

정부재정과 공공부문 고용이 소득불평등에 미치는 영향

김형남 민주노동연구원 연구위원

2023. 12. 26.



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 경동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	i
1. 서론	1
2. 정부재정지출은 공공부문 고용에 직접적인 영향	2
1) 일반정부 고용률 OECD 최하위 수준	2
2) 정부재정지출 감소는 공공서비스 축소로	5
3. 정부재정지출 증가로 소득불평등 완화	7
4. 정부재정지출과 공공부문 고용이 증가할수록 소득불평등 완화	10
5. 결론	14
참고문헌	16

요약

역대 정부의 재정건전화 기조의 재정정책으로 인해 우리나라의 정부재정지출을 비롯한 사회복지지출은 OECD 최하위 수준이다. 이는 정부재정이 '자원배분', '소득재분배', '경제안정'이라는 고유의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

이 보고서에서는 정부재정과 공공부문 고용, 소득불평등의 관계 고찰을 통해 정부재정정책의 방향을 제시하고자 한다.

먼저 한국정부의 일반정부 고용률은 전체고용대비 8.8%로 OECD 평균이 18.6%의 절반에도 미치지 못하는 최하위 수준이다. 이는 정부가 공공기관을 통해 직접 제공하는 공공서비스가 매우 낮다는 것을 의미한다. 한국의 공공부문 고용률이 OECD 국가들에 비해 현저히 낮은 이유는 정부재정지출이 낮고, 분야별 배분에서도 사회복지를 비롯한 공공서비스분야 지출이 낮기 때문이다. 공공부문의 '작은 정부' 및 시장화 전략으로 인해 고용이 축소되었을 뿐 아니라, 많은 부분이 민간위탁으로 운영되고 있어 노동과 서비스의 질이 낮아질 수밖에 없다.

다음으로 정부재정지출은 가계소득에 직접적인 영향을 미친다. 일반적으로 정부의 조세·재정정책으로 고소득층은 세금을 통해 가처분소득이 줄어듦, 저소득층은 복지 등 공적이전소득을 통해 가처분소득이 증가하게 되어 결과적으로 소득재분배가 이루어진다. 한국의 가처분소득 지니계수는 2017년 이후 꾸준히 줄어들어 소득불평등이 개선되고 있다고 볼 수 있다. 하지만 여전히 OECD 대비 소득불평등도가 높은 수준이며, 정부재정을 통한 소득분배 개선율은 OECD 33개국중 31위로 매우 낮다.

정부재정지출이 늘어나면 현금으로 제공되는 공공서비스(공적이전소득)가 증가하여 소득불평등 완화에 직접적인 영향을 미친다. 또한 공공부문 고용률이 증가하면 공공부문 인력을 통해 제공되는 현물이나 공공서비스가 증가하여 소득불평등 완화에 기여한다.

또한 윤석열정부의 부자감세 정책은 세수감소-재정지출축소-내수악화-세수감소라는 악순환으로 경제의 선순환을 막을 뿐 아니라 사회복지 축소와 불평등 확대로 이어질 수 있다. 이에 불평등으로 야기되는 한국사회의 심각한 사회문제를 해결하기 위해서는 재정건전화의 신화를 극복하고 사회통합적 경제 선순환적 재정정책으로의 전환이 필요하다. 정부재정 확대와 공공부문 고용을 통한 공공서비스 확대로 불평등을 완화하고 한국경제의 '지속가능성'을 제고할 수 있다.

1. 서론

윤석열정부 재정정책은 건전재정을 기조로 덜 걷어서 덜 쓰는(적은 수입, 낮은 지출) 전형적인 긴축재정이다. 2024년 예산(안)을 살펴보면 총수입은 전년대비 2.2% 감소하고, 총지출은 “2005년 이후 20년 내 역대 최저증가율”인 2.8% 증가로 역대 가장 강도 높은 긴축재정을 추진하고 있다.

사실 한국 정부의 재정건전화 정책 기조는 이전부터 지속적으로 유지되어 왔다. 한국 정부의 재정운용은 국가재정법 및 이를 기조로 설정되는 국가재정운용계획에 따라 기본적인 정책 방향이 설정되고 이러한 정책방향이 각 정부의 세입·세출예산의 근간을 이루고 있다. 2007년부터 시행된 국가재정법은 국가재정운용의 기본방향을 재정건전화로 설정하고 있다. 재정건전화는 기본적으로 정부지출을 조세수입 범위내에서 억제하겠다는 의미이다. 전통적으로 조세부담율이 선진 각국에 비해 낮은 우리나라 특성상 조세수입에 지출을 한정시키는 것이 우리나라 재정운용전략의 핵심이다.

덕분에 우리나라의 정부재정지출은 2021년 GDP대비 38%로 OECD 평균 46.3%의 82% 수준으로 1996년 OECD 가입 이후 계속해서 최하위 수준에 머무르고 있다. 또한, 사회복지지출은 2021년 GDP대비 9.3%로 OECD 평균인 15.8%의 58% 수준으로 OECD 34개국 중 33위를 차지하고 있다.

정부는 재정을 통해 자원배분, 소득재분배, 경제안정이라는 3대 기능을 수행한다. 하지만 우리나라의 역대 정부는 재정건전성을 기조로 한 ‘작은 정부’를 일관되게 유지하면서 경제성장을 중심으로 한 ‘낙수효과’를 국가발전전략으로 설정해왔다. 정부재정이 경제성장 기능에 집중되면 소득재분배(불평등완화) 기능은 상대적으로 축소될 수밖에 없다.

