

IMF Fiscal Monitor October 2025

2025. 11.



본 보고서는 2025년 10월 IMF에서 발표한
“Fiscal Monitor October 2025”의 주요 내용을 요약함.
보다 자세한 내용은 원문 보고서를 참고하기 바람.

연구진

김빛마로 재정지출분석센터장

장준희 선임연구원

Contents

I	스마트한 지출: 효율적이고 잘 배분된 공공지출에 의한 경제성장 촉진	1
	1. 서론	1
	2. 공공지출 동향	4
	3. 공공지출의 결정 요인	12
	4. 국가별 개혁 노력에서의 교훈	15
	5. 지출 개혁의 산출량 이득 효과	19
	6. 효율적이고 성장촉진적인 공공지출을 위한 정책 방향	27

I

스마트한 지출: 효율적이고 잘 배분된 공공지출에 의한 경제성장 촉진

1. 서론

- 코로나19 팬데믹 이후 경제성장은 지속적으로 부진하며, 약 70%의 국가에서 노동생산성 증가율이 둔화됨(World Economic Outlook 2025년 4월 제1장)
 - 이와 동시에 국방, 고령화, 경제개발에 대한 지출 수요 증가, 높고 증가하는 채무 수준이 재정을 크게 압박하고 있음
 - 또한 저소득 개도국은 대외 원조 감소에 직면하고 있음(Fiscal Monitor 2025년 4월 제1장)
- 이와 같은 제약된 재정환경은 정부가 재정지출 비용 대비 가치(value for money)를 높이고 경제성장을 지원하기 위해 전략적으로 지출구조를 조정할 것을 요구함
 - 성장 회복은 생활수준을 높일 뿐 아니라, 재정수입 증가와 공공채무의 지속가능성 제고를 통해 재정 압력을 완화해 다른 우선 지출을 위한 추가 여력을 창출함
 - 공공지출은 공공재 제공, 소득의 공정한 분배, 경기안정(Musgrave and Peacock 1958) 등 다양한 목적을 가지지만, 현재의 환경은 경제성장 회복과 재정위험 완화를 중점적으로 고려할 필요성을 강조함
- 이번 장은 정책입안자가 총지출 규모가 고정된 상황에서 공공지출의 구성 변화를 통해 경제성장을 촉진할 수 있는 방안을 살펴봄
 - 분석은 두 가지 상호 보완적인 영역에서의 조치가 산출량에 미치는 잠재적인 이득에 초점을 둠
 - 첫째, 기술적 효율성은 주어진 자원으로 산출량을 극대화하는 것으로, 광범위한 지출 범주에 초점을 둠
 - 둘째, 배분적 효율성은 지출 항목에 우선순위를 부여하고 성장을 촉진하는 프로그램에 자원을 재배분하는 것임

- 두 기준에 부합하는 정책조치는 상호 보완적이며, 효율성이 제고될수록 성장촉진적 지출의 효과는 더욱 커짐

○ 이번 장은 세 가지 핵심 질문을 다룸

- 1. 공공지출의 구성과 효율성은 시간이 지나면서 어떻게 변화해 왔으며, 국가 그룹 간 비교 결과는 어떠한가? 한 국가의 지출 효율성이 가장 우수한 국가 대비 어느 정도 뒤처져 있는지를 보여주는 '효율성 격차'는 어느 정도인가?
- 2. 정책과 제도를 포함하여 공공지출의 효율성과 구성에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 단기적으로 공공지출 규모와 구조를 변경하는 정부의 능력을 제한하는 제도적·법적·계약적 요인 등을 의미하는 공공지출 '경직성'은 성장과 효율성을 위한 지출 조정에 장애가 되는가?
- 3. 국가가 공공지출의 효율성 격차를 해소한다면 중장기적으로 산출량은 얼마나 증가할 수 있는가? 고정된 지출 총량 안에서 성장 촉진 지출의 효과는 지출 효율성이 높은 국가에서 더 큰가? 산출량 효과는 어떤 메커니즘을 통해 나타나는가?

○ 이 질문에 답하기 위해 이번 장은 각각 1980년 이후와 2000년 이후의 공공지출 효율성 및 경직성에 관한 새로운 글로벌 데이터세트를 제시하고, 이 자료를 실증·이론 모형 및 국가 사례연구와 결합해 다음을 발견

- 많은 국가가 경제성장을 강화하는 방향으로 공공지출을 재배분할 수 있는 상당한 여지를 보유함
 - 현재의 공공지출 배분은 성장을 효과적으로 촉진하지 못하고 있음
 - 예를 들어 공공투자는 전 세계적으로 총지출의 18%까지 감소했고, 교육지출 비중은 11% 수준에 머무르고 있음
 - 공공부문 임금 지출은 특히 높아 총지출의 약 1/4을 차지함
- 거의 모든 국가가 공공지출의 효율성을 높일 잠재력을 보유함
 - 지출 효율성 개선이 일부 진전되었지만, 최근에는 개선이 정체되었으며 효율성 격차는 선진국 31%, 신흥국 34%, 저소득 개도국 39% 수준으로 지속됨
 - 이는 최상위 국가들의 모범 사례를 적용할 경우 30~40% 더 높은 비용 대비 가치를 달성할 수 있음을 의미함

- 이 격차는 특히 공공투자 및 R&D 지출에서 크게 나타남
- 제도적 체계가 강한 국가일수록 공공지출의 효율성이 높고 성장촉진적 지출구조를 보임
 - 부패 수준이 낮고 법치주의가 강하며 공공투자 관리 체계가 효과적인 국가일수록 지출 효율성이 높고 지출 경직성이 낮음
 - 공공지출이 정책 우선순위와 일치하는지 평가하고 절감 요소를 파악하는 체계적 지출검토는 공공지출 최적화에 효과적임
 - 이러한 검토를 수행한 국가들은 공공부문 임금 지출을 줄이고 공공지출 효율성을 높이는 데 성공한 경우가 많음
- 공공지출의 우선순위 조정은 산출량 증가를 크게 가져올 수 있음
 - 예를 들어 전체 지출을 일정하게 유지하면서 공공 인프라 투자를 GDP 대비 1% 증가시키면 장기적으로 선진국은 약 1.5%, 신흥국·개도국은 산출량이 약 3.5% 증가함
 - 유사하게 교육지출도 장기적 효과가 크며, 정부소비(예: 행정 간접비)에서 공공 인적자본(예: 교육과정 개선, 학교 환경 개선)으로 GDP 대비 1%를 재배분할 경우 산출량이 선진국에서 3%, 신흥국·개도국에서 6% 증가함
- 공공지출의 효율성 격차를 해소하면 이러한 산출량 증가 효과는 더욱 확대됨
 - 효율성 격차를 점진적으로 해소할 경우 장기적으로 선진국은 추가로 약 1.5%, 신흥국·개도국은 약 2.5~7.5% 산출량이 증가함
 - 효율성 격차 해소를 가속화하면 장기 산출량 증가 효과를 추가로 2% 확대할 수 있음
- 보완정책은 이러한 성과를 더욱 강화함
 - 선진국에서는 R&D와 인적자본에 대한 공공지출 확대가 산출량 증가 효과를 극대화함
 - 신흥국·개도국에서는 인적자본과 인프라 투자 조합이 단기적 인프라 투자 효과와 장기적 인적자본 축적 효과를 모두 활용하는 데 유리함

2. 공공지출 동향

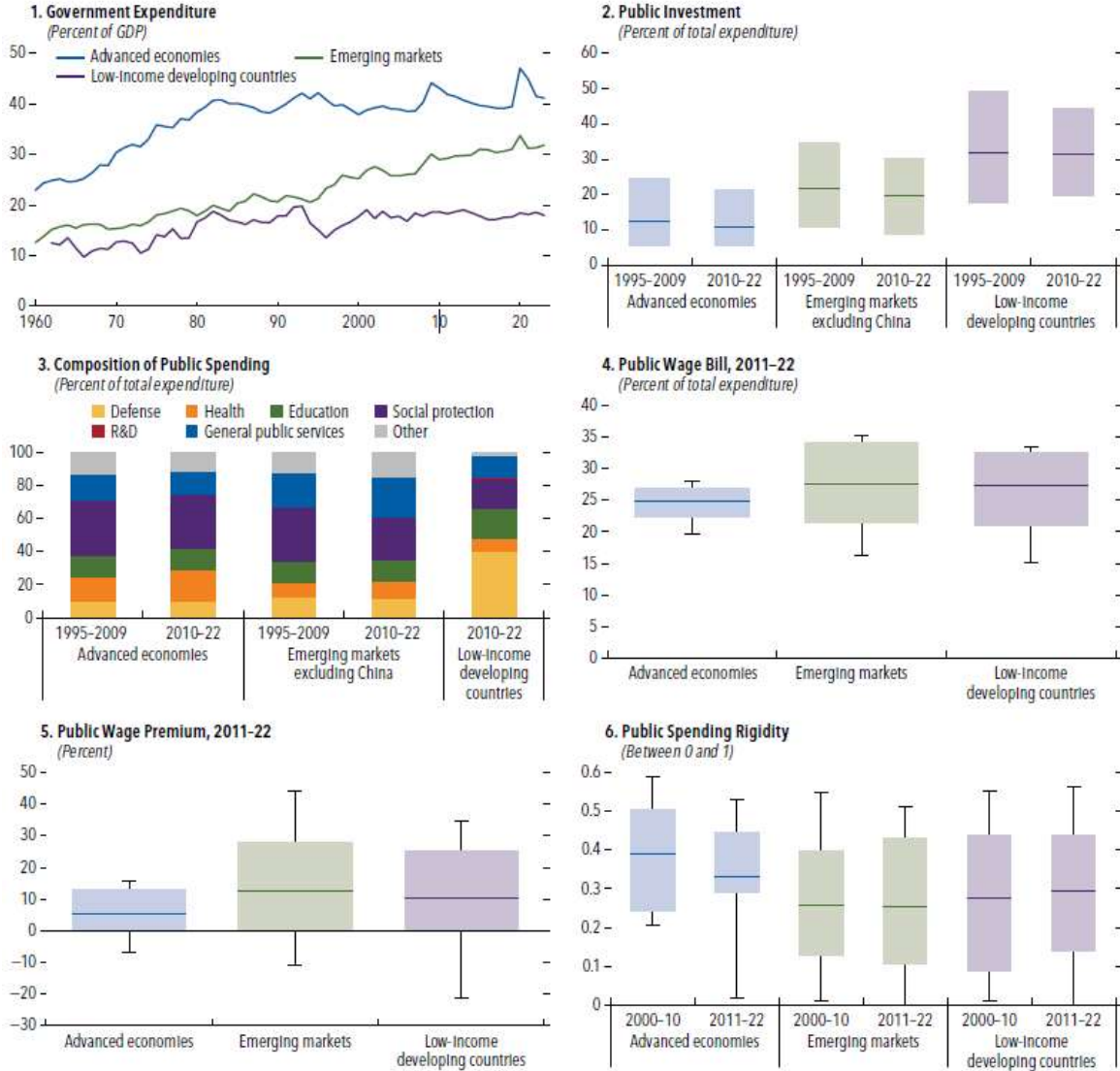
- 이 절은 공공지출 동향에 대한 정형화된 사실을 제시하고, 경제성장을 촉진하기 위해 공공지출의 구성과 효율성을 조정할 수 있는 잠재력을 검토함

