

윤석열 정부 조세·재정정책 2년의 평가와 과제

강 병 구 (인하대학교 경제학과 교수)

《 요약 》

지난 4월 총선은 윤석열 정부에 대한 국민의 평가이기도 했다. 총선 이후 처음으로 개최된 국무회의에서 대통령은 지난 2년의 국정을 '과도한 재정중독을 해소하는 과정'으로 평가하면서 민생의 중요성을 강조했다. 하지만, 고물가·고금리·고환율의 삼중고로 민생이 어려운 상태에 있음에도 정부는 감세정책과 긴축재정 기조를 유지하면서 재정을 소극적으로 운용했다. 그 결과 경제성장률이 하락하면서, 시장소득의 양극화가 확대되고, 중상위 소득계층에서도 적자 가구 비율이 증가했다. 팍팍해진 민생경제를 회복하고 분배와 성장의 선순환을 이루기 위해서는 현실에서 작동하지 않는 낙수효과에 대한 기대를 철회하고, 누진적인 방식으로 세수를 확충하여 취약한 사회안전망을 강화해야 한다. 나아가 조세와 재정의 정책기능을 강화하여 인구, 기술, 기후, 세계경제질서의 구조 변화에 따른 고용불안과 노동시장의 이중구조, 양극화와 불평등, 경기 부진과 잠재성장률의 하락, 가계부채의 증가 등에 적극적으로 대응해야 한다. 한국경제는 재정중독에 빠진 게 아니라 재정 결핍으로 신음하고 있다. 지금은 재정의 적극적 역할이 필요한 시점이다.

윤석열 정부의 재정정책 기조는 제20대 대통령직인수위원회가 2022년 5월 발표한 110대 국정과제 중 5번째인 '민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화와 재정의 지속가능성 확보'로 집약되며, 낙수효과(trickle-down)를 전제로 하고 있다. 2022년 6월에 발표한 「새정부 경제정책방향」은 경제 운용의 목표를 저성장 극복과 성장-복지의 선순환에 두고, 4대 정책 방향과 함께 민생안정을 최우선 과제로 제시했다. 2022년 8월 「2022~2026년 국가재정운용계획」에서는 재정 운용의 기본방향을 건전재정 기조 확립, 서민·사회적 약자에 대한 민생지원, 강력한 재정혁신으로 정하고, 건전재정 기조를 확립하기 위해 재정준칙 도입, 지출 효율화, 자원조달 다변화, 재정성과관리체계 강화, 공공부문 효율화와 민간역량 활용 등을 제시하였다. 요약하면 재정의 역할은 민간주도 성장전략을 지원하는 데 중점을 두어 최소한으로 운영한다는 것이다.

재정정책의 평가

첫째, 감세 정책으로 과세기반이 위축되고 재정건전성이 취약해졌다. 2022년과 2023년 세계개편을 통해 총 63.1조 원에 달하는 감세를 추진했는데, 서민·중산층과 중소·중견기업보다 고소득자와 대기업에 대한 감세 규모가 더 크다. 세목별로는 법인세 감세 규모가 가장 크고, 소득세, 종합부동산세, 증권거래세 등 주로 자산소득에 집중되었다. 정부의 「2024년 조세지출 기본계획」에 따르면 2023년과 2024년 국세감면액은 각각 69.5조 원과 77.1조 원에 달하고, 국세감면율이 국세감면 한도를 초과할 것으로 전망된다. 2023년 세수 결손 규모는 56.4조 원에 달하고, 통합재정수지와 관리재정수지 적자는 각각 36.8조 원과 87.0조 원을 기록하면서 국가채무도 전년 대비 59.4조 원 증가했다.

둘째, 긴축재정으로 재정의 경제안정화 및 성장지원 기능이 약화되었다. 2023년에는 GDP갭률이 마이너스 0.334를 기록하여 확장적인 재정정책이 필요했지만, 재정충격지수가 마이너스 0.37로 나타나 실제로는 재정을 긴축적으로 운용하였다. 45.7조 원에 달하는 2023 회계연도 예산불용액(불용률은 5.8%)에 이어 2024년 중앙정부 총지출(본예산 기준)은 역대 최저의 증가율(2.8%)을 기록했다. 기획재정부에 따르면 세수 감소에 따른 지방교부세·교부금의 감액 조정, 정부 회계·기금 간 중복계상되는 내부 거래를 제외한 사실상의 불용액은 10.8조 원에 달한다. 하여튼 정부의 소극적 재정운용으로 정부 부문의 GDP에 대한 성장기여도는 2022년 0.5% 포인트에서 0.4% 포인트로 떨어졌다.

