

## 세대간 회계를 이용한 재정건전성 평가

전 영 준\*

### 논문 초록

본 연구는 정부부채의 대안적인 재정건전성 지표로 세대간 회계(generational accounts)를 제안하였다. 세대간 회계는 현재와 미래에 한국경제를 구성하는 각 세대의 생애 순조세부담을 추계하는 것이다. 이는 정부부채와 달리 현행제도 유지시 미래에 발생할 재정수지 불균형을 고려하여 재정정책의 유지 가능성과 세대간 형평성을 평가한다. 한국의 세대간 회계에 의하면, 현행 재정정책은 유지가능하지 않으며, 현행 제도로 인해 발생할 미래 재정적자를 보전하기 위해 미래에 창출될 부가가치(GDP) 총액의 13.3%가 투입되어야 하며, 미래세대의 추가 부담은 최고 생애소득의 20%가 될 것이다. 인구 고령화와 현행제도로 인한 미래 재정 수입 및 지출 분석의 필요성이 증가하고 있는 상황에서 과거 재정 활동의 결과로 나타나는 정부부채는 재정건전성과 세대간 형평성을 평가하는 합당한 지표가 아니며 이러한 문제를 분석하기 위해 세대간 회계가 활용될 수 있을 것이다.

핵심 주제어: 재정건전성, 세대간 회계, 국가부채

경제학문헌목록 주제분류: H60, D64, H22

투고 일자: 2024. 3. 12. 심사 및 수정 일자: 2024. 5. 20. 게재 확정 일자: 2024. 5. 31.

\* 한양대학교 경제금융대학 교수, e-mail: yjchun@hanyang.ac.kr

## I. 서 론

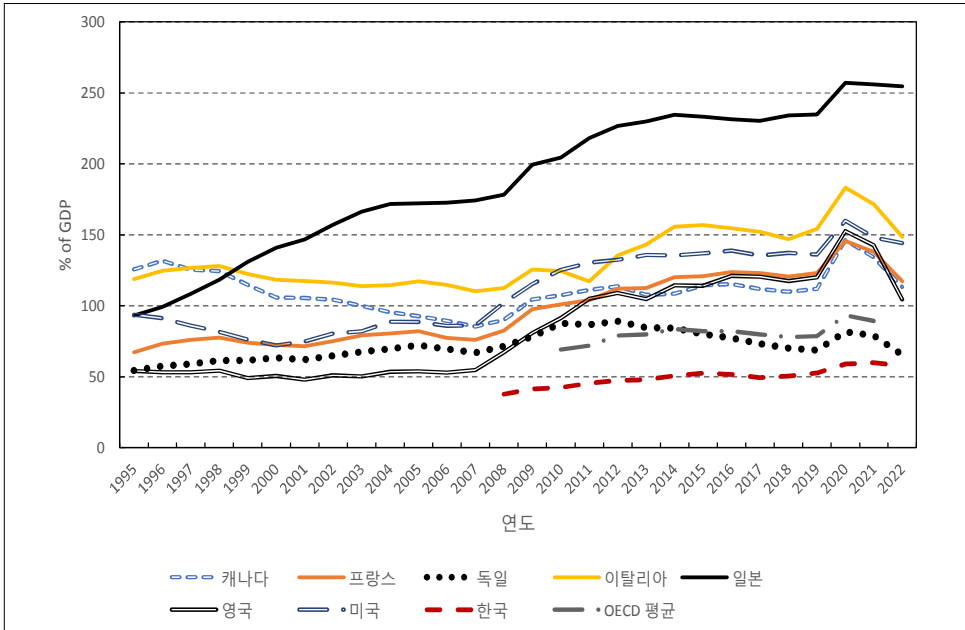
정부는 국민경제를 구성하는 경제주체로서 다양한 기능을 수행한다. 시장이 해결하지 못하는 불평등 분배를 완화하기 위한 재분배 정책뿐만 아니라 시장실패를 교정하기 위한 다양한 활동을 한다. 거시적으로는 경기변동에 의한 소득위험을 완화하기 위한 재정 활동과 장기 안정 성장을 위한 정책을 시행한다. 이러한 정부의 활동을 원활하게 하기 위해서는 안정적인 재원확보와 건전한 정부 재정의 유지가 필요하다. 그러면 정부 재정건전성을 어떻게 평가하고 있는가? 본 논문에서는 현재 보편적으로 활용되고 있는 재정건전성 지표의 문제점과 대안으로 제시되고 있는 지표들의 장단점을 비교하고 새로운 재정건전성 지표로 세대간 회계의 활용을 제안하였다.

재정건전성 지표로 보편적으로 인식되고 있는 지표들로 재정수지와 정부부채를 들 수 있다. 재정수지가 당해 연도 정부 수입과 지출의 차이로 결정되는 반면 정부부채는 과거의 정부 재정적자가 누적된 결과이므로 정부의 재정 상태를 파악하는 데 더 유용한 지표로 받아들여지고 있다. 현시점의 정부부채 규모는 각국 정부 재정건전성 지표로 보편적으로 활용되고 있다. 전 세계적으로 정부부채 수준은 상향추세를 보인다. 선진국 클럽이라고 하는 G7 국가의 일반정부 부채(D2)의 GDP 비중은 상향추세를 보이고 한국의 일반정부 부채도 증가하고 있다(〈그림 1〉). 대부분의 G7 국가가 COVID-19 팬데믹 기간 급격히 증가한 부채를 그 이후 기간에 감축하려는 노력을 해왔고 가시적인 성과를 보이고 있으나 한국의 경우는 그 성과가 미미하게 나타났다. 그럼에도 불구하고 한국의 D2 수준은 G7 국가들보다도 OECD 평균에 비해서도 아직 낮다. 이러한 사실에 근거하여 한국의 정부 재정은 주요 선진국들에 비하여 건전하고, 아직은 확장적인 재정 활동의 여지가 상대적으로 크다고 평가하는 이들도 있다. 과연 이들의 평가가 타당한 것인가?

정부부채 규모는 재정건전성 지표로서의 유용성이 감소하고 있다. 그 원인은 재정 정책의 구조와 경제환경의 변화에서 찾을 수 있다. 정부 재정건전성에 대한 평가가 현시점의 정부부채뿐만 아니라 미래의 정부 재정의 현금흐름, 즉 미래 시점의 정부 수입과 지출에 대한 명시적 고려하에서 이루어져야 한다는 것이다. 수급권보장프로그램(entitlement program)의 재정정책에서의 중요성이 증가하고 있다. 이 프로그램은 현행의 제도가 미래의 정부지출 흐름에 영향을 미친다. 여기에 인구의 고령화가 더해지면 그 영향이 증폭된다. 인구의 고령화는 정부지출뿐만 아니라 조세 및 사회보험료 수입에도 영향을 미친다. 생산가능인구 비중의 감소는 세원의 감소로 이어질 가

능성이 높다. 현시점의 정부부채는 이러한 점들을 반영하지 못하므로 이 문제를 해결하기 위해 여러 대안적인 방법이 모색되었다.

〈그림 1〉 주요국 일반정부 부채 추이



자료: OECD database.

정부부채의 장기 추계는 이러한 시도 중 하나이다. 현시점의 정부부채뿐만 아니라 향후 미래의 부채를 추계함으로써 미래 정부 재정 of 현금흐름의 효과를 분석할 수 있다는 점에서 그 자체 의미 있는 시도이다. 그러나 추계의 전제에 따라 재정추계 결과가 유동적일 수 있다는 문제가 있다. 특히 재정추계가 현행 정책을 반영하는 것이 아니라 실현 가능성이 낮은 정책 개편 시나리오에 근거하여 이루어지면 정부 재정의 문제를 과소평가하게 할 수 있다. 정부부채 증가에 대한 정부의 대응 행태를 바탕으로 정부 재정의 안정성을 평가하는 방법도 등장하였다. 대표적인 예가 Bohn (1998)이 제안한 검증 방법이다. 정부부채 증가시 정부가 기초재정흑자로 얼마나 신속히 대응하였는지를 검증하는 방법이다. 이 접근법의 문제는 해당 국가 정부의 과거 행태를 미래의 상황에 그대로 적용하여 미래에도 과거와 같이 정부가 정부부채를 적절히 관리할지를 평가한다는 것이다. 세계적으로 유례가 없는 고령화 진전을 경험하고 재정 구조가 급격히 변화할 한국의 상황에 이 방법을 적용하여 재정건전성을 평가하는 것

은 타당하지 않다. ‘재정여력(fiscal space)’을 추정하는 연구로도 시도되었다. 재정여력은 한 경제가 감내할 수 있는 최대규모의 부채 규모와 현시점의 부채 규모의 차이를 의미한다. 그러나 재정여력이 비교적 큰 규모이더라도 정부 재정이 안정적으로 유지되고 있다고 해석하고, 이를 근거로 확장적 재정을 합리화할 수는 없을 것이다. 지금까지 기술한 재정건전성 지표는 현행제도로 인한 미래 재정수지 적자가 미래세대에 어느 정도 조세 부담을 전가하는가에 대한 정보를 제공하지 못한다. 이러한 물음에 답하기 위해 European Commission은 Fiscal Sustainability Index들을 추계하여 Fiscal Sustainability Report 형식으로 정기적으로 발표하고 있다. European Commission의 지표 중 주목할 만한 지표로 S2 지표를 들 수 있다. S2는 현행제도로 인해 발생할 미래의 재정적자를 보전하고 현시점의 정부부채를 상환하기 위해 부담하여야 하는 조세 부담을 미래에 한 경제가 창출할 수 있는 부가가치(GDP) 총액의 비율로 나타낸 것이다. 이 지수는 현행의 제도가 미래세대에 전가할 조세 부담의 총액을 제시한다고 해석할 수 있다.

세대간 회계는 S2가 보이는 미래세대 총 부담 추계에서 한 걸음 더 나아가 총 부담의 세대별 귀착을 분석하는 방법이라고 볼 수 있다. 세대간 회계는 현재와 미래에 한 경제를 구성하는 각 세대의 생애 순조세부담을 추계하는 것이다. 이 접근법을 통해 미래의 정부지출과 수입, 각 세대가 수급할 이전수입과 조세 부담을 명시적으로 고려하여 정부 재정에 대해 평가하고 세대별 생애 순조세부담의 비교를 통해 세대간 형평성을 평가할 수 있다.

이 방법론을 한국 정부 재정에 적용하여 분석한 결과, 현행의 재정정책은 유지가능하지 못한 것으로 나타났다. 현행 정책이 계속되면 향후 재정적자가 누적되어 정부부채가 급속히 증가할 것이다. 현행제도로 인해 발생할 재정적자를 보전하기 위해 미래에 창출될 부가가치(GDP) 총액의 13.3%가 투입되어야 하는 것으로 나타났다. 이에 따라 미래세대의 추가 부담은 최고 생애소득의 20%가 될 것이며, 세대간 불평등은 심화할 것이다. 이러한 추계결과를 고려하면, 현시점의 국가부채가 주요 외국에 비하여 작으므로 한국의 재정은 아직 확장적인 기조를 강화할 수 있다고 주장하는 것은 타당하다고 보기 어렵다. 인구의 고령화가 유례없이 빠른 속도로 진행되어 21세기 하반기 2070년경에는 세계에서 노령화지수가 가장 높아질 것으로 예상되고 또한 향후 급격한 정부 재정구조의 변화가 예상되는 우리나라의 경우 국가부채라는 기존의 재정건전성 지표의 대안이 모색되어야 한다. 이러한 점에서 세대간 회계가 대안이 될 수 있을 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ절에서는 정부부채의 대안으로서의 새로운 재정건전성 지표의 필요성에 관해 기술한다. 정부부채의 문제점과 정부부채의 대안으로 제시되고 있는 각종 지표의 장단점을 비교하고 이들 지표의 대안으로서의 세대간 회계를 제안하고자 한다. 제Ⅲ절에서 세대간 회계의 개념과 추계과정을 설명하고, 제Ⅳ절에서는 한국의 세대간 회계 추계결과를 제시한다. 한국의 세대간 회계 추계결과를 제시함으로써 기존 지표들이 제시하지 못하는 세대간 순조세부담 비교를 통해 현행 재정정책으로 인한 세대간 형평성 문제를 분석하고 이 지표의 유용성에 관해 기술하고자 한다. 마지막으로 제Ⅴ절에서는 본 연구의 논의와 분석 결과를 요약하고 비교 분석 결과로 얻은 시사점에 관해 기술한다.