가. 성장촉진 공공지출

- 전 세계적으로 정부지출은 지난 수십 년간 크게 증가해 음
 - 1960년대 이후 GDP 대비 일반정부 지출 비중은 선진국과 신흥국에서 두 배로 늘어, 2023년 각각 GDP 대비 42%, 32%에 이룸([그림 I-1] 패널 1)
 - 저소득 개도국에서는 공공지출 수준이 낮고 증가 폭도 제한적이었으며 2023년 GDP 대비 18%에 그침
 - 이러한 패턴은 경제 발전과 시민들의 공공 서비스 요구 증대에 따라 공공지출이 증가한다는 Wagner의 법칙과 일치하며, 저소득 개도국의 낮은 세입 창출 능력도 반영함(Benitez and others 2023)

[그림 1-1] 공공지출 동향

(단위: %, 지수)



주: 지출은 일반정부 지출을 의미함. 패널 1에서 국가 그룹 평균은 구매력평가 기준 불변 국제 달러로 측정된 명목 GDP를 가중치로 적용해 산출됨. 패널 2에서 박스는 각 소득 그룹 내의 단순 평균과 10~90백분위 범위를 나타냄. 패널 2와 6은 표시된 기간의 연평균을 나타냄. 패널 3은 각 소득 그룹 내에서 미 달러 기준 GDP를 가중치로 한 평균을 제시함. '국방'에는 공공질서 및 안전에 대한 지출이 포함됨. 패널 4~6에서 박스는 단순 평균과 사분위 범위를 나타내며, 수염은 10~90백분위 범위를 나타냄. 패널 6에서 경직성의 최고 수준은 1임.

출처: IMF, *Fiscal Monitor 2025 October*, 2025, p, 3, Figure 1.1

○ 정부는 경제의 생산능력을 높이는 지출 항목에 총지출 대비 비교적 낮은 비중을 배분하며, 그 비중은 시간이 지나면서 감소해 옴

- 공공투자는 총지출 대비 비중이 상대적으로 낮으며, 세계적으로 그 비중이 감소함(그림 1-1) 패널 2)

- 공공투자 비중은 1995~2009년에서 2010~2022년으로 오면서 선진국은 13%에서 11%로, 신흥국(중국 제외)은 22%에서 20%로 하락했고 저소득 개도국에서는 32%로 유지됨
- 일본과 포르투갈과 같은 국가는 두 기간 사이에 공공투자 배분을 크게 축소함
- 세계적으로, 저투자와 감가상각으로 인해 GDP 대비 공공 자본스톡은 감소함(2020년 10월 Fiscal Monitor 제2장)
- 선진국에서는 공공투자가 사회보호 지출의 약 1/3 수준으로 축소되었고, 이는 인프라 개선, 민간 부문의 인프라 투자 증가, 인구 고령화 등이 원인임
- 반면 저소득 개도국은 인프라 수요가 커 총지출 대비 공공투자 비중이 높음
- 보건, 교육, R&D 분야 공공지출의 총지출 대비 비중은 2010~2022년 평균 선진국 32%, 신흥국 24%, 저소득 개도국 27%임([그림 1-1] 패널 3)
 - 보건·R&D 공공지출은 최근 10년간 총지출 대비 약간 증가했으나 교육 지출은 대부분 국가에서 감소하거나 정체됨
 - 교육 지출 감소는 선진국에서는 학령인구 감소에 부분적으로 기인하지만, 신흥국에서는 학생당 기준으로도 감소함
- **공공지출의 상당 부분은 공공임금이며, 선진국에서는 총지출의 약 25%, 신흥국 및 개도국에서는 약 28%를 차지함([그림 1-1] 패널 4)**
 - 지역 간 차이가 커, 공공부문 임금 보상 비중은 카프카스(Caucasus)·중앙아시아에서 22%, 중동·북아프리카에서 33%임
 - 국가 간에도 큰 차이가 있어, 덴마크는 총지출 대비 공공임금 비중이 높지만 독일과 일본은 공공부문 고용 비중이 낮아 지출 비중도 낮음
- **공공임금 지출은 교육 등 기능별 지출과 상당히 겹침**
 - 전 세계적으로 교육 공공지출의 약 69%가 임금임
 - 예를 들어 저소득국에서 교사 부족을 해결하거나 고숙련 교사를 임용하기 위해서는 공공임금을 늘릴 필요가 있음

- 일반적으로 공공임금의 경쟁력이 떨어지면 정부는 양질의 서비스를 제공할 숙련 노동자를 충분히 확보하기 어려움(IMF 2016)
- 그러나 공공임금은 민간부문 임금의 기준 역할을 하기 때문에 공공임금이 상승하면 경제 전체 임금 수준에 압박을 줄 수 있음
- 신흥국의 공공부문 임금 프리미엄(동등한 자격의 민간 노동자 대비 공공부문 노동자의 임금)은 평균 약 13%, 저소득 개도국에서는 약 10%임([그림 I-1] 패널 5)
 - 이러한 임금 프리미엄은 민간부문에 공급되는 노동력을 제약해 노동시장을 왜곡할 수 있음(IMF 2016)

나. 공공지출의 경직성

- 해마다 공공지출을 조정할 수 있는 유연성의 부족(즉 공공지출의 경직성)은 모든 정부 단계의 여러 행위자가 관여하는 예산 주기 특성에서 부분적으로 기인함(Herrera and Olaberria 2020)
 - 공공지출의 경직성은 예산 과정의 특성, 경제 내 구조적 변화, 정치경제적 요인 등 다양한 원인에서 발생할 수 있음
 - 여러 해에 걸친 투자 프로젝트나 장기 목표 추구에서 비롯되는 일정 수준의 경직성은 바람직할 수 있으나, 고령화 인구의 연금 지출과 같이 법적으로 의무화된 지출에서 비롯되는 경직성도 존재함
 - 거시경제적 변동성, 재정압박, 또는 위기 시기에는 높은 지출 경직성이 지출 개혁을 저해할 수 있음
 - 또한 특히 신흥국 및 개도국에서는 비효율적인 예산편성 과정과 연계되는 경우가 많음
 - 더 강한 중기 재정 체계는 지출을 보다 전략적 영역으로 이동할 수 있는 여지를 넓혀줄 수 있음(Harris and others 2013)
- 본 장은 2000~2022년 151개국의 공공지출 경직성 추정치를 포함한 새로운 데이터세트를 제시함

- 추정 결과 선진국에서 공공지출의 경직성이 더 높은 것으로 나타나지만, 최근에는 소폭 하락함
 - 2011~2022년 평균 경직성 추정치는 선진국 0.33, 신흥국 0.26, 저소득 개도국 0.29임([그림 I-1] 패널 6)
 - 이는 선진국에서는 약 1/3의 지출이 단기적으로 변경되기 어렵다는 뜻임
 - 중국, 뉴질랜드, 영국, 미국은 특히 경직성이 강한 반면, 아이슬란드와 태국은 상대적으로 유연함
 - 캐나다, 에스토니아, 스웨덴은 새로운 지출을 향후 상쇄하도록 요구하는 다년도 재정 체계 강화 및 성과기반 예산제도 도입으로 지출 경직성을 감소시켜옴
- 선진국의 높은 공공지출 경직성은 연금·사회보조금 같은 사회급여성 지출만으로 설명되지 않음
- 이들 국가에서는 공공지출의 거의 모든 항목에서 경직성이 나타남
 - 선진국에서 가장 경직적인 공공지출 항목은 보건, 교육, 사회보호이며, 신흥국에서는 공공투자, 국방 및 공공질서임

다. 공공지출의 효율성

- 본 장은 또한 국가 간 구조적 차이와 핵심 변수의 선택 불확실성을 고려하고, 시간에 따라 변화하는 공공지출 효율성에 대한 추정치의 새로운 글로벌 데이터세트를 소개함
- 공공지출 효율성은 정부가 주어진 투입(공공지출)으로 산출(또는 성과)을 얼마나 효과적으로 극대화하는지를 정의함
 - 이는 관측된 성과와 최적의 관리 관행, 기술, 제도하에서 달성 가능한 성과 간의 격차를 측정함
 - 이른바 ‘생산가능경계’는 주어진 공공지출 투입으로 달성 가능한 최고 수준의 산출을 나타내며, 표본 내 가장 효율적인 국가들의 성과를 반영함
 - 본 데이터세트는 1980~2023년 174개국의 공공투자, 보건, 교육, R&D 지출 효율성을 비교함

- **각 지출 분야의 투입자료는 5년 평균이며, 산출지표는 문헌에서 널리 사용되는 변수를 적용함(Apeti, Bambe, and Lompo 2023; Herrera, Isaka, and Ouedraogo 2025)**
 - 공공투자 성과는 교통·통신 인프라 같은 정량지표와 인프라 품질에 대한 국제조사 기반 평가를 모두 포함함
 - 보건지출 성과는 기대수명, 병상 수, 의사 수, 예방접종률 등을 포함함
 - 교육지출 성과는 취학률, 졸업률, 평균 교육연수, 문해율, 학생-교사 비율 등으로 측정함
 - R&D 성과는 특허 출원 수, 학술지 논문 수, 인용 수, 연구자 수 등을 포함함

