

특집 기고

두 차례 경제위기와 재정건전성: 회고와 과제

박재완(성균관대 행정학과 명예교수)



한국의 재정은 여러 차례 경제위기(1997~98년 외환위기, 2008~09년 세계금융위기, 2011~12년 유럽 재정위기, 2020~2022년 코로나19 확산) 극복에 중추 역할을 했다. 하지만 잠재성장률 하락, 복지 수요 확대와 인기 영합 정치의 발호에 따라 재정건전성이 빠르게 악화하고 있다. 이런 추세가 이어지면, 재정건전성이 강점인 한국경제가 재정난으로 위기에 빠지는 역설적인 상황에 이를 수도 있다. 이런 맥락에서 이 글은 2008~13년 이명박 정부 당시 바깥에서 닦친 두 차례 경제위기 상황과 재정건전성을 둘러싼 정책 대응을 반추해 그 성과와 과제를 정리한다.

1. 한국의 재정건전성

1. 재정 악화의 경고음

한국의 재정은 선진국에 비해 아직 건전한 편이다. 재정건전성 또는 재정 여력을 가늠하는 핵심 지표인 국내총생산(GDP) 대비 일반정부 부채(D2)는⁴⁾ 2020년 48.9%로 경제협력개발기구(OECD) 평균 130.4% (OECD, 2021a), 선진국 평균 123.2% (IMF, 2022a), 기축통화국 평균 97.5% (IMF, 2021) 보다 크게 낮다. 2021년 한국의 일반정부 통합재정수지는 GDP 대비 $\Delta 2.93\%$ 로, 미국($\Delta 12.52\%$), 일본($\Delta 6.36\%$), OECD 평균($\Delta 8.42\%$)에 비해 양호하다(OECD,

4) 중앙정부와 지방정부의 채무에 비영리 공공기관 부채를 더해 발생주의 회계기준으로 작성한다.

2021b).⁵⁾

그러나 외환위기 후 한국의 재정건전성은 꾸준히 나빠지는 추세다. 특히 최근 엔 약화 속도가 가파르다. 통합재정수지는 지난 30년 동안 경제위기 때 (1997~1999년과 2009년)를 빼면 흑자였으나, 2019년 GDP 대비 0.6% 적자를 보이더니 만성 적자로 반전됐다. 사회보장성 기금의 수지를 제외한 관리재정수지 적자도 1996년 0.9%에서 2021년 6.2%로 7배나 확대됐다. 그에 따라 GDP 대비 국가채무(D1)⁶⁾ 비율은 1996년 8.25%에서 2021년 47.3%로 급등했고, 향후 연평균 10.1% 늘어 2022년 50%를 넘어 2027년에는 59.8% (IMF, 2022b)까지 치솟을 것으로 예상된다. 역대 정부에선 국가채무가 GDP의 10%p 늘어나는 데에 7~9년이 걸렸는데(김성현, 2022), 문재인 정부에선 3년도 채 걸리지 않았다. 국가채무 중 적자성 채무 비중도 2011년 49.2%에서 2020년 60.6%로 상승한 데 이어 2025년 67.9%까지 급등할 전망이다(기획재정부, 2021).

물론 코로나19에 대응하느라 모든 나라의 재정적자와 빚이 급증하긴 했다. 2020년 OECD 국가들은 16조 달러 넘게 정부 차입을 늘렸는데, 이는 한해 최고 기록이며 2008년 세계금융위기 때의 두 배에 가깝다(OECD, 2022a). 이자율이 거의 제로였던 미국은 2020년 재정적자가 GDP의 14.5%에 이르러 국채로 전쟁 경비를 마련했던 1943~45년 무렵에 버금갔다(Capretta, 2020).⁷⁾ 다만, 대다수 선진국은 코로나19가 진정된 후엔 재정이 정상궤도로 복귀할 전망인데,⁸⁾ 한국은 부채 증가세가 이어지고 그 속도도 빠르다.⁹⁾ 복지와 지방 이전 등 법정 지출과

-
- 5) 다만, 한국은 사회보장성 기금의 지출이 수입보다 적은 점을 고려해야 한다(국회예산정책처, 2022a).
 - 6) 국가가 원리금 상환의무를 직접 지는 확정채무로 국채, 차입금, 국고채무부담행위 등이 포함된다.
 - 7) Assi et al. (2020)은 지구촌 재정건전성을 코로나19 이전으로 복원하려면, 어렵잡아 50% 증세나 25% 지출 감축이 불가피하다고 추정한다.
 - 8) 선진국의 GDP 대비 D2 비율은 2020년 123.2%를 정점으로 2021년 119.8%로 하락했고, 2022년엔 115.5%로 더 낮아질 전망이다(IMF, 2022a). 한국을 제외한 선진 비기축통화국은 코로나19 위기 후 3~4년 동안 부채가 완만하게 증가하다가 5년 차부터 부채가 줄어든 것으로 보인다(황순주, 2022).
 - 9) 경제위기에 대응하는 확장 재정은 '적기(timely), 맞춤형(targeted), 한시(temporary)'라는 '3 Ts 원칙'에 따라야 한다. 하지만 상당수 국가에서 그랬듯이, 위기가 끝났는데도 늘어

국채 이자를 포함한 의무지출 비중이 꾸준히 상승해 과감한 구조개혁 없인 빚을 제어하기 어렵게 됐다.

지급 능력을 반영해 금융자산을 D2에서 차감한 순부채를 기준으로 재정건전성을 살펴도 결론은 달라지지 않는다. 2019년 한국의 순부채는 GDP 대비 11.8%로 선진 비기축통화국(3.2%) 보다¹⁰⁾ 8.6%p 높았고, 2020-21년엔 그들과 엇비슷하게 증가했다. 그러나 2023년을 기점으로 선진 비기축통화국은 순부채 비율이 줄어드는 반면, 한국은 계속 상승해 2026년엔 격차가 25.6%p까지 벌어질 전망이다(황순주, 2022).

2) 재정 악화의 원인: 구조적 요인과 재정규율 이완

한국의 재정건전성이 나빠지는 까닭은 여러 가지다. 무엇보다 저출산에 따른 인구배당효과 희석과 잠재성장률 하락, 가파른 고령화로 인한 복지 수요 폭주로 재정 부담이 가중되고 있다. 이런 구조적인 추세에 대응하려면, 가용인력 극대화, 인적 역량 갱신, 생산성 향상 등 근원적인 해법이 절실하다.

더 큰 문제는 느슨해진 재정규율이다. 역대 정권은 추가경정(추경) 예산을 2~5차례 편성했으나, 문재인 정부는 10차례나 편성했다. 1998-1999년 외환위기 때 4차례 16조 원(GDP의 2.9%), 2008-2009년 세계금융위기 때 2차례 33조 원(GDP의 2.8%) 규모의 추경은 경제위기 극복에 크게 이바지했다. 그런데 2020-2022년엔 코로나19에 맞서 추경으로만 7차례 131.7조 원(GDP의 6.6%)의 재정을 풀었다. 코로나로 피해를 본 서비스업 종사자 등은 지원해야 하지만, 꼬박꼬박 급여를 받는 공직자, 심지어 코로나로 실적이 상승해 성과급을 놓고 다투는 기업체 직원까지 재정으로 지원한 건 잘못이다. 수해가 나자 이재민이 아닌 국민에게도 지원금을 준 꼴이다.¹¹⁾

난 지출이 줄지 않는 하방경직성(Taylor and Castillo, 2015)을 경계해야 한다. 한편 Atkinson(2020)은 '3 Ts'에 더해 코로나19 위기에 맞선 재정 확대는 경기회복을 넘어 '새로운 일상'에 적응하도록 경제를 전환해야(transformative) 한다면 '4 Ts 원칙'을 제시했다.

10) 호주, 뉴질랜드, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 이스라엘, 체코 등 7개국을 일컫는다.

