

조세 · 재정 BRIEF

2011. 1. 6(목)

바람직한 재정건전화 정책과 정책과제

요 약

- 최근 정부가 재정건전화 정책을 추진하고 있으나, 미진한 부분 및 남은 정책과제들을 파악할 필요
 - 세계적인 정부부채 누적은 금리 상승, 성장잠재력 저하를 통해 상대적으로 재정이 양호한 우리 경제에 악영향을 미칠 수 있음

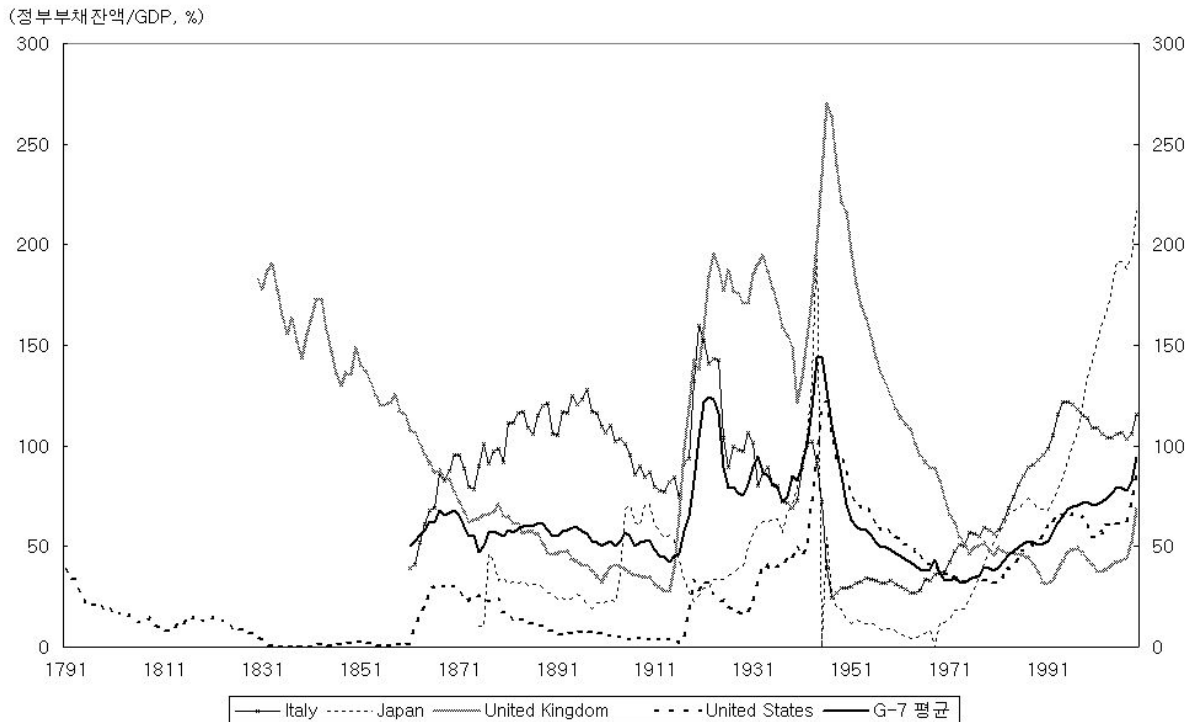
- 향후 재정건전화 정책의 방향
 - 재정건전성 조기 회복 및 중장기 재정건전성 유지의 핵심정책은 가능한 한 높은 성장률이 유지 되도록 거시경제를 운용하는 것이고, 다음으로 재정수지 개선이 성장률 못지않게 중요하며, 특히 자본지출의 조정이 중요함
 - 재정건전화 정책의 지속기간을 늘리기 위해서는 성장률 관리, 세입확충보다 세출조정에 중점을 둘 필요
 - 구체적인 재정건전화 정책방안으로는 단기과제로 일시적 확장정책의 완전한 철회 · 추가세입의 활용방안 · 경직성 예산 증가에의 대응 등을, 중장기 시계에서 지속적으로 추진해야 할 재정규율의 강화 방안으로는 한시적 지출준칙의 준수 · PAYGO 원칙의 성공적 정착 · 공공부문 전체의 재정위험 관리 등을 제시

