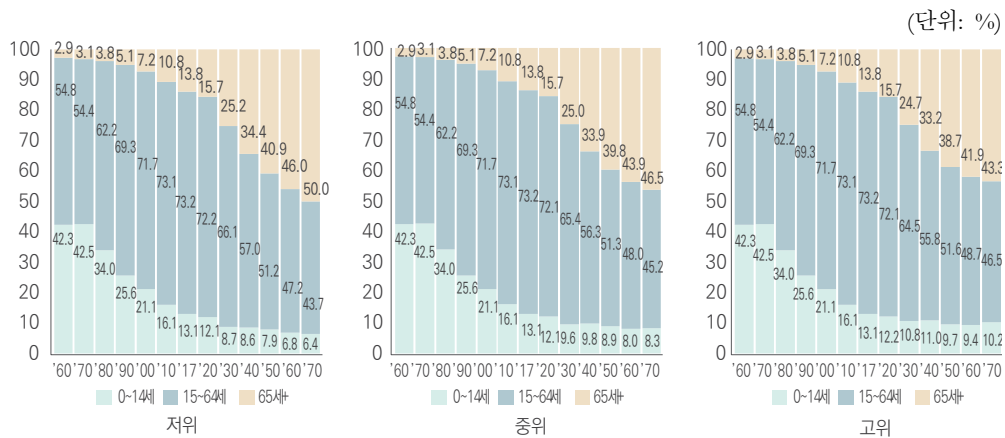
자료: 통계청 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 총인구는 2017년 5,136만명에서 중위가정 하에 2028년 5,194만명까지 증가한 후 감소세로 전환되어 2070년 3,782만명에 도달
- (고위) 2036년 5,375만명으로 정점에 도달한 후 2070년 4,434만명으로 감소
 - (저위) 2019년 5,165만명으로 정점에 도달한 후 2070년 3,186만명까지 감소
- 중위가정에 따른 생산연령인구는 2017년 3,757만명(73.2%)에서 2070년 1,709만명(45.2%)으로 감소하고 고령인구는 2017년 707만명(13.8%)에 비해 2070년 1,757만명(46.5%)으로 2.5배 증가 전망

1) 통계청의 「장래인구특별추계: 2017~2067년」 보도자료(2019.3.28.)를 참고하여 작성하였다. 기본적으로 추계기간은 50년(2017~2067년)이지만, 장기 재정 및 연금 정책 등의 수요를 고려하여 2068~2117년의 인구추계 결과를 별도로 제공하고 있다. 이에 2067년 이후의 정보는 별도로 제공되는 인구추계결과를 사용한다.

- (고위) 생산연령인구는 2030년 3,444만명(64.5%), 2070년 2,060만명(46.5%)으로 감소하고 고령인구는 2030년 1,319만명(24.7%), 2070년 1,921만명(43.3%)으로 증가
- (저위) 생산연령인구는 2030년 3,348만명(66.1%), 2070년 1,391만명(43.7%)으로 감소하고 고령인구는 2030년 1,274만명(25.2%), 2070년 1,591만명(50%)으로 증가

[인구구성 변화: 1960~2070년]



2. 거시경제전망

- 장기 재정전망에 필요한 주요 거시경제변수는 NABO의 2020~2070년 거시경제전망 사용
- 중위 인구추계 기준 주요 거시경제변수 전망 결과
 - 실질GDP성장률은 2030년 2.0% 수준을 보이지만 그 이후 점진적으로 감소하여 2070년 0.7%가 되어 2020~2070년간 평균 1.3% 보일 전망
 - 경상GDP성장률은 2030년대에 3%수준에서 2%수준까지 낮아지지만, 2040년 이후 GDP디플레이터 상승률이 1.4% 수준을 유지할 것으로 전망됨에 따라 2070년까지 2.0% 이상으로 유지되어 2020~2070년간 평균 2.6%를 보일 전망

- 소비자물가상승률은 2020년 0.4%로 1%에도 미치지 못하지만 그 이후 점진적으로 상승하여 2040년 이후 1.6%를 유지하여 2020~2070년간 평균 1.5% 수준을 보일 전망
- 명목임금상승률은 2020년은 1.7%이지만 점차 회복하여 2030년 이후 3% 초반 수준을 유지하여 2020~2070년간 평균 3.2% 수준을 보일 전망
- 국고채금리(3년 만기)는 2020년 0.9% 이후 점진적으로 회복하지만, 저금리 기조가 전망기간 동안 지속되어 2020~2070년간 평균 1.6% 수준을 보일 전망

[NABO 재정전망을 위한 기본전제: 주요 거시경제변수]

(단위: %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	평균
실질GDP성장률	0.1	2.0	1.3	1.0	0.8	0.7	1.3
경상GDP성장률	0.8	3.3	2.7	2.4	2.2	2.1	2.6
소비자물가상승률	0.4	1.4	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5
명목임금상승률	1.7	3.2	3.2	3.4	3.4	3.2	3.2
명목국고채금리(3년 만기)	0.9	1.5	1.6	1.6	1.5	1.5	1.6
GDP디플레이터상승률	0.7	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3

주: 평균은 전망기간(2020~2070년) 동안 각 변수의 단순평균을 의미

자료: 국회예산정책처

Ⅲ. 「2020 NABO 장기 재정전망」 결과

1. NABO 장기 재정전망 결과 개요

[NABO 장기 재정전망: 재정총량지표]

(단위: 조원, %)

	2020 ¹⁾	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율	
							불변 기준	경상 기준
총수입	439.2	589.7	675.8	733.5	771.6	817.5	1.3	2.6
(GDP 대비 비율)	(22.7)	(24.5)	(24.2)	(23.4)	(22.6)	(22.4)		
- 국세수입	276.7	356.9	420.6	472.6	510.2	540.1	1.3	2.7
(GDP 대비 비율)	(14.3)	(14.8)	(15.0)	(15.1)	(14.9)	(14.8)		
- 국세외수입	162.5	232.8	255.2	261.0	261.4	277.5	1.1	2.4
(GDP 대비 비율)	(8.4)	(9.7)	(9.1)	(8.3)	(7.7)	(7.6)		
총지출	550.3	670.7	826.4	979.9	1,109.8	1,216.1	1.6	3.0
(GDP 대비 비율)	(28.4)	(27.8)	(29.5)	(31.2)	(32.5)	(33.3)		
- 의무지출	258.2	371.3	479.0	590.2	685.8	761.9	2.2	3.6
(총지출 대비 비중)	(46.9)	(55.4)	(58.0)	(60.2)	(61.8)	(62.6)		
(GDP 대비 비율)	(13.3)	(15.4)	(17.1)	(18.8)	(20.1)	(20.8)		
- 재량지출	292.2	299.4	347.5	389.7	424.1	454.3	0.9	2.2
(총지출 대비 비중)	(53.1)	(44.6)	(42.0)	(39.8)	(38.2)	(37.4)		
(GDP 대비 비율)	(15.1)	(12.4)	(12.4)	(12.4)	(12.4)	(12.4)		
통합재정수지	-111.1	-80.9	-150.6	-246.4	-338.2	-398.6	2.6	4.0
(GDP 대비 비율)	(-5.7)	(-3.4)	(-5.4)	(-7.9)	(-9.9)	(-10.9)		
관리재정수지	-121.8	-112.9	-139.7	-171.3	-197.6	-222.1	1.2	2.6
(GDP 대비 비율)	(-6.3)	(-4.7)	(-5.0)	(-5.5)	(-5.8)	(-6.1)		
국가채무	860.1	1,819.6	2,905.9	4,113.3	5,415.4	6,789.9	4.2	5.6
(GDP 대비 비율)	(44.5)	(75.5)	(103.9)	(131.1)	(158.7)	(185.7)		

주: 1) 2020년은 정부의 2020년 3차 추경을 기준으로 하되, NABO의 자체 전망결과를 적용하였기 때문에 정부의 2020년 3차 추경 금액과 차이 발생

1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

2. 총수입

- 총수입은 2020년 439.2조원에서 2070년 817.5조원으로 연평균 1.3% 증가 전망
 - GDP 대비 총수입 비율은 2020년 22.7%에서 국세수입이 GDP보다 빠르게 증가함에 따라 2032년 24.7%로 정점에 도달하고, 그 이후 생산가능인구 감소에 따른 사회보장기여금 수입 등의 감소로 인해 완만한 하락세가 이어져서 2070년 22.4% 수준으로 전망

- 국세수입은 2020년 276.7조원에서 2070년 540.1조원으로 연평균 1.3% 증가 전망
 - GDP 대비 국세수입 비율은 2020년 14.3%를 기록한 이후 임금증가, 법인실적 개선 등으로 인해 2049년 15.1%까지 상승한 후 경상성장률, 임금상승률 둔화로 2070년 14.8% 수준으로 소폭 하락할 전망
 - 법인세는 서서히 증가 추세를 유지하지만, 소득세는 2040년부터 하락하고, 유류세수(교통·에너지·환경세 및 개별소비세) 등은 전망기간 동안 하락세가 유지될 것으로 예상
 - 소득세는 취업자 수 증가율 하락의 영향으로 2033년에 정점에 이른 후 완만하게 둔화될 것으로 전망됨에 따라 GDP 대비 비율은 2020년 4.5%에서 2033년 5.0%까지 상승한 이후, 2070년까지 4.4%로 하락할 전망
 - 교통·에너지·환경세 및 개별소비세는 유류소비량 증가율 둔화세 영향으로 GDP 대비 비율이 2020년 0.8%에서 2070년 0.6%로 하락할 전망

- 국세외수입은 2020년 162.5조원에서 2070년 277.5조원으로 연평균 1.1% 증가 전망
 - GDP 대비 국세외수입 비율은 2020년 8.4%에서 사회보장기여금수입 증가의 영향으로 2032년 9.8%까지 상승한 이후 가입자 증가세 둔화, 적립금 감소 등의 영향으로 지속적으로 하락하여 2070년 7.6% 수준으로 하락할 전망

- 2032년 이후 국세외수입의 GDP 대비 비율 감소는 인구구조 변화에 따른 국민연금 등 사회보장기여금의 증가세 둔화, 국민연금 급여 증가에 따른 적립금 감소로 인한 운용수익 감소 등에 기인

[NABO 장기 재정전망: 총수입]

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
총수입 (GDP 대비 비율)	439.2 (22.7)	589.7 (24.5)	675.8 (24.2)	733.5 (23.4)	771.6 (22.6)	817.5 (22.4)	1.3
- 국세수입 (GDP 대비 비율)	276.7 (14.3)	356.9 (14.8)	420.6 (15.0)	472.6 (15.1)	510.2 (14.9)	540.1 (14.8)	1.3
- 국세외수입 (GDP 대비 비율)	162.5 (8.4)	232.8 (9.7)	255.2 (9.1)	261.0 (8.3)	261.4 (7.7)	277.5 (7.6)	1.1

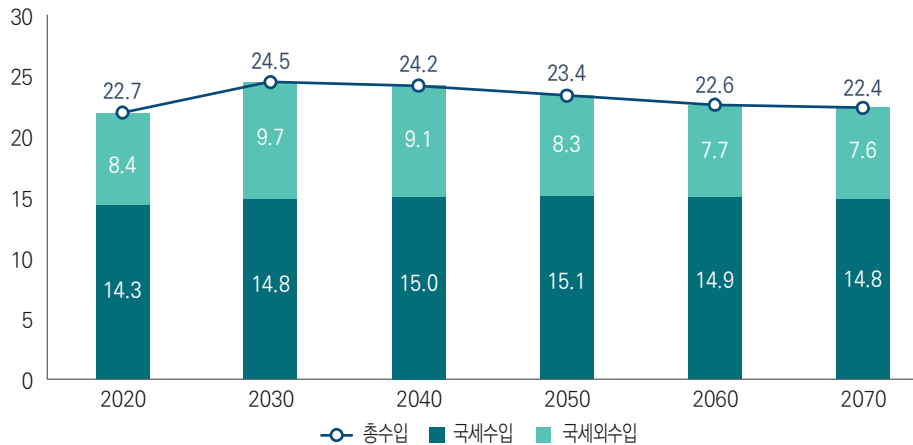
주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

[NABO 장기 재정전망: GDP 대비 총수입 비율]

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

3. 총지출

- 총지출은 2020년 550.3조원에서 2070년 1,216.1조원으로 연평균 1.6% 상승 전망
 - 총수입의 연평균 증가율 1.3%를 0.3%p 상회하는 것이며, 전망기간 동안 평균 실질GDP성장률 1.3%를 0.3%p 초과하는 수준

- 의무지출은 2020년 258.2조원에서 2070년 761.9조원으로 연평균 2.2% 상승 전망
 - 의무지출의 높은 증가율은 복지분야 의무지출(연평균 2.5% 상승)과 이자지출(연평균 4.0% 상승)의 높은 증가율에 주로 기인
 - － 복지분야 의무지출은 국민연금, 공무원연금 등의 지속적인 연금수급자 수 증가로 인한 연금급여액 증가, 기초연금의 기준연금액 인상 등으로 인해 높은 증가율을 보일 것으로 전망
 - － 지방이전재원은 의무지출의 연평균 증가율(2.2%)보다 0.9%p 낮은 1.3%로 국세수입의 연평균 증가율(1.3%)과 유사한 수준

- 재량지출은 2020년 292.2조원(GDP 대비 15.1%)에서 2070년 454.3조원(GDP 대비 12.4%)으로 연평균 0.9% 상승 전망
 - 2020년: 2020년 3차 추경 금액과 동일하다고 가정
 - 2021~2023년: 「2019~2023년 국가재정운용계획」의 재량지출 금액과 동일하다고 가정
 - 2024년~: GDP 대비 재량지출 비율이 12.4%로 유지된다고 가정
 - － 2012~2020년간 GDP 대비 재량지출(추경반영) 비율의 평균 12.4%

[NABO 장기 재정전망: 총지출]

(단위: 조원, %)

	2020 ¹⁾	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
총지출	550.3	670.7	826.4	979.9	1,109.8	1,216.1	1.6
(GDP 대비 비율)	(28.4)	(27.8)	(29.5)	(31.2)	(32.5)	(33.3)	
- 의무지출	258.2	371.3	479.0	590.2	685.8	761.9	2.2
(GDP 대비 비율)	(13.3)	(15.4)	(17.1)	(18.8)	(20.1)	(20.8)	
- 재량지출	292.2	299.4	347.5	389.7	424.1	454.3	0.9
(GDP 대비 비율)	(15.1)	(12.4)	(12.4)	(12.4)	(12.4)	(12.4)	
총지출 대비 비중							평균
- 의무지출	(46.9)	(55.4)	(58.0)	(60.2)	(61.8)	(62.6)	(59.4)
- 재량지출	(53.1)	(44.6)	(42.0)	(39.8)	(38.2)	(37.4)	(40.6)

주: 1) 2020년은 정부의 2020년 3차 추경을 기준으로 하되, NABO의 자체 전망결과를 적용하였기 때문에 정부의 2020년 3차 추경 금액과 차이 발생

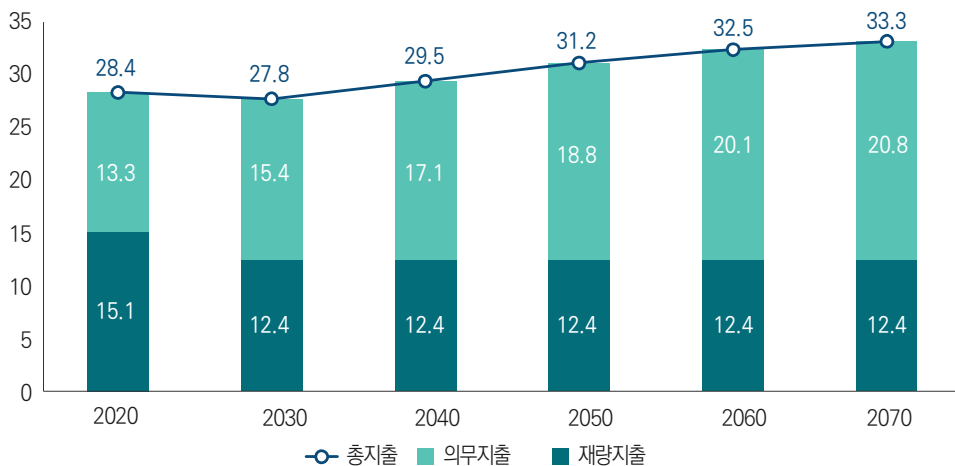
1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

[NABO 장기 재정전망: GDP 대비 총지출 비율]

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

4. 재정수지

- 통합재정수지 적자는 2020년 111.1조원에서 2070년 398.6조원으로 적자폭 증가 전망
 - GDP 대비 통합재정수지 적자 비율은 2020년 5.7%에서 2070년 10.9%로 5.2%p 상승 전망
 - － 총지출 증가율(1.6%)이 총수입 증가율(1.3%)보다 높기 때문에 지속적으로 적자폭 확대

- 사회보장성기금 수지는 2020년 10.7조원 흑자이지만 점차 감소하여 2039년 적자로 전환되고 2070년 적자규모가 176.4조원까지 증가 전망
 - 사회보장성기금 수입은 연평균 0.8% 상승하는데 반해, 지출은 연평균 3.1% 상승함에 따라 지출 증가율이 수입 증가율을 2.3%p 상회하는 것에 주로 기인
 - 사회보장성기금 수지의 변화에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 국민연금기금
 - － 국민연금기금의 재정수지가 적자로 전환되는 2039년에 사회보장성기금 수지도 적자로 전환
 - － 사회보장성기금 수지 적자 규모(2070년 176.4조원)보다 국민연금기금의 적자 규모(2070년 179.9조원)가 오히려 더 큰 것으로 전망

- 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 제외한 관리재정수지 적자는 2020년 121.8조원에서 2070년 222.1조원으로 지속적 적자폭 증가 전망
 - 2020년은 관리재정수지가 통합재정수지에 비해 적자폭이 더 크지만 2039년 이후에는 통합재정수지보다 관리재정수지 적자폭 감소
 - － 사회보장성기금 수지가 2039년 적자로 전환되면서 이를 차감하여 계산하는 관리재정수지가 통합재정수지보다 오히려 악화되는 현상 발생
 - 사회보장성기금 수지가 적자로 전환되는 시점에서는 국가재정 전체의 재정 건전성을 점검하기 위해서 유용한 재정수지지표가 무엇인지에 대한 검토 필요
 - － 국민연금 등 사회보장성기금에서 발생하는 적자에 대한 국가 재정지원의 법률적 책임에 대한 논의도 병행 필요

[NABO 장기 재정전망: 재정수지]

(단위: 조원, %)

	2020 ¹⁾	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
총수입 (GDP 대비 비율)	439.2 (22.7)	589.7 (24.5)	675.8 (24.2)	733.5 (23.4)	771.6 (22.6)	817.5 (22.4)	1.3
총지출 (GDP 대비 비율)	550.3 (28.4)	670.7 (27.8)	826.4 (29.5)	979.9 (31.2)	1,109.8 (32.5)	1,216.1 (33.3)	1.6
통합재정수지 (GDP 대비 비율)	-111.1 (-5.7)	-80.9 (-3.4)	-150.6 (-5.4)	-246.4 (-7.9)	-338.2 (-9.9)	-398.6 (-10.9)	
사회보장성기금 수입 (GDP 대비 비율)	73.6 (3.8)	122.6 (5.1)	127.8 (4.6)	118.3 (3.8)	106.2 (3.1)	111.4 (3.0)	0.8
사회보장성기금 지출 (GDP 대비 비율)	62.9 (3.3)	90.7 (3.8)	138.6 (5.0)	193.4 (6.2)	246.9 (7.2)	287.9 (7.9)	3.1
사회보장성기금 재정수지 (GDP 대비 비율)	10.7 (0.6)	32.0 (1.3)	-10.9 (-0.4)	-75.1 (-2.4)	-140.6 (-4.1)	-176.4 (-4.8)	
관리재정수지 (GDP 대비 비율)	-121.8 (-6.3)	-112.9 (-4.7)	-139.7 (-5.0)	-171.3 (-5.5)	-197.6 (-5.8)	-222.1 (-6.1)	

주: 1) 2020년은 정부의 2020년 3차 추경을 기준으로 하되, NABO의 자체 전망결과를 적용하였기 때문에 정부의 2020년 3차 추경 금액과 차이 발생

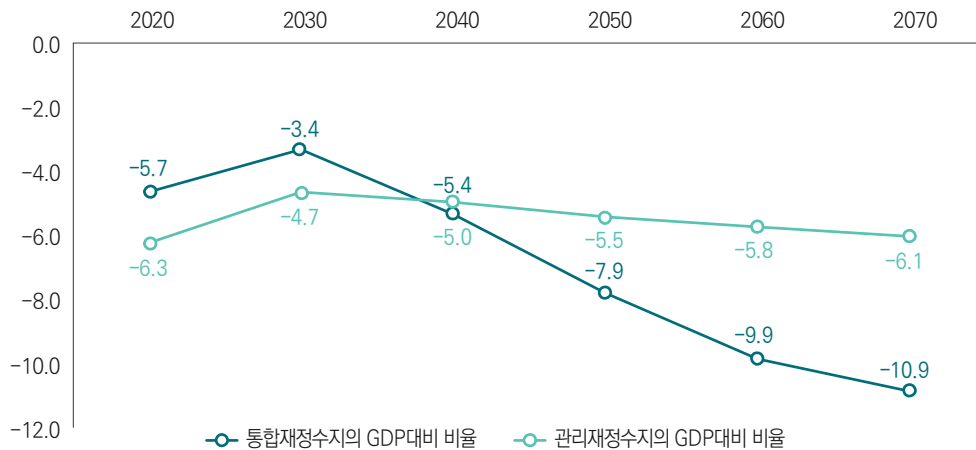
1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

[NABO 장기 재정전망: GDP 대비 재정수지 비율]

(단위: %)

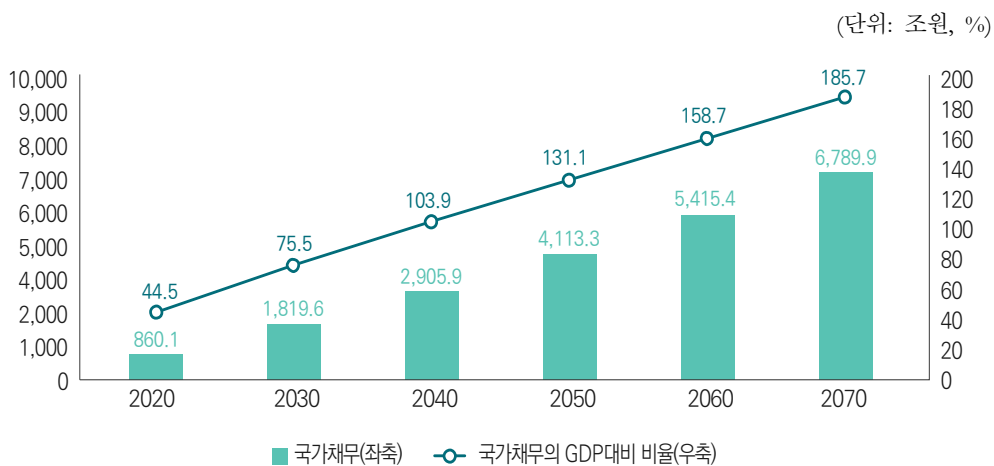


자료: 국회예산정책처

5. 국가채무(D1)

- 국가채무는 2020년 860.1조원(GDP 대비 44.5%)에서 2070년 6,789.9조원(GDP 대비 185.7%)으로 연평균 4.2%씩 증가 전망
 - 국가채무 중앙정부 채무와 지방정부 순채무로 구성
 - 중앙정부 채무는 2020년 828.1조원(GDP 대비 42.8%)에서 2070년 6,722.1조원(GDP 대비 183.8%)으로 연평균 4.3% 상승 전망
 - 중앙정부 채무 중 비중이 가장 큰 채무는 일반회계 적자 보전 국고채이며, 이는 관리재정수지 적자를 보전하기 위해 발행한 국고채가 매년 누적된다고 가정하여 전망
 - 지방정부 순채무는 2020년에 32.0조원에서 2070년 67.9조원으로 연평균 1.5% 상승 전망
- GDP 대비 국가채무 비율은 지속적인 증가세를 보이며 2070년 185.7%에 도달할 것으로 전망
 - 2020년 44.5%에서 2025년 61.7%로 60%를 초과하고, 2039년 101.2%로 100%를 넘어서는 것으로 전망

[국가채무 규모 및 GDP 대비 비율]



주: 전망액은 2020년 불변가격

자료: 국회예산정책처

IV. 재정의 지속가능성 분석

1. 재정의 지속가능성 개념

- 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)은 통상적으로 국가의 채무상환과 관련된 능력을 의미
 - 미래에 발생할 기초재정수지 흑자의 현재가치 합이 현재의 국가채무와 동일한 경우 ‘재정이 지속가능하다’고 판단
 - 재정의 지속가능성 평가는 현행의 재정정책이 계속 유지될 때 재정이 지속 가능한지를 점검하고, 지속가능하지 않다면 세입 확충이나 지출축소를 얼마만큼 해야 하는지 등의 정책적 정보를 제공
- 본 보고서는 우리나라의 재정의 지속가능성에 대해 다음 3가지 방식을 적용하여 평가
 - 현재 재정정책의 지속가능성을 계량모형(Bohn 검정)을 통해 평가하는 방법
 - 재정여력을 모형을 활용하여 분석하는 방법
 - 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 필요한 재정정책의 목표 수준 등을 지표를 통해 제시하는 방법

2. Bohn 검정(Bohn's Test)

- 재정의 지속가능성을 검정하는 여러 방법 중 하나인 Bohn 검정(Bohn's test)을 통해 장기 재정전망의 지속가능성을 분석
 - 검정 결과를 살펴보면, 2031년부터는 현재의 재정정책이 유지된다는 가정 하에 국가채무가 증가함에도 기초재정수지가 통계적으로 유의미하게 감소
 - 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 기초재정수지 개선을 위한 적극적인 재정정책의 변화가 필요함을 시사
 - Bohn 검정 결과가 시사하는 바는 정부가 현행의 수입 및 지출 구조를 유지한다면 국가채무의 증가를 막을 수 없으며, 재정의 지속가능성을 위해 세입 확대 또는 지출 구조조정 등의 기초재정수지 개선 노력 필요

3. 재정여력(Fiscal Space) 분석

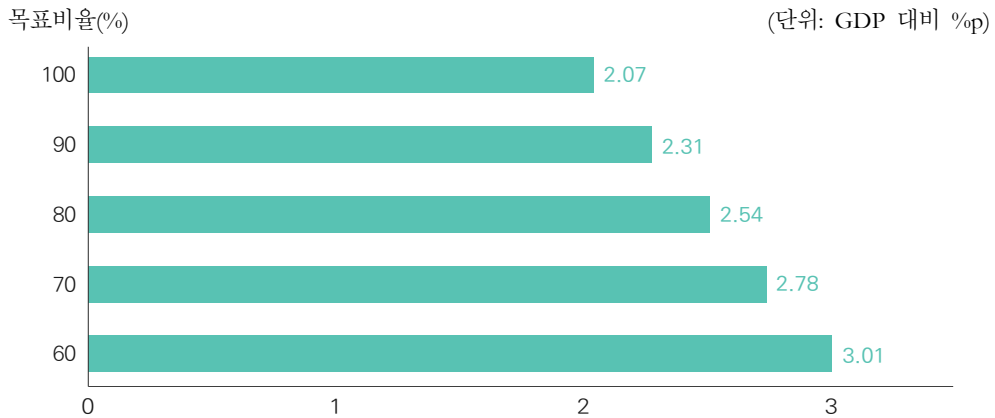
- IMF의 Ostry 외(2010), Ghosh 외(2013) 등에서 제시한 국가채무의 상한 (Debt limit)*과 재정여력(Fiscal space)**의 추정을 통해 재정의 지속가능성 분석
 - 향후에는 GDP 대비 국가채무비율이 지속적으로 증가함에 따라 재정여력은 반대로 지속적으로 줄어드는 것으로 분석
 - － ('20) 212.0% → ('30) 160.8% → ('40) 109.1% → ('70) 23.3%
 - 현재와 같은 재정운용 방식을 유지한다고 가정할 경우 장기적으로 재정여력이 빠르게 감소하며 재정의 지속가능성을 담보하기 어려울 수 있음을 시사
 - * 국가채무의 상한은 한 국가가 감당할 수 있는 국가채무의 최대로로써, 이 수준을 넘어서면 국가채무가 지속적으로 증가하는 상태에 빠짐을 의미
 - ** 재정여력은 국가채무의 상한과 현재 국가채무 수준과의 차이를 말하며 재정의 지속가능성을 유지하는 가운데 재정을 동원할 수 있는 여유분을 나타냄

4. 재정의 지속가능성 지표 분석

- 장기 재정전망의 전망기간 종료시점인 2070년 국가채무가 특정 수준에 도달하기 위해 필요한 기초재정수지의 개선 필요 규모를 EU의 S1계산식 또는 재정갭(fiscal gap)을 이용하여 산출
 - 예를 들어, 2070년 GDP 대비 국가채무 비율을 80%로 유지하려면 2021~2070년간 매년 기초재정수지를 GDP 대비 2.54%p 개선해야 하는 것으로 산출
 - － 동 개선 필요 규모를 2020년 금액으로 환산해보면 49.1조원이 되고, 이는 2020년 재량지출 금액의 16.8%로 추계
 - 한편, GDP 대비 국가채무 비율 80%를 달성하기 위한 기초재정수지 개선 시점이 늦어진다면 개선 필요 규모가 더 증가하는 것으로 분석
 - － 2021년부터 기초재정수지 개선을 시작하면 GDP 대비 2.54% 개선으로 달성 가능
 - － 2030년부터 기초재정수지 개선을 시작하면 GDP 대비 2.98%p가 되어 2021년 대비 약 1.2배 증가

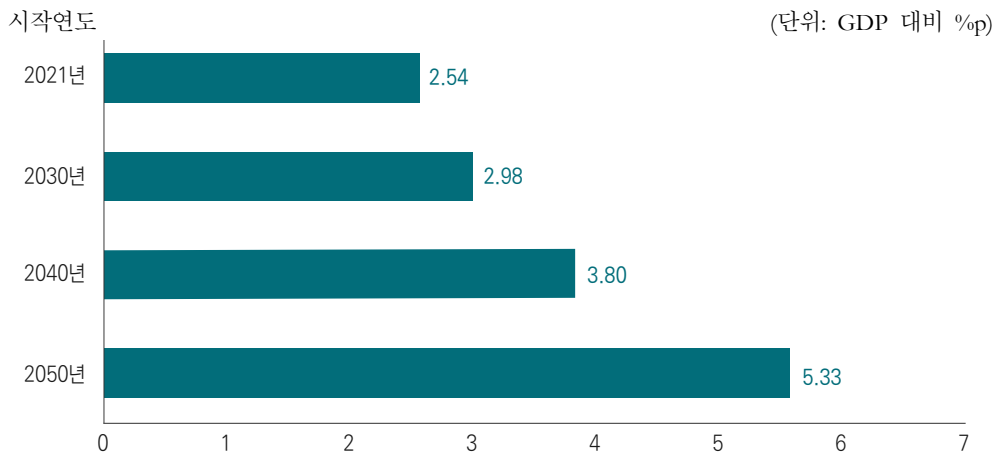
- 향후, 우리나라의 재정의 지속가능성 목표 수준이 정해진다면 이를 기준으로 앞서 분석한 지표 등을 활용하여 점검 가능
 - 우리나라는 현재까지 GDP 대비 국가채무 비율의 목표가 부재하여, 이번 분석에서는 60~100%의 국가채무 비율을 목표로 할 경우 개선해야 하는 기초재정수지의 규모 산출

[2070년 국가채무 비율 목표 수준에 따른 기초재정수지 개선 필요 규모(S1)]



자료: 국회예산정책처

[2070년 국가채무 비율 80% 유지를 위해 필요한 연도별 기초재정수지 개선 필요 규모(S1)]



자료: 국회예산정책처

5. 사회보장성기금의 재정위험 요인 분석

- 사회보장성기금 재정수지 적자 발생 시 국가의 지원 여부에 대해서는 논란 존재
 - 현행 법률에 따르면 국민연금 및 사학연금은 연금급여 부족분에 대한 국가의 지급 보장이 명시되어 있지 않아, 기준 시나리오는 이에 대한 국고 지원 미반영
- 국민연금의 경우 제도의 신뢰성 확보를 위해 정부가 연금급여 지급 보장을 법률적으로 명문화하자는 논의 제기
 - 2018년 정부가 국회에 제출한 「국민연금종합운영계획」에 개선방안 포함
 - 국회에서도 국가가 연금급여의 지급을 보장해야 한다는 내용으로 「국민연금법 일부개정법률안」 4건(21대 국회) 접수
- 국민연금기금이 제도개선을 하지 않고 현행 제도를 지속적으로 유지한다고 가정할 경우 2070년까지 누적 재정수지 적자 규모를 추계한 결과, 2,241.0조원(2020년 불변가격)으로 GDP 대비 61.3%에 달할 것으로 전망
 - 사학연금은 누적 재정수지 적자규모를 보면, 86.6조원(2020년 불변가격)으로 GDP 대비 2.4%에 달할 것으로 전망
- 국민연금기금 적립금 소진 이후의 재정수지 적자는 국가재정에 상당한 위험요인이 될 수 있기 때문에 사전에 이에 대한 파악 필요
 - 이러한 재정위험을 낮추기 위해 보험료를 인상, 연금지급액 감축 등 수입 확충 지출 감소와 관련된 제도개선 시행 적극적 검토 필요

[국민연금기금 및 사학연금기금 누적 재정수지 적자 전망]

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
국민연금	0.0	0.0	0.0	0.0	749.6	2,241.0
(GDP 대비 비율)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(22.0)	(61.3)
사학연금	0.0	0.0	0.0	5.2	35.7	86.6
(GDP 대비 비율)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.2)	(1.0)	(2.4)
합 계	0.0	0.0	0.0	5.2	785.3	2,327.7
(GDP 대비 비율)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.2)	(23.0)	(63.7)

주: 전망액은 2020년 불변가격

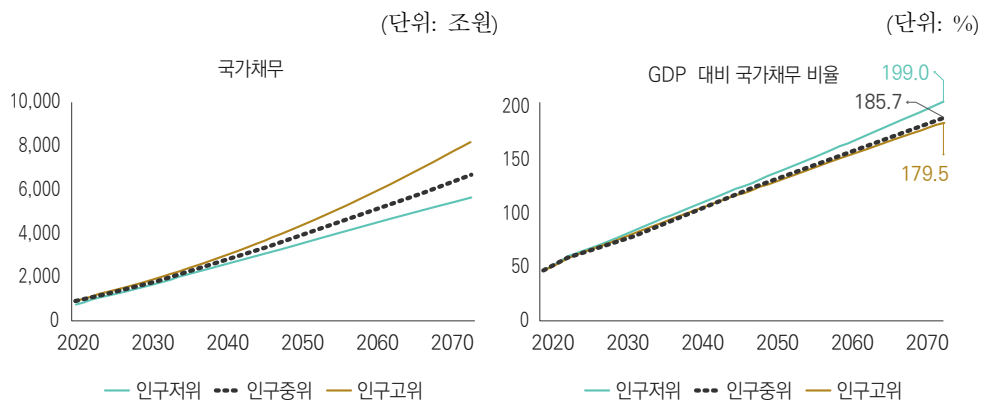
자료: 국회예산정책처

V. 시나리오 분석

1. 인구추계 시나리오 분석

- 인구추계 고위 기준 적용 시, 국가채무는 2070년 7,406.5조원으로 중위 기준 대비 전망금액이 616.6조원 높았지만, GDP 대비 국가채무 비율은 중위 기준 대비 6.2%p 낮은 것으로 전망
 - 인구추계 고위 적용 시 기준 시나리오(중위) 대비 국가채무 수준 소폭 개선
- 인구추계 저위 기준 적용 시, 국가채무는 2070년 6,326.1조원으로 중위 기준 대비 전망금액은 463.8조원 감소하지만, GDP 대비 국가채무 비율은 중위 기준 대비 13.3%p 높은 것으로 전망
 - 인구추계 저위 적용 시 기준 시나리오(중위)보다 국가채무 수준이 악화되며, 인구 고위 수준에서의 개선 폭보다 저위에서의 악화 수준이 더 큰 것으로 나타남
- 이와 같은 결과는 국가재정의 건전성 측면에서 인구구조를 최소한 중위 수준으로 유지하기 위한 정부의 정책적 노력이 필요함을 시사

[인구추계 가정별 국가채무 전망 비교]



주: 전망액은 2020년 불변가격
 자료: 국회예산정책처

2. 재량지출 전망 시나리오 분석

- 재량지출의 경우, 정부의 정책의지에 따라 지출의 증액 또는 감액이 용이하므로, 재량지출과 관련된 시나리오 분석 실시
 - 기준 시나리오의 경우 국가채무의 규모가 2070년 GDP 대비 185.7%에 달할 것으로 전망되어, 지출 감소 방안과 관련된 시나리오 구성
- (시나리오1) 기준 시나리오의 재량지출 금액을 기준으로 매년 증가하는 재량지출 금액의 10%를 감축
 - 재량지출 규모 감소에 따라 2070년 GDP 대비 국가채무 비율은 기준 시나리오보다 23.8%p 낮은 161.9%가 될 것으로 전망
- (시나리오2) 재량지출이 현행기준 소비자물가상승률로 증가
 - 2070년 GDP 대비 국가채무 비율은 기준 시나리오보다 86.4%p 낮은 99.3%가 될 것으로 전망

[재량지출 시나리오별 국가채무 전망 비교]

(단위: %, %p)

	GDP 대비 재량지출 2020~2070년 평균 비율	2070년 국가채무 규모	
		국가채무	GDP 대비 비율
기준 시나리오	12.6	6,789.9	185.7
시나리오1 (매년 재량지출 증가액의 10% 감축)	12.1 (-0.5)	5,919.7	161.9 (-23.8)
시나리오2 (소비자물가상승률로 증가)	10.8 (-1.8)	3,631.3	99.3 (-86.4)

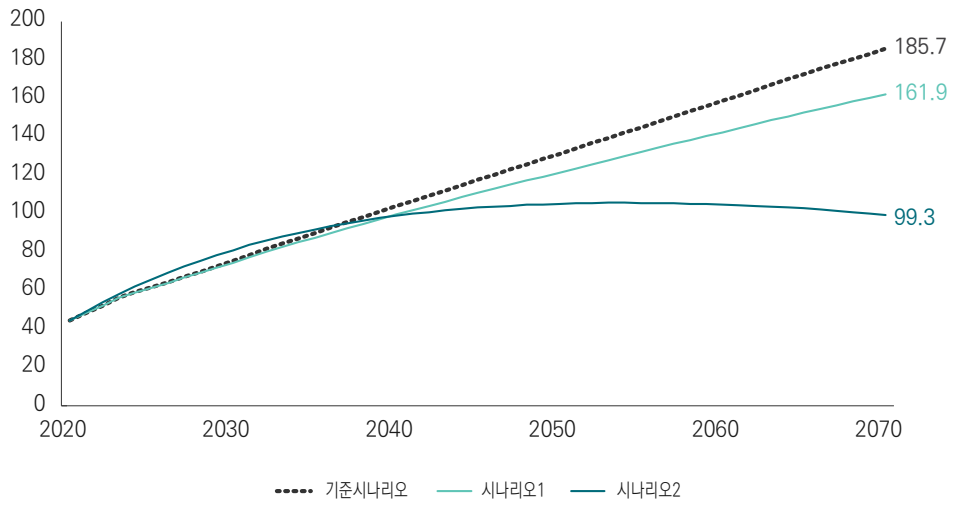
주: 1. 괄호() 안의 값은 기준 시나리오와의 차이

2. 전망액은 2020년 불변가격

자료: 국회예산정책처

[재량지출 시나리오별 GDP 대비 국가채무 비율 추이]

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

VI. 결론 및 시사점

- 장기 재정전망은 현행 제도와 경제 환경이 유지된다는 가정을 전제로 한 것으로, 본 장기 재정전망은 국가재정의 지속가능성 확보를 위한 국회의 논의과정에 기초자료를 제공하는데 의의 존재
 - 해외 사례에서도 국가재정의 지속가능성을 점검하기 위해 이와 같은 장기 재정전망 보고서 발간
 - － 미국 의회예산처(CBO)가 가장 최근 공개한 전망 결과(2020년 1월)에 따르면 연방정부 부채가 2020년 GDP 대비 81%에서 2050년 180%²⁾까지 증가한다고 전망
 - － 영국 예산책임처(OBR)는 GDP 대비 공공부문 순채무가 2020년 88.5%이지만 2069년에는 418.4%³⁾로 급격하게 증가한다고 전망
 - 해외 사례 보고서의 추계결과도 현행 제도와 경제 환경이 유지된다는 가정을 전제로 한 것으로서, 이러한 궤적을 따라가지 않기 위해 필요한 장기적인 세입 확충 또는 지출 감축 등 기초재정수지 개선 규모도 함께 제시
- 이번 장기 재정전망은 경제 환경의 불확실성 증가, 이에 따른 세수여건 악화, 지속적으로 증가하는 복지지출 등의 영향으로 국가채무 수준이 빠르게 악화될 수 있음을 시사
 - 이와 같은 전망 결과는 현재의 경제여건과 제도가 유지된다는 것을 전제로 한 것으로, 전망의 전제가 되는 환경 및 제도 개선이 이루어진다면 그 결과도 개선될 것으로 분석
- 재정의 지속가능성에 대한 분석 결과, 현행 제도 유지 시 장기적으로 재정이 지속가능하기 힘든 상황임을 확인

2) CBO, 「The Budget and Economic Outlook: 2020 to 2030」(2020.1), Supplemental Table 1. Annual Data Underlying Key Projections in CBO's Extended Baseline(www.cbo.gov/publication/56020)

3) OBR, 「Fiscal Sustainability Report 2020」(2020.7.), Central scenario 결과

- 이는 세입확충 방안, 의무재량지출의 구조조정 방안과 같은 정책조합의 구성 및 시행시점에 대한 사회적 합의가 필요함을 시사
 - 2070년에 국가채무 비율을 2018년 현재 OECD 회원국의 일반정부 부채 (D2) 평균 수준인 80%⁴⁾를 달성하려면, 기초재정수지가 2021년부터 매년 GDP 대비 2.54% 개선 필요한 것으로 분석
 - － 기초재정수지 개선 노력이 지연된다면 미래 세대가 부담하게 될 세입확충이나 지출축소 부담 증가
- 재정총량에 대한 장기 재정전망을 수행함에 있어서 연금 같은 장기성 사회보험뿐만 아니라 건강보험 같은 단기성 사회보험들도 현행 제도 유지 시 지속적인 재정적자가 발생함을 확인
- 개별 사회보험의 재정 지속가능성 확보를 위한 방안에 대한 조속한 논의 필요
- 인구추계 가정 시나리오 분석 결과, 국가재정의 지속가능성을 확보하려면 최소한 중위가정 수준의 인구구조라도 유지하려는 정부의 정책적 노력이 필요함을 시사
- 인구추계 고위 가정을 적용하였을 때 기준 시나리오(중위) 대비 개선되는 폭보다 인구추계 저위 가정을 적용하였을 때 악화되는 폭이 더 큰 것으로 추계
- 본 보고서는 정부의 정책적 의지에 따라 국가재정을 안정적으로 관리할 수 있음을 예시적으로 보여주고자 재량지출 구조조정 시나리오 분석 수행
- 재량지출은 의무지출에 비해 상대적으로 증가 또는 감소가 용이하기 때문에 재량지출 감축노력에 따른 국가채무의 개선 수준 분석
 - 재량지출을 소비자물가상승률 정도로만 증가하도록 통제할 수 있다면, 국가채무 비율은 2070년 기준 185.7%에서 99.3%로 86.4%p^나 낮아짐
 - － 정부의 지출감축 노력이 재정의 지속가능성 확보라는 측면에서는 유의미하게 작용할 수 있음을 시사

4) OECD Public Sector Debt, consolidated, nominal value(2018년말)의 OECD 국가별 GDP 대비 일반정부 부채를 단순 평균한 값이다.

- 다만, 지속적인 경제성장을 담보하며 국가재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 재량지출 뿐만 아니라 의무지출 구조조정과 세입확충 노력의 병행 등 고려 필요

□ 마지막으로 본 보고서에서는 미래 재정의 불안정성을 국회와 정부가 책임감을 갖고 관리할 것이라는 믿음을 대내외적으로 심어주는 노력이 중요함을 제언

- 여러 나라에서 이미 실시 중인 재정준칙에 대한 논의를 위한 법률안이 올해 새롭게 출범한 21대 국회에서 다수 발의
- 최근 정부는 재정준칙에 관한 해외 운용사례 분석 등을 토대로 우리나라 여건에 맞는 재정준칙 도입방안을 국회에 제출할 예정임을 밝힌 상태

I. 「2020 NABO 장기 재정전망」 개요

1. 장기 재정전망의 의의

장기 재정전망의 기본적인 목적은 장래인구추계를 통해 예견된 인구구조의 변화가 장기적으로 재정총량에 미치는 영향을 파악하여 재정의 지속가능성을 유지하는 방안을 미리 모색하는 데 있다. 인구구조의 변화는 거시경제변수를 통한 간접적인 효과뿐만 아니라 각종 사회보험 지출에 미치는 직접적인 영향 등을 통해 재정총량에 영향을 준다. 또한 인구구조 변화가 재정총량에 미치는 영향은 긴 시간에 걸쳐 여러 경로를 통해 일어난다. 이에 장기 재정전망은 이런 경로들에 대한 가정들을 하나의 시나리오로 설정하고 특정 시나리오가 실현되었을 경우에 재정총량이 장기적으로 어떤 값을 갖게 될지 추계(projections)하는 작업으로 이루어진다. 따라서 장기 재정전망은 날씨예보처럼 미래의 특정시점에 비가 오거나 눈이 내릴 사건을 확률적으로 예측(forecasting)하는 것이 아니다. 또한 추계의 기초가 되는 시나리오는 전망 기간 동안 언제든지 바뀔 가능성이 존재하고, 그에 따라 장기 재정전망의 결과도 바뀌는 한계가 있다.