11) WB(2019) 기준에 따르면, 이처럼 유례없는 확장 재정으로 급증한 재정적자와 국가채무

매사에 정부가 나서는 ‘보모국가’ 풍조가 득세해 재정팽창의 위험에 대한 경계심도 옅어졌다. 문재인 정부의 국정지표인 ‘내 삶을 책임지는 국가’가 대표 사례다. 개인의 삶에 국가가 관심을 가지고 대책을 세우는 정도를 넘어 책임까지 진다는 건 과유불급이다. 공공부문의 역할·규모가 확대되고 개입·간섭도 거세지니 민간의 자율·창의·혁신·책임은 위축될 수밖에 없다. 그러잖아도 한국에선 ‘개발독재’ 유산으로 선진국에 비해 정부 입김과 영향력이 너무 세다. 힘의 균형으로 따지면, 정부에 기울어진 운동장이다.

취약계층은 마땅히 정부가 도와야 한다. 다만, 성과는 따지지 않고 투입만 늘려선 안 된다. 복지의 목표는 수혜자의 자활이지, 마냥 수혜자 수를 늘리는 게 아니다. 일할 수 있는 사람에겐 재기·자립의 기틀을 다져줘야 한다. 물고기 자체보다 물고기 잡는 법을 가르치는 ‘적극적 노동시장 정책(ALMP)’이 우선이다. 재정으로 만드는 일자리는 연명용 산소마스크와 같다. 설탕을 섭취하면 당장은 활기를 찾아도 체질이 더 나빠지는 ‘슈거 러시(sugar rush)’와 다름없다. 한국의 GDP 대비 ALMP 예산 비중은 OECD 하위권인데, 정부가 나서 재정으로 직접 창출하는 일자리 사업예산은 선두권이다(Bown and Freund, 2019). ‘억강부약(抑強扶弱)’의 편 가르기 등에 편승해 유권자의 ‘합리적 무관심’과 ‘불합리한 편견’이 확대 재생산되고 대중요법도 난무한다. 무책임한 선동과 표심 영합으로 정책오염과 정부 실패가 점증하고, 후속 세대에 지나친 부담을 전가하는 횡포가 자행된다. 그런데도 관료와 국책연구원은 무기력하게 그 합리화와 뒤흔다꺼리만 할 뿐이다.

동서고금의 반면교사가 수두룩하다. 20세기 전반 미국 보스턴 시장을 네 차례 역임한 J. Curley는 “가난한 사람들의 시장”을 자처했다. 그는 이민 노동자인 ‘우리’와 부유한 ‘저들’의 이분법으로 인종·계급 갈등을 부추겼다. 방만한 지출과 만연한 부패에 세금이 치솟자 기업가와 전문직이 도시를 떠나며 일자리가 줄고 재정도 고갈됐다(Glaeser and Shleifer, 2005). 21세기에 들어선 그리스와 베네수엘라가 무분별한 복지로 재정이 거덜 났다. 반면에, 대중의 정치 열기가 미지근해

는 예측이 가능한 ‘재정압력’을 넘어 전망에서 벗어난 ‘재정위험’에 해당한다(한종석·임태준, 2021).

포퓰리즘이 힘을 쓰지 못하는 라트비아 등 발트 3국은 세계금융위기가 닥치자 복지 삭감과 공직자 감원 등으로 경제를 빠르게 되살렸다(Rohac, 2021). 정치 참여를 제한하지는 뜻이 아니다. 만기친람과 보모국가의 감언이설에 유권자가 현혹되지 않도록 전문가의 검증·숙의·중재가 활성화돼야 한다.

3) 국가부채의 적정선

국가의 기채(起債) 자체는 옳다거나 그르다고 단정할 수 없다. 빚을 내도 공공 지출을 늘리면 불황기 민간수요를 대체하는 등 소비의 평활화(smoothing)와 투자 확대를 통해 성장을 뒷받침할 수 있다. 다만, 너무 부채에 의존하거나 비생산적인 용도로 빚을 내면, 차환 가능성이 줄고 시장 여건의 급격한 변화에 취약해져 성장과 거시경제 안정을 위협한다(IMF, 2022c). 약이 지나치면 독이 되는 셈이다.¹²⁾

국가부채가 증가하면 위험 대가와 자본비용이 상승하고 구축효과까지 가세해 투자가 위축되며 생산성이 하락해 성장을 저해한다. 국채 이자 증가도 효율적인 자원배분을 막는다. Badia et al. (2020)은 정부 빚이 임계점을 넘어서면 이자율과 재정위기 확률이 급등하는 비선형성을 확인했다. Bianchi et al. (2021)은 재정이 취약하면 불경기라도 지출 확대의 득보다 실이 더 클 수 있고, Mele (2021)은 국가부채가 임계점을 넘긴 뒤에야 긴축이 이뤄지는 경향에 주목했다.

문제는 국가부채의 적정선이 어디까지인가다. Blanchard (2019)는 성장률이 이자율보다 높으면 정부는 큰 부담 없이 빚을 늘릴 수 있다고 봤다. Furman and Summers (2020)도 기축통화국인 미국은 국채 수요가 무한하므로 불황기엔 재정 확대를 자제할 필요가 없으나, 부채의 비용도 유념해 평시엔 정부지출을 줄이고 세금을 올리자고 주장한다. 반면에, Boskin (2020)은 저금리 환경이라도 정부 부채가 늘면 투자·소득이 줄고 세금·물가가 오르며 미래 세대에 부담을 끼친다는 전통적인 견해를 지지한다. Mankiw (2022)도 부채 증가는 Ponzi류의 항구적 만

12) Esteves et al. (2021)은 1870~2010년 국가부도 사례 50개를 분석한 결과 부도가 난 국가는 이후 5년 동안 연평균 GDP의 1.6~3.3%에 해당하는 비용을 치른 것으로 추계한다.

기 연장에 실패하거나 만기가 연장돼도 생산성·임금·소비 위축이 뒤따른다고 지적한다.

정부 부채 용인론과 절제론의 논쟁은 진행형이다. 다만, 부채 용인론에도 앞서 살핀 몇몇 전제가 깔려 있다. 금리와 인플레이션 우려가 낮을수록 부채 부담은 줄지만, 지금은 그 반대 상황이다. 또 기축통화국은 중앙은행이 정부 빚을 떠안을 안전판이 있지만, 한국처럼 비기축통화국은 국채 수요가 제한적이므로 위험하다(김소영, 2021). 실제로 비기축통화국의 채무 비율은 기축통화국의 절반 수준에 그친다(한국경제연구원, 2020).¹³⁾

4) 한국의 고유 여건과 재정건전성

기축통화국도 아니려니와, 그 밖에도 한국이 재정건전성을 지켜야 할 이유는 숭하다. 우선 가파른 고령화로 세입이 줄고 복지 소요는 늘어날 수밖에 없다. 유소년과 노인 부양비가 아직은 낮은 편이나, 30년 뒤엔 세계 최고 수준에 이르게 된다(통계청, 2019). 생산성과 잠재성장률이 하락하는 한편, 공적 연금의 건전성이 악화하고 의료비가 증가해 재정 압박이 가속될 전망이다. 지금은 한국보다 빚이 많지만, 독일과 스웨덴이 고령사회(노인 비율 14%)에 진입할 때 국가채무비율은 각 18%와 28%로 한국보다 훨씬 낮았다(한국경제연구원, 2020).

남북협력 역시 돈 없인 어렵다. 통일에도 대비해야 한다. 1989년 서독의 국가채무비율은 20%에 못 미쳤으나 이듬해 통일이 되자 바로 2배, 한때 4배까지 치솟았다. 1990년 서독과 동독의 경제력 격차는 8배에 불과했지만, 이후 13년 동안 매년 GDP의 4%가량이 양측의 격차 완화에 투입됐다. 북한보다 56배나 경제력이 큰 한국은(통계청, 2021) 그보다 훨씬 많은 재원이 소요될 수밖에 없다. 공공 부문 부채(D3)에¹⁴⁾ 포함되는 비금융 공기업의 부채비율이 선진국 중 가장 높고

13) 기축통화국도 빚을 헤프게 내선 안 된다. 2006-2009년 미국 재무장관을 지낸 Paulson(2020)은 최근 속도로 미국 재정이 훼손되면 머지않아 달러 지위가 흔들릴 것으로 내다본다.

14) 일반정부 부채(D2)에 비금융 공기업 부채를 더하여 산출한다.

