2021 첫 번째
Vol. 61

BUDGET & POLICY

예산춘추

특집
2021년도 예산안 등 국회 심의 주요 내용
팬데믹 극복을 위한 예산

현안 진단
바이든 행정부 출범에 따른 변화와 전망
통상, 남북 외교, 국방, 기후·에너지

기획 연재
경상북도의회 예산결산특별위원회
스페인 독립재정책임청(AIReF)

Work & Report
경제 회복을 위한 ASEAN+3 금융협력 강화

Life & Story
코로나19 사태 장기화 속 각광받는 플랫폼 경제
미국의 현대적 예산제도 도입과 발전

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

예산춘추

2021 첫 번째 —— VOL. 61

표지이야기
2021년 첫 번째 〈예산춘추〉는 다가오는 봄을 맞이하여
한 해를 이끌어갈 예산의 분석과 전망 이야기를 담았습니다.

표지 일러스트 ©Jebi.J 작가

발행일 2021년 2월 26일(통권 61호)
발행인 임익상 국회예산정책처장
예산춘추 편집위원회
위원장 정순임 기획관리관
위원 김정규 총무담당관
이종민 정책총괄담당관
이현종 예산분석총괄과장
정석배 사회행정사업평가과장
임재금 추계세제총괄과장
백경엽 세제분석2과장
진 익 경제분석총괄과장
신동진 인구전략분석과장
오은선 기획예산2담당
홍선기 예산분석관
김문경 추계세제분석관
김재윤 경제분석관
간사 박세용 기획예산담당관
편집 황록연 주무관
발행처 국회예산정책처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
전화 02-6788-4619 팩스 02-6788-4686
홈페이지 www.nabo.go.kr
페이스북 www.facebook.com/nabokorea
디자인·제작 ㈜케이에스센세이션 02-761-0031

CONTENTS

권두언

06 봄기운 머금은 희망을 품고
임익상 국회예산정책처장

특집

08 1. 2021년도 예산안 등 국회 심의 주요 내용
송병철 국회예산정책처 예산분석실장

2. 2020년 개정세법의 주요 내용
박명호 국회예산정책처 추계세제분석실장

3. 우리나라 예산심의 과정의 문제점 및 개선 방안
류철 KDI국제정책대학원 부교수

4. 팬데믹 극복을 위한 예산
하연섭 연세대학교 행정학과 교수

현안 진단:
바이든 행정부 출범에 따른 변화와 전망

32 1. 바이든 행정부의 출범과 국제무역체제의 미래
박지형 서울대학교 경제학부 교수

2. 바이든 행정부 출범과 한반도 정세 전망
양무진 북한대학원대학교 교수

3. 바이든 행정부의 출범과 한미동맹
강석율 한국국방연구원 선임연구원

4. 미국 바이든 행정부 출범에 따른
기후변화·에너지 정책 방향 변화와 영향
양의석 에너지경제연구원 에너지국제협력센터
선임연구위원

기획 연재

60 광역의회 예산결산특별위원회 소개
행복한 경북, 도민과 함께하는 의회
경상북도의회

64 OECD 회원국 독립재정기구 소개
스페인 독립재정책임청(AIReF)

68 12대 분야별 예산 살펴보기
2021년 및 최근 10년간 12대
분야별 예산 현황

WORK & REPORT

74 NABOSTATS의 주요 통계 소개
숫자로 보는 정책

78 국제회의 리포트
ASEAN+3 거시경제조사기구
(AMRO) 화상회의

82 국제기구 특별기고
경제 회복을 위한 ASEAN+3
금융협력 강화

86 NABO 보고서
경제·산업동향 & 이슈
2021년 1월호(통권 제13호)

90 예산정책연구 논문 소개
주성분 분석을 이용한 우리나라
분야별 지출구조조정 방안에 대한
연구의 목적, 의미 및 한계

LIFE & STORY

94 풀어쓰는 재정·경제 이야기
코로나19 사태 장기화 속
각광받는 플랫폼 경제

98 역사 속 재정 이야기
미국의 현대적 예산제도
도입과 발전

102 재정학자 이야기
리처드 탈러에게 배우는
똑똑한 선택을 이끄는 힘

106 국회예산정책처 주요 행사
NABO 소식

108 국회아트갤러리 작품전

111 NABO 독자퀴즈

새해의 희망을 가득 안고 움트는 봄

겨우내 얼어붙어있던 앙상한 가지마다
작은 봉오리가 맺혔다.
유난히 몸과 마음이 추웠던 지난겨울,
계속될 것만 같았던 겨울에도 봄은 온다.

봄기운 머금은 희망을 품고

국회예산정책처장
임익상

안녕하십니까? 국회예산정책처장 임익상입니다.

흰 소의 해, 2021년이 밝은지 벌써 두 달이 되어갑니다. 새해의 첫날은 차분함 속에서 시작했지만, 한 해의 업무계획을 점검하고 계획했던 일들을 시작하다보니 어느덧 한겨울도 긴 터널의 끝을 보이고 있습니다. 오랜 시간을 기다리고 공들여 싹을 틔우고 꽃을 피우는 계절인 봄을 맞이하여, 「예산춘추」 독자 여러분들도 봄꽃처럼 자연의 기다림과 보람을 느끼시고 행복이 가득하시길 기원합니다.

지난해 우리 경제는 코로나19의 충격이 내내 이어지면서 큰 어려움을 겪었습니다. 세계 경제는 각국의 봉쇄조치와 교역감소로 제2차 세계대전 이후 최악의 경기침체를 보였으며, 국내외 금융시장은 크게 동요했습니다. 이에 국회와 정부는 60년 만에 4번의 추경을 편성·집행했고, 확장적 재정정책의 일환으로 2021년 예산을 역대 최대 규모인 558조원으로 확정했습니다.

국회예산정책처 또한 「예산안·추경안 분석보고서」, 「한국경제의 구조 변화와 대응전략」 등 각종 발간물 등을 통해 의원님들의 의정활동 적시지원에 최선을 다했으며, 그 결과 '2020년 의정활동지원 만족도 조사'에서 '보고서 만족도'가 역대 최고치인 71.5점을 기록했습니다. 지면을 빌어 코로나19로 인해 비대면 방식의 업무처리 등 달라진 업무환경 속에서도 맡은 바 직무를 성실히 수행해 주신 직원 여러분께 진심으로 감사하다는 말씀을 전합니다.

우리가 그동안 당연하다고 생각한 이론과 관행에 매몰되지 않고,
열린 자세로 외부의 다양한 의견에 귀를 기울여야 할 것입니다.

올해는 세계 경제와 교역이 점차 개선되고 국내 경제도 회복세를 나타낼 것으로 전망됩니다. 하지만 대내외 여건을 살펴보면 우리 경제가 본격적인 회복국면으로 전환될 때까지는 넘어야 할 난관이 많습니다. 최근 여러 국가에서 백신 접종이 시작되었지만 변종바이러스의 출현, 백신공급 차질 등으로 팬데믹 상황의 종식 시기를 아직은 가늠하기 어렵습니다. 우리나라 경제의 아킬레스건으로 지적되어온 저출산·고령화, 내수 및 서비스 부문의 낮은 경쟁력이 경제 전반의 활력을 제약하는 가운데 코로나19의 차별적인 영향이 부문 간·계층 간 불균형을 더욱 심화시키고 있습니다.

위와 같이 국내외 경제여건의 불확실성이 높은 상황임을 감안하여, 국회예산정책처는 재정·경제 분야 의정활동지원기관으로 다음과 같은 점에 주목하고자 합니다.

첫째, 코로나19 영향으로 어려움을 겪게 된 취약 부문에 대한 지원을 포함하여 빈부격차와 교육, 공정경쟁과 상생, 지역균형발전 등 중장기 국가 어젠다와 미래 발전전략 연구·분석에 매진하고자 합니다. 이와 더불어 업무수행과정에서는 우리 처의 업무수행의 대원칙인 '중립성·전문성·객관성' 확보를 위해 국내·외 연구결과 및 사례를 참고하고, 외부전문가의 의견을 적극 경청하겠습니다.

둘째, 앞으로 다가올 포스트 코로나 시대에 대비하고자 합니다. 코로나19 위기 이후 친환경·디지털 경제로의 전환이 더욱 가속화될 것으로 예상됩니다. 이러한 구조적 전환기가 미래 성장동력 확충의 계기가 될 수 있도록 관련 사업의 성과를 체계적으로 분석하는 한편 4차 산업혁명의 근간을 이루는 주요한 정보기술 등을 활용해 업무를 개선 또는 효율화 할 수 있는 방안을 다방면으로 모색할 계획입니다.

셋째, 건강하고 미래지향적인 조직문화를 조성하겠습니다. 조직의 성과는 직원 개개인이 전문성을 충분히 발휘할 때 가능합니다. 조직의 성과를 끊임없이 창출하기 위해 비효율적인 업무관행을 제거하는 한편 채용·배치와 평가·성과보상을 포함한 인사·조직영역 전반의 혁신을 이루고자 합니다.

제21대 국회의 모토는 '내일을 여는 국민의 국회'입니다. 급변하는 환경 속에서 희망찬 내일을 열기 위해서는 무엇보다 유연성과 전문성이 요구됩니다. 우리가 그동안 당연하다고 생각한 이론과 관행에 매몰되지 않고, 열린 자세로 외부의 다양한 의견에 귀를 기울여야 할 것입니다. 이를 바탕으로 국회예산정책처는 전 구성원이 일신우일신(日新又日新)의 자세로 의정활동 지원에 최선을 다하겠습니다.

SPECIAL

특집

1 2021년도 예산안 등 국회 심의 주요 내용

2 2020년 개정세법의 주요 내용

3 우리나라 예산심의 과정의 문제점 및 개선 방안

4 팬데믹 극복을 위한 예산

SPECIAL 01

2021년도 예산안 등 **국회 심의 주요 내용**

글
국회예산정책처 예산분석실장
송병철

"국회는 2020년 12월 2일 2021년도 예산안을
6년 만에 법정기한 내에 본회의에서 의결했다.
이에 정부 예산안에 대한 세부적인 수정내역, 재정건전성 변동내역 등
국회 심의의 주요 내용과 그 함의를 살펴보고자 한다."

들어가며

국회는 지난 2020년 12월 2일 제382회 국회(정기회) 제14차 본회의에서 2021년도 예산안, 기금운용계획안, 임대형 민자사업 한도액안, 세입예산안 부수 법률안 및 4건의 관련 동의안을 심의·의결했다. 이는 2015년도 예산안(2014.12.2.) 이후 6년 만에 예산안이 법정기한 내에 본회의에서 의결된 것이다.

이하에서는 정부 예산안 등에 대한 세부적인 수정내역, 재정건전성 측면의 변동 내역 등 국회 심의의 주요 내용과 그 함의를 살펴보고자 한다.

표 1 2021년도 예산안 등의 국회 심의 경과

일자	경과
2020년 9월 3일	국회 제출
2020년 10월 29일~2020년 11월 13일	각 상임위원회 상정
2020년 11월 4일	예산결산특별위원회 상정
2020년 12월 1일	본회의 자동부의
2020년 12월 2일	본회의 의결

자료 국회의안정보시스템을 바탕으로 재작성

이동통신사에 대한 기존 주파수(LTE 및 3G) 재할당 가격이 11월 중 확정되면서 과학기술정보통신부 정보통신진흥기금·방송통신발전기금 법정부담금이 삭감

국회 심의의 주요 내용

수입 측면의 심의 결과

2021년도 정부 예산안의 총수입은 483.0조원으로 편성되었다. 국회는 이 중 약 0.4조원을 순감(약 4,070억원 증액 및 8,004억원 감액)하여 482.6조원으로 총수입을 확정했다.

표 2 2021년도 예산안 총수입 국회 심의 결과

(단위 : 백만원)

구분	증액	감액	순증감
회계	347,046	△121,209	+225,837
기금	60,000	△679,186	△619,186
합계	407,046	△800,395	△393,349

자료 2021년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 본회의 수정안 등을 바탕으로 재작성

총수입에 대한 주요 수정 사항으로는 ① 이동통신사에 대한 기존 주파수(LTE 및 3G) 재할당 가격이 11월 중 확정되면서 이를 계상하는 수입과목인 과학기술정보통신부 정보통신진흥기금·방송통신발전기금 법정부담금이 각각 3,301억원, 2,701억원 삭감[1]된

1) 당초 정부는 재할당 대가를 총 4조원 이상으로 추산하여 예산안을 편성한 반면 이동통신사는 1.6조원 수준을 주장하여, 관계 기관 간 논의 끝에 최종적으로 약 3.2~3.8조원 수준으로 결정되면서 감액되었다.

것이 주요한 감액이었고, ② 2018~2020년 회계연도 간 매년 과소편성되어 수천억원의 초과수입이 발생했던 기획재정부 일반회계 기타재산수입 중 한국은행 잉여금 수입예산을 현실화하기 위해 3,332억원을 확대한 것이 가장 큰 규모의 증액이었다.

주요 감액 분야는 일반·지방행정(△1.8조원), 산업·중소기업·에너지(△0.5조원), 보건·복지·고용(△0.2조원) 등이다.

지출 측면의 심의 결과

2021년도 정부 예산안의 총지출은 555.8조원으로 편성되었다. 국회는 이 중 약 2.2조원을 순증(약 8.1조원 증액 및 5.9조원 감액)하여 558.0조원으로 총지출을 확정했다.

표 3 2021년도 예산안 총지출 국회 심의 결과

(단위 : 백만원)

구분	증액	감액	순증감
회계	6,706,972	△2,564,143	+4,142,830
기금	1,377,816	△3,323,472	△1,945,656
합계	8,084,788	△5,887,615	+2,197,174

자료 2021년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 본회의 수정안 등을 바탕으로 재작성

12대 분야를 기준으로 주요 증감내역을 살펴보면, 2021년도 예산안 국회 심의 시 주요 증액 분야는 SOC(+0.5조원), 공공질서·안전(+0.5조원), 농림·수산·식품(+0.3조원) 등이다. 각 분야의 주요 증액내역을 보면, SOC 분야는 국토교통부의 각종 도로·철도사업(+2,600억원 이상)에서, 공공질서·안전 분야는 행정안전부의 재난대책비(+6,200억원)에서, 농림·수산·식품 분야는 농림축산식품부 농어업재해재보험금(+1,000억원)에서 증액되었다.

반면 주요 감액 분야는 일반·지방행정(△1.8조원), 산업·중소기업·에너지(△0.5조원), 보건·복지·고용(△0.2조원) 등이다. 각 분야의 주요 감액내역을 보면, 일반·지방행정 분야는 기획재정부 국고채 이자상환(△9,000억원) 및 금융위원회 국책은행출자(△3,231억원 이상)에서, 산업·중소기업·에너지 분야는 산업통상자원부·중소벤처기업부의 금융성기금출연(△2,500억원 이상)에서, 보건·복지·고용 분야는 보건복지부의 국민연금급여(△3,391억원) 등에서 감액되었다.

세부사업 단위로 주요 증감내역을 살펴보면, ① 전술한 기획재정부 '국고채이자상환' 계획액 과다산정분 △9,000억원 감액의 규모가 가장 컸다. 다음으로는 ② 국토교통부 '주택구입·전세자금(융자)'의 연내 집행가능성을 고려한 △8,000억원 감액, ③ 기획재정부 '지방채 인수(융자)'에 대한 정부 재정의 수용가능성을 고려한 △5,000억원 감액 순이었다.

반면 증가내역은 ① 코로나19 맞춤형 피해지원(이른바 3차 재난지원금)[2] 등을 위한

2) 구체적으로 코로나19 맞춤형 피해지원 +3.0조원, 코로나19 백신확보 +0.9조원 등이 반영된 것이다.

표 4 2021년도 예산안 12대 분야별 국회 심의 결과

(단위 : 조원, %)

구분	2020년 본예산	2021년 예산안(A)	2021년 확정예산(B)	증감(B-A)	
					증감률
1. 보건·복지·노동	180.5	199.9	199.7	△0.2	△0.1
2. 교육	72.6	71.0	71.2	+0.2	+0.3
※ 지방교육재정교부금 제외 시	(17.3)	(17.7)	(18.0)	(+0.3)	(+1.7)
3. 문화·체육·관광	8.0	8.4	8.5	+0.1	+0.7
4. 환경	9.0	10.5	10.6	+0.1	+1.0
5. R&D	24.2	27.2	27.4	+0.2	+0.7
6. 산업·중소기업·에너지	23.7	29.1	28.6	△0.5	△1.7
7. SOC	23.2	26.0	26.5	+0.5	+1.9
8. 농림·수산·식품	21.5	22.4	22.7	+0.3	+1.3
9. 국방	50.2	52.9	52.8	△0.1	△0.2
10. 외교·통일	5.5	5.7	5.7	△0.04	△0.7
11. 공공질서·안전	20.8	21.8	22.3	+0.5	+2.3
12. 일반·지방행정	79.0	86.5	84.7	△1.8	△2.1
※ 지방교부세 제외 시	(26.8)	(34.8)	(32.9)	(△1.8)	(△5.2)

자료 기획재정부, 「보도자료: 2021년도 예산, 국회 본회의 의결·확정」, 2020.12.2.을 바탕으로 재작성

'예비비' 3.2조원 증액, ② 당초 예비비로 편성된 2020년도 국고채무부담행위 상환분을 일반 사업으로 이관하기 위한 행정안전부 '재난대책비(보조)' 6,200억원 및 산림청 '산림재해대책비' 800억원 증액, ③ 유치원·어린이집 만 3~5세 유아의 누리과정에 대한 정부지원금을 월 2만원씩 인상하기 위한 교육부 '유아교육비 보육료 지원' 2,621억원 등의 순이다.

표 5 2021년도 예산안 세부사업별 국회 주요 심의 결과

(단위 : 백만원, %)

구분	부처	세부사업	증감내역			
			예산안(A)	확정예산(B)	증감(C=B-A)	증감률(C/A)
감액	기획재정부	국고채이자상환	21,110,096	20,210,096	△900,000	△4.3
	국토교통부	주택구입·전세자금(융자)	10,700,000	9,900,000	△800,000	△7.5
	기획재정부	지방채 인수(융자)	2,600,000	2,100,000	△500,000	△19.2
증액	기획재정부	예비비	5,400,000	8,600,000	+3,200,000	+59.3
	행정안전부	재난대책비(보조)	200,000	820,000	+620,000	+310.0
	산림청	산림재해대책비	100,000	180,000	+80,000	+80.0
	교육부	유아교육비 보육료 지원	3,654,695	3,916,771	+262,076	+7.2

자료 2021년도 예산안 및 기금운용계획안 본회의수정안 등을 바탕으로 재작성

재정건전성 변동

국회 심의결과, 총수입에서 총지출을 차감하여 산출하는 통합재정수지는 2.6조원이 악화(총수입 △0.4조원 순감 및 총지출 2.2조원 순증)되었고, 통합재정수지에서 국민연금·사학연금·고용보험·산재보험 등 4대 사회보장성기금 수지를 차감한 관리재정수지는 2.8

국가채무(D1) 전망은 952.5조원에서 956.0조원으로 약 3.5조원 증가

조원이 악화되었다. 이러한 차이는 4대 사회보장성기금의 총지출이 2,377억원 순감되어 해당 규모만큼 4대 사회보장성기금수지가 개선되었기 때문이다.[3)]

한편 국회 심의 결과 국가채무(D1) 전망은 952.5조원에서 956.0조원으로 약 3.5조원 증가했다. 이는 모두 재정수지 악화에 따라 정부가 2021년 국고채 순발행 계획을 동일 규모만큼 확대시킨 것에 기인한다.

표 6 2021년도 예산안 재정건전성 변동 결과

(단위 : 조원, %, %p)

구분	예산안(A)	확정예산(B)	변동(B-A)
통합재정수지	△72.8	△75.4	△2.6
관리재정수지	△109.7	△112.5	△2.8
국가채무(D1)	952.5	956.0	+3.5
(GDP 대비 %)	(47.1)	(47.3)	(+0.2)

주 단수 차이에 따라 변동 결과에 일부 오차가 발생할 수 있음
자료 2021년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 본회의 수정안 등을 바탕으로 재작성

주요 부대의견

이번 예산안 심의 과정에서는 재정정책·제도 전반에 대한 내용보다는 특정 부처 또는 사업에 관한 내용을 중심으로 부대의견이 채택된 경향이 있다.

우선 재정정책·제도 전반에 대한 내용으로는 ① 국외여비 등 경상경비와 홍보 등 행사성 경비의 절감 주문, ② 특수활동비 투명화 주문 등이 있었다.

그림 2021년도 예산안 국회 심의 시 주요 부대의견

- 정부는 국외여비 등 경상경비 절감을 위해 최대한 노력한다.
- 정부는 2021년 회계연도 예산 집행 시 홍보 등 행사성 경비의 지출 절감을 위해 노력한다.
- 정부는 특수활동비를 단계적으로 특정업무경비로 전환하는 등 투명하게 운영되도록 한다.
- 정부는 국회세종의사당 건립 사업에 필요한 근거 법률이 마련된 후 사업을 추진한다.
- 일자리위원회는 현 정부 출범 이후 2020년 현재까지 당초 일자리 창출 목표 대비 일자리 창출 성과를 종합 분석하여 2020년 회계연도 결산보고서 국회제출 시 결과자료를 제출한다.
- 법무부는 검찰청 예산 편성 주체에 관한 연구용역 결과를 토대로 검찰청 예산을 법무부 예산에서 분리하여 편성하는 방안을 검토한다.
- 행정안전부는 지역사랑상품권 사업의 집행성과 및 실효성 등에 대한 평가 및 개선방안에 관한 보고서를 2022년 회계연도 예산안 심사 전까지 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 보고한다.

자료 2021년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 본회의 수정안 등을 바탕으로 재작성

3) 관리재정수지 악화분(△2.8조원) = 통합재정수지 악화분(△2.6조원) - 사회보장성기금수지 개선분(0.2조원)

국회예산정책처는 국회 심의가 더욱 원활하게 이루어질 수 있도록 전문성·객관성을 토대로 정책적인 지원에 최선

다음 특정 부처 또는 사업에 관한 내용으로는 ① 국회세종의사당 건립 사업의 근거 법률 마련 후 추진 주문, ② 검찰청 예산을 법무부 예산에서 분리하여 편성하는 방안 검토 주문, ③ 지역사랑상품권 사업의 집행성과 실효성 등에 대한 평가결과 국회 보고 요구 등이 있었다.

중앙관서의 신설

이번 예산안 심의 과정에서는 근래 들어 가장 큰 규모인 총 3개의 중앙관서가 신설되었다.

구체적으로 정부는 2021년도 예산안을 통해 2개(5·18민주화운동 진상규명조사위원회, 개인정보보호위원회)의 중앙관서를 신설했으며, 이후 국회는 심의과정에서 1개(질병관리청)의 중앙관서를 추가로 신설했다.

이에 따라 정부의 중앙관서 수는 총 58개가 되었으며, 이는 2018년 총 54개에서 3년 만에 4개가 증가한 수치이다.

표 7 최근 5년간 중앙관서 수 현황

(단위 : 개)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
중앙관서 수	54	54	55	55	58

자료 대한민국정부, 디지털예산회계시스템 자료 등을 바탕으로 재작성

마치며

2021년도 예산안은 2015년도 예산안(2014.12.2.) 이후 6년 만에 법정기한 내에 본회의에서 의결되었다. 이는 국회가 국민의 신뢰를 확보하는 동시에 정부에 대해서도 차년도 예산 배정·집행을 위한 충분한 준비 기간을 부여함으로써 재정 운용의 효율성이 제고될 수 있도록 했다는 점에서 긍정적인 성과로 평가할 수 있을 것이다.

다만 통합재정수지는 2020년 △30.5조원(본예산 기준)에서 2021년 △75.4조원, 관리재정수지는 2020년 △71.5조원(본예산 기준)에서 2021년 △112.5조원으로 각각 △44.9조원, △41.0조원 규모가 악화되었고, 국가채무(D1)는 2020년 805.2조원(본예산 기준)에서 2021년 956.0조원으로 150.8조원 증가했으며, GDP 대비 국가채무 비율도 2020년 39.8%(본예산 기준)에서 2021년 47.3%로 7.5%p 증가하는 등 재정건전성이 악화된 점을 고려할 필요가 있다.

이는 코로나19 확산에 대응하기 위해 재정지출을 확대하는 과정에서 불가피하게 발생된 것으로 보이나, 중장기적인 관점에서는 재정건전성 관리를 위한 노력이 필요할 것이다.

국회예산정책처는 이번 국회 예산안 심의의 성과 및 재정건전성 관리의 필요성을 인식하고, 정부 예산안에 대한 국회 심의가 더욱 원활하게 이루어질 수 있도록 전문성·객관성을 토대로 정책적인 지원에 최선을 다하고자 한다.

SPECIAL 02

2020년 개정세법의 주요 내용

글
국회예산정책처 추계세제분석실장
박명호

"2020년 정기회에서 20건의 세법개정안이 한달여 간의 집중적인 심사를 거쳐 통과되었다. 이번 세법개정에는 소득세 최고세율을 인상하고 금융투자상품에서 발생한 모든 소득을 포괄적으로 과세하며 통합투자세액공제를 재설계하는 내용 등이 포함되어 있다. 세법개정은 마무리 되었으나, 심사 과정에서 중장기적 재원조달 방안을 마련해야 한다는 의견 또한 제시되었다."

국회가 심도 있는 논의를 거쳐 마련한 20건의 세법개정안이 2020년 12월 2일과 9일 양일에 걸쳐 본회의에서 통과했다. 이번 세법개정안은 기획재정위원회 등 소관상임위원회에서 심사하여 본회의에서 통과되기까지 한 달여간의 집중적인 심사를 거쳐 마련된 것이다. 개정된 세법 중 16건은 기획재정위원회 소관 국세 분야 법률이며, 4건은 행정안전위원회 소관 지방세 분야 법률이다. 이번 세법개정에는 소득세 최고세율을 인상하고 금융투자상품에서 발생된 모든 소득을 포괄적으로 과세하도록 하는 개정사항과 부가가치세 간이과세 기준금액과 납부면제 기준금액을 인상하는 개정사항 등이 포함되어 있다.

표 1 2020년 개정세법 현황

국세	지방세
「국세기본법」, 「소득세법」, 「법인세법」, 「상속세 및 증여세법」, 「종합부동산세법」, 「부가가치세법」, 「개별소비세법」, 「주세법」, 「주류 면허 등에 관한 법률」, 「증권거래세법」, 「국제조세조정에 관한 법률」, 「국세징수법」, 「과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률」, 「관세법」, 「관세사법」, 「조세특례제한법」	「지방세기본법」, 「지방세징수법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」

개정세법의 주요 내용 및 심사 쟁점

2020년 정기회에서 개정된 세법의 주요 내용과 심사 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 소득세율의 최고세율 구간을 현행 종합소득과세표준 5억원 초과에서 10억원 초과로 조정하면서 최고세율을 현행 42%에서 45%로 3%p 인상했다. 이로써 소득세 과세표준 구간 수는 7개에서 8개로 확대됐다. 심사 과정에서 소득세 최고세율이 2012년 이후 여러 차례 인상됐고, 일부 계층에 세부담 집중 현상이 지속되고 있으므로 추가적인 인상이 바람직하지 않다는 의견이 있었으나, 심화하는 소득격차 해소를 위해 초고소득자에 대한 과세 강화가 필요하다는 의견에 따라 최고세율을 3%p 인상하는 정부안이 채택됐다.

둘째, 금융투자상품에서 발행한 모든 소득을 포괄적으로 과세하는 금융투자 과세체계 개편을 2023년부터 시행하면서, 증권거래세는 2021년부터 2023년까지 단계적으로 0.1%p씩 인하하도록 개정했다. 금융투자소득 과세 여부에 대해 시간을 두고 충분히 논의할 필요가 있다는 의견이 있었으나, 그간 공청회 등을 통해 상당 부분 의견 수렴이 이루어졌다는 공감대가 형성되어 정부안이 채택됐다.

셋째, 가상자산 양도·대여로 발생하는 소득을 「소득세법」상 기타소득으로 구분하여 2022년부터 과세하는 방안이 마련됐다. 부과 대상은 연간 250만원을 초과하는 가상자산소득이며, 세율은 20%이다. 정부안은 시행 시기를 2021년 10월로 제안했으나, 심사 과정에서 업계의 과세 시행 준비 기간을 고려해야 한다는 의견이 있어 시행일을 2022년 1월 1일로 변경했다.

넷째, 기존의 투자세액공제를 '통합투자세액공제'로 재설계하고 지원 대상을 확대했다. 현행 10개의 투자세액공제를 '통합투자세액공제'로 통합하여 단순화했고, 세액 공제 대

상자산을 일반 사업용 자산 전반[1]으로 확대했다.

다섯째, 부가가치세 간이과세 기준금액이 4,800만원에서 8,000만원으로 상향되고, 납부면제 기준금액은 3,000만원에서 4,800만원으로 인상됐다. 심사 과정에서 과세기반 축소와 과세 형평성 저해 발생의 우려도 제기됐으나, 영세사업자들의 납세협력비용 및 부가가치세 부담 완화가 필요하다는 의견이 받아들여져 개정이 합의됐다.

여섯째, 담배에 대한 개별소비세 과세 범위가 확대됐다. 연초 잎을 원료로 하는 담배 외에 뿌리, 줄기, 열매 등이 원료인 담배가 과세 범위에 추가됐다. 심사 과정에서 액상형 전자담배에 대한 세율을 인상(370원/㎖→740원/㎖)하는 방안을 논의했으나, 세율인상안의 적정성을 두고 이견이 있어 추가적인 검토 이후 향후에 논의하기로 했다.

이외에도 조세정책의 평가·연구 지원 및 대국민 정보 서비스 공개 확대를 위해 국세청장이 소득세 표본자료를 제공할 수 있는 법적 근거를 「국세기본법」 개정을 통해 마련했다. 또한, 부부 공동명의 1주택자에 대해 1세대 1주택자로 신고를 허용함으로써 부부 공동명의 1주택자도 1세대 1주택자와 동일하게 종합부동산세를 과세 받을 수 있도록 「종합부동산세법」을 개정했다.

국회예산정책처는 가결된 개정세법에 따라 2021~2025년동안 39억원의 세수가 감소할 것으로 전망했다.

개정세법에 따른 세수 효과

국회예산정책처는 가결된 개정세법에 따라 2021~2025년 동안 39억원의 세수가 감소할 것으로 전망했다. 소득세의 경우 소득세율 인상(+4.8조원), 금융투자소득 과세(+2.9조원) 등으로 인해 7.5조원의 소득세 세수 증가가 예상된다. 법인세의 경우 통합투자세액공제 재설계(-2.1조원) 등으로 2.3조원의 세수 감소가 전망되며, 부가가치세의 경우 간이과세 기준금액 인상(-1.1조원), 간이과세자 납부면제 기준금액 인상(-0.2조원) 등으로 인해 1.2조원의 부가가치세 세수 감소가 전망된다. 이외에도 증권거래세율 인하로 10.7조원의 세수 감소가, 종합부동산세율 인상으로 5.5조원의 세수 증가[2]가 전망된다.

표 2 주요 항목별 세수 효과 추계

(단위 : 억원)

세법개정 주요 항목	연평균	2021~2025년 누적
(소득세) 최고세율 인상	9,645	48,226
(소득세) 금융투자소득 과세	9,808	29,423
(소득·법인세) 통합투자세액공제 재설계	-4,267	-21,335
(부가가치세) 간이과세 기준금액 인상	-2,245	-11,226
(부가가치세) 간이과세자 납부의무 면제 기준금액 인상	-467	-1,866
(증권거래세) 증권거래세율 인하	-21,405	-107,026
(종합부동산세) 종합부동산세율 인상	10,996	54,979

1) 단, 토지·건물·차량 등 제외

2) 수치는 2020년 8월 부동산세제 개편에 따른 세수 효과를 포함한 것이다.

2020년 개정세법은 비록 심도있는 논의 끝에 마련되었으나, 중장기적 재원조달 방안 마련 등 추후 논의해야할 과제 또한 세법개정안 심사 과정에서 제시됐다.

세법개정안 심사 과정에서 향후 논의할 과제로 제시된 사항

2020년 개정세법은 비록 심도 있는 논의 끝에 마련됐으나, 중장기적 재원조달 방안 마련 등 추후 논의해야 할 과제 또한 세법개정안 심사 과정에서 제시됐다.

첫째, 금융세제 개편에 대한 향후 보완책을 마련해야 한다는 의견이 제시됐다. 2023년부터 금융상품에 대해 포괄적으로 과세하고, 증권거래세를 2021년부터 단계적으로 인하하는 등 큰 규모의 금융세제 개편이 이루어지므로, 향후 시행 과정에서 발생할 수 있는 조세 회피 차단을 위한 방지책 마련이 필요하다는 의견이 제시됐다.

둘째, 상속세 과세체계를 개편해야 한다는 의견이 제시됐다. 기업의 투자·고용 유인을 감안하여 상속세 부담을 완화할 필요가 있다는 의견과, 소득재분배 기능 강화라는 측면에서 상속세 부담을 인하할 필요성이 크지 않다는 의견이 대립하고 있는 상황에서 추가적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

마지막으로, 중장기 재원 조달 방안이 마련되어야 한다는 의견이 제시됐다. 인구 고령화 및 복지 확대 정책으로 세입 확충 기능 강화가 필요한 시점이므로 정부의 중장기 세입확보를 위한 계획이 구체화 될 필요가 있다는 것이다.

이번 세법개정은 금융자산투자에 대한 포괄적 과세방안을 마련하고 가상자산 소득에 과세했는데, 이는 디지털 기술의 발전 등으로 변화하는 투자 환경에 대응하기 위한 것으로 보인다. 또한 통합투자세액공제 제도를 재설계하는 등 코로나19로 위축된 경기에 대응하고 투자환경을 개선하기 위한 방향으로 개정이 이루어졌다. 그러나 이번 개정세법에 따라 세수가 감소될 것으로 전망되며, 인구 고령화 및 복지 확대 정책으로 인한 향후 재정의 부담이 가중될 것으로 보인다. 이에 대응하기 위하여 중장기적인 과제로서 재정을 건전하게 운용하기 위한 구체적인 재원조달 방안을 모색할 필요가 있다.

SPECIAL 03

우리나라 예산심의 과정의 **문제점 및 개선 방안**

글
KDI국제정책대학원 부교수
류철

"예산은 재정 '계획'으로서 국가가 당면한 문제점을 어떠한 목표와 전략을 가지고 어떤 사업을 통하여 극복해 나갈 것인지에 대한 종합재정계획이어야 하고, 국회의 예산심의도 이와 같은 방향에서 이루어져야 한다. 이를 위하여 예산결산특별위원회의 종합심사와 상임위원회의 예비심사가 거시적 관리와 미시적 심사의 조화를 이룰 수 있도록 예산심의 과정을 개편해야 한다. 또한 국회예산정책처에 생산되고 있는 다양한 예산관련 정보들이 보고서 차원에서 그칠 것이 아니라 국회의 예산심의를 효과적으로 지원·활용될 수 있는 제도마련이 필요하다."

예산이란 일정 기간(주로 하나의 회계연도)을 기준으로 작성된 정부재정의 운용을 위한 세입 및 세출의 재정계획(Financial Plan)이다. 그리고 예산 과정이란 이러한 예산을 편성하고 심의하고 집행하고 평가하여 결과를 환류하는 일련의 과정이라고 할 수 있다. 우리나라의 헌법은 이러한 예산 과정을 크게 네 가지 하위 과정으로 구분하고 있다. 첫째, 행정부가 예산안을 편성한다. 둘째, 편성된 예산안을 국회가 심의하여 수정하며 확정한다. 셋째, 확정된 예산에 따라 정부가 집행한다. 넷째, 정부의 지출에 대하여 감사원과 국회가 결산한다. 본고는 전체 예산 과정 중 두 번째 과정인 예산 심의 과정의 현황과 문제점 그리고 개선방안을 논의한다.

