

새로운 경제시스템 창출을 위한

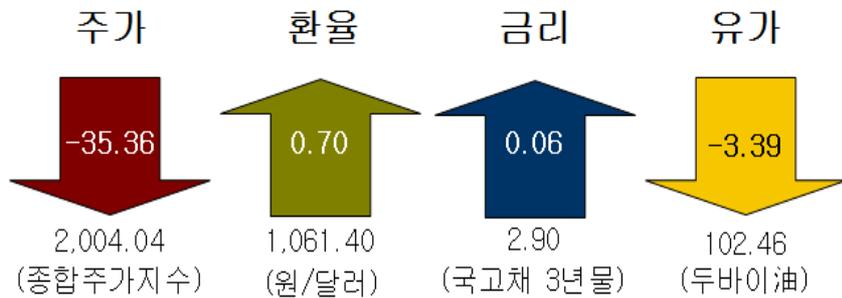
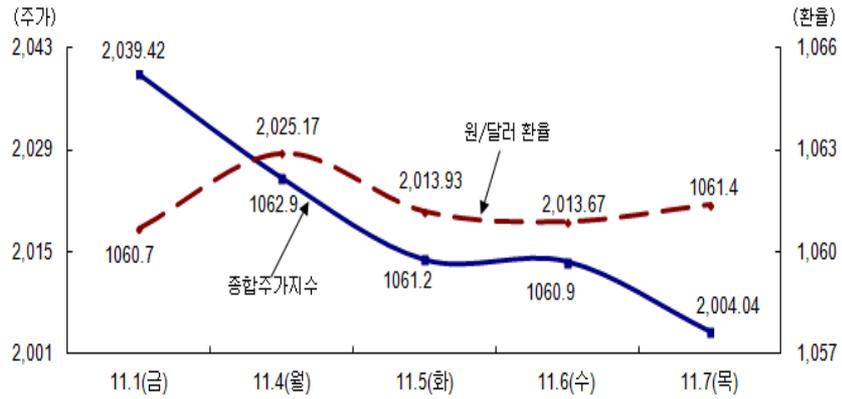
# 경제주평

Weekly Economic Review

- 우리나라 재정수지의 특징과 시사점
  - 적자 지속이 국가채무에 부담이 되고 있다

Better than  
the Best!

週間 主要 經濟 指標 (10.18~10.24)



차 례

주요 경제 현안	1
□ 우리나라 재정수지의 특징과 시사점 - 적자 지속이 국가채무에 부담이 되고 있다	1
주요 국내외 경제지표	16

□ 본 자료는 기업 경영인들을 위해 작성한 국내외 경제 경영 주요 현안에 대한 분석 자료입니다.  
□ 본 보고서의 내용은 연구원의 공식의견이 아닌 연구자의 개인 견해를 밝히며, 보고서 인용 시에는 반드시 출처를 명기해 주시기 바랍니다.

□ 총괄 : 한 상 완 경제연구본부장 (2072-6230, swhan@hri.co.kr)  
□ 작성 : 이 준 협 연구위원 (2072-6219, sododuk1@hri.co.kr)

## □ 우리나라 재정수지의 특징과 시사점

- 적자 지속이 국가채무에 부담이 되고 있다

### ■ 재정적자 확대 우려

재정적자 누적은 국가채무로 이어져 미래세대의 세 부담을 가중시킨다. 또한 '재정적자누적↔국가채무증가'의 악순환 구조가 형성될 경우, 외부충격에 취약한 한국경제로서는 재정위기 우려도 커질 수밖에 없다. 최근 재정수입이 위축되는 가운데 국정과제 실천을 위한 재정지출이 본격화되면서, 재정적자가 확대되고 국가채무가 급증해 우려를 낳고 있다.

### ■ 재정 추이

(재정수지) 1988년 이후 26번 중 22번 재정적자를 기록할 만큼 경기변동에 관계없이 재정적자가 만성화되고 있다. 2008년부터 적자가 지속되는 가운데, 정부는 2014년에도 25.9조원(GDP의 1.8%)에 달하는 적자재정을 편성하였다.

(국가채무) 1997~2012년 명목GDP가 年6.3% 증가(506.3조→1,272.5조원)하는 동안 국가채무는 무려 年14.2% 증가(60.3조→443.1조원)하였고, 2014년에는 515.2조원(GDP의 36.5%)에 달할 전망이다. 이에 따른 이자부담도 年9.6% 증가하여 '재정적자누적→국가채무증가→이자부담증가→재정적자확대'의 악순환이 우려된다.

### ■ 재정수지의 특징

(재정수입 측면) 첫째, 경제성장이 둔화되면서 국세수입 증가세도 약화되고 있다. 명목GDP가 1%p 하락할 경우 국세수입은 약 1.072%p 감소(약 -2.3조원)하는데, 잠재성장률이 70년대 9.2%에서 글로벌외환위기 이후 3.8%까지 떨어졌고, 올해 경제성장률은 작년에 이어 2%대에 머물 전망이다.

둘째, 비과세·감면으로 국세수입이 줄어들고 있다. 세금을 깎아주는 조세지출이 2000~2013년에 年7.1% 증가(13.3조→30.1조원)하였다. 정부는 비과세·감면제도를 정비해 2014년에 4.8조원의 세수를 확충할 계획이었으나, 이해관계자의 반발 및 국정과제 이행을 위한 비과세·감면 확대 등으로 4,578억원 확보에 그쳤다.

(재정지출 측면) 셋째, 저출산·고령화, 소득 양극화 등의 사회적 위험이 커지고 국민의 복지수요가 증가함에 따라 정부의 복지지출이 급증하고 있다. 보건·복지·고용분야 지출이 2007~2012년에 年8.6% 증가(61.4조→92.6조원)하였고, 2013~2017년에도 年6.4% 증가(99.3조→127.5조원)할 전망이다.

넷째, 성장잠재력을 확충하고 경기침체에 대응하기 위해 성장 관련 재정지출이 급증하였으나, 향후에는 복지 분야에 우선순위가 밀리면서 감소세로 전환될 전망이다. 2007~2012년에 R&D 지출이 年10.3% 증가(12.6조→15.2조원)하였고, SOC 지출은 年4.7%(18.4조→23.1조원) 증가하였다. 하지만 2013~2017년에는 R&D 지출 年3.9% 증가(17.1조→19.9조원), SOC 지출 年6.4% 감소(25.0조→19.2조원)에 그칠 전망이다.

