

지속가능한 건전재정과 합리적 재정지출 방향

조경엽*

I. 서론

모든 걸 재정으로 해결하려는 재정만능주의가 만연하고 있다. 우리 경제의 기초체력이 좋다고 강변하던 정부도 예산편성 시점에 경기침체를 들먹이고 있다. 과거에는 집권 초반기에 재정을 확장적으로 편성하더라도 후반기에 긴축예산을 통해 정부스스로 건전재정을 유지하기 위한 노력을 해왔다. 현 정부는 다르다. 과거 정부에서 암묵적으로 지켜왔던 재정준칙을 노골적으로 파기하고 있다. 2018년에 전년대비 7.1% 증가한 428.8조원으로 예산을 편성하더니 2019년에는 9.5% 증가한 469.6조원으로 편성하였다. 내년에도 정부 예산안은 전년대비 9.3% 증가한 513.5조원에 달한다. 집권할 당시 2007년 예산이 400.7조원인 점을 고려하면 집권 3년 만에 100조원이 증가했다.¹⁾ 정부 총지출 증가율이 경상성장률보다 2018년에 2.2배, 2019년에 3.6배, 2020년에 2.1배 빠르게 증가하고 있다. 외환위기와 글로벌 금융위기 때를 제외하면 없었던 일이다. 초 슈퍼예산의 결과는 재정건전성 악화로 이어지고 있다. 관리재정수지는 GDP 대비 3%의 벽이 무너지고 국가채무는 800조원을 넘어설 전망이다. 현 정부가 끝나는 시점에는 1000조원을 돌파할 것으로 예상된다. 야당시절 재정준칙을 법제화해야 한다며 재정건전화법을 강하게 밀어붙이던 정부가 맞나 싶다.

연이은 슈퍼예산에도 불구하고 경제는 갈수록 나빠지고 있다. 소비자물가 상승률이 1965년 통계를 작성한 이후 최초로 전년 동기 대비 마이너스를 기록했다. 향후 경기 상황을 알려주는 경기선행지수는 글로벌 금융위기 이후 최장기간인 28개월째 떨어지고 있다. OECD는 한국의 2018년 잠재성장률을 2017년보다 0.42% 포인트 낮은 2.72%로 추정하고 있다. 아일랜드와 터키에 이어 세 번째로 큰 하락폭이다. 내년에도 2.62%로 더 떨어질 것으로 OECD는 전망하고 있다. 잠재성장률이 하락하면서 시작된 마이너스 GDP 갭이 2018년에는 -1.644로 2013년에 비해 2.75배나 확대되었다. 이와 같이 저물가·저성장이라는 악순환이 이어지면서 우리나라 경제가 디플레이션에 진입했다는 우려의 목소리가 높다.

* 한국경제연구원, 선임연구위원

1) 현 정부 이전에 7년 만에 100조원이 증가한 점을 고려하면 2배 이상 빠르게 증가하고 있다.

저성장의 원인은 정책실패 때문이다. 검증되지 않은 소득주도성장 정책, 반기업·친노조 정책, 갈라파고스적 규제 등 세계적 추세에 역행하는 정책을 밀어 붙인 결과이다. 그런데도 정부는 정책실패를 재정으로 메우려하고 있다. 재정으로 해결될 문제라면 일본이 ‘잃어버린 20년’을 겪지 않았을 것이고, 베네수엘라와 아르헨티나가 국가부도위기로 몰리지 않았을 것이다. 인기에 영합한 퍼주기 식 복지와 비효율적인 곳에 국민세금을 퍼부은 결과가 어떤지는 일본과 남미국가들이 충분히 증명하고 있다.

재정지출을 통해 경기를 활성화할 수 있다는 미신에서 하루 빨리 벗어나야 한다. 재정은 하늘에서 떨어진 공짜 돈이 아니다. 어딘가에 가장 효과적으로 쓰일 국민세금이다. 생산적인 곳에서 세금을 걷어 비생산적인 곳으로 자원을 옮기는데 일자리가 늘고 경제가 성장할리 만무하다. 저출산·고령화는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠르게 진행되고 있다. 복지를 확대하지 않아도 법으로 보장된 의무지출은 고령화와 함께 빠르게 증가하기 마련이다. 그러나 돈을 벌고 세금을 낼 생산가능인구는 급속히 감소하고 있다. 재정이 지속가능하지 않는 날이 눈앞이다. 정부 스스로 재정규율을 지키지 못한다면 법·제도를 통해서라도 막아야 한다.