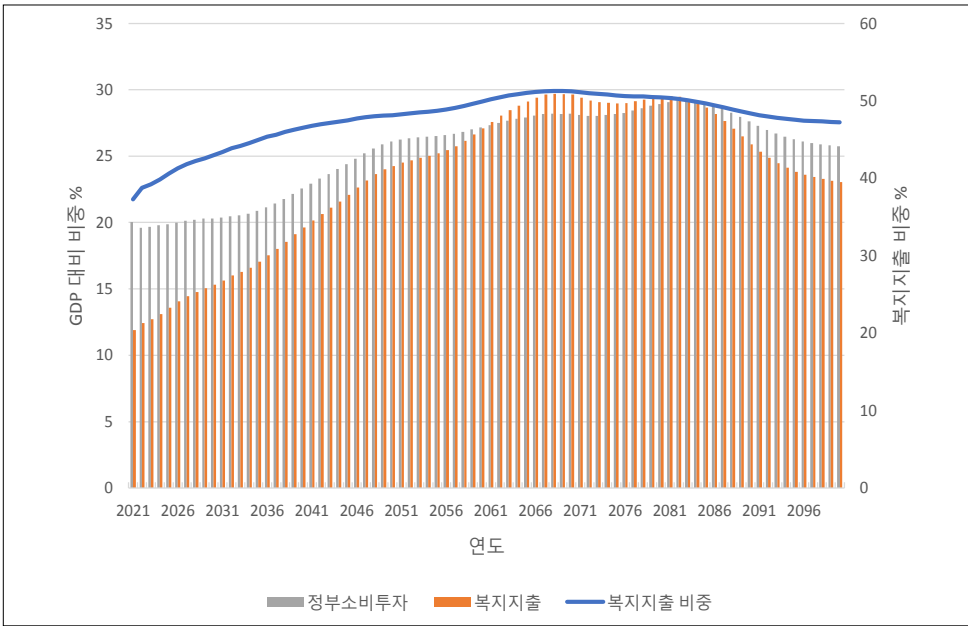
## Ⅱ. 새로운 재정건전성 지표의 필요성

재정수지와 정부부채는 정부 재정건전성 지표로 널리 이용된 지표들이다. 우리나라의 경우 통합재정수지와 관리재정수지, 정부부채가 재정건전성 지표로 이용되고 있다. 한국의 정부부채는 주요 외국에 비하여 그 규모가 작으므로 한국 정부 재정의 위험성이 외국에 비하여 아직 낮다고 평가되기도 한다. 실제로 한국의 일반정부 부채(D2)는 증가하고 있으나 G7 국가들과 OECD 평균보다 아직 작다(<그림 1>). 그러나 정부 재정의 위험도에 대해 이러한 접근법이 타당하고 할 수 있을까? 이러한 의문은 재정건전성 지표로서 재정수지와 정부부채의 유용성 감소에서 찾을 수 있다. 재정수지와 정부부채는 과거와 현재의 정부 재정 활동의 결과와 정부 재정의 현금흐름으로 나타나는 지표들이다. 최근의 정부 재정의 성격 변화와 재정을 둘러싼 환경변화로 인해 정부 재정건전성 평가를 위해 미래의 재정 수입과 지출에도 주목할 필요성이 증가하고 있다.

최근 재정의 성격 변화 중 하나는 entitlement program(수급권보장프로그램)에 의한 재정지출의 증가이다. 이 프로그램은 특정 개인 혹은 가구가 일정 수급 요건을 만족하면 급여를 지급하여야 하는 공적이전지출 프로그램이다. 이 프로그램에 속하는 제도의 대표적인 예로 사회보험과 공적부조 등 복지제도이다. 국민연금을 비롯한 공적연금, 기초연금, 건강보험, 장기요양제도, 국민기초생활보장제도 등을 들 수 있다. 현행제도는 현시점의 정부 재정 수입과 지출뿐만 아니라 미래의 재정 현금흐름에도 영향을 미친다. 공적연금의 급여산식 개편을 통해 급여 수준을 낮추려고 하더라도 기존 가입자가 개편 이전에 축적한 수급권을 부정하기 어렵고 이 수급권에 입각한 급

여는 지급되어야 할 것이다. 과거에 확보한 수급권의 영향을 받지 않은 다른 복지제도들인 기초연금, 건강보험, 장기요양제도, 국민기초생활보장제도 등은 매년 재정 상황에 따라 급여 수준을 조정하는 것이 원칙적으로 가능하나 급여 수준을 하향 조정하는 것이 용이하지 않다. 최근 공무원연금과 국민연금제도 개편에 난항을 겪고 있는 것은 시사하는 바가 있다. 기초연금, 건강보험과 장기요양보험, 국민기초생활보장급여 수급자 중 계속 수급자가 많아 기존의 제도 수혜자를 제도로부터 배제하기도 어려울 것이다. 따라서 현행의 수급권보장프로그램이 미래의 정부지출에 상당한 영향을 미친다고 보아야 할 것이다. 현행의 재정정책을 전제한 재정추계도 향후 복지지출 증가를 시사하고 있다(〈그림 2〉).

〈그림 2〉 복지지출 비중 전망

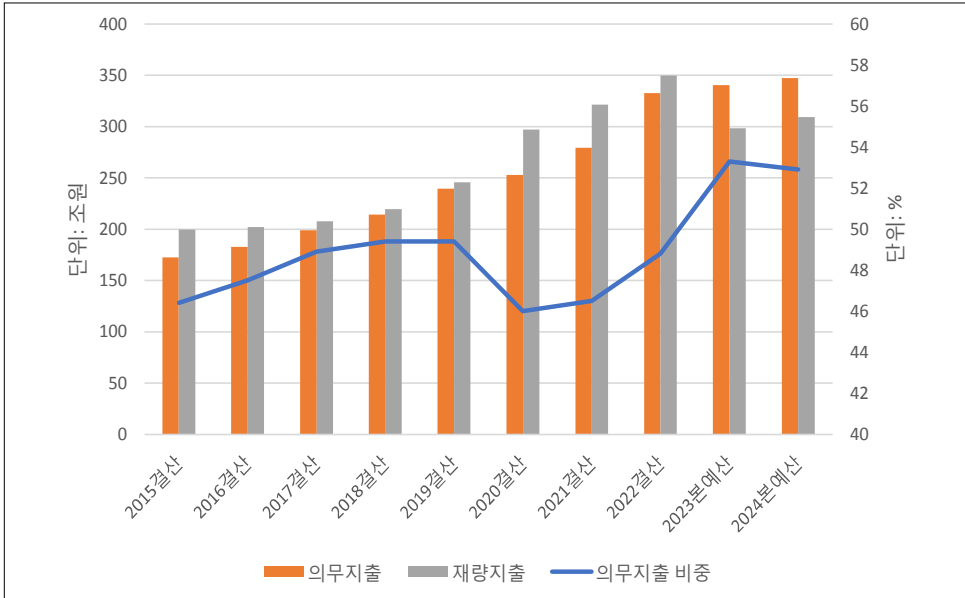


자료: 저자 계산.

수급권보장프로그램과 비슷한 성격을 띠고 있는 의무지출 비중의 증가도 고려되어야 한다. 의무지출은 법률이 정한 바에 의해 지출되어야 하는 지출을 의미한다. 이에 는 수급권보장프로그램인 복지지출을 비롯하여 「지방교부세법」에 의한 지방교부금, 「지방교육재정교부금법」에 의한 지방재정교부금, 국제조약 또는 국제법규에 따라 발생하는 지출, 국채 및 차입금 등 이에 대한 이자 지출이 포함된다. 이러한 지출은 계

속성이 매우 높은 지출이라고 할 수 있다. 의무지출 비중도 코로나-19 팬데믹 기간 정부가 재량적 지출을 늘린 관계로 일시적으로 의무지출 비중이 감소하였으나 상승추세를 보이고 있고(〈그림 3〉) 정부의 중기재정계획상에서도 의무지출 비중 증가를 전망하고 있다.

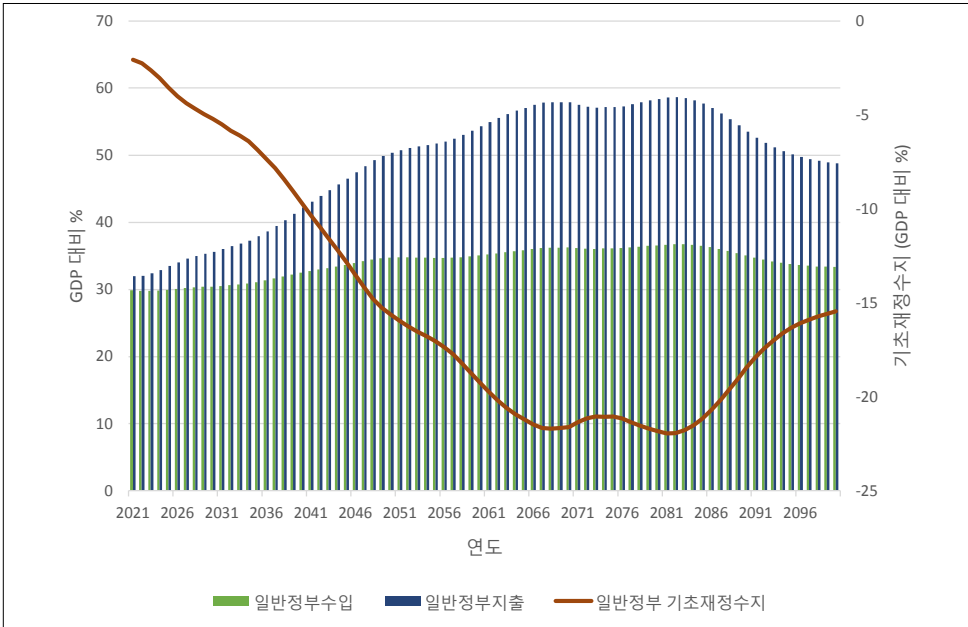
〈그림 3〉 의무지출 비중 추이



자료: 열린재정 재정정보 공개시스템.

인구의 고령화도 미래 정부 수입과 지출에 영향을 미치는 중요한 요소이다. 인구 고령화로 인해 생산가능인구 비중이 줄어들어 조세 및 사회보험료 수입이 감소할 위험이 있다. 노인인구 건강 상태의 호전과 생산성 향상, 이로 인한 경제활동참가율 상승으로 인해 재정 수입 감소 폭이 줄어들 수 있으나 이 위험이 여전히 존재한다고 보아야 할 것이다. 고령화는 재정지출 증가 유발요인으로 작용한다. 복지제도 중 소득 창출 능력이 미흡한 노인인구를 수혜집단으로 규정하는 제도의 중요성이 높고 그 중요도가 증가하고 있다. 따라서 고령화는 복지지출 증가로 귀결될 가능성이 높다. 현행의 제도를 전제하고 통계청의 「장래인구추계」를 반영하여 정부 수입, 지출, 기초재정수지들을 추계한 결과(〈그림 4〉)를 보면 현행의 제도를 그대로 유지하더라도 미래 정부 재정구조에 상당히 큰 변화가 있을 것으로 예상된다.

