

건전재정포럼 제37차 정책토론회

2024년 예산안의 주요 쟁점과 건전재정

일시 2023. 10. 30(월), 14:30~17:00

장소 한국프레스센터 목련실

주최  건전재정포럼

진행순서

* 사회: 진영근 건전재정포럼 운영위원장(前 감사원 감사위원)

~ 14:30	등록
14:30 ~ 14:40	인사말 ◦ 박형수 건전재정포럼 대표 (서울연구원 원장)
14:40 ~ 15:10	발제1 : 2024년 예산안과 2023~2027년 국가재정운용계획평가 ◦ 오종현 한국조세재정연구원 조세정책연구실장
15:10 ~ 15:40	발제2 : 2024년 예산안과 재정운용 방향 ◦ 김우철 서울시립대학교 세무학과 교수
15:40 ~ 16:25	지정토론 ◦ 임동원 한국경제연구원 연구위원 ◦ 이왕재 나라살림연구소 부소장 ◦ 석병훈 이화여자대학교 경제학과 부교수
16:25 ~ 17:00	질의 및 종합토론

주제 발표1

2024년 예산안과
2023~2027년
국가재정운용계획평가

오 종 현

한국조세재정연구원 조세재정연구실장

2024년 예산안과 2023~2027년 국가재정운용계획 평가

2023. 10. 30.

오 종 현(한국조세재정연구원)



목차

1. 들어가며
2. 경제여건과 재정기조
3. 재정총량에 나타난 재정기조
4. 재정운용 방향에 대한 시사점



1 들어가며



KIPF 한국조세재정연구원

들어가며

- ◆ 정부는 이번 예산안과 국가재정운용계획에서 건전재정을 전면에 내세우고 있음
 - 작년 2023년 예산 편성 시 정부는 재정기조를 확장재정에서 건전재정으로 전환한다고 선언
 - 이번 2024년 예산안 또한 강도 높은 재정개혁으로 재정의 체질 개선에 중점을 두었다는 점을 강조
 - 올해 예산 대비 2.8%라는 낮은 총지출 증가율과 약 23조원의 지출 구조조정이 이러한 재정기조를 대변
 - 12대 분야별로 보면 내년 R&D 예산을 올해보다 16.6% 줄인다는 점도 이번 예산안의 주요 특징 중의 하나

KIPF 한국조세재정연구원 |

2 경제여건과 재정기조



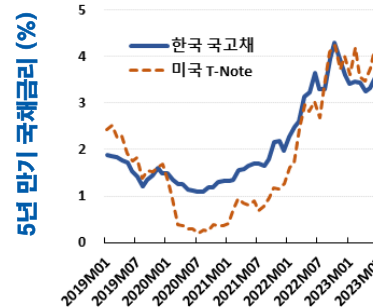
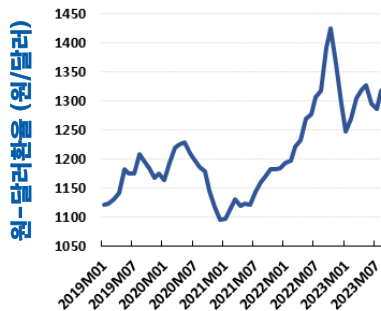
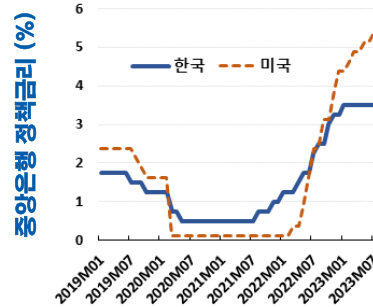
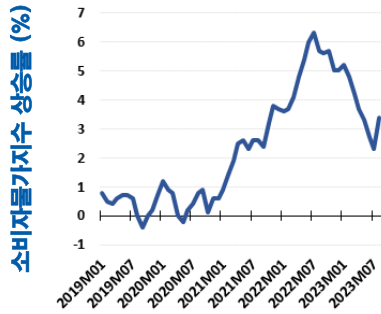
KIPF 한국조세재정연구원

올해 경제: 저성장, 고물가, 고금리, 고환율

- ◆ 예산안에 대해 본격적으로 논의하기 전에 재정정책 결정의 중요한 고려사항인 경제여건부터 간단히 살펴봄
- ◆ 현재 우리나라는 저성장, 고물가, 고금리, 고환율로 경제여건이 좋지 못한 상황
 - 최근 경제정책에서 화두는 높은 물가상승률
 - 높은 물가상승률로 인해 그리고 이를 안정화시키기 위해 금리도 급격히 상승
 - 최근 우리나라뿐만 아니라 미국 등 주요 선진국의 중앙은행은 정책금리를 빠른 속도로 인상
 - 한국은행도 코로나바이러스감염증-19(이하 코로나19) 대응으로 0.5%까지 낮췄던 기준금리를 2021년 8월 26일부터 인상하기 시작해 현재는 기준금리가 3.5%에 이룸
 - 다만 우리나라의 금리 인상 속도가 미국에 미치지 못해 한미 간 정책금리가 역전되었고 그 격차가 점차 커지고 있는 상황
 - 한미 간 금리 격차와 우리 경제의 기초여건에 대한 시장의 평가 등으로 환율도 높은 상태를 유지
 - 이에 국내외 주요 전망 기관들은 올해 우리나라의 경제성장률을 1.4~1.5%로 예측

KIPF 한국조세재정연구원 |

올해 경제: 저성장, 고물가, 고금리, 고환율



KIPF 한국포세계정연구원

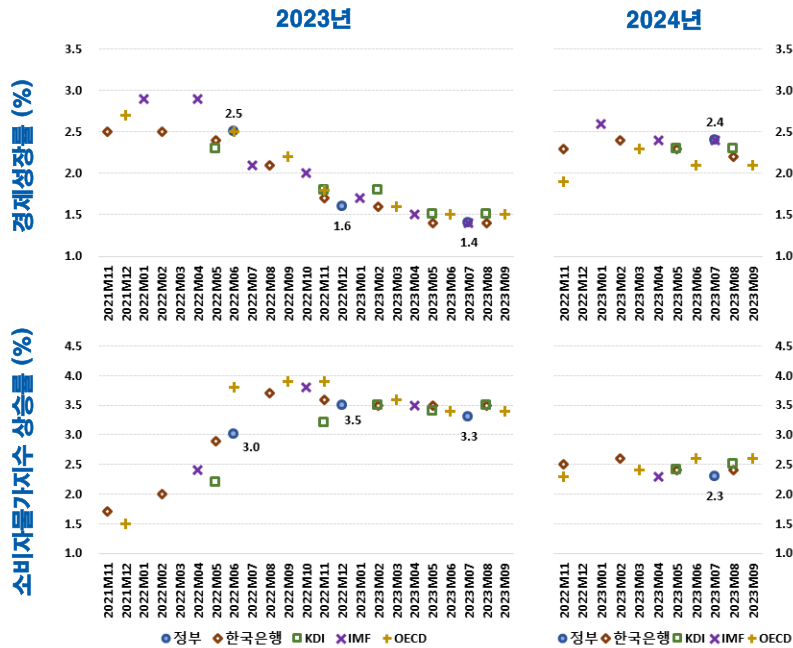
내년도 경제: 개선 전망

◆ 내년의 경제여건은 올해보다는 개선될 것으로 전망되지만 불확실성이 큰 상황

- 올해 3%를 넘어설 것으로 예상되는 소비자물가지수 상승률이 내년에는 2.3~2.6%로 올해보다는 안정될 전망
- 이러한 흐름은 다른 선진국들도 유사하여 각국 중앙은행의 금리 인상 또한 내년에는 멈출 수 있을 것으로 기대
- 우리나라의 내년 경제성장률 또한 올해보다 높은 2.1~2.4% 정도로 전망
- 즉, 경기 국면상 호황은 아니고 회복기라 할 수 있음
- 다만, 내년의 경제여건을 낙관하기에는 불확실성이 너무 큰 상황
 - 주요 전망 기관들은 높은 물가상승률이 예상보다 오랫동안 지속될 수 있고, 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화, 미-중 패권 경쟁과 지리경제학적 분열, 이에 따른 국제 공급망 재편, 중국의 부동산 시장 위기 등 다양한 요인으로 경제의 하방위험이 높다고 진단

KIPF 한국포세계정연구원

내년도 경제: 개선 전망



KIPF 한국포세재정연구원

경제여건과 재정기조

◆ 이러한 경제여건하에서 2024년 예산안의 건전재정으로 설정된 재정기조의 방향성은 적절한 것으로 판단

- 현 시점에서 전망되는 내년도 경기 국면은 대대적인 경기 부양이 필요한 상황과는 거리가 먼 것으로 판단
- 다만 불확실성이 높은 상황인 만큼 경기의 흐름을 예의 주시하면서 우려했던 위험의 실현이 가시화될 경우 재정정책은 이에 유연하게 대응할 필요

◆ 건전재정 기조의 필요성은 내년에 예상되는 경제 여건 때문만은 아님

- 지난 30여 년간 코로나19 대응 과정에서 부채에 의존한 적극적인 재정정책으로 재정 건전성이 빠르게 악화되었는데, 이는 건전재정이 필요한 더 중요한 이유
- 더 근본적으로는 고령화로 인해 우리나라의 재정은 지속가능하지 않다는 점
- 이러한 재정여건을 고려하면 재정의 지속가능성 회복 및 확보는 우리나라 재정정책의 중요한 목표로 설정할 필요

KIPF 한국포세재정연구원

3 재정총량에 나타난 재정기조



KIPF 한국조세재정연구원

어려운 세입 여건

- ◆ 실제 정부가 편성한 예산안이 건전재정에 부합하는가는 재정총량을 통해 들여다볼 필요
- ◆ 어려운 세입여건으로 정부는 2024년 예산안을 편성할 때 곤혹스러웠을 것으로 추측
 - 이번 예산안에 따르면 정부는 2024년 국세수입이 367.4조원으로 올해 예산 대비 33.1조원(8.3%) 감소할 것으로 전망
 - 내년도 예산안에서 국세수입이 크게 감소하는 이유는 올해 발생할 것으로 예상되는 대규모의 세수결손을 반영하였기 때문
 - 기획재정부는 지난 9월 18일 올해 걸힐 것으로 예상되는 국세수입을 예산보다 59.1조원 적은 341.4조원으로 재추계하여 발표
 - 2022년에는 국세수입이 395.9조원 걸렸는데, 1년 만에 국세수입이 54.5조원 줄어드는 것
 - 국세수입 감소로 인해 내년도 총수입은 올해보다 13.6조원(2.2%) 감소한 612.1조원으로 전망

KIPF 한국조세재정연구원 |

총지출 증가율 2.8%

- ◆ 정부는 내년도 총지출 예산을 올해 예산보다 2.8% 증가한 656.9조원으로 편성
 - 이를 근거로 정부는 2023년도 예산 편성 시 재정기조를 확장재정에서 건전재정 기조로 전면 전환한 데 이어 2024년도 예산안 또한 이러한 기조를 흔들림 없이 견지하였다고 주장
 - 과거 본예산의 총지출 증가율과 비교하면 2.8%는 2005년 이후 가장 낮은 수준이기 때문에 내년도 예산안 수립 시 정부가 재정건전성에 상당히 무게를 둔 것으로 생각할 수 있음
 - 또한 국가재정운용계획을 보면 2025~2027년 총지출 연평균 증가율을 경상성장을 전망치인 4.4%보다 낮은 3.9%로 계획
 - 즉 건전재정 기조를 중기 시계에서도 지속적으로 이어가면서 경제규모 대비 재정지출 규모를 점차 축소하겠다는 의지

KIPF 한국포세계정연구원

완만한 재량지출 증가

- ◆ 정부의 건전재정에 대한 의지는 재량지출에서도 잘 드러남
 - 올해 예산 대비 2024년 예산안의 재량지출 증가율은 3.5%로 내년도 경상성장을 전망치인 4.9%보다도 낮음
 - 내년 예산안뿐만 아니라 정부는 국가재정운용계획을 통해 2025~2027년 연평균 재량지출 증가율 또한 1.6%로 매우 낮춰 잡아 2027년까지 GDP 대비 재량지출 비중을 12.1%까지 축소시키겠다는 계획
 - 2018년 하반기에 접어든 경기 불황 국면과 2020년부터 유행한 코로나19로 인해 확장재정을 강조하면서 2019년 이후 GDP 대비 재량지출이 급격히 증가한 점을 감안하면, 이를 그 이전 수준으로 되돌려 놓으려는 노력이 필요하며 이번 국가재정운용계획은 그 과정을 담은 것으로도 해석할 수 있음

GDP 대비 재량지출 비중

(단위: %)

2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
12.0	11.6	11.3	11.6	12.8	15.3	15.4

주: 결산 기준

KIPF 한국포세계정연구원

R&D 예산 구조조정

- ◆ 2024년 분야별 예산안에서 가장 눈에 띄는 변화인 R&D 예산 16.6% 삭감 또한 최근 급증했던 예산을 일부 조정하는 성격으로도 볼 수도 있음
 - R&D 예산은 2019년 20.5조원에서 2022년 29.8조원으로 단 3년만에 9.3조원 (45.4%) 증가하였는데, 내년에 삭감된 5.2조원은 최근에 급증한 R&D 예산을 조정하는 성격도 있는 것으로 판단
 - 다만 이번 R&D 예산의 구조조정이 어떠한 과정과 기준으로 이루어졌는지는 불분명하며, 대규모 R&D 예산 삭감이 우리나라의 성장잠재력을 낮추는 것은 아닌지 우려스러운 부분도 존재
 - 따라서 2024년 예산안에서 R&D 예산이 대거 구조조정된 만큼 정부는 그 기준 등을 투명하게 공개하고 다양한 논의를 통해 필요한 부분은 조정하여 미래에 대한 우려를 불식시킬 필요

R&D 예산

(단위: 조원)

2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
18.9	19.1	19.5	19.7	20.5	24.2	27.4	29.8	31.1	25.9

