

국가재정 악화 위험과 재정건전성 확보방안

김진영 부연구위원(법학 박사)

정부는 2015년 예산안을 편성하고 확장적 재정운용을 통한 경제활성화를 이루고자 함. 실제로 내년 예산은 올해 대비 20조원 가량 늘어난 376조원 규모이며 복지예산도 115.5조원으로 처음으로 30%대를 넘어섰음. 더불어 SOC예산도 전년보다 증가하였으며, 일자리·창조경제 예산도 전년 대비 확대 편성.

하지만 정부는 확장적 재정운용의 이면에 늘어나는 국가부채를 걱정할 필요가 있음. 2014. 7말 기준 중앙정부 채무는 한 달 전보다 8.6조원 늘어난 503.3조원으로 집계되었고 정부가 내년 예상한 국가채무 규모로 570.1조원으로 GDP대비 35.7%를 기록할 전망. 더욱이 이러한 국가부채의 증가속도는 재정 위기를 겪고 있는 PIIGS국가 중 스페인·그리스·이탈리아보다 빠른 추세를 보이고 있음. 비록 우리나라의 국가채무 비율이 아직은 OECD 평균보다 낮은 수준이라고 하지만 복지수요 증대와 고령화 추세를 고려할 때 지속적 관리가 필요한 시점.

이와 관련된 재정책보 방안으로 ① 복지정책 확대와 인구구조 변화 등을 고려한 합리적 증세안, ② 불필요한 SOC사업의 과감한 축소, ③ 중장기 재정건전성 목표를 달성하기 위하여 단기적 재정운용 결정을 제한할 수 있는 재정준칙의 도입을 제시함.

I 정부의 재정운용 방향 및 예산 편성

□ 확장적 재정운용과 예산 편성을 통한 경제활성화

○ 경제활력 회복을 위한 적극적인 재정운용

- 침체된 민간 부분에 활력을 불어 넣고, 경제 재도약의 토대를 마련하기 위한 확장 재정
- 이를 통하여 「경기부진→세입감소→지출축소」로 이어지는 축소균형의 고리를 단절
- 정부는 「2014~2018년 국가재정운용계획」의 기본방향으로 단기적으로는 재정을 확장적으로 운용하고, 경제성장-건전재정 간 선순환 구조 정착 등 재정의 기초체력을 강화하여 중장기 재정건전성 회복안을 마련코자 함

○ 2015년도 예산안 모습

- 내년 예산은 올해보다 20.2조원 늘어난 376조원으로 총지출 증가율은 5.7% 상승
- 이는 금융위기 때인 2008년 이후 가장 큰 규모이고 통상적 추경 규모(약 5~6조원 수준)를 훨씬 넘어서는 금액
- 반면, 세입은 지난 해 약 8.5조원의 세수결손이 있었으며 올해도 이와 비슷한 수준일 것으로

예상되고 국세수입은 약 2.3%(5조원) 증가에 불과

- 그나마 담뱃값 인상에 따른 개별소비세 1.7조원 증가분이 반영된 것으로 국회 처리과정에서 축소 예상

□ 예산편성의 세부사항

○ SOC 예산 6년 만에 최고

- 박근혜정부 초기 2017년까지 SOC예산을 5.7%씩 줄여 나가기로 하였으나 2015년 관련 예산은 7,000억 늘어난 24.4조원으로 편성¹⁾
- 이는 철도시설 보강, 싱크홀 탐사 장비 구입 등 안전예산이 확대된 측면도 있지만,
- 선거 공약과 관련된 SOC 예산 확대(서해선 복선전철 예산)와 신규 SOC 사업의 증가(광주순환고속도로 등) 그리고 이미 공사가 시작된 사업에 대한 투자 확대로 편성예산 대폭 증가

○ 일자리·창조경제 등 예산 확대

- 여성 등 취약계층 대상 사회서비스 일자리 확대 등 14.3조원 증가한 7.6% 확대편성
- “관교 창조경제밸리”육성 등 창조경제 관련 예산은 8.3조원으로 올해보다 17.1% 증가
- 창작준비금 지원 대상 예술인이 확대되는 등 문화·체육·관광 예산도 6조원으로 10.4% 증액

