

복지지출 확대가 세대 간 형평성에 미치는 효과 분석: 세대 간 회계를 이용한 접근

전 영 준

(한양대학교 경제금융학부 교수)

Social Welfare Policy Expansion and Generational Equity:
Generational Accounting Approach

Young Jun Chun

(Professor, Division of Economics & Finance, Hanyang University)

* 본 논문은 안종범·전영준, 『세대 간 회계와 국민이전계정을 이용한 세대 간 국민부담의 적정화 연구』(한국 개발연구원, 2011. 12)에 수록된 내용을 수정·보완한 것임을 밝힌다.

전영준: (e-mail) yjchun@hanyang.ac.kr, (address) Division of Economics & Finance, Hanyang University, 222 Wangsimni-ro, Seongdong-gu, Seoul, 133-791, Korea.

- Key Word: 인구고령화(Population Aging), 세대 간 회계(Generational Accounting), 사회복지정책(Social Welfare Policy), 세대 간 형평성(Generational Equity), 재정건전성(Fiscal Sustainability)
- JEL Code: H60, H63, H53
- Received: 2012. 2. 20 • Referee Process Started: 2012. 2. 21
- Referee Reports Completed: 2012. 4. 6

ABSTRACT

We study the sustainability of the current fiscal policy of Korea, and the effects of the social welfare policy expansion, which has been recently discussed among the political circles, on the government budget and the generational equity, using generational accounting. We follow the generational accounting approach, considering the fact that most of the social welfare policies are the entitlement programs, which imposes the limitation of the policy maker's discretion to control the cost of their provision. The social welfare expenditure will change due to the change in the policy environments of the future, such as population aging. Therefore, we need to take into account the government cash flow of the future as well as of the present to investigate its effects on the fiscal sustainability, which implies that the national debt or the budget balance is not a proper index for the investigation.

Our findings are as follows. The current fiscal policies are not sustainable, and the long-term budgetary imbalance is shown very serious. The required tax adjustment, which is defined as the percentage change of tax burden required to attain the long-term budgetary balance, is very large. Unless the level of the government expenditure is properly controlled, the tax burden and the social contribution level will rise to the intolerable level. Moreover, the expansion of the social welfare policies, which has been discussed among the political circles, will substantially increase the fiscal burden of the future generations. Even though the provision of the free lunch to the primary and the secondary school students, the free child care, and the discounted college tuition do not increase the fiscal burden much, because their magnitude at present is not large and will decrease due to the decrease in the number of the newborns and the students resulting from the fall in the fertility rate, that of the free health care service will increase tax burden of the future generations very much, because the magnitude of the government expenditure needed at present is very large and the population aging will further increase the magnitude of the health care expenditure.

The findings indicate that the structural reforms, to prevent the explosive increase in the social welfare expenditure in the future, are necessary before the implementation of the welfare policy expansion. In particular, the cost control of the social transfers to the elderly needs to be made, because the speed of the population aging of Korea is among the highest in the world. The findings also indicate that the budget balance or the national debt can cause the fiscal illusion, which makes the Korean government budget look sound, even though the fiscal policy will rapidly increase the social welfare expenditure in the future, as the population ages. The generational accounting, which takes into account the cash flow of the future as well as of the present, unlike the budgetary balance and the national debt, which shows the results of the government financial activities of the past and the present, is a useful method to overcome the fiscal illusion.

ABSTRACT

본 연구에서는 세대 간 회계를 이용하여 현행 재정정책의 유지 가능성과 최근 논의되고 있는 복지확대정책이 재정건전성과 세대 간 형평성에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 분석 결과, 현행 재정정책은 유지 가능하지 못하며, 재정수지 불균형도 매우 큰 것으로 나타났다. 재정지출 수준을 통제하지 않는 한 납세자의 재정부담이 감내할 수 없을 정도로 높아질 수 있을 것으로 예상된다. 또한 최근 논의되고 있는 무상의료와 같은 복지지출 확대정책은 납세자의 재정부담을 대폭적으로 높이게 된다. 무상급식, 무상보육, 반값등록금 지급과 관련된 복지 확대정책은 현시점에서의 금액이 비교적 크지 않으며 낮은 출산율로 인해 향후 보육인구와 학령인구가 줄어들어 따라 지출액이 줄어들 것으로 예상되어 이들 정책으로 인한 재정부담의 증대규모가 비교적 크지 않은 반면, 무상의료의 경우는 현시점에서의 금액도 매우 클 뿐만 아니라 인구의 노령화로 인해 수급자 수가 증가할 것으로 예상되므로 이로 인한 재정부담이 더욱 증가할 것으로 예상된다.

I. 서 론

최근 한국의 재정정책은 많은 변화를 경험하고 있다. 경제발전 초기에는 경제개발을 위한 재원투자가 재정정책의 가장 중요한 기능 중의 하나로 간주된 반면, 최근으로 올수록 경제개발에 비하여 복지제도 확충의 중요성이 부각되고 있는 실정이다. 이러한 경향은 각종 제도의 도입과 강화로 나타나고 있다. 지난 20여 년간 국민연금제도의 도입, 고용보험의 도입, 건강보험 보장성의 지속적인 강화를 경험했으며, 보다 최근에는 2008년 장기요양제도 도입, 2000년 이후 국민건강보험의 보장성 제고, 기초연금제도의 도입 등을 경험하였다. 또한 최근 정치권을 중심으로 복지정책 확충에 대한 여론이 형성되고 있어 향후 복지지출 증가가 불가피할 것으로 전망된다.

이러한 복지제도의 확충은 정부재정에서 수급권보장정책(entitlement program)의 비중 확대로 이어진다. 이러한 수급권보장정책의 확대는 재정건전성에 대한 평가방식의 변화를 요구하고 있다. 대부분의 국가에서 표준적으로 이용하고 있는 통합재정수지와 국가부채규모는 수급권보장정책이 확대되고 있는 상황에서는 그 유용성이 줄어들 수밖에 없다. 그 이유는 수급권보장정책이 현재의 재정수지에 미치는 영향보다는 미래의 재정수지에 더 큰 영향을 미치는 경우가 많기 때문이다. 예를 들어 현행의 국민연금제도를 유지할 경우 국민연금제도의 성숙과 더불어 향후 연금급여지출이 큰 규모로 증가할 것이지만 현시점에서는 급여수준이 미미한 실정이다. 국민건강보험제도의 보장성 강화의 효과는 인구의 고령화와 더불어 더욱 증폭되어 나타날 것이다. 또한 기초연금제도, 장기요양제도 등도 현시점의 재정보다는 노인인구 비중이 현재보다 높은 미래의 재정에 더 큰 영향을 미칠 것이다. 통합재정수지와 국가부채는 현재와 과거의 정부 재정의 수입과 지출에 의해 결정되는 것이므로 미래의 재정수입과 지출에 대한 평가를 위해 이용될 수 없다. 이러한 문제점의 인식하에 세대 간 회계(Generational Accounting: GA)가 이용되고 있다.¹ 세대 간 회계는 각 세대의 대표적인 개인이 현시점부터 잔여생애기간 동안 부담

¹ 세대 간 회계 방법론은 Auerbach *et al.*(1991)에 의해 제시되었다. 이들의 연구 이후 세대 간 회계는 미국뿐만 아니라 여러 국가의 재정건정성과 세대 간 형평성에 대한 분석에 널리 이용되었다. 예를 들어 *Generational Accounting Around the World*와 *Generational Accounting in Europe*은 세대 간 회계의 국가 간 비교를 시도하였다. 세대 간 회계와 관련된 국내의 연구는 2000년을 기준 연도로 그 당시 한국

할 순조세부담, 즉 조세납부 금액에서 정부로부터 받을 이전수입을 차감한 금액의 현재 가치를 의미한다. 따라서 세대 간 회계는 현행 재정정책이 향후의 재정 수입과 지출에 미칠 영향과 이 결과로 나타날 현재세대와 미래세대의 재정부담을 산출하는 데 유용한 방법이다.

본 연구에서는 세대 간 회계를 이용하여 현행의 재정정책하에서의 정부재정의 건전성에 대한 평가를 하고, 최근 논의되고 있는 무상의료, 무상급식, 반값등록금, 무상보육 등으로 지칭되는 복지지출 증대정책의 효과도 아울러 분석하고자 한다. 이러한 재정정책의 효과를 세대 간 회계를 이용하여 분석함으로써 다음과 같은 사항을 명시적으로 고려할 수 있다는 이점이 있다. 먼저 향후의 인구구조 변동의 효과를 명시적으로 감안할 수 있다. 최근 도입된 정책들 중 많은 경우가 노인층에 대한 지원정책들이다. 따라서 인구의 고령화는 재정지출에 직접적으로 영향을 미친다. 단년도 예산의 재정적자 및 국가부채는 이러한 측면을 고려할 수 없다. 다음으로 재정정책 자체의 효과를 적절히 반영할 수 있다는 것이다. 재정정책이 정부재정에 미치는 영향은 현시점에서 이미 실현되어 나타나는 경우도 있으나 많은 경우 미래시점에 발생한다. 이 경우 재정수지와 국가부채로는 분석하기 어렵다. 또한 세대 간 회계는 재정정책으로 인해 유발되는 세대 간 불평등도를 평가할 수 있는 분석틀이 될 수 있다. 세대 간 회계 자체가 현재세대와 미래세대의 순조세부담을 산출하고 이를 서로 비교하는 분석틀이다. 따라서 재정정책 측면에서 세대 간 불평등을 명시적으로 평가할 수 있다.

본 연구의 분석 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 현행의 재정정책은 유지 가능하지 못하며, 재정수지 불균형도 매우 심한 것으로 나타났다. 재정수지 불균형도의 지표로 이용될 수 있는 필요조세조정규모, 즉 장기재정균형을 달성하기 위해 상향조정되어야 하는 조세부담규모가 매우 크게 나타나고 있다. 더욱 문제가 되고 있는 점은 재정수지를 개선하기 위해 사회보험료율과 조세부담률을 상향조정한다고 해도 문제가 해결되기 어렵다는 것이다. 사회보험료율과 세율을 대폭 상향조정할 경우 재정지출 수준을 통제하지

의 재정정책의 유지 가능성을 평가한 Auerbach and Chun(2006)과 공적연금과 건강보험 등 개별 제도에 대해 연구한 전영준(2003, 2004) 등이 있다. 세대 간 회계는 재정의 유지 가능성에 대한 평가뿐만 아니라 다양한 이슈에 대한 분석에 이용되고 있다. Auerbach *et al.*(2005)은 남북한 통일비용에 대해 분석하였으며, Auerbach and Oreoploulos(2000)는 미국으로의 이민이 미국 정부재정에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 전영준·이기영(2003)은 1997~98년 경제위기 시 금융기관 구조조정을 위한 공적자금 투입이 한국 정부재정에 미치는 영향에 대해 분석하였으며, 전영준·안종범(2007)은 한국의 적정조세부담률 분석에 세대 간 회계를 이용하였다. 본 연구는 기존 연도를 최근 연도(2009년)로 변경함으로써 그간의 재정정책 변화를 반영하였으며, 또한 최근 논의되고 있는 복지정책 확대의 효과를 분석하였다.

않는 한 납세자의 재정부담이 감내할 수 없을 정도로 높아질 수 있다. 또한 최근 논의되고 있는 무상의료와 같은 복지지출 확대정책은 납세자의 재정부담을 대폭적으로 높이기 된다. 무상급식, 무상보육, 반값등록금 지급과 관련된 복지확대정책은 현시점에서의 금액이 비교적 크지 않으며 낮은 출산율로 인해 향후 보육인구와 학령인구가 줄어들어 따라 지출액이 줄어들 것으로 예상되어 이들 정책으로 인한 재정부담의 증대규모가 비교적 크지 않은 반면, 무상의료의 경우는 현시점에서의 금액도 매우 클 뿐만 아니라 인구의 노령화로 인해 수급자 수가 증대될 것으로 예상되므로 이로 인한 재정부담이 매우 클 것으로 예상된다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 세대 간 회계 산출을 위해 필요한 재정지출 및 수입의 추계 방법과 결과에 대해 기술하고자 한다. 또한 이 과정에서 산출되는 국가재정수지와 국가부채규모를 제시하고자 한다. 제Ⅲ장에서는 세대 간 회계 산출방법을 살펴보고, 세대 간 회계를 이용하여 현행 제도와 복지정책 확대가 재정건전성과 세대 간 형평성에 미치는 효과에 대해 분석하고자 한다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 본 연구의 논의를 마무리하고 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 재정추계

1. 재정추계방식

본 장에서는 현행 재정정책과 정책 개편에 따른 정부 지출 및 수입에 대해 재정추계를 하고 이를 바탕으로 이들에 대한 평가를 하고자 한다. 평가대상이 되는 정부의 범위는 국민계정에서 정의한 ‘일반정부’에, 재정통계에 일반적으로 포함되나 국민계정상에는 포함되지 않은 항목들(예: 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금 등 특수직역연금)을 추가한 것이며, 이를 본 연구의 분석대상으로 한다. 이와 함께 현재 중앙정부의 정책 개편 시 기준이 되는 통합재정수지와 관리대상수지의 범위, 다시 말하면 재정통계의 범위를 기준으로 한 재정수지와 국가부채규모에 대한 전망을 하고자 한다.

