

2016~2020년 국가재정운용계획 분석



2016~2020년 국가재정운용계획 분석

총괄 | 박용주 경제분석실장

기획·조정 | 정문종 조세분석심의관
김대철 재정정책분석과장

작성 | 김대철 재정정책분석과장
신동진, 이강구, 조은영 재정정책분석과 경제분석관

지원·편집 | 김선정 재정정책분석과 행정실무원
박희은 (前)재정정책분석과 자료분석지원요원

재정전망 협조 | 김세화, 백경엽, 강민지, 태정림 경제분석관
이진우, 박연서, 김윤희, 김태완, 이미연 예산분석관

「2016~2020년 국가재정운용계획 분석」은 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

문의 : 경제분석실 재정정책분석과 | 02) 788-3777 | fpa@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

2016~2020년 국가재정운용계획 분석

2016. 10

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라
국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처
「보고서발간심의위원회」의 심의(2016. 10. 21.)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

최근 우리 경제는 대내적으로 가계부채 증가, 고용불안, 공급과잉 산업의 구조조정 등으로 소비와 투자 심리 개선이 지연되고 있고 대외적으로 브렉시트, 중국의 경기둔화, 지정학적 위험요인 등으로 인해 경기회복의 불확실성이 지속되고 있습니다. 또한 저출산·고령화에 따른 인구구조 변화는 잠재성장률 하락을 초래하여 미래 재정에 큰 부담을 줄 것으로 예상되고 있습니다.

이에, 행정부는 과거에 비해 재정건전성 측면을 강조한 실현가능성이 높은 「2016~2020년 국가재정운용계획」을 편성하였습니다. 그러나 국가재정운용계획의 구속력이 없는 상황에서 자산시장 호조세 악화 위험 등으로 재정수입이 예상보다 저조하거나 경기침체, 저출산·인구고령화 등에 대응하기 위한 재정지출이 확대될 경우 올해 수립했던 행정부의 계획은 준수되지 않을 가능성이 있습니다. 또한 과거와 같이 재정지출에 따른 성장 제고효과를 기대하기 어려운 상황에서 2017년 국가채무는 2016년 본예산에 이어 GDP 대비 40%를 초과하고 특히 일반회계 적자 보전 채무는 2020년 국가채무의 50%를 차지할 것으로 예상됩니다. 행정부는 이번 계획에서 분야별 재원배분과 지출 효율화, 세입기반 확충, 재정준칙 법제화 등의 재정건전화 전략을 제출하였지만, 여러 가지 측면에서 미흡한 것으로 보입니다.

본 보고서는 「2016~2020년 국가재정운용계획」에 제시된 재정기조, 국가채무 등의 분석결과와 NABO 재정전망과의 비교를 통해 중기적 관점에서의 재정총량을 분석하고, 주요 분야 중기 재원배분 방향과 재정준칙 법제화 등 중장기 재정건전성 확보를 위한 정책과제를 제시함으로써 우리나라의 재정을 보다 건전하게 운용하여 세대간 형평성을 제고하는 방안을 찾는 데 보탬이 되고자 발간하였습니다.

본 보고서가 「2017년도 예산안」 심사와 재정건전성을 강화하고 재정운용의 효율성을 제고할 수 있는 현실적인 정책방안을 마련하는 데 유용하게 활용되기를 기대합니다.

2016년 10월

국회예산정책처장 김 준 기

요 약

1. 2016~2020년 국가재정운용계획 개요

가. 2017년 예산안

- 총수입은 법인세 등 국세수입 증가와 사회보장기여금 등 기금수입의 증가로 2016년 본예산(391.2조원) 대비 23.3조원(6.0%), 2016년 추경(401.0조원) 대비 13.5조원(3.4%) 증가한 414.5조원
 - 국세수입은 명목임금 상승에 따른 소득세 증가와 법인 영업실적 개선에 따른 법인세 증가 등으로 전년 본예산(222.9조원) 대비 18.9조원(8.4%), 전년 추경(232.7조원) 대비 9.1조원(3.9%) 증가한 241.8조원
 - 국세수입 증가율(8.4%)은 2017년 행정부의 경상성장률 전망(4.1%)과 총지출 증가율(3.7%)보다 높음
- 총지출은 일자리 등 복지지출 확대와 국세수입 증가에 따른 지방이전재원 증가 등에 따라 전년 본예산(386.4조원) 대비 14.3조원(3.7%), 전년 추경(398.5조원) 대비 2.2조원(0.6%) 증가한 400.7조원으로 처음으로 400조원 초과
 - 2017년 총지출 증가율(3.7%)은 2016년 본예산 증가율(3.0%)보다 높은 증가율이지만, 2016년 추경(398.5조원) 대비 2.2조원(0.6%) 증가에 그침
 - 또한 동 증가율은 2009~2015년 연평균 총지출 증가율(4.0%), 2017년 행정부의 경상성장률 전망(4.1%)에도 미치지 못함
- 세수 호조에 따른 총수입 증가율(3.4%)이 총지출 증가율(0.6%)보다 높아 관리재정수지 적자가 감소하고 국가채무비율은 소폭 증가
 - 2017년 관리재정수지 적자는 -28.1조원(GDP 대비 -1.7%)으로 전년 본예산(-36.9조원, -2.3%)과 전년 추경(-39.0조원, -2.4%)보다 각각 8.8조원(0.6%p), 10.9조원(0.7%p) 감소

- 2017년 국가채무는 682.7조원(GDP 대비 40.4%)으로 전년 본예산(644.9조원, 40.1%)과 전년 추경(637.7조원, 39.3%)보다 각각 37.8조원(0.3%p), 45.0조원(1.1%p) 증가
 - － 국가채무비율 증가폭(0.3%p, 1.1%p)은 2014년(1.6%p), 2015년(2.0%p), 2016년 본예산 증가폭(2.2%p)보다 낮은 수준

2017년 예산안 총량

(단위: 조원, %)

	2016		2017 예산안(C)	2016년 본예산 대비		2016년 추경 대비	
	본예산(A)	추경(B)		증감 (C-A)	증감률	증감 (C-B)	증감률
총수입(A)	391.2	401.0	414.5	23.3	6.0	13.5	3.4
국세	222.9	232.7	241.8	18.9	8.4	9.1	3.9
총지출(B)	386.4	398.5	400.7	14.3	3.7	2.2	0.6
의무지출	182.6	186.7	195.6	13.0	7.1	8.9	4.8
재량지출	203.8	211.8	205.1	1.3	0.6	-6.7	-3.2
관리재정수지 ¹⁾	-36.9	-39.0	-28.1	8.8		10.9	
(GDP 대비 비율)	(-2.3)	(-2.4)	(-1.7)	(0.6%p)		(0.7%p)	
국가채무	644.9	637.7	682.7	37.8	5.9	45.0	7.1
(GDP 대비 비율)	(40.1)	(39.3)	(40.4)	(0.3%p)		(1.1%p)	

주: 1) 관리재정수지= 통합재정수지-사회보장성기금(국민, 사학, 고용, 산재) 수지

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

나. 2016~2020년 국가재정운용계획

- 우리 경제가 2017년 이후 경제성장 회복세 등을 전제로, 2016~2020년 총수입은 연평균 4.4%, 총지출은 연평균 2.7% 증가할 것으로 전망
 - 총수입은 2016년 추경 401.0조원에서 2020년 476.4조원으로 연평균 4.4% 증가할 것으로 전망
 - － 총수입 증가는 국세수입 호조(4.5%)와 사회보장기여금 등 기금수입의 증가(5.2%)에 기인

- 총지출은 2016년 추경 398.5조원에서 2020년 443.0조원으로 연평균 2.7% 증가할 것으로 전망

- － 총지출 증가는 낮은 재량지출 증가(0.6%)에도 불구하고 의무지출의 빠른 증가(4.9%)에 기인

□ 총수입 증가율(4.4%)이 총지출 증가율(2.7%)보다 빨라 재정건전성이 개선

- 관리재정수지는 2016년 추경 39.0조원 적자(GDP 대비 -2.4%)에서 2020년 20.4조원 적자(GDP 대비 -1.0%)으로 단계적으로 개선
- 국가채무는 2016년 추경 637.7조원(GDP 대비 39.3%)에서 2020년 793.5조원(GDP 대비 40.7%)로 40% 초반 수준에서 관리

2016~2020년 국가재정운용계획

(단위: 조원, %)

	2016		2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
	본예산	추경					
총수입	391.2	401.0	414.5	436.0	456.3	476.4	4.4 (5.0) ¹⁾
국세수입	222.9	232.7	241.8	252.1	264.5	277.2	4.5 (5.6) ¹⁾
세외수입	27.2	27.2	26.2	28.2	27.1	26.2	-0.9
기금수입	141.1	141.1	146.6	155.8	164.7	173.0	5.2
총지출	386.4	398.5	400.7	414.3	428.4	443.0	2.7 (3.5) ¹⁾
의무지출	182.6	186.7	195.6	204.8	215.1	226.2	4.9 (5.5) ¹⁾
재량지출	203.8	211.8	205.1	209.5	213.3	216.8	0.6 (1.6) ¹⁾
관리재정수지 (GDP 대비 비율)	-36.9 (-2.3)	-39.0 (-2.4)	-28.1 (-1.7)	-25.0 (-1.4)	-23.2 (-1.2)	-20.4 (-1.0)	
국가채무 (GDP 대비)	644.9 (40.1)	637.7 (39.3)	682.7 (40.4)	722.5 (40.9)	756.8 (40.7)	793.5 (40.7)	5.6 (5.3) ¹⁾

주: 2017년 증가율 및 2016~2020년 연평균 증가율은 2016년 추경예산 대비

1) 2016년 본예산 대비

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

다. 「2015년 계획」과의 비교

- 「2016년 계획」의 총수입과 총지출 증가율 차이(1.5%p)가 「2015년 계획」(1.4%p)에 비해 증가하여 2017년과 2018년의 관리재정수지와 국가채무가 「2015년 계획」에 비해 다소 개선
 - 「2016년 계획」의 총수입과 총지출 증가율(본예산 대비)은 각각 5.0%, 3.5%로 「2015년 계획」의 4.0%, 2.6%보다 높음
 - 「2016년 계획」의 관리재정수지는 2016년 추경 39.0조원 적자(GDP 대비 -2.4%)로 「2015년 계획」(37.0조원 적자, GDP 대비 -2.3%)보다 높으나 2017년과 2018년에는 「2015년 계획」보다 각각 5.0조원, 0.7조원 적자폭 감소
 - 국가채무는 2016년 추경 637.8조원(GDP 대비 39.3%)에서 2019년에 756.8조원(GDP 대비 40.7%)로 증가하나 「2015년 계획」보다 4.2~10.2조원 감소

2. 중기 재정총량 분석

가. 재정정책 기조 분석

- 「2016~2020년 국가재정운용계획」의 재정운용기조는 2017년 예산안이 이전에 비해 확장적인 기조를 보이지는 않을 것으로 보이며, 2018년 이후 계획도 확장적이지 않음
 - 2017년 예산안의 GDP 대비 관리재정수지는 -1.7%로 2015년 결산과 2016년 추경예산의 -2.4%보다 적자규모가 감소하며 2018년부터 2020년까지 각각 -1.4%, -1.2%, -1.0%로 점점 감소
 - 2017년 예산안의 재정충격지수(FI)는 2016년 본예산 대비 -0.64, 추경예산 대비 -0.78로 긴축적임을 보이며, 2018~2020년 재정충격지수는 각각 -0.26, -0.15, -0.22로 나타나 재정건전성을 강조하는 기조를 유지하는 것으로 보임
- 2017년 예산안과 「2016~2020년 국가재정운용계획」의 재정기조는 재정건전성 측면을 강조하고 있으나 과거와 같이 경기대응 등을 위한 재정지출이 확대되지 않도록 재정건전화 기조를 잘 유지할 필요

- 또한 2017년 상반기 조기집행을 실시하는 경우 하반기에 재정의 기능이 약화될 수 있으므로 재정의 상·하반기 균형적 운용 필요
 - * 전기 대비 실질성장률 전망: 2017년 상반기 1.44%, 2017년 하반기 1.47%
- 다만 재정의 경기안정화 측면에서 전년 대비 지출증가 규모가 크지 않아 성장제고 효과는 약화될 수 있음

나. NABO 전망과 행정부 계획 비교

- (거시경제) 국회예산정책처(NABO)는 2017년 실질성장률을 행정부 전망(3.0%)보다 0.3%p 낮은 2.7%로 전망하고 2016~2020년 실질성장률은 연평균 2.9%로 전망
 - 2017년은 해외경기 회복으로 수출이 증가하지만, 민간소비 약화 등 내수부진으로 2016년과 동일한 2.7% 전망하고, 2016~2020년은 인구구조 변화, 생산성 둔화 등 잠재성장률(2.9%) 하락 요인 외에도 세계경제의 저성장 추세 등에 기인
 - 2017년 경상성장률의 경우 국회예산정책처는 3.9%, 행정부는 4.1% 전망
 - 이런 차이는 GDP디플레이터상승률 차이(NABO 1.2%, 행정부 1.1%)와 실질성장률 차이(NABO 2.7%, 행정부 3.0%)에 기인
- (총수입) 국세수입 호조와 기금수입 증가 등으로 인해 2016년 401.4조원(행정부 401.0조원)에서 2020년 472.1조원(행정부 476.4조원)으로 연평균 4.1%(행정부 4.4%) 증가 전망
 - (국세수입) 2019년까지 국세수입이 2016년의 자산시장 호조 등에 따른 높은 기저효과로 인해 행정부 계획을 상회
 - (국세외수입) 국세외수입은 수납가능성을 감안하여 현실적으로 전망함에 따라 행정부 계획을 하회
- (총지출) 복지지출 증가 등으로 2016년 398.6조원(행정부 398.6조원)에서 연평균 3.0%(행정부 2.7%) 증가하여 2020년 448.5조원(행정부 443.0조원)으로 전망

- (의무지출) 기초연금의 재평가 고려, 건강보험 및 기초생활급여 등 보건복지분야 의무지출에 대한 행정부의 과소 계상, 상대적으로 높은 국세 전망에 따른 지방이전재원 증가 등으로 NABO가 행정부 계획을 상회
 - (재량지출) 행정부의 지출관리 의지를 반영하여 국가재정운용계획 상 재량지출 계획을 그대로 적용
- (재정건전성) 세수호조에 따라 2016년과 2017년의 경우 재정건전성이 개선되지만 2017년 이후 복지지출 증가 등으로 인해 중기 재정건전성은 행정부 계획보다 악화될 것으로 전망
- (관리재정수지) 2016년 -35.3조원에서 2020년 -23.3조원으로 축소되지만 행정부 계획(2020년 -20.4조원)보다 2.9조원 적자가 확대 전망
 - (국가채무) 2016년 GDP 대비 39.1%(634.7조원)에서 2020년 GDP 대비 41.4%(792.6조원)으로 2.3%p(157.9조원) 확대 전망
 - 행정부는 국가채무가 2016년 GDP 대비 39.4%(638.4조원)에서 2020년 GDP 대비 40.7%(793.5조원)으로 1.3%p(155.1조원) 증가 전망
- 「2016~2020년 국가재정운용계획」은 예전 국가재정운용계획에 비해 계획의 실현가능성을 제고시킨 계획으로 보이지만, 과거의 재량지출 증가율이나 추경 편성 사례를 참고한다면 재량지출 계획이 준수되지 않을 가능성 상존
- 동 계획은 2015년 이전 계획과 같이 낙관적 경제전망에 따라 국세수입 전망을 과대추계 해오던 관행에서 벗어난 반면, 예전에 비해 중기적으로 재량지출 증가율을 과도하게 억제한 것으로 볼 수 없음
 - 「2016~2020년 국가재정운용계획」에서의 재량지출 증가율('18년 2.1%, '19년 1.8%)이 NABO의 물가상승률 전망('18년 1.8%, '19년 1.8%)을 상회
 - 2016~2020년 재량지출 증가율이 1.6%에 머물 계획은 2010~2016년 재량지출 증가율(본예산 기준)이 3.8%인 점과 추경 편성 시 의무지출보다 재량지출이 크게 증가하는 경향을 고려해 계획을 지키기 위한 노력 필요

- 행정부는 국가재정운용계획을 준수하지 않아도 아무런 제약이 없어 책임성 있게 계획을 수립할 유인이 떨어지므로 경기조절기능을 수행하되 실효성도 제고시킬 수 있는 중기계획 보완방안 마련 필요
- 5년의 계획 기간 중 첫 3년간 강제력을 부여하거나, 새 정부 초기에 한 번 중기재정계획을 수립하고 중간에 한 번 더 수립하는 방식으로 계획의 작성 및 제출 횟수를 조정하는 방안 검토

2016~2020년 국회예산정책처와 행정부의 재정전망 비교

(단위: 조원, %, %p)

		2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
총수입	NABO(A)	401.4	415.8	434.0	452.5	472.1	4.1
	행정부(B)	401.0	414.5	436.0	456.3	476.4	4.4
	차이(A-B)	0.4	1.3	-2.1	-3.8	-4.3	
총지출	NABO(A)	398.6	401.4	416.4	432.1	448.5	3.0
	행정부(B)	398.5	400.7	414.3	428.4	443.0	2.7
	차이(A-B)	0.0	0.7	2.1	3.7	5.5	
관리 재정수지	NABO(A)	-35.3	-26.3	-25.3	-24.6	-23.3	
	행정부(B)	-39.0	-28.1	-25.0	-23.2	-20.4	
	차이(A-B)	3.7	1.8	-0.3	-1.4	-2.9	
국가채무	NABO(A)	634.7	677.2	717.3	753.1	792.6	5.7
	GDP 대비 비율	39.1	40.2	40.8	41.1	41.4	
	행정부(B)	638.4	682.7	722.5	756.8	793.5	5.6
	GDP 대비 비율	39.4	40.4	40.9	40.7	40.7	
	차이(A-B)	-3.7	-5.5	-5.2	-3.7	-0.9	
	GDP 대비 비율	-0.3	-0.2	-0.1	0.4	0.7	

주: 1) 2016년 행정부의 총수입, 총지출, 관리재정수지는 추정수치임

2) 2016년 행정부의 국가채무는 행정부 전망 수치임

3) NABO 의무지출 전망은 2016년 186.7조원에서 2020년 231.7조원으로 연평균 5.6% 증가

4) 행정부 의무지출 전망은 2016년 186.7조원에서 2020년 226.2조원으로 연평균 4.9% 증가

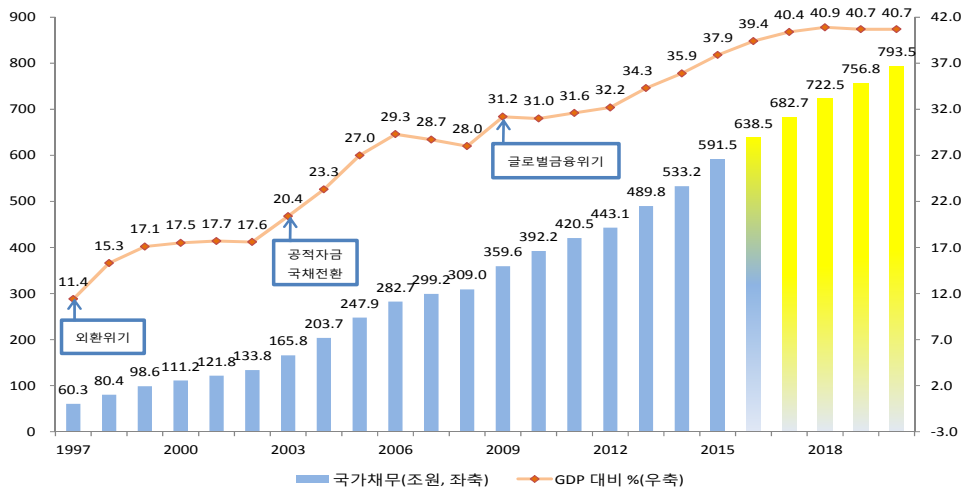
5) 재량지출은 2016년 211.9조원에서 2020년 216.8조원으로 연평균 0.6% 증가

자료: 국회예산정책처, 기획재정부

3. 국가채무 분석

- 2017년 「국가재정법」 기준 국가채무(행정부계획)는 682.7조원으로 GDP 대비 40%를 초과하고 특히 일반회계 적자보전 채무는 2020년 국가채무의 50%를 차지할 전망
 - 국가채무 중 적자성 채무가 2012년 220.0조원에서 2020년 471.9조원으로 연평균 10.0% 증가하며, 특히 일반회계 적자보전 채무가 2012년 국가채무의 33.5%에서 2020년 국가채무의 50.0%를 차지

국가채무 추이 및 전망



자료: 대한민국 정부, 「2016~2020년 국가채무관리계획», 2016

- 2015년 우리나라의 OECD 기준 국가채무는 GDP 대비 44.8%로 OECD 평균(115.5%)보다 낮은 수준이나, 소득수준, 인구고령화, 국가채무의 증가 속도 등을 고려하면 적극적 관리 필요
 - 우리나라의 1인당 국민소득이 US\$ 27,000에 도달한 시점인 2015년 국가채무 비율은 44.8%인 반면, 주요 선진국의 국가채무는 45.5~71.2% 수준
 - 우리나라의 65세 이상 노인 인구가 전체 인구의 14% 이상이 되는 ‘고령사회’ 진입시점인 2018년 국가채무 비율은 40.9%(전망)인 반면, 프랑스는 32.6%(1979년), 독일은 36.8%(1991년) 수준

- 2000~2015년 우리나라 국가채무 증가율은 연평균 11.5%로 OECD 35개 국가 중 7번째 수준이며, 포르투갈(9.2%), 스페인(7.2%), 그리스(5.5%) 등 국가부채 위기를 경험한 남유럽 국가보다 빠름
- 2015~2020년 국가채무 증가요인을 분석한 결과 우리나라의 국가채무는 주로 기초재정수지 적자 규모 확대에 기인할 것으로 보이나, 향후 이자율이 상승하거나 경제성장률이 예상보다 저조할 경우 GDP 대비 국가채무가 증가될 가능성에 주의할 필요
 - 2015~2020년 국가채무 증가(5.5%p)는 기초재정수지적자(4.8%p), 금리-성장률(-1.8%p), 금융성 채무 등(2.5%p)에 기인
 - 금리-성장률 차이에서 실질금리에 따른 이자지출이 4.8%p 증가 및 경제성장률 전망에 따라 -6.7%p 감소될 전망
 - 향후 GDP 대비 국가채무가 증가되지 않도록 관리하려면 먼저 재정수지가 관리될 필요가 있으며, 아울러 재정정책은 성장률과 관련된 경제정책과 이자율과 관련된 통화정책의 영향을 고려하여 국가채무 관리 필요

4. 분야별 자원배분 분석

가. 2017년 예산안 자원배분의 특징

- 2017년 예산안에서 사회복지, 문화·관광, 교육, 일반지방행정 분야는 대폭 증가한 반면, SOC, 산업·중소기업·에너지 분야는 감소하고 국방 및 공공질서·안전 분야는 소폭 증가
 - 사회복지(6.1%), 문화관광(7.6%), 교육(6.0%), 일반지방행정(7.4%)분야는 총지출 증가율(3.7%)보다 높은 증가율을 보임
 - 사회복지 분야는 일자리사업, 생계급여, 기초연금 등 민생안정을 위한 국고보조사업 등의 증가로 인해 경상이전지출이 전년 대비 5.2조원(5.8%) 확대
 - ※ 보건 분야는 건강보험가입자지원(-3,232억원) 등이 축소됨에 따라 전년 본예산(10.5조원) 대비 0.2조원(-2.1%) 감소

- 문화·관광 분야는 K-pop 등 문화산업을 위한 사업비 증가로 인해 경상이전지출이 전년 대비 0.3조원(10.0%) 증가
- 교육 및 일반·지방행정 분야의 증가는 내국세 증가에 따른 지방이전재원(지방교부세, 지방교육재정교부금 등) 증가에 기인
- 국방(3.1%), 공공질서·안전(2.9%) 분야의 증가율은 총지출 증가율(3.7%)보다 낮음
 - 국방과 공공질서·안전 분야는 군인보급 증가 및 경찰인력 증원 등에 따라 인건비 증가
- 반면 SOC 분야인 교통·물류 분야(-9.2%)와 국토·지역개발 분야(-9.5%), 산업·중소기업·에너지 분야(-2.5%)의 증가율은 감소
 - 교통·물류 분야와 국토·지역개발 분야는 민자유치건설보조금, 지방하천정비사업 등 자본지출이 감소
 - 산업·중소기업·에너지 분야는 소재부품기술개발 연구개발출연금 등 경상이전지출이 감소

나. 2017년 분야별 자원배분의 성장 및 고용 제고효과 분석

- 2017년 예산안의 성장률 제고효과는 전년 대비 0.13%p로 2016년 예산안의 성장률 제고효과(0.18%p)보다 다소 낮게 추정
 - 분야별로 국방(0.05%p), 공공질서·안전(0.02%p) 등은 성장률 제고효과가 크게 나타난 반면, 예산이 감소한 SOC 분야(국토·지역개발(-0.03%p), 교통·물류(-0.02%p)) 등은 경제성장률 제고효과가 감소
 - 예산이 확대된 사회복지 분야의 성장률 제고효과는 0.006%p에 그침
- 2017년 예산안의 취업자 수 증가율 제고효과는 0.19%p가 될 것으로 분석
 - 국방(0.04%p), 일반지방행정(0.03%p), 교육(0.03%p) 분야 등은 취업자 수 증가율 제고효과가 상대적으로 크게 나타난 반면, 사회복지 분야의 취업자 수 증가율 제고효과는 0.01%p에 그침
 - 교통·물류(-0.02%p), 국토·지역개발(-0.04%p)는 취업자 수 증가율 제고효과가 감소

- 최근의 경기둔화는 구조적 요인일 수 있으므로 과거와 같이 재정지출에 따른 성장률 제고효과를 기대하기는 어려우나 재정지출을 통해 성장잠재력 하락을 방지함으로써 안정적 성장을 도모하는 재정운용 필요
 - 성장률 제고효과: 0.13%p(2017년 예산안), 0.18%p(2016년 예산안), 0.25%p(2015년 예산안), 0.11%p(2014년 예산안)
 - 민간지출의 성장기여도는 하락(6.9%p(2010년) → 1.8%p(2015년))하는 반면, 재정의 성장기여도는 상승(-0.4%p(2010년) → 0.7%p(2015년))

- 인구고령화에 따라 사회복지 예산이 확대되는 상황에서 재정건전성을 고려하면서 안정적인 성장에 기여하기 위해서는 예산 비중이 가장 큰 복지지출의 관리 필요
 - 사회복지 분야의 성장률 제고효과는 0.006%p이고, 취업자 수 증가율 제고효과는 0.01%p로 예산이 비슷하게 증가했거나 적게 증가한 다른 분야보다 경제적 효과가 작았음
 - 교육(6.1%), 문화관광(6.9%), 일반지방행정(7.4%)처럼 전년 대비 예산이 6% 이상 증가한 분야의 성장률 제고효과는 각각 0.012%p, 0.012%p, 0.013%p로 사회복지 분야보다 2배 이상 높았음
 - 상대적으로 예산이 적게 증가한 국방, 일반지방행정, 교육 분야의 취업자 수 증가율 제고효과는 각각 0.04%p, 0.03%p, 0.04%p로 사회복지 분야보다 3배 이상 높았음

다. 주요 분야 중기 자원배분 방향

- 보건·복지·고용 분야는 공적연금, 주택, 노동 부문이 지출 증가를 주도하는 상황에서 거시총량 차원의 의무지출 관리와 재량지출의 효율성 제고 필요
 - 보건·복지·고용 분야는 2016년 123.4조원(총지출 대비 31.9%)에서 2020년 147.7조원(33.3%)으로 연평균 4.6% 증가하여 총지출 증가율(3.5%)을 상회

- 공적연금, 주택, 노동 부문은 공적연금 수급자의 증가, 뉴스테이(기업형 민간임대주택) 및 행복주택의 공급 확대, 일자리 예산의 증가로 2016~2020년 각각 6.9%, 5.9%, 4.9% 증가
- 향후 인구고령화에 따라 복지지출은 빠르게 증가할 전망이므로 재정의 지속가능성 차원에서 철저한 관리 필요
 - 「2016~2060년 NABO 장기 재정전망」에 따르면, 현행 제도의 변화 없이 복지 분야 의무지출은 2016년 83.1조원에서 2060년 882.7조원으로 연평균 5.5% 증가하여 총지출 증가율(4.4%)과 의무지출 증가율(5.0%)을 상회
 - 복지 분야 의무지출의 경우 신규 복지제도 도입 시 중장기적 재정총량에 미치는 영향 등을 분석하여 도입 여부와 규모를 결정
 - 복지 분야 재량지출은 평가결과에 기반한 사업 운영방식의 개선과 필요 시 예산 삭감을 통해 지출 효율화를 모색

□ 교육 분야는 세수호조에 따른 지방교육재정교부금 등이 증가하고 있지만 중장기적으로 저출산에 따른 학령인구 수 감소를 고려한 재원배분 방향 설정 필요

- 교육 분야는 국세수입 증가에 따른 지방교육재정교부금 등이 증가함에 따라 2016년 53.2조원에서 2020년 63.4조원으로 연평균 4.5% 증가하여 총지출 증가율(3.5%)을 상회
 - 교육 분야의 대부분을 차지하고 있는 유아 및 초중등교육 부문은 지방교육재정교부금 등의 증가로 인해 2016~2020년 연평균 5.6% 증가하여 고등교육(0.3%), 평생·직업교육(-16.2%) 등을 상회
- 중장기적으로 저출산에 따른 학령인구 수 감소를 고려하여 재원배분 방향을 합리적으로 설정할 필요
 - ※ 유치원~고등학교 학생 수(만명): ('05) 838 → ('15) 682
 - 국세수입에 연동(내국세의 20.27%)되는 지방교육재정교부금 등은 학령인구 수 감소와 교육환경개선 필요성 등을 종합적으로 고려하여 주기적으로 재정소요 점검 필요

- 고등교육(대학) 부문에서도 학령인구 감소로 대학 구조개혁과 정원 감축이 추진 중이며 대학재정지원사업이 정원감축의 수단으로 활용되기 보다는 고유목적에 부합하게 시행될 필요
- 학령인구 교육 부문에서 감축된 예산 일부는 비학령인구 직무능력 향상 등 평생학습 지원으로 투입을 전환하여 인구고령화에 따른 생산성 감소를 극복하고 교육투자의 효율성 제고 필요

□ 산업·중소기업·에너지 분야는 산업경쟁력 강화 등으로 그동안 증가하였으나, 비효율이 발생한 금융지원 부문의 재조정 및 에너지공기업의 출자 등 에너지및자원개발 부문 감소 필요

- 산업·중소기업·에너지 분야는 2012년 15.1조원에서 2016년 16.3조원으로 연평균 2.0% 증가
 - 분야 내 비중은 2016년 기준 산업진흥고도화(54.0%), 에너지및자원개발(21.5%), 산업금융지원(9.8%), 산업기술지원(8.0%)순
- 중소기업 지원 부문의 경우 가장 비중이 큰 금융지원으로 인해 한계 중소기업의 증가, 소상공인의 밀집도 증가 등 비효율이 발생함에 따라 부문 내 주요 재원을 중소기업의 수출지원 및 소상공인의 경영지원에 배분하는 것이 효과적
 - 한계 중소기업에 대한 반복적인 융자지원은 정책자금에 의존하여 생존하는 기업을 만들 수 있음
 - 정책자금지원으로 소상공인의 밀집도가 증가하여 소상공인의 생존률 하락
 - 수출 중소기업이 수출 부진에서 벗어나기 위해서는 아시아 시장 진출로 얻은 기반과 경험을 활용하여 선진국 시장을 진출하는 등 시장다변화를 이루어 글로벌하게 성장할 수 있도록 수출 지원 필요
- 에너지 지원의 경우 향후 우리나라가 세계 원자재 시장 변화에 선제적으로 대응하고, 국제시장에서 자원 확보 경쟁력을 갖추기 위해서는 해외자원개발을 위한 공기업의 경영 효율화 필요

- SOC 분야는 복지재정 수요를 감당하기 위해 단계적으로 정상화시켜 효율성을 제고하되, 민간투자사업의 경우 큰 수요예측 오차로 인한 향후 일반재원 추가 투입 가능성 등을 감안하여 재검토 필요
 - SOC 분야의 경우 인구고령화와 복지수요 확대 등으로 재정지출구조가 복지 투자 중심으로 재편됨에 따라 경제사업 분야의 비중 축소가 불가피하여 2016년 23.7조원에서 2020년 18.5조원으로 연평균 6.0% 감소
 - 2010~2016년 연평균 -1.0%의 증가율로 총지출 증가율(5.3%)을 하회
 - 향후 SOC 분야는 실수요 예측을 바탕으로 효율성이 높은 사회기반시설을 선별하여 신규투자를 하되, 기존 시설에 대한 안전 및 보수 비중을 점차적으로 확대 필요
 - 우리나라의 GDP 대비 건설투자 비중이 2014년 14.7%로 OECD 평균(10.5%)보다 높음
 - 고속도로 부문에서는 수요예측을 잘못하여 건설공사 사후평가 대상이었던 44개 고속도로 구간 중 절반이 넘는 23개 구간에서 타당성재평가, 타당성재조사 대상으로 볼 수 있는 이용률 70% 미만으로 나타남
 - ※ 일본 정부도 버블붕괴 이후 공공일자리사업, 공공토목사업 등에 지속적으로 투자하는 대규모의 경기부양책을 시행했는데, 정치적인 요인으로 인해 실질적인 수요와 배치되는 투자가 이루어져 경기회복에 큰 도움이 되지 못한 채 국가채무만 증가시키는 결과를 도출
 - SOC 재정투자 감소를 보완하기 위한 민간투자사업의 경우 예비타당성 조사의 수요예측 오차가 크고 사업추진 결정과정에서 경제성 외에 다른 요인들이 고려됨으로써 비효율적 사업으로 추진될 가능성 상존

5. 중장기 재정과제와 재정운용 방향

가. 재정지출의 효율성 제고

- 대내외 경기부진과 급증하는 복지수요에 대응하면서 재정지출이 빠르게 증가하고 있고 장기적으로 저성장 기조 하에 재정지출이 확대될 전망이어서 재정지출의 효율성 제고 필요

- 2011~2015년 예산 기준 총지출 연평균 증가율(5.6%)이 총수입 연평균 증가율(4.7%)을 상회
- 국회예산정책처의 「2016~2060년 장기재정전망」에 따르면, 2016~2060년 동안 의무지출이 연평균 5.0% 증가하여 총지출은 2016년에 GDP 대비 23.9%에서 2060년 32.2%로 증가할 것으로 예상

- 향후 인구고령화에 따라 급격히 증가하는 재정지출의 부담을 완화하기 위해 보다 포괄적이고 체계적인 재정지출의 효율화 제고 방안 필요
 - 행정부는 효율화 방안으로 유사중복사업의 통폐합, 민간투자의 활성화, 사업평가를 통한 지출구조조정을 제시하고 있으나 예산낭비와 비효율적 투자를 방지할 수 없고 평가결과의 환류체계가 미약하다는 점에서 제한적
 - 정책목표와 우선순위를 고려한 분야 및 부분 단위의 거시적 평가를 통해 불요불급한 재정지출을 축소시키고 전략적 재원배분으로 재정지출의 효율성을 제고 필요
 - 예산집행 단계에서 나타나는 비효율적인 지출이나 부정수급을 제도개선과 체계적인 관리를 통해 감소시킬 필요

나. 중장기 세입기반 확충

- 최근 세수 호조에도 불구하고 중장기적으로 국세수입 증가율은 인구고령화 등 인구구조 변화에 따른 잠재성장률 둔화로 점차 하락할 전망
 - 국세수입 증가율은 2000년대 연평균 7.5%에서 2011~2014년 연평균 2.2% 수준까지 하락했으나 2015년과 2016년에 부동산 등 자산시장의 일시적 호조와 법인영업실적 개선 등으로 각각 6.0%와 6.8%로 다소 회복
 - 2016~2060년 국세수입 증가율은 3.6%로 최근 20년간 연평균 증가율(8.3%)과 10년간 증가율(7.6%)에 도달하지 못해 조세수입의 증가세가 둔화될 것으로 전망
- 향후 증가하는 복지재원 등 지출재원을 안정적으로 조달하기 위해서는 중장기적으로 경제·사회적 구조변화 등을 감안하여 종합적인 세제개편 방안을 마련하고 국민적 공감대 확보 필요

- 현 정부의 세입확충 방안 중 비과세·감면 정비방안을 통한 세수확보는 계속된 일몰연장 등으로 지속가능성이 낮은 것으로 보임
 - 2013~2016년 세법개정(안)에서 감면액 기준으로 매년 일몰예정 항목의 80% 이상이 일몰연장이 이루어짐
- 향후 우리나라의 세제는 소득세와 소비세 비중을 높이고, 재산세의 경우 거래세 중심인 주식과세를 소액주주까지 양도소득세를 과세하는 등 소득세 구조로 전환하는 것을 고려
 - 우리나라의 노인인구비율(12.7%)에 진입했던 OECD 26개국 평균보다 우리나라의 법인세(0.7%p)와 재산세(0.9%p) 비중이 상대적으로 높고 소득세(-5.0%p)와 소비세(-2.9%p) 비중은 낮은 것으로 나타남

다. 재정준칙 법제화

- 행정부는 재정건전성 강화를 위해 재정준칙 도입 내용을 포함한 「재정건전화법」 제정안을 입법예고하였으나 채무준칙 및 재정수지준칙의 상한 설정과 PAYGO 제도의 국회 도입 선결과제 등에 대한 검토 필요
 - (재정준칙의 법제화) 「재정건전화법」 제정안에는 채무준칙으로서 국가채무를 GDP 대비 45% 이내로 관리하고 재정수지준칙으로서 관리재정수지 적자가 GDP 대비 3% 이내로 관리되도록 규정
 - 행정부가 재정준칙 설정의 참고자료로 활용한 EU의 재정준칙 기준(3% 재정적자, 60% 국가채무비율)은 EU의 국가채무와 경제성장률 전망치 등을 기준으로 도출된 것이므로 우리나라의 준칙목표에 참고하기 어려움
 - 우리나라에서 GDP 대비 3% 재정적자를 초과한 경우는 IMF 외환위기 당시인 1998년·1999년과 글로벌 금융위기 당시의 2009년뿐이므로 재정수지 상한은 행정부가 달성하기 쉬운 수준으로서, 재정목표로서의 의미 부족
 - (PAYGO 제도 강화) 「재정건전화법」 제정안에는 행정부 또는 국회에서 재정부담 수반 법률안을 제출할 경우 비용추계서 및 재원조달방안을 의무적으로 첨부하도록 규정
 - 미국과 달리 국회에 예산편성권이 없고, 재원조달방안 마련의 현실적 문제에 따라 PAYGO 제도의 국회 도입 시 국회의원의 재정수반 입법이 어려워질 수 있음

- 상임위별 의무지출 상한 지정 및 위원회간 세입·지출 조정 절차 등 PAYGO 제도의 도입을 위한 선결과제 존재

□ 국가채무 총량관리의 근본적 대책으로 우리나라의 재정여건에 적합한 재정준칙의 도입을 검토 필요

- 재정준칙은 구조적 재정수지 적자 수준을 정함으로써 국가채무의 통제가 자동적으로 이루어지게 하는 형태를 고려할 수 있음
- 구조적 재정수지를 재정목표로 설정할 경우 경기대응성, 지속가능성, 계획의 이행가능성 등이 높아질 수 있는 장점이 존재
 - 독일, 오스트리아 및 스웨덴 등 다수의 해외국가들도 구조적 재정수지를 재정목표변수로 활용
- 다만 구조적 재정수지를 측정하기 위한 공신력 있는 민관협의 기구(혹은 독립적 재정기구) 등 제도적 장치 마련과 적자규모의 상한선 설정 시 정책 결정자와 학계 및 폭넓은 사회적 논의를 통한 합의 필요

라. 중장기 재정제도 개선과제

(1) 재정건전성 제고를 위한 입법과제

- 「재정건전화법」 제정안(2016.8.발표)의 내용을 살펴본 결과, 「국가재정법」의 관계에서 입법목적이 유사하고 재정전략위원회 설치, 재정건전화 계획 수립·이행·평가, 장기재정전망 시기 및 절차 등 법안의 핵심적인 사항이 「국가재정법」에서 규율하는 내용과 유사
 - 재정건전성 제고는 「국가재정법」의 입법목적이기도 함으로 같은 목적의 신규 법률 제정은 법체계의 복잡성을 증대시킬 것으로 보임
 - 구 「예산회계법」과 「기금관리기본법」을 통합하여 재정 관련 법체계를 통합하고 단순화하고자 하였던 「국가재정법」 제정(2007년)의 취지에 반함
- 따라서 「재정건전화법」에서 신규로 규율하려는 내용은 「국가재정법」 제 5장 ‘재정건전화’에 수 개 조항으로 신설할 수 있을 것으로 판단

- 즉, 신규 규율 내용인 재정준칙의 법제화, PAYGO 제도 도입, 사회보험 재정 건전성 관리 등은 「국가재정법」 개정을 통해 반영할 수 있을 것으로 보임

(2) 세대간 형평성을 고려한 재정운용

- 장기적인 재정건전성 악화 문제는 미래세대의 재정 부담이 증가할 가능성이 높다는 것을 의미하기 때문에 급속한 인구고령화가 진행 중인 우리나라의 경우 세대간 형평성을 고려한 재정운용 필요
 - 최근 국회예산정책처의 「2016~2060년 장기 재정전망」에 따르면, 국가채무가 2016년 39.5%(GDP 대비)에서 2060년 151.8%(GDP 대비)로 지속적으로 증가하여 재정건전성이 계속 악화될 전망
- 세대간 형평성을 고려하여 (재정)지속가능성을 입법영향평가 단계에서부터 심사하고 있는 독일의 사례를 참고할 필요
 - 독일은 2009년 「헌법」 제109조를 개정하여 국채발행에 관한 정부의 권한을 제한함으로써 재정의 지속가능성을 유지하도록 하였음
 - 독일의 재정수지는 2010년 1.89%(GDP 대비) 적자에서 2014년 0.27%(GDP 대비) 흑자로 전환하였고, 2015년에도 0.14%(GDP 대비) 흑자를 기록
 - 독일의 지속가능한 발전을 위한 운영체계 상의 주요 조직은 ‘지속가능한 발전을 위한 국가위원회’, ‘지속가능한 발전을 위한 연방의회 자문위원회’ 등으로 구성
- 따라서 우리나라도 미래세대에게 재정 부담을 전가하지 않기 위해 세대간 형평성 문제를 공론화하여 독일처럼 지속가능한 발전을 위한 운영체계를 구축하고, 전략을 수립하여 (재정)지속가능성을 유지시키기 위한 노력 필요
 - 행정부는 지속가능한 발전을 위한 조직과 전략, 그리고 실천목표들을 설정하고, 이를 실행하기 위한 지표들을 개발하여 추진 필요
 - 국회는 입법단계에서부터 세대간 형평성을 고려하여 지속가능성을 심사할 수 있는 (가칭)지속가능한 발전을 위한 자문위원회를 설립하여 (재정)지속가능성을 유지할 필요

(3) 재정정보 공개를 통한 투명성 제고

- 행정부의 재정정보 공개 확대에도 불구하고 정보공개 범위나 전달체계가 재정을 체계적으로 분석하는데 제한적이고 정보의 검색·집계 등이 용이하지 않음
 - 행정부는 국가재정운용계획에서 재정전망을 제시하면서 그 근거가 되는 거시경제전망지표는 발표하지 않고 있음
 - dBrain과 열린재정을 통해 공개되는 예결산 정보에는 사업유형별 분류, 결산 기준의 순계자료, 추경예산의 기금자체변경 등이 포함되어 있지 않아 분야별 지출 추이와 사업 내역 등의 파악이 용이하지 않음
 - 정보이용자의 입장에서 정보의 다수를 차지하는 문서자료에서 정보를 검색하거나 집계하기 쉽지 않음

