

새로운 경제시스템 창출을 위한

# 경제주평

Weekly Economic Review

## ■ 정부 재정구조의 변화와 시사점

- 잠재성장을 제고를 위한 전략적 재정계획 필요

# 목 차

## ■ 정부 재정구조의 변화와 시사점

- 잠재성장률 제고를 위한 전략적 재정계획 필요

Executive Summary .....	i
1. 재정 개요 .....	1
2. 정부 재정구조의 변화 추이 .....	2
3. 시사점 .....	9

본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하시기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

정책 조 사 실 : 김 동 열 실 장 (2072-6213, dykim@hri.co.kr)

## Executive Summary

### □ 정부 재정구조의 변화와 시사점

#### ■ 재정 개요

OECD에 따르면 한국의 재정은 회원국 대비 건전하다는 평가를 받고 있다. 지난 2일 국회에서 총지출 기준 386.4조원에 달하는 2016년도 예산이 통과함에 따라, 최근 정부 재정구조의 변화 추이와 특징을 살펴보고, 시사점과 과제를 제시해 보았다.

#### ■ 정부 재정구조의 변화 추이

먼저, 세출 측면에서는 문화 복지 등 연성(SOFT)예산은 크게 증가하고, 'SOC' 예산은 크게 감소했다. 장기적인 추세이긴 하지만 단기적으로는 경기침체 대응이라는 재정의 역할도 감안해야 한다. 총요소생산성의 향상을 지원하는 교육 및 R&D 예산의 급격한 감소는 바람직스럽지 않다. 의무지출 비중이 50%에 근접하는 등 재정의 경직성이 심화되고 있다는 점도 우려스럽다. 둘째, 세입 측면에서는 조세부담률이 2016년 18.0%로 전년대비 소폭 감소하는 등 2008년부터 시작된 하락 추세가 지속되면서 재정건전성의 토대가 훼손되는 것은 아닌지 우려스럽다. 셋째, 재정수지는 2016년 -36.9조원(GDP대비 -2.3%)으로 2008년 이후 9년 연속 적자를 기록하면서 적자구조가 고착화되고 있으며, 5년마다 적자가 커졌다가 줄어드는 '역삼각형' 적자 사이클이 반복되고 있다. 넷째, 국가채무는 2016년 645.2조원이고 GDP비중은 40.1%로서 처음 40%를 돌파하였고, 적자성채무의 비중이 50%를 넘어 채무의 구조도 나빠지고 있다. 다섯째, 5년 단위 재정계획(국가재정운용계획)을 2004년 처음 시도한 이래 12년째지만, 목표치와 실적치간 괴리가 점점 확대되는 등 재정건전성 제고를 위한 장치로서 역할을 다하고 있는지 점검이 필요하다.

구분	특 징
세 출	① 문화 복지 등 연성(soft) 예산 크게 증가 ② R&D 및 교육 등 잠재성장률 높이는 예산의 비중 감소 ③ 재정의 경직성 심화 (의무지출 비중 50%에 근접)
세 입	④ 조세부담률 하락세 지속 (재정 건전성의 토대 훼손 우려)
재정수지	⑤ 재정적자 고착화 (9년 연속 적자, '역삼각형' 적자 사이클 반복)
국가부채	⑥ 국가채무 노란불(GDP비중 40%대 진입. 적자성 채무 50%넘어)
중기재정	⑦ 5년단위(중기) 재정계획('국가재정운용계획')의 실효성 재점검 필요

#### ■ 시사점

첫째, 5년 단위 재정계획(국가재정운용계획)을 새 정부 시작 전에 매 5년마다 평가하도록 의무화하여 '계획'의 실효성을 제고할 필요가 있다. 둘째, R&D와 교육 등 총요소생산성 향상과 잠재성장률 제고에 기여할 수 있는 예산에 대해서는 좀 더 전략적 사고가 필요하다. 셋째, 조세부담률이 자연스럽게 증가할 수 있도록 세입 구조의 개혁(세원의 투명성 강화, 과세 사각지대 해소 등)과 내수(소비, 투자) 활성화 노력이 필요하다. 넷째, 적자구조의 고착화를 미연에 방지하기 위해 EU 가이드라인(GDP 3%이내 재정적자, 60%이내 국가채무)보다 더 엄격한 재정건전성 목표를 제시할 필요가 있다.

