2021 두 번째
Vol. 62

BUDGET & POLICY

예산춘추

특집
인구변화의 노동시장 파급효과 전망과 과제
출산율 제고 방안

현안 진단
바이든 행정부의 경기부양책
세계 경제 회복과 인플레이션 리스크

기획 연재
인천광역시의회 예산결산특별위원회
독일 안정위원회 및 독립자문위원회

Work & Report
무디스 연례협의단 면담

Life & Story
코로나19 위기 경제 회복되며 물가상승 압박
국가채무 증가와 재정규율의 법제화

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

예산춘추

2021 두 번째 —— VOL. 62

표지이야기
2021년 두 번째 〈예산춘추〉는 싱그러운 녹음으로 둘러싸인 국회예산정책처를 배경으로, 재정 분야의 분석과 연구를 이어나가는 이야기를 담았습니다.

표지 일러스트 ©Jebi.J 작가

발행일 2021년 5월 14일(통권 62호)
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
인스타그램 www.instagram.com/nabokorea
디자인·제작 ㈜케이에스센세이션 02-761-0031

CONTENTS

특집

06 1. 인구변화의 노동시장 파급효과 전망과 과제
이철희 서울대학교 경제학부 교수

2. 출산율 제고 방안
김현식 경희대학교 사회학과 교수

현안 진단

20 1. 바이든 행정부의 경기부양책
강구상 대외경제정책연구원 부연구위원

2. 세계 경제 회복과 인플레이션 리스크
차은영 이화여자대학교 경제학과 교수

3. K 양극화 극복을 위한 증세 돌파구로서의 사회연대세
정세은 충남대학교 경제학과 교수

4. 부동산세제 개편의 평가와 개선과제
박훈 서울시립대학교 세무전문대학원 원장

기획 연재

50 **광역의회 예산결산특별위원회 소개**
겸손하게 소통하고 시민이 공감하는 의회, 인천광역시의회

54 **OECD 회원국 독립재정기구 소개**
독일 안정위원회 및 독립자문위원회

58 **12대 분야별 예산 살펴보기**
보건·복지·고용 분야

WORK & REPORT

64 **NABOSTATS의 주요 통계 소개**
숫자로 보는 정책

68 **국제회의 리포트**
무디스 연례협의단 면담

72 **NABO 보고서**
2021년도 제1회 추가경정예산안 분석

76 **NABO 발간보고서 소개**

78 **예산정책연구 논문 소개**
국내 휘발유 가격의 비대칭적 반응에 관한 연구

LIFE & STORY

82 **풀어쓰는 재정·경제 이야기**
코로나19 위기 경제 회복되며 물가상승 압박

86 **역사 속 재정 이야기**
국가채무 증가와 재정규율의 법제화

90 **재정학자 이야기**
민주주의의 심장, 리처드 머스그레이브의 재정학

94 **국회예산정책처 주요 행사**
NABO 소식

96 **국회아트갤러리 작품전**

99 **NABO 독자퀴즈**

발 닿는 곳곳마다 행복한 웃음이 가득한 오월

묘목마다 파릇한 잎들이 돋아나고
길가에 핀 꽃들은 우리를 반긴다.
소중한 사람들과 함께라면
그 어디라도 꽃길이 되는 신록의 계절,
오월이다.

SPECIAL

특집

인구변화의 노동시장 파급효과 전망과 과제 1

출산율 제고 방안 2

SPECIAL 01

인구변화의 노동시장 파급효과 전망과 과제

글
서울대학교 경제학부 교수
이철희

"인구변화의 구체적인 양상을 고려하건대 향후 20년 동안은 전반적인 인구감소 혹은 인구 고령화에 대한 대응보다는 출생아 수의 급격한 감소로 말미암은 출생 코호트 간 불균형과 부문 및 지역 간 불균형 심화가 더 중요한 정책적 과제가 될 것이다. 가까운 장래에 발생할 수 있는 특히 중요한 유형의 노동시장 불균형 요인은 청년노동인구의 급격한 감소이다. 이러한 변화의 잠재적인 충격을 완화하기 위해서는 노동시장의 수요 변화에 대응하여 인적자본 공급이 탄력적으로 이루어지고, 부문 간 노동 이동성이 높아질 수 있도록 교육제도와 노동시장 시스템을 개선할 필요가 있다."

출생아 수의 급격한 감소와 가파르게 진행되는 인구 고령화가 우리 사회의 중요한 당면 과제가 된 지 오래지만, 최근의 인구변화 추이는 인구감소 시계가 이전에 기대했던 것보다 훨씬 빠르게 움직이고 있음을 일깨워준다. 작년도 우리나라의 합계출산율은 0.84명으로 전쟁이나 재난을 겪는 국가가 아니면 경험하기 어려운 낮은 수준으로 떨어졌고, 한 해 출생아 수는 30년 전 수준의 3분의 1에 불과한 27만명을 기록했다. 사망자 수가 출생아 수를 앞지르며 사상 처음으로 주민등록인구가 감소하기도 했다. 미래의 전망도 밝지는 않다. 코로나19의 영향으로 작년부터 결혼이 큰 폭으로 줄었으며 이는 더욱 가파른 출생아 수 감소로 이어질 가능성이 크다.

빠르게 진행되는 인구변화는 우리 경제에 상당한 충격을 가져올 것으로 우려된다. 가장 중요하게 거론되는 인구변화의 파급효과 가운데 하나는 노동 인력 규모의 감소와 고령화다. 통계청의 장래인구특별추계에 따르면 15~64세 생산연령인구는 2065년까지 현재의 49.0% 수준으로 감소할 것으로 추정된다. 그리고 노동인구 가운데 고령자가 차지하는 비중이 점점 더 늘어날 것이다. 고령화와 함께 생산성이 감소한다면 인구변화로 인한 실질적인 노동 투입은 더 빠른 속도로 감소할 수 있다. 인구변화로 인한 노동의 양적·질적 감소는 장기적으로 경제성장을 잠식하는 요인으로 작용할 것으로 우려되고 있다. 고용연장이나 이민자 수용 등을 포함하여, 잠재적인 노동인구 감소 문제를 완화하기 위한 방안들이 논의되는 것은 이러한 어두운 전망을 반영한다.

인구변화는 노동시장에 어떤 영향을 미치며 이에 어떻게 대응해야 할까? 이런 질문에 답하기 위해서는 노동인구 규모의 지표로 널리 이용되고 있는 생산연령인구보다는 좀 더 자세한 지표들을 들여다볼 필요가 있다.

그렇다면 장차 노동인구는 얼마나 빠르게 감소할까? 과연 인구 감소로 인한 노동력 부족 문제가 실제로 나타나게 될까? 인구변화는 노동시장에 어떤 영향을 미치며 이에 어떻게 대응해야 할까? 이런 질문에 답하기 위해서는 노동인구 규모의 지표로 널리 이용되고 있는 생산연령인구보다는 좀 더 자세한 지표들을 들여다볼 필요가 있다. 즉 실제로 노동시장에 참여하는 인구의 규모를 살펴보고, 노동인구의 생산성 변화도 함께 고려해야 한다. 또한 전체 노동시장의 집계적인 인력수급뿐만 아니라 인력유형별, 부문별 노동수급 불균형 발생 가능성도 생각해 볼 필요가 있다. 이 글에서는 필자의 최근 연구 결과에 기초해서 이러한 질문들에 대한 답을 모색하고자 한다.

먼저 장래의 인구변화가 인적 자본의 질을 고려한 경제활동인구 규모에 미치는 영향을 전망해보자. 이를 위해 필자는 장래의 성별·연령별·학력별 인구를 추정하고 여기에 특성별 인구의 최근 경제활동참가율을 적용하여 2065년까지의 성별·연령별·학력별 경제활동인구를 추정했다. 그 결과는 인구변화에 의해 우리나라의 노동인구가 장기적으로 줄어들겠지만, 생산연령인구에 비해 훨씬 완만한 속도로 감소할 것이라는 사실을 알려준다. 즉 통계청의 장래인구 중위추계가 실현될 경우 생산연령인구는 2065년까지 현재 수준의 49%로 감소하겠지만, 경제활동인구는 현재 수준의 61%까지 유지될 것으로 전망된다. 이러한 결과는 기본적으로 청년 경제활동참가율이 상대적으로 낮은 반

면 장년 및 고령인구의 경제활동참가율이 상대적으로 높은 우리나라 노동시장의 특성을 반영한다.

노동인구의 구조도 크게 변화할 것으로 전망된다. 가장 두드러지는 변화는 노동인구의 고령화이다. 75세 이상 인구가 경제활동인구에서 차지하는 비중은 현재 2%에서 2065년 12% 이상으로 증가할 것으로 전망된다. 55세 이상 경제활동인구의 비중은 현재 약 27%에 불과하지만 2056년에는 거의 절반에 달하게 될 것이다. 고령 노동인구의 상대적 증가는 향후 50년 동안 점진적으로 진행되는 반면 젊은 노동인구의 감소는 향후 20~30년 동안 급격하게 나타날 것이다. 예컨대 45세 미만 노동 인력이 전체 경제활동인구에서 차지하는 비중은 현재 48%에서 2045년까지 33%로 빠르게 감소할 것으로 전망된다. 인구의 고학력화와 함께 노동인구의 고학력화도 빠르게 진행될 것이다. 현재 전체 경제활동인구의 46%를 차지하는 대졸 경제활동인구의 비중은 2065년까지 68%로 증가할 것으로 추정된다. 반면 현재 38%인 고졸 경제활동인구의 비중은 2065년까지 18%로 축소되고 16%인 고졸 미만 경제활동인구 비중은 2065년까지 1% 미만으로 내려갈 것으로 전망된다.

인구변화가 우리 노동시장과 경제에 미치는 영향을 정확하게 전망하기 위해서는 노동인구의 질적인 변화를 함께 살펴보아야 한다. 즉 노동생산성을 고려하여 조정한 실질적인 노동 투입의 규모를 따져볼 필요가 있는 것이다. 위에서 설명한 바와 같이 장래 노동인구의 구조적 변화는 고령화와 고학력화로 요약할 수 있다. 다른 조건이 동일할 때 전자는 생산성을 낮추고, 후자는 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 그렇다면 어떤 요인의 영향이 더 강하게 나타날까? 이를 살펴보기 위해서 필자는 성별·연령별·학력별 시간당 임금을 가중치로 하여 생산성을 조정한 노동인구를 추정했다.

앞으로 진행될 노동인구 고학력화의 효과가 고령화의 효과를 압도할 것임을 의미한다. 즉 노동인구의 인적자본 개선을 고려한다면 인력 고령화에도 불구하고 장기적으로 노동생산성이 감소하지 않을 가능성이 크다.

이렇게 생산성을 조정한 노동인구는 경제활동인구에 비해 더 느리게 감소하는 것으로 나타났다. 예컨대 생산성을 조정한 노동인구는 2026년까지 현재 수준보다 약 4% 높아졌다가 이후 줄어들기 시작하여 2065년에는 현재 수준의 약 62%로 감소할 것으로 전망된다. 이는 2065년 경제활동인구 전망치(현재 수준의 약 61%)보다 약간 높다. 생산성을 조정한 노동 투입의 규모는 특히 가까운 장래에 상대적으로 높게 유지될 것으로 보인다. 예컨대 2040년까지 경제활동인구는 현재 수준의 89%로 낮아지는 반면, 생산성을 조정한 노동인구는 약 95%로 유지될 것으로 전망된다. 이 결과는 앞으로 진행될 노동인구 고학력화의 효과가 고령화의 효과를 압도할 것임을 의미한다. 즉 노동인구의 인적 자본 개선을 고려한다면 인력 고령화에도 불구하고 장기적으로 노동생산성이 감소하지 않을 가능성이 크다.

이상의 전망은 현재의 경제활동참가율과 노동생산성이 앞으로도 유지될 것이라는 가정에 기초한 것이다. 만약 정책적인 노력이나 다른 사회적·경제적 변화로 인해 경제활동 참가율이나 생산성이 개선된다면 어떤 변화가 일어날까? 이를 살펴보기 위해서 몇 가지 가상적인 시나리오를 도입한 시뮬레이션 분석을 해보았다. 가상적인 경제활동 참가율 변화 시나리오를 도입한 분석 결과는 여성과 고령 인구의 노동시장 참여율이 개선되는 경우 인구변화로 인한 노동 인력 감소 문제 완화에 큰 도움이 될 것임을 보여준다. 예컨대 여성 혹은 장년 인구 중 한 집단의 경제활동참가율이 최근 일본 수준으로 높아지기만 해도 생산성을 반영한 노동 투입 규모가 2042년까지 현재의 95%로 유지되는 것으로 분석됐다. 일본 수준으로 경제활동참가율이 높아지고 동시에 여성의 경력단절이 완화되어 M자 형의 연령-경제활동참가율 관계가 사라지거나 장년 근로자들의 조기퇴직이 줄어드는 경우 2042년까지 생산성을 조정한 노동 투입 규모는 현재의 97~98%까지 유지될 것으로 추정된다.

노동생산성의 개선도 인구변화로 인한 노동인구 감소를 상당 정도 상쇄할 수 있을 것으로 분석됐다. 결혼과 출산 등에 기인한 여성의 상대적인 저생산성이 완화되면 생산성을 조정한 노동 투입 규모가 큰 폭으로 증가하는 것으로 나타났다. 예컨대 인적자본을 통제한 후 발견되는 성별 임금 격차가 절반으로 줄어드는 경우, 생산성을 조정한 노동 투입 규모가 2042년까지 현재 수준의 97%까지 유지될 것으로 추정됐다. 건강과 인적 자본에 대한 투자를 통한 장년 인력의 생산성 개선도 인구변화로 인한 장래 노동인구 감소 완화에 큰 도움이 될 것이다. 예컨대 고령으로 인해 생산성이 하락하는 정도가 현재 수준의 절반으로 줄어든다면, 현재 수준에 대비 생산성 조정 노동투입 규모가 2042년까지 99%, 2065년까지는 70%로 유지될 것이다.

이상의 결과들을 종합하건대 앞으로 적어도 20년 동안은 전반적인 노동 부족 문제가 발생할 가능성이 높지 않다고 판단된다. 인구가 감소하기 시작했고 생산연령인구는

빠르게 줄어들 것이지만 전체 경제활동인구는 당분간 매우 완만하게 감소할 것이다. 노동인구의 고학력화가 고령화 효과를 압도하기 때문에 인구변화로 인한 노동생산성 감소도 나타나지 않을 것으로 예상된다. 경제활동참가율 증가와 노동생산성 개선이 이루어진다면 인구변화로 인한 노동투입 감소폭은 더욱 줄어들 것이다. 그리고 아직 확실하지는 않지만 기술 및 산업구조 변화로 인해 장차 노동수요가 감소할 가능성도 있다. 이러한 전망을 고려할 때 적어도 가까운 장래에는 총량적인 노동 투입을 늘려야 할 정책적인 필요성은 높지 않은 것으로 보인다. 예컨대 노동인구 감소에 대응한 고용 연장이나 대규모 이민자 도입을 당장 무리해서 추진할 이유는 그리 뚜렷하지 않다.

청년인력의 감소는 산업이 필요로 하는 인적자본을 탄력적으로 공급하는 노동시장의 기능을 약화시킬 가능성이 있다. 또한 이들을 다른 유형의 노동으로 대체하기 어려운 부문에서는 노동수급 불균형 문제가 발생할 수 있다.

인구변화의 구체적인 양상을 고려하건대 향후 20년 동안은 전반적인 인구 감소 혹은 인구 고령화에 대한 대응보다는 출생아 수의 급격한 감소로 말미암은 출생 코호트 간 불균형과 부문 및 지역 간 불균형 심화가 더 중요한 정책적 과제가 될 것으로 보인다. 가까운 장래에 발생할 수 있는 특히 중요한 유형의 노동시장 불균형 요인은 청년노동인구의 급격한 감소이다. 현재는 연간 출생아 수가 60만명대인 1990년대 출생자들이 노동시장에 진입하고 있으나 약 5~6년 후에는 출생아 수가 40만명대로 줄어들었던 2002년 이후 출생자들이 본격적으로 노동시장에 진입하기 시작한다. 이에 따라 가까운 장래에 노동시장 신규진입자의 규모가 감소하기 시작할 것으로 예상할 수 있다. 노동시장에 새로 진입하는 젊은 취업자들은 가장 최근에 교육을 받고 노동시장에서 요구하는 최신의 지식과 숙련을 보유한 인력이라고 할 수 있다. 또한 젊은 노동 인력은 중장년 취업자들에 비해 학습능력, 적응력, 지리적·사회적 이동성이 상대적으로 높은 집단이기도 하다. 따라서 이들의 수적인 감소는 산업이 필요로 하는 인적 자본을 탄력적으로 공급하는 노동시장의 기능을 약화시킬 가능성이 있다. 또한 청년 인력을 다른 유형의 노동으로 대체하기 어려운 부문에서는 노동수급 불균형 문제가 발생할 수 있다.

청년인구의 감소가 노동시장에 미칠 것으로 예상되는 영향은 산업별로 매우 상이하게 나타날 것으로 예상된다. 필자의 분석 결과에 따르면 앞으로 정보서비스업, 영상·오디오 기록물 제작 및 배급업, 출판업, 컴퓨터 프로그래밍·시스템 통합 및 관리업, 기타 전문·과학 및 기술 서비스업, 보건업, 화학물질 및 화학제품 제조업 등의 산업에서 35세 미만 취업자의 비중이 특히 빠르게 감소할 것으로 전망된다. 반면 일부 산업들에서는 젊은 노동 인력의 상대적인 감소가 미미할 것으로 보인다. 젊은 노동인력 감소의 충격이 클 것으로 예상되는 산업들은 대체로 상대적으로 임금이 높고, 근래에 상대적으로 성장 속도가 빨랐으며, 평균적인 숙련 수준과 일자리 질이 높다는 특징을 보인다. 따라서 이렇듯 우리나라 산업의 미래가 걸려 있는 부문에서 발생하는 노동수급 불균형은 적지 않은 경제적 충격을 가져올 것으로 우려된다.

청년인구 감소가 가져올 수 있는 잠재적인 충격을 완화하기 위해서는 노동시장의 수

요 변화에 대응하여 인적 자본 공급이 탄력적으로 이루어지고, 부문 간 노동 이동성이 높아질 수 있도록 교육제도와 노동시장 시스템을 개선할 필요가 있다. 교육의 경우 청년인구의 양적인 감소로 초래되는 문제들을 질적인 개선을 이루어냄으로써 완화하는 방안을 찾아야 할 것이다. 예컨대 고등교육에 있어서 전공 간 칸막이를 낮추고, 새로운 학문 분야나 과정을 용이하게 개설할 수 있게 함으로써, 빠르게 변화하는 노동시장 여건에 신축적으로 대응할 수 있는 제도적 토대를 마련해야 할 것이다. 대학들은 이동성이 높아지는 노동시장 여건에 대응하여, 특정한 분야에 대한 맞춤형 인력을 길러내기보다는 지식, 정보, 숙련 등을 빠르게 습득하고 새로운 환경에 적응할 수 있는 일반적인 능력을 길러내는 교육과정을 제공해야 할 것이다.

기업과 노동시장의 채용 및 훈련 시스템에도 변화가 요구된다. 청년인구가 빠르게 감소하기 시작하면 기업은 점차 신규채용이 아닌 기존 직원의 재교육·훈련이나 타 분야 출신 인력의 채용과 교육을 통해 필요한 인력을 충원해야 할 것이다. 이는 새로운 교육·훈련 및 채용시스템에 대한 투자의 필요성이 높아진다는 것을 의미한다. 단기적인 노동수급불균형 때문에 꼭 필요한 유형의 인력을 확보하기 어렵게 되는 기업들은 불가피하게 외국인 노동에 의존해야 할 것이다. 그런데 국내 노동시장 여건 변화에 대응하여 필요한 유형의 외국 숙련인력을 탐색하고 채용하는 데는 여전히 적지 않은 어려움이 있다. 이러한 여건에서 정부는 중소기업을 포함하여 자체적인 역량이 부족한 사업체들이 노동시장 변화에 대응하여 재교육·훈련·채용시스템을 구축하고 외국인 구인 네트워크를 형성하는 것을 지원할 필요가 있다. 또한 노동시장 이동성이 높아지면서 나타날 수 있는 실직위험 증가에 대응하여 사회안전망을 강화하고 적극적인 구직·전직 지원정책을 마련하는 것이 요구된다.

참고 문헌

1) 이철희, "출생아 수 변화요인 분석과 장래 전망", 한국경제의 분석 제25권 제1호, pp.37-83, 2019.
2) 이철희, "출생아 수 감소와 노동정책", 이소영 외, 「출생 및 인구 규모 감소와 미래 사회정책」, 한국보건사회연구원 연구보고서, 2019.
3) 이철희·권정현·김태훈, "인구변화가 노동시장, 교육, 의료에 미치는 영향: 전망과 대응 방안", 저출산고령화사회위원회 연구보고서, 2019.
4) 이철희·김혜진, "외국인력의 산업별 고용구조분석: 인구변화 대응에 대한 함의", 노동정책연구 20(2), pp.1-32, 2020.
5) 이철희, "인구변화가 인적 자본을 고려한 노동 인력 규모에 미치는 영향", 서울대 금융경제연구원 발표 논문, 2021.

SPECIAL 02

출산율 제고 방안

글
경희대학교 사회학과 교수
김현식

"출산율을 제고하기 위한 다양한 방안 중 출산과 양육 비용을 현금으로 지원하는 제도는 주거 서비스와 같이 의미 있는 규모의 지원이 아니라면 효과가 크지 않을 것이다. 보육 및 육아 서비스 지원은 공공성이 확대된 형태로 개선 및 발전되어야 하며 특히 첫째 자녀 출산 후 보육 서비스를 경험한 부모의 둘째 자녀 출산 의도를 높이기 위한 신뢰 제고가 절실하다. 남편의 가사 및 육아 노동에 대한 적극적인 참여와 남편과 아내의 출산전후휴가와 육아휴직 사용은 출산율 제고에 효과적이라는 증거들이 있다. 무엇보다 출산 정책을 입안하고 평가하기 위한 양질의 자료를 수집하고 분석하여 근거에 기반한 정책이 실행되어야 한다."

합계출산율 0.84명이 지속되면 60년 후 인구가 반으로 줄어들고 81년이 지나면 반의반으로 줄어들게 된다.

지난 2월 통계청은 2020년 출생아 수는 27만 2,400명이며 합계출산율은 0.84명이라는 출생·사망통계 잠정 결과를 발표했다. 출생아 수는 신뢰할만한 기록으로 볼 수 있는 1970년 이후 자료 중 가장 낮은 수치이며 합계출산율 0.84명 또한 한국 역사에서뿐 아니라 해외에서도 유래를 찾아보기 힘든 저출산 지표라는 점에서 근래의 저출산이 얼마나 심각한 수준인지 알 수 있다. 합계출산율 0.84명은 여성 한 명이 평생 출산하는 자녀 수가 0.84명으로, 이 출산율이 더 떨어지지 않고 지속된다고 하더라도 국제이동이 없고, 기대수명이 80세이며 인구의 연령별 크기가 동일하다는 가정하에 단순하게 계산하면 60년 후 인구가 반으로 줄어들고, 81년이 지나면 반의반으로 줄어들게 된다. 고령 인구가 급속하게 늘어나고 있고 코로나19 팬데믹으로 인해 출산율이 하락할 것이라는 우려를 감안하면 인구 감소는 더 가파르게 진행될 가능성이 크다.

출산율이 초저출산 수준을 밑돌고 반등의 기미를 찾지 못하면서 저출산의 다양한 사회적, 경제적, 문화적 영향에 대한 논의가 진행됐다. 그중에서도 무엇보다 초저출산으로 인한 유소년인구의 감소가 15세에서 64세로 구성된 생산가능인구의 감소로 이어지고, 노인 인구의 기대여명 증가로 다수가 고령 인구에 속하는 인구의 고령화가 심화됨으로써 경제성장이 둔화되거나 심지어 악화될 것이라는 전망이 있다. 이는 단순히 부양해야 할 고령 인구의 증가만을 의미하는 것이 아니라 노년층은 소비가 적고 미래에 대해 비관적이기 때문에 보수적인 소비를 하므로 총수요가 줄고 생산에 대한 투자가 줄어들어 경제성장에 좋지 않은 영향을 줄 것이라는 주장에 근거한다. 비록 고령층의 높은 저축 성향으로 생산에 투자할 수 있는 자금이 늘어나며, 노년층을 대상으로 하는 새로운 산업이 발전하여 추가 수요를 창출하고, 노동 집약적인 산업에서 자본·기술·지식 집약적인 산업으로 전환할 동기가 커지는 등 인구 고령화의 긍정적인 측면에 대한 주장도 있으나 부정적인 전망이 조금 더 설득력을 얻는 것 같다.

이런 맥락에서 출산율 하락으로 인한 부정적 미래 전망이 학계와 정부 부처를 비롯한 사회 전반에 퍼지면서 출산율을 제고할 수 있는 다양한 방안이 제시됐으며, 정부는 2005년부터 시행한 「저출산·고령사회기본법」에 근거하여 5년마다 저출산·고령사회기본계획을 수립하여 추진하고 있다. 중앙행정부처의 저출산 정책 예산이 2019년부터 2021년까지 37.4조원, 40.2조원, 46.7조원으로 해마다 증가하고 있는 것을 볼 때 저출산 관련 정책에 대한 사회적 관심이 적지 않으며 정부의 출산율 제고 의지가 약하지 않다는 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 2005년 이후 2012년까지 합계출산율이 잠깐 반등했다가 2013년부터 다시 하락하여 현재에 이르고 있기에 지금까지 투여된 예산에 비해 정책 실효성에 문제가 있는 것이 아닌가 하는 우려가 있다. 물론 이철희 교수의 연구처럼 정부의 정책이 없었다면 현재의 초저출산이 더 심각할 수도 있었다고 볼 여지가 있고 정책 효과가 단기간에 나타날 가능성이 적으며 정책 효과를 학술적인

모든 유형의 재정 지원이 효과가 없다기보다는 재정 지원의 크기가 중요할 수 있다.

관점에서 엄밀히 추적하고 평가하는 자료들이 빈약한 것도 사실이지만, 여전히 투입된 예산과 정부의 총체적 노력에 비해 출산율 하락의 크기나 속도가 예상을 넘어서고 있다. 아마도 이러한 결과는 저출산 정책의 많은 부분이 출산 의도를 높이는 정책이라기보다는 출산할 의도를 가졌거나 이미 출산한 부모에 대한 경제적 지원에 집중하거나 출산 친화적인 정책이 경제 발전 논리와 상충할 때 후자에 우선순위를 두는 입장을 취하거나 상충하는 이해를 조정하고 강제하려는 의지가 약하고 무엇보다 출산의 문화적인 측면이 강해 정책적 접근이 어렵거나 접근이 가능하다고 하더라도 쉽게 바뀌지 않고 많은 시간을 요구하기 때문일 것이라고 필자는 판단한다.

예를 들어 2021년 예산 기준 4.5조원에 달하는 영아수당과 아동수당은 출산한 부모의 경제적 부담을 완화하는 대표적인 정책이라고 할 수 있으나 과연 이 정책이 출산율 제고에 도움이 될지에 대해서는 더욱 엄격한 연구가 필요한 것 같다. 만 0세에서 만 7세 미만의 아동을 대상으로 매월 10만원씩 지급하는 현재의 아동수당 제도는 대상 연령 자녀 둘을 둔 필자의 입장에서 매우 고마운 것이지만, 자녀 양육에 그리 큰 도움이 되기보다는 이러한 정책을 통해 국가가 자녀 양육에 신경을 쓰고 있구나라는 인식을 줄 뿐 이런 지원으로 자녀를 더 낳아야겠다는 의지를 높여주지는 못한다. 여기서 생각해볼 것은 모든 유형의 재정 지원이 효과가 없다기보다 재정 지원의 크기가 중요할 수 있다는 것이다. 한 자녀당 매달 10만원은 자녀 양육에 있어 큰 도움이 되지 않을 수 있으나 학계에서 회자되고 있는 한 자녀당 1억원을 지원하는 제도는 아예 출산 의지가 없었던 예비 부모에게 출산 의도를 높일 수 있지 않을까라고 생각해본다. 물론 이러한

언제 어디서나 안심하고 맡길 수 있는 보육 서비스가 있다는 믿음은 둘째 자녀, 나아가 더 많은 자녀의 출산을 촉진하는 데 중요하다.

정책이 비현실적으로 생각되기도 하지만, 그 금액 안에 예비 부모의 고용 및 주거, 자녀 교육에 대한 비용까지 포함하여 모든 저출산 정책 예산을 반영한 것이라고 본다면 2020년 출생아 수가 30만명에 훨씬 미치지 못한다는 점에서 30조원이면 충분하다. 현재의 저출산 예산보다 적다는 점에서 한낱 우스갯소리로 치부하기보다는 정책적 실현 가능성이나 실효성에 대한 진지한 고민이 필요하다. 주거의 안정이 출산에 도움이 된다는 여러 연구는 커다란 비용을 줄여주는 정책이 실효성이 있을 것이라는 주장을 뒷받침하고 그런 면에서 저출산 정책에서 가장 많은 재원을 차지하고 있는 주거 관련 신혼부부나 다자녀 주거 지원 정책은 비록 비용 대비 효과에 대한 섬세한 평가가 이루어질 필요가 있지만, 출산율 제고에 도움이 될 것으로 본다.

중앙정부의 정책은 아니지만 지방자치단체에서 지급하는 출산장려금 또한 출생한 아동을 대상으로 재원을 지원하여 소득 수준을 높이고 양육 부담을 완화한다는 점에서 널리 행해지고 있는 출산 정책 중 하나이다. 이 분야에 대해서는 다양한 학술적 연구가 이루어져 왔는데 대체적으로 출산장려금이 없는 것에 비해 있는 것이, 장려금의 금액이 많은 것이 적은 것에 비해 높은 출산율을 유도한다는 발견이 여러 차례 있었다. 하지만 이 분야의 연구들에 대해서 적극적인 지지를 보내기 어려운 점들이 있는데 그중 하나는 시군구 수준의 출산율 차이를 비교하는 과정에서 출산 의도가 있는 개인이 보다 많은 출산장려금 수급을 목적으로 시군구 간 이동하는 현상을 적절히 고려하지 못했다는 것이다. 출산장려금의 원래 목적은 특정 시군구에 살고 있는 주민들 중 출산 의도가 없었던 정책 대상들이 출산을 하도록 금전적 유인을 제공하는 것이지만, 출산 의도를 지닌 주변 시군구 사람들이 출산을 위해 출산장려금이 많은 지역으로 잠시 이사를 하고 출산 후 일정 기간이 지나면 해당 지역을 떠나는 현상들이 심심치 않게 뉴스 미디어에 등장했다. 특히 이런 일들이 일어난 지역들은 출산 연령 인구가 소수에 지나지 않는 곳으로 아주 적은 수의 사람들이 출산장려금 목적으로 이주하게 된다고 하더라도 출산율의 급격한 상승이 가능하기 때문에 이런 현상을 연구에 반영하는 것이 매우 중요하다. 출산장려금 수급 목적으로 인한 이주와 출산은 특정 시군구의 출산율을 올릴 수는 있지만, 다른 지역의 낮은 출산율과 상쇄되어 한국 전체적인 수준에서는 아무런 출산율 증진을 이루지 못하는 제로섬 게임이기 때문에 이를 고려하는 엄격한 연구가 이루어져야 할 것이다.

