예산춘추

BUDGET & POLICY

2022
두 번째
Vol. 66

특집
새 정부 출범과 재정정책의 과제

현안 진단
인플레이션의 역습:
스태그플레이션이 다가온다

기획 연재
12대 분야별 예산 살펴보기:
산업·중소기업 분야

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

COVER STORY

신록이 짙어지는 계절은 찰나에 지나가기 마련입니다. 이 좋은 시절, 추억의 저장고에 간직할 행복한 시간을 보내기를 기원합니다.

표지 일러스트 ©이신혜 작가

BUDGET & POLICY

예산춘추
2022 두 번째 Vol. 66

발행일
2022년 5월 30일(통권 66호)
발행인
임익상 국회예산정책처장
예산춘추 편집위원회
위원장
임명현 기획관리관
위원
이형진 총무담당관
배아형 정책총괄담당관
이현종 예산분석총괄과장
김애선 사회행정사업평가과장
이유미 추계세제총괄과장
박연서 세제분석1과장
신동진 인구전략분석과장
오은선 기획예산2담당
최성민 예산분석관
이광근 추계세제분석관
이규민 경제분석관
간사
이상준 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·인쇄
문화공감 02-2266-1897

06

특집

08
SPECIAL 1
새 정부 출범과
재정정책의 과제

14
SPECIAL 2
새 정부의
재정·경제정책 과제

20
SPECIAL 3
국가부채
어떻게 보아야 할 것인가?

26

현안 진단

28
ISSUE 1
미국의 금리인상과
한국의 정책 대응

36
ISSUE 2
인플레이션의 역습:
스태그플레이션이 다가온다

44
ISSUE 3
우크라이나 사태가
경제에 미치는 영향

50
ISSUE 4
재정준칙과 재정위원회

CONTENTS

56

기획 연재

56
12대 분야별 예산 살펴보기
산업·중소기업 분야

60
대전환 시대 재정의 역할
DX(디지털 트랜스포메이션) 대전환 시대,
대학 재정의 역할

66

WORK & REPORT

66
숫자로 보는 정책
NABOSTATS(재정경제통계시스템)의
주요 통계 소개

70
국제회의 리포트
OECD 독립재정기구 회의

76
NABO 발간보고서 소개

94
예산정책연구 논문 소개

98

FISCAL STORY

98
풀어쓰는 재정·경제 이야기
디지털 버전 법정화폐(디지털화폐·CBDC)
패권 경쟁

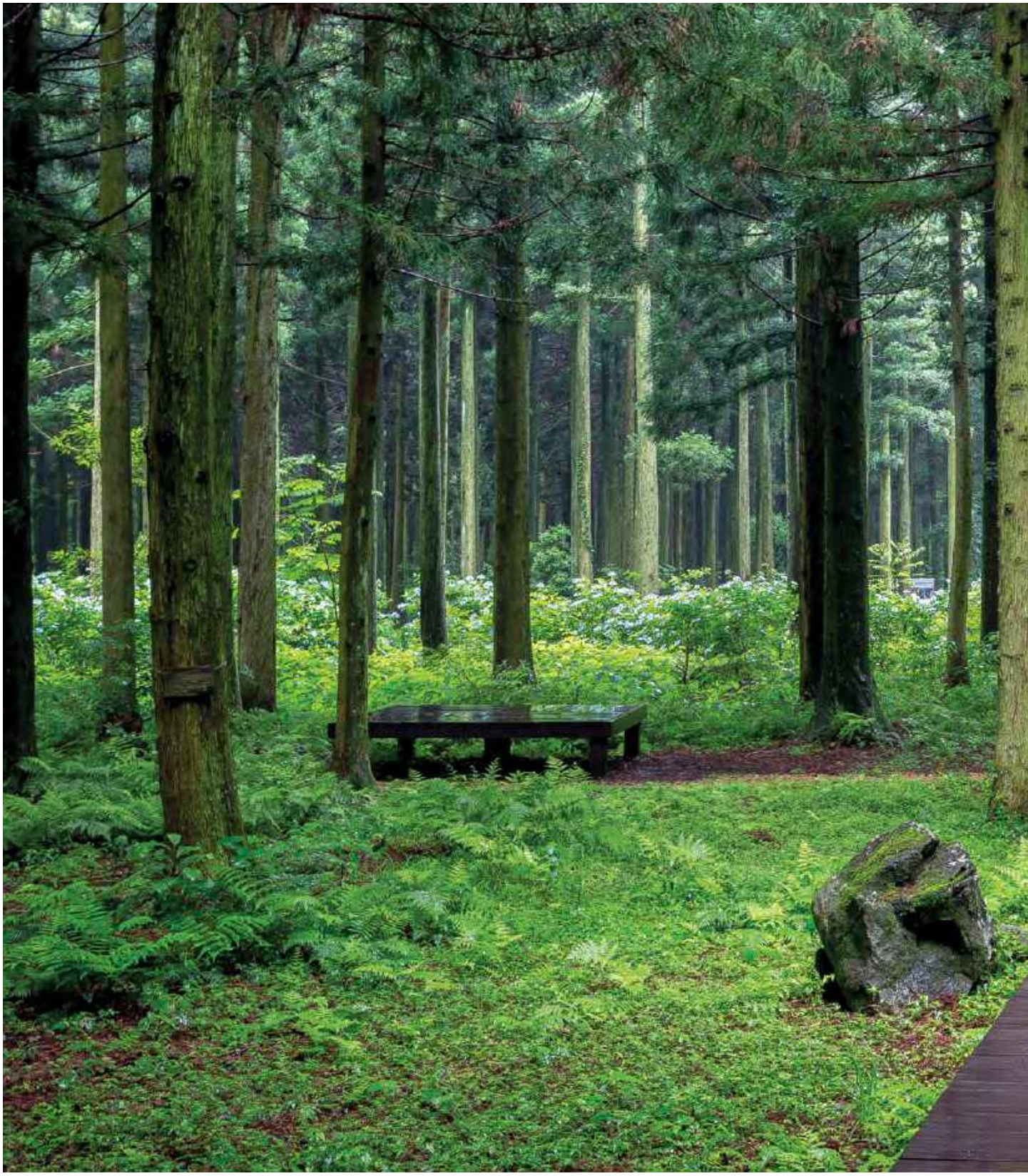
102
역사 속 재정 이야기
정권이양기의 예산

106
세금 이야기
종합소득세 신고와 절세법

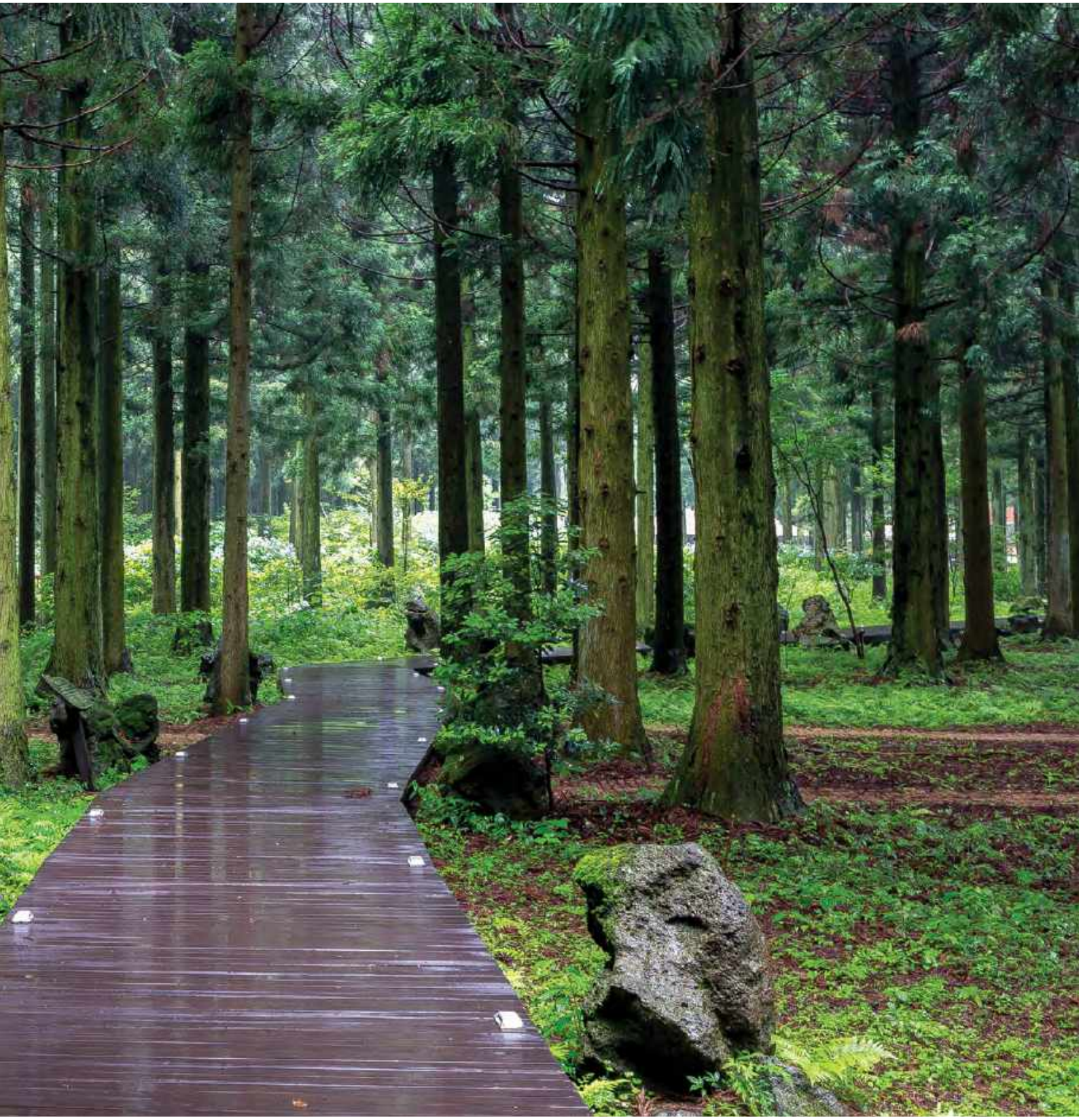
110
재정·경제학자 이야기
찰스 굿하트

114
NABO NEWS

116
국회 아트갤러리 작품전



치유의 숲을 _____ 향해 _____



한 걸음

초록이 짙어지는 계절입니다. 초록의 물결이 넘실대는 숲으로 걸어들어가 숲의 치유에너지를 크게 호흡해 보세요. 나무가 뿜어내는 피톤치드가 위로하듯 온몸 가득 건강을 채워줄 것입니다.

특집

SPECIAL

SPECIAL **01**

새 정부 출범과
재정정책의 과제

SPECIAL **02**

새 정부의
재정·경제정책 과제

SPECIAL **03**

국가부채
어떻게 보아야 할 것인가?

새 정부 출범과 **재정정책의 과제**

글
하연섭
연세대학교 행정학과 교수

우리나라뿐만 아니라 거의 모든 국가에서 전례 없는 보건위기와 경제위기를 극복하는 과정에서 정부의 역할이 어느 때보다도 강조되었고, 정부의 적극적 역할을 뒷받침한 가장 효과적인 수단이 재정정책이었다. 그 결과 어느 나라 할 것 없이 정부부채가 빠르게 늘어날 수밖에 없었던 바, 코로나19 이후 가장 중요한 정책과제는 재정의 지속가능성을 확보하는 일이라고 할 것이다.

지난 2년간 우리 삶을 괴롭혀왔던 코로나19의 세력이 눈에 띄게 약해지고 있다. 늦가을에 다시 유행할 수도 있다는 예측이 나오고 있기는 하지만, 일상 회복의 가능성이 점점 높아지고 있다는 사실만으로도 무척 반가운 변화이다. 우리나라뿐만 아니라 거의 모든 국가에서 전례 없는 보건위기와 경제위기를 극복하는 과정에서 정부의 역할이 어느 때보다도 강조되었고, 정부의 적극적 역할을 뒷받침한 가장 효과적인 수단이 재정정책이었음은 주지의 사실이다. 그 결과 어느 나라 할 것 없이 정부부채가 빠르게 늘어날 수밖에 없었던 바, 코로나19 이후 가장 중요한 정책과제는 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)을 확보하는 일이라고 할 것이다.

그런데 OECD나 세계은행 등 국제기구의 장기재정전망에 의하면, 다른 주요 OECD 국가들의 GDP 대비 정부부채 비율은 앞으로 개선될 것으로 전망되는 데 비해 우리나라의 재정 상황은 계속해서 악화될 것으로 예상되고 있다.

그 이유는 다른 주요 OECD 국가들에서는 재정건전성 악화의 이유가 코로나19가 야기한 보건위기와 경제위기에 대한 대응으로 비교적 단순했지만, 우리나라의 경우에는 코로나19 대응에 더해 저출산·고령화라는 인구구조의 변화, 복지지출의 지속적인 확대, 보건재정과 연금재정의 지속적인 악화 등이 겹쳐서 나타날 것이기 때문이다. GDP 대비 정부부채 비율이라는 측면에서 볼 때, 우리나라는 OECD 주요국들에 비해 재정상태가 양호한 것으로 보이지만 이 국가들은 우리처럼 급격한 인구구조의 변화를 겪지 않을 뿐만 아니라 복지제도가 성숙한 상태에 있기 때문에 향후 심각한 재정위기를 겪을 가능성이 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

나아가 러시아의 우크라이나 침공 이후 공급망 교란에 따른 원자재값 상승, 원유 가격의 급격한 인상, 곡물 부족 현상 등이 겹치면서 향후 물가 상승이 지속될 것으로

재정의 지속가능성을 확보할 수 있는 선제적 조치를 취하지 않는다면 고금리 상황에서 인구구조의 변화와 복지제도의 성숙에 따라 정부부채가 급격하게 늘어나는 매우 어려운 상황을 맞을 수도 있다.

예상되고, 코로나19로부터 야기된 경제위기를 극복하기 위해 취했던 양적완화로부터 이탈하면서 금리도 상승 기조에 접어든 것으로 보인다. 전반적인 물가와 금리의 상승은 저금리를 통한 정부부채에 대한 이자 비용 절감 효과가 사라진다는 것을 의미한다. 따라서 재정의 지속가능성을 확보할 수 있는 선제적 조치를 취하지 않는다면 고금리 상황에서 인구구조의 변화와 복지제도의 성숙에 따라 정부부채가 급격하게 늘어나는 매우 어려운 상황을 맞을 수도 있다.

재정의 지속가능성을 확보하는 일은 개념상으로는 간단하다. 지출은 통제하되 수입은 늘리면 된다. 그러나 이 일이 그리 간단하지 않다. 무엇보다도 지출을 줄이고 세금을 늘리면 정치적으로 엄청난 저항에 직면하기 쉽다. 미국 정치를 묘사할 때, 'All politics is local'이라는 표현을 즐겨 쓴다. 모든 정치, 특히 예산정치는 지역주민들만을 대상으로 한다는 뜻에 더해 예산배분에 있어서 이익집단을 고려할 수밖에 없다는 의미이다. 따라서 지출을 통제하기 위해서는 예산의 결정과정이 지나치게 정치화되는 것을 막는 장치가 필요하다. 이것이 바로 재정준칙이다. 통상적으로 재정준칙은 GDP 대비 정부부채 비율의 상한과 GDP 대비 재정적자 비율의 상한을 정하거나, 미국과 같은 경우에는 의무지출이 증가하거나 세입이 줄어들 시에는 다른 의무지출을 줄이거나 다른 세입원을 확보하도록 하는 이른바 PAYGO 원칙까지 포함하기도 한다. 재정준칙이 재정건전성을 확보하는 데 실질적으로 도움이 될 것인가에 대해 회의적인 견해가 있는 것도 사실이지만, 재정준칙은 그 실질적 효과 이외에도 상징적인 의미가 대단히 크다는 데 주목할 필요가 있다. 정부부채를 둘러싼 논쟁에서 가장 중요한 점은 과연 정부가 신인도(creditworthiness)를 확보할 수 있는가에 있다.

정부부채를 둘러싼 논쟁에서 가장 중요한 점은 과연 정부가 신인도를 확보할 수 있는가에 있다.

즉, 외국 투자자나 신용평가기관이 보았을 때 한 국가의 정부부채가 위험수준에 도달할 가능성을 사전에 제어할 수 있는 견제장치를 갖추고 있는가가 대단히 중요하다는 것이다. 2008~2009년 글로벌 금융위기를 경험하면서 OECD 국가들을 중심으로 재정준칙 도입이 급격히 늘어난 이유가 제도적 장치 구비를 통한 신인도 확보에 있었다는 사실에 주목할 필요가 있다.

그런데 우리나라의 경우에는 재정준칙을 도입한다 하더라도 실제로는 제대로 작동하지 않을 위험성이 큰 것이 사실이다. 그 이유는 재정준칙이 준수될 수 있도록 하는 제대로 된 운영 장치가 없기 때문이다. 재정준칙이 준수되기 위해서는 두 가지 장치가 구비되어야 한다. 첫째는 미래의 재정 흐름을 정확히 예측할 수 있어야 한다. 현존하는 법이나 재정 프로그램이 아무런 변화 없이 작동했을 때 적어도 향후 5~10년 동안 재정의 흐름이 어떻게 나타날지를 알아야 하고, 앞으로 새로운 법이나 프로그램이 도입되었을 경우에는 재정에 얼마만큼의 부담을 줄지 미리 파악할 수 있어야 한다. 앞의 장치를 통상적으로 기준선전망(baseline projection)이라고 부르고, 뒤의 장치를 재정소요점검(scorekeeping)이라고 부른다. 그런데 기준선전망과 재정소요점검이 제대로 이루어지기 위해서는 이 작업에 동원되는 각종 경제적 가정을 치밀하게 검토하는 과정이 필요하고, 경제적 가정과 작업 과정 전체가 투명하게 공개될 필요가 있다. 또한 재정소요점검이 제대로 이루어지기 위해서는 개별 법안이 얼마만큼의 재정적 부담을 줄지를 예측하는 비용추계(cost estimation)가 정확하게 이루어질 필요가 있다. 이러한 장치와 절차가 구비되어야만 향후 몇 년간의 재정 흐름을 정확하게 예측할 수 있고, 이에 기반해서 재정준칙을 준수할 수 있는 사전적인 통제 장치를 작동시킬 수 있는 것이다.

나아가 재정준칙이 준수되기 위해서는 매년 이를 가능케 하는 재정 목표치를 사전에 정하고 이 목표치를 달성할 수 있는 중간과정을 명확히 하는 작업이 필요하다. 이러한 작업을 할 수 있는 제도가 우리나라에 이미 도입되어 있는 국가재정운용계획과 지출한도이다. 그런데 이 제도들이 재정건전성 확보에 별로 유용하지 않는 방식으로 운용되고 있는 것이 문제이다. 무엇보다도 지출한도의 경우에는 단순히 행정부 내부 지침이거나 단순한 가이드라인 수준이 아니고 어느 정도 구속력을 확보할 필요가 있다. 지출한도가 제대로 작동하기 위해서는 국회 내에서도 총지출한도, 상임위별 지출한도가 정해질 필요가 있다. 지금은 이런 장치가 없기 때문에 비용추계와 재정소요점검을 하더라도 지출에 대해 의미 있는 영향을 줄 수 없는 상황이다. 따라서 지속가능한 재정을 위해서는 재정준칙, 기준선전망, 재정소요점검, 비용추계, 지출한도 설정 등이 하나의 패키지로 도입·운영되어야 한다. 두어 가지 장치만 형식적으로 갖춘다고 해서 재정의 지속가능성이 확보될 수 없다는 점을 명심할 필요가 있다.

코로나19를 극복하는 과정에서 대폭 늘어난 정부지출을 이제 제 위치로 돌리는 작업을 해야 한다.

코로나19를 극복하는 과정에서 대폭 늘어난 정부지출을 이제 제 위치로 돌리는 작업을 해야 한다. 이를 위해서는 제대로 된 지출구조조정이 필요한데, 현재의 시스템으로는 이것이 거의 불가능하다. 지금까지 우리나라에서 시도된 지출구조조정은 크게 두 가지 방식으로 진행되었다. 첫째, 일괄 삭감하는 방식이다. 통상적으로 모든 지출항목을 10%씩 삭감하는 방식으로 진행되지만, 이는 각 지출항목의 필요성과 효율성 등을 고려하지 않는 방식으로 매우 비효율적인 지출구조조정 방식이다. 둘째, 단위사업(혹은 내역사업)별로 지출구조조정을 시도하는 경우이다. 이는 숲을 보지 않고 나무만 보는 지출구조조정 방식으로 이 또한 매우 비효율적이다. 결국, 앞으로의 지출구조조정은 우선순위를 고려한 전략적 지출구조조정으로 전환해야 한다. 이를 위해서는 지출구조조정을 위한 기준, 방법론, 데이터 등이 구비되어야 하고 여기에 거시적 시야와 장기적 시계를 겸비할 필요가 있다. 지출구조조정이 일회성, 보여주기 식으로 진행되지 않기 위해서는 지출구조조정을 위한 틀이 마련되어야 하나, 현재는 단기적·임시방편적으로 진행되고 있음을 부인하기 어렵다. 이 문제를 해소하기 위해서는 국회예산정책처 차원에서 행정부의 지출구조조정에 대한 비판적 검토가 필요하다. 그리고 이것이 가능하기 위해서는 국회예산정책처 나름의 기준, 방법론, 데이터를 축적해야 할 것이다.

지출구조조정과 관련해서는 단순히 기존의 지출항목들 뿐만 아니라 국정과제에 포함되는 지출항목들에 대한 엄밀한 검증이 필요하다. 지난 경험을 돌이켜보면, 새 정부가 들어서고 국정과제가 발표되면 연관성이 없는 사업들까지도 국정과제 속에 편입되거나 국정과제와 관련된 예산을 대폭 증액 요청하는 사례들이 빈발한 바 있다. 특히 새 정부 들어서는 향후 4차 산업혁명을 키워드로 해서 R&D 예산, 인재 양성 예산 등에 대한 요구가 폭발적으로 증가할 가능성이 있으나, 지출의 중복 가능성과 효율성 등을 면밀하게 검토할 필요가 있다고 할 것이다.

지출구조조정 과정에서 특히 눈여겨보아야 할 대상은 우리나라의 칸막이 예산들이다. 우리나라 재정의 가장 큰 특징은 기금과 특별회계가 지나치게 많다는 것이다. 재정이 지속가능하기 위해서는 궁극적으로는 세입기반 확충과 우선순위가 낮은 지출을 정비해 나가는 것이 필요하지만, 이에 못지않게 중요한 것이 칸막이 현상으로 인해 재정이 통합적으로 운영되지 못하는 동시에 재정운용의 유연성이 상실되는 경우이다. 새 정부는 보다 장기적이고 전략적인 관점에서 기금과 특별회계 정비를 고민할 필요가 있다. 대표적인 예가 지방교육재정교부금이다. 학령인구가 급격히 줄고 있는데도 불구하고 내국세의 20.79%로 법정화되어 있는 지방교육재정교부금으로 인해 학교 안 교육을 넘어 학교 밖 청소년을 보살필 수 있는 예산은 물론 평생학습사회에 대응하는 예산도 확보하기 어려운 상황이다. 4차 산업혁명 시대를 이끌 혁신

인재 양성에 대한 요구도 많지만, 교육재정의 경직성으로 인해 4차 산업혁명에 대한 대응도 어렵기는 매한가지이다. 정치적 이해관계와 맞물려 있기 때문에 어느 정부도 제대로 하지 못했지만, 이제는 문제해결에 나서야 할 때이다. 이 문제는 단순히 예산의 배분뿐만 아니라 지방교육자치를 둘러싼 거버넌스와도 연계된 문제이므로 보다 종합적인 관점에서 접근할 필요가 있다.

정치적으로 대단히 어려운 문제이긴 하지만, 인구구조의 변화와 복지지출의 지속적인 증가에도 불구하고 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 증세도 언젠가는 시도해야 할 과제이다. 다만, 이 문제에 접근할 때는 두 가지를 명심할 필요가 있다. 첫째, 정부지출의 효율성을 제고함으로써 일반 국민들이 낭비 없는 정부라는 생각을 갖게 되고, 궁극적으로 국민들의 정부에 대한 신뢰가 높아질 때에만 증세를 시도할 수 있다는 점이다. 따라서 증세를 위해서는 능력 있고 효율적인 정부를 먼저 만들어 내야 한다. 둘째, 지출과 조세를 종합적·통합적으로 고려하면서 증세 문제에 접근해야 한다. 예를 들면 스웨덴의 경우 복지국가의 전형으로 여겨지고 있지만, 조세체계는 부가가치세 등 상대적으로 역진적인 조세들로 구성되어 있다. 그 이유는 세부담 측면에서는 저소득층과 중산층이 부유한 사람들을 지원하는 현상이 나타나지만 지출 측면에서 재분배가 이루어지고 있어 일반 국민들이 역진적인 조세체계를 용인하고 있기 때문이다. 우리도 나무가 아니라 숲을 보면서 재정제도를 설계해 나가는 지혜를 갖기를 기대해 본다.

새 정부의 재정·경제정책 과제

글
박정수
이화여자대학교 행정학과 교수

2022년 5월 10일 출범한 새 정부의 대내외 경제환경은 또 한번의 경제위기(perfect storm)를 맞고 있어 기시감이 든다. 빨셈의 공약가계부가 필요하다. 책임 있는 국정운영을 위해서 기본으로 돌아가 정부가 해야 하고 잘 할 수 있는 프로그램에 집중하는 정상화가 필요하다. 선제적인 제도개혁을 통해 형식화되고 있는 국가재정운용계획, 지출점검 등의 실효화와 함께 재정준칙 도입을 기대한다.

위기의 데자뷰

우리나라 경제는 항상 과도기라는 말을 들어왔다. 지난 IMF 외환위기 때도 그러했고 리먼사태로 인한 미국발 금융위기 때도 그랬다. 코로나19 팬데믹 위기가 채 끝나기도 전에 러-우크라이나 전쟁으로 세계경제는 자원가격의 급등 등 인플레이션 우려에 따른 주요국 통화긴축으로 금리가 상승하고 시장의 변동성이 매우 커지고 있다. 조금 더 거슬러 올라가면 1960년대 이래 정부주도형 경제개발을 추진하면서도 우리는 과도기라는 용어를 자주 쓰곤 했다. 조금만 지나면 정상적이고 안정된 모습을 보일 것으로 기대하고 당장의 어려움을 참아내자는 차원으로 이해를 했다. 그러나 이러한 기대는 신기루인가.

주변을 살펴보면 작금의 어려움은 1998년 외환위기 때를 버금간다고 한다. 제조업은 제조업대로, 금융산업은 금융산업대로 성장동력을 찾지 못하고 있고 사회적 거리두기의 여파로 서비스업에서는 전혀 온기가 느껴지지 않는다. 벤처기업은 여전히 투자부족을 호소하고 있고 가계부채에 공기업부채까지 연일 미디어를 장식한다. 세금은 예산을 초과해 제대로 걷히고 있다지만 계속되는 추경 편성으로 인해 이제는 적자 100조원, 국가채무 1,000조원 시대에 이르렀다.

우리나라 경제는 이제 세계경제에서 차지하는 비중이 결코 작지 않다. 국민소득으로도 그렇지만 무역규모나 국내총생산 등으로 측정한 경제규모는 측정하는 방식에 따라 조금씩 차이는 나지만 대개 세계에서 10~15번째로 큰 규모라는 점에는 거의 대부분 같은 목소리를 낸다. 문제는 앞으로의 추세일 터이다. 중국 요인으로 해서 지속적인 대외지향적 경제성장을 계속할 수 있었던 우리에게 중국경제의 성장은 양날의 검이 되고 있다.

경제의 쏠림현상도 걱정이다. 실제로 대기업 위주로 성장해온 한국경제가 최근에는 순이익 기준으로 삼성전자와 현대자동차를 빼면 제대로 장사를 한 대기업이 몇 되지 않는다. 현대자동차나 삼성전자의 지속가능성에 대해서도 걱정하는 시각이 있지만 더 큰 문제는 한국경제의 소수기업에 대한 과도한 의존수준이다. 개인이 주식투자를 해도 달걀을 한 바구니에 담지 말라 했거늘 국가경제야 말할 필요가 없다.

정부는 중소기업과 중견기업이 성장하는 데 마중물을 제공하며 과도한 규제가 있는 부분은 선도적으로 제도를 개선해 성장을 뒷받침하는 역할에 집중해야 한다.

한국경제가 사는 길은 결국은 성숙한 시장경제와 책임 있는 정부부문을 균형 있게 발전시키는, 원칙에 충실한 경로의 유지에 있다. 지나치게 관료에 의존하고 정부가 시장을 좌지우지하는 모습은 스마트한 창조경제에 결코 어울리지 않는다. 민간부문의 성숙도는 과거 개발연대처럼 정부가 선택과 집중을 해서 선진국을 따라 잡는데(catch-up)에 걸리는 시간을 앞당기는 경우를 이제는 찾아보기 어렵다. 오히려 정부는 사회안전망을 보다 촘촘하게 구축하고 중소기업과 중견기업이 성장하는 데 마중물을 제공하며 손톱 밑 가시가 되든 전봇대가 되든 과도한 규제가 있는 부분은 선도적으로 제도를 개선해 성장을 뒷받침하는 역할에 집중해야 한다.

여전히 한국 사람들의 교육열은 높으며 근로시간도 타의 추종을 불허할 만큼 길다. 여기에 행복수준이 조금만 높아질 수 있도록 사회가 따뜻해지고 여유가 생기면 앞으로도 상당한 기간 동안 우리 경제는 순항할 잠재력을 보유하고 있다. 아직 우리의 도처에 비정상적인 현상들이 상당히 많이 남아 있는 바 이를 정상화해 나가는 것이야말로 우리 경제가 사는 길이 될 것이다.

새 정부의 대내외 환경과 제도적 여건

지난 5월 10일 윤석열 정부가 출범했다. 신뢰의 정치, 국민행복의 정책에 대한 기대를 한껏 하면서도 복지공약에 대한 재원 마련에 뾰족한 수가 없어 고민이다. 더욱이 북한이 핵위협을 계속하면서 국방비는 어느 정도 통제가 가능한 것으로 상정한 복지확대 위주의 새 정부 공약에 대한 전면적인 재검토가 불가피해 보인다. 당장 소상공인 지원 등 손실보상에만 50조원이 필요하다고 하니 국채의 추가 발행이 불가피하다. 하지만 국채발행의 대외환경은 녹록지 않아 가속페달과 브레이크페달을 균형있게 밟아야 하는 시점이다.

최근 러-우크라이나 전쟁 여파로 팬데믹 경제위기를 채 극복하기도 전에 경기침체를 걱정해야 하는 스태그플레이션 위기의 상시화라는 새로운 패러다임이 나타나고 있다. 수출 위주의 소규모 개방경제로서는 크게 영향을 받을 수밖에 없다. 러시아발 자원위기는 특히 에너지를 대부분 수입에 의존하는 우리 경제에는 큰 부담일 수밖에 없으며 이러한 상황 하에서 국채를 추가 발행해야 하는 재정당국으로서는 고민이 깊을 수밖에 없다.

장기적인 관점에서 저출산·고령화라는 도전이 세계에서 유래를 찾아볼 수 없이 빠르게 도래하고 있어 2060년에는 65세 이상 노인 인구가 전체 인구의 40%를 차지할 전망이다. 이러한 인구구조의 변화는 경제성장의 둔화, 그에 따른 세입기반 약화, 복지지출 확대 등 경제와 재정적인 측면에서 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

최근 가계부채증가율이 경제성장률을 지속적으로 상회하고 가계부채 규모가 눈덩이처럼 불어나면서 우려가 확산되고 있다. 내수부진이 이어지는 상황에서 유럽국가들의 재정위기 심화와 미국, 중국 등의 경기둔화로 수출의존도가 높은 우리 경제의 불확실성이 증가하면서 가계부채 문제가 경제위기의 뇌관으로 작용할 수 있다는 불안감이 커지고 있다. 가계부채가 임계치를 넘어 과도한 수준에 이르면 원리금 상환부담의 증가로 소비를 위축시키고 채무불이행으로 이어져 금융회사의 부실화를 가져올 뿐만 아니라, 거시건전성을 위협하고 경기침체의 장기화를 초래할 수 있다.

우리나라 재정제도의 운용에 대한 평가는 형식주의로 요약할 수 있다. 2004년부터 단행한 4대 재정제도개혁으로 선진화된 재정운용의 틀은 갖추었으나 정치환경의 미성숙 등으로 쉽게 포퓰리즘에 흔들리며 제도의 실효성이 제대로 발휘되지 못하고

있다. 공무원연금을 비롯한 공적연금개혁을 외치지만 인구감소와 고령화가 가파르게 진행되는 상황에서 미래세대가 짊어져야 할 국가부채는 급속하게 확대되고 있다. 경기활성화 정책이 시행되면서 고삐가 풀린 가계부채도 빠른 속도로 증가하고 있고 부동산 가격은 침체와 폭등을 반복하는 등 안정화와는 거리가 멀다. 대기업 중심의 외형적 성장에도 불구하고 중소기업 중심으로 생산성 확산은 더디고 과실배분에 대한 불만은 사회불안정의 요소가 되고 있다. 공기업을 포함한 공공부문에서 추진 중인 생산성 증대와 사회적 가치 제고는 여의치 않은 반면 부채의 증가 및 공공부문의 규모 그 자체가 확대되고 있다.

한국은 그동안 경제성장과 국가발전 패러다임 속에서 분배와 복지보다 압축성장을 우선시해 왔다. 대기업 중심의 경제성장을 통해 일자리를 늘리고 국민소득을 확대하는 고성장 경제구조를 지향하는 한편, 정부 및 공공기관 중심의 사회경제 체제를 통해 고성장 경제구조를 뒷받침하고 부족한 사회경제 서비스를 직접 제공하는 국가 운영 시스템을 만들어 왔다. 2000년대 중반까지 이러한 국가경영모델은 성공적인 것으로 평가받았으며 많은 개발도상국가들의 벤치마킹 대상이 되기도 했다. 2000년대 중반을 넘어가면서 한국형 국가발전전략이 실효성을 잃어가는 와중에 4대 재정개혁을 단행해 적절한 제도개혁으로 평가받아 왔으나 환경의 변화에 대응한 체화가 제대로 이루어지지 않아 형식주의가 만연한 문제가 있다. 복지서비스 확대를 통한 사회적 안전망을 구축하고 내수기반을 확대하려는 정책도 국민들의 복지수요는 폭발시켰으나 정작 복지사각지대 해소 문제는 제대로 해결되고 있지 않다. 세수증대 등을 통한 안정적 재정수입이 마련되지 않은 상황에서 복지서비스의 확대는 국가 재정적자를 키우고 미래세대가 짊어질 국가부채를 증가시키는 결과를 낳았다.

세수증대 등을 통한 안정적 재정수입이 마련되지 않은 상황에서 복지서비스의 확대는 국가 재정적자를 키우고 미래세대가 짊어질 국가부채를 증가시키는 결과를 낳았다.

새 정부의 재정·경제정책 과제

이러한 취지에서 막 들어선 윤석열 정부가 공약한 경제 정상화대책에 대해서 기대해 본다. 정부가 책임을 져야 하는 부분과 기업이 책임을 져야 하는 부분을 명확하게 구분해서 과도한 부채를 줄이고 방만한 정부살림의 여지를 차단하겠다는 새 정부의 정책방향은 시의적절한 것으로 평가된다. 지난 정부의 과도한 개입중심의 경제정책을 정상화하려는 노력은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 과감한 지방으로의 기능이양과 국고보조금의 포괄화 등 세출 구조조정을 본격적으로 시작하려면 재정제도 재설계, 재정전달체계의 개선과제의 실효화가 필수적이다.

우선 '낮은 세율과 넓은 세원' 기조를 유지하면서 세입기반 확충 노력을 지속적으로 강화하는 것이 필요하다. 지하경제의 양성화 과제를 지속적으로 추진함과 아울러 비과세·감면의 일관된 정비를 추진해야 한다. 일몰제의 엄격한 적용을 통해 도입목적을 달성하였거나 실효성이 미미한 비과세와 감면항목을 지속적으로 정비해야 한다. 국유재산 및 국가채권 관리의 효율화를 통한 수입 확대도 지속적으로 추진해야 한다. 국유부동산 및 정부 보유 주식을 매각하고 국유지의 취득과 처분, 그리고 활용에 대한 총괄적인 조정과 관리 기능을 강화하고 국유지 무상사용 및 양여를 억제할 필요가 있다.

