

2024년도 예산안 토론회



# 윤석열정부 예산안, 이대로 괜찮은가

일시

2023년 10월 31일(화) 오후 3시

장소

국회의원회관 제9간담회의실



주최

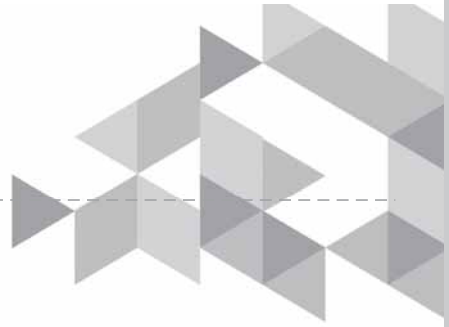
민주연구원  
The Institute for Democracy

포용재정포럼



# CONTENTS

2024년도 예산안 토론회: 윤석열정부 예산안, 이대로 괜찮은가



## ■ ■ 축하

홍익표 더불어민주당 원내대표 ..... 1

## ■ ■ 인사말

정태호 민주연구원장 ..... 3

## ■ ■ 발제

### • 좌장

김유찬 포용재정포럼 회장

### • 발제 1 : 정부예산안 총론 평가 및 재정정책 방향

나원준 경북대학교 교수 ..... 7

### • 발제 2 : 2024년 사회보장예산 분석-보건복지부 예산을 중심으로

김진석 서울여자대학교 교수 ..... 59

## ■ ■ 토론

### • 토론 1

이용우 국회의원/예산결산특별위원회 ..... 81

### • 토론 2

구인회 서울대학교 교수 ..... 85

### • 토론 3

조영철 한국조세재정연구원 초빙전문위원 ..... 91

### • 토론 4

정세은 충남대학교 교수 ..... 99

### • 토론 5

채은동 민주연구원 연구위원 ..... 103



# 축사



홍 익 표 더불어민주당 원내대표

안녕하십니까. 더불어민주당 원내대표 홍익표입니다.

〈2024년도 예산안 토론회 : 윤석열정부 예산안, 이대로 괜찮은가〉 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 토론회를 마련해 주신 정태호 민주연구원장님과 김유찬 포용재정포럼 회장님께 감사드립니다. 사회와 발제, 토론을 맡아주신 전문가분들과 귀한 시간 내어 참석해주신 모든 분께도 감사의 말씀을 드립니다.

경제가 정말 큰일입니다. 8개 글로벌 투자은행이 한국의 경제성장률을 2년 연속 1%로 전망했습니다. 통계가 작성된 1954년 이래 처음 있는 일입니다. 민생도 마찬가지입니다. 고물가에 가계 실질소득은 줄고, 공공요금 줄인상 예고에 이어 이스라엘-하마스 전쟁 여파로 에너지값도 심상치 않습니다.

무려 60조 원의 세수결손이 발생했습니다. 그로 인해 지방재정과 교육재정이 제일 먼저 직격탄을 맞았습니다. 최소 18조 원 이상이 지방정부로 내려가지 못해 일부 지자체는 공무원 인건비마저 걱정해야 하는 상황입니다. 정부에서는 재정 운용 실패를 인정하기는커녕, 지방채 발행 요건을 완화해 줄 테니 빚내서 인건비를 지급하라는 터무니없는 대책을 내놓았습니다. 정부의 재정운용 실패에 따른 피해는 결국 국민에게 돌아가는 것입니다.

이제 예산 국회가 시작됩니다. 이미 국회에 제출된 정부의 예산안은 ‘경제 포기, 국민 포기, 국민 방치’ 예산입니다. 민주당은 오로지 국민과 민생이라는 원칙으로 철저하게, 꼼꼼하게

예산심사에 임하겠습니다. 국민과 민생, 미래를 다 지키는 예산 국회를 만들겠습니다. 그에 앞서, 오늘 토론회에서 다양한 지혜가 모아질 기대합니다. 다시 한번 토론회 개최를 진심으로 축하드리며, 참석해 주신 모든 분의 건승을 빕니다.

감사합니다.

2023년 10월 31일

더불어민주당 원내대표 **홍 익 표**



정 태 호 민주연구원장

**예산은 숫자로 표시된 정책입니다.**

숫자는 해석이 필요하고, 그 의미를 해독하기 위해서는 나름의 분석이 필요합니다. 아래 수치는 제가 뽑은 올해 예산안의 3가지 키워드입니다.

**첫 번째 수치 2.4%입니다.**

정부가 전망하는 우리나라 내년 성장률입니다. 이 수치는 매우 중요합니다. 왜냐하면 이를 기반으로 총수입을 계산하고 정부정책기조를 결정하기 때문입니다. 이게 틀리면, 모든 전망과 예산이 와르르 무너지게 됩니다.

기획재정부는 작년 8월 예산안을 제출할 때 올해 성장률 2.5%를 가정하고 올해 예산안을 편성했습니다. 예산안 이후 우리나라 성장률을 2.5%, 2.4%, 2.1%, 1.7%, 1.6%, 1.4%로 5번에 걸쳐 수정됐습니다. 이마저도 현재진행형이고, 그 결국 25년만에 일본에 성장률 역전이 확실해졌으며 경기하강 및 기재부의 능력부족으로 세수결손 60조원 사태가 벌어졌습니다.

내년도 올해의 판박이가 될 거라는 예견이 이미 발표되고 있습니다. 정부는 2.4%를 전망했는데, IMF 2.2%, 피치 2.1%, 국회예산정책처 2.0% 등 이미 하향조정된 성장률이 발표되고 있습니다.

진짜 문제는 내년입니다. 올해는 문재인 정부에서 쌓아놓은 외국환평형기금, 통합재정안

정화기금 등으로 세입부족에 대응했지만, 내년은 이마저도 고갈되어 지방정부를 중심으로 재정절벽이 현실화될 것입니다. 게다가 이스라엘-하마스 전쟁으로 높아지는 대외경제 불확실성도 우리 경제의 불안요인으로 작용할 것입니다.

## 두 번째 수치 2.8%입니다.

정부가 편성한 예산안의 전년대비 증가율입니다. 정부는 2.4% 성장을 전제로 국세수입이 안정적으로 증가하고 성장경제에 기름을 부을 필요가 없다고 판단하여 긴축예산 기조를 유지했습니다.

패착입니다. 정부의 태평스런 정책기조로는 경기하강을 막을 수 없습니다. 아마 내년에도 정부는 올해처럼 상저하고만 외치고 있을 겁니다. 문제는 올해 국세 세수결손 60조원으로 지방정부의 재정여력이 모두 소진됐고, 내년에도 올해와 같은 국세결손과 정부의 무대응 기조가 이어진다면 지방정부는 진짜 재정위기에 직면하게 될 것입니다. 기껏 정부가 내놓은 대책은 지방채 발행을 쉽게 해서 지방정부가 빚을 지도록 하자는 것입니다. 책임전가, 이것이 윤석열 대통령이 말하는 재정건전성의 민낯입니다.

## 세 번째 수치 1.1%입니다.

경제정의실천연대가 발표한 주거약자들이 거주하는 공공임대주택의 전년대비 예산증가율입니다. 한 채, 한 채가 사회적 약자의 보금자리이고, 삶의 안식처입니다. 정부는 전년대비 352억원, 단 1.1% 증액했습니다.

이미 우리는 윤석열 정부가 공공임대주택을 어떻게 대하는지 알고 있습니다. 정부는 작년 공공임대주택 예산을 5조 7천억원 삭감했고 더불어민주당이 7천억원 증액했지만, 현재까지 복구가 되지 않고 있습니다. 1.1%의 수치는 공공임대주택 순번을 기다린 주거약자에게 한없이 차갑습니다.

오늘 토론회는 민주연구원과 포용재정포럼의 여러 전문가 여러분, 예산결산특별위원회 국회의원들이 함께 모여서 예산 해법을 찾아 나서기 위해 마련됐습니다. 오늘 토론회를 통해서 경제가 다시 성장하고, 위기에 처한 민생이 회복되고, 경제약자의 삶이 제자를 찾는 해안이 만들어지기를 바랍니다.

귀한 자리 발제를 맡아주신 나원준 교수님과 김진석 교수님, 토론을 위해 함께 해주신 이용우 의원님, 구인회 교수님, 조영철 박사님, 정세은 교수님, 채은동 위원님께 깊은 감사 인사를

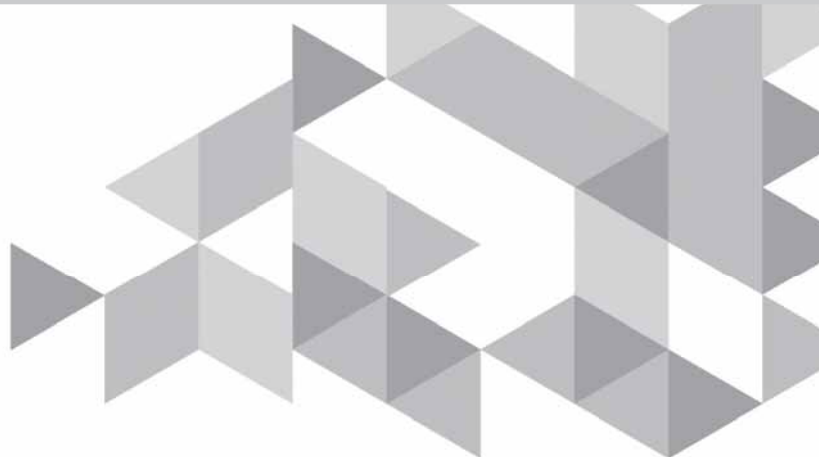


드립니다. 그리고 토론회에 관심을 가지고 바쁜 와중에 이 자리에 함께 해주신 객석의  
여러분께도 진심으로 감사드립니다.

2023년 10월 31일

민주연구원장 정 태 호





발제 1

# 정부예산안 총론 평가 및 재정정책 방향

나 원 준 교수(경북대학교)





# 정부 예산안 총론 평가 및 재정정책 방향

2023년 10월 2024 예산안 국회토론회  
나원준 (경북대학교, 경제학)



## <목차>

1. 경제상황 진단
2. 어떤 정책조합이 요구되는가
3. 재정상황 진단
4. 2023년 세법개정안
5. 2024년 예산안 평가: 재정총량
6. 재정준칙
7. 재정정책에 대한 오해와 바른 이해

## 1. 경제상황 진단

3

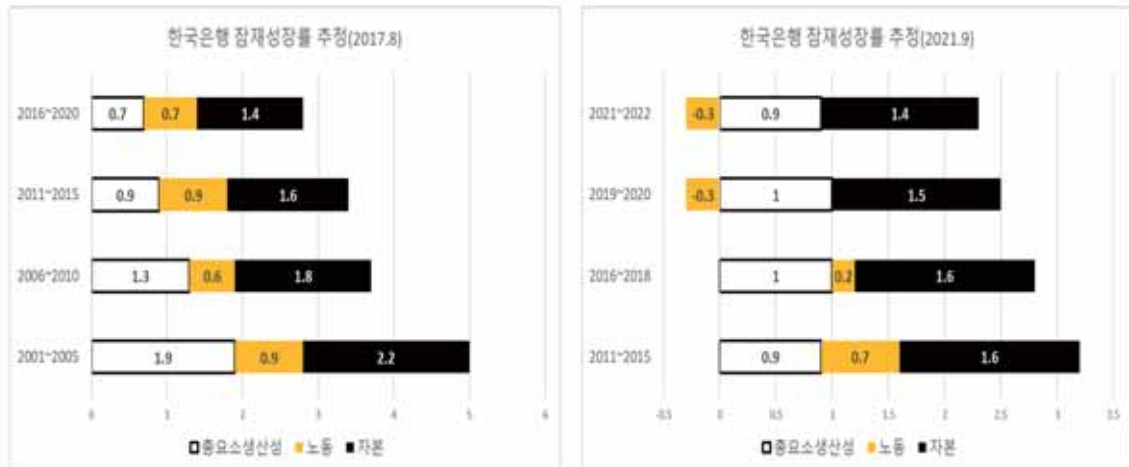
### 한국경제의 성장경로



- 추세성장률이 외환위기, 2008년 글로벌 금융위기를 거치면서 단계적인 하락을 경험.
- 최근 코로나 경제위기 역시 추세성장률(잠재성장률, 완전고용성장률) 하락을 가져올 전망.
- 이에 따라 향후 추세성장률이 2% 혹은 2%를 하회하는 수준에 그칠 것이라는 예상 지배적.

4

## 한국경제의 성장경로



5

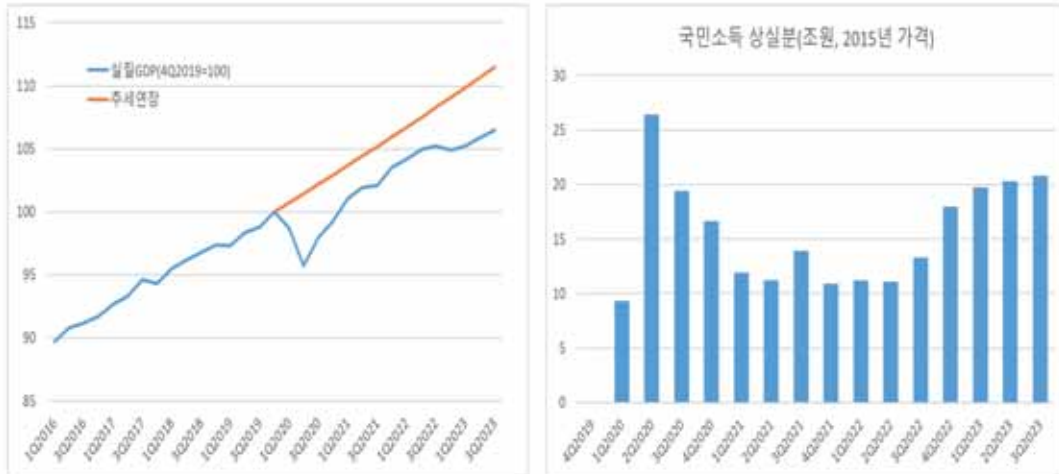
## 한국경제의 성장경로



- 코로나19 경제위기의 영향을 반영한 잠재성장률 재추정 결과, 총요소생산성 하락이나 자본 축적 둔화보다는 노동 감소의 영향이 큰 것으로 분석. 인구구조 변화와 함께 고용률 및 노동생산성 관리가 향후 중요한 정책과제.
- 과거에는 반대로 노동의 기여도에는 큰 변화가 없었고 총요소생산성 하락의 영향이 두드러졌음.
- 향후 성장경로는 인구구조 변화에 따른 노동의 성장기여 감소를 총요소생산성 향상으로 얼마나 메꿀 수 있을지에 따라 달라질 전망.

6

## 한국경제의 성장경로



7

## 정부 성장 기여도 분석

분기 성장률의 분해(% , %p)	1Q2020	2Q2020	3Q2020	4Q2020	1Q2021	2Q2021	3Q2021	4Q2021
분기 성장률(1)	1.4	-2.6	-0.9	-0.7	2.4	6.4	4.1	4.3
민간소비	-2.4	-1.9	-2.1	-3.0	0.6	1.7	1.6	2.7
정부소비(2)	1.3	1.1	0.7	0.4	0.4	1.0	1.1	1.4
총투자	0.6	0.0	0.0	0.5	0.8	0.5	1.2	1.2
민간고정자본형성	0.2	0.7	1.3	1.2	1.7	2.1	0.8	0.5
정부고정자본형성(3)	1.2	0.2	-0.2	-0.4	-0.2	-0.6	-0.3	0.1
기타 투자	-0.8	-0.9	-1.1	-0.3	-0.7	-1.0	0.7	0.6
순수출	1.9	-1.9	0.4	1.4	0.6	3.2	0.3	-1.0
정부 성장기여도(4+5+3)	2.5	1.3	0.6	-	0.2	0.4	0.8	1.5

분기 성장률의 분해(% , %p)	1Q2022	2Q2022	3Q2022	4Q2022	1Q2023	2Q2023	3Q2023
분기 성장률(1)	3.1	2.9	3.2	1.4	0.9	0.9	1.4
민간소비	1.9	1.9	2.4	1.5	2.3	0.7	0.2
정부소비(2)	1.3	0.7	0.4	0.6	0.9	0.2	0.1
총투자	-1.1	-1.0	1.2	0.5	1.8	0.7	-0.5
민간고정자본형성	-0.3	-0.5	0.8	0.3	0.7	0.9	0.1
정부고정자본형성(3)	-0.7	-0.5	-0.1	0.2	0.1	0.2	0.0
기타 투자	-0.1	0.0	0.5	0.0	1.0	-0.4	-0.6
순수출	1.2	1.3	-0.8	-1.3	-4.2	-0.8	1.4
정부 성장기여도(4+5+3)	0.6	0.2	0.2	0.8	1.0	0.3	0.1

8



## 정부 성장 기여도 분석



- 2020년 한 해는 정부가 성장을 비교적 성공적으로 견인해냈음. 2021년부터 민간부문이 점차 정상 복구되면서 정부 기여도는 자연스럽게 하락했음.
- 2022년 4분기에 분기성장률이 2%를 밑도는 수준으로 다시 떨어졌음. 그러나 경제가 다시 침체 국면으로 진입하는 과정에서 정부의 선제적 대응은 미흡했음.
- 2022년 4분기에는 전년 동기 대비 성장률이 떨어졌을 뿐만 아니라 계절조정 기준 전기 대비로도 마이너스 성장을 기록.

9

## 정부 성장 기여도 분석

- 2022년 하반기에 정부의 경제상황 판단에 있어 오류가 있었거나, 재침체를 예견하고도 의도적으로 대응을 회피했다고 볼 수 있는 대목. 선제적 대응의 기회를 실기.
- 2022년 4분기 재침체가 현재까지 이어지면서 분기성장률이 2%를 하회. 그러나 정부지출의 성장기여도는 2%에도 못 미쳐 지금은 정부가 사실상 성장률을 끌어내리는 형국.
- 2022년 3분기부터 최근까지 민간소비 > 정부소비, 민간투자 > 정부투자. 재정 압박이 성장을 관리 실패로 이어지고 있다는 진단이 가능.

10

## 경기 판단



- 경기 판단이 어렵지 않았고 보다 적극적인 대응이 가능했음.
- 경기종합지수를 보면 선행지수는 순환변동치가 이미 2021년 6월에 정점을 찍었고 정책 전환을 해야 하는 2022년 3분기 당시에는 이미 1년 넘게 하락하고 있었음.
- 선행지수 추세를 반영해 동행지수도 순환변동치가 2022년 11월에 급락, 12월에는 100을 밑돌며 확실한 침체 신호를 보여주고 있었음.
- 2023년 하반기 현재 두 지수 모두 100을 밑돌고 있으며 동행지수 흐름상 분명한 침체 국면.

11

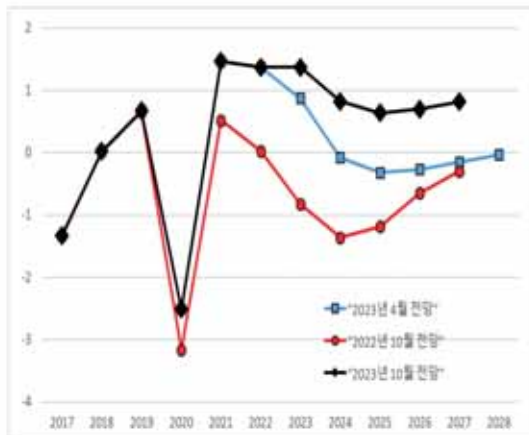
## 경기 판단



- 최근(2023년 10월) 수정된 IMF의 세계경제전망에 따르면 한국은 GDP갭률(output gap)이 2022년에 소폭 양(+)으로 회복되었음. 그러나 2023년에는 다시 마이너스(-)로 떨어져 침체 국면 재진입.
- IMF는 2022년에 비해 2023년이나 2024년에 더 나빠질 것으로 전망. 그러나 윤석열 정부는 경제상황 인식에 실패하면서 2023년 상저하고만 막연히 기대. 경기대응에 소극적이었다는 평가가 가능. 재정보수주의가 그런 소극성을 방조했을 것.

12

## 경기 판단



- 미국 경제에 대한 IMF 전망에서는 평가가 꾸준히 개선.
- 반도체법과 인플레이션감축법에 따른 재정자금 집행이 이어지면서 그 효과가 작용하고 있는 것으로 판단.
- 미국에서 소비가 견조하게 증가하는 이유에 대해 점검 필요 : 가계 순자산이 팬데믹 이전보다 늘었고 고용여건이 우호적이며 임금 상승으로 개인소득 증가. 가계부채가 늘고 실질임금 하락으로 가계소득이 줄어드는 한국 상황과는 대조적.

13

## 2. 어떤 정책조합이 요구되는가

14

## 장기적 관점

- 1인당 국민소득이 선진국 수준까지 상승한 가운데 저성장 국면으로의 진입에는 불가피한 측면 있음. 저성장 국면으로의 진입을 받아들이고 성장 일변도의 정책으로부터는 탈피할 필요. '어떤 성장인지'를 묻는 규범적 가치가 지금은 더 중요.
- 다만 성장 결실의 재분배는 다양한 사회 갈등을 조절할 수 있는 수단을 제공. 따라서 플러스섬(plus-sum)을 창출하기 위해 민간부문과 공공부문 공히 혁신성과 역동성을 끌어올리는 노력이 중요.
- 앞에서 살펴본 성장회계 결과, 향후 노동 감소에 따른 성장에의 부정적 영향을 총요소생산성 향상으로 메꾸지 않으면 안 되는 상황. 이에 따라 생산성 향상을 위한 정책조합을 기획하고 가다듬을 필요.
- 다음에 제시하는 것과 같은 정책 방향을 검토할 수 있을 것.

15

## 장기적 관점

- 사명지향형(mission-oriented) 전략적 산업정책 : 대표적으로 적극적인 에너지 전환 대응.
- 서비스 교역에 초점을 맞춘 통상정책.
- 혁신을 돕는 분배정책 : 단기적인 시계에 갇히지 말고 중장기적으로 경제 패러다임의 전환을 추구.
- 재정정책은 'outcomes-based budgeting(성과기반 예산)'으로 사명지향적 산업정책, 사명지향적 분배정책 등을 지원.
- 성과 기반 예산은 예산 과정이 지출 예측에서부터 출발하지 않고 반대로 성과를 예측하는 것에서부터 출발하는 개념. 정부 예산이 민주적 과정을 거쳐 사회적으로 합의된 국가적 사명의 달성에 복무해야 한다는 인식. 기관별로는 세부적으로 잘 정의된 하위 사명을 달성하기 위해 어떤 자원과 투입이 요구되는지를 점검하고 그 결과를 기초로 예산 편성.

16

## 장기적 관점

- 성장정책 측면에서 윤석열 정부 정책은 축소지향적인 불균형 성장정책.
- 한국경제는 급격한 산업화의 유산으로 경제구조 내에 불균형적 자원배분 기제가 경로의존적 요소로 자리잡아 그 폐단이 여전. 수출 대기업에 집중된 경제력, 세습 재벌의 정치적 영향력, 임금과 농산물 가격에 대한 압박, 자산 기반 사적 복지가 초래한 왜곡 효과 등.
- 지금은 단기 성과에 유리한 특정 부문에 집중하기보다는 경제 전반에 걸친 혁신을 도모하는 정책 방향이 요구되는 시점. 효율성을 빌미로 여타 부문에 희생을 강요하는 방식으로 재정은 아낄 수 있을지는 몰라도 경제와 민생은 쪼그라들고 말 것.
- 소득과 자산의 불평등을 시정하고 기후 정의를 구현하고자 하는 정책방향은 경제구조에 내재된 누적된 불균형을 바로잡기 위한 최소한의 원칙.

17

## 장기적 관점

- 한국경제는 유효수요 제약이 여전히 큰 문제. GDP에서 민간소비가 차지하는 비중은 지속적으로 감소하는 추세. 노동생산성과 실질임금의 괴리도 여전.
- 그래서 노동소득분배율을 끌어올리는 과제는 여전히 중요. 최저임금 인상, 노조법 2,3조 개정, 노동법 밖의 노동자들을 보호하기 위한 노동법 체제 전환 등 과제. 근본적으로는 노동의 교섭력 강화가 정방향.

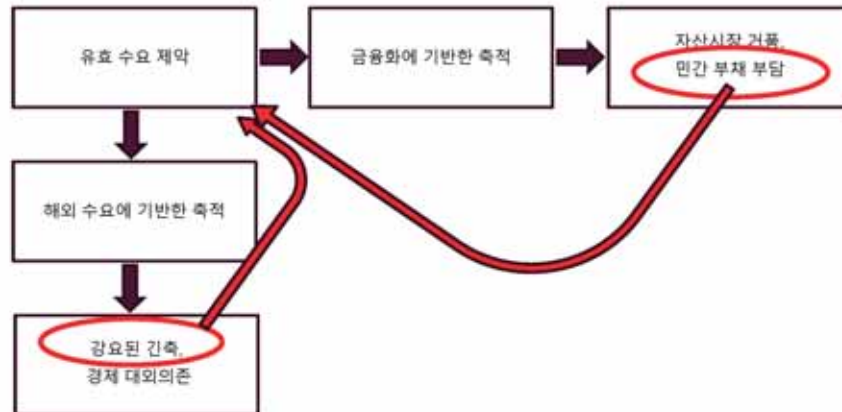
민간소비/GDP 비율



18

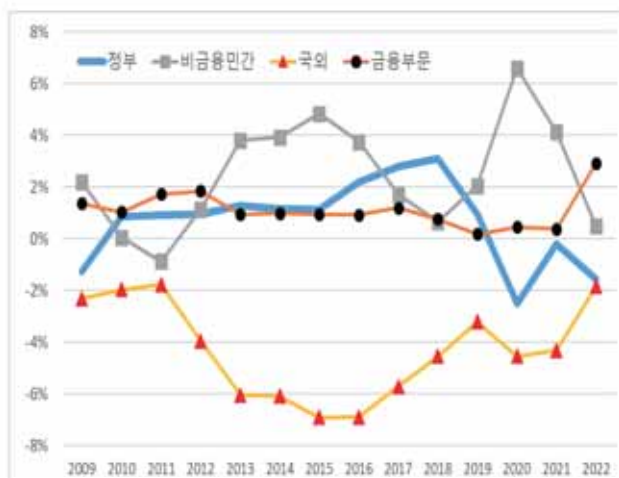


## 장기적 관점



19

## 자금순환의 양상



- 비금융 민간 부문은 2020년 코로나19 경제위기로 저축을 크게 늘렸음(GDP 대비 6%). 이런 패턴은 위기 기간에 관찰되는 일종의 정형화된 사실에 부합.
- 민간의 늘어난 저축은 같은 기간 확대된 정부 재정적자(2%)와 해외로부터의 자금 이전(4%)에 의해 뒷받침되었음.

