윤석열정부 출범 정책 진단 토론회3

- 국가 재정 진단 및 과제 토론회 -

- 일시 : 2022년 4월 27일 (수) 15:00
- 장소 : 민주노총 15층 교육장

공동주최 민주노총/지식인선언네트워크

소 개

윤석열정부 출범 정책 진단 토론회 3

– 국가 재정 진단 및 과제 토론회 –

사 회

- 이 병 천 (지식인선언네트워크 공동대표)

주제 발표

- 문재인정부의 재정운용 평가 :
  이 상 민 (나라살림연구소 수석연구위원) / 5
- 재정 건전화 중심의 정부 재정정책 진단 및 과제 :
  박 용 석 (민주노총 부설 민주노동연구원장) / 25

지정 토론

- 나 원 준 (경북대 교수) / 49
- 송 명 관 (참세상연구소 연구위원) / 59
- 전 혜 원 (시사인 기자) / 67
- 김 철 (사회공공연구원 연구위원) / 75

주제발표 01

문재인정부의 재정운용 평가

이 상 민

나라살림연구소 수석연구위원

문재인정부 5년, 재정 수치를 통한 정량평가

문재인정부 재정 수입 및 지출 현황, 문제점, 한계

2022.4.27.

이상민
(현)나라살림연구소 수석 연구위원
(현) 참여연대 조세재정개혁센터 실행위원
(현) 민주노총 연구원 자문위원

1. 문재인정부 재정 수치 변화

2

문재인 정부 5년, 객관적인 정량 평가 가능할까?
재정데이터를 통해 객관적, 정량적 평가의 방법론 마련 가능

•정치란 자원의 권위적 배분

3

피렌체의 식탁

By 이상민 | 2021년 10월 6일 | 미분류, 정책

예산안 분석의 핵심은 총량을 고려한 상대평가다.
한정된 예산 제약하에서 상대평가를 해야 한다.
내가 중요하다고 여기는 사업에 예산을 늘렸다고 좋은 예산안은 아니다.

내년도 예산안에는 약 1만개의 사업이 있다.
이 중 많이 증액된 사업 10개를 꼽고
큰 폰트로 강조해서 예산안 설명자료를 만들어 보자.
1만개의 사업 중 선택된 사업이라면, 나쁠 수가 없다.
그래서 예산안 설명자료는 항상 젖과 꿀이 가득하다.

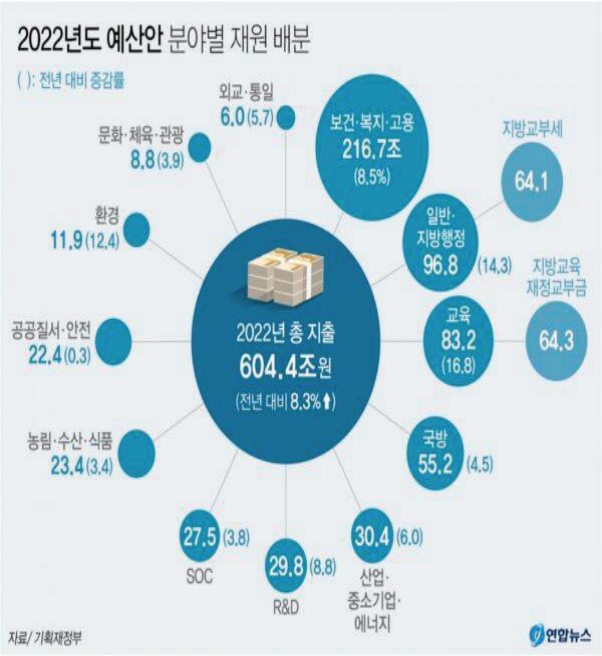
'신(新) 양극화 대응 사회안전망 강화'에 83조원을 쓴다.
'진화하는 뉴딜, 한국판 뉴딜'에 34조원을 쓴다고 한다.
'탄소중립경제 선도'에 12조원을쓰고,
지역균형 발전에 53조원을 쓴다는데 누가 반대할 수 있을까?

그런데 이는 중복 집계된 방식이다.
만약, 지역에 친환경공법 복지회관을 건설하면 지역균형발전 1조원,
탄소중립경제 선도에 1조원, 사회안전망 강화 1조원,
한국판 뉴딜 1조원이 각각 집계될 수도 있다.

피렌체의 식탁

2022년도안 분야별 총지출 (백만원)

By 이상민 | 2021년 10월 6일 | 미분류, 정책



정부 공식 분류 체계(dBrain)로는
우리나라 모든 지출은 16개 분야로 나뉘어 진다.

그런데 기획재정부의 예산안 설명자료에는 12개 분야로만 파악된다.
놀랍게도 12개 분야 금액을 다 더해도 604.4조원이 나오지 않는다.
중복된 분야도 있고 누락된 분야도 있으니 당연하다.
예컨데 기재부 설명에 따르면
마치 604.4조원 중, R&D 지출이 29.8조원으로 해석된다.

그러나 R&D분야란 공식적으론 존재하지 않는다.
복지 분야에 존재하는 R&D지출, 국방 분야에 존재하는 R&D지출 등을 중복해서 모아 놓은 숫자일 뿐이다.

즉, 국방 R&D에 1조원을 지출하면 국방 분야에도 1조원, R&D분야에도 1조원이 중복해서 집계된다. 반면, 통신 분야와 예비비 등은 아예 누락되었다.

기재부의 예산안 설명자료가 정부의 공식 예산 분류체계와 달라 생기는 가장 큰 불편함은 잘 정리된 정부의 공식 통계자료를 손에 쥐고도 예산의 검증도, 분석도, 연구도 불가능하다는 것이다.

정부가 잘 작성하고 공개하는 집행, 결산 자료를 통해 기재부 예산안 설명자료를 검증할 방법이 없다.

거의 모든 언론은 정부 보도자료 만을 전한다. 그래서 언론을 통해 정부 예산정보를 얻는 국민은 중복과 누락이 발생하는 비공식적 분야 정보만 접할 수밖에 없다.

5

정부지출 600조원 어디다 쓸까?

공식 dBrain 분류체계

분야	2021년	2022년 안	차액	증감률
공공질서및안전	22,305	22,376	71	0.3%
과학기술	8,980	9,516	536	6.0%
교육	71,208	83,171	11,964	16.8%
교통및물류	21,364	22,427	1,063	5.0%
국방	51,418	53,669	2,251	4.4%
국토및지역개발	5,145	5,101	-44	-0.9%
농림수산	22,656	23,418	762	3.4%
문화및관광	8,482	8,812	331	3.9%
보건	14,801	21,267	6,466	43.7%
사회복지	184,942	195,482	10,540	5.7%
산업・중소기업및에너지	28,649	30,361	1,713	6.0%
예비비	8,600	5,000	-3,600	-41.9%
일반・지방행정	84,677	96,807	12,130	14.3%
통신	8,443	9,074	630	7.5%
통일・외교	5,704	6,029	325	5.7%
환경	10,616	11,928	1,312	12.4%
총합계	557,987	604,436	46,449	8.3%

기재부 보도자료에만 존재 분류 방식

< 분야별 재원배분 모습 >

(조원)

구 분	'21년(A)	'22년 정부안(B)	증감 (B-A)	%
◆ 총지출	558.0	604.4	46.4	8.3
1. 보건·복지·고용	199.7	216.7	17.0	8.5
2. 교 육 (교부금 제외)	71.2 (18.0)	83.2 (18.9)	12.0 (0.9)	16.8 (5.0)
※ 지방교육재정교부금	53.2	64.3	11.1	20.8
3. 문화·체육·관광	8.5	8.8	0.3	3.9
4. 환 경	10.6	11.9	1.3	12.4
5. R&D	27.4	29.8	2.4	8.8
6. 산업·중소기업·에너지	28.6	30.4	1.8	6.0
7. SOC	26.5	27.5	1.0	3.8
8. 농림·수산·식품	22.7	23.4	0.7	3.4
9. 국 방	52.8	55.2	2.4	4.5
10. 외교·통일	5.7	6.0	0.3	5.7
11. 공공질서·안전	22.3	22.4	0.1	0.3
12. 일반·지방행정 (교부세 등 제외)	84.7 (32.9)	96.8 (32.7)	12.1 (△0.2)	14.3 (△0.7)
※ 지방교부세 중	51.8	64.1	12.3	23.9

6

문재인정부 5년, 기능별 변화 비교

	17년	18년	19년	20년	21년	22년	증감액	연평균 증감률	증감액 비중
공공질서및안전	18,140	19,075	20,132	20,837	22,305	22,318	4,179	4.2%	2.0%
과학기술	7,018	7,007	7,303	8,241	8,980	9,551	2,534	6.4%	1.2%
교육	57,412	64,190	70,649	72,634	71,208	84,157	26,745	7.9%	12.9%
수송및교통	18,624	15,326	15,655	19,182	21,424	22,849	4,225	4.2%	2.0%
국방	39,023	41,827	45,344	48,693	51,418	53,019	13,996	6.3%	6.8%
국토및지역개발	3,511	3,666	4,098	4,049	5,085	5,119	1,608	7.8%	0.8%
농림해양수산	19,622	19,726	20,030	21,515	22,656	23,682	4,060	3.8%	2.0%
문화및관광	6,893	6,461	7,250	8,018	8,482	9,098	2,204	5.7%	1.1%
보건	10,356	11,101	12,120	13,522	14,697	22,713	12,357	17.0%	6.0%
사회복지	119,127	133,515	148,877	167,021	185,046	194,953	75,826	10.4%	36.6%
산업・중소기업	16,024	16,309	18,764	23,715	28,649	31,327	15,303	14.3%	7.4%
예비비	3,000	3,000	3,000	3,400	8,600	3,900	900	5.4%	0.4%
일반공공행정	63,338	69,021	76,560	79,013	84,677	98,094	34,756	9.1%	16.8%
통신	6,976	6,989	7,332	7,886	8,443	8,992	2,016	5.2%	1.0%
통일・외교	4,566	4,724	5,065	5,509	5,704	5,954	1,388	5.5%	0.7%
환경보호	6,916	6,898	7,397	9,013	10,616	11,936	5,020	11.5%	2.4%
총합계	400,546	428,834	469,575	512,250	557,987	607,663	207,117	8.7%	100.0%

증감률 기준 최대 증가 분야는 순서대로 보건 분야, 산업중소기업 분야, 환경보호 분야, 사회복지 분야
증감액 기준 최대 증가 분야는 순서대로 사회복지 분야, 교육 분야, 일반공공행정 분야

7

시사IN

박근혜 4년, 문재인 4년 예산 분석해보니

이상민(나라살림연구소 수석연구위원) | 호수 717 | 송

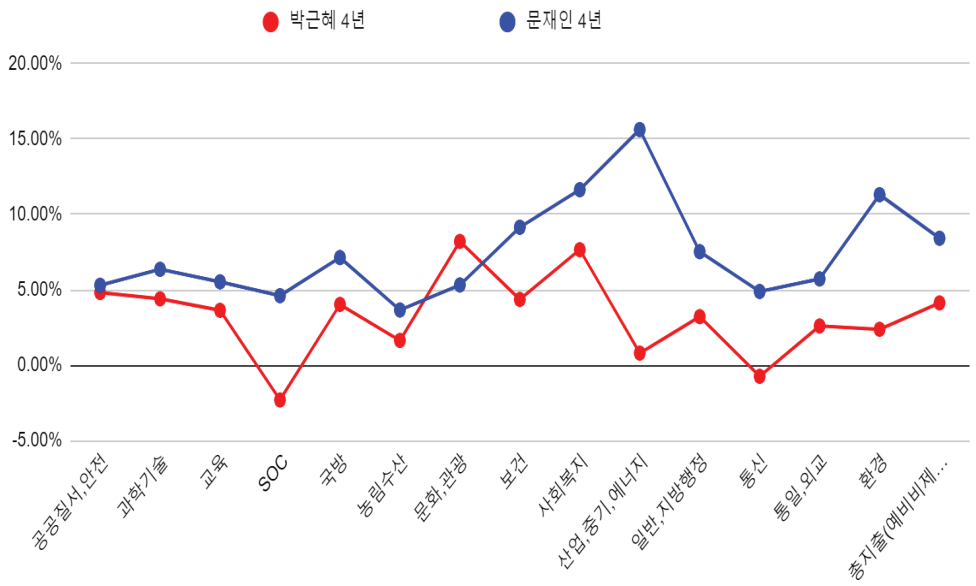
<그림 1> **2013~2021년 예산 분야별 증감액 비중** (단위:10억원)

	2013년	2017년	2021년	박근혜 정부 4년 증감액	문재인 정부 4년 증감액	박근혜 정부 4년 증감액 비중	문재인 정부 4년 증감액 비중
공공질서·안전	15,025	18,140	22,305	3,115	4,165	5.2%	2.7%
과학기술	5,908	7,018	8,980	1,110	1,962	1.9%	1.3%
교육	49,770	57,412	71,208	7,642	13,795	12.8%	9.1%
SOC	24,302	22,135	26,509	-2,167	4,374	-3.6%	2.9%
국방	33,317	39,023	51,418	5,706	12,394	9.6%	8.2%
농림수산	18,386	19,622	22,656	1,236	3,034	2.1%	2%
문화·관광	5,028	6,893	8,482	1,866	1,588	3.1%	1%
보건	8,732	10,356	14,697	1,624	4,341	2.7%	2.9%
사회복지	88,671	119,127	185,046	30,456	65,919	51.2%	43.4%
산업·중소기업·에너지	15,520	16,024	28,649	504	12,625	0.8%	8.3%
일반·지방행정	55,805	63,338	84,677	7,533	21,339	12.7%	14.1%
통신	7,186	6,976	8,443	-211	1,468	-0.4%	1%
통일·외교	4,121	4,566	5,704	445	1,138	0.7%	0.7%
환경	6,296	6,916	10,616	620	3,700	1%	2.4%
총지출 (예비비 제외)	338,068	397,546	549,387	59,478	151,841	100%	100%

자료:이상민(2021.5), 예산 자료를 통한 문재인 정부 4년 정량분석

8

박근혜정부 vs. 문재인정부 기능별 변화 비교



이상민(2021), 문재인정부 4년 정량분석 박근혜정부 4년과 비교

9

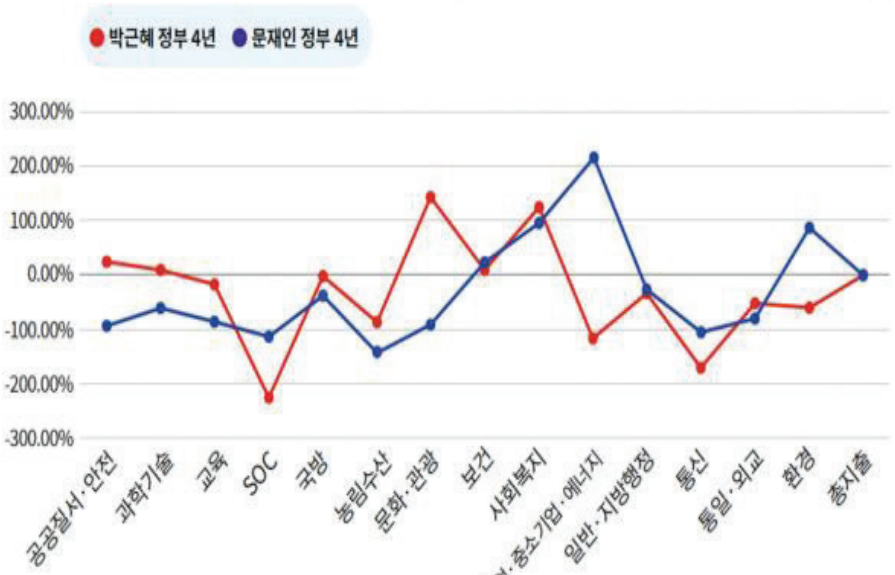
시사IN

박근혜 4년, 문재인 4년 예산 분석해보니

이상민 (나라살림연구소 수석연구위원) | 호수 717 | 승인 2021.06.16 06:39

<그림 2> 문재인 정부·박근혜 정부 예산의 각 분야별 증감률 비교(표준화 자료)

자료: 이상민(2021.5), 예산 자료를 통한 문재인 정부 4년 정량분석



○ 이를 총지출 증가액을 표준화하여 각 분야별 지출 증가액을 그래프로 표현하면 다음 그래프로 나타낼 수 있음.
즉, 문재인 정부는 박근혜정부보다 산업중소기업에너지, 환경 분야 지출액을 늘렸고 박근혜정부는 문화관광분야, 공공질서안전 분야 지출을 증대했음.
SOC 분야는 박근혜 정부에서 절대액이 감소했음. 사회복지분야는 박근혜정부와 문재인정부가 비슷함.

10

박근혜정부 vs. 문재인정부 비교

○ 박근혜 정부 4년 동안에는 59조원이 늘어났음.(예비비 제외). 이 중 사회복지 분야에 추가 증대한 금액이 30조원을 초과함. 증대 금액의 절반 이상(51%)은 사회복지 분야 지출을 늘리는 데 사용했음. 증대된 예산지출 비중만 보면 박근혜 정부가 문재인 정부보다 사회복지에 더 크게 투자했음.

○ 문재인 정부는 추가된 152조원 중 43%로 사회복지 분야 예산을 늘리고 14%는 일반·지방행정 분야를 증대함. 박근혜 정부는 추가된 59조원 가운데 51%를 사회복지 분야에, 13%를 교육 분야에 지출함. 문재인 정부는 사회복지와 행정 분야에 신경 썼고, 박근혜 정부는 사회복지와 교육 분야 지출을 늘렸다고 해석할 수 있음.

○ 그러나 지출 증대엔 법적 의무로 인해 불가피하게(혹은 자동적으로) 늘어나는 부분과 함께 해당 정부의 재량(의지)에 따라 확대된 지출을 구별해야함. 예컨대 사회복지와 교육은 법적 의무지출이 많은 분야임. 실제로 박근혜 정부에서 증대된 사회복지 분야 지출 가운데에서 공적연금 부문 증가액의 비중이 20%에 달함. 정책적 의지보다는 인구구조 변화(노령층 증가)와 법제도 성숙에 따라 공적연금 부문의 지출이 자동적으로 증대되었다고 해석해야 함. 마찬가지로 교육 분야 지출 증대도 내국세의 일정 부분(약 20%)이 자동으로 교육청에 교부되는(교육재정교부금) 법적 의무에 따른 것이라고 봐야 함.

○ 그러나 박근혜 정부의 사회복지 분야 귀속 비중이 큰 이유를 단순히 법적 의무지출에 따른 증대만으로 해석할 수는 없음. 박근혜 정부에서는 공적연금 부문 외에도 노인·보훈·아동·보육 부문 등의 지출이 많이 증가함. 문재인 정부에서 고용·노동 부문, 주택 부문 지출이 증대된 것과 대조됨.

○ 또한 사회간접자본(SOC) 분야 지출은 박근혜 정부 4년간 오히려 절대 금액이 줄어듦. 결국 박근혜 정부에서 사회복지 분야 지출이 늘어난 것은 예산 제약 아래서 SOC 분야 지출은 줄이고 복지 분야 지출을 증대시키는 예산 배분 정책의 일환으로 해석하는 것이 더 합당함.

○ 이는, 소위 '초이노믹스'를 통해 SOC 지출을 많이 늘리고, 문재인 정부는 토건예산으로 불리는 SOC 지출을 줄였을 것 같은 느낌은 사실이 아님. SOC 지출은 박근혜 정부의 22조원(마지막 해)에서 문재인 정부 4년 차(2021년)에는 27조원으로 증가함. 물론 이는 이전 정부 SOC 지출의 기저효과에 영향을 받은 결과이기도 함. 이명박 정부가 SOC 지출을 워낙 크게 늘렸던 바람에 박근혜 정부에서 절대액이 줄어들었다가 다시 문재인 정부에서 늘어난 측면도 있음.

○ 파란색 그래프(문재인 정부)가 빨간색 그래프(박근혜 정부)보다 월등히 위에 있는 분야는 산업·중소기업·에너지, 그리고 환경 분야임. 그리고 빨간색 그래프가 파란색보다 위에 위치한 분야는 문화·관광, 공공질서·안전 등임.

○ 즉, 문재인 정부는 증감률 기준으로 경제와 환경 분야에 돈을 많이 쓰고, 박근혜 정부는 문화관광과 공공질서, 안전 분야에 재원을 몰아준 정부임.

○ 문재인 정부가 산업·경제에 재원을 몰아서 쓴 것은 외부 영향 탓도 큼. 정권 초기에는 조선업 위기에 따른 관련 산업 융자지출액 증가, 중반에는 일본의 반도체 부품 수출 중단으로 '소부장(소재·부품·장비)' 지출 증가, 후기에는 코로나19 이후 소상공인 융자사업, 긴급경영안정자금 융자사업 등이 큰 폭으로 증대.

○ 물론 외부효과만으로 설명할 수는 없음. 환경 분야 지출 증대 대부분도 전기차와 수소차 예산 증대임. 전기차·수소차 예산 증대는 환경적 측면도 있지만 산업 지원 측면도 중요함. 환경 등 다른 분야의 예산 증대도 산업적 측면을 강조해서 증대하는 것을 보면 문재인 정부 재원 배분의 철학이 산업·경제 쪽에 집중된다는 사실을 짐작할 수 있음.

11

박근혜정부 vs. 문재인정부 비교

○ 박근혜 정부가 문화·관광 분야와 공공질서 및 안전 분야에 지출을 집중적으로 늘린 것은 평창 동계올림픽 같은 외부적 요인도 작용함. 코로나19로 인해 문재인 정부에서 관광 부문 지출이 줄어들었기 때문에 박근혜 정부의 이 부문 지출이 상대적으로 더 크게 보이는 측면도 있음. 그러나 박근혜 정부는 '창조경제'와 더불어 '문화융성'을 자주 말했고 실제로 '문화창조융합벨트'라는 사업으로 문화창조융합센터, 문화창조벤처단지 등을 건립하면서 많은 재원을 투자했음. 공공질서·안전 분야 지출액 증가율이 높은 이유는 세월호 참사 이후 안전 분야 예산 증대의 이유도 있지만 경찰 부문 지출이 크게 늘었기 때문이기도 함.

○ 정부의 정책 방향은 예산지출만으로 온전하게 설명될 수는 없음. 정부는 규제와 예산 지원이라는 채찍과 당근을 통해 정책을 펼쳐나가기 때문임. 예산지출 분석을 통해 정부의 정책 방향을 분석하는 것에는 일정한 한계가 존재. 그러나 예산 제약하에서 어떤 분야의 지출을 상대적으로 더 늘렸는지 분석하는 것은 정부 재원 배분의 우선순위를 정량적으로 판단할 수 있는 좋은 도구. 어떤 분야에 얼마나 돈을 더 썼는지, 그리고 그 증감률이 어떻게 되는지에 따라 각 정부의 철학을 엿볼 수 있음. 다만, 증감률 증대와 감소의 이유를 외부적 요인과 내부적 요인으로 나누어 분석할 필요는 있다. 정부의 철학과 상관없이 발생한 외부적 요인에 따라 지출 금액이 변동될 수 있기 때문임.

○ 다만, 예산 증대가 반드시 성과로 이어지는 것은 아님. 문재인 정부의 경제·산업 지출 증대는 문재인 정부의 철학과 정책 방향만을 설명할 수 있을 뿐임. 이는 박근혜 정부의 문화융성, 또는 이명박 정부의 SOC 증대 정책에도 동일하게 적용됨. 정책이 얼마나 성공했는지는 예산이 아니라 결산(성과 평가)의 영역임.

12

2022년도 복지 분야

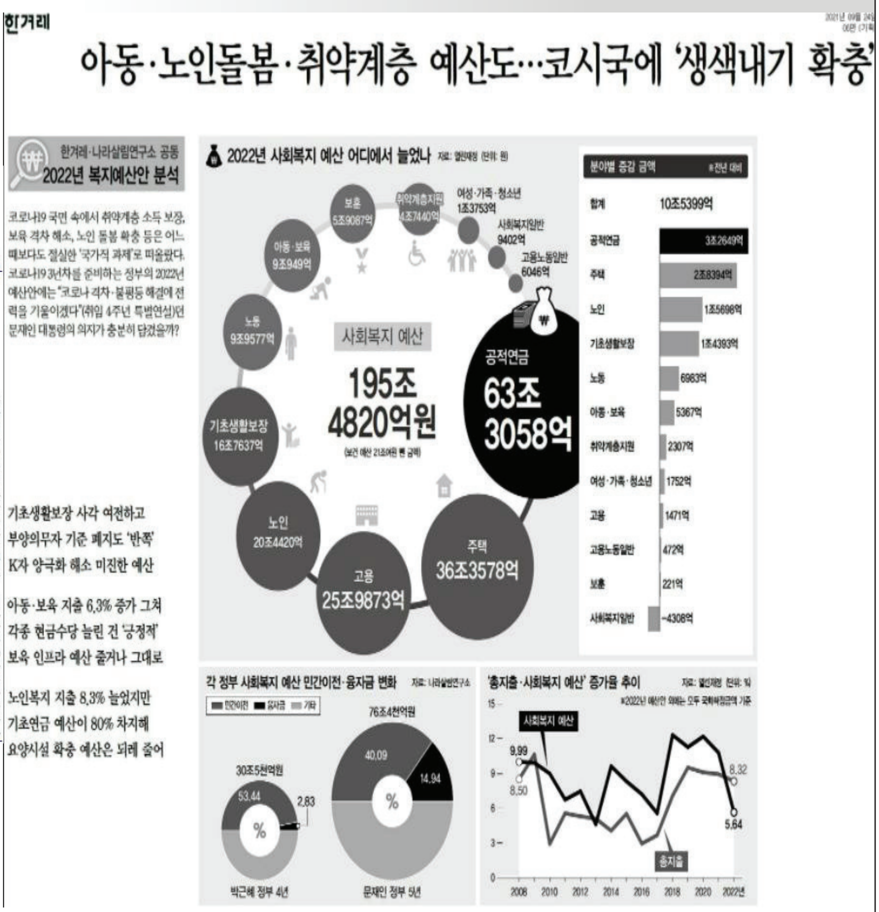
한겨레
hani.co.kr

'복지 대폭확대'라는 착시 5.6% 증액 그친 사회복지

한겨레·나라살림연구소 공동 2022년 복지예산안 분석

전체예산 증가율은 8.3%인데 그보다 낮은건 9년 만에 처음

교육·돌봄 등 재정 절실하더니 보건 분야 빼면 '찔끔' 늘린 수준



한겨레

아동·노인돌봄·취약계층 예산도…코시국에 '생색내기 확충'

한겨레·나라살림연구소 공동 2022년 복지예산안 분석

기초생활보장 사각 여전하고 부양의무자 기준 폐지도 '반쪽' K자 양극화 해소 미진한 예산

아동·보육 지출 6.3% 증가 그쳐 각종 현금수당 늘린 건 '긍정적' 보육 인프라 예산 줄거나 그대로

노인복지 지출 8.3% 늘었지만 기초연금 예산이 80% 차지해 요양시설 확충 예산은 되레 줄어

박근혜정부 VS. 문재인정부 교육, 문화, 복지 비교 (단위: 십억원)

분야	부문	13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년	20년	21년	박근혜 4년 증감액	문재인 4년 증감액	박근혜 4년 증가액 비중	문재인 4년 증가액 비중
	고등교육	7,681	8,870	10,745	9,359	9,458	9,674	10,258	11,014	11,327	1,778	1,869	3.0%	1.2%
	교육일반	120	112	102	110	111	126	131	137	138	-10	27	0.0%	0.0%
	유아및초중등교육	41,236	41,145	41,457	43,059	47,149	53,715	59,383	60,413	58,637	5,913	11,488	10.1%	7.3%
	평생・직업교육	733	572	615	658	694	674	877	1,072	1,105	-39	412	-0.1%	0.3%
교육	**소계**	**49,770**	**50,700**	**52,919**	**53,186**	**57,412**	**64,190**	**70,649**	**72,634**	**71,208**	**7,642**	**13,795**	**13.0%**	**8.8%**
	관광	1,096	1,232	1,372	1,411	1,554	1,402	1,414	1,349	1,500	457	-54	0.8%	0.0%
	문화및관광일반	255	275	344	317	332	352	363	345	358	76	27	0.1%	0.0%
	문화예술	2,017	2,240	2,361	2,632	2,717	2,720	3,107	3,537	3,723	700	1,006	1.2%	0.6%
	문화재	585	620	689	731	789	802	901	1,091	1,142	204	352	0.3%	0.2%
	체육	1,074	1,046	1,354	1,539	1,502	1,185	1,465	1,696	1,759	428	257	0.7%	0.2%
문화및관광	**소계**	**5,028**	**5,413**	**6,120**	**6,630**	**6,893**	**6,461**	**7,250**	**8,018**	**8,482**	**1,866**	**1,588**	**3.2%**	**1.0%**
	건강보험	6,513	6,966	7,744	7,786	7,581	8,217	9,019	10,196	10,769	1,068	3,188	1.8%	2.0%
	보건의료	1,951	1,945	2,281	2,328	2,340	2,413	2,593	2,769	3,319	390	979	0.7%	0.6%
	식품의약안전	268	322	376	420	434	472	509	557	609	166	174	0.3%	0.1%
보건	**소계**	**8,732**	**9,234**	**10,401**	**10,534**	**10,356**	**11,101**	**12,120**	**13,522**	**14,697**	**1,624**	**4,341**	**2.8%**	**2.8%**
	공적연금	33,138	36,403	39,661	42,706	44,993	47,801	50,312	55,449	60,041	11,855	15,048	20.2%	9.6%
	기초생활보장	8,560	8,831	9,477	10,131	10,490	11,015	12,705	13,966	15,324	1,930	4,834	3.3%	3.1%
	노동	13,891	14,459	15,516	17,295	18,265	23,810	26,719	30,518	35,657	4,375	17,392	7.5%	11.0%
	노인・청소년	4,464	6,562	9,036	9,421	9,801	11,297	14,256	16,865	19,106	5,337	9,305	9.1%	5.9%
	보훈	4,315	4,458	4,638	4,818	4,975	5,526	5,559	5,735	5,887	660	911	1.1%	0.6%
	사회복지일반	682	744	770	792	829	1,127	1,296	1,421	1,475	147	646	0.3%	0.4%
	아동・보육	4,520	5,716	5,428	5,765	5,923	6,773	8,725	9,192	9,337	1,402	3,415	2.4%	2.2%
	주택	17,473	18,234	18,387	19,438	21,242	23,387	25,731	29,731	33,518	3,769	12,276	6.4%	7.8%
	취약계층지원	1,627	1,799	2,369	2,499	2,608	2,779	3,575	4,143	4,701	981	2,092	1.7%	1.3%
사회복지	**소계**	**88,671**	**97,205**	**105,281**	**112,866**	**119,127**	**133,515**	**148,877**	**167,021**	**185,046**	**30,456**	**65,919**	**52.0%**	**41.9%**

14

이상민(2021), 문재인정부 4년 정량분석 박근혜정부 4년과 비교

박근혜정부 vs. 문재인정부 교육, 문화, 복지 비교 (단위: %)