이런 금전적인 지원보다는 실제 서비스를 제공하는 정책들이 출산율 증진에 도움이 될 것이라고 보는데 저출산 정책 중 상당 부분을 차지하고 있는 아이 돌봄이나 어린이집 지원을 통한 자녀 돌봄 서비스의 확충과 질 제고는 아주 좋은 사례이다. 물론 자녀를 한 명도 낳지 않은 신혼부부 같은 경우에는 아이 돌봄 서비스의 중요성을 미루어 짐작할 수 있으나 이미 자녀를 낳아 돌봄 서비스를 경험해 본 한 자녀 부모에게 언제

어디서나 안심하고 맡길 수 있는 보육 서비스가 있다는 믿음은 둘째 자녀, 나아가 더 많은 자녀의 출산을 촉진하는 데 중요하다. 아이의 보육과 교육은 온전히 부모의 몫이라기보다는 사회 전체의 공동 책임이며 소명이라는 사회적 합의가 확산되고 다져지기 위해서는 태어나면서부터 성인이 되기까지 전반적인 육아 및 양육 플랜이 체계적으로 수립되고 통일적으로 연결될 필요가 있다. 이런 면에서 보육과 교육의 공공성이 강화될 필요가 있으며 민간 부분의 이윤추구 동기가 이러한 공공성을 훼손하지 않도록 다양한 조치들이 강력하고 효과적으로 시행되어야 예비 부모들의 믿음을 얻을 수 있을 것이다. 특히 보육과 교육 서비스는 저출산의 주원인이 된 첫째 자녀에서 둘째 자녀로의 이행 하락을 반전시키기 위해서는 반드시 중점적으로 추진되어야 할 부분이다.

부담의 쏠림 현상을 완화할 수 있는 가장 좋은 방법은 남편이 가사와 육아에 적극적으로 참여하는 것이다.

현대 자본주의 사회는 여성이 높은 교육 수준을 기반으로 시장에서 소득을 창출하고 경력을 축적하여 지속적인 발전을 이루도록 요구하고 있다. 하지만 여전히 한국 사회에서는 자녀를 출산하지 않아도 대부분의 가사 일을 아내가 수행하여야 하며 출산을 하게 되면 양육을 책임져야 하는 것이 현실이다. 물론 개리 베커의 모형처럼 부부의 전문화를 추진하여 남편은 바깥일을, 아내는 집안일에 전념하는 경우는 사정이 다르고 최근 변화의 바람이 불어 가사와 육아일을 공동 부담하는 남편이 늘어나는 추세라고는 하지만, 부부 모두 노동시장에서 일하는 경우에도 가사와 육아가 공평하게 배분되기보다는 아내의 몫으로 남겨지는 경우가 훨씬 많을 것이다. 아마도 둘째 자녀의 출산이 급격히 줄어든 데는 가사와 양육의 모든 부담을 져야 하는 현실을 자각한 아내가 더 이상의 출산으로 인한 역할 갈등과 기회비용 증가를 꺼리기 때문일 것이다.

이런 부담의 쏠림 현상을 완화할 수 있는 가장 좋은 방법은 남편이 가사와 육아에 적극적으로 참여하는 것이다. 맞벌이 부부의 경우 가사노동시간이 더 많은 남편을 둔 아내가 둘째 출산 의도가 높거나 이상적인 자녀 수가 많다는 학술적인 연구 결과들은 남편이 육아를 포함한 가사 일에 참여함으로써 출산율을 제고할 수 있다는 희망적인 메시지를 준다. 하지만 남편들이 지금까지 누려왔던 특권을 한순간에 포기하고 가사와 육아에 적극적으로 참여할 것이라고 보기 어렵고, 가족 내 성 평등은 한 세대 내에서 짧은 시간에 이루어지기보다는 여러 세대에 걸친 꾸준한 교육과 제도화를 통해서만 가능할 것이다. 더군다나 이 부분은 정책적 개입의 여지가 크지 않다는 점에서 문제의 원인을 알고 있지만 그 원인을 뿌리 뽑거나 순화시키기 어렵다는 점에서 학계나 정책입안자의 고민이 있다.

아내의 역할 갈등과 기회비용을 줄이는 방법은 보육 서비스 제공이 목표로 하는 것처럼 가사를 사회적 부담으로 전환하는 것이다. 몇몇 지자체에서 시행하고 있는 출산 후 가사도우미 서비스를 확대하여 출산 후 한시적인 기간이 아니라 출산 자녀가 예컨대 초등학교에 진학하기까지 일정 시간의 가사도우미 서비스를 제공하는 것이 도움이

우리의 현실과 경험에 기반한 정책의 입안과 추진을 위한 양질의 자료 수집, 엄격한 분석이야말로 출산율을 제고하는 첫걸음이다.

될 것으로 본다. 또 다른 방법은 맞벌이 부부에게 출산전후휴가와 육아휴직을 장려하고 사용을 촉진하는 것이다. 한국노동패널을 분석하여 출산전후휴가를 사용할 수 있는 여성이 그렇지 않은 여성에 비해 첫째나 둘째 자녀를 출산할 확률이 월등히 높았다는 결과를 도출한 필자의 연구는 이런 출산 친화적 제도들이 출산율 제고에 도움이 된다는 가설을 경험적 근거로 뒷받침한다. 남성의 경우 이런 제도의 활용이 부부 수준의 출산 의도를 높이는지에 대한 경험적 연구는 발견하지 못했지만 앞서 가사노동과 관련한 연구들은 그럴 것이라는 추측을 뒷받침한다. 민간 부분의 경제 논리와 상충되기 때문에 출산전후휴가나 육아휴직을 꺼리는 고용주나 전반적인 사회 인식이 퍼져 있는 상황에서 출산과 양육의 사회적 성격을 인식하여 이러한 정책들을 일관되고 강력하게 추진하는 정책의 콘트롤 타워가 꼭 필요하다.

마지막으로 출산 정책 효과를 검정하고 모니터링하며 향후 정책 설계를 뒷받침할 수 있는 자료를 생성할 필요가 있다는 점을 언급하고 싶다. 현재 출산 연구에 가장 많이 사용하는 자료는 한국보건사회연구원에서 3년마다 수집 및 관리하고 있는 이른바 출산력 조사인데 이 자료는 특정 시점에 다른 개인들을 조사하는 자료로 엄격한 연구 자료로는 한계가 있다. 더군다나 이 자료는 기혼 여성을 위주로 조사가 이루어져 부부 간 의사 결정에 근거하는 출산 결정에 대한 부분을 살펴볼 수 없다는 커다란 한계가 있다. 특정 정책 효과를 살펴보고 향후 정책 방향을 설계하려면 동일한 개인을 다년 동안 추적하는 종단 자료가 필요한데 현재 정부 정책의 큰 부분을 차지하고 있는 저출산 정책을 평가하고 입안할 수 있는 종단 자료가 없다는 것은 지금의 저출산 정책이 근거에 기반한 정책이라기보다는 이런저런 서구의 경험과 논의에 기반한 담론 정책이라는 것을 여실히 보여준다. 우리의 현실과 경험에 기반한 정책의 입안과 추진을 위한 양질의 자료 수집, 엄격한 분석이야말로 출산율을 제고하는 첫걸음이 아닐 수 없다.

ISSUE

현안진단

바이든 행정부의 경기부양책 1

세계 경제 회복과 인플레이션 리스크 2

K 양극화 극복을 위한
증세 돌파구로서의 사회연대세 3

부동산세제 개편의 평가와 개선과제 4

1

바이든 행정부의 경기부양책

글
대외경제정책연구원
부연구위원
강구상

2020년 코로나19 대확산으로 인해 경제 전 부문에 걸쳐 부정적 영향을 받은 미국은 연방정부 차원에서 대규모 경기부양책 시행을 통해 경제 위기를 극복하고자 노력해 왔다. 이러한 노력은 2021년 1월에 출범한 바이든 행정부하에서도 이어지고 있으며, 이에 더해 바이든 대통령은 미국의 노후한 인프라를 재건하고 침체된 제조업을 부흥시키기 위한 또 하나의 거대 프로젝트 추진을 계획하고 있다. 이들은 각각 코로나19 피해 복구 지원을 위한 1조 9,000억달러 규모의 경기부양책인 '미국 구제 계획(American Rescue Plan)'과 2조 3,000억달러 규모의 인프라 투자 계획인 '미국 일자리 계획(American Jobs Plan)'을 가리킨다. 향후 바이든 행정부가 대규모 경기부양책 시행으로 인해 악화된 재정건전성에 대한 우려와 대형 인프라 프로젝트 시행에 따른 재원 마련을 위한 세금 인상에 대한 반발을 극복하고 앞으로의 경기부양책 실현을 이뤄낼 수 있을지 주목된다.

코로나19 충격이 전 세계를 강타한 2020년, 미국은 역사상 유례없이 천문학적인 경기부양 예산을 집행했다. 2020년 4월 실업률이 해당 통계가 집계되기 시작한 1948년 이래 가장 높은 14.8%를 기록했고, 주간 신규 실업수당 청구건수가 4월 한때 600만건을 초과하는 대량실업 상황에서 이는 미국 연방정부의 불가피한 선택이었다. 특히 2020년 3월과 4월에 총 4차례에 걸쳐 시행된 경기부양책의 규모와 지원 대상을 살펴보면 미국 연방정부가 코로나19 확산 상황에 따라 어떻게 대응을 펼쳤는지 확인할 수 있다. 예컨대 미국 내 코로나19 확산이 심각해지기 전인 3월 초 1차 경기부양책(160억달러 규모)은 코로나19 치료 및 예방에 대한 연구와 해외 원조 등에 정책의 초점이 맞춰져 있었다. 하지만 코로나19가 급격히 확산됐던 3월 중순 이후에 승인된 3차 경기부양책(2조 2,000억달러 규모)은 예산 규모 자체도 대폭 늘었을 뿐만 아니라 지원 대상에 개인, 중소기업 및 대기업이 모두 포함됐다. 다시 말해서 코로나19의 부정적 충격이 미국 경제 전 부문에 걸쳐 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

그렇다면 최근 상황은 어떤가? 미국 연방정부의 대규모 경기부양책과 연방준비제도의 완화적 통화정책에 힘입어 미국 경제는 점차 회복 국면을 보이고 있으나, 여전히 미국은 코로나19 확진자 및 사망자 수 기준으로 전 세계 1위를 기록하고 있다. 바이든 대통령은 취임 후 100일 이내에 1억명의 미국인에게 백신 접종이 가능하도록 만들겠다고 공약했는데, 해당 목표는 58일 만에 달성됐고 이후 2억명으로 접종자 수 목표를 상향 조정했다. 또한 접종자 수 기준 2억명 목표치 역시 기존의 약정 시한보다 일주일 이상 빠른 4월 21일에 달성됨으로써 미국 내 코로나19 확산리스크가 줄어들고 있는 상황이다. 이에 더해 지난 3월에 미국 상·하원 의회를 통과한 바이든 행정부의 1조 9,000억달러 규모의 경기부양책이 4월부터 시행되고 있는 점을 고려할 때, 미국의 경기 회복세는 더욱 빨라질 것으로 예상된다. 해당 경기부양책은 '미국 구제 계획(ARP: American Rescue Plan)'으로 명명되고 있는데, 주요 내용은 다음과 같다. 가장 먼저 눈에 띄는 부분은 개인 대상 현금 지급 계획이다. 지급대상은 연소득 75,000달러 미만 개인 및 합산 연소득 150,000달러 미만 부부로서, 1인당 1,400달러의 현금이 지급될 예정이다. 이처럼 미국 연방정부 차원에서 코로나19에 대응해 개인에게 재난지원금 형태로 현금이 지급된 것은 작년부터였다. 2020년 3월 27일 전임 트럼프 대통령이 승인한 3차 경기부양책을 통해서는 연소득 75,000달러 미만 개인과 합산 연소득 150,000달러 미만 부부에게 1인당 1,200달러의 현금이 지급됐다. 또한 2020년 12월에 상·하원 의회를 통과한 9,000억달러 규모의 5차 경기부양책에는 개인에게 600달러를 지급하는 내용이 포함되어 있다. 결국 전임 트럼프 행정부와 바이든 신행정부가 개인에 대한 직접적인 현금 지원을 통해 노리는 효과는 코로나19로 인해 위축된 민간소비지출을 증대시키는 것이다. 민간소비지출은 미국 국내총생산(GDP)의 약 70%를 차지하고 있어 해당

바이든 행정부의 ARP가 코로나19에 따른 경제 위기 극복을 위한 경기부양책의 성격이 강하다면 '미국 일자리 계획(AJP: American Jobs Plan)'은 미국의 미래 성장 동력 발굴을 위한 경기부양책으로 볼 수 있다.

부문의 증가 또는 감소가 미국 경제에 상당한 영향을 미쳐 왔기 때문이다.

다음으로 ARP에는 실업수당 지급기한 연장에 관한 내용이 포함되어 있다. 이와 같은 조치는 2020년 총 5차례에 걸친 대규모 경기부양책 시행에도 불구하고 미국 고용시장이 예상보다 더디게 회복되고 있다는 점이 반영된 결과이다. 2021년 1월과 2월 실업률은 각각 6.3%, 6.2%를 기록했는데, 이는 코로나19가 확산되기 전 미국 고용시장이 전례 없이 호황을 누리던 시기의 실업률(3.5%)에 한참 못 미치는 수준이다. 이는 다시 말해 코로나19에 따른 대량실업사태로 인해 미국에서 상당한 수의 일자리가 사라졌으며, 이후 미국 경제가 일정 부분 반등한 이후에도 고용시장 회복에는 여전히 어려움을 겪고 있음을 보여준다. 앞서 언급한 2020년에 시행된 3차 경기부양책은 코로나19로 인해 실업을 겪은 실직자들에게 주당 600달러의 실업수당을 지급할 것을 규정했다. 이후 공화당 의원들에 의해 실업수당 지급액수가 너무 많다는 점이 계속해서 지적됐고, 이는 작년 12월 5차 경기부양책을 통해 주당 300달러의 실업수당을 지급하는 것으로 조정됐다. 바이든 행정부의 ARP는 당초 해당 지급액을 400달러로 상향 조정하고 실업수당 지급기한을 2021년 9월 30일까지 연장하는 내용이 포함되어 있었다. 하지만 ARP가 양원 의회를 통과하기 전 논의과정에서 실업수당 액수는 기존의 300달러가 유지됐고, 수당 지급기한은 오히려 2021년 9월 6일로 단축됐다.

세 번째로 바이든 행정부가 시행하는 ARP는 미국의 각 주 및 지방정부에 대한 지원 예산으로 3,500억달러를 배정하고 있다. 해당 지원 항목은 2020년에 승인된 다섯 차례의 경기부양책이 논의되는 과정에서 민주당과 백악관 및 공화당이 첨예하게 대립했던 부분이다. 당시 백악관과 공화당은 민주당이 제안한 부양책 규모가 너무 과다하다는 점을 비판했을 뿐만 아니라 민주당을 지지하는 주 및 지방정부에 대해 선심성 예산을 책정했다는 점을 강하게 비판했다. 그럼에도 불구하고 해당 지원 항목이 포함된 ARP가 양원 의회에서 최종적으로 통과될 수 있었던 이유는 각 주 및 지방정부의 코로나19 확산을 막기 위한 적극적인 봉쇄(Lock Down) 조치 시행으로 인해 발생한 경제적 피해가 상당했기 때문이다. 예컨대, 코로나19 2차 확산세가 심각했던 2020년 3월 중순부터 4월 초까지 미국 전체 카운티(County)의 80%에 봉쇄 조치가 내려졌으며, 미국의 50개 주 가운데 41개 주가 식당, 대학, 체육관, 영화관 등 비필수 사업장에 대한 운영을 중단시켰다. 특히 앞서 봉쇄 조치가 내려진 카운티들은 미국 국내생산(National Output)의 약 96%를 차지한다는 점에서 해당 조치에 따른 미국 경제의 부정적 영향이 상당했다는 것을 알 수 있다.

앞서 살펴본 바이든 행정부의 ARP가 코로나19에 따른 경제 위기 극복을 위한 경기부양책의 성격이 강하다면 이제부터 살펴볼 '미국 일자리 계획(AJP: American Jobs Plan)'은 미국의 미래 성장 동력 발굴을 위한 경기부양책으로 볼 수 있다. 바이든 대통

령은 대선 후보 시절부터 미국의 노후한 인프라를 청정에너지 인프라로 바꾸는 데 첫 임기 4년간 2조달러를 투자하겠다고 공약했다. AJP는 이와 같은 바이든 대통령의 공약이 구체화된 2조 3,000억달러 규모의 대형 인프라 투자 계획으로서 지난 3월 31일에 발표됐다. AJP는 미국인들을 위한 양질의 일자리 창출, 미국의 노후한 인프라 재건, 중국과의 경쟁에서 앞서나가기 위한 미국에 대한 투자를 모토로 삼고 있다. 특히 중국과의 경쟁에서 우위를 차지해야 한다는 점을 투자 계획의 모토에 직접 포함시킨 점이 특징적이다. 이를 통해 전임 트럼프 행정부와 마찬가지로 바이든 행정부도 첨단 기술 분야에 대한 연구개발 투자를 확대함으로써 중국의 기술굴기를 직접적으로 견제할 가능성이 클 것이라 예상할 수 있다.

AJP에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 부분은 미국의 노후한 인프라를 재건하는 내용이다. 바이든 대통령이 AJP를 발표하면서 언급했듯이, 미국은 세계에서 가장 부유한 국가이면서도 인프라의 전반적인 품질 측면에서는 전 세계 13위를 기록하고 있을 정도로 인프라 노후화 수준이 심각한 것으로 알려져 있다. 미국 전역에 깔려 있는 도로, 교량, 항구, 공항 시설은 지난 수십 년간 추가적인 투자가 이뤄지지 않아 상당히 노후화된 상태이고, 전력망 또한 취약하여 각종 자연재해가 발생했을 때 수시로 정전이 일어나고 있다. 또한 저소득층에 해당하는 많은 사람들이 초고속 인터넷의 혜택을 누리지 못하고 있으며, 양질의 주택을 공급받지 못하고 있다. 이와 같은 문제의식하에 바

이든 행정부의 인프라 투자는 4개 부문에 걸쳐 이루어질 예정이다. 먼저 교통 인프라 부문에서는 20,000마일의 주요 고속도로 현대화, 10,000개 이상의 교량 보수, 노후화된 버스 및 기차 교체, 항구 및 공항 유지 보수 작업 등의 계획이 포함되어 있다. 다음으로 수도 인프라 부문에서는 전국에 깔려 있는 납 파이프 식수 라인 100% 교체, 폐수처리 시스템 현대화 등을 통한 양질의 식수 시스템 구축을 목표로 하고 있다. 세 번째로 디지털 인프라 부문에서는 미국 전역에서 초고속 인터넷을 이용할 수 있는 고속 광대역 인프라 구축, 인터넷 서비스 요금 인하를 추진할 계획이다. 끝으로 전력 인프라 부문에서는 노후화된 전력망 현대화를 위한 방안으로서 전력 그리드에 대한 적극적인 투자를 통해 안정적인 전력 공급 시스템을 구축하고 청정에너지 생산 및 저장 기업에 대한 투자 세액 공제 혜택을 제공할 계획이다. 그 외에도 신규주택 1,000만채 건설, 저소득층을 위한 공공주택 건설, 공립학교 신규 건설, 직장 내 보육시설 확충 등도 해당 계획에 포함되어 있다.

다음으로 AJP의 핵심적인 내용은 미국 제조업 부흥을 위한 투자 계획이다. 이미 바이든 대통령은 지난 2월 25일 서명한 행정명령을 통해 연방정부 각 부처에 4대 품목(반도체, 전기차 배터리를 포함한 고용량 배터리, 희토류 등을 포함한 중요 광물, 의료물자)에 대한 공급망 점검을 지시한 바 있다. 이를 통해 대부분의 필수물자 수급을 중국에 의존하고 있는 상황에서 미국 중심의 공급망 재편을 추진함으로써 국가 안보 차원에서 해당 물자를 관리하겠다는 바이든 행정부의 의도가 보인다. 같은 맥락에서

AJP에는 미국의 반도체 및 의료장비 생산능력 및 제조 역량을 강화하겠다는 내용이 포함되어 있다. 또한 해당 필수물자에 대한 안정적인 수급을 확보하기 위해 연방정부 조달 분야에서 정부 예산을 활용하여 대대적으로 해당 물자를 구매할 계획이다. 연방정부 차원의 이 같은 계획으로부터 지난 몇십 년간 침체됐던 미국 제조업을 부흥시켜 다시 미국 경제의 성장 동력으로 삼겠다는 바이든 대통령의 의도를 살펴볼 수 있다. 또한 미래 첨단 기술로서 청정에너지 기술 관련 인프라 구축에 투자를 확대하는 한편, 관련 연구 인력을 대거 양성하여 청정에너지 기술에 대한 연구개발(R&D)을 적극적으로 추진할 계획을 세우고 있다.

이처럼 미국의 전반적인 인프라를 재건하고 첨단 기술에 대한 연구개발 지원을 확대하겠다는 바이든 행정부의 AJP가 만약 실현된다면 미국 경제는 또 다른 도약을 기대해 볼 수 있을 것이다. 다만 문제는 해당 계획을 실현시키기 위한 재원을 어떻게 조달할 것인가이다.

이처럼 미국의 전반적인 인프라를 재건하고 첨단 기술에 대한 연구개발 지원 확대를 통해 다양한 분야에서 미국의 패권을 유지하겠다는 바이든 행정부의 AJP가 만약 실현된다면 미국 경제는 또 다른 도약을 기대해 볼 수 있을 것이다. 다만 문제는 해당 계획을 실현시키기 위한 재원을 어떻게 조달할 것인가이다. 앞서 언급한 ARP를 제외하고 2020년 5차례의 대규모 경기부양책이 시행된 결과, 미 연방정부의 재정적자는 약 3조 1,000억달러로 늘어났고, 이는 2020회계연도 기준 미국 국내총생산(GDP)의 약 15%에 육박하는 수준이다. 이는 다시 말해 바이든 행정부가 대규모 인프라 투자 계획을 시행하는 데 필요한 재원을 마련하기 위해 적자국채를 무리하게 발행한 만큼의 재정 여력이 충분하지 않음을 뜻한다. 이를 고려한 듯 바이든 대통령은 관련 재원 마련 방안으로서 전임 트럼프 행정부하에서 낮아진 법인세율을 인상(현행 21%에서 28%로 인상)하고, 고소득자에 대한 세율 인상(연소득 40만달러 이상 개인의 소득세 최고세율을 현행 37%에서 39.6%로 인상, 연소득 100만달러 이상 개인의 자본이득에 39.6% 세율 적용) 등을 통한 세수 확보안을 제시하고 있다. 해당 인프라 투자 계획이 실현되기 위해서는 상·하원 의회의 승인을 거쳐야 한다. 민주당이 다수당 지위를 차지하고 있는 하원에서는 본안이 통과되더라도 상원에서는 민주당과 공화당이 각각 의석수 절반(50석)을 차지하고 있어 해당 안의 상원 통과를 위해서는 공화당의 협조가 절대적으로 필요하다. 하지만 공화당은 인프라를 재건해야 한다는 큰 원칙에는 합의하고 있으나 대규모 증세가 미국 경기회복을 저해할 것이라며 강하게 반발하고 있다. 예컨대, 공화당 상원의원 서열 4위인 로이 블런트(Roy Blunt)는 바이든 행정부를 대상으로 인프라 투자 계획 규모를 6,150억달러로 축소하고 투자 분야에 대해서도 물리적 인프라 재건에 집중할 것을 요구하고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 바이든 행정부의 AJP 시행을 위한 총예산 규모는 하향 조정될 가능성이 크며, 투자 재원 마련 방안 역시 증세 규모를 축소하는 대신에 민간부문의 투자를 유도하는 대안이 떠오를 가능성이 있다. 바이든 행정부가 법인세 인상 및 부유층 증세에 따른 조세저항과 공화당의 반발을 극복하고 AJP 시행을 이뤄낼 수 있을지 귀추가 주목된다.

2

세계 경제 회복과 인플레이션 리스크

글
이화여자대학교
경제학과 교수
차은영

미국을 중심으로 글로벌 경제가 본격적으로 회복세를 보이면서 대외 비중이 큰 한국 경제도 청신호가 켜졌다. 경기 회복 기대로 인해 그동안 강제로 미루어졌던 소비가 폭발하고, 최근 농산물과 원자재 가격의 급등, 그리고 정부가 살포한 재난 지원금을 비롯한 방만한 재정지출로 인해 인플레이션 리스크가 커지고 있다. 포스트 코로나 경제의 베스트 시나리오는 천문학적 규모의 글로벌 경기부양책과 투자계획으로 인한 다양한 기회에 동참함으로써 한국의 투자와 수출이 늘어나고 고용, 소득, 소비가 선순환으로 진입하는 것이다. 워스트 시나리오는 경기침체와 물가상승이 동시에 진행되는 스태그플레이션이다. 스태그플레이션의 우려를 벗어나기 위해서는 고비용·저효율 산업구조를 개선함으로써 기업의 경쟁력을 강화하고 일회적 지원금 대신 투자적 재정지출을 확대해서 고용과 소득 증가의 선순환으로 들어가도록 해야 한다. 각종 규제를 신설해서 기업의 발목을 잡는 것은 포스트 코로나 경제 흐름에서 낙오되는 결과를 가져오게 될 것이다.

포스트 코로나 시대의 도래

프랭크 나이트(Frank Knight)가 1921년에 저술한 '리스크, 불확실성과 이윤(Risk, Uncertainty and Profit)'에 의하면 불확실성에는 두 가지 타입이 있다. 확률적으로 결과를 예측할 수 있는 불확실성(Risk)과 그 결과를 예측할 수 없는 진성 불확실성(Uncertainty)이다. 작년 2월부터 본격화된 코로나19 사태는 전 세계를 공포로 몰아넣은 진성 불확실성 그 자체였다. 치사율이 높지 않았지만 전염성이 강력한 탓에 코로나19는 막연한 두려움의 대상이었을 뿐 아니라, 더 큰 우려는 언제 어떻게 이 상황을 타개할 수 있을지 예상하기 어려운 진성 불확실성으로 인한 것이었다.

다행히 1년여 만에 백신 보급이 선진국을 중심으로 급격히 진행되면서 포스트 코로나 시대에 대한 기대가 높아지고 있다. 4월 11일 현재 이스라엘이 61%, 영국이 47%, 미국이 34% 접종률을 보이면서 인구의 60~70%가 백신을 접종하면 형성되는 집단면역이 가시권에 들어왔다.

미국의 경우 인구의 약 10%가 이미 코로나19를 경험한 것을 고려하면 조만간 집단면역에 도달할 것으로 보인다. 실제로 금년 5월 말까지 성인 인구 전체의 백신 접종을 목표로 하고 있고, 하반기부터는 상당 부분 정상적인 경제활동이 시작될 것으로 예측하고 있다. 학교들도 가을 학기부터 전면적인 오프라인 수업이 가능할 것으로 보인다.

반면에 국민의 활동을 규제하는 것 외에는 아무것도 대비하지 못한 K-방역은 용두사미가 되어 한국의 백신 접종률은 2%대에 머무르고 있다. 이것은 OECD 37개국 중에 최하위이고, 전 세계 백신 접종률이 5~7% 사이라고 할 때 평균에도 미치지 못하는 수치이다. 국가별 인구 대비 백신 계약물량 비율을 보더라도 미국, 영국, 유럽연합은 200% 혹은 그 이상을 확보한 상태이지만 그 외의 지역은 격차가 크게 난다. 포스트 코로나 시대는 백신접종률 상황에 따라 양극화되는 경기회복의 양상을 보일 것으로 예측된다.

미국이 주도하는 글로벌 경기회복

IMF(국제통화기금)와 미국 중앙은행은 올해 성장률이 6.4~6.5%에 이를 것으로 전망했다. 골드만삭스나 JP모건과 같은 글로벌 투자은행들은 8% 이상까지 기록할 수 있다는 전망치를 제시하고 있다. 6%를 넘었던 미 실업률도 올해 말 4.5%까지 감소하고 2023년까지 잠재실업률 3.5%에 도달할 수 있을 것으로 보고 있다. 백신접종률이 상당한 진전을 보이는 선진국 중심으로 불확실성이 걷히면서 그동안 억눌려 왔던 수요가 폭발할 것으로 보기 때문이다.

장기간 저금리로 인해 글로벌 과잉유동성이 풀려 나왔지만, 중국의 저비용에 기반한 공급능력 확대와 IT 기술 발달에 따른 유통혁신으로 그동안 가시적인 인플레 압박이 크지 않았던 것이 사실이다. 미국이 고성장을 견인하면서도 물가상승은 크지 않은 최

바이든 정부의 경기부양책과 인프라 투자계획을 비롯하여 각국에서 재정지원하고 있는 천문학적 지출 규모를 고려하면 글로벌 금융시장의 조정과 인플레이션 압력이 불가피할 수밖에 없다.

적 상태를 일컫는 골디락스를 조심스럽게 전망하는 이유이기도 하다.

그러나 수요급등을 미처 따라가지 못하는 공급과 상승세를 보이는 원유를 비롯한 원자재가격이 심상치 않고, 미 중앙은행의 제대로 된 테이퍼링(양적완화 정책의 규모를 점진적으로 축소) 없이, 추가적으로 5조달러에 육박하는 바이든 정부의 경기부양책과 인프라 투자계획을 비롯하여 각국에서 재정지원하고 있는 천문학적 지출 규모를 고려하면 글로벌 금융시장의 조정과 인플레이션 압력이 불가피할 수밖에 없다.

인플레이션에 대한 우려는 금리상승에 나타난다. 작년 3월 코로나19의 충격으로 인해 0.5%대까지 감소했던 10년 만기 미 국채 금리가 백신 접종이 본격적으로 시작된 12월부터 상승하기 시작하더니 1.74%까지 급등했다. 국채와 물가연동국채의 수익률 격차를 나타내는 기대인플레이션(BEI: Breakeven Inflation)은 미 중앙은행과 투자자들의 인플레이션 전망치를 가늠할 수 있는 선행지표이다. 물가연동국채란 물가수준을 반영하여 원금을 재계산한 후 이자를 산출하기 때문에 투자금의 실질 가치가 보장되는 채권이다. 물가에 연동되지 않은 일반채권은 원금이 고정되어 있기 때문에 물가가 상승하는 시기에는 실질 가치가 하락하지만, 물가연동국채의 경우 물가와 연동되어 움직이기 때문에 실질 가치에는 변함이 없다. 12월 초부터 10년 만기 미 국채 금리가 0.7% 상승했고, 동기간에 BEI가 0.47% 정도 상승한 것으로 미루어 볼 때 금리 급등의 주원인이 기대인플레이션 상승에 있음을 알 수 있다.

일단 파월 미 중앙은행 의장이 2023년까지 제로금리를 유지하고 테이퍼링은 현재 거론할 시기가 아니라고 발표함으로써 금융시장의 불안을 진정시켰지만, 인플레이션 가능성을 배제하지 않았다. 일시적으로 물가가 2% 이상 오르더라도 정책 기조를 유지하겠다는 점을 강조했다고 보는 것이 옳다. 어느 정도의 금리 인상과 물가상승은 장기적이지 않을 것으로 판단하여 감내하겠다는 것이다.

자산버블과 인플레이션을 잡기 위해 반짝 경기회복 후에 서둘러 테이퍼링을 추진할 경우 경기를 더 침체시키게 되는 '에클스의 실패'와 금융완화정책을 지속함으로써 빚잔치로 인한 자산버블과 인플레이션을 야기시키는 '그린스펀의 실패'의 가능성이 공존하는 가운데 미 중앙은행이 어떤 경로를 택할지 귀추가 주목된다.

한국의 인플레이션 리스크

미국을 중심으로 글로벌 경제가 본격적으로 회복세를 보이면서 대외 비중이 큰 한국경제도 청신호가 켜졌다. 반도체와 자동차의 수출이 호조를 보이면서 경기회복의 훈풍이 불기 시작하고 있다. 내수 회복세도 나타나고 있다. 2월 유통업 매출이 전년 동월 대비 10% 증가했다. 유통업 매출이 10% 넘게 증가한 것은 약 2년 만의 일이다. 3월 소비자심리지수가 100을 넘어서면서 국내 소비자의 소비가 급증할 것으로 예측된다. IMF와 국내외 투자은행이 한국의 경제성장률을 상향 조정했고 한국은행도 조만

경기회복 기대로 인해 그동안 강제로 미루어졌던 소비가 폭발하고, 최근 농산물과 원자재 가격의 급등, 그리고 정부가 살포한 재난지원금을 비롯한 방만한 재정지출로 인해 인플레이션 리스크가 커지고 있다.

