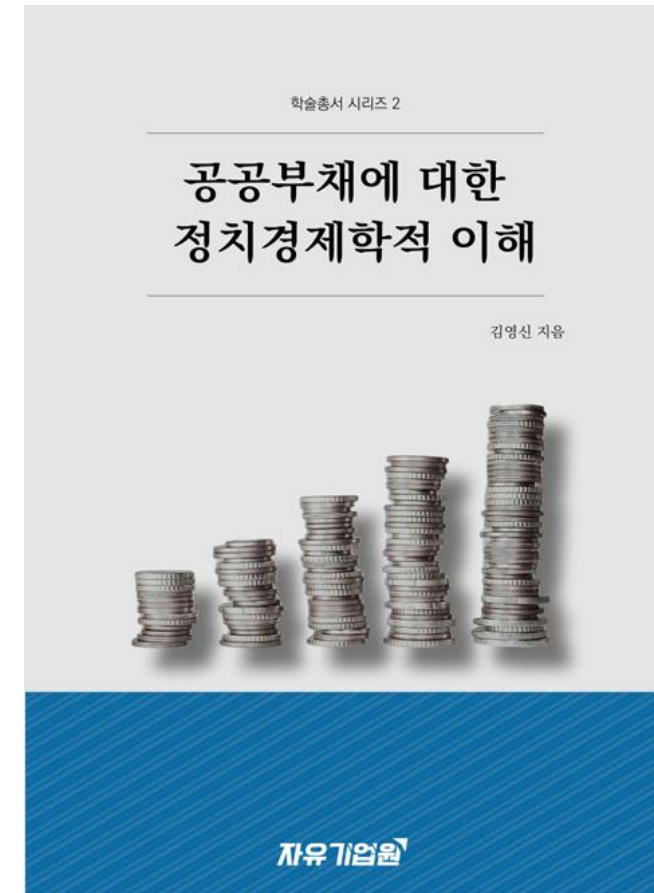


공공부채에 대한 정치경제학적 이해

김영신(계명대학교 국제통상학)