- 따라서 행정부는 재정정보의 공개 범위를 확대하고 문서자료의 주요 재정정보를 지표자료로 제공하며 재정정보의 대한 부연설명을 추가함으로써 정보이용자의 편의성 제고 필요
 - 주요 선진국이 중기 재정운용계획에서 거시경제전망지표를 공개하는 것처럼 행정부도 경제성장률 전망치 및 전망에 사용된 주요 거시경제지표를 국가재정운용계획에 포함할 필요
 - 재정정보의 수요 파악을 통해 사업유형별 정보, 순계 기준의 결산자료, 추경예산에의 기금자체변경 내역 등 활용도가 높은 재정정보를 중심으로 dBrain 공개범위를 확대하는 것을 검토할 필요
 - 문서자료로 제공되는 재정정보에 대해 수요자 중심의 활용도와 중요성을 고려하여 재정정보 지표체계를 마련하고 지표자료로 구축하는 것이 필요

차 례

요 약 / vii

I. 2016~2020년 국가재정운용계획 분석 / 1

1. 2016~2020년 국가재정운용계획 개요	1
가. 2017년 예산안	1
나. 2016~2020년 국가재정운용계획	3
다. 「2015년 계획」과의 비교	8
2. 중기 재정총량 분석	11
가. 재정정책 기조 분석	11
나. NABO 전망과 행정부 계획의 비교	17
3. 국가채무 분석	24
가. 국가채무의 추이와 전망	24
나. 주요국과의 일반정부 부채 비교	27
다. 국가채무 증가요인 분석	29
4. 분야별 재원배분 분석	33
가. 2017년 예산안 재원배분의 특징	33
나. 2017년 분야별 재원배분의 성장 및 고용 제고효과 분석	37
다. 주요 분야 중기 재원배분 방향	43
5. 국가채무관리계획 및 국가보증채무관리계획 개요 및 분석	69
가. 2016~2020년 국가채무관리계획	69
나. 2016~2020년 국가보증채무관리계획	74

II. 중장기 재정과제와 재정운용 방향 / 79

1. 재정지출의 효율성 제고	79
가. 재정지출의 추이와 전망	79
나. 국가재정운용계획상 재정지출 효율성 제고 방안 평가	80
다. 재정지출의 효율화 방안	83
2. 중장기 세입기반 확충	84
가. 최근 세수여건과 중장기 총수입 전망	84
나. 국가재정운용계획상 비과세·감면 정비 계획 평가	86
다. 중장기 재원조달 방안	87
3. 재정준칙 법제화	90
가. 재정준칙의 의의 및 해외사례	90
나. 우리나라 재정준칙 관련 입법논의 동향	93
다. 우리나라 재정여건에 맞는 재정준칙 도입방안	97
4. 중장기 재정제도 개선과제	101
가. 재정건전성 제고를 위한 입법과제	101
나. 세대간 형평성을 고려한 재정운용	105
다. 재정정보 공개를 통한 투명성 제고	111

표 차례

[표 1] 2017년 예산안 총량	2
[표 2] 2016~2020년 행정부 경상성장률 전망	4
[표 3] 2016~2020년 행정부 총수입 전망	4
[표 4] 2016~2020년 행정부 총지출 계획	5
[표 5] 2016~2020년 행정부 의무지출 계획	7
[표 6] 2016~2020년 행정부 재정수지 및 국가채무 전망	8
[표 7] 「2015년 계획」과 「2016년 계획」의 경상성장률 전망 비교	9
[표 8] 「2015년 계획」과 「2016년 계획」의 재정총량 비교	10
[표 9] 재정지표를 통한 재정기조 분석 결과	12
[표 10] 최근 상반기 재정집행률과 추경예산 규모	15
[표 11] 2017~2020년 국내 경제전망	18
[표 12] 2016~2020년 국회예산정책처와 행정부 총수입 전망 비교	19
[표 13] 2016~2020년 국회예산정책처와 행정부 총지출 전망 비교	20
[표 14] 2016~2020년 국회예산정책처와 행정부 재정건전성 전망 비교	21
[표 15] 성질별 국가채무 추이와 전망	25
[표 16] 국가채무(부채) 지표별 주요 활용 현황	26
[표 17] OECD 주요국의 일반정부 부채	27
[표 18] 1인당 국민소득 및 고령화율에 따른 주요 선진국의 일반정부 부채 비교	28
[표 19] EU 분석방법을 이용한 국가채무 증가요인 분해	29
[표 20] 2017년 예산안 분야별 재원배분의 지출성질별 재정지출의 증감	35
[표 21] 지출성질별 재정증수	39
[표 22] 2017년 예산안 분야별 재원배분의 성장제고 효과	40
[표 23] 2017년 예산안 분야별 재원배분의 취업자 수 증가율 제고 효과	42
[표 24] 경제성장률 및 성장기여도	43
[표 25] 재원배분 분류체계 비교	44
[표 26] 2016~2020년 분야별 재원배분 계획	45
[표 27] 보건·복지·고용 분야 지출 추이 및 계획: 2012~2020년	46
[표 28] OECD 주요국의 소득불평등 지표(2013년)	49
[표 29] 2016~2060년 장기재정전망	50

[표 30] 일자리사업 예산 추이	51
[표 31] 교육 분야 지출 추이 및 계획: 2012~2020년	53
[표 32] 대학재정지원사업 가산점 부여 현황	56
[표 33] 산업·중소기업·에너지 분야 지출 추이 및 계획: 2012~2020년	58
[표 34] 중소기업 지원 예산 분야별 현황(2016년 기준)	59
[표 35] 소상공인 밀집도	61
[표 36] 최근 5년간 소상공인 생존율 현황(2013년 활동기업 기준)	61
[표 37] 중소기업 수출의 지역별 비중(2015년 기준)	62
[표 38] SOC 분야 지출 추이 및 계획: 2010~2020년	65
[표 39] 2004~2014년 사후평가 대상 고속도로 구간 이용률 현황	68
[표 40] 국가채무 차입 및 상환실적	70
[표 41] 2016년 이후 국가채무 내역별 전망	71
[표 42] 2014년 7월말 기준 연도별 국고채 만기도래 구조	72
[표 43] 연도별 조기상환 및 교환 실적	73
[표 44] 만기물별 국고채 발행추이	73
[표 45] 만기물별 국고채 거래량	74
[표 46] 2009~2016년 보증채무 규모 추이	75
[표 47] 한국장학재단의 대출 현황	77
[표 48] 한국장학재단의 상환 현황	77
[표 49] 학자금대출 연체자 현황	78
[표 50] 학자금대출 신용유의자 현황	78
[표 51] 2011~2015년 총지출 추이	80
[표 52] 국고보조사업 연장평가 결과와 2017년 예산안 반영 사례	82
[표 53] 국세수입 증가율 추이	85
[표 54] 연도별 국세수입 및 국세감면 추이	86
[표 55] 2013~2016년 정부 세법개정안의 일몰도래 조세지출 정비내역 및 감면액	87
[표 56] OECD국가의 GDP 대비 조세수입 비중 비교	90
[표 57] 재정준칙 유형별 장단점 및 운용국가	91
[표 58] 주요국의 대표적인 재정준칙	93
[표 59] 재정준칙의 도입 관련 20대 국회 법률개정안	94
[표 60] 「국가재정법」 및 「재정건전화법」 제정안의 입법목적 및 유사 규정 비교	104
[표 61] dBrain의 사업유형분류	114
[표 62] 열린 재정에서 제공되는 재정정보	114

그림 차례

[그림 1] GDP갭 추이 및 전망	15
[그림 2] 전기 대비 실질성장률(반기)	16
[그림 3] 관리재정수지의 중기계획과 실적	16
[그림 4] 2010~2020년 의무지출 및 재량지출 추이 및 계획	22
[그림 5] 국가채무 추이 및 전망	24
[그림 6] OECD 35개국의 국가채무 증가속도	28
[그림 7] 국가채무 증가요인 추이와 전망	33
[그림 8] 지니계수 추이(2004~2015)	49
[그림 9] 유초중등 학생 수 추이	54
[그림 10] 학령인구 및 고교졸업자 수 대비 대학입학정원	55
[그림 11] 대학구조개혁평가 결과 평가등급별 대입정원 감축 현황	56
[그림 12] 중소기업의 한계기업 비중	60
[그림 13] 주요국의 총지출 대비 SOC 분야 예산 비중 추이	66
[그림 14] GDP 대비 사회복지·보건과 경제사업 분야 비중	67
[그림 15] 2014년 주요 OECD국가들의 GDP 대비 건설투자 비중	68
[그림 16] 종류별 국가보증채무 추이 및 전망	76
[그림 17] 총수입 장기 기준선 전망	85
[그림 18] 기준선과 조세부담률을 인상하는 경우의 국가채무 비교	88
[그림 19] 국가별 재정준칙 운용현황(2012년 기준)	92
[그림 20] GDP 대비 통합재정수지·관리재정수지 추이(1988~2015)	95
[그림 21] GDP 대비 국가채무비율 전망(2016~2060)	96
[그림 22] 재정준칙별 국가채무 전망 비교	98
[그림 23] 재정건전화계획 등 수립·이행·보고·평가 체계(안 제5조 제3항)	101
[그림 24] GDP 대비 국가채무 비율의 추이	106
[그림 25] 독일의 지속가능한 발전을 위한 운영체계 개요	110
[그림 26] dBrain 구성 체계	112

I. 2016~2020년 국가재정운용계획 분석

1. 2016~2020년 국가재정운용계획 개요

가. 2017년 예산안

우리 경제는 가계부채 증가로 소비가 감소하고 기업 구조조정에 따라 투자가 감소하는 등 내수가 위축된 가운데, 미국의 금리인상 가능성과 브렉시트(영국의 유럽연합 탈퇴) 등으로 수출 여건도 어려운 상황이다. 이렇게 내수와 수출이 어려워짐에 따라 재정지출이 경제성장을 주로 견인하고 있다. 경제성장률에 대한 재정기여도가 2011년 0%p에서 2012년 0.4%p, 2013년 0.6%p를 거쳐 2015년 0.8%p로 증가하고 있다.

이에 행정부는 2017년 예산안을 중장기 재정건전성을 훼손하지 않는 범위 내에서 최대한 확장적으로 편성하였다고 발표하고 지난 9월 2일 국회에 제출하였다. 따라서 총지출은 전년 본예산(386.4조원) 대비 14.3조원(3.7%) 증가한 400.7조원으로 처음으로 400조원을 초과하였다. 2017년 총지출 증가율은 2016년 본예산 증가율(3.0%)보다 높은 증가율이지만 2016년 추경(398.5조원) 대비로는 0.6%(2.2조원) 증가에 그치고 2009~2015년 연평균 총지출 증가율(4.0%)과 2017년 행정부의 경상성장률 전망(4.1%)에도 미치지 못하는 것으로 나타났다.

예산지출 중 일반회계는 2016년 본예산(214.6조원) 대비 7.6조원(3.5%), 2016년 추경(221.7조원) 대비 0.5조원(0.2%) 증가한 222.2조원, 특별회계는 2016년 본예산(49.3조원) 대비 1.9조원(3.9%), 2016년 추경(49.6조원) 대비 1.6조원(3.2%) 증가한 51.2조원으로 편성되었다. 기금지출은 2016년 기금운용계획(122.5조원) 대비 4.8조원(3.9%) 증가한 127.3조원으로 편성되었다. 지출 성질별로 보면, 의무지출은 복지분야 의무지출과 국가채무 증가에 따른 이자지출 증가에 따라 2016년 본예산(182.6조원) 대비 13.0조원(7.1%), 2016년 추경(186.7조원) 대비 8.9조원(4.8%) 증가한 195.6조원으로 편성되었다. 반면 재량지출은 2016년 본예산(203.8조원) 대비 1.3조원(0.6%) 증가하였으나 2016년 추경(211.8조원) 대비 6.7조원(3.2%) 감소한 205.1조원으로 편성되었다.

총수입은 법인세 등 국세수입 증가와 사회보장기여금 등 기금수입의 증가로 전년 본예산(391.2조원) 대비 23.3조원(6.0%) 증가한 414.5조원으로 편성되었으나 2016년 추경(401.0조원) 대비 13.5조원(3.4%) 증가하였다. 국세수입은 명목임금 상승에 따른 소득세 증가와 법인 영업실적 개선에 따른 법인세 증가 등으로 전년 본예산(222.9조원) 대비 18.9조원(8.4%), 전년 추경(232.7조원) 대비 9.1조원(3.9%) 증가한 241.8조원으로 편성되었다. 국세수입 증가율(8.4%)은 2017년 행정부의 경상성장률 전망(4.1%)과 총지출 증가율(3.7%)보다 높은 것으로 나타났다.

[표 1] 2017년 예산안 총량

(단위: 조원, %)

	2016		2017 예산안(C)	2016년 본예산 대비		2016년 추경 대비	
	본예산(A)	추경(B)		증감 (C-A)	증감률	증감 (C-B)	증감률
총수입(A)	391.2	401.0	414.5	23.3	6.0	13.5	3.4
국세	222.9	232.7	241.8	18.9	8.4	9.1	3.9
세외수입	27.2	27.2	26.2	-1.0	-3.7	-1.0	-3.7
기금	141.1	141.1	146.6	5.5	3.9	5.5	3.9
총지출(B)	386.4	398.5	400.7	14.3	3.7	2.2	0.6
일반회계	214.6	221.7	222.2	7.6	3.5	0.5	0.2
특별회계	49.3	49.6	51.2	1.9	3.9	1.6	3.2
기금	122.5	127.2	127.3	4.8	3.9	0.1	0.1
의무지출	182.6	186.7	195.6	13.0	7.1	8.9	4.8
재량지출	203.8	211.8	205.1	1.3	0.6	-6.7	-3.2
통합재정수지(A-B)	4.8	2.5	13.8	9.0		11.3	
(GDP 대비 비율)	(0.3)	(0.2)	(0.8)	(0.5%p)		(0.6%p)	
관리재정수지 ¹⁾	-36.9	-39.0	-28.1	8.8		10.9	
(GDP 대비 비율)	(-2.3)	(-2.4)	(-1.7)	(0.6%p)		(0.7%p)	
국가채무	644.9	637.7	682.7	37.8	5.9	45.0	7.1
(GDP 대비 비율)	(40.1)	(39.3)	(40.4)	(0.3%p)		(1.1%p)	

주: 1) 관리재정수지= 통합재정수지-사회보장성기금(국민, 사학, 고용, 산재) 수지

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

이렇게 총수입 증가율(6.0%, 국세수입 증가율 8.4%)이 총지출 증가율(3.7%)보다 높아 관리재정수지 적자가 감소하고 국가채무비율은 조금 증가하는 것으로 나타났다. 2017년 관리재정수지 적자는 -28.1조원(GDP 대비 -1.7%)으로 전년 본예산(-36.9조원, -2.3%)과 전년 추경(-39.0조원, -2.4%)보다 각각 8.8조원(0.6%p), 10.9조원(0.7%p) 감소하였다. 2017년 국가채무는 682.7조원(GDP 대비 40.4%)으로 전년 본예산(644.9조원, 40.1%)과 전년 추경(637.7조원, 39.3%)보다 각각 37.8조원(0.3%p), 45.0조원(1.1%p) 증가하였다. 국가채무비율 증가폭(0.3%p, 1.1%p)은 2014년(1.6%p), 2015년(2.0%p), 2016년 본예산 증가폭(2.2%p)보다 낮은 수준으로 전망된다.

나. 2016~2020년 국가재정운용계획

「2016~2020년 국가재정운용계획」에서는 재정운용의 여건과 재정운용의 방향, 분야별 재원배분계획, 재정건전성 제고를 위한 추진전략을 담고 있다. 「2016~2020년 국가재정운용계획」에서 가장 핵심적인 부분은 재정운용의 방향 및 재원배분 계획으로 아래에서는 경제전망, 총수입 전망, 총지출 계획, 재정수지 및 국가채무 전망을 중심으로 설명하고자 한다.

「2016~2020년 국가재정운용계획」에서는 우리 경제가 2016년 주택건설 호조, 추경 등 확장적 거시정책의 효과 등으로 회복세를 보이기 시작하여 2017년 이후 세계경제 개선과 구조개혁 성과 가시화 등으로 경제성장이 점차 개선될 것으로 전망하고 있다. 다만 미국 금리인상에 따른 금융불안 가능성, 생산가능인구 감소 전환, 공급과잉 산업의 구조조정, 가계부채 부담, 브렉시트 여파로 인한 유로존 불안 등은 성장률의 하방요인으로 보고 있다.

행정부는 국가재정운용계획에서 중기 경제성장률 전망치를 명시적으로 밝히지 않고 있으나, 국가재정운용계획상의 GDP 대비 국가채무 전망치를 토대로 역산해보면 중기 경상성장률을 2017년 4.1%, 2018년 4.7%, 2019년 5.1%, 2020년 5.1%로 전망하는 것으로 나타났다.

[표 2] 2016~2020년 행정부 경상성장률 전망

(단위: 조원, %)

	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
경상성장률	4.0	4.1	4.7	5.1	5.1	4.7

주: 행정부 경상성장률은 GDP 대비 국가채무 비중을 이용하여 국회예산정책처 계산
자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

총수입은 2016년 국세수입 호조와 2017년 이후 경제성장 회복세 등에 따라 2016년 추경 401.0조원에서 2020년 476.4조원으로 연평균 4.4% 증가할 것으로 전망하고 있다. 국세수입은 2016년 추경 232.7조원에서 2020년 277.2조원으로 연평균 4.5% 증가할 것으로 전망하고 있다. 세외수입은 혁신도시 이전 등으로 인해 2016년 추경 27.2조원에서 2020년 26.2조원으로 연평균 0.9% 감소할 것으로 전망되었다. 기금수입은 사회보장기금 수입 증가 등으로 2016년 추경 141.1조원에서 2020년 173.0조원으로 연평균 5.2% 증가할 것으로 전망하고 있다. 2016년 본예산 기준으로 2016~2020년 총수입 증가율(5.0%)과 국세수입 증가율(5.6%)은 2016~2020년 경상성장률(4.7%)보다 높은 것으로 보인다.

[표 3] 2016~2020년 행정부 총수입 전망

(단위: 조원, %)

	2016		2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
	본예산	추경					
총수입	391.2	401.0	414.5	436.0	456.3	476.4	4.4 (5.0) ¹⁾
(증감률)			(3.4)	(5.2)	(4.7)	(4.4)	
국세수입	222.9	232.7	241.8	252.1	264.5	277.2	4.5 (5.6) ¹⁾
(증감률)			(3.9)	(4.3)	(4.9)	(4.8)	
세외수입	27.2	27.2	26.2	28.2	27.1	26.2	-0.9
(증감률)			(-3.7)	(7.6)	(-3.9)	(-3.3)	
기금수입	141.1	141.1	146.6	155.8	164.7	173.0	5.2
(증감률)			(3.9)	(6.3)	(5.7)	(5.0)	

주: 2017년 증가율 및 2016~2020년 연평균 증가율은 2016년 추경예산 대비

1) 2016년 본예산 대비

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

총지출은 2016년 추경 398.5조원에서 2020년 443.0조원으로 연평균 2.7% 증가할 것으로 전망하고 있다. 2016~2020년 총지출 증가율(2.7%)은 총수입 증가율(4.4%)과 국세수입 증가율(4.5%)보다 낮게 유지하여 재정건전성 관리를 강화할 계획으로 보인다. 이를 위해 향후 공적연금 수급자 등 자동적으로 증가하는 의무지출(4.9%)에 비해 재량지출 증가율(0.6%)을 낮게 유지할 계획으로 보인다. 따라서 총지출 중 의무지출이 차지하는 비중은 2016년 추경 46.8%에서 2019년 50.2%로 50%를 초과한 후 2020년 51.1%까지 증가할 것으로 전망되고 있다.

[표 4] 2016~2020년 행정부 총지출 계획

(단위: 조원, %)

	2016		2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
	본예산	추경					
총지출	386.4	398.5	400.7	414.3	428.4	443.0	2.7 (3.5) ¹⁾
(증감률)			(0.6)	(3.4)	(3.4)	(3.4)	
예산지출	263.9	271.3	273.4	281.3	289.2	298.0	2.4 (3.1) ¹⁾
(증감률)			(0.8)	(2.9)	(2.8)	(3.0)	
(비중)	(68.3)	(68.1)	(68.2)	(67.9)	(67.5)	(67.3)	
기금지출	122.5	127.2	127.3	133.0	139.2	145.0	3.3 (4.3) ¹⁾
(증감률)			(0.1)	(4.5)	(4.7)	(4.2)	
(비중)	(31.7)	(31.9)	(31.8)	(32.1)	(32.5)	(32.7)	
의무지출	182.6	186.7	195.6	204.8	215.1	226.2	4.9 (5.5) ¹⁾
(증감률)			(4.8)	(4.7)	(5.0)	(5.2)	
(비중)	(47.3)	(46.8)	(48.8)	(49.4)	(50.2)	(51.1)	
재량지출	203.8	211.8	205.1	209.5	213.3	216.8	0.6 (1.6) ¹⁾
(증감률)			(-3.2)	(2.1)	(1.8)	(1.6)	
(비중)	(52.7)	(53.2)	(51.2)	(50.6)	(49.8)	(48.9)	

주: 2017년 증가율 및 2016~2020년 연평균 증가율은 2016년 추경예산 대비

1) 2016년 본예산 대비

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

2016~2020년의 행정부 의무지출 계획을 세부적으로 살펴보면, 지방이전재원은 6.1%, 복지 분야 의무지출은 5.3%, 이자지출은 4.7%, 기타의무지출은 2.3%의 연평균 증가율을 보여 지방이전재원과 복지 분야 의무지출이 가장 빠른 속도로 증가할 것으로 전망되고 있다. 지방이전재원은 내국세 등에 연동¹⁾되어 규모가 결정되는데, 경제성장 회복 등으로 향후 국세수입이 증가함에 따라 2015년 세수부진에 따른 지방교부세 및 지방교육재정교부금 정산분(-0.7조원)에도 불구하고 증가할 것으로 전망되고 있다. 복지 분야 의무지출은 인구고령화로 인한 국민연금 등 공적연금과 기초연금 수급자 수가 증가하여 연금지출 증가율(공적연금 7.4%, 기초연금 5.2%)이 높게 나타날 것으로 예상되고 있다. 이자지출은 최근 금리하락에도 불구하고 경기 활성화 등을 위한 재정지출 확대에 따른 적자성 국가채무 증가 등의 영향으로 공공자금관리기금의 국채이자(6.9%)의 높은 증가율이 예상되고 있다.

1) 지방교부세는 ①보통·특별교부세(내국세 총액(담배에 대한 개별소비세의 20% 제외)의 19.24%) ②부동산교부세(종합부동산세 전액) ③소방안전교부세(담배에 대한 개별소비세의 20%)가 교부되며, 지방교육재정교부금은 내국세 총액(담배에 대한 개별소비세의 20% 제외)의 20.27% 및 교육세 전액이 교부된다. 다만 2017년부터 지방교육재정교부금은 내국세 총액의 20.27%를 기존 방식대로 교부하되, 교육세 전액을 세입으로 하는 지방교육정책지원 특별회계를 설치할 계획이다.

[표 5] 2016~2020년 행정부 의무지출 계획

(단위: 조원, %)

항목	분류	2016 (본예산)	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
지방 이전 재원	지방교부세	36.1	40.6	42.7	44.9	47.0	6.8
	지방교육재정교부금	41.2	40.7 ¹⁾	43.0	45.2	47.4	3.5
	지방교육정책지원 ²⁾		3.8	3.8	3.6	3.5	-3.3
	소계(a)	77.4	85.2	89.5	93.6	97.9	6.1
복지 분야 의무 지출	국민기초생활보장	9.2	9.5	9.7	10.0	10.3	2.9
	건강보험	7.8	7.6	7.6	7.7	7.7	-0.2
	4대 공적연금	38.4	41.5	44.4	47.7	51.2	7.4
	국민연금	18.5	19.9	21.4	23.0	24.8	7.5
	공무원연금	14.2	15.5	16.4	17.7	19.0	7.5
	사학연금	2.7	3.0	3.2	3.4	3.7	8.3
	군인연금	3.0	3.1	3.3	3.5	3.7	5.3
	노인부문	8.5	8.8	9.2	9.7	10.3	5.0
	기초연금	7.9	8.1	8.5	9.0	9.6	5.2
	장기요양보험	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	1.9
	보훈부문	4.0	4.2	4.3	4.3	4.4	2.4
	기타 ³⁾	15.4	16.4	17.0	17.7	18.7	5.0
	소계(b)	83.3	87.9	92.1	97.1	102.6	5.3
이자지출(c)		16.7	16.8	17.5	18.6	20.0	4.7
기타의무지출(d)		5.2	5.6	5.6	5.8	5.7	2.3
의무지출(A=a+b+c+d)		182.6	195.6	204.8	215.1	226.2	5.5

주: 1) 지방교육정책지원특별회계 신설로 지방교육재정교부금의 교육세분

2) 지방교육정책지원특별회계 세출 중 재량지출을 제외한 의무지출 부분

3) 사회보험(고용·산재보험)과 보육·장애인 관련 의무지출

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

재정건전성 지표를 보면, 통합재정수지와 관리재정수지는 단계적으로 개선되는 모습을 보이고 있다. 2016~2020년 기간 중 세입여건이 개선되는 가운데, 총지출 증가율(2.7%)을 총수입 증가율(4.4%)보다 낮게 유지하여 통합재정수지는 2016년 추경 2.5조원(GDP 대비 0.2%) 흑자에서 2020년 33.4조원(GDP 대비 1.7%) 흑자로 개선될 전망이고, 관리재정수지는 2016년 추경 39.0조원 적자(GDP 대비 -2.4%)에서 2020년

20.4조원 적자(GDP 대비 -1.0%)으로 단계적으로 개선될 것으로 전망되고 있다.

GDP 대비 국가채무 비율은 국세수입 등 세입여건 개선 등으로 인해 국가채무 증가 속도가 감소하여 2016년 추경 637.7조원(GDP 대비 39.3%)에서 2020년 793.5조원(GDP 대비 40.7%)로 GDP 대비 40% 초반 수준에 이를 것으로 전망되고 있다.

[표 6] 2016~2020년 행정부 재정수지 및 국가채무 전망

(단위: 조원, %)

	2016		2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
	본예산	추경					
통합재정수지	4.8	2.5	13.8	21.7	27.9	33.4	
(GDP 대비 비율)	(0.3)	(0.2)	(0.8)	(1.2)	(1.5)	(1.7)	
관리재정수지 ¹⁾	- 36.9	- 39.0	- 28.1	- 25.0	- 23.2	- 20.4	
(GDP 대비 비율)	(- 2.3)	(- 2.4)	(- 1.7)	(- 1.4)	(- 1.2)	(- 1.0)	
국가채무	644.9	637.7	682.7	722.5	756.8	793.5	5.6 (5.3) ²⁾
(GDP 대비)	(40.1)	(39.3)	(40.4)	(40.9)	(40.7)	(40.7)	
- 적자성채무	372.8	367.9	397.5	423.3	448.5	471.8	6.4 (6.1) ²⁾
- 금융성채무	272.1	269.8	285.2	299.2	308.4	321.7	4.5 (4.3) ²⁾

주: 2016~2020년 연평균 증가율은 2016년 추경예산 대비

1) 관리재정수지= 통합재정수지- 사회보장성기금(국민, 사학, 고용, 산재) 수지

2) 2016년 본예산 대비

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

다. 「2015년 계획」과의 비교

국가재정운용계획은 ‘국회 제출’만이 의무적 사안일 뿐 계획의 실행 자체는 법적 구속력이 없다. 그러나 국가재정운용계획에 포함되어 있는 재정목표들은 중장기적 재정의 건전성과 효율성을 확보해 나가는 데 핵심적인 부분으로 보인다. 따라서 「2016~2020년 국가재정운용계획」(이하 「2016년 계획」)을 「2015~2019년 국가재정운용계획」(이하 「2015년 계획」)과 비교하는 것은 재정정책의 일관성 혹은 재정 여건 및 정책방향의 변화를 살펴보는 데 의미가 있을 것으로 보인다.

「2016년 계획」에서는 「2015년 계획」 수립 이후의 경제·재정 여건 변동 및

관리계획에 대한 추진 실적을 제시하고 있다. 「2015년 계획」 수립 당시 행정부는 2015년 메르스 사태가 진정되고 확장적 거시정책 효과 등으로 하반기 중 회복세가 재개될 것으로 보았다. 또한 2016년 이후에 세계경제가 회복되고 구조개혁 성과가 가시화되면서 잠재성장률 수준의 성장을 예상하였다. 그러나 「2016년 계획」에서 행정부는 주택건설 호조와 추경 등에 의한 경기 회복세에도 불구하고 수출부진과 기업구조조정 등으로 낮은 경기 회복세를 전망하고 있다. 이에 따라 2016년과 2017년 경상성장률은 각각 4.2%, 5.0%에서 4.0%, 4.1%로 하향 전망되었다.

[표 7] 「2015년 계획」과 「2016년 계획」의 경상성장률 전망 비교

(단위: %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
「2015년 계획」	4.1	4.2	5.0	5.3	5.5	-
「2016년 계획」 ²⁾	4.9 ¹⁾	4.0	4.1	4.7	5.1	5.1

주: 1) 실적치

2) 경상성장률은 GDP 대비 국가채무 비중을 이용하여 국회예산정책처 계산

자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도.

이렇게 경제여건이 변화함에 따라 재정여건도 변화한 것으로 나타났다. 「2015년 계획」에서 행정부는 2015~2019년 동안 총수입은 연평균 4.0%, 총지출은 연평균 2.6% 증가할 것으로 보았다. 이에 따라 관리재정수지는 2015년의 33.4조원 적자(GDP 대비 -2.1%)에서 2019년에 17.7조원 적자(GDP 대비 -0.9%)로 개선될 것으로 전망했다. 국가채무는 2015년 본예산 569.9조원(GDP 대비 35.7%)에서 2019년 761.0조원(GDP 대비 40.5%)으로 증가할 것으로 계획되었다.

2015년 총수입이 2014년(356.4조원) 대비 15.4조원(4.3%) 증가된 것을 반영하면서 「2016년 계획」에서는 총수입이 연도별로 7.7~9.7조원 증가하고 연평균 증가율도 4.0%에서 5.0%로 상향되었다. 2016년 추경편성으로 총지출이 「2015년 계획」에 비해 11.8조원 증가했고 2017년 이후에도 연도별로 4.0~12.4조원 증가하면서 총지출 증가율도 2.6%에서 3.5%로 상향되었다. 관리재정수지는 총지출 증가율(3.5%)이 총수입 증가율(4.3%)에 비해 낮게 계획되면서 2016년 추경 39.0조원 적자(GDP 대비 -2.4%)에서 2020년 20.4조원 적자(GDP 대비 -1.0%)를 기록할 전망이다. 국가채무는 2016년 추경 637.8조원(GDP 대비 39.3%)에서 2019년 756.8조원(40.9%)로 「2015년 계획」보다 낮게 계획되었으나 2020년에는 793.5조원(GDP

대비 40.7%)이 되는 것으로 전망되었다. 이에 따라 「2016년 계획」의 국가채무가 GDP 대비 40%대 초반 수준에서 관리될 것으로 보인다.

행정부는 「2016년 계획」에서 경상성장률을 낙관적으로 전망하던 관례에서 벗어나 최근 저성장 기조를 반영하여 전망한 것으로 보인다. 다만 최근 자산시장의 일시적 호조에 힘입어 2015년 국세수입 실적이 양호했음을 반영하여 「2016년 계획」에서 총수입과 총지출의 증가율이 「2015년 계획」에 비해 상향되었다. 「2016년 계획」의 총수입과 총지출 증가율 차이(1.5%p)가 「2015년 계획」(1.4%p)에 비해 증가하면서 관리재정수지와 국가채무는 2017년과 2018년의 경우 「2015년 계획」에 비해 다소 개선되는 것으로 나타났다.

[표 8] 「2015년 계획」과 「2016년 계획」의 재정총량 비교

(단위: 조원, %)

		2015		2016		2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
		본예산	추경	본예산	추경					
총수입	「2015년 계획」	382.4	377.7	391.5	-	406.8	426.6	446.6		4.0
	「2016년 계획」			391.2	401.0	414.5	436.0	456.3	476.4	5.0
	차이			-0.3	9.5	7.7	9.4	9.7		
총지출	「2015년 계획」	375.4	384.7	386.7	-	396.7	406.2	416.0		2.6
	「2016년 계획」			386.4	398.5	400.7	414.3	428.4	443.0	3.5
	차이			-0.3	11.8	4.0	8.1	12.4		
관리 재정 수지	「2015년 계획」	-33.4 (-2.1)	-46.5 (-3.0)	-37.0 (-2.3)	-	-33.1 (-2.0)	-25.7 (-1.4)	-17.7 (-0.9)		-
	「2016년 계획」			-36.9 (-2.3)	-39.0 (-2.4)	-28.1 (-1.7)	-25.0 (-1.4)	-23.2 (-1.2)	-20.4 (-1.0)	
	차이			0.1 (-0.0)	-2.0 (-0.1)	5.0 (0.3)	0.7 (-0.0)	-5.5 (-0.3)		
국가 채무	「2015년 계획」	569.9 (35.7)	579.2 (37.5)	645.2 (40.1)	-	692.9 (41.0)	731.7 (41.1)	761.0 (40.5)		-
	「2016년 계획」			644.9 (40.1)	637.8 (39.3)	682.7 (40.4)	722.5 (40.9)	756.8 (40.7)	793.5 (40.7)	-
	차이			-0.3 (0.0)	-7.4 (-0.8)	-10.2 (-0.6)	-9.2 (-0.2)	-4.2 (0.2)		

주: 1. 괄호는 GDP 대비 비중

2. 「2015년 계획」과 「2016년 계획」에서 연평균 증가율은 본예산 대비 증가율

3. 「2016년 계획」의 「추경」은 2016년 10월 기준 정부 전망치

4. 2016년 추경의 차이는 「2015년 계획」의 「본예산」에서 2016년 「추경」을 차감한 값

자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도.

2. 중기 재정총량 분석

가. 재정정책 기조 분석

중기재정운용계획은 단기적인 경기변동 및 사회·경제적 변화에 적절하게 대응하면서 중장기적 재정건전성을 확보하는 계획을 담고 있다. 따라서 2017년도 예산안과 중기재정계획이 최근 경기상황과 중기 경제전망에 대응하여 적절하게 편성되었는가를 평가하기 위해서는 먼저 재정기조를 살펴볼 필요가 있다.

재정정책 기조는 재정수지, 재정지출 증가율, 재정충격지수(Fiscal Impulse Indicator: FI) 등 여러 가지 재정지표를 종합적으로 활용하여 판단할 수 있다. 행정부가 국회에 제출한 「2016~2020년 국가재정운용계획」의 재정정책 기조를 분석하면 다음과 같다.

첫째, 재정수지를 살펴보면 GDP 대비 관리재정수지 적자가 2017년 예산안의 경우 -1.7%로 2015년 결산과 2016년 추경예산의 -2.4%보다 감소하여 확장적인 기조로 보이지는 않는다. 또한 2018년부터 2020년까지 각각 -1.4%, -1.2%, -1.0%로 점점 감소하는 것을 살펴볼 수 있다. 2017년 예산안의 재정지출 증가율은 전년 본예산 대비 3.7%이나 전년 추경예산 대비 0.6%이며 재정수입 증가율(각각 6.0%, 3.4%)에 비해 낮은 것으로 나타났다. 이후 3개년도에도 지속적으로 재정지출 증가율(각각 3.4%, 3.4%, 3.4%)은 수입 증가율(각각 5.2%, 4.7%, 4.4%)보다 낮게 운용될 것으로 계획되었다.

[표 9] 재정지표를 통한 재정기조 분석 결과

(단위: 조원, %)

	2015 결산	2016		2017 예산안		2018	2019	2020
		본예산	추경 예산	본예산 대비	추경예산 대비			
총수입	371.8	391.2	401.0	414.5		436.0	456.3	476.4
(증가율)	4.3	5.2	7.9	6.0	3.4	5.2	4.7	4.4
총지출	372.0	386.4	398.5	400.7		414.3	428.4	443.0
(증가율)	6.9	3.9	7.1	3.7	0.6	3.4	3.4	3.4
관리재정수지	-38.0	-36.9	-39.0	-28.1		-25.0	-23.2	-20.4
(GDP 대비)	-2.4	-2.3	-2.4	-1.7		-1.4	-1.2	-1.0
구조적 재정수지	-33.8	-31.6	-33.8	-22.1		-18.5	-16.5	-13.1
(GDP 대비)	-2.2	-2.0	-2.1	-1.3		-1.1	-0.9	-0.7
FI	-0.49	-0.18	-0.05	-0.64	-0.78	-0.26	-0.15	-0.22

주: 구조적 재정수지 및 FI 산출 시 적용된 2016~2020년 GDP 및 잠재GDP의 전망은 국회예산정책처 전망이므로 행정부의 산출수치와 차이가 발생할 수 있음

자료: 대한민국 정부, 「2016~2020 국가재정운용계획」, 2016을 바탕으로 작성

IMF에서 재정기조를 분석할 때 활용되는 FI를 통해 재정기조를 판단해 볼 수 있다. 재정충격지수(FI)가 양의 값(+)을 가지면 전년도에 비하여 확장적임을, 음(-)의 값을 가지면 긴축적임을 의미한다. 앞서 기조를 판단할 때 활용된 재정수지 및 지출 증가율은 직관적으로 이해하기 쉬운 지표인 반면, FI는 행정부의 재량적인 재정정책에 따른 재정수지의 변화 이외에도 잠재GDP와 경상GDP의 변화에 따른 재정수지의 변화도 고려한 지표이다. 분석결과, 2017년 예산안의 재정기조는 2016년 본예산 대비 -0.64, 추경예산 대비 -0.78로 다소 긴축적임을 보이고 있다. 또한 2018~2020년 재정충격지수는 각각 -0.26, -0.15, -0.22로 나타나 중기적으로 2017년 재정기조를 유지하는 것으로 분석된다.

[BOX 1] 재정충격지수(FI) 산출방법

재정수지는 경기변동에 민감하게 반응하여 경기가 호황국면에 있을 때 조세수입이 증가하고 실업급여 등이 감소하여 수지가 개선되고, 경기가 침체국면에 있을 때는 조세수입이 감소하고 실업급여 등이 증가하여 수지가 악화된다. 따라서 재정정책의 기조와 재정운용의 건전성을 판단하기 위해서 재정수지 중 경기변동에 기인하는 부분을 제외하고 살펴볼 필요가 있는데 이를 구조적 재정수지라고 한다.

IMF에서는 구조적 재정수지를 추정하여 재정충격지수(FI)를 산출한다. IMF 구조적 재정수지 추정방법은 OECD에서 추정하는 방식보다 훨씬 간단하나 기준연도(base year, 실제GDP와 잠재GDP가 유사한 수준에 있었던 해)를 설정하고 두 개의 가정(첫째, 실제GDP에 대한 조세수입의 탄력성이 일(1), 둘째, 잠재GDP에 대한 재정지출의 탄력성이 일(1))을 세워 구조적 재정수지를 도출하고 있다.

경기중립적 재정수지(cyclically neutral budget balance, 구조적 재정수지) B^n 은 다음과 같이 정의된다.

$$B^n = t_0 Y - g_0 Y^*$$

여기서 t_0 는 기준연도의 세수/GDP비율(T_0/Y_0), g_0 는 기준연도의 지출/GDP비율(G_0/Y_0)를 의미한다. 조세수입이 실제GDP에 비례하여 늘어나거나 재정지출이 잠재GDP에 비례하여 늘어나면 경기중립적이라고 판단하는 것을 의미한다.

FIS를 재정기조지표(a measure of fiscal stance)로 사용하여 실제 재정수지 B 와 경기중립적 재정수지 B^n 의 차이로 정의한다.

$$FIS = B^n - B$$

실제 재정수지가 경기중립적 재정수지보다 크면 ($FIS < 0$) 긴축적, 반대로 확장적으로 판단하게 된다.

한편, 실제로 FIS를 산출할 때 IMF는 실업급여(UIB)를 FIS에서 제외하고 있는데 이를 반영하여 식을 표시하면 다음과 같다.

$$B = (t_0 Y^* - g_0^A Y^*) - [t_0 (Y^* - Y) + UIB] - FIS$$

여기서 g_0^A 는 $(G_0 - UIB_0)/Y_0$ 를 의미한다.

IMF에서는 FIS보다 FI를 더 많이 활용하고 있는데 FI는 전년도의 FIS와의 차이를 의미한다.

$$FI = \Delta (FIS / Y)$$

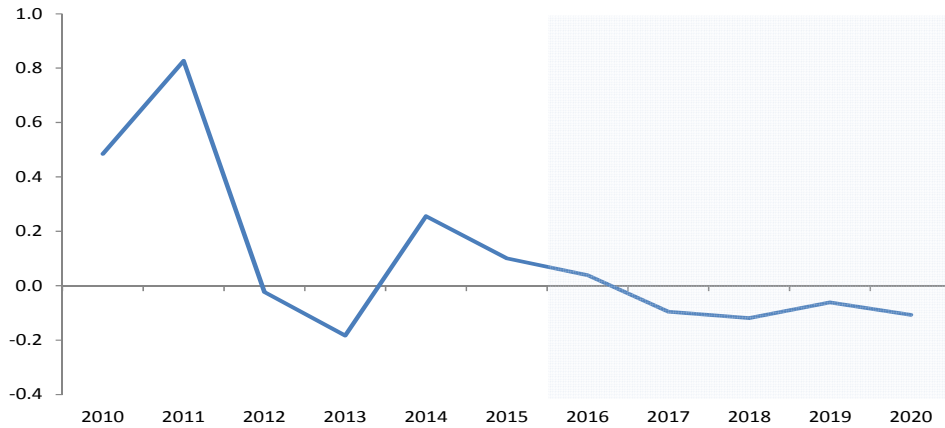
FI가 영(0)이라는 것은 전년도에 비해 재정기조가 중립적임을, 양(+)이라는 것은 전년도에 비해 확장적임을, 음(-)이라는 것은 전년도에 비해 긴축적임을 의미한다.

자료: 고영선, 「구조적 재정수지의 추정」, KDI 정책연구, 2001.

다양한 지표를 활용하여 재정기조를 분석한 결과를 종합해 보면, 「2016~2020년 국가재정운용계획」의 재정정책기조는 2017년 예산안을 비롯하여 중기적으로 확장적 기조를 보이지는 않을 것으로 보인다. 이러한 2017년 예산안과 「2016~2020년 국가재정운용계획」의 재정기조는 재정건전성을 강조하고 있는 것으로 보인다. GDP갭을 통해 경기상황을 살펴봐도 중기 후반(2018~2020년)에 더욱 경제가 침체될 것으로 보이므로 재정여력을 확보할 필요가 있다.

[그림 1] GDP갭 추이 및 전망

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

또한 최근 상반기 조기집행이 실시된 사례를 살펴볼 때 상반기 조기집행을 실시하는 경우 하반기에 재정의 기능이 악화될 수 있으므로 재정의 상·하반기 균형적 운용을 필요로 한다.

[표 10] 최근 상반기 재정집행률과 추경예산 규모

(단위: 조원, %)

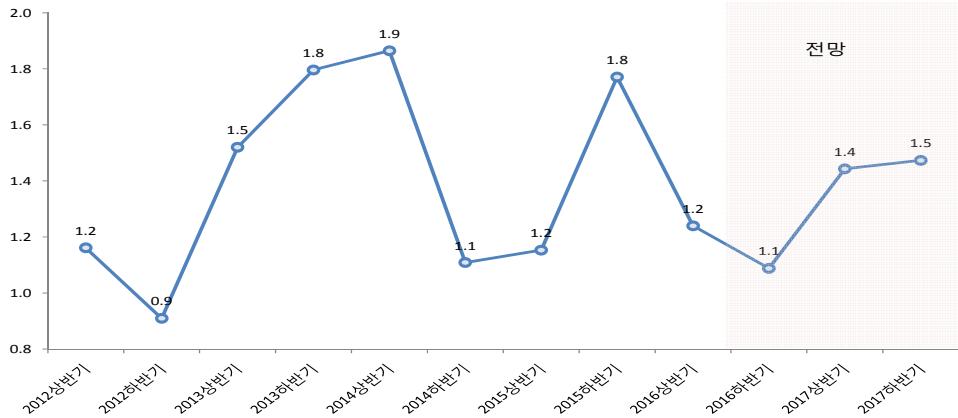
	2013	2014	2015	2016
상반기 재정집행률	60.3	58.1	60.0	60.8
추가경정예산 규모	17.3	추경편성없음	11.8	11.0

자료: 기획재정부 자료를 재구성

특히 2017년 경제전망을 상·하반기로 나누어 볼 때 2017년 상반기 전기 대비 실질성장률은 1.44%, 하반기 실질성장률은 1.47%로 상·하반기가 비교적 균등하게 성장할 것으로 전망되므로 상저하고가 전망되어 상반기 조기집행이 이루어지는 예년과는 다른 재정정책 집행이 이루어져야 할 것이다.