〈그림 4〉 재정수지 전망



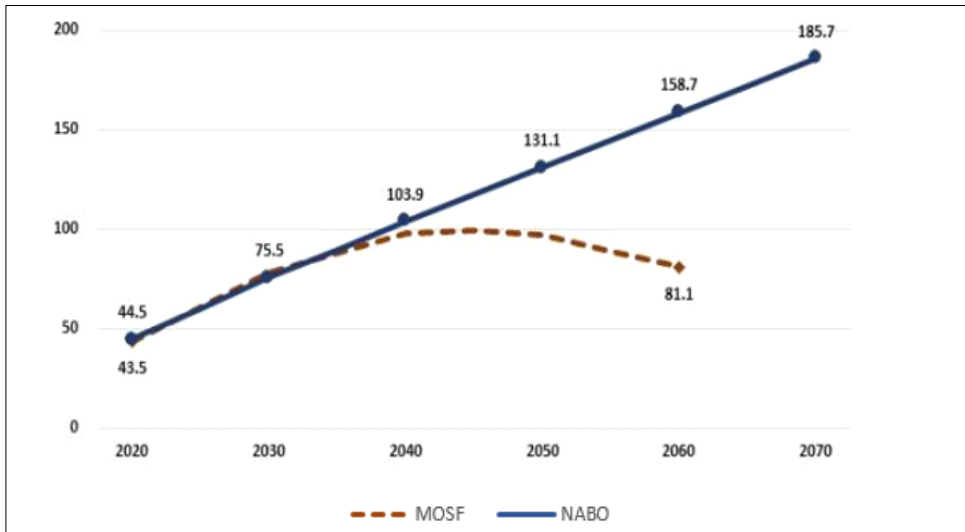
자료: 저자 추계.

재정건전성 지표로서의 정부부채의 문제점을 극복하기 위해 다양한 시도가 이루어졌다. 첫 번째 예는 정부부채의 장기 추계이다. 현시점의 정부부채만 아니라 향후 미래의 정부부채의 추이를 전망함으로써 재정건전성을 평가할 수 있다. 이러한 접근법은 정부 재정건전성 평가에 대한 타당한 접근법일 수 있다. 그러나 재정추계의 결과가 추계의 전제에 따라 유동적일 수 있다는 문제점이 있다. 이 문제는 모든 장기 추계에서 발생할 수 있다. 예를 들어 성장률, 임금 상승률, 장래인구추계가 적절하지 못하면 재정추계 결과의 신뢰성이 떨어질 수 있다. 이 문제는 이 변수들에 대한 불확실성으로 인해 불가피하다. 그러나 정부부채 전망의 경우 현행의 제도가 제대로 반영되지 않고 정부의 의지가 반영되어 부채가 과소 추계되고 재정건전성의 문제가 과소평가 되는 문제가 발생할 수 있다. 〈그림 5〉는 국회예산정책처와 기획재정부의 정부부채에 대한 장기 추계결과를 보이고 있는데 비슷한 시기에 이루어진 두 추계의 결과에 큰 차이가 있다. 이러한 차이가 나타나는 이유는 기획재정부의 추계가 정부가 재정위험에 대응하여 적절한 제도 개편과 정책 대응을 한다는 전제하여 이루어졌다는 점에서 찾을 수 있다. 수급권보장프로그램의 개편이 용이하지 않고 또한 정부 재정에 긍정적인 영향을 미치는데 상당한 시차가 있을 가능성을 언급한 바 있다. 실현 가능성



이 낮은 제도 개편을 추계에 반영하여 얻은 추계결과는 재정건전성 문제를 과소평가하게 할 위험이 있다. 보다 근본적으로는 정부부채의 장기 추계만으로 미래세대의 부담이 어느 정도 증가할지에 대한 결과가 제시될 수 없다는 것이다.

〈그림 5〉 정부부채 재정추계 비교



자료: 기획재정부, 「장기재정추계 2020-2060」, 국회예산정책처, 「2020 장기재정추계」, 2020.

정부 재정건전성과 관련하여 의미 있는 비교적 최근 시도로 재정여력(fiscal space)에 대한 평가를 들 수 있다. 이 연구들은 해당 국가가 감내할 수 있는 국가부채 상한을 추정하고 현시점의 국가부채 수준과 차이를 재정여력으로 정의하고 이 지표를 재정건전성 평가에 활용한다. 이 접근법의 이론적 배경은 Laffer Curve에서 찾을 수 있다. “세율의 인상에 따라 처음에는 조세수입이 늘어날 수 있지만, 세율 인상이 과도할 경우 소비, 투자 등의 위축으로 조세수입이 감소하기 시작하여 조세수입의 상한선이 존재한다. 따라서 조세수입으로 상환할 수 있는 국가부채에도 상한선이 존재하며, 재정여력은 조세수입으로 상환할 수 있는 최대한의 국가부채 증가분을 의미한다.” (이태석·허진욱, 2017) 재정여력을 추계하기 위해 시계열 통계분석 혹은 동태일반균형분석 등 다양한 방법이 이용되고 있다. 이태석·허진욱(2017)은 재정여력을 GDP의 225%로 추계하였다. 이 외에도 IMF와 같은 국제기구들도 우리나라의 재정여력이 GDP의 200%를 웃돈다는 추계결과를 제시하였다.

재정여력 추계는 특정 국가의 정부 재정의 위험도를 평가하는 방법이다. 그러나 추

계결과에 대한 해석상 주의가 필요하다. 시계열 자료를 이용한 분석 때 Bohn's Test의 아이디어를 원용하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이 검증 방법은 국가부채가 증가하였을 때 정부가 기초재정수지를 얼마나 조정하여 이에 대응하였느냐를 살펴보는 것이다. 부채와 기초재정흑자 관계식을 추정하고 기초재정흑자 예측치와 이자 지급액이 동일한 부채 수준을 부채상한으로 규정하는 방식이다. 만일 부채가 이 상한을 넘어서면 이자 지급을 위한 재원을 기초재정흑자로 조달할 수 없으므로 디폴트에 직면하게 된다는 것이다. 해당 국가 정부의 과거 대응 방식이 미래에도 그대로 적용되는 상황을 상정하여 재정의 유지 가능성을 평가하는 방식이다. 이러한 아이디어를 한국의 상황에 적용하는데 한계가 있을 수 있다. 한국은 미래 시점에 전 세계가 경험하지 못한 급속한 고령화를 경험할 것이며 이에 따라 재정지출 구조의 급격한 변화를 경험할 것이다. 한국의 경우 현시점까지 국가부채 규모가 크지 않다고 평가되었으며, 부채관리에 정부가 적극적으로 대응한 경험이 일천하다. 예를 들어 21세기가 되기 전부터 국민연금을 비롯한 공적연금 재정문제가 제기되었고 이를 위한 논의가 지속적으로 이루어졌음에도 제도의 안정성 제고를 위한 개편이 충분히 이루어지지 않았다. 동태일반균형모형을 이용한 분석을 이용한 접근도 모형이 해당 국가의 상황, 경제성장, 인구 고령화, 노동 시장구조, 조세 구조 등의 세부 사항을 충분히 반영하고 있는지에 따라 추계결과의 신뢰성이 제한될 수 있다. 이 문제는 모든 일반균형모형을 이용한 분석에서 발생한다. 재정여력의 해석에 따라 현실을 호도할 수 있다. 재정여력이 GDP의 200%를 상회한다는 추계결과를 확장적 재정의 여지가 있다고 해석될 수 있다. 실제로 IMF와 Moody's는 그들의 추계결과를 바탕으로 “한국을 노르웨이, 호주 등과 함께 재정이 양호한 국가로 분류하고 이러한 배경하에서 IMF, OECD 등의 국제기구도 양호한 재정여력을 활용하여 내수 활성화와 성장률 제고 등을 위해 확장적 재정정책을 시행할 것을 제안”한 바 있다(이태석·허진욱, 2017).

정부 재정이 직면한 위험을 평가하는 의미 있는 시도가 EU 국가들에 의해 이루어졌다. European Commission은 정기적으로 재정건전성 지표를 국가별로 추계하여 발표한다. 이들이 추계하는 재정건전성 지표는 중기지표(S1)와 장기지표(S2) 등이 있다. 이들 지표는 현행제도로 인해 발생하는 정부 재정 불균형(government gap) 문제를 해결하기 위해 어느 정도의 조세 부담이 상향조정 되어야 하는지를 나타낸다.

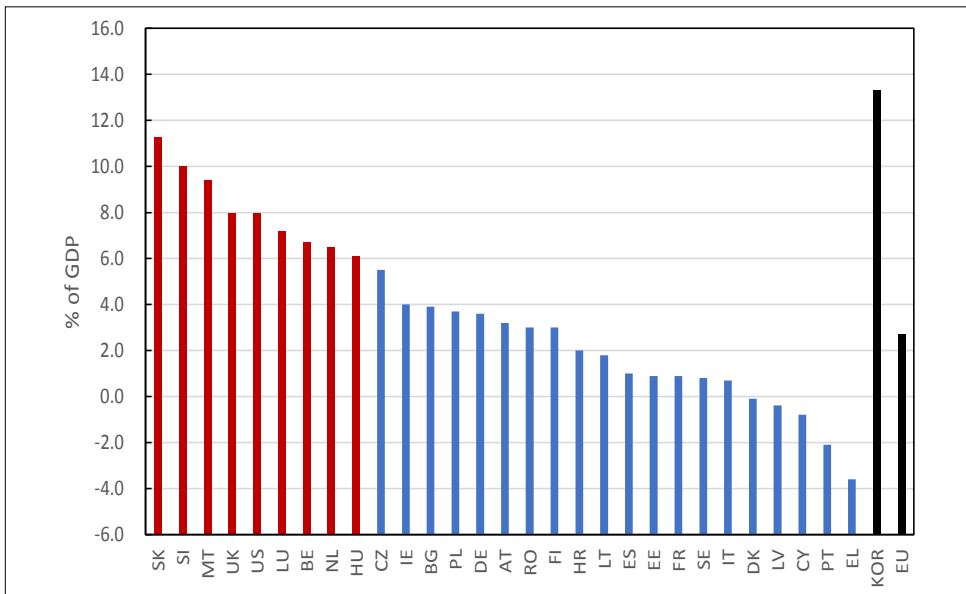
S1은 일정 기간, 예를 들어 2060년까지 국가부채를 GDP의 60%를 넘지 않게 하려면 조세 부담이 어느 정도 증가하여야 하는지를 동 기간 GDP의 현재가치 대비 비율로 환산하여 나타낸다. S2는 보다 장기적인 관점에서 정부 재정이 직면하는 위험을

나타낸다(식 (1)). 이 지표는 현행의 재정정책으로 인해 발생하는 미래 시점의 기초 재정적자( $BDEF$ )를 보전하고 현시점의 정부부채( $DEBT$ )를 상환하기 위해 해당 국가가 미래에 창출한 부가가치( $GDP$ )의 몇 %가 투입되어야 하는 가를 나타낸다.

$$S2_t = \frac{DEBT_t + \sum_{s=t}^{\infty} (1+r_s)^{-1} BDEF_s}{\sum_{s=t}^{\infty} (1+r_s)^{-1} GDP_s} \times 100 \quad (1)$$

European Commission은 S2가 6%를 웃돌면 고위험군으로 분류한다. 조사 대상 국가 중 슬로바키아, 슬로베니아, 몰타, 룩셈부르크, 벨기에, 네덜란드, 헝가리가 이에 속한다. EU 국가 평균은 2.7%로 추계되었다. EU에 속하지 않은 국가들, 한국, 일본, 미국, 영국 등은 S2를 공식적으로 추계하지 않는다. <그림 6>에 제시된 미국과 영국에 대한 추계는 Lawrence Kotlikoff 연구의 추계치이다(8%). 그러면 한국의 S2는 어느 정도일까? 본인의 추계에 의하면 13.3%로서 EU 국가 중 S2 최고치를

<그림 6> 국가별 S2 지표



주: S2가 GDP의 6%를 초과하는 국가들은 High risk로 분류된다. 미국과 영국은 Lawrence Kotlikoff 추계결과이고 한국은 저자 추계치이다.