2 바람직한 재정건전화 정책과 정책과제

I 검토 배경

- 최근 정부가 재정건전화 정책을 추진하고 있으나, 미진한 부분 및 남은 정책과제들을 파악할 필요
 - 일각에서는 금번 위기에서 재정이 경기회복에 큰 역할을 했다는 평가를 하고 있는 반면, 재정건전성이 크게 훼손되어 재정건전화 정책이 시급하다는 지적도 있음
 - 제2차 세계대전 이후 선진국들의 재정이 동시에 가장 심각한 상황에 처하게 되었고, 재정부문의 출구전략이 시행되더라도 재정수지가 빠르게 개선되기는 어려운 상황으로 판단됨
 - 과거에는 대공황을 제외하고는 일부 국가의 재정문제에 국한되었지만 이번에는 선진국들 대부분이 동시에 재정이 악화되고 있어 그 심각성과 부작용이 크게 우려됨

G-7국가들의 정부부채비율 장기추이



- 1930년대 경제 대공황 당시에도 정부부채비율이 장기간 급증하였는데, 금번 전 세계적 경제위기의 심각성이 1930년대 경제 대공황의 수준에 미치지 못했음에도 불구하고 이처럼 선진국 재

정문제가 심각한 것은 경제 대공황 당시보다 금번 위기 발발시의 초기 정부부채 규모가 훨씬 클 뿐만 아니라 급속한 저출산·고령화의 진전으로 인한 지속적인 재정부담 증가가 진행되고 있기 때문

- 특히 전 세계적인 정부부채의 누적은 국제금리 상승 및 세계적으로 성장잠재력 저하를 초래하여 재정이 상대적으로 양호한 우리 경제에도 악영향을 미칠 수 있음
 - IMF의 최근 실증분석 결과를 이용하여 작금의 선진국 정부부채비율 증가규모가 경제에 미치는 영향을 추정해 본 결과 향후 금리는 1.6%p 정도 상승하고 선진국 경제성장률은 0.65%p 정도 하락시킬 것으로 추정됨
 - 나아가 과도한 선진국의 부채 문제를 해결하기 위해 전 세계적인 인플레이션이 초래되거나 국가부도 사태가 초래될 가능성도 완전히 배제하기 어려움
 - 이러한 상황에까지 가지는 않더라도 국제금융시장에서 선진국 정부 재정에 대한 신뢰도가 저하되면 정부부채 만기가 더욱 단기화되고 개도국에 대한 리스크 프리미엄이 상승하거나, 개도국으로부터 국제자본이 이탈하고 해당국 통화가 평가절하되는 등 선진국의 문제가 금융시장을 통해 우리나라를 포함한 개도국으로 파급(spillover)될 가능성은 얼마든지 있음
- 소규모 개방경제인 우리나라는 재정건전성을 조기에 회복하고 이를 지속시켜 나가는 정책이 필수적인데, 이는 오랜 기간 지속되어 온 높은 대외개방도와 매우 취약한 금융시장 등 우리 경제의 근본적 취약성을 극복하기 위해 건전재정을 유지해야 하는 것이 우리에게서 숙명과도 같기 때문

이에 IMF 등 국제기구나 국내외 재정학계에서 제시하고 있는 재정건전화 정책에 대한 권고와 더불어 재정건전화 정책을 추진하였던 주요국들의 성공사례 및 실패사례에 대한 사례 분석, 일부 재정규율의 약화현상 등을 분석