[그림 2] 전기 대비 실질성장률(반기)

(단위: %)

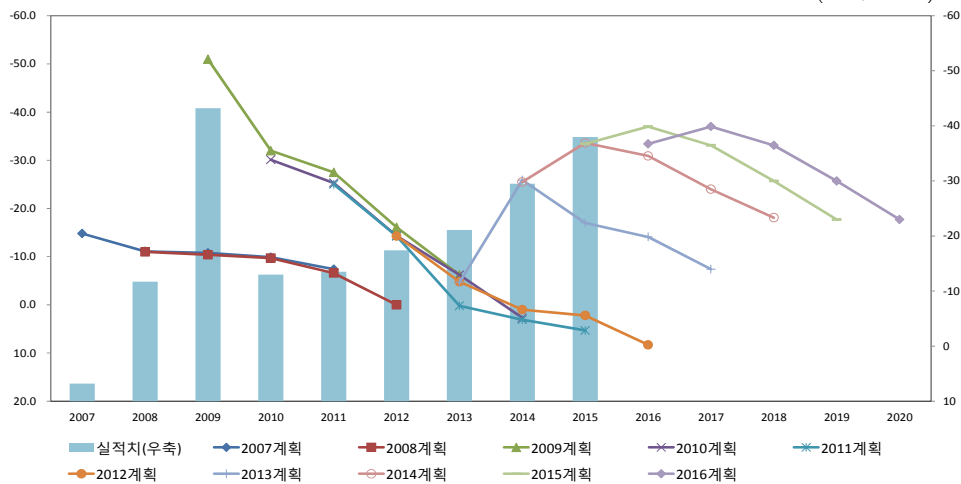


자료: 국회예산정책처, 한국은행

지난 10년간 계획 대비 결산 실적을 살펴보면 항상 건전성 계획을 세운 후 결과적으로 확장적 재정정책을 추진한 것으로 보인다. [그림 3]과 같이 중기 계획에서의 관리재정수지 적자는 당해연도와 예산연도에 비해 중기 후반의 3개연도에 지속적으로 감소하도록 계획하는 관행이 바뀌지 않은 것으로 확인된다. 하지만 관리재정수지 적자의 실적치는 2010년 이후 지속적으로 증가하고 있다. 따라서 계획을 준수하고 재정건전화 기조를 잘 유지할 필요가 있다.

[그림 3] 관리재정수지의 중기계획과 실적

(단위: 조원)



자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

한편, 재정의 경기안정화 측면에서 경기부양 효과는 재정건전성과 동전의 양면과 같이 이전보다 약화될 것으로 예상된다. 재정건전화 노력으로 인해 전년대비 지출증가규모가 이전보다 크지 않아 재정의 경제제고 효과는 감소될 수 있다. 따라서 어느 때보다도 재정의 효율성을 제고하는 방안을 시급히 마련할 필요가 있다.

나. NABO 전망과 행정부 계획의 비교

국가재정운용계획은 중기적 시각 하에서 재정운용의 효율성과 건전성을 제고하기 위한 재정운용목표와 방향을 제시하고 있다. 따라서 국회예산정책처(NABO)는 단년도 예산안과 국가재정운용계획의 적정성을 판단하여 국회 심의과정에서 활용하기 위해 중기 재정전망을 실시하고 있다.

중기 재정전망을 위해서는 먼저 중기 경제전망이 필요하다. 국회예산정책처(NABO)는 지난 9월에 「2017년 및 중기 경제전망」에서 2017년 및 중기 경제전망을 발표하였다. 2017년 우리 경제는 해외경기회복으로 수출이 증가하겠으나, 민간 소비 약화 등 내수부진으로 2016년과 동일한 2.7%의 실질성장률을 기록할 것으로 전망되었다. 한편 행정부는 2017년 실질성장률을 3.0%로 NABO(2.7%) 보다 0.3%p 높게 전망하였다. 경상성장률의 경우 국회예산정책처가 2016년 4.0%, 2017년 3.9% 전망하였으나 행정부는 2016년과 2017년 모두 4.1%를 전망하였다. 이는 2016년 경우 실질GDP성장률 차이(NABO 2.7%, 행정부 2.8%)에 기인하며, 2017년의 경우 GDP디플레이터상승률 차이(NABO 1.2%, 행정부 1.1%)와 실질GDP성장률 차이(NABO 2.7%, 행정부 3.0%)에 기인한다. 또한 국회예산정책처는 2016~2020년 실질성장률을 우리나라의 인구구조 변화, 자본투입 증가율 하락, 생산성 둔화 등 잠재성장률 하락 요인 외에도 세계경제의 저성장 추세 등으로 연평균 2.9% 수준을 나타낼 것으로 전망하였다.

[표 11] 2017~2020년 국내 경제전망

(단위: %, 억 달러, 원)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
국내총생산	2.6	2.7	2.7	2.9	3.0	3.0
민간소비	2.2	2.3	2.2	2.3	2.4	2.4
설비투자	5.3	-1.7	3.0	3.8	3.5	3.6
건설투자	3.9	6.8	2.1	1.2	0.8	0.6
총수출	0.8	1.5	2.2	2.5	2.8	3.0
총수입	3.2	1.9	2.0	2.2	2.3	2.5
경상수지(억달러)	1,059	996	890	779	727	660
상품수출(통관)	-8.0	-5.9	2.8	4.2	4.0	3.8
상품수입(통관)	-16.9	-8.2	5.9	7.2	5.3	5.2
실업률	3.6	3.7	3.7	3.5	3.5	3.6
소비자물가	0.7	1.0	1.6	1.8	1.8	1.9
국고채금리(3년만기)	1.8	1.4	1.7	2.3	2.5	2.5
원/달러 환율(기준환율)	1,131	1,155	1,110	1,081	1,077	1,074
GDP디플레이터	2.2	1.3	1.2	1.3	1.4	1.4
명목국내총생산	4.9	4.0	3.9	4.2	4.4	4.4

주: 1. 실업률은 구직기간 4주 기준, 환율과 국고채수익률은 연중 평균

2. 2016년 이후는 국회예산정책처 전망치

자료: 국회예산정책처, 「2017년 및 중기 경제전망」, 2016. 9

이런 경제전망을 전제로 국회예산정책처는 총수입이 국세수입 호조와 기금수입 증가 등으로 인해 2016년 401.4조원에서 2020년 472.1조원으로 연평균 4.1% 증가할 것으로 전망한다. 반면 행정부는 총수입이 2016년 401.0조원에서 2020년 476.4조원으로 연평균 4.4% 증가할 것으로 전망하였다. 따라서 양 기관의 총수입 차이는 2016년 0.4조원에서 2020년 -4.3조원이 발생할 것으로 전망된다. 국세수입의 경우 국회예산정책처는 임금 및 근로자수 증가에 따른 소득세의 견조한 증가와 양호한 기업실적에 따른 법인세 증가 등으로 2016년 237.0조원에서 2020년 276.1조원으로 연평균 3.9% 증가할 것으로 전망하지만, 행정부는 2016년 232.7조원에서 2020년 277.2조원으로 연평균 4.5% 증가할 것으로 전망하였다. NABO의 2016~2020년 국세수입 증가율(3.9%)은 행정부 계획의 증가율(4.5%)을 하회하지만, 금액 차이는 2016년 4.3조원에서 2019년 0.3조원으로 NABO가 행정부 계획을 상회할 것으로 전망한 이후 2020년 -1.1조원으로 NABO가 행정부 계획을 하회할 것으로 보인다.

국세외수입의 경우 국회예산정책처는 사회보장기여금 수입 및 기금이자수입 등 기금수입의 증가 등으로 2016년 164.4조원에서 2020년 196.0조원으로 연평균 4.5% 증가할 것으로 전망된 반면, 행정부는 2016년 168.3조원에서 2020년 199.2조원으로 연평균 4.3% 증가할 것으로 전망하였다. 따라서 양 기관의 국세외수입 차이는 2016년 -3.9조원에서 2020년 -3.2조원이 발생할 것으로 보이는데, 이는 양 기관 간 국세외수입의 증가율 전망치는 유사하나, 2016년 전망치와 관련하여 행정부는 예산이 전액 수납될 것으로 전망하는 반면, NABO는 수납가능성을 감안한 전망치에 기반하였기 때문이다. 다만, NABO가 예측한 국민연금 등의 사회보장기여금과 기금이자수입 등의 증가세가 행정부의 전망치를 다소 상회함에 따라 그 차이는 2020년에 이르러 일부 축소되는 것으로 보인다.

[표 12] 2016~2020년 국회예산정책처와 행정부 총수입 전망 비교

(단위: 조원, %)

		2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
NABO (A)	총수입	401.4	415.8	434.0	452.5	472.1	4.1
	국세수입	237.0	244.2	253.8	264.8	276.1	3.9
	국세외수입	164.4	171.6	180.2	187.7	196.0	4.5
행정부 (B)	총수입	401.0	414.5	436.0	456.3	476.4	4.4
	국세수입	232.7	241.8	252.1	264.5	277.2	4.5
	국세외수입	168.3	172.8	184.0	191.8	199.2	4.3
차이 (A-B)	총수입	0.4	1.3	-2.1	-3.8	-4.3	
	국세수입	4.3	2.5	1.7	0.3	-1.1	
	국세외수입	-3.9	-1.2	-3.8	-4.1	-3.2	

자료: 국회예산정책처, 기획재정부

국회예산정책처는 총지출을 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 의무지출과 총지출에서 의무지출을 제외한 재량지출로 구분하여 전망한다. 재량지출은 행정부의 지출관리 의지를 반영하여 국가재정운용계획상 재량지출 계획을 그대로 적용한다. 결국 행정부와 총지출에서 차이가 발생하는 부분은 의무지출 전망 차이에 기인한다고 할 수 있다.

총지출은 2016년 398.5조원(행정부 398.5조원)에서 연평균 3.0%(행정부 2.7%) 증가하여 2020년 448.5조원(행정부 443.0조원)으로 전망된다. 이 중 의무지출은 2016년 행정부와 같은 186.7조원에서 연평균 5.6%(행정부 4.9%) 증가하여 2020년 231.7조원(행정부 226.2조원)으로 전망된다. 따라서 양 기관의 총지출(의무지출) 차이는 2016년 0.0조원, 2017년 0.7조원에서 2020년 5.5조원이 발생할 것으로 전망되는데, 이는 기초연금급여의 재평가 고려, 건강보험 및 기초생활보장급여, 영유아보육료 등 복지 분야 의무지출에 대한 행정부의 과소 계상, 국세 호조에 따른 지방이전재원 증가 등에 기인하는 것으로 보인다.

[표 13] 2016~2020년 국회예산정책처와 행정부 총지출 전망 비교

(단위: 조원, %)

		2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
NABO (A)	총지출	398.5	401.4	416.4	432.1	448.5	3.0
	의무지출	186.7	196.3	206.9	218.8	231.7	5.6
	복지분야 의무지출	83.7	88.1	93.9	100.7	107.9	6.6
	이자지출	16.7	16.3	16.9	18.1	19.6	4.1
	기타 의무지출	5.3	5.5	5.5	5.6	5.8	2.3
	지방이전재원	81.0	86.4	90.6	94.4	98.5	5.0
	재량지출	211.9	205.1	209.5	213.3	216.8	0.6
행정부 (B)	총지출	398.5	400.7	414.3	428.4	443.0	2.7
	의무지출	186.7	195.6	204.8	215.1	226.2	4.9
	복지분야 의무지출	83.7	87.9	92.1	97.1	102.6	5.2
	이자지출	16.7	16.8	17.5	18.6	20.0	4.7
	기타 의무지출	5.3	5.6	5.6	5.8	5.7	1.9
	지방이전재원	81.0	85.1	89.5	93.7	97.9	4.9
	재량지출	211.9	205.1	209.5	213.3	216.8	0.6
차이 (A-B)	총지출	0.0	0.7	2.1	3.7	5.5	
	의무지출	0.0	0.7	2.1	3.7	5.5	
	복지분야 의무지출	0.0	0.2	1.8	3.6	5.3	
	이자지출	0.0	-0.6	-0.6	-0.6	-0.5	
	기타 의무지출	0.0	-0.1	-0.2	-0.2	0.1	
	지방이전재원	0.0	1.3	1.1	0.7	0.6	
	재량지출	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	

자료: 국회예산정책처, 기획재정부

재정수지와 국가채무를 살펴보면, 세수호조에 따라 2016년과 2017년의 경우 재정건전성이 개선되지만 2017년 이후 복지지출 증가 등으로 인해 중기 재정건전성은 행정부 계획보다 악화될 것으로 전망된다. 관리재정수지는 2016년 -35.3조원에서 2020년 -23.3조원으로 축소되지만 행정부 계획(2020년 -20.4조원)보다 2.9조원 적자가 확대될 것으로 전망된다. 국가채무는 2016년 GDP 대비 39.1%(634.7조원)에서 2020년 GDP 대비 41.4%(792.6조원)으로 2.3%p(157.9조원) 확대될 것으로 전망되는 반면 행정부는 국가채무가 2016년 GDP 대비 39.4%(638.4조원)에서 2020년 GDP 대비 40.7%(793.5조원)으로 1.3%p(155.1조원) 증가할 것으로 전망하였다.

[표 14] 2016~2020년 국회예산정책처와 행정부 재정건전성 전망 비교

(단위: 조원, %, %p)

		2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
관리 재정수지	NABO(A)	-35.3	-26.3	-25.3	-24.6	-23.3	
	행정부(B)	-39.0	-28.1	-25.0	-23.2	-20.4	
	차이(A-B)	3.7	1.8	-0.3	-1.4	-2.9	
국가채무	NABO(A)	634.7	677.2	717.3	753.1	792.6	5.7
	GDP 대비 비율	39.1	40.2	40.8	41.1	41.4	
	행정부(B)	638.4	682.7	722.5	756.8	793.5	5.6
	GDP 대비 비율	39.4	40.4	40.9	40.7	40.7	
	차이(A-B)	-3.7	-5.5	-5.2	-3.7	-0.9	
	GDP 대비 비율	-0.3	-0.2	-0.1	0.4	0.7	

자료: 국회예산정책처, 기획재정부

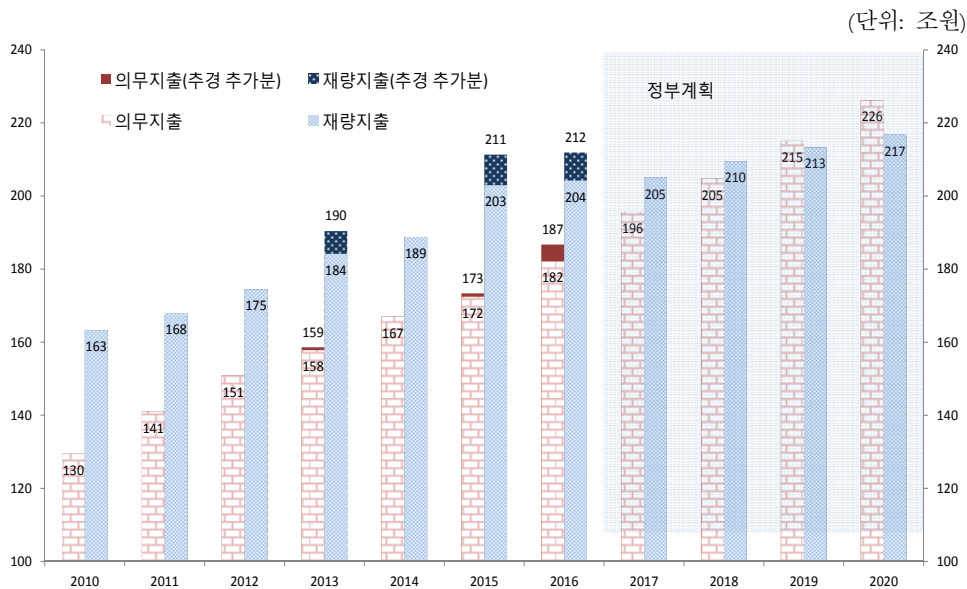
행정부는 「2016~2020년 국가재정운용계획」에서 2015년 이전과 같이 낙관적 경제전망에 따라 국세수입 전망을 과대추계 해오던 관행에서 벗어난 것으로 파악된다. 재정건전성을 확보하기 위해 재정수입 증가율보다 재정지출 증가율을 낮게 계획하고 있으나 중기적으로 예전에 비해 재량지출 증가율을 과도하게 억제한 것으로 보이지 않는다.²⁾ 따라서 「2016~2020년 국가재정운용계획」은 예전 중기재정

2) 국가재정운용계획에 제시된 재량지출은 세출구조조정을 통해 지출규모를 감소시킨다는 행정부의 정책적 의지가 반영되어 있다. 재정규모를 동결하는 경우에도 물가상승에 따라 실질적인 가치가 감소하게 되므로 물가상승률만큼 증가하는 경우 실질가치만 유지하는 최소한의 증가를 가정하게 된다. 행정부의 과거 국가재정운용계획에서는 재량지출 증가율이 물가상승률보다 하회

계획에 비해 재정건전성을 강조하면서도 재량지출 관리계획 및 국가채무 관리계획의 실현가능성도 제고시킨 계획으로 보인다.

재정건전성을 강조하는 정책목표에 적합하고 실현가능성도 높아졌다고 하더라도 계획은 지켜지지 않는다면 아무 소용이 없을 것이다. 2010년부터 2016년까지 의무지출(본예산 기준)의 증가율은 5.9%이며 2016년부터 2020년까지 의무지출의 증가율은 5.5%이다. 이에 반해 2010년부터 2016년까지 재량지출(본예산 기준)의 증가율은 3.8%이나 2016년부터 2020년까지 재량지출의 증가율은 1.6%에 머물 계획이다. 더불어 2013~2016년 추경 편성 시 의무지출보다 재량지출에서 크게 증가된 사례를 참고하여 이번 국가재정운용계획에서의 재량지출 계획을 지키기 위한 노력을 할 필요가 있다.

[그림 4] 2010~2020년 의무지출 및 재량지출 추이 및 계획



주: 1) 2010~2016년 의무지출과 재량지출은 본예산 기준

2) 2017~2020년 의무지출과 재량지출은 「2016~2020년 국가재정운용계획」

자료: 국회예산정책처, 기획재정부

하였다. 하지만 「2016~2020년 국가재정운용계획」에서 계획된 재량지출 증가율은 '18년 2.1%, '19년 1.8%, '20년 1.6%로 NABO 물가상승률 전망 '18년 1.8%, '19년 1.8%, '20년 1.9%보다 '18년과 '19년이 높은 것으로 나타나 물가상승률만큼 증가하는 시나리오를 적용할 경우 재량지출이 국가재정운용계획의 재량지출보다 낮아진다.

2004년 처음으로 국회에 제출된 국가재정운용계획은 올해 13번째로 제출되었다. 행정부는 단년도 예산편성의 한계를 극복하고 중장기적 시계에서 국가 정책적 목표를 달성하기 위한 재정운용전략과 자원배분방향을 제시하고자 하였다. 이에 따라 작성된 국가재정운용계획은 재정운용의 효율성과 재정건전성을 제고하기 위하여 당해연도와 예산연도를 포함한 5회계연도에 대한 행정부의 재정운용목표와 방향을 제시하는 중기 재정운용계획이라고 할 수 있다.

하지만 국가재정운용계획의 작성근거인 「국가재정법」에는 중기재정운용계획에 대한 국회의 심사나 실행방안에 대해서는 명시되어 있지 않아 중기재정계획을 바탕으로 단년도 예산을 편성함으로써 재정운용의 실효성과 예측가능성을 제고하고자 했던 당초의 취지에 부응하지 못하고 있다. 국가재정운용계획을 국회의 심의를 받거나 강제력을 부여하는 방안은 구속성을 제고할 수 있으나 경제적 불확실성이 확대되는 시점에 재정이 유연하게 대응하는 경기조절 기능을 제대로 수행하지 못하게 하는 단점 또한 존재한다.

따라서 이러한 문제점을 보완하면서 중기재정운용계획의 실효성을 제고할 방안이 필요하다. 여러 가지 방안들 중 계획기간을 조정하거나, 5년 동안 2번을 작성하는 방식으로 작성·제출 횟수를 조정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 계획기간 조정 방안의 경우 중기재정 전망기간은 현재와 같이 5년으로 하며 첫 3년간 강제력을 부여하도록 설정하는 것이다. 국가재정운용계획의 작성 및 제출 횟수 조정방안은 새 정부 초기에 한 번 중기재정계획을 수립하고, 중간점검 차원에서 중간에 한 번 더 수립하는 방식으로 매년 작성·수립하는 방식에서 조정하는 방안이다.

현재와 같은 국가재정운용계획 제도에서는 계획을 준수하지 않아도 아무런 제약이 없으므로 행정부가 책임성 있게 중기재정운용계획을 수립할 유인이 떨어진 다. 구속성이 강한 방안들을 당장 시행하기 어렵겠지만 경기조절 기능을 제대로 수행하면서 점진적으로 국가재정운용계획의 실효성을 제고할 수 있는 방안들을 마련하여 시행되어야 할 것이다.

국가채무는 1997년 60.3조원(GDP 대비 11.4%)에서 외환위기 이후 1999년에 GDP 대비 17%대를 초과하였다. 2003년 외환위기 극복과정에서 소요된 공적자금 국채전환 등에 기인하여 GDP 대비 20%대를 초과하였다. 2009년 글로벌 금융위기 극복을 위한 적극적인 재정운용의 결과 국가채무는 GDP 대비 30%대를 초과하였다. 최근 국가채무는 경기부양을 위한 지출확대와 더불어 경기둔화에 따른 세입여건 악화로 더욱 빠른 증가세를 보이고 있다. 2017년 행정부 계획상 국가채무는 2016년에 비해 44.2조원 증가한 682.7조원(GDP 대비 40.4%)이다. 2017년 이후에도 국가채무는 지속적으로 증가하여 2020년에는 793.5조원이 될 것으로 전망되었다.

국가채무는 성질에 따라 적자성 채무와 금융성 채무로 구분할 수 있다. 금융성 채무는 융자금·외화자산 등 대응자산이 있어 채무상환을 위한 별도의 재원조성 없이 자체상환이 가능한 채무이다. 이에 반해, 적자성 채무는 대응자산이 없어 채무상환 시 조세 등으로 재원을 마련해야 하고 향후 국민 부담으로 바로 연결되는 채무이다. 최근 국가채무의 빠른 증가세가 적자성 채무 증가에 기인하고 있는 점에 주의할 필요가 있다. 2020년 적자성 채무는 471.8조원에 달할 것으로 계획되고 있으며 2012년부터 2020년까지 연평균 10.0% 증가할 것으로 예상된다. 특히 세입여건 악화 및 의무지출 증가에 따라 일반회계 적자보전 채무는 동 기간 연평균 13.1% 증가하며 2020년 전체 국가채무의 절반(50.0%)을 차지할 것으로 보인다.

[표 15] 성질별 국가채무 추이와 전망

(단위: 조원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	12~20 증가율
국가채무	443.1	489.8	533.2	591.5	638.5	682.7	722.5	756.8	793.5	7.6
적자성채무	220.0 (49.7)	253.1 (51.7)	286.4 (53.7)	330.8 (55.9)	368.7 (57.7)	397.5 (58.2)	423.3 (58.6)	448.5 (59.3)	471.8 (59.5)	10.0
일반회계 적자보전	148.6 (33.5)	172.9 (35.3)	200.6 (37.6)	240.1 (40.6)	279.8 (43.8)	308.5 (45.2)	336.5 (46.6)	367.0 (48.5)	396.7 (50.0)	13.1
금융성채무	223.1 (50.3)	236.7 (48.3)	246.7 (46.3)	260.6 (44.1)	269.8 (42.3)	285.2 (41.8)	299.2 (41.4)	308.4 (40.7)	321.7 (40.5)	4.7

주: 괄호 안은 전체 국가채무 대비 비율

자료: 대한민국 정부, 「2016~2020년 국가채무관리계획」, 2016

우리나라 국가채무 규모에 대해 행정부와 여·야 정치권, 학계, 언론 등에서 지난 10여 년 동안 많은 논쟁이 있었다. 논쟁의 핵심은 행정부가 제시하는 국가채무의 규모가 현재의 재정상황과 미래에 국민 부담으로 감당하게 될 부채의 크기를 정확히 보여주지 못하고 있다는 인식에서 출발한다. 이에 따라 행정부는 국가채무(부채) 관련 재정통계를 국가채무(D1), 일반정부 부채(D2), 국가채무제표상 부채, 공공부문 부채(D3)로 나누어 발표하고 있다. 국가채무(D1)는 「국가재정법」 제91조에 따라 현금주의 기준으로 중앙 및 지방정부의 회계·기금을 대상으로 산출하며, 예산·결산, 국가재정운용계획 및 국가채무관리계획 수립 시 활용한다.

일반정부 부채(D2)는 국제기준(GFS) 및 해외사례 등을 고려하여 발생주의 기준으로 중앙 및 지방정부의 회계·기금뿐만 아니라 비영리공공기관까지 포함하여 산출하며, 국가간 재정건전성 비교 시 활용한다. 공기업 등을 통한 재정활동이 주요국에 비해 상대적으로 큰 우리나라는 국가채무 수준을 판단할 때 공공부문 부채를 감안할 필요가 있다. 공공부문 부채(D3)는 국제지침(PSDS)⁴⁾, 해외사례 등을 고려하여 발생주의 기준으로 일반정부 부채(D2)에 비금융 공기업 부채까지 포함하여 산출하며, 공기업 부채를 포함한 공공부문의 재정위험 및 재정건전성 관리 지표로 활용한다. 비금융 공기업까지 포함한 공공부문 부채(D3)는 2014년 957.3조원(GDP 대비 64.5%)으로 2014년 국가채무 533.2조원(35.9%)의 2배에 가까운 수치이다.

[표 16] 국가채무(부채) 지표별 주요 활용 현황

재정지표	규모('14년) (GDP 대비)	포괄범위	산출기준	주요 활용
국가채무 (D1)	533.2조원 (35.9%)	중앙 및 지방정부의 회계·기금	국가재정법, 현금주의	예산·결산, 국가재정운용계획 및 국가채무관리계획 수립
일반정부부채 (D2)	620.6조원 (41.8%)	D1 + 비영리 공공기관	국제지침(GFS), 발생주의	국가간 재정건전성 비교 (IMF, OECD)
공공부문부채 (D3)	957.3조원 (64.5%)	D2 + 비금융 공기업	국제지침(PSDS), 발생주의	공공부문의 재정위험 및 재정건전성 관리 지표
국가 채무 제표상 부채	1,211.2조원 (81.6%)	중앙정부의 회계 및 기금	국가회계법, 발생주의	D2와 D3를 산출하기 위한 기초데이터로 활용

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

4) 2012년 6월에 IMF 등 국제기구가 공동으로 발표한 공공부문 부채 작성지침(Public Sector Debt Statistics Guide for Compilers and Users, PSDS)

나. 주요국과의 일반정부 부채 비교

한 국가의 재정건전성을 국가채무 수준으로 평가할 때 일반적으로 사용하는 방법은 타 국가의 국가채무 규모와 비교하는 것이다. 행정부는 우리나라 일반정부 부채의 절대적 규모가 OECD 국가보다 낮고, 글로벌 금융위기 이후 채무 증가폭이 주요 선진국에 비해 크지 않아 재정건전성이 상대적으로 양호한 것으로 평가하고 있다. OECD 자료에 따르면 2015년 우리나라의 OECD 기준 일반정부 부채는 GDP의 44.8%로 OECD 평균(115.5%), 일본(230.0%), 프랑스(120.8%), 영국(112.8%), 미국(113.6%), 독일(78.7%) 등에 비해 낮은 규모를 보이고 있다.

[표 17] OECD 주요국의 일반정부 부채

(단위: GDP 대비 %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
프랑스	81.6	93.2	96.8	100.7	110.4	110.9	120.3	120.8
독일	68.2	75.6	84.2	83.6	86.3	81.4	82.1	78.7
일본	171.1	188.7	193.2	209.4	215.4	221.5	227.7	230.0
한국	29.4	31.6	33.5	36.1	38.5	40.5	43.7	44.8
영국	68.3	81.7	93.0	106.9	111.1	106.4	117.1	112.8
미국	78.6	93.5	102.7	108.3	111.5	111.4	111.7	113.6
유로지역	77.4	88.2	92.3	93.5	104.1	105.2	112.1	110.5
OECD평균	82.4	94.2	100.4	105.3	111.1	111.7	115.3	115.5

자료: OECD Economic Outlook No. 99, 2016.

하지만, 현재시점을 기준으로 주요국과 일반정부 부채를 비교할 경우 소득수준의 차이와 고령화율의 차이가 존재하므로 동일한 기준을 적용하여 비교할 필요가 있다. 실제로 우리나라의 1인당 국민소득이 \$27,000에 도달한 시점인 2015년 일반정부 부채 비율은 44.8%인 반면, 주요 선진국들의 GDP 대비 일반정부 부채 비율은 45.5~71.2% 수준으로 낮아지고 있다. 또한 인구고령화가 진행되면서 일반정부 부채가 동반상승하는 모습은 주요국가에서도 관찰된다. 인구고령화율(65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중)이 14%에 도달하는 시점 당시의 주요국의 일반정부 부채 비율을 살펴보면 프랑스가 32.6%, 독일 36.8%, 한국 40.9%, 영국 50.5% 순으로 나타난다.

[표 18] 1인당 국민소득 및 고령화율에 따른 주요 선진국의 일반정부 부채 비교

(단위: GDP 대비 %)

	동일한 1인당 GDP 도달시점 비교		동일한 고령화비율 도달시점 비교	
	\$27,000 도달시점	일반정부부채비율(%)	14% 도달시점	일반정부부채비율(%)
한국	2015년	44.8	2018년(예정)	40.9(행정부 전망) ¹⁾
독일	1994년	45.5	1972년	36.8 ²⁾
영국	2002년	53.4	1976년	50.5
일본	1991년	64.6	1994년	80.1
프랑스	1995년	66.6	1979년	32.6
미국	1994년	71.2	-	-

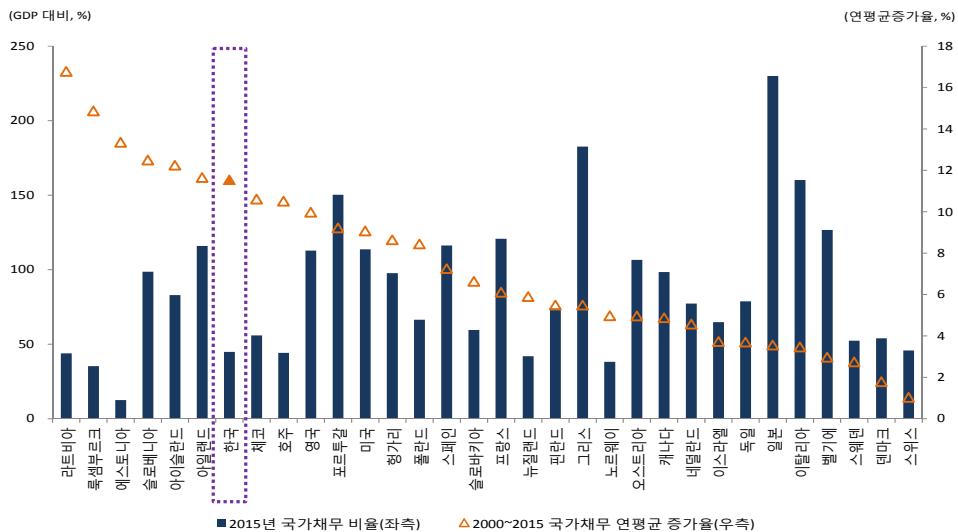
주: 1) 한국은 「2016~2020년 국가재정운용계획」상 국가채무(D1) 비율 수치임

2) 독일은 1972년의 국가채무 비율 자료가 부재하여 가장 가까운 1991년의 자료를 사용

자료: World Bank, OECD 자료를 바탕으로 작성

우리나라의 국가채무 증가속도를 2000~2015년 동안 OECD 35개국과 비교해 보면, 우리나라(11.5%)가 라트비아(16.8%), 룩셈부르크(14.9%), 에스토니아(13.4%), 슬로베니아(12.5%), 아이슬란드(12.2%), 아일랜드(11.7%)에 이어 일곱 번째로 높은 증가율을 보이고 있다. 특히 우리나라는 아일랜드를 제외하고 포르투갈(9.2%), 스페인(7.2%), 그리스(5.5%), 이탈리아(3.5%) 등 국가부채 위기를 경험했던 남유럽 국가보다 빠른 것으로 나타나 주의를 기울일 필요가 있다.

[그림 6] OECD 35개국의 국가채무 증가속도



자료: IMF, OECD 자료를 바탕으로 작성

다. 국가채무 증가요인 분석

국가채무는 행정부의 재정활동에 따른 재정지출을 수입으로 충당하지 못해 발생할 수 있고, 기존에 발행된 국채 지급 이자 증가와 행정부의 금융성 자산에 대응하는 금융성 채무로 발생할 수 있다. 이 중 금융성 채무 증가보다는 기초재정수지 적자로 인한 국가채무 증가가 누적되어 이자지출이 증가되는 구조적 악순환에 빠질 위험이 높다. 따라서 국가채무의 증가요인을 보다 구체적으로 구분하여 분석해 볼 필요가 있다.

2015~2020년 국가채무 증가요인 분석 결과, 우리나라의 국가채무 증가는 주로 기초재정수지 적자증가에 기인하므로 재정적자를 확대하는 확장적 재정운용은 재정건전성을 고려하여 시행될 필요가 있는 것으로 나타났다. 우리나라의 국가채무는 2014년 GDP 대비 35.9%에서 2020년 41.4%로 5.5%p 증가할 것으로 보인다. EU의 국가채무 증가요인 분석방법으로 우리나라의 국가채무 증가요인을 분석하면 이자지출을 제외한 행정부의 재정활동에 따라 4.8%p가 국가채무를 증가시키고, 금리-성장률 차이가 국가채무를 1.8%p 감소시킬 것으로 나타났다. 마지막으로 금융성 채무 등이 2.5%p만큼 국가채무를 증가시킬 것으로 보인다.

[표 19] EU 분석방법을 이용한 국가채무 증가요인 분해

(단위: GDP 대비 %p)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계
국가채무 증감분	2.0	1.4	1.1	0.6	0.1	0.2	5.5
기초재정수지 ¹⁾	1.5	1.5	0.8	0.5	0.4	0.1	4.8
금리 - 성장률 차이	-0.3	-0.5	-0.4	-0.2	-0.2	-0.2	-1.8
실질금리 부분	0.6	0.5	0.7	0.9	1.0	1.0	4.8
성장률 부분	-0.9	-1.0	-1.1	-1.2	-1.2	-1.2	-6.7
금융성 채무 등	0.8	0.4	0.8	0.3	0.0	0.2	2.5

주: 1) 기초재정수지(Primary Balance)는 이자지출을 차감한 재정수지로, 재정수입 - (재정지출 - 이자지출)임

2) 2016~2020년 GDP는 국회예산정책처 전망이므로 행정부와 차이가 발생할 수 있음

자료: 국회예산정책처

[BOX 2] EU의 국가채무 증가요인 분석방법과 IMF의 국가채무 지속가능성 분석방법(Debt Sustainability Analysis; DSA) 비교

EU에서는 국가채무 증가요인을 기초재정수지, 이자지출, 금융성 채무 등 세 부분으로 구분하여 분석하였다. 기초재정수지(primary balance)는 이자지출을 제외한 행정부의 재정정책 결과로서 재정수입으로 재정지출을 충당하지 못해 발생한 국가채무의 증감분을 설명한다. 금리-성장률 (interest & growth contribution) 부분은 전년도 국가채무에 실질 이자율(명목이자율-실질성장률)을 곱한 값으로, 기존채무에서 발생하는 이자지출에 따른 국가채무 증가 효과(snow-ball effect)를 의미한다. 금융성 채무 등(stock-flow adjustment)은 금융성 채무의 증가를 비롯하여 외화 표시 채무의 가치 변동, 통계 조정 등을 반영한다. 유럽연합의 보고서에서는 GDP 대비 국가채무의 증감분을 다음과 같이 추정하였다.

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PB_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * (r_t - g_t) \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

여기서 D 는 GDP 대비 국가채무, Y 는 명목GDP, PB 는 기초관리재정수지, r 은 연평균 금리(국고채 3년물 수익률), g 는 실질성장률, SF 는 금융성 채무 등 저장/유량 조정분, t 는 시간 표시 변수 등을 의미한다. 이 중 괄호 안의 부분이 “눈덩이 효과(Snow-ball effect)”로 처음에는 영향력이 작으나 시간이 갈수록 영향력이 점점 커지는 효과를 의미한다.

IMF에서도 DSA 분석에서 연도별 국가채무 변동요인을 분해하여 설명하고 있으며 EU의 분석방법과 상당부분 유사하다.

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PB_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \times \left(\frac{r - \pi(1+g) - g + a\epsilon(1+r)}{1+g+\pi+g\pi} \right) \right) \\ + \text{Other identified debt-creating flows} \\ + \text{Residual, including asset changes}$$

여기서 π 는 GDP 디플레이터 상승률, a 는 국가채무 중 외화표시 채무의

비중, ϵ 는 명목환율 절하율 등을 의미한다.

기초재정수지 부분은 유럽연합과 같으며, 유럽연합에서 기존채무에서 발생하는 이자지출에 따른 국가채무 증가요인을 실질금리에 기인하는 부분 $\left(\frac{r - \pi(1+g)}{1+g+\pi+g\pi} \times \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \right)$, 경제성장률에 기인하는 부분 $\left(\frac{-g}{1+g+\pi+g\pi} \times \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \right)$, 환율절하에 기인하는 부분 $\left(\frac{a\epsilon(1+r)}{1+g+\pi+g\pi} \times \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \right)$ 으로 세분하여 분석한다. 그 외에 민영화수입, 공적자금 국채전환, 자산변동 등을 분석한다.

상기의 IMF 분석방법에 따라 우리나라의 국가채무 증가요인을 분석한 결과는 다음 표와 같다.

IMF의 우리나라 국가채무 지속가능성 분석(DSA)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계
국가채무 증감분	1.9	0.9	0.4	-0.2	-0.9	-1.1	0.9
기초재정수지	2.2	1.2	0.5	-0.1	-0.7	-1.0	2.0
국가채무동학	-0.7	0.0	0.2	0.1	0.0	0.3	-0.1
금리-성장률 차이	-0.7	0.0	0.2	0.1	0.0	0.3	-0.1
실질금리 부분	0.2	0.9	1.2	1.2	1.1	1.4	5.9
성장률 부분	-0.8	-0.9	-1.0	-1.1	-1.1	-1.0	-6.0
환율 절하	0	0	0	0	0	0	0
기타	1.0	0	0	0	0	0	1.0
자산변동을 포함한 오차	-0.6	-0.3	-0.2	-0.2	-0.2	-0.3	-2.0

자료: IMF(2016)

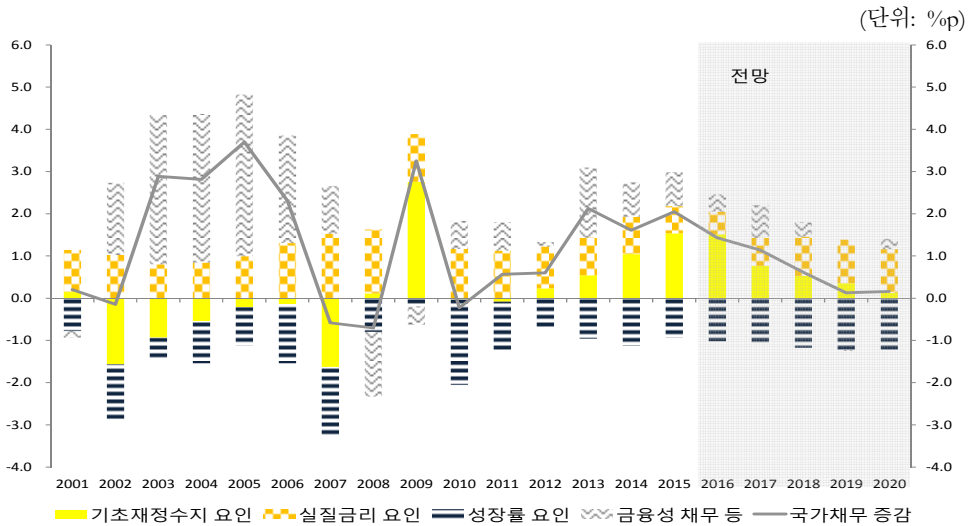
자료: European Commission, "Report on Public finances in EMU 2014," 2014. 9.

IMF, "REPUBLIC OF KOREA: 2016 ARTICLE IV CONSULTATION", IMF Country Report No.16/278, 2016. 8.

국가채무 증가요인을 분석하면 기초재정수지 부분이 국가채무를 증가시키는 주요 요인임을 알 수 있다. 또한 금리-성장률 차이 부분을 실질금리 부분과 성장률 부분으로 나누어 살펴보면 실질금리 부분이 국가채무를 증가시키고 성장률 부분은 국가채무를 감소시키는 요인으로 작용함을 알 수 있다. 직관적으로 실질금리가 상승하여 이자지출이 증가할수록 국가채무는 증가하고, 경제성장률이 상승하면 GDP가 상승하여 GDP 대비 국가채무는 감소하는 것으로 쉽게 이해된다. [그림 7]에서 볼 수 있듯이 검은 실선이 전년대비 국가채무 증가분이며 이를 0선 위의 부분이 증가시키는 요인, 0선 아래 부분이 감소시키는 요인으로 작용한 것을 알 수 있다. 우리나라에 마이너스 금리와 마이너스 성장률은 존재하지 않으므로 이자지출은 항상 국가채무를 증가시키는 요인으로, 성장률은 항상 국가채무를 감소시키는 요인으로 작용하였다. 기초재정수지는 국가채무를 증가시키는 요인과 감소시키는 요인 모두 작용되는데 2012년 이후 지속적으로 국가채무를 증가시키고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 향후 GDP 대비 국가채무가 증가되지 않도록 관리하려면 먼저 기초재정수지를 관리할 필요가 있다.

또한, 전망부분을 살펴보면 이자지출 부분이 점점 더 국가채무를 증가시키는 요인으로 작용되나 성장률 부분도 함께 감소시키는 요인으로 작용될 것으로 보인다. 이자율이 상승하거나 경제성장률이 예상보다 저조할 경우 GDP 대비 국가채무가 증가될 가능성에 주의를 기울일 필요가 있다. 따라서 재정정책 수행 시 성장률과 관련된 경제정책과 이자율과 관련된 통화정책의 영향을 고려하여 국가채무가 관리될 수 있도록 할 필요가 있다.

[그림 7] 국가채무 증가요인 추이와 전망



자료: 국회예산정책처

4. 분야별 재원배분 분석

가. 2017년 예산안 재원배분의 특징

행정부는 2017년 예산안에서 일자리 창출에 최우선 순위를 두고 수출·중소기업 경쟁력 강화, 지역경제 활성화, 미래성장동력 확충을 통해 경제활력을 제고하고, 저출산 극복 등을 통해 민생안정을 도모하는 데 중점을 둔다고 밝히고 있다. 사회복지 분야는 전년 본예산(112.9조원) 대비 6.8조원(6.1%) 증가한 119.7조원으로 편성되었다. 사회복지 분야 예산에는 일자리사업, 생계급여, 기초연금 등 민생안정을 위한 국고보조사업 등의 증가로 인해 경상이전지출이 전년 대비 5.2조원(5.8%) 확대되었다. 일자리예산은 1.7조원 확대되었고, 국민연금 급여지급은 1.4조원, 생계급여는 0.4조원, 기초연금은 0.2조원 늘어났다. 반면에 보건 분야는 전년 본예산(10.5조원) 대비 0.2조원(-2.1%) 감소한 10.3조원으로 편성되었다. 보건 분야 예산에는 건강보험가입자지원(일반회계) 감소(-3,232억원) 등 경상이전지출이 전년 대비 0.15조원(-1.6%) 감소하였다. 문화·체육·관광 분야는 전년 본예산(6.6조원) 대비 0.5조원(7.6%) 증가한 7.1조원으로 편성되었는데, 이는 K-pop 등 문화산업을 위한 사업비 증가로 인해 경상이전지출이 전년 대비 0.3조원(10.0%) 증가한데 기인한다.