자료: European Commission, Debt Sustainability Report 2022.

기록하는 슬로바키아보다 높은 수준이다. 거시경제변수에 대한 가정 등 전제가 동일하지 않은 상황에서 한국 S2와 EU 국가들의 S2를 직접 비교하는 것이 타당하지 않을 수 있다. 그러나 한국 정부 재정이 직면하고 있는 위험이 외국의 주요국에 비하여 작다고 보기는 어려울 것이다. 현시점의 일반정부 부채가 외국에 비하여 작다는 사실에 근거하여 한국 정부 재정이 비교적 건전하다고 해석하거나 확장적 재정의 논거를 제공한다고 보기 어려울 것이다.

S2는 현재 생존하는 현재세대와 미래에 출생할 미래세대 전체가 감당하여야 하는 정부 재정 불균형을 나타내는 지표이다. 그러나 현재세대와 미래세대를 출생 연도로 세분류하여, 각 세대가 짊어져야 하는 금전적 부담 규모를 제시하지 못한다. 이를 위해 세대간 회계가 활용될 수 있다.

### Ⅲ. 세대간 회계의 개념과 추계방법

Auerbach et al. (1991)이 제안한 세대간 회계(Generational Accounting)는 각 세대의 생애 순조세부담(=조세부담+사회보험료-공공이전수입)의 가치를 추계한 것이다. 전 생애의 순조세부담을 추계하는 FLGA(Full-Lifetime Generational Accounts)는 RGA(Retrospective Generational Accounts)와 FGA(Forward-Looking Generational Accounts)로 구성된다. RGA는 각 연도 출생자가 출생 연도부터 기준 연도 이전까지 부담한 순조세부담을 의미하며, FGA는 기준연도부터 사망 시까지 부담할 순조세부담을 의미한다. 이 두 회계 RGA와 FGA를 합산하면 FLGA가 된다.

$RGA(N_{t,k}^R)$ 는 식 (2)로 정의되며 ‘회고적 회계’로 지칭된다.  $N_{t,k}^R$ 는  $k$ 연도 출생자가 출생 시부터 기준연도( $t$ ) 이전( $k \sim t-1$ )까지 부담한 순조세( $T_{s,k}$ )을 복리( $r$ )로 기준연도 가치로 환산한 것이다.

$$N_{t,k}^R = \sum_{s=k}^{t-1} T_{s,k} \prod_{j=s}^t (1+r_j) \quad (2)$$

$FGA(N_{t,k})$ 는  $k$ 연도에 출생한 세대의 평균적인 개인이 사망 시까지 부담할 순조세 부담( $T_{s,k}$ )의 현재가치를 의미한다(식 (3)). 모든 개인은 최대  $D$ 세(99세로 가정)까지 생존하는 것으로 가정한다. 기준연도 출생 세대와 기준연도 이후 출생 세대인 미래세대의 FGA는 출생 시점부터 사망시까지를 대상으로 이루어지므로 이들의 FGA는

FLGA와 동일하다. 반면 기준연도 이전에 출생한 현재세대의 경우 기준연도부터 사망시까지를 대상으로 추계하므로 과거의 순조세가 빠져 있다. FGA는 각 세대의 평균적인 개인의 사망위험도 반영하여 추계한다. 식 (3)의  $S_{s,k}$ 는  $k$ 년도 출생자가 기준연도부터  $s$ 연도까지 생존할 확률을 의미한다. 현재세대에 대해서는 기준연도부터  $s$ 연도까지 생존할 확률을, 기준연도 이후 출생할 미래세대의 경우 출생 연도부터  $s$ 연도까지 생존할 확률을 의미한다. 이 회계를 ‘전망적 회계’로 지칭한다.

$$N_{t,k} = \sum_{s=\max(t,k)}^{k+D} T_{s,k} S_{s,k} \prod_{j=t+1}^s \frac{1}{1+r_j} \quad (3)$$

FGA( $N_{t,k}$ )는 정부의 기간 간 예산제약식 식 (4) 하에서 추계한다. 정부의 예산제약은 기준연도 시점부터 무한시계 미래 기간의 정부 재정지출의 현재가치가 정부 재정 수입의 현재가치와 현시점의 정부 순자산의 합과 같아야 한다는 것이다. 식 (4) 좌변의 첫째항은 기준연도에 생존한 현재세대의 FGA의 합에 해당한다. 두 번째 항은 미래세대의 순조세부담의 합에 해당하며, 세 번째 항( $W$ )은 기준시점에 정부가 보유한 순자산이다. 우변은 현재와 미래의 정부 소비 및 투자 지출( $G$ )의 현재가치를 의미한다. 식 (4)는 현재와 미래의 정부 소비 및 투자 지출의 재원을 현재세대의 순조세부담 합계, 미래세대의 순조세부담 합계, 혹은 정부 보유 자산의 매각으로 충당되어야 한다는 것이다.

$$\sum_{s=0}^D N_{t,t-s} P_{t,t-s} + \sum_{s=1}^{\infty} N_{t,t+s} P_{t,t+s} + W_t = \sum_{s=t}^{\infty} G_s \prod_{j=t+1}^s \frac{1}{1+r_j} \quad (4)$$

여기서  $P_{j,k}$ 는  $j$ 시점의  $k$ 년도 출생세대 인구수를 의미한다.

RGA는 과거 기간 동안 공공이전지출, 조세 및 사회보험료 자료를 이용하여 추계한다.<sup>1)</sup> 공공이전지출에는 국민연금을 비롯한 공적연금급여, 기초연금, 건강보험급여, 장기요양보험, 고용보험급여, 산재보험급여, 국민기초생활보장급여 등 복지급여가 포함된다. 조세에는 국세, 지방세, 각종 부담금이 포함된다. 조세는 소비세, 노동

1) RGA와 FGA의 자세한 추계과정은 전영준(2020)과 Chun and Song(2018) 참조.

소득세, 자본소득세, 자산보유세, 자산거래세, 기타 조세(교육세, 농특세, 방위세 등)로 분류하였다. 사회보험료에는 공적연금보험료, 건강보험료, 고용보험료, 산재보험료가 포함된다. RGA 추계를 위해 조세, 사회보험료 각종 복지급여 수준의 연도별 성별 연령별 평균을 구하고 식 (2)를 이용하여 출생 연도를 기준으로 분류한 세대들의 RGA를 계산한다. 사회보험급여와 사회보험료와 같이 통계연보를 통해 연도별 성별 연령별 분포에 대한 정보 획득이 가능한 경우 이 정보를 이용하여 연도별 성별 연령별 평균을 계산하였다. 이러한 정보가 부족한 경우는 연도별 총액을, 각종 미시자료를 이용하여 추정된 분포를 이용하여 연도별 성별 연령별로 배분하였다. 미시자료의 부재로 인해 분포 추정이 불가능 경우 미시자료 이용이 가능한 최초 연도의 분포를 이전 연도의 분포로 사용하였다. 추계를 위해 사용된 이자율로 전영준(2020)에서 사용한 이자율 시리즈와 최근의 국채 이자율을 이용하였다.

FGA 추계를 위해서는 조세, 사회보험료, 공적이전수입의 연도별 성별 연령별 평균에 대한 추계가 필요하다(식 (3)). 이들 항목별 분포에 대한 불확실성이 존재하므로 직접 추정하는 것은 불가능하다. FGA 추계를 위해 이용되는 표준적인 방법은 미래 기간의 조세, 사회보험료, 공적이전수입의 항목별 총량을 전망하고, 이 전망치를 기준연도의 항목별 성별 연령별 추정분포<sup>2)</sup>를 이용하여 연도별 성별 연령별 평균을 구하는 방법이다. 공적연금을 제외한 대부분 항목은 성별 연령별 분포가 기준연도의 분포가 미래에도 계속 유지된다고 가정하였다. 이 가정은 미래 분포를 추정하기 위해 이용할 수 있는 미시자료가 존재하지 않기 때문에 불가피한 가정이지만, 현행의 제도가 유지되어 성별 연령별 프로파일이 그대로 유지되는 상황을 상정한 것으로도 볼 수 있다. 대부분의 조세, 사회보험, 이전수입의 성별 연령별 프로파일을 추정하기 위해 「재정패널」을 이용하였다. (공적연금을 제외한) 사회보험급여의 경우 전체 가입자를 대상으로 집계한 자료를 제공하므로 사회보험제도의 통계연보에 보고 되어 있는 자료를 이용하여 프로파일을 추정하였다(〈부록 1〉 참조).

조세, 사회보험료, 공적이전수입의 항목별 총량 전망은 다음과 같이 이루어졌다. 추계의 첫 번째 단계는 현행의 제도를 전제로 정부 수입과 지출의 각 항목을 추계하는 것이다. 이를 위하여 각 항목의 연도별 총액이 인구구조 변화에 연동되는 항목과 연동되지 않는 항목으로 구분하였다. 후자에 속하는 항목들은 연도별 1인당 수입액

2) 기준연도(2021년)의 성별 연령별 프로파일은 「재정패널」을 이용하여 추정하였다. 추정된 프로파일은 〈부록 1〉 참조.

혹은 지출액이 1인당 GDP 변화와 연동하여 변동하는 것으로 가정한다. 여기에 속하는 항목들은 교육, 복지, 보건 지출을 제외한 정부 소비 및 투자와 소비세, 기타 조세가 이에 속한다. 총액이 인구구조 변동에 영향을 받는 항목들은 고령화에 따라 총액의 GDP 대비 비율이 변한다. 이에 속하는 항목들은 사회보험료, 자본소득세, 노동소득세 등 정부 수입 항목과 각종 사회보험(건강보험, 고용보험, 산재보험, 장기요양) 급여와 공공부조(기초노령연금, 국민기초생활급여, 근로장려금), 그리고 기타 보건서비스, 교육서비스 등 각종 복지서비스 등이다. 이들 항목의 연령별 평균 수준이 노동생산성 증가율과 함께 변화하는 것으로 가정하였다. 교육재정지출액 총액은 학령인구 수에 연동되어 결정되는 것으로 가정하였다. 총액 추계를 위한 거시경제 변수 가정은 <표 1>에 제시되어 있다. 현행제도를 전제로 추계된 정부 수입과 지출 추계결과는 <그림 2>와 <그림 4>에 제시되어 있다. 인구의 고령화에 따라 정부 소비와 복지급여지출의 GDP 대비 비중이 변화한다. 정부 소비와 비교하여 복지급여 지출 규모가 인구 고령화와 더 밀접한 관련성이 있는 것으로 나타났다(<그림 2>). 이는 인구구조에 영향을 받는 항목의 비중이 정부 소비보다 복지급여의 경우 더 높기 때문이다. 정부 소비와 복지급여를 포함한 정부지출의 GDP 대비 비율은 2080년경에 최고 수준에 도달하고 그 이후에 감소한다(<그림 4>). 이러한 현상은 추계에서 사용한 통계청 「장래인구추계」 결과가 2080년경에 노인인구 비중이 최고 수준에 도달하기 때문이다. 이는 합계출산율이 현시점에서 최저를 기록하고 점진적으로 OECD 중위 수준에 도달한다는 인구추계 가정에 기인한다. 정부 수입은 지출에 비하여 변화 정도는 작지만, 인구 고령화와 더불어 수입이 증가하는 것으로 나타났다. 이는 노령인구의 부담 비율이 노동 관련 조세보다 큰 자산 관련 조세의 비중이 증가함에 따라 나타나는 현상이다.