KIPF 한국포세계재정연구원

높은 재정수지 적자

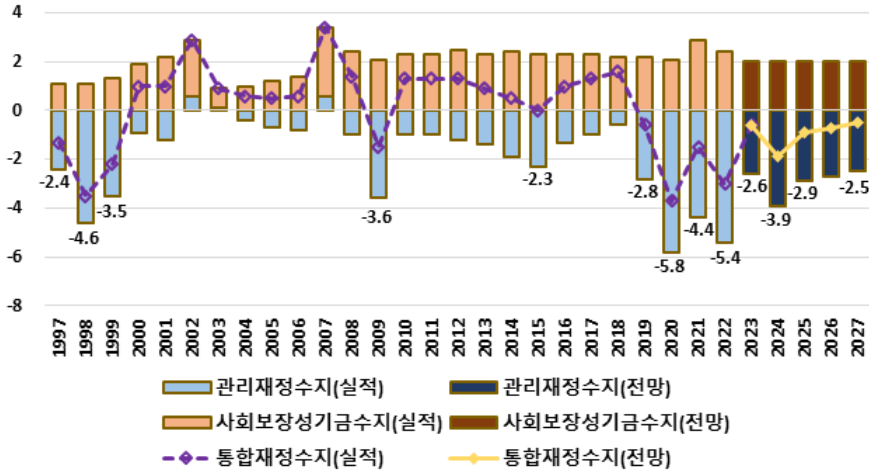
- ◆ 하지만 재정수지를 보면 건전재정 기조라는 정부의 주장에 의문
 - 내년도 관리재정수지가 GDP의 3.9% 정도 적자를 기록할 것으로 예상되기 때문
 - 역사적으로 이러한 적자 규모는 이례적인 상황
 - 이러한 관리재정수지 적자 비율은 국제 금융위기를 겪은 2009년(3.6%)을 상회
 - 관리재정수지 적자 규모가 GDP의 3.9%를 넘어선 시기는 외환위기를 겪은 1998년(4.6%)과 코로나19 대유행기였던 2020~2022년(4.4~5.8%)뿐
 - 따라서 관리재정수지를 기준으로 생각하면 내년도 예산안이 건전재정 기조에 부합한다고 말하기는 어려움
 - 특히, 현재 정부는 재정이 지속가능하도록 관리하기 위해 재정준칙의 법제화를 추진하고 있는데, 내년 예산안에서는 이를 지키지 못하는 형국
 - 정부가 제안한 재정준칙의 핵심은 GDP의 3%를 관리재정수지 적자의 상한으로 설정하는 것
 - 국가채무 비율이 60%를 초과하면 이 상한을 2%로 조정

KIPF 한국포세계재정연구원

높은 재정수지 적자

GDP 대비 재정수지 비율 실적 및 전망

(단위: %)



KIPF 한국포세재정연구원

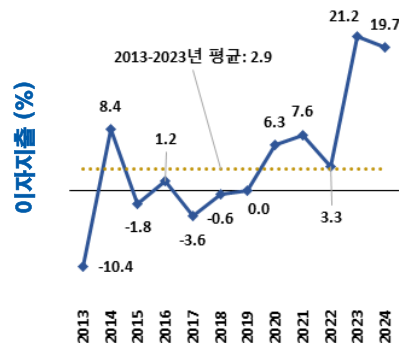
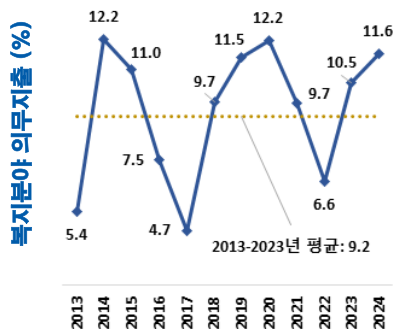
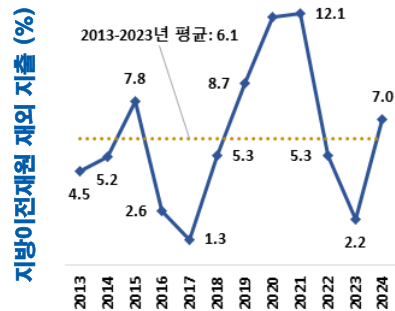
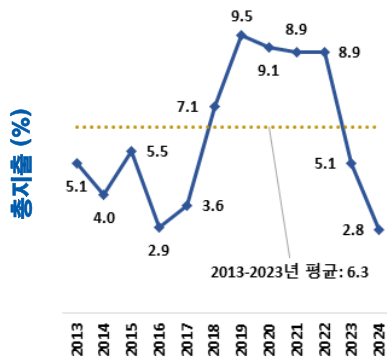
가파른 의무지출 증가

◆ 내년도 예산안에서 낮은 재량지출 증가율에도 불구하고 관리재정수지 적자 규모가 큰 이유는 세입여건 악화와 더불어 복지분야 의무지출과 이자지출의 증가율이 높기 때문

- 내년도 예산안에서 복지분야 의무지출과 이자지출 증가율이 각각 11.6%와 19.7%로 2013~2023년 평균 증가율인 9.2%와 2.9%를 넘어서는 수치
- 내년도 재정지출 증가율을 살펴볼 때 총지출에서 지방이전재원을 제외한 지출을 기준으로 재정지출 증가율을 과거와 비교하면 총지출 증가율은 7.0%로 높은 수준
- 정부는 내년에 재량지출 증가율을 낮춰 건전재정을 견지하기 위해 노력하지만 총수입이 줄어드는 것과 동시에 의무지출 중 복지분야 지출과 이자지출이 각각 빠르게 증가하는 바람에 관리재정수지 적자 규모가 커진 것

KIPF 한국포세재정연구원

가파른 의무지출 증가



KIPF 한국포세계정연구원

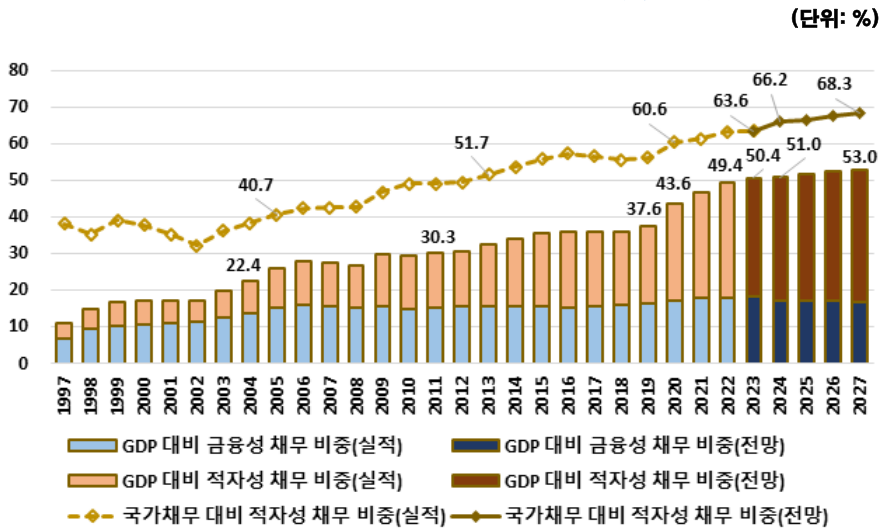
국가채무 비율의 지속적인 증가

- ◆ 2024년 큰 폭의 관리재정수지 적자로 인해 내년도 국가채무는 올해보다 61.8조원 증가한 1,196.2조원이 될 전망
 - 또한 2023~2027년 국가재정운영계획에 나타난 중기 시계의 관리재정수지는 2025~2027년 3년간 평균적으로 GDP의 2.7%가량의 적자가 발생할 계획
 - 2025년 이후의 재정운영은 정부가 추진하는 재정준칙에 부합하지만, GDP 대비 2.7% 규모의 관리재정수지 적자는 과거의 재정운영과 비교하면 이 또한 결코 작은 규모는 아님
 - 이로 인해 GDP 대비 국가채무 비율은 2027년 53.0%까지 지속적으로 증가할 것으로 전망
 - 국가채무 비율의 증가속도가 2020~2022년에 비해 상당히 완만해진다는 점은 긍정적이지만, 중기 시계에서 안정화되는 모습이 보이지 않는다는 점은 재정운영에 보완이 필요함을 시사

KIPF 한국포세계정연구원

국가채무 비율의 지속적인 증가

GDP 대비 국가채무 비율 실적 및 전망



KIPF 한국포세계정연구원

재량지출에 의존한 재정건전화의 한계

- ◆ 이번 예산안과 국가재정운용계획은 정부의 재정건전화의 노력에도 불구하고 재량지출에만 의존한 재정건전화로 그 한계가 드러난 것으로 평가
 - 2024년 예산안에서 복지분야 의무지출과 이자지출이 급격히 증가하였는데, 이는 비단 내년만의 문제는 아님
 - 복지분야 의무지출은 고령화 등으로 향후에도 빠른 속도로 증가할 것으로 예상
 - 이자지출은 복지분야 의무지출보다 규모가 작지만 최근에 급격히 증가한 국가채무로 인해 2023년과 2024년 2년 연속 증가율이 높고, 고금리로 인해 앞으로도 과거의 증가율을 웃돌 것으로 예상
 - 내년에는 국세수입 감소로 지방이전재원이 재정에 부담을 다소 덜어주었지만 일반적으로 경제규모가 커지면서 국세수입도 같이 증가하기 때문에 지방이전재원도 향후 지속적으로 증가할 것

KIPF 한국포세계정연구원

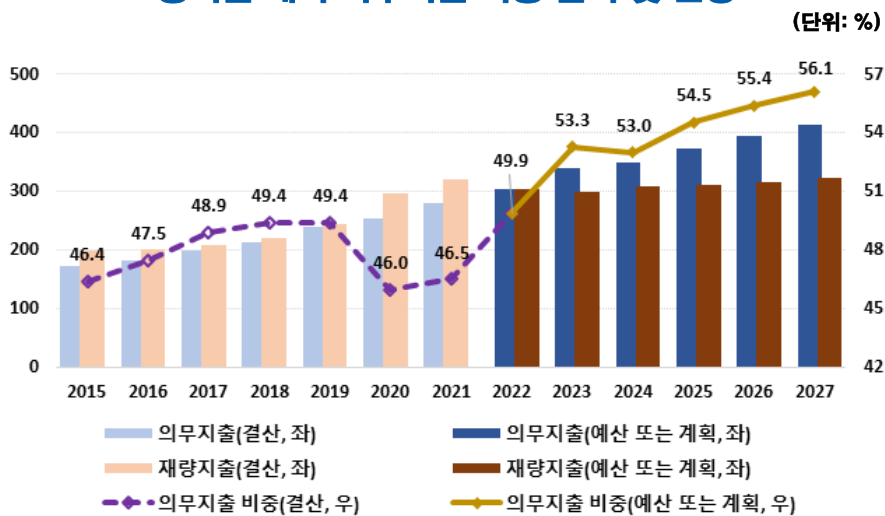
의무지출로 인한 재정부담 증가

◆ 앞으로 의무지출이 재정에 상당한 부담이 될 것이라는 점은 지표들 통해서도 잘 나타남

- 총지출 예산 중 의무지출 비중이 2027년에는 약 56.1%까지 증가할 것으로 예상
 - 이는 과거 총지출 대비 의무지출 비중이 50%를 밑돌던 것과는 대조적
- 국세수입 대비 의무지출 비중 또한 2024년에는 94.8%에 이르고 2027년에도 92.9%로 높은 수준을 유지할 것으로 전망
 - 이 또한 국세수입 대비 의무지출 비중이 2018년 이전 70%대에서 감소하던 모습과는 대조적
- 앞으로는 국민으로부터 걷는 세금의 대부분을 의무지출에 써야한다는 것과 동시에 의무지출을 더 이상 늘리는 것에 대한 한계에 거의 다다른 것으로 해석
- 총지출 또는 국세수입 대비 의무지출의 비중이 높아진다는 것은 그만큼 재정운용에서 경기 대응 등을 위한 운신의 폭이 작아진다는 것과 함께 재정이 지속가능하지 않다는 것을 의미

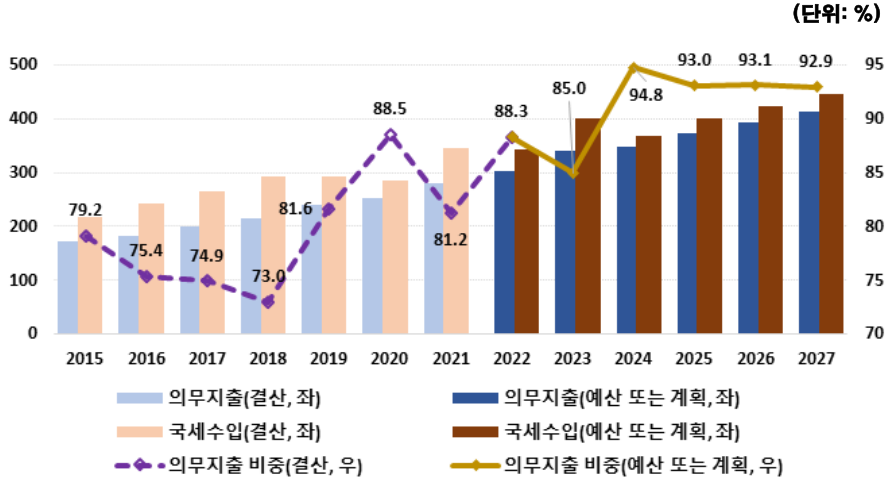
의무지출로 인한 재정부담 증가

총지출 대비 의무지출 비중 실적 및 전망



의무지출로 인한 재정부담 증가

국세수입 대비 의무지출 비중 실적 및 전망



KIPF 한국조세재정연구원

4 재정운용 방향에 대한 시사점



KIPF 한국조세재정연구원

의무지출을 통제하기 위한 재정준칙

- ◆ **현재 정부가 법제화를 추진하고 있는 재정준칙이 의무지출을 통제할 수 있도록 보완할 필요**
 - 이번 국가재정운용계획에서 재정혁신 방향 중 중장기 재정건전성 관리 강화를 위한 방안 중 첫 번째로 등장하는 것이 재정준칙의 법제화
 - 하지만 우리 재정의 지속가능성 문제는 의무지출에서 발생하기 때문에 현재 정부가 추진하는 관리재정수지만 통제하는 수지준칙만으로는 우리나라 재정의 지속가능성 문제를 해결하는 데 역부족
- ◆ **예를 들어, 국세수입 대비 의무지출 비중과 같은 지표를 통해 특정 의무지출 증가 시 다른 의무지출을 구조조정하거나 세입을 확충하도록 유도할 필요**
 - 다만, 국세수입의 경우 경제여건에 따라 변동이 크기 때문에 이러한 지표를 매년 충족시켜야하는 것이 아닌 특정 수준을 목표치(anchor)를 정하고 중기 시계에서 평균적으로 해당 목표치를 충족시킬 수 있도록 유연성도 확보할 필요