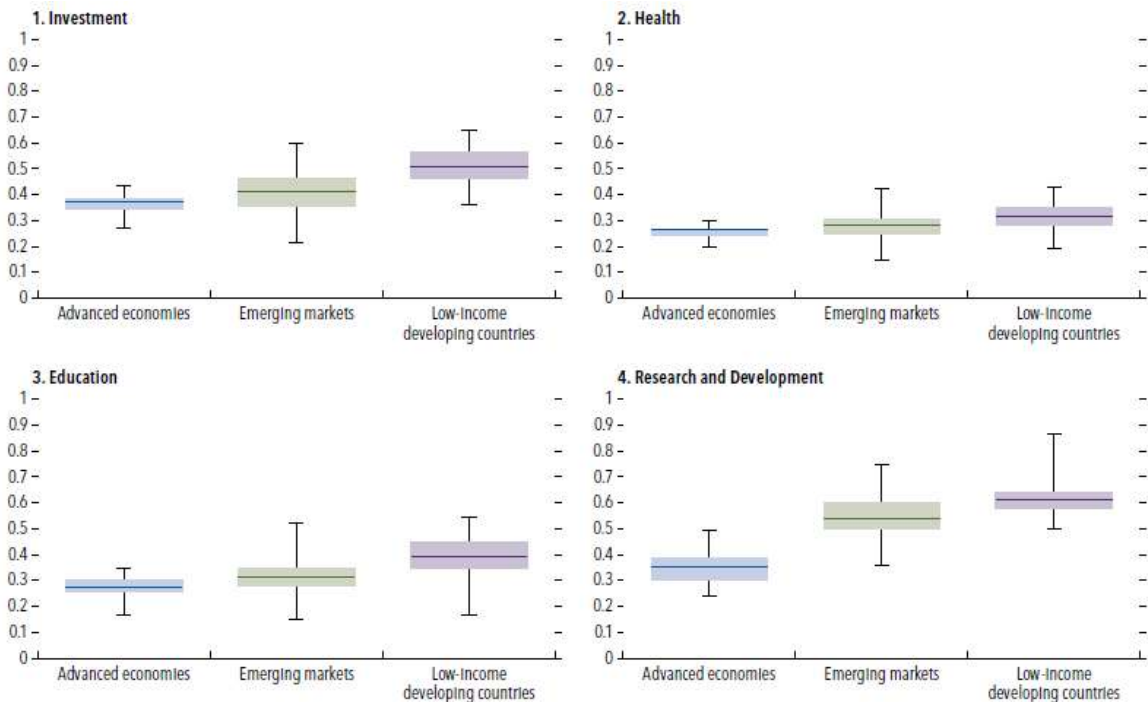
- **광범위한 국가 표본에서 효율성 격차를 측정하는 데에는 여러 어려움이 존재함**
 - 첫째, 공공서비스의 다면성 때문에 산출을 단일 지표로 통합하기 어렵고 다중 산출 접근이 필요함
 - 둘째, 국가 간 공공서비스 측정의 불일치(예: 전기 접근성의 신뢰성)로 인해 대리지표 활용이 필요함
 - 또한 산출이 무작위 충격이나 변동을 반영할 수 있어 통제 가능한 비효율성과 외부 요인을 구별하는 것이 중요함
 - 마지막으로 국가 발전단계 등 국가 간 차이를 고려해야 함
 - 본 장의 추정치는 이러한 문제를 고려하고자 했으며(온라인 부록 1.2), 여러 시사점을 제공함

- **추정 결과 여러 국가의 공공지출 효율성과 가장 효율적인 국가들 간에는 상당한 격차가 존재함(그림 1-2)**
 - 역사적으로 공공투자 효율성 격차는 선진국 38%, 신흥국 42%, 저소득 개도국 53% 수준임
 - 일반적으로 행정역량, 계획능력, 제도적 강도가 높은 고소득국일수록 효율성도 높음
 - 반면 보건·교육 공공지출의 효율성 격차는 상대적으로 낮는데, 이는 선진국의 기대수명 및 취학률 등 결과가 이미 높은 성취 수준을 달성해 이들 국가의 지출 효율성이 둔화되기 때문임

- 보건지출 효율성 격차는 선진국 26%, 신흥국 28%, 저소득 개도국 32% 수준임
- 교육지출 효율성 격차는 각각 27%, 32%, 40%임
- R&D 공공지출에서는 소수 국가가 특허·학술 출판을 독점하기 때문에 효율성 격차가 특히 큼
- 이러한 격차는 공공지출 비효율이 상당하다는 기존 연구(OECD 2017; Apeti, Bambe, and Lompo 2023; Garcia-Escribano, Juarros, and Mogues 2022, Kapsoli, Mogues, and Verdier 2023; Herrera, Isaka, and Ouedraogo 2025)와 일치함

[그림 1-2] 국가 그룹별 공공지출의 효율성 격차

(단위: 지수)



주: 이 그림은 효율성 격차를 나타내며, 이는 지출 효율성 프런티어까지의 거리를 의미함. 효율성 격차는 0(완전 효율적)에서 1(완전 비효율적)까지 범위임. 프런티어는 본문과 온라인 부록 1.2에서 상세히 제시된 바와 같이 확률적 프런티어 분석을 사용해 추정됨. 박스는 시간에 걸친 평균 효율성의 지역별 중앙값과 사분위 범위를 나타냄. 수염은 최소값과 최대값을 보여줌.

출처: IMF, *Fiscal Monitor 2025 October*, 2025, p, 6, Figure 1.2

○ 지출 효율성은 지역별, 국가별로 크게 다름

- 평균적으로 다른 지역에 비해 유럽과 아메리카 지역의 효율성 격차가 가장 낮음(온라인 부록 1.2)

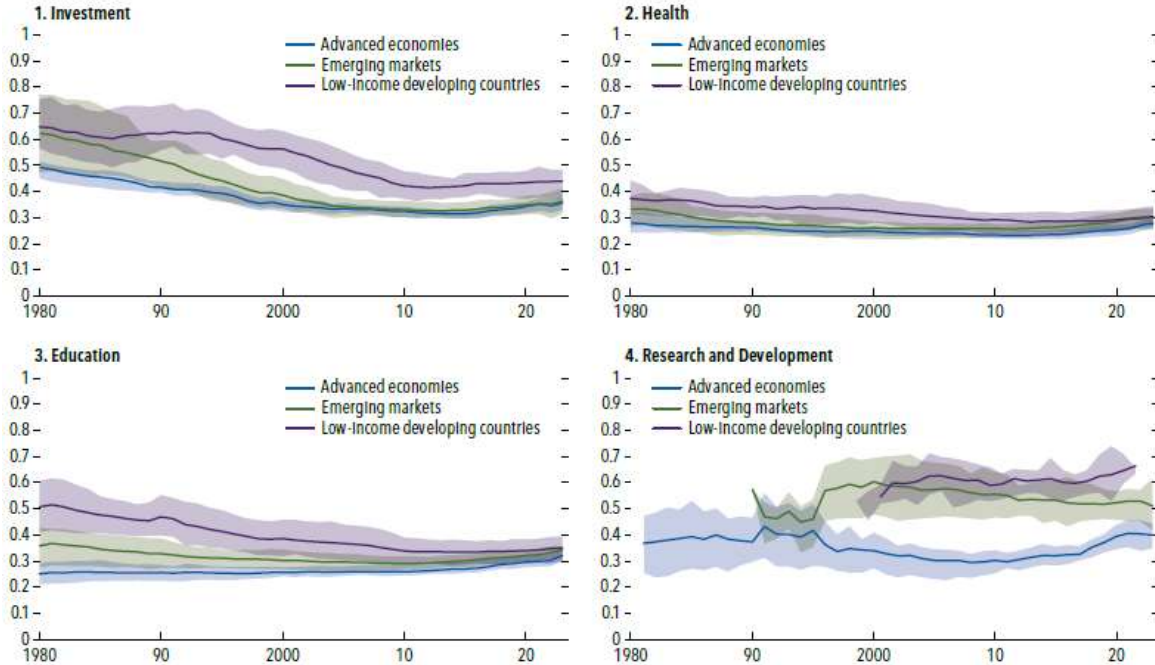
- 라트비아, 슬로베니아 등 소규모 선진국은 평균 이하의 공공투자로도 견실한 인프라 성과를 달성함
- 반면 중앙아프리카공화국, 남수단 등 많은 아프리카 국가는 매우 낮은 지출 수준을 고려해도 인프라 성과가 저조해 큰 효율성 격차를 보임
 - 이들 국가의 비효율성은 분쟁, 역량 제약, 거버넌스 취약성과 같은 구조적 과제와 연계됨

○ 지난 40년간 공공지출 효율성 격차는 크게 축소됨([그림 1-3])

- 방글라데시와 르완다는 지난 10년간 효율성을 크게 개선함
- 저소득 개도국은 기초 인프라 접근성을 확대한 반면, 선진국은 공공투자 확대 없이도 모바일 통신 보급을 확대함
- 기대수명 증가는 세계 전반적으로 나타났고, 1인당 교육지출도 세계적으로 증가했으나 실질적인 증가는 선진국에 집중됨
- 그러나 최근에는 특히 선진국에서 효율성 개선이 정체되었는데, 이는 보건지출 증가와 연관됨
- 최근의 성장 촉진 지출 분야의 효율성 격차는 선진국 31%, 신흥국 34%, 저소득 개도국 39% 수준임

[그림 1-3] 시간에 따른 공공지출의 효율성 격차

(단위: 지수)



주: 이 그림은 효율성 격차를 나타내며, 이는 지출 효율성 프런티어까지의 거리를 의미함. 효율성 격차는 0(완전 효율적)에서 1(완전 비효율적)까지 범위임. 프런티어는 본문과 온라인 부록 1.2에서 상세히 제시된 바와 같이 확률적 프런티어 분석을 사용해 추정됨. 선은 비가중 그룹 평균을 나타냄. 음영 구간은 사분위 범위를 나타냄.