간 3.0%보다 높일 것이라는 관측이 나오고 있다.

한국은행 발표에 의하면 3월 한국의 기대인플레이션율은 전달 대비 0.1%p 상승한 2.1%를 기록했다. 1월까지만 해도 1.8%였지만 2월에는 2.0%, 3월에는 더 올라 꾸준히 상승하고 있다. 이는 2019년 7월 이후 가장 높은 수치이다. 소비자물가 상승률도 증가하고 있다. 지난해 12월 0.5%에서 올 1월 0.6%로 높아졌고 2월에는 1.1%로 치솟았다. 3월 소비자물가지수는 전년 동월 대비 1.5% 증가했다. 이는 작년 1월 이후 가장 큰 폭의 상승으로 국제 유가 상승과 경기 개선으로 인한 소비심리의 향상, 기저효과 등이 반영된 결과이다. 올해 1~3월 임금수준 전망지수가 112를 기록했는데 이 지수가 100을 넘으면 앞으로 임금이 높아질 것으로 예측하는 사람이 더 많다는 것을 의미한다. 코로나19 사태 이전인 작년 2월에 116을 기록한 이후 가장 높은 수치이다.

경기회복 기대로 인해 그동안 강제로 미루어졌던 소비가 폭발하고, 최근 농산물과 원자재가격의 급등, 그리고 정부가 살포한 재난지원금을 비롯한 방만한 재정지출로 인해 인플레이션 리스크가 커지고 있다. 한동안 자취를 감췄던 인플레이션이 전 세계적으로 다시 주목을 받기 시작한 것이다. 실업과 더불어 경제가 해결해야 하는 난제로 꼽히던 인플레이션은 그동안 무대에서 사라졌었다. 오히려 과잉유동성으로 인한 자산가격의 버블과 붕괴로 이어지는 경제위기 속에서 디플레이션의 폐해를 걱정해야 할 판

포스트 코로나 경제의 베스트 시나리오는 천문학적 규모의 글로벌 경기부양책과 투자계획으로 인한 다양한 기회에 동참하는 것이다. 워스트 시나리오는 스태그플레이션이다.

이었다. 저금리와 저물가로 지탱해왔던 좋은 시절이 저물고 있는 것이다.

인플레이션은 소비, 투자 등과 같은 수요 측 요인으로 인해 물가가 오르게 되는 수요견인(Demand-Pull) 인플레이션과 원유·원자재 가격, 임금 등과 같은 생산 비용 측 요인으로 인해 물가가 상승하는 비용인상(Cost-Push) 인플레이션으로 나누어 볼 수 있다. 경기가 좋아지면서 소비와 투자 수요가 늘고 소득이 증가하면서 발생하는 인플레이션은 경제 주체들에게 큰 부담이 되지 않아 어느 정도 허용이 가능하다. 그러나 원유와 원자재 가격의 상승, 임금 상승 등 기업의 생산비를 상승시키는 인플레이션은 경기침체와 물가상승을 동시에 가져오는 스태그플레이션을 초래한다.

베스트 vs 워스트

포스트 코로나 경제의 베스트 시나리오는 천문학적 규모의 글로벌 경기부양책과 투자계획으로 인한 다양한 기회에 동참하는 것이다. 경쟁력을 갖춘 기업들이 신성장산업을 위한 프로젝트에 적극 참여함으로써 한국의 투자와 수출이 늘어나고 고용, 소득, 소비가 선순환의 고리를 잡게 된다면 경제가 한 단계 도약하는 계기가 될 것이다. 경기가 회복되고 경제성장률이 높아지게 됨에 따라 동행하는 인플레이션은 감내할 수 있다.

워스트 시나리오는 스태그플레이션이다. 작금의 방역상황으로 미루어 볼 때 올해 안에 집단면역을 형성하기는 어려울 것으로 보인다. 선진국들이 활발하게 경제활동을 개시하는 것과 비교하면 심리적 위축으로 인해 경기가 빠르게 진작되기는 힘들 것이다. 반면 비용인상 압력은 날로 커지고 있다. 수입물가의 상승, 농수산물 가격의 급등으로 인해 물가가 오르게 되면 임금 인상 압력도 거세지게 된다. 고용시장은 아직 경기회복의 온기가 미칠 기미가 보이지 않고 있다.

생산성의 향상 없이 임금 상승 요구가 산업 전반으로 미치게 되면 일자리와 소득이 줄어들게 되고 불황 속으로 더 깊숙이 들어갈 수밖에 없다. 경기침체와 물가상승이 동시에 진행되는 스태그플레이션 리스크에서 자유로울 수 없게 되는 것이다. 불황이 장기화하면서 가계소득과 기업매출은 정체되는데 인플레이션으로 지출과 비용이 증가한다면 경제는 더 위축되면서 악순환의 늪에서 허우적거리게 된다.

예상보다 빠른 경기회복 속도로 인해 미국 인플레이션이 2%를 넘어서게 되면 파월 의장이 테이퍼링을 조기에 시작할 가능성도 배제할 수 없다. 만약 미 중앙은행의 금리 인상이 시작된다면, 양적완화 종료로 인한 기준 금리 인상을 우려한 투자자들이 자금을 회수함으로써 신흥국들의 통화 가치, 증시 등이 급락하는 긴축 발작(Taper Tantrum)이 발생할 수 있다. 이 경우 한국은행이 금리 인상의 압박을 느껴 단행할 경우, 국제결제은행(BIS) 기준으로 경고 단계에 있는 민간부채 규모와 IMF의 적정 국가채무 비율 60%에 근접한 국가부채 수준을 고려할 때 충격이 엄청날 것으로 전망된다.

인플레이션이 발생하더라도 장기적으로 지속할 것으로 보는 전문가는 현재로서 많지 않지만, 누려왔던 저물가와 저금리 혜택의 대가를 지불해야 하는 시점이 예상보다 빨리 도래할 수 있음을 대비해야 한다. 스태그플레이션의 우려를 벗어나기 위해서는 장기적으로 경제성장을 지속할 수 있는 인프라 구축이 절실하다. 영업이익으로 이자비용조차 감당하지 못하는 좀비기업을 과감히 구조조정하고, 고비용·저효율 산업구조를 개선함으로써 기업의 경쟁력을 강화해야 한다. 일회적 재정지출을 지양하고 투자적 재정지출을 확대해서 고용과 소득 증가의 선순환으로 들어가도록 해야 한다. 각종 규제를 신설해서 기업의 발목을 잡는 것은 포스트 코로나 경제 흐름에서 낙오되는 결과를 가져오게 될 것이다.

3

K 양극화 극복을 위한 증세 돌파구로서의 사회연대세

글
충남대학교
경제학과 교수
정세은

코로나19 발생 이후 K자 양극화가 진행되고 있다. 위기의 심각성, 낮은 국가채무 규모, 낮은 금리 수준 등 여러 상황을 고려하면 코로나19 위기 대응은 적자재정으로 대응하는 것이 맞다. 그러나 위기 와중에도 한편에는 여유 있는 혹은 코로나19 특수를 보는 계층이 존재하므로 이들에게 소폭이나마 추가 세부담을 지게 하는 '사회연대세'는 위기 극복을 위한 여유 재원을 마련해 준다는 의미에서 사회통합적인 방식의 위기 극복 방안이 될 것이다. 더 나아가 이러한 '사회연대세'는 단기적으로는 복지를 위한 증세 돌파구라는 의미를 가지며 향후에는 '사회보장세'로 확대되어 수준 높은 복지국가의 주요 재원 수단이 될 수 있다는 점에서 그 의미가 작지 않다.

코로나19 발생 이후 전 세계는 전대미문의 위기를 겪고 있다. 이른바 'K 양극화'로 불리듯이 코로나19 이후 비대면 기술, 바이오 기술을 가진 부문은 특수를 누리는 반면, 임시일용직, 자영업 종사자/단순 직종, 판매 서비스 종사자/음식·숙박업, 서비스 업종 부문은 심각한 타격을 받고 있다. 양극화는 코로나19 위기가 발생하기 이미 오래전부터 한국 사회를 괴롭혀온 문제이지만 취약 노동자들이 개인적 차원에서 감내할 수밖에 없었던 고통이 코로나19로 인해 계층 전체가 동시에 직면하는 문제로 확대됐다. 집단면역이 완성되면 무너졌던 경제의 한 축은 다시 회복되겠지만, 그때가 언제일지 여전히 불확실하며 일부는 느리게 회복할 수밖에 없을 것이고 일부는 아예 항구적으로 회복할 수 없을 것이다. 이에 대해 어떠한 조세재정 전략이 강구되어야 할 것인가?

위기의 심각성, 국가채무 규모, 금리 수준 등을 고려하면 적자재정 우려보다는 적극적 피해 지원을 통한 K 양극화 저지와 펀더멘털 유지가 우선이다.

'적자재정'이 중심이지만 여유계층에 대한 '증세'도 필요

우리 정부의 코로나19 위기 대응 방안이 충분했는가? 올해 3월 기준, 코로나19에 대한 정부 대응 규모에서 우리나라는 선진국 20개국 중 14위를 차지했다(IMF, 2021). 20개국 평균 재정지원은 GDP의 9.2%, 금융지원은 11.3%인 반면 우리나라는 각각 3.4%, 10.2%였다. 이러한 통계는 재량지출에 초점을 맞춘 것이므로 자동안정화장치의 작동까지 감안한다면 복지수준이 낮은 우리나라의 대응 규모는 순위가 더욱 뒤로 밀릴 것이다. 독일이나 프랑스는 우리보다 재정의 자동안정화장치가 더 잘 작동함에도 불구하고 두텁게 자영업자들의 피해를 지원하느라 재량적 지출의 규모가 컸던 것에 주목할 필요가 있다. 물론 우리나라가 다른 국가들처럼 경제 붕괴 상황이 심각하지 않았기 때문이라고 이야기할 수 있다. 그러나 코로나19에 대한 방역을 이유로 진행된 장기간의 강력한 규제(집합금지, 영업제한 등)로 심각한 피해를 입은 소상공인, 영세자영업자에게도 몇백만원 수준의 지원을 한 것이 전부이기 때문에 충분한 지원이 이루어졌다고 말하기 어렵다.

충분한 피해 지원이 이루어지지 않은 중요한 이유는 아마 재정건전성 우려 때문일 것이다. 재정건전성을 단순히 국가채무 규모로 판단하는 것도 문제지만 그렇다 쳐도 위기의 심각성, 국가채무 규모, 금리 수준 등 여러 상황을 고려하면 국가채무 증가에 대한 우려로 피해 지원에 소극적인 것은 바람직하지 않다. 현재 우리나라의 국가채무는 GDP 40%대로서 선진국 평균에 비추어보면 매우 낮은 수준이기 때문이다. 물론 정부는 수준보다 급증 속도에 대해 우려하고 있다고 하지만 다른 대부분의 선진국들의 국가채무는 우리보다 더욱 빠르게 증가하고 있다. 위기가 진행되는 와중에 아니면 지나고 난 뒤에 선진국들이 향후 동시에 채무 감축에 나설 수 있을까?[1] 그렇게 된다면

1) 아마 선진국들은 다른 해결책을 찾으려 할 것이다. 가장 가능성이 큰 해결책은 과거보다 높은 상한을 받아들이는 것일 수 있다. 최근에는 금리가 낮은 경우 대규모의 국가채무가 큰 문제 없다는 주장이 제기되기도 했고(Blanchard, 2019), 국채를 대규모로 발행하되 중앙은행이 인수하고 인수 즉시 탕감해버리자는 방안도 제시됐다(Botta, Caverzasi and Russo, 2020).

전 세계 경제는 새로운 위기에 봉착하게 될 것이므로 코로나19 위기 이후에 그러한 시도가 벌어지기는 어려울 것이다. 따라서 현재의 위기 대응은 재정건전성 악화에 대한 우려보다는 충분한 피해지원을 통해서 펀더멘털을 유지시키는 것에 집중되어야 한다. 코로나19 사태 이후 수요가 회복되는데 공급체계가 붕괴되어 있으면 경기회복은 매우 더딜 것이다.

다만 코로나19 위기가 진행되고 K자 양극화가 진행되는 와중에도 한편에는 여전히 여유 있는 혹은 코로나19 특수를 보는 계층이 존재하므로 이들에게 소폭이나마 추가 세부담을 지게 함으로써 사회통합적인 방식으로 위기를 극복하는 데 일조하게 하는 것이 바람직하다. 현 정부의 코로나19 위기 대응에서 더욱 아쉬운 점이 바로 이러한 방안을 적극 추진해볼 엄두를 내지 않는다는 것이다. 만일 국가채무가 증가하는 것이 정말로 두렵다면 이와 같은 증세 방안을 동원해서라도 과감한 피해 지원 방안을 마련해야 한다.

다만 K자 양극화가 진행되는 와중에도 위기에서 벗어나 있거나 오히려 특수를 보는 계층이 존재하는데 이들에게 소폭이나마 추가 세부담을 지게 하는 것은 사회통합 차원에서 바람직하다.

한시적 재난 극복을 위한 한시적 증세 방안과 '사회연대세'

국제통화기금(IMF)의 Klemm, Hebous, Michielse, and Nersesyan(2021)은 최근 여유 있는 계층을 대상으로 소득 및 재산·부에 대해 세금을 추가적으로 거두어 위기 극복 재원으로 사용하는 방안(COVID-19 Recovery Contributions)을 제안했다. 이에 따르면, 첫째, 가계소득에 대해 추가 과세하는 방안이 우선적으로 사용될 수 있는데 고소득층에 집중 과세하는 것이 필요하다. 둘째, 코로나19 특수를 누린 업종의 기업들을 대상으로 초과이익에 대해 과세하는 것이다. 그러나 코로나19 특수를 누린 업종을 정확히 파악하기 어렵고 어떤 기업은 특수와 피해를 누린 업종에서 동시에 사업을 벌이고 있을 수 있다. 이에 IMF는 특정 업종을 지정하지 말고 정상이익을 초과한 이익에 대해서는 모두 과세할 것을 제안했다. 셋째, 사전에 예상하지 못하게 불시에, 피할 수 없는 방식으로 일회성 부유세를 부과하는 것이다. 항구적 부유세 도입은 시간도 많이 걸리고 부유세 회피적 행동을 야기할 것이라고 보았다. 그러나 이 조건에 부합하게 일회성 부유세를 부과하기도 어렵다고 언급했다.

이들의 제안을 요약하면 단기적으로 수월하게 실시할 수 있는 위기 극복을 위한 증세 방안은 가계소득과 기업소득에 과세하되 고소득층 혹은 초과이익에 과세하는 것이다. 국내에서도 최근 위기 극복을 위한 한시적 증세안이 논의되고 있는데 대표적으로 정의당의 장혜영 의원이 작년 11월 고소득자와 기업에 대해 사회연대 차원에서 3년간 한시적으로 '특별재난연대세'를 부과하자는 법안을 발의한 것을 들 수 있다. 개인의 경우 종합소득 금액이 7천만원 이상이고 그 전 해에 비해 소득이 1천만원 이상 증가했을 때, 법인의 경우 소득이 100억원 이상이고 그 전 해에 비해 소득이 50억원 이상 증가했을 때 5%만큼 추가로 소득세 또는 법인세를 부과하자는 제안이다. '특별재난연대세'

로 추가로 걷힌 국세는 「재난 및 안전관리 기본법」의 '재난관리기금'에 1/2을, 「고용보험법」의 '고용보험기금'에 1/2을 적립하는 것으로 설계됐다. 시의적절한 제안을 했으나 실제 도입하기 위해서는 다음과 같은 점들을 고려하여야 한다. 어떤 기준 이상을 넘으면 소득이 많아져도 동일한 세율을 적용한다는 점, 초과이익이라는 개념이 애매하다는 점, 초과이익이 정의되어도 그것이 단순히 코로나19 특수가 아니라 생산성과 노력의 결과일 수 있다는 점, 바로 전 해에 비해서 소득이 오르는 경우를 대상으로 했는데 그럼 첫 번째 해에 소득이 증가했다가 두 번째 해에 그대로라면 코로나19 특수를 더 이상 누리지 않는 것으로 봐야 하는가라는 점 등이다.

따라서 이와 유사하지만 조금 더 누진적이고 초과이익 개념을 사용하지 않는 '사회연대세'를 제안하고자 한다. 이 제안은 시민단체에서 제안한 것이기도 한데 소득세와 법인세에 대해 3년간 한시적인 증세를 실시하되 소득세는 과표 4,600만원 초과 구간부터 5~15%p, 법인세는 과표 200억원 초과 구간부터 3%p를 인상하는 안이다(참여연대, 2021). 물론 과표 구간과 세율은 소폭 수정해도 상관없을 것이다. 한편 중상위 구간의 소득세 세율을 인상하고 모든 소득이 이의 적용을 받는 것을 원칙으로 하기 때문에 사회연대세는 근로소득뿐 아니라, 사업소득, 양도소득도 과세 대상으로 한다. 이러

과거 자연재해, 전쟁 시기 혹은 전쟁 이후 시기에 가계 및 기업의 소득과 자산에 세금을 부과함으로써 위기를 극복했던 사례는 적지 않다.

한 세제개편은 새로운 목적세로서 설계할 수도 있고 한시적으로 소득세와 법인세의 구조를 조정하는 방식으로 실행할 수도 있다. 전자라면 특별재난연대세와 마찬가지로 재난 극복과 관련된 복지 사업에 연계할 수 있다.

소득세나 법인세에 부담시키는 것보다 자산에 부담시키는 부유세 도입을 주장하는 목소리도 있지만 도입은 천천히 고려해도 늦지 않을 것이다. 금융자산, 부동산자산, 고가미술품 등을 대상으로 고자산가의 자산보유에 대해 부과하는 부유세는 자산양극화를 고려하면 향후 그 도입에 대해 적극 고려해야 할 세금이다. 그런데 작년 여름에 종부세가 강화되면서 종부세 상위 과표구간은 의미 있는 수준으로 세율이 높아져 부유세와 비슷한 역할을 하도록 설계되었다. 따라서 이렇게 최근 강화된 종부세를 본격적으로 실시하기도 전에 이와 독립적으로 새로운 부유세를 도입하는 것은, 분명 부동산이 그 중요 대상이 될 것으로 보인다는 점에서 바람직하지 않아 보인다. 일단은 작년에 채택된 종부세 강화정책을 흔들림 없이 추진하는 것이 중요하다. 팬데믹 시기에 자산양극화가 진행되는 것은 심각한 문제인데 그 근저에 낮은 보유세, 양도소득세로 인한 부동산 투기 문제가 있다는 점을 유념하여 강화된 종부세제를 차질 없이 실행해야 할 것이다.

과거 자연재해, 전쟁 시기 혹은 전쟁 이후 시기에 가계 및 기업의 소득과 자본 및 자산에 대해 한시적으로 세금을 부과함으로써 위기를 극복했던 사례는 적지 않다. 1차 세계대전과 2차 세계대전 즈음에 유럽 국가들은 자본과 자산에 일시적이고 무거운 세금을 부과한 바 있으며 미국도 과거 전쟁을 치를 때마다 가계와 기업의 소득과 이윤에 세금을 거둔 바 있다. 또한 미국은 1929년 발생한 대공황을 극복하기 위해 뉴딜 정책을 실시하면서 1935년에 최고소득세율을 75%까지 올리기도 했다(Revenue Act of 1935). 최근의 경우 독일이 통일재원을 마련하기 위해 1991년 소득세·법인세에 7.5%(1998년부터 5.5%로 경감)의 연대세(Solidaritätszuschlag)를 부과한 것, 일본이 2011년 동일본 대지진 복구를 위해 2012년 법인세에 대해 2년간 10%, 소득세에 대해 2037년까지 2.1%의 부가세를 특별부흥세로 부과한 것을 사례로 들 수 있다.

사회연대세를 도입해도 세수가 대규모로 걷히는 것은 아니며 세수 규모보다는 '복지 재원 마련 증세'를 위한 돌파구로서 더욱 의미가 크다.

누진적 보편증세 마중물로서의 사회연대세

물론 사회연대세를 도입해도 세수가 대규모로 걷히는 것은 아니라는 점에서 사회연대세를 걷는 것이 무슨 의미가 있는가 하는 의구심을 가질 수 있다. 장혜영 의원의 특별재난연대세에 대해 국회예산정책처에서 세수추계한 결과를 보면 연간 6조원 규모의 세수가 걷히는 것으로 추정됐다. 물론 이 세수도 적지 않은 것이겠지만, 최근의 추경 규모나 필요한 재원 규모를 고려해보면 의미 있는 증세 수준이라고 말하기 어려울 것이다.

그러나 사회연대세는 세수 규모보다는 코로나19 이후 세제 개편이라는 보다 큰 틀에서의 의미가 더욱 중요하다. 사회연대세는 취약계층 지원을 위한 재원조달을 위한 것이되 누진적 증세 방안을 취하고 있는데 이것이 향후 세제 개편이 지행해야 할 개혁 방향과 정확히 일치하기 때문이다. 즉 우리나라의 복지제도는 향후 대폭 확대되어야 하고 이는 증세를 필요로 하는데 증세 방안은 단기적으로는 누진적인 것이 바람직하다는 방향성과 일치한다. 수준 높은 복지국가를 지향한다는 점에서 조세제도도 장기적으로는 보편성을 지향해야겠지만 우리 사회의 양극화가 심각하다는 점에서 당분간은 누진적으로 세부담이 증가하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 구도에서 생각해 보면 사회연대세는 복지를 위한 증세 과제에서 돌파구 역할을 할 수 있다.

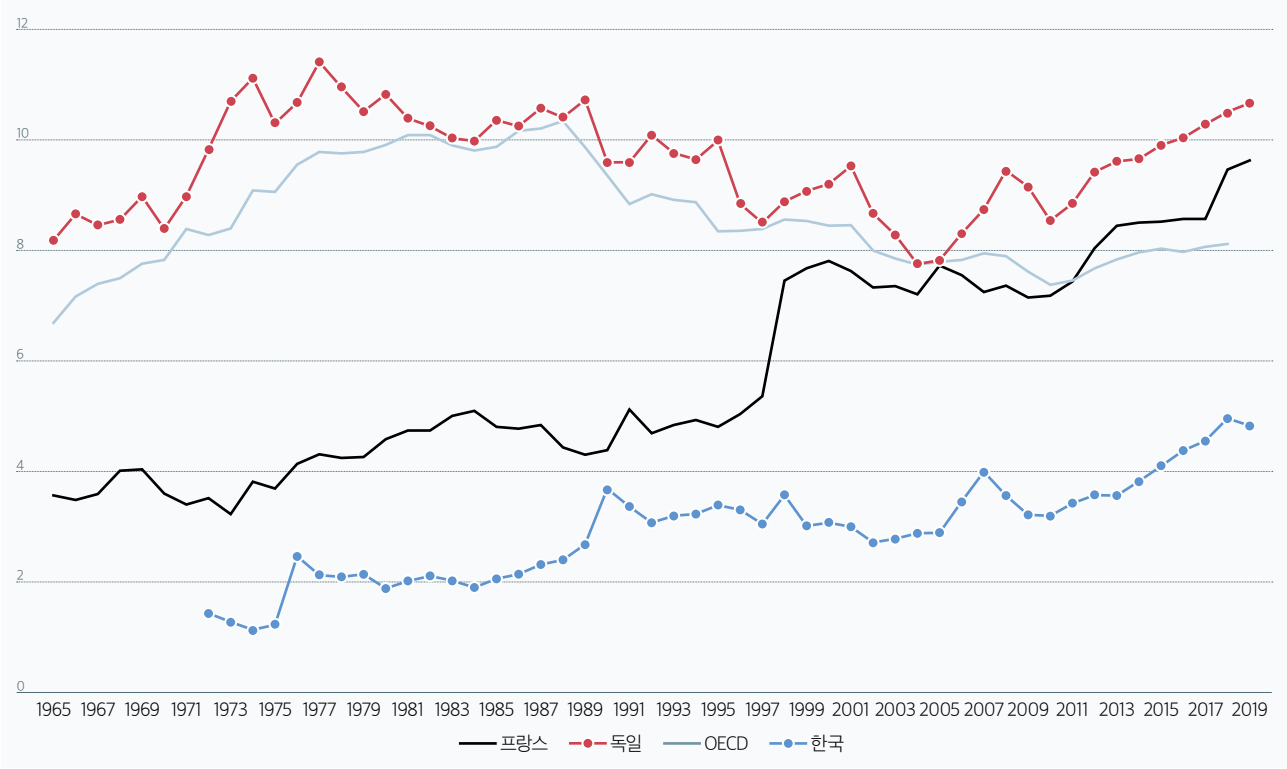
사회연대세의 의미가 매우 중요하다. 현 정부는 전임 정부보다 더 빠른 복지지출 증가율을 보이고 있고 한국판 뉴딜 정책에서 고용 및 사회안전망 강화를 중요한 하나의 축으로 포함시킬 정도로 복지를 중시하고 있다. 그러나 다른 선진국들에 비해 한참 뒤처진 복지 수준을 고려한다면 복지 확대 속도는 더욱 빨라야 하는데 그렇지 못하다. 이렇게 속도가 더딘 중요한 이유 중 하나는 이를 받쳐줄 증세 논의가 미뤄지고 있기 때문인 것으로 보인다. 현 정부 들어서는 최상위 구간에 대해서 증세가 이루어졌을 뿐 조세부담률이나 국민부담률은 변화가 없는 데서 알 수 있듯이 의미 있는 증세는 실행되지 못했다. 사회연대세는 이러한 답답한 상황을 타개하는 수단이 될 수 있다.

향후 사회보장세로 확대될 가능성도 충분

사회연대세는 이후의 본격적 복지증세 단계에서도 중요한 역할을 할 수 있다. 최근 국내에서 복지 확대를 위한 목적세에 대한 관심이 높아지고 있는데 사회연대세가 일단 도입되면 향후 본격적인 사회보장세로 확대 개편되는 방안이 추진될 수 있다. 사회보장세의 대표적 사례로서 프랑스의 일반사회보장세(CSG: Contribution Social Généralié)를 들 수 있다. 프랑스 사회당이 1991년 1.1%의 세율로 도입하여 가족수당 재원으로 사용하기 시작한 것이 출발이었다. 그러다 1990년대 빠르게 과표와 세율, 지출처가 확대되어 복지재원으로서 주요한 자리를 차지하게 됐다. 사회보험료가 임금소득에 부과되는 데 비해 CSG는 다른 소득에도 부과된다. 2012년 기준으로 경제활동소득 및 이와 유사한 소득(임금소득, 사업소득 등)에는 7.5%, 은퇴연금 및 장애연금에는 6.6%(소득이 10,104유로보다 작은 경우 3.80%), 복지소득(실업급여, 병가급여)에는 6.2%, 자산소득과 투자소득에는 8.2%, 그리고 도박으로 벌어들인 소득에는 그 종류에 따라 6.9%, 9.5% 혹은 12% 세율이 적용됐다. CSG의 주요한 역할은 '가족수당'을 위한 재원으로 사용하는 것이지만, 노령연금기금에 귀속(Solidarity Fund for Old Age Provision), 병가급여 재원을 제외한 건강보험료 대체, 노인요양 및 장애인 의존성 연

그림 프랑스, 독일, OECD 평균 및 한국 소득세 규모의 추이

(단위: GDP 대비 %)



자료 OECD 통계

대기금(CNSA) 재원 등 사회보험 부문에도 사용한다.

그동안 복지증세가 미루어진 것은 정치권이 이것이 야기할 지지율 하락을 우려하기 때문이다. 그러나 국민들이 증세에 대해 마냥 부정적으로만 생각한다고 볼 필요는 없다. 오히려 세금을 더 냈을 때 나와 국민들의 삶이 어떻게 나아지는지를 알 수 없기 때문에 거부감이 클 수 있다. 그리고 복지목적세는 증세와 복지를 연결함으로써 이를 해소해 준다는 점에서 효과적인 복지증세 수단이 될 수 있다. 프랑스는 다른 OECD 국가들에 비해서 소득세 역할이 매우 작았는데 CSG를 도입함으로써 단기간에 소득세의 복지재원 역할을 획기적으로 제고할 수 있었다. 1990년에 4.4%였던 소득세 비중이 2018년 9.4%가 될 정도였다. 사회연대세는 일단은 한시적으로 도입하자는 것이 시민단체의 제안이지만 향후 이에 대한 국민들의 지지가 커진다면 얼마든지 사회보장세로 확대 재편하여 수준 높은 복지국가를 위한 중요한 수단으로 활용 가능할 것이다.

참고 문헌

1) 안종석, "사회보장세에 대한 고찰", 재정포럼 2월호(제296호), 한국조세재정연구원, 2021.
2) 참여연대, "코로나19 시대, 세금 이렇게 바뀌어야 합니다!", 시민사회가 제안하는 2021 세법개정안 토론회, 2021.3.10.
3) Blanchard, Olivier, "Public Debt and Low Interest Rates", American Economic Review 2019, 109(4), pp.1197-1229, 2019.
4) Botta, Alberto, Eugenio Caverzasi and Alberto Russo, "Debt Monetization and EU Recovery Bonds Fighting the COVID-19 Emergency and Relaunching the European economy", FEPS COVID Response Papers #1, 2020.
5) IMF, "Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic", 2021, https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19
6) Klemm, Alexander, Shafik Hebous, Geerten Michielse, and Narine Nersesyan, "COVID-19 Recovery Contributions", Special Series on COVID-19(April 16), IMF, 2021.

4

부동산세제 개편의 평가와 개선과제

글
서울시립대학교
세무전문대학원 원장
박훈

2017년부터 현재까지의 부동산세제 관련 개정을 보면, 다주택자의 경우 보유단계의 종합부동산세만이 아니라 처분단계의 양도소득세, 더 나아가 취득단계의 취득세까지 강화를 하고 있다. 1세대 1주택자의 경우에는 예외적으로 재산세를 완화한 경우도 있지만, 주택과 관련해서 현 정부에서는 부동산세제를 지속적으로 강화하고 있다고 평가할 수 있다.

부동산에 따른 이득을 세금으로 어느 정도 더 걷어가겠다는 의지를 계속해서 보인 것은 현 정부 부동산세제 개편의 긍정적인 면이지만, 그 속도나 국민 간 소통 방식은 의미 있는 부동산세제 개편 방향 제시에도 불구하고 아쉬운 점이라 할 것이다.

들어가며

부동산에 대한 세금이 요 몇 년간 더 자주 바뀌고 있다. 국세청·행정안전부가 함께 발간한 '주택과 세금' 발행 부수가 3월 25일 기준으로 3만 5천부를 넘은 것이나 양도소득세 절세 방안 상담을 포기한 세무사를 일컫는 '양포세무사'라는 신조어가 등장하는 것은 부동산 세금에 대한 국민의 관심과 잦은 세금 개정을 짐작할 수 있는 부분이다.

그런데 현재도 그 변화는 진행 중이다. 2021년 3월 29일 대통령 주재 제7차 공정사회 반부패정책협의회에서 「부동산 투기근절 및 재발방지대책」이 발표됐다. 언론에서는 이를 현 정부의 사실상 26번째 부동산대책으로 보기도 한다. 여기에는 2년 미만 단기보유 토지와 비사업용 토지에 대해서 양도소득세 중과세율을 2022년부터 10~20%p 인상하고, 공익사업 대상일 경우 사업용으로 간주하여 양도소득세를 중과하지 않았던 기존 제도를 폐지하되 이미 보유하던 토지에 대해서는 사업인정 고시일 '2년 이전'에서 '5년 이전'으로 그 인정 요건을 강화하는 등의 조치가 포함되어 있다. 한편 2021년 4월 7일 서울 및 부산 등의 재보궐 선거 이후, 부동산 세금 완화에 대한 논의가 진행 중이다.

