BUDGET & POLICY

예산춘추

2020 세 번째
Vol. 59

특집: 2019회계연도 결산

박홍근 국회 예산결산특별위원회 간사
추경호 국회 예산결산특별위원회 간사
김일권 예산분석실장
박명호 추계세제분석실장

현안 진단: 기본소득

김현철·유종성·양재진·최한수 교수

기획 연재

전라남도의회 예산결산특별위원회
영국 예산책임처(OBR)

Work&Report

OECD 코로나19 대응 화상회의
재정경제 공동학술대회
한국경제의 구조변화와 대응 전략

Life&Story

자유 시장과 통화를 외친 밀턴 프리드먼
재산세 부담을 제한하기 위한 주민발의

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

예산춘추

2020 세 번째 —— Vol. 59

표지 일러스트 ©임은영 작가

표지이야기
2020 세 번째 <예산춘추>는 가을 향기를 가득 담아 재정의 결실을 맺기 위한 알찬 내용으로 꾸몄습니다. 국회예산정책처는 결실을 빚어내는 가을처럼 국회의 재정분야 의정활동을 지원하는 데 앞장서겠습니다.

발행일 2020년 9월 4일(통권 59호)
발행인 이종후 국회예산정책처장
예산춘추 편집위원회
위원장 정순임 기획관리관
위원 김정규 총무담당관
이종민 정책총괄담당관
이현종 예산분석총괄과장
정석배 사회행정사업평가과장
임재금 추계세제총괄과장
진 익 경제분석총괄과장
신동진 인구전략분석과장
오은선 기획예산2담당
윤여문 예산분석관
최성민 추계세제분석관
김태민 추계세제분석관
우영진 경제분석관
간사 박세용 기획예산담당관
편집 황록연 주무관
발행처 국회예산정책처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
전화 02-6788-4619 팩스 02-6788-4686
홈페이지 www.nabo.go.kr
디자인·제작 ㈜케이에스센세이션 02-761-0031

Contents

06 특집: 2019회계연도 결산

08
1. 2019회계연도 재정운용에 대한 평가
2. 2019회계연도 재정운용 결과에 따른 재정건전성 확보의 필요성
3. 2019회계연도 결산 분석의 주요 내용
4. 2019회계연도 총수입 결산 심사의 주요 쟁점과 시사점

38 현안 진단: 기본소득

40
1. 담대한 상상 기본소득, 사회실험으로 검증해야
2. 기본소득과 사회보장 재정의 개혁
3. 기본소득, 막대한 재정소요만이 문제가 아니다
4. 지금 우리에게 기본소득이 필요한가?

66 기획 연재

66 전라남도의회 예산결산특별위원회
도민의 목소리를 담아 대변하는
전라남도의회

70 OECD 회원국 독립재정기구(IFI) 소개
영국 예산책임처(OBR)

74 NABO가 하는 일
예산안 및 결산 분석

78 Work & Report

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

82 국제회의 리포트
OECD 코로나19 대응 화상회의

86 재정경제 공동학술대회
제21대 국회 개원기념
재정경제 공동학술대회

90 NABO 보고서
한국경제의 구조변화와 대응전략

94 Life & Story

94 풀어쓰는 재정·경제 이야기
코로나19 사태 속 생활 곳곳 파고든
'언택트 경제'

98 세금 이야기
재산세 부담을 제한하기 위한 주민발의

102 바르고 자연스러운 보고서 문장 쓰기
대등하게 나열하라

106 재정학자 이야기
자유 시장과 통화를 외친 밀턴 프리드먼

110 국회예산정책처 주요 행사
NABO 소식

112 국회아트갤러리 작품전

115 NABO 독자퀴즈

가을,
작은 소망들이
결실을 맺는 계절

뜨거웠던 여름이 가고,
한결 시원해진 바람과
포근해진 가을 햇살에
노랗게 익어가는
곡식들처럼
마음속 깊은 곳에
심어둔 각자의 소망이
노오란 결실이 되어
맺히기를 바라본다.

Special

특집

2019회계연도 결산

1. 2019회계연도 재정운용에 대한 평가
박홍근 국회 예산결산특별위원회 더불어민주당 간사

2. 2019회계연도 재정운용 결과에 따른 재정건전성 확보의 필요성
추경호 국회 예산결산특별위원회 미래통합당 간사

3. 2019회계연도 결산 분석의 주요 내용
김일권 국회예산정책처 예산분석실장

4. 2019회계연도 총수입 결산 심사의 주요 쟁점과 시사점
박명호 국회예산정책처 추계세제분석실장

01. 2019회계연도 결산

2019회계연도 재정운용에 대한 평가

글
국회 예산결산특별위원회
더불어민주당 간사
박홍근

> 그동안 우리 재정은 건전성을 바탕으로 한 재정여력으로
> 경제성장과 위기극복에 중요한 역할을 담당하여 왔으나,
> 최근 대내외 경제·사회 환경변화로 인해
> 세입감소와 지출요구증대라는 두 가지 도전에 직면하고 있다.
> 따라서 향후 지속 가능한 재정을 위해서는 세출구조조정을 통해
> 불요불급한 지출은 줄이고 지속적인 세입확충 노력이 필요하며,
> 재정의 적극적·선제적 역할이 필요하다.

들어가며

2019년 재정운영의 의의 및 현황

국가재정은 국가발전의 청사진을 구체화하고 실질적으로 뒷받침하는 재정수단으로 최근 들어 재정의 기능과 역할이 더욱더 중요해지고 있다. 재정의 기능은 일반적으로 시장실패를 치유하는 것으로 자원의 효율적인 배분, 소득의 공평한 분배, 경제의 안정과 성장 등에 역할을 하고 있으며 재정운영의 실적 등을 꼼꼼히 살펴봄으로써 향후 재정운용 및 투자방향을 보완·개선할 수 있다.

정부는 지난해 국가재정을 운영하면서 글로벌 무역갈등 심화 등 대외경제 환경 악화 속에

표 1 2019년 국가결산 주요 내용

(단위 : 조원, %, %p)

구분			2018년(A)	2019년(B)	증감(B-A)
세입세출	회계 (일반·특별)	총세입(A)	385.0	402.0	17.0
		총세출(B)	364.5	397.3	32.8
		차년도이월액(C)	3.3	2.6	△0.7
		세계잉여금(A-B-C)	13.2	2.1	△11.1
	기금	수입·지출	569.9	621.6	51.7
수지·채무	통합재정수지		31.2	△12.0	△43.2
	(GDP 대비 비율)		(1.6)	(△0.6)	(△2.3)
	관리재정수지		△10.6	△54.4	△43.8
	(GDP 대비 비율)		(△0.6)	(△2.8)	(△2.3)
	국가채무		651.8	699.0	47.2
	(GDP 대비 비율)		(34.4)	(36.5)	(+2.1)

주 | 구성항목별 합계는 단수조정으로 상이할 수 있음

> 이런 어려운 상황을 극복하기 위해 확장적 재정을 추진하였고 그 결과 2%의 경제성장을 지켜내면서 다른 선진국에 비교하여 경기대응에 선방했다고 할 수 있다.

서도 지속적인 경제성장을 위한 수출과 투자 및 소비를 촉진하고 국민이 체감하는 삶의 질 개선을 위해 재정을 적극적으로 운용했다. 저출산·고령화, 양극화 등 구조적인 문제를 선제적으로 대응하고 일자리 창출 및 미래 성장동력을 확충하기 위해 2019년 총지출 규모를 전년대비 9.5% 증가한 규모로 편성했고, 미세먼지로 인한 국민고충해결과 민생경제 지원을 위해 5.8조원 규모의 추가경정예산도 편성·집행했다.

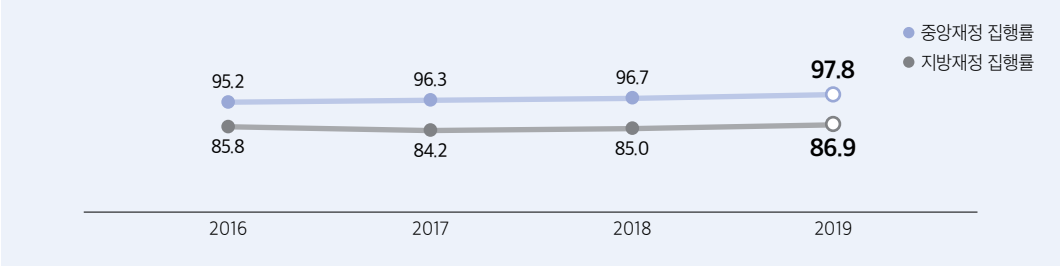
재정운용결과, 2019년 회계연도의 세입세출 결산기준으로 총세입 402.0조원, 총세출 397.3조원, 차년도 이월 2.6조원, 세계잉여금은 2.1조원, 통합재정수지는 12.0조원 적자, 관리재정수지는 54.4조원 적자, 국가채무는 699.0조원이다.

2019년 재정집행 실적

2019년 하반기 경제활력 제고를 뒷받침하기 위해 재정관리 점검회의, 부처별 예산집행심의회 등 정부의 조기집행 노력으로 중앙재정 집행률은 최근 들어 가장 높은 97.8%로 나타났고, 지방재정은 86.9%가 집행되었다.

그림1 중앙재정, 지방재정 집행률

(단위 : %)



2019년 재정운영 성과

2019년 재정운영은 전체적으로 국민경제에 미치는 영향, 재정건전성 변화, 효율적인 재정혁신 등을 점검함으로써 운영 성과 등을 가름할 수 있다.

거시경제 안정화에 기여

2019년은 글로벌 경제가 둔화되면서 수출이 10.4% 감소하고 국내적으로 2015~2018년 반도체 슈퍼 사이클과 건설경기 호황이 조정국면에 접어들면서 민간투자도 위축되었고, 고령화에 따른 생산가능인구 감소, 온라인화의 급속한 진전 등 구조적 변화도 본격화되었다.

이런 어려운 상황을 극복하기 위해 확장적 재정을 추진하였고 그 결과 2%의 경제성장을 지켜내면서 다른 선진국에 비교하여 경기대응에 선방했다고 할 수 있다. 민간부문이 어려운 가운데 확장적 재정은 경기변동을 최소화하고 경제성장의 적극적인 버팀목 역할을 했다고 평가

할 수 있다. 총지출의 확장 편성, 추경 편성, 이·불용 최소화 등으로 정부 부문 성장기여도도 글로벌 금융위기 이후 최대 수준이다.

표 2 세계경제 성장률, 교역증가율과 우리나라 수출 증가율

(단위 : %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
▸ 세계경제	3.0	△0.1	5.4	4.3	3.5	3.5	3.6	3.5	3.4	3.8	3.6	2.9
▸ 세계교역	2.2	△12.6	13.9	5.3	2.2	2.5	2.7	2.3	1.7	4.6	3.0	1.2
▸ 한국수출	13.6	△13.9	28.3	19.0	△1.3	2.1	2.3	△8.0	△5.9	15.8	5.4	△10.4

자료 | 세계경제 성장률(IMF), 교역 증가율(WTO), 수출 증가율(관세청)

표 3 정부·민간 부문 성장 기여도

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
▸ 성장률(%)	3.0	0.8	6.8	3.7	2.4	3.2	3.2	2.8	2.9	3.2	2.9	2.0
- 민간기여도(%p)	2.4	△1.5	6.9	3.6	1.8	2.2	2.8	2.0	2.0	2.5	2.1	0.4
- 정부기여도(%p)	0.7	2.3	△0.1	0.1	0.5	0.9	0.4	0.8	0.9	0.7	0.8	1.6

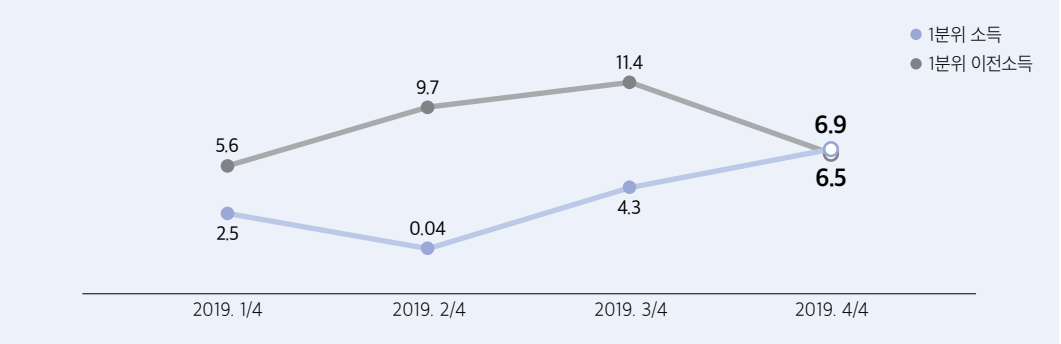
자료 | ECOS(한국은행 경제통계시스템)

또한, 경기 둔화에도 불구하고 고용 장려금, 직접일자리사업 등을 통해 고용의 양과 질도 좋아졌다. 취업자는 2018년 9.1만명에서 2019년 30.1만명으로 증가했고 상용직 근로자 비중도 2018년 68.6%에서 2019년에는 69.5%로 증가했다.

특히, 기초·장애인 연금, 실업급여 등 사회안전망 강화를 통한 포용기반 구축에 힘입어 소득 및 분배지표가 개선되었다. 1분위 중심으로 소득이 증가한 가운데 5분위 배율이 개선되는 등 가계소득과 분배여건이 개선흐름으로 전환되었고 저소득층 소득·분배여건 개선에도 정부정책이 크게 기여했다.

그림 2 1분위 소득 및 분배지표

(단위 : %, 전년비)



재정건전성 적정관리

대외경제의 불안 등에 따라 세수가 줄어들고 민생경제 및 선제적 경기대응에 따른 확장적 재정운용으로 재정건전성을 둘러싼 논의가 제기되었다. 지방채무를 포함한 국가채무가 728.8조원으로 전년대비 48.3조원 증가하였으며, GDP 대비 38.0% 수준이다.

그러나 이런 확장적 재정운영에도 불구하고 GDP 대비 일반정부부채 비율(2018년 기준)이 40.0%로 OECD 평균 108.9%와 비교할 때 상대적으로 양호한 수준이고, 확장재정 기조에 따라 채무의 절대규모는 다소 증가하지만 저금리에 따라 이자비용부담은 하락하는 추세다. 2019년 단기국채(1년 이하) 비중과 외국인 보유 비중이 각각 7.3%, 12.4% 수준으로 낮아 채무의 질도 양호하여 안정적인 수준을 유지하고 있다.

표 4 국가채무 및 이자비용 추이(결산 기준)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
▸ 국가채무(조원)	489.8	533.2	591.5	626.9	660.2	680.5	728.8
(GDP 대비, %)	(32.6)	(34.1)	(35.7)	(36.0)	(36.0)	(35.9)	(38.0)
▸ 이자비용(조원)	18.8	19.4	19.7	19.7	18.8	18.7	18.0
(GDP 대비, %)	(1.4)	(1.3)	(1.3)	(1.2)	(1.2)	(1.1)	(0.9)

주 | 지방채무 포함 국가채무

재정혁신 추진

문재인 정부 출범 이후 국정과제와 주요정책과제들을 차질 없이 추진하기 위해 지출구조조정을 지속적으로 추진해 오고 있다. 유사·중복사업 통폐합, 성과 미흡·연례적 집행부진 사업 구조조정 등 지출효율화 노력으로 2018년에 이어 2019년에도 계획대비 1.5조원 증가한 12.4조원을 절감했다.

이런 양적인 구조조정 외에도 재정제도 혁신, 사회안전망 확충, 재정지출 재구조화에 중점을 둔 지출혁신 2.0 과제들을 선정하여 추진방안을 마련하였고, 6개 과제 심층평가를 통해 유사·중복사업 개편 및 효율화도 적극 추진했다.

민간투자사업도 포괄주의 도입으로, 공익침해 우려가 없는 모든 경제·사회기반시설 및 공공용시설 추진이 가능하게 되었고 민간투자활성화 추진 협의회 운영, 적격성 조사수행기관 다원화 등을 통해 신규사업들을 적극적으로 발굴하고 신속하게 추진할 수 있게 되었다.

마치며: 지속 가능한 재정을 위한 향후 과제

그동안 우리 재정은 건전성을 바탕으로 한 재정여력으로 경제성장과 위기극복에 중요한 역할을 담당하여 왔으나, 최근 대내외 경제·사회 환경변화로 인해 세입감소와 지출요구증대라는 두 가지 도전에 직면해 있다.

“재정의 적극적 선제적 역할로 우리 경제가 조기회복하고 정상적 성장경로로 복귀하여 세입여건 또한 정상화되는 선순환구조가 확실히 작동되도록 하는 것이 중요하다.”

따라서 향후 지속 가능한 재정을 위해서는 ① 세출구조조정을 통해 불요불급한 지출은 줄이고 ② 지속적인 세입확충 노력이 필요하며, ③ 재정의 적극적 선제적 역할이 필요하다.

첫째, 엄밀한 성과에 기초하여 지출구조조정을 더욱더 강화해야 한다. 현재 국가재정법에 명시되어 있는 ‘성과중심의 재정운영’을 보다 철저히 실행하여 불요불급한 기존 지출을 축소함으로써 재정여력을 확보하고 개별 재정사업뿐만 아니라 20개 특별회계와 67개 기금에 대한 존치 필요성을 시대변화에 따라 재점검하고 이를 재구조화함으로써 재정의 낭비적 요인을 제거해야 한다.

또한 신규재정사업의 도입 시 철저한 사전평가를 통해 향후 불필요한 재정사업에 대한 재원낭비를 예방하고, 일정 규모 이상의 전국적 재정지원사업의 경우 시범사업을 의무화하여 시범사업의 성과에 따라 전국적 확대 여부를 결정해야 한다.

둘째, 공정한 세정확립과 지속적인 세입확충 노력이 필요하다. 세금의 미수납 및 불납결손은 재정건전성을 악화시킬 뿐만 아니라 납세자 간의 담세 불공정을 초래하므로 정부는 이를 최소화 할 수 있도록 관리할 필요가 있고, 비과세·감면의 정비, 탈루소득 과세강화 등 세입확충 노력도 지속적으로 해야 한다.

셋째, 재정의 적극적 선제적 역할로 우리 경제가 조기 회복하고 정상적 성장경로로 복귀하여 세입여건 또한 정상화되는 선순환구조가 확실히 작동되도록 하는 것이 중요하다. 초유의 재난위기 상황에서 소극적 대응으로 저성장이 장기화된다면 세수여건 악화 등으로 건전성에 더 큰 부담으로 작용하고 재정의 역할이 더욱 위축되는 악순환에 빠지게 될 것이다. 재난지원금 지급, 뉴딜 투자 등 재정의 역할을 높여 중장기 재정건전성을 확보하고 관리하는 방향이 합리적이다. 일각에서 제기하는 재정준칙 법제화의 경우 경제위기 시 재정의 신속한 대응력을 약화시킬 수 있다는 점을 고려해야 한다.

02. 2019회계연도 결산

2019회계연도 재정운용 결과에 따른 재정건전성 확보의 필요성

글
국회 예산결산특별위원회
미래통합당 간사
추경호

> 정부의 국가재정운용계획은 국가 재정지출 증가율을
> 실제 예산 편성보다 낮게 설정하여 그 실효성을 상실하고 있으며,
> 2060년 국가채무비율은 장기재정전망치인
> 62.4%가 아닌 100%를 넘을 것으로 보인다.
> 대대적인 세출 구조조정을 통해 재정건전성을 확보하여
> 재정이 지속가능한 순환적 구조를 가지도록 해야 한다.

재정과 세금은 순환적 구조

재정의 사전적 정의는 국가 또는 지방자치단체가 행정 활동이나 공공 정책을 시행하기 위하여 자금을 만들어 관리하고 이용하는 경제 활동을 뜻한다. 국가가 자금을 만드는 방법은 세금을 걷고 채권을 발행하는 방법이 거의 유일하다. 따라서 국가의 경제 활동은 재정이 지속 가능한 순환적 구조를 가져야만 한다. 즉 국가가 세금을 걷어 경제 활동에 투자하여 민간 부분과 결합하여 승수 효과를 발휘하고, 이로 인해 성장에 따른 세수 확충→투자 확대라는 순환적 구조가 되어야만 한다.

이러한 재정의 순환적 구조 유지를 결정짓는 가장 중요한 요소 중의 하나는 국가채무이다. 적자 국채발행 등으로 인한 국가채무의 증가는 재정운용에 있어 필연적으로 이자 부담이라는 문제를 가져오게 된다. 결국, 과도한 국가채무의 증가는 성장과 복지투자에 제한적 요소로 작용하게 된다. 종국에는 재정의 대부분을 기존에 발행한 국채의 이자에 사용하게 되어 순환적 구조 자체를 저해하게 된다.

물론 매년 적자 없이 재정을 운용하는 것이 최선일 것이나 현실은 그렇지 못하다. 그러므로 국가채무를 어떻게 관리해야만 지속가능한 재정운용이 가능한지에 대한 성찰이 필요하다. 최근 GDP 대비 국가채무비율 40% 유지 근거에 대한 논란이 있었다. 40%는 되고 45%는 안 되는 이유를 설명해달라는 문재인 대통령의 질문에 재정을 담당하는 기획재정부 장관은 답변조차 제대로 하지 못했다.

국가채무비율 40%라는 것은 미래세대의 부담경감과 국가신용등급을 고려한 재정운용의

> 국가채무를 증가시킬 경우, 미래세대는 세금의 상당 부분이 국채이자에 할애되어 복지혜택은 축소되고 양질의 일자리는 기대할 수 없게 될 가능성이 크다.

마지노선이다. 경제 상황에 따라 일시적으로 이를 초과하여 운용할 수 있지만, 원래의 수준대로 회복할 수 있는 보정 수단, 즉 채무상환계획이나 지출구조조정을 통한 적자국채 축소라는 계획이 수반될 때 가능한 것이다. 현 정부가 이러한 보정 기능을 상실한 상태로 40% 기준을 넘겨 국가채무를 급속하게 증가시킬 경우, 미래세대는 자신들이 낸 세금의 상당 부분을 국채이자에 할애함으로써 정작 필요한 복지 혜택은 축소되고, 국가 성장을 통한 양질의 일자리는 기대할 수 없는 상황에 봉착하게 될 가능성이 매우 크다. 또한, 민간 분야에서는 국가신용등급 하락으로 투자와 외화 조달 측면에서 부담으로 작용할 수밖에 없다.

우리는 이러한 재정운용 준칙을 어기고 과다한 채무를 증가시킨 결과 국가적 위기에 봉착했던 그리스, 스페인, 이탈리아 등 유럽국가들이 주는 교훈을 잊지 말아야 한다. 어느 정권이든지 국민적 인기를 위해 재정 포퓰리즘이라는 유혹에 빠지기 쉽다. 그러나 국가는 한 정권의 소유물이 아니기에 지속 가능하게 유지·발전시켜야 할 의무가 있다. 어느 순간부터 재정 당국이 짠돌이라는 별칭을 버리고 현 정부의 현금자동인출기(ATM)처럼 필요한 자금을 마련해주는 기관으로 전락한 것처럼 보여 심히 우려된다.

실효성 없는 국가재정운용계획의 마련

우리나라는 헌법 제54조와 국가재정법 제2조(회계연도)와 제3조(회계연도 독립의 원칙)에 따라 단년도 회계 주의를 원칙으로 하고 있어 국회가 매년 예산안을 심의 확정하고 있다. 또한 기획재정부는 국가재정법 제7조(국가재정운용계획의 수립 등)를 근거로 5년 단위의 국가재정운용계획을 수립하고 있다. 이와 함께 지난 2015년 최초로 2060년 장기재정전망을 발표하였으며, 5년이 지난 올해에는 2065년 장기재정전망을 발표할 예정이다.

우리나라의 재정운용은 단년도 회계 주의의 단점을 보완하기 위하여 5년 단위의 국가재정운용계획을 수립하고 이를 바탕으로 매 회계연도의 예산을 수립하고 있다. 그러나 국가재정운용계획이 매년 연동되어 수정됨에 따라 중기적 관점에서의 재정 관리에 한계를 보이는 실정이다.

이러한 현행 재정전망 및 운용방식의 한계와 향후 재정운용의 방향성 제시를 위하여 연도별 예산과 국가재정운용계획을 우선 비교·검토하고, 장기재정전망의 이행 여부 가능성을 분석하고자 한다.

우선 현 정부 출범 이후 작성한 2017~2021년 국가재정운용계획과 2019~2023년 국가재정운용계획을 비교하면 2017년 계획상 재정수입은 5년간 연평균 5.5% 증가하는 것으로 예측하였으나 2019년에는 3.9%로 증가폭이 대폭 축소되는 것을 알 수 있다. 이에 반해 재정지출은 2017년 계획에 따르면 2018년 전년 대비 7.1%가 증가하나 2019년 5.7%, 2020년 5.2% 증가로 편성하겠다고 계획하였으나 2019년과 2020년 실제 재정지출 증가율은 본예산 기준 각각

9.5%, 9.1%로 당초 계획을 크게 상회하고 있음을 알 수 있다. 특히 지난 3년간 재정지출의 연평균 증가율이 8.2%임을 고려할 때, 기획재정부는 5년 단위의 국가재정운용계획상에는 2~3년 후의 지출증가율을 의도적으로 낮게 잡아 연평균증가율을 축소하고 실제 다음연도 예산 편성 시에는 계획보다 높은 재정지출 증가율로 편성하는 것을 반복하고 있다. 따라서 5년 단위의 국가재정운용계획은 매년 반복되는 연동으로 인하여 그 실효성과 필요성을 점점 상실하고 있다.

또한 2017년과 2019년의 국가재정운용계획을 분석하면 재정지출은 계획보다 증가한 반면, 통합재정수지와 경상성장률은 크게 하락하는 것을 알 수 있다. 관리재정수지에서 사회보장성기금(국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험)을 제외한 통합재정수지는 당초 2021년까지 흑자를 유지하게 되어 있었으나 2019년 △12조원(GDP 대비 △0.6%)을 시작으로 다음 정부가 시작되는 2023년에는 △49.6조원(GDP 대비 △2.2%)으로 크게 확대되는 것으로 전망하고 있다. 이는 2009년 글로벌 금융위기, 2015년 세수 부족에 따른 일시적인 적자가 아니라 만성적인 수지 적자로 전환되었다는 것에 그 심각성이 있다.

표 1 2017~2021년 국가재정운용계획

(단위 : 조원, %)

	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균 증가율
재정수입 (증가율)	414.3 (-)	447.1 (7.9)	471.4 (5.4)	492.0 (4.4)	513.5 (4.4)			5.5
- 국세수입	251.1	268.2	287.6	301.0	315.0			
재정지출 (증가율)	400.5	429.0 (7.1)	453.3 (5.7)	476.7 (5.2)	500.9 (5.1)			5.8
통합재정수지 (GDP 대비)	13.7 (0.8)	18.1 (1.0)	18.0 (1.0)	15.3 (0.8)	12.5 (0.6)			
국가채무 (GDP 대비)	682.4 (40.4)	708.9 (39.6)	749.1 (39.9)	793.0 (40.3)	835.2 (40.4)			
경상성장률	4.6	4.5	4.9	4.9	4.9			

표 2 2019~2023년 국가재정운용계획

(단위 : 조원, %)

	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	연평균 증가율
재정수입 (증가율)	423.1 (-)	447.7 (7.9)	476.1 (6.5)	482.0 (1.2)	505.6 (4.9)	529.2 (4.7)	554.5 (4.8)	3.9
- 국세수입	251.1	268.1	294.8	292.0	304.9	320.5	336.5	
재정지출 (증가율)	410.1	432.7 (7.1)	469.6 (9.5)	513.5 (8.0)	546.8 (6.5)	575.3 (5.2)	604.0 (5.0)	6.5
통합재정수지 (GDP 대비)	24.0 (1.3)	31.2 (1.6)	△12.0 (△0.6)	△31.5 (△1.6)	△41.3 (△2.0)	△46.1 (△2.1)	△49.6 (△2.2)	
국가채무 (GDP 대비)	660.2 (36.0)	680.5 (35.9)	728.8 (38.1)	805.5 (39.8)	887.6 (42.1)	970.6 (44.2)	1,061.3 (46.4)	
경상성장률	4.6	4.0	3.0	3.8	4.1	4.1	4.1	

주 | 2019년까지 추경포함 실적 기준, 다만 2019년 재정지출은 본예산 기준

"재정운용은 현재를 살아가는 우리와 미래세대 간의 부담을 어떻게 하면 균형 있게 조화를 이루게 할 것인가에 대한 고민에서 출발하여야 한다."

경상성장률 역시 당초 계획보다 오히려 크게 낮아질 것으로 전망하고 있고, 세수 여건은 전망치보다 하향 조정되고 있음에도 불구하고 현 정부는 재정지출을 확대하여 2023년 국가채무는 1,061조원을 넘어 GDP 대비 46.4%를 기록할 것으로 전망되고 있다.

현 정부의 이러한 재정운용 기조는 문재인 정부 임기 5년 내에는 큰 문제가 발생하지 않을 수 있으나 무분별한 재정지출의 증가로 인해 다음 정부와 그다음 정부에서의 재정구조를 매우 취약한 상태로 놓이게 할 가능성이 크다. 이를 방증하듯이 2019회계연도 결산 결과에 따르면 2년 만에 세수흑자가 △1.3조원 적자로 전환되었으며, 코로나19로 인해 3차례의 추경을 통해 총 37.4조원의 적자국채를 추가 발행하여 올해에만 97.6조원의 빚을 미래세대에 전가하고 있다. 현 정부는 5년만 있고, 대한민국의 미래는 없다는 인식하에 재정을 운용하고 있는지 되묻고 싶은 심정이다.

재정 상황에 빨간불이 들고 있음에도 현 정부는 한국판 뉴딜이라는 명목으로 2025년까지 디지털 뉴딜 38.5조원, 그린 뉴딜 73.4조원과 고용 일자리 등 사회안전망 확충 28.4조원 등 총 160조원의 투자계획을 발표하였다. 그러나 총사업비 중 국비 부담액인 114.1조원을 현 정부에서 53.8조원만 투자하고 60.3조원은 다음 정부에서 추진하도록 떠넘기고 있다. 특히 디지털 뉴딜은 DJ정부에서 추진한 벤처기업 육성과 전 정부에서 추진한 4차 산업혁명을 재포장한 것에 불과하고, 그린 뉴딜은 국민적인 합의가 이뤄지지 않은 탈 원전을 전제로 하면서 태양광 등 신재생에너지의 문제점을 해소하지 않은 채 밀어붙이기식으로 추진하여 향후 전기료 인상 등 국민 부담을 가중시킬 가능성이 크기 때문에 예비타당성조사 등 정확한 효과 분석이 선행되어야 할 것이다.

장기재정전망의 위험 요소만 실천하는 현 정부

현재의 재정운용 방식에 대한 우려는 이미 2015년에 마련된 2060년 장기재정전망을 통해 경고하고 있었다. 2060년 장기재정전망에 따르면 재량지출 증가율이 경상성장률과 동일한 경우 국가채무비율은 2060년 62.4%까지 상승하는 반면, 매년 세출 구조조정(재량지출액증가분의 10% 규모)을 통해 재량지출 증가율을 경상성장률보다 낮출 경우 38.1%로 하락할 것으로 전망하였다. 이와 함께 재정건전성을 악화시킬 수 있는 3대 요인으로 ① 신규 의무지출 도입, ② 의무지출 단가의 상승, ③ 저성장의 리스크 등을 제시하고 있으며, 재정건전성을 개선할 수 있는 3대 요인으로 ① 세출구조조정, ② 재정지출의 제한, ③ 저출산·고령화 대책에 따른 성장률 제고 등을 제시하고 있다.

그러나 최근 감사원은 기획재정부의 장기재정전망에 대한 감사를 시행한 결과 현 정부 들어와서 경상성장률보다 높은 재량지출증가율을 지속해서 보인다고 지적하였다. 이러한 추세를 유지한다면 국가채무비율은 2060년 62.4%가 아니라 100%를 넘을 것으로 전망된다.

표 3 2016~2019년 재량지출 증가율 및 경상성장률 비교(실제값)

(단위 : %, %p)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년
재량지출증가율(A)	0.5	△0.1	4.1	8.7
경상성장률(B)	5.0	5.5	3.1	1.1
차이(A-B)	△4.5	△5.6	1.0	7.6

글을 맺으며

공짜로 준다는 것을 싫어할 국민은 아마 없을 것이다. 그러나 그 공짜가 다시 세금폭탄으로 돌아오고 우리의 장래를 어둡게 만들며, 미래세대에 족쇄로 다가온다면 국민은 다시 한번 생각해 볼 것이다. 따라서 재정운용은 현재를 살아가는 우리와 미래세대 간의 부담을 어떻게 하면 균형 있게 조화를 이루게 할 것인가에 대한 고민에서 출발해야 한다.

현 정부는 지금이라도 재정으로 국민의 환심을 얻을 수 있다는 생각을 버려야 한다. 더 늦기 전에 재정운용의 실패를 인정하고 다가올 국가채무 폭등에 대해 국민에게 사죄하여야 한다. 또한, 대대적인 세출 구조조정을 통해 재정건전성을 확보할 때 국가재정은 순환적 구조로 다시 정상화될 것이다.

03. 2019회계연도 결산

2019회계연도 결산 분석의 주요 내용

글

국회예산정책처
예산분석실장
김일권

> 국가재정이 한정된 재원으로 필요한 역할을 충분히 수행하기 위해서는
> 수입 측면에서는 재정의 누수를 방지하고 지출 측면에서는
> 재정운용의 효율성을 제고하는 것이 중요하다.
> 정부는 국회의 정책 제언을 참고하여 재정 누수방지 및
> 재정운용 효율화 방안을 지속적으로 고민할 필요가 있다.

들어가며

결산이란 한 회계연도 수입·지출실적을 확정적 계수로 표시하는 행위이다. 국회는 정부의 결산 결과를 심의하여 국가재정이 합법적·효율적으로 집행되었는지, 국회가 심의·확정한 취지에 부합하도록 집행되었는지를 확인한 후 필요시 정부에 시정 등을 요구하고 그 조치 결과를 보고받는다. 이에 국회의 결산 심의는 단순히 한 회계연도 재정집행을 마무리하는 것을 넘어서, 재정집행에 대한 정부의 책임성을 확보하고 다음연도 예산안 편성 및 심의 방향에도 영향을 준다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

국회예산정책처는 국회의 2019회계연도 결산 심의를 지원하기 위하여 총 23권의 결산 분석 시리즈를 발간하였다. 결산 분석 시리즈는 「총괄 분석」(2권), 「총수입 결산 분석」(1권), 「위원회별 분석」(13권), 「공공기관 결산 분석」(5권), 「성인지 결산서 분석」(1권), 「국회시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」(1권)으로 구성된다.

"이번 결산 분석은 2019회계연도의 재정집행이 이러한 재정의 역할 변화에 대한 요구에 충분히 부응하였는지를 수입·지출 각각의 측면에서 살펴보았다."

2019회계연도 결산 개요

2019회계연도 정부 결산 결과 총수입은 473.1조원, 총지출은 485.1조원을 기록하였다. 이러한 총수입 실적은 예산대비 △3.3조원 과소수납된 것인데, 이는 2015회계연도 이후 4년 만에 결손이 발생한 것이다. 또한 총지출은 예산대비 9.7조원 초과지출된 것인데, 이는 세출예산으로 편성되지 않았던 전년도 지방교부세·교부금 정산분 등 11.2조원이 추가로 지출되었기 때문이다.

이러한 높은 총지출 실적 등의 영향으로 재정수지는 전년대비 악화된 모습을 보이고 있다. 구체적으로 통합재정수지는 △12.0조원 적자로서 2015회계연도 이후 4년 만에 적자로 전환되었으며, 관리재정수지는 △54.4조원 적자로서 적자폭이 전년대비 43.8조원 확대되었다.

