454회 공동체자유주의 세미나 - 품격있는 문명국가

Populism과 재정의 정치화 극복

연 사 | 김우철 서울시립대학교 교수
일 시 | 4월 25일 (목) 오전 7시 30분
장 소 | Google Meet 실시간 온라인 세미나 구글 미트 설치법
주 최 | 한반도선진화재단, 정보경영 연구원

공동체자유주의 세미나 참가하기

거대야당 더불어민주당은 민생 회복 명분으로 추가경정예산안 편성을 공식 요청하고, 여당은 포퓰리즘 입법이라는 주장을 하고 있습니다. 이처럼 재정을 둘러싼 여야의 정쟁은 격화되고 있습니다. 발제자 김우철 시립대학교 교수는 재정의 기조를 결정하는 기준이 재정수지 적자라는 점을 간과해서는 안 된다고 주장합니다. 또한 재정정책이 정권의 이해에 따라 잘못된 방향으로 나아가는 '재정의 정치화' 상황에 대해 지적합니다. 특히 과거에는 재정건정성과 정책목표 달성을 위한 효율적 재정운용이 중시되었지만, 최근 정치적 타당성이 재정정책 수립에 중요하게 고려되면서 정무적 판단에 과도하게 의존하는 경향에 대해 큰 우려를 나타냅니다. 김우철 교수와 함께 재정의 정치화가 왜 위험한지, 그리고 지속가능한 재정을 위해 해결해야 하는 과제는 무엇인지 현 한국 재정상황에 비춰 객관적으로 살펴봅니다.

※이 세미나는 (사) 정보경영연구원의 지원에 의하여 이루어졌습니다

연사소개

김우철 서울시립대학교 교수
- 전 국회예산정책처 조세분석심의관
- 전 한국조세연구원 연구위원

참가방법안내

이번 상반기 공동체자유주의세미나는 온라인 비대면 세미나로 진행됩니다.
참여자께서는 Google Meet를 통해 실시간 온라인 세미나에 참여하실 수 있습니다.
실시간 온라인 세미나에 참가하시면 발제자의 강연 후 진행되는 토론에 참여하실 수 있습니다.
세미나는 추후 유튜브 '한선TV' 채널에서 다시 보실 수 있습니다.

○ 5월 세미나 일정

일정	주 제	발제자
5.2	기후변화와 한국의 과제	정태용 연세대학교 교수
5.9	경제안보와 한국의 과제	이효영 국립외교원 교수
5.16	초고령사회의 노인정책	김미령 대구대학교 명예교수
5.23	출생률 제고를 위한 양성평등정책	오진영 여의도연구원 정책 자문위원

주최 | 한반도선진화재단 Hansun Foundation · IMRC 정보경영연구원

서울시립대학교
UNIVERSITY OF SEOUL

Populism과 재정의 정치화 극복

김우철
서울시립대 세무학과

2024. 04

I. 재정의 정치화

I.1. 재정 운용 여건

Higher Fiscal Risks Than Ever

- 외부적 요인 (External & Economic Shocks)
  - ✓ Covid19 Pandemic, Geopolitical Factors, Carbon Neutralization
  - ✓ Inflation, Higher Interests for Longer, Global Economic Slowdown

- 인구 및 경제 구조적 변화 (Demographic & Structural Economic Changes)
  - ✓ Fastest Population Aging
  - ✓ Transition into a Period of Low Growth

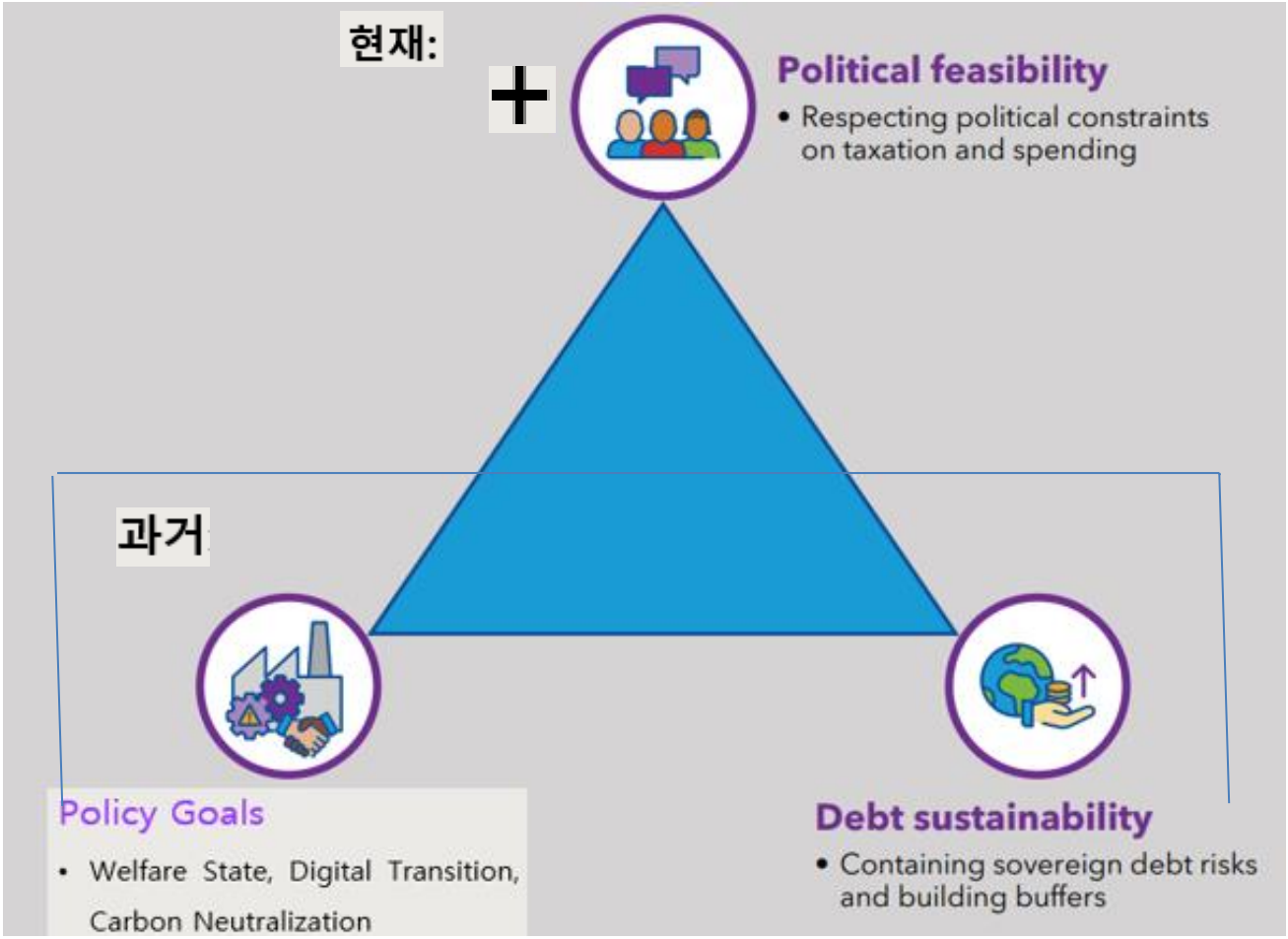
- **정책선택적 요인(Policy Choices)**
  - ✓ Aggressive Expansionary Fiscal Policies
  - ✓ Large Chronic Fiscal Deficit & Snow-balling in Public Debts

I.2 재정운용의 3-Way Trade-off: 정치적 요소 고려 확대 추세

- **최근 재정운용 방향 결정의 3가지 핵심 요소**

1) 국가적 정책목표 달성
2) 부채의 유지가능성
3) **new: 정치적 타당성**
   최근 매우 중요해짐
   (소위, 정무적 판단)

***지출감축이나 증세에 부정적인 경향을 존중하는 정무적 태도를 의미**



*IMF **Fiscal Monitor**, 2023 Oct.

I.3 새로운 제약: 재정의 정치화

- **과거:** 재정건전성과 정책목표 달성 위한 효율적 재정운용 중시 경향 강했음
  - ✓ "부채의 유지가능성 + 국가적 정책목표 달성"이 중요 기준

- **최근:** 재정 규모가 확대되고 역할이 적극화되면서 **정치적 타당성** 고려가 매우 중요해짐
  - ✓ **재정의 정치화: 재정정책 수립에서 정무적 판단에 과도하게 의존하는 경향**

Fiscal Policy의 목적

- 경제적 안정과 성장
- 불평등 완화: 경제적 약자에 대한 지원, 빈곤계층 부조
- 경제적 효율성과 지속 가능성

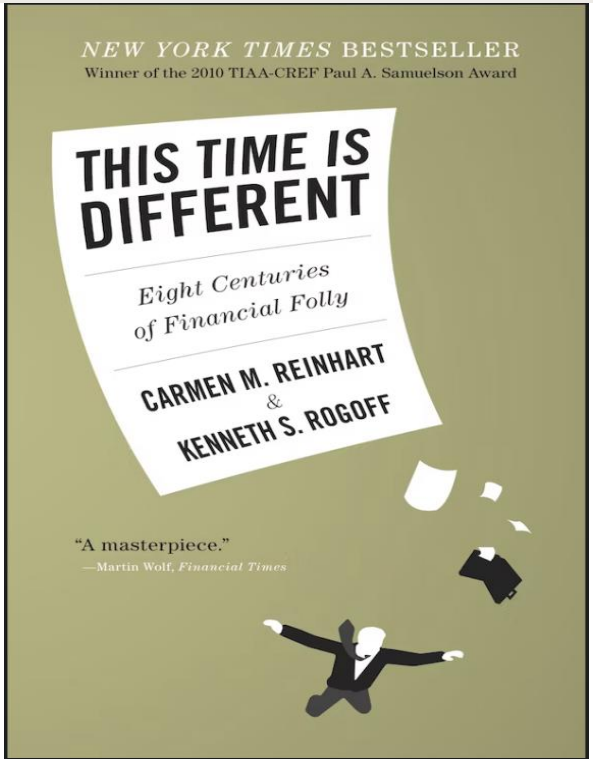
- 정치적 목적과 활용
  - ✓ 선거와 유권자 지지 획득
  - ✓ 정치적 영향력 행사 위해 특정 지역이나 집단에 재정지원
  - ✓ 정치적 이념 실현 수단으로 재정을 이용

I.4 새로운 제약: 재정의 정치화

Politicized Fiscal Policy

- Reinhart & Rogoff(2009), “This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly”
- Politicized fiscal policy is a situation in which fiscal policy is used to achieve political objectives rather than economic ones. This can include using fiscal policy to win elections, to reward supporters, or to promote specific political agendas.