이 글에서는 현 정부의 부동산세제 개편의 주요 내용을 소개하고 주요 쟁점별로 평가와 개선 부분을 제시해 보고자 한다.

부동산세제 최근의 주요 개편 내용

먼저 2017년 8월 2일의 개편안이다. 조정대상지역에 대해 양도소득세를 강화했다. 다주택자 양도소득세 중과 및 장기보유특별공제 배제, 1세대 1주택 양도소득세 비과세 요건 강화, 분양권 전매 시 양도소득세 강화 등이 이루어졌다. 2주택 이상 다주택자(조합원 입주권 포함)가 조정대상지역 내 주택 양도 시 양도소득세 중과(2주택자의 경우 기본세율에 10%p 인상, 3주택자의 경우 기본세율에 20%p 인상) 및 장기보유특별공제 적용 배제의 경우 2018년 4월 1일 이후 양도하는 주택부터 적용된다. 조정대상지역 내 1세대 1주택 비과세 요건에 거주 요건(2년) 추가의 경우 8월 3일(대책 발표일 익일) 이후 취득하는 주택부터 적용된다. 조정대상지역에서 분양권 전매 시 보유기간과 관계없이 양도소득세율 50% 적용(무주택자로서 연령, 전매 사유 등 일정한 요건에 해당하는 경우 예외 인정)의 경우 2018년 1월 1일 이후 양도하는 분양권부터 적용된다.

다음으로는 2018년 9월 13일의 개편안이다. 투기 차단 및 실수요자 보호와 관련하여 종합부동산세의 경우 3주택 이상 보유자 및 조정대상지역 2주택 보유자 추가과세, 조정대상지역 外 2주택 및 고가 1주택에 대한 세율 인상, 세부담 상한 상향조정을 내용으로 하고, 1주택자 특례를 실수요자 중심으로 한 개편의 경우 고가 1주택자 장기보유특별공제 요건 강화, 조정대상지역 일시적 2주택 중복 보유 허용 기간 단축을 내용으로 하고 있다. 특히 주택임대 사업자에 대해 과도한 세제혜택 조정이라는 이름으로

주택임대 사업자에 대해 혜택을 주던 방향에서 이를 축소하는 쪽으로 방향을 선회했다. 1주택 이상자가 조정대상지역에 새로 취득한 주택은 임대등록 시에도 양도소득세를 중과하고, 1주택 이상자가 조정대상지역에 새로 취득한 주택은 임대등록 시에도 종부세 합산 과세하며, 등록 임대주택 양도소득세 감면 요건으로서 주택가액 기준(수도권 6억원, 비수도권 3억원 이하)을 신설한 것이다. 이는 대책 발표 후 새로 취득하는 주택부터 적용하고 대책 발표 전 매매계약을 체결하고 계약금을 지불한 경우에는 종전 규정이 적용된다.

다음으로 2019년 12월 16일의 개편안이다. 공정과세 원칙에 부합하는 주택 보유 부담 강화와 관련하여 종합부동산세 세율을 인상(일반 0.1~0.3%p, 3주택 이상 및 조정대상지역 2주택 0.2~0.8%p), 조정대상지역 2주택자 세부담 상한을 200%에서 300%로 확대했다. 한편 1세대 1주택 보유 고령자의 세액공제율과 고령자 공제와 장기보유 공제의 합산공제율의 상한을 높여 실수요 1주택자 부담을 경감하는 것도 포함했다. 위 개정사항은 법 개정 후 2020년 납부분부터 적용된다. 그리고 이때 발표된 2020년 공시는 시세변동률을 공시가격에 모두 반영하고 특히 고가주택 등을 중심으로 현실화율을 우선 제고한다는 내용은 급격한 공시가격 상승으로 현재 논란이 집중되는 부분이다. 한편 실수요자 중심의 양도소득세 제도 보완으로, 1세대 1주택자(실거래가 9억원

2017년부터 현재까지의 부동산세제 관련 개정을 보면, 다주택자의 경우 보유단계의 종합부동산세만이 아니라 처분 단계의 양도소득세, 더 나아가 취득단계의 취득세까지 강화하고 있다.

초과)에 대한 장기보유특별공제율 최대 80%(10년)를 유지하되, 거주 기간을 요건으로 추가(연 8%의 공제율을 보유 기간 연 4% + 거주 기간 연 4%로 구분)했고, 이는 법 개정 후 2021년 1월 1일 양도 분부터 적용된다. 조정대상지역 일시적 2주택자 전입 요건 추가 및 중복 보유 허용 기한 단축, 등록 임대주택에 대한 양도소득세 비과세 요건에 거주 요건 추가, 조정대상지역 다주택자 양도소득세 중과 시 주택 수에 분양권도 포함, 2년 미만 보유 주택에 대한 양도소득세율 인상, 조정대상지역 내 다주택자 양도소득세 중과 한시적 배제 등도 이루어졌다.

다음으로 2020년 7월 10일의 개편안이다. 다주택자 단기 거래에 대한 부동산세제 강화를 주된 내용으로 삼고 있다. 다주택자 대상 종부세 중과세율 인상과 관련하여 개인의 경우 '3주택 이상 및 조정대상지역 2주택'에 대해 과세표준 구간별로 1.2~6.0% 세율 적용하여 2019년 12월 16일에 이미 0.8~4.0% 세율로 이미 높이기로 한 것을 더 높였다. 다주택 보유 법인에 대해 중과 최고세율인 6%를 적용했다. 양도소득세와 관련해서는, 2년 미만 단기 보유 주택에 대한 양도 소득세율 인상(1년 미만의 경우는 40%에서 70%로, 2년 미만의 경우는 기본세율에서 60%로), 규제지역 다주택자 양도소득세 중과세율 인상(2주택의 경우 기본세율 이외에 20%p, 3주택의 경우 30%p)하고 있다. 이때 양도소득세 중과는 매물 유도를 위해 2021년 종부세 과세기준일(2021년 6월 1일)까지 시행 유예했다. 그리고 취득세도 인상했다. 다주택자, 법인 등에 대한 취득세율 인상(2주택의 경우 8%, 3주택 이상, 법인의 경우 12%), 개인에서 법인으로 전환을 통한 세부담 회피를 방지하기 위해 부동산 매매·임대업 법인은 현물출자에 따른 취득세 감면혜택(75%)을 배제했다.

마지막으로 2020년 11월 30일의 개편안을 들 수 있다. 이때 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따라 부동산 공시가격이 적정 수준의 시세를 반영할 수 있도록 '공시가격 현실화 계획'을 수립·발표하고, 서민 주거안정과 공시가격 현실화에 따른 세부담을 완화하기 위해 '재산세 부담 완화 방안'을 함께 발표했다. 1주택 보유자의 재산세 부담 완화를 위해 1세대 1주택자가 보유한 공시가격 6억원 이하 주택의 재산세율을 과세표준 구간별로 0.05%p씩 낮추기로 했다. 이 세율 인하는 3년(2021~2023년) 간 적용하기로 하고 2021년 재산세 부과분(과세기준일 6월 1일)부터 적용하기로 했다. 실제로 2020년 12월 29일 지방세법 개정 시 반영됐다.

이러한 2017년부터 현재까지의 부동산세제 관련 개정을 보면, 다주택자의 경우 보유단계의 종합부동산세만이 아니라 처분 단계의 양도소득세, 더 나아가 취득단계의 취득세까지 강화하고 있다. 1세대 1주택자의 경우에는 예외적으로 재산세를 완화한 경우도 있지만, 주택과 관련해서는 현 정부에서는 부동산세제는 지속적으로 강화하고 있다고 평가할 수 있다. 그것도 매년 법률이나 시행령 개정을 통해 더 강화하고 시행시기 조정을 통해 더 강화된 세금이 적용되기 전 처분을 유도하기까지 하고 있다. 주택임대

업자에 대해서는 혜택 축소 쪽으로 종전 혜택 부여와는 다른 입장으로 선회해서 부동산세제의 예측성을 떨어뜨린 바도 있다. 그만큼 부동산세제 강화를 통한 부동산시장 안정을 위해 정책의 안정성이나 신뢰는 포기한 면도 있다.

현재의 부동산시장 과열의 문제는 부동산의 수요와 공급만의 문제가 아니고 유동자금의 증가, 경제 전반적인 문제, 우리나라 이외의 전 세계적인 상황 등과도 관련이 있어서 세제가 할 수 있는 역할에 한계가 있다는 점도 인정해야 한다.

부동산세제 개편으로 부동산시장 안정됐나?

그런데 부동산세제가 수차례 개편됐지만 부동산시장이 안정됐는지는 의문이다. 부동산시장이 과열됐을 때 세제상 아무런 변화가 없었다면 해당 시장이 더 과열됐을 것이라는 입장에서 보면, 세제 개편에 긍정적인 측면도 있다.

문제는 부동산을 통한 이익을 불로소득으로 보고 규제의 대상만으로 보면서, 보유세제 강화만이 아니라 양도소득세, 취득세마저 강화하는 쪽으로 세제 개편이 이루어지면서 부동산을 보유하는데도 세부담이 커지고 처분에 따른 세부담이 커져 종전 부동산 보유자에게 보유 부동산에 대한 엇박자의 정책적 신호를 보내고 있다고 할 수 있다. 이는 보유 세제는 강화시키면서 양도소득세, 취득세는 완화시켜 종전 부동산 처분을 유도하자는 입장에서 보면 비판받는 지점이다. 이에 대해서 부동산을 통한 불로소득자에 대한 퇴로를 열어주어서는 안되고 부동산을 통한 부의 축적에 대해 추가적인 선례를 남겨서도 안 된다는 생각이 현재의 부동산 모든 단계의 세금 강화에 깔려 있는 것으로 보인다.

세제 개편은 이것이 작동하기 위해서 법률 개정이 되기까지의 시간, 법률 개정되는 과정에서의 국회 및 여론의 찬반 등을 고려하면 정책의 현실화 시차와 개편의 불확실성까지 고려하면서 진행할 필요가 있다. 현재의 부동산시장 과열의 문제는 부동산의 수요와 공급만의 문제가 아니고 유동자금의 증가, 경제 전반적인 문제, 우리나라 이외의 전 세계적인 상황 등과도 관련이 있어서 세제가 할 수 있는 역할에 한계가 있다는 점도 인정해야 한다. 이러한 한계가 있지만, 부동산세제를 어떻게 개편할지를 세부적인 쟁점별로 살피면 다음과 같다.

종합부동산세나 재산세, 양도소득세는 선납인가? 부유세인가?

부동산 보유단계의 세금으로서 종합부동산세(국세)와 재산세(지방세)가 있다. 여기에 부가되는 여러 세금이 있지만 생략한다. 2005년 1월 5일 「종합부동산세법」이 제정되기 전에는 토지에 대해서는 종합토지세(지방세), 건물에 대해서는 재산세(지방세)를 매겼다. 2005년 전후 부동산 경기과열에 대한 대응의 하나로 종합부동산세 도입을 논의하면서 주택의 경우에는 통합평가하고 재산세를 20만원 초과의 경우 7월과 9월에 두 번 나누어 내며, 일정한 공시가격 6억원(1세대 1주택의 경우 9억원) 초과의 경우에 12월에 종합부동산세를 내게 된다. 토지의 경우에는 별도 합산대상, 종합 합산대상의 경우에는 재산세와 종합부동산세를 내게 되고, 분리과세대상의 경우에는 재산세만 내게 된다.

이러한 종합부동산세와 재산세는 그만한 재산을 갖고 있기 때문에 내는 부유세인지 아니면 매도할 때 부담할 양도소득세(법인의 경우라면 법인세)를 미리 내는 것인가에 따라 부동산보유세 강화에 대한 입장이 다를 수 있다. 부동산, 특히 주택의 경우 실거주 이외의 소유를 줄이고 투자 또는 투기로 이를 소유한 자의 투자수익률을 떨어뜨린다고 생각할 때에는 부유세적 성격을 강조할 필요가 있다. 예전 「토지초과이득세법」에 대해 헌법불합치 결정을 할 때 토지초과이득세를 양도소득세 선납으로 이해했고, 양도소득세를 낼 때 토지초과이득세 낸 것을 제대로 고려하지 않는 것의 위헌성이 지적된 바 있다. 재산세와 종합부동산세의 경우 부유세 차원이라면 이러한 비난을 피해 갈 수는 있다. 다만 부유세라면 순자산에 대해서 매겨야 할 것이고, 대출을 받아 주택을 사는 경우 그 주택은 실제로는 오로지 소유자만의 것이 아니어서 부채가 있는 것도 고려해서 세금을 매겨야 할 것이다.

부동산보유세는 높이고 취득세, 양도소득세는 낮춰야 하나?

위에서 보듯 현행 재산세나 종합부동산세는 양도소득세 선납이나 부유세 어느 쪽에도 딱 맞아 떨어지지는 않는다. 그런데 현재 재산세나 종합부동산세를 더 올려야 한다, 아니면 너무 올렸다 하는 주장이 혼재되어 있다. 정부는 보유세의 경우는 실효세율(세부

재산세, 종합부동산세를 낸 것을 양도소득세 계산 시 필요경비로 인정하는 방식, 보유세를 낸 것을 그해 소득세에서 공제해 주는 미국의 방식도 검토해 볼 수 있다.

담/재산가치)을 토대로 비교하는 것이 적절하며, 실효세율 기준으로 볼 때 우리나라의 보유세 부담은 선진국에 비해 매우 낮은 수준이라고 이야기하고 있다(2020년 8월 1일자 국토교통부 보도자료). 한편 OECD 통계에 따르면, 2018년 기준 GDP 대비 보유세 비중은 0.87%로 OECD 국가 중 15위라는 점에서 보면 높일 여지는 있는 것으로 보인다.

1세대 1주택자의 경우는 어떠한지 각 나라의 비과세 및 감면 여부 및 요건에 따라 비교를 해보아야 하는 것이라 우리나라가 전 세계적으로 보아 어떻게 말하기 어려운 점이 있다. 그렇지만 어떠하든 전체 부동산의 보유세 부담이 선진국들과 비교했을 때 높다고 보기는 어렵다. 그리고 부동산에 대한 과도한 수요를 줄이고 기존에 갖고 있는 부동산을 내놓게 하려면 부동산보유세를 높이는 방향으로 가는 것이 맞다고 할 수 있다. 그런데 문제는 얼마나 높일 것인지, 높이는 과정에서 보유세는 매년 급격히 늘어났는데 다른 소득은 없는 경우, 실제 주택 한 채만 갖고 있는 경우, 부동산가격이 떨어지는 경우 등에 대해서는 어떠한 고려가 필요할 수 있다.

취득세와 양도소득세를 낮추자는 논의도 부동산보유세 강화에 대한 저항감을 줄이는 방법일 수 있다. 취득세를 낸 것은 양도소득세를 계산할 때 고려가 되지만, 재산세나 종합부동산세를 낸 것은 양도소득세를 계산할 때 고려가 되지는 않는다. 현금화하

다주택자에 대한 의도적인 중과, 1세대 1주택자에 대한 세심하지 못한 비과세 및 감면의 미고려 등에 대해서는 세제 개편 시 헌법적 논의를 점검해 보아야 하는 것이다.

지 못한 부동산에 대해 현재 없는 돈에 높아진 부동산보유세를 내는 사람에 대해서 재산세, 종합부동산세를 낸 것을 양도소득세 계산 시 필요경비로 인정하는 방식, 보유세를 낸 것을 그해 소득세에서 공제해 주는 미국의 방식도 검토해 볼 수 있다. 다만 이것은 앞에서 이야기한 부유세로서 보유세의 성격과는 맞지 않는 점이 있기는 하다.

한편 납세자의 부동산의 취득, 보유, 처분 단계에서 부담을 지는 것을 모두 합쳐서 보는 경우 현 정부에서 대부분 모든 단계의 세금을 계속해서 올리는 상황에서 보면 자칫 재산권 침해에 대한 논란에 휩싸일 수 있다. 하나하나의 정책은 나름의 정당성을 가질 수도 있지만, 그것이 겹겹이 쌓여 헌법에서 보장하고 있는 국민의 재산권 침해가 될 정도로 수단의 적정성, 피해의 최소성, 공익과 사익의 균형성 등에 문제가 없는 것인지 헌법상 과잉금지 원칙 위배가 되는 것은 아닌지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 국회의 입법권이 헌법에 의해 제약을 받는 경우라 할 수 있다. 이 점에서 다주택자에 대한 의도적인 중과, 1세대 1주택자에 대한 세심하지 못한 비과세 및 감면의 미고려 등에 대해서는 세제 개편 시 헌법적 논의를 점검해 보아야 하는 것이다.

마치며

현 정부에서는 부동산 문제가 중요한 화두가 됐고, 이에 대한 문제를 해결하기 위해 부동산세제가 여러 번 개정됐다. 그리고 현 정부 5년 차 다음 대통령선거 직전이라 부동산세제가 어떠한 방향으로 갈지 여러 논의가 진행될 것이다. 부동산세제를 통해 부동산시장의 과열을 잠재우는 것은 한계가 있다. 그렇다고 부동산시장이 바람직한 방향으로 가지 않는데 정부가 그것을 지켜보는 것 역시 바람직하지는 않다.

이러한 상황에서 정부는 부동산에 대해서는 보유단계의 세금은 지속적으로 올리는 방향을 제시하고, 보유단계의 세금이 오를 때 나타날 다양한 문제를 점차적으로 개선하겠다는 의지와 신뢰를 구축하는 것이 필요하다. 다주택자를 무조건 죄악시하고, 시간에 쫓기듯 보유든, 취득이나 처분이든 대체로 강화 일변도로 가는 것은 정책의 지속가능성에 대해 의문을 갖게 할 수 있다. 주택 문제에 집중하다 보니, 오피스텔, 상가, 빌딩, 토지에 대해 부동산세제는 과세의 형평상 또 다른 문제를 가져올 것이다. 그리고 부동산세제 강화나 완화가 정치쟁점화되는 것은 세제의 안정성을 흔드는 것이다. 부동산에 따른 이득을 세금으로 어느 정도 더 걷어가겠다는 의지를 계속해서 보인 것은 현 정부 부동산세제 개편의 긍정적인 면이지만, 그 개편의 속도나 강도, 국민 간 소통 방식, 특히 부동산을 팔지 않으면 더 강화시키는 안을 계속해서 내놓겠다는 정책 제시 방식은 의미 있는 부동산세제 개편 방향제시에도 불구하고 아쉬운 점이라 할 것이다.

겸손하게 소통하고
시민이 공감하는 의회

인천광역시의회 예산결산특별위원회

인천광역시의회는 1991년 개원 이후 현재 8대에 이르렀다. 2020년에는 예산결산특별전문위원실을 신설하고 인천광역시의 건전한 재정 운용을 위해 힘쓰고 있다. 김국환 예산결산특별위원장을 만나 인천광역시의회의 예산 및 결산 심의 방향에 대해 알아봤다.

인천광역시 예산결산특별위원회 소개를 부탁드린다.

지면을 통해 「예산춘추」 독자 여러분을 만나 뵙게 되어 매우 반갑고 감사의 말씀을 드린다. 인천광역시의회는 1991년 제1대 인천직할시의회 개원 이후 매년 13명의 위원으로 예산결산특별위원회를 구성한다. 인천광역시와 인천광역시교육청의 예산안과 결산심사를 통해 재정 운용의 건전성과 효과를 극대화하고 인천시민의 삶의 질을 향상시키는 데 역점을 두고 열심히 활동하고 있다.

인천광역시의회 예산결산특별위원장과 예산결산특별전문위원실이 어떤 역할을 하고 있는지 궁금하다.

예산결산특별위원장은 예산결산특별위원회 소관 업무 전반을 총괄하여 상임위원회와 집행부의 다양한 의견을 조정하며 최적의 결과를 도출할 수 있도록 소통의 가교 역할을 하고 있다.

인천광역시의회는 그동안 의회운영전문위원실에서 운영위원회와 다수의 특별위원회 소관 업무를 수행해 왔다. 그러나 우리 시의 재정 규모가 급속하게 확대되고 있고 행정도 세분화, 전문화, 다양화되고 있다.

이러한 변화에 발맞추어 의회의 심사기능을 강화하기 위해 지난해 10월에 예산결산특별위원회를 전담하는 전문위원실을 신설하고 인천광역시와 교육청의 주요 정책과 각종 현안자료를 검토 분석하여 위원들에게 제공하고 있다.

2021년도 인천광역시 예산 규모는 어떠하며, 주목할 만한 재정사업은 어떤 것이 있나?

2021년도 인천광역시의 예산과 기금을 합한 규모는 12조 9,500억원, 인천광역시교육청은 4조 1,971억원으로 전체 재정 규모는 17조 1,471억원이다. 2021년도 인천광역시 주요 사업으로는 '새로운 도약'을 위한 4대 인천형 뉴딜(디지털 그린 바이오 휴먼)과 4대 현안 분야(도시 기본 기능, 시민안전, 지역 경제, 원도심) 사업을 우선 추진하고, 신속하게 집행되어 가시적인 시민 체감이 가능한 사업을 중점적으로 추진하고 있다.

2021년도 인천광역시교육청 주요 사업으로는 '미래, 안심, 자치, 연대, 신뢰' 가치 구현을 위한 인천교육 4대 역점 사업을 추진하고 있다. 4대 역점 사업으로는 동아시아 시민교육 확대, 에듀테크 기반 인천 미래교육, 기후 위기 대응 및 생태환경 교육, 모두가 안심하는 학생 교육 안전망 구축 사업 등이 있다.

지난 3월, 인천광역시 제1회 추가경정예산안을 심의·의결했다. 추경안의 주요 내용과 심사를 마친 소감이 궁금하다.

지난 추경예산은 인천광역시가 대한민국 최고의 환경특별시로 나아가기 위한 준비로 2025년 수도권매립지 종료와 친환경 매립방식을 위한 자체매립시설 부지를 확보하는 데 필요한 예산을 심사했다.

인천광역시는 친환경 최첨단 자체매립시설 건립으로

김국환 예산결산특별위원장

매립시설이 혐오시설이라는 이미지를 불식시키고 환경오염을 방지할 수 있는 대안을 마련하여 자원순환의 새로운 패러다임을 구축하기 위해 행정력을 집중하고 있다.

인천광역시는 지난 30여 년 동안 수도권매립지로 고통받아온 인천시민들의 간절한 바람으로 2025년 수도권매립지 사용을 종료하고 친환경 자체 매립시설을 조성하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

지난 추경은 이러한 노력과 강력한 의지의 일환으로 자체 매립지 조성에 필요한 부지매입비 620억원을 확보했고, 이를 계기로 인천광역시가 자원순환정책의 대전환을 통하여 환경특별시로 나아가는 첫걸음이 됐다고 본다.

곧 2020회계연도 결산 심사가 예정되어 있다. 어떤 점을 중점적으로 살펴볼 계획인가?

결산은 재정 운용의 타당성과 적법성 등을 체계적으로 분석하여 그 결과를 다음 연도의 예산 편성과 재정 운용에 환류시켜 재정의 건전성을 도모하기 위한 사후적 감독수단이다.

예산결산특별위원회에서는 지방재정의 효율적 분배와 성과 달성 여부를 확인하기 위해서 1년간 예산이 적정하게 집행됐는지, 집행에 따른 성과가 달성됐는지, 집행과정에서 시정이나 개선되어야 할 부분이 없는지 등을 면밀하게 검토할 계획이다.

또한 결산심사 결과 위법 또는 부당한 사항이 있다면 그 문제점이나 지적사항에 대하여 적극 시정 요구하고 다음 연도 예산 편성에 적극 반영하여 재정의 건전성을 제고하는 데 노력할 것이다.

코로나19 팬데믹 이후 예산결산특별위원회의 예산심사 업무 수행에 어떤 변화가 있었나?

코로나19의 불확실성이 상존하는 상황에서 어느 해보다도 재정의 역할이 중요하다고 본다. 예산이라는 희소한 공적 자원이 전략적으로 배분되어 적재적소에 집행되어야 할 것이다.

또한 예산안 심사활동을 통해 코로나19로 어려움을 겪는 지역 경제에 활력을 불어넣고 도시 기본 기능

을 향상시키는 데 예산이 효과적으로 사용될 수 있도록 면밀히 검증하고, 불요불급한 사업은 없는지, 꼭 필요한 예산임에도 편성 과정에서 놓친 부분은 없는지에 중점을 두고 심사를 하고 있다.

예산결산 심사과정에서의 어려운 점이 있다면 무엇인가?

재정 운용의 건전성과 시민의 삶의 질 향상을 도모한다는 재정 운용의 궁극적인 방향에는 모두가 이견이 없다.

그럼에도 불구하고 심사를 하다 보면 예비심사를 하는 상임위원회와 종합심사를 하는 예산결산특별위원회, 그리고 예산을 편성하고 의회의 의결로 확정된 예산을 집행하는 집행부 각각의 의견 대립이 발생하고 있는데 심도 있는 대화와 이해를 통해 원만한 합의를 이끌어내고 최적의 결론을 도출해야 한다. 매번 이러한 어려움과 진통이 있지만 이를 슬기롭게 해결하면서 예산과 결산을 종합 심사하는 예산결산특별위원회의 기능과 역할은 더욱 중요하다고 할 것이다.

예결산 심사를 총괄하면서 느낀 우리나라의 지방재정 제도나 과정에서 개선되어야 할 점은 무엇인가?

지방자치가 성숙되기 위해서는 지방의 재정 자립이 실현될 수 있도록 재정분권을 강화해야 한다고 본다. 현재 국세와 지방세의 비율이 8:2인데 국세의 약 40%를 지방자치단체를 통해 이전하여 지출하고 있다. 결국 국세가 지방자치단체를 통해 지출됨으로 국가와 지방자치단체 간 세입과 세출 간의 괴리가 발생할 수밖에 없다. 국세 중 지방세로 이양 가능한 세목을 검토하고 합리적으로 이양하는 방안을 마련해야 할 것이다.

또한 국고보조사업의 경우는 일부 사업을 제외하고는 지역 재정 여건을 고려하지 않고 사업별로 모든 지역에 동일하게 보조율이 설정되어 있다. 복지 수요의 확대와 의무지출의 증가에 따라 지방재정의 경직성이 가중되어 지역 특성에 맞는 복지 정책 등을 실현하기 위한 사회개발사업 및 경제개발사업 등 자율적인 자체 사업에 재정을 지출하기 어려운 실정으로 국고보조사업 보조율 개선 등이 필요할 것으로 본다.

마지막으로 「예산춘추」 독자들에게 한 말씀 부탁드린다.

「예산춘추」 독자분들께 인천광역시의회 예산결산특별위원회를 소개할 수 있는 것에 대해 뜻깊게 생각한다. 인천광역시의회는 겸손하게 소통하고 시민이 공감할 수 있는 의회를 만들기 위해 모든 의원이 의정활동에 최선을 다하고 있다. 이러한 활동은 인천광역시의회 유튜브, 행복 의정 인천광역시의회 공식블로그 등 다양한 채널을 통하여 언제든지 접할 수 있다. 앞으로 인천광역시의회에 많은 관심과 격려를 부탁한다.

인천광역시의회 예산결산특별전문위원실 소개

인천광역시 예산결산특별전문위원실은 2020년 10월 22일 신설된 부서로 총 7명이 근무하고 있다(수석전문위원, 전문위원, 주무관 5명). 예산결산특별전문위원실은 인천광역시와 인천광역시교육청의 예산안과 결산, 주요 재정 현황을 분석하여 예산결산특별위원회를 지원하고 있다. 앞으로도 예산결산특별위원회의 심사기능을 강화하여 한정된 재원이 효율적으로 집행되고 건전한 재정 운용이 될 수 있도록 체계적이고 효율적으로 지원해 나갈 계획이다.

독일 안정위원회(Stability Council)는 독일 연방(Bund)과 주(Länder)의 협의체 성격의 합동 위원회로 2010년에 설립되었으며, 안정위원회 내에 독립자문위원회(Independent Advisory Board to the Stability Council)가 설치되어 독립재정기구로서의 역할을 하고 있다. 안정위원회와 독립자문위원회는 독일 연방 및 주 차원에서 장기적으로 지속 가능한 재정을 확보하기 위해 여러 제도적 제반 조건을 강화하는 역할을 수행하고 있다.

독일 안정위원회 및 독립자문위원회
(Stability Council & Independent Advisory Board to the Stability Council)

글 기획예산담당관실 주무관 **오지헌**

독일 안정위원회 및 독립자문위원회의 설립

독일 안정위원회(Stability Council)는 독일 연방(Bund)과 주(Länder)의 협의체 성격의 합동 위원회이다. 2010년 독일의 연방제개혁Ⅱ(Föderalismusreform Ⅱ)의 일환으로 설립됐으며, 독일 기본법 제109a조에 그 근거를 두고 있다. 안정위원회는 부채제한규정과 함께 연방 및 주 차원에서 장기적으로 지속 가능한 재정을 확보하기 위해 여러 제도적 제반 조건을 강화하는 역할을 수행하고 있다.

안정위원회에는 독립적인 전문가로 구성된 독립자문위원회(Independent Advisory Board to the Stability Council, 이하 '자문위')가 설치되어 독립재정기구로서의 역할을 하고 있다. 자문위는 2013년 12월 5일 유럽연합(EU) 신재정협약의 독일 내 이행을 위해 설립됐으며, OECD 및 EU 독립재정기구(IFI) 네트워크의 일원이다.

독일 안정위원회 및 독립자문위원회의 구조

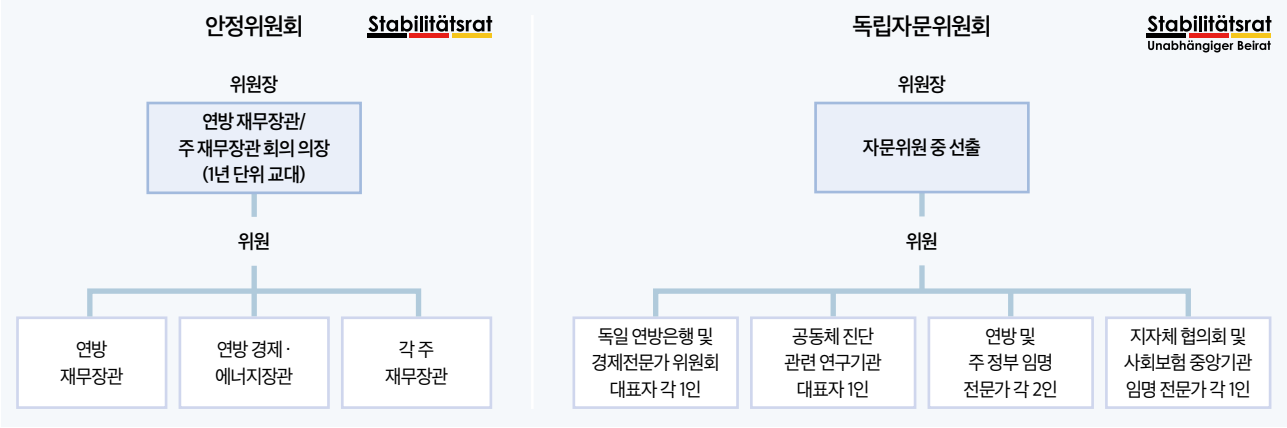
안정위원회의 위원은 연방 재무장관, 주 재무장관, 연방 경제·에너지장관으로 구성되고, 위원장은 연방 재무장관과 주 재무장관 회의의 의장이 함께 맡는다. 특이하게도 임명제로 위원장을 선출하는 것이 아니라, 1년의 중간 날짜를 기준으로 위원장 역할을 차례대로 교대하며 1년씩 회의를 주재한다.

안정위원회는 적어도 일 년에 두 번, 일반적으로는 5월과 12월에 회의를 소집하는데, 안정위원회의 의사결정은 연방 및 3분의 2 이상의 주로부터 표를 얻어야 성립되고, 연방 정부에 영향을 미치는 의사결정의 경우에는 모든 투표권자로부터 3분의 2 이상의 표가 요구된다.