II. 재정지출을 통한 경기활성화 가능한가?

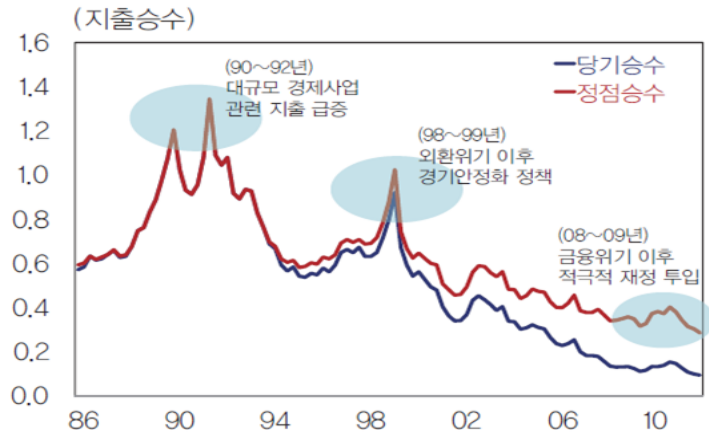
재정승수는 재정지출이 성장에 기여하는 정도를 측정하는 지표다. 최진호·손민규(2013), 김태봉·허석균(2017) 등에 따르면 2000년대 이후 우리나라 재정승수가 하락추세에 있고 유효성도 낮아지고 있다.²⁾ 이강구·허준영(2017)은 우리나라의 재정승수가 0.15까지 낮아져 미국이나 유럽보다 낮은 수준인 것으로 평가하고 있다.³⁾ 더욱이 많은 해외 연구들은 오래전부터 마이너스 지출승수를 경고하고 있다. 케인즈언의 기대와 달리 재정지출이 유효수요를 위축시키는 방향으로 작용하기 때문이다. 마이너스 지출승수를 역 케인즈언(Non-Keynesian) 효과로 부르기도 한다. 재정지출이 경기를 활성화한다는 당위성을 확보하기 위해서는 지출승수가 1보다 커야 한다. 그러나 공공서비스 제공, 국방, 외교, 치안, 소외계층 보호 등 시장이 하지 못하는 일들은 정부가 해야 하기 때문에 재정지출 승수가 1보다 커야하는 것은 아니다. 그럼에도 재정지출 승수가 0에 가깝거나 마이너스로 간다는 것은 재정의 지속가능성에 문제가 발생하고 있다는 위험신호로 받아들여야 한다. 정부정책에 대한 신뢰가 무너지고, 선심성 지출로 국가채무가 급증하면서 우리

2) 최진호·손민규(2013) “재정지출의 성장에 대한 영향력 변화와 시사점” 한국은행, “김태봉·허석균(2017), 「한국재정정책의 유효성에 관한 논의: SVAR 추정법을 중심으로」, 『한국경제의 분석』, 제23권, 제3호, 한국금융연구원.

3) 이강구·허준영(2017) “한국의 재정승수 연구: 베이지안 VAR 방법을 이용하여” 한국은행 경제연구원 「經濟分析」 제23권 제1호.

나라 재정지출승수도 마이너스일 거라는 주장이 제기되고 있다.

<그림 1> 한국의 재정지출승수 추이



주 : 1) 시기별 재정지출 1원(실질 기준) 투입에 따른 실질GDP 증가 금액(원)
자료 : 한국은행, 기획재정부 및 저자 시산

자료: 최진호·손민규(2013)에서 재인용

정부지출이 증가할수록 민간의 소비와 투자가 감소하는 구축효과가 커지면 지출승수가 마이너스로 가는 역 케인즈언 효과가 발생하게 된다. 현 정부의 정책이 이대로 지속된다면 성장이 더 둔화될 거라는 불안감이 확산되면서 정부가 지출을 늘려도 얼어붙은 민간의 소비심리와 투자심리는 풀리지 않고 있다. 정책 부작용을 재정으로 해결하려고 들면서 국가채무가 2017년에 660.2조원에서 올해 731.2조원으로 증가하고, 내년에는 805.5조원에 달할 전망이다. 만기연장까지 포함해서 내년에 발행할 국채규모는 130조원에 달할 전망이다. 국채발행을 늘리기 위해서는 국채금리를 인상해야하고 국채금리가 인상되면 시장금리가 상승하게 된다. 시장금리가 오르면 내수확대와 수출증대를 위한 재정·통화 정책이 제대로 작동하지 않는다. 또한 시장금리가 상승하면 자국화폐가치가 하락하면서 자본유출과 소비둔화로 이어지게 된다. 더욱이 국가채무가 증가하면 미래의 세 부담이 증가할 것을 예측하는 가계가 늘어나면 예비적 동기의 저축을 늘리고 소비가 줄어들게 된다. IMF(2012) 보고서는 미국의 경우 국가채무비율이 임계치인 42%를 넘으면서 지출승수가 1/2 수준으로 하락한 것으로 분석하고 있다.⁴⁾

공공투자과 공공일자리 창출 등 비효율적인 분야의 예산이 늘어나는 것도 재정지출승수가 마이너스로 가는 원인으로 작용하고 있다. 지난 2년간 54조원의 국민세금을 일자리지원 사업에 투입했는데도 고용참사라는 결과를 가져왔다. 올해도 본예산을 포함해

4) IMF(2012), "What Determines Government Spending Multipliers?".