우리나라의 사회보장정책을 포함한 재정정책은 다음의 ①~⑭로 분류할 수 있다.

- 사회보장제도: ① 공적연금² ② 건강보험
 ③ 고용보험 ④ 산재보험
 ⑤ 장기요양보험 ⑥ 기초노령연금
 ⑦ 국민기초생활보장급여 ⑧ 기타 복지급여
- 조세: ⑨ 노동소득세 ⑩ 자본소득세
 ⑪ 소비세 ⑫ 자산과세
 ⑫-1 자산보유과세, ⑫-2 자산거래과세
 ⑬ 기타 조세
- 정부 소비: ⑭ 정부소비³

재정추계를 위하여 이들 항목들을 인구구조에 영향을 받는 항목(age-specific)과 인구 구조에 영향을 받지 않는 항목(non-age-specific)으로 분류하였다. 후자의 경우는 인구 1인당 지출액이 1인당 GDP와 동일한 속도로 증가한다고 가정하였다. 따라서 인구구조에 영향을 받지 않는 항목은 GDP와 동일한 비율을 유지하게 된다. 이에 속하는 항목들로서는 소비세, 기타 조세, (보건, 복지, 교육 관련 지출을 제외한) 정부소비 등이 있다.

이들 이외의 항목들은 인구구조에 영향을 받는 항목들이다. 이들 항목들은 연령집단 별 지출액이 상이한 항목으로서 고령화가 진행됨에 따라 GDP 대비 비율이 변화하는 항목이다. 이들 항목에 대한 추계를 위하여 이들의 총액지출액에 밀접한 요인을 파악하였다. 예를 들어 고용보험급여 및 보험료, 산재보험급여 및 보험료, 노동소득세와 자본소득세의 경우 생산가능인구 1인당 수입액이 노동생산성 증가율로 증가하고 총액은 생산가능인구수에 연동하여 변화하는 것으로 가정하였다. 또한 교육재정지출액의 경우 학령인구수와 연동하여 총액이 변화하는 것으로 가정하였다. 이들 항목들은 총액 산정 시

2 이에서는 국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금에 속한다. 군인연금의 경우는 군인연금재정추계를 위한 기초자료의 확보가 어려운 상황에서 불가피하게 군인연금 적자보전액이 정부소비로 지출되는 것으로 가정하였다. 전체 재정 지출 및 수입에서 차지하는 군인연금 급여지출 및 보험료수입은 크지 않을 것이므로 이러한 가정이 연구 결과에 크게 영향을 미치지 않을 것으로 사료된다.

3 여기서 말하는 정부소비는 국민계정에서 통상 지칭되는 정부소비에 정부투자를 합한 금액이다. 정부투자로는 축적된 공공자본에서 발생하는 귀속임대료가 순수한 의미의 정부소비라고 할 수 있다. 이 귀속임대료를 추정하는 과정이 매우 복잡하므로 본 연구에서는 정부투자를 정부소비와 동일하게 취급하기로 한다. 이러한 접근법을 채택하더라도 연구 결과에 큰 영향을 미치지 않는다. 만일 정부투자의 가치와 이로 인해 형성된 공공자본의 귀속임대료의 현재가치가 동일하다고 가정하면, 정부투자를 정부소비와 동일하게 취급하는 방식과 귀속임대료를 추정하여 평가하는 방식은 정부지출 시점의 차이만 유발하고 현실점에서 평가한 현재가치는 동일하게 된다. 따라서 재정건전성 평가 시 동일한 결과가 도출된다.

〈Table 1〉 Assumptions for Projection

(Unit: %)

	2011~15	2016~20	2021~30	2031~40	2041~50	2051~60	2061~70
Productivity growth rate	4.6	4.1	3.4	2.6	2.6	2.6	2.6
GDP growth rate	4.6	4.0	3.0	2.0	1.5	1.0	0.8
Inflation rate	2.8	2.5	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0
Real interest rate	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0

연령별 추이(age-profile)를 고려하지 않았다. 그러나 공적연금, 건강보험, 장기요양보험, 기초연금, 국민기초생활보장급여, 여타 사회복지 급여 및 서비스 등의 총액은 연령별 추이에 직접적으로 영향을 받으므로, 총액 산출 시 연령별 추이를 명시적으로 감안하여 각 항목을 추계하였다. 연령별 평균 수준이 노동생산성 증가율로 증가하는 것으로 가정하고 매년 연령집단별 인구수를 감안하여 총액을 산출하였다. 이들 항목들도 두 가지로 나눌 수 있다. 첫 번째 부류는 매년 연령별 추이가 변화하는 경우이며, 두 번째 부류는 연령별 추이가 변화하지 않는 경우이다. 전자의 경우는 제도가 성숙되지 않아 현재의 연령별 추이가 지속된다고 보기 어려운 경우로서, 그 예로 공적연금, 장기요양보험 등이 있다. 제도가 성숙되어 감에 따라 변화하는 연령별 추이를 직접 추계하기 위하여 본 연구에서는 이들 공적연금과 장기요양보험의 재정추계모형을 구축하였다. 이들 제도의 경우는 재정추계모형에 입각하여 연도별·연령별 추이를 추계하고 이를 바탕으로 총액을 추계하였다. 연령별 추이가 변화하지 않는 경우에는 건강보험, 기초연금, 국민기초생활보장급여, 여타 사회복지급여 및 서비스 등이 있다. 이들 항목의 총액을 추계하기 위해 먼저 미시자료를 이용하여 이들의 연령별 추이를 추계하고 이를 바탕으로 총액을 산출하였다.

인구추계, 노동생산성 증가율, 물가상승률은 재정추계 결과에 직접적으로 영향을 미친다. 인구추계는 통계청의 2005년 인구추계를 이용하였다. 보다 최근의 인구추계로 2006년 추계가 있으나, 최근 몇 년간 출산율이 다소 높아진 점을 감안하여 2005년 추계가 보다 적합하다고 판단하였다. 실질노동생산성 증가율(productivity growth rate), GDP 성장률(GDP growth rate), 물가상승률(inflation rate), 실질이자율(real interest rate)에 대한 가정은 〈Table 1〉에 제시되어 있다. 실질노동생산성 증가율은 연간 4.6%에서 장기적으로 2.6%로, GDP 성장률은 4.6%에서 0.8%로, 물가상승률은 2.8%에서 2%로 점진적으로 하락하는 것으로 가정하였다. 실질이자율은 3% 수준을 유지하는 것으로 가정하였다.⁴

2. 재정추계 결과: 지출 및 수입 총액

재정추계를 위한 정책시나리오는 <Table 2>에 요약되어 있다. 8개의 정책시나리오를 설정하였는데, 이들 시나리오는 사회보험료 조정 여부(social contribution rate adjustment), 조세부담률 조정 여부(tax burden ratio adjustment) 및 조정수준, 최근 무상의료를 비롯한 복지지출 증대 시나리오(social welfare expansion scenario) 반영 여부로 분류될 수 있다. 시나리오 [1]은 현행의 재정정책을 그대로 유지하는 경우를 상정한다. 현행의 지출 관련 정책을 그대로 유지하고 사회보험료 및 세율 수준을 변동시키지 않은 상황을 상정한 것이다. 시나리오 [2], [3], [4]는 현행의 재정지출 수준을 유지하고 사회보험료 혹은 조세부담률을 상향조정하는 상황을 상정하였다. 사회보험료율을 상향조정하는 시나리오는 [2], [4]인데, 사회보험료율의 상향조정폭은 연금재정의 수지 상태에 따라서 상이한 조정폭을 상정하였다. 국민연금보험료 수준은 현행의 9%에서 최고 13.5% 수준까지 상향조정하는 상황을, 공무원연금의 경우는 현행의 17%(14%)⁵에서 28%까지 상향조정하는 상황을, 사학연금의 경우는 22%까지 상향조정하는 상황을 상정하였다. 건강보험료율은 건강보험료 수입이 건강보험 급여지출 수준 대비 최소 80%를 유지하기 위해 조정되는 상황을 상정하였다. 고용보험료와 산재보험료는 고용보험과 산재보험이 매년 균형재정을 유지하도록 조정하였다. 시나리오 [3], [4]는 조세부담률을 상향조정하는 2050년 시점에서 국가부채 수준을 현시점과 비슷한 수준으로 유지하기 위하여 조세부담률을 현 수준에서 점진적으로 상향조정하는 상황을 상정하였다.

시나리오 [5]~[8]은 최근 논의되고 있는 무상급식, 무상의료, 무상보육, 반값등록금을 위한 추가재원소요액을 반영한 시나리오이다. 추가재원소요액의 추계는 자료의 제약상 본 연구에서 따로 하지 않고, 한국조세연구원의 추계치를 이용하여 각각 2011년 기준으로 1.7조원, 39조원, 5.1조원, 3.8조원으로 전체 추가 소요금액을 49.6조원으로 가정하였다.⁶ 시나리오 [5]는 사회보험료율과 조세부담률을 현 수준으로 유지하는 상황을, 시나리오 [6]은

4 <Table 1>에 제시된 기본가정은 2011~15 국가재정운용계획상의 GDP 추계, 물가상승률, 이자율에 대한 가정을 감안하여 설정되었다.

5 공무원연금과 사학연금 등 특수직역연금의 보험료율은 2012년부터 보험료 부과 기준이 현행의 표준소득월액에서 기준소득월액으로 확대 변경됨에 따라 보험료율이 17%에서 14%로 조정되었다.

6 복지지출 확대규모 추계 시 불확실성이 가장 높은 항목은 '무상의료'이다. 의료서비스에 대한 수요의 가격탄력성에 따라 복지지출 증가규모가 달라진다. 한국조세연구원의 추계는 가격탄력성이 1.5라는 전제 하에 이루어졌다. 가격탄력성이 높은 경증진료에 대한 수요의 증가가 클 경우 한국조세연구원의 추계치보다 복지지출 증가규모가 더 커질 가능성도 배제하지 못한다.

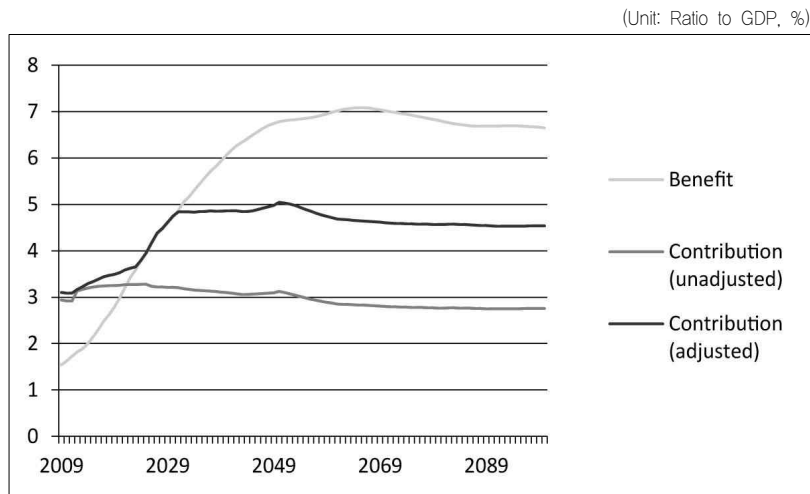
<Table 2> Policy Scenarios¹⁾

	Social welfare expansion scenario	Social contribution rate adjustment	Tax burden ratio adjustment
[1]	Not reflected	Not adjusted	Not adjusted
[2]	Not reflected	Adjusted	Not adjusted
[3]	Not reflected	Not adjusted	Raised up to 23.93% ²⁾
[4]	Not reflected	Adjusted	Raised up to 22.72% ²⁾
[5]	Reflected	Not adjusted	Not adjusted
[6]	Reflected	Adjusted	Not adjusted
[7]	Reflected	Not adjusted	Raised up to 33.86% ²⁾
[8]	Reflected	Adjusted	Raised up to 32.65% ²⁾

Note: 1) Nominal (real) interest rate is assumed as 5% (3%).

2) Tax burden is adjusted so that the national debt/GDP ratio as of 2050 is maintained at the current level.