1. 재정 개요

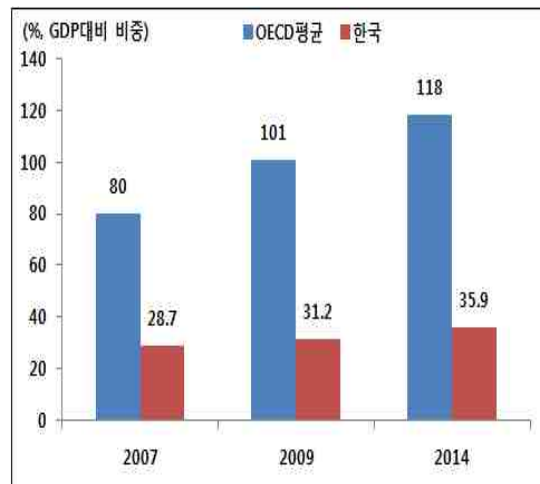
- (개요) 우리나라의 재정은 OECD 회원국 중에서 비교적 건전한 편에 속한다고 평가받고 있지만, 고령화에 따른 복지지출 증가와 통일에 대비한 재정 여력의 확보 등 해결해야 할 과제들이 많이 남아 있음
- OECD가 지난 11월초에 발간한 ‘2015년 재정상황보고서’<sup>1)</sup>는 지난 2008년 글로벌 금융위기 이후 한국은 다른 회원국에 비해 상대적으로 재정적자와 국가채무의 규모 및 추이에 있어서 양호한 편이었다고 평가
  - 국가채무의 GDP대비 비중을 보면 OECD 평균<sup>2)</sup>은 2007년 80%에서 2014년 118%로 크게 증가했으나, 한국은 28.7%에서 35.9%로 증가하는데 그침
  - 재정적자의 GDP대비 비중도 OECD 평균은 2007년 -1.5%에서 2009년 -8.4%로 크게 증가했다가 2014년에는 -3.7%를 기록했지만, 한국은 각각 +1.0%, -3.8%, -1.7%로서 상대적으로 양호한 편<sup>3)</sup>이었음
- 이 같은 OECD의 평가에도 불구하고, 국내의 재정전문가들<sup>4)</sup>은 향후 한국의 재정상황은 낙관적이지 않으며, 저출산-고령화에 따른 복지지출의 급증과 통일에 대비하여 재정여력의 확보, 재정 규율의 강화 등 과제가 많다고 지적

< OECD 회원국 재정 평가 결과 >

필요성 구분	재정건전화 필요 수준	대상 국가
없거나 낮음	필요 없음	한국, 호주, 스위스 등
	0~1.5%	독일, 스웨덴 등
보통 내지 높음	1.5~3.0%	아일랜드 등
	3.0~4.5%	덴마크, 네덜란드 등
매우 높음	4.5% 초과	그리스, 이태리, 포르투갈, 일본 등

자료 : OECD, 기획재정부.

< 금융위기 이후 국가채무 증가 추이 >



자료 : OECD, 기획재정부.

주 : OECD평균은 2013년, 한국은 2014년.

1) OECD, 'The State of Public Finances 2015', Nov. 6, 2015.  
 2) OECD 회원국 중 비교 가능한 30여개 국가 평균.  
 3) OECD 회원국들은 재정수지를 계산할 때 국민연금 등 사회보험의 수지를 포함하는 통합재정수지를 기준으로 하지만, 우리나라는 아직 연금 수급자 비중이 높지 않아서 사회보험수지가 흑자 추세에 있기 때문에 통합재정수지에서 사회보험수지를 제외한 '관리재정수지'를 우리 정부의 재정수지 관리의 대상으로 삼고 있음.  
 4) 국회예산정책처(NABO), 한국조세재정연구원(KIPF) 등의 '중장기 재정추계' 자료 참고.

- (2016년 예산) 지난 2일 국회를 통과한 2016년도 총지출 예산은 386.4조원에 달하며, 복지지출이 123.4조원(31.9%)으로 가장 많고, 총지출 증가율은 전년도 본예산 대비 2.9%로서 총수입 증가율(2.3%)보다 높게 책정됨
- 제19대 국회의 마지막 정기국회에서 지난 2일 통과한 2016년도 정부의 총지출 기준 예산은 386.4조원으로서 작년 본예산 대비 2.9% 증가한 수준임
  - 분야별 예산의 규모를 보면 복지(보건-복지-노동)예산이 123.4조원으로 가장 크며, 증가율은 문화관련 예산이 8.3%로 가장 높음(평균 2.9%)
  - 2016년에도 재정적자가 계속되고 국가채무도 증가하고 있으나, 국제가이드라인(재정적자 GDP 3%이내, 국가채무 GDP 60%이내)을 벗어나지 않음
- 우리 재정구조의 변화에 관하여 세출, 세입, 재정수지, 국가채무, 중기재정 등 5가지 측면에서 그 추이와 특징을 살펴보고, 시사점과 과제를 제시해 보았음
  - 분야별 세출 예산의 배분, 조세부담률의 추이, 재정수지 적자와 국가 채무의 증가 추이, 5년 단위 중기재정계획('국가재정운용계획')을 중심으로 분석함

< 2016년 예산 및 분야별 내역 >

(단위: 조 원, %)

