

한국의 재정적자와 국가채무: 현황과 대책

황 성 현 (인천대학교 경제학과 교수)*

1. 서 언

최근 우리 재정의 건전성이 상당히 악화되었다. 금융위기가 지나간 이후에도 높은 수준의 재정적자가 시현되고 있고, 국가채무, 특히 적자성 채무가 빠르게 늘어나고 있다. 올해와 내년의 GDP 대비 재정적자 비율이 2%대 수준이고, 국가채무 비율이 36%에 달하고 있다. 우리와 같은 소규모 개방경제에서 외부적 충격에 대처하고, 인구 고령화와 남북통일에 대비해야 하는 상황에서 재정을 건전하게 유지하는 것은 최우선적으로 요구되는 국가적 과제이다. 또한 복지에 대한 국민적·시대적 요구가 높아지고, 여야를 막론하고 ‘친서민’과 ‘복지 확충’을 내세우고 있지만 별다른 재원 대책은 마련되지 않고 있으며, 정부·여당은 여전히 감세기조를 고수하고 있어서 재정건전성이 구조적으로 악화될 위험이 높아지고 있다.

최근의 재정적자와 국가채무 문제에 대해서는 그 현황에 대한 인식과 평가에서부터 많은 논란이 있고, 그 원인과 대책에 대해서도 의견 차이가 큰 편이다. 특히 정치권을 보면 국가채무의 포괄 범위 등에 대해서 2008년 이후 여야의 입장이 완전히 바뀐 장면들을 연출하고 있기도 하다. 이런 식으로 이 문제에 접근해서는 문제를 객관적으로 파악하기 어렵고, 따라서 제대로 된 대책을 세울 수도 없다. 이 문제는 근본적으로 국가재정의 존립에 관한 문제이고, 국정운영 기조를 어떻게 가져 갈 것인가의 문제이다. 그렇기 때문에 우선 현재의 상황에 대해서 보다 객관적으로 문제를 인식하고, 원인을 제대로 파악하는 것이 무엇보다 중요하다. 그에 기초해서 올바른 정책방향을 모색하기 위해 지혜를 모아야 한다.

이 논문은 최근의 재정적자와 국가채무 문제의 현황 분석을 기초로, 이 문제에 대한 올바른 인

* 이 글은 2010년 11월 16일에 한국금융연구센터가 주최한 심포지엄의 발표 논문으로, 한국금융연구센터의 연구비 지원으로 작성되었다.

식과 평가를 제시하는 것을 1차적 목표로 하고 있다. 이에 입각해서 최근의 조세·재정정책 기조를 평가하고, 재정건전성 악화의 원인을 살펴 본 후, 향후의 조세·재정정책 과제와 재정건전성 회복을 위한 정책방안을 제시하고자 하였다. 이러한 논의가 최근의 국가채무 및 감세정책 등과 관련한 논쟁의 생산성을 높이는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 재정수지를 기준으로 재정건전성 문제의 현황을 분석하고 있다. 관리대상 통합재정수지를 기준으로 1997년 경제위기 상황 및 참여정부 기간과의 비교 분석 등을 제시하고 있다. 제3장에서는 정부의 국가채무 지표를 중심으로 국가채무 현황을 분석하면서, 지방정부와 공기업의 채무 현황에 대한 분석을 추가하고 있다. 국가채무 논쟁의 핵심인 국가채무의 포괄범위에 대한 입장을 정리하고, 국가채무 문제에 대한 올바른 인식과 평가 문제를 다루고 있다. 제4IV장에서는 최근의 조세·재정정책 기조를 평가하고, 재정건전성 악화의 원인을 분석한 후, 향후의 정책방향과 재정건전성 회복을 위한 정책방안을 제시하고 있다. 마지막으로 제5장은 본고의 요약과 결론이다.

2. 재정적자의 현황 분석

한 국민경제의 재정건전성을 평가하는 1차적인 지표는 그해 그해의 재정부문과 여타부문과의 자금 흐름의 차이를 측정하는 재정수지이다. 우리나라에서 국제적 기준에 부합하고 경제적인 의미를 갖는 재정수지 개념인 IMF 기준의 통합재정수지 지표를 처음 작성한 것은 1979년이고, 이를 재정정책 논의 과정에서 본격적으로 활용하기 시작한 것은 1990년대 중반 이후이다. 2000년대 들어서는 국민연금기금 등 사회보장성기금들의 흑자폭이 워낙 커지기 시작했고, 2003년부터 1997년 경제위기에 따른 공적자금 미회수분에 대한 국제 전환이 이루어짐에 따라, 실질적으로 재정건전성을 평가하기 위해 이들을 별도로 계상하는 재정수지 개념이 필요하게 되었다. 이 개념이 현재 활용되는 관리대상 통합재정수지 개념이다. 여기서는 관리대상 통합재정수지를 기준으로 재정건전성 문제를 살펴보고, 다음 장에서 재정부문의 포괄범위 문제를 포함하여 국가채무 문제를 살펴보기로 한다.

우리나라의 재정수지와 관련하여 흔히 우리나라는 전통적으로 ‘세입 내 세출’의 원칙을 지켜왔기 때문에 1997년 경제위기 이전에는 늘 건전재정을 유지해 온 것으로 알고 있는데, 이는 사실이 아니다. 우리나라의 통합재정수지 통계는 1970년부터 존재하는데, 1970년부터 1980년대 초반에 이르기까지 재정적자의 대GDP 비율이 3~5% 이른다. 당시에는 특별회계, 기금을 포괄하는 통합재정관리의 개념이 미약했고, 일반회계는 균형을 이루었지만 기금, 특히 양곡증권을 대량 발행했던 양곡기금 등에서 상당 폭의 적자가 발생하고 있었다. 세입기반이 미약했던 당시 상황에서 금융자금을 활용하는 정책금융이 광범위하게 이루어지고, 일부 기금을 통한 적자 운용이 이루어진 것은 불가피한 측면이 있다고 볼 수 있다.

이와 같이 1980년대 이전에 상당 폭의 재정적자가 발생했음에도 불구하고 1997년의 경제위기 이전까지 우리 재정이 상당히 건전하게 운용되었던 것은 주지의 사실이고, 그 원인은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 1980년대 초·중반에 물가안정을 최우선 과제로 설정하고 이를 위해 긴축 재정을 시행하는 과정에서 재정건전성이 크게 향상되었다. 재정기조가 다시 확장적으로 바뀌기 시작한 것은 1989년부터로, 그 이전까지 긴축기조가 이어지면서 재정수지가 크게 개선되었다. 둘째, 1989년 이후 소위 ‘재정기능의 정상화’ 과정에서도 일반회계의 ‘세입 내 세출’ 원칙은 유지되어서 적자재정에 의한 재정규모 확대는 이루어지지 않았다. 셋째, 1990년대 이전까지 금리에 대한 정부의 통제가 이루어졌기 때문에 국채에 대한 이자부담이 낮았다. 넷째, 무엇보다도 1997년의 경제위기 이전까지 우리 경제는 높은 경제성장세를 유지했고, 따라서 국가채무의 GDP 대비 누적 수준은 미약한 수준에 머무르게 되었다.

우리 재정의 건전성이 악화되고 그 결과 국가채무의 문제가 제기되기 시작한 시점은 1997년의 경제위기 이후이다. 경제위기 직후 대규모의 재정적자가 발생했고, 2002년까지 투입된 160조원에 이르는 공적자금 중 미회수분의 상당부분이 2003년부터 국채로 전환되었다. 이 때 국가채무가 빠르게 늘어난 또 다른 중요 원인은 환율방어를 위한 외평기금채권의 급증이었고, 이는 외환위기 이후 달러 보유의 중요성을 절실하게 인식한 이후의 정책대응 과정이었다고 평가할 수 있다. 우리의 재정건전성이 다시 한 번 악화되는 계기가 된 것은 2008년 하반기부터 발생한 글로벌 금융위기였다. 그리고 2008년 MB 정부 이후 재정건전성이 악화된 것은 현 정부의 감세정책 등 정책적 요인도 가지고 있다는 것이 필자의 일관된 주장이다. 이 문제는 제4장에서 다루기로 한다.

다음 <표 1>에는 재정의 건전성 문제가 발생되기 시작한 1997년 이후 최근에 이르기까지의 통합재정수지와 관리대상 재정수지의 변화 추이가 정리되어 있다. 1997년 이후 통합재정수지는 1997년과 2008년의 경제위기 직후 각각 2년간을 제외하고는 흑자를 시현했다. 적어도 재정이 경제에 미치는 거시경제적 영향을 논하는 데 있어서는 중앙정부 재정이 자금을 유입하는 역할을 했다는 사실을 인식할 필요가 있다. 어쨌든 재정의 건전성 문제를 평가하기 위해서는 관리대상 재정수지 개념에 주목해야 한다. 관리대상 재정수지는 1997년 이후 2002, 2003, 2007년 3개 연도를 제외하고는 적자를 보였으며, 특히 양 경제위기 직후의 적자 폭이 매우 컸다. 1998, 1999년에 재정적자의 대GDP 비율은 각각 5.0%, 3.7%였고, 2009, 2010년의 비율은 각각 4.1%, 2.7%였다. 국민의 정부, 참여정부, MB정부 별로 재정적자의 대GDP 비율의 평균을 구해보면 각각 2.1%, 0.4%, 2.3%이다. MB 정부의 재정적자는 국민의 정부보다 높은 수준이고, 참여정부 평균의 5.8배에 달한다.

이러한 비교에 대해서 다음의 사항들에 대한 인식과 이해 및 설명이 필요하다. 첫째, 경제위기를 공통적으로 겪었던 국민의 정부와 MB정부의 비교 문제이다. 일반적으로 1997년의 경제위기와 2008년의 경제위기가 우리 경제에 미친 파급효과에 대해서, 전자의 영향이 훨씬 컸다는 데 대해서는 거의 모든 사람이 동의할 수 있을 것이다. 최근 정부·여당의 관계자들은 2008년의 경제

위기에 대해 늘 ‘전대미문(前代未聞)’의 수식어를 붙임으로써 어려운 상황에서의 정부의 적절한 대응능력을 얘기하려고 하지만, 우리의 일부 대기업과 대형 금융기관들이 무너졌던 1997년의 위기 상황이 훨씬 더 심각한 상황이었다는 것에 대해서는 누구나 동의할 수 있을 것이다. 우리가 최근의 글로벌 금융위기에 대한 대처를 평가하면서, 우리는 이번 금융위기의 주변부에 있었고, 환율이 크게 올라서 수출이 호조를 보이고, 달러 표시 우리 GDP는 크게 떨어졌으며, 세계경제의 버팀목 역할을 한 중국 주변에 있어서 상대적으로 이익을 보았다는 단순한 사실들을 간과하는 경향이 있다.

〈표 1〉 재정수지 현황

	통합재정수지 (조원)	통합재정수지/ GDP(%)	관리대상수지 (조원)	관리대상수지/ GDP(%)
1997	-7.0	-1.4	-12.8	-2.5
1998	-18.8	-3.8	-24.9	-5.0
1999	-13.1	-2.4	-20.4	-3.7
2000	6.5	1.1	-6.0	-1.0
2001	7.3	1.1	-8.2	-1.3
2002	22.7	3.2	5.1	0.7
2003	7.6	1.0	1.0	0.1
2004	5.2	0.6	-4.0	-0.5
2005	3.5	0.4	-8.1	-0.9
2006	3.6	0.4	-10.8	-1.2
2007	33.8	3.5	3.6	0.4
2008	11.9	1.2	-15.6	-1.5
2009	-17.6	-1.7	-43.2	-4.1
2010	-2.0	-0.2	-30.1	-2.7
2011	5.0	0.4	-25.3	-2.0
2012			-14.3	-1.1

주: 2010, 2011년은 예산 기준이고, 2012년은 10~14 국가재정운용계획상의 수치임.
자료: 기획재정부.

그런데 경제위기의 강도는 1997년의 위기가 훨씬 컸지만, 이 당시에는 재정적자뿐 아니라 이보다 훨씬 큰 공적자금이 투입되었다는 사실도 간과해서는 안 된다. 공적자금의 운용 원리는 일반적인 재정운용의 원리와는 다르다. 일단 자금을 투입한 이후에 회수하는 것으로, 이론적으로는 회수 금액이 더 클 수도 있는 것이었다. 그러나 수년 후 결국 약 64조원 수준의 국민 부담이 발생하는 것으로 귀결되었다. 결국 1997년 위기의 강도도 훨씬 높았고, 당시의 공적자금의 일부를 포함하는 실질적 재정적자분도 더 컸으므로 이러한 부분을 제대로 컨트롤하지 않고는 양 위기에 따른 재정건전성 악화의 비교 평가를 제대로 하기 어렵다. 결국 위기의 정도를 객관적으로 평가하고, 공

적자금의 일부를 포함해서 양 기간에 비교 가능한 재정수지를 계산하기 전에는 경제위기에 따른 재정건전성 악화 정도의 객관적 평가가 어려운 것이다.

둘째, 참여정부 기간의 재정적자에 대한 평가 문제이다. 앞에서 계산해 본 바와 같이 참여정부 5년간 재정적자의 대GDP 비율의 평균을 구해보면 0.4%로 나타나고, 이는 상대적·절대적으로 매우 낮은 수준이다. 이와 관련하여 먼저 지적해야 할 것은 우리의 일부 정치권이나 언론계, 심지어 일부 학계에서조차 이러한 객관적인 사실을 무시하거나 외면하는 태도를 보여 왔다는 사실이다. 필자는 우리나라의 재정건전성 관련 정책논의에서 참여정부의 재정적자 비율 평균이 0.4%라는 단순한 사실을 언급하는 것이 매우 의미가 있을 만큼 지금까지 우리의 관련 정책논의가 공정하지 못했다고 생각한다. 참여정부의 재정운용에 대해서 ‘분배 지향적이고 좌파적인 정권이 복지와 지방균형발전 등을 위해 재정지출을 방만하게 늘린 결과 재정건전성이 악화되고 국가채무만 급증시킨 정권’이라는 비판이 광범위하게 제기되었다. 과거 한나라당과 일부 언론이 이러한 주장에 앞장섰고, 일부 학계가 이에 동조했다. 이는 객관적인 사실을 무시한 주장이었다.

셋째, MB정부 첫 해인 2008년의 재정적자에 대한 올바른 평가 문제이다. MB정부 첫 해인 2008년의 재정정책기조에 대한 평가는 현 정부의 정책기조에 대한 올바른 평가를 위해 매우 중요하다.²⁾ 2008년의 재정적자 비율은 GDP의 1.5%에 달했다. 한 가지 분명한 사실은 글로벌 금융위기는 2008년 9월부터 시작됐지만 2008년의 재정적자 규모와 금융위기는 별 관계가 없다는 사실이다. 사실 2008년 예산은 참여정부에 의해 편성된 것이다. 예산 편성 당시 재정적자 비율의 전망치는 1.0%였다. 그런데 통상 추가적인 정책 변동이 없는 경우 결산상의 재정수지는 예산상의 수지보다 개선되는 것이 보통이다. 일반적으로 세입 전망은 보수적으로 하고, 세출 집행에서는 불용액이나 이월액이 발생하기 때문이다. 따라서 2008년에 정책기조에 변화가 없었다면 2008년의 재정수지는 거의 균형에 가까웠을 것이다. 그런데 2008년에 재정적자 비율이 결산상 1.5%에 달한 것은 MB 정부 초기에 위기와 관계없이 이루어진 9.7조원의 감세조치와 4.6조원에 달하는 추경편성에 기인하고 있다. 이를 합한 14.3조원 규모만큼 재정수지는 악화된 것이고, 이는 2008년 재정적자 15.6조원의 대부분을 차지한다.

실제로 글로벌 금융위기에 대응하기 위해 상당한 수준 이상의 재정정책 상의 조치를 취한 것은 2008년 하반기에 2009년 예산에 대해 10조원 규모의 수정예산을 편성한 것이고, 금융위기에 대한 재정정책 상의 대처는 2009년에 집중적으로 발생하게 된다. 따라서 2008년의 1.5% 재정적자 중 금융위기에 의한 것은 2008년 4/4분기에 GDP가 하락해서 세수가 일부 줄어들고, 분모를 줄이게 한 효과를 제외하고는 없다. 위에서 본 14.3조원의 적자 요인은 GDP의 1.4%를 차지한다. 이와 같이 2008년의 재정적자는 금융위기와 별 상관없이 대부분 정책적 요인으로 발생한 것이다. 이는 금융위기와 상관없이 무리하게 추진한 감세정책과 747 등에 집착한 결과 나타난 정책실패의

2) 이명박 정부 첫 해의 조세·재정정책기조에 대한 자세한 평가는 황성현(2009)에 제시되어 있다.

결과로 평가되어야 한다.

MB정부 첫 해의 재정정책 기조에 대한 평가에 있어서 2008년에 이루어진 추경 편성의 의미를 제대로 파악하는 것이 중요한 의미를 갖는다. 정부 측에서는 2008년의 추경 편성이 고유가에 대비하기 위해 불가피했다는 주장을 펴고, 심지어 일각에서는 2008년 하반기에 경기가 급락했으므로, 사후적으로 보면 추경이 경기대응적 기능을 수행했다고 긍정적인 평가를 하기도 한다. 그런데 추경이 고유가에 대응하기 위한 것이었다는 것은 사실에 부합하지 않고, 어떤 정책기조에 대한 평가를 사후적인 관점에서 하는 것은 의미가 없는 것이다. 2008년 추경 편성 논의는 이미 2008년 3월경부터 나온 것으로, 이 당시에는 고유가 문제가 그렇게 심각하지 않았고, 어떤 정책의 정당성은 그것이 갖는 사전적 의도로 평가되어야 한다. 당초 정부가 추경을 편성하려고 한 주된 목적이 747 공약에 집착해서 2008년의 경제성장률을 단 몇%p라도 끌어올리기 위한 목적이었다는 것은 당시 이러한 정책논의에 참여했던 사람이라면 다 아는 사실이다.

