



[한반도선진화재단-한국경제] 공동기획 토론회

“국가채무문제 어떻게 해야 하나”

I. 이영 (한양대 경제학과 교수)_발표	2
II. 고영선 (KDI 재정·사회정책 연구부장)_토론..	22
III. 정성훈 (자스경제연구원 원장)_토론.....	31
IV. 현진권 (아주대 경제학과 교수)_토론	34
V. 유근춘 (한국보건사회연구원 연구위원)_토론...	36

본 원고는 [한반도선진화재단-한국경제] 공동기획 7월 월례토론회 자료로서
한반도선진화재단의 공식 입장과는 일치하지 않을 수 있습니다.

국가채무 왜 문제이고, 어떻게 해야 하나?¹⁾

이영(한양대)

e-mail: younglee@hanyang.ac.kr

1. 서론

본 논문은 정책 논문으로 우리나라 국가채무 문제를 분석하고 평가하여 향후 발전 방향을 제시하는데 그 목적이 있다.²⁾

현재 진행중인 남유럽 경제위기를 포함하여 그간 발생한 많은 경제위기들에 있어서 그 근본 원인이 과도한 국가채무로 인한 재정건전성 훼손에 있었다. 우리나라의 경우 소규모 개방 경제로 국가 재정을 건전하게 유지해야 할 필요성은 매우 높다. 우리 경제는 소규모 개방 경제이기 때문에, 경제 규모에 비하여 자본과 상품의 국제 거래가 매우 크고 자본시장이 정부의 신뢰도에 따라 매우 유동적으로 움직인다. 대규모 재정적자로 우리나라 정부에 대한 신뢰도가 훼손되게 되는 경우, 급격한 자본의 유출로 자본시장은 공황(panic)상태로 빠지게 되고 생산과 고용이 급격히 악화될 가능성이 매우 높다. 남미국가들에서 그리고 그리스에서 벌어지고 있는 일들이 재정건전성이 훼손되는 경우 우리나라에서도 벌어질 수 있다.

정부의 재정지출은 조세, 국채 발행, 화폐 발행을 통해서 조달된다. 국채에 대한 국내 수요가 대규모로 존재하는 일본이나 화폐와 국채에 대한 해외 수요가 대규모로 존재하는 미국의 경우, 대규모 적자가 급격한 이자율 상승이나 화폐가치 하락 없이 조달될 수 있다. 일본의 경우 지금까지는 재정적자를 매우기 위해 발행된 국채가 높은 민간저축을 기반으로 한 국내 국채수요에 의해 소화되었지만, 대폭적인 세수 확보 없이는 앞으로도 계속 늘어나게 될 것으로 보이는 국가부채를 얼마나 더 민간이 소화할 수 있을 것인가는 의문이다. 이제 점점 더 많은 전문가들이 일본의 국채시장이 불안해 지고 일본 경제가 위기에 빠질 가능성을 지적하고 있다. 미국의 경우에도 기축통화로서의 달러의 위상이 약화되고 미국 국채에 대한 신뢰도가 낮아짐에 따라 현재의 비정상적인 수준의 재정수지 적자와 국채 규모가 더 이상 지탱될 수 없는 날이 올 수도 있다.

소규모 개방경제로 기축통화를 가지고 있지 못한 우리나라는 일본과 미국이 가지고 있는 완충장치를 가지고 있지 못하다. 우리에게는 재정건전성 견지만이 유일한 정책대안이며, 이를 위해서 다음의 세 가지가 필요하다. 첫째로, 경기 호황기에는 재정수지 흑자를 실현한다는 목표로 재정정책을 실시하여야 한다. 바람직한 경기대응적인 재정정책은 불황기에는 재정수지

1) 본 보고서는 연구논문이 아닌 발제문으로 고영선(2010), 박형수(2010), 기획재정부위원회(2010), 이영(2009), 이영(2008) 등에 상당 부분 의존하고 있다.

2) 글로벌 금융위기의 원인과 진행에 대해서는 조동철(2009)과 김인준(2009)을 참조할 수 있다.

적자, 호황기에는 재정수지 흑자를 보이는 것이다. 하지만, 거의 모든 국가들은 호황기에 더 많이 걷힌 세수를 모두 써버리는 행태를 보이고 있다. 우리나라의 경우 호황의 가능성이 점점 더 커지고 있는데, 이제는 지출통제와 세수 증대를 통해 재정수지를 흑자로 전환시키기 위해 노력해야 한다. 둘째로, 예비타당성 조사와 같은 예산 절차를 철저히 준수하여, 개별 예산사업들의 효과성과 효율성을 지속적으로 점검하고 유지하여야 한다. 개별 사업의 효과성과 효율성이 담보되지 못하고서는 재정건전성이 지켜질 수 없다. 일본의 잃어버린 10년 동안 시행되었던 비효율적이고 비효과적인 재정사업들을 타산지석으로 삼아야 한다. 정무적 판단에 의해 대규모 예산사업을 적합한 절차를 무시하고 시행하는 것은 지양하여야 한다. 셋째로, 세수를 추가적으로 확보하고 조세부담률의 목표치를 현재의 20%에서 21-22%로 높여야 한다. 현재 정부가 목표로 하고 있는 조세부담률 목표치인 20%는 복지, 국방, R&D 등 여러 재정소요를 재정적자를 누적시키지 않고 조달하기에는 낮은 수준이다. 세수의 추가 확보를 위해 세원양성화, 세무관리 강화 뿐 아니라 최고세율의 유지와 비과세감면의 축소가 필요하다.

재정정책 평가에 있어서는 단기와 중장기를 구분하여 접근하여야 한다. 재정정책의 단기적 목표는 경기안정화에 있음에 반하여 재정정책의 장기적인 목표는 효율성과 형평성 제고에 있다. 중장기적으로 정부는 재정지출 구조, 재정수입 구조, 정부 규모 등의 정책수단을 통해 시장실패 보정과 형평성 제고를 추구한다. 정부의 적정 규모가 어떠한 것인가는 물론 각 국가가 처한 사회경제적 여건에 따라 다르게 되며, 정부가 지향하는 바에도 의존하게 된다. 이러한 중장기 정책 추구에 덧붙여, 단기적으로 재정정책은 경기의 진폭을 줄이기 위한 수단으로 사용된다. 자본주의 시장경제가 지닌 가장 큰 단점 중 하나는 경기 침체와 호황이 예측할 수 없는 형태로 반복된다는 것이다. 이러한 경기 변동은 실질 비용을 수반하고 있기 때문에 정부는 단기적으로 경기 변동의 진폭을 완화시키기 위해 재정정책과 금융정책을 사용한다.

장기적인 효율성, 형평성 추구하고 단기적인 경기안정 추구는 특정 한 시점에서는 모순된 것으로 보이는 재정정책을 추진하도록 만들 수 있다. 지난 2008년 3월 출범한 MB 정부는 출범과 함께 작은 정부 지향을 명시적으로 밝히면서 조세부담률로 표현된 정부 규모를 2008년의 22.7%에서 2012년 20.8%로 축소하고 국가부채 수준도 30% 수준으로 낮출 것이라 발표하였다. 하지만, 2010년 현재 글로벌 금융위기에 대응하여 대규모의 재정확대를 추구하면서 지출과 적자가 확대되고 국가부채가 증가하고 있는 실정이다. 작은 정부 지향이라는 중장기 목표와 경기침체에 대한 적극적인 재정 대응이라는 단기 목표는 실제로 모순되는 것은 아니며, 정부가 모순된 정책을 추구하고 있는가의 여부는 경기가 호전된 이후에 정부가 재정건전성과 민간 활력 회복을 위해 얼마만큼 긴축적인 재정을 성공적으로 가져가는가에 의존하고 있다. 경기침체기의 재정확대는 이를 원하는 사회적 요구로 인해 적극적으로 시행되나, 경기호황기의 재정긴축은 이를 원하는 사회적 요구가 강하지 못함으로 인해 시행되지 못하는 경향이 있다. 이러한 비대칭적인 재정정책의 운용은 국가 부채의 증가로 연결되게 되는데, 이러한 경향은 여러 국가에서 - 특히 남미국가들에서 - 관찰되고 있다(Lee and Sung, 2008). 이러한 경기변동 상의 비대칭적 재정 운용을 얼마나 잘 지양하고 재정건전성을 회복하는가는 매우 중요한 사안이 되고 있다.

재정건전성 회복과 견지를 위해 현재의 국가재정운용계획에서의 재정수지 목표치를

0.5-1.0%를 높이고, 국가부채의 목표치도 30%정도로 낮추는 것이 필요하다. 이를 위해서 지출 통제를 강화하고 세수를 개인소득세와 법인세 최고세율의 유지를 통해 보다 확보하는 것이 필요하다. 예산증가율과 재정수지 크기에 대해서 규정하는 재정준칙은 경직적이고 실효성이 높지 못할 수 있기 때문에, 국가부채를 일정 수준이하로 목표로 설정하여 운영하도록 하는 것이 바람직할 수 있다.

이에 본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 제2절에서 국가 채무의 정의에 대해서 살펴보고, 제3절에서는 우리나라의 국가채무 현황과 추이를 분석한다. 제4절에서 여러 다른 OECD 국가들의 국가채무 문제를 분석한다. 제5절에서는 우리나라 재정정책의 발전방향을 정리한다.

2. 국가 채무의 정의와 논란³⁾

현재 우리나라의 통합재정통계는 IMF의 재정통계 작성매뉴얼인 GFSM 1986 (A Manual on Government Finance Statistics, 1986)에 따라 정부범위를 설정하고 현금주의 회계방식에 따라 작성되고 있다(박형수, 2010). 1986 GFSM에서는 정부의 금융성 활동을 재정범위에서 제외시키도록 되어 있어, 우리나라 통합재정통계도 중앙정부의 일반회계, 13개 기타 특별회계, 51개 비금융성기금, 세입세출외만 포함시키고 있으며, 63개 기금 중에서 외국환평형기금 및 11개의 금융성기금 등 12개 기금은 제외하고 있다. 5개 기업특별회계는 비금융공기업에 포함되어 통합재정의 범위에는 포함되지만 일반정부 통계에는 제외된다. 비시장성 비영리기구는 전혀 포함되지 않고 있다.

그러나 IMF는 1993년 SNA 매뉴얼과 조화가 되도록 재정통계 작성 매뉴얼을 개정하여 GFSM 2001(Government Finance Statistics Manual 2001)을 발간하였고, 대다수의 선진국들은 수정된 기준에 따라 제도단위(institutional unit)를 기준으로 정부범위를 재설정하고 발생주의 정부회계방식으로 변경하여 재정통계를 작성중이다. GFSM 2001에서 국가채무는 통합재정 기준으로 일반정부(중앙정부 및 지방정부 포함)가 직접적인 원금 또는 원리금의 상환의무를 지고 있는 확정채무로 정의되어 있다. 국가채무에는 기업적 활동을 수행하는 공기업 채무, 통화발행 등 원금 상환 의무가 없는 경우, 사회보장제도에 의한 책임준비금의 부족, 보증채무 등은 확정채무가 아닌 경우 등을 제외하도록 되어 있다. 우리정부도 2011회계연도 결산시부터 중앙정부의 모든 회계 및 기금에 대해 발생주의 정부회계방식을 도입할 예정이므로, GFSM 2001에 따라 정부범위를 재설정할 필요가 있다.

보증채무, 4대 공적연금의 책임준비금 부족액, 통화안정증권, 공기업부채 등도 국가채무에 포함시켜야 한다는 주장이 있으나, 이들 부채항목들은 국제기준에 따르면 채무통계에 직접 포함되지는 않는다. 이들 부채항목들은 우리나라만의 특수한 사정에서 향후 문제가 될 수 있으므로 국가채무 통계 발표 시 주석표기하거나 별도의 통계를 발표하는 등 긴밀한 모니터링과 함께 적절한 관리가 필요하다. 다만, 이러한 부채항목들 중 보증채무, 공적연금의 책임준비금 부족액 등은 GFSM에서도 국가채무 통계 발표 시 주석으로 별도 표시하여 정보를 공개하도록

3) 본 절 전체가 박형수(2010)에서 인용되었다.

권고하고 있다. 또한 공기업부채를 포함하는 공공부분 채무통계를 별도로 발표할 필요가 있는데, 이 경우 총부채보다는 순부채가 적합하다.

3. 우리나라 재정과 국가채무의 현황과 추이

(1) 2008년과 2009년의 변화

글로벌 금융위기가 시작된 2008년 9월 이후 2008년 9월의 추경, 2008년 12월의 수정예산안, 2009년 4월 추경 등 세 차례의 예외적인 예산 증가가 이루어졌다. 이러한 세 차례의 예외적인 예산 증가를 통해서 증가한 총 정부지출 규모는 약 32.6조원으로 GDP 대비 3%를 넘는 수준이며, 증가한 재정수지 적자 규모는 약 44조원(GDP 대비 4-5%) 규모이다. 재정수지 적자의 증가분은 재정지출 증가에 세수 감소분을 합하면 산출될 수 있는데, 경기침체로 인한 2009년 세입결손 보전 예산 11.2조원이 2009년 4월 추경에 포함되었다.