정부가 제공하는 공공서비스(현금, 현물)는 가구의 전반적인 경제적 복지에 영향을 미칠 뿐 아니라 가구 간 자원분배에도 영향을 미친다. 실제 현금으로 제공되는 공공서비스뿐만 아니라 교육, 의료, 사회주택 등 공적으로 제공되는 서비스가 소득불평등을 크게 낮춘 것으로 나타났다. OECD 27개국을 대상으로 조사한 바에 따르면, 교육, 돌봄, 사회주택 등 현물로 제공되는 공공서비스를 고려하여 지니계수를 측정한 결과 지니계수가 평균 0.30에서 0.24로 약 1/5 정도 감소하는 것으로 나타났으며, 특히 빈곤층의 가처분소득에서 현물 서비스가 차지하는 비

중이 크게 나타났다(OECD, 2012).

교육 및 보육, 돌봄 등 공적으로 제공되는 서비스의 가치를 정량적으로 측정하는 것은 쉽지 않으나, 공적 서비스는 공공부문에 고용된 노동자들을 통해 각 가구로 전달되기 때문에 공공부문의 고용률을 통해 정부재정과 고용, 소득불평등의 관계를 확인해 보고자 한다.

이 보고서에는 정부재정지출 총량과 공공부문 고용률이 불평등완화에 어떻게 기여하는지 OECD 국가들의 데이터를 통해 분석하고 불평등완화를 위한 재정정책의 방향을 제시하고자 한다.

2. 정부재정지출은 공공부문 고용에 직접적인 영향

1) 일반정부 고용률 OECD 최하위 수준

우리나라 일자리통계의 공공부문 일자리는 일반정부와 공기업으로 구성되어 있다. 공공부문 일자리통계에 의하면, 2021년 공공부문 일자리는 283.9만개로 전년보다 7.3만개(2.6%) 증가하였으며, 일반정부 일자리는 242.8만개로 전년보다 5.3만개(2.2%) 증가, 공기업 일자리는 41.1만개로 전년보다 2만개(5.2%) 증가하였다.

총 취업자수 대비 공공부문 일자리 비율은 10.3%로 전년 10.2%에 비해 1.1%p 상승하였으며, 일반정부는 8.8%, 공기업은 1.5%로 전년보다 각각 0.1%p씩 상승하였다.

[표 1] 공공부문 일자리 규모

(단위 : 만 개, %, %p)

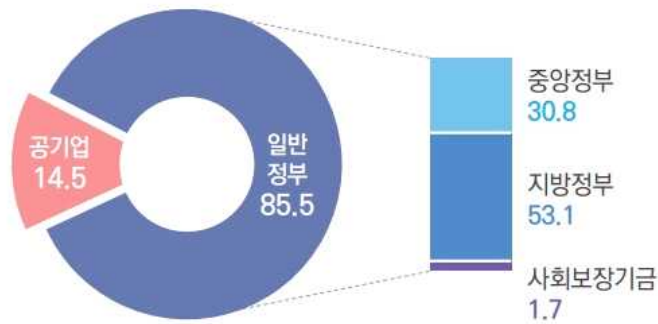
구분	공공부문	공공부문 비율		(총취업자수*대비)	일반정부	공기업
		일반정부	공기업			
2020년	276.6	237.5	39.1	10.2	8.8	1.4
2021년	283.9	242.8	41.1	10.3	8.8	1.5
증감 (증감율)	7.3 (2.6)	5.3 (2.2)	2.0 (5.2)	0.1	0.1	0.1

자료 : 2021년 공공부문 일자리통계, 통계청 보도자료(2023.1)

*총취업자 수: 경제활동인구조사 취업자 수에 직업군인 수를 포함한 값임

[그림 1] 공공부문 영역별 일자리 분포

(단위 : %)



출처 : 2021년 공공부문 일자리통계, 통계청 2023.1

2021년 공공부문 일자리 중 공기업이 14.5%, 일반정부가 85.5%를 차지하며, 일반정부 일자리 중 중앙정부가 30.8%, 지방정부가 53.1%, 사회보장기금이 1.7%를 차지한다.

공공부문 고용률의 국제비교를 위해서는 '일반정부(General Government)¹⁾' 개념을 사용하며, OECD는 2년 주기로 '한눈에 보는 정부(Government at a Glance)' 보고서를 발표하여 국가별 '전체고용 대비 일반정부 고용비중'을 통해 국가 간 정부규모를 비교하고 있다.²⁾

일반정부 고용은 우리가 흔히 아는 중앙·지방정부의 '직업 공무원' 외에 '공공비영리단체(의

1) 일반정부 포괄범위

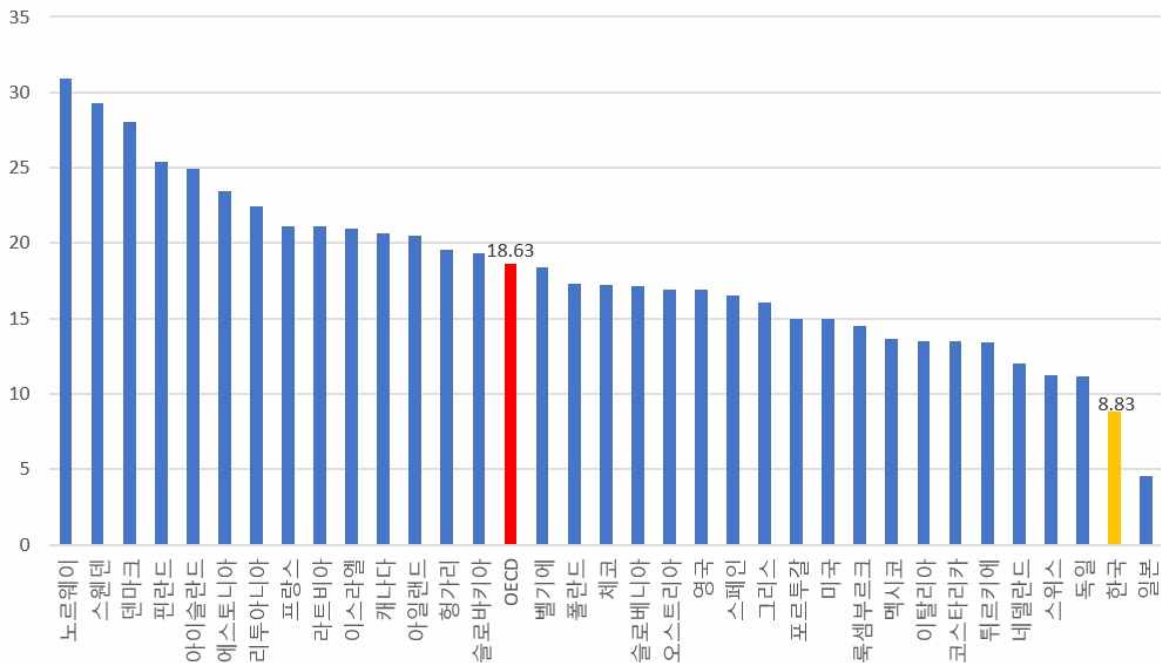
중앙정부	정부기관(60개)	행정부, 입법부, 사법부 등 중앙정부기관
	공공비영리단체 (220개)	도로교통공단, 한국고용정보원, 한국국방연구원, 한국개발연구원, 한국보건사회연구원, 한국언론진흥재단 등
지방정부	정부기관(245개)	광역자치단체, 기초자치단체 등 지방정부기관
	공공비영리단체 (538개)	서울시설공단, 대구도시철도공사, 달성복지재단, 대전문화재단, 경상남도사회서비스원, 당진시복지재단 등
사회보장기금	사회보장기금 (6개)	국민연금공단, 국민건강보험공단, 공무원연금공단, 근로복지공단, 사립학교교직원연금공단, 건강보험심사평가원