- 재정정치화의 위험
  - ✓ 유지 가능하지 않은 **국가부채**와 그로 인한 **금융위기 위험** 가중
  - ✓ 과도한 부채와 재정지출로 인해 **경제적 불안정**과 **성장 둔화** 발생할 가능성
- 재정운용을 정치 상황과 논리에 따라 재단하면, 일관된 방향의 체계적 정책수행 불가능



I.5 재정의 정치화 강화 추세

- 고령화 진전에 따른 복지수요 증가는 기본적 배경
- 코로나19 팬데믹 과정에서의 전례 없는 막대한 재정지원 경험이 재정 정치화를 가속시키는 계기
  - ✓ 정치인: 재정 자원의 정치적 활용을 둘러싼 경쟁 촉진
  - ✓ 유권자: 지대추구적(rent-seeking) 유인 강화 계기

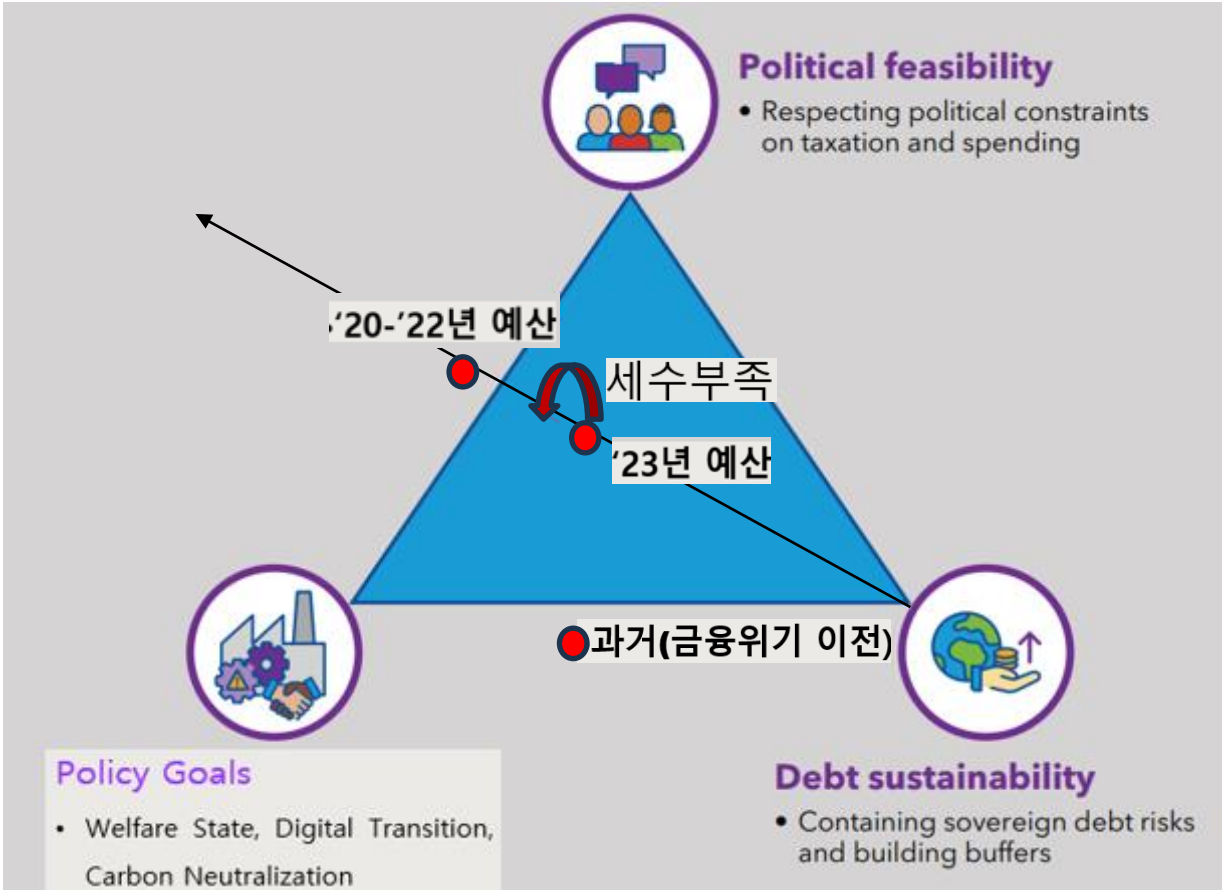
- '20–'23년 예산:
  빈번한 보편적 현금 지급 등
  재정의 정치화 강화 시작

- '23년 예산:
  3가지 요소 간 균형 추구했으나,
  세수결손으로 건전성 요건 이탈

- 24년 예산:

✓ 표면적: 동시 성립하기 어려운 3가지 요건을 모두 추구하는 모습

✓ 실제: 결과적으로 건전성 희생



I.6 정치적 고려의 사례

- '24년 사실상 **확대재정 기조**
  - ✓ 92조원 재정적자는 코로나 팬데믹급 적자규모로 건전재정 기조 전환에 의구심
  - ✓ 세입결손에도 적자축소 실패, 대규모 재정적자 고착화 위험

- 국회 예산심의와 **포크배럴**
  - ✓ 선거전 특정 지역 공항·도로·철도 사업 예산에 포함
  - ✓ 지역사랑상품권의 부활과 확대: 경제적 효과 논란
  - ✓ 낮은 전철요금에도 선심성 교통정책 남발: 청년교통패스 → 일반국민 확대
  - ✓ 파격적(2%) 청년 장기주택대출: 저출산·비혼 저리대출로 해결, 실효성, 가계부채

- **예비타당성 제도 사문화**: 지역 SOC 사업
  - ✓ 충분한 검토 없는 충남과 경남 지역 공항사업
  - ✓ 지하철 5호선 김포연장 사업
  - ✓ 대구광주고속철특별법: 예타없는 11조원사업(통행량 적은 광주대구고속도로)

I.7 정치적 고려의 사례: SOC 사업 등

- **SOC 과다 투자 문제로 예산이 과거 한동안 정체되었으나, 이전 정부부터 다시 증가**
  - ✓ **올해 대비 내년 예산은 4.6% 증가하고 2027년까지는 연평균 2.9% 증가**
  - ✓ **예비타당성 제도 강화 통해 각종 공항(가덕도 신공항, 대구 경북신공항, 서산공항 등)이나 개발(진해신항만 개발 등) 사업 등 SOC 투자 구조조정 필요**

- **또한 재정집행 기준을 엄격하게 운용하고, 불용 예산은 적극 회수해서 다른 필요한 사업에 재활용해야 할 것**

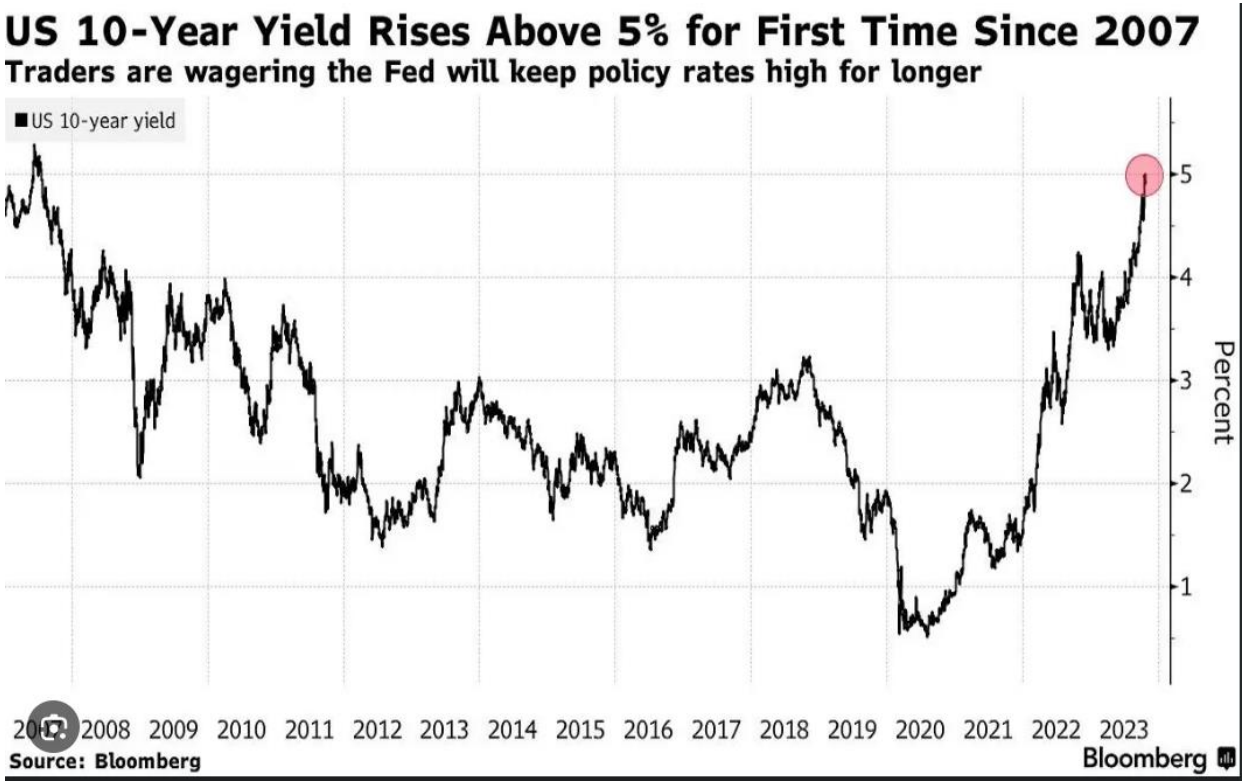
I.8 결과: 글로벌 국가부채 급증

IMF fiscal Monitor('23.4)