안정위원회와 그에 속한 소위원회의 각종 행정적 업무는 사무국의 지원을 받는다. 사무국은 연방의 경우에는 연방 재무부 산하 담당 부서의 장이, 주 정부의 경우에는 재무장관 회의의 대표자가 통솔한다. 또한 안정위원회는 지방자치단체의 급박한 재정비상사태를 조사하고 구조조정 프로그램(Sanierungsprogramm)에 관해 협의하기 위해서 평가위원회를 별도로 구성하기도 한다.

안정위원회에 속해 있으나 자문위는 안정위원회와 구조를 달리한다. 자문위의 위원은 독일 연방은행 및 독일 경제전문가 위원회의 대표자 각 1인, 공동체 진단에 관한 연구기관의 대표자 1인, 안정위원회에서 활동한 연방 및 주의 대표자를 통해 연방 및 주가 5년 동안 임명한 전문가 각 2인, 5년 동안 지자체 협의회와 사회보험의 중앙기관이 임명한 전문가 각 1인으로 구성된다. 자문위원의 임명은 자문위 위원장에게 서

그림 독일 안정위원회 및 독립자문위원회 구조



면으로 통지함으로써 성립되고, 자문위 위원장은 이를 안정위원회 위원장에게 보고한다. 자문위 위원장과 부위원장은 자문위원 과반수의 득표로 선출되고 임기는 2년이며 재선은 허용된다.

자문위는 필요에 따라 회의를 개최하나, 적어도 1년에 두 번, 대개는 5월과 11월에 회동한다. 이외 자문위는 최소 3명의 위원의 요청에 따라 소집될 수 있으며, 이 경우 소집을 요청한 위원들이 자문 대상을 지명해야 한다.

독일 안정위원회 및 독립자문위원회의 역할

Ⅰ. 안정위원회의 주요 역할

재정비상사태 방지를 위한 지속적인 재정 모니터링

안정위원회의 주요 임무는 기본법 제109a조에 의거 연방 및 주의 재정을 정기적으로 모니터링하는 것으로, 이를 통해 급박한 재정비상사태를 조기에 식별하여 시의성 있게 적절한 대응책을 추진할 수 있도록 하는 데에 그 목적이 있다. 재정 모니터링은 연방 및 각 지방정부가 매년 안정위원회에 제출하는 안정성 보고서에 기반하여 진행된다.

안정위원회의 지속적인 재정 모니터링을 위한 네 가지 핵심 지표인 1) 재정잔고(Finanzierungssaldo), 2) 신용재정율(Kreditfinanzierungsquote, KFQ), 3) 이자세율(Zins-Steuer-Quote), 4) 부채 수준은 안정성 보고서에 명시된다. 또한, 각 지방정부는 헌법에 근거한 신용설정한도를 준수하고 있는지에 대한 정보도 보고서에 기재해야 한다. 이러한 지표를 통해 안정위원회는 연방 및 주 정부의 재정 상황과 중기적인 재정 발전 전망을 평가하고 지속적으로 모니터링하고 있다.

안정위원회가 이와 같은 평가 과정을 통해 실제로 특정 지방정부의 재정 상태가 위험하다고 판단할 경우, 안정위원회법 제5조에 의거하여 해당 지방 당국과 구조조정 프로그램에 대해 협의한다. 하지만 단순히 모니터링과 구조조정 프로그램 협의에만 그치는 것이 아니라, 이후 해당 지방정부가 구조조정 프로그램을 실제로 준수 및 이행하는지를 지속적으로 모니터링하며 관리한다는 것이 안정위원회의 또 다른 특징이라고 볼 수 있다.

EU 재정준칙 요건 준수에 대한 모니터링

안정위원회는 이러한 지속적인 재정 모니터링을 수행할 뿐만 아니라 독일이 EU 재정준칙 요건을 준수하고 있는지도 감시한다. 연방정부, 지자체 및 사회보장 재정이 예산원칙법 제51조 제2항에 명시된 구조적 일반정부 재정적자(Strukturellen Gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizit)의 상한선인 국내 총생산의 0.5%를 초과하지 않는지 감시하는데, 당해 및 이후 4년 동안의 국가 재정적자 추정치를 기준으로 삼아 연 2회 적자 상한선 준수 여부를 검토하게 된다. 만일 적자 상한선을 초과할 경우 연방과 주 정부 및 의회에 적절한 건전성 조치를 권장하고, 필요시 안정위원회법에 의거해 자문위의 지원을 받기도 한다.

정부 예산 재정계획 자문

안정위원회는 지자체의 예산 재정계획 수립 시 거시경제 및 재정경제적 기본 조건에 대해 자문을 제공한다. 이를 통해 재정정책의 거시경제적 맥락 안에서 연방 및 주의 재정 모니터링이 이뤄지는 것을 보장하며, 거시경제 발전을 고려한 요구 사항 및 EU 안정성장협약의 목표를 준수하는지도 관리한다.

II. 독립자문위원회의 주요 역할

자문위는 OECD 및 EU 독립재정기구 네트워크의 일원으로서 안정위원회법 제7조에 의거해 자체 규칙을 갖고 활동하고 있다. 주된 역할은 예산원칙법에 명시된 구조적 일반정부 재정적자 한도가 준수되는지에 대한 안정위원회의 모니터링을 지원하는 것이다. 이와 관련하여 자문위가 제시하는 의견과 권고사항은 안정위원회 업무의 중요한 근거가 되는데, 필요한 경우 과도한 적자를 청산하기 위한 시정 조치를 권고하기도 한다. 자문위 위원장은 구조적 일반정부 재정적자 한도 모니터링에 대한 안정위원회 회의에 참석하여 이에 대한 자문위의 의견을 제출한다. 자문위의 의견, 권고사항 및 관련 문서들은 공개되고 공개자료의 출판에 관해서는 자문위만이 결정권을 가지고 있는데, 이는 자문위의 독립적인 성격을 보여주는 것으로 볼 수 있다.

참고 자료

1) 독일 안정위원회 홈페이지(https://www.stabilitaetsrat.de)
2) 독일 안정위원회 제22차 회의 보도자료(2020.12.18.), "Bund und Länder betreiben verantwortungsvolle Haushaltspolitik in der Corona-Krise Ausnahmesituation besteht 2021 fort"(https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sitzungen/20201218_22.Sitzung/Pressemitteilung/20201218_Pressemitteilung.html;jsessionid=86FC8492B419536A6941AE28289D702A.intranet632)
3) 독일 독립자문위원회 제15차 회의 주요 내용(2020.12.18.), "Kernaussagen der 15. Stellungnahme"(https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Beirat/2020/20201218_Kernaussagen_Beirat.html)

안정위원회 및 독립자문위원회 회의(2020.12.)

2020년 12월 18일, 연방 재무장관 올라프 숄츠(Olaf Scholz)와 주 재무장관 회의 의장인 라인란트-팔츠주 재무장관 도리스 아넨(Doris Ahnen)이 위원장으로 참석하여 제22차 안정위원회 회의를 주재했다. 연방 정부는 가을 전망에서 팬데믹 여파로 인해 올해 가격 조정 GDP가 5.5% 감소하고, 2021년에는 4.4% 성장할 것으로 예측했다. 안정위원회 내에서 세금을 예측하는 실무그룹은 세입이 예상 거시경제 흐름에 발맞춰 올해 8.9% 감소하고, 2021년과 2022년에는 급격히 증가할 것으로 예상했지만, 빨라도 2022년이 되어야 2019년의 수준에 다시 도달할 것으로 예측했다. 안정위원회 위원장인 올라프 숄츠는 "코로나19 전염병의 엄청난 영향에도 불구하고, 연방 및 주 재정 상태는 양호하다. 안정성 규칙은 준수되고 있으며, 부채 수준은 국제적인 상황에 비하면 여전히 낮은 편이다"라는 의견을 내놓았다.

안정위원회는 일반정부 적자가 2020년에는 GDP의 약 5%, 2021년에는 GDP의 약 7%가 될 것으로 예측하며, 현재 상황으로는 구조적 적자 상한선인 GDP의 0.5%는 2024년이 되어서야 다시 준수될 수 있을 것으로 보았다. 또한 안정위원회는 최초로 기본법상의 부채제동 준수 여부를 모니터링했으며, 2020년과 2021년 연방과 모든 주가 연방법 또는 개별 주법상의 부채제동을 준수하고 있음을 확인했다.

또한 이날 안정위원회 회의에 대해 자문위는 제15차 자문위 회의를 통해 주요 의견을 표명했다. 자문위의 2020년 및 2021년 일반정부 적자 예측은 안정위원회와 동일했다. 덧붙여, 2020년과 2021년에 예산원칙법에 명시된 일반정부 재정적자 상한선인 GDP의 0.5%를 큰 폭으로 초과한 것을 예외적 위기에 대응함에 따른 불가피하고 정당한 결과이며 허용 가능한 오차로 보면서도, 2021년 연방 예산에서 지정되지 않은 재정 공백이 큰 것은 근본적으로 문제가 있다는 우려를 표명했다.

자문위는 지속 가능성의 유지를 위해서 효과적인 재정규칙에 준거하여 재정정책 가이드라인을 제시하는 것을 중요하게 생각한다고 밝히며, 앞으로 유럽은 광범위한 적자와 부채라는 새로운 도전에 직면하게 될 것으로 보았다. 자문위는 유럽의 부채로 인한 독일 부채규모에 대한 독일 연방은행의 추계에 바탕하여, 독일의 적자가 2022년에는 GDP의 0.5%, 2023년에는 GDP의 0.7%에 이를 것이라고 예상했다.

보건·복지·고용 분야

글 한국보건사회연구원 연구위원 **이영숙**

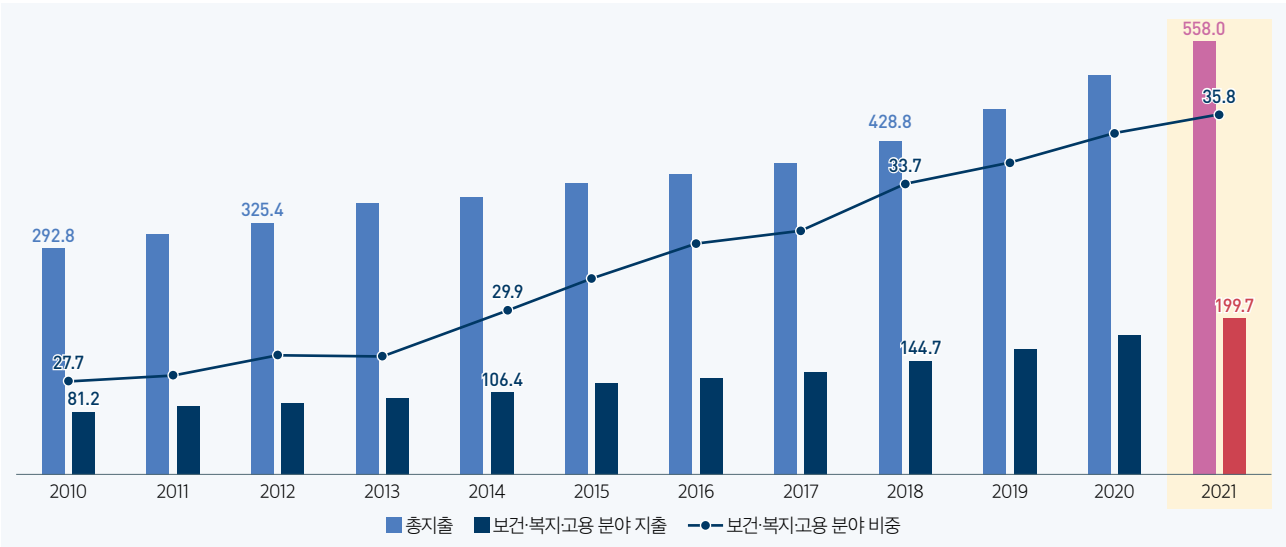
2021년 보건·복지·고용 분야 예산은 전년 대비 10.6% 증액된 199.7조원으로, 정부 총지출 558.0조원의 35.8%로 편성됐다(지방정부로 이전되는 교육재정교부금과 지방교부세를 제외하면 44.1%). 전년 대비 증가폭(10.6%)은 총지출 증가율(8.9%)보다 높고 12대 분야 중에서 산업·중소기업·에너지(20.7%), 환경(17.8%), R&D(13.2%)에 이어 4번째로 높은 수준이다. 2021년 보건·복지·고용 분야 예산이 전년 대비 증가한 것은 사회·고용 안전망 확충과 취약계층 지원, 인구구조 변화에 따른 저출산·고령사회 대응 등 사회복지 영역과 코로나19 위기 극복을 위한 K-방역 및 건강보험 등 보건 영역 지원 확대에 따른다.

보건·복지·고용 분야 예산은 2010~2021년 중 평균 8.5%의 연평균 증가율을 보였는데, 2014년에는 전년 대비 9.2%로 증가한 반면, 2018년 이후에는 10%대의 증가세를 지속해 왔다. 여기에는 인구의 급속한 노령화와 베이비부머 세대 은퇴, 합계출산율 하락세로 나타나는 저출산 문제의 심화, 소득양극화에 따른 사회적 취약계층의 위험 증대, 저성장과 기술발전에 따른 고용불안정 심화 등 사회경제적 변화가 주요 배경이 됐다.

인구고령화에 따른 공적연금 수급자 수의 자연증가와 노후소득보장을 위한 기초연금 도입(2014년) 및 지급액 인상(2018~2021년), 저출산 대응을 위한 무상보육·가정양육수당의 전 계층 확대(2013년)와 아동수당 도입 및 확대(2018~2019년), 사회안전망 강화를 위한 기초생활보장의 맞춤형 급여체계로의 개편(2015년) 및 부양의무자 기준 폐지(2015~2021년), 한부모 등 소외계층 지원 강화, 청년층 등 저소득취업취약계층 지원 및 고용보험 사각지대 해소를 위한 취업성공패키지(2016년), 실업급여 강화(2019년), 국민취업지원제도 시행(2021년), 건강보험의 보장성강화(2017년 이후)와 공공의료 인프라 확충 등이 보건·복지·고용 분야의 예산 증가를 이끌었다.

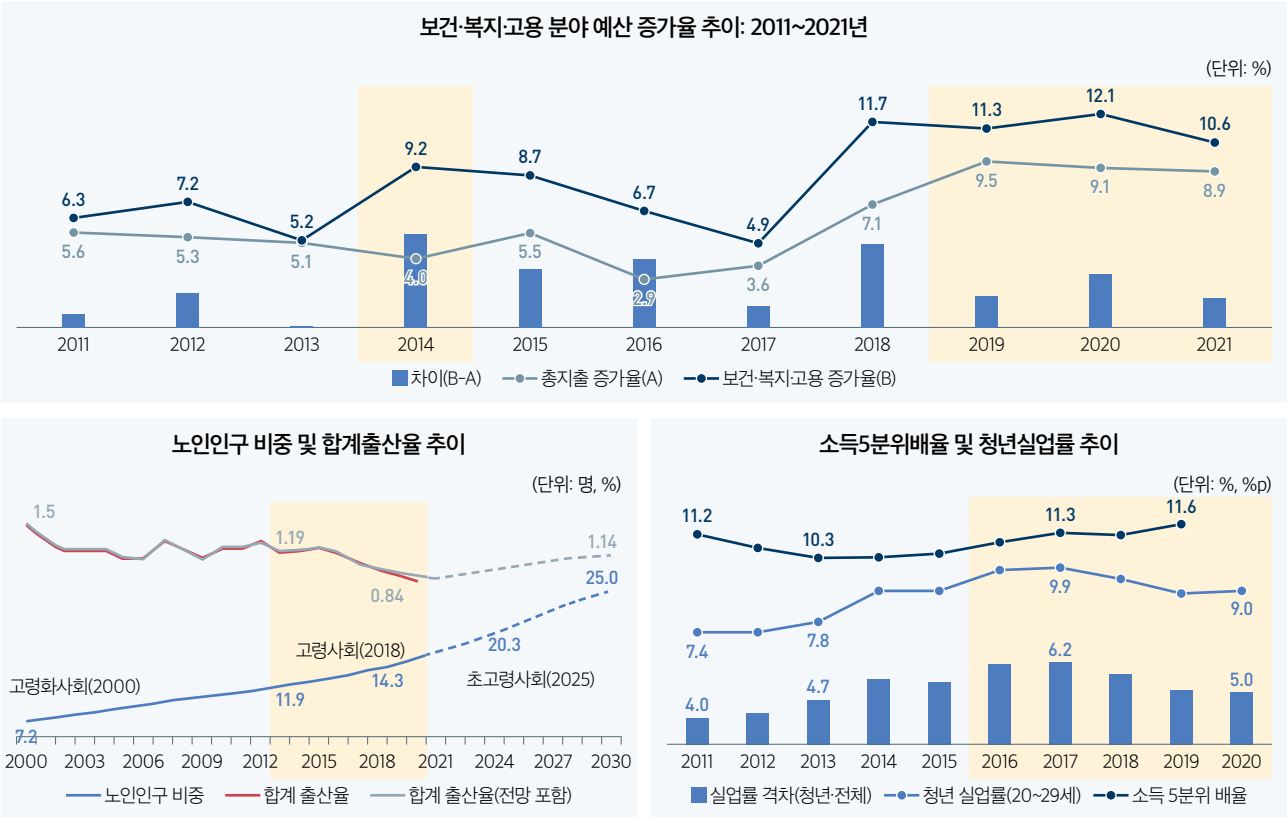
그림 1 보건·복지·고용 분야 예산 추이: 2010~2021년

(단위: 조원, %)



주 본예산 기준
자료 국회예산정책처 재정경제통계시스템(NABOSTATS)

그림 2



주 재정지출은 본예산 기준
자료 국회예산정책처 재정경제통계시스템(NABOSTATS), 통계청 '장래인구추계(2019)', '가계금융복지조사', '경제활동인구조사'

표 1 보건·복지·고용 분야 예산 추이: 12개 부문별, 2010~2021년

(단위: 조원, %, %p)

부문	2010년		2014년		2018년		2021년		비중 차이 (B-A)
	금액	비중(A)	금액	비중	금액	비중	금액	비중(B)	
보건·복지·고용	81.2	100.0	106.4	100.0	144.7	100.0	199.7	100.0	-
공적연금	26.0	32.0	36.4	34.2	47.8	33.0	60.0	30.1	-1.9
노동·고용 등	12.3	15.1	14.5	13.6	23.8	16.5	35.7	17.9	2.7
주택	16.7	20.6	18.2	17.1	23.4	16.2	33.5	16.8	-3.8
노인	3.7	4.5	6.6	6.2	11.3	7.8	18.9	9.4	5.0
기초생활보장	7.3	9.0	8.8	8.3	11.3	7.8	15.3	7.7	-1.3
건강보험지원	5.4	6.6	7.0	6.5	7.9	5.5	10.8	5.4	-1.2
아동·보육 등	2.4	2.9	5.7	5.4	6.7	4.7	9.8	4.9	2.0
보훈	3.6	4.4	4.5	4.2	5.5	3.8	5.9	2.9	-1.5
취약계층지원	1.5	1.9	1.8	1.7	2.8	2.0	4.5	2.3	0.4
보건의료	1.7	2.1	1.9	1.8	2.4	1.7	3.3	1.7	-0.4
사회복지일반	0.5	0.6	0.7	0.7	1.1	0.8	1.5	0.7	0.2
식품의약안전	0.2	0.3	0.3	0.3	0.5	0.3	0.6	0.3	0.0

주 1. '공적연금'은 4대 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금)의 합계
2. '노동·고용 등'은 '노동·고용·고용노동일반'이고, '아동·보육 등'은 '아동·보육·여성·가족·청소년'
자료 국회예산정책처 재정경제통계시스템(NABOSTATS)

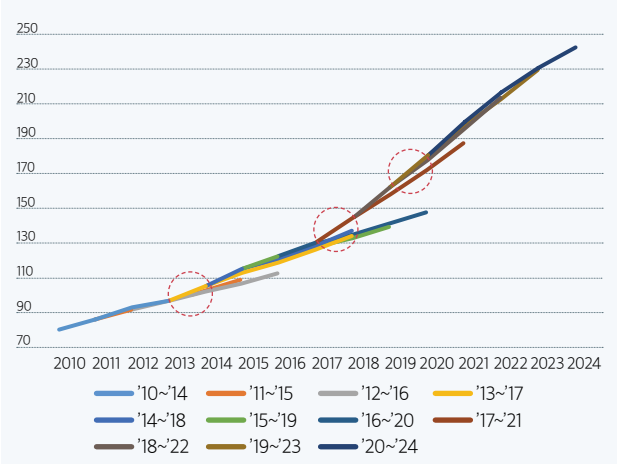
보건·복지·고용 분야 예산을 12개 부문별로 보면, 2021년 기준 공적연금이 60.0조원(30.1%)으로 가장 크고, 다음으로 노동·고용 등 35.7조원(17.9%), 주택 33.5조원(16.8%), 노인 18.9조원(9.4%) 등의 순서로 크다. 2010년 이후 지난 10년간 보건·복지·고용 분야의 모든 부문에서 지출이 증가했는데, 상대적 증가 규모의 차이에 따라 공적연금(-1.9%p)과 보훈(-1.5%p), 기초생활보장(-1.3%p), 건강보험 지원(-1.2%p), 보건의료(-0.4%p)의 비중은 작아진 반면, 노인(5.0%p), 노동·고용 등(2.7%p), 취약계층(0.4%p) 등의 비중은 커졌다. 특별히 보건·복지·고용 분야의 증가세가 컸던 2014년에는 공적연금과 노인, 아동·보육의 비중이 확대됐고, 2018년에는 노동·고용, 노인, 사회복지 일반의 비중이 확대됐다.

향후에도 보건·복지·고용 분야 예산은 높은 증가세를 유지할 것으로 예상된다. 2010년 이후 정부의 국가재정운용계획의 추이를 보면 동 분야에 대한 지출 전망이 매해 상향되어 왔는데, 특히 예산안 수립연도를 기준으로 2013년과 2017년, 2019년[1]과 같이 사회경제적 환경 변화가 큰 시기에 재정지출 증가세가 보다 높아지는 특징이 나타난다. 2013년에는 노인빈곤 및 저출산 대응이 요구됐고, 2017년 이후에는 청년층 등 근로취약계층의 소득 및 고용악화에 대한 정책 대응의 필요성이 높아졌다.

최근 보건·복지·고용 분야의 예산 증가세를 이끌어온 노인, 가족(아동), 노동(고용), 취약계층, 보건 부문의 사회경제적 여건은 뉴노멀 시대의 '신사회위험

그림 3 보건·복지·고용 분야 재정지출 추이: 2010~2024년

(단위: 조원)



자료 국회예산정책처 재정경제통계시스템(NABOSTATS)

(New Social Risks)'으로, 이에 대응하는 재정소요는 지속적으로 확대될 것으로 예상된다.

노인 부문은 2025년 초고령사회 진입이 전망되는 가운데 2020년부터 1차 베이비부머 세대[2]의 노인인구 편입이 진행되고 있어, 노인빈곤을 막기 위한 소득보장과 일자리 창출 등이 요구되고 있다. 가족 부문은 합계출산율이 세계적으로 유례가 없는 수준의 하락세를 이어가고 있어,[3] 출산과 육아에 대한 재정지원의 필요성이 높아졌다. 노동 부문은 4차 산업혁명의 기술발전이 디지털경제 확산 및 고용형태 다변화로 이어지며, 비정규직 증가 등 고용보험의 사각지대 해소와 근로취약계층의 소득보장[4]이 요구되고 있다. 취약계층 부문은 글로벌 금융위기 이후 소득양극화 추세가 지속되며 공공부조의 필요성이 높아지고 있다. 보건 부문은

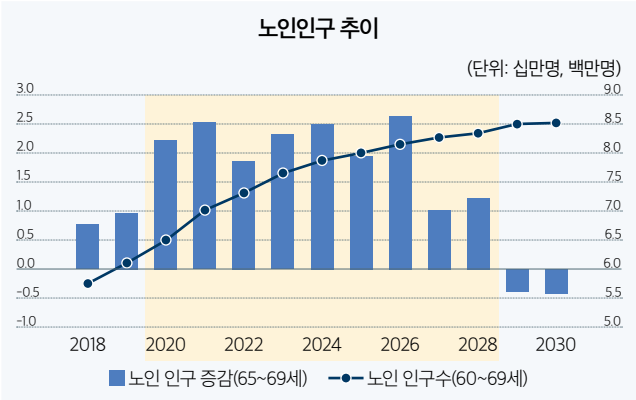
1) 각각 2014년, 2018년, 2020년 본예산안에 반영된 정부의 중기재정 계획안이다.

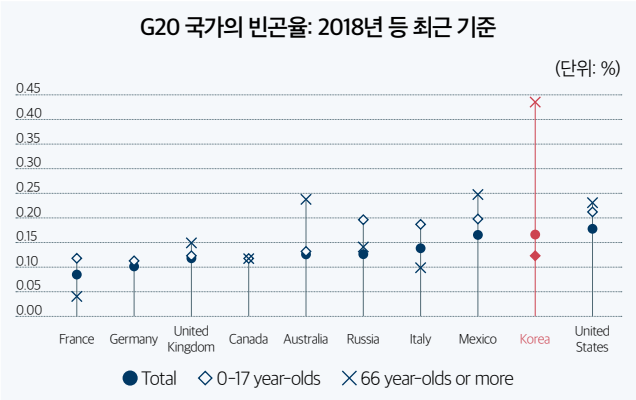
2) 1차 베이비부머 세대(1955~1963년생)는 2020~2028년 65세 이상 노인인구에 편입되고, 2차 베이비부머 세대(1970~1974년생)는 2035~2038년에 노인인구에 편입된다.

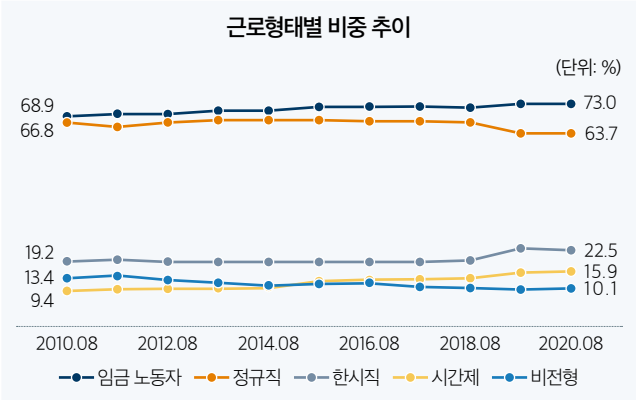
3) 통계청은 장래인구추계(2019년, 중위)에서 향후 합계출산율이 2021년 0.86명의 최저치 이후 2022년부터 회복세를 보일 것으로 전망했으나, 최근 2년 연속 합계출산율이 전망치를 하회했고(2019년 전망 0.94명/실제 0.92명, 2020년 전망 0.9명/실제 0.84명), 2020년 4사분기 0.75명으로 추가 하락했다.

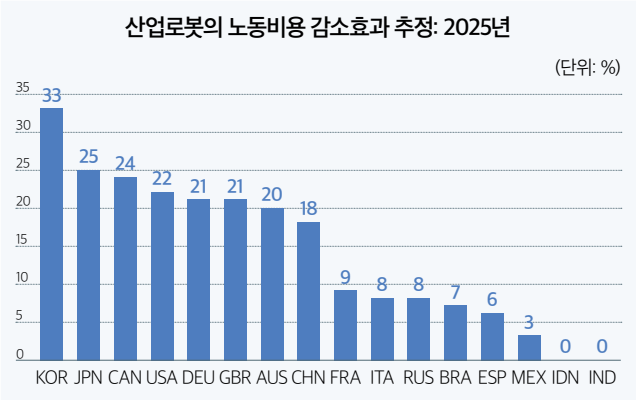
4) 2021년부터 저소득 구직자, 청년, 경력단절여성 등 취업취약계층을 대상으로 취업지원서비스와 구직촉진수당을 지급하는 '국민취업지원제도'를 시행하고 있다.

그림 4



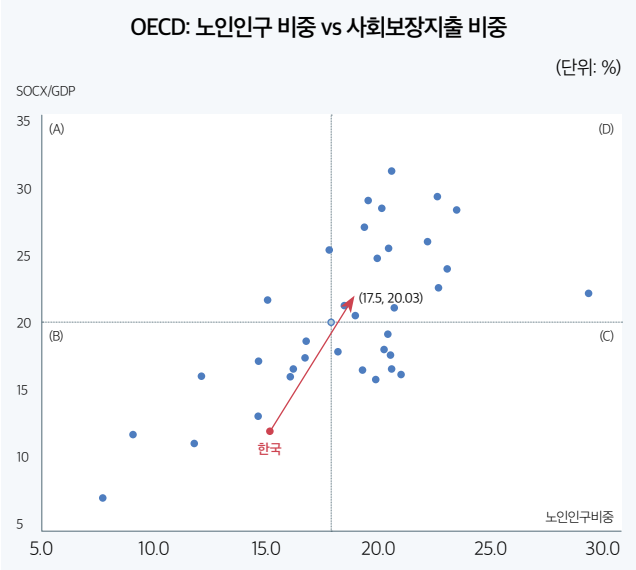


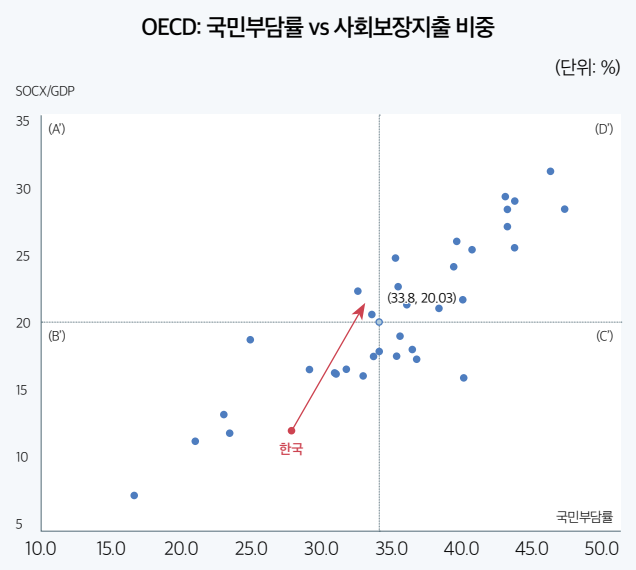




주 빈곤율은 독일·이탈리아·미국은 2017년, 러시아·멕시코는 2016년 기준값
자료 통계청 경제활동인구조사, '장래인구추계'(2019), OECD poverty rate(indicator).doi, OECD Employment Outlook 2019

그림 5





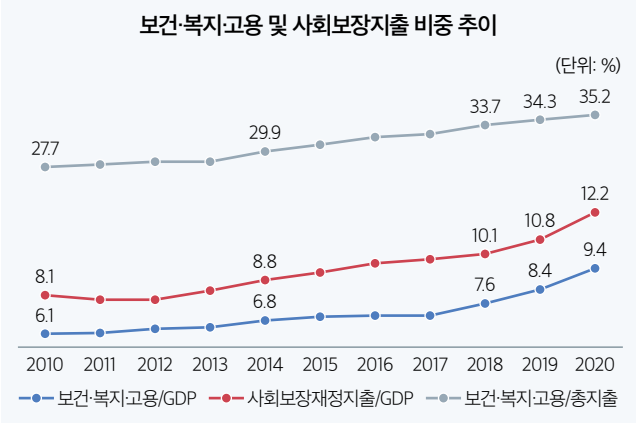
주 국민부담률은 조세(국세+지방세)와 사회보장기여금을 합한 금액을 명목 GDP로 나눈 비율 값
자료 OECD Statistics

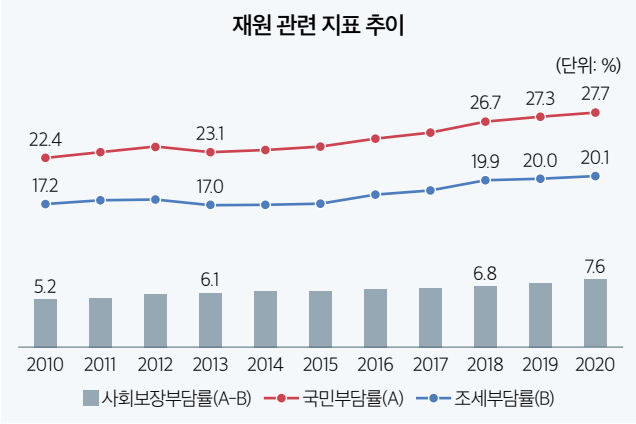
코로나19 감염위기 이후 사회적 질병 및 감염위험에 따른 소득보장[5]의 필요성이 제기되고 공공의료 인프라 구축 등의 재정소요가 있다.