2) 공기업에 대한 기준은 국가보유 지분율에 따라 국가별로 상이하기 때문에 동일한 기준의 데이터가 존재하지 않아 일반정부 고용을 기준으로 연구를 진행하였다. 다만 2017년 OECD 보고서에 따르면, OECD 회원국중 농업을 제외한 전체 국가 고용에서 공기업이 차지하는 비중은 가장 높은 국가는 노르웨이 9.6%, 라트비아 6.7%, 에스토니아 4.8%, 헝가리 3.5%, 핀란드 3.5%, 체코 3.4%, 이탈리아 3.1% 순이다 (OECD, 2017).

료원, 연구원, 재단 등)', '사회보장기금(국민연금공단, 건강보험공단 등)'을 포함하며, 일반정부
정부기능분류별로 고용비율을 살펴보면 일반공공행정이 34.8%(84.4만 개), 교육 31.0%(75.3
만 개), 국방 10.8%(26.2만 개), 공공질서 및 안전 9.2% (22.4만 개) 등의 순이다.

OECD 각국의 정부는 다양한 기능을 수행하며, 이러한 모든 기능은 공공부문 인력에 의존한다. 정부가 어떤 서비스를 공공기관을 통해 직접 제공할지, 민간 또는 비영리 부문 등을 통해 제공할지는 국가마다 다르며, 이는 공공 고용의 상대적 규모에 영향을 미친다.

[그림 2] 전체고용 대비 일반정부 고용비중_2021년 (단위: %)



자료 : Government at a Glance 2023(OECD.stat, 2023.12)

주 : 코스타리카, 아이슬란드, 일본, 한국의 데이터는 OECD 평균에 포함되지 않음. 일본은 사회보장기금이 포함되지 않음.
아이슬란드는 2019년, 코스타리카는 2020년 자료를 사용함.

노르웨이, 스웨덴, 덴마크와 같은 북유럽 국가들의 일반정부 고용 규모는 2021년 기준 전체 고용의 30%에 육박하는 가장 높은 수준이다. 반면, 일본³⁾과 한국은 일반정부 고용이 전체 고

3) 일본의 일반정부 고용률에는 사회보장기금이 포함되지 않았으며, 상대적으로 공기업 비율이 높다. 정부가 과반수 이상 지분을 소유한 상장·비상장기업과 특수목적기업 또는 준법인을 대상으로 2015년 조사한 자료

용의 10% 미만으로 OECD 국가 중 가장 낮다.

2021년 우리나라의 일반정부 고용은 전체 고용대비 8.8%로 OECD평균인 18.6%의 절반에도 미치지 못한다. 이는 정부가 국민들에게 제공하는 공공서비스가 OECD 평균의 절반 이하 수준이라는 의미이다.

[표 3] 일반정부 지출 분야별 비중_2021년

(단위 : GDP 대비 %, %)

	일반· 공공 서비스	국방	공공 질서 안전	경제	환경	주택	건강	문화및 종교	교육	사회적 보호
OECD	5.4	2.2	1.8	5.7	0.5	0.7	9	0.7	5.1	15.8
한국	4.7	2.8	1.4	5.8	1.1	1.2	5.6	1.1	5.2	9.3
OECD 대비비율	87.0	127.3	77.8	101.8	220.0	171.4	62.2	157.1	102.0	58.9
덴마크	6.0	1.2	1.0	4.1	0.4	0.1	9.2	1.6	6.0	21.1
핀란드	8.1	1.2	1.2	5.1	0.2	0.4	7.7	1.5	5.7	24.7
프랑스	5.8	1.8	1.7	6.9	1.0	1.3	9.2	1.4	5.2	24.8
독일	6.2	1.1	1.7	6.0	0.6	0.5	8.6	1.1	4.5	20.9
이탈리아	8.1	1.4	1.9	6.5	0.9	0.5	7.6	0.8	4.1	23.3
일본	3.8	1.0	1.2	5.6	1.2	0.6	9.2	0.5	3.5	17.9
스페인	5.9	1.0	2.0	6.5	1.0	0.5	7.3	1.2	4.6	20.6
영국	4.7	2.2	2.1	5.8	0.7	0.8	9.9	0.6	5.4	16.1
미국	5.5	3.3	2.0	5.1	0.0	0.8	10.3	0.3	5.6	12.1

자료 : OECD National Accounts Statistics (database)(2023.12)

2) 정부재정지출 감소는 공공서비스 축소로

우리나라 공공부문의 고용률이 다른 OECD 국가들에 비해 현저히 낮은 이유는 정부재정지출이 낮기 때문이다. 2021년 우리나라의 일반정부 지출총액은 GDP 대비 38.3%로 OECD 평균인 46.3%에 현저히 미치지 못한다.