다섯째, 의무지출이 2007~2012년에 年8.3% 증가하면서 탄력적 재정운용이 어려워지고 있다. 특히 복지분야 의무지출 증가율은 年 11.1%에 달하였으며, 지방이전재원과 이자지출도 각각 年7.1%씩 증가하였다. 향후에도 증가세가 지속될 전망이다.

(제도·관행 측면) 여섯째, 중장기 재정운용계획이 매년 낙관적으로 편성되면서 균형재정 달성을 저해하고 있다. <2008~2012 국가재정운용계획>을 예로 들면, 2012년에 실질GDP증가율이 6.8%에 달해 균형재정(+0.0조원)을 달성할 것으로 예상했지만, 실제로는 실질GDP증가율이 2.0%에 그쳐 17.4조원에 달하는 재정적자를 기록하였다. 균형재정 달성 시점을 차기 정부로 떠넘기는 관행도 여전하다.

## ■ 시사점

인구고령화 및 성장동력 약화로 '재정적자누적→국가채무증가→이자부담증가→재정적자확대'의 악순환 우려가 커지고 있다. 재정적자 확대 요인을 완화하고 균형재정을 달성하기 위하여 첫째, 세금과 복지에 대한 국가 차원의 비전을 제시하고 국민적 합의를 도출해야 한다. 둘째, 재정정책에서 성장잠재력 확충 및 복지확대를 균형 있게 운용하여야 한다. 셋째, 비과세·감면을 대폭 정비하되, 정책목적 상 꼭 필요한 경우 재정지출로 전환하는 것이 바람직하다. 넷째, 의무지출을 새로 도입할 때 이에 상응하는 세입대책이나 다른 의무지출 축소방안을 강제하는 페이고(Paygo) 원칙을 법제화해 의무지출 증가폭을 줄여야 한다. 다섯째, 재정적자 및 국가채무의 허용치를 규정한 재정준칙을 법제화함으로써 정부가 임기 내에 재정균형을 달성하도록 유도해야 한다.

## 1. 재정적자 확대 우려

- 재정적자 확대는 국가채무 증가로 이어져 미래세대의 세 부담을 가중시킬 뿐만 아니라, 재정위기 가능성을 높임
  - 미래의 젊은 세대는 미래의 고령인구를 부양해야 할 뿐만 아니라, 과거 세대의 국가채무까지 떠안아야 하는 상황
    - 인구고령화로 15~64세 생산가능인구 100명이 부양해야 하는 고령인구(65세 이상)가 2013년 16.7명에서 2030년 38.6명, 2060년 80.6명으로 급증할 전망
    - 또한 미래의 젊은 세대(생산가능인구)는 과거 세대의 국가채무까지 짊어져야 하므로, 세 부담이 급증해 지속가능성을 해칠 우려
  - ‘적자누적-부채급증’의 악순환 고리가 형성될 경우, 한국의 경제시스템을 약화시켜 재정위기 우려가 커질 수밖에 없음
    - 한국은 자본자유화 정도가 높은 소규모 개방경제로 외부 충격에 취약한 편
    - 여기에 ‘재정적자누적→국가채무증가→이자부담증가→재정적자확대’의 악순환 고리가 형성될 경우, 재정위기 가능성도 배제할 수 없음
  - 이를 잘 알고 있는 정부는 ‘균형재정’을 목표로 재정을 운용하고 있음
- 재정수입이 위축되는 가운데 국정과제 실천을 위한 재정지출이 본격화되면서 재정수지가 악화될 우려
  - 정부가 발표한 2014년도 예산안에 따르면, 재정적자 규모가 25.9조원에 달하고 국가채무도 500조원을 돌파할 전망
    - 정부는 내년에 경기가 회복될 것으로 전망하면서도, 대규모 추경을 단행했던 2013년(23.4조원)보다 더 큰 적자재정을 편성
    - 이에 따라 국가채무도 2013년 480.3조원에서 2014년 515.2조원에 달할 전망
  - 중앙정부의 만성적인 재정적자 배경을 살펴보고 균형재정 회복을 위한 시사점 도출
    - 복지수요 확대 및 경제활력 제고를 위한 재정지출 요구가 증대되고 있어, 재정건전성 강화를 위한 대책이 절실

○ 중앙정부 재정체계

일반회계(1개)	<p>세입: 국세수입(내국세, 관세, 목적세), 세외수입</p> <p>세출: R&amp;D, 산업/중소기업/에너지, SOC, 농림/수산/식품, 보건/복지/노동, 교육, 문화/체육/관광, 환경, 국방, 외교/통일, 공공질서/안전, 일반공공행정 등 12개 분야</p> <p><b>** 부족 시 국채 발행</b></p>
특별회계(18개)	<p>기업특별회계 5개(양곡관리, 조달, 우편사업 등)</p> <p>기타특별회계 13개(농어촌구조개선, 교통시설 등)</p>
기금(64개)	<p>사회보장성기금 6개(국민연금기금, 사학연금기금, 공무원연금기금, 군인연금기금, 고용보험기금, 산재보험기금)</p> <p>사업성기금 44개, 계정성기금 5개, 금융성기금 9개</p>

자료 : 국회 예산정책처.

○ 중앙정부 재정의 구성 및 규모 (2013년 기준)

	2013년도	
	금액(조원)	비중(%)
재정수입(A)	360.8	100%
예산	241.5	66.9%
국세	210.4	58.3%
세외수입	31.1	8.6%
기금	119.3	33.1% **
재정지출 및 순융자(B)	340.9	
통합재정수지(C=A-B)	19.9	
사회보장성기금 수지(D)	43.3	
관리재정수지(C-D) *	-23.4	

자료 : 기획재정부, 국회예산정책처.

주1 : 관리재정수지는 통합재정수지에서 4개의 사회보장성기금(국민연금기금, 사학연금기금, 고용보험기금, 산재보험기금)을 제외한 수치로서, 재정건전성을 보다 정확히 판단하기 위한 지표.