인구고령화 요인을 중심으로 OECD 통계 중 최근치인 2019년 기준으로 보면, 우리나라는 노인인구 비중이 OECD 국가 중 높지 않은 가운데, 공공부문 사회보장 재정지출(Public Social Expenditure)[6]의 명목 GDP 대비 비중(이하 '사회보장지출 비중')과 국민부담률이 상대적으로 낮은 저부담/저복지 국가군에 속해 있다.[7] 그러나 우리나라는 2025년경 초고령사회[8]로 진입할 것으로 전망되는데, 노인인구 비중(20%)이 유사한 OECD 국가들[9]의 사회보장지출 비중과 국민부담률이 평균 21.4%와 32.3%로 높아, 향후 5~6년래 사회보장지출 비중과 국민부담률 수준이 보다 높아지는 중부담/중복지 사회로의 이행이 예상되고 있다.

사회경제적 환경변화와 관련하여 증가하는 보건·복지·고용 분야의 재정소요를 충당하기 위해서는 재정운용의 효율화와 함께 필요재원을 확보하기 위한 방안이 마련되어야겠다. 앞서 보았듯이 2010년 이후 보건·복지·고용 분야 예산이 증가하며 정부 총지출 대비 비중이 상승세를 보여 왔는데, 경제규모 기준으로 보면 2010~2020년 사회보장지출의 GDP 대비 비중이 4.13%p(8.1%→12.2%) 높아지는 가운데 국민부담률은 5.3%p(22.4%→27.7%), 사회보장부담률[10]은 2.4%p(5.2%→7.6%) 상승한 것으로 나타난다. 향후에도 사회보장이 확대되며 보건·복지·고용 분야의 예산 증가세가 높은 수준으로 지속될 것으로 예상되고 있어, 사회보장 재정의 지속가능성을 위해 이를 충당하기 위한 재원방안이 마련돼야겠다.

그림 6





주 사회보장부담률은 국민부담률과 조세부담률의 차이에 해당
자료 국회예산정책처 재정경제통계시스템(NABOSTATS), OECD Statistics

5) 업무 외 상병으로 아픈 노동자가 고용이 보장된 상태에서 현금성 급여를 받으며 쉴 수 있는 권리를 보장하는 한국형 상병수당이 2022~2025년 재정 시범사업으로 시행될 예정이다.

6) OECD 회원국의 사회보장지출 수준을 비교하기 위해 1996년부터 집계·발표하는 통계로, 노인, 유족, 근로무능력, 보건, 가족, 적극적노동시장프로그램, 실업, 주거, 기타 등 9개 영역으로 구분된다.

7) 우리나라 노인인구 비중은 14.9%로 OECD 국가 중 29위, 사회보장지출 비중은 12.2%로 33위, 국민부담률은 27.3%로 31위에 있다.

8) UN의 분류 방식으로, 전체 인구에서 노인인구 비중이 7%를 초과하면 고령화 사회, 14%를 초과하면 고령사회, 20%를 초과하면 초고령사회에 해당된다.

9) 고부담/고복지 유형의 프랑스, 스웨덴 등을 제외한 값이다.

10) 국민부담률과 조세부담률의 차이에 해당된다.

NABOSTATS

국회예산정책처에서는 2018년 NABOSTATS(재정경제통계시스템, www.nabostats.go.kr)을 구축하고, 2019년부터 본격적으로 대외서비스를 개시하여 국회 의정활동을 지원하고 있다. NABOSTATS는 670여 종의 재정·경제분야 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

2000년대 들어 첫 역성장 발생

통계청에 따르면 2020년 실질성장률은 -1.0%로 1997년 외환위기로 인해 IMF 관리 체제에 있었던 1998년 이래 처음으로 마이너스(-)를 나타냈다.

미국발 금융위기로 전 세계적인 경기침체가 나타났던 2009년에도 0.8%의 경제성장을 이룬 한국경제가 2000년대 들어 처음으로 역성장을 나타낸 것이다.

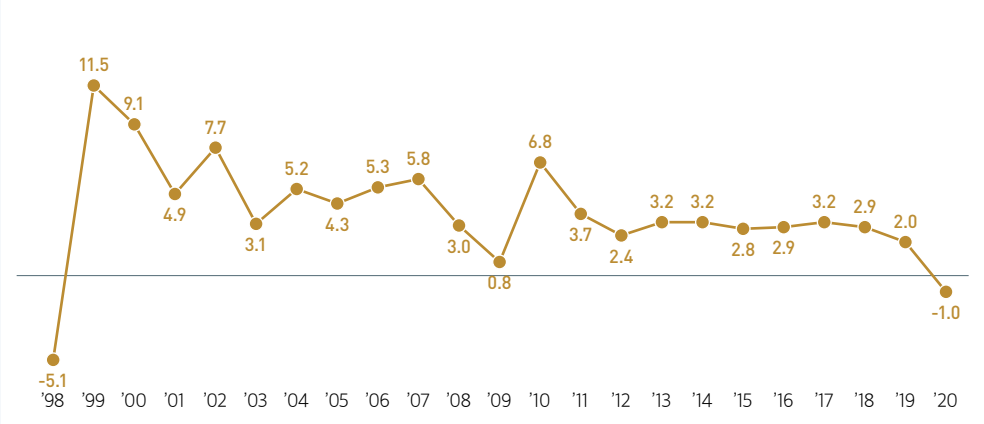
NABOSTATS에서 1998년 이후 국내총생산 실질성장률을 살펴보면, 외환위기로 인해 -5.1%의 역성장을 나타낸 이후 1999~2000년에는 9~11%의 고성장을 보였다.

그 이후, 2000년대 들어 평균 4~5%대의 안정적인 성장을 보이던 한국경제는 2008년 발생한 미국발 금융위기로 인해 2009년 0.8%까지 경제성장률이 급감했으나, 이후 2010년대 들어서는 3% 내외의 안정적인 경제성장률을 보여왔다.

그러나, 2020년에는 -1.0%의 성장률을 기록하게 되었고 2000년대 들어 최초의 마이너스(-) 성장이자 외환위기 이후 첫 역성장을 한 해로 남게 되었다.

그림 1 1998년 이후 실질 GDP 성장률 추이

(단위: %)



자료 NABOSTATS-경제통계-국민계정-국내총생산 및 경제성장률

전 세계적인 코로나19 팬데믹이 원인

2000년대 들어 첫 역성장의 원인은 코로나19 팬데믹의 영향으로 보인다.

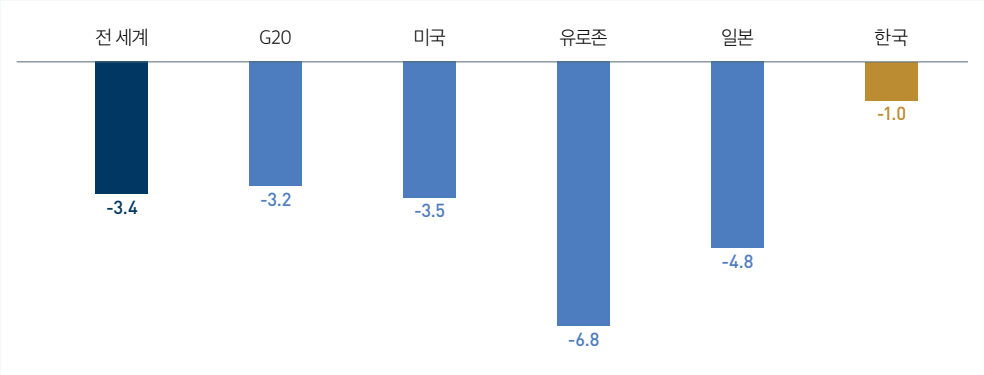
NABOSTATS에서 2020년 GDP 성장률을 보면 전 세계의 평균 성장률은 -3.4%로 마이너스(-) 성장을 보였으며, 이는 코로나19 팬데믹 현상으로 인해 전 세계적인 경기 침체가 발생했음을 보여준다.

G20국가(평균) -3.2%, 유로존 -6.8%, 미국 -3.5%, 일본 -4.8%의 성장률을 보였다는 점을 감안하면, 코로나19 팬데믹 상황에서도 대한민국은 비교적 안정적인 경제상황을 나타냈다고 볼 수 있다.

이는 코로나19 확산이 다른 국가에 비해 효과적으로 통제되었고, 이에 따라 경제에 미치는 악영향도 상대적으로 덜 했다는 평가가 가능하다.

그림 2 2020년 주요국 실질 GDP 성장률 현황

(단위: %)



자료 NABOSTATS-경제통계-국민계정-OECD 세계 경제전망

코로나19 팬데믹 현상 극복을 위한 추가경정예산안 의결

한편, 코로나19 팬데믹으로 인한 경기침체 및 피해를 보전하기 위해 지난 3월 25일 국회는 추가경정예산안을 의결했다.

NABOSTATS에서 2021년도 제1회 추가경정예산 심사연혁을 보면, 정부는 총수입 483조 4,000억원(본예산 대비 8,000억원 증액), 총지출 573조원(본예산 대비 15조원 증액)의 추가경정예산안을 국회에 제출했다.

국회는 정부안에서 총수입은 4,000억원 감액한 483조원, 총지출은 1,000억원 감액한 572조 9,000억원으로 추가경정예산안을 확정했다. 국회의 최종 확정안에는 정부제출안과 대비하여 '소상공인 등에 대한 지원 규모 증액'과 이를 위한 '시급성이 낮은 융자 및 일자리 사업 등의 감액'이 반영되었다.

이번 추가경정예산안의 의결로 인해 코로나19로 큰 피해를 입은 소상공인과 고용취약계층에 대한 집중적인 지원이 이루어질 것으로 보인다.

표 1 2021년 제1회 추가경정예산안 심사연혁

(단위: 조원)

연도	구분1	구분2	정부안	증액	감액	순수정액	국회확정
2021	본예산	총수입	483.0	0.4	-0.8	-0.4	482.6
		총지출	555.8	8.1	-5.9	2.2	558.0
	1차 추경	총수입	483.4	0.0	-0.4	-0.4	483.0
		총지출	573.0	1.3	-1.4	-0.1	572.9

자료 NABOSTATS-예·결산 심사연혁-총수입·총지출 심사연혁

세계 경제 회복국면 진입과 2021년 대한민국 경제전망

지난 3월 말 국회예산정책처가 발간한 「2021 경제전망」에서는 한국경제가 2021년에 3.1%의 경제성장을 보일 것으로 예측했다. 특히, 세계 경제 회복세에 따라 수출과 설비투자가 크게 증가하여 경제성장을 견인할 것으로 전망했다. 다만, 코로나19에 대한 효과적인 통제의 어려움, 미·중 간 갈등의 격화 등은 성장세를 약화시킬 수 있는 위험요인으로 제시했다.

OECD 및 IMF 등의 국제기구 역시 최근 발표한 자료에서 한국의 2021년 경제성장률을 3.3%, 3.6%로 예측했고, 현대경제연구원, LG경제연구원 등의 민간연구소들도 3.5~4.0%의 성장률을 보일 것으로 예측하는 등 2021년에는 대한민국 경제가 회복세를 보일 것으로 전망된다.

표 2 주요 기관의 대한민국 경제전망

(단위: %)

기관	전망시점	2021	2022
국회예산정책처	2021. 3. 31.	3.1	
기획재정부	2020. 12. 17.	3.2	
한국은행	2021. 2. 25.	3.0	2.5
KDI	2020. 11. 11.	3.1	
IMF	2021. 4. 6.	3.6	2.8
OECD	2021. 3. 9.	3.3	3.1
현대경제연구원	2021. 4. 23.	3.5	
LG경제연구원	2021. 4. 15.	4.0	2.5

자료 NABOSTATS-경제통계-국민계정-경제전망

NABOSTATS 두 배로 활용하기

위에서 살펴본 것처럼 NABOSTATS는 경제 성장률, 정부예산, 국제기구를 포함한 경제전망 등 다양한 통계를 제공하고 있으며, 향후 국제기구와의 통계 데이터 연동 등을 추진하여 더욱 신속한 업데이트를 제공할 예정이다. 또한 NABOSTATS 홈페이지 메인화면에서는 국회예산정책처의 최신 발간물을 살펴볼 수 있다. 국회예산정책처에서는 경제전망 관련 연구를 지속적으로 수행하고 있으므로 필요시 통계와 함께 이용하면 더욱 유용할 것으로 기대된다.

무디스(Moody's) 연례협의단 면담

글
세제분석1과장
박연서

들어가며

국제신용평가사인 무디스(Moody's)는 2021년 3월 25일부터 30일까지 우리나라 정부 및 주요 재정기관들과 연례협의를 실시했다. 국회예산정책처는 지난 2019년에 처음으로 무디스와 연례협의를 실시한 이후 두 번째 회의였다. 2019년 첫 번째 회의에서 무디스 측은 업무 과정에서 국회예산정책처를 자주 접했으며, 양 기관 간 네트워크를 형성하기 위해 방문했다고 밝힌 바 있다. 이번 2021년 회의는 코로나19로 인해 3월 26일 금요일 Webex를 이용하여 화상으로 진행됐다. 무디스에서는 진 팡(아태지역 부대표), 크리스티안 드 구즈만(한국 담당 국가신용등급 총괄이사)이 참여했으며, 국회예산정책처는 예산분석실, 추계세제분석실 및 경제분석국에서 전용수 경제산업사업평가과장 및 분석관 4인이 참여했다.

회의개요

회의에 앞서 크리스티안 드 구즈만 한국 담당 총괄이사는 코로나19로 인해 불가피하게 화상회의를 제안하게 됐는데 국회예산정책처에서 수락해준 것에 대해 감사의 표시를 전했고, 연례협의의 취지 및 목적을 설명했다. 국회예산정책처의 전용수 과장도 이번 회의는 지난 2019년에 이어 두 번째 무디스와의 연례협의로서, 이를 계기로 네트워크가 지속적으로 이어지길 바란다고 전했다. 이날 회의는 사전에 협의된 주제인 포스트 코로나 시대 국가재정의 지속가능성 및 재정준칙, 한국판 뉴딜의 재정적 효과, 코로나19가 기존 NABO 장기 재정전망에 미친 영향(저출산·고령화 관련), 공공기관 재무건전성 평가 등에 대해 순차적으로 질의하고 각 실·국별로 해당 주제의 담당 분석관들이 답변하는 방식으로 이뤄졌다.

포스트 코로나 시대 재정의 지속가능성 및 재정준칙

한국 정부는 확장적인 재정기조를 보였던 「2019~2023년도 국가재정운용계획」과 비교할 경우에도 더 확장적인 운용기조를 「2020~2024년도 국가재정운용계획」에서 보이고 있다. 「2020~2024년도 국가재정운용계획」에서는 5년간 관리재정수지 비율은 △5% 중반, 국가채무 비율은 50% 후반 수준 이내로 관리한다는 계획을 발표했다. 이러한 확장재정 기조를 취하고 있는 이유는 최근 코로나19로 인한 대내·외적 경제위기에 대응하기 위함으로 볼 수 있다.

기획재정부는 지난 2020년 12월 30일, 재정준칙이 포함된 「국가재정법 일부개정법률안」을 제출했다. 기획재정부가 제출한 「국가재정법 일부개정법률안」에서는 국가채무와 재정수지의 관리기준에 대한 근거를 법률에 명시하고 있으나 구체적인 수식이나 한도 등은 대통령령으로 규정하고 있다. 다만 기획재정부는 GDP 대비 국가채무 비율 60%, GDP 대비 재정수지 적자 비율 △3%를 기준으로 관리하되, 하나의 지표가 기준치를 초과하더라도 다른 지표가 기준치를 하회하면 충족이 가능하도록 설계한 산식을 법률안 제출 이전에 보도자료(2020.10.5.)를 통해 발표했다.

국회예산정책처는 이와 같이 정부가 제안한 재정준칙에 대해 전문가들의 의견 등을 반영하여 몇 가지 고려사항을 제안했다. 우선, 기획재정부는 재정준칙의 구체적인 수식이나 한도 등을 대통령령으로 규정하도록 하고 있는데, 이와 같은 규율의 형식에 대해 검토할 필요가 있다. 이와 같은 방식은 경기변동에 탄력적으로 대응할 수 있다는 장점이 있지만, 재정준칙의 구체적인 수치가 대통령령에 위임됐기 때문에 국회가 실질적으로 재정준칙 심사권을 행사하기 어려운 측면이 있기 때문이다. 또한 국회예산정책처는 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태, 대규모 재난이 발생한 경우, 세계 금융 위기, 코로나19에 따른 위기 등으로 성장·고용상의 중대한 변화가 발생했을 때 재정준칙을 면제할 수 있는 규정의 문제점, 재정준칙 이행 여부에 대한 모니터링과 재정성과 평가의 독립성 책임성을 강화하기 위하여 독립적 재정기관의 중요성 등을 언급했다.

한국판 뉴딜의 재정적 효과

정부는 코로나19로 인한 예기치 못한 부정적 충격에 대응하여 노동시장 이력현상, 투자 축소 등으로 발생할 수 있는 경제적 손실에 대비하고 경제 회복을 도모하는 한편 비대면 수요 확대 및 저탄소·친환경 경제활동 요구에 대응한 디지털·그린 경제로의 전환을 통해 성장 동력을 확보하기 위한 목적으로 한국판 뉴딜을 추진할 계획을 수립했다. 2021년 한국판 뉴딜 예산은 약 21조원 규모로, 디지털 뉴딜 7.6조원, 그린 뉴딜 8.0조원, 사회안전망 5.4조원, 지역균형 뉴딜 7.9조원으로 구성되며, 이 중 3조원이 신규사업 예산이다. 국회예산정책처는 한국판 뉴딜 사업을 통해 어느 정도의 생산성 향상 및 경제 활력 제고 효과를 얻을 수 있는지가 관건이라고 했다. 단순히 재정투입이 경제 패러다임의 전환으로 연결되지 않고, 투자가 효과적으로 기능하기 위해서는 기존사업에서 나타난 문제점을 보완하고, 사업추진 과정에서 중간평가를 통해 사업개선이 지속적으로 이루어져야 하기 때문이다.

코로나19가 기존 NABO 장기 재정전망에 미친 영향

국회예산정책처는 코로나19의 영향을 반영한 경제전망과 이에 대응하는 재정정책에 기초하여 2020년 9월 「2020 NABO 장기 재정전망」을 발간했다. 당시 재정전망은 코로나19의 영향이 경제에 미치기 시작했던 2020년 상반기까지 반영한 거시경제변수 전망과 2020년 코로나19로 인한 정부의 3차 추경예산(총 4차까지 편성됐

음)까지 반영하여 실시됐다. 「2020 NABO 장기 재정전망」에 따르면, 국가채무는 2020년 GDP 대비 44.5%에서 2070년 GDP 대비 185.7%로 증가하는 것으로 전망됐다. 이는 3차에 걸친 추경예산으로 인한 관리재정수지 적자 확대(40.0조원) 및 국가채무 증가 효과가 반영되어 있는 것으로서, 코로나19로 인해 증가한 재정지출, 경제성장률 저하 등의 영향은 전망 초반부에 국가채무 증가로 나타났다. 그러나 이러한 영향이 일시적일 수 있기 때문에 중장기적으로 재정건전성에 지속적으로 영향을 주는지에 대해서는 현재 예측하기 힘들다는 입장이다. 또한 현시점에도 코로나19가 지속되고 있어 코로나19가 인구, 거시경제에 미치는 영향을 파악하기에는 한계가 있기 때문에 중장기에 걸쳐 코로나19가 국가재정의 건전성에 미치는 영향 또한 예측하기 어렵다는 입장을 보였다. 다만 코로나19 등으로 인한 국가재정의 지속가능성에 대한 이와 같은 우려는 오히려 선제적으로 증세 또는 재정지출 구조조정 등 재정건전성을 확보하기 위한 재정정책의 기조를 바꾸게 하는 긍정적인 측면에서의 기능도 있을 것으로 기대할 수 있다고 언급했다.

공공기관 재무건전성 평가

공공기관은 최근 부채비율이 증가세로 전환되고 수익성이 감소하고 있어 체계적인 재무건전성 관리가 필요하다. 2013년 말 정부의 '공공기관 정상화 대책' 실행 이후 지속적으로 감소하던 공공기관 총 부채 규모 및 부채 비율, GDP 대비 총부채 비율은 최근 증가세로 전환됐는데, 2019년의 경우 한국전력공사와 발전자회사의 발전설비 투자 증가, 한국주택금융공사의 주택담보 대출채권 증가, 한국토지주택공사의 임대주택 건설 등에서 비롯됐다. 또한 공기업 외부 차입금의 대부분(2019년 기준 78.3%)을 차지하는 공사채 발행 규모

는 2019년 이후 한국도로공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사 등을 중심으로 사채발행 잔액이 증가했다. 2020년은 코로나19 위기로 인한 이용객 감소 등으로 인해 그동안 지속적으로 당기순이익이 발생하던 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국마사회, 강원랜드는 4개 기관 합계 기준 2019년 1.4조원 당기순이익이 2020년 1.3조원 당기순손실로 전환될 것으로 예상됐다.

정부는 코로나19로 어려운 주요 기업 등 실물경제에 대한 은행의 지원 역량 강화를 위해 중소기업 대출의 위험 가중치 등을 하향하는 '바젤 Ⅲ 최종안'을 2020년 2분기부터 조기 도입한 결과 한국산업은행과 중소기업은행을 중심으로 한 은행형 공공기관의 2020년 말 기준 BIS 비율은 상승했다. 또한 정부는 코로나 19 위기 대응을 위해 정책금융기관의 경우 단기적으로 임계점 수준까지의 정책금융 공급의 확대를 추진했다. 따라서 국회예산정책처는 금융 공공기관의 재무건전성을 평가할 때에는 정부가 수행하고 있는 코로나19 위기 지원을 위한 정책으로 인한 영향 등을 일부 추가적으로 감안할 필요가 있다고 밝혔다.

2021년도 제1회 추가경정예산안 분석

들어가며

정부는 코로나19가 장기화됨에 따라 피해 계층을 선별적으로 지원하고, 고용충격에 대응하며, 방역 대책을 마련하기 위해 15조원 규모의 추가경정예산안을 편성하여 2021년 3월 4일 국회에 제출했다. 이번 추경안은 코로나19에 대응하기 위한 제4차 재난지원프로그램의 일환으로 추진되는 의미를 지니고 있다.

국회는 2021년 3월 8일 산업통상자원중소벤처기업위원회의 추경안 심사를 시작으로, 3월 18일 예산결산특별위원회 심사를 거쳐 3월 25일 제385회 임시회 제3차 본회의에서 추경안을 의결했다.

이하에서는 2021년 제1회 추경안에 대한 주요 내용 및 국회 심의 과정에서의 변동 내역과 그 함의를 살펴보고자 한다.

표 1 2021년도 제1회 추가경정예산안의 국회 심의 경과

일자	경과
2021.03.04.	국회 제출
2021.03.08.~2021.03.18.	각 상임위원회 상정
2021.03.18.	예산결산특별위원회 상정
2021.03.25.	본회의 의결

자료 국회 의안정보시스템을 바탕으로 재작성

2021년 제1회 추가경정예산안 편성 배경, 규모 및 주요 내용

Ⅰ. 편성 배경 및 목적

이번 추경안의 편성 배경은 ① 최근 코로나19에 대한 방역조치 연장과 그에 따른 피해 누적으로 인한 경기 및 민생의 어려움을 지원하고, ② 코로나19 장기화에 따른 고용 상황 악화에 긴급하게 대응하며, ③ 대규모 백신 구매·접종 등 방역소요를 뒷받침하기 위한 것이다.

정부는 코로나19가 확산되기 시작한 2020년 5월부터 현재까지 3차례의 재난지원프로그램을 수립하여 실시했는데, 이번 추경안은 코로나19 대응을 위한 4번째 재난지원프로그램을 추진하기 위해 편성된 것이다.

II. 규모 및 주요 내용

이번 추경안의 규모는 총 15.0조원으로, 일반회계에서 6.7조원, 특별회계 0.4조원, 기금에서 7.0조원의 지출을 증액하는 것이다.

한편, 이번 추경안은 크게 3가지 부문으로 구성되어 있는데, '소상공인·고용취약계층 긴급 피해지원금' 분야에 8.1조원, '긴급 고용대책' 분야에 2.8조원, '방역대책' 분야에 4.1조원이 편성됐다.

표 2 2021년도 제1회 추경안 편성목적별 세부내역

(단위: 조원)

구분	주요 내용	규모
소상공인·고용취약계층 긴급 피해지원금	소상공인 버팀목자금 플러스	6.7
	소상공인 전기요금 감면	0.2
	근로취약계층 고용안정지원금	0.6
	취약계층 생계지원금	0.6
긴급 고용대책	고용유지	0.3
	일자리 창출	2.1
	취업지원서비스	0.2
	돌봄 및 생활안정	0.2
방역대책	코로나19 백신 구매·접종	2.7
	진단·격리·치료 등 방역대응	0.7
	의료기관 손실보상	0.7
총규모		15.0

자료 기획재정부, 「보도자료: 2021년도 추가경정예산안(맞춤형 피해지원 대책)」, 2021.3.2.

국회 심의의 주요 내용

I. 재정총량 및 국가채무의 변동

이번 추경안의 국회 심의 결과를 보면, 총수입은 교통시설특별회계(공항 계정)의 정부출자수입 결손으로 인한 수입감액경정 등에 따라 정부안 483.4조원 대비 0.4조원 감소했고, 총지출은 정부안 573.0조원 대비 △1.44조원이 감액되고 1.4조원이 증액됨에 따라 최종적으로 △0.04조원이 감액됐다.

표 3 2021년도 제1회 추경안 심사 결과 총수입·총지출 변동

(단위: 억원)

구분	증액(A)			감액(B)			순증(A-B)		
	예산	기금	소계	예산	기금	소계	예산	기금	소계
총수입	-	-	-	△3,900	-	△3,900	△3,900	-	△3,900
총지출	3,416	10,572	13,987	△1,894	△12,531	△14,425	1,522	△1,960	△438

주 증감 합계는 단수처리 과정에서 일부 오차가 발생할 수 있음
자료 국회 예산결산특별위원회, 「2021년도 제1회 추가경정예산안 심사보고서」, 2021.3.25.

한편, 통합재정수지는 △89.9조원 적자로 본예산 대비 14.5조원 악화됐고, 관리재정수지는 △126.4조원 적자로 본예산 대비 13.9조원 악화됐으며, 국가채무 전망치는 추가경정예산안 기준 2021년 말 965.9조원으로 본예산 대비 9.9조원 증가했다. 이에 GDP 대비 국가채무 비율은 추가경정예산 기준 48.2%로 본예산 대비 0.9%p 증가했다.

표 4 2021년도 제1회 추경안 심사 결과 재정수지 및 국가채무 변동

(단위: 조원)

구분	본예산 (A)	추경안 (B)	추경예산 (확정)(C)	본예산 대비 증감(C-A)	추경안 대비 증감(C-B)
통합재정수지	△75.4	△89.6	△89.9	△14.5	△0.3
관리재정수지	△112.5	△126.0	△126.4	△13.9	△0.4
국가채무(D1)	956.0	965.9	965.9	9.9	-
국가채무(D1) / GDP	47.3%	48.2%	48.2%	0.9%p	-

자료 기획재정부, 「보도자료: 2021년도 제1회 추가경정예산 국회 확정」, 2021.3.25.

II. 주요 감액·증액 사업 및 부대의견

이번 국회 심사과정에서 감액한 사업의 규모는 총지출 기준 1조 4,425억원으로, 주요 감액사업은 국채이자 상환액(△3,626억원), 소상공인지원(융자) 중 일반경영안정자금(△6,000억원)등 이다.

표 5 2021년도 제1회 추경안 심사 주요 감액 사업

(단위: 백만원)

구분	회계·기금	부처	사업명	추경안 (증액분)(A)	국회심사 결과(B)	추경예산(확정) (증액분)(A+B)
예산	일반회계	중소벤처기업부	창업사업화지원	90,000	△60,000	30,000
기금	공공자금 관리기금	기획재정부	국고채이자상환	182,189	△362,600	△180,411
	고용보험 기금	고용노동부	고용창출장려금 (코로나19 특별고용 촉진 장려금)	180,036	△60,000	120,036
	소상공인 시장진흥기금	중소벤처기업부	소상공인지원(융자) (일반경영안정자금)	-	△600,000	△600,000

자료 국회 예산결산특별위원회, 「2021년도 제1회 추가경정예산안 심사보고서」, 2021.3.25.
기획재정부, 「보도자료: 2021년도 제1회 추가경정예산 국회 확정」, 2021.3.25.

이번 추경안 심사과정에서 증액한 사업의 규모는 총지출 기준 1조 3,987억원으로, 주요 증액사업은 소상공인 10만명에 대한 1조원 규모의 특별경영안정 융자사업을 신

설(1천만원 한도, 금리 1.9%)하고, 코로나19 방역조치 등으로 매출감소의 피해를 입은 농어업 3.2만 가구에 100만원 상당의 바우처를 지원(346억원)하는 것 등이다.

표 6 2021년도 제1회 추경안 심사 주요 증액 사업

(단위: 백만원)

구분	회계·기금	부처	사업명	추경안(증액분)(A)	국회 심사 결과(B)	추경예산(확정)(증액분)(A+B)
소상공인 등 지원 확대	소상공인 시장진흥기금	중소벤처 기업부	소상공인지원(융자)(특별경영안정자금)	-	1,000,000	1,000,000
농어업 지원	농어촌 구조개선 특별회계	농림축산 식품부	소규모 농가 한시 경영지원 바우처	-	138,000	138,000
고용취약계층 등 지원	일반회계	국토교통부	코로나19 대응 버스운수종사자 특별지원(전세버스 기사 소득안정자금)	-	24,500	24,500

자료 국회 예산결산특별위원회, 「2021년도 제1회 추가경정예산안 심사보고서」, 2021.3.25.
기획재정부, 「보도자료: 2021년도 제1회 추가경정예산 국회 확정」, 2021.3.25.

한편, 국회는 이번 추경안 심사과정에서 정부 추가경정예산안 편성 시 연내 실집행을 철저히 검토하여 집행실적이 저조한 사업을 편성하지 않도록 하고, 코로나19 백신 물량을 적시에 확보하고 수급 및 접종 계획을 보다 구체적으로 수립하는 한편, 백신 접종 부작용에 대한 모니터링 및 대응체계를 강화하도록 요구하는 등 11개의 부대의견을 의결했다.

마치며

이번 추경예산은 코로나19 장기화에 따른 피해 집중 계층 선별지원, 고용충격 대응 및 방역 대책 마련을 위한 것으로서 무엇보다 관련 예산이 적시에 집행되어 사업 효과를 극대화할 수 있도록 하는 것이 중요하다는 점을 염두할 필요가 있다.

한편, 이번 추경예산 재원 마련으로 GDP 대비 국가채무 비율이 악화[1]되고 있는데, 이는 코로나19 대응을 위해 불가피한 측면이 있다는 점을 감안하더라도 중·장기적으로는 재정건전성 관리방안이 마련될 필요가 있을 것으로 본다.