(OECD, 2022b), 국민연금과 직역연금의 막대한 총당부채도 증가세다.

게다가 한국경제는 대외의존도가 높고 외부 충격에 취약한 개방경제라 해외에서 발생한 경제위기가 증폭될 가능성이 크다. 언제든 한반도의 지정학적 긴장이 고조되어 유사시 외국인의 국채 투매와 자본유출이 발생할 수도 있다. 나아가 한국은 재정수입에 비해 은행권과 민간신용 규모가 커 재정건전성 약화가 보증·국채 경로를 거쳐 금융 건전성까지 위협할 수 있다(황순주, 2022). 최근엔 이자율마저 상승 국면으로 전환됐다. 2020년대엔 성장률과 금리의 격차가 2010년대의 절반으로 줄어 채무부담이 늘어날 것이다(JPM, 2021). 오래도록 낮았던 금리가 불쑥 치솟아 재정위기를 맞았던 55개국의 지난 200년 동안 경험을 새겨야 한다(Mauro and Zhou, 2020). 이처럼 또 다른 경제위기에 대비해 최소한의 재정 여력은 비축해야 한다.

끝으로, 재정 확대는 민간투자를 구축해 생산성 향상에 걸림돌이 된다. 전술한 예처럼, 한국은 재정으로 직접 일자리를 만드는 예산의 GDP 대비 비율이 선진국보다 높지만, ALMP 예산의 비율은 낮다. 정부의 일자리 예산이 늘수록 민간이 일자리를 만들 잠재력을 위축시키는 셈이다. 정부지출이 성장과 취약계층의 자활로 이어지지 못하고 복지합정을 부추기며 재정의 부채의존도만 높일 위험이 크다.

2. 두 차례 경제위기에 맞서다

정부는 예산 편성에 앞서 대통령 주재로 모든 국무위원이 참석하는 ‘국가재정전략회의’를 열어 5년 시평에 걸친 나라 살림의 기초를 설정한다. 이명박 정부 때 열린 위 회의의 주제는 ① 2008년 ‘선진일류국가 건설’, ② 2009년 ‘경제 재도약과 미래 대비’, ③ 2010년 ‘지속 가능한 재정건전성’, ④ 2011년 ‘지속 가능한 재정’, ⑤ 2012년 ‘균형재정 회복 및 유지’였다. 이렇듯 이명박 정부에선 2008~2009년 세계금융위기 기간을 제외하면 재정건전성의 중요성이 강조되었다.

1) 이명박 정부 출범과 민생 부담 경감

이명박 정부가 출범한 2008년 상반기 세계 경제는 어수선했다. 2007년 ‘서브프라임 모기지’ 사태로 촉발된 신용경색이 실물경제로 파급되기 시작했다. 대외의존도가 높은 한국경제도 어려움을 겪었다. 특히 물가 상승과 고용 여건 악화로 서민 어려움이 가중되었다. 2000년대 초·중반 세계 경제의 ‘대안정(Great Moderation)’에 힘입어 노무현 정부의 2003~07년 GDP는 연평균 4.4% 증가하였으나, 실질 처분가능소득은 연평균 1.5% 증가에 그쳤다. 게다가 2007년 말부터 소비자 물가가 3%대 상승세를 보이고, 밀·원유·철강 등 원자재가격이 폭등해 소득 대비 식료품비와 광열비 비중이 높은 저소득층은 더 힘들어졌다.¹⁵⁾ 집값 상승으로 임대료 부담도 커진 데다 온라인 쇼핑이 확대되며 소상공인의 사정 역시 악화했다. 그에 따라, 저소득층의 소득증가율이 상대적으로 낮아지며 분배도 나빠졌다. 전국가구의 Gini 계수는 2003년 0.341에서 2007년 0.352로 상승했다.

2007년 원/달러 평균 환율은 1996년 805.13원 이후 가장 낮은 929.16원을 기록했다. 1994~1996년 원화 강세에 힘입어 1인당 국민총소득(GNI)이 1996년 13,077달러까지 올랐지만, 경상수지적자 누적 등 부작용으로 외환위기를 맞았던 전례에 비춰 지나친 원화 강세는 경계해야 했다. 환율 덕에 2007년 1인당 GNI가 23,033달러까지 상승했지만, 2005년부터 경상흑자가 줄고 2008년엔 3분기까지 경상수지가 적자를 보였기 때문이다(박재완, 2016).

다행히도 재정은 균형 상태를 유지하고 있었다. 2004~2006년 소폭 적자였던 관리재정수지는 2007년 GDP 대비 0.6% 흑자였다. 이에 이명박 정부는 출범하자마자 재정을 풀어 서민 생활고를 완화하는 조치에 나섰다. 유류세 탄력세율을 10% 인하하고 2년간 한시로 택시용 LPG 유류세를 면제하며, 통신비·통행료와 전력 요금체계도 조정하였다. 나아가 2007년도 세계잉여금(15.3조 원) 일부를 재원으로 2008.6.20. 일 고유가 대응 민생안정을 위한 추경 예산안(4.9조 원)을 국회에 제출하였다.

15) 2008년 7월 초 원유가는 배럴당 150달러에 육박하였다.

2) 세계금융위기, 한·미 통화스와프와 사상 최대 규모 추경¹⁶⁾

2008. 9. 15. 일 Lehman Brothers가 사상 최대 규모의 파산 보호를 신청하면서 10여 년에 걸친 세계 경제의 장기 부진, 곧 ‘대침체’(Great Recession)를 초래한 세계금융위기가 본격화됐다. 사태 초기 미국 정부가 투자은행 구제에 공적자금을 투입할 수 없다는 방침을 밝히자, 보름간 세계 증시가 폭락하고 많은 나라가 부도 위기에 직면했다. 10월 한 달에만 다섯 나라(아이슬란드, 파키스탄, 우크라이나, 헝가리, 벨라루스)가 국제통화기금(IMF)에 구제 금융을 신청했다.

뒤이어 대외의존도가 높은 한국과 터키, 베트남, 아르헨티나, 헝가리 등도 위험하다고 알려졌다. Financial Times를 비롯한 해외 언론은 한국의 외환위기설을 진지하게 보도했다.¹⁷⁾ 한국경제 위기설이 퍼지며 외환 수급과 채권 만기 연장에 심각한 어려움을 겪게 됐다. 신용부도스와프(CDS) 프리미엄도 2008. 1. 3. 일 48bp에서 그해 10월 27일 699bp로 14배 넘게 뛰었다. 외국인 투자자들이 주식과 채권을 팔아치우자 주가가 곤두박질치고 환율은 치솟았다. 2008. 4분기에만 외국 자금 650억 달러가 해외로 빠져나갔다. 2,000포인트를 넘나들던 코스피 지수가 900대로 폭락하고, 원/달러 환율은 1,570선을 뚫었다. 가담항설처럼 들리던 외환위기가 시간문제처럼 보였다.

당장 외환 수급의 숨통을 터야 했다. 한국경제에 대한 신뢰부터 회복해야 했다. 이창용 금융위원회 부위원장이 이끈 ‘한국경제 바로 알리기 지원단’의 해외순방 홍보만으론 역부족이었다. 기획재정부(기재부)와 한국은행은 미국이 2008. 9. 24. 일 4개 선진국(호주, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴)과 통화스와프를 체결한 사실에 착안해 미국과 통화스와프를 타진했다. 미국은 신용등급 AAA 수준의 선진국과만 통화스와프를 맺는데, 등급이 A에 불과한 한국은 전제가 충족되지 않는다는 부정적인 반응을 보였다. 그 대신 미국은 한국이 보유한 미 국채

16) 이 항과 다음 항의 일부는 이명박(2015)에서 발췌·축약하였다.

17) 2008. 10. 16. 일 Forbes는 “외국인의 과도한 한국 주식 보유, 엄청난 경상수지적자, 환 헤지 청산이라는 3면의 압박을 원화가 받고 있다”라고 보도했다. 그 이튿날 Financial Times는 “한국이 아시아 국가 중 세계금융위기의 첫 번째 희생양이 될 것”으로 예측했다.