셋째, 소득의 양극화가 확대되었고 세계 최고 수준의 가계부채는 민생경제를 억누르고 있다. 통계청의 「가계동향조사」 자료에 따르면 2022~2023년의 기간에 재산소득의 격차가 확대되면서 시장소득 기준 5분위배율이 증가했고, 1분기와 4분기에 경상조세는 양극화를 확대시키는 방향으로 작용했다. 국제통화기금(IMF)에 따르면 2022년 총지출과 총부채는 각각 GDP 대비 28.7%와 53.8%로 선진국 평균 40.9%와 71.1%를 크게 밑돌고 있다. 반면에 2023년 3분기 국제결제은행(BIS) 기준 가계부채는 GDP 대비 101.5%로 선진국 평균 70.8%를 크게 웃돌고 있다. 재정이 역할을 제대로 하지 못하면 가계 빚이 늘어난다. 한국 경제는 재정중독이 아니라 재정결핍 상태에서 막대한 가계부채로 민생이 어려운 처지에 있다. 가계부채가 늘면서 중상위층의 적자 가구 비율도 증가했다. 2023년 4분기 상위 20% 소득계층의 적자 가구 비율은 7.3%이지만, 하위 20% 소득계층의 적자 가구 비율은 무려 55.8%에 달했다.

<표 1> 조세재정 및 사회경제 통계

(단위:조원, %, %p, 배)

		2021년	2022년	2023년
세법개정안 감세규모		-7.2	-60.3	-2.9
국세감면액		57.0	63.5	69.5 ^e
초과세수(세수결손액)		61.4	63.2	-56.4
통합재정수지		-30.4	-64.6	-36.8
관리재정수지		-90.5	-117.0	-87.0
국가채무		970.7	1,067.4	1,126.7
예산불용액		8.3	12.9	45.7
경제성장률		4.3	2.6	1.4
GDP갭률		-0.376	0.261	-0.334 ^e
재정충격지수		-2.21	0.90	-0.37
정부부문 GDP 성장기여도		0.7	0.5	0.4
5분위배율(4분기 시장소득)		10.7	10.5	10.7
5분위배율(4분기 재산소득)		6.7	2.5	6.7
총지출	한국	25.7	28.7	25.3 ^e
	선진국	43.2	41.3	40.7 ^e
총부채	한국	51.3	53.8	54.3 ^e
	선진국	76.2	71.8	70.4 ^e
가계부채	한국	105.4(4분기)	104.5(4분기)	101.5(3분기)
	선진국	74.5(4분기)	73.4(4분기)	70.8(3분기)
적자가구비율 (4분기)	1분위	57.6	59.5	55.8
	5분위	7.8	7.0	7.3

주: e는 전망치. 재정충격지수(FI)는 양(+)의 값을 가지면 전년도보다 재정기조가 확장적이고, 음(-)의 값을 가지면 긴축적임을 의미한다.

자료: 통계청 Kosis; 재정정보원, 열린재정; 한국은행, 경제통계시스템; IMF, World Economic Outlook; BIS(Bank for International Settlements).

넷째, 분야별 재정지출의 불균형과 세수 오차로 예산 낭비가 우려된다. OECD 회원국 평균과 비교하여 국방 분야에 대한 비중은 높고, 보건 및 사회보호 분야의 비중은 작아서 부문 간 재정지출의 불균형에 따른 재정지출의 효율성 문제가 일어나고 있다. 더욱이 과도한 규모의 세수 오차는 자원의 효율적 배분과 소득의 공평한 분배는 물론 거시경제의 안정과 성장 등 재정정책의 역할과

기능을 제약한다. 특히 경기침체에 초과세수가 발생하면 예상하지 못한 지방재정교부금, 지방교육재정교부금, 중앙정부의 재정 규모가 증가하여, 재정의 효율적 활용을 저해한다. 2023년에 발생한 56.4조 원의 세수결손은 예산 당국이 실질경제성장률과 GDP 디플레이터를 높게 전망한 결과인데, 그 이면에는 감세의 투자 및 고용효과에 대한 낙관적인 기대가 있었다.