출처: IMF, *Fiscal Monitor 2025 October*, 2025, p, 7, Figure 1.3

3. 공공지출의 결정 요인

○ 공공지출의 효율성과 배분에 영향을 미치는 요인을 이해하는 것은 경제성장을 강화하는 정책을 설계하는 데 필수적임

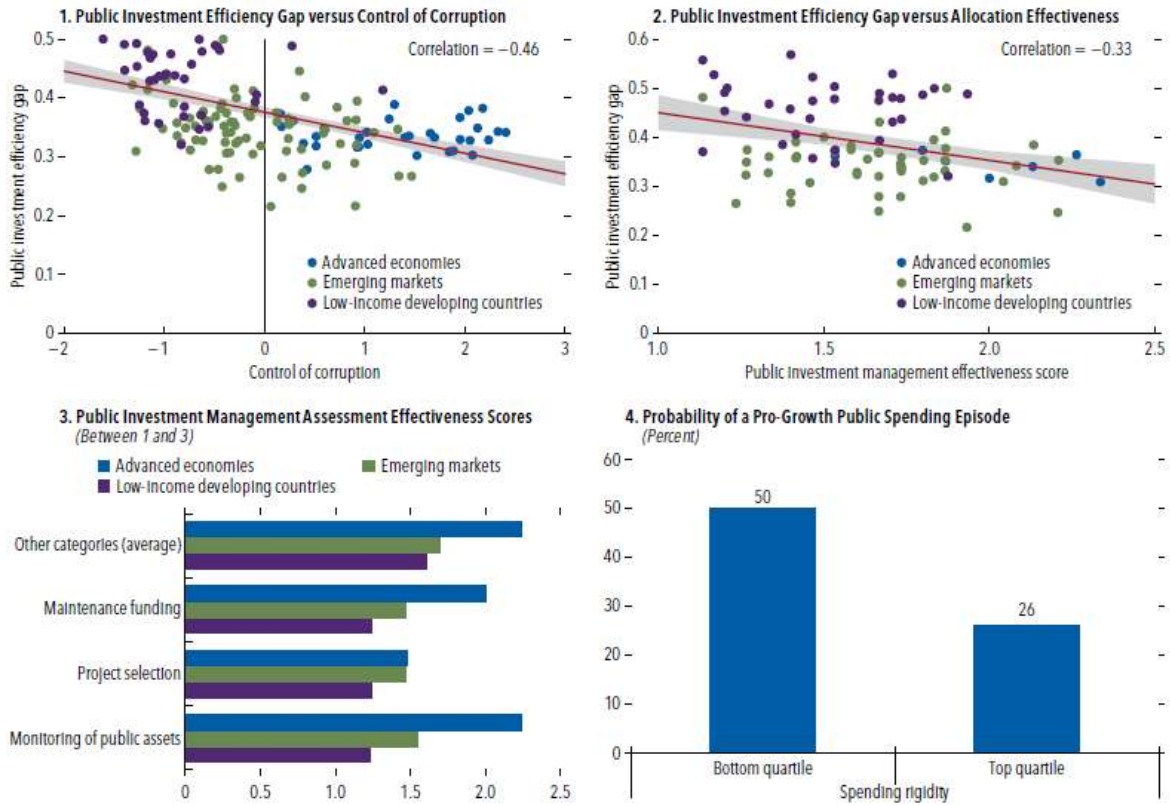
- 본 절은 선거와 위기 같은 경기적 요인, 인구구조와 정치 이념 같은 구조적 요인, 지출 경직성 및 공공투자 관리와 같은 정책·제도적 요인을 포함한 광범위한 결정 요인을 실증적으로 분석하여 핵심 요인을 규명함
- 분석은 국가 간 회귀분석과 패널 회귀분석에 더해 베이지안 기법을 적용하여 지출 효율성과 배분을 가장 일관되게 설명하는 결정 요인을 식별함
- 증거에 따르면, 거시경제 여건과 사회인구학적 요인이 지출 효율성과 배분의 가장 강건한 결정 요인이지만, 제도적 질, 거버넌스, 재정제도 또한 중요한 역할을 함

○ 앞서 언급한 바와 같이, 제도적 질과 거버넌스는 지출 효율성에 강한 영향을 미침

- 부패가 적고 법치제도가 잘 확립된 국가일수록 공공투자, 교육, R&D 공공지출의 효율성이 더 높은 것으로 나타남
 - 이는 더 나은 계획, 더 높은 투명성, 더 효과적인 감독 결과로 보임([그림 I-4] 패널 1)
 - 예를 들어, 부패 통제를 1 표준편차 개선하는 것(즉, 국제 순위에서 평균보다 30계단 낮은 위치에서 30계단 높은 위치로 이동하는 개선)은 공공 교육지출 효율성을 3.5%p 개선하는 것과 연관되며, 이는 아르헨티나와 콜롬비아 간 지출 효율성 격차를 해소하는 것과 비슷한 효과임
- 취약성과 분쟁은 제도적 취약성과 인프라 훼손으로 인해 지출 효율성을 낮추는 경향이 있음(온라인 부록 그림 1.4.4 참고)

[그림 1-4] 공공지출 동인

(단위: 지수, %)



주: 효율성 격차는 0(가장 효율적)에서 1(가장 비효율적)까지로 측정됨. 부패 통제는 인식 기반 지표이며 표준편차 단위로 측정됨. 패널 2와 3에서 공공투자관리평가 점수는 1~3의 척도로 측정되며, 3이 가장 높고 1이 가장 낮음. 배분적 효율성은 공공투자 배분 과정이 얼마나 효과적으로 작동하는지를 평가함. 패널 4는 2000~2022년 동안 총지출 대비 공공교육 지출의 주요 증가 국면을 경험한 국가들의 비중을 보여줌. 하위 사분위수 경직성은 0.18이며 상위 사분위수 경직성은 0.38임.

출처: IMF, *Fiscal Monitor 2025 October*, 2025, p, 9, Figure 1.4

○ 공공투자 관리의 효과적인 관행, 특히 자원배분 영역의 관행도 효율성 향상과 연계됨([그림 1-4] 패널 2)

- 예를 들어, 자원배분 효율성을 25백분위 국가(예: 알바니아)에서 75백분위 국가(예: 크로아티아) 수준으로 높이는 것은 공공투자 효율성을 약 3%p 높이는 것과 연관됨
- 공공투자 관리의 흔한 약점은 사업 평가 및 선정, 유지보수 자금 적절성, 공공자산 감시 부실 등을 포함함([그림 1-4] 패널 3)

○ 지출의 분권화도 특히 교육과 R&D 지출에서 효율성을 높이는 것으로 나타남(온라인 부록 그림 1.4.5)

- 분권화된 국가에서는 지출 결정이 지역 선호에 더 부합하고, 정책 경쟁과 실험이 촉진될 수 있음(Oates 1972; Fedelino and Ter-Minassian 2010; OECD and KIPF 2021)
- **지출검토도 프로그램·정책의 잠재적 절감 여지를 식별하고 효과성을 높임으로써 지출 효율성 향상에 기여함**
 - 증거에 따르면 공공투자와 교육지출의 효율성은 지출검토 이후 개선됨([참고 I-1])
 - 이는 지출검토가 중복 인력을 식별하고 공공부문의 비경쟁적 보상을 해결하며 사업 집행을 개선하는 데 유용한 수단임을 시사함
- **성장 촉진 분야로 지출을 재배분하면 큰 이익을 얻을 수 있기 때문에, 지출 구성 또한 배분적 효율성에 중요함**
 - 거버넌스가 강한 국가일수록 성장 촉진 분야에 더 많은 재원을 배분하는 경향이 있음
 - 또한 공공채무 수준이 낮은 국가는 성장 촉진적 지출 배분과 강하게 연관되는데, 이는 채무상환비용이 지출 여력을 덜 잠식하기 때문임(온라인 부록 그림 1.4.6)
- **마지막으로, 지출 경직성은 지출 조정을 저해할 수 있음**
 - 지출 경직성이 높은 국가는 주요 지출 개혁을 단행할 가능성이 낮음([그림 I-4] 패널 4)
 - 공공투자 관리 개선 등 제도적 요인 개선은 지출 경직성을 낮추는 데 도움이 될 수 있음(온라인 부록 그림 1.4.7)

4. 국가별 개혁 노력에서의 교훈

- 공공지출 효율성(바레인, 크로아티아, 르완다, 토고, 영국), 공공지출 재배분(브라질, 세르비아), 지출검토(슬로바키아공화국)에 대한 사례연구는 지출 개혁의 설계에 관한 세밀한 통찰을 제공하며, 본 장의 실증 분석을 뒷받침
 - 이들 사례는 약속(commitment), 제도, 개혁 간 시너지의 중요성을 강조함

가. 공공지출 효율성 개혁

- 토고의 사례는 제도 강화가 공공지출 효율성 제고에 기여할 수 있음을 보여줌(IMF 2020a, 2024d)
 - 토고는 2016년 이후 포괄적 공공투자 관리개혁을 시행함
 - 초기 조치는 제도적 책임 명확화, 사업 평가 방법 표준화, 투자 계획의 다년도 예산 통합, 모니터링·평가 개선 등을 포함함
 - 2018년에는 비용-편익 분석을 모든 사업에 의무화하는 체계와 함께, 예산에 완전히 통합된 다년도 공공투자프로그램(Public Investment Program; PIP)을 출범시키는 중요한 진전을 이룸
 - 사업 선정·조정을 개선하기 위해 정부는 부처 간 투자위원회를 설립하고 공공투자 매뉴얼을 마련함
 - 2020~2024년 동안 토고는 지출과 개발 성과 간 연계를 강화하기 위해 프로그램 예산제도로 전환함
 - 정부는 공공조달 제도를 개혁하고 PIP에 국영기업의 투자를 포함·확대함
 - 이후 2015~2023년 동안 공공투자 효율성 격차는 5%p 감소함(온라인 부록 그림 1.2.5 참고)
 - 그러나 공공-민간 파트너십(PPP)과 평가 등 미해결 문제도 남아 있으며 개혁 이행은 여전히 불균등하게 이루어지고 있음
- 영국의 경우, 인프라 투자를 위한 민간 자금의 동원 확대가 재정관리 개선과 병행됨(IMF 2022a, 2022b)
 - 2016년 설립된 인프라·프로젝트청(Infrastructure and Projects Authority)의 감독 강화, 재무부를 통한 전략적 계획 개선은 사업 선정의 효율성, 비용 관리, 국가 우선순위와의 정합성 제고에 기여함
 - 2021년 설립된 영국인프라은행의 후속 기구인 국부펀드(National Wealth Fund)는 민간투자 촉진과 사업 지원에서 핵심적 역할을 수행함

- 2022년 공공투자관리평가 이후 영국은 공공투자관리 체계를 추가로 강화함
 - 이 평가는 영국이 투자주기(계획·배분·집행)의 세 단계에서 강한 제도 기반과 효과성을 갖추고 있음을 확인하며 중앙정부의 효율적 투자를 뒷받침함

- **르완다의 경험은 학교 접근성 개선과 디지털화 등을 통한 교육 공공지출 효율성 제고에 중요한 통찰을 제공함(UNESCO 2015)**
 - 르완다는 2006년 9년제 기본교육(Nine Year Basic Education), 2008년 1인 1노트북(One Laptop per Child Programme), 2012년 12년제 기본교육(Twelve Year Basic Education) 등 세 가지 주요 개혁을 시행함
 - 이는 취학률과 학습 성과 제고를 목표로 했으며 초등교육에서 사실상 보편적 취학률을 달성함
 - 또한 농촌·취약계층 아동을 중심으로 중학교 취학률도 크게 상승함
 - 1인 1노트북 프로그램은 초등학생에게 20만 대 이상의 노트북을 보급해 디지털 접근성을 높였으나 교사 훈련 및 교육과정 연계의 어려움으로 효과는 제한적이었음
 - 전체적으로 2007~2011년 사이 교육 공공지출 효율성은 8%p 상승했고, 2013~2016년 사이 추가로 3%p 상승함(온라인 부록 그림 1.2.5 패널 2)