교육 분야는 전년 본예산(53.2조원) 대비 3.2조원(6.0%) 증가한 56.4조원으로 편성되었다. 교육 분야 예산에는 경상이전지출인 지방교육재정교부금 등이 내국세 증가에 따라 전년 본예산(41.2조원) 대비 4.7조원(11.4%) 증가한 45.9조원으로 편성되었다. 일반·지방행정 분야는 전년 본예산(59.5조원) 대비 4.4조원(7.4%) 증가한 63.9조원으로 편성되었다. 일반·지방행정 분야에는 경상이전지출인 지방교부세가 내국세 증가에 따라 전년 본예산(36.1조원) 대비 4.5조원(12.5%) 증가한 40.6조원으로 편성되었다.

반면 SOC 분야와 산업·중소기업·에너지 분야는 감소하였다. SOC 분야인 교통 및 물류 분야는 전년 본예산(19.8조원) 대비 1.5조원(-9.2%) 감소한 18.3조원으로 편성되었다. 교통 및 물류 분야 예산에는 일반철도 안전및시설개량 등을 포함한 경상이전지출이 전년 대비 0.4조원(-5.1%) 감소하였고, 민자유치건설보조금 등을 포함한 자본지출이 전년 대비 1.1조원(-11.8%) 감소하였다. 역시 SOC 분야인 국토 및 지역개발 분야는 전년 본예산(3.9조원) 대비 0.4조원(-9.5%) 감소하였다. 국토 및 지역개발 분야 예산에는 2017년 수자원공사지원의 항목이 융자지출로 변경되는 등의 이유로 경상이전지출이 전년 대비 0.3조원(-89.1%) 감소하였고, 지방하천정비사업을 포함한 자본지출이 전년 대비 0.4조원(-11.9%) 감소하였다. 산업·중소기업·에너지 분야는 전년 본예산(16.3조원) 대비 0.4조원(-2.5%) 감소한 15.9조원으로 편성되었다. 동 분야 예산에는 소재부품기술개발(R&D) 연구개발출연금 등을 포함한 경상이전지출이 전년 대비 0.3조원(-3.4%) 감소하였고, 에너지공기업 출자 감소 등으로 융자지출이 0.1조원(-1.7%) 감소하였다.

국방 분야는 전년 본예산(37.8조원) 대비 1.2조원(3.1%) 증가한 39.0조원으로 편성되었다. 국방 분야 예산에는 군인인건비 등을 포함한 인건비 및 물건비가 전년 대비 1.1조원(3.2%) 증가하였고, 경상이전지출은 북한 위협에 대비하여 핵심전력의 투자를 확대함으로써 전년 대비 0.2조원(5.9%) 증가하였다. 공공질서 및 안전 분야는 전년 본예산(17.5조원) 대비 0.5조원(2.9%) 증가한 18.0조원으로 편성되었다. 동 분야 예산에는 지방경찰청 및 경찰청본부 인건비 등 인건비 및 물건비가 전년 대비 0.4조원(2.9%) 증가하였다.

[표 20] 2017년 예산안 분야별 자원배분의 지출성질별 재정지출의 증감

(단위: 조원, %)

분야	성질별 지출	2016 본예산(A)	2017년 예산안(B)	전년 대비	
				증감액 (B - A)	증감률
공공질서 및 안전	인건비 및 물건비	14.7	15.1	0.4	2.7
	경상이전지출	0.6	0.7	0.1	16.7
	자본지출	2.1	2.1	0.0	0.6
	소계	17.5	18.0	0.5	2.9
과학기술	인건비 및 물건비	0.4	0.4	0.0	2.1
	경상이전지출	6.0	6.4	0.4	5.4
	자본지출	0.3	0.3	-0.0	-15.9
	소계	6.8	7.0	0.2	4.2
교육	인건비 및 물건비	2.1	2.2	0.1	4.7
	경상이전지출	46.4	51.1	4.7	10.2
	자본지출	2.9	2.9	-0.0	-0.5
	융자지출	1.8	0.2	-1.6	-87.2
	소계	53.2	56.4	3.2	6.0
교통 및 물류	인건비 및 물건비	1.1	1.1	-0.0	-2.8
	경상이전지출	8.1	7.6	-0.4	-5.1
	자본지출	9.2	8.1	-1.1	-11.8
	융자지출	1.5	1.5	-0.0	-2.8
	소계	19.8	18.3	-1.5	-9.2
국방	인건비 및 물건비	34.3	35.4	1.1	3.2
	경상이전지출	3.2	3.4	0.2	5.9
	자본지출	0.2	0.1	-0.0	-32.1
	융자지출	0.1	0.0	-0.0	-42.5
	소계	37.8	39.0	1.2	3.1
국토 및 지역개발	인건비 및 물건비	0.3	0.3	0.0	8.8
	경상이전지출	0.4	0.0	-0.3	-89.1
	자본지출	3.1	2.8	-0.4	-11.9
	융자지출	0.2	0.5	0.3	200.0
	소계	3.9	3.5	-0.4	-9.5
농림수산	인건비 및 물건비	3.5	3.5	-0.0	-0.2
	경상이전지출	6.3	6.2	-0.0	-0.7
	자본지출	6.0	6.0	-0.1	-1.1
	융자지출	3.6	3.8	0.2	6.7
	소계	19.4	19.5	0.1	0.5
문화·관광	인건비 및 물건비	1.0	1.1	0.0	8.3
	경상이전지출	2.6	2.9	0.3	10.0
	자본지출	2.4	2.3	-0.1	-4.4
	융자지출	0.7	0.9	0.2	32.5
	소계	6.6	7.1	0.5	7.6

분야	성질별 지출	2016 본예산(A)	2017년 예산안(B)	전년 대비	
				증감액 (B - A)	증감률
보건	인건비 및 물건비	0.7	0.7	-0.0	-4.1
	경상이전지출	9.5	9.4	-0.2	-1.6
	자본지출	0.3	0.3	-0.0	-14.1
	소계	10.5	10.3	-0.2	-2.1
사회복지	인건비 및 물건비	2.4	2.4	0.0	1.7
	경상이전지출	90.2	95.4	5.2	5.8
	자본지출	1.0	1.0	-0.0	-3.4
	융자지출	19.2	20.9	1.7	8.2
	소계	112.9	119.7	6.8	6.1
산업·중소기 업 및 에너지	인건비 및 물건비	0.8	0.9	0.1	17.4
	경상이전지출	8.8	8.5	-0.3	-3.4
	자본지출	0.6	0.5	-0.1	-12.7
	융자지출	6.1	6.0	-0.1	-1.7
	소계	16.3	15.9	-0.4	-2.5
예비비	인건비 및 물건비	3.2	3.5	0.3	11.1
	소계	3.2	3.5	0.3	11.1
일반·지방행정	인건비 및 물건비	5.5	5.6	0.1	1.6
	경상이전지출	51.5	57.1	5.6	10.9
	자본지출	1.0	1.1	0.1	10.5
	융자지출	1.6	0.1	-1.5	-92.3
	소계	59.5	63.9	4.4	7.4
통신	인건비 및 물건비	3.5	3.3	-0.2	-5.9
	경상이전지출	3.0	2.7	-0.3	-10.6
	자본지출	1.0	1.0	0.0	0.6
	융자지출	0.0	0.0	0.0	-33.3
	소계	7.5	7.0	-0.5	-7.2
통일·외교	인건비 및 물건비	1.1	1.1	0.0	3.1
	경상이전지출	2.3	2.3	0.0	1.4
	자본지출	0.2	0.2	-0.0	-13.7
	융자지출	1.1	1.0	-0.1	-1.9
	소계	4.7	4.6	-0.1	-2.1
환경	인건비 및 물건비	0.6	0.6	-0.0	-0.8
	경상이전지출	1.2	1.3	0.1	9.3
	자본지출	4.9	4.8	-0.1	-3.2
	융자지출	0.1	0.1	0.0	49.6
	소계	6.9	6.9	0.0	0.0

자료: 디지털예산시스템(dBrain) 자료를 바탕으로 산출함

과학기술 분야는 전년 본예산(6.8조원) 대비 0.2조원(4.2%) 증가한 7.0조원으로 편성되었다. 과학기술 분야 예산에는 미래성장동력산업 육성을 위한 연구개발 출연금 등의 경상이전지출이 전년 대비 0.4조원(5.4%) 증가하였다. 경상이전지출에는 개인연구지원(R&D) 출연금 1,021억원, 바이오의료기술개발(R&D) 출연금 666억원, 달탐사(R&D) 출연금 510억원, 기후변화대응기술개발(R&D) 출연금 242억원 등이 포함되었다.

나. 2017년 분야별 재원배분의 성장 및 고용 제고효과 분석

2017년 예산안의 경제적 효과를 거시·재정모형을 통해 분석해보면, 인건비 및 물건비, 경상이전, 그리고 자본지출 등의 지출성격별로 거시경제변수에 미치는 영향이 다른 것으로 나타났다. 그렇기 때문에 동일한 규모로 지출을 확대한 경우에도 지출성질별로 분야별 재원배분을 어떻게 재구성하느냐에 따라 경제성장과 고용 등의 경제적 효과를 제고시킬 수 있는 여지가 있는 것으로 보인다.⁵⁾ 따라서 분야별 재원배분 중 특정분야의 성질별 지출(인건비 및 물건비, 경상이전, 자본지출)의 증가가 어떻게 경제성장과 고용을 뒷받침할 수 있는지를 분석해 볼 필요가 있다.

[BOX 3] 분야별 재원배분의 경제적 효과 분석방법

분야별 재원배분의 경제적 효과 분석방법으로는 세수추계 및 지출 등 재정정책의 변화가 거시경제에 미치는 영향을 체계적으로 분석한 연립방정식 형태의 거시·재정모형을 활용하였다. 동 모형 적용의 궁극적인 목표는 분야별 재정지출의 경제적 효과를 구체적으로 분석하는 데 있다. 먼저, 지출측면에 있어 재정지출을 인건비 및 물건비, 경상이전, 자본지출로 구분하여 실질GDP(경제성장), GDP 디플레이터, 소비자물가지수(물가), 취업자 수(고용) 등에 미치는 경제적 영향을 분석하였다. 수입측면에 있어서는 재정수입을 국세(직접세), 국세

5) 어떤 지출항목을 사용하느냐에 따라 경제성장에 미치는 영향이 달라질 수 있다는 견해로는 박형수(“재정정책의 승수효과에 대한 메타분석,” 「재정지출과 거시경제정책」, 한국조세재정연구원, 2013)를 참조.

(기타), 세외수입, 자본수입, 사회보장기여금 등으로 구분하여 실질GDP(경제성장), GDP 디플레이터, 소비자물가지수(물가), 취업자 수(고용) 등과의 이론적 관계를 모형화하였다. 즉, 본 분석은 거시부문(30개의 행태방정식)과 재정부문(10개 내외의 행태방정식)으로 구조화된 연립방정식 형태의 거시-재정모형의 해를 구하는 방식으로 재정지출승수 및 고용승수를 도출하여 실질GDP(경제성장) 및 취업자 수(고용)에 미치는 경제적 효과를 분석하였다.

2017년 분야별 재원배분의 경제적 효과를 분석하기 위해 통합재정 기준 지출 분류에 따라 재정지출을 인건비 및 물건비, 자본지출, 경상이전지출 등으로 구분하였는데, 용자지출은 과급전달경로가 너무 복잡하여 연립방정식 모형의 해가 구해지지 않아 모형에서 고려하지 않았다. 동 모형에서 도출한 재정승수를 이용하여 2017년 예산안의 분야별 재원배분 중 특정분야의 성질별 지출의 증가가 경제성장과 고용에 어느 정도의 경제적 효과를 가져오는지를 분석하고자 한다.

분야별 재원배분의 경제적 효과를 분석하는 절차는 먼저 행정부의 디지털 예산회계시스템(dBrain) 상 재정분석시스템을 활용하여 2017년 예산총계기준 데이터를 총지출 기준으로 분류한다. 이는 총계기준 데이터를 활용할 경우 회계 및 기금 간 내부거래와 재정수지를 보전하기 위한 국공채 발행이나 차입 등에 따른 원금상환과 같은 보전거래가 포함되어 정확한 재정규모를 파악할 수 없기 때문이다. 그 다음으로 2017년 예산총계기준 데이터를 총지출기준으로 분류한 것을 세출항목의 성격에 따라 재분류한다. 세출항목별 재분류 작업은 행정부에서 경제적 효과추정 시 이용하는 분류방법을 적용하여 비교가능하게 구성하였다. 마지막으로, 세출 성격에 따라 분류된 지출규모와 재정승수를 이용하여 2017년 예산안의 경제적 효과를 분석하였다.

이러한 분석모형을 통해 도출된 지출성질별 재정승수는 다음과 같다. 재정지출승수는 재정변수의 한계적(marginal) 변화에 대해 국민소득수준이 얼마만큼 변하는가를 나타내는 계수이다. 재정지출승수는 정부소비(인건비 및 물건비)(0.780)가

가장 크고, 자본지출(0.207), 경상이전지출(0.126) 순인 것으로 나타났다. 이와 같은 승수의 차이는 지출의 성격에 따라 국민경제내의 소비, 투자, 생산 등에 미치는 파급효과가 상이하기 때문에 나타난다. 재정지출승수는 재정지출이 1조원 증가함에 따라 0.271조원 규모의 국민소득 수준이 증가한다는 것을 뜻한다.

고용승수는 재정변수의 한계적 변화에 대해 취업자 수가 얼마만큼 변화하는가를 나타내는 계수이다. 고용승수는 인건비 및 물건비(1.153)가 가장 크고, 경상이전지출(0.273), 자본지출(0.259) 순인 것으로 나타났다. 이는 재정지출이 1억원 증가함에 따라 0.457명의 취업자 수가 증가되는 것을 뜻한다.

[표 21] 지출성질별 재정승수

	지출승수(조원/조원)	고용승수(명/억원)
인건비 및 물건비	0.780	1.153
경상이전지출	0.126	0.273
자본지출	0.207	0.259
총지출	0.271	0.457

자료: 국회예산정책처

2017년 예산안의 성장률 제고효과는 전년 대비 0.13%p로 2016년 예산안의 성장률 제고효과(0.18%p)보다 다소 낮게 추정되었다. 16개 분야별로 성장률 제고효과를 살펴보면, 국방(0.05%p), 공공질서(0.02%p) 분야 등의 순으로 나타났다. 국방 분야의 성장률 제고 효과는 인건비(군인) 및 물건비가 전년대비 1.1조원 증가한 데에 기인한다. 공공질서 및 안전 분야의 성장률 제고효과는 경찰인력 증원에 따른 경찰 인건비 등 인건비 및 물건비가 전년 대비 0.4조원 증가한 데에 기인한다.

[표 22] 2017년 예산안 분야별 자원배분의 성장제고 효과

(단위: 전년 GDP 대비 %p, 조원)

분야	2016 본예산	2017 예산안	2016년 본예산 대비 2017년 예산안 증감액
공공질서 및 안전	0.04	0.020	0.5
과학기술	0.01	0.005	0.3
교육	-0.01	0.012	0.6
교통 및 물류	-0.02	-0.015	-1.5
국방	0.04	0.046	1.2
국토 및 지역개발	-0.11	-0.027	-0.7
농림수산	0.00	-0.001	-0.1
문화 및 관광	0.04	0.012	0.2
보건	0.01	-0.005	-0.2
사회복지	0.01	0.006	5.2
산업·중소기업 및 에너지	0.02	0.003	-0.2
일반·지방행정	0.01	0.013	5.8
통신	-0.01	-0.026	-0.5
통일·외교	0.03	0.005	0.04
환경	0.02	-0.003	-0.05
총지출	0.18	0.132	10.9

주: 예비비(3,500억원)는 0.09%p의 성장률 제고효과가 나타나는데, 총지출의 성장률 제고효과(0.13%p)는 예비비가 인건비 및 물건비로 100% 집행될 때의 효과임.

자료: 국회예산정책처

반면에, SOC 분야(국토·지역개발(-0.03%p), 교통·물류(-0.02%p)) 등은 경제 성장률 제고 효과가 감소하였다. 국토 및 지역개발 분야의 성장률 제고효과가 감소한 것은 지방하천정비 감소 등 자본지출이 전년 대비 1.1조원 감소한 데에 기인한다. 교통 및 물류 분야의 성장률 제고 효과가 감소한 것은 민자유치건설보조금, 건설비 감소 등 자본지출이 전년 대비 0.4조원 감소한 데에 기인한다.

사회복지 분야는 기타 분야에 비해 상대적으로 예산이 크게 증가하였으나, 성장률 제고 효과는 제한적인 것으로 나타났다. 사회복지 분야는 전년 대비 6.1% 예

산이 확대되었으나, 성장률 제고 효과는 0.006%p에 그쳤다. 반면에 교육(6.1%), 문화관광(6.9%), 일반지방행정(7.4%)처럼 전년 대비 예산이 6% 이상 증가한 분야의 경제성장률 제고 효과는 각각 0.012%p, 0.012%p, 0.013%p로 사회복지 분야보다 대략 2배 이상 증가하였다. 농림수산 분야는 예산이 증가하였으나, 성장률 제고 효과는 오히려 감소하였다. 농림수산 분야가 전년 대비 0.1조원 증가하였으나, 성장률 제고 효과가 감소한 것은 효과가 높은 인건비 및 물건비, 경상이전지출, 자본지출이 감소한 데에 기인한다.

2017년 예산안의 취업자 수 증가율 제고 효과는 0.19%p가 될 것으로 분석되었다. 2017년 16개 분야별로 살펴보면, 국방(0.04%p), 일반지방행정(0.03%p), 교육(0.03%p) 분야 등은 취업자 수 증가율 제고 효과가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 국방 분야는 전년 대비 1.2조원, 일반지방행정 분야는 전년 대비 4.4조원, 그리고 교육 분야는 3.3조원 증가함에 따라 취업자 수 증가율 제고 효과에 기여한 것으로 보인다. 사회복지 분야의 취업자 수 증가율 제고 효과는 0.01%p로 동 분야 보다 예산이 상대적으로 적게 증가한 국방(0.04%p), 일반지방행정(0.03%p), 교육(0.04%p) 분야 보다 효과가 낮았다. 사회복지 분야의 예산은 전년 대비 6.8조원 증가하였다.

반면에, SOC 분야(교통·물류(-0.02%p), 국토·지역개발(-0.04%p)) 등은 취업자 수 증가율 제고 효과가 감소하였다. 교통 및 물류 분야는 전년 대비 1.6조원, 국토 및 지역개발 분야는 전년 대비 0.4조원 감소한 데에 기인한다. 농림수산 분야는 전년 대비 0.1조원 증가하였으나, 취업자 수 증가율 제고 효과(-0.002%p)가 감소한 것은 효과가 높은 인건비 및 물건비, 경상이전지출, 자본지출이 전년 대비 감소한 데에 기인한다.

[표 23] 2017년 예산안 분야별 자원배분의 취업자 수 증가율 제고 효과

(단위: 전년 취업자 수 대비 %p, 조원)

분야	2017 예산안	2016년 본예산 대비 2017년 예산안 증감액
공공질서 및 안전	0.030	0.5
과학기술	0.013	0.3
교육	0.026	0.6
교통 및 물류	-0.022	-1.5
국방	0.035	1.2
국토 및 지역개발	-0.042	-0.7
농림수산	-0.002	-1.2
문화 및 관광	0.021	0.2
보건	-0.008	-0.2
사회복지	0.013	5.2
산업·중소 기업 및 에너지	0.003	-0.2
일반지방행정	0.028	5.8
통신	-0.043	-0.5
통일·외교	0.009	0.04
환경	-0.002	-0.05
총지출	0.187	10.9

주: 예비비(3,500억원)는 0.128%p의 취업자 수 증가율 제고효과가 나타나는데, 총지출의 취업자 수 증가율 제고효과(0.187%p)는 예비비가 인건비 및 물건비로 100% 집행될 때의 효과임
자료: 국회예산정책처

2017년 예산안의 분야별 자원배분의 경제적 효과를 분석한 결과, 최근의 경기둔화는 일시적이 아닌 생산가능인구 감소 전환 등 사회경제적 변화에 따른 구조적 요인일 수 있으므로 과거와 같이 재정지출 확대에 따른 성장률 제고 효과를 기대하기 어려울 것으로 보인다. 성장률 제고효과는 0.11%p(2014년 예산안)에서 0.25%p(2015년 예산안)로 증가한 이후에 0.18%p(2016년 예산안)에서 0.13%p(2017년 예산안)로 감소하고 있다. 우리나라 경제성장률은 2010년 6.5%에서 2015년 2.6%로 점차 하락하였다. 민간지출의 성장기여도는 2010년 6.9%p에서 2015년 1.8%p로 하락한 반면에, 정부지출의 성장기여도는 2010년 -0.4%p에서 2015년 0.7%p로 점차 상승하였다. 전반적으로 경제성장률이 하락하는 가운데 민간지출의 성장기여도가 낮아지는 추세와 달리 재정의 성장기여도는 상승세를 나타내고 있다.

[표 24] 경제성장률 및 성장기여도

(단위: %, %p)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
경제성장률	6.5	3.7	2.3	2.9	3.3	2.6
민간	6.9	3.7	1.8	2.3	3.0	1.8
정부	-0.4	0.0	0.4	0.6	0.3	0.7

자료: 한국은행

최근 거시경제여건의 악화(글로벌 수요부진 등)에 따라 민간지출의 성장기여도가 좀처럼 회복되지 못하고 있다. 그렇기 때문에 구조개혁 등을 통해 민간투자가 활성화되어 민간지출의 성장기여도가 회복되기 이전까지는 행정부가 재정건전성을 증시하면서 재정지출을 통해 성장잠재력 하락을 방지하여 안정적인 성장에도모하는 것은 불가피한 측면이 있다. 다만, 정부지출만큼의 세수입이 뒷받침되지 않는다면, 국채발행을 통해 재원조달을 해야 하기 때문에 재정건전성에 부담이 될 수 있다. 따라서 행정부는 재정건전성을 고려하면서 재정지출의 효율화를 통해 안정적인 성장에 기여할 수 있는 방안이 무엇인지를 모색할 필요가 있다. 특히 사회복지 분야의 경우 상대적으로 예산이 크게 증가(6.1%)하였으나, 전년 대비 예산이 6% 이상 증가한 교육(6.1%), 문화관광(6.9%), 일반지방행정(7.4%)에 비해 성장률 및 취업자 수 증가율 제고 효과는 작은 것으로 나타났다. 향후 인구고령화에 따라 사회복지 예산이 지속적으로 증가할 것으로 예상되기 때문에 복지지출의 관리를 통해 안정적인 성장에 기여할 수 있는 방안을 모색해야 할 것으로 보인다. 다만, 상기의 경제적 효과분석에서 소득재분배 효과 등이 고려되지 못하면서 재정의 기능이 다각적으로 분석되지 못하였다는 한계가 있기 때문에 향후 이를 함께 고려하여 분석할 필요가 있는 것으로 보인다.

다. 주요 분야 중기 재원배분 방향

(1) 중기 재원배분 계획 개요

예산안과 기금운용계획안의 재원배분은 사회복지 및 보건 등 프로그램 예산제도의 16개 분야로 구분된 반면에, 국가재정운용계획은 중기 재정운용계획의 이해를 제고할 목적으로 16개 분야를 12개 분야로 재구성하고 있다. 예를 들면, R&D 분야

지출은 국민적 관심이 높기 때문에 전체 분야에 걸쳐 재집계하고 있다. 그러므로 예산안의 16개 분야와 국가재정운용계획의 12개 분야가 모두 일치하지는 않는다. 본 절에서는 12개 분야를 중심으로 이번 중기 자원배분 계획을 살펴본다.

[표 25] 자원배분 분류체계 비교

(단위: 조원)

국가재정운용계획		예산안	
분야	2017년도 예산안	분야	2017년도 예산안
1. 보건·복지·고용	130.0	1. 사회복지	119.7
2. 교육	56.4	2. 보건	10.3
3. 문화·체육·관광	7.1	3. 교육	56.4
4. R&D	19.4	4. 문화및관광	7.0
5. 산업·중소기업·에너지	15.9	5. 산업·중소기업및에너지	15.9
6. SOC	21.8	6. 국토및지역개발	3.5
7. 농림·수산·식품	19.5	7. 교통및물류	18.3
8. 환경	6.9	8. 농림수산	19.5
9. 국방	40.3	9. 환경	6.9
10. 외교·통일	4.6	10. 국방	39.0
11. 공공질서·안전	18.0	11. 외교·통일	4.6
12. 일반·지방행정	63.0	12. 공공질서및안전	18.0
-	-	13. 일반·지방행정	63.9
-	-	14. 통신	7.0
-	-	15. 과학기술	7.0
-	-	16. 예비비	3.5

자료: 국회예산정책처, 기획재정부

행정부는 중기적으로 일자리 창출 및 민생안정을 위한 투자를 확대하고 경제 분야는 지출효율화를 추진할 계획이라고 발표하였다. 이에 따라 5년 동안 총지출 증가율(2016년 본예산 대비 3.5%, 2016년 추경 대비 2.7%)보다 높은 분야는 보건·복지·고용 분야(4.6%, 3.9%), 교육 분야(4.5%, 3.6%), 문화·체육·관광 분야(6.8%, 5.7%), 국방 분야(3.6%, 3.6%), 일반지방행정 분야(5.4%, 4.0%) 등으로 나타났다. 반면, 환경 분야(-0.7%, -1.1%), 산업·중소기업·에너지 분야(-1.7%, -4.9%), SOC 분야(-6.0%, -6.0%) 등은 5년 동안 연평균 증가율이 감소하는 것으로 나타났다.

[표 26] 2016~2020년 분야별 자원배분 계획

(단위: 조원, %)

	2016		2017	2018	2019	2020	연평균 증가율	
	본예산	추경	예산안	계획	계획	계획	2016 본예산 대비	2016 추경 대비
보건복지노동	123.4	126.9	130.0	135.8	141.6	147.7	4.6	3.9
교육	53.2	55.1	56.4	58.8	61.0	63.4	4.5	3.6
문화체육관광	6.6	6.9	7.1	8.1	8.4	8.6	6.8	5.7
환경	6.9	7.0	6.9	6.8	6.7	6.7	-0.7	-1.1
R&D ¹⁾	19.1	19.1	19.4	19.7	19.9	20.2	1.4	1.4
산업중소기업 에너지	16.3	18.6	15.9	15.7	15.4	15.2	-1.7	-4.9
SOC	23.7	23.7	21.8	20.3	19.3	18.5	-6.0	-6.0
농림수산식품	19.4	19.6	19.5	19.4	19.3	19.3	-0.1	-0.4
국방 ²⁾	38.8	38.8	40.3	41.8	43.2	44.7	3.6	3.6
외교통일	4.7	4.7	4.6	4.7	4.9	5.0	1.6	1.6
공공질서안전	17.5	17.5	18.0	18.7	19.4	20.1	3.5	3.5
일반지방행정	59.5	62.9	63.9	66.9	69.6	73.5	5.4	4.0
총지출	386.4	398.5	400.7	414.3	428.4	443.0	3.5	2.7

주: 1) 예산 16개 분야에 각각 포함된 R&D 지출을 합계한 금액

2) 일반회계 기준

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성

(2) 주요 분야 중기 자원배분 방향

(가) 보건·복지·고용 분야

보건·복지·고용 분야는 저출산·고령화, 복지 사각지대, 소득양극화 등으로 증가하는 복지수요에 대응하기 위해 다양한 복지사업이 도입 및 확대되면서 예산이 크게 증가해 왔다. 부문별 지출 규모(비중)를 살펴보면, 2016년 기준으로 공적연금 42.7조원(34.6%), 주택 19.4조원(15.8%), 노동 17.3조원(14.0%), 기초생활보장 10.1조원(8.2%) 등의 순으로 나타났다. 2012~2016년 동안 연평균 증가율을 살펴보면, 노인·청소년(23.5%), 취약계층지원(15.7%), 식품안전(14.5%), 보육·가족·여성(14.2%), 보건의료(9.8%) 등이 총지출(4.4%)보다 빠르게 증가한 반면, 주택(0.6%)은 낮은 증가율을 보였다.

[표 27] 보건·복지·고용 분야 지출 추이 및 계획: 2012~2020년

(단위: 조원, %)

분야	부문	2012	2016	2017	2020	연평균 증가율	
						'12~'16	'16~'20
사회 복지	공적연금	31.3	42.7	45.4	55.8	8.1	6.9
	주택	19.0	19.4	21.2	24.5	0.6	5.9
	노동	13.1	17.3	18.8	21.0	7.1	4.9
	기초생활보장	7.9	10.1	10.3	10.8	6.4	1.6
	노인·청소년	4.1	9.4	9.7	10.8	23.5	3.5
	보육·가족·여성	3.4	5.8	5.9	5.6	14.2	-0.9
	보훈	4.1	4.8	5.0	5.1	4.4	1.3
	취약계층지원	1.4	2.5	2.5	2.9	15.7	3.6
	사회복지일반	0.6	0.8	0.8	0.9	8.1	2.8
	소계	84.8	112.9	119.7	137.2	7.4	5.0
보건	건강보험지원	6.0	7.8	7.6	7.7	6.7	-0.0
	보건의료	1.6	2.3	2.3	2.3	9.8	-0.3
	식품안전	0.2	0.4	0.4	0.5	14.5	2.4
	소계	7.9	10.5	10.3	10.5	7.6	-0.1
보건·복지·고용 합계		92.6	123.4	130.0	147.7	7.4	4.6
총지출		325.4	386.4	400.7	443.0	4.4	3.5
총지출 대비 비중		28.5	31.9	32.4	33.3	-	-

주: 2012년과 2016년은 본예산 기준(추경 포함시 2016년 126.8조원), 2017년과 2020년은 행정부 전망
 자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도.

보건·복지·고용 분야의 재정지출이 빠르게 증가한 것은 소득양극화를 완화하기 위한 저소득층·노인·영유아·청년 등에 대해 새로운 복지제도가 도입되거나 기존 복지제도의 수혜대상이 확대된데 기인한다. 2007년에 기초노령연금이, 2008년에 노인장기요양보험과 근로장려세제가, 2010년에 장애인연금이 도입되었다. 2013년부터 만 0~5세의 모든 영유아에게 보육료를 지급함과 동시에 양육수당지원 대상도 크게 확대되었다. 기초노령연금은 2014년 7월 기초연금으로 전환되어 65세 이상 노인의 소득하위 70%에게 최대 204,010원(2016년 4월 기준)이 지급되고 있다. 이외에도 장애인연금의 인상 및 장애인활동지원 등급 완화(2013년), 기초생활보장제도의 맞춤형 급여체제로 전환 및 부양의무자 기준의 완화(2015년 7월) 등이 있다.

「2016~2020년 국가재정운용계획」에 따르면, 보건·복지·고용 분야의 지출은 2016년 123.4조원(본예산)에서 2020년에 147.7조원으로 연평균 4.6%씩 증가하여 총지출 증가율(3.5%)을 상회할 계획이다. 이로써 보건·복지·고용 분야의 총지출 대비 비중이 2016년 31.9%에서 2020년 33.3%로 1.4%p 확대될 예정이다.

부문별로 살펴보면, 공적연금의 경우 국민연금을 중심으로 연금수급자가 지속적으로 증가함에 따라 연평균 6.9% 증가할 계획이다. 주택은 2017년 예산안이 2016년 본예산 대비 9.0% 증가하는데 이는 뉴스테이(기업형 민간임대주택)와 행복주택의 공급이 계획보다 확대된데 기인한다.⁶⁾

2017년 노동 부문의 예산은 2016년 본예산(17.3조원) 대비 1.5조원(8.7%) 증가하여 18.8조원에 이를 계획이다. 이는 2017년부터 구직급여의 소정급여기간이 30일 연장되고 급여수준이 평균임금의 50%에서 60%로 확대되며 일일상한액이 인상(4.3만원 → 5만원)되는 계획이 예산안에 반영되었기 때문이다. 또한 출산전후휴가 급여 상한액이 현행 135만원에서 150만원으로, 육아휴직 시 기업에 지원하는 고용유지지원금도 현행 20만원에서 30만원으로 확대될 계획이다. 이밖에도 창업지원, 직업훈련 등 일자리 분야 전반에 걸쳐 예산 규모가 확대된다. 한편 2020년 계획이 전년에 비해 5.2% 증가하는 것은 출퇴근 시 산재로 인정되는 차량의 범위가 회사원의 자가 소유 차량으로까지 확대되면서 수혜 대상이 2만명에서 7만명으로 확대될 것으로 전망되었기 때문이다.

기초생활보장 부문은 2017년 예산안이 2016년 본예산에 비해 2.1% 증가하였다. 이는 2015년 7월 통합급여체계에서 맞춤형급여체계로 전환⁸⁾되면서 2017년까지 생계급여의 수급기준이 단계적으로 중위소득의 30%까지 인상되기 때문이다.

보육·가족 및 여성 부문의 경우 2018년 계획이 2017년 예산안에 비해 9.0% 감소하는데, 이는 영유아보육료 지원 대상인 만 0~2세 아동이 감소하기 때문이다. 참고로, 통계청 장래인구전망에 따르면 만 0~2세 아동이 2016년 136만명에서 2020년 135만명으로 감소할 전망이다.

건강보험 부문의 경우 2017년 예산안이 2016년 본예산에 비해 2.6%(0.2조원)

6) 뉴스테이(기업형 민간임대주택)과 행복주택은 2016년에 각각 3.8만호, 2.5만호였으나 2017년에는 4.6만호, 4.8만호로 공급을 확대할 계획이다.

7) 관련 법은 산재보상보험법 제37조(업무상의 재해의 인정 기준)과 산재보상보험법 시행령 제27조(업무수행 중의 사고)의 개정을 전제로 한다.

8) 국회예산정책처, 「2016년도 예산안 및 국가재정운용계획 분석」, 2015. 10, 57~58쪽.

감소한 것으로 나타났다. 이는 국가가 건강보험 예상수입의 20%에 상당하는 금액을 지원하도록 되어 있는데⁹⁾ 건강보험의 적립금이 약 20조원 누적된 점을 감안하여 행정부가 2017년 지원액을 2016년에 비해 0.2조원 감소하였기 때문이다.

이와 같이 복지제도가 확충되고 수급자가 증가하면서 소득불평등도는 다소 개선된 것으로 보인다. 통계청 가계동향조사에 따르면, 지니계수¹⁰⁾가 2009년을 정점으로 다소 감소되고 있고 소득재분배 효과를 보여주는 시장(세전)소득¹¹⁾과 처분가능(세후)소득의 차이가 확대되는 것으로 나타났다. 그러나 OECD 주요국과 비교해 보면, 우리나라의 소득불평등도가 높은 편인데 이는 복지지출 규모가 상대적으로 작기 때문이다. 우리나라의 공공사회복지지출(SOCX¹²⁾ 기준)은 2014년 기준 GDP의 10.4%로 OECD 평균(21.6%)에 비해 낮은 수준이다. 이는 65세 이상 노인 인구 비중(12.7%)과 1인당 GDP(34,396 US\$ PPP) 대비 의료비 지출(1,384 US\$ PPP), 공적연금의 연금수급률(38.7%)과 소득대체율(39.3%) 등이 OECD 주요국에 비해 낮기 때문이다.

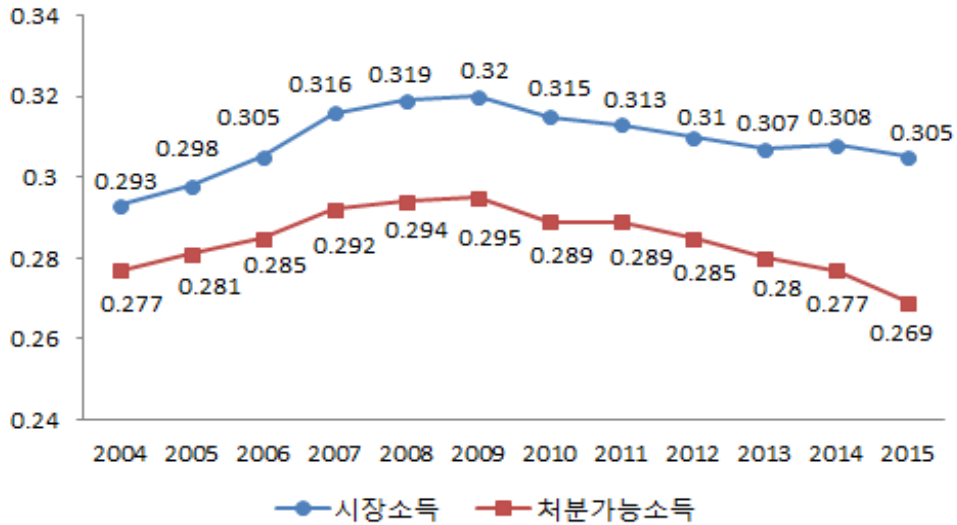
9) 「건강보험법」 제108조와 「건강증진기본법」부칙에 의거하며 2017년 12월 31일까지 한시적으로 적용하도록 되어 있다.

10) 지니계수는 0에서 1사이 값을 가지며, 1에 가까울수록 불평등도가 높은 것으로 본다.

11) 시장소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득과 사적이전소득을 합한 것이며 처분가능소득은 시장소득에서 공적이전소득을 더하고 공적 비소비지출을 제외한 소득을 의미한다. 공적이전소득은 공적연금, 기초노령연금, 사회복지 수혜금, 세금환급금 등을, 공적 비소비지출은 경상조세, 연금, 사회보험 등을 포함한다.

12) 복지지출의 국제비교를 위해 사용되는 자료에는 OECD SOCX(Social Expenditure Database)와 UN의 정부기능분류(COFOG) 자료가 있다. OECD SOCX는 급여비 전체에서 국고 및 지방비 부담, 민간부담까지 포함하는 반면, COFOG은 국가예산상에 나타난 복지지출규모, 특히 국고 부담분만을 포함한다.

[그림 8] 지니계수 추이(2004~2015)



주: 1) 지니계수는 0에서 1 사이의 값을 가지며, 1에 가까울수록 불평등도가 높은 상태를 나타냄

2) 2인 가구 기준

자료: 통계청, 「가계동향조사」, 각 연도.

[표 28] OECD 주요국의 소득불평등 지표(2013년)

	북유럽		남유럽		대륙형		영미형		아시아	
	핀란드	스웨덴	이탈리아	스페인	프랑스	독일	영국	미국	일본	한국
지니계수	0.262	0.281	0.325	0.346	0.294	0.254	0.358	0.396	0.330	0.302
상대적 빈곤율	0.071	0.088	0.133	0.159	0.080	0.091	0.104	0.172	0.133	0.146

주: 전체가구, 처분가능소득 기준

자료: OECD statistics

그러나 향후 인구고령화에 따라 복지지출이 빠르게 증가할 전망이어서 재정
의 지속가능성에 대한 우려가 제기되고 있다. 국회예산정책처의 「2016~2060년 장
기재정전망」에 따르면, 2016~2060년 동안 고령화에 따른 연금수급자의 증가 등으
로 복지분야 의무지출이 연평균 5.5% 증가함에 따라 전체 의무지출 대비 비중이
2016년에 45.6%에서 2060년에 56.3%로 증가할 전망이다. 이런 증가율은 의무지출
증가율(5.0%)과 총지출 증가율(4.4%)을 상회하는 것으로 나타났다. 이에 따라 총지
출은 2016년에 GDP 대비 23.9%에서 2060년에 32.2%에 이를 전망이다.

[표 29] 2016~2060년 장기재정전망

(단위: 조원, %)

	2016	2020	2030	2040	2050	2060	연평균 증가율
의무지출 (GDP 대비 %)	182.2 (11.3)	231.5 (11.9)	412.9 (13.5)	696 (15.4)	1,071.2 (17.4)	1,568.4 (19.7)	5.0 -
- 복지분야 (의무지출 대비 %)	83.1 (45.6)	106.4 (46.0)	206.3 (50.0)	372 (53.4)	593.8 (55.4)	882.7 (56.3)	5.5 -
재량지출 (GDP 대비 %)	204.2 (12.5)	243.1 (12.5)	381.5 (12.5)	564.5 (12.5)	772.9 (12.5)	998.0 (12.5)	3.7 -
총지출 (GDP 대비 %)	386.4 (23.9)	474.6 (24.4)	794.4 (26.1)	1260.5 (28.0)	1844.1 (29.9)	2566.4 (32.2)	4.4 -

주: 재량지출이 2016년 GDP 대비 비율(12.5%)을 유지한다고 가정

자료: 국회예산정책처, 「2016~2020년 장기재정전망」, 2016.

이처럼 인구고령화는 경제성장률을 둔화시켜 재정수입을 감소시키고 연금 및 보건 분야 등의 복지지출을 증가시켜 재정운용 여건을 악화시키는 요인이 된다. 특히 의무지출이 증가할수록 재정의 지속가능성 문제가 발생하기 때문에 거시총량적 차원에서 복지 분야 의무지출에 대한 관리가 필요해 보인다. 예를 들면, 현행 재정법 하에서 신규 복지제도가 도입될 때마다 중장기적으로 재정지출, 재정수지, 국가채무 등 재정총량에 미치는 영향 등을 분석하여 도입여부와 규모를 결정할 필요가 있다.

또한 복지지출 중 재량지출에 대해서는 평가 결과에 기반한 사업 운영방식의 개선과 필요 시 예산 삭감 등을 통해 지출의 효율화를 모색할 필요가 있다. 예를 들면, 일자리 사업의 경우 2013~2017년 동안 연평균 증가율이 11.8%로, 복지지출 증가율(7.5%)을 상회하고 있다. 이와 같이 일자리사업 예산이 확대되고 있지만 고용창출 및 일자리 질 제고에 미치는 영향은 제한적인 것으로 보인다. 행정부도 이런 문제점을 인식하고 2009년부터 「고용정책기본법」에 근거¹³⁾하여 전반적인 재정

13) 고용정책기본법 제13조(정책의 분석·평가)

② 고용노동부장관은 고용에 미치는 영향이 큰 정책으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 정책이 고용 및 일자리 증감 등에 미치는 영향을 분석·평가하고, 그 결과를 소관 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.

1. 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 분석·평가를 요청하는 정책
2. 관계 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 시행하고 있거나 시행이 완료된 정책으로서 정책심의회에서 분석·평가하기로 심의한 정책

사업, 법률·정책 변화에 대해 고용영향평가를, 2016년부터 재정사업에 대해 고용영향 자체평가를 시행하고 있다. 그러나 평가 결과가 통합재정사업평가나 국고보조금연장심사처럼 국회에 제출되어 예산심의에 활용되지 못하고 있는 상황이다. 고용영향(자체)평가도 상당한 재정과 노력을 투입하고 있는 만큼 평가결과를 부처별 사업보고서나 법률 제·개정의 첨부 서류로 반영하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

[표 30] 일자리사업 예산 추이

(단위: 조원, 만명, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율	주요사업
실업소득 유지 및 지원	4.2	4.4	4.7	5.7	6.3	10.8	구직급여(5조 6,613억원), 채당금지급(4,044억원)
직업훈련	1.4	1.6	1.8	2.1	2.4	14.0	일학습병행운영지원(1,385억원), 국가인적자원개발컴소사업(3,446억원)
고용서비스	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	13.0	취업성공패키지지원(1,873억원), 직업안정기관운용(596억원)
고용장려금	1.7	2.1	2.6	2.8	3.2	17.0	모성보호육아지원(1조 846억원), 직장어린이집지원(1,218억원)
창업지원	0.5	0.6	1.8	1.9	2.2	44.3	창업지원자금(1조 5,300억원), 창업선도대학(922억원)
직접일자리 (지원인원)	2.9 (64.6)	2.8 (66.1)	2.5 (65.0)	2.6 (69.9)	2.6 -	-2.7 -	장애인활동지원(5,165억원), 노인일자리운영(4,030억원)
합 계	11.2	12.0	14.0	15.8	17.5	11.8	
복지예산	97.4	106.4	115.7	123.4	130.0	7.5	

주: 2013~2016년 예산, 2017년 예산안 기준

자료: 고용노동부

(나) 교육 분야

2012~2016년 중 교육 분야 지출의 연평균 증가율은 4.0%로 총지출의 연평균 증가율 4.4%를 하회함으로써 총지출 대비 교육 분야의 비중도 2012년 14.0%에서 2016년 13.8%로 감소했다. 부문별로는 유아 및 초중등교육(2016년 기준 81.0%)이 지방재정교부금 지출을 포함하고 있어 가장 높은 비중을 차지하였으며, 고등교육

3. 고용노동부장관이 직권으로 고용영향평가가 필요하다고 인정하는 정책

4. 대규모의 예산이 투입되는 정책으로서 대통령령으로 정하는 정책

(17.6%), 평생·직업교육(1.2%), 교육일반(0.2%)의 순으로 비중이 높은 것으로 나타났다. 부문별 연평균 증가율을 살펴보면 고등교육(10.7%)이 매우 높게 나타났고, 유아 및 초중등교육(2.8%)과 평생·직업교육(2.5%)은 다소 낮았으며, 교육일반(-2.4%)은 지출이 감소했다. 이 기간에 추진된 대표적인 사업으로는 고등교육 부문의 맞춤형 국가장학금 도입 및 확대(2012~2014년), 유아 및 초중등교육 부문의 3~5세 유아에 대한 누리과정 도입 및 확대(2012~2013년) 등을 들 수 있다.