의무지출을 통제하기 위한 재정준칙

- ◆ **물론 지표만 설정한다고 재정의 지속가능성이 확보되는 것은 아님**
 - 관리 및 운영 주체, 재정위험 진단 체계, 예방 및 교정 수단 등 이러한 지표를 충족시킬 수 있는 다양한 제도적 요소가 뒷받침될 필요
 - 특히 의무지출을 구조조정하려면 관련 법을 개정해야 하기 때문에 재정당국 혼자만의 결정으로는 불가능
 - 이로 인해 현재의 예산 편성 구조에서 재정당국은 지출 구조조정을 재량지출에만 의존할 수 밖에 없고 의무지출에는 손을 못 대고 있는 실정
 - 의무지출의 규모가 목표치를 상회할 경우 구조조정의 우선순위나 방법 등을 법으로 사전에 정하는 등 실질적으로 의무지출을 관리할 수 있는 방안도 마련할 필요

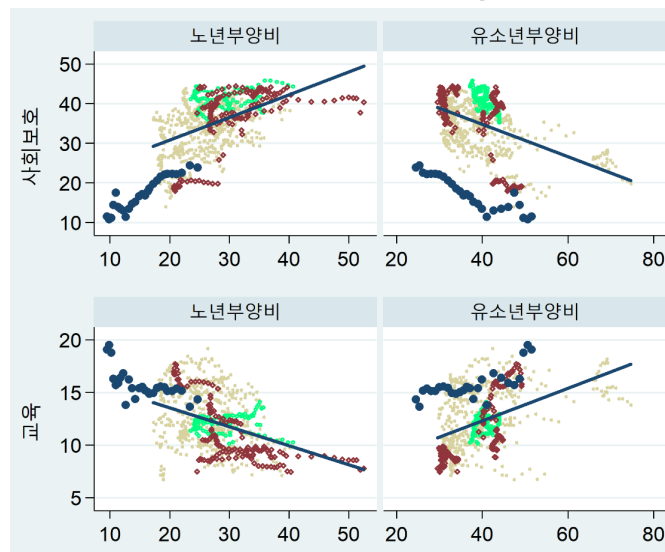
의무지출 구조조정 방향

- ◆ 의무지출의 구조조정의 방향은 다음 그림에 어느 정도 드러난다고 판단
 - 다음 그림은 우리나라 포함 29개국 선진국의 1995~2021년 인구구조(노년부양비, 유소년부양비)에 따른 일반정부 총지출 대비 사회보호지출과 교육지출 비중에 대한 산포도
 - 비록 인과관계는 아니지만 저출생·고령화는 사회보호지출을 증가시키고 교육지출을 감소시키는 방향으로 작용할 가능성이 있다는 점이 그림에 나타남
 - 특히 과거 선진국이 현재 우리나라의 노년부양비 및 유소년부양비와 유사했던 시기와 비교하면 우리나라의 사회보호지출 비중은 매우 낮고 교육지출 비중은 매우 높은 수준
 - 선진국의 기능별 혹은 분야별 자원배분 모습이 우리나라 미래의 모습이라고 말할 수 없지만 두 분야의 미래 재정수요의 방향성에 대해서는 어느 정도 시사하는 바가 있다고 생각

의무지출 구조조정 방향

인구구조와 사회보호 및 교육지출 비중

(단위: 명/20~64세 인구 100명, %)



우리나라 포함 29개 선진국의 1995~2021년 인구구조에 따른 일반정부 총지출 대비 사회보호 및 교육지출 비중 선형회귀선은 우리나라를 제외한 나머지 28개 선진국 간의 관계
 남색은 한국, 갈색은 G7 국가, 초록색은 북유럽 국가, 그 외는 기타 선진국

의무지출 구조조정 방향

- ◆ **의무지출 구조조정 방향은 복지지출의 효율화와 교육지출 감축**
 - 우리나라 중앙정부의 의무지출은 대체로 복지분야 의무지출과 지방이전재원으로 구분
 - 지방이전재원은 대부분 지방교부세와 지방교육재정교부금으로 구성
 - 고령화로 인해 복지분야 의무지출의 증가는 피할 수 없을 것으로 보이나 보편적 복지를 지양하고 복지분야 내에서의 지출 효율화를 지속적으로 추진할 필요
 - 공적연금개혁도 재정건전화를 위해서는 필수
 - 반면 학령인구 감소로 인해 교육지출 수요는 감소할 여지 존재
 - 현재 내국세 연동 방식으로 되어 있는 교육재정교부금 산정 방식을 실제 교육재정 수요와 재정여건에 기반하여 예산을 편성하도록 변경하는 등 교육지출의 빠른 증가를 억제할 방안 마련 필요

맺음말

- ◆ 정부의 재정건전화 노력에도 불구하고 대규모의 세입 결손과 재량지출 중심의 지출 구조조정으로 대규모의 적자 예산이 편성된 것은 아쉬운 부분
- ◆ 다만 올해의 경기침체 및 내년 경기의 불확실성을 감안하면 이러한 예산안의 어느 정도 불가피한 점은 인정
- ◆ 최근 급격히 악화된 재정건전성을 조속히 정상화하기 위해서는 향후 의무지출을 포함한 강력하고 지속적인 지출 구조조정과 함께 중장기적인 세입 확충 노력도 필요

감사합니다



KIPF KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

주제 발표2

2024년 예산안과 재정운용 방향

김 우 철

서울시립대학교 세무학과 교수

2024년 예산안과 재정운용 방향

김우철
서울시립대 세무학과

2023. 10

Contents

I. 재정운용 여건

II. 2023년 예산안

III. 정책과제

1.1 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

1.2 재정운용의 3-Way Trade-off, IMF(2023)

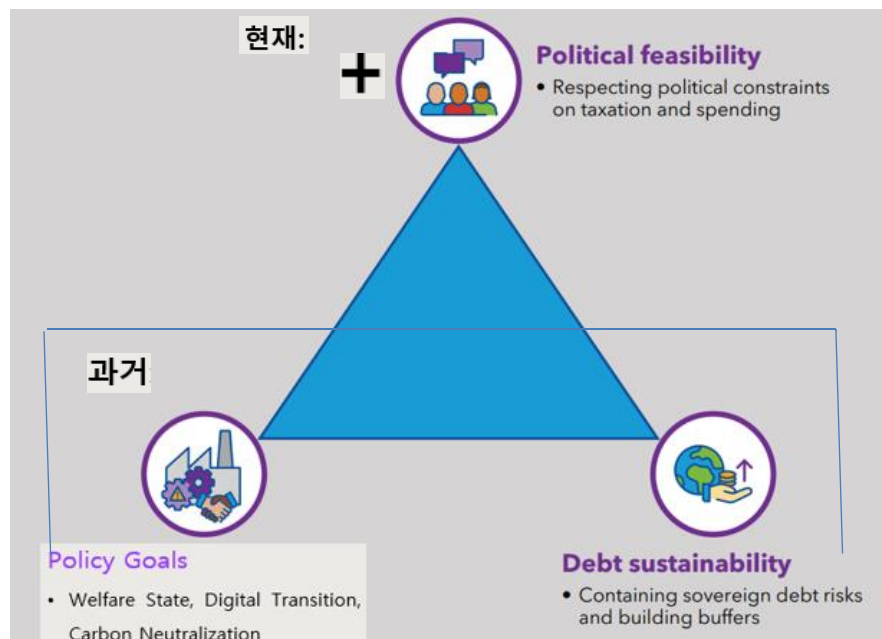
• 최근 재정운용 방향 결정의 3가지 핵심 요소

- 1) 국가적 정책목표 달성
- 2) 부채의 유지가능성

3) **정치적 타당성***

최근 매우 중요해짐
(소위, 정무적 판단)

*지출감축이나 증세에 부정적인 경향을 존중하는 정무적 태도를 의미



*IMF Fiscal Monitor, 2023 Oct.

1.3 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

Objectives of Fiscal Policy

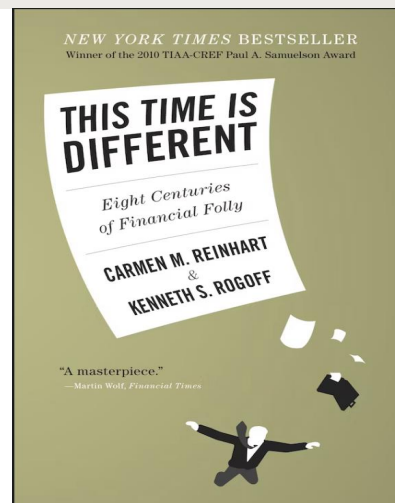
1. Full Employment
2. Price stability
3. Economic growth
4. Equitable distribution
5. External stability
6. Capital formation
7. Regional balance

1.4 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 불안정과 성장 둔화** 발생할 가능성
- 재정운용을 정치 상황과 논리에 따라 재단하면, 일관된 방향의 체계적 정책수행 불가능



1.5 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:

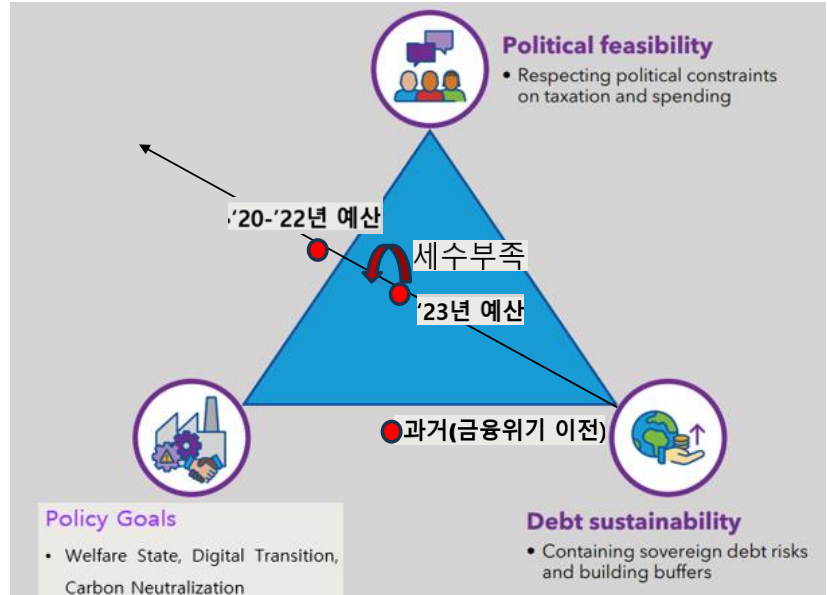
빈번한 보편적 현금 지급 등
재정의 정치화 강화 시작

'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



1.6 글로벌 국가부채 급증

IMF fiscal Monitor('23.4)

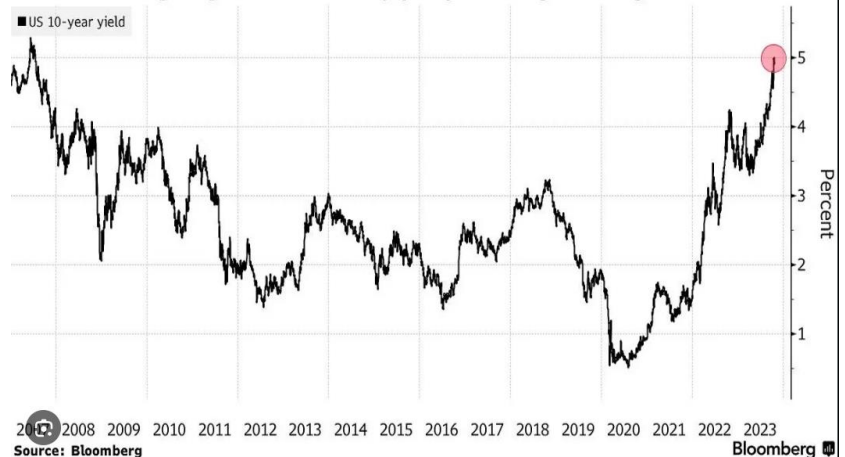
- 2020년 전세계 부채는 GDP의 100%로 급증(15%p 증가)한 후, 긴축재정 전환으로 지난 2년에 걸쳐 증가분의 절반 정도 감소했으나, 2023년부터 부채 비율이 매년 1.25%p의 빠른 속도로 다시 증가, 2028년에 100% 도달 예상

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!!