구 분	2015년		2016년			
	본예산 (A)	추경 (A')	규모 (B)	비중 (%)	증감 (B-A)	증감율 (B-A)/A
총 수 입	382.4	377.7	391.2		8.9	2.3
총 지 출	375.4	384.7	386.4	100.0	11.0	2.9
1. 보건·복지·노동	115.7	120.4	123.4	31.9	7.7	6.7
2. 교육	52.9	52.9	53.2	13.8	0.3	0.5
3. 문화·체육·관광	6.1	6.4	6.6	1.7	0.5	8.3
4. 환경	6.8	6.9	6.9	1.8	0.1	0.7
5. R&D	18.9	18.9	19.1	4.9	0.2	1.1
6. 산업·중소기업·에너지	16.4	18.1	16.3	4.2	-0.2	-1.0
7. SOC	24.8	26.1	23.7	6.1	-1.1	-4.5
8. 농림·수산·식품	19.3	19.8	19.4	5.0	0.1	0.5
9. 국 방	37.5	37.6	38.8	10.0	1.3	3.6
10. 외교·통일	4.5	4.5	4.7	1.2	0.2	4.1
11. 공공질서·안전	16.9	17.1	17.5	4.5	0.6	3.3
12. 일반·지방행정	58.0	58.2	59.5	15.4	1.5	2.6
관리재정수지 (GDP대비, %)	-33.4 (-2.1)	-46.5 (-3.0)	-36.9 (-2.3)		-3.5 (-0.2)	10.5
국 가 채 무 (GDP대비, %)	569.9 (35.7)	595.1 (38.5)	644.9 (40.1)		75.0 (4.4)	13.2

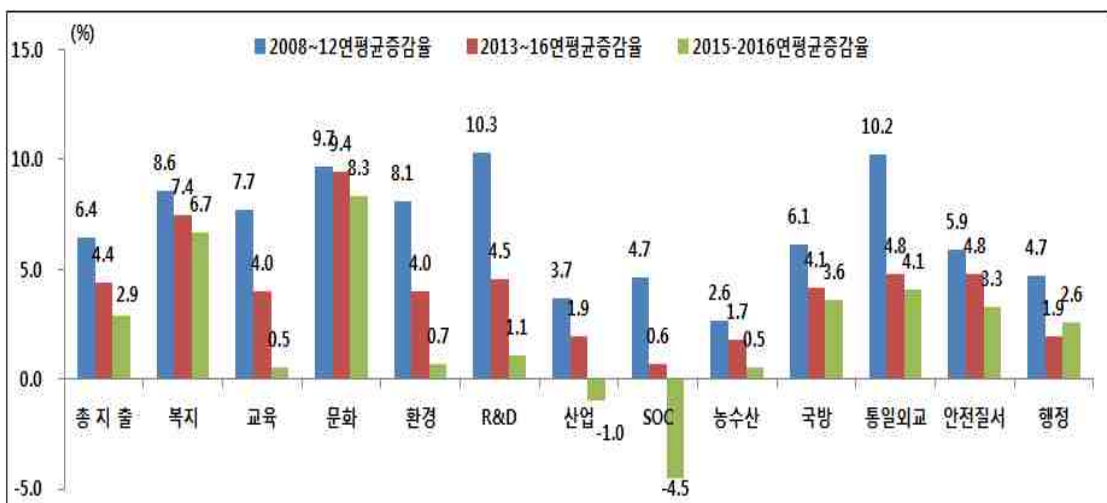
자료 : 기획재정부, 국회 예산정책처.

## 2. 정부 재정구조의 변화 추이

①(연성예산↑, 경성예산↓) 2016년에 문화 복지 등 연성(soft) 예산은 크게 증가하고 SOC 등 경성(hard) 예산은 크게 감소하는 등 재정구조 개혁이 지속되고 있으나, 경기침체 대응이라는 재정의 역할도 감안해야 함

- 2016년에 가장 크게 증가한 분야는 문화와 복지 등 연성(soft) 예산이며, 특히 문화·체육·관광 예산은 1.7조원에 불과하지만 증가율(8.3%)은 가장 높았음
- 보건·복지·노동 예산이 123.4조원으로 규모도 가장 크고, 총지출 예산의 31.9%로 비중도 가장 크고, 증가율도 6.7%로 평균(2.9%)보다 2배 이상 높음
- 2013년부터 2016년까지(4년간)의 연평균 증가율을 봐도, '문화' 예산의 증가율이 9.4%로 가장 높았고, '복지' 예산이 6.7%로서 두 번째 높았음
- MB정부가 출범한 2008년에 67.7조원(총지출의 26.3%)이었던 복지 예산은 2016년에 123.4조원(31.9%)으로 2배가량 증가하고, 비중도 계속 커지고 있음
- 2016년에 가장 크게 감소한 분야는 'SOC 예산'(23.7조원)으로서 전년 대비 -4.5% 줄었고, '산업·중소기업·에너지' 예산(16.3조원)도 -1.0% 감소
- SOC 예산의 비중은 총지출의 7.6%(2008)에서 6.1%(2016)로 감소했으며, 현 정부의 4년간(2013~2016) 연평균 증가율도 0.6%에 그침
- 산업·중소기업·에너지 예산의 비중은 2008년 총지출의 4.9%에서 2016년 4.2%로 감소했으며, 4년간(2013~2016) 연평균 증가율도 1.9%에 그침

< 분야별 예산의 증감률 >



자료 : 기획재정부, 국회 예산정책처.