국회예산정책처는 이번 제4차 재난지원금 추경예산 집행상황 및 성과를 모니터링하여 차후 정부가 추가적인 재난지원 프로그램을 추진할 경우, 국회 심의가 원활하게 이루어질 수 있도록 정책적인 지원에 최선을 다하고자 한다.

1) GDP 대비 국가채무 비율: (2021년 본예산) 47.3% → (2021년 추경예산) 48.2%

NABO 발간보고서 (2021.1.~2021.5.)

보호대상아동 지원 사업 분석
2021.02.26.
사회행정사업평가과

사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업 분석
2021.02.26.
사회행정사업평가과

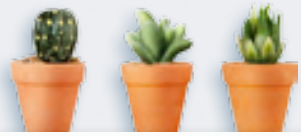
2021년도 제1회 추가경정예산안 분석
2021.03.08.
예산분석총괄과

농가소득 증진을 위한 농촌태양광 사업 분석
2021.03.16.
경제산업사업평가과

보건의료 데이터 재정사업 분석
2021.03.16.
경제산업사업평가과

2021 경제·재정수첩
2021.03.18.
예산분석총괄과

2021 대한민국 공공기관
2021.03.18.
공공기관평가과



2021 대한민국 재정
2021.03.19.
예산분석총괄과

NABO 내국인 인구 시범추계: 2020~2040년
2021.03.29.
인구전략분석과

2021 경제전망
2021.03.31.
거시경제분석과

발간된 보고서 파일은 NABO 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

[NABO Focus 제29호]
12대 분야별 예산의 최근
10년간 현황 및 국회심의 경과
2021.01.26.
예산분석총괄과

[NABO Focus 제30호]
OECD 주요국의
공공사회복지지출 현황
2021.02.24.
사회비용추계과

[NABO Focus 제31호]
2020년 합계출산율
현황과 정책적 시사점
2021.04.05.
인구전략분석과

NABO 재정동향&이슈
2021년 Vol.1(제16호)
2021.03.31.
사회예산분석과

NABO 추계&세제이슈
2021년 Vol.1(제14호)
2021.02.26.
추계세제총괄과

NABO 경제·산업동향&이슈
2021년 1~4월호(제 13~16호)
2021.01.25, 02.24, 03.25, 04.26
경제분석총괄과

예산정책연구 제10권 제1호
2021.03.19
기획예산담당관실

국내 휘발유 가격의 비대칭적 반응에 관한 연구

글 부산대학교 경제학부 교수 **차경수**

「예산정책연구」는 재정·경제, 조세 및 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴하고자 NABO에서 발행하는 학술지로, 2018년 10월 '한국연구재단 등재학술지'로 선정되었다. 연 4회(3월, 6월, 9월, 12월) 발간하며 온라인 논문투고 시스템(nabo.jams.or.kr)을 통해 논문을 공모하고 있다.

이 기고문은 「예산정책연구」(제9권 제4호, 2020.12.)에 수록된 논문을 바탕으로 재구성 되었으며, 원문은 NABO 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서 확인할 수 있다.

국제유가의 변동성이 심화됨에 따라 국내 소비자들은 휘발유 가격의 조정 방식에 대해 많은 의구심을 제기하여 왔다. 다시 말해, 국내 휘발유 가격은 국제유가가 하락할 경우에 비해 상승할 경우 더욱 빠르게 조정된다는 것이다. 이처럼 가격의 변화 방향에 따라 조정 시기와 조정 폭에서 차이를 갖는 현상을 가격의 비대칭성(Price Asymmetry)이라 부른다. Borenstein et al.(1997)은 비대칭성의 발생 원인으로 (i) 과점시장 구조를 갖는 휘발유 판매자들의 협력(Coordination), (ii) 생산 조정 과정의 시차와 비대칭적 재고조정 비용의 존재, 그리고 (iii) 탐색이론(Search Theory) 등을 제시했다.

첫 번째 이론은 마진(Margin)이 충분치 않은 과점 구조를 갖는 시장에서 휘발유 판매자들이 협력을 통해 가격의 비대칭성을 유발시킨다는 것이다. 다시 말해, 국제유가의 상승이 발생할 경우 휘발유 판매자들은 역마진을 피하고자 즉각적으로 휘발유 가격을 인상하는 반면, 국제유가가 하락할 경우에는 기존 가격을 중심점(Focal Point)으로 설정하고 암묵적으로 가격 인하를 지연시킨다는 이론이다. 두 번째 이론은 정유 산업의 특성상 존재하는 생산 조정 과정의 시차와 비대칭적 재고조정 비용의 존재로 휘발유 가격의 비대칭성을 설명하는 이론이다. 일반적으로 석유류 제품의 생산 조정은 시차를 갖고 이루어지므로, 정유사들은 가격 조정과 재고 조정을 통해 갑작스러운 수요량 변동에 대응하게 된다. 그러나 재고 조정 비용이 일정 수준 이하의 재고량부터 급증하는 비대칭성을 가질 경우, 휘발유 가격은 비대칭성을 보일 수 있다. 이는 국제유가의 하락으로 수요량이 증가할 경우, 정유사는 재고 수준의 급감을 방지하기 위해 휘발유 가격의 하락을 제한하게 되기 때문이다. 마지막으로 탐색이론은 유가변동성 증가로 정보 추출 문제(Signal Extraction Problem)에 직면한 소비자들의 탐색 활동 감소가 비대칭성을 유발한다는 이론이다. 다시 말해, 유가 변동성이 증가할 경우 소비자들은 휘발유 가격의 변동이 유가 변동에 기인한 것인지, 개별 주유소의 가격 설정에 기인한 것인지를 구분하기 어렵다. 이 경우, 소비자들은 낮은 가격의 주유소를 찾는 탐색 활동을 감소시키게 되고, 이는 주유소들의 시장 지배력을 일시적으로 강화시키게 되므로 휘발유 가격의 비대칭성이 발생하게 된다는 이론이다.

한편, Johnson(2002)은 비대칭성을 설명할 수 있는 이론으로 베이지안 탐색모형(Search Model with Bayesian Updating)을 제안했다. 이 모형에서 휘발유 가격이 상승할 경우 소비자들은 기존에 인지하고 있던 주유소들의 가격 분포를 업데이트한 후, 탐색 활동에 따른 이익이 비용을 능가할 가능성이 커질 경우 탐색 활동을 증가시키게 된다. 이와 같은 탐색 활동의 증가는 가격 인상을 유보하고 있는 주유소들에 대한 수요를 증가시키고, 이들 주유소는 이에 대응하기 위해 가격을 인상시키므로 시장 전반의 휘발유 가격이 빠르게 상승하는 결과를 가져온다. 반면, 휘발유 가격의 하락은 소비자들이 탐색 활동에 나설 요인을 제공하지 못해, 높은 가격을 유지하고 있는 주유소들의 수요는 큰 영향을 받지 않게 된다. 따라서 이들 주유소들은 서서히 가격을 인하하게 되고, 이는 시장 전반의 휘발유 가격을 느리게 하락시켜 비대칭성이 발생하게 된다는 이론이다.

코로나19 백신 접종으로 세계 경제의 회복세에 대한 기대가 증가함에 따라, 국제유가는 최근 들어 지속해서 상승하고 있다. 본고는 이와 같은 국제유가 상승추세에 맞춰 전국 평균 휘발유 가격뿐만 아니라, 국내 14개 지역과 4대 브랜드의 소매 휘발유 가격들을 대상으로 유가 변동에 대한 비대칭성을 분석했다. 이를 위해 국내 소매 휘발유 가격으로 보통 휘발유의 전국 주유소 평균 가격과 지역별 주유소의 평균 가격 및 브랜드별 주유소의 평균 가격을 이용했다. 국내 휘발유 가격은 세전 가격을 이용했는데, 이는 휘발유 가격에서 높

은 비중을 차지하는 유류세의 변화가 분석 결과에 미치는 영향을 배제하기 위함이다. 한편, 국제유가로는 두바이유와 싱가포르 현물시장의 휘발유 현물가격인 MOPS(Mean of Platt Singapore)[1]를 이용했다. 이들 국제유가를 선택한 이유는 두바이유의 경우 국내 원유 수입물량의 70% 이상이 중동에서 수입됨에 따라, 국내유가 전망 및 유가 관련 정책에서 가장 큰 영향력을 갖는 국제유가이기 때문이다. 또한 MOPS는 국내 정유사들이 국내 휘발유 가격을 설정할 때 MOPS의 변동을 고려하고 있는 관행을 헤아리기 위함이다. 실증분석은 2009년 2월~2020년 5월까지의 12년간의 주간 자료를 이용했다. 본고는 국내 소매 휘발유 가격의 비대칭성을 분석함에 있어 '누적조정함수(Cumulative Response Function)'를 이용했다. 누적조정함수란 국제유가의 리터당 1원 상승 혹은 1원 하락이 시간 경과에 따라 국내 휘발유 가격에 누적으로 전가되어 가는 동태적 과정을 나타내는 함수이다. 따라서 이와 같은 휘발유 가격 조정 과정 간의 차이점을 통해 비대칭성의 유무뿐만 아니라, 비대칭 정도에 대한 정보까지 제공하는 장점을 갖는다. 〈그림 1〉과 〈그림 2〉는 각각 두바이유와 MOPS에 대한 전국 평균 소매 휘발유 가격의 누적조정함수를 나타내고 있다. 이 그림들에서 '+'로 표시된 선은 두바이유와 MOPS의 리터당 1원 상승에 대한 누적반응을, '*'로 표시된 선은 리터당 1원 하락에 대한 누적반응을 나타낸다. 또한 실선은 상승과 하락에 대한 누적반응 간의 '차이'로 비대칭성을 나타내며, 점선은 비대칭성의 95% 신뢰 구간을 의미한다.

먼저 〈그림 1〉을 살펴보면 전국 평균 소매 휘발유 가격은 두바이유가 리터당 1원 하락할 경우에 비해 1원 상승할 경우 더욱 빠르게 반응하는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 비대칭성도 점차 증가하기 시작하여 3주 이후부터는 두 조정 과정 간의 차인 비대칭성이 5% 수준에서 통계적 유의성을 갖는 것으로 나타나고 있다. 〈그림 2〉에서도 MOPS의 리터당 1원 변화에 대해 5% 수준에서 통계적으로 유의한 비대칭성을 나타내고 있다. 특히 〈그림 1〉과 〈그림 2〉를 살펴보면 비대칭도는 MOPS에 비해 두바이유에서 더 크게 나타나, 비대칭성이 두바이유에서 더 심하게 나타남을 알 수 있다.

그림 1 두바이유 가격 변화에 대한 전국 평균 소매 휘발유 가격의 누적반응함수

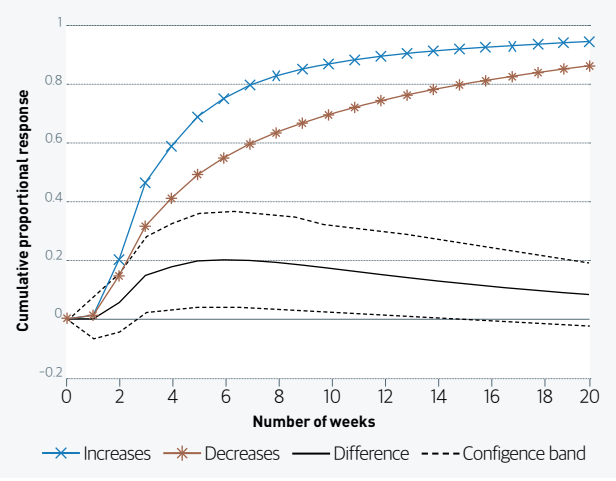
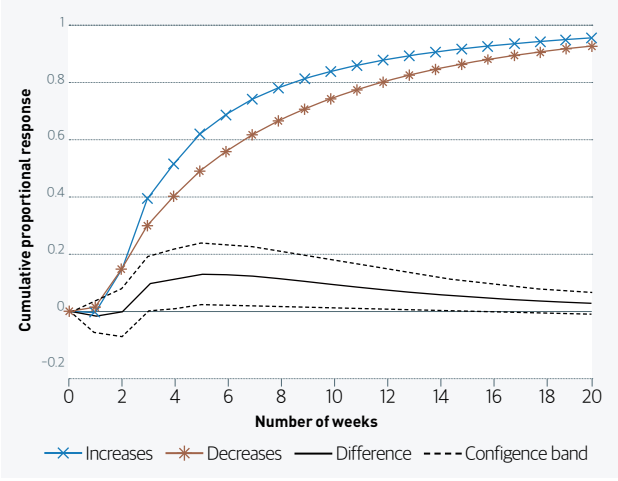


그림 2 MOPS 가격 변화에 대한 전국 평균 소매 휘발유 가격의 누적반응함수



1) MOPS의 경우 옥탄가 기준으로 국내 보통 휘발유에 해당하는 92RON의 리터당 원화 가격을 이용했다.

이와 같은 누적조정함수를 이용하여 14개 지역과 브랜드별 휘발유 가격의 분석 결과는 다음과 같다. 먼저, 대부분의 지역과 4대 브랜드에서 두바이유와 MOPS의 리터당 1원 변화에 대한 비대칭성이 통계적으로 유의하게 발견됐으며, 비대칭도는 MOPS에 비해 두바이유에서 더 크게 나타났다. 지역별로는 두바이유에 대해서는 대구, 충북 및 제주 외의 모든 지역에서 비대칭성이 발견됐으며, 울산, 부산, 강원, 전북, 경남 등의 순으로 비대칭도가 나타났다. 브랜드별 휘발유 가격에서는 SK에너지, S-OIL, 현대 Oil-Bank, GS 칼텍스의 순으로 비대칭도가 나타났다. MOPS에 대해서는 대구, 대전, 충북 및 경북을 제외한 그 외 모든 지역의 휘발유 가격에서 비대칭성이 발견됐고, 비대칭도는 제주, 광주, 서울, 인천 및 전남 순으로 나타났다. 브랜드별 휘발유 가격에서는 GS 칼텍스, 현대 Oil-Bank, S-OIL, SK에너지 순으로 비대칭도가 나타났다.

비대칭성을 설명하는 이론 중 생산 조정 과정의 시차와 비대칭적 재고 조정 비용은 정유사나 대리점의 공급가격에서 나타나는 비대칭성을 설명하는 데 적합하다 할 수 있다. 따라서 본고는 주유소들 간의 협력 가능성을 검토했으나, 소매 휘발유 시장의 구조를 고려할 때 그 가능성은 희박한 것으로 판단됐다. 다시 말해, 허핀달-허쉬만 지수(Herfindal-Hershman Index)[2]를 이용하여 지역별 소매 휘발유 시장의 집중도를 측정할 경우, 16개 지역 모두 1,500~2,500 사이의 값을 갖고 있어 '조금 집중된 시장' 범주의 집중도를 보이는 것으로 나타났다. 이와 같은 수치가 가격의 비대칭성을 유발시킬 수준의 시장집중도를 의미하는지를 정확히 판단하기는 어렵다. 다만 시장집중도 상위 5개 지역인 인천, 서울, 대구, 부산 및 울산과 비대칭도 상위 5개 지역(두바이유의 경우 울산, 부산, 강원, 전북 및 경남, 그리고 MOPS의 경우는 제주, 광주, 강원, 서울 및 인천) 간에는 뚜렷한 연관성이 존재하지 않는 것으로 나타났다.

또한 4대 브랜드 주유소는 전국 주유소의 87.9%를 차지하고 있으나, 허핀달-허쉬만 지수에 의한 브랜드별 주유소들의 시장집중도 지수는 1502.35로, 대부분의 지역별 집중도 지수들보다 작게 나타났다. 특히, 국내 주유소는 소유 형태에 따라 직영주유소와 자영주유소로 나뉘고, 그 비율도 8.5%와 91.5%로 자영주유소의 비중이 압도적으로 높은 상황이다.[3] 따라서 비록 4대 브랜드 주유소의 시장점유율이 압도적으로 높은 수준을 차지하고 있으나, 소매단계에서 주유소들은 가격설정을 위한 협조 관계보다는 경쟁 관계를 유지할 가능성이 더 높다. 따라서 이와 같은 점들은 낮은 가격의 주유소를 탐색하는데 소요되는 탐색 비용의 존재가 비대칭성을 유발시키며, 탐색 활동에 영향을 미치는 탐색 비용의 지역별·브랜드별 차이가 비대칭도의 차이를 유발시킬 가능성이 높음을 지적하는 것이라 할 수 있다. 결국, 이상의 사실들은 소매 휘발유 가격의 비대칭성으로 인해 발생하는 사회적 후생 손실을 방지하기 위해서는 소비자들의 탐색 비용을 감소시킬 수 있는 다양한 지원정책들이 개발되고 실행되어야 함을 지적하는 것이라 할 수 있다.

2) 허핀달-허쉬만 지수는 시장 내 각 기업의 점유율을 제곱하여 합한 값을 의미한다. 일반적으로 매출액 기준 시장점유율을 이용하여 산출하나, 개별 주유소의 매출액 자료를 구하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 지역 내 등록 자동차 수가 지역 내 개별 주유소에 균등하게 배분된다는 가정을 한 후, 이를 각 브랜드에 속한 주유소 개수에 곱해 브랜드별 주유소들에 할당된 자동차 수를 브랜드별 시장점유율로 정의하여 지역별 허핀달-허쉬만 지수를 정의했다.

3) 2020년 10월 말 영업 주유소 기준이다.

코로나19 위기 경제 회복되며 물가상승 압박

대거 풀린 유동성 회수 우려 속 슬슬 오르는 금리
인플레이션 택스(Tax), 인플레이션 탠트럼(Tantrum) 경계해야

글
가천대학교 겸임교수·언론학(경제저널리즘) 박사
양재찬

세계 금융 중심지인 미국 뉴욕 월가 투자자들은 지난 3월 설문조사에서 미국 경제의 가장 큰 위험요인으로 인플레이션을 꼽았다. 뱅크오브아메리카(BoA)가 자산 운용 매니저 등 투자자들을 상대로 매달 실시하는 조사에서 지난 1년 내내 1위를 차지했던 코로나19(15%)는 인플레이션(37%), 연방준비제도(Fed)의 테이퍼링(자산매입 축소) 충격(35%)에 자리를 내주고 3위로 처졌다. 투자자들은 미 국채 10년물 금리가 연 2%까지 오르면 증시가 10% 이상 하락하는 조정을 거칠 것으로 예상하기도 했다.

금리는 이미 추세적으로 오름세다. 제롬 파월 Fed 의장이 3월 17일 올해 미국 경제성장률 전망치를 상향 조정하면서도 '인플레이션은 일시적 현상'이라며 긴축 압박을 일축했다. 파월 의장은 2023년까지 제로금리 정책을 유지하며 기준금리를 올리지 않겠다고 공언했지만, 그 발언의 약발은 하루 만에 끝났다. 이튿날 국채 금리가 더 큰 폭으로 뛰며 1.7%를 넘어섰다. 시장과 투자자들이 경기가 회복되며 물가 오름세가 두드러지면 Fed가 예상보다 빨리 긴축에 나설 것으로 내다봐서다.

코로나19 사태 여파로 지난해 여름 0.5%까지 떨어졌던 미 국채 금리는 올해 들어 가파르게 올랐다. 장기 금리가 계속 오르면 세계 증시를 주도해온 테크(Tech, 기술)주 중심의 강세장이 막을 내릴 수 있다. 부채가 많은 신흥국과 기업, 개인들은 이자 부담이 커진다. 코로나19 사태로 침체된 경기를 부양하기 위해 경쟁적으로 재정지출을 확대해온 각국 정부와 중앙은행으로서는 기준금리를 올리거나 유동성을 회수하는 방안을 고심해야 할 시점이 다가오고 있다.

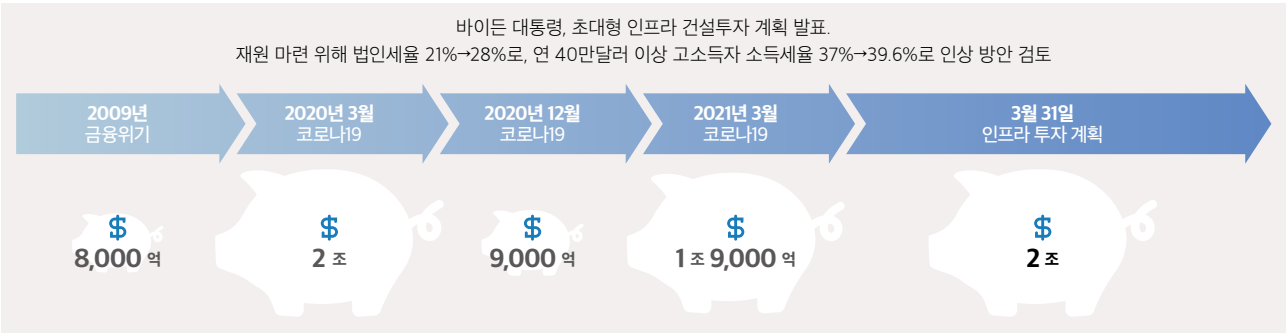
과잉 유동성은 부작용을 낳기 마련이다. 부동산과 주식 등 자산 시장에 거품을 끼게 하고, 생활물가에도 악영향을 미친다. 코로나19 사태가 1년 넘게 경과한 지금, 각국이 대거 공급한 유동성이 경기회복 국면과 맞물리면서 원자재 가격이 오르고 있다. 국제유가를 비롯해 반도체와 곡물 가격, 컨테이너선 운임 등이 상승하는 것은 코로나19 사태로 억눌렸던 수요가 살아나는 데다 공급 애로가 겹쳐서다.

인플레이션 우려가 커진 대표적 국가가 미국이다. 지난해 초 코로나19 여파로 급락했던 미국 물가는 올 들어 코로나19 확산세가 꺾이고 경제활동이 재개되면서 오름세가 가팔라졌다. 3월 소비자물가는 전년 동월 대비 2.6% 상승했다. 전월 대비 상승률은 0.6%다. 1년 전 코로나19 팬데믹(세계적 대유행) 시기와 비교하는 기저효과가 있긴 해도, 3월 소비자물가 상승률은 이미 Fed의 통화정책 목표치(2.0%)를 넘어섰다.

미국 물가는 2월에도 전년 동월 대비 1.7%, 전월 대비로는 0.4% 올랐다. 휘발유 등 에너지 가격이 물가상승을 주도하는 가운데 식료품비와 외식비 등이 꾸준히

그림 1 미국 추가 경기부양 계획

(단위: 달러)



자료 AFP

오르고 있다. Fed는 "올해 일시적 인플레이션은 있을 수 있지만, 대응 가능한 수준"이라며 시장을 진정시키려 나섰다. 하지만 시장은 가파른 물가 상승세가 Fed로 하여금 금리를 예상보다 빨리 올려야 하는 상황을 불러올 수 있다며 인플레이션을 위험요인으로 꼽았다.

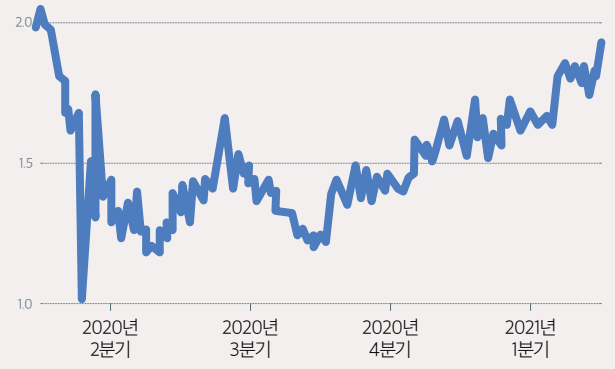
미국 경제는 올해 6.5% 성장하며 45년 만에 중국 경제성장률을 넘어설 전망이다. 빠른 코로나19 백신 접종과 대규모 경기부양책이 이를 뒷받침한다. 하지만 보수 성향의 경제전문가들은 최근 인플레이션 가능성이 한층 높아졌다고 진단한다. 코로나19 위기 대응 과정에서 이전과 비교할 수 없는 막대한 유동성이 공급됐기 때문이다.

미국은 지난해 코로나19 팬데믹 이후 도널드 트럼프 정부 시절 경기부양책으로 2조 9,000억달러 이상의 예산을 집행했다. 올해 초 출범한 조 바이든 행정부도 1조 9,000억달러의 경기부양책에 이어 2조달러 규모의 인프라 건설투자 계획을 추진하고 있다. 래리 서머스 전 재무장관은 "욕조에 너무 많은 물을 붓는다면 물이 넘치기 시작할 것"이라고 우려했다.

문제는 경기 침체기일수록 대규모 국책사업에 들어갈 재정을 세금으로 충당하기 어렵기 때문에 국채를 발행하거나 중앙은행이 새로 돈을 찍어내야 한다는 점이다. 이 경우 시중에 유통되는 총 통화량은 증가하지만, 화폐가치는 하락한다. 화폐가치가 하락하면 사람들은 같은 상품과 서비스를 구매하는데 그전보다 많은 돈을 지불해야 한다.

그림 2 최근 급격히 치솟는 실질금리

30년 만기 미국 국채, (단위: %)



자료 블룸버그

결과적으로 실질소득이 감소하는 부작용이 나타난다. 정부가 세금이란 이름으로 내 월급에서 돈을 빼가는 것과 같은 결과를 빚는다. 통화 공급 확대로 인한 인플레이션이 국민의 실질소득을 줄이는 세금(Tax)이 되는 것이다. 이른바 '인플레이션 택스(Inflation Tax)'다. 이 용어를 처음 사용한 인물은 뉴욕 연방준비은행 총재를 지낸 루물(Beardsley Ruml)로 전해진다.

세금 부과는 경제활동의 결과로 발생하는 부와 소득에 과세함으로써 부와 소득의 불균형을 완화하고 재분배하는 데 있다. 하지만 인플레이션 택스는 이런 세금의 취지에 어긋난다. 연간 인플레이션율이 5%라면 소득이 3,000만원 사람은 150만원의 인플레이션 택스를, 연간 소득이 1억원인 사람은 500만원의 인플레이션 택스를 부담한다.

소득 규모에 비례하는 인플레이션 택스가 일견 합리적으로 보일 수도 있지만, 대다수 국가가 적용하는 소득세의 누진적 부과체계로 보면 공평하지 않다. 소득이 적은 사람은 세금 자체를 면제해 주거나 낮은 세율을 적용하고, 소득이 많은 사람에게는 높은 세율을 적용하는 현실에 견주면 인플레이션 택스는 공평하지 않다. 연간 소득이 3,000만원인 사람의 150만원 세금이 연간 소득 1억원인 사람의 500만원보다 더 큰 희생일 수 있기 때문이다. 게다가 인플레이션 택스는 월급 봉투에서 직접 떼어가지 않고 물건을 살 때 인플레이션율 만큼 간접적인 부담을 지우는 '숨겨진 세금'이다.

인플레이션이 서민이나 봉급생활자에게 불리하듯 인플레이션 택스도 근로소득으로 빠듯하게 살아가는 계층에게 더 큰 부담으로 작용한다. 부유층이야 현금을 보다 안전한 금융자산이나 부동산 형태로 보유하며 인플레이션 택스로부터 벗어날 수 있지만, 그날 벌어 그날 사는 서민층이야 생활비 지출을 줄이기 어렵

기 때문이다.

더구나 물가가 오르면서 국내외 곳곳에서 '인플레이션 탠트럼(Tantrum, 발작)'이 나타나고 있다. 인플레이션 탠트럼이란 물가상승 우려로 금리가 급등하며 채권시장에 충격을 주고, 글로벌 증시 하락과 신흥국에서 자본이 유출되는 현상을 일컫는다.

선진국, 특히 미국에서 금리가 오르면 글로벌 초저금리 상황에서 신흥국에 몰렸던 외국 자본이 빠져나갈 가능성이 높아진다. 브라질과 러시아, 터키 등이 지난 3월 잇따라 기준금리를 인상한 배경이다.

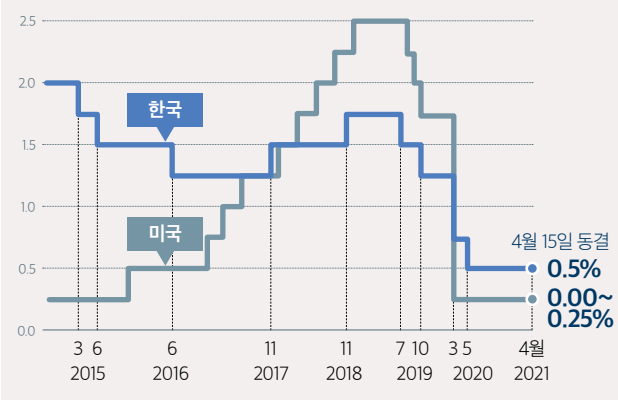
2013년 긴축 발작 때처럼 미국의 금리 상승은 부채비율이 높은 신흥국의 외채 상환 부담을 키운다. 실제로 글로벌 자본이 미국으로 쏠리면서 2010년에는 남유럽 국가들이, 2013년에는 브라질과 터키가 어려움을 겪었다. 더구나 지금 상당수 신흥국들은 코로나19 사태의 회복이 상대적으로 느린 관광업에 대한 의존도가 커서 압박이 더 클 수 있다.

한국도 결코 안전지대가 아니다. 지난해 말 1.7%대였던 10년 만기 국고채 수익률이 2%를 넘어섰다. 지난해 국고채를 대거 매입한 외국인들이 올해 들어서도 순매수를 이어가고 있지만, 금리 발작이 나타나면 언제 매도로 돌아설지 모른다.

외국 자본이 돌아서기 이전에 기준금리를 선제적으로 인상하는 방안이 고려될 수 있지만, 그리 쉬운 일이 아니다. 한국은행 금융통화위원회는 4월 회의에서 연 0.5%인 기준금리를 유지하기로 결정했다. 지난해 7월 이후 일곱 번째 동결이다.

한국은행은 지난해 코로나19 사태의 충격을 고려해 기준금리를 두 차례에 걸쳐 0.75% 포인트 인하했다. 사상 초유의 제로금리 속 부동산 주식 등 자산 시장이 과열되는 부작용이 나타났다. 하지만 코로나19 확산세가 여전한 상황에서 인플레이션 압력에 대비하기 위해 금리를 선제적으로 올릴 경우 소비와 투자를 위축시킬 수 있다는 판단 아래 동결을 선택한 것으로 보인다.

그림 3 한미 기준금리 추이



자료 한국은행, 미국연방준비제도(Fed)

이런 판에 생활물가 상승세가 심상찮다. 국제 곡물 가격 상승 여파로 빵, 즉석밥 등 가공식품 가격이 줄줄이 올랐다. '금(金) 달걀', '파테크(집에서 대파를 길러 먹는 재테크)' 등의 신조어가 보여주듯 농축산물 가격도 뛰었다. 3월 소비자물가 상승률이 1.5%로 1년 2개월 만에 최고치를 기록했다.

인플레이션 탠트럼은 금융시장과 실물경제에 동반 충격을 가할 수 있다. 지난해 말 가계부채는 1,726조원으로 1년 새 7.9% 증가했다. 변동금리 대출 비중이 72%인 가계부채는 금리가 1% 포인트만 올라도 연간 이자 부담이 12조원 늘어난다. 초저금리로 빚을 내 주식과 집을 산 '영끌(영혼까지 끌어 모음)' 투자자들이 버티기 어려워지고 자산시장이 흔들릴 수 있다. 금리 발작으로 세계 경제의 약한 고리인 신흥국이 위기에 처하면 한국 경제의 견인차인 수출도 타격을 입는다.

시장은 불확실성을 싫어한다. 인플레이션 택스가 커지고 금리 발작이 심해지기 전에 인플레이션 백신과 치료제를 함께 쓰며 충격을 최소화해야 할 것이다. 경제외적 변수에도 신경 써야 한다. 4·7 서울 부산 시장 보궐선거 때 이미 적지 않은 정치권의 재정지출 확대 요구가 있었다. 내년 3월 대선을 의식한 정치권이 표를 노려 돈을 더 풀라고 압박할 수 있다. 정책당국의 섬세하고 뚝심 있는 관리가 절실한 시점이다.