US 10-Year Yield Rises Above 5% for First Time Since 2007

Traders are wagering the Fed will keep policy rates high for longer



I.7 고금리와 재정위험

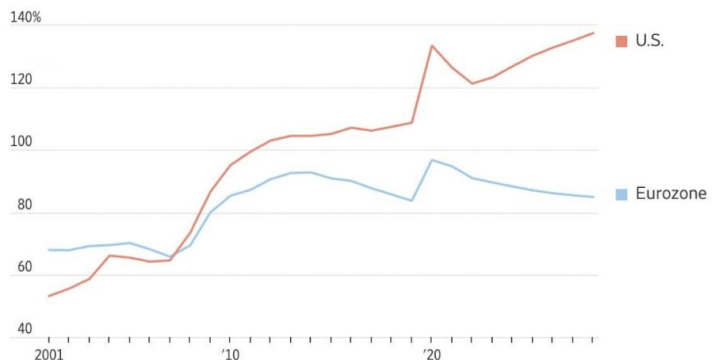
- 세계의 안전자산이라 불리는 미 국채 금리가 부도국이었던 그리스보다 훨씬 높음
 - ✓ 미국 5.0% > 그리스 4.3%
 - ✓ 미국 재정적자: '22년 GDP의 5.4% → '23년 GDP의 6.3%
 - ✓ 그리스 재정적자: '22년 GDP의 2.3% → '23년 GDP의 1.6%
- 기준금리 차이 외에 높은 재정적자(= 부채증가)가 금리에 큰 영향 주기 때문
 - ✓ 미국 부채: \$33조(GDP 98%), 이자비용 \$0.66조 → 향후 10년 연평균 \$1.06

미국 국채 10년	4.9640	+0.20%
현지 10.25. 22:59	▲0.0100	
한국 국채 10년	4.3720	+2.65%
10.26. 12:05	▲0.1130	
일본 국채 10년	0.8790	+2.81%
현지 10.26. 09:59	▲0.0240	
독일 국채 10년	2.9000	+0.45%
현지 10.25. 21:59	▲0.0130	
중국 국채 10년	2.7290	-0.26%
현지 10.26. 11:06	▼0.0070	

Diverging Debts

The U.S. government's debts are set to rise over coming years, while eurozone debts fall.

Government debt as a percentage of GDP



Note: Figures after 2022 are projections.

Sources: International Monetary Fund; Barclays

II.1 2023년 예산안

• 정부 발표

2024년 예산안 정책기조

기본 방향

- 건전재정 기초 견지와 재정 정상화로 예산의 체질 개선
- 국민을 위해 정부가 해야 할 일에는 제대로, 과감하게 투자

투자 중점

따뜻한 동행을 위한 약자복지

- ① 더 두터운 사회안전망
- ② 사각지대 없는 복지체계
- ③ 청년의 미래와 취약계층의 자립 지원

성장동력 확보를 위한 미래준비 투자

- ① 창의·혁신 기반 산업·기술 경쟁력 확보
- ② 에너지 시스템 효율화
- ③ 출산·양육 부담 경감 지원
- ④ 첨단인재 양성과 합리적 노동시장

경제활력 제고를 통한 양질의 일자리 창출

- ① 경제재도약을 위한 투자 활성화
- ② 수출 드라이브와 스타트업코리아 뒷받침
- ③ 어디서나 살기좋은 지방시대

국가의 본질기능 수행을 뒷받침

- ① 강하고 사기높은 군대
- ② 공공질서·안전 시스템 강화
- ③ 글로벌 중추국가로서 책임·역할 수행

II.1 2023년 예산안

• 정부 발표: 2024년 예산안 정책기조

- ✓ 건전재정 기조 견지
 - ✓ 강도 높은 재정개혁을 통해 재정의 체질개선
 - ✓ 재정낭비 요인 차단하는 재정정상화로 지출억제
 - ✓ '24년 총지출 20년 내 역대 최저 증가율(2.8%, +18.2조원/656.9조원)
- 정부가 표방하는 정책방향은 대체로 긴축적인 예산이라는 인상을 주고 있으나, 실질적인 기조는 예산의 실제 내용을 통해 파악되어야 함

II.1 2023년 예산안: 예산총량

정부 발표

- **총수입: 전년 대비 2.2% 감소한 612.1조원(-13.6조원)**
 - ✓ 국세수입은 글로벌 경기둔화와 자산시장 침체로 '23년 예산 대비 8.3% 감소(-33.1조원)
 - ✓ 국세외 수입은 사회보장성기금 수입 증가 등으로 '23년 예산 대비 8.7% 증가(+19.5조원)
- **총지출: 전년대비 2.8% 증가한 656.9조원 (+18.2조원)**
 - ✓ '05년 이후 20년내 역대 최저 증가율 2.8%

< 2024년 재정운용 모습 >

(단위: 조원, %)

	'23년 예산 (A)	'24년(안) (B)	증감 (B-A)	
			증감 (B-A)	%
◇ 총수입	625.7	612.1	△13.6	△2.2
· 국세 수입	400.5	367.4	△33.1	△8.3
· 국세외 수입	225.2	244.7	19.5	8.7
◇ 총지출	638.7	656.9	+18.2	2.8

Point

“총수입은 (이례적으로) 감소하지만, 총지출은 계속 증가시킨 것”이 핵심

II.1 2023년 예산안: 예산총량

정부 발표

- GDP 대비 관리재정수지는 전년 대비 -1.3%p 악화(-2.6% → -3.9%)
- GDP 대비 국가채무는 전년 대비 +0.6%p 증가(50.4% → 51.0%)
- 정부는 “재정 정상화와 지출증가율 축소를 통한 재정건전성 관리로, 어려운 재정여건에도 재정수지·채무 악화를 최대한 억제”했다고 공식 입장 발표

(단위: 조원, %)

	'23년 예산 (A)	'24년(안) (B)	증감(B-A)
◇ 통합재정수지 (GDP 대비)	△13.1 (△0.6%)	△44.8 (△1.9%)	△31.7 (△1.3%p)
◇ 관리재정수지 (GDP 대비)	△58.2 (△2.6%)	△92.0 (△3.9%)	△33.8 (△1.3%p)
◇ 국가채무 (GDP 대비)	1,134.4 (50.4%)	1,196.2 (51.0%)	+61.8 (+0.6%p)

I.2 세입: 최근 세수 동향

'23년 국세수입 전망(정부)

- '22년은 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 크게 줄었다고 설명하지만, 지난 2년간 110조원 증가한 세수가 올해 60조원 줄어들어, 사실상 이전의 평균적인 증가세로 회귀한 것에 해당

'21-'23년 연평균 세수 증가 규모 = 17조원 ('21년 286조원 대비 증가율 6%)

2023년 국세수입 재추계 세목별 결과

(단위 : 조원, %)

구 분	'22년 실적(A)	'23년		전년대비		예산대비	
		예산(B)	전망(C)	(C-A)	비율	(C-B)	비율
○ 총 국 세	395.9	400.5	341.4	△54.5	△13.8	△59.1	△14.8
- 일반회계	385.2	390.3	331.1	△54.0	△14.0	△59.1	△15.2
(소득세)	128.7	131.9	114.2	△14.5	△11.3	△17.7	△13.4
(법인세)	103.6	105.0	79.6	△24.0	△23.1	△25.4	△24.2
(부가세)	81.6	83.2	73.9	△7.7	△9.5	△9.3	△11.2
- 특별회계	10.8	10.2	10.3	△0.5	△4.6	0.1	0.7

1.2 세입: '24년 국세수입 전망

2024년 국세수입 전망

(단위 : 억원, %)

'24년 세수는 예외적인 세수호황기
 였던 '22년 대비 28조원 감소

올해('23년)와 비교, 26조원 증가

- 소득세(10.2%)와 부가가치세(10.1%)는 견조한 증가세
- 법인세는 2년 연속 감소
- 유류세가 크게 증가(29.4%)하는 것은 탄력세율 회복 전제한 듯

	'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
○ 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
○ 법 인 세	1,035,704	1,049,969	776,649	△273,320	△26.0
○ 상 속 증 여 세	145,940	171,274	146,531	△24,743	△14.4
○ 부 가 가 치 세	816,266	832,035	814,068	△17,967	△2.2
○ 개 별 소 비 세	93,182	101,943	101,945	2	0.0
○ 증 권 거 래 세	63,029	49,739	53,829	4,090	8.2

1.2 세입: Comment

실제 내용: 숨겨진 낙관주의(Hidden Optimism)

- 총수입: 전년('23년 실적전망) 대비 8.0% 증가한 612.1조원(+45.5조원)
 - ✓ '23년 총수입 전망(566.6조원) = 국세수입 실적 전망(341.4조원) + 국세외수입(225.2조원)
 - ✓ '24년 총수입 예산(612.1조원) = 국세수입 (367.4조원) + 국세외수입(244.7조원)
- 내년 국세수입은 세입결손(-59.1조원)으로 당초보다 크게 줄어들 전망이다 올해 국세수입보다 7.6%(+26조원) 증가
 - ✓ 내년 총수입의 실제에 가까운 증가율은 8%(+45조원)로, 이는 올해 예산 대비 감소율 2.2%(-13조원)과는 전혀 다른 수치
- 총수입을 낮게 잡고 총지출 계획을 세운 것이라기 보다는, 명목성장율(4.9%)보다 높은 국세수입 전망을 베이스로 예산을 편성했다고 보는 것이 적절

II.2 세입: Comment

• 탄력적인 세입 회복의 지연 가능성

- ✓ 글로벌 경기둔화로 미온적 경기회복 시 탄력적 세수 반등 기대하기 어려운 상황
- ✓ 세수급감의 주요인인 법인세수는 대기업의 올해 영업실적 감소로 내년에도 감소세 계속될 가능성(올해 기업 실적 악화로 법인세수 예상보다 감소할 가능성)
- ✓ 부동산, 주식 관련 세수는 시장 부진 감안 약간 감소할 것으로 전망됨
- ✓ 정부 전망대로 내년 4.9% 명목성장율이 현실화된다면, 소득세와 부가가치세는 올해보다는 증가할 가능성 높으나, 10% 증가율은 너무 높아 보임
- ✓ 투자와 소비 등 경제 전반에 걸쳐 하방 리스크가 만연한 상황에서, 세수 증가를 주도할 세목을 찾기 어렵다는 점을 고려할 때, 세입의 탄력적 회복은 한동안 지체될 전망

II.3 지출

- 정부는 강도 높은 재정정상화로 지출 증가를 억제하였다고 밝히면서, 구체적 근거로 전년 대비 총지출 증가율의 낮은 수준을 들었음(+2.8%, 18.2조원)
- 총수입이 감소하면 지출도 함께 감소하는 것이 자연스럽고 신축적인 재정운영임
- 국세수입 감소 여파로 인해 '24년 예산안에서 지방교육재정교부금과 지방교육세 등 지방이전재원은 자동삭감(-15.6조원, -10%)되었으나, 총지출이 증가하는 상황에서 이것이 모두 중앙정부 가용재원으로 지출에 이용되었음을 알 수 있음
- 총지출은 2.8% 증가하더라도, 세출구성 변화로 인해 중앙정부 지출은 전년 대비 7%(33.8조원) 증가

II.3 지출

- 2024년 예산안의 재량지출 증가율은 3.5%로 총지출 증가율 2.8%보다 높은 수준이라는 점에서, 정부가 추가적으로 지출을 억제할 여지 남김
- 2023년 예산안에서 총수입 증가를 전제하고도 재량지출 규모를 축소된 것과 대비
- 재량지출 억제 측면에서 2024년 재정건전화 노력은 2023년에 비해 미진한 편이고, 2025-2027년 재량지출 증가율 1.6%로 설정하면서 이러한 노력은 이후로 이연

< 중기 재정지출 계획 >

(단위 : 조원, %)

	'23년*	'24년	'25년	'26년	'27년	연평균 증가율
▣ 재정지출	638.7	656.9	684.4	711.1	736.9	3.6
(증가율)	(5.1)	(2.8)	(4.2)	(3.9)	(3.6)	
○ 의무지출	340.3	348.2	373.3	394.0	413.5	5.0
(비중)	(53.3)	(53.0)	(54.5)	(55.4)	(56.1)	
○ 재량지출	298.4	308.7	311.1	317.1	323.4	2.0
(비중)	(46.7)	(47.0)	(45.5)	(44.6)	(43.9)	

* 국회 확정예산 기준

II.4 재정기조

긴축 vs 확장 기조

- 확장 및 긴축적 재정기조는 단순히 지출증가율 수준에 의해 결정되는 것이 아니라, 총수입 대비 총지출 수준의 상대적 비교, 즉, 재정수지에 의해 결정
 - ✓ 거시경제 내 총수요를 감소시키는 정부수입보다 총수요를 증가시키는 정부지출이 크면 대체로 확장적인 재정기조를 띤다고 봄
 - ✓ 이 중 경기적 영향을 받는 부분을 제외한 구조적 재정수지가 주로 이용
- '24년 국세수입이 '23년 예산 대비 줄어들어 발생한 적자를 제외하더라도, 전년 대비 증가한 재량지출 증가세와 재정적자(92조원) 확대 규모 고려하면, 재정기조는 확장적일 가능성 높음
- 물가안정화를 위한 총수요관리와 건전한 재정관리보다 경기둔화 가속화로 인한 국민경제 어려움 완화를 더 높은 정책 우선순위에 두었음을 알 수 있음

II.4 재정기조

- 구조적 재정수지 활용한 재정기조지표(FI)에 따르면 '24년 예산은 확장적

- '23년 예산은 전년 대비 긴축적이나 '24년 예산은 전년 대비 확장적 기조
- ✓ '23년 FI = -1.66 ~ -2.10
- ✓ '24년 FI = 1.34
- ✓ '23년 실적전망과 비교해도 FI = 0.45로 확장적임

구분	2019 결산	2020 결산	2021 결산	2022		2023	
				본예산	추경	2022 본예산 대비	2022 추경 대비
총수입 (증가율)	473.1 (1.7)	478.8 (1.2)	570.5 (19.2)	553.6 (△3.0)	609.1 (6.8)	625.9 (13.1) (2.8)	
총지출 (증가율)	485.1 (11.7)	549.9 (13.4)	601 (9.3)	607.7 (1.1)	679.5 (13.1)	639.0 (5.2) (△6)	
관리재정수지 (GDP 대비)	△54.4 (△2.8)	△1120 (△5.8)	△1266 (△6.2)	△94.1 (△4.4)	△1108 (△5.2)	△58.2 (△2.6)	
구조적 재정수지 (GDP 대비)	△48.2 (△2.5)	△92.9 (△4.8)	△111.4 (△5.5)	△80.5 (△3.8)	△97.2 (△4.6)	△45.4 (△2.1)	
FIS	43.18	92.14	110.36	79.76	96.46	44.09	
FI	2.22	2.52	0.64	△1.66	△0.87	△1.75 (△2.54)	