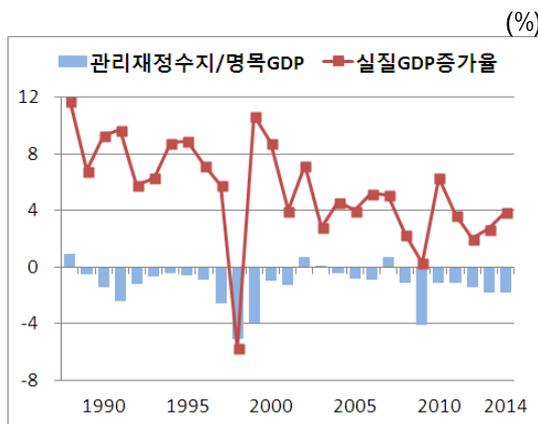
주2 : 재정수입 중 기금이 33.1%를 차지하나, 그중 과반은 4개의 사회보장성기금으로 구성되어 있음. 따라서 관리재정수지 상 재정수입의 대부분은 국세임.

## 2. 재정 추이

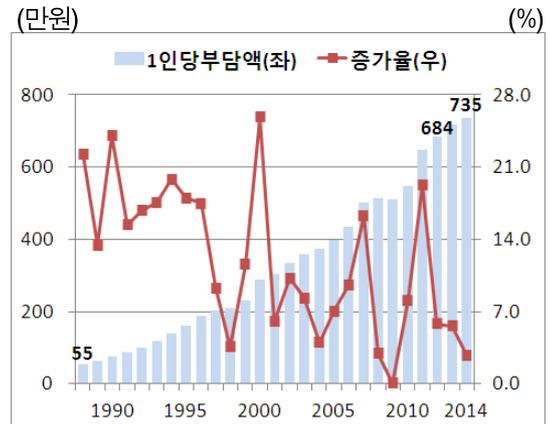
### ○ (재정수지) 경기변동에 상관없이 만성적인 재정적자 지속

- 불황기뿐만 아니라 호황기에도 재정적자가 지속되면서 재정적자가 만성화되는 경향
  - 관리재정수지를 발표하기 시작한 1988년부터 26번 중 4번을 제외한 22번 재정적자를 기록
  - 외환위기 이후 1998~1999년에 대규모 적자재정을 편성(명목GDP대비 -5.1%, -3.9%)한 이후, 재정수지 개선 노력으로 2002년과 2003년에 재정흑자 기록
  - 글로벌 금융위기 이후 2009년에 대규모 적자재정을 편성(명목GDP대비 -4.1%)한 이후 2010~2011년에 -1.1%로 적자폭이 감소했으나, 2012년 이후 다시 확대
- 균형재정을 달성하겠다는 정부의 중장기 계획이 달성되지 못하면서 2017년까지 재정적자가 지속될 전망
  - 글로벌 금융위기 이후 정부는 세 차례의 국가재정운용계획(2010~2014년, 2011~2015년, 2012~2016년)에서 5년 내에 재정 흑자를 달성하겠다고 발표
  - 하지만 정부는 2013년 -23.4조원(명목GDP대비 -1.8%)에 이어 2014년에도 25.9조원(명목GDP대비 -1.8%)에 달하는 적자재정을 편성하였고, 2017년까지 재정적자가 지속될 것이라 발표

<관리재정수지 추이>



<1인당 국민부담 추이>



자료 : 기획재정부 (1988년부터 관리재정수지 자료 제공).

주1 : 2012년까지는 결산 기준, 2013년부터는 정부 전망치.

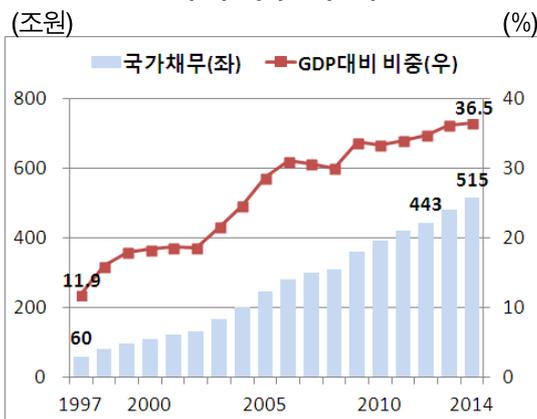
주2 : 1인당 부담액 = 재정수입/인구수.

- 재정적자가 지속되면서 국민 부담이 가중
  - 1988~2012년 개인의 가처분소득이 93.2조원에서 707.3조원으로 年8.8% 증가한 반면, 국민부담(재정수입)은 21.1조원에서 341.8조원으로 年11.9% 증가
  - 이에 따라 1인당 국민부담(재정수입/인구수)도 1988년 55.0만원에서 2012년 683.5만원으로 증가. 2013년 718만원, 2014년 735만원 전망

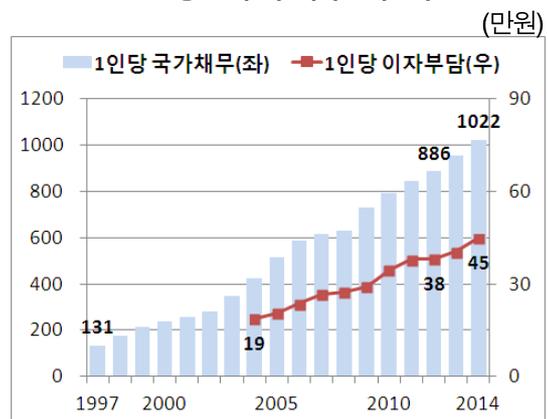
○ (국가채무) 재정적자 누적으로 국가채무가 명목GDP보다 2배 이상 가파르게 증가하고 있어, '적자누적-부채급증'의 악순환이 우려되는 상황

- 국가채무가 명목GDP보다 2배 이상 가파르게 증가하면서 명목GDP 대비 국가채무 비율이 급등
  - 1997~2012년 명목GDP가 506.3조원에서 1,272.5조원으로 年6.3% 증가한 반면, 국가부채는 60.3조원에서 443.1조원으로 年14.2% 급증
  - 이에 따라 명목GDP 대비 국가부채 비율이 1997년 11.9%에서 2012년 34.8%로 급등하였고, 2014년에는 36.5%(515.2조원)를 기록할 전망
- '재정적자 누적→국가채무 증가→이자부담 증가→재정적자 확대'의 악순환 우려
  - 재정적자 누적 및 국가채무 증가로 이자부담도 2004년 9.0조원에서 2014년 22.6조원으로 年9.6% 증가하여, 재정 운용의 어려움 가중
- 국가채무가 급증하면서 1인당 국가채무가 2014년에 1천만원을 돌파할 전망
  - 1997년 131만원에서 2013년 956만원, 2014년 1,022만원으로 급증