20

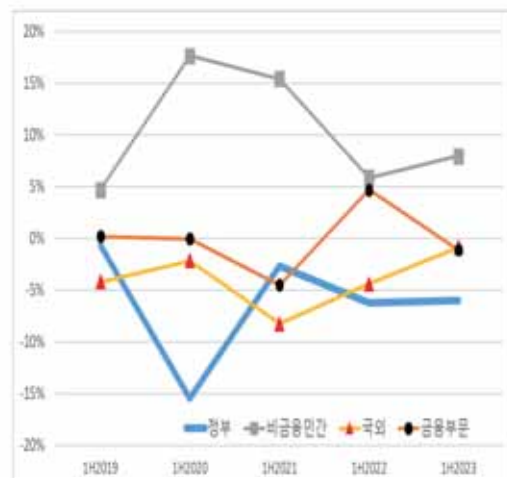
## 자금순환의 양상

- 2021년에도 순자산을 확보하려는 민간의 저축성향은 높은 수준을 유지. 그러나 2021년 정부는 균형재정으로의 복귀를 서둘렀기에(0%) 민간 순저축은 경상수지 흑자에 따른 국외 부문으로부터의 자금이전(4%) 규모로 제한되었음. 만약 2021년에 정부가 균형재정으로의 복귀 속도를 조절했다라면 국민소득이 더 늘면서 민간 순저축도 4%보다 컸을 것임.
- 2022년 윤석열 정부는 추경으로 소상공인 지원을 늘렸으나 그 과정에서 금융부문 자금사정만 개선되었고 비금융민간은 오히려 자금사정이 악화되었음.
- 한편 2022년 들어 중국으로의 수출이 줄어들면서 국외 부문으로부터의 자금이전이 줄어드는 현상에는 특히 주목할 필요.

21

## 자금순환의 양상

- 상반기만 따로 비교하면 2023년 상반기 자금순환은 전년 동기와 비슷한 흐름 유지.
- 중국에 대한 수출이 지속적으로 감소하면서 국외 부문으로부터의 자금이전은 더 이상 발생하지 않는 상황.
- 한국경제를 둘러싸고 기존에 형성되어 있던 자금순환의 국제적 패턴이 변화를 겪는 과정. 자금순환이 불안정해질수록 재정의 경제안정화 역할은 더욱 커짐.



22

## 단기 대책

- 다만 성장 둔화가 미칠 비대칭적 분배 효과와 부정적인 이력효과를 감안할 때 지금 시점에서는 단기적인 성장률 관리도 충분히 유의미.
- 최근 세계경제 흐름에 비해 한국경제는 무역 감소에 따른 충격을 더 크게 받고 있음. 신냉전으로 비유되는 동북아에서의 정치지형 변화가 경제에 미치는 영향에 관심을 가질 필요.
- 이와 관련해 정부는 단기적으로 수출시장 다변화와 현 수출시장 유지 양 방향으로 역량을 기울여야 함. 글로벌 분업 관계의 불안정성이 우리 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화하려면 현 수출시장 유지에도 노력해야 함.
- 재생에너지 사용은 세계적으로 의무가 되고 있는데 윤석열 정부만 그 흐름에서 이탈. 재생에너지 정책의 전면적 전환은 필수.

23

## 단기 대책

- 재정정책 기초 전환이 핵심적. 국회 예정처의 2024년 경제전망에서 명목성장을 예상치는 4.2%. 반면에 2024년 예산안의 총지출 증가율 계획치는 2.8%. 그렇다면 올해에 이어 내년에도 윤석열 정부는 성장률의 발목을 잡는 역할을 이어가게 될 수 있음.
- 정책기조가 긴축이나 아니냐는 논란은 의미 없음. 현 경제상황이 잠재성장을 밀도는 침체 국면인 점, 내년에도 경제의 안정적 회복을 낙관하기 어려운 점, 예상되는 명목성장률보다 총지출 증가율이 낮은 점만 고려해도 2024년 예산안은 총량 기준으로 명백히 긴축적.
- 지금은 마이너스 방향으로 작동하는 승수효과를 걱정해야 하는 시점. 지출 축소는 승수적으로 그 영향이 더해져 경제를 크게 위축시킬 수 있음.

24



## 단기 대책

- 지출 추경을 통한 재정정책 정상화 필요.
- 물가 압력을 고려할 때 현 상황에서 지출 추경의 재원은 감세 철회 및 증세로 확보하는 방안이 최선. 그러나 세수 확보 전까지는 국채의 신축적 활용 가능성을 배제할 이유 없음.
- 재정의 지속가능성을 고려해 추경 규모는 향후 감세 철회에 따른 세수 증가분 예상치를 상한으로 하고 지방교부세 회복, 연구개발예산과 재생에너지예산 회복, 소상공인 및 취약계층 지원 중심으로 지출 계획을 편성할 수 있을 것.

25

## 3. 재정상황 진단

26

## 재정수지의 재구성

- 현행 일반정부 통합재정수지는 현금주의로 작성하며 금융성 기금을 제외하고 순융자(lending minus repayment)를 지출에 포함시킨 수지차 개념. 관리재정수지도 국제 비교가 곤란하지만 통합재정수지도 국제기준에 정확히 부합하는 것은 아님.
- 기본 개념: 총수입 = 경상수입 + 자본수입, 총지출 = 경상지출 + 자본지출, 통합재정수지 = 총수입 - 총지출 - 순융자. 여기서 총지출은 국민 생활에 직접적으로 영향을 미치는 지출만 포괄. 보전지출과 구분.
- 일반회계/특별회계/기금 사이의 거래, 기금 간 내지는 특별회계 간 거래는 내부거래로 인식해 지출로 보지 않고 통합재정수지에도 반영하지 않음.

27

## 재정수지의 재구성

- 정부의 차입/상환이나 여유자금의 금융기관 예치도 시각에 따라서는 지출로 볼 수도 있을텐데 이는 국민 생활에 직접 영향이 없다는 뜻에서 보전지출로 분류하고 지출로 보지 않음.
- 대표적으로 외평기금은 외국환거래에 직접 운용되는 자금이어서 보전지출로 간주해 지출에 불포함. 같은 이유로 신보, 기보를 포함한 총 10개 기금도 지출에 불포함. 그러나 적어도 기금 운영경비(인건비 포함)는 지출로 포함해야 하지 않을까?
- 그런데 그러면서도 상환공제융자에 해당하는 순융자는 통합재정수지에 포함하고 있음. 융자는 미래 자원 회복을 전제로 하는 점에서 일반 지출과 다르며 금융자산에 대한 자본지출의 성격이 있음. 하지만 통상 자본지출은 비금융자산에 대한 것으로 국한하며, 중합수지에 따른 자금 상태를 기준으로 금융적 보전이 이루어지는 것으로 인식. 그렇다면 순융자를 총지출처럼 취급해 통합수지를 계산하는 것이 충분히 일관성이 있는 것인지는 의문.

28

## 재정수지의 재구성

- 반면에 국제기준인 운영수지(operating balance), 기초수지(primary balance), 종합수지(overall balance)는 발생주의로 작성하며 그 정의는 대체로 아래와 같음. 국제기준을 따르면 통합재정수지표 상의 순융자는 종합수지에 반영되지 않음.
- 운영수지 = 경상수입 - 경상지출
- 기초수지 = 운영수지 - (순)이자비용
- 종합수지 = 총수입 - 총지출 = 운영수지 + 자본수입 - 자본지출
- 이론적으로는 이 중 기초수지가 재정의 지속가능성을 평가하는 기준. 지급이자는 현재의 재정 당국으로서는 선택 불가능한 고정비로서의 성격을 갖기 때문. 다만 현행 통합재정수지표를 활용하면 운영수지에서 지급이자를 차감한 것으로 기초수지를 정의.

29

## 재정수지의 재구성

- 기업재무에서처럼 정부의 재정 활동에 있어서도 자본지출/자본수입과 경상지출/경상수입을 구분하는 것이 경제적 실질에 부합. 이를테면 자본지출은 당기에 원가가 소멸되지 않는 지출이므로 미래 발생하는 수익에 대응함. 그런 점에서 경상지출과는 다른 것. 그런 점에서 운영수지와 종합수지를 별도로 정의하는 것은 실익이 없지 않음.
- 리처드 머스그레이브 이후 현대 재정학의 기본적인 철학에 따르면 경상지출은 경상수입에 의해 충당되어야 하는 반면 자본지출은 해당 재정사업으로부터의 미래 수입으로 충당되면 되는 점에서 구별이 마땅함. 이 부분에서는 이른바 응익원칙이 적용됨. 그 점은 과거 독일에서 실제로 황금률(golden rule)이라는 이름으로 적용되어 왔고(기본법 개정 후 지금은 아님) 영국 노동당의 대안적 재정운영원칙에도 그런 내용이 반영되어 있음.
- 한편 지급이자를 GDP로 나눈 이자부담비율(interest-burden ratio)도 실제 이자부담에 대한 보수적 근사치로 활용할 수 있을 것.

30

## 재정수지의 재구성

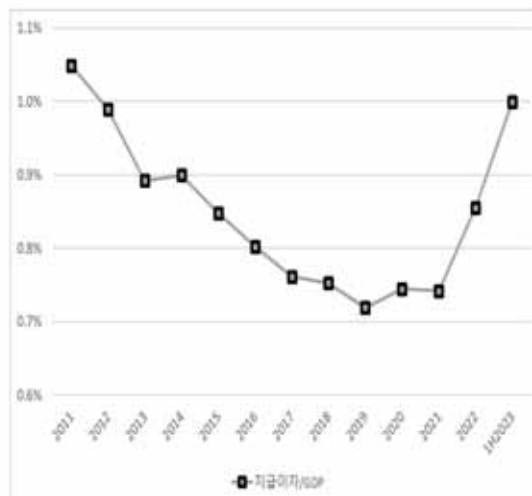
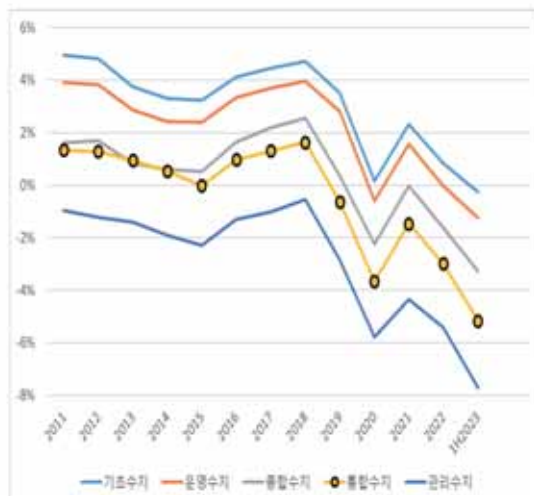
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
운영수지	54.3	55.1	43.1	37.7	39.7	57.9	67.9
운영수지/GDP	3.9%	3.8%	2.9%	2.4%	2.4%	3.3%	3.7%
기초수지	68.9	69.4	56.5	51.8	53.8	71.9	81.9
기초수지/GDP	5.0%	4.8%	3.8%	3.3%	3.2%	4.1%	4.5%
이자부담비율	1.05%	0.99%	0.89%	0.90%	0.85%	0.80%	0.76%
총합수지	22.6	24.5	12.4	9.4	8.6	28.7	40.2
총합수지/GDP	1.6%	1.7%	0.8%	0.6%	0.5%	1.6%	2.2%
통합수지	18.6	18.5	14.2	8.5	-0.2	16.9	24.0
통합수지/GDP	1.3%	1.3%	0.9%	0.5%	0.0%	1.0%	1.3%
관리수지	-13.5	-17.4	-21.1	-29.5	-38.0	-22.7	-18.5
관리수지/GDP	-1.0%	-1.2%	-1.4%	-1.9%	-2.3%	-1.3%	-1.0%

	2018	2019	2020	2021	2022	1H2023
운영수지	75.4	54.0	-11.4	32.8	-0.3	-13.4
운영수지/GDP	4.0%	2.8%	-0.6%	1.6%	0.0%	-1.3%
기초수지	89.7	67.9	3.0	48.2	18.2	-2.7
기초수지/GDP	4.7%	3.5%	0.2%	2.3%	0.8%	-0.3%
이자부담비율	0.75%	0.72%	0.74%	0.74%	0.85%	1.00%
총합수지	48.7	7.2	-43.3	-0.4	-34.7	-35.2
총합수지/GDP	2.6%	0.4%	-2.2%	0.0%	-1.6%	-3.3%
통합수지	31.2	-12.0	-71.2	-30.5	-64.6	-55.4
통합수지/GDP	1.6%	-0.6%	-3.7%	-1.5%	-3.0%	-5.2%
관리수지	-10.5	-54.4	-112.0	-90.6	-117.1	-82.9
관리수지/GDP	-0.6%	-2.8%	-5.8%	-4.4%	-5.4%	-7.7%

(단위: 조원, %)

31

## 재정수지의 재구성



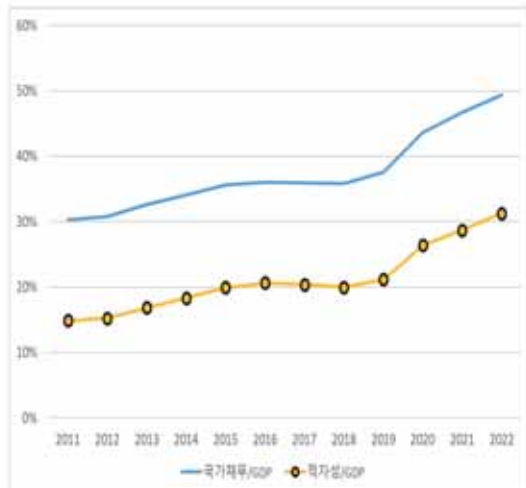
32

## 국가채무비율

- 재정의 지속가능성을 평가할 때는 국가채무비율도 앞으로는 좀 더 적극적으로 적자성 채무만 따지는 것이 바람직.

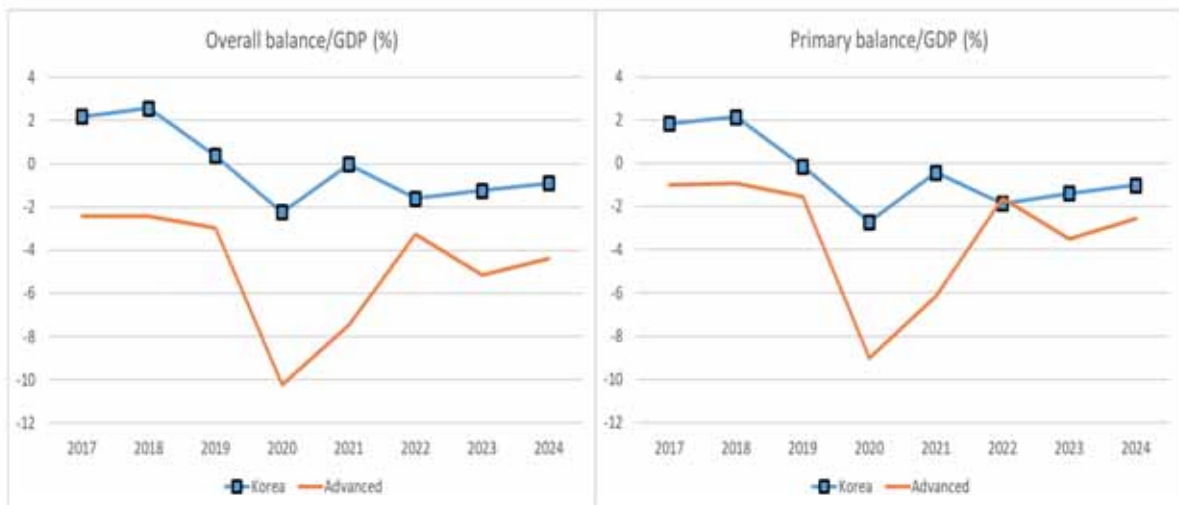
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
국가채무	420.5	443.1	489.8	533.2	591.5	626.9
국가채무비율	30.3%	30.8%	32.6%	34.1%	35.7%	36.0%
적자성 국가채무	206.9	220	253.1	286.4	330.8	359.9
적자성채무비율	14.9%	15.3%	16.9%	18.3%	20.0%	20.7%

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
국가채무	660.2	680.5	723.2	846.9	970.7	1067.7
국가채무비율	36.0%	35.8%	37.6%	43.6%	46.7%	49.4%
적자성 국가채무	374.8	379.2	407.6	512.7	597.5	676.4
적자성채무비율	20.4%	20.0%	21.2%	26.4%	28.7%	31.3%



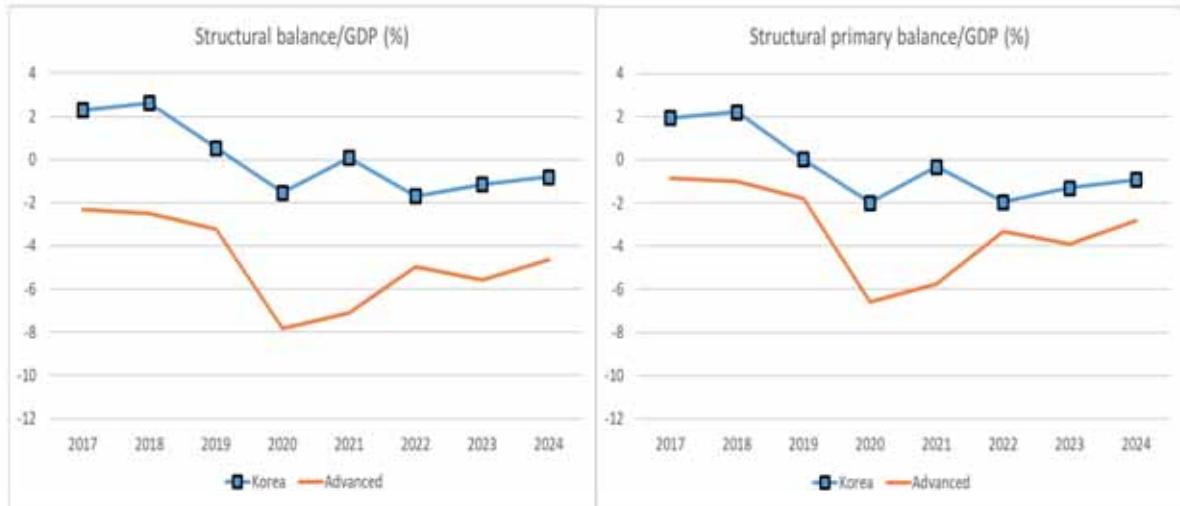
33

## 국제비교(IMF FISCAL MONITOR 2023/10)



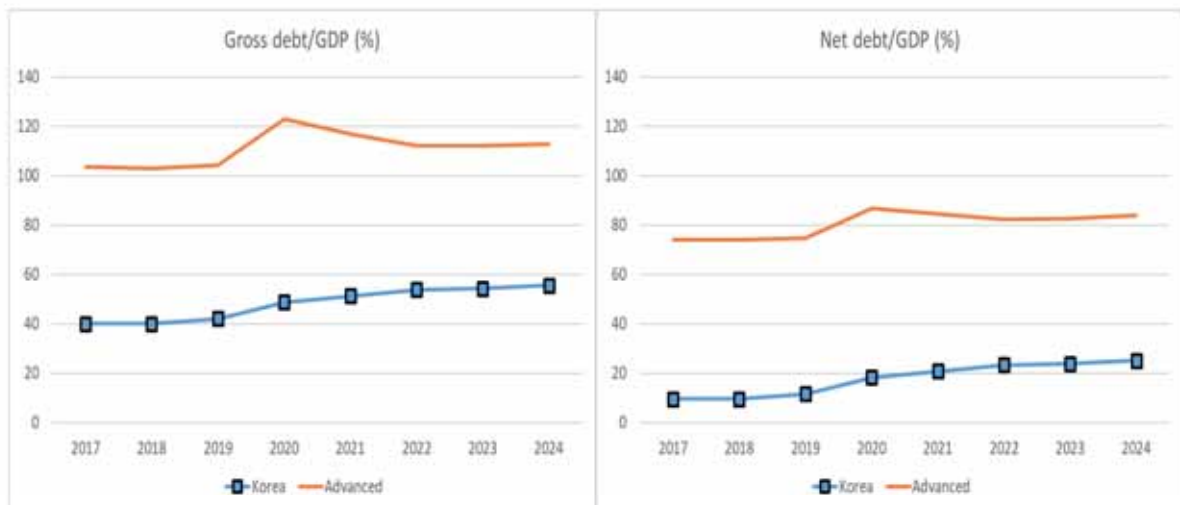
34

## 국제비교(IMF FISCAL MONITOR 2023/10)



35

## 국제비교(IMF FISCAL MONITOR 2023/10)



36



## 국제비교(IMF FISCAL MONITOR 2023/10)

- IMF 기준으로 작성된 재정수지는 한국경제의 재정건전성이 선진경제권 내에서 상당히 양호한 수준임을 보여줌. 지난 정부가 '재정중독'에 빠져 '살포성 재정정책'을 일삼았다는 식의 평가는 사실을 왜곡하는 것.
- IMF 기준 'Net debt(순채무)'은 'Gross debt(총채무)'에서 화폐 성격을 갖거나 채무 성격을 가진 보유 금융성 자산을 차감해서 계산.

37

## 코로나 대응 국제 비교 : 지난 정부 대응

Rank	COUNTRY	Direct fiscal support/GDP (%)	Rank	COUNTRY	Liquidity support/GDP (%)
	Advanced economy average	11.7		Advanced economy average	11.4
1	United States	25.5	1	Italy	35.3
2	New Zealand	19.28	2	Japan	28.3
3	United Kingdom	19.27	3	Germany	27.8
4	Singapore	18.4	4	United Kingdom	16.7
5	Australia	18.37	5	Denmark	15.63
6	Japan	16.7	6	Czech republic	15.5
7	Canada	15.92	7	France	15.2
8	Germany	15.3	8	Spain	14.4
9	Italy	10.9	9	Belgium	11.88
10	The Netherlands	10.3	10	Korea, South	10.13
11	France	9.6	11	Finland	7.37
12	Czech republic	9.2	12	Switzerland	6.22
13	Spain	8.4	13	Portugal	5.7
14	Belgium	8.18	14	Sweden	5.25
15	Switzerland	7.91	15	Singapore	4.7
16	Norway	7.40	16	Norway	4.52
17	Korea, South	6.40	17	The Netherlands	4.3
18	Portugal	6.0	18	Canada	4.0
19	Finland	4.78	19	United States	2.4
20	Sweden	4.15	20	New Zealand	2.0
21	Denmark	3.41	21	Australia	1.8

38

## 코로나 대응 국제 비교 : 지난 정부 성과

Rank	COUNTRY	Cum. fatality	Rank	COUNTRY	Deaths per 100k
	OECD Average	0.78%		OECD Average	230.75
1	Iceland	0.1%	1	New Zealand	52.88
1	Korea, South	0.1%	2	Japan	97.72
3	New Zealand	0.1%	3	Korea, South	166.50
4	Australia	0.2%	4	Australia	76.88
4	Denmark	0.2%	5	Iceland	77.07
4	Japan	0.2%	6	Norway	96.16
7	Israel	0.3%	7	Turkey	120.34
7	Netherlands	0.3%	8	Canada	135.23
7	Switzerland	0.3%	9	Netherlands	138.34
10	Austria	0.4%	10	Israel	142.44
10	France	0.4%	11	Denmark	142.96
10	Germany	0.4%	12	Finland	161.84
10	Luxembourg	0.4%	13	Switzerland	164.19
10	Norway	0.4%	14	Ireland	176.35
15	Estonia	0.5%	15	Costa Rica	181.48
15	Ireland	0.5%	16	Luxembourg	194.90
15	Portugal	0.5%	17	Germany	203.16
15	Slovenia	0.5%	18	Estonia	222.08
19	Finland	0.6%	19	Sweden	235.43
19	Greece	0.6%	20	Austria	243.94
19	Latvia	0.6%	21	France	254.68
19	Turkey	0.6%	22	Spain	255.54
23	Belgium	0.7%	23	Portugal	257.59
23	Italy	0.7%	24	Mexico	260.73
23	Lithuania	0.7%	25	Colombia	279.74
26	Costa Rica	0.8%	26	Belgium	294.22
26	Slovakia	0.8%	27	Italy	311.47
28	Czechia	0.9%	28	Poland	314.45
28	Spain	0.9%	29	United Kingdom	325.13
28	Sweden	0.9%	30	Latvia	332.36
28	United Kingdom	0.9%	31	Greece	333.67
32	Canada	1.1%	32	Chile	336.22
32	US	1.1%	33	Slovenia	340.46
34	Chile	1.2%	34	US	341.11
35	Poland	1.8%	35	Lithuania	352.50
36	Colombia	2.2%	36	Slovakia	387.05
36	Hungary	2.2%	37	Czechia	396.78
38	Mexico	4.5%	38	Hungary	504.76

39

## 4. 2023년 세법개정안

40



## 세계적 추세로 자리잡은 증세+적극재정 기조

- 국제구호단체 옥스팜은 최상위 1%에 대한 개인소득세와 자본소득세 한계세율을 최소 60% 이상으로 인상할 것을 제안. 부유층 과세를 심각한 불평등을 세계적 차원에서 극복하기 위한 첫 걸음으로 간주. 이른바 '부유세'의 귀환.
- 코로나19가 대유행하던 기간에 새롭게 늘어난 부의 63%를 최상위 1%가 가져간 상황. 과거 수십 년간 이어져온 부자들과 기업에 대한 감세가 이제는 중단되어야 한다는 호소. "실질적 근거가 전혀 없는 허상"인 '낙수효과'를 홍보하며 부자들과 기업에 부와 권력을 몰아주는 기득권 정치가 더 이상 통하지 않을 것이라는 경고.
- 작년 4월에는 일론 머스크가 자신의 테슬라 주식을 팔지 않고 담보로 대출을 받아 트위터 인수 자금을 마련한다고 발표하면서 초부유층의 납세 행태가 도마 위에 오르기도 했음. 포스트 코로나 국면에서 양극화가 심화되고 재정 부담이 커지면서 미국 민주당을 중심으로 부유세 논의가 재점화된 배경. 올해 1월 미국의 진보 성향 초부유층 205명이 다보스 포럼에 공개서한을 보내 부유세 도입을 촉구하고 나선 것도 같은 맥락.