②(생산성 관련 예산↓) 저성장이 계속되고 잠재성장률도 하락하는 상황에서 우리 경제의 '총요소생산성'(TFP)과 잠재성장률을 높이는데 기여할 '교육' 예산과 'R&D' 예산의 비중이 하락 추세여서 우려됨

- MB정부 5년간 연평균 10.3%라는 높은 증가율을 보였던 R&D 예산은 2013년부터 4년간 평균 4.5% 증가했고, 2016년에는 전년대비 1.1% 증가에 그침
  - 과거 R&D 예산의 높은 증가율에 힘입어 총지출 대비 비중이 2008년 4.3%에서 2015년 5.0%까지 올라갔으나, 2016년에는 4.9%로 소폭 하락할 전망
  - R&D 예산의 효율성이 떨어진다는 지적이 있지만, 생산성 향상과 성장잠재력 확충에 기여하는 연구개발 예산의 중요성을 감안한 전략적 접근 필요
- MB정부 5년간 7.7%의 평균 증가율을 기록했던 교육 예산은 2013년부터 4년간 평균 4.0%로 감속했고, 2016년에는 전년대비 0.5% 증가에 그침
  - 2013년에 총지출 대비 비중이 2008년 14.6%로 정점을 찍었으나 2014년부터 비중이 하락하여 2016년에는 13.8%까지 하락함
  - 저출산에 따른 학령인구 감소, 대학 신입생 감소 등 교육예산 감축의 요인도 있지만, 대학등록금에 대한 높은 부담, 공교육의 질 향상, 고급 인력 육성 등의 측면도 고려한다면, 교육 예산의 급격한 감소는 바람직하지 않음

< 교육예산 변화 추이 >



< R&D예산 변화 추이 >



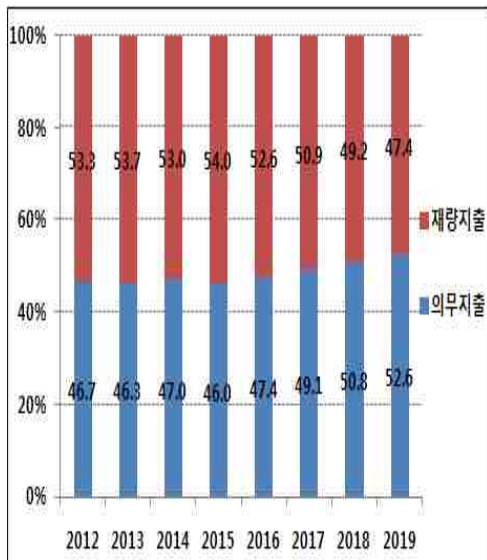
자료 : 기획재정부, 국가재정운용계획.



③(재정의 경직성) 법정 복지지출과 지방이전 재원의 증가 등에 따라 의무지출<sup>5)</sup>의 비중이 2016년 47.4%로 증가하는 등 재정의 경직성이 심해지고 있어서, 경제위기에 대처할 수 있는 재정여력(fiscal space)이 감소

- 2012년부터 총지출을 의무지출과 재량지출로 구분하기 시작했으며, 의무지출의 비중은 2012년 46.7%에서 점차 증가하고 있으며 2016년에는 47.4%를 차지
- 2018년에는 50.8%로 처음 50%를 넘어서고, 2019년에는 52.6%까지 증가하는 등 향후 갈수록 가파른 증가세를 보일 것으로 전망됨
- 2015~2019년 기간 중 의무지출의 연평균 증가율은 6.1%로서 같은 기간에 총지출의 연평균 증가율 2.6%에 비하면 약 2.3배가량 증가 속도가 빠름<sup>6)</sup>
- 아래 표에서 알 수 있듯이, 의무지출은 크게 법정 복지지출, 지방이전재원, 이자지출, 기타 의무지출 등 4가지로 구분되며, 그 중에서 법정 복지지출이 가장 큰 비중을 차지하고, 연평균증가율도 6.7%로 가장 높음
- ‘이자지출’의 경우에는 의무지출 중 차지하는 비중은 크지 않지만, 최근 증가속도가 가파름에 유의할 필요가 있음

< 의무지출 비중의 증가 추이 >



자료 : 국가재정운용계획.

< 의무지출의 유형별 증가 추이 >

	'15	'16	'17	'18	'19	연평균 증가율
총지출	375.4	386.4	396.7	406.2	416.0	2.6
의무지출	172.6	183.4	195.0	206.5	218.7	6.1
-지방이전재원	74.3	77.4	82.8	88.3	92.5	5.6
-법정복지지출	77.5	83.1	88.8	94.3	100.5	6.7
-이자지출	16.5	18.0	18.6	19.0	20.9	6.1
-기타의무지출	4.3	4.7	4.7	4.9	4.8	2.7

자료 : '2015-2019년 국가재정운용계획'.

5) 2010년 개정된 국가재정법에 의거하여, '2012~2016년 국가재정운용계획'부터는 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 표시하고 있음. 의무지출은 법에 따라 지출의무가 발생하고 법에 따라 지급 단가와 지급 대상이 정해지므로 지출규모를 축소할 수 있는 여력이 제한됨. ('2015~2019년 국가재정운용계획')

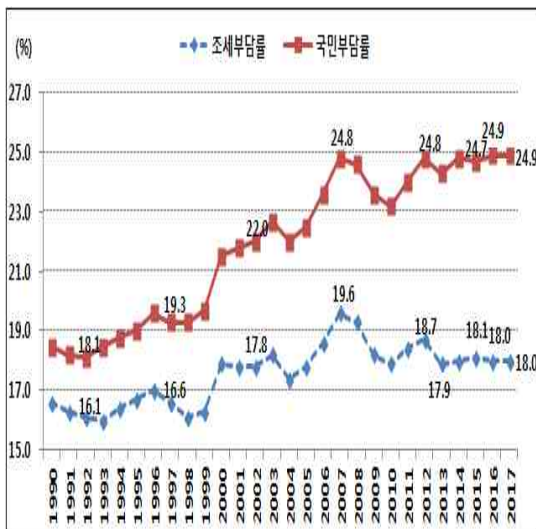
6) '2015~2019년 국가재정운용계획'.