무엇보다도 지출효율성 제고가 급선무다. 각종 분절적인 성과평가 결과를 프로그램 차원에서 통합해 예산편성에 반영하여 성과중심의 재정운용을 강화하고, 유사중복사업의 통폐합을 지속적으로 추진해야 한다. 부처 간 융합적 사고를 가지고 중복사업의 지속적 점검을 통해 중복투자를 방지하는 실효성 제고가 과제다.

사회보험을 포함한 재정 장기전망을 하는 이유는 국가전략을 마련하고자 함이다. 국민연금 개혁은 사회적 합의가 어렵지만 해법은 단순하다. 24년째 그대로인 보험료율 9%를 높이거나, 40%인 노후소득대체율을 낮추거나, 두 방법을 조합하는 것이다. 한국은 노인빈곤율이 39%로 경제협력개발기구(OECD) 평균의 3배이고, 가입 기간 평균소득 대비 연금의 비율인 소득대체율도 적은 편이어서 지급액을 더 낮추기 어렵다. 보험료율 인상도 근로자와 기업의 반발이 나올 수밖에 없다.

하지만 대선 과정에서 국민연금 개혁에 대한 국민 공감대가 커진 만큼 새 정부는 이전 정부들보다 유리한 상황이다. 출산율, 기대수명, 성장률의 변동에 따라 지급액, 보험료율이 자동 조정되는 선진국형 연금제도 도입도 검토해 볼 만하다. 기초연금을 월 40만원으로 올리는 공약, 공무원연금 등 다른 연금과의 통합도 복지제도의 큰 틀 안에서 함께 다뤄져야 한다.

조속히 비과세·감면을 축소하고, 금융 관련 세원 확충, 부가가치세율 인상, 연금보험율 인상과 수급개시연령을 조절하는 정책조합 등이 필요하다.

재정의 장기 건전성 관리와 역량 강화를 위해 잠재성장률 제고와 새로운 세원 발굴이 중요함을 다시 한번 강조하고자 한다. 조속히 비과세·감면을 축소하고, 금융 관련 세원 확충, 부가가치세율 인상, 연금보험율 인상과 수급개시연령을 조절하는 정

책조합 등이 필요하다. 아울러 교통에너지환경세는 탄력적인 재원 배분을 저해하므로 성장잠재력을 훼손하지 않고 저탄소 녹색성장을 실현하면서 재원 조달이 가능한 환경세로 개편하는 것을 신중히 검토할 필요가 있다. 가장 강조되어야 하는 부분은 신성장동력 확충, 고령자와 여성인력 활용 확대 등을 추진, 잠재성장률을 제고하는 전략 등 인적자원의 효과를 높이는 것에 있다는 점을 잊지 말아야 한다.

재정혁신의 제도적 과제

정부는 여러 차례에 걸쳐 재정준칙을 마련하려는 노력을 기울여온 바 가장 최근인 2020년에는 국가재정법의 개정을 통해 오는 2025년부터 통합재정수지 3% 적자, 국가채무비율 60%를 한계로 하는 재정준칙을 법제화하는 방안이 정부 발의로 국회에 계류 중이다. 재정준칙은 국가채무 등 재정지표가 일정 수준을 넘지 않도록 정한 규범이다. 즉, 미래세대 부담을 줄이고, 국가 신용을 유지하기 위한 재정의 마지노선이다. 전 세계적으로 92개국이, OECD 회원국 중에서는 우리나라와 터키를 제외한 34개국이 도입했다. 2008년 이래 경제위기를 극복하는 과정에서 발생한 재정악화를 완화하고, 거시경제의 불안정성을 통제하며, 인구고령화로 인해 미래세대의 재정부담이 크게 증가하는 것을 우려했기 때문이다. 구속력과 위기 시 재정의 탄력적 대응을 모두 담보할 수 있도록 적정 재정지표, 관리한도, 이행 담보방안이 설계·도입되어야 한다.

다음으로 우리나라와 같이 예산의 편성과 재정의 집행이 주로 행정부에서 이루어지는 경우 국회는 정부의 재정권한을 감독하기 위해, 그리고 재정의 회복탄력성 확보를 위해 예산심의 관점을 거시적 방향으로 전환해야 한다. 국회예산정책처의 역할 강화가 필요하다. 향후 급격한 고령화와 저출산 등으로 인해 재정건전성이 악화될 것으로 예상되므로 장기재정전망은 중립성과 함께 8대 사회보험 및 연금제도 개혁 등 대응방안이 포함되어야 한다. 장기재정전망의 초기연도에 「국가재정운용계획」에 일치시키는 문제를 검토하여 임의적으로 연결하거나 조정하지 말아야 하며 재정통계에 포함되는 범위의 차이 문제가 해결되어야 한다. 국민연금 등 적립기금 고갈 이후 대응방안도 함께 논의되어야 한다. 전략적 재원 배분과 과감한 지출구조조정을 전제로 한 실효성 있는 중기재정계획의 수립과 단년도 예산편성의 연계를 강화하고 이의 구속력을 부여하는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

아울러 나라살림 지킴이 역할과 함께 급변하는 경제·사회 여건을 반영해 탄력적인 제도운영이 될 수 있도록 예비타당성조사의 대상 그리고 사업범위의 조정, 사업별 특성을 감안한 맞춤형 타당성 평가체계 도입 등 제도개선이 필요하다. 유사 기금 간 통폐합, 특별회계와 기금 간 과부족 해소장치의 보강이 필요하며, 초·중등 및 고등·평생교육 간 투자재원 배분 효율화를 위한 중앙과 지방 간 기능조정과 연계한 재원 재배분에 대한 실행 가능한 대안 마련이 꼭 필요하다.

국가부채
어떻게 보아야 할 것인가?

글
전영준
한양대학교 경제금융학부 교수
한국재정학회장

정부가 발표한 2021년 말 국가부채와 일반정부 부채(D2)의 차이와 의미하는 바를 살펴보고 향후 대응 방향에 대해 기술하고자 한다.

들어가며

2021년 말로 국가부채가 사상 처음으로 2,000조원을 돌파하였다(2,196조 4,000억원). 1인당으로 환산하면 1,869만원으로 1년 새 236만원이 늘었다. 국가부채는 2020년과 2021년 사이 1년만에 214조 7,000억원(10.8%)이 늘었다. 이는 2021회계연도 「국가결산보고서」가 밝힌 내용이다(중앙일보 2022년 4월 6일).

국가부채와 일반정부 부채의 차이

우리나라 재정에 대해 관심을 가지고 있는 사람들은 다음과 같은 의문을 가질지 모른다. 한국의 '일반정부 부채(D2)'가 2021년 말 965.3조원으로 GDP 대비 47.3%라고 하던데 금액이 왜 이렇게 차이가 나는가? 물론 「예산춘추」 독자들은 이미 그 이유를 알고 있을 것이다. 일반인을 위해 그 원인을 간략하게 설명하고자 한다. 금액에 차이가 나는 이유는 국가부채를 여러 방식(D1, D2, D3, D4)으로 정의하기 때문이다. D2는 일반정부(중앙정부, 지방정부, 비영리 공공기관)의 부채로 정부채무의 국제 비교 시 널리 이용되는 지표이다. D2의 금액과 2,196조 4,000억원이 차이가 나는 가장 큰 원인은 D2에 연금충당부채가 포함되어 있지 않기 때문이다. 연금충당부채는 미래시점에 지급해야 하는 연금급여지출액을 현시점의 가치로 환산한 현재가치에서 미래에 징수하게 될 연금보험료 수입의 현재가치를 차감한 금액이다. 따라서 연금충당부채(이하 '연금부채'로 지칭)는 현시점에 실현된 정부부채는 아니지만 관련 제도 개편이 이루어지지 않는 한 시간이 경과함에 따라 D2 개념의 부채로 실현된다. 이러한 의미에서 연금충당부채를 정의하고 이를 추계하여 정부재정 건전성을 평가하는 광의의 정부부채(D4)에 포함시켜 활용하고 있다. 연금부채가 D2로 전환되는 것을

국제 비교에 이용되고 있는 일반정부 부채(D2)에는 연금충당부채가 포함되어 있지 않다.

방지하기 위해서는 미래의 연금급여지출액과 연금보험료 수입액의 현재가치 격차를 줄이는 제도개편이 있어야 한다. 이러한 점에서 연금부채의 심각성과 제도개편의 필요성을 인식하여야 한다.

심각한 문제를 하나 더 언급한다면, 정부가 추계하여 발표한 연금부채에는 '공무원연금'과 '군인연금'의 연금부채만 포함되어 있다는 것이다. 우리나라 공적연금에는 이 두 연금뿐만 아니라 '국민연금'과 '사립학교교직원연금(사학연금)'이 포함된다. 사학연금의 가입자 수가 공무원연금의 약 26.8%(2020년) 밖에 되지 않지만 국민연금의 경우 가입자 수가 약 18배(2020년)에 이르기 때문에 국민연금 부채규모는 공무원연금보다 상당히 클 것이다. 국민연금의 경우 공무원연금에 비하여 가입자의 연금급여 혜택과 연금보험료 부담 간의 격차가 작지만 여전히 저부담-고급여 구조를 유지하고 있어 상당수준의 연금부채가 축적되어 있다. 그러면 왜 국민연금과 사학연금의 연금부채는 D4에 포함되지 않은 것인가? 이는 연금재정 적자 발생 시 정부의 의무를 규정하는 「공무원연금법」, 「국민연금법」 상 규정의 차이에 기인한다. 공무원연금과 군인연금은 재정적자 발생 시 '적자를 정부가 보전하여야 한다'고 규정되어 있으나 국민연금과 사학연금의 경우는 '적자를 정부가 보전할 수 있다'라고 규정되어 있다. 다시 말하면 공무원연금과 군인연금 적자 보전은 정부의 의무사항이지만 국민연금과 사학연금 재정적자 보전은 임의사항으로 규정되어 있기 때문이다. 따라서 연금부채 산정 시 공무원연금과 군인연금 연금부채만 포함된다. 국민연금 재정적자 보전이 임의사항으로 되어 있다고 하더라도 미래 발생할 국민연금 재정적자를 정부가 수수방관 할 수 있을까? 국민연금급여 수급권을 획득한 사람들의 연금수급권을 외면하지 못할 것이며 확보된 수급권에 대한 국민연금급여를 지급하여야 하며 이를 위한 재원을 조달하기 위해 미래세대의 조세부담이 상향조정되어야 할 것이다.

연금충당부채에는 국민연금과 사학연금의 연금부채가 포함되어 있지 않다.

한국 정부의 부채를 어떻게 평가하여야 할까?

그러면 「국가결산보고서」 상의 연금부채를 어떻게 해석하여야 할 것인가? 먼저 연금부채가 상당 수준 과소평가되어 있다는 점을 인정하여야 한다. 이미 언급한 바와 같이 공무원연금과 군인연금 연금부채보다 큰 국민연금부채가 빠져 있다. 국민연금부채를 포함하면 우리나라 공적연금부채는 아마도 현재 추계되고 있는 연금부채의 수 배가 될 것이다. 또한 연금부채 추계가 낙관적인 가정에 입각하여 이루어졌을 가능성도 있다. 대표적인 예가 출산율 가정이다. 출산율은 향후 인구구조를 결정하는 가장 중요한 요인이다. 문제는 연금부채 추계 시 원용되는 출산율은 통계청 장래인구추계일 것인데 이 인구추계 시 상정되는 출산율 가정은 향후 합계출산율이 1.27로 상승한다는 것이다. 합계출산율이 상승 반전할 기미를 보이지 않고 오히려 더 떨어지는 경향을 보이고 있는 점을 고려하면 낙관적인(?) 출산율 가정 하에서 미래

시점의 노인인구부양비를 과소추계하여 연금재정의 수입 지출 격차를 과소평가할 수 있다. 이러한 문제는 향후의 공무원 및 직업군인 임용과 임관에 대한 가정에 입각하여 연금부채를 추계하는 공무원연금과 군인연금보다 전체 국민을 가입대상으로 하는 국민연금의 경우가 더욱 심각할 것이다. 공무원 임용과 직업군인 임관 계획이 전체 인구구조와 전혀 무관하지 않으므로 공무원연금과 군인연금도 이 문제에서 완전히 자유롭지는 못하다.

정부부채 관련 각종 지표는 한국 정부재정의 위험을 과소평가하고 있다.

「국가결산보고서」 상의 국가부채가 한국의 정부재정의 위험을 과소평가하는 요소는 이에 그치지 않는다. 미래의 정부재정의 불안요인이 될 수 있는 제도는 연금제도 이외에도 다수 있다. 그 예로 수급권보장제도(entitlement program)가 있다. 이 제도는 일정 요건을 충족하면 제도의 수혜를 받을 수 있다. 이에 대표적인 예로 공적연금이 있고 이외에도 건강보험제도, 실업보험제도, 기초노령연금, 국민기초생활보장제도 등이 있다. 실업보험제도를 제외한 나머지 세 가지 제도들의 특징은 노인인구가 늘어나면 급여지출액이 증가하는 경향이 있다. 예를 들어 건강보험급여의 경우 평균 의료비 지출이 노인층으로 갈수록 증가하며 이에 따라 건강보험급여 지출액이 증가하는 반면 경제활동인구 비중이 줄어듦에 따라 건강보험료 수입 증대가 어려워질 것이다. 노인들에 대한 보편적 급여인 기초노령연금급여와 노인층의 빈곤율이 경제활동인구보다 높은 관계로 국민기초생활보장급여 지출액도 인구고령화와 더불어 증가할 것이다. 노인인구 비중이 증가할수록 급여지출액이 증가할 것으로 예상되는 수급권보장제도는 이 이외에도 다수 존재한다. 이러한 요소들은 미래시점의 정부재정의 불안정 요소로 작용할 것이다.

대규모로 축적된 연금부채는 시간의 경과에 따라 사라지는 것이 아니라 정부회계상의 명시적 부채로 전환될 것이다. 명시적 부채로 전환되지 않게 하기 위해서는 현시점 혹은 가까운 미래에 연금부채를 줄이는 조치가 실행되어야 한다. 만일 그렇지 않다면 명시적 부채가 증가할 것이고 이 부채는 미래시점 혹은 미래세대의 조세부담 증가를 유발할 것이다. 부채는 언제 누군가에 의해 상환되어야 한다. 그 누군가는 미래세대이며 이들은 우리의 자녀, 그 자녀의 자녀, 또 그 자녀의 자녀이다. 암묵적부채로 추계되고 있지 않지만 건강보험, 장기요양보험, 기초노령연금 등에 의한 재정지출 증가도 그 누군가의 조세부담 증가로 귀결될 것이다.

혹자는 이렇게 이야기한다. 먼 미래의 상황을 지금 어떻게 예측할 수 있는가? 미래 상황에 대한 불확실성이 존재한다는 것이다. 완전히 틀린 말은 아니다. 미래재정과 관련된 불확실성 요소에는 어떤 것이 있을까? 인구구조가 정부재정에 미치는 중요한 요소이다. 인구고령화 진전속도가 느려지고 나아가 노인인구 비중 증가가 하락 반전할 가능성은 얼마나 될까? 필자는 그 가능성이 그리 크지 않다고 본다. 이미 언급한 바와 같이 통계청 장래인구추계가 낙관적인 출산율 가정에 입각하여 추계되었다는 점을 고려하면 미래 상황이 지금 예측보다 악화될 가능성이 더 높아 보인다. 다음으로 경제성장률이 높아져서 정부재정수입이 예상보다 빠른 속도로 증가할 가능성도 있다고 한다. 그 가능성도 별로 높아 보이지 않는다. 지난 20~30년간 경제성장률이 하락추세를 보여 왔고 머지않은 미래에 상승 반전할 명확한 이유를 발견하기 어렵다. 이자율이 경제성장률보다 낮게 유지되어 정부부채의 GDP 대비 비율이 낮아지면 정부부채의 절대규모가 증가하는 것은 큰 문제가 되지 않는다는 주장도

있다. 저금리 시대가 비정상적으로 오랜 기간 지속되어서 이런 주장을 하는 사람이 있을 수 있지만 작금의 현실은 이 주장을 뒷받침하지 않고 있다. 이미 금리가 상승 추세에 있으며 조만간 경제성장률을 상회할 것이다. 미래시점의 인구증가율이 음(–)으로 전환되면 경제성장률이 이자율보다 높은 상황은 도래하기 어렵다.

우리는 무엇을 해야 할까?

혹자는 우리나라 정부재정지출 증가 여력이 아직 상당히 많다고 주장한다. 위에서 언급한 사항들을 생각하면 이들의 주장에 동의할 수 없다. 우리나라는 아직 재정지출을 늘릴만한 여력이 있다고 주장하는 사람들이 자주 인용하는 수치는 한국의(D2 기준) 정부부채 수준은 GDP의 50% 수준 정도로 OECD 평균(130%, 2020년)에 크게 미달한다는 것이다. 그러나 우리나라도 재정건전성 제고를 위한 조치를 취하지 않으면 재정지출을 추가적으로 늘리지 않더라도 머지않아 OECD 평균을 따라잡고 그 수준을 상회할 것이다. 국회예산정책처는 현행의 정책을 그대로 유지하면(낙관적으로 보이는 장래인구추계를 이용하더라도) D2가 2040년에 GDP의 100%를 상회하고, 2050년에는 131.1%, 2060년에는 158%, 2070년에는 185.7%에 이를 것으로 전망하였다. D2가 국제비교에 많이 활용되고 있는 것은 사실이며 많은 사람들이 인용하고 있다. 그러나 「국가결산보고서」가 발표한 연금부채의 의미, 그리고 각종 정부부채지표들이 한국정부재정의 위험을 과소평가하는 요인들을 고려하면 D2를 기준으로 정부부채를 외국과 비교하는 것은 상황을 왜곡하는 것일 수밖에 없다. D2 기준 정부부채의 GDP 대비 비중이 외국에 비해 작으므로 우리나라는 여전히 정부재정지출을 늘리는데 문제가 없다고 주장하는 것은 한국의 정부재정 위험 관련 요소들에 대해 충분한 정보를 접하지 못하였거나 진실을 애써 외면하는 것이다. 이미 언급한 바와 같이 인구고령화는 향후 정부 재정건전성에 큰 영향을 미치는 요인이다. 우리나라는 인구고령화 진전속도가 전 세계적으로 가장 빠른 나라이며 21세기 후반기가 되면 가장 늙은 나라가 된다. 인구고령화가 정부재정에 미치는 영향에 대한 많은 연구가 있다. 그 중 인구고령화가 정부 재정의 위험을 증대시키지 않는다는 분석 결과를 제시한 연구도 있다. 그러나 이 연구 결과는 '정부가 인구고령화에 적절히 대응하면'이라는 조건 하에서 얻은 경우가 많다. 예를 들어 인구고령화의 직접적인 영향을 받는 건강보험재정의 경우 건강보험재정지출을 통제하는 적절한 조치가 있으면 인구고령화가 건강보험재정을 악화시키지 않는다는 것이다. D2 기준 정부부채 수준이 주요 외국의 수준에 비하여 낮기 때문에 정부지출을 증가시킬 여력이 있다고 주장하는 것보다 우리나라가 직면하게 될 미래 상황을 고려하여 연금제도, 건강보험제도 등의 개혁을 통해 향후에도 D2 수준의 급격한 증가를 방지하는 조치가 조기에 실행되어야 한다는 주장이 더 설득력 있어 보인다.

향후 일반정부 부채의 급격한 증가를 방지하기 위한 조치가 조기에 실행되어야 한다.

현안 진단

ISSUE

ISSUE **01**

미국의 금리인상과 한국의 정책 대응

ISSUE **02**

인플레이션의 역습: 스태그플레이션이 다가온다

ISSUE **03**

우크라이나 사태가 경제에 미치는 영향

ISSUE **04**

재정준칙과 재정위원회

01

미국의 금리인상과 한국의 정책 대응

글
김정식
연세대학교 경제학부 명예교수
전 한국경제학회장

미국의 인플레이션이 높아짐에 따라 올해와 내년 미국 연준은 큰 폭으로 금리를 높일 것이 예상된다. 미국의 금리인상은 신흥시장국의 자본유출을 불러와 외환위기를 초래할 수 있으며 금리를 높일 경우 그동안 저금리로 발생한 부동산버블이 붕괴되고 경기침체가 초래될 수 있다.
한국경제는 최근 고물가, 고금리, 고환율 등 3고를 겪고 있다. 또한 부동산버블 붕괴 위험과 무역수지 적자에다 재정수지도 적자폭이 확대되면서 국가신뢰도 하락으로 자본유출 위험에 노출되어 있다. 여기에 일본과 중국이 저금리, 고환율정책으로 인근궁핍화정책을 사용하고 있어 앞으로 한국 무역수지는 더욱 악화될 것이 우려된다.
한국이 미국 금리인상으로 인한 외환 및 금융위기의 위험에서 벗어나기 위해서는 일본과 중국의 전략적 통화정책에 적극적으로 대응해야 하며 정책당국의 올바른 금리 및 환율정책 조합선택이 필요하다. 물가도 낮추면서 동시에 부동산버블 붕괴를 막고 수출경쟁력을 확보해 자본유출도 방지할 수 있는 정책선택이 필요하기 때문이다.

미국 금리인상의 배경과 전망

미국 금리정책의 특성은 국내 인플레이션에 적극적으로 대응하는 것이다. 이는 생활물가 안정으로 국민과 연금생활자의 구매력을 보장하기 위해서다. 역사적으로 봐도 미국 연방준비제도이사회(연준)는 인플레이션이 높아질 경우 공격적인 금리인상으로 대응해 왔다. 1979년 2차 석유파동으로 인플레이션이 13%까지 높아지자 폴 볼커 당시 연준 의장은 7%대에 있던 기준금리를 단기간에 22%까지 높여서 물가를 낮췄다.

지난 3월 미국의 인플레이션은 8.5%로 1981년 이래 가장 높은 수준을 기록했다. 인플레이션이 이렇게 높아진 원인은 먼저 연준이 그동안 코로나19 사태를 극복하기 위해 유동성을 증가시켰기 때문이다. 미국 연준은 금리를 0% 수준까지 낮추고 채권을 매입하는 양적완화정책을 통해서 통화량을 증발시켰다. 그 결과 연준이 발행한 통화량을 나타내는 지표인 본원통화는 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 2020년 52% 증가했으며 2021년에도 21% 증가세를 보였다. 여기에 코로나19가 안정되면서 수요증가와 더불어 우크라이나 전쟁으로 원유 및 원자재가격 상승 그리고 운임과 임금상승 등 비용상승 요인이 겹치면서 인플레이션이 높아지고 있다. 이렇게 수요견인과 비용인상이 복합적으로 작용하고 있어 미국의 인플레이션이 단기간에 낮아지기 어렵다고 할 수 있다.

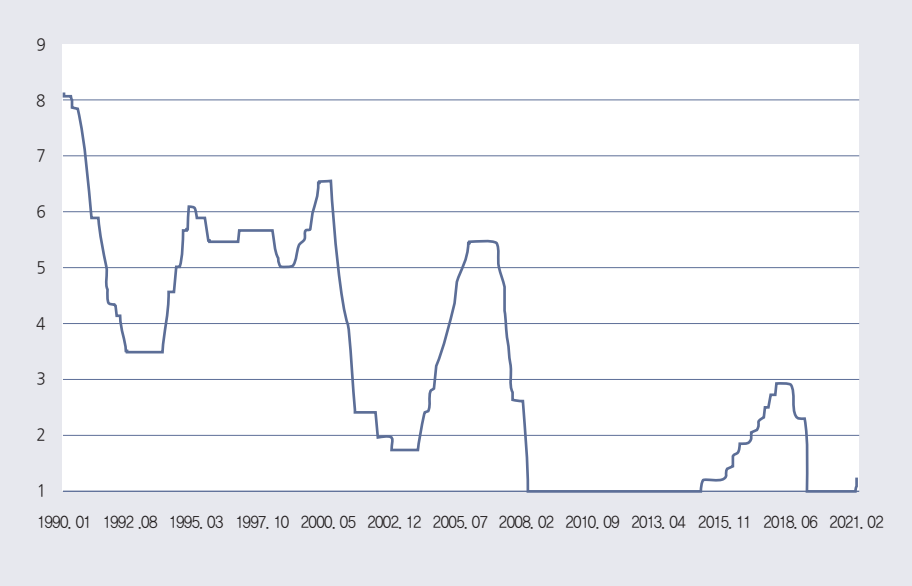
표 1 한국, 미국, 일본의 본원통화 증가율 추이 (단위: %)

구분	2018	2019	2020	2021
한국	10.6	11.3	15.5	12.3
미국	-10.7	2.9	52.4	20.9
일본	5.0	2.8	19.2	8.3

자료 한국은행 경제통계시스템, Bank of Japan, FRED

인플레이션을 낮추기 위해 앞으로 연준은 공격적으로 금리를 높여 늘어난 유동성을 흡수하고 수요를 줄이려 할 가능성이 높다. 양적완화를 중단하고 채권매도를 통해 시중유동성을 흡수하는 양적긴축을 실시할 것이 전망되며 현재 0.5%인 기준금리를 연말까지 2% 중반까지 높일 가능성이 높다. 올해 연준의 공개시장조작회의(FOMC)가 앞으로 여섯 번 남아 있는 것을 고려하면 금리를 2% 포인트 더 높이기 위해서는 적어도 세 번에 걸쳐 0.5% 포인트씩 높이는 이른바 빅스텝을 실시할 가능성이 높아지고 있다. 이러한 금리인상 행태는 과거 금리인상 패턴을 봐도 잘 알 수 있다. 〈그림 1〉에서와 같이 미국은 1990년부터 최근까지 네 차례 금리를 크게 높였는데 그때마다 단기간에 급속히 금리를 높였다. 전문가들은 연준이 내년 상반기까지 3.5%까지 금리를 높일 것으로 전망하고 있다.

그림 1 미국 연방기금 금리 추이(1990. 1~2022. 2) (단위: %)



자료 한국은행, 경제통계시스템

미국 금리인상의 영향

미국 금리가 높아질 경우 세계경제는 물론 한국경제는 큰 영향을 받게 된다. 먼저 자본이 신흥시장국으로부터 미국으로 유출된다. 런던경영대학(London Business School)의 Helene Rey 교수는 국제 간 자본이동 흐름의 결정요인 중 가장 중요한 요인으로 미국 금리를 지적한다. 미국 금리가 높아지면 세계는 안전자산인 달러를 선호하면서 신흥시장국에서 미국으로 자본이동이 발생하고, 그 결과 신흥시장국에서는 외환부족으로 외환위기를 겪거나 혹은 부동산이나 주식가격 등 자산가격버블이 붕괴되면서 금융위기를 겪게 된다고 강조한다.

미국이 금리를 높이는 시기에 세계는 외환위기나 금융위기를 겪은 적이 많았다.

신흥시장국은 이러한 자본유출을 피하기 위해 금리를 높이게 되며 통화정책의 동조화 현상이 나타나게 된다. 금리가 인상되는 경우 소비와 투자가 위축되면서 세계 경기가 침체되고 성장률이 둔화되며 이 때문에 수출의존도가 높은 신흥시장국은 수출감소로 무역수지 악화와 경기침체를 겪게 된다.

부동산버블도 붕괴가 우려된다. 금리와 부동산 가격은 밀접한 관계를 가지고 있다. 대출을 통해서 주택 등 부동산 매입자금을 마련하기 때문이다. 금리인상은 이자부담을 늘어나게 해 부동산의 수요를 줄이고 결국 가격을 낮춘다. 미국과 일본의 과거 경험을 보면 단기간에 금리를 3% 포인트 이상 높일 경우 부동산버블이 붕괴된 사례들이 많다. 부동산이나 주가버블의 붕괴는 대출을 해준 금융회사의 부실을 불러와 금융시스템이 붕괴되는 금융위기를 초래한다.

실제로 미국이 금리를 높이는 시기에 세계는 외환위기나 금융위기를 겪은 적이 많았다. 1997년 직전에도 미국은 금리를 크게 높였는데 그 직후 아시아는 자본유출로 외환위기를 겪었으며 2000년에는 미국의 닷컴버블이 붕괴되었다. 또한 2008년 글로벌 금융위기 전에 미국이 금리를 큰 폭으로 높이자 미국과 영국의 부동산버블이 붕괴되면서 글로벌 금융위기가 발생했다. 2015년에도 미국은 금리를 높이기 시작했으나 2020년 코로나19 사태로 금리인상이 중단되었다. 이러한 역사를 가진 미국 연준이 올해부터 다시 금리를 높이기 시작하면서 세계는 위기가 올 것을 우려하고 있다.

미국 금리인상과 한국경제

한국경제는 현재 다양한 대내외적 충격에 직면하고 있다. 코로나19 사태로 재정지출이 늘어나면서 재정적자가 GDP에서 차지하는 비중이 6%로 늘어나 있으며 국가부채 또한 GDP에서 차지하는 비중이 50%를 상회하고 있다. 재정적자와 국가부채의 증가속도가 너무 빨라 국제통화기금(IMF)은 재정건전성 악화에 대한 우려를 표명하고 있다. 여기에 저출산으로 저성장구조가 고착화되면서 세수가 늘어나기 어렵고 또한 고령화가 진전되면서 복지수요가 늘어나 재정지출 증가로 재정건전성은 앞으로 더욱 악화될 것이 우려된다.

부동산버블도 문제다. 코로나19 사태 이후 한국은행의 저금리 정책과 통화량 증발로 시중유동성은 크게 늘어나 있다. 이 때문에 최근 5년 동안 주택가격은 2~3배 상승했다. 단기간에 급격히 오른 부동산 가격은 금리를 높일 경우나 경기침체가 심화되면 버블이 붕괴될 가능성이 높다. 버블 붕괴는 대출부실을 초래해 금융위기의 위험을 높인다.

물가도 오르고 있다. 필수재인 주택가격 상승은 부의 불평등을 심화시킬 뿐만 아니라 주거비용을 높여서 임금을 크게 올리게 된다. 이는 대기업의 올해 임금상승률이 10%에 이르고 있는 현실을 봐도 잘 알 수 있다. 임금인상은 인플레이션을 초래하고 인플레이션은 다시 임금인상을 유발하는 악순환이 지속되면서 한국의 수출경쟁력은 약화되고 경제성장률이 둔화되는 악영향을 미칠 것이 우려된다. 여기에 원유와 원자재가격이 인상되고 미국의 금리인상으로 환율이 높아지면서 수입물가 또한 크게 오르고 있어 인플레이션은 더욱 높아질 것이 우려된다.

자본유출 위험도 높아지고 있다. 그동안은 재정적자가 늘어나면서 재정건전성이 악화되는 데도 불구하고 한미통화스와프와 수출보다 수입이 더 크게 감소하면서 경상수지가 흑자를 유지해 국가의 대외신뢰도가 높게 유지되어 왔다. 그러나 최근 원유가격과 원자재가격 상승으로 수입금액이 늘어나 무역수지 적자가 지속되고 있다. 여기에 미국 금리인상으로 환율이 높아질 경우 환차손을 우려한 외국투자자본의 유출로 외환위기 위험도 상승하게 된다. 그동안 안전판 역할을 해오던 한미통화스와프도 작년 말 종료되면서 외환시장을 불안하게 하는 요인이다.

정책 대응 방안

한국경제에는 고물가, 고환율, 고금리 등 3고 외에도 재정건전성 악화, 부동산버블 붕괴 우려, 자본유출로 인한 외환위기위험 증가 등 많은 문제들이 혼재되어 있다. 여기에 미국의 금리인상과 코로나19 확산으로 인한 중국의 도시봉쇄로 글로벌 공급망 차질이라는 대외적 충격이 가해지면 한국경제는 퍼펙트 스톰의 위기에 직면할 가능성이 높다.

먼저 사용할 정책수단이 마땅치 않다. 이는 한국경제가 딜레마 상태에 빠져있기 때문이다. 정부가 사용할 수 있는 거시경제정책으로는 금리정책, 재정정책, 환율

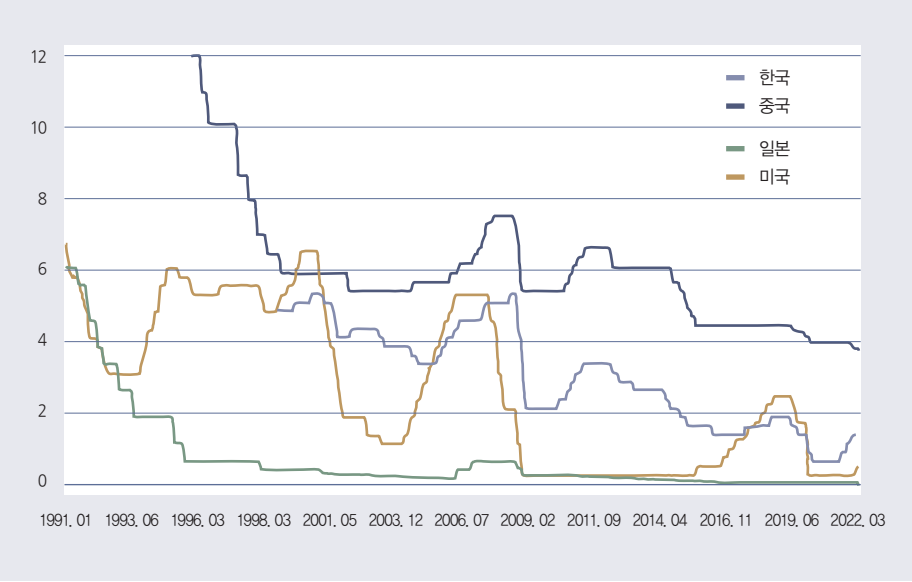
정책이 있다. 먼저 금리정책의 경우 국내적으로는 물가를 안정시키고 대외적으로는 미국금리 인상으로 인한 자본유출을 막기 위해서는 금리를 큰 폭으로 높일 필요가 있다. 그러나 금리를 높일 경우 부동산버블 붕괴와 가계부채 부실화가 우려되고 경기침체로 실업이 더욱 늘어나는 문제가 발생하게 된다.

환율정책을 보면, 국가신뢰도를 높여 자본유출을 피하기 위해서는 환율을 높여 수출증대로 무역수지 흑자를 유지해야 한다. 그러나 환율을 높이면 수입물가가 더욱 높아지는 문제가 있으며 환율의 변동성이 커지면 자본유출이 가속화될 수 있다. 재정정책 역시 사용하기 쉽지 않다. 코로나19 사태로 이미 재정건전성이 크게 악화되어 있어 실제로 경기를 부양하기 위해 확대재정정책을 사용하기 어려운 상황이다. 무역수지가 악화되고 있는 상황에서 재정건전성 악화가 가속화될 경우 대외신뢰도가 하락하면서 자본유출로 외환위기의 위험에 노출될 수 있기 때문이다.

일본과 중국이 전략적으로 사용하고 있는 금리 및 환율정책도 한국경제를 위협하는 요인이다. 일본은행의 구로다 총재는 미국 금리인상에도 불구하고 일본은 완화적 통화정책을 사용할 것을 천명하고 있다. 또한 중국 인민은행도 지불준비율을 인하해 완화적 통화정책을 시행하고 있다. 〈그림 2〉에서와 같이 일본과 중국은 미국이 금리를 높이는 시기에는 완화적 통화정책으로 탈동조화 정책을 사용했다. 이러한 일본과 중국의 전략적 통화정책은 인근궁핍화정책으로 환율을 높이는 데 목적이 있다. 미국이 긴축 통화정책을 사용하는 시기에 완화적 통화정책을 사용하는 경우 엔저나 위안화가치를 낮추어 일본과 중국의 수출경쟁력이 높아질 수 있으며 수출증가로

국내 경기를 부양할 수 있고 무역수지 흑자로 국부를 축적할 수 있기 때문이다. 과거에 일본과 중국은 외환시장개입을 통해 환율을 올리고 외환보유고를 축적하는 중상주의적 정책을 사용했다. 그러나 최근 미국이 외환시장 개입을 통한 환율조작을 강력히 규제하자 이들 국가는 통화정책을 통해 환율을 높이는 전략을 사용하고 있다.

