

ISSUE & FOCUS

Newsletter 2023-10

국가채무비율은 ‘허수’다

김원식 한반도선진화재단 조화사회연구회장



최근 발간된 기획재정부의 ‘월간 재정 동향’에 따르면 정부 재정은 1월부터 7월 말까지 67조9천억 원의 적자를 보이면서 올해 재정 운용에 대한 우려가 커지고 있다. Covid-19 사태와 미중 경제대결 구도라는 대내외 경제가 재구조조정을 겪는 과정에서 연간 전망치보다 10조 원 웃도는 수준이다. 적자의 직접적 원인으로는 미국의 국채금리 인상에 따른 경기불안 등으로 인한 기업실적 부진, 자산시장 침체에 따른 세수 감소 등이다. 문재인 정부와 달리 현 정부는 재정 기조를 지출억제를 통한 재정 안정으로 유지해 왔기 때문이다.

정부 재정에 있어서 세수는 가장 큰 수입원이다. 세수 증대가 경기와 직접적인 상관 관계를 가지고 있다. 따라서 경기 불안이 지속되는 한 정부는 이를 메꾸기 위한 특단의 조치가 필요하다. 큰 조세정책의 변화가 없는 이상 세수 감소는 사실상 정책변수가 아니기 때문이다. 성장의 발판으로서 기득권을 혁파하는 수준의 경제 전반적 규제 완화와 함께 노동시장 개혁이 준비되어야 한다.

– 우리 국가채무비율은 대외홍보용 지표다

정부 재정의 성과 분석을 위해서는 벤치마크가 필요하다. 7월 말 기준 총수입은 전년

도에 비하여 40조 7천억 원이 감소하고, 지출은 59조 1천억 원이 감소했다. 이에 따라 통합재정수지는 37조 9천억 원의 적자, 그리고 관리재정수지는 67조 9천억 원의 적자를 보인 것이다. 세수감소가 없었다면 통합재정수지는 2조 8천억 원의 흑자와 관리재정수지는 27조 2천억 원의 적자가 된다. 이러한 가정하에서 통합재정수지가 아직 흑자라고는 하지만 사실상 여기에는 국민연금 기금 등 정부가 관리하는 30조 원의 사회보장기금 수입이 포함되어 있기 때문에 정부재정이 건전하다고 할 수 없다.

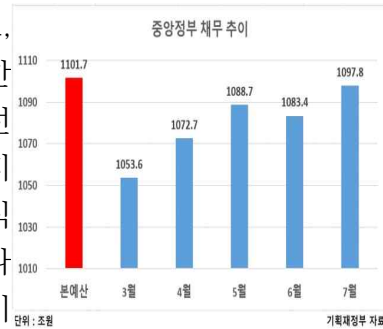
현 정부가 편성한 1년 차 예산으로서 2023년 예산은 재정지출을 극도로 억제했다. 세수 증가율은 본예산 대비 13.1%, 세출을 5.2% 증가하였다. 내년 2024년도 예산도 이러한 기조를 반영하여 총수입은 오히려 2.2% 줄이고, 총지출은 2.8%만 증가시켜서 재정수지와 채무 악화를 최대한 억제하려고 노력하고 있다. 그러나 이러한 노력이 지속된다고 해도 문재인 정부에서 폭발적으로 늘어난 국가채무를 안정권으로 유도하는 데는 한계가 있다. 문재인 정부의 5년 (2018~22) 동안 수입은 32.7%가 늘어나지만 지출은 51.1%가 증가했다. 국가채무는 2018년 말 680조 5천억 원에서 1067조 4천억 원으로 5년간 386조 9천억 원이 늘어서 56.9%가 증가했기 때문이다. 원론적으로 보면 1948년 건국 이후 2018년까지 70년 동안 국가채무는 680조 원이 증가했는데 문재인 정부 5년 동안 만 국가채무는 389조 원이 늘어난 것이다.

올해 후반기의 문제는 국회 절대 다수의 민주당은 벌써부터 추경을 요구하고 있다. 노골적으로 선거용 지출예산을 편성하자고 요구하는 것이다. 국회는 국민의 세금을 한 톨이라도 더 아끼라는 기능을 부여한 것인데 야당은 이런 엄중한 적자 상황에도 불구하고 집요하게 추경을 요구하고 있다. 야당은 아직도 국가채무를 충분히 증가시킬 여력이 있다고 주장하고 있다. 그래서 문재인 정부는 재정준칙의 요구를 거의 무시해왔던 것도 사실이다. 문재인 정부가 제시한 재정 준칙은 오히려 2022년 현재의 GDP대비 채무비율 49.4%에서 60% 이상으로 더 늘리는 재정준칙 공식을 제안했기 때문이다. 독일은 채무, 즉 빚(debt)을 슈트(Schult)라고 하는데 죄(罪)라는 의미도 있다. 그래서 나라 빚에 대한 경계심은 매우 높다. 후손들이 부담할 나라 빚인 적자재정을 확대하면서 무작위로 돈을 퍼주는 것은 대죄(大罪, Todessuende), 영혼을 구제받지 못할 죄악에 해당한다.