예산의 정의에서 특별히 예산은 재정 '계획'이라는 점이 강조되어야 한다. 예산의 구성 요소들 중에서 가장 중요한 것은 예산교서(Budget Message)인데, 해당 예산을 통해서 대통령 및 정부가 전달하고자 하는 메시지가 분명히 드러나야 한다. 이를 위하여 예산을 작성할 때 정부는 미래에 직면할 것으로 예상되는 경제적, 사회적 문제를 면밀하게 예측하고 분석해야 한다. 그리고 중장기적인 안목을 가지고 국가가 나아가야 할 목표를 분명히 하고 해당 목표를 달성하기 위한 효과적인 전략을 세워야 한다. 나아가 추구하는 전략을 달성하기에 적합한 프로그램 및 사업들을 구체적으로 계획하고 각각의 프로그램과 사업들을 수행하는 데 필요한 비용을 배분한다. 마지막으로 이러한 비용들을 감당하기에 충분한 재원을 마련할 수 있을지에 대한 분석과 국가적 재원의 가용 정도에 대한 예측이 예산에 포함되어야 한다. 따라서 완전한 예산은 '당면한 문제점 분석-국가의 목표 및 전략 수립-구체적인 프로그램 및 사업의 계획-사업별 비용 및 재원의 배분-재원의 가용 정도 분석 및 예측'에 대한 정부의 종합적이고 일관적인 메시지를 포함해야 한다.

국회의 예산안 심의도 예산에 대한 위의 정의를 바탕으로 진행되어야 한다. 하지만 우리나라의 예산 심의 과정이 이와 같이 진행되기에는 근본적인 문제점이 있음을 먼저

그림 예산과정

지적할 수밖에 없다. 정부에서 제출하는 예산안이 위에서 설명한 것처럼 종합적인 재정 계획이나 일관적인 메시지를 전달하지 못하고 있다. 현재 우리의 예산안은 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 명시이월비, 국고채무부담행위의 추정치를 정리한 요약 리스트 및 통계표의 형태로 제공되고 있다. 따라서, 예산안 자체만을 가지고는 정부가 어떤 문제의식을 가지고 있으며 어떠한 목표와 전략을 가지고 있는지와 같은 구체적인 계획을 파악할 수 없다. 이와 같은 문제점이 대통령의 시정연설과 부가적인 예산 관련 자료를 통하여 보완되고 있으나 종합적이고 일관적인 메시지와 재정 계획을 전달할 수 있는 예산안 마련이 우선적으로 필요하다. 예산의 심의 과정도 이러한 측면에 중점을 두어야 한다. 예산의 메시지에 설명된 국가적 목표 설정은 옳은지, 당면한 문제점에 대한 정부의 분석은 옳은지, 예상되는 문제점을 해결하고자 하는 정부의 전략과 사업은 적절한지, 나아가 다양한 사업들에 대한 재원 배분은 효과적인지를 점검하는 것이 예산 심의 과정의 핵심이 되어야 한다.

하지만 우리나라 국회의 예산 심의는 이와 같은 내용보다는 세부사업들에 대한 미시적 심사에 집중하는 경향이 강하다. 우리 국회의 예산 심의 과정은 크게 세 단계를 거친다. 첫째가 국회 상임위원회의 예비심사이고, 둘째가 예산결산특별위원회의 종합심사이며, 셋째가 본회의를 통한 심의 및 의결의 단계이다. 먼저, 예비심사에서는 정부 부처의 장이 국회의 소관 상임위원회에 해당 부처 예산안의 개요와 사업계획을 설명하고 이에 대한 전문위원의 검토보고를 듣는다. 이후에는 상임위원회의 위원들과 소관 정부 부처장들의 질의 답변 및 토론이 이루어지는데 이를 대체토론이라고 한다. 그리고 상임위원회 심사소위원회를 통해 소관 정부 부처의 예산안에 대한 실질적인 심사가 이루어진다. 다음으로, 예산결산특별위원회의 종합심사는 종합정책질의, 부별심사, 예산안조정소위원회심사의 순서대로 이루어진다. 종합정책질의는 모든 정부 부처에 대해서 예산결산특별위원회 위원들이 예산안에 대해서 질의하고 정부 측의 답변을 듣는 절차이다. 부별심사는 경제부처와 비경제부처로 나누어 부처의 소관 예산안에 대해서 질의하고 답변하는 절차를 의미한다. 하지만 예산결산특별위원회의 실질적인 예산안 심사는 예산안조정소위원회심사를 통해서 이루어지고 상임위원회의 예비심사와 비슷하게 미시적인 예산심사가 반복된다. 예산안조정소위원회의 예산안 수정안은 전체회의에서 예산결산특별위원회의 안으로 채택되는 것이 관례이고, 국회 본회의에 상정되어 심의를 거치고 표결을 통해 확정된다.

이처럼 우리나라 국회의 예산안 심의 과정은 '상임위원회→예산결산특별위원회'의 두 단계로 구별되어 '사업별 분석→분야별 합산→지출총량 심의' 단계를 따르는 상향식(또는 Bottom-Up) 의사결정 과정을 따르고 있다. 이러한 제도의 본래의 취지는 상임위원회에서 소관 정부 부처의 예산안을 미시적인 관점에서 개별적으로 심사하고 이를 바탕으로 예산결산특별위원회에서 거시적인 관점에서 전체적인 조율과 재검토를 하는 것이

다. 하지만 실제로는 상임위원회와 예산결산특별위원회가 정부 부처별 세부사업을 중복 심사하고 있어서 오히려 두 단계 심사로 인한 기능 중복과 비효율성이 발생하고 있다. 또한, 예산결산특별위원회가 거시적인 예산 결정이라는 본래의 역할을 실질적으로 수행하지 못하고 있다. 예산결산특별위원회 종합심사 과정의 종합정책질의 및 부별심사 단계에서 재정 총량의 고려와 같은 거시적인 질의와 논의가 이루어져야 하지만 실제로는 형식적인 논의에 그치고 있다는 분석이 많다. 우리 국회의 예산결산특별위원회를 통해서 거시적인 예산 결정이나 재정 총량 규율과 같은 의사결정이 이루어질 수 없는 것은 정부의 예산 정보와 비교할 때 국회의 예산 정보가 턱없이 부족하고, 또한 재정 총량을 규제할 수 있는 구속력 있는 기준이 존재하지 않기 때문이다.

국회의 상향식 예산심의 과정과 반대로 우리나라 행정부는 '국가재정운용계획→총액배분자율편성제도(Top-Down Budgeting)→분야별 재원배분→사업별 한도편성'의 하향식 예산 결정방식을 따르고 있다. 국가재정운용계획이란 매년 당해 회계연도로부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 중장기 재정 운용 계획으로서 주로 재정 운용의 기본방향과 목표, 중장기 재정전망, 분야별 재원배분 계획, 재정 규모 증가율, 통합재정수지, 국가채무 등의 내용을 담고 있다. 기획재정부는 예산안편성지침을 매년 작성하여 이러한 중장기 국가재정운용계획을 다음 회계연도의 예산편성에 연계시키고 있다. 총액배분자율편성제도란 중장기 국가재정운용계획에 따라 동 계획기간 동안 분야별·부처별 지출 한도를 정하고 각 부처가 정해진 지출 한도의 범위 안에서 자율적으로 사업의 우선순위를 정하게 하는 제도이다. 따라서 우리나라 행정부는 거시적인 관점에서 지출 총량을 먼저 정하고, 분야별·부처별 지출 한도를 통해 재원을 전략적으로 배분하며, 세부적으로는 각 부처가 동 지출 한도 내에서 사업별로 재원을 배분하는 하향식 예산 결정을

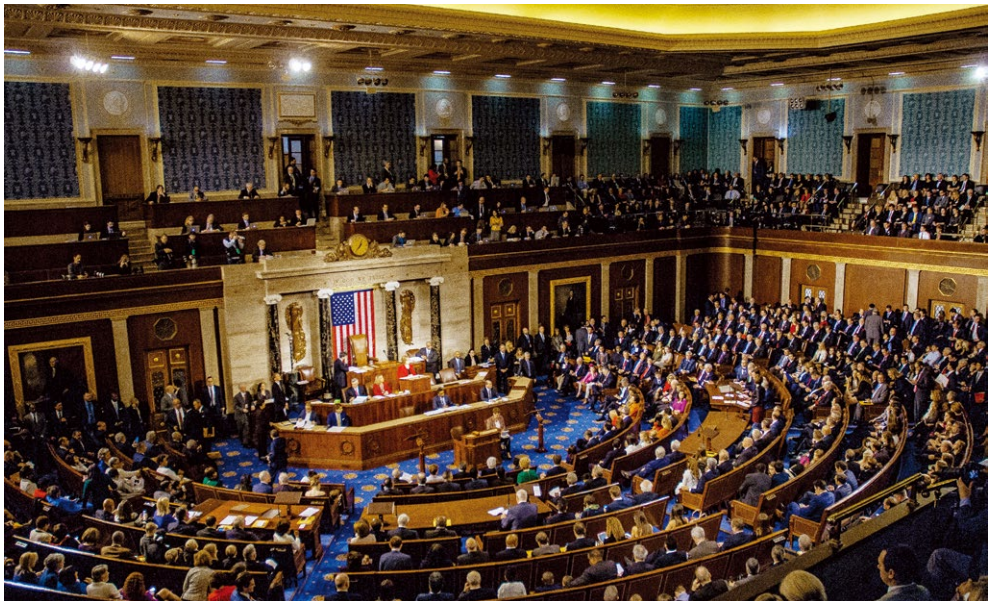
거시적 관리와 미시적 심사의 조화를 이룰 수 있도록 예산심의 과정을 개편

따르고 있다.

우리나라 국회도 이와 같은 하향식 의사결정 방식을 도입하여 거시적 관리와 미시적 심사가 조화를 이루는 예산 심의 과정을 구축할 필요가 있다. 먼저 국회의 예산심의에서 거시적 관리가 이루어지기 위해서는 국회에서 독자적으로 재정 총량과 분야별 재원 배분에 대한 논의가 이루어질 수 있어야 한다. 이를 바탕으로 정부의 예산안을 심의할 수 있는 국회의 기준점, 국회 자체의 결의안이 있어야 제대로 된 예산심의가 가능할 것이다. 하지만 현재는 대부분의 예산 정보를 행정부가 독점하고 있고 국회도 행정부의 예산 정보에 의존하고 있어서 독립적인 예산심의가 이루어지기 어렵다.

이와 관련하여 미국 연방의회의 예산위원회와 예산결의안 제도가 시사하는 바가 크다. 연방의회의 예산위원회는 의회예산처의 지원을 받아 행정부의 예산안과 독립된 연방의회의 예산결의안을 작성하여 예산심의에 실제적으로 사용하고 있다. 예산결의안에는 최소 5년간의 경제 전망을 포함하여 세입과 세출의 총액 그리고 비목별 세출액의 목표액 및 부채 총량 등의 정보가 담겨있다. 따라서 미국 연방의회는 예산위원회와 예산결의안 제도를 통하여 의회 자체의 예산심의 가이드라인을 가짐으로써 행정부의 예산을 거시적으로 심사할 수 있다. 이처럼 우리 국회도 국회 자체의 예산심의를 위한 가이드라인을 가지게 될 때, 국회의 예산심의가 본고의 서두에서 논의됐던 예산의 가장 핵심적인 부분, 즉 당면한 문제 분석과 국가의 목표 및 전략에 대해 효과적인 심의를 할 수 있다.

이를 위해서 국회예산정책처의 역할 강화와 독립성 제고가 중요하다. 우리 국회의 예산정책처는 미국의 의회예산처와 함께 전 세계의 어떤 의회 지원조직보다 방대하고 전



다양한 예산정보가 예산심의에 효과적으로 활용·지원될 수 있는 제도 마련 필요

문성을 갖춘 조직이다. 위에서 지적한 문제와 연관해서도 국회예산정책처가 충분히 관련 정보를 제공할 수 있다고 판단된다. 국회예산정책처가 중장기 재정전망 보고서를 이미 수년 전부터 작성하여 발표하고 있기 때문이다. 문제는 국회예산정책처가 관련 자료와 정보는 작성하고 있지만 이러한 정보가 국회의 예산심의와 정책 마련에 실제적으로 구현되게 하는 구속력 있는 제도가 없다는 점이다. 따라서 중요한 정보들이 보고서 차원에서 끝나고 마는 아쉬운 점이 있다. 국회예산정책처는 국회 산하에서 국회를 지원하는 조직이다. 전문성과 독립성이 보장되면서도 국회의 예산심의를 효과적으로 지원할 수 있는 역할 조정이 필요하다. 그리고 국회예산정책처에서 생산된 거시적 예산 정보가 국회 예산심의에 효과적으로 활용될 수 있게 하는 제도를 마련할 필요가 있다.

관련하여 우리 국회의 예산심의 과정에서 예산결산특별위원회의 본래 취지 및 역할의 강화가 필요하다. 예산결산특별위원회는 재정 총량의 고려와 분야별·부처별 예산의 배분과 같이 거시적인 의사결정 기능을 온전히 수행하고 세부적이고 미시적인 의사결정은 상임위원회가 전문적으로 담당할 때, 우리 국회의 예산심의의 거시적 관리와 미시적 심사가 조화를 이룰 수 있다. 이를 위하여 미국 연방의회의 기준선전망, 비용추계, 재정소요점검 제도를 참고할 필요가 있다. 기준선전망은 기존의 예산 관련 법률이 유지된다는 가정하에서 차년도 회계연도에 필요한 재정 수요를 추정하는 것이고, 비용추계는 새로운 재정수반 법률이 차년도 회계연도의 재정 수요에 미치는 영향을 추계한 것이며, 재정소요점검은 이러한 모든 요인들이 예산결의안에서 결정했던 지출 한도를 초과하지 않는지를 점검하는 제도이다. 따라서 연방의회는 자체적으로 예산 총량을 규율하는 자체 결의안과 점검제도를 마련하고 있는 것이다. 이러한 재정 총량에 대한 관리기능이 우리 국회에서는 예산결산특별위원회에 요구된다.

사실 기준선전망, 비용추계, 재정소요점검과 관련하여 필요한 모든 정보는 이미 우리나라 국회예산정책처에서 생산되고 있다. 문제는 이와 같은 정보들이 국회의 예산심의에 활용되도록 제도화되어 있지 않고 구속력 있게 작동하지 않고 있다는 점이다. 결국, 국회의 의지에 달려 있다. 구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배다.

국회의 예산 심의 과정과 관련하여 다양한 문제점이 지적될 수 있을 것이다. 그중에서 본고는 예산이 재정 '계획'이라는 점에 집중했다. 완전한 의미의 예산은 국가가 당면할 문제점을 어떠한 목표와 전략을 가지고 어떤 사업을 통하여 구체적으로 극복해 나갈 것인지에 대한 종합재정계획이어야 한다. 국회의 예산심의도 이와 같은 방향에서 이루어져야 한다. 이를 위하여 우리 국회의 예산결산특별위원회의 종합심사와 상임위원회의 예비심사가 거시적 관리와 미시적 심사로 조화를 이룰 수 있도록 예산심의 과정을 개편할 필요가 있다. 그리고 국회예산정책처에서 생산되고 있는 전문성 있는 예산 정보들이 국회의 예산심의 과정에 효과적으로 활용될 수 있게 하는 제도 마련이 필요하다.

SPECIAL 04

팬데믹 극복을 위한 예산

글
연세대학교 행정학과 교수
하연섭

"팬데믹 극복을 위한 예산 그리고 팬데믹 이후를 준비하는 예산을 관통하는 정신은 다름 아니라 '기본으로 돌아가는 것(Back to the Basic)'이다. 국민이 원하는 곳에 재정이 투자되어야 하지만, 지나치게 정치에 휘둘려서는 곤란하다. 재정이 사회경제적 필요에 민감하게 반응하는 것은 필요하지만, 재정은 항상 중장기적 시계에서 운용되어야 한다. 미래를 위한 준비에 재정이 투자되어야 하지만, 재정투자는 항상 통합적 시각에서 이루어져야 한다."

코로나19에 따른 보건위기와 경제위기를 극복하기 위한 가장 효과적인 정책수단은 재정정책일 수밖에 없다.

코로나19로 인한 고통을 경험한 지 벌써 1년이 됐다. 인류가 일찍이 한 번도 경험해보지 못한 미증유의 상황이다. 중세의 흑사병과 같은 팬데믹이 있긴 했어도, 코로나19는 전 세계가 글로벌화의 직접적인 영향에 들어간 상황에서 발생한 질병이라 감염의 규모뿐만 아니라 그 사회경제적 영향도 전 세계적 차원에서 나타나고 있는 것이 특징이다.

팬데믹의 일차적인 영향은 건강에 대한 위협과 의료 시스템에 대한 심각한 압박이라는 측면에서 나타나고 있지만, 팬데믹을 통제하는 상황에서 나타나고 있는 경제적 충격도 이에 못지않게 심각하다. 코로나19의 영향이 가장 심각하게 나타나고 있는 미국의 경우, 새로 취임한 바이든 대통령이 지적했듯이 코로나19로 인한 사망자의 수가 2차 세계대전의 사망자 수를 능가하고 있고 경제적 충격도 1920년대의 대공황 수준이다. 팬데믹의 본래 뜻이 세계적 차원의 감염병 유행이지만, 사회경제적 위기 또한 세계적 차원에서 진행되고 있다.

코로나19에 따른 보건 위기와 경제 위기를 극복하기 위한 가장 효과적인 정책수단은 재정정책일 수밖에 없다. 정부가 돈을 풀어 소상공인과 자영업자 등 방역정책의 피해 집단과 취약계층을 지원하고, 궁극적으로는 경기를 살려야 한다는 데에 반대할 사람은 그리 많지 않을 것이다. 그러나 팬데믹 상황에서의 재정지원에 있어서도 지켜야 할 가장 중요한 원칙은 재정지원이 효율적으로 그리고 효과적으로 진행되어야 한다는 것이다. 정부의 도움이 가장 필요한 집단과 계층에게 정부지출이 제대로 전달되어야 할 뿐만 아니라, 정부의 지원이 경기회복으로 연결될 수 있도록 재정지원이 설계되고 집행될 필요가 있다. 아무리 급하더라도 '일단 지원하고 보자'는 식의 지원은 피해야 한다. 그리고 팬데믹 극복을 위한 효과적인 재정지원을 위해서는 재정정책의 설계와 집행이 정치일정과 당파성에 휘둘리지 말아야 한다. 올해 4월로 예정된 재보궐 선거와 내년에 있을

팬데믹 극복을 위한 예산 운용 만큼이나 중요한 과제가 팬데믹 이후를 준비하는 일이다.

대통령 선거를 의식해서 선심성 예산과 팬데믹 예산이 결합될 경우 우리나라의 재정은 회복 불가능한 나락으로 빠질 가능성이 농후하기 때문이다.

팬데믹 극복을 위한 예산운용 만큼이나 중요한 과제가 팬데믹 이후를 준비하는 일이다. 팬데믹 극복 과정에서 나타난 재정적자와 국가채무의 증가를 극복하고 재정건전성과 재정의 지속가능성을 회복하는 일이 무엇보다도 중요하다. 얼마 전 기획재정부가 발간한 「월간 재정동향」 2021년 1월호에 의하면, 2020년 11월 말 기준(1~11월 누계)으로 통합재정수지는 63.3조원 적자로 전년 동기 대비 55.4조원이 늘었고, 관리재정수지는 98.3조원 적자로 전년 동기 대비 52.7조원이 증가한 것으로 나타났다. 이 통계에서는 4차 추경의 영향이 모두 잡히지 않았기 때문에 2020년 말 기준으로는 이보다 더 늘어났을 가능성이 매우 높다. 재정적자의 증가에 따라 국가채무 또한 빠르게 늘어났다. 2020년 11월 말 기준 국가채무(중앙정부 채무)는 826.2조원으로, 전월 대비로는 13.4조원, 전년 대비로는 127.3조원이 늘어난 것으로 나타났다. 이에 따라 2020년 말 기준으로는 국가채무가 약 850~860조원 수준에 달할 전망이며, GDP 대비 국가채무 비율도 44~45%까지 늘어날 것으로 보인다. 2020년 9월에 국회예산정책처가 발표한 장기재정전망에 의하면, 우리나라 국가채무의 GDP 대비 비율은 2030년 75.5%, 2040년 103.9%, 2060년 158.7%로 증가할 것으로 예상되고 있는데, 자칫 팬데믹 극복 예산으로 인하여 이러한 전망치를 뛰어넘을 가능성도 배제할 수는 없는 상황이다.

팬데믹과 같은 보건과 경제 위기 상황에서 정부지출을 늘리고 그 결과 재정건전성이 악화되는 것은 불가피한 일이다. 재정적자를 늘리면서도 경기를 부양해야 하는 것은 재정정책의 고유한 기능에 해당한다. 그런데 팬데믹 이후에는 재정의 지속가능성을 회복하는 일이 이에 못지않게 중요하다. 재정의 지속가능성을 회복하기 위해서는 재정이 경

기와는 반대 방향으로 움직여야 한다. 즉, 경기가 불황에 처했을 때는 재정이 돈을 푸는 역할을 해야 하고, 경기가 호황 국면에 들어서게 되면 돈줄을 죄는 이른바 경기 역행적 재정정책을 펼쳐야 한다. 그래서 경기 사이클 전체로 보아서는 재정이 중립적으로 운용되어야만 재정의 지속가능성을 확보할 수 있게 된다. 우리보다도 국가 경제 대비 재정의 규모가 크고 재정이 중요한 역할을 수행하고 있지만 재정건전성을 확보하고 있는 스웨덴이나 독일과 같은 나라들의 공통점이 바로 경기가 회복되면 긴축재정을 펼친다는 점이다. 그런데 이렇게 재정을 운용하기가 말처럼 쉽지 않다. 경기가 좋지 않을 때에는 돈을 푸는 것을 모두 당연히 여기지만, 경기가 회복됐을 때는 경기가 좋은데 왜 돈줄을 죄느냐는 항의와 압력에 시달리기 때문이다. 따라서 팬데믹 상황에서 재정건전성을 희생시키더라도 장기적으로 재정의 지속가능성을 회복하기 위해서는 오히려 지금과 같은 상황에서 재정건전성 회복을 위한 준비를 선제적으로 해나가는 것이 중요하다.

재정건전성을 악화시키는 주된 요인은 의무지출의 급격한 팽창이다. 의무지출이란 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출을 말하는데, 대표적인 것이 공적연금, 기초연금 등 각종 복지 관련 지출이다. 의무지출은 한번 법률에 의해 규정되면 지출을 없애거나 줄이기가 거의 불가능한 지출이다. 기술적으로는 없애거나 줄일 수 있으나 정치적으로는 자살 행위이기 때문에 한번 의무지출로 편성되면 계속 증가할 수밖에 없는 성질을 지니고 있다. 따라서 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 불요불급하거나 효과성이 떨어지는 지출을 의무지출로 규정하는 데에 매우 신중할 필요가 있으며, 동시에 상대적으로 지출 감축이 용이한 재량지출에 대한 통제를 강화할 필요가 있다.

재정건전성을 회복하기 위해서는 무엇보다도 이를 위한 제도적 틀을 갖추는 것이 필요하다. 이를 위한 제도적 틀로서는 크게 네 가지를 들 수 있는데, 중기적 시계에서의 재정 운용, 사전적 통제장치 강화, 사후적 평가체계와 지출구조조정의 연계, 프로그램 위주의 재정 운용을 들 수 있다.

먼저, 중기적 시계에서의 재정 운용이 필요하다. 장기재정전망에 기초해서 우리 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 재정준칙을 도입하는 것이 필요하다는 주장이 힘을 얻고 있다. 재정준칙을 도입하는 것이 필요할 수는 있다. 그러나 재정준칙 그 자체만으로는 재정의 지속가능성을 확보하는 데에는 아무런 도움이 되지 않을 수 있다. 재정준칙만으로 재정건전성의 문제가 해결된다면, 아마 재정 문제 때문에 골치를 앓고 있는 나라는 어디에도 없을 것이다. 재정준칙은 만병통치약이 아니다. 재정준칙이 효과를 발휘하기 위해서는 이를 가능케 하는 제도적 장치가 구비되어 있어야 하고 또 제대로 작동되어야 한다. 이를 위한 제도적 장치가 바로 중기재정계획체계와 Top-Down 예산제도이다. 우리나라도 노무현 정부 때부터 국가 재정 운용 계획과 Top-Down 예산제도를 도입·운영하고 있다. 그런데 문제는 재정건전성 확보에 별로 실효적이지 않다는 데 있

다. 그 이유는 다른 나라처럼 지출 한도가 중기적 시계에서 사전적으로 설정되지 않고 또 매년 예산에도 제대로 반영되고 있지 않기 때문이다. 재정준칙이 제 역할을 하기 위해서는 이를 실현시킬 장치가 필요한데, 이것이 바로 중기재정계획체계와 Top-Down 예산제도에 반영된 지출한도이다. 우리나라도 예시적 수준에서라도 중기적 차원에서 지출한도를 공표하고 이의 달성 여부와 달성하지 못했을 때의 사유를 공개하는 방안을 고민할 필요가 있다.

둘째, 예산에 대한 사전적 통제장치가 원활하게 작동되어야 한다. 사전적 검토 장치의 대표적인 예로서는 법률안에 대한 비용추계와 예비타당성조사제도를 들 수 있다. 법률안에 대한 비용추계는 국회예산정책처의 여러 노력에도 불구하고 그 활용도가 기대에 미치지 못하고 있어, 무분별한 법률안 제안을 억제하기 위해서는 활용도를 높일 방안을 마련할 필요가 있다. 예비타당성조사제도의 경우에는 여러 가지 이유로 예외가 인정되고 있지만, 본래의 목적인 관문형 통제장치로서 기능을 제대로 수행하기 위해서는 현재보다 엄격하게 운영되어야 할 것이다.

셋째, 코로나19가 어느 정도 극복되고 나면 재량지출에 대한 대대적인 구조조정이 불가피하다. 이를 위해서는 사후적 평가와 지출구조조정을 체계적으로 연계시킬 수 있는 장치를 지금부터 마련해 놓아야 한다. 우리의 경우에는 지출구조조정의 필요성이 제기될 때마다 지출구조조정을 시행한 바 있으나, 그때그때의 필요에 따라 단발적으로 시행되다 보니 경험이 축적되지 않을 뿐만 아니라 지출구조조정을 뒷받침할 데이터베이스도 제대로 구비되어 있지 않다. 또한 정부가 시행하고 있는 다양한 평가체계와 지출구조조정이 어떻게 연계되어야 할지도 명쾌하게 정리되어 있지 않은 상황이다. 코로나19 이후 효과적인 지출구조조정을 위해서는 우리나라에 맞는 지출검토제도를 설계하고, 이를 뒷받침할 수 있는 거버넌스, 데이터베이스, 성과평가체계와의 연계 등을 구비해야 할 것이다. 이러한 제도적 장치의 마련은 단기적으로 이루어질 수 있는 성질이 아니므로, 지금부터라도 준비를 서둘러야 할 것이다.

넷째, 주어진 예산을 효율적·효과적으로 사용하기 위해서는 유사중복 투자와 부처 할거주의를 극복할 필요가 있다. 부처 할거주의와 이에 따른 유사중복 투자는 미래를 위한 재정투자 혹은 전략적 분야에서의 재정투자에서 심각하게 나타나고 있다. R&D 투자, 미래전략분야 투자, 일자리와 교육 분야 투자에서 이런 현상은 매우 심각하다. K-방역과 결합해서 미래 산업으로 각광받고 있는 바이오 분야의 인력양성 사업만 예를 들더라도 교육부(학사단위 지원, 예 BK21 사업, 첨단 분야 학사단위 신설 지원), 복지부(연구중심 병원 지원 사업, 데이터중심 병원 지원 사업 등 의료원 지원 사업), 산업부(바이오공정인력양성 사업 등 단기 중심의 인력양성 사업 및 인프라 지원 사업), 중기벤처기업부(스타트업 파크 사업, 메이커 스페이스 등 스타트 업을 중심으로 하는 인프라 지원 사업), 식약처(규제과학 중심 인허가 단기인력 양성 프로그램) 등으로 분절화된 형태로

부처별로 진행되고 있다.

이렇게 유사한 사업이 난립하는 이유는 예산이 단위사업, 세부사업, 내역사업 위주로 편성되고 운영될 뿐, 프로그램-부문-분야의 시각에서 운영되고 있지 않기 때문이다. 현재와 같이 개별 사업 위주로 예산이 운용되는 한 부처 할거주의와 중복 투자를 사전에 예방하기란 거의 불가능하다. 따라서 앞으로 예산을 개별 사업 위주에서 프로그램 위주로 운영할 필요가 있다. 또한 범부처 협력 프로그램과 예산을 마련하고 운영하기 위해서는 기획재정부 예산실과 국회예산정책처의 분석과 조정 기능이 강화될 필요가 있다.

팬데믹 극복을 위한 예산 그리고 팬데믹 이후를 준비하는 예산을 관통하는 정신은 다름 아니라 '기본으로 돌아가는 것(Back to the Basic)'이다. 국민이 원하는 곳에 재정이 투자되어야 하지만, 지나치게 정치에 휘둘려서는 곤란하다. 재정이 사회경제적 필요에 민감하게 반응하는 것은 필요하지만, 재정은 항상 중장기적 시계에서 운용되어야 한다. 미래를 위한 준비에 재정이 투자되어야 하지만, 재정투자는 항상 통합적 시각에서 이루어져야 한다. 무엇보다도 중요한 것은 경제위기 극복을 위한 적극적인 재정투자가 이루어지더라도 경기의 호황국면에서는 긴축재정이 이루어질 수 있는 경기 역행적인 재정정책이 이루어질 수 있어야 한다는 점이다. 그리고 이러한 탈정치적, 중장기적, 통합적, 경기 역행적 재정이 운영되기 위해서는 이를 위한 제도적 장치를 미리부터 마련할 필요가 있다. 팬데믹 이후를 위한 재정 운용의 틀은 팬데믹이 절정에 달한 시점에 이루어지지 않으면 안 된다.

SEAL OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES

현안 진단

바이든 행정부 출범에 따른 변화와 전망

미국 대선 결과에 따라 통상, 남북 외교, 국방, 기후·에너지에 따른 변화와 전망을 알아본다.

1 바이든 행정부의 출범과 국제무역체제의 미래

2 바이든 행정부 출범과 한반도 정세 전망

3 바이든 행정부의 출범과 한미동맹

4 미국 바이든 행정부 출범에 따른 기후변화·에너지 정책 방향 변화와 영향

1

바이든 행정부의 출범과 **국제무역체제의 미래**

글
서울대학교
경제학부 교수
박지형

다자주의 국제질서의 회복을 내건 바이든 행정부의 통상정책은 WTO를 중심으로 하는 국제무역체제에 적지 않은 변화를 가져올 것으로 예상된다. 특히 WTO의 분쟁해결기구 개선 및 탄소관세의 도입과 관련된 이슈는 한국의 통상 문제 및 정책과도 밀접히 연관되어 있기 때문에 정부의 관련 부처뿐만 아니라 국회 관련 전문가 및 연구기관들이 깊은 관심을 갖고 대응책 등을 면밀히 준비해 나가야 할 이슈이다. 미국을 포함한 세계의 중심 경제권에서 추진하는 리쇼어링 정책에 의해 가속화될 세계 경제의 블록화 움직임 또한 기업을 포함한 관련 주체들의 각별한 관심이 요구되는 사안이다.

지난 4년간 트럼프 행정부는 미국 우선주의 기치하에 다양한 형태의 보호무역주의 정책을 추진했다. 특히 미중 무역분쟁은 2018년 1월에 시작되어 2019년 말까지 점차 확대된 관세전쟁을 통해 평균 20%가 넘는 보복관세를 서로 부과하는 초유의 사태로 이어졌다. 트럼프의 통상정책은 WTO를 중심으로 한 다자주의 국제무역질서가 미국의 이해를, 특히 대중 무역과 관련된 이해를 제대로 반영하지 못하고 있다는 정책적 판단에 기인한 것이다. 비록 2020년 초반에 미중 무역협상 1단계 합의사항의 이행이 시작됐지만 코로나19 팬데믹 사태로 인하여 그 시행이 상당 부분 지연되고 있으며 미중 통상관계는 여전히 큰 불확실성에 놓여있다. 이러한 상황에서 국제질서의 유지에 대해 다자주의적 접근을 재천명한 바이든 행정부의 등장이 국제무역질서에 어떤 영향을 줄 것인지를 예측해 보는 것이 이 기고문의 목적이고 이를 '미중 무역분쟁', '탄소국경조정메카니즘', 그리고 '리쇼어링과 세계 경제의 블록화'라는 소제목으로 나누어 논할 것이다.

미중 무역분쟁

미중 무역분쟁이 바이든 행정부하에서 어떻게 변화될 것인가는 당사국들인 미국과 중국뿐 아니라 국제무역체제 전반에도 큰 영향을 미칠 수 있다. 이미 많은 언론매체를 통해 논의된 바와 같이 바이든 행정부의 출범이 미중 간 경제적 이해의 충돌을 바로 없앨 수 없는 만큼, 미중 무역분쟁 혹은 미중 간 이미 부과된 고율의 관세는 짧지 않은 기간 동안 지속될 가능성이 높다.

물론 국제질서의 유지에 대해 전통적인 미국의 역할을 강조하며 출범한 바이든 행정부는 국제무역체제 전반을 위협하는 통상정책을 추진하지는 않을 것으로 예상된다. 트럼프 행정부는 특정 제품의 수입이 국가안보를 위협할 경우 이를 제한할 수 있게 하는 무역확장법 232조를 적극적으로 활용했고 이에 근거한 철강과 알루미늄에 대한 관세부과는 중국뿐만 아니라 이에 영향을 받게 된 EU를 포함한 미국 우방국들의 반발을 불러일으켰다. 통상전문가들은 국가안보에 대한 위협을 근거로 보호무역정책을 광범위하게 사용하는 것을 판도라의 상자가 열린 것에 비유하며 보호무역정책의 확산을 경계하였다. 하지만 동시에 전문가들은 WTO의 분쟁해결기구가 이를 불법이라고 판결할 경우 미국의 WTO 탈퇴 및 이에 따른 국제무역체제의 붕괴가 촉발될 위험 또한 걱정했다.

미국이 WTO 상소기구 위원의 임명을 지속적으로 저지한 결과 2019년 12월부터 무역분쟁에 대한 WTO의 최종판결이 불가능해진 상황이기는 하지만 다자주의적 국제질서의 회복을 내걸고 집권한 바이든 행정부가 무역확장법 232조를 적극적으로 활용할 가능성은 적다. 실제로 바이든은 232조에 근거하여 부과된 관세에 대한 재검토를 천명했고 이 과정에서 관련 관세의 일부 조정(부과 대상국 조정을 포함) 내지 중장기적 폐지 혹은 세이프 가드 관세 등으로의 전환 등이 검토될 가능성이 높다.

하지만 바이든 행정부가 단기간 내에 미중 통상관계 및 국제무역질서를 트럼프 이전의

상태로 되돌려 놓을 것이라고 예상하는 전문가는 거의 없다. 현존하는 WTO 체제 내에서 중국과의 통상 문제를 적절히 해결할 수 없다는 판단은 이미 오바마 행정부(바이든 대통령이 부통령으로 참여했던)하에서도 내려졌던 것으로 보이고 그 당시 추진됐던 미국의 환태평양경제동반자협정(TPP) 참여는 중국을 견제할 수 있는 새로운 국제무역질서 구축을 목적으로 한 바가 크다. 또한 미중 무역분쟁을 통해 중국의 불공정 무역에 대한 미국 내 여론과 정관계의 입장은 예전에 비해 훨씬 부정적이고 강경해진 상태이다.

중국 수입품에 부과된 관세의 대부분은 무역확장법 232조가 아니라 미국 지적재산권 침해에 대한 일방적 보복관세 사용을 허용하는 무역법 301조에 근거해 있다. 232조와는 달리 301조에 근거한 보복관세의 부과는 미국을 제외한 WTO 회원국들이 쉽게 따라 할 수 있는 통상정책이 아니며 중국의 지적재산권 침해에 대해서는 적지 않은 수의 선진국들이 미국의 의견에 동조하고 있다. 따라서 바이든 행정부는 301조에 근거한 대중 보복관세를 앞으로 있을 수 있는 중국과의 새로운 협상 등에 레버리지로 이용하려고 할 가능성이 크다.