주: 국회예산정책처(2022)

II.4 재정기조

글로벌 재정운용 기본 원칙:

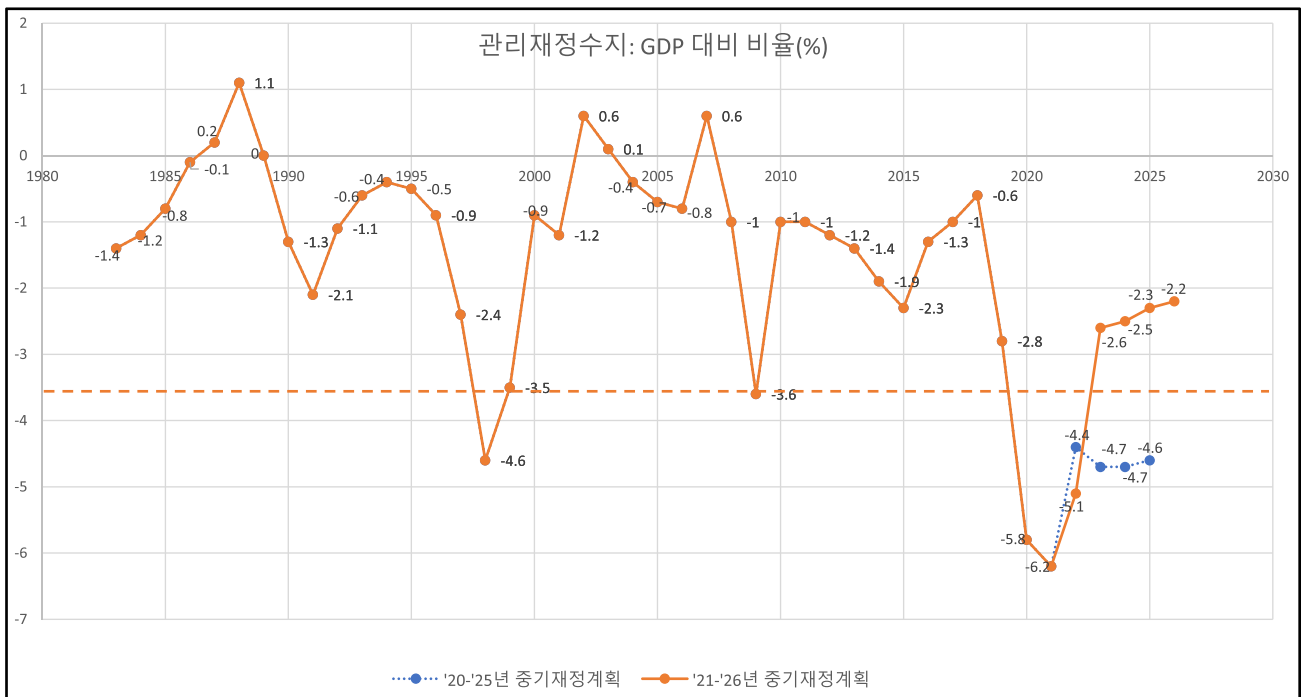
- 글로벌 차원에서 올해와 내년의 기본적인 재정정책 운영 원칙은 코로나 기간의 예외적인 정책운용을 정상화하는 것에 있음(Policy Normalization, IMF Fiscal Monitor, 2023 April)
 - ✓ 코로나19 팬데믹 기간의 예외적으로 팽창적인 정책 운영은 당면한 위기적 상황을 극복하기 위한 불가피한 선택이었으나, 그에 수반된 부정적인 경제적 영향도 상당하여, 위기가 종료된 지금은 그로 인해 초래된 부작용을 최소화하는 정책이 필수적으로 요구된다는 것이 글로벌 차원의 공통된 인식
- ✓ 우리나라의 내년 재정도 긴축적 기조 하에서 운용하는 것이 바람직하며, 관리재정수지 적자는 가능한 한 GDP의 2% 내외로 최소화하기 위해 노력
- ✓ 보수적인 세입 전망 하에서 긴축적 재정기조를 유지하기 위해서는, 경상성장률보다 높은 복지 분야 의무지출 증가세를 고려할 때, 재량지출을 축소하거나 매우 낮은 수준에서 통제하는 것이 필요

II.5 재정건전성

재정건전화 성과

- 정부는 “강력한 재정정상화로 총지출 증가 규모를 억제하여, 국가채무 증가폭을 2019년 이후 가장 낮은 수준인 +61.8조원으로 축소하는 등 미래세대 부담을 최소화 하였다”고 공식 발표
 - ✓ 지출 억제의 효과는 일차적으로 재정적자를 통해 나타나야 하는데, 적자 규모가 너무 커 지출 통제 노력은 제한적인 성과를 거두었다 판단됨
 - ✓ GDP의 3.9%에 이르는 관리재정수지 적자는 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.5 재정건전성



II.6 재정 투명성

예외적인 재정적자 보전 방식

- 재정적자 보전을 국채발행을 통한 통상적 방식이 아닌 다른 재원을 통한 예외적 방식으로 진행
 - ✓ 내년 재정수지 적자(92조원)보다 국가채무 증가액(+61.8조원)이 작다는 특징 보임
 - ✓ 재정적자 확대에 대해 적자보전국채 발행이 아닌 다른 방법으로 대응하고 있다 추론됨
 - ✓ 올해에도 대규모 세입결손으로 확대되는 재정적자를 이를 국채발행이 아닌 외평기금 재원으로 보전하는 것과 동일한 맥락의 재정운용으로 볼 수 있음
- 국가채무를 최소화하는 것은 좋으나, 중요한 것은 우선적으로 재정적자를 최소화해야 한다는 것임. 국채가 아닌 다른 재원으로 적자를 보전하는 것은 재정여력의 소진이라는 점에서 동일
- 재정 투명성 차원에서 적자보전 재원 조달의 예측가능성 높이는 노력 요구됨

III.1 정책적 시사점

Comments

- 본 예산 대비 15% 수준의 대규모 세입 결손 발생으로 재정여건이 매우 제약적으로 변화한 상황에서, 미흡한 재정지출 구조조정으로 큰 폭의 적자에 산이 편성된 것은 아쉬운 대목이지만, 최근의 경제침체 및 불확실성을 감안할 때 현실적으로 불가피한 측면이 있다는 점은 인정될 수 있음
- 그러나, 코로나19 팬데믹의 비상한 상황에서 세입 대비 지출의 적정수준을 크게 이탈한 재정규모가 미래 재정경로에 큰 위험 요인으로 남아 있음을 고려할 때, 조속한 재정 정상화를 위해 향후 지속적인 강력한 지출 구조조정과 더불어 중장기적인 세입 확충 노력이 필요함

III.2 정책 과제: 지출삭감

Spending Cut : Back to Pre-Pandemic Trend

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



Note: Initial budget basis

III.2 정책 과제: R&D 지출

- R&D 예산 16.6% 삭감: 2024년 예산안의 가장 두드러지는 점

- ✓ 2013~2023년 10년간 R&D 예산이 연평균 6.3%의 증가율을 보였던 점과는 대조적
- ✓ 우리나라는 다른 국가들에 비해 많은 R&D 예산 투입하고 있는데 반해, 질적 성과는 미흡했다는 점에서, '24년 예산안에서 상당 규모의 R&D 지출을 줄인 것은 긍정적으로 평가
 - R&D 예산은 '19년 20.5조원에서 '22년 29.8조원으로 3년 만에 9.3조원(45.4%) 증가, 2024년 예산안에서 삭감된 5.2조 원은 그간 급증한 R&D 예산 조정하는 의미
 - 특히, 기존에 여러 차례 지적된 바 있는 정부 출연연구원 중심의 칸막이식 배분 문제는 향후에도 과감히 개선하는 노력이 필요
- ✓ 다만, 비교적 짧은 시간에 진행된 이번 R&D 지출구조조정의 한계를 고려해 추가적인 조정을 위한 명확한 전략과 객관적 기준을 마련하는 것이 필요(도전적·성과창출형 R&D에 집중 투자) 성장잠재력 훼손 시비 & 객관적 기준 문제

III.2 정책 과제: 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(진해 신항만 개발 등) 사업 등 SOC 투자 구조조정 필요
- 또한 재정집행 기준을 엄격하게 운용하고, 불용 예산은 적극 회수해서 다른 필요한 사업에 재활용해야 할 것



III.2 정책 과제: 경직적 재정구조

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.3 재정정책 방향

- 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.4 재정관리 제도: 재정운용의 3-Way Trade-off

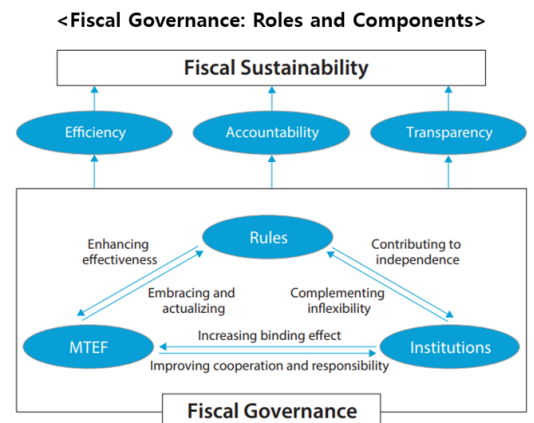
• 당면 과제

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

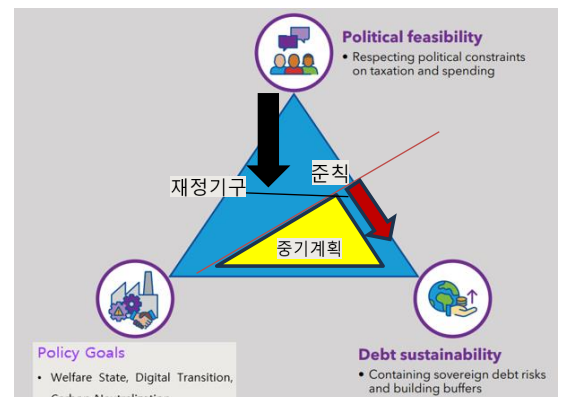
- 중기계획: 재정유지가능성 하에서 정책목표 달성 위한 계획
- 재정준칙: 재정유지가능성 위한 일정 수준 건전성 부과

• 재정기구: 재정정치화 견제 장치, 정치적 중립성 중요
2개 재정권력 주체인 행정부(정부수반) 및 의회와 정치적 이해관계가 없는 주체들로 구성돼야, 정무적 판단 배제 가능



ADB Institute Policy Brief(2020, June)

MTEF = medium-term expenditure framework.



지정토론

지정토론 - 1

임 동 원

한국경제연구원 연구위원

2024년 예산안의 주요 쟁점과 건전재정 토론문

임동원 연구위원(한국경제연구원)

1. 경제전망과 2024년 예산안

- 2021년 이후 한국의 경제성장률은 하락하고 있고,¹⁾ 우크라이나-러시아 전쟁이 원자재 가격에 미친 영향과 중국의 성장 둔화 때문에 부진한 경기회복 흐름을 지속
 - 올해 상반기 극심한 부진을 겪은 한국경제는 하반기에 대외부문에서 소폭 개선세를 보이겠지만, 내수 부진과 금융시장의 불안이 지속되면서 1%대 초반의 저조한 성장에 그칠 전망이다
 - 내년의 경제여건은 올해보다는 좋아질 것으로 전망되지만, 대내외적인 불확실성²⁾ 때문에 2%대 초반에 그칠 가능성이 큼
 - 국회 예산정책처의 중기 전망에서도 2024년 2%, 2025년부터 2027년은 2.3%~3.0%로 높지 않고, 잠재성장률도 2%대 초반으로 완만한 하락세를 보이고 있음

< 세계 경제 전망 >

(단위: %)

구 분	실적치	2023년 10월 현재 전망치		2023년 7월 전망치와 비교(%p)	
		2022	2023	2024	2023
세계	3.5	3.0	2.9	-	△0.1
미 국	2.1	2.1	1.5	0.3	0.5
유로존	3.3	0.7	1.2	△0.2	△0.3
일 본	1.0	2.0	1.0	0.6	-
중 국	3.0	5.0	4.2	△0.2	△0.3
한 국	2.6	1.4	2.2	-	△0.2

자료: IMF World Economic Outlook(2023.10.)

- 장기적으로는 저출산·고령화 등으로 재정여력이 높지 않아 미래세대에게 부담을 주고 있는 상황이지만, 총지출은 2019년부터 급격하게 증가했고, 2023년에 들어서야 증가율이 감소했음*
 - 특히, 2023년도 예산의 총지출 규모 638.7조원은 전년도인 2022년의 총지출 규모(추경예산이 반영된 결산기준) 682.4조원에 비해 △6.4% 감소한 것임

* 총지출 증가율: '19년 11.7%, '20년 13.2%, '21년 9.3%, '22년 13.5%, '23년 5.2%

1) 2021년 4.3%, 2022년 2.6%, 2023년 1.3%(한경연 예상).

2) 우크라이나-러시아 전쟁의 장기화, 미-중 패권전쟁과 지정학적 분열, 이에 따른 국제 공급망 재편, 중국의 부동산 시장 위기 등 하방위험 존재.