[Figure 1] Aggregate Public Pension Benefit and Contribution



사회보험료율을 위에서 언급한 수준으로 조정하는 상황을, 시나리오 [7]은 사회보험료율을 조정하지 않고 조세부담률을 상향조정하는 상황을, 시나리오 [8]은 사회보험료율과 조세부담률을 상향조정하는 상황을 상정하였다.

위에서 설명한 방식으로 행한 재정추계 결과는 [Figure 1]에 제시되어 있다. [Figure 1]에 의하면 공적연금급여 지출액은 2065년경 GDP의 7.1% 수준으로 높아지고, 그 이후 하락하여 6.6~6.7% 수준에서 안정되는 것으로 나타났다. 공적연금급여 지출액이 2065년 이후 하락하는 것은 2007년 국민연금법 개정으로 인해 장기적으로 급여수준이 낮아질 것

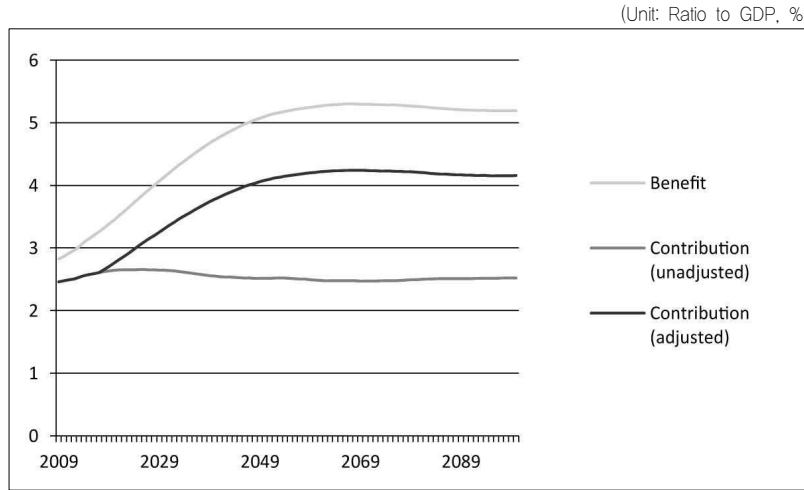
이기 때문이다. 국민연금급여 지출총액은 2050년경 GDP의 5%를 소폭 상회하고 그 이후 낮아져 장기적으로 4.3% 수준에서 안정되는 것으로 나타났다. 2008년도부터 국민연금 가입에 적용되는 연금급여 수준이 서서히 낮아져 2020년대 중반에 평균소득자의 임금 대체율이 국민연금법 개정 전 60%에서 40%로 낮아질 전망이다. 이로 인해 과거 재정추계에 비하여 국민연금급여지출총액의 증가속도가 낮아지고 장기지출총액 수준이 낮아졌다. 공적연금 중 국민연금 다음으로 가입자가 많은 공무원연금의 경우 향후 상당 기간 동안 급여지출총액이 증가하여 장기적으로 GDP의 2.1~2.2%를 소폭 상회하는 수준에서 안정될 것으로 예상된다.

국민연금제도가 제도 수혜대상이 가장 넓은 관계로 급여총액의 규모가 국민연금제도의 경우 가장 크지만, 제도 수혜대상자 수를 감안하면 공무원연금급여 지출액이 상당히 높은 것으로 평가될 수 있다. 2008년 현재 공무원연금 가입자 수가 국민연금 가입자 수의 5.6%에 불과하지만, 국민연금급여총액 대비 공무원연금급여총액 비율이 이보다 매우 높은 점을 감안하면 공무원연금제도하에서 상당히 높은 수준의 급여가 지급되고 있음을 알 수 있다.

국민연금법 개정으로 인해 공적연금급여지급총액이 상당 수준 줄어든 것은 사실이지만, 그 절대적인 수준은 낮은 수준이라고 보기 어렵다. 절대적인 수준에 대한 평가는 논란의 대상이 되지만, GDP의 6.6~7.1%라는 규모가 낮은 수준이라고 말하기는 어렵다고 사료된다.

현행의 공적연금제도의 문제점은 급여지급총액 수준보다도 급여지급총액과 보험료수입총액의 격차가 매우 크다는 데서 찾을 수 있다. 사회보험료율을 조정하지 않은 현행의 정책하에서 국민연금의 급여지출총액과 보험료총액은 최대 GDP의 3.2%, 최소 GDP의 2.4%의 격차를 보일 것으로 전망된다. 공무원연금의 경우 상황은 더욱 심각하다. 급여총액과 보험료수입총액의 차이는 장기적으로 GDP의 1.3%를 상회하는 수준에 이를 것으로 전망된다. 공적연금 전체의 급여지출총액과 보험료수입총액의 차이는 최대 GDP의 4.2%에 이르고, 장기적으로는 약 3.9% 수준에 이를 것으로 전망된다. 공적연금의 재정안정화를 위하여 사회보험료율을 국민연금의 경우 최대 13.5%, 공무원연금의 경우 28%, 사학연금의 경우 22% 수준으로 상향조정하여도 급여지출총액과 보험료수입총액 간 큰 폭의 격차가 존재한다. 공적연금 전체의 경우 그 격차는 최대 GDP의 2.4%에 도달하고 장기적으로는 약 2.0%에 이를 것으로 나타났다. 국민연금의 경우 격차가 최대 GDP의 2.2%에 도달하고, 장기적으로는 1.4~1.5% 수준에 달하는 것으로 전망된다. 공무원연금의 경우는 격차가

[Figure 2] Aggregate National Medical Insurance Benefit and Contribution

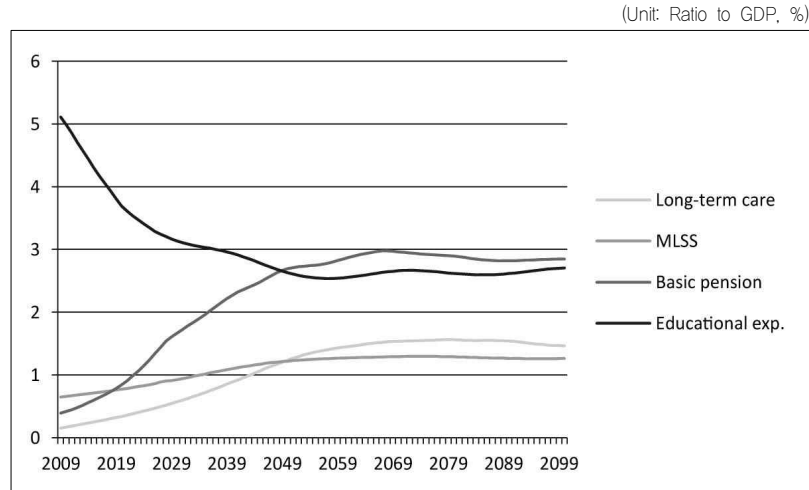


최대 0.63%에 도달하고, 장기적으로는 0.57%에 달할 것으로 전망된다. 급여총액과 수입 총액의 격차가 매우 크게 유지되는 이유는 제도 자체가 저부담-고급여 체제라는 점에서 근본적인 문제점을 발견할 수 있지만, 인구의 고령화로 인한 생산가능인구수 감소에도 일부 기인한다.

건강보험제도의 경우에도 유사한 현상을 발견할 수 있다. 건강보험급여 총액은 장기적으로 GDP의 5.2~5.3%에 이르고 보험료수입총액은 현행의 건강보험료율을 유지할 경우 GDP의 2.5%를 약간 상회하는 수준에 이를 것으로 전망되고 있다. 의료비 지출이 고령층에서 높은 경향이 있어 노인인구 비중의 증가로 인해 건강보험급여총액이 빠른 속도로 증가하게 된다. 반면, 생산가능인구 비중의 감소로 인해 현행의 보험료 수준하에서는 보험료수입총액이 점진적으로 감소하게 된다. 여기서 주목하여야 할 사항은 [Figure 2]에 제시된 건강보험급여총액은 매우 보수적인 가정하에서 추계되었다는 것이다. [Figure 2]에 제시된 추계는 의료비 지출의 소득탄력성이 1이라는 가정하에서 이루어졌다. 의료비 지출액이 소득의 증가보다 빠르게 증가한 사실을 감안하면 향후 건강보험급여지출액이 [Figure 2]에 제시된 수준을 상회할 가능성이 높다.⁷

7 의료비 지출의 소득탄력성을 추정된 기존 연구의 예로는 Newhouse(1977), Leu(1986), Leu and Schaub (1983), Gerdtham *et al.*(1988, 1992a, 1992b), Gerdtham(1991, 1992), 그리고 OECD(1993) 등이 있는데, 이들에 의한 의료비 지출의 소득탄력성은 대체적으로 1.2~1.4 수준이며, 예외적으로 0.74(Gerdtham [1991, 1992])와 1.6(OECD[1993]) 수준을 보이는 예도 있다. 최근에는 이러한 기존의 연구 결과가 의료비 지출의 소득탄력성을 과대평가했다는 연구 결과가 제시되고 있다. 대표적인 예로 Newhouse(1993)를

[Figure 3] Other Social Welfare Benefits



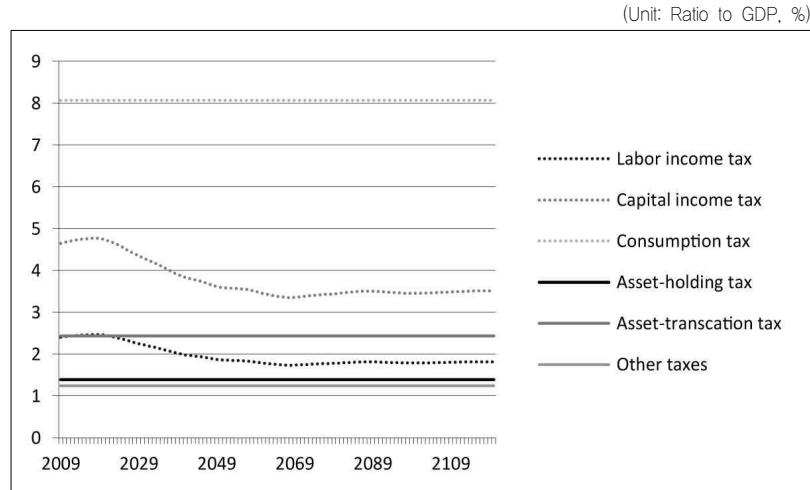
현행의 건강보험료율을 그대로 유지하는 경우 건강보험급여지출총액과 보험료수입총액의 격차는 최대 GDP의 2.8%, 장기적으로는 2.6%를 상회하는 수준에서 안정될 것으로 전망된다. 건강보험료율을 건강보험료 수입이 건강보험급여 지출액의 최소 80%가 되도록 조정하는 경우에도 상당 폭의 격차가 존재한다. 그 격차는 GDP의 1%를 상회하는 것으로 나타났다.

인구의 고령화와 관련성이 높은 항목들의 급여지출총액 추계 결과는 [Figure 3]에 나타나 있다. 교육비 지출(educational expenditure)의 경우 학령인구 비중 감소로 인해 향후 지속적으로 감소하여 현재 GDP의 약 5.1% 수준에서 장기적으로 2.6~2.7% 수준으로 낮아질 것으로 전망된다. 인구의 고령화로 인해 급여수준이 높아질 것으로 전망되는 항목으로 장기요양급여, 기초생보급여, 기초노령연금 등을 들 수 있다.

2008년 7월부터 제도가 시행되고 있는 장기요양제도(long-term care)의 급여지출총액은 향후 GDP의 1.5~1.6%까지 증가할 것으로 전망되고 있다. 장기요양제도의 특성상 제도 수혜자가 초고령층으로 갈수록 높아지고 있는 점을 감안하면 인구의 고령화로 인한

들 수 있는데, 이 연구에서는 소득탄력성이 0.2~0.4 수준이며, 과거 소득탄력성이 높게 평가되었던 이유는 가격효과를 적절하게 통제하지 않은 점에 기인한다는 연구 결과를 제시하였다. 소득이 증가함에 따라 건강보험의 적용범위가 확대되고 건강보험의 보장성이 제고됨에 따라 의료서비스 이용자의 본인 부담금(out-of-pocket money)이 줄어들게 되고 이로 인해 의료비 지출액이 증가하였다는 것이다. 현시점의 한국 상황에서는 가격효과로 인해 의료비 지출이 증가할 여지가 많다. 국민건강보험제도의 보장성이 높아지고 있어 향후 상당 기간 동안 가격효과로 인한 의료비 지출 증가가 발생할 가능성이 높다.