41

## 세계적 추세로 자리잡은 증세+적극재정 기조

- 바야흐로 '슈퍼리치'들의 자산 가액에 세율 1%나 2%를 적용하는 부유세 도입의 효과가 공공연히 논의되는 형국. 바이든 정부도 적어도 걸으로는 1억 달러 이상을 버는 부자들을 대상으로 소득의 20% 이상을 거둬들이는 '억만장자 최소 소득세'를 추진.
- 그런 와중에 유럽연합의 여러 나라들에서는 에너지 기업과 은행을 대상으로 횡재세가 이미 시행되고 있음. 경제협력개발기구(OECD) 차원에서는 기업들의 조세 회피를 방지하는 증세의 일환으로 글로벌 최저한세가 도입되고 있음.
- 유럽연합과 독일에서 각각 7.5천억 유로 규모의 '차세대 유럽연합(NGEU)' 기금과 2천억 유로 규모의 '경제방어 보호' 기금을 조성해 재정운영의 신축성을 기해온 점도 주목됨. 요컨대 주요 선진국 정부는 경제회복을 위한 재정의 역할을 강조하면서 부자 증세에 적극적인 모습.

42

## 2023년 세법개정안의 문제

- 윤석열 정부의 2023년 세법개정안은 기존 비과세나 공제를 확대하고 세금 감면 기한을 연장하는 내용이 적지 않음. 작년에 있었던 세제개편과 보유세 인하, 금융투자과세 유예, 그리고 이번 세법개정안까지 보면 정부의 조세정책 기조는 최근 세계적인 흐름에 대체로 역행.
- 올해 'K-칩스법'에 따른 반도체 투자 세액공제 확대와 하반기의 바이오 의약품 투자 세액공제 확대를 더하면 세수 효과는 역대급 감세. 그 중 법인세 감세가 가장 두드러짐. 종합부동산세를 비롯한 자산 과세도 감세 폭이 작지 않음. 정부의 의지는 부자 감세와 기업 감세를 밀어붙이려는 것.
- 그러나 그와 같은 정책 기조는 아무리 선의로 해석해도 낙수효과에 대한 헛된 기대를 드러낼 뿐임. 그게 아니라면 그것은 부와 권력의 기득권에 기초한 더 많은 '지대'를 약속하는 노골적인 '정치 감세'인 셈. 그도 그럴 것이 구체적인 세입 확충 계획이 없던 정부가 그 대책으로 내놓은 것이 다름 아닌 국유재산 매각 아니었던가.

43

## 2023년 세법개정안의 문제

- 지금 정부 조세정책은 방향부터 완전히 틀렸음. 경제학자 미하우 칼레츠키는 일찍이 위기 이후 경제의 안정과 완전고용을 위한 길로는 자산 과세 강화 등 증세와 적극재정으로 불평등을 완화하고 공공부문이 제 역할을 다 하는 것이 우선이라고 역설. 말하자면 오늘 칼레츠키의 길은 부유세와 횡재세를 도입하고 긴축에 맞서 경제구조의 진보적 대전환을 예비하는 길. 정책 기조만 따지면 윤석열 정부의 길과는 180도 정확한 반대.
- 증세는 재정 비율을 개선시키려고 하는 것이 아님. 그것은 적정 규모의 지출을 위해 하는 것.

44

## 5. 2024년 예산안 평가: 재정총량

45

### 2024년 예산안 주요 내용

- 총수입은 2023년 대비 2.2% 감소한 612.1조원.
- 총지출은 2023년 대비 2.8% 증가한 656.9조원.
- 관리재정수지/GDP는 2023년 2.6% 적자에서 3.9% 적자로 적자 폭 확대.
- 통합재정수지/GDP는 2023년 0.6% 적자에서 1.9% 적자로 적자 폭 확대.
- 국가채무/GDP는 2023년 50.4%에서 51.0%로 상승.
- 2023~2027 국가재정운용계획 내용 : 2025년부터 GDP 대비 관리재정수지 비율을 적자 3% 이내에서 관리하고 국가채무비율은 2027년 말까지 50% 대 중반 수준으로 관리.

46

## 긴축재정?

- 긴축적 재정운용은 문맥에 따라 다음 (1) ~ (5)의 다양한 의미로 해석됨. (1) 지출 증가율을 낮춤, (2) 지출 증가율을 성장률보다 낮춤, (3) 수입 증가율을 높임, (4) 수입 증가율을 성장률보다 높임, (5) 재정수지 비율을 양의 방향으로 증가시켜 국가채무비율을 줄임.
- 그렇다면 2024년 예산안은 긴축적인가?

47

## 긴축재정?



48

## 긴축재정?



49

## 긴축재정?

- 지출 증가율 검토 : 지출 증가율은 2023년 증가율을 2022년 결산과 비교하면 2024년에 전년대비 하락. 하지만 본예산과 비교하면 2024년에 전년대비 상승. 단 2024년 명목성장률 전망(국회 예정처 4.2%)과 비교하면 지출 증가율은 성장률에 미치지 못하므로 긴축적.
- 수입 증가율 검토 : 수입 증가율은 2024년에 전년대비 하락하고 명목성장률보다 낮으므로 긴축적이지 않음.
- 재정수지 및 국가채무비율 검토 : 적자 폭 확대되고 국가채무비율 상승하므로 긴축적이지 않음.
- 2024년 예산안은 감세로 인해 수입이 2023년에 이어 2024년에도 GDP 대비 감소하는 가운데 지출 증가율을 억제하는 내용. 따라서 종합적으로 볼 때 감세가 강제한 비정상적인 긴축으로 판단. 재정수지나 국가채무비율이 악화되는 것도 지출 증가가 아니라 수입 감소에 기인하므로 확장재정으로 보기 어려움.

50



## 긴축재정인데 재정건전성까지 훼손

- 윤석열 정부는 2024년도 예산안에 대해 총지출 증가율을 2005년 이후 최저수준으로 묶으면서도 지출구조조정을 통해 재정 건전화를 실현할 수 있었다고 자평. 그러나 총지출이 18.2조원 늘어나는 반면 총수입은 13.6조원 줄어들어 재정적자 폭이 커지는 현상을 두고 재정 건전화라고 평할 수는 없는 노릇.
- 직전 정부에서는 관리재정수지/GDP 비율이 2018년~2019년에는 평균 1.7% 적자였고 코로나19 위기로 통상적인 재정운영이 불가능했던 2020년~2021년에는 평균 5.1% 적자였음. 그런데 코로나19가 진정된 작년에는 현 정부의 추경으로 적자가 5.4%까지 늘었음.
- 올해도 세수 결손이 역대 최대인 59조원에 달한다고 하니 연말까지 적자가 얼마나 더 늘어날지 두고 볼 일. 요컨대 재정총량 관점에서는 내년도 예산안을 포함한 현 정부의 여태까지의 행보에 대해 재정 건전화와는 거리가 먼 것으로 평가할 수 있음. 감세와 긴축의 결합은 최악의 정책조합. 마이너스 승수효과로 경제를 위축시키는 가운데 재정건전성까지 훼손.

51

## 부자 감세와 재정준칙, 적어도 둘 중 하나는 포기해야

- 정부여당이 관리재정수지를 3% 적자 이내로 제한하는 재정준칙의 도입에 그토록 목매왔음에도 불구하고 당장 내년 예산안부터도 기준치를 초과해 3.9% 적자를 책정할 수밖에 없는 현실에 주의할 필요. 정부가 아무리 올해 경제전망을 '상저하고'로 낙관한들 부자 감세로 향후 세수가 줄어드는 상황까지는 어쩔 수 없을 것임.
- 정부여당이 부자 감세를 지금처럼 정책 기조로 유지하는 한, 재정준칙은 결국 스스로 물 건너보낼 수밖에 다른 도리가 없음. 정부는 최소한의 일관성이라도 갖추려면 부자 감세와 재정준칙, 적어도 둘 중 하나는 버려야 함. 둘 다 버리는 편이 최선이고 그것이 진보의 길.
- 지금은 기후 변화 대응, 첨단 기술을 둘러싼 세계적 경쟁, 불평등 완화처럼 어려운 시대적 과제에 직면한 대전환의 시기. 2024년도 예산안에 드러난 정부 정책 방향은 그런 점에서 우려스러움.

52

## 6. 재정준칙

53

### 유럽연합 재정준칙 : 역사적 조건

- 코로나19 경제위기를 겪으면서 세계 주요국에서는 재정지출이 크게 늘어났음. 그 결과 국가채무비율이 여러 나라에서 급등했음. 유럽연합에서 정지되었던 재정준칙이 2023년이 지나고 다시 기존 상태 그대로 재가동되는 것을 받아들 이기는 어려운 상황. 만약 과거 준칙이 그대로 재가동되면 심각한 긴축정책이 불가피할 것이라는 우려가 지배적인 것이 사실.
- 본래 국채가치 안정은 한 나라의 금융시스템에 있어 중요한 문제. 국채가치가 안정되어야 국채를 통해 유동성이 공급되어 금융시스템이 작동할 수 있음. 그 런데 국채가치 안정은 기본적으로 중앙은행의 기능과 연관됨. 제2차 세계대전 종전 후 전 세계 어느 나라에서도 자국 통화 표시 국채가 유동성 부족으로 인 해 지급불능 상태가 된 적은 없었음. 예외는 발권력을 가진 자국 중앙은행이 없고 자국 통화가 아닌 유로화 표시로 국채를 발행했던 그리스와 키프로스.

54

## 유럽연합 재정준칙 : 역사적 조건

- 유럽연합은 그 조직 구조가 갖는 취약점으로 인해 개별 회원국한테는 국채를 책임질 각자의 중앙은행이 없음. 따라서 각국의 금융시스템은 내재적으로 위험 요인에 노출되어 있음. 이에 각국 재정정책을 제약하는 공통의 규칙을 정하고 그 규칙을 따르도록 강제함으로써 위험을 관리하고자 했음. 그러다보니 재정준칙이 필요해졌던 것임. 그런 점에서 재정준칙은 유럽연합 회원국들한테는 불가피한 정치적 선택이었다고 볼 여지가 없지 않음. 주의할 점은 한국은 그런 문제가 없다는 사실.
- 게다가 유럽연합 재정준칙은 각국 의회 통과 등 제도적 제약이 많아 애초부터 단순하고 경직적인 형식으로 마련될 수밖에 없었음. 그러나 한국은 그 점에서도 상황이 다름.

55

## 유럽연합 재정준칙 : 내용

- 유럽연합 재정준칙의 내용은 EU 조약, 재정협약, 성장안정협약, 각국 법에 담겨 있으며 3%, 60%, 0.5%, 1%, 1/20의 수치 기준이 적용되고 있음.
- 준칙 1. 조약에 근거한 재정적자 3% 상한.
- 준칙 2. 조약에 근거한 국가채무비율 60% 상한.
- 준칙 3. 재정협약과 성장안정협약 및 각국 법에 근거한 부채 제동장치로서 국가채무비율이 60% 이상이면 구조적 수지 적자를 0.5% 이내로 제한.
- 준칙 4. 재정협약과 성장안정협약 및 각국 법에 근거한 부채 제동장치로서 국가채무비율이 60%를 현저히 하회하면 구조적 수지 적자를 1% 이내로 제한.
- 준칙 5. 재정협약과 성장안정협약에 근거한 부채 감축 조치로서 국가채무비율 60% 초과 시 초과된 채무를 20년에 걸쳐 매년 1/20씩 감소시킴.
- 준칙 6. 성장안정협약에 근거해 나라마다 중기재정목표를 구조적 수지 기준으로 정하도록 함.

56



## 유럽연합 재정준칙 : 철학

- 정치인들과 재정 당국의 적자 편향 : 경기순환의 상승 국면에는 구조적 수지를 흑자로 가져가야 한다는 원칙이 지켜지지 않아 왔음. 이와 같이 재정 규율이 확립되지 않은 상태에서는 국가채무의 동학이 비대칭적으로 작동하게 되고 이에 따라 국가채무가 늘어나는 것을 당연시하게 된다는 지적.
- 특히 적자 편향은 공공재에 대한 과잉 수요와 재정이라는 공유자원의 남용 문제(common pool problem)와 연결되어 있다는 인식.
- 선거가 재정 규율을 무너뜨리는 측면도 강조.

57

## 유럽연합 재정준칙 : 비판

- 그러나 막상 3%, 60%, 0.5%, 1%, 1/20과 같은 수치 기준들은 자의적이며 어떤 경제적 정당화 논리도 없음. 실제 준칙의 집행 과정에서는 경기순환성이 현저하거나 경기역행성이 제한되는 경우가 적지 않았고 경제적 필요에 비해 긴축 편향이 내재되어 있음이 뚜렷하게 드러났음.
- 케인스 경제학의 관점에서 준칙은 자기파괴적. 저축의 역설(paradox of saving)을 공공재정에 적용하면, 준칙을 근거로 긴축을 강제할 때 국민소득이 줄어들어 더 한층 강화된 긴축이 강제되는 결과를 낳게 됨. 건전재정의 강요가 결국 불건전재정을 초래하는 역설.

58

## 유럽연합 재정준칙 : 비판

- 준칙이 도입되면 각국은 재량적인 재정주권의 제한을 경험하게 됨. 그런데 준칙은 더 나아가 재정여력도 제한하는 부작용을 초래. 국가채무비율이 높은 나라는 준칙 자체가 재정여력을 축소시킴. 반면 국가채무비율이 낮은 나라는 있는 재정여력도 준칙 때문에 충분히 활용할 수 없게 됨.
- 그 결과, 공공투자는 위축되고(재정준칙의 공공투자에 대한 구속효과) 녹색전환과 같은 경제의 구조적 전환은 지연됨. 재정정책이 경제 안정화 기능을 (경기순응성으로 인해) 제대로 수행하지 못하고 통화정책에 그와 관련해 지나친 부담을 안기는 문제.

59

## 대안적 재정준칙(1) : IMF

- 대표적으로 Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledo, V.D. and Pattillo, C.A. (2018), Second-generation fiscal rules: balancing simplicity, flexibility, and enforceability, IMF Staff Discussion Notes No. 18/04.
- 현행 준칙은 적자 편향을 제한하지 못하는 가운데 2005년 이후 도입된 내용들에는 지나치게 예외조항이 많아 복잡해졌음. 이에 따라 준칙에 단순한 위계를 부여할 것을 주장. 채무 준칙은 장기 수렴을 위한 기준치(long-term anchor)로 활용되어야 하며 모든 회원국에 동일한 국가채무비율 목표 값을 부여하는 것은 경제적 기초가 결여된 것이라고 언급(Eyraud et al. 2015: 30).
- 저자들은 다년간(multi-year)에 걸친 중기 지출 준칙(medium-term operational rule)을 추천. 저자들이 추천하는 지출 준칙은 명시적인 산식으로 제시되지는 않았으나 논리적으로는 구조적 기초(structural primary) 지출의 규모(level)를 제한하는 것이라고 판단됨.

60

## 대안적 재정준칙(1) : IMF

- 수지 준칙이 아닌 지출 준칙을 채무 준칙과 연결시키는 점, 복잡한 체계를 단순화함으로써 목표와 규칙 및 절차를 더 명확하게 제시하고 규율을 강화하고 독립적인 재정위원회를 운영하며 좀 더 긴 시계에 걸친 준수 의무를 부과하는 점을 제외하면 저자들의 제안은 현행 준칙과 근본적으로 다르지는 않음. 현재 유럽연합 내에서는 비교적 주류적인 접근법.
- 전반적인 시각이 지금보다는 더 긴축적인 재정 운용이 바람직하다는 입장이어서, 적자 편향에 맞서는 대응으로 긴축 편향(contraction bias)에 힘을 싣는 방향의 개혁안.
- 왜 2005년 성장안정협약 개정 이후 다양한 운용 목표가 도입되는 등 준칙이 복잡하게 되었는지에 대한 설명이 부족한 약점. 실제로는 기계적인 준칙의 적용을 우회해 신축적 재정 대응 수단을 갖추는 것은 민주 사회의 정치에 불가결한 부분일 수 있으며 그런 노력이 중세 성당처럼 준칙을 점점 더 복잡하게 만들 수밖에 없었던 사정을 도외시키고 있음.
- 앞으로도 각국 재정 여건의 큰 차이로 인해 공통의 준칙은 구속력을 가지고 집행되기 어려울 것이고 따라서 향후에도 지속적으로 예외조항과 운용 목표의 다변화가 이루어질 수밖에 없을 수 있음. 그렇다면 현행 준칙과 질적으로 다르지 않은 개혁안은 수명이 짧을 것.

61

## 대안적 재정준칙(2) : 벨기에 브뤼셀 연구소

- 대표적으로 Claeys, G., Darvas, Z. and Leandro, A. (2016), A proposal to revive the European fiscal framework, Brugel Policy Contribution, 2016/07.
- 현행 준칙이 경기순응적 재정 운영을 조장하는 경향성 비판. 비록 예외적인 사례도 있었지만 대체로는 경기순환의 상승 국면에서 지출 증가가 너무 커 하강 국면에서 늘어났던 채무를 줄이지 못했다는 지적. 현행 준칙이 너무 느슨하며 긴축 기조를 강화해야 한다는 입장.
- 구체적으로는 구조적 수지에 초점을 맞춰온 수지 준칙을 대신해 지출 준칙을 중심에 놓아야 하고 재정협약에 따른 1/20 준칙은 폐지해야 한다고 주장. 기초 지출에서 노동시장 관련 지출, 일회적 지출, 공공투자를 차감한 것이 평균 명목성장률의 속도로 증가하게끔 기준을 정해야 한다는 것. 평균 명목성장률은 직전 5년과 최근 연도 평균 성장률에 유럽중앙은행 인플레이션 목표치를 더한 크기로 상정하고 있으므로 기준이 과거 회고적(backward-looking)이라는 비판을 피하기 어려움.

62

## 대안적 재정준칙(2) : 벨기에 브뤼셀 연구소

- 단 저자들은 국가채무비율 60%를 초과한 경우 별도의 채무 삭감 조치를 이행해야 한다고 주장. 현재 국가채무비율을  $x\%$ 라 할 때 조정된 기초 지출의 증가율은 명목 잠재성장률에서  $0.02 \times (x - 60)\%$ 를 차감한 크기로 제한. 예를 들어  $x=110$ 이고 명목 잠재성장률이 2%라면 조정된 기초 지출은 증가율이 1%를 초과해서는 안 됨.
- 기준을 초과하는 지출이 수행되려면 반드시 상응하는 규모로 증세가 수반되어야 한다는 원칙도 함께 제시. 내용이 상당히 유사한 준칙 대안을 Darvas, Martin and Ragot (2018)에서는 다음 산식으로 표현 : Darvas, Z., Martin, Ph. and Ragot, X. (2018), The economic case for an expenditure rule in Europe, VoxEU.
- 조정된 명목 기초 지출(primary spending)의 증가율 =  
실질잠재성장률 + 예상 인플레이션 -  $0.02 \times (\text{국가채무비율} - 60)$

63

## 대안적 재정준칙(2) : 벨기에 브뤼셀 연구소

- 단 두 제안에 차이는 있음. 위 산식은 미래 전망적(forward-looking)이며 국가채무비율이 60%를 하회하는 경우 조정된 기초지출이 명목 잠재성장률을 상회할 수 있도록 대칭적으로 규제. 그러나 브뤼셀 연구소 제안에 따르면 60% 하회 경우에도 평균 명목성장률을 초과하는 지출은 증세 등 별도 자원 확보 없이는 허용되지 않음.
- 그런데 준칙을 그렇게 정하면 국가채무비율 60% 기준을 상회한 뒤로는 유효 수요 부족이 그 폭이나 지속 기간 측면에서 상당히 심각해지는 문제가 생길 수 있음. 60%라는 기준 자체는 어디까지나 정치적인 것이고 어떤 학문적 근거도 없는 것임을 저자들도 분명히 인정하는데, 그러면서도 받아들여야 한다는 주장은 모순적.

64



## 대안적 재정준칙(2) : 벨기에 브뤼셀 연구소

- 브뤼셀 연구소 준칙 대안과 관련해서는 과연 정책의 경기순응성 문제가 정부의 태도나 준칙의 엄격성으로 해소될 수 있는 것인지 의문. 오히려 구조적 수지를 중시하는 수지 준칙인지 아니면 지출 준칙인지의 문제와 함께 정책 시계가 중요할 수 있음.
- 단기적인 기준 충족이 목적이 되면 정책의 경기순응성을 피하기 어려울 것. 당장의 경기가 좋아져 수입 여건이 개선되면 지출을 늘릴 여지가 생기고 당장 경기가 나빠져 수입 여건이 악화되면 지출을 못 늘리기 때문임.
- 한국 정부도 의존해온 이와 같은 단기 시계에서의 양입계출 방식은 정책을 경기순응적인 것이 되게 해 거시경제 안정화를 저해할 수 있음.

65

## 대안적 재정준칙(3) : EU 재정위원회(EFB)

- 대표적으로 EU Fiscal Board (2019), Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six- and two-pack legislation, European Commission.
- 신축적 재정 운영을 이유로 도입된 각종 조항들이 준칙을 복잡하게 만들었다고 인식. 중기 시계에서의 지속가능성 목적(goal)을 분명히 하면서 단기 운용 목표(target)를 중심으로 준칙 체계를 간소화할 것을 제안.
- 60% 기준이나 3% 기준 모두 준거 값이 되기에는 경제적 정당화가 어렵고 역사적 우연이었을 뿐 자의적이라는 비판을 수용. 원론적으로는 마스트리히트 조약의 개정으로 60% 기준을 폐기할 필요성에 동의. 60%가 아닌 다른 특정 수치를 제안하기보다는 각 나라마다 중기 시계에서 신축적인 목표를 설정하는 것이 바람직하다는 입장.
- 하지만 만약 60% 기준을 폐기하지 않는다면 그 대신에 국가채무비율이 높은 나라에 대해 60% 기준으로의 조정 속도를 명확히 하는 편이 바람직하다고 지적함으로써 절충적인 태도를 취함. 국가채무비율이 낮은 나라는 성장을 이끌 공공투자를 확대할 것을 권장. 3% 기준에 대해서도 유예조항을 두면 충분하다고 인식하는 것으로 보임.

66

### 대안적 재정준칙(3) : EU 재정위원회(EFB)

- 구체적으로는 구조적 수지를 계산해 활용하는 현행 수지 준칙을 바꿔 지출 준칙으로 대체할 것을 제안. 국가채무비율이 목표치에 아직 미달하는 경우라면 별도의 재량적인 정책 변화로 수입이 늘어나지 않는 이상 기초 지출의 증가율을 잠재성장률 이내로 제한할 것을 주장. 단 이 때 기초 지출에서 실업수당 관련 지급액은 차감해야 한다고 주장.
- 반면에 국가채무비율이 목표치를 초과한 경우라면 지출 증가율은 그보다 줄여야 한다는 것. 줄여든 지출 증가율 허용치는 나라마다 특수성을 고려해 매년 달라질 수 있지만 중기 시계에서는 하나의 고정 값을 가져야 한다는 입장.
- 한편 원칙적으로는 공공투자 위축을 막기 위해 황금률을 채택해야 한다는 시각이지만 구체적인 제안은 하지 않음.
- 60%-3% 기준의 자의성을 인정하면서도 동 기준에서 벗어나지 않는 모습. 따라서 실제로는 국가채무비율이 높은 나라에 대해 상당한 긴축을 요구하는 제안임. 기초 지출을 크게 줄이면 그로 인해 잠재산출수준 자체가 부정적인 영향을 받게 될 수 있다는 사실에 대해서는 언급이없음. 이력효과에 대한 인식이 희미한 것.