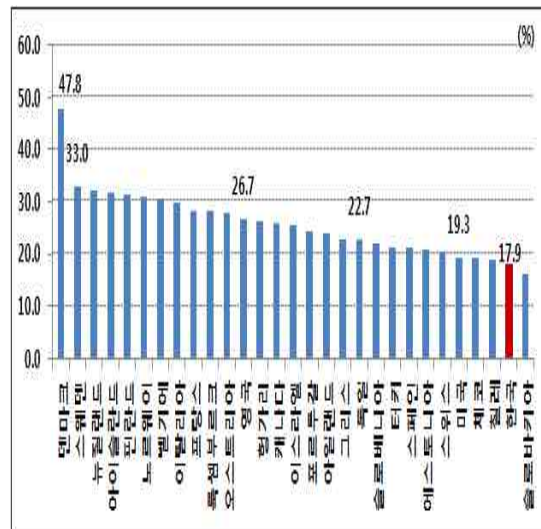
④(조세부담률 하락세) 조세부담률이 2016년 18.0%로서 전년(18.1%)보다 소폭 감소하는 등 2008년부터 시작된 하락세가 계속되고 있어서, 향후 나라살림의 건전성을 뒷받침하는 토대가 훼손되는 건 아닌지 우려됨

- 2016년도 예산에 따르면 조세부담률은 18.0%로서 전년도(18.1%)보다 소폭 감소할 전망이고, 가장 높았던 2007년도의 19.6%에 비하면 크게 낮은 수치임
  - 조세부담률의 하락은 MB정부 감세정책에 주로 기인하지만, 2008년 금융위기 이후 지속되고 있는 저성장, 저물가에 따른 세수 감소의 영향도 큼
  - 2016년의 국민부담률(사회보장기여금 포함)은 24.9%로서 전년도의 24.7%보다 소폭 증가할 전망이지만, 10여년전(2007년도)의 24.8%와 비슷한 수준임
- 조세부담률을 OECD 회원국과 비교해 보면 우리나라는 2013년 기준 17.9%로서 비교대상 29개국 중 28위로 밑에서 두 번째로 낮은 수준임<sup>8)</sup>
  - 사회보장기여금을 포함한 국민부담률의 경우에도 2013년 기준 24.3%로서 비교대상 30개국 중 28위로 매우 낮고 OECD 평균(34.1%)에 크게 못 미침
  - 경제의 성장 동력을 훼손하지 않으면서 세수를 증대시키는 방안을 강구하고, 세원 확충에 관한 국민들의 합의를 도출하려는 노력이 절실한 시점임

< 조세부담률 및 국민부담률 추이 >



< 조세부담률 OECD 회원국 비교 >



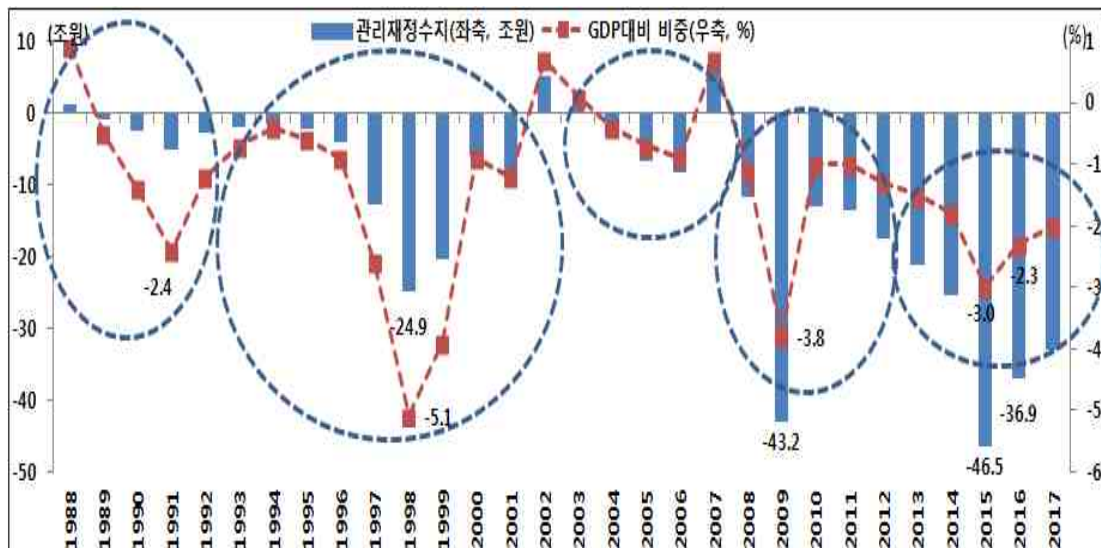
자료 : 국가통계포털(KOSIS), 국가재정운용계획. 자료 : OECD (조세부담률은 2013년 기준).  
 주 : 국민부담률 = (세금수입+사회보장기여금)/GDP, 조세부담률 = 세금수입/GDP.