< 국가채무 추이 >



< 1인당 국가채무 추이 >

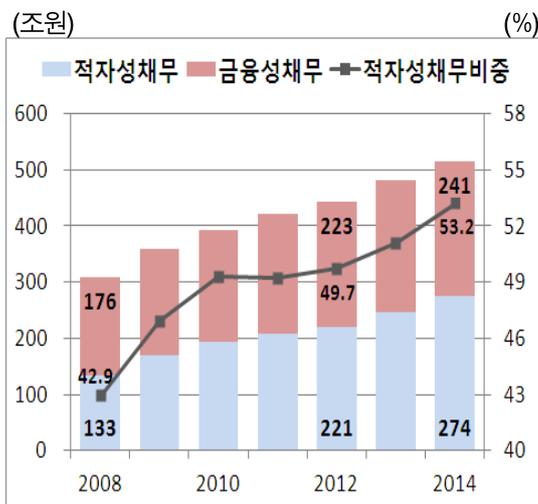


자료 : 기획재정부 (1997년부터 국가채무 자료 제공).  
 주 : 2012년까지는 결산 기준, 2013년부터는 정부 전망치.

○ (국가채무의 질) 재정적자를 보전하기 위한 적자성 채무가 가파르게 증가 하면서 국가채무의 질이 크게 악화

- 적자성 채무가 금융성 채무보다 2배 이상 가파르게 증가
    - 미래세대의 세 부담으로 전가되는 적자성 채무는 2008년 132.6조원에서 2012년 220.6조원으로 年13.6%씩 증가
    - 특히 재정적자를 메우기 위한 일반회계 적자보전 채무가 63.0조원에서 173.2조원으로 年23.9% 급증
    - 향후에도 적자성 채무 증가세가 지속되어 2013~2014년에 각각 245.2조원, 274.1조원을 기록할 전망
  - 반면 금융성 채무는 2008년 176.4조원에서 2012년 223.1조원으로 年6.0% 증가
  - 외평기금채권이 94.0조원에서 173.7조원으로 年13.0% 증가하였고, 국민주택기금채권은 45.2조원에서 46.7조원으로 年2.3% 증가
- \* 적자성 채무 : 일반회계 적자보전, 공적자금 국채전환, 기타로 구분되며, 대응자산이 없어 미래세대의 세 부담으로 전가되는 채무
- \* 금융성 채무 : 외평기금채권, 국민주택기금채권, 기타로 구분되며, 대응자산이 있어 미래세대의 세 부담으로 직접 전가되지는 않음

< 성질별 국가채무 추이 >



< 성질별 국가채무 증가율 >

성질별	2008	2012	年증가율 (%)
적자성 채무	132.6	220.6	13.6
일반회계적자보전	63.0	148.6	23.9
공적자금국채전환	49.2	45.7	-1.8
기타	20.4	26.3	6.6
금융성 채무	176.4	223.1	6.0
외평기금채권	94.0	153.0	13.0
국민주택기금채권	45.2	19.6	2.3
기타	37.2	20.5	-13.8

자료 : 국회예산정책처, 기획재정부 (2008년부터 성질별 국가채무 자료 제공).  
 주 : 2012년까지는 결산 기준, 2013년부터는 정부 전망치.

### 3. 재정수지의 특징

#### ○ 재정수입 측면

- 경제성장 둔화로 인한 재정수입 증가세 약화
  - 경제성장은 조세수입의 원천으로서, 명목GDP가 1%p 하락할 때 국세수입은 1.072%p 감소(2013년 기준 약 2.3조원)
- 비과세·감면으로 인한 세입 감소
  - 비과세·감면(조세지출)은 재정수입 감소의 중요한 요인으로서, 年 30조원에 달함(2013년 국세수입의 14.3%)

#### ○ 재정지출 측면

- 저출산·고령화, 소득 양극화 등으로 복지 관련 재정지출 증가세 지속
- 반면 성장 관련 재정지출은 복지분야에 우선순위가 밀려 감소세로 전환
- 의무지출 급증으로 인한 탄력적 재정운용 곤란

#### ○ 제도·관행 측면

- 균형재정 달성을 위한 정부 의지 미약
  - 낙관적 전망에 기초한 중장기 재정운용계획 수립, 균형재정 시점을 차기 정부로 미루는 관행 여전

#### < 중앙정부 재정수지의 특징 >

재정수입 측면	① 경제성장 둔화로 인한 국세수입 증가세 약화 ② 비과세·감면으로 인한 세입 감소
재정지출 측면	③ 복지 관련 재정지출 급증세 지속 ④ 성장 관련 재정지출 감소세로 전환 ⑤ 의무지출 급증으로 인한 탄력적 재정운용 곤란
제도·관행 측면	⑥ 균형재정 달성을 위한 정부 의지 미약