67

### 대안적 재정준칙(4) : 영국 경제정책연구센터(CEPR)

- 대표적으로 Benassy-Quéré, A., Brunnermeier, M., Enderlein, H., Farhi, E., Fratzscher, M., Fuest, C., Gourinchas, P., Martin, P., Ferry, J., Rey, H., Schnabel, I., Veron, N., Weder di Mauro, B. and Zettelmeyer, J. (2018), Reconciling risk sharing with market discipline: a constructive approach to Euro area reform, CEPR Policy Insight No. 91.
- 호황기 재정지출을 줄임으로써 기회주의적 행동에 수반되는 적자 편향을 제거하는 것의 중요성을 강조. 정책의 경기순응성 문제도 호황기 지출 삭감 폭에 달려 있다는 인식. 결국 답은 전반적으로 더 긴축적인 재정정책 기조가 바람직하다는 주장.
- 60% 기준은 다시 고려할 이유가 없으므로 일단 60%를 국가채무비율 목표 값으로 삼고 지출 준칙을 새로 개발해 기존에 구조적 수지를 중시해온 수지 준칙으로부터는 벗어나야 한다고 제안.

68

## 대안적 재정준칙(4) : 영국 경제정책연구센터(CEPR)

- 명시적인 지출 준칙 산식을 제시하는 대신에 재정위원회와 같은 기술 전문가 조직의 종합적 판단으로 지출 증가율을 규율할 것을 추천. 독립된 재정위원회는 정치적 요인을 고려하지 않는 결정을 해야 하며 정부나 의회의 영향을 받아서는 안 된다는 원칙 제시.
- 그러나 독립된 재정위원회의 아이디어는 현대 민주주의의 원칙과 충돌하는 측면이 있지 않은지 의문. 근대 민족국가는 예산을 수립하고 집행하는 것을 기본 권능으로 하는 조직. 따라서 민의를 대변하는 의회가 예산에 수반되는 권한을 보유하는 것이 자연스러움. 금융통화위원회와 같은 별도의 기술 전문가 조직을 재정정책에 대해서도 설치하자는 주장은 관료적인 접근법에 가까워 우려됨.

69

## 대안적 재정준칙(5) : 독일 경제전문가위원회(GCEE)

- 대표적으로 Wieland, V., Schmidt, Ch., Schnabel, I. and Feld, L. (2018), Refocusing the European fiscal framework, VoxEU.
- 장기적인 국가채무비율 앵커 및 성장안정협약에 따른 중기 시계에서의 구조적 수지 목표치와 결합된 지출 준칙을 주장. 지출 준칙은 중기적으로 수지 균형을 가져와야 하며 그런 원칙에서 구조적 수지 적자 1% 상한을 제안. 저자들에게 따르면 1% 상한을 두는 것은 잠재성장률 및 구조적 수지를 단기적으로 정확히 추정하는 것이 어렵고 불확실성이 크다는 사실을 고려한 결과임.
- 한편 재정의 신축적 대응을 위한 여러 예외조항들은 대폭 줄여 자연재해와 심각한 경제위기의 두 가지 경우에만 적용 가능한 예외조항으로 대신해야 한다고 주장.

70



## 대안적 재정준칙(5) : 독일 경제전문가위원회(GCEE)

- 처음 재정협약이 체결되던 때의 정신으로 복귀할 것을 주장하는 독일 GCEE의 제안은 일관되게 보수적이고 긴축 편향이 강한 것으로 평가됨. 그리스 경제위기 이후 유럽경제가 겪었던 이중 침체의 경험을 돌아보면 이와 같은 현상 유지 중심의 엄격성을 강화하는 접근법은 현실적이지 않다고 하겠음.
- 왜 예외조항들이 그동안 무성하게 늘어났는지 돌아보면 그 이유는 단지 유럽 각국의 정부나 정치인들이 욕심이 많거나 약속을 안 지키는 사람들이라서 그랬던 것은 아닐 것임. 실제 유럽 경제의 진행 양상을 보면 재정준칙의 제약이 그만큼 부담되었던 것. 그런데 그와 같은 제약의 부담을 더 키우는 방식이 과연 바람직한지 의문.

71

## 대안적 재정준칙(6) : 유럽노동조합총연맹(ETUC) 연구소

- 대표적으로 Álvarez, N., Feigl, G., Koratzanis, N., Marterbauer, M., Mathieu, C., McDonnell, T., Pennacchi, L., Pierros, C., Sterdyniak, H., Truger, A. and Uxó, J. (2019), Towards a progressive EMU fiscal governance, European Trade Union Institute (ETUI).
- 보다 적극적인 재정정책 수행을 위한 기존 준칙 체계의 근본적인 변화를 요구. 이해관계자와 시민사회가 정책 결정에 참여할 수 있는 민주적 구조에 방점.
- 준칙의 경기순응성을 특별히 경계. 구조적 수지의 추정에 있어 부정확성의 문제가 중요하다는 사실을 강조. 그로 인해 불황기에 잠재산출 자체가 떨어졌다고 잘못 보고 침체 정도를 저평가함으로써 구조적 적자 폭을 과대평가하고 순환적 적자 폭을 과소평가하는 것이 주된 난점.
- 예산 분석에 있어 공공투자의 승수효과를 충분히 고려해야 한다고 주장. 특히 침체 국면에서는 그 승수효과가 1보다 현저히 클 것이므로 공공투자 증가가 국가채무비율을 떨어뜨릴 수 있다는 점이 고려되어야 한다는 인식.

72



## 대안적 재정준칙(6) : 유럽노동조합총연맹(ETUC)

- 경기 여건에 따른 재정의 신축적 대응을 요청. 침체기에는 재량적인 일시적 지출을 허용할 것을 주장. 그것을 구조적 적자의 확대로만 볼 일이 아니라는 것. 준칙 적용의 유예 조건을 확대하고 특히 공공투자에 대해서는 황금률을 적용해 구조적 적자에 포함시키지 말고 준칙의 예외로 둘 것을 제안.
- ETUC가 제시한 개혁 제안의 초점은 침체기 경기역행적 지출의 증가에 맞춰져 있음. 다만 경기상승 국면에서 준칙을 적용하는 것과 관련해서는 입장이 다소 불분명해 비대칭적.
- 끝으로 국채의 가치 유지와 관련해 중앙은행의 역할을 강조.

73

## 대안적 재정준칙(7) : 독일노동조합총연맹(DGB)

- 대표적으로 Dullien, S., Paetz, Ch., Watt, A. and Watzka, S. (2020), Proposals for a reform of the EU's fiscal rules and economic governance, IMK Macroeconomic Policy Institute.
- 공공투자에 대한 황금률이 고려된 지출 준칙을 제안. 구조적 수지 준칙에서 해결되지 않는 정책의 경기순응성을 극복하는 것이 중요한 과제라고 인식. 아울러 채무 준칙 자체도 국가채무비율 목표치를 실정에 맞게 90%까지 올릴 것을 주장.
- 일반 정부의 기초 지출에서 실업수당이나 기초생활보장과 같이 경기순환 과정에서 크기가 변하는 의무지출은 차감하고 아울러 공공투자도 차감한 것의 크기가 명목 잠재성장률보다 빠르게 증가하지 않도록 하자는 내용.
- 아울러 국가채무비율이 목표치 90%를 하회하면 그 차이만큼 지출을 더 늘릴 수 있게 하고 국가채무비율이 목표치 90%를 상회하면 그 차이만큼 지출을 줄이도록 하는 대칭적 조정 항목도 포함함으로써 장기적으로 국가채무비율 목표치로의 수렴을 보장.

74

## 대안적 재정준칙(7) : 독일노동조합총연맹(DGB)

- 단 재량적인 정책 변화로 수입이 증감하면 그 크기만큼 지출도 증감할 수 있게 허용. 이와 같이 대체 재원이 없는 일방적인 감세나 별도 재원 없는 비투자 성격의 추가 지출을 허용하지 않는 Paygo 원칙은 신축성을 제약할 수도 있는 요인. 산식으로는 다음과 같이 표현됨.
- 조정된 명목 기초 지출의 증가율 =  

$$\text{실질잠재성장률} + \text{인플레이션 목표치} - 0.01 \times (\text{국가채무비율} - 90)$$

75

## 이상 7가지 대안적 논의

- 지금까지 살펴본 7개의 재정준칙 개혁 제안들은 대체로 경기순환 주기에 걸친 수지 균형을 바람직하다고 인식. 호황기에 지출을 제한해 흑자를 쌓는 것이 재정 안정화에 있어서는 중요하다는 것.
- 또한 이들 7개 제안들은 공통적으로 수지 준칙을 기초 지출 중심의 지출 준칙으로 변경할 것을 주장. 그 점에서는 유럽노총과 독일노총의 상대적으로 진보적인 제안이나 다른 상대적으로 보수적인 제안 모두 유사한 접근법.
- 단기 시계에서 구조적 수지를 활용하면서 정책의 경기역행성이 두드러졌다는 것이 현실 인식. 다만 실제 수지보다 구조적 수지를 쓰는 것이 바람직한 측면이 있음에 유의. 불황기에 지출이 늘어나 실제 수지는 적자가 크더라도 구조적 수지는 자동안정장치의 작동에 따른 지출 증가는 제외하므로 준칙에 저촉될 가능성이 상대적으로 낮음. 실제 수지를 쓰는 것보다 구조적 수지를 쓰는 편이 경기역행성을 낮추는 셈.

76

## 대안적 재정준칙(8) : BLANCHARD

- 대표적으로 Blanchard, O. J., Leandro, A. and Zettelmeyer, J. (2020), Revisiting the EU fiscal framework in an era of low interest rates, European Commission.
- 오히려 근본적으로 색다른 재정준칙 개혁안은 경제학자 Blanchard에 의해 제시되었음. 현행 준칙은 전체적으로 국채의 세후 실질이자율이 경제성장을보다 큰, 즉  $r > g$ 인 경우를 전제로 하고 있다는 지적. 그 경우 재정의 지속가능성은 기초 수지 흑자를 필수 요건으로 함. 하지만 실제 역사에서는  $r < g$ 인 경우가 결코 이례적이지 않았음.
- 향후 세계경제의 장기정체 추세로의 복귀가 예상되는 상황에서는  $r < g$ 인 경우가 적지 않을 것으로 전망 가능. 그렇다면 재정의 지속가능성과 관련된 현재의 사고 틀 자체를 근본적으로 바꾸어야 함. 왜냐하면 재정의 지속가능성 자체가 결국 이슈가 안 될 것이기 때문. 논문에서 저자들은 현행 준칙 체계에서는 재정의 지속가능성과 재정정책의 안정화 기능 사이에 잠재적인 갈등 소지가 있다고 판단.

77

## 대안적 재정준칙(8) : BLANCHARD

- 그런데 이자율이 급등할 위험도 상존. 저자들은 국가채무위험과 관련된 불확실성을 우려. 이자율 급등은 자본 유출을 배경으로 나타날 수 있고 국가별로 특수한 위험도 그 이유가 됨. 그럴 때  $r - g$ 의 부호가 음에서 양으로 바뀌면 재정의 지속가능성은 다시 이슈가 될 것. 다만 그와 같은 저자들의 우려는 중앙은행의 역할을 고려하면 실제보다 과장된 것일 수 있음.
- 저자들은 기존의 준칙 체계는 사실상 무용하게 되겠지만 일정한 재정 표준(fiscal standard)은 필요하다고 주장. 경우에 따라서는 재정 표준은 과도한 재정적자는 피해야 한다는 일반 진술에 그칠 수도 있으나 안 그럴 수도 있음.
- 재정 기준에는 확률적 채무 지속가능성 분석(SDSA)에 대한 사항이 포함됨. SDSA란 경제상황에 따른 다양한 시나리오 하에서 국가채무에 부도가 발생할 위험의 크기를 추산하는 작업. 저자들은 SDSA의 실행력 제고를 위해 전문가들로 구성된 특별 재정위원회 구성을 제안.

78

## 대안적 재정준칙(8) : BLANCHARD

- 저자들의 주장을 요약하자면 다음과 같음.

- (1) 지속가능한 국가채무에 어떤 매직 넘버는 없음.
- (2) 재정의 지속가능성은 확률적인 채무 동학에 대한 것임. IMF의 채무 지속가능성 분석에서처럼 국가채무 수준은 지속가능하지 않거나, 낮은 확률로 지속가능하거나, 높은 확률로 지속가능한 셋 중 하나로 판정될 수 있음.
- (3) 기초 수지에 초점을 맞출 필요가 있음.
- (4) 기초 수지는 국채의 세후 실질이자율과 경제성장률 간 격차에 의존함.

79

## 대안적 재정준칙(9) : SUMMERS

- 대표적으로 Furman, J. and Summers, L. (2020), A reconsideration of fiscal policy in the era of low interest rates, The Brookings Institution Discussion Draft.
- 장기정체가 현실화하면서 지난 20여 년간 장기 실질이자율은 하락해왔음. 향후에도 장기정체 추세로의 복귀가 예상되므로 재정정책과 통화정책의 역할에는 변화가 초래될 수밖에 없음. 저자들은 재정정책과 통화정책 간 정책결합(policy mix)은 재정정책의 역할이 보다 강조되는 방향으로 새롭게 재구축되어야 한다고 주장. 그 경우 재정의 지속가능성은 다시 정의되어야만 할 것.
- 저자들은 국가채무비율을 강조해온 전통적 접근법을 버리고 그 대신에 GDP 대비 이자지급 비율을 준칙으로 따지는 편이 적합하다고 주장. 구체적으로는 국채 이자가 GDP의 2%를 넘어서지 않도록 할 것을 제안. 순환 주기에 걸쳐 재정수지가 균형이 되어야 한다는 전통적인 생각도 기각.

80



## 대안적 재정준칙(10) : PRIEWE

- 대표적으로 Priewe, J. (2021), Searching for new fiscal rules in the euro area: a new proposal, European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, 18(2).
- 기존의 유럽연합 재정준칙은 이론적으로 시점 간 정부 예산제약을 전제함. 이론에서는  $r > g$ 인 경우만 의미가 있음. 반대로  $r < g$ 인 경우는 무한 차입이 가능해지므로 폰지 게임(Ponzi scheme) 배제 조건에 의해 다루지 않음.  $r < g$  조건이 성립하면 시점 간 정부 예산 제약 개념 자체가 허물어지기 때문에 이론적으로  $r < g$ 의 가능성을 배제하는 것임.
- 그러나 경제 현실에서는 미국이든 한국이든  $r < g$ 의 조건이 성립하는 경우가 더 많았음. 시점 간 정부 예산 제약 개념은 주류 신고전학과 거시경제학의 이론적인 가공물인데 이론은 틀릴 수 있음. 그런 비현실적인 가정을 전제하면서 정책을 평가해서는 안 될 것.

81

## 대안적 재정준칙(10) : PRIEWE

- 국가채무의 지속가능성 문제를 국채시장 관점에서 보면 그것은 기본적으로 이자를 지급하고 만기 도래 시 차환(roll-over)이 어려움 없이 이루어질 수 있는지의 문제. 왜냐하면 영토 내에서 주권을 가지고 항구적 지위를 누리는 정부로서는 국가채무의 전부나 상당 부분을 반드시 일시에 상환하도록 요구받지는 않기 때문. 그 점은 계속기업도 마찬가지.
- 그렇다면 지속가능성은 다름 아닌 국채이자 지급 능력과 차환 가능성으로 집약된다고 할 수 있음. 그리고 그것은 결국 두 가지 변수에 의해 결정될 것. 바로 국채금리 수준과 경제성장률. 그런 점에서도 이자율과 경제성장률 관계를 중심에 놓지 않고 재정의 지속가능성을 따지는 것은 논리적으로 어불성설. 국가채무비율 60%, 재정적자비율 3% 같은 수치 기준은 어떤 경제적 논리도 없고 더 이상 역사적 정당성도 찾아볼 수 없는 허수아비 같은 개념. 주라기 공통의 화석 같은 것.
- 국가채무비율이 재정의 지속가능성을 평가하는 기준이 더 이상 될 수 없다는 점은 유럽 국가들의 경우 2020년에 국가채무비율이 신기록을 달성했지만 이자부담은 매우 낮았던 사실을 보더라도 알 수 있음.

82

## 대안적 재정준칙(10) : PRIEWE

- 따라서 재정의 지속가능성은 그것보다는 이자부담비율, 즉 중앙은행 보유 국채에 대한 이자지급을 제한 세후 국채이자를 GDP로 나눈 비율로 측정하는 편이 정확하다고 할 것. 분자와 분모가 모두 유량(flow)인 점도 지표로서 긍정적인 부분.
- 이자부담비율 =  
가중평균국채금리  $\times$  (1 - 이자소득세율)  
 $\times$  (1 - 국채발행잔고 대비 중앙은행 보유 비율)  $\times$  국가채무비율
- 일정 기간 동안 경제적으로 의미 있는 국가채무비율 임계치를 설정해야 한다면 위와 같이 계산된 이자부담비율이 상한에 도달할 때의 국가채무비율이 바로 그 임계치가 되어야 할 것. 이와 관련해 저자는 이자부담비율 상한을 3%로 제안. 증세나 기초 지출 삭감, 중앙은행의 국채인수 규모에 따라서는 동 상한을 조정할 수도 있다는 것이 저자의 입장. 전체적으로 Furman and Summers (2020)와 유사한 접근법.
- 또한 저자는  $r - g$ 의 크기를 중기적으로 전망한 다음 부호가 양인지 음인지에 따라 상이한 운용 준칙을 정하자고 제안. 다만 구체적으로 어떤 다른 운용 준칙이 가능한지에 대해서는 내용이 없음.

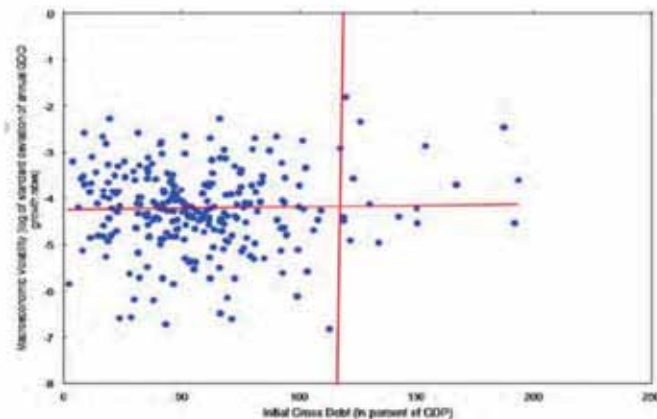
83

## 7. 재정정책에 대한 오해와 바른 이해

84

## 재정적자나 국가채무가 경제를 불안정하게 한다는 오해

- 가장 대표적인 주류경제학의 미신은 재정적자와 국가채무가 거시경제의 불안정성을 키운다는 생각. 그러나 실제로 데이터가 보여주는 사실은 국가채무나 재정적자는 거시경제의 불안정성과 별로 관계가 없다는 것.



85

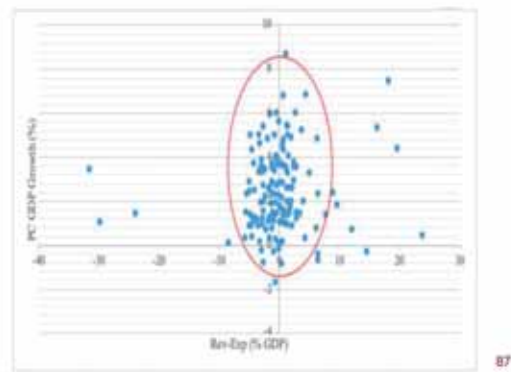
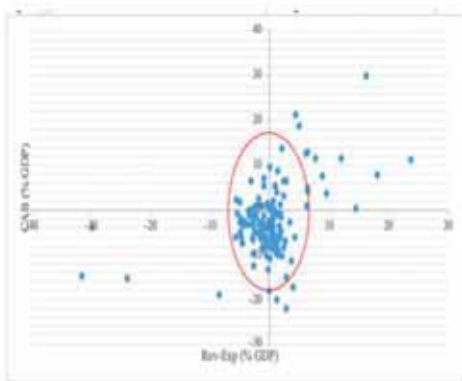
## 재정적자나 국가채무가 경제를 불안정하게 한다는 오해

- 경제의 명목성장률이 국채의 세후 금리를 추세적으로 웃도는 가운데 유효수요가 부진한 경우라면 정부가 인프라 투자와 사회정책에 적극적으로 나서는 편이 경제적으로는 훨씬 합리적. 그 경우 정부가 차입을 하더라도 공공투자가 효율적으로 이루어진다는 전제 하에서는 국가채무비율이 오르지 않음.
- 중요한 것은 특정 수치로 고정된 기준을 준수하려고 재정을 무조건 아끼고 허리띠를 졸라매는 것이 아니라 그 돈을 어디에 어떻게 쓰느냐라고 하겠음. 만약 보건, 교육, 사회적 보호, 신산업 인프라와 같은 용도로 정부가 차입을 늘린다면 그것은 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음.
- 보수적인 경제학자들은 차입으로 재정지출을 늘리면 시중이자율이 상승해 해외로부터 자본 유입이 늘어나는데 이는 자국 통화 가치를 상승시키므로 경상수지가 악화된다고 주장해왔음. 늘어난 재정지출 덕에 국내수요가 늘면 수입수요가 늘어나는 반면 물가는 올라 수출에 불리하므로 그런 이유 때문에도 경상수지가 악화된다고 주장해왔음. 하지만 실제 데이터를 분석하면 재정적자가 경상수지를 악화시킨다는 뚜렷한 인과관계는 확인되지 않음.

86

## 재정적자나 국가채무가 경제를 불안정하게 한다는 오해

- 재정적자비율이 비정상적으로 커지지 않는 이상, 재정적자가 경제성장을 저해하는 것처럼 데이터를 해석하기도 쉽지 않음. 그런데 이처럼 변수들 사이에 일방적인 필연적 관계가 성립하지 않는다면, 거시경제정책은 보다 적극적으로 경기역행성을 갖도록 운영하는 편이 바람직.



87

## 재정지출이 늘면 민간지출이 줄어든다는 오해

- 또 다른 잘못된 미신은 이른바 구축효과에 대한 것. 보수적인 경제학자들은 재정지출이 늘어나면 이자율이 오르고 그로 인해 민간투자가 위축될 것이라고 염려. 하지만 실제로는 재정지출은 경제의 일상적 운영에 있어 없어서는 안 되는 부분이며 경제위기에도 불구하고 국가가 아무 것도 하지 않는다면 그것이야말로 상황을 악화시키는 요인이 되고 말 것. 게다가 공공투자에는 인프라를 개선하고 생산성을 끌어올려 민간투자의 물꼬를 트는 효과도 있기 마련.
- 정부가 재정지출을 늘리기 위해 국채를 발행하는 상황에서는 채권시장 자금 사정에 따라 국채금리가 상승할 수 있음. 그러나 그렇게 자금이 조달된 다음 재정자금이 집행되면 이번에는 반대로 정부로부터 대금을 지급받은 민간 경제주체의 은행계좌 잔액과 함께 지급준비금이 늘어나므로 단기금리는 오히려 하락 압력에 노출.

88



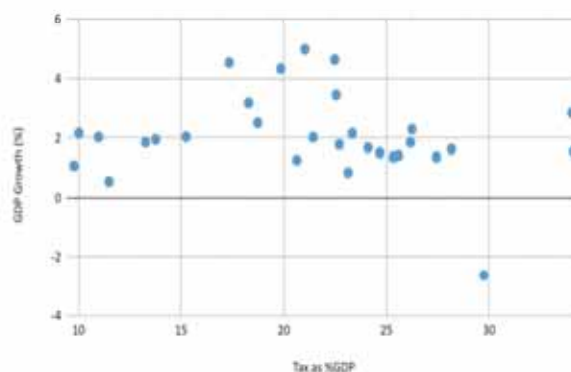
## 정부가 중앙은행한테서 돈을 빌리면 인플레이션이 유발된다는 오해

- 보수적인 경제학자들은 재정지출을 위한 중앙은행 차입이 인플레이션을 유발하는 것처럼 주장하는데 그 역시 사실관계에 의해 입증되지 않는 주장.
- 실제로는 중앙은행의 일상적인 공개시장운영 자체도 '국채의 화폐화'(국채를 본원통화로 교환해주는 것)임. 국채의 화폐화는 통화정책 수행을 위한 제도적 기초에 해당.
- 그런데 중앙은행이 국채를 유통시장에서 공개시장운영 목적으로 제3자로부터 매입하는 것과 발행시장에서 정부로부터 직접 매입하는 것이 무슨 차이가 있을까. 중앙은행이 제3자를 일시적인 징검다리로 삼아 한 다리 건너 매입한다면 그것은 또 무슨 차이가 있을까. 경제적 실질을 놓고 보면 전혀 차이 없음.
- 중앙은행의 공개시장운영이 자연스럽다면 재정지출을 위한 중앙은행 차입도 전혀 문제될 것 없음. 재정자금을 정부가 중앙은행한테 직접 빌려서 장만하더라도 그런 이유로 물가가 더 오를 필연성은 없다는 뜻.

89

## 증세가 경제에 부담이 된다는 오해

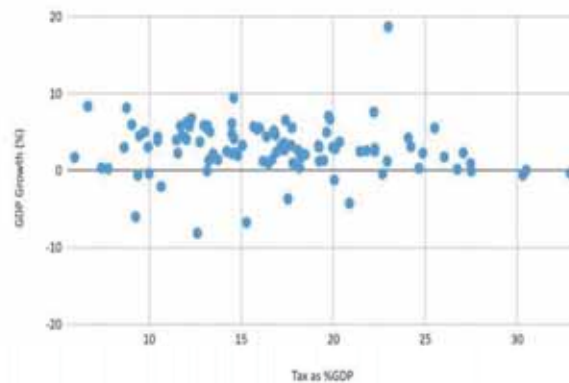
- 경제성장을 위해서는 감세를 해야 하고 감세를 해야 세수도 늘어난다는 믿음만큼 완전히 잘못된 생각을 찾기는 어려움. 그러나 이미 역사적으로 그 오류가 분명한데 그와 같은 주장마저도 현실에서는 끊임없이 재생됨. 아마도 감세의 혜택이 집중되는 부유층과 대자본의 이해관계 때문일 것임. 하지만 실제 데이터를 보면 선진경제권에서는 조세부담과 경제성장이 오히려 같은 방향으로 움직이는 경향이 관측됨.



