

윤석열 정부 재정정책 기조, 달라져야 한다

이강국 (리쓰메이칸대 경제학부 교수)

■ 요약 ■

윤석열 정부는 최근 코로나19 손실보상을 위한 2차 추경예산을 도입했지만 전반적으로는 재정건전성을 강조하며 재정적자와 정부부채의 증가를 억제하겠다는 재정정책 기조를 제시하고 있다. 그러나 새 정부는 앞으로 이러한 지향과 재정확장이 필요한 현실 사이에 모순에 직면할 가능성이 크다. 일각의 우려에도 불구하고 한국의 재정상황은 매우 안정적인 상황이므로 현재는 재정건전성의 추구가 아니라 적극적인 재정정책을 위한 노력이 요구되고 있다. 코로나19 경제위기로 인한 이력효과를 극복하고 산업의 전환과 장기적 성장을 촉진하기 위한 재정확장과 동시에 중장기적으로 복지확대와 발맞추어 증세를 추진하는 것이 바람직한 재정정책의 방향일 것이다.

※ 이 글은 필자의 개인적 견해로, 본 연구소의 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

5월 10일 윤석열 대통령이 임기를 시작했다. 그러나 우크라이나 전쟁과 중국의 봉쇄를 배경으로 전 세계적으로 인플레이션이 크게 높아지고 성장이 둔화되고 있는 현실은 새 정부의 거시경제 운용에 어려운 과제를 던지고 있다. 새 정부는 출범 직후 코로나19 손실보상을 주 내용으로 하는 2차 추경예산을 도입했지만, 전반적으로는 재정건전성을 강조하는 모습을 보이고 있다. 그러나 현재는 팬데믹으로 인한 경제위기와 저성장 기조의 극복을 위해 과연 어떤 재정정책이 필요한지 깊은 고민이 필요한 시점이다. 이 글은 이러한 상황에서 새 정부 재정정책의 방향에 관해 전망과 비판적 논의를 제시하고자 한다.

재정건전성 대 재정책장 필요성의 모순에 직면할 윤석열 정부

정부 출범 이전 안철수 대통령 인수위 위원장은 “나라의 곳간이 비었다”며 재정상황이 어렵다고 언론에 여러 번 이야기했다. 한덕수 총리후보자는 대한민국의 부채가 너무 빨리 증가하고 있어서 재정건전성을 새 정부의 필수적인 과제라고 강조했다. 또한 추경호 경제부총리도 청문회에서 문재인 정부 시기의 확장적 재정정책으로 인한 국가채무 급증에 대한 우려를 표명하며 재정준칙 제도화를 추진하겠다는 의지를 피력했다. 이러한 모습을 볼 때 윤석열 정부는 전반적으로 재정건전성을 강조하는 보수적인 입장을 견지할 가능성이 크다.

그러나 윤석열 대통령은 후보 시절 코로나19 손실보상을 위해 50조 원 규모의 재정을 지출하겠다고 약속했다. 실제로 정부는 지난 5월 12일 소상공인 370만 명에게 최소 600만 원을 지급하는데 드는 약 26조 원 등 일반지출 36.4조 원과 초과세수의 법정 지방이전지출 23조 원을 포함한 총 59.4조 원 규모

의 2차 추경을 편성했다. 기재부는 2022년 초과세수가 예상보다 약 53.3조 원 더 걸릴 것이라는 전망 하에서 이 중 44.3조 원을 사용하여 추가적인 국채발행 없이 추경의 재원을 조달할 계획이다. 기재부에 따르면 2022년 2차 추경에도 불구하고 대규모 초과세수 덕분에 국채를 9조 원 상환하여 국가채무비율은 본예산 대비 오히려 줄어든 GDP 대비 49.6%를 기록할 전망이다. 사실 기재부는 문재인 정부 시기 온전한 손실보상을 위해 대규모 재정책장에 대해 반대 입장을 보였고, 2021년 초과세수도 본예산 대비 61.4조 원을 기록했다. 따라서 2022년에도 세수예측에 크게 실패하고 예상되는 초과세수를 사용하여 추경을 하겠다는 기재부의 행태에 대해 비판도 제기되고 있다. 그럼에도 손실보상을 위해 재정지출을 집행하는 것은 필요한 일이다. 이와 같은 대규모 추경은 위기를 극복하고 시민들의 삶을 지원하기 위한 재정책장의 현실적 필요성을 잘 보여준다.

