

# 유럽연합 고령화 보고서의 지출추계 방법과 교훈

Social Expenditure Projection and Lessons from the Ageing report of EU

고혜진(한국보건사회연구원 부연구위원)

한국은 사회보장기본법에 따라 격년으로 사회보장 재정 추계를 실시해 왔다. 그러나 추계 결과가 기대한 만큼 사회보장 제도의 장기적 개선 방향 마련에 적극적으로 활용되고 있지는 못하다. 이 글에서는 한국 사회보장 재정 추계의 활용도 제고 방안을 모색하기 위해, 유럽연합 집행위원회가 발간하는 『고령화 보고서』의 연령 관련 지출 추계 작성 방법을 검토한다. 연령 관련 지출 추계의 결과는 인구구조 변화와 직접 관련되는 연금과 보건의료, 장기요양 영역의 정책 개선은 물론 유럽연합의 중장기 재정 관리에도 활용되고 있기 때문이다. 결론적으로 연령 관련 지출 추계는 가정과 모형에 합의하는 과정을 투명하게 공개하고 직관적으로 이해하기 쉬운 방법론에 기초하여, 재현 가능성이 크다. 이는 궁극적으로 높은 신뢰성으로 이어진다. 그뿐만 아니라 인구구조와 정책 효과에 대한 다양한 시나리오를 고려하여 정책 대응력을 높이고 있기도 하다. 이는 한국 사회보장 재정 추계의 활용도 제고에 시사점을 준다.

## 1. 들어가며

2001년 유럽의회는 균형재정 달성을 목표로 하여, 인구구조 변화로 예상되는 어려움을 포함한 공공재정의 지속가능성에 대한 정기적인 검토를 권고했다(EC Stockholm, 2001, p. 25). 이에 유럽연합 집행위원회(이하 집행위원회) 산하 경제재무총국(Economic and Financial Affairs Council, ECFIN)은 꾸준히 재정 추계를 실시해 왔다. 이 노력의 연장선에서 2009년부터는 연령 관련 지출(age-related public spending)의 추계를 핵심으로 하는 『고령화 보고서(The Ageing Report)』를 발간하고 있다. 이후 새로이 공표되는 인구 추계 결과를 활용하여 3년마다 추계를 갱신한다. 2018년에는 유럽연합 28개 회원국과 노르웨이의 연령 관련 지출 5대 영역에 대해 2070년

까지의 장기 재정 추계를 마쳤다.

집행위원회에서 고령화 보고서를 발간하는 것은 연령 관련 지출 추계를 토대로 각국의 재정적 지속가능성 제고 방안을 제시하기 위함이다. 거시적으로 연령 관련 지출 추계는 재정적자, 부채 수준과 함께 중기 재정 목표치 산식에 반영되는 항목으로, 총량 수준에서 유럽연합 재정 관리의 핵심 요소가 된다.<sup>1)</sup> 그뿐만 아니라 세부 지출 영역에서의 대응 방안 모색에도 적극적으로 활용된다. 『보건의료 및 장기요양 체계와 재정적 지속가능성에 관한 합동 보고서 (Joint Report on Health Care and Long-term Care systems & Fiscal Sustainability)』와 『연금 적절성 보고서(Pension Adequacy Report)』가 실례이다.<sup>2)</sup> 이때, 재정적 지속가능성뿐 아니라 사회보장의 다른 평가 항목인 적절성과 접근 가능성 등을 공히 고려하는 것이 특징이다.

유럽연합과 마찬가지로 한국 역시 고령화를 비롯한 주요 재정 위협 요인에 대응하여, 2013년부터 격년으로 「사회보장기본법」 제5조 제4항 및 시행령 제2조에 의해 중장기 사회보장 재정 추계를 시행해 왔다. 이는 “장기적 관점에서 사회보장 제도의 안정적 운영과 사회보장 재정의 지속가능성을 위한 발전적 방향 제시”를 목적으로 한다(사회보장위원회 사무국, 2015, p. 1; 사회보장위원회 사무국, 2017, p. 1). 하지만 고령화 보고서의 연령 관련 추계 결과와 달리, 아직까지 사회보장정책 방향 제시에 적극적으로 활용되지는 못하고 있다.

이 글에서는 유럽연합 연령 관련 지출 추계가 정책적으로 원활하게 활용되는 방법론상의 특징을 고찰하여 한국 사회보장 재정 추계의 활용도 제고 방안을 논한다.