감세와 작은정부를 기치로 내건 정부에서 2008년 상반기 상황에서는 전년도에 비해 국가채무 상황에 쓰는 것이 너무도 당연한 것이었다. 당시 언론보도를 보면 당시 강만수 기획재정부 장관은 ‘전년도에 겹어서 남은 세금을 국민에게 돌려주는 것이 당연하다는’ 취지의 발언을 했다. 그런데 세금을 국민에게 돌려주는 방식은 재정지출을 통한 것과 채무상환을 통한 두 가지가 있는 것이다. 감세와 작은정부를 추구하는 정부는 후자를 택했어야 한다. 선거 때나 사용했어야 했을 747 공약을 실제 정책 현실에 끌어들이는 것이 감세정책과 더불어 이 정부 초기의 최대의 정책실패라고 판단한다.

넷째, 글로벌 금융위기 이후 2010~2012년 기간까지 높은 수준으로 지속되고 있는 재정적자 문제이다. 우리에게 금융위기 상황은 사실상 2009년 하반기에 종식되었다. 2009년 하반기의 빠른 경기회복으로 2009년 전체의 실질성장률은 0.2%를 기록했다. 이후 우리 경제는 2010년에 6% 가까이 성장할 것으로 보이고, 정부는 공식적으로 2011~12년에 5% 성장할 것으로 전망하고 있다. 이는 2008~2012년 기간의 연평균 실질성장률이 4% 수준으로, 우리 경제의 잠재성장률 수준과 큰 차이가 없다는 것을 말한다. 그러나 재정적자의 대 GDP 비율은 2010~12년 기간에 평균 1.9%에 달할 정도로 높은 수준을 보이고 있는 것이다.³⁾ 위기 극복 과정에서 발생한 일부 지출의 지속 등 위기의 여파가 일부 남아있기는 해도 정부는 2009년의 추경 편성 당시 재정지출의 한시성을 강조했고, 경제위기를 극복한 지 2년 후에 5%의 경제 성장을 하는 경제에서 재정적자 비율이 2%(2011년)라는 것은 현재의 재정건전성 문제가 경제위기와는 관계없는 요인을 가지고 있으며, 최근에 기초적으로 악화된 문제라는 것을 보여 준다. 2%의 재정적자는 참여정부 평균의 5배에 달하는 것으로, 그 주된 요인의 하나는 현 정부가 무리하게 추진한 감세정책이다. 재정지출의 통제와 재정규율의 확립 측면에서도 문제가 있기 때문에 이러한 현상이 나타나는 것이다. 이

3) 이 또한 2011~12년 기간에 정부가 재정지출 증가율을 낮게 통제한다는 가정에 기초하고 있는 낙관적인 수치이다.

문제는 제4장에서 보다 상세히 살펴 볼 것이다.

3. 국가채무 문제의 인식과 평가

현재 재정건전성을 보여주는 저장(stock)변수로서 정부가 공식적으로 사용하고 있는 개념은 국가채무(government debt) 개념이다. 전통적인 GFS체제에서 국가채무는 ‘일반정부가 직접적인 상환의무를 부담하는 확정채무’이다. 여기에는 공기업 채무, 정부보증채무, 공적연금의 우발채무, 통화당국의 채무 등이 제외된다. 최근 이러한 개념에 대해 채무(debt)가 아닌 부채(liability)로 개념을 확장하고, 재정범위를 펀드 단위가 아닌 제도 단위(institutional units)로 측정해야 한다는 논의가 제기되고 있다. 이러한 논의에서는 “국제기구들은 더 이상 ‘national debt’라는 지표를 사용하지 않고, 일반정부의 금융부채(financial liabilities) 등을 중시하고 있다.”고 주장하면서 국가채무 지표의 무용론을 주장하기도 하고 있다.⁴⁾

향후 우리나라의 정부회계도 발생주의 방식을 도입하고, 재정범위를 제도단위로 변경할 경우 재정규모나 정부부채 규모가 어느 정도는 증가할 것으로 예상된다. 이러한 방향으로 재정통계 체계를 개선해 나가야 한다. 그러나 이 경우에도 지금까지 우리의 재정규모나 국가채무 규모가 선진국에 비해 상대적으로 워낙 작았기 때문에 우리의 재정운용에 대한 ‘기조적 판단’을 달리할 만큼의 변화는 없을 것으로 판단된다. 지금까지의 여러 논쟁에서 정부의 공식통계에 문제가 있다는 주장을 제기한 측에서 우리의 재정규모나 국가채무(부채) 규모에 대한 판단에서 기조적 변화가 있을 만큼 큰 변화가 있다는 결과를 제시한 것은 ‘채무 vs 부채’의 문제나 ‘펀드단위 vs 제도단위’의 문제에서 비롯된 것이 아니라, 덩치가 큰 공기업을 무리하게 정부로 분류하거나, 재정과 금융의 기본적 구분을 무시하고 금융기관(공기업) 성격의 단위를 정부로 분류하거나, 아니면 중복계산의 결과라는 것이 필자의 판단이다. 또한 선진국이라고 해서 모두 재정통계에 아무 문제가 없다고 가정하는 것은 무리한 것이며, 따라서 우리의 비교 대상 국가들도 발생주의와 제도단위에 맞춰 통계를 정비해 나갈 것이라는 점을 인식해야 한다. 보다 근본적으로 현재 IMF의 GFS 매뉴얼 등이 국제비교가 가능하도록 하나의 ‘지침’을 제시하고 있지만 이의 해석과 적용에는 논란이 있을 수밖에 없다는 점도 인식해야 한다. 이를 지나치게 일방적이고 자의적으로 적용하려는 것도 문제가 있는 것이다. 이 문제는 뒤에서 보다 자세히 다루게 될 것이다.

어쨌든 현재의 국가채무 통계는 현 수준에서 국제기준을 따르는 공식적인 통계로서, 우리 재정건전성의 변화 정도와 문제의 내역을 일관된 기준 하에 파악하는 데 유용한 유일한 공식통계이다. 또한 IMF에서도 뒤에서 볼 수 있는 바와 같이 일반정부 채무(general government debt)의 국제비교표를 제시하고 있기 때문에 국가채무 개념에 입각한 국제비교는 여전히 문제가 없다. 여기서는 우선 국가채무의 현황을 분석하고, 이어서 지방정부(지방공기업)와 공기업의 채무 현황을 살펴

4) 대표적으로 옥동석(2007, 2010)을 들 수 있다.

볼 것이다. 그리고 국가채무 문제를 평가하기 위한 정부와 공기업의 구분 문제, 통안채의 포함 문제 등 국가채무의 포괄범위와 관련한 논쟁에 대해 입장을 정리하고, 국가채무 문제 전반의 인식과 평가에 대해 논의할 것이다.

1. 국가채무의 현황 분석

1997년 이래 최근에 이르기까지 국가채무의 변화 추이는 다음 <표 2>와 같다. 여기에는 2010~14 국가재정운용계획에 입각한 2014년까지의 국가채무 전망이 제시되어 있다. 국가채무는 다시 일반회계 국채, 공적자금 국채전환분, 외환시장용 국채, 국민주택기금채권, 그리고 기타 항목으로 구분된다. 기타 항목에는 지방정부 순채무(지방정부 채무에서 중앙정부에서 공공자금관리기금 등을 통해 융자해 준 금액을 제외한 채무)와 재특+전대차관, 차입금, 국고채무부담행위 등의 채무가 포함되어 있다. 지방정부의 순채무 규모는 2006년에 9.5조원 규모에서 2008년에 11.1조원, 2009년에는 13.5조원 규모로 늘어났다. 국가채무에 지방정부 순채무가 포함되므로 이는 일반정부 채무(general government debt)에 해당한다.

<표 2> 국가채무 현황

(단위: 조원)

	국가채무	국가채무/GDP(%)	일반회계	공적자금	외환시장	국민주택기금	기타
1997	60.3	11.9	—		4.2	16.6	39.5
1998	80.4	16.0	9.7		9.0	19.0	42.7
1999	98.6	18.0	20.1		10.8	24.0	43.7
2000	111.2	18.4	22.1		13.5	27.8	47.8
2001	121.8	18.7	24.5		14.1	31.7	51.5
2002	133.8	18.6	26.4		20.7	34.0	52.7
2003	165.8	21.6	29.4	14.4	33.5	36.8	51.7
2004	203.7	24.6	31.9	29.4	51.3	36.7	54.4
2005	247.9	28.7	40.9	42.4	67.1	39.7	57.8
2006	282.7	31.1	48.9	53.3	78.6	43.3	58.6
2007	299.2	30.7	55.6	52.7	89.7	43.6	57.6
2008	309.0	30.1	63.0	49.2	94.0	45.2	57.6
2009	359.6	33.8	97.0	49.5	104.9	48.5	59.7
2010	407.2	36.1	126.8	48.0	124.8	50.3	57.3
2011	436.8	35.2					
2012	468.1	35.1					
2013	485.7	33.8					
2014	492.2	31.8					

주: 2009년까지는 결산, 2010년은 예산, 2011년 이후는 국가재정운용계획(10-14)상의 전망치임.
자료: 기획재정부.

우리나라의 국가채무는 경제위기 직전인 1997년 말에 60.3조원 수준에서 2009년 말에 359.6조원으로 12년 사이에 6배로 늘어났다. GDP에 대한 비율로는 같은 기간에 11.9%에서 33.8%로 늘어났다. 2010년 예산 기준으로 국가채무는 407.2조원에 이르고 GDP에 대한 비율은 36.1%에 이를 전망이다. 국가채무를 구성하는 4대 항목(일반회계, 공적자금, 외환시장, 국민주택기금) 중 2010년에 가장 큰 규모를 차지하는 것은 일반회계 국채로, 일반회계 국채는 경제위기 중이었던 1998년에 9.7조원 규모로 발행된 이래 지속적으로 늘어났고, 특히 2009년과 2010년 기간에 급격하게 늘어나서 126.8조원 규모에 이르게 되었다. 일반회계 국채와 더불어 적자성 채무의 큰 부분을 차지하는 공적자금 국채전환분의 경우 당초 2003년부터 50조원 수준의 규모로 계획된 것으로, 2006년에 53.3조원에 달한 이후 현재 잔고는 48조원 수준이다. 일반회계 국채는 현재의 재정적자 보전용이지만, 공적자금 국채전환분은 이미 1997년의 경제위기에서 발생한 적자를 일정 기간 이후에 정부보증채에서 국채로 전환하고 있는 것이다.

외환시장용 국채와 국민주택기금채권의 경우 채무와 더불어 그에 상응하는 자산이 있다는 점에서 적자성 채무와 구분하여 금융성 채무로 분류한다. 국제기준상 적자성 채무와 금융성 채무가 모두 국가채무에 포함되나 대응자산이 있는 금융성 채무의 경우 그 만큼 후세대의 세금 증가를 의미하지 않는다는 점에서 적자성 채무와는 그 성격이 다른 것이다. 외환시장용 국채는 경상수지 흑자 추세와 그에 따른 환율방어 목적에 따라 큰 폭의 증가세를 보여 왔다. 그런데 금융위기에 따라 환율이 급등한 상황에서 2009~10년 기간에도 외환시장용 국채가 큰 폭으로 증가한 것은 이례적이다. 국민주택기금 채권은 1997년에 16.6조원에서 최근에 50.3조원 규모로 늘어났다. 기타 항목의 규모는 비교적 안정적으로 변하는 추세로, 2001년 이래 50조원 대 수준을 보이고 있다. 요약하면 1997년 이래 국가채무의 급증세는 참여정부 기간 중 발생한 공적자금 국채전환분 약 50조원과, 꾸준히 빠르게 증가한 외환시장용 국채 및 특히 최근에 급증한 일반회계 국채로 설명된다.

국가채무를 적자성 채무와 금융성 채무로 구분하여 살펴보는 것은 매우 중요하다. 일반적으로 국가채무는 미래세대의 세금 부담을 의미하고, 이 때 실질적으로 중요한 채무는 적자성 채무이다. 금융성 채무의 일부도 미래의 세금 부담이 될 수 있으나 그 규모에서 큰 차이가 있고, 이론적으로 일부 금융성 채무(예를 들어 대응자산으로 외환을 보유한 경우)의 경우 미래 세대에게 혜택을 줄 수도 있다. 다음 <표 3>에는 적자성 채무와 금융성 채무의 현황과 정부의 전망이 제시되어 있다.⁵⁾ 2002년 이래 적자성 채무의 비중은 점차 늘어나서, 2002년에 31.8%에서 2013년에는 52.1%로 늘어날 것으로 전망된다. 적자성 채무의 비중은 2003년에 전년보다 4.2%p 늘어나서 참여정부 기간에 42.5% 수준까지 늘어나는데, 이 시기에 일반회계 적자도 다소 늘었지만 더 빠르게 늘어난 것은 공적자금 미회수분의 국채전환분이었다. 이후 MB정부 기간에 적자성 채무가 다시 빠르게 늘어나고 있는 것을 볼 수 있다.

5) <표 3>은 2010년 2월에 기획재정부가 제시한 자료로, <표 2>의 수치와 국가채무 규모 및 GDP 수치의 적용 등에 있어 약간의 차이가 있다.

〈표 3〉 국가채무의 성질별 현황과 전망

(단위: 조원, %)

구 분	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09 (전망)	'10 (전망)	'11 (전망)	'12 (전망)	'13 (전망)
■ 국가채무 (GDP대비, %)	133.6 (18.5)	165.7 (21.6)	203.1 (24.6)	248.0 (28.7)	282.8 (31.1)	298.9 (30.7)	309.0 (30.2)	366.0 (35.6)	407.2 (36.1)	446.7 (37.6)	474.7 (37.2)	493.4 (35.9)
◆ 적자성 채무 (비중, %)	42.5 (31.8)	59.7 (36.0)	77.6 (38.2)	100.9 (40.7)	119.9 (42.4)	127.1 (42.5)	132.6 (42.9)	166.8 (45.6)	196.2 (48.2)	227.8 (51.0)	247.1 (52.1)	257.0 (52.1)
◆ 금융성 채무 (비중, %)	91.1 (68.2)	106.0 (64.0)	125.5 (61.8)	147.1 (59.3)	162.9 (57.6)	171.9 (57.5)	176.4 (57.1)	199.2 (54.4)	211.0 (51.8)	218.9 (49.0)	227.6 (47.9)	236.4 (47.9)

자료: 기획재정부.

최근의 국가채무 증가세에 대해 참여정부와 MB정부의 기간을 구분해서 비교해 보는 것은 흥미로운 시사점을 제공한다. 주지하는 바와 같이 참여정부 시절 한나라당은 참여정부의 재정운용에 대해, 특히 적자재정과 국가채무 급증에 대해 맹비난했었다. 그 대표적 사례로 다음과 같은 강제 섹 당시 한나라당 대표의 2006년 11월 국회 연설의 한 대목을 들 수 있다.

버는 것보다 쓰는 게 많으면 빚지게 마련입니다. 지난 해 GDP는 고작 27조원 늘었는데, 나라 빚은 45조원이나 늘었습니다. 이 정권이 출범할 때 133조원이던 국가채무는 올해 말이면 300조원에 육박하게 됩니다. 정부 수립 후 54년 동안 쌓인 빚보다 현 정권 4년 동안 늘어난 빚이 훨씬 많습니다. 살림은 쪼들리는 데도, 각종 국책사업을 잔뜩 벌여 혈세를 낭비하고 땅값만 올려놨습니다. 한마디로 ‘적자정권’, ‘과산정권’ 아닙니까.

참여정부 기간에 관리대상 재정수지가 건전하게 운용된 것은 앞에서 설명한 바와 같다. 참여정부 기간 중 국가채무 급증의 원인에 대해서는 그 당시부터 당시의 적자재정 운용에서 비롯된 것이 아니라 외평기금채권과 공적자금 국채전환분에 의한 것이라는 것을 아무리 얘기해도 당시 한나라당과 일부 언론계, 학계는 좀처럼 들으려하지 않았다. 그저 급증 사실만 얘기하려 했다.

〈표 4〉 참여정부와 MB정부 기간 중 채무 증가폭의 비교

	참여정부(2002-2007)	MB정부(2007-2010)
국가채무/GDP 비율 증가폭(%p)	12.1	6.2
일반회계 채무/GDP 비율 증가폭(%p)	2.0	5.8
적자성채무/GDP비율 증가폭(%p)	7.1	4.8
공적자금 제외 적자성채무/GDP 비율 증가폭(%p)	1.7	5.8
공적자금과 외평채 제외 국가채무/GDP 비율의 증가폭(%p)	0.4	5.1

주: 2010년 경상GDP는 정부 예산편성 기준상의 수치를 이용함.