[Figure 4] Aggregate Tax Revenue



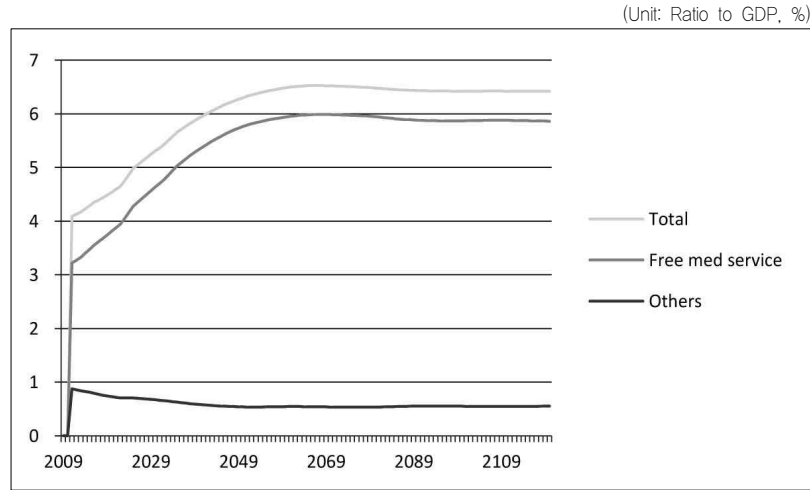
노인인구 비중 증가뿐만 아니라 초고령인구 비중 증가와 함께 급여수준이 빠른 속도로 증가할 것으로 예상된다.

기초노령연금(basic pension)의 경우 급여대상자를 더 이상 확대하지 않고 또한 급여 수준을 현행 수준으로 유지하는 상황을 상정하여 추계할 경우에도 GDP의 1.4~1.5% 수준으로 상승할 것으로 전망된다. 또한 현재 정부가 계획하고 있는 기초노령연금 급여수준 상향조정 시나리오를 반영하면 지출수준이 GDP의 2.8~3.0% 수준까지 상승할 것으로 전망된다.

기초생보급여(minimum living standards security: MISS)의 경우도 지출규모가 장기적으로 현재 수준보다 약 2배 수준으로 증가할 것으로 나타나고 있다. 기초생보급여액이 고령층으로 갈수록 높아지는 경향이 있어 인구의 고령화와 더불어 기초생보급여지출액이 현재 수준보다 높아질 것으로 예상된다. 정부소비 중 보건 및 복지서비스 지출액도 인구의 고령화와 더불어 급여지출총액이 증가할 것으로 예상된다.

현행의 세율을 그대로 유지할 경우(경제 [1], [2], [5], [6]), 인구구조에 영향을 받지 않는 것으로 가정한 소비세(consumption tax)와 여타 조세(other taxes)의 경우를 제외한 모든 조세에 있어 향후 조세수입이 상당 수준 감소할 것으로 전망된다(Figure 4 참조). 조세수입은 경제활동인구 비중이 감소함에 따라 그 수입이 감소할 것으로 예상된다. 향후 노인인구의 경제활동참가율이 대폭적으로 증가하지 않는 한, 이러한 조세수입 감소는 불가피할 것이며, 향후 정부재정 운용에 제약요인으로 작용할 것이다.

[Figure 5] Effect of Social Welfare Expansion

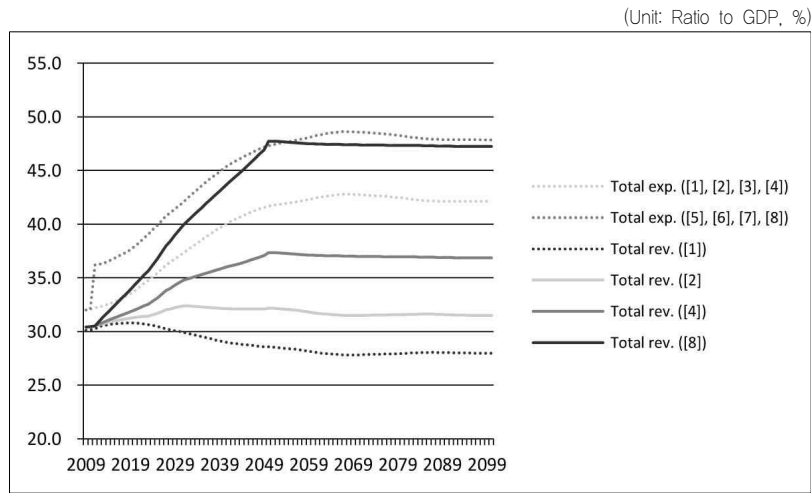


무상급식(free lunch for students), 무상의료(free health care service), 무상보육(free child care), 반값등록금(discounted college tuition)을 위한 추가재원 소요액을 반영할 경우 복지급여지출액은 상당히 증가할 것으로 전망된다(Figure 5 참조). 무상급식, 무상보육, 반값등록금 정책의 경우 급여소요액이 현시점에서 크지 않을 뿐 아니라 향후에도 서서히 감소할 것으로 전망된다. 이는 주요 수혜계층의 인구 비중이 감소할 것으로 예상되기 때문이다. 반면, 무상의료의 경우는 현시점에서도 재정소요액이 매우 클 뿐만 아니라 향후에 지출금액이 대폭적으로 증가할 것으로 전망된다. 의료비 지출의 성격상 고령계층의 1인당 지출규모가 크므로 인구의 고령화와 더불어 급여지출액이 GDP보다 빠르게 증가할 것으로 예상된다. 이들 복지급여 증대정책에 따른 지출증가액은 장기적으로 GDP의 6.5%에 이를 것으로 예상된다.

위에서 기술한 정부재정의 이전지출액, 정부소비, 그리고 사회보험료 및 조세수입을 모두 합한 정부지출액과 재정수입액 전망 결과는 [Figure 6]에 보고되어 있다. 이전지출액과 정부소비를 합한 정부지출액은 최근의 복지급여 증대정책 시나리오를 반영하지 않을 경우([1], [2], [3], [4]) 장기적으로 GDP의 41~42% 수준까지 증가하고, 증대 시나리오를 반영할 경우([5], [6], [7], [8]) GDP의 47.7% 수준에 도달할 것으로 예상된다.⁸

⁸ [Figure 6]에 제시된 정부지출총액은 국민계정에서 정의한 일반정부의 지출과 특수지역연금 급여지출액을 더한 금액에서 일반정부의 재산소득(사용)을 차감한 금액이다. 정부수입액도 정부지출총액에서 재산소득(원천)을 차감한 금액이다.

[Figure 6] Total Government Expenditure¹⁾ and Revenue²⁾



Note: 1) Total expenditure – property income (use).
 2) Total revenue – property income (source).

현재의 재산소득(사용)을 제외한 정부지출액이 국민계정 기준으로 GDP의 32% 정도인 점을 감안하면 향후 정부지출액이 대폭적으로 증가한다고 보아야 한다. 특히 복지급여 증대 시나리오를 반영할 경우 그 증가규모는 매우 클 것으로 예상된다. 사회보험료 조정 및 조세부담률 조정 여부와 조정폭에 따라 정부재정수지는 큰 차이를 보이고 있다. 사회보험료율과 세율을 조정하지 않고 현행 수준을 유지할 경우(국민계정 기준, [1]) 정부 수입은 현재 GDP의 30.4%에서 약 28% 수준으로 하락할 것으로 전망된다. 사회보험료율을 위에서 언급한 시나리오에 입각하여 상향조정할 경우([2]) 정부수입은 장기적으로 GDP의 31.6%에 도달할 것으로 예상된다. 사회보험 조정과 더불어 조세부담률을 22.72%까지 상향조정할 경우(경제 [4]), 정부수입은 장기적으로 GDP의 37.0%에 도달하며, 조세부담률을 32.65%로 상향조정할 경우(경제 [8]) 47.3% 수준에 이를 것으로 전망된다.

현행의 재정지출 수준의 적정성에 관해서는 논란의 여지가 많다. 현시점에서의 재정지출규모가 OECD 평균에 비하여 낮은 점을 들어 재정지출규모를 대폭적으로 상향조정하여야 한다고 주장하는 이도 있으나, 본 장의 재정추계 결과를 볼 때 현재 실현된 재정지출보다는 현행의 재정정책을 그대로 유지할 경우 향후 실현될 재정부담에 주목할 필요가 있다. 현행의 재정정책을 그대로 유지할 경우 재정수입도 이 수준으로 상향조정되어야 할 것이다. 현시점에서의 국민부담률의 OECD 평균이 35.9%인 점을 고려하건대,⁹ 한국의 국민부담률이 이 수준을 대폭 상회할 수 있음을 알 수 있다.

3. 재정추계 결과: 재정수지 및 국가부채

위에서 행한 재정지출과 재정수입 추계 결과를 이용한 정부재정수지와 정부부채규모(실질이자율 3% 가정)에 대한 추계 결과를 [Figure 7]~[Figure 10]에 제시하였다. [Figure 7]과 [Figure 8]은 중앙정부의 재정수지를 통합재정수지(consolidated budget balance)와 관리대상수지(management-target budget balance)로 나누어 제시하였다. 재정수지는 무상의료 등 복지지출 확대정책의 채택 여부와 사회보험료 및 조세부담률의 조정 여부에 따라 상당한 차이를 보이고 있다.

복지지출 확대정책을 채택하지 않고 사회보험료율과 조세부담률을 현 수준으로 유지할 경우(1) 향후 대규모의 재정수지 적자가 불가피할 것으로 보인다. 사회보험료율의 상향조정(2)에 의한 재정적자 감소규모는 관리대상수지의 경우 큰 영향을 미치지 않는 반면 통합재정수지의 경우 상당히 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 이는 관리대상수지에는 국민연금 재정수지가 제외되어 있기 때문이다. 관리대상수지 산출 시 포함되는 기금은 특수직역연금을 관리하는 기금들과 고용보험, 산재보험 등으로서 사회보험료를 조정하더라도 재정수지에 큰 영향을 미치지 않는 반면, 통합재정의 경우 국민연금재정의 호전으로 인해 상당히 큰 규모로 재정적자가 감축될 것으로 전망된다. 그러나 이러한 적자폭의 감소에도 불구하고 재정균형을 달성하기 위해서는 대폭적인 조세부담률의 상향조정이 불가피할 것으로 보인다([3], [4] 참조).

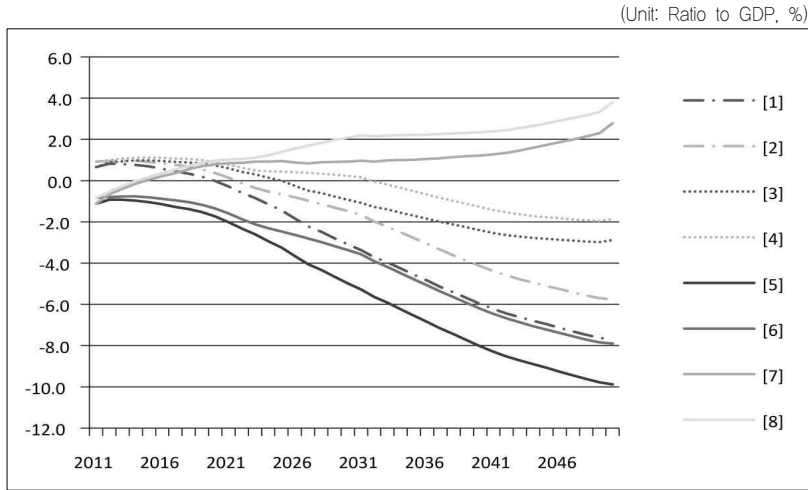
통합재정수지와 관리대상수지 양자 간의 또 다른 차이점은 관리대상수지 적자폭이 현 시점에서는 통합재정수지 적자폭보다 크게 나타나지만 향후 그 차이가 줄어들고 일정 기간 후에는 통합재정수지에 비하여 적자규모가 작아진다는 것이다. 이는 국민연금재정이 현재 흑자에서 향후 적자로 돌아섬으로써 나타나는 현상이다.

복지지출 확대정책을 채택하는 경우(5~8) 비슷한 양상을 보이고 있다. 주목하여야 하는 점은 2050년 시점에서 (관리대상수지 기준) 국가부채가 현재와 비슷한 수준을 유지하기 위해서는 2010년대 후반부터는 재정수지가 흑자로 전환되어야 하며, 흑자규모도 지속적으로 증가하여야 한다는 것이다. 이는 현시점에서는 중앙정부의 재정보다 지방정부의 재정불균형이 더욱 심각하여 국가부채 수준을 일정 수준으로 유지하기 위해서는 중앙정부 재정이 흑자를 일정 수준 유지하여야 하기 때문이다.