(Treasury Bond)를 담보로 돈을 빌려주겠노라고 했다. 당시 한국은행은 환율 방어를 위해 미 국채를 팔아 달러를 조달하였는데, 그로 인해 하락하던 미 국채 가격을 안정시키겠다는 복안이었다. 정부는 미국의 제안을 거절했다. 미국의 구제 금융을 받는다는 이미지로 인해 자칫 환투기 세력의 먹잇감이 될 가능성 때문이었다.

줄다리기 끝에 미국이 입장을 선회했다. 2008. 10. 29. 일 연방공개시장위원회(FOMC)가 300억 달러 규모의 한·미 통화스와프를 승인했고, 이튿날 미국 정부는 한국, 브라질, 멕시코 및 싱가포르와 통화스와프 체결 사실을 발표했다. 체력이 튼튼하고 거시경제 성적이 좋은 나라를 선정했다고 했다. 이에 외환·증권시장도 즉각 안정세를 되찾았다. 10월 29일 1,427원까지 올랐던 환율은 이튿날 1,250원으로 급락했고, 주가는 968포인트에서 1,084포인트로 하루 만에 12% 올랐다.

한·미 통화스와프는 외화유동성 경색과 금융위기 충격의 실물 전이를 줄였다. 한·미 통화스와프는 뒤이은 2008. 12. 13. 일 일본·중국과 체결한 각 300억 달러 통화스와프의 교두보로도 작용했다. 한·미 통화스와프에 대한 미국의 극적인 입장 선회는 G. Bush 대통령의 G20 체제 구상과 무관하지 않았다. 그는 세계금융 위기로 기존 G8 체제가 한계를 드러내자, 새로운 국제공조 체제를 모색했다. G20을 선호한 미국과 G14를 주창한 유럽의 힘겨루기 끝에 G20을 관철한 Bush 대통령은 10월 21일 한국도 G20에 포함됐다고 이명박 대통령에게 통보했다. G20에 한국을 포함하려던 미국은 국제사회가 한국경제를 확신할 수 있는 조치가 필요했을 것이다.

그로부터 3년이 지난 2011. 8. 5. 일 미국 국가신용등급이 강등되고¹⁸⁾ 유럽 재정 위기가 악화하자 인도네시아, 터키, 미얀마, 방글라데시, 파키스탄, 우즈베키스탄 등에서 통화스와프를 체결해달라는 요청이 기재부와 한국은행에 쇄도했다. 금융위기를 성공적으로 극복한 한국의 달라진 위상 덕분이었다.

발등의 불은 켜지만, 위기의 불씨가 남아 있었다. 외화자금 유출을 경계해야

18) 세계 3대 신용평가회사의 하나인 S&P는 미국의 국가신용등급을 AAA에서 AA+로 강등했다. 국가별 신용등급이 발표되기 시작한 1941년 이후 70년 만에 처음 있는 일이었다.

했다. 신현송 대통령 국제경제보좌관 주도로 ‘거시건전성 제고 3종 세트’(선물환 포지션 규제, 외국인 채권투자 과세, 외환 건전성 부담금)를 도입했다. 외화자금의 무분별한 유입과 급속한 유출을 막는 장치였다. 이 정책이 발표되자 OECD 회원국들이 반발하며 IMF에 이의를 제기했다. 다양한 논리와 시뮬레이션 결과를 제시해 설득한 끝에 IMF는 이 조치가 OECD의 ‘자본자유화 규약’에 어긋나지 않는다고, 각국도 한국의 조치를 참조하라고 권고하기에 이르렀다. ‘3종 세트’는 이후 유럽 재정위기와 양적완화의 단계적 축소(tapering) 등으로 세계금융시장이 요동칠 때 한국의 대외건전성 유지에 큰 빛을 발했다.

한편 2008. 11월 워싱턴에서 첫 G20 정상회의가 열렸다.¹⁹⁾ 이때 각국은 금융위기를 극복하기 위해 ‘선제적이고 과감하며 충분한’ 유동성을 공급하기로 합의했다. 이를 계기로 선진국 중앙은행들은 신속하게 금리를 낮추고 신용공급을 확대했다. 특히 미국 연방준비제도는 국채뿐만 아니라 단기금융시장에서 기업어음을 매입해 시중에 자금을 지원하는 양적완화에 발 벗고 나섰다.

이에 정부도 신용보증과 외화유동성 공급 확대로 금융·외환시장의 안정을 도모하는 한편, 재정지출 확대와 소비·투자에 대한 감세 등 적극적 재정정책으로 대응하였다. 2008. 6월 제출한 추경예산도 4.6조 원으로 약간 감액되어 9월 18일 국회를 통과했다. 긴박한 상황을 반영해 정부는 9월 초 국회에 제출한 2009년도 예산안보다 총지출을 10조 원 늘린 283.8조 원 상당의 수정예산안을 11월 7일 국회에 제출했다. 1980년 이후 28년 만에 수정예산을 편성한 것이다.

세계 경제가 침체 국면으로 빠르게 접어들며, 2008. 4분기 선진국은 일제히 역성장했다. 신용경색의 실물 부문 과급이 본격화됐다. 대외의존도가 높은 한국은 더 심각했다. 2008. 4분기 성장률은 OECD 국가 중 위기 진원지였던 미국 다음으로 낮았다. 소비재 판매, 설비투자, 광공업 생산 등은 사상 최악의 감소세를 나타냈다. 12월부터 취업자가 줄어들고 2009. 1월 수출은 전년 동월보다 30% 이상 하

19) 엄밀히 따지면, 2009. 9. 25. 일 피츠버그에서 열린 3차 정상회의에서야 G20이 세계경제협력의 최상위 (premier) 포럼으로 공식화됐다. 또 2010. 6월 캐나다 4차 정상회의와 2010. 11월 한국 5차 정상회의도 그때 결정됐다. 한국으로선 G20 정례화와 서울 유치라는 두 목표를 달성한 역사적 계기였다.

락했다.

우선 국회에서 통과된 2009년도 예산을 바로 집행할 수 있도록 통상 3월까지 이어지던 각 부처 신년 업무계획 보고를 2008년 말까지 앞당겨 마무리했다. 예산 집행도 서둘렀다. 2009년 상반기까지 64.8%, 특히 일자리 창출 예산은 70%까지 집행을 했다. 예산 집행기준도 바꿨다. 종전엔 중앙부처에서 자치단체나 보조금·출연금 등을 받는 공공기관으로 자금이 이전되면 집행된 것으로 봤지만, 실상과는 괴리가 있었다. 학교나 건설·납품업체 계좌에 입금돼야 예산이 집행된 것으로 기준을 바꿨다.

나아가 이명박 대통령은 2009. 1. 2. 일 신년 국정 연설에서 ‘비상경제정부’ 운영을 천명했다. 일상적인 정부 운영으로 경제위기 극복이 어렵다고 봤기 때문이다. 2009. 1. 6. 일 청와대 지하에 비상경제상황실도 설치했다. 전문가, 기업인, 금융인, 소상공인 등이 새벽 비상경제대책회의에 기꺼이 참석했다. 비상경제대책회의는 2012. 12월까지 모두 145차례 열렸다. 현장에서 열린 회의도 62회(43%)나 됐다. 2009. 3. 30. 일 정부는 28.9조 원의 추경을 국회에 제출했다. 사상 최대 규모였다. 전대미문의 경제위기를 이겨내기 위한 특단의 조치였다. 이는 G20 정상들이 합의한 기조와도 맥을 같이했다. 4월 29일 국회를 통과한 추경의 규모는 28.4조 원이었다.

이들 노력에 힘입어 한국경제는 2009년 0.8% 성장했다. 대부분의 선진국이 뒷걸음친 것과 대비됐다. 위기가 한창이던 2009. 3. 2. 일 1,570.3원까지 올랐던 원/달러 환율은 1,100원대에서 안정됐다. 한·미 통화스와프, 거시건전성 제고 3중 세트, 금리 인하, 신용보증 확대와 만기 연장, 감세, 예산 조기 집행, 사상 최대 추경, 주례 비상경제대책회의 등 신속·과감한 대응이 성과를 거둔 것이다.