II 재정악화 및 재정건전화 정책

과거 재정악화 및 건전화 사례 분석

- 정부부채비율이 금번 재정위기 정도의 규모로 크게 증가한 사례가 과거에도 여러 차례 있었으며

4 바람직한 재정건전화 정책과 정책과제

이러한 재정악화 이후에 정부부채를 크게 축소해 본 경험도 여러 차례 있었던 것으로 나타남

- 그러나 이들 사례들을 면밀히 분석한 결과, 선진국들의 정부부채비율이 지속적으로 증가하는 결과를 초래한 것으로 나타남
 - 이는 재정이 악화되어 정부부채비율이 급증하였다가 건전화 노력으로 다시 줄어들기는 하지만 그 속도가 매우 느리고 규모도 재정악화 수준 이전으로 복귀하기에는 턱없이 부족했던 반면,
 - 여러 원인으로 인해 재정위기가 재발하여 정부부채비율이 종전보다 더 높은 수준으로 상승하기를 반복하였기 때문
- 재정건전화 정책을 추진하면 단기적으로는 성장률에 부정적인 영향을 미칠 수 있겠으나, 재정건전화 정책을 신뢰성 있게 추진할 경우 중장기적으로는 경제의 잠재성장 능력을 제고시킬 수 있다는 주장과 더불어 재정건전화 정책이 소비경로와 투자경로를 통해 단기적으로도 성장률을 제고시킬 수 있다는 소위 ‘non-Keynesian effect’의 증거가 제시되고 있음
 - 재정건전화 정책의 규모가 크고 경제주체들로부터 신뢰를 받으며 일관성 있게 추진될수록, 재정건전화 정책이 증세보다는 지출삭감(특히 인건비 및 이전지출) 위주로 추진될수록 이러한 긍정적 효과가 크게 나타난다는 실증분석 결과는 향후 재정건전화 정책을 추진함에 있어 전략적인 중장기계획의 수립 및 구체적인 정책수단의 선택시 좋은 가이드라인이 될 수 있을 것임

□ 최근 국가별로 경기상황에 따라 다소 속도의 차이는 있지만 재정건전화 방향으로 재정정책기조가 선회되고 있고, 특히 남유럽 재정위기 발생 이후에 이러한 재정기조 전환이 가속화되는 추세

- G20 국가 중에서 아르헨티나, 브라질, 중국, 남아공 등 4개국을 제외한 거의 모든 국가들이 중기재정목표 및 정책수단을 포함한 재정건전화 계획을 수립하여 추진중에 있음
 - 우리나라도 경제위기 이후 경제가 어느 정도 회복 기미를 보이기 시작한 2009년 9월에 「2009~2013 국가재정운용계획」을 통해 재정수지의 2013~2014년 균형달성, 국가채무비율의 30% 중반 수준 관리를 내용으로 한 중기 재정건전화 계획을 발표
 - 최근 정부가 발표한 「2010~2014 국가재정운용계획」도 지난해 계획보다 재정수지 및 국가채무비율이 개선되었는데, G20 국가들의 재정수지 전망 및 OECD 회원국의 재정수지 전망과 비교해 보면 재정적자 감축 속도가 상대적으로 빠름
- G20 국가들은 재정건전화 정책의 주요 수단으로 세입확충과 세출억제를 고르게 활용하고 있는

것으로 나타남

- 나아가 일부 선진국의 경우에는 재정건전성 확보를 위해 입법을 통한 중장기 재정건전화 계획 수립 및 재정규율 강화를 도모하고 있음
- 향후 지속적인 재정건전화 정책을 추진하기 위해서는 성장제고, 지출통제, 세입확충, 제도개선 등 구체적인 재정건전화 정책수단들 각각에 대해 활용 필요성 및 가능성을 점검해 볼 필요가 있음

□ 재정건전화 정책수단들에 대한 진단 결과, 과거 사례에서도 그러하였듯이 기초재정수지를 개선시키는 정책이 가장 중요하고, 성장률 개선에도 큰 역할을 해야 함