이러한 맥락에서 WTO 분쟁해결기구가 중국의 주장을 받아들여 무역법 301조에 근거한 관세부과는 불법이라고 최종 판결할 경우 다자주의 국제질서를 강조하는 바이든 대통령의 입장이 곤란해질 수 있다. 따라서 바이든 행정부는 WTO의 정상화를 위해 사

미국과 중국이 첨예하게 대립하고 있는 지적재산권의 보호 및 수출 보조금 문제는 관련된 정책집행의 투명성이 확보되기 어려운 문제이기 때문에 WTO 분쟁해결기구의 정상화까지는 적지 않은 진통이 예상된다.

무총장 선호도 조사에서 더 많은 지지를 받은 나이지리아의 오콘조이웨알라 후보의 선출을 허용하더라도 WTO 분쟁해결기구의 개선 혹은 개혁의 필요성을 강조하며 당분간 WTO 상소기구 위원의 임명저지를 유지할 가능성이 있다. 또한 WTO 분쟁해결기구가 제대로 기능하기 위해서는 회원국 통상정책의 투명성이 상당 수준 확보되어야 한다. 하지만, 미국과 중국이 첨예하게 대립하고 있는 지적재산권의 보호 및 수출 보조금 문제는 관련된 정책집행의 투명성이 확보되기 어려운 문제이기 때문에 WTO 분쟁해결기구의 정상화까지는 적지 않은 진통이 예상된다.

탄소국경조정메카니즘(CBAM: Carbon Border Adjustment Mechanism)

미중 무역분쟁이 트럼프 통상정책의 중심에 있었다면, 바이든 통상정책의 중심에는 온실가스 배출을 억제하기 위한 탄소세의 부과와 이와 관련된 탄소국경조정메카니즘의 도입이 자리할 가능성이 크다. 실제로 바이든 대통령의 최초 행정명령에는 미국의 파리 협정 재가입이 포함되었다.

파리 협정은 2016년 9월 항저우에서 열린 G20 정상회담 직전 오바마 전 대통령이 시진핑 주석과 함께 그 비준을 천명하면서 탄력을 받게 됐지만 트럼프 전 대통령이 2017년 6월 미국의 탈퇴를 선언하면서 그 추동력에 일정 부분 타격을 입었었다. 하지만 최근 EU가 2050년 탄소중립 달성을 위해 구체적 목표로 2030년까지 온실가스 배출을 1990년 대비 최소 55% 수준으로 줄일 것을 약속했고 중국은 2060년 탄소중립을 달성하기 위해 온실가스 배출의 확대를 2030년까지만 허용하겠다고 선언했다. 바이든도 이미 당선인 신분으로 미국의 2050년 탄소중립화를 정책목표로 설정하고 올해 4월 기후 정상회담을 추진하는 등 파리 협정은 세계 온실가스 배출의 절반 이상을 차지하는 이 거대경제들의 구체적 목표 설정을 통해 새로운 국제경제질서 형성의 중심적 축으로 기능하기 시작했다. 한국 또한 문재인 대통령이 지난해 10월 국회 시정연설을 통해 2050년 탄소중립 달성을 목표로 선언하면서 이러한 국제적 흐름에 동참한 상태이다.

지구의 온난화 현상을 일으키고 있는 온실가스에는 이산화탄소(CO_2) 이외에도 메탄과 이산화질소(NO_2) 등 다른 가스들도 포함이 되지만 이산화탄소가 전 세계 온실가스 배출의 4분의 3 이상을 차지하기 때문에 온실가스 배출 억제의 대명사로서 탄소배출 억제 혹은 탄소의 순 배출을 제로(Zero)화하는 탄소중립 등의 표현이 쓰이게 됐다. 따라서 이 기고문도 온실가스 배출을 억제하기 위한 세금을 탄소세로 표현하고 탄소세를 부과하는 국가가 탄소세를 부과하지 않거나 본국보다 낮은 수준으로 이를 부과하는 국가로부터의 수입품에 대해 탄소관세 등을 부과하여 본국의 기업들이 시장에서 공정하게 경쟁할 수 있도록 하는 정책을 탄소국경조정메카니즘(CBAM)이라고 표현할 것이다.

바이든 행정부가 아직 미국의 2050년 탄소중립화를 위한 로드맵을 발표하지 않았지만 현재까지 언론을 통해 공개된 입장을 살펴보면 야심찬 계획을 제시할 것으로 예상되

WTO 협정의 일부 수정을 통해 탄소관세와 같은 CBAM이 적절히 도입될 수 있다는 것을 증명한 이론의 존재는 탄소세의 전 세계적인 도입이 예상되는 시점에서 WTO 체제를 중심으로 한 국제무역질서가 성공적으로 유지될 수 있는 방법과 가능성을 제시하고 있다.

고 이는 단계적으로 그 수준을 높혀갈 탄소세 도입으로 이어질 가능성이 높다. 세계 각국의 탄소중립화 목표는 단지 탄소세와 같은 탄소배출 억제 정책만으로 달성하기 어렵고 대체 에너지 산업의 육성 및 탄소배출 억제와 관련된 다양한 기술개발이 함께 진행되어야 한다. 하지만 국제통상과 관련해 가장 중요한 정책적인 이슈는 각국이 도입할 탄소세의 수준과 이와 연계된 탄소관세의 도입 여부일 것임으로 본 기고문은 CBAM으로서의 탄소관세 이슈에 초점을 맞출 것이다.

탄소배출 억제정책의 도입과 활용에 있어서 가장 앞서가고 있는 EU의 경우 탄소세를 이용하지 않고 소위 배출거래시스템(ETS: Emission Trading System)을 이용하고 있다. EU ETS는 목표로 설정한 탄소배출총량을 탄소배출권의 총량으로 정하고 이 배출권을 탄소배출량이 높은 산업의 기업들에게 배분한 후 기업들이 이 배출권을 자유롭게 거래하는 것을 허용하는 제도이다. 하지만 탄소배출권 거래를 통해 형성된 배출권 가격과 동일한 수준의 탄소세 도입은 탄소배출권을 통한 억제정책과 동일한 경제적 효과를 내고 개념적으로는 그 이해와 논의가 더 쉽기 때문에 본 기고문은 탄소세와 탄소관세라는 정책수단에 초점을 맞추어 CBAM을 논의한다.

CBAM 혹은 탄소관세는 EU의 경우 올해 2분기에 그 도입을 계획하고 늦어도 2023년부터는 그 시행을 준비하고 있는 매우 현실적인 국제통상 이슈이다. 탄소관세는 또한 세계 각국이 탄소중립이라는 장기적 목표를 달성하기 위해서 탄소세를 도입하고 그 수준을 높이는 과정에서 필연적으로 논의될 정책이기도 하다. 문제는 탄소관세가 전 세계적으로 강화되고 있는 보호무역주의 정책의 일환으로 오용될 수 있다는 것과 탄소관세의 도입이 WTO 협정의 위반일 수 있다는 것이다.

WTO 협정은 기본적으로 관세의 부과와 관련 협정관세(Tariff Binding) 이상의 관세 부과를 금지하고 있고, 관세는 자유무역협정 당사국들을 제외한 회원국들에게 모두 동일한 수준으로 부과할 것을 의무화(Most Favored Nation Tariff Requirement)하고 있다. 물론 반덤핑관세 혹은 세이프 가드 관세와 같이 특정 조건이 성립하는 경우 예외적으로 협정관세 이상의 관세를 회원국 혹은 수출기업에 따라 차별적으로 부과하는 것을 허용하기도 하지만 이러한 관세는 모두 WTO 협정의 관련 조항에 근거하여 부과하게 된다. 따라서 WTO 회원국들의 동의가 없는 상태에서 도입된 탄소관세는 WTO 무역분쟁의 대상이 될 가능성이 높고 이와 관련된 WTO 분쟁해결기구의 결정은 이해당사국들의 WTO 결정 불복 혹은 WTO 탈퇴와 맞물려 국제무역체제 전체의 위기를 불러올 수 있다.

탄소관세의 도입과 관련된 국제무역체제의 불안정성을 줄이기 위해 WTO 회원국들은 '무역과 환경 위원회(Committee on Trade and Environment)'에서뿐만 아니라 '시장 접근성 위원회(Committee on Market Access)' 등에서 관련 논의를 진행 중이며 한국을 포함한 25개 국가 회원국들은 '무역과 환경적 지속가능성에 대한 의사소통

(Communication on Trade and Environmental Sustainability)'이라는 이름하에 올해 초부터 관련 논의를 진행할 예정이다. 따라서 2005년부터 탄소세(실제로는 EU ETS)를 도입해 운영하며 조만간 탄소관세를 도입하려는 EU와 탄소세 도입을 적극적으로 고려하고 있는 미국의 바이든 행정부 모두 이 문제를 공론화하려고 할 유인이 높으며 올해 6월로 예정된 WTO의 제12차 장관급 회담에서 탄소관세의 도입과 관련된 본격적인 논의가 시작될 가능성이 있다.

그렇다면, "과연 WTO 협정이 탄소관세를 적절히 허용하는 방식으로 수정될 수 있을 것인가"라는 매우 중요한 질문을 할 수 있다. 이에 대한 필자의 대답은 "이론적으로는 그렇다"이다. 놀랍게도 20년 전에 이미 Bagwell과 Staiger라는 국제통상 분야의 두 석학은 각국이 원하는 수준의 환경 관련 규제를 자율적으로 도입하는 경우에도 WTO 협상을 통해 이미 약속한 시장개방 수준을 유지하는 수준에서 탄소관세의 도입을 허용하는 방향으로 WTO 협정이 수정된다면, 회원국 간 효율적인 개방수준을 유지할 수 있음을 보여준 이론 논문을 발표했다.

물론 이론과 실제에는 상당한 괴리가 존재할 수 있고 탄소관세에 대한 논의 및 협상은 회원국 간 이해충돌로 인하여 매우 어렵게 진행될 것으로 예상된다. 하지만 2005년 도입된 EU의 배출거래시스템(ETS)도 이론적 가능성에서 실질적 제도로 변모하여 매우 성공적으로 운영되고 있다. 따라서 WTO 협정의 일부 수정을 통해 탄소관세와 같은

CBAM이 적절히 도입될 수 있다는 것을 증명한 이론의 존재는 탄소세의 전 세계적인 도입이 예상되는 시점에서 WTO 체제를 중심으로 한 국제무역질서가 성공적으로 유지될 수 있는 방법과 가능성을 제시하고 있다는 점에서 그 의미가 크다고 하겠다.

리쇼어링과 세계 경제의 블록화

바이든 통상정책의 또 다른 축은 미국 제조업 재건을 위한 소위 리쇼어링(Reshoring) 정책이 될 것이다. 미국 연방정부의 지출 구매력을 이용하여 미국 내 공급망 재건립 유도, 리쇼어링을 위한 기업투자에 대한 세금 감면 도입 등이 대선 공약으로 제시된 만큼 이러한 방향의 리쇼어링 정책이 추진될 것으로 예상된다.

물론 지난 수십 년간 지속적으로 이루어졌던 글로벌 아웃소싱(Outsourcing)에 의한 미국 제조업의 약화가 몇 가지 정책의 도입으로 쉽게 변화할 것이라고 예상하는 전문가는 별로 없다. 하지만 글로벌 아웃소싱의 중심지였던 중국의 경제성장에 따라 낮은 인건비를 이용하기 위한 아웃소싱의 매력이 감소됐고 미중 무역분쟁 내지 마찰이 상당기간 지속될 것이 예상되는 상태이기 때문에 미국기업의 입장에서 글로벌 아웃소싱의 유인은 약화된 반면 인공지능을 활용한 스마트 팩토리의 확대에 따른 리쇼어링 유인은 강화됐다. 여기에 코로나19 사태로 확인된 글로벌 공급망 회복력(Resilience)의 중요성과 앞서 논의된 탄소관세 도입을 포함한 다양한 형태의 보호무역주의적 정책의 전 세계적인 강화 움직임은 기업들로 하여금 리쇼어링, 혹은 제품의 최종적 시장에 가까운 위치

에 생산거점을 확보하려는 니어쇼어링(Near-Shoring)에 대해 관심 갖게 하고 있다.

따라서 강력한 리쇼어링 정책을 추진하는 미국, 높은 구매력을 지닌 서유럽 국가뿐만 아니라 상대적으로 임금이 낮은 동유럽 국가들이 회원국인 EU의 존재 그리고 빠르게 성장하는 거대 소비시장으로서의 중국을 중심으로 한 역내포괄적경제동반자협정(RCEP: Regional Comprehensive Economic Partnership)의 등장은 이들 경제권들을 중심으로 세계 경제의 블록화를 강화시킬 것으로 예상된다.

결어

앞서 살펴본 바와 같이 다자주의 국제질서의 회복을 내건 바이든 행정부의 통상정책은 WTO를 중심으로 하는 국제무역체제에 적지 않은 변화를 가져올 것으로 예상된다. 특히 WTO의 분쟁해결기구 개선 및 탄소관세의 도입과 관련된 이슈는 한국의 통상 문제 및 정책과도 밀접히 연관되어 있기 때문에 정부의 관련 부처뿐만 아니라 국회 관련 전문가 및 연구기관들이 깊은 관심을 갖고 대응책 등을 면밀히 준비해 나가야 할 것이다. 미국을 포함한 세계의 중심 경제권에서 추진하는 리쇼어링 정책에 의해 가속화될 세계 경제의 블록화 움직임 또한 기업을 포함한 관련 주체들의 각별한 관심이 요구되는 사안이다.

2

바이든 행정부 출범과 한반도 정세 전망

글
북한대학원대학교 교수
양무진

바이든 행정부의 외교과제는 대중관계에 맞춰져 있다. 우리에게 민주주의 국가 연대의 동참을 요구할 것이며 대북정책 추진에 있어 중국의 역할을 압박할 것으로 예측된다. 미국의 대북정책 추진환경은 북한 정권의 지속적인 핵 능력 확대로 매우 어려운 상황이다. 바이든 정부가 이란 핵 합의를 북핵 문제에 적용할지는 미지수이나 외교적 해결 입장은 견지하면서 동맹과의 연대를 통한 압박과 대화를 병행한 방식을 추구할 가능성이 높다.

따라서 우리로서는 당면한 한미정상회담을 조기 추진하여 북핵 협상의 재가동 및 북미관계의 연착륙을 도모해야 한다. 그 첫 출발점은 바이든 행정부가 싱가포르 북미 공동선언을 존중한다는 메시지를 보내는 것이며 단계적이고 유연한 접근을 통해 북한을 협상 테이블로 이끌어 내야 할 것이다.

바이든 행정부의 대한반도 정책

지난 1월 20일 미국 바이든 새 행정부가 출범했다. 바이든 대통령은 취임사에서 혼돈과 분열의 트럼프 시대를 끝내고 치유와 통합의 시대를 열겠다고 했다. 당장 바이든 행정부 앞에는 산적한 과제들이 놓여있다. 바이든 행정부는 우선 당면한 국내 문제에 집중할 것으로 보인다. 코로나19의 최대 피해국이 된 미국의 코로나19 확산을 막아야 하고 코로나19가 가져온 경기침체, 일자리 실업 문제에도 대처해야 하며 선거 불복 등 초유의 민주주의 위기를 겪었듯이 선거 이후 국내 통합을 위해 적극적 행보에 나서야 한다.

전 세계의 리더국으로서 바이든 행정부의 외교안보 과제는 대중관계에 맞춰져 있다. 세계 초강대국으로서 미국이 느끼는 미중관계는 관념적인 것이 아니라 현실적인 것이다. 대략 향후 10년 전후로 중국의 GDP가 미국 GDP를 추월하고 중국이 세계 제1위의 경제대국이 된다는 분석이 있다. 시진핑 주석도 "세계가 100년간 없던 대변화의 시기에 있지만 시간과 형세는 우리 편"이라고 언급했다. 코로나19를 조기에 극복하고 전 세계에서 유일하게 플러스 성장을 거두고 있는 중국이 미국을 따라잡는 것은 시간문제라는 일부의 견해가 허풍으로 들리지 않는다.

이러한 상황에서 미국 내의 대중국 인식은 초당적이다. 중국의 부상을 견제하여 초강대국으로서 미국의 위치를 공고히 하느냐의 문제는 정당 간 정책 대결의 문제가 아니다. 문제라면 목표가 아니라 방식의 문제이다. 트럼프 행정부가 직접 때리기와 같은 체제 경쟁적 갈등을 적용했다면 바이든 행정부는 동맹과 다자주의를 복원하여 대중국 포위정책을 보다 강화해 나갈 전망이다.

이러한 미중관계의 흐름 속에서 바이든 행정부의 대한반도 정책을 이해해야 한다. 특히 한국은 중국의 최인접국 중 하나이며 한미관계만큼 한중관계는 우리에게 있어 매우 중요하다. 중국은 한국의 최대 무역국이며 한국을 찾는 최대 외국인 관광객들은 중국인이다. 중국은 한류의 중심지이자 최대 소비시장이기도 하다. 이처럼 한국이라는 나라의 위치가 미국이냐 중국이냐를 선택할 수 없는 위치에 있음에도 미중관계의 갈등 구조화는 한국의 대외정책에 직접 영향을 미쳐왔다. 우려스러운 것은 동맹과의 연대를 중심으로 하는 바이든 행정부가 오히려 트럼프 행정부 때보다 더 우리에게 반중국 연합의 참여를 압박하게 될 것이라는 점이다. 바이든 행정부 '아시아 차르(Tsar)' 역할을 할 커트 캠벨 전 국무부 동아시아태평양 차관보는 중국의 도전에 대처하기 위해 동맹 및 파트너 국가들과의 연합을 강조했다. 미국의 대외정책을 이끌어갈 블링컨 국무장관 후보자도 청문회에서 "트럼프 대통령이 중국에 강경하게 대응한 것은 옳았다"고 언급하는 등 대중 압박기조를 분명히 했다. 이제 미국이 국내정치에서 어느 정도 급한 불을 끄게 되면 민주주의와 시장경제를 바탕으로 하는 가치 지향적 연대인 민주주의 국가들의 연합체(D-10)를 구성하고 바이든 대통령의 핵심공약인 민주주의 정상회담도 개최될 것이다. 트럼프 행정부 시절 구성한 인태국가의 핵심인 일본·호주·인도의 쿼드 안보협의체에

이어 우리나라까지도 중국의 도전에 견제하는 동맹국 협의체의 역할을 주문하게 될 것이다.

우리가 관심 있는 북한 문제 또한 이러한 바이든 행정부의 대중정책과 결코 무관하지 않다. 블링컨 국무장관 후보자는 중국·러시아·이란·북한을 최대의 위협국으로 설정했고 오스틴 국방장관 후보자는 "비핵화한 북한이라는 공동목표를 위해 중국을 포함해 동맹 등과 일관되고 조율된 노력을 추진하겠다"고 언급했다. 오바마 행정부 때처럼 바이든 행정부는 북한 문제를 해결함에 있어 중국의 역할을 강하게 압박할 것으로 예상된다. 오바마 행정부 시절 중국의 성장세는 확대됐지만 미국과 필적할 정도는 아니었다. 당시 중국은 '화평굴기'에 따른 방어적 외교를 펼치며 미국의 대북압박에도 수세적인 입장을 취했다. 그러나 본격적인 G2 시대에 접어든 시진핑 집권기에 중국은 미중 갈등을 기정사실화 하는 가운데 과거 미국에 대응한 항미원조 정신을 강조하는 등 북한과의 관계 역시 미중 갈등 구조와 연관 지어 판단하고 있다. 물론 바이든 행정부 출범 이후에도 중국이 북한 문제에 있어 같은 방식으로 대응할지는 미지수다. 어쨌든 중국에 있어 북한은 한국·미국·일본 등 민주주의 가치동맹의 대중국 견제에 있어 안전판(Buffer Zone)의 역할을 하고 있다. 미국이 대중국 견제를 강화하면 할수록 북중관계는 강화될 것이고 중국의 방패막이 아래 북한 정권의 생존 의지는 강화되고 비핵화 의지는 더욱 약화될 것이 우려스럽다.

미국의 대북정책과 관련 과거보다 더 어려워진 것은 북한 정권이 브레이크 없이 지속적으로 핵 개발을 시도하고 있다는 점이다. 북한은 이미 사실상 핵 보유 국가이며 대륙

바이든 민주당 정부는 핵 문제를 군사적인 방식이 아닌 외교적 협상에 따라 해결하려 할 것이다.

간 투발수단의 강화로서 ICBM(대륙간탄도미사일)의 완성만을 남겨놓고 있다. 북한은 지난 당창건 75주년 열병식과 8차 당대회를 통해 핵 개발을 지속하겠다는 의도를 분명히 드러냈다. 바이든 행정부 젠 사키 백악관 대변인은 지난 1월 22일 북한의 핵탄도 미사일이 세계 평화와 안전에 심각한 위협이 되고 있으며 미국과 동맹의 안전을 지키기 위해 새로운 전략을 마련하겠다고 언급했다. 블링컨 미 국무장관 후보자도 한국·일본 등 동맹국들과 대북정책을 전면 재검토하겠다고 언급했다. 현재 바이든 행정부에 새로 인선된 외교안보 진용을 보면 오바마 행정부 시절 이란 핵 협상에 깊숙이 관여한 인물들이 다수다. 이란 핵 합의(JCPOA)는 이란이 핵을 포기하는 수준에 따라 경제제재를 완화하는 단계적인 접근과 다자적인 보장 방식을 취하고 있다. 트럼프 대통령은 이란 핵 합의의 불충분성을 지적하며 최악의 합의라고 했고 궁극적으로 핵 합의를 파기했다. 이러한 이란 핵 협상 방식이 북핵 협상에 적용될지는 미지수이다. 이란 핵에 비해 북핵은 훨씬 더 강력하며 북한 정권의 생존 문제, 북중관계에도 영향을 미치는 복합성, 불확실성을 내포하고 있기 때문이다.

분명한 것은 바이든 민주당 정부는 핵 문제를 군사적인 방식이 아닌 외교적 협상에 따라 해결하려 할 것이라는 점이다. 다만 바이든 행정부는 "트럼프 대통령처럼 김정은 위원장에게 러브레터를 보내지 않을 것"이라고 하는 등 트럼프식 톱다운 방식을 비판해 왔다. 따라서 외교적 방식에서도 동맹과의 연대를 통한 압박과 대화를 병행한 방식을 추구할 가능성이 높다. 미중 갈등관계 속에서 북핵 연대를 위해 중국을 어떻게 동참시킬 것인지 고민할 것으로 판단된다.

한반도 정세 전망과 한국의 대응

바이든 행정부가 새로운 대북정책을 내놓기까지는 일정 시간이 소요될 것으로 보인다. 바이든 행정부는 미중관계, 이란 핵 합의의 복귀 문제 등을 우선 검토할 것이다. 그러나 이것이 북핵 문제를 후순위로 미룬다는 것은 아니다. 북한 핵 능력에 대한 정확한 분석과 가장 확실한 협상책을 마련하기 위해 보다 신중한 태도로 접근한다는 것을 의미한다. 따라서 북핵 문제의 직접 당사자인 동맹국 한국의 입장을 듣기 위해 한미정상회담이 비교적 조기에 실현될 것으로 보인다. 문재인 대통령 또한 바이든 대통령에게 보낸 축하 전문에서 "가까운 시일 내에 직접 만나 공동 관심 사안에 대해 허심탄회한 대화를 나눌 수 있기를 기원한다"고 언급하는 등 한미정상회담 조기 성사에 대한 기대감을 나타냈다. 한미정상회담에서는 동맹국 간 폭넓은 의제가 다뤄질 것이나 첫 정상회담에서는 민주주의 국가 연대에의 동참, 북핵 해법, 방위비분담금 및 전작권 전환 등 안보 이슈가 가장 큰 의제가 될 것이다. 그렇기 때문에 한미정상회담 결과에 대해서는 중국이나 북한도 큰 관심을 갖고 있을 것으로 보인다. 특히 북한은 지난 1월 8차 당대회를 성대하게 마무리하고 당분간 체제결속에 주력하면서 당대회 시 제시한 핵무력 강화, 경제

바이든 행정부 출범을 계기로 문재인 정부는 북핵협상의 재가동 및 북미관계의 연착륙을 도모해야 한다.

발전을 위한 과업 관철 등에 매진할 것이다. 대남·대미 메시지는 한국과 미국이 자신들에게 어떻게 하느냐에 따라 대응방향을 결정하겠다고 했기 때문에 바이든 행정부 출범 이후 한미가 어떤 대북정책 공조를 이루는지 지켜볼 것으로 관측된다.

이런 상황에서 올해 상반기 한국의 역할 공간은 꽤 많이 열려있는 셈이다. 바이든 행정부 출범을 계기로 문재인 정부는 첫째, 북핵협상의 재가동 및 북미관계의 연착륙을 도모해야 한다. 지난 2019년 하노이 회담 결렬 이후 북핵협상은 사실상 중단되어 있다. 북한은 "대북제재 완화에 연연하지 않겠다"고 하면서 협상칩을 대북 적대시 정책 전반으로 확대하고 핵 능력 고도화 및 국방력 강화를 추구하고 있다. 다만 북한도 8차 당대회를 통해 밝혔듯이 "강대강, 선대선" 등 상대의 태도에 따라 행동하겠다고 하면서도 "국방력 강화가 외교적 수단을 배제하는 것은 아니다"라며 협상의 여지를 열어놓았다. 따라서 문재인 정부는 바이든 행정부가 적극적인 관여정책을 통해 북핵협상에 임할 수 있도록 중간(Bridge) 역할을 해나갈 필요가 있다. 그 첫 출발점은 싱가포르 북미공동선언에서 시작해야 할 것이다. 문재인 대통령도 지난 신년기자회견에서 "싱가포르 선언에서 다시 시작해 보다 구체적인 방안을 이루는 대화와 협상을 해나간다면 좀 더 속도감 있게 북미대화와 남북대화를 해나갈 수 있을 것"이라고 언급했다. 싱가포르 합의는 한반도 비핵화, 북한의 체제안전보장, 북미관계 개선 등의 내용을 포괄하고 있다. 바이든 행정부가 싱가포르 합의를 존중한다는 메시지를 보낼 수 있다면 향후 북핵 협상이 재가동되는 데 있어 좋은 출발점이 될 수 있을 것이다. 북한과의 협상은 지난한 과정이 될 것이지만 기본적으로 북한과의 대화 의지를 처음부터 발신할 수 있다면 상황을 관리하고 협상의 여건을 만드는 데 도움이 될 것이다. 과거 북미협상 경험은 중요한 교훈이 된다. 미국 클린턴 행정부 때는 2기 후반부에 들어서야 포용정책을 펼쳤다. 취임 초기부터 북한의 핵실험을 경험한 오바마 행정부도 전략적 인내 하에 임기 중간중간 북한과의 대화 계기를 만들려고 했으나 끝내 성과를 내지 못했다. 바이든 행정부는 한미공조를 통해 취임 초기부터 대북 관여 정책 및 북핵 협상의지를 명확히 드러내어야 한다. 단계적이고 유연한 접근을 통해 북한을 협상 테이블로 다시 불러와야 한다. 문재인 정부는 조기에 북한을 관리하지 못할 경우 북한의 오판과 핵 능력의 지속적인 확대를 초래한다는 점을 바이든 행정부에게 설명해야 한다.

둘째, 문재인 정부는 남북관계 복원 노력을 통해 한반도 평화를 증진하고 북미관계를 추동하여 평화체제 구축을 위한 프로세스를 재가동 시켜야 한다. 2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한은 한국의 중재 역할에 불만을 표시하면서 남북관계 또한 소극적으로 임했다. 2020년에는 코로나19로 북한이 국경을 통제하고 외부 인원과 물자의 유입을 원천 차단함으로써 남북관계의 여지는 더욱 축소될 수밖에 없었다. 이 과정에서 북한은 다소 혼재된 태도를 취했다. 남북공동연락사무소를 폭파하는 등 강경한 태도를 취하다가도 대남군사행동계획을 보류하는 등 물러선 입장을 취했고 서해 한국 국민 피

격 사망사건이 발생하자 발 빠르게 사과와 유감을 표명하는 등 강온의 양면적 태도를 취했다. 제8차 당대회를 통해서도 근본 문제의 우선 해결을 주장하면서도 남측 당국의 태도에 따라 "가까운 시일 내 3년 전 봄날"이 올 수 있고 "평화와 번영의 새 출발"을 할 수 있다는 점을 시사하기도 했다. 따라서 바이든 행정부 출범을 계기로 북한에게 대화와 협상의 적극적 메시지를 발신하고 남북관계에 나올 것을 주문해야 할 것이다. 물론 코로나19 확산 등의 상황이 관건이 되겠지만 그동안 문재인 정부가 코로나19 공동대응을 비롯한 방역·보건의료·재난재해 대응 등 북한이 관심 있고 남북 모두에게 시급한 분야부터 남북관계 발전방안을 마련해 놓고 있어 북한이 대화에 나올 가능성도 충분히 있다고 본다. 남북관계가 복원된다면 북미대화 구조에도 긍정적 영향을 미치게 되고 지난 2018년 판문점 선언 전후 상황처럼 남북관계가 북미관계와 한반도 평화정착에 기여하는 구조가 다시 구축될 수 있을 것이다.

셋째, 미중관계 속에서 한국은 어떤 외교정책을 펼쳐야 할 것인가? 해답은 분명하다. 바이든 행정부 출범과 새로운 미중관계 속에서 한국의 외교력을 극대화하여 한반도 평화체제 구축의 계기로 만들어 내는 것이다. 바이든 행정부와의 공조를 통해 바이든 행정부가 유연한 접근을 통해 북핵협상에 나서고 평화체제 구축 과정에 적극적으로 참여하도록 유도하는 것이다. 또한, 중국과의 관계에 있어서는 시진핑 주석의 방한 등을 계기로 중국이 미중관계의 속에서 북중관계를 다루게 될 경우 미중관계는 더욱 갈등구조로 될 수 있다는 점을 설명해야 할 것이다. 한미관계와 한중관계가 제로섬적인 관계가 아니며 북한 문제는 한미·한중·미중 간의 협력적인 관계 속에서 다뤄나가야 하는 공동의 목표임을 강조해야 할 것이다. 중국이 보다 건설적인 역할을 한다면 북핵 문제는 속도감 있게 전개되어 나갈 수 있을 것이다.

문재인 정부 임기 등 국내 정치 일정도 감안해야 한다. 정권의 변화와 관계없이 남북관계와 비핵화, 평화정착 노력이 지속될 수 있도록 내부적 노력도 필요한 시점이다.

3

바이든 행정부의 출범과 한미동맹

글
한국국방연구원
선임연구원
강석율

1월 20일부로 공식 출범한 미 바이든 행정부의 대외정책은 우리 국방의 핵심 기제인 한미동맹에 지대한 영향을 미칠 것이다. 바이든 행정부는 한미동맹의 민주주의적 연대를 강조할 것으로 예상된다. 또한 한미동맹의 갈등 요인인 방위비 분담금 협상의 조속한 타결을 추진할 것이다. 대한반도 안보 공약의 차원에서는 주한 미군 규모의 안정적 유지와 지속 주둔을 공약할 것으로 보인다. 전시작전통제권 협상의 재개 가능성도 존재한다. 한미동맹에 대한 바이든 행정부의 정책은 한미관계에서 협력을 촉진하는 동시에 갈등을 초래하는 복합적 방향으로 작용할 수 있다. 이를 고려하면서 우리의 대응책을 준비해야 할 것이다.

미국의 역대 행정부와 마찬가지로 바이든 행정부의 대외정책은 우리 국방의 핵심 기제인 한미동맹에 지대한 영향을 미칠 것이다.

작년 11월 3일의 미 대선 결과에 따라 오바마 행정부 시절 부통령을 역임한 조 바이든(Joseph R. Biden) 미 민주당 후보가 차기 대통령으로 당선됐다. 그리고 1월 20일부로 바이든 당선인이 미국의 제46대 대통령으로 취임하면서 바이든 행정부가 공식으로 출범했다. 미국의 역대 행정부와 마찬가지로 바이든 행정부의 대외정책은 우리 국방의 핵심 기제인 한미동맹에 지대한 영향을 미칠 것이다. 바이든 행정부의 정책은 트럼프 행정부로부터의 변화를 추구하면서도 일정 부분 연속성을 지닐 것으로 전망된다. 이러한 방향성을 고려하면서 우리의 대응책을 준비해야 할 것이다.

한미동맹의 민주주의적 연대 강화

약 21분의 취임식 연설에서 바이든 대통령은 "이날은 민주주의의 날"이라고 규정하면서 민주주의라는 단어를 11번에 걸쳐 반복 강조했다. 민주주의의 중요성에 대한 신념을 보여주는 대목이다. 그는 후보자 시절인 2020년 초에 '왜 미국이 다시 주도해야 하는가?'라는 제목으로 〈Foreign Affairs〉에 게재한 기고문을 통해 민주주의를 국내적 차원에서 회복하고 대외정책의 영역에 투사해야 한다고 주장했다. 미국의 국제적 지도력을 회복하기 위해서는 민주주의의 국내적 회복이 필수적이기 때문이다. 민주주의의 대외 정책적 투사와 관련해서는 민주주의적 가치를 공유하는 동맹국들과의 연대를 통해 자유주의, 인권, 민주주의적 통치방식(Governance)에 대한 위협에 대응할 것이라고 천명했다.

바이든 행정부는 이러한 시각을 한미관계에 투영하면서 한미동맹이 민주주의적 가치를 공유하는 가치 동맹이라는 점을 강조할 것이다. 바이든 대통령은 민주주의적 동맹국들과의 연대를 통해 코로나19의 대유행을 포함한 지구적 보건 위기, 기후변화, 비확산(Nonproliferation), 그리고 테러리즘 등 세계적 차원에서 전개되고 있는 일련의 위협에 대응할 필요성을 강조하고 있다. 이러한 대외정책의 방향성은 한미동맹의 협력 수준을 한층 강화하는 기회로 작용할 것이다.

민주주의적 동맹국들과 연대하겠다는 대외정책 기조는 바이든 행정부가 비민주주의적 국가들을 불신 내지는 적대시하는 정책을 추진할 수 있다는 점도 시사한다. 이러한 맥락에서 중국과 북한에 대한 미국의 정책 방향이 한미동맹에 미치는 영향에 주목할 필요가 있다. 물론 한미는 역내 위협의 양상에 대응하기 위해 동맹 차원의 공조를 추진할 것이다. 하지만 미중의 대립 구도가 한미동맹에 도전 요인으로 작용할 가능성이 존재한다. 미국과 북한의 긴장이 고조되는 상황도 한미동맹에 긴장 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 바이든 행정부가 민주주의적 연대의 차원에서 중국과 북한에 대한 적극적 대응을 요청할 경우를 대비한 대응책을 고민해야 할 것이다.

한미동맹 주요 현안에 대한 정책 방향

중국과 북한에 대한 바이든 행정부의 정책 방향은 한미동맹의 협력을 강화하는 동시에 긴장을 초래하는 외적 변수라고 할 수 있다. 이와 더불어 한미관계의 협력과 갈등을 초래하는 한미동맹의 내적 변수도 존재하고 있다. 한미동맹의 주요 현안인 방위비 분담금 협상, 주한미군의 지속 주둔 여부, 전시작전통제권(전작권) 전환 협상 등이 단적인 사례다. 바이든 행정부 출범 이후의 한미동맹을 전망하는 데 있어서 이러한 변수들이 미칠 영향에 주목할 필요가 있다.

우선 방위비 분담금 협상 문제를 언급할 수 있다. 방위비 분담금 협상은 한미동맹의 본질이 아닌 부수적인 이슈라고 할 수 있다. 하지만 전임 트럼프 대통령이 거래적 동맹 관계의 논리에 따라 방위비 분담금의 대폭 인상을 압박함에 따라서 한미는 이러한 부수적 이슈에 집중하게 됐다. 이러한 상황은 한미동맹이 역량을 충분히 발휘하지 못하는 결과를 초래했다.