- **2020년 전세계 부채는 GDP의 100%로 급증(15%p 증가)한 후, 긴축재정 전환으로 지난 2년에 걸쳐 증가분의 절반 정도 감소했으나, 2023년부터 부채 비율이 매년 1.25%p의 빠른 속도로 다시 증가, 2028년에 100% 도달 예상**

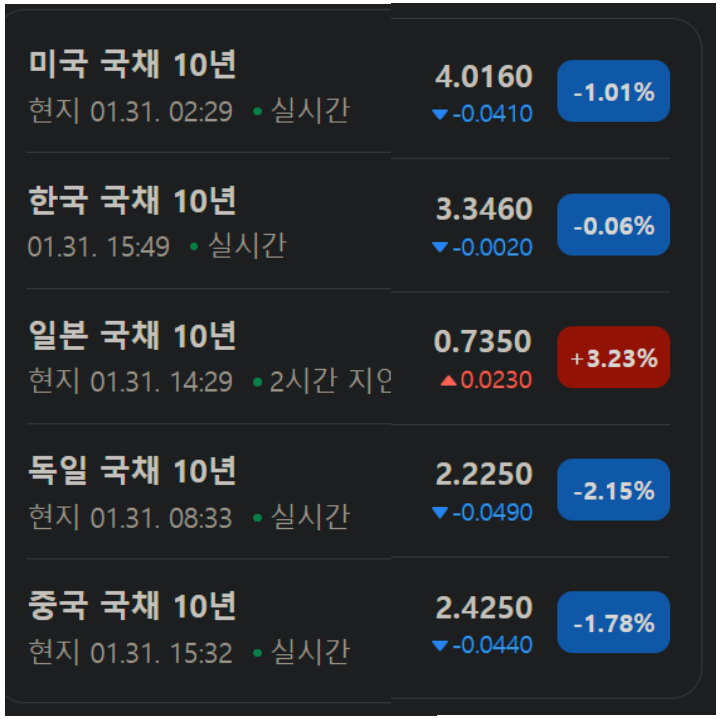
미국

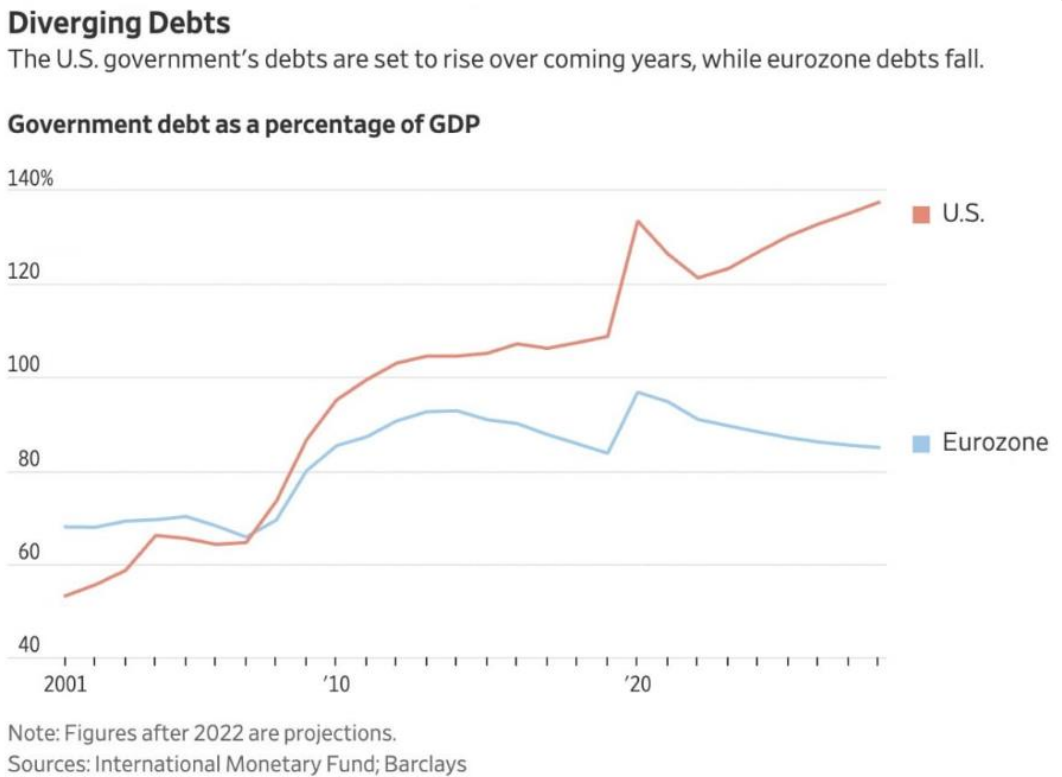
- **팬데믹 기간 대규모 재정적자가 이후에도 지속, 부채 급증**
- **국채 과도 공급으로 국채 수익률이 글로벌 금융위기 이후 처음으로 5%대 이름(모기지 금리는 8% 근접)**
- **지역은행 파산, 소상공인 고통**
- **최근 금리 상승은 중앙은행 아닌 재무부 책임!!**



I.9 결과: 고금리와 재정위험

- 세계의 안전자산이라 불리는 미 국채 금리가 부도국이었던 그리스보다 훨씬 높음
  - ✓ 미국 4.02% > 그리스 2.98%
  - ✓ 미국 재정적자: '22년 GDP의 5.4% → '23년 GDP의 6.3%
  - ✓ 그리스 재정적자: '22년 GDP의 2.3% → '23년 GDP의 1.6%
- 기준금리 차이 외에 높은 재정적자(= 부채증가)가 금리에 큰 영향 주기 때문
  - ✓ 미국 부채: $33조(GDP 98%), 이자비용 $0.66조 → 향후 10년 연평균 $1.06





II. 우리나라 재정상황

II.1. 재정지출 최근 추이

총지출 급속 팽창 후 높은 수준 유지

2019년 기점으로 총지출 3 연속 급증 후 Level-Up 상태 지속

- 2019년: 적극재정 기조 본격 시작
  - ✓ 두 자릿수 지출증가율(11.7%) 시작
  - ✓ 총지출-총수입 간 역전 시작(통합재정수지 적자 원년)

- 2020년-2021년: 코로나19 팬데믹 대응 지출 팽창기
  - ✓ 2020년(13.4%),2021년(9.3%) 2년 연속 확대재정
  - ✓ 2019년 이후 3년간 연평균 증가율 11.5%

- 2022년: Reopening or Unmasking에도 높은 지출 증가율 (13.5%) 반복
  - ✓ 2019년 이후 4년간 연평균 증가율 12.0%
  - ✓ 초과세수 예상 → 자영업자 손실 보상 충당
  - ✓ 새정부 시작, 기존 증액 추경 답습 → 재정기조 조기 전환 실기

II.1. 재정지출 최근 추이

총지출 급속 팽창 후 높은 수준 유지

'22년 건전재정 기조 전환과 세입결손으로 지출 증가율 하락했으나,

지출의 절대적 규모 여전히 높은 수준

- 2023년: 건전재정 기조 전환 표방 + 세입결손
  - ✓ '22년 682.4조원 vs '23년 638.7조원 (세입예산 증가율 -6.4% : 지출 diet 시도)
  - ✓ 국세수입 overshooting 지속 판단 미스로 대규모 세입 결손 경험
  - ✓ 감액 추경이 무위로 끝나고 경기둔화 가속화면서, 세출예산 무수정 진행
  - ✓ 내국세 감소에 따른 법정지방이전지출 대폭 감소 → 총지출 자동 추가감소
  - ✓ NABO 추정 '23년 총지출(결산): 607.6조원 → 전년 대비 총지출 변화율 -11.0%
  - ✓ 지방이전재원 추가지원 + 3조원: 610.6조원 → 전년 대비 총지출 변화율 -10.5%

- 2024년: 강력한 지출구조조정으로 '23년 예산 대비 총지출 증가율 2.8%로 억제 강조
  - ✓ '23년 결산(추정) 대비 총지출(656.6조원) 증가율은 8.1%(or 7.5%)
  - ✓ 세입 회복세 부진 가능성에도 총지출 규모 높은 수준으로 견지 노력

II.2. 수입-지출 간 불균형 문제

수입 대비 과도한 지출 규모 지속

- **총수입: 이전 추세 복귀 진행**
  - ✓ 코로나19 기간 높은 변동성 보였으나
  - ✓ '23년부터 코로나19 이전 trend로 복귀하는 모습 보임
  - ✓ '24년 총수입은 정상화된 추세를 따를 것으로 예상

- **총지출: 이전 추세 이탈 지속**
  - ✓ 코로나19 기간의 급격한 팽창 경험한 후
  - ✓ '23년 재정기조 전환과 세입결손으로 일시 감소하는 모습 보였으나
  - ✓ '24년 총지출 다시 높은 증가세 지속
  - ✓ 이전에 비해 증가율 다소 낮아졌으나, 절대 규모는 600조원 대 중후반에 계속 머물러, 코로나19 이전의 Trend에서 이탈 후 복귀하지 않는 모습

