

윤석열 정부 재정정책

이상민

나라살림연구소
수석연구위원

윤석열 정부의 재정 정책에 대해 찬반양론이 존재한다. 윤석열 정부를 지지하는 측은 지난 정부가 지나치게 확장 일변도의 재정정책을 펼쳤기 때문에 어쩔 수 없이 건전재정을 펼쳐야 한다고 주장한다. 여당의 좀 거친 주장은 지난 문재인정부가 공간을 거덜 냈기 때문에 건전 재정 유지는 어쩔 수 없는 선택이라고 한다. 반면, 윤석열 정부를 비판하는 측은 고물가와 경기둔화 상황에서 국가가 재정을 통해 적극적인 역할을 해야 한다고 주장한다. 야당의 좀 거친 주장은 윤석열 정부의 긴축 예산 편성으로 서민의 삶이 피해를졌다고 한다.

진실은 어디에 있을까? 이 둘 사이 중간 정도에서 진실을 찾을 수 있을까? 놀랍게도 진실은 이 논쟁 바깥에 존재한다. 결론부터 말하면 지난 정부가 확장 일변도 정책을 했다는 말도 사실이 아니고 이번 정부가 건전 재정 또는 긴축재정을 펼쳤다는 평가도 정확한 설명이 되지 못한다.

실제로 IMF 일반정부 재정수지를 통해 지난 정부와 이번 정부의 재정지출 정도를 파악해 보자. 문재인정부가 취임하고 추경 예산을 편성한 2017년부터 우리나라 재정수지는 큰 폭의 흑자를 기록한다. 2013년부터 2016년까지 약 1% 내외의 재정수지 흑자를 기록했던 이전 박근혜정부 때보다 2017년, 2018년 재정수지 흑자 폭이 더 크다. 다만 코로나19로 인해 2020년도는 -2.2%의 비교적 큰 폭의 재정수지 적자를 기록한다.

그러나 당시 다른 선진국 평균 재정수지 적자 -10.4%와 비교해보면 재정수지 적자 규모는 매우 제한적이라는 사실을 알 수 있다.

특히, 코로나19 둘째 해인 2021년도부터는 재정수지가 0으로 곧바로 균형재정을 기록한다. 요약하면 문재인 정부는 코로나19 이전에는 큰 폭의 흑자재정을 펼치다가 코로나19가 발발한 2020년 적자재정을 펼쳤지만, 그 적자 규모는 전 세계에서 압도적으로 가장 작은 규모였다. 다음해인 2021년부터는 균형재정을 회복했다. 다만, 2022년에는 다른 나라는 재정수지 적자 폭을 줄이는 상황에서 우리나라는 다시 증가하여 -1.8%를 기록했다. 그러나 2022년도 우리나라 재정수지가 다시 악화한 이유는 2022년 윤석열 정부가 제2차 추경에서 무려 55.2조원의 추가지출을 편성했던 영향이 크다. 즉, 최소한 IMF의 자료에 따르면 문재인정부는 확장재정, 윤석열정부는 건전재정을 운용했다는 근거를 찾을 수는 없다. 결국, 윤석열정부의 재정정책을 건전재정이라고 칭찬하는 것은 물론이지만 긴축재정이라고 비판하는 것도 경제적 실체와 부합하지 않는다.

IMF 통계가 그동안 기획재정부가 발표했던 통계와 달라 낯설 수 있겠다. 그러나 기재부가 발표했던 재정수지는 국제적 기준에 따라 작성한 것이 아니라 기획재정부가 창의적으로 개발한, 전 세계에서 대한민국만 사용하는 방식이다. 용자금액 전액을 지출 금액으로 간주해서 경제적 실질을 반영하지 못한다. 이에 기재부의 통계를 보는 것보다는 IMF의 재정수지를 보는 것이 더 경제적 실질 측면에서의 재정수지를 국제비교할 수 있다.