7) 한국은행 국민계정(SNA) 체계가 '2008 SNA'로 변경되면서 국민계정 기준년도가 2005년에서 2010년으로 변경됨. 이에 따라 '조세부담률'을 계산하는 분모(GDP)가 커졌고, 시계열 데이터가 전체적으로 수정됨.  
 8) OECD 회원국 조세부담률을 단순평균한 값(25.8%)과 비교하면 2013년 우리 조세부담률(17.9%)은 낮은 편임.

⑤(재정적자 고착화) 2016년에도 재정수지가 적자(-36.9조원, GDP의 -2.3%)를 기록함으로써 2008년부터 9년 연속으로 적자를 기록할 전망이며, 2017년에도 재정 확대와 적자가 예상되는 등 '재정적자의 고착화'가 우려됨

- 1988년부터 2016년까지 29회의 회계연도 중 25회 재정적자를 기록했으며, 2008년부터 9년 연속 적자를 기록하고 있어서 '재정적자의 고착화'가 진행됨
  - 2016년에 예상되는 -36.9조원(GDP의 -2.3%)의 재정적자는 1997년 외환위기 직후(1998년, -24.9조원)보다 크며, 2015년과 2009년에 이어 역대 3번째로 큼
  - 글로벌 금융위기로 2009년 대규모 적자(GDP대비 -3.8%)를 기록했다가 적자폭이 일시 감소했으나, 2010년 -1.0%, 2016년 -2.3%로 다시 증가 추세에 있음
  - EU의 '건전재정 가이드라인'<sup>9)</sup> 안에 들어 있지만, 적자의 고착화가 우려됨
- 2015년에는 메르스 사태로 인한 경기침체를 극복하려고 추경을 실시함에 따라 -46.5조원(GDP의 -3.0%)에 달하는 역대 최대 규모의 적자를 기록함
  - 아래 그래프는 정부별로 5년 임기 중에 반드시 한번 대규모의 재정적자를 기록한 후에 다시 적자 폭을 줄여 나가는 '역삼각형' 사이클을 보여줌
  - 임기 말과 임기 초에 IMF 외환위기를 겪었던 YS정부와 DJ정부는 합쳐서 10년의 임기 중에 훨씬 큰 '역삼각형' 사이클을 드러냄

< 한국의 관리재정수지 추이 >



자료 : 한국의 재정 60년, 국가통계포털, 국가재정운용계획(2015~2019).  
 주 : 1) 관리재정수지 = 통합재정수지 - 사회보장성기금(국민연금 등) 수지.  
 2) 통합재정 = 총수입과 총지출 중 내부거래, 중복거래, 차입금 상환 등 보완적 거래 제외.

9) EU회원국 가입조건으로 재정적자는 GDP의 3%이내, 국가채무는 GDP의 60% 이내로 관리할 것을 권고함.

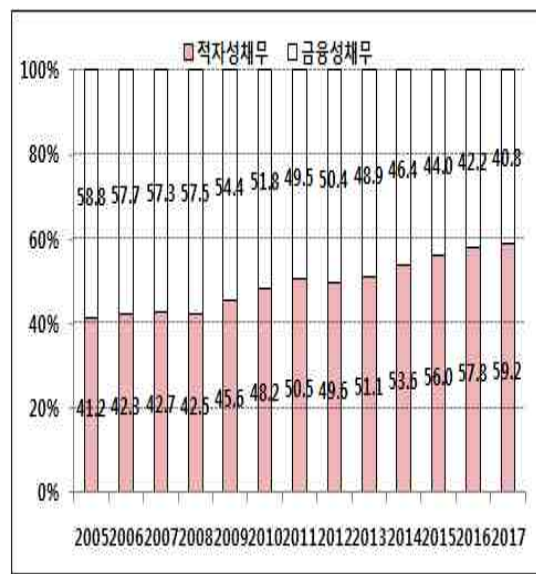
⑥(국가채무 노란불) 2016년도 국가채무는 644.9조원에 달할 전망이다, GDP 비중도 40.1%를 기록하면서 처음으로 40%대에 진입하게 되며, 적자성 채무의 비중은 전체의 57.8%로서 채무의 질도 나빠지고 있음

- 644.9조원(GDP 40.1%)으로 예상되는 2016년 국가채무는 EU의 건전재정 가이드라인<sup>10)</sup> 안에 있고 日本 등 다른 선진국보다는 양호한 편이지만, GDP보다 빠르게 증가하고 공기업 부채 등 잠재 위협요인이 많다는 점에 유의해야 함
  - 명목GDP는 1997부터 2015년까지 3.2배(年 6.6%) 증가하는데 그쳤으나, 국가채무는 같은 기간에 60.3조원에서 569.9조원으로 9.5배(年13.3%) 급증했으며, 최근에는 공공기관 부채도 급증<sup>11)</sup>한 점에 유의
  - 국가채무의 GDP비중은 1995년 8.7%에서 2016년 40.1%로 5배가량 증가
- 일반회계 적자보전용 국채, 공적자금 상환용 국채 등 적자성 채무의 비중이 2016년 57.8%를 기록할 것으로 보여, 국가채무의 구조도 악화되고 있음
  - 적자성 채무 비중은 2005년 41.2%에서 2011년 50.5%, 2017년 59.2%로 증가