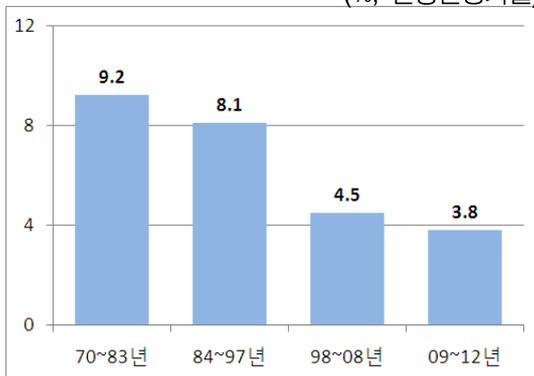
① 경제성장 둔화로 인한 국세수입 증가세 약화

○ 성장잠재력이 약화되고 경기 회복이 지연되면서 국세수입 증가세 둔화

- 경제성장은 재정수입의 원천
  - 1990~2012년 기준 국세탄성치(국세수입증가율/명목GDP증가율)는 1.072p로, 명목GDP가 1%p 하락할 경우 국세수입은 약 1.072%p 감소(약 -2.3조원)
  - 한편 재정탄성치(재정수입증가율/명목GDP증가율)는 1.255p로, 명목GDP가 1%p 하락할 경우 재정수입은 약 1.255%p 감소(약 -4.4조원)
- 현대경제연구원이 H-P 필터링 기법을 이용하여 자체 추산한 결과 잠재GDP가 외환위기 이후 급락
  - 석유과동 이전(1970~1983년)에 연평균 잠재성장률이 9.2%에 달하고 외환위기 이전(1984~1997년)에도 8.1%로 비교적 높은 수준을 유지
  - 하지만 외환위기 이후(1998~2008년) 잠재성장률이 4.5%로 급락하고 글로벌 금융위기 이후(2009~2012년)에도 3.8%로 하락세 지속
- 글로벌 금융위기 이후 2010년에 일시적으로 경기가 회복되었으나, 2011년 이후 다시 성장률이 떨어지면서 경기회복 지연
  - 2009~2012년 실질GDP는 각각 0.3%, 6.3%, 3.7%, 2.0%를 기록
- 경제성장이 둔화되면서 국세수입 증가세도 약화되고 있으며, 2014년까지 약세가 지속될 전망
  - 2014년에 경기가 회복될 전망이나, 국세수입 증대 효과는 2015년 이후에나 실현 (간접세는 2014년에, 직접세는 2015년에)

< 잠재성장률 추이 >

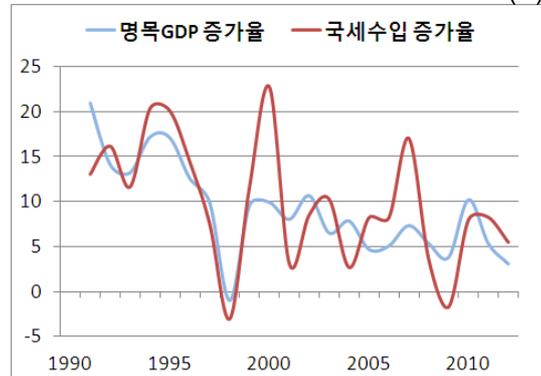
(%; 연평균증가율)



자료: 현대경제연구원이 HP필터링으로 자체 계산.

< 명목GDP 및 국세수입 추이 >

(%)



자료 : 한국은행, 기획재정부(1990년부터 자료제공).

② 비과세·감면으로 인한 세입 감소

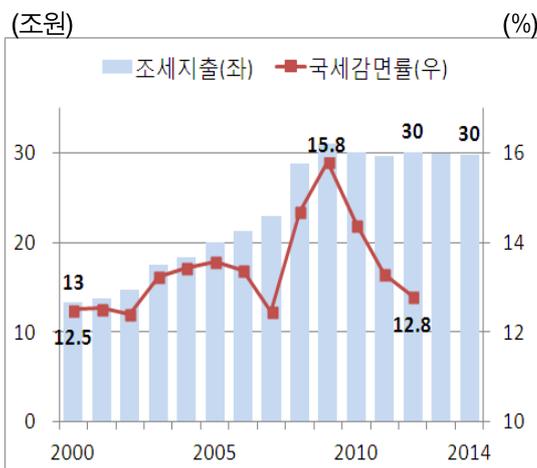
○ 비과세·감면이 30조원에 달하나, 이해관계자의 저항 등으로 줄이지 못하는 상황

- 세금을 깎아주는 조세지출이 2000년 13.3조원에서 2009년 31.1조원으로 年 9.9%씩 급증하였으나, 이후 정체기에 접어들어 2012년에 30.1조원을 기록
- 이에 따라 국세감면률( $\frac{\text{조세지출}}{\text{조세지출} + \text{국세수입}}$ )도 2000년 12.5%에서 2009년 15.8%로 상승하다가 2012년에 12.8%로 하락
- 조세지출예산서의 국회 제출 의무화(2010년), 국세감면률 법정한도 제한(직전 3개년 평균 국세감면률 +0.5%p) 등으로 증가세 정체

\* **조세지출** : 비과세·감면의 일부로서, 특정성(특정 산업 및 경제활동에 한정해 혜택 제공), 대체가능성(조세 아닌 다른 정책수단으로 대체 가능), 폐지가능성 등의 OECD 기준을 충족하는 200여 개의 비과세·감면

- 정부는 비과세·감면 정비를 통해 세수를 확충할 계획이나, 이해관계자의 저항, 새정부 국정과제 이행을 위한 신설·확대로 성과를 거두지 못하는 상황
- 정부는 공약가계부에서 비과세·감면 축소를 통해 2014년에 4.8조원을 확충할 계획이었으나, 이해관계자의 저항에 부딪쳐 4,578억원 확보에 그침
- 국정과제 이행을 위해 근로장려세제 확대(+3,349억원), 국민건강보험료 등 사용자부담금 비과세(+841억원), 한부모 소득공제(+600억원) 증가

<조세지출 규모 및 국세감면률>



자료 : 기획재정부(2000년부터 조세지출 자료 제공).  
 주 : 국세감면률=조세지출/(조세지출+국세수입).

<2013~2014년 주요 증감항목>

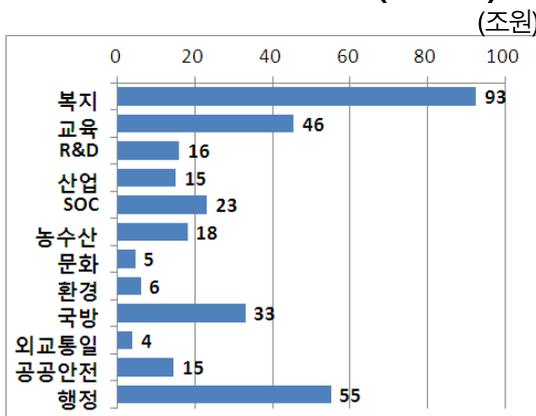
		(억원)		
		2013	2014	증감액
증가	근로장려세제	5,520	8,869	+3,349
	국민건강보험료	8,648	8,489	+841
	한부모소득공제	0	600	+600
감소	농수산물 의제매입 세액공제	23,818	20,627	-3,191
	고용창출투자 세액공제	18,460	16,212	-2,248
	재활용폐자원 매입 세액공제	6,207	4,600	-1,607