〈표 1〉 추경과 수정안으로 인한 지출, 수지, 국가채무의 변화, 2008-2009

(조원; GDP 대비 %)

	2008년		2009년		
	원안	'08.9 추경포함	원안	'08.12 수정안	'09.4 추경포함
▪ 총지출	257.2	262.8	273.8	284.5	301.8
(작년대비 증가율, %)	(8.5)	(10.9)	(6.5)	(10.7)	(17.4)
▪ 관리대상수지	△11.0	△16.6	△10.4	△24.8	△51.0
(GDP 대비, %)	(△1.1)	(△1.7)	(△1.0)	(△2.4)	(△5.0)
▪ 국가채무	318.8	308.3	333.8	349.7	366.0
(GDP 대비, %)	(32.9)	(32.5)	(32.3)	(34.1)	(35.6)
* 일반회계 국채(순증)	8.5	7.4	7.3	19.7	35.5

출처: 기획재정부 보도자료에서 취합 정리. 일부 증가율은 저자 계산.

두 차례의 추경과 수정안으로 인한 지출, 수지, 국가 채무의 변화가 〈표 1〉에 정리되어 있다. MB 정부의 첫 예산이라고 할 수 있는 2009년 예산안 원안을 2008년 예산안과 비교하여 보면, MB 정부가 표방하였던 작은 정부 추구의 특징이 드러난다. 2008년에 8.5%이었던 총 지출 증가율이 6.5%로 낮아지고, GDP 대비 국가채무의 규모도 32.9%에서 32.3%로 낮아지는 것으로 계획되었다. 이러한 작은 정부 추구에 따른 긴축 재정기조는 미국발 금융위기가 글로벌 금융위기로 급속히 진행하던 2008년 말에 크게 변화한다. 2008년 수정예산안을 통해

총지출 증가율이 6.5%에서 10.7%로 급격히 높아졌으며, 관리대상 수지 적자규모가 2.4%로 증가하고 국가채무도 감소하는 것이 아니라 증가하는 것으로 변화되었다. 2009년 4월 추경은 이러한 확장 재정기조를 보다 강화시켰다. 총지출이 300조를 상회하게 되었고 예산 증가율이 17.4%로 역대 최고 수준을 보였다. 재정수지는 GDP 대비 5%로 증가하였고, 국가채무도 366조원으로 GDP 대비 35%를 상회하게 되었다.

〈표 2〉 2008년 주요 세제개편 내용

	수시 개편	정기 개편(12월)
소득세	- 유가환급금 지급	- 소득세율 인하(2단계에 걸쳐 2%p) - 기본공제 인상 및 교육비·의료비공제 확대 - EITC 지급금액 인상 및 수급요건 완화
법인세	- 과표구간 상향조정	- 법인세율 인하(2단계에 걸쳐 3~5%p) - 연결납세제도 도입, 이월결손금 공제기간 연장 - 문화산업 R&D 세액공제, 접대비 손비 일몰 연장 - R&D시설투자세액공제, 중소기업 R&D비용 세액 공제확대, 환경보전시설 투자세액공제율 인상
소비세	- 지방회원제 골프장 개별 소비세 등 면제, 중부세 및 재산세 등 감면 - 관광호텔 부가가치세 영세율 일몰 연장	- 하이브리드차 개별소비세 면제 - 부가가치세 사업자단위 과세제도 확대
양도 소득세		- 1세대1주택 양도세 감면요건 강화, 과세범위 조정, 장기보유 특별공제 확대 - 양도소득세율을 종합소득세율과 일치
종합 부동산세		- 과표적용률 동결 및 보유세 상한 하향 - 종합부동산세율 인하

출처: 박형수(2010)

〈표 3〉 2009년 주요 세제개편 내용

	수시 개편	정기 개편(12월)
소득세		- 소득세 최고세율 인하 유예 - 저소득근로자 월세 소득공제 신설, 3주택 이상자 전세보증금 소득세 과세 - 주택청약종합저축 불입액 소득공제
법인세		- 지정기부금 대상 확대 및 이월공제기간 확대 - 중소기업 가업상속 공제요건 완화 - 신성장 산업동력 및 원천기술 분야 R&D 세액공제 - 지방이전 기업 법인세 감면기간 확대

소비세	<ul style="list-style-type: none"> - 노후승용차 교체시 개별 소비세 인하 - 승용차 구매시 개별소비세 인하 	
기 타	<ul style="list-style-type: none"> - 3주택자 이상 양도소득세 중과 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자 등록절차 간소화, 현금영수증 발급의무 강화, 전자세금계산서 교부의무대상 확대 등

출처: 박형수(2010)

2008년과 2009년에 나타난 재정운용 기초의 특징을 요약하면, 최초의 2009년 예산에는 작은 정부 지향의 정책기조가 관찰되나, 글로벌 금융위기 대응을 위한 재정 확대 필요성으로 인해 수정안과 추경을 통해 대규모의 확장적 예산안으로 변경되었다. 세제의 경우에는 작은 정부 지향의 감세안이 경기침체 완화를 위한 감세와 맞물려서 추진되고 있으나, 경기침체로 인한 재정건전성 악화를 완화하기 위해 일부 감세를 연기하여야 한다는 정책논의가 제기되고 있는 상태이다. 2010년 정부의 예산안을 살펴보면, 세수 증대와 세출 감소라는 기초하에서 재정정책에 있어서의 출구전략이 시작된 것으로 보인다.

(2) 2010년도 예산안 분석⁴⁾

정부의 총수입은 2009년 대비 8조원 가량 증가한 288조원으로, 정부의 총지출은 올해 대비 8조원 감소한 292조원으로 계획되었다. 이러한 수입 증대와 세출 감소를 통해, GDP 대비 재정수지 적자폭은 올해의 -4.1%에서 -2.9%로 작아질 전망이다. 재정건전성 회복을 위해, 납세자들은 물론 정부 부처에게도 인기가 없는 세수 증대와 세출 감소를 추진하고 있다는 점에서 내년 예산안은 매우 긍정적으로 평가될 수 있다.

〈표 4〉 정부의 2010년 지출 예산안

(조원, %)

	'09		'10안 (B)	증감율 (B/A)
	본예산(A)	추경		
◇ 총지출	284.5	301.8	291.8	2.5
○ 예 산	204.1	210.3	202.8	△0.6
○ 기 금	80.4	91.5	89.0	10.6

출처: 기획재정부 보도자료

2010년 4월까지 조세수입을 포함한 통합재정수입은 109조4000억원이며, 통합재정지출 108조7000억원을 뺀 통합재정수지는 7000억원 흑자를 기록해 전년동기 8조2000억원 적자보

4) 통계 수치들과 정책 방향 기술은 기획재정부 보도자료를 이용하여 정리하였다.

다 8조9000억원이 개선됐다.

〈표 5〉 정부의 재정수지와 국채 규모 계획

(조원, %)

	'09		'10	'11	'12	'13
	당초	추경				
실질성장률(%)	4.0	△2.0	4.0	5.0	5.0	5.0
재정수입(조원)	291.0	279.8	287.8	309.5	337.6	361.7
• 국세수입(조원)	175.4	164.0	168.6	182.1	199.8	219.5
조세부담률(%)	21.6	20.5	20.1	20.1	20.4	20.8
재정지출(조원)	284.5	301.8	291.8	306.6	322.0	335.3
재정수지(조원)	△24.8	△51.0	△32.0	△27.5	△16.1	△6.2
(GDP 대비, %)	(△2.4)	(△5.0)	(△2.9)	(△2.3)	(△1.3)	(△0.5)
국가채무(조원)	349.7	366.0	407.1	446.7	474.7	493.4
(GDP 대비, %)	(34.1)	(35.6)	(36.9)	(37.6)	(37.2)	(35.9)

출처: 국가재정운용계획 2009-2013

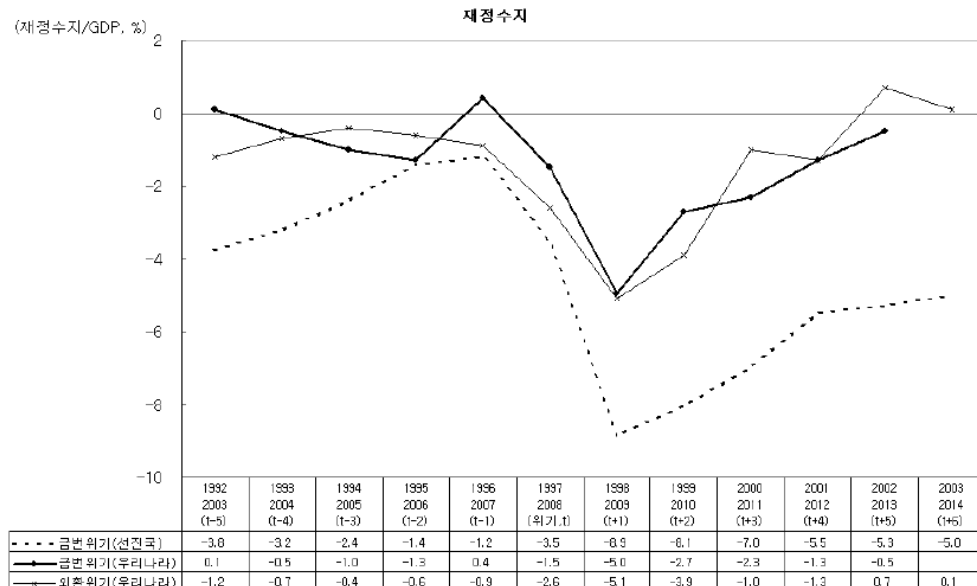
글로벌 금융위기에 대응한 우리나라의 재정정책에 따라 재정수지와 국가부채가 어떻게 변화하였는가를 다른 국가와 그리고 우리나라의 외환위기 상황과 비교하여 분석해 보자. 전체적으로 보아, 글로벌 금융위기에 대응하여 우리나라는 2009년 적극적인 재정정책을 실시하였으며 이러한 적극적인 재정정책이 위기 극복에 매우 큰 역할을 한 것으로 평가된다. 하지만, 이러한 적극적 재정정책은 재정건전성을 악화시켰으며, 향후 재정건전성 회복을 위한 매우 적극적인 정책이 필요하다.

우리경제는 금융위기 극복을 위한 대규모 유동성 공급 및 공적자금 투입, 경기부양을 위한 대규모 조세감면 및 재정지출 확대로 경제의 파탄은 모면하였다. 지금은 금융위기를 근본적으로 해결했기 보다는 민간의 리스크를 정부의 리스크로 대체하여 일단 위험을 모면한 상태이다. 즉, 민간부문(기업, 가계, 금융기관)의 high leverage로 야기된 문제를 정부의 high leverage 위험으로 대체한 상황이다(박형수, 2010).

우리나라의 2009년 재정수지 적자 규모는 -4.1%로 선진국 평균 -8.9%보다 양호하다. 상대적으로 적은 재정수지 적자를 보였음에도 불구하고 적극적 재정정책의 경기부양 효과가 우리나라에서 크게 나타난 것은 재정지출이 빠르고 효과적으로 집행되었음에 기인하는 것으로 보인다.

우리나라의 국가부채 규모는 OECD 평균의 절반 수준이나 증가 속도가 매우 빠르며 한번 증가한 국가부채는 이자지출이라는 경직적 지출로 인해 줄이기가 어려움을 고려하여, 적극적인 재정건전성 회복 노력이 필요하다.

[그림 1] 재정수지 적자 규모의 추이

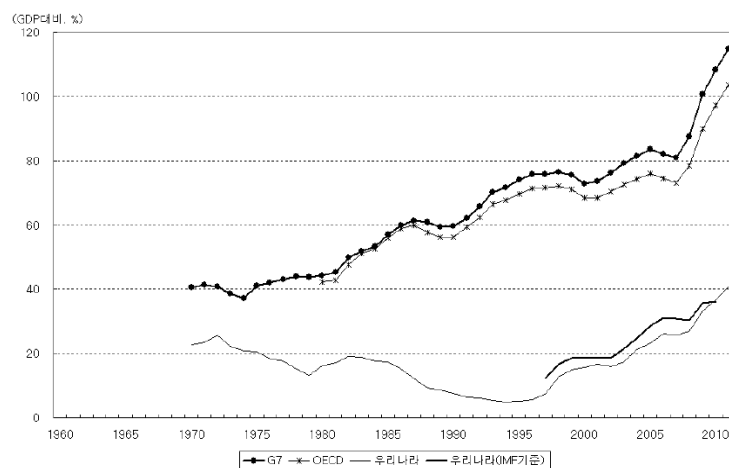


출처: 박형수(2010)

국채규모는 1980년대초 예산동결과 함께 시작된 재정건전성 기조로 크게 개선되어 외환위기와 글로벌 금융위기를 극복할 수 있는 근본 동력이 되었다. 하지만, 외환위기와 글로벌 금융위기를 극복하면서 1990년대초 10%대초에 머물던 국채 수준이 2005년 30% 수준으로 2010년에는 35% 수준으로 급증하였다. 국채 수준을 30% 이하 수준으로 낮추어서 언제인지는 모르나 또 나타날 글로벌 경제/금융 위기에 대응할 수 있도록 준비하여야 한다.