분야	부문	14년	15년	16년	17년	18년	19년	20년	21년	박근혜 4년 연평균 증감률	문재인 4년 연평균 증감률	박근혜 4년 표준화 증감률	문재인 4년 표준화 증감률
	고등교육	15.5%	21.1%	-12.9%	1.1%	2.3%	6.0%	7.4%	2.8%	5.3%	4.6%	42.2%	-112.9%
	교육일반	-6.7%	-9.3%	8.0%	0.7%	14.0%	3.7%	4.1%	1.1%	-2.0%	5.6%	-215.7%	-83.5%
	유아및초중등교육	-0.2%	0.8%	3.9%	9.5%	13.9%	10.6%	1.7%	-2.9%	3.4%	5.6%	-25.4%	-83.5%
	평생・직업교육	-22.0%	7.6%	7.0%	5.4%	-2.8%	30.2%	22.2%	3.1%	-1.4%	12.4%	-192.1%	116.4%
교육	**소계**	**1.9%**	**4.4%**	**0.5%**	**7.9%**	**11.8%**	**10.1%**	**2.8%**	**-2.0%**	**3.6%**	**5.5%**	**-17.4%**	**-85.6%**
	관광	12.3%	11.4%	2.9%	10.1%	-9.8%	0.8%	-4.6%	11.2%	9.1%	-0.9%	173.9%	-275.4%
	문화및관광일반	7.6%	25.3%	-8.0%	4.6%	6.0%	3.3%	-5.1%	3.9%	6.7%	1.9%	91.4%	-191.8%
	문화예술	11.1%	5.4%	11.5%	3.2%	0.1%	14.2%	13.8%	5.2%	7.7%	8.2%	125.8%	-6.8%
	문화재	6.0%	11.1%	6.2%	7.9%	1.6%	12.3%	21.1%	4.6%	7.8%	9.7%	127.4%	36.9%
	체육	-2.6%	29.4%	13.6%	-2.4%	-21.1%	23.6%	15.8%	3.7%	8.7%	4.0%	160.9%	-130.0%
문화및관광	**소계**	**7.7%**	**13.1%**	**8.3%**	**4.0%**	**-6.3%**	**12.2%**	**10.6%**	**5.8%**	**8.2%**	**5.3%**	**142.5%**	**-91.8%**
	건강보험	7.0%	11.2%	0.5%	-2.6%	8.4%	9.8%	13.0%	5.6%	3.9%	9.2%	-9.3%	22.1%
	보건의료	-0.3%	17.3%	2.1%	0.5%	3.1%	7.5%	6.8%	19.9%	4.7%	9.1%	18.4%	20.9%
	식품의약안전	20.2%	16.7%	11.7%	3.4%	8.7%	7.8%	9.5%	9.3%	12.8%	8.8%	304.1%	11.3%
보건	**소계**	**5.8%**	**12.6%**	**1.3%**	**-1.7%**	**7.2%**	**9.2%**	**11.6%**	**8.7%**	**4.4%**	**9.1%**	**7.8%**	**21.4%**
	공적연금	9.9%	8.9%	7.7%	5.4%	6.2%	5.3%	10.2%	8.3%	7.9%	7.5%	133.2%	-27.9%
	기초생활보장	3.2%	7.3%	6.9%	3.5%	5.0%	15.3%	9.9%	9.7%	5.2%	9.9%	37.7%	44.8%
	노동	4.1%	7.3%	11.5%	5.6%	30.4%	12.2%	14.2%	16.8%	7.1%	18.2%	103.1%	289.5%
	노인・청소년	47.0%	37.7%	4.3%	4.0%	15.3%	26.2%	18.3%	13.3%	21.7%	18.2%	614.9%	288.2%
	보훈	3.3%	4.0%	3.9%	3.3%	11.1%	0.6%	3.2%	2.7%	3.6%	4.3%	-17.9%	-122.2%
	사회복지일반	9.0%	3.5%	2.9%	4.7%	35.9%	15.0%	9.7%	3.8%	5.0%	15.5%	29.6%	209.3%
	아동・보육	26.5%	-5.0%	6.2%	2.7%	14.4%	28.8%	5.4%	1.6%	7.0%	12.1%	99.8%	107.5%
	주택	4.4%	0.8%	5.7%	9.3%	10.1%	10.0%	15.5%	12.7%	5.0%	12.1%	30.4%	108.2%
	취약계층지원	10.6%	31.7%	5.5%	4.4%	6.6%	28.6%	15.9%	13.5%	12.5%	15.9%	293.2%	220.3%
사회복지	**소계**	**9.6%**	**8.3%**	**7.2%**	**5.5%**	**12.1%**	**11.5%**	**12.2%**	**10.8%**	**7.7%**	**11.6%**	**123.3%**	**95.2%**

15

이상민(2021), 문재인정부 4년 정량분석 박근혜정부 4년과 비교

2. 큰정부 vs. 작은정부 국가 부채 논쟁

16

미디어오늘

언론이 즐겨쓰는 '슈퍼예산'… 기준은 뭘까

[이상민의 경제기사비평] '슈퍼'라는 감정적 단어를 쓰면서도 정확한 설명이 없다

이상민 나라살림연구소 수석연구위원 media@mediatoday.co.kr 승인 2021.09.12 20:12

사상 최대 마이너스 재정 '슈퍼 예산'이 무서워진다
경제칼럼정부 예산안 지출이 수입보다 커 국가채무 급증세출이 세수로 연결되는 '선순환 구조' 만들어야
2022년 예산안이 국회에 제출됐다. 오는 12월 전후로 확정 예산이 발표될 예정이다. 1조~2조원 수준 조정이 있지만 통상적으로 기획...원을 웃도는 '확장적 재정 정책'을 통해 결정됐다. '슈퍼 예산안'이다. 문재인 정권이 출범한 201…
매경이코노미 | 13시간전 | 다음뉴스

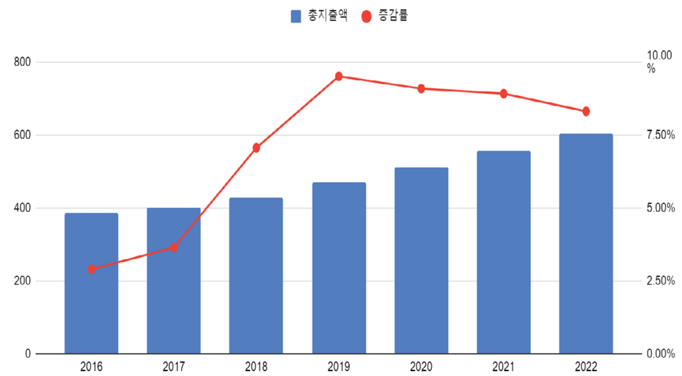
[경제 프리즘] 600조 슈퍼예산에 대한 단상
늘어난 604조4천억원으로 올해 예산 증가율에 비해 다소 줄어들긴 했지만 여전히 확장적 재정기조로 사상 처음 600조원이 넘는 슈퍼예산, 국가채무 1천조원 시대를 맞이했다. 역대 정부별 국가…
경기일보 | 2021.10.04

[미리보는 국감] 국가채무 1000조원..'슈퍼예산' 놓고 여야 공방
기재부, 5~6일 경제·재정·조세 부문야당, 코로나19 확장 재정 질타 예고암호화폐 과세, 여당도 …
재해나 경기침체 때는 재정준칙을 지키지 않아도 된다는 예외조항을 거론하며 코로나19 사태에 따른 특수성을 방패삼아 정부 슈퍼예산 편성에 힘을 싣고 있다. 암호화폐 과세·공기업 경영평가도…
데일리안 | 2021.09.29 | 다음뉴스

[이슈분석] 600조원대 슈퍼예산 개막..'1천조원' 슈퍼채무도 현실화
8.3% 늘어난 604조 원 규모로 편성됐습니다. 문재인 정부 마지막 해에도 확장재정 기조를 이어가며, 사상 첫 600조 원대의 슈퍼예산이 현실화 됐습니다. 정부는 공격적인 확장재정을 통해 코로…
SBS Biz | 2021.09.01 | 다음뉴스

[기고]600조 슈퍼예산, 국민이 납득하려면
류덕현 중앙대 경제학부 교수
했지만 드디어 본예산 기준으로 처음으로 600조원이 넘는 예산안이 제출됐다. 2021년 2차 추경이 604조9000억원이므로 600조원 예산은 이미 시작되었지만 말이다. 우리나라 총재정 지출은 2001…
이데일리 | 2021.09.15 | 다음뉴스

'55조 슈퍼예산' 국방부, 공무직 위한 예산은 없다
공공운수노조는 29일 오전 서울 용산구 국방부 앞에서 기자회견을 열고 "정부가 국회에 제출한 내년 예산안에서 국방예산은 55조2천억으로 전체 예산의 9%를 차지한다"며 "하지만 공무직 노동…
매일노동뉴스 | 2021.09.30



	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022안
총지출	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	558	604.4
증감률	2.90%	3.6%	7.1%	9.5%	9.1%	8.9%	8.3%

	21년 본예산	21년 2회 추경	2022안	본예산 대비	추경대비
총수입(A)	482.6	514.6	548.8	13.7%	**6.6%**
총지출(B)	558.0	604.9	604.4	**8.3%**	-0.1%
재정수지(A-B)	-75.4	-90.3	-55.6		-38.4%

177

미디어오늘

언론이 즐겨쓰는 '슈퍼예산'… 기준은 뭘까

[이상민의 경제기사비평] '슈퍼'라는 감정적 단어를 쓰면서도 정확한 설명이 없다

이상민 나라살림연구소 수석연구위원 media@mediatoday.co.kr 승인 2021.09.12 20:12

내년 400조 원, 역대 최대 '슈퍼 예산'
17년도 예산은 2005년 노무현 정부 당시 200조원 돌파, 2011년 이명박 정부 당시 300조원 돌파에 이어, 사상 최초로 400조원이 넘는 '슈퍼 예산'입니다. 이를 두고 송언석 기획재정부 차관은 "중…
정책브리핑 | 2016.09.01 | 다음뉴스
| 내년 예산안 400조 원 '슈퍼 예산' KBS | 2016.08.31 | 다음뉴스

400조 '슈퍼예산' 효과 있을까?
눈앞에 있다. 증세를 포함한 정부의 적극적인 재정확충 노력이 위기를 헤쳐나갈 수 있다"고 바라봤다. ▷국민일보: 400조원 슈퍼예산 재정효과 극대화에 만전 기하라 국민일보는 "사상 최대 규모…
오피니언타임스 | 2016.08.31

내년 400조 '슈퍼예산'..나라빚은 '눈덩이'
늘어나면서 사상 처음으로 400조원 시대가 열린다. 슈퍼 예산으로 불리는 내년 예산안을 전체적으로 조감해 본다. ◇내년 400조 '슈퍼 예산'…의미는? 먼저 재정의 기본원칙을 외면했다. 우리…
SBS Biz | 2016.08.31 | 다음뉴스

[아주데일리] 내년 400조 '슈퍼예산' 편성
원을 넘어서는 '슈퍼예산'. 다만 사회간접자본(SOC) 예산은 삭감되고, 연구개폭 증가에 그쳐▷"한진해운 추가지원...자연환경과 역사·문화 자원을 활용한 힐
아주경제신문 | 2016.08.31

"400조 슈퍼예산, 뉴 노멀 위기 극복"
밤 KBS 뉴스라인입니다. 정부가 내년도 예산을 사상 처음 400조를 돌파한 이로 확정했습니다. 저출산 고령화로...덕분에 회복이 빨리 됐고," 내년엔 아빠의
KBS | 2016.08.31 | 다음뉴스

▲ 2017년도 예산안이 역대 최대 슈퍼예산이라는 2016년 당시 언론보도. 그러나 2017년도는 사

2017년은 긴축 재정이었다.
2017년 총지출 증가율은 불과 3.7%다.
경상성장률 5.4%에도 미치지 못했다.

당시 언론들의 '슈퍼예산'이라는 근거가 무엇일까?
386조원에서 400조원으로 앞자리가
'사상최초'로 4자로 바뀌었다는 것이
거의 유일한 논리였다.

1인 세금 680만원·429조 '슈퍼예산'..2018년 예산 활용법?
하고 있다. /사진=연합뉴스 [최은수의 경제기사로 부자되는 법-104] [뉴스 읽기 = 문재인정부 첫 예산안 429조…9년 만에 '슈퍼 예산'] 정부는 국무회의를 열어 2018년도 정부 예산을 올해 대비…
매일경제 | 2017.09.01 | 다음뉴스

[시론] 복지 중점 '슈퍼예산', 꺼져가는 성장엔진
오정근 건국대 특임교수, 한국금융ICT융합학회 회장
건국대 특임교수, 한국금융ICT융합학회 회장 2018년 예산은 네 가지 특징을 보이고 있다. 첫째는 경상성장률을 크게 웃도는 슈퍼예산이다. 총지출 증가율이 금년의 3.7%보다 두 배 가까이 높은 7.1%다. 중소기업취업지원, 공공…
디지털타임스 | 2017.09.03 | 다음뉴스

[정기국회 핫이슈]429조 문재인표 슈퍼예산..복지 증액, SOC 삭감 '험로'
429조원 규모의 2018년 예산안을 발표했다. 문재인 대통령의 공약 이행을 위해 복지 관련 지출을 크게 늘린 것이 특징이다. 복지 예산은 처음으로 전체의 3분의 1을 초과했다. 그대신 사회간접자…
이데일리 | 2017.08.31 | 다음뉴스
| [ISSUE INSIDE] 성장 사라진 429조 슈퍼 예산안 복... 매경이코노미 | 2017.09.04 | 다음뉴스

[관가 블로그] 429조 슈퍼예산이면 뭐하나.. 신규사업 지원금 '0'
적격판정 받아도 지원 무일푼, 유예기간 등 완충장치도 없어
[서울신문]기재부 단칼 거절에 부글부글 "슈퍼 예산이면 뭐합니까. 신규 사업에는 예산을 한 푼도 배정 못 받아서 일을 할래야 할 수가 없는 걸요." 문재인 정부가 첫 예산안으로 429조원이란 …
서울신문 | 2017.09.01 | 다음뉴스

文정부 첫 정기국회 개원…100일간 총성 없는 전쟁
돌입한다. 내년도 지방선거의 전초전적 성격을 지닌 만큼, 여야의 사활 건 승부가 예상된다.특히 문재인 정부의 429조 원의 '초슈퍼 예산'과 부자 증세를 골자로 하는 세법 개정안, 여야의 쟁점 …
아주경제신문 | 2017.09.01

▲ 2018년 예산안이 사상 최대 슈퍼예산이라는 2017년 당시 언론보도. 결산 수치를 보면 2018년도는 사실상 긴축예산

2018년도도 통합재정수지가 31.2조원의 역대급 흑자를 기록할 정도의 긴축 예산이었다.
큰 폭의 재정 수지 흑자로 국가채무 비율이 오히려 줄어들었다.
그럼에도 언론들은 지출규모가 사상최대라며 '슈퍼예산'이라고 표현했다.

특히 2017년보다 더 커졌다며 '초슈퍼예산'이라는 단어도 일부 언론에 등장했다.

미디어오늘

가정살림과 중앙정부 살림

[이상민의 경제기사비평]

이상민 나라살림연구소 수석연구위원 media@mediatoday.co.kr ✉ 승인 2021.10.03 10:00

가정은 수입이 좋으면 좀 더 쓸 수 있지만, 사정이 안 좋아지면 허리띠를 졸라매야 한다. 월급이 오르면 여유롭게 소고기도 사 먹어도 좋다. 그러나 수입이 줄면 돼지고기로 만족하자. 수입이 감소해도 조금이라도 저축하면 좋다. 요약하자면, 가정 살림 평가 기준은 흑자(저축)를 많이 내면 점수가 올라간다. 다만 사정이 좀 나아질 때는 지출을 더 늘려도 좋다.

중앙정부는 반대다. 경기가 나쁠 때 오히려 지출을 늘려야 한다. 경기가 나쁘면 수입이 준다. 수입이 줄 때 지출을 늘리니 적자재정이 된다. 경기가 안 좋을 때, 정부라도 돈을 안 쓰면 내수가 살아날 수가 없기 때문이다.

경기가 좀 회복이 되면 오히려 지출을 줄여야 한다. 재정건전성을 회복해야 하기 때문이다. 그런 의미에서 세수 감소 상황에서 지출 증대 사실을 비판하는 언론은 오류다. 경기가 안 좋으면 세수가 줄 수밖에 없지만, 경기가 안 좋을수록 적자재정을 펼쳐야 한다. 중앙정부는 경기 조절을 해야하기 때문이다.

출처 : 미디어오늘

세수 7조 줄었는데 '코로나 지출'은 51조..재정적자 눈덩이
1~10월 기재부 재정동향홈해 네차례 추경에 빚 급증국가채무 연초대비 114조 늘어내년 예산은 …
법인세가 52조9000억원 걷혔는데, 이는 지난해 1~10월 법인세 세수보다 16조1000억원 감소한 수치이며 부가가치세도 66조원으로 전년...총수입은 소폭 증가했지만 코로나19에 대응하기 위해 …
매일경제 | 2020.12.08 | 다음뉴스

세수 5조 줄었는데 지출 41조 더..4년만에 '세수 펑크' 우려
■ 재정적자 57조 사상 최대국세수입 진도율도 2.2%P 하락국가채무 연내 700조 넘어설듯"복지에…
재정위원회 전체회의에 참석해 의원들의 질의에 답변하고 있다. /권욱기자 [서울경제] 경기 부양을 위한 정부의 확장재정으로 씀씀이가 커지는데 '세수 호황'은 막을 내리면서 나라 곳간에 구멍…
서울경제 | 2019.11.08 | 다음뉴스

세수 줄었는데 과감한 복지 "줄일상황 아냐"
법인세수가 대폭 감소할 경우 올해 역시 세수 결손 상황을 피하기 어려울 것으로 보인다. 기획재정부는 10일 작년 나라살림을 공개...계획이다. 특히 올해는 신종 코로나 사태 영향으로 정부의 …
동양뉴스 | 2020.02.11

C쇼크 극복 취지라지만.. '세수 절벽'에도 지출만 늘리는 정부
정부, 내년 예산 550兆 편성 검토文정부 들어 6.0%대 증가를 유지재정적자 78兆 육박 '사상 최대…
수준으로, 확장재정의 연속이라고 볼 수 있다. 내년도 '초초슈퍼예산'은 이미 예고된 바와 다름없다. 앞서 지난 6월 기획재정부는 각 중앙부처가 제출한 2021년 예산안 및 기금운용계획 요구 규…
디지털타임스 | 2020.08.09 | 다음뉴스

7월까지 세수 8,000억원 줄었는데..정부 씀씀이는 35조 늘어
[나랏빚 700조..세수절벽 심화]7월까지 통합재정수지 24조 적자"단기적·소모적 지출 사업 줄여야"

19

미디어오늘

가정살림과 지방정부 살림

[이상민의 경제기사비평]

이상민 나라살림연구소 수석연구위원 media@mediatoday.co.kr ✉ 승인 2021.10.03 10:00

지방정부는 어떨까? 지방정부는 균형재정이 원칙이다.
균형재정이란 번 돈 만큼 지출해야 한다는 의미다.
즉, 지방정부는 돈을 남겨서도 안 되지만 적자재정을 편성해서도 안 된다.
1000억원을 벌면 1000억원을 다 쓰고, 1조원을 벌면 1조원을 써야 한다.
실제로 중앙정부 예산서는 총수입 규모와 총지출 규모가 항상 다르지만(불경기엔 적자재정, 호경기엔 흑자재정),
지방정부 예산서는 세입과 세출 규모가 정확히 일치한다.

중앙정부가 추경예산을 편성할 때는 새로운 수요가 발생했기 때문이다. 메르스나 코로나가 발생하면, 국채를 발행해서라도 '메르스 추경'이나 '코로나 추경'을 편성한다.

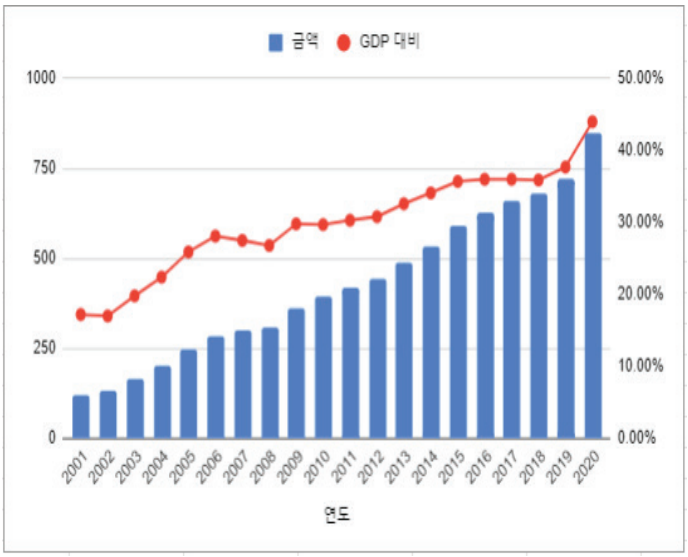
반면, 지방정부가 추경을 편성하는 이유는 대부분 추가 수입이 발생했기 때문이다. 본예산 편성금액보다 추가로 수입이 발생하면, 추가로 수요를 창출해 지출항목을 편성한다. 균형재정이 원칙이기 때문이다. 결국, 흑자도 적자도 아닌 균형재정이 원칙인 지방정부는 수입 예산 총액이 곧 지출 예산 총액이다. 이를 어디에 '배분'하는지만 정치적으로, 행정적으로 정한다.

출처 : 미디어오늘

20

GDP 대비 국가부채 비율은 몇%가 적당?

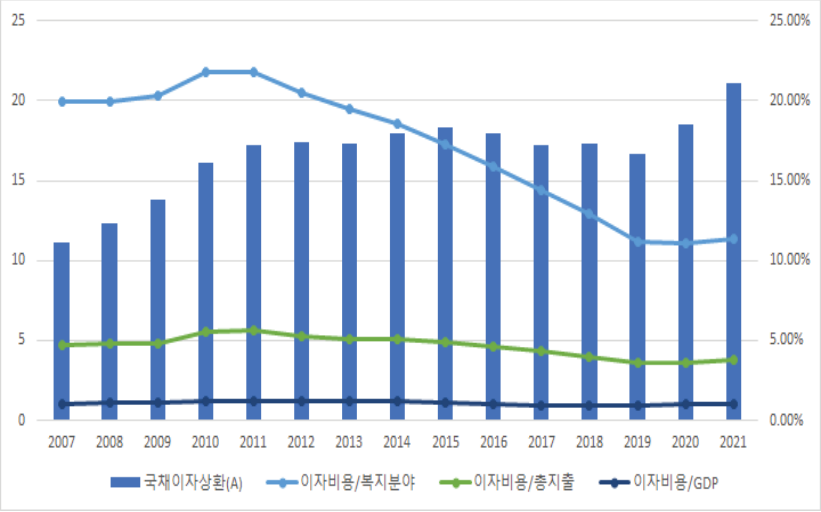
국가부채(D1)가 GDP대비 국채비율 40%는 2015년 당시 발표한 장기재정 계획에서 처음 만들어진 단계적 개념에 불과. 즉, 2015년 당시 시점에만 적용되는 개념에 불과함.



21

국채/GDP

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
국채이자비용	11.1	12.3	13.8	16.1	17.2	17.4	17.3	18	18.3	18	17.2	17.3	16.7	18.5	21.1
복지분야 지출	56.1	61.7	67.8	73.9	78.9	84.8	88.7	97.2	105.3	112.9	119.1	133.8	148.9	167	185.3
총지출	237	257.2	284.5	292.8	309.1	325.4	342	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	555.8
GDP	1,090	1,154	1,205	1,323	1,389	1,440	1,501	1,563	1,658	1,741	1,836	1,898	1,919	1,930	2,023
이자비용/복지지출	19.90%	19.90%	20.30%	21.80%	21.80%	20.50%	19.50%	18.60%	17.30%	15.90%	14.40%	12.90%	11.20%	11.10%	11.40%
이자비용/총지출	4.70%	4.77%	4.85%	5.50%	5.56%	5.34%	5.05%	5.07%	4.87%	4.65%	4.29%	4.04%	3.56%	3.61%	3.80%
이자비용/GDP	1.02%	1.06%	1.14%	1.22%	1.24%	1.21%	1.15%	1.15%	1.10%	1.03%	0.94%	0.91%	0.87%	0.96%	1.04%



22

IMF, "한국 GDP 대비 국가채무 증가속도, 35개 선진국 중 1위" by 연합뉴스

연합뉴스 PICK 2021.11.08. 네이버뉴스

IMF "한국 GDP 대비 국가채무 증가 속도 35개 선진국 중 1위"

평가 한국의 향후 5년간 경제 규모 대비 국가채무 증가 속도가 선진국 반열에 오른 35개국 중 가장 빠를... 긴축에는 속도를 내지 못하면서 나타나는 현상이다. 국제...

- IMF "한국 GDP 대비 국가채무 증가 속도 35... SBS 2021.11.08. 네이버뉴스
- IMF "한국 국가채무 증가속도, 선진국... 한국경제TV 2021.11.08. 네이버뉴스
- IMF "韓 GDP 대비 국가채무 증가 ... 서울신문 PICK 2021.11.08. 네이버뉴스
- IMF "한국 GDP 대비 국가채무 증가 속... 전자신문 2021.11.08. 네이버뉴스

관련뉴스 37건 전체보기 >

YTN PICK 2021.11.08. 네이버뉴스

IMF "한국 국가채무 증가 속도 35개 선진국 중 1위"

향후 5년간 한국의 경제 규모 대비 국가채무 증가 속도가 선진국 반열에 오른 35개국 가운데 가장 빠를 것으로 예상됐습니다. 국제통화기금, IMF가 최근 작성한 재...

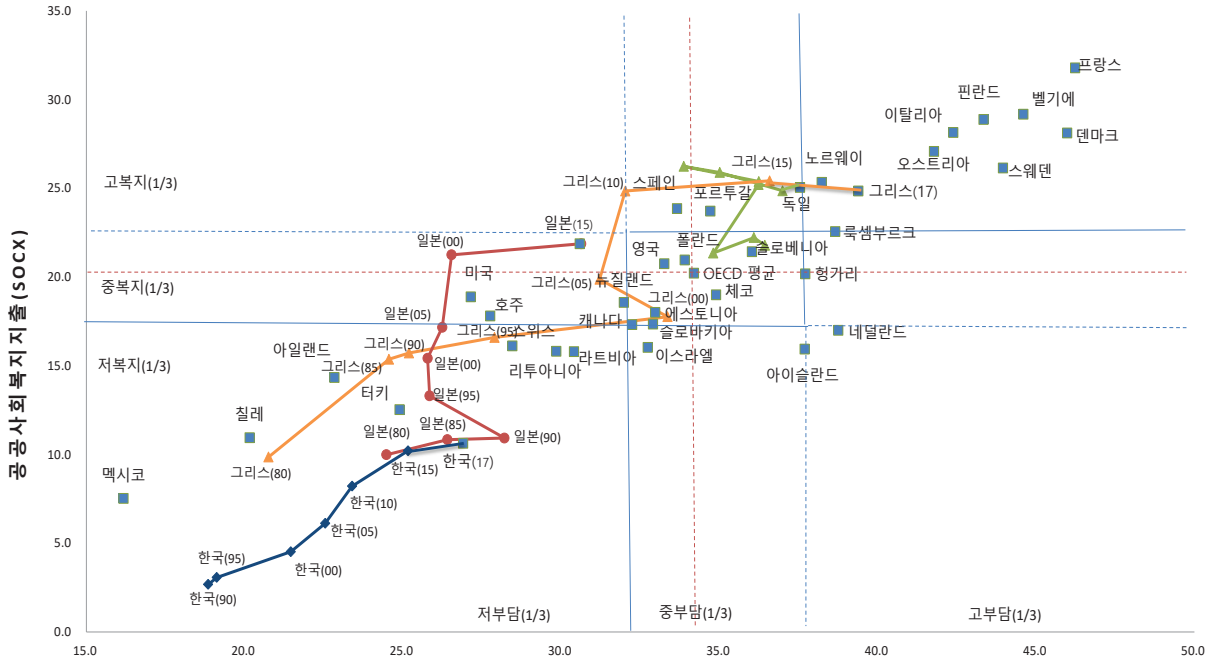
- IMF "한국 국가채무 증가 속도 35... 세계일보 PICK 2021.11.08. 네이버뉴스
- IMF "한국 GDP 대비 국가채무... 매경이코노미 PICK 2021.11.08. 네이버뉴스
- IMF "한국 GDP 대비 국가채무 증가 ... SBS Biz PICK 2021.11.08. 네이버뉴스
- IMF "韓, 5년 뒤 국가채무 66.7%...증... 뉴시스 PICK 2021.11.08. 네이버뉴스

관련뉴스 22건 전체보기 >

	2019 (%)	2020 (%)	2021 (%)	2022 (%)	2023 (%)	2024 (%)	2025 (%)	2026 (%)	19-21 (%p)	연합뉴스 21-26 (%p)	새로운제안 19-22 (%p)
G7	118.0	140.2	139.0	135.7	135.8	135.8	135.8	135.8	21.0	-3.2	17.6
G20 선진국	112.8	133.8	132.8	130.2	130.4	130.5	130.5	130.5	20.1	-2.3	17.4
일본	235.4	254.1	256.9	252.3	250.8	251.0	251.3	251.9	21.4	-5.0	16.9
한국	**42.1**	**47.9**	**51.3**	**55.1**	**58.5**	**61.5**	**64.2**	**66.7**	**9.2**	**15.4**	**13.0**
영국	85.2	104.5	108.5	107.1	109.4	110.5	111.2	111.6	23.3	3.2	21.9
미국	108.5	133.9	133.3	130.7	131.1	131.7	132.5	133.5	24.8	0.2	22.2

23

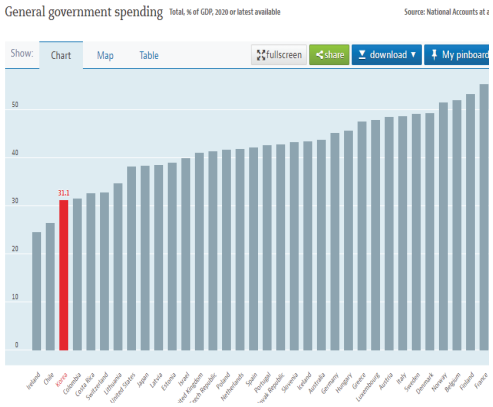
OECD국가 국민부담률 vs. 공공사회 복지지출

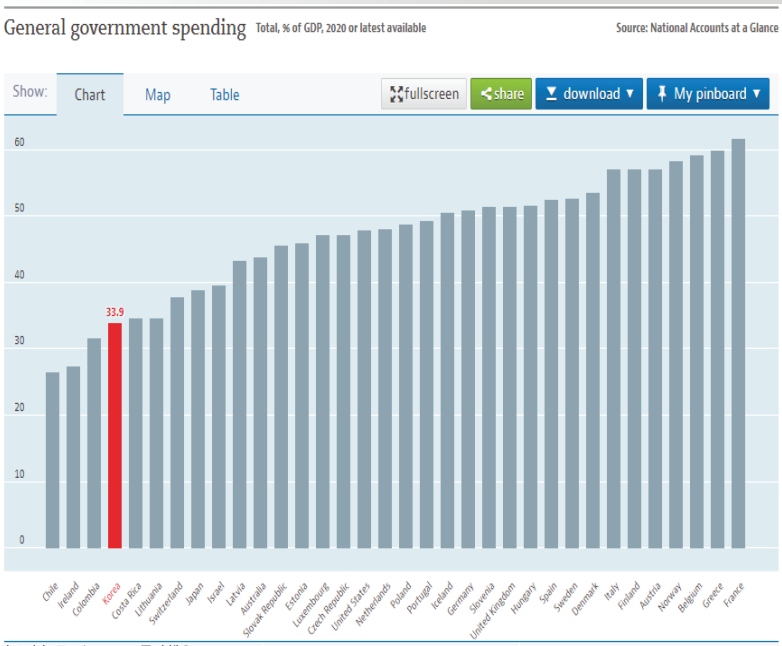


* 국회예산정책처,(2019) 2018 결산 총괄분석

24

우리나라 정부지출 규모는





2020년 우리나라 중앙정부 총지출 규모는 전년 대비 13.6% 증가했으나 일반정부지출 규모는 12.4% 증가했음.

OECD 국가 코로나19 이전인 2019년도 GDP 대비 일반정부지출액 비(比)는 평균(단순 산술평균) 41.8%에서 50%로 8.2%p 증가했음. 프랑스는 60%(61.6%)를 초과하고 미국도 50%(47.8%)에 육박함.

우리나라는 2019년도 33.9%에서 2020년 37.1%로 3.2%p 증가에 그쳤으며 이는 OECD 최저수준임.