90

## 증세가 경제에 부담이 된다는 오해

- 신흥국까지 포함하더라도 조세부담이 아주 큰 경우에조차 경제성장이 그로 인해 저해되는 것처럼 보이지는 않음.



91

## 증세가 경제에 부담이 된다는 오해

- 조세부담이 클 때 어떻게 경제가 더 빠르게 성장할 수 있을까. 그 이유는 인프라가 잘 갖춰져 있고 교육의 질이 높으며 사회적 결속이 강한 나라일수록 투자에 유리한 환경을 갖춘 덕.
- 세금을 깎아주면 기업이 투자를 늘릴 것 같지만 실제 투자결정에는 세금 외에 수많은 다른 요인들이 동시에 고려되는 법. 적어도 세계은행이 2017년과 2018년에 걸쳐 수행한 기업가 대상 설문조사 결과를 보면 세제혜택은 투자결정에 있어 가장 중요한 요인에는 들지 못하는 듯.

92

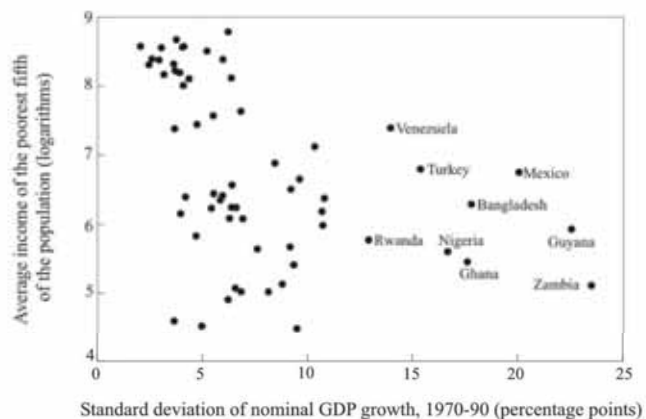
## 적극적인 경기 대응이 불평등 완화에 도움이 된다는 바른 이해

- 재정정책에 대한 어떤 생각들이 실제 데이터에 부합하는 옳은 견해인가. 몇 가지 대표적인 사실들만 간단히 추려 보자면 먼저 경기역행적인 거시경제정책이 빈곤층에 유리하다는 관측 결과를 꼽을 수 있음.
- 경기변동 진폭이 작을수록 빈곤 인구의 평균 소득은 늘어나는 경향이 있음. 이는 경기역행적인 정책 대응에 적극적일수록 불평등을 완화할 수 있는 여지가 커진다는 의미. 왜 그렇게 되는가. 그 이유는 경제가 침체될 때 가장 먼저 일자리를 잃고 소득 상실을 경험하는 계층이 저임금 노동자들이기 때문.
- 경제가 침체된 가운데 재정정책을 긴축 기조로 운영하면 불평등을 악화시킬 수 있음도 사실. 글로벌 금융위기 이후 유럽 여러 나라들이 재정준칙 준수를 위해 재정정책 기조를 긴축 방향으로 성급하게 선회하면서 회복이 지연되었던 사례가 하나의 증거. 당시 회복의 지체로 인해 국가채무비율이 안정화되지 못했던 것도 틀림없는 사실.

93

## 적극적인 경기 대응이 불평등 완화에 도움이 된다는 바른 이해

- 경제여건이 재정비율을 결정하는 것이지, 역으로 재정비율이 경제여건을 결정하는 것은 아니라는 교훈.
- 2021년 IMF의 한 연구에 따르면, 역사적인 팬데믹 사례들을 비교할 때 재정정책의 긴축 정도가 강할수록 불평등이 확대되었다는 결론.



94

## 조세의 누진성 강화가 불평등 완화에 도움이 된다는 바른 이해

- 조세 체계와 관련해 잘 알려진 사실 중 하나는 최고한계세율이 오를수록 최고 소득 계층의 소득 몫이 줄어들어 불평등을 줄일 수 있다는 것.
- 또 한 가지 사실은 조세부담 수준이 오를수록 대체로 불평등은 줄어든다는 것.
- 그렇다면 조세의 누진구조 특성이 강화될수록 불평등 완화에 도움이 될 것으로 예상할 수 있음. 재정정책은 이와 같이 조세 체계의 정비를 통해서도 불평등 완화에 기여.
- 그런 점에서는 세입 기반의 확충이 중요한 과제. 그 이유는 세입 기반이 확충되어 재정여력이 커질수록 재정지출도 늘릴 수 있기 때문.

95

## 재정정책은 중장기적인 국가 발전 목표에도 기여할 수 있다는 바른 이해

- 일찍이 미국 대통령 루즈벨트는 1936년 연설에서 오늘의 재정적자가 내일의 흑자를 가능케 한다고 주장한 바 있음. 재정정책은 단기적인 경기 대응뿐만 아니라 중장기적인 국가 발전 목표에 실제로 기여해 왔음.
- 가장 인상적인 예는 미국의 초대 재무장관을 역임했던 알렉산더 해밀턴에게서 찾아볼 수 있음. 당시 해밀턴은 미국이 신생 독립국으로 성장해가는 과정에서 요구되는 재정적 기초를, 연방정부 국채를 적극 활용함으로써 마련할 수 있었음.

96



감사합니다.

97





발제 2

# 2024년 사회보장예산 분석

## 보건복지부 예산을 중심으로

김진석 교수(서울여자대학교)







## 2024년 사회보장예산 분석: 보건복지부 예산을 중심으로<sup>1)</sup>

김진석 서울여자대학교 교수/참여연대 사회복지 위원장

정부가 656.9조 원으로 편성한 2024년 예산안을 내놓았다. 이와 같은 정부 예산안은 2005년 이후 지난 20여년 동안 전년 대비 예산 증가율 차원에서 역대 최저 수준인 2.8% 증가한 것이다. 잇단 세수부족에 대한 뉴스와 각종 감세 정책을 포함하는 세법 개정안<sup>2)</sup>을 내놓은 현 정부의 긴축 기조가 고스란히 담긴 예산안이라 볼 수 있다. 정부가 밝힌 내년도 실질성장률(2.4%)과 소비자 물가상승률(2.3%) 등을 고려했을 때 사실상 재정 지출을 줄이는 것에 다른 없는 이와 같은 접근이 전반적인 경기 침체와 요동치는 생활 물가변동 등의 상황을 고려했을 때 적절한 예산안인지 의문이다.

실제로 올 상반기에만 40조 원에 이르는 세수결손이 발생하였고 많게는 59조 원에 이르는 세수결손을 바라보는 현 상황<sup>3)</sup>에도 불구하고, 앞서 언급한 각종 감세 정책을 내놓으면서 다른 편에서는 재정정책 운용의 주요한 원칙으로 재정건정성 강화를 기회 있을 때마다 강조해온 점을 고려했을 때 이와 같은 부적절한 예산안은 이미 예견된 것이라 할 수 있다. 세원은 쪼그라드는데 세금을 더 걷는 방법도, 국채 발행을 통한 재원 확보의 길도 스스로 막아놓고 모자라지만 있는 돈으로 살림을 꾸려갈 테니 주민들은 어려운 시기를 잘 견뎌내라고 선언하고 있는 셈이다. 이와 같은 예산안은 사실상 민생을 위한 정부 재정 정책의 역할을 포기하는 것이며, 이 정부의 무책임함과 무능함, 어려운 민생에 대해 무감함을 여실히 보여주는 것이라 할 수 있다.

정부가 발표한 예산 홍보자료<sup>4)</sup>는 2024년 예산 편성의 기본 방향을 지난 23년 기존 확장재정에서 건전재정으로 전환한 데 이어, 올 24년에는 강도 높은 재정 개혁을 통해 재정의 체질개선에 중점을 두고, 약자복지, 미래준비 등 재정이 반드시 해야 할 일에 과감하게, 제대로 투자하겠다고 밝히고 있다. 아래 그림 1에 보인 바와 같이 민생안정, 경제활력, 국민안전, 미래대비를 목표로 “따뜻한 동행을 위한 약자복지”, “성장동력 확보를 위한 미래준비 투자”, “경제활력 제고를 통한 양질의 일자리 창출”, 그리고 “국가의 본질기능 수행을 뒷받침”하는 데 예산을 중

1) 이 글은 참여연대가 발행하는 2024년 보건복지 예산분석 이슈페이퍼의 내용을 필자가 수정 및 보완한 것입니다. 필자와 동의되지 않은 인용과 배포를 엄격히 금합니다.

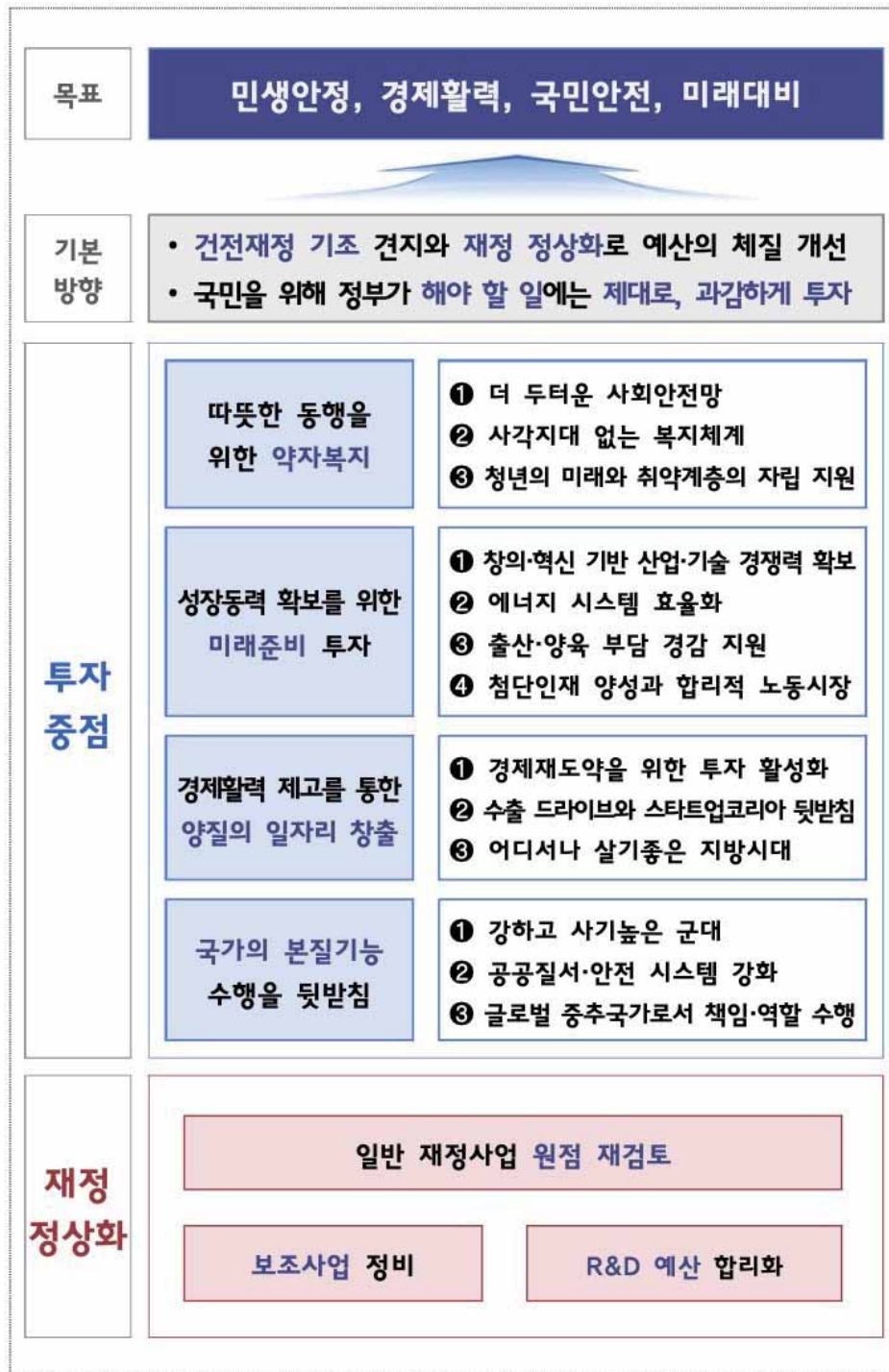
2) 참여연대. 2023. “[논평] 2023년 세법개정안, 세수부족 장기화 고려없는 기만적인 감세안”. <https://www.peoplepower21.org/tax/1943865?cat=8&paged=0>

3) KBS. 2023/09/18 “올해 세수 59조 원 부족…‘사상 최대’ 결손 원인과 대책은?” <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7776687>

4) 기획재정부. 2023. 2024 예산안.

점적으로 투자하겠다고 공언하고 있다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 사실상 삭감에 가까운 규모의 예산을 편성해놓고 민생을 챙기겠다고 공언하는 것은 기만적이라는 비판이 제기된다.<sup>5)</sup>

[그림 1] 2024년 예산안 편성 기본방향 (출처: 기획재정부, 2023/08, 2024년 예산안)



5) 참여연대 논평, 2023/08/29 '민생 내팽개친' 윤석열 정부의 2024년 예산안. <https://www.peoplepower21.org/tax/1946236>

이 글은 2024년 보건복지와 사회보장 관련 예산 가운데 보건복지부 소관 예산안의 분석에 초점을 두고 있다. 이 글은 전체 보건복지부 예산안의 규모, 사회복지와 사회보장 영역별 예산의 규모와 비중, 전년 대비 변화와 양상에 대한 분석 결과를 제시하였으며, 사회보장과 보건복지 분야별 각론적 성격의 분석을 기초생활보장, 영유아 보육, 아동청소년 복지, 노인 복지, 장애인 복지, 보건의료, 그리고 사회서비스 전달체계 등으로 구분하여 정리하였다.

## □ 2024년 정부 예산안 총괄 분석

정부는 2024년 총예산액을 656.9조 원으로 발표하였는데 이는 전년 예산 대비 18.2조 원 증가한 것으로 비율상으로 2.8% 증가한 것이다. 지난 정부의 5년 동안의 평균 예산 규모 증가율이 8.6%, 새 정부의 첫 예산안인 2023년 예산안이 전년 대비 5.2% 증가한 점을 고려하면 이번 예산안의 증가율은 이례적으로 작은 것임을 확인할 수 있다(표1 참조).<sup>6)</sup>

〈표 1〉 2022~2024년 총예산 및 분야별 예산 현황(본예산 대비)

구분	2022		2023		2024		전년 대비 예산 증가율, %		
	금액	%	금액	%	금액	%	21-22	22-23	23-24
총지출	607.7	100	639.0	100.0	656.9	100	8.7	5.2	2.8
보건·복지·고용	217.7	35.9	226.6	35.5	242.9	37.0	8.4	4.1	7.5
(복지부)	97.5	16	109.0	17.1	122.5	18.6	7.4	11.8	12.2
교육	84.2	13.8	96.1	15.0	89.7	13.7	16.8	14.2	-6.9
문화·체육·관광	9.1	1.5	8.5	1.3	8.7	1.3	3.9	-6.5	1.2
환경	11.9	2	12.4	1.9	12.6	1.9	12.4	3.9	3.3
R&D	29.8	4.9	30.7	4.8	25.9	3.9	8.8	3.0	-16.7
산업·중기·에너지	29.8	5	25.7	4.0	27.3	4.2	6	-18.0	5.0
SOC	28.0	4.5	25.1	3.9	26.1	4.0	3.8	-10.2	4.4
농림·수산·식품	23.7	3.9	24.2	3.8	25.4	3.9	3.4	2.4	4.1
국방	54.6	9.1	57.1	8.9	59.6	9.1	4.5	4.6	4.6
외교·통일	6.0	1	6.4	1.0	7.7	1.2	5.7	7.3	20.3
공공질서·안전	22.3	3.7	2.9	0.5	24.3	3.7	0.3	2.4	6.1
일반·지방행정	98.1	16	111.7	17.5	111.3	16.9	13.4	13.9	-0.8

※출처: 기획재정부 부처별 세출 예산 현황(2022~2024)

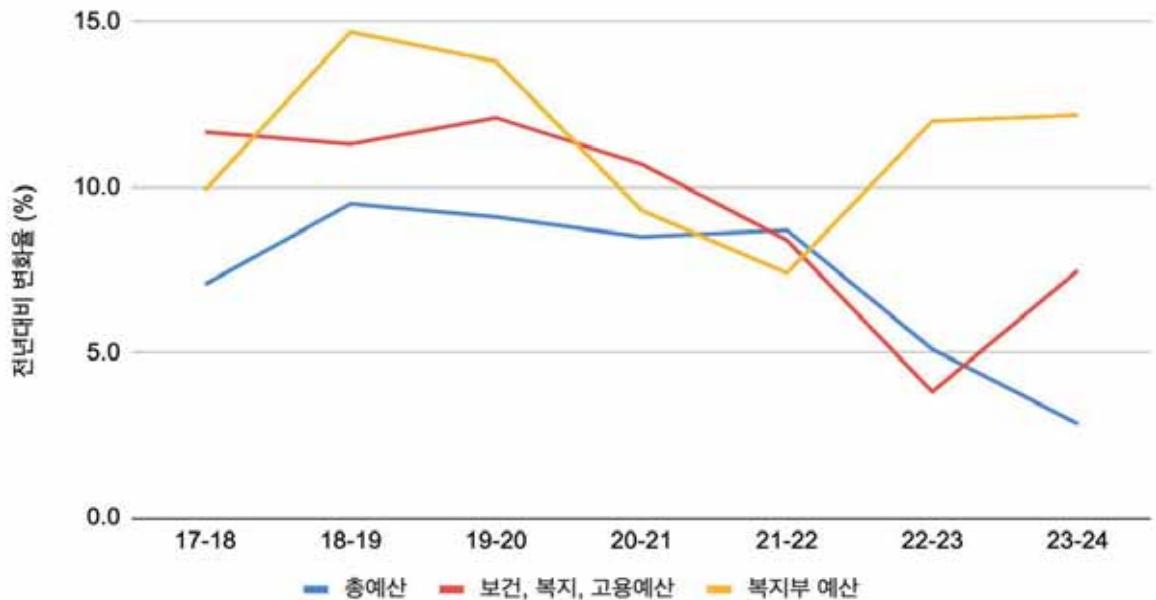
6) 2024년 정부예산안 홍보자료에 따르면 2024년 총지출은 2005년 이후 20년내 역대 최저 증가율이다.

[그림 4] 예산 분야별 상대적 비중변화(2017-2024년)



전체 예산 규모를 넘어 좀 더 구체적으로 분야별 예산을 살펴보면 새로운 점들을 발견할 수 있다(표 1 참조). 분야별 예산 분석에서 가장 눈에 띄는 점은 분야별로 구분했을 때 실제로 예산규모가 감소한 영역이 있다는 점이다. 대표적으로 교육에서 6.9% 감소, R&D에서 16.7%, 일반 및 지방행정에서 0.8% 감소인 점을 확인할 수 있다. 다음으로 보건복지 분야의 예산은 올해 전체 예산의 37.0%로 최근 몇 년 동안 지속적으로 전체 예산 가운데 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 상대적 비율은 조금씩 상승하는 추세를 보이고 있다(그림 4 참조). 다른 한 편 전년 대비 예산 규모의 증가율을 살펴보면 올해는 2023년 대비 7.5% 증가로, 지난 2023년 예산의 경우 4.1%였던 것을 고려하면 어느 정도 증가세가 회복된 것으로 볼 수 있으나, 직전 정부 동안 평균 보건복지고용 분야 예산 증가율이 평균 10.8%에 미치지 못한 것을 확인할 수 있다(그림 5).

[그림 5] 전년 대비 예산 규모 변화(2017-2024년)



정부 출범 직후부터 재정운영 정책 및 경제정책의 기조로 직전 정부의 확장재정에서 벗어나 건전재정으로 전환하겠다는 점을 강조해온 기조가 정부 출범 첫 해인 2023년 예산안보다 더욱 본격적으로 관철된 예산안인 것으로 보인다. 앞서 언급한 바와 같이 한 편으로는 잇단 감세정책을 내놓으면서, 다른 한 편으로 재정건전성 강화를 강조하는 상호 충돌하는 모순적인 행보를 지속적으로 보여온 점을 고려했을 때 세출규모의 보수적 운영은 불가피한 선택이었던 것으로 보인다.

하지만 긴축적 재정정책과 예산안 수립 기조는 현재 한국 사회 주민이 직면하고 있는 민생의 위기를 고려했을 때 매우 우려스러운 접근이라고 할 수 있다. 2년 넘게 지속되었던 코로나 재난이 과거의 일인 것처럼 느껴지지만, 2022년 4분기 말 기준 자영업자 대출 잔액이 코로나19 직전인 2019년 말에 비해 50% 가까이 증가한 1000조 원에 이른다는 점을 고려하면<sup>7)</sup>, 감염병 재난이 우리 민생에 미친 여파는 여전히 현재진행형임을 알 수 있다. 뿐만 아니라 최근 들어 감소경향이 뚜렷하다고는 하나 노인빈곤율은 여전히 OECD 압도적 1위인 점, OECD 국가 가운데 가장 급속한 고령화, 1인 가구와 비친족 구성 가구의 증가 등으로 인해 노인 돌봄과 의료 비용이 급속히 증가할 전망이다 점 등을 고려했을 때 현 정부의 긴축적 접근이 현재 우리 주민들이 직면하고 있는 민생의 위기에 대응하기 위한 정부의 방안을 실현하는 데 적절한 것인지 우려스럽다.

7) 참여연대. 2023. "[논평] '민생 내팽개친' 윤석열 정부의 2024년 예산안". <https://www.peoplepower21.org/tax/1946236>



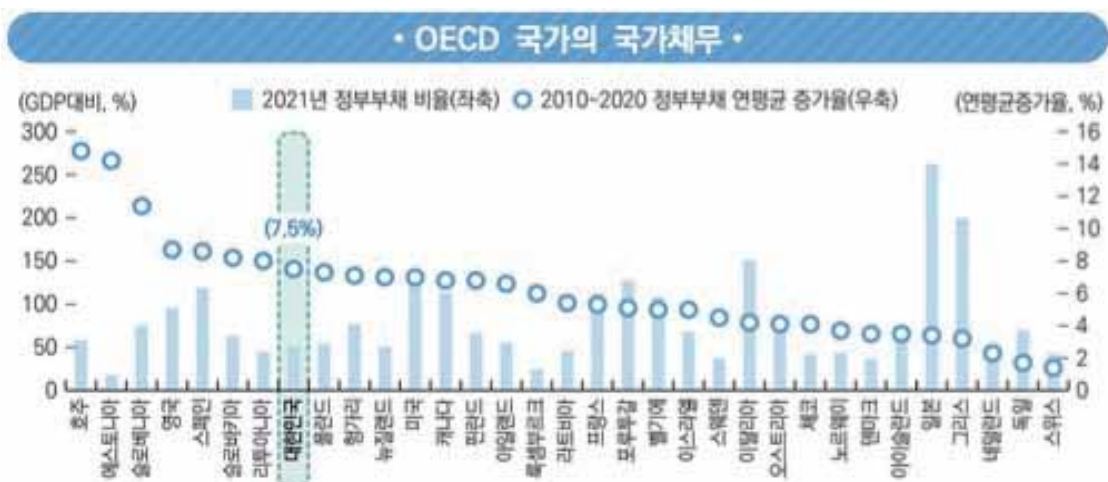
이러한 우려와 비판에도 불구하고 현 정부가 긴축적 재정 기조를 고수하는 근거로 급격히 늘어나는 국가부채의 문제를 들고 있는데 이는 면밀한 검토가 필요하다. 아래 그림 2에 보인 바와 같이 우리나라 국가채무는 직전 정부의 집권기였던 2018-2022년 동안 상대적으로 빠르게 증가해온 것이 사실이다. 하지만 아래 그림 3에 보였 듯이 2010-2020까지 10년에 걸쳐 국가채무의 증가율이 그림에 포함된 국가들 가운데 상당히 높은 수준임에는 틀림없으나, 그림에도 불구하고 2021년 현재 대한민국 국가채무의 비율은 여전히 OECD 평균에도 미치지 못하는 안정된 수준이라 할 수 있다.

[그림 2] 대한민국 국가채무 변화 추이(2015-2023년)



주: 1. 2021년까지 결산 기준, 2022년 2회 추경 및 2023년 예산기준  
 2. 한국은행 신계열 GDP 기준(2010년 → 2015년 기준년 개편, 2019.6.4.)  
 자료: 기획재정부

[그림 3] OECD 국가의 국가채무 현황 및 증가율



주: 1. 한국의 2021년 부채 비율은 신규 발표 기준(2022.12)으로 업데이트  
 2. 각 국가 통화로 집계된 일반정부 채무(general government gross debt)를 기준으로 작성  
 자료: OECD, Economic Outlook, No.110, 2021.12. 및 기획재정부 보도자료(2022.12.)

정부는 재정건전성 관리 강화를 통해 재정의 지속 가능성을 제고하고, 2027년 말까지 국가채무 비율을 50% 대 중반 수준으로 관리하겠다는 계획을 밝히고 있다.<sup>8)</sup> 하지만 2021년 현재 OECD 평균 국가채무 비율이 89%인 점을 고려하면 현재 그 절반을 조금 넘는 50.4% 수준인 우리 사회가 당면한 민생과 인구구조의 변화에 대한 사회정책적 대응을 위한 적극적 재정의 역할이 어느 때보다 중요한 현 시점에서 긴축 중심의 보수적 접근을 하는 것이 적절한지 재고가 필요한 것으로 보인다.