공적연금의 급여와 보험료의 성별 연령별 프로파일이 고정되어 있다고 가정하는 것을 타당하지 못하다. 국민연금은 제도가 완전히 성숙하지 않아 상당 기간 급여와 보험료 프로파일이 변화할 것이다. 공무원연금과 사학연금을 포함한 특수직역연금은 국민연금에 비하여 역사가 길지만 여전히 급여와 보험료 프로파일이 변화할 것으로 예상된다. 향후 국민연금과 특수직역연금의 프로파일을 추정하기 위해 별도의 재정 추계모형을 이용하였다. 국민연금 재정추계는 2008년 국민연금 재정재계산을 위해 추계된 급여 및 보험료 분포와 2017년 사회보장추계의 총량 전망치를 이용하였다. 2008년 국민연금재정재계산시 추정한 급여 및 보험료의 연도별 성별 연령별 분포를 재정재계산시 이용한 장래인구추계와 2021년 장래인구추계 간 인구분포의 차이와 거

시경제변수 가정의 차이를 반영하여 급여와 보험료 분포를 보정하였다. 이에 2017년 재정추계의 급여 및 보험료 총액을 보정된 인구분포에 배분하여 연도별 성별 연령별 평균 급여와 보험료를 추계하였다. 특수직역연금 급여 및 보험료 분포 추계를 위해 별도로 구축한 추계모형을 이용하였다. 이 추계모형을 이용한 추계는 가입자 분포 추계, 연금보험료 분포 추계, 급여수급자 추계, 평균 급여 추계로 구성된다. 추계를 위하여 『공무원연금통계연보』와 『사립학교교직원연금통계연보』에 있는 관련 통계를 이용하였다.<sup>3)</sup>

〈그림 4〉는 현행의 제도를 유지하면 시간의 경과에 따라 기초재정수지 적자가 증가하는 것으로 나타났다. 따라서 현행제도는 정부의 예산제약식 식 (4)을 만족시키지 못한다. 예산제약을 만족시키기 위해 재정 안정화 방안이 실행되어야 한다. 예를 들어 특정 시점과 그 이후 기간에 대하여 조세 부담을 비례적으로 상향 조정한다든지, 이전지출을 일률적으로 하향 조정하든지, 아니면 조세 부담 상향조정과 이전지출 감축이 동시에 실행되는 다양한 방식이 상정될 수 있다. 재정 안정화 방식과 조세 및 이전지출 조정 시기에 따라 세대별 순조세부담이 다르게 나타난다. 다음 절에서 현행 제도하의 세대별 순조세부담과 재정 안정화 방안에 따른 세대별 부담 변화에 대해 논의할 것이다.

〈표 1〉 거시경제변수 가정(%)

	2021~2030	2031~2040	2041~2050	2051~
실질경제성장률	1.7~3.0	1.2~1.6	0.9~1.1	0.5~0.9
실질임금상승률	2.1~2.2	2.0~2.1	2.0	1.6~1.9
물가상승률	2.0	2.0	2.0	2.0
실질금리 <sup>1)</sup>	1.1~1.5	1.5	2.0	2.5

주: 1) 실질금리 수준은 중장기 사회보장재정추계(2017) 보다 최근의 금리 인상을 고려하여 소폭 높은 수준을 가정하였다.

자료: 중장기 사회보장재정추계(2017), 전영준(2020)에서 재인용.

#### IV. 한국의 세대간 회계

제Ⅲ절에서 기술한 방식으로 추계한 한국의 세대간 회계 결과를 〈그림 7〉과 〈그림 9〉에 제시하였다. 〈그림 7〉은 현행제도를 전제하여 세대별 생애 순조세부담을 추계

3) 공적연금 급여와 보험료의 연령 프로파일 전망치는 〈부록 2〉 참조.

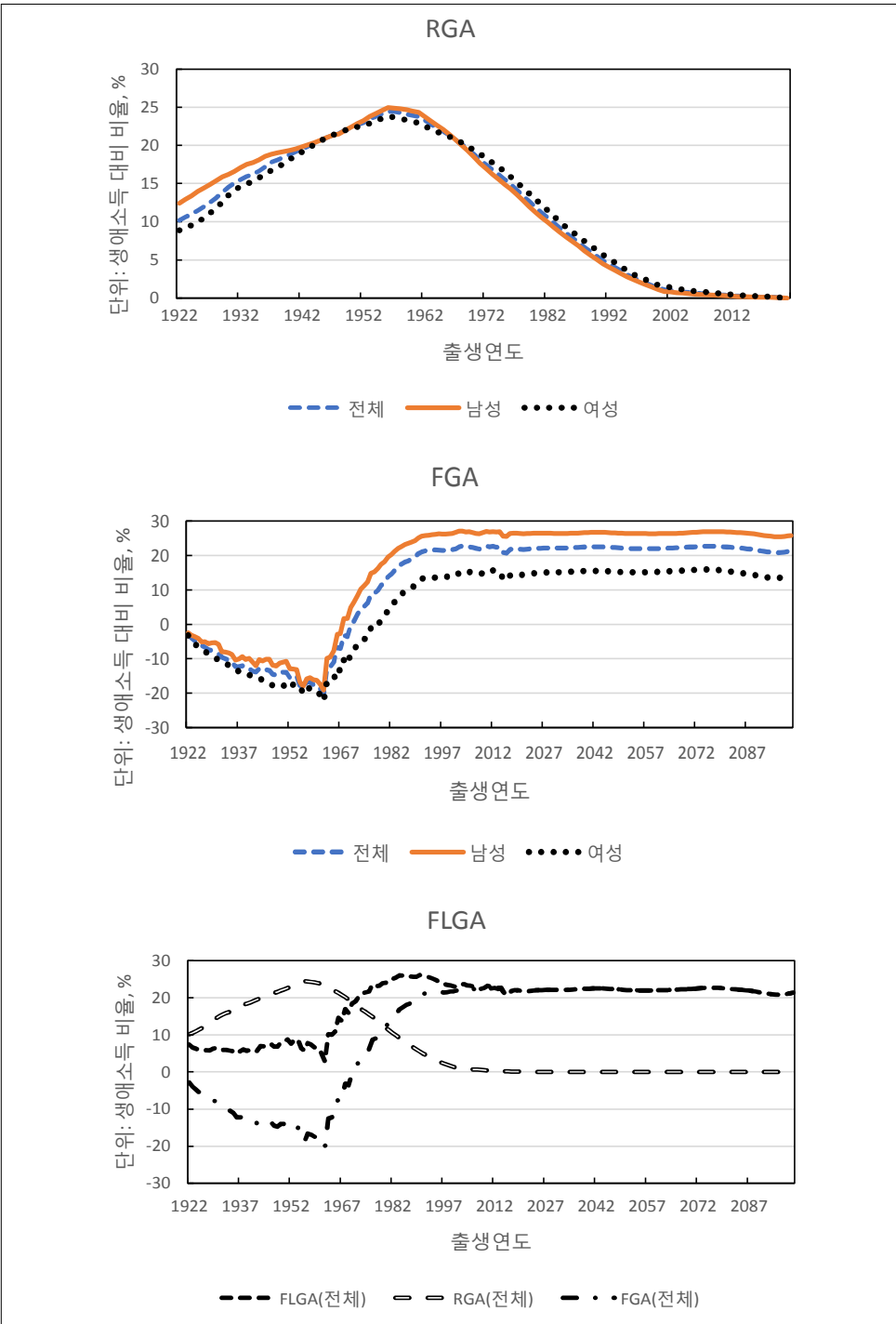


한 결과이다. 기준연도를 2021년으로 하고 2021년과 그 이전 출생자를 현재세대로 2021년 이후 출생자들을 미래세대로 정의한다. 현재세대의 과거 순조세부담(RGA)은 1950년대와 1960년대 출생 세대가 가장 높게 나타났다. 이들 세대는 최근 은퇴하였거나 은퇴 시기에 접근하는 세대로서 조세 납부 기간이 길고 또한 은퇴 후 공적연금 등 복지급여를 수급하지 못하였거나 수급기간이 짧은 세대들이다. 따라서 이들보다 이후 출생한 세대들에 비하여 RGA가 높게 나타났다. 1950년 이전 출생 세대들의 RGA는 1950년대와 1960년대 출생 세대보다 작은 것으로 나타났다. 이는 국민부담률이 지난 수십 년 동안 상승추세를 보였던 점에 기인한다(〈부록 3〉 참조). 이들 세대의 생애 기간이 국민부담률이 낮은 시기에 속한 기간 비중이 상대적으로 높기 때문이다.

잔여 생애 동안의 순조세부담(FGA)은 대체로 은퇴 후 노년층의 경우 음(-)의 값을, 기준연도 현재 은퇴 전인 경제 활동 연령층 및 유년층과 기준연도 이후 출생 세대인 미래세대의 경우 양(+)의 값을 보인다. 노년층의 경우 잔여 생애 기간 납부하여야 할 조세 및 사회보험료보다 수급할 복지급여를 비롯한 이전수입이 더 크다는 것을 의미한다. 연령이 상승할수록 기대여명이 줄어들기 때문에 순급여액(=순조세부담)이 줄어들게 된다. 은퇴 이전 세대의 경우 연령이 낮아질수록 잔여 생애 기간 조세 및 사회보험료 납부 기간이 길어지고 이에 따라 순조세부담(FGA)이 높아지는 경향을 보인다. 회고적 회계와 전망적 회계를 합산한 전 생애 회계는 출생 연도가 늦을수록 순조세부담이 증가하는 경향을 보인다. 1960년대 이후 출생 세대의 전 생애 회계와 미래세대의 회계는 비슷한 수준으로 나타났다. 성별로 비교하면 여성보다 남성의 FLGA가 더 높은 수준으로 나타났다.