< 국가채무의 규모 및 비중 추이 >



< 국가채무의 성격별 비중 추이 >



자료 : 한국의 재정 60년(1988~1996), 국가통계포털(1997~2014), 국가재정운용계획(2005~2017).  
 주 : 추경을 한 연도는 추경예산 기준.  
 적자성 채무 = 일반회계 적자보전용 채무, 공적자금 상환용 채무.  
 금융성 채무 = 외국환평형기금채권 및 국민주택채권 발행용 채무.

10) 마스트리히트 조약에서 처음 제정된 건전재정 가이드라인은 '재정적자의 경우 GDP의 3% 이내', '국가채무의 경우 GDP의 60% 이내'에서 관리하도록 권고하였으며, EU의 신규 회원국 가입을 위한 조건으로 강화됨.  
 11) 최준욱(2014)에 따르면, 2012년 말 기준 중앙정부 산하 공기업의 부채는 총 343조 5000억 원(GDP의 27%)에 달하며, 국회 이한구 의원은 중앙과 지방의 공기업 부채를 모두 합하면 GDP의 50%이상이라고 주장.

⑦(5년단위계획의 실효성) 2015년 말에 발표된 5년 단위 ‘국가재정운용계획’을 보면 과거에 제시했던 재정수지 및 국가채무의 예상치와 실적치 간 괴리가 점차 커지고 있어서 그 실효성이 의문시<sup>12)</sup> 되고 있음

- 단년도 예산편성의 문제점을 극복하고 재정운용의 효율성과 건전성을 제고하기 위하여 향후 5년 동안의 재정운용 목표와 방향을 제시하는 ‘국가재정운용계획’이 2004년 이래 12회째를 맞이했으나 실제 효과가 있는지는 의문임
  - 2004년에 수립된 2007년도 재정수지 목표치는 -2.9조원(GDP대비 -0.3%)이었으나 실적치는 6.8조원 흑자(0.7%)였으며, 국가채무 목표치는 283.5조원(GDP대비 28.8%)이었으나 실적치는 299.2조원(28.7%)으로 양호한 편<sup>13)</sup>
- 그러나 2008년에 수립된 2012년도 재정수지 목표치는 0.0조원(0.0%)이었으나 2012년 실적치는 -17.4조원 적자(-1.3%)를 기록했으며, 국가채무 목표치는 407.3조원(30.9%)이었으나 실적치는 443.1조원(32.2%)으로 확대됨
  - 2013년에 수립된 2017년도 재정수지 목표치는 -7.4조원(-0.4%)이었으나 2017년 실적 예상치는 -33.1조원(-2.0%)이며, 국가채무도 목표치는 610.0조원(35.9%)이지만 실적 예상치는 692.9조원(41.0%)임

< 5년 단위 국가재정운용계획과 실적의 괴리 >

		총지출 (조원)	조세 부담률(%)	국민 부담률(%)	재정수지		국가채무	
					규모(조원)	비중(%)	규모(조원)	비중(%)
2007년	계획(A) (2004년말 수립)	234.2	19.9	25.8	-2.9	-0.3	283.5	28.8
	실적(B)	238.4	21.0	26.5	+6.8	+0.7	299.2	28.7
	증감(B-A) (조원, %P)	4.2	1.1	0.7	9.7	1.0	15.7	-0.1
2012년	계획(A) (2008년말 수립)	326.7	20.8	27.7	0.0	0.0	407.3	30.9
	실적(B)	325.4	20.2	26.8	-17.4	-1.3	443.1	32.2
	증감(B-A) (조원, %P)	-1.3	-0.6	-0.9	-17.4	-1.3	35.8	1.3
2017년	계획(A) (2013년말 수립)	400.7	20.1	27.5	-7.4	-0.4	610.0	35.6
	예상실적(B) (2015년말 전망)	396.7	18.0	24.9	-33.1	-2.0	692.9	41.0
	증감(B-A) (조원, %P)	-4.0	-2.1	-2.6	-25.7	-1.6	82.9	5.4

자료 : 기획재정부, 국가재정운용계획(2004~2008년부터 2015~2019년까지 11개 보고서) 토대로 재계산.

주 : 재정수지는 ‘관리재정수지’, 비중은 ‘GDP대비 비중’.

12) “총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 관리한다”는 국가재정운용계획의 원칙이 지켜지지 않고 있음. 예를 들어, 2016년 예산의 총지출 증가율(3.0%)이 총수입 증가율(2.4%)보다 높고, 2015년 예산(본예산)의 총지출 증가율(5.7%)이 총수입 증가율(3.6%)보다 높게 책정됨.

13) 2005년 종합부동산세 신설, 카드사태(2003년) 이후의 경기회복 등으로 세수가 예상보다 증가한 것에 기인.