표 1 2019회계연도 총수입·총지출 및 재정수지 결산

(단위 : 조원)

구분	2018년		2019년			전년대비 (C-A)
	결산(A)	예산대비	예산(B)	결산(C)	예산대비(C-B)	
총수입	465.3	17.6	476.4	473.1	△3.3	7.8
총지출	434.1	1.5	475.4	485.1	9.7	51.0
통합재정수지	31.2	16.1	1.0	△12.0	△13.0	△43.2
관리재정수지	△10.6	20.9	△42.3	△54.4	△12.1	△43.8

주 | 매년 예산은 추경예산을 의미
자료 | 대한민국 정부, 「2019회계연도 국가결산보고서」 등을 바탕으로 재작성

2019년 말 기준 국가채무(D1) 총계는 728.8조원으로서 전년대비 48.3조원 증가하였고, GDP 대비 국가채무비율도 38.1%로서 전년대비 2.1%p 증가하여 2017년 이후 2년 만에 증가세가 재개되고 있다. 한편, 2019년 말 국가채무는 예산 기준 전망치보다는 2.7조원 적은 실적을 시현하였으나 GDP 대비 국가채무비율은 예산 기준 전망치보다 0.9%p 높은 실적을 시현하고 있는데, 이는 2019년 명목 GDP가 당초 전망치보다 낮은 실적을 나타냈기 때문이다.

표 2 2019년 국가채무 규모

(단위 : 조원, %, %p)

구분	2018년		2019년			전년대비 (C-A)
	결산(A)	예산대비	예산(B)	결산(C)	예산대비(C-B)	
국가채무 총계(D1) (GDP 대비 비율)	680.5 (35.9)	△20.0 (△1.1)	731.5 (37.2)	728.8 (38.1)	△2.7 (0.9)	48.3 (2.1)

주 1 | 2019년 결산기준 국가채무는 지방정부순채무가 확정되지 않은 잠정치(지방자치단체 결산 이후 확정 예정)
주 2 | 매년 예산은 추경예산을 의미
자료 | 대한민국 정부, 「2019회계연도 국가채무관리계획」 등을 바탕으로 재작성

2019회계연도 결산 총평

2019년 당시는 경제 전반의 저성장 기조와 저출산·고령화, 미세먼지 등 다양한 현안을 극복하기 위하여 재정의 역할이 점점 강조되고 있는 상황이었다. 이에 NABO의 이번 결산 분석은 2019회계연도의 재정집행이 이러한 재정의 역할 변화에 대한 요구에 충분히 부응하였는지를 수입·지출 각각의 측면에서 살펴보았다.

지출 측면

2019회계연도 정부 예산의 미집행률(예산현액 대비 이월·불용 비율)은 총지출 기준 2.2%로서 양호한 수준이며, 2015회계연도 5.4%에서 지속적으로 개선되고 있다. 재정이 경기 대응 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 무엇보다 예산이 당초 계획된 대로 차질 없이 집행되어야 한다는 점에서, 이와 같이 양호한 집행실적은 긍정적으로 평가받을 여지가 있다.

표 3 2015~2019년 정부 예산 집행실적 추이

(단위 : 조원, %)

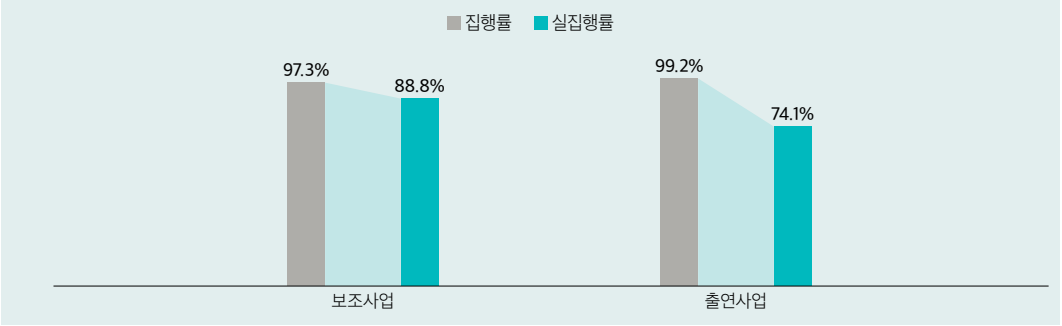
구분	예산현액(A)	집행액(B)		미집행액(C)	
			집행률(B/A)		미집행률(C/A)
2015	393.0	371.8	94.6	21.2	5.4
2016	404.0	384.6	95.2	19.4	4.8
2017	417.9	402.5	96.3	15.4	3.7
2018	442.2	427.5	96.7	14.7	3.3
2019	484.4	473.9	97.8	10.5	2.2

주 | 세출예산 외 지출 제외
자료 | 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

"국가재정이 한정된 재원으로 필요한 역할을 충분히 수행하기 위해서는 국회의 정책 제언을 참고하여 재정안정화 방안을 고민할 필요가 있다."

다만, 정부는 국가재정의 상당 부분이 교부성 예산으로 구성[1]된다는 점을 고려하여 집행실적뿐 아니라 실집행실적도 보다 철저하게 관리할 필요가 있다. 대표적인 교부성 예산인 보조·출연금 사례를 살펴보면, 보조금의 경우 2019회계연도 집행률은 97.3%이나 실집행률은 88.8%로 상대적으로 낮은 모습을 보이고 있고, 출연금의 경우에도 집행률은 99.2%이나 실집행률은 74.1%로 다소 낮은 모습을 보이고 있다. 교부성 예산의 집행 효과는 최종 집행단계가 완료되었을 때 발현되는 것이므로, 정부는 교부성 예산에 대해서는 집행실적뿐 아니라 실집행실적의 관리도 보다 철저히 할 필요가 있을 것이다.

그림1 2019회계연도 보조·출연금 집행 및 실집행 현황



수입 측면

재정의 역할은 재정수입이 뒷받침될 때 안정적인 수행이 가능하다. 최근과 같은 수입여건 악화 속에서 사회적 논란을 최소화하면서 상대적으로 용이하게 재정수입을 확보할 수 있는 방안으로는 미수납 및 불납결손 통제가 있다.

그러나 최근 5년간 수입예산의 수납실적을 살펴보면, 오히려 징수결정액 대비 미수납률과 불납결손액 규모가 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 구체적으로 2015회계연도 총수입 기준 미수납실적은 징수결정액 대비 9.6%(39.7조원)이었으나, 2019회계연도에는 11.4%(58.1조원)로 증가하였다. 불납결손 규모도 2015회계연도 3.2조원에서 2019회계연도 4.6조원으로 전반적으로 증가하는 추세이다.

1) 2019년도 추경예산 기준 보조·출연사업의 규모는 정부 총지출의 24.1%를 차지한다.

그림 2 미수납액 및 미수납률

(단위 : 조원, %)

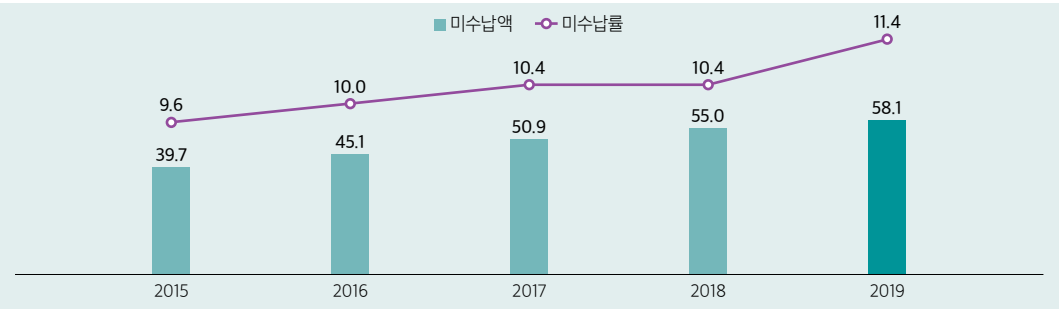
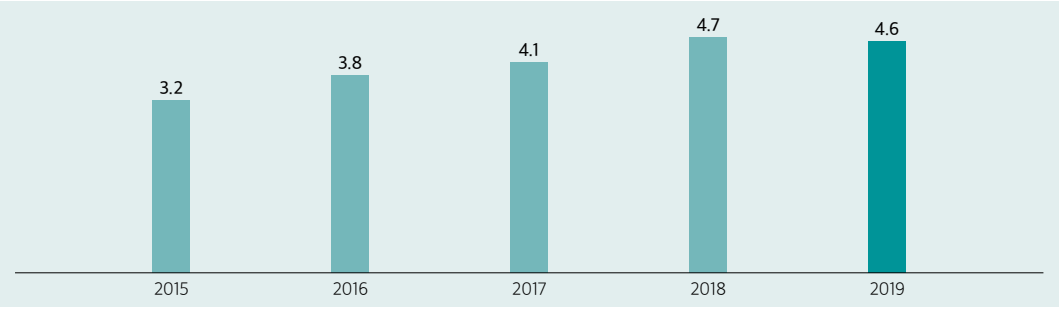


그림 3 불납결손액

(단위 : 조원)



주 | 융자및전대차관원금회수(20) 등 일부 비목은 제외하고 산정
자료 | 대한민국정부, 디지털예산회계시스템을 바탕으로 재작성

이러한 재정수입의 미수납 및 불납결손은 재정건전성 악화뿐 아니라 납세자 간 불공정을 야기한다는 점에서 철저한 통제가 필요하다. 이에 국회는 2018회계연도 결산 시정요구사항으로 국세 수납률 저조를 우려하며 "세목별 수납실적 저조 사유를 분석하고, 미수납채권에 대한 회수방안을 수립할 것"[2]을 요구하였다. 따라서 정부는 최근 증가하는 재정의 역할 확대 요구에 부응할 수 있도록 재정수입을 보다 철저히 관리할 필요가 있을 것이다.

소결

지난 70여 년간 우리나라의 재정은 국가발전 및 경제위기 극복을 성공적으로 주도하여 온 것으로 평가받고 있다. 이에 최근 코로나19로 인한 경기침체가 국내외적으로 중첩되자 국가재정의 역할을 기대하는 목소리도 다시 높아지고 있다.

국가재정이 한정된 재원으로 이러한 역할을 충분히 수행하기 위해서는 수입 측면에서는 재정의 누수를 방지하고 지출 측면에서는 재정운용의 효율성을 제고하는 것이 중요한 만큼, 정부는 국회의 여러 정책 제언을 참고하여 다양한 재정안정화 방안을 고민할 필요가 있을 것이다.

2) 국회 예산결산특별위원회, 「2018회계연도 결산 심사보고서」, p.176.

2019회계연도 결산 주요 정책·사업 분석

국회예산정책처는 국회의 내실 있는 결산 심의를 지원하기 위하여 재정총량뿐 아니라 정부 주요 정책 및 사업의 결산 결과에 대해서도 심도 있는 분석을 실시하였다. 그중 일부 내용을 소개하면 다음과 같다.

고용 분야: 재정지원 일자리사업 분석

재정지원 일자리사업은 「고용정책 기본법」 제13조의2 등에 따라 취업취약계층의 고용창출 및 안정을 지원하기 위해 시행하는 각종 일자리사업이다. 2019년 재정지원 일자리사업은 총 22.4조원(165개 사업)으로서 정부 총지출의 4.7%를 차지하며, 2019년 총 88만개 이상의 직접일자리를 창출하는 등 양호한 성과를 보이고 있다.

다만, 이러한 성과를 계속 유지하기 위해서는 주요재원인 고용보험기금의 지속가능성을 확보할 필요가 있다. 「고용보험법」은 돌발적인 대량실업에 대비하여 고용보험기금의 지출규모 대비 누적적립금 비율(적립배율)을 1~2배 범위로 유지하도록 규정하고 있으나, 2019회계연도 결산 결과 적립배율은 0.5배에 불과하였다. 또한 2018회계연도부터 재정수지 적자가 지속되면서 적립배율은 더욱 감소하는 추세이다.[3)]

3) 2018회계연도 결산 0.8배 → 2019회계연도 결산 0.5배 → 2020년도 당초계획 0.2배.

> *2019년 본격적으로 착수되어 현재 진행 중인 사업들의 경우에는 기존과 차별화된 전략이 필요할 것으로 보인다.*

표 4 고용보험기금 적립배율 추이

(단위 : 억원, 배)

구분	2016결산	2017결산	2018결산	2019결산	2020계획
수입규모(A)	102,442	101,362	107,696	118,638	141,048
지출규모(B)	88,672	94,607	115,778	139,515	154,986
재정수지(A-B)	13,769	6,755	△8,082	△20,877	△13,939
누적적립금(C)	95,850	102,544	94,452	73,532	59,594
적립배율(C/B)	1.1	1.1	0.8	0.5	0.4

주 | 고용보험기금 각 계정 합계 기준
자료 | 고용노동부

고용보험기금은 2019회계연도 결산 기준으로 재정지원 일자리사업 예산의 약 60%를 충당하는 등 가장 중요한 재원인 만큼, 기금 적자가 지속되고 적립금도 고갈되면 사업의 추진에 지장을 초래할 가능성이 있다. 이에 정부는 모성보호 관련 사업과 같이 고용보험료 징수목적과 관련이 적은 사업은 일반회계로 이관하는 등 기금 재정구조 전반을 재구조화하여 재정수지를 개선하고 적정 규모의 적립배율을 유지하도록 노력할 필요가 있다.

산업 분야: 소재·부품·장비 지원사업 분석

정부는 2019년 8월 일본의 對한국 수출규제에 대응하여 주요 소재·부품·장비의 국산화 등 안정적인 공급을 확보하기 위하여 예비비 및 추경예산을 활용하여 총 0.3조원 규모의 소재·부품·장비 지원사업을 시행하였다. 정부 발표에 따르면 이러한 지원사업의 결과로 2020년 상반기 중 3대 품목(불화수소, EUV 레지스트, 불화폴리이미드)은 실질적 공급안정화를 달성했으며, 기타 100대 품목도 일정 부분에서 공급이 안정되는 등의 성과를 시현했다.

표 5 3대 주요품목 공급안정화 성과

구분	주요 성과
불산액 및 불화수소	솔브레인이 공장 신증설을 통해 기존보다 2배 이상 불산액 생산 확대, SK머티리얼즈는 국내 최초 가스 생산 성공 동시에 美, 中 등 제품을 테스트 완료 후 일부는 생산에 투입
EUV 레지스트	유럽산 제품으로 수입 다변화와 함께, 글로벌 기업인 듀폰으로부터 생산시설 투자 유치 및 생산 개시 준비 중
불화폴리이미드	미래 수요에 대비 코오롱인더스트리, SKC에서 자체기술을 확보하여 수요기업과 테스트 중 코오롱인더스트리는 작년 상반기 양산 시작, 일부는 해외 수출 중

자료 | 산업통상자원부

다만, 이러한 소재·부품·장비 지원사업은 기술개발 이후 사업화까지 완료되어야 최종 성과가 도출되는데 이미 종료된 산업부의 유사 소재·부품·장비 R&D 과제 241개 중 사업화에 성공(매출 발생)한 것은 17개에 불과한 실정으로 2019년 본격적으로 착수되어 현재 진행 중인 사업들의 경우에는 기존과 차별화된 전략이 필요할 것으로 보인다. 사업화는 수요기업의 제품 구매를 전제로 하므로 기술개발 단계부터 해당 수요기업을 참여시킴으로써 사업화 성공 가능

성이 제고될 수 있는데, 2019년 사업의 경우 총 298개 R&D 과제 중 현재 21개 과제만 수요기업이 기술개발 단계에 참여하고 있으므로 이를 확대하는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

표 6 소재·부품·장비 기술개발 사업의 수요기업 연계 지원 현황

(단위 : 개, 백만원)

부처	세부사업 (내역사업)	추경 지원과제		수요기업 연계 지원과제 수	
		과제 수	출연금	과제 수	출연금
산업부	소재부품 기술개발	41	63,050	미공개	미공개
	기계산업 핵심기술개발(제조장비실증)	20	31,300	19	29,200
	중견기업 육성프로젝트 지원	25	5,328	0	0
	소재부품 맞춤형 기술개발(공공기술활용 상용화 기술개발)	43	14,500	0	0
과기부	미래소재디스커버리 지원(소재융합 혁신기술개발)	11	3,000	2	545
	한국화학연구원 연구운영비 지원(불소계 코팅 소재개발)	1	500	미정	미정
중기부	중소기업 기술혁신개발(혁신형 중소기업 기술개발)	157	21,739	0	0
합계		298	139,417	21	29,745

자료 | 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

재난안전 분야: 재난안전사업 예산편성 및 평가제도의 신중한 운영 필요

「재난 및 안전관리 기본법」은 행안부장관이 기재부장관과 협의하여 정부 재정사업 중 재난안전사업을 선정한 후 보다 면밀하게 관리하도록 하고 있으며, 이러한 재난안전사업은 2019년 총 471개 세부사업 15.9조원 규모이다. 정부는 재난안전사업의 편성·집행·환류에 있어서는 일반 재정사업과 다른 독자적인 제도를 운영하고 있다.

우선 예산 편성 시 각 부처는 행안부와 '재난안전사업 사전협의'를 거쳐 평가를 받는데, 이

과정에서 최하등급(라등급)을 받은 경우에는 의무적으로 예산이 감축된다. 그러나 정부는 2019년 감축 편성된 최하등급 사업 중 3개 사업의 예산 약 350억원을 이·전용 등을 통해 증액하였다. 이러한 임의적인 증액은 '사전협의'의 실효성을 저하시킬 수 있으므로, 최하등급 사업에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 증액을 지양할 필요가 있다.

표 7 2019년 재난안전사업(감축 편성 후 증액 사례)

(단위 : 백만원)

사업명	예산액	전년도 이월액	이·전용 등	예산현액	집행액
울산신항(남항방파호안(공사)비)	30,020	9,815	10,446	50,281	42,860
동해항 3단계 개발(북방파제 축조)	55,075	6,499	24,123	85,697	82,156
마약류 안전관리 강화	988	0	27	1,015	1,014

자료 | 행정안전부 제출자료를 바탕으로 재작성

다음 예산 집행이 완료된 경우, 정부는 전년도 사업 수행 결과를 평가하여 우수 사업을 선별하고 예산 편성에 환류하는 '재난안전사업 평가'를 실시하고 있다. 다만, 정부는 평가대상 연도에 사업이 완료된 '종료사업'에 대해서는 평가를 면제하고 있으며, 실제 2019년 사업 중 총 16개 사업이 '종료사업'이라는 이유로 평가를 면제받았다. 그러나 이 중 7개 사업은 2020년에도 예산이 편성된 '계속사업'이라는 점에서 제도 운용상 일부 미흡한 점이 발견되었다. '재난안전사업 평가'는 차년도 '재난안전사업 사전협의' 및 예산안 편성의 기초자료로 활용되는 등 중요한 의미를 가지는 만큼, 정부는 실수가 반복되지 않도록 제도를 보다 면밀하게 운용할 필요가 있을 것이다.

표 8 2019년 재난안전사업(평가 누락 사례)

(단위 : 백만원)

부처명	사업	2019년도 예산	2020년도 예산
국토교통부	스마트시티 기반구축	11,280	20,690
	시설물통합 정보관리시스템 구축운영(정보화)	545	732
	위험물질운송차량 모니터링시스템(정보화)	2,984	3,494
식품의약품안전처	마약류 통합관리시스템 구축 및 운영(정보화)	3,355	3,497
해양수산부	양식어업 재해보험	39,600	51,868
	양식 등 재해대책비	10,000	7,500
환경부	하천하구 쓰레기정화사업	7,591	10,861
합계		75,355	98,642

자료 | 행정안전부 및 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

맺으며

결산은 한 회계연도를 마무리하는 절차임과 동시에 다음 해의 예산편성과 심의를 준비하는 과정이다. 이번 결산 분석보고서가 국회 결산 심의 뿐 아니라 조만간 시작될 국정감사와 내년도 예산안 심의 과정에도 유용하게 활용되어, 국가재정의 효율적인 운용에 기여할 수 있기를 기원한다.

04. 2019회계연도 결산

2019회계연도 총수입 결산 심사의 **주요 쟁점과 시사점**

글
국회예산정책처
추계세제분석실장
박명호

> 2019회계연도 총수입은 추경예산보다 3.3조원 낮은 473.1조원을 기록하였다.
> 항목별로 국세수입이 내수부진 및 기업경기 둔화 등 경기적 요인과
> 근로장려금 지급 확대 및 지방소비세 이양비율 인상 등 제도적 요인의 영향으로
> 소폭의 감소세로 보인 가운데, 세외수입 역시 부진한 흐름을 보였다.
> 금년의 경우 코로나19로 인한 경제적 충격의 불확실성이 확대되고 있으며,
> 이로 인해 향후 세입 여건을 낙관하기 어려운 측면이 있다.
> 따라서 이러한 세입여건을 감안하여
> 향후 안정적인 재정운용 방향을 모색할 필요가 있어 보인다.

들어가며

2019년 우리 경제는 대내외적 불확실성 확대로 전년(3.4%)보다 둔화된 1.1%의 성장률을 기록하였다. 당초 예상보다 경기가 부진하면서 2019회계연도 총수입은 추경예산(이하 '예산')보다 3.3조원 낮은 473.1조원을 기록하였다.

총수입을 유형별로 살펴보면, 최근 총수입 증가세를 견인하던 국세수입이 내수부진 및 기업경기 둔화 등 경기적 요인과 근로장려금 지급 확대 및 지방소비세 이양비율 인상 등 제도적 요인의 영향으로 소폭의 감소세(전년대비 △0.1조원)를 시현하였다. 세외수입 역시 대부분의 세목에서 부진한 흐름을 보임에 따라 전년대비 0.8조원 감소하였다. 반면 기금수입은 가입자 수 증가 및 보험료율 인상 등으로 전년대비 8.9조원(6.1%) 증가하며 총수입 증가를 견인하였다.

국회예산정책처는 총수입 실적을 세부 항목별로 분석하였다. 국세수입 분석은 세목별 증감원인이 무엇인지와 함께 주요 세법개정의 효과를 분석하여 향후의 정책 방향을 제시하고자 하였다. 국세외수입의 경우 항목별 분석, 8대 사회보험 결산을 심층적으로 점검하였다.

다음에서는 2019회계연도 총수입 실적을 세부 항목별로 분석하고, 주요 분석 내용 및 시사점에 대해 논의하고자 한다.

표 1 2019회계연도 총수입 결산 현황

(단위 : 조원, %)

구분	2018년 실적 (A)	2019년					
		추경예산 (B)	실적 (C)	전년대비(C-A)		추경예산대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
총수입	465.3	476.4	473.1	7.8	1.7	△3.3	△0.7
1. 국세수입	293.6	294.8	293.5	△0.1	△0.04	△1.3	△0.5
2. 국세외수입	171.2	181.6	179.3	8.1	4.7	△2.3	△1.3
- 세외수입	26.0	26.9	25.3	△0.8	△3.0	△1.6	△6.1
- 기금수입	145.1	154.7	154.0	8.9	6.1	△0.7	△0.4
(사회보장기여금)	64.9	69.7	69.6	4.7	7.2	△0.2	△0.3

국세수입 실적 분석

2019년도 국세수입은 293.5조원으로, 2018년 실적 293.6조원 대비 0.1조원(△0.04%) 감소하였다. 이로 인해 예산을 1.3조원(△0.5%) 하회하였다.

국세수입의 전년대비 감소는 반도체 가격 하락과 수출 둔화에 따른 법인영업실적 부진, 자산시장의 부진한 흐름, 민간소비 둔화 등 경기적 요인에 주로 기인하며, 근로장려금 확대 및 지방소비세율 인상, 유류세율 인하, 증권거래세율 인하 등 제도적 요인에도 일부 기인한다.

세목별로 살펴보면, 소득세 수입은 83.6조원으로 2018년(84.5조원) 실적 대비 0.9조원(△1.1%) 감소하였으나, 예산보다는 3.2조원(4.0%) 많았다. 소득세수 실적이 전년대비 감소한 주된 이유는 부동산시장의 거래량 둔화로 양도소득세가 전년대비 1.9조원(△10.7%)감소하였고, EITC 등 확대 등에 의거 종합소득세가 전년대비 0.7조원(△4.0%) 감소하였기 때문이다.

그림 1 명목임금과 근로소득세 증감률

(단위 : %)

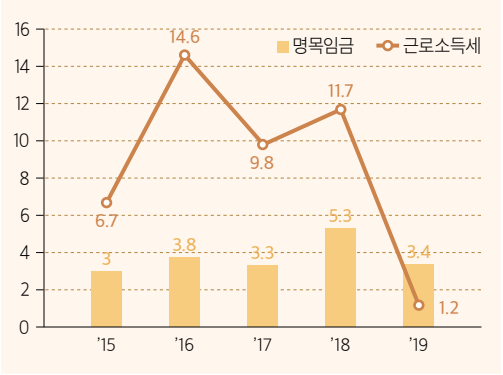
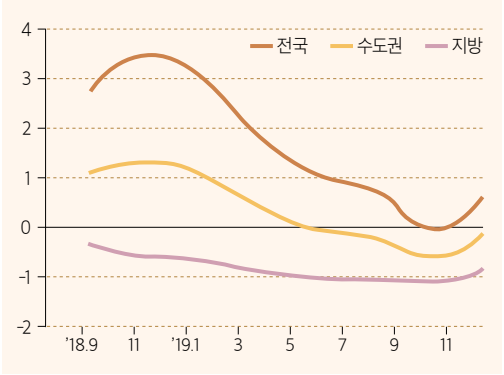


그림 2 주택매매가격 증감률 추이

(단위 : 전년동기 대비, %)



법인세 수입은 72.2조원으로, 전년실적 대비 1.2조원(1.7%) 증가하였다. 최근 3년(2016~2018년)간 연평균 16.3% 증가하였던 법인세수는 2018년부터 시작된 수출 둔화, 내수 부진 등의 영향으로 증가세가 둔화되었다. 예산대비로는 7.1조원 부족하였다.

"2019년도 국세수입은 293.5조원으로, 2018년 실적 293.6조원 대비 0.1조원 감소하였고, 예산을 1.3조원 하회하였다."

그림 3 법인영업잉여와 법인세 증감률

(단위 : 전년동기 대비, %)

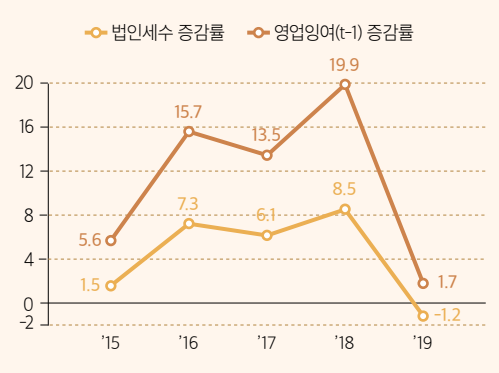
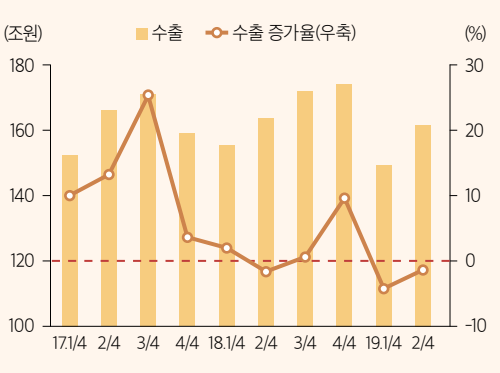


그림 4 통관기준 수출과 수출 증감률 추이

(단위 : 조원, %)



상속증여세 수입은 8.3조원으로, 전년실적 대비 1.0조원(13.2%) 증가하였다. 상속증여세수 증가의 주된 이유는 상속세 및 증여세 과세표준 산정에 영향을 미치는 부동산 가격 상승과 함께 신고세액공제를 5%에서 3%로 인하하였기 때문이다.

부가가치세 수입은 70.8조원으로, 전년실적 대비 0.8조원(1.2%) 증가하였다. 최근 3년(2016~2018년)[1] 9.1%의 성장세를 보였던 부가가치세수의 증가세가 둔화된 것은 명목 민간소비 증가율의 감소세와 부가가치세의 지방소비세 이양비율 상향[2]에 주로 기인하였다. 지방소비세 이양액(13.2조원)을 감안한 부가가치세수 증가율은 6.2%였다.

그림 5 명목 민간소비 증감률 추이

(단위 : 전년동기 대비, %)

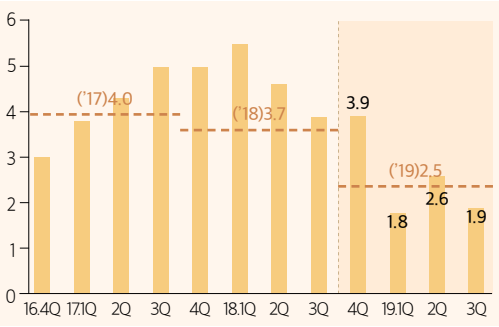
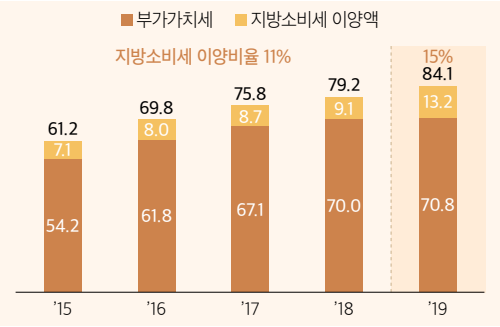


그림 6 부가가치세와 지방소비세 이양액 추이

(단위 : 조원, %)



개별소비세 수입은 9.7조원으로, 전년실적 대비 0.7조원(△7.0%) 감소하였다. 개별소비세수의 감소는 발전용 유연탄 소비량 감소[3]와 LNG에 대한 소비세율 인하[4] 및 자동차 개별소비세율 인하(5%→3.5%) 등에 의해 야기되었다.

1) 부가가치세 증가율(전년대비 %): ('16)14.2 ('17)8.5 ('18)4.4 ('19)1.2
2) 2019년부터 부가가치세의 지방소비세 이양비율이 11%에서 15%로 상향되었다.
3) 발전용 유연탄 소비량은 2018년 8,955만톤에서 2019년 8,364만톤으로 591만톤(△6.6%) 감소하였다.
4) LNG에 대한 개별소비세율이 2019년 4월 1일부터 일반 발전용은 기존 60원/㎏에서 12원/㎏으로, 집단 발전용은 기존 60원/㎏에서 8.4원/㎏으로 인하되었다.

증권거래세 수입은 4.5조원으로, 전년실적 대비 1.8조원(△28.3%) 감소하였다. 이는 주식시장 거래대금이 2018년 2,801조원에서 2019년 2,288조원으로 18.3% 감소한 것에 주로 기인한다. 이와 함께 투자자의 세부담 경감 및 투자 확대 등 자본시장 활성화를 위해 증권거래세 탄력세율이 2019년 6월부터 0.05~0.2%p 인하된 것도 증권거래세 감소 요인으로 작용하였다.

교통·에너지·환경세 수입은 14.6조원으로 전년실적 대비 0.8조원(△5.0%) 감소하였다. 이는 주로 유가상승에 따른 국민부담 경감을 위해 휘발유와 경유에 대한 탄력세율을 2018년 11월 7일~2019년 8월 31일까지 인하하였기 때문이다.[5)]

그 외 종합부동산세는 공시가격 상승[6)]과 세율 인상 등의 영향으로 전년실적 대비 0.8조원(42.6%) 증가한 2.7조원이 수납되었지만, 예산대비로는 0.2조원(△6.3%) 부족하였다.

표 2 2019회계연도 국세수입 결산 현황

(단위 : 조원, %)

구분	2018년 실적 (A)	2019년					
		예산 (B)	결산 (C)	전년대비(C-A)		예산대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
총국세	293.6	294.8	293.5	△0.1	△0.0	△1.3	△0.5
일반회계	285.9	287.2	286.0	0.1	0.0	△1.1	△0.4
내국세	254.8	255.6	255.8	1.0	0.4	0.2	0.1
1. 소득세	84.5	80.4	83.6	△0.9	△1.1	3.2	4.0
2. 법인세	70.9	79.3	72.2	1.2	1.7	△7.1	△8.9
3. 상속·증여세	7.4	7.2	8.3	1.0	13.2	1.1	15.2
4. 부가가치세	70.0	68.8	70.8	0.8	1.2	2.1	3.0
5. 개별소비세	10.5	10.3	9.7	△0.7	△7.0	△0.6	△5.6
6. 증권거래세	6.2	4.5	4.5	△1.8	△28.3	△0.1	△1.3
7. 인지세	0.9	0.9	0.8	△0.0	△4.0	△0.1	△10.4
8. 과년도수입	4.4	4.3	5.9	1.4	32.6	1.6	38.0
교통·에너지·환경세	15.3	14.8	14.6	△0.8	△5.0	△0.2	△1.4
관세	8.8	9.1	7.9	△0.9	△10.6	△1.2	△13.0
교육세	5.1	4.9	5.1	0.0	0.2	0.2	5.1
종합부동산세	1.9	2.8	2.7	0.8	42.6	△0.2	△6.3
특별회계	7.7	7.6	7.4	△0.3	△3.3	△0.2	△2.5
주세	3.3	3.4	3.5	0.2	7.5	0.1	2.0
농어촌특별세	4.4	4.2	3.9	△0.5	△11.3	△0.3	△6.3

주 | 예산은 추경예산기준
자료 | 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

5) 2018년 11월 7일~2019년 5월 6일동안 세율은 15%가 인하되어 휘발유는 기존 529원/ℓ에서 450원/ℓ으로, 경유는 기존 375원/ℓ에서 319원/ℓ로 인하되었다. 2019년 5월 7일~2019년 8월 31일까지는 휘발유는 492원/ℓ로, 경유는 349원/ℓ의 탄력세율이 적용되었다.
6) 공시가격 상승률(%): 토지 8.0(서울 12.4), 단독주택 7.0(서울 14.0), 공동주택 5.2(서울 14.2).

국세외수입 실적 분석

2019년 국세외수입은 179.3조원으로 총수입[7] 473.1조원(국세 293.5조원 포함) 중 37.4%에 해당하며, 전년도 171.2조원 대비 8.1조원(4.7%) 증가하였다. 전년 실적대비 국세외수입의 증가는 벌금·몰수금 및 과태료 수납실적 저조로 일반회계의 수입이 1.2조원(△11.2%) 감소했음에도 불구하고, 특별회계 및 기금에서 수입이 각각 0.4조원(2.7%), 8.9조원(6.1%) 증가했기 때문이다. 구체적으로, 일반회계에서 경상이전수입이 전년대비 0.8조원 감소하였으나, 특별회계에서는 기업특별회계 영업수입실적이 개선되어 전년대비 0.4조원 증가하였고, 기금에서는 기금수입의 45.2%를 차지하는 사회보장기여금수입이 가입자 수 증가와 임금 상승 등으로 4.7조원 증가하였다.

그러나 2019년 국세외수입은 예산 181.6조원 대비 2.3조원(△1.3%) 부족수납되었다. 2019년 국세외수입은 일반회계, 특별회계 및 기금 등 모든 계정에서 부족수납이 발생하였다. 일반회계 세외수입은 예산 10.3조원 대비 0.7조원 낮은 9.5조원으로, 재산수입이 예산대비 초과수납(0.05조원) 되었으나, 경상이전수입(△0.8조원), 재화 및 용역판매수입(△0.1조원) 등에서 과소수납 되었다. 특별회계 세외수입은 재화 및 용역판매수입(△0.2조원), 융자 및 전대차관원금

7) 총수입 기준의 국세외수입은 국세수입을 제외한 나머지 수입(세외수입 및 기금수입)을 의미한다.