<표 4>에서는 몇 가지 국가채무 지표를 이용해서 참여정부 기간과 MB정부 3년간에 대해, ‘채무의 대GDP 비율의 증가폭’을 비교하고 있다. 우선 국가채무의 대GDP 비율의 증가폭을 비교하면 참여정부 기간에 12.1%p, MB정부 기간에 6.2%p로 참여정부의 증가세가 높다. 적자성 채무의 증가폭을 보아도 각각 7.1%p, 4.8%p로 참여정부 기간에 더 높았다. 그런데 적자성 채무에는 공적자금 국채전환분이 포함되어 있다. 이것이 참여정부의 재정운용 결과와 아무 관계가 없다는 것에는 누구나 동의할 것이다. 우리는 현재 양 정권의 재정건전성 측면의 실적을 비교하고 있는 것이므로 공적자금 전환분을 제외한 적자성 채무의 증가폭을 비교하는 것이 의미가 있다. 이렇게 비교하면 참여정부의 적자성 채무의 증가폭은 1.7%p이고, MB정부의 증가폭은 5.8%p로 나타난다.⁶⁾ 적자성 채무 중 가장 중요한 의미를 갖는 채무는 일반회계 채무이다. 일반회계 채무의 대GDP 비중은 참여정부 기간 중 2.0%p 늘었고, MB정부 기간 중 5.8%p 높아졌다. 이와 같이 적자성 채무는 참여정부에 비해 MB정부에서 훨씬 크게 늘어났다. 다음으로, 외환시장용 채권의 경우 외환이라는 대응자산을 갖는다는 차원에서 다른 채무와는 구분된다. 이를 감안하여 공적자금 전환분과 외환시장용 국채를 제외하고 채무비율의 증가폭을 구해보면 참여정부의 증가폭은 0.4%p이고, MB정부의 증가폭은 5.1%p이다. 이 결과와 앞의 연설문의 내용은 큰 대조가 된다.

2. 지방정부 채무의 현황 분석

국가채무에는 지방정부의 순채무가 포함되어 있는데, 여기에는 지방정부 채무에서 중앙정부가 빌려준 금액이 제외되어 있다. 따라서 지방정부의 채무 규모는 별도로 파악할 필요가 있다. 또한 최근에 지방정부 부문의 경우 지방정부 자체의 채무보다 지역 개발공사 등 지방공기업 채무의 급증 문제가 더 심각한 상황이다. 여기서는 그 현황을 살펴보고자 한다.

다음 <표 5>는 지방정부의 지방채 발행 잔고와 그 증가율을 보여주고 있다. 지방정부 채무에는 지방채 잔고 외에도 채무부담행위와 보증채무가 포함되는데, 2009년의 경우 그 규모는 각각 9,107억원과 3,362억원이다. 지방채 잔액은 2002년에 17.1조원 수준에서 2006년까지 거의 변화가 없다가 2007년에 18.2조원, 2008년에 19.0조원 수준으로 다소 늘어났고, 2009년에는 25.6조원으로 무려 34.7%가 증가했다. 지방채 잔고의 급증세는 2010년에도 나타날 것으로 예상된다.

<표 5> 지방채 현황

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
지방채 잔액(조원)	17.1	16.5	16.9	17.4	17.4	18.2	19.0	25.6
증가율(%)		-3.5	2.4	3.0	0.0	4.6	4.4	34.7

자료: 행정안전부.

6) 증가폭을 비교하는 것이므로, 공적자금 전환분을 제외한 적자성 채무의 증가폭이 현 정부 기간에 더 높아지게 된다.

상·하수도과 같은 직영기업을 제외하고 지방공사와 공단 전체의 부채 현황은 다음 <표 6>과 같다. 현재 2008년까지의 결산 결과가 공개되어 있어서, 2009년 이후에 급증했을 것으로 예상되는 부채 현황은 파악되지 않고 있다. 지하철과 도시개발공사를 포함하여 지방공사·공단의 부채는 2006년에 22.7조원에서 점차 증가해서 2008년에는 32.4조원으로 늘어났다. 이에 따라 부채비율은 2006년에 104.1%에서 2008년에는 115.5%로 늘어났다. 항목별로 보면 지하철이나 기타 부문의 증가세가 안정적인 반면에 도시개발공사의 부채가 2006년 15.0조원에서 2008년에는 24.8조원으로 크게 늘어났음을 알 수 있다.

<표 6> 지방공사·공단의 부채 현황

(단위: 조원)

	2006	2007	2008
총부채 (부채비율, %)	22.7 (104.1)	27.7 (110.1)	32.4 (115.5)
지하철	6.9	6.5	6.3
도시개발	15.0	20.2	24.8
기타공사	0.5	0.7	1.1
시설, 환경, 경륜공단	0.3	0.3	0.3

자료: 행정안전부.

행정안전부의 자료를 이용해서 지방부문 전체의 2009년 이후의 부채 증가세를 파악하기 어렵기 때문에 자료 입수가 가능한 인천광역시의 사례를 다음의 <표 7>을 통해 살펴보기로 한다. 인천광역시는 최근에 대표적으로 재정건전성 문제가 크게 대두된 지자체이다. 실제로 지난 6.2 지방선거 과정에서 인천시의 부채 문제가 가장 핵심적인 선거 쟁점이 되었고, 시장이 교체되는 주요 요인이 되었다. <표 7>을 보면 인천시 부채의 급증세를 살필 수 있다. 인천시 부채는 2003년에 6,400억원 수준에 불과했고, 2008년까지 완만한 증가세를 보여서 2008년 말의 부채가 1조 6,300억원 수준이었다. 그러다가 2009년에 2조 4,800억원 수준으로 급증했고, 2010년 말에는 3조원 수준에 이를 것으로 전망되고 있다. 지난 7년 사이에 약 5배로 늘어났다.

<표 7> 인천시 및 인천 도시개발공사의 부채 현황

(단위: 조원)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
인천시 지방채	0.64	0.85	1.18	1.30	1.46	1.63	2.48	3.10
인천 도시개발공사 부채	0.03	0.14	0.43	1.19	2.17	2.94	4.46	6.64
합계	0.67	0.99	1.61	2.49	3.63	4.57	6.94	9.74

주: 2010년 수치는 2010년 6월 인천시장 인수위 업무보고 상의 계획치로 이후 변경 가능성이 있음.

자료: 행정안전부, 인천광역시, 인천도시개발공사.

인천도시개발공사 부채의 급증세는 더욱 심각하다. 2003년 창립 시 300억원에 불과했던 부채는 2006년에 1조원을 넘어섰고, 2007년에는 2조원을 넘어 선 후 2009년에는 4조 4,600억원 수준까지 급증했고, 올 해 말에는 다시 6조원 대에 달할 것으로 전망되고 있다. 인천시와 도시개발공사의 부채를 합한 규모는 2010년에 10조원 수준에 육박할 것으로 예상되며, 이 규모는 2008년 이후 2년 사이에 2배 이상 증가한 규모이다. 이러한 인천시의 사례는 전임 안상수 시장의 개발지향적 정책과 2014년 아시안게임의 개최 같은 인천시 특유의 요인을 가지고 있지만, 최근의 지방재정 악화라는 보편적 현상의 한 예가 되는 사례이기도 하다.

3. 공기업 채무의 현황 분석

공기업을 포함하는 공공부문(public sector)에 대한 정부의 공식적인 통계는 존재하지 않는다. 이러한 통계 체계가 미비한 것은 다른 나라의 경우에도 마찬가지이다. 여기서는 최근 국회예산정책처(2010)에서 발표한 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 적용 받는 22개 공기업의 2004~2009년 재무 현황을 인용해서 공기업 채무의 현황을 살펴보고자 한다.

<표 8>은 2004~2009년 기간 중 22개 공기업의 자산, 부채, 자본의 변화 추이를 보여주고 있다. 이 기간 중 공기업 자산은 94.0% 증가했고, 부채는 이 보다 높은 156.4%의 증가를 보였다. 공기업의 자본은 41.4% 증가에 그쳤다. 부채 증가율은 2008년에 28.3%, 2009년에 20.6%로 높은 수준을 보였다.

<표 8> 22개 공기업 자산, 부채, 자본 현황

(단위: 조원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	증가액(04-09)
자산	180.8	213.7	239.4	266.1	308.5	350.8	170.0
부채	82.7	98.0	117.7	137.1	175.9	212.1	129.4
자본	98.1	115.7	121.7	129.0	132.6	138.7	40.6

자료: 국회예산정책처, 『2004-2009년 공기업 재무현황 평가』, 2010. 8.

22개 공기업 중 17개 공기업은 자금을 자체수익만으로는 조달 할 수 없어서 금융기관으로부터의 차입이 급증하고 있고, 따라서 관련 금융비용도 빠르게 늘고 있다. 공기업의 금융성 부채는 2004년 56.5조원에서 2009년에는 155.6조원으로 5년간 175.5%의 높은 증가를 보였다. 그에 따른 이자 비용도 동 기간에 108.5% 증가했다(표 9 참조). 공기업의 재무구조도 악화되어서 부채비율은 2004년에 84.3%에서 2009년에는 132.6%로 악화되었다. 부채비율은 2008년에 전년 대비 26.3%p 증가해서 가장 높은 증가세를 보였다. 차입금 의존도도 2004년에 31.3%에서 2009년에 44.4%로 높아졌는데, 이 비율 역시 2008년과 2009년에 큰 폭으로 증가했다(표 10 참조).

〈표 9〉 22개 공기업의 금융성 부채 및 이자비용

(단위: 조원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	증가율(04-09)
금융성 부채	56.5	67.0	80.6	91.8	124.1	155.6	175.5
이자비용	2.1	2.3	2.6	3.0	3.5	4.4	108.5

자료: 국회예산정책처, 『2004-2009년 공기업 재무현황 평가』, 2010. 8.

〈표 10〉 22개 공기업 재무구조 관련 지표

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
부채비율	84.3	84.7	96.8	106.3	132.6	152.9
차입금의존도	31.3	31.4	33.7	34.5	40.2	44.4

자료: 국회예산정책처, 『2004-2009년 공기업 재무현황 평가』, 2010. 8.

다음 <표 11>에는 한나라당 김성식 의원이 정리한 10대 사업성 공기업의 부채 추이 및 전망이 제시되어 있다. 이에 의하면 2007~12년 기간 중 10대 공기업 부채 규모의 증가액은 181.2조원에 달할 것으로 전망되었다. 10대 공기업의 부채는 2008년에 전년 대비 30.8% 증가했다. 부채 증가액이나 부채비율 면에서 가장 문제가 되는 공기업은 예상대로 토지주택공사이다. 부채 증가액은 5년간 109조원이고, 부채비율은 538%에 이를 것으로 전망되었다. 토지주택공사를 제외하고 부채 문제가 크게 악화되는 또 하나의 공기업은 수자원공사이다. 4대강 사업에 사업주체로 참

〈표 11〉 사업성 10대 공기업의 부채 추이 및 전망

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2012	증가액(07-12)
주택공사	39.9(357)	51.8	103.3(538)	63.4
토지공사	11.2(165)	14.7	56.8(538)	45.6
한국전력	21.6(49)	25.9	33.8(76)	12.2
도로공사	16.5(81)	19.2	25.0(171)	8.5
가스공사	8.7(228)	17.9	22.2(270)	13.5
철도시설공단	9.9(56)	11.9	17.7(63)	7.8
석유공사	3.7(64)	5.5	15.8(122)	12.1
수자원공사	1.6(16)	1.9	14.7(135)	13.1
철도공사	5.9(72)	6.8	9.4(79)	3.4
지역난방공사	1.3(178)	1.7	2.9(259)	1.6
합계	120.3	157.3	301.6	181.2

주: ()내는 부채 비율임. 이 표의 부채는 금융성 부채에 한함. 수자원공사의 경우 4대강 관련 채권 이자비용 7,100 억원은 정부가 보전하는 것으로 가정.

자료: 김성식 의원의 재정확회 토론회자료(2010. 3. 26).

여하고 있는 수자원공사는 2007년 말 부채가 1.6조원으로 부채비율이 16%에 불과했지만, 2012년에는 정부가 수자원공사의 이자비용 7,100억원을 보전해 주는 경우에도 부채가 14.7조원으로 늘어나고 부채비율이 135%로 크게 높아지게 된다. 4대강을 살리는지 또는 죽이는지 논란이 많은 4대강 사업의 경우 정부의 원칙에 맞지 않는 ‘떠넘기기식’ 사업 추진으로 ‘수자원공사 죽이기’를 하고 있는 것은 분명해 보인다.

4. 국가채무의 포괄범위 논쟁

가. 국가채무의 포괄범위와 상대평가

국가채무 논쟁에서 가장 중요한 쟁점은 국가채무의 포괄범위이다. 일각에서는 공식통계상의 국가채무의 범위를 넓혀서 공기업 채무, 정부보증채, 한은의 통안채, 연금의 잠재적 부채 등을 포함하면 우리나라의 국가채무 규모는 훨씬 커지고, 따라서 우리의 수준이 GDP의 30%대, OECD 평균이 80%대라는 공식 통계상의 기초 판단은 잘못된 것이라는 주장을 펴고 있다. 이는 매우 광범위하게 제기되고 있는 주장이다.

범위를 넓히면 규모는 커진다. 그런데 공기업 채무, 정부보증채, 통안채, 연금채무 등은 국가채무와는 그 성격이 다르고 국가채무에서 제외하는 것이 국제기준에 부합한다. 공기업 채무만큼 바로 후세대의 부담이 느는 것도 아니고, 보증한 것이 모두 채무부담으로 돌아오는 것도 아니다. 통안채 규모 만큼 후세대의 세금 부담이 느는 것도 일반적으로 아니다. 이들이 국제기준 상 국가채무의 정의에서 빠져 있다고 해서 이들 문제가 중요치 않다는 것이 아니다. 이들에 대한 적절한 관리는 매우 중요하고, 우리는 그러한 관리체계를 발전시켜 나가야 한다. 다만 여기서 강조하고자 하는 것은 다음과 같은 간단한 논점이다.

우리가 국가채무 규모에 대한 평가를 할 때 적절한 이론적 근거가 부족하다보니 국제비교를 통해 ‘상대적’인 수준을 파악하는 일이 중요하게 된다. 우리의 수준을 ‘상대적’으로 평가해서 향후의 정책기조를 설정하는 데 중요한 참고로 활용하는 것이 현실적으로 매우 중요한 것이다. 이 때 국제비교의 기본은 동일한 잣대를 사용하는 것이다. 우리나라 국가채무 규모에 공기업 채무, 정부보증채 등을 포함해서 국제비교를 하려면 다른 OECD 국가에 대해서도 같은 작업을 해야 하는 것이다. 우리나라의 경우 공기업 채무와 정부보증채 등을 포함하여 계산해보니 GDP 대비 비중이 크게 높아졌고, 이를 국제기준 상 이러한 부류의 채무를 포함하지 않은 국제통계와 비교하여 우리의 수준이 결코 OECD에 비해 낮은 것이 아니라는 식의 주장은 상대평가의 기본을 무시한 것이다. 이런 주장에서 공기업을 정부로 재분류하면서 국제기준인 ‘경제적으로 유의한 가격’(ESP, Economically Significant Prices)을 무시하고, 그에 따른 시장성 기준을 적용하지 않은 채 나름대로의 한국적인 특수성을 재분류의 기준으로 이용하는 경우가 있는데,⁷⁾ 이러한 경우 그 결과를 기존의 다른 선진국들의 통계와 비교하는 상대평가를 해서는 안 되는 것이다. 그러나 이런 연구에서

대부분의 경우 일반적인 결론을 “공기업을 우리 특성에 맞게 재분류해보니 우리의 채무가 30% 수준이 아니라 예컨대 70% 수준이므로 우리의 수준이 결코 선진국들보다 낮은 것이 아니다.”라는 식으로 내리고 있어서 그것이 문제라는 것이다. 상대평가의 기본을 제대로 인식할 필요가 있다.

이제 국가채무의 포괄범위와 관련하여 논란이 되고 있는 공기업 채무, 정부보증채, 연금의 우발 채무, 그리고 통안채 각각에 대해 보다 상세히 살펴보면 다음과 같다.

나. 공기업 채무

GFS 체계에서 공공부문(public sector)은 일반정부(general government)와 공기업(public corporations)으로 구분되고, 일반정부는 다시 중앙정부, 지방정부, 그리고 정부로 분류되는 비영리공공기관(nonmarket nonprofit institutions)으로 구분된다. 우리가 국가채무 문제를 논할 때 ‘국가’의 의미는 일반정부를 지칭하는 것으로 보아야 한다. 따라서 공기업 채무를 포함할 때는 국가채무라는 용어 대신에 ‘공공부문 채무’라는 개념과 표현을 쓰면 문제가 없다. 재정규모의 경우에도, 통상 일반정부의 지출규모를 기준으로 논의를 하며, 여기에 공기업 부문을 포함하여 공공부문의 지출 규모를 산정할 수 있다. 다른 선진국들의 경우에도 일반적으로 공기업을 포함하는 공공부문 재정통계 체계는 갖추지 못하고 있는 실정이다. 한 예로, OECD 자료에 의하면⁸⁾ 각국은 공기업의 수에 대한 응답을 다음과 같이 하고 있는데, 일부 국가들은 공기업 수에 대해 ‘hundreds’, ‘thousands’ 등의 표현을 쓰고 있는 실정이다. 이 자료에서 주요 국가들의 공기업 수는 다음과 같이 우리의 경우를 상당히 초과하고 있는 것을 볼 수 있다.