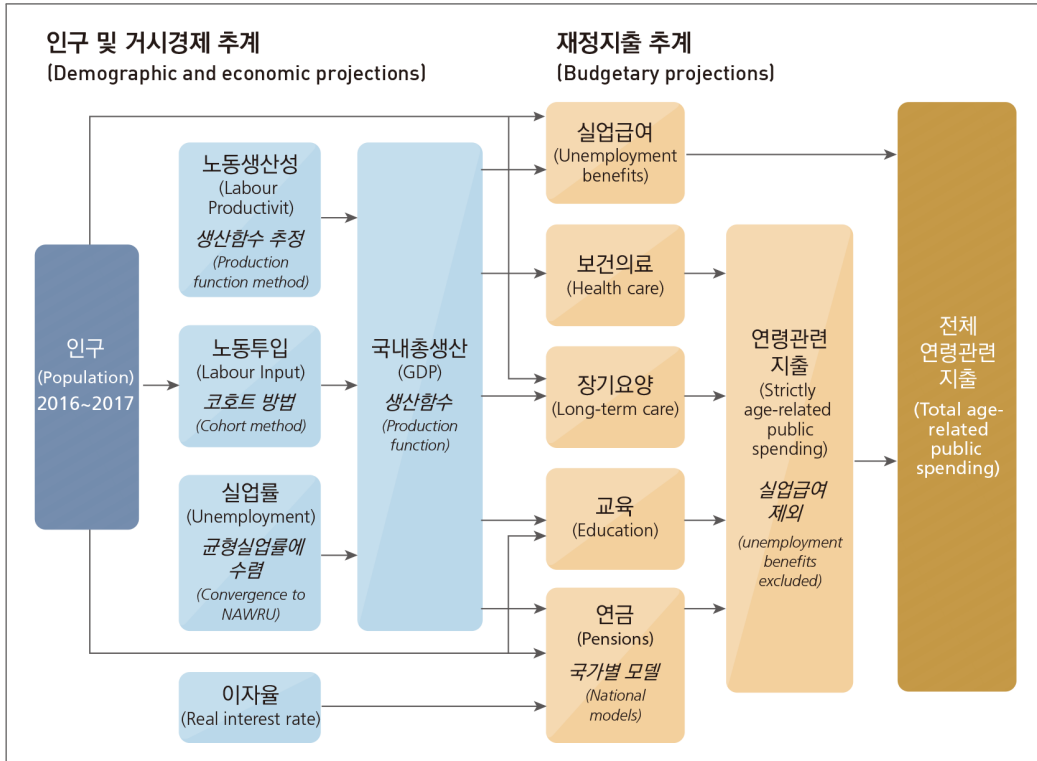
## 2. 연령 관련 지출 추계의 범위와 방법

연령 관련 지출 추계에는 연금과 보건의료, 장기요양, 교육 및 실업급여의 다섯 영역이 해당된다. 스톡홀름 유럽의회 결정 이후 최초의 재정 추계에서는, 의회 논의에서 특별히 강조된 연금과 보건의료, 장기요양 영역을 다뤘다(EPC, 2001). 그런데 당시 인구구조 변화의 영향이 위 영역에 국한되지 않는다는 사실이 확인되어, 다른 영역에 관해서도 유럽연합 차원의 공통 모형에 의한 추계가 필요하다는 의견이 제기되었다(EPC, 2001, pp. 73-74). 이에

1) 매년 발간되는 ‘안정성장협약 편람(Vade mecum on the Stability and Growth Pact)’을 참고하기 바란다.

2) 『연금 적절성 보고서』는 고령화 보고서의 기본 가정을 활용하되, 고령화 보고서의 초점인 재정적 지속가능성 이외에 기여 기간 및 노동시장 진입 시점, 경력단절 등의 요건을 감안한 (이론적) 대체율을 기초로 연금 적절성을 장기적 관점에서 평가한다(EaSI, 2018).

그림 1. 2018년 연령 관련 지출 전망 개요



자료: European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs [ECFIN]. (2018). The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070), European Economy Institutional Paper 079. p. 2.

2003년과, 이후 고령화 보고서에서는 교육과 실업급여를 추가하였다(EPC, 2003, pp. 27, 30). 젊은 층의 인구 감소가 교육지출 수준 변화에 상당한 영향을 미칠 것을 쉬이 예상할 수 있었기 때문이다. 한편, 실업급여는 고령화와 직접 관련되지 않지만, 타 영역 추계에서 활용되는 경제활동 참여율 및 실업률 가정과의 일관성 확보를 위해 반영하였다.