- 재정건전성 유지가 필요한 상황에서 2024년 예산안은 2023년도 대비 2.8% 증가한 656.9조원이며, 최근 20년 내 역대 최저 증가율을 기록해 2023년도에 이어 건전재정 기조를 따르고 있고, 이는 적절한 것으로 보임
 - 비정상적이었던 재정규모 확대 기조를 정상화하기 위해 총지출 증가율을 최소화한 것이고, 대외 불확실성이 높은 상황에서 확장재정은 경기 과열 및 물가 상승으로 인한 위험을 초래할 가능성이 있음
 - 어려운 재정여건에서도 필수불가결한 사회보장성 강화나 미래준비 투자 등 4대 중점투자 분야를 설정해 전략적으로 집중 지원한다는 점도 중요한 부분임
 - 재정수입은 2023~2027년 기간 중 연평균 3.7% 증가할 전망이고, 재정지출은 동기간 연평균 3.6% 수준으로 관리될 예정임. 관리재정수지는 2024년 GDP 대비 △3% 초과가 예상되지만, 재정준칙의 통과 및 준수를 전제로 2025년부터는 개선될 전망
 - 국세수입은 동기간 연평균 2.7% 증가할 전망이지만, 올해와 내년에는 대외여건 악화 등 영향으로 국세수입 규모가 감소할 것임
 - 2024년 국세수입은 올해 예산 대비 8.3% 감소하는 것으로 예산안이 작성되었고, 총수입도 이 영향으로 2.2% 감소하는 것으로 전망했음³⁾
 - 이러한 상황에서 정부는 총지출 규모를 2.8%만 증가시켜 현 정부의 건전재정 기조를 따르고 있음
 - 재량지출도 2023~2027년 동안 연평균 증가율을 2%로 제한해 재정을 건전하게 관리하겠다는 의지를 보인 것이며, 코로나19로 증가한 재량지출을 정상화하겠다는 것임
 - 낮은 총지출 증가율에도 관리재정수지 적자 규모가 3%를 초과하는 원인은 경기 침체로 인한 세수 상황의 악화와 복지 분야 지출의 지속적인 증가이며, 복지 분야의 지출은 어쩔 수 없는 재정의 역할로 여겨짐

2. 건전재정의 유지 필요성

- 경기침체 상황이라도 재정책대보다는 ‘건전재정 유지’ 라는 기조를 계속 이어가야 함
 - 국가가 침체된 경기를 살리는 데는 크게 두 가지 정책방향이 있는데, 하나는 정부 주도로 세수 증대 등을 통해 확보된 재정지출을 늘리는 케인즈언의 총수요 진작과 다른 하나는 세금 감면 등을 통해 민간의 경제의욕을 고취하는 공급 중시임
 - 재정지출이 경기를 활성화한다는 당위성을 확보하기 위해서는 지출승수가 1보다 커야 하겠지만 공공서비스 국방, 치안, 소외계층 보호 등 정부의 역할을 고려하면

3) 올해 악화된 세입여건이 내년까지 영향을 미쳤고, 기획재정부는 지난 9월 올해 국세수입을 예산보다 59.1조원 적은 341.4조원으로 재추계해서 발표했다.

반드시 1보다 클 필요는 없음. 다만, 영(0)에 가깝거나 마이너스로 간다는 것은 재정의 지속가능성에 문제가 발생한다는 신호임

- 대부분의 국내연구들은 재정승수가 영(0)보다 큰 것으로 분석하고 있지만 갈수록 승수가 작아지고 유의하지 않거나 정책시차도 길어진다는 것을 보여줌⁴⁾
- 최근 조경엽(2020)의 연구결과⁵⁾에 따르면, 재정적자를 통해 재원을 조달할 경우 GDP 대비 재정지출 1% 증가시 장기성장률은 $-0.034\%p$ 에서 $-0.073\%p$ 까지 하락함
- 경기침체에 과오·과잉투자를 조정하고 새로운 기술·사업으로 진출할 기회인데, 정부의 지원으로 이러한 구조조정 기회를 놓친다면 우리 경제가 장기적인 저 성장에 빠질 위험성이 커질 전망
- 따라서 2024년 예산안의 재정 누수요인 차단과 전략적인 집중 투자 중 성장동력 확보를 위한 미래준비 투자가 적절한 것임
- 일각에서는 R&D 예산 구조조정 등에 대해 비판적이지만, 폐해가 발생하고 있는 정부 R&D 예산을 필수불가결한 곳에만 투자하고, 민간 R&D에 대한 세액공제 등을 늘려 장려하는 것이 타당할 것임
- 최근 황상현(2023)⁶⁾의 연구결과, 일반연구인력개발비 세액공제율(당기분) 1%p 상승시, 총 자산대비 투자 0.037%p 증가; 대기업 0.068%p, 중견기업 0.036%p, 중소기업 0.034%p⁷⁾

- [증세보다는 감세가 효율적] 세수결손 상황과 복지지출의 확대를 재정이 감당하기 위해 증세가 필요하다는 논의가 있지만, 증세보다는 감세가 경기회복에 도움될 것임
- 2008년 글로벌 금융위기 시 우리나라 경제가 상대적으로 영향을 받지 않고 조기에 극복할 수 있었던 원인으로 위기 이전에 유지되었던 튼튼한 기초체력으로 꼽을 수 있지만, 법인세 인하로 대변되는 감세정책과 규제완화 등 이명박 정부의 친기업 정책으로 국내 투자환경이 개선된 것도 조기 극복에 기여하였음
- 전 정부의 생산적인 곳에서 세금을 걷어 비생산적인 곳으로 재원을 이전하는 정책⁸⁾으로 경제의 비효율성은 커지고 성장이 둔화되는 결과를 가져왔음
- 법인세 최고세율(지방세 포함)은 지난 2018년 3.3%p 인상 후 27.5%를 작년까지 유지하다가, 지난해 세법개정으로 1.1%p 인하되어 26.4% 적용⁹⁾

4) 김태봉·허석균(2017), “한국 재정정책의 유효성에 관한 논의: SVAR 추정법을 중심으로”, 한국경제의 분석, 제23권 제3호.

5) 조경엽(2020), 「재원조달을 포함한 재정승수 효과」, 한국경제연구원.

6) 황상현(2023), 「연구·인력개발비 세액공제의 투자 효과 분석과 시사점」, 한국경제연구원.

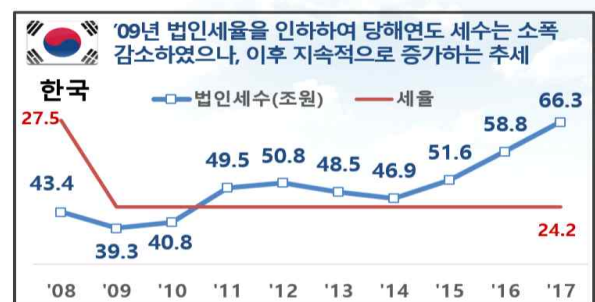
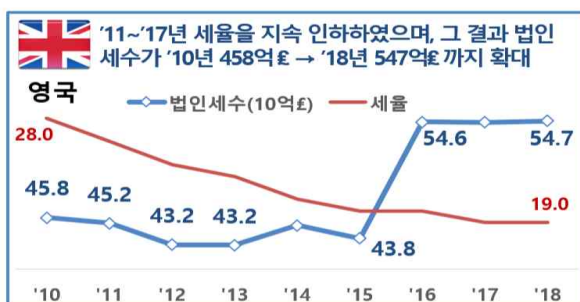
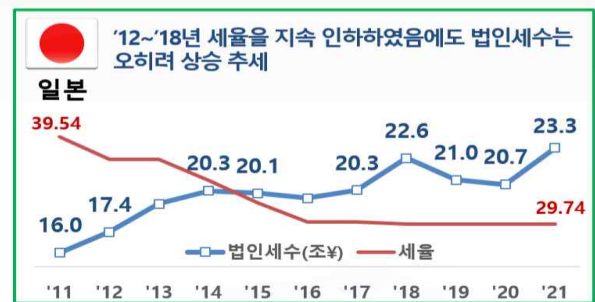
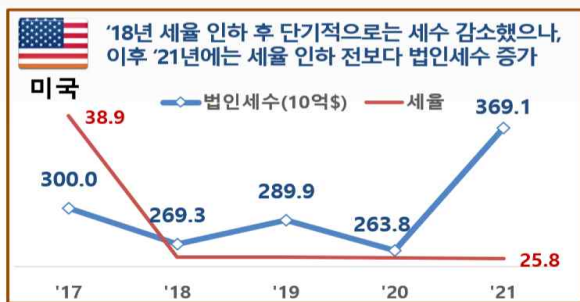
7) 2022년 기준 투자액 1조 7억원 증가; 대기업 4,793억원, 중견기업 3,612억원, 중소기업 3,388억원 증가.

8) 법인세 인상, 부동산 보유세 인상 등 증세와 최저임금 인상, 현금성 복지 확대 등 사업추진으로 기업의 생산둔화, 실업증가, 가계소득 감소라는 악순환 발생.

9) 한국 법인세 최고세율 순위는 OECD 38개국 중 11위로 높은 수준이며, 중국(25.0%), 대만(20.0%), 싱가포르(17.0%), 홍콩(16.5%) 등 아시아 경쟁국가들도 상회하고 있음.

- OECD 국가들의 법인세율은 대체적으로 하락하는 추세로, OECD 38개국 중 절반에 달하는 18개국(미국, 일본, 프랑스 등¹⁰⁾)의 법인세 최고세율이 10년 전(2013년) 대비 하락하였으며, 12개국이 세율 유지, 한국 등 8개국만 법인세율이 상승했음¹¹⁾
- 우리나라는 해외 주요국에 비해 법인세 부담이 크고, 법인세수 의존도도 높음
 - 한국의 GDP 대비 법인세수(지방세 포함)비중은 2021년 기준 3.8%로 OECD 9위이며, G5 국가 평균(2.7%)의 1.4배, OECD 평균(3.1%)의 1.2배 수준임
- 2022년 기준 한국의 법인세제 글로벌 경쟁력 순위는 OECD 중 34위로 최하위권¹²⁾
- 현재 높은 법인세 부담은 기업 경영활력의 저해요인으로 작용하기 때문에 기업경쟁력 제고를 위해 글로벌 추세에 맞게 법인세를 완화하는 방향의 세제 개선 필요
 - 기업 법인세 부담 완화 시, 투자·고용 촉진을 통해 경제성장에 기여할 수 있고,¹³⁾ 실제로 해외 주요국의 경우 법인세 인하에도 장기적으로 법인세수가 확대
 - 2009년 법인세율 인하(최고세율 27.5% → 24.2%) 당시, 국내 주요 기업들은 글로벌 금융위기 상황에서도 전년 수준의 투자를 집행하였으며, 다음 해인 2010년에는 투자가 큰 폭 증가(2009년 52.3조원 → 65.2조원)

< 주요국의 법인세수 추이 >



10) 미국: ('18년) ▶최고세율(중앙정부 기준) 35% → 21%로 인하(△14%p), ▶8단계 누진과세(15~35%)→ 단일세율(21%) 전환, 프랑스: ('20~'22년) ▶최고세율 단계적 인하: (~'19년) 33.3% → ('20년) 31% → ('21년) 27.5% → ('22년~) 25%, ('21년) ▶ 과세표준 구간 2단계 → 1단계로 단순화, 일본: ('12~'18년) ▶세율(중앙정부 기준)단계적 인하: (~'11년) 30% → ('12~'13년) 28.1% → ('14~'15년) 23.9% → ('16~'17년) 23.4% → ('18년~) 23.2%.

11) 영국은 2010년부터 2022년까지 9%p 인하(28%→19%)했다가, 2023년 과도한 재정적자 누적으로 인해 대기업(연이익 25만파운드 이상)에 대해서만 25%로 인상. 다만, 대기업에 대해서 법인세율을 인상하는 대신, 대기업의 R&D 세액공제율을 13% → 20%로 확대('23.4월)하는 등 법인세 인상이 기업경쟁력의 위축으로 이어지지 않도록 조치.

12) International Tax Competitiveness Index 2022, Tax Foundation.

13) 법인세율 1%p 인하 시, 장기적으로 설비투자는 3.97% 증가, 실업률은 0.56%p 감소하며, 투자·고용 확대에 의한 기업 성장으로, 법인세수도 6.3조원 증가함(한경연 추정, '23.5월).

- 또한, 기업의 국내투자유인을 높임으로써 자본의 해외이탈을 방지
 - 특히, 최근 미·중 갈등 등의 영향으로 對중국 투자자금 이탈이 가속화되고 있으며, 해당 자금을 국내로 유치하기 위한 법인세 부담 완화 필요성 증대
 - 미·중 갈등 발발('17년) 이후 지난해까지 6년간('17~'22년) 중국에 대한 그린필드 투자¹⁴⁾는 직전 6개년('11~'16년) 대비 1,697억 달러(약 223조원) 감소
 - 같은 기간 베트남(同 기간 246억 달러↑), 일본(166억\$↑), 싱가포르(92억\$↑), 대만(90억\$↑) 등 아시아 주변국에 대한 그린필드 투자는 크게 늘어났으나, 한국에 대한 투자는 161억\$ 감소
 - 이는 중국에서 빠져나온 투자 자금이 한국을 제외한 아시아 주변국에 유입되고 있음을 의미하며, 脫중국 자금 투자 수요를 높이기 위해서 법인세 완화를 통한 투자매력도 제고가 필요한 상황

3. 기타 개선과제

- [세수추계의 정확도 제고] 세수결손과 초과세수 현상의 반복이 예상되므로, 계획적인 재정운용을 어렵게 하고 있음
 - 세수 결손이 연례적으로 지속되면 재정적자 확대를 초래할 뿐만 아니라 필요 이상의 증세 또는 국채발행을 초래하여 경기침체의 원인을 제공할 수 있음
 - 올해에도 △60조원에 이르는 세수추계 오차가 발생할 것으로 보이며, 이는 사상 최대치이고 2021년부터 3년째 수십조원의 세수 오차가 발생하는 것임¹⁵⁾
 - 물론 경제의 불확실성이 커졌고, 법인세와 자산 관련 세수가 경기상황에 변동폭이 큰 점이 주요 원인이겠지만, 세수결손으로 불용예산액의 이·전용과 연도 말 무리한 예산 집행을 제한하는 등 세출을 줄여 경기를 위축시킬 수 있음
 - 올해와 같은 세수결손은 경기침체기에 주로 발생하는데 세수결손을 보존하기 위해 무리한 세무조사가 시행된다면 경기가 더 위축될 것임
 - 반대로 초과세수가 지속되면 세출예산이 과도하게 편성될 가능성을 높여 재정의 효율성을 저해함
 - 초과세수가 발생하면 세수호조세가 지속될 거라는 착각을 불러와 필요 이상의 세출예산이 편성될 가능성을 높임
 - 세수 전망의 오차를 줄여 나가는 지속적인 노력이 필요

14) 외국인이 공장 등 생산설비를 새로 짓거나 확장하는 형태의 직접투자(FDI)로 현지 투자·고용 효과 高.