한편 새 정부는 2023년 이후에는 재정건전성을 더욱 강조하며 긴축 기조로 전환할 것으로 보인다. 이미 기재부는 지출 구조조정으로 매년 약 10조 원 이상의 재원을 마련하기 위해 각 부처에 2023년 예산에서 재량적 사업비를 최소 10% 축소하라는 지침을 내렸다. 하지만 무엇보다 세계경제의 불안을 배경으로 경제상황이 개선되지 않는다면 여론의 악화 속에서 다시 경기부양과 재정책대가 나타날 가능성이 있기 때문에 긴축 기조가 지속될 수 있을 지 지켜봐야 할 것이다. 또한 대통령직 인수위원회에 따르면 기초연금 40만 원으로 인상 등 공약 이행을 위해서는 약 209조 원이 들 것이다. 그 재원은 주로 세수 자연증가분과 지출구조조정에 기초하고 있는데 구조조정이 현실적으로 쉽지 않은 상황에서 과연 재정적자와 국채발행 없이 공약의 실천이 가능한지도 의문스럽다. 이를 고려하면 윤석열 정부는 재정건전성 추구라는 지향과 적극적인

재정지출이 필요한 현실 사이의 모순에 직면할 가능성이 크다.

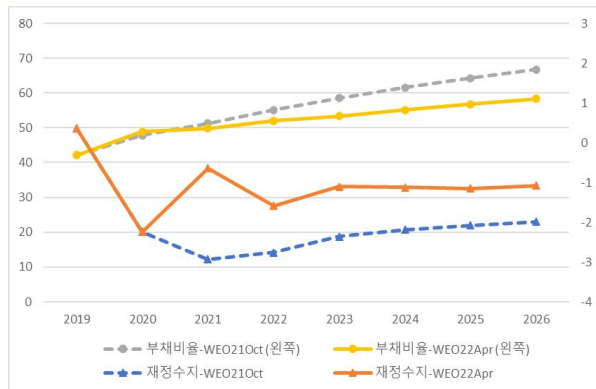
현재 한국의 재정상황 평가

지난 대선 시기 대선후보들 사이의 토론회에서 국가채무율과 기축통화국에 관한 설전이 벌어졌던 기억이 생생하다. 그러나 국제통화기금이나 여러 거시경제학 연구들이 보여주듯 기축통화 여부는 재정상황이나 국가채무비율 한도와는 별 관계가 없다. 국제통화기금도 한국 보고서에서 한국의 국가채무비율 상한을 다른 선진국들과 같이 GDP의 80%로 판단했다. 사실 재정에 근본적으로 중요한 것은 중앙은행이 자국통화를 발행하는 주권통화를 가지고 있는가이다. 또한 성장률이나 재정수지, 경상수지, 외환보유고 등 거시경제의 펀더멘털이 국가신용등급과 대외신인도에 중요하듯이 관해 한국은 다른 선진국들과 비교해도 건전한 편이다. 한국의 GDP 대비 정부부채비율은 다른 선진국에 비해 매우 낮고, 대응자산이 있는 금융성 채무가 전체 채무의 약 36%를 차지하여 정부 순부채비율은 훨씬 더 낮다는 것도 잊지 말아야 할 것이다.

하지만 보수적인 논자들은 앞으로 한국의 재정적자가 지속되어 2025년까지 국가채무비율 상승 속도가 선진국 중 가장 빠를 것이기 때문에 건전하게 재정을 운영해야 한다고 강조해 왔다. 이들은 2021년 10월 국제통화기금의 세계경제전망을 인용하여 2021년 GDP 대비 한국의 일반정부 부채비율이 약 45%에서 2025년 65%로 빠르게 높아질 것이라고 우려한다. 그러나 앞서 지적했듯 2021년 한국은 대규모 초과세수가 발생하여 원래 전망치보다 재정적자가 크게 줄어들었고 이는 2022년도 마찬가지다. 이미 국제통화기금은 새로운 전망치를 반영하여 2022년 4월 세계경제전망에서 2021년 정부부채비율을 43%, 그리고 2025년에는 58%로 이전보다 전망치

를 크게 낮추었다.

〈그림〉 World Economic Outlook의 한국 재정 전망 변화(GDP 대비 %)



자료: IMF, World Economic Outlook

결국 향후 수년간 국가채무비율이 급속히 상승할 것이라는 주장도 근거가 튼튼하지 않다고 할 수 있다. 거시경제학의 대가 블랑샤가 주장하듯 사실 적절한 국가채무비율의 수치에 관해서는 정답이 없으며, 최근에는 GDP 대비 국채이자비용 등을 고려하는 것이 더욱 적절한 재정정책의 기준이라는 주장도 제기된다. 인플레이션 우려로 국채금리가 상승하고 있지만 여전히 경제성장률보다 낮은 상황에서는 기초재정수지 적자가 크지 않다면 시간이 지남에 따라 국가채무비율이 안정화될 것이므로 재정에 대한 과도한 우려는 적절하지 않다. 오히려 국채금리보다 사회적 수익률이 높고 향후 성장을 촉진할 수 있는 공공투자는 적극적으로 시행할 필요가 있다.