목 차

I. 도입

II. 공공부채 현황 및 위험성

III. 정부부채 증가에 대한 공공선택학적 분석

IV. 공공부채의 적정성과 국가재정 전망

V. 논의 및 시사점

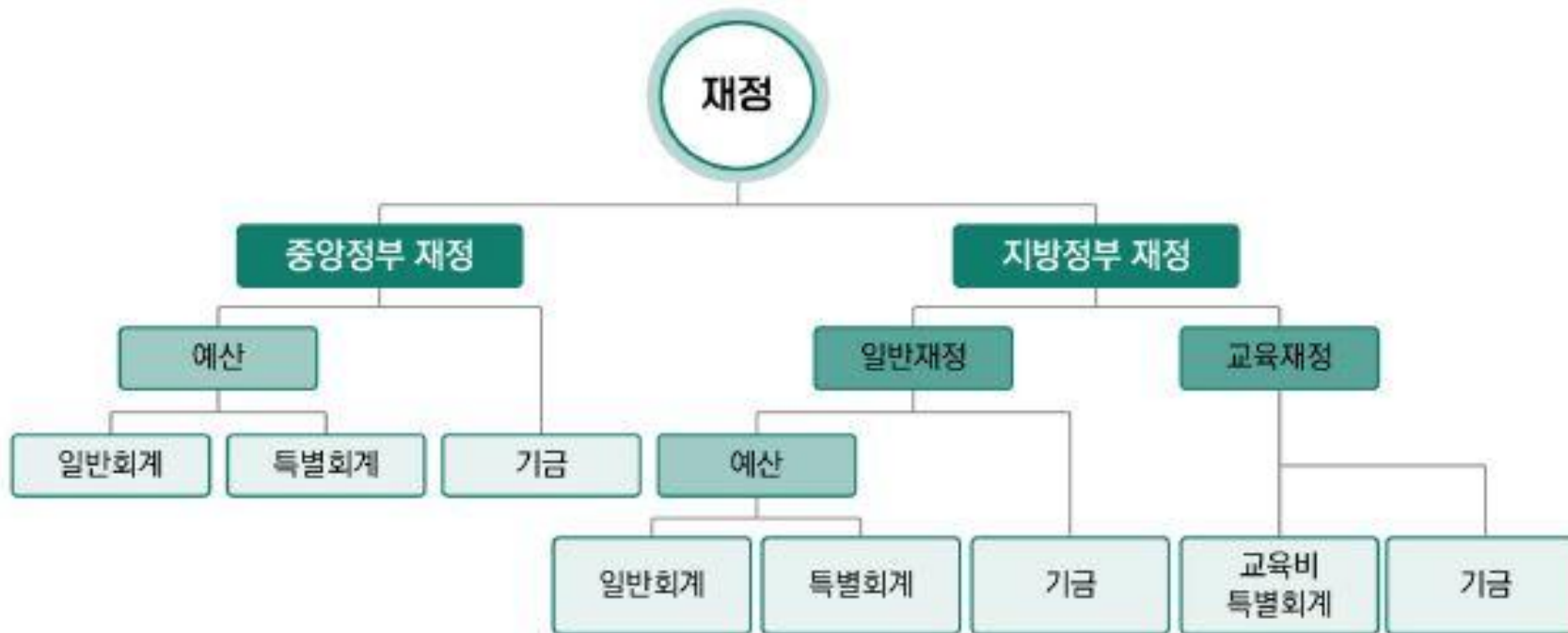


I. 도입 – 공공부채의 증가 배경

- 공공부채의 증가의 불가피성
 - 경제성장
 - 복지지출
- 공공부채 증가의 문제점
 - 조세증가, 물가상승, 실물경제 악화, 경제성장 하락 등
- 공공부채 문제의 해결 어려움
 - 공유재의 비극(tragedy of commons), 특수이익집단(special interest groups), 합리적 무관심(rational ignorance), 끈끈이효과(flypaper effect), 재정환상(fiscal illusion), 기타 등등
- 공공부채의 규모와 증가 원인에 대해 정치·경제학적 관점에서 이해
 - 정책결정 과정
 - 정치적 이해관계
 - 제도적 요인 등



Ⅱ. 공공부채 현황 및 위험성-국가재정 체계 및 구조



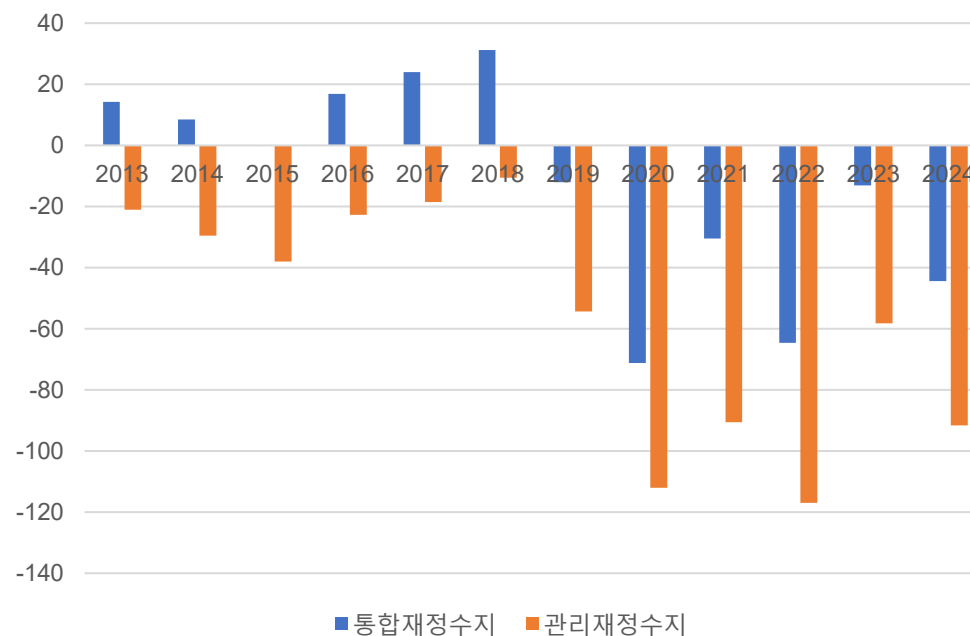
[출처] 국회예산정책처(2024)



Ⅱ. 공공부채 현황 및 위험성- 통합재정수지와 관리재정수지

- 통합재정수지와 관리재정수지 추이
 - 2015년까지 하락했던 재정수지가 2016년부터는 상승하는 추세를 보이다가 2018년부터 다시 하락하는 추세로 전환
 - 2013년부터 2024년까지 관리재정수지는 지속적으로 적자를 기록
 - 최근 3년 동안에도 적자 추세는 지속
 - GDP 대비 관리재정수지 적자 규모가 최대 5.8%까지 육박