「2016~2020년 국가재정운용계획」에 따르면, 교육 분야 지출은 2016년 53.2조원에서 2020년 63.4조원으로 연평균 4.5% 증가할 것으로 전망된다. 이는 총지출 증가율 3.5%보다 높은 수준으로, 해당 기간에 교육 분야 지출의 비중은 13.8%에서 14.3%로 0.5%p 증가할 계획이다. 부문별로는 2012~2016년에 높은 증가율(10.7%)을 보였던 고등교육은 증가율이 둔화(0.3%)될 것으로 보이는 반면, 유아 및 초중등교육(5.6%)은 빠른 속도로 증가될 전망이다. 평생·직업교육(-16.2%)은 빠른 속도로 감소하는 한편, 교육일반(3.0%)은 증가추세로 돌아설 전망이다.

부문별로 향후 지출 변동요인을 살펴보면, 행정부는 유아 및 초중등교육에서 지방교육재정교부금 및 지방교육정책지원 재원이 되는 국세¹⁴⁾ 증가에 따라 관련 지출이 2016년 41.2조원에서 2020년 47.4조원으로 연평균 3.5% 증가될 것으로 전망하고 있다. 행정부는 고등교육 부문에서 2016년에 9.4조원에서 2020년 9.5조원으로 연평균 증가율 0.3%로 거의 유지시킬 계획이다. 이는 대학재정지원사업을 재구조화하여 2019년 이후 대학 자율성을 확대하고, 유사 사업을 통합하여 연구, 산학협력, 특성화, 교육역량 강화 지원 등 4부문으로 재편해 나갈 계획이기 때문이다.

14) 지방교육재정교부금 규모는 내국세 총액(담배에 대한 개별소비세수의 20%는 제외)의 20.27%로 결정되며 2017년 예산안부터 누리과정 소요예산을 위해 교육세 등을 재원으로 하는 지방교육정책지원 특별회계가 설치되었다.

[표 31] 교육 분야 지출 추이 및 계획: 2012~2020년

(단위: 조원)

부문	2012	2016	2017	2020	연평균 증가율	
					'12~'16	'16~'20
유아 및 초중등 교육	38.6	43.1	46.2	53.5	2.8	5.6
고등교육	6.2	9.4	9.4	9.5	10.7	0.3
평생·직업교육	0.6	0.7	0.7	0.3	2.5	-16.2
교육일반	0.1	0.1	0.1	0.1	-2.4	3.0
합계	45.5	53.2	56.4	63.4	4.0	4.5
총지출	325.4	386.4	400.7	443.0	5.0	3.5
총지출 대비 교육 분야 비중	14.0	13.8	14.1	14.3	-	-

주: 본예산 기준

자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

중장기적으로 교육 분야에서는 저출산¹⁵⁾에 따른 학령인구 수 감소를 고려하여 재원배분 방향을 합리적으로 설정할 필요가 있다. 현재 교육 분야에서 가장 비중이 큰 부문은 유아 및 초중등교육(2016년 본예산 기준 43.1조원)인데, 해당 부문의 지출 대부분은 시·도 교육청으로 이전되는 지방교육재정교부금 등(41.2조원, 95.6%)이 차지하고 있다. 지방교육재정교부금 및 지방교육정책지원은 국세수입에 연동되어 교부되므로 중장기적으로 증가 추세를 보일 것으로 예상된다. 반면 유아 및 초중등교육 분야의 지출수요와 관련된 학생 수는 꾸준히 감소하고 있으며, 앞으로도 감소세가 지속될 전망이다. 유치중등 학생 수¹⁶⁾는 2005년 838만명에서 2015년 682만명으로 감소하였다.

15) 합계출산율(명): (1980년) 2.82 → (1990년) 1.57 → (2000년) 1.48 → (2010년) 1.23

16) 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 기타 학생 수의 합계

[그림 9] 유초중등 학생 수 추이



자료: 교육통계서비스(<http://kess.kedi.re.kr>), 국회예산정책처(2016), 「2016년도 국가주요사업 집행점검·평가」에서 재인용

따라서 최근 저성장에 따른 국세수입 증가세 둔화와 학생 수 감소 경향을 고려하여 국가재정의 효율적 운영을 저해하지 않도록 주기적으로 지방교육청의 재정소요를 점검하여 실질교육수요를 대표하는 학생 수와 교육 재원 규모의 연계를 검토할 필요가 있다. 다만 적정 수준을 정할 때 학급당·교원당 학생 수¹⁷⁾나 교육경쟁력¹⁸⁾과 같은 교육의 질적 측면 개선과 관련된 재정소요 및 최근의 누리과정 확대¹⁹⁾ 등 교육복지 확대에 따른 지출증가도 함께 고려하는 것이 바람직하다.

고등교육(대학) 부문에서도 학령인구 감소로 인해 2018년부터는 입학정원에 비해 고등학교 졸업자 수가 적어질 전망이다. 이에 대응하여 행정부는 대학 구조개혁과 정원 감축을 추진 중이다. 2023년에 이르면 고등학교 졸업자 수가 대학 입학정원에 비해 16만명이 부족해질 것으로 전망²⁰⁾이다. 이에 따라, 행정부는 2014~2022년 동안 대학 구조개혁을 통해 정원을 16만명 감축할 계획이며²¹⁾, 그에 따라 2015

17) 학급당 학생 수(초/중, 명): OECD 평균 21.3/23.5, 한국 25.2/33.4 (2012년 기준)

교사1인당 학생 수(초/중/고, 명): OECD 평균 15.3/13.5/13.8, 한국 18.4/18.1/15.4 (2012년 기준)

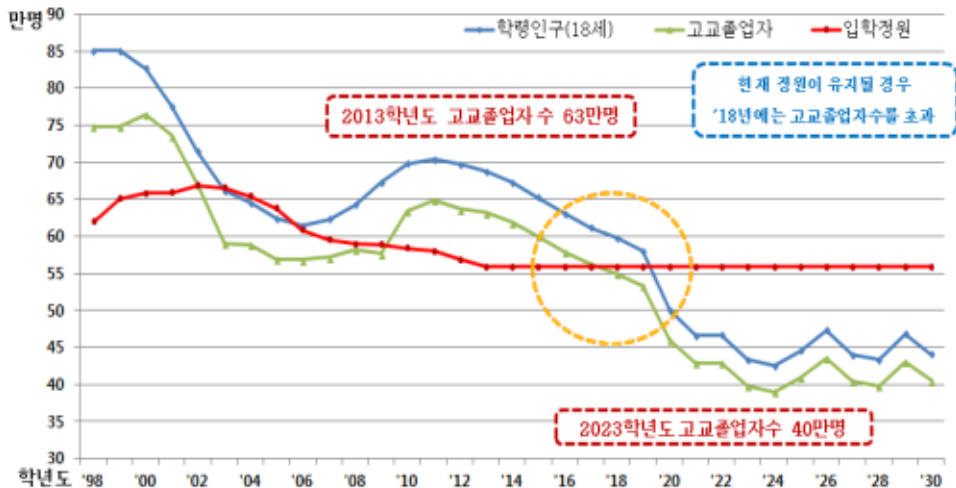
18) 국제경쟁개발원(IMD) 발표 국가경쟁력 순위 중 우리나라 교육경쟁력 순위: (2012) 31위/59개국 (2013) 25위/60개국 (2014) 31위/60개국

19) 행정부는 2017년도 예산안에 누리과정 소요예산을 위해 교육세 등을 재원으로 하는 지방교육 정책지원 특별회계를 설치하여 5조 747억원을 편성

20) 고등학교 졸업자 수 40만명, 대학 입학정원(현 수준 유지 시) 56만명

년 대학구조개혁평가가 시행되었다. 따라서 대학생 수가 점진적으로 감소하는 것을 고려할 때, 고등교육 부문 예산은 행정부 계획대로 크게 증가하지 않는 것이 합리적으로 보인다.

[그림 10] 학령인구 및 고교졸업자 수 대비 대학입학정원



자료: 교육부 보도자료, “대학 구조개혁 추진계획,” 2014.1.28.

다만, 대학구조개혁과 등록금 인상 억제 등의 고등교육정책을 위해 대학재정 지원사업이 각 사업의 고유목적과 다르게 시행될 우려가 있다.²²⁾ 대학재정지원사업은 평가에 기초한 배분방식에 따라 사업목적에 맞는 평가지표 등 평가기준을 마련하고 있는데, 대부분의 대학재정지원사업들에서 대학 구조조정(정원감축), 국가장학금 II유형 참여(등록금 동결·인하) 등을 가산점 지표로 채택함으로써, 대학재정지원을 통해 다른 고등교육정책을 유인하고 있다. 대학재정지원사업에서 대학간 경쟁이 치열한 현실을 고려할 때, 각 사업의 고유목적에 부합하는 대학보다 행정부 정책을 잘 수용하는 대학에 재정지원이 편중될 우려가 있다.

21) 주기별 계획('14~'16, '17~'19, '20~'22)에 따라 2019년까지는 9만명의 정원을 감축할 예정이다.

22) 국회예산정책처, 「2016년도 국가주요사업 집행점검·평가」, 2016. pp.251~253

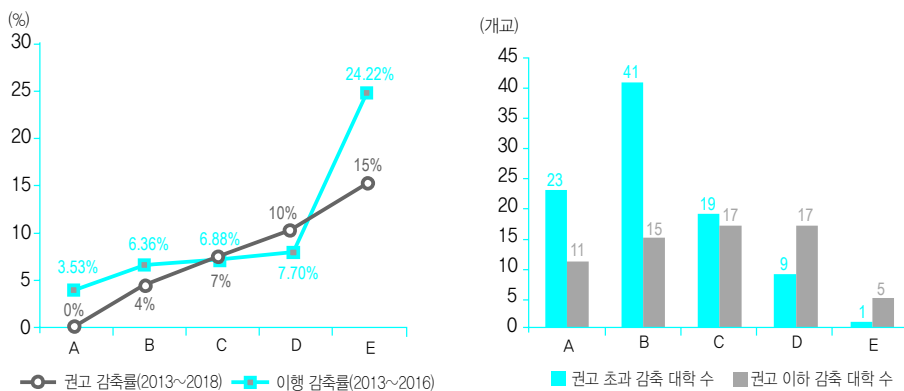
[표 32] 대학재정지원사업 가산점 부여 현황

대학 구조조정 가산점 부여 사업	8개 사업	대학인문역량강화사업(CORE), 산업연계 교육활성화 선도대학 사업(PRIME), 여성공학인재양성사업(WE-UP), 산학협력 선도대학 육성(LINC), 학부교육 선도대학 육성(ACE), 수도권대학 특성화, 지방대학 특성화, 특성화 전문대학 육성
국가장학금 II 유형 가산점 또는 지원자격 부여 사업	4개 사업	수도권대학 특성화, 지방대학 특성화, 특성화 전문대학 육성, 고교정상화 기여대학 지원

자료: 국회예산정책처(2016)

또한, 대학구조개혁에 따른 정원감축 시 정책수단이 보완될 필요가 있는 것으로 보인다. 대학재정지원사업에서 구조조정(정원감축) 가산점을 부여함에 따라 부실대학보다 우수대학의 정원감축이 강화되는 결과가 초래되고 있다. 일반대학의 2013년부터 2016년까지의 정원감축 현황을 보면, 2015년 시행 대학구조개혁평가 결과 2018학년도까지의 권고감축률 보다 A등급은 3.53%p, B등급은 2.36%p만큼 초과 감축하고 있다. 이는 중하위 등급인 C등급이 -0.12%p, D등급이 -2.30%p 차이가 나고 있는 것과 비교되는 수치이다. 교육 수요자의 입장에서 부실대학보다 우수대학 진학기회가 감소되는 것은 바람직하지 못할 것이다. 대학재정지원사업에 의해 사실상 우수대학에 기준 이상의 정원감축이 요구되지 않도록 정책수단이 보완되어야 할 것이다.

[그림 11] 대학구조개혁평가 결과 평가등급별 대입정원 감축 현황



주: 대상은 일반대학, 기간은 2013~2016년 기준

자료: 국회예산정책처(2016)

한편 교육부문 예산 중 평생·직업교육부문의 비중은 현재 1% 내외로 미미한 수준이고 중기 계획상으로 2020년까지 더욱 감소할 전망이다. 그러나 산업구조 고도화에 따른 재직자 재교육 강화, 산업구조조정에 따른 퇴직자 직업교육, 인구고령화에 따른 평생교육 저변확대 등의 필요성을 고려할 때 비중을 높일 필요가 있을 것으로 보인다. 향후 학생 수 감소로 인해 초·중등교육 및 고등교육부문에 감축되는 예산 일부는 평생·직업교육 지원으로 투입을 전환하여 인구고령화에 따른 생산성 감소를 극복하고 교육투자의 효율성을 제고할 필요가 있다. 행정부도 취업 후 진학자가 언제 어디서나 대학교육을 받을 수 있도록 대학의 평생교육 체제 형성을 지원하여 대학이 학령기 학생 중심의 운영에서 탈피하고 성인 친화적 체제로 발전하도록 유도할 계획이다.

(다) 산업·중소기업·에너지 분야

행정부는 해외자원 개발의 투자 확대 등으로 관련 공기업들의 부채비율이 급증하자 에너지공기업 출자예산을 단계적으로 감축하고, 산업금융지원의 축소 등에 따라 2012~2016년 산업·중소기업·에너지 분야 지출을 총지출 연평균 증가율(4.4%)에 하회하는 2.0%로 증가시켰다. 따라서 총지출 대비 비중도 2012년 4.6%에서 2016년에 4.2%로 감소하였다. 분야 내 비중은 2016년 기준 산업진흥고도화(54.0%), 에너지 및 자원개발(21.5%), 산업금융지원(9.8%), 산업기술지원(8.0%) 순으로 나타났다. 연평균 증가율을 살펴보면, 무역 및 투자유치(10.7%), 산업기술지원(6.8%) 산업진흥고도화(6.3%) 등의 순으로 높았고, 에너지 및 자원개발(-7.4%)은 지난 5년간 감소한 것으로 나타났다.

[표 33] 산업·중소기업·에너지 분야 지출 추이 및 계획: 2012~2020년

(단위: 조원, %)

부문	2012	2016	2017	2020	연평균 증가율	
					'12~'16	'16~'20
산업금융지원	1.5	1.6 (9.8)	1.2	1.3	1.6	-5.6
산업기술지원	1.0	1.3 (8.0)	1.4	1.5	6.8	3.6
무역및투자유치	0.4	0.6 (3.7)	0.6	0.6	10.7	0.8
산업진흥고도화	6.9	8.8 (54.0)	8.8	8.6	6.3	-0.4
에너지및자원개발	4.9	3.5 (21.5)	3.4	2.6	-7.4	-7.3
산업중소기업일반	0.4	0.5 (3.0)	0.5	0.6	5.7	4.3
합계	15.1	16.3 (100.0)	16.0	15.2	2.0	-1.7
총지출	325.4	386.4	400.7	443.0	4.4	3.5
총지출 대비 비중	4.6	4.2	4.0	3.4	-	-

주: 1. 본예산 기준(추경 기준 2016년 398.5조원)

2. ()은 합계 대비 비중

자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

「2016~2020년 국가재정운용계획」에 따르면, 산업·중소기업·에너지 분야 지출은 2016년에 16.3조원에서 2020년에 15.2조원으로 연평균 1.7% 감소하는 것으로 나타났다. 이에 따라 총지출 대비 비중은 2016년에 4.2%에서 2020년 3.4%로 0.8%p 감소할 계획이다. 부문별로 살펴보면, 산업중소기업일반(4.3%), 산업기술지원(3.6%), 무역 및 투자유치(0.8%) 부문은 증가하는 반면, 에너지 및 자원개발(-7.3%), 산업금융지원(-5.6%), 산업진흥고도화(-0.4%) 부문은 감소하는 것으로 나타났다.

우리경제는 과거의 노동력 위주의 성장전략이 한계에 도달하면서 제조업의 성장제고 및 고용창출 능력이 약화되었고, 중국의 제조업 고도화로 국내 주력산업이 위협받고 있다. 반면 선진국들은 사물인터넷, 인공지능 등 제4차 산업혁명에 뛰어들면서 글로벌 경쟁이 한층 더 심화되고 있다. 그런데 대기업은 국제경쟁력을 향상시키기 위해 대규모로 R&D에 투자하고 있으나, 중소기업과 소상공인은 경쟁력을 제고시킬 수 있는 R&D 투자에 대한 자금력뿐만 아니라, 우수인력 등이 부족한 상황이다. 따라서 저성장의 추세에서 벗어나 한 단계 도약하기 위해서는 중소

기업과 소상공인의 경쟁력과 성장가능성을 제고할 수 있는 대책이 마련되어야 한다. 2016년 산업·중소기업·에너지 분야 예산(16.4조원) 중 49%(8조원)는 중소기업청 예산으로 편성되어 있다. 또한, 유전 및 광구 등의 해외자원 개발에 대한 투자 확대 및 자원가격 하락으로 해외자원개발 공기업들의 부채비율이 급증하고 있는 상황을 고려하여 향후 5년간 산업·중소기업·에너지 분야 지출 감소 계획(-1.1조원) 중 86%가 에너지 및 자원개발 부문(-0.9조원)으로 나타났다. 따라서 산업·중소기업·에너지 분야의 재정지출의 효율성을 제고하기 위해서는 중소기업 지원 부문과 에너지 및 자원개발 부문을 살펴볼 필요가 있다.

먼저, 중소기업 지원 부문의 경우 가장 비중이 큰 금융지원으로 인해 한계 중소기업의 증가, 소상공인의 밀집도 증가 등 비효율이 발생함에 따라 부문 내 주요 재원을 중소기업의 수출지원 및 소상공인의 경영지원에 배분하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 지자체 예산을 포함한 2016년 중소기업 지원 예산(16.5조원)의 60% 정도가 금융지원(9.5조원)에 집중되어 있는 것으로 나타났다.

[표 34] 중소기업 지원 예산 분야별 현황(2016년 기준)

(단위: 억원, %)

	금융	기술	인력	경영	수출	창업	기타	합계
지원예산	94,976	28,691	14,212	11,418	6,702	4,499	4,172	164,670
비중	57.7	17.4	8.6	6.9	4.1	2.7	2.5	100

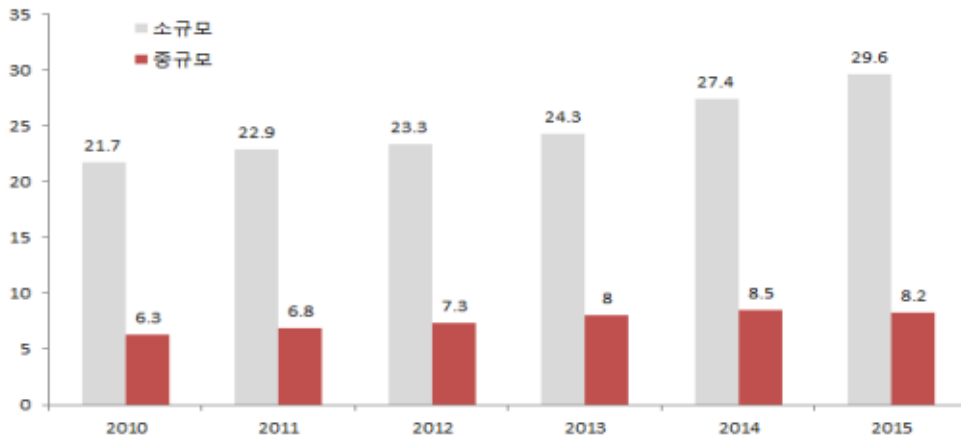
주 : 중앙부처 및 지자체 지원시책 중 “중소기업 지원이 주목적이거나 중소기업 지원 비중이 30% 이상인 사업”의 중소기업 관련 지원 예산

자료: 중소기업청

그러나 이런 정책금융 지원으로 인해 한계 중소기업이 증가하는 결과를 초래하고 있다. 소규모 기업의 경우 창업에 의존하지 않고서는 생존하기 어려운 한계 기업 비중이 21.7%(2010년)에서 29.6%(2015년)까지 대략 8%p 확대되었고, 중규모 기업의 경우에도 6.3%(2010년)에서 8.2%(2014년)까지 대략 2%p 확대되었다.

[그림 12] 중소기업의 한계기업 비중

(단위: %)



주: 1) 소규모 기업은 매출액 100억원 미만, 중규모 기업은 매출액 100억원 이상

2) 한계기업은 해당 규모 전체 외부감사대상 기업 대비 최근 3년 연속 이자보상비율 100% 미만인 기업 수 기준.

자료: 한국은행.

또한, 2010~2014년 융자기업 중 신용평가기관을 통해 재무자료가 확인된 중소기업 중 이자보상비율이 100% 이하인 업력 5년 이상의 기업이 과거 4년(2010~2013년)간 평균 10.9%에서 2014년 17.4%로 증가한 것으로 나타났다. 세부적으로 살펴보면 2014년 융자기업 중 이자보상비율이 100% 이하인 229개 기업 중 2010~2013년 중소기업청 융자지원을 받은 72개(31.4%) 기업은 이전에 1회 이상 지원을 받았고, 2회 이상 지원을 받은 기업이 20개 기업(8.7%)에 이르고 있다. 이처럼 이자보상비율이 100% 이하인 기업에 대한 반복적인 융자지원은 정책자금에 의존하여 생존하는 기업을 만들 수 있다.²³⁾

행정부는 중소기업 금융지원과 마찬가지로 소상공인 금융지원에서도 2012년부터 소상공인 활력제고를 국정과제로 정책자금을 5,050억원(2012년)에서 1.8조원(2016년)으로 대폭 증액하였다. 이런 정책자금 지원으로 인구천명당 소상공인 수는 51.8명(2005년)에서 59.9명(2014년)으로, 1km²당 소상공인 수는 25.3명(2005년)에서 30.5명(2014년)으로 확대됨에 따라 소상공인의 밀집도가 증가하였다.

23) 국회예산정책처, 「2014회계연도 결산 부처별 분석- 산업통상자원위원회 소관-」, 2015, 67~68쪽, 참조.

[표 35] 소상공인 밀집도

(단위: 명)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
인구천명당 소상공인	51.8	53.0	54.4	54.0	54.0	54.4	55.9	57.3	57.9	59.9
1km ² 당 소상공인	25.3	26.0	26.8	26.7	26.8	27.4	28.3	29.1	29.5	30.5

주 : 1. 인구천명당 소상공인은 통계청, 주민등록인구통계, 전국사업체조사 재편 및 가공

2. 1km²당 소상공인은 국토교통부, 국토교통통계연보, 전국사업체조사 재편 및 가공

자료: 중소기업청.

소상공인의 높은 밀집도는 소상공인의 경영에 부정적인 영향²⁴⁾을 미침에 따라 2012년 창업한 소상공인(1년차)의 생존률이 60.1%인 것에 비해 2008년에 창업한 소상공인(5년차)의 생존률은 29.0%(2013년)로 생존률이 점차 하락한 것으로 나타났다. 따라서 행정부가 소상공인에 대한 금융지원을 효율화하여 정책자금 확대를 발생할 수 있는 소상공인 밀집도 증가를 지양하고, 보다 효과적으로 소상공인을 지원하기 위해서는 경영지원을 확대할 필요가 있다.

[표 36] 최근 5년간 소상공인 생존율 현황(2013년 활동기업 기준)

(단위: %)

	1년 생존율 (2012)	2년 생존율 (2011)	3년 생존율 (2010)	4년 생존율 (2009)	5년 생존율 (2008)
생존율	60.1	47.3	38.2	32.2	29.0

주 : 1. 생존율(통계청, 기업생멸행정통계)

2. ()은 신생년도

자료: 중소기업청.

한편, 중소기업 수출은 1,028억달러(2012년)에서 9,623억달러(2015년)까지 감소하여 중소기업 수출 비중이 18.8%(2012년)에서 18.3%(2015년)으로 하락하여 중소기업의 수출둔화 현상이 지속되는 것으로 나타났다.²⁵⁾ 이러한 중소기업의 수출

24) 소상공인의 매출액은 838만원(2007년)에서 990만원(2010년)을 거쳐 877만원(2013년)으로 하락하였는데, 매출액 감소는 전체 소상공인 수 증가에 따른 사업체당 매출 감소와 경기상황을 고려한 소비심리 위축 등이 복합적으로 영향을 미친 것으로 나타났다. 즉, 2013년에 전국 16개 시·도 소상공인 사업체 10,490개를 대상으로 매출감소에 대한 설문조사를 실시한 결과, ‘주변 소형업체와의 경쟁심화’(41.8%) > ‘경기침체’(14.6%) > ‘주변대형업체’(13.1%) > ‘인터넷TV홈쇼핑’(9.8%) 순으로 나타났다(중소기업청, 「2013년 소상공인 실태조사」 결과 발표, 2013.12.30, 참조).

부진은 기계류, 섬유류, 화학공업제품, 철강금속제품 등 중소기업 수출 주도업종의 수출이 둔화 추세 속에서 벗어나지 못하고²⁶⁾ 또한 중소기업의 수출시장이 아시아 등 특정시장에 집중되어 있기 때문으로 보인다. 중소기업의 수출시장구조를 살펴 보면, 수출의 지역별 비중은 아시아(63.3%)와 중동(6.6%) 시장을 합치면 69.9%로 아시아 시장에 집중되어 있다. 따라서 수출 중소기업이 수출부진에서 벗어나기 위해서는 아시아 시장 진출로 얻은 기반과 경험을 활용하여 선진국 시장으로 진출하는 등 시장다변화를 이루어 글로벌하게 성장할 수 있도록 중소기업 수출지원 예산을 확대할 필요가 있는 것으로 보인다.

[표 37] 중소기업 수출의 지역별 비중(2015년 기준)

(단위: 백만 달러)

지역		수출액					
		대기업		중견기업		중소기업	
			비중		비중		비중
합 계		336,667	100.0	92,853	100.0	96,227	100.0
1	아시아	176,956	52.6	58,674	63.2	60,920	63.3
2	북미	49,716	14.8	12,621	13.6	11,770	12.2
3	유럽	44,904	13.3	10,729	11.6	10,540	11.0
4	중남미	21,882	6.5	4,346	4.7	4,201	4.4
5	중동	20,960	6.2	3,040	3.3	6,378	6.6
6	대양주	16,687	5.0	2,547	2.7	1,304	1.4
7	아프리카	5,533	1.6	896	1.0	1,110	1.2

주: 중소기업의 총 수출액에서 차지하는 중소기업의 지역별 수출 비중

자료: 중소기업청

- 25) 우리나라 총 수출액은 5,479억달러(2012년)에서 5,268억달러(2015년)로 감소하였다. 이 중 대기업 수출은 3,712억달러(2012년)에서 3,366억달러(2015년)로 감소한 반면에, 중견기업수출은 728억달러(2012년)에서 929억달러(2015년)로 증가하였다. 따라서 대기업의 수출 비중은 67.8%(2012년)에서 63.9%(2015년)로 축소된 반면에, 중견기업의 수출 비중은 13.3%(2012년)에서 17.6%(2015년)로 확대되었다. 기타 분야의 수출은 9.5억달러(2012년)에서 10억달러(2015년)로 증가하여 수출 비중은 0.2%(2012년)에서 0.2%(2015년)로 변화하지 않았다.
- 26) 2012년 총 수출에서 차지하는 업종별(MTI 기준) 수출 비중을 통해 수출 선도업종을 구분해 보면, 기계류(28.3%), 전기전자(21.7%), 화학공업제품(14.1%), 섬유류(10.8%), 철강금속제품(10.1%) 등 5개 업종이 중소기업 수출을 주도하고 있는 것으로 나타났다. 이들 5대 업종은 중소기업 총 수출의 85%를 차지하는 것으로 나타났다(조영삼 외, 「중소기업 수출지원체계 효율화 방안」, 2014, 6쪽, 참조).

에너지 부문에서는 향후 원자재 시장변화에 선제적으로 대응하고, 국제시장에서 자원 확보 경쟁력을 제고시킬 수 있도록 해외자원 개발사업의 경영 효율성 제고 및 경영 내실화를 추진하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 우리나라 에너지 소비는 OECD국가 중 9위(2013년 기준, IEA)이지만, 에너지수입 의존도는 2015년 잠정치 기준으로 95.2%(에너지경제연구원, 2016년 9월 기준)이다. 따라서 우리나라는 지속적인 경제성장을 이룩하기 위해 안정적인 에너지 자원공급시스템 구축이 에너지정책의 기초였다. 즉, 자원이 적은 국가가 겪는 수급 불안정을 극복하고자 해외자원개발사업의 직접 참여를 통해 자원의 안정적 확보를 목표로 하였다. 이에 따라 2004년 행정부의 ‘해외자원개발 정책의 적극적 투자 확대’(제2차 해외자원개발 기본계획) 및 2007년 ‘자원공기업 대형화 방침’(제3차 해외자원개발 기본계획)을 마련하고, 2008년부터 ‘석유공사 대형화 방안’과 ‘광물자원공사 글로벌광업메이저기업육성방안’에 따라 공기업 대형화 전략으로 공기업 선도의 자원개발 투자가 확대되었다.²⁷⁾

하지만 2012년 이후로는 공기업의 무리한 투자 확대 및 자원가격 하락, 그리고 공기업의 비효율과 역량 부족 등으로 해외자원개발 공기업들의 부채비율이 급증하였다. 한국석유공사의 부채비율은 64%(2007년)에서 453%(2015년)으로, 한국가스공사는 228%(2007년)에서 321%(2015년)으로, 그리고 한국광물자원공사는 103%(2007년)에서 6,905%(2015년)으로 확대되었다. 2003년부터 2015년간 해외자원개발 투자는 석유와 광물자원 확보물량을 단기간에 확대하기 위해 생산 및 개발단계 사업에 집중되었는데, 투자 대비 회수율이 극히 저조한 것으로 나타나 회수율이 저조한 대규모 생산단계 사업 투자는 공기업의 부채를 지속적으로 증가시키는 원인으로 작용한 것으로 보인다.²⁸⁾

따라서 향후 우리나라가 세계 원자재 시장 변화에 선제적으로 대응하고, 국제시장에서 자원 확보 경쟁력을 갖추기 위해서는 해외자원개발을 위한 공기업의 경영 효율화가 필요한 것으로 보인다.²⁹⁾ 다만, 해외자원개발사업을 핵심자산위주로 자산

27) 동 기간에 한국석유공사와 한국가스공사는 탐사광구 위주의 소규모 투자에서 M&A나 대형 생산광구 등 대형투자를 추진하였고, 한국광물자원공사도 지원기관에서 투자기업으로 개편되면서 해외 광구투자가 크게 확대되었다. 한국석유공사는 2016년 6월말 현재 19개국에 22개 사업을 진행 중이고, 한국광물자원공사는 2015년말 현재 17개국에서 32개(생산 14, 개발 7, 탐사 11)의 해외자원개발프로젝트를 수행하고 있다.

28) 국회예산정책처, “사업성이 떨어지는 해외자원개발사업 투자방향 재정립 필요”, 「2016년도 예산안 부처별 분석(산업통상자원위원회 소관)」, 2015, 110~115쪽, 참조.

을 구조조정하고, 자원개발 공기업들의 재무구조 개선을 위해 자산매각의 전략을 수행하려 한다면, 수행시점이 중요하다. 행정부는 세계 원자재 가격의 추이, 원자재 기업 가치, 세계 원자재 투자현황, 세계 원자재 분야 M&A, 그리고 자원안보 제고의 필요성 등을 종합적으로 고려하여 적절한 시점을 찾아 자산매각 등의 전략을 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

(라) SOC 분야

행정부는 늘어나는 복지재정 수요를 감당하기 위해 SOC 분야의 재정지출을 단계적으로 정상화시키고 효율성 제고에 중점을 두는 정책기조를 유지하고 있다. SOC 분야 예산은 2010~2016년 동안 연평균 -1.0%의 증가율로 총지출 증가율(5.3%)보다 낮게 유지하고 있다. 이에 따라 총지출 대비 SOC 분야 예산 비중은 2010년 8.6%에서 2016년 5.9%로 감소하였다. 특히 SOC 분야 중에서 지역개발분야 예산의 감소율이 10.6%로 높고 그 중에서 2012년에 4대강 사업이 완료되는 수자원 부문 예산의 감소율은 13.4%로 높은 편으로 나타났다. 단, 도로부문과 철도부문 예산은 경기활성화를 위해 추경예산을 편성한 2013년과 2015년의 영향으로 2010~2016년 동안 각각 0.7%, 5.7%의 연평균 증가율을 보였다.

행정부는 「2016~2020년 국가재정운용계획」에서 SOC 투자를 단계적으로 감축하면서 SOC 분야 예산을 2016년 23.7조원에서 2020년 18.5조원으로 연평균 6.0% 감소시킬 계획이다. 1990년대 이후로 도로, 철도, 항만, 공항 등의 사회간접자본을 확충하기 위해 상당한 정도로 재정지출이 증가되었으나 1990년대 후반과 2000년대 초반에 SOC의 여러 부문에서 과잉투자가 이루어졌다는 논의가 진행되었다. 행정부는 SOC 스톡이 선진국 수준에 도달한 것으로 평가하고 핵심 사업 위주로 투자하는 등 효율성 제고에 중점을 두는 방향으로 추진할 계획이다. 이에 따라 SOC 분야의 증가율(-6.0%)은 총지출 증가율(2.7%)에 비해 낮을 것으로 보인다.

SOC 분야 중 거의 모든 부문의 예산이 2016~2020년 동안 연평균 감소할 계획이다. 부문별로 살펴보면, 도로(-6.8%) 및 철도·도시철도(-6.4%) 등 교통인프라

29) 행정부도 2016년 6월 공공기관의 기능조정방안을 발표하였는데, 에너지 분야와 관련하여서는 공기업 해외자원개발 기능 효율화를 마련하였다. 이에 한국석유공사와 한국광물자원공사는 신속한 재무구조 개선 및 경영정상화를 위해 자구노력을 시행하기로 하였다. 이러한 맥락에서 2017년 해외자원개발 예산인 한국광물자원공사출자 및 한국석유공사의 유전개발사업출자 사업 예산안은 각각 전년 대비 265억원, 47억원 감소한 것으로 보인다.

라 시설부문은 감소하는 반면, 항공·공항 부문 예산(10.1%)은 중국인 관광객 확대 등 항공수요의 증가로 인해 증가할 계획이다. 4대강 사업이 완료된 수자원 부문(-6.3%)과 노후산단 재생사업 위주로 투입되는 산업단지 부문(-25.4%)도 감소할 계획이다.

[표 38] SOC 분야 지출 추이 및 계획: 2010~2020년

(단위: 조원, %)

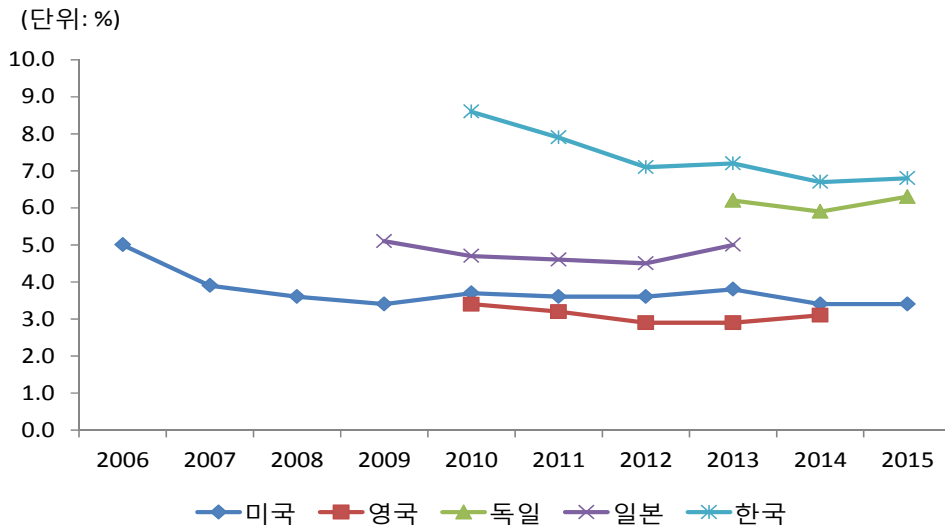
부문	2010	2016	2017	2020	연평균 증가율	
					'10~'16	'16~'20
[교통및물류분야]	17.5	19.8	18.3	15.7	2.1	-5.7
도로	8.0	8.3	7.4	6.3	0.7	-6.8
철도·도시철도	5.4	7.5	6.8	5.7	5.7	-6.4
해운항만	1.9	1.8	1.7	1.4	-0.4	-6.2
항공공항	0.1	0.2	0.1	0.2	16.2	10.1
물류등기타	2.2	2.0	2.2	2.0	-1.5	-0.1
[지역개발분야]	7.6	3.9	3.5	2.8	-10.6	-8.0
수자원	5.1	2.1	1.9	1.7	-13.4	-6.3
지역및도시	1.6	1.1	1.2	0.9	-6.0	-4.3
산업단지	0.9	0.6	0.5	0.2	-5.6	-25.4
합계	25.1	23.7	21.8	18.5	-1.0	-6.0
총지출	292.8	398.5	400.7	443.0	5.3	2.7
총지출 대비 SOC분야 비중	8.6	5.9	5.4	4.2	-	-

주: 2016년 추정 기준

자료: 대한민국 정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

주요국의 총지출 대비 SOC 분야 예산 비중을 비교하면 우리나라의 SOC 분야 예산이 상대적으로 많이 투입되고 있다. 총지출 대비 SOC 투자 비중은 감소하였으나, 여전히 주요 외국에 비해 높은 상황으로 보인다. 총지출 대비 SOC 분야 예산 비중의 경우 우리나라는 2015년 6.8%로, 독일(2015년 6.3%), 일본(2013년 5.0%), 미국(2015년 3.4%), 영국(2014년 3.1%)보다 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

[그림 13] 주요국의 총지출 대비 SOC 분야 예산 비중 추이

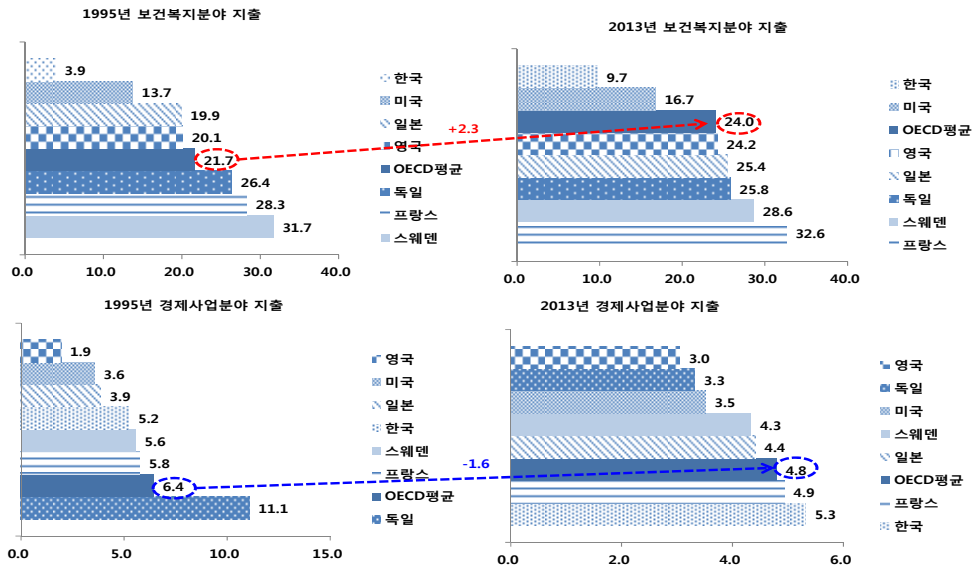


자료: 1. 국토연구원, 「국토교통 사회간접자본 중장기 투자방향 연구」, 2016. 5,
2. 우리나라 자료는 국회예산정책처가 계산

급속한 인구고령화, 지속적인 복지수요 확대, 사회보험제도의 성숙화 등에 따라 재정지출구조가 복지 투자 중심으로 재편됨에 따라 SOC 분야 등 경제사업 분야³⁰⁾의 비중 축소는 불가피한 것으로 보인다. OECD 국가들은 2008년 글로벌 금융위기를 극복하기 위한 적극적인 경기부양책 이후 경제사업 분야의 지출구조조정 등의 재정건전화 정책을 추진하고 있다. 즉, 인구고령화에 따라 복지지출이 큰 폭으로 증가할 수 밖에 없는 상황에서 재정건전성을 제고하기 위해 경제사업 분야 등 재량지출을 억제하고 있다. OECD 국가들은 GDP 대비 사회보장·보건 분야 지출 비중의 경우 1995년 21.7%에서 2013년 24.0%로 증가함에 따라 이를 상쇄하기 위해 GDP 대비 경제사업 분야 지출 비중이 1995년 6.4%에서 2013년 4.8%로 감소하였다. 반면 우리나라는 급속한 인구고령화 등 인구구조의 변화로 GDP 대비 사회보장·보건 분야 지출 비중이 1995년 3.9%에서 2013년 9.7%로 빠르게 증가하고 있지만 GDP 대비 경제사업 분야 지출 비중의 경우 1995년 5.2%에서 2013년 5.3%로 OECD 국가들과 달리 증가하였다.

30) 국가재정운용계획에서의 SOC 분야는 OECD(UN COFOG 기준)의 경제사업 분야에 포함되는 것으로 분류된다.

[그림 14] GDP 대비 사회복지·보건과 경제사업 분야 비중



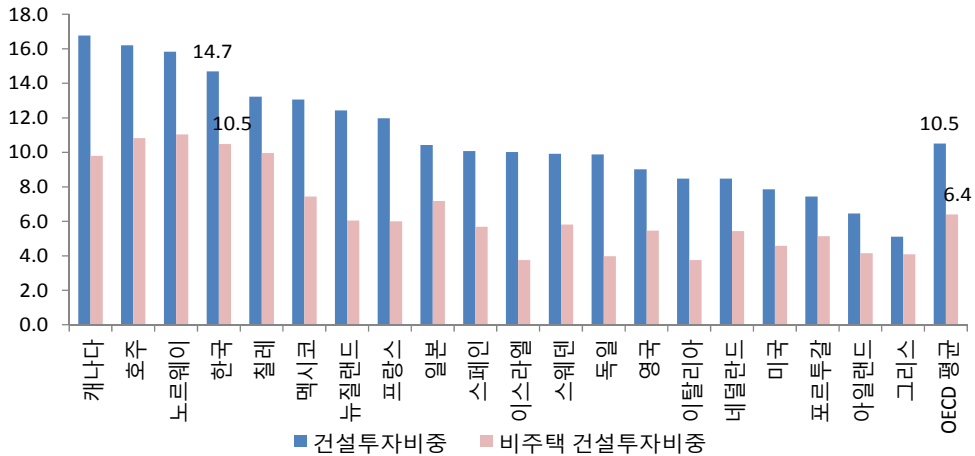
주: 1995년의 경우 일본과 영국은 자료가 없어 각각 2005년과 1997년 자료로 대체함
 자료: OECD, <http://stats.oecd.org/>

이런 상황에서 SOC 분야는 1990년대 토목건설의 높은 증가세에 힘입어 GDP 대비 건설투자 비중이 주요 외국에 비해 높은 것으로 보인다. 우리나라의 GDP 대비 건설투자 비중이 2014년 14.7%로 OECD 평균(10.5%)보다 높은 상황이다. GDP 대비 건설투자 비중은 OECD 국가 중 인구 대비 국토면적이 넓은 캐나다, 호주, 노르웨이 다음으로 높은 수준으로 나타났다.³¹⁾ 우리나라의 GDP 대비 비주택 건설투자 비중도 10.5%로 OECD 평균(6.4%)보다 높은 상황이다. GDP 대비 비주택 건설투자 비중도 OECD 국가 중 인구 대비 국토면적이 넓은 노르웨이, 호주 다음으로 높은 수준으로 보인다.