그럼에도 불확실성이 가득 찬 먼 미래의 재정상황에 대해 장기 재정전망을 통해 추계 작업을 수행하는 이유는 미래 세대가 짊어질 재정적 부담이 감당할 수준인지 미리 가늠해보는 것이 필요하기 때문이다. 따라서 장기재정 전망은 재정을 지속가능하게 만드는 방안이 필요한지 아니면 그렇지 않은지를 알리는 조기경보 수단으로서 의의를 지닌다. 일반적으로 재정 지속가능성 유지를 위한 조치가 늦게 이루어질수록 미래 세대의 부담은 가중된다고 한다. 따라서 이런 조기경보 수단으로서의 장기 재정전망을 다수의 국가들이 그 한계에도 불구하고 운용하고 있는 것이다.

최근 우리나라는 인구구조 변화, 산업구조 변화, 기후 변화 등 구조적 변화에 직면해 있다. 최근 20년 동안 합계출산율 1.3명 이하의 초저출산이 지속되고 2025년에는 65세 이상 인구의 비중이 20%를 초과하여 초고령사회에 진입할 것으로 예상되어 인구구조의 변화가 급격하게 일어나고 있다. 산업구조 측면에서도 제조업의

성장 둔화, 서비스업의 성장 정체 등의 문제가 발생하고 있고, 기후 변화에 대응하기 위해 온실가스 감축 노력도 요구받고 있다. 이러한 구조적 변화에 대응하기 위해 재정의 역할이 강조되고 있는 가운데, 국가재정의 지속가능성에 대한 관심도 매우 높아졌다.

이에 국회예산정책처(이하 NABO)는 2020년부터 2070년까지 향후 50년간 국가의 총수입과 총지출을 전망하고, 이에 따른 재정수지 및 국가채무를 점검하는 「2020 NABO 장기 재정전망」(이하 장기 재정전망)을 실시한다. 이번 장기 재정전망은 현행 제도가 유지된다는 가정을 적용한 기준 시나리오 외에도 인구추계 가정, 재량지출 감축 등 다양한 시나리오 분석을 함께 제공한다. 또한 다양한 분석 방법을 통해 국가재정의 지속가능성을 점검하고, 장기적으로 국가채무를 일정수준으로 유지하기 위해 국가의 재정감축 노력 또는 재정확충 노력이 얼마나 필요한가를 제시한다. 이를 통해 중장기적인 관점에서 예상되는 재정위험 정도 및 재정위험 요인을 파악하여 국가의 재정 위험에 미리 대비하고자 하는 국회 논의에 기초자료를 제공하고자 한다.

2. NABO 장기 재정전망 개요

가. 재정전망의 특징

이번 장기 재정전망은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 장기 재정전망은 2020년 3차 추경 예산을 기준으로 2070년까지 전망한다.

둘째, 장기 재정전망은 전망기간 동안(2020~2070년) 2020년도 3차 추경 예산에 반영된 정책이나 제도가 계속 유지된다고 가정하여 전망한다. 전망기간이 장기인 경우 인구 및 경제 환경 변화 등에 따른 정부정책의 변화 가능성이 높지만, 현 시점에 이러한 정책의 변화를 예측하기에 한계가 있기 때문이다. 또한 현행 제도가 유지된다는 가정 아래에서 장기적으로 국가재정의 변화를 보여주고 이를 바탕으로 국가의 재정정책 운용에 방향을 제시하는 것이 장기 재정전망의 주요 취지라는 점을 감안하였기 때문이다.

셋째, 장기 재정전망 시 재량지출은 정부의 기존 중기계획을 우선적으로 반영하고, 그 이후에는 2012~2020년 동안의 GDP 대비 재량지출 비율을 유지할 것으로 가정한다.

넷째, 이번 장기 재정전망은 현행 제도가 유지될 경우 국가재정의 지속가능성을 분석하기 위해 다양한 방법을 적용하여 분석한다. 우선, 국가재정의 지속가능성을 Bohn 검정(Bohn's Test)을 통해 분석한다. 다음으로 재정반응함수 추정을 통해 우리나라의 재정여력이 시점에 따라 어떻게 변화하는지를 가늠하고자 한다. 또한 국가채무를 특정연도에 일정 수준에 도달시키기 위해 필요한 재정운용 수준을 측정하여 제시한다. 마지막으로 지속적인 재정적자를 기록할 것으로 전망된 사회보험들이 국가재정에 위험요인으로 작용할 수 있음을 보여준다.

다섯째, 전망기간이 장기인 경우 발생할 수 있는 다양한 요인에 의한 전망결과의 변동 가능성을 여러 가지 시나리오 분석을 통해 제시한다. 예를 들어 인구추계는 추계에 적용하는 주요 변수인 출산율, 사망률, 국제순이동에 대한 가정(저위·중위·고위)에 따라 결과를 구분하여 제공하고 있다. 따라서 이번 전망에서는 인구추계 저위·중위·고위 가정에 따른 장기 재정의 변화를 분석한다.

재량지출은 정부의 정책의지를 반영한 것으로 장래의 인구구조 및 경제 환경 등의 변화에 따라 변동 폭이 크게 나타난다. 이번 장기 재정전망에서는 기준 시나리오의 국가채무 수준이 상당히 높은 수준임을 감안하여 재량지출을 감축할 경우 국가채무가 얼마나 개선될 수 있는지를 2가지의 시나리오를 추가 설정하여 분석한다.

[표 1] NABO 장기 재정전망 개요

구 분	주요 내용
전망기간	○ 2020~2070년(50년간)
기준년도	○ 2020년도 3차 추경 기준
금액기준	○ 2020년 불변가격
주요가정	○ 총수입 및 의무지출: NABO 자체 경제지표 전망치 및 추계모형 사용 ○ 재량지출 증가율, 지방이전재원 정산
추가분석	○ 재정의 지속가능성 분석 ○ 인구추계 저위·중위·고위 시나리오 분석 ○ 재량지출 시나리오 분석

자료: 국회예산정책처

나. 재정전망 주요 전제

이번 장기 재정전망의 전망기간은 50년(2020~2070년) 장기이므로 수입과 지출 각 항목별 전망결과는 2020년 불변가격으로 제시한다. 수입과 지출 각 항목별 전망결과를 불변가격으로 제시하면, 물가변동으로 인한 효과가 제거됨에 따라 전망기간 동안 재정규모의 변화를 좀 더 명확히 파악할 수 있는 장점이 있다.

다. 주요 전망방법

장기 재정전망은 인구 전망 및 거시경제변수 전망을 전제로 각각의 전망모형을 활용하여 총수입, 총지출을 전망하고 그 결과를 바탕으로 재정수지 및 국가채무를 연도별로 산출하는 방식으로 진행한다.¹⁾

(1) 총수입

총수입은 NABO의 경제전망을 기초로, 국세수입과 국세외수입으로 구분하고 각 항목별로 추계한 결과를 합산하여 산출한다. 국세수입은 소득세, 법인세, 부가가치세,

1) 자세한 전망방법은 「부록 1」 항목별 전망방법을 참조하기 바란다.

교통·에너지·환경세 및 개별소비세, 관세, 기타 세목 등으로 구분하였으며, 국세의 수입은 국민연금기금(이하 국민연금), 사립학교교직원연금기금(이하 사학연금), 고용보험기금(이하 고용보험), 산업재해보상보험및예방기금(이하 산재보험) 등 사회보장 기여금을 비롯하여, 재산수입, 경상이전수입, 용자회수 및 기업특별회계영업수입 등으로 구분하고 각각 전망한 뒤 이를 합산하여 산출한다.

특히 각 세목별 전망은 기본적으로 경제성장률과 이자율 등 거시경제변수를 이용하되, 세부적으로는 과세자 수, 실효세율 등 세목별 핵심변수에 대하여 과거 추이 등을 반영하여 전망한다.

(2) 총지출

총지출은 의무지출과 재량지출로 구분한다. 의무지출은 법률에서 지출요건 및 규모가 구체적으로 규정되어 있으므로 의무지출 항목별 추계를 한 뒤 합산한다. 각 의무지출 항목은 인구변수, 경제변수 및 제도변수 등이 반영된 각각의 추계모형을 통해 전망한다.

재량지출은 의무지출과 달리, 법률에 지출규모를 결정할 수 있는 지출요건 등이 구체적으로 규정되어 있지 않고 국회의 예산안 심사 과정을 통해 최종 확정되므로 의무지출처럼 각 항목별로 전망하기에 어려움이 있다. 따라서 이번 전망에서 2023년까지의 재량지출은 2020년 3차 추경 및 「2019~2023년 국가재정운용계획」상의 2021~2023년 재량지출 금액과 동일하고, 2024년부터는 과거 GDP 대비 재량지출 비율의 평균(2012~2020년)²⁾인 12.4%가 유지된다고 가정하여 전망한다.

(3) 재정수지 및 국가채무

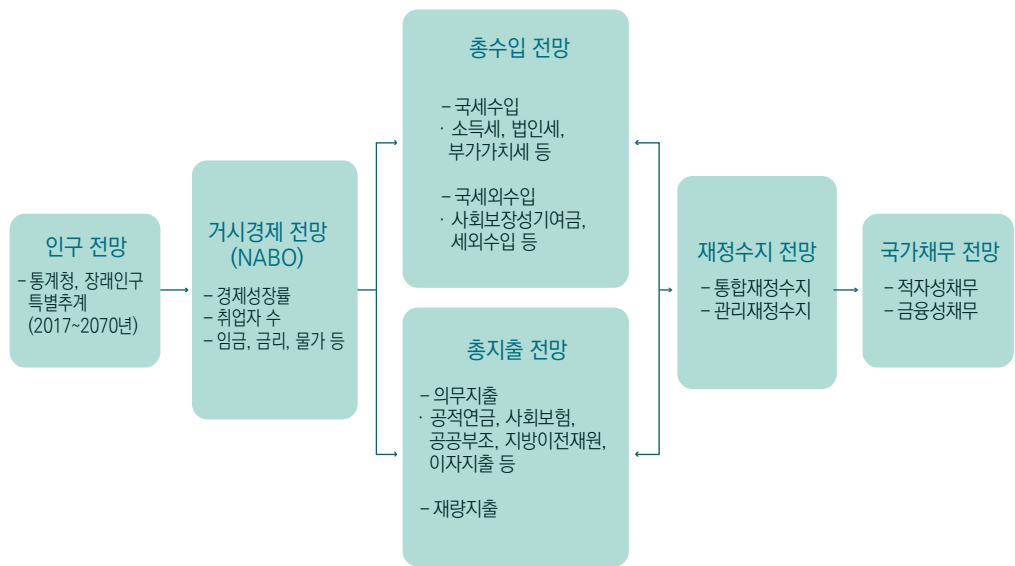
재정수지는 통합재정수지와 관리재정수지로 구분된다. 통합재정수지는 총수입에서 총지출을 차감하여 계산하고, 관리재정수지는 통합재정수지에서 국민연금과 사학연금, 고용보험, 산재보험의 4대 사회보장성기금 수지를 차감하여 계산한다.

국가채무는 중앙정부 채무와 지방정부 순채무의 합으로 산출된다. 중앙정부 채무는 적자성 채무와 금융성 채무로 구분된다. 적자성 채무는 일반회계 적자보전분과 공적자금 국채전환 등으로 구성되고, 금융성 채무는 외환시장 안정용과 서민

2) 재량지출 비율의 평균을 구하는 구간을 2012년부터 2020년까지로 한 것은 2012년 예산부터 정부가 공식적으로 재량지출 금액을 국회에 제출하였기 때문이다.

주거 안정용 등으로 구성된다. 국가채무 중 적자성 채무에 대한 장기 재정전망은 관리재정수지 적자가 국가채무의 증가로 이어진다는 가정 하에 과거 적자성 채무에 누적하는 방식으로 전망한다.

[그림 1] NABO 장기 재정전망 흐름도



자료: 국회예산정책처

Ⅱ. 인구 및 거시경제전망

1. 인구추계

장기 재정전망 시 중요한 변수 중의 하나인 인구는 2019년 통계청이 발표한 「장래 인구특별추계: 2017~2067년」 결과를 바탕으로 한다.³⁾ 통계청의 인구 추계방법 및 주요 가정 등을 설명하고 저위·중위·고위 가정에 따른 인구추계결과를 살펴본 후 총부양비 등 주요 지표를 중심으로 OECD 국가와 비교한다.

가. 추계방법 및 가정

통계청의 인구추계방법은 기준인구에 출생아수와 국제순이동은 더하고, 사망자수는 제외하는 인구균형방정식(demographic balancing equation)에 따라 다음 연도의 인구를 반복적으로 산출하는 코호트요인법(cohort components method)이다. 2019년 3월 28일 발표한 장래인구특별추계는 2017년 인구주택총조사 결과를 기준인구로 하고, 2018년까지의 출생, 사망, 국제인구이동 통계를 반영하여 향후 인구변동요인을 추계하고 총 인구, 성별·연령별 인구를 전망하였다.

특히 인구변동요인(출생, 사망, 국제인구이동)의 불확실성을 고려하여 각 인구변동 요인별 저위·중위·고위로 구분하여 시나리오별 인구추계를 수행하였다. 각 요인별 시나리오를 보면 다음과 같다. 먼저 출생의 경우, 중위추계에서 합계출산율이 2021년 0.86명까지 향후 3년간 하락한 이후 증가세로 전환하여 2028년 1.11명, 2040년 1.27명 수준에 도달하고 그 수준을 유지하는 것으로 가정하였다. 고위추계에서는 합계출산율이 2019년부터 증가하기 시작하여 2021년 1.09명, 2037년 1.45명 수준으로 상승하고 그 수준을 유지하는 것으로 가정하였다. 추계에서는 합계출산율이 2022년 0.72명까지 감소한 후 증가세로 전환하여, 2033년 1.0명 수준에 도달한 이후 2041년 1.10명 수준까지 상승하고 그 수준을 유지한다고 전제하였다.

3) 통계청의 「장래인구특별추계: 2017~2067년」 보도자료(2019.3.28.)를 참고하여 작성하였다. 기본적으로 추계기간은 50년(2017~2067년)이지만, 장기 재정 및 연금 정책 등의 수요를 고려하여 2068~2117년의 인구추계 결과를 별도로 제공하고 있다. 이에 2067년 이후의 정보는 별도로 제공되는 인구추계결과를 사용한다.

[표 2] 합계출산율: 2017~2070년

(단위: 가임여성 1명당 출생아 수)

구분	2017	2020	2030	2040	2050	2060	2070
저위	1.05	0.81	0.97	1.09	1.10	1.10	1.10
중위	1.05	0.90	1.14	1.27	1.27	1.27	1.27
고위	1.05	1.06	1.38	1.45	1.45	1.45	1.45

주: 가정은 2041년 이후는 1.10명, 중위가정은 2040년 이후 1.27명, 고위가정은 2037년 이후 1.45명을 유지하는 것으로 가정

자료: 통계청, 「장래인구특별추계: 2017~2067년」 보도자료(2019.3.28.), 2019.

사망의 경우, 중위추계에서 기대수명을 2017년 남자 79.7세, 여자 85.7세에서 계속 증가하여 2070년 남자 약 88.5세, 여자 약 91.7세에 도달한다고 보았다. 고위 추계에서는 기대수명을 2070년 남자 약 89.3세, 여자 약 92.8세, 추계에서는 기대수명을 2070년 남자 약 87.4세, 여자 약 90.4세로 전망하였다.

[표 3] 남녀 기대수명: 2017~2070년

(단위: 세)

구분		2017	2020	2030	2040	2050	2060	2070 ¹⁾
저위	전체	82.7	82.7	84.2	85.7	87.1	88.2	88.9
	남자	79.7	79.8	81.6	83.5	85.2	86.5	87.4
	여자	85.7	85.5	86.7	87.9	89.0	89.9	90.4
	남녀차이	6.0	5.7	5.1	4.5	3.8	3.4	3.0
중위	전체	82.7	83.2	85.2	86.8	88.2	89.4	90.1
	남자	79.7	80.3	82.6	84.6	86.2	87.7	88.5
	여자	85.7	86.1	87.7	89.0	90.1	91.0	91.7
	남녀차이	6.0	5.8	5.1	4.4	3.9	3.4	3.2
고위	전체	82.7	83.6	85.9	87.8	89.2	90.4	91.1
	남자	79.7	80.7	83.3	85.5	87.3	88.5	89.3
	여자	85.7	86.5	88.6	90.0	91.2	92.2	92.8
	남녀차이	6.0	5.9	5.2	4.5	3.9	3.7	3.5

주: 통계청 보도자료의 연장표에서 2068년부터의 기대수명은 제공하고 있지 않아 2070년의 기대수명은 2067년을 기준으로 작성

자료: 통계청, 「장래인구특별추계: 2017~2067년」 보도자료(2019.3.28.), 2019.

국제인구이동과 관련하여 중위추계에서는 국제순이동이 2017년 19만 1,000명에서 2030년 3만 7,000명으로 감소한 이후 2070년 약 3만 5,000명 수준에 이를 것으로 전망하였다. 고위추계에서는 국제순이동이 2030년 8만 2,000명, 2070년 약 9만 6,000명으로 예상되고, 추계에서는 2030년 -9,000명 수준으로 감소하고, 2070년 약 -2만 3,000명 감소로 전망하였다.

[표 4] 국제순이동: 2017~2070년

(단위: 천명)

구 분		2017	2020	2030	2040	2050	2060	2070 ¹⁾
저위	전 체	191	31	-9	-10	-16	-19	-23
	내국인	27	-19	-12	-8	-8	-6	-6
	외국인	164	50	3	-2	-8	-13	-17
중위	전 체	191	72	37	39	37	36	35
	내국인	27	4	6	8	6	5	4
	외국인	164	68	31	31	31	31	31
고위	전 체	191	113	82	84	88	94	96
	내국인	27	28	25	26	22	21	17
	외국인	164	85	57	58	66	73	79

주: 1) 통계청 보도자료의 연장표에서 2068년부터의 국제순이동은 “전체” 숫자만 제공하고 있어 2070년의 국제순이동은 2067년을 기준으로 작성

자료: 통계청, 「장래인구특별추계: 2017~2067년」 보도자료(2019.3.28.), 2019.

나. 인구추계 결과

인구변동요인별(출생, 사망, 국제인구이동) 중위가정을 적용한 중위추계결과, 총인구는 2017년 5,136만명에서 2028년 5,194만명까지 계속 증가한 후 감소세로 전환되어 2070년 3,782만명에 도달한다고 보았다. 고위가정에 따른 총인구는 2036년 5,375만명을 정점으로 감소하기 시작하여 2070년 4,434만명으로 전망하였다. 추계에 따른 인구정점은 2019년(5,165만명)에 도달하고, 2070년에는 3,186만명까지 감소하는 것으로 나타났다.

[표 5] 총인구: 2017~2070년

(단위: 만명)

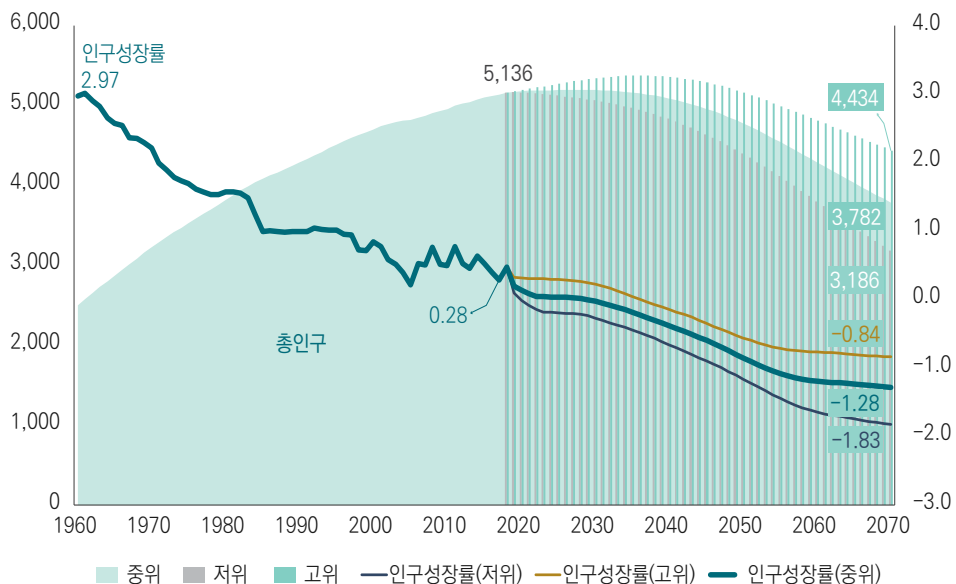
구분	2017	2020	2030	2040	2050	2060	2070
저위	5,136	5,164	5,065	4,831	4,401	3,801	3,186
중위	5,136	5,178	5,193	5,086	4,774	4,284	3,782
고위	5,136	5,194	5,341	5,355	5,161	4,808	4,434

자료: 통계청, 「장래인구특별추계: 2017~2067년」 보도자료(2019.3.28.), 2019.

중위추계에 따른 인구성장률은 2017년 0.28%에서 계속 낮아져서 2029년에 인구가 줄어드는 마이너스 인구성장을 시작하고, 2070년에는 -1.28% 수준에 이를 전망이다. 고위추계에서 인구성장률은 2037년부터 마이너스 성장률을 보인 후, 2070년에는 -0.84%까지 낮아지는 것으로 나타났다. 추계에서는 인구성장률이 2020년부터 마이너스 성장률을 보인 후, 감소세가 크게 확대되어 2070년에는 -1.83%까지 감소하는 것으로 전망되었다.

[그림 2] 총인구와 인구성장률: 1960~2070년

(단위: 만명, %)



자료: 통계청 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

한편 인구구성의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 2017년 현재 15~64세 생산연령인구는 3,757만명(총인구의 73.2%, 인구구성변화 내용에서 이하 백분율은 총인구 대비 비율), 65세 이상 고령인구는 707만명(13.8%), 0~14세 유소년인구는 672만명(13.1%) 수준이다. 중위추계에 따르면, 생산연령인구는 2017년 3,757만명에서 2070년 1,709만명(45.2%)으로 감소할 전망이다. 고위추계에서는 2030년 3,444만명, 2070년 2,060만명(46.5%)으로 전망되었다. 추계에서는 2030년 3,348만명, 2070년 1,391만명(43.7%) 수준에 이를 전망이다.

중위추계에 따른 고령인구는 2017년 707만명(13.8%)에 비해 2070년 1,757만명(46.5%)으로 2.5배로 증가할 전망이다. 고위추계에서는 2070년 1,921만명, 고령자 비중은 총인구의 43.3% 수준이다. 추계에서는 2070년 1,591만명, 고령자 비중은 총인구의 50%로 전망되었다.

유소년인구는 2017년 672만명(13.1%)에서 2070년 315만명(중위추계)으로 2017년 대비 47% 수준으로 감소하는 것으로 전망되었다. 고위와 추계에 따라 유소년인구는 2030년 최대 579만명(10.8%)에서 최저 443만명(8.7%), 2070년 최대 453만명(10.2%)에서 최저 204만명(6.4%)까지 감소한다. 유소년인구 구성비는 2017년 13.1%에서 2070년 중위추계는 8.3%, 고위추계는 10.2%, 추계는 6.4% 수준에 이를 전망이다.

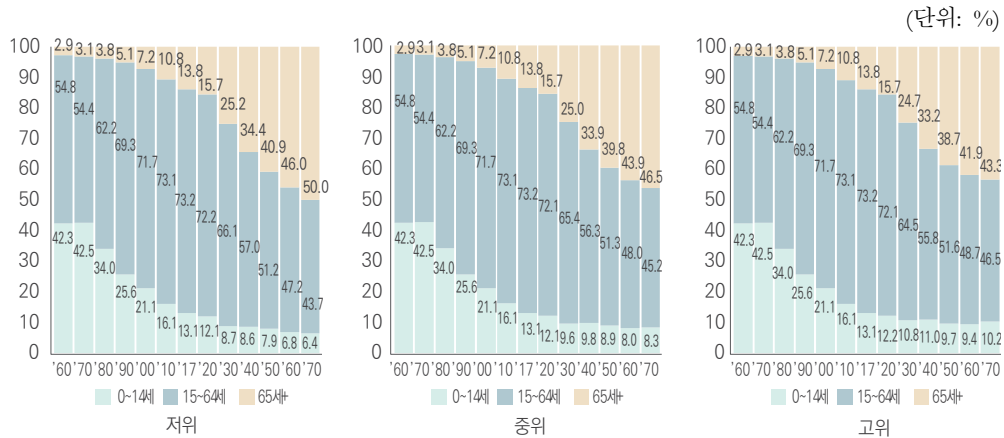
[표 6] 연령계층별 인구: 2017~2070년

(단위: 만명)

구 분		2017	2020	2030	2040	2050	2060	2070
저위	0~14세	672	625	443	416	347	258	204
	15~64세	3,757	3,728	3,348	2,754	2,256	1,794	1,391
	65세 이상	707	811	1,274	1,661	1,798	1,749	1,591
중위	0~14세	672	630	500	498	425	345	315
	15~64세	3,757	3,736	3,395	2,865	2,449	2,058	1,709
	65세 이상	707	813	1,298	1,722	1,901	1,881	1,757
고위	0~14세	672	636	579	589	501	454	453
	15~64세	3,757	3,744	3,444	2,988	2,662	2,341	2,060
	65세 이상	707	814	1,319	1,778	1,998	2,013	1,921

자료: 통계청, 「장래인구특별추계: 2017~2067년」 보도자료(2019.3.28.), 2019.

[그림 3] 인구구성 변화: 1960~2070년



자료: 통계청 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

앞서 살펴본 인구구성의 변화에 따라 유소년부양비, 노년부양비 등 부양비와 노령화지수가 어떻게 변화하는지 살펴보기로 한다. 총부양비는 생산연령인구 100명당 부양할 인구(유소년+고령인구)를 말하며, 중위추계결과 2017년 36.7명에서 2038년에 70명을 넘고, 2056년에는 100명을 넘어설 전망이다. 고위추계에서는 2070년 115.2명, 추계에서는 2070년 129.1명까지 증가하는 것으로 전망되었다.

중위추계 기준으로 살펴보면, 유소년부양비는 유소년인구와 생산연령인구가 동시에 감소함에 따라 2017년 17.9명, 2070년 18.4명으로 유사할 것으로 예상된다. 노년부양비는 고령인구의 빠른 증가로 인해 2017년 18.8명에서 2036년 50명을 넘고, 2070년 102.8명 수준으로 2017년 대비 5.5배로 증가할 전망이다. 유소년인구 100명당 고령인구수인 노령화지수는 2017년 105.1명에서, 2026년 206명, 2056년 502.2명으로 높아져, 2056년부터는 고령인구가 유소년인구보다 5배 이상 많아질 전망이다.

[표 7] 부양비 및 노령화지수: 1960~2070년

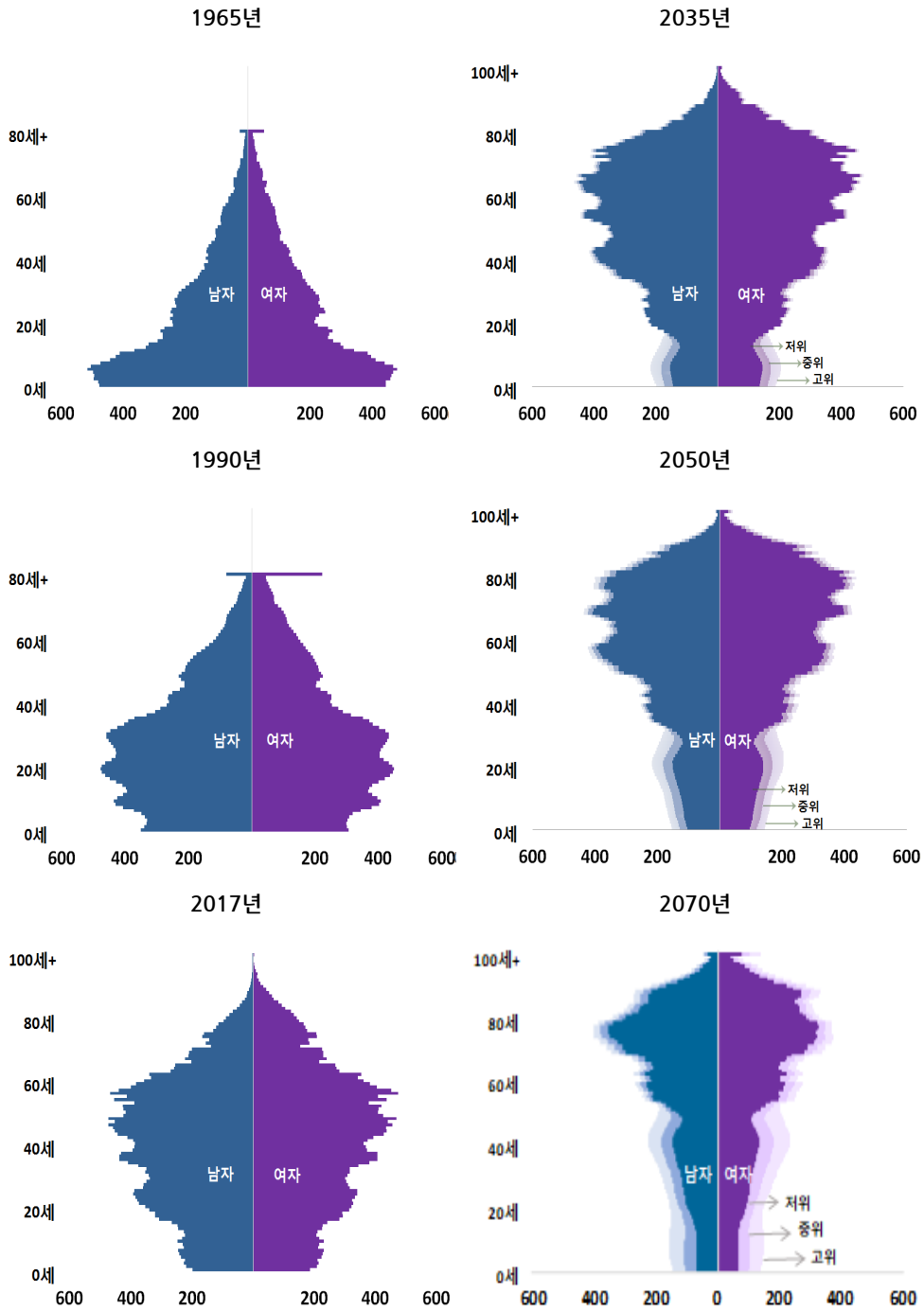
(단위: 명)

구 분		1960	1970	1980	1990	2000	2010	2017	2020	2030	2040	2050	2060	2070
저 위	총부양비							36.7	38.5	51.3	75.4	95.1	111.9	129.1
	유소년부양비							17.9	16.8	13.2	15.1	15.4	14.4	14.7
	노년부양비							18.8	21.8	38.1	60.3	79.7	97.5	114.4
	노령화지수							105.1	129.7	287.8	399.7	518.2	676.9	781.1
중 위	총부양비	82.6	83.8	60.7	44.3	39.5	36.9	36.7	38.6	53.0	77.5	95.0	108.2	121.3
	유소년부양비	77.3	78.2	54.6	36.9	29.4	22.0	17.9	16.9	14.7	17.4	17.4	16.7	18.4
	노년부양비	5.3	5.7	6.1	7.4	10.1	14.8	18.8	21.7	38.2	60.1	77.6	91.4	102.8
	노령화지수	6.9	7.2	11.2	20.0	34.3	67.2	105.1	129.0	259.6	345.7	447.2	546.1	557.6
고 위	총부양비							36.7	38.7	55.1	79.2	93.9	105.3	115.2
	유소년부양비							17.9	17.0	16.8	19.7	18.8	19.4	22.0
	노년부양비							18.8	21.7	38.3	59.5	75.1	86.0	93.2
	노령화지수							105.1	128.0	227.9	301.8	398.7	443.3	424.1

자료: 통계청, 「장래인구특별추계: 2017~2067년」 보도자료(2019.3.28.), 2019.

인구추계결과를 바탕으로 인구피라미드를 그려보면, 2017년 현재 인구피라미드는 30~50대가 두터운 항아리형이지만 점차 60세 이상이 두터워지는 역삼각형 구조로 변화될 전망이다.

[그림 4] 인구피라미드 변화: 1965~2070년



자료: 통계청, 「장래인구특별추계: 2017~2067년」 보도자료(2019.3.28.), 2019.

다. 국제비교

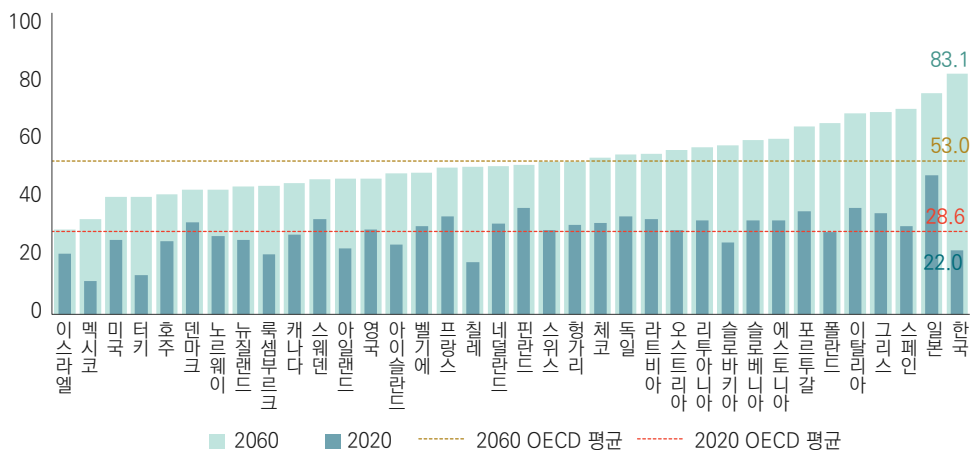
유엔(UN)의 장래인구추계⁴⁾에 따르면, 2019~2067년 사이 독일, 중국, 브라질, 한국 등 79개 국가는 인구가 증가하다 감소세로 전환되고, 한국의 경우 2028년을 정점으로 감소할 전망이다. 인구가 지속적으로 감소하는 국가는 세르비아, 우크라이나, 일본, 루마니아, 그리스 등 32개국이고, 지속적으로 증가하는 국가는 탄자니아, 콩고민주공화국 등 119개국으로 전망되었다.

인구구성의 변화를 살펴보면, 2019년 세계 인구 중 유소년인구는 25.6%, 생산연령인구는 65.3%, 고령인구는 9.1%로 구성되어 있고, 2067년에는 구성비가 유소년인구 19.6%, 생산연령인구 61.8%로 감소하고, 고령인구의 구성비는 9.5%p 증가한 18.6%로 전망되었다. 전 세계적으로 유소년인구의 구성비는 감소하는 반면, 고령인구의 구성비는 크게 증가할 전망이다.

한국의 생산연령인구 구성비는 2012년 73.4%를 정점으로 계속 감소하여 2067년에는 45.4%까지 낮아지고, 고령인구 구성비는 2019년 14.9%에서 2067년 46.5%까지 계속 증가할 전망이다. 이에 따라 생산연령인구(15~64세) 100명에 대한 고령(65세 이상)인구의 비를 의미하는 노년부양비에서도 한국은 2020년 기준 22명으로 OECD 국가 평균 28.6명보다 낮은 수준이나, 2060년에는 83.1명으로 가장 높은 수준에 이를 전망이다.

[그림 5] OECD 국가별 노년부양비 비교: 2020년 vs. 2060년

(단위: 명)



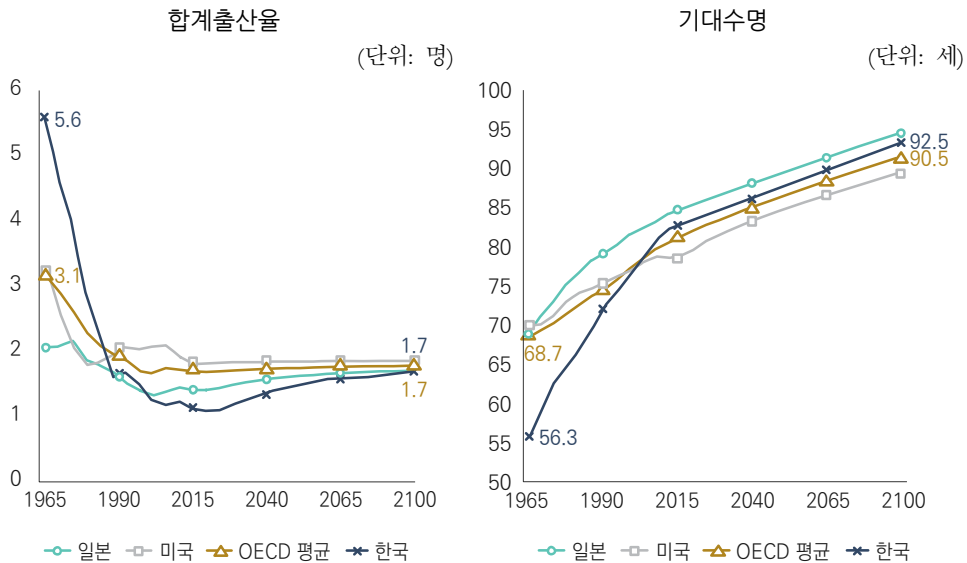
자료: OECD, 「OECD Economic Surveys: Korea 2020」, 2020

4) United Nations, 「World Population Prospects: The 2019 Revision」의 중위추계결과 기준으로 설명한다.

한국이 2020년 현재는 OECD 국가들 중 젊은 국가라 할 수 있지만, 급속도로 노령화되어 2060년에는 OECD 대부분의 국가들보다 노인이 더 많이 사는 초고령 사회에 진입하게 된다. 이는 매우 가파르게 하락하고 있는 출산율과 꾸준히 증가하고 있는 기대수명에서 기인한다.

합계출산율의 경우, 한국은 1965년 5.6명으로 OECD 평균 3.1명에 비하여 1.8 배 높았으나 1985년 이후로 OECD 평균을 밑돌고 있다. 이러한 추세는 향후에도 지속되어 2100년 한국의 합계출산율은 1.7명으로 OECD 평균 1.7명과 동일한 수준에 이를 것으로 전망되었다. 반면, 한국의 기대수명은 1965년 56.3세로 OECD 평균 68.7세보다 낮았으나, 2000년 이후로는 OECD 평균을 앞질렀고 2100년에는 92.5세에 이를 전망이다.

[그림 6] 합계출산율과 기대수명 국제비교: 1965~2100년



자료: United Nations, 「World Population Prospects: The 2019 Revision」의 중위추계결과를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2. 거시경제전망

재정전망에 필요한 주요 거시경제변수는 NABO의 2020~2070년 거시경제전망을 사용한다.

NABO 전망에 따르면, 실질GDP성장률은 2030년에 2.0% 수준을 보이지만 그 이후 점진적으로 감소하여 2070년 0.7%가 되어 2020~2070년간 평균 1.3%를 보일 전망이다. 경상GDP성장률은 2030년대에 3% 수준에서 2% 수준까지 낮아지지만, 2040년 이후 GDP디플레이터상승률이 1.4% 수준을 유지할 것으로 전망됨에 따라 2070년까지 2.0% 이상으로 유지되어 2020~2070년간 평균 2.6%를 보일 전망이다. 소비자물가상승률은 2020년 0.4%로 1%에도 미치지 못하지만 그 이후 점진적으로 상승하여 2040년 이후 1.6%를 유지하여 2020~2070년간 평균 1.5% 수준을 보일 전망이다. 명목임금상승률은 2020년은 1.7%이지만 점차 회복하여 2030년 이후 3% 초반수준을 유지하여 2020~2070년간 평균 3.2% 수준을 보일 전망이다. 국고채금리(3년 만기)는 2020년 0.9% 이후 점진적으로 회복하지만, 저금리 기조가 전망기간 동안 지속되어 2020~2070년간 평균 1.6% 수준을 보일 전망이다.

[표 8] NABO 장기 재정전망: 주요 거시경제변수(중위)

(단위: %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	평균
실질GDP성장률	0.1	2.0	1.3	1.0	0.8	0.7	1.3
경상GDP성장률	0.8	3.3	2.7	2.4	2.2	2.1	2.6
소비자물가상승률	0.4	1.4	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5
명목임금상승률	1.7	3.2	3.2	3.4	3.4	3.2	3.2
국고채금리(3년 만기)	0.9	1.5	1.6	1.6	1.5	1.5	1.6
GDP디플레이터상승률	0.7	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3

주: 평균은 전망기간(2020~2070년) 동안 각 변수의 단순평균을 의미

자료: 국회예산정책처

[표 9] NABO 장기 재정전망: 주요 거시경제변수(저위)

(단위: %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	평균
실질GDP성장률	-0.2	1.9	1.1	0.7	0.4	0.2	1.0
경상GDP성장률	0.4	3.0	2.3	1.9	1.6	1.4	2.1
소비자물가상승률	0.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.3
명목임금상승률	1.7	3.2	3.1	3.4	3.4	3.2	3.2
국고채금리(3년 만기)	0.8	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	1.3
GDP디플레이터상승률	0.6	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1

주: 평균은 전망기간(2020~2070년) 동안 각 변수의 단순평균을 의미

자료: 국회예산정책처

[표 10] NABO 장기 재정전망: 주요 거시경제변수(고위)

(단위: %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	평균
실질GDP성장률	0.3	2.1	1.5	1.3	1.1	1.1	1.5
경상GDP성장률	1.1	3.6	3.1	2.9	2.7	2.7	3.1
소비자물가상승률	0.5	1.5	1.8	1.8	1.8	1.8	1.7
명목임금상승률	1.8	3.3	3.2	3.4	3.4	3.2	3.2
국고채금리(3년 만기)	1.0	1.6	1.8	1.9	1.8	1.8	1.8
GDP디플레이터상승률	0.8	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5

주: 평균은 전망기간(2020~2070년) 동안 각 변수의 단순평균을 의미

자료: 국회예산정책처

거시경제변수에 대한 장기 전망은 현실적으로 예측 가능한 주요 대내외 변수의 모멘텀을 고려한 단기 혹은 중기 전망과 큰 차이가 있다. 왜냐하면 거시변수의 장기경로를 결정하는 주요 외생변수와 구조변화를 동반하는 경제충격 등을 장기적으로 예측하는 것에 대한 불확실성이 너무 크기 때문이다. 따라서 NABO의 장기 거시경제변수 전망치는 미래 경로의 정확한 예측으로 이해하기 보다는 주요 거시경제이론 및 과거의 시계열 자료 등에 기초하여 합리적인 가정과 전제, 그리고 통계청의 장래인구추계 상에 주어진 인구변수를 바탕으로 투영해 볼 수 있는 하나의 안정적인 성장경로로 이해되어야 한다.

중기적으로 향후 5년간의 주요 명목 및 실질 거시변수는 현실적인 대내외 결정변수를 고려한 거시계량경제전망 모형을 기초로 예측된 값이지만, 이후 기간의 장기전망치는 통계청의 장래인구추계 상에 주어진 15세 이상 인구증감률, 노년부양 인구비율 등 인구변수와 주요 거시변수 사이에 통계적으로 안정적 관계를 기초로

이루어진 추계로 보아야 할 것이다. 또한 인구구조 변화에 대한 저위, 중위 및 고위 인구시나리오별 장기전망치는 인구구조변화가 주요 경제변수간의 내생적 관계와 경제구조에 미칠 영향을 고려하지 못한 추계라는 한계를 가지고 있음에 유의해야 한다. 중위 시나리오 추계에서 전제한 주요 거시경제와 인구변수와의 안정적 관계가 및 고위 시나리오에서도 유지될 것이라는 가정 하에서 각각의 시나리오별 인구변수의 양적 변화만을 고려하여 연장한 추계치이기 때문이다.

우선, 실질GDP성장률 전망은 성장요인을 노동과 자본, 총요소생산성(TFP: total factor productivity)으로 분해하여 설명하는 생산함수접근법을 기초로 이루어졌다. 생산함수접근법은 실제 생산량과 이를 위해 투입된 자본, 노동 등 생산요소 사이에 기술적 관계를 나타내는 생산함수를 추정하고, 노동 및 자본투입량을 추정된 생산함수에 대입하여 계산한다. 경제성장률에 대한 생산요소별 기여도와 인구구조 변화 등과 같은 요인을 명시적으로 고려할 수 있다는 장점 때문에 장기 실질GDP를 전망하는 데 널리 사용된다. 통계청의 장래인구특별추계(2019년 3월 발표)를 반영한 우리나라의 경제성장률은 인구고령화 진전에 따른 노동투입 감소, 총저축률 하락과 자본축적 증가세 둔화 등으로 인해 장기적으로 하락하는 추세가 지속될 것으로 전망되었다.

노동투입량을 결정하는 주요 변수는 15세 이상 생산인구⁵⁾, 실업률, 경제활동참가율, 주간근로시간 등이다. 15세이상 민간 인구는 통계청의 장래인구추계와 경제활동인구와의 차이를 고려한 후 인구추계 상의 증감률을 적용하여 전망하였다. 장래인구특별추계의 저위·중위·고위 시나리오에 따른 추계결과를 기초로 주요 인구변수가 15세 이상 생산인구, 실업률, 경제활동참가율 등에 미칠 영향을 고려하여 각각의 시나리오별 노동투입을 추계하였다.