<그림> 통합재정수지 및 관리재정수지 추이

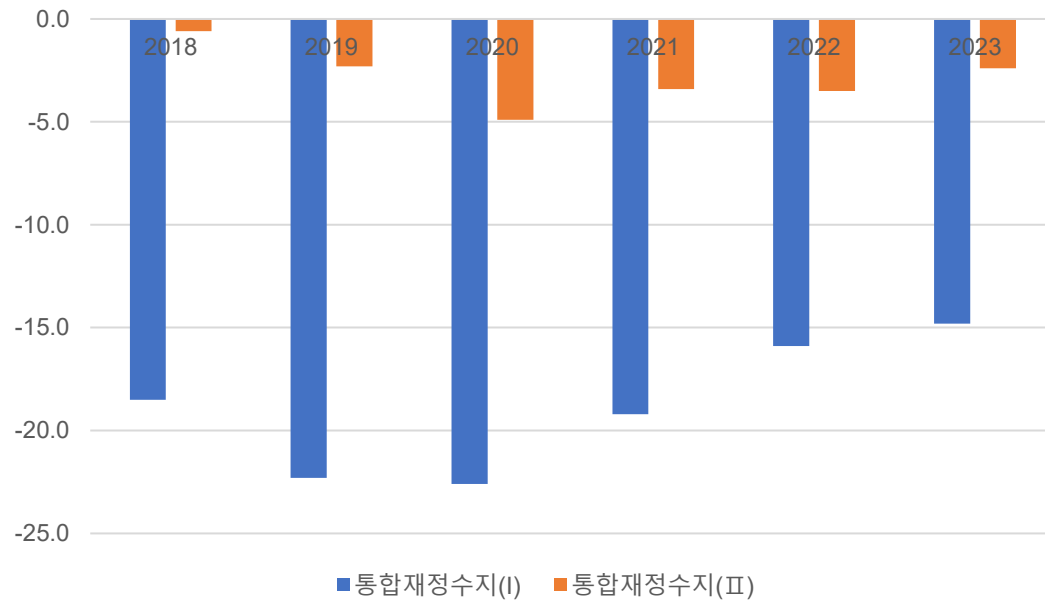


관리재정수지 = 통합재정수지 - 사회보장성기금수지(사회보장성기금 수입 - 사회보장성기금 지출)



표.공공부채 현황 및 위험성- 지방재정 통합재정수지

<그림> 지방재정 통합재정수지 추이



■ 지방재정 통합재정수지 추이

- 통합재정수지는 해마다 적자를 나타냄
- 순세계잉여금을 포함하지 않은
통합재정수지(I)는 2018년 약 18.5조원의 적자를 기록했고 2020년 약 22.7조원까지 증가하다 이후 감소하는 추세를 보임
- 2023년에는 14.8조원의 적자로 낮아짐.
- 순세계잉여금을 포함하면 2023년 약 2.4억원으로 크게 줄어듦



Ⅱ. 공공부채 현황 및 위험성- 산출기준에 따른 부채통계의 유형

<표> 부채통계의 유형

구 분	국가채무(D1)	일반정부부채(D2)	공공부문부채(D3)
산출 기준	국가재정법(제91조) (GFSM 1986) 현금주의	국제기준 (GFSM 2001, PSDS) 발생주의	국제기준 (PSDS) 발생주의
포괄범위	중앙 및 지방정부의 회계·기금	D1 + 비영리공공기관	D2 + 비금융공기업
활용	국가재정 운용 계획	국제비교(IMF, OECD)	공공부문 재정 건전성 관리

출처: 기획재정부 보도자료, “22년 2022년도 일반정부 부채 및 공공부문 부채”, 2023.12.14.



표.공공부채 현황 및 위험성 - 국가채무 통계 추이

기준 년도	국가채무 (A)+(B)	국가채무 GDP 대비(%)	중앙정부 채무 (A=a+b+c)	국채				차입금 (b)	국고채무 부담행위 (c)	지방 정부 순채무 (B)
				합계(a)	국고채권	국민주택 채권	외국 채권 (외화)			
1997	60.3	11.1	50.5	28.6	6.3	13.1	4.2	18.5	3.4	9.9
1998	80.4	15.0	71.4	46.6	18.8	14.0	9.0	21.8	3.0	9.0
1999	98.6	16.7	89.7	65.8	34.2	15.9	10.8	21.4	2.5	8.9
2000	111.2	17.1	100.9	76.3	42.6	17.8	13.5	21.9	2.7	10.2
2001	121.8	17.2	113.1	87.8	50.9	20.6	14.1	22.5	2.8	8.7
2002	133.8	17.0	126.6	103.1	55.6	25.7	20.7	20.7	2.8	7.1
2003	165.8	19.1	158.8	140.6	81.5	30.1	28.5	15.8	2.4	6.9
2004	203.7	21.6	196.1	182.9	123.1	32.4	27.5	10.7	2.5	7.6
2005	247.9	24.9	238.8	229.0	170.5	37.1	21.4	7.6	2.1	9.2
2006	282.7	27.0	273.2	264.3	206.8	42.9	14.7	6.4	2.5	9.5
2007	299.2	26.4	289.1	280.5	227.4	43.3	9.7	5.7	2.9	10.1
2008	309.0	25.7	297.9	289.4	239.3	44.9	5.2	5.3	3.2	11.0
2009	359.6	28.6	346.1	337.5	280.9	48.3	8.4	5.4	3.2	13.5
2010	392.2	28.4	373.8	367.2	310.1	49.0	8.0	3.5	3.1	18.4
2011	420.5	29.0	402.8	397.1	340.1	48.9	8.1	2.5	3.3	17.6
2012	443.1	29.5	425.1	420.0	362.9	49.5	7.6	2.3	2.8	18.0
2013	489.8	31.2	464.0	459.5	400.7	51.3	7.5	1.9	2.7	25.7
2014	533.2	32.5	503.0	498.1	438.3	52.8	7.0	2.6	2.4	30.1
2015	591.5	34.0	566.5	551.5	485.1	59.3	7.1	3.3	1.7	34.9
2016	626.9	34.2	591.9	587.5	516.9	64.0	6.7	3.9	0.5	35.0
2017	660.2	34.1	627.4	623.3	546.7	69.4	7.2	3.8	0.2	32.8
2018	680.5	33.9	651.8	648.4	567.0	73.3	8.0	3.2	0.2	28.7
2019	723.2	35.4	699.0	696.3	611.5	76.4	8.3	2.6	0.1	24.2
2020	846.6	41.1	819.2	815.2	726.8	78.9	9.5	3.3	0.7	27.5
2021	970.7	43.7	939.1	937.0	843.7	82.2	11.2	2.0	0.1	31.5
2022	1,067.7	45.9	1,033.4	1,031.5	937.5	82.2	11.8	1.9	0.1	33.9
2023	1,126.8	46.9	1,092.5	1,091.1	998.0	81.6	11.5	1.2	0.2	34.3