바이든 대통령은 방위비 분담금의 대폭 증액 압박을 한국을 갈취하는 행위로 규정한 바 있다. 따라서 방위비 분담금의 대폭 증액을 요구하지는 않을 것이다. 하지만 바이든 행정부 역시 동맹국이 공정한 방위비를 분담해야 한다는 논리를 지속 강조할 것으로 보인다. 바이든 대통령은 북대서양조약기구(NATO) 동맹국들의 국방예산을 늘리기 위해 오바마 행정부가 협상을 진행한 사례를 소개하면서 동맹국의 공정한 비용 분담을 강조한 적이 있다. 한편 바이든 행정부의 초대 국방장관직을 맡게 된 로이드 오스틴(Lloyd Austin) 전 미 중부사령부 사령관은 1월 19일에 진행된 미 상원 군사위원회의 인준청문회에서 인도-태평양 지역의 동맹을 현대화하기 위한 노력의 하나로서 한국과의 방위비

방위비 분담금 협상, 주한 미군의 지속 주둔 여부, 전시작전통제권 전환 협상 등 한미동맹의 핵심 현안에 대한 바이든 행정부의 정책 방향에 주목할 필요가 있다.

분담금 협상을 조기에 마무리할 방법을 찾겠다고 밝혔다. 바이든 행정부가 교착상태인 제11차 '한미 방위비 분담금 특별협정(SMA)'의 조속한 타결을 추진할 것임을 시사하는 대목으로 볼 수 있다.

주한미군의 지속 주둔에 관한 바이든 행정부의 입장도 확인할 필요가 있다. 방위비 분담금 협상과 주한미군의 감축을 연계한 트럼프 전 대통령의 접근법은 미국의 안보 공약에 대한 우려를 초래했다. 바이든 대통령은 이러한 연계의 논리를 한미동맹에 대한 협박 행위로 규정한 바 있다. 따라서 주한미군 규모를 안정적으로 유지하면서 지속 주둔시키겠다고 공약할 가능성이 클 것이다.

하지만 주한 미군을 탄력적으로 운용할 필요성이 존재한다는 점에도 유의해야 한다. 미국은 전략적 유연성(Strategic Flexibility)의 논리에 따라서 세계적 차원에서 미 군사력의 유연한 이동과 탄력적 집중을 실현하려는 노력을 지속 추진해 왔다. 트럼프 행정부의 국방·군사 전략이 강조하는 역동적 군사력 운용(Dynamic Force Employment) 개념은 이러한 전략적 유연성의 논리를 발전시켜 온 결과이다. 미 국방·군사 전략의 장기적 연속성을 고려할 때 역동적 군사력 운용의 논리가 바이든 행정부의 국방·군사 전략에도 투영될 가능성이 존재한다.

미 군사력의 역동적 운용이 주한미군의 운용 방식에 본격적으로 적용될 경우 한미동맹에 긴장을 초래할 수 있다. 우선 대중국 전략의 차원에서 주한 미군이 역내 재배치될 가능성이 존재한다. 또한 역동적 군사력 운용의 논리는 주한 미 지상군의 순환배치에 영향을 미칠 수 있다. 주한 미군을 구성하는 1개 전투 여단은 9개월 단위로 순환 배치되는 것으로 알려져 있다. 하지만 역동적 군사력 운용의 논리에 따라 이러한 기존 방식과 다르게 운용되면서 순환배치의 불확실성이 커질 수 있다. 이러한 상황들은 미국의 대한반도 안보 공약에 대한 우려를 초래할 수 있다.

전작권 전환 협상은 현재 교착국면에 처해 있는 상황이다. 따라서 바이든 행정부의 출범이 협상의 추동력을 담보하는 계기가 될지에 주목할 필요가 있다. 물론 전작권 전환에 대한 바이든 행정부의 입장이 구체화되기까지 다소 시간이 걸릴 것이다. 다만 협상을 지속 추진한다는 한미의 기존 합의를 존중할 것으로 볼 수 있다. 따라서 전작권 전환 협상이 재개될 가능성을 예상할 수 있다.

하지만 협상 과정에서 한미 간의 이견이 표출될 수 있다는 점에도 유의할 필요가 있다. 우선 바이든 행정부 역시 한국의 군사적 능력 구축을 전제로 전작권을 전환해야 한다는 의견을 견지할 것으로 보인다. 따라서 연합검증에 있어서 한미의 공감대 형성이 부족할 경우 전작권 전환의 조건을 둘러싸고 양국의 이견이 부각할 수 있다. 또한 전작권 전환이 한반도 안보의 차원을 넘어서 미중 전략 경쟁의 국면과 연계될 가능성도 존재한다. 물론 한미는 일차적으로 한반도 안보의 상황을 평가하면서 전작권 전환을 추진할 것이다. 하지만 미중 전략 경쟁의 구도가 심화할수록 미국이 전작권 전환을 대중

바이든 행정부의 출범을 우리의 국방 외교력을 강화하고 한미동맹 협력의 외연을 넓히는 기회로 활용해야 한다.

국 전략의 차원과 연계하려는 모습을 보일 수도 있다. 이러한 상황 역시 한미 간의 이견을 고조시키는 변수로 작용할 수 있다.

우리의 대응 방향

첫째, 바이든 행정부가 출범과 더불어 산적한 국내적 현안에 직면하게 되는 상황에 주목하면서 우리의 대응 방향을 고민해야 한다. 코로나19 대유행, 미 대선 과정에서의 극심한 정치적 분열 현상과 소요 사태, 중산층의 붕괴와 경제적 양극화 등이 그 단적인 사례들이다. 바이든 대통령이 취임 첫날 서명한 17개의 행정명령(Executive Order) 대부분은 이러한 국내 현안들과 관련한 내용이다. 바이든 행정부가 상당 기간 국내 문제에 대한 가시적 해결책을 제시하는 데 집중할 것임을 보여주는 점이다. 따라서 한반도, 지역 안보, 그리고 대중국 전략 등 역내 현안과 지구적 보건 위기와 같은 일련의 대외정책 이슈에서 한국의 적극적 역할을 요청할 가능성이 커지게 될 것이다. 이러한 미국의 요구에 대해 협력 가능한 부분을 중심으로 적극적으로 동참함으로써 우리의 국방 외교력을 향상하고 한미동맹 협력의 외연을 확장해야 할 것이다.

둘째, 중국과 북한에 대한 미국의 정책 방향이 한미동맹에 갈등을 초래하는 상황을 방지해야 한다. 북한의 위협에 대한 대응에 있어 동맹 차원의 공조를 지속 강화하는 동시에 미중 전략 경쟁의 양상이 한미동맹에 부정적 영향을 초래하는 상황을 방지하기 위한 동맹 차원의 공조도 필요하다. 따라서 한미동맹이 미국의 대중국 전략에 명시적으로 편입되는 상황을 방지하기 위한 한미의 공동 이해를 도출할 필요가 있다. 동시에 한미동맹이 미국의 역내 전략으로부터 비동조화되는 상황도 방지해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 한미일 안보협력이 한미동맹과 미국의 역내 전략을 연계하는 핵심 기제라는 점을 고려할 필요가 있다. 트럼프 행정부는 한미일 공조의 중요성을 강조하지 않았다. 이와 달리 바이든 행정부는 미국의 역내 전략에서 한미일 안보협력의 중요성을 강조하고 있다. 따라서 한일 갈등 해소와 한일 군사정보보호협정(GSOMIA)의 안정적 운용을 요청할 것으로 보인다. 이를 고려해 우리의 대응 방향을 구체화해야 한다.

셋째, 한미동맹의 주요 현안에 관한 바이든 행정부의 정책 방향을 고려한 대응책을 준비해야 할 것이다. 우선 바이든 행정부가 동맹국의 공정한 방위비 분담을 강조하고 있다는 점을 고려해 향후 재개될 방위비 분담금 협상에 대한 대응책을 구체화해야 한다. 바이든 행정부는 금전적 기여를 강조하는 거래적 동맹 관계를 지양하는 대신 동맹국의 공정한 역할 분담을 강조할 가능성이 크다. 따라서 한반도, 지역 안보, 대중국 전략 등 한미의 공정한 역할 분담에 관한 양국의 공동 이해를 도출할 필요가 있다. 역동적 군사력 운용의 논리에 따른 주한 미군의 탄력적 운용이 한미동맹에 부정적 영향을 초래하게 될 상황도 방지해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 한미 양국은 주한미군의 본질적 역할이 한미연합방위체제를 통한 대북한 억제라는 점을 재확인할 필요가 있다.

전작권 전환 협상을 추동하기 위한 접근법도 재점검해야 한다. 바이든 행정부 출범을 계기로 전작권 협상의 재개 필요성에 대한 한미의 공감대를 조기 형성할 필요가 있다. 이러한 차원에서 전작권 전환에 대한 미국 조야의 지지를 담보하기 위한 대미 소통을 적극적으로 추진해야 할 것이다. 대미 소통을 위해 다음의 두 가지를 고려할 필요가 있다. 그 하나는 지속능력(Enduring Capability)의 제공과 함께 한국이 완전한 자주 역량을 갖출 때까지 보완능력(Bridging Capability)을 제공하겠다는 미국의 공약을 재확인하는 것이다. 이를 통해 전작권 전환의 조건을 둘러싼 이견을 극복하고 전환 협상의 추동력을 담보할 수 있다. 물론 우리 국방전략의 차원에서 전작권 전환을 위해 필요한 군사적 능력을 담보하는 노력도 지속 추진해야 할 것이다. 다른 하나는 한미가 합의한 전작권 전환의 본질에 대한 공동의 이해를 재확인할 필요가 있다. 양국이 합의가 전작권 전환의 방식은 한미연합방위체제를 미국 주도의 방식으로부터 한국 주도의 방식으로 점진적이고 진화적으로 발전시키는 과정으로 볼 수 있다. 대미 소통을 통해 이러한 점을 강조함으로써 전작권 전환과 관련해 미국 조야에 존재하는 우려를 불식시키는 데 도움을 줄 수 있다.

한미동맹에 대한 바이든 행정부의 정책은 한미관계에서 협력을 촉진하는 동시에 갈등을 초래하는 복합적인 방향으로 작용할 수 있다. 따라서 한미동맹의 협력을 강화하는 동시에 도전 요인들을 극복할 필요성이 부각할 것이다. 이러한 점을 고려하면서 우리의 국가 이익을 담보하는 대응 전략을 준비해야 할 것이다.

4

미국 바이든 행정부 출범에 따른 기후변화·에너지 정책 방향 변화와 영향

글
에너지경제연구원
에너지국제협력센터
선임연구위원
양의석

바이든 행정부 출범으로 예고되고 있는 미국의 기후변화·에너지 정책 변화는 우리나라 시장·정책 환경에도 변화요인으로 작용할 것으로 판단된다. 이에 우리나라는 우선적으로 기후변화·에너지 정책 추진 방향 재점검이 필요할 것으로 보이며, 특히 미국산 에너지 상품(석유제품, LNG, 석유화학 제품 등)의 도입·활용 여건 변화 가능성을 다각적으로 점검하는 것이 필요한 시점이다. 또한 바이든 대통령이 공약한 에너지시스템 청정화(건물에너지 효율화, 수송 부문 Mobility 청정화, 대중교통망 에너지전환, 발전 부문 청정에너지기술 고도화 등)는 우리나라 정부와 산업계가 현재 국제 경쟁력 확보를 위해 주력하고 있는 분야임을 고려하여 우리나라에 새로운 기회가 될 수 있도록 철저한 대비가 필요한 시점이다.

바이든 대통령의 기후변화 정책 기조는 세계 및 미국의 기후변화 악화상황을 심각하게 인식, 이에 연방정부가 기후변화 대응을 위해 취할 수 있는 제반 정책수단을 강구

기후변화 대응 정책 방향 전환

미국은 온실가스 배출 및 에너지소비 규모에서 세계 2위(1위 중국)를 차지하고 있고 2000년대 초반부터 셰일혁명에 힘입어 2020년 기준 세계 1위의 화석에너지(석유 및 천연가스 등) 생산·공급 국가로 자리하고 있다. 2021년 1월 미국 바이든 행정부가 취임함에 따라 미국의 기후변화·에너지 정책 방향에 대전환이 예고되고 있으며 이는 미국 국내뿐만 아니라 세계 경제 및 기후변화·에너지 정책 환경에 새로운 변화를 유발할 것으로 보인다. 즉 바이든 대통령이 선거과정에서 제시한 기후변화 및 에너지 정책 공약을 이행할 경우 세계 국가의 기후변화 대응활동 방향이 새로이 정립될 것으로 보이며, 특히 EU 국가들을 중심으로 전개되어온 에너지 전환 정책도 새로운 전환점을 맞이할 것으로 보인다.

바이든 대통령이 제시한 기후변화 정책 기조는 세계 및 미국의 기후변화 악화 상황을 심각하게 인식하며, 이에 연방정부가 기후변화 대응을 위해 취할 수 있는 제반 정책수단을 강구하겠다는 것으로 대표되고 있다. 즉 기후변화 대응과 관련하여 미국 경제 전반에 걸쳐 적극적인 온실가스 감축목표를 설정하고 이의 달성을 위해 연방 및 주 정부가 공동 대응한다는 기후변화 대응 원칙을 설정하고 있다. 특히 미국 경제체제의 환경건전성(Environmental Integrity) 제고를 위해 에너지 가격이 환경비용을 반영토록 기후변화·에너지 관련 법 제도를 강화하겠다는 구상이다. 바이든 대통령은 늦어도 2025년까지(첫 임기 종료 시점) 미국의 온실가스 감축 목표를 포함하여 2050년까지 탄소중립(Net-Zero: 순배출제로) 달성을 위한 집행수단을 확립할 수 있도록 단계별 감축 목표를 설정하는 한편 부문별 감축 방안의 법제화를 공약하고 있다.

바이든 대통령은 취임 즉시 파리협정 재가입을 추진하는 것은 물론 향후 세계 주요국의 온실가스 감축 계획(자발적 감축공약; 파리협정 의무) 및 온실가스 감축 이행 활동을 점검하는 한편 각국의 감축 계획 이행이 부진할 경우 이를 관리·감독하는 데 미국이 주도력을 발휘하겠다는 구상이다. 바이든 대통령은 자국의 기후변화 대응활동 강화를 위해 연방정부가 온실가스 감축을 주도하는 방식으로 추진체계를 전환하며 연방정부 기구(EPA 등)의 기능과 역할에 대하여 구조조정(거버넌스 정비)을 추진하는 한편 기업평균연비제도(CAFE: Corporate Average Fuel Efficiency), 청정수자원법(Clean Water Act) 및 연방토지임대차규정(Federal Land Lease Rules) 등의 온실가스 배출규제법 강화를 예정하고 있다. 바이든 대통령은 미국의 온실가스 감축 목표를 특정 정부 또는 시기의 감축 목표가 아니라 미국의 정책 목표로 지속적으로 추진할 수 있는 기반 확충을 위하여 연방법으로 온실가스 감축 목표를 설정하여 법적 구속력을 확보하겠다는 것을 공약했다.

표 1 미국의 기후변화 정책 방향 및 목표 변화

	트럼프 행정부	바이든 행정부(공약)
정책 방향	◎ 파리협정체제에서 탈피·독자노선 도모 • 미국중심으로 국제 온실가스 감축대응 주도력 개편	◎ 파리협정 재가입(취임즉시) • 국제무대 복귀 및 국제기구 활동 복원 * 취임 즉시 행정명령에 의해 이행 • 국제 온실가스 감축활동 주도 - 온실가스 감축 합의·공개·이행 체제 확립을 위해 적극적인 활동 도모 - 대중국 기후변화 대응을 위한 양자협정 별도 추진
정책 목표	◎ 온실가스 배출규제 철폐 • 화석에너지 개발·이용 확대를 통한 경제성장 및 고용창출 • 환경규제 완화 - 석유가스 상류 부문의 메탄 배출 기준(Emission Standards) 완화 - 연비기준(Fuel Economy Standards) 완화 • 청정에너지 보급·확대: 시장 기능에 의존 - ITC·PTC 제도의 일몰 추진	◎ 기후변화 대응 및 청정에너지체제로 전환 • 추진체계 개편: 연방정부가 온실가스 감축 주도 • 연방규제 제도정비: 온실가스 배출규제 강화 - CAFE 개정 - Clean Water Act - Federal Land Lease Rules 강화 • 온실가스 감축목표의 법제화: - 2050년: 청정경제 실현 및 탄소중립(Net-Zero) - 2035년: 발전 부문 탄소중립 설정

바이든 행정부의 에너지 정책은 청정에너지(재생에너지 및 신에너지 등, 원전 포함) 개발·확충을 통해 새로운 산업·기술 개발, 양질의 고용 창출, 지속적인 경제 성장 도모를 목표로 설정

에너지 정책 기조 전환

바이든 대통령의 에너지 정책 공약은 전임 트럼프 행정부의 전통 화석에너지(석유·가스, 석탄 등) 개발·공급 확대 정책에서 탈피하여 청정에너지(재생에너지 및 신에너지 등, 원전 포함) 개발·확충을 통해 새로운 산업·기술 개발, 양질의 고용창출, 경제성장을 도모하는 것으로 목표하고 있다.[1)]

에너지 정책의 세부 지향점은 에너지 수요 증가 억제 및 감축을 통해 온실가스 배출을 근원적으로 축소하기 위하여 산업구조의 저탄소화를 도모하는 한편 에너지효율 개선 촉진(에너지효율 기준 강화), 에너지 공급의 탈화석화 및 청정화 제고(청정에너지 보급·확대)로 귀결된다. 또한 에너지시스템의 청정화를 위해 기존 전력망 및 에너지저장 시스템을 고도화하여 향후 10년 이내에 발전 부문에서 청정에너지기술 혁신 실현 구상도 포함하고 있다.

청정에너지기술 개발 및 시장 확충을 통해 미국을 청정에너지기술 수출 국가로 전환하며 성장방식의 전환(청정성장체제)을 도모하고자 한다. 특히 차세대 에너지기술(선진원자로(SMR) 등) 및 탈탄소기술(CCUS 등)은 바이든 차기 행정부가 집중적으로 개발할 기술개발 전략과제로 설정하고 있다.

바이든 행정부의 에너지 정책 공약에서 화석에너지 개발 이용에 대한 정책 기조 지향점은 트럼프 행정부의 에너지 정책 기조를 전임 오바마 행정부의 정책 기조(청정에너지 공급·확대 정책)로 되돌리는 것을 의미한다. 트럼프 행정부가 화석에너지 개발·이용 확

1) 바이든 행정부의 에너지 정책 방향은 트럼프 행정부의 에너지 독립·지배 정책 기조를 탈피하여 청정에너지 보급·확대를 통해 에너지 Mix를 청정에너지 중심으로 개편하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

미국 경제의 청정성장체제 전환을 위해 에너지 공급 구조를 청정에너지 중심으로 개편하며, 2050년 탄소중립(Net-Zero) 및 2035년 발전 부문 탄소중립을 실현

대를 위해서 적용했던 제반 화석에너지 개발·공급 확대 지원 정책(연방 국유지 임차허용 확대, 화석에너지 개발 재정 지원, 미국산 석유·가스 해외시장 확보 지원 등)은 폐기할 것으로 예정하고 있으며 이는 셰일혁명에 기초한 미국의 석유·가스 상류 부문에 새로운 정책환경 변화로 작용할 것으로 보인다.

바이든 대통령은 미국 경제의 청정에너지 성장체제[2] 전환을 위해 에너지 공급 구조를 청정에너지 중심으로 개편하겠다는 것을 핵심공약으로 제기하고 있으며 이의 실현을 위해 2050년 탄소중립 및 2035년 발전 부문 탄소중립을 계획하고 있다. 바이든 대통령은 미국 경제의 청정성장체제 촉진을 위해 신재생에너지 보급·확대에 향후 4년간 2조억달러를 투입할 구상이며 특히 '신재생에너지 및 탈탄소기술 R&D'에 향후 10년간 4,000억달러를 투입할 계획을 제시했다.

표 2 미국의 에너지 정책 변화 방향

	트럼프 행정부	바이든 행정부(공약)
정책 기조	◎ 미국의 에너지 독립 및 지배(Energy Independence and Dominance)	◎ 청정에너지시스템으로 전환(탄소중립: Net-Zero)
정책 방향	◎ 자국의 화석에너지 생산·공급 역량 강화 • 에너지 자원 개발·이용 확대의 장애요인 해소(규제완화·폐지 등) 추진 ◎ 미국산 에너지의 해외시장 확보를 위한 외교 정책 추진 • 석유·가스(셰일 LNG)·석탄의 안정적인 해외 수출시장 확보	◎ 에너지 효율 강화 • 에너지 효율 증진을 통한 에너지 수요 증가 억제 및 감축 ◎ 청정에너지 보급·확대 • 신재생에너지(해상풍력, 태양광, 수력, 바이오 등) CO_2-Free 전원(원전 포함) 개발·확충 ⇒ 청정에너지 보급·확대를 위한 재정정책(감세 및 재정 지원 등)의 연장 및 개선 추진 ◎ 신에너지기술 개발·적용 확대 • 수소 생산·공급역량 확대 - 10년 이내에 Green Hydrogen 공급을 통해 발전 부문의 연료전환 추진 • 전력망 및 에너지 저장기술 고도화 ◎ 청정에너지기술 수출 국가로 위상 정립 • 차세대 에너지기술(선진 원자로 SMR 등) 및 탈탄소기술(CCUS 등) 수출 국가로 발전

미국의 에너지 부문 대외전략 변화 방향

바이든 대통령 취임에 따른 미국의 대외 정책 기조 변화도 세계 석유시장 및 경제·무역 환경에 변화를 초래할 것으로 예고되고 있다. 바이든 대통령의 대중동 외교전략 공약은 동맹 중심의 접근 방식으로 복귀하는 동시에 분쟁지역의 군사적 개입을 최소화하고 외교적 해법을 모색하는 것으로 대표되고 있다. 특히 미국 신정부의 대중동 국가 외교

2) 청정에너지 성장체제의 정의는 경제규모(경제 성장 및 고용 확대)의 지속적인 증가하에서도 이산화탄소 순배출 중립(Net Zero)이 가능한 에너지시스템 보유체제를 의미한다.

미국의 기후변화·에너지 정책 변화는 우리나라에 온실가스 감축활동 및 산업경쟁력에 위기와 기회 요인으로 작용될 것으로 판단되기에 우리나라 정부 및 산업계의 전략적 대응 시급

정책의 핵심 축은 이란 핵합의(JCPOA) 복귀,[3] 아브라함 협정[4]의 정교화, 이스라엘-팔레스타인 평화협정의 유지(미국의 중재자 역할 재개)로 대표되고 있다. 바이든 대통령의 대러시아 외교 전략은 2020년까지 유지되어왔던 기존의 대러시아 경제제재[5] 수준에서 크게 개선되지 않을 것으로 분석되고 있다.[6] 한편 바이든 후보는 대베네수엘라 경제제재 관련하여 공식적인 공약을 제기하지 않았으나 미대륙 전체에 걸친 발전구상을 별도로 공약하고 있다는 점에서 개선의 여지를 남기고 있다.

맺음말

바이든 행정부 출범으로 예고되고 있는 미국의 기후변화·에너지 정책 변화는 우리나라의 기후변화 대응활동 및 에너지 정책 환경에도 변화요인으로 작용할 것으로 판단되기에

3) 바이든 대통령은 대이란 관계의 새로운 국면 전환 필요성을 제기하여왔으며, 핵협상(JCPOA) 재개를 통해 기존의 대이란 경제제재(특히, 원유 생산·수출 규제) 완화를 공약했다.

4) 아브라함 협정(2020.9.15.)은 미국의 중재하에 이스라엘이 아랍에미리트(UAE) 및 바레인과 정식 외교관계를 수립한 협정을 의미하며, 협정의 명칭은 유대교, 이슬람교, 기독교가 공통의 조상으로 여기는 '아브라함'에서 유래했다. 아브라함 협정에 따라 이스라엘이 이슬람 아랍 국가와 수교한 국가들은 기존 이집트(1979)와 요르단(1994)을 포함해 4개국으로 확대됐다. 이스라엘은 1948년 건국 이후 팔레스타인 분쟁 등으로 걸프지역 국가(사우디아라비아, 쿠웨이트, 아랍에미리트, 카타르, 오만, 바레인 등)와 대립하여 왔다.

5) 미국의 대러시아 경제제재는 러시아가 우크라이나 크림반도 지역을 침공·점령(2014.3.)한 후, 오바마 행정부가 우크라이나 수호를 위한 국가 비상사태를 선포(EO 13660)함으로서 시작됐으며, 2014년 행정명령(EO 13662)을 통해 경제제재가 부과되기 시작했다. 미국(오바마 행정부)과 유럽 동맹국들은 러시아를 고립시킬 목적으로 G8선진국 회원국에서 러시아를 퇴출했다.

6) 미국 및 EU의 대러 경제제재의 지속은 우리나라 북방경제협력 활동에 제약으로 작용하며, 특히 에너지협력 여건이 단기적으로 개선될 여지가 없음을 의미한다.

우리나라 정부 및 산업계가 대응태세를 견지하는 것이 요구된다. 우선적으로 우리나라의 기후변화·에너지 정책 추진 방향 및 속도를 점검하는 것이 필요할 것으로 보인다. 또한 우리나라의 미국산 에너지 상품(석유제품, LNG, 석유화학 제품 등)의 도입·활용 여건 변화 가능성을 다각적으로 점검하는 것이 필요한 시점이다. 한편 우리나라가 에너지전환 구상하에 추진하고 있는 신재생에너지 공급능력 확충은 미국의 청정에너지체제 고도화 활동으로 새로운 기회를 맞이할 것으로 보인다. 즉 바이든 대통령이 공약한 에너지시스템 청정화(건물에너지 효율화, 수송 부문 Mobility 청정화, 대중교통망 에너지 전환, 발전 부문 청정에너지기술 고도화 등)는 우리나라 정부와 산업계가 현재 국제 경쟁력 확보를 위해 주력하고 있는 분야임을 주목할 필요가 있다. 특히 바이든 대통령은 원전의 역할을 재점검하고 선진 원자로 개발을 공약하고 있는 만큼 우리나라의 차세대 선진 원전기술의 수출시장 확보 및 기술성 우위 확보에 주력하는 것이 요구된다.

바이든 대통령의 정책공약은 미국의 기술, 상품, 인력 등에 기초하여 새로운 미국 국내시장 환경을 조성하겠다는 자국 중심의 보호무역 관점을 지향하는 바 이를 극복하기 위한 우리나라의 미국시장 진출 전략(기술·제품·산업의 기술우위성 제고 및 청정에너지 기술 산업의 현지화·국제화 등) 마련이 필요하다. 또한 미국의 대이란 제재 해제 및 대중동국가 정책 변화에 대비하여 그동안 봉쇄 또는 침체된 대이란 경제활동(원유 수입, 석유 상·중류 인프라 건설, 교통 인프라 등) 재개에 시급히 대비하는 것이 요구되는 시점이다.

참조 문헌

1) 양의석 외, "미국 트럼프 행정부의 에너지·기후변화정책 과제 추진 현황 및 방향", 세계 에너지시장 인사이트 제18-2호, 에너지경제연구원, 2018.1.15.
2) Ariadne.Benaissa, '제59차 APEC Energy Working Group 회의', 2020.
3) DOE, "Office of Nuclear Energy FY 2019-21 Budget", 2019.
4) EPA, "Electric Utility Generating Units: Repealing the Clean Power Plan", 2017.
5) EIA, "Federal Energy Regulatory Commission regains ability to certificate natural gas pipelines", 2017.
6) EIA, "U.S liquefied natural gas exports have increased as new facilities come online", 2017.
7) Financial Times, "Biden promises $2tn green energy and infrastructure plan", 2020.7.15.
8) Forbes, "What Will a Biden-Harris Administration Do for Nuclear Energy?", 2020.8.17.
9) The Hill, 2017.12.28., 2020.8.13., 2020.8.17.
10) JoeBiden Homepage, "Joe's Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice",(접속: 2020.5.15.)
11) Intelligencer Post, "Trump to Promote US Natural Gas in Eastern Europe to Reduce Allies' Energy Dependence on Russia", 2017.
12) Reuters, U.S. submits formal notice of withdrawal from Paris climate pact, 2017.8.5.
13) S&P Global Platts, 2020.8.12.
14) U.S. Congress, "Energy Policy Act of 2005", https://www.congress.gov/109/plaws/publ58/PLAW-109publ58.pdf,(접속: 2020.10.7.)
15) White House, "Remarks by President Trump at the Unleashing American Energy Event", 2017.6.29.

행복한 경북,
도민과 함께하는 의회

경상북도의회 예산결산특별위원회

경상북도의회는 1952년 초대의회 출범 이후 현재 11대에 이르렀다. 60명의 의원들은 도민과 함께하는 행복한 경상북도를 위해 활동 중이다. 최병준 경상북도의회 예산결산특별위원장을 만나 경상북도의회의 예산 및 결산 심의 방향에 대해 알아봤다.

먼저 경상북도의회 예산결산특별위원회의 소개를 부탁드린다.

경상북도의회는 1952년 초대의회 출범 이후 현재 11대에 이르고 있으며, 60명의 의원들이 도민과 함께하는 행복한 경상북도를 구현하기 위해 도민의 다양한 목소리를 반영하고 있다.

이 중 예산결산특별위원회는 경상북도와 경상북도교육청의 예산안, 결산 등을 종합적으로 심사하기 위한 특별위원회로 예산 편성의 적정성과 재원배분의 합리성을 면밀히 따져 도민의 삶의 질 향상과 지역 발전에 예산이 효율적으로 사용될 수 있도록 감시와 견제의 중추적인 역할을 담당하고 있다.

현재 제11대 의회 후반 1기(2020.8.~2021.6.) 예결위원은 이종열 부위원장을 비롯해 상임위별 전문성과 시군 지역의 대표성을 갖춘 15명의 의원이 활동 중이다.

경상북도의회의 예산결산 심사과정은 어떻게 되며 예산결산특별위원장과 의회사무처(예산결산특별전문위원실)의 역할이 무엇인지 궁금하다.

도와 도교육청에서 편성된 예산안과 결산은 도민의 대의기관인 도의회로 제출되어 소관 상임위별로 예비심사를 거친 후 예산결산특별위원회에서 종합심사를 하게 된다.

이 과정에서 예산결산특별위원장은 예결위 의사 결정의 전반적인 과정을 총괄하면서 예결위원 한 분 한 분의 의견을 존중하고 각자 전문성을 발휘하여 실효성 있는 예산 심사와 다양한 정책 제안이 이루어 질 수 있는 분위기를 조성하는 한편 집행부와도 원활한 소통을 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

또한 전문위원실에서는 예결위원들의 심도 있는 심사 활동을 위해 예·결산 관련 자료를 검토하고 회의 진행을 보좌하는 역할을 하고 있다.

2021년 경상북도, 도교육청의 예산규모와 소개할만한 특징적인 사업은 어떤 것이 있나?

2021년도 경상북도 예산은 코로나19로 어려운 재정여건 속에서도 15조 605억원 규모로 편성했다. (경상북도 10조 6,548억원, 경상북도교육청 4조 4,057억원)

경상북도는 온라인 사업 육성 등 디지털 뉴딜 사업 844억원, 친환경 신재생 에너지 등 그린 뉴딜 사업 3,315억원 등 지역산업 경쟁력 확보와 미래성장 경북 기반구축을 위한 경북형 뉴딜 사업에 5,397억원의 예산을 편성했다.

또한 지난해 대구경북통합신공항 부지가 확정된 만큼 올 하반기 공항건설을 위한 기본구상 연구용역을 마치고, 2024년 착공, 2028년 개항을 목표로 대구경북신공항이 경제물류공항으로서 충분한 경쟁력을 갖출 수 있도록 사업을 추진할 계획이다. 이외에도 지방소멸이라는 위기 속에서 기존 농촌마을에 일자리, 주거, 문화복지 인프라를 확충하여 청년과 주민이 함께 살기 좋은 마을로 만드는 이웃사촌 시범마을 사업에 138억원, 경북 북부지역 난임부부를 위한 안동의료원 난임센터 설치에 9억원을 편성했고, 특히 신도시 접근성 강화를 위해 도청신도시 진입 연계 도로망 구축에 570억원을 투입하여 신도시 조기 활성화를 도모할 계획이다.

한편 경상북도교육청에서는 포스트 코로나 시대 미래교육 변화에 대비하여 40년 이상 경과된 노후 건물을 개축 또는 리모델링하는 그린 스마트 미래학교 사업에 5년 동안 1조 5,189억원을 투입하여 대상지의 50%

이상을 미래학교로 전환할 예정이다.

또한 고등학교 전면 무상교육 747억원, 초중고교 무상급식 2,389억원을 편성하여 코로나19 등으로 경제적 어려움을 겪고 있는 학부모들의 부담을 덜어주고자 했으며, 특성화고등학생 취업 역량강화와 기술기능인력 양성을 위해 장학금 85억원, 환경개선 275억원, 학과개편 182억원 등 산업 수요의 변화에 대응하는 유연한 우수 기능인재를 양성하기 위해 적극 노력하고 있다.

2021년도 예산안 심사는 코로나19 등으로 인해 전년과 다른 심사가 되었을 것 같다. 어디에 가장 중점을 두고 심사 했나?

2020년은 코로나19와의 기나긴 전쟁으로 우리 사회의 많은 부분이 변화되고 도민들의 생활에도 여러모로 불편과 어려움이 있었던 해로, 예결위원들은 오로지 도민의 행복만을 생각하며 예산안 심사에 모든 역량을 집중했다. 특히 올해 예산은 경기침체에 따른 지방세수 감소와 세출수요의 지속적인 팽창으로 우리 도의 재정여건도 녹록치 않은 만큼 관행적으로 반복해서 편성되거나 비효율적으로 지속되는 사업은 없는지, 예산이 적재적소에 투입되었는지 면밀히 살펴 재정 운용의 건전성과 재원 배분의 합리성, 효율성을 높여 나가는데 중점을 두고 경상북도가 다시 일어서는 전환점이 될 수 있도록 도민들에게 실질적인 도움이 되는 민생 현안사업, 도민 안전, 경북형 뉴딜 관련 예산을 적극 지원하는 등 심사 활동에 최선을 다했다.

긍정적인 부분과 아쉽거나 미흡한 부분이 있다면 무엇인가?

2021년도 예산안은 편성단계부터 집행부의 재원상황과 민생 현안사업에 대해 수시로 협의하여 도민의 생활안정과 코로나19로 침체된 지역경제에 활력을 불어넣을 수 있는 사업들이 반영되도록 긴밀히 소통했지만, 코로나19의 장기화로 재원 확보가 어려운 상황에서 한정된 재원으로 도민들을 위한 예산을 충분히 반영하지 못한 것 같아 많이 아쉽다.

다만 지방채를 발행해야 할 만큼 어려운 재정 상황에서 부서 실링제(Ceiling) 등을 통해 효과성이 미흡하거나 유사·중복 사업 등 강력한 세출구조조정으로 재원을 절감하는 등의 노력은 긍정적이라고 볼 수 있다.

개인적으로도 경상북도와 경상북도교육청의 예산을 전반적으로 살펴볼 수 있는 좋은 기회였으며 열악한 지방재정 건전성 강화를 위해 국가적인 대책이 시급하다고 생각한다.

이후 2020회계연도 결산 심사 시에는 어떤 점을 중점적으로 살펴볼 계획인가?

매년 6월 전년도 집행내용을 점검하는 결산을 통해 집행부에 개선과 시정조치를 촉구하고 있으며, 금년 6월에도 2020회계연도 결산 심사가 예정되어 있다. 매년 반복적으로 발생하는 불용액, 이월액 등에 대해 중점적으로 살펴보며 예산편성 시 과도하게 반영되지는 않았는지, 불용 또는 이월된 사유는 무엇인지 면밀히 검토할 생각이다. 아울러 이미 예산 집행이 완료된 사업들에 대하여는 목표한 성과를 이루었는지 심도 있게 살펴볼 것이다.