서 32조원이 넘는 예산을 투입했고 내년에도 25.8조원을 투입할 예정이지만 상황은 별반 다르지 않을 것이다. 대부분이 근로의욕을 떨어뜨리고 실업기간을 늘리는 사업에 예산이 투입되고 있기 때문이다. 예비타당성조사 없이 추진한 사업이 23개(3조원)에서 내년에는 43개(28조원)로 늘어날 예정이다. 생산성에 도움이 안 되는 부실사업들이다. 아무도 다니지 않는 산골에 아스팔트를 깔고, 승객이 없는 곳에 공항을 세우는데 경기가 살아 날 수가 없다.

우리나라의 높은 수입비중도 재정승수를 낮추는 방향으로 작용하고 있다. 우리나라의 GDP대비 수입비중은 38.8%로 OECD 평균 28%보다 10.8% 포인트나 높다. 재정지출의 상당부분이 국내재화 대신 수입재화를 구매하는데 쓰인다면, 수입재화의 가격이 높아져 생산비용이 증가하여 수출경쟁력을 약화시키고 소비를 위축시키는 부작용을 야기하게 된다.

경직적인 세출구조를 가진 나라일수록 지출승수가 낮은 것으로 평가되고 있다. 건강보장성 확대, 아동수당 도입, 기초연금 확대, 청년수당 등 복지확대와 공공부문 일자리 창출이라는 현 정부의 정책으로 의무지출이 큰 폭으로 증가하고 민간의 소비와 일자리를 구축하는 효과가 커지고 있다. 2020년도 예산안을 보면 총 의무지출은 255.6조원에 달하는데 보건·복지·고용 분야의 의무지출이 절반에 가까운 47%를 차지하고 있다. 현 정부는 공무원 17만 4천명을 포함해서 공공부문 일자리를 81만개를 채용할 계획을 가지고 추진하고 있다. 공무원을 추가 채용하는 경우, 향후 퇴직 시까지 추가되는 인건비 및 연금기여금과 퇴직 후 공무원연금을 부담하게 되어 미래 재정건전성에 지속적인 영향을 미치게 된다. 공공부문의 일자리 확대는 민간부문의 일자리를 구축하게 된다. Algan et al.(2002)은 공공부문 일자리 1개 생기면 민간 일자리 평균 1.5개 감소하는 것으로 추정하고 있다.⁵⁾

최저임금 인상, 근로시간 단축, 복지확대를 통해 가계의 소득을 확대하고 소비를 늘려 성장을 견인하겠다는 현 정부의 정책이 케인즈의 국가개입정책과 일맥상통한다는 점에서 우려를 지울 수 없다.⁶⁾ 우리는 1930년대 대공황이 케인즈 이론에 입각한 뉴딜정책으로 극복되었다고 잘못 알고 있다. 뉴딜정책은 대공황을 해결한 것이 아니다. 단기간에 끝낼 수 있었던 불경기를 대공황으로 몰고 가고 12년간이나 지속되게 만든 것이 뉴딜정책이다. 당시 루즈벨트 정부는 고소득자에 대한 소득세율과 법인세와 상속세율을 인상하고, 기업의 배당에 대한 5% 원천과세를 도입했다. 세계대전 마지막 해에는 소득세 최고세율이 94%까지 올라 최고조에 달했다. 이 뿐만이 아니다. 최저임금제를 도입하고 제

5) Algan et al.(2002), "Public Employment and Labour Market Performance", Economic Policy 17(34):7-66 · February 2002.

6) 보다 정확히 말하면 현 정부의 소득주도성장 정책은 정부가 임금과 근로시간을 결정한다는 점에서 정통적인 케인즈언 정책이 아니라 케인즈 언들에게도 비판을 받고 변방으로 취급받는 포스트 케인즈언 정책에 가깝다.