국가채무 증가와 재정규율의 법제화

글 서울시립대학교 세무전문대학원 교수 **원윤희**

머리말

코로나19 팬데믹에 대처하기 위해 우리는 물론 세계 주요 국가들이 적극적으로 재정을 운용하면서 재정수지 적자가 확대되고 국가채무가 크게 증가했다. 2008년 세계 금융위기 시기 추진됐던 적극적인 양적완화 정책의 여파가 남아있는 시점에서 발생한 코로나19 사태는 재정 상황을 더욱 악화시키고 있는 것이다. 물론 예상치 못한 비상상황에서 가용한 수단을 총동원한 것이지만 경제 회복이 점차 가시화하고 있는 현시점에서 재정의 건전성을 회복하기 위한 방안을 강구할 시점이다.

역사적으로 보면 각국의 국가채무 변화는 다양한 요인에 의해 영향을 받았고, 재정건전성 회복을 위한 정책 대응도 다양한 방식으로 이루어졌다. 경제성장을 통해 세수가 확충되고 재정수지 개선이 이루어지는 것이 바람직하지만 우리를 비롯한 많은 선진국의 성장잠재력은 지속적으로 하락하는 추세다. 따라서 지출 축소나 세수 확보를 위한 적극적인 노력이 이루어질 필요가 있는데 대중들에 인기가 없는 이러한 정책들이 꾸준하게 시행되는 것은 현실적으로 어려운 일이었다. 따라서 여러 국가는 재정규율을 입법화하거나 더 나아가 헌법에서까지 규정함으로써 기속력을 강화했다.

예를 들어, 독일은 유로화 위기 직후인 2009년 기본법을 개정하여 소위 채무제동장치(Debt Brake)를 도

입했다. 2016년부터 적용된 이 기준은 연방정부의 구조적 적자를 GDP의 0.35% 이내로, 그리고 주 정부의 경우 그 적자를 인정하지 않는 것이다. 1990년 통일 이후 국가채무 비율이 급격히 증가하여 1992년 40% 미만이던 것이 2010년 82.4%까지 증가했으나 엄격한 재정관리 등을 통해서 이미 2012년부터 예산 흑자를 달성했고 2019년에는 마스트리히트 조약의 기준을 충족하는 59.8%까지 하락한 것이다. 물론 엄격한 재정건전성 회복 정책으로 사회간접자본 등에 대한 투자가 크게 하락함으로써 미래의 국가경쟁력이 약화되고 있다는 비판도 제기되지만, 헌법에까지 재정규율을 반영한 효과는 명확하게 보인다.

이러한 독일의 조치는 2013년에 발효된 유럽재정협약(European Fiscal Compact)과 맥을 같이 하는 것이다. 이 협약은 기존의 안정 및 성장 협약(Stability and Growth Pact)을 강화한 것으로, 균형예산 기준, 채무제동 기준, 그리고 자동적 교정장치 등을 주요 내용으로 한다. 균형예산 기준에 따르면 일반재정적자는 GDP의 3%, 그리고 구조적 재정적자는 국가채무비율의 60% 초과 여부에 따라 최대 0.5% 또는 1%를 한도로 국가별로 중기 목표에 따르도록 했다. 또한 국가채무비율이 60%를 초과하는 경우 매년 초과분의 5% 이상 감축하도록 하며, 합의된 재정규율을 회원국이 위반하는 경우 그를 상쇄하는 조치들이 시행되는 교정장치가 자동으로 발동되도록 했다. 지속적인 규율 위반에 대해서는 EU 법원에 의해 벌금이 부과되며, 협약의 실효성을 제고하기 위하여 협약의 재정규율을 각국의 법 또는 헌법에 반영하도록 한 것이다.

미국의 제40대 대통령, 로널드 레이건

본고에서는 미국을 중심으로 국가채무의 변화 추세를 살펴보고, 국가채무 비율이 빠르게 증가한 80년대 이후 재정건전성 회복을 위해 추진됐던 핵심 정책들을 재정규율의 입법화를 중심으로 살펴본다.

미국의 재정적자 추세와 재정건전화 정책

Ⅰ. 재정적자 추세

2차 세계대전 기간 최고 120%에 이르던 미국의 GDP 대비 국가채무 비율은 이후 1981년 31%까지 빠르게 하락했는데, 재정운영이 정상화되고 6~7%에 이르는 견실한 경제성장이 이루어졌기 때문이다. 그러나 80년대 초반부터 국가채무 비율은 빠르게 증가하여 1995년 65%에 이르고 있는데, 상대적으로 둔화된 경제성장과 함께 레이건 대통령의 감세정책 추진, 그리고 국방비 지출 증가 등이 원인이었다.

1981년 레이건 대통령은 신자유주의적 레이거노믹스에 따라 큰 폭의 감세정책을 단행했다. 소득세 최고세율을 70%에서 50%로 인하하고, 과표구간 등의 물가연동제와 가속상각제도를 도입했다. 1986년에는 비과세 감면을 대폭 축소하여 과세기반을 넓히고 세율을 크게 인하하는 근본적인 조세개혁을 단행했다. 소득세 최고세율을 50%에서 28%로, 그리고 법인세 최고세율은 48%에서 34%로 인하했는데, 이를 통해 세부담의 형평성을 제고하고 경제활력을 높이고자 했다.

이러한 감세정책은 세수결손을 초래하고 그에 따라 재정적자가 확대된 것으로 인식된다. 미국의 감세정책은 주요 국가들로 확산되어 경쟁적인 세율 인하가 이루어졌고 특히 다국적 기업유치 등을 위한 법인세율 인하는 세수결손을 초래하고 재정 상황을 악화시킨 것으로 주장되고 있다. 최근 미국의 바이든 대통령은 세계 각국의 법인세율에 최저한을 설정하는 소위 글로벌 최저 법인세를 도입할 것을 주장하고 있다. 주요 국가들이 협력하여 조세 경쟁 압력과 법인세 기반 훼손을 막아야 한다는 것으로서, 저세율 국가를 활용한 다국적 기업들의 조세 회피를 막고 대규모의 경기부양 등에 필요한 재원을 확보해야 한다는 것이다.

1995년 65%까지 빠르게 증가하던 미국의 국가채무는 이후 재정적자 축소를 위한 다양한 노력을 바탕으로 점차 감소하기 시작하여 2000년 55%까지 하락했고, 1998년에는 60년대 이후 처음으로 재정수지 흑자를 달성했으며, 이후 2008년 세계 금융위기가 발생하기 전까지 비교적 안정적인 증가 추세를 유지했다.

II. 입법화를 통한 재정수지 개선과 국가채무 감축 노력

빠르게 증가하는 재정적자를 규율하기 위하여 1985년 'Gramm-Rudman-Hollings(GRH) 균형예산법'이 제정됐다. 이 법은 이후 5년간의 재정수지 목표치를 설정하고 6년째인 1991년 수지 균형을 달성하도록 했는데, 세출예산이 재정수지 목표치를 초과하는 경우 자동으로 일률적인 세출 삭감(Sequestration)이 이루어지도록 했다. 그러나 재정수지를 목표치로 설정하고 달성 여부에 따라 다른 프로그램 삭감 등 별도의 입법 조치를 필요로 하는 것은 어려운 협상 과정 등을 고려할 때 실효성이 낮은 것이었다. 경제전망치를 조정하거나 여러 눈속임을 통해 목표가 달성된 것으로 만들어졌는데 실제 초래된 재정수지 적자는 목표치를 훨씬 웃도는 결과가 나타났던 것이다.

복지 개혁 법안에 서명하는 빌 클린턴 대통령

1990년의 예산통제법(Budget Enforcement Act(BEA) of 1990)은 GRH를 대체하여 새로운 두 가지 원칙을 입법화했다. 첫째, 국방예산을 포함한 재량적 지출에 한도를 설정했고 매년의 세출예산은 그 한도를 지키도록 했다. 둘째, 새로운 의무적 지출 도입이나 조세의 변화는 그를 상쇄하는 조치들이 이루어지도록 하는 PAYGO(Pay-As-You-Go) 원칙을 적용하는 것이다. 이 원칙이 위배되는 경우 GRH와 같이 일률적 세출 삭감 조치가 발동되는데, 사회보장 등 일부 프로그램들은 적용에서 면제됐다. BEA는 필요한 예산통제 조치들을 해당 법안들과 연계하여 반영되도록 했다는 점에서 추가적인 입법을 필요로 했던 GRH보다 예산통제에 효과적이었다. 이 PAYGO 원칙 등은 당초 5년을 기한으로 했으나 이후 2002년까지 적용이 연장됐다.

클린턴 대통령은 1997년까지 재정적자를 절반으로 감축하고 1999년까지 균형예산을 달성한다는 목표를 제시하고 1993년의 적자감축법을 통해 큰 폭의 세금 인상과 지출삭감을 실현했다. 소득세 최고세율을 31%에서 39.6%로, 법인세율도 35%로 인상하며 고소득자의 사회보장 혜택에 과세하는 등 세입 확대와 함께 메디케어와 국방비를 중심으로 큰 폭으로 세출을 삭감한 것이었다. 세금 인상과 세출 삭감이라는 이러한 정책은 공화당은 물론 여당인 민주당에서도 많은 반대가 있어 상하 양원을 가까스로 통과했던 것이다.

워싱턴 DC. 미국, 1990년 1월 31일 George H.W. 부시의 연방 의회 합동 회의 전 연설

또한 클린턴 정부는 '우리가 알고 있는 복지의 종결'이라는 슬로건하에 복지개혁을 강하게 추진했는데, 60년간 유지됐던 가족 지원프로그램인 AFDC를 1996년 TANF로 대체했다. TANF는 복지와 근로의 연계 원칙하에 2년 내 일자리를 찾아야 하는 등 엄격한 근로조건을 부여하고 수혜 기간도 연속 2년, 평생 5년간으로 제한하며, 주 정부의 역할을 크게 강화했다. 이러한 개혁에 따라 1996~2000년 기간 복지 수혜자는 50% 이상 감소하여 1969년 이래 최저를 기록했던 것이다. 경제 호황의 상황에서 이러한 클린턴의 정책들은 적자를 감축하는 데 성공했고 1998년에는 최초로 재정균형이 달성됐는데, 뉴욕타임스는 이러한 재정적자의 종식을 '재정적인 측면에서 베를린 장벽 붕괴와 맞먹는 것'이라고 표현했다.

그러나 몇 년간 예산 흑자가 발생하면서 재정규율의 필요성이 낮아지고 2001년 경기침체에 대처하기 위한 Bush 감세와 같이 PAYGO 원칙 적용을 면제하는 경우가 많이 발생하게 됐다. PAYGO 원칙은 2002년 종료됐고 이후 2003년 세금삭감이나 메디케어 처방약 프로그램과 같은 재정적자를 증대시키는 입법들이 진행됐다. 재정적자가 다시 대규모로 발생함에 따라 2007년에는 의회의 의사규칙으로 PAYGO 원칙이 적용되기도 했지만, 오바마 대통령과 의회의 합의에 따라 2010년 PAYGO 법(The Statutory Pay-As-You-Go Act)으로 다시 입법화됐다. 이에 따라 모든 법안이 PAYGO 원칙에 따라 의무적 지출과 세입에 영향을 미치는 영향을 평가받게 됐다.

맺는말

재정적자를 개선하고 국가채무를 줄이기 위한 노력은 다각적으로 이루어져 왔다. 물론 견실한 경제성장이 가장 중요한 요인이지만, 세금을 인상하고 지출 프로그램을 삭감하는 노력이 긍정적인 결과를 만들어낸다는 것을 많은 사례들은 보여주고 있다. 그러나 정치적으로 인기가 없는 이러한 정책을 지속적으로 추진하기는 매우 어렵기 때문에 재정건전화의 원칙과 규율들을 입법화 그리고 더 나아가 헌법에 규정함으로써 법적인 기속력을 높이려는 시도도 가속화되고 있으며, 90년대 후반 이후 미국이나 2010년 이후 독일 사례는 우리에게 많은 시사점을 제공하고 있다.

민주주의의 심장,

리처드 머스그레이브의 재정학

글 경인교육대학교 교수 **한진수**

©Harvard University News Office

근대 재정학의 아버지

"당대의 가장 뛰어난 재정학자가 타계했다."

2007년, 96세를 일기로 세상을 떠난 경제학자에 대한 세간의 평이었다. 그 경제학자는 재정학을 한 단계 발전시킨 공로로 근대 재정학의 창시자로 불리는 리처드 머스그레이브(Richard Abel Musgrave, 1910~2007)이다.

독일에서 태어나 하이델베르크 대학교를 졸업한 그는 1933년 교환학생으로 미국으로 건너가, 1937년에 하버드 대학교에서 박사학위를 받았다. 다양한 경력을 거쳐 1965년 하버드 대학교에 교수로 부임했으며, 1981년부터 명예교수로 여생을 보냈다. 머스그레이브는 볼리비아, 칠레, 콜롬비아 등 여러 개도국 정부를 위해 경제 자문을 제공했는데, 비효율적 조세 체계를 개편하면 경제가 더 번영할 수 있음을 늘 역설했다.

미국 내에서도 그의 역할은 컸다. 연방준비제도이사회, 재무부, 대통령 경제자문위원회, 주택도시개발부, 세계은행의 자문위원을 두루 맡으며 미국의 재정 정책에 대해서 다양한 자문을 제공했다. '재정학' 하면 제일 먼저 떠오르는 인물이라는 데 의심의 여지가 없다.

재정학은 한 마디로 재정 수입과 재정 지출을 포함한 정부 활동을 연구하는 경제학 분야이다. 정부가 경제에 언제, 어떻게, 그리고 왜 개입해야 하며, 그러한 정부 활동이 경제와 사회에 미치는 영향과 바람직한 결과를 얻기 위한 정책이 무엇인지를 파악하는 것이 재정학의 목표이다.

심장과 같은 정부 활동

재정학은 머스그레이브 교수 이전과 이후로 나뉜다 해도 과언이 아니다. 머스그레이브 이전에도 재정은 중요한 경제 문제였다. 예를 들어 리카도(David Ricardo)나 밀(John Stuart Mill)도 과세에 대해서 밀도 있게 연구했다. 다만 그 내용은 대체로 기술(記述)적이었다. 머스그레이브 교수가 1959년에 대표 저서 「재정학 이론(The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy)」을 발표하기 전까지는 그랬다.

이 책을 계기로 재정학 분석이 크게 변모했다. 재정학 연구에 가격 이론 같은 미시경제적 도구와 케인스의 거시경제 이론을 적용함으로써 조세 정책의 변화가 경제에 초래하는 영향을 일반 균형론적으로 분석하기 시작했다. 조세의 전가, 누진세, 조세의 효율성, 공공재, 재정 정책의 경제 안정화 역할 등의 이슈를 체계적으로 분석했다. 덕분에 우리는 세금이 개인과 시장과 경제에 미치는 영향을 더 잘 이해할 수 있게 됐다.

머스그레이브 교수의 또 하나의 기여는 정부를 시장 경제에서 중요한 역할을 담당하는 주체로 격상시켰다는 데 있다. 그 이전에는 정부는 시장 실패가 발생할 때나 개입하는, 경제에서 부수적 역할을 담당하는 주체로 간주됐다. 머스그레이브는 시각을 달리했다. 「재정학 이론」의 서문에서 그는 '정부의 영민한 활동이 민주주의의 심장(Heart)'이라고 표현했을 정도다.

정부가 시장 경제에서 긍정적이고 건설적인 역할을 할 수 있으며, 이 과정에서 경제학자들이 정부가 잘 기능하도록 이끈다면 더 나은 사회를 이룩하는 데 기여할 수 있다고 굳게 믿었다. 다음의 말은 머스그레이브의 믿음을 잘 드러낸다.

"분명히, 세금 정책은 단순히 공평한 방식으로 재정 수입을 늘리는 문제가 아니다. 조세 제도의 공정성에 최소한의 손상을 주면서, 경제 전체의 성과를 올리는 일을 고민해야 한다."

급증하는 재정 수요를 뒷받침하기 위해 무리하게 과세를 확대하는 여러 정부를 역사적으로 확인한 머스그레이브는 조세를 징수할 때 다음 같은 몇 가지 원칙을 충족해야 한다고 말했다. 이는 스미스(Adam Smith, 1723~1790)가 「국부론」에서 주장한 4가지 과세 원칙을 확장한 것이다.

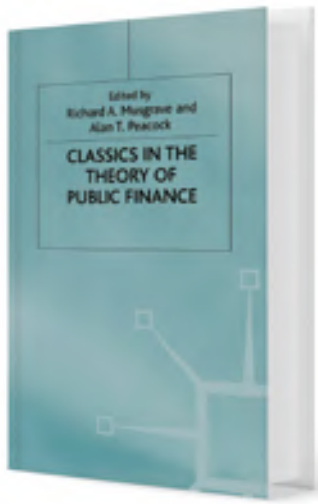
① 조세 부담의 배분이 공평해야 한다.
② 조세는 경제의 자원 배분을 왜곡하지 않아야 하며 간섭을 최소화해야 한다.
③ 조세가 자원 배분을 왜곡하고 있으면, 이를 시정해야 한다.
④ 조세 구조는 경제 안정과 성장에 도움이 되어야 한다.
⑤ 세무 행정이 능률적이어야 하며, 조세가 명확·확실해야 하고 납부하기 편리해야 한다.
⑥ 세금 징수 비용이 될 수 있는 한 적어야 한다.

재정 정책을 중심으로 재정의 역할을 고려한 이전의 시각에서 벗어나, 경제 전체의 차원에서 재정의 역할을 바라봐야 한다고 생각한 머스그레이브는 재정의 기능을 세 가지로 규정했다. 자원의 효율적 배분, 소득 재분배, 경제 안정화이다. 이에 대해서 하나씩 알아보자.

자원의 효율적 배분 기능

재정이 수행하는 첫 번째 기능은 자원을 효율적으로 배분하는 데 있다. 짐작하듯이 이는 효율성과 관련된 문제이다.

시장 경제에서는 이상적 상황이 충족되면 자원이 효



재정학 이론의 고전, 리처드 머스그레이브, 앨런 피콕 지음 ©barnes&noble

율적으로 배분된다. 시장 여건을 반영한 가격은 시장 참여자에게 의사결정을 위한 정보를 제공해준다. 그러나 현실에서 이상적 상황이 충족되지 않는 경우가 종종 발생한다. 이로 인해 자원 배분이 비효율적으로 이루어지는 시장 실패 현상이 나타난다. 이 경우 정부가 개입해서 자원이 효율적으로 배분되도록 이끌 수 있다는 것이 머스그레이브의 생각이다.

이 문제를 논의하기 위해서 머스그레이브는 사람의 욕구를 사회적 욕구(Social Wants)와 가치 욕구(Merit Wants)로 구분했다. 사회적 욕구는 모든 사람이 동일한 양을 소비하는 재화나 서비스에 의해 충족된다. 이런 재화가 있을까? 있다. 국방이나 치안 같은 공공재에 대한 욕구이다.

공공재에는 특이하게 비경합성과 비배제성이라는 특성이 있다. 이 때문에 가격 기구에 맡겨 놓으면 공공재는 사회적으로 바람직한 수준보다 적게 생산·공급되어 자원 배분이 비효율적이다. 그러므로 정부는 예산을 배분해서 공공재를 사회 최적 수준으로 생산·공급함으로써 자원을 효율적으로 배분하는 역할을 한다.

사회적 욕구와 달리, 가치 욕구는 개인의 필요와 각자의 선택에 기반을 두고 충족된다. 머스그레이브는 가치 욕구를 충족하기 위한 재화를 가치재(Merit Goods)라고 불렀다. 교육, 의료 서비스, 공공 주택 등이 가치재의 사례이다.

가치재는 시장 경제에서 너무 적게 소비되거나 생산된다는 점에서 사유재와 구분된다. 여기에는 두 가지 이유가 있다.

첫째, 자신이 소비하는 재화나 서비스가 얼마나 유익하거나 해로운지를 소비자가 정확히 인식하지 못하는 정보 실패(Information Failure) 때문이다. 소비자는 가치재를 소비할 때 누리는 순편익을 충분히 인식하지 못한다. 가치재는 소비하는 사람이 생각하는 것보다 순편익이 훨씬 더 많다.

교육을 생각해보자. 학생들은 고등학교나 대학교에서 습득하는 지식과 기술의 순편익에 대한 충분한 정보를 보유하지 못한다. 장래 직업, 소득, 경험 측면에서의 장기 편익을 정확히 인식하지 못하는 탓이다. 여기에 사람의 근시안적 태도도 중요하게 작용한다. 미래의 편익에 과도하게 적은 가치를 부여함으로써 교육에 소홀해지는 경향이 나타난다.

가치재가 시장에서 과소 소비되는 두 번째 이유는 소비에서 외부 경제가 발생하기 때문이다. 소비자는 자신의 가치재 소비가 사회의 다른 구성원에게 편익을 제공한다는 점을 고려하지 않는다. 다시 교육을 예로 들면, 자신이 받은 교육 덕분에 미래의 고용주, 그 고용주가 공급하는 재화나 서비스를 구매하는 소비자, 가족, 친구가 편익을 얻지만 이러한 사실을 고려해서 교육 의사결정을 하는 학생은 별로 없다.

또 다른 가치재인 의료 서비스에서도 이러한 현상을 확인할 수 있다. 코로나19 바이러스에 대처하기 위한 백신 접종은 분명히 접종자에게 사적 편익을 제공한다. 하지만 이게 다가 아니다. 백신 접종은 바이러스 전염 가능성을 줄임으로써 타인에게도 편익을 제공한다. 그러나 타인이 얻는 편익까지 고려해서 자신의 백신 접종을 선택하는 사람이 얼마나 있을까.

가치재에는 과소 소비 외에 문제가 하나 더 있다. 가난한 사람은 가치 욕구를 제대로 충족하지 못할 수 있다는 점이다. 그래서 정부가 의무교육을 실시하거나 의료 서비스를 무료로 공급함으로써 모든 사람이 일정 수준의 기본 권리나 필요를 보장받을 수 있도록 분배 정의를 달성해야 한다는 것이 머스그레이브의 주장이다.

일부는 이에 대해서 "민간 부문이 담당할 수 있는 가치재까지 정부가 공급하는 것은 가부장적인 접근이며, 개인의 선호를 지나치게 무시하는 방안"이라고 비판한다. 하지만 머스그레이브의 입장은 단호하다. "빈부 격차가 심한 사회에서 정부가 어느 정도 가부장처럼 행동하는 것이 나쁘지만은 않다."

가치재가 있다면 비가치재(Demerit Goods)도 있다. 가치재에 과소 소비라는 문제가 있다면, 비가치재에는 과다 소비의 문제가 있다. 마약, 술, 담배, 도박 등이 그렇다. 정부는 비가치재의 소비를 억제하거나 금지하기 위해서 과세하거나 규제를 가한다. 이 역시 자원을 효율적으로 배분하는 역할을 한다.

소득 분배와 경제 안정 기능

재정의 두 번째 기능은 소득을 재분배하는 데 있다. 이는 형평성과 관련된 문제이다.

소득이나 부의 지나친 편중은 사회 구성원의 갈등을 초래하고 장기적으로 경제의 효율성에 부정적으로 작용하므로, 정부는 납세 능력에 따라 개인에게 과세함으로써 사회적으로 바람직한 소득 분배를 추구한다. 어느 정도까지 재분배해야 할까? 머스그레이브는 최적의 재분배 상태는 존재하지 않으며, 사회가 수용하는 관습이나 정치적으로 표출된 형평성에 따라 달라진다고 보았다.

재정이 수행하는 세 번째 기능은 경제 안정화이다. 이는 안정적 경제 성장에 대한 문제이자 케인스 경제학에 해당하는 기능이다.

정부는 재정 정책을 통해 경기 조절, 완전 고용, 물가 안정을 도모하며, 경제가 안정되면서 지속적으로 성장을 유지할 수 있는 여건을 다진다. 인적 자원을 구축하고 연구개발과 사회기반시설에 대한 투자를 통해 경제의 성장 동력을 확충하는 역할도 경제 안정화 기능에 해당한다.

재정의 기능을 경제 전체의 후생 증진과 연계해서 접근해야 한다는 머스그레이브의 시각은 오늘날 우리 경제에 중요한 시사점을 던진다. 실업률을 낮추거나 경기를 부양하는 목적에서 재정의 역할이 강조되고 있으며 실제로 엄청난 재정이 투입되고 있다. 그러나 경제 안정에만 중점을 두는 재정 정책은 자원의 비효율적 사용을 초래할 수 있다는 머스그레이브의 주장을 되짚어 볼 필요가 있다. 경제 안정을 자원의 효율적 배분, 적정한 소득 분배와 동시에 고려하는 종합적 접근이 필요한 시기이다.

머스그레이브의 재정학은 '좋은 정부에 대한 이론을 실천과 접목하는 시도'라고 정의할 수 있다. 실제로 그는 학생들에게 재정학의 분석 기법만을 강의하지 않았으며, 조세 체계를 개혁함으로써 기대할 수 있는 실용적 의미를 누누이 강조했다. 조세의 재분배 효과에 대한 시각을 잃지 않으면서 동시에 누진세나 이전 지출이 경제의 효율성에 미치는 영향까지 두루 고려하도록 학생들에게 끊임없이 요구했다.

흥미로운 사실은 그의 부인(Peggy Musgrave, 1924~2017) 역시 재정학자였다는 점이다. 두 사람은 부부이자 동료로서 연구를 공동으로 수행했으며, 공저한 학부 수준의 재정학 교과서 「재정학 이론과 실제(Public Finance in Theory and Practice)」는 공동 연구의 대표작이라 할 수 있다. 1973년에 발간된 이 책은 지금까지 학부용 교재로 널리 쓰이고 있다.

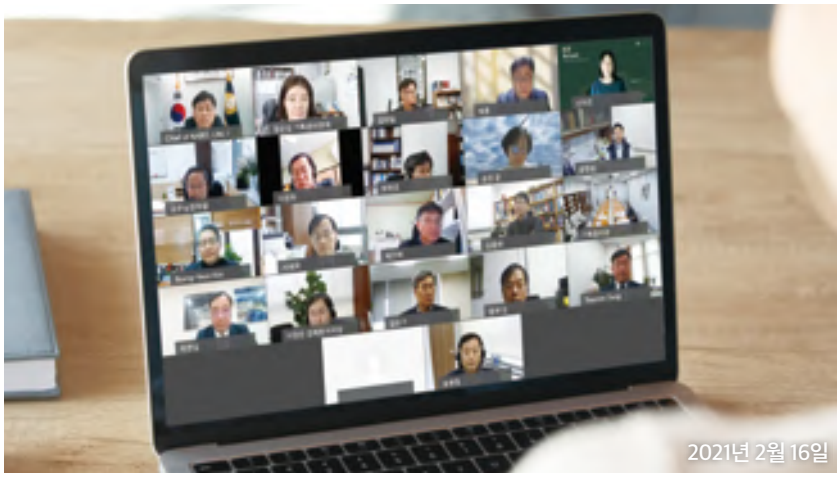
NABO 소식

2021년 읽어주는 NABO 보고서 개최

NABO는 국회 재정 분야 의정활동을 지원하기 위해 국회의원, 의원보좌직원 및 국회 공무원을 대상으로 '제1·2차 읽어주는 NABO 보고서' 설명회를 개최했다. 설명회는 코로나19 상황을 고려하여 사전 신청을 받은 후 비대면 화상회의로 진행됐다. 제1차는 3월 30일(화)부터 4월 1일(목)까지 3일간 '국가재정의 이해', '주요 재정제도', '대한민국 공공기관'을 주제로, 제2차는 4월 14일(수), 15일(목) 2일간 '2021년 국내 경제전망'과 '합계출산율 시나리오별 인구추계'를 주제로 실시했다. 향후에도 NABO는 주요 보고서에 대한 설명회를 개최할 계획이다.

2021년 제1차 예산정책자문위원회 개최

NABO는 2월 16일(화) 2021년 제1차 예산정책자문위원회를 화상회의로 개최했다. 이번 자문위원회는 하연섭 위원장 등 14인의 자문위원이 참석하여 올해 재정·경제 분야에서의 주요 화두에 대해 의견을 나누고 NABO가 나아갈 방향에 대한 구체적인 의견을 제시했다. 임익상 처장은 기관에 대한 애정과 관심이 담긴 다양한 의견에 감사를 전하며 NABO가 국회를 도와 경제 회복에 기여하고 나아가 국가의 미래를 준비하는 역할에 참고하겠다고 화답했다.


2021년 2월 16일

국회국민통합위원회 경제분과위원회 지원

NABO는 2월 3일(수)부터 국회국민통합위원회 경제분과위원회 운영을 지원하고 있다. 국회국민통합위원회는 국회 주도로 국민통합 및 격차해소 방안을 도출하기 위해 구성된 국회의장 직속 자문기구이다. NABO는 국민통합 의제 설정과 과제의 도출, 이를 위한 전문가 설문조사·전문가 발제 및 회의 등 분과위원회 활동을 지원하고 있으며, 앞으로도 경제분과위원회가 국민통합의 성과를 낼 수 있도록 최고의 지원을 제공할 것이다.

2021년 2월 3일

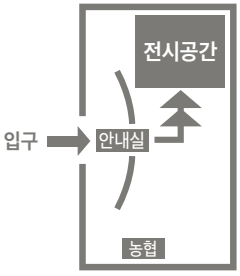
— Life & Story —
국회아트갤러리 작품전

‘봄바람 부는 봄날’

2021.5.4.(화) ~ 5.28.(금)

• 작가: 성영록
• 전시품: 〈봄바람 부는 봄날〉 등 회화 14점
• 문의: 국회사무처 문화소통담당관실 02-6788-2063

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 재정·경제, 조세 및 공공정책 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.

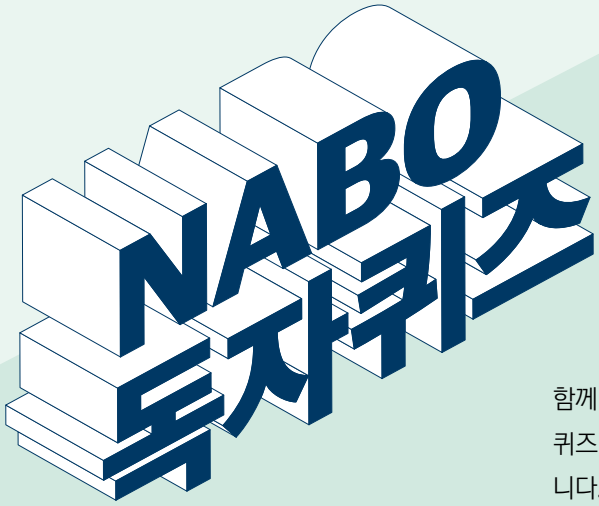
논문 공모 및 학술지 발간일

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

NABO는 재정·경제, 조세 및 공공정책 등과 관련한
이론 및 정책논문을 발굴하여 학술지에 게재하고 있습니다.
2012년 창간하여 2018년 10월 한국연구재단의 학술지 평가에서
등재 학술지로 선정된 NABO의 학술지 이름은 무엇인가요?

정답: □□□□□□ (6글자)

[지난 호를 읽고]

안녕하세요~ 몇 달 전부터 「예산춘추」를
유익하게 읽고 있습니다.
이번에는 용기 내어 퀴즈 이벤트도 참여해봅니다.
어렵게만 느껴졌던 나라살림에 대해
조금씩 알아갈 수 있어 좋습니다.
앞으로도 좋은 글 부탁드려요^^

yo******

참여방법

이메일 pmopr@nabo.go.kr
문의 NABO 기획예산담당관실 02-6788-4619
독자퀴즈 응모 기간 2021. 5. 17. ~ 2021. 6. 6.
※ 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