"2019년도 국세외수입은 179.3조원으로, 2018년 실적 171.2조원 대비 8.1조원 증가하였으나, 예산에는 2.3조원 부족하였다."

회수(△0.4조원) 등의 부진으로 예산 16.6조원 대비 0.9조원(△5.4%) 부족한 15.7조원이 수납되었다. 그리고 기금수입은 154.0조원으로 관유물매각대(△0.5조원), 사회보장기여금(△0.2조원) 등의 실적 저조로 예산 154.7조원 대비 0.7조원(△0.4%) 낮았다.

표3 2019회계연도 국세외수입 회계별·성질별 결산 현황

(단위 : 조원, %)

구분	2018년 실적 (A)	2019년					
		예산 (B)	결산 (C)	전년대비(C-A)		예산대비(C-B)	
				증감액	증감률	증감액	증감률
국세외수입(a+b+c)	171.2	181.6	179.3	8.1	4.7	△2.3	△1.3
사회보장기여금	64.9	69.7	69.6	4.7	7.2	△0.2	△0.3
기업특별회계 영업수입	6.3	6.9	6.7	0.4	7.0	△0.2	△2.4
재산수입	28.1	29.1	29.0	0.9	3.3	0.0	△0.1
경상이전수입	37.7	37.2	36.1	△1.6	△4.1	△1.1	△2.9
재화 및 용역판매수입	8.6	9.9	9.8	1.1	12.9	△0.1	△1.3
수입대체경비수입	0.4	0.4	0.4	0.0	0.4	0.0	10.3
관유물매각대	2.7	3.1	2.7	0.0	0.1	△0.4	△12.7
융자 및 전대차관원금 회수	22.4	25.6	24.9	2.5	11.1	△0.6	△2.5
차입금 및 여유자금 회수	0.06	0.03	0.05	0.00	△6.2	0.03	94.4
a. 일반회계	10.7	10.3	9.5	△1.2	△11.2	△0.7	△7.2
재산수입	3.8	3.3	3.3	△0.4	△11.5	0.05	1.5
경상이전수입	5.7	5.7	4.9	△0.8	△14.5	△0.8	△13.8
재화 및 용역판매수입	0.7	0.9	0.8	0.04	5.6	△0.1	△12.1
수입대체경비수입	0.4	0.3	0.4	0.01	1.9	0.04	10.9
관유물매각대	0.07	0.07	0.10	0.03	34.3	0.03	43.8
차입금 및 여유자금 회수	0.06	0.03	0.05	0.00	△6.2	0.03	94.4
b. 특별회계	15.3	16.6	15.7	0.4	2.7	△0.9	△5.4
기업특별회계 영업수입	6.3	6.9	6.7	0.4	△7.0	△0.2	△2.4
재산수입	0.8	0.8	0.6	△0.1	△16.8	△0.1	△18.7
경상이전수입	4.9	4.9	4.7	△0.1	△2.4	△0.2	△3.5
재화 및 용역판매수입	1.5	1.7	1.5	0.0	△0.2	△0.2	△9.7
관유물매각대	0.9	1.0	1.1	0.3	32.5	0.1	12.1
융자 및 전대차관원금 회수	1.0	1.3	0.9	△0.1	△5.8	△0.4	△28.7
c. 기금	145.1	154.7	154.0	8.9	6.1	△0.7	△0.4
사회보장기여금	64.9	69.7	69.6	4.7	7.2	△0.2	△0.3
재산수입	23.6	25.0	25.1	1.5	6.4	0.1	0.3
경상이전수입	27.1	26.6	26.5	△0.6	△2.3	△0.1	△0.5
재화 및 용역판매수입	6.4	7.3	7.5	1.1	16.9	0.1	2.0
관유물매각대	1.8	2.0	1.5	△0.3	△16.9	△0.5	△27.0
융자 및 전대차관원금 회수	21.4	24.2	24.0	2.5	11.9	△0.3	△1.1

마치며

2019년 총수입이 예산보다 낮은 것은 그동안 총수입 증가를 견인하던 국세수입이 소폭의 감소세로 전환하였고, 세외수입 역시 부진한 흐름을 이어갔기 때문이다. 2020년의 경우 코로나19로 인한 경제적 충격이 확산됨에 따라 세입 흐름의 하락의 골이 깊어지고 있다. 또한 경제 전반의 불확실성이 확대됨에 따라 경제적 충격이 세입여건에 미칠 파장의 깊이와 지속기간을 예단하기 어려운 상황이다. 최근 세수 실적을 견인하였던 법인세가 기업 경기 부진의 영향으로 예상보다 빠르게 둔화되는 모습을 보이고 있고, 코로나19 극복을 위한 세정지원 등으로 상반기 국세수입이 전년대비 23.3조원(△14.9%) 감소한 것으로 나타났다. 하반기에도 코로나19로 인한 불확실성이 지속됨에 따라 빠른 경기 회복을 기대하기 어려울 것으로 보인다. 이로 인해 향후 세입여건을 낙관하기 어려운 측면이 있다. 따라서 이러한 세입여건을 감안하여 향후 안정적인 재정운용 방향을 모색할 필요가 있어 보인다.

어려운 세입여건 하에서 재정 수요를 감당하기 위해서는 부과된 재정수입에 대한 징수·관리체계를 강화할 필요가 있다. 2019년 총수입 징수결정액 중 미수납된 금액은 58.1조원으로 2015년 39.7조원에서 지속적으로 증가하고 있다.[8] 미수납 및 불납결손은 재정건전성 악화뿐 아니라 성실 납부자와 불성실 납부자 간의 불공정성을 야기한다는 점에서 철저한 관리가 필요하다. 특히 국세외수입의 경우 징수 및 관리를 통합적으로 규정한 법률의 부재로 효율적 관리에 한계가 있다. 따라서 법 정비를 필두로 하여 효율적이며 효과적인 국세외수입 관리체계를 구축할 필요가 있다.

8) 미수납액 추이(조원): ('15) 39.7 ('16) 45.1 ('17) 50.9 ('18) 55.0 ('19) 58.1

Analysis of Current Issues

현안 진단

1. 담대한 상상 기본소득, 사회실험으로 검증해야
김현철 코넬대학교 정책학과 및
홍콩과학기술대학교 경제학과 교수

2. 기본소득과 사회보장 재정의 개혁
유종성 가천대학교 사회정책대학원 교수

3. 기본소득, 막대한 재정소요만이 문제가 아니다
양재진 연세대학교 행정학과 교수

4. 지금 우리에게 기본소득이 필요한가?
최한수 경북대학교 경제통상학부 교수

1 담대한 상상 기본소득, 사회실험으로 검증해야

글
코넬대학교 정책학과 및
홍콩과학기술대학교 경제학과
김현철 교수

"기본소득은 저세금 저복지의 한국 사회에서 근본적인 변화를 추구하는 담대한 상상이다. 기본소득의 도입을 위해서는 과감한 증세를 포함한 기존 세제의 근본적인 변화, 또 노동 및 복지 제도의 대대적인 수술을 필요로 한다. 이 과정에서 우리는 낮은 행정비용으로, 소득조사에 기반하지 않고도 저소득층에 공적 부조가 집중되는 이상적인 시스템을 만들어 갈 수 있다. 하지만 사회의 작동방식에 근본적인 변화를 가지고 오는 정책은 그 효과가 사전에 철저하게 증명되어야 한다. 외국의 사례를 한국에 단순 적용해서는 안 되며, 우리도 우리의 실정에 맞도록 기본소득의 각론을 세심하게 설계하여 사회 실험을 통해 그 효과를 증명해야 한다. 그리고 그 결과를 국민 앞에 내어놓고 판단을 받아야 한다."

기본소득은 담대한 상상

우리나라 소득세의 최고 구간 세율은 42%, 상속세의 경우는 50%이다. 누군가 소득세 최고세율을 95%로 혹은 상속세 최고세율을 80%로 변경하자고 주장한다면 어떻게 될까? 아마도 현실에 존재하지 않는 높은 세율을 이야기하는 급진주의자 취급을 받을 것이다. 그러나 이런 세율이 현실에 존재하지 않는 것이 아니다. 영국의 1950~1960년대의 소득세 최고세율은 무려 99.25%에 이르기도 했다. 전설적인 록 밴드 비틀스의 노래 택스맨(Taxman)은 당시 소득의 95%를 세금으로 내고 있는 본인들의 신세를 한탄하는 노래이다. 미국의 상속세 최고구간의 세율은 1930년대에 불과 20% 수준이었다. 하지만 1940년대부터 급격히 상승하여 1970년대 후반까지 무려 80%에 가까운 수준을 유지하였다. 반면 홍콩이나 싱가포르의 소득세는 최고구간 세율이 불과 15~20% 수준이며, 상속세가 전혀 없는 나라도 많이 존재한다. 이렇듯 소득세와 상속세의 나라별, 시대별 편차는 매우 크다.

이러한 사실은 우리가 이상적인 세제를 논의할 때, 생각의 범주에 포함되어야 할 세율의 구간이 생각보다 크다는 사실을 보여준다. 우리는 보통 현재 상태(Status Quo)를 기반으로 정책의 변화를 고민하게 된다. 그 결과 현실가능성에 사로잡혀 근본적인 변화에 대한 논의를 주저하곤 한다. 하지만 제한적인 사고의 틀을 깨고 국민을 가장 행복하게 할 수 있는 조세 및 소득보장 제도를 고민하는 것이 국회의 마땅한 사명이다.

기본소득은 소득의 유무, 노동 여부 및 노동 의사 등과 관계없이 사회 구성원 모두에게 개인 수준에서 일정 수준의 현금을 지원하는 제도이다. 이는 저세금 저복지의 한국 사회에서 근본적인 변화를 추구하는 담대한 상상이다. 그렇기에, 소득 보장 및 복지 수준이 높은 유럽국가들에 비해서, 우리나라에서의 기본소득을 이야기하면 비현실적, 급진적, 유토피아적이라는 인상을 준다. 하지만 한 사회의 세금과 복지의 수준은 지속가능한 범주 하에서 국민이 합의해 가는 것이다. 현재 우리나라가 저세금 저복지 상태라고 해서 계속 같은 수준에 머물러 있어야만 할 이유는 없다.

기본소득의 보이지 않는 장점

모든 국민에게 월 30만원을 지급하려면 무려 연간 187조원의 예산을 필요로 한다. 그렇기에 기본소득 도입은 기존 세제의 근본적인 변화, 또 노동 및 복지 제도의 대대적인 수술을 필요로 한다. 그렇다면 기본소득보다는 가난한 사람들을 선별하여 그들에게만 소득 지원을 하는 것이

> *낮은 행정비용으로, 소득조사에 기반하지 않고도 저소득층에 공적 부조가 집중되는 시스템을 만들기 위해서는 세제를 보다 누진적으로 개편하고, 복지는 보편적으로 제공하여야 한다.*

더 효율적이고 현실 가능한 방안이 아닌가? 실현 가능성만을 고려한다면 아마도 그럴지도 모르겠다. 하지만 이 질문과 관련하여 누군가를 선별하지 않고, 불확실성이 없는 기본소득은 잘 보이지 않는 큰 장점을 가지고 있다.[1)]

첫째로, 기본소득은 소득조사(Means Test)에 의존하지 않는다. 일정 소득수준 혹은 부양가족 등의 조건을 만족시켜야 하는 선별적 복지 제도는 필연적으로 복지 사각지대를 생기게 하고, 제도를 악용하는 사람들을 양산한다. 또한 소득조사에 기반한 복지는 상당한 행정비용을 초래한다. 혜택받기 위해서는 개인이 필요한 서류를 모두 준비해서 공공기관에 제출해야 하는 국민의 시간 비용과 이를 관리하고 확인하는 공무원의 비용이 상당하다. 이와 더불어 내가 가난함을 증명해야 하는 과정이 주는 괴로움과 수치심도 헤아릴 수 있어야 한다. 마지막으로 소득조사에 기반한 복지는 복지가 모든 국민이 함께 누리는 것이 아닌, 가난한 사람만을 위한 것이라는 인식을 심게 하여 공동체 의식을 저해하며, 사회통합을 어렵게 할 수 있다.

기본소득의 또 다른 장점은 예측 가능성이다. 현재 빈곤한 사람들은 본인들의 소득 및 공공부조의 액수를 가늠하기가 상당히 어렵다. 가령, 2019년 4인 가구의 경우 생계급여 기준 소득은 중위소득 30%(138만원), 의료급여는 중위소득 40%(185만원), 주거급여는 44%(203만원), 교육급여는 50%(230만원)이다. 더구나 이 기준은 가구원 수에 따라 모두 다르며, 매년 바뀐다. 이런 불확실성 아래에서는 가난한 개인이 장기적인 지출계획을 세우는 것이 매우 어렵다. 이와 반대로 기본소득은 개인의 최소 소득에 대한 불확실성을 제거함으로 합리적인 소비 및 투자의 가능성을 높일 수 있다.

기본소득을 위해서는 증세는 필수

낮은 행정비용으로, 소득조사에 기반하지 않고도 저소득층에 공적 부조가 집중되는 시스템을 만들기 위해서는 세제를 보다 누진적으로 개편하고, 복지는 보편적으로 제공하여야 한다. 가령 소득수준이 높은 90%의 국민들에게 평균적으로 연간 360만원의 세금부담을 추가하고, 국민 모두에게 월 30만원의 기본소득을 도입한다면, 실제 증가하는 부담은 소득 수준 하위 10%의 개인에게만 기본소득을 도입한 것과 동일할 것이다. 게다가 중복되는 복지제도 혜택의 축소까지 고려하면 정부 지출 부담은 더 줄어들 수 있다.

---

1) 기본소득의 장점으로 자주 논의되는 개인 자유의 증진, 부의 재분배, 효과적인 사회보장(빈곤 감소), 미래 노동시장의 변화에 대한 대안 등은 지면의 한계로 본 논고에서 따로 논의하지 않음. 이에 대한 구체적인 내용은 한국어로도 번역된 "Van Parijs, Philippe, and Yannick Vanderborght. Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy. Harvard University Press, 2017"(21세기 기본소득 - 자유로운 사회, 합리적인 경제를 향한 거대한 전환, 흐름출판)과 "Standing, Guy. Basic Income: And How We Can Make it Happen. Penguin UK, 2017"(기본소득-일과 삶의 새로운 패러다임, 창비) 참고.

> *결국 우리도 우리 실정에 맞도록 기본소득의 각론을 세심하게 설계하여 사회실험을 통해 그 효과를 증명해야 한다. 그리고 그 결과를 국민 앞에 내어 놓고 판단을 받아야 한다.*

과감한 증세가 없다면, 기본소득은 푼돈 수준의 매우 적은 금액을 국민들에게 나누어주는 부의 재분배 기능도, 실제적인 사회보장 기능도, 소비 진작의 경제적인 효과가 미미한 정책이 될 것이다. 기본소득을 도입하고자 하는 정치 세력은 조세 및 복지제도의 과감한 개편 방향에 대해서도 국민의 이해와 동의를 구해야 한다.

철저한 검증: 우리도 기본소득 실험해야

기본소득 도입은 사회의 작동방식의 대단히 큰 변화이다. 기본소득이 불필요한 소비를 늘리고, 노동 공급 감소를 부추길 것이라는 우려도 있다. 제도의 장단점을 모두 고려한 국민적 합의 없이는 감히 시행할 수 없다. 국민의 동의를 얻기 위해서는 기본소득의 효과가 국민이 납득할 만한 것인지 증명하여야 한다.

정책의 효과를 엄밀하게 측정하기 위해서는 신뢰도 높은 연구 방법론 및 양질의 데이터가 필요하다. 최근 사회과학에서 실험 기법(사회실험 및 자연실험)의 도입과 양질의 빅 데이터의 탄생은 정책평가연구의 신뢰성을 크게 발전시켰다. 이를 소위 경제학의 신뢰성 혁명(Credibility Revolution)이라 부른다. 특별히 사회실험기법을 이용하여, 정책의 인과성을 입증하는 연구가 크게 주목받았다. 이 분야의 개척자들인 하버드와 MIT 대학교 교수들은 2019년에 노벨경제학상을 수상하였다.

미국의 경우 사회 실험을 통해 정책의 효과를 입증한 오랜 역사가 있다. 미국의 굵직한 정부 지출 사업 중 건강 보험, 각종 고용촉진 프로그램, 저소득층 주택 바우처, 네거티브 소득세와 같은 사회복지정책 등이 모두 사회 실험 대상이었다. 기본소득도 핀란드, 캐나다 온타리오주 및 아프리카 케냐에서까지 사회실험을 진행 중이다. 우리나라에 여러 차례 소개된 핀란드 실험의 중간 결과, 2년 동안 보장된 월 560유로(약 80만원)의 기본소득은 취업률을 변화시키지는 못하나 기본소득을 받은 이들의 삶의 질과 생활 만족도를 증가시킨 것으로 조사되었다. 이 결과는 바라보는 입장에 따라서 결과를 긍정적으로도 부정적으로도 해석할 수도 있다. 하지만 중요한 점은 이를 통해 핀란드 국민들이 기본소득의 도입 여부를 판단할 수 있는 과학적인 증거가 제시되었다는 것이다.

그렇다면 핀란드의 결과를 우리의 판단 근거로 활용할 수 있을까? 핀란드와 우리의 소득보장 및 복지체계가 상이하므로 이 결과가 우리나라에 그대로 적용될 수 있다고 믿는 사람은 별로 없을 것이다. 게다가 금액이 80만원이 아닌 50만원이나 100만원이었다면, 보장 기간이 2년보다 더 길었다면 결과가 달라졌을 수 있다.

결국 우리도 우리 실정에 맞도록 기본소득의 각론을 세심하게 설계하여 사회실험을 통해 그 효과를 증명해야 한다. 그리고 그 결과를 국민 앞에 내어놓고 판단을 받아야 한다. 기본소득과 같이 국가의 미래를 결정하는 대규모 정책에는 이러한 노력이 필요하다.

2 기본소득과 사회보장 재정의 개혁

글
가천대학교 사회정책대학원
유종성 교수

"고용관계를 기반으로 하는 사회보험 위주의 소득보장제도는 탈산업화 시대에 정합성을 잃게 되어 기본소득과 같은 새로운 소득보장제도가 요구되고 있다. 노동시장 이중구조가 심해 비정규직과 영세 자영업자 등 불안정 저소득 취업자가 많은 한국은 사회보장마저 이중화하고 사각지대가 넓어 소득재분배 효과가 매우 낮다. 따라서 GDP 10% (1인당 평균 월 30만원 수준) 내지 15%(1인당 평균 월 45~50만원 수준) 규모의 기본소득을 도입하고 고용보험과 공적연금은 소득재분배 기능 없는 순수 소득비례 '소득보험'으로 개편하여 사회보장의 재정적 지속가능성과 함께 세대 간 및 세대 내 형평성을 제고해야 한다. 기본소득의 재원은 조세부담 중 복지지출 비중을 OECD 평균 수준으로 끌어올리는 재정지출구조 개혁을 통해 GDP의 5%, 소득세의 비과세 및 공제 감면 규정을 정비하고 종합과세를 확립하며 기본소득의 과세소득화를 통해 GDP의 5%, 노동소득과 자본소득을 포함해 모든 소득 원천에 7% 정률과세를 통해 GDP의 5%, 토지보유세와 환경세를 통해 GDP의 3%, 부유세를 통해 GDP의 1% 등이 충분히 가능하다."

산업화 시대의 사회보험 위주 소득보장제도가 탈산업화 시대의 이중 노동시장에는 정합성을 잃게 되면서 사회보장의 이중화가 나타나고, 기본소득이 21세기 새로운 사회보장제도의 대안으로 논의되고 있다. 노동시장과 사회보장의 이중구조 문제가 특히 심한 한국에서 기본소득에 대한 요구가 급속하게 확대되는 것은 당연하다.

이제 기본소득은 추상적 논쟁을 넘어서서 구체적인 재원 마련 및 기존 사회보장제도와의 관계를 어떻게 설정해서 디자인할 것인가의 차원으로 옮겨가야 할 때이다. 보편적 기본소득의 도입은 조세와 재정지출구조의 대대적인 개혁을 필요로 하며, 특히 사회보장 재정의 개혁을 동반하지 않을 수 없기 때문이다.

본론에 들어가기 전에 기본소득을 굳이 부자에게까지 줄 필요가 있느냐, 또는 노동이나 사회적 기여 없이 무위도식하는 사람에게 무임승차를 허용하는 것이 정의로운 것이냐는 질문에 대해 간단히 답하고자 한다. 우선 기본소득은 토지, 환경 등 공유자원으로부터의 수익을 모두가 나누는 것으로서 천부적 권리라는 것이다. 노벨 경제학상 수상자인 허버트 사이먼은 이 같은 공유부(Common Wealth)의 개념을 확장하여 오늘날 사회적 생산의 90%는 개개인의 기여라기보다는 과거로부터 축적되어 온 지식, 기술, 정보, 제도 등에 기인한다고 주장한다. 따라서 90%의 소득세가 마땅하지만, 70%의 소득세를 부과하여 세수의 절반으로 모두에게 기본소득을 지급하자고 한다.

여기서 간과하지 말아야 할 것은 기본소득을 사회적 기본권으로 볼 때 소득세 납부라는 의무가 수반된다는 것이다. 현재 소득이 없어서 기본소득을 수급하기만 하는 사람도 과거에 소득세를 냈거나 후에 소득이 생기면 세금을 낼 것을 전제로 한다. 즉, 무임승차는 허용하지 않는 것이며, 상습 체납자는 당연히 수급자격을 상실한다. 또한, 부자는 기본소득으로 받는 것보다 훨씬 더 많은 금액을 세금으로 낼 터인데, 천부적 권리를 부자라는 이유로 박탈할 이유는 없다. 또한, 같은 금액을 받아도 소득이 전혀 없거나 적은 사람에게는 상대적으로 큰 혜택이 되며, 실질적으로 커다란 재분배효과를 낸다.

기본소득의 재분배효과를 이해하지 못하는 사람들이 기존 사회보장제도는 필요/욕구(Needs)와 사회적 위험(Social Risks)에 따라 현금이나 현물급여를 지급하는 데 반해 기본

"기본소득은 토지, 환경 등 공유 자원으로부터의 수익을 모두가 나누는 것으로서 천부적 권리라는 것이다."

소득은 필요나 위험을 따지지 않고 모두에게 소액을 주니 재분배효과가 없다고 주장한다. 기본소득이 현 사회보장제도보다 훨씬 더 큰 재분배효과를 낼 수 있음은 아래 간단한 예를 통해 알 수 있다.

아래는 5명(또는 5개의 소득계층)으로 이루어진 공동체에서 10% 단일세율로 소득세를 과세하여 세수 전액을 기본소득으로 모두에게 지급할 경우(Basic Income/Flat Tax Model), 다음은 누진세(소득 0~15까지는 10%, 15~30까지는 20%, 30 이상에 대해서는 50% 세율)에 기반한 기본소득(Basic Income/Progressive Tax Model), 끝으로 누진세를 기반으로 하되 기본소득을 과세소득(Taxable Income)에 포함시키는 경우이다. 행정비용과 다른 조세 및 재정지출은 무시한다. 5명의 시장소득은 실제 우리나라 가계소득 분포와 비슷하게 하였다(2019년 가계금융복지조사 결과 소득 5분위별 시장소득(근로+사업+재산소득)의 점유율이 1분위 1.8%, 2분위 8.1%, 3분위 15.3%, 4분위 24.6%, 5분위 50.2%로서 5분위 배율이 27.6으로 나타남).

첫 시나리오에서 10% 소득세를 부과하면, 세수가 10이므로 1인당 2의 기본소득을 지급할 수 있다. 이때 최저소득자의 가처분소득은 3.8(시장소득 2-세금 0.2+기본소득 2=3.8)이 되며, 최고소득자의 가처분소득은 47이 되어 5분위 배율이 시장소득 25에서 가처분소득 12.4로 크게 낮아진다. 지니계수는 0.4520에서 0.4068로 10% 감소한다(일반적으로 t% 정률과세로 정액의 기본소득을 지급하면 지니계수가 t% 감소한다).

다음으로 누진세로 세수가 16이 되면 기본소득 금액이 3.2로 올라가게 되며, 최저소득자의 가처분소득은 5, 최고소득자의 가처분소득은 43.2가 된다. 가처분소득 5분위 배율은 8.6이 되고, 지니계수는 0.3628로 19.7% 감소한다.

끝으로 같은 누진세를 적용하되 기본소득을 과세소득에 포함시키는 경우 기본소득 금액을 4로 올릴 수 있어 최저소득자의 가처분소득은 5.4, 최고소득자의 가처분소득은 42가 된다. 5분위 배율은 7.8, 지니계수는 0.3484로 22.9% 낮아진다. 한국은 현재 공적연금소득 외의 다른 공적이전소득은 비과세하고 있지만, 유럽 각국은 현금급여의 많은 부분을 과세소득화하고 있다.

표 정률세, 누진세, 누진세+과세소득화에 기반한 기본소득의 재분배 효과 예시

		정률세(10%)			누진세(0~15:10%, 15~30:20%, 30 이상:50%)				누진세+과세소득화		
소득순위	시장소득	세금1	기본소득1	가처분소득1	한계세율	세금2	기본소득2	가처분소득2	기본소득3	기본소득과세	가처분소득3
1	2	0.2	2	3.8	10%	0.2	3.2	5.0	4	0.4	5.4
2	8	0.8	2	9.2	10%	0.8	3.2	10.4	4	0.4	10.8
3	15	1.5	2	15.5	10%	1.5	3.2	16.7	4	0.4	17.1
4	25	2.5	2	24.5	20%	3.5	3.2	24.7	4	0.8	24.7
5	50	5.0	2	47.0	50%	10.0	3.2	43.2	4	2.0	42.0
계	100	10	10	100.0		16	16	100	20	4	100
5분위 배율	25.0			12.4				8.6			7.8
지니계수	0.4520			0.4068				0.3628			0.3484

덴마크와 스웨덴은 GDP 30%에 가까운 총 공공사회지출 중 GDP 3~4%를 소득세로 환수하여 순지출을 줄이는 한편 소득재분배를 제고하고 있다.

이처럼 10%의 정률 소득세를 기반으로 하는 기본소득으로도 10%의 재분배효과(가처분소득 지니계수의 시장소득 지니계수에 대비한 감소율)를 거둘 수 있고, 누진세 모델로는 19.7%, 누진세+과세소득화 모델을 취하면 22.9%의 재분배효과를 낼 수 있는데, 한국의 기존 사회보장제도의 재분배효과는 어떠한가? OECD에 의하면 2015년 한국의 공공사회지출은 GDP의 10.2%, 재분배효과가 12.6%였다. 공공사회지출비중은 OECD 평균(20.5%)의 절반에 달했지만, 재분배효과는 OECD 평균(33.2%)의 1/3 수준에 그쳐 최하위권에 속했다. 즉, 한국은 사회보장 지출규모가 작기도 하지만, 비용 대비 효과도 매우 열악하다.

한국의 사회보장제도가 이처럼 재분배효과가 작은 것은 현물급여에 비해 현금급여의 비중이 낮은데다가(OECD 평균은 현금 12% 대 현물 8%, 한국은 현금 4.2% 대 현물 6%), 현금급여 중 조세를 기반으로 저소득층을 선별 지원하는 공적부조의 비중이 낮고, 공적연금과 고용보험 등 고용관계를 기반으로 하는 사회보험은 노동시장의 이중구조를 강화하여 소득불평등을 고착화시키고 있기 때문이다. 필자가 2018년 4/4분기 가계동향조사 원자료를 분석한 결과 2인 이상 가구에 속한 노인 1인당 공적연금(국민연금, 공무원·사학연금 등 직역연금) 수급액이 소득 1분위는 월평균 19.2만원, 5분위는 월평균 235.1만원으로 나타났다. 1인가구를 보면 1분위 독거노인은 월 평균 5.2만원, 5분위 독거노인은 월 평균 209.2만원을 수급하였다. 기초연금이 노인빈곤 및 소득불평등 완화에 약간의 역할을 하나 그 금액이 너무 작아서 큰 효과를 내지 못해 노인빈곤율 OECD 평균 4배로 압도적 1위라는 불명예를 유지하고 있다.

아이러니하게도 국민연금에는 소위 A 값을 통해 소득재분배 기능을 강하게 넣었는데, 이것이 작동하지 않는다. 즉, 국민연금 40년 가입자의 경우 평균소득자는 소득대체율이 40%로 설계되어 있지만, 월 60만원 이하 소득자는 소득대체율이 100%가 되며 고소득자일수록 소득대체율이 낮아지도록 되어 있다. 그런데, 이승윤 외(2019)가 노동패널 자료를 분석한 결과 정규직 유지형은 2002년에서 2016년까지 15년 동안 국민연금 보험료를 평균 14.5년 납부한 데 비해 비정규직 유지형은 평균 4.2년만 납부했다. 저소득 불안정 취업자들은 국민연금 가입을 기피하거나 보험료 불입을 못해서 은퇴 후 혜택을 제대로 못 받는 것이다. 이들의 시뮬레이션에 의하면 40년 후에도 비정규직의 연금급여는 정규직의 20~30% 수준에 불과해 노동시장 임금격차보다도 더 큰 격차를 보일 것이라고 한다.

고용보험도 마찬가지 문제를 안고 있다. 정부가 최근 전 국민 고용보험 또는 전 국민 고용안전망을 이루겠다고 천명했으나, 저임금/저소득 불안정취업자가 많은 한국의 현실에서 현재의 고용보험제도를 유지하면서 모든 취업자를 포괄하는 것은 불가능하다. 고용보험과 실업부조의 이중구조를 가질 경우에도 모든 실업자를 다 보호하려면 막대한 재정이 필요할 뿐만 아니라 노동시장에 심각한 부작용을 초래할 것이다.

통계청의 2019년 8월 경제활동인구 부가조사 결과에 의하면, 비정규직 임금근로자 748만명의 월평균 임금은 172만 9천원으로 실업급여 하한액 월 180만원보다 적었다. 비정규직 근로자들은 평균 근속기간이 2년 5개월로 정규직(평균 7년 10개월)에 비해 고용불안정성이 훨씬 더 심해 고용보험이 더 절실히 필요한데도 고용보험 가입 비율이 44.9%에 불과했다. 특히, 비정규직 중 고용보험 미가입자 412만명의 월평균 임금은 145만 2천원에 불과했고, 최저임금 미만자의 비중이 44.6%에 달했다. 국민연금 가입률도 4.2%에 불과했다(조돈문, 2020).

비정규직 근로자의 다수가 실업급여액보다 낮은 임금을 받고 있고, 특히 고용보험 미가입 근로자의 상당수가 최저임금도 못 받고 있는데, 전 국민 고용보험을 어떻게 한다는 말인가? 실업자가 비정규직 근로자보다 더 높은 실업급여를 받는 것은 공정하다고 할 수 없을 뿐만 아니라 노동시장이 조만간 무너질 것이다. 더구나 자영업자까지 고용보험이나 실업부조로 포괄하려면 더 큰 문제가 야기될 것이다.

정부의 중장기 사회보장재정추계에 따르면, 이처럼 고용보험도 공적연금도 불안정 저소득 취업자들을 사실상 배제하고 있는 현재의 사회보장제도를 그대로 유지하여도 고령화의 결과로 2060년이면 한국의 공공사회지출이 GDP의 28.2%에 이르게 될 것이라고 한다. 복지지출 규모로만 보면 복지선진국이 되지만, 사회보장의 이중구조와 광범위한 사각지대를 온존하며, 재분배효과가 낮은 구조를 유지하는 것이다. 현 제도들을 유지하면서 확대하는 전략으로 전 국민 고용보험 또는 고용안전망을 이루고 공적연금과 기초생활보장 사각지대도 해소한다면, 이중구조 문제가 어느 정도 완화되겠지만 얼마나 더 큰 규모의 복지지출이 필요하게 될는지 알 수 없다.

> *차기 정부가 5년 임기 내에 GDP 10%의 기본소득을 도입하고 사회보장 개혁을 추진할 것을 기대한다.*

그럼 대안은 무엇인가? 기본소득으로 기존 소득보장제도(고용보험, 공적연금, 공적부조)를 '전면' 대체하는 방안과 '부분' 대체하면서 기존 사회보장제도의 개혁을 통해 이중구조 해소와 재정 확대 억제를 동시에 이루는 방안의 두 가지 선택지가 있다고 본다. 기존 사회보장제도를 그대로 유지하면서 기본소득을 도입하는 방안도 이론적으로는 가능하겠지만 재정적으로 실현 가능성이 없다. 바람직한 방향은 재정적 지속가능성, 세대 간 및 세대 내 형평성을 동시에 도모하는 것이다.

필자는 두 가지 대안 중 첫 번째 대안보다는 두 번째 대안을 택하는 것이 바람직하다고 본다. 구체적으로 GDP 10%(1인당 평균 월 30여만원 수준) 내지 15%(1인당 평균 월 45~50만원 수준) 규모의 '생애주기형'(연령에 따라 지급액 수준에 차등을 두어 가령 아동은 월 15만원, 75세 이상 노인은 월 60만원) 전 국민 기본소득을 도입하고, 고용보험과 공적연금은 재분배기능 없는 소득비례의 '소득보험'으로 개편하며, 공적부조 중 상당 부분을 대체하자는 것이다.

GDP 10%, 나아가서 15% 수준의 기본소득 재원 마련은 정치적 의지만 있으면 충분히 가능하다고 본다. 한국의 복지지출 규모가 1990년 GDP 2.7%에서 2018년 GDP 11.1%로 팽창해왔는데, 이런 식으로 가면 2060년까지 GDP 28.2% 내외로 지금보다 GDP 17% 정도 커질 것이다. 이처럼 늘어날 복지재정을 이중적인 사회보장에 쓸 것이냐, 이 중 적어도 GDP 10%는 기본소득에 사용할 것이냐의 선택의 문제이다. 특히 기본소득은 복지증세를 보다 용이하고 빠르게 할 것이다. 정률세 기본소득은 중위소득자를 포함해 평균소득자 이하는 모두 순수혜자가 되며, 누진세 기본소득은 평균소득자 이상까지도 순수혜자가 되기 때문에 정치적 지지와 지속가능성이 높기 때문이다.

GDP 10~15%의 재원 마련을 위한 구체적 방안을 들면, 첫째 기존 재정지출구조의 개혁으로 GDP 5%를 마련할 수 있다. 2015년 기준 한국의 공공사회지출(GDP 10.2%)이 광의의 조세부담(사회보장기여금 포함, GDP 25.2%)에서 차지하는 비중이 40.6%로서 OECD 평균인 60.8%의 2/3에 불과하다. 프랑스, 핀란드, 미국, 일본, 스페인, 포르투갈 등은 70% 내외에 달한다. 우리가 5년 내지 10년 계획으로 재정지출구조 개혁을 하면 조세부담률을 올리지 않고서도 GDP 5% 규모의 재원이 마련된다. 특히, 재정의 자연증가분을 적극 활용할 필요가 있다. 문재인 정부 출범 첫해인 2017년 정부 본예산이 400.7조원이었는데, 그동안 약간의 핀셋증세밖에 하지 않았음에도 2020년 본예산은 512.3조원으로 112조원 가량 증가했다. 만일 지난 3년간 재정증가분의 2/3만이라도 기본소득 예산으로 확보하였다면 3년 만에 75조원(GDP 4% 정도)의 재원이 마련되었을 것이다.