○ 가파른 복지예산 증가

- 내년 예산 중 115.5조원이 복지 분야에 투입되며 전체예산 대비 복지예산의 규모는 약 30.7%로 지난해 보다 9.1조원(8.5%) 증가
- 기초연금 추가예산 약 4.4조원, 무상보육 확대 0.9조원, 기초생활수급자 대상 확대 0.6조원 등 정부의 복지공약 이행관련 예산이 상당
- 이뿐만 아니라 국민연금 등 공적연금 지출은 올해 36.4조원에서 39.7조원으로 약 9% 증가 예상되며 국민연금 수혜자 확대(물가 연동분 고려)로 총 급여는 약 2조원 증가

II 국가채무 증가와 가파른 채무증가 속도

□ 확장재정 정책으로 인한 국가채무 증가 및 문제점

○ 국가채무 500조원 돌파

- 2014. 7말 기준 중앙정부 채무는 한 달 전보다 8.6조원 늘어난 503.3조원으로 집계²⁾
- 정부는 「2014~2018년 국가재정운용계획」에서 2014년 중앙정부채무(국가채무)를 499.5조원으로 전망하였으나 올해 중간 정도 지난 시점에서 이미 초과
- 정부가 내년 예상한 국가채무 규모는 570.1조원으로 GDP대비 35.7%를 기록할 전망이다
2016년 615.5조원, 2017년 659.4조원, 2018년 691.6조원 수준 예상
- 박근혜정부 출범 초 GDP 대비 국가채무 비율을 20%대로 낮추겠다고 하였으나 금번 확장재정을 통하여 “30% 중반 대에서 관리”로 목표 수정

1) 이는 글로벌 금융위기 직후 경기 부양을 위하여 SOC 투자를 대폭 늘린 2009년 이후 최대 규모

2) 9월 재정동향 파악 (기획재정부, 2014)

○ 적자성 국가채무 증가

- 국가채무는 금융성 채무와 적자성 채무로 구분되며 적자성 채무는 채무에 대응하는 자산이 없어 국민의 세금으로 갚아야 하기 때문에 결국 미래 세대의 빚³⁾
- 2015년 국가채무 570.1조원 가운데 적자성 채무는 314.2조원으로 국가채무가 43.1조원 (8.2%)증가 할 때 31.5조원(11.1%) 증가하는 등 증가 속도가 빠름
- 국가보증채무도 내년에는 올해 29.3조원에서 8천억 증가한 30.1조원에 이를 것으로 전망⁴⁾

□ 급격히 증가하는 국가채무 증가속도

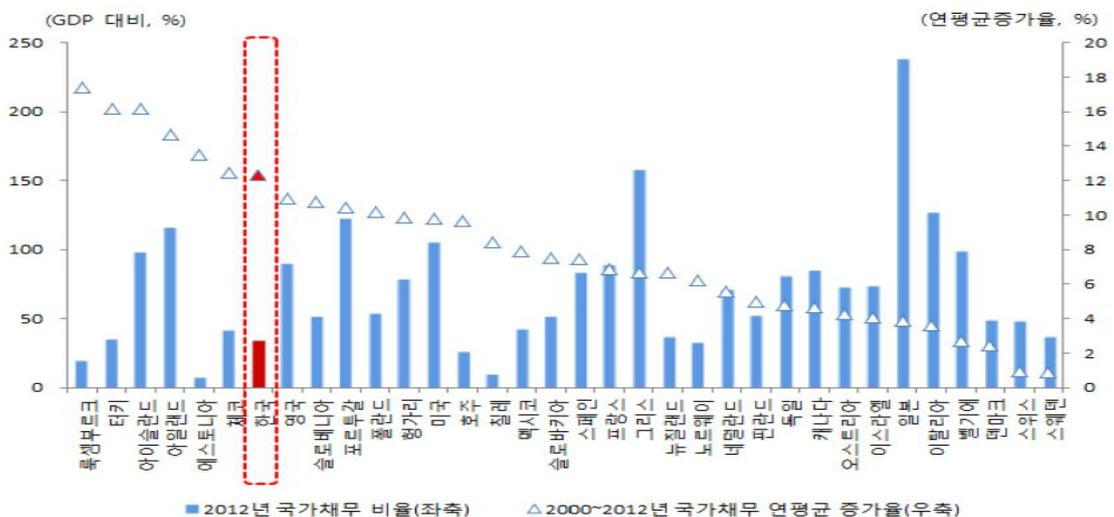
○ 국가채무비율

- 2014년도 우리나라의 국가채무 비율은 약 36% 수준으로 OECD 평균인 108.8%에 비하여 낮은 수준을 유지하고 있지만,
- 국가채무에 공공기관 부채 및 지방공기업 부채를 포함하는 경우 총 국가채무는 약 1,053조원에 이르는 등 GDP 대비 약 80%에 육박하는 수준