연령 관련 지출 추계는 [그림 1]과 같이 인구 및 거시경제 추계와 재정지출 추계의 두 단계로 구성된다. 유럽통계청의 인구 추계를 바탕으로, 집행위원회 경제재무총국의 재정정책 및 정책 혼합 부문(Directorate C Fiscal policy and policy mix) 공공재정 지속가능성과(C.2 Sustainability of public finances)에서 노동 투입과 실업률을 추계한다. 이에 대한 경제정책위원회(EPC: Economic Policy Committee) 산하 고령화 작업반(Working Group on Ageing Populations)의 검토가 끝나면, 고령화 작업반이 합의한 가정과 모형에 기초하여 생산함수와 국내총생산(GDP), 그리고 지출 영역별 추계를 진

행한다. 이때 연금은 경제재무총국이 제공한 기초 자료를 토대로 각국에서 별도로 수행한 뒤, 고령화 작업반에서의 심층 동료 평가를 거친다. 검토된 추계 결과는 경제정책위원회를 거쳐 유럽의회에서 최종 승인 후 공표된다.

### 3. 인구 및 거시경제 추계

#### 가. 인구

2018년 고령화 보고서에서는 2017년 2월 유럽통계청이 2015년 기준으로 공개한 인구 추계 결과(EUROPOP 2015)를 사용하였다.<sup>3)</sup> 추계는 현재 시점(2015~2016년), 중·단기(2017~2050년), 장기(2050년 이후)로 나누어 진행된다. 부분 수렴 방식(partial convergence)에 기초하여 중·단기(2017~2050년)에는 과거의 추세가 지속되나, 장기적으로는(재정 추계 종료 시점 이후) 국가 간 차이가 사라진다고 보고 추계한 것이다(European Commission Eurostat, 2017, p. 3). 이에 따라 설정된 기준선에서 유럽연합의 인구는 2040년을 정점으로 2070년까지 감소한다. 한편, 출산율 제고에도 불구하고 기대수명의 빠른 증가와 순이민 감소로 65세 인구가 크게 는다.<sup>4)</sup>

#### 나. 노동 투입

인구구조가 거시경제에 미치는 영향은 경제활동인구와 노동시장에의 잔류 기간 변화에 의존하므로 노동 공급 측면 역시 추계 시 고려되어야 한다(ECFIN, 2017, p. 29). 이에 고령화 보고서는 2003년 경제협력개발기구(OECD)에서 고안한 코호트 시뮬레이션 모델을 적용하여 성·연령별 경제활동 참가율을 추계한다(ECFIN, 2017, pp. 33-35). 구체적으로 유럽연합 노동력조사(EU Labor Force Surveys)에서 산출한 지난 10년간(2018년 보고서 기준, 2007~16년)의 평균적인 노동시장 진입률과 퇴직률을 토대로 젊은 세대가 고령층을 점진적으로 대체하는 미래 노동시장 진입률 및 퇴직률을 산출한다.<sup>5)</sup> 전술한 바를 토대로 도출된 노동 투입(경제활

3) 2013년 추계 자료와 유사하나, 추세(trend)에서 수렴으로의 변화가 초기 시작 시점에서 발생한다고 가정했다는 점에서 차이가 있다 (ECFIN, 2017, p. 20).

4) 기준선에서 출산율은 증가하고 기대수명은 낮은 국가의 기대수명이 빠르게 높아져, 추계 종료 시점에 국가 간 편차가 줄어들었다고 본다 (ECFIN, 2017, p. 12). 순이민도 장기적으로 소폭 감소하는데, 추계 시 국가별 과거 추세 외에도 실증연구와 각국의 고유한 연령구조를 고려한다(ECFIN, 2017, pp. 19-20).

동 참가율×집단별 인구) 기준선은 추계 기간 동안 약 9.7% 감소한다는 것이다. 여성과 고령자의 경제활동은 늘지만, 핵심생산인구(25~54세)의 경제활동은 줄어들기 때문이다.

#### 다. 실업률

실업률은 잠재 GDP 추계 및 실업급여 추계에 필요하다. 고령화 보고서는 실업률이 노동시장 개혁의 영향으로 차츰 감소할 것으로 예상하여, 5년 이내(2018년 보고서 기준, 2021년)에 각국의 임금 상승을 초래하지 않는 균형실업률(NAWRU: non-accelerating wage rate of unemployment)에 수렴할 것이라고 가정한다(ECFIN, 2018, pp. 167-168). 이때 균형실업률은 다음에 따라 도출한다(ECFIN, 2017, p. 58). 기본적으로 경기순환 요인들과 실업급여 소득대체율, 적극적 노동시장 정책, 고용보호지수, 조세 격차 등의 구조 변수를 포함한 패널 회귀분석을 바탕으로 한다. 이때, 다른 비구조적 요인들은 일정하게 유지되는 것으로 간주한다. 아울러 실업률 추계값이 과도하게 높아지는 것을 방지하기 위해 유럽연합 단위의 가중 증릿값(7.9%)을 상한으로 둔다.