다음으로 보편적 증세 및 부자증세를 통해서 GDP 5% 내지 10%를 마련하면 된다. 먼저 기존 소득세의 비과세, 공제, 감면을 전면 폐지하거나 정책적으로 꼭 필요한 최소한도만 남겨두고 모든 국민에게 종합과세를 의무화하는 동시에 기본소득을 과세소득화하는 방안만으로도 GDP 5% 규모는 조달할 수 있다. 또한, 이매뉴얼 사에즈와 가브리엘 주크먼(Saez & Zucman, 2019)이 21세기형 사회보장 재원으로 제안한 '국민소득세'(National Income Tax)를 도입, 기존의

소득세를 유지한 채 조세 행정상 파악 가능한 모든 소득 원천에 7%의 세금을 부과하면 GDP 5% 정도가 마련될 수 있다.

공유자원의 성격이 강한 토지에 공시지가 기준 0.8% 단일세율로 국토보유세를 부과하여 30조원의 세수로 국민 1인당 월 5만원의 토지배당을 실시하고, 탄소세 또는 환경세로 역시 30조원을 조달하여 탄소배당/환경배당을 하면 합해서 GDP 3%의 세수로 월 10만원의 기본소득 재원이 마련된다(강남훈, 2019; 2020). 또한 부유세의 일종이라고 할 수 있는 종부세를 금융자산을 포함한 부유세로 개편하고 최상위 0.5%의 고액자산가에 대해 순자산 기준으로 20억원 초과분에 대해 1%에서 3%까지 누진과세하면 20조원(GDP 1%) 이상이 추가로 마련될 수 있다.

차기 정부가 5년 임기 내에 GDP 10%의 기본소득을 도입하고 사회보장 개혁을 추진할 것을 기대한다. 다음 대선 후보들은 기본소득을 포함한 사회보장 개혁의 구체적인 청사진을 제시하고 경쟁해야 할 것이다.

이 글은 〈기본소득 시대를 향해〉란 제하에 필자가 프레시안(www.pressian.com)에 연재 중인 칼럼 내용에서 상당부분 발췌했음을 밝힌다.

참고자료

강남훈, 『기본소득의 경제학』. 박종철출판사. 2019.

강남훈, '부동산투기를 막기 위한 토지배당', 기본소득한국네트워크 쟁점토론회(6월 13일). 2020.

조돈문, '문재인 정부 사회경제정책 긴급점검 (2) 전 국민 고용보험제', OhmyNews. 2020. 8. 9.

Saez, Emmanuel and Gabriel Zucman, The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay. W. W. Norton & Company, 2019.

3 기본소득, 막대한 재정소요만이 문제가 아니다

글
연세대학교 행정학과
양재진 교수

"전 국민에게 재난 여부를 따지지 않고 긴급재난지원금이 지급된 이후 기본소득에 대한 21대 국회의 관심은 폭발적이다. 전체 유권자에게 현금을 지급하는 프로그램으로서, 기본소득은 정치공학적으로는 매력적인 제도다. 그러나 재정 문제와 더불어 사회 문제 해결을 위한 정책수단 측면에서는 도입에 신중을 기해야 할 제도이다.
기본소득은 복지급여에 비해 소득보장 효과가 크게 떨어지기에 사각지대 해소에 실효성이 없다, 양극화 해소 효과도 복지급여에 비해 뒤떨어지고 소비증대 효과 또한 열등하다. 또 단돈 1만원짜리 기본소득이라도 연 6조 2천 4백억원이 소요될 정도로 재정소요가 큰 제도이기에 기존 소득보장제도의 발전을 위축시킬 가능성도 크다.
기본소득으로 재정을 낭비하지 말고, 기초연금이나 의료급여처럼 조세기반 복지를 사회보험에 부가해 사각지대 문제를 풀어내고 사회보장 수준을 높여가는 정책설계가 필요하다."

21대 국회에서 기본소득에 대한 관심이 가히 폭발적이다. 거의 매주 기본소득에 관한 세미나와 포럼이 열리고 있다. 지난 총선 과정에서 전 국민 대상으로 확대된 긴급재난지원금의 후폭풍으로 볼 수 있다. '재난'지원금으로 명명되었지만, 재난 여부나 그 크기를 따지지 않고 무조건적으로 모든 국민에게 지급되었다. 재난이나 소득 감소가 없는 사람은 자진해서 기부해달라는 단서를 달고 말이다. 과문한 탓인지 모르겠으나, 그동안 정부가 무차별적으로 현금이나 서비스를 지급한 적은 없었다. 1998년 IMF 외환위기 때에도, 2008년 글로벌 금융위기 때도 이런 경우는 없었다. 재난지원금 같은 무차별적 현금성 급여가 정기적으로 지급되면 기본소득이 된다. 기본소득이 우리 곁에 바짝 다가온 느낌이다.

기본소득의 주창자들은 기본적으로 토지나 빅데이터, 과거로부터 축적된 지식과 기술 등 소위 공유부(Common Wealth)에 대한 시민들의 권리 차원에서 기본소득을 정당화한다. 공유부로부터 생성된 이익을 기본소득의 형식으로 1/n로 배당받아야 한다는 것이다. 그러나 코로나19 경제위기 국면에서 드러난 고용보험의 사각지대 문제의 해결방안으로 또 소비위축을 타개하기

"기존의 사회보장급여와 기본소득은 원리 자체가 다르다."

위한 경제정책 차원에서 기본소득이 도입돼야 한다는 주장이 크게 확산되고 있다. 게다가 AI와 로봇으로 인해 일자리 없는 미래사회가 도래할 것이라는 묵시론적 미래관이 더해지면서 기본소득의 도입은 불가피한 것으로 여겨지는 경향도 있다.

그러나 기본소득에 대한 기대감은 재정 문제에 이르게 되면 절망으로 변한다. 당장은 실현되기 어렵기에, 청년 등으로 대상을 특정하거나 낮은 금액으로 시작하자는 타협안이 제시되고 있다. 그러나 기본소득은 막대한 재정소요를 야기하는 문제만 안고 있는 것이 아니다. 우리 사회의 문제를 해결하는 데 기본소득이 유효한 수단이라면, 재정문제가 있다 하더라도 기본소득을 적극적으로 검토해야 할 것이다. 그러나 기본소득은 정책 효과성이 기존 복지급여보다 크게 떨어진다. 공유부의 존재를 사회적으로 인정하고 이를 나눠 갖는 데 합의하는 경우가 아니라면, 정책수단 차원에서는 하등 도입할 이유가 없는 제도다.

기본소득과 복지급여의 본질적 차이

전 세계적으로 기본소득 도입 운동을 전개하고 있는 '기본소득 지구 네트워크(BIEN: Basic Income Earth Network)'에 따르면, 기본소득은 "모든 국민을 대상으로 소득 및 자산, 노동시장 참여 여부와 관계없이 일정한 금액을 정기적으로 현금 형태로 개인에게 지급되는 것"으로 정의된다. 기본소득이나 현금성 복지급여나 국가에서 세금 거둬 국민에게 나눠 주는 것이니, 서로 다를 바 없어 보인다. 하지만 기존의 사회보장급여와 기본소득은 원리 자체가 다르다.

복지급여는 무조건적으로 주어지지 않는다. '사회적 위험과 욕구(Needs, 필요성) 판정'을 실시한 후 지급된다. 현대 복지국가는 거대한 공적 보험 시스템이다. 모든 사람이 사회보험료와 세금을 납부한다. 그러나 복지급여는 실업 등 사회적 위험에 빠진 사람에게만 지급된다. 실직자

(실업급여), 노인(연금), 환자(건강보험), 출산과 육아로 직장생활이 어려운 자(출산 전후 휴가 및 육아휴직급여), 아이 때문에 생활비가 더 드는 사람(공보육, 아동수당), 저소득자(기초생활보장제도의 생계급여 및 근로장려금-EITC) 등이 복지급여를 받는다. 그리고 급여도 위험이나 필요에 비례해 달리 준다. 감기 치료하는 사람과 암 치료 받는 사람에게 동일한 급여를 지급하지 않는다.

그런데, 기본소득은 다르다. 위험이나 욕구 발생 여부도 따지지 않는다. 언제 어떻게 닥칠지 모르는 위험에 대한 보장 기능도 없다. 자동차 사고가 나지 않았어도, 모든 사람에게 사전적 분배라며 매달 동일한 보상금을 나눠주는 식이다. 실직하지 않아도, 아프지도 않아도 무조건 개인에게 동일 액수를 나눠준다. 누구나 똑같이 받으니 대단히 평등해 보인다. 그러나 상부상조나 사회적 연대 정신은 담겨 있지 않다. 장애인이라고 더 배려하는 것도 없고 실직자라고 또 가난하다고 더 주는 것도 없다. 게다가 모두에게 정기적으로 기한제한 없이 나눠주려니, 금액이 높을 수가 없다. 소득보장 효과가 떨어진다. 역으로 어느 정도 소득보장 효과를 볼 수 있게 끔 하자면, 막대한 재정이 소요된다.[1)]

기본소득의 재정소요

기본소득 유럽 네트워크의 창립자로 기본소득 운동의 철학적 기반을 제공하고 있는 필리프 판 파레이스(Philippe Van Parijs)는 GDP의 25%를 기본소득으로 지급하자고 제안한다. 이 안에 따르면, 한국은 약 76만원짜리 기본소득이 가능하며, 2018년 기준으로 연 473.4조원이 필요하다. 이를 감당하려면, 2018년 28% 수준인 한국의 총 조세부담률(사회보험료 포함)을 53%까지 높여야 한다. 판 파레이스도 GDP 25%안이 실현 불가능한 것을 인정하고, 낮은 단계에서부터 조금씩 시작하자고 한다. 그리고 기본소득보다 낮은 금액의 복지급여를 없애서 기본소득의 실질적인 비용부담을 낮추자고 한다.[2)]

표 기본소득 월 지급액 수준별 재정 소요

	GDP(10억)	재정소요(10억)	주민등록인구(명)	월 기본소득
Parijs 안 GDP 25%	1,893,497 (2018 기준)	473,374.25	51,826,059	761,158.67
장기 GDP 15%		284,024.55	51,826,059	456,695.20
중기 GDP 10%		189,349.70	51,826,059	304,463.47

자료 | 백승호(2020), '기본소득 논쟁 제대로 하기' 경기도지속가능발전협의회 기본소득 담론회 발표문, p.32.

1) 기본소득의 원리와 특징에 대해서는 양재진, 『복지의 원리: 대한민국 복지를 꿰뚫는 10가지 이야기』, 한겨레출판, 2020의 8장 참조 요망.
2) 필리프 판 파레이스·야니크 판데르보흐트(홍기빈 역), 『21세기 기본소득』, 흐름출판, p.37, 2020.

"예산 제약이 엄연한 현실에서, 사회복지적 효과가 열등한 기본소득에 막대한 재정이 투입되면, 사회보장의 발전은 기대하기 어렵다."

한국의 기본소득론자들도 GDP의 10% 정도를 중기 목표로 삼고 기본소득을 단계적으로 도입하자고 한다. OECD 총 조세부담률과 한국의 총 조세부담률 차이가 10%p 정도이니, 우리의 재정 여력을 GDP의 10%로 보고, 그 만큼을 기본소득에 투입하자는 것이다. 또 OECD 국가의 공공사회지출이 평균적으로 GDP의 21%인데, 한국의 공공사회지출이 11%이니, 이 10%p 차이만큼을 기본소득으로 만들어 기초보장으로 깔자고 한다. 복지국가로서 한국의 기초소득보장이 강화되리라 본 것이다.[3] GDP의 10%면 약 30만원짜리 기본소득이라 할 수 있다. 재정소요는 연 189.3조원이다. 실제 재정소요는 이보다는 다소 낮을 것이다. 기본소득액 30만원보다 낮은 아동수당(10만원), 기초연금(최대 30만원), 그리고 경우에 따라서는 근로장려금(EITC)의 폐지를 제안하고 있기 때문이다.[4] 그렇다 하더라도 재정소요가 막대한 것은 분명하다.

현재도 그렇고 과거도 그렇고 GDP의 10%를 차지하는 국가사업은 없다. 2019년 유아에서 평생직업교육까지 그리고 지방교육재정과 중앙의 교육비 지출을 모두 합쳐도 93.8조원이다.[5] 가장 큰 사회보장 프로그램인 건강보험도 2019년 지출액이 70.8조원이다.[6] 과연 30만원짜리 기본소득을 위해 GDP의 10%인 189조원을 추가로 거둘 수 있을까? 필자는 불가능하다고 본다. 이재명 지사의 주장처럼, 10조나 15조원 정도에서 시작하는 게 현실적일 것이다. 이마저도 이번 재난지원금처럼 일부를 지출구조조정하고 국채 발행해서 충당할 가능성이 높다.

그런데, 2018년 기초연금에 12조원, 기초생활보장제도에 14조원이 지출된 것을 감안하면, 10~15조원짜리 기본소득도 결코 작은 프로그램이 아니다. 기본소득은 돈값을 할까? 과연 막대한 재정소요만큼 긍정적인 정책적 효과를 가져올 것인가?

기본소득의 열등한 정책효과

국민 모두에게 주는 기본소득은 소득보장의 사각지대를 확실하게 해소하고, 결국에 부자에게 세금 거둬 전체에게 나눠주는 것이니 양극화 문제가 해결되며, 풀린 돈은 소비증대로 이어져 경제에도 도움이 될 거라는 주장을 종종 듣게 된다. 과연 그럴까?

첫째, 기본소득으로 인한 사각지대 해소는 실효성이 없다. 1/n로 모두에게 나누니 충분한 급여를 줄 수 없기 때문이다. 이 지사가 제안한 연 15조원이면 월 2만 4천원 수준의 기본소득이 가능하다. 2019년 9조 3천억원이 소요된 실업급여제도에서 1인 최저 180만원, 최대 198만원을 보장했던 것을 생각하면, 기본소득방식의 가성비는 너무 낮다. 누구나 기본소득을 받기에 사각지대는 없어졌다고 말할지 몰라도, 문제는 그대로 남는다. 사각지대 해소는 기본소득이 아닌, 기초연금이나 의료급여처럼 조세 기반 복지를 사회보험의 사각지대에 적용하고 수급조건을 완화해 풀어내는 수밖에 없다.

둘째, 양극화 해소 효과도 복지급여만 못하다. 가계금융복지조사의 2019년 자료를 분석해보면, 소득분위별로 공적이전소득(복지급여)의 절대액에 큰 차이가 없다. 그런데 4분위부터 10분위까지는 공적연금 소득이 차지하는 비중이 크고, 3분위 이하 저소득층은 조세로 지원되는 재정기반 공적이전소득의 비중이 매우 크다. 기초연금, 기초생활보장제도의 생계급여, 근로장려금(EITC)이 큰 역할을 한다.[7] 만약 저소득자를 상대로 한 조세 기반 복지급여를 늘리면 양극화 해소 효과가 더 커질 것이다. 그런데 같은 조세기반 급여라도, 동일한 액수의 기본소득을 전체 국민에게 나눠주게 되면 소득재분배 효과를 기대할 수가 없다.

셋째, 기본소득이 지급되면 소비가 늘어 단기적으로는 경기 부양 효과가 일부 발생하겠지만, 이 또한 복지급여만 못하다. 한계소비성향 차이를 무시하고 고소득, 저소득 가리지 않고 누구에게나 똑같이 지급하면, 소비증대 효과가 반감될 것이기 때문이다. 복지급여의 대상자인 실직자 등 소득이 격감한 집단이나 저소득계층은 항상 쓸 돈이 부족해 소득이 들어오는 대로 소비한다. 반면에 기본소득이 중산층에게도 지급되면 일부 소비가 일어나더라도 상당 부분 저축으로 퇴장하고 만다. 경제침체기에 내수진작을 위해서도 기본소득방식이 아닌 소득보장을 강화하는 게 정답이다.

---

3) 김교성 외, 『기본소득이 온다』, 사회평론아카데미, p.179, 2017. 백승호, '기본소득 논쟁 제대로 하기', 경기도지속가능발전협의회 기본소득 담론회 발표자료, p.32, 2020. 유종성, '기본소득은 복지국가의 적이 아니라 구원투수이다', 포용사회연구소 창립기념 세미나 발표문, 2020. 이원재 외, '국민기본소득제', LAB2050 솔루션 리포트, 2050-04.

4) LAB2050의 30만원짜리 국민기본소득제는 EITC를 대체하는 설계를 그림.

5) 국회예산정책처, '사회보장정책 분석VII(교육)' p.12. 2020.

6) 국회예산정책처, '사회보장정책 분석V(건강)' p.6. 2020.

7) 노대명 외, 『소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도 간 연계·조정을 중심으로』, 경제인문사회연구회 협동연구총서, 2019.

기본소득은 복지국가의 발전을 저해할 것

기본소득론자들이 사각지대 해소나 소비증대 같은 기능주의적 필요성 때문에 기본소득을 주창하는 것은 아니다. 1인 1표의 정치적 시민권처럼, 기본소득이 개별적 권리로서 모든 시민에게 부여된 시민소득(Citizen's Income)이라고 믿기 때문이다. 시민소득의 근저에는 공유자산론이 자리 잡고 있다. 자연뿐만 아니라 이 사회의 생산물의 상당 부분은 공유자산이며, 그렇기에 이를 1/n로 공평하게 나누어 가질 권리가 모든 시민에게 있다는 것이다.[8] 이들은 시민소득으로서 기본소득이 주어지면, 당연히 사회권도 강화될 것으로 기대한다.

그러나 예산 제약이 엄연한 현실에서, 사회복지적 효과가 열등한 기본소득에 막대한 재정이 투입되면, 사회보장의 발전은 기대하기 어렵다. 병원 갈 필요가 없는데도 모든 국민에게 매달 의료비를 지급한다면, 실제 병에 걸린 사람에게 충분하게 치료비를 지급할 수 있을까? 기본소득은 개인에게는 푼돈 같아도 국가 전체적으로는 막대한 비용이 수반된다. 기본소득이 도입되는 순간 소득보장 강화에 필요한 재원은 위축될 수밖에 없다. 유권자 전체에게 현금을 지급하는 기본소득이 정치적으로는 매혹적일지 모르겠다. 그러나 사회보장 차원에서는 결코 동의하기 어려운 정책이다.

8) 금민, 『모두의 몫을 모두에게: 지금 바로 기본소득』, 동아시아, p.186, 2020.

4 지금 우리에게 기본소득이 필요한가?

글

경북대학교 경제통상학부

최한수 교수

"기본소득은 기존 복지제도에서 찾아볼 수 없는 여러 장점을 갖고 있다.
아무런 조건 없이 돈을 받을 수 있다는 단순함과 과감성은 양극화와
저성장 시대를 살아가는 사람들에게 매우 매력적이다.
그러나 기본소득은 만병통치약이 아니다.
기본소득을 정당화시켜줄 사회경제 구조의 변화 가능성은
매우 낮으며 의미있는 수준의 기본소득을 위한 재정 여력은 없다.
기본소득을 위한 증세의 비용을 감내하기에는 기본소득의 장점은
그 어느 것도 검증된 것이 없다."

"기본소득은 아무런 비용 없이 사회 전체의 후생을 증진시켜주는 제도가 아니다. 현행 복지시스템 하에서도 수혜집단과 배제집단이 있는 것처럼 기본소득 역시 제도의 수혜집단과 배제집단을 만들어낸다"

기본소득 전성시대의 도래

"사회복지 프로그램계의 '잇 아이템', 우아한 단순함이 있으며 실리콘 밸리 기업가, 미디어 거물, 일부 철학자와 경제학자, 그리고 독특한 정치인들 사이에서 인기 있는 (이) 개념은 20세기 중반에 복지 국가개념이 그랬던 것만큼이나 '모던'하다." 작년 노벨경제학상 수상자 베너지와 뒤플러 MIT 경제학과 교수의 평가이다. "내 생각에는 결국 '이것'으로 귀결될 수밖에 없다. (이것의 채택은) 앞으로 불가피할 것이다." 테슬라의 CEO 엘론 머스크의 예측이다.

눈치가 빠른 사람은 이미 간파했겠지만 이들이 언급하는 '이것'은 바로 기본소득이다. 바야흐로 기본소득 전성시대이다. 혹자는 이번 대선의 가장 중요한 이슈는 부동산과 기본소득이 될 것이라고 예측하기도 한다. 이제 정말 "기본소득은 미래 한국사회의 유일한 사회보장제도가 된 것일까?" 이 글은 이러한 질문에 답하기 위해 작성되었다. 이를 위해 먼저 기본소득이란 무엇인지 살펴볼 것이다. 그리고 해외의 사례를 간략하게 훑어본 뒤 기본소득의 사회경제적 필요성과 재정적 실현가능성, 그리고 사회정책으로서의 타당성을 검토할 것이다. 글의 마지막에서 이 모든 논거를 종합하여 기본소득이 지금 우리 사회에 필요한 사회정책인가를 살펴볼 것이다.

기본소득의 개념과 특징

기본소득은 "자산에 대한 조사나 근로에 대한 요구 없이 모든 개인에게 아무런 조건 없이 주기적으로 지급되는 현금급여"를 의미한다. 기본소득은 기존의 사회복지제도와 여러 면에서 다르다. 먼저 기본소득을 받기 위해서는 국민연금이나 사회보험처럼 본인이 돈을 내지 않아도 된다. 정부 역시 가난의 정도와 실업 여부를 묻지 않고 돈을 준다. 그리고 근로장려금처럼 일하지 않아도, 취업장려금처럼 구직활동을 하지 않아도 된다. 너무 간단하여 혁신적이며 급진적이기까지 하다.

기본소득 앞에서는 전통적 좌우의 구분이 모호해진다. 급진적 좌파는 물론, 보수적 우파도 기본소득을 찬성한다. 기본소득은 이 제도의 어떤 점을 강조하느냐에 따라 보수주의적 기본소득과 진보적 기본소득으로 나눌 수 있다. 보수주의적 기본소득의 옹호자들은 현대 복지국가의 비효율적 복지제도가 기본소득으로 대체됨으로써 개선될 수 있다고 본다. 의료보험과

저소득층을 위한 현금성 복지를 1인당 연 1만 3천달러의 기본소득으로 대체하는 것이 국민과 국가 모두에게 좋다는 것이다. 어떤 사람들은 기본소득이 수급자의 근로 유인을 떨어뜨리는 '복지함정(Welfare Trap)'의 문제를 해결해 줄 것이라고 기대한다. 기존 복지혜택은 일을 하면 그 액수가 줄어들지만 기본소득은 그 액수가 깎이지 않기 때문이다. 이는 1960년대 미국의 NIT(음의 소득세) 실험이나 2017~2018년 핀란드 정부의 기본소득 실험의 문제의식이다.

진보적 기본소득주의자들에게 기본소득의 정수는 '공유자산에 대한 평등한 배당'과 '노동에 대한 자유로운 선택'에 있다. 기본소득은 단순한 복지 프로그램이 아니라 실질적 민주주의를 구현하는 수단이다. 자연스럽게 이들은 기본소득의 재원에 있어 공유자산의 성격이 강한 토지 과세(국토보유세)나 정보 과세(디지털세)를 선호한다.

해외의 사례: 핀란드 기본소득의 경험

현실에서 기본소득이 채택된 사례는 많지 않다. 아니 사실 거의 없다. 석유를 재원으로 40년 가까이 시행되어온 알래스카 기본소득을 제외하면 1960~1980년대 사이 NIT 실험을 시도했던 미국과 캐나다(의 몇몇 주)가 전부이다. 그러다가 핀란드에서 지난 2017~2018년 동안 실직자 2,000여 명을 대상으로 한 기본소득 실험이 전 세계에서 처음으로 진행되었다. 이 실험은 기본소득이 기존 북유럽 복지제도가 만들어 낸 수급자의 도덕적 해이의 해결책이 될 수 있는가라는 측면에서 많은 주목을 받았다. 증거기반 정책 결정 방법론을 채택하여 새로이 기본소득을 받은 집단과 기존 실업급여를 받은 집단 간의 근로시간의 차이가 존재하는지를 살펴보았다. 2년간의 실험을 통해 핀란드 정부가 얻게 된 결론은 "기본소득이 고용률 제고에 있어 거의 효과가 없다. 하지만 기본소득 수급자의 삶의 만족도나 사회 인식이(기존 실업급여 수급자에 비해) 더 긍정적"이었다는 것이다. 2018년 기본소득 수급자들의 근로 일수는

> 현 상황에서 인공지능이 일자리를 대체하는 파국적 상황이 올 가능성은 매우 낮다.

78일로, 실업급여 수급자의 73일보다 약 5일(8%) 정도 높았다. 이는 핀란드 정부의 예측치인 20~50%보다 현저히 낮은 수치라는 점에서 정책당국자들을 실망시켰다. 이로 인해 당분간 핀란드뿐만 아니라 다른 나라에서도 기본소득 실험은 진행될 가능성은 높지 않다. 기존 사회안전망의 대체 프로그램으로써 기본소득의 도입을 진지하게 고민하는 나라도 현재로서는 없어 보인다.

사회경제적 측면에서 바라본 기본소득의 필요성

한국에서의 기본소득의 필요성은 얼마나 될까? 먼저 사회경제적 측면에서 살펴보자. 만약 일부의 예측대로 10년 이내에 로봇이 우리의 일자리를 전면적으로 대체하는 '인공지능(AI) 묵시록'이 실현될 경우 기본소득 외의 다른 대안은 없어 보인다. 하지만 현재까지의 상황에서 묵시론의 파국적 상황이 현실화될 가능성은 지극히 낮다. 과거 산업혁명 시대의 경험과 실제 산업현장의 상황은 로봇과 인공지능이 일자리를 파괴한다는 주장은 지나치게 단순한 담론이라는 점을 보여준다. 예컨대 AI가 인간을 완벽하게 대체하기 위해서는 '극단적 사례'들에 대한 충분한 학습이 이루어져야 한다. 문제는 이러한 사례들이 매우 드물게 발생하기 때문에 학습에 필요한 충분한 데이터를 얻는 데 상당한 시간이 걸린다는 것이다. 어쩌면 아예 불가능할 수도 있다. 동시에 이러한 담론은 AI의 새로운 일자리 창출 가능성을 지나치게 경시한다. McKinsey Global Institute는 2030년까지 전 세계적으로 3억 개의 일자리가 사라지지만 동시에 5.5~8.9억개의 새로운 일자리가 만들어질 것이라고 예측했다.

설사 일각의 종말론적 예측이 현실성이 있을지라도 한국의 경우 다른 선진국에 비해서 그 위험이 높지 않은 국가임을 명심할 필요가 있다. 예를 들어 OECD가 2016년 자동화로 인한 일자리 위험 정도를 측정했을 때 한국은 그 위험의 정도가 가장 낮은 나라였다. PWC는 자동화로 인해 일자리가 감소될 가능성을 단계별로 살펴보았는데 우리나라는 알고리즘 단계에서는 2%, 증강 단계에서는 12%, 자율성 단계에서는 22%였다. 이는 분석 국가 대상 가운데 가장 낮은 수준이었다. 물론 'AI 묵시록'의 가능성을 전적으로 배제할 수는 없다. 하지만 적어도 한 세대 내에 발생할 가능성이 매우 희박한 경우를 예정하여 지금의 복지제도를 근본적으로 손대는 일을 해야 하는지 의문이다. 천문학적 수준의 기본소득의 비용을 고려했을 때에 이는 더욱 그러하다.

재정적 측면에서 바라본 기본소득의 실현가능성

기본소득에 대한 가장 확실한 사실 하나는 이 제도를 시행하는데 매우 큰 비용이 든다는 점이다. 기본소득은 누구에게나 어떠한 조건도 달지 않고 돈을 준다는 점에서 오늘의 특정 유권자에게는 매우 매력적인 제도이다. 그러나 결국 그 돈을 부담해야 하는 미래 세대, 혹은 동시대의 다른 유권자에게는 매우 불만스러운 제도이다.

월 10만원(연 120만원)의 기본소득을 위해 대략 60조원이 필요하다. 2019년 보건복지예산

162조원으로는 월 30만원의 기본소득도 감당할 수 없다. 따라서 기본소득의 시행을 위해서는 먼저 기존 지출을 줄여야 한다. 대체되는 현금성 복지급여는 아마 아동수당, 근로장려금, 생계급여일 것이다. 이를 통해 최대 월 2~3만원 수준의 기본소득이 가능하다. 이것으로는 용돈도 되지 못한다. 보다 큰 문제점은 이로 인해 정작 지원이 더 절실한 빈곤층이 손해를 본다는 것이다. 대체되는 복지급여들은 저소득층을 위한 것이었는데 이를 모두에게 똑같이 나누어주면 저소득층 입장에서는 그 금액이 자신이 과거에 받던 수준에 미치지 못한다. 따라서 이러한 형태의 기본소득은 최빈곤층에게 나쁜 제도가 된다.

다음 방법은 지출 구조조정 및 신규 세목 발굴이다. 지출 구조조정은 가장 쉽게 거론되는 방법이지만 실제에 있어 증세보다 힘들다. 예를 들어보자. 일부는 조세지출 조정을 통해 기본소득의 예산 마련이 가능하다고 주장한다. 그러나 국회예산정책처에 따르면 2014년부터 2019년 사이 조세지출예산은 매년 6.4% 수준으로 증가하였다. 반면에 매년 조세지출이 정비된 경우는 2014년 경우를 제외하고는 거의 없었다. 이러한 경향은 앞으로도 크게 달라지지 않을 것이다.

기본소득을 위한 새로운 세금을 고민해볼 수 있다. 예컨대 이재명 지사의 주장대로 부동산 불로소득에 대한 환수를 위해 토지분 보유세를 2배 올리거나 네이버나 구글과 같은 IT 기업에 대한 추가 과세(이른바 구글세)로 현재의 법인세 5% 수준의 세수를 추가로 걷을 수 있다고 하자(사실 이 모든 것은 매우 쉽지 않은 일이다). 하지만 이를 통해 확보되는 재원으로는 역시 월 2~3만원 수준의 기본소득만이 가능하다. 이는 기본소득이나 증세에 대한 정부의 의지 부족에서 발생하는 문제가 아니다. 근본적으로 공유자산에 대한 과세가 가능한 세목의 비중이 매우 낮기 때문이다. 2018년 기준으로 소득, 법인, 소비세가 전체 국세 294조원의 77%를 차지한 반면 상속세나 종부세는 4%도 되지 않았다. 따라서 4%의 세금을 통해 기본소득에 필요한 재원을 마련할 수 있다는 주장은 애초부터 그다지 설득력이 없는 주장일 뿐이다.

결국 남아있는 방법은 기존 세목의 증세뿐이다. 그렇다면 얼마나 올려야 할까? 현재보다 1인당 조세부담률을 약 3.7%p 올리면 월 10만원의 기본소득이 가능하다. 따라서 월 30만원 기본소득을 위해서는 현재보다 1인당 조세부담률을 약 11.0%가 인상되어야 한다. 2017년 기준으로 우리나라의 조세부담률은 18.8%였다. 따라서 1인당 월 30만원(연 360만원)의 기본소득을 위해서는 개인과 법인 모두 지금보다 세금을 58%쯤 더 내야 한다. 이재명 지사의 구상대로 1인당 월 50만원(연 600만원)의 기본소득을 위해서는 개인과 법인 모두 지금 내고 있는 세금을 딱 두 배 더 내면 된다.

결국 '의미 있는 수준'의 기본소득은 지출 구조조정이나 '부자증세'로는 안된다. 중산층과 빈곤층 역시 상당한 수준의 세부담을 감내해야 한다. 경제학자들은 이와 같은 대규모 증세는 고용, 투자, 소비 등 경제활동 전반에 큰 비용을 발생시킬 것이라는 점을 잘 알고 있다. 반면에 월 30만원의 기본소득이 과연 이러한 비용을 상쇄하는 후생의 증가를 가져다줄 것인지 확신하지 못한다.

기본소득 소득재분배와 빈곤감소를 위한 좋은 정책수단인가?

이에 대한 답변은 앞서 살펴본 기본소득의 재원의 조달 방법과 관련이 있다. 만약 기존 복지예산의 일부를 기본소득의 재원으로 사용하려 할 경우(예산중립 기본소득) 선별적 복지제도에서 상대적으로 집중된 복지혜택을 받던 빈곤층의 경우 오히려 가처분소득이 하락하는 불리한 상황에 처하게 된다.

필자의 모의실험 결과에 따르면 예산중립 기본소득 하에서 가처분소득이 증가하는 가구의 소득구간은 가구원 수에 따라 조금씩 다르다. 1인 가구에서는 대체로 소득 2~4분위 사이의 가구의 가처분 소득이 증가한다. 하지만 가구원 수가 늘어나 기본소득의 액수가 증가하는 3~4인 가구의 경우 소득 2분위에서 6분위까지의 가구가 수혜자가 된다. 이처럼 예산중립 기본소득 하에서는 최빈곤 계층의 가처분소득이 하락하고 차상위 계층의 가처분 소득이 증가하는 이유는 무엇일까? 이는 현재의 사회안전망의 혜택이 1분위에 압도적으로 편중되어 있다는 사실과 관련이 있다. 즉 현재 한국 사회 사회안전망의 근간인 기초생활보장제도상의 생계급여의 경우 소득 2분위 계층도 받지 못할 정도로 선별적이고 배타적으로 운영되고 있기 때문이다.

빈곤층이 받는 기본소득의 수준을 과거 선별적 복지제도 하의 급여 수준으로 유지하고 싶다면 증세를 감당해야 한다. 이 경우 빈곤층 역시 세부담이 증가한다. 하지만 기본소득의 액수가 이러한 세율의 추가적 부담을 상쇄하고도 남을 만큼 상당히 큰 경우 빈곤층도 기본소득제도의 수혜자가 될 수 있다. 반면에 세율인상의 비용은 상위 계층(대체로 소득 사다리의 윗부분)이 감당한다. 즉 이들 계층의 노동공급이 줄어들거나 혹은 세금 회피 노력이 증가한다. 결론적으로 기본소득(그것이 예산 중립적이든 혹은 기본소득을 위한 추가적인 증세를 수반하든 간에 상관없이)이 도입될 경우 빈곤층 중에서도 소득분포의 맨 왼쪽에 있는 1분위~2분위 가구는 가처분

> *기본소득은 소득재분배나 빈곤감소를 위한 최적의 수단이 아니다. 오히려 소득역진적 정책이다.*

소득이 줄어들 가능성이 높다. 이러한 맥락에서 '기본소득'은 빈곤층의 생활 보장을 위한 최적의 제도가 아니다. 오히려 기본소득은 기존의 복지 시스템에서 소외받고 있던 아이가 없고 근로연령대의 정상가구(Childless, Non-Elderly, Non-Disabled Households)를 위한 제도로서의 성격을 갖는다.

소득재분배의 문제도 마찬가지이다. 기본적으로 소득불평등을 줄이기 위해서는 저소득층에 선별지원을 해주는 것이 효과적이다. 특히 예산 제약이 있을 때에는 더욱 그러하다. 예를 들어보자. 사회가 5명으로 구성되어 있고, 이들의 소득이 각각 1, 2, 3, 4, 5라고 하자. 이 경우 소득 5분위 배율은 5가 된다. 정부가 5의 비용을 들여 소득을 재분배하기로 했다고 하자. 재원 조달 방법은 알래스카처럼 소득세 외의 방법으로 조달한다고 가정하자. 기본소득을 모두에게 1씩 지급하면 2, 3, 4, 5, 6이 된다. 이 경우 소득 5분위 배율은 3이 된다. 이제 소득 1분위 계층에게 2를, 소득 2~4분위에게는 1을, 5분위에게는 아무것도 주지 않는다고 하자. 이 경우 소득은 3, 3, 4, 5, 5가 되어 소득 5분위 배율은 1.7이 된다. 즉 기본소득보다 저소득층에게 보다 큰 도움을 주는 제도가 소득불평등도를 완화시키는데 더 효과적이다.