25

OECD국가 일반정부 지출 규모 변화

국가	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	전년대비 (%p)
프랑스	53.3	57.2	56.9	56.3	57.1	57.2	57.2	56.8	56.7	56.5	55.6	55.4	61.6	6.2
그리스	50.8	54.1	53	55.1	56.7	62.8	50.7	54.1	49.9	48.5	48.5	47.9	59.8	11.9
벨기에	50.8	54.7	53.9	55.3	56.5	56.1	55.6	53.7	53.1	52	52.2	51.8	59.2	7.4
노르웨이	40.6	46.5	45.4	44.2	43.3	44.4	46.3	49.3	51.5	50.5	48.8	51.6	58.2	6.6
오스트리아	49.9	54.1	52.8	50.9	51.2	51.6	52.4	51.1	50.1	49.3	48.7	48.6	57.1	8.5
핀란드	47.9	54.1	53.9	53.7	55.4	56.8	57.3	56.5	55.6	53.6	53.3	53.3	57	3.7
이탈리아	47.8	51.1	49.9	49.2	50.6	51	50.9	50.3	49.1	48.8	48.4	48.5	57	8.5
덴마크	50.4	56.5	56.7	56.4	58	55.8	55.2	54.5	52.5	50.5	50.5	49.5	53.4	3.9
스웨덴	50	52.4	50.4	49.8	51	51.6	50.7	49.3	49.7	49.2	49.8	49.1	52.6	3.5
스페인	41.4	46.2	46	46.2	48.7	45.8	45.1	43.9	42.4	41.2	41.7	42.1	52.4	10.3
헝가리	48.7	50.5	48.8	49	49.1	50	50	50.4	46.8	46.7	46.1	45.7	51.6	5.9
영국	44.1	46.9	47.1	45.5	45.4	43.6	42.8	41.9	41.1	40.7	40.4	40.3	51.4	11.1
슬로베니아	45.1	49.4	50.2	50.9	49.4	60.3	50.8	48.7	46.2	44.1	43.5	43.3	51.3	8
독일	44.2	48.2	48.1	45.2	44.9	44.9	44.3	44.1	44.4	44.2	44.3	45	50.8	5.8
아이슬란드	63.4	53.6	48.8	50.5	47.7	46	45.8	43.5	46.4	44.4	43.8	43.3	50.5	7.2
포르투갈	45.3	50.2	51.9	50	48.9	49.9	51.7	48.2	44.8	45.4	43.2	42.5	49.3	6.8
폴란드	44.2	45	45.8	44.1	43.1	43	42.6	41.7	41.1	41.3	41.5	41.8	48.7	6.9
네덜란드	43.2	47.7	47.9	46.8	46.9	46.6	45.9	44.7	43.6	42.4	42.2	42	48	6
미국	39.7	43.2	43	41.9	40.1	38.9	38.3	38	38.3	38.1	37.9	38.2	47.8	9.6
체코	40.9	44.4	43.6	43.2	44.7	42.7	42.6	41.9	39.8	39	40.6	41.1	47.2	6.1
룩셈부르크	37.9	42.7	42	41.5	41.8	41.2	40.6	40.4	40	41.3	42.1	42.9	47.2	4.3
에스토니아	39.5	45.9	40.3	37.4	39.2	38.4	37.8	39.5	39.4	39.2	39.4	39.4	45.9	6.5
슬로바키아	37	44.4	42.3	41.5	41.3	42.6	43.4	45.7	42.7	39.6	39.8	40.7	45.6	4.9
라트비아	38.3	45.1	45.8	42.3	38.8	38.5	38.9	38.6	37.4	38.7	39.3	38.2	43.2	5
스위스	30.6	32.5	32.1	32.1	32.4	33.3	32.9	33.2	33.3	33.3	32.5	32.8	37.8	5
한국	**29.8**	**32.3**	**29.6**	**30.4**	**30.8**	**30.1**	**30.4**	**30.4**	**30.3**	**30.3**	**31.1**	**33.9**	**37.1**	**3.2**
아일랜드	41.6	46.9	64.9	47.3	42.5	40.6	37.6	29.1	28.1	26.2	25.3	24.2	27.4	3.2
일본	36.3	40.3	39.2	40.5	40.3	40.5	40	39	38.6	38.3	38.3	38.9		
호주	38.2	39.3	37.9	38.1	37.9	38.3	38.9	39.2	38.6	38.7	38.6	43.8		
산술평균	43.6	46.7	46.3	45.3	44.6	44.3	43.5	43	42.2	41.6	41.5	41.8	50	8.2

26

3-1. 공공사회복지 지출

(단위: 일반정부 기준, GDP 대비 %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
호주	16.9	16.6	17.0	17.3	17.2	17.8	18.1	17.4	16.7	-
오스트리아	27.5	27.6	26.7	27.1	27.5	27.7	27.7	27.7	27.3	26.9
벨기에	28.8	28.4	28.9	28.8	29.2	29.1	29.5	28.8	28.7	28.8
캐나다	18.1	17.6	17.1	17.2	17.0	16.9	17.9	18.3	18.0	18.0
칠레	11.5	10.6	10.1	10.2	10.1	10.4	10.9	11.1	11.5	11.3
콜롬비아	-	13.0	12.7	12.6	13.6	13.9	14.2	13.6	13.3	13.1
코스타리카	-	-	12.1	11.9	12.4	12.2	12.5	12.2	11.9	12.2
체코	20.0	19.6	19.6	19.8	20.7	20.1	19.3	18.9	18.5	18.8
덴마크	29.3	29.6	29.8	29.9	29.9	29.9	29.9	29.3	29.2	28.7
에스토니아	19.3	18.0	16.0	15.6	15.6	15.9	17.2	17.5	17.2	17.5
핀란드	26.9	27.4	27.0	28.3	29.4	30.1	30.5	30.4	29.6	29.3
프랑스	31.0	31.1	30.8	31.2	31.7	32.0	31.8	31.8	31.5	31.1
독일	26.8	26.0	24.7	24.7	24.8	24.8	25.0	25.3	25.4	25.3
그리스	23.9	24.8	26.0	27.0	25.2	25.3	25.4	25.6	24.7	24.1
헝가리	23.3	23.0	22.3	22.6	22.2	21.5	20.4	20.3	19.7	18.8
아이슬란드	17.0	16.4	16.5	16.2	15.7	15.9	15.1	15.0	16.0	16.4
아일랜드	23.1	23.8	23.0	22.6	21.5	19.6	14.9	15.1	14.2	13.6
이스라엘	15.4	15.5	15.2	15.5	15.5	15.4	15.4	15.4	16.2	16.3
이탈리아	27.0	27.0	26.6	27.3	27.9	28.2	28.3	27.9	27.6	27.8
일본	20.8	21.2	22.2	22.1	22.1	21.8	22.2	22.3	22.3	-
대한민국	**8.1**	**7.9**	**7.8**	**8.3**	**8.8**	**9.2**	**9.6**	**9.9**	**10.1**	**10.8**
라트비아	18.1	19.5	16.6	15.4	15.5	15.4	15.8	16.1	15.9	15.8
리투아니아	21.8	19.5	17.4	16.5	15.5	15.6	15.9	15.6	15.3	16.2
룩셈부르크	24.0	23.1	21.2	22.1	22.3	21.9	21.6	21.0	21.5	21.5
멕시코	7.3	7.4	7.2	7.2	7.6	7.6	7.7	7.5	7.5	7.2
네덜란드	17.1	17.5	17.5	17.9	18.1	17.9	17.6	17.5	16.6	16.2
뉴질랜드	20.9	20.6	20.2	20.4	19.7	19.7	19.4	19.0	18.6	19.4
노르웨이	22.5	22.1	21.6	21.5	22.0	22.9	24.8	26.0	25.2	24.4
폴란드	21.3	20.7	19.6	19.8	20.5	20.2	20.2	21.2	20.8	20.6
포르투갈	24.6	24.5	24.4	24.5	25.5	25.1	24.0	23.4	22.7	22.5
슬로바키아	17.7	17.4	17.1	17.2	17.6	17.7	17.2	17.6	17.5	17.2
슬로베니아	22.4	23.4	23.4	23.5	23.8	23.1	22.7	22.3	21.5	21.0
스페인	25.6	24.9	25.5	25.5	25.7	25.4	24.7	24.2	23.9	24.2
스웨덴	27.2	25.9	25.3	26.3	27.0	26.6	26.2	26.6	26.0	25.8
스위스	16.0	15.7	15.6	15.9	16.2	16.1	16.6	16.8	17.0	16.7
터키	13.0	12.3	11.9	12.0	11.8	11.7	11.6	12.6	12.1	12.2
영국	23.2	23.3	23.1	23.2	22.4	21.9	21.5	20.8	20.5	20.3
미국	18.4	19.1	18.8	18.5	18.5	18.5	18.5	18.6	18.4	18.2
OECD 평균	20.8	20.6	20.2	20.3	20.4	20.3	20.2	20.2	19.9	19.8

자료: OECD (2021년 3월 9일 추출)

경제활동 (Economic affairs)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
일본	171,646 (9.7)	187,557 (10.0)	196,025 (10.2)	211,671 (10.4)	195,057 (9.7)	192,012 (9.5)	185,785 (9.3)	188,687 (9.3)	199,616 (9.5)
대한민국	**84,292 (18.1)**	**91,470 (18.5)**	**92,806 (17.9)**	**82,230 (15.8)**	**82,384 (15.1)**	**87,965 (15.0)**	**90,197 (14.7)**	**94,450 (14.8)**	**98,769 (14.1)**
호주	42,912 (12.0)	46,827 (12.4)	46,420 (12.3)	52,945 (12.5)	53,192 (12.2)	51,680 (11.7)	55,568 (11.9)	61,459 (12.7)	66,336 (12.7)
리투아니아	2,858 (10.8)	5,397 (18.3)	2,525 (9.5)	3,439 (12.3)	2,892 (10.1)	3,160 (10.8)	2,889 (9.5)	2,894 (9.1)	3,120 (8.8)
룩셈부르크	2,242 (11.7)	2,256 (11.2)	2,365 (11.0)	2,681 (11.9)	3,001 (12.7)	3,203 (13.1)	3,483 (13.3)	3,725 (13.3)	3,839 (12.5)
헝가리	12,727 (12.0)	16,180 (14.4)	16,514 (14.6)	18,475 (15.2)	21,439 (16.9)	25,077 (18.9)	19,983 (15.6)	21,134 (15.7)	24,180 (16.4)
네덜란드	37,950 (10.6)	36,015 (9.9)	35,281 (9.5)	35,500 (9.2)	34,193 (9.0)	32,738 (8.6)	34,890 (9.0)	36,082 (9.0)	39,477 (9.1)
덴마크	8,043 (5.9)	8,431 (6.0)	9,125 (6.3)	9,144 (6.2)	9,832 (6.6)	10,108 (6.7)	9,766 (6.3)	10,410 (6.4)	11,290 (6.5)
노르웨이	13,361 (10.4)	14,050 (10.3)	14,960 (10.5)	16,423 (10.9)	17,453 (11.2)	16,990 (11.0)	17,687 (11.1)	19,224 (11.2)	21,197 (11.4)
폴란드	51,010 (13.9)	52,354 (13.7)	47,528 (12.2)	42,947 (10.7)	51,383 (12.5)	50,199 (11.8)	46,848 (10.6)	55,185 (11.7)	62,749 (12.1)
핀란드	10,149 (9.0)	10,521 (8.9)	10,764 (8.8)	10,879 (8.5)	11,167 (8.6)	11,021 (8.4)	11,086 (8.1)	11,289 (8.0)	12,027 (8.0)
프랑스	120,361 (9.1)	119,663 (8.7)	127,784 (9.0)	131,855 (8.8)	143,005 (9.4)	155,307 (10.1)	159,892 (9.9)	175,930 (10.4)	184,849 (10.3)
독일	163,546 (10.7)	127,102 (8.2)	119,136 (7.6)	120,049 (7.4)	121,981 (7.2)	123,801 (7.2)	133,926 (7.3)	140,768 (7.3)	158,321 (7.6)
스페인	86,461 (12.7)	84,531 (12.3)	118,194 (16.4)	69,041 (10.0)	68,813 (9.8)	71,097 (10.0)	67,163 (9.1)	71,323 (9.4)	79,837 (9.8)
스웨덴	17,768 (8.9)	18,584 (8.9)	19,647 (8.9)	19,372 (8.5)	19,831 (8.6)	20,060 (8.5)	21,245 (8.5)	21,932 (8.5)	24,374 (8.7)
스위스	17,558 (12.8)	18,557 (12.7)	18,634 (12.1)	19,945 (12.0)	20,252 (11.8)	21,128 (11.7)	22,088 (11.7)	22,332 (11.6)	23,891 (11.7)
이탈리아	83,203 (8.0)	85,258 (8.0)	86,094 (7.8)	86,784 (7.8)	88,588 (7.9)	95,833 (8.5)	94,041 (7.9)	103,060 (8.4)	102,095 (7.9)
영국	76,100 (7.0)	70,289 (6.5)	86,631 (7.8)	77,545 (6.9)	79,471 (6.9)	83,540 (7.1)	89,173 (7.4)	97,601 (7.8)	104,902 (7.9)
미국	591,726 (9.1)	585,014 (9.0)	584,395 (9.0)	588,505 (9.0)	597,816 (8.9)	590,614 (8.5)	632,196 (8.8)	656,653 (8.9)	690,180 (8.9)

자료: OECD (2021년 3월 9일 추출)

3. 문재인 정부 조세정책

법적 이유와 경제적이유 구분을 통한 분석

○ 세금 납부액이 증대되고 세수가 늘었을 때, 그 이유를 명확하게 파악해야 할 것임. 즉, 소득이나 자산가치가 증가했는지(경제적 이유) 또는, 세율이나 과표구간이 조정되었는지(입법적 이유)를 분리해서 파악해야 할 것임.

○ 첫째, 소득세. 박근혜정부는 과표 1.5억원 초과 세율을 인상하고, 문재인정부는 과표 3억원 초과 세율을 인상했음. 결국 박근혜 정부가 증세 정부다. 즉, 소득세 과표가 3억원 미달자의 소득세액 증대는 세율상승이 아니라 소득 상승에 기인함.

○ 둘째, 법인세. 박근혜정부는 최저한 세율을 두 차례나 인상했음. 문재인 정부는 3천억원 초과 법인의 법인세율을 올렸음. 넓은세원 낮은세율 원칙이나 조세중립성 원칙을 보면 박정부의 개혁이 타당한 측면이 있음. 박근혜정부의 법인세 개정은 상당히 많은 법인에 해당되고 문정부의 법인세 개정에 해당하는 법인은 100개 미만임.

○ 셋째, 금융소득종합과세. 금융소득종합과세는 부자가 가장 무서워하는 세금. 박근혜정부는 4천만원 초과에서 2천만원 초과로 대상자를 크게 확대했으나 문재인 정부에서 바뀐 것은 없음.

○ 넷째, 부가가치세. 세율은 물론 변함없음. 다만 간이과세 기준은 4800만원 이하에서 8000만원으로 확대했음.

○ 다섯째, 취득세. 박정부와 문정부 모두 변함없음. 다만, 다주택자 취득세는 문정부가 인상했음.

○ 여섯째, 재산세. 세율은 그대로이나 공시가격 반영률이 다소 현실화 되었음. 반면, 시가 약 12억원이하 1세대1주택자 재산세율은 인하했음. 공시가격 현실화 효과와 재산세율 인하효과를 비교해보면 재산세율 인하효과가 더 큼. 그래서 시가 약 12억원 이하 1세대1주택 소유자인 92%의 재산세는 인하되었고 8%의 재산세는 인상되었음. 12억원 이하 1세대1주택자 재산세가 증가했으면 그것은 재산세율이 아니라 가치 상승에 기인함.

○ 일곱째, 양도소득세. 원래 양도소득세는 9억원 이하 1세대1주택 소유자는 비과세임. 그런데 이를 12억원으로 인상함. 12억원 이하 주택을 양도해도 비과세임. 이 혜택은 12억원 이하뿐만 아니라 주택양도차익이 클 수록 누진효과에 따라 더 많은 혜택을 보게 됨. 즉, 1세대1주택 소유자 양도소득세는 크게 감소했음. 다만 다주택자 양도세 중과를 큰 폭으로 늘렸음.

○ 여덟째, 종부세. 시가약 12억원 초과 주택 종부세율을 올렸다. 대신 원래 1세대1주택자는 9억원 초과부터 종부세 부과대상이었으나 이를 11억원 초과부터 종부세를 부과했음. 또한, 장기보유자 및 고령자의 혜택도 크게 늘렸음. 즉, 세율은 올리고 과표구간도 올려서 세율인상효과와 과표구간 인상에 따른 감세효과가 동시에 나타남. 주택 가액이 많이 비싸면 세율인상효과가 더 크고 20억원 수준의 주택은 과표구간 인상에 따른 감세효과가 더 큼.

즉, 1세대1주택자 소유자라면 종부세는 인하한 측면이 있으나 초고가 주택 소유자거나 다주택자라면 종부세가 상당히 많이 올랐음. 만약 20억원 이하 1세대1주택자인데 종부세가 많이 올랐다면 그것은 주택가격이 상승했기 때문임.

29

정부지출 600조원 어디다 쓸까?

소관명	회계명	분야명	세부사업명	21년도	22 정부안	정부안 차액	증감률
교육부	일반회계	교육	보통교부금	51,741,578	62,489,556	10,747,978	20.8%
행정안전부	일반회계	일반・지방행정	보통교부세	44,537,686	54,196,442	9,658,756	21.7%
질병관리청	일반회계	보건	코로나19 예방접종 실시	0	3,153,001	3,153,001	#DIV/0!
국토교통부	주택도시기금	사회복지	다가구매입임대(융자)	3,281,000	5,809,250	2,528,250	77.1%
중소벤처기업부	소상공인시장진흥기금	산업・중소기업및에너지	소상공인 손실보상 제도화	0	1,843,584	1,843,584	#DIV/0!
보건복지부	국민연금기금	사회복지	국민연금급여지급	29,172,591	30,908,472	1,735,881	6.0%
행정안전부	일반회계	일반・지방행정	부동산교부세	4,935,665	6,630,000	1,694,335	34.3%
기획재정부	공공자금관리기금	일반・지방행정	국고채이자상환	14,770,425	16,426,276	1,655,851	11.2%
인사혁신처	공무원연금기금	사회복지	퇴직급여	15,925,817	17,412,963	1,487,146	9.3%
보건복지부	일반회계	사회복지	기초연금지급	14,963,468	16,114,031	1,150,563	7.7%
보건복지부	일반회계	보건	건강보험가입자지원(일반회계)	7,583,350	8,584,293	1,000,943	13.2%
질병관리청	일반회계	보건	신종감염병 위기상황 종합관리	19,919	916,197	896,278	4499.6%
국토교통부	주택도시기금	사회복지	통합공공임대융자	92,904	965,615	872,711	939.4%
보건복지부	일반회계	보건	감염병 대응 지원체계 구축 및 운영	0	870,446	870,446	#DIV/0!
환경부	에너지및자원사업특별회계	환경	전기자동차보급 및 충전인프라 구축	1,122,584	1,935,236	812,652	72.4%
국토교통부	주택도시기금	사회복지	통합공공임대출자	88,438	857,477	769,039	869.6%
행정안전부	일반회계	일반・지방행정	지방소멸대응 특별양여금	0	750,000	750,000	#DIV/0!
고용노동부	일반회계	사회복지	국민취업지원제도(일반)	828,647	1,514,115	685,468	82.7%
과학기술정보통신부	정보통신진흥기금	통신	인공지능학습용데이터구축	0	673,200	673,200	#DIV/0!
교육부	일반회계	교육	맞춤형 국가장학금 지원	3,994,569	4,656,663	662,094	16.6%
보건복지부	일반회계	사회복지	생계급여	4,607,864	5,264,772	656,908	14.3%
고용노동부	산업재해보상보험및예방기금	사회복지	산재보험급여	6,523,565	7,146,284	622,719	9.5%
기획재정부	복권기금	일반・지방행정	복권사업비	3,228,804	3,788,501	559,697	17.3%
고용노동부	고용보험기금	사회복지	고용창출장려금	186,481	705,988	519,507	278.6%
교육부	일반회계	교육	그린스마트 스쿨 조성	94,252	607,538	513,286	544.6%
국토교통부	교통시설특별회계	교통및물류	민자도로건설지원	265,424	737,591	472,167	177.9%
방위사업청	일반회계	국방	군위성통신체계-Ⅱ	46,927	506,289	459,362	978.9%
환경부	에너지및자원사업특별회계	환경	수소차 보급 및 수소충전소 설치사업	441,553	892,769	451,216	102.2%
보건복지부	일반회계	사회복지	의료급여	7,680,461	8,123,234	442,773	5.8%
보건복지부	일반회계	사회복지	첫만남 이용권 지원	0	373,145	373,145	#DIV/0!
보건복지부	일반회계	사회복지	영아수당지원	0	373,132	373,132	#DIV/0!
고용노동부	고용보험기금	사회복지	모성보호육아지원	1,591,537	1,933,301	341,764	21.5%
방위사업청	일반회계	국방	항공통제기 2차	251	328,326	328,075	130707.2%
보건복지부	일반회계	사회복지	노인장기요양보험 사업운영	1,710,700	2,035,442	324,742	19.0%

30

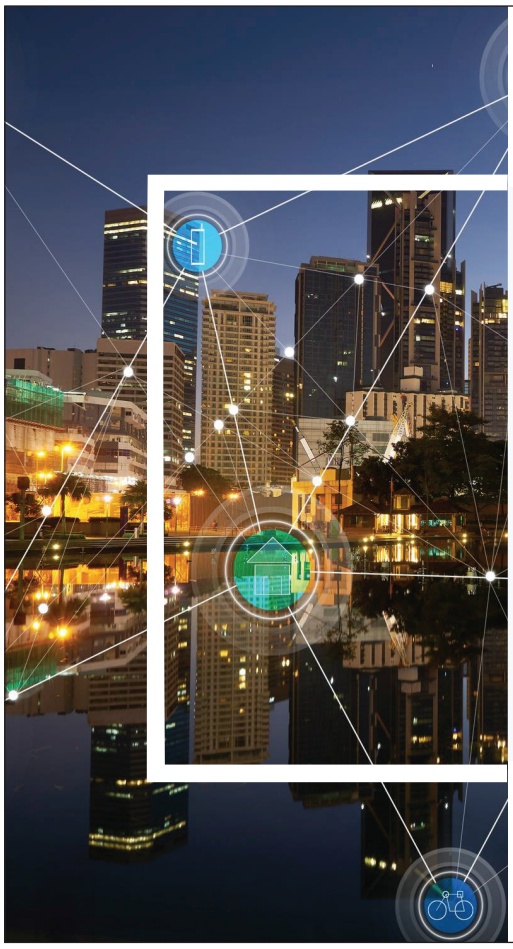
정부지출 600조원 어디다 쓸까?

소관명	회계명	분야명	세부사업명	21년도	22 정부안	정부안 차액	증감률
국방부	일반회계	국방	부사관인건비	6,001,162	6,318,581	317,419	5.3%
농림축산식품부	양곡관리특별회계	농림수산	정부양곡매입비	1,127,128	1,428,958	301,830	26.8%
국방부	일반회계	국방	군무원인건비	2,076,229	2,375,653	299,424	14.4%
교육부	사립학교교직원연금기금	사회복지	연금급여(사립학교연금기금)	3,407,725	3,703,240	295,515	8.7%
방위사업청	일반회계	국방	미래도전국방기술(R&D)	0	284,420	284,420	#DIV/0!
기획재정부	기후대응기금	농림수산	탄소중립도시숲조성	0	268,774	268,774	#DIV/0!
경찰청	일반회계	공공질서및안전	시도경찰청인건비	8,349,146	8,608,982	259,836	3.1%
방위사업청	일반회계	국방	기동화력 전력화 장비 후속지원	0	253,595	253,595	#DIV/0!
중앙선거관리위원회	일반회계	일반・지방행정	대통령선거관리	17,058	266,422	249,364	1461.9%
방위사업청	일반회계	국방	무기체계 운용성 향상 지원	20,026	269,205	249,179	1244.3%
행정안전부	국가균형발전특별회계	일반・지방행정	지역사랑상품권 발행지원	0	240,284	240,284	#DIV/0!
고용노동부	일반회계	사회복지	사회보험사각지대해소	810,347	1,046,594	236,247	29.2%
보건복지부	일반회계	사회복지	장애인활동지원	1,506,974	1,740,523	233,549	15.5%
국토교통부	교통시설특별회계	교통및물류	신안산선복선전철	0	230,103	230,103	#DIV/0!
방위사업청	일반회계	국방	울산급 Batch-Ⅲ	99,026	327,340	228,314	230.6%
기획재정부	기후대응기금	국토및지역개발	공공건축물그린리모델링	0	224,501	224,501	#DIV/0!
고용노동부	일반회계	사회복지	내일배움카드(일반)	214,504	438,794	224,290	104.6%
중소벤처기업부	중소벤처기업창업및진흥기금	산업・중소기업및에너지	재도약지원자금(융자)	250,000	470,000	220,000	88.0%
국방부	일반회계	국방	병내일준비지원	0	219,009	219,009	#DIV/0!
국토교통부	주택도시기금	사회복지	다가구매입임대출자	3,127,900	3,346,700	218,800	7.0%
방위사업청	일반회계	국방	항공기 전력화 장비 후속지원	0	211,277	211,277	#DIV/0!
농림축산식품부	농어촌구조개선특별회계	농림수산	농업재해보험	475,464	685,673	210,209	44.2%
국방부	국방・군사시설이전특별회계	국방	육군 부대개편 5차	91,301	301,081	209,780	229.8%
국토교통부	국가균형발전특별회계	교통및물류	수도권광역급행철도	123,294	330,862	207,568	168.4%
보건복지부	국민건강증진기금	보건	국립중앙의료원 현대화사업 지원	8,000	210,800	202,800	2535.0%
중소벤처기업부	중소벤처기업창업및진흥기금	산업・중소기업및에너지	혁신창업사업화자금(융자)	2,250,000	2,450,000	200,000	8.9%
국토교통부	일반회계	사회복지	주거급여지원	1,987,925	2,181,925	194,000	9.8%
교육부	일반회계	교육	국가시책 특별교부금	893,054	1,086,728	193,674	21.7%
산업통상자원부	전력산업기반기금	산업・중소기업및에너지	신재생에너지금융지원(융자)	534,000	726,000	192,000	36.0%
고용노동부	고용보험기금	사회복지	구직급여	11,348,600	11,533,853	185,253	1.6%
보건복지부	일반회계	사회복지	아동수당 지급	2,219,455	2,403,949	184,494	8.3%
산업통상자원부	소재부품장비경쟁력강화특별회계	산업・중소기업및에너지	전략핵심소재자립화기술개발(R&D)	0	184,204	184,204	#DIV/0!
행정안전부	일반회계	일반・지방행정	중앙행정기관 등 노후장비 통합구축(정보화)	134,769	318,241	183,472	136.1%
행정안전부	일반회계	일반・지방행정	제주4.3피해보상(보상금등)	0	181,010	181,010	#DIV/0!

31

소관명	회계명	분야명	세부사업명	21년도	22 정부안	정부안 차액	증감률
국토교통부	교통시설특별회계	교통및물류	포항-동해전철화	112,400	292,400	180,000	160.1%
과학기술정보통신부	일반회계	과학기술	한국형발사체고도화사업(R&D)	0	172,760	172,760	#DIV/0!
국토교통부	주택도시기금	사회복지	전세임대(융자)	4,366,250	4,532,791	166,541	3.8%
국방부	일반회계	국방	일반지원시설	964,880	1,130,591	165,711	17.2%
방위사업청	일반회계	국방	지휘정찰 전력화 장비 후속지원	0	158,998	158,998	#DIV/0!
방위사업청	일반회계	국방	백두체계능력보강 2차(R&D)	61,700	219,383	157,683	255.6%
국방부	일반회계	국방	기본급식	1,398,953	1,553,816	154,863	11.1%
경찰청	일반회계	공공질서및안전	수사지원	58,311	210,801	152,490	261.5%
과학기술정보통신부	일반회계	과학기술	개인기초연구(과기정통부)(R&D)	1,476,968	1,628,330	151,362	10.2%
기획재정부	기후대응기금	산업・중소기업및에너지	탄소중립전환선도프로젝트융자지원	0	150,000	150,000	#DIV/0!
기획재정부	기후대응기금	일반・지방행정	산업은행출자(녹색금융)	0	150,000	150,000	#DIV/0!
행정안전부	일반회계	일반・지방행정	재난안전관리특별교부세	688,727	838,089	149,362	21.7%
방위사업청	일반회계	국방	전용기술(R&D)	543,621	688,899	145,278	26.7%
국가보훈처	일반회계	사회복지	보상금	3,059,336	3,197,518	138,182	4.5%
방위사업청	일반회계	국방	핵심기술개발(R&D)	631,833	766,812	134,979	21.4%
산업통상자원부	소재부품장비경쟁력강화특별회계	산업・중소기업및에너지	소재부품기술개발(R&D)	710,932	840,956	130,024	18.3%
금융위원회	일반회계	일반・지방행정	산업은행 출자(뉴딜펀드)	510,000	640,000	130,000	25.5%
국토교통부	교통시설특별회계	교통및물류	별내선복선전철	0	129,300	129,300	#DIV/0!
산업통상자원부	전력산업기반기금	산업・중소기업및에너지	가정용 스마트 전력 플랫폼 사업	97,625	226,658	129,033	132.2%
보건복지부	일반회계	사회복지	노인일자리 및 사회활동지원	1,315,156	1,442,195	127,039	9.7%
중앙선거관리위원회	일반회계	일반・지방행정	선거보전금	0	126,760	126,760	#DIV/0!
기획재정부	기후대응기금	환경	온실가스관리인프라구축	0	122,050	122,050	#DIV/0!
행정안전부	일반회계	일반・지방행정	지역현안특별교부세	550,982	670,471	119,489	21.7%
국방부	일반회계	국방	장비연료	454,932	572,892	117,960	25.9%
국토교통부	주택도시기금	사회복지	노후공공임대주택 그린리모델링	364,535	480,557	116,022	31.8%
국토교통부	교통시설특별회계	교통및물류	함양-울산고속도로건설	332,673	448,246	115,573	34.7%
여성가족부	양성평등기금	사회복지	한부모가족자녀 양육비 등 지원	306,669	421,275	114,606	37.4%
보건복지부	일반회계	보건	공무원교원 국가부담금보험료	913,105	1,027,161	114,056	12.5%
국방부	군인연금기금	사회복지	퇴직급여	3,105,458	3,218,527	113,069	3.6%
외교부	일반회계	통일・외교	인도적지원(ODA)	124,094	236,641	112,547	90.7%
국토교통부	교통시설특별회계	교통및물류	도로유지보수	664,406	773,342	108,936	16.4%
국토교통부	교통시설특별회계	교통및물류	월곶-판교 복선전철	78,000	186,000	108,000	138.5%
방위사업청	일반회계	국방	전투예비탄약	814,737	920,808	106,071	13.0%
국방부	일반회계	국방	시설정책지원	70,238	172,395	102,157	145.4%
국방부	일반회계	국방	인건비	500,500	600,853	100,353	20.1%
기획재정부	기후대응기금	환경	친환경설비투자	0	100,000	100,000	#DIV/0!
농림축산식품부	농어촌구조개선특별회계	농림수산	재해대책비	100,000	200,000	100,000	100.0%
법무부	일반회계	공공질서및안전	국가배상금지급	150,000	250,000	100,000	66.7%
교육부	일반회계	교육	대학혁신지원(R&D)	695,122	795,000	99,878	14.4%

32



감사합니다

주제발표 02

재정 건전화 중심의 정부 재정정책 진단 및 과제

박 용 석

민주노총 부설 민주노동연구원장

1. 윤석열 정부 출범 및 강도 높은 재정 건전화 국정 방향

- 윤석열 당선자는 대선 공약에서 자유시장경제 모델의 재구축 방향 아래 재정 지출 효율화 공약을 제시하고, 구체적 국정과제로 국가채무의 상한선을 법제화하는 재정준칙을 문재인정부의 2020년 제시 기준을 대폭 강화하는 수준에서 1년 이내에 도입하겠다고 밝혔음.
- 대통령직 인수위는 재정 정상화 중심으로 한 재정준칙 도입과 범정부적 재정지출 효율화를 국정과제로 제시(한국일보, 4.5.)했고, 윤석열정부의 경제부총리 후보로 지명된 추경호 의원(국민의 힘) 역시 기자 간담회(4.10)를 통해 △민간주도 경제성장모델 구축 △노동·산업(원전)·부동산정책 등 추진시 시장 원리 충실 △재정준칙 도입을 통한 재정 건전성 회복 등의 차기 경제·재정정책의 기본 틀을 밝혔음.
- 정부(기획재정부)가 「2021 회계년도 국가 결산」 자료(4.5)를 통해, 우리의 국가 채무는 967.2조원이고, 연금 충당 부채까지 포함한 '재무제표상 부채'가 2,196.4조원에 이른다고 발표하자, 언론(연합뉴스·동아일보·조선일보 등)에서는 일제히 국가 부채가 2,196조원으로서 GDP의 100%를 돌파했고 국민 1인당 부채 1,869만원에 달한다고 하는 등 우리 국가재정이 큰 위기에 직면한 것인양 문제 제기하고 있음.
- 이러한 언론의 문제 제기는 국가 부채의 국제 비교에서 OECD 국가 평균에 현저히 미달하는 우리의 국가 부채 상황을 왜곡 발표하여, 문재인정부의 확장적 제정정책의 문제점을 강하게 제기하고, 윤석열 당선자의 강도 높은 긴축적 재정 정책(재정 건전화)을 촉구하고 있음.
- 한편, 진보·개혁 진영에서도 윤석열 당선자의 재정 건전화 국정 방향에 대해 강한 우려를 표시하며, 현재 한국의 경제·사회 상황(코로나 위기 및 불평등·양극화 확대, 사회안전망 취약 등)에서 확장적 재정정책이 필요하다는 점을 거듭 밝히고 있음.[1] 실제 윤석열정부의 공약에는 재정 건전화를 위해 필요한 증세 방안은 없고 오히려 감세 방안만 제시하고 있는데,[2] 이는 정부지출 축소를 통한 재정 건전화(국가채무 축소)로서 국가 운용과 관련한 강한 논란이 제기될 수밖에 없음.
- 그런데, 서구 각국의 사례를 보면, 보수정권에서 상대적으로 긴축적 재정 정책을 추진하고, 개혁정권(사민주의 등)에서 상대적으로 확장적 재정정책을 추진하는 경향을 보이고 있으나, 우리나라는 정권 정체성(보수↔자유주의)과 무관하게 긴축적 재정 정책(재정 건전화)가 대세를 형성하고 있음. 윤석열 당선자의 공약 및 인수위(차기 경제부총리 후보)가 밝힌 재정준칙 역시 코로나 위기가 확선되던 2020년 10월 문재인정부(기획재정부)가 발의한 국가재정법 개정(안)에서 구체화되었던 것으로서, 윤석열정부는 이보다 더 강력한 재정 건전화(국가채무 억제)를 추구하고 있는 것임.
- 여기에서는, 재정 건전화 중심의 국가 재정운용전략의 토대 및 그 전략의 폐해를 진단해보고, 한국 사회에서 올바른 재정정책 방향 수립을 위한 과제를 모색하고자 함.