## □ 2024년 보건복지부 예산안 총괄 분석

2024년 보건복지부 예산은 작년에 비해 12.2% 증가한 122.5조 원이며, 전체 복지부 예산의 40%는 각종 기금으로 구성되어 있는데, 작년 대비 증가율의 측면에서 복지부 예산 규모의 증가는 기금 분야에서 두드러지고 있다. 복지부 예산을 지출 분야별로 구체적으로 살펴보면 보건의료 부분의 예산 규모가 전년 대비 20% 가량 줄어든 것이 가장 주목할 만한데 이와 관련해서는 별도의 장에서 설명하도록 한다. 그 외에 분야별 분포에서 가장 높은 증가율을 보이고 있는 영역은 공적연금 지원으로 전년 대비 19.3% 증액한 분야로 나타나고 있으며, 그 규모 면에서 전체 보건복지부 예산 증가의 절반 이상을 차지하고 있다. 공적연금 부분은 국민연금 포함 4대 연금으로 이루어져있는데 이들 모두 제도의 변화를 위한 별도의 법개정이 이루어지지 않은 점을 고려했을 때 이와 같이 높은 수준의 증액은 정부의 사회정책적 의도를 반영한 것이라기보다 급속한 고령인구의 증가라는 인구구조의 변화와 물가상승율에 대응하기 위한 자연 증가분으로 보는 것이 적절하다.

〈표 2〉 2024년 보건복지부 예산 분야별 개요

(단위: 억 원)

구 분	2023년 본예산(A)	2024년안(B)	전년 대비	
			증감(B-A)	%
총 지출 (A+B)	1,091,830	1,224,538	132,708	12.2
예산 (A)	681,447	742,830	61,383	9.0
기금 (B)	410,383	481,708	71,325	17.4
【사회복지】	922,185	1,048,139	125,954	13.7
○ 기초생활보장	164,059	179,233	15,174	9.2
○ 취약계층지원	46,112	50,670	4,558	9.9
○ 공적연금	371,600	443,279	71,679	19.3
○ 아동·보육	98,470	108,555	10,085	10.2
○ 노인	232,289	256,330	24,041	10.3
○ 사회복지일반	9,655	10,072	417	4.3
【보 건】	169,645	176,399	6,754	4.0
○ 보건의료	45,543	36,657	△8,886	△19.5
○ 건강보험	124,102	139,742	15,640	12.6

8) 기획재정부. 2023. 2024년 예산안 홍보자료.



다음으로 보건복지와 사회보장 전반에 걸쳐 주요 분야별 예산에 대한 분석 결과를 간단하게 기술하였다.

## ○ 기초생활보장

〈표 3〉 2024년 보건복지부 기초생활보장분야 예산안

(단위: 백만 원, %)

구분	2023년 본예산(A)	2024년		증감	
		요구안	정부안(B)	증감(B-A)	증감률
〈총계〉 (1)+(2)	19,135,491	20,859,666	20,826,157	1,690,666	8.8
기초생활급여 (1)	16,405,912	17,956,831	17,923,322	1,517,410	9.3
생계급여	6,014,148	7,541,072	7,541,072	1,526,924	25.4
의료급여	9,098,368	8,937,713	8,937,713	△160,655	△1.8
재산장제급여	38,210	43,416	42,613	4,403	11.5
긴급복지	315,486	361,587	358,494	43,008	13.6
자활사업	693,573	772,416	748,440	54,867	7.9
근로능력있는수급자의탈수급지원	227,646	281,375	275,780	48,134	21.1
근로능력 심사 및 평가 운영	18,479	19,227	19,203	724	3.9
생업자금 이차 및 손실보전금	2	25	7	5	250.0
저소득층 한시 생활지원	0	0	0	0	0
〈타 부처 소관〉 (2)	2,729,579	2,902,835	2,902,835	173,256	8.6
주거급여 지원	2,572,266	2,742,436	2,742,436	170,170	6.6
교육급여	157,313	160,399	160,399	3,086	1.96

※자료: 보건복지부, 국토교통부, 교육부 2024년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료Ⅱ-1 I 권

- 2024년 기초생활보장 예산은 보건복지 총예산의 17.0%, 사회복지 총예산의 19.9%로 지난해와 비교해 감소했으나, 2023년 기초생활보장 본예산인 19조 1,354억 원과 비교하면 8.8%(약 1.7조 원) 증가한 20조 8,261억 원으로 분석되었음
- 기준 중위소득 인상 및 선정기준 상향에 따른 결과로 생계급여의 규모가 1.5조 원 가량 증가한 결과 보건복지부 관할 예산 기준 9.3%, 주거급여와 교육급여 등 타 부처 예산까지 포함한 경우 전체 8.8% 증가하였음
- 코로나19의 피해로부터 완전히 회복되지 않았고, 대규모 전세사기 피해자가 발생하는 등 민생파탄의 국면이 곳곳에서 발생하고 있는 가운데 저소득층 한시생활지원이 작년에 이어 올해도 전액 순감한 점은 우려스러운 점임
- 생계급여의 부양의무자 기준이 여전히 남는 점과, 자활급여의 단가가 낮은 문제는 여전히 풀리지 않고 반복되고 있음

## ○ 노인

〈표 4〉 2024년 보건복지부 노인복지 분야 예산안

(단위: 백만 원, %)

구분	2023년 본예산(A)	2024년		증감	
		구분2023년 본예산(A) 요구안	정부안(B)	증감(B-A)	증감률
〈총계〉 (1)+(2)	23,228,875	25,975,835	25,632,966	2,404,091	10.3
일반회계+지역균형발전특별회계 (1)	23,032,414	25,776,086	25,437,194	2,404,780	10.4
기초연금 지원	18,530,432	20,459,310	20,201,456	1,671,024	9.0
노인보호시설 지원	8,162	8,162	8,122	△40	△0.5
영주귀국 사할린한인 정착비 및 시설운영 지원	8,162	8,162	8,122	△40	△0.5
노인관련기관지원	91,387	104,279	96,695	5,308	5.8
노인단체 지원	79,468	91,820	84,341	4,873	6.1
노인보호전문기관	11,919	12,459	12,354	435	3.6
노인맞춤돌봄서비스*	501,981	579,989	546,105	44,124	8.8
노인일자리 및 사회활동지원	1,540,016	2,026,170	2,026,170	486,154	31.6
장사시설	52,378	49,258	38,803	△13,575	△25.9
망향의동산 관리원 운영지원	429	590	440	11	2.6
장사시설설치*	51,949	48,668	38,363	△13,586	△26.2
고령친화산업육성	8,169	4,022	-	△8,169	△100.0
고령친화산업육성	3,022	4,022	-	△3,022	△100.0
노인천만시대 대비 고령친화서비스 연구개발(R&D)	5,147	-	-	△5,147	△100.0
노인장기요양보험 사업운영	2,244,640	2,497,648	2,497,648	253,008	11.3
노인요양시설확충	55,249	47,248	22,195	△33,054	△59.8
강진문화복지종합타운(BTL)	484	484	484	-	-
노인요양시설 확충*	54,765	46,764	21,711	△33,054	△60.4
기금 (2)	196,461	199,749	195,772	△689	△0.35
매관리체계구축	189,753	194,052	190,639	886	0.47
노인건강관리	6,708	5,697	5,133	△1,575	△23.5

\* 는 2023년 지역균형발전특별회계 사업

※자료: 보건복지부, 2024년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료

- 노인복지예산 증가율이 보건복지부 예산의 증가율, 사회복지 예산의 증가율에 미치지 못하고 노인복지예산이 보건복지 예산과 사회복지 예산에서 차지하는 비율은 전년 대비 감소하고 있는 등 2024년 노인복지예산은 상대적으로 보수적으로 책정된 것으로 평가

- 기초연금은 전체 노인복지예산의 78.8%를 차지하여 노인복지예산에 대한 기초연금의 지배력은 여전히 높았음
- 기초연금 이외의 기타 노인복지사업을 위한 예산은 2024년 약 5조 4천억 원에 불과하고 향후에도 기초연금 예산에 밀려 여타 노인복지사업 예산의 성장 탄력성은 제한적일 것으로 우려
- 이와 같은 맥락에서 공공노인요양시설 확충과 관련한 예산이 2023년 548억 원에서 60.4%가 삭감된 217억 원으로 조정되었음; 이와 같은 예산의 축소는 주로 노인요양시설의 개보수 지원 비용에서 발생하여, 2024년 공립 치매전담형 요양시설의 신축은 8개소에 그치는 등 노인요양서비스 공공성 강화의 요구는 제3차 장기요양 기본계획의 공급 부족 지역 중심 공공 요양시설 확충의 약속에도 불구하고 이번 예산에 반영되지 않음
- 노인일자리 및 사회활동지원 예산은 지난 2년간 일자리 수가 정체되었던 반동으로 일자리 확대의 사회정치적 압력이 높아지면서 큰 폭으로 증가한 반면 R&D 예산을 축소하는 정책적 기조에 따라 고령친화서비스 연구개발과 고령친화산업육성 예산은 전액 삭감되었음; 특히 고령친화산업은 저출산고령사회 기본계획에서 미래의 성장동력으로 강조해 왔던터라 관련 예산의 전액 삭감은 당혹스러움
- 2024년 예산안을 통해 봤을 때 이 예산안에 반영된 노인 정책 방향이 제4차 저출산 고령사회기본계획이나 제3차 장기요양기본계획에 담긴 고령사회 대응 전략과 조응하지 않는다는 것은 주목할 필요가 있으며, 각종 계획에서 약속한 바 노인 삶의 질을 높이겠다는 정부의 의지를 확인하기 어려워

## ○ 보육

〈표 5〉 2024년 보건복지부 보육 분야 예산안

(단위: 백만 원, %)

구분	2023년 본예산(A)	2024년		증감	
		요구안	정부안(B)	증감(B-A)	증감률
총계	6,676,033	7,678,277	7,640,632	964,599	14.4
부모급여(영아수당)지원	1,621,454	2,895,813	2,888,694	1,267,240	78.2
영유아보육료 지원	3,025,145	2,673,100	2,673,100	△352,045	△11.6
보육교직원 인건비 및 운영지원	1,750,362	1,891,723	1,869,081	118,719	6.8
가정양육수당 지원사업	175,854	108,075	108,075	△67,779	△38.5
시간제보육 지원	20,413	25,916	25,005	4,592	22.5
보육진흥원 운영지원	23,615	25,441	21,729	△1,886	△8.0
보육사업관리	4,655	6,295	3,650	△1,005	△21.6
어린이집 교원 양성 지원	1,892	1,909	1,314	△578	△30.5
보육실태조사	-	711	690	690	-
어린이집확충(지균특별회계)	49,170	41,654	41,654	△7,516	△15.3
<b>어린이집기능보강(지균특별회계)</b>	<b>3,473</b>	<b>7,640</b>	<b>7,640</b>	<b>4,167</b>	<b>120.0</b>
어린이집기능보강(자율)	3,338	7,384	7,384	4,046	121.2
어린이집기능보강(세종)	50	71	71	21	42.0
어린이집기능보강(제주)	85	185	185	100	117.6

※자료: 보건복지부, 2024년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료

※주: 프로그램명 '보육지원강화'의 18개 사업 (일반회계 14, 지역균형발전특별회계 4)

- 2024년 예산안에 드러난 보육정책의 특징으로 부모급여의 영유아보육 예산 초과, 가정양육자 대상 시간제 돌봄 확대, 민간 어린이집 운영 인센티브 보조, 보육 인프라 사업의 지역균형발전특별회계 이관 등을 들 수 있는데, 이들은 모두 공공 보육의 축소와 가정 양육의 장려라는 방향으로 모아지고 있음
- 현 보육지원강화 예산 사업들이 출산율 제고, 양육부담 완화, 여성고용률 증대, 건강한 아동발달, 성평등 가족 등 수많은 정책 목표에서 서로 상충하고 있는 가운데, 단기적인 현금지원으로 돌봄 휴직을 장려하는 가정양육 정책 은 장기적으로 한국사회의 역량을 약화시킬 가능성이 높음
- 여전히 믿고 맡길 수 있는 보육의 인프라는 부족하고 또한 질 높은 서비스의 보육환경이 마련되고 있지 못한 상태에서 개인의 선택지가 충분하다고 볼 수도 없음. 따라서 보육을 사회적 소비로 안착시키는 재정 전략이 다시금 확인되어야 함

## ○ 아동·청소년

[표 6] 2024년도 아동·청소년복지 예산안

(단위: 백만 원, %)

구분	2023년 본예산	2024년		증감	
		요구안	정부안	증감	증감률(%)
전체 아동·청소년복지 예산 (A+B+C+D+E)	3,894,145	4,226,449	4,024,176	130,031	3.34
보건복지부 아동·청소년복지 예산 (A+B+C)	2,838,368	2,919,875	2,820,875	△17,493	△0.62
일반회계 (A)	2,531,894	2,512,576	2,479,318	△52,576	△2.08
요보호아동 자립지원	1,276	1,816	1,038	△238	△18.7
자립준비청년 자립수당 지급	43,745	49,670	45,402	1,657	3.8
자립준비청년 자립지원 체계 구축	14,706	22,116	17,721	3,015	20.5
아동발달지원계좌(보조)	49,900	126,733	126,733	76,833	154.0
요보호아동 그룹홈 운영지원	47,131	61,771	52,276	5,145	10.9
아동학대 예방 및 피해아동 보호	41,305	53,719	48,565	7,260	17.6
가정위탁 지원·운영	7,874	7,992	6,340	△1,534	△19.5
입양단체 등 사후관리지원	1,715	2,204	2,092	377	22.0
저소득층 기저귀·조제분유 지원	38,288	39,375	39,375	1,087	2.8
아동수당 지급	2,256,398	2,114,869	2,111,471	△144,927	△6.4
아동안전 전문교육	651	-	-	△651	△100.0
아동정책조정 및 인권증진	3,166	2,014	1,878	△1,288	△40.7
아동권리보장원 운영 지원	25,739	30,297	26,427	688	2.7
국가균형발전특별회계 (B)	286,568	314,328	309,451	22,883	7.99
지역아동센터 운영비 지원(자율)	185,580	213,666	213,666	28,086	15.1
지역아동센터 지원	39,721	36,575	33,930	△5,791	△14.6
지역아동센터 운영비 지원(제주)	2,993	3,472	3,472	479	16.0
지역아동센터 운영비 지원(세종)	625	719	719	94	15.0
다함께 돌봄센터 지원(자율)	54,570	56,520	56,520	1,950	3.6
다함께 돌봄센터 사업	2,276	2,232	-	△2,276	△100.0
다함께 돌봄센터 지원(제주)	428	656	656	228	53.3
다함께 돌봄센터 지원(세종)	375	488	488	113	30.1
국민건강증진기금 (C)	19,906	92,971	32,106	12,200	0.61
모자보건사업	13,396	83,192	24,350	10,954	81.8
영유아 사전예방적 건강관리	6,510	9,779	7,756	1,246	19.1
타부처 아동·청소년복지 예산 (D+E)	1,055,777	1,306,574	1,203,301	147,524	14.0
여성가족부(D)	1,025,637	1,276,916	1,176,294	150,657	14.7
아이돌봄지원	354,613	509,114	467,866	113,253	31.9
청소년 유해환경개선 및 피해예방	7,606	8,001	7,953	347	4.6

청소년치료재활센터 건립		2,700	2,691	2,691	△9	△0.3
한국청소년상담복지개발원 운영지원		9,796	9,614	9,590	△206	△2.1
청소년 육성기금	아동청소년 성범죄 예방교육	6,056	4,879	4,879	△1,177	△19.4
	청소년방과후활동지원	31,729	31,485	31,485	△244	△0.8
	청소년 사회안전망 구축	72,596	86,060	72,073	△523	△0.7
	청소년복지시설 운영지원	29,506	31,918	30,855	1,349	4.6
	청소년치료재활센터 운영	9,930	10,094	10,004	74	0.7
양성평등 기금	한부모가족자녀 양육비 등 지원	495,900	579,246	535,595	39,695	8.0
	청소년한부모 아동양육 및 자립지원	5,205	3,814	3,303	△1,902	△36.5
기재부 (E)		30,140	29,658	27,007	△3,133	△10.4
복권기금	아동복지시설 아동치료·재활지원	2,371	2,885	2,015	△356	△15.0
	입양아동 가족지원	22,469	22,003	20,222	△2,247	△10.0
	아동복지시설 기능보강	5,300	4,770	4,770	△530	△10.0
	청소년자립생활관 지원	-	-	-	-	-

※자료: 기획재정부, 2023, '열린재정 - 부처별 세출예산/결산'

- 아동청소년 분야 예산은 전년 대비 약간 감소했으며, 그 정도는 작년의 감소 추이와 유사한데 이는 아동인구 감소를 고려한 자연 감소로 이해하는 것이 적절함. 하지만 대표적인 약자인 아동청소년 예산을 감소시켰다는 점에서 약자복지 기조와는 배치되는 예산편성이라 할 수 있음. 교육예산을 제외한 한국의 아동청소년 예산이 OECD 최하위 수준이라는 점에서 아동청소년복지예산은 감소분의 적극 사용을 넘어 더 많이 확대되어야 할 것임.
- 현 정부가 강조하는 약자복지의 맥락에서 아동발달지원계좌, 자립준비청년자립지원 체계 구축, 난임부부 지원, 미숙아·선천성이상아 지원, 25인 이상 지역아동센터 추가 인력 지원 등의 예산이 크게 증가한 것은 약자복지의 의지가 반영된 것으로 해석될 수 있으나, 지역아동센터 환경개선비와 학교돌봄터사업비를 전액 삭감하고, 아동 관련 연구비를 대폭 삭감한 것은 약자복지와는 배치되는 예산편성으로 해석됨



## ○ 장애인

〈표 7〉 2024년 보건복지부 장애인복지 분야 예산안

(단위: 백만 원, %)

구분		2023년 본예산	2024년		증감	
			요구안	정부안(B)	증감 (B-A)	증감률
〈총계〉		4,543,266	5,113,087	5,001,336	458,070	10.1
〈일반회계〉		4,531,208	5,090,884	4,989,210	458,002	10.1
장애인 소득보장	장애수당(기초)	142,943	153,318	150,633	7,690	5.4
	장애수당(차상위 등)	72,054	68,518	68,518	△3,536	△4.9
	장애인연금	878,663	872,540	866,287	△12,376	△1.4
	장애인의료비지원	28,624	40,361	35,868	7,244	25.3
	장애정도심사제도 운영	42,684	44,422	43,805	1,121	2.6
	소계	1,164,968	1,179,159	1,165,111	143	-
장애인 선택적 복지	장애인 개인예산제 시범사업	580	3,620	965	385	66.4
	장애인활동지원	1,991,879	2,284,604	2,284,604	292,725	14.7
	장애아동가족지원	175,706	212,221	194,047	18,341	10.4
	발달장애인 지원	256,886	367,529	356,739	99,853	38.9
	여성장애인지원사업	2,513	2,559	2,544	31	1.2
	소계	2,427,564	2,870,533	2,838,899	411,335	16.9
장애인 복지시설 지원	장애인거주시설 운영 지원	634,700	712,776	669,549	34,849	5.5
	장애인복지시설 기능보강	26,415	26,213	23,641	△2,774	△10.5
	소계	661,115	738,989	693,190	32,075	4.9
장애인일자리지원		207,299	222,695	222,695	15,396	7.4
장애인권익증진 및 자립생활지원		24,932	29,007	22,967	△1,965	△7.9
장애인직업재활지원		21,956	25,967	22,631	675	3.1
장애인단체지원		16,611	17,838	17,838	1,227	7.4
장애인사회참여기반조성		6,655	6,478	5,687	△968	△14.5
장애인자립자금융자		108	218	192	84	77.8
〈균특회계〉						
장애인 자립지원 시범사업		4,834	6,741	5,982	1,148	23.7
〈국민건강증진기금〉						
장애인의료재활지원		7,224	15,462	6,144	△1,080	△15.0

※자료: 보건복지부, 2024년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료

- 약자복지를 표방하는 정부이지만, 장애인복지 예산을 지난 정부와 차별화될만큼 더욱 확대하는 모습은 보이지 않으면서 나머지 예산들은 동결하거나 삭감하고 있음을 확인할 수 있음

- 소득 하위 70%의 중증장애인의 소득상실과 장애로 인한 추가 지출비용을 보존하기 위한 급여로서 우리나라 장애인 소득보장제도 중에서는 가장 핵심적이라고 할 수 있는 장애인 연금의 경우 수급자 규모가 일정하다고 하더라도 소득보장 급여로서 매년 물가상승률을 반영하면 일정수준의 증액이 불가피할 텐데도 2024년 예산은 오히려 1.4%가 삭감되었음; 그 주된 이유로 23년에 비해 대상자 수가 4% 정도 감소하는 것으로 추정했기 때문인데 이는 최근 5개년간 수급자 수 연평균 감소율이 0.2%라고 밝힌 근거와도 어긋난 과소 추정이 아닐 수 없음
- 장애인복지예산 증가분의 절반 이상을 차지하는 장애인활동지원의 경우 이전까지의 증가율을 유지하는 정도의 수준이며, 사업 확대 등 유의미한 증가가 이루어졌다고 할 수 있는 발달장애인 지원 사업 역시 그 규모가 크지 않은 반면, 중증장애인직업 재활지원, 장애인 사회참여 기반 조성 등은 동결되거나, 예산 소비자물가 상승률에도 미치지 못하는 미미한 수준임
- 현 정부가 약자복지와 더불어 함께 내세우는 복지 분야 주요 특징 가운데 하나인 사회서비스 고도화 관련하여 이 정부가 의미하는 사회서비스 고도화는 대상자 확대, 고품질 서비스, 양질의 공급자 육성 등에 있는 데 반해<sup>9)</sup>, 이 정부 예산안에서 제안하는 개인예산제는 분절된 서비스의 융합은커녕 장애인활동지원을 일부 쪼개어 활용하는 수준에 그치고 있으며 고품질 서비스 전략의 예로 제시되는 것은 적절치 않음
- 뿐만 아니라 2026년 본사업 추진을 2년 앞둔 내년 예산에는 고작 226개 기초 지자체 중에서 8곳만을 지정하여 모의적용하는 것으로 반영하고 있을 뿐임; 그것도 활동지원 수급자 중 5%만 대상으로 하여 전체 참여자 규모가 210명에 불과한 수준이어서 이 정부가 주장하는 사회서비스 고도화의 실체에 의문을 품게 함

9) 보건복지부. 2023. 국민이 체감하는 선진 복지국가 전략 수립. 보도자료. 5월 31일자.