한국의 부도 위험에 주목하던 해외 언론도 태도가 바뀌었다. 2010. 4. 28. 일 Financial Times는 “한국이 위기 통제에 만점을 받았다. 교과서적인 경기회복이다.”라고 보도했다. “아시아에서 인도 다음으로 한국이 위급하다.”라던 Bloomberg News도 2010. 11. 8. 일 “경기회복에 어려움을 겪는 미국과 유럽이 일본처럼 잃어버린 10년을 겪지 않으려면 한국의 위기 대응 사례를 본받아야 한다”라고 평했다.

3) 유럽 재정위기, 20년 만의 양대 선거와 복지 포퓰리즘에 맞선 긴축재정

(1) 유럽 재정위기와 고심 끝의 긴축재정

위기가 끝난 건 아니었다. 2010. 4월 그리스가 유럽연합(EU)과 IMF에 구제 금융을 신청하면서 이번에는 유럽 재정위기가 불거졌다. 그리스는 주력산업인 조선·관광이 세계금융위기로 타격을 입었으나 유로존 회원국이라 통화정책을 독자적으로 펼칠 수 없었고, 정치권의 무분별한 복지 경쟁으로 재정이 피폐해진 탓이었다. 진보성향의 사회당(PASOK)이 과감한 복지로 정권을 잡자 보수성향 신민주당(New Democracy)까지 복지 경쟁에 뛰어들며 재정이 건잡을 수 없이 나빠졌다. 2009년 그리스 재정적자는 GDP의 15.1% (Eurostat, 2022a), 공공부채는 GDP의 127% (Eurostat, 2022b)에 달했고, 2012. 4월엔 CDS 프리미엄이 무려 25,000bp를 돌파했다. 그리스에 이어 포르투갈과 아일랜드도 구제 금융을 신청했다. 유럽 중심국인 이탈리아와 스페인까지 흔들렸고, 유로존 17개국은 모두 국가신용등급이 떨어졌다. 설상가상으로 2011. 8월 S&P가 미국 국가신용등급을 낮추자 충격은 배가됐다.

세계금융위기의 나락에서 겨우 회복 국면에 들어서던 세계 경제는 다시 침체(Double Dip)에 빠졌다. 2011년 1~3분기 연속 전기 대비 0.1% 성장에 그치더니 4분기부터 3분기 연속 역성장을 기록했다. 우리 경제에도 충격이 닥쳤다. 수출이 줄기 시작했고, 외국인 자본 비중이 높은 금융시장도 타격을 받았다. 세계금융위기에 대응하느라 각국이 시중에 풀었던 유동성 탓에 물가도 치솟았다. 2011년 하반기엔 환율과 주가가 큰 폭 등락을 반복했고, 외환위기설이 다시 고개를 들었다.

당시 외환보유고는 3천억 달러를 넘었지만, 불안 심리는 여전했다. 2008. 10월 체결한 한·미 통화스와프는 2010. 2. 1. 일 종료됐고, 한·일 통화스와프도 차례로 만기가 돌아와 130억 달러만 남아 있었다. 그나마 한·중 통화스와프는 잔액이 280억 달러 남아 있었다. 시장 불안부터 잠재위야 했다. 2011. 10. 13. 일 이명박 대통령과 B. Obama 대통령은 필요하면 언제든지 한·미 통화스와프를 다시 체결한다는 원칙에 합의했다. 다만, 한·미 통화스와프라는 ‘큰 칼’은 최후 보루로 남겨두고, 일본·중국과 협력부터 강화하기로 했다. 줄다리기 끝에 2011. 10. 19.

일 한·일 통화스와프를 130억 달러에서 700억 달러로 크게 확대했다. 1주일 뒤인 2011. 10. 26. 일 한·중 통화스와프도 3,600억 위안(약 560억 달러)으로 두 배 늘렸다. 시장 예상을 뛰어넘는 큰 규모의 통화스와프 덕에 환율과 주가는 급속히 안정을 되찾아 유럽 재정위기 이전 수준으로 회복됐다. 일본·중국과 협상은 기재부 신제윤 1차관과 최종구 국제경제관리관이 주도했다.

유럽 재정위기는 한국의 재정 운용에도 경각심을 불러일으켰다. 세계금융위기를 극복하고자 채택한 과감한 확장 재정으로 국가채무가 2008~10년 83조 원, GDP 대비 2.9%p나 급증했다. 게다가 2010년 지방선거와 2011년 서울시 주민투표의 쟁점으로 떠오른 무상급식을 계기로 정치권에선 무상과 ‘반값’ 공약을 우후죽순처럼 내세웠다. 20년 만에 같은 해 치러질 이듬해(2012년) 총선과 대선을 겨냥한 복선이었다. 여당(한나라당)은 다시 하강 국면에 들어선 경기를 되살리기 위해 추경예산 편성과 확장 재정 운용을 강력히 촉구했다. 나름대로 일리가 있는 주장이었다.

어려운 결정을 내려야 했다. 고심 끝에 정부는 재정적자와 국가채무를 더 늘리는 건 바람직하지 않다고 결단했다. 천정부지로 오르는 물가를 잡기 위해서도 긴축이 절실했다. 추경을 상습 편성하는 안일한 관행도 끊어야 했다. 그즈음 EU에서도 1997년 체결된 ‘안정성장협약(Stability and Growth Pact)’²⁰⁾ 규율을 강화하는 ‘경제통화연합의 안정, 협력과 거버넌스 협약’, 약칭 ‘재정안정협약’(Fiscal Stability Treaty; FST) 논의가 한창이었다. 2012. 3. 2. 일 서명, 2013. 1. 1. 일 발효된²¹⁾ FST에 따르면, 일반재정적자는 GDP의 3%, 구조적 재정적자는 부채비율이 GDP의 60%를 초과하면 0.5%, 부채비율이 60% 미만이면 1%가 상한선이었다.

이명박 대통령은 2011년 광복절 경축사를 통해 2013년까지 균형재정을 달성하기 위해 최선을 다하겠다고 선언했다. 2010년 발표한 ‘2011~15년 국가재정운용계획’에서 설정한 목표였던 2013~14년은 임기를 넘어서기에 구두선에 그칠 수 있는 만큼 임기 마지막 해(2013년)에는 균형예산을 짜도록 재정규율을 다잡겠다는 뜻

20) EU의 모든 회원국에 재정적자 3%, 국가부채 60% 기준의 재정규율을 부과한 협약이다.

21) 27개 EU 회원국 중 영국을 제외한 26개국과 크로아티아가 FST를 비준하였다.

이었다. 그에 따라 2012~13년도 예산안은 2년 연속 긴축 기조로 편성됐다. 국회 심의 과정에서 정치권 반발로 일부 수정됐지만, 긴축재정의 큰 틀은 유지됐다.²²⁾

이와 같은 재정의 건전한 운용 노력 덕분에 국가신용등급이 올라갔고, 스위스 국제경영개발원(IMD)이 발표하는 국가별 공공재정 순위도 2010년 19위에서 2011년 16위, 2012년 5위로 급상승했다. 2012. 8. 27. 일 국제신용평가사 Moody's는 한국의 신용등급을 선진국 수준인 AA3로 올렸다. 미국, 일본, 프랑스 등의 신용등급이 줄줄이 하락하던 때였다. A등급 이상인 나라가 2007년 47개에서 2012년 23개로 줄어든 상황에서 이례적인 낭보였다. 한국 역사상 가장 높은 신용등급이기도 했다.

Moody's는 “재정이 양호해 국내 위협과 외부 충격에 대응할 정책 여력을 갖췄다”라고 평가했다. 2012년 GDP 대비 국가채무비율이 30.8%로 2007년 27.5%보다 3.3%p 늘었지만, 같은 기간 OECD 회원국의 채무 비율이 74.5%에서 111.7%로 37.2%p 급등했음에 비추어 재정건전성을 훼손하지 않고도 경제위기에 선방했다고 본 것이다. 이는 김대중 정부의 상승 폭 5.9%p(1997년 11.1%, 2002년 17.0%), 노무현 정부 10.5%p(2007년 27.5%), 박근혜 정부 4년 동안 5.2%p(2016년 36.0%), 문재인 정부 11.3%p(2021년 47.3%)에 비해서도 매우 낮은 수치다(통계청, 2022)

2008. 10월부터 적자에서 흑자 기조로 돌아서 사상 최장기간 유지된 경상흑자와 함께, 주요국의 일자리 감소세와 달리 2010~12년 127만 명 늘어난 일자리도 신용등급 상승에 큰 몫을 했다. Moody's 이후 거의 1주일 간격으로 Fitch(AA-)와 S&P(A+)도 한국의 신용등급을 올렸다. 특히 Fitch는 일본과 중국보다 더 높은 등급을 한국에 부여했다. 2011년 이후 A등급 이상 국가 중 같은 해 3대 신용평가기관이 모두 신용등급을 승격한 나라는 한국이 유일했다.