예결위원장으로서 생각하시는 우리나라 지방재정제도나 지방재정과정에서 개선할 부분이 있다면 무엇인가?

2020년 12월 9일 지방자치법 전부개정안이 국회를 통과함으로써 풀뿌리 민주주의의 제도적 기반이 마련됐지만 제대로 실현되기 위해서는 무엇보다 재정분권이 선행되어야 된다고 생각한다. 지방자치단체의 재정자립도는 2020년의 경우 전국 평균 50.4%에 불과하며 지방세수입으로 인건비도 자체적으로 해결하지 못하는 지방자치단체가 2020년 기준 전국적으로 총 113개에 이른다고 한다. 경상북도의 경우도 재정자립도는 28.7%에 불과해 매년 늘어나는 사회복지비 충당과 국고보조금 매칭으로 지역현안 자체 사업을 수행할 여력이 점점 어려운 실정이다.

열악한 지방재정으로 재정위기와 파산 가능성에 대한 우려가 나날이 높아지고 있는 상황에서 무엇보다 중요한 것은 자주재원을 확충하는 방안이라고 생각한다. 지방교부세 및 국고보조금 등 의존재원의 확충과 지방소비세율 인상으로는 한계가 있으며 자체재원을 통해서만이 지방재정의 자주성이 실질적으로 보장될 수 있다고 본다. 정부는 2022년까지 국세와 지방세의 비율을 7:3으로 조정한다고 하지만 전국적으로 고르게 분포되어 있으면서 지방세수 증대에 실질적으로 기여할 수 있는 세원을 지방세의 세원으로 이양하여 지역 간 재정격차를 해소할 수 있길 기대한다.

마지막으로 「예산춘추」 독자들에게 전하고 싶은 말은?

2005년 봄호를 창간으로 예산·정책 관련 최고의 기관지로 자리매김한 「예산춘추」를 통해 독자 여러분들과 만나게 되어 매우 영광스럽게 생각한다.

현재 코로나19로 우리 경제는 큰 어려움에 직면하고 있다. 코로나19 극복을 통해 경기 회복과 지역민에게 삶의 희망을 안겨주기 위해 최선의 노력을 다해야 할 때이다.

경상북도의회는 「행복한 경북, 도민과 함께하는 의회」란 기치 아래 희망과 신뢰를 주는 의정활동으로 경상북도민 뿐만 아니라 모든 국민이 행복할 수 있도록 최선을 다할 것이다. 경상북도의회 활동에 많은 관심과 격려 부탁한다.

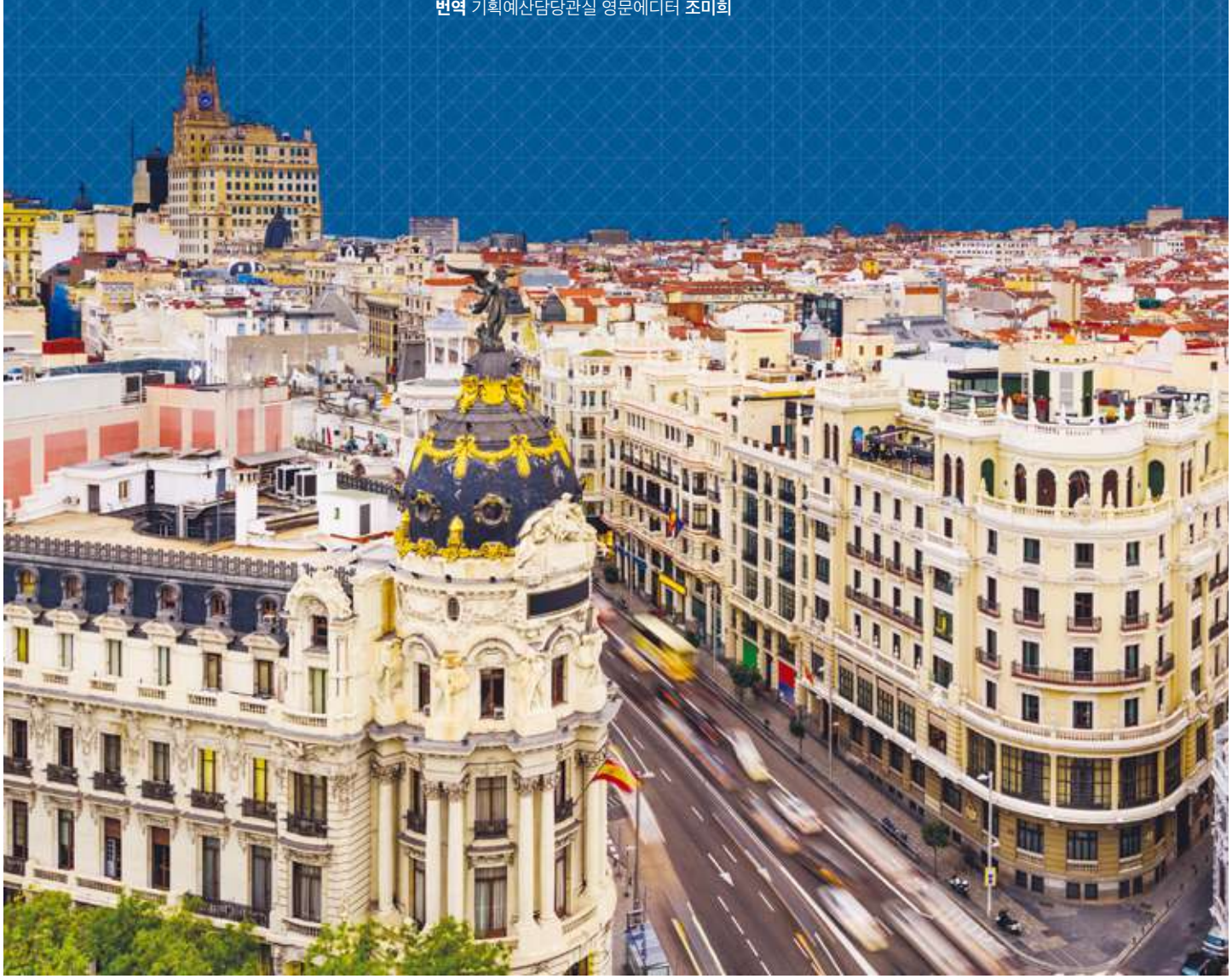
경상북도의회 예산결산특별전문위원실 소개

예산결산특별전문위원실은 2020년 1월 신설되어, 수석전문위원, 전문위원, 주무관 4명으로 구성되어 있다. 2020년은 총 8번의 예산결산특별위원회를 개최하여 경상북도와 경상북도교육청의 예산과 결산을 심사했으며, 각종 현안사항에 대한 현지 확인 등 현장 중심의 예산결산특별위원회 운영을 지원하고 있다. 경상북도의회 예산결산특별전문위원실은 도민의 소중한 예산의 효율적 편성과 건전한 재정 운용을 위한 예산심사에 최선을 다해 지원해 나갈 계획이다.

스페인 독립재정책임청(Independent Authority for Fiscal Responsibility, AIReF)은 2008년 유럽 경제 위기의 여파로 비교적 최근인 2013년에 설립됐다. 2014년부터 본격적으로 운영되어 예산 주기와 공공부채의 지속적인 모니터링, 경제 전망 등 다양한 방법으로 재정의 지속가능성을 강화하고 있다.

스페인 독립재정책임청
(AIReF: Independent Authority for Fiscal Responsibility)

글 스페인 AIRef
번역 기획예산담당관실 영문에디터 **조미희**



AIReF의 설립

스페인 독립재정책임청(Independent Authority for Fiscal Responsibility, AIReF)은 2008년 유럽 경제 위기의 여파로 비교적 최근인 2013년에 설립됐다. 최근 강화된 회원국 예산 체계 요건에 관한 위원회 지침 2011/85, '재정협약(Fiscal Compact)', '투팩(Two-Pack)'을 통해 실행된 유럽연합(EU) 재정 거버넌스 프레임워크는 회원국의 재량적 재정규제를 통해 재정의 건전성과 지속가능성을 강화하기 위해 독립재정기구를 신설하도록 했다.

이러한 배경과 스페인의 분산된 시스템의 특수성을 고려하여 2013년 기본법(Organic Law)이 발효됐고 중앙 및 지방 정부에 대한 감독 권한을 가진 독립적이고 중립적 성격의 공공기관인 AIReF가 설립됐다. AIReF는 2014년부터 본격적으로 운영되어 예산주기와 공공부채의 지속적인 모니터링, 경제 전망 등 다양한 방법으로 재정의 지속가능성을 강화하고 있다.

AIReF의 역할 및 목적

AIReF는 예산주기와 공공부채를 모니터링하여 스페인 헌법 제135조에 명시된 '예산 안정 원칙'을 스페인 공공기관이 준수하도록 권장한다.

또한 AIRef는 관련 법에 따라 의무보고서를 발행한다. 거시 경제 전망부터 예산 및 기존 재정 조치에 대한 분석에 이르기까지 예산주기의 모든 단계를 다루는 보고서를 발행한다. AIReF는 연구 및 분석 결과에 따라 공공기관에 권고할 수 있으며 해당 권고를 준수하지 않은 기관은 상세한 사유를 설명해야 한다. 또한 AIReF는 자체적으로 재정 현안에 대한 의견(예: 고령화 및 부채 지속 가능성을 포함한 기타 재정 리스크)을 내고 다양한 기관에서 의뢰한 연구, 분석을 실행한다. 다만 위탁 연구의 경우 앞서 언급된 준수 또는 소명 원칙이 적용되지 않는다.

AIReF는 새로 임명된 Cristina Herrero 청장이 채택한 2020~2026년 전략 계획에 따라 업무를 수행하며 주요 목표는 AIReF를 사회 전반에 영향을 미칠 하나의 통합기관으로서 발돋움하는 것이다. 새 청장의 임기 동안 수행할 활동은 크게 4개 분야로 스페인 행정기관 전반에 대한 심층 감독, 재정의 지속 가능성 보장, AIReF의 이행지침(독립성, 투명성 및 신뢰성)의 강화, AIReF의 새로운 핵심 업무 중 하나로 정책 평가를 도입하는 것이다.

의회에서 발언하는 AIReF 청장 Cristina Herrero

스페인에는 정책을 평가하는 문화가 자리 잡혀 있지 않지만 AIReF가 그 변화의 흐름에 기여하고 있다. 다수의 지방 정부와 중앙 정부는 보조금, 세금 혜택, 의료 시스템, 적극적인 고용 정책, 인프라 등 다양한 영역에서 정책의 효율성과 효과성을 평가하기 위해 AIReF에 분석연구를 의뢰하고 있다. AIReF는 이러한 정책 평가를 자체적으로 수행할 능력과 자원을 갖추는 것을 목표로 한다. 이러한 목적으로 최근 AIReF의 개정안이 발의됐다.

AIReF의 구조

AIReF는 위원회가 아니며 스페인 재무부의 추천으로 임명된 청장이 이끄는 단일 의사 결정 기구이다. 청장은 의회의 절대 다수 또는 상원의 단순 다수결에 의해 임명된다. 현 청장은 2020년 3월 의회 만장일치로 임명됐다.

청장은 6년 임기로 임명되며 연임할 수 없다. 청장은 AIReF의 경영 전반에 대한 의사 결정을 하며 AIReF를 대표한다. 또한 AIReF의 예산 분석, 경제 분석 및 법률 부문 등 3개 부서를 이끌고 조율하는 역할을 한다. 향후 청장의 제안에 따라 정책 평가에 관한 부서가 신설될 것이다. 현재 AIReF에는 총 60명의 직원이 있다.[1)]

청장은 내부 운영위원회(모든 부서의 국장들을 포함)와 외부 자문위원회의 자문을 받는다. 자문위원회는 독립기구에서 특별히 필요하다고 간주되어 2015년에 설립됐다. 현재 자문위원회의 과학적 자문 기능을 강화하기 위해 그 구성원 및 기능에 대해 검토 중에 있다. 위원회 위원들은 경제, 예산 및 제도 분석 분야에서 국제적으로 인정받는 스페인 출신 전문가로 3년 임기로 임명된다.

AIReF의 독립성

AIReF의 독립성은 법률적으로 보장된다. AIReF의 청장과 직원은 공공 및 민간기관에 관계없이 그 어떤 기관으로부터 지시를 구하거나 지시를 받아 업무를 수행할 수 없다. 청장과 국장은 10년 경력의 전문가로 선임된다. 국장은 AIReF 청장의 추천을 받아 장관회의에서 임명 및 해임된다. 앞서 언급했듯이 청장 임명은 의회의 다수 지지를 필요로 하며 임기 기간은 집권 기간과 무관하다.

또한 여러 법률 조항이 AIReF의 기능적 자율성을 보장한다. AIReF는 법적 근거에 의해 타 정부 기관의 정보를 제공받을 수 있으며, 자체 재원을 갖추고 있다.

그림 AIReF의 구조

AIReF 운영위원회(왼쪽부터) 경제분석실 국장(Esther Gordo), 법무실 국장(Diego Pérez), AIReF 청장(Cristina Herrero), 예산분석실 국장(Ignacio Fernández-Huertas)

1) 2014년 기준 AIReF의 직원수는 34명이었다.

다만 AIReF는 여전히 개선될 부분이 많다는 입장이다. 기능적 독립성은 적절한 인적 자원과 재정적 자원만을 필요로 하는 것이 아니라 이러한 자원들을 관리할 수 있는 역량을 갖추는 것이 매우 중요하다. 하지만 AIReF는 스페인 중앙은행이나 감사원 등 다른 독립 기관과 동일한 수준의 자율성을 갖추고 있지 않다. 출처가 명확하고 이미 의회에서 승인한 예산도 일부 예산 항목에 대해서는 재무부의 사전 승인이 필요하다. 또한 AIReF는 직원 채용에 대한 재량권을 갖추고 있지 않다.

독립재정기구는 재정을 감독하는 독립기구이다. 따라서 AIReF는 독립재정기구의 특징을 반영하는 법 개정을 통해 AIReF가 재원 및 인적 자원을 자율적으로 관리할 수 있도록 해야 한다는 입장이다.

신뢰성

AIReF의 규정에 따르면 청장은 적어도 1년에 한 번 상원 및 의회의 관련위원회에 참석해야 한다. 또한 요청 시 추가로 출석할 수 있다. AIReF는 스페인 감사원의 감사를 받으며 2017년에 첫 번째 감사를 실시했다. 또한 재무부 장관이 AIReF를 지속적으로 모니터링한다. 2017년에는 AIReF의 주도로 OECD 및 네덜란드(CPB) 및 미국(CBO) 독립재정기구팀의 외부 감사를 받았다. 새 청장의 임기 동안 새로운 외부 감사가 수행된다. 또한 AIReF는 정기적으로 자문위원회의 자문을 받는다.

투명성

AIReF의 모든 보고서, 의견 및 연구 결과는 체계적으로 웹 사이트에 게시된다. 분석에 활용할 수 있는 데이터 및 정량적 모델도 게시한다. 일부 분석 도구(인구 전망 또는 정부 부채 시뮬레이션)도 웹 사이트에서 확인 할 수 있다. AIReF내부 관련 정보(예: 운영위원회 회의록, 조직 및 모든 직원의 보상 구조, 계약, 인턴십 프로그램 또는 1,000유로 이상의 지출)도 웹 사이트에 공개된다. 또한 AIReF는 적극적으로 전통적 미디어(보도 자료, 브리핑, 인터뷰 등)는 물론 소셜 네트워크, 웨비나 또는 웹 사이트 등을 활용하여 커뮤니케이션 정책을 배포한다.

또한, AIReF는 정보 접근성을 개선하기 위해 여러 이니셔티브를 도입했다. 주요 이해 관계자와 양해각서(MOU)를 체결하고 다른 기관으로부터 데이터를 제공받아 연구에 활용하며, 지역 정책을 평가하는 데 필요한 지역 데이터 접근성을 개선하기 위해 메커니즘을 도입하는 등 다각화된 노력을 했다.

신뢰성과 투명성은 AIReF의 또 다른 핵심 가치이다.

AIReF의 특수성

AIReF는 유럽 독립재정기구 중 가장 광범위하고 세분화된 권한을 지닌다.

스페인의 높은 수준의 분권화와 2008년 금융위기가 국가재정에 미친 영향으로 인해 예산주기 전반 및 정부부처(중앙, 지역 및 지방 정부)의 분석을 수행할 권한 있는 기관을 구상할 필요가 있었다. 이에 기본법이 도입되고 AIReF가 설립됐다. 관련 법에 따라 스페인의 정부 부처는 AIReF의 정보 요청에 응하고 협력하며 '준수 및 소명' 원칙을 따라야 한다. 이러한 법적 근거를 토대로 AIReF는 상세한 재정 정보를 제공하고 매우 세분화 된 방식으로 예산 집행을 모니터링할 수 있다. 다만 정부의 재정 상태에 대한 AIReF의 입장을 공표하거나 선거 프로그램에 대해 평가를 실시하지 않는다.

AIReF의 또 다른 특징은 예산구성이다.[2] AIReF 예산의 상당 부분은 공공기관을 대상으로 실시하는 감독·분석·조언·모니터링 수수료로 구성된다. 다만 예산 2억 유로를 초과하는 행정기관만이 수수료 청구 대상이다. 수수료를 통해 스페인 공공기관의 재정 건전성을 장려하고 AIReF의 독립성을 강화한다. 그 외에도 AIReF는 다양한 공공기관에서 의뢰한 연구를 수행하고 수수료를 청구한다. 또한 AIReF는 대부분의 유럽 독립재정기구와 달리 1인 리더십 체제로 운영되고 있다.

2) AIReF의 예산승인과정: 재무부에 예산안 제출 후 최종 예산안이 중앙정부예산에 포함되어 의회의 승인을 받는다. 상당 부분의 예산은 연구수수료로 구성되며 의회 승인액보다 적을 경우 정부지원금을 받는다(출처: OECD Review of the Independent Authority for Fiscal Responsibility, AIReF).

2021년 및 최근 10년간 12대 분야별 예산 현황

글 예산분석총괄과 예산분석관 **홍선기**

'12대 분야별 예산 분류체계'는 국민에게 국가재정의 분야별 배분을 보다 쉽게 설명하기 위하여 UN 세출예산분류체계(COFOG) 등 국제기준을 참고하여 만든 분류체계로서, 정부는 국가재정운용계획 수립, 예산 관련 보도자료 및 대국민 홍보자료 작성 등 다양한 경우에 이를 활용하고 있다. 이에 '12대 분야별 예산 분류체계'를 기준으로 2021년 및 최근 10년간 국가예산의 분야별 현황을 살펴보고자 한다.

들어가며

정부는 국가예산을 기능별로 분류하는 체계로서 '12대 분야'와 '16대 분야'를 함께 활용하고 있다. '12대 분야별 예산 분류체계'는 기존 품목별 예산 분류체계(장·관·항·세항·세세항 등)하에서 국민에게 국가재정의 분야별 배분을 보다 쉽게 설명하기 위하여 UN 세출예산분류체계(COFOG), IMF 정부재정 통계편람(GFS) 등 국제기준을 참고하여 만든 체계로서 2006년도 예산부터 활용되기 시작했다. 한편 '16대 분야별 예산 분류체계'는 2007년도 예산부터 도입된 프로그램 예산제도(분야·부문·프로그램·단위사업·세부사업 등)상 예산분류체계의 일환으로서 가장 상위 범주에 해당하는 16개 분야를 의미한다.

정부는 예산안을 편성할 때에만 '16대 분야별 예산 분류체계'를 사용하고 국가재정운용계획 수립, 예산 관련 보도자료 또는 대국민 홍보자료 작성 등 대부분의 경우 '12대 분야별 예산 분류체계'를 사용하고 있다. 이를 고려하여 이하에서도 '12대 분야별 예산 분류체계'를 기준으로 2021년 및 최근 10년간 국가예산의 분야별 현황을 살펴보고자 한다.

표 1 12대 분야별 vs 16대 분야별 예산 분류체계 비교

구분	12대 분야별 예산 분류체계	16대 분야별 예산 분류체계
도입배경	예산분류에 대한 국민의 이해 증진	프로그램 예산제도 도입에 따른 예산체계 개편(장·관·항→분야·부문)
도입시점	2006년도 예산	2007년도 예산
특징(장점)	국제기준을 참고하여 만든체계로서 국가 간 비교 용이	실제 예산편성체계(프로그램 예산제도)와 일치하여 산출작업 용이
분야유형	1. 보건·복지·고용 2. 교육 3. 문화·체육·관광 4. R&D(연구개발) 5. 산업·중소기업·에너지 6. SOC(사회간접자본) 7. 농림·수산·식품 8. 환경 9. 국방 10. 외교·통일 11. 공공질서·안전 12. 일반·지방행정	1. 사회복지 2. 보건 3. 교육 4. 문화 및 관광 5. 과학기술 6. 산업·중소기업 및 에너지 7. 교통 및 물류 8. 국토 및 지역개발 9. 농림수산 10. 환경 11. 국방 12. 통일·외교 13. 공공질서 및 안전 14. 일반·지방행정 15. 통신 16. 예비비

자료 국회예산정책처

교육 분야, 보건·복지·고용 분야, 산업·중소기업·에너지 분야 등은 재정규모의 평균증가 속도를 상회하는 반면 SOC 분야, 농림·수산·식품 분야 등은 재정규모의 평균 증가 속도에 미치지 못하고 있다.

최근 10년간 12대 분야별 예산의 증감률 추이

최근 10년간 재정규모의 지속적인 증가로 12대 분야별 예산 또한 모든 분야에서 증가세를 보였다. 다만 그 가운데에서도 교육 분야, 보건·복지·고용 분야, 산업·중소기업·에너지 분야 등은 재정규모의 평균증가 속도[1)]를 상회하는 반면 SOC 분야, 농림·수산·식품 분야 등은 재정규모의 평균 증가 속도에 미치지 못하고 있다.

우선 교육 분야(지방교부금 차감)는 연평균 +9.5%로 가장 큰 증가율을 보였다. 다만 이는 2015년(전년 대비 +37.8%) 국립대 기성회비 반환에 따른 국고지원 확대, 2018년(전년 대비 +39.0%) 어린이집 누리과정 국고 지원 시작 등 주로 일시적 요인에 영향을 받은 것으로 보인다.

보건·복지·고용 분야는 연평균 +8.9%로 2번째로 높은 증가율을 보였다. 이는 저출산·고령화 심화, 고용환경 악화 등 중·장기적인 재정환경 변화에 따른 지속적 증가로 판단된다. 특히 2018년 이후로는 증가율이 더욱 확대(매년 +10.0% 이상 증가)되고 있다.

표 2 2012~2021년 12대 분야별 예산의 전년 대비 증감률

(단위 : %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	연평균 증감률
보건·복지·고용	-	5.2	9.2	8.7	6.7	4.9	11.7	11.3	12.1	10.6	8.9
교육	-	9.5	1.8	4.3	0.6	7.9	11.8	10.0	2.8	△1.9	5.1
(교부금 제외)	-	미확인	12.6	37.8	△11.1	△12.5	39.0	5.5	12.3	4.0	9.5
문화·체육·관광	-	8.7	8.0	13.0	8.2	4.5	△5.8	10.8	11.1	6.3	7.1
환경	-	5.0	3.2	4.6	1.5	0.0	0.0	7.2	21.6	17.8	6.5
R&D	-	5.6	4.7	6.8	1.1	2.1	1.0	4.1	18.0	13.2	6.2
산업·중소기업·에너지	-	2.6	△0.6	6.5	△0.6	△1.8	1.9	15.3	26.1	20.7	7.4
SOC	-	5.2	△2.5	4.6	△4.4	△6.8	△14.0	4.2	17.2	14.2	1.5
농림·수산·식품	-	1.7	1.6	3.2	0.5	1.0	0.5	1.5	7.5	5.6	2.5
국방	-	3.9	4.1	5.0	3.5	3.9	7.2	8.1	7.5	5.2	5.4
외교·통일	-	5.1	2.4	7.1	4.4	△2.1	2.2	8.5	7.8	3.6	4.3
공공질서·안전	-	3.4	5.3	7.0	3.6	3.4	5.5	5.2	3.5	7.2	4.9
일반·지방행정	-	1.3	2.5	1.4	2.6	6.4	9.0	11.0	3.1	7.2	4.9
(교부세 제외)	-	미확인	6.4	6.9	1.3	△3.4	1.8	4.8	11.2	22.8	6.2

주 동 기간 총지출 연평균 증가율은 +6.3%
자료 국회예산정책처, 각 연도 「대한민국 재정」 및 기획재정부, 각 연도 「나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

1) 최근 10년(2012~2021년)간 재정규모 증가추세를 판단할 수 있는 지표로는 같은 기간 총지출의 연평균 증가율(+6.3%) 등이 있다.

산업·중소기업·에너지 분야는 연평균 +7.4%로 3번째로 높은 증가율을 보였다. 이 분야는 2012~2018년간은 큰 변화 없이 소폭 증감을 반복하는 추세였으나 2019년 이후 고용·산업위기지역 지원, 일본 수출규제 대응(소재·부품·장비산업 지원), 코로나19 극복 등을 위해 2019년 +15.3%, 2020년 +26.1%, 2021년 +20.7% 등 높은 증가율 보였다는 특징이 있다. 참고로 2019년 이후 산업·중소기업·에너지 분야 증가율은 12대 분야 중 매년 1~2위 수준이다.

반면 SOC 분야는 연평균 +1.5%로 가장 낮은 증가율을 보이고 있다. 이는 SOC 분야가 2012년부터 2019년까지 지속적으로 감소(연평균 △2.1%) 되었기 때문인데, 2020년 이후로는 지역경기활성화 등을 위한 SOC 투자 확대로 2020년 +17.2%, 2021년 +14.2% 등 높은 증가율을 보였다는 점을 함께 고려할 필요가 있다.

그 밖에 농림·수산·식품 분야도 연평균 +2.5%로 2번째로 낮은 증가율을 보이고 있다. 이는 1차 산업 축소, 농촌인구 감소 등 사회전반의 산업·인구구조 변화에 기인한 것으로 보인다.

최근 10년간 12대 분야별 예산의 규모액 추이

분야별 증감률의 차이에도 불구하고 최근 10년간 12대 분야별 예산의 규모액 추이를 살펴보면 어느 정도 일관된 모습이 나타나고 있다.

우선 12대 분야 중 매년 1위 규모를 차지하는 것은 보건·복지·고용 분야로서 총지출 대비 28~35% 수준을 보이고 있다. 다음 일반·지방행정 분야와 교육 분야는 매년 총지출 대비 10% 초중반 수준으로서 각각 2위, 3위 규모를 보이고 있다. 다만 이 두 분야는 각각 지방교부세·지방교육재정교부금을 차감하면 중위권 규모로 축소된다는 점을 고려하여야 한다. 다음 국방 분야는 매년 총지출 대비 9~10%대로서 4위 규모를 차지하고 있다.

그 밖에 R&D 분야, 산업·중소기업·에너지 분야, SOC, 농림·수산·식품, 공공질서·안전 분야는 매년 총지출 대비 4~7% 규모를 보이며 중위권(5~9위) 규모를 유지하고 있다. 마지막으로 문화·체육·관광 분야, 환경 분야, 외교·통일 분야는 매년 총지출 대비 1%대로서 가장 적은 규모(10~12위)를 보이고 있다.

최근 10년간 12대 분야별 예산의 국회심의 경과

마지막으로 최근 10년간 12대 분야별 예산의 국회심의 경과를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 SOC, 농림·수산·식품, R&D 등 3개 분야는 2012년 이후 국회 심의과정에서 매년 증액되고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 SOC 분야는 지역사업 추가반영 등으로 매년 0.4~1.3조원 수준의 대규모 증액이 이루어지고 있다. 또한 문화·체육·관광, 환경, 공공질서·안전 등 3개 분야도 2012년 이후 대부분 증액되는 모습을 보이고 있다.

반면 일반·지방행정 분야는 2012년 이후 매년 0.6~1.8조원 수준의 대규모 감액이 이루어지고 있다. 이는 주로 기획재정부 국고채이자상환 예산에서 대규모 조정이 발생하기 때문이다. 그 밖에 보건·복지·고용 분야는

표 3 2012~2021년 12대 분야별 예산의 규모 및 총지출 대비 비중

(단위 : 조원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
보건·복지·고용 (총지출 대비)	92.6 (28.5)	97.4 (28.5)	106.4 (29.9)	115.7 (30.8)	123.4 (31.9)	129.5 (32.3)	144.7 (33.7)	161.0 (34.3)	180.5 (35.2)	199.7 (35.8)
교육 (총지출 대비)	45.5 (14.0)	49.8 (14.6)	50.7 (14.2)	52.9 (14.1)	53.2 (13.8)	57.4 (14.3)	64.2 (15.0)	70.6 (15.0)	72.6 (14.2)	71.2 (12.8)
교부금 차감 시 (총지출 대비)	미확인	8.7 (2.5)	9.8 (2.8)	13.5 (3.6)	12.0 (3.1)	10.5 (2.6)	14.6 (3.4)	15.4 (3.3)	17.3 (3.4)	18.0 (3.2)
문화·체육·관광 (총지출 대비)	4.6 (1.4)	5.0 (1.5)	5.4 (1.5)	6.1 (1.6)	6.6 (1.7)	6.9 (1.7)	6.5 (1.5)	7.2 (1.5)	8.0 (1.6)	8.5 (1.5)
환경 (총지출 대비)	6.0 (1.8)	6.3 (1.8)	6.5 (1.8)	6.8 (1.8)	6.9 (1.8)	6.9 (1.7)	6.9 (1.6)	7.4 (1.6)	9.0 (1.8)	10.6 (1.9)
R&D (총지출 대비)	16.0 (4.9)	16.9 (4.9)	17.7 (5.0)	18.9 (5.0)	19.1 (4.9)	19.5 (4.9)	19.7 (4.6)	20.5 (4.4)	24.2 (4.7)	27.4 (4.9)
산업·중소기업·에너지 (총지출 대비)	15.1 (4.6)	15.5 (4.5)	15.4 (4.3)	16.4 (4.4)	16.3 (4.2)	16.0 (4.0)	16.3 (3.8)	18.8 (4.0)	23.7 (4.6)	28.6 (5.1)
SOC (총지출 대비)	23.1 (7.1)	24.3 (7.1)	23.7 (6.7)	24.8 (6.6)	23.7 (6.1)	22.1 (5.5)	19.0 (4.4)	19.8 (4.2)	23.2 (4.5)	26.5 (4.7)
농림·수산·식품 (총지출 대비)	18.1 (5.6)	18.4 (5.4)	18.7 (5.3)	19.3 (5.1)	19.4 (5.0)	19.6 (4.9)	19.7 (4.6)	20.0 (4.3)	21.5 (4.2)	22.7 (4.1)
국방 (총지출 대비)	33.0 (10.1)	34.3 (10.0)	35.7 (10.0)	37.5 (10.0)	38.8 (10.0)	40.3 (10.1)	43.2 (10.1)	46.7 (9.9)	50.2 (9.8)	52.8 (9.5)
외교·통일 (총지출 대비)	3.9 (1.2)	4.1 (1.2)	4.2 (1.2)	4.5 (1.2)	4.7 (1.2)	4.6 (1.1)	4.7 (1.1)	5.1 (1.1)	5.5 (1.1)	5.7 (1.0)
공공질서·안전 (총지출 대비)	14.5 (4.5)	15.0 (4.4)	15.8 (4.4)	16.9 (4.5)	17.5 (4.5)	18.1 (4.5)	19.1 (4.5)	20.1 (4.3)	20.8 (4.1)	22.3 (4.0)
일반·지방행정 (총지출 대비)	55.1 (16.9)	55.8 (16.3)	57.2 (16.1)	58.0 (15.5)	59.5 (15.4)	63.3 (15.8)	69.0 (16.1)	76.6 (16.3)	79.0 (15.4)	84.7 (15.2)
교부세 차감 시 (총지출 대비)	미확인	20.3 (5.9)	21.6 (6.1)	23.1 (6.2)	23.4 (6.1)	22.6 (5.6)	23.0 (5.4)	24.1 (5.1)	26.8 (5.2)	32.9 (5.9)
총지출[1]	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	512.3	558.0

주 1) 12대 분야별 예산 분류체계는 개념상 12개 분야 총합이 총지출과 일치하지 않음에 유의 필요
자료 국회예산정책처, 각 연도 「대한민국 재정」 및 기획재정부, 각 연도 「나라살림 예산개요」 등을 바탕으로 재작성

2012~2016년간은 매년 증액되었으나 2017년 이후 매년 0.2~1.5조원 수준의 감액이 이루어지고 있다. 다만 이는 2017년 이후 예산안 편성단계에서의 대규모 증액에 대한 반작용으로 추정되며, 특히 최근 국민연금급여 등 사회적연금·보험 예산의 국회 감액규모가 증가하는 추세를 보이고 있다.

한편 2021년도 12대 분야별 예산의 국회심의 경과도 이러한 추세와 비슷한 모습을 보이고 있다. 2021년도 예산안 국회 심의 시 주요 증액 분야는 SOC(+0.5조원), 공공질서·안전(+0.5조원), 농림·수산·식품(+0.3조원) 순서인데, SOC 분야는 국토교통부의 각종 도로·철도사업(+2,600억원 이상), 공공질서·안전 분야는 행정안전부의 재난대책비(+6,200억원), 농림·수산·식품 분야는 농림축산식품부 농어업재해재보험금(+1,000억원) 등의 증액에 주로 영향을 받았다.

반면 주요 감액분야는 일반·지방행정(△1.8조원), 산업·중소기업·에너지(△0.5조원), 보건·복지·고용(△0.2조원) 순서인데, 일반·지방행정 분야는 기획재정부 국고채 이자상환(△9,000억원) 및 금융위원회 국책은행 출자(△3,231억원 이상)에서, 산업·중소기업·에너지 분야는 산업통상자원부·중소벤처기업부의 금융성 기금에 대한 출연(△2,500억원 이상)에서, 보건·복지·고용 분야는 보건복지부의 국민연금급여(△3,391억원) 등에서 주로 감액이 이루어졌다.

표 4 2012~2021년 12대 분야별 예산의 국회심의 경과

(단위 : 조원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	평균
보건·복지·고용	+0.7	+0.3	+0.6	+0.2	+0.5	△0.5	△1.5	△1.2	△1.0	△0.2	△0.21
교육	+0.4	+0.7	△0.1	△0.1	+0.02	+1.0	+0.0	△0.3	+0.2	+0.2	+0.20
(교부금 제외)	미확인	(+0.6)	(+0.3)	(△0.0)	(+0.1)	(+0.0)	(+0.1)	(+0.2)	(+0.3)	(+0.3)	+0.21
문화·체육·관광	+0.1	+0.2	+0.1	+0.1	+0.1	△0.2	+0.1	+0.1	+0.1	+0.1	+0.08
환경	△0.2	+0.0	+0.1	+0.1	+0.02	+0.1	+0.1	+0.2	+0.2	+0.1	+0.07
R&D	+0.1	+0.0	+0.2	+0.1	+0.2	+0.0	+0.03	+0.1	+0.1	+0.2	+0.10
산업·중소기업 ·에너지	△0.2	△0.2	+0.1	△0.03	+0.2	+0.1	+0.3	+0.1	△0.2	△0.5	△0.03
SOC	+0.4	+0.4	+0.4	+0.4	+0.4	+0.4	+1.3	+1.2	+0.9	+0.5	+0.63
농림·수산·식품	+0.02	+0.0	+0.2	+0.01	+0.1	+0.1	+0.1	+0.1	+0.5	+0.3	+0.14
국방	△0.2	△0.3	△0.1	△0.1	△0.2	-	+0.04	-	+0.0	△0.1	△0.12
외교·통일	△0.0	△0.0	-	△0.01	+0.01	△0.0	△0.1	△0.01	△0.02	△0.04	△0.02
공공질서·안전	△0.03	+0.0	+0.1	+0.04	+0.04	+0.1	+0.2	+0.1	△0.1	+0.5	+0.10
일반·지방행정	△1.5	△1.5	△1.4	△1.2	△1.4	△0.6	△0.7	△1.4	△1.5	△1.8	△1.30
(교부세 제외)	미확인	(△1.5)	(△1.0)	(△1.4)	(△1.3)	(△0.7)	(△0.7)	(△1.0)	(△1.4)	(△1.8)	△1.20

자료 대한민국국회, 각 연도 예산안에 대한 「예결위심사보고서」, 『본회의 수정안』 및 기획재정부, 각 연도 예산안 국회확정 보도자료 등을 바탕으로 재작성

국회예산정책처에서는 2018년 NABOSTATS(재정경제통계시스템, www.nabostats.go.kr)을 구축하고, 2019년부터 본격적으로 대외서비스를 개시하여 국회 의정활동을 지원하고 있다. NABOSTATS는 670여 종의 재정·경제 분야 통계를 총망라하여 제공하는데, 의정활동에 필요한 300여 종의 상임위원회별 정책통계는 물론 국회의 예·결산 심사연혁도 서비스하고 있다. 이 코너에서는 NABOSTATS에서 제공하는 통계 중 최근 이슈가 되고 있는 통계를 소개함으로써, 독자들이 NABOSTATS를 더 잘 활용할 수 있도록 안내하고자 한다.