[그림 2] 정부부채비율

(정부부채비율)

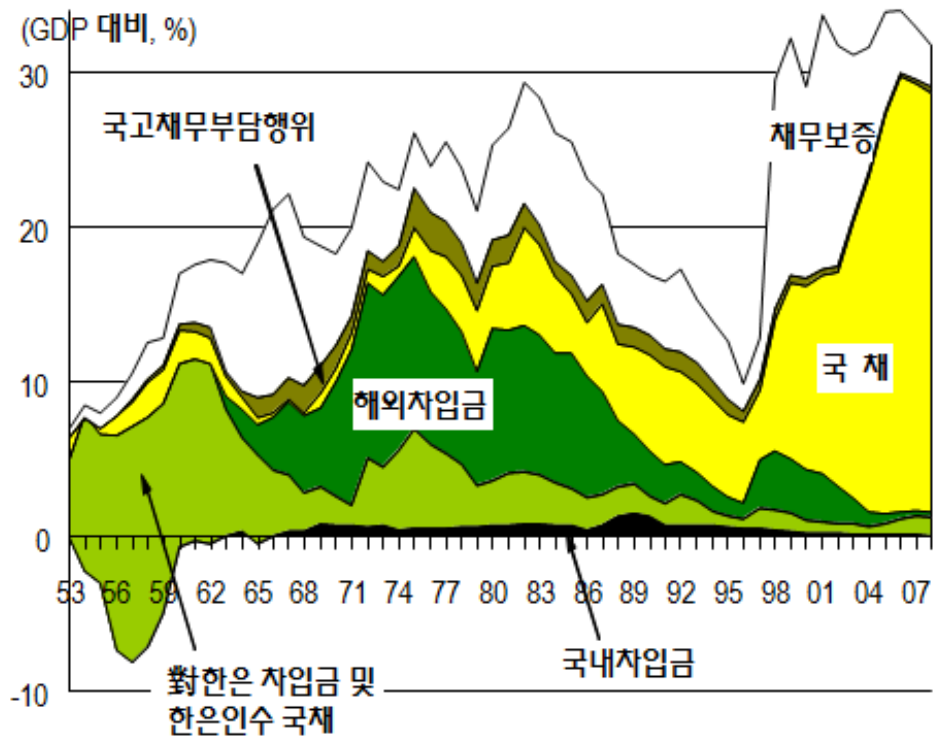


〈표 6〉 국채 소유자 구성

연도1)	금융법인						일반 정부	민간 기업	개인	국외	국채잔액 (조원)
	계	한국 은행	예금 취급 기관	보험 및 연 금 기 금	기타 금융 중개 기관	금융 보조 기관					
2002	73.8	5.3	48.3	17.5	2.4	0.3	20.2	1.7	3.9	0.4	66.8(100)
2003	68.3	3.7	40.7	20.5	3.2	0.2	27.1	1.3	2.8	0.6	91.8(100)
2004	62.9	2.0	37.8	20.5	2.4	0.2	30.2	1.8	4.3	0.7	144.6(100)
2005	62.6	2.8	34.8	22.7	2.0	0.3	32.9	1.2	2.5	0.8	182.9(100)
2006	63.8	3.5	34.5	23.5	2.1	0.2	31.3	1.1	2.2	1.7	224.3(100)
2007	58.8	4.3	28.2	24.2	1.9	0.1	28.5	0.6	1.6	10.5	240.4(100)
2008	56.7	4.3	26.2	23.1	3.0	0.1	30.8	0.9	3.5	8.0	272.4(100)
2009	58.0	4.1	26.4	23.7	3.6	0.2	28.6	1.2	2.8	9.2	312.0(100)

출처: 고영선(2010). 자료: 한국은행 경제통계시스템(ecos.bok.or.kr)

[그림 3] 중앙정부 채무의 규모와 구성

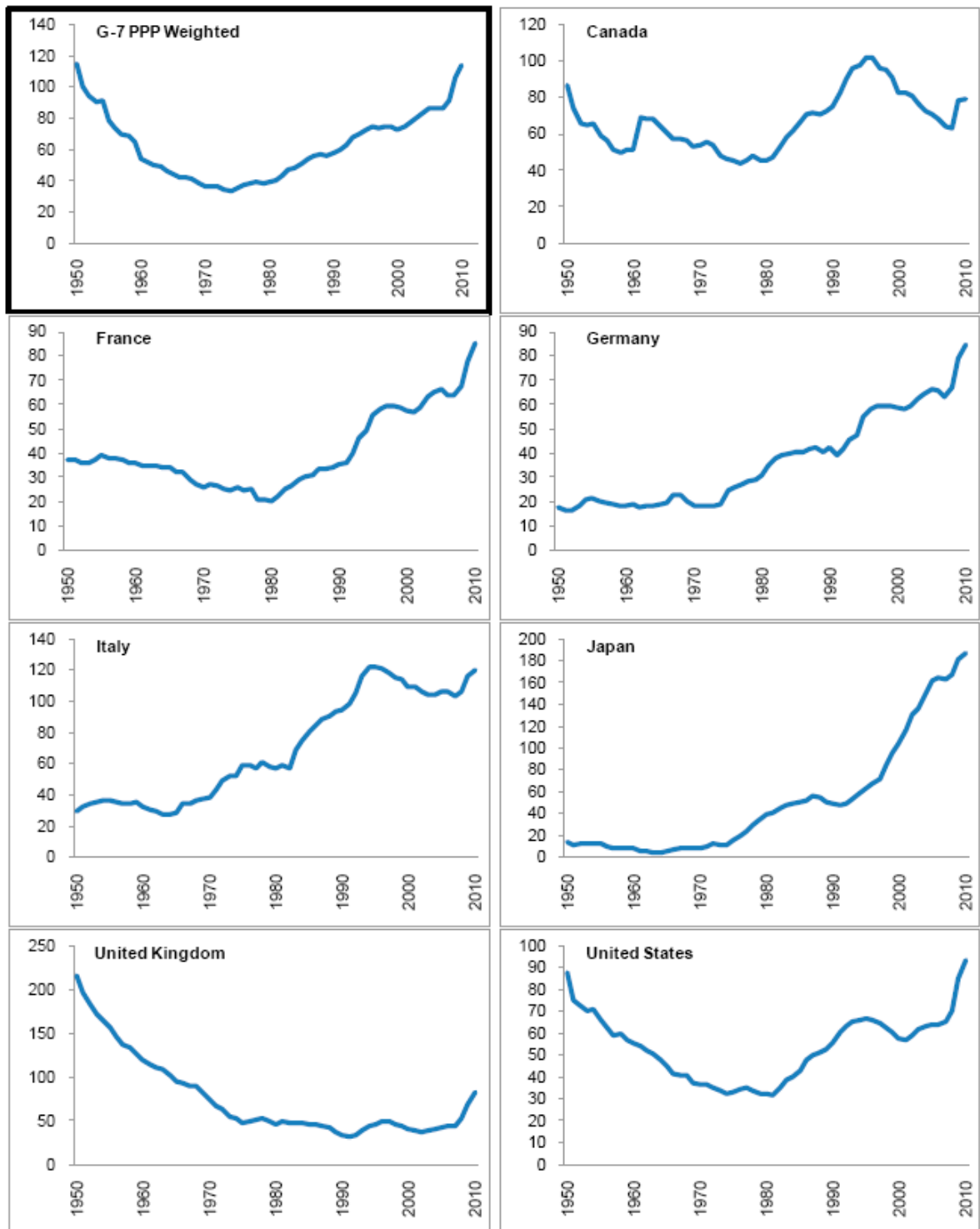


출처: 고영선(2010)

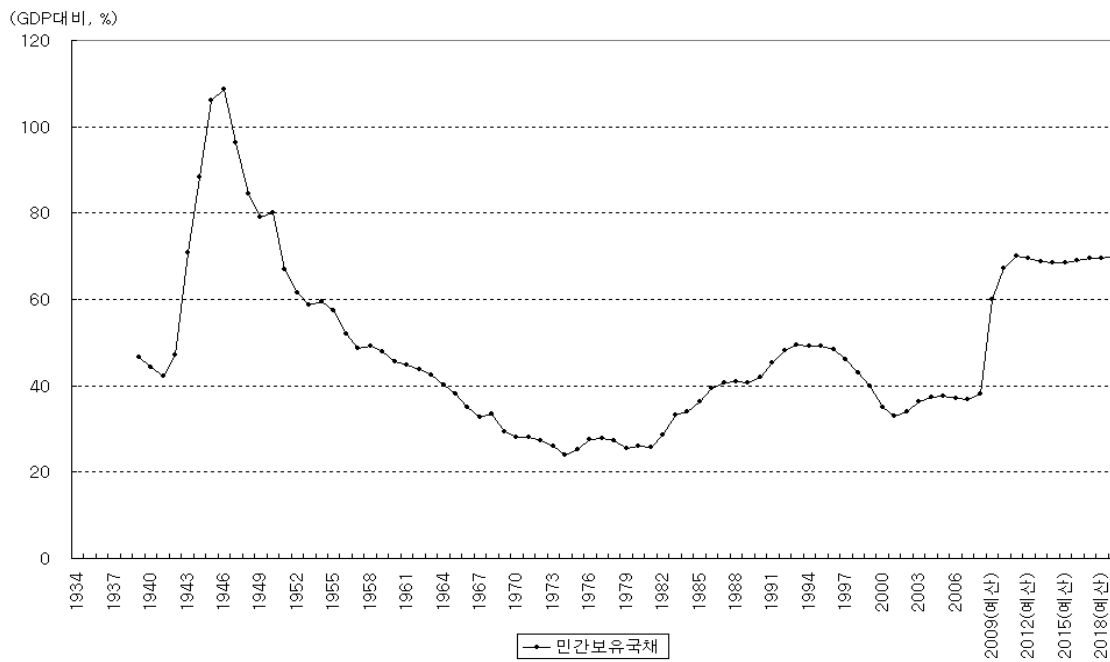
우리나라의 경우 국채의 대부분이 국내 금융법인(60%)과 일반정부(국민연금기금, 30%)이 보유하고 있어, 일본과 같이 국채가 국내 수요에 의해서 소화되고 있다. 이러한 국채 보유 구조는 단기간에 국채시장에 불안이 발생할 가능성이 적음을 의미한다.

4. OECD 국가들의 국가채무 현황과 추이

G7국가들의 경우 영국을 제외하고는 2차 세계대전 이후 가장 높은 정부부채비율을 보이고 있다. 영국과 캐나다만이 부채 수준을 일정 정도 성공적으로 통제하고 있는 것으로 보인다.



미국 연방정부의 장기재정 추이



[그림4,5,6] 출처 : 2009 Economic Report of the President

이러한 G20선진국의 급격한 재정악화는 주로 경기악화 및 자산가격·금융산업이익 급락에 따른 세입감소에 주로 기인하여, 재정부문 출구전략이 시행되더라도 재정수지가 빠르게 개선되기는 어려운 상황이다.

5. 글로벌 금융위기에 대한 대응과 성과

글로벌 금융위기에 대응하여 우리나라는 가장 신속하고 대규모의 확장적인 금융정책과 재정정책을 시행하였다. 기준 금리를 신속하고 대폭적으로 낮추어 현재 2%로 운용하고 있다. 재정정책에 있어서도 2008년 추경, 2008년 수정예산안, 2009년 추경 등을 통해 2009년 관리대상수지 적자를 -5% 수준으로 정해 확대 재정정책을 운용하고 있다.

지난해 4분기 -5.1%의 전년 동기 대비 성장률을 나타냈던 우리나라는 2009년 1분기에는 OECD 국가들 중에서 유일하게 플러스 성장률을 기록하였다. OECD 국가들의 2009년 1분기 평균 GDP 성장률은 -2.1%를 나타냈고, 독일과 일본은 -4.0% 내외의 감소세를 보였으며, 영국과 미국은 각각 -1.9%와 -1.6%의 감소세를 보였다. 우리나라 경제의 상대적인 빠른 성장 회복에는 우리나라의 적극적인 금융정책과 재정정책이 상당 정도 역할을 한 것으로 평가되고 있다.

〈표 7〉 우리나라의 경제성장률

년도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
우리나라	2.8	4.6	4	5.2	5.1	2.2	0.2	5	5	5	5	5
전세계	3.6	4.9	4.5	5.1	5.2	3	-1.1	3.1	4.2	4.4	4.6	4.5
선진국	1.9	3.2	2.6	3	2.7	0.6	-3.4	1.3	2.5	2.6	2.5	2.4
년도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
우리나라	5.8	6.3	8.8	8.9	7.2	5.8	-5.7	10.7	8.8	4	7.2	2.8

출처: 박형수(2010)에서 인용; 주: 2010년 이후부터는 예상치

〈표 7〉은 우리나라의 2009년의 성장률은 선진국 평균(-3.4%) 뿐 아니라 전세계 평균(-1.1%)에 비하여서도 높았음을 잘 보여 주고 있다. 이러한 성장률 성과는 우리나라가 2008년 9월 15일 리먼 브라더스 파산으로 촉발된 글로벌 금융위기에 대해 다른 국가들에 비해 보다 효과적으로 대응하였음을 의미한다. 우리나라의 글로벌 금융위기 대응은 외환위기 대응에 비하여서도 보다 적절하였음이 관찰된다.