통계청의 장래인구특별추계 결과에 따르면 인구고령화는 저위·중위·고위 인구시나리오에서 2090년을 전후한 기간까지 시나리오별로 속도를 달리하여 가파르게 진행되다가 이후 완만해지는 것으로 나타나 있다. 인구시나리오 중위 기준 15세 이상 생산인구는 2032년 이후 감소로 전환될 전망이며, 15~64세 인구는 이미 2018년 이후 감소로 전환하였다. 경제활동참가율은 여성과 고령층의 경제활동이 늘어나는 2025년까지 완만히 상승하고 이후 추세적으로 하락하여 15세 이상 인구가 연평균

5) 장래인구추계 상의 인구는 매년 7월 1일부터 다음 연도 6월 30일까지 만 15세 이상인 자로 국내 3개월 이상 거주 내국인과 외국인을 포함한 추계치인 반면, 노동투입을 결정하는 15세 이상 인구에는 외국인과 군인, 재소자 등 비민간인은 제외하고 있다.

1.4% 감소할 것으로 예상되는 2070년에는 54.7% 수준에 이를 전망이다. 우리나라 보다 앞서 인구고령화를 경험한 일본의 경우 2000년 62.4%를 정점으로 2012년 59.1%까지 하락하다 2016년 60.0%까지 완만히 상승하였다. 실업률은 현재 자연실업률 수준(3.8% 추정)에서 3.9%로 상승한 후 완만히 하락하여 수렴하는 것으로 전제하였다. 1970년 이후 장기시계열로 본 경제성장률과 실업률 간의 관계는 경제성장률이 1%p 상승하면 실업률은 자연실업률 수준에서 0.06%p 하락하는 것으로 추정되고 있다. 결과적으로 우리 경제의 전체 취업자 수는 15세 이상 인구증가율 하락, 경제활동참가율 둔화, 노동인구의 고령화 등으로 2028년 정점을 기록하고 이후로는 지속적으로 감소할 전망이다. 특히 1955~1964년생 베이비붐 세대(약 900만명)가 65세에 본격 진입하는 2020년 전후로 노동시장의 고령화가 가파르게 진행될 것으로 추계되었다.

인구고령화가 중위 기준보다 급격하게 진행되는 저위 기준의 경우 경제활동참가율은 2025년 64.1%를 정점으로 하락하여 2070년 54.4% 수준으로 중위 기준에 비해 0.3%p 낮아지는 것으로 추계되었다. 고위 시나리오의 경우 경제활동인구 감소가 2032년부터 시작되고 경제활동참가율의 하락도 2025년을 정점으로 보다 완만하게 진행되면서 2070년에는 중위 기준보다 경제활동참가율이 0.3%p 높은 55.0% 수준에 이를 것으로 전망되었다. 전체 취업자 수는 저위는 2028년 2,794만명, 고위는 2029년 2,873만명을 정점으로 점차 감소하는 것으로 추계되었다.

자본투입은 감가상각을 고려한 총고정투자의 증감에 의해 결정되는 영구재고법(perpetual inventory method)에 기초하여 추계되었다. 중위 기준 총고정투자의 GDP 대비 비율은 향후 10년간(2020~2029년) 연평균 28.7% 수준을 유지하지만 2030년 28.7%에서 2040년 28.3%로 둔화될 것으로 전망되었다. 이는 고령화의 급속한 진전으로 노년부양비율(15~64세 인구 대비 65세 이상 인구비율)이 2030년 38.2%에서 2040년 60.1%로 가파르게 증가하는 데 주로 기인한다. 회귀분석 결과에 따르면 노년부양비율이 1%p 상승하면 총고정투자의 GDP 대비 비율은 0.1%p 하락하는 것으로 추정되었다. 인구시나리오별 노년부양비율은 저위는 2070년 114.4%에 달할 것으로 추계되고 있다. 반면 고위의 노년부양비율은 2067년 94.0%를 정점으로 완만하게 하락할 것으로 보고 있다. 고령화의 영향을 고려한 인구시나리오별 총고정투자의 GDP 대비 비율은 저위는 2060년대 연평균 25.1%, 고위는 2060년대 26.8% 수준일 것으로 추계되었다.

이에 따라 생산자본스톡의 연평균 증가율은 중위 기준 2020년대 2.7%에서 2030년대 2.2%, 2040년대 1.7%로 둔화되는 것으로 추계되었다. 이후 급속한 인구 고령화에 따른 저축률 하락이 반영되며 자본스톡증가율은 2070년에는 0.7%까지 하락하는 것으로 나타났다. 저위 인구시나리오의 경우 자본스톡증가율은 2070년 0.3%에 그칠 것으로 추계되었다. 고위 기준 생산자본스톡증가율은 2030년 2.6%에서 2070년 1.1% 수준까지 하락할 것으로 추계되었다.

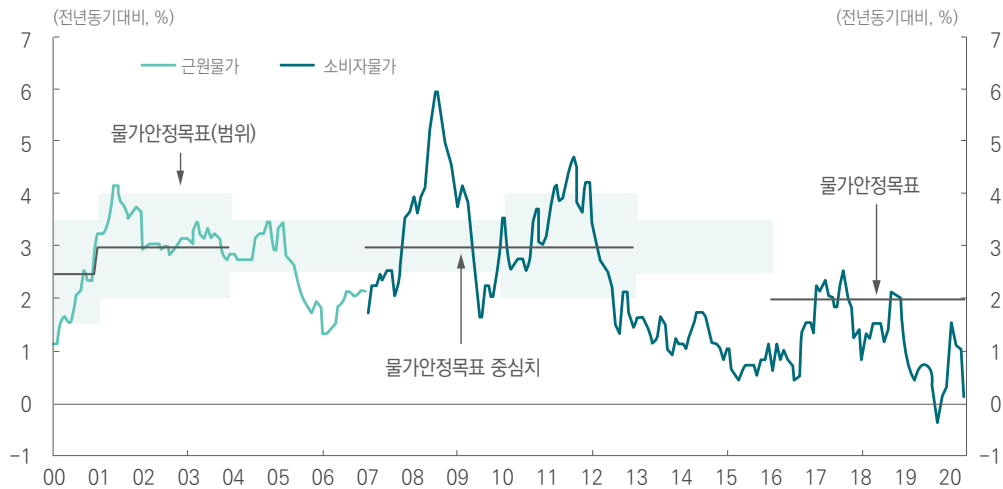
생산함수접근법에서 노동, 자본과 함께 경제 전체의 효율성을 나타내는 지표로 이용되는 총요소생산성(total factor productivity)은 1980년대 초 제2차 석유파동, 1998년 외환위기, 2008년 세계금융위기 등과 같은 커다란 경제충격을 경험하며 반등하였다가 이후 추세적으로 하락하는 흐름을 보여주고 있다. 이는 우리 경제가 위기 시 노출된 경제구조의 비효율성을 개선하기 위한 노력에 힘입어 일시적으로 생산성이 제고되지만 이후 지속적인 혁신 부재 등에 따른 총요소생산성 증가율의 추세적 하락 패턴을 반복한 데 기인한 것으로 볼 수 있다. 향후 총요소생산성 상승률은 2020년대 연평균 1.1%를 기록하고 이후에는 연평균 1.3% 수준에서 안정적인 상승세를 보일 것으로 전제하였다. 시나리오별 인구변화가 총요소생산성에 미치는 영향은 고려하지 않았다.

소비자물가상승률 전망은 중기적 시계열 모형 예측치와 통화당국의 물가안정 목표 수준 등을 동시에 고려하였다. 중기적 시계의 소비자물가상승률 전망은 실질 GDP갭과 환율변동, 유가변동 등과 같은 공급측 측면을 고려한 시계열 모형을 이용하여 전망하였으며, 이후 장기 소비자물가상승률 전망치는 통화당국의 물가안정 목표 수준을 고려하여 전제하였다. 이는 장기 소비자물가상승률 전망에서는 중단기 모형에서 예측변수로 설정한 실질GDP갭, 환율, 유가 등에 대한 예측이 어려울 뿐만 아니라 주요 인구변수와의 안정적인 관계도 존재하지 않기 때문이다.

소비자물가상승률은 지난해 경기부진으로 연간 0.6%의 낮은 수준을 보였으며 2020년에도 코로나19의 영향으로 0.4%(국회예산정책처 전망)를 기록해 1.0%을 밑도는 저물가 상황이 지속될 전망이다. 2021년 이후로는 경기회복세로 점차 소비자물가상승률은 2024년 경 1.4%까지 높아지겠으나 여전히 한국은행의 물가안정목표 수준(2.0%)에는 미치지 못할 전망이다. 그 이후의 장기 소비자물가상승률은 통화당국의 물가안정목표 수준과 물가안정목표 수준의 변경 가능성 등을 고려하여 1.6% 수준에서 유지되는 것으로 전제하였다.

고위와 저위에서도 중위 시나리오와 마찬가지로 장기 소비자물가상승률이 물가안정 목표에 수렴하도록 전망하였다. 다만, 저위와 고위 시나리오의 물가안정목표 수준은 중위 시나리오를 기준으로 경제성장률, 물가안정목표 수준 변경 가능성 등을 고려하여 전제하였다.

[그림 7] 물가안정목표 변화 추이: 2000~2020년



자료: 한국은행

명목임금상승률은 한계노동생산으로 실질임금을 추정한 후 물가상승률을 반영하여 전망하였다. 실질임금상승률은 단기적으로는 경기변동에 따라 영향을 받으나 경제이론 상 한계노동생산성에 의해 크게 영향을 받는다. 실제 실증분석 결과 실질임금상승률과 한계노동생산의 탄력성이 1.0에 가까운 것으로 추정되었다. 명목임금상승률은 2020년의 경우 경기침체로 인한 기업실적 악화와 낮은 물가수준으로 인해 1.7%의 낮은 수준을 기록한 뒤 2021년부터 경기가 회복세를 보이면서 점차 상승하여 2028~2044년 기간 중 연평균 3.2% 수준을 나타낼 전망이다. 또한 취업자수 감소폭이 확대될 것으로 예상되는 2050~2060년 기간 중에는 1인당 한계노동생산성 상승으로 명목임금상승률은 3.4% 수준을 기록할 전망이다. 2060년부터 취업자수 감소폭이 점차적으로 축소되면서 한계노동생산성의 하락과 함께 명목임금상승률이 연평균 3.2% 수준으로 낮아질 전망이다. 고위와 저위 명목임금도 중위와 마찬가지로 한계노동생산성을 이용하여 추정된 실질임금상승률에 물가상승률을 반영하

여 전망하였다. 취업자 수 감소폭이 상대적으로 큰 저위의 실질임금상승률이 높게 나타났으며 중위, 고위의 순으로 추정되었다. 저위의 실질임금상승률이 고위와 중위에 비해 높음에도 불구하고 물가상승률의 차이로 인하여 2021~2030년 기간 중에는 저위의 명목임금상승률이 연평균 2.9%로 중위와 고위 3.0% 수준보다 낮을 것으로 예상된다. 이후 저위·중위·고위의 명목임금상승률이 비슷한 수준으로 나타났으며 고위와 저위의 취업자 수 감소폭 차이가 확대되는 2060년대 이후부터 시나리오별 명목임금상승률의 차이가 나타나는 모습이다.

국고채금리는 회사채금리와 소비자물가상승률을 고려하여 산출하였다. 이론적으로 완전경쟁시장에서 실질회사채금리는 자본의 한계생산에 의해 크게 영향을 받는다. 그렇지만 본 분석에서 실제 추정 시에는 콥-더글러스 생산함수를 기반으로 도출한 자본의 한계생산을 설명변수로 하는 회귀분석의 추정계수를 이용하여 실질회사채 장기시계열을 구하였다. 다음으로 실질신용스프레드를 추정한 후 이를 실질회사채금리에서 차감하여 실질국고채금리를 구하였다. 실질신용스프레드는 실질GDP와 역관계, 실질임금과 정관계로 상정하여 회귀분석으로 추정하였다. 명목국고채금리는 실질국고채금리에 소비자물가상승률을 더하여 산출하였다. 추정결과 명목국고채금리(3년 만기)는 2020년 0.9%에서 2023년(2.2%), 2024년(2.1%)에 일시적으로 2%대를 나타냈으나 2030년에는 1.5%로 하락하였으며, 2020~2070년 평균 1.6%를 나타냈다.

고위 및 저위 금리는 중위에 해당하는 자본한계생산성 및 실질GDP, 소비자물가상승률 등과 고위 및 저위 간 차(변동치)를 이용하여 산출하였다. 실질회사채금리와 실질국고채금리의 변동치를 중위에서와 같은 방식으로 구한 후에 소비자물가상승률의 변동치를 각각 더한 후 중위에 가감하여 고위 및 저위 명목회사채금리와 명목국고채금리를 구하였다.

GDP디플레이터는 GDP의 지출항목인 소비, 투자 등의 내수부문 디플레이터와 교역조건(수출디플레이터와 수입디플레이터)으로 나눌 수 있다. 따라서 각 부문별 GDP디플레이터를 전망하고 이를 종합하면 전체 GDP디플레이터를 구하게 된다. 먼저 향후 5년간 지출부문별 디플레이터 전망은 각 지출별 디플레이터와 매우 밀접한 관계를 형성하는 소비자물가, 생산자물가(최종자본재, 건설용자재 등), 임금, 원/달러 환율, 수출물가, 수입물가 등을 주요 설명변수로 구성된 회귀분석을 시도하였다.

향후 5년을 넘어서는 GDP디플레이터상승률의 장기 전망은 회귀분석에 이용되는 설명변수들을 장기전망에 이용하는 데 있어서의 한계로 인해 소비자물가 상승률과의 역사적 차이를 고려하여 전제하였다. 과거 우리나라의 GDP디플레이터상승률은 수출재화와 수입재화의 상대가격인 교역조건 악화 추세로 인해 전반적으로 소비자물가상승률을 하회하였다. 향후에도 대외 교역조건이 크게 개선되지 않는 한 GDP디플레이터상승률은 소비자물가상승률보다 낮을 것으로 예상된다. 다만 GDP디플레이터상승률과 소비자물가상승률간의 격차는 과거 0.5%p 내외 보다는 축소되어 유지되는 것으로 전제하였다. 저위와 고위 시나리오의 GDP디플레이터상승률은 중위 시나리오를 기준으로 경제성장률, 소비자물가상승률 장기 전망치 등을 고려하여 전제하였다.

Ⅲ. 「2020 NABO 장기 재정전망」 결과

1. NABO 장기 재정전망 결과 개요

장기 재정전망은 2020년도 3차 추경을 반영하고 현 시점에 적용되는 제도가 전망 기간동안 지속된다고 가정하여 2020~2070년간 재정총량지표의 변화를 전망한다. 장기 재정전망 결과에 따르면, 총수입은 2020년 439.2조원에서 2070년 817.5조원으로 연평균 1.3% 상승하며, 총지출은 2020년 550.3조원에서 2070년 1,216.1조원으로 연평균 1.6% 상승하는 것으로 전망된다.

[표 11] NABO 장기 재정전망: 재정총량지표

(단위: 조원, %)

	2020 ¹⁾	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율	
							불변 기준	경상 기준
총수입	439.2	589.7	675.8	733.5	771.6	817.5	1.3	2.6
(GDP 대비 비율)	(22.7)	(24.5)	(24.2)	(23.4)	(22.6)	(22.4)		
- 국세수입	276.7	356.9	420.6	472.6	510.2	540.1	1.3	2.7
(GDP 대비 비율)	(14.3)	(14.8)	(15.0)	(15.1)	(14.9)	(14.8)		
- 국세외수입	162.5	232.8	255.2	261.0	261.4	277.5	1.1	2.4
(GDP 대비 비율)	(8.4)	(9.7)	(9.1)	(8.3)	(7.7)	(7.6)		
총지출	550.3	670.7	826.4	979.9	1,109.8	1,216.1	1.6	3.0
(GDP 대비 비율)	(28.4)	(27.8)	(29.5)	(31.2)	(32.5)	(33.3)		
- 의무지출	258.2	371.3	479.0	590.2	685.8	761.9	2.2	3.6
(총지출 대비 비중)	(46.9)	(55.4)	(58.0)	(60.2)	(61.8)	(62.6)		
(GDP 대비 비율)	(13.3)	(15.4)	(17.1)	(18.8)	(20.1)	(20.8)		
- 재량지출	292.2	299.4	347.5	389.7	424.1	454.3	0.9	2.2
(총지출 대비 비중)	(53.1)	(44.6)	(42.0)	(39.8)	(38.2)	(37.4)		
(GDP 대비 비율)	(15.1)	(12.4)	(12.4)	(12.4)	(12.4)	(12.4)		
통합재정수지	-111.1	-80.9	-150.6	-246.4	-338.2	-398.6	2.6	4.0
(GDP 대비 비율)	(-5.7)	(-3.4)	(-5.4)	(-7.9)	(-9.9)	(-10.9)		
관리재정수지	-121.8	-112.9	-139.7	-171.3	-197.6	-222.1	1.2	2.6
(GDP 대비 비율)	(-6.3)	(-4.7)	(-5.0)	(-5.5)	(-5.8)	(-6.1)		
국가채무	860.1	1,819.6	2,905.9	4,113.3	5,415.4	6,789.9	4.2	5.6
(GDP 대비 비율)	(44.5)	(75.5)	(103.9)	(131.1)	(158.7)	(185.7)		

주: 1) 2020년은 정부의 2020년 3차 추경을 기준으로 하되, NABO의 자체 전망결과를 적용하였기 때문에 정부의 2020년 3차 추경 금액과 차이 발생

1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

통합재정수지 적자는 2020년 111.1조원(GDP 대비 5.7%)에서 2070년 398.6조원(GDP 대비 10.9%)으로 증가하고 관리재정수지 적자는 2020년 121.8조원(GDP 대비 6.3%)에서 2070년 222.1조원(GDP 대비 6.1%)으로 증가하는 것으로 전망된다. 국가채무는 2020년 860.1조원에서 2070년 6,789.9조원으로 증가하며, GDP 대비 국가채무 비율은 동 기간에 44.5%에서 185.7%까지 상승하는 것으로 전망된다.

2. 총수입

가. 개관

총수입의 GDP 대비 비율은 2032년 24.7%로 정점에 이르렀다가 이후 완만한 하락세를 보이며 2070년 22.4%수준으로 낮아질 것으로 전망된다. 국세수입은 2020년 14.3%를 기록한 이후 임금 증가, 법인실적 개선 등으로 인해 2050년 15.1%까지 상승한 후 경상GDP성장률, 임금증가율 등이 둔화되면서 2070년 14.8% 수준으로 소폭 하락할 것으로 전망된다. 국세외수입의 GDP 대비 비율은 2020년 8.4%에서 사회보장기여금수입 증가 영향으로 2032년 9.8%까지 상승할 것으로 전망된다. 그러나 이후 지속적으로 하락하여 2070년에는 7.6%에 도달할 것으로 전망된다. 국세외수입의 GDP 대비 비율이 2032년 이후 감소하는 것은 인구구조 변화에 따른 국민연금 등 사회보장기여금의 증가세 둔화, 국민연금 급여 증가에 따른 적립금 감소로 인한 운용수익 감소 등에 기인한다.

[표 12] NABO 장기 재정전망: 총수입

(단위: 조원, %)

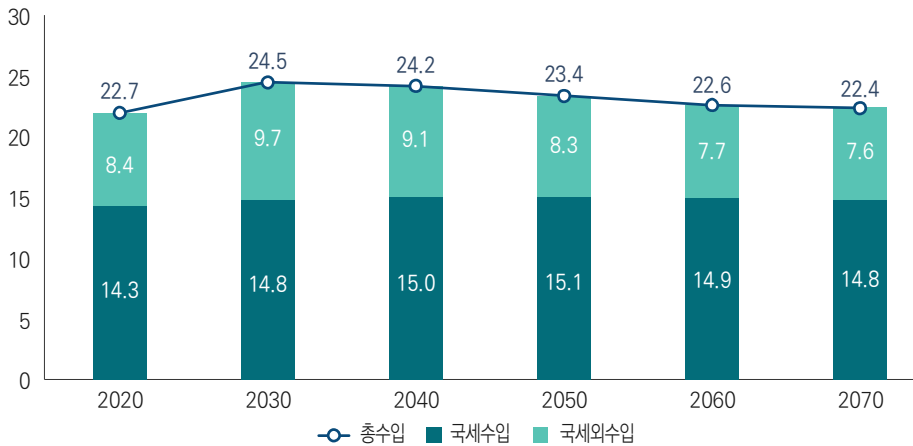
	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
총수입 (GDP 대비 비율)	439.2 (22.7)	589.7 (24.5)	675.8 (24.2)	733.5 (23.4)	771.6 (22.6)	817.5 (22.4)	1.3
- 국세수입 (GDP 대비 비율)	276.7 (14.3)	356.9 (14.8)	420.6 (15.0)	472.6 (15.1)	510.2 (14.9)	540.1 (14.8)	1.3
- 국세외수입 (GDP 대비 비율)	162.5 (8.4)	232.8 (9.7)	255.2 (9.1)	261.0 (8.3)	261.4 (7.7)	277.5 (7.6)	1.1

주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

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

[그림 8] NABO 장기 재정전망: GDP 대비 총수입 비율

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

나. 국세수입

국세수입은 소득세, 법인세, 부가가치세, 교통·에너지·환경세 및 개별소비세 등 주요 세목은 모형을 통해 추계하고, 관세와 기타 세목은 GDP 대비 비중이 일정할 것으로 가정하여 추계한다.

모형을 통해 추계하는 세목 중 노동소득세(종합소득세와 근로소득세)는 인구구조 변화에 직접적 영향을 받기 때문에 고령화를 반영할 수 있도록 성별·연령별 과세소득 및 경제활동 참가율 등을 전망하여 추계하였다. 부가가치세의 경우에도 연령별 가구의 소득 대비 부가가치세 부담 비율을 반영하여 추계하였다. 반면, 세 부담 인구의 연령 파악이 어렵거나 거시경제요인에 의해 주로 세수가 결정되는 법인세와 교통·에너지·환경세 등은 회귀분석을 이용하여 추계하였다.

기타 세목의 경우 전체 세수 대비 비율이 낮고, 인구구조 변화가 세수에 미치는 효과를 파악하기 어렵기 때문에 최근의 GDP 대비 비율이 향후에도 유지될 것으로 가정하였다.

본 전망에서는 현행 조세체계가 큰 변화 없이 유지될 것으로 가정한다. 일반적으로 소득세와 법인세는 세율구간의 기준이 되는 과세표준금액이 명목금액으로 고정되어 있다. 따라서 실질소득이 일정하더라도 물가상승에 의해 과세표준금액이 증

가해 세부담이 늘어나는 현상(bracket creeping)이 나타나게 된다. 이를 방지하기 위해 소득세(연령별 실효세율)와 법인세는 현재의 실효세율이 유지되는 것으로 가정하였다. 또한 교통·에너지·환경세와 같은 종량세의 경우 세율이 일정하게 고정되어 있다면 물가상승에 따라 세부담의 실질가치가 감소하게 될 것이므로 인플레이션율만큼 종량세율도 인상될 것이라고 가정한다.

전망 결과, 2020년 14.3%를 기록한 GDP 대비 국세수입 비율은 2049년 15.1%까지 상승한 이후 완만한 하락세를 보이며 2070년 14.8%를 기록할 것으로 전망된다. 국세수입의 GDP 대비 비율이 전망 초반부에 상승하다가 50년 이후에 하락하는 것은 교통·에너지·환경세 및 개별소비세 등 유류세수가 소비량 둔화로 전망기간 중 지속적으로 감소하는 가운데, 소득세가 50년 이후 취업자 수 증가율 하락의 영향으로 GDP 대비 비율이 둔화되는 것에 기인한다.

[표 13] NABO 장기 재정전망: 국세수입

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
국세수입	276.7	356.9	420.6	472.6	510.2	540.1	1.3
(GDP 대비 비율)	(14.3)	(14.8)	(15.0)	(15.1)	(14.9)	(14.8)	
- 소득세	87.0	117.7	139.3	153.8	159.1	160.4	1.2
(GDP 대비 비율)	(4.5)	(4.9)	(5.0)	(4.9)	(4.7)	(4.4)	
- 법인세	58.3	77.4	95.7	113.0	128.4	142.0	1.8
(GDP 대비 비율)	(3.0)	(3.2)	(3.4)	(3.6)	(3.8)	(3.9)	
- 부가가치세	63.7	82.5	96.1	107.7	117.7	126.5	1.4
(GDP 대비 비율)	(3.3)	(3.4)	(3.4)	(3.4)	(3.4)	(3.5)	
- 교통·에너지·환경세 및 개별소비세	15.3	16.6	18.3	19.8	21.1	22.3	0.8
(GDP 대비 비율)	(0.8)	(0.7)	(0.7)	(0.6)	(0.6)	(0.6)	
- 관세	7.2	7.4	8.6	9.6	10.5	11.2	0.9
(GDP 대비 비율)	(0.4)	(0.3)	(0.3)	(0.3)	(0.3)	(0.3)	
- 기타 세목	45.3	55.2	62.5	68.6	73.4	77.6	1.1
(GDP 대비 비율)	(2.3)	(2.3)	(2.2)	(2.2)	(2.2)	(2.1)	

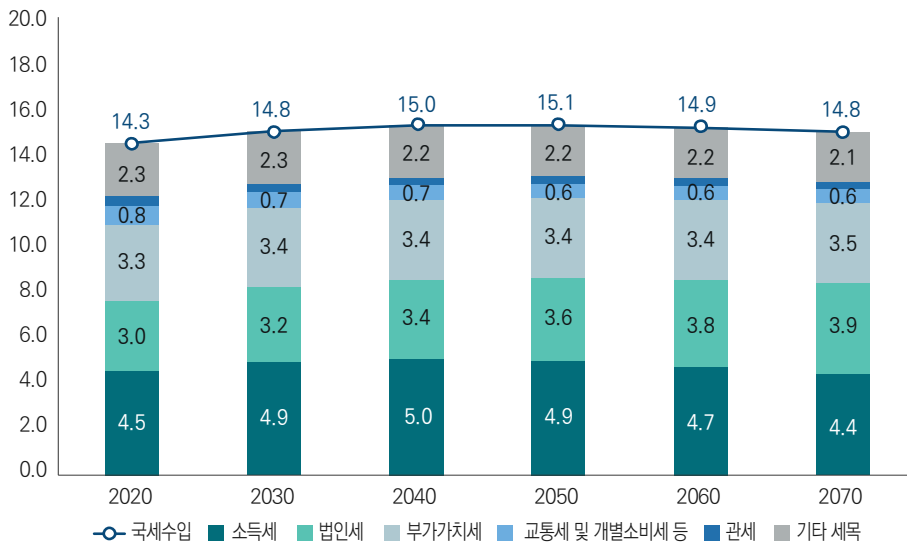
주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

[그림 9] NABO 장기 재정전망: GDP 대비 국세수입 항목별 비율

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

세목별 추이를 살펴보면, 우선 소득세의 GDP 대비 비율은 2020년 4.5%에서 2033년 5.0%까지 상승한 이후, 2070년까지 4.4%로 하락하는 모습이다. 인구구조를 반영하여 추계한 근로소득세와 종합소득세의 합은 2020년 3.0%에서 2033년 3.3%로 정점에 이른 후 취업자 증가율 하락 등의 영향으로 2070년 2.7%로 하락하는 것으로 전망된다. 취업자 수는 2028년 정점에 이른 후 점차 하락할 것으로 전망되며, 근로·종합소득세 신고자 비중(신고자/취업자)은 최근 50세 이상 남성 및 30세 이상 여성의 소득세 신고자 비중 증가추세를 반영하여 2050년까지 점진적으로 증가할 것으로 전제하였다. 이에 따라 근로·종합소득세 증가율도 2033년에 정점에 이른 후 완만하게 둔화될 것으로 전망된다.

양도소득세는 부동산시장 호황의 영향으로 최근 높은 증가세⁶⁾를 유지하였으나, 2023년까지는 정부정책 등의 영향으로 부동산시장이 안정화되면서 증가세가 둔화되고, 이후 증가세를 회복하여 장기적으로는 경상성장률 수준의 증가세를 지속할 것으로 전망된다. 퇴직연령 인구의 증가 등으로 퇴직 소득세 및 연금 소득세는 2070년까지 증가세가 지속될 것으로 전망된다.

6) 2050년 이후는 2050년 수준을 유지하는 것으로 가정했다.

7) 양도소득세 증가율: '15) 47.3% → '16) 15.4% → '18) 19.1% → '19) △10.7%

법인세는 2020년 3.0% 수준인 GDP 대비 비율이 상승하여 2070년 3.9% 수준으로 증가할 것으로 전망하였다. 최근 법인세는 법인 실적 개선 및 조세지출 정비 등으로 인해 2016년 3.0%이던 GDP 대비 법인세 비율이 2019년은 3.8%까지 급격하게 증가하였다. 그러나 2020년 법인세수에 영향을 미치는 2019년 법인영업 실적 감소, 코로나19로 인한 2020년 상반기 법인실적 부진 등으로 GDP 대비 법인세 비율은 3.0%까지 감소할 것으로 예상된다. 이후 기간에는 이러한 급격한 법인세수의 변화는 없고, 기업경기가 안정적인 성장세를 지속할 것으로 전제하였다. 또한 법인세수의 주요 세원인 법인영업잉여는 노동소득분배율을 매개로 1인당 GDP 및 고령 인구 비중과 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타나서⁸⁾, 고령인구 비중 증가가 가속화되는 2020년대 후반부터 법인영업잉여가 GDP 보다 빠르게 증가하기 때문에 법인세의 GDP 대비 비중은 2030년 3.2%에서 2070년에는 3.9%까지 증가할 것으로 전망된다.

부가가치세는 2020년 3.3%인 GDP 대비 비율이 소폭 상승하여 2070년 3.5% 수준으로 증가할 것으로 전망하였다. GDP 대비 부가가치세 비율의 상승은 전체 가구 중 소득 대비 부가가치세 부담 비율이 상대적으로 높은 고령가구 비중이 점차 증가할 것으로 전망되기 때문이다. 2016년 가계동향조사를 바탕으로 가구의 소득 대비 부가가치세 부담 비율을 분석한 결과⁹⁾, 가구주가 50대인 가구에 비해 60대인 가구의 부담 비율이 높게 나타났으며, 60대 가구에 비해 70대 가구의 부담 비율이 높게 나타났다. 고령가구의 소득 대비 부가가치세 부담 비율이 높게 나타난 것은 이들 가구의 평균소비성향이 다른 연령에 비해 상대적으로 높기 때문이다. 또한 고령가구는 면세 대상 재화·용역의 소비 비중이 상대적으로 높은 소비 구조를 가지고 있으나, 면세는 제도의 특성 상 세부담이 완전 면제되지 않기 때문에 면세 소비로 인한 세부담 경감의 효과는 제한적으로 나타났을 것으로 분석된다.

8) Schmidt and Vosen(2010)은 인구고령화가 생산의 자본심화를 야기하며 이때 노동과 자본간 대체 탄력성의 크기에 따라 노동소득분배율이 결정된다고 하였다. 이자율이 국제금융시장에서 결정되는 소규모 개방경제 하에서는 국내저축과 국제투자간 격차가 발생하므로 노동소득분배율은 하락하는 것으로 나타났다.

9) 부가가치세는 소비항목별로 부가가치세 유효세율을 곱하여 산출하였다. 소비항목별 유효세율 추정값과 항목별 매칭은 선행연구(박명호·정재호, 2014)의 결과를 활용하였다. 선행연구는 산업연관표를 활용해 산업부문별로 최종 단계에서 발생하는 유효세율을 산출하였으며, 이를 가계동향조사의 유사한 소비항목에 매칭하여 부가가치세 부담을 산출하는 방식을 사용하였다.

교통·에너지·환경세 및 개별소비세는 GDP 대비 비율이 2020년 0.8%에서 2070년 0.6%로 하락할 전망이다. 주요 세원인 휘발유 및 경유, 발전용 유연탄 등의 종량세율이 2030년부터 물가 상승을 반영해 상승할 것으로 전제하였으나, 이들의 소비량 증가율 둔화세가 장기적으로 지속되면서 GDP 대비 세수 비율의 하락 요인으로 작용할 것으로 예상하였다.

관세는 GDP 대비 비율이 2020년 0.4%에서 2070년 0.3%로 하락할 것으로 예상하였다. 관세의 실효세율은 2030년까지 점진적으로 하락하다가 이후 일정한 수준으로 유지될 것으로 전제하였는데, 이는 2020년 2월 기준 56개국에 대하여 발효된 FTA의 효과가 향후 10년 안에 대부분 반영될 것으로 보았기 때문이다.

그 외 기타 세목의 GDP 대비 비중은 2020년 2.3%에서 2070년 2.1%로 하락할 전망이다. 주류 소비량 증가율의 둔화로 인해 주세의 GDP 대비 비율은 같은 기간 0.16%에서 0.10%로 하락할 것으로 보인다. 교육세의 GDP 대비 비율은 본세(교통·에너지·환경세 및 개별소비세 등)를 반영하여 0.25%에서 0.19%로 하락할 것으로 예상하였다. 상속세 및 증여세, 증권거래세, 종합부동산세 등은 경제규모와 세수가 비례할 것으로 전제하여 GDP 대비 세수 비율이 일정한 수준으로 유지될 것으로 전망하였다.

다. 국세외수입

국세외수입은 2020년 162.5조원에서 2070년 277.5조원으로 연평균 1.1% 상승할 것으로 전망되며, 이중 기금수입은 137.0조원에서 2070년 229.3조원으로 연평균 1.0% 상승할 것으로 전망된다. 기금수입 중 가장 큰 부분을 차지하는 것은 사회보장성기금(국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험)의 기여금 수입으로 2020년 71.9조원에서 2070년 104.5조원으로 연평균 0.7% 상승할 것으로 전망된다. 세외수입은 일반회계 및 특별회계의 경상이전수입, 기업특별회계영업수입, 재산수입 등으로 구성되며, 2020년 25.5조원에서 2070년 48.1조원으로 연평균 1.3% 상승할 것으로 전망된다.

[표 14] NABO 장기 재정전망: 국세외수입

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
국세외수입	162.5	232.8	255.2	261.0	261.4	277.5	1.1
(GDP 대비 비율)	(8.4)	(9.7)	(9.1)	(8.3)	(7.7)	(7.6)	
- 기금수입	137.0	201.1	218.4	219.7	216.4	229.3	1.0
(GDP 대비 비율)	(7.1)	(8.3)	(7.8)	(7.0)	(6.3)	(6.3)	
사회보장기여금	71.9	87.4	96.6	101.2	100.9	104.5	0.7
(GDP 대비 비율)	(3.7)	(3.6)	(3.5)	(3.2)	(3.0)	(2.9)	
- 세외수입	25.5	31.7	36.8	41.3	44.9	48.1	1.3
(GDP 대비 비율)	(1.3)	(1.3)	(1.3)	(1.3)	(1.3)	(1.3)	

주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

국세외수입 중 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 각각의 사회보험 전망 모형을 통해 전망결과가 산출되는 사회보장기여금을 좀 더 구체적으로 보면 다음과 같다.

사회보장기여금 수입은 2020년 71.9조원에서 2070년 104.5조원으로 연평균 0.7% 상승할 것으로 전망된다. 국민연금 2020년 이후 가입자 수 증가세가 감소세로 전환됨에 따라 기여금 수입 증가율이 과거에 비해 둔화되는 추세를 보이며 연평균 0.6% 상승할 것으로 전망된다. 사학연금은 2016년 법 개정 이후 매년 0.25%p씩 높아지던 기여금부담률이 2020년 9%에 도달한 이후 고정되고, 학령인구 감소 영향으로 사학연금 가입자 중 교원 수가 점진적으로 감소할 것으로 전망됨에 따라 기여금 수입이 2020년 4.1조원에서 2070년 4.2조원으로 연평균 0.05% 상승할 것으로 전망된다. 고용보험 및 산재보험은 취업자 수 감소 등에도 명목임금 상승의 영향으로 연평균 1.2% 증가할 것으로 전망된다.

[표 15] NABO 장기 재정전망: 사회보장기여금

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
사회보장기여금	71.9	87.4	96.6	101.2	100.9	104.5	0.7
(GDP 대비 비율)	(3.7)	(3.6)	(3.5)	(3.2)	(3.0)	(2.9)	
- 국민연금	47.6	56.6	61.2	61.9	60.7	64.0	0.6
(GDP 대비 비율)	(2.5)	(2.3)	(2.2)	(2.0)	(1.8)	(1.8)	
- 사학연금	4.1	4.7	4.9	5.2	4.6	4.2	0.05
(GDP 대비 비율)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.1)	(0.1)	
- 고용보험	12.9	16.7	19.5	21.7	22.7	23.1	1.2
(GDP 대비 비율)	(0.7)	(0.7)	(0.7)	(0.7)	(0.7)	(0.6)	
- 산재보험	7.3	9.5	11.1	12.4	12.9	13.1	1.2
(GDP 대비 비율)	(0.4)	(0.4)	(0.4)	(0.4)	(0.4)	(0.4)	

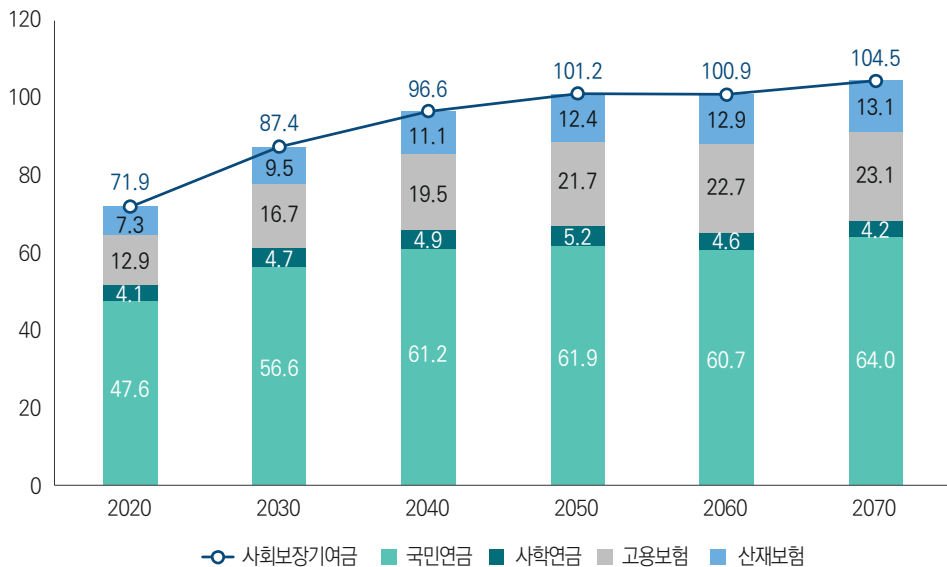
주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

[그림 10] NABO 장기 재정전망: 사회보장기여금

(단위: 조원)



주: 전망액은 2020년 불변가격

자료: 국회예산정책처

3. 총지출

가. 개관

NABO 장기 재정전망에 따르면, 총지출은 2020년 550.3조원에서 2070년 1,216.1조원으로 연평균 1.6% 상승할 것으로 전망된다. 이는 총수입의 연평균 증가율 1.3%를 0.3%p 상회하는 것이며, 전망기간 동안 평균 실질GDP성장률 1.3%를 0.3%p 초과하는 수준이다.

GDP 대비 총지출의 비율은 2020년 28.4%에서 2070년 33.3%로 4.9%p 상승할 것으로 전망된다. 이때, 재량지출은 전망방법의 가정¹⁰⁾에 따라 2024년부터 GDP 대비 12.4%를 유지하고 있는 반면, 의무지출은 GDP 대비 2020년 13.3%에서 2070년 20.8%로 7.5%p가 높아져, 총지출의 빠른 증가를 의무지출이 견인하는 것으로 전망되었다.

[표 16] NABO 장기 재정전망: 총지출

(단위: 조원, %)

	2020 ¹⁾	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
총지출 (GDP 대비 비율)	550.3 (28.4)	670.7 (27.8)	826.4 (29.5)	979.9 (31.2)	1,109.8 (32.5)	1,216.1 (33.3)	1.6
- 의무지출 (GDP 대비 비율)	258.2 (13.3)	371.3 (15.4)	479.0 (17.1)	590.2 (18.8)	685.8 (20.1)	761.9 (20.8)	2.2
- 재량지출 (GDP 대비 비율)	292.2 (15.1)	299.4 (12.4)	347.5 (12.4)	389.7 (12.4)	424.1 (12.4)	454.3 (12.4)	0.9
총지출 대비 비중							평균
- 의무지출	(46.9)	(55.4)	(58.0)	(60.2)	(61.8)	(62.6)	(59.4)
- 재량지출	(53.1)	(44.6)	(42.0)	(39.8)	(38.2)	(37.4)	(40.6)

주: 1) 2020년은 정부의 2020년 3차 추경을 기준으로 하되, NABO의 자체 전망결과를 적용하였기 때문에 정부의 2020년 3차 추경 금액과 차이 발생

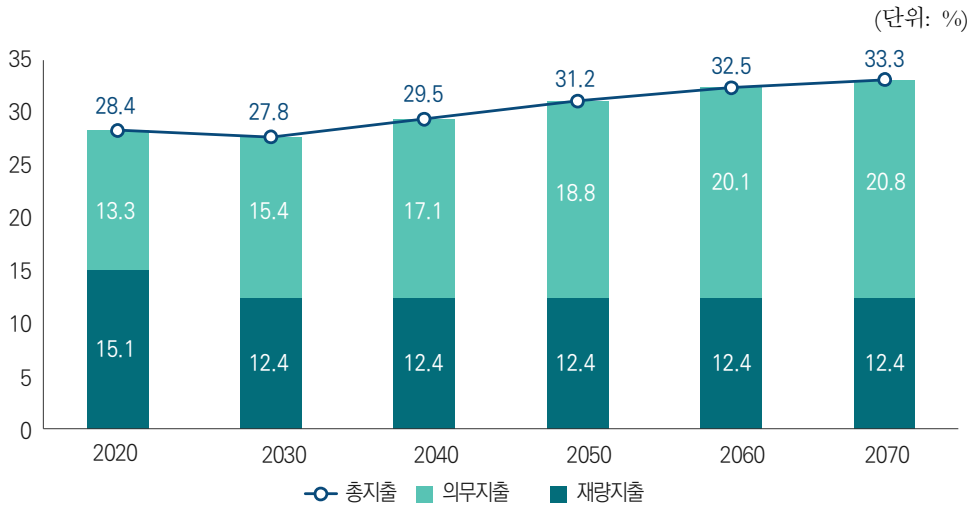
1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

10) 재량지출은 2020~2023년까지는 정부의 재량지출(추경예산 및 국가재정운용계획) 금액을 적용하고, 2024년부터는 과거(2012~2020년) 추경예산기준 재량지출의 GDP 대비 비율의 평균인 12.4%가 유지된다고 가정하여 전망하였다.

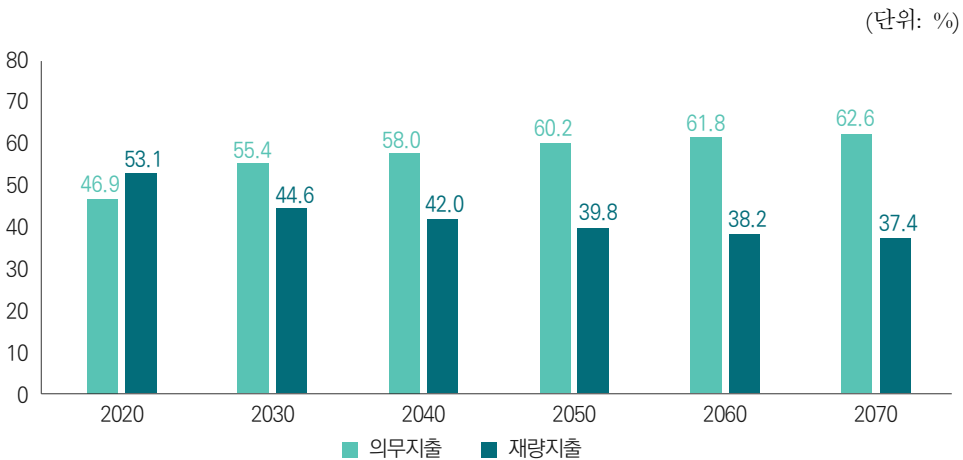
[그림 11] NABO 장기 재정전망: GDP 대비 총지출 비율



자료: 국회예산정책처

의무지출은 2020년 258.2조원에서 2070년 761.9조원으로 연평균 2.2% 상승할 것으로 전망된다. 이는 전망기간 동안 평균 실질GDP성장률(1.3%)과 총지출의 연평균 증가율(1.6%)보다 높은 수준이다. 이러한 의무지출의 빠른 증가는 복지분야 의무지출(연평균 2.5% 상승)과 이자지출(연평균 4.0% 상승)의 빠른 상승에 기인한다. 그 결과 총지출 대비 의무지출의 비중은 2020년 46.9%에서 2070년은 62.6%까지 상승할 것으로 전망된다.