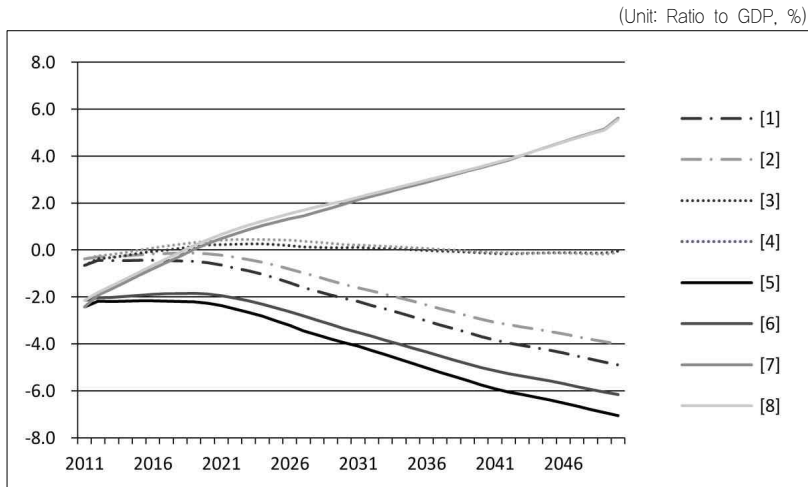
국가부채 수준은 정책시나리오에 따라 매우 큰 차이를 보이고 있다. 현행의 재정지출

9 OECD, *Revenue Statistics 1965~2007*, 2008 참조.

[Figure 7] Consolidated Budget Balance (Primary Balance)

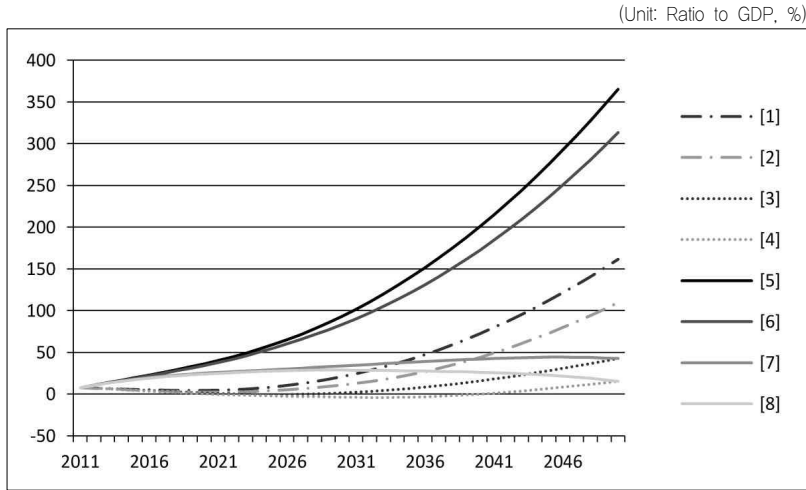


[Figure 8] Management-Target Budget Balance (Primary Balance)

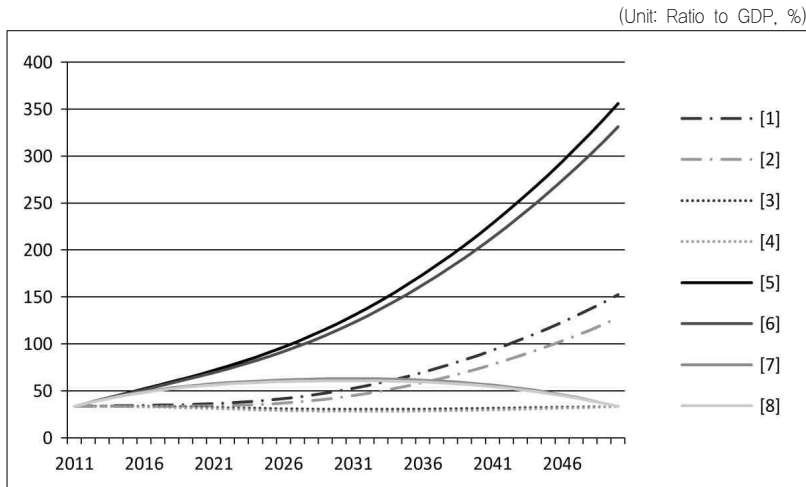


수준을 유지한 상태에서 조세부담률과 사회보험료율을 조정하지 않은 경우(경제 [1]), 통합재정 기준(관리대상수지 기준) 국가부채 수준은 2050년에 GDP의 162%(152%) 수준까지 증가하는 것으로 나타났다. 복지예산 증액 시나리오를 반영할 경우(경제 [5])에는 국가부채 수준이 365%(356%) 수준까지 증가하는 것으로 나타났다. 본 연구에서 상정한 사회보험료율 상향조정 시나리오는 국가부채 수준의 상승을 억제하는 효과가 통합재정수지를 기준으로 한 경우에는 어느 정도 나타날 것으로 예상되지만, 관리대상수지를 기준으로

[Figure 9] National Debt (Consolidated Budget Base)



[Figure 10] National Debt (Management-Target Budget Base)



한 경우에는 그 효과가 크지 않은 것으로 나타났다. 그러나 양 기준 모두 사회보험료를 상향조정만으로 국가부채규모를 통제하기 어려울 것으로 예상되며, 결국 조세부담률의 대폭적인 상향조정이 불가피할 것으로 보인다.

본 절에서 살펴본 바에 의하면 재정수지와 국가부채규모는 현행의 재정정책의 유지 가능성을 평가하기에 유용한 지표가 되기 어렵다. 따라서 재정정책의 유지 가능성을 평가하기 위해서는 세대 간 회계와 같은 새로운 지표의 활용이 필요하다고 사료된다.

Ⅲ. 세대별 재정부담 분석

1. 세대 간 회계의 개념 및 산출방법

세대 간 회계란 특정 세대의 대표적 개인이 잔여생애 동안 지불할 것으로 예상되는 순조세의 현재가치를 의미한다. 여기서 순조세(net taxes)는 특정 세대의 개인이 납부할 조세 또는 사회보험료와 정부로부터 이전받을 이전수입(transfers)의 차이를 의미하며, 세대란 동일한 연령과 성으로 구성된 개인의 집단으로 정의된다.

세대 간 회계는 정부가 행하는 모든 종류의 지출이 언젠가 누군가에 의해서는 지불되어야 한다는 명제에서 출발하고 있다. 즉, 정부의 다기간 예산제약 관점에서 이전수입의 증가 혹은 조세의 감소에 따른 한 세대 회계의 감소(혹은 순재정부담의 감소)는 다른 세대 회계의 증가를 통해서만 달성되어야 한다는 것을 전제하고 있다. 정부의 예산제약은 현재 정부가 보유한 순자산과 현재와 미래의 정부 조세수입에서 정부에 의해 지불되는 모든 이전지출을 차감한 정부의 순조세가 재화와 용역에 대한 정부의 모든 미래 지출수준과 균형을 이루어야 한다는 것이다. 이러한 정부의 다기간 예산제약식을 식 (1)과 같이 좀 더 구체적으로 표시할 수 있다.

$$\sum_{s=0}^D N_{t,t-s} + \sum_{s=1}^{\infty} N_{t,t+s} + W_t = \sum_{s=t}^{\infty} G_s \prod_{j=t+1}^s \frac{1}{1+r_j} \quad (1)$$

$N_{t,k}$ 는 k 년도에 태어난 세대가 정부에 대해 잔존생애 동안 부담하는 액수를 t 년도까지 할인한 현재가치를 나타낸다. 식 (1)의 좌변 첫째 항은 각 개인이 최대 D 년 동안 생존할 수 있다고 가정하고 현재 생존하는 각 세대의 순조세부담의 현재가치 $N_{t,k}$ 를 연령 $0(k=t)$ 인 세대로부터 연령이 D 인($k=t-D$) 세대까지 합산한 것이다. 결국 식 (1) 좌변의 첫째 항은 현존하는 세대가 부담하는 순조세의 현재가치의 합이다. 식 (1) 좌변의 두 번째 항은 미래세대가 일생 동안 부담하는 순조세의 현재가치를 나타내고 있다. 좌변 세 번째 항(W_t)은 t 년도 정부의 순자산(net wealth)을 나타낸다. 우변은 정부소비의 현재가치를 나타낸다. G_s 는 s 년도 정부소비를 나타내며, 모든 미래흐름이 r_j 의 세전 수익률로 t 년도까지 할인된다.

정부지출을 이전지출과 정부소비로 분류하는 방법에 대해서는 이견이 있을 수 있다.

분류의 기본원칙은 지출항목 혜택의 귀착이 명확한 경우는 이전지출로 분류하고 그렇지 않은 것은 정부소비로 분류하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 이들 비용을 정부소비로 분류하였다. 한편, $N_{t,k}$ 는 보다 구체적으로 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$N_{t,k} = \sum_{s=\max(t,k)}^{k+D} T_{s,k} P_{s,k} \prod_{j=t+1}^s \frac{1}{1+r_j} \quad (2)$$

식 (2)에서 $T_{s,k}$ 는 k 년도에 태어난 세대원들이 s 년도에 정부에 지불할 것으로 추계되는 평균 순지출을 나타낸다. 한편, $P_{s,k}$ 는 k 년도에 태어난 세대 중 s 년도에서의 생존자 수를 나타낸다. 특기할 만한 사항은 기준년인 t 년도 이후에 태어난 세대의 경우($k > t$) 순재정부담 혹은 순조세부담의 합계가 출생연도(k)부터 시작하는 반면, t 년도 이전에 태어난 세대는 출생연도부터 순재정부담의 합계가 이루어지는 것이 아니라 기준연도(t)부터 시작한다는 것이다. 다시 말하면, 세대 간 회계는 기본적으로 현재와 미래의 순재정부담에 초점을 맞추고 있다는 점이다.

여기서 세대 간 회계는 단순히 $N_{t,k}$ 값 집합으로 정의되며,¹⁰ 이러한 방식으로 세대 간 회계를 정식화함으로써 정부의 예산제약식이 함축하는 바를 좀 더 명확하게 이해할 수 있다. 예를 들어 식 (1)의 우변을 고정시키고 현재세대에게 순조세부담을 경감시키는 경우 이는 식 (1) 좌변 첫째 항이 감소함을 의미하기 때문에 좌변 두 번째 항이 동일한 금액만큼 증가하여야 한다. 이러한 실험이 의미하는 바는 현재세대의 순재정부담을 경감하기 위해서는 미래세대에 대한 정부지출의 감소 또는 미래세대의 세 부담 증가가 필요하다는 것이다.

현존하는 각 세대와 미래세대의 순재정부담($N_{t,k}$)을 산출하기 위해서는 현재와 미래에 생존하는 각 세대의 평균적인 사회보험료 부담, 조세부담, 이전수입액에 대한 추계가 필요하며, 각 세대의 인구수를 추계하기 위해서는 인구구조 변동에 대한 장래추계가 필요하다. 연도별 · 성별 · 세대별 사회보험료 부담, 조세부담, 이전수입 수급액에 대한 완전한 정보가 없는 상태에서 일반적으로 사용되고 있는 방법은 Auerbach *et al.*(1991)에서와 같이 일정 시점에서 각종 사회보험료 부담, 조세부담, 이전수입 수취액의 성별 · 연령별 추이(profile)¹¹를 미시자료를 이용하여 추정하고, 이러한 성별 · 세대별 추이가 미래에도 계속 유지된다고 가정하는

10 통상적으로 세대 간 회계 산출 결과를 제시할 경우 $N_{t,k}$ 보다는 t 년도에 현존하고 있는 세대의 경우 해당 세대의 인구수, 그리고 미래세대의 경우 예상 출생인구수로 나눈 값, 즉 각 세대에 속하는 대표적인 개인의 순조세부담을 제시하는 경향이 있다. 본 연구에서도 분석 결과를 이러한 형태로 제시한다.

11 여기서 말하는 성별 · 연령별 추이는 성별 · 연령별 평균 조세부담액(혹은 평균 이전수입)의 특정 집단(본 연구에서는 남성 40세 집단)의 수준과의 상대적 수준으로 정의된다.

것이다. 이러한 가정하에서 사회보험료 부담, 조세부담, 그리고 각종 이전수입의 연도별 총액의 예측치를 추정된 성별·세대별 추이에 따라 성별·세대별로 배분하고 각 세대의 순재정부담의 현재가치를 산출한다. 본 연구에서도 기본적으로 이러한 방법을 채택하였다.