향후 우리나라가 얼마나 빨리 경기침체에서 회복할 수 있는가는 해외 총수요가 얼마나 빨리 회복하는가에 의존하고 있다. 이러한 맥락에서 우리나라의 주요 교역상대국의 경제성장률 예측치에 대해 박종규(2009)를 인용하였다. 박종규(2009)는 위기의 진앙인 미국이 올해 -2%

가량의 성장감소를 보이고, 내년에는 성장세로 돌아설 것으로 예상하였고, 일본은 올해 -6.0%의 감소세를 보이고 내년에도 여전히 소폭의 감소세를 보일 것으로 예상하였다. 박종규(2009)의 2009년 1분기 성장률 추정치에 비하여 실제 성장률이 양호하게 나타난 것은 세계 경제가 예상보다 빠른 회복세를 보이고 있음을 의미한다.

〈표 8〉 주요 교역상대국 경제 성장률 전망

(전년동기대비, %)

	'09.1/4	2/4	3/4	4/4	2010	2011~2013
미국	△2.2	△3.4	△3.1	△1.3	0.2	1.94
일본	△7.10	△6.20	△5.70	△5.90	△0.2	1.36
영국	△2.70	△3.40	△3.30	△2.30	0.00	1.68
중국	6.20	6.00	6.30	6.80	7.30	8.50

출처: 박종규(2009), 자료: 2010년까지는 Global Insight를 인용하여 정리됨.

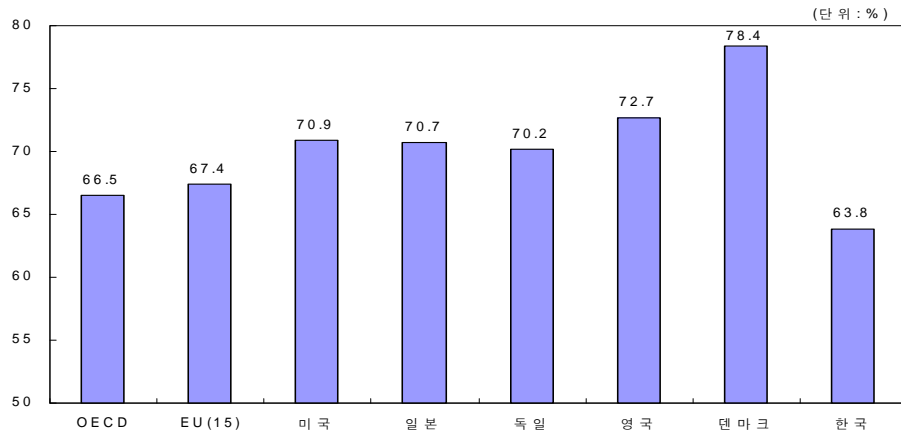
중국은 6%대의 성장률을 견지할 것으로 예상되었는데, 중국의 경우 정부 주도의 내수 진작에 힘입어 현 성장률이 유지될 것으로 보인다. 우리나라의 올해 성장 감소세가 여타 OECD 국가보다 낮게 나타난 것은 앞에서 지적한 신속하고 적극적인 금융 및 재정정책 외에도 우리나라의 주요 수출 대상국인 중국이 예년보다는 낮지만 6-7%의 견조한 성장세를 보이고 있음에도 기인한다.

2009년 5월에 촉발된 남유럽 재정위기로 인한 경제침체의 영향은 아직까지는 강하게 나타나고 있지 않은 것으로 보인다. 2010년 5월 수출·입 동향 및 무역수지현황에 따르면 5월 수출액은 지난해 같은 기간보다 40.5% 는 391억 달러, 수입은 49.4% 는 349억7000만 달러로 41억3000만 달러의 흑자를 기록했다(아시아경제신문 6월 15일자에서 인용). 올 3월 이후 EU으로의 수출이 두 달째 줄어 전 세계로의 수출액 중 차지하는 비율이 지난 4월보다 1.0% 포인트 줄어든 10.9%로 나타났으나, 지난해 같은 기간보다는 15.6% 늘었고 무역수지도 11.4억 달러 흑자다.

실업률은 다른 선진국보다 낮은 수준으로 글로벌 금융위기이후에도 급격히 악화되지 않았으나, 고용률은 낮은 수준을 보이고 있을 뿐 아니라 최근 더욱 악화되었다. 이는 고용률 제고를 위한 체계적이고 중장기적인 시각에서의 정책의 수립과 시행이 필요함을 의미한다. 우리나라의 2009년도 실업률은 3.6%로 OECD 평균인 8.3%에 비하여 매우 양호한 수준이다. 2007년 대비 실업률 증가폭도 0.4%p(3.2%→3.6%)로 OECD 평균 증가폭 1.5%p(5.8%→8.3%)보다 양호하다.

우리나라의 고용률은 2009년 현재 63.8%로 OECD 평균 66.5%에 미치지 못할 뿐 만 아니라 고용성과가 좋은 나라들의 고용률이 70%이상임을 볼 때 그 성과가 좋지 않다. 더욱이 우리나라 고용률은 최근 더욱 악화되는 추이를 보이고 있다.

[그림 7] 주요 경제권 또는 국가의 고용률(2008)



출처: 유경준(2010)에서 인용. OECD, Employment Outlook, 2009 이용 작성.

주: 15~64세 인구 대상 통계임(영국과 미국은 16~64세 기준임).

6. 재정건전성 제고를 위한 정책방향

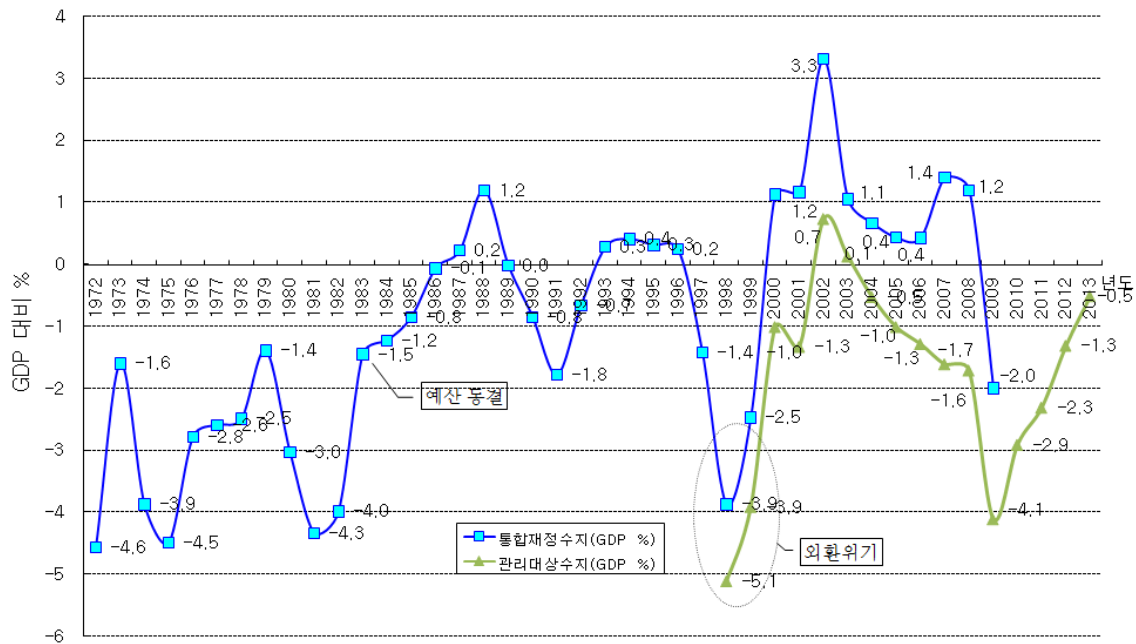
(1) 글로벌 금융위기에 대응한 정책대응 평가

〈그림 8〉에 보고되어 있는 재정수지 추이를 보면 2009년의 GDP 대비 4.1%의 재정적자 규모는 석유파동이 발생하였던 70년대의 -4.0% 가량의 적자보다는 크고, 외환위기 당시의 -5.1% 가량의 적자와 유사한 규모이다. 더욱이 이러한 공식적인 재정적자 이외에 구조조정 기금 사용액도 정부의 재정적자로 볼 수 있는데, 현재 부실기업과 은행의 정리를 위해 40조 원의 구조조정기금을 조성하여 운용하는 것이 논의되고 있다.

국제 비교를 통한 재정수지 적자 규모의 적절성을 분석하여 보면, 앞에서 분석된 바와 같이, 우리나라는 대규모의 확장적 재정정책을 신속하게 실시하였다. 현재까지의 재정정책은 그 신속성이나 적절성에 있어서 긍정적으로 평가될 수 있다. 우리나라 재정정책의 효과성이 높은 것은 이러한 신속성과 더불어, 우리나라의 재정이 상당정도 건전하게 유지되어 왔다는 점과 최근 해외 부문에서의 대규모 흑자 시현에 기인한다.

이러한 재정 확대가 얼마만큼의 효과를 가질 것인가에 대해서 정확히 알아내기는 어려우나, 우리나라의 경우 개방된 소규모 경제로 재정승수가 아주 크지는 못한 0.5 내외일 것으로 생각하고 승수로 0.5를 사용하면, 2009년 추정으로 약 1.5%의 성장률 제고 효과가 나타나고 2009년 수정예산안까지 포함한다면 약 2.0%의 성장률 제고 효과가 나타날 것으로 기대된다.

〈그림 8〉 통합재정 수지와 관리대상 수지의 추이



출처: 국가통계포털, (<http://www.kosis.kr>); 2010년 이후는 2009-2013 국가재정운용계획

재정승수의 크기에 대해서는 0-4 사이의 매우 다양한 추정치가 존재한다. 이러한 재정승수 크기에 대한 논란은 각 국가가 처한 여건과 재정책대 방식이 다름에 기인한다. 재정책의 효과가 크기 위한 여건과 조건에 대해서 Freedman et al.(2009)은 4가지 요인을 논의하고 있다. 첫째로, 경제에서 차지하는 해외부문의 크기이다. 만약 해외부문이 크다면 승수가 크지 못하게 된다. 우리나라의 경우 소규모 개방경제로 근원적으로 승수가 클 수 없다. 둘째로, 수용적인 통화정책의 실시 여부이다. 수용적 통화정책이 실시될 경우 실질이자율이 인하되어 이로 인한 총수요 진작이 발생하나, 수용적 통화정책이 실시되지 못할 경우 실질이자율 증가로 인한 구축효과로 승수효과의 크기가 크지 못하게 된다. 현재 우리나라에서는 확장적 재정지출의 재원 마련을 위한 국채 발행이 이자율 인상의 유도 없이 진행이 되고 있는 것으로 알려지고 있다. 셋째로, 다수의 국가들이 참여 하여야 한다. 일부 국가만이 확장적 재정책을 사용하는 경우 해외부문으로의 누출로 인해 승수효과가 크지 못할 수 있다. 넷째로, 재정지출이 소비성향이 큰 대상자에 집중되어야 하며, 높은 생산성을 지닌 SOC에 대해서 투자하는 것도 효과적일 수 있다. 2009년 추경에서 저소득층에 대한 지원이 확대된 것은 승수 효과를 높이며, 동시에 이러한 지원은 경기침체로 가장 큰 피해를 입고 있는 저소득층에 대한 지원으로 바람직한 것으로 판단된다.

전체적으로 현재까지의 재정책은 바람직하게 운용된 것으로 판단하며, 관건은 다음 절에서 논의할 재정건전성 회복을 위한 경기회복이후의 긴축적 재정책의 성공적 실시 여부이다.

(2) 재정건전성 확보 노력에 대한 평가와 정책과제

아직까지 재정건전성 확보를 위한 가시적 조치가 취하여지지 못하였다. 정부가 단기 재량적 재정책대와 함께 장기 재정건전성에 대한 강한 의지를 표명하는 것이 필요하다. 재정건전성을 위해서는 중장기적인 재정수지와 국가 부채에 대한 목표 설정이 필요하다. 경기침체 극복 과정의 출구 전략의 주요 사안으로 기준 이자율 인상 방안과 함께 재정건전성의 확보 방안이 포함되어야 한다. 최광(2009)은 국회 예산결산위원회 산하에 초당적인 장기재정정책위원회를 설치할 것을 제안하였다.

단기 재정책대는 ‘작은 정부’ 원칙을 폐기함을 의미하지는 않는다. 이미 앞에서 언급한 바와 같이 재정책대는 단기적 목표와 장기적 목표를 지니고 있으며, 단기적 목표인 경기 안정을 위해서 단기적으로 대규모 적자를 시현하는 것이 가능하다. 물론 여기에서 주장하는 바와 같이 중장기적으로 재정건전성을 회복하고 재정지출의 효과성을 견지하여야 한다.