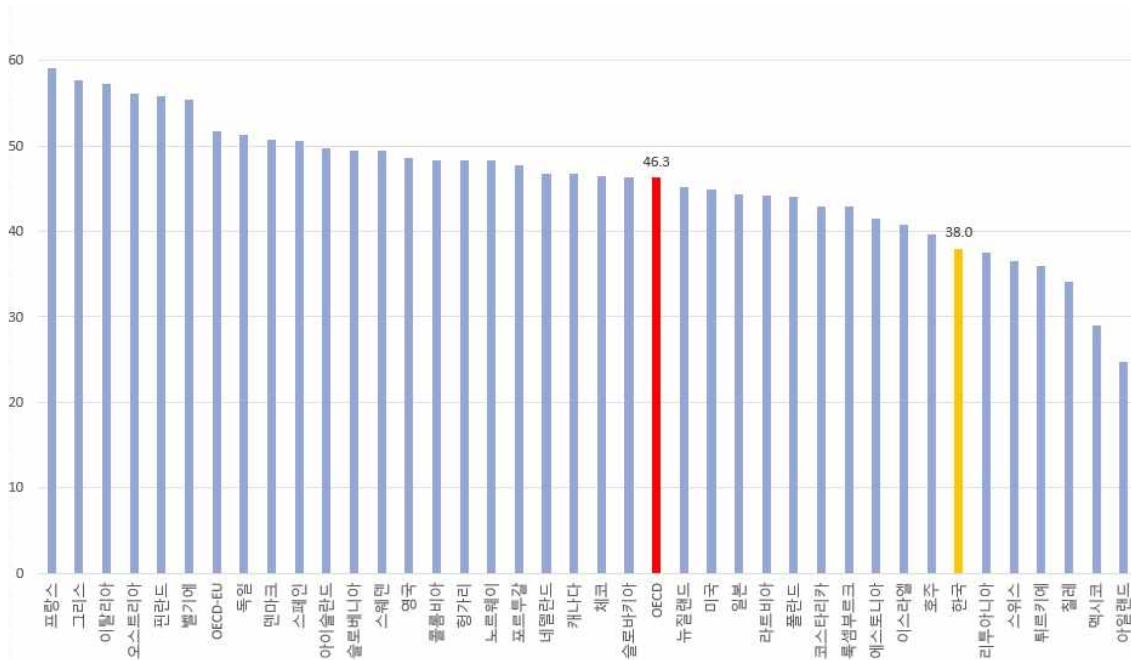
2021년 우리나라는 세계 경제 규모 순위 10위로 올라섰으며, 같은 해 7월 유엔 무역개발회의(UNCTAD)를 통해 개발도상국에서 선진국으로 지위가 변경되었다. 하지만 정부재정의 규

에 의하면 일본의 공기업 전체 근로자수는 26만명으로 한국의 15만명에 비해 1.7배정도 많다(OECD, 2017).

모든 경제규모에 비해 턱없이 낮은 수준이다.

또한, 우리나라 정부재정의 총량이 낮을 뿐 아니라, 분야별 배분에서도 사회복지분야보다 경제, 국방분야 지출비중이 높다. 일반정부 분야 중 공공부문 고용에 직접 영향을 미치는 분야는 일반·공공서비스, 국방, 공공질서안전, 교육, 건강, 사회적보호(사회보장)이며, 국방과 교육분야를 제외하고는 나머지 분야의 재정배분은 OECD평균에 미치지 못하며, 선진국과 비교했을 때 매우 낮은 수준이다.

[그림 3] OECD 일반정부 지출총액_2021년(GDP 대비 %)



자료 : OECD National Accounts Statistics (database), (2023.12)

우리나라 공공부문은 기본적으로 ‘작은 정부’ 및 시장화라는 지배전략이 자리한 영역이다. ‘작은 정부’에 기초한 국가재정 규모축소, 국가의 시장개입 축소, 국가의 전략자산 축소 등이 지난 40년 이상 이어졌고, 시장전략화에 기초하여 필수공공서비스 및 미래 전략자산의 민영화, 경쟁체제 등이 지난 30년 가까이 유지되어 왔다. 그 결과, 우리나라는 정부재정과 공공부문 고용비중이 OECD 국가 평균에 현저히 미달하는 구조를 극복하지 못하고 있다(박용석, 2022). 이렇게 공공기관에 대한 시장전략화로 국가가 책임져야 할 공공서비스 중 많은 부분이 민간위탁으로 운영되고 있으며, 민간위탁은 노동의 질과 서비스의 수준이 정부가 직접 운

영하는 것보다 질적으로 낮을 수밖에 없다. 또한, 국가재정의 긴축 및 공공부문 고용억제는 자본 중심 경제정책의 흐름을 일관되게 반영하여, 공공서비스 축소 및 사회 불평등 확대의 원인으로 작용하고 있다.

공공부문의 고용은 국가의 일반행정 기능으로서도 중요하지만, 코로나 팬데믹과 이태원 참사 등 위기상황에서 국민의 안전을 지키는 문제와 의료, 교육, 돌봄 등 공공서비스를 제공하는 데서 필수적인 부분이다. 국가안전 및 공공서비스 확대에서 책임있는 국가의 역할을 수행하기 위해서는 공공부문의 고용이 질적·양적으로 확대되어야 한다.