호주(260개), 벨기에(수백 개), 캐나다(400개), 체코(880개), 덴마크(400 에서 500개), 오스트리아(200개), 핀란드(2,200개), 프랑스(1,500개), 그리스(30개), 일본(180개), 한국(70개), 네덜란드(수백 개), 뉴질랜드(382개), 노르웨이(2,200개), 폴란드(1,980개), 포르투갈(880개), 슬로바키아(800개), 스웨덴(중앙 52개, 지방 1,315개), 영국(135개), 미국(연방 15개, 주 수천 개)

정부와 공기업의 구분 문제를 제대로 파악하기 위해서는 다음과 같은 IMF의 2001 GFS 매뉴얼의 관련 개념을 살펴보아야 한다.

2.3 원칙적으로 GFS 체계는 재정정책에 뚜렷한 영향을 미치는 모든 실체를 포괄한다. 통상 재정정책은 정부부처와 같이 정부의 경제적 기능만을 전적으로 담당하는 실체에 의해 집행된다. 그러나 이러한 실체 외에 정부가 소유하거나 통제하며 주로 상업활동에 종사하는 기업에 의해 재정정책이 집행될 수도 있다. 중앙은행과 국영철도와 같은 이러한 기업들은 공기업이라 불리

7) 이에 대해서는 뒤에서 상술하고 있다.

8) National Accounts and Economic Statistics, Questionnaire on Public Units in National Accounts, OECD, 2005. 10.

며, 정부의 일부로서 간주되지 않는다. 그러나 이들에 대한 통계는 수집되어야 한다.

2.31 일반정부부문은 공기업 또는 공공준기업을 포함하지 않는다. 어느 단위가 그 생산물을 일부 또는 전부 판매할 때 그 단위를 정부단위로 분류할 것인지 아니면 공기업으로 분류할 것인지, 또는 그 단위 내에 준기업이 존재하는지를 판단하는 일은 어려울 수 있다. 그 생산물의 일부 또는 전부를 시장가격으로 판매하는 단위는 기업 또는 준기업이며, 그 이외의 모든 단위는 정부단위이다. 중략

2.32 경제적 의미가 있는 가격(economically significant prices)은 생산자의 공급의도 물량과 구입자의 구입의도 물량에 상당한 영향을 주는 가격이다. 그런데 이러한 정의를 실제로 적용할 때에는 모든 사실과 상황을 검토한 후 상당 부분 판단에 의존할 수밖에 없다. 경제적 의미가 있는 가격에 대해 엄밀한 기준을 제시할 수는 없지만, 그것이 모든 생산원가를 회수할 만큼 높은 수준일 필요가 없음은 분명하다. 중략

2.35 따라서 산출물을 일부 또는 전부 판매하는 단위를 분류함에 있어서는 두 가지 질문을 던져보아야 한다, 첫째, 그 단위가 그 산출물의 대부분 또는 전부를 판매한다면 그 가격은 경제적 인 의미가 있는 것인가? 중략(둘째 질문은 일부의 가격만 경제적 의미가 있는 경우)

이상의 국제기준을 보면 공공비영리기관(정부)과 공기업을 구분할 때의 본질적 요소는 그 기관 산출물의 가격이 경제적 의미가 있는가에 대한 판단이다. 다시 말해 수요·공급에 영향을 미칠만한 가격으로 공급되는가, 아니면 무료나 또는 시혜적인 차원에서 아무나 그 산출물을 원하는 것은 막을 정도의 아주 낮은, 그래서 경제적 의미가 없는 가격으로 공급되는가의 문제이다. 앞의 2.32에 의하면 경제적 의미가 있는 가격이 원가를 모두 회수할 만큼 높은 수준은 아니라고 밝히고 있다.

이상과 같이 GFS 국제기준은 기관분류의 원칙만을 제시했을 뿐, 분류를 위한 구체적 공식을 제시하지는 않고 있다. 따라서 판단의 문제가 개입되지만, 분명한 것은 그 판단이 반드시 기본개념에 근거해야 한다는 점이다. 그 기본개념은 바로 산출물 가격의 의미로 판단하는 ‘시장성’의 개념이다. 즉, GFS 기준에서 정부(산하기관)와 공기업의 구분은 그 활동이 얼마나 시장에 가까운가에 달려 있다. 예를 들어 설명해 보면, 보건소(특수법인이라고 상정)와 국립대학병원(특수법인이고, 공공부문에는 당연히 속함)을 분류할 때, 보건소는 아주 싼 가격에 기초적 진료를 제공하고 부족분은 세금으로 보전되므로 공공비영리기관이고, 국립대학병원은 거의 민간병원 수준의 진료비를 받으므로 공기업으로 분류해야 한다는 것이다. 이것이 시장성 기준이다.

시장성 개념에 근거해서 실제 활용 가능한 형태의 기준으로 사용되는 것이 ESA95(European System of National and Regional Accounts)의 ‘50% rule’이다. 이는 매출액이 생산비용의 50% 이상을 보전하면 공기업으로 분류하는 기준이다. 이 기준은 OECD 국가에서 널리 사용되고 있다. 전술한 OECD 자료에 의하면, 설문에 응답한 대부분의 국가가 이 기준을 활용하고 있다. 22개 국

가 중 영국 등 11개 국가는 이 기준을 ‘a systematic criterion’으로 사용하고, 캐나다 등 5개 국가는 이 기준을 ‘an important criterion’으로 사용하며, 네덜란드 등 4개 국가는 이 기준을 ‘a test among others’로 사용한다고 응답하고 있다. 이 기준은 이 정도로 널리 사용되는 기준이다.

지난 2006년 4월에 벌어졌던 중앙일보-기획예산처 간 재정규모 논쟁의 핵심도 정부와 공기업의 구분 문제였다. 당시 중앙일보 측에서 우리가 작은정부가 아니라고 주장한 것은 국제기준인 시장성 기준을 무시하고 웬만한 공기업들을 모두 정부로 재분류해서 우리의 재정규모가 GDP의 38%라고 주장하고, 이를 기존의 OECD 통계와 비교하여 우리가 결코 작은 수준이 아니라는 것이었다. 앞에서 논의한 상대평가의 기본을 어긴 그런 무리한 주장이었다. 당시 중앙일보의 구분 기준은 ① 정부가 기관장 임명권을 갖고 사실상 통제, ② 파산 때 정부가 경영에 대해 책임, ③ 공적 성격 강함, ④ 자산 70억원 이상, 지출 100억원 이상의 4가지로, 한마디로 시장성이라는 기본개념을 무시한 기준이었다. 몇몇 덩치가 큰 공기업이 이러한 방식에 따라 정부에 포함되면 우리의 재정규모나 국가채무 규모는 큰 폭으로 늘어나게 된다. 그런데 아마도 이런 방식을 다른 선진국들에게도 적용하면 그들의 수치도 크게 증가할 것이다. 경우에 따라서는 우리와의 차이가 더 커질 수도 있을 것이다.

전술한 바와 같이, 국가채무 논쟁에서 적정채무 규모에 대한 이론이 부족한 상황에서 결국 국제비교가 중요한 역할을 하게 되고, 이 때 중요한 것은 기준을 동일하게 맞추는 것으로 우리나라의 국가채무와 다른 나라의 국가채무를 비교하고, 우리나라의 공공부문 채무와 다른 나라의 공공부문 채무를 비교하면 문제가 없다. 그러나 실제로는 이러한 단순한 원칙이 제대로 지켜지지 않기 때문에 논쟁이 지속되는 것이다. 전술한 바와 같은 시장성 기준에 따라 정부로 재분류되는 공기업의 채무만을 국가채무에 포함시키면 될 일이다.

다. 정부보증채와 연금의 잠재채무

정부보증채는 우발채무의 일종으로 확정채무와는 구분해서 보아야 한다. 굳이 GFS 기준을 애기하지 않더라도, 확정된 채무와 ‘발생할 가능성이 있는 채무’를 구분하는 것은 당연하다. 정부보증채가 문제가 되었던 것은 1997년의 경제위기를 극복하기 위한 공적자금 투입 과정에서 그 규모가 급격히 늘었기 때문이며, 현 시점에서는 공적자금의 미회수분에 대한 국제전환에 따라 문제가 거의 해소된 상태이다.

최근의 일부 연구에서 국가채무가 늘어나게 되는 주요 요인 중의 하나는 공적자금 투입과 관련된 공사(예금보험공사, 자산관리공사 등) 등을 정부로 재분류해서 이들의 정부보증채를 정부의 직접채무로 분류한 것이었다.⁹⁾ 재정범위를 제도단위로 설정하니 이들 공사가 금융공기업이 아니고 정부로 분류된다는 것으로, 일단 정부로 분류된 이상 정부보증채무는 직접채무가 된다는 주장이

9) 옥동석(2010) 참조.

다. 그런데 이러한 주장에서 ‘제도단위’를 표면에 내세우고 있지만, 이 경우 핵심적 사항은 본질적인 ‘재정과 금융의 구분 문제’와 정부와 공기업의 구분하는 ‘시장성 기준’이다. 이 점에 대해 더 심도 있게 논의하고 근거를 제시해야 할 것이다. 그리고 이러한 구분 문제는 결국 ‘공공부문 분류위원회’와 같은 기구를 설립해서 논의해야 할 문제이다.

국민연금 등 연금기금의 잠재채무(책임준비금 부족분)도 채무의 발생 가능성 및 발생규모가 확정되지 않은 일종의 우발채무이다. 이 문제 또한 정부의 확정된 채무와는 구분해서 접근할 필요가 있다. 우리나라 공적연금의 수급구조 불균형 문제는 매우 심각하고, 이 문제는 수급구조의 개선을 통해 반드시 해결되어야 한다. 국가채무의 범위를 설정할 때 주된 고려 사항이 국제비교를 위해 국제기준을 따르는 것과, 국가채무 지표를 이용해서 후세대가 부담해야 할 세금부담을 고려하여 현재의 재정정책방향 설정에 이용하는 것이라면, 이러한 목적에 부합하는 국가채무 지표 설정에서는 연금의 잠재부채와 같은 우발채무를 제외하는 것이 타당할 것이다. 연금의 잠재부채 문제는 연금의 수급구조 개혁으로 반드시 해결해야 할 문제이지, 미래의 연금 적자를 예상해서 현재 긴축재정을 운용해야 할 그럴 문제가 아니라고 판단한다.

라. 통화안정증권

국가채무의 포괄범위 논쟁에서 또 다른 중요한 축을 이루고 있는 것이 한국은행이 발행하는 통화안정증권(통안채) 문제이다. 한국은행은 1980년대 중반 이후 주로 통화안정증권의 발행을 통해 기초적인 과잉유동성을 흡수하고 있다. 통안채 잔액은 외환위기 직전 25조원 수준이었으나, 위기 이후 빠르게 증가해서 2006년 말에는 158.4조원 수준에 이르게 된다. 이후 2008년에는 126.9조원까지 감소했다가 2009년 말에는 149.2조원으로 다시 늘어났다.

이러한 통안채 발행잔액의 급속한 증가는 주로 해외부문을 통한 거액의 본원통화 공급을 불태화(sterilization)하는 다음과 같은 과정에서 발생한다.

경상수지 흑자 및 해외투자자금 유입→자국통화 평가절상 압력→중앙은행의 외환매입(본원통화 공급)→자국통화 평가절상 압력 해소→중앙은행의 본원통화 환수(통안증권 발행)

한국은행은 국채 등 공개시장조작 적격증권이 충분하지 않은 상황에서 과잉유동성의 환수수단으로 통안증권 발행을 확대해 온 것이다. 통안증권의 누증은 한국은행의 장기금리 조절 등 신축적인 정책 운용을 제약할 우려가 있다.

이와 같이 1997년 경제위기 이후 경상수지 흑자가 지속되고 해외투자자금 유입이 이루어지는 과정에서 거액의 본원통화 공급을 불태화하기 위해 통안채 규모가 급증했다. 최근 일각에서 통안채 잔고도 국가채무에 포함시켜야 한다는 주장이 제기되고 있는데 그 주된 논거는 다음과 같다.

한국은행을 채무자로 하는 통화안정증권의 발행잔액은 국채발행액과 동일하게 간주되어야 한다. 형식적 의미로 볼 때 한국은행은 금융공기업으로 분류되기 때문에 이의 채무가 곧바로 일반정부의 채무가 되는 것은 아니다. 그러나 통화안정증권은 정부가 통화정책의 수행을 위하여 중앙은행에 부담시킨 채무이고, 또 OECD 선진국에서는 대부분 이와 같은 정책적 기능이 국채를 통해 수행되기 때문에 국제적 비교를 위한 ‘일반정부 총금융부채’에는 포함시킬 필요가 있다.(옥동석(2007))

한국은행이 발행하는 통안증권은 IMF 기준에 따르면 국가부채에 포함되지 않지만, 같은 기능을 수행하는 미국의 재무부 채권(treasury bond)은 국가부채에 포함되는 문제가 있다.(나성린 외(2006))

여기서 주된 논거는 선진국에서는 통안채의 기능을 국채가 수행하므로 국제비교 등을 위해 통안채를 국채와 같이 국가채무에 포함시켜야 한다는 논리이다. 이는 일견 그럴듯해 보이지만 기본적으로 선진국과 우리나라의 여건 차이를 감안하지 않은 오류라고 생각한다.

우리나라의 통화관리에서 통안증권이라는 채권을 이용하게 된 것은 과거에 우리나라 재정이 매우 건전하고 국채시장이 제대로 발달하지 못해서 국채와 같은 공개시장조작 적격증권이 충분하지 못했기 때문이다. 만일 한은이 기존에 충분한 국채를 보유하고 있었다면 보유 국채를 매각하는 방식으로 유동성을 흡수할 수 있었을 것이다. 이것이 불가능하기 때문에 발행한 채권이 통안증권이다. 선진국의 국채는 일단 재정적자의 보전을 위해 발행되었고, 일반적으로 그 금액만큼 후세대의 부담이 발생한 것이다. 이를 중앙은행이 사고파는 과정을 통해 통화량을 조절하고 있다. 통안채의 경우 발행잔고 만큼 국민부담이 발생하는 것이 아니다. 한은은 외화 형태의 대응자산을 가지고 있다. 따라서 통안채가 다른 나라에서는 국채에 해당하므로 국가채무에 포함되어야 한다는 논리는 이러한 점들을 무시한 단순논리로, 받아들이기 어렵다.

실질적으로 의미가 있는 쟁점은 통안채로 인해 후세대의 부담이 늘어날 것인가의 문제이다. 그런 가능성에 대해서는 경계하고 대책을 마련해야 한다. 통화관리의 안정성 문제는 매우 중요한 문제이다. 만일 통안채 누증으로 이자 부담이 크게 늘면 통화관리의 안정성이 저해될 수도 있다. 이때 이를 적절히 관리하지 못하면 우선 물가상승을 통한 inflation tax 형태의 국민부담이 발생할 수 있다. 그러나 이는 일반적인 세금부담과는 다른 것이다. 최악의 경우는 통화관리의 어려움으로 조세징수를 통해 통화관리를 수행하는 것이다. 통안채의 이자를 일부라도 재정이 담당하는 형태이다. 이러한 경우에는 그 지급분 만큼 후세대의 세금부담이 발생한다.

이를 종합하면, 통안채 누증이 재정에 의한 통화관리를 가져올 만큼 악화될 경우에만 일반적인 국채와 같은 후세대의 세금부담이 발생한다. 그러나 우리 경제가 지속적으로 성장하는 한 이러한 경우가 발생할 가능성은 낮다고 보아야 한다. 어쨌든 이러한 위험관리 차원에서만 통안채를 ‘우발채무를 포함하는 경우의 국가채무 범주’에 포함시킬 수 있을 것이고, 후세대의 부담규모는 통화관

리가 제대로 이루어지지 못하는 경우에 통안채에서 발생하는 이자의 일부분이 될 것이다. 이러한 논점들에 대한 검토 없이 단순논리로 통안채 잔고 전체를 국가채무에 포함시켜야 한다는 주장은 무리한 주장이다.

5. 국가채무 문제의 인식과 평가

이제 지금까지의 논의를 종합해서 우리나라의 국가채무 문제에 대한 인식과 평가에 대한 입장을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 재정정책 기조에 대한 판단을 위해 다른 나라와 비교해서 국가채무 수준의 ‘상대평가’를 하는 경우 포괄범위 등의 기준을 최대한 일치시켜야 하며, 이 경우 우리의 국가채무 수준은 최근 상당히 증가하기는 했으나 여전히 다른 선진국들에 비해 상대적으로 낮은 편이다(다음의 표 12 참조). 그러나 우리 경제가 소규모 개방경제이고, 외부적 충격에 대비하는 최후의 보루가 재정건전성이며, 고령화와 남북통일 등의 요인을 고려할 때 최근에 상당히 악화된 재정건전성을 회복하는 노력은 매우 중요하다.

전술한 바와 같이, 일부 기관들을 향후 논의와 공론화 과정을 거쳐 일반정부 부문에 포함시키는 등 재정범위의 조정이 이루어져야 할 것이나, 큰 논란이 되었던 2006년의 중앙일보 방식과 같이 시장성에 대한 고려 없이 웬만한 공기업들을 모두 산하기관으로 분류해서 계산하지 않는 한 국가채무 수준에 대한 평가가 기초적으로 달라지는 결과는 없을 것으로 판단된다. 재정규모나 국가채무 수준이 우리의 기초적 판단을 달리하게 할 정도로 증가되는 경우는 덩치가 큰 일부 공기업과 금융기관을 정부로 분류할 때뿐이다. 워낙 덩치가 큰 몇몇 (금융)공기업이 정부로 분류되지 않는 한 GDP 대비 비율로 예컨대 6~7%p(재정규모의 경우)나 20~30%p(국가채무의 경우)의 변화가 나타날 수 없다.