(2) 복지 포퓰리즘 대응

사실 선거를 앞둔 정치권의 선심 공약 경쟁은 어제오늘의 일이 아니다. 2008. 4

22) 2013년도 예산의 관리재정수지는 GDP 대비 $\Delta 0.3\%$ ($\Delta 4.7$ 조 원)로 균형재정 기조가 유지되었다.

월 제18대 총선에서도 복지공약만 한나라당이 61개, 민주통합당은 107개를 제시했다. 공약 이행에 들 비용은 5년간 한나라당이 270조 원, 민주통합당은 571조 원으로 각 정당이나 기재부의 추계를 크게 웃돌았다(조경엽·유진성, 2012).

이후 2010년 지방선거를 계기로 복지공약은 한층 확장되었다. 2010년 지방선거에서 재선된 오세훈 서울시장도 ‘무상급식’을 공약으로 내건 박노현 서울시 교육감과 야당이 2/3 이상 의석을 차지한 서울시의회와 대립했다. 서울시 의회가 전면 무상급식 예산(695억 원)을 의결하자, 오세훈 시장은 자신의 거취와 연계해 무상급식 대상에 관한 주민투표를 제안하였다. 그러나 야권의 투표 불참 캠페인 등으로 투표율이 너무 낮아 개표도 해보지 못한 채 2011. 8. 26. 일 오세훈 시장이 물러나게 됐다.

오세훈 시장의 모험이 수포로 귀결되고 2011. 10월 서울시장 보궐선거에서도 야당이 승리하자, 선택적 복지 대신 보편적 복지가 대세로 떠올랐다. 그 연장선에서 20년 주기로 대선과 총선이 같은 해 실시된 2012년엔 복지 포퓰리즘이 격화됐다. 한나라당조차 새누리당으로 이름을 바꾸고 ‘야당 같은 여당’으로 경제민주화와 ‘반값 등록금’, 무상보육, 전 계층 기초연금 지급 등 과감한 복지공약을 내걸었다.

2011. 6. 2. 일 기획재정부장관을 맡은 필자는 ‘복지 포퓰리즘’ 제어와 재정규율 확립에 힘을 쏟기로 했다. 필자는 취임사에서 “우후죽순의 복지 포퓰리즘에 맞서 레오니다스가 이끌던 300명의 최정예 전사처럼” 나라 공간을 지키는 기재부의 파수꾼 역할을 강조했다(기획재정부, 2013). 2011. 6월 나라 살림 토론회에서도 필자는 남유럽과 일본처럼 선심성 재정사업의 무분별한 확대를 재정적자와 국가채무가 급증한 전철을 경계하자고 강조했다. 사실 재정건전성 확립은 기재부의 고유 임무다. 세계금융위기 극복에 치중하느라 재정건전성은 후순위로 미뤄던 윤증현 장관도 퇴임사에서 “무상이라는 주술(呪術)에 맞서다 보면 기재부가 사방에서 고립될 수도 있지만 그 고립을 두려워해서는 안 된다.”라고 당부했다.

재정건전성 확립에는 여러 장애가 가로놓여 있었다. 특히, 유럽 재정위기가 엄습하고 양대 선거가 한 해 앞으로 다가온 상황이라 여당은 민생안정과 경제성장에 관심을 가질 수밖에 없었다. 원론적이고 중장기과제인 재정건전성 확립은 인기가

없었고 정치적으로도 위협했다. 기재부 안에서도 일부 참모는 재정 긴축에 반대했다. “장관 업적은 훗날 경제성장률로 평가받습니다. 균형재정을 달성하느라 성장이 부진하면, 후임자에게만 좋은 일이 됩니다. 죽 쭈어 개 주는 꼴이 됩니다.”라고 진언했다. 하지만, 어정쩡한 타협에 나설 순 없었다. 이명박 대통령의 2011년 광복절 경축사를 등에 업고 2012-2013년 예산안은 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 설정했다. 2013년 예산안의 경우 재정학계의 권고를 좇아 6.7조 원 상당 재정융자를 민간금융기관 융자로 전환하되, 정부는 정책금리와 시중금리의 차액만 보전하도록 제도를 바꾼 것도 지출 증가율을 낮추는 데에 도움이 됐다.

2012. 4월 총선을 앞두고 김동연 기재부 2차관의 조언을 좇아 방만한 복지공약의 비용을 추산·공개해 유권자에게 경종을 울리기로 했다. 기재부에 ‘복지 TF’ (팀장 홍남기 정책조정국장, 간사 임기근 사회예산과장)를 구성해 각 정당 복지공약의 소요 재원을 추계했다. 2012. 4. 4. 일 복지 TF는 여·야의 복지공약을 집행하려면 기존 복지 예산 92.6조 원 외에 5년간 최소 268조 원이 더 필요하다고 발표했다. 그러자 중앙선거관리위원회(위원장 김능환)는 그런 발표가 선거 중립의무에 어긋난다며 주의 촉구와 재발 방지를 요청했고, 필자에겐 경고 조치를 부과했다. 중앙선거관리위원회 결정으로 복지 TF는 총액만 발표하고 그 내역은 공개하지 못했다. 그래도 기재부의 공약 추계는 여론의 큰 반향을 불러 무분별한 복지에 대한 유권자의 경각심 고취에 일조했다.

기재부는 입법과정의 재정규율 확립에도 힘썼다. ‘상당한’ 재정 부담을 수반하는 법안은 예산결산특별위원회(예결특위)와 협의하도록 국회법(제83조의 2)에 규정되어 있다. 그러나 ‘상당한’의 범위가 (의도적인 입법 불비로) 국회규칙에 정해지지 않아 예결특위와의 협의는 거른 채 재정에 부담을 지우는 법안들이 마구 통과되었다. 이런 상황에 제동을 걸고자 재정 부담을 수반하는 법안이 상임위원회에 상정되면 소관 부처는 기재부에 알려주고, 해당 상임위에 기재부 차관 등이 출석해 적극 의견을 개진토록 했다. 필자도 법안 심의의 최종 관문인 법제사법위원회에 출석해 과도한 재정 부담이 따르는 법안을 저지하는 불청객 역할을 마다하지 않았다.²³⁾

한편 복지 포퓰리즘에 대응하는 과정에서 우군이 절실했다. 기재부는 2012. 9월

강경식 전 부총리가 맡고 있던 국가경영전략연구원과 협의해 전직 장·차관, 학계 전문가와 언론인 등이 참여하는 ‘건전재정 포럼’을 출범시켰다. 건전재정 포럼은 지금까지도 재정건전성을 환기하는 여론 형성에 이바지하고 있다.

2013년도 예산의 편성과 확정 과정은 험난했다. 여당은 대선 승리를 위해 반값등록금과 전 계층 무상보육 등을 밀어붙였으나, 기재부는 선별 지원방침을 고수하였다. 기재부가 여당의 추경 편성과 부동산 규제 완화 요구를 거부하고 일부 복지공약에 반대의견을 피력하자, 여당의 불만이 고조되었다. “정부가 선거를 도와주지는 못할망정 횡방을 놓는다.”라는 말까지 나왔다.