3. 정부재정지출 증가로 소득불평등 완화

재정지출의 증감은 가계소득에 직접적인 영향을 미친다. 재정지출이 소득분배에 미치는 영향을 확인하기 위해 지니계수를 사용하여 재정지출에 따른 소득분배 정도를 확인하고자 한다. 지니계수는 0과 1 사이의 수로 나타나며, 수치가 높아질수록 불평등이 심화됨을 의미한다("0"이면 완전평등, '1'이면 완전불평등).

[그림 3]에서 보듯이 시장소득 지니계수는 2011년 0.418에서 2015년 0.396으로 감소하다가 2015년 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 그에 반해 가처분소득 지니계수는 2011년 0.388에서 2020년 0.331로 지속적으로 감소하는 추세이다.

이는 시장소득 차이로 인한 불평등은 2015년 이후 증가하고 있지만, 공적이전소득⁴⁾이 가계소득에서 차지하는 비율이 늘어나면서 소득불평등이 완화되고 있음을 보여준다.

4) 공적이전소득 : 공적연금(국민연금 등), 기초연금, 양육수당, 장애수당 등

[그림 4] 시장소득 지니계수와 처분가능소득 지니계수 변화



자료 : 정부재정 지출구조와 부문별 지출 비교연구(이상민, 2023)

실제로 가계금융복지조사 소득 원천을 보면 근로소득, 사업소득이 가구 소득의 가장 큰 부분을 차지하지만, 공적이전소득도 일정 부분 차지하며, 공적이전소득이 가계소득에서 차지하는 비중은 점점 증가한다. [표 3]에서 보듯이 공적이전소득은 2017년부터 연평균 14.3%씩 증가해(4년간 총 70.9%) 4년간 가장 높은 증가율을 기록했다. 정부지출 규모가 커지면서 가계 소득에서 공적이전소득이 차지하는 비율도 점점 커지고 있다. 정부의 조세정책과 재정정책으로 고소득층은 세금을 통해 가처분소득이 작아지고 저소득층은 복지 등 공적이전소득을 통해 가처분소득이 증가하게 되어 결과적으로 소득재분배가 이루어지는 것이다(이상민, 2023).

[표 4] 2017년~2021년 소득원천별 가구 소득 변화

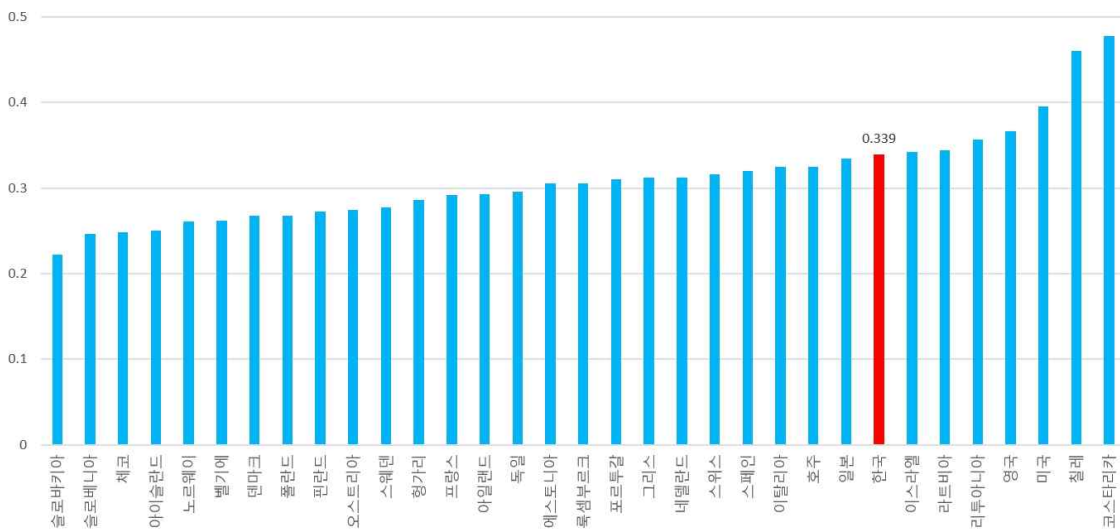
(단위: 만원)

소득 원천별	소계	근로소득	사업소득	재산소득	공적 이전소득	사적 이전소득
2017년 귀속	5,705	3,640	1,243	380	351	91
2018년 귀속	5,828	3,781	1,177	380	387	102
2019년 귀속	5,924	3,791	1,151	417	457	107
2020년 귀속	6,125	3,855	1,135	432	602	101
2021년 귀속	6,414	4,125	1,160	426	600	103
4년간 증감률	12.4%	13.3%	-6.7%	12.1%	70.9%	13.2%
4년간 연평균 증감률	3.0%	3.2%	-1.7%	2.9%	14.3%	3.1%

자료 : 정부재정지출구조와 부문별지출 비교연구(이상민, 2023)

시장소득 차이로 인한 소득불평등은 심화되고 있지만, 정부재정 효과로 공적이전소득이 가계소득에서 차지하는 비중이 증가하면서 불평등이 완화되고 있다. 하지만 OECD 국가들과 비교했을 때 우리나라의 가처분소득 지니계수는 0.339로 OECD 33개국 중 8번째로 불평등지수가 높다. 높은 경제성장을 달성한 국가도, 불평등 개선을 위한 조세·재정·금융·노동정책이 없으면 소득불평등은 오히려 높아질 수 있다. 한국뿐만 아니라 경제 강국이라 불리는 미국, 영국, 일본 등의 소득불평등 지수가 높은 것을 보면 성장을 통한 분배가 더이상 유효하지 않다는 것을 보여준다.