NABOSTATS의 주요 통계 소개

숫자로 보는 정책

글
정책총괄담당관실 정책분석관
이한성

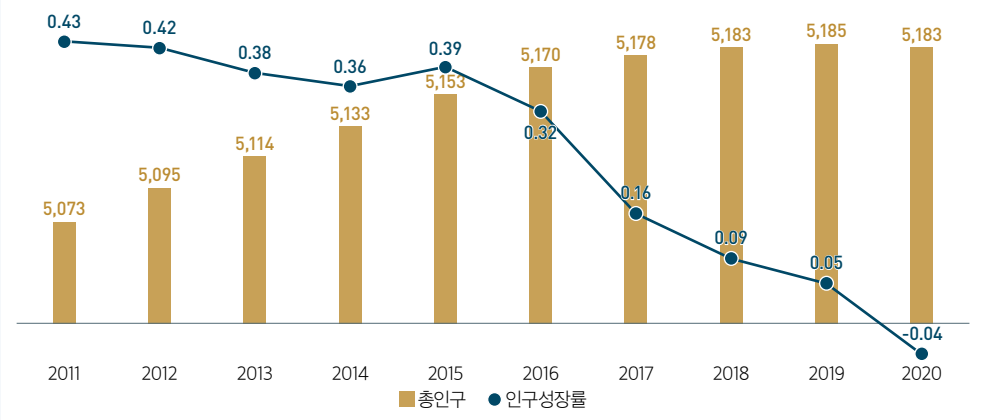
주민등록 사상 첫 인구 감소

지난 1월 행정안전부가 발표한 주민등록 인구통계에 따르면 2020년 12월 31일 기준 우리나라 주민등록 인구는 총 5,182만 9,023명을 기록했다. 이는 전년도 12월 31일 5,184만 9,861명보다 0.04%(2만 838명) 감소한 것이다. 연간 기준으로 주민등록인구가 감소한 것은 통계 작성 이후 이번이 처음이다.

NABOSTATS에서 지난 10년간 주민등록상 인구 변동현황을 살펴보면, 우리나라 인구는 매년 증가 폭이 점점 줄어들기는 했으나 꾸준히 증가해왔고 실제 인구가 감소한 것은 지난해가 처음이다. 인구성장률은 2011년 0.43%를 기록한 이후 하락세가 지속됐다. 2017년에는 전년(0.32%) 대비 반토막인 0.16%로 급격히 하락했고, 이후 0%에 수렴하다 2020년 결국 마이너스로 돌아섰다.

그림 1 2011~2020년 주민등록 인구 추이

(단위 : 만명, %)



자료 NABOSTATS-인구·사회통계-인구-'총인구 성장률(주민등록인구)'

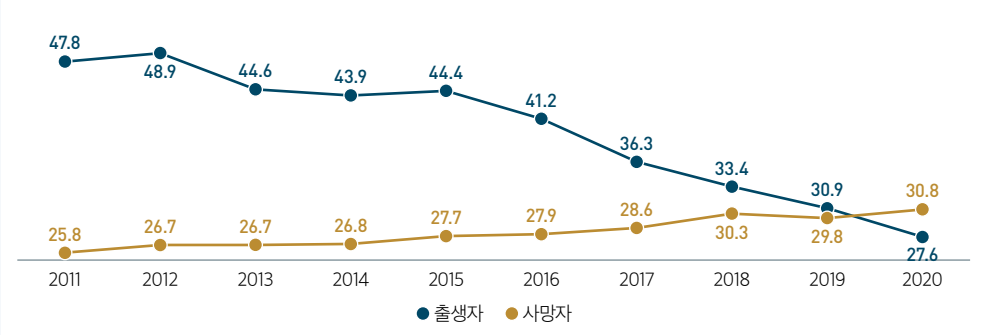
출생자 수가 사망자 수보다 적은 것이 원인

사상 최초의 주민등록인구 감소에 대하여 행정안전부는 '인구 데드크로스(Dead Cross)'를 가장 큰 원인으로 언급했다. '인구 데드크로스'는 사망자 수가 출생자 수보다 많아지면서 인구가 자연감소하는 현상을 뜻한다.

주민등록 인구통계에 따르면 2020년 출생자는 27만 5,815명으로 전년도보다 10.65%(3만 2,882명) 감소했다. 2016년 이전까지 40만명대를 유지하던 연간 출생자 수는 2017년 30만명대로 떨어진 뒤 3년 만에 20만명대로 급격히 감소했다. 반면 사망자 수는 전년 대비 3.10%(9,269명) 증가한 30만 7,764명으로 출생자 수보다 약 3만 2천여명 많은 수치를 기록했다.[1)]

그림 2 2011~2020년 출생·사망자 추이

(단위 : 만명)



자료 NABOSTATS-인구·사회통계-인구-'출생(등록)자·사망(말소)자(주민등록인구)'

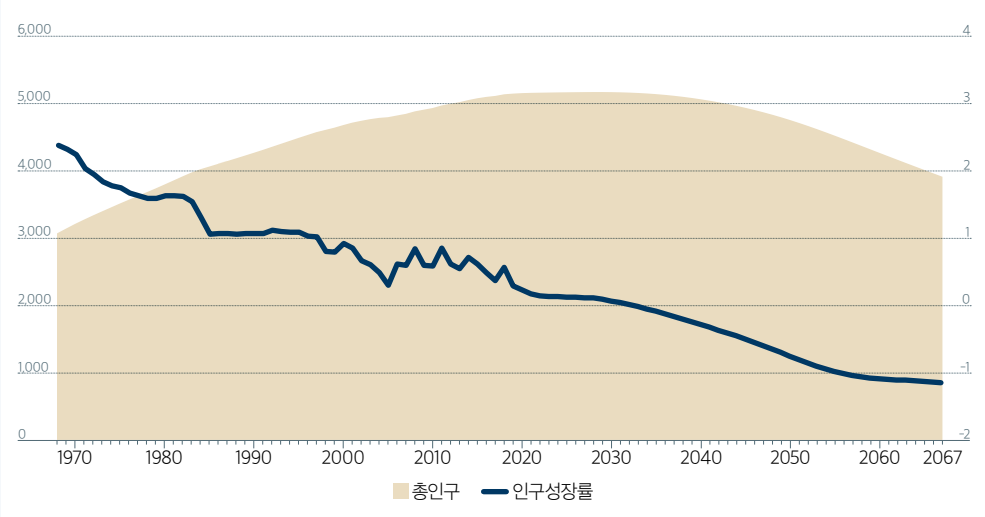
1) 이상 출생자는 주민등록상 출생등록자, 사망자는 주민등록상 사망말소자를 의미하며 이하 같다.

예상보다 빠른 저출산 심화 속도 우려

이번 주민등록 인구통계 결과는 저출산 현상이 예상보다 더 빠른 속도로 다가오고 있음을 알려준다. NABOSTATS에서는 주민등록 인구통계 뿐 아니라 통계청의 장래인구추계 통계(중위 추계)도 제공하고 있다. 가장 최근 추계인 2019년 실시 결과[2]에 따르면, 총인구는 2028년 5,194만명을 정점으로 하여 이후 감소하고 인구성장률은 2029년부터 마이너스로 전환되는 것으로 전망된 바 있다. 이는 직전 2016년 추계보다 총인구 감소 시점이 3년 단축된 것이다.

그림 3 통계청 장래인구추계: 2067년까지의 총인구 및 인구성장률

(단위 : 만명, %)



자료 NABOSTATS-인구·사회통계-장래추계-'총인구와 인구성장률'

저출산 관련 대책 마련 필요

행정안전부는 이번 통계 결과를 발표하며 "저출산 현상이 여전히 우리 사회의 큰 과제로 남아있다는 것을 보여준다"고 분석하고, "복지·교육·국방 등 정부 정책의 근본적인 변화가 필요해 보인다"고 강조했다. 기획재정부 또한 "빠른 인구구조 변화에 대응해 재정 지원 방안을 강구해야 한다"고 밝혔다.[3]

NABOSTATS는 정부가 5년 주기로 작성하는 저출산고령사회 기본계획을 바탕으로 정부의 저출산 대응 예산 규모를 제공하고 있다. 이에 따르면 매년 저출산 대응 예산 규

2) 당초 장래인구추계는 5년 주기로 작성되어 2021년에 공표예정이었으나, 초저출산 상황을 반영하여 향후 50년(2017~2067년)간의 장래인구를 전망한 특별추계를 공표했다.

3) '2021~2025년 국가재정운용계획 정책간담회' 중 안일환 기획재정부 2차관 발언, 2021.1.8.

모는 늘어나고 있으나, 실제 출산율 제고 효과에는 의문이 남아 있다. 1.2명 내외를 유지해오던 합계출산율은 2016년 이후 더욱 하락하여 2019년 0.92명까지 떨어졌고, 출생아 수 역시 2019년 기준 30만 2,676명으로 급감했다.

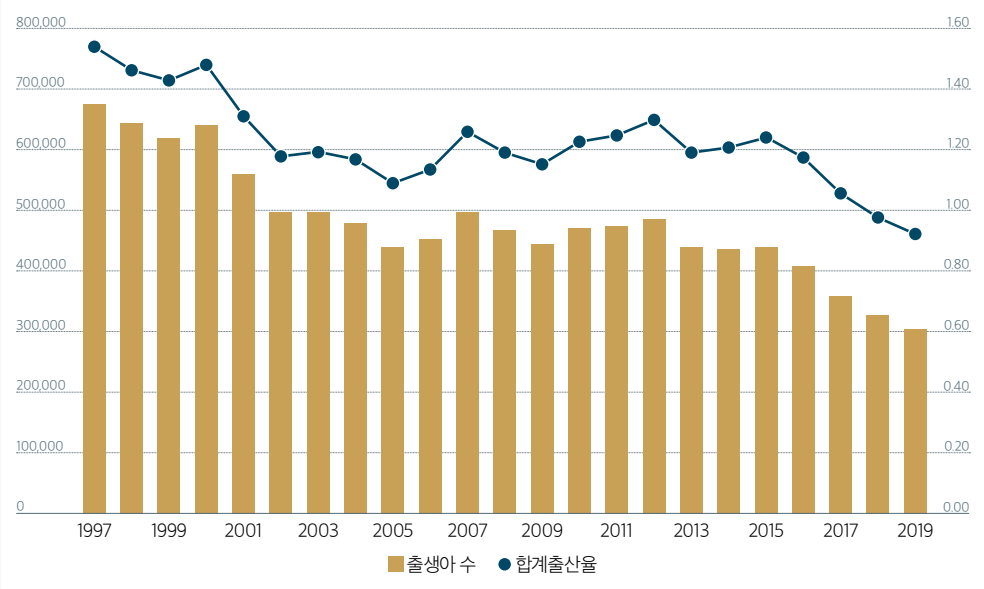
표 최근 5년간 저출산 대응 예산 규모

연도	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
억원	214,422	241,150	263,189	323,559	401,906

주 국비와 지방비를 합한 금액을 기준으로 작성
원자료 제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020년) 및 기본계획 수정(2019. 2.)에 따른 2016~2020년 각 연도 시행계획을 바탕으로 재작성
자료 NABOSTATS-위원회별 통계-보건복지위원회-'영유아-저출산 대응 예산 규모'

그림 4 1997~2019년 출생아 수 및 합계출산율* 추이

(단위 : 명, %)



* 합계출산율: 여성 1명이 가임기간(15~49세)에 낳을 것으로 기대되는 평균 출생아 수
자료 NABOSTATS-인구·사회통계-인구-'출생아 수와 합계출산율'

NABOSTATS 두 배로 활용하기

위에서 살펴본 것처럼 NABOSTATS는 통계청의 인구총조사·인구동향조사 및 장래인구추계, 행정안전부의 주민등록 인구통계 등 다양한 통계를 제공하고 있으며, 저출산 대책 관련 통계도 계속해서 업데이트할 예정이다. 또한 NABOSTATS 홈페이지 메인화면에서는 국회예산정책처의 최신 발간물을 살펴볼 수 있다. 국회예산정책처에서는 저출산 대책 평가, 저출산의 원인과 정책적 시사점 등 관련 연구를 지속적으로 수행하고 있으므로 필요시 통계와 함께 이용하면 더욱 유용할 것으로 기대된다.

ASEAN+3 거시경제조사기구(AMRO) 화상회의

글
경제분석총괄과 경제분석관
김윤희

들어가며

ASEAN+3 거시경제조사기구(ASEAN+3 Macroeconomic Research Office, AMRO)는 2011년 4월에 설립됐으며, ASEAN+3 지역의 거시경제·금융상황을 점검(Surveillance) 및 집행권고(집행위원회에 경제동향 보고서 제출)하고 위기 시 역내 금융 안전망인 치앙마이 이니셔티브 다자화협정(Chiang Mai Initiative Multilateralisation)을 통한 스왑요청이나 인출을 지원하는 국제기구이다. 국회예산정책처는 2017년부터 연례적으로 AMRO와 재정정책 및 국내경제 상황 등에 대해 논의해왔으며, 2020년 회의의 경우 코로나19로 인해 지난 12월 4일 금요일 오전 10시 30분부터 12시까지 1시간 반 동안 Webex를 이용하여 화상으로 진행됐다. AMRO에서는 수미오 이시카와(단장) 등 6인이 참여했으며 국회예산정책처에서는 예산분석실, 추계세제실 및 경제분석국에서 진익 경제분석총괄과장을 비롯한 분석관 4인이 참여했다.

회의개요

회의에 앞서 수미오 이시카와 단장은 코로나19로 인해 불가피하게 화상회의를 제안하게 됐는데 국회예산정책처에서 수락해준 것에 대해 감사의 표시를 전하며 인터뷰의 취지 및 목적을 설명했다. 이에 국회예산정책처의 진익 과장도 국회예산정책처와 AMRO의 정보 교류 및 협력관계가 지속되기를 희망한다고 전했다. 이날 회의는 사전에 협의된 주제인 2020년 추가경정예산 효과 및 세입 전망, 2021년 예산안, 경기 지원책 및 중기 재정 지속가능성과 장기재정 위험성, 장기적 지속가능성을 위한 재정전략 등에 대해 순차적으로 질의응답 하는 형식으로 진행됐으며 각 실·국별로 해당 주제에 대해 담당 분석관들이 답변하는 방식으로 이뤄졌다.

2020년 경제성장 전망 및 추가경정예산 효과

국회예산정책처는 2020년 한국의 경제성장률을 코로나19 확산세 및 세계 교역환경 악화로 인해 -1.6%로 전

망한 바 있다.[1] 해외 주요국과 마찬가지로, 한국 정부도 재정지출을 통해 코로나19 피해를 지원했는데 2020년에 4차례에 걸쳐 추가경정예산(59.4조원)을 집행했다. 제2회 추경을 제외하고는 모두 중소·중견기업, 자영업자, 저소득층 등 코로나19로 타격을 입은 산업·계층에 대한 맞춤형 지원이었으며, 경기부양 효과 및 정책·집행속도의 적절성에 대해서 시의적절하다는 평가를 받고 있다. 예를 들어 제4회 추가경정예산안의 경우 주로 지역경제 활성화 및 향후 고용지원·경제동력 유지를 위하여 필요한 정부 대책을 위한 항목이 예산에 편성됐다. 소상공인·중소기업 긴급 피해지원으로 3.8조원, 청년특별지원 등 고용안정으로 1.4조원, 89만명에 해당하는 저소득층에 대한 긴급 생계지원으로 0.4조원, 아동 특별돌봄을 포함한 긴급돌봄 지원에 2.2조원을 배정했다.

NABO의 국세수입 전망

2020년 국세수입에 대해 국회예산정책처는 2019년(293.5조원) 대비 12.6조원 감소한 280.9조원을 전망한 바 있다.[2] 이는 경기 둔화로 대부분의 세목에 대한 세입이 감소할 전망임에도 불구하고, 자산 관련 세수인 양도소득세, 증권거래세, 상속증여세 등을 중심으로 큰 폭의 증가세가 예상되기 때문이다. 2021년 국세수입에 대한 예산은 2020년 대비 3.0조원 증가한 282.7조원이며 이는 완만한 경기회복 전망에 따라 소득세, 부가가치세 등의 증가에 기인한다. 다만 법인세의 경우 2020년 경기 부진으로 인해 기업의 실적 저하로 예상세입이 감소할 예정이다. 자산세수의 경우는 2020년 자산시장의 호조가 2021년에도 이어지면 증권거래세, 양도소득세 등이 증가할 것으로 예상된다.

중장기 재정에 대한 한국형 뉴딜 사업 및 코로나19 지원책의 영향

한국은 2021년 예산안에서 '한국형 뉴딜' 사업에 대해 총 21.3조원 규모로 디지털 뉴딜 7.9조원, 그린 뉴딜 8.0조원, 안전망 강화에 5.4조원을 편성했으며 전체의 14.1%인 3조원 규모로 신규 사업을 구성했다. 신규 사업의 경우 향후 재정 운용의 효율성과 효과를 제고하는 방향으로 추진될 필요가 있으며 기존 사업은 추진 과정에서 나타난 문제점을 개선할 필요가 있다. 또한 '한국형 뉴딜' 사업은 민간의 새로운 시장과 수요, 민간 중심의 일자리 창출로 연계되도록 사업을 추진할 필요가 있다. 2020년에 제4회 추경을 포함한 정부의 경기 지원책이 한국의 정부부채를 증가시켰으나, 세계 주요국과 마찬가지로 한국 정부도 2021년에 코로나19 위기 극복 및 포스트 코로나 시대를 대비하기 위해 확장적 재정 운용 목표를 수립했다. 이에 중장기 재정건전성을 유지하기 위한 노력을 지속적으로 할 필요가 있다.

우발부채[3]가 재정의 지속가능성에 미치는 영향

국유 금융기관을 통한 정책자금 또는 신용보증 등 정부의 준재정조치가 시행되고 있는 상황에서, 우발부채가 재정의 지속가능성에 미치는 잠재적 위험성이 존재하는 것은 사실이기에 안정적인 보증공급 방안을 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 중소·벤처기업 정책자금 융자 사업 등 민간시장에서 자금조달이 어려운 우량기업

1) 「2021년 및 중기 경제전망」, 국회예산정책처, 2020.9.29.
2) 「2021년도 총수입 예산안 분석」, 국회예산정책처, 2020.10.29.
3) 우발부채(Contingent Liability): 현재는 채무로 확정되지 않았으나 가까운 장래에 돌발적인 사태가 발생하면 채무로 확정될 가능성이 있는 특수채무.

에 대한 지원이 늘어나는 상황에서 기업의 보증사고 발생 위험이 커질 가능성이 존재하므로 리스크 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

재정효율성 제고를 위한 '전략적 지출 검토'[4]에 대해

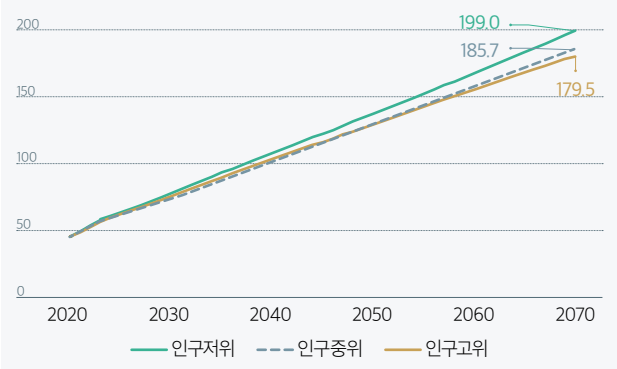
전략적 지출이란 재정 효율성을 확보하기 위하여 영국, 캐나다 등 해외 주요국에서 글로벌 금융위기 및 재정위기에 대응하기 위해 시행한 기존 재정사업에 대한 구조조정 과정을 의미한다. 향후 한국 정부도 전략적 지출 검토(Strategic Spending Reviews) 제도를 적극적으로 고려하여 정책목표에 맞춰 재정 배분을 조정하거나 삭감하는 등 지출구조조정 방안을 마련할 필요가 있다고 본다.

한국의 장기재정 위험요인 및 향후 과제

한국의 장기재정 위험요인으로는 인구구조 변화, 사회보장성 기금에서의 재정구조 변화 등이 있다. 국회예산정책처는 인구구조 변화의 재정에 대한 영향을 시나리오 분석을 시행했으며, 2070년 GDP 대비 국가채무의 비율은 인구구조 가정을 저위로 했을 때 199.0%이었고, 중위로 했을 때 185.7%, 고위로 했을 때 179.5%로 추정됐다.[5] 다음으로 사회보장성기금(국민연금기금과 사학연금기금)의 재정위험을 분석했다. 분석결과, 국민연금은 2056년 기금이 소진되고 2070년이 되면 누적 재정수지 적자가 GDP 대비 61.3%가 될 것으로 전망됐고, 사학연금은 2048년 적립금이 소진되고 재정수지 적자가 GDP 대비 2.4%가 될 것으로 전망됐다. 이는 현행제도가 유지된다는 전제를 적용한 경우의 결과로서, 현행제도가 변화하지 않고 유지된다면 국가재정의 잠재적 위험요인이 될 수 있음을 말하고 있다. 따라서 국회예산정책처는 장기 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서 세입 확충, 지출 구조조정 등이 필요하며 국민연금기금과 사학연금을 비롯한 사회보장성 기금제도의 개선뿐만 아니라 건강보험, 노인장기요양보험과 같은 단기성 사회보험에서도 제도개선이 필요하다고 권고했다.

그림 1 GDP 대비 국가채무 비율

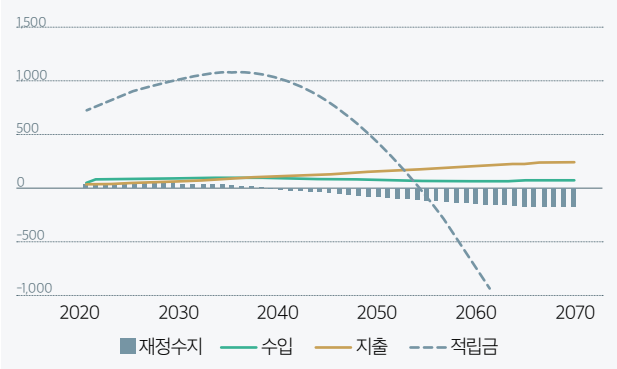
(단위 : %)



자료 국회예산정책처, 「2020 NABO 장기 재정전망」, p.92

그림 2 국민연금 재정전망

(단위 : 조원)



자료 국회예산정책처, 「2020 NABO 장기 재정전망」, p.84

4) 「한국 경제의 구조변화와 대응전략: V. 성장여건 변화 대응 재정전략」, 국회예산정책처, 2020.8.7.

5) 「2020 NABO 장기 재정전망」, 국회예산정책처, 2020.9.28.

경제 회복을 위한 ASEAN+3 금융협력 강화

글 ASEAN+3 거시경제조사기구 소장 **토시노리 도이**
번역 기획예산담당관실 영문에디터 **조미희**

코로나19 바이러스가 발생한 지 벌써 1년이 넘었다. ASEAN+3(동남아시아 국가연합 10개국과 한국, 중국, 홍콩, 일본)은 여전히 바이러스 확산에 맞서 싸우고 있지만, 전 세계 다른 국가들에 비해 상대적으로 높은 방역률을 보인다. 미국 존스 홉킨스 대학교의 자료에 따르면 ASEAN+3 지역의 감염사례는 전 세계 확진자 수 중 약 2%에 불과한 것으로 나타났다.

하지만 ASEAN+3 지역 경제는 코로나19로 많은 타격을 입었다. 정부의 엄격한 봉쇄 조치의 결과로 ASEAN+3 국가의 GDP 성장률은 2020년 1분기 또는 2분기에 급격히 감소했다. ASEAN+3 거시경제조사기구(ASEAN+3 Macroeconomic Research Office, AMRO)는 2020년 동아시아 지역이 마이너스 성장을 기록할 것으로 예상했으며 한국을 포함한 14개 회원국 중 9개 국가의 경제가 위축될 것으로 전망했다.

ASEAN+3 지역은 과거 1997년 아시아 금융 위기로 상당한 경제적 타격을 받은 지역이다. 이후 예상치 못한 충격으로부터 경제를 보호하기 위해 각국은 정책적 '버퍼'와 준비금 마련에 힘썼다. 환율 유연성 확대 외에도, 경상수지 균형, 외환보유액 확충, 금융, 재정 및 통화 건전성 정책의 채택 등 다양한 노력을 기울였다.

전례 없는 코로나19 대응조치

코로나19 확산으로 ASEAN+3 국가들은 충격을 완화하기 위해 신속하게 움직였다. 의료 시스템을 강화하는 것 외에도 가계, 기업 및 금융 시스템을 지원하기 위해 특별 조치를 도입했다.

대다수 국가에서 가계와 기업을 위한 대출 지원에 초점을 맞춘 재정정책을 도입했다. 경기 부양책 규모는 GDP의 2~55%(한국 14.8%)이다. 직접 소득 지원 제도는 사회 안전망이 취약한 국가에서 그 효과가 입증되었다. 피해를 본 가계와 기업에 정부 보증 은행 대출도 지원되었다.

한국을 포함한 10개 ASEAN+3 국가의 중앙은행은 금리를 인하하고 적시에 금전적 지원을 제공했다. 그 외에도 유동성 개선을 위한 시장 개입, 신용한도 임시 상향 및 회사채 구매 등 다양한 조치를 마련했다. 특히 금융 규제 당국이 금융 기관에 일시적인 규제 완화를 적용했다는 점이 주목할 만한 점이다.

역내 금융협력

국가 차원의 노력뿐만 아니라 ASEAN+3 회원국들은 역내 금융협력 강화를 위한 노력을 들이고 있다. 1997년 아시아 금융 위기는 경제 전반에 걸친 충격의 전파 속도와 강도는 물론 향후 또 다른 금융 위기를 예방하고 외부 충격을 완화하기 위해 국가 간 협력이 필요하다는 점을 깨우쳐 주었다.

2000년 ASEAN+3 회원국은 역내 금융 안전망의 중요성을 인식하고 향후 위기로부터 각국의 경제를 보호하기 위해 고안된 양자 간 통화스와프 협정 네트워크인 치앙마이 이니셔티브(CMI)를 체결했다. 2010년 글로벌 금융위기 이후, 회원국의 달러 유동성 지원을 위해 기존 이니셔티브를 확장해 치앙마이 이니셔티브 다자화(CMIM)를 출범시켰다.

2,400억달러 규모의 CMIM은 역내 재정 안정성을 강화하고 급격한 자본 흐름 반전과 같은 단기적인 외부

충격에 대한 취약성을 줄이는 것을 목표로 한다.

오늘날 CMIM은 개별 국가의 외화보유액, 양자 스와프 협정, 기타 역내 금융 협약 및 IMF(International Monetary Fund)와 더불어 글로벌 금융 안전망의 중요한 축을 담당하고 있다. CMIM은 AMRO의 지원을 받아 운영된다.

코로나19로 인해 증폭된 리스크로 최근 ASEAN+3 회원국은 도움이 필요한 국가를 위해 CMIM의 유효성을 제고하고 운영역량을 키우는 데 합의하며 새로운 이정표를 찍었다.

주요 합의 내용 중 하나는 IMF 비연계비율을 늘렸다는 점이다. 2010년에 IMF 프로그램과 연계하지 않고 회원국이 지원받을 수 있는 CMIM의 지원액은 최대 20%이었지만 2014년에 30%로 증액했다.

2020년 9월 연례 회의에서 ASEAN+3 재무장관과 중앙은행 총재는 IMF 비연계비율을 40%로 늘리는 데 합의했다. 이 개정안이 발효되면 IMF 프로그램과 연계하지 않고 회원국들에 더 큰 규모의 자금을 빠르게 지원해줄 수 있다.

또한 수요 맞춤형 자금 지원을 위해 CMIM은 달러 외에 현지 통화 사용을 제도화하기로 했다. 세부적인 양식과 절차는 향후 조율될 것이며, 제도화를 통해 자금 조달 옵션이 확대되고 CMIM의 유연성이 강화될 것이다.

코로나19 이후 역내 경제 강화

여전히 불확실한 팬데믹 상황 속에서 ASEAN+3 지역 경제가 직면한 과제 중 하나는 단기적으로는 성장 회복과 정책 여력 확보 사이의 균형을 맞추는 것이다. 부양책 및 완화 정책의 폐지는 회복의 강도, 지속되는 불확실성, 거시경제 및 재정 건전성의 보장 등 다양한 요소를 고려해서 결정해야 한다. 부양책 조기 철회는 잠재적인 절벽 효과로 이어질 수 있으며, 반대로 과도하게 안전망을 확장하면 재정의 지속 가능성에 해를 끼치고 금융 시스템의 도덕적 해이를 초래할 수 있다.

중기적으로 정책 신뢰도를 유지하기 위해서는 정책 재건에 대한 강한 의지가 매우 중요하다. 팬데믹 이후 재정 건전성 회복과 특별 통화 정책 해제는 시장 신뢰를 회복하는 데 중요한 역할을 할 것이다. 코로나19 이후 세계는 변화할 것이고 그 속에서 번영하기 위해서는 디지털 기술의 채택, 지속 가능성에 대한 중요성 증가 등 구조적 변화에 발맞춰 나아가야 할 것이다.

역내 무역 및 투자가 더욱 상호 연결됨에 따라 공급망 와해, 금융시장 전이 및 전염 효과 등 리스크가 증폭되었고 따라서 거시 금융 충격에 대한 역내 협력 강화의 중요성이 강조되었다. 실제로 아시아 금융 위기 이후 ASEAN+3 회원국들은 경제 및 금융 회복력을 강화하기 위한 역내 금융 안전 조치 마련을 위해 부지런히 집단적으로 움직였다.

마지막으로, ASEAN+3 회원국들은 재정 버퍼 구축, 거시건전성 정책 이행, 개방적이고 포괄적인 규칙 기반 다자간 무역 정책 유지, 역내 협력 및 통합을 강화하려는 노력을 지속해서 들이고 있다. 이러한 노력을 바탕으로 ASEAN+3 회원국들은 더 강력한 경제 국가로 성장할 수 있을 것이다.

AMRO 소개

싱가포르에 본사를 둔 AMRO는 ASEAN+3 지역의 거시경제를 감독하는 기구이다. AMRO는 또한 지역 금융 안전망인 치앙마이 이니셔티브 다자화(CMIM)의 운영을 지원한다. AMRO의 비전은 14개 회원국의 신뢰할 수 있는 정책 고문 역할을 하는 독립적이고 전문적인 지역 기구가 되는 것이다. AMRO의 미션은 ASEAN+3 지역의 거시경제 및 재정적 안정에 이바지하는 것이다. 격동의 시기에 AMRO는 아래 세 가지 핵심 가치에 기반하여 그 어느 때보다 더 헌신적으로 업무를 수행한다. AMRO의 회원에는 동남아시아국가연합(ASEAN)의 10개국, 한국, 중국, 홍콩, 일본 등이 포함된다.

역내 거시경제 감시를 담당하는 국제기구로서 AMRO는 시의적절한 분석, 리스크 평가 및 정책 권고를 제공하기 위한 노력을 배가했다.

AMRO는 CMIM의 이행을 지원한다. 지속되는 글로벌 불확실성과 지역경제와 글로벌 경제의 통합으로 ASEAN+3 금융 안전망의 중심에 있는 CMIM의 위기 예방 및 해결 역량의 중요성이 높아졌다.

동시에 AMRO는 거시경제 감독 역량발전의 중요성을 인지하며 회원국 간 지식공유의 기반을 다지고 있다. 지난 7년간 AMRO는 회원국의 수요와 경제 상황에 따른 맞춤형 기술지원을 제공했다.

AMRO 소장 토시노리 도이

토시노리 도이 소장은 오랜 기간 거시경제 정책 입안 및 국제금융 분야에서 경력을 쌓은 전문가로 2019년 5월 AMRO의 소장으로 임명되었다.
AMRO에 임명되기 전 일본의 재무부 특별 고문, 재무부대신 비서관을 역임했다. 아세안 금융협력 전략 방향(ASEAN+3 Finance Process), G7, G20 등 국제금융 분야에서 고위급 인사로 폭넓은 경험을 쌓았다. 최근까지 일본 정책연구소(Policy Research Institute: PRI)의 연구소장으로 역임했다. 워싱턴 소재 주미 일본대사관 공사, IMF 아태지역본부의 자문위원으로 활동하며 국제적 감각을 갖추었다.

경제·산업동향 & 이슈 2021년 1월호 (통권 제13호)

경제동향

최근 우리 경제는 수출이 제조업을 중심으로 회복되고 있으나, 코로나19 재확산에 따른 내수 부진이 서비스업에서 지속되고 고용상황이 악화되고 있다. 반도체 등 IT 부문을 중심으로 수출 회복세와 이와 연관된 설비투자 확대가 나타나고 있으나, 2020년 11월 중순 이후 코로나19의 가파른 확산세와 이에 따른 방역조치 강화로 소비활동이 위축되고 취업자 수 감소폭이 다시 확대됐다.

2020년 12월 소비자물가상승률은 농축수산물 물가 상승세 둔화 및 낮은 서비스 물가 수준이 유지되면서 전년 동월 대비 0.5% 상승했다. 빠르게 높아지던 농축수산물 물가는 채소류 생산량의 증가에 힘입어 상승세가 둔화됐다. 2019년 0.4%에 이어 0%대 중반의 매우 낮은 저물가 상황이 지속되고 있다고 볼 수 있다.

2020년 12월 금융시장은 글로벌 달러화 약세, 코로나19 백신 상용화 기대 및 풍부한 시중 유동성 등을 배경으로 원/달러 환율의 하락과 주가 상승이 지속되는 모습을 보였다. 한편 국고채 금리는 3년 만기물이 전월과 동일한 0.97%로 낮은 수준을 보여주었으나, 10년 만기물은 장기채 수급불안과 경기회복기대의 반영에 의하여 전월보다 0.07%p 상승한 1.68%를 나타냈다.

산업고용동향

산업 생산에서 제조업과 서비스업의 격차가 커졌다. 2020년 11월 중 반도체, 일반기계, 조선, 가전 등의 약진으로 제조업 생산이 전년 동월 대비 0.7% 증가했다. 전년 동월 대비 가전은 16.8%, 반도체는 8.5% 생산이 증가했다. 그러나 11월 중 서비스업 생산은 코로나19 3차 유행으로 인한 위축으로 전년 동월 대비 1.4% 감소하여 부진이 계속되었다. 세부 업종별 편차도 있는데, 금융 및 보험의 경우는 생산이 18.4% 증가했으나, 도매 및 소매는 2.0% 감소, 특히 숙박 및 음식업은

17.3%의 생산 감소를 보였다.

2020년 12월 고용은 대면서비스업을 중심으로 위축된 모습을 보였다. 코로나19 재확산과 거리두기 강화의 영향으로 전체 취업자 수는 전년 동월 대비 62.8만명 감소하여 전월의 감소 27.4만명에 비해 감소폭이 확대됐다. 특히 수출 개선 등의 호재에도 불구하고 제조업 분야에서도 고용이 11.0만명 감소하여 추세적인 감소세가 나타났다. 서비스업 취업자는 전년 동월 대비 60.3만명이 감소했는데, 이는 코로나19 확산 이후 가장 큰 취업자 수 감소폭이다.