1) 최근 공적연금강화국민행동 등 주최로 개최된 '새정부 조세·재정정책 토론회'(4.6) 및 포용재정포럼 주최로 개최된 '새정부 조세·재정정책 제안 토론회'(4.15)에서는 문재인정부가 코로나 위기 국면에서 확장 재정정책을 제대로 추진하지 못한 점을 짚으면서도, 윤석열정부의 재정 건전화 공약에 대해 강한 문제를 제기했음.
2) 윤석열 당선자의 감세 공약에는 △주식양도세 폐지 △기업상속공제 완화 △부동산 보유세 완화 등이 포함되어 있음.

2. 정부 재정운용 정책의 주요 내용

1) 재정 정책

- 재정(public finance)은 "국가 또는 지방자치단체를 대표하는 정부가 의회 의결을 거쳐 확정된 공공수요를 충복하기 위해 자원을 획득하고, 관리하고, 처분하는 활동, 즉 국가의 경제활동"으로 정의되고 있고, 각각 △자원배분 기능 △소득재분배 기능 △경제안정화 기능 등 국가의 존립 목적을 반영하고 있는 곳으로 규정되고 있음.[3] 실제 재정은 정부가 공공 목적을 충족시키기 위해 수행하는 모든 경제활동으로서 넓은 의미의 정부 그 자체를 의미한다고 볼 수 있음.
- 재정정책은 크게 세입 측면(조세) 및 세출 측면(예산)으로 구분되어 있는데, 역대 우리 정부에서는 경제정책·정책조정 등과 함께 제정정책·예산편성·조세정책 모두 경제총괄부처(기획재정부) 업무로 통합되어 강한 권력 효과를 나타내고 있기 때문에, 기획재정부(기재부) 권력에 대한 우려(기재부의 나라냐?)가 계속 제기되고 있음.
- 재정정책은 통화정책과 함께 국가가 행사하는 경제활동으로서, 정부가 조세 감소, 국채 발행 등을 통해 총수요를 증가시키는 확장적 재정정책과, 그 반대로 조세 증가, 재정 지출 억제 등을 통해 총수요를 줄이는 긴축적 재정정책으로 구분됨.
- 우리나라는 긴축적 재정정책 대신 '재정 건전화'표현을 사용하며, 마치 긴축적 재정정책이 경제 상황과 무관하게 국가 재정 운용의 최선책이라는 점을 부각시키고 있고,[4] 정부 재정운용전략의 근간으로 작용하는 국가재정법 및 「국가재정운용계획」에 재정 건전화가 기본 목적으로 설정되어 있음. 최근에는 국가채무가 확대됨에 따라 재정수지 안정화 차원에서 국가채무 상한선을 법제화하는 재정준칙 도입마저 서두르고 있음.
- 정부의 재정정책 기본 방향(재정운용전략)은 국가재정법에 세부적으로 규정되어 있고, 이 국가재정법에 따라 매 5년 단위의 국가재정운용계획 수립을 통해 예산 편성, 기금 및 공공정책 운영, 조세정책 등 정부 재정정책의 주요 추진계획을 구체화되고 있음.

2) 재정 건전화의 근간인 국가재정법 시행

○ 국가재정법의 제정 과정 및 내용

- 우리나라 국가 재정운용은 1960년대 경제개발 이후 재정 지출 효율화 및 낮은 조세율을 통한 재정 건전화를 중심으로 한 전형적인 '작은 정부' 모델(재정지출 억제 및 낮은 조세)을 지향하고 있고, 이러한 작은정부 모델은 시장주의 경제부처 관료들의 국정 주도력을 강화하고

3) '자원배분 기능'은 정부(공공부문)가 시장 실패를 보완하고 공공재를 공급하여 자원을 효율적으로 배분하고 조절하는 것이고, '소득재분배 기능'은 정부가 시장을 통해 실현된 소득이나 부의 분배에 대해 조절 가능을 담당하는 것이며, '경제안정화 기능'은 시장경제의 불완전성을 보완하여 국민경제를 안정적으로 발전시키는 것임(유한성, 「재정학」, 박영사, 1993).

4) 재정 건전성(soundness)의 재정 정책 지표는 우리나라에만 사용하고 있고, 국제적(IMF·OECD 등)으로는 재정 지속가능성(sustainability) 지표가 일반화되어 있음.

있음.

- 이러한 국가재정운용 관련한 '작은정부' 모델에 따라 재정지출 효율화 및 재정 성과관리 제고 취지에서 입법화된 것이 국가재정법임. 국가재정법은 이전 예산회계법(1961.12 제정)을 기초로 기금관리기본법(1991.12 제정)과 통합한 법률로서, 2007년 1월 시행 이후 우리나라 국가 재정운용의 기본 골격을 형성하고 있음.

- 국가재정법은 △제1조(법 제정 목적) △제7조(국가재정운용계획 수립) △제16조(예산 원칙) △제86조(재정건전화 노력) 등에 걸쳐 국가 재정운용의 기본 방향을 재정 건전화로 설정하고 이를 실현시키는 제도적 방안을 규정하고 있음.

- 이러한 재정건전화 추진과 관련하여, 국가재정법에는 △중장기적 관점에서의 '국가재정운용계획' 수립(법 제7조) △총액배분 자율편성(top-down)제도(법 제17조) △재정 성과관리제도(법 제85조의2) △통합재정정보시스템 운영(법 제85조의12) △국가채무관리계획 수립(법 제91조) 등 등의 구체적 재정운용방안을 제도하고 있음.[5)]

○ **국가재정법 제정의 시사성**

- 국가재정법은 노무현정부에서 제정·시행하여 오늘에 이르고 있는데, 이번 대선에서와 같이 보수정권(윤석열)의 권의 핵심 정책좌표(trade-mark)가 감세(세입)-재정지출효율화(세출)인데, 아이러니하게 이러한 재정지출 효율화의 정책 기반을 제도적으로 완성한 주체가 노무현정부라는 것임.[6)]

- 노무현정부에서 제도적 기반을 완성했던 국가재정법은 이후 이명박·박근혜정부의 시장 중심 국가 전략의 굳건한 토대로 작용했고, 문재인정부 하에서도 그 흐름은 더욱 공고해지고 있음. 이는 결국 재정운용 책임 주체인 경제총괄부처(현 기재부)가 정권 교체와 무관하게 국정 전반의 요직을 장악하고 있는 현실과 무관치 않음.[7)] 다만, 국가재정법에 따라 구체적인 제정운영전략을 설정하는 국가재정운용계획은 각 정부에 따라 약간 다른 요소를 지니고 있음.

---

5) '국가재정운용계획' 및 '국가채무관리계획'에는 중앙·지방정부의 국채발행·차입금 등의 국가채무(D1)을 기준(현금주의)으로 하고 있으나, 국제 비교 기준으로는(IMF·OECD) 국가 채무(D1)에다 비영리 공공기관의 부채까지 포괄하는(발생주의) 일반정부 부채(D2) 개념이 활용되고 있음.

6) 공공부문 재정정책(세출 측면)에서 가장 중요한 영역이 공공기관 관리체계인데, 현재의 공공기관 시장화 중심의 관리체계의 법제도적 기반을 완성(공공기관운영에관한법률 제정 : 공운법)한 것 또한 노무현정부라는 것임. 국가제정법 시행(2007.1) 및 공운법 시행(2007.4)의 시기가 일치하는 점 또한 단순한 우연인지, 아니면 국정 주체(기획예산처 추진)들의 정책적 판단인지 의문이 제기됨.

7) 임기 말에 있는 문재인정부의 핵심 요직이랄수 있는 경제부총리(홍남기), 대통령비서실 정책실장(이호승), 국무조정실장(구윤철) 모두 기획재정부(기재부) 출신 관료가 장악하고 있음. 이들은 모두 이전 정부(이명박·박근혜)에서 기획재정부의 핵심 요직(경제정책·예산·정책조정 부서)을 거친 관료로서, 모두 이전 정부 국정방향의 설계에 참여했던 경험이 있고, 최근 코로나 위기 등의 상황에서 시대착오적인 재정 건전화 흐름을 여전히 주도하고 있음. 다시 강력한 재정 건전화 정책을 준비하고 있는 윤석열정부의 국무총리(한덕수), 경제부총리(추경호) 등도 모두 기재부 경제관료 출신임.

3) 국가재정법의 목적을 실현하는 국가재정운용계획 수립

○ **국가재정운용계획과 국가 채무**

- 국가재정운용계획은 국가재정법에 따라 재정 건전화 정책 목표를 중장기적으로 설정학 위해 2007년부터 시행하고 있음. 매년 이후 5년 단위로 예산·기금을 망라한 총지출 기준의 중장기 계획으로 국회에 제출토록 하고 있는데, 이는 과거 예산회계법에 의한 「중기재정계획」(1982년 시행)을 계승하고 있음. 재정운용계획의 핵심 내용은 국가 재정 상황 진단 및 채무 추계, 그리고 재정 건전화를 위한 구체적 방안(재정혁신방안) 제시 등으로서, 재정당국인 기획재정부(기재부)가 국회에 제출하는 형태를 취하고 있음.
- 2021년 8월 제출된 「2021~2025년 재정운용계획」이 가장 최근 것으로서, 과거 5년전인 「2016~2020년 재정운영계획」 (2016년 8월 제출)과 비교하며, 현재의 국가 채무 흐름 파악을 통해 재정 건전화 정책 방향의 현재적 의미를 진단할 수 있음.
- 「2016~2020년 재정운영계획」에 의하면, 국가 채무는 2016년 637.7조원(GDP 대비 39.3%)에서 2020년 793.5조원(40.7%)로 증가한다고 되어 있는데, 2020년 실제 국가 채무는 860.1조원(44.5%)으로 증가(목표 대비 66.6조원 증가)하였음. 그러나, 2016년 계획 수립 당시 2020년 총수입 목표를 476.4조원으로 설정했지만, 실제 총수입은 439.2조원에 불과함(목표 대비 37.2조원 감소).
- 「2021~2025년 재정운용계획」에 따르면, 국가 채무는 2021년 47.3%(965.9조원)에서 2025년 58.8%(1,379.4조원)으로 진단함. 2025년의 국가 채무 58.8% 진단은 2020년 재정준칙 제도화의 목표(60%)로 작용하고 있음.

○ **국가재정운용계획의 주요 내용 진단**

- 2개의 재정운용계획을 거시적으로 비교해 보면, 재정운용 기본방향이나 재정혁신방안 모두 재정지출 효율화를 위해 지출 구조조정 및 민간투자사업 활성화 등을 제시하고 있고, 사회보험 등 재정 안정화 등을 지향하고 있으며, 재정위험 관리 방안으로 재정준칙 제도 도입을 제시하고 있다는 점에서 대동소이(大同小異)하다고 볼 수 있음.
- 이는 결국, 국가재정운영계획이 재정 건전화를 지향하는데서 나타난 제도 자체의 한계와 함께, 재정의 역할 확대와는 무관하게 이전 계획을 재활용하는 수준에서 제출하는 재정운용계획 작성 주체(기재부)의 한계를 동시에 드러낸다고 볼 수 있음. 세입 확충 방안 역시 일부 비과세·감면 정비 및 세외수입(稅外收入) 확대 등 낮은 조세부담율을 변화시키지 않는 미시적 수준의 개선에 머무르고 있기 때문에, 세입 확충을 통한 재정 건전화 효과는 매우 제한적이고, 오히려 경기 회복(경제 성장)에 따른 추가 세수 등이 더 큰 역향을 미치고 있음.
- 미시적 측면에서는 2021~25년 재정운용계획에서 이전 2016~20년 재정운용계획과 비교하여, 기후위기, 지방소멸 대응에 대한 재정 대책이 포함되어 있는 대신, 제정관리체계 개선과 관련하여 공공기관 기능조정이 제시되어 있음. 그러나, 전반적으로 재정 건전화 정책 기조의 틀 내에서 이러한 정책방향들이 검토되기 때문에 실제 재정운용정책의 실행(예산 편성)

및 공공 정책의 추진 과정에서는 큰 차이를 보인다고 보기는 어려울 것임.

- 재정운용계획 수립 과정에서는 공개토론회 등을 개최하여 민간전문가·정책고객·관계부처·지자체 등 각계각층의 의견을 폭넓게 수렴토록 했으나, 국가재정법 시행 초기(2007년)를 제외하고는 이러한 의견 수렴이 전문가 중심으로 제한되면서 형해화하고 되고 있음. 재정정보 공개 범위는 넓어지고 있고 정보공개시스템도 발전하고 있지만, 이것으로 재정운용계획 수립의 민주성 제고가 이뤄진다고 보기는 어려울 것임.

- 우리 정부의 국가재정운용계획은 재정 건전화를 위한 제도적 방안에 골몰한 나머지, 재정정책의 목적(경제성장·소득재분배 등)과 어긋날 뿐 아니라, 국가 책임이 강조되는 위기 상황을 제대로 반영하지 못하고 있음. 실제로 사회경제 상황 변화에 따라 갈수록 국가채무 비율이 증가하는 경향을 보이고 있기 때문에, 정부가 5년의 중장기 관점에서 재정 건전화 취지 아래 매년 수립하는 재정운용계획의 실효성은 사실상 제한적일 수밖에 없음. 결과적으로, 이 재정운용계획은 국가 재정을 관리하는 주체(기재부 경제관료)들의 권한만 강화시키는 부작용을 초래하고 있다고 해도 과언이 아닐 것임.

〈표 2.1〉 2016~2020년 및 2021~2025년 국가재정운용계획의 개괄적 비교

구분	2016~2020 국가재정운용계획	2021~2025 국가재정운용계획
재정운용 기본방향	**1. 성장과 고용 중심의 재정 역할 강화** - 지속적 지출 구조조정을 통한 미래 먹거리 창출 등 재투자 - 기존 일자리 사업의 수요자 중심 개편 및 맞춤형 일자리 지원 투자 - 취약계층에 대한 맞춤형 복지 확충 **2. 건전재정 운용의 제도적 기틀 마련** - 모든 재정운용주체의 건전화 노력을 통합적으로 규율하는 '재정건전화법(안)'제정 추진 - 국가채무관리 위한 재정준칙 법제화 - 사회보험 전망체계 통합적 관리를 통한 사회보험 건전성 강화 **3. 지속적인 재정 개혁을 통한 재정운용의 효율성 제고** - 유사·중복사업 통폐합 - 민간투자사업 활성화 - 조제지출에 대한 성과평가 및 예비타당성 조사 실시	**1. 포용적 경제 회복과 선도국가 도약을 위한 재정의 역할 지속** - 격차 해소를 위한 취약계층별 맞춤형 지원 확대 - 디지털·저탄소 경제 전환 및 미래 전략산업 육성을 통한 선도국가 기반 조성 뒷받침 - 저출산·고령화, 지방소멸 위기 등 인구구조 변화 선제적 대응 **2. 총량관리 강화 및 선제적 위험 대응을 통한 재정의 지속가능성 제고** - 지출구조조정, 협업예산 확대 등 통한 지출 효율성 제고 및 조세특혜 정비, 세외수입 확대 등 수입기반 확충 노력 강화 - 경제회복 추세에 맞춘 지출증가속도 조절 및 재정준칙 법제화, 사회보험 재정 안정화 추진 등 재정위험에 대응한 선제적 제도 개선 **3. 과감한 제정 혁신을 통한 재정의 효과성·민주성 제고** - 기후대응기금 및 지방소멸대응양여금 신설, 비효율적 기금 운용 정비 등 재정환경 변화에 대응한 재정관리체계 혁신 - 재정정보 공개 확대 및 정운영 과정 국민 참여, 의견수렴 확대 등 수요자 중심 재정 운용 강화
재정혁신 방안	**1. 재정지출 효율화** - 지출 구조조정 - 유사·중복사업 통폐합 - 민간투자사업 활성화 **2. 세입기반 확충** - 비과세·감면 정비 - 지하경제 양성화 - 과세기반 확대 - 국유재산관리 효율화 **3. 재정관리체계 개선** - 지방재정 책임성 및 효율성 제고 - 지방교육재정 책임성 및 효율성 제고 - 사회보험 재정 안정화 - 공공기관 기능조정 - 공공기관 부채관리 강화 **4. 재정 누수 차단** - 집행현장조사제 실시 - 국고보조금 통합관리시스템 구축 - 통합재정사업 평가 강화	**1. 수입기반 확충** - 비과세·감면 정비 등 세입기반 확충 - 세외수입 확대 - 민간자본 적극 활용 **2. 재정지출의 효율성 제고** - 지출 구조조정 - 협업예산 활성화 - 민간의 창의 활용 **3. 재정관리체계 혁신** - 재원의 효율적 활용 - 기후변화 대응 재원 운용 - 중앙-지빙재정제도 개선 - 공공계약제도 개선 - 혁신 지향 공공조달 - 성과관리 내실화 **4. 중장기 재정위험 관리 강화** - 재정준칙 도입 - 사회보험 재정 안정화 추진 - 국고채 안정적 관리 - 재정관리 인프라 강화 **5. 재정운용의 투명성 제고** - 재정정보 공개 강화 - 국민참여예산제도 활성화 - 국가결산체계 개편

자료 : 기획재정부(2016, 2021)

4) 강도 높은 재정 건전화를 제도화하는 재정준칙 도입

○ **재정준칙 정의 및 도입 배경**

- 재정준칙(fiscal rule)은 "재정수지·재정지출·국가채무 등 총량적인 재정지표에 대한 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 방안 등을 법제화함으로써, 정책 당국의 재량적 운용에 제약을 가하는 재정운용체계"로 정의되고 있음(나무위키).

- 재정준칙은 1993년 11월 유럽연합 출범(마스트리히트조약 발효) 이후, 유로화 가치 및 금리 안정을 위해 각국 재정적자를 GDP 대비 3% 미만으로, 국가채무를 GDP 대비 60% 이하로 제한하기 위해 채무준칙(debt rule) 형식의 「안정성장협약」(Stability & Growth Pact : SGP)을 채택(1996.12. 유럽연합 정상회담)한데서 유래하고 있음.[8] 1997년 유럽 의회에서 경제통화동맹 발전의 일환으로 SGP를 결의했고, 이후 IMF는 1998년 재정정책준칙(fiscal police rule) 발표를 통해 이에 대한 세부 기준을 설정함.[9] 2022년 현재 전세계 90여국에서 도입되어 있고, OECD 국가들 중 한국·터키만이 아직 도입되지 않은 것으로 알려지고 있음.

- 우리나라에서 이전부터 일부 정부출연연구기관에서 재도 도입의 필요성이 제기된 후,[10] 2016년 8월 기재부가 「2016~2020년 국가재정운용계획」 제출 당시 국가채무비율(GDP 대비) 한도 45% 이내, 관리재정수지 적자 3% 이내로 정하는 재정건전화법(안) 제정을 발의함으로써, 정부·국회 중심으로 논의되기 시작함.

- 이후 정권 교체로 논의가 중단된 이후 2020년 코로나 위기로 인한 재정 확장의 필요성이 제기되는 가운데, 2020년 6월 추경호의원(차기 경제부총리 후보)이 2016년 재정건전화법(안) 제정 발의 당시와 동일한 내용(국가채무비율·관리재정수지)이 포함된 국가재정법 개정(안)을 발의하고,[11] 2020년 10월 기재부가 '한국형 재정준칙' 제도화를 포함한 국가재정법 개정(안)을 발의한 이후 본격적으로 공론화되고 있음. 2020년 발의 당시 여야 모두 기재부(안)에 반발하여 이후 제도 도입 논의가 지체되다, 최근 대선 직후부터 집중적으로 논의가 이뤄지고 있음.[12]

- 한편, 일각에서는 우리나라에는 335조원에 달하는 공기업 부채(D3)가 국가간 비교에 제외되어 있어 공기업 부채를 포함한 국가채무 위험 역시 간과할 수 없다는 점도 재정준칙 도입 필요성 근거로서 제시되고 있으나,[13] 공기업 채무는 대부분 상환이 예정된 금융성 채무로서

8) 유럽 각국은 회원국 기준치(적자 3%, 채무 60%)를 초과하였다고 판단되는 경우 유럽집행위원회 보고를 거쳐 초과적자시정절차(Excessive Deficit Procecure : EPD)에 착수하게 됨.

9) IMF 설정한 준칙 기준(1998)에는 △헌법·법률·가이드라인·구체협약 등 법적 토대 △재정수지·국가채무·지출총액 등의 총량적 재정 목표 △재정준칙 미 준수시 사법적·금전적·신용적 제재조치 명시 등이 포함되어야 한다고 되어 있음.

10) 주요 연구내용으로는 한국조세연구원의 「재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구」(박형수, 2006) 및 KDI의 「재정준칙 도입에 관한 연구」(김성태, 2010) 등이 있음.

11) 2020년 6월에 류성걸의원(국민의힘)은 추경호의원 발의 내용과 동일한 재정준칙 제도화를 담은 재정건전화법(안)을 재발의하면서 국가채무비율 45% 초과시 세계잉여금(歲計剩餘金)을 국가채무의 원리금 상환에 사용토록 법제화하자는 내용을 포함함.

12) 당시 여당 의원들(고용진·홍익표·기동민 등)은 확장 재정이 필요한 상황에서의 도입 필요성에 대해 의문을 제기한 반면, 여당 의원들(추경호·김태호 등)은 정부 안의 주요 내용(2025년 기준, 국가채무비율 60% 등)에 대한 실효성과 함께 현 정부의 재정운용 책임 회치 등을 이유로 반발함.

13) 정성호(한국재정정보원 연구위원)는 정부 재정 운용에 전반에 대한 레드라인(red line) 성격의 재정준칙이 필요하다고 주장함(서울경제신문, 2022.4.15). 한편, KDI에서는 2017년 기준으로 비금융공기업의 부채가 GDP의

재정 지속 가능성에 문제가 되는 적자성 채무와는 다른 특성이 있음.

- 현재 윤석열정부가 도입을 추진하는 재정준칙은 2020년 정부(기재부) 발의 내용에 대한 당시 야당 의원(국민의힘)들의 수정(안) 중심으로 강도 높은 국가 채무 관리를 위한 국정 방향 차원에서 논의되고 있음. 결국, 2020년 발의한 재정준칙의 실효성을 문제삼으며 대폭 강화된 재정준칙 제도화를 국정방향으로 설정함으로써, 이제 중요한 국가 재정 논쟁으로 자리잡음.

○ **재정준칙의 실효성 진단**

- 2020년 정부(기재부)가 발의한 재정준칙의 목표는 1990년대 유럽 국가들 중심으로 설정된 것으로 이미 당시부터 국가채무비율 평균 60% 수준의 한도가 설정되어 운영되어왔음. 그러나, 2008년 글로벌 금융위기 이후 이 제도는 유럽 선진 각국에서 사실상 유명무실화되었고, 2020년 코로나19 이후에는 재정준칙을 훨씬 상회하는 국가채무비율을 지닐 만큼 확장적 재정정책이 보편화되고 있고,[14] 독일 등을 제외한 상당수 국가들은 수치 목표에 대해서는 탄력적 기준(상황 변화에 따른 예외조항 등)을 적용하고 있음.

- 더구나, 1998년 재정준칙의 기준을 정했던 IMF마저 「국가채무 지속가능성 분석」(2011)을 통해 GDP의 60%라는 기준은 채무 위기와 직결된 것이 아니며, 국가채무의 지속가능성(sustainability)을 판단하는데 유용하지 않다는 입장을 발표하기도 함(나원준, 2022.4).

- 무엇보다, 우리의 국가채무는 코로나 위기가 극에 달했던 지난 2년간(2020~2021년) 너무나 준수한(건전한) 수준에 있고, 국가의 재정지출 또한 선진 각국에 비해 현저히 미달하고 있다는 점에서, 재정 건전성을 극도로 강화하는 재정준칙 도입의 필요성에 대해서 논란이 제기될 수밖에 없음.

- 더구나, 윤석열정부의 경제부총리로 지명된 추경호의원의 재정준칙 내용(국가채무비율 45%, 관리재정수지 3%)은 적정성 논란이 제기되었던 현 기재부(홍남기)의 국가부채 한도를 강력하게 하향조정하는 것인데다, 증세 공약도 없는 윤석열정부에서 재정지출 효율화(정부·공공기관 예산감축·기능조정 등)만으로는 현실적으로 달성하기 어려운 목표로서,[15] 윤석열정부의 재정정책의 딜레마가 예상될 수 있음.

23.5%로서 OECD 국가들중 최고 수준이라고 진단하고 있음(황순주, 2021).

14) 1995년도 OECD 국가 평균 국가채무비율은 68.6%였으나, 2020년 국가 평균 국가채무비율은 130.4%로 증가하여 재정준칙이 별다른 제약 조건으로 작용하지 못하고 있음.

15) 이미 정부는 2023년 예산 편성시 10% 삭감(재정지출 효율화)을 전제로 한「2023년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」을 의결(2022.3.29.)하여 각 부처·지자체·공공기관에 시행했음. 다만, 과거 경험(1998~2002년 김대중정부의 공공부문 구조조정)을 되돌아보면, 이러한 재정 지출 효율화 정책의 효과는 의심스러울 수밖에 없음. 당시 강력한 구조조정(민영화·인력감축·예산삭감 등)에도 불구하고, 실제 재정수지 개선효과는 크게 나타나지 않은채, 신자유주의 첨병인 IMF의 주문에 따라 공공부문 시장화 체제 기반 구축에만 충실한 효과를 낳았음.

3. 재정 건전화 정책과 관련한 각종 재정 지표

1) 정권·경제상황과 무관하게'작은 정부'에 충실한 정부 재정 지출

○ **문재인정부 이전의 낮은 재정 지출 비중**

- 문재인정부 이전인 2015~2017년 우리나라의 GDP 대비 국가 재정 지출 규모(일반회계·특별회계·기금 등)는 32.4%로서, OECD 국가 평균 41.1%에 현저히 미달했고,[16] 이러한 흐름은 2015년 이전 통계에서도 유사하게 나타나고 있음.
- 이같은 국가 재정 지출 규모는 우리나라 집권세력들(특히, 시장 만능 경제관료들)이 일관된 국가 운영 모델로 떠받드는 시장주의(영미형 신자유주의)의 원조 국가들(영국 40.7%, 미국 37.9%)에 비해서도 미달하고 있음.

<표 2.2> OECD 주요국의 GDP 대비 정부 재정 지출 비중(2015~17년) (단위: %)

국가 구분	재정 지출 비중	국가 구분	재정 지출 비중
프랑스	56.3	슬로베니아	40.8
핀란드	54.3	영국(GBR)	40.7
벨기에	52.0	슬로바키아	40.2
덴마크	51.2	이스라엘	39.5
노르웨이	49.9	에스토니아	39.1
스웨덴	49.4	체코	39
오스트리아	49.2	일본	38.7
이탈리아	48.7	호주	38.4
그리스	47.2	라트비아	38
헝가리	47.1	미국(USA)	37.9
포르투갈	45.7	코스타리카	34.6
독일(DEU)	43.8	스위스	34.1
아이슬란드	43.3	리투아니아	33.2
네델란드	42.6	**한국(KOR)**	**32.4**
룩셈부르크	42.1	콜롬비아	32
스페인	41.1	아일랜드	26.3
폴란드	41.1	칠레	25.4
OECD 평균			**41.1**

자료 : OECD(2019), 「Government at a Glance, 2019」

16) 2017년 GDP가 1조5,380억$(1,748조원)인 점을 감안할 때, OECD 국가 평균의 재정 지출 규모에 도달하기 위해 152조원 추가 지출이 필요하다는 계산이 가능함.

○ 코로나 위기 국면에서도 유지되는 낮은 재정 지출

- 소득주도성장 등 포용적 성장전략을 제시하며 '더불어 잘사는' 국가 책임을 강조한 문재인 정부의 집권 기간(2018~2021년) 4년간 GDP 대비 정부재정 지출 비중은 평균 35.4%로서, 동일 기간 OECD 국가 평균 44.0%에 비해 매우 저조하게 나타나고 있음. 결국, 문재인정부 기간 중에도 우리 정부의 재정 건전화 기조는 일관되게 유지하고 있다는 의미일 것임.
- 특히, 코로나 위기 대응 기간(2020~2021년)에 38.2%로서, 동일 기간 OECD 국가 평균 47.6%에 현저히 미달하고 있는데, 국제 기구(OECD·IMF)마저 한국 정부의 재정 확장을 권고(후술)하는 단계에 이름.
- 이러한 정부(특히, 기재부) 재정 정책에 대해 비판적 견해가 다양하게 제기되어 왔고, 대선에서도 확장적 재정정책의 필요성이 공론화되기에 이름(이재명 후보 2022.1).