## ○ 보건의료

〈표 8-1〉 건강보험 관련 예산안

(단위 : 백만 원, %)

구분	2023년 본예산	2024년		증감	
		요구안	정부안(B)	증감 (B-A)	증감률
총계	12,410,199	13,976,969	13,974,226	1,564,027	12.6
건강보험가입자지원(국민건강증진기금)	1,820,839	1,902,181	1,902,181	81,342	4.5
건강보험가입자지원(일반회계)	9,149,408	10,526,202	10,526,202	1,376,794	15.1
건강보험분쟁·조정위원회사무국설치운영	750	889	788	38	5.1
독립적검토절차 지원	135	132	0	△135	△100
보험정책사업관리	805	905	905	100	12.4
재난적의료비 지원사업	3,791	16,984	16,984	13,193	348.0
차상위계층 지원	390,121	488,200	488,200	98,079	25.1
한국형 상병수당 시범사업	20,433	17,115	14,605	△5,828	△37.7
공무원교원 국가부담금보험료	1,023,917	1,024,361	1,024,361	444	0.04

※출처: 보건복지부, 2024년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료

〈표 8-2〉 보건의료 관련 예산안

(단위 : 백만 원, %)

구분	2023년 본예산	2024년		증감	
		요구안	정부안(B)	증감 (B-A)	증감률
〈바이오, 디지털 헬스 R&D〉	696700	??	780100	83400	11.9
한국형 ARPA-H 프로젝트(R&D)	-	49,500	49,500	49,500	순증
보스턴-코리아 프로젝트	-	??	60,400	60,400	순증
국가 통합 바이오 빅데이터 구축(R&D)	-	17,052	17,052	17,052	순증
글로벌의사과학자양성(R&D)	13,300	41,250	41,250	27,950	210.2
백신기반기술 개발(R&D)	10,350	8,391	-	△10,350	△100.0
신변중감염병대응 mRNA 백신 임상지원(R&D)	10,500	-	-	△10,500	△100.0
〈공공보건의료확충〉	1,305,769	441,444	378,733	927,036	71%
감염병 대응 지원체계 구축 및 운영	953,079	14,764	12,610	△940,469	△98.7
지역거점병원공공성강화	151,115	159,227	141,605	△9,510	△6.3
의료 및 분만취약지 지원	16,836	20,946	17,154	318	1.9
국립병원 정보화(정보화)	12,268	6,756	5,062	△7,206	△58.7
중증희귀질환 전문요양병원 건립 사업	4,000	6,000	6,000	2,000	50.0
외국인근로자 등 의료지원	2,880	5,301	3,228	348	12.1

※출처: 보건복지부, 2024년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료

- 법률에 규정한 건강보험 국고지원금을 매년 누락해 국민들의 실질의료비에 직접적 영향을 주는 건강보험재정충원의 책임을 방기하고 있음
- 윤석열 정부의 사회정책기조인 ‘사회서비스고도화(서비스산업화)’와 ‘약자복지’ 차원에서 약자복지는 생색만 내고, 보건의료산업화는 적극 추진하려 하는 방향성이 들어남
- 사회적 약자 진료 및 감염병 대응에 필요한 공공의료 부분 예산을 상당부분 삭감하여, 사실상 ‘약자복지’ 측면에서도 취약계층의 보건의료부분 대응에 문제를 들어냄. 여기에 전면시행해야 할 상병수당 관련 시범사업예산을 축소할 것도 보편적 사회보장에 대한 역행을 드러낸 것으로 볼 수 있음.
- 건강보험재정에 대한 국가의 기본책무를 방기하면서도 보건의료 연구개발사업에는 약 834억 원을 증액함. 문제는 이런 증액사업도 대체로 백신사업과 같은 신종감염질환 예방사업연구는 삭감하고 디지털, 바이오 산업분야에 추가적인 투자를 하고 있음. 더 나아가 이들 디지털, 바이오헬스 분야도 1000억 원 이상은 미국이 주도하는 대중국경제 사업의 하위파트너 혹은 추격사업자로 설계되어 있어 그 효용성이 심히 우려됨
- 보건의료부분은 요약하면 공공의료포기 및 의료민영화 추진 예산안임. 현 정부의 광범한 긴축기조가 주되게는 공공사업에 집중되고 있고 이를 통해 민간공급자의 비중이 증가하게 된다는 점에서 총체적으로는 보건의료민영화 예산으로 결론 낼 수 있음

## ○ 사회서비스전달체계

〈표 9〉 2024년 사회서비스 전달체계 예산안

(단위: 백만 원, %)

구분	2023년	2024년		증감	증감률
	본예산(A)	요구	조정(B)	(B-A)	%
〈사회서비스 전달체계 예산 총계〉 (1)+(2)	230,376	253,151	218,409	△11,967	△5.2
〈보건복지부 소관〉 (1)	222,534	245,434	216,399	△6,135	△2.8
사회서비스원 설립 및 운영	30,219	32,478	17,731	△12,488	△41.3
공공사회복지전달체계 개선*	2,240	2,632	-	△2,240	△100.0
사례관리 전달체계 개선*	160,978	171,508	165,029	4,051	2.5
고독사예방관리체계 구축	1,315	4,490	2,862	1,547	117.6
지역사회 보건·복지연계 재가서비스 체계 구축	4,240	10,260	6,880	2,640	62.3
읍면동 맞춤형 통합서비스 지원(자율)**	23,079	23,598	23,429	350	1.5
읍면동 맞춤형 통합서비스 지원(세종)**	166	171	171	5	3.0
읍면동 맞춤형 통합서비스 지원(제주)**	297	297	297	-	-
〈행정안전부 소관〉 (2)	7,842	7,717	2,010	△5,832	△74.4
읍면동 스마트복지안전공동체 구축***	1,500	2,010	2,010	510	34.0
지역공동체 기반조성 및 역량강화***	6,342	5,707	-	△6,342	△100.0

\* 공공사회복지전달체계 개선(2639-301)사업에서 사례관리전달체계 개선(2639-306)사업으로 이관

\*\* 읍면동 맞춤형 통합서비스 지원(자율, 세종, 제주)은 2023년부터 공공사회복지전달체계 개선(2639-309)에서 국가균형발전특별회계로 이관

\*\*\* 읍면동 단위 스마트복지안전공동체 구축은 지역공동체 기반조성 및 역량강화 세부사업(1235-300)에서 이관

※자료: 보건복지부 &amp; 행정안전부, 2024년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료

- 복지 사각지대 발굴 및 지원강화를 위해서는 읍면동 중심의 돌봄·사례관리가 보다 획기적으로 개선되어야 하며, 이는 예산의 지속적인 확대 투입을 필요로 함에도 불구하고 현 정부의 복지 전달체계 관련 예산은 전년도 대비 오히려 줄어들었음
- 사회서비스원의 경우에도 공공인프라 확대를 위한 예산 반영은 고사하고 기존 시도 사회서비스원에 대한 예산의 전액 삭감으로 양질의 공공서비스 제공이 어려운 상황임
- 또한 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티케어) 선도사업의 성과에도 불구하고, 지난 선도사업보다도 적은 규모의 예산으로 새롭게 노인 의료·돌봄 통합지원 ‘시범사업’을 반복하고 있음
- 규모의 예산으로 새롭게 노인 의료·돌봄 통합지원 ‘시범사업’을 반복하고 있음. 무엇보다 우리나라 사회서비스 전달체계의 혁신과제는 고도화라는 이름의 산업화·시장화가 아니라 공공성 확보에 있으며, 이는 결국 정부의 재정 책임성이 뒷받침되어야 하는 것임



## 토론



좌장 **김 유 찬** 포용재정포럼 회장

토론자 **이 용 우** 의원(예산결산특별위원회)

**구 인 회** 교수(서울대학교)

**조 영 철** 초빙전문위원(한국조세재정연구원)

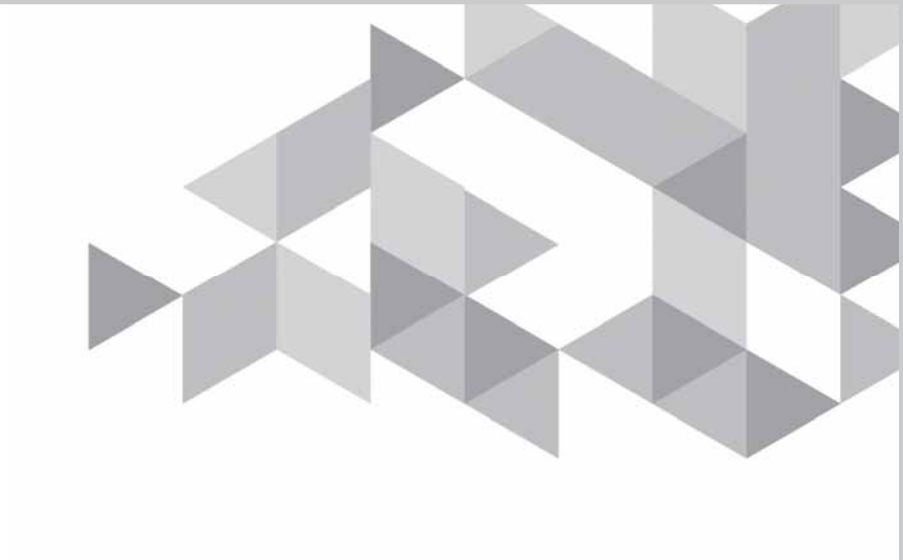
**정 세 은** 교수(충남대학교)

**채 은 동** 연구위원(민주연구원)









## 토론 1

이 용 우 의원(예산결산특별위원회)





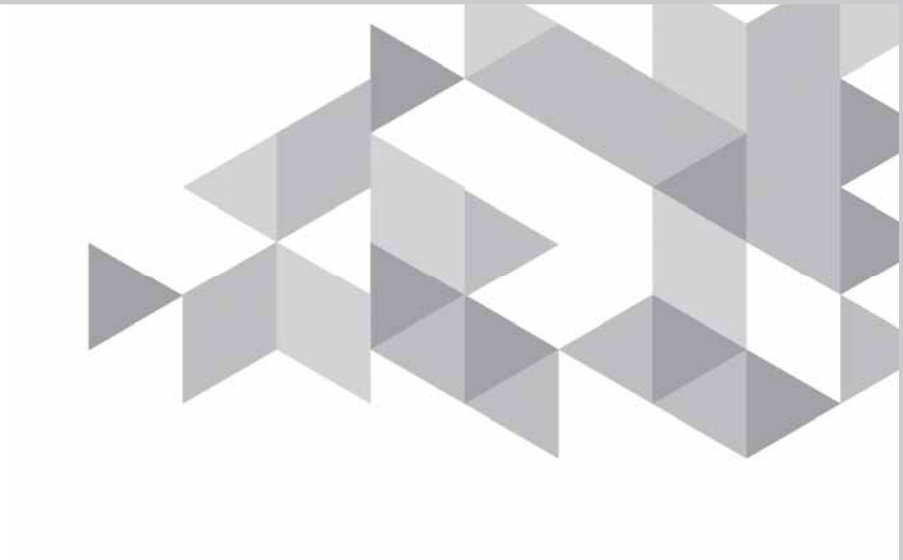
## 토론

이 용 우 의원(예산결산특별위원회)



M·E·M·O

[illegible]



## 토론 2

구 인 회 교수(서울대학교)







## 토론



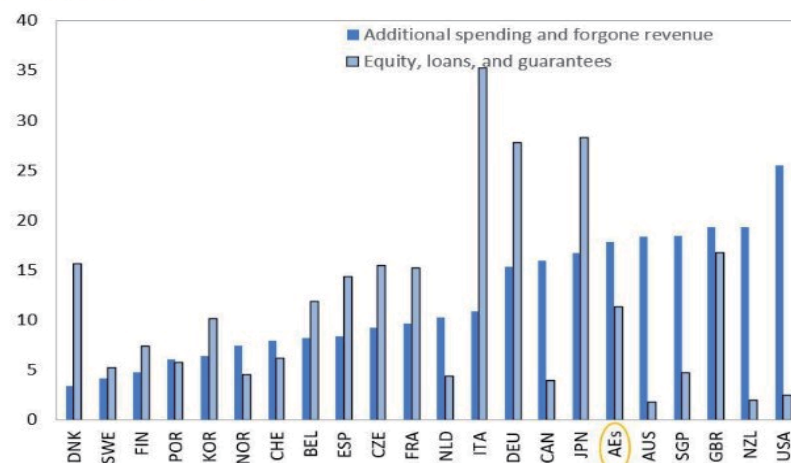
구 인 회 서울대학교 교수

## 1. 코로나 19 대응 지출 미흡으로 취약층 증가와 양극화 우려

- 1) IMF(2023)에 따르면 2020년 GDP 대비 2020-2021 코로나19 대응 지출액(2021년 9월 말 기준으로 이미 이루어졌거나 예정되었던 지출액) 비중은 선진 산업 국가 사이에 상당한 차이를 보임. 미국 등 영미계열 국가들과 독일, 싱가포르, 일본 등은 GDP의 15% 이상을 지출하였고, 유럽대륙 국가들은 10% 전후한 수준, 한국은 6.4%로 북유럽국가들과 함께 낮은 지출. 북유럽국가들은 일상적 복지지출이 높은 수준임을 감안하면, 한국은 국제적인 기준에서 코로나 19 위기에 대응한 지출이 매우 낮은 수준이었음을 알 수 있음.

**Discretionary Fiscal Response to the COVID-19 Crisis in Selected Economies**  
(Percent of 2020 GDP)

## ADVANCED ECONOMIES



※자료: Fiscal Monitor(IMF, October 2, 2023)

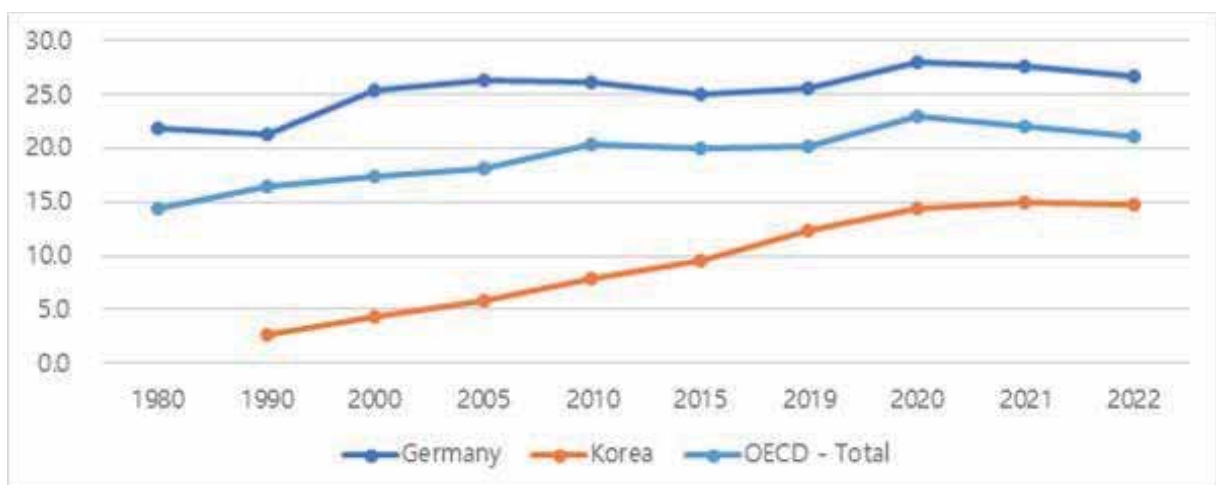
- 2) 한국의 낮은 지출 수준은 특히 소상공인, 자영업자에 대한 지원이 매우 인색했던 점과 관련. 정부는 소상공인에 대해서 소비진작을 통한 전통적인 지원 방식을 고수하였고, 직접적인 소득지원이 아니라 금융, 대출 지원에 의존하였음. 이로 인해 소상공인, 자영업자는 과중한 부채를 겪게 됨.
- 3) 2024년 예산안은 코로나 19 팬데믹이 종식된 이후 정부가 대기업 등 부유층 감세를 추진하여 발생한 세수 부족에도 불구하고 건전재정에 집착하여 재정지출을 급속히 축소하여 나타난 결과임. 이로 인해 팬데믹 위기가 양극화 심화로 이어질 우려가 커짐. 기후위기와 디지털 전환 등의 과정에 적극적으로 대처하고, 정의로운 전환으로 불평등 악화를 방지하려는 노력이 보이지 않음.

## 2. 보건복지고용 분야 예산안 분석

- 1) 지난 30년간 한국은 사회지출을 빠르게 증가시켜 왔음. 아래 그림을 보면 한국의 GDP 대비 사회지출은 1990년 2.6%에서 2010년 7.9%, 2022년 14.8%로 증가하였음. 이는 GDP 25% 이상을 지출하는 독일과 같은 유럽의 고복지 국가들과는 큰 격차를 보이는 수준이지만, 2022년 OECD 회원국 평균 21.1%에 많이 접근하고 있음. 한국의 의료지출은 OECD 회원국 평균에 근접하였으나, 공적연금 지출은 아직 낮은 수준이어서 OECD 회원국 평균과 격차가 있음. 이는 공적연금의 재정 확충을 위한 장기적인 노력이 필요한 한편, 건강보험 지출에 대해서는 비용 통제노력이 요구됨을 시사하기도 함.

[사회지출의 증가 추이]

(단위: GDP 대비 %)



※자료: OECD.Stat(2023년 10월 29일 인출)

- 2) 2024년 예산안에서도 보건복지 분야에서 전반적으로 지출 확대 추세 유지하고 있음. 아래 표에서 나타나듯이, 정부 총지출은 2.8% 증가에 그쳤으나 보건복지 고용 지출은 7.5%증가세를 보임. 이는 공적연금(국민연금과 특수직역연금)이 13.7%, 건강보험이 12.6%로 사회보험 지출의 자연적 증가세를 반영한 측면. 참고로 건강보험이 정부 회계와 별도로 운영되고 있어 보건복지고용 분야 정부예산에는 정부지원금 지출분만 반영되고 있음에 주목할 필요. 건강보험 회계를 추가할 경우 사회지출은 359.4조로 늘어 정부예산의 37%에서 46.5%로 증가함.

[2024년도 보건복지고용 분야 예산 개요]

(단위: 조 원, %)

구 분	2023년 본예산(A)	2024년안(B)	전년 대비	
			증감(B-A)	%
정부 총지출	638.7	656.9	18.1	2.8
보건복지고용	226.0	242.9	16.9	7.5
5대 공적연금	71.3	80.9	9.6	13.7
고용	23.6	22.2	△1.4	△0.06
노동	10.7	10.7	0.02	0.0
주택	33.4	37.4	4.0	11.9
보건복지부 총지출	109.1	122.4	13.2	12.2
【사회복지】	92.2	104.8	12.5	13.7
국민연금	37.1	44.3	7.1	19.3
【보 건】	16.9	17.6	6,754	4.0
건강보험	12.4	13.9	1.5	12.6
(건강보험)	92.0	100.2 (86.2)	8.2	8.9
(장기요양)	14.5	16.3 (14.2)	1.7	12.4

- 3) 한편 고용 분야 예산은 크게 삭감되었음. 실업급여와 고용지원 지출이 많이 삭감되었고, 산재 관련 예산은 2023년 수준을 유지하였음. 팬데믹 위기로부터 회복이 필요하고 안정된 고용 확대를 위한 노력이 필요하고 디지털/그린 경제로의 전환의 과제가 있는 상황에서 고용 분야 예산 삭감은 매우 우려스러움.

한국은 선진산업국가 중 상병 시의 유급휴가제도가 없는 유일한 나라로서 이는 고용불안정을 악화하는 중요한 제도적 요인으로 작용함. 이렇게 상병수당 도입을 서둘러야 할 상황에서 시범사업 예산을 축소할 것도 정부가 팬데믹 위기의 교훈을 망각하고 있는 것이 아닌지 걱정하게 함.

주택에 대한 지출은 높은 증가율을 보이는데 공공임대주택의 공급물량은 크게 축소하고 있는 것으로 보여 주택 가격이 급등한 현실에서 저소득층의 주거복지 대책이 경시되고 있음이 우려됨.

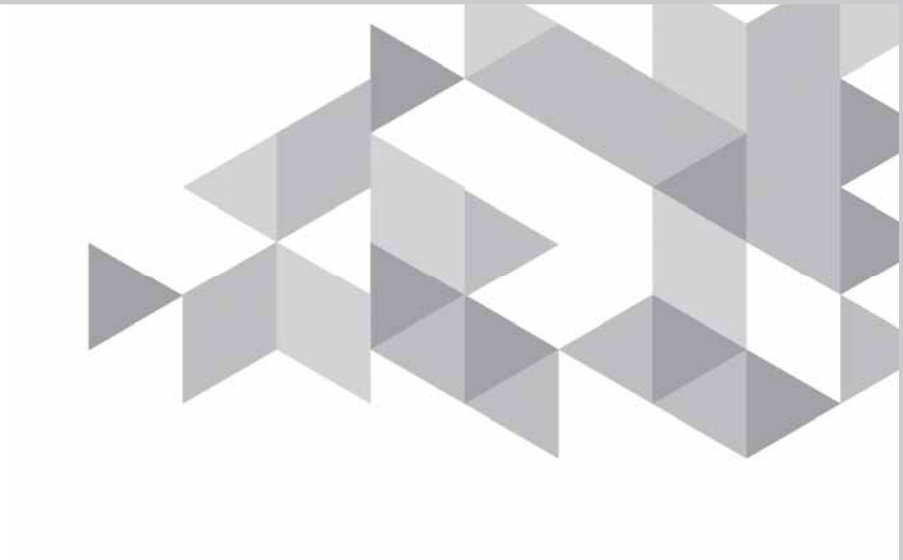
- 4) 보건복지부 예산에 대해서는 발표문의 전반적인 기조에 동의함. 기초생계급여, 노인일자리, 부모급여 예산이 증대한 것에 대해서는 높이 평가할 만함.

기초생계급여 지출 증가는 생계급여 선정기준 인상 등 정부의 빈곤층 지원에 대한 전향적인 조치를 반영한 것으로 매우 의미 있는 진전임.

집권 초기의 태도와는 달리 노인일자리 사업 예산을 크게 확대한 것도 현재의 극심한 노인빈곤과 빠른 고령화를 고려할 때 환영할 만한 변화임.

노동시장에 유급 출산휴가 기회를 누리지 못한 취업자가 적지 않고 급여수준도 낮음을 고려할 때, 부모급여 예산 증가는 아동 출산과 양육으로 인한 부모의 경제적 부담을 완화하는 데 기여할 것으로 판단됨. 부모급여 대상을 0세와 1세 아동으로 제한하고 유급휴가 확대와 시설보육에 대한 지원 노력이 지속된다면 긍정적인 효과를 가질 것임.

한편 기초연금 인상 등 지출 증가 추세에도 불구하고 장애인연금의 지출 감소가 두드러진 점에 대해서는 의문이 제기됨.



### 토론 3

조영철 초빙전문위원(한국조세재정연구원)







## 토론



조 영 철 한국조세재정연구원 초빙전문위원

## □ 2024년 예산안은 강한 긴축재정

- 내년 총지출 656.9조원은 본예산 대비 2.8% 증간한 것으로, 내년 경상성장률 4.2%보다 낮고 총수입 증가율 -2.2%보다 높음. 정부는 지출증가율 축소를 통해 재정건전성 관리에 중점을 두었으며 긴축재정은 아니라고 주장.
- 총수입 증가율에 비해 총지출 증가율이 크기 때문에 긴축재정으로 보기 애매한 측면이 있지만, 2023년 국세수입예산은 오차가 워낙 크기 때문에 적절한 비교 지표의 역할을 못함. 국회가 예산안 심사 시 참고해야 할 자료는 국세수입 예산이 아니라 59조원 감소할 것으로 예상되는 국세수입 재추계 자료임. 재추계 국세수입으로 다시 계산하면 2024년 총수입 증가율은 +8.0%임.
- 2024년 총지출 증가율 2.2%는 경상성장률 4.2%와 실제 총수입 증가율 8.0%보다 현저히 작아 강한 긴축예산임.

## 〈2024년 재정운용 모습〉

(단위 : 조원, %)

	2023년 예산(A)	2024년 예산안(B)	증감(B-A)	증감률(%)
총수입	625.7 (566.6)	612.1	-13.6 (45.6)	-2.2 (8.0)
국세수입	400.5 (341.4)	367.4	-33.1 (26.0)	-8.3 (7.6)
총지출	638.7	656.9	18.2	2.8

※주) ( )은 2023년 9월 국세수입 재추계에 의한 것임

## □ 바람직한 거시경제 정책 조합

- 내년 실질 성장률이 2%의 잠재성장률 수준으로 복귀할 것으로 예상되고 인플레이션 때문에 고금리를 유지하는 통화정책과의 정책조합을 고려할 때 인플레이션을 유발할 수 있는 확장적 재정정책이 적절하지 않다는 주장이 있음.
- 그러나 올해 1% 수준의 낮은 성장률로 인해 내년에 기술적 반등에 의한 기저효과가 있을 것이란 점을 감안하면 내년 2% 성장률은 상당히 낮은 성장률이라고 봐야 함. 나 원준 교수 자료 7쪽의 추세연장선과 실질 GDP 간의 GDP갭 그래프에 따르면 내년 2% 경제성장을 해도 크게 벌어진 GDP갭 상태가 좁혀지지 않고 유지된다는 것을 의미함. 확대된 GDP갭을 줄이려면 내년에 2%보다 좀 더 높은 성장률을 추구할 필요가 있음.
- 2023년 9월 전년대비 고용 증가가 30.9만명이었는데, 그 대부분이 여성 고용 증가, 특히 60대 이상 여성 고용 증가에 의한 것으로 노동시장 상황이 양호하지 못함. 인플레이션으로 실질임금이 감소하는 상황에서 실질소득 감소를 보충하기 위해 고령층 여성의 경제활동이 증가해 나타나는 현상으로 추정됨.

## 〈 연령계층별 취업자 및 고용률 〉

(단위: 천 명, %, %p, 전년동월 대비)

	2022. 9			2023. 9			증감		
	인구	취업자	고용률	인구	취업자	고용률	인구	취업자	고용률
〈 전 체 〉	45,284	28,389	62.7	45,431	28,698	63.2	147	309	0.5
〈 여 자 〉	23,003	12,354	53.7	23,058	12,614	54.7	55	260	1.0
60세이상	7,240	2,678	37.0	7,484	2,872	38.4	244	194	1.4

- GDP갭과 노동시장 상황을 고려할 때 정책 지원 대상을 선별할 수 재정은 확장재정 기조를 취해 취약계층을 적극 지원해야 함. 인플레이션 문제가 여전하고 가계부채와 부동산 연착륙이 필요한 상황이므로 고금리 긴축통화정책을 유지하면서 재정은 확장 기조로 가는 정책 조합이 바람직함.
- 미국은 법적으로 연준이 물가와 고용을 모두 고려한 통화정책을 쓰도록 되어 있는 반면, 한국은행법은 통화정책 목표를 물가안정과 금융안정으로 국한하고 있기 때문에 재정정책이 경침체에 대해서 좀 더 적극적으로 대응할 필요가 있음.

## □ 세입 예산 전망 부정확성

- 2017, 2018년 편성 시 성장률과 실제 성장률 간의 차이가 크지 않았는데도 상당 규모의 초과세수가 발생해 세수 과소추계의 오류가 있었음. 2019년 세수 오차가 거의 없었지만 경제전망보다 경상성장률이 크게 하락한 것을 감안하면 세수 과소추계 오류가 있었다고 볼 수 있음.
- 2019년 이런 문제점을 개선하기 위해 정부는 세수 전망 방식을 수정하고 2020년 세입예산안을 전망했는데 세수 오차율이 -2.2%로 작게 나옴. 그러나 2020년 경상성장률 실적은 0.8%로 예산 편성 시 경상성장률 전망 3.8%보다 크게 나빠졌는데도 세수 실적이 전망치에 비해 큰 감소가 없었다는 것은 당초 2020년 세입예산안 전망도 과소추계 문제가 심각했다는 것을 의미함.
- 2021년은 편성 시 성장률 전망과 실적치 차이가 코로나 기저효과로 크게 발생해 큰 폭의 초과세수가 발생했지만, 이는 경제전망 오차 때문에 발생한 것이지 세수 전망 오류 때문이라고 보기 어려움.