그림 2 한국, 일본, 중국의 기준금리 변화추이(1991. 1~2022. 3) (단위: %)



자료 한국은행, 경제통계시스템

문제는 한국은 일본이나 중국과 같이 저금리, 고환율 정책을 사용할 수 없다는 것이다. 중국은 자본자유화를 하지 않아 탈동조화 정책에도 불구하고 자본유출로 외환위기를 염려하지 않아도 된다. 일본 역시 엔화가 국제통화이며 대외신뢰도가 높아 자본유출을 우려하지 않고 완화적 통화정책을 사용할 수 있다. 그러나 한국은 그동안 저금리정책으로 시중유동성이 늘어나 부동산버블이 생성되어 있으며 자본자유화로 인해 미국과의 금리 차이가 커질 경우 자본유출로 외환위기를 우려해야 한다.

일본과 중국의 전략적 통화정책의 결과는 이미 나타나고 있다. 엔·달러 환율은 130엔대에 근접하고 있으며 이 때문에 원·엔 환율은 960원대까지 떨어졌다. 위안·달러 환율도 6.8위안을 돌파해 급격히 평가절하되고 있다. 과거에도 원·엔환율이 1,000원 이하로 하락하면 한국의 수출이 감소하면서 무역수지 악화로 위기에 직면했던 적이 있다. 지금은 이러한 상황이 반복될 가능성이 높아지고 있는 것이다.

지금은 한국경제가 위기를 겪지 않도록 정책당국의 현명하고 신중한 정책선택이 그 어느 때보다 중요한 시기다.

미국의 금리인상과 일본의 엔저에 대응하기 위한 한국 정책당국의 해법은 무엇일까. 선택할 수 있는 정책조합에는 고금리, 고환율정책과 고금리, 저환율정책이 있다.

일본, 중국과 같은 저금리정책은 인플레이션과 부동산버블의 상황에서 선택이 가능하지 않기 때문이다. 먼저 고금리정책의 경우는 보완정책을 동시에 실시해야 한다. 금리인상으로 인한 부동산버블 붕괴를 막기 위해서는 지금 사용하고 있는 부동산 관련 대출규제나 조세정책을 점진적으로 완화할 필요가 있다. 금리인상과 대출규제 그리고 강한 조세정책을 모두 함께 사용할 경우 내년 이후 버블 붕괴가 초래될 수 있다. 금리를 큰 폭으로 높일 때는 나머지 규제를 점차적으로 완화해 부동산 가격을 연착륙시켜 금융부실이 발생하는 것을 막아야 한다.

저환율보다는 고환율정책이 필요하다. 저환율정책의 경우 수입물가는 안정될 수 있으나 무역수지 악화로 자본유출이 늘어날 수 있기 때문이다. 따라서 환율을 높여 수출경쟁력을 확보해 무역수지 악화를 막고 일본의 엔저로 인한 수출경쟁력 약화에도 대응할 필요가 있다. 비록 최근 일본의 제조업 해외생산이 늘어 과거와 같이 한국 수출에 큰 영향을 미치지 못할 수도 있지만 코로나19가 안정될 경우 엔저는 여행 등 서비스수지 악화에 영향을 줄 수 있다. 한국은 아직도 많은 제조업 수출 품목에서 일본과 중국과 경쟁 관계에 있다는 점을 고려하면 엔저와 위안·달러 환율상승을 등한시할 수는 없다.

한국은 미국의 금리인상으로 현재 퍼펙트 스톰의 위기에 직면해 있다. 미국의 금리인상에 대응하기 위해서 정책당국은 고차원의 방정식을 풀어야 한다. 일본과 중국의 전략적 통화정책을 경계할 필요가 있으며 금리정책과 환율정책의 올바른 조합과 그 부작용을 줄여주는 보완정책도 필요하다. 지금은 한국경제가 위기를 겪지 않도록 정책당국의 현명하고 신중한 정책선택이 그 어느 때보다 중요한 시기다.

02

인플레이션의 역습:
스태그플레이션이 다가온다

글
안동현
서울대학교 경제학부 교수

1분기 미국의 경제성장률이 마이너스를 기록하면서 스태그플레이션에 대한 우려가 본격화되고 있다. 이미 초인플레이션(hyperinflation)은 선진국이나 신흥국, 저개발국가를 망라해 지구촌 곳곳에서 현재 진행중이다. 이에 맞서 예고된 미 연준의 급격한 금리인상은 수많은 저개발국가들의 연쇄 디폴트를 초래할 것으로 우려된다. 이러한 인플레이션의 발생요인과 스태그플레이션 가능성 및 전망에 대해 간략히 정리해 본다.

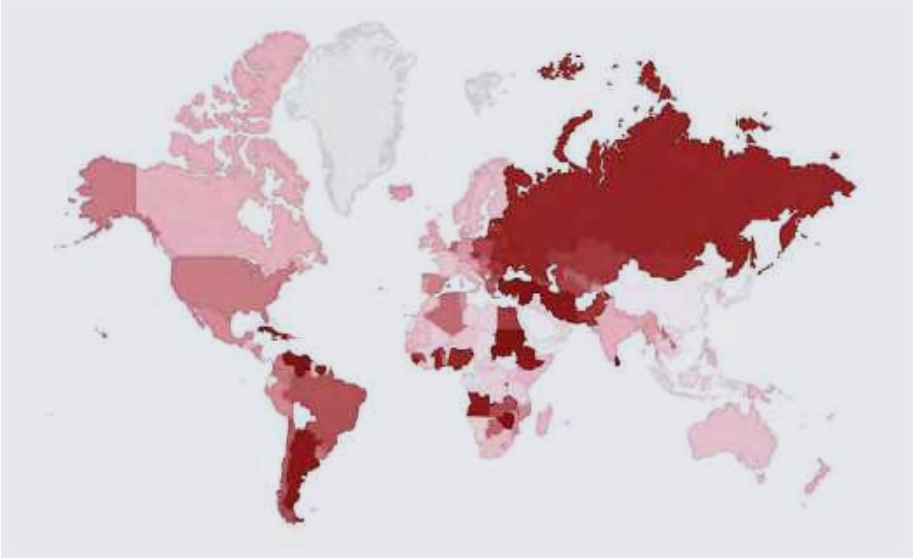
현지 시각으로 지난 4월 28일 미국이 지난 1분기 경제성장률을 발표했다. 전년동기 대비 성장률은 시장의 예측치 1%를 하회하는 −1.4%로 코로나19 사태 발발로 경제가 타격을 받았던 2020년 2분기 이후 처음으로 마이너스 성장을 기록했다. 반면 작년 5%에 진입했던 미국의 소비자물가상승률은 고공행진을 계속하면서 마침내 2월 기준으로 8.5%를 기록했다. 1983년 이후 거의 40년 만에 보는 초인플레이션(hyperinflation) 상황에서 마이너스 성장이 발표되자 스태그플레이션에 대한 우려가 본격화되고 있다.

글로벌 인플레이션 진행 상황: 예외가 없다

현재 진행되고 있는 인플레이션의 현주소는 어디쯤일까? 앞서 말한 바와 같이 미국의 소비자물가상승률은 2월 기준으로 무려 8.5%다. 악몽과 같던 70년대 말 80년대 초의 스태그플레이션 이후 최고 수치다. 미국만이 문제가 아니다. 〈그림 1〉에서 보듯 지구촌 곳곳이 인플레이션에 몸살을 앓고 있다. 3월 기준 7.4%의 인플레이션을 기록한 독일을 비롯해 유럽 대부분이 지난 두 달간 인플레이션이 급증했다. 우크라이나 전쟁의 직격탄을 맞은 것이다. 유럽은 전력생산과 난방을 LNG(액화천연가스)에 의존하는데 전체 사용량의 1/3을 러시아에서 수입한다. 전쟁으로 인해 유럽의 산업용 에너지 가격은 75%, 소비자 가격은 25% 급등했다. 그야말로 대란 수준이다.

아시아로 눈을 돌리면 자원대국이라는 호주와 뉴질랜드가 1분기 각각 5.1%, 6.9%의 물가상승률을 기록했다. 작년 10월부터 3%대를 돌파한 우리나라의 경우 마침내 3월 기준 4.1%로 4%를 돌파했다. 지난 4월 24일 국제통화기금(IMF) 발표에 따르면

그림 1 | 인플레이션 지형도(색깔에 따라 2%, 5%, 10%, 15% 이하, 15% 이상으로 분류)



출처 tradingeconomics

최근 IMF는 저소득 국가 73개 중 41개국이 심각한 부채 위험에 노출되어 있다고 우려를 표했고 이 중 12개국은 연내 디폴트를 선언할 것으로 예상된다. 향후 미 연준과 인플레이션의 치열하고 지난한 전쟁 속에 많은 신흥국들이 유탄에 쓰러질 것으로 우려된다.

우리나라의 소비자물가상승률 전망치는 4%로 아시아 선진국 8개국의 평균인 2.4%보다 1.6% 높은 수치다. 요즘 잘 나가는 대만의 경우 3월 기준으로 3.27%로 비교적 선방하고 있는 편이고 30년간 디플레이션을 겪고 있는 일본의 경우가 1.2% 정도에 불과하다.

개발도상국의 경우는 더 심각한 상황에 처해 있다. 악성 인플레이션으로 유명한 짐바브웨는 말할 것도 없고 수단, 에티오피아, 나이지리아부터 남아프리카 공화국에 이르기까지 대부분의 아프리카 국가들에서 6% 이상의 인플레이션이 발생하고 있다. 남미의 경제대국인 브라질의 경우 인플레이션이 현재 12%에 육박하고 아르헨티나의 경우는 55%다. 차베스와 마두로의 연속된 실정으로 경제가 추락한 베네수엘라는 말할 것도 없다.

글로벌 경제를 휩쓸고 있는 초인플레이션은 경제가 취약한 국가에는 치명상을 입힐 수 있다. 스리랑카가 첫 번째 희생양이 되었다. 권력을 독점한 라자팍사 가문의 실정과 겹쳐 석 달 연속 10% 중후반대로 최악의 물가난을 겪더니 마침내 510억달러에 달하는 대외부채 상환을 유예하는 단기 디폴트를 선언했고 사실상 달러에 고정된 스리랑카 루피는 가치가 40%가량 폭락했다. 스리랑카 뿐만이 아니다. 에콰도르, 레바논, 잠비아 등은 이미 IMF에 구제 요청을 신청했다. 이외에도 파키스탄, 튀니지, 이라크, 이집트, 가나, 페루, 에디오피아 등 초인플레이션을 겪고 있는 상당수 국가들이 미국의 금리 인상으로 달러 가치가 폭등하자 디폴트 위험에 처해 있다. 최근 IMF는 저소득 국가 73개 중 41개국이 심각한 부채 위험에 노출되어 있다고 우려를 표했고 이 중 12개국은 연내 디폴트를 선언할 것으로 예상된다. 1994년 미국이 금리를 인상하면서 멕시코의 페소 위기가 터졌고 이러한 위기는 남미 전역으로 확산되었다가 결국 1997년 아시아 외환위기로까지 번졌다. 향후 미 연준과 인플레이션의 치열하고 지난한 전쟁 속에 많은 신흥국들이 유탄에 쓰러질 것으로 우려된다.

인플레이션의 요인: 글로벌 공급망 붕괴, 우크라이나 전쟁

주지하다시피 현재 인플레이션은 전 세계를 휩쓴 코로나19 사태로 인해 발생한 수요와 공급의 회복에 이격이 발생하면서 촉발되었다. 각국이 코로나19로 인한 사회적 거리두기나 도시 봉쇄와 같은 방역대책으로 글로벌 공급망이 무너졌다. 글로벌 공급망은 서플라이 체인이란 용어가 의미하듯 네트워크로 구성되어 있다. 네트워크는 기본적으로 노드(node)라고 부르는 생산거점들과 이 노드들이 연결되는 물류, 즉 운송망으로 구성되어 있다. 이렇게 원자재-소재-자본재-부품-완제품으로 이어진 촘촘한 네트워크를 통해 생산 및 물류비용을 절감할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 이 중 하나라도 문제가 되면 네트워크 전체가 작동하지 않는 치명적 약점을 띠고 있다.

1990년대부터 시작된 세계화(globalization)의 바람을 타고 이러한 공급망은 글로

벌화되었다. 원자재 매장량이 풍부한 국가들로부터 원자재를 구매하고 이를 바탕으로 상대적으로 자본이 축적된 국가들이 자본재와 부품 및 소재를 생산한 후 상대적으로 값싼 노동력을 지닌 국가에서 완제품을 생산하는 글로벌 공급망이 형성되었다. 그런데 코로나19가 전 세계로 퍼지면서 이러한 글로벌 공급망의 노드마다 생산에 차질이 빚어지게 되었다. 코로나19의 가장 큰 특징은 차별성에 있다. 백신 공급이 선진국에 집중되면서 보다 일찍 포스트 코로나로 전환이 가능해진 반면 백신 공급이 원활치 않은 신흥국은 여전히 고강도 방역 정책으로 맞설 수밖에 없었다. 한 국가가 방역에 성공해 산업이 정상화되어도 공급망에 참여한 다른 국가가 방역에 실패하면 네트워크는 작동하지 않는다. 이로 인해 2년의 시간이 소요되었지만 아직도 글로벌 공급망의 회복은 요원하다. 또한 지난 15년간 누적되어온 해운산업의 적자에 따른 후유증으로 노드들을 연결하는 물류대란이 겹치면서 공급망 문제는 더 악화되었다. 그런 와중에 글로벌 상품 수요의 대부분을 차지하는 선진국이 보다 일찍 탈코로나에 성공하면서 수요가 회복되자 공급과 엇박자가 발생한 것이다.

여기에 우크라이나 전쟁은 불에 기름을 부은 격이 되었다. 전쟁의 당사자인 러시아와 우크라이나는 글로벌 공급망에 있어 매우 중요한 국가들이다. 러시아의 가장 강력한 무기는 군사력이 아니라 가스와 석유라고 부를 만큼 러시아는 천연자원의 보고다. Statistica에 따르면 전 세계 자원 부국 1등이 러시아로 총 가치가 80조달러에 육박한다. 상기한 바와 같이 특히 LNG 부문이 문제다. LNG 생산에 있어 미국에 이어 세계 2위 국가다. 러시아가 우크라이나를 침공한 후 2020년 한때 1.8달러까지

원자재 가격이 치솟고 초인플레이션이 발생하자 자유무역주의라는 세계화의 기본 질서가 붕괴되고 있다. 자국민들의 원성과 불만을 불식시키기 위해 각자도생의 정치가 펼쳐지면서 인도네시아가 팜유 수출을 금지했다. 이런 식으로 저마다 자원을 무기화할 경우 잘못하면 네트워크 회복은커녕 붕괴가 되면서 전 세계경제가 공멸할 수도 있다.

떨어졌던 천연가스 가격은 현재 6.9달러에 이른다. 원유가격 역시 이미 100달러 이상으로 치솟았다.

전쟁의 또 다른 당사자인 우크라이나는 국토 대부분이 비옥한 흑토로 덮여 있기 때문에 예로부터 '유럽의 빵 바구니(bread basket of Europe)'로 불릴 정도로 세계 3대 곡창지대 중 하나다. 전 세계 밀 수출의 10%, 옥수수 수출의 18%를 차지한다. 이렇다 보니 2020년 말 부셸당 5달러였던 밀 가격은 현재 12달러로 폭등했고 3달러에 불과했던 옥수수 가격은 8달러를 돌파했다.

원자재 가격이 치솟고 초인플레이션이 발생하자 자유무역주의라는 세계화의 기본 질서가 붕괴되고 있다. 자국민들의 원성과 불만을 불식시키기 위해 각자도생의 정치가 펼쳐지면서 인도네시아가 팜유 수출을 금지했다. 이런 식으로 저마다 자원을 무기화할 경우 잘못하면 네트워크 회복은커녕 붕괴가 되면서 전 세계경제가 공멸할 수도 있다. 한마디로 총체적 난국이다.

경제성장률: 침체에 대한 경종을 울리다

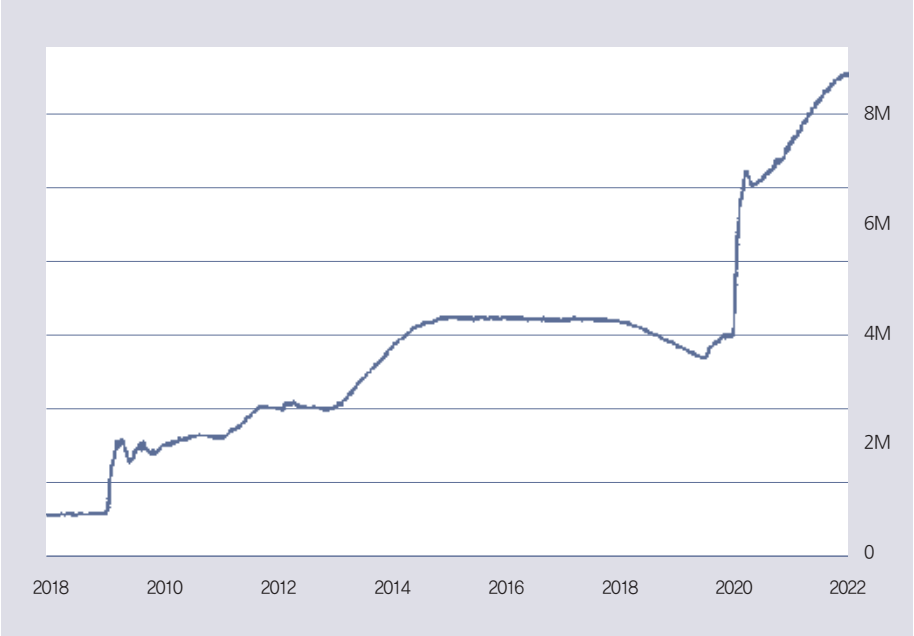
최근 IMF는 올해 글로벌 경제의 성장률을 3.6%로 전망했다. 작년 6.1%와 비교해 대폭 낮아진 수치라고 볼 수 있으나 작년의 성장률은 2020년 코로나19로 인한 경기침체에 따른 기저효과가 더해진 숫자이기 때문에 크게 실망할 필요는 없다. 그러나 작년 말 전망치에 비해 무려 0.8%가 낮아진 점에 주목할 필요가 있다. 전체적으로 진단하면 코로나19로 인해 2020년 단기적 경기침체에 빠진 후 작년 글로벌 경제가 회복에 박차를 가하는 와중에 인플레이션과 우크라이나 전쟁으로 회복세가 꺾인 것이

다. 이런 와중에 미국의 1분기 성장률이 예상치 못한 마이너스를 기록하면서 스태그플레이션에 대한 우려가 본격화되었다. 지난 3월 뱅크오브아메리카(BoA)가 300여 명의 펀드매니저를 대상으로 설문조사를 진행한 'Global Fund Manager Survey'의 결과에 따르면 약 60%의 응답자들이 향후 미국 경제가 스태그플레이션에 빠질 것이라고 예측했다.

미 연준의 실책: 기본을 무시하면 경제는 언젠가 보복한다

미 연준 역시 이러한 사태의 책임에서 자유로울 수 없다. 2020년 3월 코로나19 사태로 글로벌 증시가 추락하자 전가의 보도처럼 다시 제로금리와 양적완화를 들고나왔다. 코로나19는 록다운과 같은 방역 정책으로 정상적인 영업이 불가능한 만큼 매출이 순식간에 증발하는 문제가 있다. 이러한 매출 감소는 현금흐름에 치명적으로, 특히 매출회전율이 높은 기업이나 자영업자, 식음료 및 숙박업에는 사형선고를 내린 격이나 다름없다. 2020년 2분기 미국의 경제성장률이 –31.2%에 이른 것을 보면 그 충격이 어느 정도였는지 여실히 드러난다. 이에 대처하기 위해 일단 대규모 유동성을 공급하는 것에 대해서는 이견이 없다. 그런데 풀어도 너무 풀었다. 2020년 3월부터 5월까지 석 달간 무려 3조달러 정도를 풀었다. 이는 2008년 9월 금융위기 직후부터 6년 동안 세 차례의 양적완화를 통해 공급한 규모와 유사한 수준이다. 이후에도 추가로 2조달러라는 막대한 유동성이 글로벌 경제에 공급되었다. 이 정도면 버냉키가

그림 2 미 연준의 대차대조표(보유자산) 규모 변화



출처 미 연준(Federal Reserve)

유동성의 과다복용이 인플레이션의 보복으로 되돌아온 격이다. 결국 파티는 끝났고 이제 사상 초유의 '빚 잔치'를 해야 하는 상황에 내몰린 것이다.

언급했듯이 거의 헬리콥터에서 돈을 살포한 수준이다. 문제는 미국의 경기가 그 정도로 심각한 상황은 아니었던 데 있다. 실제 2020년 2분기 경기가 –31.2% 후퇴했지만 다음 3분기에 바로 33.8%로 회복했다. 따라서 적어도 작년 상반기부터는 과도하게 풀린 유동성을 조금씩 흡수했어야 했다.

이러한 연준의 오판에는 단기 기억으로 인한 오류가 있다. 금융위기 이후 그렇게 달러를 공급했지만 인플레이션은 발생하지 않았고 오히려 디플레이션 우려가 글로벌 경제를 지배했다. 여러 이유가 있지만 4차 산업혁명으로 인한 노동 수요의 감소와 풀린 돈이 대부분 자산시장으로 흡수되면서 회복은 더디고 인플레이션은 목표치 2%를 하회했다. 그렇다 보니 유동성 공급과 인플레이션 발생이라는 인과관계에 대해 시장이나 연준이나 모두 둔감해진 것이다. 이러한 단기 기억의 왜곡으로 이전보다 '더 빠르게, 더 많이' 돈을 퍼부은 것이다. 그러나 금융위기 사례는 이례적인 현상이고 결국 돈을 풀면 돈의 가치는 하락할 수밖에 없다. 이렇게 풀린 돈이 수급 격차로 인해 발생한 인플레이션의 불씨를 발화시킨 결정적 요인이 되었고 풀린 돈의 상당 부분이 해외로 차입되어 개도국의 연쇄 부도 위험을 촉발한 것이다. 여기에 풀린 돈의 일부는 상품시장(commodity market)으로 흘러가 원유와 같은 원자재 및 곡물 시장에 투기 자금으로 활용되어 인플레이션을 더욱 부추기고 있다. 어떻게 보면 경제학의 가장 기본적인 원리를 무시한 결과로 유동성의 과다복용이 인플레이션의 보복으로 되돌아온 격이다. 결국 파티는 끝났고 이제 사상 초유의 '빚 잔치'를 해야 하는 상황에 내몰린 것이다.

대응책 부재: 총체적 위험관리 시스템 작동시켜야

상기한 바와 같이 현재의 인플레이션은 공급곡선이 좌측으로 이동하고 수요곡선이 우측으로 이동해 발생한 것이다. 특히 전자가 인플레이션에 미친 영향이 더 크다고 진단할 수 있다. 문제는 이런 상황에서 특별한 처방약이 없다는 것이다. 인플레이션은 누르고 경기는 활성화할 수 있는 대책이란 존재하지 않는다. 예를 들어 통화를 긴축하면 수요곡선을 좌측으로 이동시켜 물가를 잡더라도 엄청난 경기후퇴를 각오해야 한다. 경기하강을 막기 위해 재정지출을 늘릴 경우 물가를 자극하지 않도록 소비자에게 이전되는 연결선을 끊어야 하는데 그럴 경우 경기를 끌어올리는 효과가 반감된다. 결국 인플레이션과 경기침체라는 두 낭떠러지 사이에 안개가 자욱한 도로를 운전해야 하는 상황에 비견될 수 있다. 너무 한쪽 편에 쏠리지 않도록 조심해서 운전하는 수밖에 없고 그러면서 상황이 조금씩 나아지길, 즉 글로벌 공급망이 회복되면서 공급곡선이 우측으로 움직일 때까지 사고가 나지 않기를 기대해야 한다. 그러나 상황이 그리 녹록지 않다. 최근 베이징의 봉쇄나 우크라이나 전쟁에서 보듯 글로벌 공급망이 회복되는 데는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예측된다.

우리나라 경제 역시 이러한 충격에서 자유로울 수 없다. 내년 말까지 그야말로 글로벌 경제는 살얼음판을 겪는 지난한 고행이 계속 될 것으로 전망되고 우리나라 역시 이를 예의 주시하면서 정부와 민간 공히 총체적 위험관리 시스템을 작동해 대응하는 수밖에 없다.

더군다나 인플레이션의 특징은 지속성(persistence)이 매우 높다는 점이다. 쉽게 말해 지난 달 인플레이션이 3.5%라면 다음 달 인플레이션도 3.5% 내외가 될 확률이 매우 높다. 한번 초인플레이션이 발생하면 정상화되는 데 상당한 시간이 소요된다. 따라서 작년 5월부터 본격화된 인플레이션이 정점을 찍고 하락해 정상적인 수치, 대부분의 선진국에서 2%로 설정한 수치로 내려가려면 우크라이나 전쟁과 같은 돌발 변수가 사라지더라도 아무리 낙관적으로 봐도 최소 1년 이상은 소요될 것으로 전망된다. 과거 볼커(Paul Volker) 의장이 주도했던 통화긴축은 스태그플레이션을 잡는 데 1979년부터 1983년까지 4년의 시간이 소요되었고 그 기간 동안 –2% 내외의 경기침체를 두 번 겪는 더블 딥(double dip)을 경험해야 했다.

따라서 적어도 내년 상반기까지는 지금의 인플레이션이 정상화되기를 기대하기는 쉽지 않을 것 같다. 최근 선물 시장의 예측치를 보면 그 와중에 미국의 정책금리는 연말까지 2.75%, 내년 상반기까지 3.25%까지 상승할 것으로 예상하고 있다. 1년 사이에 금리가 무려 3%가량 치솟을 가능성이 높은 것이다. 이럴 경우 상기한 바와 같이 상당수의 개도국들이 연쇄적으로 디폴트를 선언할 수밖에 없고 그 여파로 우리나라 환율도 치솟을 수 있다. 전 세계에서 가장 높은 가계부채 비율을 안고 있는 우리나라 경제 역시 이러한 충격에서 자유로울 수 없다. 내년 말까지 그야말로 글로벌 경제는 살얼음판을 겪는 지난한 고행이 계속 될 것으로 전망되고 우리나라 역시 이를 예의 주시하면서 정부와 민간 공히 총체적 위험관리 시스템을 작동해 대응하는 수밖에 없다.

03

우크라이나 사태가 **경제에 미치는 영향**

글
정민현
대외경제정책연구원 러시아유라시아팀 부연구위원

우크라이나 사태가 장기화되면서 경제 전반의 불확실성이 점증하고 있다. 우리나라에 미치는 직접적 영향은 제한적이지만, 주요 수입품인 화석연료 가격 급등으로 인한 인플레이션 심화 및 순수출 하락은 우리 경제에 부담으로 작용할 것이다. 대외경제 의존도가 높은 우리 경제는 이번 사태로 촉발된 글로벌 통상환경의 장기적 변화에도 능동적으로 대응해야 한다.

우크라이나 사태가 한국경제에 미치는 단기적 영향

우크라이나 위기가 우리 경제에 미치는 단기적 영향은 제한적이다. 적어도 교역과 투자 면에서는 그렇다. 러시아와의 교역액과 러시아에 대한 직접 투자액이 전체 교역액과 투자액에서 차지하는 비중은 높지 않기 때문이다. 그러나 고강도의 대(對)러시아 제재가 장기화하면 우리 경제도 큰 충격을 받을 수 있다. 제재 장기화에 대한 선제적 대비책 마련이 필요한 이유다.

특히, 에너지 가격 상승에 의한 인플레이션이 문제다. 러시아산 화석연료 공급 감소가 발생하면 우리 기업의 생산 비용상승에 그치는 것이 아니라 생산성마저 악화할 수 있다. 우리 경제가 화석원료 전량을 거의 수입에 의존한다는 점, 생산 비용에서 화석연료가 차지하는 중요성이 상대적으로 높은 제조업 부문의 생산·수출 비중이 높다는 점을 고려하면 이번 사태는 우리 실물 경제의 구조적인 문제를 초래할 수 있다. 화석연료 수급 차질로 인한 생산성 악화 문제는 대외충격에 상대적으로 더 취약한 중소기업에 비대칭적으로 더 크게 작용할 수 있으므로 수출 중심 제조업 중소기업에 대한 장기적 차원의 선별적 대응책을 마련할 필요가 있다.

화석연료를 포함한 국제 원자재 공급 차질로 빚어지는 인플레이션은 미국을 비롯한 주요국의 통화 긴축을 강요한다는 점도 문제다. 당장 5월에 열리는 미국의 연방공개시장위원회(FOMC)는 0.5%p 이상의 금리 인상을 단행했다. 국제금융시장에 긴밀히 연결된 우리 금융시장에도 충격이 있을 수밖에 없다. 무엇보다 우려되는 것은 환율이다. 최근 환율은 강한 달러 수요에 의해 가파르게 치솟고 있다. 통화 긴축과

경기둔화가 예상되면 투자자는 달러와 같은 안전자산을 보유하려는 경향을 보이기 때문이다. 가뜩이나 화석연료 등 주요 원자재 가격이 급등하는 상황에서 이러한 재화를 수입에 의존하는 우리 경제로서는 환율 상승으로 인한 수입물가 상승이 더욱 뼈아프다. 치솟는 환율과 물가를 진정시키기 위해서 한국은행이 금리 인상을 단행할 것이라는 예상이 지배적인 이유다. 그러나 가계부채가 연일 최고치를 기록하는 상황에서 이마저 여의치 않다. 금리 인상으로 자칫 소비가 크게 둔화하기라도 하면 실물경제에 큰 충격이 파급될 수 있기 때문이다.

우크라이나 사태가 한국경제에 미치는 장기적 영향

수출 통제, 금융제재 등의 고강도 대러 제재가 길어지면 러시아 실물 경제가 위축될 것은 불 보듯 뻔하다. 그렇게 되면 대러시아 교역과 투자는 현저하게 줄어들 수밖에 없다. 교역과 투자는 제재로 인한 러시아 실물 경제 위축이라는 직접적 영향뿐 아니라 불확실성 확대, 광범위한 금융제재로 인한 거래비용 증가에도 영향을 받는다. 러시아에 진출한 우리 기업은 수출보다는 현지에서 내수 판매에 주력하는데, 대러 제재 심화로 러시아 실물 경제에 타격이 예상되므로 내수 위축으로 인한 수익성 악화가 예상된다.

불확실성 심화 및 기대수익 악화로 신규 투자가 위축될 수 있으며 이러한 투자 위축 요인은 중소기업에 더욱 크게 작용할 전망이다. 현재 EU는 러시아 경제가 오랫동안 목표한 산업 다각화에 차질을 초래하고자 AI, 빅데이터, 5G, 양자컴퓨팅 등 디지털

첨단 기술 교류를 제한하는 새로운 경제 제재를 준비하고 있다. IT 소프트웨어 부문에서의 민간 협력은 중소기업의 역할이 상대적으로 강조된다. 협력 전망이 밝은 디지털 등의 고부가가치 산업에서 투자 위축 문제에 대한 대비책이 필요한 이유다.

글로벌 무역환경 변화에도 주목해야 한다. 대외의존도가 높은 우리나라는 러시아 실물 경제 위축, 수출 통제로 인한 국가별·지역별 교역구조 변동, 세계 무역 위축 가능성 등 글로벌 통상 환경의 구조적 변화에 대응해야 한다. EU와 러시아의 경제협력이 위축되는 한편, 러-중, 러-중앙아, 러-이란의 경제협력이 활발해지면서 지역 블록화가 가속될 것으로 보인다. 중기적 관점에서 글로벌 무역 위축으로 인한 경제회복 둔화 가능성도 염두에 둘 필요가 있다.

장기적인 시계에서 봤을 때 이번 금융제재로 달러 주도의 일극통화체제가 부분적으로 도전받을 가능성도 배제할 수 없다. 러시아는 2014년 서방의 제재에 대응하는 차원에서 거래 및 자산·부채 보유에서 탈달러화를 추진하고 러시아 중앙은행 주도의 새로운 금융결제망(SPFS)을 도입했다. 러시아는 SPFS를 중국의 금융결제망인 CIPS에 연계하는 것에 그치지 않고 2019년부터 인도, 이란, 유라시아경제연합(EAEU) 회원국의 금융결제망 통합을 추진 중이다. 특히, 러-중, 러-EAEU 경제협력에서 탈(脫)달러화 추세가 계속될 것으로 보인다. 이른바 지역 블록화에 조응하는 '통화 블록화'다.

우크라이나 사태가 세계경제에 미치는 영향

이번 우크라이나 사태가 세계경제에 미치는 영향도 크게 다르지 않다. 에너지 가격 상승은 강력한 물가 상승 압력으로 작용한다. 무엇보다 러시아산 원유와 천연가스에 대한 의존도가 높은 유럽이 문제다. EU의 에너지 수입에서 러시아산 원유와 천연가스가 차지하는 비중은 각각 30%, 40%에 육박한다. 탈탄소화를 통한 친환경 경제로의 전환을 추진하고 있는 EU의 야심 찬 계획이 적어도 단기적으로 도전받을 것으로 보인다. 이번 사태를 계기로 러시아산 에너지 의존을 단기간에 빠르게 줄이기 위해서는 대체 자원인 원자력에 의존할 가능성이 높아졌다.

러시아와 강도 높은 갈등 관계를 지속하고 있는 미국도 인플레이션이 문제다. 우크라이나 사태 이전인 2008년 금융위기 이후 경제회복을 위해 시장에 푼 막대한 유동성과 코로나19로 인한 수급 차질로 물가상승에 대한 우려가 계속되었다. 우크라이나 사태가 극단적인 상황으로 내닫기 전인 지난 2월, 제임스 불라드(James Bullard) 세인트루이스 연은 총재는 만성화되어가는 인플레이션 문제를 잡기 위해 상반기 기준 금리 1%p 인상이라는 충격요법이 필요하다고 강변한 바 있다. 주요 원자재 가격이 급등하면 만성적인 무역적자를 기록하고 있는 미국 경제의 고질적인 인플레이션 문제가 더욱 심각해질 것은 자명하다. 이렇게 되면 적어도 인플레이션 완화 측면에서 고강도의 금리 인상이 절실하다. 상승하는 시간당 임금과 4% 아래로 떨어진 실업률 수치만 보면 지금 당장은 미국 노동시장이 괜찮다고 평가할 수 있지만, 예상보다 강력한 공급 충격이 도래하면 투자와 고용은 언제라도 쪼그라들 수 있다. 물가는 올라가는데 생산이 줄어드는 스태그플레이션 가능성을 염두에 두어야 하는 이유다.

우크라이나 사태와 관련하여 '친러중립' 입장을 고수하고 있는 중국경제도 영향을 피해갈 수 없다. 최근 오미크론 재확산세에 강력한 '제로코로나(봉쇄)' 정책으로 대응하고 있는 중국 정부로서는 이번 사태로 인한 인플레이션 압력과 공급망 교란이 심화되면 경제적 타격이 불가피하기 때문이다. 따라서 중국 정부는 단기적으로 글로벌 공급망을 안정화하고 미국의 대러 제재가 중국 기업에 대한 세컨더리 보이콧으로 확대되지 않도록 하는 데 집중할 것으로 보인다. 서방이 러시아에 우호적인 입장을 견지하는 중국에 대해 제재를 확대하기라도 하면 중국 기업에도 불똥이 튀기 때문이다. 중장기적으로는 한층 강화된 미국의 금융제재에 대비하여 독자적인 국제결제 시스템 구축, 위안화 국제화, 중국(중앙은행·기업·개인)의 해외자산 재조정 등을 추진할 것으로 전망된다.

소득 수준이 비교적 낮고 밀과 옥수수를 주식으로 하는 나라에서는 곡물 가격 상승도 큰 문제가 된다. 러시아와 우크라이나는 세계적인 곡창지대다. 밀과 옥수수 수확 시기까지 갈등이 길어지면 곡물 공급 차질이 불가피하다. 여기에 전쟁으로 흑해를 통해 운송되는 우크라이나산 곡물 수출에 차질이 발생함에 따라 우크라이나산

곡물 수입의존도가 높은 중동·북아프리카 국가들을 중심으로 식량 위기 가능성이 높아졌다. 우크라이나의 연간 밀 수출량은 세계 밀 공급량의 약 10%에 해당하는 2,250만 톤이며 수출물량의 90% 이상이 흑해를 통해 운송된다. 특히 예멘, 리비아, 이집트와 같은 나라는 흑해를 통한 우크라이나산 밀 수입의존도가 매우 높다. 그렇지 않아도 높은 인플레이션으로 신음하는 상황에서 곡물 가격이 더 올라가면 정치적 혼란까지 발생할 수 있다. 2010년 '아랍의 봄 사태'도 결국 주식인 밀 가격 급등이 주요 원인 중 하나였다.