- **바레인의 교육지출 개혁은 1970년대 중반 이후 학교 접근성 확대와 교사 교육 개선에 중점을 두었음(UNESCO 1982; Shirawi 1987; Mathai and others 2020)**
 - 1980~1990년대 동안 공교육 지출 효율성이 빠르게 개선되었으며, 1980~2000년 사이 효율성 격차는 12%p 감소함(온라인 부록 그림 1.2.5 패널 3)
 - 초·중등 순취학률은 매우 높으며, 문해율은 1980년 86%에서 2018년 100%로 상승해 중동·북아프리카·아프가니스탄·파키스탄 지역(MENAAP) 평균을 크게 상회함

- **크로아티아 사례는 보건의료 개혁이 비교적 짧은 기간 내 공공지출 효율성을 높일 수 있음을 보여줌(EC 2019)**
 - 2008~2011년 시행된 개혁에는 본인부담금 인상, 누적된 연체금 정리 조치 등이 포함됨
 - 다른 주요 조치는 1차 진료 및 병원 진료에 대한 지불방식 개혁, 의약품 가격 및 상환제도

개혁, 응급의료 등 보건의료 전달 방식 변화 등이었음

- 개혁 이후 크로아티아의 보건 공공지출 효율성은 1.5%p 개선됨

나. 공공지출을 재배분하는 개혁

- 세르비아에서는 단기간에 공공투자가 증가한 상황(2019년 총지출 대비 약 12%에서 2024년 19%로 증가(IMF 2024a), 온라인 부록 그림 1.1.4 참고)을 고려할 때 공공투자 관리개혁이 매우 중요했음

- 2019년 세르비아는 도로·철도 인프라, 보건 부문 개선, 하수·폐기물 처리 강화 등 다양한 사업을 포함한 5개년 ‘Serbia 2025’ 프로그램을 착수함
- 세르비아는 IMF 정책조정수단(Policy Coordination Instrument)과 EU 및 세계은행의 기술 지원을 바탕으로 재정 관리의 근본적 개혁도 시행함
 - 특히 2023년에는 사업 조정과 감독을 개선하기 위해 공공투자관리정보체계(Public Investment Management Information System)를 도입함

- 브라질 사례는 형평성과 학습성과를 동시에 제고하기 위해 사회보호와 교육정책을 어떻게 연계할 수 있는지에 대한 중요한 교훈을 제공함

- 2003년 도입된 조건부 현금이전 프로그램인 ‘Bolsa Família’는 가구가 지원을 받기 위해 자녀의 학교 출석과 건강검진을 보장하도록 요구함
- 이 정책은 저소득층 아동의 학교 출석률을 크게 높여 중도 탈락률을 낮추고 형평성을 개선하는 데 기여함
- 동시에 취학률 증가로 인해 자격을 갖춘 교사에 대한 수요가 급증했음
- 2002~2008년 동안 공교육 지출은 총지출 대비 약 3%p 증가함(온라인 부록 그림 1.1.4 참고)

다. 지출검토

- 슬로바키아공화국 사례는 지출검토가 상당한 재정 절감효과를 낼 수 있음을 보여줌(Ministry of Finance of the Slovak Republic 2020; OECD 2024; IMF 2025a)
 - 이 국가는 2016년 지출검토 프로젝트를 시작한 이후 총 19회의 지출검토를 실시함
 - 이는 총 공공지출의 약 2/3를 포괄하며, 총지출의 7%에 해당하는 절감 가능성을 확인함
 - 2020년 지출검토에서는 일반정부 고용 감축, 국영기업의 인력 최적화, 고등교육기관 비교육직 인력의 간소화 등 공공부문 임금 억제를 위한 주요 조치를 제안함
 - 핵심 교훈은 특히 지출검토가 연간 예산주기 및 중기 지출체계의 시기·범위와 정합성을 갖출 때 절감 분야를 식별하는 데 도움이 된다는 점임

5. 지출 개혁의 산출량 이득 효과

- 이 절은 공공지출의 구성을 개선하고 효율성 격차를 해소함으로써 발생할 수 있는 잠재적 경제적 이득에 대한 근거를 제시함
 - 먼저 특정 지출 항목이 경제성장에 기여하는 경로와, 이러한 지출 재배분이 지출 효율성과 어떻게 상호보완성을 가지는지 논의함
 - 이후 실증 분석과 모형 기반 분석을 통해 지출 배분 확대와 효율성 격차 해소가 산출량 증가에 가져올 수 있는 효과를 제시함

가. 공공지출과 경제성장에 대한 기초

- 공공지출은 몇 가지 핵심 경로를 통해 경제성장을 이끔
 - 첫째, 인프라 같은 물적자본 확충, 교육·보건을 통한 인적자본 축적을 통해 생산요소를 강화함
 - 공공 부문의 기초·응용 연구는 기업의 생산성을 끌어올리는 지식 기반을 구축함(Morales 2004)

- 둘째, 정부는 공공지출을 활용해 기업의 투자·고용·혁신을 유도하여 경제의 생산능력을 확대할 수 있음(Bovenberg and Jacobs 2005; Petrucci and Phelps 2005; Fiscal Monitor 2024년 4월 제2장)
 - 보조금, 공동출자, 보증, 조세지출 등은 기업의 교육훈련·R&D 투자를 자극하고, 공공조달은 독일의 친환경 수소 사례처럼 신제품 개발을 촉진함
- 공공투자는 사적 편익보다 사회적 편익이 더 큰 긍정적 외부효과를 창출하기도 함
- 마지막으로, 공공지출은 특정 기업의 신용 접근성 부족 등 시장 왜곡을 해결하기 위해 타기팅된 보조금, 조달 규칙 등을 활용해 기업의 생산성에 맞춰 기업 간 자원을 재배분함(Baquin and others 2025)
 - 예컨대 미국의 중소기업혁신연구프로그램(Small Business Innovation Research Program) 같은 공공 기술 이전 제도는 신기술 도입과 확산을 촉진함
- 그러나 공공지출의 경제성장 효과는 그 효율성에 달려 있음(Dabla-Norris and others 2012; Abiad, Furceri, and Topalova 2016)
 - 효율적인 공공투자는 물적·인적자본 형성을 강화하고, 효율적인 공공 R&D는 더 많은 과학 지식 창출로 이어져 기업의 신상품에 대한 혁신 아이디어를 제공함
 - 즉, 지출 효율성은 공공지출의 성장 이득 효과를 증폭시킴

나. 지출 개혁의 실증 분석

- 이 절은 지출 효율성 수준이 다른 상황에서의 성장촉진적 지출 개혁의 효과를 비교하며, 분석은 세 단계로 구성됨
 - 지출 재배분과 관련된 주요 개혁 사례를 식별함
 - 여러 실증 분석을 통해 집계 및 기업 수준에서 이러한 개혁 사례의 경제적 효과를 추적([참고 I-2])
 - 지출 효율성이 높은 국가와 낮은 국가 간 효과를 비교함

1) 지출 개혁 사례

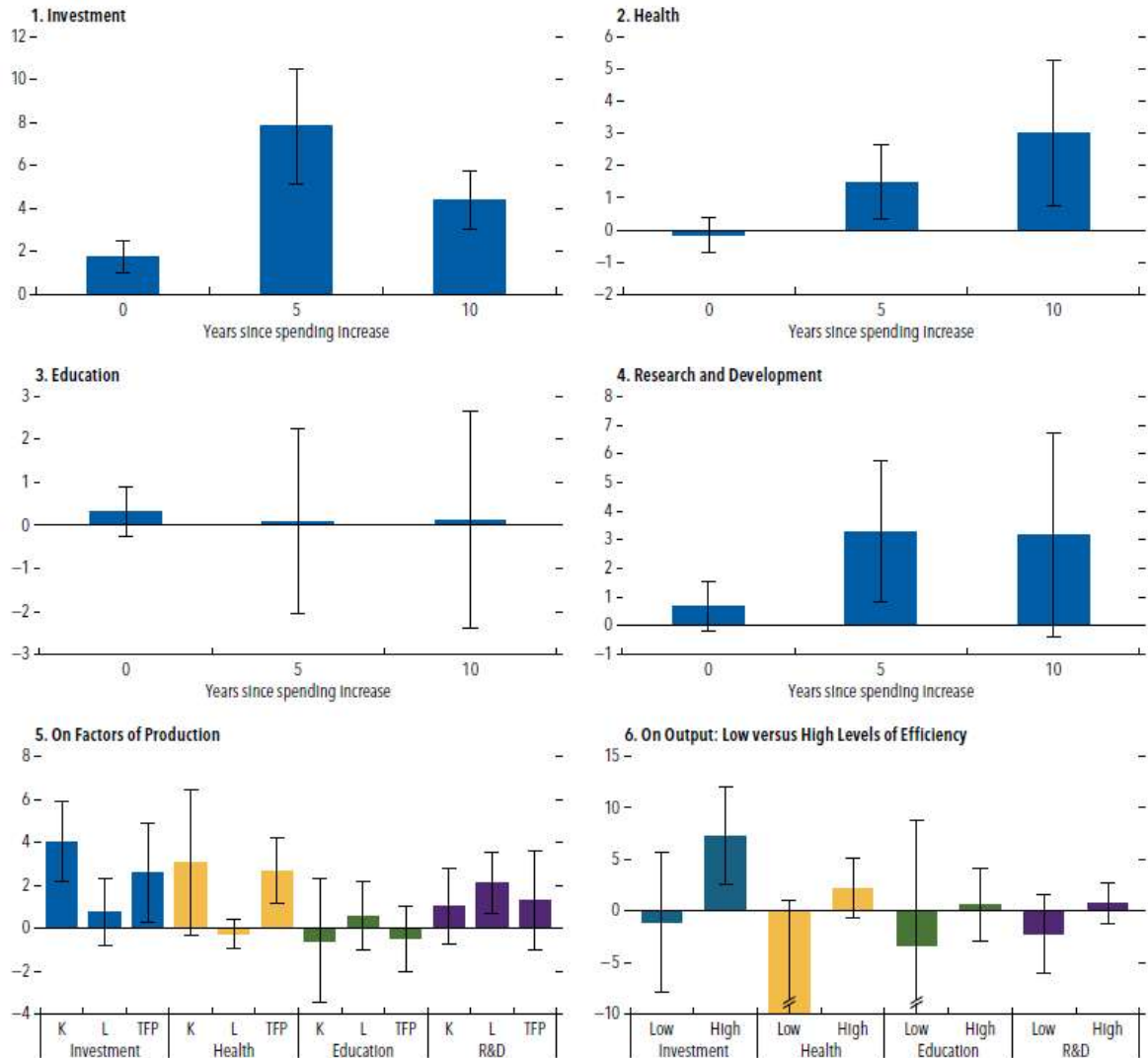
- 지출 개혁 사례는 고정된 총지출 규모 안에서 공공투자, 보건, 교육, R&D 등 네 범주의 성장지향적 지출 항목 비중을 크게 높인 시기로 정의됨
 - 155개국에서 약 700개의 사례가 식별됨
 - 평균적으로 공공투자는 총지출 대비 약 4%p 증가했고, 보건 지출은 0.8%p, 교육 지출은 1.6%p 증가함
 - R&D 지출은 총지출 대비 0.1%p 정도만 증가했는데, 이는 해당 지출 비중이 매우 작은 현실을 반영함([그림 I-1], 패널 3 참고)
 - 공공투자와 보건으로의 재배분은 주로 사회보호와 일반공공서비스(행정, 입법, 채무상환 포함) 지출 축소를 통해 이루어짐