○ 급속한 국가채무 증가속도

- 하지만 국가채무 증가속도를 2000~2012년 동안 OECD 34개국(평균 8.1%)의 국가채무 증가속도와 비교해 보면,
- 우리나라(12.3%)가 룩셈부르크(17.4%), 터키(16.2%), 아이슬란드(16.2%), 아일랜드(14.6%), 에스토니아(13.5%), 체코(12.5%)에 이어 일곱 번째로 높은 증가율을 기록하고 있고
- 우리나라의 국가채무 증가속도(12.3%)는 재정위기를 겪고 있는 PIIGS국가 중 아일랜드(14.6%)를 제외한 포르투갈(10.5%), 스페인(7.4%), 그리스(6.7%), 이탈리아(3.6%)보다 빠른 증가추세를 보이고 있음

<표> 국가채무의 증가속도 비교



주: 2012년은 추정치임
 자료: IMF, World Economic Outlook, 2013, 국회예산정책처(2013)에서 재인용

3) 반면 금융성 채무는 융자금이나 외화자산처럼 채무에 대응하는 자산이 있기 때문에 상환을 위한 재원조성이 따로 필요하지 않음
 4) 국가보증채무는 미확정채무로, 확정채무인 국가채무에는 포함되지 않으나 상환의무를 이행하지 못하면 국가채무로 전환 가능

- 더욱이 국가채무의 양적증대와 더불어 가파른 증가속도는 재정건전성의 위협요소가 되며 우리나라의 복지수요 증대와 고령화 추세에 맞물려 심각한 재정위기 가능성

Ⅲ 재정건전성 확보방안

□ 합리적 증세정책과 불필요한 개발사업의 중단

○ 국가재정 건전화를 위한 증세정책

- 복지정책과 경제활성화를 위한 지원정책으로 인하여 지출은 지속적으로 증가
- 더욱이 고령화 사회로 진입함에 따라 연금 수급자가 증가하는 등 복지지출 확대
- 따라서 커진 재정 규모에 맞는 합리적인 증세정책이 뒷받침 되어야 함⁵⁾
- 경제부작용을 최소화하는 수준에서 직접세인 법인세⁶⁾와 소득세⁷⁾의 증세가 필요하며 사회복지세 도입을 통한 목적세 활용

○ 불필요한 SOC사업의 중단

- 전 국토에 걸쳐 도로·항만 등이 포화상태이며 투입대비 생산성이 떨어지기 때문에 향후 SOC 예산의 증가는 비효율적 자원배분
- 더욱이 SOC사업의 경우 중앙의 투자에 비례한 지방정부·공기업의 자기부담이 있기 때문에 SOC사업의 확대는 지방재정 활성화 보다는 악화시킬 위험
- 따라서 불필요한 SOC 사업은 축소하고 이미 진행된 사업도 한정된 재원을 효율적으로 배분하여 가능한 시설유지·보수 등 안전 확보를 위하여 사용

□ 재정건전화를 위한 합리적 재정준칙의 도입

○ 재정준칙의 도입

- 재정준칙은 일반적으로 세출·세입·재정수지·국가채무 등 재정총량지표에 대한 구체적이고, 법적 구속이 있는 재정운용규칙
- 따라서 중장기 재정건전성 목표를 달성하기 위하여 단기적 재정운용 결정을 제한할 수 있는 재정준칙의 도입이 필요
- 또한 재정준칙의 도입 시 재정건전성을 확보하면서 경기대응성을 유지할 수 있는 준칙을 선택하며, 준칙의 구속력을 강화하기 위한 법률화 방안 필요
- 방법론적으로 국가재정법과 같은 법률에서 채무비율의 설정 또는 지출통제에 대한 준칙을 명시하는 방안도 고려 가능

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

5) 우리나라 세입예산 가운데 조세수입이 약 60%를 차지하고 있으며, 가장 많은 액수를 걷는 3대 세목은 소득세, 법인세, 부가가치세임
 6) 과거 25%인 법인세의 최고세율이 현재 22%로 낮아져 있기 때문에 최고세율을 단계적 인상하고 각종 비과세·감면 규정을 정비하여 실효세율 인상하여야 함
 7) 과표구간 조정을 통한 증세방법이 직접적 세율인상보다 적용하기 쉽지만 근본적으로는 각종 소득공제와 비과세·감면 혜택을 줄여야 하며 고소득 자영업자의 탈세 방지방안 마련 필요