현재 2010년초 국회에서 재정건전성 제고를 위한 국가재정법 개정안이 통과되었다. 개정안의 주요 내용은 다음과 같다. 단순히 전망 위주로 수립하던 국가재정운용계획에 대하여 전망에 대한 근거와 대처 계획 및 목표를 명확히 세우도록 하고, 추가경정예산안을 국회에 제출할 때도 현실성 있게 국가재정운용계획과 연계하게 하며, 결산을 국회에 제출할 때에 기존에 수립한 국가재정운용계획에 대한 평가분석보고서와 함께 5회계연도 이상의 기간에 대한 전망 및 대처계획 등을 내용으로 하는 중장기 기금재정관리계획·국가채무관리계획, 공공기관의 중장기 재무관리계획, 임대형 민자사업의 정부부담 예산서 및 국가보증채무관리보고서를 첨부하도록 함으로써 정부로 하여금 국가재정운용계획을 책임성 있게 수립함은 물론, 국회가 국가재정의 운용과 부담에 관한 종합적인 심의 및 계획 검토를 충실히 수행할 수 있도록 국가재정운용계획 관련 제도를 전면적으로 개선하려는 것이다(기획재정위원회, 2010).

재정건전성 확보를 위해 다음과 같은 조치들이 필요하다.⁵⁾ 첫째로, 국가 채무를 중장기적으로 낮추어 갈 필요가 있다. 1990년대 초반만 해도 우리나라의 국가채무 수준은 GDP 대비 10%에 불과하였다. 이렇게 낮은 국가채무 수준은 1980년대 추진된 재정건전화 정책의 결과이며, 외환위기와 글로벌 금융위기를 극복하는 근본적인 힘이 되었다. 우리나라의 국가채무 수준을 낮추어가는 것이 필요하며 30%이하로 낮추는 것이 바람직할 것이다. 둘째로, 적절한 수준의 중장기 조세부담률 목표치를 제시하여야 한다. MB 정부의 제1기 경제팀은 조세부담률을 2012년까지 20% 수준으로 낮추겠다는 목표를 제시하였다. 이러한 목표치는 지나치게 낮은 수준으로 이러한 조세부담률을 가지고 필요한 정부서비스를 제공하지 못하고 재정건전성을 훼손할 수 있다. 작은 정부의 지향과 감세 자체는 바람직한 것으로 판단하지만, 재정건전성 확보와 경제사회 발전, 고령화에 따른 정부서비스 수요 증가를 고려한다면 2012년 조세부담률을 22-23% 정도로 가져가는 것이 타당할 것으로 판단한다. 셋째로, 개인소득세 인하 방침을 폐기하고 오히려 고소득자의 실질 세 부담을 높이는 방향으로 정책을 추진하는 것이 필요하다. 고소득자들이 활용하고 있는 각종 조세 감면 조항들을 검토하고 이를 정리하는 것이

5) 최근 경기회복이 가시화되면서 최근 출구전략에 대한 논의가 진행되고 있다. 재정정책에 있어서의 출구 전략은 다름 아닌 세수 증대와 지출 감소를 통한 재정건전성 확보이다. 만약 세계 경제가 올 하반기부터 반등하게 되면, 우리는 하반기부터 재정정책에 있어서 출구전략을 구사하기 시작하여야 한다.

필요하다. 넷째로, 지출의 합리화가 필요하다. 한시적으로 늘어난 재정지출 부문들을 다시 줄여야 한다. 다섯째로, 재정건전성 확보를 위해 재정건전성 회복 방안을 국가재정운용계획에 담고 국가재정운용계획의 구속력을 높여야 한다. 여섯째로, 예비타당성 제도와 성과평가를 보다 엄격히 시행하여야 한다. 경기침체 극복 과정에서 예비타당성 적용의 예외조항들이 추가되었는데, 이러한 조치는 바람직하지 않다.

공기업 부채는 2004년 140조원에서 2009년 274조원으로 두 배 가까이 증가하였다. 이러한 부채의 증가는 주택공사와 토지공사(현재는 통합되어 LH공사)의 부채 증가에 기인하는 것이다. 고영선(2010)은 개별 공기업의 역할을 명확히 하여 비시장적 기능에 대해서만 정부가 손실을 보전하고, 공기업 평가와 관리체제를 개선하고, 공기업 임원인사에 대한 정치적 영향력을 배제할 것을 제안하였다.

(3) 감세안에 대한 평가와 개선 방향

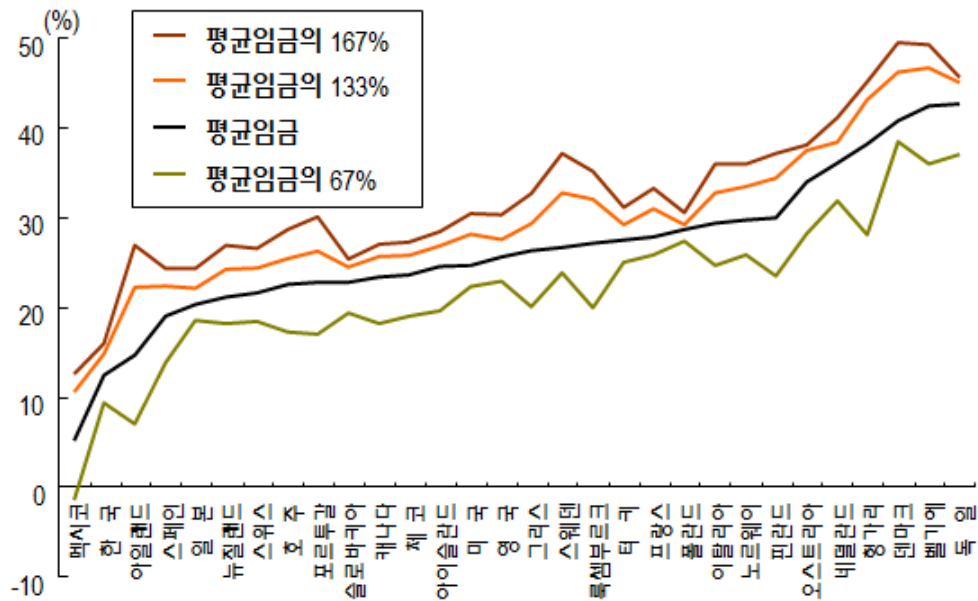
정부의 감세안은 처음에는 장기적인 경제 성장과 합리적 조세체제 정립을 위한 것으로 제시되었는데, 이후 급격히 진행된 글로벌 금융위기로 인해 감세의 경기진작 효과도 강조되고 있다.⁶⁾

재정건전성의 조기 회복이라는 관점에서 최근 감세안 중 일부를 연기하거나 시행하지 않는 것이 바람직하다는 주장이 제기되고 있다. 법인세 인하는 국제 조세경쟁이라는 측면에서 불가피하고 성장 촉진을 위해 필요(Lee and Gordon, 2005)한 측면이 존재한다. 또한 중부세 완화, 목적세 정비 등은 조세구조 합리화 측면에서 바람직한 것으로 판단되기 때문에 세수 확보를 위해 일부 감세안을 연기 또는 폐지해야 한다면 개인소득세가 그 대상이 되는 것이 바람직하다.

조세의 주요 목적 중 하나는 형평성 제고이며, 이러한 형평성 제고라는 목적은 누진적인 소득세를 통해서 달성하는 것이 가장 합리적이다. 재산 관련 세금을 통해서 형평성을 제고하는 것은 효율성 비용이 보다 높다. 우리나라에서 조세를 통한 형평성 제고 효과가 낮은 것은 조세 제도 내에 많은 예외 조항들이 존재하고 고소득자의 소득 파악률이 낮음에 기인하는 것으로, 우리나라와 달리 여러 선진국에서는 조세의 형평성 제고 효과가 매우 높음에 주목하여야 한다. 오바마 미국 대통령은 개인소득세의 최고세율을 오히려 인상할 것임을 천명하였다. 또한, 조세개혁의 우수사례로 자주 인용되는 아일랜드의 경우에 법인세는 12%대로 낮추었으나, 개인소득세 최고세율은 40%대를 유지하고 있음에도 주목하여야 한다. 국제적인 비교에서 우리나라의 소득세율은 여전히 매우 낮은 수준이다(그림 9). 이러한 맥락에서 개인소득세 인하 방침을 폐지하고 오히려 고소득자의 세원 확보에 노력하여 조세의 형평성 제고효과를 높이는 것이 필요하다.

6) 세계개편 원칙과 MB 정부 이전 세제에 대한 평가에 대해서는 광태원 외(2006)와 이영(2007)을 참조할 수 있으며, MB 정부의 세계개편안에 대한 평가는 한국재정학회(2008)를 참조할 수 있다.

[그림 9] 소득 수준별 평균세율



출처: 고영선(2010)

향후 통일과 같은 급격한 재정소요가 발생하는 경우 이를 조달할 수 있는 가장 적절한 세목은 부가가치세이다. 10%인 우리나라의 부가가치세율은 OECD 평균 수준인 17-18%보다 상당히 낮다.

조세에 있어서의 분권화는 우리나라의 경우 좁은 국토, 중앙 집중적인 역사 배경 등으로 쉽지 않을 것으로 판단한다. 다만 지출에 있어서의 분권화는 교육, 치안, 농업, 사회서비스 등에 있어서 더욱 강화될 필요가 있다. 다만, 현금지급형 복지사업은 중앙정부가 지속적으로 담당하는 것이 바람직할 것이다.

(4) 지속적인 세계 경제 상황 모니터와 재정정책 조정 필요성

세계 경제가 얼마나 악화되고, 국내에 미치는 영향이 어느 정도가 될 것인가에 대한 불확실성이 여전히 매우 큰 상태이다. 글로벌 금융위기가 어느 정도 진정되어 출구전략이 모색되고 있었던 2010년 상반기에 남유럽 재정위기가 발생함으로써 세계경제의 불확실성이 다시 증대되고 있다. 세계 경제의 흐름과 국내 경제로의 영향을 지속적으로 관찰·분석하는 것은 필수적이다.

참고 문헌

- 국회예산정책처. 대한민국재정 2008.
- 국회예산정책처. 대한민국재정 2009.
- 곽태원 · 최명근 · 현진권 · 이영 · 전영준 · 조성진 · 김상겸, 『저성장시대의 조세정책 방향에 대한 연구』, 한국경제연구원, 2006.1.
- 고영선, 「분야간 자원배분의 현황과 개선방향」, 고영선 편, 『재정지출의 생산성 제고를 위한 연구』, 한국개발연구원 연구보고서 2004-07, 2004.
- 고영선, 재정정책의 현황과 방향. 2010.5.24.
- 기획재정위원회. 재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안에 대한 공청회. 2010.4.
- 김성태, 「한국경제 선진화를 위한 재정개혁 과제」, 한국경제학회 2008년도 제1차 정책세미나, 2008.3.21.
- 김인준. 「글로벌 금융위기와 한국경제」. 2009 경제학 공동학술대회 전체회의. 2009.2.12.
- 박기백. 「세출구조 및 재정운용 개선방향」, 한국조세연구원 개원 9주년 기념 심포지엄, 2001.
- 박종규. 「글로벌 금융위기와 한국경제: 추경예산의 편성방향」 한국재정학회 발표자료. 2009.3.
- 박형수. 2011년도 예산안 편성지침 작성을 위한 여건분석 및 정책방향. 한국조세연구원. 2010.2.
- 박형수. 경제위기 대응 재정정책의 성과와 과제. 2010.3.
- 이영. 「신정부 재정정책의 여건과 발전방향」, 『한국경제의 분석』, 제14권 제1호, pp. 73-128, 2008.4.
- 이영. 「외환위기와 한국 조세의 변화」, 『경제학연구』, 제55집 제4호, 2007.12.
- 이영. 「글로벌 금융위기에 대응한 재정정책의 평가와 과제」, 『한국경제연구』, 제25권 제6호, pp. 305-324, 2009.6.
- 조동철. 「최근 경제 상황 및 전망. 한양대학교 경제금융관 개관기념 심포지움. 2009.4.
- 한국재정학회, 「선진국 진입을 위한 우리나라 세제개편 방안」, 정책세미나, 2008.
- 한국조세연구원. 『주요국의 조세 · 재정정책 동향 및 시사점』. 2009.2.
- 한국조세연구원. 『경제위기 극복을 위한 조세 · 재정 정책 방향』. 2009.
- 최광. 「경제위기와 재정정책: 경제위기 대책에 대한 우려」. 한국재정학회 춘계학술대회 발표 논문. 2009.3.
- Freedman, Charles, Michael Kumhof, Douglas Laxton, and Jaewoo Lee. The case for global Fiscal Stimulus. IMF Staff Postion Note, March 6, 2009.
- IMF. Update on Fiscal Stimulus and Financial Sector Measures. April 26, 2009.
- Kato, Takatoshi. The Global Economic and Financial Outlook and Challenges for Emerging Economies. May 28, 2009.
- Lee, Young and Roger Gordon. "Tax Structure and Economic Growth", *Journal of Public Economics*, Vol 89 No. 5-6, June 2005. pp. 1027-1043.