또한 재정규모를 펀드 단위가 아닌 제도 단위로 측정하면 재정규모가 크게 늘 것처럼 생각하는 경향이 있는데, 이는 사실과 다르다. 정부산하기관의 예로 국책연구기관의 예를 보자. 국책연구기관은 특별회계나 기금이 아니기 때문에 펀드단위로는 재정범위에 포함되지 않고 있고, 따라서 이를 제도단위로 바꾸게 되면 재정범위에 들어오게 된다. 그런데 이 경우 재정규모가 늘어나는 것은 이 기관 전체의 예산 규모가 아니다. 대부분의 국책연구기관은 정부출연금과 정부의 연구용역비로 운영되고 있고, 이는 이미 일반회계나 특별회계 등의 펀드단위에 포함되어 있는 것이다. 따라서 국책연구기관을 제도단위로 재정에 포함시킬 경우 늘어나는 재정규모는 이 기관이 민간으로부터 수주하는 일부의 수입뿐이다.

이와 같이 다시 한 번 논쟁의 핵심은 정부와 공기업의 구분을 제대로 하는 것이다. 이를 제대로 하는 한 우리의 지금까지의 기초적 판단을 달리하게 할 만한 변화는 없을 것으로 판단한다. 한 중요한 근거로, 2005년에 디지털예산회계기획단이 새로운 국제기준에 맞춰 재정범위를 재설정하고 추정한 일반정부 재정규모는 GDP의 31.5% 수준으로, 당시 OECD 국가의 평균(40%대 초반)보다 여전히 크게 낮은 수준이었다. 새로운 기준에 따라 재정범위를 재설정할 경우에 국가채무 규모

도 어느 정도 늘어나겠지만 우리의 기초적 판단을 달리할 만한 변화(GDP의 20~30%p)는 없을 것으로 본다.

〈표 12〉 G20 국가 GDP 대비 재정수지 및 국가채무 전망

(단위: %)

구분	GDP 대비 재정수지 비율				GDP 대비 국가채무 비율			
	'07년 (위기전)	'09년	'10년	'14년	'07년 (위기전)	'09년	'10년	'14년
아르헨티나	△2.1	△3.9	△2.4	△1.7	67.9	60.5	58.1	46.4
호 주	1.5	△4.3	△5.3	△1.1	9.8	16.9	22.7	27.8
브 라 질	△2.8	△3.8	△1.2	△1.0	66.8	68.5	65.9	58.8
캐 나 다	1.6	△4.9	△4.1	0.0	64.2	78.2	79.3	68.9
중 국	0.9	△3.9	△3.9	△0.8	20.2	20.2	22.2	20.0
프 랑 스	△2.7	△8.3	△8.6	△5.2	63.8	78.0	85.4	96.3
독 일	△0.5	△4.2	△4.6	0.0	63.4	78.7	84.5	89.3
인 도	△4.4	△10.4	△10.0	△5.7	80.5	84.7	85.9	78.6
인도네시아	△1.2	△2.6	△2.1	△1.3	35.1	31.5	31.2	27.1
이 태 리	△1.5	△5.6	△5.6	△5.3	103.5	115.8	120.1	128.5
일 본	△2.5	△10.5	△10.2	△8.0	187.7	218.6	227.0	245.6
한 국	3.5 (3.5)	△2.8 (△1.7)	△2.7 (△0.2)	2.6	29.6 (30.7)	34.9 (33.8)	39.4 (35.2)	35.4
멕 시 코	△1.4	△4.9	△3.7	△3.1	38.2	47.8	47.9	44.3
러 시 아	6.8	△6.6	△3.2	2.2	7.4	7.2	7.7	7.2
사 우 디	15.7	5.0	10.0	14.5	18.5	14.5	12.5	9.3
남 아 공	1.2	△4.4	△4.7	△2.5	28.5	30.8	33.5	34.8
터 키	△2.1	△7.0	△5.3	△4.8	39.4	48.1	49.6	52.8
영 국	△2.6	△11.6	△13.2	△6.8	44.1	68.7	81.7	98.3
미 국	△2.8	△12.5	△10.0	△6.7	61.9	84.8	93.6	108.2
G20 평균	△1.0	△7.9	△6.9	△3.7	62.0	75.1	80.2	85.9
선진 G20	△1.9	△9.7	△8.7	△5.3	78.2	98.9	106.7	118.4
신흥 G20	0.3	△5.1	△4.1	△1.3	37.4	38.9	39.6	36.2

주: 한국의 수치는 중앙정부 기준으로 IMF가 추정한 수치이고, ()내의 수치는 통합재정수지 및 국가채무에 대한 정부 작성 통계임.

자료: IMF Staff Position Note, The State of Public Finance Cross0Country Fiscal Monitor, November 2009.

또한 정부와 공기업을 제대로 구분하는 한, 재정범위에 포함되는 기관에 대해 채무 대신 부채의 개념을 사용할 경우 기술적으로 그 규모가 늘어나지만 그 규모는 제한적일 것으로 예상된다. 그리고 현재 채무의 개념을 사용한다고 해서 국제비교가 불가능한 것도 아니다. 다음 <표 12>에는 IMF의 일반정부 채무(general government debt) 기준에 의한 G20 국가의 국가채무 비율의 비

교 결과가 제시되어 있다. 이에 의하면 한국의 2009년도 국가채무 비율은 중앙정부 기준으로 34.9%이고, 이는 우리의 공식통계 상의 수치인 33.8%와 유사하다. 이 차이는 정확히 알 수 없는 데, 한 가지 특이한 점은 우리나라에 대한 IMF의 추정치를 중앙정부 기준이라고 밝히고 있는 점이다. 그런데 만일 34.9%라는 수치에 지방정부가 빠져 있는 경우에도 우리나라 지방정부의 순채무는 현재 13.5조원 수준으로 GDP의 1.3%에 불과하다. 따라서 이 표 상의 상대평가에 별다른 영향을 미치지 않는다. 여기서의 비교 결과, 2009년을 기준으로 우리가 지방정부를 합해서 36% 수준이고, G20 국가의 평균은 75.1%, 선진 G20 국가는 98.9%, 신흥 G20 국가는 38.9%이다. 우리의 채무 규모가 상대적으로 작은 것은 사실이다.

둘째, 공기업 채무, 한은의 통안채, 정부보증채, 연금의 잠재적 채무 등이 국제기준 상 국가채무에 포함되지 않는다고 하더라도 이들의 적절한 관리는 중요한 것이고, 이에 대한 철저한 대비와 관리가 이루어져야 한다. 이들을 국가채무 범위에 포함하느냐 제외하느냐의 문제는 국제비교를 통한 상대평가와 올바른 재정정책 기조의 판단을 위해 중요한 것이다. 이들을 국가채무에 포함시킨다고 해서 당장 이에 대한 관리가 강화되는 것도 아니고, 뺀다고 해서 이들의 관리가 중요하지 않다는 것도 아니다. 재정정책 기조의 판단에 있어서 정부의 확정적 채무와는 그 성격이 다른 공기업 채무, 통안채 등을 포함시키게 되면 오히려 재정정책 기조의 판단에 악영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 확정적 채무의 증가는 미래의 세금 부담 증가를 의미하고, 그에 따른 재정정책 상의 긴축이 요구될 수 있다. 그러나 통안채의 증가는 한은의 통화관리의 개선을 통해서, 공기업의 채무 증가는 일차적으로 그 기업의 사업 조정과 내부의 구조조정을 통해 대체해 나가야 한다. 이들을 국가의 확정채무에 포함해서 조세·재정정책 기조를 그에 따라 변화시킨다면 그것이 오히려 문제가 될 수 있다.

공기업 운영에 대한 적절한 관리와 경영혁신, 연금의 수급구조 개혁 등은 국가채무 논쟁과는 별도로 매우 중요하고, 반드시 해결해야 할 국가적 과제이다.

4. 최근 재정정책기조의 문제점과 향후 정책방향

1. 최근 재정정책기조의 문제점

이명박 정부의 조세·재정정책은 그 기조 설정에서부터 근본적 문제를 가지고 있다. ‘감세’와 ‘작은정부’는 우리의 경제발전 단계와 재정여건상 가능하지도 않고 바람직하지도 않다고 판단된다. 우리가 당면하고 있는 가장 근본적 문제로서 저출산고령화, 양극화, 성장잠재력 하락의 여건 변화와 문제는 많은 경우 ‘시장실패’의 영역에서 나타나고 있기 때문이다. 저출산 문제의 극복, 보육투자 및 여성경제활동참가율의 제고, 교육문제의 해결과 인력 양성, 사회안전망 확충, 기초과학 기술에 대한 투자, 고령화 사회 대비, 국방개혁 등이 그냥 시장에 맡겨두면 해결되는 문제가 아니

다.

현 정부의 당초 국정기조는 경제 효율과 성장을 중시하고 일자리를 창출해서 복지 문제도 해결하겠다는 것이었다. 그러다가 얼마 전부터는 ‘친서민’, ‘공정한 사회’등을 내세우며 서민복지와 교육기회의 형평 등을 강조하고 있는 상황이다. 그런데 아이를 낳지 않아 인구가 줄어들고, 인구의 반인 여성의 경제활동참가율이 좀처럼 높아지지 않고, 인구구조가 노령화되고, 생산성 향상의 기반인 교육이 황폐화되는 상황에서 어떻게 경제 효율을 살리고 경제 성장을 이룰지에 대해서는 별다른 답을 갖고 있지 않은 듯하다. 그저 감세를 하면 민간 소비와 투자가 살아나서 경제가 살아나고 복지도 해결된다고 하는데, 실제 나타난 결과는 정부가 해야 할 일은 제대로 못하면서 재정건전성은 악화되고 국가채무만 늘고 있는 것으로 보인다. 세율을 인하해서 경제가 살아나면 세금도 더 걷혀서 재정건전성도 회복할 수 있다는 소위 ‘감세의 선순환’은 우리 현실에서 나타나지 않고 있다. 감세가 민간 소비와 투자를 활성화한다고 해도, 민간기업들이 출산율, 공교육의 질, 사회복지 수준을 높이려고 할리 없다. ‘친서민’과 ‘공정한 사회’, 그리고 ‘국민 70%를 위한 복지’가 재원 마련 없이 할 수 있는 일이 아니다. 재원 없이 이러한 일을 추진하면 재정건전성이 훼손될 수밖에 없다.

현재 우리가 당면한 가장 근본적 문제로서 저출산·고령화 사회에 대비하고 사회안전망을 확충하는 과제는 정부의 여러 계획 발표와 구호에도 불구하고 여전히 지지부진하다. 최근 정부의 정책 논의에서 저출산 극복, 보육과 여성의 경제활동참가율 제고, 인구위기 대처 등에 대한 근본적 고민과 대책을 찾아보기 어렵다. 예를 들어, 현 수준이 유지되면 국가적 재앙을 가져 올 출산율을 구체적으로 언제까지 어느 수준으로 높이겠다는 목표와 그에 대한 적극적이고 구체적인 대책, 특히 재원대책을 찾기 어렵다.

최근 한나라당 내에서도 논란이 되고 있지만 현재까지도 이명박 정부의 조세·재정정책 운용의 기본방향은 감세와 작은정부이다. 동시에 친서민, 중도 실용을 표방하고 있는데 ‘감세·작은정부’와 ‘친서민·중도실용’은 근본적으로 양립하기 어려운 것이다. 소득과 재산이 있는 곳에 공평하게 세금을 부과하는 사회가 ‘공정한 사회’이고, 세금을 제대로 좀 더 거두어서 교육·복지 등에 투자하는 것이 진정한 친서민정책의 출발점이 되어야 한다. 정부가 ‘친서민’을 내세우지만 복지재정의 증가 속도는 소득 증대와 노령화 추세에 따라 자동적으로 늘어나는 지출 소요도 충족하기 어려운 수준이다. 그 1차적 혜택 수혜자가 ‘가진 자’일 수밖에 없는 감세정책을 시행하고 복지재정 확충은 답보 상태에 있으면서,¹⁰⁾ 동시에 몇 가지 서민을 지원하는 정책을 시행하며 ‘친서민’을 내세우고 있는 형국이다.

재정사업 내역에 있어 단기적 성과 위주의 토목·건설사업에 치중해 왔다. 많은 논란에도 불구하고 4대강 사업을 합당한 절차를 제대로 거치지 않은 채 무리하게 추진하고 있다. 감세기조 하에

10) 2011년도 예산안에서 경상성장률 전망은 7.6%, 복지예산 증가율은 6.2%로, GDP 대비 복지지출 비중은 오히려 줄어들고 있다. 복지예산 중 연금과 주택을 제외하면 증가율은 3.9%로 낮아진다.

서 재정건전성이 악화되는 것을 막으려면 재정지출에 대한 규율을 강화하고 낭비적 지출을 줄이려는 의미 있는 재정개혁 노력이 더욱 요구되는데, 현 정부 들어 지출 효율화를 위한 기본적인 장치인 예비타당성조사의 요건을 완화하는 것과 같이 정반대로 나가는 정책을 추진하였다.

조세부담률이 OECD 국가와 비교하여 상대적으로 낮고¹¹⁾ 이러한 현상이 건국 이래 지속되어 왔음에도 불구하고, 그리고 국민소득 증대와 저출산·고령화 추세 속에서 재정수요가 구조적으로 늘어나고 재정의 적극적 역할이 요구되는 상황에서 ‘조세부담률을 오히려 낮추는 감세정책’은 이명박 정부의 경제정책 중 가장 잘못된 정책이라고 판단한다. 올해와 내년의 조세부담률은 19.3%로, 참여정부 말기의 21%보다 1.7%p 낮은 것이다. 그 3~4년 사이에 소득은 증가하고 고령화는 더욱 진전되었고, 출산율과 여성의 경제활동참가율은 높아지지 않았으며, 교육 문제도 해결된 것이 거의 없다. 국방개혁도 지지부진한 것으로 보인다.

이명박 정부가 감세정책을 채택한 것은 우리의 재정여건과 전망 및 경제의 발전단계에 대한 고려 없이, 정권의 정체성에 맞는 이념적 정책 결정의 산물이었다고 판단한다. 그래서 한나라당 내부에서 조차 복지 확충과 재정건전성 회복을 위해 감세 철회의 목소리가 높지만 바뀌는 것은 없다. 과연 ‘감세와 작은정부를 하면서 사회안전망 확충, 노령화 대비, 출산율 제고, 교육문제 해결, 국방개혁 등을 할 수 있는 방법이 있는가?’라는 것이 여기서의 핵심 질문이다. 이러한 질문에 대해 그저 ‘감세와 작은정부를 하면 민간경제가 활성화되어 더 성장할 수 있고, 재정지출을 효율화하기만 하면 감세를 해도 재정건전성을 유지하면서 정부가 할 일을 할 수 있다.’라는 식의 주장만을 되풀이하고 있다. 지금까지 민간경제 활성화, 재정지출 효율화, 재정 건전성 확보, 정부의 역할 수행 모두에 있어 긍정적인 성과의 징후는 보이지 않고 있다고 본다.

흔히 감세의 논리로 ‘세율 인하→경제 활성화→세수 증대’라는 소위 ‘감세의 선순환’을 얘기하는데, 정책 전후에 세금을 더 거두었는지 덜 거두었는지는 소득 수준에 따라 평가해야 한다. 재정수요도 소득 증대에 따라 늘어나기 때문에 재정건전성이 악화되지 않기 위해서는 소득 대비 조세의 수준을 보는 것이 중요하고, 바로 그 지표가 조세부담률이다. 이명박 정부의 감세정책은 조세부담률 자체를 낮추는 것이므로, 일각에서 ‘감세를 하면 오히려 세수가 늘어난다.’라고 얘기하는 것은 이런 맥락에서 현 정부의 조세정책과 관련 없는 것이다. 뒤의 <표 13>에서 보듯이 지난 3년간의 연평균 세수 증가율은 4% 수준에 불과했다. 그 결과 경제위기가 지난 지 2년이 지난 2011년에도 재정적자의 대GDP 비율은 2.0%에 이른다. 의미가 있는 감세의 선순환이 일어났다면 경제위기가 2년 지난 시점에서 현 여당이 야당 시절에 그토록 재정건전성 문제를 비난했던 참여정부 기간의 평균(0.4%)의 5배에 이르는 재정적자가 왜 일어나겠는가? 조세·재정정책 전반의 문제점 파악과 개선이 필요한 시점이다.

11) 우리의 조세부담률이 가장 높았던 2007년을 기준으로 해도 5.9%p 낮다.