- 기초재정수지 개선에 있어 우선순위가 가장 높은 정책수단은 경제위기 동안 실시하였던 일시적 확장정책들을 거둬들이는 것인데, 많은 선진국들은 아직 본격적인 재정부문 출구전략을 시행하지 못하고 있는 것으로 나타남
 - 우리나라의 경우에도 2010년 중 출구전략 규모가 G20 국가 중에서 가장 큰 것으로 나타났으나, 여전히 GDP 대비 1% 정도 추가 조정의 여지가 남아 있는 것으로 보임
- 지출 측면에서 정책적 우선순위가 있는 부분은 인구고령화 관련 재정지출 증가세를 강력하게 억제하는 것인데, 선진국으로 갈수록 예상되는 복지지출 증가 규모가 커 연금개혁과 의료지출 효율화에서 추가적인 정책대응이 필요한 실정
 - 선진국들보다 급속한 인구고령화를 겪고 있는 우리나라는 인구고령화 관련 재정지출 증가에 선제적으로 대비해야 할 필요성이 훨씬 더 큰 것으로 나타남
 - 그동안의 연금개혁에도 불구하고 보험료율이나 연금소득에 대한 과세비중은 여전히 낮고, 막대한 규모의 재정지원을 받고 있는 공적의료제도인 국민건강보험 체제에 대한 개선 및 의료지출 효율화 정책도 추진되어야 함
 - 특히 IMF는 우리나라의 경우 금번 경제위기로 인한 재정부담보다 향후 인구고령화로 인해 추가적으로 발생할 재정부담이 훨씬 더 클 것이므로 미리 대비할 것을 권고
- 또한, 중기재정 시스템의 강화, 재정준칙의 도입 및 개선, 정부간 재정관계의 개선, 예산재검토 (expenditure review) 및 성과관리 강화, 보조금제도의 개편, 국방비 지출증가세 억제 등을 통해 인구고령화와 직접적인 관련이 없는 재정지출에 대한 통제를 강화해 나가야 함

6 바람직한 재정건전화 정책과 정책과제

- 한편, 세입확충 방안에 대해서는 미시적인 관점에서 같은 규모의 세수입을 증대하더라도 어떤 세목을 어떻게 개정하는지에 따라 효과가 상당히 달라지는 점을 감안해야 함
 - 우리나라의 세목별 세수여건 비교를 통해 향후 어떤 세목이 세수입 증대에서 주도적인 역할을 할 수 있을 것인지, 또 각 세목별로 세율의 인상과 과세표준의 확대, 비과세 감면의 축소로 구분하여 각각 어떤 조정을 통해 세수입을 확보할 수 있을지에 대해 검토
 - 소득세는 추가적인 세율인상이나 과표구간 신설을 검토할 필요가 없을 것으로 보이지만 공제 제도의 신설 및 기존 제도의 확대를 적절한 수준으로 조절하고 사업소득포착률의 상승이 필요한 것으로 판단됨
 - 법인세는 장기적으로 현재 2단계 누진구조로 되어 있는 법인세율 구조를 1단계(flat rate)로 전환하여 세율구조를 단순화하고 과세표준의 확대를 위해 세원투명성을 제고하고 외부효과와 관련이 없는 조세지출을 줄여나갈 필요가 있음
 - 부가가치세는 광범위한 우선 금융서비스, 의료보건용역, 교육용역, 농산물, 부동산공급용역 등에서 부가가치세의 영세율 또는 면세 범위를 줄여나가고 중장기적으로는 1977년 도입 이래 30년 넘게 10%로 묶여 있는 부가가치세율을 인상할 수도 있을 것임
 - 한편, 에너지·환경세 부문의 세제개편에서 무엇보다도 시급한 것은 기후변화협약 대비와 녹색 성장 재원을 마련하는 차원에서 기존 에너지세제의 탄소저감적 역할을 제고하고 세제의 기후 친화적 기능을 강화해야 함
 - 양도소득세는 현행처럼 분리과세 체계를 유지하면서 세수를 확대하는 방안은 우선적으로 과세 대상을 넓히는 것이며, 다른 방안은 비과세·감면제도의 수혜규모를 축소하는 것임