<표 2.3> OECD 주요국의 최근 4년 GDP 대비 일반정부 총지출

(단위: %)

국가 구분	2018년	2019년	2020년	2021년	4년 평균
한국	**31.2**	**34**	**38.5**	**37.9**	**35.4**
독일	44.4	45.1	52.1	50.4	48.0
미국(USA)	42.2	42.2	46.2	45.1	43.9
스웨덴	52.2	52.1	61.8	57.1	55.8
스페인	32.5	32.7	37.4	35.8	34.6
영국(GBR)	39.3	39.0	44.6	44.6	41.9
이탈리아	48.4	48.7	58.5	54.9	52.6
일본	38.5	38.7	46.7	41.5	41.4
캐나다	41.0	41.2	56.6	52.0	47.7
프랑스	55.6	55.5	63.3	59.6	58.5
호주	35.4	35.6	47.4	40.2	39.7
OECD 평균	**40.3**	**40.6**	**49.0**	**46.2**	**44.0**

자료 : 국회 예산정책처(2021), 「2021 경제·재정 수첩」

- 문재인정부가 2년 가까이(2020.2~2021.9) 코로나 위기 대응과 관련하여 재정·금융 전체의 지원 역시 GDP 대비 16.5%에 불과했는데, [표4]와 같이 OECD 주요국의 지원 규모와는 현격한 차이를 드러내고 있음.
- 그런데, 이러한 정부 지원 역시, 코로나 위기 국면에서 삶의 위기에 직면한 취약계층(휴업·실직노동자, 자영업자 등) 보호를 위한 정부 재정 추가 지출(추경예산 편성 등)은 6.4%에 불과했고,[17] 금융기관을 통한 기업 유동성 지원이 10.1%에 달했음.

17) 문재인정부는 코로나 위기가 확산되었던 2년간(2020~21) 6차례에 걸쳐 추가경정예산(안)을 편성 집행했는데, 2020년에 1차(3월) 11.7조원, 2차(4월) 12.2조원, 3차(6월) 35.1조원(14.9조원, 2차(7월) 34.9조원 등 모두 116.6조원에 달하고 있음. 이는 GDP 대비 6% 수준에 달하는 것으로 추계됨.

- 금융기관의 유동성 지원 중심 지출은 이탈리아·스페인·프랑스 등 재정 위기에 직면한 국가들에게 일반적으로 나타났고, 미국·캐나다·호주 등은 정부 추가 재정 지출 중심으로 코로나 대응 지원책을 집행함(영국·일본 등은 혼합 집행).

<표 2.4> OECD 주요국의 2년간(2020.2~2021.9) GDP 대비 코로나19 대응 지출 비중 (단위: %)

국가 구분	GDP 대비 총지출	GDP 대비 재정 추가 지출	GDP 대비금융 유동성 지원
한국	**16.5**	**6.4**	**10.1**
독일	43.1	15.3	27.8
미국(USA)	27.9	25.5	2.4
스페인	22.8	8.4	14.4
영국(GBR)	36	19.3	16.7
이탈리아	46.2	10.9	35.3
일본	45	16.7	28.3
캐나다	19.9	15.3	4
프랑스	27.9	9.6	15.2
호주	20.1	18.3	1.8

자료 : 오마이뉴스 보도(2022.2.9)

○ **낮은 재정 규모 더불어 취약한 사회보장 재정 비중**

- 2015~17년간 국가 재정의 부문별 지출 비중에서, 사회보장 재정 지출 비중은 19.9%로서 OECD 국가들 꼴찌(평균 32.5%의 60%) 수준이고, 보건 재정 지출 비중 역시 최하위권으로 나타남.
- 반대로, 경제활동 지원 예산(2위) 및 국방 예산(3위)은 재정 지출에서 비중에서 높은 순위를 기록하고 있는데, 이는 취약한 국가 체제(기업 이윤 중심 성장, 분단체제 군사동맹)를 반영함.

<표 2.5> OECD 각국의 부문별 재정 지출 비중(2015~17년) (단위: %)

국가 코드	일반 행정	국방	공공질서 안전	경제 활동	환경 보호	주거 지역시설	보건	여가문화 종교	교육	사회 보장
호주	11.9	5.1	5.1	11.1	2.4	1.6	19.1	2.3	14.9	26.8
프랑스	10.9	3.2	2.9	10.3	1.7	1.9	14.3	2.4	9.6	43.2
독일	13.2	2.3	3.5	7.1	1.4	0.9	16.3	2.3	9.5	43.7
이탈리아	16.7	2.6	3.7	7.8	1.9	1.2	14.1	1.6	7.9	42.8
일본	10.1	2.3	3.2	9.4	3.0	1.7	19.6	1.0	8.6	41.2
한국	**16.3**	**7.8**	**4.0**	**15.6**	**2.5**	**2.6**	**12.9**	**2.4**	**16.2**	**19.9**
스페인	14.3	2.2	4.5	9.6	2.1	1.1	14.4	2.7	9.5	39.8
스웨덴	13.9	2.4	2.6	8.4	0.6	1.6	13.9	2.2	13.4	41.3
영국	11.1	4.9	4.6	7.4	1.8	1.4	18.0	1.5	11.7	37.9
미국	14.3	8.6	5.4	8.7	0.1	1.5	24.4	0.8	16.0	20.4
평균	**13.2**	**5.1**	**4.4**	**9.3**	**1.3**	**1.5**	**18.9**	**1.6**	**12.5**	**32.5**

자료 : OECD(2017~2019). 「Government at a Glance」

- 문재인정부 2016년 대비 이후 2021년까지 5년간 각 영역별 국가 예산 지출 비중을 보면, 보건·복지·고용 부문의 예산 증가율(복지 부문 예산 증가율 미 구분)이 가장 높게 나타나고 있으나(46.5%), [표5]에 나타난 사회보장 재정 지출 비중의 취약함을 극복하기는 아직 역부족인 것을 알 수 있음.
- 여전히 높은 비중은 차지하는 국방 예산(9.8%)는 한반도 평화체제 움직임이 나타난 상황을 고려했을 때 시대착오적인 예산 정책으로 논란이 제시될 수밖에 없음.[18)]

<표 2.6> 지난 6년간(2016~2021년) 각 부문별 예산 및 증가 현황 (단위: 조원, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	증가율(*)	비중(**)
보건·복지·고용	123.4	129.5	144.7	161.0	180.5	199.7	46.3	34.1
교육	53.2	57.4	64.2	70.6	72.6	71.2	36.5	14.1
문화·체육·관광	6.6	6.9	6.5	7.2	8.0	8.5	21.2	1.6
환경	6.9	6.9	6.9	7.4	9.0	10.6	30.4	1.7
R&D	19.1	19.5	19.7	20.5	24.2	27.4	26.7	4.7
산업·중소기업·에너지	16.3	16.0	16.3	18.8	23.7	28.6	45.4	4.3
SOC	23.7	22.1	19.0	19.8	23.2	26.5	-2.1	4.6
농림·수산·식품	19.4	19.6	19.7	20.0	21.5	22.7	10.8	4.3
국방	38.8	40.3	43.2	46.7	50.2	52.8	29.4	9.8
외교·통일	4.7	4.6	4.7	5.1	5.5	5.7	17.0	1.1
공공질서·안전	17.5	18.1	19.1	20.1	20.8	22.3	18.9	4.2
일반·지방행정	59.5	63.3	69.0	76.5	79.0	84.7	32.8	15.6
계	**389.1**	**404.2**	**433.0**	**473.7**	**518.2**	**560.7**	**33.2**	**100.0**

* 2016년 대비 2021년 기준 증가율, ** 5년간(2017~2021) 재정지출 비중
자료 : 국회 예산정책처(2021), 「대한민국 재정」

18) 국방 예산의 상당 부분을 차지하는 방위력 개선 예산(2021년 17.7조원)은 대북 공격 무기 확충 중심의 예산으로 편성·운용되어온 것을 볼 때, 시대 상황(한반도 평화체제 논의, 코로나 위기에 따른 재정 수요 확대 등)을 제대로 반영치 못하고 있음.

2) 매우 준수(건전한) 국가 부채 및 재정 수지

○ 우리의 재정 수지 작성

- 각국 정부는 단기적으로 재정 지출 규모에 비해 세입 규모가 미달할 경우 국채 발행 등을 통해 적자 재정수지 정책을 채택하고 있는데, 이러한 재정 수지 흐름 또한 재정 운용 전략을 진단할 수 있는 핵심 지표로 볼 수 있음. 우리 정부는 재정수지와 관련하여, 다른 국가들과는 달리 통합재정수지 및 관리재정수지 등 두 개의 지표를 운영함.
- 국제적 비교로 통용되는 통합재정수지의 경우 우리나라는 2019년(12조원), 2020년(84조원), 2021년(75.4조원)에 걸쳐 적자를 기록하고 있는데, GDP 대비 각각 0.6%, 4.4%, 3.7% 수준에 이름. 그런데, 2020년의 경우 지방정부의 순세계잉여금(31.2조원)을 여기에 반영할 경우, 실제 통합재정수지는 52조원 수준으로(GDP 대비 2.7%) 더 낮게 추계되고 있있음(나라살림연구소, 2021).
- 그런데, 우리나라는 4대 사회보험성 기금 수지(현재까지 모두 흑자 상태)를 제외한 관리재정수지를 통해 재정 건전성을 엄격히 판단하는 재정운용전략을 설정하고 있는데,[19] 이를 기준으로 재정 수지를 측정할 경우 매년 적자를 기록하고 있고, 특히 통합재정수지가 적자를 기록한 2019년(54.4조원), 2020년(118.6조원), 2021년(112.5조원)에는 관리재정수지에 적자 규모가 매우 크게 나타나고 있음.
- 보수세력(야당·언론 등)은 이러한 관리재정수지 중심으로 재정 적자 문제를 정치 공세화('포퓰리즘')하고 있고, 윤석열 당선자 또한 이에 동조하고 있는데, 이러한 공세는 IMF 체제(국가 부도)의 트라우마를 지닌 국민 다수에게 선동효과가 작용하고 있음.

<표 2.7> 우리나라의 최근 5년 재정수지(GDP 대비 비중) 비교

(단위: %)

구분		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
통합재정수지(A)		24	31.2	△12.0	△84.0(*)	△75.4(**)
	GDP 대비(%)	**1.3**	**1.6**	**△0.6**	**△4.4**	**△3.7**
사회보장기금수지(B)		42.5	41.7	42.4	34.5	37.1
관리재정수지(A-B)		△18.5	△10.6	△54.4	△118.6	△112.5
	GDP 대비(%)	**△1.0**	**△0.6**	**△2.8**	**△6.1**	**△5.6**

* 지방정부 순세계잉여금(31.2조원)을 반영할 경우 2020년실제 재정수지 적자는 52조원 수준(나라살림연구소, 2021).
** 2021년 세계잉여금 23.3조원. 자료 : 국회 예산정책처(2021), 「대한민국 재정」

○ OECD 주요 국가의 재정 수지

- OECD 각국의 국가 재정수지(우리의 통합재정수지 기준)를 보면, 최근 5년간 주요 국가들이 상당 폭의 적자 재정 수지 흐름을 보이고 있음.

19) 우리 정부(기획재정부)는 재정 건전성을 강하게 반영하는 관리재정수지 사용을 선호(언론 보도 등)하고, 국제적 기준인 통합재정수지는 사회보험기금 수입으로 국가 재정수지 기준을 왜곡한다는 이유아래 사용을 기피하는 경향을 보이고 있음.

- 지난 5년간(2018~2022년) 국가 재정수지 비중(GDP 대비)을 보면, 우리나라는 평균 -1.4%로서 OECD 국가 평균 -6.3%에 비해 매우 준수한(건전한) 실적을 내세우고 있고, 특히, 코로나 위기가 절정에 달한 것으로 평가되는 2021년에 우리나라의 재정 수지 비율은 -3.8%로서 OECD 국가 평균 -8.4%에 비해 매우 준수(건전)한 편임.

<표 2.8> OECD 주요국의 최근 5년 GDP 대비 국가 재정 수지 비교

(단위: %)

국가 구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	5년 단순평균
한국	**3.0**	**0.9**	**△4.2**	**△3.8**	**△3.0**	**△1.4**
독일	1.8	1.5	△6.3	△4.4	△1.8	△1.8
미국(USA)	△6.3	△6.7	△15.4	△11.6	△8.3	△9.7
스웨덴	0.8	0.5	△4.0	△3.8	△2.3	△1.8
스페인	△2.5	△2.9	△11.7	△9.0	△6.6	△6.5
영국(GBR)	△2.2	△2.4	△16.7	△13.3	△8.8	△8.7
이탈리아	△2.2	△1.6	△10.7	△6.9	△4.4	△5.2
일본	△2.3	△2.6	△10.5	△5.5	△3.5	△4.9
캐나다	△0.4	△0.3	△15.6	△11.3	△5.8	△6.7
프랑스	△2.3	△3.0	△9.5	△7.4	△5.6	△5.6
호주	0.2	△0.2	△12.7	△6.5	△5.1	△4.9
OECD 평균	**△2.8**	**△3.0**	**△11.5**	**△8.4**	**△5.7**	**△6.3**

자료 : 국회 예산정책처(2021), 「대한민국 재정, 「OECD Economic Outlook」(2020) 재인용

○ **일반정부 부채(국가 채무)의 국제 비교**

- 일반정부(국가·지자체·준정부기관)의 GDP 대비 국가 부채 비중을 보면 2020년 48.9%로 이전에 비해 높아져 있으나, 앞서 국가 재정지출 규모 흐름을 반영하듯 우리의 부채 비중은 다른 나타에 비해 매우 준수(건전)한 것으로 볼 수 있음.

- 한편, [표9]에서와 같이 우리나라는 IMF 기준으로 국가 부채(D2)를 계산하고 있는데, 다른 국가들은 OECD 기준으로 산정한 국가 부채(D2)와 비교함으로써, 국가채무 비교에서 우리의 부채 비율이 과대 계산되고 있다는 문제 제기도 있음.[20)]

- 또한, 국가 채무 중에는 적자를 세금으로 충당해야 하는 '적자성 재무'만 있는 것이 아니라 자체 상환이 가능한 '금융성 채무'도 있기 때문에, 단지 재정수지의 건전성 문제를 국가 채무로만 한정하여 논하는 것도 적절치 않음.[21)] 특히, 앞서 언급한 바와 같이 2020년의 국가채무

20) 국가 채무(D2) 계산과 관련하여, 우리 정부(기재부)는 IMF가 설정한 GFS(Goverment Finance Statistics) 기준으로, OECD는 SNA(System of National Accounts) 기준으로 각각 계산하고 있는데, OECD 기준으로 일관된 비교가 필요함(이상민, 2022).

21) 2020년 추경예산(안) 당시 제출한 국가채무 비중 43.9% 기준으로, 자체 상환이 가능한 금융성 채무는 17%, 적자성 채무는 26.9%로서, 실제 조세 수입으로 상환해야 할 진성 국가채무비율은 아직 30% 수준에 머무는 것으로 집계됨(류덕현, 2022).

는 2016년 재정운용계획(2016~2020년) 발표 당시 설정한 국가 채무 목표에 비해 66.6조원 증가했지만, 당시 목표한 총수입 목표가 37.2조원 감소함에 따라 국가채무가 증가한 점도 있는 만큼, 마치 재정 방만 운용에 의한 국가 채무 확대로 몰아가는 논의(윤석열 당선자 주변 인물 및 언론 보도)는 적절치 않음.

<표 2.9> OECD 주요국의 최근 6년 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비교

(단위: %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
한국(*)	**40.8**	**41.2**	**40.1**	**40.0**	**42.1**	**48.9(***)**
한국(**)	**43.4**	**42.9**	**40.8**	**41.9**	**44.2**	**45.4**
독일	79.8	77.1	72.3	69.0	67.4	78.8
미국(USA)	104.8	106.8	105.9	107.2	108.5	133.9
스웨덴	55.0	54.6	51.9	50.6	46.9	52.7
스페인	117.1	117.4	115.8	114.6	117.7	147.6
영국(GBR)	111.9	118.6	119.2	115.7	118.5	154.4
이탈리아	158.9	155.8	152.5	147.8	155.7	183.9
일본	217.7	218.8	218.5	221.9	223.0	237.3
캐나다	98.0	98.4	93.8	92.8	92.7	126.6
프랑스	120.9	124.2	123.3	121.1	123.5	146.5
호주	41.4	43.8	44.7	44.6	47.1	66.8
OECD 평균	**111.3**	**111.9**	**109.7**	**108.9**	**109.9**	**130.4**

* 한국의 경우 IMF 기준으로 작성(**는 OECD 기준). 2020년 9월 추경예산 편성 당시 정부 제출자료에는 43.9%(***)로 표시. 자료 : 기획재정부 「월간 재정동향 및 이슈」(2022.3)

○ **정부 재정운용전략 시나리오에 따른 재정 수지 및 국가 채무 진단**

- 국회 예산정책처의 「2021~2030년 NABO 중기 재정전망」 보고서(2021.11)에 의하면, 재정운용전략 시나리오(△현상유지 △지출통제 △세입확충 △정책조합)별로 2027년과 2030년에 큰 차이가 나타나는 것을 알수 있음.[22)]

- 실제 지출통제 시나리오의 경우 현상유지 시나리오에 비해 2027년, 2030년에 재정수지 및 국가채무에서 의미있는 차이가 나타나지 않지만, 지출통제 및 세입확충을 조합하는 정책조합 시나리오의 경우 2025년 이전부터 이후 2030년까지 재정수지 및 국가채무 관리에 의미있는 차이가 나타나고 있음. 이는 국가 채무 감축 해법으로 채택하는 재정 긴축이 오히려 채무를 증가시키는'부채의 역설'(paradox of debt)과 무관치 않음.[23)]

22) 국회 예산정책처가 정한 △'현상유지' 시나리오는 2022년 국가재정운용계획의 정책 방향 계속 유지 △'지출통제' 시나리오는 2026년 이후 재량지출의 2025년 수준 동결 △'세입확충' 시나리오는 조세부담율의 단계적 인상 △'정책조합' 시나리오는 지출통제 및 세입확충 시나리오의 조합으로 각각 가정한 것임.

23) 포스트케인지언 경제학자인 조세프 스타인들(Josef Steindl)은 국가 채무를 축소하기 위해 재정 긴축을 강화할 경우 오히려 경기 위축으로 인한 국내총생산(GDP) 감소를 초래하여, 결과적으로 국가 채무가 더 커지고 재정의 지속

- 결과적으로, 바람직한 국가재정운용 전략 모델은 세출 억제(지출 효율화)만으로는 부족하고, 세입 확충(증세)이 병행되는 것이어야 함을 시사하고 있음.

<표 2.10> 재정운용전략 시나리오별 중기 재정수지 및 국가채무 진단

(단위:조원, %)

구분	시나리오		2021년	2023년	2025년	2027년	2030년
통합 재정수지	현상유지	금액	-83.5	-67.1	-79.3	-93.2	-112.6
		GDP 대비 %)	-4.1	-3	-3.4	-3.7	-4
	지출통제	금액	-83.5	-67.1	-79.3	-68.7	-46.9
		GDP 대비 %)	-4.1	-3	-3.4	-2.7	-1.7
	세입확충	금액	-83.5	-44.8	-54.6	-40.1	-51.3
		GDP 대비 %)	-4.1	-2	-2.3	-1.6	-1.8
	정책조합	금액	-83.5	-44.8	-54.6	-15.6	-14.4
		GDP 대비 %)	-4.1	-2	-2.3	-0.6	0.5
관리 재정수지	현상유지	금액	-119.2	-111.7	-123.4	-137.2	-158.4
		GDP 대비 %)	-5.8	-5.1	-5.2	-5.4	-5.7
	지출통제	금액	-119.2	-111.7	-123.4	-112.7	-92.7
		GDP 대비 %)	-5.8	-5.1	-5.2	-4.5	-3.3
	세입확충	금액	-119.2	-89.5	-98.7	-84.1	-97.2
		GDP 대비 %)	-5.8	-4.1	-4.2	-3.3	-3.5
	정책조합	금액	-119.2	-89.5	-98.7	-59.6	-31.5
		GDP 대비 %)	-5.8	-4.1	-4.2	-2.4	-1.1
국가채무	현상유지	금액	965.9	1,185.30	1,441,1	1,712,3	2,198.80
		GDP 대비 %)	47.3	53.7	61	67.8	78.9
	지출통제	금액	965.9	1,185.30	1,441.10	1,677.60	2,016.70
		GDP 대비 %)	47.3	53.7	61	66.5	72.3
	세입확충	금액	965.9	1,167.40	1,379.40	1,551.90	1,871.40
		GDP 대비 %)	47.3	52.9	58.4	61.5	67.1
	정책조합	금액	965.9	1,167.40	1,379.40	1,517.20	1,689.30
		GDP 대비 %)	47.3	52.9	58.4	60.1	60.6

자료 : 국회 예산정책처(2021), 「2021~2030년 NABO 중기재정전망」

3) '작은 정부'의 또다른 축, 낮은 조세 부담률

○ 조세부담률 국제 비교

- 국민의 조세(국세+지방세) 부담 정도를 측정하는 조세부담률(명목 GDP 대비 총조세)은 2016년 이후 완만한 증가세를 보이고 있으나 여전히 낮은 수준임을 보이고 있음. 이러한 낮은 조세 비율은 결국 재정 총량 확대의 한계 요인으로 작용하고, '작은 정부' 국가 전략의 주

가능성을 위태롭게 할 수 있다는 '부채의 역설' 주장을 함(나원준, 2022).

요 근간으로 작용함.

- 윤석열정부에서 부동산세제 등을 중심으로 한 감세 방안이 검토되고 있으나, 실제 문재인정부에서도 소득세·법인세 등에서 일부 증세가 있었으나 미흡한 수준에 머물렀고, 재산세·양도소득세·주택종부세는 오히려 감축하는 한계를 보임.
- 2019년 기준으로 우리의 조세부담률은 20.0%로서, OECD 국가 평균(24.9%) 및 G7국가 평균(25.2%)에 미달함으로써, 세입 측면에서 매우 낮은 재정 규모의 흐름을 보이고 있음.

<표 2.11> 조세부담률 추이 국제 비교

(단위: %)

구분	2010년	2012년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
한국	17.2	17.8	17.1	17.4	18.3	18.8	19.9	**20.0**
OECD평균	23.2	23.9	24.4	24.5	25.0	24.8	24.9	**24.9**
G7 평균	23.1	24.1	24.7	25.0	24.9	25.2	25.1	**25.2**

자료 : 국회 예산정책처(2021), 「대한민국 재정」

○ **국민부담률 국제 비교**

- 조세 수입 뿐 아니라 국민이 별도로 부담하는 4대 공적연금(국민·공무원·사학·군인연금) 및 사회보험(건강·고용·산재·장기요양보험) 등 사회보장기여금을 합친 국민부담률(명목 GDP 대비 총조세+사회보장기여금) 역시 2016년 이후 증가세를 보이고 있으나 낮은 수준에 머물러 있음.
- 2019년 기준으로 우리의 국민부담률은 27.3%로서, OECD 국가 평균(33.8%) 및 G7국가 평균(35.7%)에 현저히 미달하고 있음.

<표 2.12> 국민부담률 추이 국제 비교

(단위: %)

구분	2010년	2012년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
한국	22.4	23.7	23.4	23.7	24.7	25.4	26.7	**27.3**
OECD평균	31.9	32.7	33.2	33.3	34.0	33.7	33.9	**33.8**
G7 평균	33.2	34.3	35.0	35.0	35.4	35.7	35.6	**35.7**

자료 : 국회 예산정책처(2021), 「대한민국 재정」

4. 재정운용전략 전환 및 재정권력 개선 방안

1) 재정 건전화 신화 극복 및 확장적 재정정책 적극 추진

- 현재 우리나라는 △코로나 위기 지속 △디지털화·탈탄소화 등 산업구조 전환에 따른 고용위기 △저출산·고령화 시기 취약한 사회안전망 등 사회경제적으로 중층적 위기 국면에 직면하고 있고, 한국 경제 규모 역시 선진국 대열에 진입하고 있는 만큼, 이러한 위기 극복을 위해 현재 우리 정부가 설정하고 있는 재정 건전화 중심의 재정운용전략을 확장적 재정정책으로 획기적 전환이 필요함.

- 2020년 코로나 위기 대응 관련하여 OECD는 「한국경제보고서 진단」(2021.8)에서 취약계층 복지에 대해 부정적 진단을 내리면서, OECD는 사회안전망 강화를 위한 지속적인 확장적 재정정책이 필요하다고 권고했고,[24] 이보다 앞서 IMF는 2019년 5월 이사회 결과 보고를 통해, 한국 등의 재정 여력이 있는 국가들의 경우 경제성장 및 일자리 창출 등을 위해 확장적 재정정책이 필요하다고 권고한 바 있듯이, 이제 확장적 재정정책은 전 세계적 보편적 흐름으로 작용하고 있고, 선진 각국의 국가부채 확대는 이러한 흐름을 반영하고 있음. 이러한 흐름은 코로나 위기 국면에서 문재인정부가 '신중한 수준의 확장적 재정정책'을 추진하는 과정에서,[25] 국가 재정을 주관하는 기재부가 2020년 이후 재정 확장에 대해 일관되게 부정적 자세를 유지하는데 대해 신자유주의 첨병인 국제기구들조차 분명한 문제 의식을 보이고 있는 것으로 풀이됨.[26]

- 윤석열정부 출범을 앞두고 재정지출 효율화를 중심으로 한 재정 건전화 중심 재정운용전략이 구체화될 것이고, 보수세력 요구에 따라 제정준칙 법제화마저 추진될 것으로 예상되지만, 이러한 감세를 전제로 한 재정 건전화 국정방향은 세계적인 재정 확장 흐름과는 분명한 시대착오적 발상이 아닐 수 없음. 이는 국회 예산정책처가 중기 재정전망에서 지출 통제 및 세입 확충을 동시에 병행하는 것이 의미있는 재정운용전략임을 밝혔던 것조차 간과하는 것임. 윤석열 당선자는 지난 2월 대선 후보 토론회를 통해 타 후보들과 격한 논쟁을 전개한 상황에서 당선자로서 재정 건전화 공약 실천이 필요하다고 판단할 것이나, 다른 공약 실천을 위해서는 확장 재정이 불가피한 측면도 분명히 존재함.[27]

---

24) OECD는 한국 정부가 코로나 위기 대응 관련 경제적 성과에 대해서는 긍정적인 진단을 내렸으나, 국가 소득이 높은 수준의 복지로 이어지지 못했다는 진단아래, 코로나19 사태가 노동시장에서 취약한 계층(비정규직)에게 더 많은 악영향을 주고 있기 때문에 불평등 악화가 우려될 것이라고 표명했고, 낮은 연금소득으로 인해 고령층 빈곤이 확대될 우려가 있다고 지적함.

25) 문재인정부가 지난 2년간 추경예산 등 정부 지출을 소폭 수준에서 확대한 데 대해, 비록 선진 각국 수준에는 미흡하지만, 나름대로 재정 확장 노력을 기울인 것이라는 전제 아래, '신중한 수준의 확장적 재정정책'으로 규정한 전문가 의견이 있음(김유찬, 2022)

26) 이와 관련하여, 미국의 재무장관(Jannet Yellen과 한국의 경제부총리(홍남기)의 대조적인 입장을 주목할 필요가 있음. 옐런은 2021년 취임시 "국가 부채를 걱정할 때가 아니다. 과감한 재정 투자와 경기부양만이 해법이고, 그 혜택이 비용을 초과할 것이다"고 주장한 반면, 홍남기는 2021년 9월 국회에서 "재정은 화수분이 아니다. 항상 나라곳간을 걱정해야 한다"면서 재정 건전화 필요성을 주장함. 옐런의 주장은 "민중을 위한 양적 완화"등 영국의 제레미 코빈(Jeremy Corbyn) 등 현대통화이론(MMT)에 기초한 재정정책 방향을 신자유주의 세력이 사실상 채택한 것으로서, 현재 전세계 코로나 위기 국면에서 선진 각국이 추진해온 재정 확장의 일반적 흐름을 반영한 것임.

27) 윤석열당선자는 공약 실현을 위해 향후 5년간 266조원의 재정이 필요하다고 한국매니페스토실천본부에 입장을 제출한 바 있는데, 이는 △코로나 대책을 위한 추경예산 50조원 △노인기초연금 인상(35.4조원) △병사 월급 인상(25.5조원) 등을 포함하면 5년간 266조원의 막대한 재정이 필요한 것으로 진단된다는 의미임(세계일보, 4,5). 이

- 재정준칙 법제화 역시 선진 각국에서 제도적 실효성이 이미 상실되고 국제기구(IMF)에서조차 채택해서는 안된다고 이미 입장을 밝힌 상황에서, 보수정권의 정체성 확보만을 위해 이를 추진하는 것은 매우 위험스런 발상임.
- 이러한 국제적 흐름 및 최근의 사회경제 상황에 따라 확장적 재정정책이 불가피한 것을 넘어, 우리 정부가 정부 교체나 시대 상황과 무관하게, 국가재정법 및 국가재정운용계획 등을 통한 재정 건전회 중심의 재정운용전략을 전가(傳家)의 보도(寶刀)처럼 일관되게 추진하는 국정 방향을 변화시킬 필요도 있음. 경제·무역 규모에서 선진국 대열에 진입해 있고, 국가채무 또한 선진 각국에 비해 건전한 수준에 있는데, 재정 총액 확장(세출 측면 국채 발행, 세입 측면 증세 등)은 일절 외면하고 마치 "마른 행주 쥐어짜듯"세출 측면의 재정지출 효율화만을 금과옥조처럼 내세우는 재정정책은 국민 복지를 외면한 것일 수밖에 없음.
- 이제는 재정 지출 효율화 일변도의 재정 건전화 극복 차원에서 국가재정법 및 국가재정운용계획 전반에 걸친 대수술을 통해, 국민 복지 확대 및 소득 재분배 차원의 세입-세출정책 개선 병행을 통한 지속 가능한 재정운용전략을 재구성할 필요가 있음.
- 지속 가능한 재정운용전략과 관련하여, 한국은행의 적극적 국채 매입의 필요성이 제기되기도 함.[28)]
- 한편, 부문별 예산 편성 및 재정 지출시 국방 예산 비중의 감축이 시급한 과제임을 공유할 필요가 있고, 윤석열정부의 국방 예산 확충 가능성에 대해 강한 정책 대응이 필요할 것임.

2) 재정권력의 분산 및 재정전략 수립시 민주적 감시체계 강화

- 현재 우리나라의 재정정책은 전략 수립, 예산 편성, 세제 정책 모두 기재부에 권한이 집중되어 있음. 이러한 재정 기능을 중심으로 경제정책·정책조정 기능까지 포함하여, 기재부의 권한은 사실상 무소불위의 권력을 형성하고 있음. 현재 문재인정부의 주요 요직(경제부총리·정책실장·국무조정실장)을 기재부 출신이 맡고 있는데, 앞서 언급한 바와 같이 이들은 이전 정부(이명박·박근혜)에서 기재부 고위 관료로서 경제·재정정책 수립에 기여했던 인사들임. 윤석열정부의 핵심 요직(국무총리·경제부총리) 역시 기재부 출신 인사가 내정되어 있기 때문에 앞으로도 기재부 출신의 국정 요직 장악 흐름은 여전할 것으로 예상됨.
- 이들은 코로나 위기 국면에서 재정 건전화를 금과옥조처럼 내세우고(2020.10. 국가재정법 개정안 발의 등), 민간 경제권력과의 끈끈한 유착·공조관계 속에 '작은 정부'의 국가 재정 및 공공기관 시장화(민영화·경영효율화)을 일관되게 추진해오고 있음(김철, 2022). 통치권자의 국정 주도력이 약화된 틈을 타 문재인정부의 국정방향(소득주도성장 및 공공부문 사회적 가치 실현 등)이 왜곡되게 하는데, 이들 요직에 자리한 기재부 권력 집단이 적지 않게 기여했다고도 볼 수 있음. 모든 국가 정책이 예산 편성으로 지1집중되는 국정 구조 속에서 이들 재정권력은 예산 편성(일반회계·추경 등)애서 강한 권력 특성을 발휘하면서, 국가 정책의 왜곡

와 더불어, 윤석열정부는 부동산세제 등에서 감세 방안을 공약에 포함하고 있고, 한·미·일 군사동맹 강화 공약에 따라 국방 예산 증액 역시 불가피할 것으로 진단되어, 재정지출 효율화로는 도저히 극복하기 힘든 재정 운용의 딜레마가 예견될 수밖에 없음.