이력효과의 극복과 재정정책의 바람직한 방향

지난 대선 때 여야 대선후보들도 한목소리로 지적했듯이 코로나19 경제위기에 대응한 한국 정부의 재정지출과 손실보상은 매우 부족했다. 국제통화기금에 따르면 한국 정부는 2020년 초에서 2021년 중반까지 코로나19 위기에 대응한 정부의 직접지출 규모가 GDP 대비 약 4.5%에 불과할 정도로 재정지출에

소극적이었다. 그리고 방역과 사회적 거리두기의 피해는 자영업자에게 집중되었다. 하지만 다른 선진국들은 팬데믹 위기에 대응하여 GDP 대비 평균 약 17%에 달하는 대규모 재정지출을 실시했다. 이는 위기의 충격에 정부가 적극적으로 대응하지 않는다면 장기실업의 심화와 기업의 신기술투자 둔화가 생산성 상승 정체를 낳아 장기적으로 경제성장을 악화시킬 수 있기 때문이다. 최근 여러 거시경제학 연구들은 총수요 측면의 충격이 이러한 이력효과를 통해 공급측의 생산성과 잠재산출에 악영향을 미칠 수 있음을 강조한다. 따라서 각국 정부는 팬데믹으로 인한 시민들의 일자리와 소득의 상실 그리고 총수요 둔화를 극복하기 위해 전례 없이 적극적인 재정확장을 실시한 것이다. 한국은 코로나19와 불황의 정도가 작았지만, 소극적인 재정정책으로 2020년 이후 정부부채는 선진국들 중 매우 낮게 증가한 반면 가계부채는 가장 많이 증가하여 우려를 던져주고 있다. 이를 고려할 때 현재는 팬데믹 경제위기를 완전히 극복하고 위기가 저성장을 구조적으로 심화시키지 않도록 피해계층을 지원하고 총수요를 촉진하는 적극적인 재정확장이 필요할 것이다.

중장기적으로 볼 때도 지금은 사회안전망과 성장잠재력 확충 등을 위한 적극적인 공공투자가 필요한 시점이다. 앞으로 기후변화와 디지털 전환에 대한 대응 과정에서 인프라스트럭처의 확립과 일자리 전환과 관련된 정부의 더욱 큰 역할이 요구되고 있다. 예를 들어 탄소배출을 줄이는 과정에서 내연기관 자동차산업에서 일자리를 잃은 노동자들의 보호와 전직을 위한 안전망 확충과 적극적인 노동시장 정책이 필요할 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 민간주도의 성장을 강조하고 산업정책 등에서 정부의 역할을 경시하는 윤석열 정부의 정책기조는 바이든 정부와 같은 세계적인 흐름과도 배치되는 것이다. 또한 사회복지지출이 여전히 GDP와 대비하여 선진국 평균에

비해 절반 수준에 불과한 현실이므로 사회안전망과 복지 확대를 위해 꾸준한 노력이 필요하다. 한편 취약한 청년층을 지원하기 위해 사회보험의 사각지대를 메우고 공공주택을 확충하는 등의 노력은 출산율을 제고하여 성장을 촉진할 가능성이 크다. 이러한 공공투자는 단기적으로 재정적자를 가져오더라도 중장기적으로 재정에 도움이 될 수 있을 것이다.

윤석열 정부의 재정정책이 재정건전성만을 추구하고 국가채무비율의 준칙을 경직적으로 지키려 한다면 필요한 재정지출을 억제하여 성장 기반을 약화시키고 사회안전망 확충에도 악영향을 미칠 것이다. 물론 중장기적으로 급속한 고령화와 심각한 저출산을 고려할 때 앞으로 재정의 부담이 커지고 국가채무비율도 더 높아질 전망이다. 하지만 진정으로 재정건전성을 걱정한다면 사회복지 지출을 억제할 것이 아니라 증세를 통해 복지재원을 늘리기 위한 노력을 기울여야 한다. 결국 위기의 극복과 산업의 전환과 같이 필요한 경우에는 재정을 적극적으로 확장하고 국가채무비율 상승을 용인하는 동시에, 중장기적으로는 복지확대에 발맞추어 증세를 추진하는 것이 바람직한 재정정책의 방향일 것이다. **SIES**

| 약력 | 리쓰메이칸대학교 경제학부 교수. 서울대학교 경제학과를 졸업하고 매사추세츠주립대학교에서 박사학위를 받았다. 컬럼비아대학교, 캠브리지대학교, 그리고 서울대학교의 방문학자를 지낸 바 있다.