표.공공부채 현황 및 위험성 - 일반정부 부채 구성 및 증가 추이

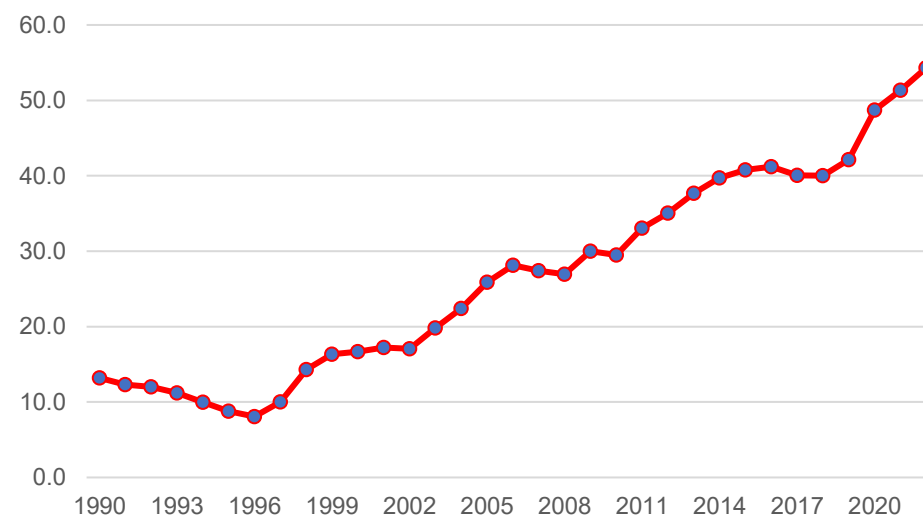
<표> 일반정부 부채 구성 및 추이

(단위: 조원, %)

기준 연도	중앙정부		지방정부		내부거래		일반정부 부채 (D2, ① + ② - ③)		
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	GDP 대비	구성비
2011	425.9	92.7	51.4	11.2	18.1	3.9	459.2	31.7	100.0
2012	466.7	92.5	53.7	10.6	15.8	3.1	504.6	33.5	100.0
2013	522.5	92.4	54.6	9.7	11.5	2.0	565.6	36	100.0
2014	569.3	91.7	58.6	9.4	7.3	1.2	620.6	37.9	100.0
2015	620.5	91.8	65.0	9.6	9.3	1.4	676.2	38.8	100.0
2016	661.2	92.2	66.8	9.3	10.5	1.5	717.5	39.1	100.0
2017	683.4	93.0	63.9	8.7	12.1	1.6	735.2	38	100.0
2018	711.5	93.7	60.0	7.9	11.7	1.5	759.7	37.9	100.0
2019	767.6	94.7	54.9	6.8	11.8	1.5	810.7	39.7	100.0
2020	898.4	95.1	63.0	6.7	16.2	1.7	945.1	45.9	100.0
2021	1,016.2	95.3	69.9	6.6	19.8	1.9	1,066.2	48	100.0
2022	1,104.2	95.4	72.8	6.3	-19.8	-1.7	1,157.2	49.8	100.0
2023	1167.6	95.9	70.7	5.8	-21	-1.7	1217.3	50.7	100.0

[출처] 열린재정 재정정보공개시스템

<그림> GDP 대비 일반정부 부채비율 추이



[출처] IMF Database



Ⅱ. 공공부채 현황 및 위험성 - 공공부문 부채 통계

<표> 공공부문 부채 (단위: 조원)