28) 2020년 국정감사(2020.10)에서 고용진의원(더불어민주당)은 한국은행의 GDP 대비 국채 보유 비중은 1.0%로서 미국 연준의 20%, 일본의 95.1%와 비교해볼 때 매우 낮은 수준에 있음을 지적함. 한국은행이 미 연준이 절반 수준(10%)의 국채 보유 비중을 늘린다면 우리의 재정여력의 확충이 가능할 것임(나원준, 2022).

흐름을 주도해왔다고 해도 과언이 아님.

- 한편, 국가재정운용계획에서는 계획 수립 과정에서 공개토론회 개최 등을 통해 민간전문가·정책고객·정부관계자 등 각계각층의 의견 수렴을 거치도록 했으나, 일반 국민생활과 직결되는 이 재정운용계획 수립 과정은 여전히 기재부 및 주변 전문가들 중심의 폐쇄적 논의구조에 머물고 있음. 게다가 윤석열 당선자는 재정준칙 도입과 더불어 독립된 '재정위원회' 운용을 통해 재정운용계획 수립 과정에서 탈정치화를 시도하겠다는 발상을 드러내고 있음.

- 따라서, 우선 예산 기능 및 재정 기능의 분리 등을 통한 기재부 조직개편을 통해 비대해진 기재부 권력을 분산시키는 방안을 검토해야 할 것이고, 외부 전문가 활용을 통한 관료권력 축소 및 개방적 인사검증시스템 도입 등의 인적 쇄신이 필요함.[29] 다만, 그동안 외부 전문가들을 정부가 일방적으로 임명하는 과장에서 정부와 민간전문가 사이에 권위주의와 시장주의의 결합 카르텔이 형성되어온 관행을 유념할 필요가 있음.

- 또한, 재정운용계획 수립 과정에서 계획 보고를 넘어 국회 감시의 폭을 확대하고, 시민운동 세력 등 다양한 계층의 참여를 통한 실질적 의견 수렴과 함께, 실제 예산 편성과정에서 시민 참여 체계를 활성화할 필요가 있음. 우리의 재정운용전략이 지닌 후진적 원리(경제관료 독점 및 재정 건전화 일변도)는 결과적으로 민주적 참여 시스템이 제대로 작동되지 않은 것에서 비롯된 것으로 보고, 국가 재정에 대한 진보·시민운동 참여를 통해 이러한 민주적 감시체계가 작동될 필요가 있음.

- 이러한 취지 아래 재정운용전략 수립이 마치 전문가의 영역인양 정부 관료 및 주변 전문가 중심의 폐쇄적 논의구조를 지향하면서 탈정치화를 모색하는 '독립 재정위원회'구상도 반드시 철회되어야 함. 재정은 국민들의 일상적 삶과 직결되어 있는 만큼, 국민들의 정치적 의사가 반영되어야 할 정치 영역이라는 점이 재확인될 필요가 있음(나원준, 2022).

3) 재정 총량 확장을 위한 증세 적극적 검토

- 확장적 재정정책의 필요성을 인정하면서도, 이를 위해 필수적으로 검토되어야 할 증세 문제는 여전히 국민들의 조세 저항을 의식하여 소극적 흐름을 보이는게 우리 정부의 보편적 태도이고, 이를 반영하듯 우리의 조세부담률은 [표8]에서와 같이 OECD 국가들에 비해 매우 낮은 흐름이 계속되고 있음. 물론, 재정 건전화 정책을 정권의 정체성으로 내세우는 보수정권(윤석열정부 포함)에서는 감세가 주요한 국정 방향으로 자리잡고 있음.

- 그런데, 앞서 언급한 바와 같이 확장적 재정정책을 위한 재정 총량 확대를 위해서도 증세가 필요하지만, 거꾸로 재정 건전화 정책을 위해서도 증세는 불가피할 수밖에 없고, 국민의 조세부담율 또한 적은 수준에서나마 계속 증가하는 추세에 있음. 물론, 윤석열 정부가 지향하는 재정 지출 효율화 역시 부분적으로는 가능하나, 공약 실천이나 당면한 복지 수요에는 턱없이 미달할 수밖에 없음. 앞서 [표10]에서와 같이 국회 예산정책처가 진단한 중기재정전망(2021~2030년)에서도 지출 통제 및 세입 확충을 조합한 정책조합 시나리오가 재정수지 및 국가채무 관리의 최선의 모델로 제시한 바 있듯이, 증세를 통한 재정 확충 및 재정 안정화는

29) 예산·재정 분리 조직 개편과 관련하여, 미국의 관리예산처(OMB)와 같이 △중장기 발전전략 수립 △경제·재정정책 수립·총괄·조정기능 △예산·기금의 관리 등은 대통령 직속 기획예산부처를 설치·운영하고, 예산 편성 및 심의는 국회(미 하원)에서 진행하는 방안도 참고할 필요가 있을 것임(김철, 2022.4).

국가 재정운용전략의 가장 바람직한 모델일 수밖에 없음.

- 이번 대선 토론회(2022.2)에서 윤석열 후보는 물론이거니와, 확장적 재정정책을 내세우는 이재명 후보조차 증세에 대해서는 국민적 저항을 우려하는 듯 부정적 입장을 보였던 상황을 보이고 있고,[30] 앞서 언급한 바와 같이 문재인정부도 증세에 대해서는 매우 소극적 태도를 보였음. 이재명 후보의 증세를 외면한 확장적 재정정책은 결과적으로 보편 복지 확대에 대한 실효성 논쟁(진보 진영) 및 재정의 지속 가능성 논쟁(보수 진영)을 각각 유발할 수밖에 없었음.
- 현재로서는 확장적 재정정책의 필요성이 강하게 대두되고, 우리의 조세부담률이 매우 낮은 현실을 감안해볼 때 증세의 필요성은 이제 간과할 수 없는 문제일 것이나, 증세 방안에 대해서는 여전히 한국 사회의 극단적 불평등·양극화 문제 및 조세 자체에 대한 국민적 저항 우려로 인해 다양한 입장이 제기되고 있음.
- 일단, 민주노총에서는 법인세 인상, 토지보유세 신설 등 부자(고소득층·고자산층) 증세 및 징벌적 성격의 증세를 중심으로 증세 논의가 이뤄지고 있는데(민주노총 2022 대선 요구), 그동안 보수정권 아래서 법인세·부동산세 등에 대해 감세 흐름이 지속되어왔고, 이로 인해 소득 재분배 효과가 역진 흐름을 보이는 것을 감안하면 이러한 부자 증세는 불가피할 수밖에 없음.
- 다만, 이러한 부자 증세 또는 누진 증세로는 한국 사회의 다중의 위기 극복을 위한 보편 복지 요구에는 한계가 분명하기 때문에 소득 상위 30% 이상이 결합된 누진적 보편 증세가 필요하다는 입장이 조심스럽게 제기되고 있음(정세은, 2022). 이에 대해, 증세의 필요성에도 불구하고 증세에 대한 국민적 동의 획득 어려움을 감안하여, △저출산·고령화 △기후위기 및 디지털화 △불평등·양극화 등 다차원적 위기와 변화에 대응하는 중장기적 조세개혁(안) 마련을 위한 국회 특위 설치 입장도 한편에서 제기되고 있음(장혜영, 2022).
- 분명한 것은 확장적 재정정책의 지속을 위해서는 부자·누진 증세 및 보편 증세가 같이 검토되어야 한다는 것임. 대체로, 복지 확대를 위해서는 보편 증세가, 소득 재분배를 위해서는 부자·누진 증세가 필요하다는 것이 일반적임.

30) 대선 토론에서 심상정 후보(정의당)은 “증세없는 복지는 허구, 감세하는 복지는 사기”라고 표현하며 감세를 주장하는 윤석열 후보를 공격했고, 보편적 증세에 대한 방안 없이 확장적 재정정책을 내세우는 이재명 후보에 대해서도 비판하고 국가 채무 확대에 대한 보수층의 공격을 상기시켜줌. 이재명 후보는 특수목적세(부동산보유세 등)는 주장하면서도 “증세 계획은 없다”고 대선 기간에 일관되게 주장함.

<참고 문헌>

국회 예산정책처(2021a), 「2020 대한민국 재정」

국회 예산정책처(2021b), 「2021 경제·재정수첩」

국회 예산정책처(2021c), 「2021~2030년 NABO 중기재정전망」

김철(2022), '기획재정부 관료권력 개혁방안', 「기재부 권력 해체와 전면 개혁 토론회」, 기획재정부 전면개혁 공동행동

기획재정부(2016), 「2016~2020 국가재정운용계획」

기획재정부(2021), 「2021~2025 국가재정운용계획」

기획재정부(2022), 「월간 재정동향 및 이슈 – 2022년 3월」

나라살림연구소(2021), "2020년 243개 지방정부 결산서 분석"

나원준(2022), '재정준칙 이대로 좋은가', 「기재부 권력 해체와 전면 개혁 토론회」, 기획재정부전면개혁공동행동

류덕환(2022), "국가부채 수준에 대한 평가와 향후 재정정책의 방향", 「한국 경제상황과 재정·조세정책의 역할 토론회」, 사회경제학회·경제인문사회연구회

유한성(1993), 「재정학」, 박영사

이상민(2022), 토론2, 「기재부 권력 해체와 전면 개혁 토론회」, 기획재정부전면개혁공동행동

장혜영(2022), 토론4, 「새 정부 정책 재안 연속 토론회」, 공적연금강화국민행동·무상의료운동본부

전국민주노동조합총연맹(2021), 「민주노총 2022 대선 요구안」

정세은(2022), "새 정부에 바란다, 조세재정정책", 「새 정부 정책 재안 연속 토론회」, 공적연금강화국민행동·무상의료운동본부

황순주(2021), 「공기업 부채와 공사채 문제의 개선방안」, 한국개발연구원

OECD(2019), 「2019 Government at a Glance」

OECD(2019), 「2020 OECD Economic Outlook」

지정토론 01

불평등 타파를 위한 공정 과세 : 이론적 검토 시론

나 원 준

경북대 교수

1. 토론 배경

□ 앞의 두 분 발제에서 한국경제 재정 현실에 대해 포괄적인 진단이 충분히 이루어진 것으로 판단. 이에 본 토론문에서는 발제 내용과 별도로, **부자 증세를 위한 최고 구간 소득 과세**와 **자산 과세** 중심으로 조세 공정성 강화를 뒷받침하는 경제학적 근거를 간단하게나마 소개하고자 함.

□ 경제이론 소개이므로 유쾌한 주제는 아니지만 장차 관련 세제 개편 과제를 민주노조운동 입장에서 제기할 때 학술적 근거가 될 수 있는 점에서 의의를 찾고자 함. 단 구체적인 세제 개편 과제는 그것 자체로 내용이 많아 여기서는 다루지 않겠음.

□ 폴란드의 경제학자 미하우 칼레츠키(M. Kalecki)는 1940년대에 옥스퍼드 대학 통계연구소와 몬트리올의 국제노동기구(ILO)를 중심으로 활동하면서 전쟁이나 대침체를 극복하고 경제가 완전고용을 달성하기 위한 거시경제정책 전략에 대해 저술을 남김. Kalecki (1944)가 제시한 완전고용으로의 길은 다음 두 전략이 조합된 적자재정.

○ **[적극재정]** 교육시설, 병원, 도로 등의 공공투자와 가족 수당을 비롯한 이전 지출 확대.

○ **[소득 재분배]** 소득 재분배를 통해 소비 성향이 높은 저소득 가구로 가처분소득 이전.

□ Kalecki (1943, 1944)는 이 중 두 번째인 소득 재분배 전략의 일환으로, 그리고 위기 이후 국가채무비율을 관리할 필요성을 감안해 두 가지 과세 방향을 제안.

○ 소득세와 법인세의 누진 증세, 단 법인 이윤 가운데 자본지출, 즉 실물투자에 해당하는 만큼은 공제해 민간투자의 회복을 지원.

○ 자산 과세를 특별히 강조 : 금융 및 실물 자산 보유에 대한 **부유세(wealth tax).**

□ 코로나 경제위기로부터의 회복 과정에 있어서도 공공투자 중심의 적극적인 재정 지출과 함께 심화된 불평등을 시정하기 위한 소득 재분배 정책이 중요.

○ 부유층의 높은 저축 성향으로 인해 불평등은 지출을 제약하며 이로 인해 성장을 방해(유효수요 부족)

○ 불평등 심화는 상대소득가설(relative income hypothesis)에 따른 소비 유지 목적의 차입 증가를 낳고 이로 인해 민간부채 위기가 이어지면 지출 축소 등 부작용이 초래될 수 있음

○ 임금 분포의 양상에 따라 경제의 생산성이 달라질 수 있음. 임금 격차 확대는 노동자의 근로동기에 부정적 영향을 미치며 이로 인해 생산성 향상이 제한됨.

○ 불평등은 부유층에 의한 국가의 포획 현상(Stiglitz, 2012)을 가져올 수 있음.

□ 특히 보다 평등한 소득 분포를 얻기 위한 조세 정책의 역할이 강조되는 흐름. 그런 점에서 앞서 요약한 칼레츠키의 논의는 오늘 한국경제에 중요한 시사점이 있음.

○ 극심한 양극화로 보수적인 신고전학파 주류 경제학에서조차 소득 격차를 줄이기 위한 보다

누진성이 강화된 조세 체계를 지지하는 경향.

○ 이에 불평등 시정의 관점에서 소득세와 법인세 최고 세율 및 자산 과세와 관련된 몇 가지 이론적 논점들을 짚어보면서 구체적인 실천 방안을 준비해야 할 필요성.

2. 최상위 소득 구간 중심의 증세

□ 최적과세(optimal taxation)를 둘러싼 논의에서는 **다양한 가치판단의 문제가 조세 체계의 설계에 반영되는 점**에 주목할 필요.

□ Keynes (1936, p.95)는 소득세의 누진성 강화로 소득 분배를 개선하는 것에 대한 명확한 지지를 천명. 특히 불로소득과 자본 이득에 대한 높은 세율을 옹호.

□ 조세 체계의 효율성 원칙과 충돌할 가능성에 유의. 조세는 납세자의 선택에 미치는 왜곡이 최소화되어야 하며 따라서 낮은 한계세율이 바람직하다는 전통적 이해. 그런데 소득 재분배를 위해서는 누진 과세에 있어 한계세율의 인상이 필요하며 그 과정에서는 경제주체들의 노동, 저축, 위험 감수, 자본 투자에 대한 동기에 의도치 않게 부정적인 영향을 미칠 수 있음.

□ 그러나 그와 같은 전통적 이해는 어디까지나 완전경쟁시장이라는 비현실적 전제에 기초한 것임. 더욱이 **지대가 발생하는 최적이 아닌(sub-optimal) 자원 배분 하에서 최상위 소득 계층이 지대를 향유하고 있다면, 이 지대에 대한 과세는 경제에 부정적인 영향을 미치지 않는다는 점**이 알려져 있음(Dasgupta and Stiglitz, 1971).

○ **불평등이 가져오는 부정적 외부효과를 교정하는 피구세**도 필요(Malloy and Case, 2012).

□ Piketty (2014) 역시 소득세 한계세율의 인상이 지대 추구 행동에 영향을 미치며 최상위 구간의 소득 증가를 제한할 수 있다고 봤음. 그가 추정한 **최적 한계세율은 최상위 1%에 대해 80%**. 이미 그 정도로 높은 소득이라면 상당히 높은 세율로도 경영자들이 조세 회피를 위해 타국으로 이전할 가능성은 희박하다고 진단. 이런 진단은 Stiglitz (2012)에서도 공통적으로 발견됨.

○ 다만 『21세기 자본』 제13장 등에서는 21세기에는 **소득이 아니라 자산 보유의 불평등이 더 중요**하다는 인식이 발견됨

□ 조세 부담이 크면 노동 공급이 감소한다는 전통적 이해 방식은 대체효과를 실제보다 과장하는 경향으로 설득력이 충분치 않음.

○ 식료품, 주거, 돌봄, 금융이자와 같은 고정성 경비를 감안하면 실질소득 감소로 인해 여가 선택을 줄이고 노동 공급을 늘리는 소득효과 역시 중요.

○ **Saez et al. (2012)에 따르면 실증적으로 대체효과의 크기가 크지 않은 것으로 확인**. 이는 조

세 부담의 확대가 최상위를 포함한 중-고소득 계층의 노동 공급에 의미 있는 영향이 없음을 시사.

○ 최적과세에 대한 기존 연구에서는 노동시간 제약, 사회 규범, 미래 소득의 불확실성과 같은 문제가 불충분하게 다루어져 대체효과가 실제보다 과대평가되었다는 지적도 제기되었음(Osberg, 2015).

□ 결론적으로 **최고 소득계층에 대한 한계세율 인상은 효율 비용을 크게 발생시키지 않는다는 평가**가 타당(Ostry et al., 2014).

○ 소득세 최고 구간에 대한 최적 한계세율을 추정한 연구에서 추정치는 대략 70% 근방으로 수렴한다고 알려짐. 이는 OECD 국가들의 현행 세율보다 높은 수준.

○ 다만 증세는 소득 실현을 이연하는 등 조세 회피와 관련된 납세자의 동기에 영향을 미칠 수 있으므로 **과세 기반 확대와 조세 회피 기회(공제 등)의 축소를 동시에 진행**하는 편이 바람직.

□ 한편 **법인세율을 인상하더라도 세후 이윤이 반드시 감소하는 것은 아니라는 점**에도 주의할 필요(Kalecki, 1943; Asimakopoulos and Burbidge, 1974 등).

○ 법인세 인상으로 기업 투자가 일시적으로 줄어들더라도 정부가 세수를 공공투자에 투입하고 소비 성향이 높은 임금노동자에게 재분배한다면 전체적인 유효수요가 늘어나 기업의 세전 순이익은 오히려 늘어날 수 있음.

○ 이에 따라 법인세 인상은 소득 불평등을 완화하는 순기능이 다른 잠재적인 역기능을 초과한다는 판단 : 법인세 중심 증세론의 근거.

3. 자산 과세(wealth taxation)

□ 역사 속 자산 과세

○ 1662년 벽난로세 : 세무 당국에서 주거 시설을 급습해 화로의 숫자를 셈에 따라 화로를 사용하지 않으려고 집에서 모닥불을 피우면서 화재 급증.

○ 1696년 창문세 : 세무 당국이 집에 쳐들어가지 않아도 되는 점에서 화로세의 폐단을 우회하려고 했으나 사람들이 창문을 막아버리는 새로운 부작용.

○ 아담 스미스는 『국부론』에서 가난한 시골 농부의 집보다 도시의 부자 집에 창문이 더 적어 창문세는 공평 과세의 원칙을 직접적으로 위반하고 있다고 꼬집기도 했음(김수행 번역 하권, p.1046).

□ 자산 과세와 관련된 주류 경제학 최적조세이론의 출발점은 앳킨슨-스티글리츠 정리(Atkinson and Stiglitz, 1976)로서, 이 정리에 따르면 자산 과세는 불필요하다는 결론. 그 근거는 어떤 효율적인 자원 배분이라도 자산 과세 없이 달성할 수 있다는 것.

○ 그러나 이 정리는 이론적으로 상당히 엄격하고 비현실적인 가정을 전제로 하는 것임. 전제된 핵심 가정에는, 모든 가구의 효용함수가 동질적이고 재화 소비와 여가 사이에 분리 가능한(separable) 형태이며 그밖에도 완전 정보, 동질적인 선호 체계, 유동성 제약의 부재 등이 포괄됨.

□ 앳킨슨-스티글리츠 정리가 의존하는 일련의 비현실적인 가정(Cremer and Pestiau, 2006, p.1122)은 결정적인 것이어서, 이들 가정의 일부를 현실에 맞게 바꾸면 정리가 더 이상 성립하지 않게 된다는 사실도 이후 여러 연구에서 밝혀졌음.

○ Saez (2002)는 선호 체계의 이질성을 도입함으로써, Aronsson et al. (2009)은 노동시장에 불완전경쟁을 도입함으로써, Piketty and Saez (2012)와 Bastani et al. (2013)은 미래 노동 생산성을 둘러싼 불확실성을 도입함으로써, Gahvari and Micheletto (2016)은 모형에 금융 제도를 도입함으로써 이 정리가 성립하지 않게 됨을 보였음. 이 정리가 성립하지 않게 되는 그 밖의 더 많은 조건에 대해서는 Stiglitz (2015, pp.245-246)을 참조.

□ <u>앳킨슨-스티글리츠 정리의 현실적 의의를 평가하자면, 역설적으로 자산 과세의 정당성을 뒷받침하는 것으로 이해</u>할 수 있음. 자산 과세가 불필요하게 되는 조건의 비현실성 때문.

○ 혹자는 자본 축적이 경제 성장과 밀접히 연관되어 있는 점을 고려해 자본에 대한 과세가 초래할 수 있는 효율 비용(Domeij and Heathcote, 2004)에 대해 유의해야 한다고 주장할 수 있음. 그러나 그럼에도 불구하고 경제이론의 결론은 적어도 자산 과세의 최적 세율은 적어도 0%는 아니라는 것.

□ 자산 불평등에 대한 이론에서는 자산 보유 자체가 미래 보다 큰 규모의 자산 축적을 위한 경쟁의 유리한 수단이 되는 점, 그리고 그로 인해 <u>자산 보유(즉 富)가 자연스럽게 집중되는 경향과 그 집중 경향을 제어할 수 있는 대항력(countervailing force) 형성 가능성을 설명하는 것</u>이 중요(Champernowne and Cowell, 1999, pp.203-204). 그러나 최적과세이론에서 활용되는 신고전학파 모형들로는 부의 역사적 집중 경향 자체를 설명할 수 없는 한계.

□ 자산 과세는 평등주의 관점에서 정당화될 수 있음. 대표적으로 케인스는 상속 재산에 대한 높은 과세와 지대생활자의 안락사 관점을 제시. Piketty (2014)는 소득 불평등과 소득 대비 자산 보유의 상대적 비율이 역사적으로 어떤 경향성을 띄며 진화되어 왔는지에 주목하면서 소득 불평등이 자산 불평등을 낳고 다시 자산 불평등이 소득 불평등을 초래하는 현실을 지적. 요컨대 불평등 완화를 위해 자산 과세가 중요하다는 생각.

○ (자본수익률)의 세후 크기를 감소시켜 (경제성장률)와의 격차를 줄이지 않으면 불평등 심화 경향을 제어하기 곤란하며, 자산 과세는 조세 체계의 전반적인 누진성에 상당히 큰 영향을 미칠 수 있다는 인식(Piketty, 2010, p.830).

○ 공급이 비탄력적인 자산에 대해 과세하는 경우 최종적인 조세 부담이 해당 자산의 소유자에게 귀착되기 쉬운 점.

○ Laramie and Mair (1996, 2005)는 자산 과세가 재정의 효과적 지출로 유효수요 확대로 이

어지면 실제로는 자본 소유자의 수익이 감소하지 않을 수 있다고 지적.

□ Piketty (2014)의 글로벌 자본세 제안

○ 개인 보유 순자산에 대한 연간 과세로 순자산 백만 달러에 대해서는 1%, 5백만 달러에 대해서는 2%의 세율을 적용.

○ 글로벌 자본세의 영향을 받는 EU 인구는 전체의 2.5%이며 이로 인한 세입 규모는 EU GDP의 2%가 될 것으로 추산.

□ 형평성의 가치에 비추어 보면 자산소득이나 자산이 노동소득보다 더 무겁게 과세되어야 한다는 판단이 지지될 수 있음.

○ 노동소득에 비해 자산소유 및 자산소득의 불균등이 더 두드러진 현실.

○ 그런데 **자산소득의 불균등은 부분적으로는 경제주체들의 저축 행위의 차이를 반영하는 것이기도 하지만 상속 재산의 차이가 결정적. 자산소유 일반에 비해 상속 재산 소유가 더 불균등**(Davies and Shorrocks, 2000, p.607).

□ 자산 과세의 실행에 있어 두 가지 난점이 있다는 지적도 있음(Pressman, 2015, chapter 7 등). 그것은 자산 가치를 평가하는 문제와 유동성 문제(자산 매각 없이는 부유세 납부 재원을 마련하기 어려운 경우). Galbraith (2016)에 따르면 이 두 문제는 상호 연관되어 있는데 그 이유는 시장 가격과 실제 자산 매각을 거쳐 회수 가능한 가치 사이에는 차이가 있기 때문. 그러나 이 두 문제의 현실적 중요성을 과대평가할 일은 아니라고 할 것임. **제도적 보완으로 완화**할 수 있음.

□ 한편 소득을 어떻게 정의하는지에 따라서도 자산 과세의 이론적 근거가 영향을 받는다는 사실이 알려져 있음. 후생경제학에서 소득을 소비와 순자산 증가분의 합으로 정의하는 **Haig-Simons 포괄소득 정의**(사용자의 사회보험기여, 노동자 소유 자산의 가치 상승, 노동자가 부담하는 부채의 가치 하락 등을 소득에 포함하는 점 등에서 통상의 과세소득과 구별됨)**에서는 자산 과세를 정당화하는 것이 용이.**

□ 하지만 소득에서 저축이나 자본 이득을 제외시키는 **Fisher의 좁은 소득 정의에서는, 자산이 아닌 소비에 대한 누진 과세가 정당화**되며 자산 과세는 자산이 소비 목적으로 활용되는 경우에 국한해서만 정당화됨.

○ Fisher의 관점에 따르면 소득 과세 체계에서는 저축에 대한 이중 과세가 이루어진다고 지적(Shoven and Whally, 2005)할 여지가 있음. 이에 따라 소득세를 대신할 지출세(spending tax)로서 누진적 소비세(progressive consumption tax)가 제안(Carroll and Viard, 2012 등)되기도 했음.

○ 그러나 누진적 소비세는 대체로 우익 싱크탱크를 중심으로 한 소득세 반대론의 맥락과 연결되는 것으로서(Fullerton et al., 1983), 한편으로는 **소비 위축의 부작용**을 수반하기 쉽고 다른 한편으로는 부가가치세율을 일괄 인상한 다음 저소득층 중심으로 이전 지출을 늘리는

보다 간단한 방식으로도 동일한 결과를 얻을 수 있어 그 효과성에 대한 의문을 해소하기 어려워 보임.

□ 문재인 정부는 집권 초기 법인세와 소득세에 최고구간을 도입하기도 했으나 본격적인 세제 개편은 없었고 종교인 과세 무력화, 부동산 등 자산 과세를 둘러싼 여러 난맥상으로 등 공정성 관점에서 재검토되어야 할 쟁점을 적지 않게 남겨 왔음. 윤석열 당선자의 새 정부는 한 술 더 떠 자산 과세를 전체적으로 완화할 것으로 보여 우려가 큰 상황.

□ 자산 과세 강화를 통한 조세 체계 개혁은 시대적 과제. 코로나 경제위기로 인한 양극화와 소득 불평등 심화로 소외 계층의 경제적 곤경이 가중되는 가운데 상속을 통한 부의 대물림이 고착화되는 현실. 세습과 특권에 기반한 불로소득의 증가는 사회 통합을 저해. 자산 과세를 중심으로 조세 체계의 수직적 공평성을 강화해야 함. 민주노조운동도 바람직한 세제 개편 방향을 중기적으로 도출하고 실천에 결합시킬 필요 있음.

<참고 문헌>

Aronsson, T, T Sjogren and T. Dalin (2009), Optimal taxation and redistribution in an OLG model with unemployment, International Tax Public Finance, 16, 198-218.

Asimakopoulos, A., and J. Burbidge (1974), "The Short-Period Incidence of Taxation." The Economic Journal 84, 267-288.

Atkinson, A., and J. Stiglitz (1976), "The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation." Journal of Public Economics 6 (1-2), 55-75.

Bastani, S, S Blomquist and L Micheletto (2013), The welfare gains of age-related optimal income taxation, International Economic Review, 54(4), 1219-1249.

Carroll, B., and A. Viard (2012), Progressive Consumption Taxation. Washington, DC: American Enterprise Institute Press.

Champernowne, D., and F. Cowell (1999), Economic Inequality and Income Distribution. Cambridge: Cambridge University Press.

Cremer, H., and P. Pestiau (2006), "Wealth Transfer Taxation: A Survey of the Theoretical Literature." In Handbook of the Economics of Giving, Reciprocity and Altruism, vol. 2, edited by L.-A. Gerard-Varet, S.-C. Colm and J. Mercier Ythier, 1107-1134. Amsterdam: North-Holland.

Dasgupta, P., and J. E. Stiglitz (1971), "Differential Taxation, Public Goods, and Economic Efficiency" The Review of Economic Studies 28(2), 151-174.

Davies, J., and A. Shorrocks (2000), "The Distribution of Wealth." In Handbook of Income Distribution, vol. 1, edited by A. Atkinson and F. Bourguignon, 605-675. New York, NY: Elsevier.

Domeij, D and J Heathcote (2004), On The Distributional Effects Of Reducing Capital Taxes, International Economic Review, 45(2), 523-554.

Fullerton, D, J B Shoven and J Whalley (1983), 'Replacing the U.S. Income Tax with a Progressive Consumption Tax', Journal of Public Economics, 20, 3-23.

Gahvari, F and L Micheletto (2016), Capital income taxation and the Atkinson-Stiglitz theorem, Economics Letters, 147, 86-89.

Galbraith, J. (2016), Inequality: What Everyone Needs to Know. New York, NY: Oxford University Press.

Kalecki, M (1943), "The Political Aspects of Full Employment." The Political Quarterly 14 (4), 322-330.

Kalecki, M (1944), "Three ways to full employment", in The economics of full employment, Oxford, Basil Blackwell.

Keynes, J M (1936), The General Theory of Employment Interest and Money. London & New York, NY: Macmillan.

Laramie, A., and D. Mair (1996), "Taxation and Kalecki's Theory of the Business Cycle" Cambridge Journal of Economics 20 (4), 451-464.

Laramie, A., and D. Mair (2005), "Regional Tax Differentials: A Kaleckian Approach" Regional

Studies 39 (3), 345-355.
Malloy, L, and J Case (2012), "Want Less Inequality? Tax It." The American Prospect.
Osberg, L (2015), "How Much Income Could Canada's Top 1% Pay?" CCPA Report, Canadian Centre for Policy Alternative.
Ostry, J. D., A. Berg, and C. Tsangarides (2014), "Redistribution, Inequality, and Growth." Staff Discussion Notes.
Piketty, T. (2010), "Taxation of Wealth and Wealth Transfers: Commentary by Thomas Piketty." In Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review, edited by J. Mirrlees, 825?36. Oxford: Oxford University Press.
Piketty, T. (2014), Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Piketty, T and E Saez (2012), A theory of optimal capital taxation, NBER working paper no. 17989.
Pressman, S. (2015), Understanding Piketty's Capital in the Twenty-First Century. London & New York, NY: Routledge.
Saez, E., J. Slemrod, and S. Giertz (2012), "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review." Journal of Economic Literature 50 (1), 3-50.
Saez, E., J. Slemrod, and S. Giertz (2012), "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review." Journal of Economic Literature 50 (1), 3-50.
Shoven, J B and J Whalley (2005), Irving Fisher's Spendings (Consumption) Tax in Retrospect, American Journal of Economics and Sociology, 64(1), 215-235.
Stiglitz, J (2012), The Price of Inequality, London: W.W. Norton.
Stiglitz, J E (2015), In praise of Frank Ramsey's contribution to the theory of taxation, Economic Journal, 125, 235-268.