[그림 12] NABO 장기 재정전망: 총지출 대비 의무지출과 재량지출 비중



자료: 국회예산정책처

나. 의무지출

의무지출은 2020년 258.2조원(GDP 대비 13.3%)에서 2070년 761.9조원(GDP 대비 20.8%)으로 연평균 2.2% 상승할 것으로 전망된다. 의무지출의 높은 증가율은 총지출 연평균 증가율 1.6%를 0.6%p 상회하는 것으로, 복지분야 의무지출(연평균 증가율 2.5%)¹¹⁾과 이자지출(연평균 증가율 4.0%)의 높은 증가율에 주로 기인한다. 특히, 복지분야 의무지출은 국민연금, 공무원연금 등의 지속적인 연금수급자 수 증가로 인한 연금급여액 증가, 기초연금 기준연금액 인상 등으로 인해 높은 증가율을 보일 것으로 전망된다.

지방이전재원은 의무지출의 연평균 증가율(2.2%)보다 0.9%p 낮은 1.3%로 국세수입의 연평균 증가율(1.3%)과 유사한 수준이다. 이는 지방이전재원이 국세수입, 특히 내국세에 연동되어 결정되므로, 국세수입 증가율이 지방이전재원 규모 결정에 영향을 주기 때문이다. 이자지출은 의무지출 구성항목 중 가장 높은 연평균 증가율(4.0%)을 보일 것으로 전망된다. 이는 지속적으로 관리재정수지 적자가 증가하면서 국채발행이 증가하고 이로 인해 이자지출도 증가하기 때문이다.

11) 정부는 의무지출을 지방이전재원, 복지분야 법정지출, 이자지출, 기타 의무지출의 4가지 분류로 구분하고 있다. 이때 복지분야 법정지출은 공적연금, 사회보험, 기초생활보장사업, 기초연금, 아동 수당 등 의무지출 항목 중 복지사업과 관련된 지출이 해당된다.

[표 17] NABO 장기 재정전망: 의무지출

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
의무지출	258.2	371.3	479.0	590.2	685.8	761.9	2.2
(GDP 대비 비율)	(13.3)	(15.4)	(17.1)	(18.8)	(20.1)	(20.8)	
- 복지분야 의무지출	127.5	193.2	263.8	333.0	393.7	437.6	2.5
(GDP 대비 비율)	(6.6)	(8.0)	(9.4)	(10.6)	(11.5)	(12.0)	
- 지방이전재원	107.8	137.6	162.2	182.0	196.1	207.6	1.3
(GDP 대비 비율)	(5.6)	(5.7)	(5.8)	(5.8)	(5.7)	(5.7)	
- 이자지출	15.7	33.8	46.2	68.2	88.8	109.4	4.0
(GDP 대비 비율)	(0.8)	(1.4)	(1.7)	(2.2)	(2.6)	(3.0)	
- 기타 의무지출	7.2	6.7	6.8	6.9	7.1	7.2	0.0
(GDP 대비 비율)	(0.4)	(0.3)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	(0.2)	
의무지출 대비 비중							평균
- 복지분야 의무지출	(49.4)	(52.0)	(55.1)	(56.4)	(57.4)	(57.4)	(55.1)
- 지방이전재원	(41.8)	(37.1)	(33.9)	(30.8)	(28.6)	(27.2)	(31.4)
- 이자지출	(6.1)	(9.1)	(9.6)	(11.6)	(12.9)	(14.4)	(12.2)
- 기타 의무지출	(2.8)	(1.8)	(1.4)	(1.2)	(1.0)	(0.9)	(1.3)

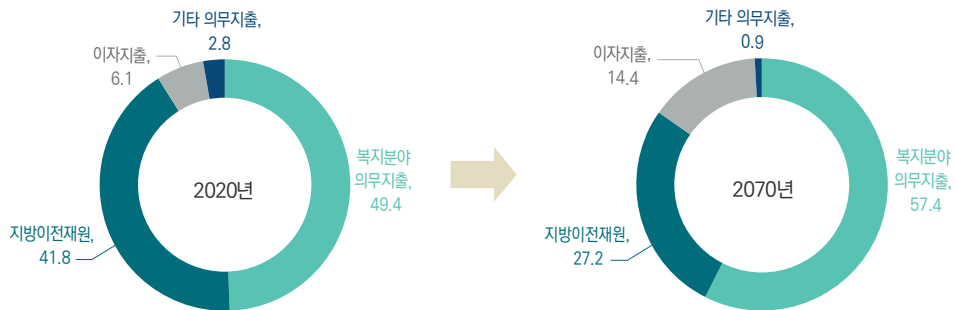
주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

[그림 13] 의무지출 구성항목별 비중 변화

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

의무지출의 항목별 비중을 살펴보면, 복지분야 의무지출의 비중은 수급 대상자 수 및 지원금 등의 확대에 의해 2020년 49.4%에서 2070년 57.4%로 8.0%p 높아질 것으로 예상된다. 이차지출 비중은 2020년 6.1%에서 2070년 14.4%로 8.3%p 높아질 것으로 전망된다. 반면, 지방이전재원은 2020년 41.8%에서 2070년 27.2%로 14.6%p 낮아질 것으로 전망된다. 지방이전재원은 국세수입에 연동되어 있기 때문에 복지분야 의무지출 증가율에 비해 국세수입 증가율이 낮아짐에 따라 동반 감소하는 것으로 나타난 것이다.

(1) 복지분야 의무지출

복지분야 의무지출은 2020년 127.5조원(GDP 대비 6.6%)에서 2070년 437.6조원(GDP 대비 12.0%)으로 연평균 2.5% 상승할 것으로 전망된다. 이는 총지출의 연평균 증가율(1.6%)과 의무지출의 연평균 증가율(2.2%)보다 각각 0.9%p와 0.3%p 상회하는 것이다. 이와 같이 높은 증가율은 공적연금의 높은 연평균 증가율(3.5%)에 주로 기인한다.

항목별로 보면, 첫째, 공적연금은 국민연금, 사학연금, 공무원연금 등의 연금수급자 수 증가로 연금급여액이 빠르게 증가함에 따라 2020년 55.4조원에서 2070년 313.1조원으로 연평균 3.5% 상승할 것으로 전망된다. 공적연금 중 국민연금은 2020년 29.2조원에서 2070년 242.1조원으로 연평균 4.3% 상승하여 공적연금 중 가장 높은 증가율을 보일 것으로 전망된다. 한편 전망기간 동안 직역연금에 해당하는 사학연금, 공무원연금, 군인연금의 연평균 증가율은 2% 내외로, 국민연금에 비하여 완만한 증가 추세를 보일 것으로 전망된다.

둘째, 사회보험은 건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험 등의 보장성 강화 및 급여비 증가 등의 영향으로 2020년 31.7조원에서 2070년 48.7조원으로 연평균 0.9% 상승할 것으로 전망된다. 특히, 건강보험 국고지원금 및 공무원·사립학교 교직원의 건강보험료 국가부담금¹²⁾의 경우 2020년은 10.1조원으로 고용보험보다 낮은 수준이었지만, 2070년은 사회보험 중 가장 높은 21.7조원¹³⁾에 달할 것으로 전망된다. 이는 인구 고령화 및 보장성 확대 등으로 인해 증가하는 건강보험 지출을 충당

12) 건강보험과 노인장기요양보험은 사업관리기관인 국민건강보험공단 회계로 편성되어 다른 사회보험과 달리 국가재정 외로 운용되며, 다만 보험료 수입에 연동한 정부지원금과 공무원·사립학교 교직원의 건강보험료에 대한 국가부담금이 건강보험 의무지출 항목이다.

13) 2070년 기준 건강보험 수입은 136조원(2020년 불변가격 기준)이 될 것으로 전망된다.

하기 위해 보험료율이 법정 상한선까지 상승¹⁴⁾할 것으로 예상됨에 따라, 보험료 수입에 연동하여 산정하는 국고지원금이 동반 상승하기 때문이다. 다만, 건강보험 지출 추이를 고려할 때 장기적으로는 동 상한 규정을 적용할 경우 수지균형을 이루기 어려울 것으로 예상된다. 보험료를 상한규정을 고려하지 않고 지출 전망치를 토대로 지출과 수지균형을 이루는 수준으로 보험료를 인상할 경우 건강보험 국고지원금 및 공무원·사립학교 교직원의 건강보험료 국가부담금은 본 추계 결과보다 매우 크게 증가할 것으로 예상된다. 또한, 노인장기요양보험도 건강보험료 수입에 연동¹⁵⁾하는 특성상 건강보험료 수입의 증가 등에 따라 연평균 1.5%의 증가율을 보일 것으로 전망된다. 노인장기요양보험의 경우도 본 추계에서는 보험료율이 2020년 수준으로 유지된다고 가정하였으나, 보험료율을 지출을 충당할 수 있는 수준으로 매년 인상할 경우 국고지원금은 본 추계 결과보다 증가할 것으로 예상된다.

셋째, 공공부조는 노인인구 증가 등의 영향으로 기초연금 및 국민기초생활보장이 지속적으로 증가할 것으로 예상되면서 2020년 32.5조원에서 2070년 66.8조원으로 연평균 1.5% 상승할 것으로 전망된다. 영유아보육료와 아동수당의 경우 저출산으로 인하여 아동 수가 지속적으로 감소함에 따라 전망기간 동안 각각 연평균 0.6%와 2.5% 감소할 것으로 전망된다.

넷째, 복지분야 기타는 2020년 7.9조원에서 2070년 9.0조원으로 연평균 0.3% 상승할 것으로 전망된다. 보훈의 경우 고령의 보상금 대상자의 높은 사망률로 인한 감소 요인이 있으나, 최근 재해로 인해 부상을 입거나 사망하는 군경에 대한 지원이 증가함에 따라 보훈의 지출 변동 폭은 크지 않을 것으로 전망된다.

복지분야 의무지출 중 각 항목의 비중을 살펴보면, 공적연금은 2020년 43.5%에서 2031년 50.3%로 절반을 넘게 되고 2070년 71.5%로 2020년 대비 28.0%p 상승할 것으로 전망된다. 반면, 사회보험과 공공부조, 복지분야 기타는 같은 기간 각각 24.8%에서 11.1%로, 25.5%에서 15.3%로, 6.2%에서 2.1%로 각각 13.7%p, 10.2%p, 4.1%p 감소할 것으로 전망된다.

14) 「국민건강보험법」 제73조제1항에 따르면 건강보험료율은 8% 범위에서 심의위원회의 의결을 거쳐 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

15) 노인장기요양보험의 의무지출 중 정부지원금은 노인장기요양보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액을 공단에 지원하는 금액이며, 노인장기요양보험료는 건강보험료에 장기요양보험료를 곱하여 산정하므로 노인장기요양보험료 수입은 건강보험료 수입에 연동하여 결정된다.

[표 18] NABO 장기 재정전망: 복지분야 의무지출

(단위: 조원, %)

항목	세부내역	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
복지분야 의무지출 (GDP 대비 비율)		127.5 (6.6)	193.2 (8.0)	263.8 (9.4)	333.0 (10.6)	393.7 (11.5)	437.6 (12.0)	2.5
공적 연금	국민연금	29.2	58.6	102.5	154.0	204.7	242.1	4.3
	사학연금	4.5	6.3	7.7	8.8	10.3	12.5	2.1
	공무원연금	18.2	26.2	33.2	40.2	45.9	49.8	2.0
	군인연금	3.5	4.6	5.7	6.7	7.7	8.7	1.8
	소 계	55.4	95.8	149.0	209.6	268.5	313.1	3.5
사회 보험	건강보험	10.1	17.2	19.2	20.4	21.2	21.7	1.5
	노인장기요양보험	1.4	2.5	2.7	2.9	2.9	2.9	1.5
	고용보험	14.6	13.1	14.3	15.2	15.7	16.2	0.2
	산재보험	5.6	6.7	7.4	7.7	7.8	7.8	0.7
	소 계	31.7	39.6	43.6	46.2	47.7	48.7	0.9
공공 부조	국민기초생활보장	13.5	20.5	26.9	30.3	31.4	31.2	1.7
	기초연금	13.3	22.3	30.1	33.8	34.1	32.5	1.8
	영유아보육	3.4	3.8	3.3	2.9	2.4	2.5	-0.6
	아동수당	2.3	1.8	1.5	1.1	0.8	0.7	-2.5
	소 계	32.5	48.4	61.8	68.1	68.7	66.8	1.5
복지 분야	보훈	4.7	5.4	5.3	5.0	4.9	5.0	0.1
	기타 복지	3.2	4.0	4.1	4.1	4.0	4.0	0.5
기타	소 계	7.9	9.5	9.3	9.1	8.9	9.0	0.3
복지분야 의무지출 대비 비중								평균
-	공적연금	(43.5)	(49.6)	(56.5)	(63.0)	(68.2)	(71.5)	(63.0)
-	사회보험	(24.8)	(20.5)	(16.5)	(13.9)	(12.1)	(11.1)	(14.6)
-	공공부조	(25.5)	(25.0)	(23.4)	(20.5)	(17.4)	(15.3)	(19.3)
-	복지분야 기타	(6.2)	(4.9)	(3.5)	(2.7)	(2.3)	(2.1)	(3.2)

주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

(2) 기 타

지방이전재원은 지방교부세와 지방교육재정교부금, 유아교육지원특별회계로 구성된다.

지방이전재원 중 지방교부세¹⁶⁾ 및 지방교육재정교부금¹⁷⁾은 법률에서 정하는 바에

16) 지방교부세는 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외)의 19.24%에 해당하는 금액(보통·특별교부세), 종합부동산세 총액(부동산교부세), 담배에 부과되는 개별소비세액의 45%(소방안전교부세)로 구성된다.

17) 지방교육재정교부금은 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외) 총액의 20.79%와 교육세에서 ‘유아교육지원특별회계’(3년 한시) 전입액(유치원 누리과정 지원액)을 제외한 금액을 재원으로 한다.

따라 총수입 중 일반회계인 내국세와 담배분 개별소비세, 교육세, 종합부동산세에 일정비율을 곱하여 산정한다. 장기 재정전망 결과에 따르면, 지방이전재원은 2020년 107.8조원에서 2070년 207.6조원으로 연평균 1.3% 상승할 것으로 전망된다.

지방이전재원의 경우 세수실적에 연동되기 때문에 세수가 확정되면 정산문 제¹⁸⁾가 발생하는데, 이번 전망에서는 2019년도 결산 및 2020년도 전망과 예산과의 차이에 따른 정산액을 각각 2021년(0.1조원) 및 2022년(-1.5조원)에 반영하는 방식을 적용하였다.

이자지출은 공공자금관리기금 부담으로 발행한 국고채권 이자, 우체국예금특별 회계 예수금 이자, 주택도시시기금에서 발행한 국공채 이자 및 기타 이자지출 등으로 구성된다. 장기 재정전망 결과에 따르면, 이자지출은 2020년 15.7조원에서 2070년 109.4조원으로 연평균 4.0% 상승할 것으로 전망된다. 관리재정수지 적자를 보전하기 위해 발행하는 국고채가 매년 누적되는 것으로 가정함에 따라, 국고채 발행 규모가 누적 합산되어 증가하면서 이자지출도 함께 증가하게 된다.

[표 19] NABO 장기 재정전망: 의무지출 기타항목

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
지방이전재원 (GDP 대비 비율)	107.8 (5.6)	137.6 (5.7)	162.2 (5.8)	182.0 (5.8)	196.1 (5.7)	207.6 (5.7)	1.3
이자지출 (GDP 대비 비율)	15.7 (0.8)	33.8 (1.4)	46.2 (1.7)	68.2 (2.2)	88.8 (2.6)	109.4 (3.0)	4.0
기타 의무지출 (GDP 대비 비율)	7.2 (0.4)	6.7 (0.3)	6.8 (0.2)	6.9 (0.2)	7.1 (0.2)	7.2 (0.2)	0.0

주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

18) 「지방교부세법」 5조(예산 계상) ③ 다음 각 호의 교부세 차액은 늦어도 다음 다음 연도의 국가 예산에 계상하여 정산하여야 한다.

1. 내국세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액
2. 종합부동산세 예산액과 그 결산액의 차액으로 교부세의 차액
3. 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 100분의 20에 해당하는 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액

다. 재량지출

재량지출은 2020년 292.2조원(GDP 대비 15.1%)에서 2070년 454.3조원(GDP 대비 12.4%)으로 연평균 0.9% 상승할 것으로 전망된다.

이번 전망에서 재량지출 금액은, 2020년은 2020년 3차 추경과 동일하고 2021~2023년은 「2019~2023년 국가재정운용계획」 상의 2021~2023년 재량지출 금액과 동일하다고 가정하였다. 2024년부터는 과거 GDP 대비 재량지출 비율의 평균(2012~2020년)인 12.4%가 유지된다고 가정하였다. 그 결과 2020년은 재량지출이 GDP 대비 15.1%이지만 2024년부터 2070년까지 12.4%가 되면서 연평균 0.9% 증가하는 것으로 전망되었다.

[표 20] NABO 장기 재정전망: 재량지출

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
재량지출	292.2	299.4	347.5	389.7	424.1	454.3	0.9
(GDP 대비 비율)	(15.1)	(12.4)	(12.4)	(12.4)	(12.4)	(12.4)	

주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

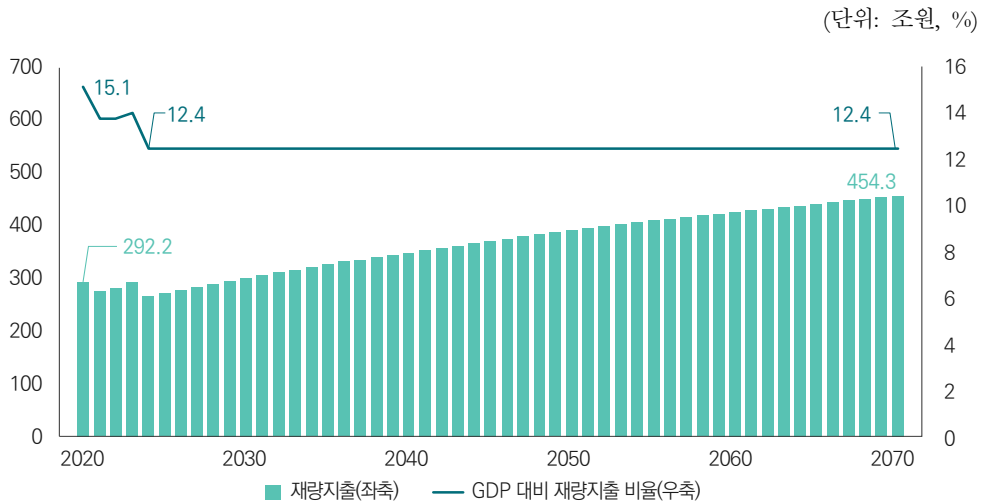
2. 전망액이 불변가격인 경우 연평균 증가율은 경상가격의 연평균 증가율에 비해 낮게 나타남

자료: 국회예산정책처

[표 21] 재량지출 전망 방법

	주요 내용
재량지출	○ 2020년: 2020년 3차 추경 금액과 동일하다고 가정 ○ 2021~2023년: 「2019~2023년 국가재정운용계획」의 재량지출 금액과 동일하다고 가정 ○ 2024년~: GDP 대비 재량지출 비율이 12.4%로 유지된다고 가정 * '12~'20년간 GDP 대비 재량지출(추경반영) 비율의 평균

[그림 14] NABO 장기 재정전망: 재량지출



주: 전망액은 2020년 불변가격

자료: 국회예산정책처

4. 재정수지

가. 통합재정수지와 관리재정수지

통합재정수지 적자는 2020년 111.1조원에서 2070년 398.6조원으로 적자폭이 커질 것으로 전망된다. GDP 대비 통합재정수지 적자의 비율은 2020년 5.7%에서 2070년 10.9%로 5.2%p 상승할 것으로 전망된다. 전망기간 동안 총지출 증가율(1.6%)이 총수입 증가율(1.3%)보다 높기 때문에 지속적으로 적자폭이 확대될 것으로 전망된다.

사회보장성기금 수지는 2020년 10.7조원 흑자이지만 점차 감소하여 2039년 적자로 전환되고 2070년에는 적자규모가 176.4조원까지 증가할 것으로 전망된다. 이와 같은 적자 증가는 사회보장성기금 수입은 연평균 0.8% 상승하는데 반해 지출은 연평균 3.1% 상승함에 따라 지출의 증가율이 수입 증가율을 2.3%p 상회하는 것에 주로 기인한다. 특히, 사회보장성기금 수지의 변화에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 국민연금기금인데, 국민연금기금의 재정수지가 적자로 전환될 때(2039년) 사회보장성기금 수지도 적자로 전환되고, 국민연금기금 재정수지 적자가 급속하게 증가(2070년 179.9조원)하면 사회보장성기금 수지 적자 규모(2070년 176.4조원)도 급속하게 증가하는 것으로 전망되었다.¹⁹⁾

[표 22] NABO 장기 재정전망: 재정수지

(단위: 조원, %)

	2020 ¹⁾	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
총수입 (GDP 대비 비율)	439.2 (22.7)	589.7 (24.5)	675.8 (24.2)	733.5 (23.4)	771.6 (22.6)	817.5 (22.4)	1.3
총지출 (GDP 대비 비율)	550.3 (28.4)	670.7 (27.8)	826.4 (29.5)	979.9 (31.2)	1,109.8 (32.5)	1,216.1 (33.3)	1.6
통합재정수지 (GDP 대비 비율)	-111.1 (-5.7)	-80.9 (-3.4)	-150.6 (-5.4)	-246.4 (-7.9)	-338.2 (-9.9)	-398.6 (-10.9)	
사회보장성기금 수입 (GDP 대비 비율)	73.6 (3.8)	122.6 (5.1)	127.8 (4.6)	118.3 (3.8)	106.2 (3.1)	111.4 (3.0)	0.8
사회보장성기금 지출 (GDP 대비 비율)	62.9 (3.3)	90.7 (3.8)	138.6 (5.0)	193.4 (6.2)	246.9 (7.2)	287.9 (7.9)	3.1
사회보장성기금 재정수지 (GDP 대비 비율)	10.7 (0.6)	32.0 (1.3)	-10.9 (-0.4)	-75.1 (-2.4)	-140.6 (-4.1)	-176.4 (-4.8)	
관리재정수지 (GDP 대비 비율)	-121.8 (-6.3)	-112.9 (-4.7)	-139.7 (-5.0)	-171.3 (-5.5)	-197.6 (-5.8)	-222.1 (-6.1)	

주: 1) 2020년은 정부의 2020년 3차 추경을 기준으로 하되, NABO의 자체 전망결과를 적용하였기 때문에 정부의 2020년 3차 추경 금액과 차이 발생

1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

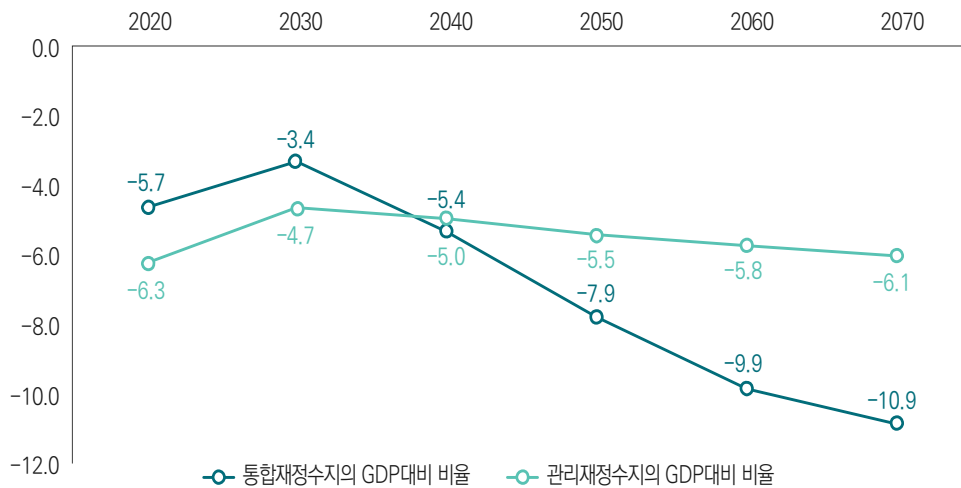
통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 제외한 관리재정수지 적자는 2020년 121.8조원에서 2070년 222.1조원으로 적자폭이 지속적으로 커질 것으로 전망된다. 2020년 GDP 대비 관리재정수지 적자 비율은 6.3%로 통합재정수지보다 높은 수준을 보이지만 그 이후 소폭 등락을 보인 뒤 2024년 4.2%에서 2070년 6.1%까지 최대 6% 수준을 유지할 전망이다.

통합재정수지와 관리재정수지의 관계를 연도별로 보면, 2020년은 관리재정수지가 통합재정수지에 비해 적자폭이 더 크지만 2040년 이후에는 통합재정수지보다 관리재정수지 적자폭이 감소하는 것으로 전망된다. 이는 사회보장성기금 수지가 2039년 적자로 전환되면서 이를 차감하여 계산하는 관리재정수지가 오히려 낮아지는 현상이 발생하기 때문이다.

19) 본 전망에서는 재정수지 적자의 원인이 되는 국민연금 및 사학연금의 재정수지 적자로 인해 적립금 규모가 감소하고 궁극적으로 적립금이 소진된 이후에도 적자가 지속되는 것으로 가정하였다. 만약 각 기금이 소진되기 전에 제도개선을 통한다면 적립금 소진이 발생하지 않을 수 있다. 그러나 장기 재정전망의 기본 가정은 현행 제도가 유지된다고 가정할 경우의 장기 재정추이를 보여주는 것이므로 적자가 지속되는 것으로 전망에 반영된다.

[그림 15] NABO 장기 재정전망: 재정수지

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

관리재정수지는 국가재정의 건전성을 보다 정확히 판단하기 위해 2000년부터 집계하기 시작한 재정총량 지표이다. 당시에는 제도 도입 초기였던 국민연금의 연금급여 지출이 본격화되지 않아 보험료 수입에 비해 지출 수준이 낮았다. 이처럼 구조적으로 흑자를 보이는 사회보장성기금을 포함하는 재정수지는 정부의 실질적인 재정운용을 파악할 수 없다는 한계를 보임에 따라 정부는 통합재정수지에서 사회보장성기금의 수지를 차감하여 관리재정수지를 사용하게 되었다.

그러나 이번 전망 결과에 따르면 관리재정수지 산출과정에서 차감항목으로 적용되는 사회보장성기금 수지가 적자로 전환되는 2039년부터는 오히려 통합재정수지가 관리재정수지보다 적자규모가 더 커지는 현상이 발생하게 된다. 전망 결과를 보면 사회보장성기금 수지가 제외된 관리재정수지 적자는 4~6%로 일정 수준이 유지되지만, 통합재정수지 적자는 5.7%에서 10.7%까지 지속적으로 증가하는 것으로 나타났다. 이는 사회보장성기금 수지가 2020년 0.6%수준에서 2039년 적자로 전환된 뒤 적자 규모가 지속적으로 증가하여 2070년에는 GDP 대비 4.8%까지 상승하였기 때문이다.

사회보장성기금으로 분류되는 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험에 대한 국가의 재정지원 여부가 법적으로 명시되지 않아 사회보장성기금에서 발생하는 적자를 정부재정 적자로 인식할 것인지에 대해서는 현행 제도 하에서는 논의가 필요한 상황이다. 사회보장성기금 또한 국가재정의 범주에 포함된다는 측면을 고려할 때, 국가재정 전체의 재정건전성을 점검하기 위해서는 사회보장성기금 수지가 적자로 전환된 이후에는 오히려 통합재정수지가 재정운용 상황을 파악하는 데 더 유용한 지표가 될 수 있다. 따라서 현행의 관리재정수지 산정방식은 사회보험에 대한 국가 책임에 대한 논의 결과, 기존 통계와의 일관성 등을 고려하여 재검토할 필요가 있다.

[참고] 관리재정수지의 유래

- 정부는 ‘현재(특정연도)’의 재정정책 기조를 보다 정확하게 판단하기 위해 다음과 같은 관리재정수지를 주요 재정지표로 2000년부터 적용
 - 관리재정수지 = 통합재정수지 - 4대 사회보험 수지
- 정부는 4대 사회보험 수지를 차감하는 이유에 대해 다음과 같이 설명
 - 4대 사회보험 수지: ‘미래’ 지급을 위해 적립중인 국민연금·사학연금·고용보험·산재보험의 현재 수지
 - 사회보장성기금 흑자분은 일반회계 등 다른 회계나 기금의 적자 보전에 활용할 수 없도록 칸막이가 되어 있으므로 그 해에 통합재정수지 상 흑자를 기록하여도 일반회계 등 다른 회계나 기금의 적자를 국채발행으로 조달해야 하는 상황을 감안할 필요
 - 공무원연금·군인연금은 정부가 직접 고용하여 연금에 대한 법적 지급의무가 있기 때문에 관리재정수지에서 차감되는 연금에서 제외
 - 건강보험·노인장기요양보험은 국가기금이 아니므로 통합재정수지 작성대상에서 배제

출처: ‘새로운 재정기조 판단지표 개발’, 기획예산처 보도자료, 2002년 7월 5일.

나. 사회보장성기금 수지

관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 차감하여 산출하기 때문에 두 수지의 차이는 사회보장성기금 수지의 크기에서 발생한다. 따라서 사회보장성기금 수지를 좀 더 구체적으로 보면 다음과 같다.

[표 23] NABO 장기 재정전망: 사회보장성기금 수지

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
사회보장성기금 수지	10.7	32.0	-10.9	-75.1	-140.6	-176.4
(GDP 대비 비율)	(0.6)	(1.3)	(-0.4)	(-2.4)	(-4.1)	(-4.8)
국민연금기금 재정수지	17.7	30.0	-14.1	-80.1	-145.5	-179.9
(GDP 대비 비율)	(0.9)	(1.2)	(-0.5)	(-2.6)	(-4.3)	(-4.9)
사학연금기금 재정수지	0.1	-0.9	-2.3	-3.6	-5.6	-8.3
(GDP 대비 비율)	(0.0)	(-0.0)	(-0.1)	(-0.1)	(-0.2)	(-0.2)
고용보험기금 재정수지	-8.5	0.1	1.4	2.7	3.3	3.5
(GDP 대비 비율)	(-0.4)	(0.0)	(0.0)	(0.1)	(0.1)	(0.1)
산재보험기금 재정수지	1.3	2.7	4.2	5.9	7.2	8.2
(GDP 대비 비율)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.2)	(0.2)	(0.2)

주: 전망액은 2020년 불변가격

자료: 국회예산정책처

사회보장성기금 수지는 국민연금기금, 사학연금기금, 고용보험기금, 산재보험기금의 재정수지로 구성된다. 사회보장성기금 수지는 2020년 10.7조원으로 GDP 대비 0.6%였지만, 2039년 적자 전환 이후 2040년 10.9조원(GDP 대비 0.4%) 적자가 된 뒤, 2070년 176.4조원(GDP 대비 4.8%) 적자까지 증가하는 것으로 전망된다. 사회보장성기금 수지가 2039년에 적자로 전환된 것은 가장 큰 비중을 차지하는 국민연금기금의 재정수지가 2039년 적자로 전환되었기 때문이다.

(1) 국민연금기금

국민연금기금의 수입은 2020년 47.6조원에서 2070년 64.0조원으로 연평균 0.6% 증가하고 지출은 2020년 29.9조원에서 2070년 244.0조원으로 연평균 4.3% 상승할 것으로 전망된다. GDP 대비 비율로 보면, 국민연금기금의 수입은 2020년 2.5%에서 2070년 1.8%로 감소하고 지출은 2020년 1.5%에서 2070년 6.7%로 상승할 전망이

다. GDP 대비 국민연금기금 수입의 감소는 인구구조의 변화로 국민연금 가입자가 감소함에 따른 보험료 수입 증가세 정체와 2055년 이후 국민연금 적립금 소진에 따른 기금운용수익 미발생에 주로 기인한다. 반면 지출은 증가세를 지속하게 되는데 이는 국민연금 수급자가 전망기간동안 지속적으로 증가하는 것에 주로 기인한다.

이와 같이 수입은 감소하지만 지출이 증가함에 따라 국민연금기금의 재정수지 흑자는 2038년까지 감소하고 2039년에는 적자로 전환되며, 그 이후 적자 규모가 지속적으로 증가하여 2070년 179.9조원 적자, GDP 대비 비율은 4.9%까지 상승할 것으로 전망된다.

[표 24] NABO 장기 재정전망: 국민연금기금 재정수지

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
국민연금기금 수입 (GDP 대비 비율)	47.6 (2.5)	89.5 (3.7)	89.5 (3.2)	75.2 (2.4)	60.7 (1.8)	64.0 (1.8)	0.6
국민연금기금 지출 (GDP 대비 비율)	29.9 (1.5)	59.5 (2.5)	103.5 (3.7)	155.3 (4.9)	206.2 (6.0)	244.0 (6.7)	4.3
국민연금기금 재정수지 (GDP 대비 비율)	17.7 (0.9)	30.0 (1.2)	-14.1 (-0.5)	-80.1 (-2.6)	-145.5 (-4.3)	-179.9 (-4.9)	

주: 전망액은 2020년 불변가격

자료: 국회예산정책처

(2) 사학연금기금

사학연금기금 수입은 2020년 4.6조원에서 2070년 4.2조원으로 연평균 0.2% 감소하고 지출은 2020년 4.5조원에서 2070년 12.5조원으로 연평균 2.1% 상승할 것으로 전망된다. GDP 대비 비율로 보면, 사학연금기금 수입은 2020년 0.2%에서 2070년 0.1%로 감소하고 지출은 2020년 0.23%에서 2070년 0.34%로 상승할 전망이다. 사학연금기금 수입 감소는 적립금이 소진되는 2048년 이후 기금운용수익이 발생하지 않은 것에 주로 기인한다.

사학연금기금 수입은 감소하지만, 지출은 상승할 것으로 전망됨에 따라, 사학연금기금 재정수지는 2020년부터 2032년까지 흑자 규모가 감소하고 2033년 적자로 전환되면서 적자 규모가 지속적으로 증가하여 2070년 8.3조원 적자, GDP 대비 비율은 0.2%까지 상승할 것으로 전망된다.

[표 25] NABO 장기 재정전망: 사학연금기금 재정수지

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
사학연금기금 수입 (GDP 대비 비율)	4.6 (0.2)	5.4 (0.2)	5.3 (0.2)	5.2 (0.2)	4.6 (0.1)	4.2 (0.1)	-0.2
사학연금기금 지출 (GDP 대비 비율)	4.5 (0.23)	6.3 (0.26)	7.7 (0.27)	8.8 (0.28)	10.3 (0.30)	12.5 (0.34)	2.1
사학연금기금 재정수지 (GDP 대비 비율)	0.1 (0.0)	-0.9 (-0.0)	-2.3 (-0.1)	-3.6 (-0.1)	-5.6 (-0.2)	-8.3 (-0.2)	

주: 전망액은 2020년 불변가격

자료: 국회예산정책처

(3) 고용보험기금

고용보험기금의 수입은 2020년 13.4조원에서 2070년 25.6조원으로 연평균 1.3% 증가하고, 지출은 2020년 21.8조원에서 2070년 22.0조원으로 연평균 0.02% 증가할 것으로 전망된다. GDP 대비 비율로 보면, 수입은 2020년 0.69%에서 2070년 0.7%로 소폭 증가하고, 지출은 2020년 1.1%에서 2070년 0.6%로 감소할 것으로 보인다.

지출 증가율이 낮은 이유는 의무지출의 경우 장기적으로 인구구조의 변화 등으로 증가율이 둔화되고, 재량지출²⁰⁾의 경우 2021년 이후 지출구조조정을 하는 것으로 가정하였기 때문이다.

고용보험기금의 재정수지는 코로나19 사태의 영향 등으로 2020년부터 2024년까지 적자가 발생하나, 사회보장기여금(보험료수입)의 증가율이 지출 증가율을 상회하여 적자 규모가 감소하며, 2025년부터는 흑자를 유지할 것으로 보인다(2028년에 일시적으로 적자 발생). 2070년 재정수지는 3.5조원, GDP 대비 비율은 0.1%로 전망된다.²¹⁾

20) 2020년은 추정 금액, 2021~2023년은 국가재정운용계획(2019년) 상의 지출구조조정 금액을 반영하였다. 2024년 이후부터는 본 장기전망의 명목 GDP 전망치에 일정 비율(0.156%, 2023년 기준 명목 GDP 대비 재량지출 비율)을 곱한 금액으로 반영하였는데, 동 비율은 2015년 수준과 유사하다.

21) 본 장기전망에서는 거시경제 변수의 급격한 변화를 가정하지 않으므로 수입이 지출을 초과하는 추세가 나타나면 계속 흑자가 발생한다. 그러나 경제위기 등으로 기금 수지가 적자였던 시기(2007~2011년, 2018~2020년)를 고려할 때 경제위기가 다시 발생하면 본 장기전망에서 보여주는 흑자 기조는 바뀔 수 있다.

[표 26] NABO 장기 재정전망: 고용보험기금 재정수지

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
고용보험기금 수입	13.4	17.1	20.1	22.9	24.5	25.6	1.3
(GDP 대비 비율)	(0.7)	(0.7)	(0.7)	(0.7)	(0.7)	(0.7)	
고용보험기금 지출	21.8	17.0	18.7	20.2	21.2	22.0	0.0
(GDP 대비 비율)	(1.1)	(0.7)	(0.7)	(0.6)	(0.6)	(0.6)	
고용보험기금 재정수지	-8.5	0.1	1.4	2.7	3.3	3.5	
(GDP 대비 비율)	(-0.4)	(0.0)	(0.0)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	

주: 전망액은 2020년 불변가액

자료: 국회예산정책처

(4) 산재보험기금

산재보험기금의 수입은 2020년 8.0조원에서 2070년 17.6조원으로 연평균 1.6% 증가하고, 지출은 2020년 6.7조원에서 2070년 9.4조원으로 연평균 0.7% 증가할 것으로 전망된다. GDP 대비 비율로 보면, 수입은 2020년 0.4%에서 2070년 0.5%로 증가하고, 지출은 2020년 0.34%에서 2070년 0.26%로 감소할 것으로 보인다.

지출 증가율이 상대적으로 낮은 이유는 기금 지출의 대부분을 차지하는 산재보험급여의 경우 산재 관련 재해율과 사망률에 직접적으로 영향을 받는데, 본 장기 전망에서는 최근 감소 추세가 이어질 것으로 가정하였기 때문이다. 따라서 급여지출의 신규 수급자 수가 장기적으로 감소하는 것으로 전망된다. 반면, 보험료수입을 결정하는 보험료율은 2020년 평균 요율(1.56%)이 유지되는 것으로 가정하였으므로 수입이 지출보다 높은 현행 수준이 지속되는 것으로 전망된 것이다.²²⁾

산재보험기금의 재정수지는 수입이 지출을 초과하는 추세가 지속되어 흑자 상태가 유지될 것으로 전망된다. 2070년 재정수지는 8.2조원, GDP 대비 비율은 0.2%로 전망된다.

22) 산재보험료율은 기금의 급여지출 수준, 급여지출 중 연금성 지출의 비중, 적립금 규모 등을 고려하여 조정의 여지가 있다. 산재보험료율은 매년 고용노동부장관이 고시한다.

[표 27] NABO 장기 재정전망: 산재보험기금 재정수지

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
산재보험기금 수입 (GDP 대비 비율)	8.0 (0.4)	10.6 (0.4)	12.9 (0.5)	15.0 (0.5)	16.4 (0.5)	17.6 (0.5)	1.6
산재보험기금 지출 (GDP 대비 비율)	6.7 (0.3)	7.9 (0.3)	8.7 (0.3)	9.1 (0.3)	9.2 (0.3)	9.4 (0.3)	0.7
산재보험기금 재정수지 (GDP 대비 비율)	1.3 (0.1)	2.7 (0.1)	4.2 (0.1)	5.9 (0.2)	7.2 (0.2)	8.2 (0.2)	

주: 전망액은 2020년 불변가격

자료: 국회예산정책처

5. 국가채무

국가채무는 2020년 860.1조원(GDP 대비 44.5%)에서 2070년 6,789.9조원(GDP 대비 185.7%)으로 연평균 4.2% 상승할 것으로 전망된다.

국가채무는 중앙정부 채무와 지방정부 채무로 구성되고 중앙정부 채무는 다시 적자성 채무와 금융성 채무로 구분된다. 적자성 채무 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 일반회계 적자를 보전하기 위해 발행하는 국고채인데, 이는 당해 연도 발생한 관리재정수지 적자를 보전하기 위해 발행한 국고채가 당해 연도 국가채무에 누적된다고 가정하여 전망한다. 금융성 채무 중 주택도시시기금의 국고채는 장래인구추계 가구 수 등을 변수로 한 추계 모형을 통해 전망하고 그 외 전망 모형의 구축이 힘든 항목은 GDP 대비 비율이 일정하게 유지된다고 가정하여 전망한다. 그 결과, 중앙정부 채무는 2020년 828.1조원(GDP 대비 42.8%)에서 2070년 6,722.1조원(GDP 대비 183.8%)으로 연평균 4.3% 상승할 것으로 전망되었다. 이와 같이 높은 증가율을 보인 주요인은 관리재정수지 적자가 2020년 121.8조원에서 2070년 222.1조원까지 증가할 것으로 전망됨에 따라 적자성 채무 중 일반회계 적자 보전 국고채가 빠르게 증가하였기 때문이다.

지방정부 순채무는 향후 추세를 전망하기에 어려움이 있어 GDP 대비 비율이 일정하게 유지된다고 가정하여 전망한다. 그 결과, 2020년에 32.0조원에서 2070년 67.9조원으로 연평균 1.5% 상승할 전망이다.

[표 28] NABO 장기 재정전망: 국가채무

(단위: 조원, %)

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

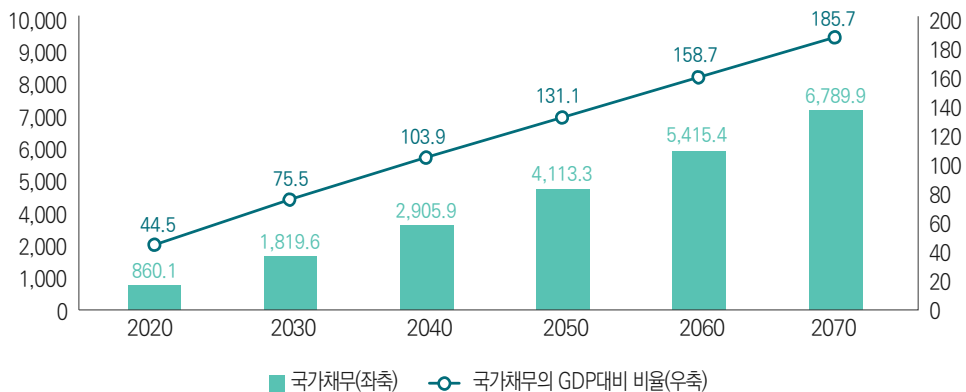
주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

[그림 16] 국가채무 규모 및 GDP 대비 비율

(단위: 조원, %)



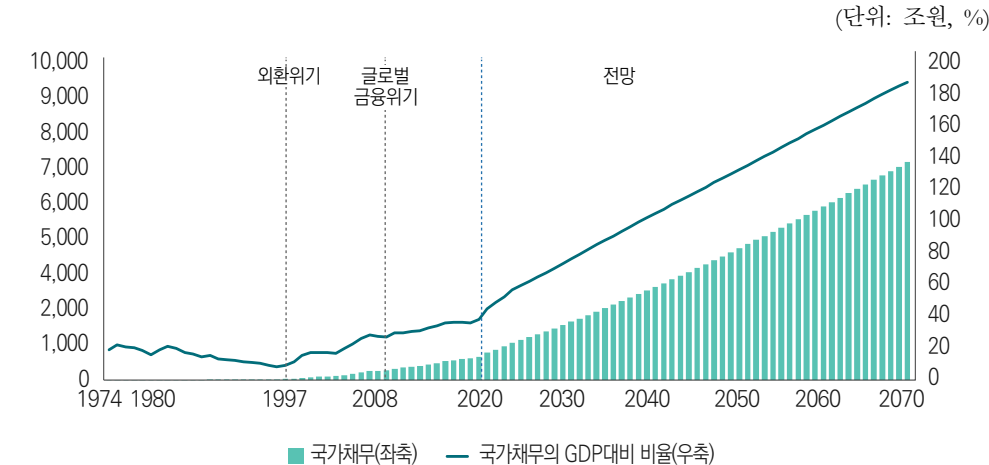
주: 전망액은 2020년 불변가격

자료: 국회예산정책처

국가채무의 추세를 1970년대부터 이번 장기 재정전망 결과와 연결하여 분석하면, 국가채무의 GDP 대비 비율은 1997년 외환위기 이후 급격히 증가하였고 2016~2019년 증가세가 다소 둔화되었지만, 2020년 3차 추경 등의 영향으로 2019년 GDP 대비 국가채무 비율 38.0%에서 2020년 44.5%로 급격하게 증가한 뒤, 2025년 61.7%로 60%를 초과할 전망이다. 그 이후 GDP 대비 국가채무 비율은 지속적으로 증가하여 2039년은 101.2%로 100%를 초과하고, 2070년에는 185.7%에 달할 것으로 전망된다.

그러나 이와 같은 국가채무 전망은 현행 제도와 경제 환경이 유지된다는 가정을 전제로 한 것으로서, 정부는 향후 국가재정이 이와 같은 궤적을 밟지 않기 위한 재정 정책을 추진할 것으로 기대된다. 즉, 전망기간 중에 정부는 재정의 지속가능성 유지를 위한 수입 확충과 지출 감축 등의 노력을 할 것으로 예상된다.