[그림 5] 가처분소득 지니계수_2019년



자료 : OECD National Accounts Statistics (database)(2023.12)

주 : 칠레, 아이슬란드 2017년, 호주, 일본은 2018년 데이터를 사용

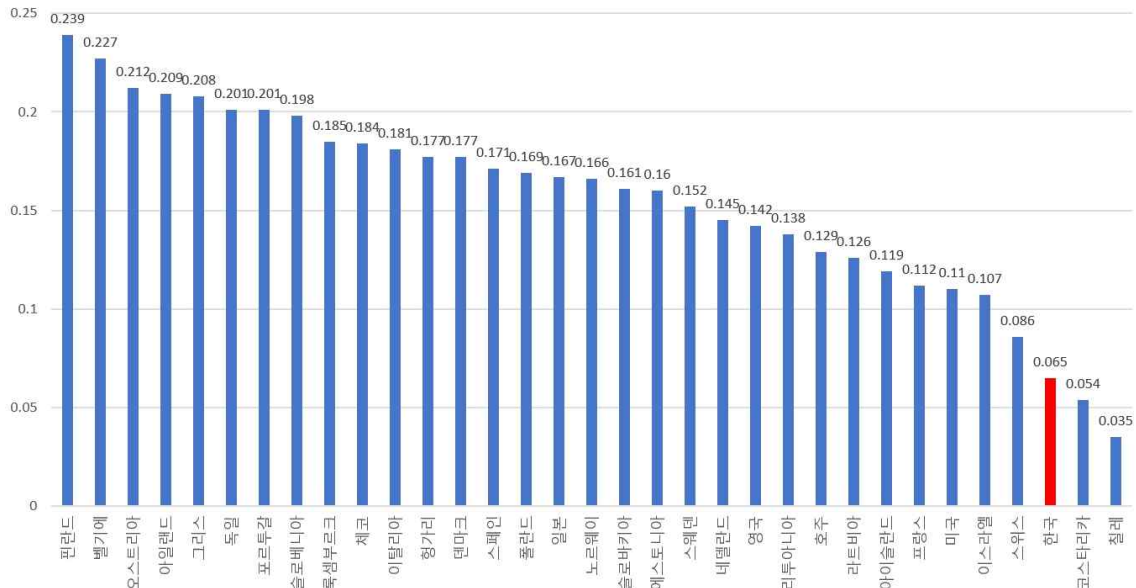
재정정책의 소득재분배 효과는 소득구분에 따른 불평등지수를 각각 측정하고, 불평등지수의 차이를 통해 분석할 수 있다. 즉 시장소득의 지니계수와 가처분소득(시장소득+공적이전소득-공적이전지출⁵⁾)의 지니계수의 차이가 클수록 재정의 소득재분배 효과가 크다는 것을 알 수 있다.

우리나라의 재정지출로 인한 소득분배 개선효과는 [그림 5]에서 보듯이 OECD 33개국 중

5) 공적이전지출 : 세금, 공적연금기여금, 사회보험료 등

칠레, 코스타리카 다음으로 최하위 수준이다. 불평등지수(가처분소득 지니계수)가 우리나라보다 높은 영국, 미국 등도 재정지출을 통한 소득분배 개선효과는 우리나라보다 더 높게 나타났다. 한국의 지니계수 차이(시장소득 지니계수-가처분소득 지니계수)는 핀란드(0.239)와 독일(0.201)의 1/3에도 미치지 못하는 0.065로 이는 조세 및 재정정책을 통한 소득재분배 효과가 매우 낮다는 것을 의미한다.

[그림 6] 지니계수 차이_2019년(시장소득 지니계수-가처분소득 지니계수)



자료 : OECD National Accounts Statistics (database)(2023.12)

주 : 칠레, 아이슬란드 2017년, 호주, 일본은 2018년 데이터를 사용

4. 정부재정지출과 공공부문 고용이 증가할수록 소득불평등 완화

정부재정지출과 공공부문 고용률, 소득불평등 간의 관계를 확인하기 위해 OECD 33개국⁶⁾의 정부지출총액과 일반정부 고용률, 지니계수 차이 데이터를 분석하였다. 2012년~2021년 10년간의 정부지출총액과 지니계수 차이, 2016년~2021년까지 6년간의 일반정부 고용(전체

6) 호주, 오스트리아, 벨기에, 칠레, 코스타리카, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국

고용대비 %) 데이터를 사용하였으며, 분석에 활용한 모든 데이터는 OECD가 제공하는 공식 통계를 활용하였다. 다만, 국가별로 접근 가능한 데이터의 한계로 인해 불균형 패널데이터를 구성하였고, 일부 국가의 경우 시간 갭도 존재한다.

정부재정지출과 일반정부(공공부문) 고용, 지니계수 차이의 관계를 확인하기 위해 상관관계 분석을 진행하였다. 상관관계 분석결과는 상관계수(r)의 절대값이 0.2~0.4이면 낮은 상관관계, 0.4~0.6은 비교적 높은 상관관계를 가진다.

정부재정지출과 일반정부 고용은 상관계수 0.4504로 비교적 높은 정(+)의 상관관계를 가지며, 정부재정지출과 지니계수 차이는 상관계수 0.4560으로 비교적 높은 정(+)의 상관관계를 가진다.

일반정부 고용과 지니계수 차이는 상관계수 0.2179로 약한 정(+)의 상관관계를 가진다.

[표 5] 정부재정지출과 고용, 지니계수간 상관관계

	정부재정지출	일반정부 고용	지니계수 차이 (시장소득 - 가처분소득)
정부재정지출	1.0000		
일반정부고용	0.4504	1.0000	
지니계수 차이 (시장소득 - 가처분소득)	0.4560	0.2179	1.0000