정부채무의 현황과 관리방안

고영선 (한국개발연구원)

1. 문제의 제기

□ 최근 그리스 등 일부 유럽국가의 정부부도사태가 우려되면서 국내에서도 재정위험에 대한 우려가 제기되고 있는바, 본고에서는 다음과 같은 의문에 대답하고자 함

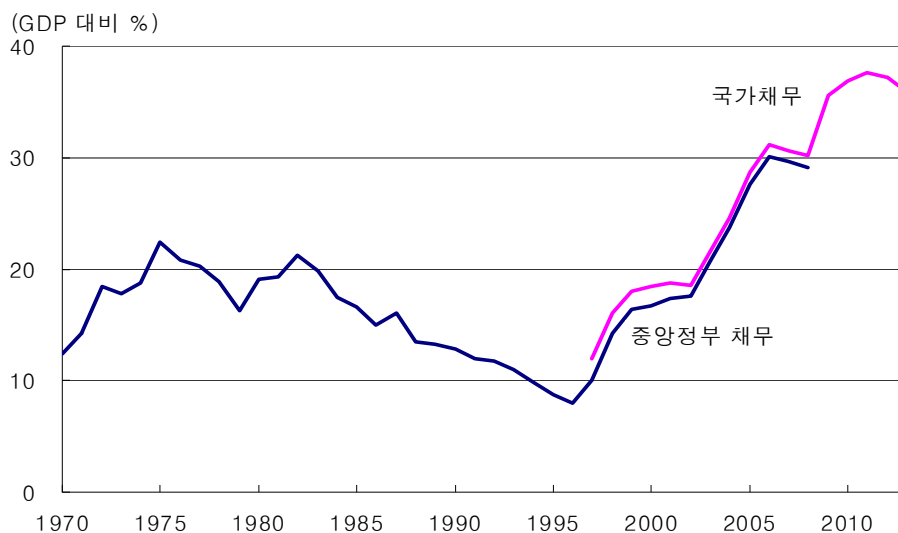
- 정부채무는 왜 문제가 되는가?
- 우리나라의 정부채무는 안심할 만한 수준인가?
- 재정채무 관리를 위해 강력한 통제장치를 채택해야 하는가?

2. 정부채무의 현황

□ 글로벌 금융위기로 인해 국가채무가 다시 급증

○ 「2009-2013 국가재정운용계획」에 의하면 GDP 대비 국가채무는 '09년 35.3%에서 '11년 37.6%로 상승한 후 '13년 35.9%로 하락

〈국가채무 추이〉



주: 1) 국가채무=중앙정부 채무+지방정부 채무.

2) 2010년 이후는 「2009-2013 국가재정운용계획」상의 전망치.

자료: 기획재정부.

□ 국가채무의 대부분은 국고채권 등의 국채

○ 국가채무 중 중앙정부 채무는 '08년 말 국채(97.1%), 차입금(1.8%), 국고채무 부담행위(1.1%)로 구성

○ 국채(97.1%)는 국고채권(80.3%), 국민주택채권(1종 13.5%, 2종 1.4%, 3종 0.2%), 외화표시 외국환평형기금채권(1.7%) 등

□ 국채는 대개 국내 금융법인(약 60%)과 일반정부(약 30%)가 소유하고 있으며, 국외소유의 비중은 10% 이하

○ 일반정부는 대부분 국민연금이 자산운용을 위해 보유하고 있는 것

○ 개인의 소유비중은 미미한 수준(2~4%)이나, 금융법인을 통해 간접적으로 소유하고 있는 부분을 고려하면 가장 큰 비중을 차지하고 있을 것으로 추정됨.

〈소유자별 국채소유 분포〉

(단위: %)

연도 ¹⁾	금융법인						일반 정부	민간 기업	개인	국외	국채잔액 (조원)
	계	한국 은행	예금 취급 기관	보험 및 연금 기관	기타 금융 중개 기관	금융 보조 기관					
2002	73.8	5.3	48.3	17.5	2.4	0.3	20.2	1.7	3.9	0.4	66.8(100)
2003	68.3	3.7	40.7	20.5	3.2	0.2	27.1	1.3	2.8	0.6	91.8(100)
2004	62.9	2.0	37.8	20.5	2.4	0.2	30.2	1.8	4.3	0.7	144.6(100)
2005	62.6	2.8	34.8	22.7	2.0	0.3	32.9	1.2	2.5	0.8	182.9(100)
2006	63.8	3.5	34.5	23.5	2.1	0.2	31.3	1.1	2.2	1.7	224.3(100)
2007	58.8	4.3	28.2	24.2	1.9	0.1	28.5	0.6	1.6	10.5	240.4(100)
2008	56.7	4.3	26.2	23.1	3.0	0.1	30.8	0.9	3.5	8.0	272.4(100)
2009	58.0	4.1	26.4	23.7	3.6	0.2	28.6	1.2	2.8	9.2	312.0(100)

주: 1) 각 연도 말.

자료: 한국은행, 「자금순환표」.

○ 이러한 소유구조는 일본과 유사

— 일본국채의 상당 부분(약 30%)은 연금 및 우편은행이 보유하고 있으며, 국외

의 비중(6% 내외)은 크지 않음.

□ 국가채무 외에 국민연금의 암묵적 채무, 공기업 부채, 통안증권 발행잔액 역시 높은 수준

〈잠재적 재정부담 요인〉

항 목	기준시점	금액(조원)	GDP 대비(%)
국가채무	2009년 말	365.1	35.3
국민연금	2009년 말	513.4	49.6
공기업 부채	2008년 말	177.1	17.1
통안증권	2009년 11월 말	153.8	14.9
계		1,209.4	116.8

주: GDP 대비는 2009년 경상GDP 추정치(1,035.2조원) 대비.

자료: 1) 기획재정부.

2) 문형표, 「공적연금제도의 평가와 정책과제」, 한국개발연구원, 2007.

3) 공공기관 경영정보 공개시스템(<http://www.alio.go.kr>).

4) 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>).

3. 정부채무 수준에 대한 평가

□ 재정적자와 정부채무는 다양한 경로를 통해 거시경제에 영향을 미침

□ 첫째, 이자지출이 많아져서 재정운용에 어려움을 초래

○ 재정당국은 보다 생산적인 부분에 투입될 자원을 줄이거나 세금을 올려야 하는 상황에 도달

○ 예컨대, 정부채무가 GDP의 35%이고 국채금리가 5%라면 이자지출은 GDP의 1.75%로서, 정부 R&D 예산(약 1.2%)보다 훨씬 큰 규모

□ 둘째, 금융시장에 불안을 야기

○ 정부채무가 늘어나면 정부의 입장에서 통화증발을 통해 물가를 상승시킴으로써 정부채무의 실질가치를 떨어뜨릴 유인이 증가

— 소위 재정적자의 화폐화(monetization)가 발생할 가능성

- 각종 조세부담을 높임으로써 부채상환자금을 마련할 가능성도 증가
- 이는 투자자들이 직면하는 불확실성과 위험부담을 증대시켜 금리를 상승시키고 금융시장을 불안정하게 만듦
- 특히 투자자들이 국채를 투매하기 시작하면 국채가격이 급격히 하락하여 이를 자산으로 보유하고 있던 금융기관들이 손실을 입게 되고 금융중개 기능이 마비되는 상황 도래

— 현재 그리스의 재정상황에 대한 우려가 이에 해당

□ 셋째, 외환시장에 불안을 야기

- 정부의 지불능력에 대해 해외투자자들이 의심하기 시작하면 국채를 투매하고 외환시장에서 원리금을 환전하여 외화를 해외로 유출시킴
- 이로 인해 환율이 급격히 상승하고 결국은 경제 전반에 위기가 초래

— '90년대 중반 멕시코 외환위기의 원인

□ 넷째, 재정적자가 커지면 정부저축이 줄어들고 국내 총저축이 줄어들어, 국내투자가 위축되거나 경상수지가 악화

- 국내외 투자의 위축은 장기적으로 국민소득 증대에 악영향을 미침

□ 이러한 여러 경로 가운데 특히 최근 들어 중요시되는 것은 금융시장 및 외환시장의 불안을 야기할 가능성인데, 이런 측면에서 현재 우리나라의 정부채무가 우려할 만한 수준에 있다고 말하기는 어려움

- 현재로서는 정부가 인위적으로 물가상승을 촉발하거나 조세부담을 크게 늘려 정부채무의 부담을 낮추어갈 상황에 이르렀다고는 인식되지 않고 있음

— 예컨대, 「2009-2013 국가재정운용계획」에 따라 향후 국가채무를 관리하겠다는 정부의 발표에 대해 국내외에서 심각한 이의가 제기되지는 않았음

- 정부의 지불능력에 대한 해외투자자들의 신뢰 역시 유지되고 있는 것으로 판단됨

— 예컨대, CDS 프리미엄은 미국, 중국 등보다 높으나 그리스, 포르투갈, 스페인 등보다 훨씬 낮은 수준

— 국채소유 중 국외의 비중이 10% 정도에 불과하여 해외투자자들의 영향력은 제한적

□ 이러한 국내외의 평가는 지금까지 정부가 축적한 신뢰, 높은 수준의 국내저축, 양호한 경제성장 전망 등에 기인하는 것으로 추측됨

○ 정부가 축적한 신뢰: '80년대 이후 정부는 대체로 균형재정을 유지해 왔으며, '90년대 말 외환위기 이후에도 적극적 재정긴축을 통해 '02년에 재정균형을 회복

○ 높은 수준의 국내저축: 개인저축이 줄어들고는 있으나 민간저축과 정부저축을 합한 국내 총저축률은 아직도 약 30%의 수준을 유지

— 특히, 국민연금은 현재 국채잔고의 약 30%를 보유하고 있는데, 앞으로 당분간 자산규모('09년 말 283조원)가 계속 커지면서 필요시 국채를 국내시장에서 소화하는 데 도움을 줄 것으로 기대됨

○ 양호한 경제성장: 세수의 꾸준한 증가를 보장하여 무리없는 채무상환을 가능케 할 것임

□ 그러나 중장기적으로 여러 위험요인이 존재

○ 향후 「2009-2013 국가재정운용계획」상의 목표를 달성하지 못할 경우, 오랜 기간 축적한 대내외 신뢰는 쉽게 무너질 수 있음

○ 인구고령화에 따라 저축률이 낮아지면 국채의 국내시장 소화가 어려워지며, 해외의존도를 높일 수밖에 없을 것임

— 특히, 국민연금 적립금이 고갈되어감에 따라 국민연금의 국채인수가 어려워질 것이며, 이에 더하여 국민연금이 기존에 보유하던 국채를 매각함에 따라 국채의 국내 소화는 더욱 어려워질 것임

— 만일 국내시장 소화가 어려워 국채발행을 해외시장에 더욱 많이 의존하게 된다면 경상수지 적자가 늘어날 뿐 아니라, 해외투자자들의 소유비중이 높아지고 해외 충격에 대한 민감도가 높아질 것임

○ 잠재성장률의 둔화추세 역시 앞으로 세수증대를 어렵게 만들 것임

□ 향후 재정건전성에 큰 영향을 미칠 사건들에 대해서도 주의를 경주

○ 유사한 금융위기가 재발하면 재정건전성에 다시 큰 타격을 입힐 전망

- 이번 글로벌 금융위기를 통해 우리는, 어디에서 어떤 형태로 금융위기가 발생할지 사전에 예측하는 것은 불가능하며, 이러한 위험성이 매우 커졌다는 사실을 알게 되었음

- 금융감독체제를 재편하기 위한 국제적 노력이 이루어지고 있으나, 위험요인의 근본적 제거는 불가능하다는 데 전문가들이 공감

- 외환시장의 통제가 논의되고 있으나, 그 실효성에 의문이 들 뿐 아니라, 지나치게 큰 효율성 하락을 초래할 가능성

- 보다 장기적으로는 국민연금 및 건강보험의 지출증가와 남북통일 등으로 인해 재정지출이 급증할 가능성

4. 정부채무 관리방안

가. 장기적 관리목표 설정

□ 정부채무는 가능한 한 낮은 수준으로 낮추어갈 필요

- 최적수준에 대한 이론적·실증적 근거는 존재하지 않으나, 중장기적으로 GDP 대비 10~20% 수준까지 정부채무를 낮추는 것이 바람직

나. 국가재정운용계획의 실효성 제고

□ 실효성 제고를 위해 두 가지 방안 중 하나를 택할 수 있음

- 확정적 관리체계(fixed system): 국가재정운용계획의 총량지표(예: 총지출)가 정부가 반드시 달성해야 할 목표로서 구속력을 가짐

- 신축적 관리체계(flexible system): 총량지표는 전망치에 불과하여 구속력을 갖지 못하며, 국가재정운용계획은 정부가 재정운용방향을 국민들에게 설명하기 위한 수단으로만 활용됨

- 확정적 관리체계의 경우, 총지출·재정적자·정부부채 등의 여러 총량지표 가운데 하나 이상을 목표로 삼아 재정건전성을 관리하는데, 이 가운데 총지출이 가장 적합한 목표로 알려져 있음

- 재정적자는 경기변동·금리변동 등 외생적 요인으로부터 큰 영향을 받기 때문에 정부가 통제하는 데 한계가 있으며, 이로 인해 목표달성에 실패했을 때 그 책임소재

도 명확치 않음

- 또한 예상보다 경기가 침체를 보일 때 목표를 준수하기 위해 재정긴축을 단행하는 것은 바람직하지 않으며, 반대로 예상보다 경기가 활황을 보일 때 목표가 허용하는 범위에서 재정지출을 늘리는 것 역시 바람직하지 않음

- 반면 총지출은 통제가능성이나 경기조절기능 측면에서 장점을 가지는데, 특히 경기변동에 따른 재정수지 및 정부부채의 자유로운 증감을 허용함에 따라 재정의 자동안정화기능(automatic stabilizer)의 작동을 보장할 수 있음

□ 총지출을 목표로 삼는 확정적 관리체계의 도입을 위해서는 재정문제에 대한 위기 의식과 국민적 공감대가 필요

- '90년대 금융위기로 인해 재정건전성이 급격히 악화되자 총지출 목표관리방식을 택하였던 스웨덴이 그러한 예임

□ 우리나라에서도 효과적 재정관리를 위해서는 총지출 목표의 설정이 바람직하나, 부작용을 초래할 가능성도 있음에 유의

- 국민적 공감대가 충분히 형성되지 못한 상태에서 실행 가능하지 않은 목표를 설정할 경우, 정부의 재정관리 능력에 대한 불신만을 낳아 부작용을 초래할 가능성도 있음에 유의해야 함.