#### 라. 노동생산성 및 잠재 GDP

노동생산성과 잠재 GDP 추계는 콥-더글러스 생산함수에 기초한다. 장기적으로 전체 부가가치에서 노동비용의 몫이 일정하게 유지된다는 경제학계의 통념을 수용하여 중기 노동생산성 변화는 총요소생산성과 시간당 자본 성장률, 즉 자본심화(Capital deepening)가 결정하게 된다(ECFIN, 2017, p. 92). 나아가 신고전학과 경제성장 모형에 따라 장기적으로는 경제가 정상상태(steady state)에 도달하므로, 노동생산성은 총요소생산성을 노동의 몫으로 나눈 값이 된다(ECFIN, 2017, p. 92).<sup>6)</sup> 결론적으로 기준선에서 총요소생산성은 2045년 1% 수준에 도달한 뒤 일정하게 유지되는 것으로 본다. 아울러 노동생산성 증대에 힘입어 유럽연합 국가들의 잠재 GDP는 꾸준히 증가한다. 다만, 중기 시점인 2040년까지 소폭 감소하다가 이후 시기에 는 증가하여 2070년까지 1.5% 수준에 이를 것으로 전망된다.

5) 2016년의 15~19세, 20~29세의 경제활동 참가율이 유지된다고 하되, 시뮬레이션 결과 20~29세의 참가율이 기준점보다 높으면 참가율 증기를 반영하여 노동시장 진입률과 퇴직률을 계산한다. 또한 연금 개혁에 따른 고령자(51~74세)의 경제활동 참가율 변화도 반영한다.

6) 경기 순환에 의한 영향은 제외한다(ECFIN, 2017, p. 93).

표 1. 2018년 고령화 보고서의 민감도 분석을 위한 시나리오

인구		경활인구		생산성		정책 변화	
기대수명 향상	낮은/높은 순이민	저출산율	높은/낮은 고용률	높은 고령 고용률	높은/낮은 중요소생산성	중요소생산성 위험 시나리오	은퇴연령 연동(정책 시나리오)
기준선 대비 2070년까지 출생 시점의 기대수명 2년 향상	기준선 대비 전체 추계 기간 중 순이민이 33% 높거나 낮음	기준선 대비 전체 추계 기간 중 출산율이 20% 낮음	기준선보다 20~64세 고용률이 2%p 높거나 낮음	기준선보다 55~74세 고용률이 10%p 높거나 낮음	기준선 대비 2045년까지 0.4%p 높거나 낮은 수준에 수렴	중요소생산성이 0.8%에 수렴 (기준선인 1%보다 낮음)	은퇴연령은 기대수명 변화에 따라 매년 조정
			2018~30년까지 고용률이 2%p 선형으로 증가 혹은 감소한 후 유지	2018~30년까지 고용률이 10%p 선형으로 증가 혹은 감소한 후 유지			
			높은(낮은) 고용률은 구조적 실업 하락(증가)으로 발생	고령층의 높은 고용률은 비경활인구의 감소로 발생		표적 중요소생산성은 추계 기준 연도에 발생해 2045년에 수렴	

자료: ECFIN. (2017). The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Economy Institutional Paper 065. Luxembourg: Publications Office of the European Union. p. 82.

### 마. 이자율

연금 추계에 활용되는 실질 이자율은 3%(5% 명목 이자율, 2% 물가 상승률)로 한다. 현재의 국가별 이자율로부터 10년 안에 선형적으로 3% 수준에 수렴한 이후 이 수치가 유지된다고 본다. 이 가정을 통해 단기적으로는 각국의 고유한 특성을 반영하면서도 장기적으로는 공통의 이자율 가정을 유지할 수 있다(ECFIN, 2017, p. 80). 아울러 적립 연금의 실질 수익률은 실질 장기 이자율과 동일하다고 가정한다(ECFIN, 2017, p. 80).