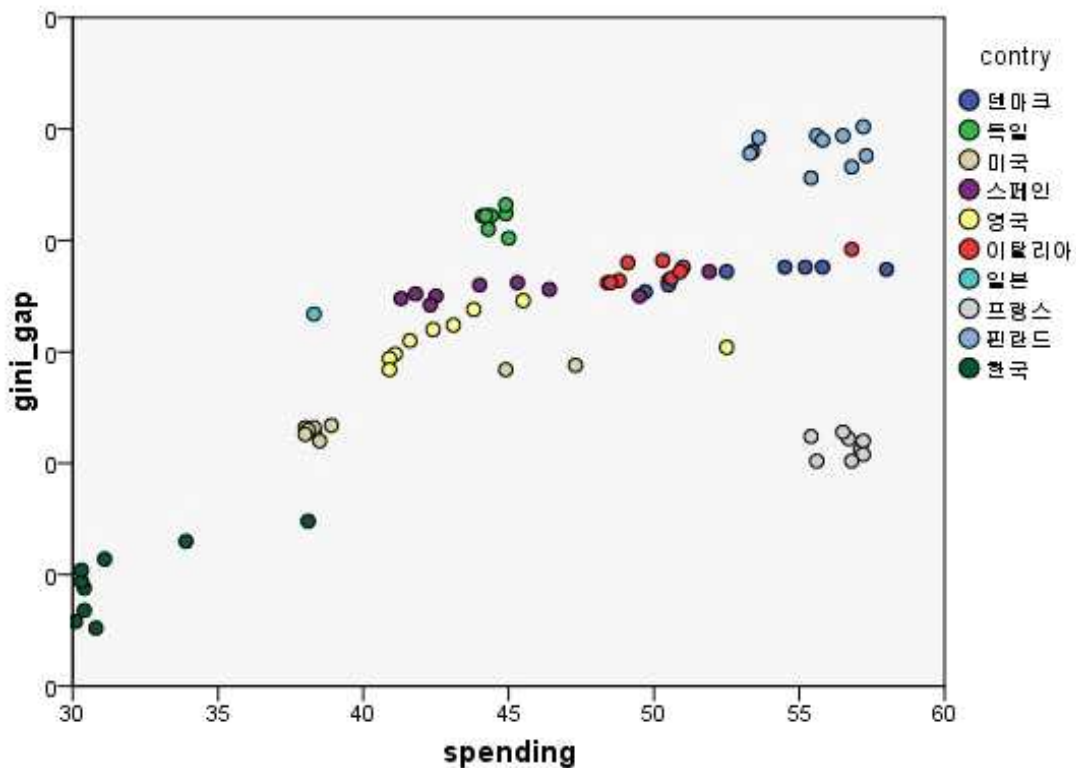
[그림 7]에서 OECD 주요국의 재정지출과 지니계수 차이를 살펴보면 보면 우리나라는 재정지출과 지니계수 차이 모두 매우 낮으며, 재정지출이 높은 국가에서 지니계수 차이가 높다는 것을 알 수 있다. 우리나라의 경우 2017년 이후 재정지출이 증가함에 따라 지니계수 차이가 증가, 즉 소득분배 개선되었다는 것을 확인할 수 있다.

영국과 미국의 경우 재정지출이 증가함에 따라 지니계수 차이도 증가하고, 프랑스와 독일의 경우 재정지출과 지니계수 차이가 비슷한 수준에서 안정적으로 유지되고 있다.

2008년 금융위기 및 2019년 코로나 팬데믹을 거치면서 재정긴축 기조가 후퇴하고 재정확장 흐름이 국제적으로 보편화되고 있으며, 영국과 미국 등 보수적인 재정정책을 펼쳤던 국가들도 재정확장을 통해 소득 불평등 개선의 노력을 하고 있음을 보여준다.

핀란드는 높은 수준에서 소득분배 개선이 이루어지고 있으며, 스페인, 이탈리아, 덴마크는 정부재정지출과 무관하게 소득분배 개선이 높은 수준에서 안정적으로 유지되고 있다.

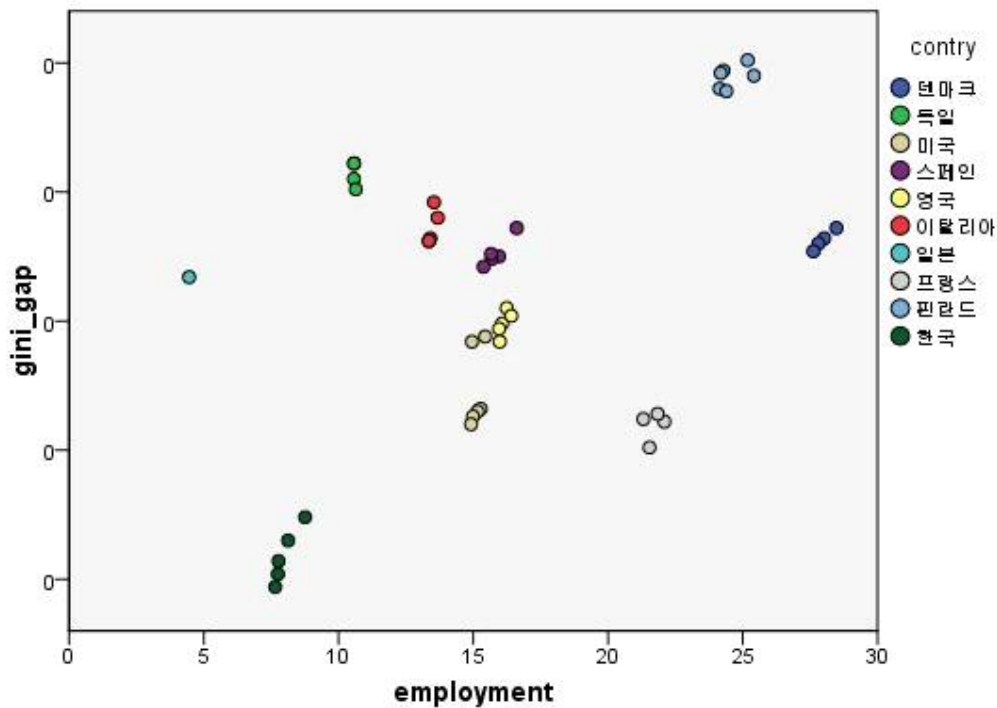
[그림 7] 재정지출에 따른 지니계수 차이의 변화



[그림 8]은 각 국가별로 고용률이 증가함에 따라 지니계수 차이가 증가하는 것을 보다 명확하게 보여주고 있다.