[그림 17] NABO 장기 재정전망: 국가채무 추이



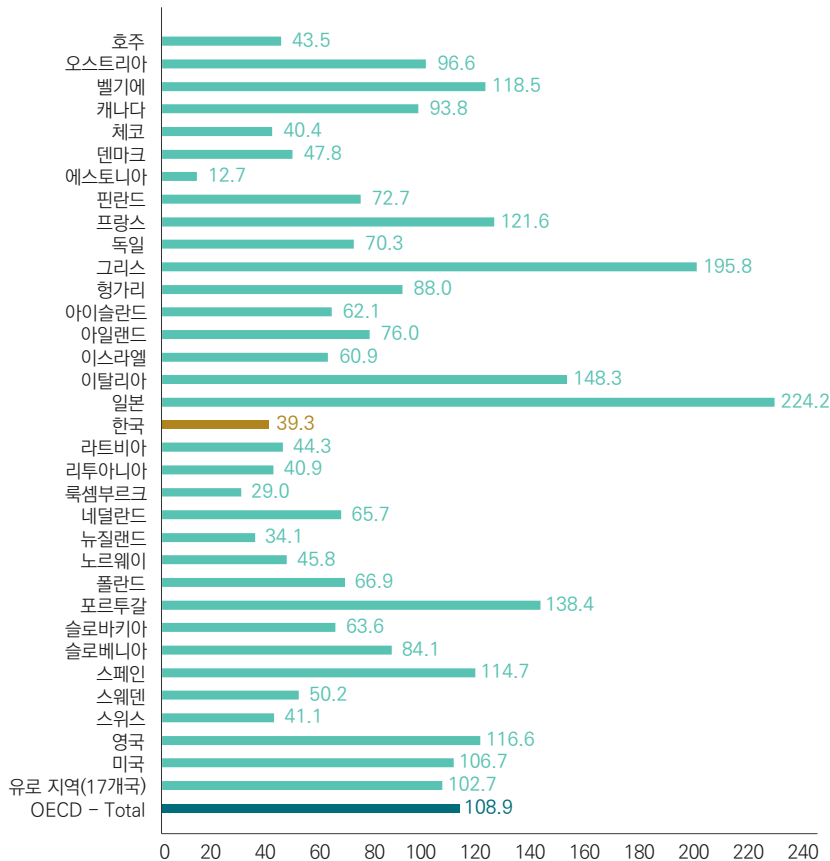
주: 전망액은 2020년 불변가격
 자료: 국회예산정책처

[표 29] 주요 가정: 국가채무

항 목	주요 가정
국가채무	○ 중앙정부 채무
	－ 적자성 채무: 관리재정수지 적자의 일정 비율*을 일반회계 적자보전을 위해 국고채를 발행한다고 가정
	* 최근 10년간(2010~2019년) 관리재정수지 적자의 누적액 대비 일반회계 적자보전 국고채 발행금액의 비율인 99.6% 적용
	－ 금융성 채무: 전망이 가능한 항목(주택도시기금 국고채)은 모형을 적용하여 전망하고, 그 외의 항목은 GDP 대비 비율이 유지된다고 가정
	* 2020~2023년은 「2019~2023년 국가재정운용계획」 상 금액을 적용하고 2024년 이후는 2023년 GDP 대비 일정비율이 유지된다고 가정
	○ 지방정부 순채무
	－ 2020~2023년: 「2019~2023년 국가재정운용계획」 상 금액
	－ 2024년~: 2023년 GDP 대비 일정비율이 유지된다고 가정

[참고] OECD 국가의 GDP 대비 총금융부채(General Government Gross Financial Liabilities) 비율: 2018년도

□ OECD는 OECD 전체의 총금융부채 비율을 108.9%로 산출하여 발표
(단위: GDP 대비 %)



주: 1. 총금융부채(General government gross financial liabilities)는 특별인출권(special drawing rights, SDRs), 통화 및 예금(currency and deposits), 채무증권(debt securities), 융자(loans), 지분 및 투자기금주식(equity and investment fund shares), 보험, 연금, 표준화된 보증제도(insurance, pension, standardized guarantee schemes), 파생금융상품 및 피용자 스톡옵션(financial derivatives and employee stock options), 기타 미지급금(other account payable)으로 구성(IMF, GFSM 2014, 참고)

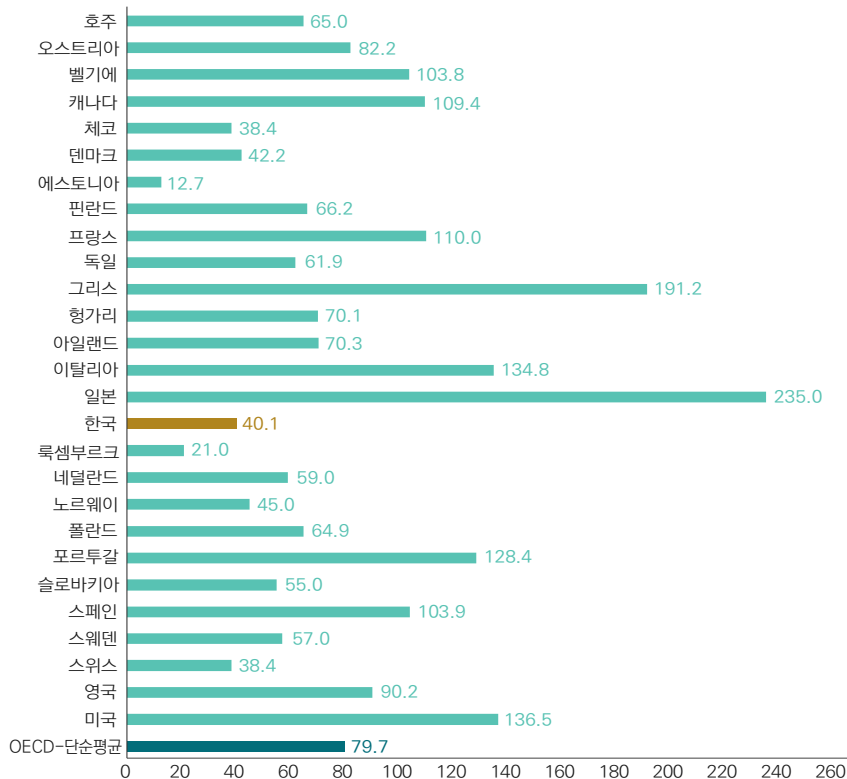
2. OECD-Total은 국가별 가중치를 적용하여 산출한 총금융부채의 GDP대비 비율

자료: OECD, Economic Outlook No.107, Data extracted on 02 Sep 2020 05:27 UTC (GMT) from OECD.Stat

[참고] OECD 국가의 GDP 대비 일반정부 부채 (D2, General Government Total Gross Debt) 비교: 2018년도

□ D2의 경우에는 OECD 전체의 비율 또는 평균 비율이 공표되지 않음

(단위: GDP 대비 %)



- 주: 1. 일반정부 부채(D2)는 발생주의 기준으로 중앙정부와 지방(교육)자치단체 및 비영리공공기관을 포괄하고 있는 개념으로서, 이번 장기 재정전망의 현금주의 기준인 국가채무(D1)와는 회계기준 및 포괄범위에 차이가 있음
2. 일반 정부 부채는 총금융부채 구성 항목 중 지분 및 투자기금주식(equity and investment fund shares), 파생금융상품 및 피용자 스톡옵션(financial derivatives and employee stock options)이 포함되지 않음(IMF, GFSM 2014, 참고)
3. OECD 단순평균은 2018년도 기준 각 나라별 일반정부 부채의 GDP 대비 비율을 국회예산정책처가 단순 평균하여 산출

자료: OECD Public Sector Debt, consolidated, nominal value(General Government Total Gross Debt, Percentage of GDP, current prices), Data extracted on 28 Aug 2020 10:44 UTC (GMT) from OECD.Stat

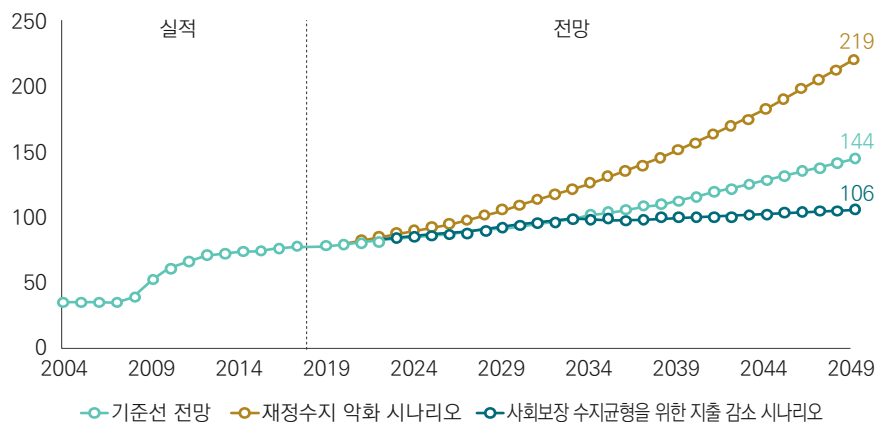
[참고] 주요국의 장기 재정전망

□ 미국 의회예산처(CBO)²³⁾의 장기 재정전망

- 연방정부 부채는 2019년 GDP 대비 78%에서 2049년 144%로 66%p 증가 전망
 - 연방정부 부채의 지속적인 증가는 수입의 증가 속도보다 의무지출의 증가에 따라 지출의 증가 속도가 더 빠름에 기인
- 재정수지 악화 시나리오*의 GDP 대비 연방정부 부채 비율(2049년)
 - 219%로 기준선보다 75%p 높아질 것으로 예상
 - * 세금 인상 및 재량지출 축소 방안 실행되지 않는 것으로 가정
- 지출 감소 시나리오*의 GDP 대비 연방정부 부채 비율(2049년)
 - 106%로 기준선보다 38%p 낮아질 것으로 예상
 - * 사회보장 수지가 적자로 전환되는 2033년부터 사회보장 지출을 사회보장 수입 수준으로 감축하여 수지균형을 이루는 것으로 가정

[미국 장기 재정전망 보고서: 시나리오별 연방정부 부채 추이]

(단위: GDP 대비 %)



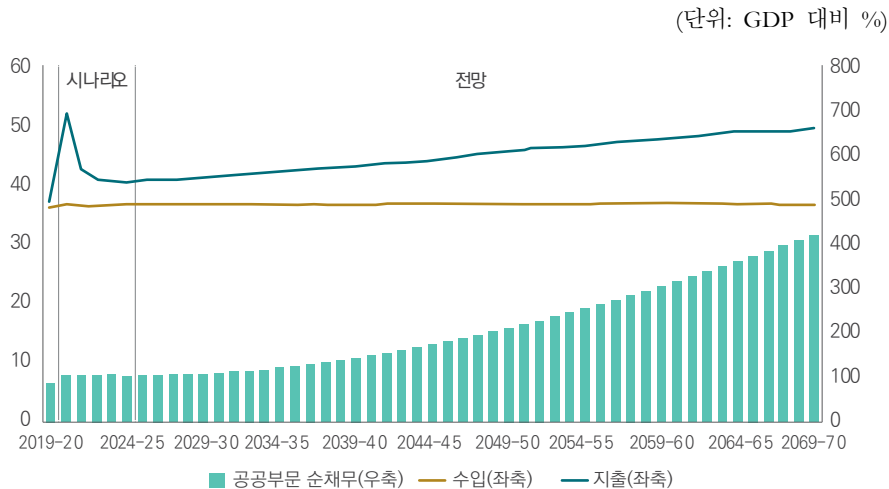
자료: CBO, *The 2019 Long-Term Budget Outlook*, 2019.6.을 바탕으로 국회예산정책처 작성

23) CBO는 Congressional Budget Office의 약자로서, 미국 의회예산처이다.

□ 영국 예산책임처(OBR)²⁴의 장기 재정전망

- GDP 대비 공공부문 순채무²⁵ 비율은 2019~2020년 88.5%에서 2069~2070년 418.4%로 329.9%p 상승 전망
 - 이는 수입보다 지출이 빠르게 증가함에 따라 기초재정수지 적자와 공공부문 순차입(public sector net borrowing)²⁶이 지속적으로 증가하는 데 기인
- (수입 전망) 2019~2020년 GDP 대비 36.1%에서 2069~2070년 GDP 대비 36.4%로 0.3%p 상승
- (지출 전망) 2019~2020년 GDP 대비 37.2%에서 2069~2070년 GDP 대비 49.1%로 11.9%p 상승

[영국 장기 재정전망 보고서: 공공부문 순채무 전망 결과]



자료: 영국 OBR, *Fiscal Sustainability Report 2020*, 2020.7.를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

24) OBR은 Office for Budget Responsibility의 약자로서, 영국 예산책임처이다.

25) 공공부문 순채무(public sector net debt)는 공공부문의 통합 총채무(consolidated gross debt)에서 유동금융자산(liquid financial assets)을 차감하여 액면가로 측정된 것(영국 예산책임처(OBR), *Fiscal Sustainability Report 2011* 참조)이며, 공공부문 통합 총채무는 일반정부와 공기업(public corporations)이 발행한 모든 채무(정부기관들과 공기업이 보유한 채무는 제외, 영국중앙은행은 포함)로서 액면가로 측정된 것이다.

26) 공공부문 순차입은 기초재정수지 적자에 순이자지출(net interest spending)을 합하여 산출

IV. 재정의 지속가능성 분석

1. 재정의 지속가능성 개념

재정의 지속가능성(fiscal sustainability)은 통상적으로 국가의 채무상환과 관련된 능력을 의미하는데, 현재의 세부담을 유지하는 동시에 미래세대에 채무부담을 전가하지 않고도 채무상환이 가능한 상태를 의미한다. 따라서 미래에 발생할 기초재정수지 흑자의 현재가치 합이 현재의 국가채무와 동일한 경우 ‘재정이 지속가능하다’고 한다. 그 이유는 현재 시점의 국가채무는 과거부터 현재까지 발생한 재정적자의 총합이므로 이것을 미래 재정수지 흑자의 총합으로 상환할 수 있다면 향후 채무불이행 문제가 발생하지 않게 된다고 해석되기 때문이다.

재정의 지속가능성에 대한 분석은 현재의 재정정책이 지속가능한지 모형을 활용하여 분석하는 방법, 재정의 지속가능성이 유지될 수 있는 국가 부채의 상한, 즉 재정 여력을 모형을 활용하여 분석하는 방법, 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 필요한 재정정책의 목표 수준 등을 지표를 통해 제시하는 방법 등이 있다.

이번 장에서는 Bohn 검정(Bohn's Test)을 통해 현재의 재정정책이 유지될 경우 우리나라 장기 재정의 지속가능성을 분석하고, Ghosh 외(2013)의 연구를 참고하여 우리나라 국가채무 상한과 재정여력을 산출한다. 다음으로 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 필요한 재정운용 목표를 EU의 S1 지표를 통해 산출해 본다. 마지막으로 지속적인 재정적자를 기록할 것으로 전망된 사회보험들이 국가재정에 위험요인으로 작용할 수 있음을 보여준다.

2. Bohn 검정(Bohn's Test)

가. 개요

본 절에서는 재정의 지속가능성을 검정하는 여러 방법 중 하나인 경기변동을 고려한 Bohn 검정(Bohn's test)을 통해 장기 재정전망의 지속가능성을 분석한다. Bohn 검정은 1998년 Bohn이 국가채무가 증가하더라도 재정이 지속가능하기 위해서는 기초재정수지를 흑자로 전환할 수 있는 여력이 있어야 한다는 것에 근거하여 제시한 검정방법이다.²⁷⁾

이 검정방법은 재정수지를 부채수준의 함수($s = f(d) + u$, 여기서 s 는 기초재정수지, d 는 국가채무)로 보고 재정의 지속가능성을 검정하는 방법이다. 이때, $f'(d) > 0$ 은 전기의 GDP 대비 국가채무가 증가할 때 이번 기에 정부가 이전보다 기초재정수지를 개선하고 있음을 보여준다. 이는 저성장 및 고금리 등으로 국가채무가 일시적으로 증가하더라도 결국에는 기초재정수지 개선을 통하여 국가채무가 감소될 수 있도록 보장하는 것을 의미한다. 이 경우에는 재정의 지속가능성이 확보될 수 있는 것으로 볼 수 있다. Bohn은 이러한 기초재정수지와 국가채무 간의 장기적 관계 외에도 기초재정수지에 단기적으로 영향을 미칠 수 있는 재정지출의 재정적 변화와 경기 변동에 따른 세입의 변화도 고려하였다. 이에 기초한 Bohn의 재정의 지속가능성을 검정하기 위한 기본 추정식은 다음과 같다.

$$(1) s_t = \rho d_{t-1} + u_t = \alpha + \rho d_{t-1} + \beta GVAR_t + \gamma YVAR_t + \epsilon_t$$

여기서, s_t 는 GDP 대비 기초재정수지²⁸⁾ 비율, d_t 는 GDP 대비 국가채무(지방정부 순채무 제외²⁹⁾) 비율을 의미한다. Bohn(1998)은 d_t 를 연초(the start of the year)의 GDP 대비 채무 비율로 보고 있기 때문에, 이러한 개념에 맞추기 위해 연말 기준의 국가채무를 전망하고 있는 본 전망에서는 d_t 대신 d_{t-1} 을 사용하였다.

27) H. Bohn, "The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits", The Quarterly Journal of Economics, Vol. 113, No. 3, 1998, pp. 949 - 963.

28) 기초재정수지는 총수입에서 이자지출을 제외한 총지출을 차감(기초재정수지=총수입-(총지출-이자지출))한 것임

29) 기초재정수지는 중앙정부 수지이고 지방정부 순채무에 영향을 주는 지방정부의 재정수지는 알 수 없기 때문에, 분석의 형평성을 맞추기 위해 국가채무 중 지방정부 순채무는 제외

$GVAR_t$ 는 일시적인 정부지출(temporary government spending)로서 $(g_t - g_t^*)/y_t$ 로 정의되며, $YVAR_t$ 는 경기변동(business cycle)에 따른 재정의 변화로서 $(1 - y_t/y_t^*)(g_t^*/y_t)$ 로 정의된다. 이때 y_t 는 실질GDP, g_t 는 실질정부지출, y_t^* 와 g_t^* 는 Hodrick-Prescott 필터³⁰⁾를 이용하여 산출한 실질GDP와 실질정부지출 각각의 추세치를 나타낸다.

Bohn 검정에서 모수는 확장표본추정방법(expanding window estimation)을 이용하여 추정한다. 이 추정방법에 따라 우선 1972년부터 2019년까지 기간의 자료를 대상으로 Bohn 검정식을 회귀분석하여 $\rho_{1972-2019}$ 값을 추정한다. 다음은 1972년부터 2020년까지 기간을 1년 더 확장하고 Bohn 검정식을 회귀분석하여 $\rho_{1972-2020}$ 값을 추정한다. 이를 2070년까지 반복하여 각 기간별 ρ 값을 추정한다.

Bohn 검정 결과에 대한 해석은 GDP 대비 국가채무 비율의 계수 추정치인 ρ 의 부호를 통해 수행한다. 앞에서도 언급하였듯이 $\hat{\rho} > 0$ 인 경우 국가채무가 늘어날 때, 기초재정수지 개선이 일어나는 것으로 추정된다는 것을 의미한다. 반면, $\hat{\rho} < 0$ 인 경우 국가채무가 증가할 때 기초재정수지가 악화됨을 의미한다.

나. 검정 결과

Bohn 검정 결과를 살펴보기에 앞서 시계열 자료인 기초재정수지와 국가채무 간 관계를 살펴보면, 90년대 중반까지 감소하던 GDP 대비 국가채무 비율은 외환위기와 글로벌 금융위기를 맞으면서 급격히 증가하기 시작하였다. 기초재정수지는 80년 초반 이전과 90년대 초반, 외환위기 전후, 글로벌 금융위기를 제외하고는 흑자였다. 외환위기 전까지는 기초재정수지 적자가 개선되면서 GDP 대비 국가채무 비율도 낮아지는 현상을 보였으나, 이후에는 기초재정수지 흑자에도 불구하고 GDP 대비 국가채무 비율이 급격히 증가하는 현상을 보이고 있다.

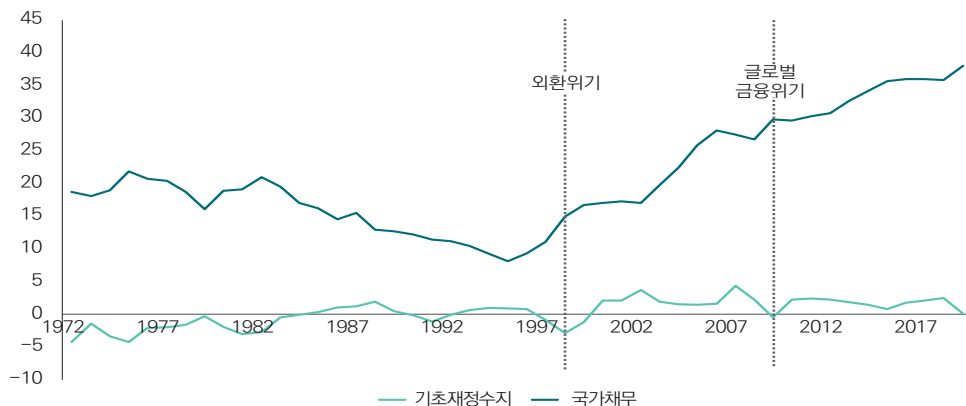
시계열 자료를 이용하여 분석할 때에는 자료의 안정성(stationarity)을 확보하여야 한다. 시계열 자료가 불안정성(non-stationarity)을 가지게 되면 변수 자체가 시간의 흐름에 따라 변화하는 특성을 가지게 되고, 이 경우 변수 간의 이론적 특성을 고려한 분석이 어렵다. 따라서 시계열 자료의 안정성을 검정하기 위한 단위근 검정을 수행할 필요가 있다. 한편, 단위근을 갖는 불안정한 시계열 자료들을 이용해서 회귀분석이 가능한 경우가 있는데, 시계열 자료들 간에 공적분(cointegration)이 있

30) 시계열의 주기적인 변동(cyclical component of a time series)을 제거하기 위한 방법

는 경우에 그러하다. 공적분이란 불안정한 시계열 자료들이 유사한 확률적 추세를 가지고 있고 회귀식의 잔차항이 안정적이므로, 시계열 자료들은 서로 멀리 벗어날 수 없음을 의미한다. 따라서 시계열 변수들에 불안정성이 있는 경우에는 해당 변수들 간 공적분 검정을 수행한 필요가 있다.

[그림 18] 기초재정수지와 국가채무 추이: 1972~2019년

(단위: GDP 대비 %)



본 분석에서는 GDP 대비 국가채무 비율에 대한 단위근 검정을 수행한 결과, 전 기간에 걸쳐 불안정한 시계열 자료인 것으로 확인되었다. GDP 대비 기초재정수지 비율과 독립변수인 GDP 대비 국가채무 비율 간 공적분 검정 결과, 1% 유의수준에서 공적분이 존재하는 것으로 나타났다.

다음 표는 Bohn 검정 결과를 정리한 것으로, 이분산성(heteroskedasticity)과 자기상관(autocorrelation)을 고려한 로버스트 표준오차(robust standard error)도 제시하였다. 검정 결과를 살펴보면, 2019년부터 2027년까지는 기초재정수지와 국가채무 간에 양(+)의 상관관계가 있어 GDP 대비 국가채무가 증가하는 경우 정부가 이전보다 기초재정수지를 개선한다면 재정의 유지 가능성이 확보될 수 있는 것으로 나타났다. 반면, 2028년부터는 기초재정수지와 국가채무 간에 음(-)의 상관관계가 있어 국가채무가 증가할 때 기초재정수지를 개선시키는 정책대응이 가시적으로 추정되지 못하는 것으로 나타났다. 다만, 분석 기간 중 2023~2030년 동안은 국가채무의 계수값($\hat{\rho}$)이 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 이 기간 중 국가채무의 증가가 기초재정수지의 변화 사이에 통계적으로 유의미한 관계가 나타나지 않음을

의미한다. 그러나 2031년부터는 현재의 재정정책이 유지된다는 가정 하에 국가채무가 증가할 때 기초재정수지가 통계적으로 유의미하게 감소하므로, 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 기초재정수지 개선을 위한 적극적인 재정정책의 변화가 필요한 것으로 나타났다.

[표 30] Bohn 검정 결과

	국가채무	GVAR	YVAR	상수항	수정된 R ² (Adjusted R ²)	D - W 검정 (d값)
2019	0.098* (0.024)	-0.323*** (0.182)	-1.676* (0.317)	-0.018* (0.005)	0.341	0.390
2020	0.075** (0.028)	-0.472** (0.203)	-1.778* (0.330)	-0.014** (0.006)	0.340	0.381
2022	0.045*** (0.023)	-0.545* (0.181)	-1.795* (0.330)	-0.008 (0.005)	0.324	0.354
2023	0.032 (0.021)	-0.575* (0.175)	-1.780* (0.330)	-0.006 (0.005)	0.322	0.343
2024	0.023 (0.018)	-0.568* (0.175)	-1.764* (0.330)	-0.004 (0.005)	0.317	0.340
2025	0.015 (0.016)	-0.563* (0.175)	-1.742* (0.330)	-0.003 (0.004)	0.311	0.336
2026	0.008 (0.014)	-0.559* (0.175)	-1.716* (0.331)	-0.001 (0.004)	0.308	0.333
2027	0.001 (0.012)	-0.555* (0.175)	-1.689* (0.331)	0.000 (0.004)	0.306	0.329
2028	-0.004 (0.011)	-0.552* (0.176)	-1.660* (0.331)	0.001 (0.004)	0.305	0.326
2029	-0.009 (0.010)	-0.549* (0.176)	-1.627* (0.330)	0.002 (0.004)	0.306	0.323
2030	-0.014 (0.009)	-0.549* (0.177)	-1.590* (0.330)	0.003 (0.004)	0.309	0.320
2031	-0.018** (0.008)	-0.549* (0.177)	-1.562* (0.329)	0.004 (0.004)	0.315	0.319
2040	-0.036* (0.005)	-0.545* (0.182)	-1.407* (0.333)	0.008** (0.003)	0.427	0.311
2050	-0.047* (0.004)	-0.564* (0.185)	-1.311* (0.346)	0.011* (0.003)	0.622	0.299
2060	-0.052* (0.003)	-0.571* (0.188)	-1.259* (0.358)	0.013* (0.003)	0.759	0.292
2070	-0.053* (0.002)	-0.573* (0.187)	-1.258* (0.358)	0.013* (0.003)	0.835	0.292

주: 1. () 안은 로버스트 표준오차(robust standard error)임

2. * p<0.01, ** p<0.05, *** p<0.1

3. D-W(Durbin-Watson) 검정은 1차 자기상관(first-order autocorrelation)이 없음(귀무가설)을 검정하는 것으로, d값이 2이면 귀무가설을 채택하게 되고 d값이 2보다 작으면 긍정적 자기상관이 있으며 d값이 2보다 크면 부정적 자기상관이 있음을 의미

다. 시사점

재정의 지속가능성은 쉽게 표현하면 현재의 부채를 미래의 소득으로 갚을 수 있는가에 대한 것이다. Bohn 검정은 과거의 시계열 자료로부터 정부의 재정활동이 국가채무 증가에 적극적으로 반응할 수 있는가를 살펴봄으로써 지속가능성을 검정한다. 즉 국가채무가 증가할 때 기초재정수지가 증가하면 국가채무를 줄이기 위한 재정의 활동이 나타나는 것으로 해석한다. 하지만 이러한 실증분석 방법은 기존의 세입세출 구조가 그대로 유지된다는 가정 하에 과거 자료들의 평균적인 변동 간의 관계로부터 도출된 결과라는 점에서 통계적인 접근법의 한계점을 가지고 있다.

이러한 통계적 분석의 한계에도 불구하고 Bohn 검정 결과는 시사하는 바가 있다. 즉, 국가채무 증가에도 불구하고 2031년 이후에는 정부의 기초재정수지 개선노력이 없는 것으로 나타나므로 국가재정의 지속가능성 측면에서 위험신호가 될 수 있을 것이다. 국가채무의 증가는 국가의 신용도 하락뿐만 아니라, 과도한 이자지출로 인한 정부 재정지출의 비효율을 초래할 수 있을 것이므로 세입확대 또는 지출 구조조정 등의 재정정책 개선이 필요할 것이다.

[참고] 일반 정부부채(BIS 통계)에 따른 재정정책의 유효성

- 정부부채 수준이 높을수록 재정정책의 효과성 저하 가능성
 - 정부부채 수준이 양호한 경우 재정정책의 경기부양효과가 점진적으로 확대되거나 중장기적으로 지속될 수 있는 반면, 정부부채수준이 악화된 상황에서는 단기적으로 재정정책의 효과성이 정부부채수준이 낮은 경우에 비해 클 수 있으나, 장기적으로 그 효과가 지속되기 어려울 수 있을 뿐 아니라 오히려 경기침체 유발 우려
 - 재정정책 시행당시 GDP 대비 정부부채 비율이 10%인 경우 재정정책 시행 후 점진적으로 누적 정부지출승수가 상승
 - 약 80% 이상에서는 5년 후에 당초 시행시점보다 재정승수가 오히려 낮아지는 현상 발생
 - 약 130% 이상부터는 시간이 경과할수록 정부지출승수가 음(-)의 값이 나타나는 현상 발생

[정부부채수준에 따른 재정정책의 정부지출승수 변화추이]

재정정책 시행당시 GDP 대비 정부부채 비율	재정정책 시행 후 연도별 누적 정부지출승수					
	시행연도	1년 후	2년 후	3년 후	4년 후	5년 후
10%	0.182	0.337	0.430	0.480	0.544	0.621
50%	0.291	0.492	0.506	0.483	0.474	0.484
80%	0.373	0.593	0.544	0.464	0.397	0.348
100%	0.427	0.652	0.555	0.430	0.319	0.226
130%	0.509	0.730	0.541	0.330	0.136	-0.034
150%	0.563	0.773	0.506	0.219	-0.046	-0.275
200%	0.699	0.853	0.306	-0.265	-0.751	-1.081

자료: 김시원·김원기, 「장기 국가채무 추계치 수준에 따른 재정정책의 유효성 분석」 국회 예산정책처 연구용역보고서, 2020(발간예정)

□ 정부부채수준에 따른 재정정책의 유효성 저하 경로

- 조세 경로: 민간 경제주체들은 현재의 정부부채 상환부담이 높은 경우
장래의 조세부담이 급격히 올라갈 것으로 예상함에 따라
현재의 소비를 줄일 가능성
- 이자율 경로: 정부부채 상환부담이 큰 경우 국가부도위험이 증가하여
자금조달 이자율이 상승할 수 있으며 이는 투자제약 요
인으로 작용 가능

□ 참고: 분석방법론

- 교차패널 자기회귀 모형(interacted panel vector autoregressive model, IPVAR)을 통한 실증분석
 - － 교차패널 자기회귀 모형은 경제상황(본 연구에서는 정부부채수준)에
따른 변수들(본 연구에서는 정부지출과 GDP) 간의 상호작용을
연구하기 위해 설계된 모형으로 경제상황과 변수들 간 상호작용이
연속적(continuous)인 것으로 가정
- 분석자료: 경제개발협력기구(OECD)에 가입한 31개 국가의 1960년부터
2019년까지 분기별 국가패널 데이터

3. 재정여력(Fiscal Space) 분석

본 절에서는 IMF의 Ostry 외(2010), Ghosh 외(2013) 등에서 제시한 국가채무의 상한(Debt limit)과 재정여력(Fiscal space)의 추정을 통해 재정의 지속가능성을 분석한다. Ghosh 외(2013) 등은 기초재정수지 반응곡선(primary balance reaction function)과 이자율 상환계획(interest payment schedule)을 이용하여 국가별로 감내할 수 있는 국가채무의 최대치인 국가채무의 상한을 추정하고, 현재 시점의 국가채무 수준과 국가채무 상한의 추정치간의 격차로 재정여력을 정의하였다. Ghosh 외(2013)는 국가채무가 재정여력 이상으로 증가 시 장기적으로 국가채무의 지속가능성을 담보하기 어려울 수 있다고 보았다.

가. 개요

Ghosh 외(2013) 등은 국가채무의 상한이 존재한다는 전제하에, 현재 국가채무 수준과 상한까지의 차이를 재정여력으로 보았다. 이러한 국가채무 상한의 존재는 조세수입의 상한이 존재한다는 래퍼효과(Laffer effect)³¹⁾로부터 기인한다. 일반적으로 국가채무의 상환을 위한 재원은 조세수입에서 발생하기 때문에, 조세수입의 상한이 존재하면 국가채무에도 상한이 존재하게 된다.

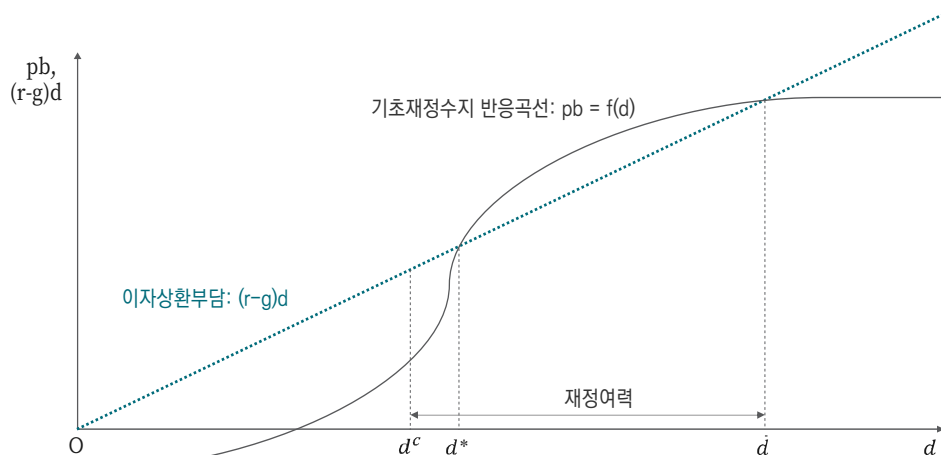
국가채무 상한은 기초재정수지 반응곡선과 이자상환계획의 관계를 통해 추정한다. 기초재정수지 반응곡선은 국가의 GDP 대비 기초수지(pb_{it})와 GDP 대비 국가채무(d_{it-1})와의 관계를 나타낸 것으로, 국가채무가 낮은 수준일 때와 높은 수준일 때의 정책 결정자의 반응이 다를 것을 감안하여 3차함수의 비선형적 관계로 가정³²⁾한다. 이자상환계획은 국가채무의 이자부담을 나타내는 선으로, 국가채무와 국채이자율(r) 및 성장률(g) 격차의 곱으로 나타난다.

31) 세율이 낮을 때에는 세율인상을 통해 조세수입을 확대할 수 있으나, 세율이 과도하게 높아지면 세율인상에도 투자 등 경제활동 위축으로 조세수입이 감소하여 조세수입에 상한선이 존재한다.

32) 정부는 국가채무가 낮은 수준일 때에는 즉각적으로 대응하지 않다가 일정 수준 이상 진행되고 나서야 채무감축을 위한 노력을 진행한다. 또한, 국가채무가 과도하게 높은 수준일 때에는 채무규모 증가로 인한 이자지출을 기초수지를 늘려 충당하는데 어려움을 느낀다. 따라서 채무수준에 대한 기초수지 한계반응은 국가채무가 낮을 때와 과도하게 높을 때 상대적으로 낮게 나타난다. (한국보건사회연구원, 「남북한 통합을 고려한 남한 복지국가의 재정적 지속가능성 연구」, 2019.).

아래 그림은 기초재정수지 반응곡선과 이자상환계획을 도식화한 것으로, 검은 실선이 기초재정수지 반응곡선, 파란 점선이 이자상환계획을 의미한다. 이자상환계획이 기초재정수지 반응곡선을 상회하는 구간($d \in [0, d^*)$ or $[\bar{d}, \infty)$)에서의 GDP 대비 국가채무비율은 증가하는 경향을 보인다. 반면, 기초재정수지 반응곡선이 이자상환계획을 상회하는 구간($d \in (d^*, \bar{d})$)에서의 GDP 대비 국가채무비율은 감소하는 경향을 보인다. 이러한 경향성 하에서 GDP 대비 국가채무비율이 $\bar{d}$ 를 초과할 경우, 국가채무비율은 지속적으로 증가하는 경향성을 보인다. 즉, GDP 대비 국가채무비율이 $\bar{d}$ 를 초과한 지점에서 국가채무는 장기적인 지속가능성이 담보되기 어려운 것이다. 이러한 특성을 감안하여 Ghosh 외(2013)는 기초재정수지 반응곡선과 이자상환계획 사이에 존재하는 두 개의 교점 중 상단에 위치한 교점 $\bar{d}$ 를 국가채무의 상한으로 정의하였다. 현재 GDP 대비 국가채무비율이 d^c 수준이라고 할 때, 재정여력은 $(\bar{d} - d^c)$ 로 볼 수 있다.

[그림 19] 재정여력 추정



주: 1. pb 기초수지, d GDP 대비 국가채무비율, r 국채이자율, g 경제성장률
 2. 재정여력은 현재 국가채무 수준(d^c)과 국가채무의 상한($\bar{d}$)의 차이로 정의
 자료: Ghosh 외(2013)를 바탕으로 국회예산정책처 작성

본 절에서는 Ghosh 외(2013)의 연구를 참고하여 기초재정수지 반응곡선을 추정하고, 우리나라의 이자상환계획을 대입하여 우리나라의 국가채무 상한과 재정여력을 산출한 후, 향후 경제 및 재정변수의 변화에 따라 재정여력의 변화 추이를 살펴본다.

나. 재정여력 분석: 현재 시점 기준

재정여력 분석을 위해 식 (1)의 모형³³⁾을 구성하고, OECD 23개 국가의 1970~2018년 패널자료³⁴⁾를 구축하였다. 모형의 종속변수는 개별국가 i 의 t 년도 기초재정수지(pb_{it})이며, 주요 설명변수는 개별국가 i 의 GDP 대비 국가채무비율의 1기 시차변수(d_{it-1})와 제곱항 및 세제곱항이다. 이외에도 GDP갭($ogap_{it}$), 정부지출갭($ggap_{it}$)과 대외개방도, 물가상승률, 인구부양비, 국제유가 및 기타자원가격 등 통제변수(Z_{it})를 고려하였다.

$$(1) \quad pb_{it} = \alpha + \beta_1 d_{it-1} + \beta_2 d_{it-1}^2 + \beta_3 d_{it-1}^3 + \beta_4 ogap_{it} + \beta_5 ggap_{it} + \Gamma Z_{it} + \mu_i + e_{it}$$

(단, $e_{it} = \psi e_{it-1} + v_{it-1}$)

Ghosh 외(2013)는 표본을 각각 1970~2008년, 1985~2008년으로 나눠 고정효과 패널 회귀분석을 행한 결과, 식 (1)의 β_2 는 양의 방향, β_3 는 음의 방향으로 통계적으로 유의하게 나타남으로써 기초재정수지 반응곡선이 3차 함수 형태임을 보였다. 본 절에서도 선행연구와 마찬가지로 2018년까지 확장한 표본을 1970~2018년, 1985~2018년으로 나눠서 고정효과 패널 회귀분석을 행하였다. 추정한 결과, 선행연구와 유사한 부호 및 통계적 유의성을 보였다.

33) 본 패널모형은 국가별 고정효과 모형과 오차항이 AR(1)의 시계열을 따른다고 가정

34) 패널자료의 재정변수(기초수지, GDP 대비 국가채무비율, 정부지출갭)는 IMF World Economic Outlook(이하 WEO) 자료, 경제변수(GDP갭, 대외개방도, 물가상승률) 및 자원변수(국제유가, 기타자원가격)는 World Bank DB 자료, 인구변수(인구부양비)는 UN 2019년 인구전망 자료로 구성. 단, 국가별로 WEO에 재정변수가 결측치인 경우, IMF Fiscal Prudence and Profligacy DB의 자료를 이용하여 보완.

[표 31] 기초수지 반응곡선 추정 결과

설명변수(계수)	Ghosh(2013)		NABO(2020)	
	1970~2008	1985~2008	1970~2018	1985~2018
$d_{it-1}(\beta_1)$	-0.22***	-0.08	-0.08**	-0.05
$d_{it-1}^2(\beta_2)$	0.003***	0.002*	0.001***	0.001*
$d_{it-1}^3(\beta_3)$	-0.00001***	-0.00001**	-0.000003***	-0.000002**
$ogap_{it}(\beta_4)$	0.49***	0.44***	0.32***	0.41***
$ggap_{it}(\beta_5)$	-0.18***	-0.18***	-0.41***	-0.45***
Obs	642	491	1,068	782
# of Countries	23	23	23	23
R - squared	0.316	0.405	0.401	0.481
AR(1) Coef.(ψ)	0.760	0.749	0.769	0.747

- 주: 1. $\beta_1 \sim \beta_3$ 는 GDP 대비 국가채무비율 시차변수 및 제곱항, 세제곱항의, β_4 는 GDP갭, β_5 는 정부 지출갭의 계수값, 기타 통제변수의 계수값은 생략
 2. *, **, ***은 각각 10%, 5%, 1% 유의수준에서 유의함을 의미
 3. 오차항은 AR(1)의 시계열 형태를 따른다고 가정하였으며, 이를 감안하여 추정

1985~2018년 표본의 추정치를 바탕으로 한국의 기초수지 반응곡선을 도출하면 아래 식 (2)와 같다. 식 (2)의 상수항 2.691은 GDP 대비 국가채무비율 변수를 제외한 나머지 상수항(α), 국가 고정효과(μ_i) 및 기타 설명변수의 2018년 기준 적합치(fitted value)³⁵⁾를 이용하여 구하였다. 한편, 한국의 이자상환계획은 최근 5년(2014~2018년)간 국고채 10년물 이자율과 명목GDP성장률의 격차의 평균값($\Delta 0.021$)을 이용하여 도출하였다.

$$(2) \quad pb_{it} = 2.691 - 0.05d_{it-1} + 0.001d_{it-1}^2 - 0.000002d_{it-1}^3$$

$$(3) \quad pb_{it} = (r - g)d_{it-1} = -0.021d_{it-1}$$

식 (2)와 (3)의 교점을 구하면, 국가채무의 상한($\bar{d}$)은 GDP 대비 256.5% 수준으로, 2019년 기준 현재 GDP 대비 국가채무 수준(d^c)이 38.0%임을 감안하면, 한국의 재정여력은 218.5%로 선행연구와 유사하게 200% 전후 수준으로 추정³⁶⁾되었다.

35) $2.691 = \hat{\alpha} + \hat{\beta}_4 ogap_{it} + \hat{\beta}_5 ggap_{it} + \hat{\Gamma}Z_{it} + \hat{\mu}_i$, 단, i=한국, t=2018

36) Ghosh 외(2013): 203.2%, 한국개발연구원(2018): 168~225.9% 등

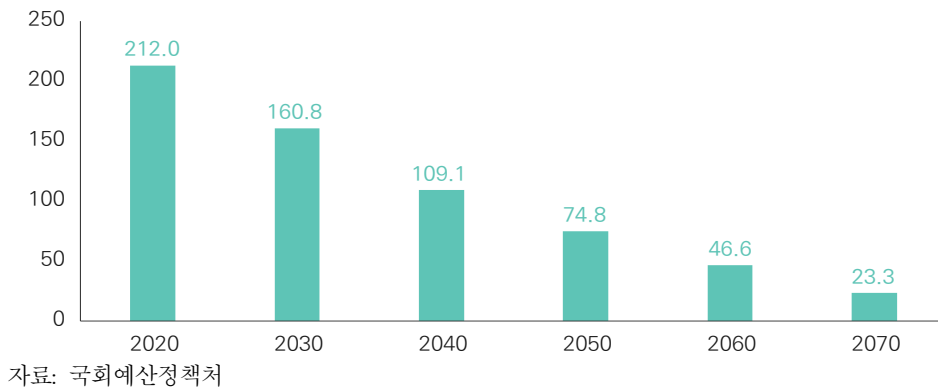
다. 향후 재정여력의 변화 분석

본 절에서는 2019년 이후 한국의 기초재정수지, GDP 대비 국가채무 비율, GDP갭, 정부지출갭 등의 전망자료를 이용하여 기초재정수지 반응곡선의 표본을 늘려가며 추정한 결과와 향후 국고채 이자율과 명목GDP성장률을 활용하여 도출한 이자율 상환계획을 토대로 향후 재정여력의 변화를 살펴보았다.

분석 결과, 향후에는 GDP 대비 국가채무비율이 지속적으로 증가함에 따라 재정여력은 반대로 지속적으로 줄어드는 것으로 나타났다. 이러한 결과로 볼 때, 현재와 같은 재정운용 방식을 유지한다고 가정할 경우 장기적으로 재정여력이 빠르게 감소하며 재정의 지속가능성을 담보하기 어려울 수 있음을 보여준다.

[그림 20] 향후 재정여력 추이

(단위: GDP 대비 %)



4. 재정의 지속가능성 지표 분석

가. 개요

재정의 지속가능성은 채무상환능력이라는 개념에 기초하기 때문에 정부의 동태적 예산제약식(Inter-temporal Budget Constraint; IBC)을 만족한다는 가정 하에 분석을 하게 된다. 동태적 예산제약식은 미래($t+1$)의 국가채무는 현재(t)의 국가채무에 미래($t+1$)의 이자지출 및 기초재정수지³⁷⁾를 차감(흑자는 차감, 적자는 가산)한 값과 동일하다는 것이다.