### 바. 민감도 테스트

연령 관련 지출 추계는 기준선 전망 이외에 다양한 시나리오를 고려한다. 국가 간 비교를 위해 적용한 단순한 가정만으로는 인구구조 변화가 재정에 미치는 직간접적 영향을 충분히

포착하지 못하기 때문이다(ECFIN, 2008, p. 113; ECFIN, 2011, p. 144; ECFIN, 2014, p. 91; ECFIN, 2017, p. 81). 이에 최근 발간된 2018년 보고서는 <표 1>과 같이 8개의 시나리오를 고려하였다. 다만 모든 정책 영역에서 8개 시나리오를 다 고려하는 것은 아니다. 예컨대 실업급여 추계에서는 <표 1>의 경찰인구 관련 시나리오만을 반영하였다(ECFIN, 2018, pp. 169-170). 한편, 정책 영역마다 다른 시나리오를 추가적으로 고려하기도 한다. 장기요양에서는 정책 대상인 노인의 건강 상태와 돌봄 형태(공식/비공식 돌봄), 비용 부담을 민감도 분석에서 감안하였다(ECFIN, 2018, pp. 139-142). 교육지출 역시 고교 이상 진학률이 높은 상위 3개국(덴마크, 벨기에, 핀란드)에 유럽연합 국가 모두가 수렴한다는 가정을 추가하였다(ECFIN, 2018, pp. 164-165).

#### 4. 영역별 재정 추계 방법

##### 가. 연금

다른 영역과 달리 연금은 전술한 공통된 인구 및 거시경제 가정하에서 각국의 고유한 모델을 적용해 추계한다. 각국의 연금 제도가 상당히 이질적이어서 동일한 모형을 적용한 추계 결과를 신뢰하기 어렵기 때문이다(ECFIN, 2017, p. 96).<sup>7)</sup> 이때 각국이 추계하는 GDP 대비 연금지출은 GDP 대비 연금 수급자 수와 평균 연금소득의 곱으로, 부양비와 포괄률, 수익비, 그리고 노동시장 효과로 세분된다(ECFIN, 2018, pp. 77-78). 부양비는 고령화 효과를, 포괄률은 노동시장 실질은퇴연령 및 연금 수급자의 증가가 연금지출에 미치는 영향을 포착할 수 있는 요인이다. 수익비는 평균 임금 대비 평균 연금소득의 변화로 제도 특성을 반영한다.<sup>8)</sup>

노동시장 효과는 노동시장에서의 행태가 연금에 미치는 효과를 뜻하며 이는 다시 고용률과 노동 강도 그리고 근로 연장 효과로 구분된다. 먼저 고용률 효과는 20~64세 인구 고용률

7) 2018년에는 전과 달리 소득 연계와 비소득 연계형 연금을 구분하는 대신, 장애와 유족연금 보고 시 연금과 사회부조를 통한 급여를 포괄하고 노령 및 조기노령연금은 정액 급여와 기초연금으로 구분하였다(ECFIN, 2017, p. 97). 또한, 물가 연동 요인을 추가하였다(ECFIN, 2017, pp. 97, 141-142).

8) 이를 구체화하면 다음과 같다.

$$\frac{65\text{세 이상 인구}}{20-64\text{세 인구}} \times \frac{\text{연금 수급자 수}}{65\text{세 이상 인구}} \times \frac{\text{평균 연금소득}}{GDP} \times \frac{20-64\text{세 인구}}{20-74\text{세 노동시간}}$$

부양비

포괄률

수익비

노동시장 효과

의 역수로, 고용률 증대가 기여자를 늘려 연금지출 비중을 줄일 수 있다는 점을 반영한다. 노동 강도 효과는 20~64세 근로자의 평균 근로시간의 역수로 기여자 증가처럼 노동 강도가 늘어나면 연금지출 부담을 줄일 수 있음을 고려한 것이다. 마지막으로 근로 연장 효과는 20~64세 인구의 근로시간이 20~74세의 근로시간에서 차지하는 비중으로, 정년 연장 혹은 활성화 정책 등의 영향으로 65세 이후의 고령 노동이 연금지출에 미치는 영향을 포착할 수 있다.

## 나. 보건의료

보건의료 재정 추계는 전체 인구의 성, 연령, 건강 상태별 집단의 구성 변화가 보건의료지출에 영향을 준다고 보는, 거시 시뮬레이션 모형을 적용한다. 이는 개인의 건강 상태 및 서비스 이용행태 등을 포착할 미시 자료에 대한 접근이 여의치 않은 영역의 재정 추계에 활용되는 방법이다(ECFIN, 2017, p. 109). 고령화 보고서의 보건의료지출 추계 방식을 구체화하면 다음과 같다(ECFIN, 2017, pp. 110-111). 먼저 시뮬레이션 결과에서 성·연령별 의료비 지출을 산출한다. 이를 기초로 집단별 인구 규모와 집단별 1인당 보건의료지출 곱을 합한 것이 보건의료지출이 된다. 즉, 인구 추계와 연령에 따른 지출 양상(단위 비용 포착), 거시경제 및 건강 수준에 대한 가정에 따른 단위 비용 변화가 보건의료지출 수준을 변화시키는 주요 요인이다. 주목할 점은 수요 측면의 요인, 인구구조와 소득 및 건강 수준에 초점을 맞춘다는 점이다. 공공 보건의료지출에 영향을 미치는 공급 측면의 요인들을 계량화하기가 쉽지 않고, 즉흥적인 의사 결정에 의존하는 경향도 있기 때문이다.<sup>9)</sup>