위의 사례에서 기본소득이 소득불평등도를 완화시킬 수 있는 방법은 세율을 100%로 하여, 모두에게 3씩 나누어주는 것이다. 이 경우 사회 구성원 모두가 3의 소득을 갖게 된다. 소득 5분위 배율이 1이 된다. 문제는 이러한 기제는 작동할 수 없다는 것이다. 왜냐하면 세율이 100%이기 때문에 누구도 일하지 않으려 할 것이기 때문이다.

기본소득 시대의 도래는 바람직한가?

지금까지 논의를 정리하면 다음과 같다. 기본소득은 기존 복지제도에서 찾아볼 수 없었던 여러 장점을 갖고 있다. 아무런 조건 없이 돈을 받을 수 있다는 단순함과 과감성은 기술 발전에 따른 고용의 유연화, 플랫폼 경제의 확대에 따른 양극화의 심화, 성장동력이 상실된 시대의 빈곤층과 중산층에게 매우 매력적인 담론일 수 있다. 그러나 기본소득은 만병통치약이 아니다. 특히 기본소득을 정당화해주는 사회경제 구조의 변화는 아직 도래하지 않았고 당분간 그 가능성도 높지 않다. 그리고 국민들에게 의미 있는 수준의 기본소득을 감당할 수 있는 재정 여력은 없어 보인다. 혹자는 기본소득을 위한 증세를 이야기하지만 그 비용을 감내하기에는 기본소득의 장점은 그 어느 것도 아직까지 충분히 검증된 것은 없다. 더군다나 학자들 사이에는 기본소득이 기존의 복지제도에 비해 빈곤층의 소득보장, 소득재분배, 사각지대 해소 및 경기부양 효과 그 어느 것에서도 우월한지에 대해 여전히 논쟁중이다. 이 모든 점을 감안했을 때 기본소득의 시대는 당분간 오기 힘들 것이다. 다행스러운 것은 그것이 그렇게 안타까운 일은 아니라는 것이다.

Interview

도민의 목소리를 담아 대변하는, 전라남도의회

이혁제 전라남도의회 예산결산특별위원장

전라남도의회는 1952년 초대의회 개원 후 2018년 6월 제11대 의회에 이르기까지 도민과 함께하는 의정활동으로, 지방의회 활성화와 주민대표기관으로서의 역할에 최선을 다해왔다. 제11대 의회 58명 의원들은 도민의 목소리를 귀담아듣고 올바르게 대변함으로써, 지역 균형발전과 도민 복지증진, 갈등조정과 위기극복에 각별히 노력하고 있다. 이혁제 전라남도의회 예산결산특별위원장(이하 예결위원장)을 만나 전라남도의회의 예산 및 결산 심의 방향에 대해 알아봤다.

먼저 전라남도의회 예산결산특별위원회의 소개를 부탁한다.

전라남도의회 예산결산특별위원회는 전라남도와 전라남도교육청의 예산안, 결산, 기금운용계획안과 기금결산에 관한 사항을 종합적으로 심의하기 위해 설치된 특별위원회이다. 전라남도와 전라남도교육청의 예산안이 도민과 지역 발전을 위해 적절하게 편성되고, 편성된 예산이 제대로 쓰이고 있는지 살피는 최종 심의기구이다. 현재 제11대 의회 3기(2020.7.1~2021.6.30) 예결위원은 6개 상임위원회의 분야별 전문성과 22개 시군의 지역 대표성을 갖춘 20명의 의원이 구성되어 활발히 활동 중이다.

지난 7월 예결위 위원장에 선출되셨는데, 어떤 부분에 중점을 두고 예결위원장직을 수행하고 있나?

예결위원장은 예결위원들이 12조원에 달하는 전라남도와 전라남도교육청의 예산을 제대로 심사할 수 있도록 심의여건을 만들고 위원들의 의견을 조정하는 책무를 갖고 있다. 자리의 무거움을 느끼며 예결위를 운영함에 있어 민주적 절차와 효율성을 중심으로 예산 심의 권한과 원칙을 준수하는 데 힘쓰고자 한다. 예결위원장을 포함한 20명 예결위원 개개인의 다양성을 존중하고 전문적인 역량이 최대한 발휘될 수 있도록 도움을 드리는 것이 소임이라고 생각한다. 그리고 기본적으로 집행부와 의회는 양수레바퀴가 되어 잘 굴러가야 한다고 생각한다. 집행부에서도 도민의 의견을 반영하여 예산을 편성하겠지만, 우리 의원들은 민원현장 경험을 바탕으로 도민의 삶에 도움이 되는 예산이 편성되도록 심사할 것이다. 집행부와는 소통을 통해 이견을 조율하여 도정의 협력자이자 감시자로서 예결위를 이끌어 나가고자 한다.

전라남도의 재정규모는 어떠하며, 소개할 만한 전라남도만의 특징적인 사업은 어떤 것이 있나?

전라남도 재정규모는 2020년 본예산 기준 8조 1,588억원이나, 재정자립도는 17개 광역시도 중 최하위인 24.0%에 불과해, 각종 국고 보조금 등을 제외하면 도 자체사업으로 쓸 수 있는 재원은 한정적이다. 열악한 재정상황에서도 전라남도 새천년 비전인 '청정 전남, 블루이코노미' 프로젝트를 추진하고 있다.

블루이코노미는 전남의 풍부한 자연자원과 역사·문화자원에 4차 산업혁명 기술을 융복합해 지속가능한 성장동력을 창출하는 혁신발전전략이며, 경제구조 고도화, 친환경·저탄소 기반 경제, 지속가능한 일자리 창출이 핵심이다. 문재인 대통령도 '청정 전남, 블루 이코노미' 비전 선포식에 함께 하며, 관심과 지지를 표명했다. 블루이코노미는 에너지신산업의 수도 「블루 에너지」, 세계인이 찾는 관광명소 「블루 투어」, 바이오 메디컬 허브 「블루 바이오」, 첨단 운송기기 산업의 중심 「블루 트랜스포트」, 미래 생명산업의 메카 「블루 농수산」, 신개념 스마트 도시 「블루 시티」 등 6대 프로젝트로 추진된다.

이를 위해 블루이코노미 프로젝트와 연계한 국고예산 확보 및 자체사업을 꾸준히 추진해 오고 있다. 더불어, '새천년 인재육성 프로젝트' 추진으로 경제구조 변화에 맞춘 인력양성에도 노력하고 있다. 이는 지난 7월 정부에서 발표한 '한국판 뉴딜'의 방향성과 핵심 사업이 일치해 더욱 탄력을 받고 있다. '한국판 뉴딜'과 '블루 이코노미' 및 '새천년 인재육성 프로젝트'의 강력한 연계를 통해 전남 제2의 도약을 반드시 실현해 나갈 계획으로 우리 전남의 미래발전을 담보하는 좋은 기회가 될 것이라고 생각된다.

전남도의회는 최근 제3회 추경예산안을 심의·의결했다. 추경예산의 주요 내용과 심사 과정에 대해 소개해준다면?

지난 7월 29일 심사한 전라남도 제3회 추경예산안 규모는 9조 4,893억원으로 기정 예산 대비 3,451억원을 증액했다. 이는 코로나19 장기화로 인해 계속되고 있는 경제위기를 극복하고 포스트 코로나 시대를 선도하기 위해 확정된 정부 3회 추경에 대응한 것이다. 고용·사회안전망 강화, 지역경제 살리기, 코로나19 방역 등 도민 적기 지원을 위한 원포인트 추경으로 예결위 심사 당일 본회의 의결로 최종 확정했다.

도민에게 필요한 시급한 예산인 만큼 신속한 심의를 위해 사전에 예결위원 간 간담회를 통해 세입 재원, 주요 증감 사업, 유사 중복사업 등 쟁점사항에 대해 충분히 논의했다. 그리고 집행부의 설명을 참고하여 주요 사업들의 추진방향과 절차, 재정상황 등을 면밀히 검토하는 등 예결위원 모두가 도민의 입장에서 최선을 다해 심사해 주었다.

추경 심사를 마친 소감이 궁금하다. 제3회 추경예산안 심사의 긍정적인 부분과 아쉬운 부분이 있다면?

현재 코로나19 유행의 장기화로 경기회복 시기 등에 대한 불확실성이 매우 큰 상황이다. 또한 사회적 거리두기, 원격교육 등 비대면 문화가 경제와 사회 전반에 자리 잡아 라이프 스타일에 큰 변화를 일으키고 있다. 이번 추경은 이런 변화에 대응하고 '방역과 경제'라는 두 개의 목표를 달성해야 하기에, 고용위기 극복을 위한 한시적 일자리 사업과 방역체계 강화 사업을 최대한 신속히 심사하여 적기에 도민에게 지원될 수 있도록 했다.

그러나 도 재정여건을 긍정적으로 보긴 어렵다. 제3회 추경은 주로 정부에서 내시된 국고보조사업과 도비 부담분만을 반영한 것으로, 전남도의 열악한 재정 탓에 도민을 위한 자체사업 예산은 반영되지 못했다. 이것은 코로나19로 인한 긴급재난지원금 등 각종 정부정책 매칭부담, 경기침체로 인한 세수 감소 예상 등 재정부담 상황이 계속되고 있기 때문이다. 코로나19 방역이나 수해복구를 위한 추경이 계획된다면 지방비 부담 없는 정부의 재정지원이 필요해 보인다.

2021년도 예산안 심사 시에는 어떤 점을 중점적으로 살펴볼 계획인지 알고 싶다.

코로나19 장기화, 기후변화, 기타 국내외 여건 등을 우선 고려해야 할 것 같다. 보이지 않는 바이러스가 우리 삶을 송두리째 바꿨다. 사상 최장의 장마와 기록적인 폭우로 피해지역 주민들이 너무도 큰 상처를 입었다.

내년에는 올해와 같은 불행한 사태를 사전에 방지하고, 민생복지과 경제 활성화, 인재육성을 위한 부문에 중점을 두고 효율적인 예산배분과 재정건전성, 실현가능성 검토 등 체계적이고 전문적인 심사를 하도록 하겠다. 공정하고 면밀한 심사로 2021년 예산안이 전남의 변화와 발전에 기여하길 바란다.

지방분권과 관련하여 전라남도의 예산결산 심사를 총괄하는 위원장으로서 향후 법적으로나 제도적으로 개선할 점이 있다면 어떤 점이라고 생각하나?

지방분권의 핵심은 재정분권이다. 즉, 지방자치단체가 자주적으로 책임지고 사용할 수 있는 재정을 늘리는 게 중요하다. 정부에서는 재정분권을 위해 2022년까지 국세·지방세 비율을 7:3으로 개선할 계획이나, 지역 간 세원 불균형에 대한 보정장치 없이는 무의미하다.

정부의 1단계 재정분권 시 지방소비세가 인상되었으나, 지방소비세는 세목 특성상 민간소비 지출에 영향을 받는다. 생산가능 인구는 감소하고 고령층이 많아 인구소멸위험에 처한 지역에는 효과가 크지 않다. 그리고 지방소비세 인상과 함께 균특회계 사업을 지방으로 이양함으로써, 낙후지역 개발에 사용되던 재원을 수도권으로 배분해 주는 결과를 초래하여 지방의 재정은 더욱 궁핍하게 되었다.

즉, 재정분권을 하더라도 균형발전 차원에서 낙후지역에 대한 배려는 있어야 한다. 인구가 적은 지역도 포용성장을 위해 각종 지원에서 배제되어서는 안 된다. 그리고, 지역 간 경제적 격차를 인정하고 그에 따른 재정적 지원이 있어야 한다. 2단계 재정분권 시에는 대도시와 농어촌의 격차를 줄일 수 있는 방안이 반영되길 기대해 본다.

마지막으로 「예산춘추」 독자들에게 전하고 싶은 말이 있다면?

우리나라에서 가장 깊이 있는 예산·재정 소식지, 예산춘추를 사랑하는 독자 여러분을 만나게 되어 매우 반갑게 생각한다. 지방정부의 숙원인 온전한 지방자치가 급물살을 타고 있다. 코로나19 사태 시 지방정부는 임대료 감면, 드라이브 스루, 친환경농산물 꾸러미, 지역사회 협력 방역 등 놀라운 아이디어와 생활방역으로 감염병 확산을 막고 있다. 이처럼 지방정부의 자치역량은 국민과 주민의 삶에 매우 중요하다.

전라남도의회와 전라남도는 도민의 작은 소리까지 듣고 이를 도정에 접목시켜, 도민이 꿈을 키우고 행복을 느끼는 전라남도를 만들기 위해 노력하고 있다. 지방분권을 통해 모든 국민이 행복을 느끼는 진정한 지방자치가 멀지 않았다고 생각된다. 앞으로 전라남도의회의 활동을 지켜봐 주고, 많은 관심과 아낌없는 조언을 부탁한다.

영국 예산책임처(OBR: Office for Budget Responsibility)는 올해 설립 10주년(2010년 설립)을 맞는 독립재정기구이다. 의원내각제로 운영되는 영국의 정치체제는 이른바 '의회와 내각의 융합'이라는 특성으로 인해 예산 과정에서 정부가 절대적인 우위를 지니고 있어 특히 재정정책에 대해 의회에서 충분한 검토가 이루어지지 못한다는 문제의식이 있었고, 이에 OBR은 정부의 재정정책에 대한 신뢰성을 높이기 위한 목적으로 설치되었다.

영국 예산책임처
(OBR: Office for Budget Responsibility)

글
국회예산정책처 기획예산담당관
박세용

OBR의 설립

OBR 설립은 2010년 총선의 보수당 선거공약이었다. 2000년대 초부터 영국은 재정 지출이 빠른 속도로 증가하여 재정적자가 심화되고 있었고, 2008년 세계 금융위기로 인해 더 이상 기존의 「재정법(Finance Act 1998)」에 규정된 '재정안정조항(The Code for Fiscal Stability)'에 따른 재정준칙을 준수할 수 없게 되었다. 당시 집권당인 노동당 정부는 「재정책임법(Fiscal Responsibility Act 2010)」을 제정하여 국가 부채비율 감축 방안을 도입하였으나, 2010년 5월 총선 결과 집권한 보수당-자유민주당 연립정부는 OBR을 설치하고 '재정책임법'을 대체하는 「예산책임 및 국가감사법(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)」을 제정하였다.

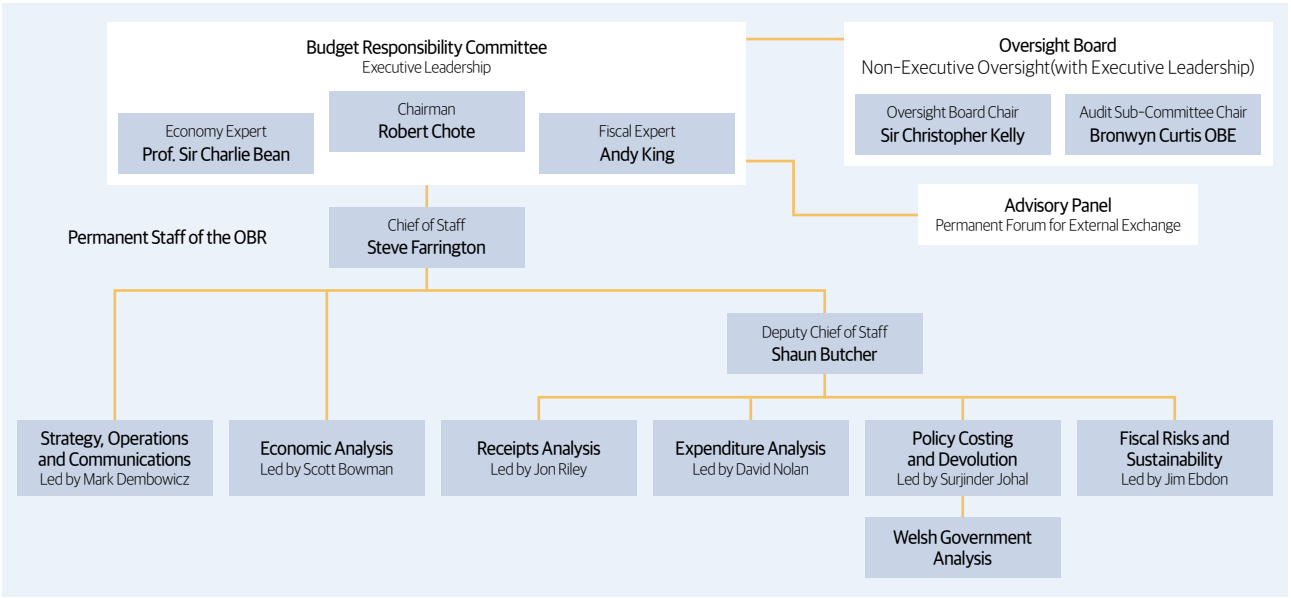
2010년 5월에는 임시적 형태의 OBR이 설치되었다. 재무부 출신 기관장을 포함한 3인의 예산책임위원회(BRC: Budget Responsibility Committee)와 8명의 소규모 사무국으로 설립된 임시 OBR은 연립정부 설립 초 2건의 경제전망을 발표하고 정식 OBR 설립에 많은 기여를 했으나, 재무부 출신의 인사들이 중추적 역할을 함에 따라 고용전망과 관련하여 정부에 유리한 수치를 발표한다는 정치적 문제가 제기되어 독립성 평판에 해를 입기도 했다. 이후 OBR은 2010년 10월 영국의 저명한 재정 분야 연구기관인 IFS(Institution for Fiscal Studies)의 원장을 역임한 Robert Chote를 초대 상근 기관장으로 임명하며 정식 기구로 출범하였다.

OBR 설립 당시 의회에서는 기관의 설립 형태에 대한 논의가 있었다. 하나의 대안은 독립적인 전망을 실시하고 그 결과를 의회에 직접 보고한다는 측면에서 감사원(NAO)과 마찬가지로 의회 소속기관으로 설립하자는 것이었으나, 하원 재무위원회는 OBR이 정부에 경제전망치와 재정전망치를 제공하는 '집행적 역할'을 수행한다는 점을 강조함에 따라 최종적으로 정부 소속 비부처 공공기관 형태로 설립되었다.

OBR의 역할

OBR의 역할은 「예산책임 및 국가감사법」과 '예산책임헌장(The Charter for Budget Responsibility)'에 규

그림 OBR 조직도



BOX OBR의 주요업무

1) 경제 및 재정전망

OBR은 법률에 따라 매년 2회 '경제 및 재정전망(EFO: Economic and Fiscal Outlook)'을 작성하여 발표하도록 규정되어 있다. 전망 발표 시점은 대개 매년 정부가 의회에서 실시하는 가을 예산발표(Autumn Budget Statement) 및 봄철 예산발표(Spring Budget Statement)와 동시에 이루어지며, OBR은 재무부 등과 맺은 양해각서(MOU)를 통해 정부 예산발표 10주 전까지 동 전망에 필요한 각종 자료와 정책 계획을 제공받아 향후 5년 범위의 전망을 독립적으로 실시한다. 또한, 연도별로 전망과 실제 결과치를 비교·평가한 '전망평가보고서(FER: Forecast Evaluation Report)'를 발표함으로써 전망에 대한 평가를 사후적으로 실시한다.

2) 재정목표에 대한 성과 평가

OBR은 재정운용과 복지지출에 대한 정부의 성과를 평가한다. 예산책임헌장에 규정된 정부의 중기 재정목표를 기초로 OBR이 보고하는 '경제 및 재정전망(EFO)'보고서를 통해 총 지출과 국가채무 등과 관련한 목표가 달성될 확률을 평가하고, 정부가 기존에 수립한 복지한도가 적정하게 관리되고 있는지를 모니터링한다. 또한, 매년 '복지 추세 보고서(WTR: Welfare Trends Report)'를 발간하여 복지지출에 미칠 주요 변수를 관찰한다.

3) 지속성 및 재무제표 분석

OBR은 재정의 장기 지속성을 평가한다. '재정지속성보고서(FSR: Fiscal Sustainability Report)'는 정부의 지출과 수입, 거래 등 유형별로 장기전망을 실시하여 공공부채가 지속가능한 경로를 유지하고 있는지를 평가한다. 재정 지속성 보고서는 공공 대차대조표를 전통적인 국가계정과 전체정부계정 단계에서 분석하며, 2016년부터 2년마다 한 번씩 통계청의 인구전망 갱신 주기에 맞추어 발간한다.

4) 재정위험 분석

OBR은 2년마다 경제와 재정 시스템에 대한 종합적인 위험에 대한 평가를 실시하여 '재정위험보고서(FRR: Fiscal Risks Report)'를 발간한다. 2017년 최초로 발간한 재정위험보고서는 세입, 지출과 정부 대차대조표를 분석하고 재정에 대한 '스트레스 테스트'를 포함하였다. 또한 2019년에는 기후변화와 노딜 브렉시트 시나리오에 따른 재정위험에 대한 분석을 반영하였으며, 예산책임헌장에 따라 재무부는 동 보고서에 대해 답변을 할 법적 의무를 진다.

5) 조세 및 복지 정책에 대한 비용검토

OBR은 매년 예산에 반영된 정부의 조세와 복지지출 비용추계의 세부 내용을 검토한다. 정부는 예산안 준비단계에서의 초안을 OBR에 제공하고, OBR은 이에 대해 세부 검토를 실시하고 의문을 제기한다. OBR의 '경제 및 재정 전망(EFO) 부록 A'와 재무부의 '정책비용추계서(Treasury's Policy Costings Document)'에서는 정부가 예산안에 대해 사업별로 합리적인 추산과정을 거쳤는지에 대한 OBR의 확인 여부를 체크하며, 추계 결과의 불확실성에 대한 등급도 반영한다.

정된 바에 따라 정부로부터 독립적으로 공공재정의 지속가능성을 검토하고 보고하는 역할을 수행한다. 과거 정부의 경제전망이 재무장관의 판단에 의해 이루어짐에 따라 정치적인 이해관계를 반영하여 낙관적으로 편향되는 경향이 있었으며, 이에 OBR과 같은 독립적인 전문기구가 경제와 재정에 대한 전망치를 제시함으로써 정부 재정정책에 대한 중립성 우려를 해소하고 신뢰성을 높이기 위한 것이다. <BOX>는 OBR이 수행하는 5가지 주요업무에 대한 설명이다.

예산책임헌장 The Charter for Budget Responsibility

예산책임헌장은 「예산책임 및 국가감사법」에 따라 정부가 재정정책을 투명하게 운영하고 장기적 관점에서 지속가능한 재정을 운용하기 위해 작성하는 문서로서, 재무부가 동 문서를 작성하고 의회의 승인을 받도록 규정되어 있다. 헌장은 크게 정부의 재정정책의 목표와 권한 범위 및 정부 예산안의 내용, 국가부채관리의 목표 등 이른바 재정목표 또는 재정준칙에 해당하는 '정부의 재정정책 틀' 부분과 OBR의 역할과 의무, 전망 및 보고서의 발간 시기 등을 정한 'OBR의 역할'의 2개 부분으로 이루어져 있다. 헌장은 2011년 4월 최초로 제정된 이래 2014년 3월, 2014년 12월, 2015년 10월, 2017년 1월에 개정된 바 있다. 2017년 1월 개정된 예산책임헌장은 구조적인 정부적자를 2020~2021년까지 GDP의 2% 이하로 하고, GDP 대비 공공부문 순부채의 비중을 낮추며, 2021~2022년 복지지출을 2016년 가을

예산발표에서 정한 한도 이내로 유지한다는 중기 재정 목표를 담고 있다.

OBR은 2020년 봄 예산발표와 함께 정부의 재정성과에 대한 평가를 공개하였는데, 올해 정부의 재정성과가 예산책임헌장에 제시된 재정목표를 충족하기 어려울 것으로 분석하였다. 다만, 동시에 재무장관의 요청에 따라 2019년 보수당 총선 공약에 제시된 재정목표에 충족하는지에 대한 분석을 병행한 결과, 공약에 제시된 목표는 부합할 것으로 평가하였다. 영국 정부는 2020년 가을 예산발표 시 2019년 보수당 총선 공약과 코로나19 사태 등 변화된 재정환경을 반영한 예산책임헌장 개정안을 발표할 계획으로 알려졌다.

OBR의 규모와 구조

OBR은 위원장(기관장)을 포함한 총 3인의 예산책임위원회와 외부 감사위원 2인, 집행조직으로 사무처장 휘하 경제분석팀, 영수증분석팀, 지출분석팀, 정책비용추계 및 분권정부팀, 재정위험과 지속가능성팀, 전략관리팀 등 2명의 고위공무원과 32명의 일반직원으로 구성되어 있으며, 연간 예산은 2019~2020회계연도 기준 332만파운드(51억원) 규모이다. 법률에 따라 기관장을 비롯한 예산책임위원은 5년의 임기를 보장하고 있고 1회 연임할 수 있으며, 이들의 임명은 재무장관이 하원 재무위원회의 동의를 얻어 실시한다.

OBR에 대한 평가

OBR 설립 당시 하원 재무위원회는 영국은 독립재정기구의 운영에 대한 충분한 경험이 없는 상태이므로 설립 후 5년 이내에 기관의 성과, 업무범위, 제도의 전반적인 운영 등과 관련하여 포괄적인 분석 평가가 필요하다는 조건을 제시하였다. OBR에 대한 공식적인 평가는 2014년 전임 캐나다 의회 예산 공무원에 의해 실시된 외부 평가와 2015년 재무부가 실시한 평가로서, 이들 평가는 공히 OBR이 높은 평판과 신뢰성을 확보하는데 성공하였다는 평가를 하였다.

또한, 2016년 IMF는 OBR의 역할과 분석이 "다른 선진국들의 참고가 될 만한 성공적인 사례"로 평가하였으며, 영국 유수의 싱크탱크인 Institution for Government는 OBR로 인해 과거 편향적으로 수행되던 재정전망 프로세스가 큰 발전을 이루었고 투명성이 개선되었으며 영국 의회와 사회 전반에서 재정과 관련한 논의 수준이 향상되었다고 평가하였다.

한편, 일부 전문가들은 OBR이 전망에 필요한 정보를 대부분 재무부에 의존하고 있고, 규모가 작으며, 예산과 제도가 재무부에 종속적이므로 정부로부터 완전히 독립적이지 않고 정부의 입김에 영향을 받기 쉬운 측면이 있다고 평가하였다.

마치며

영국은 2019년 여름 Boris Johnson 총리의 취임과 함께 2008년 금융위기 이후 10여 년간 유지해 온 재정긴축에 종지부를 찍고 브렉시트 이후의 시기에 대비하였다. 그러나 지난 수년간 누적된 브렉시트 논쟁에 따른 정치적·경제적 불확실성과 올해 유난히 큰 코로나19의 타격으로 인해 다른 나라들과 비교하더라도 어느 때보다 큰 어려움을 겪고 있으며, 다시 불황과 긴축에 대한 우려가 큰 상황이다. OBR은 설립 이후 10년간 영국 재정의 감시견으로서 역할을 훌륭하게 수행해오면서 재정에 관한 논의를 개선하는데 기여하였다. 이제 포스트 코로나 시대를 맞아 앞으로 재정의 역할과 지속가능성이 보다 중요해지고 있는 시점에서 새로운 도전에 성공적으로 대처하길 기대한다.

참고자료

- OBR 홈페이지(obr.uk)
- 브리핑 보고서 'OBR과 예산책임헌장'(The Office for Budget Responsibility and Charter for Budget Responsibility), 2020.5, 영국 하원 도서관
- 영국 2020년 예산안 정책 비용 추계서(Budget 2020: policy costings), 영국 재무부
- 위원회 보고서 'OBR의 범위 및 성과에 대한 평가'(Review of scope and performance of Office for Budget Responsibility), 2016.2, 영국 하원 재무위원회
- 영국 싱크탱크 Institute for Government 홈페이지(https://www.instituteforgovernment.org.uk/)

예산안 및 결산 분석

글
예산분석총괄과 예산분석관
안병후

예·결산분석보고서는 국회의 예·결산 심의 과정에서 위원들의 질의자료로
***유용하게 활용**되고 **심의 결과에 반영되는 비율**이 높은 만큼*
*예산정책처의 다양한 임무 중 **핵심적인 기능**이라고 할 수 있다.*

예·결산 분석은 매년 정부가 국회에 제출하는 예산안 및 결산에 대하여 독립기관을 포함한 54개 중앙행정기관(국정원 제외)의 사업별 효과성·타당성·적정성 등을 분석하는 업무를 말한다. 예·결산분석보고서는 국회의 예·결산 심의 과정에서 위원들의 질의자료로 유용하게 활용되고 심의 결과에 반영되는 비율이 높은 만큼 예산정책처의 다양한 임무 중 핵심적인 기능이라고 할 수 있다. 또한 기본적으로 예산분석실에서 예·결산 분석 업무를 담당하지만 추계세제분석실의 세입 및 재정전망, 경제분석국의 거시경제 여건 분석 등 재정환경에 대한 기관 자체 분석 결과를 바탕으로 하여 독자적이고 종합적으로 이루어지고 있어 처 역량이 집결되는 업무라 할 수 있다. 그 중요성만큼이나 전문적이고 중립적인 분석이 이루어질 수 있도록 우리 처는 분석 과정에서 여러 절차와 심층적인 논의를 거치고 있다.

분석 업무는 전체 사업에 대한 사업설명자료 등 기초자료를 부처에게 받아 이를 검토하는 것으로 시작한다. 관련 자료의 수집은 정부안이 가시화되는 시점부터 적극적으로 실시하게 되며, 기초자료 등을 면밀하게 검토한 후 분석 주제 착안이 이루어지면 각 분석관들은 담당부처에 구체적인 자료를 요구하게 된다. 이 과정에서 부처 사업담당자에게 직접 사업설명을 듣기도 하며, 해당 분야 전문가와의 간담회, 출장을 통한 현장조사 등 다양한 경로로 자료를 수집한다.

예·결산 분석 주제는 미시적 차원뿐 아니라 거시적인 차원에서도 고려하여 발굴한다. 예를 들어, 예산안

그림1 예산안 분석 주제 착안(예시)

- **주요 현안 및 국정과제 고려**
  - 일본 수출규제 대응 사업, 미세먼지 대응 사업 등
- **신규사업 및 주요 증액사업**
  - 신설·증액 경위 및 그 적정성 확인
- **기존 집행·실집행이 부진한지**
  - 집행실적 부진 사유 해소 여부 확인
- **법령 등 근거 마련이 필요한지**
  - 국회 예산심사 종료 전 법령 제정·개정 가능성 확인
- **각종 평가 결과와 편성 내용 비교**
  - 재정사업 자율평가·심층평가, 보조사업 연장평가, 기금 운용평가·존치평가, R&D 자체평가·상위평가·특정평가, 감사원 감사 및 자체 감사, 국회 시정요구·부대의견 등
- **사전절차 이행 여부 확인**
  - 예비타당성조사·타당성재조사, 사업계획 적정성 검토 등 실시 여부 확인
  - 정보화 사업: BPR, ISP 수립 여부 확인
  - R&D 사업: 국가과학기술자문회의 심의 여부 확인

분석의 경우 미시적 차원에서는 예비타당성조사와 같은 사전절차 이행 여부, 사업계획이나 법적근거 여부, 사업방식이나 전달체계가 적절하여 사업 집행이 원활히 이루어질 수 있는지 등을 살펴보고, 거시적 차원에서는 정부가 발표한 재정운용목표에 기반하여 그 목표를 달성하기 적합하게 사업이 편성되었는지, 정책 우선순위에 따라 효율적으로 편성되었는지 등을 살펴본다.

분석의 방향이 얼추 정해지면 내·외부적으로 검토와 협의를 진행하여 전문성, 신뢰성, 중립성 등을 제고하는 단계를 거친다. 내부적으로는 브레인스토밍을 통하여 다자간 아이디어를 교류하고 결집하는 과정을 거치는데, 보고서 초안이 완성되면, 담당 분석관과 과장 이상 간부들이 한자리에 모여 사실관계의 정확성과 논리구성의 타당성 등을 검토하고 심층적인 토론을 거쳐 검

그림 2 2020년도 예·결산 분석 보고서

2020년도 제1회 추가경정예산안 분석

2020년도 제2회 추가경정예산안 분석

2020년도 제3회 추가경정예산안 분석(총 2권)

2019 회계연도 결산 분석시리즈 (총 22권)

2021년도 예산안 분석시리즈 (발간 예정)

지속적인 예·결산 분석은 재정 편성·집행에 있어서
***행정부의 독점적인 역할·권한 행사를 축소**시키고, **견제와 균형**에 입각한*
***국회의 재정통제권 및 재정민주주의 강화**에 기여하였다고 보인다.*

증 및 보완이 이루어진다. 참여자의 경험과 지식을 공유하여 보고서의 결이 정돈되고, 부서 간 칸막이를 넘어 보다 통합적인 시각에서의 분석이 가능해진다. 나아가 실·국 간 적극적인 협업을 통하여 처 내 분석 역량을 결집해나간다.

외부적으로는 부처와의 업무협의 과정을 거친다. 글과 숫자로만 사업을 접할 경우 현장 상황에 대한 고려 없이 자칫 논리의 과잉으로 흘러갈 수 있다는 문제가 있다. 이에 부처와의 업무 협의 과정을 거쳐 사실관계를 확인하고 균형감각을 유지한 분석이 이루어질 수 있도록 하고 있다. 예·결산분석보고서가 국회의 예·결산 심의에서 다수 활용됨에 따라 대부분의 부처는 분석 내용에 대하여 적극적으로 대응하는 편으로, 업무협의 과정에서 행정부나 공공기관에서 반론을 제기하면 의견의 공통분모를 도출하기 위해 충분히 경청하며 협의가 진행된다. 그럼에도 불구하고 견해차가 발생할 경우에는 해당 기관의 의견도 분석보고서에 함께 실어줌으로써, 최종적인 결론은 소관 위원회와 국회의 판단에 따라 이루어질 수 있도록 하고 있다.

이와 같은 과정을 거쳐 우리 처는 매년 예·결산 분석보고서 시리즈를 발간·배포하고 있다. 작년의 경우 「2019년도 제1회 추가경정예산안 분석」, 「2018회계연도 결산 분석시리즈(총 22권)」, 「2020년도 예산안 분석시리즈(총 21권)」를 발간하였고, 올해는 「2020년도 제1회 추가경정예산안 분석」, 「2020년도 제2회 추가경정예산안 분석」, 「2020년도 제3회 추가경정예산안 분석(총 2권)」, 「2019회계연도 결산 분석시리즈(총 22권)」를 발간하였으며, 앞으로 정부의 예산안 제출에 따라 「2021년도 예산안 분석시리즈」를 발간할 예정이다.

「2004년도 제1회 추가경정예산안 분석보고서」로 첫 예·결산 분석을 시작한 2004년 이후 16년 동안 지속적으로 예·결산 분석을 진행하고 있다. 지속적인 예·결산 분석은 재정 편성·집행에 있어서 행정부의 독점적인 역할·권한 행사를 축소시키고, 견제와 균형에 입각한 국회의 재정통제권 및 재정민주주의 강화에 기여하였다고 보인다. 정부 사업은 대규모의 재정을 통하여 국민생활 및 국가 경제에 큰 영향을 미치는 정부 정책의 핵심인 만큼, 앞으로도 우리 처는 재정의 낭비적 요인을 시정하여 그 효율성을 제고하고, 국회의원들의 의정활동을 수행하는 데 필요한 정책 산실로서의 기능을 충실히 수행해나갈 것이다.

NABOSTATS

국회예산정책처에서는 2018년 NABOSTATS(재정경제통계시스템, www.nabostats.go.kr)을 구축하고, 2019년부터 본격적으로 대외서비스를 개시하여 국회 의정활동을 지원하고 있다. NABOSTATS는 650여 종의 재정·경제 분야 통계를 총망라하여 제공하며, 의정활동에 필요한 300여 종의 상임위원회별 정책통계는 물론 국회의 예·결산 심사연혁도 서비스하고 있다. 이 코너에서는 NABOSTATS에서 제공하는 통계 중 최근 이슈가 되고 있는 통계를 소개함으로써, 독자들이 NABOSTATS를 더 잘 활용할 수 있도록 안내하고자 한다.