II.2. 수입-지출 간 불균형 문제 심각

수입-지출 관계 기간별 특징

1) 2019년: 적극재정 기조로 수입-지출 간 관계 변곡점 발생
총지출>총수입, 사회보험수지 흑자에도 통합재정수지 적자 발생 시작

2) 2020-2022년: 코로나19 대응 확장재정
지출 급증세 본격화

3) 2021-2022년: 양적완화에 따른 일시 경기 호조로 국세수입 overshooting 발생
2년 만에 110조원 증가,
'20년 285.5조원에서 '22년 395.9조원으로 38.7% 증가

4) 2023년: 수입 종전 trend 복귀 시작
'23년 국세수입 344.1조원으로 51.9조원 급감
일종의 mean-reversion 진행, overshooting 후의 자연스러운 현상

5) 2024년: 수입-지출 간 divergence 재개 가능성
국세수입의 신속하고 탄력적인 회복 기대 하에 총지출 높은 수준 지속,
국내외 거시경제 여건 상 국세수입의 mean-reversion 한 해 더 지속될 가능성
총수입의 점진적 회복 예상이 현실적이라면 수입-지출 간 괴리만 심화

참고: 국세수입 mean-reversion

'23년 국세수입 실적

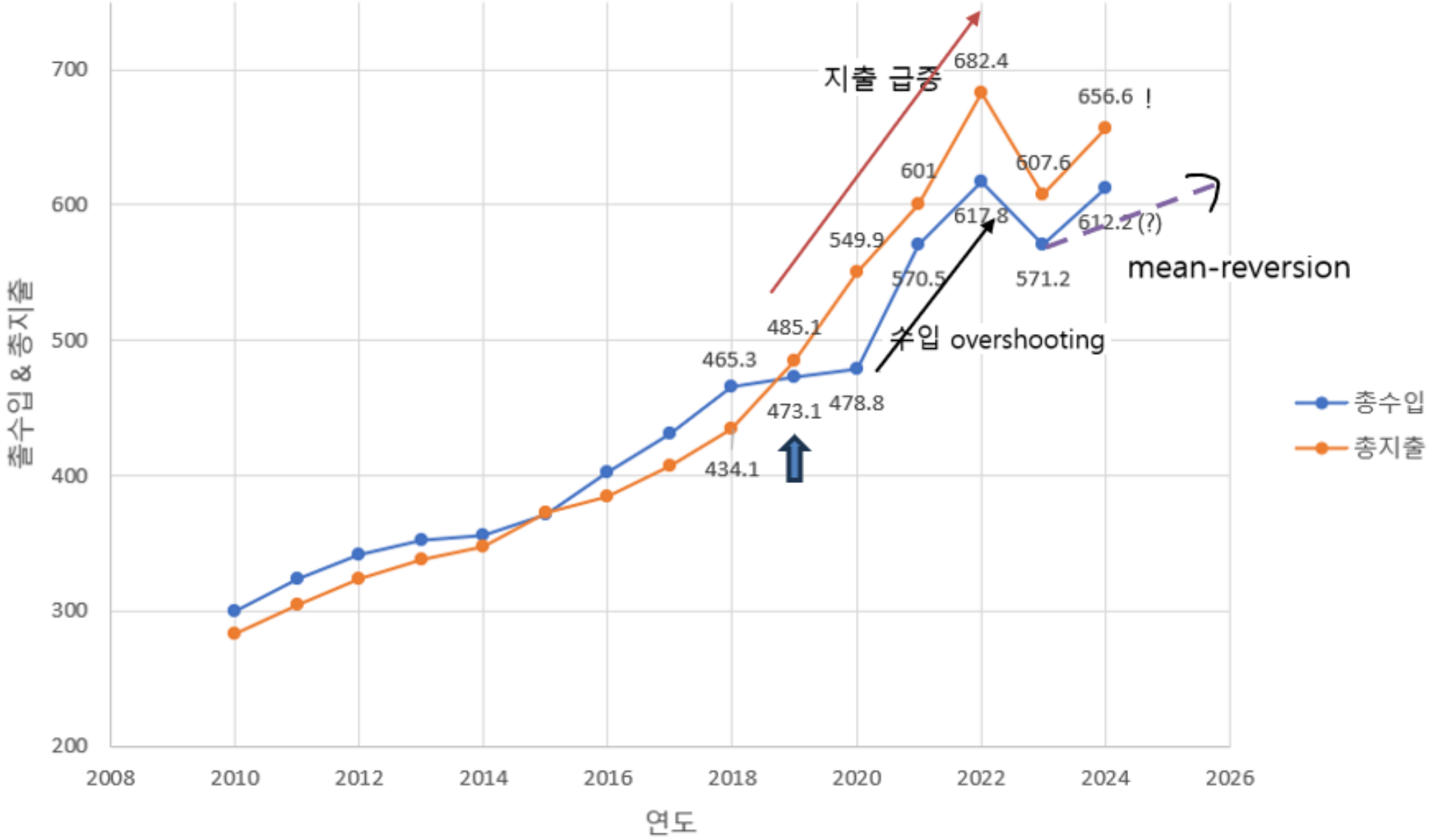
- **'21-'22년 국세수입은 기존 trend를 크게 뛰어 넘은 예외적으로 높은 증가세 기록**
- **일시적으로 overshooting했던 세수는 보통 다음해에 정상수준 증가세로 회귀(mean-reverting)하는 경향 있음에도, 정부는 이러한 높은 수준의 세수가 '23년에도 거의 유지될 것으로 판단**
- **경기둔화 역풍으로 세수가 급감했다고 설명하지만, '21-'22년 2년 동안 110조원 증가한 세수가 '23년 52조원 줄어들어, 사실상 이전의 평균적인 증가세 (실제 '21년 세수)로 회귀한 것에 해당**

'20-'23년 연평균 세수 증가 규모 = 19.5조원 ('20년 285.5조원 대비 연평균 증가율 6.4%)

< 2023회계연도 국세수입 실적(단위: 조원, %) **>**

구 분	'22년 실적(A)	'23년 예산(B)	'23년 재추계(C)	'23년 결산(D)	전년 대비 (D-A)	비율	예산 대비 (D-B)	비율	재추계 대비 (D-C)	비율
총 국 세	**395.9**	**400.6**	**341.4**	**344.1**	**△51.9**	**(△13.1)**	**△56.4**	**(△14.1)**	**2.7**	**(0.8)**
일반회계	385.2	390.3	331.1	333.9	△51.2	(△13.3)	△56.3	(△14.4)	2.8	(0.9)
특별회계	10.8	10.2	10.3	10.1	△0.6	(△6.0)	△0.1	(△0.7)	△0.1	(△1.4)

II.2. 수입-지출 간 불균형 문제 심각



*2022년: 결산기준　2023년: NABO중기재정전망　2024년:예산

참고: ‘24년 세수 전망 검토

정부는 ‘24년 세수가 예외적인 세수 호황기였던 ‘22년 대비 28조원 감소하나, ‘21년 대비 23.3조원 증가 예상

‘23년 대비, 23.3조원 증가(6.8%)

- **소득세(8.6%)와 부가가치세(10.3%)는 견조한 증가세**
- **법인세 2년째 감소: ‘24년(-3.4%)**
- **유류세가 크게 증가(41.7%): 탄력세율 회복 전제**

2024년 국세수입 전망

(단위 : 억원, %)

	‘22년 실적	‘23년 예산	‘24년 예산안	‘23년 예산 대비	
				증감액	%
총 국 세	3,959,393	4,004,570	3,673,750	△330,820	△8.3
[일반회계]	3,851,596	3,902,539	3,561,792	△340,747	△8.7
◇ 내 국 세	3,522,750	3,579,676	3,216,746	△362,930	△10.1
ㅇ 소 득 세	1,287,486	1,318,632	1,258,250	△60,382	△4.6
▪ 종 합 소 득 세	239,389	247,255	230,682	△16,573	△6.7
▪ 양 도 소 득 세	322,333	297,197	224,165	△73,032	△24.6
▪ 근 로 소 득 세	574,418	606,216	620,842	14,626	2.4
ㅇ 법 인 세	1,035,704	1,049,969	776,649	△273,320	△26.0
ㅇ 상 속 증 여 세	145,940	171,274	146,531	△24,743	△14.4
ㅇ 부 가 가 치 세	816,266	832,035	814,068	△17,967	△2.2
ㅇ 개 별 소 비 세	93,182	101,943	101,945	2	0.0
ㅇ 증 권 거 래 세	63,029	49,739	53,829	4,090	8.2

참고: ‘24년 세수 전망 검토

- **탄력적인 세입 회복 지연 가능성**
  - ✓ 글로벌 경기둔화로 미온적 경기회복 시 탄력적 세수 반등 기대하기 어려운 상황
  - ✓ 정부 전망대로 내년 4.9% 명목성장율이 현실화된다면, 소득세와 부가가치세는 올해보다는 증가할 가능성 높으나, 8.6~10.3% 증가율은 다소 높아 보임

  - ✓ 법인세수는 대기업의 ‘23년 영업실적 감소로 ‘24년에도 감소세 계속될 전망
  - ✓ ‘23년 기업 실적 악화로 법인세수가 예상(-2.7/80.4조원)보다 감소할 가능성

  - ✓ 부동산, 주식 관련 세수는 시장 부진과 세제변화 감안 감소 전망
  - ✓ 거래위축으로 양도세 ‘23년 17.6조원에서 4.8조원 반등(27.3%) 가능성 미지수