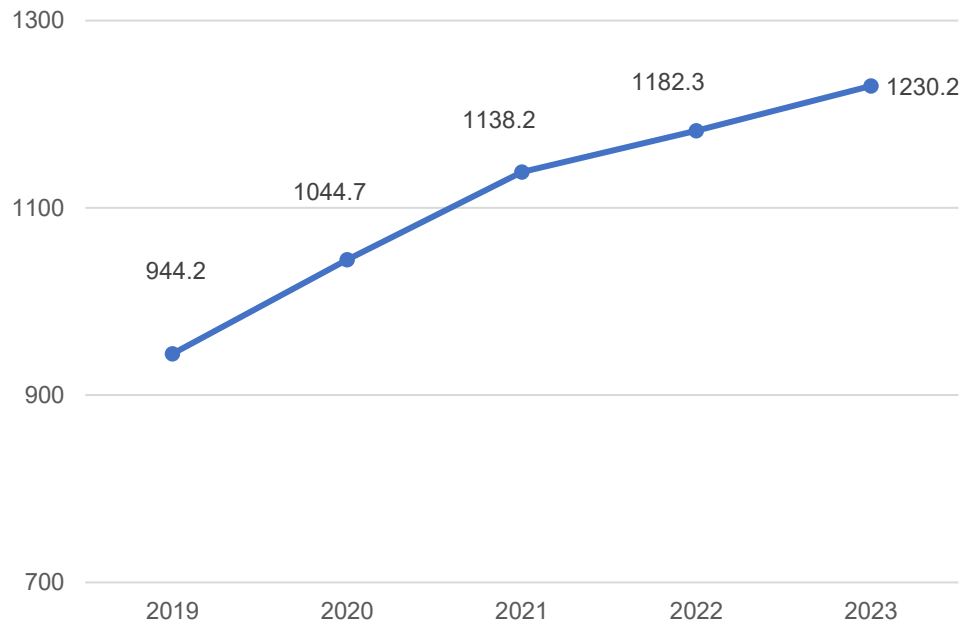
기준 년도	공공부문 부채(D3, ① + ② - ③)	GDP대비 (%)	① 일반정부	② 비금융공기업	③ 내부거래
2011	753.3	52.0	459.2	363.9	69.8
2012	821.1	54.6	504.6	389.2	72.8
2013	898.7	57.2	565.6	406.5	73.4
2014	957.3	58.4	620.6	408.5	71.7
2015	1,003.5	57.6	676.2	398.9	71.6
2016	1,036.6	56.5	717.5	386.4	67.4
2017	1,044.6	54.0	735.2	378.5	69.2
2018	1,078.0	53.7	759.7	387.6	69.3
2019	1,132.6	55.5	810.7	395.8	73.9
2020	1,280.0	62.2	945.1	408.1	73.3
2021	1,427.3	64.2	1,066.2	439.7	78.6
2022	1,588.7	68.4	1,157.2	517.4	85.9
2023	1,673.3	69.7	1,217.3	545.4	89.5

- 공공부문 부채의 구성 및 추이
 - 2023년 공공부문 부채는 1673.3조원으로 2011는 753.3조원에 비해 약 122% 증가
 - 공공부문 부채는 국가채무보다 확대된 개념
 - 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체, 공기업 및 공공기관 등이 부담하는 부채를 모두 포함
 - 일반정부 부채에 비금융공기업 부채를 추가
 - 정부의 정책과 사업을 수행하는 공기업의 부채도 궁극적으로는 정부책임에서 자유로울 수 없음
 - 따라서 공기업의 부채도 공공부문 부채에 포함



Ⅱ.공공부채 현황 및 위험성 - 공적연금 총당부채 추이

<그림> 공무원 및 군인연금 총당부채 추이 (단위: 조원)



<그림> 공적연금 적자 추이

(단위:조원)