우리나라의 대응 방안

바야흐로 불확실성의 시대다. 우리 경제는 코로나19의 상처가 아직 아물지 않은 채 우크라이나 사태라는 새로운 도전에 직면했다. 단기적으로는 주요 수입 원자재 비축을 확보하고 범용 수입품 공급망을 체계적으로 점검할 필요가 있다. 한편, 금융시장 충격을 최소화하기 위해서는 외환시장 모니터링을 강화해야 한다. 우크라이나 사태의 경제적 충격은 산업·기업별로 상이하므로 피해 규모를 고려한 선별적·맞춤형 지원책 마련도 시급하다. 장기적으로는 앞서 언급한 글로벌 무역 및 금융 환경 변화에 대한 선제적 대응책을 강구해야 한다. 위기에 한발 앞서 능동적으로 대응하는 한편, 새로운 기회를 과감하게 구상할 수 있는 전략적 담대함이 필요한 시점이다. 위기와 기회는 동전 앞뒷면과 같다. 위기는 곧 기회다.

우리 경제는 코로나19의 상처가 아직 아물지 않은 채 우크라이나 사태라는 새로운 도전에 직면했다. 위기에 한발 앞서 능동적으로 대응하는 한편, 새로운 기회를 과감하게 구상할 수 있는 전략적 담대함이 필요한 시점이다.

04

재정준칙과 재정위원회

글
박정수
이화여자대학교 행정학과 교수

재정건전성 회복 방안과 관련하여 재정준칙 도입 및 중·장기 경제·재정에 대한 전망을 제시하고 재정준칙 준수 여부를 평가할 재정위원회 설립이 논의되고 있다. IMF는 우리나라를 현재 재정준칙이 없는 국가로 분류하고 있으며, 한국의 재정위원회로는 국회예산정책처를 명시하고 있다. 앞으로 중·장기적 재정건전성의 체계적 관리 및 회복을 위해 우리나라도 재정준칙을 도입할 필요가 있다. 재정준칙의 실효성을 제고하여 중·장기 재정의 지속가능성을 담보하기 위해서는 전문적이며 독립적인 재정위원회의 역할이 중요하다. 이를 위해 국회예산정책처가 재정위원회로 충실히 기능할 수 있도록 법적 권한의 보완 등이 이루어질 필요가 있고, 이와 함께 국회 예산결산특별위원회가 재정총량위원회로 거듭나서 거시재정의 안정적인 운영을 감독하는 것이 필요하다.

재정준칙, 재정건전성의 보루

전 세계적으로 코로나 팬데믹 대응을 위한 확장 재정운영으로 각국의 재정이 크게 악화되었다. 지난 2008년 글로벌 경제위기 등의 여파로 이미 악화된 재정건전성 관리는 더욱 시급한 문제로 부상하였다. 재정건전성 회복 방안과 관련하여 재정준칙 도입과 재정위원회 설립이 논의되고 있다. 재정준칙은 재정수입 및 지출, 재정수지, 국가채무 등 총량적 재정지표에 대한 항구적 재정운용을 목표로 한다. IMF에 따르면 재정준칙이 법제화된 경우를 포함하여 최소 3년 이상의 의무적 이행이 수반된 경우를 재정준칙으로 간주하고 있다. 이러한 기준에 따르면 2021년 말 기준으로 105개의 국가에서 최소 1개 이상의 재정준칙을 도입하였다(IMF 2022).

재정준칙은 크게 재정지표에 대한 목표에 따라 수입준칙, 지출준칙, 재정수지준칙, 채무준칙 등으로 구분된다. IMF(2022) 기준에 따르면 단일 준칙으로는 재정수지준칙이 가장 많은 국가(93개국)에서 사용되고 있으며, 채무준칙(85개국), 지출준칙(55개국), 수입준칙(17개국)의 순으로 사용된다. 재정수지+채무준칙(75개국), 지출+재정수지준칙(50개국), 지출+채무준칙(43개국) 등 복합적인 재정준칙이 활용되기도 한다. 이 중 수입준칙은 재정수입의 한도를 설정, 이에 따라 재정수입을 조정하는 방식으로 주로 다른 준칙과 함께 도입되고 있으며 네덜란드 등의 국가에서 운영하고 있다. 미국 등에서 활용하는 지출준칙은 정부지출 규모를 직접적으로 통제하는 방식으로, 역시 다른 준칙과 복합적으로 사용되고 있으며, 재정건전화 효과가 큰 것으로 알려지고 있다. 재정수지준칙은 재정수지를 일정한 한도 내로 통제하는 방식으로, 재정건전성 제고에 효과적인 준칙으로 알려져 있으며, 스위스 등에서 활용되고 있다. 채무준칙의 경우 국가부채를 직접적으로 통제하는 방식으로 역시 재정건전성 제고에 효과적인 것으로 알려져 있으며 주로 독일 등에서 활용된다. 독일의 경우 엄격한 재정준칙을 적용하는 국가 중 하나로, 2009년 헌법 개정을 통해 국가채무에 관한 내용을 헌법으로 규정하고 있으며 이러한 채무준칙은 연방정부 뿐 아니라 주정부에도 적용된다.[1)]

바람직한 재정준칙의 성립을 위해서는 적절한 법적 토대에 근거한 총량적 재정지표에 대한 중·장기 중심의 명확한 목표와 이에 대한 모니터링 등이 포함되어야 한다.

각 국가의 경제 및 재정 환경을 바탕으로 바람직한 재정준칙의 성립을 위해서는 적절한 법적 토대에 근거해 총량적 재정지표에 대한 명확한 목표와 이에 대한 모니터링 및 예산 반영 과정의 명시, 이와 더불어 외부 충격에 대한 예외 조항 등이 포함되어야 한다. 특히 학계에서는 경기 침체 등 외부 충격에 의한 재정건전성 악화를 고려하여 단기적 재정 상태의 건전성 논의 중심에서 점차 중·장기적인 시점의 재정 지속가능성을 평가하는 것으로 논의의 흐름이 발전해왔다.[2)] 일반적으로 경기순환

1) 구체적으로 2009년 개정된 「기본법」 제109조3항은 연방과 주의 예산이 원칙적으로 균형예산이 되도록 할 것을 원칙으로 규정하고 있으며, 연방정부의 경우 재정적자 충당을 위한 부채의 신규 발행액이 GDP 대비 0.35% 이하로만 허용된다.

2) 특히 재정준칙 중에서도 채무준칙의 경우 국가채무는 재정수지가 장기간 누적된 결과라는 점에서 중·장기적 재정관리의 틀을 통해 관리되어야 한다는 논의가 있다(김세진 2012).

주기는 다년도에 걸쳐 있기에 단년도 중심의 균형예산과 같은 재정준칙은 경직적으로 운영될 경우 재정의 경기 대응 기능을 저해하게 된다. 많은 국가의 사례에서 볼 수 있듯이 빈번한 재정준칙 예외 적용 사례로 이어져 실효성이 떨어진다. 이에 따라 재정준칙에 대한 논의도 단년도 중심에서 중·장기 중심으로 옮겨가고 있다.

재정준칙의 지킴이, 재정위원회

중·장기적 재정준칙의 성공적인 도입과 실행 가능성을 뒷받침하기 위한 제도적 인프라 중 하나로 재정준칙의 준수 여부 등을 관리 감독하는 기구인 재정위원회의 역할이 중요하게 논의된다. IMF에서는 재정위원회를 '항구적 기관으로 장기적 재정의 안전성 및 단기적 거시 경제적 안정성을 포함한 거시 경제적 정책목표와 관련하여 정부의 재정정책과 계획, 성과를 공개적이며 독립적으로 평가하는 기관'으로 정의하고 있다(IMF 2022).[3] 즉 장·단기적 재정목표를 달성하기 위하여 독립적으로 재정상황을 점검하여 이를 예산에 반영하는 한편 재정의 경기대응 기능을 잃지 않도록 경기대응 조치의 필요성 및 예외 조항의 적합성을 판단할 기구로서 재정위원회의 역할이 강조된다.

IMF(2022)에 따르면 2008년 글로벌 금융위기 이후 전 세계적으로 재정위원회 설립 수가 급증하였다. 2021년 기준으로 전 세계 49개국에 51개의 재정위원회가 설치, 운영되고 있으며, 이는 2010년 기준 2배 이상 증가한 수치이다. 일반적으로 국가마다 제도적 차이 등으로 재정위원회의 성격이 상이하나, 크게 ①의회 산하 기구(미국, 오스트레일리아 등) ②행정부 산하 기구(영국, 벨기에 등) ③독립 기구(체코, 슬로바키아 등)의 형태를 취하고 있다. 이 중 최근 설립된 재정위원회의 경우 독립 기구의 형태로 설립된 사례가 많다.

이러한 재정위원회의 기능에 대하여 IMF에서는 첫째, 거시경제와 예산안에 대한 편견 없는 전망 분석, 둘째, 재정준칙의 적용 촉진, 셋째, 새로운 재정정책의 비용 추계, 넷째, 합리적인 정책 대안 제시를 꼽는다.

재정준칙 운영에 있어 중·장기적 관점에서 재정의 지속가능성을 평가, 감독하기 위해서는 다년간에 걸친 경제 및 재정에 대한 전망을 바탕으로 중·장기적 재정 총량 평가가 수반되어야 한다. 즉 재정위원회는 전문적인 역량을 바탕으로 중·장기적 경제 및 재정 예측을 제시, 재정 총량을 평가하는 기능을 수행할 수 있어야 한다. 또한 이를 바탕으로 재정준칙 준수 여부를 판단하고 이 결과를 예산 과정에서 반영할 수 있도록 관련된 법적 권한이 주어진다.

3) "In the fiscal council dataset, fiscal council is defined as a permanent agency with a statutory or executive mandate to assess publicly and independently from partisan influence government's fiscal policies, plans and performance against macroeconomic objectives related to the long-term sustainability of public finances, short-medium-term macroeconomic stability, and other official objectives(IMF 2022)."

재정위원회 도입 사례: 미국과 영국[4)]

대통령제 국가인 미국과 의원내각제 국가인 영국의 사례를 통해 재정위원회의 운영 현황을 살펴보자. IMF(2022)에 따르면 미국의 재정준칙은 재량지출에 대한 지출준칙 및 의무지출에 대한 페이고준칙으로 구분되며, 미국의 재정위원회는 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)이다. 의회예산처는 의회의 예산 심의를 지원하는 의회 산하 조직으로 의회 예산결의안에 반영되는 예산 및 경제 전망, 대통령 예산안 분석, 예산 대안 등 재정 총량에 대한 분석 및 예산안이 재정 총량에 미치는 효과를 분석하는 기능을 담당한다.

의회예산처의 주요 기능 및 역할은 의회예산처의 보고서를 통해 살펴볼 수 있다. 의회예산처의 「예산 및 경제전망(The Budget and Economic Outlook)」에서는 매년 초에 기준선전망 보고서를 작성하여 향후 10년 동안의 경제 전망 및 수입, 지출, 재정수지, 채무를 전망한다. 이 결과는 재량지출 상한, 의무지출 상한 등 예산안 확정에 직접적으로 활용되며, 예산 및 경제 전망이 유기적으로 연결되어 하나의 보고서로 작성될 뿐만 아니라 예산 전망 시 경제 전망이 중요하게 강조된다.

의회예산처의 「대통령 예산안 분석」의 경우 대통령 예산안이 재정 총량에 미치는 효과를 중심으로 분석하여 재정준칙 준수 여부를 모니터링하여 의회의 예산 심의 과정을 지원한다. 특히 예산안 분석 시 의회예산처에서 제시한 경제 및 재정 전망과 관리예산처(OMB)[5)]에서 대통령 예산안 제안에 반영한 전망치 간의 비교가 핵심적인 사항이다. 이러한 의회예산처의 전망 및 재정준칙에 대한 모니터링에 대한 분석은 예산위원회[6)]의 예산결의안에 반영되어 지출 총량 규제에 반영된다는 점에서 의회예산처의 재정준칙 이행 여부에 대한 모니터링 및 강제 기능이 예산위원회를 통해 수행된다고 볼 수 있다.

---

4) 국회예산정책처(2012, 2020), 김현수(2012), 양태건(2020) 등을 참조하여 작성하였다.
5) 관리예산처(Office of Management Budget, OMB)는 대통령 예산안의 편성 및 검토 등의 업무를 수행하는 대통령 직속 기구다.
6) 예산위원회(Budget Committee)는 상원 및 하원에 설치된 상임위원회로서 지출 상한, 분야별 예산 배분, 국가채무 한도 등을 정하는 예산결의안을 제출하는 역할을 수행한다.

다음으로 영국의 사례를 살펴보자. IMF(2022)에 따르면 영국의 재정준칙은 재정수지준칙(차입준칙)과 채무준칙으로 구성되어 있으며, 영국의 재정위원회는 행정부 산하 기구인 예산책임처(Office for Budget Responsibility, OBR)이다. 예산책임처는 경제 및 재정 전망, 장기 재정 지속가능성 분석, 재정목표에 대한 성과 분석 및 모니터링 등을 실시하며 특히 재정위험보고서(Fiscal Risk Report)를 통해 중·장기적으로 재정에 위험이 되는 부문을 다면적으로 평가하고 있다. 특히 재정준칙 달성 여부를 평가하는 「경제 및 재정 전망(Economic and fiscal outlook) 보고서」를 1년에 2회 발간하여 채무 감축 목표 달성 여부 등을 평가한다. 해당 보고서는 의회와 재무부에 동시 제출되어 예산 평가에 반영되고 있다.

예산책임처는 의회가 승인한 재정·경제전문가 3인으로 구성된 예산책임위원회와 15명의 전문가로 구성되어 있어 전문적인 역량을 바탕으로 기능을 수행하고 있다. 또한 예산책임처의 전망 및 분석 등에 사용되는 방법론, 전망 분석 시 반영되는 분석관의 판단, 예산책임처의 분석 결과물 등 예산책임처의 업무 전반적인 차원에서 독립적인 업무 수행이 강조된다. 또한 예산책임처는 예산 편성 및 심의과정에 활용되는 영국의 재정 전망 예측 및 분석에 있어 독점적인 지위를 갖고 있다.

시사점

우리나라는 현재 IMF(2022) 기준에 따르면 재정준칙이 없는 국가로 분류된다. 이는 현재 행정부에서 「국가재정법」 제18조[7]에 따른 양입제출의 원칙에 따라 재정건전성을 관리하고 있으나 재정준칙의 법적 구속력이 현저하게 떨어지며 해당 준칙 준수 여부에 대한 평가 및 예산 과정에서의 반영이 미흡하기 때문인 것으로 보인다. 그러나 우리나라도 급속한 재정건전성의 악화 및 저출산 고령화 등으로 인해 향후 재정지출의 급증이 예상되는 상황에서 구속력 있는 재정준칙 도입의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 이와 관련하여 지난 제20·21대 국회에서 「재정건전화법안」, 「국가재정법 개정안」 등이 제출되어 재정준칙 도입에 대한 논의를 진행해 왔으며, 정부도 지난 2020년 12월 30일 「국가재정법 개정안」을 제출하여 재정준칙 도입 방안을 발표하였다. 특히 새롭게 출범하는 정부에서도 재정건전성 회복을 강조하며 재정 정상화 및 지속가능성 확보를 국정과제 중 하나로 내세우고 있으며, 재정학회 등 관련 학계에서도 구체적인 재정준칙 도입 필요를 제언하였다.[8]

요컨대 우리나라도 앞으로 재정건전성의 체계적 관리 및 회복을 위해 재정준칙을

7) 「국가재정법」 제18조(국가의 세출재원) 국가의 세출은 국채·차입금(외국정부·국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차입자금을 포함한다. 이하 같다) 외의 세입을 그 재원으로 한다. 다만, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로 충당할 수 있다.

8) 한국재정정보원, 「나라재정」 5월호, 2022.

도입해야 한다. 특히 재정의 경기 대응 능력을 훼손하거나 지나친 예외 조항 적용으로 준칙의 구속력을 잃지 않으면서 재정의 지속가능성을 담보하기 위해서는 중·장기적 정책 목표를 평가하는 방식을 고민해 볼 필요가 있다. 이와 더불어 재정 총량에 대한 목표를 제시하고 재정준칙 준수 여부를 평가하여 이를 예산 과정에 반영하는 등 예산 평가 및 심의과정의 개선도 병행되어야 한다.

독립적이며 전문적인 재정위원회의 설립 또한 필수적이다. 앞서 미국과 영국의 사례를 통해 재정위원회의 독립성 및 전문성이 해당 기관의 성공적 역할 수행을 위해 매우 중요하게 강조되고 있음을 살펴보았다. 미국과 영국의 경우 각각 의회 및 행정부 산하 기구임에도 운용상의 독립성을 강조하고 있으며, 이는 각국의 예산 편성 및 심의과정의 차이에도 불구하고 공통적으로 나타난다.

재정준칙의 실효성을 제고하여 중·장기 재정의 지속가능성을 담보하기 위해서는 전문적이며 독립적인 재정위원회의 역할 중요하다. 이를 위해 국회예산정책처가 재정위원회로 충실히 기능할 수 있도록 법적 권한의 보완 등이 이루어질 필요가 있다.

IMF(2022)에 따르면 한국의 재정위원회로 국회예산정책처를 명시하고 있다. 그러나 국회예산정책처가 재정위원회로서 충실히 기능하기 위해서는 재정준칙 준수 여부를 모니터링한 후 이를 예산 과정에 반영할 수 있는 법적 권한의 보완이 필요하다. 최근 OECD는 거시경제 및 재정 여건을 객관적으로 판단할 수 있도록 재정위원회의 관련 자료 확보권에 대한 명확한 법적 보장이 이루어질 필요가 있다는 입장이다. 이와 함께 국회 예산결산특별위원회가 재정총량위원회로 거듭나서 거시재정의 안정적인 운영을 감독하는 것이 필요하다.

또 다른 대안으로 독립 기구로서 재정위원회 설립을 생각해 볼 수도 있다. 독립 기구로서 재정위원회가 설립된다면 먼저 기관의 객관성과 중립성, 전문성이 담보될 수 있는 환경이 갖추어져야 한다. 또한 경제전망 및 재정 관련 분석에 있어 전문성이 보완되도록 기획재정부 등 전문 기관에 대한 정보 요청 권한이 보장될 필요가 있다.

산업·중소기업 분야

산업 정책과 한국판 뉴딜 완성하는 미래형 경제구조

글

이원희

한경대학교 총장

얼마 전 식당을 갔는데, 주문을 하고 나니 로봇이 자리까지 배달해 주었다. 말로만 듣던 '배달 로봇'이 우리 주변에 자리를 잡아가고 있다는 것을 느끼는 시간이었다. 우리의 일상생활에 긴밀한 영향을 미치는 상품 생산은 민간 기업의 노력으로 이루어지고 있다. 이러한 노력이 모여서 산업 구조의 개편이 이루어진다. 그러나 민간이 위험 요인으로 인해 충분한 투자를 못하거나 불확실성이 클 때는 정부가 선도 투자를 통해 민간 기업의 투자를 유도하기도 한다. 국가의 산업 구조 변화는 시장의 노력과 정부의 지원이 조화를 이루면서 진행되는 것이다.

국민 경제의 재구조화를 위한 산업 정책

사실 산업구조는 국민 경제의 근간을 이루는 요소다. 그래서 시장이 제대로 작동하지 못할 때 정부의 역할이 필요하다. 민간이 투자를 할 수 있도록 금융 지원을 하거나 규제를 완화하여 주는 등의 정책 개입이 이루어진다. 그럼에도 가장 직접적인 지원은 재정지원이다. 금융정책은 국민 경제에 무차별적으로 광범위한 영향을 미치지만, 재정 정책은 필요한 곳에 집중적인 지원이 가능하기 때문이다.

특히 코로나19의 확산으로 경제가 마비되고 있어 정부의 재정 지출을 통해 선도적으로 새로운 미래를 창출하기 위한 노력이 중요하다는 인식이 확산됐다. 코로나19가 3년째로 접어드는 2022년 정부 예산에서 새로운 산업 구조를 설계하기 위한 정부의 관리 능력에 관심을 뒀던 이유다.

이에 코로나19 확산으로 인해 국민 경제가 위축되고 있는 상황에서 정부는 취약계층을 지원하고 성장 잠재력을 확충하는 기능을 수행하고 이를 통해 경제 구조의 전환점을 마련하고자 했다. 적극적인 재정투자를 마중물로 해 산업 변화의 동력이 되도록 하는 역할을 하는 것이다.

한국형 뉴딜을 완성하기 위한 2022년 예산

산업 분야는 규모의 측면에서 최근 지속적인 증가를 계획하고 있다. 5년 단위로 작성되는 국가재정운용계획을 보면, 총지출의 증가 속도인 5.5%에 비해 산업 부문의 증가율이 6.2%로 높은 것이 그러한 새로운 방향성을 암시하고 있다.

특히 2022년 산업 분야 예산은 한국형 뉴딜 2.0을 지원하는 성격을 가지고 있다. 처음에는 코로나19 위기에 대응하기 위한 대규모 일자리 창출 전략으로, '디지털 뉴딜'에 중점을 두고 출발했지만, 기후변화 대응과 저탄소 경제 전환의 속도를 높이기 위해 '그린 뉴딜'을 또 다른 축으로 세우며 본격적으로 한국판 뉴딜의 진화가 시작됐다. 추가적으로 불평등 및 격차 해소, 청년 지원 필요성 등을 반영하여 기존 '안전망 강화' 분야를 '휴먼 뉴딜'로 확대 개편하여 고용안전망과 사회안전망 확충을 포함해 한국판 뉴딜이라는 정책의 틀을 갖추게 됐다.

표 1 2021~2025년 분야별 재원 배분 계획 (단위: 조원, %)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2021~2025 연평균
총지출 (증가율)	558.0 (8.9)	604.4 (8.3)	634.7 (5.0)	663.2 (4.5)	691.1 (4.2)	(5.5)
산업, 중소기업, 에너지 (증가율)	28.6 (20.8)	30.4 (6.0)	32.6 (7.5)	35.0 (7.2)	36.4 (4.1)	(6.2)

자료 기획재정부, 2021~2025년 국가재정운용계획 주요 내용, 2021

표 2 한국형 뉴딜 2.0의 지출 규모 (단위: 조원)

구분	2020년 추경~2021년 기투자(국비)	2022년(국비)	2020년 추경~2025년 계획(국비)	2020년 추경~2025년 계획(국비+지방비+민간)
합계	32.5	33.7	160	220
디지털 뉴딜	10.8	9.3	49	67
그린 뉴딜	10.3	13.3	61	97
휴먼 뉴딜	11.4	11.1	50	56

자료 관계부처 합동, 한국판 뉴딜 2.0, 2021. 7

이에 '디지털+그린+휴먼'의 3축 체제를 중심으로 하는 「한국판 뉴딜 2.0」 계획을 발표(2021. 7월)했다. 마중물 재정지원도 대폭 강화하여 2025년까지 국비 총 160조원 수준, 총 사업비를 220조원 수준으로 확대하기로 했다.

이러한 한국형 뉴딜과 관련해 2022년 본예산 33.7조원을 확정했다. 2022년 정부 예산은 디지털 전환 가속화 및 초연결 신산업 육성 등 디지털 뉴딜에 9.3조원, 탄소중립을 위한 기반구축, 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환 등 그린 뉴딜에 13.3조원, 청년정책·격차 해소 등 휴먼 뉴딜에 11.1조원을 투자하기로 했다.

미래형 경제구조로의 대전환을 모색

이에 따르면 2022년 예산에는 탄소중립·디지털 전환 등 미래형 경제구조로의 대전환을 위한 노력이 담겨 있다. 우선 2050년도를 탄소중립 원년으로 설정하고, 탄소중립기본법 통과에 따른 국가온실가스감축(NDC) 목표 상향 등에 대응해 11.9조원을 투자한다. 먼저 친환경차 50만대 달성, 생활밀착형 숲 108개소 조성 등 에너지·산업·모빌리티·국토 4대 부문의 저탄소화를 지원한다. 내연자동차·석탄발전 등 재편 분야 종사자 15만명 직무 전환, 사업재편기업 5천억원 금융 지원 등 공정한 전환도 선제 지원한다. 녹색금융 7.6조원 공급, 탄소포집기술(CCUS) 기술개발 등 전반적인 인프라를 보강하는 노력도 담겨 있다. 또한 2.5조원 규모의 기후대응기금을 신설하여 온실가스 감축 인지 예산 제도 시범 도입 등 새로운 재정 제도를 병행한다.

경제 구조와 관련해 '디지털 등 미래형 경제구조 대전환'도 눈여겨 볼 만하다. 닥터앤서 2.0 단계 고도화, 모바일 운전면허증 발급 등 국민 체감도가 높은 디지털 전면전환(All Digital)에 7조원을 투자하고, 차세대 AI 반도체(PIM), 세계 최초 Lv4. 자율차 상용화, 우주·양자·6G 등 미개척분야 등 전략적 연구개발에 6.2조원을 투입한다. 나아가 AI, 첨단소재, 수소, 바이오헬스 등 20대 신기술 분야에서 전문·융합인력 등 15.7만명의 혁신형 인재가 양성되도록 2조원을 투자한다.

특히 전체 R&D 예산 29.8조원 중 뉴딜 R&D 관련해 2.4조원에서 3.6조원으로 확대해 48.1%의 증가를 보이고 있다. 차세대반도체·탄소저감 등 뉴딜 2.0으로의 고도화를 뒷받침하는 R&D를 2.4조원에서 3.6조원으로 48.1% 대폭 확대 반영했다. 백신·치료제 개발 등 신변종 감염병 대응 R&D를 종전의 4,424억원에서 5,117억원으로 확대하고, BIG 3 등 미래주력산업 선도 투자를 2.4조원에서 2.8조원으로 확대한다. 초정밀

한국형 위성항법시스템(845억원) 개발과 같은 우주·양자·6G 등 미개척 분야 프론티어 전략기술개발에 0.7조원을 반영하고 있다.

2022년 예산 사업의 과목 명칭에는 유달리 '고도화, 차세대, 융합, 공유, 플랫폼, 전환' 등의 용어가 많이 수식되고 있다. 무엇인가 미래를 향해 바꾸어 보려는 의지가 담겨 있는 것으로 해석된다.

산업 정책 수단과 재정 지출의 효과성 검증이 필요

2022년 예산에는 비대면의 시기에 사회경제적인 우리의 일상과 구조를 전환시키는 노력이 담겨 있다. 비대면이 아니면 절실하지 않아 느슨하게 진행될 사업들이 속도를 내기 시작했다. 다만 이러한 정책은 단위사업으로만 볼 것이 아니라, 사업 구조 전체를 조망하고 정책 간 연계 협력을 통해 성과를 제고하도록 해야 한다. 조정 기능과 모니터링 기능이 동시에 설계되어야 궁극적인 실효성을 확보할 수 있기 때문이다. 좋은 양말은 많이 생산했는데, 신발이 없어 외출을 못 하는 모순이 발생하지 않아야 한다. 그리고 재정 지출이 일회성의 소모적인 지원에 그치지 않고 장기적 관점에서 성과를 확보하도록 지속적인 모니터링이 필요하다.

한편 정부 지출은 일반회계 이외에 특별회계와 기금으로 지출되고 있다. 목적세로 재원이 조성되거나 원인자 부담으로 조성되어 특정 목적에 지출되고 있다. 산업 정책의 수단이라는 차원과 재정 정책이라는 국가 재정의 목적에서 조화를 이루어야 한다. 자칫 칸막이 재정 구조가 되지 말아야 하기 때문이다. 2017년 KDI 보고서에는 유사한 산업 지원 정책이 부처별로 중복적이어서 재정 지출의 효과성이 저하되고 수혜자 입장에서 충분한 정보를 확보하지 못 한다는 지적도 있었다. 정부정책의 총괄 조정 기능이 다시 강조되는 이유다.

한편 정부와 민간의 관계에서 다양한 정책 수단이 가능하다. 어떠한 정책 수단이 보다 효율적인가에 대해 증거에 기반한 정책(evidence based policy)이 개발돼야 한다. 경제구조가 고도화되고 민간 경제가 발전한 지금의 시대 상황에서 1970년대 개발기나 1980년대 성장기 정책 수단에 집착하지 말아야 한다. R&D, 조세 감면, 출자, 융자, 보조, 출연 등의 다양한 방식을 적절하게 혼합하는 접근도 필요하다.

재정 지출에 의한 효과를 평가할 때, '자는 사람 깨워서 수면제 먹이는 정책 수단'이라는 비판도 있다. 상황이 발생했을 때 바로 예산이 투입되지 못하고 문제점을 확인하고 처방을 내리는 시간이 너무 길기 때문이다. 필요한 시기를 놓치는 경우가 발생하기도 한다. 재정 지출을 통해 '적시'에 '적절'한 대상에 '적정량'이 투입되어 위축된 시장 경제를 활성화하고 불완전한 시장 경제를 보완하는 재정의 역할에 충실한 2022년 예산 집행이 되기를 기대한다.

표 3 산업통상자원부와 중소벤처기업부 관련 특별회계와 기금 운영 현황

구분	산업통상자원부	중소벤처기업부
특별회계	소재부품장비경쟁력강화특별회계(2조원)	
	에너지 및 자원사업특별회계(5조 5천억원)	
기금	전력산업기반기금(4조 9천억원)	중소벤처기업창업 및 진흥기금(9조 6천억원)
	산업기술진흥 및 사업화촉진기금(2천억원)	소상공인시장진흥기금(3조 3천억원)
	방사성폐기물관리기금(5조 7천억원)	

자료 필자가 종합

대전환 시대 재정의 역할

DX 디지털 트랜스포메이션 대전환 시대, 대학 재정의 역할

글
조 훈
서정대학교 호텔경영학과 교수
전 삼성금융연구소 수석연구원

네이버의 웨일 서비스나 구글의 행아웃을 소개하면 신기해하는 교수들이 많지만 학생들은 익숙하다. 디지털에 대한 이해정도인 리터러시가 기성세대와 확연하게 다르다. DX 대전환 시대 교육의 가장 큰 방해물은 교수자와 기존의 교육운영체제임에 틀림 없다.

루트번스타인 부부의 위대한 저서 「생각의 탄생」에서 만난 버지니아 울프와 그의 아버지 인생은 극적 대비를 보여준다. 버지니아 울프의 아버지인 레슬리 스티븐은 케임브리지대학의 교수이자 철학자, 영국 인명사전의 초대 편집장이다. 그는 비록 당대의 대표적인 지식인이었지만 암기 위주의 주입식 매뉴얼 교육에 천착해 여행·예술과 같은 감성적 활동의 결핍을 앓는 반쪽짜리 지식인에 불과했다. 반면 울프는 달랐다. 그녀는 대학에 진학하지 않고 독학을 했다. 스스로 폭넓은 문학작품을 읽고 박물관을 다니며 풍부한 생활 경험을 쌓았다. 이후 논리와 감성을 통합한 위대한 작가로 성장한다. 독학을 통해 위대한 지식인이 된 사례는 레오나르도 다빈치를 통해서도 엿볼 수 있다. 스스로를 '경험의 제자'라고 칭하며 7,200쪽에 이르는 메모노트를 통해 피렌체의 위대한 르네상스를 이끌었던 그의 삶은 수많은 현장 경험과 전 생애에 걸쳐 배움을 실천한 덕분에 위대한 스승으로 불린다. 두 명의 위대한 지식인의 삶을 보면서 제4차 산업혁명으로 촉발되어 이제는 '디지털 트랜스포메이션(이하 DX)'으로 정의된 미래세계를 살아가야 할 다음 세대를 위한 '대학교육'을 생각하게 된다.

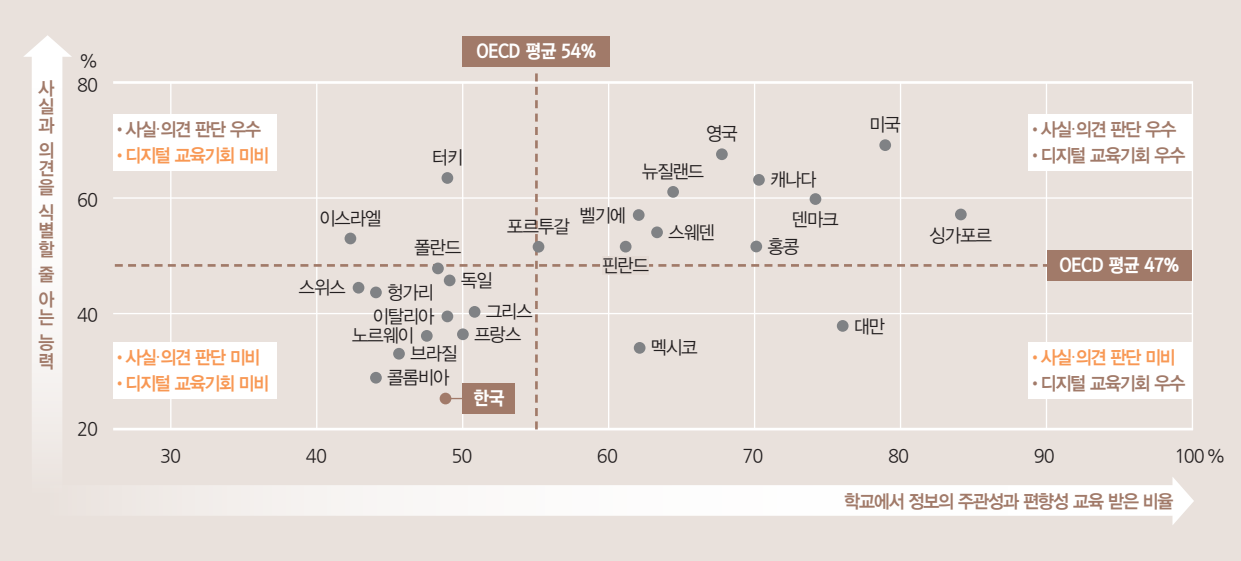
학령인구의 급격한 감소와 초고령화, AI, 빅데이터, 블록체인 등 신기술의 진화, 코로나19로 촉발된 비대면 강의의 일상화 등 '대학교육'의 현장은 급격하게 변화하고 있다. 혁명적 단절을 의미하는 패러다임 시프트이다. 그러나 여전히 대학은 아날로그 세대 교수와 대학 운영 시스템이 교육의 주체로 머물고 있다. 이미 대학은 유아기부터 마인크래프트를 경험한 MZ세대들이 대세임에도 불구하고 말이다. MZ세대는 마인크래프트로 건물을 짓고, 탐험을 하고 세상과 소통하는 세대들이다. 네이버의 웨일 서비스나 구글의 행아웃을 소개하면 신기해하는 교수들이 많지만 학생들은 익숙하다. 별도로 설명하지 않아도 최신 UI 서비스에 대해서 바로 이해한다. 디지털에 대한 이해정도인 리터러시가 기성세대와 확연하게 다르다. DX 대전환 시대 교육의 가장 큰 방해물은 교수자와 기존의 교육운영체제임에 틀림 없다.

DX가 요구하는 인재 양성과 대학재정의 역할

❶ 학습 설계는 학생 스스로 하게 해야 한다

프랑스의 대표적 SW교육기관 '에꼴 42'는 학위가 없다. IT 기본교육을 이수한 18~30세 청년이면 누구나 지원할 수 있다. 비록 학위는 없지만 전 세계의 뛰어난 젊은이들이 몰려들고 있다. 우리도 개포동 혁신파크에 '에꼴 42' 시스템을 적용한 'SEOUL 42' 프로젝트를 2019년부터 운영하고 있다. '에꼴 42'의 교육과정은 ①협력을 통한 프로젝트 추진 ②게임을 통한 학습 ③수준별 자율학습 등 세 가지 뿐이다. 교재도, 교수도 없다. 전액 국비 지원으로 학생들은 학비를 내지 않아도 된다. 전공·경력·국적을 묻지 않고 입학할 수 있고 과정을 마쳐도 학위를 주지 않는다. 교육 내용도 인공지능·빅데이터 등 IT 기업이 필요로 하는 내용으로 구성된다. 모든 것이 학습자의 다양한 학습 경험과 기회를 확대하고 시간과 공간의 제약을 넘어서는 교육을 위해 구상된 시스템이다. 캠퍼스·교수·교재 중심의 전통적인 교육 모델을 파괴하는 것이다.