- 반면 2022년 성장률 전망치와 실적치 차이가 작았는데도 반도체 특수에 의한 법인세 증가와 부동산 관련 세수 증가로 큰 폭의 초과세수 발생한 것은 세수 전망 오류라고 볼 수 있음. 2023년은 2022년과 정반대로 법인세와 부동산 관련 세수 급락으로 59.1조원의 세수 부족 발생

## 〈국세수입 오차 추이〉

(단위 : 조원, %)

	본예산(A)	실적(B)	오차(B-A)	오차율	명목성장률(실질성장률)	
					편성 시	실적
2018	268.1	293.6	25.4	9.5	4.5(3.0)	3.7(2.7)
2019	294.8	293.5	-1.3	-0.5	4.3(2.8)	1.4(2.2)
2020	292.0	285.5	-6.5	-2.2	3.8(2.6)	0.8(-0.7)
2021	282.7	344.1	61.3	21.7	4.8(3.6)	7.2(4.3)
2022	343.4	395.9	52.6	15.3	4.2(3.0)	3.9(2.6)
2023	400.5	341.4	-59.1	-14.7	4.6(2.1)	(1.4)

## □ 국세감면율

- 국세감면율 추세를 보면 2023년과 2024년 모두 법정한도를 초과함. 2022년 본예산 기준으로는 법정한도를 초과하지 않는 것으로 나오지만 2023년 9월 국세수입 재추계 자료 국세감면율을 다시 계산하면 2023년 국세감면율은 15.9%로 법정한도 14.3%보다 1.9%p 초과함.

## 〈국세감면율 추세〉

(단위 : %, %p)

	법정한도(A)	국세감면율(B)	B-A
2018	13.6	12.6	-1.3
2019	13.3	13.9	0.3
2020	13.6	14.8	1.0
2021	14.3	13.5	-0.9
2022	14.6	13.0	-1.6
2023e 본예산 기준	14.3	13.9	-0.4
국세수입 재추계 기준	14.3	15.9	1.9
2024 <sup>e</sup>	14.0	16.3	2.3

주 : e는 전망치임.

- 2024년 국세감면율은 법정한도보다 2.3% 포인트를 초과하여 윤석열 정부는 문재인 정부에 비해 국세감면율 법정한도를 제대로 지키지 않고 있으며 방만한 조세지출 정책을 취하고 있음. 윤 정부는 재정건전성을 강조하지만 조세지출 정책은 재정 안정화 방향과 상치되고 있음.

## □ 재량지출과 의무지출 중기 계획 추세와 장기재정 건전성

- 2023~2027년 중기계획에서 총지출 대비 의무지출 비중이 지속적으로 증가하고 재량지출 비중이 감소하는 것으로 나오는데, 이것은 이전부터 지속되고 있던 현상임. 고령화와 복지제도 성숙으로 2023~2027년 의무지출의 연평균 증가율 5%로 높은 반면, 재량지출 연평균 증가율은 총지출 증가율 3.6%보다 낮은 2%이기 때문에 재량지출 비중이 계속 하락하는 것임.
- 장기재정 전망 시 재정건전성이 악화되는 주요 이유는 저출산 고령화로 의무지출, 복지지출 급증에 의해서 총지출은 증가하는 반면 인구 감소에 의한 성장률 하락으로 세수 증가가 둔화되기 때문임.
- 장기재정 전망에서 재량지출에 대한 가정을 어떻게 하느냐에 따라 장기재정 전망 결과가 크게 달라짐. 장기재정 전망 가정에서 중기계획에서 나타나듯이 재량지출 비중이 점진적으로 하락한다고 가정하면 재량지출 비중이 유지된다고 가정하는 경우보다 장기재정 전망이 크게 개선됨

〈의무지출, 재량지출 비중 추이(%)〉

	2023	2024	2025	2026	2027
의무 비중	53.3	53.0	54.5	55.4	56.1
재량 비중	46.7	47.0	45.5	44.6	43.9

- 보수적인 장기재정 전망의 경우 재량지출 비중이 유지되거나 큰 변화가 없다는 가정을 하는 경우가 많아 이에 대한 논의가 필요함.
- 우리보다 먼저 고령화를 먼저 겪은 유럽 주요 선진국의 경우 복지지출 규모가 계속 증가하지만 재량지출 비중의 둔화 및 하락으로 GDP 대비 정부지출 비중은 일정 수준에 도달한 이후 계속 그 수준을 유지하는 추세를 보여주는 것이 일반적임.



## □ 재정준칙

- 재정 준칙은 재정의 경기순응성을 강화시켜 재정정책의 경기대응 기능을 약화시킬 가능성이 커서 신중할 필요. 특히 관리재정수지 3% 재정준칙안은 2024년 예산안에서 이미 지킬 수 없는 상황임. 또한 관리재정수지가 사회보장기금수지를 제외하기 때문에 중장기적으로 재정준칙 기준으로 문제가 있음. 즉 장기적으로 국민연금 등 사회보장기금의 수지가 더 심각하기 때문에 재정의 장기 지속가능성을 보는 재정준칙 기준으로는 통합재정수지가 일관성있는 지표임.
- 재정건전성은 재정의 장기적인 지속가능성 개념이 중요한 것이므로 재정준칙을 실시해야 한다면 단년도 기준이 아니라 중기계획 상의 다년도 기준으로 시행할 필요가 있으며 반드시 지켜야 하는 경성 규칙보다는 국세감면을 법정 한도 기준 정도의 연성규칙으로 시행하는 것이 바람직함

□ R&D예산은 면밀한 사업별 타당성 분석 없이 국가재정전략회의 대통령 지시에 의해 급하게 감액 편성된 것임. 특히 R&D 계속사업의 경우 감액 편성의 합리성, 타당성에 대한 재검토가 필요함

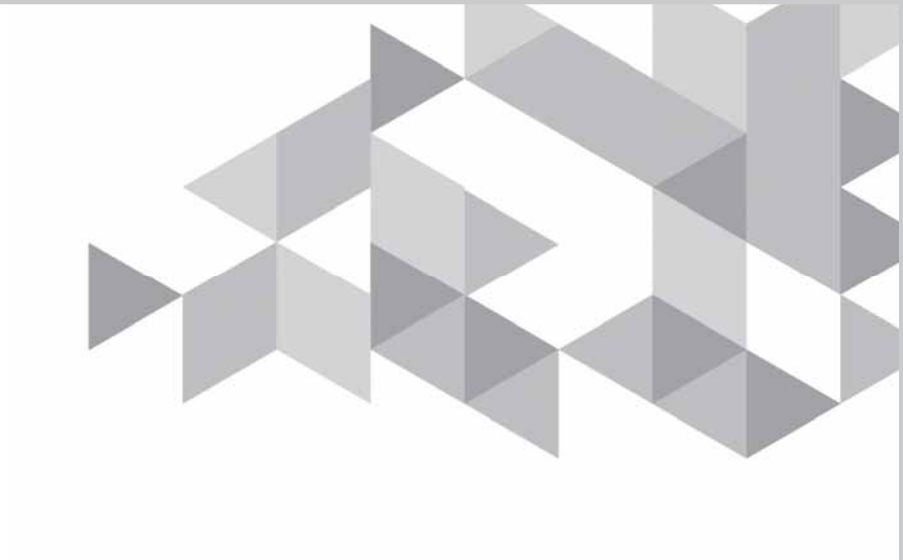
## □ 외국환평형기금 2024년 조기상환

- 당초 중기재정계획에서는 2024년 51조원을 공자기금에 상환할 계획이었는데, 이번 예산안에 따르면 공자기금 상환액이 94조원으로 당초 계획보다 43조원을 더 많이 상환하는 것으로 편성됨. 자원 부족에 따른 공자기금 국채발행을 최소화하기 위해 외평기금 여유재원을 공자기금 재원으로 최대한 활용하기 위한 것으로 보이는데, 최근 환율 변동성이 크게 증가한 것을 감안하면 신중할 필요가 있음

〈환율 변동성〉

연도	2020~21	2022	2023.1~2023.4
신흥국	0.59	0.75	0.58
한국	0.51	0.67	0.70

※주: 변동성은 전일대비 변동률의 표준편차



## 토론 4

정 세 은 교수(충남대학교)





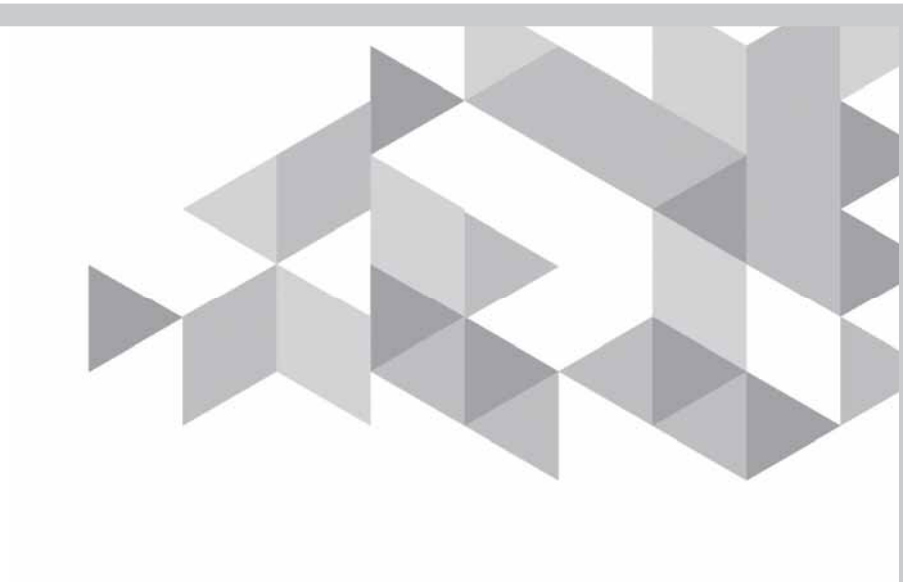
## 토론



정 세 은 충남대학교 교수

M·E·M·O

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.



## 토론 5

채 은 동 연구위원(더불어민주당 민주연구원 정책연구실)







## 토론



채 은 동 연구위원(민주연구원 정책연구실)

## 1. 총수입 측면

핵심질문 : 2024년도 국세수입예산 367조원 달성 가능할까?

## 〈 예산안 〉

- 총국세 : (22년) 395.9조 원 → (23년) 예산 400.5, 재추계 341.4조 원 → (24년) 367.4조 원(안)
- 2023년 총국세(재추계) 341.4조원 대비 26조원 증가 〈 7.6% 증가 〉

## 〈 문제점 〉

- 기재부는 상저하고를 가정하여 2023년 세입결손을 59조원으로 추정하고, 이를 바탕으로 2024년도 예산안을 편성  
⇒ 올해 세입결손 규모가 커지면 2024년도 세입예산 또한 세입결손 가능성 커짐
- 2023년 총국세 341.4조원(세입결손 59.1조원) 추가 결손 및 지방재정 결손 위기
  - ① 민주연 세입결손 전망 62조원\* : 총국세 338조원 → 2024년 국세수입 증가율 8.7%  
\* 기획재정부의 제한적 자료공개(조원 단위, 부가가치세 수입분/국내분 등 세부항목 미공개)로 인해 추계의 한계가 있었음
  - ② 8월 법인세 중간예납이 법인의 영업이익의 실적 감소보다 많이 견힘

: 법인의 중간예납 신고액 23조원(8~9월 납부, 추정)

8월 법인세액은 전년대비 18.3% 감소 (17.0조원 → 13.9조원)

: 12월말 결산 상장법인 상반기 영업이익 전년대비 -74.1% (56.4조원 → 14.6조원)

: 주요 98개 대기업(연결재무제표)의 상반기 법인세 전년대비 -47% (31조 원 → 16조 원)

⇒ 중간예납 많이 하는 방식\* 유도 추론(당겨쓰기) → 2024년 법인세 감소요인

\* 중간예납방식 : 작년 징수분의 50% 납부 방식, 상반기 실적 방식

③ 수입 둔화에도 불구하고, 기재부는 관세 하락세 둔화 전망

: (전년동기대비) 1~4월  $\Delta 1.4$ 조원 → 5~8월  $\Delta 1.4$ 조원 → 9~12월  $\Delta 0.3$ 조원

④ 지방정부의 재정지출 감축, 이스라엘-하마스 사태(국제유가 상승요인)로 인해 성장률 추가 인하 가능성 농후 : 국회예산정책처 1.1%, 피치 1.0% 성장률 전망

- 2024년 총국세 367.4조원 세입결손 가능성

: 명목성장률 4.9% (실질성장률 2.4% + GDP디플레이터 2.5%), 세입증가율 7.6%

① 성장률 2.4% 하향조정 가능성 : 8개 외국계 투자은행 평균치(23.7월) 1.9%, 국회예산정책처(23.10) 2.0%, IMF(23.10월) 2.4% → 2.2%

② 세수탄성치 : 1.55 (= 7.6% / 4.9%)

③ 2022년 법인세율 인하에 따른 세수감소효과( $\Delta 4.6$ 조원\*), 2023년 초 국가전략기술 임시투자세액공제(10%), R&D비용세액공제(최대 25%) 등 공제율 인상

: 2024년 3월부터 효과. 그나마 2023년 하반기 반도체 실적 증가가 긍정적 신호

\* 국회예산정책처(2023.1.) 추정치  $\Delta 6.2$ 조원에서 최근 법인세 감소비율 25% 반영

④ 2023년 8-9월 과도한 법인세 중간예납으로 인해 2024년 3-4월에 신고하는 법인세 최종세액의 감소 가능성 : 기재부 법인세 예산 (23년) 79.6조 원 → (24년) 77.7조 원

⑤ 예산안 제출 8월 이후, 이스라엘-하마스 무력충돌 등으로 인해 글로벌 리스크 가중 : 중동전쟁 확산 시 국제유가 급등 등으로 세계성장률이 1%p 하락 추정 (블룸버그)

### 〈 대안 : 최소한의 증세 시작 〉

- 법인세 최고세율은 유지하되, 최고세율 적용구간 확대
  - ① 과표 단순화 : 4개 구간(2억 / 200억 / 3천억) → 3개구간(~2억, 2~200억, 200억~)
  - ② 최고세율 적용 기업수 증가(2021년 기준) : 현행 152개 → 2,052개(+1,900개)
  - ③ 대다수 OECD국가는 단일세율
  - ④ 연간 세수효과 : 3조 4천억원(2,052개 기업, 기업당 평균 17억원씩(최대 84억원))
- 전문가들이 합의하는 최소 항목의 조세지출 정비
  - ① 인별 세액공제 한도제도 도입(조세특례제한법)
  - ② 상속증여세 신고세액공제 단계적 폐지 (3% → 1% → 폐지, 상속세 및 증여세법)
  - ③ 전자신고세액공제 폐지 (조세특례제한법)
  - ④ 신용카드 소득공제 → 세액공제 단계적 전환 및 제도 단순화(조세특례제한법)\*

\* 저소득층의 공제액은 늘어나고, 고소득층의 공제액은 감소하는 효과
- 경제팀 경질
  - ① 목적을 잃은 상황
  - ② 기재부는 외평기금 등을 이용 세수결손을 해결하고, 책임을 지방정부로 전가  
국세결손 문제가 관련 지방세결손, 이전재원 감소, 국고보조금 감소 등으로 연결
  - ③ 세입전망의 어려움은 다른 나라도 발생하는 문제로 치부. 양극화로 인한 문제라면 국세청 미시자료를 이용하여 전망을 고도화할 필요

## 2. 총지출 측면

핵심질문 : 전년대비 2.8% 증가한 657조원으로 경기방어가 가능한가?

### 〈 예산안 〉

- 총지출 : (22년) 682조원 → (23년) 예산 639조원 → (24년) 657조원(안)
- 2023년 총지출 대비 18조원 증가 < 2.8% 증가 >

## 〈 문제점 〉

- 2024년 총국세 367.4조원의 연이은 세입결손 가능성
  - ① 올해도 세입결손 대응방안으로 8조원 세출불용 있으며, 내년에도 이어질 가능성
  - ② 국제정세 불확실성 확대에 따른 경기하강 가능성
  - ③ 부동산시장 침체, 국세 세입결손 등이 이어질 경우 지방정부 위기
    - : 2023년은 2021~2022년에 적립한 통합재정안정화기금으로 일정 부분 대응가
    - : 2024년은 해당 기금 고갈로 지방채 발행 또는 지방지출 축소로 연결
  - ④ 여전한 유지될 재정건전성 방어 기조 : 이젠 어떤 기금저축을 깰 것인가  
올해 통합재정안정기금을 대부분 소진한 지방정부는 지방채 발행 외 방법 없음
- 올해와 같이 불용, 기금여유자금 투입 등이 되풀이될 가능성
  - ① 예고된 정부지출액도 사용이 어려운 상황 발생
  - ② 이미 예산이 외평기금 20조원 및 외평채 18조원 발행을 반영했는데, 추가적인 예산소요 발생 가능성
  - ③ 결국 적자국채 발행
  - ④ 세수부족으로 인한 악순환을 끊을 필요

## 〈 대안 〉

- 성장률을 회복하기 위한 예산 증액 필요 : 지금은 정부가 가장 여력이 있음
  - ① 정부의 민생예산 투입 및 내수 진작 등을 통해 경제성장률을 견인 필요
  - ② 소비진작 : 지역화폐 예산, 근로자의 소비 장려(마중물)
  - ③ 미래성장 : 5조원 삭감된 R&D 예산 증액, 그린뉴딜 및 RE100 예산 증액, 벤처스타트업 육성 지원
  - ④ 민생회복 : 소상공인 고정비용 부담 완화 등, 전세사기 피해자 등 취약계층 예산지원

### 3. 재정건전성 측면

핵심질문 : 기재부의 재정건전성만 챙기면 되는 것인가?

#### 〈 예산안 〉

- 관리재정수지(GDP대비) : (23년) 예산  $\Delta 58$ 조 원( $\Delta 2.6\%$ ) → (24년)  $\Delta 92$ 조원( $\Delta 3.9\%$ )  
: 정부가 주장하는 재정준칙 3% 한도를 넘어선  $-3.9\%$  관리재정수지
- 국가채무(GDP대비) : (23년) 예산  $\Delta 1,134$ 조 원( $50.4\%$ ) → (24년)  $1,196$ 조 원( $\Delta 51.0\%$ )
- 관리재정수지  $\Delta 92$ 조 원에도 불구하고, 국가채무는 62조 원 증가  
\* 실적은 6월  $\Delta 83$ 조원, 7월  $\Delta 68$ 조원, 8월  $\Delta 66$ 조 원으로 예산을 이미 초과
- 외평기금 여유자금 활용 : 2023년 20조 원, 2024년 20조 원(원화표시 외평채 18조 원 발행)

#### 〈 문제점 〉

- 집안 살림으로 따지면, 적금통장을 깨고 가장 여유 있는 장남 살림만 챙기는 상황
  - ❶ 외환평형기금 : 통화안정을 유지하고 환율의 급격한 변동을 방어할 목적
  - ❷ 통합재정안정화기금 : 지방정부 지방자치단체와 지방교육청은 세입이 증가할 때 일부를 기금으로 적립하였다가, 세입감소 또는 심각한 지역경제 침체 등이 발생할 경우 해당 기금을 사용할 수 있는 일종의 저축제도
  - ❸ 국유재산 매각 : 정부계획 5년간 16조 원
- ⇒ 수입과 지출을 조정을 통한 재정건전성 개선이 아닌, 국가채무를 오직 목적변수로 하고, 재정건전성 지수로 판단하는 것으로 보임
- 전 정부의 국가채무 400조원 증가 비판. 윤석열 정부는 1년 3개월 동안 91조 원 증가
  - ❶ 중앙정부 채무: (2017.5월) 631조원 → (2022.5월) 1,019조 원 <5년간 388조 원 증가>  
(2017.5월) 1,019조원 → (2023.8월) 1,110조원 <1.25년간 91조 원 증가>



- ② 1년 단위 국가채무 증가분 : 문재인정부 78조원 vs. 윤석열 73조 원
- ③ 외평기금 20조 원이 없었다면, 윤석열정부의 중앙정부 채무는 101조 원 증가하고 1년 단위 국가채무 증가분은 89조원으로, 문재인 정부 78조 원을 초과
- 전형적인 님트(NIMT : Not In My Term) 전략
  - ① 중앙정부 채무(2023.8월 1,110조원)를 최소화하기 위해 외국환평형기금 여유자금 활용 및 원화표시 외평채 발행
  - ② 지방정부(지방자치단체, 지방교육청)의 지방채 발행 장려 및 지방세감면 확대 장려

#### 4. 국민과 예산

핵심질문 : 올해 예산을 보고 국민들이 정부를 신뢰할까?  
무엇을 했느냐 보다 무엇을 하지 않았느냐?

##### 〈 예산의 의미 〉

- 예산은 정부가 국민에게 내미는 구체적인 비전이며, 숫자로 표시된 정책의지  
: 국민들은 예산을 보고 정부의 능력과 비전을 판단  
: 국세수입 400조원을 예상했는데 340조원 징수되는 것은 능력의 부족으로 판단  
→ 매년 2월 10일 세입·세출 마감에서, 기재부 세입결산 수치가 또 틀릴 가능성
- 윤석열 정부의 키워드 : “상저하고”, “재정건전성”, “긴축재정”
- 국민이 정부의 비전과 정책에 대해 신뢰해야, 노동개혁, 연금개혁, 교육개혁, 의대정원개편, 조세개편 등 어려운 과제를 해결할 수 있음

##### 〈 국민의 생각 〉

- 상저하저가 현실화되고, 건전재정 외에는 무엇을 하겠다는 목표가 보이지 않음
  - ① 건전재정이라는 비전 → 저출산·고령화 하에 국가의 존립 문제  
: 가치전쟁 (R&D - 국가재정 vs. 성장동력), 예산중액전쟁 (물가 vs. 성장)
  - ② 새로운 계속사업 복지정책을 확대하지 않은 점은 건전재정 달성의지로 보임
  - ③ 저성장 상황에서 정부가 크게 대응하지 않으면서 좋은 실적(예: 2.2% 성장이면

선진국보다 높다)을 내고 있다는 메시지는 불필요. 일본의 2023년 성장률 2.0%를 전년도 1.0% 성장의 기저효과이고 일시적 현상이라고 평가절하하면서, 우리나라의 2024년 2%대 성장 또한 올해 1.0~1.4%의 기저효과로 해석 가능

- 정부는 R&D 카르텔을 근거로 R&D 예산을 5조 2천원 삭감했으나, 국민은 문제있는 R&D예산의 선택적 삭감이 아닌, 재정건전성을 위한 총괄 예산삭감으로 판단

❶ 미래를 위해 현재를 포기하는 국가살림살이 운영. 前정부가 R&D에 투자했구나  
R&D예산(조원) : 2018년 19.7 → 2020년 24.2 → 22년 29.8 → 24년 25.9(안)

❷ 고숙련 노동자의 효율적 배분 문제와도 연결 : 이공대 대학원생 탈출 고민  
(다른 사례) 의대정원 확대는 단기적으로 우수학생의 의대지원 및 이공대위기로 비판받을 수 있으나, 미래 의사소득 감소 등을 감안 빠르게 시장균형 회복 기대

- 문화·체육·관광 1.5%(+0.1조원), 환경 2.5%(+0.3조원) 등 한국의 강점이거나 약점으로 꼽히는 분야 예산 삭감. 공공임대주택 예산 작년 5조원 삭감 후 기존 기조 유지

〈 참고사항 〉 2023년 상반기 주요 10대 분야 98개 기업의 법인세비용

(단위 : 조원)

10대 주요 분야		기업수	2022년 상반기	2023년 상반기	증감액	증감율
1	IT·전자·플랫폼	10	150,625	15,582	-135,043	-89.7%
	1-1 LG전자		7,548	5,795	-1,753	-23.2%
	1-2 네이버		2,100	2,073	-26	-1.3%
	1-3 삼성전자		71,072	2,412	-68,660	-96.6%
	1-4 삼성에스디에스		1,300	1,445	145	11.2%
	1-5 카카오		14,233	1,199	-13,035	-91.6%
	1-6 삼성전기		1,952	428	-1,524	-78.1%
	1-7 LG이노텍		1,627	289	-1,338	-82.2%
	1-8 SK하이닉스		48,686	-	-48,686	-100.0%
	1-9 LG디스플레이		-	-	-	-
	1-10 삼성SDI		2,108	1,941	-167	-7.9%
2	제약·바이오	10	2,559	2,535	-24	-0.9%
3	건설업	10	9,555	3,791	-5,764	-60.3%
4	자동차 철강 조선	10	44,614	66,199	21,585	48.4%
5	유통업	10	5,739	2,488	-3,251	-56.6%
6	은행	10	27,067	30,505	3,438	12.7%
7	증권	10	9,828	9,446	-382	-3.9%
8	석유화학	10	29,622	7,403	-22,219	-75.0%
9	카드	8	8,149	5,378	-2,771	-34.0%
10	보험사	10	22,319	21,251	-1,068	-4.8%
10개 분야 합계		98	310,077	164,578	-145,499	-46.9%

※주: 1. 기업의 반기보고서 연결재무제표의 법인세비용 기준

2. 기재부는 기업의 회계상 법인세비용은 실제 법인세와 다르다는 입장. 그 근거로 국세청에서 세무조정(익금 불산입, 손금산입 등), 공제감면 등에 따라 최종 법인세액 결정

3. 2022년 법인세 신고내역을 보면, 기업결산서상 당기순이익은 475.4조원이고, 세무조정(61.2조원) 및 이월 결손금(-44.6조원) 등을 반영한 과세표준은 475.1조원으로 거의 유사

※자료 : 금융감독원 전자공시시스템 자료를 이용하여 민주연구원 작성





2024년도 예산안 토론회

# 윤석열정부 예산안, 이대로 괜찮은가