대통령선거가 끝난 뒤에도 2013년도 예산을 둘러싼 양측의 이견은 좁혀지지 않았다. 2012. 12월 하순 박근혜 당선인은 이명박 대통령과의 첫 회동에서 기재부의 반대에 섭섭함을 표하며 공약 이행을 위해 정부안보다 6조 원가량 증액과 국채 추가발행을 공식 요청했다. 필자 역시 당선인의 항의성 전화를 받기도 했다. 진통 끝에 해를 넘긴 2013. 1. 1. 일 새벽 가까스로 국회를 통과한 예산에는 0~5세 무상보육, 학자금 대출이자 인하 등 당선인 공약이 꽤 반영되었다. 그러나 기재부는 국민연금 재구조화와 연계한 심층 검토가 필요하다는 기초연금 수혜 대상을 70%에서 100%로 늘리고 금액도 올리자는 주장은 끝까지 저지하였다. 국채 추가발행도 없던 일로 했다.

결과적으로 2013년 균형재정 목표는 달성하지 못했으나, 5년 중기재정계획에 설정한 관리재정수지와 국가채무의 목표치는 초과 달성했다. 2011년 4.0%와 4.4%였던 소비자 물가와 생활물가 상승률도 2012년 2.2%와 1.7%로 각각 안정세에 접어들었다. 다만, 유럽 재정위기 여파로 경제성장률이 2011년 3.7%에서 2012년 2.4%로 하락해 잠재성장률을 밑돈 점은 못내 아쉽다. 그 와중에도 일자리 창출은 활성화돼 2011년과 2012년 취업자가 각 49.4만 명과 42.8만 명 늘어난 점은 다행이었다.

되돌아보면, 정치권의 재정팽창 요구를 억제하고, 고삐 없이 질주하던 무상복

23) 예컨대 ‘국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률’은 국회 교육과학위원회를 통과하였으나, 정부와 체결한 양해각서를 뛰어넘는 지원책을 포함했기에 법제사법위원회에서 저지하였다.

지의 후과(後果)에 대한 경각심을 고취한 점은 뿌듯하다. 그 덕인지 필자는 “정직한 한국인(Honest Korean)”(Wall Street Journal, 2013. 3. 8. 일), “재정투사”(파이낸셜뉴스, 2013. 1. 4. 일)²⁴⁾ 등 과분한 평가를 받았다. 2013. 1월 기재부 직원 설문조사에선 “닭고 싶은 상사”로 뽑혔다. 장관이 선정된 첫 사례였다. 2013. 3. 22. 일 이임사에서 필자는 “겨울이 돼서야 솔의 푸르름을 안다.”라는 고사(古事)를²⁵⁾ 인용해 마지막까지 재정건전성의 중요성을 강조했다.

3. 재정규율 확립의 과제

재정건전성 확립을 위해선 제도의 구축이 중요하다. 이명박 정부 때에도 다양한 노력을 기울였다. (1) 먼저 세입 측면에서는 ① 3년 단위 조세지출 기본계획 수립과 조세지출 성과관리 도입, ② 국세 감면 비율의 한도와 1인당 소득세 감면 총액한도 신설, ③ 거주자의 해외금융계좌 신고 의무화, ④ 고소득 전문직 과세 표준 양성화, ⑤ 금융소득 비과세·감면 축소, ⑥ 종교인(법인) 소득 과세 공론화 등 세입 기반 확대를 꾀하였다.

(2) 세출 측면에서는 ① 재정사업 심층 평가제 도입과 타당성 검증 강화, ② 재정용자지출의 이차보전 전환, ③ 중·장기 재정위험 관리체계 구축, ④ 공무원 연금 등 직역연금 개혁, ⑤ 복지 수급 이력 등 범정부 복지정보 연계시스템 구축, ⑥ 자산 2조 원 이상 공공기관의 중기 재무관리계획 의무화, ⑦ 공공기관 예비타당성조사 내실화; ⑧ 정부 조직 축소, 공무원 감축과 기관운영비 10% 절감, ⑨ 공공기관 선진화(민영화, 통폐합, 정원 감축, 출자회사 정리, 경쟁 도입, 대졸 초임 삭감 등 구조개혁, 단체협약 공시 등 노사관계 선진화, 간부직 성과연봉제 등 경영 합리화)를 추진했다.

(3) 정부 회계와 재정통계 측면에서는 ① 발생주의 회계기준 도입, ② 국제회

24) 필자의 관용차였던 경차(대통령 국정기획수석비서관 시절)와 소형차(고용노동부장관과 기획재정부장관 시절)도 감소한 이미지를 구축해 ‘긴축’ 메시지 전달에 이바지한 것으로 추정된다.

25) 시경(時經)에 수록된 칠언절구(七言絕句)의 원문은“雪後時之松柏操”로서 눈이 내린 뒤에야 소나무와 잣나무가 푸른 줄 안다는 뜻으로 풀이된다.

계기준(IFRS)의 공공기관 적용, ③ 정부 포괄범위 확대 등 재정통계 선진화에 힘썼다. (4) 국고와 국유재산 관리도 ① 국고채 응찰률 제고와 유통 활성화, ② 30년 만기 국고채 발행 등 국채시장 선진화, ③ 국고 유희자금 축소(차입비용 감소 및 수익 증대), ④ 공공부문 계약의 경쟁제한 완화, ⑤ 국유재산의 유상 사용원칙 확립, ⑥ 연체 채권 회수의 전문기관 위탁 등을 도모했다.

그러나 이러한 조치들만으론 최근 수년에 걸쳐 느슨해진 재정 운용을 바로잡기에 역부족이다. 더 엄격한 재정규율을 확립해야 한다. ‘물릴 수 없는 약속 기제(irreversible commitment device)’로서 적어도 EU처럼 재정적자와 국가채무의 기준치는 설정했으면 한다.²⁶⁾ 의원입법을 포함해 의무지출을 신설하려면 그 재원 대책도 함께 확정하는 ‘PAYGO’ 원칙도 시급하다. 그밖에 한때 기준금리 결정의 표준이 됐던 ‘Taylor 준칙’을 재정에 원용하는(Fournier and Lieberknecht, 2020) 등 다양한 대안을 검토해야 한다. 2021년 말 현재 105개 국가가 1개 이상의 다양한 재정준칙을 채택하고 있다. 2015년보다는 11개국, 1985년에 비하면 96개국이나 늘어났다(Davoodi et al., 2022). OECD 회원국 중엔 한국과 터키만 수치로 설정한 정량 준칙이 없다.

기재부도 2020.12월 ‘한국형 재정준칙’을 담은 국가재정법 개정안을 제출했다. GDP 대비 국가채무비율은 60% 이내, 통합재정수지는 $\Delta 3\%$ 이내로 관리하는 게 핵심이다. 다만, 두 조건을 모두 충족하긴 힘들니, 한 지표가 기준치를 밑도는 만큼 다른 지표가 기준치를 웃도는 유연성은 허용한다.²⁷⁾

정부안에서 코로나19 때문에 2025년으로 미룬 재정준칙의 시행 시기는 앞당겼으면 한다. 또 재정준칙 운용이 자의에 휘둘리지 않게 정부안보다 거버넌스 틀도 보강했으면 한다. 근시안인 선출직이 우회하거나 헛뜨게 수정할 수 없어야 한다. 국회에만 해당하는 일이 아니다. 일례로 대형 투자사업의 예비타당성조사는 2019년 정부가 예외를 무더기로 인정해 속 빈 강정이 됐다. 준칙을 함부로 물릴 수 없

26) 다만, EU는 경제위기 등의 경우에 준칙 적용을 유예하는 ‘면책조항’을 두고 있다(EU IFI, 2022).

27) 곧 ‘(국가채무비율/60%) (통합재정수지 비율/마이너스 3%) ≤ 1.0 ’의 산식을 충족하면 된다.

도록 하려면, 금융통화위원회에 버금가는 독립성을 갖춘 ‘국가재정위원회’를 신설해 준칙의 핵심인 한도의 조정·유예·면책 또는 기준의 완화를 맡겨야 한다.

재정위원의 임기는 10년 정도로 정권보다 길게 설정해 전문성·소신·양심을 지킬 수 있도록 보장해야 한다. 유럽의회 경제위원회 요청으로 연구를 수행한 Anderson and Darvas(2020)도 EU 회원국 재정위원회의 독립성 강화를 권고했다. 그들은 기존 자문기구인 ‘유럽재정위원회’(European Fiscal Board; EFB) 외에 유럽중앙은행 운영이사회에 비견될 ‘유럽재정이사회(European Fiscal Council; EUFC)’ 창설까지 제안했다. 국가재정위원회를 신설하는 대신 준칙의 한도는 법으로 정하되, 한도를 완화·유예하려면 국회의 특별의결정족수를 적용하는 방안도 괜찮다.