2. 최근의 재정건전성 악화의 원인

최근에 재정건전성이 악화된 가장 큰 요인은 당연히 2008년 말부터 2009년까지의 글로벌 금융위기에 대한 재정의 대처이다. 경기가 급락할 때 확장적 재정정책을 통해 경기변동의 진폭을 줄이려는 것은 당연히 필요한 정책대응이다. 정부는 2008년 말에 2009년 예산에 대해 10조원의 수정 예산을 편성했고, 2009년 상반기에는 지출 증가 기준으로 18.4조원에 달하는 추경을 편성했다. 정부의 감세정책도 위기 시에 총수요를 진작하는 데 어느 정도 기여할 수 있지만, 정부의 감세정책은 이미 2008년 상반기의 여러 조치와 2008년 9월 1일에 발표한 세제개편안에서 확정된 것으로, 경제위기를 극복하기 위한 확장적 재정정책의 일환으로 도입된 것은 아니다. 정부가 밝힌 2009년의 위기 대응 재정정책 규모는 38.8조원으로 GDP의 4.0% 수준이다. 2009년 10월 중순까지 각국 정부가 발표한 2009년 및 2010년 위기대응 재정정책 규모를 IMF가 조사한 결과에 따르면, 우리나라의 2009년 재정정책 규모는 GDP의 3.6%로, 러시아(4.1%) 다음으로 두 번째로 컸으며, G20 전체(2.0%) 정책규모의 약 2배 수준에 달한다. 또한 OECD 조사(2009. 6)에서도 우리나라의 위기대응 정책 규모는 30개 OECD 국가 중에서 4번째로 크며, OECD 전체 규모의 약 2배 수준으로 나타난다.¹²⁾

이와 같이 최근의 재정건전성 악화의 첫 번째 요인이 글로벌 금융위기에 있음에 대해서는 논란의 여지가 없다. 문제는 정부·여당 측에서 우리의 정책적 실패요인은 무시하고 모든 것을 금융위기, 그것도 '전대미문'의 금융위기의 탓만으로 돌리는 데 있다. 여기서 재정건전성이 악화된 정책적 실패요인으로 정부의 무리한 감세정책 추진, 2008년의 추경편성, 4대강 사업을 절차를 무시하고 추진하는 등 재정지출 효율화를 위한 노력이 부족한 점 등을 들 수 있다. 이러한 정책적 요인을 인정하고 잘못된 것을 바로잡는 것이 향후 우리 재정운용의 올바른 방향을 정립하는 데 반드시 필요할 것이다. 남의 탓만 해서는 발전이 없다.

일반적으로 최근의 모든 재정건전성 악화를 금융위기에 대한 대처 탓으로만 돌리려는 입장에서 주로 주장하는 것은 현 정부가 본래 감세정책을 추진하면서 작은정부를 추구하려고 했는데, 예기치 못한 위기 때문에 재정지출을 크게 늘렸고, 그래서 재정건전성이 악화되었다는 것이다. 감세정책이 가져 온 세수 축소 측면은 애써 무시하려고 한다. 국회예산정책처(2009)에 의하면 감세정책으로 인한 5년간의 세수 감소 규모는 기준연도 대비 누적 규모로 90조원 수준에 달하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 규모 추정에 논란이 있을 수 있어도 감세정책으로 상당한 세수 축소가 나타나고 있는 것은 우리가 직면하고 있는 현실이다. 이제 다음 <표 13>과 같은 비교를 해보기로 한다.

12) 박형수(2010)에서 인용했다.

〈표 13〉 2004~07 기간과 2008~11 기간의 주요 재정지표 비교

(단위: %)

	2004-07	2008-11
연평균 실질성장률	4.77	3.98
연평균 경상성장률	5.64	6.52
연평균 총지출 증가율	6.39	5.61
연평균 조세 수입 증가율	10.48	3.99
연평균 국제 수입 증가율	11.09	3.99
재정적자/GDP 비율의 평균	0.55	2.58
2009년 제외 재정적자/GDP 비율의 평균	0.55	2.07

〈표 13〉은 2004~07년과 2008~11년 기간의 주요 재정지표의 비교 결과를 제시하고 있다. 이 기간에 연평균 실질성장률은 각각 4.77%와 3.98%로 08~11 기간이 다소 낮다. 그 차이가 그리 크지 않은 것은 우리 경제가 2009년에도 (+) 성장을 했고 2010년의 6% 수준의 성장에 이어, 2011년에 대해 정부가 다소 낙관적인 5.0% 성장을 전망하고 있기 때문이다. 경상성장률 기준으로 보면 각각 5.64%와 6.52%로, 최근 기간의 경상성장률과 물가상승률이 더 높은 것을 알 수 있다. 총지출의 연평균 증가율은 각각 6.39%와 5.61%로 앞 기간의 증가율이 더 높다. 최근의 경제 위기에 대처하는 과정에서 2009년의 총지출이 크게 늘어났지만 정부는 총지출 증가율을 상당한 정도 통제해서 2010년에는 전년도 대비 3.3% 감소시켰고, 2011년의 지출 증가율도 경상성장률 전망 이하로 통제한 결과이다. 따라서 막연히 경제위기 이후 재정지출이 대폭으로 늘어난 것으로 생각하기 쉽지만 실제로 지출증가율은 어느 정도 통제되고 있다. 다만 지출 내역에 있어 우리의 근본적 문제를 해결하기 위해 교육, 복지 등의 분야에서 적절한 투자가 이루어지고 있는가의 문제가 남아 있는 것이다. 참여정부는 경상성장률(5.64%)을 다소 상회하는 수준(6.39%)의 지출을 증가시켰고, 현 정부는 경상성장률(6.52%)을 다소 하회하는 수준(5.61%)의 지출을 증가시켰다. 이러한 사실에도 불구하고 04~07 기간과 08~11 기간의 재정적자 비율은 각각 0.55%, 2.58%로 큰 차이가 있다. 2009년에 재정적자 비율이 4.1%로 매우 높았던 것을 제외해도 그 비율은 2.07%로 참여정부 기간의 약 4배에 달한다.

이처럼 재정적자가 악화된 원인은 세수 측면의 차이에 있다. 조세 기준으로 세수의 연평균 증가는 앞 기간에 10.48%, 뒤 기간에 3.99%였다. 국세를 기준으로 해도 비슷한 차이를 볼 수 있다. 결국 세수를 확보하는 정책 면에서 양 기간에는 근본적인 차이가 있고, 위기 이후 재정지출에 대한 통제가 이루어졌음에도 불구하고 재정건전성이 크게 악화된 것이다. 이것이 실증적 사실이다. 2011년까지도 감세의 선순환은 일어나지 않았다. 따라서 재정건전성 악화를 가져 온 정책적 실패요인으로 첫 번째 요인은 감세정책에 의한 세수의 부진이다.

두 번째 중요한 실패사례는 2008년 상반기부터 추진된 4.6조원 규모의 추경편성이었다. 이 문

제는 제2장에서 살펴 본 바와 같이, 감세와 작은정부를 추진하는 정부라면 당연히 국가채무 상환에 써야 할 돈을 경기부양 목적의 추경을 편성함으로써 재정건전성을 그만큼 악화시키고, 특히 정부 정책의 일관성과 신뢰성 측면에서 악영향을 미쳤던 사례로 기록될 것이다. 재정건전성 측면에서 정부는 4.6조원만큼 재정수지를 악화시키고, 그만큼 국가채무 잔고를 줄일 수 있는 기회를 스스로 저버린 것이다.

다음으로 작은정부를 추구한다고 하지만 재정지출을 효율화하기 위한 가시적 재정개혁 노력을 찾기 어렵고, 4대강 사업을 추진하면서 예비타당성조사의 기능을 정부 스스로 약화시키는 것과 같이 오히려 반대로 나아가는 행태를 보인 것이 재정건전성 측면에서 중요한 문제이다. 아무리 4대강 사업이 중요한 국가적 사업이라고 해도 합당한 절차를 거쳐 정상적인 방식으로 수행되어야 함은 당연하다. 그랬다면 사업을 추진하더라도 그 비용을 절감할 수 있었을지 모른다. 그런데 4대강 사업은 재정운용 상의 절차와 수행방식에 있어서 매우 심각한 문제를 안고 있다.¹³⁾ 그 첫 번째 문제는 예비타당성조사를 제대로 거치지 않은 것이다. 재해복구가 아닌 재해예방 사업을 예비타당성조사 대상에서 제외시킨 것 자체가 문제이고, 준설 사업을 단순한 재해예방 사업으로 간주한 것도 문제이며, 조사를 면하기 위한 사업조각기가 있는 것으로 보이고, 무엇보다도 댐이나 보 건설 사업 등을 수자원공사가 직접 담당하게 함으로써 예비타당성조사가 면제된 것이 문제이다.

현 정부의 최대의 국책사업인 4대강 사업을 추진하면서 정부가 밝힌 15.6조원의 사업비 중 절반 이상인 8조원을 수자원공사가 담당하게 한 것은 재정적자와 국가채무를 줄여 보이기 위한 일종의 ‘분식회계’로 볼 수밖에 없다. 수자원공사가 자체적으로 투자비를 회수할 방법이 없기 때문이다. 그 결과 앞에서 살펴 본 바와 같이 수자원공사의 재무상황은 크게 악화되고 있다. 정부가 이런 방식을 사용하니 국가채무 통계에 공기업 채무를 포함시켜야 한다는 얘기가 나오는 것이다. 어쨌든 여기서의 주요 논점은 정부가 재정지출 측면에서 지출을 효율화하기 위한 노력을 제대로 하지 않으면서 논란이 많은 대형 사업을 밀어붙이고 있는 것 자체가 재정규율을 약화시키는 것이고, 그것이 재정건전성 악화의 또 다른 원인이 된다는 것이다. 현재와 같은 어려운 재정여건 하에서 4대강 사업이 꼭 필요한 사업이라 해도 보다 신중하고 합리적인 절차를 밟아 단계적으로 추진해야 할 사업이라고 판단한다.

한편, 최근 지방재정의 건전성이 급격히 악화된 요인으로 다음을 들 수 있다. 첫째, 현 정부의 감세정책이다. 감세정책은 내국세의 일정비율로 정해지는 지방(교육)재정교부금에 직접적으로 영향을 미치고, 일부 지방세 세수와 정부보조금 등에도 영향을 미친다. 국회예산정책처(2009)에 의하면 주민세, 지방교부세, 부동산교부세 항목에서 감세정책에 의한 세수 감소분은 2008년에 1.4조원, 2009년에 4.7조원으로 추정되었다. 2010년의 경우 지방소비세 도입분을 반영한 세수 감소분은 6.5조원으로 추정되었다. 둘째, 부동산 경기의 침체이다. 지방세 세입의 큰 부분을 차지하는

13) 보다 상세한 내용은 황성현(2010) 참조.

재산세, 취득세, 등록세 등이 부진하다 보니 지방재정이 어려운 것이다. 여기에 더해 문제가 더 심각한 것은 지역별 도시개발공사가 벌이고 있는 각종 개발사업이 큰 타격을 입으면서 부채가 급증하고 있는 것이다. 셋째, 2009년의 위기 극복 과정에서 나타난 지방채 발행 승인의 대폭 확대이다. 이 당시 위기 극복을 위해 확장적 재정정책을 쓴 것은 불가피한 측면이 있으나, 지방채 발행에 대한 승인을 짧은 시간에 지나치게 완화함으로써 방만한 재정집행과 부채 누증을 중앙정부가 유도한 측면이 있다.

지방정부의 입장에서는 이렇게 재정상황이 악화된 상황에서 지자체가 담당하고 있는 복지비 부담은 성격상 경직적이고 인구 고령화에 따라 빠르게 늘고 있어서, 지방재정 운용에 어려움이 가중되고 있다는 점을 호소하고 있다.

3. 향후의 재정정책 및 재정건전성 회복을 위한 정책 방향

가. 재정정책 방향

현재 우리는 세계에서 가장 낮은 출산율 문제와 가장 빠르게 진전되는 노령화를 겪고 있다. 양극화가 가속화되고, 소득 증가와 더불어 복지 및 삶의 질에 대한 재정수요가 크게 증가하고 있다. 국민의 정부와 참여정부 시절 상대적으로 빠른 복지지출 증가가 있었지만, 워낙 복지의 베이스가 낮았던 것을 감안해야 한다. 현재 우리의 사회복지 수준은 여전히 취약하다.

현 정부 들어 복지지출 증가율은 GDP나 총지출 증가율을 상회하지만, 노령화와 소득증가에 따라 자동적으로 늘어난 부분을 제외하면, 정책적으로 복지지출이 늘어난 규모는 제한적이다. 경제가 성장하고 노령화가 빠르게 진행되는 상황에서 복지지출이 총지출에서 차지하는 비중이 과거의 기록을 갱신하는 것은 당연한 것이다. 정부가 이를 내세울만한 일이 전혀 아닌 것이다. 문제는 중장기적 국가비전에 걸맞은 사회복지 수준에 다다를 수 있는가 하는 것이다.

우리의 복지지출 수준이 선진국에 비해 매우 낮다는 것은 잘 알려진 사실이다. 보건복지부가 제시하는 공식통계를 보아도 한국의 GDP 대비 사회복지지출 수준('07, 8.07%)은 OECD 국가 평균('05, 21.2%)의 1/3 수준이다(표 14 참조). OECD 회원국 중 복지후진국이라고 불리는 미국(16.3%), 일본(19.1%)과 비교해도 매우 낮은 수준이다.

〈표 14〉 GDP 대비 사회복지지출 국제비교

(’05년, %)

한국	미국	일본	스웨덴	프랑스	독일	영국	OECD평균
8.07	16.3	19.1	29.8	29.5	27.9	22.1	21.2

자료: OECD, 사회지출통계('09년), 한국은 '07년 자료. 보건복지부의 자료를 재인용함.

고령화율의 차이를 반영한 경우에도 우리의 공공사회복지지출 수준이 낮다. 고령화율이 9%였던 2005년의 공공사회복지지출 수준은 GDP의 6.42%로 고령화율이 같았던 시기의 선진국의 70% 수준이다(표 15 참조). 우리의 2005년 공공사회복지지출 수준은 1960년의 미국, 1980년의 일본, 1977년의 호주보다 낮은 것이다.

〈표 15〉 고령화율이 같은 시점의 공공사회복지지출 수준 비교

(GDP 대비 %)

구 분		한국	미국	일본	호주
고령화율 9%	비교년도	'05	'60	'80	'77
	공공사회복지지출	6.42	10.5	10.3	10.9

자료: 보건복지부.

2009~13 국가재정운용계획에 의하면 복지지출의 GDP 대비 비중은 2007년에서 2013년 기간 동안 0.7%p 증가하는 것으로 계획 되어 있는데, 이러한 정도의 규모 증대는 선진국과의 격차를 거의 줄이지 못하는 것은 물론, 노령화 추세에 따른 수요 증대도 반영하지 못하는 수준이다. KDI의 2005년 전망 자료에 의하면 공적연금 지출소요는 2008년에 GDP의 1.8%에서 2015년에는 3.3%로 증가하고, 건강보험 지출소요는 2008년의 2.2%에서 2015년에는 4.0%로 증가한다. 즉, 노령화 등으로 공적연금과 건강보험에서 늘어나는 지출소요만 7년간 GDP의 3.3%에 달한다. 이를 감안하면 복지지출 비중 0.7%p 증가는 공적연금과 건강보험 이외의 분야에서는 오히려 상대적 규모가 크게 줄어드는 것을 의미한다. 사정이 이러한데도, 정부·여당은 ‘친서민’, ‘국민 70%를 위한 복지’를 얘기하고, 동시에 감세기조를 고집하고 있다. 내년도 예산에서 복지지출이 GDP에서 차지하는 비중은 줄어들고 있다. 복지전달체계상의 문제를 해결하는 등 한정된 재원을 효율적으로 사용하는 것은 당연히 중요한 과제이나, 현재와 같은 수준의 복지지출 증가로는 복지수요를 충족시키지 못할 뿐 아니라 저출산·고령화 같은 근본적 문제를 해결해 나갈 수 없다는 점을 인식해야 한다.

향후의 거의 모든 정부 정책에서 가장 중심에 자리 잡아야 할 핵심적인 과제는 ‘인구구조의 변화에 대한 대처’와 ‘교육 문제의 해결’이라고 판단한다. 그리고 이 두 가지 과제의 공통적인 해결 방안은 시스템 개혁을 동반한 ‘사람에 대한 투자’이다. 이러한 지향이 2011년 예산과 국가재정운용계획의 핵심전략과제로 담겨야 한다.

현재 정부가 생각하는 미래대비 투자는 주로 녹색성장 등을 위한 산업육성과 첨단융복합 기술 등에 대한 투자에 초점이 맞춰져 있다. 그러나 이러한 분야에서 재정의 직접적 역할 수행은 제한된 것이며, 정부가 ‘산업육성’을 강조하는 것 자체가 개발연대적 사고이다. 산업육성보다 본질적이고 더 중요한 미래대비 투자는 출산율을 제고하고 여성의 경제활동참가율을 높이며, 노령화 사회

에 대비하는 인구구조 변화에 대처하는 투자이다. 창의적 인재를 키워내고 인적자원을 고도화하는 교육투자가 성장잠재력 확충을 위한 보다 근본적인 과제라고 생각한다. 사람밖에 없는 나라에서 사람에 대해 투자하고 사람을 키워내는 것이 그 어느 것보다 중요한 우리의 발전전략이다.

현재의 저출산·고령화는 우리가 지금까지 겪어보지 못한 ‘인구구조의 급격한 변화’를 가져오고 있다. 이는 단순한 「미래인구위기」가 아니라 국가적 재앙을 가져올 수 있는 「국가적 인구위기」이다. 이제 8년 후면 건국 이래 처음으로 인구가 줄어들고, 생산가능인구(15~64세)는 6년 후부터 감소한다. 일하고 부양할 수 있는 사람은 줄고, 일할 능력이 떨어지고 부양받아야 하는 사람은 급격히 늘어난다. 현재와 같은 출산율이 지속되면, 약 300년 후에 한국에 사람이 거의 사라진다. 이보다 더 큰 국가적 문제를 야기할 여건 변화는 없다. 수년전부터 각종 저출산·고령화 대책을 얘기하고 있지만 이러한 인구구조 변화 추세는 변화의 징후를 보이지 않고 있고, 노령사회에 대한 대비는 크게 미흡한 상황이다.