에너지의 경우 12월에 석유와 석탄, 가스 가격이 15.2%, 32.3%, 11.4%로 크게 상승했고, 구리 가격이 27.9% 상승하는 등 금속광물의 상승세가 두드러졌다. 부동산의 경우 주택 매매가격지수 변동률은 전국 0.9%, 수도권 0.66%, 지방 1.12%로 상승폭이 소폭 확대됐다.

2020년 12월 주민등록인구는 감소하는 가운데, 2020년 10월 출생아 수는 역대 최저치, 사망자 수는 역대 최고치를 기록했다. 인구의 자연감소는 12개월째 지속된 것으로 나타났다.

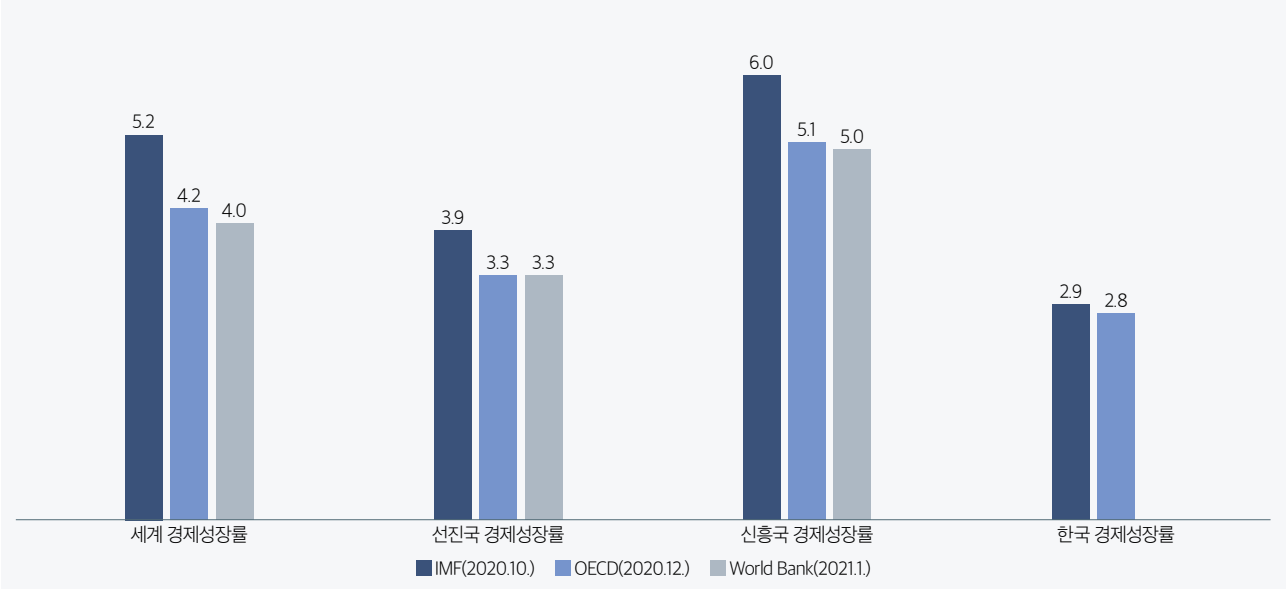
경제·산업현안

Ⅰ. 2021년 경제여건 및 경제정책 방향 점검

2021년 세계 경제는 각국 정부의 적극적인 경기복원대책과 소비회복에 힘입어 4.0~5.2%의 성장이 전망된다. 국내 경제도 완만한 경제회복세가 예상되나, 유동성 확대로 인한 물가상승과 자산가격 변동성 증가 리스크가 존재할 것으로 예상된다. 이에 정부는 2021년 경제정책 방향을 발표했고 적극적 경제 운용, 내수회복, 투자·수출 개선 및 민생안정 등을 선제적 경제정책 방향으로 설정했다. 2021년에는 일정 수준의 경제회복과 글로벌 교역 개선이 예상되나, 감염병 사태의 종식이 지연될 가능성 또한 상존하므로 안정적인 감염병 관리와 더불어 내수 및 수출 활성화를 위한 다각적인 정책수단이 강구될

그림 1 해외 주요 국제기구 2021년 경제 전망 비교

(단위 : %)



주 전년 대비 증가, World Bank는 경제성장률 계산 시 시장환율 기준, IMF와 OECD는 구매평가(PPP) 기준
자료 IMF, OECD, World Bank

그림 2 2020년 가구 평균 자산·부채·순자산

(단위 : 만원)

주 가구의 자산 및 부채는 조사년도 3월 31일 기준임
자료 통계청, 가계금융복지조사

필요가 있다. 또한 내수·투자·수출 개선을 위한 경제활력 제고 노력을 지속하면서 경제구조의 취약점을 보완하고 지속성장을 위한 성장동력 확보에 노력을 기울일 필요가 있다.

II. EU-영국 간 미래관계 협상 타결의 주요 내용

2020년 1월 영국의 EU 탈퇴 이후 전환 기간 동안 EU와 유럽은 미래관계 협상을 진행했으나, 대표적 쟁점들에 대한 이견이 좁혀지지 않아 노딜 브렉시트 우려가 증대됐다. 그러나 12월 24일 EU와 영국은 핵심쟁점들에 대해 상호 양보하며 미래관계 협상에 합의하며 「EU-영국 간 통상 및 협력협정」을 발표했다. 그러나 금융을 포함한 서비스 부문의 경우 추가 논의 과정에서의 불확실성이 상존하고 있으며, 영국경제는 실물과 금융 부문을 중심으로 타격이 불가피할 전망이다.

III. 2020년 가구의 자산과 부채 현황

2020년 3월 말 가구의 자산은 4억 4,543만원, 부채는 8,256만원으로 2019년 대비 각각 3.1%, 4.4% 증가했다. 부채증가율이 자산증가율을 상회하는 가운데 금융부채 보유가구의 10.7%가 원리금 납부기일이 경과한 경우가 있고, 납부기일 경과의 이유로 소득감소(33.1%)가 가장 높게 나타났다. 또한 원리금 상환이 부담스럽다고 응답한 가구의 비중이 67.6%에 달하여 가구의 채무 부담이 다소 상승한 것으로 나타나 가계 재무상황이 더욱 약화됐다.

IV. 바이오헬스 산업의 국제동향 및 시사점

바이오의약품 산업은 높은 부가가치를 창출할 수 있을 뿐만 아니라 일자리창출 효과가 크기 때문에 최근 국내외 경제의 저성장 국면을 극복하고 지속적인 경제성장을 도모하기 위한 산업으로서 주목받고 있다. 바이오의약품 시장은 향후 5년간 연평균 8.5%의 높은 성장률을 유지하여 2026년 시장규모가 5,050억달러에 달할 것으로 예상되고 있어, 글로벌시장을 선점하기 위한 각국 정부와 기업들의 전략이 다방면에서 이루어지고 있다. 대규모의 R&D뿐만 아니라 신생 아이디어 및 기술을 선점하기 위한 M&A도 적극적으로 추진되고 있다. 바이오의약품의 성장성을 보고 다른 산업의 기업들도 제약 관련 R&D와 M&A 지출을 확대하고 있다. 최근 코로나19의 확산으로 백신 및 치료제의 개발이 주목받고 있으며, 국내 기업의 진단키트와 K방역 수준이

높게 평가되면서 국내 바이오의약품에 대한 인지도도 높아졌다. 시장진입 장벽이 높은 선진국 시장에의 진출 기회로 삼을 필요가 있으며, 이를 위하여 민관협력을 통한 적극적인 성장 전략이 필요하다.

경제·산업이슈

금리변동이 민간소비에 미치는 영향

금융당국은 경기침체에 대한 선제적 대응으로 2019년 6월 이후 네 차례에 걸쳐 기준금리를 1.75%에서 0.5%로 1.25%p 인하했다. 금리변동은 금리·자산가격·신용·환율 등 다양한 파급경로를 통해 민간소비에 영향을 미치나 경제 여건에 따라 파급경로가 원활하지 못할 경우 그 효과가 제한될 수 있다. 2008년 글로벌 금융위기 전후를 대상으로 금리변동이 민간소비에 미치는 영향을 분석한 결과, 2000년부터 글로벌 금융위기까지는 전기 콜금리가 1%p 하락하면 민간소비는 0.008%, 실질주택가격이 1% 상승하면 민간소비는 0.32% 증가한 반면 글로벌 금융위기 후에는 민간소비에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 대내외 경제의 불확실성 속에서 장기간 저금리의 지속과 자본시장 개방도의 증가로 유동성이 크게 확대되고 가계부채 증가에 따른 원리금 상환부담 증가가 영향을 미친 것으로 추정된다. 최근 들어 금리인하로 풍부해진 유동성이 부동산 및 주식 시장으로 유입되면서 금융시장 안정을 저해할 수 있다는 우려가 커지고 있으므로 통화정책의 실효성을 제고하기 위한 노력이 필요해 보인다.

NABO는 주요 재정·세제·경제 분야 이슈에 대한
심층적인 분석과 전망을 담은 간행물을 정기적으로 발간하고 있다.

NABO 재정동향&이슈(분기)
국가재정상태 진단 및 주요 재정현안 정보 제공

NABO 추계&세제 이슈(분기)
비용추계·세제분석 관련 국내외 동향 및 현안 분석

NABO 경제·산업동향&이슈(월간)
경제동향 및 주요 경제·재정 분야 이슈 분석

주성분 분석을 이용한 우리나라 분야별 지출구조조정 방안에 대한 연구의 목적, 의미 및 한계

글 서강대학교 경제학부 교수 **김홍균**

「예산정책연구」는 예산·결산·기금, 경제분석 및 조세정책, 주요 재정사업 평가와 관련한 이론 및 정책논문을 발굴하고자 NABO에서 발행하는 학술지로, 2018년 10월 '한국연구재단 등재학술지'로 선정되었다. 현재는 연 4회(3월, 6월, 9월, 12월) 발간하며 온라인 논문투고 시스템(nabo.jams.or.kr)을 통해 논문을 공모하고 있다.

이 기고문은 「예산정책연구」(제9권 제2호, 2020.6.)에 수록된 논문을 바탕으로 재구성 되었으며, 원문은 NABO 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서 확인할 수 있다.
논문명: 주성분 분석을 이용한 우리나라 분야별 지출구조조정 방안에 대한 연구
주저자: 김홍균 서강대 경제학부 교수 공동저자: 김진영 건국대 경제학과 교수 교신저자: 김원혁 서강대 대학원 경제학과 박사

2007~2019년 기간 동안 우리나라 중앙정부의 총지출, 총수입 및 경상 GDP 연평균 성장률은 각각 8.62%, 6.47%, 6.70%였다.[1] 기간을 어떻게 잡느냐에 따라 이 수치들은 다소 달라지지만 2000년 이후 어떤 기간을 대상으로 하더라도 크기의 순서는 변하지 않는다. 이는 90년대까지 지속되어오던 '세입 내 세출'이라는 재정 운영의 원칙이 2000년대부터는 더 이상 지켜지지 않고 있다는 의미이기도 하다. 2000년 이후 정부지출이 급격히 늘어나고 있는 배경에는 복지지출의 팽창이 한몫을 차지하고 있다. 보건·복지·고용 분야 지출 증가율은 2011~2019년 기간 동안 연평균 10.8%로 다른 분야 지출 증가율을 압도하고 있다. 우리나라의 경제 규모를 고려할 때 고도성장 과정에서 상대적으로 소홀히 다루어져 왔던 국민의 전반적인 삶의 질을 높이기 위해 복지지출을 늘리는 것은 너무나 당연하다. 그런데 문제는 우리나라의 경우 급격한 고령화 및 저출산으로 인해 늘어나는 지출을 감당할 만큼 세입이 늘어날 수 없다는 데 있다. 정부 역시 이러한 구조적인 재정 문제를 인식하고 2023년까지 관리재정수지 연평균 △3% 중반, 국가채무 40%대 중반으로 관리목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 2021년 이후 총지출 증가율을 과감히 억제할 계획을 세운 바 있다.[2]

동 연구는 인구구조 등 환경변화로 인해 발생된 우리나라의 심각한 재정 불균형에 적극적으로 대처하면서 동시에 재정건전성을 달성하기 위해서는 우선적으로 분야별 지출구조조정이 강력히 추진될 필요가 있다는 인식하에 이루어졌다.

동 연구에서는 우리나라의 분야별 지출의 과다 및 과소 정도를 판단하기 위해 먼저 1995~2017년 기간 동안 GDP 대비 10개 분야별 지출에 대해 우리나라와 OECD 국가들과의 차이를 단순 비교 분석했다. 분석 결과를 요약하면 〈표〉 및 〈그림〉에 정리되어 있듯이 동 기간 동안 우리나라의 GDP 대비 분야별 지출 비중은 모든 분야에서 증가했고 그 결과 OECD 전체 국가의 차이는 1995년에 비해 2016년 크게 줄어든 것으로 나타났다. GDP 대비 분야별 지출 비율은 1995년에는 국방 분야만이 OECD 평균보다 컸으나 2016년에는 국방뿐만 아니라, 주택 및 지역개발, 경제 분야가 OECD 평균보다 컸고 교육 분야는 OECD 수준과 같았고, 보건, 사회보장 및 복지 분야는 여전히 OECD 전체 국가의 평균보다 낮았다. 그러나 보건, 사회보장 및 복지 분야의 경우 OECD 국가들과의 그 차이는 어떤 분야보다 크게 줄었다.

표 OECD 전체 국가 평균 대비 우리나라 GDP 대비 분야별 지출 비중

(단위 : %)

구분	1995년	2016년
일반 공공행정	40.2	91.2
공공질서 및 안전	64.7	76.5
국방	120	156
경제	86.6	117
교육	70.9	100
보건	27.4	67.2
사회보장 및 복지	15.9	41.3
주택 및 지역개발	90.9	160
환경	91	114
오락·문화·종교	27.2	66.7

자료 OECD National Account at Glance

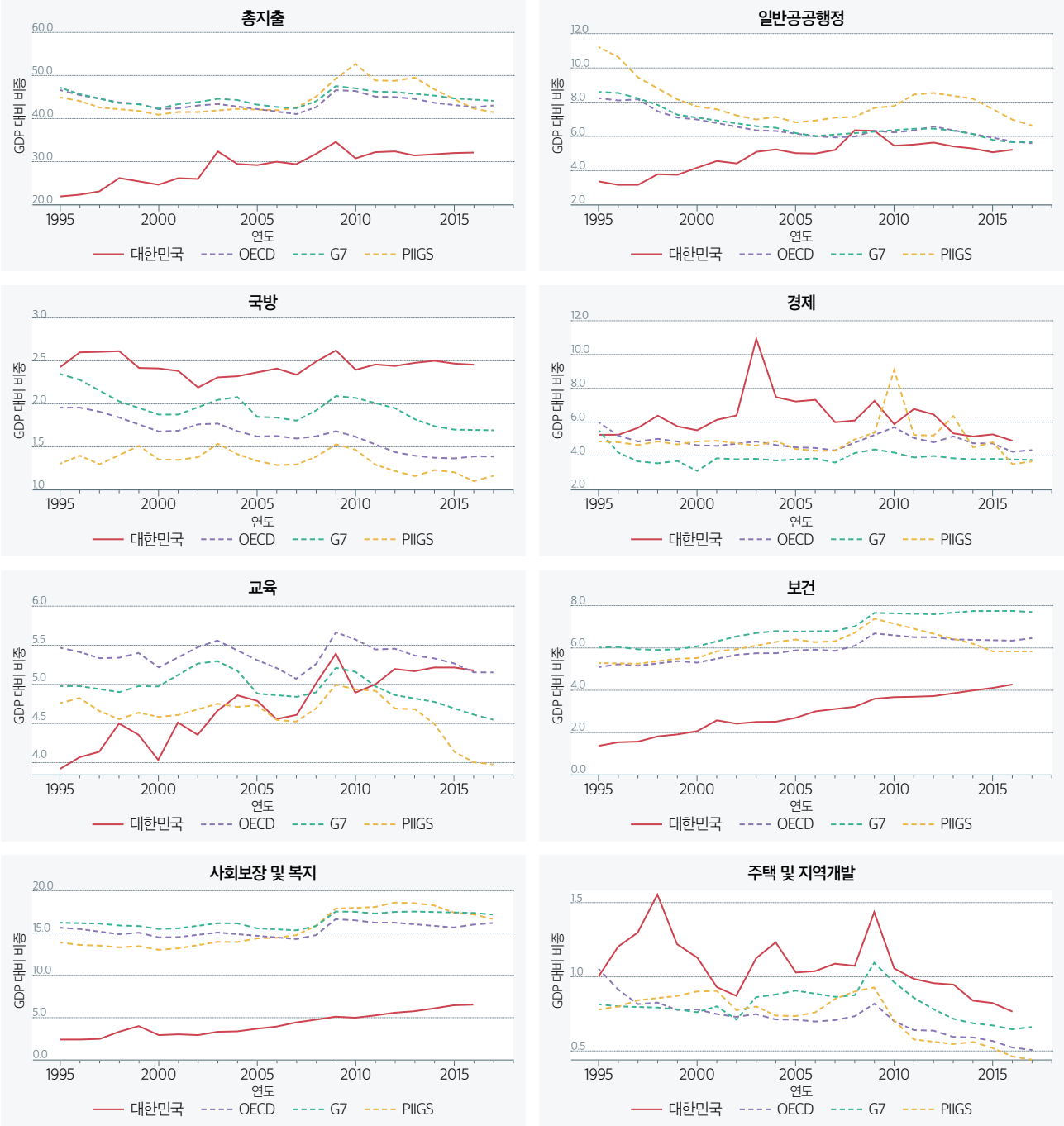
그러나 GDP 대비 분야별 지출의 단순 비교를 통해 한 국가의 특정 분야 지출의 과다 및 과소 정도를 판단하는 데는 한계가 있다. 이는 한 나라의 특정 분야 지출 규모는 그 나라의 사회·경제적 요인들에 의해 결정되는데 단순 비교를 통해서는 이러한 사회·경제적 요인

1) 이하 15줄까지는 저자의 저서 「도전에 직면한 한국경제」의 3장 서론에서 발췌

2) 「2019-2023 국가재정운용계획」 참조

그림 GDP 대비 총지출 및 7개 분야별 지출 추이

(단위 : %)



자료 OECD National Account at a Glance, 별도 계산

들이 통제되기 어렵기 때문이다. 예컨대 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율이 높은 나라는 그렇지 않은 나라에 비해 GDP 대비 보건이나 사회보장 및 복지 분야 지출 비중은 높을 수밖에 없으나 단순히 국가별 GDP 대비 비율만을 비교하면 동 분야 지출은 과다하다는 평가를 받게 된다. 이런 점 때문에 한 나라의

분야별 지출의 과다 혹은 과소 정도를 보다 정확하게 파악하기 위해서는 분야별 지출에 크게 영향을 미치는 인구구조, 소득수준, 산업구조 등과 같은 사회·경제적인 요인들을 통제한 후 GDP 대비 분야별 지출을 비교해야 한다. 이를 위해 동 연구에서는 주성분 분석[3]이라는 통계적 방법을 사용해 인구구조, 소득수준, 산업구조 등과 같은 사회·경제적인 변수들을 통제한 후 우리나라와 OECD 국가들의 GDP 대비 분야별 지출 수준을 다시 비교했다.

주성분 분석을 통해 분석된 우리나라의 분야별 지출의 과다 및 과소 여부는 단순 비교 결과와는 다소 차이가 있었다. 주성분 분석으로부터 얻어진 주요 결과는 두 가지였다. 첫째, 우리나라는 일반 공공행정, 국방, 경제, 교육, 주택 및 지역개발 등의 분야에서 GDP 대비 지출 비중이 OECD 전체 국가 평균보다 높았으며 특히 경제 분야의 동 비중은 OECD 전체 국가 중에서 가장 높았다. 이는 GDP 대비 분야별 지출의 국가 간 단순 비교에서는 국방 분야 지출 비중이 상대적으로 가장 높았던 결과와는 다소 차이가 있다. 둘째, 우리나라의 GDP 대비 보건, 사회보장 및 복지 분야 지출은 사회·경제적 요인을 통제한 후에도 OECD 전체 국가 평균보다 낮았다. 그러나 사회·경제적 요인을 통제 후 OECD 국가와의 격차는 크게 줄어들었으며 그 정도는 보건 분야보다는 사회보장 및 복지 분야에서 컸다. 이는 우리나라가 안고 있는 사회·경제적 특성들을 감안했을 때는 GDP 대비 사회보장 및 복지 지출 비중이 OECD 국가들에 비해 크게 낮지는 않다는 것을 뜻한다고 볼 수 있다.

동 연구의 실증 분석 결과는 향후 지출 소요에 대한 재원이 부족해서, 지출구조를 조정해야 한다면, 우선적으로 경제, 주택 및 지역개발, 일반 공공행정 및 교육 부문 등의 지출 감소를 고려할 수 있다는 정책적 함의를 담고 있다. 그러나 동 연구의 결과를 곧장 정책과 연계시키는 것은 다소 무리한 측면이 있다 생각된다. 이는 본 연구에서 사용된 주성분 분석이라는 방법이 다른 연구에 비해서는 진일보한 방법이긴 하나 여전히 불완전성이 내재하고 있기 때문이다. 동 연구에서 사용된 주성분 분석은 지출에 영향을 미치는 사회 및 경제적 요인들을 통제했다고는 하나 기본적으로는 ICGE(International Comparison of Government Expenditure) 지수와 같이 분야별 지출의 OECD 국가와의 비교를 통해 우리나라의 분야별 지출의 과다 및 과소 여부를 판단하고 있다는 본질적인 한계점을 갖고 있다.

추후 보완이 이루어졌으면 하는 부문도 많다. 그중 우선적으로 이루어졌으면 하는 것은 동 연구에서 지출구조 조정이 필요하다고 제안된 분야에 대한 사업별 지출조정 우선순위 선정이다. 왜냐하면 동 연구에서 분석된 분야별 지출구조 조정 방안은 사실 사업별 지출구조 조정을 위한 사전 연구라 할 수 있기 때문이다. 제안된 분야에서 지출구조 대상 사업을 선정하는 작업은 간단하지 않을 것이다. 막대한 비용과 시간뿐만 아니라 이해당사자들을 설득시켜야 하는 고단한 작업이 필요하기 때문이다. 그러나 소규모 개방경제인 우리나라의 특수성을 감안할 때 급격한 고령화로 인한 사회복지 분야 지출 증대를 예산 증가를 통해서만 해결할 수는 없다. 이로 인한 국가채무 증가가 우리 경제에 미칠 파장 때문이다. 우리나라의 이러한 특수성을 감안해 비록 그 작업이 매우 어렵지만 지출구조 조정이 필요하다고 제안된 분야의 사업별 지출구조 조정 우선순위 선정은 반드시 마련되어야 한다.

3) 주성분 분석 방법은 다수의 반응변수(Response Variable)들을 선형 변환시켜 주성분(Principal Component)이라는 상관관계가 없고 독립적인 새로운 설명변수들을 만들어 계수를 추정하는 방법이다. 따라서 주성분 분석을 이용해 GDP 대비 분야별 지출에 영향을 미칠 것으로 예상되는 사회·경제적 요인들을 제거한 후 국가 간 분야별 지출 수준을 비교할 경우 기존의 통계분석과는 달리 사회·경제적 요인을 나타내는 변수들 사이에 발생하는 상호 의존성 문제(이를 흔히 계량경제학에서는 다중공선성 문제라 함)를 해결할 수 있다는 장점이 있다.

플랫폼 기업 이익 크지만 플랫폼 종사자는 저임금
불안한 노동 내몰려…사업자, 서비스 참여자, 노동자
이익 배분하는 '프로토콜 경제'가 대안

코로나19 사태 장기화 속 각광받는 플랫폼 경제

글
가천대학교 겸임교수·언론학(경제저널리즘) 박사
양재찬

코로나19가 발병한 지 1년, 사회적 거리두기를 지키기 위해 집에 머물면서 먹고사는 문제를 해결할 수 있는 것은 편리한 온라인 쇼핑과 빠르게 배달해주는 택배 노동자 덕분이다. 공포의 감염병 앞에서 사람들이 대면을 줄이자 비대면(Untact) 비즈니스가 각광받는다.

집콕과 재택근무가 일상화하면서 인터넷 플랫폼을 통해 물건을 주문하는 온라인 쇼핑이 호황이다. 지난해 11월 온라인 쇼핑 거래액이 월간으로 처음 15조원을 넘어섰다. 2000년 1억 1,000만개였던 택배 물량은 2019년 27억 9,000만개로 늘었다. 코로나19 사태가 장기화하면서 온라인 주문이 급증해 지난해 택배 물량은 30억개를 훌쩍 넘어섰을 것으로 추정된다.

코로나19가 성장시킨 비대면 비즈니스

온라인 쇼핑처럼 인터넷 등 디지털 네트워크를 기반으로 상품이나 서비스를 거래하는 '플랫폼 경제(Platform Economy)'가 급성장하고 있다. 플랫폼은 원래 기차나 전철에서 승객들이 타고 내리는 승강장이다. 지금은 여러 산업 분야에서 공급자와 수요자 등 다수 그룹이 참여해 상호 거래하면서 상품 가치와 서비스 혜택을 주고받는 생태계를 구축하는 것을 일컫는다.

다시 말해, 플랫폼 경제는 디지털 네트워크라는 승강장을 기반으로 생산과 소비, 유통이 활발하게 이뤄지며 형성되는 경제권이다. 플랫폼 경제의 성장과 더불어 2008년 글로벌 금융위기 이후 소유보다 이용 가치를 중시하는 합리적 소비자가 늘어나면서 물품을 구매하지 않고 교환하거나 빌려 쓰고 빌려주는 공유경제(Sharing Economy)가 확산됐다.

또한 정보통신기술(ICT)이 나날이 발전하면서 전통적인 오프라인 중심 비즈니스가 온라인과 오프라인을 연결한 마케팅(O2O), 공유경제 플랫폼을 통해 온라인으로 속속 전환되고 있다. 이에 따라 플랫폼 경제의 중요성이 더욱 부각되면서 바이오, 배터리, 인터넷 등 신성장 산업과 함께 국내 증시의 코스피 3000 시대 진입에도 기여했다.

온라인 거래 관점에서 플랫폼 경제는 크게 3가지로 나뉜다. 첫째는 상품 거래가 이뤄지는 전자상거래, 둘째는 유휴자산을 빌려 쓰고 빌려주는 공유경제, 셋째는 오프라인 비즈니스를 온라인으로 연결하는 O2O 거래다. 분야별로 산업을 주도하는 플랫폼 기업이 있고, 이를 중심으로 공급자와 수요자들이 참여해 플랫폼 경제가 형성된다.

다국적 컨설팅업체 액센츄어(Accenture)는 2016년 플랫폼에 기반한 디지털 경제가 2020년 전체 경제의 25%를 차지할 것으로 전망했다. 2018년 기준 세계

표 전 세계 기업가치 상위 10개 기업 변화

(단위 : 십억달러)

2008년			
순위	기업명	설립연도	기업가치
1	PetroChina	1999	728
2	Exxon	1870	492
3	General Electric	1892	358
4	China Mobile	1997	344
5	ICBC(China)	1984	336
6	Gazprom(Russia)	1989	332
7	Microsoft	1975	313
8	Royal Dutch Shell	1907	266
9	Simnopec(China)	2000	257
10	AT&T	1885	238

2018년			
순위	기업명	설립연도	기업가치
1	Apple*	1976	890
2	Google*	1998	768
3	Microsoft*	1975	680
4	Amazon*	1994	592
5	Facebook*	2004	545
6	Tencent(China)*	1998	526
7	Berkshire	1955	496
8	Alibaba(China)*	1999	488
9	J&J	1886	380
10	JP Morgan	1971	375

*플랫폼 모델을 기반으로 한 기업

자료 Bloomberg, Google 재인용; Jennifer L. Schenker, 2019, "The Platform Economy" The Innovator news

에서 가장 가치 있는 기업 상위 10개사 중 7개가 플랫폼 비즈니스 모델에 기반하고 있다.(표 참조) 미국 IT 산업을 선도하는 마이크로소프트(Microsoft), 애플(Apple), 구글(Google), 아마존(Amazon)의 앞글자를 딴 MAGA, 여기에 페이스북(Facebook)을 추가한 FAAMG이 톱 10에 속해 있다.

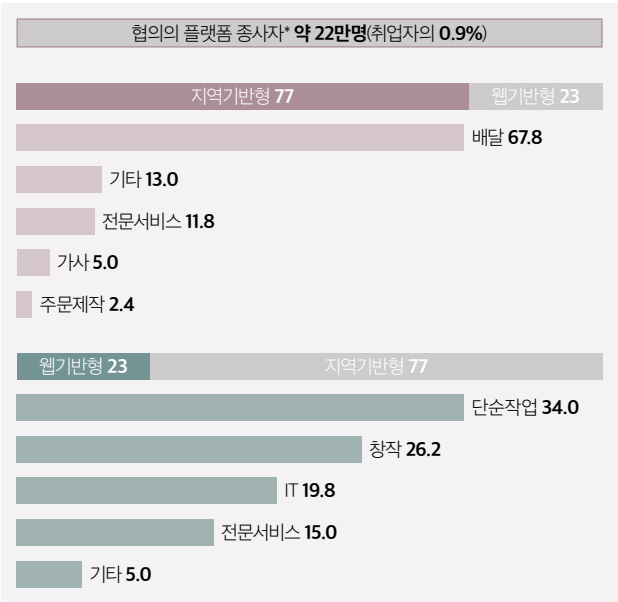
국내에서도 플랫폼 경제의 확산은 해당 산업뿐만 아니라 일상생활에도 적지 않은 변화를 몰고 왔다. 승차공유 업체 '타다' 논란에서 보듯 플랫폼을 기반으로 하는 새로운 유형의 기업들이 출현하면서 기존 산업과의 갈등을 빚었다. 이와 함께 신산업의 성장을 가로막는 규제나 미비한 시스템이 이슈로 등장했다. 또한 급증하는 플랫폼 종사자들-배달 기사, 가사 도우미, 대리운전, 번역가 등 필요에 따라 임시로 계약을 맺고 일하는 긱 노동자(Gig Worker)의 근로조건과 처우가 사회 문제화됐다.

디지털 기술이 발전하고 새로운 업태가 생겨나면서 플랫폼 종사자도 빠르게 증가하고 있다. 정부가 지난해 말 공개한 우리나라 플랫폼 종사자 실태조사 결과에 따르면 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 넓은 의미의 플랫폼 종사자는 약 179만명. 국내 전체 취업자의 7.4%다. 배달 기사처럼 업무 배정도 플랫폼으로 하는 좁은 의미의 플랫폼 종사자는 22만명(취업자의 0.9%)이다.

플랫폼 종사자는 대부분 업체와 근로계약을 체결하지 않고 개인 사업자 신분으로 도급계약을 맺고 일한다. 업체에 고용된 근로자가 아닌 프리랜서와 유사한 신분이다. 그 바람에 최저임금법과 근로기준법 등 근로자를 보호하는 안전장치인 노동법 적용을 받지 못한다. 근로자를 기준으로 설계된 고용보험과 산재보험 가입도 어려워 사회안전망의 사각지대에 놓여 있다.

그림 **플랫폼 종사자 현황**

(단위 : %)



* 협의의 플랫폼 종사자: 일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 좁은 의미의 플랫폼 종사자

자료 고용노동부

플랫폼 경제의 불균형 바로잡을 프로토콜 경제

문제는 플랫폼 종사자의 실제 근무방식을 보면 근로자와 비슷하다는 점이다. 국내 플랫폼 종사자 중 가장 많은 배달 기사의 경우 스스로 가격(배달 수수료) 결정을 할 수 없고, 배달 앱 알고리즘의 통제를 받으며 일한다. 고객 피드백을 토대로 한 평점이 낮으면 제재를 받기도 한다.

플랫폼 기업은 막대한 이익을 챙기면서도 플랫폼 종사자가 근로자가 아니라는 이유로 사용자의 책임을 회피한다. 지난해 코로나19 사태로 택배 물량이 급증한 가운데 택배기사들이 과로로 잇따라 숨지자 이들의 열악한 근로 여건이 사회 문제화됐다.

개인사업자인 지입제 택배기사가 대다수인 이들은 택배회사에 이의를 제기하기 어려운 을(乙)의 입장임을 호소한다. 과도한 권리금과 낮은 배달 수수료, 손해배상과 위약금을 물도록 하는 '갑질 계약서'에 택배 물건 분류작업까지 해야 한다. 코로나19 사태 속 온라인 쇼핑이 호황이고 택배 물량도 급증했지만, K-방역의 공신이자 비대면 비즈니스의 첨병인 택배 노동자들의 근로환경과 처우는 여전히 열악하다.

지구촌에서 한국만큼 초고속통신망이 완비된 나라도 없다. 디지털 네트워크 기반 비즈니스가 번창할 수

있는 최적의 환경이다. 누구든 차별 없이 이용하고 사업도 할 수 있어야 하는데, 현실은 일찍이 선점해 플랫폼을 구축한 거대 IT 기업의 독무대다.

미국 기업 구글과 페이스북, 중국의 알리바바나 텐센트, 한국의 네이버나 카카오톡이 대표적 플랫폼 강자들이다. 플랫폼 사업자들은 고객 정보를 독식하고 인공지능(AI)으로 무장해 플랫폼 이용 수수료는 물론 광고 수입까지 막대한 수익을 올린다. 반면 그 안에서 함께 활동하는 판매자나 소비자 등 참여자들은 소외된다.

사실 플랫폼 기업의 성장에는 콘텐츠 제작자(유튜브), 차량 소유자(우버), 부동산 공유자(에어비앤비), 상품 판매자와 택배기사(쿠팡), 음식점 주인과 배달 라이더(배달의민족) 등 다양한 플랫폼 참여자들이 기여한다. 하지만 이들은 기업가치 상승분이나 증시 상장에 따른 이익을 공유할 수 없다. 여기서 논란이 싹튼다.

국내에서도 거대 포털 네이버의 이용 수수료나 배달 앱 1위 업체 배달의민족의 배달 수수료가 논란이 됐다. 국내 배달업체의 급성장에는 음식점 주인 등 소상공인들이 배달 앱에 가입해 이용해주는 몫도 적지 않다. 따라서 배달 수수료를 배달업체가 일방적으로 정하지 않고, 소상공인들과 협의하는 과정이 요구된다. 이익도 기여도에 따라 나누는 것이 장기적으로 상호 이익이다.

이를 가능하게 하는 시스템으로 최근 '프로토콜 경제'가 부상했다. 플랫폼 사업자가 이익을 독식하지 않고, 플랫폼 참여자들과 합의해 프로토콜(규약)을 정하고, 거기서 발생하는 이익을 시장경제 질서를 해치지 않으면서 조화롭게 나눠 갖는 것이다.

프로토콜 경제는 분산형 데이터 저장기술인 블록체인을 기반으로 한다. 블록체인은 일종의 공공 거래장부다. 거래내역을 은행처럼 중앙 서버에 보관하지 않고 참여자들 모두에게 보내준다. 거래 정보가 투명하게 제공되므로 공유 및 비교가 가능해 참여자들이 기여한 만큼 보상받을 수 있다. 이를테면 '배달의민족'에 등록된 음식점 주인도 주문 건수, 소비자 만족도 등을 기준으로 '우아한형제들' 주식을 지급받도록 하자는 것이다.

미국 증권당국이 지난해 11월 의미 있는 첫걸음을 내디뎠다. 증권거래위원회(SEC)는 테크 회사들이 플랫폼 노동자들에게 현금 대신 연봉의 15%를 주식으로 지급할 수 있도록 가이드라인을 제시했다. 이로써 세계적 승차 공유 업체 우버의 차량 운전자들도 수수료를 주식으로 받을 수 있는 길이 열렸다.