이러한 세대 간 회계 산출방법은 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 현행의 재정정책이 그대로 유지되는 가상적인 상황을 상정하여 현재 생존하고 있는 세대들이 현재와 미래에 정부에 납부하여야 하는 조세와 사회보험료의 현재가치에서 정부로부터 잔여생애 동안 지급되는 이전수입액의 현재가치를 차감한 액수로 정의되는 순재정부담(혹은 순조세)을 각 세대별로 산출한다. 다음으로 현재와 미래의 정부소비 추계치(식 (1)의 우변)에서 현시점에서의 정부보유 순자산 가치(식 (1) 좌변의 세 번째 항)와 현재 생존하고 있는 세대들의 순재정부담의 합(식 (1) 좌변의 첫 번째 항)을 차감함으로써 정부소비갭을 계산한다. 정부의 예산제약식인 식 (1)에 의하면 정부소비갭은 미래세대들의 총재정부담으로 귀착된다. 마지막으로 산출된 미래세대의 순재정부담의 합을 미래세대의 총인구수로 나누어 미래세대 구성원 1인당 순재정부담을 산출한다.¹² 이러한 과정을 거쳐 산출된 미래세대의 순재정부담과 현재 생존하고 있는 세대의 순재정부담은 현시점에서의 정부재정의 건전성을 평가하는 데 매우 유용하다. 만일 현재세대, 대표적으로 기준연도 출생세대의 순재정부담에 비하여 미래세대의 순재정부담이 클 경우 이는 현행의 재정정책이 유지 가능(sustainable)하지 못하며 정부의 예산제약을 만족시키기 위해서는 미래세대의 순재정부담이 증가하여야 한다는 것을 의미한다. 또한 현재 생존하고 있는 세대(대표적으로 기준연도 출생세대)의 순재정부담과 미래세대의 순재정부담 간 격차를 산출하고 이를 바탕으로 현행의 재정정책하에서의 정부 재정부담을 어느 정도 미래세대에 전가하고 있는가를 평가할 수 있다. 미래세대의 생애순재정부담과 현재세대 중 기준연도 출생세대의 생애순재정부담을 비교하기 위해 세대 간 불평등도(Generational Imbalance: GI) 개념을 이용한다. 세대 간 불평등도는 다음과 같이 정의된다.

$$GI = (\text{미래세대의 생애순재정부담} - \text{기준연도 출생세대의 생애순재정부담}) / \text{기준연도 출생세대의 생애순재정부담} \times 100$$

만일 GI가 0보다 크면 미래세대의 생애순재정부담이 현재세대보다 큰 것을 의미하며,

12 미래세대 1인당 순재정부담을 산정하는 데 있어 추가적으로 감안하여야 하는 것은 시간의 경과에 따른 생산성 증가이다. 이는 미래에 경제가 성장할 경우 미래세대가 피부로 느끼는 재정부담이 현재 생존하는 세대와 상이할 것이기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 미래세대의 순재정부담을 현재세대와 비교하기 위하여 경제성장에 의한 경제력의 증가를 미래세대의 인구수 증가의 경우와 같이 1인당 재정부담이 감소하는 효과를 명시적으로 감안하여 현재세대와 비교하였다.

따라서 현행의 제도는 유지 가능하지 못하다고 해석할 수 있다.

재정정책의 유지 가능성을 평가하는 데 유용한 세대 간 불평등도와 더불어 필요조세조정규모를 산출하여 재정정책을 평가할 수 있다. 필요조세조정규모는 <Table 4>에 제시되어 있는 바와 같이 특정 세대의 조세부담을 비례적으로 조정하여 장기재정수지균형을 달성할 수 있는 조정규모를 의미한다. 예를 들어 특정 시기 2020년에 세율을 조정하는 상황을 상정할 수 있다. 세율을 개편함으로써 2020년과 그 이후 생존하는 세대들의 조세부담을 상정하고 있는 정책하에서의 조세부담에 비례하여 조정할 경우, 현행 제도하에서의 부담수준의 몇 %를 조정하여야 장기재정수지균형을 달성할 수 있는지를 평가하는 방식이다. 여기서 말하는 장기재정수지균형은 현시점에서 정부수입의 현재가치와 정부지출의 현재가치가 동일하게 되는 상황을 말한다. 필요조세조정규모가 클수록 상정하고 있는 재정정책의 수지불균형 정도가 크다는 점을 의미한다.

2. 현행 재정정책에 대한 평가

기준연도를 2009년으로 가정하고 위에서 설명한 방식으로 산출한 세대 간 회계를 <Table 3>과 <Table 4>에 제시하였다.¹³ 현행 제도하에서의 세대 간 회계는 <Table 2>의 시나리오 [1]에 해당한다.

<Table 3>에 의하면, 현행의 재정정책이 잔여생애기간 동안 적용된다는 전제하에서 산출된 현재세대의 회계에 비하여 미래세대의 순재정부담이 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 현재세대의 회계는 이들의 전 생애기간 동안의 순재정부담의 현재가치를 나타낸다는 점에서 미래세대의 순재정부담과 공통점이 존재한다. 연령이 0인 현재세대와 미래세대 간의 차이점은 현재세대의 순재정부담은 현행의 재정정책하에서 산출한 것인 반면, 미래세대의 순재정부담은 정부 수입과 지출 간의 불균형을 해소하기 위해 미래세대가 모든 부담을 진다는 가정하에서 산출되었다는 것이다. 현행의 재정정책이 유지 가능하기 위해서는 미래세대의 순재정부담이 연령이 0인 현재세대의 순재정부담을 상회해서는 안 되며,

¹³ 세대 간 회계 추계를 위하여 실질 노동생산성 증가율을 제Ⅱ절에서 상정한 수준으로, 실질할인율을 3.0%로 가정하였다.

〈Table 3〉 Generational Accounts of Korea

(Unit: 1,000 won)

Age	Total	Public pension	Medical ins.	Long-term care ins.	MLSS	Basic pension	Emp. ins.	IACI ¹⁾	Welfare policy expansion	Labor income tax	Capital income tax	Comp. tax	Asset-holding tax	Asset trans. tax	Other taxes	Edu. exp. ²⁾
0	242,979	-16,161	-19,613	-11,347	-15,812	-27,809	-3,420	1,853	-82,929	36,908	59,909	148,115	22,312	45,757	22,286	-81,176
5	243,323	-18,606	-17,754	-11,778	-16,074	-28,816	-3,660	1,916	-74,173	38,124	63,123	145,454	23,002	46,023	22,368	-79,237
10	243,238	-18,477	-17,216	-12,080	-16,028	-30,465	-3,862	2,028	-71,373	39,345	66,618	141,361	23,657	46,042	22,314	-55,957
15	243,196	-19,021	-18,048	-12,499	-15,968	-30,693	-4,045	2,118	-70,174	40,491	70,460	137,675	24,383	46,066	22,278	-29,107
20	231,413	-24,080	-20,226	-12,945	-15,712	-31,455	-3,975	2,056	-69,433	40,448	73,045	132,439	24,710	45,254	21,853	-6,027
25	188,696	-35,814	-25,392	-13,440	-15,772	-34,827	-3,401	1,753	-68,437	37,631	70,201	122,837	23,834	40,541	20,546	-230
30	149,167	-40,863	-30,806	-13,855	-15,797	-31,160	-2,952	1,400	-67,140	32,966	64,790	110,023	22,368	34,688	18,364	-145
35	95,718	-52,411	-35,487	-14,274	-15,731	-33,878	-2,637	1,117	-65,733	28,725	58,740	96,859	20,435	28,523	15,738	-132
40	44,380	-65,494	-40,329	-14,688	-15,508	-32,532	-2,472	693	-64,143	22,258	53,201	84,088	18,101	23,646	13,415	-119
45	-25,563	-97,976	-43,683	-15,168	-14,948	-35,568	-2,171	528	-61,941	16,628	47,956	72,071	16,270	19,166	11,334	-106
50	-34,246	-73,208	-46,142	-15,623	-14,240	-31,989	-1,931	312	-58,533	9,957	39,560	60,830	13,440	15,583	9,206	-93
55	-54,127	-62,431	-46,118	-15,770	-13,219	-30,348	-1,738	360	-53,432	4,646	32,618	49,549	10,535	10,727	7,063	-79
60	-61,546	-41,638	-43,752	-15,960	-12,318	-30,113	-1,403	108	-47,408	1,357	24,236	39,450	7,898	5,404	5,185	-66
65	-71,217	-34,082	-39,308	-15,398	-11,331	-28,795	-1,098	31	-40,123	125	17,944	30,424	5,722	907	3,641	-54
70	-51,080	-14,560	-32,237	-15,020	-9,941	-19,778	-979	-135	-31,527	0	12,485	22,642	3,954	50	2,440	-42
75	-43,759	-9,341	-26,067	-13,976	-8,367	-13,681	-728	-103	-23,421	0	7,382	17,122	2,352	0	1,648	-32
80	-36,997	-5,222	-19,651	-12,530	-6,673	-9,276	-515	-77	-16,258	0	3,529	11,055	1,343	0	1,020	-24
85	-30,070	-2,728	-13,814	-10,487	-4,920	-6,304	-360	-55	-10,434	0	1,433	6,055	581	0	529	-17
90	-25,800	-1,045	-9,061	-8,122	-3,325	-4,485	-233	-37	-5,781	0	197	190	51	0	70	-11
95	-18,427	-777	-6,588	-5,723	-2,535	-2,874	-164	-27	-3,309	0	67	141	9	0	45	-8
99	-5,130	-286	-1,904	-1,385	-752	-820	-46	-8	0	0	15	41	2	0	13	-2
Future gen.	623,878	58,414	48,920	21,457			3,948	-1,819								

Note: 1) Industrial accident compensation insurance.

2) Public educational expenditure.

<Table 4> Generational Imbalance (GI) and Required Tax Adjustment

(Unit: %)

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]
Generational imbalance (GI)	156.8	89.9	50.2	39.2	347.8	199.5	23.9	15.9
Account 1 for current generation ¹⁾	11.2	14.3	17.0	18.0	7.4	10.5	20.3	21.4
Account 1 for future generation ²⁾	28.7	27.2	25.5	25.0	33.0	31.5	25.2	24.8
Account 2 for current generation ³⁾	24.6	31.5	37.2	39.5	16.2	23.1	44.7	46.9
Account 2 for future generation ⁴⁾	63.1	59.7	55.9	55.0	72.5	69.1	55.4	54.4
Required tax adjustment								
Current generation ⁵⁾	52.0	36.5	20.4	17.0	68.8	54.3	6.7	4.0
Future generation ⁶⁾	53.8	35.9	19.0	15.7	70.3	53.1	5.7	3.5
2020 ⁷⁾	29.1	19.8	10.7	8.9	38.2	29.3	3.3	2.0
2030 ⁷⁾	32.7	22.1	11.9	9.8	42.8	32.7	3.6	2.2
2040 ⁷⁾	37.4	25.3	13.5	11.2	48.9	37.4	4.1	2.5
2050 ⁷⁾	43.2	29.2	15.5	12.9	56.5	43.1	4.7	2.9

Note: 1) Net payment of current generation aged 0 / 2009 GDP per capita.
 2) Net payment of future generation / 2009 GDP per capita.
 3) Net payment of current generation aged 0 / Lifetime Labor Income.
 4) Net payment of future generation / Lifetime Labor Income.
 5) Adjust the tax burden of the current generations (% of tax burden under current policy).
 6) Adjust the tax burden of the future generations (% of tax burden under current policy).
 7) Adjust the tax burden of the generations alive at the year and thereafter (% of tax burden under current policy).

만일 그렇다면 미래 어느 시점에는 조세부담의 상향조정이 불가피하다는 것이다.

<Table 4>는 세대별 순재정부담을 2009년도 1인당 GDP 대비 비율로 표시하였다. 기준 연도에 출생한 세대(연령 0)의 순재정부담은 2009년도 1인당 GDP의 약 11.2배로 나타나고 있다. 이 수준의 순재정부담을 평가하기 위해 기대수명을 약 80년으로 잡으면, 기대수명 동안의 소득금액의 약 14.0%(=11.2/80×100)에 해당되는 금액으로 환산할 수 있다. 현행의 재정정책하에서 순재정부담을 산출한 연령 0세대의 순재정부담이 낮은 수준이라고 하기 어렵다. 미래세대의 재정부담은 더욱 크게 나타나고 있다. 기대수명 동안의 소득금액의 약 35.87%(=28.7/80×100)로서 매우 높은 수준이라고 할 수 있다. 따라서 빠른 시일 내에 재정건전성을 제고하는 조치가 이루어지지 않으면, 미래세대의 재정부담이 감내하기 어려운 수준으로 증가할 가능성이 높다고 사료된다.

현재세대와 미래세대의 재정부담을 평가하기 위해 생애노동소득의 현재가치(평생소득) 대비 순재정부담을 산출하였다. 현재세대 중 연령 0세의 평생소득 대비 순재정부담은 24.6%이며, 미래세대의 경우 63.1%로 나타났다. 따라서 현행의 재정정책을 그대로 유지

할 경우 미래세대의 순조세부담이 과도하게 높아질 가능성이 크다고 할 수 있다.