이제 이러한 문제들의 해결을 위한 정책노력은 보다 장기적인 안목에서 근본적이고 종합적인 대책과 재원대책을 필요로 한다. 일부 사업들을 확대하고 일부 제도들을 개선하는 방식의 ‘땀질식’ 접근으로는 이 문제에 대처하기 힘들다. 감세와 작은정부를 고집할 것이 아니라, 제도개선과 더불어 세금을 제대로 거두어서 교육과 복지 분야에서 사람에 투자해야 한다. 저출산 문제를 극복하기 위해서도 시급히 요구되는 것이 공교육의 질 제고와 사교육비 부담 완화를 통해 국민이 겪는 ‘교육의 고통’을 덜어주는 것이다. 아이를 낳아서 키우는 비용과 책임을 국가와 사회가 보다 적극적으로 분담하고, 노후에 건강한 삶의 질을 유지할 수 있게 하는 시스템의 강화 및 지원 방안들이 종합적으로 마련되어야 한다. 이것이 경제성장을 위해서도 더 시급하게 요구되는 과제이고, 이러한 문제는 민간이 해결할 수 없으며, 이의 해결을 위해서는 국민부담이 늘어날 수밖에 없음을 국민에게 솔직히 밝히고 설득해야 한다.

한편, 자주국방을 지향하고 군 구조를 인력중심에서 기술집약형 첨단 구조로 선진화하는 국방개혁은 주권국가라면 추구해야 할 부정할 수 없는 국가적 과제이다. 지난 정부에서 시작된 국방개혁 논의는 현재 오히려 별로 진전이 없는 것처럼 보인다. 국가안보를 튼튼히 하고 군 구조를 개선하는 과제는 어려운 경제여건에서도 미룰 수 없는 기본과제이다. 남북관계가 개선된다고 하더라도 우리가 처한 지정학적 특성상 우리는 강하고 첨단 능력을 갖춘 군대를 가져야 한다고 생각한다. 이를 위한 장기적 목표와 정책방향을 명확히 해야 한다. 여기에 필요한 국방비 증액의 대전제 조건은 국방부문의 육군 위주의 인력구조 문제 등을 해결하여 기술집약형 전력구조를 이루고 경영 효율화를 이루는 국방개혁이다. 국방개혁이 제대로 이루어지지 않을 경우 현재와 같은 인력중심 구조에서는 중장기적으로 더 많은 국방예산이 소요될 수 있다는 점을 인식해야 한다. 국방개혁 과정에서 우주항공, 조선, IT, 신소재 등의 국방부문 최첨단 기술개발을 신성장동력으로 활용하는 전략이 보다 강조되어야 한다.

인구위기와 교육, 복지, 국방 부문의 문제들을 시장의 힘만으로 해결할 수 없음이 자명한데, 현

정부가 안 그래도 상대적으로 낮은 세금 부담은 낮추고 이러한 문제들을 해결하면서 재정건전성은 유지하겠다고 하는 것은 실현 불가능한 얘기를 하고 있는 것이다. 조세부담률을 낮추는 감세와 작은정부의 정책 지향을 철회하는 것이 올바른 중기재정운용 방향 설정의 출발점이다.

이러한 인식하에서 제시하는 중기적 재정기조의 대략적 방향은 다음과 같다. 우선 객관적이고 현실적인 경상성장률 전망 하에서, 총지출 증가율은 경상성장률을 다소 상회하는 수준에서 신축적으로 조정해 나가야 한다. 강력한 세출구조조정이 이루어지더라도 노령화와 같은 구조적 요인과 교육문제 해결, 사회안전망 확충, 국방개혁 같은 근본적 문제 해결을 위해서 어느 정도의 지출 증가는 불가피할 것으로 전망된다. 다음으로 재정수지를 개선하고 국가채무를 안정적으로 관리하는 목표치를 제시해야 한다. 재정수지를 개선하되 너무 조급하게 재정수지 균형을 달성하는 식의 추진은 바람직하지 않은 것으로 보인다. 다음으로 이러한 총지출 목표와 재정수지 및 국가채무 관리 목표에 상응하는 세입 목표를 설정해야 한다. 조세부담률을 낮추는 감세정책을 포기하고 조세부담률을 중기적으로 21~22% 수준까지는 상향 조정해야 할 것으로 보인다.¹⁴⁾ 이 경우 재정건전성도 상당히 개선될 것이다.

재정지출의 우선순위를 교육과 복지 분야에 두고, 특히 국가적 인구위기에 대처하기 위한 투자(공교육의 질 제고와 사교육비 절감, 보육 및 유아교육 확충, 의료·연금 등 고령화 사회 대비, 사회안전망 확충 등)에 중점을 두어야 한다. 국방개혁을 위한 시스템 개선과 투자 증대가 요구되며, 강도 높은 재정개혁의 추진을 통해 낭비적 지출을 최소화하고 재정에 대한 국민의 신뢰를 회복해야 한다.

현재의 재정정책 논의에서 우리는 한편으로 최근 문제가 급격하게 악화되고 있는 공기업·지방정부를 포괄하여 재정낭비를 줄이기 위한 재정개혁을 제대로 추진하는 문제를 논해야 한다. 그리고 다른 한편으로는, 당장에는 표시가 잘 나지 않지만 국가가 주의를 기울여서 추진하지 않으면 당면한 문제를 해결할 수 없고 미래에 심각한 위기를 가져올 수 있는 분야(예컨대 저출산, 공교육 문제 등)의 사업을 발굴해서 때로는 획기적인 투자를 해서라도 그러한 문제들을 극복해 나가야 한다. 돈 만 있으면 해결할 수 있는 ‘아름다운 일’들, 돈을 써서라도 해결해야 할 ‘근본적 과제’들을 찾아서 제대로 하게 하는 것도 재정정책 관련자들의 중요한 책무라고 생각한다.

나. 재정건전성 회복을 위한 정책 방향

재정건전성을 회복하기 위해서는 세입 측면에서 감세정책을 철회하고 어느 정도의 세입 확보가 이루어져야 하고, 세출 측면에서 낭비적 지출을 줄이는 노력을 강화하고 이를 위해 재정관리체계

14) 이 논문을 통해 지출 수준을 명확하게 정하고 세입 목표치의 근거를 구체적으로 제시할 수는 없다. 단지 정책의 방향과 대략적인 목표 수치들을 제시할 뿐이다. 조세부담률이 현재의 수준에서 21%까지만 높아져도 현실에서 20조원 가까운 세입이 늘어난다. 이 정도의 규모는 저출산, 교육, 복지, 국방 등의 분야에서 필요한 사업을 상당한 정도 추진하면서 재정수지도 개선할 수 있는 그런 수준의 규모가 될 수 있다. 또 이 정도의 규모 증대가 이루어져도 우리의 세 부담 수준이나 재정규모는 여전히 선진국에 비해 작은 수준이다.

를 개선해 나가야 한다. 무엇보다도, 2009년에 19.7%, 2010년과 2011년에 19.3%(전망)까지 낮아진 조세부담률을 중기적으로 21~22% 수준으로 높이는 것이 중기재정운용 방향을 제대로 설정하고 재정건전성을 회복하는 핵심 정책과제이다.

조세부담률 제고를 위해서는 음성탈루소득에 대한 과세 강화와 더불어 재산보유과세를 강화하고, 소득세의 경우 최상위권 소득구간에 대한 세율 인하를 철회하고 세율 인상을 검토할 필요가 있다. 재산 및 소득에 대한 과세를 정상화한 이후에 술, 담배 등에 대한 과세 강화를 검토할 수 있을 것이다.

현재 정부는 2010~14 국가재정운용계획에서 여전히 중기적인 조세부담률 수준을 19%대 후반에서 운용하는 것을 검토하고 있다. 동시에 2014년에 재정수지 흑자 시현을 목표로 하고 있다. 이러한 구도가 가능한 것은 기본적으로 7.6%의 경상성장률 전망 하에서 재정지출 증가율을 연평균 4~5% 수준으로 억제했기 때문이다.

일반적으로, 세 부담은 낮게 하면서 재정건전성을 유지하는 방법은 세출을 억제하는 것이다. 이때 세출 증가율을 낮게 유지하는 것이 낭비적 지출을 줄인 결과라면 이는 매우 바람직한 것이나, 현재 정부의 가시적인 재정개혁 노력을 찾기 어려운 실정이다. 재정지출을 억제한 것이 낭비적 지출을 줄인 결과가 아니라, 만일 그 효과가 단기적으로는 잘 나타나지 않지만 '국가가 미래를 위해 반드시 제대로 해야 할 일을 포기했기 때문'이라면 이는 국가적 재앙을 가져올 수 있는 심각한 문제이다.

7~8% 성장(경상)하는 경제에서 획기적 재정개혁을 수반하지 않는 4~5% 수준의 지출 증가는 앞에서 논의했던 인구위기에 대한 대처와 복지, 교육, 국방 등의 분야에서 요구되는 과제들을 제대로 수행할 수 없다는 것을 의미한다. 국회예산정책처(2010)에 의하면 2010~14 국가재정운용계획 상의 지출 증가는 자동적으로 늘어나야 하는 의무적 지출을 제외하고, 재량적 지출 증가율이 2012년에 2.9%, 2013년에 0.5%, 2014년에 0.7%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 2013년부터는 재량적 지출의 실질 가치가 감소한다는 것이다. 이것은 실현 불가능하거나, 정부가 해야 할 일을 포기하는 것과 같은 것이다. 정부가 해야 할 일을 포기하고 달성하는 재정균형은 의미가 없다. 오히려 더 큰 문제이다. 이렇게 볼 때, 재정건전성을 회복하기 위한 첫 번째 과제는 다시 한 번 감세정책을 철회하고 다소의 증세정책을 추진하는 것이다.

다음으로, 재정건전성을 회복하기 위해서는 재정지출 전반의 관리를 개선해서 낭비적 지출을 줄이는 재정개혁이 필요하다. 여기서는 재정개혁의 중점과제로 예산사업에 대한 평가체계 강화 및 새로운 재정관리체계의 확립 방안과,¹⁵⁾ 재정융자제도의 개편 및 공기업에 대한 관리 방안 등을 제시하고자 한다.

정부 예산사업의 효율성에 대한 일반적인 국민의 불신은 이미 상당한 수준에 이른 것으로 보인

15) 예산사업에 대한 평가체계 강화와 새로운 재정관리체계 확립 방안은 황성현(2009)의 해당 내용을 정리한 것이다.

다. 예산지출의 효율성을 제고하기 위한 실질적인 방안은 「예산사업에 대한 사전적·사후적 평가체계를 대폭 강화해서 그 결과를 예산편성에 반영하는 관리체계를 확립」하는 것이다. 민간부문의 경우 시장에 의한 성과평가가 명확히 이루어지나 공공부문 예산사업의 경우 별도로 잘 고안된 평가체계가 만들어져 적용되어야 한다.

지금까지 예산사업의 타당성을 검토하는 사전평가의 경우 1999년의 예비타당성조사 제도 도입 이후 어느 정도 체계가 잡혀가고 있지만 여전히 개선해야 할 과제가 많이 남아 있다. 예비타당성 조사는 대형 SOC 사업 등에 대한 제3자 입장에서 사전평가를 체계화했다는 점에서 중요한 의의를 가진다. 이러한 사전적 평가를 보다 체계화하고 확대하여 강화할 필요가 있다. 현 정부 들어 4대강 사업을 추진하는 과정에서 예비타당성조사의 역할이 오히려 약화되고, 제대로 된 조사 없이 4대강 사업을 추진한 것은 4대강 사업의 실제 성과와 관계없이 재정관리 규율을 정부 스스로 훼손한 중요 사례로 남게 될 것이다.

예산사업에 대한 사후평가의 문제는 보다 심각하다. 예산사업의 성과를 평가하고 검증하여 추후 예산편성에 반영하는 사후평가는 거의 이루어지지 않고 있다. 결산에 대해서는 거의 아무도 관심을 갖지 않고 있는 것이 현 실정이며, 결산의 결과가 다음해 예산편성에 반영되는 사례를 찾기 어렵다. 무엇보다도 예산 집행 결과 어떠한 성과가 있었는지, 당초 목표한 것이 제대로 달성되었는지에 대해서 아무도 관심을 기울이지 않고 있다는 것이 심각한 문제이다. 이처럼 예산에 대한 평가기능이 미약한 결과 재정지출의 효율화를 이루지 못하고 예산운용에 대한 불신이 증폭되어 왔다.

현재 예산사업에 대한 평가와 관리는 이러한 기본적 문제를 가진 채 정부의 여러 부문에 걸쳐 산발적으로 이루어지고 있다. 이처럼 비체계적으로, 산발적으로 이루어지는 평가·관리체계는 예산분야의 부조리나 비효율을 방지하고 예산사업의 성과를 검증하며, 평가결과를 추후 예산편성에 반영하게 하는 기능을 제한적인 수준에서 수행하고 있는 것으로 보인다. 따라서 예산평가·관리 기능을 대폭 강화하는 행정부 차원의 새로운 재정관리체계를 확립하는 것이 필요하다고 판단된다.

이러한 방안으로서 여기서는 행정부 내에서 예산사업의 사전·사후 평가를 수행하여 그 결과를 예산편성에 체계적으로 반영하고, 공기업 등 공공부문 운영의 효율적 관리를 담당하는 부처로서 가칭 ‘재정관리처’의 신설을 제안하고자 한다. 현재 이러한 기능은 기획재정부의 재정정책국과 공공정책국이 제한적으로 수행하고 있고, 부처별로도 일부 수행되고 있다. 현재의 기획재정부 체계에서는 예산 편성 기능과 평가 기능이 한 부처 내에서 이루어지고 있기 때문에 객관적인 평가와 견제가 어렵다는 기본적인 문제가 있다. 현재 문제가 악화되고 있는 공기업 등 공공부문에 대한 관리에 있어서 재정당국과 개별 부처 간의 역할 분담이 명확하지 않은 문제가 있다. 무엇보다도 광범위한 예산사업과 공공부문의 평가와 관리를 2개 국이 담당하고 있는 것은 중요한 문제이다. 이제 이러한 기능을 대폭 강화할 필요가 있다.

이러한 부처의 신설에 있어 또 한 가지 중요한 고려 사항은 지방재정과 지방교육재정에 대한 일관된 관리체계의 확립 문제이다. 재정지출의 효율성을 확보하는 데 있어서 그 대상은 당연히 중앙과 지방을 포괄하는 재정지출 전반이다. 일반적으로 우리나라 재정의 효율성 문제를 얘기할 때 상대적으로 더 문제가 되는 부문은 지방재정과 지방교육재정이다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 최근 지방재정의 건전성은 급격히 악화되고 있다. 그럼에도 불구하고 우리의 재정지출 효율화 논의는 중앙정부에 국한되는 것이 일반적이다. 예를 들어 예비타당성조사는 중앙정부 사업을 대상으로 하며, 지방재정만으로 수행되는 대형사업의 경우 그러한 체계적 평가체계는 존재하지 않는다. 각 지자체에서 수행하는 지방재정투융자심의의 경우 심의의 객관성이 확보되어 있다고 보기 어려운 것으로 판단된다. 사실 우리나라 재정정책에 대한 각종 정책 논의가 중앙재정 중심으로만 이루어지고 있는 것이 매우 중요한 문제이다. 지방자치가 더욱 발전되고, 예산사업에 대한 평가가 선거를 통해 이루어질 수 있는 상황이라면 이러한 문제는 중요치 않다고 할 수 있으나, 선거에서 지역성이 가장 중요한 요인으로 작용하고 있는 상황에서 지방의 예산사업에 대한 평가·관리 기능이 미흡한 것은 심각한 문제이다.

현재 재정당국인 기획재정부는 중앙재정만을 담당하고, 지방재정은 행정안전부, 지방교육재정은 교육과학기술부가 관리하는 체계는 재정의 일관된 관리와 중앙재정과 지방재정의 보완성 제고, 그리고 지방재정 및 지방교육재정의 효율성 확보 등에 있어 한계를 가지고 있다. 국민의 입장에서 같은 세금이 투입되고 있으나, 지출의 성과에 대한 관리와 책임성·효율성 정도는 그 돈이 중앙과 지방에서 집행되는가의 차이에 따라 서로 다른 것이다. 그 중요한 차이가 관리체계의 차이에서 오는 것으로 보인다. 예컨대, 동일한 규모의 사업에 대해 중앙정부가 평가하는 예비타당성조사에서의 경제성 분석과, 지방 사업에 대해 적용되는 재정투융자심의에서의 논의는 질적으로 차이가 난다. 체계적인 B/C 분석 같은 기법은 지방사업에서 제대로 적용되지 않고 있는 것으로 보인다.