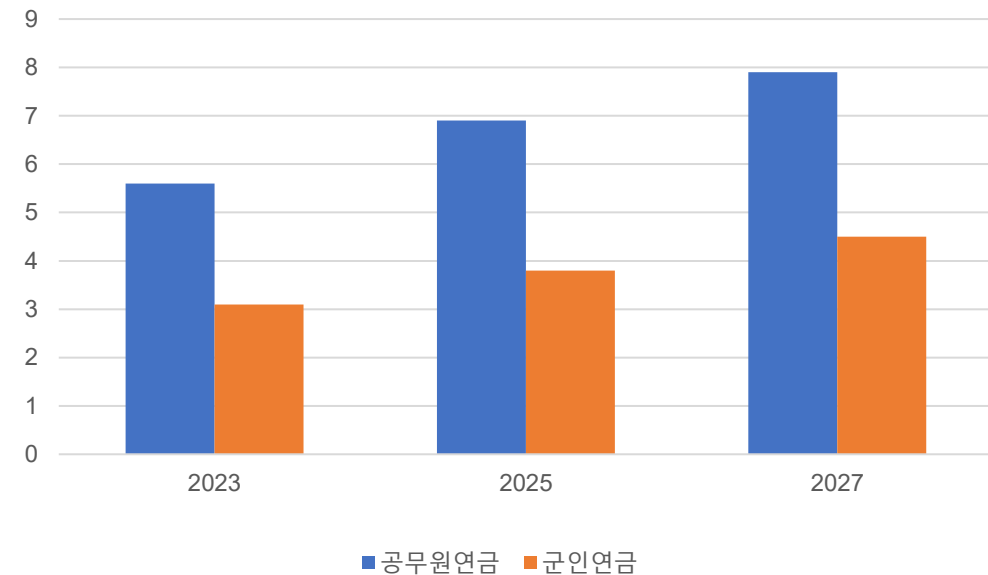
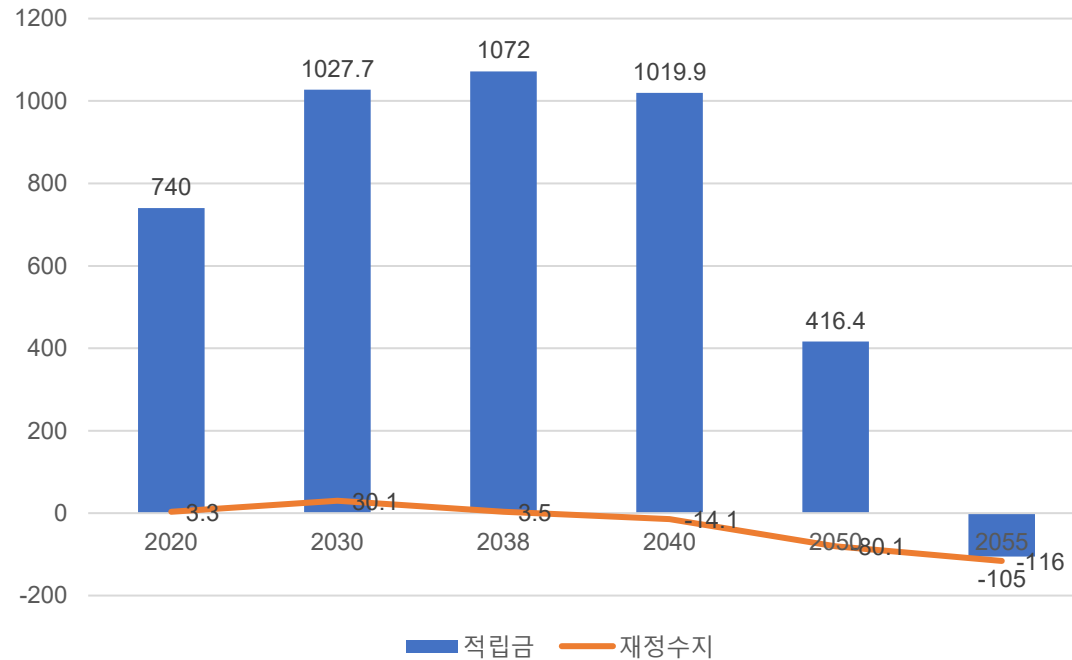


표.공공부채 현황 및 위험성-국가재정 체계 및 구조

<그림> 국민연금 재정수지 전망



<표> 사학연금 미적립부채

	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
연금부채(A)	122.1	150.7	167.1	177.6	N.A.	193.3
연금기금(B)	103.9	132.4	146.6	154.7	N.A.	169.5
미적립부채(A-B)	18.2	18.3	20.5	22.9	N.A.	23.8

주: 사립학교교직원연금공단에서 2021년도 수치는 산출하지 않음

[출처] 사립학교교직원연금공단

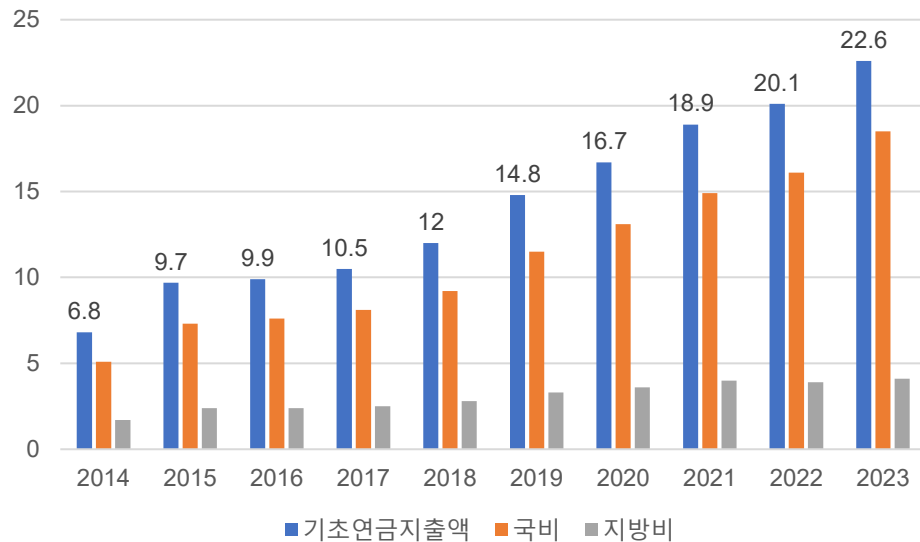
■ 사학연금 재정 현황

- 사립학교교직원연금(이하 '사학연금')은 아직 적자가 발생하지 않음
- 그러나 2029년부터는 재정수지가 적자로 전환되고 2049년에는 적립금이 고갈될 것으로 전망
- 2017년 사학연금 미적립부채는 122.1조 원인데 2022년에는 약 169.5조원까지 증가
- 학령인구의 감소로 가입기관이 감소