지정토론 02

국가재정에 대한 논쟁에서 인플레이션이 불러온 정치적 역습

송 명 관

참세상연구소 연구위원

1. 급변한 정세적 배경

1-1. 확장적 재정정책 VS 국가부채 관리

발제문에 언급한 바대로 코로나 사태를 경유하면서 세계 각국의 확장적 재정정책의 폭과 규모는 대폭 확대되었다. 하지만 한국의 경우 안정적인 국가재정 여건에도 불구하고 다른 나라에 비교하여 그에 현저히 못 미치는 수준에 머무르고 있다.

특히 기재부의 국가재정준칙에 대한 집착은 시대착오적임도 불구하고 관료사회 및 정치권 전반에 영향을 미치고 있다. 심지어 자영업자 손실 보상 보다 국채 상환에 더 큰 힘을 쏟는 인식과 행동들로 인해 지탄을 받았다.

그리고 현재 새 정부의 출범을 앞두고 재정준칙에 경도된 신권력의 태도는 대선 기간 회자되었던 손실보상 논의를 후퇴시키고 있다. 규모도 대폭 축소될 전망이다. 여기에 최근 이슈로 떠오른 글로벌 인플레이션 문제가 한국에도 영향을 미치고 있는데, 포스트 코로나를 앞둔 지금, 이에 어떻게 대응해야 할지를 두고 정책적 분기점에 놓여 있다. 이에 대해 윤석렬 정부는 고용회복보다는 물가관리에 기운 태도를 보이면서 재정건전성을 강조하고 있는데, 대선공약에 필요한 재정투자를 스스로 접어야 하는 딜레마에 빠져들고 있는 형국이다.

이에 대해서 우리는 확장적 재정정책과 국가부채 관리 사이에서 벌어지는 정치적 갈등 국면에서 효과적 대응을 할 필요가 있다. '부채관리', '물가관리'라는 안정화 기조가 내세우는 명분은 누구나 동의하는 내용이다. 그러나 그 정책의 효과는 상이하게 나타날 수 있다. 왜냐하면 정책대응을 어떤 방향으로 할 것인지에 따라 집단적 갈등은 복잡하기 때문이다. 인플레이션 위기를 누구에게 전가시킬 것인가를 둘러싸고 충돌이 예상된다.

이것은 정치적 문제이다. 의회에서 정치적 대립이 극심한 미국에서는 재정지출을 둘러싼 갈등이 심각한데, 작년 초 부터 시작된 물가상승 국면이 정치적 공방을 더욱 가열시켰다. 결국 작년 가을 바이든 정부가 야심차게 준비했던 3조 달러 규모의 '사회복지 교육 지출 예산'은 의회에서 부결되는 상황이 벌어졌다. 그리고 물가상승으로 인한 지지율 하락과 러시아와 중국에 대한 안보문제 등이 이슈로 떠오르면서, 올해 11월 중간선거를 의식한 바이든 정부는 결국 논란이 되었던 '사회복지 교육 예산'은 뺀 채, 국가안보, 핵전력 강화, 나토지원 등과 관련한 국방예산을 대폭 늘렸다. 인플레이션 논쟁이 가져온 정치적 역습이다.

<표 2.1> 미국 2023 회계연도 예산안 주요 내역 (총액 5조 8000억 달러)

국가안보	최대 8130억	전염병 세계보건	820억(5년간)
핵전력 강화 연구	1301억	청청에너지, 기후회복	210억
우크라이나 지원	10억	국내범죄퇴치	300억
유럽방위구상, 나토지원	69억		

예산안 중요 포인트
- 국방예산 8.1% 증가, 안보 관련 연구개발비용 역대 최대
- 재정적자 축소(향후 10년간 1조달러), 법인세 21->28% 인상, 억만장자세 신설
- 전염병과 기후변화 대응에 초점

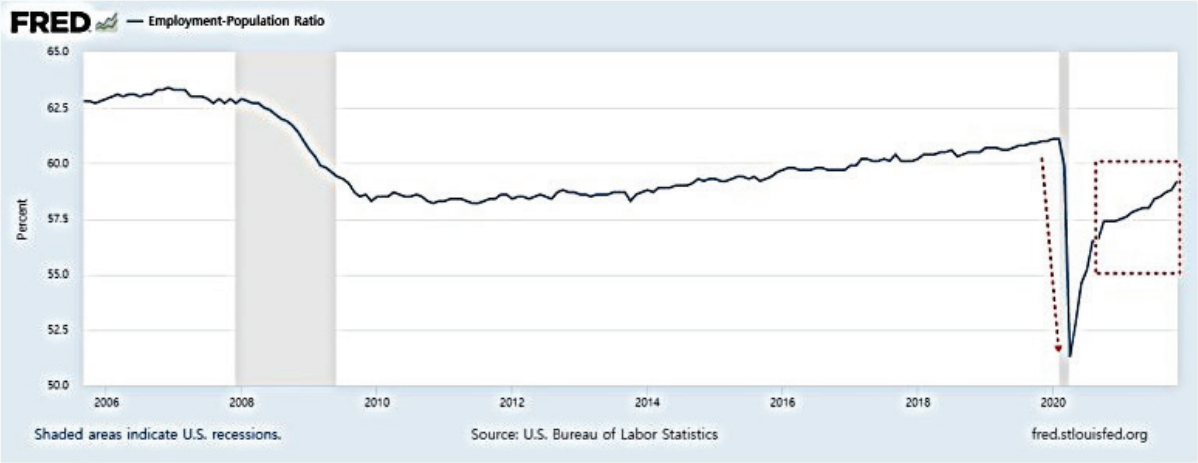
1-2. 지정학적 위기에 따른 인플레이션 급등과 완화적 통화정책의 진통

또한 미국의 인플레이션 논쟁은 금융위기 이후 10여 년 간 지속되어 온 완화적 통화정책에도 변화를 주기 시작했다. 22년 말로 예상되었던 금리인상 시기가 10개월 정도 빨라졌다. 금리인상과 더불어 양적긴축까지 시행될 것으로 예상되고 있다.

물가상승의 원인은 대체적으로 두 가지가 지적된다.

① 코로나 방역해제와 더불어 억눌렸던 수요증가와 공급지연의 충돌이다. 미국의 경우 지난 하반기부터 코로나 대유행의 정점을 지난 후 경기 회복에 대한 기대와 더불어 수요가 급증했으나 노동공급은 크게 늘지 않았다. 코로나 여파로 인한 지연효과가 발생하고 있는 것이다. 실업률이 3.6% 수준으로 사상 최저치로 낮아졌다고 하지만, 고용률 지표를 보면 실업이 개선되었다는 점 보다는 경제활동 참가가 저조하다는 것으로 해석된다.

<그림 4.1> 미국 고용률 2006-2022



※ 음영구간 경기후퇴기

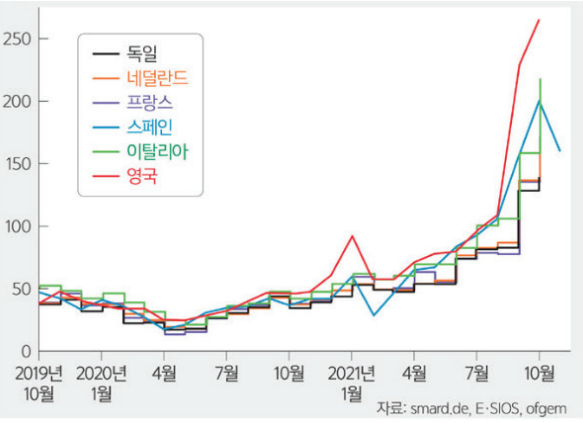
이런 이유 때문에 미국 중앙은행도 물가상승에 전통적 방식인 금리인상으로 바로 대응하기 어려웠다. 미국 연준 의장은 고용회복이 충분히 이뤄진 다음에 금리인상을 하겠다는 의견을 여러 번 피력했었다. 하지만 물가급등세가 꺾이지 않고 심각성을 우려하는 목소리들이 커지자, 결국 예상보다 빠른 금리인상을 결정했고, 고용회복과 물가관리에서 아슬아슬한 줄타기를 할 수 밖에 없는 상황이 되었다.

② 글로벌 공급망 훼손과 자유무역의 퇴조

그래서 두 번째 이유에 주목할 수 없는데, 먼저 중국발 생산중단 연쇄효과와 생산자물가 상승이다. 글로벌 생산기지를 담당하고 있는 중국은 현재 제로코로나 정책을 유지하고 있다. 오미크론이 대세종이 되면서 확진자 수 관리를 예전처럼 할 수 없다보니 강력한 봉쇄조치가 대규모 경제 도시들에서 산발적으로 벌어지고 있다. 이런 봉쇄는 당연히 생산, 소비 모두 멈추게 만드는 데, 중국의 내수 경제 뿐 만 아니라 중국으로 부터 물건을 공급받는 세계 각국들도 이 충격에서 벗어날 수 없게 되었다. 글로벌 공급망 사슬구조가 평상시 매우 효율적인 경제 분업을 낳았지만, 코로나로 인한 봉쇄 상황에선 오히려 국지적 경제봉쇄가 글로벌 연쇄 충격으로 전이되는 현상으로 번지게 된 것이다.

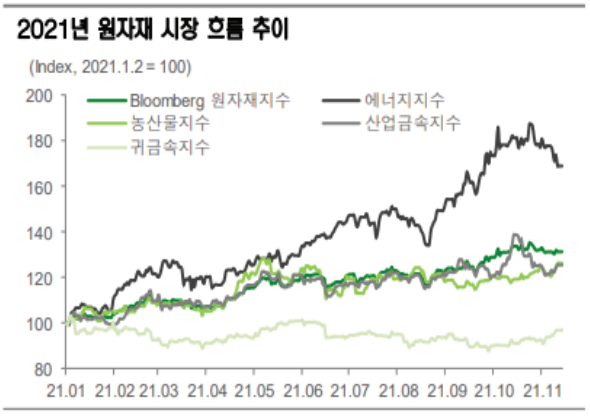
여기에 러시아의 우크라이나 침공사태로 인해 벌어진 충격은 심각하다. 러시아와 우크라니아가 전 세계에 공급해 온 원자재(원유, 천연가스, 옥수수, 밀 등) 물량이 갑자기 중단되었기 때문이다. 이미 21년 기후위기 대응을 위한 탈탄소 정책의 확대로 인해 전 세계 에너지 산업은 성장통을 겪고 있었다. 이로 인한 전력난 문제 때문에 유럽은 지난 겨울 심각한 상황을 겪었다. 석탄사용을 줄였던 중국도 폐쇄된 탄광을 다시 열어서 전력난에 긴급히 대응해야만 했다.

<그림 4.2> 유럽 주요국 전력 도매가격(`20-`21)



(MWh당 유로(영국 유로 환산)

<그림 4.3> 2021년 원자재가격지수 변동



자료 : Bloomberg

이런 와중에 22년 3월 갑자기 벌어진 러시아의 우크라이나 침공 사태가 장기화 될 것으로 보이는데, 에너지 뿐 만 아니라 국제 곡물가격 상승에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 급

등했던 유가는 미국의 전략비축유 대량 방출로 인해 소강상태에 놓여 있지만, 21년부터 치솟기 시작한 곡물, 원자재 가격 등이 전반적으로 가격상승이 예상되고 있다.

그런데 이런 문제들이 경기변동의 순환에서 드러나는 현상이 아니라는 점이 상황을 복잡하게 만들고 있다. 보통 이런 상황에서 경기에 대응하는 안정화 장치들이 작동되면서 소강국면에 접어들고 경기순환이 이뤄지게 된다. 그러나 수년 전부터 시작된 미중갈등은 무역분쟁에서 시작되었지만, 이제는 그 대립이 전략적 수준의 지정학적 대결구도로 확장 심화되면서 군사안보 문제가 경제문제를 압도하고 있다. 러시아 우크라이나 침공사태도 마찬가지로, 러시아와 미국(나토)의 근원적인 군사 갈등구도가 기저에 깔려 있다. 이렇게 글로벌 자유무역 시대가 쇠퇴하면서 정치 군사적인 대립의 경계선을 따라 지역적 블록화가 심화되고 있는 상황이다.

이런 복잡한 이유들 때문에 단순히 인플레이션에 대한 전통적 대응 방식인 금리인상이 답이 될 수 없다는 지적이 제기된다. 원인이 다르기 때문에, 교과적인 금리정책 대응이 제대로 먹힐지 의문을 제기하는 것이다. 오히려 섣부른 금리인상이 코로나 사태 이후 고용회복세에 찬물을 붓는 결과가 되지 않을까 염려하는 시각도 상당하다. 그러나 일단 미국 중앙은행은 인플레이션 급등세를 막기 위해 일시적으로라도 완화적 통화정책에서 선회하여 긴축적인 스텝을 밟기 시작했다. 이에 맞춰 전 세계 다른 국가들도 완화적 통화정책의 변화가 일어나고 있다. 신관리주의적 지배계급의 위기대응이 새로운 분기점을 맞고 있다.

2. 새로운 정부가 마주한 위기 대응의 복잡성

2-1. 십년 전으로 돌아간 윤석렬 정부

지금 소개된 장관후보자들에 대해서 이명박-박근혜 정부에 있던 올드보이들의 귀환이라는 혹평이 만연하다. 또한 규제완화, 재정건전화(페이고정책) 등등 박근혜 정부시절 익숙했던 경제담론이 무늬만 바꾼 채 다시 등장하고 있다. 여소야대 국면에서 쉽사리 관철되긴 힘들겠지만, 야당으로 공수가 바뀔 민주당의 정책 역시 위와 같은 기조와 근본적으로 다르진 않다.

특히 국가 재정문제와 관련해서는 발제문에서 언급한 바대로 정권 정체성(보수↔자유주의)과 무관하게 긴축적 재정 정책(재정 건전화)가 대세를 형성하고 있다. 현재 인수위에서 밝힌 재정준칙 역시 2020년 10월 기획재정부가 발의한 국가재정법 개정(안)에서 구체화되었던 것으로서 더 강력한 재정 건전화(국가채무 억제)를 추구하고 있다.

“임기 말에 있는 문재인정부의 핵심 요직이랄수 있는 경제부총리(홍남기), 대통령비서실 정책

실장(이호승), 국무조정실장(구윤철) 모두 기획재정부(기재부) 출신 관료가 장악하고 있음. 이들은 모두 이전 정부(이명박·박근혜)에서 기획재정부의 핵심 요직(경제정책·예산·정책조정 부서)을 거친 관료로서, 모두 이전 정부 국정방향의 설계에 참여했던 경험이 있고, 최근 코로나 위기 등의 상황에서 시대착오적인 재정 건전화 흐름을 여전히 주도하고 있음. 다시 강력한 재정 건전화 정책을 준비하고 있는 윤석열정부의 국무총리(한덕수), 경제부총리(추경호) 등도 모두 기재부 경제관료 출신임. ” - 발제문

이런 내부 상황과 외부적 정세 변화로 볼 때, 윤석렬 정부는 기획재정부 중심으로 재정 건전화를 강조하는 정책 기조와 대선 공약 이행을 위한 재정지출 확대 사이에서 선택의 기로에 놓일 것이다. 아마도 6월 지방선거를 의식해서 당분간 이슈화 되지 않도록 이 문제를 수면 아래에 둘 것이다. 그러나 이들의 인식기반에 강하게 뿌리 내리고 있는 재정건전화 기조는 재정준칙 도입을 시대적 과제로 격상시키도록 이슈화 할 것이라 예상된다. 십년 전 박근혜 정부가 국가개조를 이야기하면서 공공부분에 강한 구조조정 주문했던 상황과 유사하다. 검찰개혁 문제에 매달리는 민주당과 차별화하면서 경제 아젠더를 선점하고 공약 후퇴 논란을 재정건전화로 대체하는 전략을 취할 것으로 보인다. 구심점을 상실한 민주당 역시 물가안정 요구에 편승하면서 확장적 재정정책을 말로만 언급할 뿐, 실질적인 행동에 주저하고나 방치할 것으로 보인다. 재정확대가 윤석렬 정부의 정치적 공으로 돌아가는 것을 반가울 리 없기 때문이다.

2-2. 위기 대응의 복잡성

그런데 문제는 이처럼 사람과 인식들은 옛 것이지만 정세는 완전히 새롭다는 점이다. 박근혜 정부 시기는 금융위기 이후 완화적 통화정책이 확대와 더불어 확장적 재정정책이 부상하던 시기였다. 2013년 집권 초기 재정에 대한 긴축적 태도는 불과 2년 만에 뒤바뀔 수밖에 없었다. 뉴노멀(저성장-저금리-저물가)이라는 말이 세계적으로 회자되는 상황 속에서 완화적 통화정책만으로 저성장 국면을 헤쳐 나갈 수 없음이 점점 명확해지던 시기였다. 그래서 2015년 박근혜 정부는 ‘빚 내서 집사라’ 기조로 부동산 경기부양에 매진하게 된다. 구체화되진 않았지만 한국판 양적완화 담론도 그 무렵 등장했다. 그리고 한국은행을 동원한 MBS 시장 부양책도 이런 기조 속에서 등장했다.

하지만 지금은 정세가 복잡하다. 앞서 언급한 바처럼 수요가 견인하는 인플레이션이 아닌 전염병과 군사안보 갈등으로 인한 공급망 충격 속에서 벌어지는 인플레이션이다. 그래서 전통적 방식의 긴축적 대응은 오히려 경제를 불안정하게 만들 수 있다. 물가안정과 재정건전화만을 최우선으로 놓기 위해 박근혜 정부 초기처럼 긴축적으로만 대응할 순 없는 것이다. 코로나 사태로 발생한 경제 불평등과 양극화 문제를 해소하기 위해 국가가 해야 할 재정적 역할은 더욱 커졌기 때문이다. 당장 자영업자들 100조원 규모의 대출 규모를 이대로 둔 채 상환연장만으로 위기를 지연시킬 수만은 없다. 결국 국가부채로 이전과정은 필연적일 수밖에 없다.

또한 작금의 국제적인 자유무역의 퇴조와 함께 벌어지는 국제적 경제 질서의 변화와 갈등은 수년간 지속될 것이다. 이것은 70년대 벌어진 '스테그플레이션'과 다른 상황인데, 겉으로 보이는 인플레이션 현상에만 주목하여 기계적인 긴축적 대응으로 일관하는 것은 위험할 수 있다. 한국은행장 청문회에서 오고간 대화 속에서 내정자의 "인기 없는 정책이라도 해야 할 일은 하겠다"는 말은 한편으론 올곧은 소신처럼 보이지만, 자칫 금리인상이 한계채무자의 목줄을 조일 수도 있다는 생각을 해야 한다. 통화량을 직접 조절하는 시장 개입, 대출규제의 세분화, 국가 재정을 동원한 직접적인 구제책 등이 더욱 치밀하게 작동해야 한다.

3. 누구에 의한, 누구를 위한 재정정책

앞으로 이슈가 될 재정준칙의 개념이 무엇에 근간을 두고 있는지 다시 짚어보자. 재정정책의 기본은 재량이다. 재량은 정책의 경계를 결정하는 것이다. 그에 따라 자원과 소득은 재분배 된다. 견고성이 매우 강한 헌법재판소의 판결도 시대에 따라 바뀐다. 하물며 복잡한 경제 활동에서 벌어지는 현상에 대해서 국가가 개입할 때 언제나 지켜져야 할 불변의 원칙 같은 건 없다. 정책의 기본은 재량이고, 이것을 안정적으로 추진하기 위해 준칙을 만드는 것이다. 그러므로 재량과 준칙 사이 심연의 골은 없다. 정세에 따라 무엇이 강조될지가 다를 뿐이다.

결국 정치의 영역에서 다뤄져야 하고, 이 과정은 계급투쟁의 연장선이며 전선은 단일하지 않고 복잡하게 얽혀 있다. 지금 미국에서 벌어지고 있는 국가예산을 둘러싼 갈등을 보자. 결국 우파적 헤게모니 하의 신관리주의의 면모가 드러나고 있다. 미국 민주당 내 샌더스를 비롯한 좌파그룹의 목소리는 인플레이션의 정치적 역습에 의해 사그라들고 있다.

이런 위기대응의 복잡성에서 벌어지는 정치적 갈등은 앞으로 우리에게도 벌어질 일이다. 재정투자가 필요한 굵직한 대선공약들이 다른 이슈에 파묻혀 전혀 회자되고 있지 못하다. 당선인의 입에서 나오는 경제 담론은 물가안정 밖에 없다. 이런 상태가 지속되면 민생에 필요한 대선공약들은 후퇴되거나 기약 없이 연기될 것이다. 이미 장애인 단체와 인수위는 '장애인 권리 예산'을 두고 벌써부터 심각하게 대립하고 있다. 이 사회적 갈등에서 국민의힘, 민주당 모두 지방선거와 검찰개혁 이슈에만 몰입되어 있다. 이런 와중에 정세와 맞지 않는 '포퓰리즘' 논쟁까지 제기하는 이들을 보면 한심하기 짝이 없다. 위기대응의 복잡성과 인플레이션의 정치적 역습이 드러나고 있는 이 시대, 민중에 의한 그리고 민중을 위한 재정정책에 대해 사회적 논의를 심화시키고 연대를 넓혀나갈 시점에 우린 놓여 있다.

지정토론 03

예산, 누가 어떻게 통제할 것인가: ‘청와대 정부’를 넘어서[1)]

전 혜 원

시사인 기자

1) <시사IN> 제756호 ‘예산, 누가 어떻게 통제할 것인가’ 기사를 바탕으로 일부 수정·보완한 글입니다.

0. 국가채무비율 논쟁과 기축통화

"국채는 GDP 대비 몇 퍼센트까지 발행하는 게 맞는다고 보십니까?"(윤석열 국민의힘 후보) "IMF나 국제기구들은 85%까지 유지하는 게 적정하니까 너무 낮게 유지하지 말라고 이야기를 하고 있고…."(이재명 더불어민주당 후보)

- 대선 토론에서 '국가부채비율'이 이슈로 떠오름.

Q. 국채 발행 등을 통해 국가가 빌린 돈의 규모가 1년 동안 한 나라에서 생산된 모든 부가가치의 합인 '국내총생산(GDP)' 대비 몇 퍼센트여야 적정한가?

A. '한 나라가 목표로 추구해야 할 적정한 국가부채비율은 따로 없다'는 해석이 일반적. 국제통화기금(IMF)이 2013년, 과거 연구를 바탕으로 국가가 통제하기 어려운 부채 위기를 겪을 수 있는 국가부채비율의 '상한선'을 선진국은 85%, 신흥국은 60%로 제시하긴 함. 그러나 이미 주요 선진국의 국가부채비율은 이를 훌쩍 뛰어넘은 지 오래. 국제 비교의 기준이 되는 GDP 대비 '일반정부부채(중앙·지방정부 국가채무에 비영리 공공기관 부채를 합한 금액)'의 비율은 일본이 256.9%, 미국이 133.3%. 선진국 평균이 121.6%. 한국은 51.3%(IMF 기준, 2021년).

Q. 한국은 '기축통화국'이 아니기 때문에 GDP 대비 국가부채비율이 "50%에서 60%를 넘어가면 어렵다"?

A. 기축통화(key currency)란 1944년 미국 주도로 성립된 화폐 시스템에서 금과 다른 나라 통화를 연결하는 '축'이 되는 통화, 즉 달러를 의미. '브레턴우즈 체제'라 불린 이 화폐 시스템이 1971년 붕괴되면서 기축통화 개념은 애매해진 게 사실. 기축통화가 국제결제를 자유롭게 할 수 있는(즉, 어느 나라 돈으로도 쉽게 교환되는) 통화를 의미한다면 미국 달러는 여기에 부합. 그러나 나머지 통화는 기축통화 여부가 문헌마다 다름. 기축통화로 곧잘 꼽히는 일본 엔화만 해도 국제결제 비율이 3% 정도에 불과. 역시 기축통화로 거론되는 유로화를 쓰는 그리스에서 재정위기가 일어났음을 생각하면, '기축통화국은 국가부채비율을 높여도 문제없다'는 명제는 설득력이 떨어짐.

Q. 어쨌든 '한국의 국채 수요가 제한적이므로 국채 발행에 신중해야 한다'? 국채를 발행하려 해도(돈을 빌리려 해도) 살 사람이 별로 없다(빌려줄 사람이 별로 없다).

A. 원화의 국제결제 비율은 매우 낮은 건 사실. 그런데 국채 수요를 가늠할 대표적 지표인 국가신용등급은 한국이 일본보다 높음. 한국의 국가부채비율은 높아져왔으나 국가신용등급도 꾸준

히 높아짐. 한국은 다른 나라로부터 빌린 돈보다 빌려준 돈이 더 많은 나라(순대외채권국)이며, 경상수지 흑자를 유지. 또한 한국의 국가채무 중에는 세금으로 적자를 메워야 하는 '적자성 채무'만 있는 것이 아님. 외환보유액을 유지하려고 국채를 발행해서 산 달러처럼 자체 상환이 가능한 '금융성 채무'가 약 40%에 달하며, 국가채무 중 외국인 보유 비중도 15.9%로 주요 선진국 평균(24.6%)보다 낮음(2020년 기준).

- 물론 국가가 금융시장에서 돈을 지나치게 많이 끌어다 쓰면 금리나 물가가 오를 위험. 그렇다고 해서 가계부채가 불어나는 등 경제에 위험신호가 켜졌는데도 나라의 '곳간'만 신경 써야 하는 것은 아님. 국채를 무한정 발행해도 되는 것은 아니지만 위기 시에는 수단으로 적절히 쓸 필요도 있다면, 여기서부터는 정치의 영역.

1. 권한과 책임의 불일치

- 한국은 예산편성권이 정부에 있음. 국회가 예산안을 심의·확정하지만, 정부 동의 없이 액수를 늘릴 수는 없고 깎을 수만 있음. 현재 예산편성권을 가진 주무 부처는 기획재정부(기재부).

헌법
제54조 ①국회는 국가의 예산안을 심의 · 확정한다.
제57조 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

- 이재명 더불어민주당 후보, 대선 과정에서 재정의 적극적 역할 강조. "기재부에서 예산 기능을 떼서 청와대 직속 또는 총리실 직속으로 바꿀 필요는 있다"

- 왜? "예산을 짜는 권한을 현재 기재부 관료들이 쥐고 있다. 이들은 아무래도 큰 변화보다는 현상 유지를 원하는 편향성을 갖는다. 그런데 재정을 제대로 못 써서 문제가 생기면 그 책임은 정권이 진다. 기재부가 권한은 있는데 책임은 지지 않는 구조다. 이 불일치를 해소해야 한다." (하준경 한양대 경제학부 교수, 대선 당시 이재명 후보 직속 전환적공정성장전략위원회 위원장)

2. 선출 권력이 예산을 통제해야 하는 이유

- 예산 기능을 '선출되지 않은 권력'인 관료에게서 '선출 권력'으로 가져와야 한다는 취지. "국민의 뜻을 가장 잘 받드는 것은 결국 선출 권력"(이재명 후보 발언)
- 선출 권력이 예산 편성에 더 큰 권한을 갖게 되면 무책임하게 돈을 쓰지 않을까?
- 미국은 선출 권력인 의회가 역시 선출 권력인 대통령보다 예산 편성에서 권한이 큼. 백악관의 예산관리국(OMB, Office of Management and Budget)이 대통령 예산안을 내는데, 이 예산안은 상·하원에서 과반수 통과를 거쳐야 함. 미국 의회는 액수를 깎을 수 있을 뿐 아니라 늘릴 수도 있음. 그다음에 대통령이 승인.
- 대통령이 거부하더라도, 상·하원 의원 3분의 2가 당초 안을 지지하면 대통령의 거부권을 기각할 수 있음. 의회에서 예산 통과가 안 되면 연방정부가 당장 쓸 돈이 없어 행정기구의 작동이 멈춤(셧다운).

<표 3.1> 미국의 예산편성 과정

구분		주요활동
행정부	봄	각 연방부처는 OMB(Office of Budget Management:예산관리처)에 예산기획 의견 전달
	7월	OMB는 예산편성 지침을 수립하여 각 연방부처에 통보
	9월	각 연방부처는 예산요청서 제출
	10~11월	OMB는 예산안 조정 작업
	11월 말	OMB는 예산안 확정 및 대통령에 보고 후 각 연방부처별 통보
	12월	각 연방부처로부터 의견 접수
	2월 첫째 월요일	대통령 예산서 의회 제출
의회	1월	CBO(Congressional Budget Office:의회예산처)는 상하원 예산위원회에서 경제 및 재정 전망 제출
	2월	CBO는 대통령예산안 재추계 후 의회에 보고
	예산안 접수 후 6주 이내	위원회별 소견 및 추계를 예산위원회에 제출
	4월 15일	상하원 합동예산결의안 채택(예산위원회 업무종료)
	5월 15일	하원의 세출법안 심의 개시(세출위원회로 이관)
	6월 10일	하원 세출위원회의 세출법인 심의 완료
	6월 15일	상하원 조정법안(Reconciliation) 통과(세입위원회 심의)
	6월 30일	하원의 세출입법 완료
	9월 30일	상하원 본회의에서 세출법안 최종 승인

출처: 주희진, 재정헌법 개정에 대비한 의회예산제도 국제 비교분석: OECD 국가를 중심으로, 국회예산정책처 연구용역 보고서, 2017

- 영국 등 내각제 나라에서는 내각이 짠 예산안이 의회에서 통과되지 않으면 '내각 불신임'으로 받아들여져 정권이 바뀜

※ 중앙은행의 독립성과 무엇이 다른가

- 화폐를 발행하고 금리를 올리거나 내려 시중에 도는 돈의 양을 조절하는 중앙은행은 정부로부터의 독립을 강조. 시민들의 지지를 얻어 권력을 유지해야 하는 정부로서는 가급적 돈을 풀어 경기를 부양하려고 하는데, 중앙은행은 이런 정부의 의지와 상관없이 장기적 경제전망에 기반해서 독립적으로 금리를 조절하며 통화량을 조절해야 한다는 이유(물론 중앙은행의 제1 목표가 물가안정인지, 중앙은행의 독립성이 바람직한지 등 논란의 여지도 있음).
- 반면 민주주의 국가에서 예산이란 선출 권력의 의지를 보여주는 핵심적 수단. 시민들이 생산적 활동을 한 결과인 세금을 누구에게 어떻게 분배할지 결정하는 과정이기 때문. 정치의 본령, 그 자체.

3. 문재인 정부는 기재부를 통제하고 싶었나

- 관료를 민주적으로 통제할 만한 비전과 노선이 있었나? 정권 중반 이후 대안적 경제 이론(소득주도성장)에 자신감을 잃으면서 기재부 관료를 신뢰하고 기대게 된 것 아닌가? 기재부 때문에 뭘 못한 게 아니라, 기재부와 함께 일한 것.
- 문재인 정부가 코로나19 대응에 재정을 적극적으로 쓰지 않았던 것이 정말 기재부 때문인지도 논란의 여지. 코로나 유행 1년 반이 지난 2021년 7월 입법화된 자영업자 손실보상을 소급 적용하는 데는 기재부뿐 아니라 청와대도 유보적 입장.

문재인 정부의 손실보상 소급적용 반대 이유

1. 정부는 과거에 지급한 재난지원금도 집합금지나 영업제한이냐에 따라 액수를 달리한 만큼 '보상'의 일종이라고 보고, 손실보상 소급적용을 하게 되면 기존 지원금은 '환수'해야 한다고 주장. 정부가 기존 지원금을 받은 집합금지·영업제한 업종을 대상으로 추계해보니 소급적용으로 돈을 더 받을 업체는 18.3%에 불과하고, 81.7%는 오히려 돈을 '토해내야' 하는 것으로 나옴.
2. 소급적용으로 가장 많은 평균 추가 지급액(1702만원)을 받을 업종이 '유흥 6종', 즉 유흥·단란·감성주점과 콜라텍·헌팅포차·홀덤펍(술 마시며 카드게임을 하는 곳)이었음.
3. 손실추정 총액은 기존 지원금을 환수하지 않을 경우 1조원에서 4조3000억원이었으나, 이는 "잠정적인 추계 최소값"일 뿐 훨씬 늘어날 가능성이 있었음.