□ 이러한 가능성 때문에 정부가 보다 신중한 방법을 택할 경우에는 최소한 현재보다 체계적인 방법으로 재정을 관리할 필요가 있음

- 재정전망의 구체적인 내역(예: 프로그램별·단위사업별 지출전망)을 밝히고, 전망이 바뀌었을 때 그 원인을 분석하여 국민들에게 설명

- 예컨대 전망의 변화를 경기전망의 변화, 정부정책의 변화, 기타의 변화에 따른 부분으로 분해

- 현재에는 이러한 분석이 매우 부족하여, 정부와 국민 사이의 의사소통수단으로서 국가재정운용계획의 유용성이 높지 못함

다. 통계체제 정비

□ 재정긴축에 필요한 국민적 공감대의 형성을 위해서는 재정상황에 대한 신뢰도 높은 정보를 제공할 수 있는 통계체제를 구비할 필요

○ GFSM 등 국제기준에 따라 일반정부부문과 공기업부문의 범위를 재설정

○ 재정당국과 한국은행이 동일한 기준에 따라 재정통계를 생산하도록 함으로써 현재와 같이 양 기관의 통계 사이의 차이를 해소

라. 재정위험요인에 대한 체계적 분석 및 보고

□ 정부 주변에 산재해 있는 광범위한 재정위험요인을 체계적으로 추정하고 분석하여 국회에 보고

○ ‘국가채무관리계획’을 ‘재정위험보고서’로 개편하여 우발채무 및 암묵적 채무에 대한 상세한 내용을 담도록 하는 것이 바람직

— 미국에서 대통령예산안의 일부로 발간되는 ‘Analytical Perspectives’에 버금가는 분량(400~500쪽)으로 상세한 현황 및 분석을 제시

○ 현재의 ‘국가채무관리계획’은 ‘국가재정운용계획’에 통합

〈재정부담의 분류〉

	직접채무	우발채무
명시적 채무	국가채무, 공공기관 ¹⁾ , 공무원연금 ²⁾ , 사학연금 ²⁾ , 임대형 민간투자(BTL)	보증채무, 신용보증, 수익형 민간 투자(BTO)
암묵적 채무	국민연금, 산재보험(장해연금)	공기업(한은 포함), 공공기관 ¹⁾ , 예 금보험, 농작물재해보험

주: 1) 공기업 제외 공공기관의 채무는 ‘정부’의 범위를 어떻게 정의하는가에 따라 명시적 직접채무에 포함될 수도 있고 암묵적 우발채무에 포함될 수도 있음.

2) 공무원연금과 사학연금의 직접채무가 명시적 채무에 해당하는지에 암묵적 채무에 해당하는지에 대해서는 이견이 있을 수 있음. 사용주인 정부가 고용인인 공무원에게 확정적인 급여지급의무를 지고 있다면 공무원연금의 채무는 명시적 채무에 포함되어야 하며, 그에 준하여 운용되는 사학연금의 채무 역시 명시적 채무에 포함되어야 함.

자료: Polackova, “Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Sustainability,” Policy Research Working Paper, No. 1989, The World Bank, 1998의 분류방식을 우리나라에 적용하여 정리.

마. 보다 넓은 시각에서 재정위험을 관리

□ 재정에 큰 영향을 미치는 사건들은 재정당국이 통제할 수 없는, 재정 외적인 사건들이 대부분인바, 정부 전체의 차원에서 재정위험을 최소화하기 위한 노력을 경주할 필요

- 금융 및 외환시장의 불안을 막기 위해 감독체계 강화
- 국민연금과 건강보험의 제도적 개선 통해 인구구조 고령화에 따른 지출증대요인 최소화
- 교육, R&D, 중소기업, 서비스업 등 각 부문의 구조개혁을 통해 성장잠재력을 제고하는 한편 조세제도의 효율성을 제고하여 세입기반을 확충
- 공기업 등 공공부문의 지배구조를 개혁하고 필요시 민영화를 추진하여 책임경영 체제를 확립

국가채무문제 어떻게 해야 하나

정성훈: 자스경제연구원 원장(경영학 재무관리박사),
RTN 부동산TV "경제를 말한다" MC

-국가부채를 안정적으로 관리하기 위해서는 일회성 정부채무를 축소해야하며, 공기업
빛은 결국 정부 뭉이기 때문에 부담을 줄이려면 민영화 및 체계적인 공기업 구조조정
이 선행되어야 함



① 국가채무를 효율적으로 관리하기 위해서는 공공기관 기능중복을 없애야 하고, 지방자치단체와 유기적인 network시스템을 구축해서 국가 재정을 효율화해야 함

○공기업 부채가 2006년 100조 원을 돌파한 지 3년 만인 지난해 200조 원을 넘었으며, 올해는 250조 원, 2012년엔 300조 원을 넘어설 것으로 전망

-경제협력개발기구(OECD)는 6월 ‘한국경제보고서’에서 ‘공기업 부채의 국내 총생산(GDP) 대비 비율이 2004년 10%에서 2008년 17%로 빠르게 늘었다’면서 공기업 재무관리 강화를 권고

-이 비율은 2009년 20.3%로 높아졌으며, 재정을 위협할 수 있는 수준임

-지난 4년간 공기업 부채 증가분 중 70%가 부동산 관련 부채. 부동산 거품이 꺼질 경우 과도한 부채는 경영 위기로 이어질 수 있으며, 공기업이 빚을 감당하지 못하면 국가가 떠안을 수밖에 없고 그것은 결국 국민 부담이며, 신용평가회사들이 한국 경제의 잠재적 불안요인으로 공기업 부채를 주목하는 것으로 분석됨

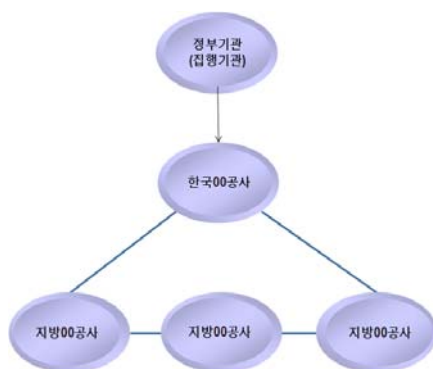
-보금자리주택, 세종시, 혁신도시, 기업도시, 4대강 살리기 등 대부분 생산성, 효율성 있는 사업이기 보다는 포퓰리즘 정책으로 국가부채 증가를 야기



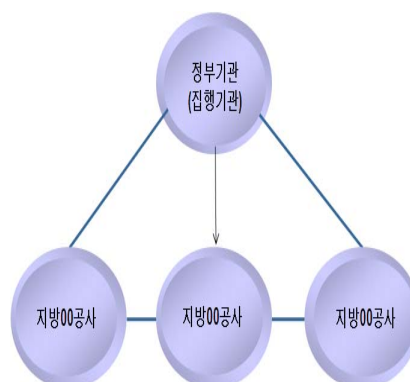
○우리나라의 정부조직은 하나의 정부기관(집행기관)이 2개의 실행기관인 중앙공기업, 지방공기업으로 분리되어 총 3단계를 통해 정부정책 추진

- 같은 실행기관인 국가공기업과 지방공기업이 중복되어 업무를 추진해야하는지는 재정효율성 및 지방발전 차원에서 문제가 있다고 판단됨

- 선진국은 하나의 정부기관(정부 주무부처와 정부공공기관 통합)과 하나의 지방공기업으로 2단계로 분리시켜 지방분권적인 정부조직과 지방공공기관의 효율적 시스템을 보여주고 있음



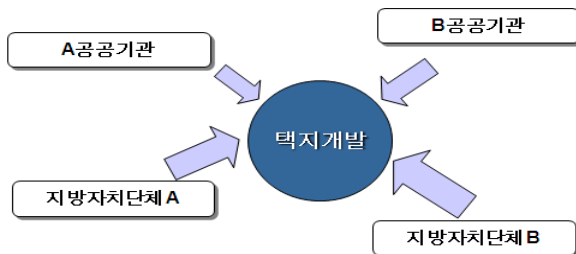
현재 우리나라 공공기관 시스템



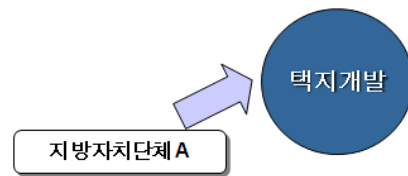
선진국 공공기관 시스템

- 또 하나의 문제점은 국가공기업들 간의 기능중복, 지방공기업들의 기능 중복이 문제이며, 이러한 행태는 국가재정에 부담을 가중시킴

현재 우리나라 공공기관 기능중복 예)



선진국 공공기관 시스템



② 국가채무를 효율적으로 관리하기 위해서는 정부 및 공공기관에 책임과 권한을 동시에 부여해야 하며, 무엇보다 확충된 재원을 최대한 효율적으로 재분배하는 것이 중요

○국가발전 즉, 수도권과 지방발전을 위해서는 기존의 국가채무증가방식 으로 부담하여 지원하는 것이 아니라, 우선적으로는 공기업의 역할이 없어진 공기업부터 정부지분을 매각하거나 불필요한 정부예산을 줄인 여유자금으로 투자하는 것이 바람직함

- 과거 선진국 사례를 보면 공기업 구조조정을 빠르게 실행하여 경제발전에 도움을 준 것처럼, 우리나라도 신속한 공기업 선진화(정부지분매각, 국가재정 효율적 재분배 등)를 통해 충분한 국가 재정을 확보해 나가는 것이 시급한 당면과제라고 판단됨

○지방 공공기관이 부실화가 된 이유는 여러 가지가 있지만, 정부주무부처의 주도로 이뤄진 사업에 대한 책임성 및 도덕성 결여, 민자 유치 실패, 사업타당성 부풀림, 지방자치단체의 책임과 권한 축소에 따른 책임회피 등임

- 이러한 난개발은 전국적으로 보여주고 있으며, 이것은 국가재정의 재분배 실패로 귀결되어, 국가재정의 낭비로 이어져 국민경제발전을 저해하고 있음

- 진정으로 지방경제발전을 위한다면, 효율적인 정부 및 공공기관 선진화 개편이 우선 선행되어야 하고, 공공기관의 권한과 책임을 지방분권화로 시대로 이양해서 추진해야 함

국가채무 왜 문제이고, 어떻게 해야 하나?

현진권 (아주대 경제학과)

□ 현황

- 국채비율: 2009년 추경기준 35.6%
- o G20 평균비율: 98.9%
- 외형적으로 한국은 문제없는 것으로 보임

- 재정수지: 2009년 추경예산 기준 -5%

- 단순한 국제비교는 현실을 오도할 가능성이 매우 높음. 특히 각 국가의 제도적 차이를 고려하지 않은 비교는 위험함.

- o 한국의 국민연금 제도는 적립식(funded system)이나 선진국은 부과방식(pay as you go system)이며, 한국의 경우 2045년경에 국민연금 기금이 고갈될 예정
- o 공기업을 통한 정부역할 담당과 공기업의 엄청난 부채규모: 2004년 140조원, 2009년 274조원
- o 한국의 군복무는 징병제이나, 선진국에서는 모병제:
- 이러한 요인으로 매년 재정적자는 형식적 적자수준보다 월등히 높을 것이고, 결과적으로 국가부채 수준도 높아질 것임.

□ 보는 시각정립

- 국채규모만을 보면서 평가하는 것은 정확한 실상을 보는 것이 아님.

- o 국채는 재정적자의 누적분으로 조세부담율과 정부지출수준에 의해 결정됨.
- o 그러나 경제성장율이 높을 경우에는 국채규모 수준이 높아도 문제없음.
- o 따라서 “조세부담율”, “정부지출”, “경제성장율” 과의 관계를 통해 평가되어야 함. 즉 국제비교와 같은 일차원적 지표보다는 세 개의 지표를 동시에 보면서 평가해야 함.

- 조세부담율은 경제성장률에 음의 관계, 정부지출은 지출내역에 따라 달라짐. 즉 경제성장을 위한 지출일 경우에는 양의 관계이지만, 복지 등의 지출과는 음의 관계임.