### ③ 복지 관련 재정지출 급증

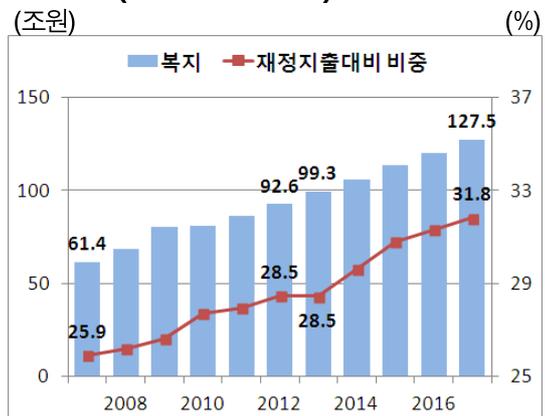
○ 저출산·고령화, 소득 양극화 등의 사회적 위험이 커지고 국민의 복지수요가 증가함에 따라 정부의 복지지출이 급증하고, 향후에도 급증세 지속

- 보건·복지·고용분야 재정지출이 12개 분야 전체보다 가파르게 증가
  - 보건·복지·고용분야 재정지출이 2007년 61.4조원에서 2012년 92.6조원으로 年8.6% 증가하여, 12개 분야 평균 증가율 年6.5%를 상회
  - 재정지출 중 보건·복지·고용분야가 차지하는 비중도 같은 기간 25.9%에서 28.5%로 상승
- 향후에도 보건·복지·고용분야의 재정지출 증가세가 지속될 전망
  - 정부는 140개 국정과제를 실천하기 위해 5년간 135조원을 추가 지출할 계획인데, 상당수가 보건·복지·고용분야 과제임
  - 보건·복지·고용분야 재정지출이 2013년 99.3조원에서 2017년 127.5조원으로 年6.4% 증가하여 전체 평균 3.5%를 상회
  - 재정지출 중 보건·복지·고용분야가 차지하는 비중도 같은 기간 28.5%에서 31.8%로 상승
- 특히 노인·청소년 분야가 2013~2017년에 年23.5% 증가(4,464억→10,390억원)하고, 공적연금도 年10.2% 증가(33,138억→48,786억원)
- 기초생활보장은 年4.1%(8,560억→10,063억원), 노동 분야는 年3.4%(13,891억→15,880억원), 보육·가족·여성 분야는 年 6.3%(4,520억→5,762억원), 주택 분야는 3.3%(17,473억→19,870억원) 증가

<분야별 재정지출 구성(2012년)>



<복지(보건복지고용) 지출 추이>



자료 : 국회예산정책처, 기획재정부(2007년부터 12개 분야별 재정지출 자료 제공)

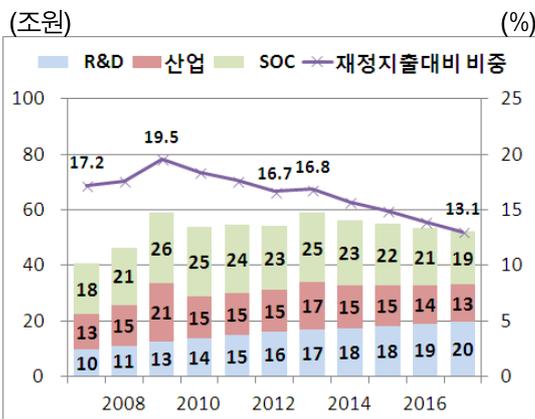
주 : 2012년까지는 결산기준, 2013년부터는 정부전망치

④ 성장 관련 재정지출 감소세로 전환

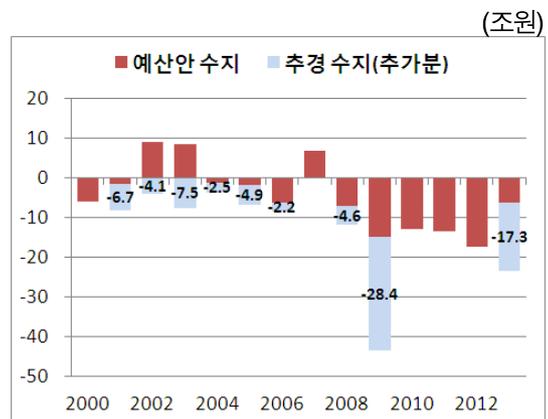
○ 성장잠재력을 확충하고 경기침체에 대응하기 위해 정부의 성장 관련 지출이 증가하였으나, 향후에는 감소세로 전환될 전망

- R&D 분야를 중심으로 성장 관련 재정지출이 높은 증가세 유지
  - R&D 분야 재정지출이 2007~2012년에 年10.3% 증가(9.8조→16.0조원)하였고, 산업·중소기업·에너지 분야는 年3.7%(12.6조→15.1조원), SOC 분야는 年4.7%(18.4조→23.1조원) 증가
  - 재정지출 중 성장 관련 분야(R&D, 산업, SOC)가 차지하는 비중이 2007년 17.2%에서 2009년 19.5%로 상승하였으나, 2012년에 16.9%로 하락
- 카드사태, 글로벌 금융위기 등의 경제위기 때마다 추경을 편성, 경기회복을 위한 재정지출 확대
  - 2003~2004년 카드사태 때 10.0조원 규모의 추경을, 2008~2009년 글로벌 금융위기 때도 33.0조원 규모의 추경을 추가 편성
  - 저성장 기조가 지속되자 2013년에도 17.3조원 규모의 추경을 추가 편성
- 재정수입이 제약되는 가운데 복지지출이 급증하면서 성장 관련 재정지출은 크게 감소할 전망
  - R&D 분야 지출은 2013~2017년에 年3.9% 증가(17.1조→19.9조원)에 그치고, 산업·중소기업·에너지 분야는 年5.7% 감소(16.7조→13.2조원), SOC 분야는 年6.4% 감소(25.0조→19.2조원)
  - 재정지출 중 성장 관련 분야가 차지하는 비중이 2013년 16.8%에서 2017년 13.1%로 급락

<성장 관련 재정지출 추이>



<추경 규모 추이>



자료 : 국회예산정책처, 기획재정부(2007년부터 분야별 재정지출 자료 제공).

주 : 2012년까지는 결산기준, 2013년부터는 정부전망치.