〈Table 4〉에 의하면, 세대 간 불평등도(GI)의 규모가 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 시나리오 [1]하에서는 세대 간 불평등도가 157%로 나타나고 있다. 이것이 의미하는 바는 현재세대에게 현행 제도가 적용된다는 전제하에서 연령이 0인 현재세대의 순재정부담에 비하여 미래세대의 순재정부담이 157% 높은 수준이 되어야 정부의 장기재정균형이 회복된다는 것이다. 〈Table 4〉에 보고되어 있는 필요조세조정규모도 이러한 장기재정불균형을 잘 나타내고 있다. 시나리오 [1]하에서 필요조세조정규모는 2020년 조정 시 29.1%, 2030년(2040년, 2050년) 조정 시 32.7%(37.4%, 43.2%)로 전망된다. 필요조세조정규모 추계치가 상당히 크게 나타나고 있으며, 따라서 현행 재정정책하에서 재정불균형이 매우 심각하게 나타날 가능성이 높다.

순재정부담에 영향을 미치는 재정정책 각 항목의 중요성을 살펴보면 다음과 같은 점을 발견할 수 있다. 국민연금법 개정이 국민연금 급여지출액을 감소시키고 재정건전성 제고에 일조하였음에도 불구하고 재정불균형에 공적연금이 상당히 크게 기여하는 것으로 나타났다. 인구 1인당 순재정부담이 공적연금의 경우 음(-)의 부호를 나타내고 있고, 그 절댓값도 다른 항목에 비하여 높게 나타나고 있어, 여전히 재정건전성 제고를 위한 개편이 필요한 실정이다. 특히 공무원연금이 재정불균형에 상당히 많은 기여를 하였다. 〈Table 3〉에는 보고되지 않았지만, 국민연금과 공무원연금의 회계를 따로 산출한 경우, 미래세대의 회계가 공무원연금의 경우 국민연금의 44.1% 수준으로 가입자 수에 비하여 현저히 높은 수준이다. 국민연금의 경우 2007년 국민연금법 개정 이전 제도하에서와 비교하여 개정 이후 제도하에서의 재정건전성이 상당히 개선된 것으로 나타나는 반면, 공무원연금의 경우 재정건전성 문제가 개선되지 않아 재정불균형이 해소되어야 할 여지가 국민연금에 비하여 크게 나타나고 있다.

건강보험의 경우는 공적연금에 비하여 재정불균형의 문제가 더욱 심각하게 나타나 재정건전성 제고의 여지가 많이 있는 것으로 나타났다. 2004년 이후 보험료를 상향조정하였음에도 불구하고 모든 현재세대의 순재정부담이 음(-)의 부호를 나타내고 있으며, 생애기간 동안의 순편익(=건강보험급여-보험료)의 절댓값도 공적연금에 비하여 매우 높게 나타나고 있다. 또한 미래세대의 회계도 공적연금의 84%로서 매우 높은 수준으로 나타났다. 건강보험의 재정불균형은 최근 건강보험의 보장성 확대와 인구의 고령화에 따른 의료비지출의 증대, 약제비 등의 빠른 증가, 보장성 확대에 의한 본인부담분 감소에 따른 의료서비스 수요량의 증대 등으로 인해 최근 건강보험급여 지출이 빠르게 증가한 데 기

인한다.

장기요양보험의 경우 현재세대 중 저연령세대의 경우 순재정부담이 음(-)의 부호를 나타내고 있으며, 기준연도 연령 0세대의 순재정의 절댓값이 건강보험의 58% 수준으로 나타나고 있다. 기초연금의 경우 급여수급대상자 1인당 수급액은 크지 않으나, 급여대상자 범위가 매우 넓은 관계로 생애기간 동안의 인구 1인당 수급액의 현재가치가 매우 크게 나타나고 있다. 현재세대의 순재정부담으로 나타나는 생애기간 동안 수급액의 현재가치로 보면 기초생보급여 수준에 이르는 것으로 나타나고 있다.

주목할 만한 사항은 최근 논의되고 있는 무상의료를 비롯한 복지지출 확대 시나리오에 의한 재정부담(복지지출 증대)로 지칭이 매우 높을 것으로 예상된다는 점이다. '복지지출 증대' 시나리오에 의한 이전지출을 생애현재가치로 환산할 경우 기초생보와 기초연급에 비하여 그 규모가 매우 클 것으로 예상된다.

재정수입 측면을 보면, 한국 조세제도의 특징이 잘 드러나고 있다. 생애기간 동안의 조세부담의 현재가치는 노동소득세에 비하여 자본소득세의 규모가 더 크게 나타나고 있으며, 노동소득세와 자본소득세에 비하여 소비세 부담이 더 크게 나타나고 있어 부가가치세 중심 세제의 특징이 잘 드러나고 있다. 재산과세의 경우도 자산보유세에 비하여 자산거래세 부담이 여전히 높게 나타나고 있다. 종합부동산세의 도입 등 자산보유세가 강화된 측면이 있으나 여전히 자산거래세의 부담이 더 높게 나타나고 있다. 주로 목적으로 구성되어 있는 여타 조세의 경우도 자산보유세 부담을 약간 하회하는 규모로서 여전히 큰 규모를 차지하고 있다.

3. 복지확대정책 및 재정안정화정책의 효과

본 절에서는 제Ⅱ장에서 상정한 정책시나리오(Table 2 참조)하에서 세대 간 회계를 산출하였다. 무상의료 등 복지지출 증대 시나리오 반영 여부, 사회보험료 상향조정 여부, 조세부담률 상향조정 여부 및 상향조정폭에 따라 8가지 상황을 상정하였다.

사회보험료율 혹은 조세부담률을 상향조정할 경우 현재세대의 순조세부담이 높아지는 반면 미래세대의 조세부담이 낮아져 세대 간 불평등도가 낮아지는 경향이 있다(Table 4 참조). 예를 들어 시나리오 [3], [4]에서의 세대 간 불평등도가 시나리오 [1]하에서의 세대 간 불평등도에 비하여 낮아지며, 필요조세조정규모도 낮아진다. 또한 무상의료 등 복지 지출 증대 시나리오하에서도 사회보험료율 혹은 조세부담률을 상향조정할 경우 세대 간

불평등도가 낮아지고 필요조세조정규모도 낮아지게 된다([5]와 [7], [8] 비교). 주목할 만한 사항은 복지지출 증대 시나리오를 반영해 사회보험료를 상향조정하고 조세부담률을 대폭 상향조정할 경우(시나리오 [7], [8])가 시나리오 [3], [4], 즉 복지지출 증대 시나리오를 반영하지 않고 조세부담률을 상향조정한 경우에 비하여 필요조세조정규모가 작다는 사실이다. 필요조세조정규모가 상대적으로 작다고 하여 재정이 건실하다고 보기는 어렵다. 이는 <Table 4>에서 확인할 수 있다. 복지지출 증대 시나리오를 반영하고 조세부담률을 32.65%로 상향조정한 경우([8]) 현재세대의 회계를 2009년 1인당 GDP로 나눈 비율은 21.4배로서 이는 생애소득규모 대비 비율로 환산할 경우 약 26.8%(=21.4/80×100)로서 매우 높은 수준이며, 미래세대의 순조세부담을 생애소득규모 대비 비율로 환산할 경우 31.0%(=24.8/80×100)로서 매우 높은 수준임을 알 수 있다. 평생소득 대비 순조세부담은 현재세대 중 기준연도에 연령이 0인 세대의 경우 46.9%, 미래세대의 경우 54.4%로서 매우 높은 수준이다. 생애기간 동안 순재정부담을 생애소득 대비 규모로 평가한 수준이 매우 높다는 것은 이러한 정책의 수용성을 보장할 수 없다는 점에서 재정지출규모를 일정 수준으로 통제할 필요성을 본 연구의 결과가 보이고 있다고 사료된다.

<Table 4>에 의하면, 2050년 시점의 (관리대상수지 기준) 국가부채 수준을 현재와 비슷한 수준으로 유지하기 위해 조세부담률을 조정하는 경우([3], [4], [7], [8])도 세대 간 불평등도가 여전히 (+)로 나타나고 대부분의 경우 장기재정균형을 위한 필요조세조정규모도 (+)로 나타나고 있다. <Table 5>는 세대 간 불평등도를 0에 근접시키기 위해 조세부담률을 2050년까지 점진적으로 상향조정하는 시나리오를 상정한 추계 결과를 제시하고 있다. 시나리오 [9]([10])은 재정지출 수준과 사회보험료를 현행 수준으로 유지하는(사회보험료를 상향조정하는) 경우를 상정하고 조세부담률을 2050년까지 점진적으로 31.13%(28.69%) 수준까지 상향조정하는 상황을 상정하였으며, 시나리오 [11]([12])은 복지예산 증액 시나리오를 반영하고 사회보험료를 현행 수준으로 유지하는(사회보험료를 상향조정하는) 경우를 상정하고 조세부담률을 2050년까지 점진적으로 37.97%(35.53%) 수준까지 상향조정하는 상황을 상정하였다.

<Table 5>에 의하면, 세대 간 불평등도를 제거하기 위해 조세부담률을 점진적으로 상향조정할 경우 현재세대 중 출생연도가 늦을수록, 즉 연령이 낮을수록 순조세부담이 높아지는 것으로 나타났다. 이는 조세부담률이 일시에 특정 수준으로 상향조정되지 않고 점진적으로 상향조정됨에 따라 높은 세율이 적용되는 시기에 생애기간 중 많은 기간을 생존하는 세대, 즉 출생연도가 늦은 세대일수록 생애기간 동안 부담하여야 하는 조세부담이

〈Table 5〉 Generational Accounts under GI Reduction Scenarios

(Unit: 1,000 won)

Current generations by age	[9] ¹⁾	[10] ²⁾	[11] ³⁾	[12] ⁴⁾
0	481,830	484,657	506,686	509,513
5	468,771	474,216	497,132	502,578
10	450,355	452,580	474,313	476,539
15	429,284	429,787	445,960	446,463
20	391,783	393,211	398,255	399,682
25	321,077	319,306	316,231	314,460
30	254,321	251,585	238,553	235,817
35	177,217	172,668	152,088	147,540
40	105,329	100,126	72,180	66,977
45	18,386	13,452	-20,741	-25,675
50	-4,334	-8,224	-47,066	-50,956
55	-34,670	-37,484	-77,652	-80,466
60	-49,559	-51,552	-90,384	-92,376
65	-64,298	-65,577	-100,506	-101,784
70	-47,497	-48,242	-76,938	-77,682
75	-42,188	-42,527	-64,660	-64,998
80	-36,466	-36,584	-52,394	-52,512
85	-29,990	-30,008	-40,373	-40,391
90	-25,791	-25,793	-31,568	-31,569
95	-18,426	-18,426	-21,734	-21,735
99	-5,130	-5,130	-5,130	-5,130
Future generations	481,853	484,495	506,755	509,396

Notes: 1) Raise tax burden ratio up to 31.13% under scenario [1].
 2) Raise tax burden ratio up to 28.69% under scenario [2].
 3) Raise tax burden ratio up to 37.97% under scenario [5].
 4) Raise tax burden ratio up to 35.53% under scenario [6].

높아지기 때문이다. 〈Table 6〉에 보고되어 있는 장기재정균형 회복을 위한 필요조세조정 규모는 (-) 부호를 보이고 있다. 이는 시나리오 [9]~[12]하에서 조세부담률을 점진적으로 상향조정하는 상황을 상정한 관계로 미래 시기의 조세부담률을 과도하게 상향조정한 점에 기인한다. 만일 조세부담률을 일시에 상향조정하고 일정 수준을 유지할 경우 필요조세조정규모가 〈Table 6〉에 보고되어 있는 규모보다 줄어들 수 있을 것으로 사료된다.

지금까지는 실질이자율 수준을 3%로 상정하였다. 이자율 수준으로 표현되는 정부의 재원조달의 기회비용의 변화가 정부재정 건전성에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 경제 [1]하에서 이자율 4%, 2%를 상정하여 (관리대상수지 기준) 국채규모를 산출하였다(Figure 11).