품의 가격과 판매조건을 규제하는 국가산업진흥법(National Industrial Recovery Act)을 제정하기도 하였다. 이법의 취지는 임금을 인상하여 가게의 소득을 높이고 재화의 가격을 낮춰 소비를 촉진하여 경제성장을 도모하자는 것이다. 하지만 결과는 비참했다. 기업의 생산비용은 치솟고, 실업자 수는 1,300만 명에 달했다. 특히 최저임금법으로 남부지역에서는 50만 명에 달하는 흑인이 일자리를 잃었다. 증세로 인해 경제 활력은 현저히 떨어졌지만 공공투자로 이를 극복할 수 있다고 루즈벨트는 믿었다. 그러나 증세로 걷어들인 세금은 비생산적인 곳으로 흘러들어 갔다. 필요하지도 않은 다리를 놓고 건물을 짓는데 사용했다. 당시 건설한 다리가 7만 7000개에 달하고 공공건물은 11만 6000개에 달했다. 그러나 경기는 회복되지 않았다. 본격적인 경기회복은 전쟁이 끝나면서 동맹국과의 무역이 재개되고 민간투자가 살아나면서 시작되었다. 대공황을 종식시킨 것은 루즈벨트의 뉴딜정책이 아닌 민간투자에 관대하고 자유무역정책을 지지했던 트루만 대통령의 경제정책이었던 것이다.

일본의 ‘잃어버린 20년’도 케인즈 국가정책의 대표적인 실패 사례다. 프라자 합의 이후 일본 정부의 잘못된 진단과 처방으로 부동산과 주식시장의 버블이 꺼지면서 경기침체가 시작되었다. 일본은 1970년대에도 두 차례의 엔고 불황을 겪었다. 그때 마다 수출 기업들은 사업다각화, 연구개발투자 강화, 생산거점의 해외이전, 임시직 고용을 통한 인건비 절약, 협력업체에 대한 원가절감 목표 부여 등의 자구노력을 통해 엔고불황을 단기간에 극복한 경험이 있었다. 그러나 플라자 합의 이후에 나타난 엔고불황 때는 정부가 적극적으로 개입하였다. 대표적인 케인즈 학자인 크루그먼(Krugman) 교수는 일본이 유동성함정에 빠져있어 이자율 인하와 양적완화 만으로 경기를 살릴 수 없다고 진단하였다. 이를 극복하기 위해 일본 정부는 크루그먼 교수의 조언에 따라 막대한 재정을 투입하기 시작하였다. 1992년부터 2011년까지 약 20년에 걸친 경기부양정책이 시행되었는데, 투입된 재정만 216조 엔을 상회하였다. 재정의 대부분이 공공투자와 공공일자리 창출 등 비효율적인 분야에 투입되었다. 아무도 다니지 않는 산골에 도로를 건설하고 국민들에게 상품권을 공짜로 나눠주고 쓰라고 종용하는 일까지 벌어졌다. 이런 방만한 재정확대 정책이 인기영합적인 복지정책과 맞물리면서 일본의 국가채무는 현재 세계 최고수준에 달하고 있고 경기침체는 여전히 진행되고 있다.

자원은 시장원리에 따라 가장 생산적인 곳으로 흘러 갈 때 새로운 부가 창출되고 일자리가 생기는 것이다. 우리나라의 공기업은 가장 비효율적인 곳 중의 하나로 꼽히고 있다. 우리나라 공기업의 이자보상배율은 0.8로 1보다도 낮은 수준에 머물고 있다. 전 산업의 평균 이자보상배율은 2.8에 달하고 대기업 제조업의 이자보상배율은 6.8임 점을 고려하면 공기업은 효율성이 턱 없이 낮은 곳이다. 현 정부는 생산적인 곳에서 세금을 걷어 비생산적인 곳에서 일자리를 만들려고 하고 있다. 국가채무만 급격히 증가하고 저성장은 구조적으로 고착화되는 길을 걷고 있다. 정책부작용을 재정으로 메우려는 재정

만능주의에서 벗어나지 못한다면 구조조정은 지연되고 재정이 지속가능하지 않는 시점은 조만간 다가올 것이다.

Ⅲ. 국가채무 수준, 안전한가?