조세재정정책의 과제

지난 22대 총선에서 한국매니페스토실천본부가 발표한 ‘4.10 총선 유권자 10대 의제’는 우리 사회가 해결해야 할 우선 과제들로서 일부는 각 당의 10대 공약에도 포함되었다: 민생안정, 저출생 대책, 사회적 갈등 완화, 불평등과 양극화 해소, 사회안전망 구축, 균형발전 및 지역소멸 대처, 청년실업 대책, 창의적 인재 양성을 위한 교육제도, 탄소 중립과 환경·사회·지배구조(ESG) 대응책, 저성장 극복 대책. 이러한 사회·경제적 의제는 다음과 같은 조세·재정정책에 의해 뒷받침되어야 한다.

첫째, 누진적이고 보편적인 방식의 세수 증대로 복지국가의 발전에 필요한 재원을 확보해야 한다. 2022년 대규모의 감세에 이은 2023년의 세수결손과 반도체산업에 대한 투자세액공제 확대, 경제성장 전망치의 하향조정 등으로 재정의 지속가능성에 대한 우려가 커지고 있다. 최근 선진국들은 세계 경제가 직면한 구조 변화에 대응하여 부자 증세와 재정준칙 완화 등으로 조세·재정의 역할을 강화하고 있다. 글로벌 법인세 최저한세와 횡재세 도입의 해외사례에서 보듯이 감세와 규제 완화보다는 증세와 정부 역할을 중시하고 있다.

둘째, 조세와 재정의 정책기능을 강화해야 한다. 인구, 기술, 기후, 세계경제질서의 구조 변화에 따른 고용불안과 이종구조, 양극화와 불평등, 경기 부진과 잠재성장률의 하락, 가계부채의 증가 등에 직면하여 재정의 적극적인 역할이 필요하다. 저출생·고령화로 인한 인구구조의 변화는 잠재성장률 하락의 주된 원인이므로 결혼·출산·양육을 지원하는 한편 고용안정과 주거불안을 해소할 수 있는 종합적인 조세·재정정책이 필요하다. 디지털 전환의 과정에서 예상되는 고용불안과 비숙련 노동자와 숙련 노동자 간 임금 격차 완화를 위한 종합적인 세제지원이 필요하다.

셋째, 분배와 성장이 선순환을 이루는 조세·재정체계를 구축해야 한다. 우리 사회가 직면하고 있는 복합위기에 적극적으로 대응하기 위해서는 분배와 고용의 개선, 그리고 재정의 지속가능성을 동시에 달성할 수 있는 조세·재정체계를 구축하고, 고용안전망과 사회안전망의 확충, 인적자본에 대한 투자 증대, 혁신의 생태계 조성 등을 지원해야 한다. 소득세와 자산세 중심의 세입확충으로 고용안전망과 사회안전망, 인내자본(patient capital)에 대한 투자를 확대하면서 점차 소비세의 확충도 모색해야 한다. 특히 경기침체와 인플레이션이 동시에 발생하는 시기에는 조세의 재분배기능을 강화하는 방식으로 소요 재원을 조달해야 물가상승의 압력을 완화하면서 성장세를 회복할 수 있다.

넷째, 세수오차를 축소하여 재정운용의 안정성을 회복해야 한다. 대규모 세수 오차의 발생은 재정 운용의 안정성 및 신뢰성을 크게 훼손하고 재정의 역할과 기능을 약화시켜 결과적으로 재정의 지속가능성을 저해할 수 있다. 기재부의 구체적인 세수 추계모형 공개와 조세재정연구원 및 예산정책처의 추계모형과 비교 검토, 거시지표와 자산시장 전망의 정확성 개선, ‘일별 세입징수상황’자료의 공개를 한 달 전 또는 일별 징수자료로 확대, 11월 말에 변화된 경제 상황을 반영한 세수 추계 변경치를 국회의 심의과정에 반영하는 절차 도입, 기재부로부터 독립된 「세수추계위원회」 구성, 세수 오차에 대한 원인분석과 개선방안 등을 결산보고서 부속 자료로 제출하는 조치 등이 필요하다.