그림 1 OECD 주요국의 디지털정보 파악 능력



자료 한국과학기술한림원, 「디지털대전환과 정보교육」, 2021

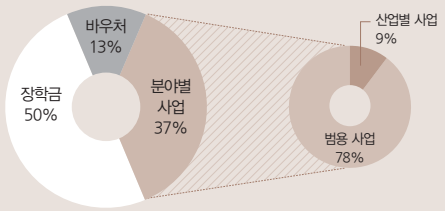
'에꼴 42'뿐만 아니라 아리조나 주립대학의 MOOC (Massive Open Online Course) 기반의 연계학위 과정, 캠퍼스 없는 온라인 대학인 '미네르바 대학', '싱귤레러티 대학'과 같은 단기 창업 대학 등이 세상을 주도하고 있다. 1088년 교수자 중심 세계 최초의 대학으로 만들어진 볼로냐 대학의 모델이 무너지고 있다. 학습자 중심의 새로운 패러다임의 대학이 필요해졌다. 디지털 대전환시대에 적합한 새로운 인재를 길러낼 교육시스템과 이를 지원할 재정지원시스템이 필요해진 것이다.

❷ DX 인재양성을 위해 온 국가가 나서야 한다

싱가포르의 교육혁신은 세계 최고의 혁신 대학인 난양 공과대학뿐만 아니라 국가가 막대한 재정을 투자해 2015년부터 국가 어젠다로 채택한 '스킬스 퓨처(Skills Future)' 프로그램에서 엿볼 수 있다. 스킬스 퓨처는 학생부터 사회초년생, 오랜 경력을 보유한 기술자까지 정부가 평생 직업훈련을 제공하는 시스템이다. 싱가포르 교육부 산하 법정기구인 '스킬스 퓨처 싱가포르(SSG)'가 주도하고 있다. 2015년부터 2020년까지 연평균 10억싱가포르달러(약 8,294억원)가 스킬스 퓨처에 투입되었다. 싱가포르 정부 재정 규모를 감안할 때 엄청난 규모의 투자다. 우리 역시 신기술 기반의 새로운 인재양성을 위해 의욕적으로 투자를 진행하고 있다. 12개 정부부처에서 제출한 128개 사업 중 기관 대상 지원사업은 총 92개, 개인 대상 지원사업은 총 46개이며, 2022년 공모사업은 총 85개이다. 2022년 총 예산은 9.45조원으로 전년 대비(8.3조원) 14% 증가했다. 이 중 장학금 사업이 4.77조원, 바우처 사업은 1.24조원, 분야별 인재양성 사업은 3.45조원이다. 장학금·바우처 예산을 제외한 분야별 예산 현황은 분야를 지정하지 않거나 기관을 포괄적으로 지원하는 사업(범용)이 2.7조원(78%)으로 대부분을 차지하고 있다. 디지털·콘텐츠 분야가 0.4조원(9%), 반도체, 배터리 등을 포함한 전략기술이 0.2조원(6%), 바이오 분야와 에너지·환경 분야가 각각 약 0.1조원(3%)으로 나타났다.

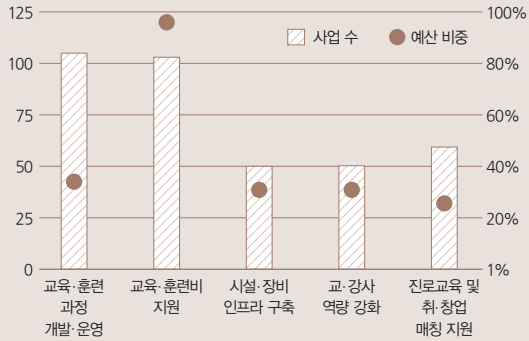
그림 2 숫자로 본 2022 인재양성 사업

분야별 예산 비중



분야	비율	규모	수혜 인원
장학금	50%	4조 7,738억원	120만명
바우처	13%	1조 2,386억원	59만명
분야별 사업	37%	3조 4,500억원	13만명
범용	78%	2조 6,936억원	7.6만명
디지털·콘텐츠	9%	3,367억원	1.9만명
바이오	3%	952억원	1.0만명
전략기술	6%	1,900억원	1.1만명
에너지·환경	3%	1,084억원	0.8만명
기타	1%	261억원	0.6만명

내용별 지원 현황



지원 내용	예산 비중	사업 수
교육·훈련과정 개발·운영	35%	107개
교육·훈련비 지원	96%	104개
시설·장비 인프라 구축	30%	50개
교·강사 역량 강화	29%	49개
진로교육 및 취·창업 매칭 지원	26%	60개

자료 정부합동, 「2022 대한민국 인재양성 사업안내서」, 2022

❸ 세상의 경험을 대학 안으로 들어오게 해야 한다

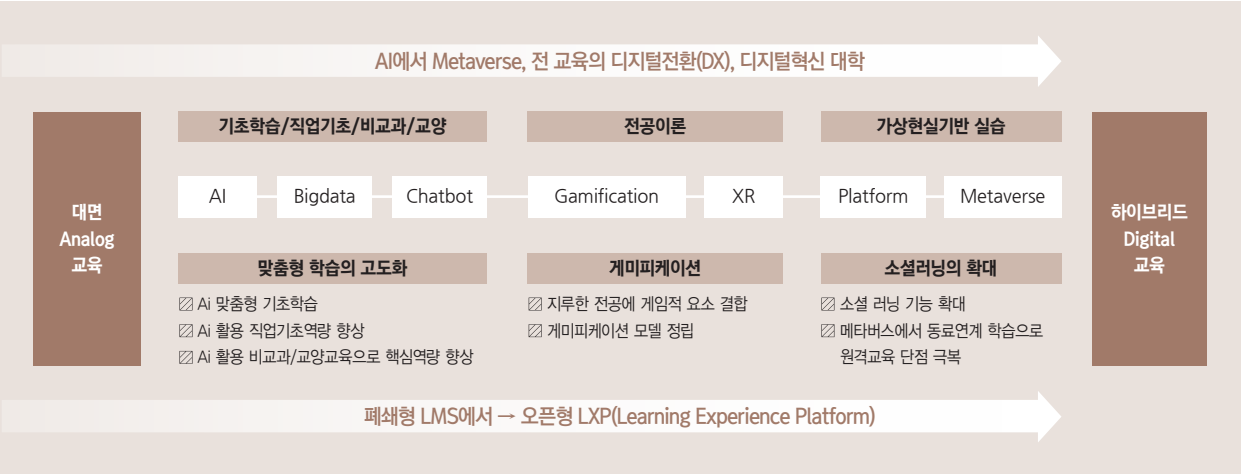
교육의 변화는 기존 교육산업의 구조를 해체한다. 교육의 생산, 유통, 소비 과정을 디지털 플랫폼 기반하에 자동화해 구현하고 소비자인 학습자에게 비대면, 비소유 방식으로 지식과 경험을 제공하는 학습자 중심의 맞춤형 서비스로의 변화가 이루어져야 한다. 지식의 습득 형태는 전통적인 교재인 책 중심에서 동영상, 오디오, 경험 중심으로 변화되고 비소유, 비대면의 형태가 일상화된다. 학교라는 오프라인 중심에서 온·오프라인 교육이 병행되고, 메타버스 가상공간으로 들어간다. IT 기반교육에 머물지 않고 AI, 빅데이터, AR/VR 등 다양한 디지털 기반의 기술이 적용된다. 이제 교육은 평균학생을 길러내는 보통교육이 아니라 학습자 개개인의 성장을 이뤄내는 맞춤형 교육을 지향해야 한다. 바로 DX 교육환경의 지향점이다.

표 1 기존 교육 서비스와 LaaS(Learning As A Service)의 차이

구분	교육 서비스		러닝 애즈 어 서비스
지식의 습득	책	→	동영상, 오디오, 경험
교육공간	오프라인 공간	→	온·오프라인, 메타버스
기술의 적용	단순기술 적용	→	디지털기술 적용
교육지향점	공통(보통)교육	→	맞춤형 교육
교육 주체	교수자 중심	→	학습자 중심

자료 김돈정 외, 「애즈 어 서비스다!」, 2022

그림 3 DX 대학의 교육혁신 플랫폼

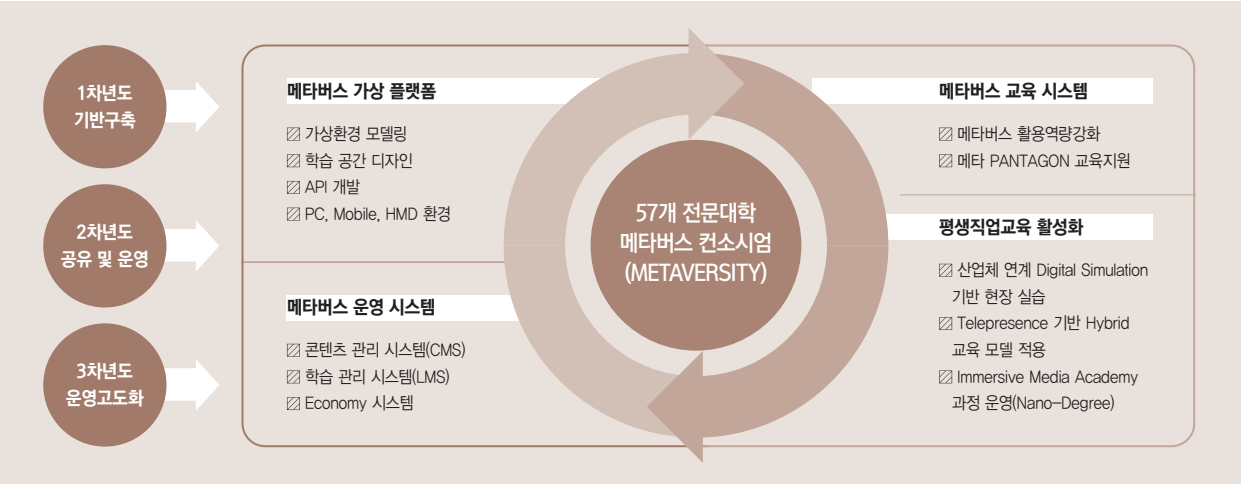


자료 홍정민(Workflow Learning Frame Work) 자료에서 재구성, 2022

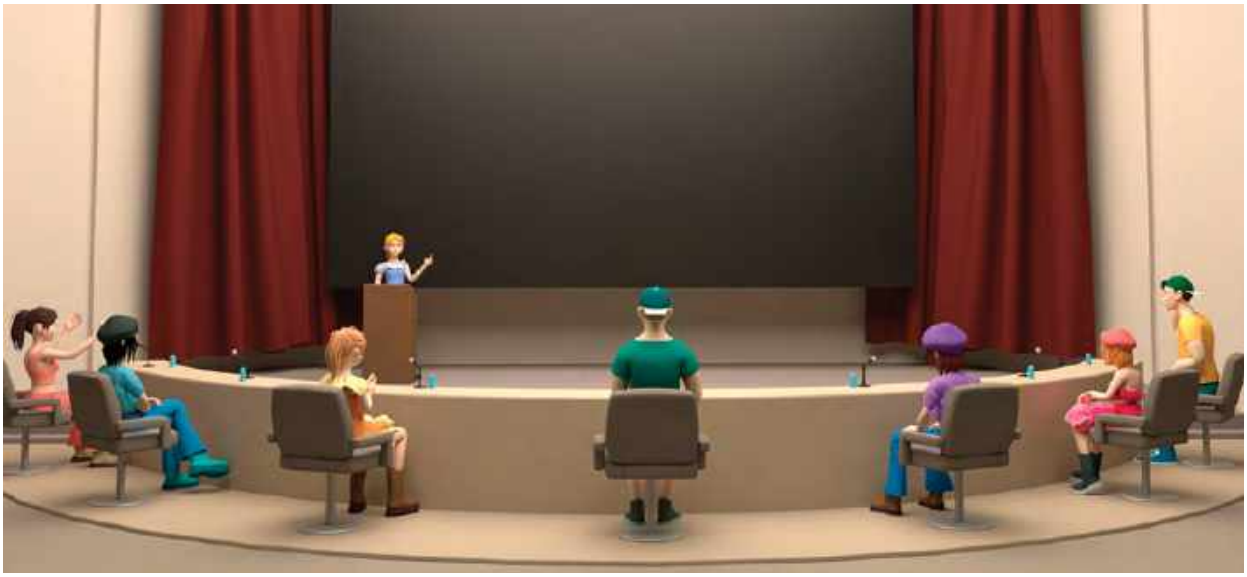
신기술에 기반한 교육과정이 대학 안으로 들어오기 위해서는 두 가지가 전제돼야 한다. 첫 번째는 기존의 대학의 폐쇄적인 LMS시스템에서 외부의 모든 학습자원이 들어올 수 있는 오픈형 LXP(Learning Experience Platform)로 변해야 한다. 그 중심에는 AI에서 메타버스에 이르기까지 신기술 기반의 생태계가 함께 해야 한다.

두 번째는 공유·협력 플랫폼을 구축하는 것이다. 혁신은 홀로 이루어지는 것이 아니다. 대학·지역정부·민간기업이 함께 만들어 가야 한다. 최근 57개 전문대학이 모여 만든 '메타버스 컨소시엄'은 주목할 만하다. 개별대학 예산으로 감당하기 어려운 MZ세대를 위한 메타버스 교육혁신 플랫폼을 구축하기 위해 지난해부터 힘을 합쳤다.

그림 4 공유·협력 대학 교육과정 혁신을 위한 메타버스 플랫폼



자료 57개 전문대학 메타버스 플랫폼, '메타버스티' 구축 모델



현재의 교육 관련 재정시스템으로는 DX 시대를 대비할 인재를 양성할 국가적 시스템은 작동되지 않을 것이다. 고등교육 재정뿐만 아니라 교육 재정 전체를 재구조화해야 하는 이유다.

❹ DX 대전환을 위한 대학재정이 충분히 확보되어야 한다

OECD 국가의 고등교육재정과의 국제 비교 관점에서의 고등교육재정 확충이 필요하다. OECD 대비 일반대학생의 1인당 공교육비는 68% 정도다. 전문대학생의 경우는 OECD 국가 평균 대비 약 46.6% 수준에 불과하다. 초·중등과 비교했을 때 재정투자 규모는 한심할 정도로 낮은 수준이다. 현재의 교육 관련 재정시스템으로는 DX 시대를 대비할 인재를 양성할 국가적 시스템은 작동되지 않을 것이다. 정부재정 설계를 재구조화하지 않으면 해답이 보이질 않는다. 고등교육 재정뿐만 아니라 교육 재정 전체를 재구조화해야 하는 이유다.

표 2 교육단계별 학생 1인당 공교육비 현황(2017년) (단위: PPP US Dollar)

구분	초등학교	중학교	고등학교	전문대학	일반대학
OECD 평균	9,090	10,527	10,888	12,422	17,566
한국	**11,702 (128.7%)**	**12,597 (119.6%)**	**14,394 (132.2%)**	**5,791 (46.6%)**	**11,948 (68.0%)**
일본	8,824 (97.0%)	10,511 (99.8%)	11,510 (105.7%)	13,617 (109.6%)	20,209 (115.0%)
독일	9,572 (105.3%)	11,975 (113.7%)	15,466 (142.0%)	11,284 (90.8%)	18,487 (105.2%)

자료 OECD Education at a Glance 2020

NABO STATS

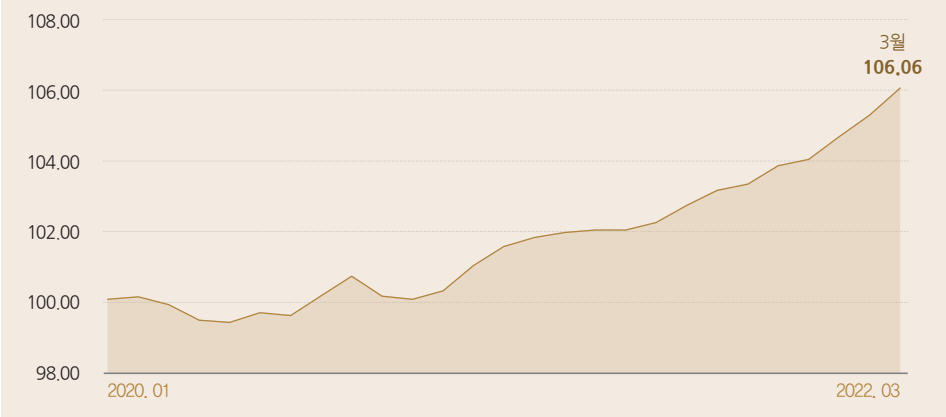
NABOSTATS(재정경제통계시스템)의 주요 통계 소개

글 김선영 정책총괄담당관실 정책분석관

3월 소비자물가지수 상승률 4.1%, 10년 3개월 만에 최고치

2022년 3월 소비자물가지수 상승률이 4.1%를 기록했다. 3월 소비자물가지수는 106.06으로 전월보다 0.7%, 전년동월과 비교하면 4.1% 상승하였다. 2011년 12월(4.2%) 이후 4%대 상승률은 처음이다.

그림 1 소비자물가지수 추이



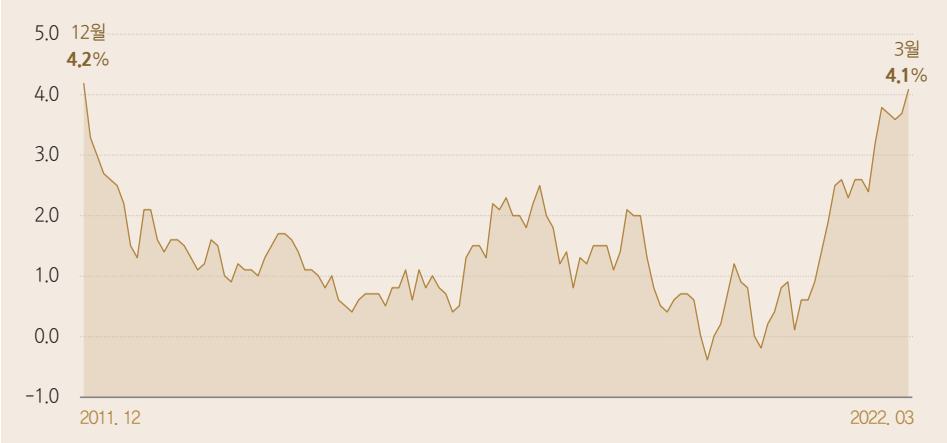
자료 NABOSTATS–경제통계–금융통화–주요 물가지수

소비자물가지수란 소비자가 구입하는 재화와 서비스의 전반적인 비용을 나타내는 지표다. 지수의 변화는 시간 경과에 따른 생계비의 변동을 나타낸다. 소비자물가지수가 상승한다는 것은 평균적인 가계가 전과 같은 생활수준을 유지하는 데 드는 비용이 증가함을 의미한다.

우리나라 통계청에서는 매월 소비자물가지수를 작성·발표하고 있다. 소비자물가지수는 경제구조 변화에 따라 조사 대상 품목과 가중치 등을 변경하기 위해 5년마다 기준연도를 개편하는데, 현행 소비자물가지수는 2020년을 기준연도(2020년=100)로 하고 있다.

국회예산정책처에서는 2018년 NABOSTATS(재정경제통계시스템, www.nabostats.go.kr)를 구축하고, 2019년부터 본격적으로 대외서비스를 개시하여 국회 의정활동을 지원하고 있다. NABOSTATS는 670여 종의 재정 경제 분야 통계를 총망라하여 제공하고 있으며 의정활동에 필요한 300여 종의 상임위원회별 정책 통계는 물론 국회의 예·결산 심사연혁도 서비스하고 있다. 이 코너에서는 NABOSTATS에서 제공하는 통계 중 최근 이슈가 되고 있는 통계를 소개하고 관련된 국회예산정책처의 보고서를 안내하고자 한다.

그림 2 월별 소비자물가지수 등락률(전년동월비) (단위: %)



자료 통계청

2020년 가계 월평균 소비지출액 중 차지하는 비중이 1만분의 1 이상인 상품 및 서비스 458개 품목에 대해 조사가 이루어진다. 조사 대상 지역은 서울, 부산, 대구, 광주 등 40개 주요 지역이다.

물가상승의 주 요인은 에너지, 원자재, 곡물

3월 소비자물가 상승은 석유류, 가공식품 등 공업제품과 외식 등 개인서비스 가격이 이끌었다. 통계청 발표에 따르면 휘발유는 전년동월 대비 27.4%, 경유는 37.9%, 등유는 47.1% 상승하면서 석유류 가격의 오름세 확대가 3월 전체 물가상승률을 0.53%p 끌어올렸다. 개인서비스 가격도 4.4% 올랐다. 일상생활에서 소비자들의 구입 빈도가 높고 지출 비중이 큰 품목을 대상으로 산출하는 생활물가지수는 작년 같은 달보다 5.0% 상승했다.

naBO STATS

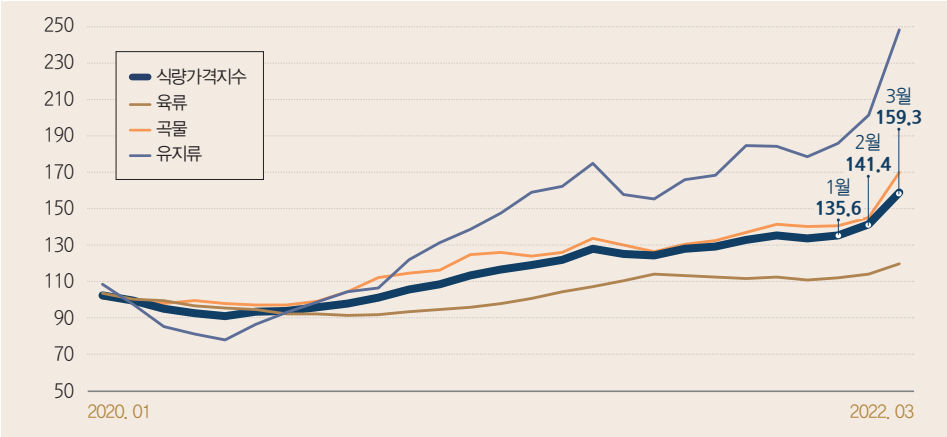
물가상승은 전 세계적으로 나타나고 있다. 미국의 3월 소비자물가지수가 전년동월 대비 8.5% 상승한 것을 비롯하여 영국 7.0%, 독일 7.3% 등 주요 선진국들도 30~40년 만에 7~8%대의 최고 수준 물가오름세를 겪고 있는 상황이다. 밀, 옥수수 등 농산물 주요 생산지인 우크라이나와 밀, 원유, 천연가스, 알루미늄 등 농산물·원자재 수출국인 러시아 사이에 전쟁이 벌어지면서 우크라이나 내 항구 폐쇄, 수확·파종 차질, 대(對)러시아 경제 제재 등으로 에너지, 원자재, 곡물의 생산과 공급에 차질이 빚어졌기 때문이다.

국제 곡물가격 상승 지속

국제 곡물가격의 오름세가 무섭다. 유엔 식량농업기구(FAO)에 따르면 2022년 3월 세계식량가격지수(Food Price Index)는 전월(141.4) 대비 12.6% 상승한 159.3 포인트를 기록하였다. 유엔 식량농업기구에서는 매월 5개 품목군(곡물, 육류, 유지류, 유제품, 설탕)의 국제가격동향을 조사하여 세계식량가격지수를 발표(2014~2016년 평균=100)하고 있다. 3월에는 5개 품목군 가격지수가 전반적으로 상승한 가운데 러시아-우크라이나 전쟁 영향 등으로 밀, 옥수수 등 곡물(17.1%)과 해바라기씨유 등 유지류(23.2%)의 가격지수 상승률이 상대적으로 높게 나타났다.

세계식량가격지수는 최근 주요 수출국의 곡물생산량 변동성 증가, 코로나19 발생에 따른 글로벌 물류이동 제한 등으로 인해 2020년 6월 93.3→2020년 12월 108.6→2021년 6월 125.3→2021년 12월 133.7로 상승하는 추세였다. 여기에 주요 생산국의 수출 감소 우려, 지정학적 불안 요인 등이 더해지면서 세계 곡물수급의 불안정성이 가중되고 있다.

그림 3 세계식량가격지수 추이



자료 유엔 식량농업기구(FAO)

우리나라는 세계 7위 곡물수입국, 곡물 수급안정 정책에 관심 가질 필요

우리나라는 세계 7위 곡물수입국이다. 2019년 기준 국내 곡물 수요량 2,104만톤 중 1,611만톤(76.6%)을 수입하였다. 곡물자급률은 매년 하락하고 있다. 최근 5년간 쌀 자급률은 92~105% 수준이지만 밀·콩·옥수수 등 다른 식량작물의 자급률은 0.5~9.4%다.

표 1 우리나라의 곡물자급률(사료용 포함) 추이 (단위: %, %p)

구분	2015(A)	2016	2017	2018	2019(B)	증감(B-A)
곡물자급률	23.9	23.7	23.4	21.8	21.0	△2.9
쌀	101.0	104.7	103.4	97.3	92.1	△8.9
밀	0.7	0.9	0.9	0.7	0.5	△0.2
콩	9.4	7.0	5.4	6.3	6.6	△2.8
옥수수	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	△0.1

자료 농림축산식품부의 각 연도 「양정자료」를 바탕으로 재작성; 국회예산정책처, 「곡물 수급안정 사업·정책 분석」, 2021. 10, p.1

1인당 연간 쌀 소비량은 1990년 119.6kg에서 2019년 59.2kg으로 줄어들었고, 밀·콩·옥수수 등을 사료로 사용하여 생산하는 육류 소비량은 같은 기간 19.9kg에서 54.6kg으로 증가하였다. 하루 섭취하는 칼로리에서 쌀이 차지하는 비중은 1990년 41.2%에서 2018년 22.7%로 줄었고, 축산물은 8.5%에서 15.3%로 증가하였다.

식습관의 변화에 따라 주식으로서의 쌀의 역할은 감소한 반면 빵, 면, 육류 등의 소비가 늘어나면서 식용·가공용·사료용 곡물 수입이 증가하고 있다. 전체 곡물수입량 중 밀·콩·옥수수 등 3대 품목이 차지하는 비중이 95%에 이른다. 이들 품목은 대부분 수입에 의존하고 있고, 국제 곡물가격 상승은 국내 물가에 대한 부담으로 이어지는 만큼 식량자급과 곡물 수급에 대해 관심을 기울일 필요가 있다.

이와 관련하여 국회예산정책처에서는 「곡물 수급안정 사업·정책 분석」(2021. 10.)을 발간한 바 있다. 보고서에서는 국내 수요량에 비해 자급률이 낮은 밀·콩·옥수수 등 식량작물을 중심으로 곡물 수급안정 사업·정책의 종합적인 성과와 문제점을 분석하였다. 개선방안으로는 국내 생산 확대 및 곡물 수입의 안정성 확보, 공공비축제도의 효과적인 운영, 식량위기 대응체계 강화 등을 제시하였다. 또한 러시아의 우크라이나 침공으로 인한 우리 경제 파급효과에 대해서는 NABO Focus 제42호 「우크라이나 사태와 우리 경제에의 영향 분석」(2022. 3.)에서 보다 세부적인 내용을 확인할 수 있다. 국회예산정책처에서는 재정 경제 관련 연구를 지속적으로 수행하고 있으므로 통계자료와 함께 국회예산정책처의 보고서를 이용하면 보다 유용할 것으로 기대된다.

국제회의 리포트

OECD 독립재정기구 회의

글
이상아
국회예산정책처 비서관

사전 면담, 왼쪽부터 Jón Blöndal 국장, 임익상 국회예산정책처장, Mark Hadley 의장

OECD는 각국 독립재정기구의 운영현황을 공유하고 재정·경제 현안을 논의하여 지속가능하고 신뢰성 높은 공공재정에 기여하기 위해 OECD 가입국의 독립재정기구 네트워크를 구성하고, 2009년부터 매년 OECD 독립재정기구 회의를 주최하고 있다.

들어가며

지난 2022년 5월 5일(목)과 6일(금), 양일간 제14회 OECD 의회예산기구(PBO: Parliamentary Budget Officials) 및 독립재정기구(IFI: Independent Fiscal Institutions) 연례 회의가 아일랜드 더블린에서 개최됐다.

OECD는 각국 의회예산기구 및 독립재정기구(이하 '독립재정기구')의 운영 현황을 공유하고 재정·경제 현안을 논의하여 지속가능하고 신뢰성 높은 공공재정에 기여하기 위해 OECD 가입국의 네트워크를 구성하고, 2009년부터 매년 OECD 독립재정기구 회의를 주최하고 있다. 코로나19로 인하여 2020년도와 2021년도의 회의는 화상으로 개최되었으나, 올해부터 다시 대면회의로 열리게 되어 각국에서 참가한 대표들 간의 활발한 네트워킹이 이루어질 수 있었다.

주최 측인 OECD에서는 동 네트워크 의장인 Mark Hadley(미국 의회예산처(CBO) 최고운영책임관)와 Jón Blöndal(OECD 예산·공공지출국장), Scott Cameron(OECD 정책분석관) 등이 참석했으며, 미국, 영국, 캐나다, 스페인, 아일랜드, 호주, 브라질 등 각국의 독립재정기구 및 관련 기관에서 약 110여 명이 참여했다. 국회예산정책처에서는 임익상 국회예산정책처장과 이상준 기획예산담당관 등이 회의에 참석했다.

사전 면담

본격적인 회의가 열리기 전날, Mark Hadley 의장 및 Jón Blöndal 국장과 사전 면담의 시간을 가졌다. 면담에서 임익상 국회예산정책처장은 OECD의 요청에 따른 아시아 국가의 IFI 현황 조사 결과를 공유하였고, 처 설립 20주년을 맞는 내년에는 아시아 PBO 네트워크가 구성될 수 있다는 점을 설명하였다. 이에 Jón Blöndal은 국회예산정책처가 CBO를 모델로 삼은 것처럼 아시아에서 국회예산정책처가 모델이 되어 아시아 PBO 네트워크 설립을 주도해 달라는 기대를 전달하였다. 이어 올해 진행될 국회예산정책처의 OECD 직원 파견에 대한 협의를 진행하였으며, 최근 한국에서 있었던 대선을 이슈로 선거비용 공약 추계 등과 관련한 독립재정기구의 역할에 대하여도 의견을 공유하였다.

회의 개요

제1일차:
녹색예산의 관리 및 정책에 대한 독립적 비용추계

1일차 오전 회의에서 제1세션과 제2세션은 녹색예산(Green Budgeting)의 관리와 관련한 '독립재정기구와 녹색 분석' 및 '기후위원회와 업무협의'를 주제로 진행되었다. 제1세션에서는 영국 예산책임처의 경제 및 재정전망과 덴마크 경제위원회의 경제 및 환경보고서를 바탕으로 녹색예산에 대한 독립재정기구의 분석이 이루어졌다. 발표자로 참여한 영국 예산책임처(OBR)의 Andy King은 영국의 탄소중립 목표 및 전략을 발표하며, 전기차로 전환 시 내연기관 차량에 부과되는 조세가 감소한다는 점에서 전기차 전환이 조세정책에 미치는 장기적 영향을 설명하였다.

한편, 덴마크 경제위원회의 John Smidt는 덴마크가 현행 에너지세의 단계적 폐지를 결정하였음을 알리며, 덴마크의 2030 온실가스 70% 목표 달성을 위한 방안으로 전 세계적인 동일 탄소세의 적용, CCS(이산화탄소 포집·저장, Carbon Capture and Storage)에 대한 보조금 지원, ETS(배출권 거래제, Emissions Trading System) 적용 분야와 비적용 분야의 구분 폐지 등을 제시하였다.

제2세션에서는 각국 정부가 기후 목표 달성을 위해 설립한 독립적 기후위원회의 사례를 살펴보고 독립재정기구가 기후위원회와 긴밀히 협력하여 녹색 분석을 지원하고 데이터 및 전문 기술을 활용할 기회와 과제를 논의했다. 발제자로 나선 아일랜드 기후위원회의 John Fitzgerald는 기후위원회의 독립기구화 및 재정위원회와 기후위원회의 상호 소통의 중요성을 강조하였고, 네덜란드 경제정책분석국(CPB)의 Peter Zwaneveld 역시 네덜란드가 협약한 49% 감축 목표를 2030년까지 달성하기 위해서는 네덜란드의 PBL(환경평가처)과

CPB의 상호 협업이 중요한 도전과제임을 밝혔다.

오후에 진행된 제3세션 및 제4세션에서는 각각 '독립적인 정책 비용추계 모범사례'와 '동태 추계'에 대한 발표가 이루어졌다. 제3세션에서는 OECD의 Scott Cameron이 정책 비용추계의 모범사례를 찾기 위해 OECD가 구축하고 있는 방법론과 과정을 담은 가이드라인을 발표하였다. 특히 선거공약 비용추계를 포함하여 독립재정기구에 좋은 사례가 될 수 있는 정책 비용추계 사례 논의도 집중적으로 이루어졌다. Scott Cameron의 발표에 대해 유럽연합 재정위원회의 Mateusz Szczurek은 OECD 가이드라인의 시행 필요성에 공감하면서도 가이드라인에 중앙정부와 지방정부 간 사업 이전 시 지방정부 차원의 비용추계가 필요하다는 점이 포함되어야 하며, 선거공약의 경우 공약

내용의 모호성으로 추계에 어려움이 있을 것으로 보았다.

한편, 임익상 국회예산정책처장은 정책 비용추계 이슈와 관련하여 정당의 요청 없이 선거공약 비용추계를 진행하는 경우 발생할 수 있는 문제 및 비용추계의 오류 발생 시의 대처 방안에 대하여 구체적으로 질의하였다. 이에 호주 PBO의 Anthony Close는 선거공약 비용추계와 관련한 논란을 최소화하기 위해 국민을 대상으로 선거공약 비용추계 관련 교육을 진행하고 관련 지침을 발간하고 있으며, 객관적인 추계 결과를 위해 여·야당과 충분한 정보를 상호 제공하고, 추계에 오류가 있을 경우 선제적으로 정보를 투명하게 공개해야 한다는 답변을 제시하였다.

제4세션에서는 동태 추계(Dynamic Scoring)에 대한 현행의 접근 방식과 잠재적인 장단점을 검토하면서 각국의 현황에 대하여 발표, 토론 및 질의·응답 하는 시간을 가졌다. 발표자인 미국 CBO의 Theresa Gullo는 동태 추계는 정적 추계와 달리 시간이 많이 소요되는 종합적 추계이기 때문에 CBO에서도 기본적인 비용추계 및 조사와 함께 동태 추계를 동시 진행하는 것에 현실적인 어려움이 있다고 발언하였다. 이탈리아 PBO의 Flavio Padrini도 동태 추계가 정적 추계와 달리 입법이 경제·예산에 미치는 영향에 대한 완전한 정보를 제공하지만, 데이터, 가정 및 모델링이 번거롭고 시간이 많이 소요될 수 있다는 점에서 동태 추계를 할 충분한 가치나 시간적 여유가 있는 경우 수행하는 것이 적절하며, 사후 프로그램 평가 및 분석 또는 사전 다년도 계획에 더 적합할 수 있다는 의견을 개진하였다.

제2일차:
외부 홍보전략 및 효과적 감독기관 구축

2일차 세션 진행 전, 환영 기조연설을 맡은 유럽 집행위원회 위원 Mairead McGuinness는 민주주의를 수호하기 위한 의회 지원 업무의 중요성을 인식시켰으며, 러시아의 우크라이나 침공, 식량안보, 기후 위기, 디지털 전환 및 코로나19 위기 등 전 세계가 다양한 문제에 직면한 상황에서 협력과 연대가 필요한 시기임을 강조하였다.