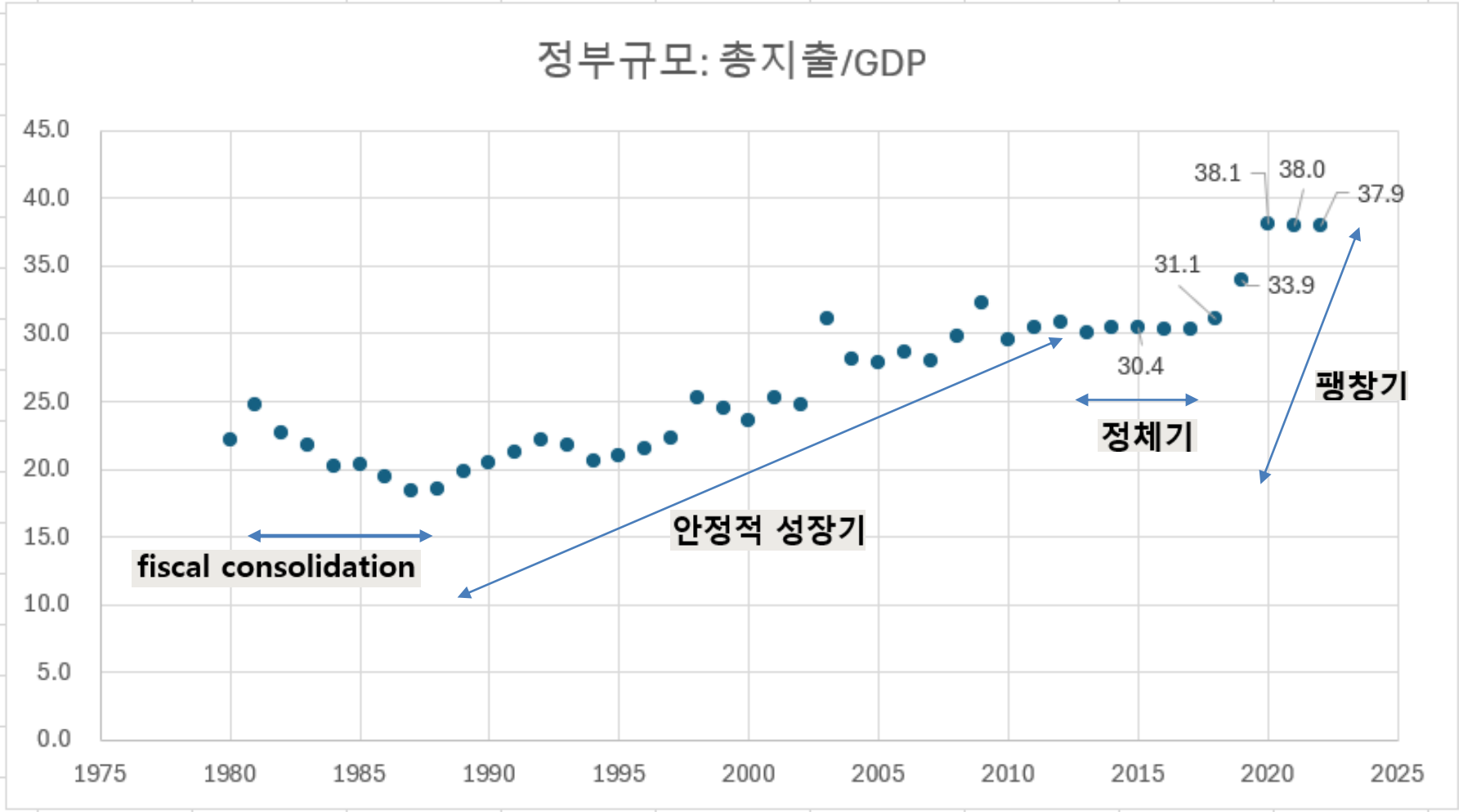
  → 투자와 소비 등 내수둔화와 순조로운 수출증가 관련 하방 리스크가 상존하는 여건에서, 세수 증가를 주도할 세목 찾기 어려워, 세입의 탄력적 회복 지체될 가능성

II.3. 재정규모: 정부 Size

- **'19년 이후 확대재정정책으로 Government Size(총지출/GDP)가 크게 증가**
  - ✓ **지출 억제의 효과는 일차적으로 재정적자를 통해 나타나야 하는데, 적자 규모가 너무 커 지출 통제 노력은 제한적인 성과를 거두었다 판단됨**
  - ✓ **GDP의 3.9%에 이르는 '24년 관리재정수지 적자규모는 외환위기('98년, 4.6%)를 제외하면 코로나19 팬데믹 시기('20~'22년, 4.4~5.8%)뿐임**
  - ✓ **관리재정수지 적자 GDP 대비 비율(3.9%)이 준칙 상한(GDP 3%)을 지키지 못한 것이 준칙 법제화를 위한 정부 의지 약화로 해석되지 않도록 노력해야 할 것임**

II.3. 재정규모: 정부 Size (= 총지출/GDP)

2000년 이전 20% 초반 수준의 정부 Size는 2000년대를 거치며 20% 후반으로 증가, '10년 30%에 이름 '18년까지 30%선에 머물던 재정규모는 '19년 적극재정 기조 하에 33.9%로 증가 후, 확대재정정책 본격화로 2020년 이후 38% 수준 안착하는 모습 팽창기



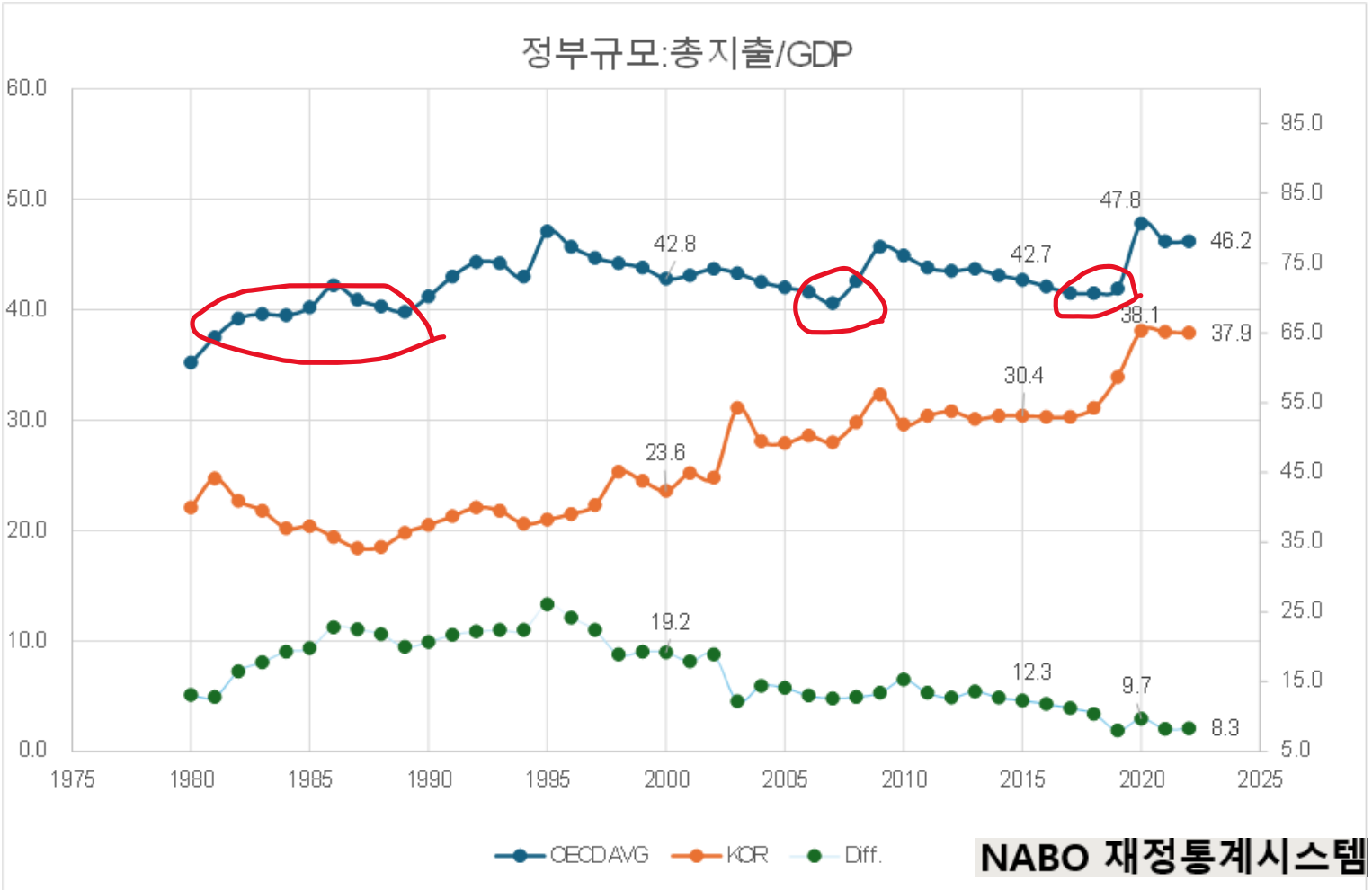
II.3. 정부 Size 국제비교

'22년 기준 우리나라 정부규모는 OECD 평균 수준의 82%

'80년대 중반 이후 OECD국가의 정부 size 평균은 40% 전후반대에서 등락을 반복하였으나, 코로나19 확산으로 '20년에 40% 후반까지 오른 직후, 21년부터 46%로 안정화