⑤ 의무지출 급증으로 인한 탄력적 재정운용 곤란

○ 법령에 규정된 의무지출이 급증하면서 재정지출 증가세를 주도

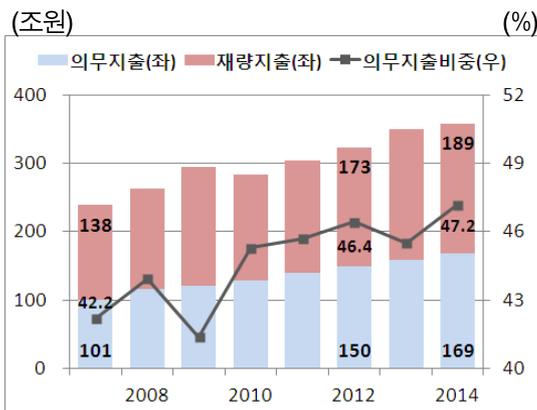
- 탄력적 재정운용이 곤란한 의무지출이 2007년 100.6조원에서 2012년 150.1조원으로 연평균 8.3% 증가
  - 특히 복지분야 법정지출이 34.8조원에서 58.8조원<sup>1)</sup>으로 연평균 11.1% 증가
  - 지출규모가 가장 큰 지방이전재원은 연평균 7.1% 증가하였고, 이자지출도 연 7.1% 증가

- 이에 따라 재정지출 중 의무지출이 차지하는 비중도 2007년 42.2%에서 2012년 46.4%로 상승
  - 같은 기간 재량지출은 137.8조원에서 173.2조원으로 연평균 4.7% 증가

\* **의무지출** : 재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출 규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출로서, 탄력적 재정운용 곤란한 특성

- 향후에도 의무지출 증가세가 지속되면서 2013년 158.8조원 2014년 168.8조원으로 증가할 전망
  - 저출산 고령화 심화 등으로 복지수요 급증하면서 복지분야 법정지출이 2013년 62.4조원, 2014년 69.5조원으로 증가
  - 지방정부의 재정자립도가 하락하면서 지방이전재원도 2013년 76.6조원, 2014년 77.4조원으로 증가하고, 국가채무가 급증하면서 이자지출도 증가할 전망

<의무지출-재량지출 규모/비중>



<지출 유형별 증가율>

분야별	2007	2012	년증가율
의무지출	100.6	150.1	8.3
지방이전	50.8	71.5	7.1
복지분야	34.8	58.8	11.1
이자지출*	11.5	16.2	7.1
기타	3.6	4.4	4.1
재량지출	137.8	173.2	4.7

자료 : 국회예산정책처, 기획재정부(2007년부터 의무지출 자료 제공).

주1 : 2012년까지는 결산기준, 2013년부터는 정부전망치.

주2 : 의무지출 중 이자지출(국가재정운용계획)은 외평채 이자를 제외한 수치임.

1) 2012년 보건복지노동 분야 재정지출은 92.6조원이며, 그중 63.5%인 58.8조원이 의무지출임



#### 4. 시사점

○ 인구고령화 및 성장동력 약화로 '재정수지 악화-국가채무 급증'의 악순환 우려 증대

- 2000년 고령화사회(총인구 중 65세 이상 고령인구가 7% 이상)로 진입한 이래, 2018년 고령사회(14%), 2026년 초고령사회(20%)가 되면서 복지지출 급증 전망
  - 15~64세 생산가능인구 100명이 부양해야 하는 고령인구(65세 이상)가 2013년 16.7명에서 2030년 38.6명, 2060년 80.6명으로 급증
- 성장잠재력이 약화되면서 재정수입도 정체될 전망
  - OECD(2012)는 한국의 잠재성장률이 2010년대 4.1%에서 2020년대 2.8%, 2030년대 1.7%로 하락할 것으로 전망
- '재정적자 누적→국가채무 증가→이자부담 증가→재정적자 확대'의 악순환 우려 증대
  - 재정적자가 누적되면서 국가채무가 年14.2% 급증하고, 이자비용도 年9.6% 증가하면서 재정을 압박하는 상황
  - 향후에도 인구고령화와 성장동력 약화로 재정적자 폭이 커지면서, 국가채무와 이자비용이 급증하는 악순환 고리가 형성될 우려가 커지고 있음

○ 재정적자 확대 요인을 완화하고 균형재정을 달성하기 위한 노력 시급

- 첫째, 세금과 복지에 대한 국가 차원의 비전을 제시하고 국민적 합의 도출
  - 현재의 '저세금-저복지' 체제에 머무를 것인지, 선진국형 '고세금-고복지' 체제로 이행할 것인지, '중세금-중복지' 체제로 갈 것인지 국민적 합의 필요
  - 이를 바탕으로 조세정책과 재정정책을 재편하고, 재원조달 속도에 맞춰 지출 속도 완급 조절. 이는 조세저항 완화에 크게 도움 될 것임

- 둘째, 재정정책에서 성장잠재력 확충과 복지 확대를 균형 있게 운용
  - 경제성장은 세수의 원천인 만큼, 성장과 복지 확대의 선순환 구조를 창출하는 것이 무엇보다 중요
  - 2014년 산업·중소기업·에너지분야(-8.4%), SOC분야(-6.8%)의 예산 감축이 경제성장에 미치는 영향을 면밀히 검토
  
- 셋째, 비과세·감면을 대폭 정비하되, 정책목적 상 꼭 필요한 경우 재정지출로 전환
  - 일몰이 도래한 비과세·감면 제도(조세지출)는 종료. 정책목적 상 꼭 필요한 경우 재정지출로 전환하되, 불가피한 경우에 한해 조세지출로 유지
  - 일몰이 없는 관성화된 비과세·감면 제도<sup>2)</sup>도 동일한 방식으로 시급히 정비
  - 조세지출과 재정지출을 연계해 정비함으로써 이중지원 사례<sup>3)</sup> 제거
  
- 넷째, 의무지출 증가를 제어하기 위해 페이고(Paygo) 원칙 법제화
  - 새로운 의무지출을 도입할 때, 이에 상응하는 세입대책 또는 다른 의무지출 축소방안 마련을 의무화하는 페이고(Paygo) 원칙을 법제화
  - 8.28 부동산대책에 포함되어 있는 취득세 영구인하로 연간 2.4조원의 의무지출이 증가할 전망. 페이고 원칙을 적용하는 방안 모색
  
- 다섯째, 재정준칙 강화<sup>4)</sup>
  - 재정적자 및 국가채무의 허용치를 포함한 재정준칙을 법제화함으로써, 정부가 임기 내에 재정균형을 달성토록 유도

이준협 연구위원 (2072-6219, sododuk1@hri.co.kr)