### 3. 시사점

- 매년 제출하는 '5년 단위 재정계획'(국가재정운용계획)에 대하여 새로운 정부가 시작하는 해에는(5년 단위로) 반드시 재정평가를 실시하도록 의무화함으로써, 재정건전성을 제고하기 위한 견제장치로서의 역할을 강화
  - 한국의 중기재정계획('국가재정운용계획')은 재정건전성 제고에 기여한 성공 사례<sup>14)</sup>로 알려져 있지만, 2008년 이후 감세 정책과 세수 감소 등의 여파로 재정적자가 지속되고 국가채무가 증가하면서 그 실효성을 높여야 할 필요
    - 새로운 정부가 시작되는 해에는 과거 5년 동안의 재정계획의 성과를 평가하도록 의무화하는 '5년 단위 재정평가'를 도입하여 연동시킴으로서, 5년 단위 '국가재정운용계획'에 대한 구속력과 부담감을 배가시키는 보완 장치 필요
    - '국가재정운용계획'이 재정준칙으로서 실효성을 갖도록 위와 같은 내용을 법령에 반영하는 등 추가 조치의 검토가 필요
  
- 최근 비중이 하락하고 있는 교육과 R&D 예산의 경우 '총요소생산성'(TFP) 향상과 관련되므로 일정 수준을 유지하도록 하는 전략적 사고가 필요하며 SOC 등 경제관련 예산은 재정의 경기조절 기능도 고려해야 함
  - 교육과 R&D 예산의 경우에는 총요소생산성 향상에 기여할 수 있다는 점을 감안하여 전략적인 판단이 필요하며, 경제 관련 예산의 감소는 필요하지만 경기조절의 기능을 감안한다면 너무 급격한 감소는 바람직하지 않을 수 있음
    - 불필요한 중복 지출을 최소화하고 사회복지서비스 전달 체계를 개선하는 등 늘어나는 복지 지출이 효율적으로 사용될 수 있도록 하는 노력도 필요
    - 그래야 비로소 복지 지출 확대 추세에 대한 공감대와 추진력 확보 가능
  
- 하락 추세의 조세부담률이 자연스럽게 상승할 수 있도록, 단기적으로는 세원의 투명성 강화, 과세 사각지대 해소 등 세입구조 개혁이 필요하며, 중장기적으로는 디플레 예방과 내수 활성화, 고용률 및 출산을 제고 등이 필요함
  - 단기적으로는 과세 사각지대 해소, 세원의 투명성 강화 등을 통해 조세 수입

14) OECD에서는 한국의 '중기재정계획'(MTEF, Mid-Term Expenditure Framework)을 재정 건전성 제고에 기여하는 유효한 재정준칙으로 평가하고, 성공한 정책의 사례로서 다른 개발도상국들에게 홍보하고 있음.

- 을 늘릴 수 있도록 재정구조 개혁 작업이 지속적으로 추진되어야 함
- 아울러, '증세에 대한 높은 거부감'을 완화하기 위해, 정보공개 및 주민참여 활성화, 행정의 투명성 제고, 정부 신뢰도 제고 등의 대책도 추진
  - 중장기적으로는 디플레 예방과 내수 활성화, 청년 여성 고령자 등 취약계층의 고용률 향상, 저출산 고령화 대책의 실효성 제고 등의 종합대책 필요
  - 현재 우리나라의 세제를 다른 OECD 선진국과 비교<sup>15)</sup>해본다면, 개인소득세와 소비세, 사회보장기여금이 상대적으로 낮은 편임을 참고하여, 향후 세원 확충과 세수 확대를 위한 국민들의 공감대를 확보해가는 노력이 필요
- 재정적자의 지속적 증가 추세를 완화하기 위해서는 법적 구속력을 지닌 재정건전성 목표를 제시하는 등 재정준칙을 강화하는 것이 시급함
- 복지지출이 급증하고 의무지출과 적자성 채무의 비율도 증가하면서 재정의 건전성은 갈수록 나빠지고 있는바, 엄격한 재정 규율이 요구됨
  - 예를 들어, 유럽연합(EU) 가입조건의 하나인 '재정적자 -3% 이내, 국가채무 60% 이내'를 참고하여 '재정적자 -2% 이내, 국가채무 40% 이내'와 같이 보다 엄격한 재정건전성 목표를 제시할 필요가 있음
  - 아울러, 재정규율의 강화를 위해 미국의 'PAYGO' 원칙<sup>16)</sup>과 같이 대규모 예산이 투입되는 법안·사업에 대해 보다 엄격한 자원대책을 요구함

김동열 정책조사실장 (2072-6213, dykim@hri.co.kr)

15) 하능식 외, 'OECD 주요국의 조세체계 비교분석', 한국지방세연구원, 2013년.

16) 'Pay-as-you-go'의 약자로서 미국에서 1993~2002년 시행됐던 재정규율(fiscal discipline)의 일종. 의회에서 재정지출이나 감세가 필요한 법안을 발의할 경우 반드시 다른 항목의 지출을 줄이거나 세수를 늘릴 수 있는 방안을 법안에 포함해 제출하도록 하는 것. 버락 오바마 행정부가 들어선 이후 다시 추진한 바 있음.