IMF 일반정부 GDP 대비 재정수지 (단위: %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
선진국평균	-3.7	-3.1	-2.6	-2.7	-2.4	-2.4	-2.9	-10.4	-7.2	-3.6	-3.7
G20	-4.0	-3.4	-2.9	-3.1	-2.9	-3.0	-3.5	-11.4	-8.3	-4.3	-4.4
프랑스	-4.1	-3.9	-3.6	-3.6	-3.0	-2.3	-3.1	-8.9	-6.4	-5.1	-5.6
독일	0	0.6	1	1.2	1.3	1.9	1.5	-4.3	-3.7	-3.3	-2.5
이태리	-2.9	-3.0	-2.6	-2.4	-2.4	-2.2	-1.5	-9.6	-7.2	-5.4	-3.9
일본	-7.6	-5.6	-3.7	-3.6	-3.1	-2.5	-3.0	-9.0	-6.7	-7.9	-3.6
한국	0.8	0.6	0.5	1.6	2.2	2.6	0.4	-2.2	0	-1.8	0.1
스페인	-7.5	-6.1	-5.3	-4.3	-3.1	-2.6	-3.1	-10.3	-6.9	-4.9	-4.4
영국	-5.5	-5.5	-4.5	-3.3	-2.4	-2.2	-2.2	-12.8	-8.0	-4.3	-2.3
미국	-4.5	-4.0	-3.5	-4.4	-4.6	-5.3	-5.5	-14.5	-10.9	-4.0	-5.7

출처: IMF Fiscal Monitor Oct. 2022

윤석열정부가 처음으로 편성한 2023년도 재정수지는 다시 균형재정을 회복한 것으로 나타난다. 다만, 경제성장률 예측치가 악화하고 세입 전망이 불투명한 상황에서 2023년 재정수지는 적자로 선회



할 가능성도 없지 않다. 균형재정을 편성한 만큼 적극적인 확장재정이라고 평가하기에도 어렵지만, 건전재정이나 긴축재정이라고 평가하는 것도 합리적이지는 않다.

정부는 확장재정도 아니고 긴축재정도 아닌 2023년도 재정 상황을 ‘따뜻한 복지와 건전재정’이라는 두 마리 토끼를 잡았다고 평가한다. 그러나 국가 예산 지출은 반드시 세입은 물론 부채까지 고려해서 이해해야 한다. 이를 재정의 트릴레마(삼중 모순)라고 한다. 재정의 트릴레마란 복지 등 지출을 늘리고자 한다면, 증세하거나 또는 부채를 발행해야 한다는 의미다. 그러나 윤석열 정부는 감세 조치를 취했다. 감세하면서 따뜻한 복지와 건전재정이라는 두 마리 토끼를 잡는 것은 원천적으로 불가능하다. 실제로 2023년도 보건복지 지출 증가율은 2022년 대비 3.8% 증가에 불과하다. 2022년 물가상승률이 5%가 넘고 65세 이상 노인인구가 5.7% 증가했다. 실질 복지지출 규모는 감소하였다는 의미다. 또한, 2023년 정부 총지출 증가는 5.2%이나 총수입 증가는 고작 2.8% 증가에 불과하다. 수입보다 지출이 더 많이 증가하니 2023년도 재정은 충분히 건전하다고 평가하기도 어렵다. 경제 상황에 따라 국세 증가가 정체되는 상황에서 감세 정책까지 펼친 결과는 따뜻한 복지와 건전재정이라는 두 마리 토끼를 모두 놓치게 되는 상황에 빠지게 되었다.

윤석열 정부의 경제정책 철학은 민간 중심으로 경제의 활력을 높이겠다는 것이다. 2023년 경제 정책 방향에서 민간 중심의 경제활력을 제고하기 위한 방향은 첫째, 수출 활성화, 둘째 투자 촉진 및 규제 혁신 셋째, 신성장 4.0 전략, 넷째, 중소기업 활성화, 다섯째, 공정시장 구현이다. 그런데 안타깝게도 정부의 정책목표가 진척되는 것 같지는 않다. 수출은 2022년 4분기 수출실적 -10%, 2023년 1월에는 -16% 감소다. 설비투자 지수는 지난 4분기 이후 지속적으로 음수를 기록하며 신성장 4.0 전략은 모호하다. 최근 발표한 신성장 4.0 전략에 한국형 챗GPT를 개발한다고 하면서 2023년 올해는 기존의 구성 전략을 탈피한 신성장 전략 원년이 될 것이라고 한다. 그러나 실제 인공지능 관련 예산금액을 보면 2022년 1.2조원에서 무려 34% 감액한 9천억원이다. 예산 지출을 줄여가면서 어떻게 신성장 전략으로 탈바꿈할 수 있는지는 알 수 없다.