NABOSTATS(재정경제통계시스템)의 주요 통계 소개

숫자로 보는 정책

글
정책총괄담당관실 정책분석관
온세현

우리나라의 국가채무비율

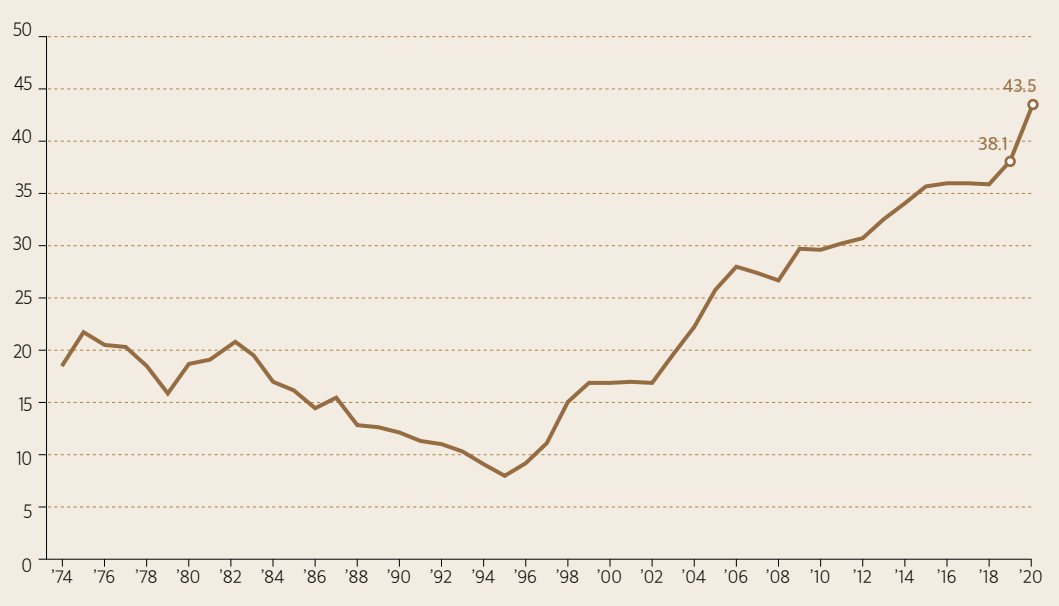
2020년 제3회 추가경정예산이 7월 3일(금), 국회 본회의에서 의결되었다. 3차 추경은 1972년 이후 48년 만에 처음으로 편성된 것이며, 이번 추경은 35.1조원 규모로 역대 추경예산 중 최대 규모이다.

3차 추경 편성에 따라 국가채무는 20.4조원 증가하였고, GDP 대비 국가채무비율은 2차 추경 기준 41.4%에서 43.5%(+2.1%p)로 크게 증가하였다. 지난해 결산 기준 38.1%와 비교하면 증가폭(+5.4%p)이 더욱 크며, 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 다만 세 번의 추경 모두 코로나19 확산 방지 및 경제 활력 회복 목적을 편성 배경으로 제시하고 있는데, 코로나19 사태에 따른 국가채무비율 상승은 국제통화기금(IMF)도 예상한 것이다. 국제통화기금은 지난 4월 코로나19에 대응하기 위하여 GDP 대비 국가채무비율이 전년보다 전 세계적으로 13.1%p 상승하고, 한국이 포함된 선진국의 경우에는 17.2%p 오를 것으로 예측한 바 있다.[1)]

1) 국제통화기금(IMF), 「Fiscal Monitor 2020」, 2020.4.

그림1 우리나라 GDP 대비 국가채무비율 추세

(단위 : %)



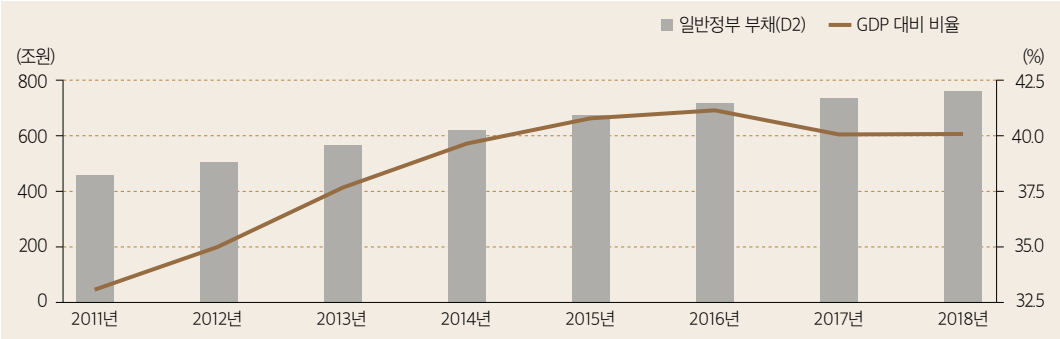
주 | 2019년까지는 결산 기준, 2020년은 3차 추경예산 기준 전망치
자료 | NABOSTATS-재정통계-재정총량-'GDP 대비 국가채무 비율'

국가 간 재정건전성 비교에는 주로 일반정부 부채 사용

한편, 국가 간 재정건전성 비교는 국가채무보다 주로 일반정부 부채를 기준으로 이루어지고 있다. 정부는 국가 부채 관련 통계를 국가채무(D1), 일반정부 부채(D2), 공공부문 부채(D3)로 나누어 발표하고 있다. 국가채무(D1)는 「국가재정법」 제91조에 따라 현금주의 기준으로 중앙 및 지방정부의 회계·기금을 대상으로 산출하며, 예산·결산, 국가재정운용계획 및 국가채무관리계획 수립 시 활용한다. 국가채무는 일반정부 범위에 비하여 그 개념의 범위가 좁기 때문에, 국제비교에는 주로 일반정부 부채를 사용한다. 일반정부 부채(D2)는 발생주의 기준으로 중앙 및 지방정부의 회계·기금뿐 아니라 비영리 공공기관까지 포함하여 산출한다. 현재 일반정부 부채는 2018년 자료가 가장 최신 자료이다. 2018년 국가채무는 GDP 대비 35.9%(680.5조원)이나 일반정부 부채는 GDP의 40.1%(759.7조원)이다. 양 지표의 GDP 4.2%p(79.2조원) 차이는 발생주의 및 비영리 공공기관 등 범위의 차이에 기인한다. 공공부문 부채(D3)는 일반정부 부채(D2)에 공기업 채무까지 포함하여 산출하며, 공기업 부채를 포함한 공공부문의 재정위험 및 재정건전성 관리 지표로 활용한다.[2)]

2) 국회예산정책처, 「2020년도 제3회 추가경정예산안 분석[총괄 분석]」, p56, 2020.6.

그림 2 우리나라 일반정부 부채 규모 및 GDP 대비 비율(2011~2018년)



자료 | NABOSTATS-재정통계-재정총량-'일반정부 부채(D2)(2015년 기준)'

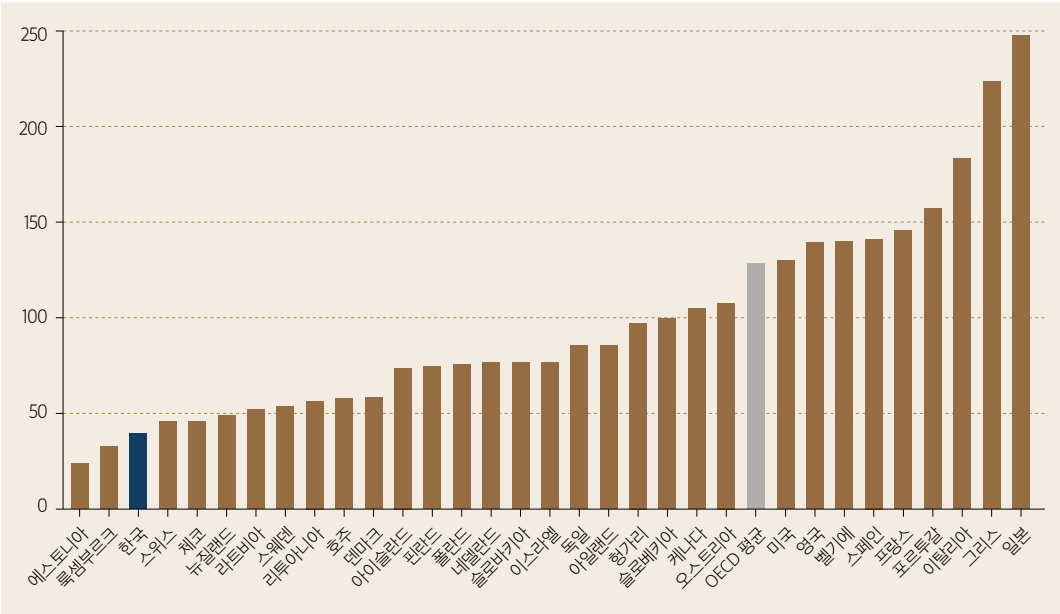
정부가 통계 산출을 시작한 2011년부터 2016년까지 우리나라의 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율은 지속적으로 상승하여 2016년 41.2%를 기록하였으나, 이후 감소세로 전환되어 2017년과 2018년에는 40.1%를 유지하고 있다.

OECD 회원국의 국가부채 비율 비교

우리나라의 국가부채 수준은 OECD 국가들과 비교할 때 양호한 수준으로 알려져 있다. NABOSTATS에서는 'OECD 경제전망(Economic Outlook)'에서 제공하는 국가부채 관련 공식통계를 살펴볼 수 있다. 이에 따르면 한국은 OECD 국가 32개국 중 3번째로 낮다.

그림 3 OECD 회원국의 GDP 대비 국가 부채 비율 비교(2020년)

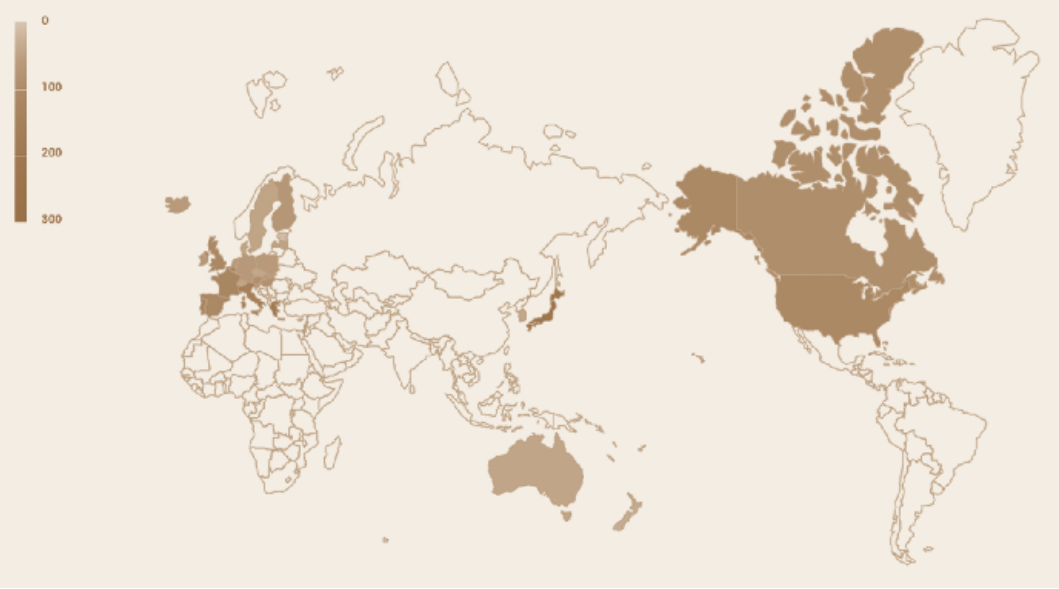
(단위 : %)



자료 | NABOSTATS-국제통계-'OECD 국가의 부채'
원자료 출처 | General government gross financial liabilities Percent of nominal GDP, Economic Outlook No 107 - Single-hit scenario(June 2020)

이에 더하여 상세분석-통계지도 기능을 사용하면 우리나라 대비 일본과 유럽 남부 지역, 미국의 부채 비율이 높은 것을 시각적으로 확인할 수 있다.

그림 4 OECD 회원국의 GDP 대비 국가 부채 비율 분포(2020년): 통계지도



자료 | NABOSTATS-상세검색-국제통계-'OECD 국가의 부채'

NABOSTATS 두 배로 활용하기

다만 'OECD 경제전망(Economic Outlook)'에서 제공하는 국가부채는 '일반정부 총금융부채(General Government Gross Financial Liabilities)'로, 국채의 현재가치화 추정과정에서 시장가격/명목가격 활용 여부, 정부 소유 주식파생상품 포함 여부 등으로 인하여 위에 소개한 일반정부 부채(D2)와는 완전히 일치하지 않는다. 일반정부 부채(D2)는 OECD 통계 사이트인 OECD Statistics에서 제공하고 있는데, 이번에 NABOSTATS에 이를 업데이트하여 원본 사이트를 방문하지 않고도 해당 통계를 바로 살펴볼 수 있도록 하여 이용의 편의성을 높였다.

표 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율 비교: OECD 주요국(2018년)

(단위 : %)

스위스	한국	독일	영국	프랑스	미국	일본
38.4	40.1	61.9	90.2	110.4	136.5	235.0

자료 | NABOSTATS-재정통계-기타재정통계-국제비교-'OECD 국가의 GDP 대비 일반정부 부채'
원자료 출처 | OECD, National Account, Quarterly Public Sector Debt, Consolidated, Nominal value(stats.oecd.org, 2020.8.11. 기준)

추가로, NABOSTATS는 이번에 소개한 GDP 대비 국가채무 비율, 일반정부 부채 현황뿐만 아니라 성질별·항목별 국가채무, 공공부문 부채(D3) 등 우리나라의 국가 부채와 관련된 다양한 통계를 제공하고 있으며, 지속적으로 관련 통계를 업데이트할 예정이다.

OECD - IFI

OECD 코로나19 대응 화상회의

OECD 코로나19 대응 화상회의는 다른 국가의 독립재정기구가 코로나19로 인한 팬데믹 상황에 어떻게 대응하고 있는지 파악할 수 있는 기회가 되었다는 점에서 큰 의미가 있다.

글
국회사무처 인사2담당
(전 국회예산정책처 기획예산2담당)
황준연

들어가며

지난 5월 25일 월요일 22시(한국시간)부터 약 2시간가량 OECD가 주최한 'OECD 독립재정기구(IFI) 코로나19 대응 보고서 미팅'이 ZOOM을 이용한 화상회의로 진행됐다. 주최 측인 OECD에서는 의장인 Robert Chote(영국 예산책임처 기관장), Jon Blondal(예산·공공지출국장) 등 7인이 참석했고, 미국, 영국, 아일랜드, 캐나다, 헝가리, 벨기에, 브라질, 그리스, 라트비아, 리투아니아, 슬로바키아, 스페인, 룩셈부르크, 체코, 유럽연합 재정기구 네트워크, 유럽재정위원회 등에서 약 60~70명이 접속했다. 국회예산정책처에서는 황준연 당시 기획예산2담당과 조미희 영문에디터가 회의에 참석했다.

회의내용

회의는 Robert Chote 의장의 환영사와 Jon Blondal 예산·공공지출국장의 개회사로 시작됐다. Robert Chote는 코로나19로 인해 부득이하게 온라인으로 회의가 개최되었음에도 많은 인원이 접속하여 준 것에

“OECD가 주최한 ‘OECD 독립재정기구(IFI) 코로나19 대응 보고서 미팅’은 ZOOM을 이용한 화상회의로 진행됐으며, 유럽연합 재정기구 네트워크, 유럽재정위원회 등에서 약 60~70명이 접속했다.”

대해 참석자들에게 감사를 표했으며, Jon Blondal은 OECD가 각국 독립재정기구의 코로나19에 대응한 활동을 정리해 보고자 보고서를 작성하고 있는데 그 최종본을 발표하기 전에 각국의 설명을 듣기 위해 본 회의를 기획했다고 회의 개최목적에 대해 간략히 설명했다.

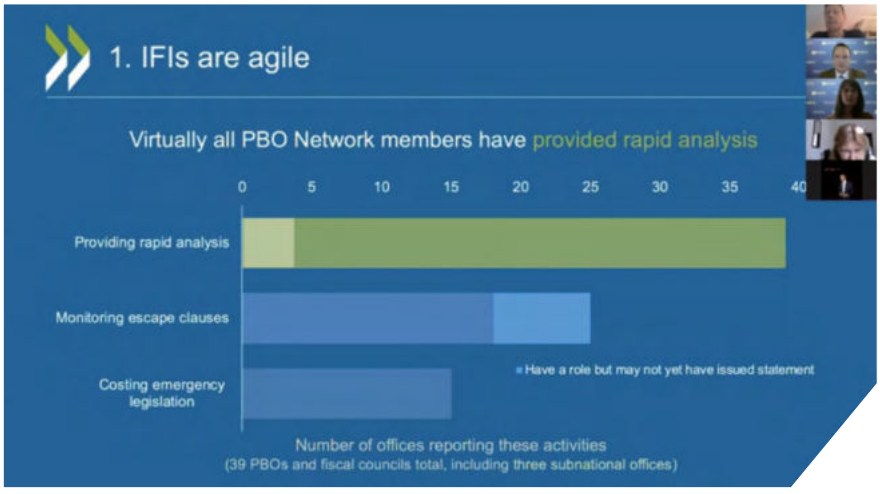
본 세션은 OECD 정책분석관 Scott Cameron의 보고서에 대한 브리핑, 독립재정기구의 코로나19 대응 사례 발표순으로 진행됐다.

Scott Cameron은 먼저 각국 정부는 코로나19 위기 대응을 위해 수십억에서 수조원에 이르는 재정지원 등 전례 없는 조치를 하고 있는 상황임을 강조하며, 코로나19 위기 대응 첫 단계에서 독립재정기구 역할의 중요성을 설명함과 함께 코로나19 위기 사태로 독립재정기구들이 받은 영향도 다루고자 보고서를 발간하게 되었다고 밝혔다.

이어서 본 보고서는 코로나19 위기에 대응한 각국 독립재정기구의 활동을 ① 위원회나 국회의원 요청에 의한 분석보고서를 제공하고 실시간으로 경제와 재정상황, 시나리오를 분석하며 정부제출 예산안에 대한 분석보고서를 발간하는 「신속한 분석 제공」, ② 전례 없는 위기에 따른 재정준칙 중단 또는 완화 상황에 대한 「모니터링」, ③ 긴급법안 발의에 대한 「비용추계」, ④ 비상대응 상황에서도 입법·예산 과정이 투명하고 책임성 있게 진행되도록 지원하는 「투명성·책임성 증진」

Robert Chote 의장의 환영사

Jon Blondal 예산·공공지출국장의 개회사



Scott Cameron 분석관의 보고서 초안 발표

> *향후 OECD는 **코로나19 이후 회복단계**에서 생기는 문제점이나 리스크를 파악하여 **독립재정기구 활동**을 **지속적으로 모니터링**할 예정이라고 밝혔다.*

등 4가지 영역으로 구분하고 있으며, 국가별로 어떤 조치가 시행되었는지 사례를 통해 분류했다고 설명했다.

Scott Cameron은 코로나19로 도시가 봉쇄되는 등 재택근무로 인해 소통이 어렵고 정보 접근이 제한되며 경제 불안정성 확대로 분석 모델링에 한계점이 발견되는 등 독립재정기구 운영상 애로사항이 많은 상황임에도 대부분의 독립재정기구가 코로나19에 빠르게 대응하여 분석보고서 또는 입장문을 발표한 것을 높이 평가하면서 향후 OECD는 코로나19 이후 회복단계에서 생기는 문제점이나 리스크를 파악하여 독립재정기구 활동을 지속적으로 모니터링할 예정이라고 밝혔다.

OECD 측의 보고서 초안 발표에 이어 캐나다, 체코, 아일랜드 등 OECD 회원국의 대응 사례 발표가 있었다. 캐나다 의회예산처의 Yves Giroux는 캐나다 의회예산처가 코로나19 대응을 위한 다수의 보고서와 시나리오를 발표했다고 언급하며 야당 요청에 의한 비용추계보고서도 발표하여 정치적 중립성을 유지하고자 노력했다고 강조했다. 체코 재정위원회 기관장인 Eva Zamrazilova는 불안정한 경제 상황 속에서 체코재정위원회 차원에서 성명서와 보고서를 다수 발표했다고 설명했다. 아일랜드 의회예산정책처 기관장 Annette Connolly는 현재 아일랜드 정치적 상황이 불안정한 가운데 코로나19 대응위원회가 신설됐으며 아일랜드 의회예산정책처는 다수의 분석보고서를 발간하여 정부의 적극적인 코로나19 대응을 지원했다고 전했다.

NABO의 코로나19 대응 사례

국회예산정책처는 본 세션에서 발표자로 참석하지는 않았으나 OECD 보고서 작성 과정에서 이메일, 유선 통화 등을 통해 코로나19에 대응한 우리 처의 분석보고서와 링크를 제공하며 소통했다.

OECD는 동 보고서를 통해 한국의 국회예산정책처는 한국에 코로나19 최초 감염자가 발생한 2020년 1월 20일부터 2달째인 3월 20일 코로나19 발발을 고려한 경제 전망을 실시했고, 코로나19에 대응하기 위한 정부의 1차·2차 추가경정예산 분석을 공개했으며 나아가 공공 보건상의 위기 분석을 정기간행물에 포함시켰다고 설명했다. 또한, 조사 분석·비용추계 등을 통해 의원들의 요청에도 답을 주었으며, 재정동향&이슈, NABO Focus 등 정기발간물을 통해 코로나19 특별호를 간행했다고 언급했다.

본 보고서에는 소개되지 않았으나 국회예산정책처의 코로나19 대응은 회의가 열린 이후로도 계속됐다. 먼저, 경제·산업동향&이슈 5월호를 코로나19 특집호로 구성하여 ① 코로나19 확산에 대한 주요국의 정책 대응 현황, ② 미국의 코로나19 동향과 경제적 영향, ③ 코로나19 대응 정책금융 지원 현황, ④ 코로나19 이후 수출 동향, ⑤ 코로나19 확산 이후 우리나라 고용 동향과 시사점을 분석했다. 6월에는 정부의 3차 추경예산안을 분석한 분석보고서를 발간했고, NABO Focus 19호에서 코로나19의 주요 제조업별 영향을 분석했으며, '제

표 OECD 보고서에 실린 코로나19에 대응한 NABO 보고서 리스트

대응	설명	날짜
2020년 제2회 추가경정예산안 분석	코로나19에 대응하여 편성된 긴급재난지원금에 대한 분석	2020년 4월 24일
NABO Focus 제17호	코로나19 대응 긴급재난지원금의 사례 분석	2020년 4월 13일
NABO Focus 제16호	코로나19 대응에 관련된 조세 정책과 그 영향 분석	2020년 4월 13일
NABO Focus 제15호	코로나19 팬데믹의 경제적 영향 분석	2020년 3월 30일
2020년 경제 전망	코로나19 발발을 고려한 2020년 경제 예측	2020년 3월 30일
NABO 재정동향&이슈(1호, 2020년)	코로나19 확산 양상과 함께 주요 이슈로 선택된 관련 대응 및 조치를 검토	2020년 3월 20일
2020년 제1회 추가경정예산안 분석	코로나19 극복을 위해 편성된 추경예산안의 적절성과 재정건전성 분석	2020년 3월 11일

21대 국회와 한국경제 전망' 보고서를 통해 코로나19 확산세 지속을 반영한 수정 경제전망을 발표했다. 7월에는 NABO Focus 21호를 발간해 경제위기별 세입 흐름의 특징을 바탕으로 코로나19 위기에 따른 세입 여건을 진단했고, 경제·산업동향&이슈 7월호에서는 정부가 2차 추경 등을 통해 집행한 긴급재난지원금의 경제적 파급효과를 분석했다.

마치며

본 화상회의는 국회예산정책처가 처음으로 참석한 화상 국제회의였으며, 다른 국가의 독립재정기구가 코로나19로 인한 팬데믹 상황에 어떻게 대응하고 있는지 보다 손쉽게 파악할 수 있는 기회가 되었다는 점에서 큰 의미가 있었다. 많은 독립재정기구가 코로나19 국내 첫 사례 이후 한 달 또는 두 달 이내로 대응했으며 창의적인 대응이 많았다. OECD는 화상회의 중 온라인 투표로 향후 독립재정기구의 방향성을 물어보았고 절반 이상의 응답자들이 '경제·재정정책에 대한 토론' 강화가 필요하다고 응답[1]했는데, 이는 우리 국회예산정책처의 장기적인 발전 방향 논의에서도 참고가 되는 내용일 것이다.

다만, 기술적인 부분에서는 아쉬운 부분이 많았다. 70명 이상의 인원이 회의에 참석했는데, 몇몇 개별 사용자는 서버 등의 문제로 접속이 원활하지 않아 회의 내용 청취에 애로가 있었다. 특히, 가장 중요한 세션인 OECD 보고서 발표 중 주 발표자 서버에서 끊김 현상이 발생했고, 이로 인해 회의 진행이 원활하지 않아 다른 서버를 사용하는 OECD 측 실무자로 발표자를 교체하는 문제가 있었다. 이러한 점들은 코로나19가 촉발한 언택트(Untact) 시대에 우리 처가 화상 국제회의를 개최함에 있어 반드시 고려해야 하는 부분으로서 회의 준비 시 중요 채널에 대해서는 철저한 점검이 필요할 것이라 생각된다.

1) '경제/재정정책 토론', '지속가능한 재정정책 평가', '입법 지원', '재정프레임워크 개혁' 순.

제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회

한국경제 진단과 재정정책 방향

글
정책총괄담당관실 정책분석관
온세현

지난 7월 16일 국회예산정책처는 '한국경제 진단과 재정정책 방향'을 주제로 「제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회」를 개최했다. 이번 학술대회는 제21대 국회 개원을 맞아 국회예산정책처가 개청 이래 최초로 한국경제학회, 한국세무학회, 한국재정학회, 한국정책학회, 한국행정학회(이상 가나다순) 등 5개 학회가 공동으로 주최한 것이다. 국회예산정책처는 이번 학술대회를 통해 위축된 경제에 활력을 불어넣을 수 있는 정책 대응 방안을 모색하고자 하였다.

이번 학술대회는 박병석 국회의장의 격려사, 이종후 국회예산정책처장의 개회사와 이인호 한국경제학회장의 환영사를 시작으로 '한국경제의 구조변화와 대응전략', '행정 및 재정 개혁 방향' 및 '재정 및 조세정책 방향' 등 3개 분과가 차례로 진행되었다. 아울러 부대행사로 국회예산정책처의 주요 업무와 보고서를 소개하는 홍보부스를 별도공간에 설치·운영하여 국회의원, 보좌직원과 학계 관계자들의 많은 관심을 받았다.

개회식

박병석 국회의장은 격려사에서 "오늘 국회예산정책처와 한국을 대표하는 경제·재정·세무·행정·정책 학회가 함께 지혜를 모아 불확실성 시대에 나침반이 되길 기대한다"고 강조했다.

이어진 개회사에서 이종후 국회예산정책처장은 "학계의 조언과 이론적 뒷받침을 통하여 국회예산정책처가 보다 전문적이고 객관적인 분석 결과를 도출할 수 있다"고 말하며, "이번 학술대회가 제21대 국회에서 논의해야 할 정책의제를 발굴하고 공론화하는 계기가 되기를 바란다"고 밝혔다.

이인호 한국경제학회장은 환영사를 통하여 "작금의 경제 위기를 극복하기 위하여 현재 상황을 엄밀히 분석할 필요가 있다"면서, "이번 학술대회의 발표와 토론이 제21대 국회에서 우리 경제의 위기를 극복하기 위한 방안을 논의할 때 보탬이 되길 바란다"고 말했다.

제1분과: 한국경제의 구조변화와 대응전략

제1분과(한국경제의 구조변화와 대응전략)는 국회예산정책처와 한국경제학회 주관 분과로, 경제성장률 하락 등 최근 위기를 맞은 한국경제의 구조 변화 요인을 짚어보고 바람직한 대응전략을 모색하고자 했으며, 김경수 성균관대학교 교수의 사회로 진행되었다.

발제를 맡은 강성진 고려대학교 교수는 주요 경제성장 지표의 국제비교를 통해 가계 및 기업부채 관리의

중요성, 노동시장 개혁의 필요성, 기술혁신 생태계 형성을 위한 제도적 혁신 등을 강조했다. 진익 국회예산정책처 경제분석총괄과장은 우리 경제의 전략적 대응을 위한 포컬 포인트로서 K-쇼어링과 연계한 경제특구를 조성하여 4차 산업혁명의 동아시아 허브로 육성할 필요가 있다고 밝혔다.

이어진 토론에서는 노동시장 정책의 불확실성 개선 및 기업 성장을 위한 제도개선 등을 통한 기업의 규모화 필요성(박정수 서강대학교 교수), 청년 인력의 감소와 부문 간·지역 간 노동 불균형 해소를 위한 대응 방안 마련의 시급성(이철희 서울대학교 교수), 지속성장을 위한 새로운 성장모형 탐색과 이에 수반되는 구조변화를 감당하기 위한 사회적 합의 도출의 중요성(이창훈 한국환경정책연구원 선임연구위원), 저출산·고령화로 인한 인구감소에 대응하기 위한 경제구조의 근본적 체질 개선의 필요성(신동진 국회예산정책처 인구전략분석과장) 등이 제시되었다.

제2분과: 행정 및 재정 개혁 방향

오후에 시작한 2분과(행정 및 재정 개혁 방향)는 국회예산정책처와 한국정책학회, 한국행정학회 주관으로, 한국경제 변화에 따른 행정·재정제도의 개혁 방향을 모색하고자 하연섭 연세대학교 교수의 사회하에 진행되었다.

발제를 맡은 성시경 단국대학교 교수는 재정관리제도의 한계점을 분석하고, 이를 보완하기 위한 방안으로 사업평가를 통한 지출구조조정, 즉 전략적 지출검토제도를 제시했다. 조임곤 경기대학교 교수는 사회 변화에 맞춰 공공기관을 재구조화할 필요가 있고, 이를 위한 제도적 뒷받침이 요청된다는 의견을 밝혔다. 이은경 국회예산정책처 예산분석관은 국가재무제표의 신뢰성이 낮은 상태임을 지적하며, 재무정보를 산출하는 정부 부처와 회계결산 검사를 수행하는 감사원의 개선방안 마련이 필요하다고 보았다.

이어진 토론에서는 전략적 지출검토제도의 도입에 앞서 선행되어야 할 과제(정일환 성균관대학교 교수),

공공기관 성과관리와 기능조정 문제의 검토사항(이민창 조선대학교 교수), 지출구조조정 제도와 기존 제도와의 조화방안 마련과 국가재무제표 신뢰성 저하 원인 유형화의 필요성(류철 KDI 국제정책대학원 교수) 등이 논의되었다.

제3분과: 재정 및 조세정책 방향

마지막 3분과(재정 및 조세정책 방향)는 재정과 조세로 소주제를 나누어 진행되었다. 먼저 재정 분야는 국회예산정책처와 한국재정학회 주관으로, 원윤희 서울시립대학교 교수의 사회로 진행되었다.

발제를 맡은 이태석 KDI 연구위원은 코로나19에 따른 위기 대응 소요가 중장기적으로는 국가채무를 확대시킬 수 있으므로, 세입조달에 대한 투명한 공개와 재원 마련 방안을 명확히 할 필요가 있다고 밝혔다. 이진우 국회예산정책처 사회비용추계과장은 공적연금의 재정 개선을 위한 구체적인 방안과 자동조정장치 도입 등에 대한 논의가 필요하다고 강조했다.

이어진 토론에서는 중장기 재정정책의 방향성을 논의하는 과정에서 국회 역할(류덕현 중앙대학교 교수), 제도의 지속가능성 제고를 위한 공적연금제도의 개편 방안 논의의 필요성(윤석명 한국보건사회연구원 연구위원) 등이 제안되었다.

이어진 조세 분야는 국회예산정책처와 한국세무학회 주관으로, 박종성 숙명여자대학교 교수의 사회로 진행되었다.

발제를 맡은 이성봉 서울여자대학교 교수는 법인세를 영토주의 과세체계로 개편하는 것과, 법인세부담 완화 및 혁신활동촉진제도가 필요하다고 제안했다. 심혜정 국회예산정책처 소득법인세분석과장은 4차 산업혁명에 수반되는 고용 형태 변화에 따른 과세 형평성 확보 등의 조세정책 과제를 제시했다.

이어진 토론에서는 조세정책의 예측성과 안정성을 제고하기 위한 중장기적인 제도설계의 필요성(최원석 서울시립대학교 교수), 4차 산업혁명에 따른 불확실성에 대응하기 위한 조세정책 준비의 중요성(전병목 한국조세재정연구원 본부장) 등이 강조되었다.

국회예산정책처는 이번 학술대회를 계기로 학회와의 지속적인 협력을 발전시켜 보다 전문적이고 객관적인 분석 결과를 도출함으로써 제21대 국회의 재정 분야 의정활동을 적극 지원해나갈 계획이다.

한편 학술대회 진행 중 코로나19 확산 방지를 위해 철저한 방역 관리를 실시했다. 참가자의 신원 확인과 입장 인원 관리를 위한 사전등록제도를 운영했고, 행사장 방역·발열 점검·좌석 간격 유지·신체 접촉 최소화 등 방역 수칙을 준수했다. 또한, 인원 제한 등으로 부득이하게 참석하지 못한 분들을 위해 국회방송 녹화중계를 실시하였다. 해당 영상의 링크와 자료집은 국회예산정책처 홈페이지에서도 이용 가능하다.

한국경제의
구조변화와 대응 전략

개요

글로벌 금융위기 이후 진행되고 있는 대외여건 악화, 지체되는 산업구조 고도화, 가시화되고 있는 인구구조 변화, 신기후체제 본격화 등 국내외 환경이 급변하면서 한국경제의 지속성장 가능성에 대한 관심이 커지고 있다. 기존의 성장전략으로는 대내외 환경 변화에 능동적으로 대응하기 어렵다는 인식하에, 한국경제의 지속성장을 위해 새로운 전략 방향을 모색할 필요가 있는 상황이다.

이에 국회예산정책처에서는 한국경제에서 나타나고 있는 경제구조 변화 추세를 확인하고, 인구구조·산업구조 및 기후 변화가 우리나라 경제에 미치는 영향과 지속성장을 위한 대응 전략을 검토하여 「한국경제 구조변화와 대응 전략」을 발간하였다. 권별로 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

제21대 국회개원 NABO 정책자료집 II 한국경제의 구조변화와 대응 전략

총론

제1권: 경제구조 변화에 대응한 지속성장 과제

제2권: 지속성장을 위한 인구구조 변화 대응 전략

제3권: 지속성장을 위한 산업구조 변화 대응 전략

제4권: 지속성장을 위한 기후변화 대응 전략

제5권: 성장 여건 변화에 대응한 재정 전략

제1권
경제구조 변화에 대응한 지속성장 과제

글로벌 금융위기 이후 경제성장 둔화, 경제구조 변화 등으로 한국경제의 지속성장에 대한 사회적 관심이 커지고 있다. 이에 따라 제1권 '경제구조 변화에 대응한 지속성장 과제'에서는 경제구조 변화와 경제성장 사이의 관계에 대한 실증적 특징을 확인하고 한국경제의 지속성장 모색에 참조할 수 있는 정책적 시사점을 검토하였다.