이후 진행된 제5세션과 제6세션에서는 각각 미디어, 대중에 대한 외부 홍보전략 발표가 있었다. 미국 CBO의 Deborah Kilroe는 제5세션에서 기관과 대중매체와의 커뮤니케이션에 필요한 우선순위로 투명성, 객관성 및 평등한 접근성을 들면서, CBO에서 활용하고 있는 다양한 미디어 소통방식을 소개하였다. 이후 미디어와의 소통을 통해 기관이 신뢰를 얻기 위한 접근성과 투명성의 보장, 기관 내 커뮤니케이션팀의 운영 방식 등에 대한 질의·응답이 이루어졌다.

제6세션에서 대중 홍보 전략에 대한 발표자로 참여한 아일랜드 재정자문위원회의 Michael McMahon는 중앙은행이 통화정책의 성격상 정책 소통을 중요시한다는 점에서 3E(Explanation, Engagement, Education: 설명, 참여, 교육)를 통해 정책에 대하여 대중과 꾸준한 소통을 하는 것이 효과적임을 강조하였다. 이어 토론자인 영국 북아일랜드 재정위원회의 Robert Chote는

기관 신뢰도 상승을 위한 소통의 탈중앙화 필요성을 제시하였고, 스페인 독립재정책임청의 Andres Martinez Gonzalez는 독립재정기구의 커뮤니케이션 효과성을 제고하기 위하여 소통의 대상 및 소통방식의 적절한 설정이 중요함을 전달하였다.

제7세션에서는 OECD의 Lisa von Trapp이 예산 과정의 분석·평가 및 예산의 투명성과 거버넌스 연구 과정에서 정리해온 의회 예산의 모범사례에 대하여 발표하였다. 해당 보고서는 예산 과정에서 의회가 보다 효과적인 역할을 확립할 수 있도록 재정적 책임, 예산 승인, 위원회 구성, 예산 집행, 감사 및 국민참여 등 여러 측면에서 OECD의 예산 과정 모범사례를 보여주었다. 동 보고서에 제시된 모범사례에 대하여 토론자로 참여한 런던정치경제대학교 Joachim Wehner 교수는 관리 및 통제가 가능한 수준에서 예산 항목과 관련한 부분도 포함되어야 한다는 의견을, 아이슬란드 예산위원회의 Jon Magnusson은 독자적 지방 세입을 가진 지방정부가 있는 경우 지방정부와 중앙정부 간의 소통을 통해 지방정부의 흐름이 중앙정부와 일치하도록 해야 한다는 의견을 제시하였다. 이외에도 지방 재정준칙을 도입하고 이를 중앙정부·PBO·의회가 감시해야 한다는 의견, 중기지출을 위한 체계(framework)가 있어야 한다는 의견 등 의회 예산 모범사례 분석 보고서에 대한 다양한 리뷰가 이루어졌다.

한국의 국회예산정책처가 세계적으로 IFI의 성공적 모델로 정착된 만큼 이러한 성과 및 인지도를 바탕으로 향후 아시아 PBO 네트워크 연합체의 결성 및 운영에 보다 주도적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

마치며

OECD는 회의 말미에서 지역별·주제별 PBO 네트워크를 구상하고자 하는 계획을 발표하였다. 지역별로는 4개 권역(중동 및 남동 유럽, 아시아, 중동 및 북아프리카, 라틴 아메리카와 카리브해), 주제별로는 3개 분야(녹색예산, 성예산, 보건 시스템의 재정 지속가능성)로의 구분 기준이 제시되었다. 이어 예산 과정에서의 의회의 역할이 강조되고 있는 현 상황에서 의회가 제도적 합의를 통해 국민에게 재정적 책임을 약속하고 예산에 대한 시민 참여를 유도하여 신뢰를 증진하는 것이 중요하다는 점을 다시 한번 언급하였고, 2023년도 회의는 아이슬란드에서 열릴 예정임을 알리며 회의를 마무리하였다.

국회예산정책처는 이번 네트워크 회의에서 논의된 녹색예산의 관리, 동태 추계 및 의회 예산의 모범사례 등을 통해 얻은 시사점을 바탕으로 독립재정기구로서의 독립성 및 전문성을 강화하고, 세계적 흐름에 발맞춘 예산 및 재정 제도의 개선을 위해 지속적으로 노력하고자 한다. 특히 한국의 국회예산정책처가 세계적으로 IFI의 성공적 모델로 정착된 만큼 이러한 성과 및 인지도를 바탕으로 향후 아시아 PBO 네트워크 연합체의 결성 및 운영에 보다 주도적인 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

NABO 발간보고서 소개

NABO 분석보고서

보고서명	발간부서	발간일
2022 대한민국 재정	예산분석실 예산분석총괄과	4월 27일
2022 경제·재정수첩	예산분석실 예산분석총괄과	4월 27일
2022 대한민국 공공기관	예산분석실 공공기관평가과	4월 28일
2022 대한민국 조세	추계세제분석실 추계세제총괄과	4월 29일
2022 조세수첩	추계세제분석실 추계세제총괄과	4월 29일
2021년 가결 법률의 재정소요점검	추계세제분석실 경제비용추계과	4월 29일
2022년도 제2회 추가경정예산안 분석	예산분석실 예산분석총괄과	5월 18일
출연금 현황과 개선과제	예산분석실 공공기관평가과	5월 18일

NABO 정기간행물

보고서명	발간부서	발간일
[NABO Focus 제41호] 2022년도 제1회 추가경정예산안 국회 심의 결과	예산분석실 예산분석총괄과	2월 28일
[NABO Focus 제42호] 우크라이나 사태와 우리 경제에의 영향 분석	경제분석국 거시경제분석과	3월 15일
[NABO Focus 제43호] 탄소가격제도 운영현황 및 시사점	추계세제분석실 추계세제총괄과	4월 18일
[NABO Focus 제44호] 2022년 주택 공시가격과 보유세제 논의 동향	추계세제분석실 세제분석2과	4월 22일
NABO 재정동향 & 이슈 (2022년 Vol.1 제19호)	예산분석실 사회예산분석과	4월 22일
NABO 재정추계 & 세제 이슈 (2022년 Vol.1 제18호)	추계세제분석실 추계세제총괄과	2월 28일
NABO 경제·산업동향 & 이슈 (제26호)	경제분석국 경제분석총괄과	2월 25일
NABO 경제·산업동향 & 이슈 (제27호)	경제분석국 경제분석총괄과	3월 29일
NABO 경제동향 (제28호)	경제분석국 경제분석총괄과	4월 27일

발간된 보고서는 NABO 홈페이지(www.nabo.go.kr)와 열린국회정보포털(open.assembly.go.kr) [보고서·발간물]에서 확인하실 수 있습니다.

2022 대한민국 재정

예산분석실 예산분석총괄과

지난 3월 IMF는 러시아의 우크라이나 침공 등에 따른 영향으로 세계경제성장률 전망치를 하향조정 하겠다고 발표하였다. 우리나라의 경제여건도 코로나19 상황 장기화와 국제유가 상승, 미국의 기준금리 인상을 통한 유동성 축소 등으로 인한 불확실성이 확대되고 있다. 불확실한 경제여건 하에서 우리 국민 경제가 활력을 되찾고 장기적인 성장 동력을 확보하기 위해서는 국가재정이 효율적으로 운용·관리될 수 있도록 국회의 역할이 중요한 시점이라 할 수 있다.

국회예산정책처는 최신의 재정정보 제공을 통해 국회의 예·결산 심사를 효과적으로 지원하고자 2004년부터 매년 「대한민국 재정」을 발간해 왔다. 이번에 발간하는 「2022 대한민국 재정」은 총 3부 27장으로 구성되었다. 제1부에서는 우리나라의 재정구조와 주요 재정제도를 정리하고 있다. 특히 올해에는 예산안 편성 파트에서 정보화사업·재난안전사업·공적개발원조(ODA)·온실가스감축인지예산제도 등에 대한 내용을 신설하고, 예산 집행 파트에서는 예산비중이 큰 출연·출자·보조 등에 대한 설명을 추가하였다. 제2부에서는 2022년도 예산·기금의 주요 내용과 예산안 등의 국회 심의내역을 다루면서 2022년도 제1회 추경안 심의과정을 추가하였으며, 제3부에서는 17개 상임위원회별로 소관부처의 재정 현황과 주요 재정사업을 정리하였다. 그 밖에 글상자를 통하여 재정정책과 통화정책의 연계, OECD 국가와 우리나라의 교육투자 비교 등 다양한 이슈들을 수록하였다.

2022 경제·재정수첩

예산분석실 예산분석총괄과

위원회별 재정 규모, 주요 사업 통계 등 입법, 예결산 심사에 필요한 최신 경제재정 통계를 손쉽게 찾을 수 있도록 휴대가 가능한 수첩 형태로 발간하였다.

2022 대한민국 공공기관

예산분석실 공공기관평가과

정부는 정책의 효과적인 추진을 위하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관을 지정·운영하고 있다. 공공기관은 보조·출연·출자·융자 등 정부지원수입과 자체수입을 활용하여 전기, 가스, 수도와 같은 공공재 생산, 사회복지 서비스, 연구개발(R&D)사업 및 정책사업 등을 추진하고 있다.

2021년 기준 공공기관의 수입·지출액은 예산 기준 751조 2,591억원 규모로 2020년 결산 기준 751조 393억원 대비 2,198억원이 증가하였다. 공공기관의 2021년 예산 규모는 정부의 2022년도 본예산 607.7조원보다 약 143.5조원 더 크게 나타나고 있어, 공공기관이 국가경제에서 중요한 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 특히, 정부가 주요 정책으로 추진하고 있는 소상공인·관광·체육업계·농어민 등 지원, 국가연구개발 사업, 신·재생에너지 관련 사업 등은 공공기관이 소관 분야에서 역할을 맡아 추진하고 있는데, 공공기관은 정부의 주요 정책을 구현하는 실행수단으로써의 의미가 커지고 있다.

이에 본 보고서는 공공기관에 대한 이해를 바탕으로 공공기관의 현황을 종합적으로 파악할 수 있도록 구성하였다. 1부 공공기관의 이해에서는 공공기관의 개념·연혁, 통제 및 관리, 지배구조 등 공공기관 제도의 구성에 대해 전반적으로 다루고 있다. 공공기관의 개념과 연혁에서는 공공기관의 존재 의의에 대한 이론적 논의와 공공기관 제도의 변천사를 살펴보고, 통제 및 관리에서는 예산회계, 경영실적 평가, 임원 직무수행실적 평가와 역대 정부의 관리정책을, 지배구조에서는 내부·외부지배구조로 나누어 법·제도적 체계를 기술하고 있다. 또한, 본 보고서의 2부는 수입·지출, 인력, 인건비 등 공공기관의 전반적인 현황과 공공기관의 핵심 내용인 재무, 유형, 관리로 구분하여 분석한 내용으로 구성하였다.

2022 대한민국 조세

추계세제분석실 추계세제총괄과

조세는 국가 재정의 중요한 수입원으로서 재원 조달에 기여함과 동시에 경제성장과 소득분배, 경기안정과 같은 정책적 기능을 수행하는 수단으로 활용되고 있다. 우리 경제의 역동성 회복과 저출산·고령화에 따른 재원 마련, 소득 불평등 완화 등 다양한 정책과제를 고려할 때 조세의 역할은 더욱 중요해질 것으로 예상된다. 이를 위해 우리나라의 조세제도와 세수구조를 살펴보고 주요 선진국과 비교해보는 과정은 바람직한 조세정책 수립을 위해 선행되어야 할 절차이다.

국회예산정책처는 2020년 제21대 국회 개원 기념 보고서의 일환으로 「2020 대한민국 조세」를 발간한 후 매년 개정판을 발간하고 있다. 동 보고서는 조세의 일반론, 우리나라 조세의 체계와 세입의 구조, 국세와 지방세의 세목별 주요 내용을 체계적으로 정리한 조세 해설서에 해당한다. 올해 발간되는 「2022 대한민국 조세」는 국내외 조세 관련 주요 통계의 변화를 반영하는 한편, 2021년 세법개정에 따른 제도 변화를 충실히 수록하였다.

2022 조세수첩

추계세제분석실 추계세제총괄과

우리나라 조세제도와 현행 국세·지방세 관련 국내외 통계 등 최신 정보를 손쉽게 찾을 수 있도록 휴대가 가능한 수첩 형태로 발간하였다.

2021년 가결 법률의 재정소요점검

추계세제분석실 경제비용추계과

본 보고서는 한 해 동안 국회 본회의에서 가결된 법률이 시행될 경우 예상되는 국가 또는 지방자치단체의 향후 5년간의 재정변화를 추계하여 입법이 재정에 미치는 영향을 분석하고, 재정과의 연계성을 점검하였다.

2021년 가결된 법률 887건 중 재정수반법률은 283건이며, 수입의 증감을 초래하는 법률은 49건, 지출의 증감을 초래하는 법률은 246건으로 나타났다. 이 중 법률 조문이 추상적이고 불확정적인 내용으로 추계가 곤란한 130건의 법률은 제외하고 153건의 법률에 따른 재정소요를 추계하고, 실제 예산에 미친 영향을 분석하였다.

재정소요점검 결과, 수입법률 21건(재정수반 요인 149개)에 따라 2022년부터 2026년까지 5년 동안 연평균 6조 9,472억원의 수입이 감소할 것으로 예상된다. 이 중 국가의 수입은 5년 동안 연평균 9조 3,462억원 감소하고, 지방자치단체 수입은 연평균 2조 3,990억원 증가가 예상된다.

지출법률 133건(재정수반 요인 212개)에 따라 2022년부터 2026년까지 5년 동안 연평균 7조 6,641억원의 지출이 증가할 것으로 예상된다. 이 중 국가의 지출은 5년 동안 연평균 6조 2,416억원, 지방자치단체 지출은 동기간 연평균 1조 4,225억원 증가가 예상된다. 의무지출은 5년 동안 연평균 3조 4,410억원, 재량지출은 연평균 4조 2,230억원 증가가 예상된다.

재정수반법률이 실제 예산에 반영된 현황을 분석한 결과, 114건의 법률이 수입과 지출 관련 예산에 반영된 것으로 분석되었다. 수입법률 16건 제·개정에 따라 2022년 국세수입은 6조 2,202억원 감소하고, 국세외수입은 94억원 증가하여 총수입이 6조 2,108억원 감소할 것으로 예상된다. 지출법률 98건 제·개정에 따라 31개 부처 세부사업 예산에 2021년 2조 5,889억원, 2022년 5조 5,400억원이 반영되었으며, 이는 전년 대비 총지출 증가액의 5.0%(2021년), 37.1%(2022년) 수준이다.

국회에서 제·개정되는 재정수반법률에 대하여 재정 상황을 고려한 법률안 심의를 규범화하는 등 재정소요점검 결과가 체계적으로 예산 과정과 입법과정에 반영될 수 있고, 입법 활동에 따른 재정위험을 저감할 수 있는 제도적 보완이 강구될 필요가 있다.

2022년도 제2회 추가경정예산안 분석

예산분석실 예산분석총괄과

정부는 지난 5월 13일 「2022년도 제2회 추가경정예산안」을 국회에 제출하였다. 이번 추경안은 코로나19 확산으로 피해를 입은 소상공인에 대한 보상을 강화하고 방역 소요를 보강하는 한편, 러시아·우크라이나 사태, 유가 상승, 중국 주요 도시 봉쇄 등으로 인하여 상승 압력을 받고 있는 물가의 안정 등 민생 경제 안정을 지원하기 위해 제출된 것이다.

이번 추가경정예산안의 세출 증액은 59.4조원 규모이며, 총 5개 분야로 구성되어 있다. 각 분야는 ①소상공인에 대한 온전한 손실보상 26.3조원 ②방역 보강 및 향후 일반 의료체계 전환 지원 6.1조원 ③고물가, 산불 등에 따른 민생안정지원 3.1조원 ④하반기 코로나19 재유행 등에 대비한 예비비 보강 1.0조원 ⑤초과세수에 따른 법정 지방이전지출 23.0조원이다.

추가경정예산안의 재원은 초과세수 53.3조원, 세계잉여금·기금여유자금 등 가용 재원 8.1조원, 지출구조조정 7.0조원이다. 이 중 9.0조원은 국가채무 상환에 사용되어, 국가채무는 제1회 추가경정예산 대비 8.4조원이 감소한 1,067.3조원으로 GDP 대비 49.6%에 이를 것으로 보인다.

국회예산정책처는 이번 추가경정예산안에 대한 심도 있는 국회 심사를 지원하기 위하여 「2022년도 제2회 추가경정예산안 분석보고서」를 발간하였다. 본 보고서는 총 2장으로 구성되었다. 1장에서는 추경안의 편성요건·재원·재정건전성·국세수입 경정 등의 재정총량과 소상공인에 대한 직·간접지원, 방역 보강, 물가안정 지원 등 주요 정책에 대해 분석하고, 2장에서는 각 부처에 편성된 개별사업들에 대하여 사업의 시급성·필요성·효과성, 사업 예산의 연내 집행가능성 등을 심층 분석하였다.

출연금 현황과 개선과제

예산분석실 공공기관평가과

「국가재정법」 제12조에 따라 세출예산 과목상 출연금(350목, 360목)이라는 비목으로 정부가 수행하는 출연사업 규모는 2022년 기준 53.3조원(총지출 대비 8.8%)에 이른다. 이러한 출연금 규모는 매년 증가하는 추세이며, 2017~2022년 사이 연평균 8.9%의 증가를 보이고 있다. 재정지출에서 큰 비중을 차지하는 출연금은 타당하고 효율적으로 운영되어야 하지만 그 특성상 집행상 탄력과 자율이 인정됨에 따라 관리의 어려움이 지적되어 왔다. 따라서 본 보고서는 출연금 예산의 타당하고 효율적인 운영을 저해하는 법·제도적 요인과 관련한 주요 쟁점과 개선방안을 검토하고자 하였다.

첫째, 「국가재정법」 제12조가 포괄하고 있지 못한 출연금 유형에 대한 법적 근거 마련이 필요하다. 법은 출연금에 대한 개념 정의를 하고 있지 않고, 그 목적도 '국가연구개발사업의 수행과 공공목적을 수행하는 기관의 운영 등' 한정적으로 규정하고 있어, 전체 출연예산의 42%에 달하는 사업출연 등을 기타에 포함하여 해석의 영역에 두고 있다. 출연금이 법에 제정될 때와 비교해 달라진 사업출연금의 규모와 중요성을 법에 반영할 필요가 있으며, 현재 규정된 두 가지 유형 이외에 어떠한 성격과 목적을 가진 사업이 출연사업으로 수행되어야 할 것인지에 대해 명시할 필요가 있다.

둘째, 출연의 '법적 근거'에 대한 엄격한 적용과 구체적인 법률 규정이 필요하다. 「국가재정법」 제12조는 집행에 있어 상대적으로 재량의 범위가 넓고 반대급부가 없는 출연금이 남용될 여지를 막기 위해 엄격한 법적 근거를 요구하고 있다. 이러한 취지에 따라 해당 사업의 법적 근거에 출연금을 재원으로 할 수 있다는 조항이 명시된 경우 출연의 방식으로 재정지원을 할 수 있음을 명백히 할 필요가 있으며, 출연의 재정지원에 대한 비일관적인 현행 규정의 개정을 통해 기관운영과 사업의 법률적 차이를 명백히 구분하여 해석에 따라 출연사업의 범위가 달라지는 문제를 개선할 필요가 있다.

셋째, 사업출연금의 통일된 정산 규정을 마련할 필요가 있다. 출연금에 대한 통일된 정산 규정이 없어 사업별 또는 출연기관별로 상이한 방식으로 정산이 이루어지고 있다. 사업출연금의 경우 지침상 관련 법령이 있다면 법령에 따라, 없다면 소관부처에서 필요시 지침을 마련하여 처리하도록 하고 있어 투명한 출연금 관리를 위해 연구개발사업과 같이 공통의 규율체계 마련이 필요하다.

NABO 재정동향 & 이슈 (2022년 Vol. 1, 제19호)

예산분석실 사회예산분석과

I. 주요 재정지표

2022년 1~2월까지의 총수입과 총지출 진도율은 각각 19.2%, 19.4%이다. 2022년 2월까지의 누계 통합재정수지(15.1조원 적자)는 전년동기 대비 적자규모가 2.4조원 확대되었으며, 2021년 말 기준 중앙정부 채무(939.1조원)는 2020회계연도 결산 대비 119.9조원 증가하였다.

II. 주요 재정동향 & 이슈

주요 재정동향 & 이슈로 '2022년도 제1회 추가경정예산안 국회 수정의결', '2021회계연도 국가결산 국무회의 심의·의결', '8대 사회보험 재정운용 및 적립금 투자 동향', '특고·프리랜서, 법인택시기사 등 코로나19 취약계층 지원', '2022년도 우주개발진흥 시행계획 발표', '메타버스 신산업 선도전략 발표', '우크라이나 사태 관련 중소기업 분야 대응 방안 발표', '2022~2024년 대학혁신지원사업 기본계획 확정', '소재·부품·장비 경쟁력강화 시행계획 확정', '2022년 창업지원 사업 통합공고', 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 시행 및 2022년 산업안전감독 종합계획 발표', '공공기관의 녹색금융 조달 및 투자 현황', '지방소멸대응기금 배분기준 발표', '제2차 고속도로 건설계획 수립', '제2차 귀농귀촌 지원 종합계획 수립' 등을 중심으로 소개하고 향후 과제 및 시사점 등을 제시하였다.

III. 해외 재정동향

해외 재정동향으로는 '세계은행, 세계경제전망 발표', 'EU 집행위원회, 「녹색분류체계 보완 기후위임법률안」 발표'를 선정하여 재정 관련 사항 등을 중심으로 주요 내용을 소개하였다.

NABO 재정추계 & 세제 이슈 (2022년 Vol. 1, 제18호)

추계세제분석실 추계세제총괄과

I. 재정추계 & 세제 동향

2021년 4분기 가결 법률의 재정소요점검

2021년 4분기에 가결된 270건의 법률 중 국가와 지방자치단체의 재정에 영향을 미치는 재정수반법률은 100건(37.0%)이고, 추계가 가능한 51건에 대하여 추계한 결과 동 법률 시행 시 향후 5년(2022~2026년)간 연평균 6조 8,283억원의 수입 감소와 3조 3,097억원의 지출 증가가 예상된다.

2021년도 국세수입 실적

2021년 국세수입은 344.1조원으로 2020년(285.5조원) 대비 58.5조원(20.5%)이 증가하였다. 이는 빠른 경제여건 회복세의 영향으로 소득·소비 관련 세수가 증가하고, 자산가격 상승에 따른 자산세수 호조에 주로 기인한다.

II. 재정추계 & 세제 분석

2022년 달라지는 복지 분야 주요사업 재정소요 추계

2021년 12월 3일 국회가 심의·의결한 2022년도 예산 및 기금운용계획의 복지 분야(보건·복지·고용) 예산액은 총 217.7조원으로 2021년 본예산 대비 9.0% 증가하였다. 2022년에 달라지는 복지 분야 주요 재정사업은 저출산 및 신 양극화 등의 사회·경제적 문제를 해소하기 위한 지출 확대에 주안점을 두었다. 사회·인구적 구조의 변화에 따라 복지수요가 확대될 가능성이 크다는 점을 고려할 때 향후 복지 분야 지출 규모가 지속적으로 확대될 것으로 예상되므로 중장기 복지 분야 지출 추이를 고려한 보다 면밀한 재정운용이 필요하다.

2022년 달라지는 조세제도

2021년 세법개정안은 서민·취약계층 지원을 위한 포용성 및 상생·공정기반 강화, 포스트 코로나 시대의 선도형 경제 구조 전환을 위한 세제지원, 납세자 편익제고 등 납세자 친화적인 환경조성을 위한 제도정비 등으로 구성되었다. 향후 글로벌 금융·통화정책의 긴축전환 등 대내외 충격이 자산가격 조정 등으로 연계될 경우 중장기적인 세입증가세는 둔화될 가능성이 있으므로 불확실성에 대비한 재정건전성 유지 노력을 지속할 필요가 있다.

국세수입 예·결산 차이 원인 분석

2021년 국세수입은 344.1조원으로 추가경정예산을 29.8조원(9.5%) 초과하여 발생하였다. 예산과 실적 차이는 주로 자산세수 호조, 예상을 상회한 경제회복세, 기업의 영업실적 개선 등에 기인하고 있다.

국가유공자 등 보상금의 인상률에 따른 재정소요 추계

국가유공자 등의 보상금 인상률의 객관적 기준 설정에 관한 논의가 꾸준히 이어지고 있어, 보상금의 인상률 가정을 최근 5년간 평균인상률, 매년 5%, 물가상승률 적용 등 세 가지 시나리오로 나누어 추계하였다. 제21대 국회에서 보상금의 지급단가의 인상률에 대하여 객관적인 지표인 물가상승률 등을 감안하도록 하는 관련 법안이 발의된 점을 고려하여, 객관적이고 신뢰성을 가진 기준을 마련할 필요가 있다.

III. 재정추계 & 세제 이슈

코로나19 이후 조세정책에 대한 논의 동향

코로나19 시기 OECD 국가의 조세정책은 납부유예 등 조세지원, 투자공제 등 경기부양, 고소득자에 대한 과세확대 유형으로 구분된다. OECD는 코로나19 이후 성장률 둔화, 불평등 심화, 디지털화, 고령화, 기후변화 등 환경을 감안할 때, 조세정책 방향으로 포용적 성장, 공정, 지속가능한 환경이라는 목표를 제시하였다.

탄소중립을 위한 친환경자동차 세제 및 재정지원 동향

탄소중립을 추진하는 과정에서 세계 각국은 친환경자동차 보급 확대를 위해 구매에 대한 세제혜택 및 재정적 지원, 전기 충전 인프라 확충 지원 등을 주요 정책적 수단으로 사용하면서, 전기자동차 의무 판매 대수 할당 등의 규제 정책도 병행하여 추진하고 있다. 친환경자동차 보급 확대를 위해 정책지원 대상을 단계적으로 전환하는 한편, 유류세 수입 감소를 보완할 수 있는 대체 세원을 발굴할 필요가 있다.

주요국의 공적연금 개혁 사례: 영국

1908년에 공적연금을 도입한 영국은 사적연금 활성화, 공적연금 통합 등 연금개혁을 실시하였다. 연금크레딧과 신국가연금이 공적연금에 해당하며, 영국 정부는 공적연금의 저소득층에 대한 노후소득보장 기능을 강화하고 사적연금을 활성화하는 방향의 연금개혁을 실행하였다. 영국 사례는 공적연금과 사적연금을 각각의 역할에 맞게 제도를 설계하여 정부의 부담을 줄이고 적정수준의 노후소득 보장이 가능하다는 점을 보여준다.

IV. 한눈에 보는 조세·재정지표

총수입·총지출, 재정수지 추이, 국세 실적, 세외수입 실적, 국민부담률, 조세부담률, 소득세율, 법인세율, 부가가치세율 등 조세·재정지표를 도표로 한눈에 볼 수 있도록 하였다.

NABO 경제·산업 동향 & 이슈 (제26호)

경제분석국 경제분석총괄과

I. 경제·산업동향

최근 우리 경제는 수출을 중심으로 경기회복세가 유지되고 있으나, 코로나19 변이바이러스의 확산, 우크라이나 사태, 미국의 긴축적 통화정책 기조 등으로 대내외 불확실성이 확대되고 있다. 1월 수출은 15개월 연속 증가하며 553.2억달러를 기록하였으나, 서비스업 생산은 코로나19 변이바이러스의 확산에 따른 거리두기 강화로 2021년 12월 기준 전월 대비 0.4% 감소하였고, 1월 석유와 천연가스 가격은 우크라이나 사태 등으로 전월 대비 상승하였다. 반면 제조업 생산은 2021년 12월 기준 전년동월 대비, 전월 대비 모두 증가세를 유지했으며 1월 고용은 전년도 큰 폭 감소에 따른 기저효과 등으로 전체 취업자 수가 전년동월 대비 113.5만 명 증가하였다. 국내 금융시장은 미국의 금리인상 가능성 시사, 우크라이나 사태, 한국은행의 기준금리 인상 등으로 KOSPI지수가 1월 말 2,663으로 하락하고 원/달러 환율이 전월 대비 상승하였다. 1월 소비자 물가는 농축수산물, 공업제품, 서비스 등의 상승세 지속으로 전년동월 대비 3.6% 상승하였고 1월 전국의 주택 매매가격지수와 전월세 가격지수 변동률은 전월 대비 상승폭이 축소되었다.

II. 경제·산업 현안

한국 ESG 투자 확산의 경제적 함의와 시사점

ESG 투자·경영의 경제적 함의는 민간 경제주체들 스스로가 견제와 균형을 통해 외부효과(externality)를 내부화하려는 것인데, 기업 경영진과 내·외부 이해관계자 사이의 정보 비대칭으로 인하여 본인-대리인 관계에 따른 시장실패가 발생하는 경우 ESG 투자·경영 확산에 걸림돌이 될 수 있다. 현재 한국 기업의 경우, 외부효과와 관련성이 높은 환경(E)·사회(S) 등급과 재무성과 사이의 상관성이 상대적으로 낮은 상태이다. 정부는 ESG 투자·경영 생태계의 자생적 형성을 지원하는 정책기조를 견지하면서, 국민 경제 지속성장을 위한 긍정적 외부효과의 확대를 유도할 필요가 있다.

코로나19 팬데믹 기간과 과거 경제위기 시 회복국면의 특징 및 시사점

코로나19 팬데믹 기간 중 우리 경제의 회복국면을 과거 경제위기 시와 지출 부문별로 비교하면, 소비는 코로나19 충격으로 경제활동이 제약되며 서비스 소비를 중심으로 위축되었으나 외환위기 기간과 비교하면 감소폭이 상대적으로 크지 않았다. 반면, 투자는 코로나19 팬데믹 기간 중에도 설비투자와 지식재산생산물투자의 견실한 증가에 힘입어 양호한 수준을 유지하여 이전 경제위기 기간과 다른 양상을 보이고 있다. 수출은 코로나19 충격으로 초기에는 큰 폭으로 감소하였으나 이후 빠르게 회복하며 글로벌 금융위기 기간과 유사한 증가세를 유지하고 있다. 2022년 우리 경제의 성장세는 민간소비 회복 속도와 최근의 수출 증가세 유지 여부에 따라 달라질 전망이다. 특히, 수출은 미 연준의 조기 통화정책 정상화에 따른 신흥국 경기 둔화 여부와 중국의 경제성장률 하락 속도 등에 따라 현재의 견실한 증가세의 유지 여부가 결정될 것으로 예상된다.

유엔 지속가능발전목표(UN SDGs) 성취도 분석

정부는 지난해 10월에 「지속가능발전기본법」을 의결하여 지속가능 발전의 법적 개념과 지위를 격상하였다. 유엔 지속가능발전목표(UN SDGs)는 전 세계가 2030년까지 공동으로 달성하기로 결의한 17개 목표로 사람, 지구환경, 경제번영, 평화, 국제협력을 바탕으로 인류가 나아갈 방향성을 제시한다. 우리나라의 UN SDGs 성취도는 28위이며 OECD 평균과 비교 시 기아, 산업·혁신, 지속가능 소비는 우위에 있으나 성평등, 기후변화, 육상생태계는 미흡한 것으로 나타났다. UN SDGs는 국제적으로는 지구공동체의 목표를 달성하며, 국내적으로는 포용사회를 위한 방향성을 제시한다는 데에 의의가 있다. 이에 정부는 「지속가능발전 국가기본전략」 수립 시 성취도 향상이 필요한 분야의 적극적인 목표설정과 이행방안 마련이 필요하다.

III. 경제·산업 이슈

주택가격 영향요인 분석

우리나라의 주택가격은 통화정책의 전환, 보유세의 부담 변화, 대출 규제 강화, 공급부족, 낮은 실질금리 등으로 미래 주택가격에 대한 시장의 기대가 혼재되어 있다. 이에 글로벌 금융위기 이후 전국 주택가격의 변화요인을 추정해 보았다. 그 결과, 주택가격은 전기 주택가격, 가구 수와 양(+)의 상관관계를, 금리, 주택추가공급분과 음(−)의 상관관계를 보였다. 2017년 8월 이후 부동산 규제에 영향을 받으나 2019년 12월 이후 LTV 차등 적용은 코로나19 이후 금융지원정책과 동시에 시행되면서 그 효과가 제한적인 것으로 나타났다. 지역별 주택가격 영향요인은 전기 주택가격을 제외하고 지역마다 상이하게 추정되었다. 주택 실수요가 높고 주택가격의 변동폭이 낮은 지역일수록 전기 주택가격이 당기 주택가격에 미치는 영향이 컸다. 부산·대구·광주·경기 등 미분양이 발생한 지역을 중심으로 주택가격이 하락하였으며 가계대출 비중과 주택구입 부담이 높은 서울·경기·인천을 중심으로 금리변동의 영향을 받는 것으로 나타났다. 이를 고려할 때 정부는 지역별 여건에 맞는 주택정책의 수립과 대내외 통화정책기조 전환에 따른 주택시장의 모니터링이 필요해 보인다.

NABO 경제·산업 동향 & 이슈 (제27호)

경제분석국 경제분석총괄과

I. 경제·산업동향

우리 경제는 수출을 중심으로 완만한 경기회복세를 유지하고 있으나, 코로나19 변이바이러스의 확산, 우크라이나 사태, 미국 연준의 정책금리 인상 결정 등으로 불확실성이 증대되고 있다. 2월 수출은 전년동월 대비 20.6% 증가한 539.1억달러에 달했으나, 2월 소비자심리지수는 코로나19 변이바이러스의 확산으로 소비심리가 위축되어 전월 대비 1.3p 감소한 103.1을 기록하였다. 또한 우크라이나 사태로 글로벌 에너지 시장의 불확실성이 커짐에 따라 석유, 석탄, 천연가스 가격이 상승하였고 특히 석유는 2014년 9월 이후 최고가를 보였다. 2월 고용은 서비스업을 중심으로 취업자 수가 크게 늘어 전체 취업자 수가 전년동월 대비 103.7만 명 증가하였다. 미국 연준의 정책금리 인상 결정, 우크라이나 사태 등으로 안전자산 선호가 강화되어 원·달러 환율이 전월 대비 상승하였고. 2월 소비자물가 역시 공업제품, 개인 서비스 등을 중심으로 높은 상승률을 보였다. 2월 전국의 주택 매매가격지수와 전월세 가격지수 변동률은 전월 대비 상승폭이 축소되었다.

II. 경제·산업 현안

재정수지와 경상수지의 관계 분석

재정수지 적자와 함께 최근 에너지 가격 급등에 따른 무역수지의 일시적인 적자 전환은 쌍둥이 적자에 대한 우려를 낳고 있다. 이에 경상수지 결정요인 분석 모형을 활용하여 재정수지가 경상수지에 미치는 영향을 추정한 결과, 지지난해 재정수지는 당해연도 경상수지와 양(+)의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 다만 2009년 이후 금융당국의 금리 안정화의 노력, 대내외 수요와 투자 둔화에 따른 수입의 감소, 국제유가의 하락과 본원소득의 흑자전환 등은 재정수지가 경상수지에 미치는 영향을 약화시키거나 경상수지를 증가시킨 것으로 보인다. 향후 다른 조건이 동일하게 유지되는 상황에서, 재정수지가 악화된다면 경상수지뿐 아니라 경제 전반에 영향을 미칠 수 있으므로 이에 대한 정책적 관심이 필요하다.

미국 금리인상과 국내 경제동향

과거 미국은 IT버블 붕괴 이후 경기회복기인 2004년과 양적완화 이후 경기회복기인 2015년에 정책금리를 인상하였다. 미국의 금리인상기 국내 금리는 상승세를 보이고, 국내 기준금리 인상 여부에 따라 한미 간 금리 역전 현상이 나타나기도 하였으나, 외국인 투자자금의 유출은 제한적인 모습을 보였다. 주식시장의 경우 금리인상 초반 일시적으로 조정을 받는 모습을 보였으나, 금리인상 이후 불확실성의 해소 및 양호한 경제상황 등으로 상승세를 나타냈다. 미국의 기준금리 인상이 경기회복 움직임을 반영하고 있는 만큼 실물부문의 영향도 크지 않은 편으로 나타났다. 2022년 미국의 정책금리 인상은 단기적으로 국내 금융시장의 변동성을 확대시킬 수 있을 것으로 예상되나, 금번 미국의 정책금리 인상 또한 경제회복세를 고려한 조치라는 점에서 충격효과는 다소 가변적일 것으로 보인다.