□ 재정건전화 정책의 바람직한 특성

- 재정건전화 정책의 추진 여부, 성공요인, 확장적 효과의 유발 여부, 지속기간 등에 영향을 미치는 다양한 요인들을 실증분석
- 높은 성장률은 그 자체로 재정건전화 정책의 성공확률을 높일 뿐만 아니라 확장적 효과를 야기할 확률과 건전화 정책의 지속기간을 늘리는 효과가 있으며, 간접적으로도 세입확대로 이어져 재정건전화 정책 추진에 있어 이상과 같은 긍정적인 효과를 배가시킴
 - 특히 재정이 악화되는 시기가 경기침체기와 겹치게 되는데, 실증분석 결과에서 경기침체기 내

에서의 경제성장률이 이러한 긍정적인 효과를 야기하는 데 중요한 것으로 나타났음

재정건전화 정책에 영향을 미치는 요인들

| 정책 변수 | | 재정건전화 정책 | | | |
|----------------|----------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|
| | | 추진 확률 | 성공 확률 | 경제확장효과 | 정책지속기간 |
| 성장률 관리 | | + | + | + | + |
| 재정 수지 개선 | 세입 확충 | ++ | ++ | ++ | + |
| | 세출 조정 | +(자본지출) ++ | +(자본지출) ++ | +(자본지출) + | ++ |
| 제도적 요인 | | (선거) - | | (선거) - | |
| 기타 요인 | | (초기부채) + (초기금리) + | (초기부채) + (초기금리) + | (초기부채) + (초기금리) + | (초기금리) + (여타국가 건전화정책) + |

- 다음으로 재정수지 개선이 성장률 못지않게 중요한 것으로 나타났는데, 실증분석 결과에서는 세입확충이 세출삭감보다 상대적으로 더 크게 재정건전화에 기여하는 것으로 나타남
 - 특히 자본지출의 조정이 재정건전화의 성공확률을 높이고 일부 분석결과에서는 확장적 효과의 가능성도 높이는 것으로 나타남
 - 마지막으로 재정건전화 정책의 지속기간을 늘리기 위해서는 성장률 관리, 세입확충보다 세출 조정에 중점을 둔 재정수지 개선정책 추진 등이 중요한 것으로 나타남

III 향후 정책방안

- 향후 재정건전화 정책의 방향
 - 재정건전성 조기 회복 및 중장기 재정건전성 유지의 핵심정책은 가능한 한 높은 성장률이 유지 되도록 거시경제를 운용하는 것임
 - 외환위기 이후의 우리나라가 그러했고, 국제기구들에서 글로벌 경제위기 이후 선진국 경제가

8 바람직한 재정건전화 정책과 정책과제

그러할 것이라고 전망하고 있는 잠재성장률 하락에 대비해야 함

- 세계경제에 있어 큰 비중을 차지하고 있는 선진국 경제의 잠재성장률이 둔화되면 대외무역 의존도가 매우 높은 우리나라의 잠재성장률도 하락할 수밖에 없음
- 또한 재정건전화 정책 그 자체는 경제성장률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 향후 성장률 관리에 만전을 기해야 하는 이유가 여기에 있는 것임
- 다음으로 재정수지 개선이 성장률 못지않게 중요한 것으로 나타났고 특히 자본지출의 조정이 중요함
 - 정부가 2010년 및 2011년 예산에서 경제위기 극복을 위해 일시적으로 증가시켰던 SOC 분야 재정지출을 정상화시켜 나가고 있는데, 국회의원 총선거와 대통령 선거가 겹치는 2012년에 이러한 정책기조를 이어나가는 것이 중요할 것으로 전망됨
- 정부가 최근 추진중인 재정건전화 정책은 2010년에 이어 2011년에도 재정수지를 각각 1% 정도씩 개선시키는 등 ‘완만한 조정’에 해당하는데, 재정건전화 정책의 지속기간을 늘리기 위해서는 성장률 관리, 세입확충보다 세출조정에 중점을 둘 필요