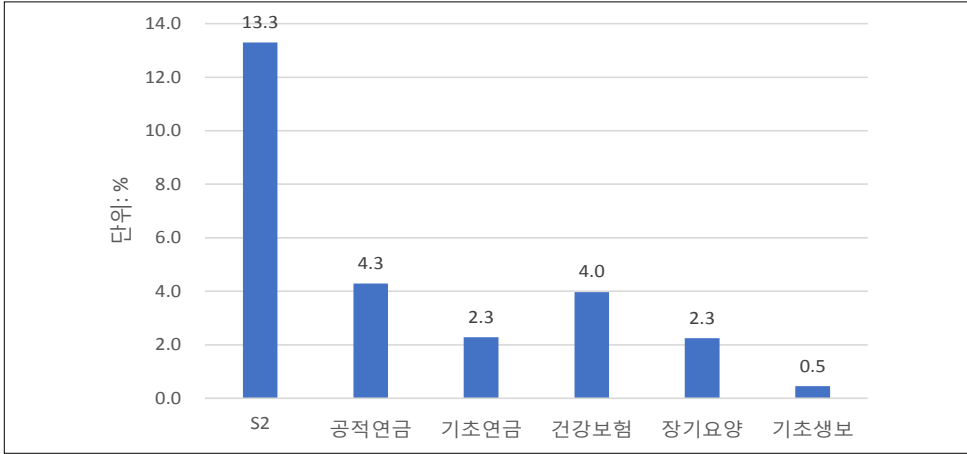
〈그림 7〉에 제시된 회계는 현행의 제도가 지속되는 상황을 전제로 추계한 세대별 생애 순조세부담이므로 이 세대간 회계를 적용하면 정부의 예산제약식 식 (4)을 만족하지 않는다. 제Ⅱ절에서 기술하였듯이 한국의 재정 불균형 지표 S2가 높고 European commission의 정의에 따르면 재정위험도가 높은 고위험군에 속할 가능성이 높다. 재정위험을 초래하는 주요 원인은 복지제도에서 찾을 수 있다(〈그림 8〉). 정부부채를 상환하고 향후 발생할 재정적자를 보전하기 위해 미래 발생할 부가가치 총액 중 13.3%를 투입하여야 하는데 이중 공적연금 재정에 4.2%, 기초연금 재원 조달에 2.3%, 건강보험에 4.0%, 장기요양급여 지급을 위해 2.3%, 기초생활보장급여 지급을 위해 0.5%가 추가로 조달되어야 한다. 이러한 정부 재정의 불균형은 세대간 불평등 지수(Generational Imbalance, GI)로도 표현될 수 있다(식 (5)).

〈그림 7〉 세대별 순조세부담(현행제도)



출처: 저자 계산.

〈그림 8〉 한국의 S2 수준 및 중요 구성요소



주: S2는 식 (1)의 산식을 이용하여 추계한다. 개별정책들의 경우 개별정책들로 인해 발생할 순혜택(= 급여-조세 및 사회보험료 부담)을 보전하기 위해 투입되어야 하는 자원 규모를 무한시계의 GDP 현재가치의 %로 표시한다.

자료: 저자 계산.

$$GI = 100 \times \left( \frac{N_{t,t+} - N_{t,t}}{N_{t,t}} \right) \quad (5)$$

$$N_{t,t+} = \frac{\sum_{s=1}^{\infty} \left( \prod_{j=1}^s (1+r_j)^{-1} \right) N_{t,t+s} P_{t,t+s}}{\sum_{s=1}^{\infty} \left( \prod_{j=1}^s (1+r_j)^{-1} (1+g) \right) P_{t,t+s}}$$

GI는 (기준연도의 생산성 수준으로 환산한) 미래세대의 평균 순조세부담( $N_{t,t+}$ )과 기준연도 출생 세대의 회계( $N_{t,t}$ )의 차이를 기준연도 출생 세대의 회계 대비 비율로 환산한 것이다. 여기서 두 회계 모두 이들 세대의 전 생애의 순조세부담(FLGA)을 추계한 것이다. GI를 산출할 때 이들 세대의 회계에 대해 상이한 상황을 가정한다. 기준연도 출생 세대의 회계는 현행의 제도가 지속되는 상황을 상정하고 추계하며 미래세대는 정부예산제약식 식 (4)를 충족시키기 위해 미래세대가 평균적으로 부담하여야 하는 순조세부담을 추계한다. 만일 GI가 0보다 크면 현행의 제도가 유지가능하지 못하며 미래 어느 시점에 조세 부담을 상향 조정하든지 아니면 정부지출을 감축하여야 한다는 것을 의미한다. 이러한 전제하에서 산출된 GI는 177.1%로서 현행의 재정정책이 유지가능하지 못하며, 세대간 불평등도가 매우 높게 나타났다(〈표 2〉).

〈표 2〉 재정건전성 지표

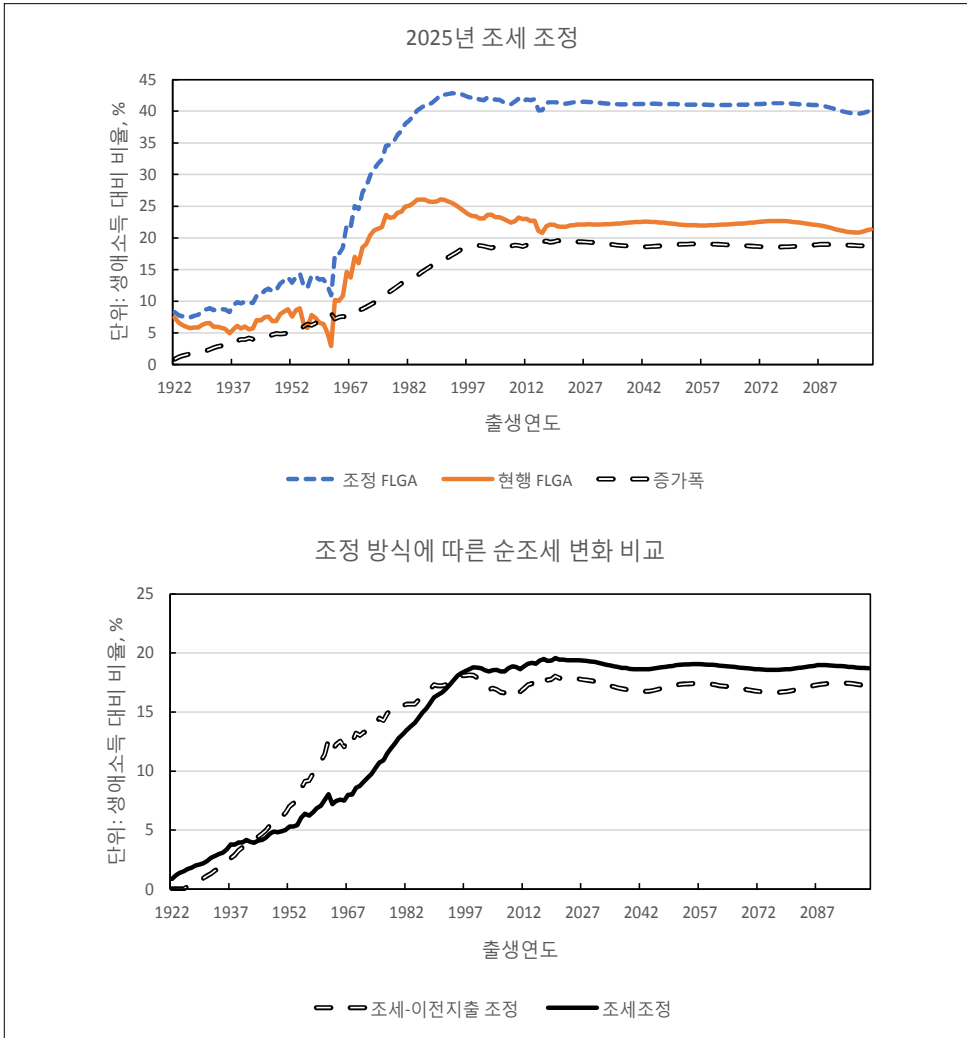
	잔여 생애 순조세부담 (FGA, 단위: 1백만원)		
	전체	남성	여성
2021년 출생자	449	654	234
미래세대	1,245	1,811	649
GI (%) <sup>1)</sup>	177.1	-	-
S2 지수 <sup>2)</sup> (=B-A)	조세 부담 총액 (현행제도, A)		필요조세부담 총액 (B)
13.3	31.7		45.0
	필요조세 조정규모 <sup>3)</sup>		필요 조세-이전지출 조정규모 <sup>4)</sup>
2025	41.9		25.2
2030	44.3		26.5
2040	50.0		29.6

- 주: 1) 세대간 불균형도를 의미한다. 현행제도를 전제한 기준연도 출생자 FGA와 기준연도 이후 출생자 FGA의 차이를 기준연도 출생자의 FGA 대비 비율로 나타낸다(식 (5) 참조).
- 2) S2는 현행제도를 전제하였을 나타나는 미래 재정수지 적자의 현재가치(무한시계)와 현시점의 정부부채 합을 무한시계 미래 GDP의 현재가치 대비 비율로 나타낸 지표(식 (1) 참조).
- 3) 조세 부담을 상향 조정할 때 필요한 조정 규모를 의미한다.
- 4) 조세 부담을 비례적으로 상향 조정하되 동일 비율로 이전지출을 하향 조정 시 조정 규모를 의미한다.

현행 정부 재정의 불균형을 더욱 직접적으로 보이는 지표는 필요 조세 (조세-이전지출) 조정 규모이다. 이 지표들은 S2만큼의 재원을 조달하기 위해 조세 및 이전지출을 언제 어느 정도의 조정이 필요한지를 나타낸다. 만일 2025년에 모든 조세와 사회보험료, 부담금을 동일 비율로 상향 조정한다면 필요 조정 규모는 현행제도하에서의 조세, 사회보험료 부담 총액의 41.9%가 되어야 한다. 만일 조정 시기를 2030년(2040년)까지 연기하면 필요 조정 규모는 44.3% (50.0%)로 증가한다. 조세를 상향 조정하되 이와 함께 동일 비율로 이전지출을 일괄적으로 하향 조정하면 조정 규모는 2025년 조정 시 25.2%가 되고 조정 시기를 2030년(2040년)까지 연기하면 조정 규모는 26.5%, 29.6%가 되어야 한다.

2025년 조세 부담을 상향 조정하는 시나리오를 반영하여 세대별 순조세부담을 추계한 결과 현재세대보다 미래세대, 기준연도의 고연령층보다 청년세대 및 유년 세대의 순조세부담 증가 폭이 더 크게 나타났다(〈그림 9〉). 2025년에 조세 부담을 조정하면 출생 시기가 빠른 세대일수록 높아진 조세 부담을 감수하여야 하는 기간이 짧으므로 이러한 현상이 나타난다. 미래세대의 경우 현행제도하에서의 순조세부담보다 생

〈그림 9〉 재정 안정화에 따른 순조세부담 변화



자료: 저자 계산.

애소득의 20%에 가까운 추가적인 부담을 하여야 하며 생애 순조세부담의 절대 수준은 생애 소득 대비 40%를 웃도는 것으로 나타났다. 2025년 조세 부담 상향조정과 함께 이전지출 하향 조정을 병행하면 조세 부담만 조정할 때 비하여 출생 시기가 빠른 세대일수록 순조세부담이 증가하고 출생 연도가 늦은 세대일수록 순조세부담이 줄어드는 것으로 나타났다.

과거의 재정정책과 현행의 제도는 상당 수준의 세대간 불평등을 유발하는 것으로 나타났다. 현시점에 비하여 과거의 조세부담률 혹은 국민부담률이 현시점보다 낮았

고 그 수준이 점진적으로 상승하여 최근 출생 세대로 올수록 순조세부담이 높아졌기 때문이다. 국민부담률이 1972년 12.4%이던 것이 2022년에는 32.0%로 상승하였다. 이러한 요인에 의한 세대간 불평등은 현시점에서 교정할 수 없다. 심각한 문제는 현행제도 아래에서 정부 재정건전성을 제고하기 위해 미래세대가 추가적인 부담을 떠안아야 하며 추가적인 부담의 절대 규모가 매우 크다는 것이다. 정책 개편 방식에 따라 미래세대의 부담 증가 규모를 줄일 수 있는 여지가 있으나 조세 부담 증가 이전지출의 일률적인 감소와 같은 모수적 개편으로는 미래세대 부담 증가는 불가피할 것이다. 근본적인 재정구조 개편이 이루어져야 할 것이다.