아르헨티나, 베네수엘라, 그리스 등 국가부도위기에 직면한 국가들은 몇 가지 공통점을 가지고 있다. 경제의 기초체력은 약화고 세입기반이 약하지만 재정은 방만하게 운용된다. 만성적인 경상수지 적자에 높은 가계부채로 국민 저축율도 형편없이 낮다. 세입기반이 약한 가운데 인기영합적인 국책사업들이 폭발적으로 늘어나면서 재정적자는 일상화되어 있다. 재정적자를 메우기 위해 국채를 발행하지만 부채에 시달리는 가계와 기업은 사줄 여유가 없다. 자연히 외채에 의존한 국가채무가 늘어나게 된다. 외채비중이 높아지면 작은 충격에도 자금이 회수되는 일이 잦아지고 결국에는 아무리 이자율을 높여도 위험성 높은 국채를 사주는 곳은 아무데도 없다. 국내시장은 물론 글로벌 금융시장에서 재원조달의 길이 막히면 화폐발행으로 위기를 모면하려고 한다. 실물경제의 뒷받침이 없는 화폐발행의 결과는 자명하다. 하이퍼인플레이션과 환율급등이다. 이것이 아르헨티나, 베네수엘라, 그리스 등이 걷고 있는 국가 몰락의 길이다.

최근 우리나라에서도 위기의 징후들이 포착되고 있다. 올해 우리나라 경제성장률이 1%대를 기록할 것으로 전망되고 있다. 올 2분기 기준으로 가계부채는 1556조원에 달한다. 고위험가구 중에는 최저임금과 근로시간 단축으로 직격탄을 맞은 자영업 가구와 임대업 가구의 비중이 높다. 수출은 11개월 연속 마이너스 성장을 이어가고 있다. 국내외 투자자의 탈한국도 현실화되고 있다. 국내기업들의 올해 2분기 해외직접투자액은 150억 달러를 넘어서 1분기에 이어 역대 최대치를 기록했다. 2분기 외국인 국내 직접투자도 전년 대비 38.1%나 감소했다. 국제신용평가사들은 한국 기업의 신용등급 하락을 경고하고 나섰다.

경제의 기초체력이 급격히 떨어지면서 세수호황도 올해로서 끝날 전망이다. 박근혜 정부의 증세와 현 정부의 부자증세로 초과세수가 2016년에 10.1조원, 2017년에 32.8조원, 2018년에 25.4조원에 달했다. 그러나 지난 4년간 이어져온 세수호황은 올해 들어 주춤하는 모습이 역력하다. 법인세가 전년도 영업이익에 크게 영향을 받기 때문에 올해까지 큰 폭의 세수감소는 없을 것으로 보이지만 갈수록 세입여건은 약화될 것이 분명하다. 국회 예산정책처는 내년의 세수입은 올해보다 약 0.9% 적게 건힐 것으로 예상하고 있다.

세입기반이 약한 가운데 인기영합적인 국책사업들은 폭발적으로 늘어나고 있다. 지역숙원사업이라는 명목으로 예비타당성조사 없이 추진하는 사업규모가 올해 3조원에서 내년에는 28조원에 달할 전망이다. 누가 봐도 부실사업이고 내년 선거를 의식한 지출이

다. 천문학적 재정을 투입한 현 정부의 일자리 사업 또한 부실을 넘어 재앙수준이다. 취업자 증가폭은 2017년 31만 6천명에서 작년에 9만 7천명으로 20만 명 이상 감소하였고, 폐업하는 자영업자가 하루에 3,500명에 달한다. 지니계수는 0.347로 치솟아 통계가 작성된 이후 최고 수준이다. 소득 하위 20%의 소득은 7.6%나 감소하고 소득상위 20%의 소득은 10.3% 증가하였다. 역대 어느 정부에서도 찾아 볼 수 없었던 ‘빈익빈 부익부’현상이 ‘사람 중심 사회’를 외치던 현 정부에서 일어나고 있다. 이런 고용참사와 분배참사를 일으킨 소득주도성장 정책을 수정할 마음은 추호도 없어 보인다. 정책 부작용을 재정을 투입해서 막을 수 있다는 믿음 때문일 것이다. 지난 2년간 54조원의 국민세금을 일자리 지원 사업에 투입했다. 올해도 본예산 23.5조원, 일자리 안정자금 2.8조원, 근로장려금 4.9조원, 사회보험료지원 1.3조원 등 지금까지 알려진 것만 해도 32조원이 넘는다. 내년에도 25.8조원이 일자리사업에 편성될 예정이다. 잘못된 정책을 수정하면 쓰지 않아도 될 예산들이다.