우리나라의 경우 고용률과 지니계수차이가 모두 낮지만, 고용률이 증가함에 따라 지니계수 차이가 증가하는 것을 명확하게 알 수 있다. 미국, 영국, 덴마크, 스페인 등도 고용률이 증가함에 따라 지니계수 차이가 증가하는 것을 알 수 있다. 독일, 이탈리아, 핀란드 등의 경우 고용률은 안정적으로 유지되고 있고, 지니계수의 차이는 꾸준히 개선되고 있다.

[그림 8] 일반정부 고용률에 따른 지니계수 차이 변화



5. 결론

우리나라 정부가 들어선 이래 ‘재정건전화’는 신화처럼 존재해 왔다.

우리나라는 이미 세계 경제 순위 10위권의 선진국으로 들어섰으며 ‘선 성장 후 분배’를 철칙으로 하는 개발도상국의 지위에서 벗어난 지 오래다. 이제는 재정운영도 과거 개발도상국 체제의 전략에서 선진국 체제의 전략으로 전환이 필요하다.

윤석열정부를 비롯한 역대 정부가 주장하는 ‘재정건전화’는 재정정책의 목표가 될 수 없다. 건전재정이나 재정 정상화는 재정의 근본적인 기능인 ‘자원배분’, ‘소득분배’, ‘경제안정’을 달성하기 위한 조건일 뿐이다.

조지프 스티글리츠는 <불평등의 대가(The Price of Inequality)>에서 현대 사회에서 불평등이 경제체제 효율성을 저해해 저성장을 유발하고 민주주의 사회에 위기를 초래한다고 했다.

한국사회의 불평등은 모든 세대, 모든 영역에서 나타나는 근본적인 사회문제이다. 현재 한국사회의 가장 심각한 저출생 문제도 빈약한 사회복지와 소득불평등에서 기인한다. 사회공공서비스가 취약한 가운데 높은 사교육비와 주거비를 감당하기 어려워, 혼인율과 출산율 감소가 구조화되고 있다.

윤석열정부의 재벌과 부자감세로 인해 2023년 59.1조원의 세수가 줄어들어 지방정부 재정이 크게 감소했다. 또한, 2024년도 국세수입이 전년보다 33.1조원 감소할 것으로 예상된다. 세입감소로 인한 정부 수입감소는 지출축소로 이어질 수밖에 없고 그 피해는 지방정부와 국민들에게 돌아갈 수밖에 없다. 실제로 지난 11월 OECD가 발표한 경제성장률 전망치를 살펴보면 OECD평균을 비롯한 모든 국가의 경제성장률 전망치가 상승했는데, 한국만 유일하게 지난 6월 전망치인 1.4%보다 낮을 것으로 예상됐다. 코로나 이후 감소했던 수출도 회복되고, 민간소비도 증가하고 있는데 내수가 마이너스를 기록하고 있다. 그 이유는 정부지출이 줄어들면서 내수가 악화되었기 때문이다.

12월 21일 당초보다 0.3조원 줄어든 656.6조원의 2024년 예산안이 국회에서 통과되었다. 전년대비 37.8%나 축소된 보건의료예산으로 인해 코로나19 환자를 전담했던 공공병원이 무너질 위기에 처했으며, 보건의료노동조합의 집단단식농성 끝에 1천억원의 예산을 확보했지만,

보건의료위원회가 약속했던 2,695억원에 비해 턱없이 부족하다. 공공병원의 축소는 지역별 의료불평등을 더욱 심화시킬 것이다. 또한, 기초연금을 비롯한 공적연금도 물가인상률을 반영한 증가에 그쳤으며, 주택부문, 청년고용부문 등 대부분의 예산이 축소되었다. 윤석열정부의 부자 감세로 인한 세수감소 - 재정지출축소 - 내수악화 - 세수감소라는 악순환은 경제의 선순환을 막을 뿐 아니라, 전반적인 사회복지 축소와 불평등 확대로 이어질 것이다.

오늘 세계 각국은 국가의 전략적 역할을 강조하며 능동적으로 재정 확충에 나서고 있다. 미국 바이든 정부는 첨단 산업 발전을 촉진하고 에너지 전환을 앞당기기 위한 대규모 재정지출을 시작했다. 유럽 주요국도 '차세대 유럽연합 기금' 등을 활용해 대전환기에 필요한 공공 투자를 진행하고 있고 에너지 보조금이나 교통비 명목으로 가계소득에 대한 지원도 이어가고 있다(나원준, 2023).

우리나라는 먼저 재정책대를 가로막고 있는 '재정건전화'의 신화를 극복해야 한다.

이를 위해서는 재정건전화의 기반으로 작용하고 있는 국가재정법과 국가재정운용전략의 기본방향을 전환해서 재정이 지닌 사회통합적, 경제 선순환적 효과를 보다 더 강화해야 한다. 정부재정 확대와 공공부문 고용을 통한 공공서비스 확대로 불평등을 완화하고 한국경제의 '지속가능성'을 제고할 수 있다.

참고문헌

- 통계청. 2023. “2021년 공공부문 일자리통계”. 통계청 보도자료
- 김형남·박용석·이상민. 2023. “정부재정 지출구조와 부문별 지출 비교연구” 민주노총 총서 2023-05
- 박용석. 2021. “공공기관 민영화·시장화전략 진단” 탈세계화 시대, 한국경제 구조 진단. 민주노총 총서 2021-03
- 나원준. 2023. “부자감세, 재정긴축이 부른 최악 세수결손, 결과는 '피크코리아'”. 프레시안
- Gerlinde Verbist·Michael Förster·Maria Vaalavuo. 2012. “The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods” OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.130
- Government at a Glance 2023. OECD
- OECD. 2017. “OECD 회원국과 파트너국의 공기업 규모 및 산업별 분포”. 한국조세재정연구원 (역)