37) 기초재정수지는 이자지출을 제외한 재정수지를 의미한다.

$$D_{t+1} = (1+i_{t+1})D_t - PB_{t+1}$$

D : 국가채무, PB : 기초재정수지, i : 명목이자율

재정의 지속가능성 검정을 위해 동태적 예산제약식을 GDP 대비 비율로 전환하면 다음과 같이 정리된다.

$$\begin{aligned}\frac{D_{t+1}}{Y_{t+1}} &= \frac{(1+i_{t+1})}{(1+g_{t+1})(1+\pi_{t+1})} \frac{D_t}{Y_t} - \frac{PB_{t+1}}{Y_{t+1}} \\ \Rightarrow d_{t+1} &= \frac{(1+r_{t+1})}{(1+g_{t+1})} d_t - pb_{t+1} \\ * \quad Y_{t+1} &= (1+g_{t+1})(1+\pi_{t+1}) Y_t\end{aligned}$$

Y : 명목GDP, d : GDP 대비 국가채무 비율, r :실질이자율, g :실질성장률, π :물가상승률

현재시점에서의 GDP 대비 국가채무 비율로 식을 정리하면 다음과 같다.³⁸⁾ 즉, 현재 시점의 GDP 대비 국가채무 비율은 미래시점의 GDP 대비 국가채무 및 이자 지출 비율 및 미래시점까지 발생한 GDP 대비 기초재정수지 비율의 현재가치 합계로 구성된다. 이 때, 실질이자율이 경제성장률보다 높을 경우 미래 시점을 무한대로 보내면 미래의 국가채무 비율은 0에 수렴하게 되므로, 결국 현재 시점의 GDP 대비 국가채무 비율은 GDP 대비 미래 기초재정수지 비율의 합이 된다.

$$\begin{aligned}d_t &= \left(\frac{1+g}{1+r}\right)^n d_{t+n} + \sum_{s=1}^n \left(\frac{1+g}{1+r}\right)^s pb_{t+s} \\ d_t &= \sum_{s=1}^{\infty} \left(\frac{1+g}{1+r}\right)^s pb_{t+s}, \text{ if } \lim_{n \rightarrow \infty} \left(\frac{1+g}{1+r}\right)^n d_{t+n} = 0\end{aligned}$$

* 단, 이 조건을 만족하려면 실질이자율이 경제성장률보다 높아야 함($r > g$)

즉, 무한시계를 기준으로 재정이 지속가능하려면 현재의 국가채무는 미래 기초재정수지의 합계와 동일해야 하는 것이다. 이와 같은 원리를 적용하면 특정 시점

38) 이때, 표시의 단순화를 위해 실질이자율(r)과 실질성장률(g)은 상수로 가정한다.

(유한시계)까지 특정 채무수준을 달성하기 위해 필요한 재정수지 개선 폭을 산출할 수 있다. 2019년 EU에서 발간한 ‘Fiscal Sustainability Report 2018’은 재정의 지속가능성 지표로 S1을 적용하고 있으며, 2033년(15년 뒤)에 국가채무가 GDP 대비 60% 수준에 도달하기 위해 2021~2025년간 조정해야 하는 기초재정수지 수준을 산출하고 있다. 영국 예산책임처(OBR)에서 발간한 ‘Fiscal Sustainability Report 2020’에서도 S1 분석을 수행한다.³⁹⁾ 그 결과 공공부문 순채무가 전망기간의 마지막 연도(2069~2070년)에 GDP 대비 75%가 되기 위해서는 기초재정수지를 매년 2.9%p 개선해야 함을 제시하고 있다.

나. 재정의 지속가능성 지표 산출

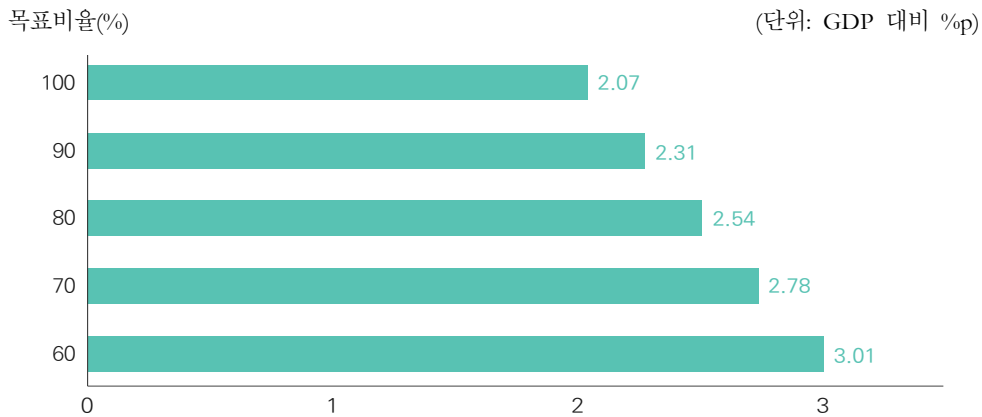
이번 소절에서는 장기 재정전망의 전망기간 종료시점인 2070년 국가채무가 특정 수준에 도달하기 위해 필요한 기초재정수지의 조정 분을 EU의 S1 계산식을 이용하여 산출한다. 최근 급격히 증가하는 국가채무로 인해 국가재정의 지속가능성에 대한 우려가 커지면서 국가채무의 목표수준을 정하는 등의 재정준칙 제정에 대한 법안발의가 많아지고 있다. 그러나 현재까지 국가채무의 목표수준이 구체화되지 않았기 때문에 이번 분석에서는 GDP 대비 국가채무 비율이 60~100%까지의 범위일 때 S1 지표 값이 어떻게 변화하는지 제시한다.

예를 들어 2070년 GDP 대비 국가채무 비율을 80%로 유지하려면, 2020~2070년간 매년 기초재정수지를 GDP 대비 2.54%p 개선해야 하는 것으로 전망되었다. 기초재정수지 개선 분을 금액으로 환산해 보면, GDP 금액의 2.54%이므로 2020년 기준 49.1조원에 해당하며, 이는 2020년 재량지출 금액의 16.8%에 달하는 규모이다. 이때 기초재정수지의 개선은 세입확충이나 지출감축을 통해 달성할 수 있다. 즉 정부의 재정운용 방향에 따라 세입확충만으로 충당하거나 지출감축만으로 충당할 수 있고, 또는 세입확충과 지출감축을 조합하여 충당할 수도 있을 것이다. 여기서 지출감축은 재량지출뿐만 아니라 의무지출의 감축을 통해서도 가능하다.

39) 재정의 지속가능성을 분석하는 해외 보고서 사례를 보면, EU의 S1 지표와 유사한 개념을 적용한 지표를 활용하고 있다. 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드 등은 재정갭(fiscal gap)이라는 용어를 사용하고 있으며, S1과 마찬가지로 특정 시점에 특정 목표 달성을 위해 필요한 재정수지 개선 폭을 제시하고 있다.

한편 목표 국가채무 비율을 높게 설정하게 되면 개선해야 하는 기초재정수지 폭이 감소하게 되고, 반대로 목표 국가채무 비율을 낮게 설정하면 기초재정수지 개선 분은 증가하게 된다. 예를 들어, 2070년 목표 국가채무 비율을 100%로 설정하면 매년 기초재정수지를 GDP 대비 2.07%p만 개선하면 된다. 그러나 2070년 목표 국가채무 비율을 60%로 설정하면 매년 기초재정수지를 GDP 대비 3.01%p 개선하여야 한다.

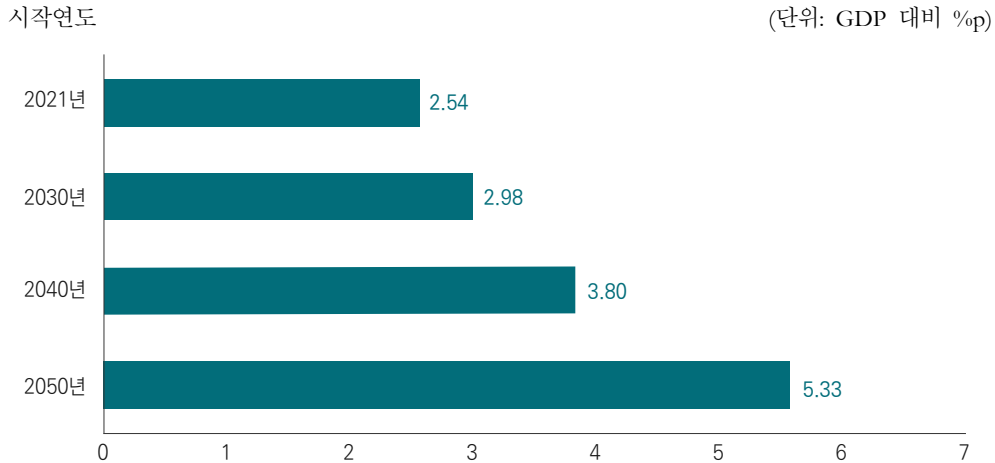
[그림 21] 2070년 국가채무 비율 목표 수준에 따른
기초재정수지 개선 규모(S1)



자료: 국회예산정책처

다음으로, 동일한 목표 수준을 설정하였더라도 기초재정수지 개선을 위한 정책적 노력의 시점이 늦춰질 경우 기초재정수지 개선 폭의 변화를 분석해 보았다. 예를 들어 목표 수준이 GDP 대비 국가채무 비율 80%라고 한다면, 2021년부터 정책적 노력을 시작한다면 매년 2.54%p의 기초재정수지 개선으로 목표 달성이 가능하다. 그렇지만, 2030년부터 정책적 노력을 시작한다면 매년 2.98%p를 개선해야 함에 따라 기초재정수지의 개선 폭이 매년 0.44%p 더 증가하게 된다.

[그림 22] 2070년 국가채무 비율 80% 유지를 위해 필요한 연도별
기초재정수지 개선 규모(S1)



자료: 국회예산정책처

다. 시사점

국가재정의 장기적인 지속가능성은 주요 재정총량에 대한 중장기적 목표 수준에 대한 사회적 합의를 바탕으로 정기적으로 장기 재정전망을 수행하여 그 목표 수준의 달성 가능성을 점검하고, 그 점검 결과를 반영하여 재정정책을 추진할 때에 확보 가능하다. 우리나라 정부는 현재까지 GDP 대비 국가채무 비율 목표를 설정하고 있지 않기 때문에 이번 분석에서는 60~100%의 국가채무 비율을 목표로 할 경우 개선해야 하는 기초재정수지의 규모를 산출해 보았다. 그 결과 GDP 대비 국가채무 비율 80%를 유지하려면 매년 GDP 대비 2.54%p, 국가채무 비율 100%를 유지하려면 매년 GDP 대비 2.07%p, 국가채무 비율 60%를 유지하려면 매년 GDP 대비 3.01%p 수준의 세입확충 또는 지출감축이 필요한 것으로 나타났다.

이번 분석에서는 국가채무에 대한 목표가 구체화되지 않는 현실을 반영하여 목표수준을 일정 수준으로 가정하여 결과를 산출해 보았다. 향후 사회적 합의를 통해 우리나라의 목표수준이 정해진다면, 이를 기준으로 국가재정의 지속가능성 여부 및 지속가능성 유지에 필요한 기초재정수지 개선 분을 구체적으로 제시할 있을 것이다.

한편 우리나라보다 앞서 인구고령화 및 재정위기 등을 경험한 선진 국가들은 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 다양한 재정준칙⁴⁰⁾을 도입·운영하고 있다. 이번 장기 재정전망 결과에 따르면 전망기간 동안 우리나라의 국가채무는 매우 빠르게 증가할 것으로 전망된다. 따라서 우리나라도 재정준칙을 도입·운영하는 국가들의 사례를 참고하여 우리나라의 인구구조, 경제 환경, 재정제도 등의 특성을 반영한 재정목표, 즉 재정준칙의 도입을 검토할 필요가 있다.

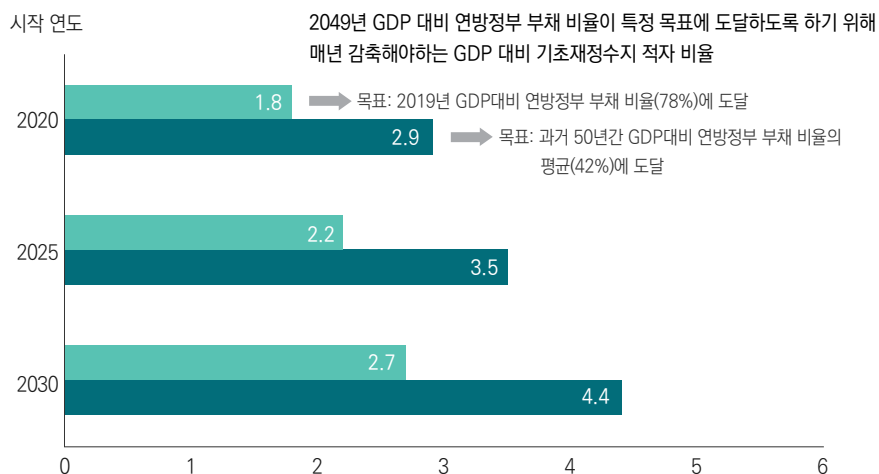
40) 재정준칙은 재정정책에 대한 목표를 재정수지, 지출, 수입, 국가채무 등의 총량 지표를 통해 구체화하고 이를 법제화 한 것을 의미한다.

[참고] 재정의 지속가능성 지표 분석 사례

- 미국 의회예산처(CBO)의 2019년 장기 재정전망에서는 연방정부 부채 비율 목표 수준에 따라 감축해야 할 기초재정수지 적자 규모 분석결과를 제시
 - 2049년 GDP 대비 연방정부 부채 비율을 2019년도 수준인 78%로 유지하기 위해서는 2020년부터 매년 GDP 대비 기초재정수지 적자 1.8%p 감축 필요
 - － 2030년부터 시작할 경우 2.7%p 감축 필요
 - 2049년 GDP 대비 연방정부 부채 비율을 과거 50년 평균인 42%로 유지하기 위해서는 2020년부터 매년 GDP 대비 기초재정수지 적자 2.9%p 감축 필요
 - － 2030년부터 시작할 경우 4.4%p 감축 필요

[연방정부 채무 수준 시나리오별 감축해야 할 기초재정수지 적자]

(단위: GDP 대비 %p)



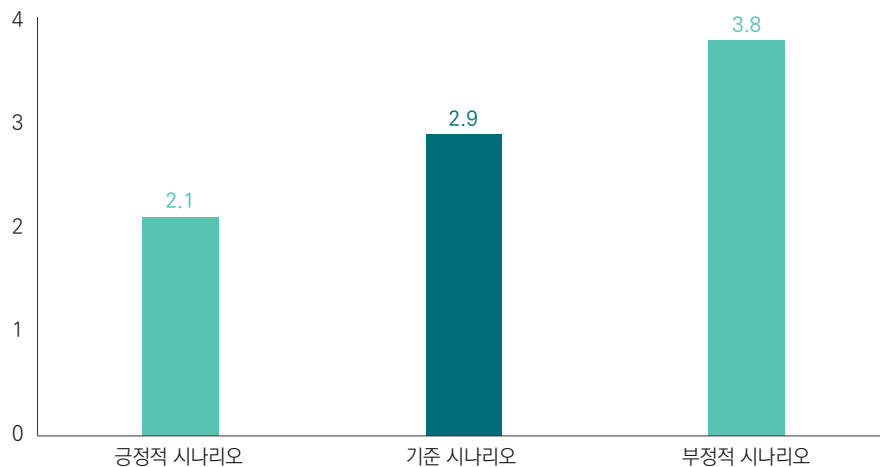
자료: CBO, 「The 2019 Long-Term Budget Outlook」, 2019.6.을 바탕으로 국회예산정책처 작성

□ 영국 예산책임처(OBR)는 2020년 공공부문 순채무가 전망기간 마지막 연도(2069~2070년)에 GDP 대비 75% 수준으로 돌아오기 위한 기초재정수지 개선 분, 즉 재정긴축(tightening) 규모 분석 결과 제시

- 기준 시나리오의 경우 매년 GDP 대비 2.9%p 이상의 재정긴축 필요
- 긍정적 시나리오의 경우 매년 GDP 대비 2.1%p 이상의 재정긴축 필요
- 부정적 시나리오의 경우 매년 GDP 대비 3.8%p 이상의 재정긴축 필요

[GDP 대비 공공부문 순채무 비율 75%에 도달하기 위한 재정긴축 규모]

(단위: GDP 대비 %p)



자료: 영국 예산책임처(OBR), 「Fiscal Sustainability Report 2020」, 2020.7.를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[참고] 재정준칙 유형 및 운용국가

- 재정준칙(Fiscal rules)은 재정수입, 재정지출, 재정수지, 국가채무 등 총량적 재정지표에 대한 법적 구속력을 부여함으로써 구체적인 재정운용 목표로 재정규율을 확보하기 위하여 운용
- 각국이 도입·운영 중인 재정건전화 제도로, 목표변수에 따라 수입준칙, 지출준칙, 재정수지준칙, 채무준칙 등으로 구분

[재정준칙 유형별 장단점 및 운용국가]

재정준칙	장 점	단 점	운용국가
수입준칙	초과수입의 일부를 국가 채무 상환에 사용하여 재정건전성에 기여	수입준칙 단독으로는 지속 가능성 측면에서 직접적 연관성이 부족	네덜란드 한국
지출준칙	- 정부지출을 줄여 재정 건전화에 기여 - 단순하고 감독이 용이하여 통제 가능성이 높은 편임	- 재정의 지속가능성과는 직접적인 연관성은 부족 - 재정건전화 시기에는 효과적으로 사용될 수 있으나 조세지출 등을 통한 우회위험 존재	스웨덴 미국 폴란드 네덜란드
재정수지준칙	- 재정건전성 제고에 효과적 - 이해하기 쉽고, 투명하고, 모니터링이 용이 - 대중과 소통이 쉬움	- 경기 안정화 기능이 미약 (경기 순응적) - 거시경제 안정성이 저해될 가능성이 존재 - 수지목표를 달성하기 위해 회계상 조작이 이루어질 수 있는 가능성이 존재	스위스 독일 이탈리아
구조적 재정수지준칙	경기 대응성을 유지하면서도 재정건전성을 확보하는 데 유리하게 적용	잠재GDP, 수입 및 지출의 GDP 탄력성 등의 추정에 불확실성이 내재	오스트리아 포르투갈 스웨덴
채무준칙	- 재정건전성 제고에 효과적 - 단순하고 감독이 용이하여 통제 가능성도 높은 편임	- 경기 안정화 기능이 미약 (경기 순응적) - 최적의 부채수준에 대한 사회적 합의가 어려움	독일 영국 스페인 체코

자료: 국회예산정책처, 「2020 대한민국 재정」, 2020.6.

5. 사회보장성기금의 재정 위험 요인 분석

이번 재정전망의 범위는 중앙정부 재정으로, 일반회계, 특별회계 및 기금으로 구성된다. 이 중 기금은 크게 사업성기금, 사회보험성기금, 금융성기금, 재정성기금으로 구성되는데,⁴¹⁾ 사회보험성기금 중 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험은 사회보장성기금으로 분류된다.⁴²⁾

사회보장성기금은 기본적으로 사회보험의 운영을 위해 설치한 기금으로서 자체 보험료 수입을 통해 급여를 충당하도록 설계되어 있다. 따라서 동 기금이 국가재정의 범위에 포함되어 있더라도 기금에서 발생하는 흑자는 별도로 적립해야 한다. 또한 동 기금이 구조적인 수지 불균형이 있는 경우에는 보험료를 인상 등을 통한 수입 확충 또는 급여 감축 등의 방법을 통해 기금의 수지 균형을 이루어야 한다.

이러한 사회보장성기금으로 인한 국가재정 규모 및 국가전체 재정수지에 대한 혼란을 방지하기 위해 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 차감하는 관리재정수지를 산출하고 있다. 관리재정수지가 적자가 되면 부족한 재원을 조달하기 위해 정부는 국고채 발행 등의 수단을 동원하게 된다.

현재 사회보장성기금 중 국민연금과 사학연금⁴³⁾의 경우 재정수지 흑자를 보이고 있지만, 앞서 설명한 관리재정수지에는 포함되지 않기 때문에 두 연금의 흑자는 국가채무와 무관한 상황이다. 그런데 이번 장기 재정전망 결과에 따르면 국민연금은 2055년, 사학연금은 2048년에 적립금이 소진되는 것으로 전망됨에 따라, 적립금이 소진된 이후에 발생하는 재정수지 적자에 대한 논의가 필요한 상황이다.

현행 법률에 따르면 국민연금 및 사학연금은 연금급여 부족분에 대한 국가의 지급 보장이 명시되어 있지 않아, 기준 전망에서는 동 부족분에 대하여 국가의 재정수지 적자로 인식하지 않고 있다. 그러나 해당 연금에서 적자가 발생하여 연금급여 지급이 불가능한 상황이 된다면 제도의 근간이 흔들리기 때문에 그 이전에 제도

41) 재정전망의 대상이 되는 재정총량 중 총수입, 총지출은 중앙정부 일반회계, 특별회계, 기금 총계에서 내부거래와 보전거래를 제외하여 산출한다. 이 때 기금(67개)은 외환평형기금 및 8개 금융성기금을 제외한다.

42) 사회보장성기금은 사회보장 급여 지급을 목적으로 정부가 통제하고 기금의 명의로 자산과 부채를 보유하는 기금을 의미하며, IMF 재정통계편람의 기준에 따르면 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험이 해당한다(출처: 국회예산정책처, 「2020 대한민국 재정」, 2020).

43) 고용보험의 경우 재정전망 초반에 적자를 보이다 그 이후 흑자가 발생하여 적립금이 지속적으로 증가하기 때문에 분석대상에서 제외한다.

를 개선하거나 국고를 지원 하는 등의 다양한 수단이 동원될 것이다. 정부도 지난 2018년 정부가 발표한 국민연금 「제4차 재정계산」 및 국회에 제출한 「국민연금종합운영계획」에서 국민연금의 적립금이 2057년 소진된다고 발표하면서, 국민연금의 신뢰성 확보를 위해 국가의 연금급여 지급보장을 법률에 명문화하겠다는 제도 개선 방안을 제시하였다. 국회에도 국가가 연금급여의 지급을 보장해야 한다는 내용으로 「국민연금법 일부개정법률안」이 4건(21대 국회) 발의되어 있어 재정수지 적자에 대한 국가의 책임 명시에 대하여 논의가 있을 것으로 예상된다.

이와 같은 상황을 고려할 때, 국민연금기금 적립금 소진 이후의 재정수지 적자는 국가재정에 위험요인이 될 수 있기 때문에 사전에 이를 파악하고, 이러한 위험을 낮추기 위한 제도개선 노력을 할 필요가 있다. 이러한 의미에서 국민연금기금이 제도개선을 하지 않고 현행 제도를 지속적으로 유지한다고 가정할 경우 2070년까지 기금의 누적 재정수지 적자 규모를 추계할 필요가 있다.

우선 국민연금 장기 재정전망 모형을 적용하여 적립금 추이를 추계한 결과에 따르면, 적립금은 재정수지 흑자가 지속되는 2038년 경상가격 기준으로 최대 수준인 1,344.6조원(불변가격 1,072조원)에 달한 뒤, 점차 감소하여 2055년 소진될 전망이다. GDP 대비 국민연금 적립금의 비율은 2020년 38.3%에서 2029년 42.8%까지 증가한 뒤, 적립금이 소진되는 2055년까지 감소할 전망이다.

국민연금기금 적립금 소진 이후 2070년까지 발생할 것으로 예상되는 기금의 누적 재정수지 적자규모를 보면 2,241.0조원(2020년 불변가격)으로 GDP 대비 61.3%에 달할 것으로 전망된다. 이는 2070년의 국가채무가 GDP 대비 185.7%라는 점을 감안할 때 상당한 규모임을 알 수 있다.

[표 32] 국민연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2020~2070년

(단위: 조원, %)

	수입(A)	지출(B)	재정수지(A - B)		적립금		
					불변가격	경상가격	GDP 대비 비율
2020	33.2	29.9	3.3	(0.2)	740.0	740.0	(38.3)
2030	89.6	59.5	30.1	(1.3)	1,027.7	1,162.4	(42.6)
2038	97.2	93.7	3.5	(0.1)	1,072.0	1,344.6	(39.3)
2040	89.5	103.5	-14.1	(-0.5)	1,019.9	1,314.0	(36.5)
2050	75.2	155.3	-80.1	(-2.6)	416.4	616.4	(13.3)
2055	61.5	177.9	-116.4	(-3.5)	-105.0	-166.7	-
2060	60.7	206.2	-145.5	(-4.3)	-	-	-
2070	64.1	244.0	-179.9	(-4.9)	-	-	-

주: 1. 전망액은 2020년 불변가격 기준

2. 불변가격은 경상가격으로 전망한 결과를 현재시점의 금액으로 비교할 수 있도록 환산한 금액임. 단, 적립금의 경우 불변가격으로 환산할 경우 최대 적립금 도달 시점의 차이가 발생할 수 있어 경상가격을 기준으로 함

3. ()는 GDP 대비 비율

자료: 국회예산정책처

한편 사학연금 장기 재정전망 모형을 적용하여 사학연금기금 적립금 추이를 추계한 결과, 적립금은 재정수지 흑자가 지속되는 2032년 경상가격 기준으로 최대 수준인 27.9조원(불변가격 24.0조원)에 달한 뒤, 점차 감소하여 2048년 소진될 전망이다. 사학연금기금 적립금 소진 이후 2070년까지 발생할 것으로 예상되는 기금의 누적 재정수지 적자규모를 보면, 86.6조원(2020년 불변가격)으로 GDP 대비 2.4%에 달할 것으로 전망된다. 국민연금과 합산한다면 GDP 대비 63.7%가 된다.

이와 같은 전망 결과에서 볼 수 있는 바와 같이 국민연금과 사학연금이 현행 제도를 유지한다고 가정한다면 장기적으로 상당한 규모의 기금 재정적자가 발생할 것으로 예상되고 있어 국가재정에 대한 잠재적 위험 요인이 될 수 있다. 따라서 국민연금과 사학연금의 경우 향후 보험료율 인상, 연금급여 감축방안 등의 수입확충과 지출축소와 관련된 제도개선 노력을 도모할 필요가 있다.⁴⁴⁾

44) 단기성 보험인 건강보험 및 노인장기요양보험의 경우도 현행 제도가 유지될 때 중장기적으로 적자가 누적되어 국가재정에 상당한 위험요인으로 작동할 수 있다. 따라서 건강보험과 노인장기요양보험도 재정 안정화 방안을 강구할 필요가 있다.

[표 33] 사학연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2020~2070년

(단위: 조원, %)

	수입(A)	지출(B)	재정수지(A - B)		적립금		
					불변가격	경상가격	GDP 대비 비율
2020	4.6	3.5	1.1	(0.06)	21.9	21.9	(1.18)
2030	5.4	5.3	0.1	(0.01)	24.5	27.8	(1.06)
2032	5.6	5.6	0.0	(0.00)	24.0	27.9	(1.00)
2040	5.3	6.6	-1.3	(-0.05)	15.1	19.5	(0.56)
2048	5.2	7.5	-2.3	(-0.08)	-0.3	-0.5	-
2050	5.2	7.7	-2.5	(-0.08)	-	-	-
2060	4.6	8.9	-4.3	(-0.13)	-	-	-
2070	4.2	11.4	-7.2	(-0.20)	-	-	-

주: 1. 전망액은 2020년 불변가격 기준

2. 불변가격은 경상가격으로 전망한 결과를 현재시점의 금액으로 비교할 수 있도록 환산한 가액임. 단, 적립금의 경우 불변가격으로 환산할 경우 최대 적립금 도달 시점의 차이가 발생할 수 있어 경상가격을 기준으로 함

3. ()는 GDP 대비 비율

자료: 국회예산정책처

[표 34] 국민연금기금 및 사학연금기금 누적 재정수지 적자 전망

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
국민연금	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	749.6 (22.0)	2,241.0 (61.3)
사학연금	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	5.2 (0.2)	35.7 (1.0)	86.6 (2.4)
합 계	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	5.2 (0.2)	785.3 (23.0)	2,327.7 (63.7)

주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

2. ()는 GDP 대비 비율

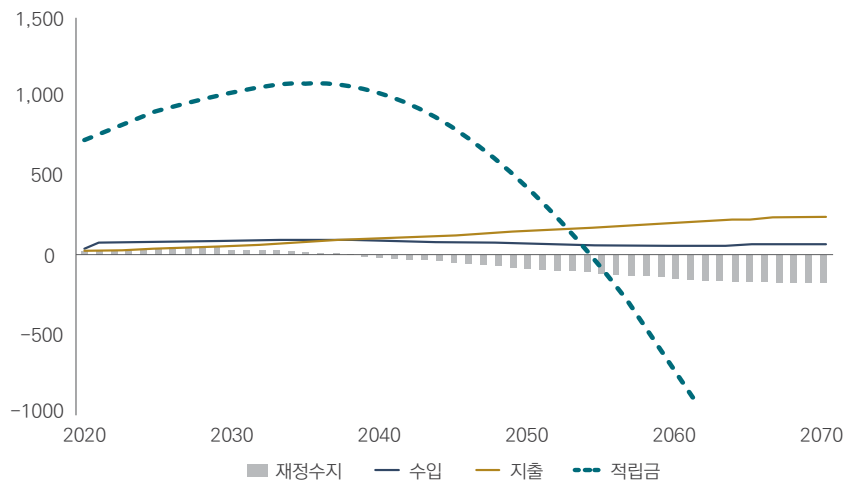
자료: 국회예산정책처

[참고] 국민연금기금 및 사학연금기금 재정전망

- 국민연금기금은 2038년에 최대 적립금을 보인 뒤 2039년부터 재정수지가 적자로 전환됨에 따라 적립금이 감소하기 시작하여 2055년에는 적립금이 완전히 소진될 것으로 전망
 - 2055년 이후에도 재정수지 적자 규모가 지속적으로 확대됨에 따라 GDP 대비 국민연금 재정수지 적자 비율은 2059년 이후 4%를 초과하는 것으로 추계

[국민연금기금 재정전망]

(단위: 조원)



주: 전망액은 2020년 불변가격

자료: 국회예산정책처

[국민연금기금 적립금 전망]

	최대 적립금		적자전환	적립금 소진
	시점	금액		
국민연금기금	2038년	1,344.6조원	2039년	2055년

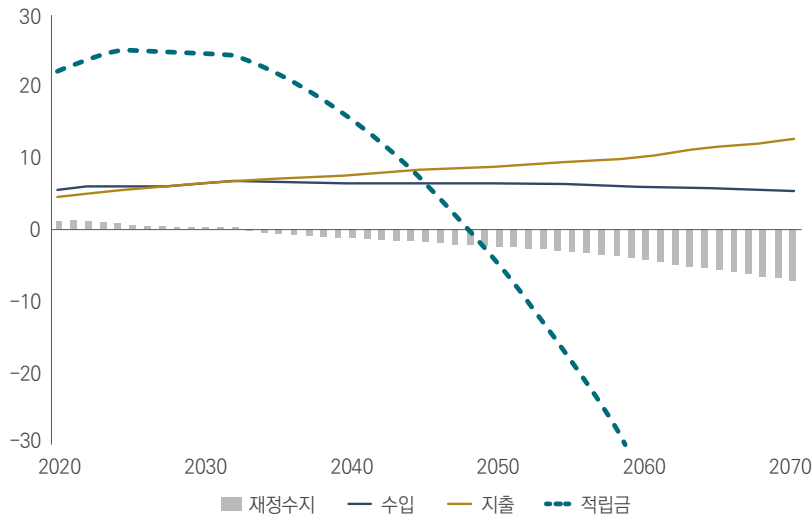
주: 적립금은 경상가격

자료: 국회예산정책처

- 사학연금기금은 2032년 최대 적립금을 보인 뒤 2033년부터 재정수지가 적자로 전환됨에 따라 적립금이 감소하기 시작하여 2048년에는 적립금이 소진될 것으로 전망
 - 소진된 이후에도 재정수지 적자 규모가 지속적으로 확대되어 GDP 대비 사학연금 재정수지 비율은 0.25%까지 증가할 전망

[사학연금기금 재정전망]

(단위: 조원)



주: 전망액은 2020년 불변가격
 자료: 국회예산정책처

[사학연금기금 적립금 전망]

	최대 적립금		적자전환	적립금 소진
	시점	금액		
사학연금기금	2032년	27.9조원	2033년	2048년

주: 적립금은 경상가격
 자료: 국회예산정책처

[참고] 국민부담률 장기전망

- 우리나라의 국민부담률*은 기준 시나리오 하에서 2020년 27.0%에서 2030년 28.9%로 정점에 도달한 후 감소하여 2070년 26.9%에 이를 것으로 전망

※ 국민부담률: (총조세+사회보장기여금)/명목GDP × 100(%)

- 건강보험, 노인장기요양보험, 국민연금, 사학연금 등의 사회보험이 수지균형을 달성하는데 필요한 보험료 인상을 반영한 ‘사회보험 수지균형 국민부담률’을 전망한바, 2018년 기준 OECD 회원국의 평균수준인 34.3%보다 높은 수준일 것으로 추계

- 향후 미래에 전개될 사회보험의 재정적자를 국민부담으로 감당하면 국민부담률이 증가하고, 국고로 보전하면 국가채무 비율이 증가할 수밖에 없는 재정 트릴레마(trilemma) 현상 발생

- 사회보험의 재정적자는 궁극적으로 국민순부담 증가*로 충당되거나, 국가재정의 지원으로 충당되어야 할 것이기 때문

※ 국민순부담 증가: 국민들이 받는 사회보험급여가 줄거나, 국민들이 부담하는 보험료의 인상을 의미

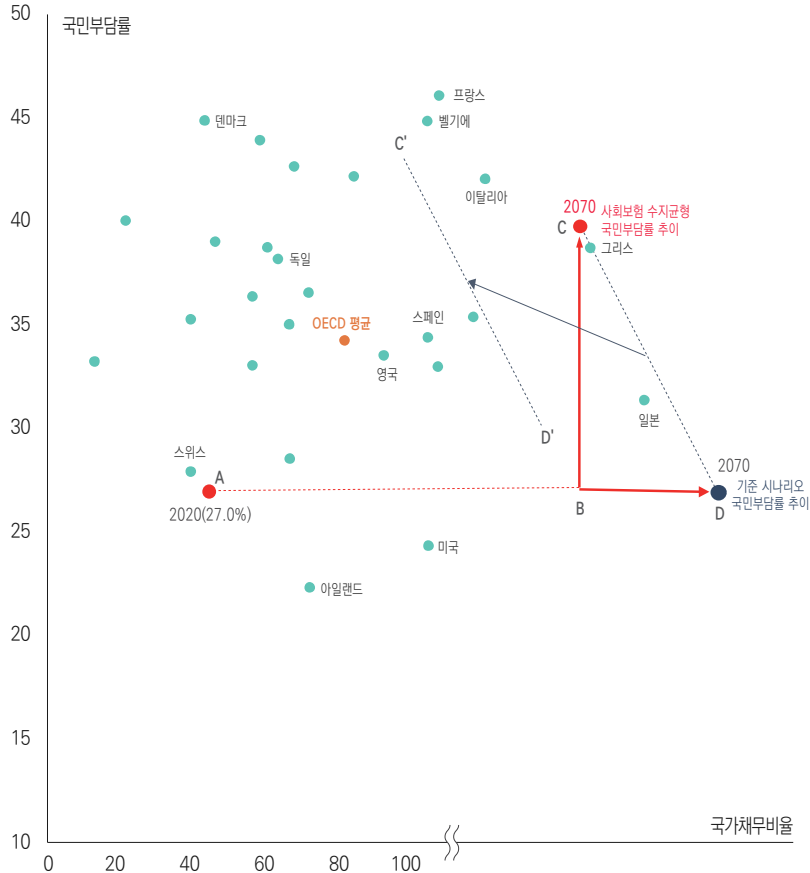
- 한편 사회보험과 국가재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 국민 부담률의 상승은 불가피

- 일정한 수준의 사회 안전망 구축과 더불어서 사회보험과 국가재정의 지속가능성을 담보하기 위해서는 의무·재량지출 구조조정, 조세·사회 보험기여금 인상, 사회보험 급여조정 등 적절한 정책조합 마련을 위한 사회적 합의 도출 필요

- 사회적 합의가 늦어질수록 미래 세대의 부담이 가중되는 점을 감안할 때 신속한 합의 도출이 바람직

[OECD 국가 및 우리나라의 국민부담률과 정부부채 비율]

(단위: %)



- 주: 1. 우리나라를 제외한 OECD 국가는 2018년 기준(단, 호주, 일본은 2017년 기준)
 2. A: 2020년 기준 우리나라의 국민부담률 및 정부부채비율 수준
 B: 2070년 기준 장기재정전망 결과
 C: 2070년 기준 사회보험 수지균형을 국민부담률의 증가를 통해 달성한 경우
 D: 2070년 기준 사회보험 수지균형을 국채발행을 통해 달성한 경우
 3. 기초재정수지의 개선노력이 없다는 전제하에 사회보험의 재정안정화를 달성하기 위해서는 국민부담률 및 국가채무비율 수준이 $\overline{CD}$ 상에 존재
 4. 세입확충과 지출감축 노력이 병행될 때, 사회보험의 재정안정화를 달성하기 위한 국민 부담률 및 국가채무비율 수준은 $\overline{CD}$ 에서 좌상향으로 이동한 $\overline{C'D'}$ 상에 존재
 자료: OECD, Tax Revenue Database(2020.8.18.기준)

V. 시나리오 분석

1. 인구추계 시나리오 분석

가. 인구추계와 거시경제변수

최근 저출산 경향으로 인해 인구구조의 변화가 우리 사회에 미치는 영향에 대한 관심이 증가하고 있다. 앞서 제시한 장기 재정전망 결과는 기준 시나리오로서 인구 전망에 적용되는 주요 변수(출산율, 사망률, 국제순이동)가 중위 수준을 유지한다고 가정할 경우 추계된 인구수를 반영한 결과이다. 본 장에서는 재정전망의 주요 변수인 인구수 추계 시 적용되는 가정을 변경할 경우 장기 재정전망의 추이가 어떻게 변화하는지를 분석하고자 한다.

우선 총인구수 및 주요 인구변수의 추이를 보면, 총인구는 중위 기준 2070년 3,782만명으로 2020년의 5,178만명보다 1,396만명이 감소하는 것으로 추계되었다. 총인구 중 노인인구는 2070년 1,757만명으로서, 2020년 813만명 대비 944만명이 증가하여 2배 이상이 될 것으로 추계되었다.

총인구를 저위 및 고위 기준과 비교하면, 2070년 저위 기준에 따른 총인구수는 596만명이 감소한 3,186만명, 고위 기준을 적용하면 652만명이 증가한 4,434만명이 될 것으로 추계되었다. 65세 이상 인구수의 경우 2070년 저위 기준을 적용하면 중위보다 166만명 감소한 1,591만명, 고위 기준을 적용하면 중위보다 164만명이 증가한 1,921만명이 될 것으로 추계되었다.

[표 35] 총인구 및 65세 이상 인구: 2020~2070년

(단위: 만명)

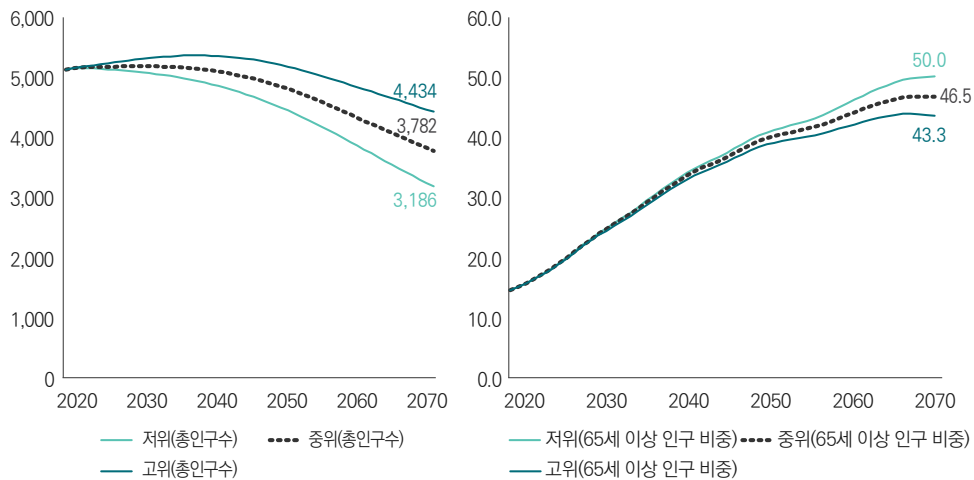
구분		2020	2030	2040	2050	2060	2070
총인구	저위	5,164	5,065	4,831	4,401	3,801	3,186
	중위	5,178	5,193	5,086	4,774	4,284	3,782
	고위	5,194	5,341	5,355	5,161	4,808	4,434
65세 이상 인구	저위	811	1,274	1,661	1,798	1,749	1,591
	중위	813	1,298	1,722	1,901	1,881	1,757
	고위	814	1,319	1,778	1,998	2,013	1,921

자료: 통계청, 「장래인구특별추계: 2017~2067년」

[그림 23] 인구추계 가정에 따른 총인구 및 65세 이상 인구 비중 비교

(단위: 만명)

(단위: %)

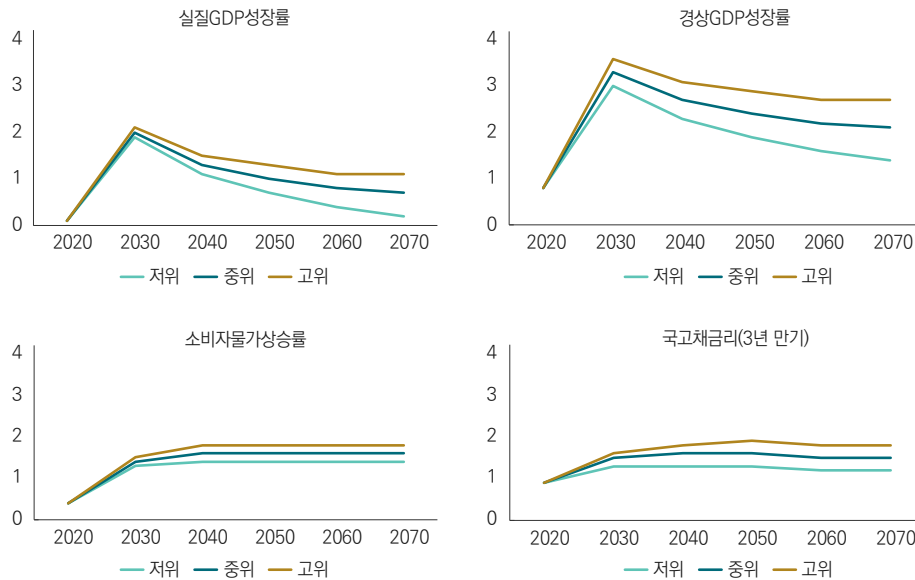


자료: 통계청자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 같은 인구추계 가정의 변화는 거시경제 환경에 영향을 미쳐 거시경제변수에도 변화가 발생하게 된다. 주요 변수인 실질GDP성장률, 경상GDP성장률, 소비자물가상승률, 국고채금리(3년 만기)를 인구추계에 적용하는 가정에 따른 변화를 분석한 결과, 모든 변수는 인구 고위 가정을 적용한 경우에 중위보다 높은 것으로 나타났다. 저위 가정을 적용하면 중위보다 낮은 것으로 나타났다. 또한 이와 같은 차이는 실질GDP성장률, 경상GDP성장률은 시간이 흐를수록 커지는 것으로 나타났고 소비자물가상승률 및 국고채금리(3년 만기)는 2040년대 이후에는 저위와 중위 및 고위와의 격차가 일정 수준이 유지되는 것으로 전망되었다.

[그림 24] 인구추계 가정에 따른 거시경제변수 비교

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

나. 전망 결과

인구추계 가정을 변경하여 전망을 실시한 결과, 인구 저위 기준 국가채무는 2070년 6,326.1조원으로 중위 기준 대비 전망금액은 463.8조원 감소하지만, GDP 대비 국가채무 비율은 중위 기준 대비 13.3%가 높은 것으로 전망되었다. 인구 고위 기준 국가채무는 2070년 7,406.5조원으로 중위 기준 대비 전망금액이 616.6조원으로 높았지만, GDP 대비 국가채무 비율은 중위 기준 대비 6.2%가 낮은 것으로 전망되었다.

국가채무의 금액이 인구 고위가 가장 높고 저위가 낮게 나타나는 것은 고위 가정의 경우 경제성장률이 가장 높고, 임금상승률, 소비자물가상승률, 국고채 금리 등의 거시경제변수가 모두 높기 때문에 총수입 및 총지출 항목들의 금액 수준이 높아지는 효과가 있기 때문이다. 그러나 이것은 인구 중위 가정에 비해 경제 규모가 커지는 효과로 인해 발생하는 현상으로서, 인구 고위 가정의 경우 경제규모도 커지기 때문에 GDP 대비 국가채무의 비율을 산출하게 되면 인구 중위 가정보다 낮아지게 된다. 인구 저위 가정의 경우에도 같은 방식으로 해석할 수 있다.

이와 같은 결과에 비추어 보면, 출산율 및 사망률 등의 인구추계 주요 변수의 가정이 고위 수준으로 변경될 경우 기준 시나리오(중위)보다는 국가채무 수준이 소폭 개선될 것으로 예상된다. 반면 인구추계 주요 변수의 가정이 저위 수준으로 변경될 경우 기준 시나리오(중위)보다 국가채무 수준이 악화되며, 그 폭이 인구 고위 수준에서 개선되는 효과보다 더 클 것으로 예상된다. 이는 인구 저위 수준일 경우 전망 후반부로 갈 때 실질경제성장률이 낮아지는 폭이 고위 가정으로 인해 증가하는 폭보다 크기 때문에 인구구조가 현재보다 악화되는 쪽으로 갈 경우 국가재정에 미치는 영향이 크게 나타나는 것을 알 수 있다. 즉, 국가재정의 건전성 측면에서도 인구구조를 최소한 중위수준으로 유지하기 위한 정부의 정책적 노력이 필요함을 시사한다.