## 다. 장기요양

보건의료 영역과 같이 장기요양 재정 추계는 거시 시뮬레이션 모형을 활용한다. 특징적인 점은 고령화 그 자체가 장기요양 관련 지출을 늘리는 것이 아니라, 의존 노인(dependency elderly) 증가가 장기요양 수요와 관련된다는 점을 강조하는 부분이다(ECFIN, 2018, pp. 133-135). 구체적으로 EU-SILK 자료에서 일상생활수행능력(Activity of Daily Living)의 기준 연도 이전 5개년

9) 민감도 분석에서 공급과 관련된 기술 수준과 제도 특성을 일부 반영한다(ECFIN, 2017, pp. 110-111).



평균을 도출해 기준 연도의 장기요양 수요로 간주한다(ECFIN, 2017, pp. 120-121). 또한, 장소와 관계없이 공식 돌봄만이 공공 지출에 영향을 준다고 본다(ECFIN, 2017, p. 121).<sup>10)</sup> 이때 이용자가 나이 들어 감에 따라 평균 지출 수준이 증가한다는 점을 고려하여, 매년 1인당 장기요양 공공 지출 수준과 이용자 수를 곱해 공식 돌봄에 드는 장기요양 현물 지출을 산출한다. 여기에 현금급여 지출을 가산하여 총공공 장기요양지출을 도출한다.<sup>11)</sup>

#### 라. 교육

교육지출은 보상 지출(교원 및 비교원의 임금 등), 기타 지출, 자본 지출, 이전(장학금 및 사립 교육시설에의 공적보조)으로 구성된다(ECFIN, 2017, p. 134). 보상 지출은 교원 1인당 평균 지출로 정의되며, 그 외 세 항목은 학생 1인당 지출로 산출한다. 이때 교사 대 학생 비율이 일정하게 유지된다고 보아, 교육지출의 증가는 노동생산성이 향상된다는 가정에서 학생 수와 학생 1인당 교육지출 변화로 추동된다(ECFIN, 2017, pp. 134-135). 덧붙여, 의무교육(ISCED 1, 2)과 고등교육 이상의 비의무교육(ISCED 3-4와 5-8)을 구분한다. 학생 수 산출의 핵심 변인인 등록률을 계산할 때, 비의무교육에서는 인구 추계 외에도 노동시장 참여율의 변화를 반영하는 것이다(ECFIN, 2017, p. 132). 고등교육 이상에서는 노동시장 참여가 늘면 등록률이 낮아질 가능성이 있고, 시간제 학생도 있기 때문이다(ECFIN, 2017, p. 133).

#### 마. 실업급여

GDP 대비 실업급여 추계는 소득대체율과 포괄률, 소득에서 임금의 비중, 실업률의 네 요소의 곱으로 산출된다(ECFIN, 2017, pp. 139-140). 이 중 임금 비중은 일정하게 유지된다고 가정하여 추계는 기준 시점의 실업급여 수준과 소득대체율 및 포괄률, 그리고 2070년까

10) 여성의 노동시장 참여 증가, 가족 구조 변화 등의 영향으로 장기적으로 비공식 돌봄이 차츰 줄 것이라 보고, 배우자와 자녀, 친척 등의 고통화로 인해 돌봄 제공의 가능성과 돌봄 제공자의 건강 상태도 악화될 것임을 감안한다(ECFIN, 2018, p. 137).

11) 장기요양 추계 기준선에서는 급여와 가격을 연동하는 일부 국가의 독특한 제도적 특성을 반영한다. 다만 급여가 가격에 연동되면, 추계 기간 1인당 실질 지출 수준은 금감하므로 추계의 현실성을 담보하고자 일련의 기준을 적용한다(ECFIN, 2017, pp. 122-123; ECFIN, 2018, pp. 142-144). 예컨대, 독일은 전체 장기요양급여, 프랑스는 현금급여의 일부, 슬로베니아는 현금급여의 전부가 가격에 연동된다. 또 독일은 기여율이 물가에 연동되어 2070년까지 장기요양지출에 거의 변화가 없을 수 있다. 이에 고통화 보고서에서는 독일은 현물급여의 3분의 1, 현금급여는 3분의 2만, 프랑스는 장기요양지출의 11.5%만이 가격에 연동된다고 보고, 나머지 부분은 고통화 보고서의 기본 가정에 기초한다. 슬로베니아는 추계의 초기 10년 현금급여에 가격이 연동된다고 가정한다.