15) 세수오차율: 2021년 17.8%, 2022년 13.3%, 2023년 -14.3~-17.6% 예상.

- [국민개세주의 원칙과 지출구조조정의 강화] 국민개세주의 원칙과 세출구조조정 등 기존 세원을 확대하고, 성장을 통해 자연 세수증가된다면¹⁶⁾ 국가수입-지출의 재정 균형 유지에 도움될 것임
- 국민개세주의 원칙의 조세체계 구축을 위한 소득세 비과세·감면 등 개혁 필요
 - ‘넓은 세원과 낮은 세율’ 원칙과 세 부담 더 나아가 재정수요에 대한 보편적 부담을 지자는 ‘국민개세주의’ 원칙의 조세체계를 구축해야 함
 - 소득세 분야는 과도한 비과세·감면을 점진적으로 줄여서 면세자 비율을 낮춰야 하고 8단계에 이르는 복잡한 과세표준을 단순화하고 매년 증세의 효과가 있는 불변 과세표준 구간을 물가에 연동해 조정함이 바람직함
 - 소득세는 2018년과 2021년 두차례 최고세율 인상(40% → 42% → 45%)으로 OECD 평균(35.9%)보다 높고, 과세표준 구간도 8개로 OECD 평균(5.1개)보다 복잡다단한 상황¹⁷⁾
 - 소비세의 경우, 과도한 간이과세자에 대한 혜택을 줄이고 면세 대상을 축소조정해야 하고, 탈세 등 불법자금 운용을 방지하는 등 지하경제 양성화를 통한 기존 세원에 대한 포착도 병행
 - 비정형화된 근로자(임시직, 기 노동자 등)를 공식부문으로 편입시켜 세입기반 축소 방지
 - 불필요한 세출 구조조정을 통한 재원 마련
 - 실효성이 없거나 불필요한 사업예산은 삭감하고, 결산시 집행률이 낮았던 예산사업에 대해서는 전면적인 재검토 시행
 - 이와 더불어 예산결산특별위원회를 ‘예산위원회와 결산위원회’로 분리하면, 심사의 전문성 제고 및 결산심사기능의 강화를 도모하고, 심사의 내실화·전문화 가능

16) 특별한 증세 정책보다는 자연적 세수 증가인 증수(增收)는 효율비용을 지불하지 않아도 되어 가장 바람직할 것임.

17) OECD 국가 중 우리나라보다 과표구간이 많은 국가는 3개국(룩셈부르크, 스위스, 멕시코) 뿐임.

지정토론

지정토론 - 2

이 왕 재
나라살림연구소 부소장

2024년 예산, 건전인가? 전가인가?

나라살림연구소 이왕재 부소장

2024년 예산안은 건전재정일까?

총수입 -2.2%, 총지출 2.8% 증가 건전재정 위배

- 정부는 24년 총지출 증가율을 2.8%로 제한하여 건전재정 기조로 전환했다고 함.
- 그러나 총수입은 2.2% 감소되고 총지출은 2.8% 증가함.
- 총수입과 총지출이 - 5%p 차이로 재정 건전성 악화됨.

- 내년도 통합재정 수지는 - 44.8조원으로 23년도 본예산-13.1조원보다 크게 증대함.
- 특히, 관리재정수지도 - 92조원으로 크게 확대되며 국가채무도 1134조원에서 1196조원으로 62조원 증대됨.

표 1 2010-2024년 총수입, 총지출 변화 비교

(단위: % p)

	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
총수입	290.8	314.4	343.5	372.6	369.3	382.4	391.2
총수입 증감률	-0.1%	8.1%	9.3%	8.5%	-0.9%	3.5%	2.3%
총지출	292.8	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5
총지출 증감률	2.9%	5.3%	5.1%	4.0%	5.5%	2.9%	3.7%
총수입 증감률 - 총지출 증감률	-3.0%p	2.8%p	4.0%p	3.4%p	-4.9%p	-2.0%p	-0.6%p
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
총수입	447.2	476.1	481.8	482.6	553.6	625.7	612.1
총수입 증감률	7.9%	6.5%	1.2%	0.2%	14.7%	13.0%	-2.2%
총지출	428.8	469.6	512.3	558.0	607.7	638.7	656.9
총지출 증감률	7.1%	9.5%	9.1%	8.9%	8.9%	5.1%	2.8%
총수입 증감률 - 총지출 증감률	0.9%p	-3.0%p	-7.9%p	-8.8%p	5.8%p	7.9%p	-5.0%p

표 2 24년 예산안 재정수지 및 국가채무 변화

(단위: 조원, %)

	23년 예산	24년 안	증감액
통합재정수지 (GDP 대비)	△13.1 (△0.6%)	△44.8 (△1.9%)	△31.7 (△1.3%p)
관리재정수지 (GDP 대비)	△58.2 (△2.6%)	△92.0 (△3.9%)	△33.8 (△1.3%p)
국가채무 (GDP 대비)	1,134.4 (50.4%)	1,196.2 (51.0%)	+61.8 (+0.6%p)

자료: 2024년 정부 예산안

2024년 예산안은 건전재정일까?

선진국 대비 우리나라 재정수지는 상대적으로 건전하게 유지

- 우리나라는 다른 나라에 비해 국가부채가 대단히 적은 나라임. 즉, 재정전략을 적극적으로 하고자 하더라도 다른 나라와는 고정적으로 나가는 이자비용이 큰 반면 우리나라는 고정적 이자 비용이 적음.
- 또한, 우리나라는 국민연금 기금 등 정부자산에서 발생하는 고정적 투자소득이 있어 재정전략과 관계없이 재정수지가 개선되는 효과가 발생함.

표 3 IMF 선진국 통합재정수지(overall balance) 변화 비교

(단위: GDP 대비 %)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022p	2023e	2024e
IMF 선진국) 평균	-3.1	-2.6	-2.7	-2.4	-2.4	-3	-10.2	-7.5	-3.3	-5.2	-4.4
G7	-3.6	-3	-3.3	-3.3	-3.3	-3.8	-11.6	-9.1	-4.1	-6.5	-5.6
G20 선진국	-3.4	-2.9	-3.1	-3	-3	-3.6	-11.2	-8.7	-4	-6.1	-5.3
프랑스	-3.9	-3.6	-3.6	-3	-2.3	-3.1	-9	-6.5	-4.8	-4.9	-4.5
독일	0.6	1.0	1.2	1.3	1.9	1.5	-4.3	-3.6	-2.5	-2.9	-1.7
이태리	-3	-2.6	-2.4	-2.4	-2.2	-1.5	-9.7	-9	-8	-5	-4
일본	-5.6	-3.7	-3.6	-3.1	-2.5	-3	-9.1	-6.2	-6.9	-5.6	-3.7
한국	0.6	0.5	1.6	2.2	2.6	0.4	-2.2	0.0	-1.6	-1.2	-0.9
스페인	-6.1	-5.3	-4.3	-3.1	-2.6	-3.1	-10.1	-6.8	-4.7	-3.9	-3
스웨덴	-1.5	0.0	1.0	1.4	0.8	0.6	-2.8	-0.1	0.7	-0.4	-0.6
스위스	-0.2	0.5	0.2	1.1	1.3	1.3	-3	-0.3	0.9	0.1	0.4
영국	-5.5	-4.5	-3.3	-2.4	-2.2	-2.2	-13	-8.3	-5.5	-4.5	-3.9
미국	-4	-3.5	-4.4	-4.8	-5.3	-5.7	-14	-11.6	-3.7	-8.2	-7.4
우리나라-선진국	3.7	3.1	4.3	4.6	5	3.4	8	7.5	1.7	4	3.5

2024년 예산안, 강력한 지출 구조조정의 산물?

- 정부는 2024년 예산안을 과거 비정상에서 정상으로 바뀐 예산안이라고 자평함. 지난정부는 확장재정, 이번정부는 건전재정 기조로 전환했다고 주장함. 건전재정을 위해 효과적인 예산 지출구조조정을 했다고 홍보함.
- 그러나 지난 정부가 예산안을 편성한 2018년, 2019년 총지출이 각각 7.1%, 9.5% 비교적 높게 증가한 이유는 정부가 재정을 적극적으로 지출했기 때문이라기 보다는 내국세 증대에 따라 자동으로 지방 이전재원이 증대되었기 때문임.

표 5 24년 지방이전재원 삭감 규모

(단위: 조원, %)

(단위: 조원, %)	23년 본예산	24년 예산안	24년 -23년 차액	24년 증감률	if, 내국세 감소 없이 지방이전재원 유지시
내국세	358	321.7	-36.3	-10.1%	
지방교부세	75.3	66.8	-8.5	-11.3%	
교육교부금	75.8	68.9	-6.9	-9.1%	
지방 이전재원 합	151.0	135.7	-15.4	-10.2%	
총지출	638.7	656.9	18.2	2.8%	672.3(5.3%)

자료: 이상민(2023) 24년 지방이전재원 감소 효과 제외한 총지출 규모

지방재정을 둘러싼 상황

- 국세 감소로 인해 지자체의 재정상 어려움이 발생
- 부동산 세제 개편에 따라 지방세수의 감소 현실화
- 정부의 감세정책 영향은 내년부터 집중적으로 발생하기 시작
- 중앙정부의 긴축재정 건전재정의 기조가 지자체에도 동일하게 적용
- 매년 예산은 늘 새로운 이야기

지자체 재정, 절벽까지 가나?

1. 2023년 지자체 예산

구분	2020년	2021년		2022년		2023년	
			전년대비		전년대비		전년대비
당초예산 (A)	2,532,263	2,630,917	3.9	2,883,083	9.6	3,054,109	5.9
최종예산 (B)	3,061,095	3,275,869	7	3,515,950	7.3	-	-
((B-A)/A)	20.9	24.5	-	22.0	-	-	-

지자체 재정, 절벽까지 가나?

2. 2022년 감세 정책으로 부동산교부세 2.1조원 감액

2022년 부동산교부세 결산 현황

(단위: 백만 원)

구분	2022		예산 현액	실집행액	다음연 도 이월액	불용액
	본예산	추경				
부동산교부세	7,382,800	8,620,400	8,620,400	6,551,252		2,069,148

자료: 행정안전부, 2022회계연도 결산 공통요구자료 II-1, II-2

지자체 재정, 절벽까지 가나?

3. 2023년 국세 감소에 따른 보통교부세 10.6조원 감소 예상

9.27 행정안전부 유선으로 보통교부세 16%, 부동산교부세 18.3% 일괄 감액 통보

국세 재추계에 따른 교부세 감소액 추정

(단위: 조 원)

	'23년 예산(A)	세수 재추계 기준 추정액(B)	감소액
내국세	358.1	303.1	54.9
정률분교부세	68.3	58.1	10.2
보통교부세	66.3	56.4	9.9
보통교부세 총액	64.3	54.4	9.9
특별교부세	2.0	1.7	0.3

- 국세 재추계에 따라 국세가 59.1조원 감소
- 국세와 연동되지 않는 취득세 등 지방세 감소예정

지자체 재정, 절벽까지 가나?

4. 국세재추계에 따라 2023년 지방소득세 등 지방세입 7.7조원 감소

국세 감소에 따른 지방세입 감소액 예상치

(단위: 백만 원)

세목	감소액	비고
합계	7.66	
종합부동산세	1.00	1조원 감소 / 전액 부동산교부세의 자원
지방소비세	2.35	9.3조원 감소 / 부가가치세의 25.3%
지방소득세	4.31	소득세 17.7조원, 법인세 25.4조원 합계 43.1조원 감소 / 소득세, 법인세율의 10%

지자체 재정, 절벽까지 가나?

5. 2024년 지방교부세 8.5조원 급감

2024년 지방교부세 감소 현황

(단위: 억원, %)

사업명	2023년 예산(A)	2024년		증감 (B-A)	(B-A)/A
		요구안	조정안(B)		
합계	752,883	713,919	667,711	△85,172	△11.3
보통교부세	666,446	634,740	598,553	△67,893	△10.2
특별교부세	20,612	19,631	18,512	△2,100	△10.2
지역현안	8,245	7,852	7,405	△840	△10.2
국가지방협력	2,061	1,963	1,851	△210	△10.2
재난안전	10,306	9,816	9,256	△1,050	△10.2
부동산교부세	57,133	50,000	41,098	△16,035	△28.1
소방안전교부세	869,242	954,765	954,765	85,523	9.8

자료: 행정안전부, 2024년 예산안 공통자료 표-1 2권

해결방안 - 지방교부세 감소분 2년 후 반영, 세입 평탄화 해야

- 필요한 지출규모를 정하고 국채 발행 및 상환 등을 이용하여 흑자재정이나 적자재정을 편성할 수 있는 중앙정부와는 달리 지방정부는 세입규모에 해당하는 지출규모를 편성할 수밖에 없어 세입규모의 변동은 지방정부 행정에 큰 부담이 됨.
- 반면, 중앙정부 내국세 규모에 교부세 및 교부금 규모가 자동으로 연동되어 내국세가 큰 폭으로 증가하거나 감소하게 되면 그 피해를 오롯이 지방정부가 질 수밖에 없는 구조임.
- 현재 지방교부세법은 지방정부의 세수 평탄화를 위해 본예산보다 내국세가 늘거나 줄었을 때, 즉각적으로 반영하지 않고 그 차액을 다음연도 또는 다음 다음연도에 나누어서 반영할 수 있음.
- 실제로 지난 2020년 코로나19로 인해 내국세가 줄어들고 이를 지방교부세에 반영할 때, 당시 나라살림연구소는 2020년 내국세 감소를 즉시 반영하지 말고 2021년 또는 2022년에 나누어서 반영할 것을 주장했지만(나라살림브리핑제50호:교부세반영시기), 당시 정부는 2020년 즉시 지방교부세를 감액한 이후 2021년 및 2022년 오히려 세입이 폭증하여 지방교부세를 큰 폭으로 추가로 지급함
- 또한 정부는 2022년 초과세수 발생시 지방교부세를 큰 폭으로 지급하고 2023년 세수 결손시에 지방교부세 교부를 줄이고 있음.
- 즉, 정부는 지방교부세법에 명시된 지방재정 평탄화 방안을 활용하지 않고 세입이 줄면 급작스럽게 찬물을 틀고, 세입이 늘면 급히 뜨거운 물을 트는 '잘못된 수도꼭지 처방'을 반복하고 있음.
- 이에, 2024년 내국세 감소로 지방 이전재원이 감소한다는 사실을 감안하여 2023년 세입결손은 2025년 이후에 반영할 것을 제안함.