2) 지출 개혁의 경제적 효과

- 지출 재분배를 포함한 개혁의 경제적 효과를 평가하기 위해 집계 및 기업 수준에서 실증 분석을 수행함
- 고정된 지출 내에서 공공투자 비중을 크게 높인 개혁은 단기·장기 모두에서 통계적으로 유의하고 경제적으로 큰 산출량 증가를 동반함
 - 예컨대 1975년 한국 사례 같은 주요 개혁 10년 후 산출량이 약 4% 증가함([그림 I-5], 패널 1)
 - 이는 민간 부문의 투자와 자본 축적이 증가하며 경제의 생산능력이 확장된 결과임([그림 I-5], 패널 5)

[그림 1-5] 성장 촉진 지출의 효과

(단위: %)



주: 패널 1~4는 본문에서 설명한 바와 같이 해당 분야에서의 공공지출 대규모 증가 사례에 대한 산출량의 % 변화를 보여줌. 패널 5는 이러한 지출 사례 이후 10년에 걸친 자본스톡(K), 취업자 수(L), 총요소생산성(TFP)의 % 변화를 보여줌. 패널 6은 각 지출 분야에서 지출 효율성이 높은 국가(75%)와 낮은 국가(25%) 간의 10년 후 반응을 비교함. 추정치는 온라인 부록 1.5에서 설명된 바와 같이 잠재적 교란 요인을 통제하고 국소투영법을 사용해 산출됨.

출처: IMF, *Fiscal Monitor 2025 October*, 2025, p, 13, Figure 1.5

○ 기업 수준 분석에서도 공공투자 확대는 민간기업의 총요소생산성(total factor productivity; TFP)과 민간투자 증가와 연관됨

- 공공투자 배분 확대 이후 5년간 기업의 총요소생산성은 평균 12% 증가하며([참고 I-2]), 이는 단순 재배분 효과가 아니라 광범위한 생산성 향상을 의미함

- 특히 국제무역 노출도가 낮은 산업의 기업에서 효과가 더 크며, 이는 국내 공급업체가 더 많은 총수요 효과를 흡수하기 때문임
 - 또한 생산 규모를 확장하고 총수요 증가에 효과적으로 대응할 수 있는 유연성이 더 큰 기업의 경우에서 효과가 더 큼
- **성장 이득 효과가 실현되는 기간 측면에서 보면, 공공투자 확대의 초기 효과는 5년간 주로 수요 측면에서 발생함**
- 2004년 싱가포르처럼 R&D 지출 재배분 사례에서 5년 후 평균 3%의 산출량 증가를 보이며, 기술 첨단 확장으로 인해 그 영향은 10년간 지속됨([그림 I-5] 패널 4, 5)
 - 보건 지출 증가도 10년 후 약 3%의 산출량 증가로 이어지며, 이는 더 건강한 경제활동인구의 생산성 증가에 기인함([그림 I-5] 패널 2, 5)
 - 반면, 교육 지출 증가는 10년 후에도 산출 효과가 나타나지 않음([그림 I-5] 패널 3)
 - 이는 교육 투자의 혜택이 학생들이 노동시장에 진입한 후에야 나타나기 때문임
 - 그러나 공공지출을 투자와 교육에 재분배하는 것은 소득 불평등 감소와 관련이 있으며, 이는 이러한 재분배가 형평성 관점과 양립할 수 있음을 시사함(온라인 부록 1.5)

3) 효율성 격차와 개혁 사례

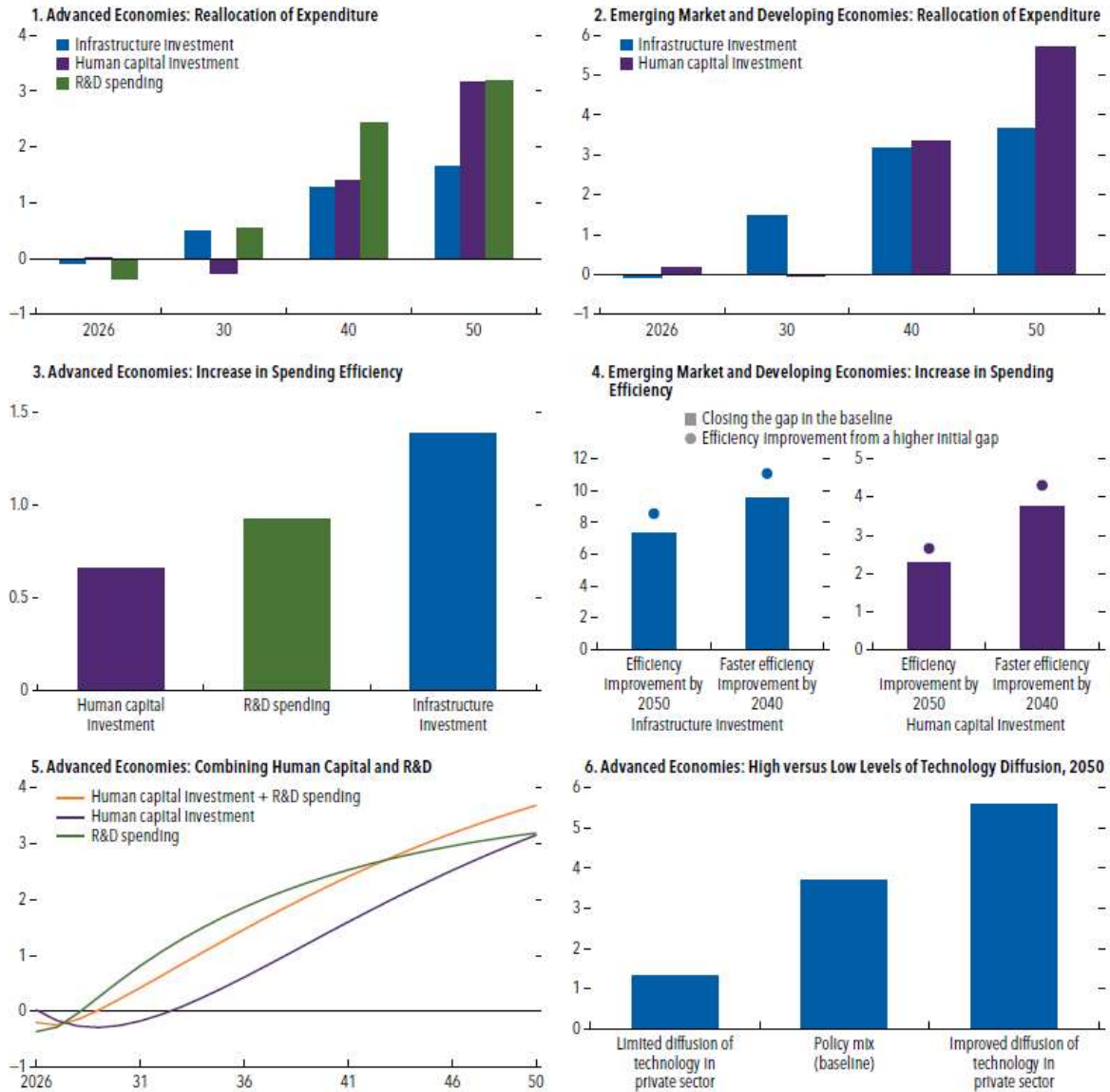
- **지출 효율성은 산출량 이득을 증폭시킬 뿐 아니라 성장 효과가 발생할지 여부 자체를 결정함**
- 효율성이 높은 국가(예: 투자 효율성 75%)에서는 공공투자 재배분 후 10년간 산출량이 약 8% 증가하지만, 효율성이 낮은 국가(25%)에서는 효과가 거의 없음([그림 I-5] 패널 6)
 - 예컨대 투자 효율성을 10%p 개선(가이아나 수준에서 프랑스 수준으로 변화)하는 것은 10년간 산출량을 1.4%p 증가시킴
 - R&D 지출 재배분에서도 유사한 패턴이 나타남
 - 보건 지출의 규모가 크고 비효율적인 국가에서는 다른 생산적 지출을 줄여 보건 지출을 늘릴 경우 오히려 낭비가 확대될 수 있음

다. 장기 효과: 이론 모형 분석

- 이 소절은 두 가지 버전의 내생적 성장 동태적 일반 균형 모형을 도입해 효율성 격차 축소와 공공지출 재배분의 장기적 효과를 분석함
 - 하나는 일반적인 선진국을 위해 계산된 것이고, 다른 하나는 일반적인 신흥국 및 개도국을 위해 계산된 것임
 - 또한 어떤 보완 정책이 수출량에 대한 장기적인 영향을 강화할 수 있는지 탐구함
- 시뮬레이션 결과, GDP 대비 1%의 정부 소비를 인적자본 투자로 재배분하면 약 25년 후 선진국은 3%, 신흥국·개도국은 6% 산출량 증가가 나타남([그림 1-6], 패널 1, 2)
 - 이는 신흥국 및 개도국이 선진국보다 초기 인적자본이 낮아 투자의 한계수익이 더 크기 때문임
 - 유사하게 인프라 투자로의 재배분도 공공 물적 자본의 증가가 민간 자본의 한계수익을 높이고 민간 부문의 투자를 촉진함으로써 선진국 1.5%, 신흥국·개도국 3.5%의 장기 산출량 증가를 가져옴

[그림 1-6] 장기 산출량 이득 효과

(단위: 균제상태 대비 편차, %)



주: 패널 1과 2는 범례에 제시된 지출 범주에서 2025년에 GDP 대비 1%에 해당하는 영구적 증가가 공공소비 축소로 자원 조달될 때의 산출량 반응을 나타냄. 패널 3은 그 시점까지 지출 효율성 격차가 점진적으로 해소될 경우 2050년까지의 추가 산출량 증가를 보여줌. 패널 4는 가로축에 표시된 바와 같이 2040년과 2050년까지 지출 효율성 격차를 점진적으로 해소함으로써 발생하는 추가 산출량 증가와 범례에서 설명된 서로 다른 초기 효율성 수준에서의 효과를 나타냄. 패널 5는 인적자본에 대한 공공투자, R&D에 대한 공공지출, 그리고 이 둘을 50대 50으로 혼합한 경우에 공공소비 축소로 자원 조달했을 때의 산출량 증가를 보여줌. 패널 6은 패널 5의 50대 50 혼합 경우에 대해 기술 확산 수준이 달라질 때의 산출량 증가를 나타냄.