지의 실업률 경로에 좌우된다.

## 5. 나가며

이 절에서는 앞서 살펴본 연령 관련 지출 추계가 한국에 주는 시사점을 제시하는 것으로 결론을 갈음한다. 우선, 고령화 보고서의 추계 결과 활용에 대한 명확한 기준이 있다. 서론에서 논한 것처럼 고령화 보고서는 안정성장협약의 유럽연합 재정 관리의 기초인 재정준칙 달성을 위한 구체적인 지침으로 기능하는 것이다. 고령화 보고서의 연령 추계 결과를 중기 재정 관리 지표에 반영하여 사회보장 영역 이외의 재정 관리와도 유기적으로 연계하는 것이다. 또한, 고령화 보고서를 비롯하여 각종 후속 보고서들을 통해 각국의 상황에 부합하는 정책 제언을 함으로써 재정준칙 달성을 위한 회원국의 자발적인 사회보장 개혁을 도모한다. 한국의 사회보장 재정 추계 역시 사회보장 제도의 안정적인 운영과 장기적인 발전 방향 모색을 기대하지만, 추계 결과에 기초해 정책 개선 방안을 모색하는 후속 조치가 미흡하다. 게다가 기획재정부 등 다른 주체들에 의한 재정 추계 및 관리와 추계 주기가 다른 것은 물론 유기성도 떨어진다. 따라서 추계 결과에 비추어 사회보장 영역의 정책 개선 방안을 마련하고자 노력함과 동시에 국가 재정 관리의 전체적 틀 내에서 사회보장 재정 추계의 역할을 정립할 필요가 있다.

다음으로 추계는 기초선을 어떻게 설정하느냐 그리고 어떤 모형을 활용하느냐에 따라 결과가 판이해질 수 있다. 누구나 납득할 수 있는 가정과 모형을 적용해야 결과의 신뢰성을 담보할 수 있다. 이와 관련해 연령 관련 지출 추계에서 주목할 점은 높은 투명성이다. 연령 관련 지출 추계는 가정 및 모형을 가감 없이 공개하는 것은 물론, 합의 과정에서 제기된 여러 문제와 합의 과정에서의 논쟁점 그리고 최종 결정 사항을 상세하게 기술한다(ECFIN, 2009). 앞서 추계의 가정과 모형을 상세히 살펴볼 수 있었던 것처럼 말이다. 민관 전문가들의 참여와 검토로 다년간 수행된 한국의 사회보장 재정 추계에서 활용된 모형이 충분히 공유되지 못한 것과 다른 지점이기도 하다. 덧붙여, 연령 관련 지출은 직관적으로 이해할 수 있는 간단한 방법으로 추계한다. 추계는 현 상태를 지속할 때 예상되는 재정 규모를 파악하여 재정의 지속가능성 담보를 위해서는 어떤 노력이 필요한지를 가늠하는 것이지, 정확한 지출 수준을 예측(prediction)하는 것이 아니다(ECFIN, 2017, p. 2). 이에 간단한 모형으로 변화를 충분히 설명

할 수 있다면, 복잡한 모형을 활용하는 것보다 더 효과적일 수 있다.

세부 방법을 살펴보면, 연령 관련 지출 추계는 한국의 추계와 달리, 기존의 이론과 경제학 모형, 실증연구 등을 포괄적으로 검토하여 각 지출을 간명하게 세분하였다. 이를 통해 연령 관련 지출 중에서 그리고 각 지출을 구성하는 세부 요인 중에서 어떤 요인이 재정을 악화시키는지 파악할 수 있다(ECFIN, 2018, pp. 76-86). 또한 아직까지 한국의 사회보장 재정 추계가 주로 기준선에 주목하는 것과 달리, 연령 관련 지출 추계는 인구 및 거시경제 가정 그리고 정책 변화를 감안하여 다양한 시나리오를 고려한다. 재정 추계는 현재를 기초로 미래 상황을 추정하는 것으로 불확실성을 배제할 수 없다. 이때 미래 상황 변화에 대한 다양한 시나리오를 고려한다면, 재정 추계가 피하기 어려운 불확실성 문제를 어느 정도 완화할 수 있다. 게다가 연령 관련 지출 전망에서는 정책 영역별 특성을 반영해 영역별로 다양한 시나리오를 달리 적용한다. 이는 기준선 전망을 통해 전반적인 미래 사회보장지출의 수준을 가늠해 볼 수 있는 것은 물론, 각 영역에서 예상되는 위험에 대한 대응력을 높일 수 있다.