31) 캐나다(3.91명/km²), 호주(3.05명/km²), 노르웨이(16.79명/km²)는 인구 대비 국토면적이 넓은, 즉 인구집약도가 낮은 반면 우리나라는 506.97명/km²으로 인구집약도가 매우 높아 인구 대비 국토면적이 좁은 것으로 나타났다(OECD, 2016).

[그림 15] 2014년 주요 OECD국가들의 GDP 대비 건설투자 비중

(단위: GDP 대비 %)



주: OECD평균은 OECD 35개국의 단순평균임

자료: OECD, <http://stats.oecd.org/>

또한 고속도로 부문에서도 수요예측을 잘못하여 이용률이 저조한 것으로 나타난 점을 고려할 때 향후 투자증가폭이 점진적으로 조정되어야 할 것으로 보인다. 건설공사 사후평가 대상이었던 44개 고속도로 구간 중 절반이 넘는 23개 구간에서 타당성재평가, 타당성재조사 대상으로 볼 수 있는 이용률이 70% 미만으로 나타났다. 특히 10개 구간의 경우 이용률이 50%에 미달하였는데, 이는 주로 수요예측이 정확하지 못한 것에 기인한다. 일본 정부도 버블붕괴 이후 공공일자리아업, 공공토목사업 등에 지속적으로 투자하는 대규모의 경기부양책을 시행했는데, 정치적인 요인으로 인해 실질적인 수요와 배치되는 투자가 이루어져 경기회복에 큰 도움이 되지 못한 채 국가채무만 증가시키는 결과를 초래하였다.³²⁾

[표 39] 2004~2014년 사후평가 대상 고속도로 구간 이용률 현황

(단위: 구간수, %)

50% 미만	50~70%	70~100%	100% 이상	총구간수	평균 이용률
10	13	15	6	44	72.5

자료: 국회예산정책처, 「교통 SOC 공공기관 투자사업의 재무성 평가」, 2016. 1.

32) 국회예산정책처, 「일본의 장기침체기 특성과 정책대응에 관한 연구」, 2016. 4.

따라서 향후 SOC 분야는 실수요 예측을 바탕으로 효율성이 높은 사회기반시설을 선별하여 신규투자를 하되, 기존 시설에 대한 안전 및 보수 비중을 점차적으로 확대할 필요가 있는 것으로 보인다. 대규모 지역개발사업 및 SOC 투자에 대해서는 효율성 검증을 통해 투자규모를 설정하고 급격하게 낮아지고 있는 도로 및 철도 부문의 한계생산성³³⁾을 감안하여 신규 사업은 기간교통망 구축에 있어 필수적인 사업 위주로 최소화할 필요가 있다. 기존 SOC 인프라 중 노후시설에 대한 안전점검 및 유지보수 노력을 지속적으로 강화하고 기존 시설의 활용도 및 연계성을 제고하는 방향으로 투자할 필요가 있다. 기존 도로간 연결성과 접근성을 강화하고 상·하선 선로간격 축소 등 과다한 철도 설계기준을 합리적으로 조정하는 등 기존 시설을 활용하여 신규 투자를 대체하는 방향으로 투자 패러다임 전환이 필요하다. 노후터널, 노후교량 등의 시설 안전 및 유지보수 투자도 강화할 필요가 있는 것으로 보인다.

5. 국가채무관리계획 및 국가보증채무관리계획 개요 및 분석

가. 2016~2020년 국가채무관리계획

1998년 외환위기 이후 재정이 적극적인 역할을 수행함에 따라 국가채무 규모가 빠르게 증가하여 재정건전성에 대한 우려가 고조되었다. 이에 국가채무의 체계적인 관리 필요성이 강조되었고, 2007년 「국가재정법」 제정에 따라 행정부가 「국가채무관리계획」을 매년 수립하여 국회에 제출하고 있다.³⁴⁾ 동 계획에는 국채·차입금 등의 차입 및 상환실적, 향후 차입 및 상환계획, 5회계연도 이상의 기간에 대한 국가채무 전망 및 근거, 관리계획 등을 제시하고 있다.

2015회계연도 결산 결과, 2015년 국가채무는 2014년 대비 58.3조원(10.9%) 증가한 591.5조원이며, GDP 대비 비중은 37.9%이다. 이 중 중앙정부 채무는 556.5조원으로, 2015년 중 128.9조원을 차입하고 75.7조원을 상환하여 전년 대비 53.5조원(10.6%) 증가하였다.

33) KDI(2014)는 도로부문과 철도부문의 한계생산성이 1970년에 각각 0.8과 1.5 수준에서 2013년에 0.15와 0.5 수준으로 하락한 것으로 추정하였다.

34) 국가재정법 제91조(국가채무의 관리).

① 기획재정부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다.

[표 40] 국가채무 차입 및 상환실적

(단위: 조원, %)

	2014년			2015년				
	차입	상환	잔액(A)	차입	상환	잔액(B)	증감 (B-A)	증감률
국가채무 총계 (GDP 대비, %)	-	-	533.2 (35.9)	-	-	591.5 (37.9)	58.3 (2.0%p)	10.9
중앙정부 채무	116.0	77.1	503.0	128.9	75.7	556.5	53.5	10.6
국채	112.0	73.4	498.1	126.0	72.7	551.5	53.4	10.7
국고채	79.7	56.8	362.9	88.4	50.6	400.7	37.8	10.4
국민주택채권	12.4	10.9	52.8	16.2	9.7	59.3	6.5	12.3
외평채	2.1	2.6	7.0	0.5	0.4	7.1	0.1	1.4
차입금	2.5	1.8	2.6	1.8	1.1	3.3	0.7	26.9
국내차입금	2.5	1.7	2.5	1.8	1.1	3.2	0.7	28.0
해외차입금	-	0.09	0.05	-	0.02	0.03	-0.02	-40.0
국고채무부담행위	1.6	1.9	2.4	1.2	1.8	1.7	-0.7	-29.2
지방정부 순채무	-	-	30.1	-	-	34.9	4.8	15.9

자료: 대한민국 정부, 「2016~2020년 국가채무관리계획」, 2016을 토대로 재구성

행정부는 국가채무가 2016년 638.5조원(GDP 대비 39.4%)에서 2020년 793.5조원(GDP 대비 40.7%)까지 증가할 것으로 전망하고 있다. 행정부는 2016년말 국가채무가 2015년 결산(591.5조원) 대비 47.0조원 증가될 것으로 전망하였는데, 일반회계 적자보전(39.7조원) 및 외환시장 안정(12.0조원)을 위한 국고채 잔액 증가가 주요 원인이며 부동산 시장 정상화에 따라 국민주택채(4.1조원)도 증가될 것으로 보았다. 한편 이는 2016년 추경예산과 비교해서 0.7조원 증가된 것으로 지방정부 순채무 증가(0.7조원) 등에 기인한다.

[표 41] 2016년 이후 국가채무 내역별 전망

(단위: 조원)

	2016		2017	2018	2019	2020
	추경예산	전망				
국가채무 총계 (GDP 대비, %)	637.8 (39.3)	638.5 (39.4)	682.7 (40.4)	722.5 (40.9)	756.8 (40.7)	793.5 (40.7)
중앙정부 채무	603.3	603.3	646.9	688.2	724.0	762.4
국채	599.0	599.0	643.0	684.9	722.2	761.0
국고채	528.5	528.5	556.2	603.2	637.8	677.7
국민주택채권	63.3	63.3	68.5	73.4	76.2	75.0
외평채	7.1	7.1	8.3	8.3	8.3	8.3
차입금	3.9	3.9	3.7	3.1	1.7	1.4
국내차입금	3.9	3.9	3.7	3.1	1.7	1.4
해외차입금	0.02	-	-	-	-	-
국고채무부담행위	0.5	0.5	0.2	0.15	0.09	0.05
지방정부 순채무	34.4	35.2	35.7	34.3	32.8	31.0

자료: 대한민국 정부, 「2016~2020년 국가채무관리계획」, 2016.

행정부는 국가채무 관리의 목표로서 ① 재정의 지속가능성(fiscal sustainability) 유지, ② 행정부의 재정정책 수행을 위한 안정적인 자금 확보 및 중장기 차입비용 최소화를 제시하였다. 국가채무 수준 관리를 위한 방안으로는 총량 관리계획과 성질별 관리계획을 나누어 제시하였다. 국가채무 총량을 관리하기 위해 재정준칙 도입 등 「재정건전화법」 제정 추진, 강도 높은 지출구조조정 방안을 통한 재정지출 효율성 제고, 비과세·감면 정비 및 과세기반 확대 등 세입기반 확충, 재정관리체계 개선³⁵⁾ 등을 제시하고 있다.

성질별 관리계획에서는 국가채무를 적자성 채무와 금융성 채무³⁶⁾로 구분하여 관리방안을 제시하였다. 적자성 채무와 관련하여 일반회계 적자보전용 채무는 경기침체에 대응한 확장적 재정운용으로 2016년까지 발행규모가 증가할 전망이다.

35) 지방재정 책임성 제고, 사회보험 재정 안정화, 공공기관 기능조정, 국고보조금 통합관리시스템 구축, 통합재정사업 평가 등

36) 적자성 채무는 대응자산이 없어 채무상환 시 조세 등으로 재원을 마련해야 하므로 향후 국민 부담으로 연결되는 채무이며, 금융성 채무는 융자금·외화자산 등 채무에 대응하는 자산이 있어 자체상환이 가능한 채무이다.

연간 발행규모 증가가 최대한 억제되도록 계획하였으며, 공적자금 국채전환분은 공적자금상환계획에 따라 차질 없이 상환될 것으로 계획하였다. 금융성 채무와 관련하여 외환시장 안정용 채무의 경우 발행규모의 적정수준 관리 및 만기분산을 통해 상환부담을 최소화하고자 하였으며 서민주거 안정용 국채는 대출금³⁷⁾ 및 여유자금 만기관리 등을 통해 상환에 차질이 없도록 관리하고자 하였다.

또한, 국가채무의 재무위험(financial risk) 관리를 위한 방안도 제시하였다. 국고채 시장의 효율적 운용 및 체계적 관리를 위해 중장기 시계에서 조달비용을 최소화할 수 있는 최적 재정자금 조달 기반을 구축하고 조기상환 및 교환을 통해 재정운용 부담을 완화하고자 하였다. 또한 외국인 투자동향 모니터링을 지속하고 국고채전문딜러 등 시장협의채널을 강화하고 해외차입금을 2016년에 전액 조기상환할 계획이다.

연도별 국고채 만기 잔액 규모를 살펴보면 2017년 58.2조원, 2018년 65.8조원, 2020년 47.8조원으로 다른 연도에 비해 큰 규모임을 알 수 있다.

[표 42] 2014년 7월말 기준 연도별 국고채 만기도래 구조

(단위: 조원)

연도	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26 이후	합계
만기도래 예정금액	32.0	58.2	65.8	34.6	47.8	41.6	15.3	26.0	29.8	30.3	149.2	530.7

자료: 기획재정부

따라서 2017년과 2018년, 2020년에 상환되는 국고채를 조기에 매입 또는 신규채권과 교환하여 연간 발행규모를 적정 수준으로 평활화(smoothing)할 필요가 있다. 이를 통해 차환위험을 관리함과 동시에 조기상환·교환 과정에서 기존국채가 신규국채로 전환되면서 국고채 시장의 유동성이 제고되는 효과를 얻을 수 있다.

37) 국민주택채권의 대응자산은 주택도시기금의 융자금 등의 형태로 존재한다.

[표 43] 연도별 조기상환 및 교환 실적

(단위: 조원)

연도	09	10	11	12	13	14	15	16. 1~8월
조기상환 (당해연도)	10.0 (3.0)	19.4 (3.5)	22.3 (3.6)	12.0 (-)	5.6 (-)	5.2 (-)	12.1 (5.9)	2.8 (-)
교환	5.5	2.9	4.8	2.0	2.9	2.3	4.6	3.8

자료: 기획재정부

「2015회계연도 국가채무관리보고서」를 살펴보면, 과거 채권시장이 활성화되지 못했던 시기의 단기채 중심 발행에서 최근 국채의 만기구조 장기화를 통해 10년 만기 국고채권 발행 비중이 높아지는 추세를 확인할 수 있다. 이는 상황에 따른 유동성 위험을 축소하고, 장기적으로 안정적인 재정자금조달을 위해 매우 바람직한 방향이라 할 수 있다.

[표 44] 만기물별 국고채 발행추이

(단위: 조원, %)

	3년물	5년물	10년물 ¹⁾	20년물	30년물	합계
2007	10.7 (22.1)	19.1 (39.5)	13.6 (28.2)	4.9 (10.1)	-	48.3 (100.0)
2008	13.6 (26.0)	20.6 (39.6)	12.9 (24.9)	4.9 (9.5)	-	52.1 (100.0)
2009	28.2 (33.2)	32.8 (38.6)	15.9 (18.7)	8.0 (9.5)	-	85.0 (100.0)
2010	17.2 (22.2)	27.7 (35.6)	21.6 (27.8)	11.2 (14.3)	-	77.7 (100.0)
2011	21.2 (26.1)	25.2 (31.0)	22.7 (27.9)	12.2 (15.0)	-	81.3 (100.0)
2012	19.4 (24.3)	23.5 (29.5)	24.3 (30.5)	10.8 (13.6)	1.6 (2.1)	79.7 (100.0)
2013	23.1 (26.1)	22.7 (25.7)	24.8 (28.1)	8.7 (9.9)	9.0 (10.2)	88.4 (100.0)
2014	24.3 (24.9)	25.5 (26.2)	26.6 (27.3)	10.8 (11.0)	10.3 (10.6)	97.5 (100.0)
2015	26.7 (24.5)	29.7 (27.2)	29.7 (27.3)	11.0 (10.0)	12.1 (11.1)	109.3 (100.0)

주: 1) 물가연동국고채 포함

자료: 대한민국 정부, 「2015회계연도 국가채무관리보고서」, 2016.

만기 50년물 발행 등 행정부의 장기채 발행 노력에도 불구하고 아직 시장에서는 장기채의 거래가 활성화되지 못하는 실정이다. [표 45]을 살펴보면, 2014년 전체 국고채 거래량의 약 74%가 3년물과 5년물에 집중되어 있는 것을 확인할 수 있다.

[표 45] 만기물별 국고채 거래량

(단위: 조원, %)

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
국고채 거래량	877.1	923.8	1,484.3	1,955.9	2,285.1	2,876.8	2,976.7	2,661.0
(전체채권대비%)	(56.9)	(51.5)	(57.6)	(58.1)	(61.8)	(67.2)	(68.5)	(67.0)
3년물	362.5	382.7	719.9	732.8	771.9	686.4	689.4	607.9
5년물	432.1	457.7	644.3	920.5	1,078.6	1,505.6	1,363.4	1,349.1
10년물	72.2	75.4	103.2	265.5	422.1	592.5	802.7	616.5
20년물	10.3	8.2	16.9	37.1	72.6	90.5	90.6	58.0
30년물	-	-	-	-	-	1.8	30.5	29.4
국고채 회전율(%)	378.2	386.1	528.5	630.8	672.0	802.3	743.9	607.2

자료: 기획재정부

재정차익 실현이 주된 목적인 단기 국채와는 달리 장기 국채는 중장기적인 재정여건 및 안정적인 거시경제 전망이 투자 의사결정의 주된 고려요인이다. 따라서 우리나라 경제 및 재정여건에 대한 투자자들의 신뢰성을 제고하고 발행시장 측면에서 장기 국채 발행 비중을 늘리면서 유통시장 측면에서 거래 유인도 동시에 강화하기 위한 지속적인 노력이 필요하다.

나. 2016~2020년 국가보증채무관리계획

국가보증채무는 국가가 보증한 채무자가 원리금의 상환의무를 이행하지 못할 경우 국가채무로 전환되는 우발채무(contingency liability)이다. 보증채무의 재정위험요인으로 인해 행정부는 국가채무와 별도로 국가보증채무 관리계획을 제시하고 있다.

국가보증채무 규모는 2016년 7월 기준으로 24.4조원(GDP 대비 1.5%)이다. 글로벌 금융위기 이후 금융기관의 부실 자산 처리를 위한 구조조정기금 설치(2009년 9월)에 따른 구조조정기금채권 발행, 한국장학재단 채권 발행(2010) 등으로 증가하였으나, 구조조정기금채권 및 예보채상환기금채권의 상환에 따라 2013년 이후 점점 감소하고 있다.

[표 46] 2009~2016년 보증채무 규모 추이

(단위: 조원, %)

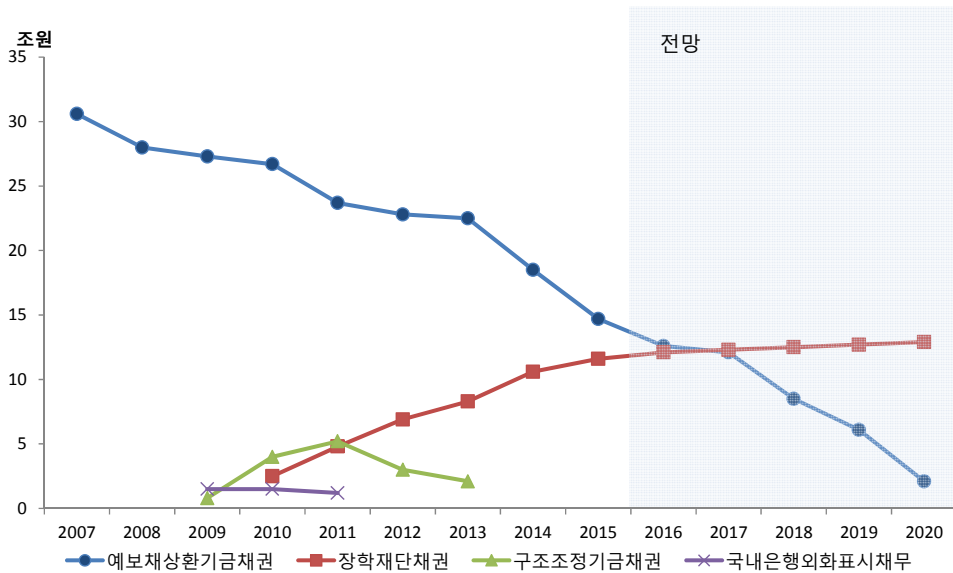
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016.7
보증채무 (GDP 대비, %)	29.8 (2.6)	34.8 (2.8)	35.1 (2.6)	32.8 (2.4)	33.0 (2.3)	29.2 (2.0)	26.4 (1.7)	24.4 (1.5)
예보채상환기금채권	27.3	26.7	23.7	22.8	22.5	18.5	14.7	12.8
장학재단채권	-	2.5	4.8	6.9	8.3	10.6	11.6	11.6
구조조정기금채권	0.8	4.0	5.2	3.0	2.1	-	-	-
수리자금	0.1	0.1	0.11	0.09	0.07	0.06	0.04	0.04
국내은행 외화표시 채무	1.5	1.5	1.3	-	-	-	-	-

주: 국내은행 외화표시 채무는 2012년, 구조조정기금채권은 2014년 상환이 완료되어 보증잔액이 없음
 자료: 대한민국 정부, 「2016~2020년 국가보증채무관리계획」, 2016

아래 [그림 16]과 같이 국가보증채무 종류별로 추이 및 전망을 살펴보면 예보채상환기금채권은 점차 감소되는 반면 장학재단채권의 보증규모가 점점 증가할 것으로 전망된다. 또한, 예보채상환기금채권은 기금의 일시적 자금부족을 해소하기 위해 차환발행된 것³⁸⁾이므로 채권이 부실화되어 국가가 대지급할 위험은 크지 않을 것으로 보인다. 이에 반해 장학재단채권은 학자금대출이 부실화될 경우 채무불이행 위험이 발생할 가능성이 존재한다. 따라서 중장기적으로는 장학재단채권에 대한 보증위험 관리 및 상환대책 마련 등이 더욱 중요해질 것으로 판단된다.

38) 1998년 외환위기 이후 금융구조조정을 위해 예금보험공사는 채권을 발행하여 공적자금을 조성하였다. 예금보험채권의 만기가 2008년 이내에 도래하는 반면 파산배당, 자산매각수입 등의 회수자금과 금융회사의 특별기여금 납입은 2027년까지 상환하기로 계획되어, 상환과 재원조달 시기의 불일치를 해소하기 위해 예보채상환기금채권을 발행하여 재원을 조달하고 있다.

[그림 16] 종류별 국가보증채무 추이 및 전망



자료: 대한민국 정부, 「2016~2020년 국가보증채무관리계획」, 2016

장학재단채권은 한국장학재단이 학자금대출 재원을 마련하기 위해 발행하는 채권이다. 동 채권의 원리금 상환을 2010년부터 국가가 지급 보증하여 학자금대출 금리 인하를 유도하여 학생들의 학자금 대출 상환 부담을 경감하고 학자금 재원을 안정적으로 조달하고자 하였다. 현재 한국장학재단이 실시하는 학자금 대출에는 든든 학자금 대출 제도(ICL)³⁹⁾ 및 일반 상환 학자금 대출 제도⁴⁰⁾가 있으며, 상환금에는 한국장학재단 설립(2009년) 이전의 정부보증부 대출(2005~2009년)에 대한 상환이 포함된다. 한국장학재단의 학자금대출 규모는 2009년 1.2조원에서 2015년 2.1조원으로 증가하였고, 상환 규모는 2009년 0.8조원에서 2015년 2.9조원으로 증가하였다.

39) 동 제도(ICL: Income Contingent Loan)는 대학등록금 전액 및 생활비 일정액을 대출해주고 일정기준을 초과하는 소득 발생시부터 원리금을 분할 상환하도록 하는 제도이다.

40) 동 제도는 소득의 발생과 관계없이 최장 10년 거치, 10년 원리금(또는 원금) 분할 상환의 조건으로 대학 등록금 및 생활비 일정액을 대출해 주는 제도이다.

[표 47] 한국장학재단의 대출 현황

(단위: 천, 억원)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016.8
ICL	대출건수	-	232,448	303,792	510,052	590,746	585,407	522,847	419,363
	대출금액	-	8,456	10,873	15,149	17,811	16,386	13,705	10,757
일반	대출자	331,470	528,943	429,742	217,615	194,054	198,315	189,832	167,232
	대출금액	12,014	19,205	15,980	8,115	7,709	7,831	7,549	6,556
합계	대출자	331,470	761,391	733,534	727,667	784,800	783,722	712,679	586,595
	대출금액	12,014	27,661	26,853	23,264	25,520	24,217	21,254	17,313

주: 전환대출을 제외한 정규학기 대출 기준

자료: 한국장학재단.

[표 48] 한국장학재단의 상환 현황

(단위: 천, 억원)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016.8
ICL	상환자수	-	25,223	44,887	191,537	277,647	372,376	393,443	371,095
	상환금액	-	450	803	2,187	3,975	5,873	7,355	5,116
일반	상환자수	84,589	123,379	216,128	289,703	393,321	508,017	566,613	720,026
	상환금액	401	1,982	3,804	5,231	6,682	10,102	12,251	7,212
기존 대출	상환자수	2,682,404	382,066	442,292	438,386	436,314	430,826	283,849	117,005
	상환금액	8,088	5,188	7,722	6,870	6,784	14,634	9,812	711
합계	상환자수	2,766,993	500,535	641,947	819,709	952,590	1,059,474	1,026,412	1,132,619
	상환금액	8,489	7,620	12,329	14,288	17,441	30,609	29,417	13,040

주: 기존대출은 2005년 2학기부터 2009년 1학기까지 있었던 정부보증부 학자금대출을 의미

자료: 한국장학재단

대출 규모가 점차 증가하고 경기침체에 따른 청년실업의 장기화가 심화되면서 연체자 및 신용유의자 규모도 증가하고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 연체자가 2009년 5.3만명에서 2011년 9.5만명으로 증가하였고 신용유의자도 2009년 2.2만명에서 2013년 4.1만명으로 증가하였다. 이후 다소 감소하는 추세이나 학자금 대출채권의 부실화 가능성과 관련이 높은 학자금대출 연체금액에 대해 관심을 가지고 지켜볼 필요가 있다.

[표 49] 학자금대출 연체자 현황

(단위: 명, 억원)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016.8
인원(누계) ¹⁾	53,008	62,829	95,182	93,510	75,854	60,736	58,420	37,965
금액(누계) ²⁾	2,394	3,045	4,924	5,044	3,866	2,867	2,991	1,988

주: 1) 대상은 일반학자금(한국장학재단 전환대출 포함) 및 정부보증대출이며 2010년부터 도입되었고 대학졸업 이후 원금과 이자를 상환하는 ICL 대출자는 포함되지 않음

2) 연체금액은 대출잔액을 기준으로 하며 기한이익상실 및 구상채권은 제외

자료: 한국장학재단

[표 50] 학자금대출 신용유의자 현황

(단위: 명, 억원)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016.8
인원(누계)	22,142	26,097	31,363	40,419	41,691	20,231	19,783	18,427
금액(누계)	1,126	1,362	1,656	2,325	2,595	1,245	1,296	1,287

주: 2005년부터 시작한 학자금 보증부대출에 대한 신용유의자 현황까지 포함

자료: 한국장학재단

이에 한국장학재단은 신용유의자에 대한 20년간 분할상환약정, 손해금 감면, 신청 시 졸업 후 2년까지 신용유의정보등록유예 등을 통해 채무자의 신용회복과 상황을 독려하고 있다. 하지만, 연체자에 대한 징수절차가 강제적으로 이루어지는 것은 쉽지 않을 상황이다. 따라서 이에 대한 대책을 보다 구체적으로 마련함으로써 리스크 관리에 만전을 기할 필요가 있다. 마지막으로 한국장학재단은 이와 함께 인구구조 변동에 따른 대학생 수 변화, 대학등록금 인상 등의 변화를 반영하여 장기 전망을 실시함으로써 장기적인 리스크 관리계획을 마련할 필요가 있다.

Ⅱ. 중장기 재정과제와 재정운용 방향

행정부는 이번 「2016~2020년 국가재정운용계획」에서 재정건전성 제고를 위한 추진전략으로 ‘「재정건전화법」 제정 추진’, ‘재정지출 효율성 제고’, ‘세입기반 확충’ 등을 제시하였다. 아래에서는 주요 추진 전략인 재정지출의 효율성 제고 계획과 세입기반 확충 계획 및 재정준칙 법제화 계획을 평가하고 각 추진계획의 개선 방안을 제시하고자 한다. 아울러 재정건전성 제고를 위한 입법과제와 독일의 사례를 참고하여 세대간 형평성을 고려한 재정운용 방안 및 재정정보 공개를 통해 재정운용의 투명성을 제고할 수 있는 방안 등 중장기 재정제도 개선과제도 제시하였다.

1. 재정지출의 효율성 제고

가. 재정지출의 추이와 전망

글로벌 금융위기 이후 경기부진과 급증하는 복지수요에 대응하면서 재정지출이 빠르게 증가하고 있다. 2011~2015년 예산기준으로 총지출 증가율(5.6%)이 총수입 증가율(4.7%)을 상회하고 있다. 총지출 증가의 원인을 지출 성격별로 살펴보면, 의무지출이 복지지출을 중심으로 빠른 증가세를 보였다. 인구고령화에 따른 연금수급자의 증가와 복지제도의 확충 등으로 2011~2015년 동안 복지지출이 연평균 10.1% 증가하여 총지출 증가율(5.6%)을 상회한 것으로 나타났다. 한편 재량지출도 동기간 연평균 5.9%로 의무지출(5.3%)보다 높게 나타났는데 이는 대내외 경기부진과 메르스·가뭄 등에 따른 소비위축에 대응하기 위해 경기부양을 실시하면서 국방, R&D, 산업·중소기업·에너지, 공공질서·안전 분야 등을 중심으로 지출이 확대된데 기인한다.

[표 51] 2011~2015년 총지출 추이

(단위: 조원, %)

	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율
총수입	314.4	343.5	360.8	369.3	377.7	4.7
총지출(A+B)	309.1	325.4	349	355.8	384.7	5.6
의무지출(A)	141.1	151.2	158.6	167	173.3	5.3
지방이전	65.5	71.5	76.6	76.6	74.3	3.2
복지	53.3	57.9	62.1	69.8	78.2	10.1
이자	17.9	17.3	15.7	16.8	16.6	-1.9
기타	4.4	4.4	4.4	4.0	4.3	-0.6
재량지출(B)	168.0	174.2	190.4	188.8	211.4	5.9

주: 예산 기준(2013년, 2015년은 추경예산 기준) 금액이며, NABO의 의무지출 분류기준 적용
 자료: 국회예산정책처, 「대한민국 재정」, 각 연도.

장기적으로 인구고령화에 따른 의무지출 증가로 인해 총지출은 빠른 속도로 증가할 것으로 보인다. 국회예산정책처의 「2016~2060년 장기 재정전망」에 따르면, 현행 제도가 유지될 경우 복지지출을 중심으로 의무지출이 연평균 5.0%로 증가하면서 총지출은 2016년에 GDP대비 23.9%에서 2060년 32.2%로 증가할 것으로 예상된다. 이와 같이 저성장 기조 하에서 향후 세입여건이 크게 개선되지 않는다면 재정지출의 증가는 재정건전성을 악화시키는 요인이 될 것으로 예상되며 이에 대응하기 위해 재정지출의 효율성을 제고하는 노력이 필요하다.

나. 국가재정운용계획상 재정지출 효율성 제고 방안 평가

행정부도 이런 취지에서 「2016~2020년 국가재정운용계획」에서 유사·중복 사업의 통폐합, 민간투자사업의 활성화, 평가체계 개선을 통한 재량지출의 구조조정을 제시하고 있다. 세부적으로 살펴보면, 행정부는 2015~2016년에 이어 2017년에도 ‘다문화 가족지원’, ‘대학 R&D’, ‘중소기업지원’, ‘일자리 창출’을 중심으로 유사한 정책 목표를 가진 다부처 사업을 하나의 부처 소관으로 이양하거나 부처 내 사업의 경우 하나의 사업으로 통합을 실시할 예정이다. 또한 행정부는 민간투자사업

활성화를 위해 BTO-rs, BTO-a 사업방식의 도입, 건설기간 중 사업시행자의 대기업 계열사 편입 제외 등의 규제완화, 공공청사 등 임대형 민자사업(Bulid-Transfer-Lease, BTL)의 대상을 확대할 계획이다. 마지막으로 행정부는 기존에 일반재정·R&D·지역사업 분야별로 실시되던 재정사업 자율평가를 개선하여 부처별 통합재정사업평가로 전환하고 미흡사업 예산의 10%를 삭감하던 것에서 부처 내 평가대상사업 예산의 1%를 삭감함으로써 실질적인 세출구조조정 효과를 높이하고자 하였다.⁴¹⁾ 또한 행정부는 100억원 이상(계속사업의 경우 매년 20억원) 신규 국고보조금사업에 대한 적격성 심사를 도입하고 국고보조금사업을 3년 주기로 연장평가하여 사업폐지(즉시 폐지, 단계적 폐지)와 예산감축 반영을 검토할 것을 제시하였다.

그러나 행정부가 제시한 재정지출 효율화 방안으로는 예산낭비를 막고 비효율적인 민자사업을 추진하는 것을 배제할 수 없는 등 재정지출 절감에 제한적인 것으로 보인다. 먼저, 유사중복 사업에 대한 사후적 조치는 예산낭비와 유사통폐합 과정에서 나타나는 사업관리주체 간 갈등과 사업대상의 혼란을 미연에 방지할 수 없으며 향후에도 유사중복 사례가 근절되기 어렵다는 점에서 한계가 있다. 실제로 예산안 분석을 통해 회계 및 기금, 부처자체 사업 및 보조사업, 부처 간 사업의 유사중복 사례가 연례적으로 지적⁴²⁾되는 것은 이러한 한계를 단적으로 보여주는 사례라 할 수 있다.

민간투자사업의 경우 예비타당성 조사의 수요예측 오차가 크고 사업추진을 결정하는 과정에서 비용 대비 편익과 같은 경제적 효과 외에도 다른 요인들의 고려 등으로 비효율적인 사업이 추진될 가능성이 있다. 교통수요예측에 사용되는 국가교통데이터베이스(KTDB)의 개선이 지속적으로 이루어지고 있으나 인접 산업단지 및 연계도로 등의 계획 변경과 교통수요 예측시기와 실제 개통 시기의 차이(7~8년) 등으로 신뢰할만한 교통수요 예측이 어려운 실정이다.⁴³⁾ 이에 따라 민자고속도로 통행량의 예측 대비 실적치가 2015년 기준으로 약 70%중반에 불과한 것으로 나타났다. 임대형(BTL) 민자사업의 경우에는 부적절한 적격성 심사와 운영과정에서 나타나는 민간사업자의 불법 행위 등이 지속적으로 지적되고 있다.⁴⁴⁾

41) 미흡사업의 10%를 삭감하는 방식에서는 예산 규모가 작은 사업이 미흡사업 평가를 받음으로써 세출구조조정의 효과가 낮았다.

42) 국회예산정책처, 「2016년도 예산안 거시 총량 분석」, 2015.

43) 감사원, 「감사결과 처분요구서: 민간투자 교통사업의 수요예측 및 타당성조사 관리실태」, 2013.8.

44) 감사원, “문화·체육시설 BTL 사업 추진 부적정,” 2016.3.

또한 일부 사업평가 결과가 예산에 반영되지 않고 있어 지출효율성을 제고하는데 제한적으로 보인다. 사업평가의 목적은 비효율적인 예산을 삭감하고 이를 통해 마련된 재원을 효율적인 사업에 투입함으로써 전체적인 재정지출의 효율성을 증대시키는데 있다. 따라서 객관적인 판단이 가능하도록 평가방법이 고도화되어야 하고 이를 적극적으로 예산편성에 반영할 필요가 있다. 그러나 현행 평가결과의 예산 반영은 다소 미흡한 것으로 보인다. 예를 들면, 2016년 연장평가에서 ‘즉시폐지’와 ‘단계적 폐지’, ‘감축’으로 판정된 사업 중 일부가 2017년에 증액되어 편성된 것으로 나타났다. 물론 연장평가 결과에 정성적 판단이 중요한 비중을 차지하고 있다는 점에서 이를 100% 예산에 반영하기 힘든 점은 있다. 그러나 이는 평가방법의 개선과 관련된 문제라고 여겨지며 다른 사업들과의 형평성이 저해될 수 있다는 점에서 개선이 필요할 것으로 보인다.

[표 52] 국고보조사업 연장평가 결과와 2017년 예산안 반영 사례

(단위: 백만원)

소관	세부사업	연장평가 결과	2016 예산	2017 예산안
교육부	고등교육의국제화지원	단계적폐지	5,400	8,100
농림축산식품부	친환경농업연구센터	단계적폐지	4,000	5,500
산업통상자원부	섬유패션산업활성화기반마련	단계적폐지	15,650	24,627
국토교통부	노후공공임대주택시설개선(그린홈)	즉시폐지	9,300	3,000
행정자치부	지역발전활성화	즉시폐지	100	1,010
중소기업청	시장경영혁신지원	감축	140,175	157,081
보건복지부	국가금연지원서비스	감축	106,170	117,650
통일부	경협기반(무상)	감축	95,562	156,821
농림축산식품부	원예시설현대화	감축	51,280	51,355
농림축산식품부	가축개량지원	감축	38,760	39,998

자료: dBrain과 「2016년 국고보조사업 연장평가 보고서」를 토대로 재구성.

다. 재정지출의 효율화 방안

지금까지 행정부의 재정지출 효율화 방안의 한계에 대해 논의하였다. 그러나 이와 같은 방안들로 향후 인구고령화에 따라 급격히 증가할 재정지출의 부담을 완화하기에 제한적일 것으로 보인다. 따라서 보다 포괄적인 관점에서 재정지출 효율화 방안이 필요한 것으로 보인다.

먼저, 예산편성 단계에서 정책 목표와 우선순위에 따라 제로베이스에서 분야별 재원배분의 적정성과 사업의 타당성을 검토할 필요가 있어 보인다. 통합재정사업평가에 따른 지출구조조정은 사업단위의 지출 삭감에 그쳐 예산 절감효과가 미미하고 포괄적이고 체계적인 구조조정을 이루기 어렵다. 또한 사업 수행이 궁극적으로 정책목표를 달성하기 위한 것인 만큼 사업단위 효율성만으로 충분한 평가가 되기에 한계가 있다. 따라서 정책목표와 우선순위를 고려한 분야 및 부분 단위의 거시적 평가를 통해 불요불급한 재정지출을 축소시키고 전략적 재원배분으로 재정지출의 효율성을 제고할 필요가 있다. 영국과 네덜란드 등 OECD 주요국들은 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 이미 실시하고 있던 효율성 위주의 지출검토를 정책 우선순위에 근거한 분야 및 부분별 지출검토로 확대하였다. 네덜란드의 경우 2010년 20개 분야에 대해 지출검토를 실시하여 분야별 20%의 구조적 지출 절감방안을 도출하였고 이를 각 정당이 총선공약 수립 시 활용하였다.

또한, 예산집행 단계에서 나타날 수 있는 비효율적인 지출이나 부정수급을 제도개선과 체계적인 관리를 통해 예산낭비를 감소시킬 필요가 있어 보인다. 예를 들면, 제도적 요인에 의한 보건 분야 지출의 급증을 들 수 있다. 우리나라의 공공 부문 보건의료비 지출은 2011년 기준으로 GDP대비 4.0%로, OECD 평균(6.2%)을 하회하는데 이는 상대적으로 낮은 노인인구의 비중, 1인당 국민소득 등에 기인한다. 그러나 공공부문 보건의료비의 약 73.3%(2012년 기준)를 차지하는 건강보험 지출이 2006~2015년 동안 연평균 8.8%씩 증가해 왔고, 국가의 법정지원금⁴⁵⁾도 2006년 3.8조원에서 2015년 7.1조원으로 연평균 7.1%씩 증가하고 있다. 이는 인구고령

45) 직장과 지역과 건강보험재정을 통합한 1988년부터 「국민의료보험법」에 따라 지역건강보험 재정에 대한 지원을 하고 있다. 2000년 7월 건강보험 통합에 따른 준비금의 소진과 의약분업 시행에 따른 급격한 수가 인상으로 건강보험 재정이 위기에 봉착하자 정부는 2002~2006년 동안 「재정건전화특별법」을 제정하여 지역재정의 50%를 국고지원 하였고 2007년부터는 「국민건강보험법」, 「국민건강증진기금법」에 근거하여 한시적으로 보험료 예상수입의 약 20%를 국고 지원하고 있다.

화와 같은 불가피한 요인 외에도 과잉진료를 유발하는 행위별 수가제와 약제비 과다 등에 기인한다. 이에 대한 개선방안으로 일부 진료군에 대해 포괄수가제가 도입되고 복제약 사용이 권장되는 등 의료비 지출 절감을 위해 노력 중이나 아직까지 그 효과가 제한적인 것으로 보인다. 따라서 지속적인 제도개선을 통해 급증하는 의료비를 효율적으로 통제함으로써 재정 부담을 완화하는 노력이 필요하다. 또한 사회복지통합망이 구축되었음에도 불구하고 복지분야와 관련된 부정수급 사례가 지속적으로 발생하고 있어 보다 체계적인 관리가 필요해 보인다.⁴⁶⁾

2. 중장기 세입기반 확충

가. 최근 세수여건과 중장기 총수입 전망

최근 내수 개선세가 둔화되고 수출부진이 지속됨에도 불구하고 2015년 법인소득 및 부동산거래 증가에 대한 세금 징수 시차, 부가가치세 및 관세 환급 감소, 임금 및 근로자 수의 꾸준한 증가 등으로 인해 세수가 호조를 보이고 있다. 이에 따라 국세수입 증가율은 2000년대 연평균 7.5%에서 2009년 금융위기를 거치면서 경기 회복 지연 등으로 2012년 이후 세입부진이 지속되면서 2011~2014년 연평균 2.2% 수준까지 하락했으나 2015년과 2016년에 각각 6.0%와 6.8%로 다소 회복되었다.

2015년의 경우 자산시장의 일시적 호조와 담뱃값 인상 등의 세법개정 효과, 징세행정 강화 등으로 경기회복 지연(실질성장률 2.6%)에도 불구하고 6.0%의 양호한 증가율을 시현하였다. 2016년의 경우 2015년 말 양도세 감면 종료 예정을 앞둔 부동산 거래 증가, 2015년 유가 하락 등에 따른 법인영업실적 개선, 부가가치세·관세 환급 감소, 임금 및 임금근로자 수의 꾸준한 증가 등으로 인해 전년 대비 6.8%의 증가율을 예상하고 있다.

행정부는 2016~2020년 동안 경제회복에도 불구하고 총수입 증가율(4.4%)과 국세수입 증가율(4.5%)이 경상성장률(4.7%)에 비해 낮은 수준으로 계획하고 있다. 국세수입은 일시적 요인에 따른 세수회복세(2015년 6.0%, 2016년 6.8%)에 비해 중기적으로 둔화될 것으로 예상하고 있다. 즉, 최근 세수호조는 경기적 요인이 아닌 일시적 요인일 수 있으므로 과거 추세보다 높은 증가세를 보이고 있다는 점을 감안해야 한다.

46) 감사원 보도자료(“복지사업 재정지원 실태(복지분야),” 2015.7.8.)에 따르면, 부실한 수급자격 관리 및 복지사업 이중수혜 등 관리부실로 약 4,461억원이 부당지급된 것으로 나타났다.

[표 53] 국세수입 증가율 추이

(단위: %)

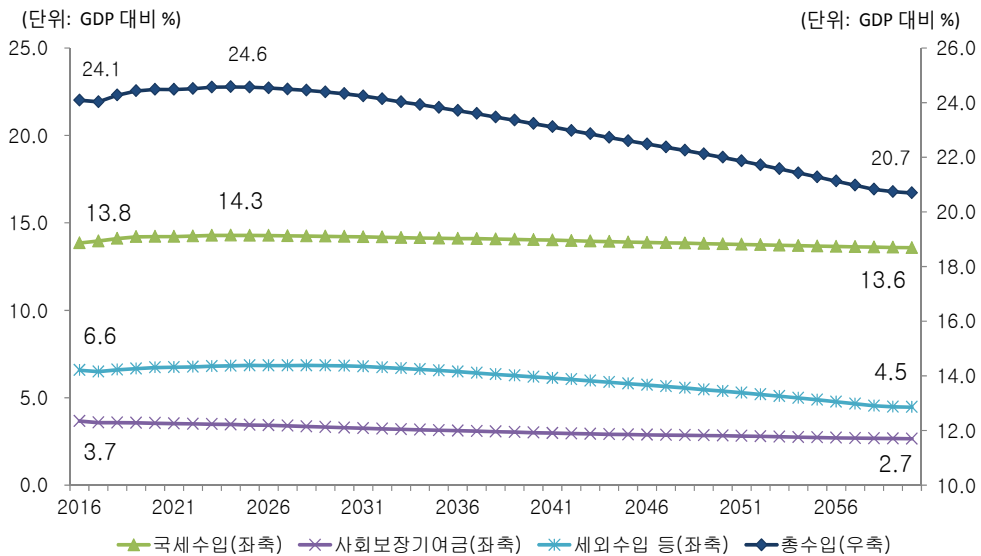
2000년대	2011~2014	2015	2016	2016~2020
7.5	2.2	6.0	6.8	4.5

주: 2016년 증가율 및 2016~2020년 연평균 증가율은 2016년 추경예산 기준

자료: 기획재정부

장기적으로 국세수입 증가율은 인구고령화 등 인구구조 변화에 따른 잠재성장률 둔화로 점차 하락할 전망이다. 「2016~2060년 NABO 장기 재정전망」에 따르면, 2016~2060년 국세수입 증가율은 3.6%로 최근 20년간 연평균 증가율(8.3%)과 10년간 증가율(7.6%)에 도달하지 못해 조세수입의 증가세가 둔화될 것으로 전망된다. 따라서 현재의 재정수입 구조로 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 복지지출을 포함한 의무지출을 충당하기에는 한계가 존재할 것으로 보인다. 장기적으로 세수여건이 악화되고 복지지출과 경기대응성 지출 등 재정지출에 대한 수요가 지속적으로 증가함에 따라 미래세대의 지속가능한 재정운용을 위해서는 세입확충 방안 등의 정책적 대안이 마련되어야 할 것으로 보인다.