실증분석 결과, 2008년 글로벌 금융위기를 전후로 한국경제의 성장 추세에서 성장률이 감소하는 구조적 변화가 있었던 것으로 확인되었다. 성장둔화와 함께 나타난 특징은 총수요 측면에서 민간수요의 성장기여율이, 총공급 측면에서 총요소생산성의 성장기여율이 하락한 것이다.

또한 향후 전개될 경제구조의 변화가 경제성장에 부정적인 충격을 줄 수 있으므로 한국경제의 지속성장을 위해 전략적 대응이 필요한 것으로 확인되었다. 특히, 다양한 경제구조의 변화가 동시에 진행됨에 따라, 이들 사이의 상호작용을 통해 수렴할 수 있는 잠재적 균형점이 여러 개일 수 있다.

따라서 정부는 한국경제의 지속성장을 견인하기 위한 정책적 개입 시 그 효과가 상대적으로 크게 나타날 수 있는 정책 방향을 탐색할 필요가 있다. 즉, 고부가가치 제품·서비스·산업 육성을 통해 총수요를 증가시키고 총공급 측면에서 생산성을 제고할 수 있는 정책 방향이 요청된다.

제2권
지속성장을 위한 인구구조 변화 대응 전략

최근 우리 경제가 직면하고 있는 가장 급격한 경제구조 변화는 저출산·고령화 및 인구감소에 따른 인구구조 변화라고 할 수 있다. 이에 제2권 '지속성장을 위한 인구구조변화 대응 전략'에서는 이에 따른 문제를 분석하고 대응 전략을 제시하였다.

우리나라는 2001년 합계출산율 1.31명으로 초저출산 국가에 진입한 이후 20년 동안 합계출산율 1.3명 이하의 초저출산 현상이 지속되고 있다. 또한 2025년에는 65세 이상 고령인구 비중이 20.3%로 예상되어 초고령사회(Super-Aged Society)에 진입할 예정이다. 지속적인 저출산과 인구 고령화로 인하여 생산연령인구(15~64세 인구)는 2018년부터 감소하고 있다.

인구감소가 성장잠재력에 미치는 영향을 분석한 결과 인구감소는 장래 국내총생산(GDP) 및 노동생산성에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 또한, 세대 간 사회적 부담의 형평성 문제, 노후소득의 불안정, 지방의 인구감소 문제도 인구구조변화에 따른 문제점으로 지목된다.

이에 대응하여 성장잠재력을 제고하기 위해 청년층 입직연령 개선, 정년연장 및 고령층 고용연장, 인구의 해외유입 등을 통한 생산연령인구 확충 방안이 필요할 것으로 보인다. 아울러 교육훈련 및 인적자본 투자 확대, 자동화 및 로봇의 확산을 통한 노동생산성 제고도 인구감소에 대응한 전략이 될 수 있다. 또한 연금 활성화 등 노후소득 보장을 강화하고, 지방 콤팩트형 도시 건설 등을 통해 지방인구 감소 위험에도 대응할 필요가 있다.

제3권
지속성장을 위한 산업구조 변화 대응 전략

제3권 '지속성장을 위한 산업구조 변화 대응 전략'에서는 최근 산업구조 변화를 제조업 및 서비스업, 그리고 무역구조 측면에서 분석하여 구체적인 대응 전략을 마련하였다.

우선 제조업 측면에서 바라보면, 우리나라 제조업이 실질 GDP에서 차지하는 비중이 크게 상승한 반면, 실질 부가가치 증가율은 하락하여 제조업 성장이 둔화되는 추세이다. 또한 제조업 부문의 고용 비중 하락, 주요 선진국 대비 낮은 4차 산업혁명 기술 수준 등 대내외적 도전에 직면하고 있다.

제조업 성장 둔화와 동시에 서비스업의 성장 정체는 한국경제의 지속성장을 저해하는 문제로 대두되고 있다. 특히 서비스업의 실질 부가가치 비중이 정체된 가운데 서비스업 종사자 비중이 증가하면서 서비스업의 노동생산성 증가율이 크게 둔화되었다.

뿐만 아니라, 대외 경제 여건 변화도 우호적이지 않은 상황이다. 세계 무역은 글로벌 금융위기 이전의 성장세를 회복하지 못하는 정체 양상을 보이고 있다. 또한 중국 경제구조가 고도화되면서 가공 무역 비중이 하락하고, 선진국과 신흥국간 생산비용 격차 축소 등으로 수직적 분업구조가 약화되는 추세도 우리 경제에 도전으로 다가오고 있다.

이러한 산업구조 변화의 결과로 우리나라는 제조업 공동화 가능성, 서비스업과 제조업 간 불균형 심화, 수출경쟁력 하락 및 수출집중도 심화의 문제가 나타날 우려가 있다. 이에 대응하여 4차 산업혁명 관련 제조업 기반 강화 등 제조업 고도화 방안이 필요하며, 제조업 공동화를 방지하기 위한 외국인 직접투자 확대 및 리쇼어링 활성화 정책이 요구된다. 또한 서비스업의 생산성을 향상하기 위해 고부가가치 서비스업을 중심으로 육성할 필요가 있으며 규제 샌드박스 등 규제 완화 정책의 실효성을 제고할 필요가 있다. 마지막으로 내수시장 확대 및 수출시장 다변화를 통한 내수와 수출 간 균형적인 성장 모색도 필요하다고 보인다.

제4권
지속성장을 위한 기후변화 대응 전략

2021년부터 지구 평균기온 상승을 산업화 이전 대비 2℃로 제한하기 위한 전 지구적 장기목표를 가진 신기후체제가 적용된다. 신기후체제 하에서는 온실가스 감축 의무를 선진국과 개도국 모두 지켜야 하므로, 전 세계적으로 신기후체제 이행을 위해 경제구조를 바꿔야 한다는 논리가 강조되고 있다.

기후변화 대응과 경제성장이 어떠한 관계를 가지는지에 대하여 주요 선진국의 사례를 살펴보면, 경제성장에도 불구하고 오히려 온실가스 배출량이 감소하는 강한 탈동조화(Decoupling) 현상을 보여주고 있다. 즉, 이는 기후변화에 대응하면서도 경제성장이 가능하다는 점을 시사한다.

반면에 에너지 다소비 업종의 비중이 높은 우리나라의 경우 탈동조화 수준이 약하게 나타나고 있어 지속가능 성장을 위해 추가적인 정책 노력이 필요한 상황이다. 기존의 산업기반을 고부가가치형으로 전환하여 국가 전체의 탄소 집약도를 낮추는 방향 전환과 함께, 에너지 효율화 및 온실가스 감축을 위한 친환경 자동차 보급 확대, 재생에너지의 기술경쟁력 제고 등의 전략이 필요할 것으로 보인다.

기후 부문의 외부성을 보완할 수 있는 금융·투자 부문에서의 대응 전략도 필요하다. 예컨대, 배출권 거래시장의 경우 제3자 시장참여 및 장내 파생거래 도입 등을 통해 시장을 활성화할 필요가 있으며, 해외배출권의 경우 해외감축분을 확보하기 위해서는 많은 비용부담이 발생하기 때문에 파리협정 시장 매커니즘 활용방안의 마련이 필요하다.

제5권
성장 여건 변화에 대응한 재정 전략

제5권 '성장 여건 변화에 대응한 재정 전략'은 이상에서 살펴본 성장여건 변화로 재정의 지속가능성이 악화될 수 있다는 우려를 바탕으로 거시적·미시적 대응 전략을 모색하였다.

거시적 측면에서는 재정지출의 효율성을 추구하기 위하여 전략적 지출검토제도(Spending Review) 및 하향식(Top-Down) 예산심의제도 도입의 검토가 필요할 것으로 보았다. 또한 우리나라의 재정 여건에 맞는 중장기적 재정목표 설정 및 재정준칙 도입의 필요성이 있다.

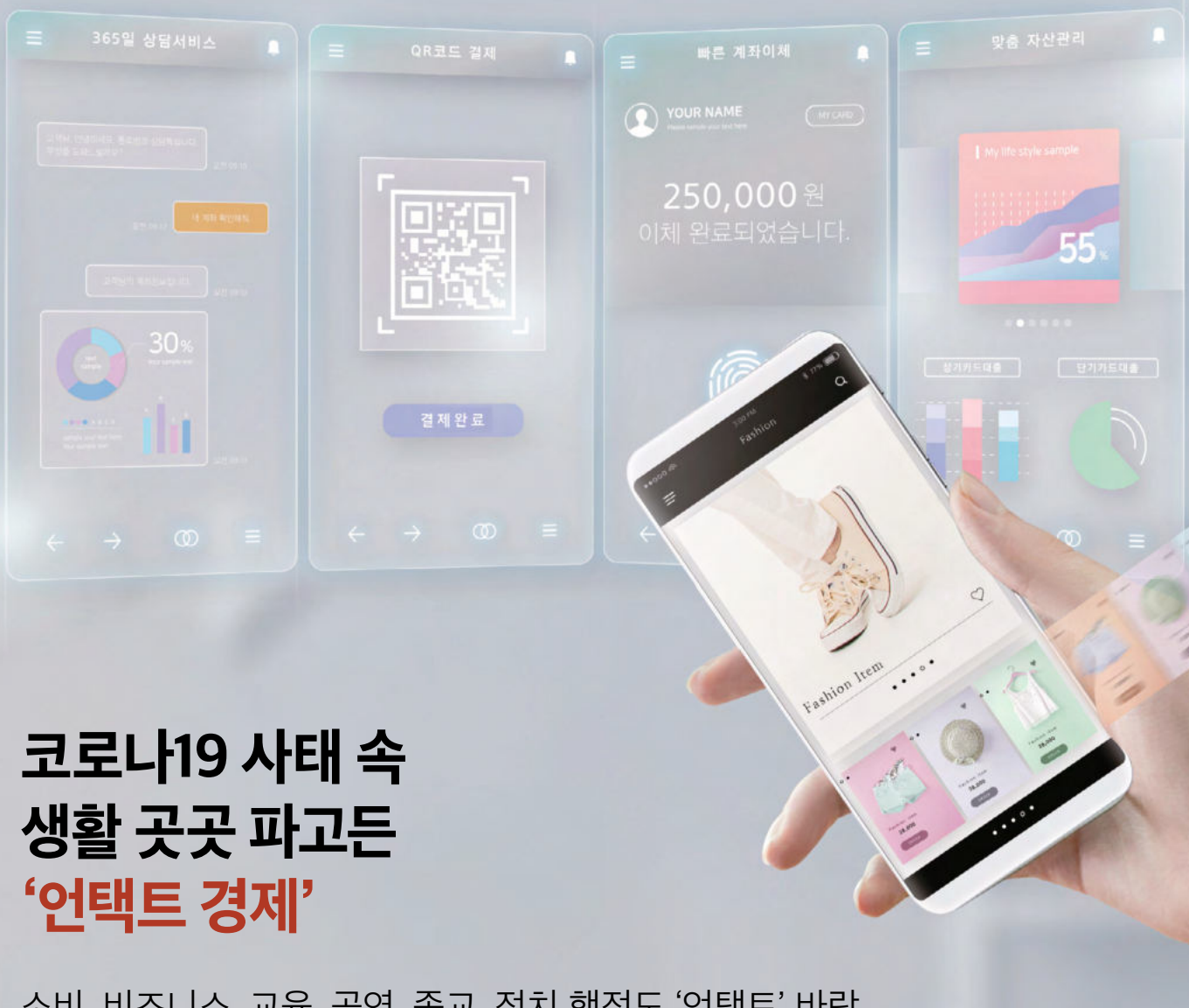
미시적으로는 인구구조·산업구조 및 기후 변화에 대응한 전략을 검토하였다. 우선 인구구조 변화 측면에서는 저출산·고령화로 인하여 발생할 수 있는 공적연금의 재정 악화에 대응하여 공적연금 제도별 재정목표의 설정, 보험료율·연금지급률 등이 일정한 재정목표에 맞게 자동으로 조정되는 자동조정장치 도입 등의 논의가 필요할 것으로 보인다. 또한 정부재정 외에 운용되고 있는 건강보험과 노인장기요양보험의 효율성과 투명성을 제고하고 효과적인 지출 관리를 가능하게 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

4차 산업혁명 등 산업구조 변화에 대응하기 위해서는 선도형 R&D, 고위험·혁신형 R&D 등 과거와 차별화된 과학기술 R&D정책이 필요하다는 점을 제시하였다. 또한 산업·기술 변화로 인해 일부 직종 일자리의 감소와 고용 형태의 변화와 함께 하이테크 일자리 수요가 증가할 것으로 예상되므로 산업·기술 변화와 연계한 인력양성정책, 고용안전망 제도 개편 논의도 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 기후 변화에 대응하기 위한 재정전략으로 오염배출자 부담원칙의 적용을 통해 에너지 소비 절감을 위한 유인구조의 확보가 필요할 것으로 보인다. 예컨대, 가격기능 강화를 위한 탄소세 도입, 유류세율 조정 등의 논의가 가능하다.

「한국경제의 구조변화와 대응전략」은 이상에서 살펴본 바와 같이 경제구조 변화에 대응한 효과적인 정책개입 방향과 함께, 민간 경제주체들이 신뢰하고 동참할 수 있는 방안을 제시하는 것이 주요 발간 목적이다. 해당 보고서가 우리 경제의 장기적인 성장기반을 공고히 하는 데 일말의 기여가 있기를 기대한다.

앞으로도 국회예산정책처는 다양한 각도에서 우리 경제의 리스크 요인을 점검함으로써 한국경제가 세계경제의 불확실성 속에서 올바른 방향을 설정하고, 직면하고 있는 도전을 극복해 나갈 수 있도록 중장기 현안에 대한 분석을 강화할 예정이다.



코로나19 사태 속 생활 곳곳 파고든 '언택트 경제'

소비, 비즈니스, 교육, 공연, 종교, 정치 행정도 '언택트' 바람
코로나19 경제위기 극복만으론 부족…'변화 관리'가 열쇠

글
가천대학교 겸임교수·언론학(경제저널리즘) 박사
양재찬

서울 지하철 홍대입구역 공항철도 개찰구 앞, 무인 중고 거래 자판기 '파라바라'가 눈에 들어온다. 투명한 유리 박스 안에 신발과 화장품 등 다양한 중고 물품이 전시돼 있다. 물건의 상태를 눈으로 직접 확인할 수 있다. 여러 장의 사진과 함께 물품에 대한 설명도 적혀 있다. 마음에 들면 신용카드를 꽂아 대금을 결제하면 된다. 찜한 물건이 들어 있는 칸의 문만 열리고, 구매자가 이를 집어 가져갈 수 있다.

중고 거래의 경우 상대방에 대한 정보가 없다. 직거래할 경우 어디서 어떤 사람과 어떻게 만나야 하는지 신경 쓸 일이 한둘이 아니다. 택배를 통한 비대면 거래도 사기를 당하거나 사진으로 본 것과 달리 상태가 좋지 않은 상품이 배달되기도 한다. 이런 대면 및 비대면 중고 거래의 문제점을 해소하기 위해 연세대학교 창업동아리가 내놓은 아이디어를 비즈니스화했다.

구매자가 카드로 결제하면 업체에서 3일 후 판매자가 입력한 계좌로 금액을 입금하는 방식으로 진행된다. 카드로 결제하면 전시장에서 바로 물건을 가져갈 수 있어 택배 중고 거래처럼 값을 지불하고도 물건을 못 받을까 걱정할 일이 없다.

공유경제의 대명사로 통하는 우버의 주력사업은 더 이상 차량공유가 아니다. 음식과 생활필수품을 집이나 사무실로 배달해주는 배달사업 비중이 더 커졌다. 코로나19 팬데믹(세계적 대유행)으로 세계 각국이 국경을 폐쇄하자 여행객 이동이 급감하면서 차량 공유 사업이 타격을 받은 것과 달리 우버 이츠 등 배달 사업은 각광을 받으며 급성장한 결과다.

우버 테크놀로지의 올해 2분기 매출은 22억 4천만달러로 지난해 2분기보다 29% 줄면서 17억 8천만달러의 순손실을 냈다. 차량 공유 사업 부문 주문이 30억 5천만달러로 73% 급감한 반면 배달 사업 부문 주문은 69억 6천만달러로 113% 급증했다. 지난해 2분기 차량 공유 사업 주문(121억 9천만달러)이 배달 사업(33억 9천만달러)의 4배였던 것이 올해는 역전됐다.

우버는 미래 사업 전략을 재편하기로 했다. 코로나19 사태가 진정된 후에도 우버 이용자들이 계속 음식 주문을 할 것으로 보고 미국 내 4위 음식배달업체인 포스트메이츠를 26억 5천만달러에 인수하기로 했다.

코로나19 팬데믹이 사람들의 바깥 활동과 낯선 이와의 만남을 꺼리게 만들면서 기업의 경영활동과 고객의 소비행태를 변화시켰다. 상품과 서비스를 구매하는 과정에서 사람들과의 접촉을 차단하거나 최소화하는 '언택트(Untact) 소비'부터 '언택트 사업', '언택트 경제'로 개념이 확산하고 있다.

호텔과 백화점, 찜질방, 노래방, 영화관, 공연장, 놀이공원, 독서실, PC방 등 다중이용시설 이용객들의 발길이 끊기거나 줄어들었다. 이른바 '대면 영업'이 직격탄을 맞았다. 코로나19가 급속 확산하자 사회적 거리두기가 강조됐다. 그 결과 보험설계사나 카드모집인, 방문교사, 방문판매, 단체여행, 매장 방문 등 대면 비즈니스 활동이 위축됐다. 유통업으로 성장한 롯데그룹이 마트와 슈퍼, 백화점 등 200개 점포를 연내 폐쇄하기로 결정할 정도였다.

바깥 활동과 대면 경제활동이 위축된 자리를 언택트 소비가 대체했다. 사람들과 접촉(Contact)하지 않고 (Un) 모바일, 챗봇, 키오스크 등 첨단기기를 활용해 상

표1 ICT 디지털 기술을 활용한 언택트 비즈니스 유형

B2C 관점	전자상거래(온라인 쇼핑), 인터넷 강의, 구독 경제, 재택근무, 스마트 상점, 무인 배송, 온라인 채용, e-컬처, 스마트 금융, 비대면 의료
B2B 관점	전자 구매(물류) 생산(제조) 판매(유통), 전자 무역
G2B 관점	공공 조달, 온라인 해외 수출, 온라인 박람회/전시회
G2C 관점	전자정부, 온라인 교육, 온라인 전시관/박물관
G2G 관점	원격(화상) 회의, 전자정부 수출, 정부 간 수출입 계약
C2C 관점	인터넷 직거래

* 'GBC(Government[정부], Business[기업], Consumer[소비자]) 모델' 분류

자료 | 중소기업연구원

> *코로나19의 세계적 확산은 코로나19 이전과 확연히 다른 '뉴노멀(New Normal)'을 요구한다.*
> *뉴노멀 시대의 핵심 트렌드인 언택트는 경제활동만 바꾸지 않는다.*
> ***의식주를 포함한 일상생활과 공동체, 종교, 정치와 행정에도 변화**를 주문한다.*

품과 서비스를 구매한다. 덕분에 온라인 쇼핑과 배달 앱, 플랫폼, 전자결제가 특수를 누린다.

전기와 전화, 컴퓨터, 인터넷 등 일련의 기술혁신이 압축된 물건이 바로 '내 손안의 이동하는 컴퓨터' 스마트폰이다. 지금까지의 온라인 경제를 뛰어넘는 온라인화, 모바일로 어지간한 일이 이뤄지는 '모바일 초경제' 시대가 열렸다. 배달 앱과 온라인 쇼핑, 방송 및 영화 시청, 포털 검색, 음악 청취 등이 모바일로 빠르게 재편되고 있다. 재택근무와 화상회의, 온라인 교육, 온라인 예배가 일상이 됐다.

인터넷 전문은행과 원격의료, 각종 온라인 생활편의 서비스업의 성장 가능성도 점쳐진다. 실제로 이들 분야에서 발 빠른 사업화를 시도하는 기업들이 적지 않다. 중소벤처기업부가 지난 5월 접수한 '아기유니콘 육성사업·예비유니콘 특별보증'에 총 320개 스타트업, 벤처기업, 중소기업이 몰린 가운데 신청기업의 63.8%가 원격의료, 온라인 교육, 원격 근무, 온라인 소비재 제조 판매, 드론, 빅데이터 등 비대면 분야 비즈니스를 구상했다.

언택트 트렌드에 민감한 곳이 유통업계다. 시식 행사와 요리강좌 등 대면 접촉이 어려워지자 CJ제일제당은 'CJ더키친 랜선 쿠킹클래스'를 통해 시청자와 실시간 소통하는 온라인 마케팅을 선보였다. 샘표식품이 우리 맛을 연구해 소비자들이 집밥을 즐길 수 있도록 오프라인 행사로 진행해온 '우리 맛 클래스'도 온라인 방식으로 개편했다.

스마트폰에 익숙한 소비자와 코로나19로 인한 비대면 거래 증가는 은행 등 금융회사에도 디지털 혁신을 요구한다. 은행권의 두드러진 변화 중 하나가 현금자동입출금기(ATM) 정리다. KB국민·신한·우리·하나은행 등 4대 시중은행의 올 1분기 기준 ATM은 총 2만 1,247개. 1년 전보다 1,116개(4.9%) 줄었다. 하루 평균 3개꼴로 사라졌다.

기업의 신입사원 채용 방식도 바뀌고 있다. 삼성전자가 필기시험을 온라인으로 치렀다. 대림은 면접을 화상으로 보았다. SK텔레콤은 그룹 영상통화 솔루션을 활용해 여럿이 동시에 의견을 주고받는 방식으로 전환했다.

공연업계도 온라인 콘서트로 방향을 틀었다. SM엔터테인먼트는 네이버와 손잡고 세계 최초 온라인 전용 유료 콘서트 '비욘드 라이브'를 선보였다. 빅히트엔터테인먼트는 방탄소년단의 유료 온라인 콘서트 '방방콘'으로 동시 접속자(75만 6,600여 명) 최고 기록을 세웠다. 90

그림 맥킨지가 주목한 언택트 경제의 부상

자료 | 맥킨지앤컴퍼니

표2 주요 국가의 디지털 투자 확대 정책

미국	▶ 5G 전국 통신망 구축을 위한 규제개혁을 골자로 '5G 업그레이드 명령' 의결(2020.6) ▶ 5G 무선인프라, 농촌 브로드밴드 공급 등 1조달러의 인프라 투자 검토 중(2020.6)
EU	▶ AI 산업에 향후 10년간 매년 200억유로 이상 투자(2020.3)
중국	▶ 5G·데이터 등 新 인프라에 2025년까지 1.2조위안 투자(2020.3)

분 동안의 방방콘으로 250억원의 티켓 수익을 올렸다.

언택트 트렌드는 사회 전반으로 확산하고 있다. 정동진 영화제와 제천음악영화제가 비대면으로 진행됐다. 충남 보령시도 해를 거르지 않고 머드축제를 개최하는 묘수로 언택트 축제를 선택했다.

코로나19의 세계적 확산은 코로나19 이전과 확연히 다른 '뉴노멀(New Normal)'을 요구한다. 뉴노멀 시대의 핵심 트렌드인 언택트는 소비와 비즈니스 등 경제활동만 바꾸지 않는다. 우리네 의식주를 포함한 일상생활과 공동체, 종교, 정치와 행정에도 변화를 주문한다.

더불어민주당은 전당대회를 사상 처음 '온택트(온라인+언택트)' 방식으로 연다. 수천 명이 체육관에 모여 지지 후보를 외치던 방식에서 벗어나 얼마나 많은 지지자들이 연설과 투표시간에 접속했는지가 당권의 향배를 가른다. 과거 전당대회의 흥행 요소이자 변수로 꼽힌 현장 연설과 현장 투표 못지않게 온라인 생중계 연설과 온라인 투표의 비중이 커졌다.

경기도는 일상이 편리한, 모두가 행복한, 지역경제를 살리는 '언택트 행정' 추진을 약속했다. 시내버스에 설치된 블루투스 신호를 통해 승객의 스마트폰 신호를 감지해 운전자 단말기로 자동 결제토록 함으로써 버스를 탈 때 교통카드를 찍지 않아도 된다. 아이가 도서관에 가지 않아도 집까지 무료로 책을 배송·회수한다. 건설 일자리 구인·구직 플랫폼을 구축해 운영하고, 전통시장과 골목 상인의 물건도 온라인 통합쇼핑몰에서 구매할 수 있게 하는 식이다.

코로나19라는 감염병 대유행이 언택트 경제를 촉발했지만, 기본적으로 디지털 기술이 떠받쳤기 때문에 가능했다. 따라서 언택트와 비대면 대신 '디지털 콘택트'와 '디지털 대면'의 축약어로 '디지택트(Digitact)'를 쓰자는 의견(박수용 서강대 교수)도 있다. 언(Un)택트, 비(非)대면 등 부정적 접두어보다 긍정적 표현이 새로운 산업과 경제 발전에도 도움이 될 테니 고려할 만하다.

세계 각국이 코로나19 사태로 인한 경제위기 극복 및 국가경쟁력 제고를 위해 디지털 투자를 확대하고 나섰다. 5세대 이통통신(5G)망 구축과 인공지능(AI), 빅데이터 활용을 위한 투자에 집중하고 있다. 우리 정부도 한국판 뉴딜 종합계획에서 비대면 비즈니스(서비스)를 활성화시켜 디지털 경제로의 전환을 가속화하기로 했다.

언택트는 거스를 수 없는 추세가 되었다. 비접촉·비대면 사회는 이미 예고된 미래였는데, 코로나19 팬데믹으로 전환 속도가 매우 빨라졌다. 사람들의 일상생활이 이미 변했고, 계속 변화하고 있다. 100년 역사의 비즈니스 궤도가 흔들리고 있다.

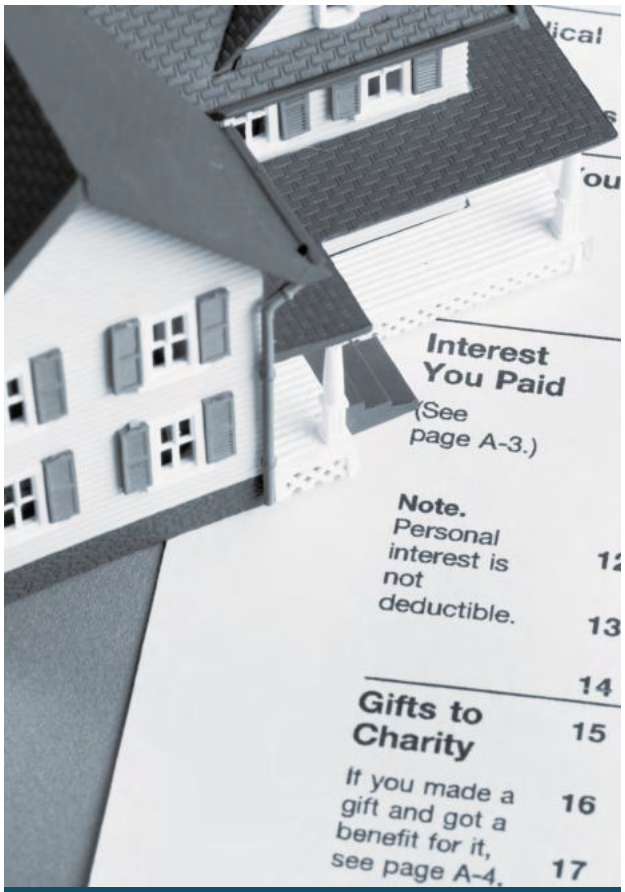
사티아 나델라 마이크로소프트 최고경영자(CEO)는 "코로나19로 2년간 일어날 디지털 변화를 2개월 만에 경험했다"고 토로했다. 코로나19가 확산하면서 여간해선 달라질 것 같지 않았던 기업의 업무 방식과 학교 수업, 병원의 환자 진료 등에 급속하고 큰 변화를 촉발했다. 세계적 경영 컨설팅 회사 맥킨지앤컴퍼니도 코로나 사태 이후 급부상한 언택트 경제에 주목한다.

코로나19 사태 이후 미래사회는 지금과 크게 다른 모습일 것이다. 4차 산업혁명 대열에서 앞서고 언택트 산업 생태계를 선점하기 위한 글로벌 기업들의 경쟁이 뜨겁다. 코로나19로 인한 경제위기를 인식하고 극복하는 것으로는 부족하다. 끝을 알 수 없는 코로나19 상황에서 변화하는 소비행태와 산업 트렌드에 적응하는 한편 코로나19 사태 이후에 대비하는 국가 차원의 정책 비전과 기업의 비즈니스 전략이 절실하게 요구된다. 포스트 코로나 대비의 핵심이자 관건은 변화 관리다.

재산세 부담을 제한하기 위한 주민발의

캘리포니아주의 제안 13(Proposition 13)

글
서울시립대 교수
원윤희



제안 13 1조 1항은 부동산 자산에 붙는 어떤 세금도 현금으로 환산한 총 금액의 1%를 넘지 못한다는 조항이다.

최근 우리나라 부동산 시장의 투기와 과열을 억제하기 위하여 다주택자 등에 대한 양도와 취득, 보유 등 모든 단계의 세금이 크게 인상됐다. 경기회복을 위한 대폭적인 유동성 확대나 주택공급의 문제 등 다양한 요인들이 관련되기 때문에 세금 인상이 어떠한 효과를 가져올 것인가는 앞으로 평가될 문제이지만 세금인상에 대한 납세자들의 반응은 상당히 뜨거운 이슈가 되고 있다. 본고에서는 미국 캘리포니아주의 재산세 부담 인상과 관련한 납세자 운동의 사례를 살펴본다.

미국의 재산세제 발전

건국 당시 농업 중심 사회였던 미국은 연방 재산세를 도입하는 것을 검토했다. 그러나 남부 대지주들의 반대로 합의 도출에 실패했고 대신 재산에 대한 세금 등 직접세를 인구비례로 주에 할당한다는 조항이 헌법에 반영됐다.

1797년 임박한 프랑스와의 전쟁에 대비하기 위해 주택과 토지, 그리고 노예를 과세대상으로 하는 연방재산세가 도입됐다. 필요한 총세수를 인구에 따라 주에 할당했는데, 노예가 거의 없던 펜실베니아는 할당된 세액이 거의 주택과 토지에 배분됐다. 높은 세금에 독일계 농민들은 과격하게 저항했는데, 연방정부는 군대를 파견하여 진압했고 주동자인 프라이(Fries) 등은 반역죄로 사형판결을 받았다. 형 집행 직전에 사면됐지만 이후 독일계는 오랫동안 연방주의파에 반대하는 입장을 유지했다.

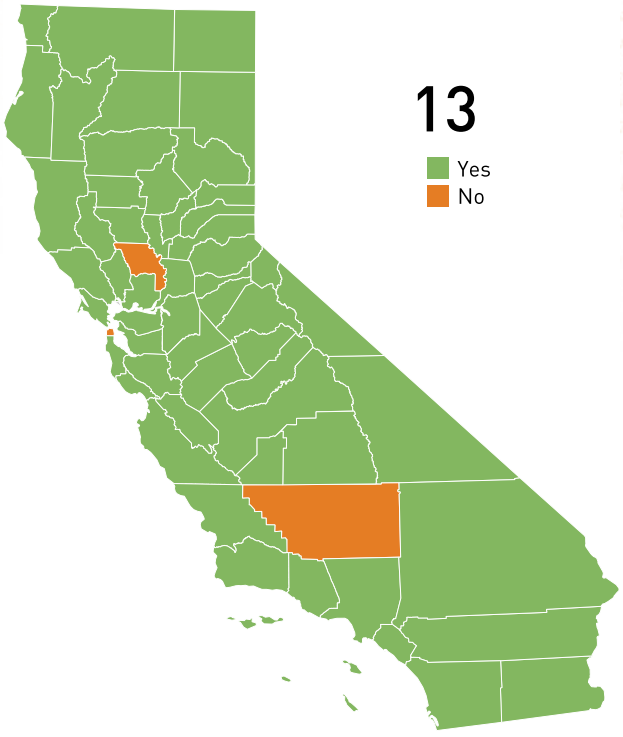
주와 지방정부의 재원으로 사용된 재산세의 19세기 개혁 방향은 다양한 형태의 모든 재산을 동일하게 과세한다는 균등성에 바탕을 둔 일반재산세로의 발전이었다. 동일성의 기준도 초기에는 면적이 적용되는 경우가 많았지만, 이후 가치에 따른 과세로 변화됐다.

20세기에 들어서면서 일반재산세에 대한 비판이 커지기 시작했다. 농촌 지역과 같이 부동산, 기계, 가축 등 유형자산 중심인 경제에서 재산은 부담능력과 밀접하게 연계되어 있지만, 주식이나 채권 등에 대한 재산평가나 징세가 어렵고 지방정부의 과세권도 미치지 못

하는 경우 많았다. 또한 많은 임금노동자나 전문가들과 같이 상당한 소득이 있지만 재산소유는 적은 경우 부담능력 과세가 어려웠다. 또한 선출직인 평가관들은 재선 등을 고려하여 주민들의 재산을 낮추어 평가하는 경향을 보였던 것이다. 이에 따라 개혁론자들과 납세자단체들은 주에 소득세를 도입하고 무형자산과 일부 유형자산을 과세대상에서 제외하며, 재산 유형에 따라 다르게 과세하는 분류과세를 주장했다.

대공황으로 소득이 감소하고 재산세 납부가 어려워진 상황에서 많은 주는 재산세를 축소하고 판매세를 도입했으며, 주택 소유자를 보호하기 위해 주택 감면 제도를 도입했다. 이를 통해 채권변제를 위한 차압과 강제매각 금지, 생존 배우자에게 거주처 제공, 재산세 감면, 그리고 일정 이상 주택 재산세 인상법안에 대한 재산세 감면자의 투표권을 인정하고, 많은 주에서 재산세를 제한하는 법을 시행했다.

한편 2차 세계대전 이후 많은 주는 부유한 주택 소유자에게도 혜택이 돌아가고 지방정부의 재정부담이 되는 주택 감면 대신 주 정부가 부담하는 재산세 부담 차단(Circuit Breaker) 제도를 도입했다. 이는 소득 등에 비해 재산세 부담이 일정 기준을 초과하는 경우 주 소득세 등 감면이나 보조금을 지급하는 것이다. 또한 많은 주에서는 재산세 부담 상한이 설정됐고, 캘리포니아주의 제안 13과 같이 주민투표나 법원판결 등을 통한 제한 노력이 이루어졌다.



1978년 6월 캘리포니아 주의 제안 13의 결과 찬성 62.6%, 반대 34.0%, 무효 3.4% 이다.

제안 13(Proposition 13)의 개요

1978년 6월 6일 캘리포니아 주민들은 주민투표를 통해 재산세 세율을 최고 1%로 제한하고 과세표준이 되는 재산평가액의 상승률을 매년 2%를 초과하지 않는 범위 내에서 물가상승률로 제한하는 주 헌법 개정안인 제안 13(Proposition 13)을 약 63%라는 높은 찬성률로 승인했다. 하워드 자비스(Howard Jarvis) 등이 주도했던 주민발의 청원은 지속적으로 증가하고 있던 캘리포니아주의 재산세 부담을 억제하기 위한 조세저항운동이었다.

이러한 재산세 저항운동을 이해하기 위해서는 60년대 이후의 흑인 인권운동, 특히 교육에 있어 흑백차별 철폐운동을 살펴볼 필요가 있다. 미국의 주 및 지방정부 기능 중에서 교육은 지출 비중이 매우 큰 중요한 기능이며, 재산세는 이들 정부의 핵심 재원 조달 수단이기 때문이다.