- '80년대 중반 이후 우리나라 정부 size 지속적 확대, OECD 평균 수준과 격차 20%에서 8%로 크게 축소

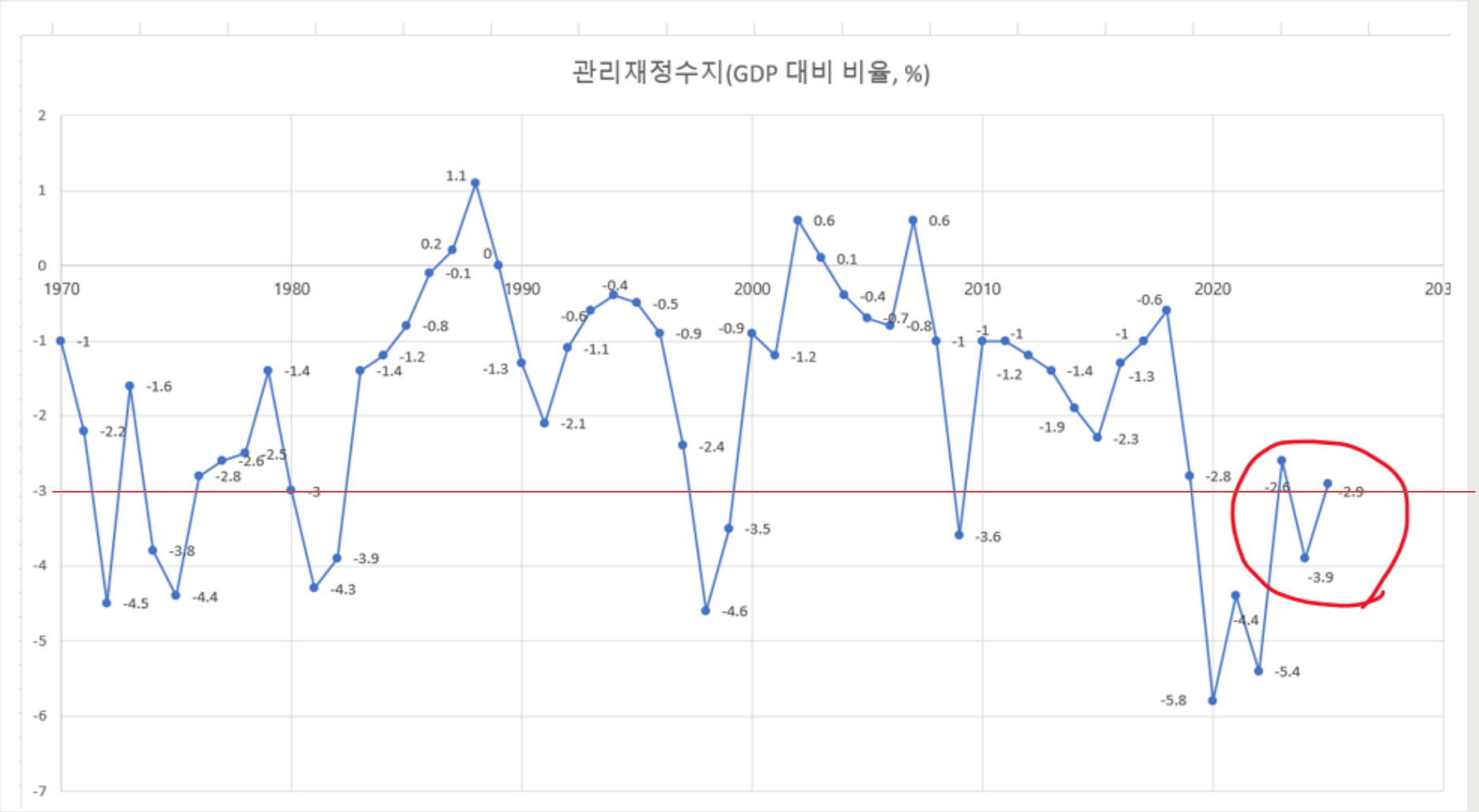
- 현재 우리나라 정부 size(38%)는 80년대 후반, 2000년대 중후반 또는 코로나19 직전 OECD 평균수준에 근접



II.4. 재정건전성 검토

- **정부가 재정정상화를 통해 총지출 증가 규모를 억제하여, 국가채무 증가폭을 2019년 이후 가장 낮은 수준인 +61.8조원으로 축소하는 등 미래세담 부담을 최소화하였다고 밝혔음에도, '20년 이후 시작된 대규모 재정적자가 개선되지 못한 채, '24년에도 계속 반복됨으로써, 재정건전성 회복이 지체되고 있는 것은 재정관리의 심각한 위험 신호에 해당**
  - ✓ **지출 억제의 효과는 일차적으로 재정적자를 통해 나타나야 하는데, 적자 규모가 너무 커 지출 통제 노력은 제한적인 성과를 거두었다 판단됨**
  - ✓ **GDP의 3.9%에 이르는 '24년 관리재정수지 적자규모는 외환위기('98년, 4.6%)를 제외하면 코로나19 팬데믹 시기('20~'22년, 4.4~5.8%)뿐임**
  - ✓ **관리재정수지 적자 GDP 대비 비율(3.9%)이 준칙 상한(GDP 3%)을 지키지 못한 것이 준칙 법제화를 위한 정부 의지 약화로 해석되지 않도록 노력해야 할 것임**

II.4. 재정건전성 검토: 대규모 재정적자의 고착화 위험



Ⅱ.4. 재정건전성 검토

- **'24년의 경우, 금융성 채무가 줄면서, 표면적으로 전체적인 국가채무 증가율은 부분적으로 통제되는 모습**
- **국가채무를 최소화하는 것은 좋으나, 재정건전성 회복을 위해 중요한 것은 재정적자 규모 자체를 줄이는 것임**
- **금융성 채무 비중은 줄어드는 반면, 적자보전 채무 비중이 늘고 있어, 질적 측면에서 채무관리 위험이 상승하는 문제**

  - ✓ **'24년 관리재정수지 적자(92조원)보다 적자보전 채무 증가액(77조원)이 작다는 특징이 있는데, 이는 전통적인 방법이 아닌 다른 방법으로 적자를 보전한다는 의미**
  - ✓ **'23년 세입결손으로 인한 재정적자를 국채발행이 아닌 다른 재원(외평기금)으로 보전한 것과 유사한 맥락이라면, 재정 투명성 차원에서 적자보전 재원 조달의 예측가능성 높이는 것이 필요함**

II.4. 재정건전성 검토:

부채 장기균형 수렴 조건과 재정수지적자 상한

1. 5% 내외 명목성장률 유지:
   관리재정수지적자를 GDP 3%내로 통제하는 경우, 국가채무비율은 GDP 60% 수준으로 근접

2. 5% 내외 명목성장률 유지:
   채무비율이 60%를 넘어서게 되더라도,
   준칙에 따라 적자를 GDP 2%내로 통제하면, 채무비율이 60%선으로 복귀하는 회복력 존재

3. 명목성장률 4% 수준 유지 경우에도,
   적자를 GDP 2%내로 통제하면, 동일한 회복력 존재

4. 명목성장률이 4% 수준으로 유지되는 경우,
   관리재정수지를 GDP 2.4% 수준으로 통제하면,
   채무비율은 장기적으로 60%로 근접

<부채 장기 수렴 조건>

$$\lim_{T\to\infty} D_T = \lim_{T\to\infty} \frac{D_0}{(1+g)^T} - \frac{B}{(1+g)^{T-1}g} + \frac{B}{g}(1+g)$$

$$= 0 - 0 + \frac{B}{g}(1+g)$$

$$= \frac{B}{g}(1+g)$$

D_T : T기의 국가채무비율
g: 향후 명목 GDP 성장률
B: 향후 재정수지적자 비율
D_0: 현재의 국가채무비율
Y_0: 현재의 명목 GDP

II.4. 재정건전성 검토

- '23~'27년 국가재정운용계획에서 적자성 채무는 '27년 968.6조원으로, '23년 721.3조원 대비 연평균 7.6% 증가 전망
- 동 기간 전체 국가채무 증가율은 5.7%
- 전체 국가채무 대비 적자성 채무 비중 '23년 63.6%에서 '27년 68.3%로 증가

[성질별 국가채무 추이 및 구성 내역]

(단위: 조원, %)

구 분	국가채무	(GDP 대비)	적자성 채무	일반회계 적자보전	공적자금	기타 적자성	지방정부 순채무	금융성 채무	외환시장	국민주택	공자기금 여유재원 조정	기타 금융성
2017	660.2	(36.0)	374.8	289.6	47.5	4.9	32.8	285.4	222.3	69.4	△32.9	26.6
2018	680.5	(35.9)	379.2	300.4	45.3	4.7	28.7	301.3	234.9	73.3	△34.1	27.2
2019	723.2	(37.7)	407.6	334.7	44.1	4.6	24.2	315.6	247.2	76.4	△34.9	26.9
2020	846.9	(43.6)	512.7	437.5	42.8	5.2	27.5	333.9	256.4	78.9	△39.5	38.1
2021	970.7	(47.0)	597.5	523.1	38.6	4.2	31.5	373.2	263.8	82.2	△23.7	50.9
2022	1,067.40	(49.4)	676.0	605.8	32.2	4.1	33.9	391.3	265.7	82.2	△15.3	58.8
2023	1,134.4	(50.4)	721.3	656.6	28.0	4.1	32.6	413.0	278.7	86.8	△14.1	61.7
2024	1,196.2	(51.0)	792.4	733.5	22.2	4.0	32.8	403.7	253.4	83.7	△2.1	68.7
2025	1,273.3	(51.9)	849.8	798.1	16.5	3.9	31.3	423.5	258.5	83.1	8.2	73.8
2026	1,346.7	(52.5)	910.4	865.7	10.7	3.9	30.1	436.3	264.3	82.3	11.6	78.1
2027	1,417.6	(53.0)	968.6	930.3	4.3	3.9	30.2	449.0	269.4	81.5	14.1	84.0
'17~'27 증가율	7.9		10.0	12.4	△21.4	△2.3	△0.8	4.6	1.9	1.6		12.2
'23~'27 증가율	5.7		7.6	9.1	△37.4	△1.2	△1.9	2.1	△0.8	△1.6		8.0