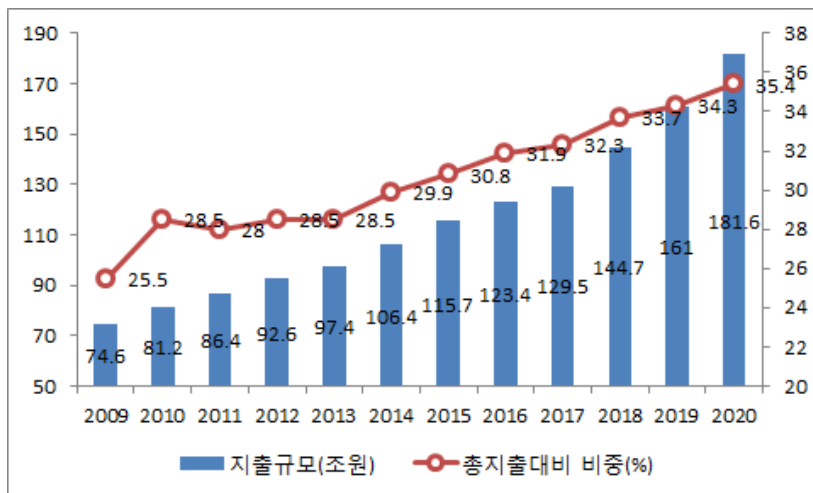
복지지출도 주요 선진국 중 가장 빠른 속도로 증가하고 있다. 현 정부는 모든 계층의 삶을 국가가 책임지겠다고 한다. ‘요람에서 무덤까지’를 외치던 사민주의복지제도를 답습하고 있다. 복지병이라는 상처만을 남기고 역사의 뒀안길로 사라졌던 복지제도가 70년이 지난 지금 한국에서 되살아나고 있다. 현 정부의 공약비용만 해도 5년간 178조원이 든다. 여기에 집권 이후 일자리 안정자금, 보훈보상 확대, 건강보험 보장성 확대, 아동수당 확대, 기초연금 확대, 청년수당, 고교무상교육, 국민연금 출산 크레딧 등 수 많은 새로운 복지제도가 추가되면서 복지비용은 눈덩이처럼 커지고 있다. 건강보험 보장성 확대로 향후 5년간 건강보험에 투입될 재정이 41.6원이다. 건강보험 재정수지 적자도 매년 늘어나 기금 적립금이 2026년이면 바닥을 들어낼 전망이다. 국회예산정책처는 국민연금 소득대체율 상향조정으로 연평균 6.7조원~13.3조원, 아동수당 확대 1.3조원~15.7조원, 고교무상교육 2조원, 기초연금 사향조정 7천억원~1.9조원에 달하는 재정이 투입될 것으로 추정하고 있다. 현 정부 들어 복지지출은 2017년 129.5조원에서 2020년 181.6조원으로 52.1조원 증가하여 총지출에서 차지하는 비중이 2020년에는 34.3%에 달해 선진국수준에 접근할 전망이다.⁷⁾

경제구조가 취약해지고 세입기반은 약화되는데 재정은 방만하게 운용되면서 재정건전성이 빠르게 악화되고 있다. 글로벌 금융위기 이전에는 재정수지 흑자와 적자가 반복되면서 건전재정이 유지되었는데, 글로벌 금융위기를 지나면서 한 해도 빼놓지 않고 재정적자가 이어지고 있다. 국가채무도 빠르게 증가하여 GDP 대비 2020년에 39.8%에 달하고 2023년에 46.4%를 기록할 전망이다. <그림 3>에서 보듯이 GDP 재산정으로 국가채무 비중이 2.3%p나 낮아졌음에도 불구하고 내년의 국가채무비중은 40%에 육박하고

7) OECD가 발표하는 총지출대비 분야별 사회보호분야에 대한 지출비중은 미국 20.1%, 영국 37.2%, 일본 41.5%, 스웨덴 40.9%, 이탈리아 42.9%에 달한다.

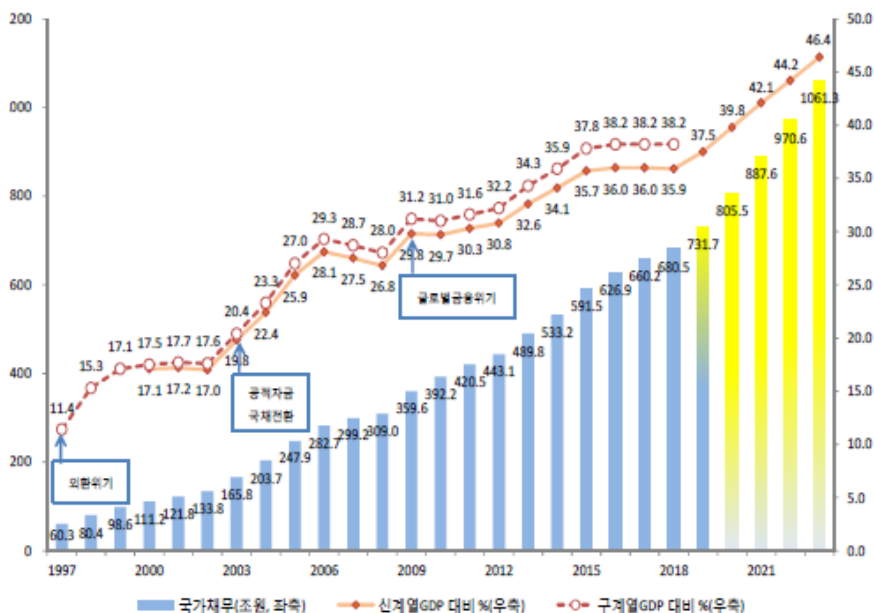
있다. 이런 식으로 가면 현 정부가 끝나는 2023년에 1,061조원으로 증가하고 2028년이면 현재보다 2배가 될 전망이다.