재정의 건전한 운영은 미래에 대한 투자다. 빚은 공짜가 아니다. 자칫 빚의 편익은 사유화되고 그 비용만 공유돼선 안 된다. 지난 한 세기 각국 사례를 살펴보면, 정부 빚의 축소는 대체로 네 갈래 경로로 이뤄졌다(MGI, 2011). 첫째, 돈을 찍고 물가를 올려 ‘보이지 않는 세금’을 거뒀다(바이마르공화국, 칠레). 둘째, 국가 부도 후 원금을 탕감받거나 상환을 연장받았다(그리스, 아르헨티나). 셋째, 성장(제2차 대전 중 미국, 1980년대 한국)을 통해 빚을 줄였다. 넷째, 구조개혁과 함께 재정준칙에 따라 긴축했다(1990년대 스웨덴, 2000년대 독일). 첫째는 극약처방이고, 둘째는 피해야 한다. 셋째와 넷째의 조합이 올바른 길이다. 그 길에 수반하는 고통을 감내하고 저항을 이겨낼 설득과 창도(唱導), 숙의와 통합의 리더십을 갈구한다.

〈참고문헌〉

- 국회에산정책처, 『2022 대한민국 재정』, 2022a.
 _____, 『2022 경제·재정수첩』, 2022b.
 기획재정부, 『정직한 정부가 이긴다: 승자와 패자가 갈리는 글로벌 대전환기의 기록』, 2013.
 _____, 『2021~2025년 국가재정운용계획』, 2021. 9.
 김성현, 「국가부채, 얼마까지가 괜찮은가?」, 『하나금융포커스』, 제12권 8호, 하나금융경영연구소, 2022, pp. 1~3.

- 김소영, 「기축통화국과 비기축통화국 간 재정 여력 차이」, 『해외재정 동향 및 이슈 분석』, 한국조세재정연구원, 2021. 2월, pp. 61-75.
- 박재완, 「정부 전환기 국정 기조의 형성 과정: 제17대 대통령직인수위원회를 중심으로」, 『한국행정연구』, 제25권 제4호, 2016, pp. 31-63.
- 이명박, 『대통령의 시간』, 알에이치 코리아, 2015.
- 조경엽 · 유진성, 「포퓰리즘 복지정책과 재정건전성」, 『한국재정학회 학술대회 논문집』, 2012, pp. 29-55.
- 통계청, 「장래인구 특별 추계: 2017-2067년」, 보도자료, 2019. 3. 27.
- _____, 「2021 북한의 주요 통계지표」, 보도자료, 2021. 12. 23.
- _____, e-나라지표, 국가채무 추이, 2022.
- 한국경제연구원, 「국가채무 현황 및 국제 비교」, Global Insight, Vol. 16, 2020. 10. 15.
- 한종석 · 임태준, 『국내외 사례 분석을 통한 잠재적 재정위험요인 연구』, 국회예산정책처, 2021.
- 황순주, 『재정건전성이 금융건전성에 미치는 영향』, 한국개발연구원, 2022.
- Anderson, J. and Z. Darvas, “New life for An Old Framework: Redesigning the European Union’s Expenditure and Golden Fiscal Rules,” Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies, PE 645. 733, European Parliament, October 2020.
- Assi, R., M. Calan, A. Kaul, and A. Vincent, “Closing the 30 Trillion Gap: Acting Now to Manage Fiscal Deficits during and beyond the COVID-19 Crisis,” McKinsey & Company, July 2020.
- Atkinson, R., “Timely, Targeted, Temporary, and Transformative: Principles for a Stimulus Package to Address the COVID-19 Downturn,” Das Progressive Zentrum, 10 July, 2020.
- Badia M., P. Medas, P. Gupta, and Y. Xiang, “Debt is Not Free,” *Working Paper* WP/20/1, IMF, 2020.
- Bianchi, J., P. Ottonello, and I. Presno, “Fiscal Stimulus Under Sovereign Risk,” *Working Paper* No. 762, Federal Reserve Bank of Minneapolis, May 2021.
- Blanchard, O., “Public Debt and Low Interest Rates” *American Economic Review*, Vol. 109, No. 4, 2019, pp. 1197-1229.
- Boskin, M., “Are Large Deficits and Debt Dangerous?” *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 110, May 2020, pp. 145-48.
- Bown, C., and C. Freund, “Active Labor Market Policies: Lessons from Other Countries for the United States,” *Working Paper* No. 19-2, Peterson Institute for International Economics, 2019.
- Capretta, J., “A Look into Our Fiscal Future,” *Real Clear Policy*, September 11, 2020.
- Davoodi, H., P. Elger, A. Fotiou et al., “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic,” *Working Paper* WP/22/11, IMF,

2022.

- EU IFI, European Fiscal Monitor, EU Independent Fiscal Institutions, January, 2022.
- Eurostat, Budget Deficit Data. Retrieved 5 May, 2022a.
- , Government Debt Data. Retrieved 5 May, 2022b.
- Esteves, R., J. Lennard, and S. Kenny, “The Aftermath of Sovereign Debt Crises: A Narrative Approach,” DP16166, Center for Economic Policy Research, 2021.
- Fournier, J. and P. Lieberknecht, “A Model-based Fiscal Taylor Rule and A Toolkit to Assess the Fiscal Stance,” *Working Paper* WP/20/33, IMF. 2020.
- Furman, J. and L. Summers, “A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest,” Discussion Draft, Harvard Kennedy School, November 30, 2020.
- Glaeser, E. and A. Shleifer, “The Curley Effect: The Economics of Shaping the Electorate,” *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 21, No. 1, 2005, pp.1-19.
- IMF, Fiscal Monitor Database, IMF, October, 2021.
- , *Fiscal Monitor*, IMF, April, 2022a.
- , *Republic of Korea 2022 Article IV Consultation*, Country Report No. 22/86, IMF, March, 2022b.
- , *Making Debt Work for Development and Macroeconomic Stability*, Development Committee, IMF, March 2022c.
- JPM, “Global and Korea Economic Outlook,” Asia Economic Research, J.P. Morgan Chase Bank, May 2021.
- Mankiw, G., “Government Debt and Capital Accumulation in an Era of Low Interest Rates,” *Working Paper* 30024, NBER, May 2022.
- Mauro, P. and J. Zhou, “ $r-g < 0$: Can We Sleep More Soundly,” *Working Paper* WP/20/52, Fiscal Affairs Department, IMF, March 2020.
- MGI, *Debt and Deleveraging: The Global Credit Bubble and Its Economic Consequences (Updated Analysis)*, McKinsey Global Institute, July 1, 2011.
- Mele, A., “A Theory of Debt Accumulation and Deficit Cycles,” *Research Paper* No. 21-38, Swiss Finance Institute, July 5, 2021.
- OECD, *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, 2021a.
- , *Economic Outlook*, No. 110, Database. December, 2021b.
- , *OECD Sovereign Borrowing Outlook 2022*, OECD Publishing, 2022a.
- , Public Sector Debt by Instrument Coverage, OECD.Stat, 2022b.
- Paulson, H., “The Future of the Dollar: U.S. Financial Power Depends on Washington, Not Beijing,” *Foreign Affairs*, May 19, 2020.
- https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-05-19/future-dollar?check_logged_in=1
- Rohac, D. “The Rule of Law and “Democratic Backsliding” in Central Europe,” Statement

before the Commission on Security and Commission in Europe (US Helsinki Commission), November 3, 2021.

Taylor, J. and A. Castillo, “Timely, Targeted, and Temporary? An Analysis of Government Expansions over the Past Century,” Mercatus Research, George Mason University, 2015, pp. 1-30.

WB, *Assessing and Managing Credit Risk from Contingent Liabilities: A Focus on Government Guarantees*, World Bank Treasury - Public Debt Management Advisory, World Bank, 2019.

___, World Bank Cross Country Database of Fiscal Space, World Bank, Fall 2021.