따라서 재정관리체계를 새롭게 정립하는 과정에서 지방재정 및 지방교육재정에 대한 관리 기능을 재정당국에 일원화하는 방안을 추진해야 한다고 판단한다. 지방재정 및 지방교육재정에 대한 재정정책 기능은 기획재정부로, 평가 및 관리 기능은 신설하는 재정관리처로 일원화하는 방안을 제안한다. 이렇게 함으로써 중앙과 지방의 재정정책 기능의 일관성과 보완성을 제고할 수 있고, 지출의 체계적 관리에 따른 효율성 제고가 가능할 것으로 본다. 지방재정 및 지방교육재정의 효율성을 제고하기 위한 평가·관리 기능의 강화가 지방자치에 역행하는 것은 아닐 것이다. 국민이 낸 세금을 보다 효율적으로 사용하게 관리하는 기능의 강화는 지방자치의 본질에 부합하는 것이다. 결국, 여기서 제안하는 재정관리처 신설방안은 중앙과 지방을 포괄하여 예산사업에 대한 평가·관리를 강화하고, 공공부문 전반의 효율적 운영과 관리를 전담하는 부처를 신설해서 재정지출의 효율성을 제고하는 중심 관리부처로 운영하자는 제안이다. 이러한 부처의 신설은 그 비용과 편의 측면에서 경제성이 충분히 클 것으로 판단된다. 제대로 된 재정평가·관리는 연간 수조원 이상의

예산 절감 효과를 가져 올 수 있을 것이다.

한편, 시급한 재정제도 개편의 한 방안으로 현재 다수의 사업성 기금과 일부 특별회계들이 대규모로 수행하고 있는 재정용자제도의 개편이 요구된다. 2007년에 연간 재정용자 규모는 대략 30조원 규모에 달하는데, 이는 통합재정지출의 14.5%, GDP의 3.5%를 상회하는 수준이다. 재정용자제도의 개편이 이루어질 경우 이는 다수의 사업성 기금과 특별회계의 대폭적인 개편과 정비를 가져올 것이다.

최근 급변하는 금융여건과 재정여건을 고려할 때 재정용자제도는 전반적으로 개편되어야 한다. 그 방향은 기존의 재정용자를 대폭 축소하고, 정책적 지원이 필요한 경우 재정용자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하는 것이다.¹⁶⁾ 이제 민간금융 시장이 대부분의 정책적 자금 공급을 담당할 수 있다. 정책적으로 필요한 부문에서 민간금융 시장의 자금을 이용하고, 재정은 실세금리와 재정용자 시 대출금리 간의 이차보전을 담당하면 되는 것이다. 이렇게 전환하면 사업수행 및 관리비용 측면에서 국민경제적 비용절감 효과가 발생하게 된다. 또한 이러한 개편은 우리나라 재정체계의 단순화에 상당히 긍정적인 효과를 미칠 것으로 보인다. 상당수의 사업성 기금과 특별회계가 정비될 수 있고, 이러한 예산체계의 단순화 자체가 우리나라 재정운영상의 많은 문제들을 해결하게 될 것이다. 그리고 이러한 전환은 우리나라 금융산업 발전 전반에도 긍정적 효과를 미칠 것이다. 재정용자를 대폭 축소하고 필요 시 이차보전으로 전환하는 개편이 시급히 이루어져야 할 것이다.

마지막으로, 최근 부채가 빠르게 늘고 있는 공기업 부문의 재무건전성 관련 통제와 관리가 강화되어야 한다. 그 한 방안이 앞에서 언급한 공기업을 포함하는 재정관리 전담부서의 신설이다. 또한 향후 국가재정법과 공공기관의 운영에 관한 법률에서 공기업의 재무관리에 대한 평가를 강화하고, 특히 이에 대한 국회 차원에서의 통제를 강화하는 방향의 법 개정이 필요한 것으로 보인다. 무엇보다도 이번에 4대강 사업 추진 과정에서 나타난 정부의 공기업에 대한 ‘사업 떠넘기기’ 행태를 근절하는 개선이 반드시 필요할 것이다.

5. 요약 및 결론

이 논문에서는 최근 급증한 재정적자와 국가채무 문제에 대한 인식과 평가를 제시하고, 재정건전성 악화의 원인을 살펴 본 후, 향후의 조세·재정정책 과제와 재정건전성 회복을 위한 정책방안을 제시하고자 하였다. 관리대상 통합재정수지 기준으로 국민의 정부, 참여정부, MB정부 별로 재정적자의 대GDP 비율의 평균을 구해보면 각각 2.1%, 0.4%, 2.3%이다. MB 정부의 재정적자는 참여정부 평균의 5.8배에 달한다. MB정부 첫 해인 2008년의 재정적자 비율은 GDP의 1.5%에 달했는데, 이는 금융위기와 관계없이 이루어진 9.7조원의 감세조치와 4.6조원에 달하는 추경편성에 기인하고 있다. 글로벌 금융위기 이후 2010~2012년 기간까지 재정적자는 높은 수준으로 지속되

16) 이러한 제안이 황성현 외(2002)에서 제시된 바 있다.

고 있다. 경제위기를 극복한 지 2년 후인 2011년에 5%의 경제 성장을 하는 경제에서 GDP 대비 재정적자 비율이 2%라는 것은 현재의 재정건전성 문제가 경제위기와는 관계없는 요인을 가지고 있으며, 최근에 기조적으로 악화된 문제라는 것을 보여 준다. 2011년의 재정적자는 참여정부 평균의 5배에 달하는 것으로, 그 주된 요인의 하나는 현 정부가 무리하게 추진한 감세정책이다.

우리나라의 국가채무는 경제위기 직전인 1997년 말에 60.3조원 수준에서 2009년 말에 359.6조원으로 12년 사이에 6배로 늘어났고, GDP에 대한 비율로는 11.9%에서 33.8%로 늘어났다. 참여정부 기간 중 국가채무가 급증한 주된 요인은 외평기금채권과 공적자금 국채 전환분의 증가였다. 참여정부와 MB정부 3년간에 대해 ‘채무의 대GDP 비율의 증가폭’을 비교해 보면, 국가채무 비율의 증가폭은 참여정부 기간에 12.1%p, MB정부 기간에 6.2%p로 참여정부의 증가세가 높다. 그런데 공적자금 전환분을 제외한 적자성 채무의 증가폭을 비교하면 참여정부의 증가폭은 1.7%p이고, MB정부의 증가폭은 5.8%로 나타난다. 공적자금 전환분과 외환시장용 국채를 제외하고 채무비율의 증가폭을 구해보면 참여정부는 0.4%p이고, MB정부는 5.1%p이다.

국가채무 논쟁에서 가장 중요한 쟁점은 국가채무의 포괄범위이다. 일각에서는 공기업 채무, 정부보증채, 한은의 통안채, 연금의 잠재적 부채 등을 포함하면 우리나라의 국가채무 규모는 훨씬 커지고, 따라서 우리의 수준이 GDP의 30%대, OECD 평균이 80%대라는 공식통계상의 기조 판단은 잘못된 것이라는 주장을 한다. 그런데 공기업 채무, 정부보증채, 통안채, 연금채무 등은 국가채무와는 그 성격이 다르고 국가채무에서 제외하는 것이 국제기준에 부합한다. 재정정책 기조에 대한 판단을 위해 다른 나라와 비교해서 국가채무 수준의 ‘상대평가’를 하는 경우 포괄범위 등의 기준을 최대한 일치시켜야 하며, 이 경우 우리의 국가채무 수준은 최근 상당히 증가하기는 했으나 여전히 다른 선진국들에 비해 상대적으로 낮은 편이다. 그러나 우리 경제가 소규모 개방경제이고, 외부적 충격에 대비하는 최후의 보루가 재정건전성이며, 고령화와 남북통일 등의 요인을 고려할 때 최근에 상당히 악화된 재정건전성을 회복하는 노력은 매우 중요하다. 그리고 공기업 채무, 한은의 통안채, 정부보증채, 연금의 잠재적 채무 등이 국제기준 상 국가채무에 포함되지 않는다고 하더라도 이들의 적절한 관리는 중요한 것이고, 이에 대한 철저한 대비와 관리가 이루어져야 한다. 공기업 운영에 대한 적절한 관리와 경영혁신, 연금의 수급구조 개혁 등은 국가채무 논쟁과는 별도로 매우 중요하고, 반드시 해결해야 할 국가적 과제이다.

이명박 정부의 조세·재정정책은 그 기조 설정에서부터 근본적 문제를 가지고 있다. ‘감세’와 ‘작은정부’는 우리의 경제발전 단계와 재정여건상 가능하지도 않고 바람직하지도 않다고 판단된다. 우리가 당면하고 있는 가장 근본적 문제로서 저출산·고령화, 양극화, 성장잠재력 하락의 여건변화와 문제는 많은 경우 ‘시장실패’의 영역에서 나타나고 있기 때문이다. 현 정부가 내세우고 있는 ‘감세·작은정부’와 ‘친서민·중도실용’은 근본적으로 양립하기 어려운 것이다. 소득과 재산이 있는 곳에 공평하게 세금을 부과하는 사회가 ‘공정한 사회’이고, 세금을 제대로 좀 더 거두어서 교육·복지 등에 투자하는 것이 진정한 친서민정책의 출발점이 되어야 한다. 감세기조 하에서 재

정건전성이 악화되는 것을 막으려면 낭비적 지출을 줄이려는 의미 있는 재정개혁 노력이 더욱 요구되는데, 현 정부 들어 지출 효율화를 위한 기본적인 장치인 예비타당성조사의 요건을 완화하는 것과 같이 정반대로 나가는 정책을 추진하였다. 조세부담률이 OECD 국가와 비교하여 상대적으로 낮고 이러한 현상이 건국 이래 지속되어 왔음에도 불구하고, 그리고 국민소득 증대와 저출산·고령화 추세 속에서 재정수요가 구조적으로 늘어나고 재정의 적극적 역할이 요구되는 상황에서 ‘조세부담률을 오히려 낮추는 감세정책’은 이명박 정부의 경제정책 중 가장 잘못된 정책이라고 판단한다. 현 정부가 감세정책을 채택한 것은 우리의 재정여건과 전망 및 경제의 발전단계에 대한 고려 없이, 정권의 정체성에 맞는 이념적 정책 결정의 산물이었다고 판단한다. 과연 ‘감세와 작은 정부를 하면서 사회안전망 확충, 노령화 대비, 출산율 제고, 교육문제 해결, 국방개혁 등을 할 수 있는 방법이 있는가?’라는 것이 여기서의 핵심 질문이다. 이러한 질문에 대해 그저 ‘감세와 작은 정부를 하면 민간경제가 활성화되어 더 성장할 수 있고, 재정지출을 효율화하기만 하면 감세를 해도 재정건전성을 유지하면서 정부가 할 일을 할 수 있다.’라는 식의 주장만을 되풀이하고 있다.

최근에 재정건전성이 악화된 가장 큰 요인은 당연히 2008년 말부터 2009년까지의 글로벌 금융 위기에 대한 재정의 대처이다. 문제는 정부·여당 측에서 우리의 정책적 실패요인은 무시하고 모든 것을 금융위기 탓만으로 돌리는 데 있다. 여기서 재정건전성이 악화된 정책적 실패요인으로 정부의 무리한 감세정책 추진, 2008년의 추경편성, 4대강 사업을 철차를 무시하고 추진하는 등 재정지출 효율화를 위한 노력이 부족한 점 등을 들 수 있다. 이러한 정책적 요인을 인정하고 잘못된 것을 바로잡는 것이 향후 우리 재정운용의 올바른 방향을 정립하는 데 반드시 필요할 것이다.

2004~07년과 2008~11년 기간의 재정지표를 비교해 보면, 참여정부는 경상성장률(5.64%)을 다소 상회하는 수준(6.39%)의 지출을 증가시켰고, 현 정부는 경상성장률(6.52%)을 다소 하회하는 수준(5.61%)의 지출을 증가시켰다. 그럼에도 불구하고 양 기간의 재정적자 비율은 각각 0.55%, 2.58%로 큰 차이가 있다. 이처럼 재정적자가 악화된 원인은 세수 측면의 차이에 있다. 조세 기준으로 세수의 연평균 증가율은 앞 기간에 10.48%, 뒤 기간에 3.99%였다. 결국 세수를 확보하는 정책 면에서 양 기간에는 근본적인 차이가 있고, 위기 이후 재정지출에 대한 통제가 이루어졌음에도 불구하고 재정건전성이 크게 악화된 것이다. 2011년까지도 감세의 선순환은 일어나지 않았다. 따라서 재정건전성 악화를 가져 온 정책적 실패요인으로 첫 번째 요인은 감세정책에 의한 세수의 부진이다.

두 번째 중요한 실패사례는 2008년 상반기부터 추진된 4.6조원 규모의 추경편성이었다. 다음으로 작은정부를 추구한다고 하지만 재정지출을 효율화하기 위한 가시적 재정개혁 노력을 찾기 어렵고, 4대강 사업을 추진하면서 예비타당성조사의 기능을 약화시키고 사업비 부담을 수자원공사에 ‘떠넘기기’하는 것과 같이 오히려 반대로 나아가는 행태를 보인 것이 재정건전성 측면에서 중요한 문제이다.

향후의 거의 모든 정부 정책에서 가장 중심에 자리 잡아야 할 핵심적인 과제는 ‘인구구조의 변

화에 대한 대처'와 '교육 문제의 해결'이라고 판단한다. 그리고 그 공통적인 해결방안은 시스템 개혁을 동반한 '사람에 대한 투자'이다. 이러한 지향이 2011년 예산과 국가재정운용계획의 핵심전략 과제로 담겨야 한다. 현재의 저출산·고령화는 우리가 지금까지 겪어보지 못한 '인구구조의 급격한 변화'를 가져오고 있고, 이는 단순한 「미래인구위기」가 아니라 국가적 재앙을 가져올 수 있는 「국가적 인구위기」이다. 인구위기와 교육, 복지, 국방 부문의 문제들을 시장의 힘만으로 해결할 수 없음이 자명한데, 현 정부가 안 그래도 상대적으로 낮은 세금 부담은 낮추고 이러한 문제들을 해결하면서 재정건전성은 유지하겠다고 하는 것은 실현 불가능한 얘기를 하고 있는 것이다.

재정건전성을 회복하기 위해서는 세입 측면에서 감세정책을 철회하고 어느 정도의 세입 확보가 이루어져야 하고, 세출 측면에서 낭비적 지출을 줄이는 노력을 강화하고 이를 위해 재정관리체계를 개선해 나가야 한다. 무엇보다도, 2009년에 19.7%, 2010년과 2011년에 19.3%(전망)까지 낮아진 조세부담률을 증기적으로 21~22% 수준으로 높이는 것이 핵심 정책과제이다. 다음으로, 재정지출 전반의 관리를 개선해서 낭비적 지출을 줄이는 재정개혁이 필요하다. 여기서는 새로운 재정관리체계 확립 방안으로서 행정부 내에서 예산사업의 사전·사후 평가를 수행하여 그 결과를 예산편성에 체계적으로 반영하고, 공기업 등 공공부문 운영의 효율적 관리를 담당하는 부처로서 가칭 '재정관리처'의 신설을 제안하였다. 그리고 이 과정에서 지방재정 및 지방교육재정에 대한 관리 기능을 재정당국에 일원화하는 방안을 추진해야 한다고 판단한다. 마지막으로, 최근 부채가 빠르게 늘고 있는 공기업 부문의 재무건전성 관련 통제와 관리가 강화되어야 한다. 향후 국가재정법과 공공기관의 운영에 관한 법률에서 공기업의 재무관리에 대한 평가를 강화하고, 특히 이에 대한 국회 차원에서의 통제를 강화하는 방향의 법 개정이 필요한 것으로 보인다. 무엇보다도 이번에 4대강 사업 추진 과정에서 나타난 정부의 공기업에 대한 '사업 떠넘기기' 행태를 근절하는 개선이 반드시 필요할 것이다.

■ 참고문헌

- 국회예산정책처, 『세법개정에 따른 세수효과 측정에 관한 연구』, 2009. 2.
 국회예산정책처, 『감세의 지방재정 영향 분석』, 2009. 10.
 국회예산정책처, 『2004-2009년 공기업 재무현황 평가』, 2010. 8.
 국회예산정책처, 『2011년도 예산안 토론회 자료』, 2010. 11.
 나성린·박기백·박형수, 『우리나라 국가부채의 지속가능성』, 한국조세연구원, 2006. 12.
 박형수, 「재정정책의 평가와 향후 과제」, 한국조세연구원, 2010. 6.
 옥동석, 「재정지표로서의 국가채무와 정부부채」, 『재정논집』, 제22집 제1호, 한국재정학회, 2007.
 옥동석, 「한국의 정부부채, 왜 논란이 거듭되는가?: 펀드단위 vs. 제도단위」, 한국경제학회 정책토론회 자료, 2010. 10.
 황성현·이기영·박정수, 「재정융자제도의 개편방안」, 『경제학연구』 제50집 제4호, 한국경제학회, 2002. 12.
 황성현, 「이명박 정부 1년의 조세·재정정책의 평가와 향후 정책방향」, 『한국경제연구』(2009년 6월호), 한국경제

연구학회, 2009. 6.

황성현, 「4대강 사업 재정운용의 문제점과 대책」, 한국하천학회 발표자료, 2010. 10.

IMF, A Manual on Government Finance Statistics. 1986.

IMF, Government Finance Statistics Manual. 2001, 2001.

IMF, “The State of Public Finance Cross Country Fiscal Monitor,” IMF Staff Position Note, 2009. 11.

OECD, “Questionnaire on Public Units in National Accounts,” National Accounts and Economic Statistics, 2005. 10.