우버에 앞서 이스라엘 차량공유 업체 라주즈가 프로토콜 경제를 실현하고 있다. 라주즈 본사는 수수료를 한 푼도 가져가지 않는 대신 서비스 결제수단인 암호화폐 '주즈(Zooz)' 토큰을 발행하는 과정을 통해 비즈니스를 운영한다. 라주즈 서비스에 참여하는 사람들이 늘어나면 암호화폐 가치가 상승해 이익을 얻는 구조다. 라주즈가 운영하는 블록체인 기술은 별도 플랫폼 없이 소비자와 기사를 실시간으로 연결시킴으로써 손님 정보를 제공하고 결제를 돕는다.

한국에선 중소벤처기업부가 나섰다. 박영선 전 장관이 '배달의민족' 대표에게 배달 수수료 책정은 물론 이익도 함께 나누는 규약을 소상공인 및 배달원들과 협의해 정하는 게 어떠냐고 제안했다.

미국 등 선진국에선 번역·요리·디자인·IT 개발 등 전문 직종도 플랫폼 서비스 영역에 들어와 있다. 우리나라에서도 IT 기술 발전에 발맞춰 플랫폼 경제에 편입되는 직종이 다양화, 전문화할 것이다.

플랫폼은 진화하는데, 플랫폼 노동은 퇴행해선 안 된다. 정부가 추진하는 플랫폼 종사자 보호대책은 근무방식에서 근로자로 볼 수 있는 종사자는 노동법을 적용하고, 그렇지 않은 경우도 표준계약서 작성 등 기본적인 노무 제공 여건이 보호되는 장치 마련이 핵심이다.

플랫폼 경제가 신성장동력으로 기능하려면 고용과 노동이 함께 유연하고, 신산업 태동을 가로막는 규제도 완화되어야 할 것이다. 직종별 성격에 따라 보호의 정도와 내용을 달리 하는 정부의 세심한 플랫폼 종사자 보호대책이 요구된다.

미국의 현대적 예산제도 도입과 발전

글 서울시립대학교 세무전문대학원 교수 **원윤희**

예산제도 개혁의 배경

20세기 초까지 미국은 현대적 의미의 체계적인 예산제도를 갖추지 못했다. 연방헌법은 의회가 조세 부담을 결정하고 법률 형식의 세출에 의해서만 국고가 지출되도록 규정했지만 세입과 세출을 연계하는 시스템은 없었고 행정부의 예산편성에 대한 구체적인 체계를 갖추지도 않았다. 이러한 상황은 지방이나 주 정부에서도 같았는데, 의회 중심의 예산 과정이 형성된 것은 식민지 시절부터 강한 집행부에 대한 두려움이 있었기 때문이다.

예산개혁에 대한 논의는 19세기 후반부터 도시 정부를 중심으로 시작됐다. 남북전쟁 이후 미국은 비약적인 산업발전을 이루었고 급격히 증가한 이민자들은 일자리가 있는 도시로 몰려들었다. 이에 따라 뉴욕 등 대도시의 인구는 크게 증가했으며 공공 지출도 빠르게 증가했다. 그러나 '도금의 시대(The Gilded Age)'라는 말처럼 이 시기는 겉의 화려함 이면에 또 다른 어두운 현실을 가지고 있었다. 크게 증가한 이민자들은 기초적 위생시설도 갖추지 못한 대도시 빈민가에서 기아와 범죄에 시달리고 있었으며, 보스와 파벌 중심의 부패한 정치구조는 재정 운영에 심각한 문제를 야기했다. 통합된 계획과 표준화된 회계기준도 없이 각 집행부서는 필요한 예산을 시 의회의 관련 위원회에 직접 요청했다. 공무원과 정치가들의 사익추구와 부패가 만연한 상황

에서 비효율적인 예산 운영이 이루어짐에 따라 개혁의 필요성이 강하게 대두됐던 것이다.

20세기 초반 진보의 시대(The Progressive Era)는 개혁의 시기였다. 급속한 산업화 과정에서 독점이 심화됨에 따라 셔먼법 등 반독점법이 제정되고, 열악한 노동환경 개선을 위한 노동운동의 조직화가 가속화됐다. 빈부격차 해소와 소득재분배를 위해 연방소득세와 상속세가 도입됐으며, 부패한 정치세력으로부터 보다 책임 있는 재정 운영 체계를 확립하기 위한 예산개혁도 동력을 얻었던 것이다. 훗날 대통령이 된 정치학자 우드로 윌슨(W. Wilson)은 1887년 '행정의 연구'라는 논문을 통해 행정을 정치와 분리된 별도의 영역으로 연구해야 한다고 주장했다. 즉 행정의 본질은 정치와 다르다는 소위 정치행정이원론으로서 특히 1829년 잭슨 대통령 이후 선거에서 승리한 정당이 모든 관직을 독점하는 엽관주의 인사 관행이 배경이었다. 능력보다는 정치적 파벌이나 이해관계 등에 따라 공무원들이 임명되면서 급속한 산업화와 도시화 등으로 역할이 커진 정부의 부패와 비능률이 더욱 크게 대두됐던 것이다. 예산개혁은 기본적으로 시 의회에 집중된 권한을 줄이고 집행부의 통합적인 예산편성 등 책임성을 확립함으로써 관리 중심의 예산제도를 도입하는 것을 핵심으로 했다. 이러한 도시 정부에서의 노력은 주 정부로 확산됐는데, 강력한 여론의 지지를 바탕으로 1919년까지 44개 주에서 집행부의 예산편성을 중심으로 하는 예산법이 채택됐다.

1921년 예산회계법(The Budget and Accounting Act of 1921)과 대통령의 예산편성권 확립

연방정부 예산개혁의 핵심도 입법부 중심의 예산 과정에 대통령이 좀 더 강한 역할을 담당할 필요가 있다는 것이었다. 기존에 재무부 장관은 세입과 세출 추계치들을 상세한 근거 자료도 없이 총액으로 의회에 제출했으며, 부처들은 의회의 관련 상임위에 독자적으로 예산을 요구하고 협상했다. 이들 세출요구안은 세입추계나 전체 세출과 연계가 없었고 또한 회계적으로도 표준화되지 않았다. 각 세출위원회는 관련 부처를 산하 기관으로 보는 입장에서 예산에 대한 엄밀한 감독과 통제보다는 더 많은 지원을 모색하는 경향이 컸던 것이다.

1910년 태프트 대통령이 예산개혁 방안 연구를 위해 설치한 태프트 위원회는 대통령이 예산을 편성하여 정책 제안의 골격과 재정 요약정보를 서술하는 예산교서와 함께 의회에 제출하도록 했다. 또한 재무장관은 통합재정정보를, 그리고 각 부처는 연도별 재정정보를 의회에 제출하도록 했다. 이러한 태프트 위원회 보고서는 의회의 권한을 침해하는 것으로 인식됐기 때문에 의회의 호응 없이 사장됐다. 그러나 1914년 발발한 1차 세계대전에 따라 정부지출과 재정적자가 크게 증가했기 때문에 지출을 통제하고 효율성을 제고하기 위한 예산개혁에 대한 관심은 더욱 증폭됐다. 예산시스템 개혁은 1916년과 1920년 대통령 선거에서 양당의 정강으로 채택할 정도로 개혁 동력을 유지했으며, 결국 1919년 의회 양원의 공청회를 거쳐 입법화됐다. 그러나 감사원장의 해임권한 문제로 윌슨 대통령은 거부권을 행사했으며, 최종적으로는 1921년 6월 하딩 대통령이 서명하면서 예산회계법(The Budget and Accounting Act)으로 입법화가 이루어졌다.

이 법은 첫째, 대통령이 연방정부 예산안을 총괄 편

1922년 예산 회의에 참석한 하딩 대통령

성하여 의회에 제출하도록 했다. 이에 따라 대통령은 정부 전체의 정책 우선순위를 설정하고 조정할 수 있는 실질적인 권한을 가지게 된 것이다. 둘째, 대통령의 예산편성 등을 지원하기 위해 예산국(The Bureau of the Budget)을 재무부 소속으로 신설했는데, 1939년 대통령 소속으로 이관됐으며, 1971년에는 현재의 관리예산처(OMB, Office of Management and Budget)로 변경됐다. 셋째, 회계감사원(GAO, General Accounting Office, 2004년에 Government Accountability Office로 변경)을 의회 소속으로 설치하여 행정부와 독립적으로 예산을 평가하고 적정 사용 여부를 감사하게 했는데, 감사원장의 임기를 15년으로 함으로써 정치적으로 독립하여 업무를 수행할 수 있도록 했다. 이 법에 따라 대통령은 전체 행정부를 관할하고 조정 통제할 수 있는 실질적인 힘을 가지게 됐고 이때부터 현대적 의미의 대통령제가 시작된 것으로 평가되기도 한다.

1974년 예산법과 의회의 예산절차 정립

1974년 닉슨 대통령은 자신이 반대하는 환경 프로젝트 예산의 지출을 유보(Impoundment)함으로써 의회와 충돌했다. 의회는 대통령이 예산편성 권한을 넘어 세출에 관한 의회의 권한을 침해하는 것으로 인식했고 이를 금지하는 법을 제정했다. 동시에 대통령의 예산편성에 대응하여 의회의 예산심의가 충실히 이루어질 수 있도록 관련 제도와 조직을 신설하는 예산 및 지출유보통제법(The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)을 제정했다. 이 예산법의 핵심내용은 상하 양원에 예산위원회를 설치하고 의회의 예산 과정에 대한 제도와 절차를 확립한 것이었다. 또한 의회예산처(CBO, The Congressional Budget Office)를 설치하여 의회의 예산 과정에 필요한 각종 분석과 자료를 제공하도록 했다.

변화된 예산 과정의 핵심은 예산위원회가 작성한 예산결의안(Congressional Budget Resolution)을 통해 세입과 세출 그리고 재정수지와 국가채무 등의 총량을 설정하고 기능별로 세출한도를 배분함으로써 증가하는 재정적자에 대처하고 또 의회의 정책 우선순위를 반영할 수 있도록 한 것이다. 예산위원회는 매년 5월 15일(1985년 이후 4월 15일)까지 예산결의안을 작성하여 본회의에서 확정하는데, 이는 의회에서의 예산 논의 과정에 적용될 기본 틀을 설정하는 것이다. 예산결의의 수치들은 의회예산처가 작성한 주요 지표의 추계치와 비용추계에 바탕을 두고 작성되는데, 대상기간은 예산연도를 포함하여 3년(현재는 최소 5년)으로 했다.

이러한 의회예산결의를 통해 각 기능별로 설정된 세출 한도는 각 세출위원회가 결정할 수 있는 재량적 세출예산에 실질적인 기속력을 가지는 것이다. 즉 그 한도액을 초과하는 세출법안은 본회의에서 예산위원회의 이의제기와 수정안 제출 등을 통하여 현실적으로 성립되기 어렵게 되기 때문이다. 의무지출 프로그램과 조세의 경우 의회예산결의는 해당 세출과 조세에 대한 기준선(Baseline)으로 작용한다. CBO는 조세공동위원회(The Joint Committee on Taxation)와 같이 관련 법령과 추세, 인구변화 등을 고려하여 10년 기간의 기준선을 추계한다. 만약 예산위원회가 의무지출이나 조세를 바꾸지 않기로 한다면 이 기준선을 각 관련 위원회에 배정하게 된다. 기준선과 다른 수치를 배정하는 경우 조정지침(Budget Reconciliation Directives)이 첨부되는데 이는 각 관련 위원회로 하여금 해당 배정안에 부합하도록 관련 조세나 지출프로그램 등을 수정하는 법 개정안을 작성하도록 하는 것이다. 특정 프로그램에 여러 위원회가 관련되는 경우 예산위원회가 위원회의 법안들을 일괄 법안(Omnibus Bill)으로 통합하여 본회의에 송부한다.

예산조정법안(Budget Reconciliation Bill)은 세입과 세출, 부채 등 세 분야별로 한 번씩만 처리될 수 있는데, 본회의에서 신속 처리 과정을 거치게 된다. 이는 예산결의를 통해 설정한 세입이나 세출, 부채 한도를 지

워싱턴에 위치한 의회예산처(CBO, The Congressional Budget Office)는 1974년에 설치됐다.

키는 데 필요한 관련 법령 개정이 신속하게 처리되도록 하는 것이다. 예를 들어, 상원에서는 필리버스터의 대상이 되지 않고 토론 시간이나 수정안 제출 범위도 제한되며, 하원에서도 토론 등에 있어 유사한 규칙이 적용된다. 또한 소위 버드 규칙(Byrd Rule)은 상원에서 예산조정법안에 포함될 수 있는 사항을 제한하고 있는데, 기본적으로 세입이나 세출에 변화를 초래하지 않는 사항이나 예산결의 대상 기간을 넘어 적자를 확대하는 사항, 그리고 사회보장(Social Security)에 변화를 초래하는 것 등은 조정법안에 포함될 수 없다. 이러한 예산조정 과정은 신속처리 절차 등을 통하여 조세나 사회복지 프로그램과 같은 경직성 지출을 삭감하는 데 중요한 역할을 담당하여 왔다. 예를 들어, 1981년 레이건 대통령의 세출삭감, 1980~1990년대 재정적자 감축 조치들, 2001년과 2003년 부시 감세 등에 적용됐던 것이다.

예산제도의 발전

예산제도 자체도 시대별 행정 가치의 변화에 따라 발전되어 왔다. 정치와 분리하여 행정을 바라보기 시작한 20세기 초반에는 법으로 결정된 정책들을 충실하게 집행하는 것이 행정의 역할이라는 관점에서 통제와 합법성이 강조됐다. 이러한 합법성에 대한 관심은 품목별 예산제도(Line-Item Budget)를 통해 표현됐는데, 지출대상 품목들을 세세하게 열거함으로써 충실하게 집행됐는지를 쉽게 파악할 수 있도록 한 것이다. 뉴딜 정책이나 제2차 세계대전 등으로 정부지출이 크게 증가하면서 관심은 예산을 얼마나 효율적으로 사용하는가의 측면으로 이어지고 예산도 각 활동의 효율성을 기준으로 하는 성과주의 예산(Performance Budget)으로 발전했다. 1960년대에는 정부 활동의 목표를 설정하고 그 목표달성을 위한 다양한 대안들을 모색 평가한 후 선택된 대안에 예산을 배정하는 계획예산제도(PPBS, Planning-Programming-Budgeting System)로 발전했다. 이후 영기준예산제도(Zero-Based Budgeting)를 거쳐 90년대 이후에는 결과를 중시하는 새로운 성과중심의 예산제도(New Performance Budgeting)로 발전해왔던 것이다. 오늘날의 예산제도 안에는 이와 같이 시대별로 변모해온 다양한 가치들과 그것을 이루는 데 필요한 제도적 모습들이 함께 융합되어 있다.

리처드 탈러에게 배우는 똑똑한 선택을 이끄는 힘

리처드 탈러

글 경인교육대학교 교수 **한진수**

©Nobel Media AB

이상 현상에 관심을 가진 경제학자

2017년에 스웨덴 왕립과학원이 노벨 경제학상 수상자를 발표하자 많은 사람이 받을 만한 사람이 받았다며 고개를 끄덕였다. 노벨 경제학상 수상자 이름이 발표되더라도 경제학자를 제외한 일반인들은 이름조차 모르는 것이 일반적인 현상임을 감안하면 이는 매우 놀라운 일이었다. 기사를 통해 그가 저술한 책의 이름을 듣자 훨씬 더 많은 사람이 수상 결과에 수긍했다.

그는 누구이며 그의 저서가 무엇이기에 이토록 많은 이가 알고 있었을까. 그는 시카고 대학교의 리처드 탈러(Richard H. Thaler) 교수이다. 우리나라에서 그를 유명인으로 만들어준 저서는 노란색 표지의 「넛지(Nudge)」이다. 이 책은 우리나라뿐 아니라 세계적으로 베스트셀러 대열에 오랫동안 유지됐으며 지금까지도 대중의 입에 지속적으로 오르내리고 있다.

미국에서 태어난 탈러는 명문 사학 로체스터 대학교에서 석사와 박사학위를 받은 후 모교에서 교수직을 시작했다. 이후 1년 동안의 스탠퍼드 대학교에서의 연구

리처드 탈러는 2017년 12월 10일 스톡홀름 콘서트홀에서 스웨덴의 칼 16세 구스타프 왕으로부터 노벨 경제학상을 수상했다.

경험은 그를 노벨상 수상자로 이끄는 결정적인 계기가 됐다. 그곳에서 대니얼 카너먼(Daniel Kahneman)과 아모스 트버스키(Amos Tversky)를 만났기 때문이다. 카너먼은 2002년에 행동경제학으로 노벨경제학상을 수상한 인물이다.

탈러는 주류 경제학의 입장에서 이상하다고 분류하고 있는 현상들(Anomalies)을 이들과 함께 본격적으로 연구하기 시작했다. 행동경제학 접근으로 '이상 현상'이 발생하는 원인을 규명하는 데 탁월한 연구 업적을 이룬 그는 1995년 시카고 대학교로 자리를 옮겼으며 미국 경제학회 회장을 역임한 후, 마침내 노벨 경제학상을 수상했다.

얻는 기쁨보다 잃는 슬픔이 크다

좋은 품질의 와인 한 병을 5달러에 산 사람이 있다. 몇 년 뒤 와인 상인이 그 와인을 100달러에 사겠다고 제안했다. 지금껏 같은 종류의 와인을 35달러 이상 주고 사본 적이 한 번도 없었지만, 그 사람은 상인의 제안을 일언지하에 거절했다.

이는 탈러가 주목한 대표적인 이상 현상에 해당하는 사례이다. 자신은 와인을 사면서 결코 35달러 이상을 낼 용의가 없으면서도 보유하고 있는 와인은 100달러라는 고가에도 팔 생각이 없는 현상은 주류 경제학의 기회비용 개념만으로 설명할 수 없다. 와인을 팔고 받은 100달러로 동일한 와인을 2병 사고도 돈이 남으니까 말이다.

탈러는 이러한 이상 현상이 발생하는 원인을 규명하면서 카너먼과 트버스키가 주장한 행동경제학의 전망이론(Prospect Theory)을 적용했다. 사람은 일정 금액의 돈을 벌 때 얻는 기쁨보다 같은 금액의 돈을 잃을 때 훨씬 더 커다란 슬픔을 느낀다는 것이다. 그래서 사람은 가급적 손실을 피하려는 심리적 특성, 즉 손실 회피성(Loss Aversion, 손실 기피성)을 지닌다.

간단히 이야기하면 오늘 10만원을 잃어버렸을 때의 고통이 다음 날 10만원을 주웠다고 해서 완전히 상쇄되지는 않는다는 말이다. 이는 10만원 손실로 인한 효용 감소는 10만원 이득으로 인한 효용 증가에 의해서 완전히 상쇄된다는 주류 경제학의 가정을 부정한다.

와인 사례의 이상 현상은 손실 회피성으로 해결할 수 있다. 보유하고 있는 와인을 상인에게 팔면 와인이 없어지는 손실이므로 슬픔이 발생한다. 이 슬픔은 동일한 와인을 새로 구입할 때 얻는 기쁨으로도 충분히 보상되지 않는다. 손실 회피성 때문이다. 와인 거래에서 주고받는 돈을 가지고도 마찬가지로 해석할 수 있다. 와인을 팔면서 받는 돈은 이득이다. 반면에 와인을 새로 사기 위해 지불하는 돈은 손실이다. 손실 회피성 때문에 와인을 팔면서 받는 돈이 훨씬 많아야 한다는 심리가 작용한다.

손실 회피성으로 인해 사람은 자신이 보유하고 있지 않은 물건보다 보유하고 있는 물건에 대해서 더 커다란 가치를 부여하는 특성을 보인다. 탈러는 이를 보유 효과(Endowment Effect, 소유 효과)로 명명했다. 중고 시장은 보유 효과를 제대로 체감할 수 있는 곳이다. 중고 물품을 사는 사람은 보잘것없는 물건에 가격이 터무니없이 높게 책정되어 있다고 불평한다. 하지만 정작 자신의 중고 물품을 팔 때는 아까워서 가격을 높게 책정한다. 수요가 없어도 좀처럼 가격을 낮추려 하지 않는다. 그 결과 중고 거래가 원활하게 이루어지지 않는다.

미국에서 자동차를 판매하면서 두 가지 방식을 적용해보았다. 첫 번째는 기본 모델에 소비자가 원하는 옵션을 하나씩 추가할 수 있는 판매 방식이다. 두 번째는 풀 옵션 모델에서 소비자가 원하지 않는 옵션을 하나씩 제거할 수 있는 판매 방식이다.

소비자가 합리적이라면 판매 방식과 관계없이 자신에게 최적의 옵션을 선택할 것이다. 하지만 실제 미국 소비자의 선택은 이와 거리가 멀었다. 첫 번째 판매 방식에서 소비자는 평균 4.30개의 옵션을 선택했다. 두 번째 방식에서 소비자가 선택한 옵션의 수는 평균 6.65개로 더 많았다.

풀 옵션이 장착된 자동차를 본 소비자의 머릿속에는 이미 그 자동차를 자신 소유로 인식했으며, 여기에서 불필요한 옵션을 하나씩 제거할 때마다 손실로 인한 커다란 고통을 느꼈다. 그 결과 예를 들어 5개의 옵션을 제거하는 것이 합리적임에도 3개만 제거하는 보유 효과가 발생한 것이다.

기업은 오래전부터 마케팅에 보유 효과를 적극적으로 활용해왔다. 예를 들어 기업은 홈쇼핑을 통해 사용하다가 마음에 들지 않으면 100% 반품 가능하다고 홍보한다. 무료 사용 기간을 3개월까지 제공하는 경우도 있다. 그러다 반품이 폭주하면 어쩌지? 이는 기우에 지나지 않는다. 부담감에서 해방된 소비자는 일단 써보고 반품하겠다는 생각에서 성급히 주문한다. 사용하다 보면 효용을 얻는다. 게다가 보유 효과까지 발생해 쓰던 제품을 반납하기 망설여진다. 웬만하면 해당 제품을 계속 사용하기로 결심한다.

돈에 꼬리표를 붙이는 심리

"그는 인간의 심리를 경제 의사결정 분석에 결합했다."
"경제학을 좀 더 인간에 가깝게 만든 경제학자이다."
"그의 위대함은 인간의 행동을 성공적으로 그리고 주의 깊게 관찰했다는 데 있다."

탈러에 대한 다양한 평가에서 짐작할 수 있듯이 그는 주어진 정보를 완벽하게 합리적으로 처리해낸다는 '경제적 인간(Homo Economicus)' 가정은 비현실적이라는 관점을 지닌다. 우리 주위에 있는 인간은 적당히 합리적이며, 복잡한 정보를 완벽하게 처리하는 능력을 보유하고 있지 못한 탓에 의사결정을 '적당히' 하고 그 결과 많은 편향이 발생한다고 그는 주장한다.

이러한 제한적 합리성을 지닌 인간이 상호작용하는 현실의 시장이 늘 합리적이기를 기대할 수 없다. 이런 비합리적 모습을 고스란히 드러내는 곳이 주식시장이다. 1994년 미국에서 '쿠바펀드'가 조성됐다. 이름만 쿠바펀드일 뿐, 미국 주식에 69%, 멕시코 주식에 나머지를 투자하는 펀드였다. 쿠바 주식이 전혀 없었지만 쿠바라는 이름 때문에 시장에서는 순자산가치보다 15% 정도 저평가되고 있었다. 그러다 오바마 당시 대통령이 쿠바 제재를 해제하겠다고 발표하자 펀드 가격이 폭등했다. 오로지 쿠바라는 이름의 영향이었다. 인간과 시장이 얼마나 비합리적인지를 보여주는 좋은 예라고 탈러는 말한다.

탈러의 업적 가운데 하나인 심적 회계(Mental Accounting, 심리적 회계, 심적 계정)도 인간의 제한적 합리성에 기인한다. 주류 경제학에 의하면 돈에는 꼬리표가 없고 모든 돈은 객관적 가치가 동일하므로 서로 완전하게 대체해서 사용할 수 있다. 예를 들어 주식을 통해 번 돈이나 밤새 아르바이트를 해서 번 돈이나 심지어 복권을 통해 번 돈이나 아무런 차이가 없으므로 서로 대체 사용이 가능하다.

그러나 현실의 사람은 이렇게 행동하지 않는다. 돈을 어떻게 벌었는지에 따라, 돈을 어떻게 사용할지에 따라 심리적으로 꼬리표를 만들고 지출 의사결정을 다르게 한다. 예를 들어 평소에 근검절약으로 소문난 구두쇠라도 복권을 통해 횡재한 돈에 대해서는 씀씀이가 헤퍼진다. '쉽게 번 돈은 쉽게 쓴다'라는 말이 딱 들어맞는다.

심적 회계에 의하면 사람은 의사결정을 할 때 종합적인 차원에서 접근하지 못하고 각 사건에 한정해서 좁은 시각으로 단순화한 의사결정을 한다. 그 결과 최적의

결과를 얻는 데 실패한다. 집 마련을 위해 별도로 모으고 있는 돈이 있음에도 불구하고, 새 차 구입에 필요한 돈이 부족해 고금리 대출을 받는 부부의 사례가 여기에 해당한다. 집 마련을 위한 돈을 차 구입 목적으로 쓸 수 없다는 철저한 칸막이 심리 때문이다.

비용이 적게 드는 부드러운 개입

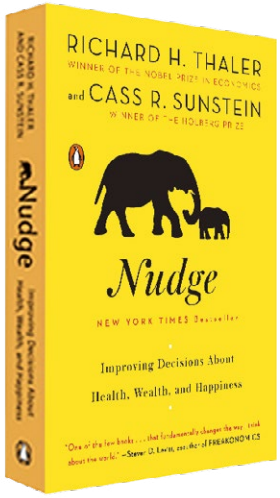
탈러를 대중의 뇌리에 각인시키는 데 결정적으로 기여한 것은 캐스 선스타인(Cass Sunstein)과 함께 저술한 베스트셀러 「넛지」라는 데 토를 달지 못한다. 회의 중에 졸고 있는 동료가 있으면 정신 차리라고 옆구리를 슬쩍 건드리는 행위가 넛지인데, 이것만으로는 책의 내용을 온전히 이해하기 힘들다. '건강, 재산, 행복에 대한 선택을 개선하기'라는 부제를 통해 탈러의 의도를 파악할 수 있다. 우리나라에서는 '똑똑한 선택을 이끄는 힘'이라고 번역했다.

사람은 자기 통제력이 부족해서 장기적으로 최적의 선택을 하지 못한다. 근사한 저녁이 마련될 때까지 기다리지 못하고 배고픔에 땅콩을 허겁지겁 집어먹고 나서 후회하는 것이 보통의 사람이다. 노후 대비를 위해 장기 저축 계획을 수립하지만 자기 통제에 실패해 단기 욕망에 굴복하고 꾸준히 저축하는 데 실패한다.

이러한 선택이나 행동을 바람직한 방향으로 변화시킬 필요가 있다. 하지만 아무리 목적이 선(善)하더라도 정부가 개입해서 개인 선택의 변화를 인위적으로 강요하는 방법은 이상적이지 않다는 것이 탈러의 생각이다. 그 대신 사람에게 부담을 덜 주면서 최대한 부드럽게 개입하는 넛지 방법을 제안한다. 이른바 자유주의적 개입주의라 할 수 있다.

청소년의 비만 문제를 예로 들어 보자. 문제 해결을 위해 학교에서 청량음료 판매를 금지하는 강제 정책은 강압적이므로 넛지가 아니다. 그 대신 학생의 눈에 잘 띄고 손이 쉽게 갈 수 있는 곳에 과일을 배치해서 학생이 자연스럽게 청량음료 섭취를 줄이게 하는 방법이 넛지다.

미국 시카고에 곡선 구간이 많은 도로가 있다. 속도



넛지(Nudge)
리처드 탈러·캐스 선스타인 지음
ⓒbarnes&noble

제한 표시가 있지만 곡선 구간에서 속도를 충분히 줄이지 않는 운전자의 습관 때문에 사고가 빈번하게 발생했다. 고민 끝에 시 당국은 곡선이 시작되기 전부터 도로 위에 흰색의 가로선을 그었다. 단, 곡선 구간에 가까워질수록 흰 선 사이의 간격을 좁혔다. 이러한 넛지 덕분에 곡선 구간을 통과하는 운전자는 속도가 높다고 착각하고 스스로 속도를 줄였다. 덕분에 사고 건수가 36%나 감소했다고 한다.

넛지 철학을 국가 정책에 본격적으로 활용한 국가는 영국이다. 2010년에 행동통찰팀(BIT), 일명 넛지팀을 신설하고 공공 서비스 개선 및 정책 효과 제고에 도움이 되는 실용적인 넛지 정책을 마련하기 시작했다. 성공 사례 가운데 하나로 과태료 부과 정책이 있다. 법규를 위반하고도 과태료를 미납한 자동차 소유주한테 '납부 기한이 지났으며 자동차를 압류할 수 있다'는 경고 문구 외에, 미납자의 자동차 사진을 추가해보았다. 놀랍게도 과태료 납부 비율이 눈에 띄게 높아졌다. 자동차 압류로 인한 손실 고통을 회피하려는 미납자의 심리를 사진이 효과적으로 자극한 덕분이다.

탈러는 한 인터뷰에서 넛지에 대해 다음과 같이 간결하게 정리했다.

"내 주문(呪文)은 사람이 무엇인가를 하기 원할 때 그것을 쉽게 할 수 있도록 도와주어야 한다는 것이다. 장애물을 제거해야 한다."

NABO 소식

2021년도 국회의장 신년업무보고

NABO는 국회 소속기관들과 함께 국회의장 신년업무보고를 실시했다. 2021년 NABO는 '국가 중장기 어젠다 선도 및 미래전략 수립 지원', '재정·경제 분야 의정활동 지원 고도화', '미래지향적 조직 운영'을 업무추진 방향으로 하여 소의 우직한 걸음처럼 꾸준하고 정직하게 의정활동을 지원할 것이다.

2021년 1월 25일

국제통화기금(IMF) 연례협의단과 면담

NABO는 국제통화기금(IMF) 연례협의단의 요청으로 1월 20일(수) 화상 면담을 실시했다. 임익상 처장은 '장기 재정전망'과 '2021년 및 중기 경제전망', 4차례 추경예산을 비롯한 예·결산 분석 보고서 등 지난해 주요 실적을 소개하며 양 기관의 협력을 기대한다는 인사말을 전했다. 면담은 쓰 구오(Si Guo) 아태국 이코노미스트 등 IMF 연례협의단과 박명호 추계세제분석실장, 백경엽 세제분석2과장 및 분석관들이 참석하여 장기 재정전망 및 재정준칙 등에 대해 논의했다.

※ IMF는 회원국의 거시경제·외환·금융 등 경제전반에 대해 연 1회 연례협의를 실시하고 있으며, NABO는 2010년부터 IMF 연례협의단 면담에 참여하고 있다.

2021년 1월 20일

가족친화 우수기관 인증

NABO는 지난 12월 여성가족부가 주관하는 '가족친화 우수기관 인증'을 획득했다. '가족친화인증'은 직원들이 가정과 직장생활을 조화롭게 병행할 수 있도록 자녀출산 및 양육 지원, 유연근무제도 등 가족친화제도를 모범적으로 운영하는 기업 및 기관에 대하여 심사를 통해 인증을 부여하는 제도이다. NABO는 앞으로도 일·가정이 양립할 수 있는 기관 운영을 통해 업무성과의 향상과 함께 직원들의 만족도와 효율성을 높여갈 것이다.

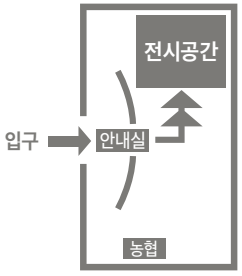
— Life & Story —
국회아트갤러리 작품전

모던풍속

2021. 3. 3.(수)~3. 30.(화)

- 작가: 노반
- 전시품: 〈The Floating World〉 등 회화 15점
- 문의: 국회사무처 문화소통담당관실 02-6788-2296

국회의원회관
1층 로비



내일을 여는 국민의 국회 대한민국국회

NABO STATS
재정경제통계시스템

www.nabostats.go.kr

NABOSTATS(재정경제통계시스템)은
국회예산정책처가 의정활동 및 학술연구에 필요한 재정·경제 통계,
국회의 예·결산 심사연혁 등을 One-Stop으로 제공하는 **통계정보시스템**입니다.

재정·경제 통계

예·결산 심사연혁 위원회별 통계

국제통계 (OECD·IMF 등)

북한통계

* NABOSTATS의 모든 통계정보는 모바일 웹 또는 앱을 통해서도 이용할 수 있으며,
엄선된 주요 통계는 매년 경제재정수첩, 조세수첩 등 책자로도 제공되고 있습니다.

국회예산정책처 학술지

예산정책연구 논문 공모

국회예산정책처는 국회의 예산·결산 심의를 지원하고, 국회의 재정통제권을 강화하기 위해 전문적인 연구·분석을 수행하는 재정전문기관입니다.

예산정책연구는 국회 내·외부 전문가들의 예산·결산·기금의 분석, 경제 및 조세·재정정책의 분석, 주요 재정사업 평가 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·게재하며, 2018년 10월 한국연구재단의 학술지 평가에서 '등재학술지'로 선정되었습니다.

예산정책연구에 게재할 우수한 논문을 공모하오니 역량 있는 분들의 적극적인 관심과 응모를 기대합니다.

논문 공모 및 학술지 발간일

논문 공모	상시모집
투고 자격	석사과정 이상
발 간 일	3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일

※ 게재 확정된 논문에 대해서는 소정의 원고료를 지급

논문 제출 및 문의처

제출방법	nabo.jams.or.kr [온라인 논문 투고 및 심사 시스템]
문 의 처	예산정책연구 편집위원회
전 화	02-6788-4619
홈페이지	www.nabo.go.kr/journal

함께 만들어가는 계간지 〈예산춘추〉의 NABO 독자퀴즈는 재정·경제 관련 퀴즈를 풀면서 우리나라 재정에 대한 이해와 관심을 높이고자 마련되었습니다. 정답자를 추첨하여 상품을 드리니 많은 관심과 참여를 바랍니다.

QUIZ

국회 의정활동을 지원하기 위해 NABO는 이 시스템을 구축하여 운영하고 있습니다.
이 시스템은 670여 종의 재정·경제 분야 통계를 총망라하여 제공하는데,
의정활동에 필요한 300여 종의 상임위원회별 정책통계는 물론
국회의 예·결산 심사연혁도 서비스하고 있습니다. 이 시스템의 이름은 무엇인가요?

정답: □□□□□□□□□ (9글자, 국문 또는 영문)

[지난 호를 읽고]

안녕하세요~^^ 〈예산춘추〉를 잘 보고 있는 독자입니다. 현안 진단의 디지털 뉴딜 부분이 참 유익했습니다. 두고두고 읽고 싶을 정도로 완성도 높고 또 알기 쉽게 설명해주셨네요. 현재 잘 추진되고 있는 점, 미흡한 점도 함께 제시해주셔서 좋았습니다. 추운데 건강 유의하세요~!

mi******

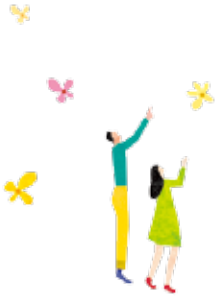
참여방법

이메일 pmopr@nabo.go.kr
문의 NABO 기획예산담당관실 02-6788-4619
독자퀴즈 응모 기간 2021. 3. 1. ~ 2021. 3. 21.
※ 선물 수령을 위해서는 응모 시 주소와 휴대폰 번호를 꼭 적어주세요.

재미있고 유익하게 본 칼럼에 대한 의견이나 앞으로 다뤘으면 하는 내용 등을 보내주시면 독자분들의 의견을 소중히 경청하겠습니다. 독자분들이 보내주신 귀한 의견이 「예산춘추」를 더욱 알차게 합니다.

NABO를
스마트폰으로
만나보세요!

발간등록번호 31-9700485-001580-08
ISSN 1739-5542



건전한 재정 희망찬 미래

국회예산정책처
National Assembly Budget Office
www.nabo.go.kr

nabo STATS
www.nabostats.go.kr

예산정책연구
nabo.jams.or.kr