주: 공공자금 여유재원 조정의 음수 부분은 공공자금관리기금에서 각 특별회계 및 기금으로부터 예수받은 여유자금을 활용함에 따라 일반회계 적자보전 채무의 재원으로 발행했어야 하는 국고채를 적게 발행한 것을 의미함

자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가채무관리계획」, 2023.9. 등

II.4. 재정건전성 검토

- NABO 중기재정전망과 국가재정운용계획 간 괴리가 점차 커지고 있음

- 국세수입과 의무복지지출 추계에 이용된 전제나 방법론 차이로 인해 관리재정수지적자 전망 결과가 달라지는 자연스러우나, 양자 간 차이가 예전에 비해 두드러지고 있어 주의가 요구됨

- 특히, 정부 국가채무 비율 전망치가 상대적으로 낮다는 점 유의

[NABO 중기재정전망: 재정총량표]

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	연평균 증가율
총수입	571.2	604.5	649.4	683.4	716.8	749.6	783.0	816.7	851.2	886.8	
(전년 대비 증가율)	(-7.5)	(5.8)	(7.4)	(5.2)	(4.9)	(4.6)	(4.5)	(4.3)	(4.2)	(4.2)	5.0
국세수입	340.3	361.4	390.4	416.6	438.8	461.8	484.0	507.2	531.1	556.1	
(전년 대비 증가율)	(-14.1)	(6.2)	(8.0)	(6.7)	(5.3)	(5.3)	(4.8)	(4.8)	(4.7)	(4.7)	5.6
국세외수입	230.9	243.2	259.0	266.8	278.1	287.7	299.0	309.5	320.2	330.7	
(전년 대비 증가율)	(4.2)	(5.3)	(6.5)	(3.0)	(4.2)	(3.5)	(3.9)	(3.5)	(3.4)	(3.3)	4.1
총지출	607.6	655.2	689.3	724.2	756.6	787.8	820.3	853.4	887.1	921.4	
(전년 대비 증가율)	(-11.0)	(7.8)	(5.2)	(5.1)	(4.5)	(4.1)	(4.1)	(4.0)	(3.9)	(3.9)	4.7
의무지출	321.3	346.5	373.8	401.8	427.4	451.7	477.2	503.4	530.1	557.3	
(전년 대비 증가율)	(-3.4)	(7.8)	(7.9)	(7.5)	(6.4)	(5.7)	(5.6)	(5.5)	(5.3)	(5.1)	6.3
재량지출	286.2	308.7	315.5	322.4	329.2	336.1	343.2	350.0	357.0	364.2	
(전년 대비 증가율)	(-15.4)	(7.9)	(2.2)	(2.2)	(2.1)	(2.1)	(2.1)	(2.0)	(2.0)	(2.0)	2.7
통합재정수지	-36.4	-50.6	-39.9	-40.9	-39.8	-38.2	-37.3	-36.7	-35.9	-34.7	
(GDP 대비 비율)	(-1.6)	(-2.2)	(-1.6)	(-1.6)	(-1.5)	(-1.4)	(-1.3)	(-1.2)	(-1.2)	(-1.1)	
사회보장성기금수지	49.8	49.3	45.7	42.5	39.3	38.4	35.6	32.6	28.8	24.5	
(GDP 대비 비율)	(2.3)	(2.1)	(1.9)	(1.7)	(1.5)	(1.4)	(1.2)	(1.1)	(0.9)	(0.8)	
관리재정수지	-86.2	-99.9	-85.7	-83.3	-79.1	-76.6	-72.9	-69.3	-64.6	-59.2	
(GDP 대비 비율)	(-3.9)	(-4.3)	(-3.5)	(-3.3)	(-3.0)	(-2.8)	(-2.5)	(-2.3)	(-2.1)	(-1.8)	
국가채무	1,128.8	1,203.2	1,292.4	1,379.3	1,463.2	1,555.0	1,647.4	1,736.6	1,821.6	1,901.8	
(전년 대비 증가율)	(5.8)	(6.6)	(7.4)	(6.7)	(6.1)	(6.3)	(5.9)	(5.4)	(4.9)	(4.4)	6.0
(GDP 대비 비율)	(51.1)	(52.2)	(53.4)	(54.3)	(55.2)	(56.4)	(57.5)	(58.4)	(59.0)	(59.4)	

주: 2023년의 전년 대비 증가율은 2022회계연도 결산 대비이며, 의무지출과 재량지출의 경우 세입세출 외는 제외함

자료: 국회예산정책처

II.4. 재정건전성 검토

1) 일반정부 부채(D2) 비교: IMF

- 2021년 이후 주요 선진국의 D2 비율 하락세 전환, 우리나라의 경우 부채 비율 계속 상승

2) 일반정부 부채(D2) 전망:

(OECD Economic Outlook, '23 Nov.)

D2 기준 부채 비율 급증 전망!

'23년 3.6%p

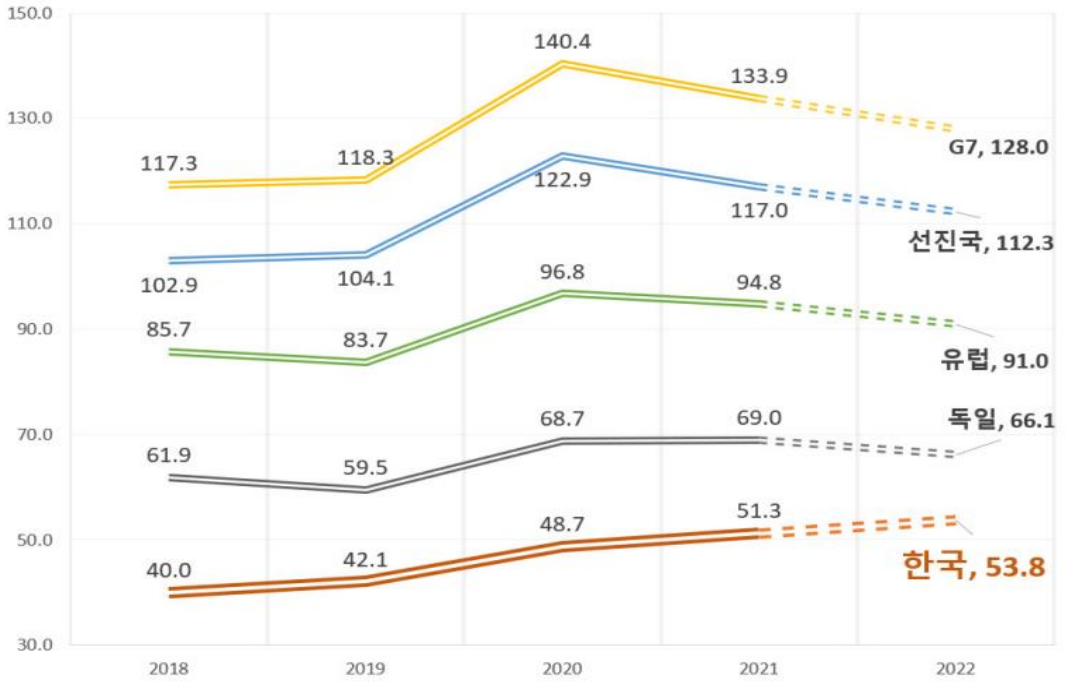
'24년 4.4%p

'25년 3.4%p

*이러한 전망 결과의 배경 확인 필요

[일반정부 부채(D2) 국제 비교]

(단위:GDP 대비 비율 %)



주: 1. 2022년은 IMF 전망치 기준
2. 선진국의 구분은 IMF의 기준을 따른 것으로, 선진국은 한국을 포함한 34개국을 지칭한다.
자료: IMF, 「Fiscal Monitor」, 2023.10.

한국의 경제 및 재정전망

	2021	2022	2023	2024	2025
시장가격기준 국내총생산	4.3	2.6	1.4	2.3	2.1
소비자물가지수(consumer price index)	2.5	5.1	3.6	2.7	2.0
실업률(unemployment rate)[1]	3.6	2.9	2.7	2.9	3.1
재정수지(general government financial balance)[2]	−0.3	−1.8	−1.9	−1.7	−1.3
국가채무(general government gross debt)[2]	50.9	54.8	58.4	62.8	66.2
경상수지(current account balance)[2]	4.7	1.7	1.3	1.4	1.8

주: 1. 경제활동인구 대비
2. GDP 대비
출처: OECD *Economic Outlook November 2023*

III. 정책과제

III.1 재정개혁

Spending Reform, not Restructuring!