윤정부는 특히 반도체 등 신성장 산업 투자를 늘린다는 이유로 반도체, 이차전지, 디스플레이 등 국가전략산업 설비투자 공제율을 최근 15%로 크게 확대했다. 기존 투자세액 공제율을 6%에서 2022년 연말에 여야 합의에 따라 8%로 확대한 직후에 윤대통령은 국회 합의안이 부족하다며 반대했다. 윤대통령의 의지에 따라 최근 3월 말 국회 본회의에서 15% 추가 확대안이 통과되었다. 그러나 현재 반도체 위기는 반도체 기업의 현금 사정에 따라 투자가 부족해서 발생한 위기가 아니다. 단순히 설비투자 세액공제를 늘리는 것이 반도체 위기를 풀 수 있는 효과적 방안이라고 보기는 어렵다. 국제 분업을 통한 반도체 발전 방향의 퇴조와 미국의 칩스액트 상황을 어떻게 대처할 수 있는지가 핵심이다. 근본적으로는 한국 반도체 산업에 팍리스 업체가 사실상 부재한 상황에서 시스템 반도체의 경쟁력을 어떻

게 키우고 파운드리 전문업체의 분화가 필요한 상황에서 단순히 설비투자 세액공제에만 수조원의 돈을 쓰는 것은 효과적인 대응이라고 볼 수 없다. 단지 국가가 손 놓고 있는 것은 아니라는 이미지를 위한 정책이라는 의심이 들 정도다.

또한, 근로 시간 임금체계 개편을 위한 노동 개혁은 일관된 정책 없이 표류하고 있는 상황이다. 주 60시간 근무가 필요하다고 하다가 최근 노동자 건강을 위해 무리라고 입장을 선회했다. 시장의 혼란을 방지하고자 정확한 정책 방향을 명확히 하고 시장의 예측 가능성을 높일 필요가 있다.

물론 현재 우리나라 경제 둔화는 윤정부 정책의 실패라기보다는 부정적 대외 경기 여건과 물가 불안에 가장 큰 책임이 있다. 다만, 이렇게 경기가 불투명할수록 시장의 예측 가능성을 높이고자 정부의 정책을 명확하고 솔직하게 말할 필요가 있다. 그러나 윤정부 경제정책의 가장 큰 문제점은 국가의 정책을 솔직하게 국민에게 설명하지 않고 사실상 거짓말을 하거나 즉흥적으로 바꾼다는 점이다.

예를 들어 2023년 정부 세입예산안을 보면 전년보다 16.6% 국세 수입이 상승한다며 이는 정부의 '주요 세목 세입 기반 확충' 노력의 일환이라고 홍보한 바 있다. 그러나 정부의 세입 기반 확충에 따라 16.6% 상승한 것이 아니라 실제로는 1% 증가에 불과하다. 2022년 세입 예측 오류에 따라 수정되기 이전 수치에 대비 16.6% 상승했다고 말하면 안 된다. 이미 세입 예측 오류를 사과까지 하고 2022년 세입 규모를 수정한 이후에도 다시 수정전보다 16.6% 증가했다는 홍보는 국민을 속이는 것에 불과하다.

또한, 정부는 법인세 최고 구간 감세를 한다고 하면서 실제로는 최고구간이 아니라 전 구간 1%p 감세했다. 법인세 전 구간이 1%p 감세될 것은 시장 참여자 누구도 예측하지 못한 방향이다. 마찬가지로 이미 3년 전에 국회에서 여야 합의로 통과되어 올해부터 과세하기로 했던 상장주식 양도차익 과세, 그리고 가상자산 과세도 다시 법을 바꾸어서 미뤘으며, 종합부동산세 공정시장가액도 2022년 갑자기 인하하고는 올해 세입이 줄어드는 상황에서 다시 인상한다는 정책을 만지작거리고 있다. 즉, 이미 국회에서 여야 합의를 통해 통과된 법도 다시 뒤엎어지는 일이 많다. 또한, 단 한 번도 거론조차 되지 않은 정부 정책이 시행되고 여론의 추이에 따라 정부 정책이 180도 바뀌는 일이 많다. 모두 시장의 예측 가능성을 현저히 떨어뜨리는 일이다.

요즘과 같이 물가는 오르지만, 경제성장률이 둔화하는 상황에서는 쓸 수 있는 정책 수단이 대단히 제한적이다. 경기를 부양하자니 물가가 오르고 물가를 잡자니 경제성장률이 걱정된다. 윤석열 정부가 아니라 누가 경제정책을 펼친다고 하더라도 쉽지 않은 상황이다. 그런데 이렇게 어려운 상황일수록 국민적 합의를 통해 예측 가능한 정책을 펼쳐야 한다. 그때그때 여론에 따라, 또는 정부가 무엇인가 한다는 이미지만을 위해서 시장의 예측 가능성을 떨어뜨리는 즉흥적 경제 정책은 절대 하지 말아야 한다.