〈Table 6〉 Generational Imbalance (GI) and Required Tax Adjustment under GI Reduction Scenarios

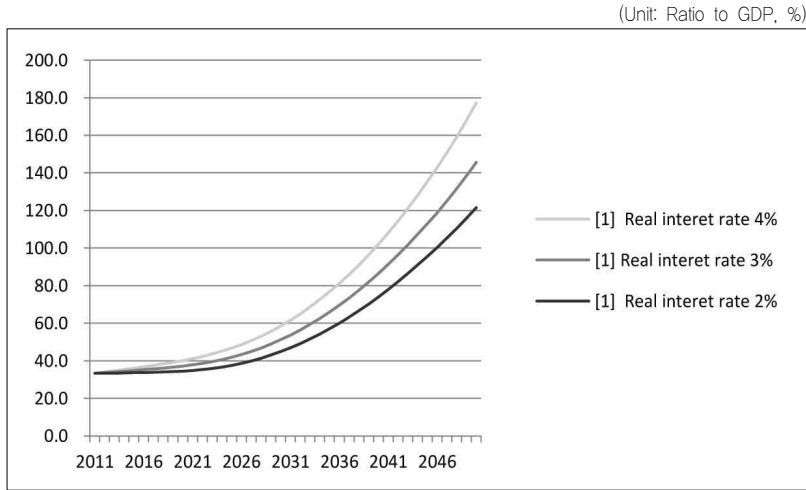
(Unit: %)

	[9] ¹⁾	[10] ²⁾	[11] ³⁾	[12] ⁴⁾
Generational imbalance (GI)	0	0	0	0
Account 1 for current generation ⁵⁾	22.2	22.3	23.3	23.5
Account 1 for future generation ⁶⁾	22.2	22.3	23.3	23.5
Account 2 for current generation ⁷⁾	48.7	49.0	51.2	51.5
Account 2 for future generation ⁸⁾	48.7	49.0	51.2	51.5
Required tax adjustment				
Current generation ⁹⁾	-4.8	-3.7	-5.0	-4.1
Future generation ¹⁰⁾	-4.2	-3.2	-4.2	-3.5
2020 ¹¹⁾	-2.4	-1.9	-2.4	-2.0
2030 ¹¹⁾	-2.6	-2.1	-2.7	-2.2
2040 ¹¹⁾	-3.0	-2.3	-3.0	-2.5
2050 ¹¹⁾	-3.4	-2.7	-3.5	-2.9

Note: 1) Raise tax burden ratio up to 34.13% under scenario [1].
 2) Raise tax burden ratio up to 28.69% under scenario [2].
 3) Raise tax burden ratio up to 37.97% under scenario [5].
 4) Raise tax burden ratio up to 35.53% under scenario [6].
 5) Net payment of current generation aged 0 / 2009 GDP per capita.
 6) Net payment of future generation / 2009 GDP per capita.
 7) Net payment of current generation aged 0 / Lifetime Labor Income.
 8) Net payment of future generation / Lifetime Labor Income.
 9) Adjust the tax burden of the current generations (% of tax burden under current policy).
 10) Adjust the tax burden of the future generations (% of tax burden under current policy).
 11) Adjust the tax burden of the generations alive at the year and thereafter (% of tax burden under current policy).

그 결과, 이자율 1%p 차이만으로도 국채규모가 상당히 큰 영향을 받는 것으로 나타났다. 국채규모에 대한 효과는 누적적으로 나타나 2050년 시점의 국채규모는 실질이자율 4%(2%)를 상정할 경우 이자율 3%를 상정할 경우와 비교하여 약 20.8%(15.9%) 큰(작은) 것으로 나타났다. 〈Table 7〉은 상이한 이자율을 상정할 경우 2050년 시점의 (관리대상수지 기준) 국채규모를 현 수준으로 유지하기 위한 조세부담률 수준이 어느 정도 변화하는지를 보이고 있다. 실질이자율이 4%로 높아지는 경우 조세부담률 수준이 실질이자율이 3%인 경우와 비교하여 0.60~1.24%p 상향조정되어야 하며, 이자율이 2%로 낮아지는 경우 0.62~1.11%p 낮아질 수 있는 것으로 나타났다.

[Figure 11] National Debt (Management–Target Budget Base)



<Table 7> Required Tax Burden Ratio under Alternative Interest Rates¹⁾

	[3]	[4]	[7]	[8]
3%	23.93%	22.72%	33.86%	32.65%
4%	24.66%	23.42%	35.10%	33.86%
2%	23.28%	22.10%	32.75%	31.57%

Note: 1) Tax burden is adjusted so that the national debt/GDP ratio as of 2050 is maintained at current level.

IV. 결 론

본 연구에서는 세대 간 회계를 이용하여 현행 재정정책의 유지 가능성과 최근 논의되고 있는 복지확대정책이 재정건전성과 세대 간 형평성에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 복지정책은 대부분 수급권보장정책이어서 현행의 제도가 현시점의 정부지출뿐만 아니라 미래의 정부지출에도 영향을 미친다는 점을 감안, 현재와 미래의 정부지출 및 정부수입의 흐름을 고려하여 정부재정을 분석할 수 있는 세대 간 회계를 분석틀로 하여 복지확대정책의 효과를 분석하였다. 본 연구에서 얻은 결과와 정책적 시사점은 다음과 같다.

현행 재정정책은 유지 가능하지 못하며, 재정수지 불균형도 매우 심한 것으로 나타났다. 재정수지 불균형도의 지표로 이용될 수 있는 필요조세조정규모, 즉 장기재정균형을

달성하기 위해 상향조정되어야 하는 조세부담규모가 매우 크게 나타나고 있다. 더욱 문제가 되고 있는 점은 재정수지를 개선하기 위해 사회보험료율과 조세부담률을 상향조정한다고 해도 문제가 해결되기 어렵다는 점이다. 즉, 사회보험료율과 세율을 대폭 상향조정하더라도 재정지출 수준을 통제하지 않는 한 납세자의 재정부담이 감내할 수 없을 정도로 높아질 수 있다. 또한 최근 논의되고 있는 무상의료와 같은 복지지출 확대정책은 납세자의 재정부담을 대폭적으로 높이게 된다. 무상급식, 무상보육, 반값등록금 지급과 관련된 복지확대정책은 현시점에서의 금액이 비교적 크지 않으며 낮은 출산율로 인해 향후 보육인구와 학령인구가 줄어들어 따라 지출액이 줄어들 것으로 예상되어 이들 정책으로 인한 재정부담의 증대규모가 비교적 크지 않은 반면, 무상의료의 경우는 현시점에서의 금액도 매우 클 뿐만 아니라 인구의 노령화로 인해 수급자 수가 증대될 것으로 예상되므로 이로 인한 재정부담이 매우 클 것으로 예상된다.

최근 정치권을 중심으로 복지확충에 대한 여론이 형성되고 있다. 복지정책이 예기치 못한 경제적 위험으로부터 국민을 보호한다는 점에서 의의가 있으나 비용 통제에 대한 고려가 부족할 경우 이로 인한 재정부담이 감내하지 못할 수준에 이를 가능성도 배제하지 못한다. 특히 노인층에 대한 지원확대정책은 노인인구의 비중이 높지 않은 현시점에서 지출규모가 크지 않지만 인구의 고령화가 진전된 시점에서는 그 규모가 매우 커질 가능성이 높다. 이러한 점에서 재정착시 현상을 극복하고 적정한 복지지출 수준을 유지할 수 있는 정책을 수립하기 위해서는 세대 간 회계에서와 같이 해당 정책으로 인해 유발될 미래의 재정지출에 대한 적절한 고려가 필요할 것이다.

참고문헌

- 공적노인요양보장제도실행위원회, 「공적노인요양보장제도 실시모형 개발연구」, 2005.
- 선우덕·김찬우·최정수 외, 『노인장기요양보험제도 시범사업 평가연구(2차)』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2007.
- 서동민, 「노인장기요양보험」, 김우철 편, 『장기 복지재정 추계모형 구축』, 제7장, 한국조세연구원, 2007.
- 서동민·장병원, 「노인요양제도 도입에 따른 재정추계 기본모형 개발 및 관련 변수에 대한 연구」, 『사회보장연구』, 제21권 제4호, 2005, pp.161~198.
- 선우덕·석재은·김찬우 외, 『노인수발보험제도 시범사업 평가연구(1차)』, 정책보고서 2006-17, 한국보건사회연구원, 2006.
- 전영준, 「연금과세가 장기재정에 미치는 효과분석: 세대 간 회계를 이용한 접근」, 『재정학연구』, 제1권 제2호, 한국재정학회, 2008, pp.1~36.
- 전영준, 「공적연금에 대한 재정분석: 세대 간 회계를 이용한 접근」, 『재정논집』, 제17집 제2호, 2003, pp.11~151.
- 전영준, 「건강보험 재정부담의 귀착: 세대 간 회계를 이용한 접근」, 『경제학연구』, 제52집 제2호, 2004, pp.193~240.
- 전영준·이기영, 「공적자금의 재정부담 귀착에 관한 연구: 세대 간 회계를 이용한 접근」, 『국제경제연구』, 제9권 제3호, 2003, pp.127~162.
- 전영준·안중범, 「한국의 적정조세부담률에 대한 연구」, 『경제분석』, 제13권 제3호, 2007, pp.1~43.
- 정경희·석재은 외, 「공적노인보장제도 평가·판정체계 및 급여·수가 개발」, 한국보건사회연구원, 2005.
- 최병호, 「노인요양보험제도 도입방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2001.
- Auerbach, A., J. Gokhale, and L. Kotlikoff, “Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting,” *Tax Policy and the Economy* 5, National Bureau of Economic Research, 1991, pp.55~110.
- Auerbach, Alan J. and Young Jun Chun, “Generational Accounting in Korea,” *Journal of The Japanese and International Economies*, Vol. 20, No. 2, 2006, pp.234~268.
- Auerbach, Alan J. and Philip Oreopoulos, “The Fiscal Effects of U.S. Immigration: A Generational-Accounting Perspective,” *Tax Policy and the Economy* 14, 2000,

- pp.123~156.
- Auerbach, Alan J., Young Jun Chun, and Ilho Yoo, "The Fiscal Burden of Korean Reunification: A Generational Accounting Approach," *FinanzArchiv*, Vol. 61, No. 1, 2005, pp.62~97.
- Auerbach, A., L. Kotlikoff, and W. Leibfritz (eds.), *Generational Accounting Around the World*, NBER and University of Chicago Press, 1999.
- Baily, Martin and Alan M. Garber, "Health Care Productivity," *Brookings Papers: Microeconomics*, 1997, pp.143~215.
- Baumol, W. J., "Health Care, Education and the Cost of Disease: A Looming Crisis for Public Choice," *Public Choice*, Vol. 77, 1993, pp.17~28.
- European Commission, *Generational Accounting in Europe*, 2000.
- Gerdtham, U-G, "Essays on International Comparison of Health Care Expenditure," *Linkoping Studies in Arts and Science* 66, Linkoping University, 1991.
- Gerdtham, U-G, "Pooling International Health Care Expenditure Data," *Health Economics* 1, 1992, pp.217~231.
- Gerdtham, U-G., F. Andersson, and J. Sogaad, "Econometric Analysis of Health Care Expenditure: A Cross-sectional Study of the OECD Countries," *Journal of Health Economics*, Vol. 11, 1992a, pp.217~231.
- Gerdtham, U-G., F. Andersson, and J. Sogaad, "Econometric Analysis of Health Care Expenditure: A Cross-sectional Study of the OECD Countries," in P. Zweifel and H. Frech (eds.), *Health Economics Worldwide*, Kluwer Academic Publishers, 1992b.
- Gerdtham, U-G., F. Andersson, J. Sogaad and B. Jonsson, "Econometric Analysis of Health Care Expenditure: A Cross-sectional Study of the OECD Countries," Center for Medical Technology Assessment (CMT), University of Linkoping, Sweden, 1988.
- Headen, Jr., Alvin E., "Economic Disability and Health Determinants of the Hazard of Nursing Home Entry," *Journal of Human Resources*, Vol. 28, 1991, pp.80~110.
- Leu, R. E., "The Public-Private Mix and International Health Care Costs," in A. J. Culyer and B. Jonsson (ed.), *Public and Private Health Services*, Basil Blackwell, Oxford, 1986.
- Leu, R. E. and T. Schaub, "Does Smoking Increase Medical Care Expenditure?" *Social Science of Medicine*, Vol. 17, 1983, pp.1907~1914.
- Martins, Joaquim Oliveira and Christine de la Maisonneuve, "The Drivers of Public Expenditure on Health and Long-Term Care: An Integrated Approach," *OECD Economic Studies*, No. 43, 2006.

- Newhouse, J. P., "Medical Care Expenditure: A Cross-National Survey," *Journal of Human Resources*, Vol. 12, 1997, pp.115~162.
- Newhouse, Joseph P. and the Insurance Experiment Group, *Free for All? Lessons from the RAND Health Insurance Experiment*, Cambridge University Press, M.A.; Harvard University Press, 1993.
- OECD, "Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What Are the Main Drivers," Economics Department Working Papers, No. 477, 2006.
- OECD, *OECD Health Systems: Facts and Trends 1960-1991*, Health Policy Studies, No. 3, Paris, 1993.
- Pilat, D, "Comparative Productivity of Korean Manufacturing, 1967~1987," *Journal of Development Economics*, Vol. 46, No. 1, 1995, pp.123~144.
- Sato, Mikiya, Hedeki Hashimoto, Nanako Tamiya, and Eiji Yano, "The Effect of a Subsidy Policy on the Utilization of Community Care Services under a Public Long-Term Care Insurance Program in Rural Japan," *Health Policy* 77, 2006, pp.43~50.