[그림 17] 총수입 장기 기준선 전망



자료: 국회예산정책처, 「2016~2060년 NABO 장기 재정전망」, 2016. 8

나. 국가재정운용계획상 비과세·감면 정비 계획 평가

「2016~2020년 국가재정운용계획」에서는 세입기반 확충방안으로 ‘비과세·감면 정비’, ‘지하경제 양성화’, ‘과세기반 확대’, ‘국유재산 관리 효율화’라는 4가지 방안을 제시하고 있지만, 여기서는 규모가 큰 비과세·감면 정비 계획의 성과를 주로 살펴보고자 한다.⁴⁷⁾ 현 정부는 ‘증세 없는 복지’정책을 기조로 지난 3년간 비과세·감면을 축소·조정하여 왔다. 그러나 국세감면율은 2013년과 2014년 14.3%로 2012년(14.1%)에 비해 증가하였고, 감면규모도 2012년 33.4조원에서 2015년 35.9조원으로 증가하고 있다.

[표 54] 연도별 국세수입 및 국세감면 추이

(단위: 조원, %)

	2009	2010	2011	2012 ²⁾	2013	2014	2015
국세수입	164.5	177.7	192.4	203.0	201.9	205.5	217.9
(전년대비 증감률)	(-1.7)	(8.0)	(8.3)	(5.5)	(-0.5)	(1.8)	(6.0)
국세감면액	31.1	30.0	29.6	33.4	33.8	34.3	35.9
(전년대비 증감률)	(7.9)	(-3.4)	(-1.3)	(12.8)	(1.2)	(1.5)	(4.6)
국세감면율 ¹⁾	15.8	14.4	13.3	14.1	14.3	14.3	14.1

주: 1) 국세감면율= 국세감면액 / (국세수입 + 국세감면액)

2) 2012년부터 국세감면액에 농수산물외제대입세액공제 등 3개 항목(4.3조원) 추가

자료: 대한민국 정부, 「2016~2020년 국가재정운용계획」, 2016. 9

이런 국세감면액 증가는 일몰예정 조세지출 항목에 대해 일몰연장이 이루어지고 있기 때문으로 보인다. 2013~2015년 세법개정(안)에 따르면, 감면액 기준으로 매년 일몰예정 항목의 80% 이상 일몰연장이 이루어지고 있다. 2013년의 경우 44개 일몰예정 항목(1.7조원) 중 27개 항목(1.4조원)이, 2014년의 경우 52개 일몰예정 항목(10.7조원) 중 45개 항목(10.5조원)이, 2015년의 경우 88개 일몰예정 항목(3.8조원) 중 69개 항목(3.7조원)이 축소연장이나 확대 및 단순연장한 것으로 나타났다. 2016년 세법개정(안)의 경우에도 비과세·감면 정비가 미미한데, 이는 2015년 일몰이 도래하는 25개 조세지출항목 중 4개 항목을 폐지하고 3개 항목을 축소하는

47) 이하의 분석은 국회예산정책처, 「2016년 세법개정안 분석」(2016.10)의 Ⅰ. 세법개정안 개요 및 평가의 3. 개정안 종합평가를 참고하였다.

등 7개 항목에 대해서만 정비를 추진하고 있고, 확대하거나 일몰을 단순 연장하는 항목은 18개에 달하며, 폐지를 계획하고 있는 4개 항목의 2016년 감면액 합계액이 26억원으로 매우 미미한 규모를 보인다.

[표 55] 2013~2016년 정부 세법개정안의 일몰도래 조세지출 정비내역 및 감면액
(단위: 건수, 억원, %)

	2013년		2014년		2015년		2016년	
	항목 수	금액	항목 수	금액	항목 수	금액	항목 수	금액
일몰도래	44	17,010 (100.0)	52	106,777 (100.0)	88	37,851 (100.0)	25	29,573 (100.0)
종료	17	2,127 (12.5)	7	1,906 (1.8)	19	831 (2.2)	4	26 (0.1)
축소연장	17	13,026 (76.6)	8	27,809 (26.0)	8	11,481 (30.3)	3	21,772 (73.6)
확대 및 단순연장	10	1,857 (10.9)	37	77,062 (72.2)	61	25,538 (67.5)	18	7,775 (26.3)

주: 1. 2016년 일몰도래 항목의 2016년 조세감면액 규모(세법개정안에 따른 세수효과 아님)

2. ()은 일몰도래 항목의 금액 대비 비율

자료: 국회예산정책처, 「2016년 세법개정안 분석」, 2016.10

이러한 추이를 볼 때, 기존 비과세·감면 제도에 대한 정비 노력에도 불구하고 이미 수차례 일몰이 연장되어 기득권화된 비과세·감면에 대해 일몰 종료의 어려움을 뿐만 아니라 신규 비과세·감면 도입도 지속적으로 이루어지고 있어 이 분야에서의 세수 확보가 쉽지는 않은 상황이다.

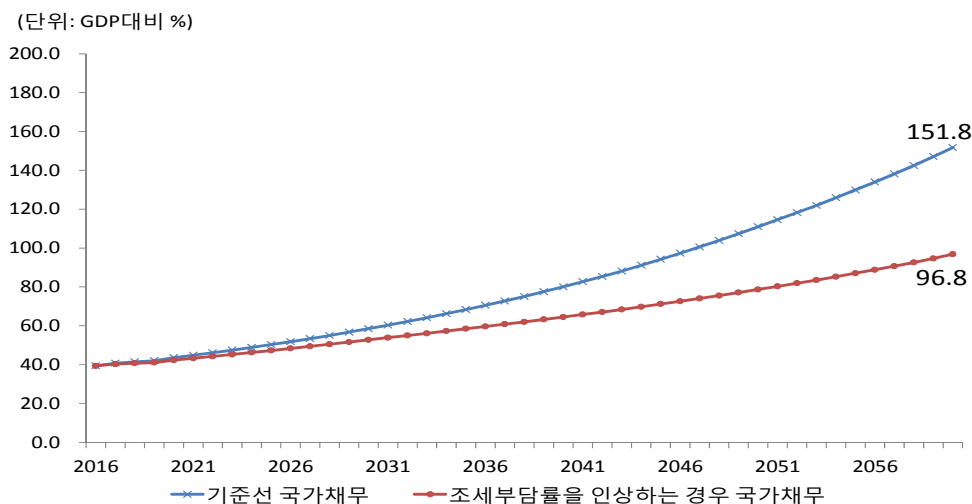
다. 중장기 재원조달 방안

현재 행정부가 추진 중인 비과세·감면 정비나 지하경제 양성화 등의 세입확충 방안은 향후 인구고령화에 따른 복지지출 등 지출수요 증가에 대응하기에 한계가 있는 것으로 보여 중장기적인 재원조달 방안으로 보기 어렵다. 특히 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 복지지출을 포함한 의무지출을 충당하기 위해서는 이 방안들 외에도 국민적 공감대에 기초한 세제개편을 고려할 필요가 있다.

OECD 국가들은 글로벌 금융위기 이후 경기침체 극복을 위해 조세지원정책

에 주력하였으나, 경기가 일부 회복된 이후에는 재정건전성 개선을 위해 선별적 증세정책을 병행하고 있다. 우리나라도 복지지출 증가에 따라 조세부담률을 인상한 선진국의 경험사례(1980~2011년)와 같이 인구고령화에 따른 향후 복지지출의 증가로 조세부담률을 인상시키는 경우 장기 재정건전성이 개선되는 것으로 전망되었다. 국회예산정책처의 「2016~2060년 NABO 장기 재정전망」에 따르면, 우리나라의 조세부담률을 2015년 18.5%에서 2060년 22.6%로 4.1%p 인상하는 경우 GDP 대비 국가채무 비율은 2060년에 96.8%로 기준선 전망⁴⁸⁾(2060년 GDP 대비 국가채무 비율 151.8%)에 비해 55.0%p 낮아질 것으로 전망하였다.

[그림 18] 기준선과 조세부담률을 인상하는 경우의 국가채무 비교



자료: 국회예산정책처, 「2016~2060년 NABO 장기 재정전망」, 2016. 8

따라서 중장기적인 세제개편은 경제·사회적 구조변화 등을 감안하여 종합적인 방안을 마련하고 국민적 공감대를 확보할 필요가 있는 것으로 보인다. 즉, 세제개편은 안정적 조세수입 확보의 기초를 유지하면서 국민개세주의 관점에서 공평한 조세부담이 되도록 하고 조세정책의 투명성 강화와 더불어 공공서비스 연결고리에 대한 인식 확대로 국민의 납세의식을 제고할 수 있는 방식으로 추진할 필요가 있는 것으로 보인다.

48) 기준선 전망은 현행 세입구조 및 세출 관련 법률이 2060년까지 그대로 유지된다고 가정하는 경우 미래의 재정 모습이 어떻게 될 것인가를 전망하는 것이다.

향후 우리나라의 조세개혁 방향을 살펴보기 위해 통상적으로 우리나라의 조세구조를 OECD 국가와 비교하고 있다. 2014년 기준 우리나라의 조세부담률(18.0%)은 OECD 26개국 평균 조세부담률(26.5%)보다 8.5%p 낮은 것으로 나타났다. GDP 대비 각 세목별 OECD 26개국 평균비율을 비교한 결과, 우리나라는 법인세(0.1%p)와 재산세(0.8%p) 비중이 상대적으로 높고 소득세(-5.6%p)와 소비세(-3.7%p) 비중은 낮은 것으로 나타났다.

그러나 2014년 현재시점을 기준으로 단순히 조세구조를 비교할 경우 국가별로 인구구조와 소득수준 등의 차이가 존재하기 때문에 동일한 인구고령화율을 적용하여 비교할 필요가 있다. 인구고령화는 생산가능인구 감소에 따른 노동생산성 약화 등으로 저성장 추세를 유도하여 세수증가세가 둔화되는 반면, 기대수명 연장, 노인부양비 증가 등에 따라 복지지출이 증가하여 향후 재정운용에 큰 부담요인으로 작용할 것으로 보인다. 따라서 2014년 현재 우리나라의 노인인구비율(12.7%)과 동일한 시점에 OECD 국가들과 비교하면, OECD 26개국 평균 조세부담률은 24.0%로 우리나라(18.0%)보다 6.0%p 높지만 현재시점에서 비교한 차이(8.5%p)보다 감소하였다. 각 세목별로 비교하면, 동일한 노인인구비율 하에서도 우리나라는 OECD 26개국 평균보다 법인세(0.7%p)와 재산세(0.9%p) 비중이 상대적으로 높고 소득세(-5.0%p)와 소비세(-2.9%p) 비중은 낮은 것으로 나타났다.⁴⁹⁾

이러한 점을 감안하면, 향후 우리나라의 세제는 소득세와 소비세 비중을 높이고, 재산세의 경우 거래세 중심인 주식과세를 소액주주까지 양도소득세를 과세하는 등 소득세 구조로 전환하는 것을 고려할 수 있다. 인구고령화율의 적용유무에 따른 차이가 소비세에서 가장 컸다는 점을 보면, OECD국가들은 인구고령화에 따른 복지재원을 마련하기 위해 소비세를 중심으로 증세를 추진한 것이므로 급속한 인구고령화에 대비한 재원마련이 필요한 우리나라의 입장에서 참고할 수 있는 것으로 보인다.

49) 법인세 비중이 높은 것은 우리나라 산업의 소득이전이 서비스업에 비해 상대적으로 어려운 제조업 중심으로 형성되기 때문이고, 재산세의 경우 주식에 대해 주로 소득세로 과세하는 OECD 국가와 달리 우리나라는 거래세로 과세하기 때문이라는 주장이 있다.

[표 56] OECD국가의 GDP 대비 조세수입 비중 비교

(단위: %, %p)

	소득세	법인세등	사업세	재산세	소비세	기타	조세 부담률
OECD 26개국 평균(1986년)(A) ¹⁾	9.0	2.5	0.3	1.8	10.3	0.1	24.0
OECD 26개국 평균(2014년)(B) ²⁾	9.6	3.1	0.5	1.9	11.1	0.4	26.5
한국(2014년)(C)	4.0	3.2	0.1	2.7	7.4	0.7	18.0
동일한 고령화율을 적용하지 않은 차이(C-B)	-5.6	0.1	-0.4	0.8	-3.7	0.3	-8.5
동일한 고령화율을 적용한 차이(C-A)	-5.0	0.7	-0.2	0.9	-2.9	0.6	-6.0

주: 1) 우리나라의 2014년 노인인구비율 12.7%를 상회하는 OECD 26개국을 대상으로, 동 비율이 12.7%를 최초로 상회한 연도의 GDP 대비 각 세목별 평균비중임. 단, 칠레, 이스라엘, 멕시코, 터키, 슬로바키아, 체코, 헝가리 등은 자료가 없는 등의 이유로 분석에서 제외.

2) OECD 26개국의 2014년(2013년) 기준 GDP 대비 각 세목별 평균비중임.

사회보험료(OECD code, 2000)의 경우 OECD 26개국 평균은 1986년 7.49%에서 2014년 9.75%로 2.26%p 증가하였고, 우리나라는 2014년 기준 6.61%임.

자료: 국회예산정책처, 「2016년 세법개정안 분석」, 2016. 10을 토대로 재구성

3. 재정준칙 법제화

가. 재정준칙의 의의 및 해외사례

재정준칙(Fiscal Rules)은 재정수입, 재정지출, 재정수지, 국가채무 등 총량적 재정 지표에 대한 법적 구속력이 있는 구체적 재정운용 목표로서, 재정규율을 확보하기 위해 각국이 도입·운영 중인 재정제도이다. 재정준칙을 목표변수에 따라 수입준칙, 지출준칙, 재정수지준칙, 채무준칙 등으로 구분한다.

[표 57] 재정준칙 유형별 장단점 및 운용국가

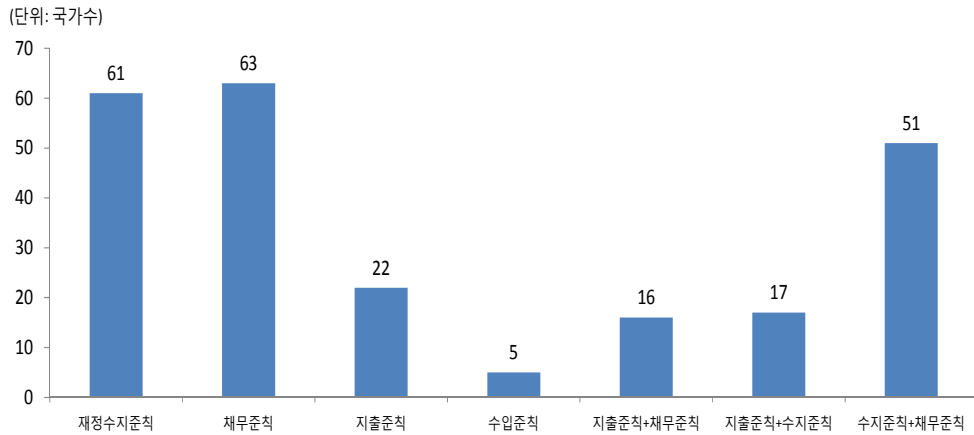
재정준칙	장 점	단 점	운용국가
수입준칙	• 초과수입의 일부를 국가채무 상환에 사용하여 재정건전성에 기여	• 수입준칙 단독으로는 지속가능성 측면에서 직접적 연관성이 부족	네덜란드 한국
지출준칙	• 정부지출을 줄여 재정건전화에 기여 • 단순하고, 감독이 용이하여 통제가능성이 높은 편임	• 재정의 지속가능성과는 직접적인 연관성은 부족 • 재정건전화 시기에는 효과적으로 사용될 수 있으나 조세지출 등을 통한 우회위험이 존재	스웨덴 미국 폴란드 네덜란드
재정수지준칙	• 재정건전성 제고에 효과적 • 간단하고, 이해하기 쉽고, 투명하고, 모니터링이 용이하고, 대중들과 소통이 쉬움	• 경기안정화기능이 미약 (경기순응적) • 거시경제안정성이 저해될 가능성이 존재 • 수지목표를 달성하기 위해 회계상 조작이 이루어질 수 있는 가능성이 존재	스위스 독일 이탈리아
구조적 재정수지준칙	• 경기대응성을 유지하면서도 재정건전성을 확보하는데 유리하게 작용	• 잠재GDP, 수입 및 지출의 GDP 탄력성 등의 추정에 불확실성이 내재	오스트리아 포르투갈 스웨덴
채무준칙	• 재정건전성 제고에 효과적 • 단순하고 감독이 용이하여 통제가능성도 높은 편	• 경기안정화기능이 미약 (경기순응적) • 최적의 부채수준에 대한 사회적 합의가 어려움	독일 영국 스페인 체코

자료: 국회예산정책처(2013)

세계 각국은 경제·사회 여건에 따라 다양한 형태 및 조합으로 재정준칙을 운용 중이다. IMF(2012)⁵⁰⁾에 따르면 세계 각국이 가장 많이 사용하는 단일 재정준칙은 채무준칙이다. 2개 이상의 재정준칙을 함께 사용하는 방식으로 재정수지준칙과 채무준칙을 가장 많이 사용 중이다.

50) Schaechter, Andrea, Tidiane Kinda, Nana Budina, and Anke Weber, “Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset,” IMF, WP/12/187, 2012.

[그림 19] 국가별 재정준칙 운용현황(2012년 기준)



자료: IMF(2012)

국가별로 살펴보면 독일은 2009년 헌법 개정을 통해 채무제한준칙을 도입함에 따라 연방정부의 구조적 재정수지가 적자에서 흑자로 전환되었다. 2013년 연방정부 구조적 재정적자가 GDP 대비 0.14%로 채무제한기준(적자 0.35% 이내)보다 낮고, 2014년의 경우 0.27% 흑자를 기록하였다.

미국은 2002년까지 한시적으로 도입했던 PAYGO 제도를 2010년 부활시킴에 따라 재정적자가 점차 감소하고 정부부채의 증가속도가 둔화되었다. GDP 대비 재정적자가 2009년 12.8%에서 2014년 5.1%까지 지속적으로 감소되었다. 영국은 2011년 「예산책임 및 감사법」을 통해 ‘2016년까지 GDP 대비 공공부문 순채무 비중을 전년보다 감축’하는 채무준칙을 도입하였다. 스웨덴은 1997년 이후 도입한 재정준칙을 준수함에 따라 2008년 글로벌 금융위기에도 불구하고 GDP 대비 정부부채가 1997년 77.3%에서 2014년 54.8%로 감소되는 등 양호한 재정 상태를 유지하고 있다.

[표 58] 주요국의 대표적인 재정준칙

국가	재정운용 목표	법적 기반	주요 내용
독일	채무비율	헌법 (2016)	구조적 재정적자(GDP 대비) 0.35% 이내로 유지함으로써 부채의 신규발행을 GDP 대비 0.35% 이하로 허용
스위스	재정수지	헌법 (2003)	지출은 경기변동요인을 감안한 수입 전망치 내에서 달성
미국	PAYGO 채무한도	법률 (2010, 2011)	의무지출 증가 또는 세입 감소를 내용으로 하는 신규 입법시 반드시 이에 대응되는 다른 의무지출 감소나 세입 증가 등 재원조달 방안이 동시에 입법화 되도록 의무화(The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010)법률에 의해 채무한도를 매년 통제 (Budget Control Act of 2011)
영국	채무비율 재정수지	법률 (2011)	GDP 대비 공공부문 순채무 비율 전년보다 감축 2017~2018회계연도 이내에 경기조정 재정수지 균형 달성
프랑스	재정수지	법률 (2012)	구조적 재정적자(GDP 대비) 0.5% 이하 유지
스웨덴	재정수지	법률 (2000, 2016)	구조적 재정수지 흑자(GDP 대비) 2% (2000) → 0.33% (2016) 이상 유지

출처: 국회예산정책처(2016), 「주요국의 재정제도」 등을 바탕으로 재구성

나. 우리나라 재정준칙 관련 입법논의 동향

우리나라는 「국가재정법」과 「국가재정운용계획」을 통해 수입 및 지출통제 등에 관한 규정들을 운용 중이다. 「국가재정법」 제90조에 세계잉여금 등의 처리에 대한 규정이 수입준칙의 일환으로 간주된다. 「국가재정운용계획」에서 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지한다는 원칙 등을 통해 수입 및 지출 관리가 이루어지고 있다.

한편, 제19대 국회에서 PAYGO 제도, 국가채무준칙, 재정수지준칙+국가채무준칙 등의 법률개정안이 제출되었지만 임기만료로 폐기되었다. 제20대 국회에서 PAYGO 제도 도입과 관련하여 추경호 의원안이 제출되어 국회운영위원회에 계류 중이다.

[표 59] 재정준칙의 도입 관련 20대 국회 법률개정안

구분	법률안		주요 내용
PAYGO 제도	추경호 의원안 (2016.7.8)	국회법	의원 및 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의·제안하는 경우 비용추계서와 재원조달방안에 관한 자료를 함께 제출 위원회는 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 심사하는 경우 의안과 재원조달방안에 관한 자료를 함께 검토하여 국가 재정의 수입과 지출이 균형을 이룰 수 있도록 함

자료: 국회의안정보시스템

행정부는 재정의 중장기적인 지속가능성을 확보하고 재정건전성을 강화하기 위해 재정준칙 도입 내용을 포함한 「재정건전화법」 제정안(총7장 17개 조문)을 마련하였다. 동 법안에서 재정준칙과 관련된 내용으로 채무준칙, 재정수지준칙, 그리고 PAYGO 제도 강화 등이 있다.

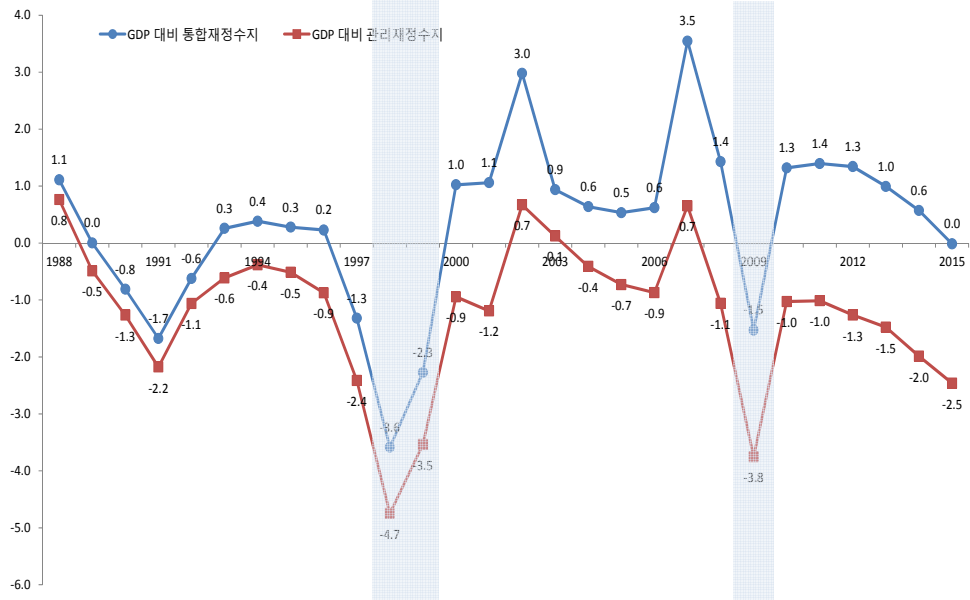
구체적으로 「재정건전화법」에서의 채무준칙은 국가채무를 GDP 대비 45% 이내로 관리하고 5년마다 이 수치를 재검토하도록 설정되었다. 다만, 경기침체, 대량실업, 남북관계 변화 등 「국가재정법」으로 규정된 추경 편성 요건을 충족하면 재정준칙을 적용받지 않는 예외규정도 첨부하였다. 재정수지준칙으로 관리재정수지 적자가 GDP 대비 3% 이내로 허용되도록 규정하였다. 또한 「재정건전화법」에는 PAYGO 제도를 강화하는 내용이 존재하는데 행정부 또는 국회에서 재정부담 수반 법률안을 제출할 경우 비용추계서 및 재원조달방안을 의무적으로 첨부하도록 하였다.

행정부의 「재정건전화법」 제정안은 재정여력을 유지하고 재정건전성을 강화해야 하는 시점에 바람직한 시도로 평가되나, 재정준칙과 관련하여 몇 가지 검토해야 할 사항이 있는 것으로 보인다. 먼저 재정수지준칙(3% 적자 상한)과 채무준칙(45% 상한) 설정의 근거가 부족한 것으로 보인다. 행정부는 EU 및 OECD 주요국의 재정준칙 운용현황을 참고하였다고 밝혔으나, EU의 재정준칙 기준(1997년)은 EU의 GDP 대비 국가채무 비율과 경제성장률 전망치를 바탕으로 도출된 것이므로⁵¹⁾ 그 수치를 참고할 필요는 없는 것으로 보인다.

51) EU의 재정수지준칙 기준(GDP 대비 재정적자 비율 3%), 채무준칙 기준(GDP 대비 국가채무 비율 60%)은 정부 예산제약식으로부터 장기균형 상태에서의 GDP 대비 국가채무 비율과 재정수

현재 우리나라의 걱정 국가채무나 행정부의 걱정 규모에 대한 연구가 거의 없고 합의점을 도출하기 어려워 행정부가 임의적으로 중장기적인 재정목표를 설정하기에는 한계가 존재하는 점은 공감된다. 하지만 재정수지준칙 및 채무준칙으로 설정된 상한은 행정부가 달성하기 쉬운 수준으로, 현재는 재정목표로서의 의미가 부족한 것이 사실이다. 우리나라에서 GDP 대비 3% 재정적자를 초과한 경우는 IMF 외환위기 당시인 1998년, 1999년과 글로벌 금융위기 당시인 2009년뿐임을 상기할 필요가 있다.

[그림 20] GDP 대비 통합재정수지 · 관리재정수지 추이(1988~2015)



자료: 기획재정부

지 비율 간 관계식을 도출하여 설정한 결과이다. 다음과 같은 과정을 통해 GDP 대비 국가채무 비율이 증가되지 않는 재정수지를 산출한다.

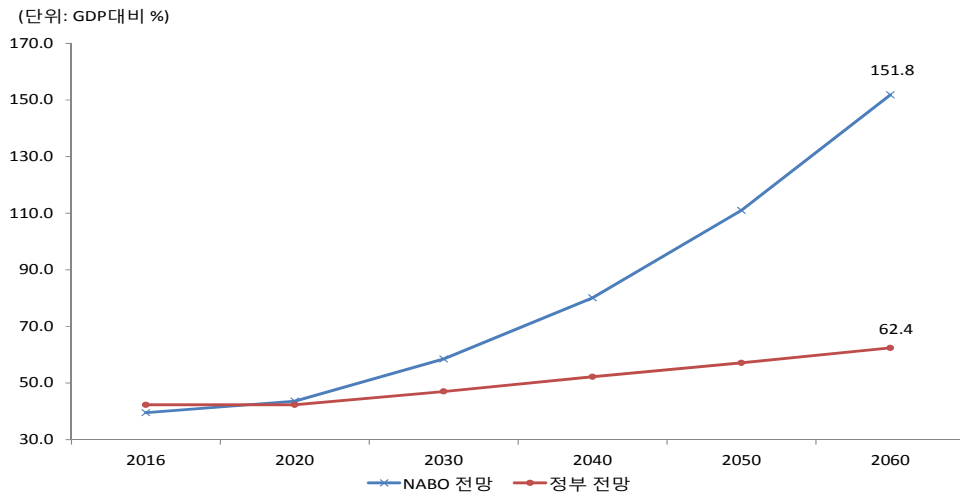
$$\frac{d(D/Y)}{dt} = \frac{dD/dt \cdot Y - D \cdot dY/dt}{Y^2} = 0 \quad \rightarrow \quad \frac{dD/dt}{Y} - \frac{D}{Y} \frac{dY/dt}{Y} = 0$$

$$\frac{\frac{dD/dt}{Y}}{\text{수지 적자 3\%}} = \frac{\frac{D}{Y}}{\text{GDP 대비 국가채무 60\%}} \times \frac{\frac{dY/dt}{Y}}{\text{경상성장률 5\%}}$$

→ 국가채무 60%일 경우 EU 국가들의 중장기 경상성장률 전망치 5%를 적용하면 국가채무를 늘리지 않는 재정수지 적자 상한은 3%로 추정된다.

또한 행정부의 장기 재정전망(2015.11)에 따르면 재정수지 적자는 2060년까지 상한을 넘지 않고, 국가채무는 2027년부터 준칙 상한을 초과할 정도로 수지준칙이나 채무준칙에서의 상한을 느슨하게 설정한 것으로 보인다. NABO의 장기 재정전망(2016.8)에 따르면 재정수지는 2026년부터, 국가채무는 2022년부터 준칙 상한을 초과할 것으로 전망된다.

[그림 21] GDP 대비 국가채무비율 전망(2016~2060)



자료: 국회예산정책처, 기획재정부

둘째, PAYGO 제도를 도입하기에는 미국과 우리나라 재정제도의 차이 등에 따라 어려움이 존재한다. 미국과 달리 우리나라의 국회에 예산편성권이 없고 재원 조달방안 마련의 현실적 문제에 따라 국회의원의 재정수반 입법 발의가 제한될 가능성이 존재한다. 예산편성권이 행정부에 있는 우리나라에서는 PAYGO 도입에 따라 재정 수반 입법에서의 행정부 우위를 심화시킬 수 있다. PAYGO의 모델인 미국의 경우에는 의회가 법률로써 직접 예산을 편성한다는 점에서 우리나라와 여건이 상이하다. 미국의 경우에는 예산법률주의를 채택하고 있어 의회가 법률로써 직접 예산을 편성하지만 우리나라의 경우 예산과 법률이 각각 구분되어 있어 법률로서 예산을 완벽히 통제하기 곤란한 여건이다. 즉, 미국의 경우 의무지출이 법률에서 자격요건과 지불공식에 따라 발생하지만 우리나라 의무지출의 경우 법률에서 지출의무만 정하고 시행령 또는 시행규칙 등에 의해 자격요건이나 급여액 등이 정해지는 경우가 많아 의무지출을 법률만으로 통제하기 곤란한 부분이 존재한다.

이와 더불어 PAYGO 제도 하에서 재정이 수반되는 입법을 위해서는 재원마련을 위하여 다른 법률을 개정해야 하는 어려움이 발생할 수 있다. 다른 법률을 개정하기 위해서는 새로운 법의 혜택을 누릴 국민과 기존 법의 혜택을 누리던 국민들간의 갈등을 조정해야 하므로 국회의원의 재정수반 입법이 어려워질 것을 쉽게 예상할 수 있다. 따라서 우리나라는 국회에 예산편성권이 없고, 재원조달방안 마련의 현실적 문제에 따라 국회의원의 재정수반 입법이 어려워질 수 있을 것이다.

또한 PAYGO 제도를 도입하기 위해서는 상임위별 의무지출 상한 지정 및 위원회간 세입·지출 조정 절차 등 선결되어야 하는 과제들이 존재한다. 예산심사시 상임위별 의무지출 상한을 정하지 않는 경우 각 상임위별로 PAYGO를 적용하기 위한 기준이 없어서 운용이 어려워질 것으로 보인다. 참고로 미국 하원의 예산위원회(Budget Committee)는 예산심사시 예산결의안을 통하여 각 상임위원회의 의무지출 상한액을 지정하고 있다. 또한 우리나라의 경우 세입법안을 담당하는 기획재정위원회와 지출법안을 담당하는 소관 상임위원회가 상이하므로 PAYGO 시행을 위한 조정 절차를 마련할 필요가 있다. 기획재정위원회의 세입법안과 소관 상임위원회의 지출법안 사이에 조정이 필요하므로 이를 위한 「국회법」개정 등이 수반될 필요가 있다.

다. 우리나라 재정여건에 맞는 재정준칙 도입방안

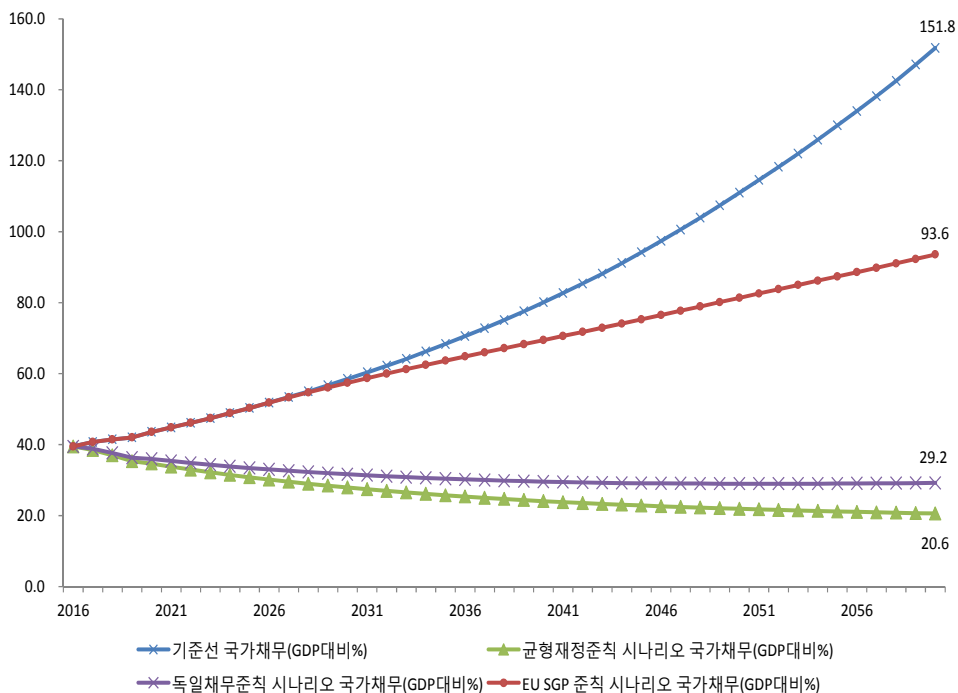
최근 국회예산정책처에서 발간한 「2016~2060년 NABO 장기 재정전망」에 따르면 인구고령화에 따른 노동공급(생산가능인구) 감소와 자본투입 증가율 둔화로 인해 저성장이 예상된다. 이에 따라 총수입이 감소되고 공적연금이 포함된 복지지출 증가 등에 따라 총지출이 증가될 것으로 전망된다. 총지출 증가율(4.4%)이 총수입 증가율(3.3%)보다 초과되어 관리재정수지 적자가 지속적으로 심화될 것으로 보인다. 국가채무는 2016년 GDP 대비 39.5%에서 2060년 151.8%까지 상승할 것으로 전망되는 등 재정건전성이 악화될 것으로 예상된다.

따라서 재정건전성을 위해 여러 가지 형태의 재정준칙을 도입할 경우 향후 재정 변화를 전망하고자 한다. 구체적으로 균형재정수지준칙, 독일의 채무준칙, EU의 안정·성장 협약(Stability and Growth Pact, SGP)을 고려하여 시나리오 분석을 실시하였다. 균형재정수지는 이전 행정부까지 지속적으로 설정해 온 행정부

의 국가재정운용계획상 재정목표이다. 독일의 채무준칙은 독일 헌법에 명시된 신규채무가 GDP의 0.35%까지만 증가되도록 상한이 설정된 채무준칙이다. EU의 안정·성장 협약에 재정수지 적자는 GDP의 3%, 국가채무는 60% 이내를 유지해야만 하는 “재정수지준칙+채무준칙” 형태의 재정준칙이 설정되어 있다.

각 재정준칙별 관리재정수지를 살펴보면 균형재정수지준칙을 적용할 경우 0%를 유지되는 것으로 가정한다. 경기변동에 따라 관리재정수지 적자와 흑자가 나타날 수 있을 것으로 보이나, 장기 재정전망에서 균형재정은 매년 수입과 지출을 일치시키는 재정목표를 설정한다. 독일의 채무준칙을 적용할 경우 GDP의 0.35%만 관리재정수지 적자를 허용한다. EU의 SGP에서 재정수지 적자를 GDP의 3%까지만 허용하는 것을 적용할 경우 기준선 전망에서 2025년까지는 -3%보다 작아서 2026년부터 -3%씩 유지하는 것으로 설정한다.

[그림 22] 재정준칙별 국가채무 전망 비교



자료: 국회예산정책처, 「2016~2060년 NABO 장기 재정전망」, 2016. 8.

각각의 재정준칙 중 국가채무가 가장 낮아질 것으로 예상되는 재정준칙은 균형재정수지준칙이다. 이런 균형재정수지준칙을 적용하면 2060년 국가채무가 20.6%까지 낮아지는 것으로 전망된다. 독일의 채무준칙을 적용할 경우 2060년 GDP 대비 국가채무 비율이 29.2%로 균형재정수지준칙을 적용한 경우와 크게 차이가 나지 않는다. EU의 SGP를 적용하여 매년 GDP 대비 재정수지 적자를 3%까지 허용할 경우 2027년부터 2060년까지 매년 0.1~4.7%p를 개선시켜야 한다. 하지만 2033년이 되면 GDP 대비 국가채무가 60%를 초과하여 이와 같은 형태의 재정준칙은 전망기간(2060년) 내에 유지가능하지 않는 것으로 나타난다.

재정준칙은 재정건전성을 확보하는 마지막 수단일 것이다. 구속력이 확보되는 재정준칙일수록 재정건전성 제고효과는 커질 것으로 기대된다. 하지만 한번 도입되면 대내외 경제충격에도 중단되지 않을 수 있도록 강제력이 부여되어야 지속적이고 신뢰될 수 있는 준칙이 설정될 수 있을 것이다. 따라서 경기대응성을 확보하는 동시에 재정건전성 제고에 효과적이고 통제가 용이한 구조적 재정수지준칙과 채무준칙이 결합된 형태의 준칙을 고려해 볼 필요가 있다. 구체적으로 우리나라의 재정여건에 적합한 재정준칙으로 구조적 재정수지 적자 수준을 정함으로써 국가채무의 통제가 자동적으로 이뤄지는 형태를 고려할 수 있을 것이다. 구조적 재정수지를 재정목표로 설정할 경우 경기대응성, 지속가능성, 계획의 이행가능성 등이 높아질 수 있는 장점이 존재한다.

구조적 재정수지는 재정수지 중 경기변동에 따른 수입 및 지출의 자동적인 증감 부분을 제외하였을 때 얻어지는 재정수지를 말한다. 재정수지는 경기변동에 민감하게 반응하여 경기가 호황국면에 있을 때 조세수입이 증가하고 실업급여 등이 감소하여 수지가 개선되고, 경기가 침체국면에 있을 때는 조세수입이 감소하고 실업급여 등이 증가하여 수지가 악화된다. 따라서 재정정책의 기조 및 재정운영의 건전성을 판단하기 위해 재정수지 가운데 경기변동에 기인하는 부분만큼 제외하고 살펴볼 필요가 있다. 재정수지가 적자를 보이고 있다고 하더라도 구조적 재정수지가 흑자를 보일 때에는 재정건전성에 큰 문제가 없다고 판단하게 되는데 반해 재정수지가 흑자를 보이더라도 구조적 재정수지가 적자를 나타내고 있다면 재정건전성에 문제의 소지가 있다고 판단할 수 있다.

재정수지준칙은 재정의 경기대응능력을 약화시키는 단점을 가진다고 알려져 있으나 구조적 재정수지를 재정목표로 설정하는 경우 경기대응성을 유지하면서도

재정건전성을 확보하는데 유리하게 작용할 수 있다고 평가된다. 즉, 경기침체 기간에는 재정이 자동안정화기능과 재량적 재정지출의 확대로 일반적으로 경기역행적인 방향으로 작용해야 하나 재정수지준칙으로 인해 재량적 재정정책의 기능이 제한될 수 있기 때문이다.

따라서 다수의 해외국가들도 구조적 재정수지를 재정준칙의 재정목표변수로 활용하고 있다. 독일은 「헌법」에 재정준칙을 도입할 때 구조적 재정수지 적자 규모를 GDP 대비 0.35% 이하로 유지하게 함으로써 부채의 신규발행을 통제하는 준칙을 운용 중이다. 오스트리아도 「연방예산법」을 개정하여 2017년 이후 연방 정부(사회보험 포함)의 구조적 재정적자가 GDP 대비 0.35%를 초과하지 않도록 규정하고 있다. 스웨덴은 2016년 「예산법」에서 GDP 대비 0.33%의 구조적 재정수지 흑자를 달성해야 함을 규정하고 있다. 포르투갈은 2011년 「예산체계법」(2015년 발효)에서 구조적 재정수지가 SGP의 중기목표를 충족시키도록 규정하고 있으며 스페인도 구조적 재정적자 목표를 EU가 정한 범위 내로 설정하도록 하고 있다. 영국은 재정전망 기간인 5년 이내(2017~18회계연도까지)에 경기조정 재정수지 균형을 달성할 것을 재정목표로 하고 있다.

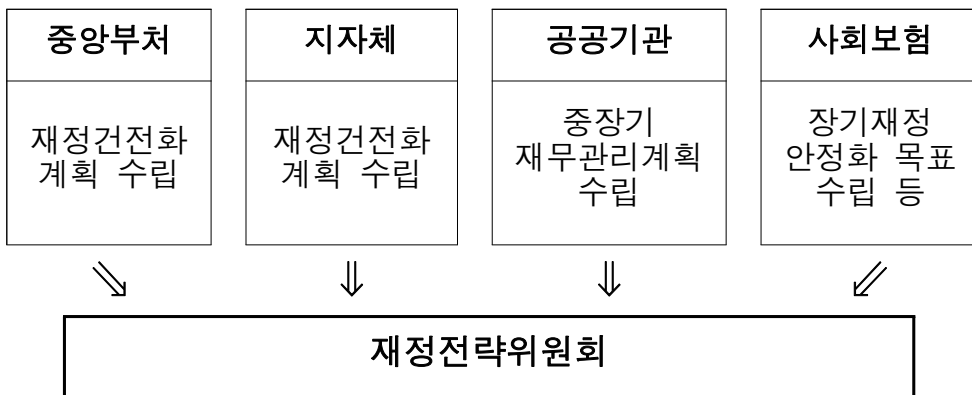
다만 구조적 재정수지는 단순 개념이 아니기 때문에 경기변동과 정책적 요인에 기인한 재정수지를 구분하기 힘들며 경기변동에 대응한 행정부의 정책을 반영하기 어려운 점이 존재한다. 예를 들면 조세수입이 경기변동에 민감하게 반응하지 않아 행정부가 경기변동에 대응하여 매년 세율을 조정하는 경우(구조적 재정수지 변화 큼)와 조세수입이 스스로 경기변동에 충분히 신축적으로 반응하여 행정부가 매년 세율을 변화시키지 않는 경우(구조적 재정수지 변화 작음)를 고려하면 두 경우 재정수지는 비슷하지만 구조적 재정수지는 다른 모습을 보일 수 있다. 또한 구조적 재정수지를 산출하기 위해 잠재GDP를 도출해야 하는데 잠재GDP는 관측 가능한 변수가 아니기 때문에 다양한 통계적 기법을 적용하여 추정하며 적용되는 기법이나 추정기간 등에 따라 추정된 잠재GDP가 크게 달라질 수 있다는 문제가 존재한다. 따라서 구조적 재정수지를 측정하는데 공신력 있는 민관협의 기구(혹은 독립적 재정기구)를 두는 등 제도적 장치를 마련하고 적자규모의 상한선을 설정할 때 정책당국, 학계 및 폭넓은 사회적 논의를 통해 합의함으로써 구조적 재정수지를 적용할 때 발생할 수 있는 논란을 미연에 방지해야 할 것으로 보인다.