출처: IMF, *Fiscal Monitor 2025 October*, 2025, p, 15, Figure 1.6

○ 선진국에서 GDP 대비 1%를 R&D로 재배분하면 장기적으로 산출량이 3% 증가함(그림 I-6, 패널 1)

- 일반적으로 R&D, 공공투자로의 재배분은 5년 이내에 높은 산출량을 야기하는 반면, 인적자본 공공투자의 산출량 증대 효과는 나타나기까지 약 15년이 걸림

○ 시뮬레이션 결과, 지출 효율성 향상은 성장을 촉진하는 지출 재배분의 영향을 증가시킴

- 지출 효율성 격차를 완전히 해소하면 더 많은 공공지출이 자본과 과학 지식이라는 생산적인 형태로 전환됨에 따라 선진국은 추가로 1.5%, 신흥국·개도국은 2.5~7.5%의 산출량 증가가 가능함(그림 I-6 패널 3, 4)
- 시뮬레이션 결과, 신흥국·개도국은 효율성 격차의 해소를 25년이 아닌 15년 안에 앞당겨 달성하면 산출량 증가 효과가 추가로 약 2% 높아짐
- 지출 효율성이 빨리 향상될수록 인적자본에 대한 공공투자가 기술 습득을 더욱 효과적으로 강화할 수 있음
- 지출 효율성이 낮은 국가일수록 지출 효율성 개혁을 통해 큰 이익을 얻을 수 있음
 - 예를 들어, 신흥국 및 개도국에서는 인적자본에 대한 공공투자 효율성의 격차를 40%에서 10%로 줄이면 장기적으로 산출량이 2.7% 증가할 수 있으며, 이는 격차를 30%에서 0으로 줄였을 때의 2.3% 증가와 대비됨(그림 I-6 패널 4)

○ 보완적인 정책은 산출량 증가를 높이는 데 중요한 역할을 함

- 선진국은 한 분야에만 집중하는 것보다 R&D와 교육 모두에 지출을 재배분함으로써 더 큰 이익을 얻을 수 있음(그림 I-6 패널 5)
 - 새로운 아이디어를 구현할 숙련된 근로자가 없는 상태에서 과학 연구에 투자하는 것과 혁신을 촉진하지 못하는 교육에 투자하는 것은 기회를 놓치는 것임
- 또한 선진국은 민간 부문 내 새로운 기술의 확산을 강화하기 위한 조치와 함께 R&D 지출 개혁을 지원할 수 있음(Fiscal Monitor 2023년 4월 제2장)(그림 I-6 패널 6)
 - 이러한 조치에는 기술 이전을 촉진하기 위한 공공기관 설립이 포함될 수 있음
 - 싱가포르의 과학기술연구청(Agency for Science, Technology, and Research)이 그

예로, 이 기관은 과학 및 공학 분야에서 산학 기술 허브를 구축하고, 공공 및 민간 부문 간 연구 활동을 조정하며, 그 결과로 나온 지식재산권의 상용화를 관리함

- 신흥국 및 개도국은 인적자본과 인프라에 대한 투자를 결합함으로써 보다 균형 잡힌 결과를 얻을 수 있음
 - 인프라 투자에서 발생하는 단기적인 산출량 증가와 인적 자본 투자에서 오는 장기적인 이익을 동시에 활용할 수 있음(온라인 부록 그림 1.6.1)

6. 효율적이고 성장촉진적인 공공지출을 위한 정책 방향

- **현 시점은 공공채무가 높고 경제성장이 둔화된 환경으로, 정부는 어려운 상충관계에 직면함**
 - 이러한 상황에서 정부는 공공자금 대비 가치를 높이고, 장기성장을 뒷받침하는 분야로 지출을 재배분해야 함
 - 본 장에서 제시된 근거는 폭넓은 지출 개혁 가능성과 그 상당한 잠재적 편익을 보여줌
 - 이러한 개혁은 생활수준을 개선할 뿐 아니라 국민소득 대비 공공채무 안정에도 도움을 주어 점진적 재정건전화 가능하게 함
- **정부는 종종 재정위기 시 일률적 지출 삭감으로 대응하지만, 국제경험은 이러한 접근이 필수서비스를 훼손하고 효율성을 약화시킬 위험을 보여줌**
 - 일률적 감축은 높은 품질의 프로그램과 낮은 품질의 프로그램을 구분하지 못해 인프라와 연구 같은 장기 성장 기반을 훼손할 수 있음
 - 가능하다면 비효율적 부문에서 효율적 부문으로 자원을 재배분하는 전략적 접근이 바람직함
 - 지출 효율성을 높이고 우선순위 투자를 위한 재정 여력을 확보하기 위해 정부는 국가 상황에 맞춘 다양한 전략을 동원해야 함

가. 제도와 절차 강화

○ 제도 개혁은 지출 효율성의 기반임

- 부패 방지를 위한 강력한 장치와 효과적인 반부패기관은 낭비를 줄임
- 예산 공개, 계약 공개, 독립적 감사 등 투명성과 책무성은 공공자금의 효과적 사용을 보장하는 핵심 요소임
 - 특히 사하라 이남 아프리카, 중동, 북아프리카 국가들은 개선 여지가 큼

○ OECD 회원국 기준 GDP 대비 약 15%에 달하는 공공조달은 경쟁적이고 투명하며 예산 우선순위에 부합해야 함

- 조달은 상당한 비효율을 초래할 수 있음
 - 예를 들어 평균적 중남미 국가에서는 조달 비용의 약 16.7%, 즉 GDP 대비 1.4%가 낭비되는 것으로 추정됨
- 조달의 전주기 비용 및 위험관리로 비용 대비 가치를 강화하면 지출이 의도한 결과를 달성할 수 있음(IMF 2018)

○ 재정체계도 개선이 필요함

- 지출 상한 또는 재정적자·채무 한도 등 직·간접적 재정준칙은 신뢰성이 있어야 하며 독립적 감독이 필요함
- 다년도 예산을 통해 계획의 시계를 연장하면 전략 목표와 연간 배분을 연계하고 예산 분절화를 완화하는 데 도움이 됨
- 중기 재정체계는 조세지출을 포함하고 예산 외 기금, 우발 부채 등을 감시해야 함

○ 공공투자관리는 효율성을 극대화하는 데 핵심적임

- 각국은 프로젝트의 경제적, 사회적 편익을 평가하고 가장 큰 영향을 미치는 프로젝트를 선정하기 위한 절차를 개선하고 명확한 방법론과 명확한 기준을 사용해야 함(Fiscal Monitor 2020년 10월 제2장)
- 프로젝트에 대한 독립적 검토가 정치적 영향을 완화하는 데 도움이 될 수 있음

- 프로젝트 예산에 유지보수 자금을 포함시키고 자금 및 유지보수에 대한 정기적인 검토 책임을 설정하는 것도 특히 저소득 개발도상국에서 중요함

○ **지출검토는 공공자원 활용을 최적화하는 데 매우 강력한 도구임**

- 잘 설계되어 예산과정에 통합될 경우 절감 분야를 식별하고 프로젝트 성과를 개선함
- 역량이 낮은 국가라도 주요 지출 영역에 대한 벤치마킹이나 성과지표 도입으로 혜택을 볼 수 있음
- 지출검토는 전략 설정과 지출 상한 설정에 도움을 주기 위해 예산주기 초기에 배치되어야 함

나. 재정 여력 확보

○ **연금, 교육·보건, 공공임금 지출은 높은 경직성을 보임**

- 기대수명과 연금수령연령을 연동하는 것은 연금지출 경직성을 억제하고 지속가능성을 높이는 데 효과적일 수 있음(특히 선진국)
 - 점진적 개혁, 경제성장기 시행, 재분배정책 병행을 통해 이해관계자의 저항을 완화할 수 있음(Fiscal Monitor 2025년 4월 제2장)
- 공공임금 관리는 민간임금과의 정합성 확보, 성과 기반 채용·승진이 핵심임(IMF 2016)
- 저소득 개발도상국에서는 급여와 인사 기록의 연계 및 임금성 지출에 대한 감사로 '유령 직원'을 제거할 수 있음
 - 이렇게 절감된 자원은 고숙련 교사 유치 등 생산적 용도로 활용 가능함(IMF 2025b)
- 선진국에서는 만성질환(심혈관 질환, 암, 당뇨 등) 예방을 우선시하면 보건비용을 절감하고 경제활동 가능 기간을 연장할 수 있음(IMF 2023)

○ **조세지출과 이인지출 개혁을 통해 재정 여력을 확충하는 한편 형평성을 제고할 수 있음**

- 식품·의약품·주거비 등에 대한 부가가치세 면제 같은 포괄적 조세지출은 고소득 가계가 더 큰 혜택을 보기 때문에 비효율적임(Abdel-Kader and de Mooij 2020)

- 사회보호 프로그램의 타기팅 개선(소득조사 기반 선별, 사회급여 재설계 등)도 효율성을 높임
- 저소득국은 사회보호 프로그램의 대상 기준 정교화 및 분절된 프로그램의 통합이 필요함(IMF 2024c)
- 산유국, 사하라 이남 아프리카 국가들은 유가 보조 등을 취약계층에 타기팅된 지원으로 전환해야 함

○ 국방지출은 많은 국가에서 증가하고 있으며 이미 제약된 예산에 부담을 추가함

- 국방지출의 경제적 효과는 장비, R&D, 인력, 운영 등 구성에 따라 다름
 - 연구에 따르면 공공투자와 R&D의 산출량 증대 효과가 국방분야에서도 유사하게 나타남(Antolin-Diaz and Surico 2025; Moretti, Steinwender, and Van Reenen 2025)
- 따라서 국방 지출 증가가 지속적이라면 조달제도 강화(EU), 다년도 재정계획 개선, 신뢰할 수 있는 재원조달 전략이 필요함