[표 36] 인구추계 가정별 국가채무 전망 비교

(단위: 조원, %)

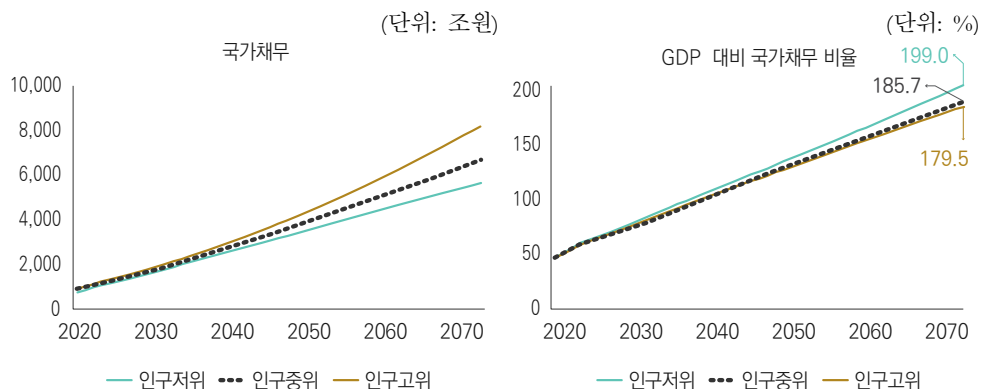
국가채무	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율	
							불변 기준	경상 기준
인구 저위 기준 (GDP 대비 비율)	860.1 (44.5)	1,831.1 (77.1)	2,893.9 (107.0)	4,018.9 (136.4)	5,173.7 (167.1)	6,326.1 (199.0)	4.1	5.3
인구 중위 기준 (GDP 대비 비율)	860.1 (44.5)	1,819.6 (75.5)	2,905.9 (103.9)	4,113.3 (131.1)	5,415.4 (158.7)	6,789.9 (185.7)	4.2	5.6
인구 고위 기준 (GDP 대비 비율)	860.1 (44.5)	1,828.6 (74.9)	2,963.3 (102.6)	4,284.0 (128.5)	5,773.5 (154.5)	7,406.5 (179.5)	4.4	6.0

주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

[그림 25] 인구추계 가정별 국가채무 전망 비교



주: 전망액은 2020년 불변가격

자료: 국회예산정책처

[표 37] 인구추계 저위 기준 NABO 재정전망: 재정총량지표

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균	증가율
							불변 기준	경상 기준
총수입	439.2	573.3	648.8	695.1	719.7	734.7	1.0	2.2
(GDP 대비 비율)	(22.7)	(24.1)	(24.0)	(23.6)	(23.2)	(23.1)		
총지출	550.3	663.3	805.2	936.4	1,037.2	1,104.5	1.4	2.6
(GDP 대비 비율)	(28.4)	(27.9)	(29.8)	(31.8)	(33.5)	(34.7)		
- 의무지출	258.2	368.0	469.0	570.1	652.2	709.3	2.0	3.2
(총지출 대비 비중)	(46.9)	(55.5)	(58.2)	(60.9)	(62.9)	(64.2)		
- 재량지출	292.2	295.3	336.2	366.3	385.0	395.2	0.6	1.8
(총지출 대비 비중)	(53.1)	(44.5)	(41.8)	(39.1)	(37.1)	(35.8)		
통합재정수지	-111.1	-90.0	-156.4	-241.3	-317.5	-369.7	2.4	3.6
(GDP 대비 비율)	(-5.7)	(-3.8)	(-5.8)	(-8.2)	(-10.3)	(-11.6)		
관리재정수지	-121.8	-111.0	-131.5	-154.3	-170.1	-182.7	0.8	2.0
(GDP 대비 비율)	(-6.3)	(-4.7)	(-4.9)	(-5.2)	(-5.5)	(-5.7)		
국가채무	860.1	1,831.1	2,893.9	4,018.9	5,173.7	6,326.1	4.1	5.3
(GDP 대비 비율)	(44.5)	(77.1)	(107.0)	(136.4)	(167.1)	(199.0)		

주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

[표 38] 인구추계 고위 기준 NABO 재정전망: 재정총량지표

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균	증가율
							불변 기준	경상 기준
총수입	439.2	595.6	692.3	765.7	821.0	894.5	1.4	3.0
(GDP 대비 비율)	(22.7)	(24.4)	(24.0)	(23.0)	(22.0)	(21.7)		
총지출	550.3	677.5	847.6	1,025.5	1,185.4	1,329.2	1.8	3.4
(GDP 대비 비율)	(28.4)	(27.7)	(29.3)	(30.7)	(31.7)	(32.2)		
- 의무지출	258.2	374.2	488.9	611.3	721.5	816.7	2.3	3.9
(총지출 대비 비중)	(46.9)	(55.2)	(57.7)	(59.6)	(60.9)	(61.4)		
- 재량지출	292.2	303.3	358.7	414.2	464.0	512.5	1.1	2.7
(총지출 대비 비중)	(53.1)	(44.8)	(42.3)	(40.4)	(39.1)	(38.6)		
통합재정수지	-111.1	-81.8	-155.4	-259.8	-364.4	-434.7	2.8	4.4
(GDP 대비 비율)	(-5.7)	(-3.4)	(-5.4)	(-7.8)	(-9.8)	(-10.5)		
관리재정수지	-121.8	-117.3	-151.2	-193.0	-231.7	-268.9	1.6	3.2
(GDP 대비 비율)	(-6.3)	(-4.8)	(-5.2)	(-5.8)	(-6.2)	(-6.5)		
국가채무	860.1	1,828.6	2,963.3	4,284.0	5,773.5	7,406.5	4.4	6.0
(GDP 대비 비율)	(44.5)	(74.9)	(102.6)	(128.5)	(154.5)	(179.5)		

주: 1. 전망액은 2020년 불변가격

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

자료: 국회예산정책처

2. 재량지출 전망 시나리오 분석

정부의 재정지출인 총지출은 의무지출과 재량지출로 구분할 수 있다. 의무지출은 법규에 의해 그 대상과 규모가 정해지기 때문에 변동폭이 크지 않고, 정책을 변화시키려면 법률을 개정해야 하므로 대상 및 규모를 변경할 때 제약이 있다. 반면, 재량지출은 사업에 대한 근거는 법률로 규정하고 있지만, 그 대상과 규모는 정부의 계획에 따라 예산안에 반영하고 국회의 심의과정을 통해 조정하므로 의무지출에 비해 상대적으로 변동이 용이하다. 즉, 재량지출은 정부의 정책의지에 따라 지출의 확대 및 축소가 가능하다. 실제로 지난 6월 정부는 35조원 규모의 2020년 제3차 추가경정예산을 편성하였는데, 이 때 증액 편성된 추가 지출의 대부분이 재량지출이었다.

정부의 정책의지에 따라 지출을 증액하거나 감액하기가 용이하다는 재량지출의 특성을 고려하여 이번 장에서는 재량지출과 관련된 시나리오 분석을 실시한다. 기준 시나리오의 경우 국가채무의 규모가 2070년 GDP 대비 185.7%에 달할 것으로 전망되고, 이와 같은 국가채무 규모를 줄이려면 수입 증가 및 지출 감소라는 방안을 도입해야 하는데, 지출 감소 방안의 경우 재량지출의 감소가 용이하므로 재량지출을 감소할 수 있는 방안으로 다음의 2가지를 제시한다.

우선 기준 시나리오의 재량지출은 앞서 기술한 바와 같이 2020년은 추경예산의 재량지출 금액과 동일하고 2021~2023년은 2019~2023년 국가재정운용계획 상의 재량지출 금액과 동일하다고 가정하였으며, 2024년 이후는 재량지출의 GDP 대비 비율 12.4%(2012~2020년간 평균 비율)이 2070년까지 유지되는 것으로 가정하여 전망하였다.

시나리오1은 기준 시나리오의 재량지출 금액을 기준으로 매년 증가하는 재량지출 금액의 10%를 감축하는 시나리오이다. 시나리오2는 재량지출이 현행기준 소비자물가상승률로 증가한다고 가정하는 시나리오이다. 이는 2020년 3차 추경 기준 사업이 그 이후 연도에 신규 사업 없이 소비자물가상승률 만큼만 증가한다고 가정한 것으로 재량지출 증가폭이 시나리오1에 비해 낮게 된다.

[표 39] 재량지출 시나리오

구분	주요 내용
기준 시나리오	• 2020년: 2020년 3차 추경 금액과 동일하다고 가정 • 2021~2023년: 2019~2023년 국가재정운용계획의 재량지출 금액과 동일하다고 가정 • 2024년~: GDP 대비 재량지출 비율이 12.4%로 유지된다고 가정 (즉, 경상성장률로 증가한다고 가정) * '12~'20년간 GDP대비 재량지출(추경반영) 비율의 평균
시나리오1	• 2020년: 2020년 3차 추경 금액과 동일하다고 가정 • 2021~2023년: 2019~2023년 국가재정운용계획의 재량지출 금액과 동일하다고 가정 • 2024년~: 기준 시나리오의 연도별 재량지출 증가금액 대비 10% 감축
시나리오2	• 2020년: 2020년 3차 추경 금액과 동일하다고 가정 • 2021년~: 소비자물가상승률로 증가한다고 가정

각 시나리오별 분석 결과를 보면 다음과 같다.

시나리오1은 전년 대비 재량지출 증가액의 10%를 줄이는 시나리오로서, 2070년에 재량지출이 기준 시나리오보다 31.3조원 낮은 423.0조원이 될 것으로 전망된다. 2070년 GDP 대비 재량지출 비율은 기준 시나리오보다 0.8%p 낮은 11.6%로 전망된다. 이와 같이 재량지출 규모가 감소함에 따라 2070년 GDP 대비 국가채무 비율은 기준 시나리오보다 23.8%p 낮은 161.9%가 될 것으로 전망된다.

시나리오2는 재량지출이 매년 소비자물가상승률로 증가한다는 시나리오로서, 2070년에 기준 시나리오보다 134.1조원 낮은 320.2조원이 될 것으로 전망된다. 2070년 GDP 대비 재량지출 비율은 기준 시나리오보다 3.7%p 낮은 8.8%로 예상된다. 이와 같이 재량지출 규모가 감소함에 따라 2070년 GDP 대비 국가채무 비율은 기준 시나리오보다 86.4%p 낮은 99.3%가 될 것으로 전망된다.

[표 40] 재량지출 시나리오별 재량지출 규모 비교

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	평균 비율
기준 시나리오 (GDP 대비 비율)	292.2 (15.1)	299.4 (12.4)	347.5 (12.4)	389.7 (12.4)	424.1 (12.4)	454.3 (12.4)	(12.6)
시나리오1 (GDP 대비 비율)	292.2 (15.1)	294.0 (12.2)	334.2 (12.0)	369.5 (11.8)	397.9 (11.7)	423.0 (11.6)	(12.1)
시나리오2 (GDP 대비 비율)	292.2 (15.1)	295.9 (12.3)	301.8 (10.8)	307.8 (9.8)	314.0 (9.2)	320.2 (8.8)	(10.8)

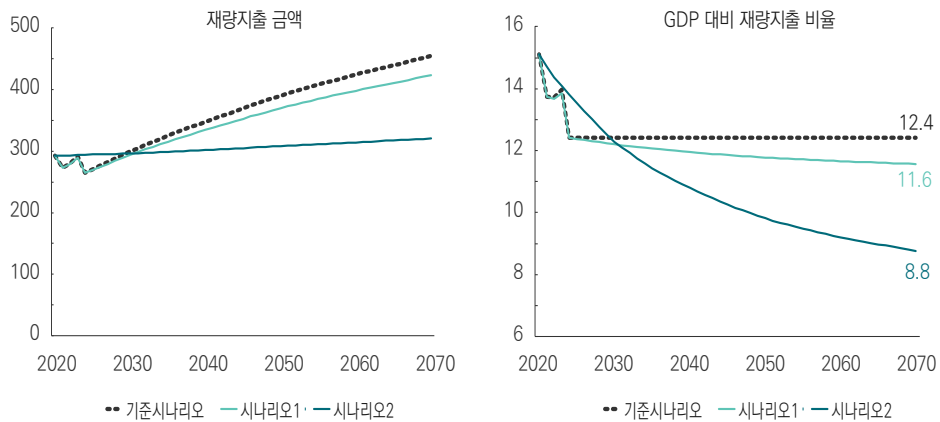
주: 전망액은 2020년 불변가격

자료: 국회예산정책처

[그림 26] 시나리오별 재량지출 전망 비교

(단위: 조원)

(단위: %)



주: 전망액은 2020년 불변가격

자료: 국회예산정책처

[표 41] 재량지출 시나리오별 국가채무 전망 비교

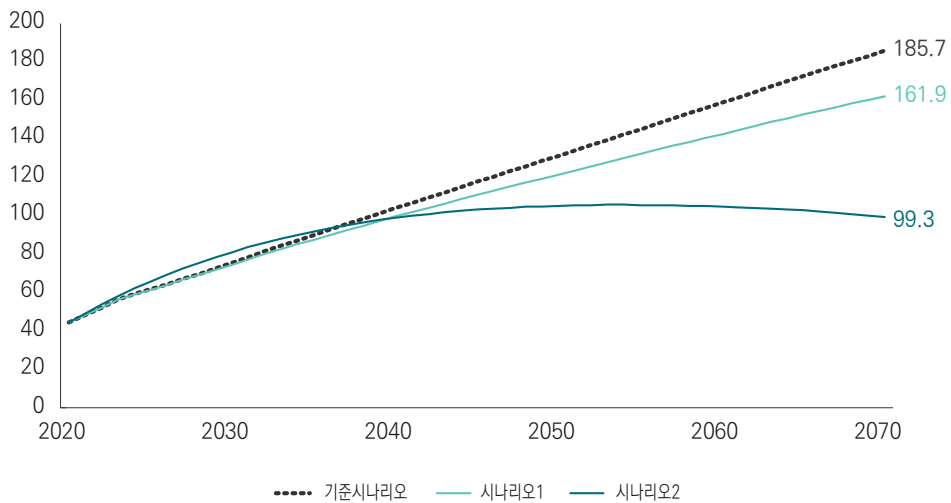
(단위: %, %p)

	GDP 대비 재량지출 2020~2070년 평균 비율	2070년 국가채무 규모	
		국가채무	GDP 대비 비율
기준 시나리오	12.6	6,789.9	185.7
시나리오1 (매년 재량지출 증가액의 10% 감축)	12.1 (-0.5)	5,919.7	161.9 (-23.8)
시나리오2 (소비자물가상승률로 증가)	10.8 (-1.8)	3,631.3	99.3 (-86.4)

주: 1. () 기준시나리오와의 차이
 2. 전망액은 2020년 불변가격
 자료: 국회예산정책처

[그림 27] 재량지출 시나리오별 GDP 대비 국가채무 비율 추이

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

VI. 결론 및 시사점

1. 분석결과 요약

본 보고서는 2020년도 3차 추경을 반영하고 현 시점에 적용되는 제도가 전망기간동안 지속된다고 가정하여 2020~2070년간 인구구조 변화에 따른 재정총량지표의 변화를 전망하였다. 이 결과를 바탕으로 제IV장에서는 재정의 지속가능성을 다양한 방법을 적용하여 분석하였고, 제V장에서는 인구추계 가정 변화와 재량지출 감축과 관련된 시나리오 분석결과를 제시하였다.

현행 제도가 유지된다는 가정 하에 실시한 장기 재정전망 결과를 살펴보면, 총수입은 2020년 439.2조원에서 2070년 817.5조원으로 연평균 1.3% 상승하며, 총지출은 2020년 550.3조원에서 2070년 1,216.1조원으로 연평균 1.6% 상승하는 것으로 전망되었다. 총지출 중 의무지출은 2020년 258.2조원에서 2070년 761.9조원으로 연평균 2.2% 상승하고, 총지출에서 의무지출의 비중은 동 기간에 46.9%에서 62.6%까지 상승하는 것으로 전망되었다. 통합재정수지 적자는 2020년 111.1조원에서 2070년 398.6조원으로 증가하고 관리재정수지 적자는 2020년 121.8조원에서 2070년 222.1조원으로 적자폭이 점점 증가하는 것으로 전망되었다. 국가채무는 2020년 860.1조원에서 2070년 6,789.9조원으로 증가하며, GDP 대비 국가채무 비율은 동 기간에 44.5%에서 185.7%까지 상승하는 것으로 전망되었다.

다음으로 장기 재정전망 결과를 바탕으로 재정의 지속가능성 분석을 다양한 방식으로 시도하였다. 우선 재정의 지속가능성을 검정하는 여러 방법 중 하나인 Bohn 검정(Bohn's test)의 결과에 따르면, 현재의 재정정책이 유지된다면 국가채무 비율이 지속적으로 증가함에 따라 2031년부터는 정부가 국가채무 수준 증가에도 불구하고 기초재정수지를 개선하는 반응(response)이 나타나지 않는 것으로 분석되었다. 2019년 이후 한국의 기초재정수지, 국가채무 비율, GDP갭, 정부지출갭 등의 전망자료를 이용하여 정부의 재정여력을 추정한 결과에 따르면, 현재의 재정여력은 충분하지만 시간이 지남에 따라 급격하게 축소되는 것으로 나타났다.

이러한 재정의 지속가능성 위험요인에 대응하기 위한 방안의 하나로 EU, 미국, 영국 등과 같이 재정전망 마지막 시점에서 목표 국가채무 수준에 도달하기 위한 기초재정수지 개선 규모를 산출해 보았다. 예를 들면, 2070년의 국가채무 비율이 OECD 회원국의 2018년 기준 일반정부 부채(D2) 평균 수준인 80%⁴⁵⁾에 도달하려면 2021년부터 매년 기초재정수지를 GDP 대비 2.54%p 개선할 필요가 있는 것으로 나타났다. 더 나아가서, 만약 기초재정수지 개선 노력이 2030년부터 이루어진다면 동일한 목표 국가채무 비율을 달성하기 위해서는 정책대응 지연에 따른 비용이 증가하여 매년 기초재정수지를 GDP 대비 2.98%p 개선해야 하는 것으로 분석되었다.

또한 장기성 사회보험인 국민연금과 사학연금으로 인한 위험요인을 살펴보았다. 2070년까지의 누적 재정수지 적자 규모를 파악한 바, 국민연금의 경우 GDP 대비 61.3%, 사학연금은 GDP 대비 2.4%로 분석되었다. 이처럼 현행 제도를 계속 유지하는 경우, 국민연금과 사학연금은 장기적으로 지속적인 재정적자를 기록하며, 이는 국가재정에 상당한 위험요인으로 작용할 수 있는 것으로 나타났다.

장기 재정전망에 영향을 미치는 요인 중 인구추계, 재량지출 전망방식 등에 대한 시나리오 분석도 실시하였다. 먼저 인구추계 시나리오 분석에 따르면, 인구 저위 시나리오가 실현되는 경우 국가채무 비율은 2070년 중위 기준 대비 13.3%p 증가하는 것으로 전망되었다. 인구 고위 기준 국가채무 비율은 2070년 중위 기준 대비 6.2%p 감소하는 것으로 전망되었다.

본 보고서에서는 향후 국가채무 비율이 크게 증가할 것으로 전망됨에 따라 법령이 아니라 매년 국회심의회에 따라 결정되는 재량지출을 구조조정하는 두 가지 시나리오를 설정하였다. 그리고 각 시나리오별로 국가채무 비율이 얼마나 감소할 수 있는지 분석하였다. 전년 대비 재량지출 증가액의 10%를 줄이는 시나리오의 경우, 국가채무 비율이 2070년에 기준 시나리오보다 23.8%p 낮은 161.9%가 될 것으로 전망되었다. 재량지출이 매년 소비자물가상승률로 증가하는 시나리오의 경우, 국가채무 비율이 2070년에 기준 시나리오보다 86.4%p 낮은 99.3%가 될 것으로 추계되었다.

45) OECD Public Sector Debt, consolidated, nominal value(2018년말)의 OECD 국가별 GDP대비 일반정부 부채를 단순 평균한 값이다.

2. 시사점

본 보고서의 장기 재정전망 결과에 따르면 장기적으로 수입보다 지출이 빠르게 증가함에 따라 국가채무가 급속하게 증가하는 것으로 전망되었다. 특히, 국가채무 비율은 2025년 61.7%로 60%를 초과하고, 2039년 100%를 넘어 2070년에는 185.7%에 달할 것으로 전망되었다.

국가채무 비율이 급격하게 상승하는 우리나라의 장기 재정전망 결과는 장기 재정전망 보고서를 발간하는 다른 나라들의 사례에서도 나타나고 있다. 미국 의회 예산처(CBO)가 가장 최근 공개한 전망 결과(2020년 1월)에 따르면, 미국의 연방정부 부채(debt held by the public)는 2020년 GDP 대비 81%에서 2050년 180%⁴⁶⁾까지 증가한다고 전망하였다. 영국 예산책임처(OBR)의 최신 재정 지속가능성 보고서(2020년 7월)에 따르면, 영국의 GDP 대비 공공부문 순채무(public sector net debt)는 2020년 88.5%이지만 2070년에는 418.4%⁴⁷⁾로 급격하게 증가한다고 전망하였다.

이와 같은 주요국의 장기 재정전망 관련 보고서들은 추계결과가 현행 제도의 유지를 전제로 도출된 것이며, 정부는 국가재정이 이와 같은 궤적을 따라가도록 방관하지는 않을 것임을 강조한다. 즉, 장기 재정전망 결과는 장기적으로 지출 및 세입 구조를 얼마만큼 그리고 어떻게 조정하여 재정의 지속가능성을 확보할 것인지에 대한 국회와 정부의 논의과정에 기초자료를 제공하는 데 의의가 있다고 본다. 달리 말하면, 장기 재정전망은 그 속성상 현행 제도를 전제로 미래에 일어날 것으로 보이는 시나리오에 따른 추계(projections)일 뿐이다. 추계의 기초가 되는 전제와 시나리오는 전망기간 동안에 국회와 정부의 결정에 따라 충분히 달라질 수 있고, 그에 따라 결과도 다양하게 나타날 수 있다. 이러한 한계에도 불구하고 장기 재정전망은 현재 알려진 정보를 바탕으로 미래에 발생할 수 있는 재정위험 요인을 미리 식별하여 그 대응방안을 신속하게 마련할 필요성을 보여준다는 점에서 의의가 있음을 강조한다.

이번 국회예산정책처의 장기 재정전망 결과도 같은 맥락에서 해석할 필요가 있다. 2020년은 코로나19로 인해 외환위기 이후 가장 낮은 경제성장률을 기록할 것

46) CBO, 「The Budget and Economic Outlook: 2020 to 2030」(2020.1), Supplemental Table 1. Annual Data Underlying Key Projections in CBO's Extended Baseline(www.cbo.gov/publication/56020)

47) OBR, 「Fiscal Sustainability Report 2020」,(2020.7.), Central scenario 결과

으로 예상되는 등 경제 환경에 있어서도 불확실성이 매우 커진 상태이고, 이에 따라 당분간 세입여건은 악화되고 복지지출은 더욱 가파른 증가세를 보일 것이다. 그 결과 이번 장기 재정전망은 최근의 국회예산정책처 전망과 비교할 때 국가채무 비율이 더 악화될 것으로 전망하였다. 그러나 이러한 전망 결과는 앞서 언급한 바와 같이 현재의 경제여건과 제도가 유지된다는 것을 전제한 것이다. 전망의 전제가 되는 사회·경제적 환경과 제도의 개선이 이루어진다면 그 결과도 바뀔 수 있다.

이번 보고서는 그러한 변화 가능성에 대해 다양한 결과를 제시하기 위해 시나리오 분석을 강화하였다. 특히 새로 추가한 시나리오로서 인구추계 가정이 중위 기준(출산율, 사망률, 국제순이동)에서 고위 또는 저위 가정으로 변화하였을 때 장기 재정전망 결과의 변화를 분석하였다. 인구추계 시나리오들의 분석 결과, 고위 가정을 적용한다면 기준 시나리오(중위)보다 국가채무 비율이 개선되고, 반대로 저위 가정을 적용한다면 악화되는 것으로 추계되었다. 이는 국가재정의 지속가능성을 확보하려면 최소한 중위수준의 인구구조라도 유지하려는 정부의 정책적 노력이 필요함을 보여준다.⁴⁸⁾

또한 이번 보고서는 재정의 지속가능성에 대한 Bohn 검정이나 재정여력(fiscal space) 분석을 수행하였고, 현행 제도 유지 시 장기적으로 재정이 지속가능하기 힘든 상황임을 확인하였다. 재정이 장기적으로 지속가능하지 않다는 점은 세입확충 방안과 의무·재량지출의 구조조정 방안과 같은 정책조합의 구성 및 그 시행시점에 대한 사회적 합의가 필요함을 나타낸다. 예를 들어 2070년에 국가채무 비율을 2018년 현재 OECD 회원국의 일반정부 부채(D2) 평균 수준인 80%⁴⁹⁾를 달성하기 위해서는 기초재정수지가 2021년부터 매년 GDP 대비 2.54% 개선되어야 한다. 예를 들면 목표 달성을 위한 기초재정수지 개선 분(GDP 대비 2.54%) 중 1%는 세입확충을 통해, 재량지출의 축소로 1%, 의무지출의 축소로 나머지 0.54%를 조달하는 등의 정책조합을 검토해 볼 수 있을 것이다. 다만 기초재정수지 개선 노력이 지연된다면 미래 세대가 부담하게 될 세입확충이나 지출축소 부담은 더욱 커짐에 주목할 필요가 있다.

48) 2019년 합계출산율은 0.92명으로 통계청의 중위 가정 기준 전망 0.94명을 밑돌고 있으며, 2020년 이후에도 합계출산율이 개선될 여지가 크지 않아 인구 저위 시나리오가 실현될 가능성이 있다.

49) OECD Public Sector Debt, consolidated, nominal value(2018년 말)의 OECD 국가별 GDP대비 일반정부 부채를 단순 평균한 값이다.

$$\text{기초재정수지 개선 분} = \text{세입확충} + \text{재량지출 축소} + \text{의무지출 축소}$$

$$(\text{예시}) \ 2.54\% = 1\% + 1\% + 0.54\%$$

* 제도 개선이 지연되면 미래세대가 감당할 부담은 더욱 증가 주의

본 보고서에서는 지출 구조조정의 한 가지 사례로서 재량지출의 증가속도를 기준 시나리오보다 늦추는 방안들의 효과를 분석하였다. 예를 들면 재량지출이 명목 GDP성장률이 아니라 소비자물가상승률 정도로만 증가하도록 통제할 수 있다면, 국가채무 비율은 2070년 기준 185.7%에서 99.3%로 낮아짐을 보였다. 이러한 사례는 정부의 지출감축 노력이 재정의 지속가능성 확보라는 측면에서는 유의미하게 작용할 수 있음을 보여준다. 그러나 이 결과는 기존에 전망한 경제성장률 등의 경제변수를 고정하고 지출 규모만 변화하여 분석한 것이기 때문에 해석에 유의할 필요가 있다. 실제로 정부가 지출감축 정책을 추진하려 한다면, 정부는 축소 가능한 재량지출의 규모, 재량지출 축소가 거시경제에 미치는 영향(재정승수⁵⁰⁾) 등 다양한 요인을 추가로 검토하여야 할 것이다.

한편 재정총량에 대한 장기 재정전망을 수행함에 있어서 연금 같은 장기성 사회보험뿐만 아니라 건강보험 같은 단기성 사회보험들도 현행 제도 유지 시 지속적인 재정적자가 발생함을 확인하였다. 주요 사회보험제도의 지속적인 재정적자는 각 사회보험제도의 존속 자체에 대한 국민적 불안 심리를 유발하며, 재정적으로 미래 세대에게 큰 부담을 남길 수 있다. 특히 현행 제도 아래에서 국가재정도 장기적으로 지속가능성이 낮기 때문에 개별 사회보험에 대한 과감하며 지속적인 국고지원과 국가재정의 지속가능성 유지를 동시에 기대하기는 불가능하다. 따라서 개별 사회보험제도에서도 재정 지속가능성 확보를 위한 자구책에 대한 논의가 조속히 이루어질 필요가 있다.

특히 이번 재정전망 결과가 보여주듯이, 우리나라는 현행 제도를 유지한다고 할 때, 장기적으로 국가재정과 주요 개별 사회보험 모두 재정의 지속가능성이 유지되기 힘들 것으로 나타났다. 따라서 미래 재정의 불안정성을 국회와 정부가 책임감을 갖고 관리할 것이라는 믿음을 대내외적으로 심어주는 노력이 중요하다. 그 일환으로 여러 나라에서 이미 실시 중인 재정준칙에 대한 논의가 필요한 시점으로 판단된다.

50) 재정승수는 정부가 정부지출을 한 단위 늘렸을 때 GDP(국내총생산)가 얼마나 증가하는 지를 나타내는 지표이다.

최근 정부도 이런 상황 인식 아래에서 재정준칙에 관한 해외 운용사례 분석 등을 토대로 우리나라 여건에 맞는 재정준칙 도입방안을 국회에 제출할 예정이다.⁵¹⁾

참고로 본 보고서는 일반정부 부채(BIS 통계)에 따른 재정정책의 유효성 분석⁵²⁾을 소개하였다. 분석 결과, 일반정부 부채가 약 130% 수준을 넘어서면 재정정책의 유효성은 크게 약화되는 것으로 나타났다. 향후 관련 연구결과를 더욱 축적한다면 국가채무에 관한 재정준칙 논의 시 유의미한 참고사항이 될 수 있을 것으로 보인다.

51) 2020년 5월 감사원의 중장기 국가재정 운용 및 관리실태에 대한 감사보고서에서도 “재정건전화 방안에 관한 국회 논의내용, 재정준칙 도입 필요성에 대한 전문가 의견, 재정준칙 도입 시 장·단점 등을 종합적으로 고려하여 재정준칙 도입여부를 검토”할 것을 제안한 바 있다. 이에 기획재정부는 “우리나라의 여건에 맞는 재정관리 제도 도입 여부를 검토”하겠다는 의견을 제시한 바 있다.

52) 김시원·김원기, 「장기 국가채무 추세치 수준에 따른 재정정책의 유효성 분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2020(발간예정)

[부록 1] 항목별 전망방법

1. 거시경제전망

가. 방법론

- 장기 거시-계량 일반균형 모형을 기본적인 전망 모형으로 사용
 - 장기성장경로를 결정하는 총공급의 주요 결정요인들은 모형에서 내생화하고, 2060년까지 장기적 추이 판단이 어려운 모수값들은 외생적으로 전제
 - Cobb-Douglas 생산함수에 기초한 외생적 성장이론을 따르며, 성장회계식 (Growth Accounting)을 토대로 추정

$$Y_t = A_t L_t^\alpha K_t^{1-\alpha}$$

A_t : 총요소생산성, L_t : 취업자의 총노동시간, α : 노동소득분배율

- 1970~2015년의 과거 기간에서는 HP필터의 방식으로 잠재GDP추세를 계산하고, 2016~2060년 장기전망의 잠재성장률 추이는 성장회계모형으로 결정
- 거시변수 전망에 사용되는 노동인력 및 저축률 추정을 위하여 인구구조의 내생화가 필요
 - 15세 미만 인구, 생산가능인구(15~64세), 65세 이상 인구로 구분
 - 노동투입 추정에 여성과 청년 및 노령 인구를 세분화하여 인구구조 변화에 따른 경제력 제고 시나리오 분석 시행
 - 근로시간은 통계청의 전산업 평균 주당 근로시간 데이터를 이용하여 부양비, 인구변수, 실업률, 실질임금 등을 설명변수로 하는 추정식으로 전망 후 연간으로 환산
 - 저축률은 현재의 경제성장률과 부양비를 반영한 방정식으로부터 재추정

$$\begin{aligned} \text{총저축률} = & \alpha + \beta \times \text{총저축률} - 1 + \gamma \times \text{경제성장률} - \delta \times \text{부양비} \\ & - 0.01 \times \text{tdum1} + 0.01 \times \text{tdum2} \end{aligned}$$

- 총공급부문과 최종수요부문으로 구분되고, 이는 다시 행태방정식과 정의식으로 구성된 거시경제부문 전망 모형으로 설정
 - 행태방정식을 노동부문, 최종소비지출부문, 기업투자부문, 가격부문으로 구성
 - 정의식은 국민계정의 항등식들, 실질변수와 명목변수들 간의 항등식들, 그리고 자본스톡 및 성장회계 등으로 구분
- GDP디플레이터와 투자 디플레이터는 동시에 추정되며, 총수요지출에 의하여 명목GDP와 실질GDP의 장기전망치 결정

2. 총수입 전망

가. 국세수입

(1) 소득세

- 근로·종합소득세는 국세청 국세통계연보에 기반하여 age-profile법으로 전망하고, 양도소득세는 회귀분석에 의해 추계
 - 퇴직·연금소득세는 고령인구 증가율과 임금상승률을 감안하여 전망

구 분	상세세목	전망방법
원천	근로소득세	국세통계연보에 의거한 age-profile
	퇴직소득세	고령인구 증가율 및 임금상승률에 연동
	연금소득세	
	기타소득세	경상GDP 대비 비율
	사업소득세	
신고	이자·배당소득세	경상GDP 대비 비율
	종합소득세	국세통계연보에 의거한 age-profile
	양도소득세	회귀식

□ age-profile법에 의한 근로·종합소득세 전망

- 소득세수는 연령별·성별·연도별 납세자수에 납세자의 평균 소득 및 유효세율을 곱한 값을 합산하여 추계
 - $\text{소득세수}(a,g,t) = \text{납세자수}(a,g,t) \times \text{평균 소득}(a,g,t) \times \text{평균 유효세율}(a,g,t)$
 - 근로소득세와 종합소득세수는 성별·연령별로 다른 특성을 보임에 따라 각각에 대해 추정하여 합산
- (납세자수) 연령별·성별·연도별 취업자수에 소득세 신고자 비중(신고인원/취업자수)을 적용하여 추계
 - 소득세 신고자 비중은 최근 10년간 50세 이상 남성 및 30세 이상 여성 신고자 비중의 증가추세 반영하여 전망
 - 국세통계연보상의 성별·연령대별 근로소득세·종합소득세 신고인원수 통계 활용
 - * $\text{근로소득세 신고자수}(a,g,t) = \text{취업자수}(a,g,t) \times \text{근로소득자 신고자 비중}(a,g,t)$
 - * $\text{종합소득세 신고자수}(a,g,t) = \text{취업자수}(a,g,t) \times \text{종합소득자 신고자 비중}(a,g,t)$
- (평균 소득) 총 납세자의 평균소득을 기준으로 생애임금지수(earning profile)*를 활용하여 성별·연령별·연도별 평균소득 추계
 - 남성 임금의 정점이 점차 고연령대로 이동하고, 40~50대 여성의 임금 상승이 다소 빠르게 진행되는 추세를 반영
 - * 20세 남성이입자의 임금수준을 기준(100)으로 한 성별·연령별 임금분포지수
- (실효세율) 현 조세체계가 큰 변화 없이 유지된다는 전제하에 연령별 실효세율이 일정하다고 가정

□ 양도소득세 전망

- 금리, 경상GDP 등의 변수를 기초로 회귀분석하여 2030년까지 양도소득세 증가율을 전망하고, 이후에는 2030년의 GDP대비 비율이 일정하게 유지될 것으로 가정

□ 퇴직·연금소득세 원천분 전망

- 퇴직소득세의 경우 2019년 국세통계연보를 기준으로 60세 미만/60세 이상인 자가 부담하는 세액을 구분하여 전망한 후 각 전망치를 합산

- 60세 이상인 자가 부담하는 세액(19.7%)을 은퇴자가 부담하는 세액으로 보아 연도별 60세 이상 인구 증가율 및 이전 3년 평균 명목임금상승률에 연동하여 증가할 것으로 전망
- 60세 미만인 자가 부담하는 세액은 이직자가 부담하는 세액으로 간주하여 이전 3년 평균 명목임금상승률로 연장
- 연금소득세는 최근 65세 이상 인구 및 연금소득세수의 높은 증가율을 반영하여 2028년까지 증가추세가 유지되고, 장기적으로는 4대 공적연금(국민연금, 군인·공무원·사학연금) 급여 증가율 수준의 증가세를 지속할 것으로 전망

(2) 법인세

- 법인세수는 인구구조 변화보다는 경기적 요인과 더 연관성을 가짐에 따라 거시경제전망에 기초한 시계열 전망방식으로 접근
 - 다만 인구구조 변화가 GDP 대비 법인영업잉여 비중에 미칠 영향을 추정하는 것이 장기 법인세 추계의 핵심
 - * OECD 국가들의 노동소득분배율(피용자보수/(피용자보수+영업잉여))은 1990년대 중반이후 하락 추세를 보임 → 이는 산업구조 변화, 노동절감형 기술발전, 세계화로 인한 무역 및 자본이동 자유화, 고령화 등이 지적
- 장기 법인세 전망은 1단계에서 장기 법인영업잉여를 전망, 2단계에서 이를 이용하여 흑자법인 과세표준 비율을 전망, 3단계에서 평균실효세율을 적용하여 법인세수 전망
- (법인영업잉여 전망) 1970~2018년 자료 이용이 가능한 OECD 22개국을 대상으로 영업잉여의 가처분 소득 대비 비중, 경상GDP, 인구증가율, 65세 이상 고령자 비율을 설명변수로 하는 패널 분석을 통해 주요 국가들의 영업잉여의 가처분소득 대비 비중을 실증분석
 - 패널회귀 분석을 통해 구한 계수를 미래 1인당 소득수준, 인구증가율, 노령 인구 비중에 적용하여 2070년까지의 법인영업잉여 전망
 - 고령인구비중이 증가할수록, 인당 GDP가 증가할수록 노동소득분배율이 감소하게 되는데, 반대로 가처분소득에서 기업부문이 차지하는 비중은 증가

- 국민계정에서 법인영업잉여가 차지하는 비중은 고령화의 진전 등으로 점차 증가(장기적으로 영업잉여 증가율은 GDP증가율을 상회)
 - － 2020년 17.7% → 2030년 18.4% → 2040년 19.4% → 2050년 20.8%
→ 2060년 22.4% → 2070년 24.0%

□ (흑자법인과세표준 전망) GDP 대비 흑자법인 과세표준 비율은 경상 GDP, 금리 등을 설명변수로 하는 회귀분석을 통해 2070년까지 GDP 대비 흑자법인 과세표준 비율을 추계

- (법인세 전망) GDP 대비 흑자법인소득 비율 전망에 평균 실효세율을 적용하여 GDP 대비 법인세 비율 추계
- 평균 실효세율은 이용 가능한 데이터 중 가장 최근연도(2018년)의 흑자법인의 과세표준 기준 평균실효세율(17.6%)을 적용하였으며, 2070년까지 일정하게 유지되는 것으로 가정

(3) 부가가치세

□ 최근의 가구 소비를 기준으로 가구당 부가가치세액을 추정하고, 이를 각 연도의 연령별 가구 수와 곱하여 합산하는 방식으로 연도별 부가가치세수를 전망

□ 가계동향조사(2016)를 바탕으로 개별 가구의 부가가치세액을 계산하고, 가중치를 활용하여 가구주 연령별 대표 부가가치세액을 산출

- 개별 가구의 부가가치세액 = $\sum_{\text{소비항목}} (\text{항목별 소비금액}^{53}) \times \text{항목별 유효세율}$
 - － 유효세율은 산업연관표를 활용하여 산출한 선행연구의 결과(박명호·정재호, 2014)를 활용⁵⁴⁾
- 가구별 가중치를 적용하여 가구주 연령별 대표 부가가치세액을 계산

53) 자료의 소비금액에는 부가가치세가 포함되어 있기 때문에, 유효세율을 활용하여 부가가치세 포함 전 금액으로 환산하여 활용

54) 산업부문 별 유효세율을 계산하고 이를 가계동향조사의 각 소비항목과의 매칭하는 기준은 한국조세연구원, “부가가치세 유효 세부담 변화분석과 정책방향(2014)”를 참고

□ 가구주 연령별 대표 부가가치세액에 2020~2117년 가구 수를 곱하여 총 부가가치세액을 산출하고, 조정계수를 적용하여 최종 부가가치세수를 전망

○ t연도의 총 부가가치세액

$$= \sum_{\text{연령}} (\text{가구주 연령별 대표 부가가치세액} \times t\text{연도의 연령별 가구 수 추계})$$

- 전망 기간 중 연령별 소비구조 및 각 소비항목의 유효세율이 상단의 추정 결과와 동일한 수준으로 유지될 것으로 가정
- 연령별 가구 수는 장래가구추계(통계청) 자료를 활용

○ 기준연도(2019년)에 대해, 추정한 총 부가가치세액과 실제 부가가치세액 간의 조정계수를 산출하여 각 연도의 부가가치세액에 적용⁵⁵⁾

$$\text{조정계수(2019년)} = \frac{\frac{\text{실제 부가가치세수}}{\text{실제명목 GDP}}}{\frac{\text{추정한 총 부가가치세액}}{\text{추정한 총 소득액}}}$$

$$- t\text{연도의 부가가치세수} = \left(\frac{t\text{연도의 부가가치세액}}{t\text{연도의 소득액}} \right) \times \text{조정계수} \times t\text{연도의 GDP}$$

○ 지방소비세로 이양되는 금액(전체 부가가치세수의 21%)을 제외

(4) 교통·에너지·환경세 및 개별소비세

□ 교통·에너지·환경세는 과세대상인 휘발유와 경유의 소비량 전망치를 추정하고, 여기에 종량세율을 곱하여 세수를 전망

- 1981~2019년의 소비량과 실질GDP 등을 반영한 AR모형을 통해 향후 휘발유 및 경유 소비량을 추정
- 추정된 소비량에 현행 종량세율을 적용하되, 2030년부터는 세율이 물가상승분을 반영한다고 가정
 - 현행 세율은 휘발유 529원/리터, 경유 375원/리터

□ 개별소비세는 세원별로 자동차, 담배, 과세물품 및 장소분, 유연탄, LNG, 기타유류를 구분하여 세수를 전망

- 자동차, 담배, 유연탄, LNG는 연간 소비량을 추정하고, 소비량 추정치에 종량세율을 적용하되 2030년부터는 세율이 물가상승분을 반영한다고 가정

55) 총 소득액은 총 부가가치세액과 동일한 방식으로 산출

- 각 세원별로 과거 소비량과 실질GDP 등을 반영한 AR모형을 통해 향후 소비량을 추정
- 현행 세율은 자동차 86만원/대(평균값), 담배 587원/갑, 유연탄 46원/kg, LNG(발전용) 12원/m³, LNG(기타) 42원/m³
- 과세물품 및 장소분은 현재 GDP에서 차지하는 비중이 유지된다고 가정하며, 기타유류의 경우 현재 GDP에서 차지하는 비중(0.06%)이 매년 1%씩 감소한다고 가정

(5) 관 세

- 통관수입액(원화) 전망치에 무역자유화 효과가 반영된 실효관세율 전망치를 적용하여 전망
 - 통관수입액(원화) 전망치의 명목GDP 증가율과 동일한 것으로 가정
 - 실효관세율은 최근까지 발효된 FTA의 효과를 반영해 2030년까지 점진적으로 감소하는 것으로 가정
 - 2020년 2월 기준 56개국을 대상으로 발효된 FTA 효과가 10년 안에 대부분 반영되는 것으로 전제
 - 이에 따라 실효관세율은 2020년 1.15%에서 2030년 0.95% 수준으로 하락한 뒤 일정한 수준으로 유지될 것으로 가정

(6) 기타 세목

- 기타 국세 세목은 상속세, 증여세, 증권거래세, 종합부동산세, 인지세, 주세, 교육세, 농어촌특별세, 과년도수입 등임(9개 세목)
 - 주세는 1987~2019년 소비량과 실질GDP 등을 반영한 AR모형을 통해 향후 소비량을 추정하고 여기에 세율을 적용
 - 2030년부터는 세율이 물가상승분을 반영한다고 가정
 - 부가세(surtax)인 교육세와 농어촌특별세는 본세에 연동되도록 추계
 - 교육세는 교통·에너지·환경세, 주세, 개별소비세 유류분의 증감률에, 농어촌특별세는 종합부동산세, 증권거래세의 증감률에 연동하여 추계
 - 상속세, 증여세, 증권거래세, 종합부동산세, 인지세, 과년도수입은 2020년 기준 GDP 대비 비중(1.5%)이 향후에도 유지되는 것을 전제

나. 사회보장기여금

(1) 국민연금

□ 연금보험료

- 연금보험료 수입은 연도별 가입자 수에 보험료 단가, 12개월(납부기간) 및 징수율을 곱하여 산출
- 가입자 수는 성별·가입자 유형별로 구분하며, 국민연금 가입률, 가입자 유형별 이동률, 신규가입률, 성별·연령별 사망률 등을 반영하여 추계
 - － 지역가입자는 납부예외자를 제외한 소득신고자만 보험료 납부대상이 되므로 납부예외자를 추계한 뒤 제외
 - － 납부예외자는 지역가입자에 연도별·성별·연령별 납부예외자 비중을 곱하여 추계
- 이때 전체 가입자 수는 연도별·성별·연령별 경제활동인구에 국민연금 가입률을 곱한 인원을 초과하지 않도록 앞서 산출한 가입자 수와 비교하여 조정
- 보험료 단가는 사업장가입자의 경우 임금상승률을 적용한 기준소득월액에 보험료율을 곱하여 산출
- 지역가입자의 경우 사업장가입자 소득에 대한 지역가입자 소득 비율을 적용하여 계산한 기준소득월액에 보험료율을 곱하여 산출
 - － 이때 사업장 및 지역가입자의 성별·연령별 기준소득월액은 가입자 유형별·성별·연령별 소득지수를 활용하여 추계

□ 기금운용수익

- 기금운용수익은 전년도 말 적립금에 기금운용수익률을 곱하여 산출
- 기금운용수익률은 국회예산정책처가 전망한 AA- 회사채금리(3년 만기)⁵⁶⁾에 일정배율을 곱한 값으로 함
 - － 일정배율은 적립금이 채권, 주식, 대체투자 등 다양한 자산에 투자되고 있는 점 등을 고려하여 위험자산의 투자비중(30%)을 기준으로 기간을 나누어, 각 기간별 AA- 회사채금리(3년 만기) 대비 국민연금기금 수익률 배율의 평균값으로 함

56) AA-회사채(3년 만기)는 우량회사채(저위험 회사채)의 대표 채권으로서, 「1~3차 국민연금 재정계산」에서 기금운용수익률을 전망할 때 AA-회사채(3년 만기)금리를 적용하였다.