## V. 결 론

본 연구는 정부 재정건전성 평가 지표로 활용되고 있는 정부부채의 문제점을 기술하고 이러한 문제를 완화하기 위한 대안적인 지표를 모색하였다. 정부부채는 과거의 정부 재정 수입과 지출 불균형이 누적된 결과이다. 최근의 재정정책의 구조변화와 경제환경 변화로 인해 미래의 정부 재정의 현금흐름에 대한 고려 없이 재정건전성에 대한 타당한 평가가 어려운 상황이 되었다. 재정지출 프로그램 중 수급권보장프로그램의 중요성이 높아지고 있다. 주로 복지제도로 구성된 이 프로그램은 현행의 제도가 미래의 재정지출에 영향을 미친다. 우리나라와 같이 고령화가 급속하게 진행되고 있는 경우 (현행의 제도를 그대로 유지하더라도) 고령층에 대한 복지지출 증가를 유발할 것이다. 우리 경제가 미래에 창출할 부가가치 중 정부가 지출하여야 하는 비중이 불가피하게 늘어나야 할 것이다. 인구 고령화는 정부 수입 측면에서도 부정적인 영향을 미친다. 생산가능인구 비중의 감소로 인해 조세와 사회보험료의 세원이 줄어들 것이다. 이러한 변화로 인해 현시점의 정부부채의 재정건전성 지표로서의 유용성이 줄어들 수밖에 없다.

본 연구는 재정건전성 지표로서 국가부채의 대안이 될 수 있는 세대간 회계 (generational accounting)의 개념을 설명하고 한국의 세대간 회계 추계결과를 제시하였다. 세대간 회계는 현재와 미래에 한 경제를 구성하는 각 세대의 생애 순조세부담을 추계하는 것이다. 이 접근법을 통해 미래의 정부지출과 수입, 각 세대가 수급할 이전수입과 조세 부담을 명시적으로 고려하여 정부 재정의 유지 가능성에 대해 평가하고 세대별 생애 순조세부담의 비교를 통해 세대간 형평성을 평가할 수 있다. 이 방법론은 한국 정부 재정에 적용하여 분석한 결과, 현행의 재정정책은 유지가능하지 않

은 것으로 나타났다. 현행의 제도가 미래 시점에 유발할 재정적자를 보전하기 위해서 미래에 창출될 부가가치 총액, 즉 GDP 총액의 13.3%가 투입되어야 하는 것으로 나타났다. 미래세대의 부담은 대폭 증가하여 최대 생애 소득의 약 20%를 현행제도에 하서의 부담에 더하여 추가 부담하여야 하는 것으로 나타났다. 이에 따라 세대간 불평등은 가중될 것이다. 이러한 추계결과를 고려하면, 현시점의 국가부채가 주요 외국에 비하여 작으므로 한국의 재정은 아직 확장적인 기조를 강화할 수 있다는 것은 매우 위험한 발상이다. 현행의 재정정책은 미래 시점에 대규모의 재정적자를 유발할 것이며 이로 인해 누적될 정부부채를 상환하기 위해 미래세대는 큰 규모의 조세 부담을 감수하여야 하며 그 규모는 이들 세대가 감당하기 어려운 수준에 이를 것이다. 세대간 회계는 현행의 재정정책이 유발할 미래세대의 순조세부담을 추계함으로써 재정의 유지 가능성과 재정정책으로 인한 세대간 형평성 분석을 위한 지표가 될 수 있을 것이다.

세대간 회계는 Auerbach et al. (1991)이 제안한 이래 많은 연구가 이루어졌으며 EU 국가들을 중심으로 재정건전성 지표 개발과 지표의 공식 추계에 이용되고 있다. European Commission(1999)는 European Union 출범에 즈음하여 EU 각 회원국의 재정건전성 상태를 파악하기 위해 국가별 회계를 추계한 바 있으며, 보다 최근에는 세대간 회계 추계과정에서 산출되는 Fiscal Sustainability 지표들(S1, S2)을 추계한 결과를 보고하는 Fiscal Sustainability Report를 정기적으로 발행하고 있다. EU 이외 한국, 미국, 일본 등의 나라는 이러한 지표들을 공식 지표로 발표하지 않고 있다. 인구의 고령화가 유례없이 빠른 속도로 진행되어 21세기 하반기 2070년경에는 세계에서 노령화지수가 가장 높아질 것으로 예상되고 또한 향후 급격한 정부 재정구조의 변화가 예상되는 우리나라의 경우 국가부채라는 기존의 재정건전성 지표의 대안이 모색되어야 한다. 이 대안으로서 세대간 회계가 활용될 수 있을 것이다.

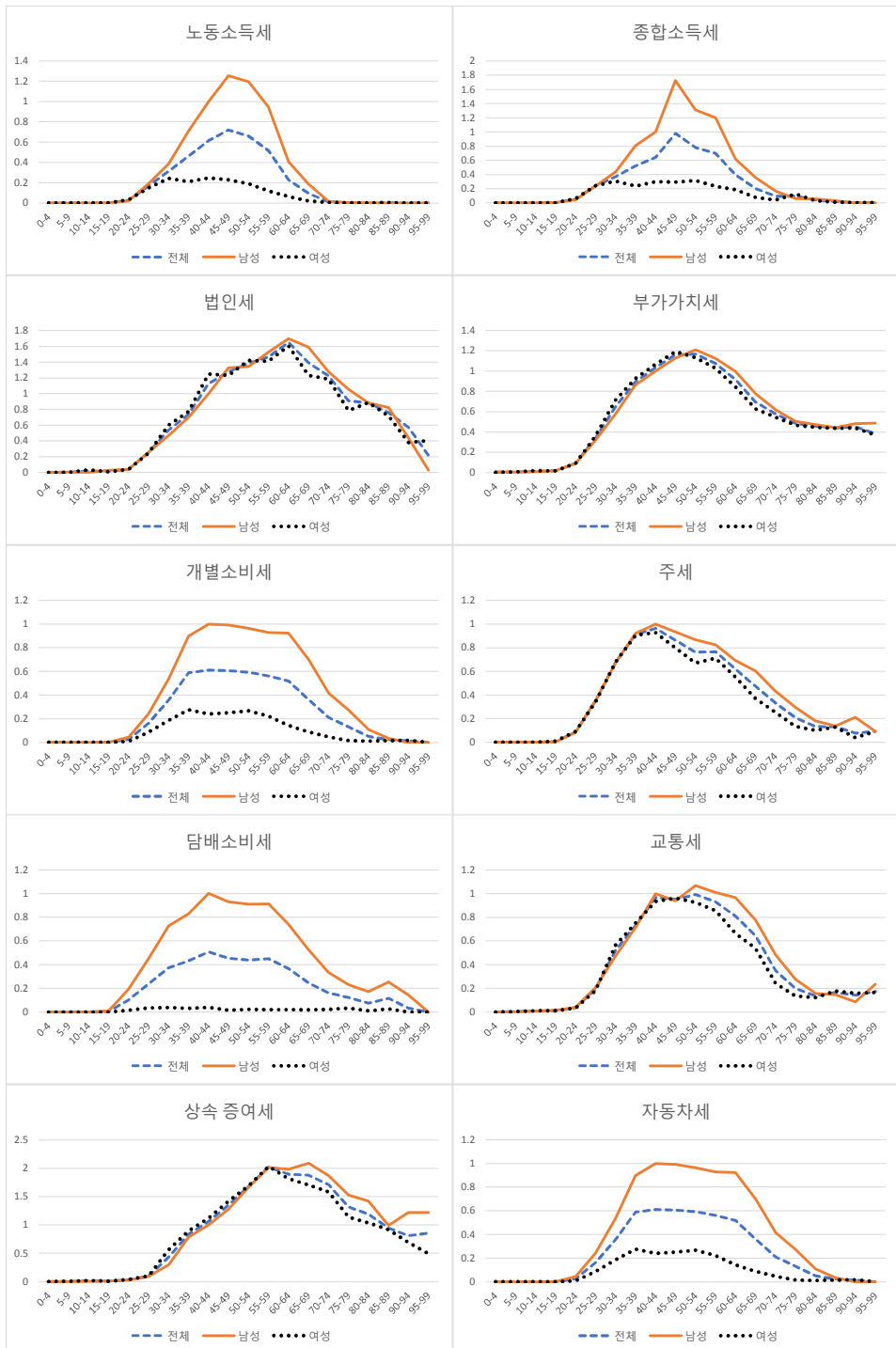
## ■ 참 고 문 헌

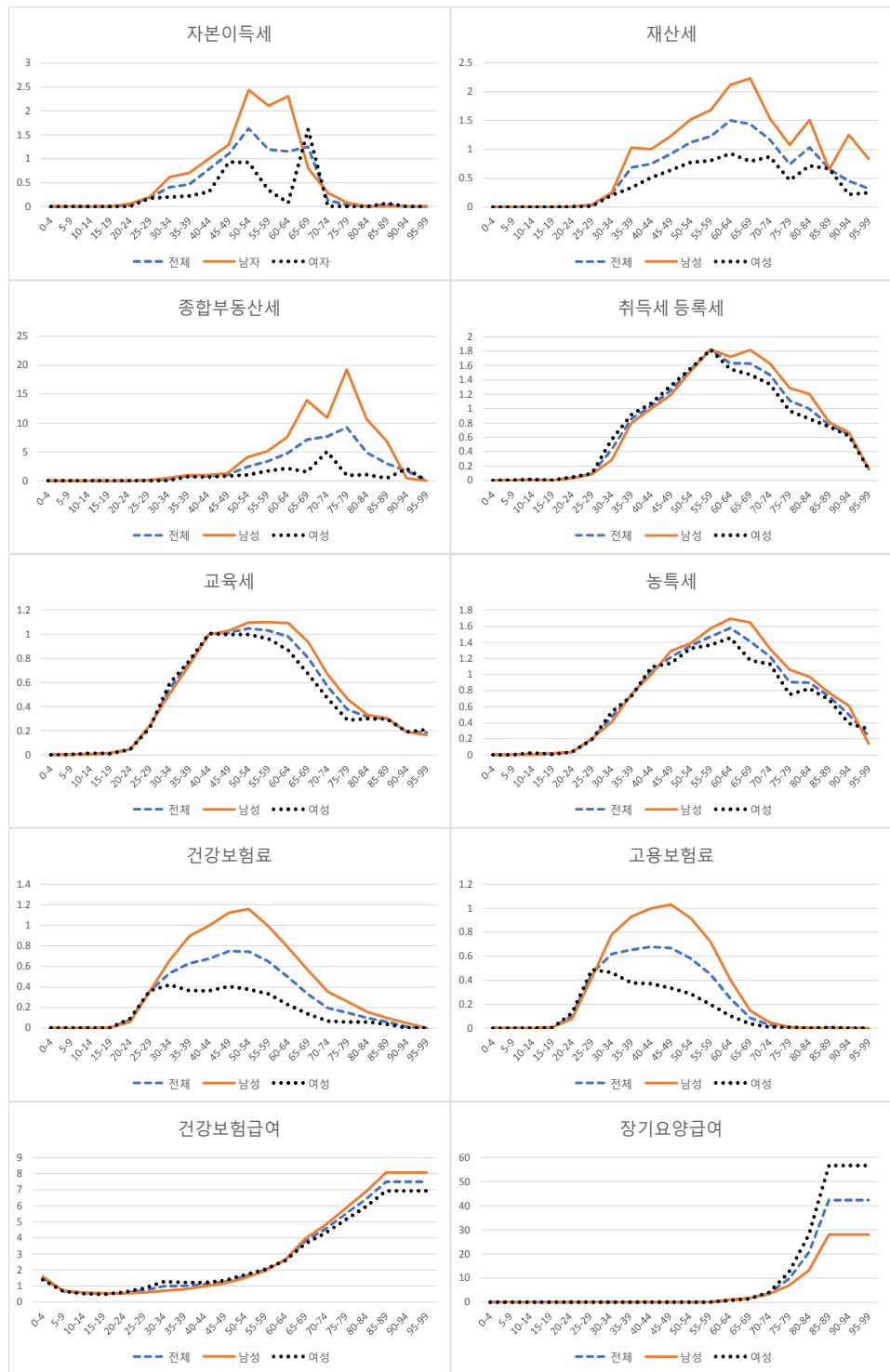
1. 국민건강보험관리공단, 『건강보험통계연보』, 각 연도.
2. \_\_\_\_\_, 『장기요양보험통계연보』, 각 연도.
3. 국민연금연구원, 『국민연금통계연보』, 각 연도.
4. 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
5. 근로복지공단, 『산재보험사업연보』, 각 연도.
6. \_\_\_\_\_, 『고용보험통계연보』, 각 연도.