2021년 4/4분기 가계의 소득·소비지출 동향 및 특징

2021년 4/4분기 중 가계의 소득은 취업자 수 증가, 월평균 임금 상승, 방역조치 완화로 소비심리도 회복되며 근로소득, 사업소득, 이전소득이 모두 늘어 전년동분기 대비 6.4% 증가(실질소득 2.8%)한 464만 2천원으로 조사되었다. 가계의 비소비지출은 경상조세, 사회보험료의 증가로 전년동분기 대비 4.8% 증가하였고, 소비지출은 처분가능소득의 증가와 소비심리 회복, 소비자물가 상승 등의 영향으로 서비스 및 준내구재에 대한 소비지출을 중심으로 5.8% 증가하였다. 처분가능소득은 전년동분기 대비 6.8% 증가(실질처분가능소득 3.2%)하였고, 균등화 처분가능소득 5분위 배율은 4.91배로 전년동분기(4.81배) 대비 증가하였다.

가계부채 관련 통계자료 작성의 보안방안 연구

가계부채 확대에 따른 리스크 분석 및 정책설계를 위해서 가계부채 통계자료 개선에 대한 논의가 존재한다. 첫 번째는 가계부채 통계의 세분화로,

주택담보대출을 일반 주택담보대출, 집단대출, 전세대출로 세분화할 필요성이 제기된다. 각각은 서로 다른 수요·공급 요인과 위험구조를 가지고 있으므로 명확한 가계부채 위험성 분석을 위해 세부통계가 필요하다는 것이다. 두 번째는 가계부채에 임대주택 보증금을 포함할 필요성이 제기된다. 우리나라에만 존재하는 전세(및 준전세)제도로 가계 간 직접금융 형태의 부채(임대보증금)가 큰 규모로 존재하고 있으므로 이를 가계부채에 포함해야 한다는 주장이 있으나, 임대보증금 규모에 대한 신뢰성 있는 통계가 확보되지 않은 상황이므로 보다 면밀하고 신중한 검토가 필요하다.

III. 경제·산업 이슈

경제성장에 따른 환경 개선 효과 실증분석

국가별 환경의 질은 지역별, 소득별 차이에 따라 다르게 나타나기 때문에 환경의 질을 개선하기 위해서는 경제성장 경로와 연계된 실증분석을 통해 정책적 시사점을 도출할 필요가 있다. 환경과 경제성장의 관계는 환경쿠즈네츠곡선(Environmental Kuznets Curve)으로 설명할 수 있는데, 이는 경제성장 초기에는 환경 질이 나쁘지만 일정 소득수준을 넘어서면 환경 질이 개선되는 역U자 현상이 나타나는가를 통해 실증할 수 있다. 이에 본고는 OECD 국가의 환경쿠즈네츠곡선을 실증한 결과, 온실가스 배출량의 경우, 1인당 GDP가 증가함에 따라 온실가스 배출량이 증가하다가 정점 이후 감소하는 역U형 곡선을 보였으나, 폐기물 발생량은 정점을 확인할 수 없었다. 즉, 경제성장에 따른 환경 질 개선은 모든 경우에 다 적용되는 것은 아니며, 특히 폐기물은 소득수준보다 인구밀도와 산업구조의 영향이 더 크기 때문에 발생량을 줄이고 자원순환경제를 만들기 위해서는 추가적인 정책적 노력이 필요한 것으로 나타났다.

NABO 경제동향
(제28호)

경제분석국 경제분석총괄과

경제동향

우리 경제는 수출이 양호한 증가세를 유지하고 있으나, 우크라이나 사태, 미국 연준의 긴축 가속화 우려 등으로 불확실성이 계속되고 있다. 3월 수출은 17개월 연속 증가하며 634.8억달러를 기록하였으나, 우크라이나 사태 등으로 인한 원자재 가격 급등, 중간재 수입확대 등으로 수입 역시 증가하여 636.2억달러를 기록하면서 3월 무역수지는 적자로 전환하였다. 반면 코로나19 확산세가 정점을 지나고 방역조치가 완화되면서 3월 소비자심리지수는 전월 대비 상승하였으며, 2월 제조업 생산과 서비스업 생산은 전년동월 대비 증가하였다. 3월 고용은 양호한 회복 흐름이 지속되어 전체 취업자 수가 전년동월 대비 83.1만 명 증가하였다. 국내 금융시장은 미국 국채금리 상승폭 확대 등으로 국고채금리가 상승하고 원·달러 환율 역시 안전자산 선호가 강화되면서 전월 대비 상승하였다. 3월 소비자물가는 공업제품, 개인 서비스 물가상승폭 확대로 전년동월 대비 4.1% 상승하였고 3월 전국의 주택 매매가격지수 변동률은 지난달 대비 상승폭이 축소된 반면 전월세 가격지수 변동률은 전월과 동일한 수준을 유지하였다.

예산정책연구 논문 소개

제11권 제1호

발간일: 2022년 3월 21일

「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 논문 투고 시스템(nabo.jams.or.kr)을 통해 논문을 상시 공모하고 있다.

※ 본문은 「예산정책연구」 제11권 제1호에 수록된 논문초록으로 집필자의 개인적 견해이며, 국회예산정책처의 공식적인 의견이 아닙니다.

탄소중립에 따른 발전부문 에너지세제의 중장기 세수 전망과 시사점

제1저자 — **이동규** 서울시립대학교 경제학부 조교수
공동저자 — **김재엽** 에너지경제연구원 전력정책연구팀 부연구위원
공동저자 — **조성진** 에너지경제연구원 전력정책연구팀 선임연구위원
교신저자 — **강성훈** 한양대학교 정책학과 부교수

본 연구는 최근 발표된 제9차 전력수급기본계획에 정부의 탄소중립 정책 기조를 반영하여 발전부문 제세부담금 세수입을 추계하였다. 그 결과 온실가스 감축 노력을 강화할수록 유연탄에 대한 제세부담금 수입 감소가 뚜렷하게 나타나며 이는 대부분 국세 수입 감소에서 기인한다. 또한 원자력 발전량의 감소로 원자력으로부터의 지방세와 부담금 및 기금 등의 수입도 서서히 감소하는 것으로 추산되었다. 석탄발전을 가장 크게 억제하는 시나리오에서는 BAU 대비 15년간 제세부담금 총수입추계액이 약 5조 5천억원 감소하는 것으로 나타났으며, 이는 연평균 3천 7백억원 가량의 세수감을 의미한다. 한편 석탄이용률 50%의 시나리오에서조차 온실가스 감축률은 최근 국회를 통과한 「탄소중립기본법」이 제시한 온실가스 감축목표에 만족하지 못할 것으로 예상된다. 이는 「탄소중립기본법」을 충족하기 위해 훨씬 강력한 정책적 수단을 시행해야 함을 시사하며, 이 경우 세수입은 본고의 시나리오들보다 추가적으로 더 감소될 것이다. 따라서 정부는 탄소중립 정책으로 인한 세수감을 감안하여 안정적인 재정운용을 위한 정책대안을 적극적으로 마련해야 할 것이다.

국내 기업의 연구개발 성과요인에 관한 종단적 연구

제1저자 — **정미진** 한국산업기술진흥원 선임연구원
교신저자 — **최상옥** 고려대학교 행정학과 교수

본 연구는 기업의 지속적인 성장을 위한 성과요인을 도출하고, 종단자료를 활용하여 상호 간의 영향 관계를 실증하고자 하였다. 이를 위해 내생적 성장이론과 인적자본론의 이론적 고찰과 선행연구를 통해 성과요인을 도출하고, 6년간의 종단자료를 구축하여 시간의 흐름에 따른 성과요인과 성과 간 상호 인과관계를 분석하기 위해 자기회귀교차지연모형에 적용하였다. 연구 결과, 성과가 성과요인에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 기존 연구 결과와 인과관계의 방향성에서 차이를 보였으나 한 시점에서의

관계가 아닌 다년간에 걸친 상호 인과관계를 살펴보면, 기업의 성과 증가는 성과요인에 대한 투자 증가로 이어지고, 다시 일정한 시차 후 성과 증가로 나타나는 상호 간에 영향을 주고받는 순환적 구조임을 실증하였다. 또한 성과유형에 따라 직접적으로 영향을 미치는 요인에 차이가 있음을 제시하였다. 국내 기업의 투자 규모는 매년 증가하고 있으나 양적 확대로는 성장과 경쟁력 우위에 한계가 있다. 본 연구의 결과로 투자와 성과는 일방적인 인과관계가 아닌 시차와 상호적 인과를 고려한 순환적 구조임을 밝히며, 기업 투자의 효율성을 높일 수 있는 통합적인 시각을 제공하는 기반자료로 정부의 효율성 제고를 위한 정책 수립에 바탕이 될 수 있음을 시사한다.

주택 공시가격 평가에 대한 형평성 분석

저자 —— **강성훈** 한양대학교 정책학과 부교수

본 연구는 선형회귀분석 모형과 비모수 분위회귀분석 모형을 사용하여 실거래가 반영률에 대한 수직적 및 수평적 형평성을 살펴본다. 분석 결과를 보면 한국에서는 2014년에는 실거래가 반영률의 수평적 및 수직적 형평성이 크게 관찰되지 않았으나, 2017년에는 실거래가 반영률이 누진적으로 수직적 형평성이 저해되었고 낮은 주택가격 집단을 중심으로 수평적 형평성이 저해되었다. 반면 2014년에는 주택 유형에 따른 수평적 불형평성이 크게 저해되고 있었으나, 이는 2017년에 개선된 것으로 나타났다. 본 연구 결과는 우리나라의 공시가격 정책이 실거래가 반영률을 누진적으로 상향 조정하는 방향으로 개편되는 것보다 수직적 및 수평적 불형평성이 완화하는 방향으로 개편되는 것이 중요함을 보여준다.

공공기관 부가가치 추계에 관한 연구

제1저자 —— **박경진** 명지대학교 경영학과 교수
교신저자 —— **이호진** 명지대학교 경영학과 교수

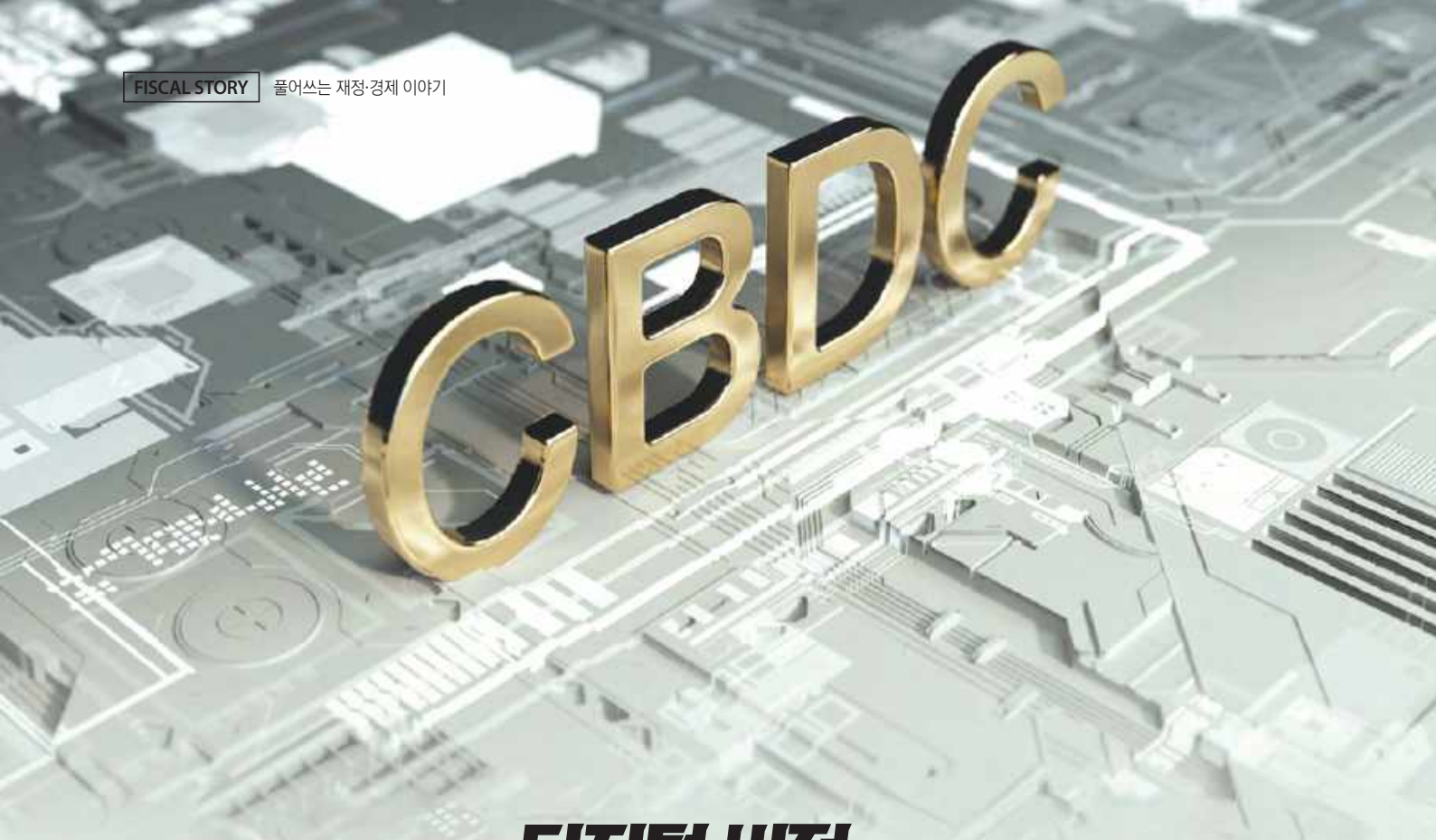
「공공기관의 운영에 관한 법률」에 규정된 345개 공공기관의 부가가치는 2020년 기준 84.9조원, GDP의 4.4%로 추계되었다. 본 연구는 생산비용 대비 매출액 비율이 50% 이상인 공공기관들의 부가가치는 산출접근법으로,

50% 미만인 공공기관들의 부가가치는 비용접근법으로 추계함으로써, 생산비용 대비 매출액 비율을 부가가치 추계방법에 관한 객관적인 선택 기준으로 이용한 첫 연구라는 점에서 의미가 있다. 또한 본 연구는 공공기관 부가가치를 산출접근법 또는 비용접근법으로 추계하기 위해 필요한 재무제표상의 항목을 분류·선택함에 있어서 모든 공공기관에 대해 객관적인 기준을 적용함으로써 부가가치 추계에서 발생할 수 있는 불확실성을 최소화하였다는 점에서 기여도를 찾을 수 있다. 부가가치 추계 연구가 공공기관의 국민 경제 기여도를 측정하고 준재정지출의 성과평가 및 건전성 분석에 이용할 수 있는 기초자료를 축적하고자 하는 본래의 목적을 달성하기 위해서는 객관적이고 명확한 기준에 따라 추계된 부가가치의 변화를 시계열적으로 추계하는 후속 연구가 필요할 것으로 생각된다.

'기본소득 눔프지수'를 이용한 증세 태도 연구

저자 — **최광은** 연세대학교 복지국가연구센터 연구교수

본 연구는 경기연구원의 의뢰로 2021년 3~4월 전국 거주 만 20~69세 성인 10,000명(경기도 5,000명)을 대상으로 실시한 '기본소득에 대한 국민의식 조사'를 이용했다. 눔프(Not Out Of My Pocket) 현상을 증세 일반에 대한 부정적 태도가 아니라 본인의 세금 부담 의향에 관한 것으로 분명히 정의한 본 연구는 기존의 복지 확대에 대한 증세 태도 대신 기본소득의 수준에 따른 증세 태도와 관련하여 눔프 현상이 어떻게 나타나는가를 고찰했다. 이를 위해 이 현상의 강도를 객관적으로 측정하는 기본소득 눔프지수를 개발하고, 어떤 요인들이 이 지수와 이 지수의 산출에 쓰인 주요 변수들에 큰 영향을 끼치는지를 탐색했다. 분석 결과에 따르면, 저소득계층의 기본소득 눔프지수는 0.89로 상당히 높았지만, 고소득계층과 주관적으로 상위층이라고 인식하는 계층의 기본소득 눔프지수는 각각 0.33과 0.31로 매우 낮았다. 기본소득 눔프지수의 결정요인 가운데 소득분위 하위층과 비교한 상위층의 영향력이 가장 컸는데, 이 소득분위 상위층의 영향력은 추가부담 소득세액의 결정요인 중에서도 가장 컸다. 즉 기본소득 증세에 동의하는 사람 가운데 고소득계층일수록 추가로 부담하고자 하는 소득세액이 커 눔프현상이 낮게 나타났다.



디지털 버전 법정화폐(디지털화폐·CBDC) 패권 경쟁

중국 상용화 초읽기, EU '디지털 유로' 프로젝트 추진
'신중론' 미국도 움직임 빨라져…美中 신 화폐전쟁 예고

세계적으로 디지털화폐를 만드는 움직임이 빨라지고 있다. 민간에서 임의로 만드는 비트코인과 같은 가상화폐가 아니다. 지폐와 주화, 즉 실물화폐를 만들어 온 중앙은행이 국가가 보증하는 전자화폐를 발행하는 것이다. 이른바 '디지털 버전 법정화폐'다. 그래서 이를 중앙은행(Central Bank)과 디지털 화폐(Digital Currency)를 합쳐 '중앙은행 디지털화폐(CBDC)'로 부른다.

글 양재찬 가천대학교 겸임교수·언론학(경제저널리즘) 박사

급속한 디지털 전환으로 관심 커진 CBDC(중앙은행 디지털 화폐)

CBDC는 블록체인이나 분산원장기술을 이용해 전자적 형태로 저장한다는 점에서 가상화폐와 유사하다. 그러나 액면가가 정해져 있고, 이를 정부가 보증하므로 비트코인처럼 시세 변동은 일어나지 않는 것이 큰 차이점이다.

CBDC를 이미 도입한 나라가 중남미와 아프리카 신흥 3개국, 시범 운영 중인 나라가 중국 등 3개국이다. 세계적으로 100여 개 나라들이 기본 개념을 연구하고 설계하거나 모의실험을 하고 있다. 한국도 1단계 기능 실험을 마치고, 2단계 모의실험을 진행 중이다(그림 1 참조).

CBDC가 각광을 받는 배경은 급속한 디지털 전환(digital transformation)이다. 2010년대 중반 비트코인과 분산원장기술이 주목을 받으며 CBDC에 대한 관심도 커졌다. 2015년 영국 중앙은행인 영란은행(BOE)이 중장기 과제로 디지털화폐 발행 필요성을 제시하며 CBDC 용어를 처음 사용했다.

디지털 전환이 금융 부문에도 가속화하면서 지급결제 환경이 변화했다. 현금 이용이 감소하는 가운데 빅테크 기업들이 간편결제 시장에 진출했다. 빅테크 기업들의 시장지배력이 커지고 이용자의 거래내역 등 데이터가 이들 기업으로 집중되는 가운데 비싼 수수료와 개인정보의 상업적 이용이 사회문제화했다.

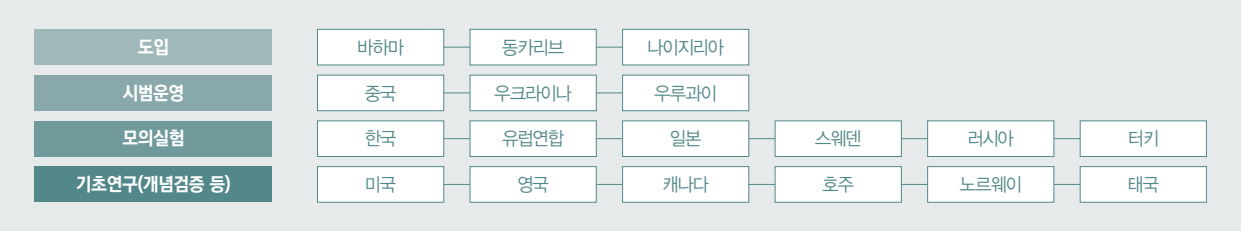
급기야 2019년 페이스북이 법정화폐나 실물자산과 교환할 수 있어 변동성이 적은 글로벌 스테이블 코인(stable coin) 리브라(Libra, Diem으로 명칭 변경) 발행 계획을 공개하자 위기감을 느낀 각국 중앙은행들이 CBDC 개발 경쟁에 뛰어들었다. 2020년부터 세계로 확산된 코로나19 사태로 현금 사용이 줄어들고 비대면 온라인 결제가 급증한 점도 영향을 미쳤다.

본격화한 주요국들의 디지털화폐 주도권 다툼

주요국 중 CBDC 경쟁에서 가장 앞선 나라는 중국이다. 이미 CBDC인 '디지털 위안화(e-CNY)'를 개발해 자국 모바일 플랫폼 위챗을 통해 지원하고 있다. 지난해 말 기준 디지털 위안화를 쓸 때 필요한 전자지갑이 2억 6,100만 개, 누적 거래액은 875억 6,500만 위안(약 16억 7,424억원)에 이르렀다. 지난 2월 베이징 동계올림픽 때 외국인 선수단이 디지털 위안화를 사용하도록 유도하면서 상용화 실험을 했다.

중국이 디지털 위안화를 빠르게 보급할 수 있는 것은 모바일 결제에 익숙한 사회 분위기 덕분이다. 세계 주요국들이 현금에서 신용카드를 거쳐 모바일로 결제 수단이 진화한 것과 달리 중국은 신용카드 단계를 건너뛴 채 모바일 간편결제 시장이 열렸다. 중국 중앙은행인 인민은행이 달러 중심인 국제 금융질서를 재편한다는 목표 아래 2014년부터 디지털화폐 연구에 몰두한 점이 주효했다.

그림 1 국가별 CBDC 연구 및 도입준비 추진 현황 (2022. 1월 현재)



자료 한국은행

유럽중앙은행(ECB)도 2021년 7월 '디지털 유로' 프로젝트에 착수했다. 2년간 설계 작업을 마친 뒤 3년 내 디지털 유로화를 개발한다는 구상이다. 하지만 미국은 "빨리 하는 것보다 제대로 하는 게 중요하다"(제롬 파월 연방준비제도 의장)며 신중론을 폈다. 아마도 세계가 사용하는 달러 발행국이라는 확고한 기축통화국 지위를 누리고 있어 서두를 필요가 없다고 판단한 것으로 보인다.

그랬던 미국의 행보가 최근 달라졌다. 조 바이든 대통령이 3월 9일 '책임 있는 디지털 자산 혁신에 관한 행정명령'에 서명했다. 행정명령에서 백악관이 꼽은 주요 과제는 '잠재적인 미국 CBDC에 관한 연구개발 노력'이다. 재닛 옐런 재무부장관은 4월 초 대학 강연에서 "현재의 통화가 진화한 다음 단계는 CBDC가 될 수 있다"고 언급했다. 중국이 베이징 동계올림픽에서 디지털 위안화를 쓰도록 하는 등 앞서 치고 나가자 디지털화폐 시대의 주도권을 빼앗길 수도 있다고 우려해 전략을 수정한 것으로 보인다.

실제로 중국은 4월 초 디지털 위안화 시험 대상 지역을 상하이, 베이징 등 기존 10개 도시에 톈진, 충칭, 광저우와 아시안게임이 열리는 항저우 등 10개 도시를 추가했다. 홍콩, 태국 등 주변국으로 구성된 초국경 은행 간 결제 시스템(CIPS) 위안화 블록 구축도 추진하고 있다.

결제수단 변천사에 비춰볼 때 다음 단계 통화는 CBDC가 될 가능성이 높다. 하지만 CBDC는 그 설계 및 운영 방식에 대한 적잖은 연구 검토가 필요하다. CBDC는 전자적 형태로 발행되므로 현금처럼 익명성을 보장하기 어렵다. 가상화폐 비트코인 수준으로 익명성을 보장하면 자금 세탁, 마약 밀수 등 불법 거래에 악용될 수 있다. 반대로 익명성을 제한할 경우 개인은 물론 기업들의 정보까지 중앙은행에 집중돼 '빅브라더'로 오해를 받을 소지가 있다.

따라서 구체적으로 어느 수준에서 익명성을 부여하고 개인정보를 어떻게 보호할지에 대한 신중한 접근과 사회적 합의가 요구된다. 주요국 중앙은행들도 CBDC에 완전한 익명성을 부여하기는 어렵다는 점에 원칙적으로 동의한다. 유럽연합에선 개인이나 기업 등 CBDC 이용자가 익명성 보장 여부를 거래 건별로 직접 결정할 수 있도록 하는 '익명성 바우처' 제도를 검토하고 있다.

유럽중앙은행이 디지털 유로를 설계하기 위해 유로존 19개국 시민들을 대상으로 설문조사를 한 결과 거래정보가 공개되지 않는 개인정보 보호를 최우선 과제로 꼽았다(표 1 참조). 이밖에도 어린이와 노인, 장애인 등 취약계층이 이용하기 어려운 것도 문제점으로 지적된다.

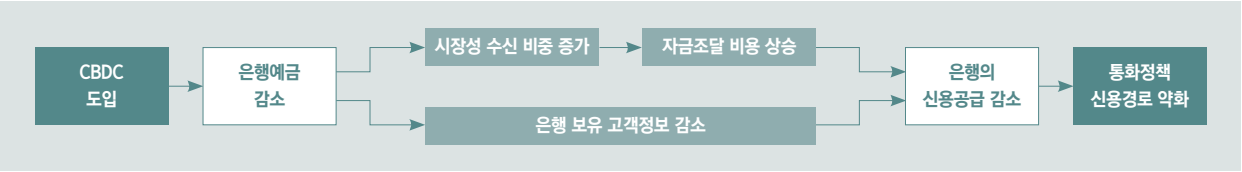
CBDC를 도입한 바하마와 올해 도입할 움직임인 중국은 불법행위에 대한 규제 필요성을 우선해 익명성을 부여하지 않았다. 바하마 중앙은행은 거래내역을 추적해 의심스러운 거래가 발견되면 전자지갑 사용을 중지할 수 있다. 중국 인민은행은 거래정보를 열람할 수 있는 유일한 제3자다. 운영기관들로부터 거래데이터를 제출받아 불법행위를 규제할 수 있다.

표 1 ECB의 디지털 유로화 도입 관련 설문조사 결과

순위	선택된 CBDC의 특성
1	**[개인정보보호(프라이버시)]** 거래 정보가 공개되지 않아야 함
2	**[보안]** 안전한 지급수단이어야 함
3	**[수용성]** 유로 전 지역에서 사용가능해야 함
4	**[비용]** 추가적인 비용이 발생하지 않아야 함
5	**[오프라인 사용]** 인터넷 또는 전력 사용이 불가능한 경우에도 사용 가능해야 함
6	**[사용 편의]** 사용이 편리해야 함
7	**[스마트폰]** 스마트폰을 이용해서 사용 가능해야 함
8	**[즉시성]** 사용 즉시 거래가 완결되어야 함
9	**[전용기기]** CBDC 전용 기기의 보급

자료 유럽중앙은행

그림 2 CBDC 도입이 통화정책의 파급경로(신용경로)에 미치는 영향



자료 한국은행

이들과 달리 미국 정부의 행정명령은 '민주주의적 가치에 부합하는 CBDC 개발' 즉, 개인정보 보호를 강조한다. 개인정보 보호 문제는 미국-중국 진영으로 대변되는 CBDC 운영 원칙의 차이를 단적으로 보여주는 요체다. 세계 각국의 CBDC 설계 및 운영 정책에 영향을 미치고 상이한 블록을 형성하며 디지털화폐 시대의 주도권 다툼을 벌일 가능성이 있다.

운영 방식에 따라 은행 산업에 미치는 영향도 달라질 것

CBDC가 본격 도입되면 국내 및 국가 간 지급결제 수단이 바뀌면서 지급결제 시장 및 금융 산업과 통화정책에 상당한 영향을 미칠 것이다. 당장 기존 은행권의 자금중개 기능이 약화된다. CBDC는 상거래 지급에서 체크카드 등 직불형 카드와 신용카드를, 송금에선 인터넷뱅킹(은행) 및 간편송금 서비스(전자금융업자)의 시장점유율을 잠식할 것이다. 이들 서비스의 지급 및 송금용으로 예치된 은행예금 중 일부도 CBDC로 대체될 것이다.

CBDC에 이자가 지급되거나 경제주체들이 안전자산을 선호하는 성향이 높아지면 무위험자산인 CBDC로 이동하는 자금규모는 더 커질 것이다. CBDC가 예금을 많이 대체할수록 은행들로선 대출 재원 마련에 어려움을 겪게 된다. 이때 은행들이 채권 발행을 통해 대출 재원을 마련할 경우 대출금리가 높아지고 대출 및 투자가 감소하는 결과를 초래할 수 있다(그림 2 참조).

기존 은행 산업이 독과점 또는 독점적 경쟁시장인 점을 감안하면 일정 부분 예금의 대체재 성격을 지닌 CBDC 도입은 금융 산업 내 경쟁을 자극하는 긍정적 효과가 기대된다. CBDC의 보유 한도 및 이자지급 여부 등 구체적인 설계 및 운영 방식에 따라 은행 산업에 미치는 영향도 달라질 것이다.

한국은행은 2021년 8월부터 CBDC 모의실험을 진행하고 있다. 이용자에게 스마트폰 앱으로 전자지갑을 발급하고, 가상환경에서 디지털화폐로 예금하고 물건을 사는 등 기본 기능을 구현하는 1단계 테스트를 지난해 말 마쳤다. 디지털 자산 거래와 오프라인 결제 기능 확인, 디지털화폐 발행국가로 송금 등 확장 기능을 검증하는 2단계 모의실험을 6월까지 진행한다.

한은이 CBDC 도입 움직임을 가시화하자 시중은행들도 바빠졌다. 경쟁적으로 블록체인 기반 플랫폼 구축에 속도를 내고 있다. 디지털화폐 중개기관으로서 은행권 내 경쟁은 물론 빅테크 기업과의 디지털화폐 유통시장 경쟁에서 살아남기 위해서다. 이미 CBDC의 주 활용 무대인 온라인 간편결제 시장은 은행 및 카드사보다 카카오페이나 네이버파이낸셜 등 전자금융업자의 점유율이 더 높다.

이창용 한은 총재는 국회 인사청문회에서 "CBDC 도입 여부는 시스템이 안정적으로 운영될 수 있는 기술적 기반이 완벽히 마련된 후 사회적 합의를 통해 결정돼야 한다"고 밝혔다. 세계적 흐름인 디지털 전환에 대응하는 CBDC 연구 및 개발은 긴요하다. 주요국 동향을 주시하며 실제 도입에 대비해 시스템의 안정성을 다지고 이용 편의성과 국제적 활용성을 높이도록 준비해야 할 것이다.

정권이양기의 예산

글
원윤희
서울시립대학교 세무전문대학원 교수

지난 3월 9일 대선에서 당선인이 확정된 이후 국정운영의 계속성과 안정성을 도모하기 위하여 원활하게 대통령직을 인수하기 위한 대통령직인수위원회의 활동이 이어졌다. 이러한 인수 과정에서 정부의 조직·기능 및 예산현황을 파악하고 새 정부의 정책기조를 설정하는 것은 위원회의 핵심 기능이라고 할 것인데, 새롭게 추진할 정책과제들이 재정 및 예산 운영에 미치는 영향을 파악하고 향후 재정운영 방향을 설정하는 것은 매우 중요하다.

정권이양기 신·구 정권 간의 원만한 협조는 매우 중요하다. 그와 반대되는 대표적인 사례가 바이든 대통령 당선자와 트럼프 행정부 간의 대통령직 인수인계라고 할 수 있다. 미국 바이든 대통령 당선인 시절 트럼프 대통령이 임명한 관리예산처장은 통상적으로 당선인 측에게 제공되던 정책분석과 예산편성 관련 지원을 거부하였는데, 그는 당선인 측의 예산안 작성을 지원하기 위하여 인력과 자원을 재배치하는 것은 정권이양과 관련한 관리예산처(OMB)의 책무가 아니라고 주장

하였던 것이다. 이하에서는 정권이양기 행정부 예산안의 작성과 의회제출 등을 미국을 중심으로 살펴본다.

예산안 제출 시한의 변화

대통령의 예산편성 권한을 규정한 1921년의 예산회계법(The Budget and Accounting Act of 1921)은 매년 의회의 정례회기가 시작되는 첫날 대통령의 예산안을 의회에 제출하도록 하였다. 이후 이 예산제출일은 여러 차례 수정되었는데, 1950년에는 정례회기가 시작한 후 15일 이내 제출하는 것으로 변경되었다. 재정적자를 통제하기 위하여 연도별 적자규모 목표치를 설정하고 이를 지키기 위한 수단으로 일괄삭감(sequestration)제도를 규정한 1985년의 균형예산 및 긴급재정적자통제법(소위 Gramm-Rudman-Hollings (GRH) Act)에서는 매년 1월 3일 이후 첫 월요일을 제출 시한으로 설정하였다. 그리고 현재와 같이 2월의 첫 월요일을 대통령 예산안 제출 시한으로 규정한 것은 1990년 예산집행법(the Budget Enforcement Act of 1990)인데, 이 법은 1985년의 GRH를 대체하여 적자통제를 위한 정책목표를 재정수지 규모 자체에서 재량지출에 대한 한도설정과 페이고 원칙의 설정 등을 통해 세입과 세출을 통제하는 것으로 전환한 것이었다.

한편 1933년의 제20차 수정헌법에서는 의회의 개원일과 대통령 취임일을 각각 매년 1월 3일과 1월 20일로 규정하였다. 따라서 이러한 일정에 따르면 1990년 개정이 이루어지기 이전에는 퇴임하는 대통령이 예산안을 제출하도록 되어 있었다. 의회에서의 예산심의 기본틀을 설정하는 예산결의(budget resolution)제도를 도입하고 회계연도 시작 시점을 7월 1일에서 10월 1일로 3개월 늦추는 등 의회 예산과정의 기본체계를 설정한 1974년 의회예산법이 시행된 1977년 이후 1990년까지 세 명의 신임 대통령이 취임하였다. 이 시기 예산안은 모두 퇴임하는 대통령이 편성하여 의회에 제출하였는데, 정당 간 정권교체가 이루어진 두 차례의 경우에는 신임 대통령 취임 이후 기제출된 예산안에 대한 수정안이 제출되었다. 반면 퇴임하는 레이건 대통령의 부통령이었던 부시 대통령의 경우 수정안을 제출하지 않았다.

1990년에 대통령의 예산안 제출 시한이 2월 첫 월요일로 변경됨에 따라 퇴임하는 대통령이 예산안을 제출하지 않고 새로 취임하는 대통령에게 넘길 수 있게 되었는데, 5명의 퇴임 대통령 모두 예산안을 제출하지 않고 신임 대통령에게 넘기는 방식을 선택하였다. 그러나 취임일과 제출 시한까지의 기간이 짧기 때문에 모든 예산안이 시한을 넘겨 제출되었다. 초과된 기간은 가장 짧게는 트럼프 대통령의 38일, 그리고 5월 28일에야 전체 예산안을 제출한 바이든 대통령이 116일로 가장 길었던 것으로 나타나고 있다. 이전에 가장 늦게 예산안을 제출한 오바마 대통령의 경우 시한을 94일 초과했다.

한편 공식적인 최종예산안 제출은 늦은 반면 모든 신임 대통령들은 취임 초기 상하 양원 합동회의에서의 연설을 통해 자신의 행정부가 추진할 주요 경제 및 예산 운영방안의 기본적인 구상을 제시하고 예산안의 대강을 보여주는 소위 간편예산(skinny budget)을 제출하였다. 이러한 연설과 간편예산 제출은 통상 2월 중에 이루어졌다. 예를 들어, 오바마 대통령의 경우 그의 경제 및 예산 계획에 대해 양원 합동회의에서 연설하고 그 2일 뒤인 2009년 2월 26일에 '새로운 책임의 시대: 미국의 새로운 약속'이라는 제목의 2010회계연도 예산안에 대한 대강을 제출하였다. 여기에는 경제 촉진을 위한 제안과 함께 주요 예산수치들에 대한 최신화된 자료를 포함하였다. 트럼프 대통령의 경우 2월 28일에 간편예산안을 제출하였다. 여기에는 대통령의 정책 우선순위와 함께 주요 수치들에 대해 요약한 표들이 제시되었다. 그러나 바이든 대통령의 경우에는 4월 9일에 간편예산을 발표했다.