□ 성장제고 정책 이외의 재정부문의 구체적인 재정건전화 정책방안

- 단기적인 과제로는 일시적 확장정책의 완전한 철회, 추가세입의 활용방안, 경직성 예산 증가에의 대응 등을 제시
 - 경제위기 극복과정에서 일시적으로 크게 증가된 4대 지출분야(산업·중소기업·에너지, 일반공공행정, SOC, 보건·복지·노동분야) 중 보건·복지·노동분야만 아직 조정되지 못하고 있는 상황
 - 경기회복이 중산·저소득층에까지 확산되는 추세를 보아가며 동 분야에 대한 지출조정 정책을 실시할 필요
 - 정부는 2011년에 추가 확보되는 5.1조원 중에서 3조원을 세출확대에, 2조원을 적자축소에 활용할 계획(2011~2013년 기준으로는 13.8조원의 추가재원 중에서 2/3인 8.2조원을 세출확대에 활용할 계획)
 - 지출확대보다 재정적자 축소의 속도를 높일 필요
 - 전반적으로 사회지출이 경제예산보다 빠르게 증가하여 경직성 지출비중이 증가하는 양상
 - 일부에서 제기하고 있는 포퓰리즘적 재정지원을 배제하는 등 신규 경직성 예산사업을 억제하는 한편, 복지전달체계를 지속적으로 개선시킴으로써 경직성 예산사업의 지출 효율성을 제고시켜 예산절감을 유도해 나가야 할 것임
- 중장기 시계에서 지속적으로 추진해야 할 재정규율의 강화 방안으로는 한시적 지출준칙의 준

- 수, PAYGO 원칙의 성공적 정착, 공공부문 전체의 재정위험 관리 등을 제시
- 재정적자의 조기 해소를 위해 도입된 재정준칙은 법적 기반이 없이 정부 내 예산편성 과정에 서만 준수되는 준칙
 - 국회도 이를 인정하여 예산심의·확정 과정에서 지켜져야 하며, 예외적인 상황에 대응하여 준칙을 탄력적으로 적용할 수 있도록 하는 부수적인 원칙을 도입하거나 향후 행정부의 정책적 의지만으로 준칙 준수가 어려워 질 경우 법적 기반을 강화하는 등 제도개선도 필요
 - 미국, 영국 등 주요 선진국에서 재정지출을 성격별로 구분관리하여 재정지출 증가세를 효과적으로 억제한 사례가 있었던 만큼, 중장기적 재정부담을 시스템적으로 관리하기 위해 의무지출에 대해 도입된 PAYGO 원칙을 잘 정착시켜 나갈 필요
 - 향후 국회의 법안 심의시에도 PAYGO 원칙을 적용시키도록 하는 한편, 보다 구체적인 적용 지침 및 과학적·객관적 비용추계 시스템을 구축할 필요
 - 금년도 예산에 LH공사, 한국장학재단, 한국수자원공사 등이 수행하고 있는 정책사업에 대한 재정지원이 포함되어 그동안 제기되어 온 공공부문의 재정위험 관리에 적신호가 켜짐
 - 향후 공기업 부채 및 공공기관 사업관리 강화를 포함한 공공부문 전반의 재정위험 관리시스템을 구축할 필요
 - ※ 정부의 자산·부채 관리(ALM), 지방정부에 대한 부채 분석 및 관리, 보증채무·공적자금 투입가능성 등의 우발채무 및 공적연금의 총당채무에 대한 체계적 관리 등 재정의 시계를 보다 장기로 확장하거나 포괄범위를 더 넓혀 향후 국가재정부담을 초래할 다양한 가능성에 대한 분석·관리 필요
 - ※ 이에 대한 정보공개의 대폭적인 확대와 더불어 국가재정에 어느 정도 영향을 미칠 수 있는지의 관점에서 재정위험의 정도를 측정하거나 구체적인 모니터링 및 관리방안을 마련하고 집행하는 전담조직 설치 등 보다 구체적인 관리방안을 마련할 필요

작성자 : 박형수 한국조세연구원 재정분석센터장(02-2186-2230)