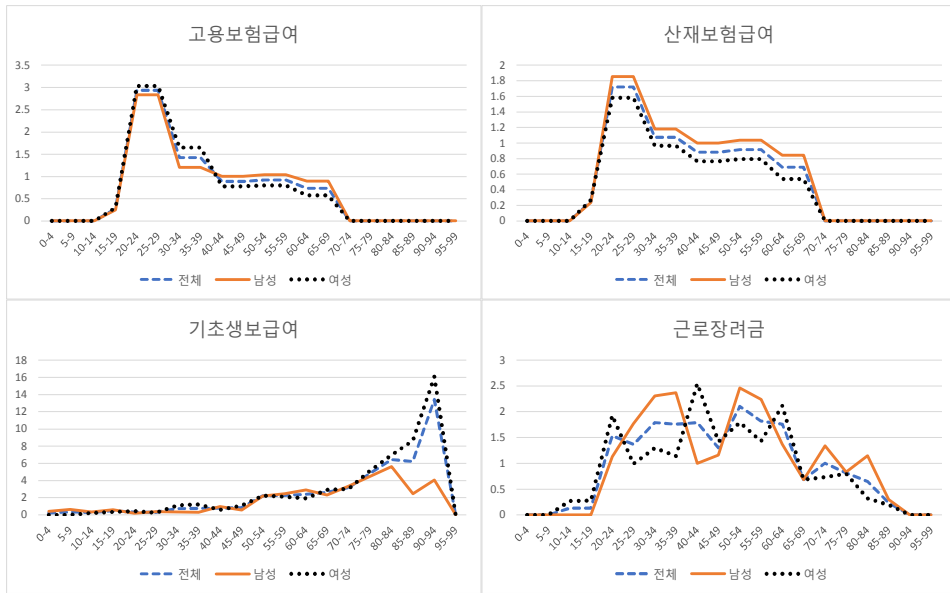
7. 국회예산정책처, 『2020 장기재정추계』, 2020.
8. 기획재정부, 『장기재정추계 2020-2060』, 2020.
9. 사회보장추계위원회, 『중장기 사회보장 재정추계』, 2017.
10. 이태석 · 허진욱, “재정여력에 대한 평가와 국가부채 관리 노력 점검,” 『KDI 경제전망』, 제34권 제2호, 2017, pp. 47-57.
11. 전영준, “한국의 세대간 회계 2013-2018,” 『한국경제의 분석』, 제26권 제2호, 2020, pp. 168-225.
12. Auerbach, A., J. Gokhale, and L. Kotlikoff, “Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting,” *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5, National Bureau of Economic Research, 1991, pp. 55-110.
13. Bohn, Henning, “The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, No. 94, 1998, pp. 9-63.
14. Chun, Young Jun, and Ji Eun Song, “Retrospective Generational Accounts for Korea,” *The Korean Economic Review*, Vol. 34, No. 2, 2018, pp. 157-185.
15. European Commission, “Generational Accounting in Europe,” European Economy, Reports and Studies, 1999.
16. \_\_\_\_\_, *Debt Sustainability Report 2022*, 2022.



〈부록 1〉 주요 조세 이전지출 성별 연령별 프로파일



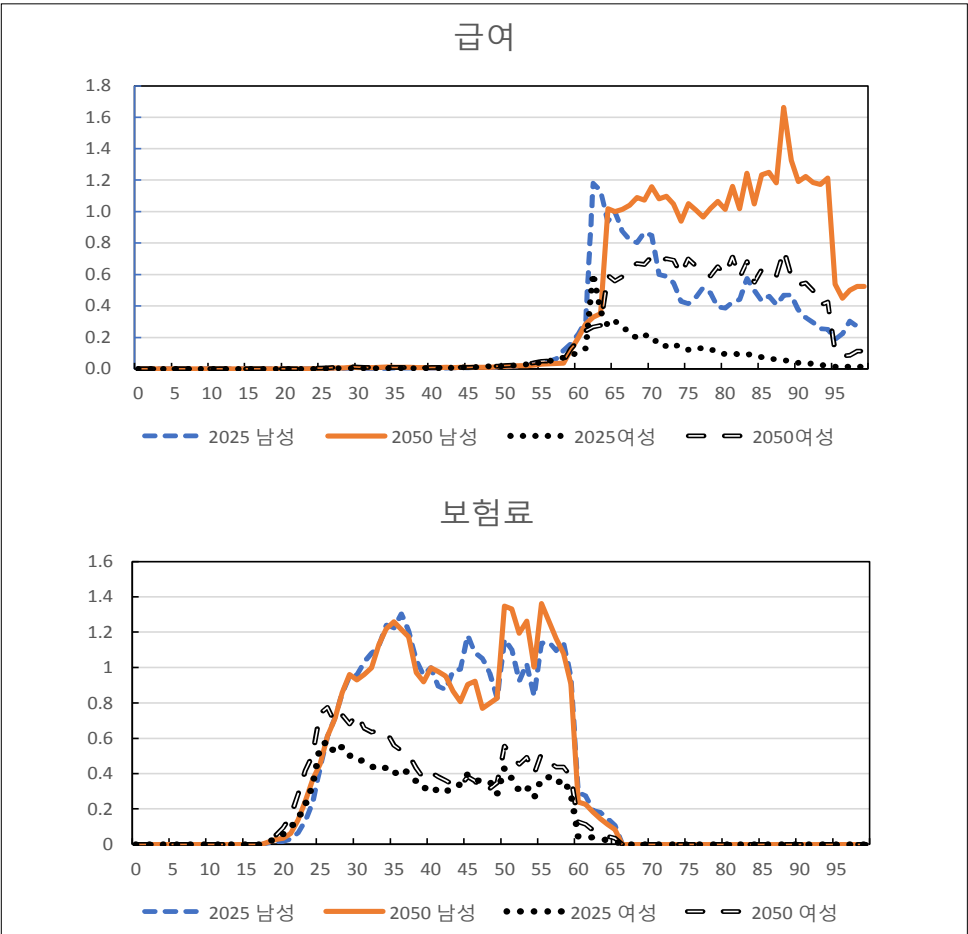




주: 연령별 프로파일 중 장기요양보험을 제외한 항목은 남성 40세 평균 대비 비율을 나타낸다. 장기요양 보험은 남성 65세 평균 대비 비율이다. 추정을 위해 다음과 같은 가정을 하였다: 법인세, 이자배당 소득세, 증권거래세는 금융 자산 보유와 비례한다; 산재보험료는 노동소득과 비례한다; 교통세는 유류 소비에 비례한다; 취득세 및 등록세 부담은 부동산 보유자산과 비례한다; 부가가치세와 관세는 소비지출과 비례한다. 위에서 언급한 조세 항목 이외의 조세 부담은 『재정패널』에 보고된 조세 부담 액을 이용하여 추정하였다. 건강보험급여와 장기요양급여는 『건강보험통계연보』와 『장기요양통계연보』의 성별 연령별 급여액을 이용하였다. 고용보험급여와 산재보험급여는 『고용보험통계연보』와 『산재보험통계연보』에 보고된 급여정보를 이용하여 추정하였다. 기초생보급여와 근로장려금은 『재정패널』을 이용하여 추정하였다.

출처: 저자 추정.

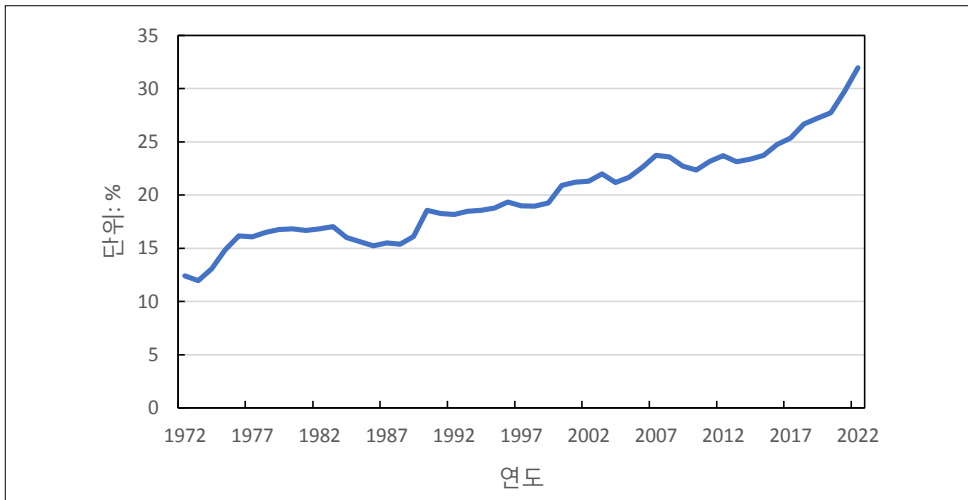
〈부록 2〉 공적연금 급여 및 보험료 연령 프로파일



주: 연금급여 프로파일은 해당연도 65세 급여 수준 대비 비율이다. 연금보험료 프로파일은 해당연도 40세 보험료 수준 대비 비율이다.

자료: 저자 계산.

### 〈부록 3〉 한국의 국민부담률



자료: OECD Database.

## Assessment of Fiscal Sustainability Using Generational Accounts

Young Jun Chun\*

### Abstract

We suggest the generational accounts (GAs) as alternative fiscal sustainability indices to the government debt. The GAs assess the lifetime net tax burden across generations. They enable the evaluation of the fiscal sustainability and the generational equity taking explicit consideration of the future fiscal balance, unlike the government debt. The estimated GAs for Korea show: that the current fiscal policies are not financially sustainable; that about 13.3% of the future GDP must be appropriated to make up for the fiscal deficit of the future; and that the additional net tax burden of the future generations will increase by up to 20% of their lifetime income. The magnitude of the current government debt is smaller than the OECD average. But the government debt does not provide adequate information on the fiscal sustainability and the generational equity. The GAs can be alternative indices to the government debt.

**Key Words:** fiscal sustainability, generational accounts, government debt

**JEL Classification:** H60, D64, H22

---

*Received: March 12, 2024. Revised: May 20, 2024. Accepted: May 31, 2024.*

\* Professor, College of Economics and Finance, Hanyang University, 222 Wangsimni-ro, Seongdong-gu, Seoul 04763, Korea, Phone: +82-2-2220-1025, e-mail: yjchun@hanyang.ac.kr