- Lessons from Experiences Up To Now
  - ✓ Several Repetitions of Spending Restructuring by Government
  - ✓ No Meaningful Results

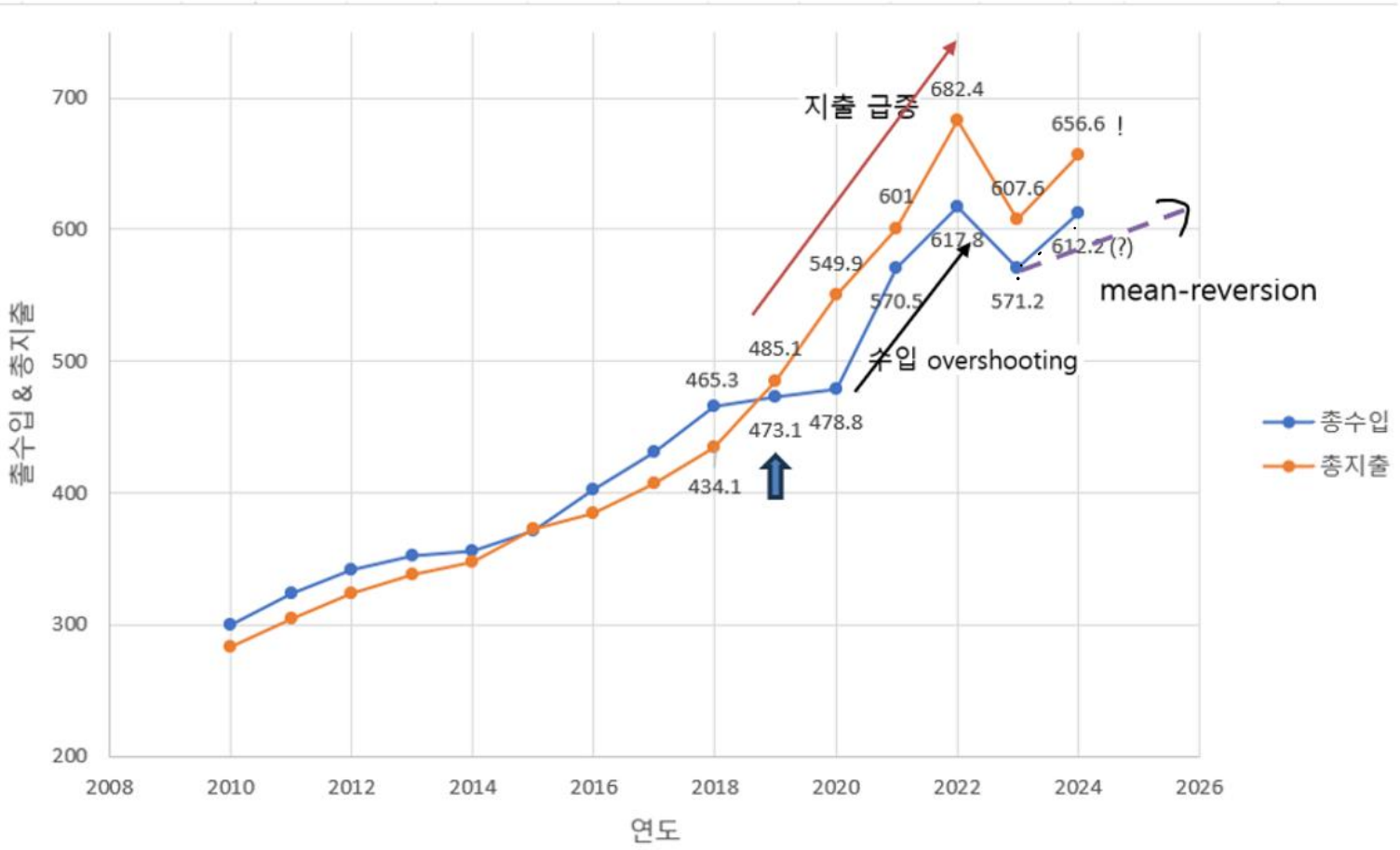
- Rigidity of Fiscal Structure
  - ✓ Mandatory Expenditure more than 50% of Total Expenditure

- Political and Social Environment
  - ✓ Ideological Differences:

    Larger Government, More Spending through Debt Financing
  - ✓ Interest Groups, even with Government
  - ✓ Increasing Demand for Social Welfare

Spending Cut : Back to Pre-Pandemic Trend

- '24년 예산안에서 재량지출 구조조정은 팬데믹 기간에 과도하게 높았던 증가율을 낮추는 수준에 머물렀는데, 재정 정상화를 위해 증가율 조정을 넘어 지출의 절대적 수준(level) 자체를 2019년 이전 trend를 회복하는 수준으로 돌려 놓는 것이 필요함



의무지출 구조 경직성

- 2024년 예산안 전체 지출 중 의무지출 비중이 절반이 넘는 51%로 재량지출을 능가, 2027년에 이 비율은 56.1%로 상승
  - ✓ 고령화에 따른 경직적 복지분야 의무지출 급증이 재정의 탄력적인 운용과 유지 가능성을 크게 위협
    - '24년 복지분야 의무지출 11.6% ('13-'23년 평균증가율 9.2%)
    - '25~'27년 의무지출 증가율 연평균 5.8% > 명목성장율 4.4%
  - ✓ 적정 복지재정 경로 도출하여 지속 가능성확보 필요
    - 공적연금 개혁과 Pay-Go Rule 도입이 대표적
  - ✓ 유사한 복지제도 정비도 필수적
  - ✓ '25~'27년 기간 연평균 7% 증가하는 지방이전재원(특히 교육재정교부금)에 대해서도 재정수요에 따라 신축적이고 합리적인 재정운영 도입돼야

III.4 재정개혁 주요 과제

- **Spending Cut과 더불어 중장기적 세입확충 노력 필요**
  - ✓ **증세는 사회적 분란을 최소화하는 방식을 택하되, 중장기적으로 경제성장을 통한 자연세수 증가를 적극 도모해야**
- **Reallocation of Spending**
  - ✓ **Shifting spending from SOC or Econ. Development sectors to Social Welfare**
- **Improving the Efficiency of Spending**
  - ✓ **Direct Employment by Government**
  - ✓ **Financial Support for Medium & Small-Sized Enterprises**
  - ✓ **SOC, R&D spending,**
- **Zero-Based Budgeting**
- **Performance-Based Budgeting**

III.5 제도화 중요성

System and Institution

- Introduction of Fiscal Rules
- Pay-Go-Rules for Social Welfare Programs
- Pension Reform, Mandatory Spending(Local Education Subsidy) Reform
- Independent Supervisory Committee

III.6 새로운 재정 거버넌스 구축 필요

- **당면 과제**

현실적 추세로 자리잡은 재정의 정치화를 거부하기 보다, 합리적인 제도를 통해 견제하고 균형을 이룰 수 있는 **새로운 재정 거버넌스** 구축이 필요

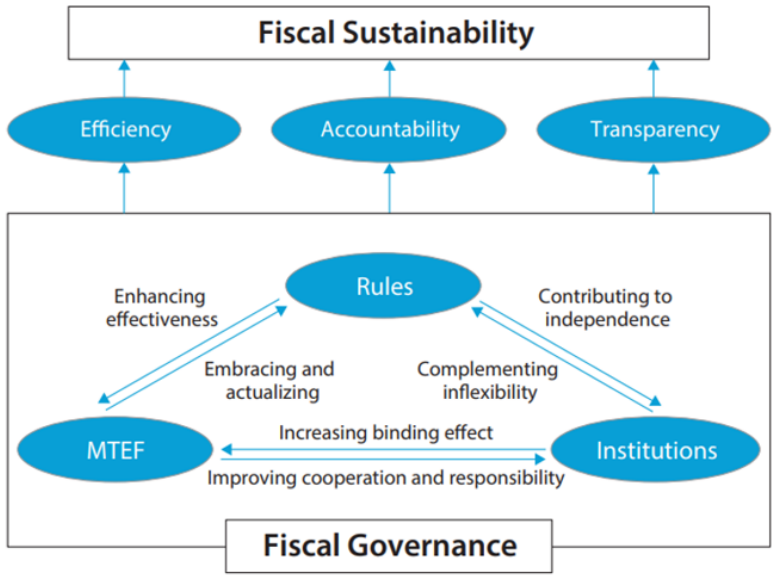
- **독립적인 재정기구(Institutions)가 재정준칙(Fiscal Rules) 준수와 구속력 있는 중기계획(MTEF) 실행과정을 관리·감독**

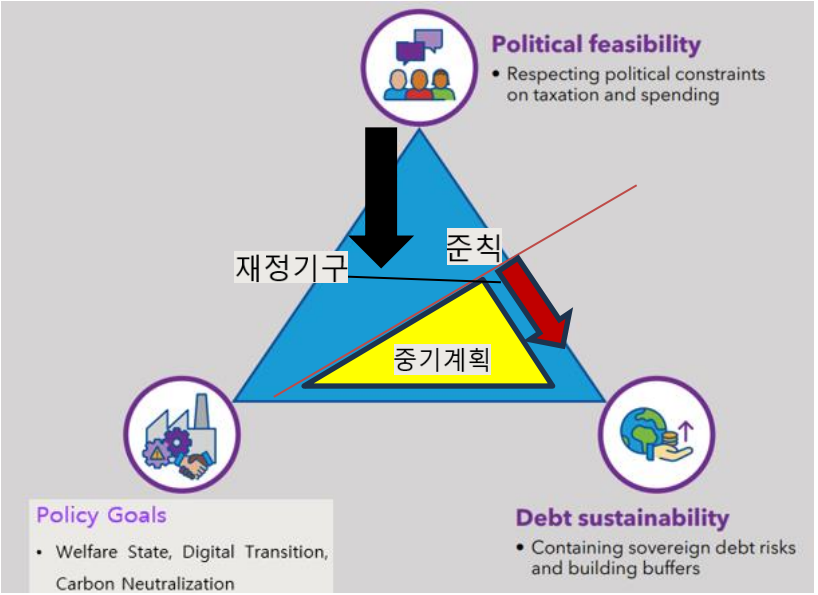
- 중기계획: 재정유지가능성 하에서 정책목표 달성 위한 계획
- 재정준칙 : 재정유지가능성 위한 일정 수준 건전성 부과

- 재정기구: **재정정치화 견제 장치**, 정치적 중립성 중요

2개 재정권력 주체인 행정부(정부수반) 및 의회와 정치적 이해관계가 없는 주체들로 구성돼야, 정무적 판단 배제 가능

<Fiscal Governance: Roles and Components>



ADB Institute Policy Brief(2020, June)

MTEF = medium-term expenditure framework.