- 위험자산 비중이 30%를 넘었던 2011~2020년간 AA-회사채금리(3년 만기) 대비 국민연금수익률의 배율 평균인 1.76배를 적립금이 상승하는 기간에 적용
- 위험자산 비중이 30% 미만인 기간(1999~2010년)⁵⁷⁾의 AA- 회사채금리(3년 만기) 대비 국민연금수익률의 배율 평균인 1.38배를 적립금이 감소하는 기간에 적용

(2) 사학연금

□ 가입자 추계

- 성별 직급별(교원, 직원) 가입자수를 추계
 - 가입자수(t) = 기존가입자($t-1$) + 신규가입자(t) - 퇴직자 및 사망자(t)

□ 수입 추계

- 기여금수입(직급별, 성별) = 가입자수(직급별, 성별) × 평균 기준소득월액(직급별, 성별) × 보험료율(직급별) × 12개월
 - 보험료율은 2020년 기준 18%로, 교원의 경우 개인이 9%, 법인이 5.294%, 국가가 3.706%를 부담
- 기금운용수익 = 사학연금 연금계정의 적립금 × 회사채 수익률

(3) 고용보험기금

□ 가입자 추계

- 임금근로자 가입자 수는 국회예산정책처의 임금근로자 수 전망치(공무원연금 및 사학연금 가입자 제외)에 일정 비율(2019년 기준 73.2%)을 곱하여 추정함
- 자영업자 가입자 수는 임금근로자 가입자 수 대비 일정 비율(2019년 기준 0.16%)로 추정함

⁵⁷⁾ 국민연금 기금운용본부가 설립된 1999년 이후의 국민연금기금 수익률만 적용하였다.

□ 수입 추계

- 임금근로자 실업급여 보험료 및 고용안정·직업능력개발사업 보험료는 가입자의 보수총액에 보험료율을 곱하여 산출함
 - － 가입자의 보수총액은 가입자 수 증가율과 명목임금상승률의 곱만큼 증가하는 것으로 가정함
 - － 실업급여 보험료율은 1.6%로 사업주와 근로자가 절반씩 부담함
 - － 고용안정·직업능력개발사업 보험료율은 사업장 규모 등에 따라 0.25~0.85%로 사업주가 전액 부담함
- 자영업자의 경우 고용보험료 산정의 기초가 되는 기준보수를 가입자가 선택하므로 가입자 1인당 평균 보험료 부담에 근거하여 산출함
- 기금운용수익은 전년도 말 적립금에 기금운용수익률을 곱하여 산출함
 - － 기금운용수익률은 명목회사채금리(3년 만기, AA-) 전망치에 일정 배율을 곱한 값으로 함

(4) 산업재해보상보험및예방기금

□ 가입자 추계

- 산재보험 적용근로자 수는 국회예산정책처의 임금근로자 수 전망치(공무원연금 및 사학연금 가입자 제외)에 일정 비율(2019년 기준 99.0%)을 곱하여 추정함

□ 수입 추계

- 일반사업장의 산재보험료는 적용근로자 1인당 평균 보수총액에 보험료율을 곱하여 산출함
 - － 1인당 평균 보수총액은 보험료 수입을 적용근로자 수와 평균 보험료율을 곱한 값으로 나눠서 추정하고, 명목임금상승률만큼 증가하는 것으로 가정함
 - － 산재보험료율은 2020년 평균 보험료율 수준(1.56%)이 유지되는 것으로 가정함
- 특수형태근로종사자의 산재보험료는 1인당 평균 보험료 부담에 적용종사자 수를 곱하여 산출함
- 기금운용수익은 전년도 말 적립금에 기금운용수익률을 곱하여 산출함
 - － 기금운용수익률은 명목회사채금리(3년 만기, AA-) 전망치에 일정 배율을 곱한 값으로 함

다. 세외수입 및 자본수입 등

(1) 세외수입

- 세외수입은 재산수입, 벌금 등, 수수료·요금 등 비영업실적 판매, 공무원 연금기여로 구분하여 전망
 - (재산수입) 공적연금의 적립금에서 발생하는 기금운용수익과 예산 및 기금의 융자금에서 발생하는 이자수입이 가장 큰 비중을 차지하므로 이자수입과 기타 재산수입으로 구분하여 전망
 - 기금운용수입은 각 공적연금모형을 통해 전망하고, 융자금의 이자수입은 융자금의 변화 추이, 과거 증가율과 명목금리의 장기추세치로 구성된 모형을 통해 추정하며, 기타 재산수입은 경상GDP와의 안정적 관계를 통하여 전망
 - (벌금 등) 해당 비율의 과거 추세가 안정적인 점을 감안하여 과거 경상GDP에 대한 탄성치를 산출한 후 해당 탄성치의 장기추세치를 활용하여 전망
 - (수수료·요금 등 비영업실적 판매) 경상GDP 증가율과의 상관관계를 고려하여 실질GDP 증가율과 GDP디플레이터의 평균치를 활용하여 전망
 - (공무원연금기여) 각 공적연금모형을 통해 전망된 기여금 수입을 활용

(2) 자본수입

- 자본수입은 향후 정부소유 고정 및 재고자산, 토지 등의 매각 계획 등에 대한 정보가 없으므로 과거 명목GDP 탄성치를 이용하여 전망

(3) 융자회수 및 기업특별회계 수입

- 융자회수 및 기업특별회계 수입은 2014년 전망방법을 준용하되 경상성장률 및 명목금리를 추가로 반영하여 전망
- 해당 수입은 2014년 전망치를 최근 실적치로 업데이트하고 2014년 전망치의 증가율을 재추정한 후 HP 필터링을 통해 추출된 장기 추세치를 활용
- 융자회수의 경우 장기 추세치에 경상성장률과 금리차를, 기업특별회계 수입은 경상성장률을 추가적으로 반영하여 전망

3. 총지출 전망

가. 의무지출

(1) 기초생활보장급여

- 전망 대상 사업은 생계·주거·의료·교육·해산·장제급여 등 총 6개 급여
 - 기초생활보장급여는 급여항목별(생계·의료·주거·교육·해산장제급여)로 대상자 수 또는 대상가구 수를 산출한 후, 급여항목별 단가와 국고보조율을 곱하여 전망
 - 향후 중위소득 기준 소득분포가 현재와 동일한 것으로 가정

□ 생계급여

- 대상가구 수는 가구 구성원 수 및 유형(일반·시설)별로 세분화
 - － 생계급여 수급대상은 중위소득 30% 이하 가구(일반) 및 시설 수급자
 - － 생계급여 중 일반수급 대상가구 수에 연간 지급단가를 곱하여 산출하되, 가구원수별로 세분화하여 전망
 - － 일반수급 대상가구 수는 최근 5년간 가구원수별 전체 가구 수 대비 가구원수별 생계급여 수급가구 수의 평균 비중을 통계청 가구 원수별 추계가구 수에 곱하여 산출
 - － 최근 5년간 전체 기초수급자 수 대비 시설수급자 수 비중과 (일반)기초 생계수급자 수(추계치)를 고려하여 시설수급자 수 산출
 - － 부양의무자 기준 폐지 계획(2020년 7월 발표)으로 인한 수급자 수 증가를 가정하여 전망
- 생계급여 단가는 2020년 예산 기준 일반수급가구의 가구 원수별 평균 급여 단가와 시설수급자 평균급여단가를 기준으로 국회예산정책처가 전망한 명목 임금상승률 적용
- 국고보조율은 2020년 예산 기준 평균 81.83%가 유지되는 것으로 가정

□ 의료급여

- 대상자 수
 - 의료급여 수급대상자는 중위소득 40% 이하인 자로서, 전체 인구 수 대비 의료급여 수급자 수의 최근 5년간 평균 비중을 통계청 추계인구 수에 곱하여 산출
 - 대상자는 5세 단위의 연령, 남성·여성, 1종·2종·타법의 종별로 세분화
 - 이 때, 독립유공자, 인간문화재 등 타법 적용 의료급여 수급자 수는 최근 5년간 전체 의료급여 수급자 수 대비 평균비중을 적용
- 의료급여 단가
 - 5세 단위의 연령, 남성·여성, 1종·2종·타법의 종별로 1인당 진료비 단가는 최근 5년간 평균증가율 적용
 - 1인당 진료비 기관부담금은 최근 5년간 1인당 진료비 단가 대비 기관 부담금의 평균 비중을 적용
- 국고보조율은 2020년 예산 기준 평균 평균보조율 75.7% 적용

□ 주거급여

- 대상가구 수
 - 주거급여 수급대상가구는 중위소득 45%이하 가구로서, 임차가구의 경우에는 임차료, 자가가구의 경우 주택보수비용 지원
 - 임차가구 수는 통계청 가계금융복지조사(2019)와 LH공사의 주택조사 자료 및 기초수급자 자료를 병합한 국토교통부의 임차가구 자료를 이용하여 전체 가구대비 수급가구별·급지별 비중을 기초로 전망
 - 자가가구 수는 LH공사의 주택조사 실적자료 기초로 전망
- 주거급여 단가
 - 임차가구에 지원되는 기준임대료는 최근 3년간 가구 구성원 수별·급지별 임차가구 수를 가중치로 하여 산출한 가중평균 기준임대료를 이용
 - 자가가구 보수비용은 2020년 보수대상 가구 유형별 가중평균 보수비용을 이용
- 국고보조율은 2020년 기준 평균 81.83%가 유지되는 것으로 가정

□ 교육·해산장제급여

○ 교육급여

- 통계청 장래인구추계를 기준으로 초·중·고등학교 급여자 수 비율을 산출한 후 최근연도 수급률이 유지된다고 가정하되, 고교무상교육에 따른 절감분을 반영하여 추계
- 초·중·고등학생 급여별 지원단가를 곱하여 총 급여액을 산출하고 국고보조율 적용

○ 해산·장제급여

- 최근 8년간 등락 추이를 반영하여 산출한 수급자 수에 급여단가를 곱하여 총급여액 산출하고 국고보조율 적용

(2) 아동수당

□ 지출 추계

- 아동수당 수급자는 만7세 미만 아동이며, 아동수당 단가는 월 10만원에 국회 예산정책처 소비자물가상승률을 적용하여 아동수당 소요액을 산출
 - 아동 수는 통계청 장래인구추계 자료를 적용
- 국고보조율은 2020년 예산 기준 평균 72.89%가 유지되는 것으로 가정

(3) 건강보험 국고지원금

□ 건강보험은 국가 재정 외로 운영되나, 보험료 수입에 연동한 정부지원금⁵⁸⁾과 공무원·사립학교 교직원(이하 공·교 건강보험료 국가부담금)의 건강보험료⁵⁹⁾에 대한 국가부담금이 건강보험 의무지출 항목

□ 정부지원금 및 공·교 건강보험료 국가부담금 전망을 위해서는 건강보험료 수입 전망이 필요하며, 건강보험료 수입은 건강보험료 납부자 수에 1인당 보수월액 추계액과 납부개월 수(12개월), 건강보험료율을 곱하여 전망

58) 「국민건강보험법」 제108조에 따르면 국가는 예산의 범위에서 해당 연도 건강보험료 예상수입액의 14%를 지원할 것을 규정하고 있으며, 법률 제6619호 「국민건강증진법」 부칙 제2항에서는 해당 연도 건강보험료 예상수입액의 6%를 지원하도록 규정하고 있다.

59) 「국민건강보험법」 제76조에 따르면 직장가입자가 공무원인 경우 그 공무원이 소속되어 있는 국가 또는 지방자치단체가 보험료의 50%를 부담하며, 직장가입자가 교직원으로서 사립학교에 근무하는 교원은 국가가 20%를 부담하도록 하고 있다.

□ 건강보험 납부자 수 전망

- 통계청의 장래추계인구에 인구 대비 납부자 수 비중을 곱하여 전망하되, 공무원과 사립학교 교직원 수는 공무원연금과 사학연금의 가입자수 전망치 활용
- 인구 대비 건강보험 납부자 수 비중은 2017~2019년 납부자 유형별(직장가입자 및 지역가입자), 연령군별(5세 단위) 인구 대비 건강보험 납부자 비중의 증감 추이 반영

□ 1인당 보수월액

- 2017년부터 2019년(최근 3년간) 건강보험 납부자 유형별(직장가입자 근로자, 직장가입자 공무원, 직장가입자 교직원, 지역가입자 세대주)⁶⁰⁾, 연령군별(5세 단위) 평균 보수월액 증가율 적용

□ 건강보험료율

- 2021~2022년까지 매년 3.49%씩 인상, 2023년부터 매년 3.2%씩 인상하되⁶¹⁾ 보험료율 8% 상한 규정 고려

□ 국고지원금

- 정부지원금(일반회계, 건강증진기금 포함)은 보험료 수입의 14.0% 적용

□ 공교부담금

- 지방자치단체 공무원 및 일부 부처 공무원의 보험료에 대한 국가부담금은 보건복지부 소관 「공무원교원국가부담금」 사업에 포함되어 있지 않으므로 전체 공·교 건강보험료 국가부담금 중 보건복지부 소관 「공무원교원국가부담금」 사업에 포함된 예산 비중을 적용하여 전망

60) 지역가입자의 경우 건강보험료율을 기준으로 환산한 가상의 보수월액을 토대로 산출

61) 보건복지부는 2019년 「제1차 국민건강보험 종합계획」에서 건강보험료율 인상률을 평균 3.2% 수준으로 관리할 계획이라고 발표한 바 있다. 건강보험료율 인상률은 2019년 3.49%, 2020년은 3.20%이며, 2022년까지 매년 3.49% 인상할 경우 2018~2022년까지 평균 인상률이 3.2%가 된다. 따라서 2022년까지 건강보험료율은 매년 3.49%씩 인상하고 건강보험 보장성 강화대책이 종료되는 2023년 이후에는 3.2%씩 인상하는 것으로 하되, 건강보험료율 법정 상한선인 8%가 적용되는 것으로 가정하였다.

(4) 노인장기요양보험 국고지원금

□ 장기요양보험은 건강보험과 마찬가지로 국가 재정 외로 운영되나, 노인 장기요양보험에 대한 국가 예산사업인 「노인장기요양보험 사업운영」이 장기요양보험 의무지출임

- 세사업으로 노인장기요양보험 운영지원(이하 “국고지원금”), 공무원·사립학교 교원 등의 장기요양보험료에 대한 국가부담금(이하 “공·교 장기요양보험료 국가부담금”), 타법의료급여수급권자 급여비용 국가부담금(이하 “타법 의료급여 국가부담금”), 노인장기요양보험 사업관리(이하 “사업관리”), 장기요양 기관 재무회계프로그램 구축 운영(이하 “재무회계프로그램”)이 있음

□ 국고지원금

- 국고지원금은 2020년 이후 법정 지원금 비중인 보험료 수입의 20% 적용
- 노인장기요양 보험료 수입은 건강보험료 수입⁶²⁾에 장기요양보험료율을 곱하여 산정하되, 장기요양보험료율은 2020년 이후 동결하는 것으로 가정

□ 공·교 장기요양보험료 국가부담금

- 장기요양보험료 수입 대비 공·교 장기요양보험료 국가부담금 비중을 적용하여 전망

□ 타법 의료급여 국가부담금

- 타법 의료급여수급권자의 장기요양보험 지출 추계 후 국가부담 비중을 적용하여 전망

(5) 국민연금

□ 연금급여지출

- 연금급여 지출은 수급자 수에 연금급여 단가를 곱하여 추계
- 수급자 수는 가입자가 연금급여 수급 개시 시점에 도달하면 성별·연령별 수급자 발생률을 곱하여 추계

62) 건강보험료 수입 전망은 건강보험 국고지원금 전망 방법 참고

- 조기노령연금의 경우 수급조건을 충족한 가입자 수에 수급가능 성별·연령별 수급률을 곱하여 수급자 수 추계
- 노령연금은 수급 개시 연령과 성별 가입기간 충족률을 적용하여 수급자 수 추계
- 장애연금은 가입기간 성별·연령별 발생률을 곱하여 수급자 수 추계
- 유족연금은 가입자 또는 연금수급자가 사망하고 유족연금 수급 조건을 충족한 경우 성별·연령별 유유족률을 곱하여 수급자 수 추계
- 일단 수급자가 된 이후에는 매년 성별·연령별 사망률을 곱하여 수급자 수 추계
- 연금수급 개시 시점의 연금급여 단가는 수급자의 성별·가입기간별 소득(B값), 전체 가입자의 수급직전 3년간 평균 소득(A값), 가입기간 중 연도별 소득 대체율 및 가입기간을 활용하여 연금 유형별 산식에 따라 단가를 산출하고 동 단가에 연금유형별 지급률을 곱하여 계산
 - 조기노령연금의 경우 노령연금 수급을 앞당긴 기간에 따라 70~94%를 적용
 - 유족연금의 경우 사망한 가입자 또는 가입자였던 자(연금수급자)의 가입 기간에 따라 40~60% 적용
 - 장애연금의 경우 장애의 급수에 따라 60~100% 적용
 - 연금수급이 개시된 이후에는 매년 국회예산정책처가 전망한 물가상승률로 연금액이 상승한다고 가정⁶³⁾
- 중복급여 수급자는 유족연금 수급자가 노령연금 수급연령 도래 시 발생
 - 이때 중복급여 해당 여부는 유족연금 수급자가 노령연금 수급연령이 되는 시점의 노령연금 수급자 비중이 영향 미침
 - 앞서 전망한 연도별·성별 노령연금 수급자수를 바탕으로 중복급여 해당자의 비중을 연도별·성별·연령별로 추계한 뒤, 이를 노령연금 수급연령에 도달한 유족연금 수급자 수에 곱하여 중복급여 대상자 수 산출
 - 이 중 노령연금 선택자의 비율은 가입기간 및 유족의 성별을 반영하여 적용
 - 노령연금을 선택한 경우 유족연금의 30%를 가산하여 지급하므로 노령연금 전액과 유족연금 30% 가산액이 중복급여 수급자의 급여액이 됨⁶⁴⁾

63) 제51조(기본연금액) ② 제1항 각 호의 금액을 수급권자에게 적용할 때에는 연금 수급 2년 전 연도와 대비한 전년도 전국의 소비자물가변동률을 기준으로 그 변동률에 해당하는 금액을 더하거나 빼되, 미리 제5조에 따른 국민연금심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

64) 중복급여 대상자 중 유족연금을 선택한 경우에는 노령연금을 지급하지 않으므로, 이 경우는 고려하지 않는다.

□ 적립금 전망

- 적립금은 이전 년도 적립금에 당해 연도 기여금 수입 및 기금수입을 합한 뒤, 급여지출 및 관리운영비 지출을 차감하여 산출

(6) 공무원연금

- 2016년 「공무원연금법」 개정으로 인한 기여율 및 부담률, 연금액 한시적 동결, 유족연금지급률 인하, 연금지급률 인하, 연금 지급 개시 연령 등의 변경내용을 반영하여 추계

- 기수급자와 신규 수급자로 구분하여 각각의 인원추계와 급여별 평균금액을 적용하여 전망

- 재해보상급여(공무상요양비, 재해보조금, 사망조위금 등), 기금운영비 등은 공무원연금 지출총액 대비 비중을 적용하여 산출

- 성별·연령별 기수급자 수와 퇴직연금·유족연금 등 급여별 평균연금연액을 곱하여 산출

- 2019년 기준 기수급자 수에 성별·연령별 사망률을 적용하여 연도별 인원을 추계하며 퇴직연금 기수급자 사망 시 유유족률에 따라 유족연금 수급자로 전환되는 인원 포함
- 2016~2020년까지 연금액은 동결되고 2021년부터 소비자물가상승률을 적용하여 인상

- 직종별·성별·연령별·재직기간별 퇴직자 수와 급여별(퇴직연금, 퇴직연금 일시금, 퇴직일시금 등) 평균금액을 곱하여 산출

- 연도별 가입자 수(공무원 증원계획과 2019년 통계청의 ‘장래인구추계: 2017~2067년’ 결과 반영)에 직종별·성별·연령별 퇴직률과 사망률을 적용하여 퇴직자 수와 사망자 수를 추계

- 퇴직자 수에는 급여종류별 선택률을 적용하여 급여별 대상자 수를 산출하고, 이후 퇴직연금 수급자의 경우 사망률과 유유족률을 적용하여 유족연금 수급자 전환되는 인원 포함
- 사망자 수에는 유유족률을 적용하여 급여별(유족연금, 유족연금일시금 등) 대상자 수를 산출
- 2019년 기준 직종별·재직기간별 기준소득월액에 공무원 처우개선율을 적용하여 급여산정 시 기준이 되는 금액을 산출 후, 급여별 산식을 적용하여 직종별·재직기간별 평균금액을 산출

(7) 사학연금

□ 수급자수 추계

- 수급자수는 퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 퇴직일시금, 유족연금 수급자로 구분하여 추계
 - 퇴직연금 수급자의 경우 신규 수급자는 성별·연령별·직종별 사학연금의 퇴직률 및 사학연금 사망률을 적용하여 추계하며, 계속수급자는 직전년도 수급자수에 $(1 - \text{사망률})$ 을 적용하여 추계
 - 퇴직연금일시금, 퇴직일시금, 퇴직연금공제일시금은 사학연금의 연령별 선택률을 적용하여 추계
 - 유족연금 수급자의 경우 신규수급자는 사학연금 가입자의 사망 또는 퇴직연금 수급자가 사망한 경우 유유족률을 곱하여 산출하며, 계속수급자는 직전년도 유족연금 수급자에 $(1 - \text{사망률})$ 을 적용하여 추계

□ 지출 추계

- 사학연금 급여지출액은 연금급여(퇴직연금, 유족연금), 퇴직연금일시금, 퇴직일시금, 퇴직연금공제일시금, 재해보상급여, 퇴직수당급여로 구분하여 산출
- 급여지출은 연금 종류별 연금수급자 수에 수급자의 성별·연령별·직종별 가입기간에 따른 평균소득을 기준으로 산출된 연금급여액을 곱하여 추계
 - 연금급여액은 연금 급여 유형별 지급산식을 적용하며, 계속수급자는 직전년도 연금급여액에 물가상승률을 적용하여 산출된 연금급여액을 적용

- 퇴직연금일시금, 퇴직일시금, 퇴직연금공제일시금은 퇴직시점에 일시에 발생하며, 해당 시점의 수급자수에 각 일시금의 지급산식을 적용하여 산출한 성별·연령별·직종별·재직기간별 일시금 추계액을 곱하여 산출
- 2016년부터 개정된 「사립학교교직원연금법」 적용
 - － 수급개시 연령이 점진적으로 증가하여 2033년 65세가 되므로 이를 반영
 - － 연금지급률이 2020년 1.79%에서 2035년 1.7%까지 감소되므로 이를 반영

(8) 군인연금

- 기수급자와 신규 수급자로 구분하여 각각의 인원추계와 급여별 평균금액을 적용하여 전망
 - 기금운영비 등은 군인연금 지출총액 대비 비중을 적용하여 산출
- 성별·연령별 기수급자 수와 퇴역연금·유족연금 등 급여별 평균연금연액을 곱하여 산출
 - 2019년 기준 기수급자 수에 성별·연령별 사망률을 적용하여 연도별 인원을 추계하며 퇴역연금 기수급자 사망 시 유유족률에 따라 유족연금 수급자로 전환되는 인원 포함
 - 평균연금연액은 소비자물가상승률을 적용하여 인상
- 계급별 전역자 수와 급여별(퇴역연금, 퇴역연금일시금, 퇴직일시금 등) 평균금액을 곱하여 산출
 - 연도별 전역자 수에 계급별 정상전역 비율, 상이전역 비율, 연금선택률 등을 적용하여 급여별 수급자 수를 추계
 - － 퇴역연금 등 연금수급자의 경우 사망률과 유유족률을 적용하여 유족연금 수급자로 전환되는 인원 포함
 - 2019년 기준 계급별 기준소득월액에 공무원 처우개선율을 적용하여 급여 산정 시 기준이 되는 금액을 산출한 후, 급여별 산식을 적용하여 계급별 평균 금액을 산출

(9) 고용보험기금

- 전망 대상 의무지출 사업은 실업급여와 모성보호·육아지원 사업임
 - 실업급여는 임금근로자 구직급여와 조기재취업수당, 자영업자 실업급여로 구성되며, 모성보호·육아지원은 출산전후휴가 급여(유산·사산휴가급여 포함), 육아휴직 급여, 육아기근로시간단축 급여, 배우자출산휴가 급여로 구성됨
 - 실업급여 수급자 수는 국회예산정책처의 실업자 수 전망, 모성보호·육아지원 수급자 수는 통계청의 출생아 수 전망 등에 근거하여 추정함
 - 급여의 기초가 되는 임금(평균임금, 통상임금, 최저임금)은 추계기간 동안 국회예산정책처 명목임금상승률만큼 증가하는 것으로 가정하며, 급여별 지원 단가의 특성(상·하한액 범위 등)을 반영함

□ 급여지출 추계

- 임금근로자 구직급여 수급자 수는 실업자 수 전망치에 일정 배율을 곱하여 추정함
 - － 현행 법과 제도가 유지될 경우 구직급여 수급요건이 달라지지 않으므로 실업자 수 대비 수급자 수 배율(2015~2019년 평균 1.236배)이 일정하게 유지되는 것으로 가정함
 - － 다만, 2020년의 경우 코로나19 사태의 영향을 고려하여 2020년 3~6월까지의 실적치를 반영하고, 2021년의 경우 2020년의 영향이 일부 있는 것으로 가정함
 - － 구직급여 수급자는 이직 시기, 종사상유형, 기초일액 구간을 고려하여 18개 유형으로 구분하고, 유형별로 지급단가와 지급일수를 곱하여 재정 소요를 추계함
 - － 지급단가는 최저임금 인상률을 반영하며(최저임금 인상률은 명목임금 상승률과 동일하게 가정함), 지급기간은 2020년 수준이 유지되는 것으로 가정함
- 조기재취업수당은 전년도 구직급여 수급자 수 중 조기재취업수당 수급 요건을 충족하는 자에 지급단가를 곱하여 추계함
- 자영업자 실업급여는 수급자 수에 지급단가와 지급기간을 곱하여 추계함

- 모성보호·육아지원의 급여별 수급자 수는 통계청의 출생아 수 전망치에 근거하여 추정하되, 동 사업은 최근의 제도변화 등으로 수급자 수 변동이 크므로 2020년의 경우는 1~6월까지의 실적치를 반영함
 - － 급여별 수급자는 급여의 특성을 고려하여 유형화하고, 수급자 수 전망치에 지급단가와 지급기간 등을 곱하여 재정소요를 추계함

(10) 산업재해보상보험및예방기금

□ 전방 대상 의무지출 사업은 산재보험급여임

- 산재보험급여는 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 간병급여, 유족급여, 상병보상연금, 장의비, 직업재활급여, 진폐연금으로 구성됨
- 수급자 수는 국회예산정책처의 임금근로자 수 및 산재보험 적용근로자 수 전망, 재해율, 사망만인률 등에 근거하여 추정함
- 급여의 기초가 되는 임금(평균임금, 최저임금)은 추계기간 동안 국회예산정책처 명목임금상승률만큼 증가하는 것으로 가정하며, 급여별 지원단가의 특성을 일부 반영함

□ 급여지출 추계

- 산재보험급여(유족급여, 장의비 등 제외)의 수급자 수는 재해자 수에 따라 달라지는데, 재해율(적용근로자 수 대비 재해자 수)은 정부의 목표를 고려하여 장기적으로 현행 재해율(2019년 기준 0.53%)의 3분의 2 수준(0.36%)으로 하락하는 것으로 가정함
 - － 1997년부터 2019년까지의 재해율 감소 추세를 반영하여 비선형 회귀식(logistic model)으로 추정함
- 유족급여, 장의비 등의 수급자 수는 산재사망자 수에 따라 달라지는데, 사망만인률(적용근로자 1만명 당 재해사망자 수)은 정부의 목표를 고려하여 장기적으로 현행 사망만인률(2019년 기준 1.01명)의 2분의 1 수준(0.51명)으로 하락하는 것으로 가정함
 - － 1997년부터 2019년까지의 사망만인률 감소 추세를 반영하여 비선형 회귀식(logistic model)으로 추정함

- 급여별 수급자 수는 신규 수급자와 계속 수급자로 구분하고, 수급자 유형별로 지급단가를 곱하여 추계함
 - － 연금성 급여(장해연금, 유족연금, 상병보상연금 등)의 경우 사망률은 통계청의 성별·1세별 사망률을 적용함
 - － 유족급여의 유유족률(사망자 1명 당 유족급여 수급자 수)은 최근 3년(2017~2019년) 평균을 적용함

(11) 기초연금

□ 수급자 추계

- 기초연금 수급자는 65세 이상 인구 중 하위 70%를 대상으로 하며, 국민연금 가입 여부에 따라 기초연금액 산정방법이 달라지므로 국민연금가입자와 국민연금미가입자를 구분하여 추계
 - － 국민연금가입자인 수급자수는 국민연금의 노령연금수급자 중 65세 이상 노령연금수급자 수를 산출한 뒤, 하위 70% 해당 인원을 추출
 - － 국민연금미가입자인 수급자수는 연도별 65세 이상 인구 중 하위 70% 해당자수에서 앞서 산출한 국민연금가입자인 수급자수를 차감하여 산출

□ 급여지출 추계

- 국민연금미가입자인 수급자의 급여지출액과 국민연금가입자인 수급자의 급여지출액을 합하여 추계
- 기초연금액은 기준연금액과 부가연금액을 적용한 산식으로 산출되는데, 기준연금액은 2021년 기준 30만원으로 결정되었고, 부가연금액은 기준연금액의 50%에 해당하는 금액을 의미
- 국민연금미가입자인 수급자의 급여지출액은 국민연금미가입자인 수급자 수에 기초연금액을 곱하여 산출
 - － 국민연금미가입자의 기초연금액은 기준연금액 전액이 됨. 다만 부부수급가구는 기초연금액이 기준연금액의 80%로 감액되므로, 부부수급가구 수의 변화율을 적용하여 부부수급가구의 기초연금액 산출
- 국민연금가입자인 수급자의 급여지출액은 국민연금가입자인 수급자 수에 기초연금액을 곱하여 산출

- 국민연금액이 기준연금액의 150% 이하인 수급자는 기준연금액 전액이 기초연금액이 됨
- 국민연금액이 기준연금액의 150% 초과하는 수급자는 기준연금액에서 A급여의 2/3을 뺀 후 부가연금액을 더한 금액을 기초연금액으로 함
- 이 경우에도 부부수급가구는 1인 수급시의 기초연금액의 80%로 감액되므로, 추계기간 동안 부부수급가구 수의 변화율을 적용하여 산출

(12) 영유아보육료

□ 전망대상은 만0세~2세 보육료와 장애아동 보육료임

□ 급여지출 추계

- 만0~2세 보육료
 - 통계청의 연령별 전망인구 수를 기초로, 정부지원 시설 및 미지원 시설 아동 수를 구분한 다음, 각 범주별 연간 지원단가를 곱하여 산출
 - 종일반과 맞춤형 보육의 지원대상자 비중을 곱하여 구분
 - 종일반과 맞춤형 보육 단가는 2020년 기준 보육단가에 물가상승률 적용
- 장애아동 보육료
 - 위에서 산출한 2020년 장애아 보육료를 기준으로 전망기간 중 만0세~2세 보육료 증가율을 적용하여 산출

(13) 보훈급여

□ 기본가정

- 보상금 단가 및 수당 등의 인상률은 정책변수로서 다음과 같이 가정함
 - 보상금/부가수당/간호수당/6.25자녀수당은 2020년 5% 인상, 2021년부터 2030년까지는 최근 5년간 평균인상률 4.1% 적용하고 2031년부터는 국회예산정책처의 소비자물가상승률 적용
 - 무공영예수당/참전명예수당/4.19혁명수당은 2020년 2만원 상향, 2021년부터 2030년까지는 보상금 최근 5년간 평균 인상률과 연동하여 4.1% 인상, 2031년부터는 국회예산정책처의 소비자물가상승률 적용

- 사망일시금, 재해보상금, 고엽제환자검진, 보철구지급단가는 국회예산정책처의 물가상승률 적용
- 보훈병원진료, 위탁병원진료, 보훈대상자교육비지원 단가 등은 과거 2015~2019년간 추세 적용

□ 수급자수 추계

- 수급자수는 13개 의무지출 사업(보상금, 간호수당, 4.19혁명공로수당, 참전명예수당, 보훈병원 및 위탁병원 진료비, 6.25자녀수당·무공영예수당·사망일시금·재해보상금·보철구지급·고엽제환자검진 및 보훈대상자교육비지원) 별로 구분하여 추계
 - 성별·연령별, 본인·유족별, 보훈계층별 보훈대상자 실적치에 통계청의 사망률, 진입률⁶⁵⁾, 이탈률을 적용하여 지원법률에 따라 구분된 보훈대상자를 추정한 후(코호트요인법 적용), 13개 의무지출 사업별 보훈대상자는 2020년 예산기준 보훈대상자 등급별 분포에 연도별 보훈대상자 증가율을 곱하여 산출

□ 지출 추계

- 급여지출은 13개 의무지출 사업별로 추정된 수급 대상자 수에 보상금 및 각 수당 단가를 곱하여 추계
 - 보상금은 2015~2019년 및 2020년도 확정예산 기준 보상금 수급자의 연령별, 보상종류별 대상자 분포자료를 바탕으로 사망률을 적용하여 매년도 수급자수를 전망 (보상금은 법률에 따른 보상금과 대통령령에서 정한 보상금, 보상금 승계 및 전환 등으로 인한 보상금 신규소요분 등으로 구성되며, 구성요소를 살펴보면, 상이군경 보상금, 상이 1급인 사람에게 지급하는 중상이부가수당, 상이군경 중 60세 이상인 사람에게 지급하는 고령수당, 유족 보상금, 본인 사망으로 인한 유족 승계 보상금, 고엽제환자 중 상이

65) 2019년 국회예산정책처의 연구용역보고서(「국가보훈대상자 예측모형 개발 및 보훈급여금 전망」, 보훈연구원) 모형 및 결과를 인용하여 신규 진입과 이탈이 비교적 잘 구분되고 발생이 전 국민에 열려 있는 독립유공자(본인), 국가유공자, 보훈보상대상자, 제대군인, 5·18유공자, 특수임무유공자 등의 장래 보훈인구 추계는 과거 3년(2016~2018년) 평균 진입률에 통계청의 장래인구추계결과(저위, 중위, 고위 시나리오 구분)를 곱하여 추정하였음

군경으로 전환된 사람에게 지급하는 보상금, 재일학도의용군 보상금, 4·19 관련 보상금, 전상수당, 부양가족수당 및 독립유공자 및 유족 보상금 등으로 구성됨)

- 간호수당은 부상의 정도를 상이 1급 및 2급을 구분하여 지급하는 상이 등급별 간호수당과 2012년 7월부터 부상의 정도를 상시·수시로 구분하여 지급하는 간호수당으로 구분되며, 수당 수급자의 연도별 생존자 전망자료와 지원 단가 전망자료를 곱하여 전망
- 무공영예수당, 참전명예수당 및 6·25전몰군경자녀수당은 2015~2019년 지급 실적 및 2020년도 확정예산을 기준으로 통계청의 사망률을 적용하여 지급대상 추정
- 보훈병원 및 위탁병원 진료비는 과거 추이(2015~2019년간)를 반영하여 입내원 인원 수와 평균 진료비를 추정한 후 전망기간 동안 진료비를 전망
- 고엽제환자 검진비용은 과거 추이(2015~2019년간)를 반영하여 고엽제환자 검진 인원 수를 추계하고 과거 추이를 반영한 지원 단가를 곱하여 전망
- 사망일시금 및 재해보상금 대상자는 최근 5년간 증감추이가 뚜렷하지 않아 2020년 지급대상자를 추계기간 동안 동일하게 유지하여, 소비자물가 상승률을 반영한 지원 단가를 곱하여 추정
- 보철구 지급비용은 과거 추이(2015~2019년간)를 반영하여 전망
- 보훈대상자교육비지원은 학교별(전문대, 대학교, 원격대학, 학점기관)로 구분하여 각각의 과거 추이(2015~2019년간)를 반영하여 학생 수 및 수업료를 추정함

(14) 이자지출

- 이자지출은 기존 국채 이자, 우체국예금이자 및 기타 이자와 재정적자의 규모에 따라 각 연도마다 신규 발행된 국채의 이자비용을 추계
 - 이자지출은 국가채무에 대한 이자지급만을 의미하는 것이 아니라 통합재정 범위에 속하는 일반회계·특별회계·기금이 차입·발행한 모든 차입금과 채권에 대한 이자지급을 의미

□ 이자지출 추계

- 국민주택채권 이자
 - － 국민주택채권 이자는 5년 전 발행액에 5년 만기 국고채 금리를 곱하여 산출
 - － 국민주택채권 발행액은 가구 수와의 선형회귀모형을 통해 전망
- 우체국예금이자
 - － 우체국예금이자자는 당해 연도 수신고에 1년 만기 국고채 금리를 곱하여 산출
 - － 수신고는 2011~2019년간 GDP 대비 수신고 비율의 평균이 2020년부터 유지된다고 가정하여 전망
- 기타 이자
 - － 청약저축 이자: 청약저축 상환액을 가구 수와의 선형회귀모형을 통해 전망하고 10년 이동평균 이자율을 곱하여 산출
 - － 청약저축 이자 외 기타 이자: 2023년 기준 GDP 대비 비율이 유지된다고 가정하여 전망

(15) 그 밖의 의무지출

□ 기타 복지지출

- 국민기초생활급여, 고용보험 등 복지관련 의무지출을 제외한 기타 복지지출 수준을 기준으로 국회예산정책처 소비자물가상승률 적용

□ 기타 의무지출

- 국회예산정책처 소비자물가상승률 적용

(16) 지방이전재원

□ 지방이전재원은 지방교부세, 지방교육재정교부금 및 유아교육지원특별회계로 구성

- 지방교부세는 총수입 전망치 중 내국세와 담배 개별소비세의 65%(2020년)~55%(2020년~)를 합산한 금액의 19.24%에 해당하는 금액과 종합부동산세 및 담배 개별소비세의 35%(2020년)~45%(2020년~)를 합계하여 산출

- 지방교육재정교부금은 총수입 전망치 중 내국세와 담배 개별소비세의 65%(2020년)~55%(2020년~)를 합산한 금액의 20.27%에 해당하는 금액과 교육세를 합계하여 산출
- 유아교육지원특별회계는 2020년까지 한시적인 법이지만 전망 시 누리과정을 위한 특별회계임을 고려하여 특별한 사유가 없는 한 일몰이 연장되는 것으로 가정
 - － 유아교육지원특별회계는 3~5세 아동 중 유치원 및 어린이집 취학 아동 수에 유치원 및 어린이집의 유아학비 및 보육료 지원 단가를 곱하여 산출
 - － 통계청 인구전망 자료와 유치원 및 어린이집 취학률 실적을 3~5세 아동 중 유치원 및 어린이집 취학 아동 수를 산출
 - － 2020년은 현행 예산 기준이고 이후는 국회예산정책처 소비자물가 상승률을 적용하여 산출

나. 재량지출

- 2020년: 2020년 3차 추정 금액과 동일하다고 가정
- 2021~2023년: 「2019~2023년 국가재정운용계획」의 재량지출 금액과 동일하다고 가정
- 2024년~: GDP 대비 재량지출 비율이 12.4%로 유지된다고 가정
 - '12~'20년간 GDP 대비 재량지출(추경반영) 비율의 평균

[부록 2] 2016년 및 2018년 NABO 전망과의 비교

	2020 NABO 장기 재정전망(2020.9)	2019~2050년 NABO 장기 재정전망(2018.12)	2016~2060년 NABO 장기 재정전망(2016.8)	비고
인구	통계청 장래인구추계(2019.3) (2017~2070년)	통계청 장래인구추계(2016.12) (2015~2065년)	통계청 장래인구추계(2011.12) (2010~2060년)	2050년 기준 65세 이상 인구 비율: (16 전망) 37.4% → (20 전망) 39.8% 15~64세 인구비율: 52.7% → 51.3%
거시경제	• 실질성장률: 1.3%(2020~2070년) 2.0%(2020~2030년) 1.1%(2030~2070년) • 경상성장률: 2.6%(2020~2070년)	• 실질성장률: 2.0%(2019~2050년) 2.6%(2019~2030년) 1.6%(2030~2050년) • 경상성장률: 3.7%(2019~2050년)	• 실질성장률: 2.0%(2016~2060년) 2.9%(2016~2030년) 1.6%(2030~2060년) • 경상성장률: 3.7%(2016~2060년)	2020년 저성장 기조 지속되면서, 2016년 및 2018년 전망에 비해 약 1%p 낮은 수준의 성장률 전망
총수입	• 증가율: 2.6%(2020~2070년) • 2050년 GDP 대비 비율: 23.4%	• 증가율: 3.3%(2019~2050년) • 2050년 GDP 대비 비율: 23.2%	• 증가율: 3.3%(2016~2060년) • 2050년 GDP 대비 비율: 22.0%	국제수입 및 국제외수입 모두 2016년과 2018년의 NABO 전망치보다 낮지만, GDP 대비 비율은 높음
- 국제수입	• 증가율: 2.7%(2020~2070년) • 2050년 GDP 대비 비율: 15.1%	• 증가율: 3.6%(2019~2050년) • 2050년 GDP 대비 비율: 15.7%	• 증가율: 3.6%(2016~2060년) • 2050년 GDP 대비 비율: 13.8%	저성장 기조 등의 영향으로 국제수입은 낮아졌지만, 낮은 경상GDP로 인해 GDP 대비 비율은 2018년 보다 낮고 2016년보다 높아짐
- 국제외수입	• 증가율: 2.4%(2020~2070년) • 2050년 GDP 대비 비율: 8.3%	• 증가율: 2.9%(2019~2050년) • 2050년 GDP 대비 비율: 7.6%	• 증가율: 2.8%(2016~2060년) • 2050년 GDP 대비 비율: 8.2%	저금리 및 명목임금상승률 저하 등으로 증가를 낮아짐

	2020 NABO 장기 재정전망(2020.9)	2019~2050년 NABO 장기 재정전망(2018.12)	2016~2060년 NABO 장기 재정전망(2016.8)	비고
총지출	• 증가율: 3.0%(2020~2070년) • 2050년 GDP 대비 비율: 31.2%	• 증가율: 4.3%(2019~2050년) • 2050년 GDP 대비 비율: 30.3%	• 증가율: 4.4%(2016~2060년) • 2050년 GDP 대비 비율: 29.9%	재량지출이 2016년과 2018년의 NABO 전망치보다 낮지만, GDP 대비 비율은 높음
- 의무지출	• 증가율: 3.6%(2020~2070년) • 2050년 GDP 대비 비율: 18.8%	• 증가율: 4.9%(2019~2050년) • 2050년 GDP 대비 비율: 18.4%	• 증가율: 5.0%(2016~2060년) • 2050년 GDP 대비 비율: 17.4%	물가상승률 등 거시경제변수 수준이 낮아지면서 증가율은 낮아졌지만, 낮은 GDP 수준으로 GDP 대비 비율은 높아짐
- 재량지출	• 증가율: 2.2%(2020~2070년) • 2050년 GDP 대비 비율: 12.4%	• 증가율: 3.6%(2019~2050년) • 2050년 GDP 대비 비율: 12.0%	• 증가율: 3.7%(2016~2060년) • 2050년 GDP 대비 비율: 12.5%	재량지출 전망방식의 변화로 인해 GDP 대비 비율 차이가 발생하고, 2020년 재량지출이 높아 증가율은 낮아짐
국가채무	• 2050년 GDP 대비 비율: 131.1%	• 2050년 GDP 대비 비율: 85.6%	• 2050년 GDP 대비 비율: 111.0%	총수입 개선에 따라 2018년 전망이 2016년 전망에 비해 수입과 지출의 격차가 축소되어 국가채무 비율 개선되었지만, 2020년 전망에서는 수입과 지출의 격차가 커지고 낮은 GDP 수준으로 GDP 대비 비율이 증가

2020 NABO 장기 재정전망

발간일 2020년 9월
발행인 이종후 국회예산정책처장
편 집 추계세제분석실 추계세제총괄과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 유월애 (tel 02·859·2278)

1. 이 책의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 추계세제총괄과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·6788·3776)
-

ISBN 978 - 89 - 6073 - 325 - 1 93350

© 국회예산정책처, 2020

제 21 대
국회개원

건전한 재정
희망한 미래



국회에산정책처
National Assembly Budget Office

(07233) 서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700489-001823-11