결국 정부여당은 소급에 따른 재정적·법적 부담을 감당하기 어려웠음. 손실보상 액수가 기대보다 적거나, 오히려 지원금을 환수당했을 수많은 자영업자와 저소득층의 불만 의식. 그래서 집합금지·영업제한 업종 보상에 집중하기보다는 다수에게 적은 돈을 지급하기로 함.

- 지금의 구조에서도 대통령이 지시하면 기재부 통제는 가능. 홍남기 부총리를 임명하고 또 해임할 권한은 문재인 대통령이 갖고 있음. 홍 부총리는 2018년 12월부터 역대 최장수 경제부총리로 재임. 2019년 6월부터 청와대 경제수석, 2021년 3월부터 청와대 정책실장을 맡고 있는 이호승 실장은 기재부 출신.
- 예산 기능을 청와대로 옮기더라도, 청와대가 기재부 출신으로 채워진다면 기재부 인사 적체 해소에 그칠 수 있음.

4. 청와대가 선출 권력인가

- 대통령은 선출 권력이지만 청와대는 대통령을 보좌하는 임의 조직에 불과. 청와대 참모들은 청문회를 거치지 않고 임명되며, 법을 만들지도 못함
- 민주주의는 선출직이 정치적 책임을 지고 관료를 지휘하는 체제. 그렇다면 기재부를 지휘할 수 있는 민주적 힘이 왜 작동하지 않는지 논의해야. 단순히 '기재부가 시키는 대로 안 한다'고 말하는 것은 옳지 않음
- 문제의 핵심은 예산과 재정에 대한 의회의 권한이 사실상 없다는 것.

  "권위주의 체제라면 대통령 명령으로 다 해도 된다. 민주주의는 그렇지 않다. 그리고 힘은 합의에서 온다. 의회란 무엇인가. 노동자, 중산층, 자산이 많은 사람을 각기 대변하는 정당들이 싸우는 곳이다. 여기서 여야가 합의하면, 야권을 지지하는 시민들도 수긍할 수밖에 없다. 예산, 재정처럼 시민들의 노동의 결과를 재분배하는 것과 관련된 '계급투쟁'은 당연히 의회가 해야 한다. 재분배를 잘 하는 북유럽 국가들이 의회가 강한 나라라는 것은 우연이 아니다." (박상훈 국회미래연구원 연구위원(정치학 박사), 〈청와대 정부〉 저자)
- 역사적으로 보면 의회의 기능을 약화하고 청와대를 비대하게 늘린 것은 권위주의 정권이었음.

5. 무엇을 할 것인가

- 물론 당장 의회나 정당의 역량이 기재부의 예산 편성 능력을 따라가지는 못함. 지금의 선거제도에서 의원들은 지역구 예산을 따내는 데 더 급급할지도 모름. 코로나 추경 과정에서 의원들은 기재부에 국채 발행이 아닌 재원 마련 방안을 가져오라고 윽박지르는 수준이었음. 의회의 예산 역량을 키울 필요가 있음.
- 기재위에서 잔뼈가 굵은 국회의원이 기재부 장관이 된다면?
- '국가 재정에 대한 진보·시민운동의 참여'를 '의회', '정당'을 통해 할 수는 없는가?
- 관료를 누가 통제해야 하는가: 청와대가 아니라 장관이 인사권으로.

"'어공(어쩌다 공무원)'과 '늘공(늘 공무원)'이 디테일로 경쟁하면, 늘공을 이길 어공은 사실상 없다. 디테일은 관료의 전장이다.

어공은 어공의 무기로 싸워야 한다. 그러려면 전제가 필요하다. 관료 조직은 청와대가 아니라 장관이 책임지고 컨트롤하는 게 순리다. 장관이 실질적 인사권을 갖고 실·국장 자리에 관료 사회 밖에서도 인재를 데려다 쓸 수 있어야 한다. 지금은 이게 거의 막혀 있다. 장관이 부처를 움직일 권한을 갖게 되면, 청와대는 비전과 노선에 집중해 움직일 수 있다. 여기가 어공의 전장이다. 정권의 명운이 갈리는 곳도 결국 여기다."

- 천관율, ''어공'과 '늘공'이 디테일로 경쟁하면', 2018년 〈시사IN〉 칼럼

- "지출 구조조정으로 재원을 마련하겠다면서 어떤 사업을 줄일지 콕 집어 말하지 않는다면, 결국 가장 취약한 계층을 위한 프로그램이 깎여 나간다. 법적 근거가 있는 중앙정부 사업을 줄여 수십조 원을 마련한다는 건 현실적이지 않다. 코로나19처럼 갑작스러운 위기에는 단기적으로 국채를 발행해 돈을 풀어 쓰는 게 도움이 될 수도 있지만, 재원이 계속 들어갈 복지정책이라면 되도록 증세를 통해 재원을 마련하는 게 바람직하다" (우석진 명지대 경제학과 교수)
- 재정 트릴레마: '높은 복지수준-낮은 조세부담률-낮은 국가부채비율이 동시에 성립하는 것은 불가능하다'
- 한국은 GDP 대비 소득세 비중이 OECD 평균(8%)의 3분의 2인 4.8%밖에 안 됨. 반면 GDP 대비 법인세 비중은 3.1%로 OECD 평균(1.8%)의 두 배에 가까움. GDP 대비 재산세 비중도 4.3%로 OECD 평균(3%)보다 높음. 흔히 법인세나 재산세를 올려야 한다고 생각하지만 통념과 달리 한국은 소득세 인상 여지가 큼
- GDP 대비 소비세 비중도 7%로 OECD 평균(10.8%)보다 적음. 한국의 부가가치세율은 10%로, OECD 평균인 19.3%에 비해 낮음. 스웨덴·덴마크·노르웨이는 25%, 핀란드는 24%.
- 징벌적 부자 증세를 넘어선 민주노총의 누진적 보편 증세 전략은? 당장 조합원의 동의를, 나아가 동료 시민들의 동의를 어떻게 구할 것인가?
- 증세할 경우, 어디에 우선적으로 쓰자고 주장할 것인가? 노동조합이 국가 재정투입을 강조하는 사안이 많은데, 논쟁을 통해 우선순위를 정할 필요도 있지 않을지. 예) 기초연금을 하위 계층에게 더 두텁게 줄 것인가? 기본소득/전 국민 고용보험/직업훈련의 획기적 개선에 대한 입장은? 코로나 이후 K양극화 해법은?
- 박근혜는 어쨌든 기초연금 도입. 문재인은 중소기업 지원과 전기수소차 지원. 문재인 정부 예산이 좀 더 관료의 관심사에 가깝다는 인상. 사회서비스원이나 전 국민 고용보험, 공공병원 등 제대로 했으면 돈이 많이 들었을 텐데, 정말 하고 싶은 게 있었나? 기초생활보장제도나 실업급여/육아휴직 급여, 주거복지 등이 획기적으로 강화되었는지 잘 보이지 않음
- 문재인 정부가 예산을 투입한 정책의 효과가 많은 이들에게 미쳤는가? ex) 공공부문 정규직화
- "기재부에서는 "세종에 있지 않은 간부들은 모두 서울에 있다고 보면 된다"는 말이 나올 정도로, 상당한 인력이 인수위 내외곽에서 일하는 것으로 알려졌다." (〈한겨레〉 2022년 4월19일자)
- '기재부의 디테일'로 무장한 윤석열 정부의 재정보수주의를 비판하면서도 민주노총은 '비전'과 '노선'으로 싸웠으면.

지정토론 04

국가 재정 진단 및 과제 토론회 토론문

김 철

사회공공연구원 연구위원

□ 들어가며

○ 두 발제글에서 문재인 정부 시기의 국가 재정운용에 대한 평가와 함께 윤석열 정부 시기의 국가 재정운용에 대한 전망과 과제가 어느 정도 제출되었다고 판단됨. 다만, 여기서는 두 발제글에서 언급되지 않은 부분이나 조금 더 강조가 되어야 할 사항에 대해 논의하고자 함.

○ 특히 노동시민사회운동의 경우 프레임 싸움 차원에서 국가 재정정책에 대한 논의에 개입할 필요가 있음.

- 현재 코로나19가 전세계적으로 전방위적인 측면에서 엄청난 영향을 미치고, 특히 신자유주의의 첨병 역할을 해왔던 국제기구들조차 코로나19에 따른 불평등을 해소하기 위한 국가의 역할, 확장적 재정정책의 필요성을 역설하였음에도 불구하고, 대부분의 언론들은 국가채무의 증가에만 초점을 맞추고 재정건전화 논리에 입각하여 정부 지출구조조정, 재정준칙의 제정 등을 강조하고 있으며, 이러한 기조는 향후 5년 내내 지속될 것으로 예상됨.
- 이러한 프레임 싸움은 계속 반복되고 있으나, 이른바 증세·복지 프레임이 우위에 선 적은 없었으며, 단지 재정건전성 담론을 분석하는 것에 그쳤음(강국진·김성해, 2013; 김성해, 2014).[1)]

<표 4.1> 재정정책 담론을 구성하는 프레임

상위 프레임	하위 프레임	핵심 주장
감세·긴축	- 낙수효과	▶ 감세정책 통해 기업 투자 및 고용 활성화 필요 ▶ 기업과 부유층의 소비심리 자극을 통한 경기부양 효과
	- 복지망국론	▶ 무분별한 복지정책으로 인한 재정파탄 우려 ▶ 유럽과 남미 위기는 복지 과잉에서 비롯된 것
	- 정파논리	▶ 노무현 정부의 과도한 씀씀이로 인한 재정위기 잉태 ▶ 포퓰리즘으로 인한 분배 중심 경제정책 수정 필요
증세·복지	- 부자감세 비판	▶ 감세를 통한 낙수효과는 허상으로 양극화만 심화 ▶ 부자감세는 재정건전성 악화시키고 경제에도 악영향
	- 보편복지	▶ 양극화 해소와 민생안정 위한 적극적 재정정책 필요 ▶ 경제정상화를 위해서는 단기적 재정악화 감수해야
	- 시장과잉 비판	▶ 재정건전성 논의는 신자유주의 이데올로기 ▶ 재정은 선악의 문제가 아니라 운용의 문제

자료: 강국진·김성해(2013: 15).

1) '재정건전성'은 사회적 양극화와 복지강화에 대한 사회적 요구에도 불구하고 적극적 재정정책에 제동을 거는 강력한 반론으로서 기능하고 있다. 일반적으로 재정건전성이란 정부 재정의 지속가능성을 가리키는 개념이라고 할 수 있지만 객관적인 지표로 확정되어 있는 것은 아니다. 해당 국가의 잠재력과 경제상황 및 사회적 합의 등에 따라 가변적이다. 어떤 맥락에서 사용하느냐에 따라 진단과 처방이 전혀 다르게 나타날 수 있다. 하지만 국내에서는 재정건전성이 갖는 정치적 편향성에 대한 문제의식이 없을 뿐만 아니라 이를 둘러싼 담론정치를 본격적으로 분석한 연구도 없었다. 이 연구는 재정건전성이라는 정책을 하나의 담론으로 간주하고 이 담론을 구성하는 프레임과 태도, 관점, 세계관을 파악하고자 했다. 담론을 통한 정치가 어떤 논리 및 감성구조로 진행되는지를 살펴본 연구다. 분석을 통해 정책담론으로서 재정건전성은 감세·긴축과 증세·복지라는 상반되는 두 가지 프레임이 상호 경쟁한다는 것을 밝혀냈다. '감

- 현재 정부가 설정하고 있는 재정 건전화 중심의 재정운용전략을 확장적 재정정책으로 획기적 전환하기 위해서라도 프레임 싸움이 필요함.

□ 주류적인 국가 재정 논의 비판

○ 국가간 비교를 하지 않거나 편의적으로 비교

- 박용석 원장의 발제문에서 제시된 것처럼, 문재인정부의 집권 4년간(2018~2021년) GDP 대비 정부재정 지출 비중은 평균 35.4%로서, 동일 기간 OECD 국가 평균 44.0%에 비해 매우 저조하게 나타나고 있으며, 특히, 코로나 위기 대응 기간(2020~2021년)에 38.2%로서, 동일 기간 OECD 국가 평균 47.6%에 현저히 미달하고 있다는 점이 언론에서는 잘 언급되지 않고 있음.
- 더욱이 다른 나라들의 코로나19 대응을 위한 GDP 대비 재정지원('추가지출 등') 비율이 일본 15.6%, 영국 16.3%, 독일 11.0%, 프랑스 7.7%, 이탈리아 6.8% 등인데 반해, 한국은 코로나19 대응을 위해 추가로 쓴 재정지원의 비중이 GDP 대비 3.4%로 G20 경제 선진국 10개국가 중 매우 낮은 편이었음. 국가채무가 직접적으로 늘어나는 재정지원보다 가계·자영업자 등 민간이 부담을 지는 유동성 지원(저리대출, 대출 원리금 상환유예 등)에 더 적극적이었다고 할 수 있음.[2)]
- 국가 부채 및 국가 재정수지(통합재정수지) 또한 OECD 주요 국가들과 비교하여 한국의 경우 준수함에도 불구하고 국가 부채 문제가 쟁점화되고 있음.
- 코로나19 이후 총 6번의 추가경정예산안(추경)을 편성한데 이어 2022년에도 확장 재정을 선언한 한국과는 달리 주요 선진국들은 잇달아 재정 건전성 관리로 돌아서고 있다고 하나, 이는 코로나 극복을 위해 막대한 재정지출을 했던 것에서 조정하는 것뿐임. 한국이 코로나 대응 재정부양책으로 GDP의 3.5%를 쓴 반면, 뉴질랜드는 GDP의 19.5%, 싱가포르는 16.1%, 캐나다는 12.5%, 미국 11.8%, 일본 11.3%(자료 IMF)에 달하는 예산을 경기부양에 쏟아 부었음.[3)]

○ 국가채무 관련 강조점의 차이

- 우려점: 향후 5년간 한국의 GDP 대비 일반정부 채무비율 상승 폭은 IMF가 선진국으로 분류한 35개국 중 가장 크며, 선진국의 경우 2026년까지 총부채비율이 감소하거나 순부채비율이 정체하는데 비해 한국은 해당 기간 15%포인트 넘게 증가할 것으로 전망. 적자성 채무 증가속도가 가파름. 시장 금리가 오르고 있음. 빠른 고령화 속도도 부담

세·긴축 프레임'에선 복지정책 요구에 반대하며 감세 정책을 옹호한다. 이는 감세·긴축 프레임이 공급중시 경제학의 핵심논리인 '낙수효과'와 신자유주의를 내재화하고 있기 때문이다. 반면 '증세·복지 프레임'에선 '부자감세'를 비판하고 부자증세, 더 나아가 보편증세를 대안으로 제시한다. 여기에는 신자유주의 비판, 공공성회복과 '국가의 역할' 재고찰이라는 입장이 자리잡고 있다(강국진·김성해, 2013)..

2) 시사인, "국가부채라는 '신기루'에 꽁꽁 묶인 한국," 2021-03-23.

3) 김원장, "[특파원 리포트] 선진국은 한국에 비해 코로나에 돈을 얼마나 썼을까," KBS뉴스, 2021-06-23.

- 우려 해소요인: 적정 국가채무 수준에 절대 기준은 존재하지 않음(국가채무의 양과 함께 '지속가능성' 등 채무의 질도 입체적으로 살펴야 재정 상황을 온전히 파악할 수 있음). 상환해야 할 국가채무(적자성 채무) 비율은 국내총생산 대비 32% 초반임. 국가부채의 만기구조 장기화, 단기 채무비중이 선진국의 3분의 1 수준인 점, 국채에 대한 외국인 보유 비중이 상대적으로 낮은 점. 최근 한국의 국가채무비율은 상승했지만 신용등급은 향상되었음. 증세 등 세수 기반 확충 가능성과 관련하여 주요 선진국에 견줘 낮은 조세부담률(약 20%) 등 담세 여력이 있음.

○ 코로나19 이전과 이후를 비교하지 않음

- '2022년 예산안 및 2021~2025년 국가재정운용계획'의 경우 문재인 정부는 "맞춤형 회복"과 "코로나 위기 극복"을 위해 "재정의 적극적 역할이 여전히 절실"하다고 강조했지만, 정작 예산안에서 담대한 복지 확충은 찾아볼 수 없었던 것처럼,[4] 코로나19 장기화로 불확실성이 큰 상황에서 재정이 적극적인 역할을 하기 위한 예산으로는 미흡하다는 비판이 제기되기도 하였지만,
- 대다수 언론들과 전문가들은 문재인 정부가 5년 평균 8.6%라는 "확장 재정"을 임기 말까지 고수하면서 차기 정부부터는 허리띠를 졸라매도록 재정 정상화를 떠넘겼다고 비판하였음. 한 정권의 임기 내 중기재정계획은 역-유(U)자형으로 그리는 것이 보통이라며, 코로나19 국면에도 불구하고 다음 정부를 위해 균형 재정을 맞췄어야 한다고 주장하는 것임. 여기에는 코로나 팬데믹이나 기후위기와 같은 변수는 중요하게 검토되지 않음.
- 실제 한국행정연구원에서 정부조직 관련 학계 전문가들에게 코로나19 이후 시대 차기 정부조직개편 전략을 조사한 결과에 따르면, 차기 정부의 역할과 규모 변화의 방향성에 대해서 정부의 역할과 기능이 확대되어야 한다(43.4%)는 의견이 많았으나 정부의 규모는 축소되어야 한다(39.6%)는 의견도 상당하였음. 또한 코로나19 이후 시대 공공과 시장의 관계 변화 방향성과 관련하여 전문가의 과반(50.9%)이 시장을 강화해야 한다고 답변하였음. 정부는 시장이 제 기능을 잘 수행할 수 있도록 감독, 지원, 조정의 역할을 수행하고 민간 자율과 창의 극대화 및 정부 개입 축소가 필요하다는 것임(한국행정연구원, 2021). 이러한 조사결과는 코로나 팬데믹으로 가속화된 경제위기와 이에 수반된 사회양극화와 심화된 불평등, 그리고 이를 극복하기 위한 전세계적인 대규모 국가개입(확장재정) 양상에도 불구하고 신자유주의에 찌든 전문가들의 입장이 전혀 바뀌지 않았음을 보여줌.

○ '나라 곳간'이란 없다

- "재정과 관련된 근본적 오해가 있습니다. 국가 재정을 가계 살림에 비유하다보니 생기는 오해인데요. 가계는 벌이가 줄면 허리띠를 졸라매고 급하지 않은 소비를 줄이는 게 합리적이죠. 그러나 국가는 경기가 나쁠수록, 그래서 세금이 덜 걷힐 때 오히려 지출을 늘려야 합니다. 가계와 나라의 살림은 운용 목표가 다르고 원칙은 정반대인데, 나라살림에 가계경제 원칙을 들이대는 건 미술 선생님이 수학 그래프를 평가하는 셈이지요. 결국 '나라 곳간'이란 말

4) 한겨레, "복지 지출 증가율, 4년 평균 못미쳐…"코로나19 교훈 못담은 예산안"," 2021-08-31.

은 틀린 표현이지요. 현대국가의 재정은 흉년에 풀고자 풍년 때 나라에서 곡식을 거둬 곳간에 가만히 보관하는 게 아닙니다. 시장에 이른바 '돈맥경화'가 생기면 펌프를 3단에 넣고, 시장이 잘 작동하면 1단으로 속도를 조절하는 '펌프'에 비유하는 것이 맞다고 봅니다."[5)]

- "재정이 국왕 개인의 재산 즉 '곳간'이라면 이를 과도하게 비우거나 채우는 것 모두가 신민들에게는 위험한 짓이 되며, 균형 재정의 고전적인 논리도 이 시절에 생겨난 것이다. 하지만 오늘날의 국가 재정은 '곳간'이 아니다. 국가 경제가 해외 부문과 중장기적으로 공간적인 균형을 취할 수 있도록 매개하는 금융 행위의 중심이며, 건강하고 행복한 사회를 유지한다는 과제를 몇 세대에 걸쳐서 달성할 수 있도록 시간적인 균형을 매개하는 금융 행위의 중심이므로, '곳간'이 아니라 채권과 채무를 자의적으로 발생시키고 또 청산하는 '장부'에 불과하다. 따라서 경제 나아가 사회 전체의 건강과 행복을 위해서라면 얼마든지 과감한 적자 혹은 흑자 재정을 몇 년 혹은 그 이상 편성할 수 있는 재량의 영역이며, 또 그렇게 해야만 하는 가장 강력하고 결정적인 무기이다. 따라서 적자 재정과 국가 부채는 '미래 세대에 과도한 부담을 떠넘기는 것'이라는 억설은 터무니없는 일방적 주장이다."[6)]

□ 포스트코로나 시기 국가 재정정책의 방향

○ 코로나19 후유증의 해소

- 지난 글로벌 금융위기와 팬데믹이 거시경제에 준 교훈은 긴축과 불평등이 경제에 나쁘다는 것임. 불평등은 총수요 부족, 저소득층의 교육 투자 저해, 사회 갈등 심화 등을 통해 성장에 악영향을 미침. 이에 지난 대선에서 어떻게 불평등을 개선하고 어떤 재정정책을 펼 것인지 비전이 제시되었어야 하나, 그러하지 않았음. 따라서 지금부터라도 재정정책과 관련하여 정부부채와 증세 문제, 그리고 어떤 부문의 재정지출을 확대할 것인지가 치열하게 논의될 필요가 있음.[7)]

- 코로나19로 인한 손실과 빚은 계층별로 부문별로 불균등하게 누적되고 있으며, 취약계층의 과잉부채가 잠재적인 경제 불안 요인으로 작용하고 있음.[8)] 민간부채 해결을 위해서라도 국가채무를 우선순위로 하는 재정건전화에 골몰해서는 안됨. → 코로나19 피해계층을 중심으로 한 적극적인 재정 지출 필요. 이를테면 '코로나 국채'를 발행해 민간의 코로나19 손실에 따른 빚을 국가가 부담하는 방안 검토[9)]

- 코로나19 시기 확인된 사회공공성 강화 및 국가책임일자리의 확대 요구에 부응하여 기간산업, 돌봄 및 보건의료, 공적자금 투입 사업장 등에 대한 공적 소유 확대도 고민할 필요

5) 한겨레, ""100조도 넘게 들 텐데 구체성은 없는 대선 공약, 평가 의미 없죠"." 정남구 논설위원의 직격 인터뷰 | 이상민 나라살림연구소 수석연구위원, 2022-02-09.
6) 홍기빈, "'나라 곳간'은 없다, 집단 책임이 있을 뿐," 경향신문, 2022-01-25.
7) 이강국, "경제 패러다임의 전환과 한국 대선," 한겨레, 2021-12-28.
8) "국가가 돈을 쓰지 않으면 국민의 부채가 늘어난다. 실제 2020년 한 해 동안 우리 가계부채는 8.6%p(171조원)나 늘었다. 덕분에 가계부채는 이제 2,000조 원에 육박한다." 김원장, "[특파원 리포트] 선진국은 한국에 비해 코로나에 돈을 얼마나 썼을까," KBS뉴스, 2021-06-23.
9) 나원준, "재정정책, 이젠 달라져야 한다," 경향, 2022-01-05.

○ 확장적 재정정책의 추진

- 현재 재정정책의 핵심은 코로나 위기의 상흔으로 인한 이력효과를 극복하고 잠재성장률의 하락을 막기 위해 적극적인 재정확장이 필요하다는 것임.[10] 발제문의 지적처럼, 바람직한 국가재정운용 전략 모델은 세출 억제(지출 효율화)만으로는 부족하고, 세입 확충(증세)이 병행되는 것임.

- 부족한 복지제도의 보완과 신성장동력을 위한 정부투자를 위하여 코로나 경제위기 이후에도 정부의 재정지출은 확장적으로 이루어질 필요가 있으며, 에너지 전환과 디지털 전환, 인적자원 개발을 위한 투자를 위하여도 정부투자가 필요(김유찬, 2022)

- 확장적 재정정책 추진을 위해 명확히 해야 할 사항: "전환기인 지금 과감한 확장 재정은 반드시 필요하다. 그리고 이것이 정치적·사회적으로 마찰 없이 진행되기 위해서는 다음의 사항들을 분명히 해야 한다. 첫째, 얼마를 풀 것인가가 아니라 무엇에 왜 풀어야 하느냐가 중요하다. 에너지 전환이나 불평등 해소와 같은 누구도 부인하지 못할 명분에 안착해서는 안 된다. 그래서 구체적으로 무슨 사업을 할 것인가 그리고 그것이 어떻게 사회 전체의 후생을 증대시키는가를 세세히 설명하는 것이 중요하다. 지금까지 20세기의 '사생아' 케인스주의의 악영향으로 항상 정부 지출은 총수요 관리 차원에서 규모와 액수만 논의되어 온 문제가 있다. 지금은 지난 반세기 동안 축적된 '분배 동맹'에 대한 불신을 풀어야 하며, 이를 위해서는 지출의 양이 아니라 질과 내용에 대해 세세히 계획을 짜야 한다. 둘째, 이러한 지출의 결과를 어떻게 사후적으로 평가할 것인가도 함께 이야기해야 한다. 정부 지출은 좁은 의미의 금전적 수익이 아니라 넓은 의미의 사회적 수익으로 돌아올 수밖에 없거니와, 이를 어떻게 반성하고 평가할 것인가를 제시하고 이를 지출의 계획과 연계시켜야 한다. 셋째, 국가 자원이 구체적으로 지출되고 행사되는 과정에 대한 투명한 거버넌스와 수혜 단위의 문제이다. 여기에서 핵심이 되는 것은 '다원화'이다. 최대한 다양하고 많은 이들이 참여하여 지출 과정의 정당성과 투명성을 최대한으로 확보할 때에만 민주주의 국가의 확장 재정은 지속 가능하다는 점을 기억해야 한다. 따라서 지금 기획재정부에 집중되어 있는 지출의 계획과 예산 작성의 기능을 분리하여 전자를 민주주의 국가와 거버넌스의 원리에 따라 다원화할 필요가 있다."[11]

○ 부자증세·누진증세 + 보편증세

- 코로나19로 인한 경기침체 등을 고려하면 초고령사회로 진입하는 2025년까지는 국채를 통해 재원을 조달해야 하지만, 이후 고령화 비율이 30%에 도달하는 2035년까지는 국채와 증세를 통해 균등하게 재원을 조달할 필요(류덕현 교수)[12]

- 한국의 경우 낮은 조세부담율, 미약한 조세체계의 누진성, 취약한 공공사회복지지출 규모 등으로 인해 조세 및 공적이전소득의 소득재분배 효과가 취약하고 OECD 평균 수준에 미치지 못함. '높은 복지, 낮은 조세부담률, 낮은 국가채무비율'이라는 재정정책의 트릴레마를 극복하기 위해, 복지제도의 보완을 위한 재원은 증세로, 신성장동력을 위한 정부투자는 국가부채로 조달할 필요. 재원조달을 국채발행을 통하지 않고 증세로 하는 경우 재난 극복이나

10) 이강국, "기축통화 논란보다 중요한 것," 한겨레, 2022-03-01.
11) 홍기빈, "'나라 곳간'은 없다, 집단 책임이 있을 뿐," 경향신문, 2022-01-25.
12) 경향, "'재정 트릴레마' 빠진 늙은 한국," 2021-03-01.

사회인프라 투자 등 국가의 재정지출이 꼭 필요한 분야에서 정부 지출이 이뤄지면서도 인플레 유발이 차단될 수 있음. 또한 지난 수년간 급격한 유동성 증가로 인해 자산가격과 자산소득이 크게 증가하였으므로 이 분야에서의 적정한 과세는 자산 및 소득 격차의 해소를 위해서도 오히려 더 바람직할 것임(김유찬, 2022).

○ 기재부로 대표되는 관료권력에 대한 민주적 통제

- 국가 재정운용전략 모색에 있어 예산 기능 및 재정 기능의 분리 등을 통한 기재부 조직개편 등의 논의는 있었으나, 발제문에서 추가적으로 재정전략 수립 시 민주적 감시체계 강화를 강조한 점에 주목할 필요가 있음. "재정운용계획 수립 과정에서 계획 보고를 넘어 국회 감시의 폭을 확대하고, 시민운동세력 등 다양한 계층의 참여를 통한 실질적 의견 수렴과 함께, 실제 예산 편성과정에서 시민 참여 체계를 활성화할 필요"
- 대통령직 인수위원회 활동과 윤석열 대통령 당선자의 내각 인선 등을 통해 윤석열 정부 경제정책의 '주도 세력'이 기획재정부 출신 전현직 관료들로 명확하게 드러났음.[13)]
- 경제 침체, 코로나19 팬데믹, 그리고 기후 위기가 제기하는 도전에 대처하려면, 단순히 자본주의 국가 규모의 확장, 확장재정, 국가책임의 확대로 대표되는 더 큰 국가에 대한 요구만으로는 부족함(블레이클리, 2021: 127-128). 코로나19 팬데믹 이전에는 '긴축이냐 아니냐'라는 쟁점을 중심으로 대치선이 그어졌다면, 포스트 코로나 시기에는 '누구를 위한, 어떤 내용의 재정정책이냐'라는 쟁점이 중심이 되어야 하고, 확대되는 공공부문에 있어서 관료적 통제가 아니라 공적인 통제를 확립해야 하며, 관료권력이 코로나19 팬데믹을 빌미로 민주주의에 대한 유보를 정당화하지 못하고, 노동자·민중에 의한 더 강력한 민주적 통제의 대상이 되도록 할 필요가 있음(김철 외, 2021)

13) "인수위 기획조정분과에 기재부 1차관을 지낸 추경호 의원이, 경제1분과 간사에 최상목 기재부 전 1차관이 활동하고 있다. 추 의원은 부총리 겸 기재부 장관 후보자로 지명됐고, 최 전 차관은 금융위원장 후보로 오르내리고 있다. 또 경제1분과 전문위원에 조규홍 기재부 전 재정관리관이 활동 중이다. 여기에 현역인 기재부 김완섭·김동일·김병환 국장과 김명규·오정윤·정형 과장이 전문위원과 실무위원으로 인수위에 파견됐다. … 기재부에서는 "세종에 있지 않은 간부들은 모두 서울에 있다고 보면 된다"는 말이 나올 정도로, 상당한 인력이 인수위 내외곽에서 일하는 것으로 알려졌다. 한덕수 국무총리 후보자, 김대기 청와대 비서실장, 추경호 부총리 등 새 정부 경제정책을 좌우할 주요 자리에도 속속 기재부 출신이 낙점되고 있다." 한겨레, "윤석열 경제팀 '기재부 관료' 일색…정책 다양성 실종 우려," 2022-04-19.

<참고 문헌>

강국진·김성해(2013). “재정건전성 담론 해체하기: 미디어담론에 내포된 프레임 구조와 변화를 중심으로.” 「한국언론정보학보」, 63(3): 5-25.

김성해(2014.5). 『담론분석을 통해 본 재정건전성 정책 연구』. 국회예산결산특별위원회 정책연구개발과제.

김유찬(2022). “한국의 경제상황과 재정 및 조세정책의 역할.” 〈한국의 경제상황과 재정 및 조세정책의 역할〉 포용재정포럼 창립기념 2022 한국사회경제학회 정책토론회(2022.4.15.) 자료집.

김철·김경근·김상철·송명관·양난주·이승철(2022). 『사회공공성 강화와 공공부문 전환 과제』. 사회공공연구원.

류덕현(2021.1). 『코로나19 대응 재정정책의 효과와 재정건전성 관리방안 연구』. 국회사무처 연구용역보고서.

한국행정연구원(2021). “포스트 펜데믹 시대 정부조직 디자인Ⅱ_전문가 조사 결과 분석.” [웹진] 정부디자인 Issue, 12(6).

그레이스 블레이클리(2021). 『코로나 크래시』. 장석준 옮김. 책세상; Blakeley, Grace(2020). The Corona Crash. Verso.