마지막으로 유럽연합은 유사한 가정에 따라 주기적으로 연령 관련 지출을 전망하고 있다. 이때, 정책 변화가 없다고 전제하는 다른 한편, 추계 시점까지의 정책 변화는 충실히 반영한다. 즉, 시기간 정책 변화가 반영되기 때문에 국가별로 어떤 정책 개혁이 재정의 지속가능성 담보에 효과적이었는지를 확인할 수 있다. 예컨대, 2015년 이후 각국에서 단행된 연금 개혁이 연금액 축소에 미친 영향은 2012년부터 15년까지의 그것보다 작지만, 리투아니아와 그리스의 개혁은 효과가 큰 편이다(ECFIN, 2018, p. 99). 즉, 유럽연합의 정책 중립 접근은 현재 상황에 대한 정확한 진단을 바탕으로 향후 필요한 변화를 가늠해 볼 수 있게 한다. 한국도 꾸준히 재정 추계를 하고 있는 만큼, 추계 해마다 변화된 정책을 충실히 반영한다면 이러한 효과를 볼 수 있을 것이다. 다만, 한국은 여전히 사회보장 영역에서 정책 변화가 지속되어, 여러 분야에서의 장기 계획이 발표되고 있다. 이는 장기적으로 국가가 추진을 약속한 것이므로 한국의 사회보장 재정 추계에서는 비록 지금까지의 변화는 아니더라도 장기 계획을 반영한 추계를 고려해볼 직하다.

이상과 같은 집행위원회의 고령화 보고서는 한국의 사회보장 재정 추계의 활용도 제고 측면에서 여러 함의를 지닌다. 구체적으로 명확한 지침에 따라 사회보장 영역의 장기적 지속가능성은 물론 국가 전체 재정 관리에도 유기적으로 활용되고 있다. 게다가 연령 관련 지출 추

계는 가정과 모형에 합의하는 과정을 투명하게 공개하고 직관적으로 이해하기 쉬운 방법론에 기초하여, 재현 가능성이 크다. 이는 궁극적으로 높은 신뢰성으로 이어진다. 게다가 다양한 시나리오를 고려하여 정책 대응력을 높이고 있기도 하다. 이처럼 고령화 보고서의 연령 관련 지출 추계가 한국의 사회보장 재정 추계의 활용도 제고에 시사점을 주지만, 유럽연합 단위의 공통 모형에 의한 추계로 개별 국가인 한국에 적용할 때는 일정한 한계가 있다. 특히 국가 비교를 목적으로 하여 단순한 모형을 추계하여 개별 국가의 특수성이 충분히 반영되지 못한다. 따라서 연령 관련 지출 추계에서의 교훈을 받아들여, 한국 복지국가가 처한 상황을 충분히 고려해야 할 것이다.

---

#### 참고문헌

- 사회보장위원회 사무국. (2015). 2015 사회보장 재정추계 세부지침. 서울: 사회보장위원회 사무국.
- 사회보장위원회 사무국. (2017). 2017 사회보장 재정추계 세부지침. 서울: 사회보장위원회 사무국.
- Economic Policy Committee [EPC]. (2001). Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances. EPC/CIFIN.655/01-EN final. Brussels. 24/10/2001.
- Economic Policy Committee [EPC]. (2003). The impact of ageing populations on public finances: overview of analysis carried out at EU level and proposals for a future work programme. EPC/ECFIN/435/03 final. Brussels. 22/10/2003.
- European Council Stockholm. (2001). Conclusions of the Presidency. Bulletin 26.03.2001.
- European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs [ECFIN]. (2008). The 2009 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Economy Institutional Paper 7. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs [ECFIN]. (2009). The budgetary projection exercise of the Ageing Working Group: Second progress report to the EPC, ECFIN/CEFCPE(2008)REP/52951 REV, Brussels. 23/06/2008
- European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs [ECFIN]. (2011). The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Economy Institutional Paper 4. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs [ECFIN]. (2014). The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Economy Institutional Paper 8. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs [ECFIN]. (2017). The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies, European Economy Institutional Paper 065. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs [ECFIN]. (2018). The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070), European Economy Institutional Paper 079. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs [ECFIN]. (2019). Joint Report on Health Care and Long-term Care systems & Fiscal Sustainability, European Economy Institutional Paper 105. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion [EaSI]. (2018). Pension Adequacy Report 2018 - Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission Eurostat. (2017). Technical Note - Summary methodology of the 2015-based population projections, ESTAT/F-2/GL, Luxembourg. 03/03/2017.