<그림 2> 보건·복지·고용 지출규모 및 비중



자료: 국회예산정책처(2019), 「2020년 예산안 총괄분석」

<그림 3> 국가채무 추이 및 전망



주: 1. 2019~2023년은 정부 전망 수치임

2. 점선은 2010년 SNA 작성기준인 구계약 GDP 기준, 실선은 2015년 SNA 작성기준인 신계약 GDP 기준임

자료: 대한민국정부, 「2019~2023년 국가채무관리계획」, 2019.9

자료: 국회예산정책처(2019), 「2020년 예산안 총괄분석」.

국가채무를 GDP 대비 40%로 관리하겠다는 기재부의 보고에 대통령은 “국가채무 비중의 40% 근거가 뭐냐”면서 재정건전성이 무너져도 재정지출을 확대하겠다는 의지를 숨기지 않고 있다. 정부는 국제비교를 들어 우리나라의 국가채무수준이 안전한 수준이라고 주장하고 있다. 국제비교에 있어 몇 가지 주의해야 할 점이 있다. 고령사회 진입당시 독일은 18.6%, 프랑스는 21.1%, 영국이 44.4%, 스웨덴 27.9%, 덴마크 20.5% 등으로 우리보다 훨씬 낮은 수준을 유지했다. 그리고 우리나라처럼 대외의존도가 높은 나라의 국가채무 수준이 평균 GDP 대비 35% 수준이라는 점도 고려해야 한다. 2017년 중앙정부와 지방정부의 국채발행 잔고는 680조 7천억원으로 역대 최고수준이다. 국제비교로 이용되는 비영리 공공기관을 포함한 일반정부의 부채는 735.2조원으로 GDP 대비 43.8%에 달한다. 여기에 GDP 재산정으로 줄어든 2.3% 포인트를 합치면 이미 45%를 넘고 있다. 공기업부채를 합치면 1,044.6조원으로 GDP 대비 63.3%에 달하고, 연금충당부채까지 합치면 1,682.7조원으로 GDP대비 100%에 달한다. OECD 평균 수준보다 낮은 수준도 아니고 안심할 수준도 아니다.

<표 1> 국가부채 구성과 규모

(단위: 조원, %)

유형	포괄 범위	2017(GDP대비 비중)	2018(GDP대비 비중)
국가채무(D1)	중앙·지방정부의 회계·기금	660.7(38.2)	680.7(38.6)
일반정부 부채(D2)	D1+비영리공공기관	717.5(43.8)	735.2(42.5)
공공부문부채(D3)	D2+비영리공기업	1036.6(60.4)	1044.6(63.3)

자료: 기획재정부, 2017년 & 2018회계연도 국가결산보고서.

우리나라의 비금융성 공기업의 부채는 330조원에 달한다. GDP 대비 21.9%에 달해 OECD 국가 중 가장 높다. 비금융성 공기업의 부채비율이 상대적으로 높은 일본이 2017년 말 기준으로 16.7%이고, 캐나다 8.6%, 호주 8.6% 수준이다. 과거 공기업의 비중이 높았던 영국은 대처수상의 민영화 정책으로 공기업 수가 대폭적으로 줄어들면서 2017년 현재 공기업의 부채는 GDP 대비 1.4%에 그치고 있다. 공기업의 부채는 정부를 대신한 국책사업과 정책적으로 설정한 낮은 요금 때문에 주로 발생한다. 최근 영업이익을 실현 하던 한국전력공사가 2조 4,000억원에 달하는 손실을 보고 있는 이유도 정부의 탈원전 정책과 전력요금 동결 때문이다. 공기업 부채가 부실화된다면 정부가 책임을 회피할 수 없는 이유이다.