다. 서비스 전달 개선

○ 디지털 수단은 재정 운영 효율성을 높이고 서비스 전달을 개선함(Amaglobeli and others 2023)

- 급여 및 사회보호 급여의 전자 지급은 현금 관리 비용을 줄임
- 전자 조달은 감사비용을 줄이고 이상 지출을 포착 가능하게 함
- 저개발국은 정보기술 수단을 활용해 보건·교육 접근성을 개선할 수 있음

○ 민간 참여는 지출 효율성을 높이고 재정 여력을 확보할 수 있음

- 운송·우편·청소·유지보수 같은 비핵심 기능의 아웃소싱은 민간이 더 낮은 비용으로 제공할 경우 상당한 절감을 가능케 함(Fiscal Monitor 2014년 4월, 제2장)
- 민간 부문과의 투자 프로젝트 협력은 민간 전문성을 활용하고 민간투자를 유도할 수

있으나, 관련 재정위험 관리가 중요함

[참고 I-1] 지출검토: 영향과 모범사례

- **지출검토는 정부가 전체 지출을 관리하고, 절감 또는 재배분 조치를 식별하며, 프로그램과 정책의 효과성을 제고하는 데 도움을 주도록 설계됨**
 - 그 빈도, 범위, 주도성, 강제성은 국가별로 크게 다를 수 있음
 - 일부 국가는 정례적이고 제도화된 검토를 실시하는 반면, 다른 국가는 정해진 일정 없이 주기적으로 수행함
 - 검토는 전체 지출을 평가하거나 특정 프로그램들에 좁게 집중하기도 함
 - 검토 결과가 예산 주기 또는 중기 재정체계에 어떻게 통합되는지도 그 효과성에 영향을 미침
- **1999년부터 2022년까지 OECD 39개 회원국에서 수행된 222건의 지출검토에 기반한 실증 근거는 이러한 검토가 종종 공공임금 총액을 감소시키는 결과로 이어짐을 보여줌**
 - 정부는 공공기관 내 중복 인력 식별, 공무원 보수 관행의 합리화, 공공부문 간소화 등을 통해 이러한 감소를 달성함
 - 공공임금 총액은 전체 지출 대비뿐만 아니라 성장 촉진 지출 대비로도 감소함([참고 그림 I-1-1], 패널 1)
 - 더 나아가 지출검토 이후 공공지출의 효율성이 대체로 상승함([참고 그림 I-1-1], 패널 2)
- **각국의 경험(Doherty and Sayegh 2022; Tryggvadottir 2022)은 지출검토의 효과를 극대화하기 위한 세 가지 모범 사례를 강조함**
 - (구체적 절감 목표가 포함된 잘 설계된 목표)
 - 지출 억제, 프로그램 우선순위 조정, 효율성 제고와 같은 명확한 목표는 노력의 방향을

재정 우선순위와 일치하도록 도움을 줌

■ (정치적 약속과 강력한 거버넌스)

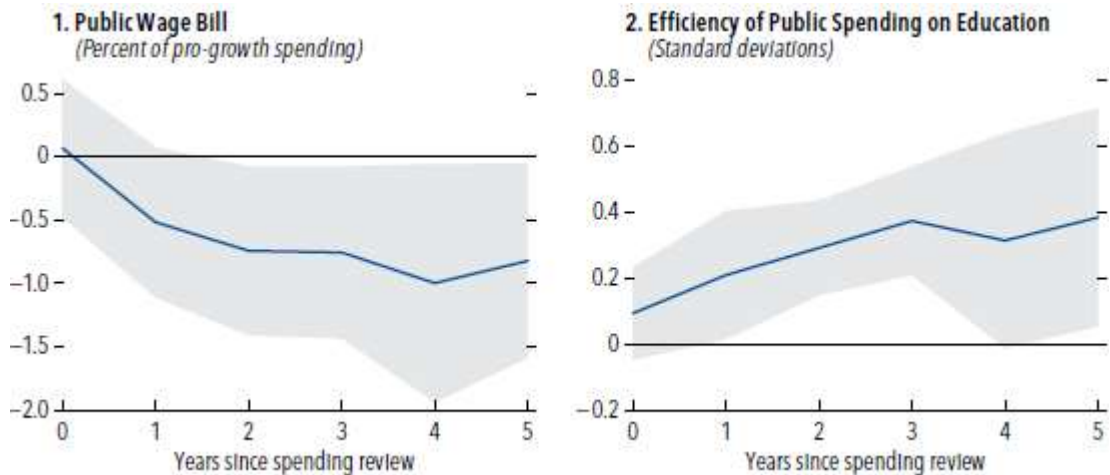
- 재무부는 주무 부처와 전문가 지원을 받아 주도적 역할을 해야 함
- 효과적인 검토를 위해서는 감독, 다양한 전문지식, 권고가 실행 가능한 조치로 전환되기 위한 부처의 의사결정이 필요함

■ (연간 및 중기 목표에 정보를 제공하기 위한 적시 검토)

- 지출검토를 예산 과정에 통합하면 지출검토의 권고 사항을 재정 관리 및 지출승인(appropriation) 과정과 일치시킬 수 있음
- 예산 준비 초기 단계에서는 검토를 통해 저-우선순위(low-priority) 프로그램을 식별하고 예산의 재배분을 제안할 수 있음
- 예산 편성 단계에서는 검토가 지출 한도 설정과 배분에 지침을 제공할 수 있음
- 승인 및 집행 단계 전반에 걸쳐, 검토는 성과 기반 의사결정을 가능하게 하고 기준을 설정함

[참고 그림 1-1-1] 지출검토가 공공임금 및 효율성에 미치는 영향

(단위: 성장촉진지출 대비 %, 표준편차)

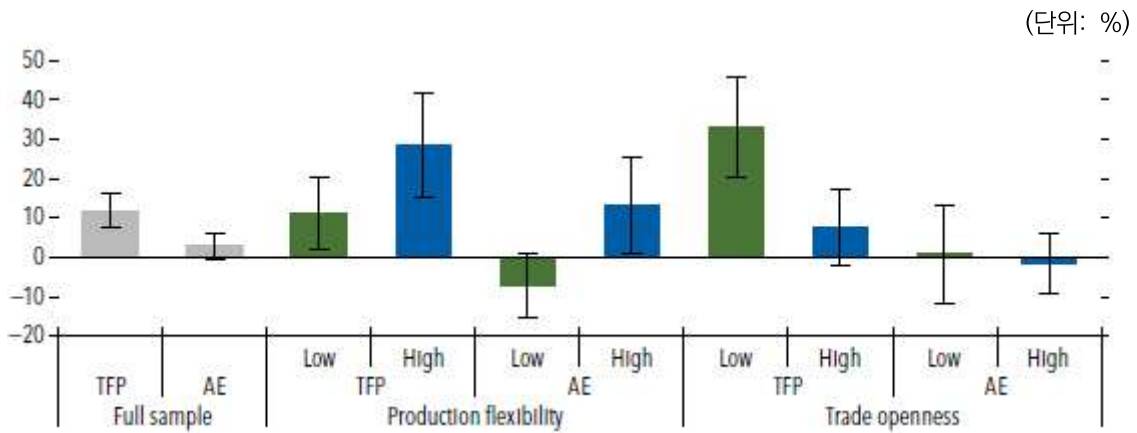


주: 그림은 사례 연구 회귀분석에 기반한 지출검토에 대한 반응을 보여줌.
출처: IMF, *Fiscal Monitor 2025 October*, 2025, p, 19, Figure 1.1.1

[참고 1-2] 공공투자와 기업 생산성

- 이 참고는 복잡하고 다면적인 관계인, 공공투자가 기업 생산성에 미치는 영향을 살펴봄
 - 한편으로 공공자본은 자본 및 노동시장 경직성이 생산성 성장에 미치는 제약을 완화하고(Chatterjee, Lebesmuehlbacher, and Narayanan 2021), 민간 공급 유인이 부족한 사회간접자본과 같은 공공재의 과소공급 문제를 해결할 수 있음(Ramey 2020)
 - 다른 한편으로 공공투자가 비효율적으로 배분되거나 민간투자를 구축할 가능성도 있어(Boehm 2020), 전체 생산성을 저해할 수 있음
- 2000~2022년 기간 40개 선진국 및 신흥국의 기업 단위 자료를 사용한 실증 분석 결과, 공공투자는 부문 내 배분적 효율성을 훼손하지 않으면서 기업 생산성을 제고할 수 있음
 - 정부지출이 공공투자로 크게 재배분된 이후, 평균 부문 수준 총요소생산성은 5년간 12% 상승함
 - 단기적으로는 배분적 효율성이 소폭 하락하지만, 중기적으로는 이러한 효과가 반전됨[참고 그림 1-2-1]
- 하지만 부문 특성에 따라 효과는 달라짐
 - 노동과 자본 투입 간 대체탄력성이 높은 부문일수록 중기 총요소생산성 상승폭이 크고 배분적 효율성에도 긍정적 효과가 나타남
 - 이러한 유연성 덕분에 민간 부문이 총수요 증가를 더 효과적으로 활용할 수 있음
 - 또한 국제무역 노출도가 낮은 부문에서 총요소생산성 상승이 더 크게 나타남
 - 이는 공공조달 계약에서 강한 국내편향이 존재한다는 문헌(Trionfetti 2000; Herz and Varela-Irima 2020) 및 중소기업이 정부 구매로부터 더 큰 이익을 얻는다는 연구(Ferraz, Finan, and Szerman 2015)와도 일치함

[참고 그림 1-2-1] 공공투자 재배분 효과



주: 막대는 공공투자 국면이 시작된 후 5년에 걸친 평균 산업 수준 총요소생산성(TFP)과 산업 내 배분적 효율성(AE) 로그값의 누적 변화에 대한 점추정치를 나타냄(온라인 부록 1.5 참조). 수염은 90% 신뢰구간을 나타냄. 생산 유연성은 노동과 자본 간 대체탄력성을 의미함. 낮음은 대체탄력성 또는 무역 개방도의 25백분위수 이하에 해당하는 산업을 의미하고, 높음은 75백분위수 이상에 해당하는 산업을 의미함. 배분적 효율성은 Hsieh and Klenow(2009) 방식으로 추정됨.

출처: IMF, *Fiscal Monitor 2025 October*, 2025, p, 19, Figure 1.2.1