바이든 당선인이 트럼프 대통령으로부터 대통령직을 인수하는 과정은 유래없이 혼란스러웠고 이후 예산편성 등의 과정에 지대한 영향을 미쳤다.

2021년 바이든 당선인의 대통령직 인수와 예산안 제출

2021년 바이든 당선인이 트럼프 대통령으로부터 대통령직을 인수하는 과정은 유래없이 혼란스러웠고 이후 예산편성 등의 과정에 지대한 영향을 미쳤다. 이는 기본적으로 대선결과에 대한 트럼프 대통령의 불복 및 폭도들의 의회난입 등의 상황에서 관리예산처장 등 정치적으로 임명된 고위 공무원들의 비협조에 따른 것이었다.

2020년 11월 3일에 치루어진 대통령 선거결과 대통령직인수법(the Presidential Transition Act of 1963)에 따라 총무처(the General Services Administration) 처장에 의해 명백한 대통령 당선인(apparent president-elect)으로 확인(ascertainment)되고 대통령직 인수에 필요한 자원과 서비스 지원이 이루어지도록 하는 등 공식적인 인수 절차가 시작된 것은 약 3주가 지난 11월 23일이었다. 이와 같이 늦은 인수절차의 개시로 인해 여러 문제점들이 나타나게 되었는데, 결과적으로 예산안 편성과정도 영향을 받고 어느 당선인보다 늦게 예산안 제출이 이루어진 것이다.

당선인 측은 이러한 지연의 이유로 특히 트럼프 행정부 OMB의 협조 부족을 들었다. 대통령직인수법은 비단 선거 이후 당선인의 정권인수 과정을 지원하는 것만이 아니라 선거 이전부터 주요 후보자들에게 사무실과 기타 서비스 제공 등을 지원함으로써 미리부터 정권인수를 준비하도록 하며, 백악관과 주요 기관들에 대해서도 정권인계를 위한 계획을 수립하도록 하고 있다. 또한 이 법은 직업공무원들이 정치적으로 임명된 상관들로부터 압력을 느끼지 않고 정권 인수인계 작업을 충실히 진행할 수 있도록 하는 기능도 담당하고 있다.

바이든 당선인은 인수작업이 공식적으로 시작된 지 한 달이 경과한 시점에서 국방부나 OMB 등 일부 부서들의 정치적 임명 고위직들로부터 인수작업에 대한

방해와 저항에 직면하고 있다고 주장하였다. 그는 핵심 안보 분야 등에 있어 필요한 모든 정보를 받지 못하고 있으며, 이는 무책임한 행태로 국방부는 물론 모든 부서에서 이루어지고 있는 예산 작업 등에 대한 완전한 정보가 필요하다고 주장하였다. 그러나 밀러 국방장관 대행은 인수위가 필요한 대로 많은 인터뷰가 진행되고 있으며 요청한 자료들이 제공되는 등 정권 인수 작업에 대한 협조가 충실히 이루어지고 있다고 주장하였다.

그러나 OMB의 보우 처장 대행은 이러한 바이든 당선인의 비판에 대해서 새 행정부의 정책추진에 필요한 예산 작업 등을 위해 현 정부의 직원들과 자원을 투입할 수는 없다고 주장함으로써 정권 인수인계 과정에서 OMB의 책무가 무엇인지에 대한 논쟁을 촉발하였다. 보우 처장 대행은 인수위원장에게 편지를 보내고 이를 사회관계망에 게시함으로써 인수작업을 방해하고 있다는 당선인의 주장을 반박하였다. 기본적으로 트럼프 행정부의 정책성과를 훼손하는 입법적 노력에 자신의 기관이 협조할 수 없다고 주장하였는데, 국경 보안을 약화시키고 트럼프 행정부의 규제완화 성과를 훼손하며 미국을 파산시키는 예산안을 작성하는데 OMB는 참여할 수 없다고 주장한 것이다. 그는 GSA가 당선인을 확인한 이후 OMB는 수행하는 기능에 대한 많은 브리핑 자료와 함께 인수위원회가 요청하는 정보들을 제공하고, 진행되고 있는 제반 프로그램에 대한 정보들을 제공하였다고 주장하면서 예산 공무원들이 인수팀과 회동하는 것을 금지하였다. 의회가 인수작업에 필요한 예산을 배정하였고 바이든 행정부의 정책을 개발하는 어떠한 작업도 그 예산으로 고용한 직원과 자원봉사자를 통해서 수행되어야 한다고 주장하였다. 미국의 시스템은 한 시점에 한 대통령과 한 정부가 있으며 현재의 직원들은 현 정부의 마지막 날까지 현 정부의 정책 관련 업무를 수행할 것이며, 인수위원회의 예산편성을 위해 직원과 자원을 재배치하는 것은 인수작업과 관련한 OMB의 책무가 아니라고 강변한 것이다.

이에 대해 인수위원회의 대변인은 이러한 주장은 코로나19 등 어려운 경제 상황에서 가장 필요한 사람에게 효율적으로 도움을 주고 예산을 편성하려는 새 정부의 노력을 훼손하는 것으로 명백하게 정파주의적 관점을 보이는 것이라고 반박하였다. 예산을 편성하는 작업은 많은 사람의 노력을 필요로 하는 것이며 특히 분석 작업에 적절한 지원이 절실한데, 역사적으로 OMB는 새로운 정부의 예산편성을 위해 경제와 예산과 관련한 정보를 인수위원회에 제공하였던 것이다.

이러한 논란 속에서 바이든 행정부의 예산편성 작업은 지연되었고 결과적으로 새로 출범하는 역대 정부에서 가장 늦게 제출 시한이 거의 4달이 경과한 5월 28일에 최종 예산안이 제출되었던 것이다.

시사점

정권의 원활한 인수인계 과정은 국정 운영의 연속성과 안정성 확보를 위해 매우 중요하다. 물론 본고에서 살펴본 트럼프-바이든 정권 인수인계 과정의 논란은 선거 결과에 대한 트럼프 대통령의 불복에서 기인한 바가 크지만, 새로운 정부의 정책들을 예산으로 반영하는 예산당국의 역할에 대한 많은 논란을 촉발하였다. 그러나 어떠한 논란이 이루어지더라도 기본적으로 공무원이나 정부조직은 한 행정부의 직원이나 조직이 아니라 법령이 정한 공적 책무를 수행하는 것이며 국민에게 봉사하는 점이 강조될 필요가 있다. 특히 직업공무원의 경우 그 제도의 출발 자체가 정치와 독립되어 법령이 정한 바의 임무를 수행함으로써 국가와 국민에게 봉사하도록 한 것이라는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

종합소득세
[신고와 절세법]

지난해 사업이나 근로, 임대, 이자, 배당, 연금 등을 통한 소득이 있었다면 5월 1일부터 31일까지 국세청에 종합소득세를 신고, 납부를 해야 한다. 직장인의 경우 연말정산을 했더라도 연간 금융소득 2,000만원, 사적연금 1,200만원, 기타소득 300만원이 넘게 발생했다면 종합소득세를 신고해야 한다.

글 최용규 택스 코디네이터

세알못

종합소득세 신고는 어떻게 하나요?

택스 코디

신고 방법은 다양합니다. 첫째, 홈택스 홈페이지나 손택스 앱을 이용해 전자신고 하는 법, 둘째, 세무대리인을 통해 신고하는 법, 셋째, 관할 세무서에 직접 가서 접수하는 방법이 있습니다.

세알못

직접 신고하는 게 유리할 때가 있나요?

택스 코디

납세자 본인이 소득과 비용에 대해 정확하게 파악을 하고 있다면 직접 신고해도 괜찮습니다. 온라인으로 직접 신고하게 되면 전자신고 세액공제 혜택을 받을 수 있으며, 단일소득·단순경비율 대상자는 국세청 홈택스 신고 도움 서비스를 이용해서 간편하게 신고 가능합니다.

세알못

종합소득세 신고기한을 넘기면 어떻게 되나요?

택스 코디

만약 신고기한을 넘겼다면 '기한 후 신고'를 하면 됩니다. '기한 후 신고'는 원래 내야 할 세금뿐만 아니라 가산세를 내야 합니다. 다만, 자진해서 '기한 후 신고'를 하면 가산세 감면 제도를 적용받을 수 있습니다. 따라서 부득이하게 신고기한 내에 신고하지 못했다면 하루라도 빨리 '기한 후 신고'를 하는 게 좋습니다.

종합소득세 계산법

세알못

종합소득세는 어떻게 계산하나요?

택스 코디

종합소득세는 종합소득금액에서 기본공제나 추가공제를 포함한 다양한 공제로, 공제금액을 제하고 나온 종합소득과세표준에 세율을 곱해 세액을 산출합니다. 이렇게 나온 세액을 산출세액이라고 합니다. 이게 끝이 아닙니다. 산출세액에 보험료, 의료비, 교육비, 기부금 같은 곳에 사용한 금액을 공제받는 특별세액공제, 기장세액공제, 중소기업 특별세액감면 등의 세액공제 및 감면 제도로 세액을 또 낮출 수 있습니다. 일부러 세금을 내지 않거나 탈루하는 사업자들에겐 가산세가 붙습니다. 바로 무신고가산세, 과소신고가산세 등입니다. 여기서 미리 납부한 세액인 기납부세액을 빼주면 최종 납부해야 할 세액이 나오게 되는 구조입니다.

종합소득세 세율

종합소득세는 누진세로, 돈을 많이 벌면 많이 벌수록 더 높은 세율을 적용받게 된다. 종합소득세 과세표준이 1,200만원 이하면 6%의 세율을 적용하고, 과세표준이 10억원을 초과하면 최대 45%의 세율이 적용된다. 세율은 아래와 같다.

표 1 종합소득세 기본세율

과세표준(종합소득금액-소득공제)	세율	누진공제
1,200만원 이하	6%	
1,200만원 초과~4,600만원 이하	15%	108만원
4,600만원 초과~8,800만원 이하	24%	522만원
8,800만원 초과~1억 5천만원 이하	35%	1,490만원
1억 5천만원 초과~3억원 이하	38%	1,940만원
3억원 초과~5억원 이하	40%	2,540만원
5억원 초과~10억원 이하	42%	3,540만원
10억원 초과	45%	6,540만원

주 2021년 귀속 소득 기준

나는 작년 매출이 5억원인데, 종합소득세를 2,000만원 냈어.

어! 나도 매출이 같은데, 5,000만원 넘게 냈어. 이상하네.

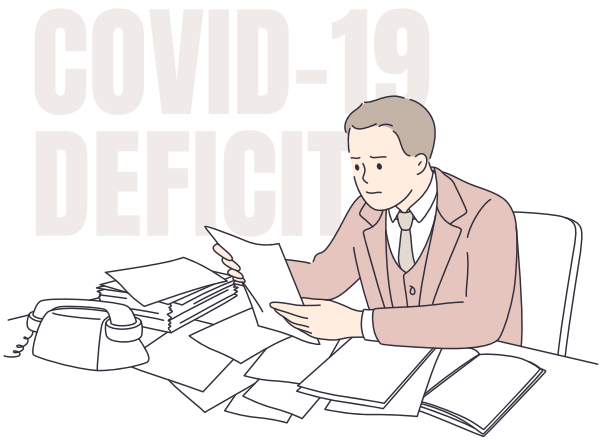
왜 이런 일이 발생했을까? 매출은 같아도 순이익이 달랐기 때문이다. 매출은 5억원으로 같지만, A 사장은 순이익이 1억원이었고, B 사장은 순이익이 2억원이었기 때문이다. 따라서 A 사장은 2,010만원(1억원×35%−1,490만원)의 종합소득세를 납부했고, B 사장은 5,660만원(2억원×38%−1,940만원)의 종합소득세를 납부한 것이다. 이 경우에 순이익은 2배 차이가 나지만 세금은 2.8배나 된다. 그 이유는 종합소득세가 누진세율 구조를 취하고 있기 때문이다.

종합소득세 절세팁(공동명의)

종합소득세는 소득이 커지면 세율이 높아지는 누진세율이 적용되기 때문에 무조건 소득을 분산하는 것이 유리하다. 가령 공제를 모두 뺀 과세표준이 1억원이라고 하면 종합소득세 세율은 35%(누진공제 1,490만원)가 적용되어 세금은 2,010만원(1억원×35%−1,490만원)이다.

그런데 사업자가 부부 공동명의라면 각각 한 사람씩 계산되기 때문에, 각자의 과세표준 금액은 5천만원이 된다. 5천만원일 때 세율은 24%(누진공제 522만원)로 낮아지므로 종합소득세는 678만원(5천만원×24%−522만원)이 된다. 부부 두 사람의 세금을 더하면 1,356만원으로, 단독명의일 때 보다 654만원이 절감된다.

만약 공동명의자가 10명이라면 과세표준이 1천만원으로 줄어들고 세금은 60만원(1천만원×6%)이 된다. 10명 모두 세금을 더하면 600만원이다. 단독명의일 때 보다 무려 1,410만원의 절세효과가 발생한다. 다시 한번 강조하자면 종합소득세는 개인별로 과세 되기 때문에 소득을 분산하는 것이 유리하다.



손실이 생겼다면 꼭 장부를 써라

세알못

저는 음식점을 운영하고 단순경비율 대상자(E유형)입니다. 지난해 코로나19 영향으로 이익은커녕 손실이 발생했습니다. 이럴 땐 어떻게 해야 하나요?

택스 코디

소득세는 자기가 실제로 번만큼의 소득에 대해서 내는 세금이므로 이익이 났으면 그에 대한 세금을 내야 하고, 손해를 봤다면 원칙적으로 낼 세금이 없습니다. 하지만 매출보다 매입이 더 큰 손실상황임에도 국세청에서 결정된 경비율에 따라 세금을 계산(추계신고)하는 경우 오히려 세금이 발생할 수 있습니다. 이때는 간편장부 또는 복식부기로 장부 기장을 한 후 신고하는 게 더 유리할 수 있습니다(장부에 의해 적자 발생 사실이 객관적으로 입증되어야 하기 때문에 납세자의 말만 듣고 적자가 발생한 것을 인정해 줄 수는 없음). 장부를 쓰는 경우, 사업소득에 대한 결손금은 최대 15년까지 이월해 공제를 받을 수 있으므로, 나중에 매출이 회복됐을 때 이익에서 결손금을 상계하여 절세까지 가능하기 때문입니다.

TAX SAVING

성실신고 확인대상자 종합소득세 신고

화장품 도매업을 하는 A씨는 올해부터 성실신고 확인대상자가 됐다는 안내를 받았다. 연 매출액이 15억원을 넘어서면서 성실신고 확인대상자가 된 것이다. A씨처럼 업종별로 일정한 규모 이상의 수입 금액이 발생한 사업자(농업, 도매업, 소매업: 연 매출 15억원 이상/제조업, 숙박업, 음식점, 건설업, 운수업, 상품 중개업: 연 매출 7억 5천만원 이상/부동산임대업, 교육서비스업, 예술이나 스포츠 여가서비스업: 연 매출 5억원 이상)는 성실신고 확인대상자로 분류되어 타 사업자와는 다르게 세무대리인에게 성실신고 확인을 받아야 하는 의무가 생긴다. 장부 기장 내용이 정확한지, 소득 계산이 잘 됐는지 등의 여부를 세무대리인에게 확인받는 절차를 한 번 더 거치면서 신고 과정의 공공성과 전문성을 좀 더 높이는 것이다. 이 과정이 복잡하고 시간이 들기 때문에 타 사업자와는 다르게 한 달이라는 여유 기간을 추가로 부여받는다. 개인사업자라면 5월 말까지 종합소득세를 신고하면 되지만, 성실신고 확인대상자는 한 달 뒤인 6월 말에 신고하면 된다.

반면 성실신고 확인 의무를 제대로 이행하지 않았을 시에는 불이익을 받는다. 기한 내에 확인서를 제출하지 않으면 산출세액의 5%가 가산세로 부과된다. 또 납세협력의무 불이행자로 간주돼 국세청의 수시 세무조사 대상에 선정될 수도 있다. 성실신고 확인을 받지 않고 5월에 종합소득세 신고만 해도 신고는 가능하다. 다만 이 경우에도 성실신고 확인서 미제출 가산세는 부담해야 하며, 세무조사 위험이 커진다. 성실신고 확인서가 없다는 이유로 종합소득세 신고도 하지 않는다면, 성실신고 확인서 미제출 가산세뿐만 아니라 무신고가산세(20%), 무기장가산세(20%)까지 내야 하므로 세금은 더 커진다.

참고로 성실신고 확인에 사용한 비용의 60%에 해당하는 금액은 세액공제가 가능하다(최대 120만원까지 가능). 예를 들어, 세무대리인에게 200만원을 주고 성실신고를 맡겼다면 60%인 120만원은 세액공제를 받을 수 있다.

통화·재정·사회정책에 대한 탁월한 통찰력

Charles Albert Eric Goodhart

찰스 굿하트

찰스 굿하트(Charles Albert Eric Goodhart)는 중앙은행과 통화정책을 연구해온 원로학자이다. 그는 천재적 이론가나 사상가가 아니었기에 대중적으로 명성을 날리지는 않았지만, 중앙은행의 본질과 금융시장 규제에 대해 크게 기여한 세계적 석학이다. 1936년에 영국 런던에서 태어난 그는 하버드에서 박사학위를 받고 모국으로 돌아가 런던정경대(LSE)에서 교수로 재직했다. 동시에 굿하트는 영국의 중앙은행인 영란은행(Bank of England)에서 통화정책 관련 고문으로 일하며 학문과 제도 양 측면에서 업적을 쌓았다.

글 **임성택** 매경 경제경영연구소 연구원

굿하트의 통찰은 루카스의 '합리적기대'와 유사한 맥락에서 이해될 수 있다. 가계와 기업이 정부정책 변화를 예상할 경우, 민간 경제주체인 자신들의 행동을 정책변화에 맞추어 조정하기 때문에 (정책변경 시에 참고로 사용한) 지표 간의 안정적 관계는 더이상 유지되지 않을 것이다.

굿하트의 법칙

대중적으로 가장 잘 알려진 이른바 굿하트의 법칙(Goodhart's law)은 '어떤 척도가 정책목표가 되는 순간, 더이상 좋은 척도일 수 없다'는 것이다. 굿하트는 1970년대 영국의 통화량 관리 정책에 대한 논문에서 다음과 같이 언급했다. '어떤 현상의 통계적인 규칙성은, 그것을 조정할 목적으로 압력이 가해지고 나면, 사라져 버리는 경향이 있다'.

당시는 세계가 아직 고정환율제를 따르던 시대였으며, 현대와 같이 환율과 이자율이 시장 자율적으로 결정되지 않았다. 중앙은행은 국제수지를 살펴보며 화폐가치가 정해진 환율에서 벗어나지 않도록 통화량을 관리했는데, 그 방법은 은행 대출에 대한 직접적 통제였다. 세계적으로 통화관리가 비교적 간단한 문제였던 안정적인 시기였던 것이다.

그러나 1971년 미국이 달러화의 가치를 금과 연동하던 브레튼우즈체제(Bretton Woods system)가 붕괴하고, 또 석유파동과 급격한 인플레이션을 경험하면서 더이상 안정적인 환율체계가 존재하지 않는 시대가 도래하였다. 세계 각국은 통화정책에 변화를 모색하지 않을 수 없었다. 영란은행은 '경쟁과 신용통제(Competition and Credit Control)'라는 정책으로 이행했는데, 좀 더 시장 메커니즘에 가까운 방식이었다. 대출에 대한 양적 상한이 없어지고, 대신 이자율을 조절함으로써 은행의 신용 규모를 통제하려는 것이었다. 이는 당시 통계기법을 통해 화폐에 대한 수요가 소득(GDP)과 금리의 움직임으로 잘 설명될 수 있다는 판단에서였다. 그러나 굿하트의 지적처럼 금리와 통화량 간의 관계를 정책에 활용하자, 두 변수 간 관계는 더이상 안정적이지 못했다. 경기팽창기가 도래하자 은행들은 대출을 증가시키는 한편 예금확보를 위한 경쟁에 돌입하였고 이는 시중의 통화량을 크게 팽창시켰다. 이자율이 통화량에 대한 주요 척도로 작용할 것으로 예상하였으나, 이윤을 극대화하려는 민간은행의 행동이 과거와는 다른 양상을 낳은 것이다. 결국 영란은행은 1973년 기존의 양적통제 방식인 '코르셋'을 도입하여, 은행별로 미리 정한 한도보다 예금 규모가 빠르게 증가할 경우 과징금을 부가하는 형태로 긴축정책을 수행하였다. 이러한 통제 기반의 통화량 관리 정책은 1980년에 이르러서 완전히 폐지되었다. 현대 중앙은행이 금리를 기반으로 통화시장을 관리하는 형태가 정착하기까지 많은 시행착오가 있었던 셈이다.

이러한 굿하트의 통찰은 루카스의 '합리적기대'와 유사한 맥락에서 이해될 수 있다. 가계와 기업이 정부정책 변화를 예상할 경우, 민간 경제주체인 자신들의 행동을 정책변화에 맞추어 조정하기 때문에 (정책변경 시에 참고로 사용한) 지표 간의 안정적 관계는 더이상 유지되지 않을 것이다.

한편 굿하트의 법칙은 통화정책 뿐만 아니라 재정 및 사회정책에도 널리 적용되고 있다. 가령 어떤 공공기관의 성과를 특정 지표를 통해 파악하고자 할 때, 해당 기관에서는 보다 좋은 평가를 받기 위해 성과를 개선하기보다 지표 그 자체의 개선에 몰두할 유인이 생긴다. 따라서 성과개선이라는 당초의 목표와는 괴리가 발생하는 것이다.

중앙은행이 왜 필요한가? 자유은행제도에 대한 비판

굿하트는 경제사 연구를 통해 중앙은행과 금융시장에 대한 함의를 도출하곤 했다. 1970년대 오스트리아학파 경제학자이자 훗날 노벨경제학상을 수상한 하이에크(Hayek)는 '화폐 발권력을 독점하고 있는 중앙은행의 통화정책은 인플레이션에 치우칠 수밖에 없다'라고 주장하면서 '자유은행제도(free banking system)'에 대한 논쟁에 다시 불을 붙였다. 자유은행제도는 중앙은행이나 정부기관의 통제 없이 민간은행을 통해 화폐 및 금융 시스템이 작동하도록 하자는 자유방임적 사상이었다. 오일쇼크와 재량적 통화정책에 따른 인플레이션이 중앙은행 제도에 대한 의구심을 불러일으킨 것이다. 자유은행론자들은 화폐가치를 금에 연동함으로써 민간은행들이 자율적으로 안정성을 유지할 수 있고, 이때 중앙은행은 불필요하다고 주장했다. 이에 대해 굿하트는 과거에 제창된 자유은행제도에 대한 논의와 중앙은행의 역사를 살펴보면서 독립되고 상업성을 갖지 않는 중앙은행의 필요성을 역설했다.

광복 이후 현대적 형태의 중앙은행이 곧바로 설립된 우리나라와는 달리, 영국 등 경제성장의 역사가 길었던 국가에서는 중앙은행의 등장 이전에 은행시스템이 도입된 경우가 많았다. 영국에서도 영란은행은 중앙은행이 아닌 주식회사 형태인 민간은행으로 시작했다. 정부는 재정상의 이점(대정부대출) 혹은 화폐주조차익(seigniorage)을 얻기 위해 특정 은행에게 통화의 발행권한을 부여하곤 했는데, 이것이 훗날 중앙은행으로 발전하게 된다.

은행업에서 중앙은행이 없을 때 발생하는 핵심적 문제는 지급준비금의 유지이다. 은행은 예금을 통해 조달한 자금을 대출하고 양쪽의 금리 차이(예대마진)를 통해 수익을 얻는다. 이때 예금은 거치기한이 정해져 있지 않아 인출될 수 있는 불확실성을 갖는데, 이를 대비해 은행이 보유하는 현금을 지급준비금(reserve)이라 한다. 평상시에는 예금 인출 확률이 낮으므로 은행은 지급준비금을 줄이고 최대한 대출을 많이 할 유인이 존재하는데, 은행이 공격적으로 대출을 시행할 경우 예금을 지급하지 못하는 사태에 처할 확률이 증가한다. 자유은행론자들은 은행의 신용이 곧 그 은행의 경쟁력이기 때문에 무분별하게 대출하지 않을 것이라고 주장했다. 하이에크 또한 '은행권(민간은행이 발행한 화폐, 수표를 발행해 물건을 구매하는 경우와 비슷하다)이 가치가 있는 이유는 그것의 가격이 비싸다는 점에 있다'며 시장 자율적으로 지급준비금 이내에서 화폐를 발행할 것이라고 전망했다.

그러나 굿하트는 은행이 위험한 경영을 하고 있는지에 대한 정보를 개인들은 알기 어렵다는 '정보비대칭성'이 존재한다고 반박했다. 생업에 바쁜 개인들은 개별 은행의 경영정보를 찾아보고 판단하기보다는 '은행'이라는 이름 그 자체가 갖는 무게감을 신뢰하게 된다. 건전한 은행들이 쌓은 사회적 신뢰에 무임승차(free-riding)하는 셈이다. 이런 상황에서는 위험한(지급준비금을 낮게 유지하고 고수익-고위험 대출에 투자하는) 은행이 평상시에 더 높은 수익을 올릴 수 있기 때문에 오히려 안정적인 은행이 경쟁에 밀려 퇴출될 수 있다. 혹은 은행들 전반에 대출 확대 경향이 확산될 수 있어 금융시스템의 위험도는 증가하게 된다.

이를 막기 위해서는 은행들에 대한 정보를 긴밀하게 수집하고 안정성을 위한 규제와 감독 기능을 수행할 수 있는 기관이 필요하다. 굿하트는 이런 기관은 '권한을 받은 민간은행' 정도로는 부족하며 정부에 의해 설립되어야 할 것이라고 주장한다. 역사적으로 볼 때 민간은행과 정부기관의 중간 단계에 있었던 과도기적 중앙은행들은 금융시장에 위험을 처리하는 과정에서 민간은행과 '이해상충(conflict of interest)' 문제가 종종 발생했다. 특정 민간은행에서 부실이 발생할

경우, 앞서 언급한 정보비대칭성 때문에 은행예금 안전성에 대한 불신은 나머지 안전한 은행으로도 확산되어 예금인출사태(bank run)가 발생할 수 있다. 이를 대비해 중앙은행은 부실은행의 손실을 보전해주거나 예금에 대한 지급보증을 수행해 금융시스템 전반으로 위험이 확대되는 것을 막아야 한다. 이때 만약 중앙은행이 수익성까지 확보해야 하는 민간은행이라면, 이들은 다른 민간은행의 안정성까지 담보하면서 경영상의 부담을 져야 하기 때문에 불만이 생길 수밖에 없고, 일부 금융기관을 파산하도록 방치할 수도 있다.

굿하트는 중앙은행의 기능은 정보비대칭 및 이익상충 문제를 해결하기 위해 현재처럼 '진화'해온 것으로, 시장과 민간에 이를 맡겼을 때 시장실패가 발생할 수 있다고 결론내렸다. 자유은행제도는 이상론으로 논의될 뿐 실제로 중앙은행시스템을 무너뜨리지는 못했지만, 그 논쟁 과정에서 은행업과 중앙은행의 본질에 대해 되짚어볼 기회를 준 셈이다.

미래 전망 – 인구감소와 인플레이션

굿하트는 1997년 영국의 통화정책위원회 위원직을 역임하였고, 2002년에 정년을 채우고 교수직을 은퇴하였다. 이후 투자은행 모건스탠리에서 거시경제 컨설턴트로 일하면서 세계적 거시경제 환경 변화에 관심을 갖게 되었다. 바로 인구구조의 변화다. 그는 지난 30년간 물가상승률이 비교적 안정적인 추세를 보인 것은 중앙은행이 확장적 통화정책에 대한 욕망을 잘 참아냈기 때문이 아니라고 설명한다. 그 이유는 바로 중국과 동유럽의 세계무역 참여로 인해 전 세계적으로 생산가능인구가 늘어났기 때문이다. 늘어난 노동력은 노동시장에서 근로자들의 협상력을 약화시키고 실질임금을 하락시키는 힘으로 작용했지만, 그 덕분에 디플레이션(물가하락) 편향이 발생해 팽창적 통화 및 재정정책에도 불구하고 물가상승률은 목표

영국의 중앙은행인 영란은행(Bank of England)

수준 이하에 머물렀다. 간단히 말해 재화를 저렴한 가격에 향유할 수 있었다는 것이다.

그러나 굿하트는 이런 경제적 호황(sweet spot)은 인구감소와 고령화로 인해 점점 막을 내리고 있다고 전망했다. 중국의 가파른 성장의 원동력이었던 기술이전은 선진국과의 격차가 줄어들면서 그 잠재력이 고갈되고 있는 한편, 생산가능인구 또한 감소추세에 있기 때문이다. 선진국 경제도 증가하는 고령인구의 부양을 위해 재정지출 규모는 더욱 커질 것으로 예상되지만 생산성 증가는 그에 미치지 못해 결국 인플레이션 압력으로 작용할 것으로 보인다. 이미 매년 신기록을 경신 중인 정부부채는 약과에 불과할지도 모른다.

이러한 총체적 인플레이션의 상황에서 중앙은행의 운명은 어떤 것일까? 굿하트는 중앙은행이 물가상승을 통제하지 못할 것이라고 내다봤다. 지난 30년간의 디플레이션 편향은 '비통화적'이고 앞으로의 인플레이션 편향도 마찬가지이기 때문이다.

굿하트의 전망은 2008년 글로벌금융위기 이후 낮게 유지되어오던 금리와 인플레이션율 추세에 비추어 볼 때 다소 먼 미래처럼 보였지만, 공교롭게도 팬데믹과 국제분쟁은 그의 예언을 현실로 성큼 다가오게 만들었다. 근시안적인 경기회복에만 매몰되지 말고 더 길고 고통스러운 미래를 대비해야 할 때가 오고 있다.

NABO NEWS

01 몽골 국회사무처 대표단 면담

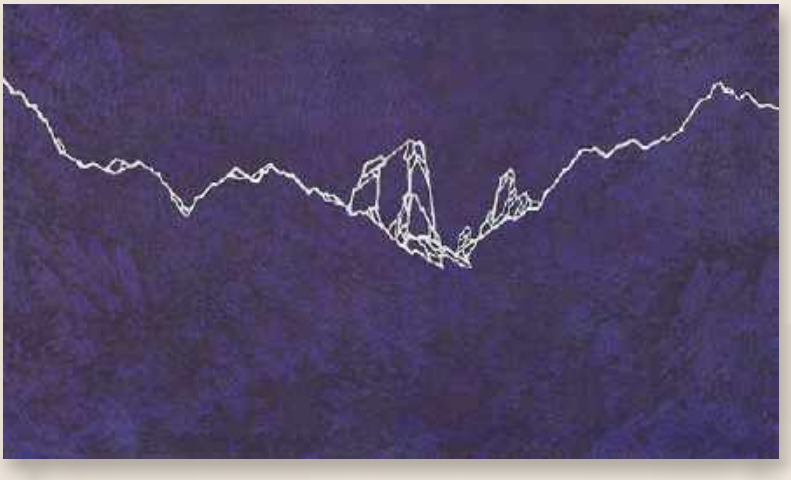
NABO는 지난 5월 12일(목) 몽골 국회사무처 대표단과 면담을 가졌다. 임익상 처장은 룹산떠르쯔 을지새흥 국회사무총장 등 10명의 몽골 국회사무처 대표단을 맞이하여 양 기관의 업무와 비전을 공유하고, 상호 교류 및 방문 활성화 방안, 아시아 의회예산기구 네트워크 구성 등에 대한 의견을 나눴다. 이어서 몽골 대표단과 김애선 사회행정사업평가과장, 윤주철·태정림 추계세제분석관, 황종률 경제분석관 등으로 구성된 국회예산정책처 면담팀은 한국의 법안비용추계, 예산안 분석과 집행 평가·모니터링 등에 대해 심도 있는 발표와 질의·응답 시간을 가졌다.

02 국제신용평가사 무디스(Moody's)와 2022년 연례협의 실시

NABO는 지난 2월 22일(화) 국제신용평가사인 무디스(Moody's) 연례협의단과 면담을 실시했다. 이번 면담은 무디스 연례협의단의 요청으로 실시되었으며, 코로나19 상황을 감안하여 비대면 방식으로 진행되었다. 이날 크리스티안 드구즈만 아태지역 국가신용등급 담당 수석이사 등 무디스 연례협의단은 국회예산정책처 백경엽 세제분석2과장 및 분석관들과 한국판 뉴딜정책의 재정적 영향, 고령화가 공공지출 및 연금지출에 미치는 영향, 공공기관 재정건전성 평가 등에 대해 심도있게 논의하는 시간을 가졌다.

03 2022년도 제1차 예산분석분과회의 개최

NABO는 지난 4월 13일(수) 제9기 예산정책자문위원회 제1차 예산분석분과회의를 비대면 화상회의로 개최했다. 이번 회의는 분과위원 11명과 송병철 예산분석실장, 서세욱 사업평가심의관 및 예산분석실 직원들이 참석한 가운데, 분과위원들은 '재정환경 변화를 고려한 예·결산 중점 분석사항'에 대한 다양한 의견과 NABO에 대한 아낌없는 조언을 제공했다.



같은 곳을 바라보는 두 시선

2022년 6월 2일(목) ~ 6월 15일(수)

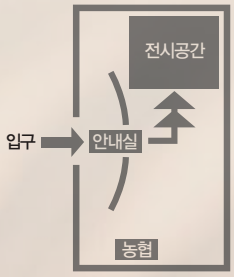
전시작품
〈find a vein〉 등 총 25점
작가
장태영, 변내리

翽, 서조날다

2022년 6월 16일(목) ~ 6월 30일(목)

전시작품
〈백호도〉 등 총 10점
작가
윤영희

국회의원회관
1층 로비



문의
국회사무처
참관전시담당관실
02-6788-4394

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

NABO QUIZ

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 01

특집에서 다룬 〈새 정부 출범과 재정정책의 과제〉 칼럼 중 "정부부채를 둘러싼 논쟁에서 가장 중요한 점은 과연 정부가 ○○○를 확보할 수 있는가에 있다"에서 ○○○에 들어갈 말은 무엇일까요?

① 신인도 ② 신임도 ③ 신뢰도 ④ 충성도 ⑤ 신중도

Hint! 08~13페이지를 확인하세요.

QUIZ 02

기획연재에서 소개한 〈산업·중소기업 분야 예산〉 칼럼 내용 "2050년도를 탄소중립 원년으로 설정하고 탄소중립기본법 통과에 따른 국가온실가스감축 목표 상향 등에 대응해 ○○.○조 원을 투자한다"에 들어갈 숫자는 무엇일까요?

① 21.4 ② 18.6 ③ 11.9 ④ 31.6 ⑤ 10.9

Hint! 56~59페이지를 확인하세요.

QUIZ 03

풀어쓰는 재정·경제 이야기 칼럼에서는 디지털법정화폐를 지칭하는 이것에 대해서 다루었습니다. 가상화폐와 유사하면서 국가가 보증하는 전자화폐를 지칭하는 이 용어는 무엇일까요?

① 블록체인 ② 가상화폐 ③ 비트코인 ④ CBDC ⑤ 인터넷뱅킹

Hint! 98~101페이지를 확인하세요.

참여방법

이메일 접수
mhggam@naver.com

문의
NABO 기획예산담당관실
02-6788-4619

독자퀴즈 응모 기간
2022년 5월 30일부터
6월 24일까지

※선물 수령(문화상품권 3만원권)을 위해서는 응모 시 주소와 휴대폰 번호를 꼭 적어주세요.

이번 호 「예산춘추」 칼럼에 대한 소감이나 앞으로 다뤘으면 하는 내용 등에 대한 의견을 보내주세요.
독자분들이 보내주신 귀한 의견이 「예산춘추」를 더욱 알차게 합니다.

PRINTED WITH SOY INK
친환경 국회 실천을 위해 친환경 종이와 콩기름 잉크를 사용했으며,
재활용이 쉽도록 표지 코팅과 후가공은 하지 않았습니다.

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

건전한 재정 희망찬 미래

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

nabo STATS
www.nabostats.go.kr

예산정책연구
nabo.jams.or.kr