우리나라의 연금충당부채는 939.9조원으로 GDP대비 36.9%에 달해 연금충당부채를 발표하는 OECD 국가 중 최고수준이다. 정부는 문답자료까지 발표하면서 연금충당부채 증가에 대한 국민들의 우려를 씻기에 여념이 없다. 연금충당부채는 지급시기와 금액이

확정되지 않는 추정금액이기 때문에 할인율에 따라 부채규모가 변동할 수 있다. 정부는 최근 이자율이 하락하여 총당부채 규모가 부풀려졌다고 강변하고 있다. 그리고 연금충당부채는 당장 국민들의 세금으로 상환하는 것이 아니라 공무원과 군인이 납부하는 연금수입으로 충당한다는 점을 강조하고 있다. 그러나 군인연금과 공무원 연금은 특수직에 대한 보상차원에서 덜 내고 더 받는 구조로 설계되어 있다. 매년 적자가 발생할 수밖에 없고, 적자는 국민세금으로 보존해 왔다. 공무원·군인연금의 당기적자는 2016년 3.8조원에서 매년 증가하여 2025년에 10조원이 넘어설 것으로 예측되고 있다. 이런 상황에서도 현 정부는 17만 4천명에 달하는 공무원을 추가로 채용하고 있다. 현직에 있는 동안은 물론이고 퇴직 이후 연금까지 막대한 재정지원이 불가피하게 된다.

<표 2> 연금충당부채 비중

(단위: %)

	공공부문부채(D3)	비확정부채 ²⁾ (연금충당부채)
호주	41.0	23.8
캐나다	91.9	18.2
스웨덴	47.4	8.1
미국	104.4	31.4
한국	63.3	36.9

주: 1) OECD가 발표한 Public Sector Debt의 D4에서 D3을 빼서 추정.

2) 비확정부채는 연금충당부채, 퇴직수당충당부채, 주택도시기금, 기타부채를 포함.

자료: OECD Stat. Public Sector Debt.

IV. 결론

국가채무관리는 성장동력 확충, 수출 경쟁력 강화 등 경제의 기초체력을 견실하게 유지하는 것이 출발점이다. 그러기 위해서는 반기업·친노조 정책, 소득주도성장정책에 대한 과감한 수정이 요구된다. 규제개혁을 통해 새로운 미래 먹거리 찾는데 역점을 뒤탈다. 정책수정만으로도 막대한 재정을 아낄 수 있는데도 모든 걸 재정으로 해결하려는 재정만능주의를 버려야한다. 정부가 커질수록 민간의 소비와 투자가 줄어들기 마련이다. 재정지출이 경기를 활성화할거라는 잘못된 믿음에서 벗어나야 한다. 경기침체기에 한계기업이 퇴출되고 새로운 혁신기업이 진입하는 선순환 구조가 정착되어야 지속적인 성장이 가능하다. 일본이 1990년대 글로벌 성장동력으로 떠오르던 ITC 산업에 투자시기를 놓쳐 20년 이상을 저성장에 시달리고 있다. 재정확대와 저금리 정책으로 구조조정이 지연되면 미래 먹거리로 떠오르고 있는 4차산업 기술에 대한 투자시기를 놓칠 가능성이 높다.

복지제도는 한 번 도입되면 없애기가 불가능에 가깝다. 현금성 복지지출을 축소하고, 교육, 출산, 근로 등 가치와 연계된 복지지출을 확대하는 방향으로 복지정책을 수정해야 한다. 인기 영합적으로 재정을 방만하게 운용하고 정부 스스로 재정규율을 지키지 못한다면 상당한 강제성을 수반한 재정준칙 도입이 불가피하다. OECD 국가 중 30개국이 재정준칙을 도입하고 있다. 현재 국회에 계류 중인 재정건전화법을 하루 속히 통과시켜야 한다. 정부가 무엇을 할 것인가 보다 무엇을 하지 말아야 할지를 살펴야 한다. 나라 살림을 알뜰살뜰 운영한다는 믿음을 주지 못한다면 국민조세저항에 부딪치게 된다. 나라 공간이 텅 비고 국가 몰락의 길로 가는 것은 순식간이다.

참고문헌

- 국회예산정책처(2019), 「2020년예산안총괄분석」.
- 김태봉·허석균(2017), “한국재정정책의 유효성에 관한 논의: SVAR 추정법을 중심으로,” 『한국경제의 분석』, 23(3), 107-170.
- 이강구·허준영(2017), “한국의 재정승수 연구: 베이지안 VAR 방법을 이용하여” 『經濟分析』, 23(1), 58-81.
- 최진호·손민규(2013) “재정지출의 성장에 대한 영향력 변화와 시사점”, 『한국경제의 분석』, 한국은행.
- IMF(2012), “What Determines Government Spending Multipliers?”. WP/12/150.
- Algan et al.(2002), “Public Employment and Labour Market Performance”, *Economic Policy*, 17(34), 7-66.