정부지출 감소가 경제위기의 진앙지

- 15년만의 트리플 위기(소비, 투자, 수출 동시 감소) 정부지출 감소에서 비롯해
- 08년 민간소비, 민간투자 감소가 초래한 트리플 위기, 정부지출 증대로 대응
- 23년 트리플 위기는 정부소비, 정부투자 감소로 인해 발생한 정부발 위기
- 23년 2분기 정부지출 급격한 감소(-2.1%)는 97년 1분기(-2.3%)이후 최저

<2008년 이후 전분기보다 소비가 감소한 전체 현황 및 2023년 1분기, 2분기>

08년 이후 소비 감소 분기 전체	2008 4분기	2018 2분기	2020 1분기	2020 4분기	2022 1분기	2023 1분기	2023 2분기
국내총생산(GDP) 증가율	-3.3%	0.7%	-1.3%	1.3%	0.7%	0.3%	0.6%
소비(최종소비지출)	-2.4%	-0.0%	-4.2%	-1.1%	-0.4%	0.6%	-0.7%
- 민간	-3.8%	-0.1%	-6.3%	-1.4%	-0.6%	0.6%	-0.1%
- 정부	2.8%	0.3%	1.7%	-0.6%	0.1%	0.4%	-2.1%
투자(총고정자본형성)	-3.8%	-3.7%	0.9%	1.3%	-2.1%	-0.7%	-0.1%
- 민간투자	-4.9%	-5.7%	1.3%	1.7%	-0.6%	0.9%	0.1%
- 정부투자	1.6%	9.9%	-1.1%	-0.9%	-10.3%	-8.8%	-1.3%
수출	-4.3%	1.8%	-1%	3.5%	3.8%	4.5%	-0.9%
수입	-16.2%	-2.1%	-2.2%	0.3%	-1.1%	4.2%	-3.7%

해결방안 - 감세조치 재고 또는 건전재정 기조 조정

- 법인세율 등을 인하해도 투자가 증대하고 내수경기가 활성화되어 세수가 줄지 않는다는 잘못된 예측을 한 추경호부총리는 공식적으로 사과를 하고 감세조치를 일부 되돌려야 할 것임.
- 만약 감세조치를 되돌리지 않는다면 최소한 감세와 재정건전성 두마리 토끼를 동시에 잡는 것은 불가능하다는 사실을 국민에게 솔직하게 말하고 앞으로는 감세를 위해 재정건전성은 희생한다는 사실에 대해 국민의 동의를 구해야 함.
- 실제로 문재인정부 취임이후 17년, 18년 19년 통합재정수지는 각각 24조원, 31.2조원 -12조원인데 비해 윤석열 정부 취임이후인 22년, 23년, 24년 통합재정수지는 각각 -64.6조원, 약 -50조원(추정), -44.8조원으로 지난정부의 재정수지보다 큰 폭으로 악화되었음.
- 이는 2022년은 2차 추경시 큰 폭의 손실보상금 지급(28.7조원) 등 2차추경 편성(62조원) 등으로 재정을 적극적으로 운용했기 때문임. 반면, 2023년, 2024년은 적극적 지출이라기 보다는 내국세 감소로 인해 발생한 재정수지 적자임.
- 24년도 큰 폭의 재정수지 적자로 인한 건전재정 달성 실패는 감세와 건전재정 두 마리 토끼를 잡을 수 있다는 정부의 주장이 잘못되었다는 사실이 증명된 것임

감사합니다

지정토론

지정토론 - 3

석 병 훈

이화여자대학교 경제학과 부교수

왜 지금 건전 재정이 필요한가?

석병훈

이화여자대학교 경제학과

건전재정포럼 정책토론회

2023. 10. 30.

건전 재정은 장기적으로 나아가야 할 방향

- 인구 고령화, 기후 변화, 글로벌 공급망 붕괴 등은 건전 재정을 추구해야 할 이유임
- 그러나, 장기간 고물가·고금리로 한국 경기가 침체된 지금 왜 건전 재정을 추구해야 하는지는 논란의 여지가 있음
- 일반적으로 정부는 경기 침체기에 경기부양을 위해 정부지출을 늘렸음
- 이런 논란에 해답을 제시하기 위해, 통화정책과 재정정책 간 상호작용과 정부 지출승수에 대한 논의가 필요

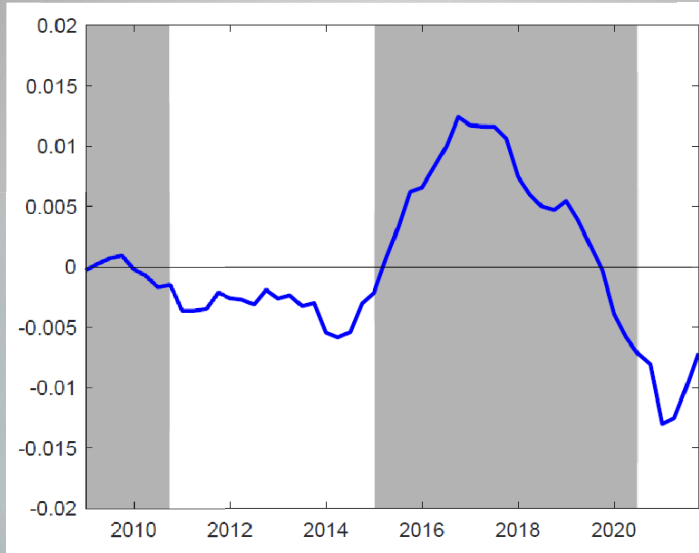
두 가지 이유

- 국가 부채가 지나치게 많으면, 통화정책만으로는 인플레이션을 억제할 수 없음 (Kocherlakota, 2023)
- 정부지출을 늘리는 것은 현재 한국에서 경기 부양에 효과적이지 않음 (Klein et al., 2022; 석병훈, 2023)

통화정책에만 의존하는 것은 인플레이션 억제에 효과적이지 않을 수 있음

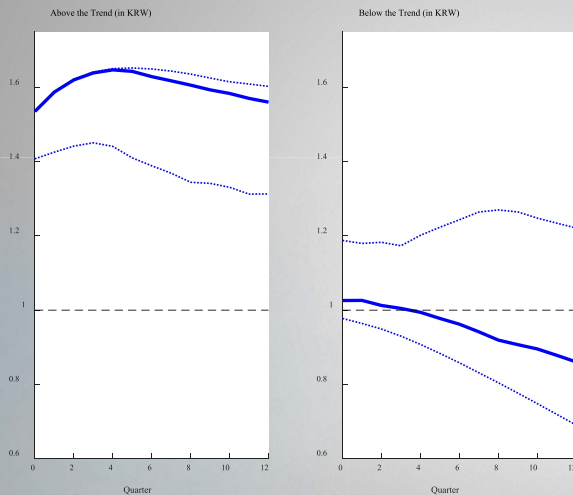
- 국가 부채가 지나치게 많으면, 많은 가계들이 국채를 보유
- 중앙은행이 인플레이션을 억제하기 위해 기준금리 인상
- 기준금리 인상은 국채로부터의 이자 소득을 증가시킴
- 국채를 보유한 가계들은 이자 소득이 증가하므로 소비지출을 늘림
- 국가 부채가 지나치게 많으면 이 메커니즘이 강해져 통화정책의 인플레이션 억제 효과가 약화됨 (Kocherlakota, 2023)

한국의 가계 레버리지 변동



추세를 제거한 부동산시가총액 대비 주택담보대출 잔액 비율 (HP-filtered, $\lambda=10,000$)
출처: 석병훈, 2023

누적 정부지출 승수



출처: 석병훈, 2023

- 현재 한국의 가계 레버리지는 장기 추세보다 낮음
- 정부지출 증가는 현재 한국에서 경기 부양에 효과적이지 않음
- 가계 레버리지가 장기 추세보다 높을 때 그 반대의 경우보다 정부지출 승수가 약 1.6배 이상 큼

➤ 리카도 대등정리

2024년 예산안의 주요 쟁점

- GDP 대비 관리재정수지 적자 3.9%는 건전 재정이라 볼 수 없음
- 급격한 인구 고령화로 인해 의무 지출 증가율 높아질 것으로 예상돼 재량 지출 감축에만 의존한 재정 건전화 어려움
- 건전 재정을 위해 의무 지출 구조조정 필요
 - 인구 감소를 고려해 지방교육재정교부금 신속적 운영
 - 합계출산율 급감을 막지 못한 부모 급여와 같은 현금지원 대신 육아 외주 비용 지원, 육아 및 가사 도우미 시장 개방 등 맞벌이 가구의 시간 배분 패턴에 관한 분석에 기반한 정책 도입 (석병훈·유혜미, 2019)

참여자 소개자료

사회자

- 진영곤 건전재정포럼 운영위원장

발제자

- 오종현 한국조세재정연구원 조세정책연구실장
- 김우철 서울시립대학교 세무학과 교수

토론자

- 임동원 한국경제연구원 연구위원
- 이왕재 나라살림연구소 부소장
- 석병훈 이화여자대학교 경제학과 부교수

사회 : 진영곤 건전재정포럼 운영위원장

□ 학력

- 서울대학교 경영학 학사
- 예일대학교 대학원 경영학 석사
- 하와이대학교 대학원 경제학 박사

□ 주요 경력

- 제22회 행정고시 합격
- 기획예산처 재정기획실 재정기획총괄심의관
- 보건복지가족부 사회정책실 실장
- 여성부 차관
- 대통령실 사회정책수석비서관
- 대통령실 고용복지수석비서관
- 감사원 감사위원
- 중앙대, 전북대 석좌교수
- 현) 건전재정포럼 운영위원장
- 현) 국민건강보험공단 자금위원장
- 현) 법무법인 바른 상임고문

발제1 : 오종현 한국조세재정연구원 조세정책연구실장

□ 학력

- 미국 오하이오주립대 경제학 박사

□ 주요 경력

- 현) 오종현 한국조세재정연구원 조세정책연구실장

발제1 : 김우철 서울시립대학교 세무학과 교수

□ 학력

- 서울대학교 경제학 학사
- 서울대학교 국제경제학과 대학원 경제학 석사
- 예일대학교 경제학 박사

□ 주요 경력

- 한국조세연구원 연구위원
- 국회예산정책처 세수추계팀장
- 국회예산정책처 조세분석심의관
- 재정개혁특위위원
- 현) 서울시립대 정경대학 세무학과 교수

토론1 : 임동원 한국경제연구원 연구위원

□ 학력

- 한양대학교 법학과 학사 및 석·박사(조세법)

□ 주요 경력

- 전) 기획재정부 세제실 사무관
- 전) 경제인문사회연구회 전문위원
- 현) 한국세법학회, 한국국제조세협회 이사
- 현) 한국경제연구원 연구위원

토론2 : 이왕재 나라살림연구소 부소장

□ 학력

- 서울대학교 종교학과 학사

□ 주요 경력

- 전) 경기도 지방보조금관리위원회 위원
- 현) 환경부 재정사업자율평가 민간위원
- 현) 이왕재 나라살림연구소 부소장

토론3 : 석병훈 이화여자대학교 경제학과 부교수

□ 학력

- 서울대학교 경제학 학사
- 미국 로체스터대학교 경제학 석사
- 미국 로체스터대학교 경제학 박사

□ 주요 경력

- 이화여자대학교 경제학과 부교수
- 전) 미국 오하이오주립대학교 경제학과 조교수
- 한국재정학회 이사
- 한국은행 객원연구위원
- *Journal of Economic Research* 공동편집장

2024년 예산안의 주요 쟁점과 건전재정

건전재정포럼

2012년 이래로 국가재정의 건전성을 지키고자 재정 분야 전직 경제관료, 전·현직 언론인, 재정학자 등이 주축이 되어 결성된 건전재정포럼은 국가재정의 건전성과 효율성을 위한 각종 정책제안 및 공론화 활동을 통해 국정운영의 주요 현안들에 대한 미래지향적 토론의 장으로서의 역할을 추구하고 있습니다.



NSI는 1991년 '국가경영전략연구원'이라는 이름의 비영리 민간연구기관으로 설립된 이래 대한민국의 발전을 위한 다양한 연구와 교육 활동을 수행해 왔습니다.

NSI는 국가재정의 지속가능성을 위해 재정분야 전문가들로 구성된 <건전재정포럼>을 운영하고 있습니다. 이외에도 우리 사회의 청소년, 대학 청년들이 미래에 필요한 핵심역량과 공동체 의식을 가진 리더로 성장할 수 있도록 다양한 교육 프로그램을 운영하고 있습니다.

(07566) 서울시 강서구 화곡로 68길 82 (등촌동, 강서IT밸리) 705호

T: 02-786-7799 **Email:** srpark@nsi.or.kr **홈페이지:** www.nsi.or.kr