지금까지 국회는 정부예산을 삭감하려는 노력보다는 힘 있는 국회의원들의 지역구에 대한 ‘쪽지예산’이나 ‘문자예산’으로 예산을 늘려 온 것이 관례화되어 있다. 이처럼 잘못된 예산책정 관행이 우리의 재정적자를 증가시켜 왔던 점을 무시할 수 없다. 정부와 여당이 출선해서 이러한 잘못된 관행을 과감히 끊어내는 결단을 해야 한다.

– 재정정책으로 미래 부채도 조정해야 한다

올해 7월 말 기준 국가채무는 1097조 8천억 원이었고, 앞으로 국가가 부담해야 할 연금총당 부채 등을 포함한 국가부채는 작년에 이미 2000조 원을 넘어섰다. 다른 선진국 비하여 국가채무비율이 아직 낮은 수준이라고 하지만 선진국은 국민연금이 이미 성숙단계에 있는 부과방식 (pay-as-you-go method)로 운영되어 미래 부채가 없다는 점에서 비교 대상이 아니다. 재정건전성을 평가하기 위한 국제 비교의 수단이 아닌 재정정책적 관점에서 우리나라는 향후 공적 직역연금과 국민연금의 재정적자로 인한 미래부채를 반드시 평가해서 반영해야 한다.



우선, 국민연금의 수지가 감소하고 적자로 돌아서면 사회보장 기금수지도 적자로 돌아서 정부 재정에는 여유가 없어진다. 즉, 세금을 거둬서 국민연금 급여를 지급해야 한다. 둘째, 국민연금제도의 적자구조로 지금도 연금부채가 급증하고 있기 때문에 매년 증가하는 연금수급권을 부채로 누적 계상해야 한다. 셋째, 공무원연금과 군인연금이 지속적으로 적자를 내고 있는 상황이다. 이에 따라 세금을 보전금만큼 인상하지 않고 있는 재정구조로 인하여 이들에 대한 적자도 부채로 누적시켜야 한다. 그렇지 않으면 다른 부문의 재정지출을 억제하여 재정 운용이 경색되게 된다. 이미 올해 예산에서 미래의 가장 핵심적인 예산 중의 하나인 R&D 예산을 희생시킬 수밖에 없는 애로가 있다. 집권을 위한 포퓰리즘으로 현상의 유지를 위하여 미래를 포기하는 일들이 빈번할 수 있다. 넷째, 공무원연금과 같은 맥락에서 법적 의무지출인 기초연금 부담도 이를 위한 별도의 세금을 더 징수하지 않기 때문에 재정정책에서 국가채무로 계상해야 한다. 이러한 요인은 결국 의무지출만 늘리고 재량지출을 극도로 위축시키게 할 것이다. 의무지출의 비중은 2020년 46.0%에서 2023년 53.3%로 크게 높아지고 있다. 이는 문재인 정부의 복지지출 법제화에 따른 것이다.

– 현세대 지출은 현세대가 부담하는 것이 재정준칙이다



우리나라의 재정구조 상 국가채무비율은 허수이고 향후 다가올 위기에 대응하지 않으면 심각한 경제위기로 이어질 것이다. 당장은 지출억제를 위한 재정준칙을 마련해야 한다. 하지만 선제적으로 의무지출 항목에 대한 대폭적인 정비와 생산성을 증대시킴으로써 세수를 증대킬 수 있는 세제개혁을 해야 한다. 현재의 지출부담을 미래로 이연 (移延)시키지 않도록 현재세대의 지출은 현재세대가 부담하는 구조의 세대 간 부과방식의 재정운용을 실천해야 한다. 이것이 바로 우리에게 필요한 “재정준칙”이다.

첫째, 급증하는 기초연금 재원을 확보하기 위한 별도의 기초연금세를 도입해야 한다. 둘째, 국민연금의 재정 악화를 위하여 시급하게 보험수리적 균형 개혁을 서둘러야 한다. 셋째, 공무원연금의 재정안정은 공무원의 정원과 밀접히 관련된다. 공무원 정원이 늘어나면 공무원연금에 대한 보전금 부담도 늘어난다. 따라서 문재인 정부에서 대폭 늘어난 공무원 정원 감축이 우선되어야 한다. 시장에서도 수행할 수 있는 정부기관을 과감히 민간기관으로 전환시켜야 한다. 넷째, 공무원연금을 국민연금 수준의 급여구조로 조정하면서 국민연금을 초과하는 보험료 부분은 퇴직연금으로 분리 운영해야 한다.

- 정부혁신으로 국민의 선택을 받아야 한다

이상의 조치는 국가부채의 부담을 부분적으로 줄일 수 있을 뿐이다. 우리 경제가 수출중심의 대외의존도가 높다는 점은 정부 정책의 재량도가 높아야 한다는 것을 의미한다. 따라서 재량지출을 예산의 일정 비율로 유지하면서 의무 지출의 규모에 따라 세수를 조정하는 정책이 필요하다. 국민들이 ‘돈 바라기’ 방식의 혜택만을 원한다면 필연적으로 세수 증대가 따른다는 것을 인식하게 해야 한다. 국민들이 ‘Free-lunch’가 없다는 것을 인식하면 국민들은 정부가 대(對)국민서비스를 향상시키기 위한 혁신적 정책을 우선적으로 이행하기를 요구할 것이다. 정부는 혁신으로 국민들의 선택을 받도록 해야 한다. 이를 통해서 현재 우리가 겪고 있는 포퓰리즘을 완전히 제거하는 전기를 마련해야 한다.