4. 중장기 재정제도 개선과제

가. 재정건전성 제고를 위한 입법과제

행정부는 2016년 8월 10일 재정의 중장기 지속가능성을 확보하고 재정건전성을 강화하기 위해 「재정건전화법」 제정안(총7장 17개 조문)을 입법예고하였다. 동 법안의 주요 내용은 다음의 다섯 가지로 보인다. 첫째, 국가채무를 GDP 대비 45% 이내로 관리하고 5년마다 이 수치를 재검토할 수 있으며, 관리재정수지 적자를 GDP 대비 3% 이내로 제한하는 등 재정준칙의 법제화(안 제6조 및 제7조)이다. 둘째, 국회의원 또는 행정부가 재정부담 수반 법률안을 제출할 경우 비용추계서 및 이에 상응하는 세입 확대, 기존 사업 축소 또는 폐지 등과 관련된 재원조달방안을 의무적으로 첨부하는 PAYGO 제도를 도입(안 제9조)하는 것이다. 셋째, 재정건전성을 확보하기 위해 주요 정책을 심의·의결하도록 경제부총리 주재로 재정전략위원회를 구성(안 제5조)한다. 넷째, 장기재정전망 기관별 재정전망시점과 주기 등을 통일하고 이를 기초로 2018회계연도부터 5년마다 장기재정을 전망하되, 필요시 기간내 재전망을 가능하게 하는 등 장기재정전망의 시행주기 및 절차를 개선(안 제14조, 부칙 제3조)하는 내용을 담고 있다. 마지막으로, 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부, 사회보험, 공공기관 모두 재정건전화계획을 수립하고 이행상황을 평가하여 재정전략위원회에 보고(안 제10조~제13조, 제15조)해야 한다.

[그림 23] 재정건전화계획 등 수립·이행·보고·평가 체계(안 제5조 제3항)



자료: 기획재정부, 「재정건전화법 제정안」 입법예고 보도자료, 2016. 8.

그런데 「재정건전화법」 제정안 내용 중 「국가재정법」의 기존 규정과 유사한 부분이 있는 것으로 보인다. 먼저, 「재정건전화법」안과 「국가재정법」의 입법목적이 유사한 것으로 보인다. 「재정건전화법」안(제1조 목적)은 국가, 지방자치단체, 공공기관 등의 건전한 재정운용에 관한 사항을 정하여 재정의 중장기적인 지속가능성을 확보하고, 재정의 건전성을 강화하는 것으로 목적으로 삼고 있다. 한편, 「국가재정법」(제1조 목적)은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 삼고 있다. 따라서 국가의 재정건전성을 강화하는 것에서 「재정건전화법」안과 「국가재정법」의 목적 조향이 동일한 것으로 보인다.

둘째, 재정전략위원회(「재정건전화법」안 제5조)와 재정정책자문위원회(「국가재정법」 제10조)에서 위원회 구성과 업무영역이 유사한 것으로 보인다. 「재정건전화법」안에서 재정전략위원회의 위원장은 기획재정부장관이 맡고, 위원은 중앙관서의 장 및 학식과 경험이 풍부한 사람이라고 규정되어 있다. 한편, 「국가재정법」의 재정정책자문위원회 위원장도 기획재정부장관이 맡고, 위원 역시 중앙관서의 장 및 전문가 등으로 규정되어 있다. 위원회의 주요 업무에 관해 재정전략위원회는 국가채무의 관리(재정준칙), 재정수지의 관리(재정준칙), 국세감면의 제한, 재정건전화계획 등을 심의 및 의결하는 것으로 규정되어 있고 재정정책자문위원회는 국가재정운용계획에 대한 의견을 수렴한다고 규정되어 있다. 그런데 재정정책자문위원회가 의견을 수렴하는 국가재정운용계획에도 통합재정수지에 대한 관리계획과 국가채무관리계획 등이 포함되어 있어 「재정건전화법」안의 재정전략위원회와 「국가재정법」의 재정정책자문위원회의 업무영역이 유사한 것으로 보인다.

셋째, 재정건전화계획(「재정건전화법」안 제10조)과 국가재정운용계획(「국가재정법」 제7조)의 내용이 유사한 것으로 보인다. 「재정건전화법」안에서 각 중앙관서의 장은 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 중장기 재정건전화계획을 「국가재정법」 제28조에 따른 중기사업계획서를 포함하여 매년 1월 31일까지 기획재정부장관에게 제출해야 한다고 규정하고 있다. 한편, 「국가재정법」에서 행정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국가재정운용계획을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출해야 하는 것으로 규정되어 있다. 따라서 재정건전화계획과 국가재정운용계획의 내용이 유사한 것으로 보인다. 다만, 「재정건전화법」안의 재정건전화계획(제10조 중앙

관서의 재정계획)과 「국가재정법」의 국가재정운용계획에서의 차이점은 각 중앙관서의 장은 소관분야 재정건전성 제고를 위해 지출구조조정 및 효율화 방안 등을 포함한 재정 개혁과제를 발굴하여 성실하게 추진해야 한다는 것으로 보인다.

넷째, 장기재정전망(「재정건전화법」안 제14조)과 장기재정전망(「국가재정법」 제7조 2항 2호)이 유사한 것으로 보인다. 「재정건전화법」안 제14조 1항에 따르면, 기획재정부장관은 5년마다 법 제2조 제5호의 장기재정전망을 실시하되, 장기재정전망에 중대한 영향을 미치는 경제사회여건변화가 발생하는 경우에는 5년 이내에 재정전망을 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 한편 「국가재정법」 제7조 2항 2호에 따르면, 국가재정운용계획에는 다음의 각 호의 사항이 포함되어야 하는데, 2호가 중·장기재정전망이다. 또한, 「국가재정법 시행령」 제2조(국가재정운용계획의 수립 등)에는 기획재정부장관은 법 제7조 제2항 제2호에 따른 장기재정전망을 할 때에는 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 적어도 5년마다 시행해야 한다고 규정되어 있어 5년마다 장기재정 전망을 하는 조항도 유사한 것으로 보인다.

마지막으로, 재정정보공개(「재정건전화법」안 제16조)와 재정정보의 공표(「국가재정법」 제7조 2항 2호) 내용도 유사한 것으로 보인다. 「재정건전화법」안 제16조 제1항에 따르면, 중앙관서, 지방자치단체, 공공기관의 장은 소관분야 재정건전화정책 수립 및 이를 위한 재정정보와 통계운용의 투명성을 제고하고 국민의 참여를 증진시키기 위하여 성실히 노력한다고 규정되어 있다. 한편, 「국가재정법」 제7조 2항 2호에 따르면, 행정부는 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지 그 밖에 대통령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표한다고 규정되어 있다. 따라서 「재정건전화법」안의 재정정보공개와 「국가재정법」의 재정정보의 공표는 유사한 것으로 보인다.

[표 60] 「국가재정법」 및 「재정건전화법」 제정안의 입법목적 및 유사 규정 비교

		「국가재정법」	「재정건전화법」 제정안
입법목적		제1조(목적) 이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 국가, 지방자치단체, 공공기관 등의 건전한 재정운용에 관한 사항을 정하여 재정의 중장기적인 지속가능성을 확보하고 재정의 건전성을 강화하고자 함을 목적으로 한다.
위원회	명칭	재정정책자문위원회(제10조)	재정전략위원회(제5조)
	목적	재정운용에 대한 의견수렴	재정건전성 제고를 위한 정책에 관한 사항을 심의·의결
	구성	위원장은 기재부장관, 위원은 중앙관서의 장 및 전문가 등	위원장은 기재부장관, 위원은 중앙관서의 장 및 학식과 경험이 풍부한 사람 등
	역할	국가재정운용계획(재정수지 관리, 국가채무관리 계획 포함) 수립 시 의견수렴	국가채무 관리, 재정수지 관리, 국세감면 제한, 재정건전화계획 등 심의·의결
재정계획	명칭	국가재정운용계획(제7조)	재정건전화계획(제10조)
	주기	매년	매년
	기간	당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간	당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간
장기전망	명칭	장기재정전망(제7조 제2항)	장기재정전망(제14조)
	주기	최소 5년마다 시행	5년 마다 시행. 단, 장기재정전망에 중대한 영향을 미치는 경제사회여건 변화가 발생하는 경우 재전망 실시
	기간	40회계연도 이상	40회계연도 이상
정보공개	주체	행정부(제9조)	중앙관서, 지방자치단체, 공공기관의 장(제16조)
	대상	예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지 등 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항	소관분야 재정건전화 정책 수립 내용 등
	방법	매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표	재정정보와 통계운용의 투명성을 제고하고 국민의 참여를 증진시키기 위한 노력 의무

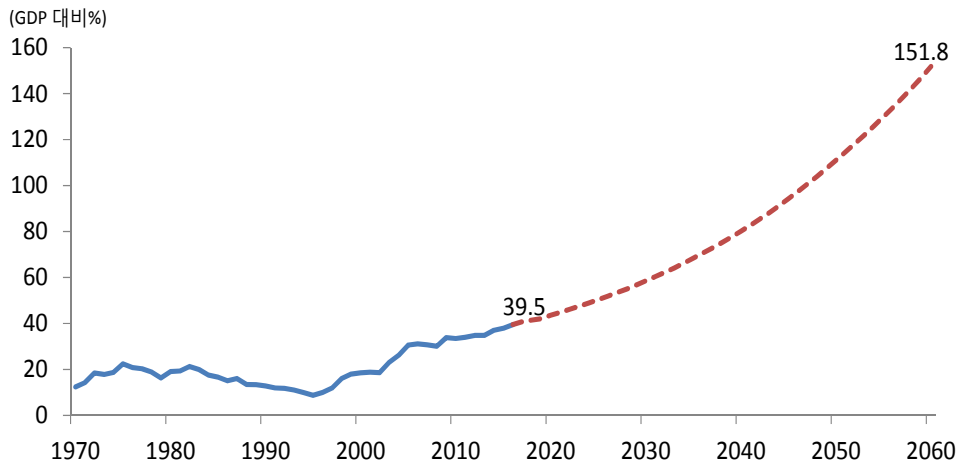
자료: 국회예산정책처, 2016.

지금까지 「재정건전화법」안의 내용을 살펴본 결과, 「국가재정법」과의 관계에서 입법목적이 유사하고 재정전략위원회 설치, 재정건전화 수립·이행·평가, 장기 재정전망 시기 및 절차 등 법안의 핵심적인 사항이 「국가재정법」에서 규율하는 내용과 유사한 것으로 나타났다. 또한, 재정건전성 제고는 「국가재정법」의 입법목적이기도 하므로, 같은 목적의 신규 법률 제정은 법체계의 복잡성을 증대할 것으로 보인다. 즉, 재정법 증가는 법률체계를 복잡하게 만드는 반면에 재정안의 내용은 「국가재정법」에 포함시킬 수 있는 내용이므로 신규 법률 제정의 실익이 부족한 것으로 생각된다. 뿐만 아니라, 이는 구 「예산회계법」과 「기금관리기본법」을 통합하여 재정 관련 법체계를 통합하고 단순화하고자 하였던 「국가재정법」 제정(2007년)의 취지에도 반하는 것으로 판단된다. 따라서 「재정건전화법」에서 신규로 규율하려는 내용은 「국가재정법」 제5장 ‘재정건전화’에 수 개 조항으로 신설할 수 있을 것으로 보인다. 즉, 신규 규율 내용인 재정준칙의 법제화, PAYGO 제도 도입, 사회보험 재정 건전성 관리 등은 「국가재정법」 개정을 통해 반영할 수 있을 것으로 보인다.

나. 세대간 형평성을 고려한 재정운용

2016년 우리나라의 국가채무(GDP 대비)는 39.3%로 OECD 평균(115.5%)보다 낮으나, 저성장 추세에 따른 세수 증가세 둔화와 저출산·고령화의 인구구조 변화로 인한 복지지출의 증가로 장기적인 재정건전성이 악화될 가능성이 있다. 최근 국회 예산정책처의 「2016~2060년 장기 재정전망」에 따르면, 복지지출의 급속한 증가로 총지출 증가율(4.4%)이 잠재성장률 둔화에 따른 총수입 증가율(3.3%)보다 높아지면서 관리재정수지가 지속적으로 악화되어 국가채무가 2016년 39.5%(GDP 대비)에서 2060년 151.8%(GDP 대비)로 지속적으로 증가하여 재정건전성이 계속 악화될 전망이다.

[그림 24] GDP 대비 국가채무 비율의 추이



자료: 국회예산정책처, 「2016~2060년 NABO 장기 재정전망」, 2016. 8.

그런데 이런 장기적인 재정건전성 악화 문제는 결국 미래세대의 재정 부담이 증가할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 즉, 저출산·인구고령화로 인한 복지 재원을 충당하기 위해서는 현재의 재정구조를 조정하지 않는다면 국채발행을 통한 재원마련이 필요한데, 이는 현 세대의 복지지출에 대한 비용부담을 미래세대에게 전가하는 것을 의미한다는 점에서 세대간 형평성 문제가 발생할 수 있다. 장기 재정 전망 결과를 바탕으로 ‘세대 간 회계(General Accounting)’방법을 이용하여 세대간 순조세 부담을 분석한 결과, 현행의 재정정책이 잔여생애기간 동안 적용된다는 전제 하에 재정지출은 늘어나는 반면에, 재정수입은 줄어들어 미래세대의 순재정부담이 증가하는 것으로 나타났다.⁵²⁾

따라서 급속한 인구고령화가 진행 중인 우리나라의 경우 세대간 형평성을 고려하여 재정을 운용할 필요가 있는 것으로 보인다. 세대간 형평성을 고려하여 재

52) 세대 간 회계(General Accounting)는 각 세대의 대표적인 개인이 현시점부터 잔여생애기간 동안 부담할 순조세부담, 즉 조세납부액에서 행정부로부터 받을 이전수입을 차감한 금액의 현재 가치를 의미한다. 따라서 세대 간 회계는 현행 재정정책이 향후의 재정수입과 지출에 미칠 영향과 이 결과로 나타날 현재 세대와 미래세대의 재정 부담을 산출하는데 유용한 방법이다. 「2012~2060년 장기 재정전망」을 바탕으로 세대별 순재정부담을 계산한 결과, 현재 세대에게 현행 제도가 적용된다는 전제 하에 현재 세대 연령 0인 세대의 순재정부담에 비하여 미래 세대의 순재정부담이 165%로 높은 수준이 되어야 행정부의 장기재정균형이 회복되는 것으로 나타났다(전영준, 「세대간 회계를 이용한 세대간 재정부담분석」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2012, 참조).

정의 지속가능성을 입법영향평가 단계에서부터 심사하는 독일의 사례를 검토함으로써 우리나라 재정운용에 관한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.⁵³⁾

독일은 국가 지속가능발전전략으로 ‘세대간 형평성’, ‘삶의 질’, ‘사회적 협력’, ‘국제적 책임’으로 설정하고 1947년 「헌법」 제20조 a항에 “국가는 미래세대를 위한 책임으로서 헌법질서의 범위 내에서 입법을 통하여 그리고 법률이 정하는 바에 따라 행정과 사법을 통해 자연과 동물을 보호한다.”라고 개정하여 ‘세대간 정의의 원칙’을 삽입하였다. 이로써 독일은 지속가능성을 헌법에 국가목표(Staatsziel)조항으로 규정하여 국가행위의 지속적인 방향과 해석지침으로 작용하는 방식을 택하였다.⁵⁴⁾ 또한, 독일은 동일한 맥락에서 2009년 「헌법」 제109조 3항⁵⁵⁾을 개정하여 국채발행에 관한 정부의 권한을 제한함으로써 세대간 형평성을 고려하여 재정의 지속가능성을 유지하도록 하였다. 즉, 독일 정부는 2009년 「헌법」을 개정하여 2016년부터 구조적 재정적자(GDP 대비)를 0.35% 이내로 유지함으로써 부채의 신규발행을 GDP 대비 0.35% 이하로 허용하고, 주정부는 2020년부터 구조적 재정수지를 균형으로 유지함으로써 부채의 신규발행을 전적으로 금지하는 채무제한준칙을 도입하였다. 그리하여 독일의 재정적자는 2010년 1.89%(GDP 대비)에서 2014년 -0.27%(GDP 대비)로 재정흑자로 전환하였고, 2015년에도 -0.14%(GDP 대비)로 재정흑자를 기록하였다.

53) 세대간 형평성을 고려하는 위원회가 의회 내에 설치되어 관련 정책을 수행하고 있는 나라는 독일, 핀란드, 브라질, 칠레, 이스라엘, 헝가리, 뉴질랜드이다(서용석, 「‘세대간 정의’ 실현을 위한 미래세대의 정치적 대표성 제도화 방안」, 한국행정연구원, 2014 참조).

54) 배건이, 「입법평가시 지속가능성심사의 적용에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2012, 22쪽, 참조.

55) (헌법 제109조 3항) 연방과 주의 예산은 원칙적으로 부채발행을 통한 수입 없이 균형을 이루어야 한다. 연방과 주는 경기상승과 침체 시 정상적인 상황에서 벗어난 경기변동의 영향을 감소시키기 위한 규정과 국가가 통제할 수 없고 국가의 재정상황에 심각한 영향을 미치는 자연재해나 그 밖의 비상사태를 규율하기 위한 예외적인 규정을 정할 수 있다. 예외적인 규정에 대해서는 그에 상응하는 변제규정을 정한다.

[BOX 4] 독일의 지속가능발전 운영체계 구축 배경

독일은 2002년부터 국가차원에서 지속가능발전 운영체계(Nachhaltigkeitsmanagementsystem)를 운영하고 있다. 지속가능한 발전(sustainable development) 또는 지속가능성(sustainability) 개념은 1987년 세계환경개발위원회의 브룬트란트(Brundtland)보고서가 “미래세대의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현재세대의 필요를 충족시키는 발전”이라고 정의하면서 1990년대부터 각국의 법 영역에 수용되었다. 당시 국제적 논의를 통해 나온 지속가능발전전략의 내용은 ‘환경책임, 세대간 형평성, 사회적 통합, 경제적 균형’ 등이었다.

이후 독일은 국제적인 공조를 모색하였고, 1992년 리오데자네이루 유엔환경개발회의의 ‘어젠다 21’에서 지속가능성의 실천을 위한 계획이 통과되자 2002년에 유엔환경개발회의가 ‘어젠다 21’의 권고를 수용하면서 지속가능성전략을 구체적으로 수립하게 되었다. 이후 2015년 뉴욕에서 개최된 지속가능한 발전을 위한 세계정상회담에서 ‘어젠다 2030’이 새롭게 통과되면서 2030년까지 글로벌한 차원에서의 지속가능성을 유지하기 위한 17개의 목표들이 마련되었다. 이에 따라 독일도 2016년 지속가능경영시스템 내에 ‘어젠다 2030’을 받아들여 17개 지속가능한 발전 목표들¹⁾을 바탕으로 新지속가능발전전략(Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Neuaufgabe 2016)을 수립하였다. 독일정부는 17개 목표달성을 위해 세부지표들을 개발하여 전략과 목표실행의 추진상황을 매 4년마다 모니터링하며, 이를 위해 매 2년마다 독일연방통계청이 지표들의 진행상황을 분석한 보고서를 발표하고 있다. 이 중 독일연방통계청이 재정지속가능성과 관련하여 분석하는 지표는 재정적자, 구조적 재정적자, 그리고 국가채무이다.

독일정부는 2002년부터 재정의 지속가능성에 관심을 두었다. 당시 독일연방재무부 산하의 과학자문위원회(Wissenschaftliche Beirat)는 미래세대에 대한 재정 부담을 완화하기 위해, 즉 ‘재정정책의 지속가능성(Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik)’을 위해서는 2006년까지 균형재정 달성을 위해 새로운 채무를 제한해야 한다는 것이 불가피하다는 소견을 밝히기도 하였다.²⁾

주: 1) 17개의 지속가능발전목표는 빈곤탈피(keine Armut), 기근탈피(kein Hunger), 건강과 복지(Gesundheit)

und Wohlergehen), 고급교육(hochwertige Bildung), 깨끗한 식수와 위생관리(sauberes Wasser und Sanitärer Sorgung), 상용화가 가능하고 깨끗한 에너지(bezahlbare und sanubere Energie), 인간적인 일자리와 경제성장(menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum), 산업혁신과 사회간접자본(Industrie Innovation und Infrastruktur), 지속가능한 도시와 공동체(nachhaltige Städte und Gemeinde), 책임지는 소비와 생산표본(verantwortungsvolle Konsum und Produktionsmuster), 환경보호방안(Massnahmen zum Klimaschutz), 수중생태계보호(Leben unter Wasser), 토지생태계보호(Leben an Land), 평화, 정의 그리고 강한제도(Frieden, Gerechtigkeit und starke Institution), 목표달성을 위한 파트너쉽(Partnerschaften zur Erreichung der Ziele)이다.

2) Bundesregierung, *Perspektiven für Deutschland Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*, 2004, 12쪽, 참조

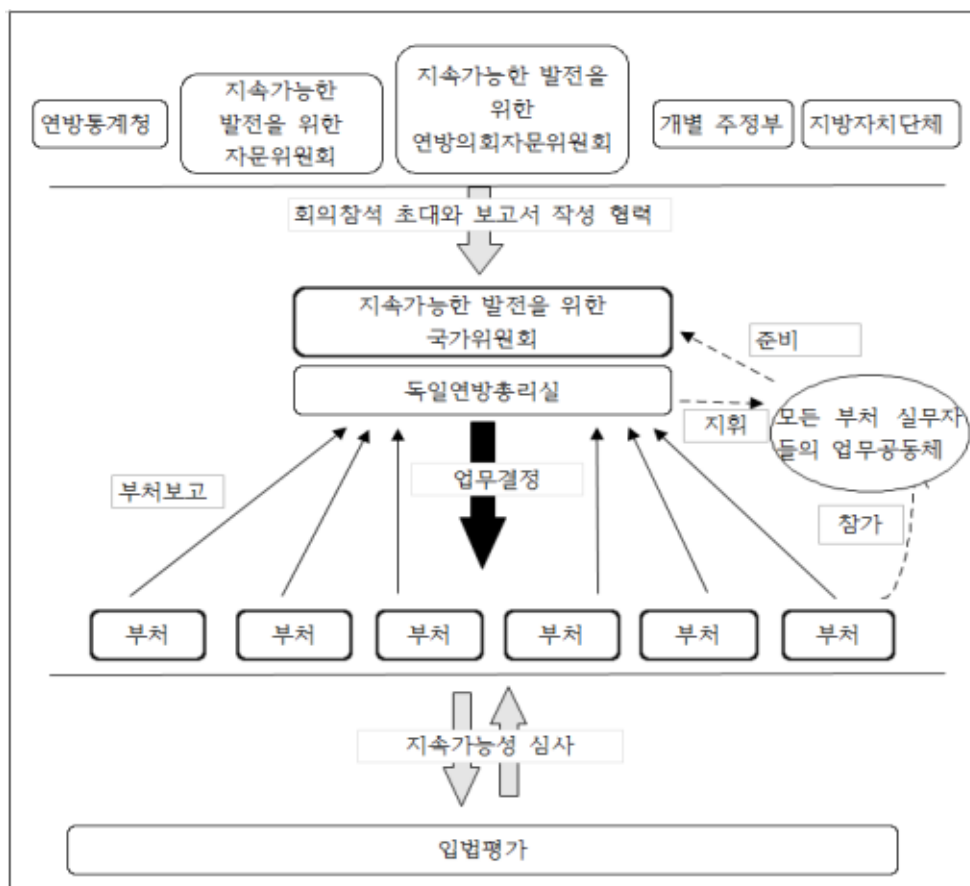
독일 지속가능한 발전을 위한 운영체계 상의 주요 조직은 ‘지속가능한 발전을 위한 국가위원회(Staatssekreärausschuss für nachhaltige Entwicklung: 이하 SNE)’ 및 ‘지속가능한 발전을 위한 연방의회자문위원회(Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung: 이하 PBNE)’⁵⁶⁾, 그리고 ‘지속가능한 발전을 위한 자문위원회(Rat für Nachhaltige Entwicklung: 이하 RNE)’이다. 먼저, SNE는 독일연방총리(Bundeskanzleramt) 산하에 있으며 지속가능성 전략을 위한 중앙통제기관이다. 모든 부처의 지속가능성 관련 업무는 SNE에서 처리한다. SNE는 지난 14년간 지속가능성전략 컨트롤 타워로서 기능하면서 모든 부처와 지속가능성 관련 자원배분을 등을 최종적으로 논의하여 처리하였다. RNE는 2001년부터 연방정부의 지속가능한 발전을 위한 질문에 대해 자문하는 기관으로서의 역할을 담당하고 있다.

독일연방의회는 17명의 의원으로 구성되어 연방정부의 지속가능성전략과 정책에 대해 EU와 국제적인 차원에서 협조하는 연방의회의 전문위원회(Gremium)인 PBNE를 2004년에 설치하였다. PBNE는 연방정부의 지속가능한 발전을 위한 정책을 협조하고 견제하는 국민 대리기관으로서의 전문위원회이다. 이후 PBNE는 지속적으로 독일연방정부의 지속가능한 발전을 위한 정책을 평가해왔고, 구체적인 정책을 제안하며 입안해왔다. PBNE는 지속가능한 발전을 위한 정책제안 및 예산과 보조금지원 관련 정책지원, 그리고 연방통계청의 지표보고서에 대한 입장표명 등을 수행하고 있다. 특히, PBNE는 2009년 독일연방각부공통사무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien)⁵⁶⁾ 제44조 제1항⁵⁷⁾ 개정을 통해 입법영향

56) 연방각부공통사무규칙 제6장의 경우 입법(Rechtssetzung)에 관한 전반적인 내용을 다루고 있는데 제44조는 법률의 결과분석에 대해 규정하고 있는 조항으로 입법평가의 직접적인 근거 규정이다. 부처 간 협의와 주 및 지방자치단체와의 조정을 통해 법률초안이 작성된 경우 연방정부 각료회의에서 정부법안으로 확정되기 전, 입법평가를 통해 법률안의 기대 효과와 부수적

평가(Gesetzesfolgenabschätzung)에 있어서 세대간 형평성의 관점에서 입법안의 직접적인 효과와 부수적인 효과를 분석하는 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfung)를 시행하고 있다. 이는 입법안이 어떻게 장기적으로 환경, 경제, 사회에 영향을 미쳐 세대간 형평성과 지속가능성이 유지되는지를 심사하는 것이다.

[그림 25] 독일의 지속가능한 발전을 위한 운영체계 개요



자료: Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Neuauflage 2016, 23쪽

효과를 사전 분석하게 된다(배건이, 「입법평가시 지속가능성심사의 적용에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2012, 38쪽, 참조). 입법평가 시 지속가능성심사를 보다 면밀히 고려하기 위해서는 연방정부의 지속가능발전전략에 따른 17개 목표들과 이와 관련된 세부지표들을 참고한다.

- 57) 독일은 입법평가를 입법과정에 도입하였는데, 법률자원이 아닌 독일연방각부공통사무규칙을 통해 입법평가를 시행할 수 있는 근거를 마련하였다. 독일은 영향평가가 보다 통합적인 지속가능성평가체제로 전환된 것을 계기로 2009년 연방각부공통사무규칙 제 44조 제1항을 개정하여 “... 지속적인 발전가능성과 부합하는지의 여부, 특히 법안이 어떠한 장기적인 효과를 갖는지에 대해 설명하여야 한다.”라고 하여 입법평가 시 지속가능성심사의 적용을 제도화하였다.

이미 고령화사회에 들어선 우리나라도 미래세대에게 재정 부담을 전가하지 않기 위해 세대간 형평성을 고려한 지속가능성을 공론화하여 독일처럼 지속가능한 발전을 위한 경영시스템을 구축하고, 지속가능한 발전을 위한 전략을 수립하여 (재정)지속가능성을 유지시키기 위한 노력을 해야 할 필요가 있다.⁵⁸⁾ 이를 위해 행정부는 지속가능한 발전을 위한 조직과 전략, 그리고 실천목표들을 설정하고, 이를 실행하기 위한 지표들을 개발하여 추진할 필요가 있다.

또한, 국회는 입법단계에서부터 세대간 형평성을 고려하여 지속가능성을 심사할 수 있는 (가칭)지속가능한 발전을 위한 자문위원회를 설립하여 (재정)지속가능성이 유지될 필요가 있다. 먼저, 동 위원회는 (재정)지속가능성 유지를 위한 정책 제안 및 정책입안을 해야 할 것으로 보인다. 동 위원회는 입법 시 세대간 형평성의 관점에서 이 법안의 직접적인 효과와 부수적인 효과를 분석하여 향후 (재정)지속가능성이 유지되는지를 심사할 필요가 있을 것으로 보인다. 특히, 대형 국책사업이나 중장기적 재정소요를 동반하는 입법 시 세대간 형평성을 고려한 비용·편익 분석을 통해 향후 (재정)지속가능성이 유지되는지를 심사할 필요가 있다. 아울러 행정부는 세대간 회계를 작성하고, 이를 국회에 제출하면 이를 검토하는 역할도 담당해야 할 것으로 보인다.⁵⁹⁾

다. 재정정보 공개를 통한 투명성 제고

행정부는 예산안 편성·집행·결산·성과평가 단계에서 재정정보를 체계적으로 공개함으로써 효율적이고 책임감 있는 재정운용을 지향하게 되고 자체적으로 부정행위를 억제하는 유인을 가지게 되며 국민이 재정운용 과정에 참여할 기반을 마련하게 된다. IMF도 재정투명성 규약을 통해 정책분석이 가능하도록 행정부가 양질의 재정정보를 시기적절하게 제공할 것을 권장하고 있다.

재정정보 공개현황을 살펴보면, 행정부는 예산안 및 기금운용계획안, 국가재

58) 15~79세 전국 남녀 응답자 3,500명을 대상으로 한 '2015년 KDI 세대연구' 설문조사의 결과에 따르면, “인구수가 줄어드는 청년층의 정치적 영향력을 높일 제도적 장치가 필요하다.”는 항목에 대해 긍정적인 의견이 63.4%(매우 그렇다와 약간 그렇다)로 나타난 반면에, 부정적인 의견(전혀 그렇지 않다와 별로 그렇지 않다)의 비율은 8.1%로 긍정적 의견이 과반수 이상인 것으로 나타났다(KDI, FOCUS, 2106, 참조). 또한, “세대간 대화와 토론의 장이 마련되면 참여할 의사가 있다.”는 항목에 대해 긍정적인 의견비율은 41.2%로 나타난 반면에 부정적인 의견비율은 18.6%로 긍정적인 의견비율이 두 배 이상 높았다. 따라서 행정부는 이를 공론화할 필요가 있는 것으로 보인다.

59) 서용석, 「세대간 정의 실현을 위한 미래세대의 정치적 대표성 제도화 방안」, 한국행정연구원, 2014, 참조

정운용계획, 기타 부속서류를 회계연도 개시 120일 전까지, 국가결산보고서 등을 매년 5월 31일까지 국회에 제출하고 있다. 또한 2007년부터 舊재정경제부의 국가 재정정보시스템, 舊기획예산처의 예산정보시스템⁶⁰⁾, 지방자치단체의 지방재정정보 시스템(e-호조)과 지방교육재정정보시스템(에듀파인)을 연계하여 디지털예산회계시스템(이하 dBrain)을 구축하였다. 2014년 2월부터는 주요 재정지표와 국유재산 변동, 주요 세목별 세수실적, 각 부처·공공기관별 주요 단위사업별 집행실적을 수록한 ‘월간 재정동향’을 발간하고 있다. 또한 국민들의 재정정보에 대한 접근을 용이하게 할 목적으로 2015년 5월부터 ‘열린재정’ 홈페이지를 운영하여 국고보조금 현황 등을 공개하고 있다. 국회는 2008년 9월부터 dBrain의 접근권한을 받아 일부 예결산 재정정보를 이용하고 있다.

[그림 26] dBrain 구성 체계



자료: 열린재정 홈페이지(www.openfiscaldata.go.kr)

이와 같이 행정부의 재정정보 공개 확대에도 불구하고 정보공개 범위나 전달 체계가 재정을 체계적으로 분석하는데 제한적이고 정보의 검색·집계 등이 용이하지 않으며 재정정보시스템 간 연계가 미비한 것으로 나타났다.

첫째, 행정부는 국가재정운용계획에서 재정전망을 제시하면서 그 근거가 되는

60) 예산정보시스템은 2000년에 구축한 업무 종합정보시스템으로 예산의 편성·집행·결산에 이르는 전 과정을 자동화하고 시스템에서 생산되는 주요 정책 자료를 자동 저장 및 공유화한 시스템이다.

거시경제전망지표는 발표하지 않고 있어 전망의 적절성과 타당성을 판단하기 어려운 실정이다. 국가재정운용계획의 목적은 단년도 예산편성의 한계를 극복하고 중기적 관점에서 거시적 재정운용전략과 자원배분방향을 수립함으로써 재정운용의 효율성과 재정건전성을 제고하는데 있다. 따라서 정확한 거시경제전망에 기초하여 재정총량을 전망하는 것이 중요하다. 행정부는 그동안 낙관적 경제전망에 근거하여 중기 재정운용계획을 수립하였고 이로 인해 세입결손이 발생하거나 재정지출이 확대되면서 국가채무가 크게 증가하는 양상을 보였다. 낙관적 경제전망이 지속적으로 문제시되자⁶¹⁾ 행정부는 2015년부터 국가재정운용계획에서 경제성장률조차 제시하지 않고 있다.

둘째, dBrain과 열린재정을 통해 공개되는 예결산 정보에는 사업유형별 분류, 결산 기준의 순계자료, 추경예산의 기금자체변경 등이 포함되어 있지 않아 분야별 지출 추이와 사업 내역 등의 파악이 용이하지 않다. 차경엽 외(2012)에 따르면, dBrain에는 약 150개의 사업유형별 분류([표 61])가 있는 것으로 나타났다. 국회에 제공되는 dBrain의 예결산 정보는 회계와 기금, 소관, 분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업으로 구분되지만 정책적 관심의 대상이 되고 있는 사업유형별 정보는 포함하고 있지 않다. 따라서 R&D와 일자리 예산, 의무 및 재량지출 등에 대한 정보는 부처를 통해 입수해야만 한다. 문제는 자료 입수에 시간이 소요될 뿐 아니라 여러 부처로부터 자료를 집계할 경우 자료의 정합성을 확인할 방법이 없다는 점이다.

셋째, 열린재정에는 예산과 결산 자료가 공개되어 있는데 총계와 순계로 공개되는 예산과 달리 결산은 총계 자료만 제공되고 있다.⁶²⁾ 사업단위 분석에서는 총계와 순계의 구분이 중요하지 않지만 총수입과 총지출, 분야별·소관별·성질별 자원배분과 같은 거시재정지표에서는 순계 기준의 결산 자료가 제공되지 않아 예산과 결산을 연계한 분석이 어려운 실정이다. 원자료인 dBrain에서 순계 기준의 결산 자료를 산출하려고 하여도 세목에 대한 정보가 없어 이마저도 불가능한 상황이다.

넷째, 행정부는 추경예산편성에 따른 총지출과 분야별 자원배분 변동을 발표할 때 기금자체 변경을 포함하고 있으나 정작 기금자체변경에 대한 정보는 제시하지 않아 추경예산 규모를 파악하는데 제한적이다. 일반·특별회계의 경우 추경예

61) 행정부는 경제성장률을 2012년에 4% 중반, 2013년에 4% 초중반, 2014년에 3.7% 중반으로 전망하였고 이 때 세입결손이 2012년에 2.8조원, 2013년에 8.5조원, 2014년에 10.9조원 발생하였다.
 62) 총계는 일반회계 및 특별회계 또는 회계 및 기금 간 중복 계산 분을 차감하지 않고 이중 계산된 규모를 그대로 합산한 것으로 회계별 독립된 규모를 파악하는 지표이고 순계는 예산총계에서 회계간 또는 회계내 계정 간 거래로 인한 중복분(내부거래, 보전거래)을 차감함으로써 실질적인 행정부의 총예산 규모를 파악하는 지표이다.

산에 대해 국회의 심의를 받지만 기금은 예산의 20% 내에서 자체적으로 변경이 가능하기 때문에 국회의 심의를 받지 않는다. 문제는 추경예산의 일반·특별회계 부분이 dBrain에 반영되지만 기금자체변경은 반영되지 않고 있다. 이로 인해 추경 예산의 추이와 경제적 효과를 분석하는데 제한적이다.

[표 61] dBrain의 사업유형분류

구 분	분 류	상세내역
정책구분	29	저출산고령화, 미래신성장동력, 4대강 살리기, 녹색성장, 글로벌역량 강화, 다문화, 복지, 무상급식, 성인지 등
사업군	4	시도자율편성, 시군구자율편성, 특별지방행정기관, 국가직접편성
사업비	13	일반경비, 인건비, 교부금, 예비비, 주요사업비, R&D, 정보화사업, SOC건설, 대형시설, 장비구매 등
사업상태	12	신규, 계속분리, 계속병합, 완료, 종료분리, 종료병합, 중단, 계속 등
수행방식	12	직접수행, 간접수행, 국고보조(국가·지자체·기타), 출연, 출자, 융자, 민간투자(BTO, BTL) 등
사업유형	79	건설(토목, 건축), R&D(기초, 응용, 개발연구, 출연기관지원), 정보화(기반, 행정정보화) 등

자료: 차경엽 외, 「디지털예산회계시스템의 감사활용 방안 연구」, 감사원, 2012.

마지막으로, 많은 상세 정보가 문서자료로만 제공되어 정보의 검색과 집계가 쉽지 않은 상황이다. 열린재정에서 제공하는 자료 유형은 지표자료와 문서자료, 그리고 연계자료로 구분된다.([표 62]) 재정수입·재정지출·재정수지·국가채무, 회계별, 소관별 단위사업현황 등이 지표자료로 제공되고 있고 국회에 제출되고 있는 각종 보고서가 전자문서 형태로 제공되고 있다. 또한 지자체와 공공기관 등에 대한 상세정보 열람을 위해 연계정보를 두어 필요시 해당 홈페이지로 이동되도록 하고 있다. 전자문서에는 사업별 상세정보, 세부 지표자료 등 다양한 정보가 포함되어 있다. 예를 들면, 국회에 제출되는 부처별 사업설명서에는 사업성격, 사업지원 형태, 사업효과(성과), 중기재정계획, 지방비 매칭규모, 시행주체 등이 포함되어 있고 ‘국유재산관리 운용총보고서’에는 자산유형별 현황, 기관별 자산현황, 자산가액 변동사항, 공유재산관리계획에 따른 운용실적 및 집행실적 등이 제시되어 있다. 상세 정보를 활용하기 위해서는 각 보고서의 내용을 파악하고 있어야 하고 집계 자료로 활용하기 위해 별도의 자료 구축을 해야 하는 불편함이 있다.

[표 62] 열린 재정에서 제공되는 재정정보

	대구분	중구분	소구분
중앙정부	예산	정부예산기금안(F)	예산안(총괄), 예산안 첨부서류, 예산안 개요, 예산안 독립기관 및 감사원의 세출예산요구안, 세입세출예산안 사업별 설명서, 조세지출예산서(안), 성과계획서(안), 기타 예산관련문서, 성인지예산서(안)
		국회예산기금확정(F)	예산, 기금운용계획, 임대형, 민자사업(BTL) 한도액, 추가경정예산
		금년도 현행예산(S)	금년도 현행예산(세출-총액, 세출-총지출, 세입-총액, 세입-총지출)
		국가재정운용계획(F)	국가재정운용계획, 국가재정운용계획 첨부서류
		세출/지출(S)	세출/지출 예산편성현황(총액, 외화, 총지출(순계, 추정포함))
		세입/수입(S)	세입/수입 예산편성현황(총액, 외화, 총지출(순계, 추정포함))
	집행	집행실적(S)	주요관리대상사업 집행실적(소관별, 공공기관별)
		민간투자(F)	민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서
		총사업비(S)	총사업비 현황
		국세(S)	예산 및 세수실적, 세목별 세수실적
	결산	복권(F)	복권판매실적 및 복권기금사업 현황
		결산보고서(F)	국가결산보고서, 중앙관서별 결산보고서, 중앙관서별 성과보고서, 국가채무관리보고서, 채권현재액총계산서, 국유재산관리운용총보고서, 물품관리운용보고서, 기금재무제표, 정부기업특별회계 및 책임운용기관특별, 결산개요, 기타결산관련문서
		세입/세출(S)	세입/세출 결산 현황(소관별, 회계별, 기금별), 세계잉여금
		제무제표(S)	재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표, 소관별 재정상태표
		국유재산(S, L)	국유재산 증감 및 현재액 총괄, 국유재산현황, 국유지현황(S), e나라재산 바로 가기(L)
		채권(S)	국가채권현황, 회계기금별 국가채권현황, 채권현재액명세서
		재정증권(S,F)	재정증권 발행계획(F) 재정증권 발행 및 상환내역(S)
		출자(S)	정부출자현황, 정부출자기관 정부배당 현황
		연기금투자물(S)	연기금투자물 수탁규모, 기간수익률
		부담금(S)	부담금운용현황
	성과평가		소관별 재정사업 자율평가 보고서(F), 기금운용평가보고서(F)
		기금별 운용현황(S)	기금 자산운용 현황, 기금별 자산배분비중 현황, 기금별 투자물 예치비중
	국가채무(S)		월별 국가채무(중앙정부), 국가채무(D1), 일반정부 부채(D2), 공공부문 부채(D3), 보증채무 현황, 월별 보증채무 현황
	지방정부(S, L)		예산, 결산, 통합재정수지(S), 정보공개시스템 바로가기(L)
	공공기관(S, L)		현황, 수입/지출 총계, 재무총계, 임금 총계, 인력 총계, 경영평가 결과, 채용 총계(S), 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오) 바로가기(L)

:주: S(지표자료), F(문서자료), L(연계정보)
자료: 국회예산정책처

따라서 이런 문제점들을 개선하기 위해 재정정보 공개 범위를 확대하고 문서 자료의 주요 재정정보를 지표자료로 제공하며 재정정보의 대한 부연설명을 추가함으로써 정보이용자의 편의성을 제고할 필요가 있다. 첫째, 주요 선진국이 중기계획에서 거시재정지표를 공개하는 것처럼 행정부도 경제성장률 전망치 및 전망에 사용된 주요 거시경제지표를 국가재정운용계획에 포함하는 것이 필요해 보인다. 예를 들면, EU회원국이 EU집행위원회에 중기재정운용계획(The stability and convergence programmes, 안정 및 수렴보고서) 제출 시 경제성장률(명목 및 실질), 지출 항목별 GDP, GDP에 대한 성장기여도, 가격변수(GDP 디플레이터, CPI, 수출·입 디플레이터), 고용변수(취업자 수, 실업자 수, 노동생산성, 임금), 재정수입·지출·수지·부채, 전년도 전망치와의 비교(GDP, 재정수지, 국가부채), 전망의 전제(장·단기 이자율, 환율, 유가, 명목실효환율 등) 등을 포함하고 있다.⁶³⁾

둘째, 재정정보의 수요 파악을 통해 활용도가 높은 재정정보를 중심으로 dBrain 공개범위 확대를 검토해 볼 필요가 있다. 이미 언급된 정책적 관심도가 높은 사업유형별 정보, 순계 기준의 결산자료, 추경예산에 포함되어 발표되는 기금자 체변경에 대한 내역 등을 공개한다면 행정부담이 감소할 뿐 아니라 재정정보의 활용성 제고에도 도움이 될 것으로 보인다.

셋째, 문서자료로 제공되는 재정정보에 대해 수요자 중심의 활용도와 중요성을 고려하여 재정정보 지표체계를 마련하고 지표자료로 구축하는 것이 필요해 보인다. 재정정보를 선별하는 사례로 2014년에 구축된 통계청의 국가주요지표체계를 참고해 볼 필요가 있다. 통계청은 많은 양의 정보 제공이 오히려 국가상황을 조망하기 어렵게 한다는 인식하에 활용도와 중요성을 고려한 국가주요지표체계를 개발하였다. 경제·사회·환경부문에 대해 국민의 관심이 크고 주요 정책 수립에 긴요하게 활용될 수 있는 성과지표 139개, 보조지표 186개, 국제비교지표 125개를 선정하였고, 이 중 재정과 관련된 성과지표는 정부수입비율, 정부지출비율, 재정수지 비율, 국가채무비율이, 보조지표로 조세부담률, 정부지출구성 등 8개 지표가 제시되어 있다. 지표자료는 정의와 측정방법, 과거 추이, 해설, 상세통계표, 용어해설, 공개주기, 자료 관리자의 연락처 등을 함께 제공함으로써 정보이용자의 편리성과 이해도를 도모할 수 있을 것으로 보인다.

63) 국회예산정책처, 「2016년도 예산안 및 국가재정운용계획 분석」, 2015.10, 123쪽.

2016~2020년 국가재정운용계획 분석

발간일 2016년 10월 25일
발행인 김준기 국회예산정책처장
편 집 경제분석실 재정정책분석과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)
인쇄처 한학문화 (tel 02·313·7593)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 재정정책분석과로
연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·3777)

ISBN 978-89-6073-966-6 93350

© 국회예산정책처, 2016

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