Ⅱ. 공공부채 현황 및 위험성-국가재정 체계 및 구조

<그림> 기초연금 지출 추이



■ 기초연금 지출 추이

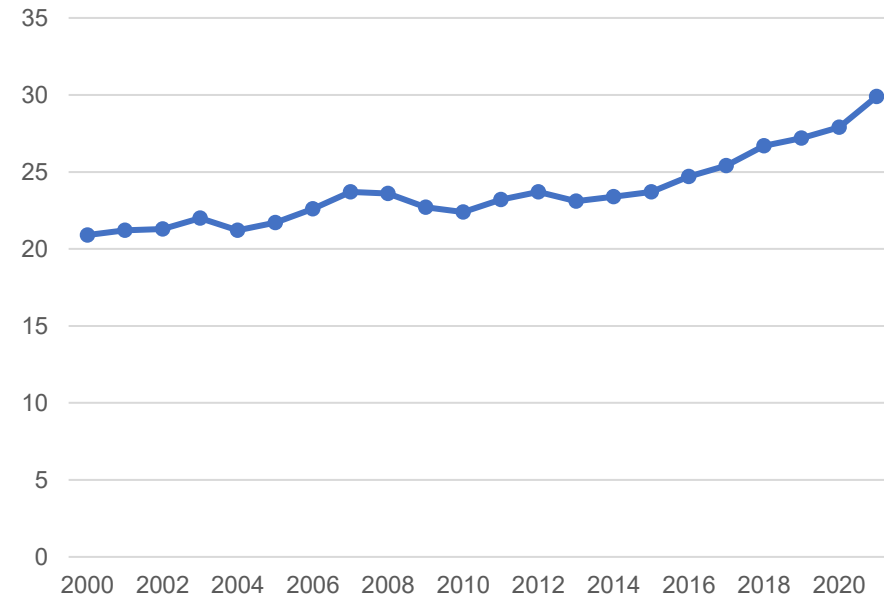
- 기초연금 지출액 2014년 6.8조원에서 2023년 22.6조원으로 증가
- 기초연금 기준연금액은 앞으로도 지속적으로 상승할 가능성이 높음
- 65세 이상의 노령인구가 많아 집에 따라 수급자 수도 증가해서 정치적 영향력도 커짐
- 정부 여당 뿐만 아니라 야당도 선거를 앞두고 기초연금 확대 공약



표.공공부채 현황 및 위험성 - 국민부담률 추이

- 조세와 사회보험에 대한 부담을 합한 국민부담률은 지속적으로 증가하는 추세
 - 2000년 국민부담률은 20.9%였는데 2021년 29.9%로 21년 동안 9%p 상승
 - 특히 국민연금과 국민건강보험의 꾸준한 증가는 앞으로도 국민부담률을 높이는 주요 원인으로 작용
 - 국민들의 조세저항을 우려하여 정부는 세율을 인상은 주저하지만 사회보험 인상에 대한 저항은 상대적으로 약하기 때문에 국민부담률은 더욱 상승할 가능성

<그림> 국민부담률 추이



Ⅲ. 정부부채 증가에 대한 공공선택학적 분석 (1)

■ 경기 활성화 명분의 재정적자

- 지금 당장의 어려운 상황을 모면하기 위해 나중에 보다 큰 비용을 지불해야 하는 미봉책일 수 있음
 - 추경
- 무책임한 차용은 가계 또는 기업보다 정부가 더 위험

■ 로그롤링(log-rolling)

- 정치인들은 투표 거래(vote trading)나 투표담합을 통해 서로에게 유리한 법안을 주고 받는 로그롤링행위와 같은 특혜성 거래
 - 쪽지예산

■ 특수이익집단 (special interest groups) 의 지대추구활동(rent-seeking activities)

- 로비(lobbying), 집회 또는 시위, 정치후원금, 캠페인, 언론플레이 등을 통해 여론을 조성하기도 하고, 심지어는 소송을 통해 법적 영향을 행사하는 형태로 지대추구활동
 - 지역단체

■ 포크배럴(pork-barrel)식 선심성 예산 지출

- 국가나 지자체로부터 이권이나 보조금을 받아서 자신의 지역구를 포함한 특정 지역 선거구만을 위한 정책
 - 특별교부세



Ⅲ. 정부부채 증가에 대한 공공선택학적 분석(2)

■ **국책사업 예비타당성 조사 면제와 지대추구**

- 정치적 목적성이 포함된 대규모 공공사업이 다양한 이유를 명분으로 예타가 면제되는데 이에 대한 적절성과 타당성이 의심되는 경우
 - 국가 정책적 추진 사업