재정운용 거버넌스의 개편

사회적 수요가 예산에 적절히 반영되고 재정지출의 효율성을 높이는 재정운용 거버넌스의 개편이 필요하다. 참여정부는 재정의 효율적 관리를 위해 재정개혁 4대 과제(국가재정운용계획 수립, 총액배분 자율편성 예산제

도, 재정사업 성과관리제도, 디지털예산회계 제도)를 도입했지만, 일반적으로 부처의 자율성보다 예산 당국의 통제가 강화되는 경향을 보이고 있다. 한국경제가 직면한 복합위기에 탄력적으로 대응하기 위해서는 경제정책과 사회정책의 재정 수요를 균형있게 반영하는 재정운용체계를 구축하고, 조세정보와 재정정보를 투명하게 공개하여 정부에 대한 국민의 신뢰를 높여야 한다.

첫째, 재정정책은 교육, 노동, 복지, 환경·에너지, 금융, 산업정책 등과 연계하여 경제주체의 생산적 역량을 지원하되 양극화와 불평등 문제에도 적극적으로 대응해야 한다. 이 과정에서 정책 간에 존재하는 시너지효과를 명확히 인식하여 정책조합을 만들어야 하지만, 차선의 이론(theory of the second best)이 시사하는 바와 같이 최적의 정책조합을 찾아 실행하기는 매우 어렵다. 현실에서는 정책의 우선순위를 정하여 선결과제에 집중하면서 파생되는 문제에 대응하는 방식이 바람직할 수 있다. 정책집행에 앞서 「국가재정전략회의」 또는 「국정과제위원회」를 통한 범정부 차원의 정책조율이 선행되어야 한다.

둘째, 관료중심의 재정 운용 거버넌스를 개편해야 한다. 현재 기재부 중심의 예산편성 방식은 재정지출에 대한 사회적 필요와 혁신적 포용 국가의 재정 수요를 적절히 반영하지 못 하는 것으로 평가된다. 더욱이 건전재정에 치우친 기재부가 예산편성, 집행, 평가를 실질적으로 총괄하면서 ‘기재부 정부’와 ‘관료의 정치화’가 우려되고 있다. 재정 역력이 취약했던 개발연대에 관료적 효율성은 경제성장에 긍정적으로 작용했지만, 다양한 계층의 사회적 요구를 예산에 반영해야 하는 현재의 재정운용체계는 재정의 ‘정치적 책임성’을 강화하는 방식으로 개편해야 한다.

셋째, 예산 결정 과정에서 행정부에 편향된 재정운용 권한은 재정민주주의 관점에서 바람직하지 않으므로 예산 결정 권한을 균형있게 재배치해야 한다. 재정의 재분배기능을 강화하고, 분배와 성장의 선순환 구조를 구축하기

위해서는 참여예산제도의 활성화와 국회의 예산안 심의절차 개선, 선거제도에서 대표성의 제고 등을 통해 재정민주주의의 기반을 확충해야 한다. 먼저 참여예산제도를 활성화하고 국회의 예산안 심의절차를 개선해야 한다. 다수대표제(majoritarian system)를 채택하고 있는 국가에서 부동산은 소득분포와 정치이데올로기의 중간지점에 위치하기 때문에 정당은 중산층과 무당파 유권자들의 표를 얻으려고 노력하지만, 빈곤계층은 직접적인 관심의 대상이 아니다. 반면에 비례대표제(proportional system)에서는 빈곤층의 표가 곧 의석수에 영향을 미치기 때문에 그들의 이해관계는 특정 정당이나 중도 좌파 정당의 지지를 받을 수 있다. 이러한 차이로 인해 비례대표제를 채택하고 있는 국가에서는 다수대표제 국가보다 사회지출의 규모가 크고 빈곤과 불평등에 대응하는 정책도 활성화된다. **SJES**

| 약력 |

인하대 경제학과에서 학사와 석사를 마치고, 미국 뉴욕주립대(빙햄튼)에서 경제학 박사 학위를 취득했다. 현재 인하대학교 경제학과에 재직 중이며, 재정학, 조세론, 후생경제학을 강의하고 있다. 인하대학교 사회과학대학장, 한국재정정책학회 회장, 국세행정 개혁TF 단장, 재정개혁특별위원회 위원장, 세계발전심의위원회 위원장, 소득주도성장 특별위원회 위원 등을 역임했다.