- 문제는 경제성장에 도움이 되지 않는 복지지출은 정권과 관계없이 항상 증가할 수밖에 없는 구조적 모순이 있으며, 이는 "정치실패(political failure)"임.

o 즉 현재의 조세부담율은 가급적 억제하면서, 복지지출 등을 확대한 결과, 국가부채는 증가할 수밖에 없는 정치구조적인 문제이며, 이는 정치인 입장에서는 합리적인 행동의 결과임. 일반적으로 국채문제를 경제적 합리성 측면에서 비판이 대부분이지, 국채문제를 결정하는 정치인들의 정책수립과정을 통해 국채문제를 분석하지 않고 있음. 국채의 증가는 우리의 민주주의 구조 하에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 정치과정의 산물임.

→ 국가부채는 정권의 성격과 관계없이 향후 지속적으로 증가할 것이므로 (또한 증가하는게 합리적 행동의 결과이므로), 이를 제도적으로 차단하는 재정준칙을 법으로 명시할 필요가 있음.

o 과거에는 법이 아닌 “세입내 세출” 원칙으로 재정건전성을 유지하였으며, 이를 포함해서 “세입 증가율 이내의 세출증가율” 원칙을 법에 명시하는 것이 필요.

국가채무 왜 문제이고, 어떻게 해야 하나

한국보건사회연구원 유근춘 연구위원

1. 국가채무 왜 문제인가? (보건복지 측면에서)

- 원론적으로 국가채무는 문제가 되는 경우도 있고 문제가 안 되는 경우도 있음
- 국가채무의 문제성을 따지기 위해서는 재정 수입과 지출의 구성과 수준 그리고 채무의 부담능력인 경제성과를 보아야 함
 - 통상 선진국에서 가장 큰 비중과 증가속도를 보이고 있으며 우리나라에서도 2005년 이후 경제분야보다 커져 최대 비중을 차지하게 되었고 그 증가속도도 빠른 보건복지재정의 경우를 봄
 - 어떤 재정지출에 의한 채무의 문제성은 단순히 그 지출의 높은 수준이나 빠른 증가속도 자체보다는 이와 비교한 지출의 경제적 효율성과 효과성에 있음
 - 즉 지출이 커도 그 경제적 효과가 커서 부담능력인 경제성과가 더 커지면 지속가능성에 문제, 즉 채무의 문제가 없다고 볼 수 있음
 - 예를 들어 동일하게 고부담-고복지의 특성을 보이는 국가들 중에도 재정적자나 대외경쟁력이라는 측면에서 우수한 성과를 보여 재정적 지속가능성에 문제가 없는 국가가 있는 반면 그렇지 못한 국가가 있음
 - 즉 고부담-고복지 자체로 단순히 국가채무의 문제성이 발생하는 것은 아님
 - 예를 들어 고부담-고복지 국가 중 스웨덴과 독일은 일정기준에 따른 국제비교에 의하면 재정수지, 국가부채 모두 양호하며 경상수지는 지속적 흑자를 보여 경제의 대외경쟁력이 있어 재정적 지속가능성에 문제가 없는 반면,
 - 동일한 고부담-고복지인 이탈리아의 경우에는 일정기준에 따른 국제비교에 의하면 재정적자와 국가부채도 기준 미달이면서 지속적 경상수지 적자를 보이고 있어 경제의 대외경쟁력도 떨어지는 것으로 결과가 나옴. 이 경우 재정적 지속가능성에 문제가 있는 것으로 볼 수 있음

〈표 1〉 복지국가유형별 기능별 지출비중(기능별지출/일반정부지출) 및 연평균 증가율

(단위 : %)

국가 유형	연도	공공행정 ¹⁾	국방	경제	삶의 질 ²⁾	보건복지			교육
						건강	사회보장	계	
한 국	1995	18.00	13.57	25.29	9.50	6.24	9.20	15.44	18.20
	2000	18.38	10.93	22.95	10.61	9.80	10.24	20.04	17.09
	2005	17.78	9.34	22.07	9.65	12.42	11.75	24.17	16.99
	증가율	-0.12	-3.67	-1.36	0.16	7.12	2.48	4.8	-0.68
영 미 형	1995	21.21	6.71	10.51	5.45	15.17	28.47	43.64	12.47
	2000	20.58	6.19	9.70	5.16	16.49	28.38	44.87	13.51
	2005	18.97	6.59	9.05	4.77	18.28	28.91	47.19	13.41
	증가율	-1.11	-0.18	-1.49	-1.32	1.88	0.16	1.02	0.73
대 륙 형	1995	21.09	3.11	12.00	5.04	11.20	37.84	49.04	9.72
	2000	18.15	3.01	7.13	5.85	13.13	42.20	55.33	10.53
	2005	18.28	3.01	6.91	5.72	13.74	42.25	55.99	10.07
	증가율	-1.42	-0.33	-5.36	1.28	2.07	1.11	1.59	0.36
북 구 형	1995	18.20	3.34	10.27	5.28	10.36	41.08	51.44	11.46
	2000	18.37	3.41	7.94	4.50	11.71	41.15	52.86	12.91
	2005	15.71	3.09	8.34	4.33	12.96	42.26	55.22	13.31
	증가율	-1.46	-0.77	-2.06	-1.97	2.26	0.28	1.27	1.50

주: 1) 공공행정 = 일반행정 + 사회안정, 2) 삶의 질 = 환경 + 주거 + 여가, 문화 및 종교

※ 일반정부지출= 중앙정부 + 지방정부 + 사회보장기금

※ UN SNA1993 13장의 정부기능분류에 따른 10개의 정부기능, 건강에는 의료와 공중보건에 관련된 비용이나 이전, 사회보장에는 질병과 장애, 노령, 유족, 가족과 아동, 실업, 주거, 사회배제, 사회보장을 위한 R&D, 기타 사회보장이 속함.

※ 주거비를 충당하기 위한 사회이전은 사회보장에 속함, 주거에는 주택건설과 유지에 관한 비용이 속함
자료 : www.sourceOECD.org

○ 이러한 차이가 발생하는 이유는 같은 고부담-고복지이지만 각각 성공적인 기전과 실패적인 기전이 작동할 수 있다는 것임

－ (성공적인 경우: 덴마크의 ‘황금삼각형’ (Golden Triangle) 모형) 고부담 고복지
→ 노동시장유연화 가능, 적극적 노동시장 정책과 훈련으로 인한 인적자원개발(높은 고용율과 함께 생산성 향상) → 국가경쟁력 제고와 고성장 → 고부담 고복지의 기반인 부담능력의 유지와 발전(잉여저축의 존재) → 고부담 고복지 지속가능 →

...

－ 실패적인 기전은 고부담 고복지의 가능한 약점인 복지의존과 근로의욕 저하, 도덕적 해이, 자본유출과 지하경제 등이 우세하게 작용하고, 이에 정부가 적절히 대응 못하는 경우에 발생함

－ (실패적인 경우) 고부담 고복지 → 복지의존과 근로의욕저하, 도덕적 해이, 자본유

출과 지하경제 → 국가경쟁력 저하와 저성장 → 고부담 고복지의 기반인 부담능력
의 쇠퇴 → 고부담 고복지의 지속가능성에 문제발생(고지출과 수입감소로 인한 재
정적자 등) → 적절한 대응에 실패 → 고부담 고복지 유지 불가능과 관리 불가능한
난국의 도래

○ 성공적인 스웨덴과 독일의 경우는 실패 국가와 달리 상기한 성공적 기전이 작용할
수 있는 여건을 만들 수 있는 정치과정에서의 국민적 합의와 이를 유도해 낼 수 있는
유능한 정부가 있었다고 지적되고 있음

- 이들 국가의 국민들은 40%대 후반의 높은 부담을 대체적으로 그 부작용이 작은 수
준에서 유지될 정도로 용인하고 있음. 이는 공공부문이 투명하고 깨끗한 행정과 효
율성, 정부에 대한 높은 신뢰와 낸 만큼 돌려받을 수 있도록 설계된 제도에 대한
믿음에 근거하고 있음
- 실제로 북유럽 국가들이 1990년대 금융위기 이후 연금, 실업보험 등에 대대적 개
혁을 하여 현재 재정위기의 가능성을 미리 차단한 것도 개혁과정을 가능하게 한 정
부에 대한 신뢰와 사회적 합의가 가능했기 때문임

* 참고적으로 ‘저부담 저복지’ 인 경우에도 성공적인 경우와 실패적인 경우를 생
각해 볼 수 있음.

- (성공적인 경우) 저부담 저복지 → 저비용에 의한 가격경쟁력, 저축과 투자의 증가
→ 국가경쟁력 제고와 고성장 → 저부담 저복지의 기반인 일자리 증가와 소득상승
(사회문제의 시장적 해결, 세금인하 여력) → 저부담 저복지 지속가능 → ...
- 현실에서 공급중시경제학(supply-side economics)의 경제정책 일환으로 실시됨.
이 정책의 중심과제는 저축과 투자의 촉진에 의한 경제성장이며, 주문제는 분배의
악화에 의한 사회문제임.
- 실패적인 기전은 저부담 저복지의 가능한 약점인 분배불평등으로 인한 사회문제의
격화, 저축과 투자가 촉진되지 않아 비투자적 투기자본(idle money) 형성 등 약점
이 우세하게 작용하고, 이에 정부가 적절히 대응 못하는 경우에 발생함
- (실패적인 경우) 저부담 저복지 → 분배불평등으로 인한 사회문제의 격화, 저축과
투자가 촉진되지 않고 비투자적 투기자본(idle money)이 형성 → 국가경쟁력 저하
와 저성장 → 저부담 저복지의 기반인 시장을 통한 사회문제의 해결실패와 세금인
하 여력 쇠퇴 → 저부담 저복지의 지속가능성에 문제발생(사회갈등 증가와 수입감
소로 인한 재정적자 등) → 적절한 대응에 실패 → 저부담 저복지 유지 불가능과
관리 불가능한 난국의 도래
- 사회갈등이 주문제가 되어 선진국 진입에 실패한 국가들이 예가 될 수 있음

2. 국가채무에 어떻게 대처해야 하는가? (정치경제학적 측면에서)

□ 결국 채무가 문제성이 있어 지속가능성이 문제가 되는지의 여부는 단순한 정태적 현상이 아니라 부담 및 지출의 구조와 수준이 부담능력의 기반인 경제와 동태적으로 어떠한 관계를 갖는가의 문제임

○ 먼저 국가채무를 이렇게 동태적인 관점에서 보아 지속성의 문제가 없도록 할 수 있는 여러 가능한 이론적 논의를 정리하는 것이 필요함.

○ 다음으로 기존의 관행과는 다르게 이러한 각 이론이 성공적으로 실행될 수 있는 국민적 합의가 가능한지 까지를 독립적으로 살펴보아야 함.

○ 예를 들어 조세개혁의 경우 형평성과 효율성 그리고 수입의 충분성까지 고려하는 경우 이론적으로는 Henry George가 제안한 토지부가가치세로 세제를 단일화하는 안이나 이에 근거한 환경세 등도 생각해 볼 수 있음.

— 그러나 이 경우 이러한 이론적 가능성으로 충분하지 않고 이를 국민적 합의에 의해 정치과정에서 부작용 없이 도입할 수 있는 여건을 조성할 수 있는가 까지가 논의되어야 성공적인 실행의 가능성이 높아짐

* 참고적으로 정치경제적 이론의 발전단계

○ 가장 기본적인 수준의 연구는 어떤 주어진 조건하에서 어떤 목적을 달성하기 위하여 어떤 수단을 사용하는 것이 합목적적 인가를 보여주는 것임. 그러나 이전의 연구에서는 통상 어떤 특정한 정책수단의 실행을 위한 정치적 결정이 내려질지 혹은 어떤 조건 하에서 그러한 결정이 내려질 수 있는지에 대한 연구가 이루어지지 않았음

○ 따라서 다음 단계로 상기한 기본적 수준의 연구를 넘어서서 경제적 현실에 대한 교과서적 지식이 정치적 의사결정과정에서 수용될지, 혹은 어떤 조건 하에서 어떻게 얼마만큼 수용될지, 그 결과 원하는 결과를 가져올지에 대해 연구가 이루어져야 함

○ 두 번째 단계에서 더 나아가 최근에는 정치적 의사결정의 구조와 과정 자체를 정치과정의 대상으로 삼는 연구를 함. 즉 좋은 의사결정을 내릴 수 있는 제도 자체를 어떻게 형성할 수 있는지를 연구함

○ 이러한 정치경제학의 진전을 염두에 두면 상기 논의를 통해 현실에서 발견되는 복지모형인 ‘고부담-고복지’와 ‘저부담-저복지’는 경제성장(국제경쟁력)과 재정건전성이라는 측면에서 모두 성공의 가능성과 실패의 가능성을 가지고 있음. 이를 결정하는 것은 어떻게 정치과정에서 성공을 위한 여건이 선택되는 가임

○ 따라서 이제는 어떤 수단이 어떤 조건 하에서 어떤 목적을 성공적으로 이룰 수 있

는지를 연구하는 수준을 넘어, 그러한 성공적인 수단이 정치과정에서 선택되어 실현될 수 있는 조건과 그 실현을 위한 정치과정의 제도적 조건을 어떻게 구현할 수 있는지에 대한 연구가 더 필요함