■ **재정환상(fiscal illusion)과 부채 전가**

- 복잡하고 간접적인 지급 구조가 사람들이 비용을 인식하고 이해하는 방식을 왜곡하기 때문에 유권자와 납세자들이 조직적으로 편향된 재정 인식

■ **합리적 무관심(rational ignorance)**

- 어떤 정보를 얻는 데 드는 비용이 그 정보를 통해 얻을 수 있는 편익보다 클 경우, 정보를 습득하지 않는 것이 오히려 합리적 선택이 되는 현상
 - 유권자의 투표

■ **합리적 비합리성(Rational Irrationality)**

- 유권자의 비합리적 신념이 정부 부채 증가를 유도
 - 세금 인하 + 복지 지출 확대 동시 선호



IV. 공공부채의 적정성과 국가재정 전망

<표> 국제기구의 재정적자 및 정부부채 기준

	마스트리히트 조약	OECD	IMF	한국
재정적자 기준	GDP 대비 3% 이하	구조적 수지 중심 권고	2~3% 권고	관리재정수지 -3% (제안)주1)
정부부채 기준	GDP 대비 60% 이하	일률 기준 없음	60~70% 권고	GDP 대비 50% 중반대 (제안)주1)
구조적 접근 여부	X (경기 무관 절대기준)	O	O	일부 논의 중
법적 구속력	구조적 수지 중심 권고	X	X (권고사항)	X (법제화 논의 중)주2)

주1): 대통령 주재 국가재정전략회의 2022년 7월7일

주2): 2020년 처음으로 '한국형 재정준칙' 도입 방안을 발표하고 입법을 추진했으나, 관련 법은 국회를 통과되지 못함



IV. 공공부채의 적정성과 국가재정 전망

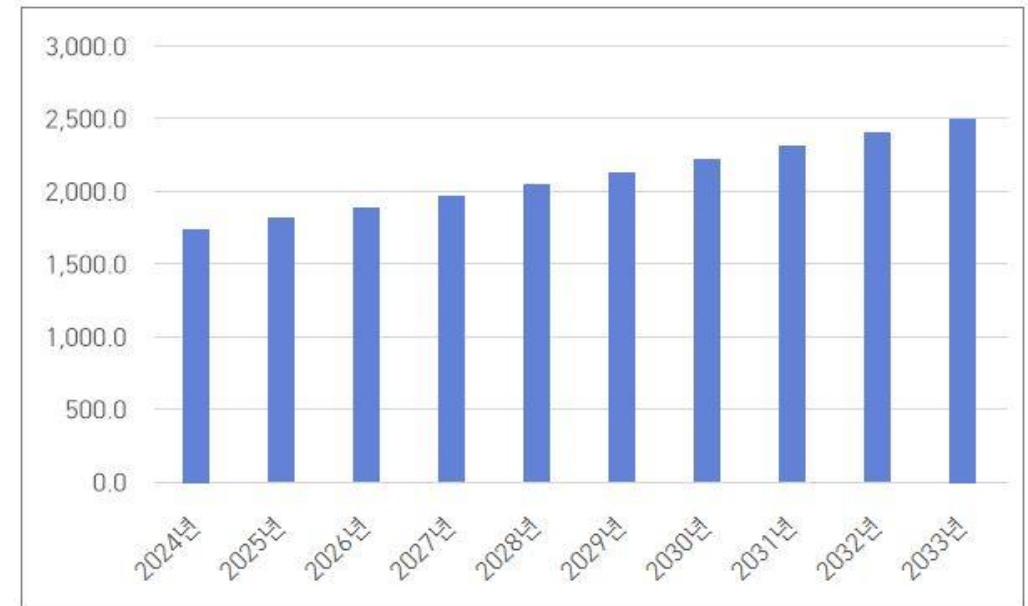
<표> 국가채무 전망

(단위: 조원, %)

구분	2025	2030	2040	2050	2060	2072	연평균증가율 (경상기준)
국가채무 (GDP 대비 비율)	1,270.4 (47.8)	1,623.8 (55.3)	2,763.8 (80.3)	4,057.4 (107.7)	5,476.5 (136.0)	7,303.6 (170.0)	5.7

출처: 국회예산정책처(2025)

<그림> 공공부문부채(D3) 추계



IV. 논의 및 시사점

■ 공공부채 증가의 위험성

- 2025년 정부의 총지출 규모 약 673.3조원인데 이 중 약 102.2조 원이 국고 채 원리금 상환에 사용될 예정이고, 이는 정부예산의 약 15.2%를 차지
- 정부지출 증가에 따른 구축효과로 민간투자 위축
- 금융시장 안정성 위협
 - 물가상승
 - 비기축통화국의 환율상승

■ 지속가능 재정을 위한 공공부채 관리

- 정책결정과정의 투명성 및 정보의 비대칭성 완화

■ 재정준칙의 법제화

- 재정의 중립성과 한계 설정

■ 헌법상 경제질서와의 조화

- 헌법이 보장하는 자유시장경제 질서, 사유재산권, 경쟁 원리 등을 침해하지 않도록 재정정책 설계



Q n A



감사합니다 !