2) 국회예산정책처(2013)에 따르면 비과세감면 218개 항목 중 71개(32.6%)는 일몰이 없으며, 감면액은 18.2조로 전체 32.6조원의 55.8%를 차지

3) 예산으로 투자보조금을 지원받고 동시에 해당 금액에 대해 투자세액공제를 받는 경우

4) 재정준칙이란 재정정책에 대한 항구적 제약으로서, 주로 구체적인 한도나 목표치로 표현됨(Kopits & Symansky; 1998)

< 참고 문헌 >

- 국회예산정책처(2013), *2013년도 대한민국 재정*  
 \_\_\_\_\_(2013), *비과세·감면 현황과 정비방안*  
 기획재정부(2013), “박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획(공약가  
 계부)”  
 기획재정부(2013), “박근혜정부의 지역발전을 뒷받침하기 위한 지역공약 이행계획”  
 \_\_\_\_\_, 『국가재정운용계획』 및 첨부서류, 각호  
 \_\_\_\_\_, 디지털예산시스템(<https://www.digitalbrain.go>)  
 \_\_\_\_\_, 『세법개정안』, 각호  
 \_\_\_\_\_, 『한국통합재정수지』, 각호  
 대한민국정부, 『결산서』, 각호  
 대한민국정부, 『예산서』, 각호  
 대한민국정부, 『조세지출예산서』, 각호  
 김동열(2011), “한국형 복지모델의 방향”, 『경제주평』, 현대경제연구원  
 김민정(2013), “지하경제 해소방안”, 현대경제연구원  
 김학수, 박노욱(2013), *과세형평 제고를 위한 2013년 비과세·감면제도 정비에  
 관한 제언*, 한국조세연구원  
 박형수 외(2012), *중장기 세수 변동요인 분석 및 향후 전망*, 한국조세연구원  
 이준협(2013), “성장 없는 고용은 고용 없는 성장보다 위험하다”, 『경제주평』,  
 현대경제연구원  
 주원, 조규림(2012), “잠재성장률의 위기”, 『경제주평』, 현대경제연구원  
 한국은행(2012), *부채경제학과 한국의 가계 및 정부부채*  
 Kopits, G., & S. Symansky(1998), "Fiscal Policy Rules," IMF Occasional Paper,  
 No. 162, IMF  
 OECD(2012), *OECD Economic Surveys: Korea 2012*

주요 국내외 경제지표

□ 주요국 성장률 추이

구분	2011년	2012년					2013년			
		연간	1/4	2/4	3/4	4/4	연간(E)	1/4	2/4	3/4
미국	1.8	2.8	3.7	1.2	2.8	0.1	1.6	1.1	2.5	-
유로 지역	1.4	-0.6	-0.1	-0.2	-0.1	-0.6	-0.4	-0.3	0.3	-
일본	-0.6	1.9	4.8	-0.9	-3.6	1.0	2.0	4.1	3.8	-
중국	9.3	7.8	8.1	7.6	7.4	7.9	7.6	7.7	7.5	7.8

주 1) 2013년 연간 전망치는 IMF 2013년 10월 기준임

2) 미국, 일본은 전기대비 연율, EU는 전기대비, 중국은 전년동기대비 기준임.

□ 국제 금융 지표

구분	2011년말	2012년		2013년			
		6월말	12월말	11월 1일	11월 7일	전주비	
해외	미국 10년물 국채 금리(%)	1.88	1.65	1.70	2.62	2.60	-0.02%p
	엔/달러	77.66	79.37	85.86	98.33	98.66	0.33¥
	달러/유로	1.2955	1.2437	1.3222	1.3588	1.3514	-0.0074\$
	다우존스지수(p)	12,218	12,880	12,938	15,616	15,594	-22p
	닛케이지수(p)	8,455	9,007	10,395	14,202	14,228	26p
국내	국고채 3년물 금리(%)	3.34	3.30	2.82	2.84	2.90	0.06%
	원/달러(원)	1,151.8	1,145.4	1,070.6	1,060.7	1,061.4	0.7원
	코스피지수(p)	1,825.7	1,854.0	1,997.1	2,039.4	2,004.0	-35.4p

□ 해외 원자재 가격 지표

구분	2011년말	2012년		2013년			
		6월말	12월말	11월 1일	11월 7일	전주비	
국제 유가	WTI	99.22	84.86	90.89	94.48	94.28	-0.20\$
	Dubai	104.89	92.89	107.99	105.85	102.46	-3.39\$
CRB선물지수	305.30	284.19	294.78	274.96	273.16	-1.80p	

1) CRB지수는 CRB(Commodity Research Bureau)사가 곡물, 원유, 산업용원자재, 귀금속 등의 주요 21개 주요 상품선물 가격에 동일한 가중치를 적용하여 산출하는 지수로 원자재 가격의 국제기준으로 간주됨.

□ 국내 주요 경제지표 추이

구 분	2011	2012			2013			2014(E)	
		상반기	하반기	연간	상반기	하반기 (E)	연간(E)		
국민계정	경제성장률 (%)	3.7	2.6	1.5	2.0	1.9	3.3	2.6	3.8
	민간소비 (%)	2.4	1.2	2.2	1.7	1.6	2.3	2.0	2.7
	건설투자 (%)	-4.7	-1.9	-2.4	-2.2	5.2	2.5	3.7	2.5
	설비투자 (%)	3.6	2.3	-6.1	-1.9	-8.2	5.8	-1.5	6.7
대외거래	경상수지 (억 달러)	265	137	294	431	298	322	620	490
	무역수지 (억 달러)	308	109	174	283	200	268	468	399
	수출 (억 달러)	5,552	2,750	2,729	5,479	2,765	2,883	5,648	6,123
	(증가율, %)	19.0	0.5	-3.1	-1.3	0.6	5.6	3.1	8.4
	수입 (억 달러)	5,244	2,641	2,555	5,196	2,566	2,614	5,180	5,724
	(증가율, %)	23.3	2.3	-4.0	-0.9	-2.9	2.3	-0.3	10.5
소비자물가 (평균, %)	4.0	2.7	1.6	2.2	1.4	1.5	1.4	2.4	
실업률 (평균, %)	3.4	3.5	2.9	3.2	3.4	3.2	3.3	3.1	
원/달러 환율 (평균, 원)	1,108	1,142	1,112	1,127	1,104	1,095	1,098	1,070	

주 : E(Expectation)는 전망치