1971~1976년 기간 동안 캘리포니아 법원은 세 차례에 걸쳐 교육 분야의 흑백차별을 완화하는 방향으로 판결했다. 1971년 캘리포니아 대법원은 교육구에 대한 주 정부의 지원금 배분 방식이 저소득 지역 학생들을 위헌적으로 차별하고 있다고 판결했다. 당시 교육예산의 절반 이상을 재산세를 통해 충당하기 때문에 부유한 지역과 가난한 지역의 교육 지출에 불평등한 결과가 나타

났던 것이다. 이에 따라 주 대법원은 교육재정이 좀 더 형평성 있게 배분될 수 있도록 주 정부의 역할을 강화할 것을 판시했다. 1976년에는 1971년 판결 이행을 위한 입법이 미진하다는 점을 지적하고 교육구간 재산에 기초한 재원 배분의 편차를 1980년까지 학생 1인당 100달러 이내로 줄이도록 판시했다. 또 1977년에는 판결의 내용을 실질적으로 실행하기 위한 6개년 실행계획 등을 요구했다. 이러한 주 대법원의 판결에 따라 교육 재원 조달을 위한 재산세 부담이 크게 증가했고, 지역 간 불균형 해소를 위해 부유한 지역의 재산세액의 일부가 다른 교육구로 이전되는 결과도 나타나게 됐다.

이러한 교육재정과 관련한 논란 이외에도 캘리포니아 인구가 지속적으로 증가함에 따라 주택가격이 상승했고, 또 70년대의 높은 인플레이션으로 인해서 주택 등의 평가액이 인상됐다. 이에 따라 재산세 부담도 증가하고, 특히 은퇴한 고연령 연금생활자 등의 경우 오래전에 구입한 주택의 재산세 부담을 매우 강하게 느끼게 된 것이다.

재산 가치의 평가문제 또한 납세자들의 불만을 야기한 원인으로 지적되어 왔다. 예를 들어, 용도 미설정 지역의 주택의 경우 해당 토지를 상업지구와 같이 가장 높고 최상의 이용 상태에 있다는 전제하에 평가하는 경우가 빈번하여 매우 높은 재산세 부담으로 이어졌다. 기본적으로 평가관들의 주관적인 판단에 상당히 의존하는 시스템이었기 때문에 평가에 있어 불공정은 물론 부정이 발생했고 다수의 평가관이 처벌되거나 사임하는 경우도 빈번하게 발생했던 것이다.

제안 13의 주요 내용

제안 13의 핵심 내용은, 첫째, 재산세 세율에 1%라는 상한을 설정했다. 재산세는 카운티는 물론 카운티 내의 시와 교육구, 그리고 소방이나 도서관, 상수도 등 특별구들이 각자 세율을 부과하면 이를 카운티가 통합하여 징수하고 배분하는 것이었다. 재산세를 부과하는 각 정부는 재정수요를 바탕으로 자율적으로 세율을 결정했는데, 특히 특별구들이 빠르게 증가함에 따라 재산세 부담도 크게 증가했던 것이다. 헌법 개정에 따라 주 정부가 최대 1%의 범위 내에서 카운티 내 정부 간 재산세 배분을 결정했는데, 기본적으로 이전 3개년도의 세액 비율에 따

제안 13은 현재까지도 유효하게 적용되고 있어 주민들의 주거 불안을 완화하고 있다.

라 배분했다.

둘째, 과세기초인 재산 가치의 평가기준 연도를 1975년으로 설정하고, 이후 평가액의 인상은 최대 2% 범위 내에서 물가상승률에 따라 이루어지도록 했다. 또한 평가기준 연도는 소유권 변동이나 주택 신축이 이루어진 경우에만 변동이 가능하도록 했는데, 소유권이 바뀌는 경우 시장가치로 평가되고 이 가액은 이후 평가의 기준이 됐다. 이와 같이 매년의 시장가치가 아니라 취득가액을 기준으로 평가하는 방식을 채택함으로써 안정적인 재산세 부담이 이루어지도록 한 것이다. 한편, 이후 재평가 대상에서 제외되는 경우가 추가됐는데, 부모와 자녀 간에 소유권이 이전되는 경우, 그리고 부모가 사망한 경우와 조부모에서 조손으로 이전되는 경우 등이다. 시장가치가 평가금액에 미달하는 경우 평가금액을 하향 조정하도록 했고, 또한 55세 이상의 사람이 주택을 매각하고 2년 이내에 그 가격 이하의 주택을 구입하는 경우에는 기존 주택의 과세평가액이 적용되도록 했다.

셋째, 재산세 부담 이외에도 다른 세금의 인상도 크게 제한했다. 소득세를 포함하여 주요 주세의 세율 인상이나 세수 확대를 위해서는 상하 양원에서 2/3 이상의 찬성을 얻도록 했다. 또한 지방정부가 특정한 목적을 위한 특별세를 징수하고자 하는 경우에도 주민 2/3 이상의 찬성을 받도록 했다.

이러한 제안 13은 기본적으로 높은 재산세 부담으로 인하여 오래 거주한 주민들의 주거에 불안정이 초래되지는 않아야 한다는 인식을 바탕으로 한 것으로, 그 주요 내용은 현재까지도 유효하게 적용되고 있다. 현재 많은 주에서 재산세에 일정한 제한을 설정하고 있는데, 매사추세츠주의 경우 1980년 주민투표를 통해서 재산세 세율을 2.5%를 한도로 하며, 또 세 부담 증가도 2.5%를 한도로 했다. 2016년 현재 35개 주에서 재산세율에, 30개 주는 부과세액에, 그리고 15개 주는 평가에 한도를 설정하고 있다.

제안 13의 취득가액 기준 평가방식에 대해서는 공평성 등의 측면에서 소송이 제기됐지만, 최종적으로 연방대법원은 1992년 합헌으로 판시했다. 논란의 핵심은 현재 시장가치가 같은 주택에 대해서 구입 시기가 다르다고 다른 세금을 부담하는 것이 헌법상 동등보호 조항(Equal Protection Clause)에 위배되는가였다. 합헌으로 판시한 기본적인 논거는 우선 신규 구입자와 기존의 소유자 간에 평가의 기준점 이외에는 세율이나 평가방식에 차별하지 않았고, 주 정부는 지역사회의 지속성과 안정성을 유지하고자 하는 정당한 이유가 있기 때문에 주택소유자가 빈번하게 교체되는 것을 억제하고자 하는 것은 정당한 결정이며, 기존의 소유자는 세 부담이 크게 높아지지 않을 것이라는 기대치를 가지는데 신규 구입자는 같은 수준의 신뢰 이익을 가지지 않는다는 것 등이다.

조세 및 공공지출 억제 (Tax and Expenditure Limit: TEL)를 위한 노력

캘리포니아주는 1979년 또 다른 주민투표를 통해서 교육구를 포함한 모든 정부의 지출 수준에 헌법적 한도를 설정하고, 이 한도는 매년 인구 변화와 소비자물가상승 등을 고려하여 조정하도록 했다. 이와 같이 제안 13은 궁극적으로 조세는 물론 정부의 지출까지를 제한하는 조세 및 지출 억제 제도로 확대됐는데, 2016년 현재 30개 주에서 조세 부담이나 공공지출 증가에 일정한 한도를 설정하고 있다.

재산세의 세율이나 과표증가율 등에 일정한 한도를 설정한 캘리포니아 주민들의 결정은 납세자들의 부담과 공공지출 증가에 제한을 가하려는 강력한 의지의 표현으로서 이후 현대 조세정책과 재정 운용방식 등에 큰 영향을 끼친 사건이었다. 이 납세자 운동은 당시까지 유지되어오던 '높은 세금과 큰 정부'의 틀을 바꾸고자 하는 시도였으며, 이는 1980년대 레이건 대통령의 감세정책으로 이어졌다고 할 수 있다.

바르고 자연스러운
보고서 문장 쓰기

대등하게 나열하라

글
중앙일보 어문연구소 기자(국장), 경희대 겸임교수
배상복

반드시 같은 구조로 나열해야

글을 쓰다 보면 단어나 구절을 나열하는 경우가 많다. 그러나 무심코 적어 내려가다 보면 단어나 구절이 제대로 나열되지 못하는 예가 자주 발생한다. 단어와 구절을 적절하게 나열하지 못하면 이른바 비문(非文)이 된다. 비문이란 바르지 못한 문장을 말한다. 이러한 비문이 없어야 일목요연하고 질서정연한 문장이 될 수 있다.

단어·구절을 나열할 경우 반드시 동일한 성격이나 구조를 지녀야 한다. 나열되는 단어의 성격이 다르거나 이어지는 구절의 구조가 다르면 문장 성분끼리 호흡하지 못하고 글이 부드럽게 굴러가지 못한다. 단어나 구절을 나열할 때 접속사나 쉼표를 남용함으로써 복잡하고 어수선한 문장을 만들어 내는 경우도 많다.

무엇보다 단어를 나열할 때는 같은 성격을 유지해야 한다. '한국·일본·중국'처럼 국가를 나열할 때는 국가만 나와야 하고, '서울·도쿄·베이징'과 같이 도시를 나열할 때는 도시만 나와야 한다. 둘이 섞이면 문장 성분이 유기적으로 관계를 맺지 못한다.

또 '서울과 대전과 대구와 부산'과 같이 단어 나열에 접속사를 많이 사용하면 읽기 불편하고 의미가 쉽게 와닿지 않는다. 이럴 때는 가운뎃점을 이용해 이들 단어를 한 무리로 묶는 것이 좋다. '서울, 대전, 대구, 부산'처럼 단어 나열에 쉼표를 사용할 수도 있으나 그렇게 되면 문장이 온통 쉼표로 어지러운 경우가 생긴다. 따라서 '서울·대전·대구·부산'과 같이 동일한 성격의 단어는 가운뎃점으로 나열하는 것이 가장 이상적이다.

대체로 단어보다 구절의 나열에서 문제가 많이 발생한다. 구절은 두 개 이상의 단어로 이루어진 구나 절을 말한다. 이들을 나열할 때는 반드시 같은 구조를 지녀야 한다. 예를 들면 '국가+도시'로 된 구를 나열하려면 모두 이 형태가 돼야 한다. 또 '명사+명사'로 이루어진 명사구가 나열되다 갑자기 다른 형태의 구나 절이 나오면 문장 성분끼리 호흡하지 못한다. '목적어+서술어' 구조(절)의 나열도 마찬가지 형태가 이어져야 한다.

"글을 잘 쓰려면 많은 독서를 하고, 꾸준한 글쓰기 연습, 체계적인 지도가 필요하다."가 대표적으로 나열에 문제가 발생한 경우다. '많은 독서를 하고'는 절, '꾸준한 글쓰기 연습', '체계적인 지도'는 구의 형태여서 서로 호흡하지 못한다. "글을 잘 쓰려면 많은 독서와 꾸준한 글쓰기 연습, 체계적인 지도가 필요하다."로 고쳐야 한다.

'한국 서울, 일본 도쿄, 중국 베이징'처럼 여러 개의 구절을 나열할 때는 쉼표가 어울린다. 구절 나열에 단어 나열처럼 가운뎃점을 사용하면 보기 싫고 혼란스러워지므로 주의해야 한다. 접속사를 줄이고 똑같은 구조의 구절을 쉼표로 나열하면 일목요연해져 눈에 잘 들어온다.

사례 01

기계생산은 재택근무 증가와 스마트공정 및 로봇산업 성장 등에 힘입어 상승.

—— 접속어인 '와', '및'의 연결이 다소 복잡하다. 단어 나열에 가운뎃점을 사용하면 훨씬 깔끔하고 일목요연해진다. 다음 둘 중 하나로 하는 것이 바람직하다.

▶ 기계생산은 재택근무 증가와 스마트공정·로봇산업 성장 등에 힘입어 상승.

▶ 기계생산은 재택근무 증가, 스마트공정·로봇산업 성장 등에 힘입어 상승.

사례 02

세부 산업별 생산활동을 살펴보면, 자동차와 반도체, 일반기계산업은 생산이 증가한 반면, 화학 부문의 생산은 감소.

—— 불필요한 쉼표의 남용으로 문장이 너저분하다. 또한 '일반기계산업은'과 '화학 부문의 생산은'으로 이어지는 구절의 구조가 달라 불편하게 다가온다.

▶ 세부 산업별 생산활동을 살펴보면 자동차와 반도체, 일반기계산업은 생산이 증가한 반면 화학 부문은 생산이 감소.

사례 03

한국은 코로나19로 인한 피해극복 지원과 민생 안정 및 경제활력 보강 목적의 대책 발표 및 기준금리 인하해 충격 최소화.

—— '피해극복 지원', '대책 발표'라는 명사구로 나열되다 갑자기 '기준금리(를) 인하해'라는 '목적어+서술어' 구조의 절이 나와 부드럽게 굴러가지 못한다.

▶ 한국은 코로나19로 인한 피해극복 지원과 민생 안정 및 경제활력 보강 목적의 대책 발표 및 기준금리 인하로 충격 최소화.

사례 04

3월 중 서비스업 생산은 코로나19의 영향으로 소비자들이 외출자제 및 대면접촉을 피하면서 금융 및 보험을 제외한 모든 업종에서 감소.

—— '외출자제'와 '대면접촉을 피하면서' 부분의 구조가 달라 서로 호응하지 못한다. '외출자제'도 '목적어+서술어' 구조로 만들어야 한다.

▶ 3월 중 서비스업 생산은 코로나19의 영향으로 소비자들이 외출을 자제하고 대면접촉을 피하면서 금융 및 보험을 제외한 모든 업종에서 감소.

사례 05

2019년도 총수입은 추경 대비 3.3조원 감소한 473.1조원 수준이며, 총지출은 추경 대비 9.7조원 증가한 485.1조원을 집행했음.

—— '수준이며'와 '~을 집행했음'의 성격이 달라 제대로 굴러가지 못한다. 다음 둘 중 하나로 하는 것이 바람직하다.

▶ 2019년도 총수입은 추경 대비 3.3조원 감소한 473.1조원, 총지출은 추경 대비 9.7조원 증가한 485.1조원 수준임.

▶ 2019년도 총수입은 추경 대비 3.3조원 감소한 473.1조원, 총지출은 추경 대비 9.7조원 증가한 485.1조원을 집행했음.

사례 06

재택근무 확대로 가정용 기기 수요가 증가하고, 특수목적 기계 생산의 증가, AI 및 자동화기계의 수요 등이 급증한 데 따른 영향.

—— '주어+서술어' 형태의 절이 먼저 나왔으면 뒤에도 모두 이러한 형태가 돼야 한다. '특수목적 기계 생산의 증가'는 명사구여서 균형이 맞지 않는다. 다음 둘 가운데 하나의 문장이 돼야 한다.

▶ 재택근무 확대로 가정용 기기 수요가 증가하고, 특수목적 기계 생산이 늘어났으며, AI 및 자동화기계 등의 수요가 급증한 데 따른 영향.

▶ 재택근무 확대로 인한 가정용 기기 수요 증가, 특수목적 기계 생산 증가, AI 및 자동화기계 등의 수요 급증에 따른 영향.

사례 07

운수는 코로나19에 의한 글로벌 이동 제한으로 여객 수요가 줄어들면서 감소하였으나, 항공화물운송업은 의약품, 의료장비 등 긴급물동량 수요 확대로 증가.

—— '감소하였으나' 다음의 쉼표(콤마)와 '의약품, 의료장비' 사이의 쉼표가 서로 격이 맞지 않는다. 단순 단어 나열은 '의약품·의료장비'처럼 가운뎃점으로 하는 것이 좋다. 필요 없는 쉼표를 빼버리면 더욱 좋다. 또한 '~나'로 연결되는 앞부분은 '주어+서술어' 형태의 절로 구성돼 있지만 뒷부분은 '긴급물동량 수요 확대'라는 구로 돼 있어 부드럽게 굴러가지 못한다.

▶ 운수는 코로나19에 의한 글로벌 이동 제한으로 여객 수요가 줄어들면서 감소하였으나 항공화물운송업은 의약품·의료장비 등 긴급물동량의 수요가 확대되면서 증가.

Milton Friedman

자유 시장과 통화를 외친 밀턴 프리드먼

글
경인교육대학교 교수
한진수

평등보다 자유를 중시하는 사회는 둘 다 얻는다

"자유 시장을 반대하는 주장 속에는 대부분 자유, 그 자체에 대한 믿음이 결여돼 있다", "정부는 절대 배우지 않는다. 사람만 배운다", "많은 사람은 정부가 소비자를 보호해주기를 원한다. 그러나 훨씬 더 시급한 문제는 정부로부터 소비자를 보호하는 일이다"

이상은 '20세기 중반 이후 가장 영향력 있는 경제학자'로 평가받고 있는 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)이 한 말이다.

이런 말들을 통해 프리드먼이 어떤 생각을 가진 경제학자인지를 이해하기란 그리 어렵지 않다. 하이에크처럼 철저하게 자유주의 사상을 신봉하고 개인이 직면하는 모든 선택에서의 자유를 강조한 경제학자이다.

프리드먼이 1962년에 발간한 저서 「자본주의와 자유(Capitalism and Freedom)」는 그를 세계적인 유명인으로 만들었다. 수학 모형을 사용하지 않고 다양한 경제 문제를 명쾌하게 분석한 덕분에 50만 부 이상이 팔리면서 미국과 국제 사회에 커다란 반향을 불러일으켰다.

프리드먼이 이 책을 통해 던진 메시지는 명료하다. 정부는 국가와 국민의 생존에 절대적으로 필요한 일(국방, 경찰, 사법 등)에 치중하고, 나머지 경제 문제에서는 손을 떼야 한다. 자유 시장이 장기적으로 개인과 국가에 도움이 된다.

프리드먼이 어느 방송사와 했던 인터뷰 가운데 '네 종류의 돈 사용법'이 있다. 정부가 걷는 세금과 지출을 최소화할 것과 개인의 자유로운 선택을 강조한 이유가 잘 드러난다.

돈을 쓰는 네 가지 방법 가운데 첫 번째는 자신의 돈을 자신을 위해 쓰는 경우이다. 이때는 누구든지 아주 신중하게 행동하고 쓰는 돈에 대비해 가장 많이 얻으려고 애쓴다.

두 번째로 자신의 돈을 남을 위해 쓰는 경우가 있다. 다른 사람에게 생일 선물을 사주는 것이 그 예이다. 이럴 때는 선물의 내용에는 별로 신경 쓰지 않으며 비용에 신경을 더 많이 쓴다.

세 번째로 다른 사람의 돈을 자신을 위해 쓰는 경우가 있다. 이 경우에는 무조건 좋은 점심을 먹으려고 한다.

마지막으로 다른 사람의 돈을 다른 이들을 위해 쓰는 경우이다. 이때에는 비용이 얼마인지에 신경 쓰지 않는다. 자신에게 돌아올 이익에도 큰 관심이 없다. 정부가 하는 일이 바로 여기에 해당한다. 이렇게 쓰이는 돈이 국민 소득의 40%에 육박한다.

이민자 아들에서 시카고학파 수장으로

프리드먼은 유대인 박해를 피해 미국으로 이민한 부모님 밑에서 1912년에 태어났다. 아버지를 여의고 어머니와 어려운 생활을 했지만 열심히 노력한 프리드먼은 16살에 럿거스(Rutgers) 대학교의 장학생으로 선발됐다. 공부와 생계유지를 위한 아르바이트를 병행한 탓에, 이때부터 그에게는 밥을 아주 빨리 먹는 습관이 생겼다고 한다.

시카고 대학교에서 경제학을 전공해 석사학위를 받고, 컬럼비아 대학교에서 경제학 박사학위를 취득했다. 1946년, 그의 나이 34살에 시카고 대학교에 부임해서 30년 동안 경제학을 가르치며 연구에 몰두했다. 프리드먼은 자신과 뜻을 같이하는 동료들, 제자들과 함께 이른바 '시카고학파'라는 연구자 집단을 구축했다.

시카고학파는 정부의 역할을 강조하는 케인스주의자들을 반박하면서 신고전학파 경제학을 이끌었다. 합리적 기대 개념에 기초한 거시경제학 이론을 이끌어냈으며, 공공선택이론 등에도 지대한 영향을 미쳤다. 이곳에서 배출된 노벨 경제학상 수상자 명단만 보더라도 그 위세를 짐작하고도 남는다. 1976년 프리드먼을 필두로, 슐츠(1979), 스티글러(1982), 코스(1991), 베커(1992), 루카스(1995), 헤크먼(2000) 등 이루 나열하기 힘들 정도이다.

프리드먼은 1929년부터 시작된 세계대공황을 청년 시절부터 직접 경험했다. 경제학의 위대한 거인, 케인스의 처방에 따른 미국 정부는 막대한 재정을 퍼부으며 일자리를 제공하는 뉴딜 정책으로 사람들의 지지를 받고 있었다. 닉슨 대통령은 "이제 우리는 모두 케인스주의자다"라고 말할 정도였다.

그러나 이에 동의하지 않는 경제학자들이 있었고, 프리드먼은 그 선봉장이었다. 1950년대부터 프리드먼은 케인스주의자들과 첨예하게 대립했고 열정적인 토론과 치밀한 논리로 케인스 이론을 비판했다. 프리드먼은 대공황이 정부 실패 때문에 발생했으며, 정부 개입은 궁극적으로 문제를 더 악화시킬 것이라는 주장을 강력하게 펼쳤다. 단순히 비판만 했다면 유명한 경제학자가 되지 못했을 것이다. 노벨 경제학상을 수상할 리도 없다. 그는 케인스 진영을 허물 새 경제 이론과 대안을 제시했다.

프리드먼이 제시한 논리의 핵심은 "화폐가 중요하다(Money Matters)"였다. 불황이나 인플레이션 등에 영향을 미치는 요인 중에서 통화량이 가장 중요하다고 본 것이다. 그래서 프리드먼과 그를 추종하는 경제학자들을 통화주의자, 이들의 이론을 통화주의(Monetarism)라 부른다. 무너지지 않을 것 같던 케인스 모형의 철옹성을 꾸준히 공격하며 프리드먼과 그의 지지자들은 마침내 1960년대부터 힘을 얻기 시작했다.

화폐가 중요한 이유

누구나 경기와 물가가 안정되고 지속 성장하는 경제를 원한다. 여기에는 학파와 진영을 떠나 모든 경제학자가 뜻을 함께한다. 문제는 이 목표를 달성하기 위한 구체적인 수단이 무엇이어야 하

며, 누가 그 수단을 결정해야 하느냐에 있다. 이에 대해서는 경제학자 사이에 의견이 첨예하게 갈린다.

벅홀츠(Buchholz)는 흥미롭게도 이를 자동차 운전에 비유했다. 목적지(경제 안정)에 안전하게 도달하려면 실력 있는 운전자가 자동차를 운전하면서 액셀러레이터와 브레이크를 적절하게 밟아야 한다. 조작에 실패하거나 급제동, 급출발을 자주 하면 승객(국민)이 멀미를 하거나 사고가 발생한다.

케인스주의자는 정부라는 운전자가 재정 정책이라는 액셀러레이터와 브레이크를 조작해야 한다고 주장한다. 반면 통화주의자는 정부의 운전 실력이 형편없다고 비판하면서, 중앙은행이라는 운전자가 통화 정책이라는 액셀러레이터와 브레이크를 조작해야 한다고 주장한다.

이들의 상반된 주장의 논리를 이해하려면 경제학자 피셔(Fisher)가 고안한 교환방정식 'MV=PQ'를 들여다볼 필요가 있다. 이 식의 우변에 있는 P는 물가, Q는 1년 동안의 생산량(즉, 실질 GDP)이다. 그러므로 PQ는 다름 아닌 명목 GDP이다.

식의 좌변에 있는 M은 통화량이며, V는 통화가 1년 동안 거래에 사용된 횟수(이를 화폐의 유통속도라 함)이다. 명목 GDP가 10억원이고, 화폐가 거래에 5회 사용된다면, 시중에 2억원에 해당하는 통화량이 필요하다는 것을 교환방정식은 말해주고 있다. 아주 단순하지만 논란의 여지가 없는 명쾌한 항등식 관계이다.

여기에서 중요한 것이 화폐의 유통속도 V이다. 사람들이 번 돈을 바로바로 소비하는 데 쓴다면 유통속도가 빨라져 통화량이 줄어도 된다. 즉, V가 10회라면 통화량은 1억원이면 된다. 반면에 사람들이 돈을 이불 밑에 깔고 있기를 좋아한다면 더 많은 통화량이 필요해진다.

케인스 진영은 화폐의 유통속도가 매우 불안정하므로 통화 정책이 유용하지 않다고 믿는다. 그러나 통화주의자들은 V가 매우 안정적이라고 주장한다. 프리드먼은 유통속도가 일정하므로 중앙은행이 통화량 증가라는 액셀러레이터를 밟으면 교환방정식의 우변에 있는 명목 GDP가 증가한다고 본다. 즉, 사람들은 생활에 필요한 금액만큼의 돈만 보유하는 경향이 있으므로, 중앙은행의 통화량 공급 확대로 늘어난 돈을 주머니에 보관하는 대신에 소비를 위해 지출하며 이에 따라 기업의 생산이 활발해지고 GDP가 증가한다는 것이 프리드먼의 주장이다.

사전 준칙에 따라야

다만 통화 공급량이 경제에 미치는 영향은 기간에 따라 달라진다. 단기적으로는 통화량이 생산량에 영향을 미치지만, 시간이 흐르면서 생산량에 미친 영향이 사라지고 장기적으로는 오로지 물가에만 영향을 미친다고 프리드먼은 주장했다. "인플레이션은 언제 어디서나 화폐 현상이다"라는 유명한 그의 말은 여기에서 비롯한다. 통화량의 증가는 예외 없이 결국 인플레이션으로 이어진다는 뜻이다.

이처럼 화폐의 역할이 중요하다고 믿은 프리드먼은, 보통 사람들의 섣부른 예측과 달리, 통화 정책에 대한 중앙은행의 권한에 대해서 매우 신중한 입장을 취했다. 중앙은행이나 경제학자에게는 매 순간 경기 상태를 정확하게 진단하고 통화량의 최적 수준을 조절할 능력이 없다는 생각에서였다. 그런 중앙은행에 통화 정책의 자유재량권을 주면 잘못된 경기 판단, 통화 공급량의 조절 실패, 정책의 시차 문제 등으로 오히려 경제가 더 혼란스러워진다는 논리였다. 프리드먼은 이를, 뜨거운 물이 나오게 샤워꼭지를 틀었다가

바로 차가운 물이 나오게 꼭지를 다시 돌리는 행위를 반복하는 '샤워실의 바보'에 비유했다. 세계 대공황이 발생한 원인도 과도한 저축 때문이 아니라, 중앙은행이 통화량을 서투르고 잘못되게 처리했기 때문이라고 주장했다.

프리드먼은 제안했다. "중앙은행은 사전에 미리 정해놓은 준칙(Rule)에 따라 통화 공급 증가율을 일정하게 유지해야 한다" 이른바 'k% 준칙'이다. 통화 증가율을 매년 k%, 예를 들어 3%로 일정하게 유지하면, 정책과 의사결정의 불확실성이 사라지고 중앙은행의 자유재량에 의한 정책 실패도 피할 수 있다는 것이다.

프리드먼은 이 외에도 항상소득가설(개인의 소비는 그 사람의 항상소득의 함수이다), 자연실업률(인플레이션 압력이 없는 수준의 실업률), 헬리콥터 머니나 양적 완화 등 많은 경제 이론과 정책을 발전시켰다.

복지 문제는 부의 소득세로

정부 개입을 비판하고 자유 시장을 신봉했다고 프리드먼이 가난이나 복지 문제에 무관심했다고 생각하면 오해다. 그는 복지 지출의 효율성을 높일 수 있는 부의 소득세(Negative Income Tax)를 도입하되, 나머지 복지제도는 모두 없애자고 주장했다.

부의 소득세는 소득이 면세 수준에 미달하는 사람에게 그 차이의 일정 비율을 정부가 보조해 주는 제도다. 예를 들어 보조율이 50%이고 면세 수준이 1년에 2천만원이라고 하자. 이제 연소득이 1천만원인 사람은 세금을 내지 않을 뿐 아니라, 차액의 50%인 5백만원을 보조받아 연 소득이 1천 5백만원이 된다. 소득이 없는 사람은 차액의 50%인 1천만원을 보조금으로 받는다.

이 제도에는 여러 장점이 있다. 우선 근로의욕을 저하시키는 부작용이 적다. 일을 해서 소득을 얻으면 그렇지 않은 사람보다 소득이 많아지므로 보조금을 받는 사람이라도 근로의욕을 유지한다. 최저임금이나 가격 통제처럼 시장을 왜곡하지도 않는다. 그리고 조건만 맞으면 부자에게도 혜택이 돌아갈 수 있는 일부 복지 제도와 달리, 가난한 사람만 혜택을 얻는다. 수혜자는 돈으로 보조받으므로 자신의 필요에 따라 최선의 용도에 돈을 자유롭게 지출할 수 있다.

1988년 10월 17일 로널드 레이건 대통령과 낸시 레이건 영부인이 백악관 이스트룸에서 밀턴 프리드먼에게 대통령 자유의 메달을 수여하고 축하하고 있다.

정부의 적극적 개입으로 한 시대를 풍미했던 케인스 이론은 1980년대에 자유주의에 그 자리를 내주었다. 여기에 프리드먼의 역할이 결정적이었음을 부인할 수 없다. 시카고 대학교 교수직에서 은퇴한 프리드먼은 레이건 행정부에서 경제 자문 역할을 수행하면서 레이거노믹스라는 자유주의 경제 정책에 큰 영향을 주었다. 영국에서는 대처리즘이 자리 잡았다.

〈선택할 자유(Free to Choose)〉라는 10부작 텔레비전 프로그램에도 출연해 자유 시장의 효율성을 강조하는 등 94세의 나이로 영면하기까지 시장 경제의 전도사 역할을 멈추지 않은 경제학자였다.

NABO 소식

2020년 7월 31일

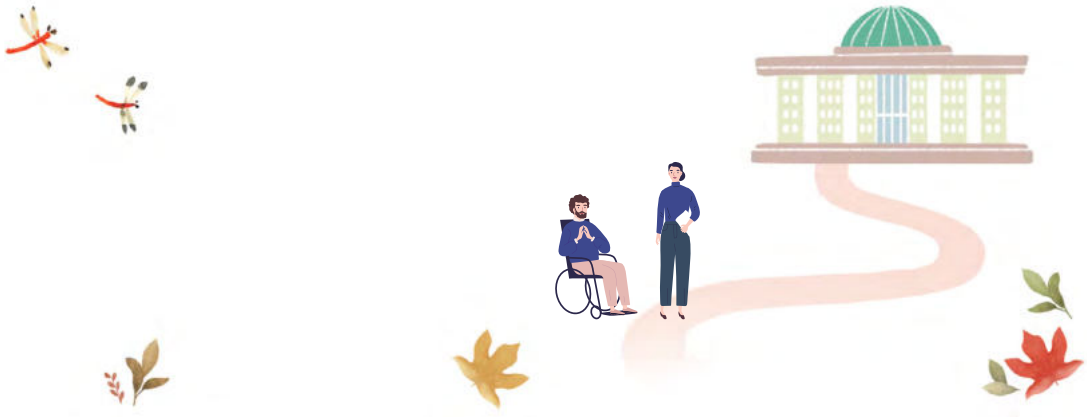
제21대 국회 국회의장 업무보고

NABO는 국회 소속기관들과 함께 제21대 국회 국회의장 업무보고를 실시했다. NABO는 '일하는 국회 지원, 미래를 여는 국회 지원, 함께하는 국회 지원'을 업무추진 목표로 하여 국회의 예결산 심사, 국정감사 등 재정심사 활동이 보다 내실화될 수 있도록 지원할 것이다.

예산정책자문위원회 분과위원회

NABO는 7월 30일(목) 조세 분과 자문위원회를 개최했다. 이번 자문위원회에서는 자문위원(박기백, 박형수, 성명재 위원) 3인, 박명호 추계세제분석실장 및 최미희 조세분석심의관 등 11인이 참석하여 2020년 정부 발표 세법개정안의 주요 쟁점을 논의하고 자문위원들의 의견을 수렴했다.

2020년 7월 30일



NABO 홍보부스

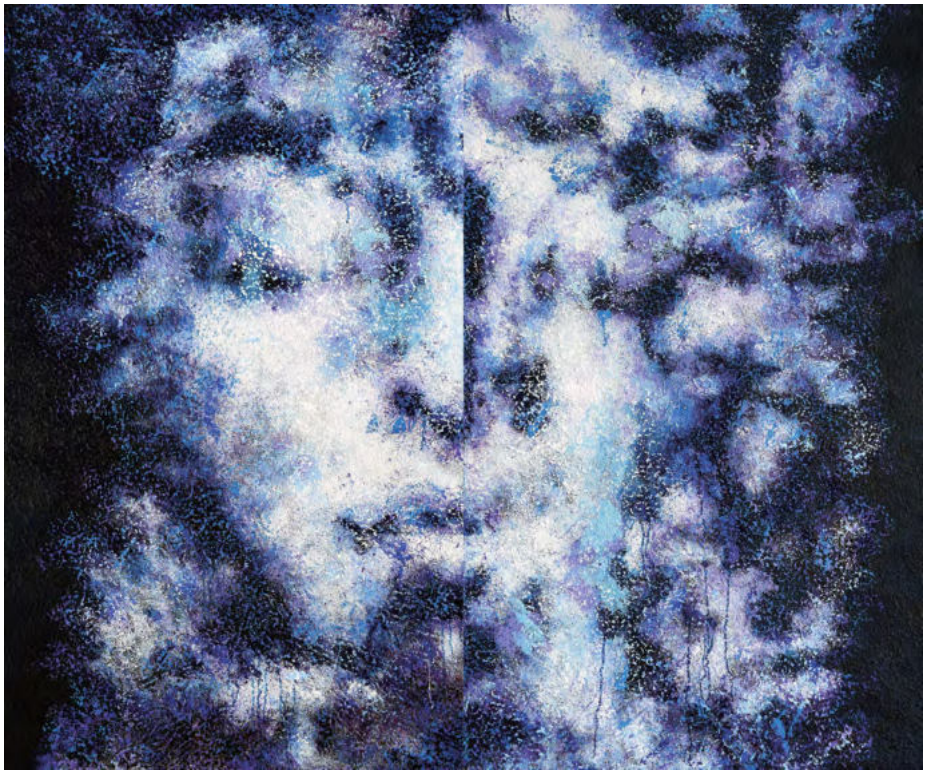
NABO는 제21대 국회개원과 재정경제 공동학술대회를 계기로 7월 15일(수)~16일(목) 2일간 의원회관 제2로비에서 NABO 홍보부스를 운영했다. 국회의원, 보좌진 및 학계에 NABO의 조직과 하는 일, 발간하는 보고서를 소개하고 재정경제통계시스템(NABOSTATS)을 시연했다.

2020년 7월 15일 ~ 16일

2020년 8월 20일

영문 홍보 브로슈어 발간

NABO는 지난 5월 제작된 홍보 브로슈어의 영문판을 8월 20일(목) 발간했다. 'Reading the Budget, Leading the Future'를 모토로 하여, NABO의 직무와 주요 업무실적을 소개하고 향후 사업계획을 안내했다.

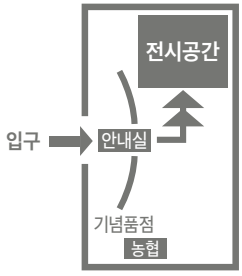


Inner Space

2020. 9. 2(수)~9. 28(월)

• 작가: 윤시현 • 전시품: 〈이미지의 환원과 확산 23〉 등 회화 14점
• 문의: 국회사무처 문화소통담당관실 02-6788-2296

국회의원회관
1층 로비



국민에게 힘이 되는 국회
대한민국 국회

NABO STATS
재정경제통계시스템

www.nabostats.go.kr

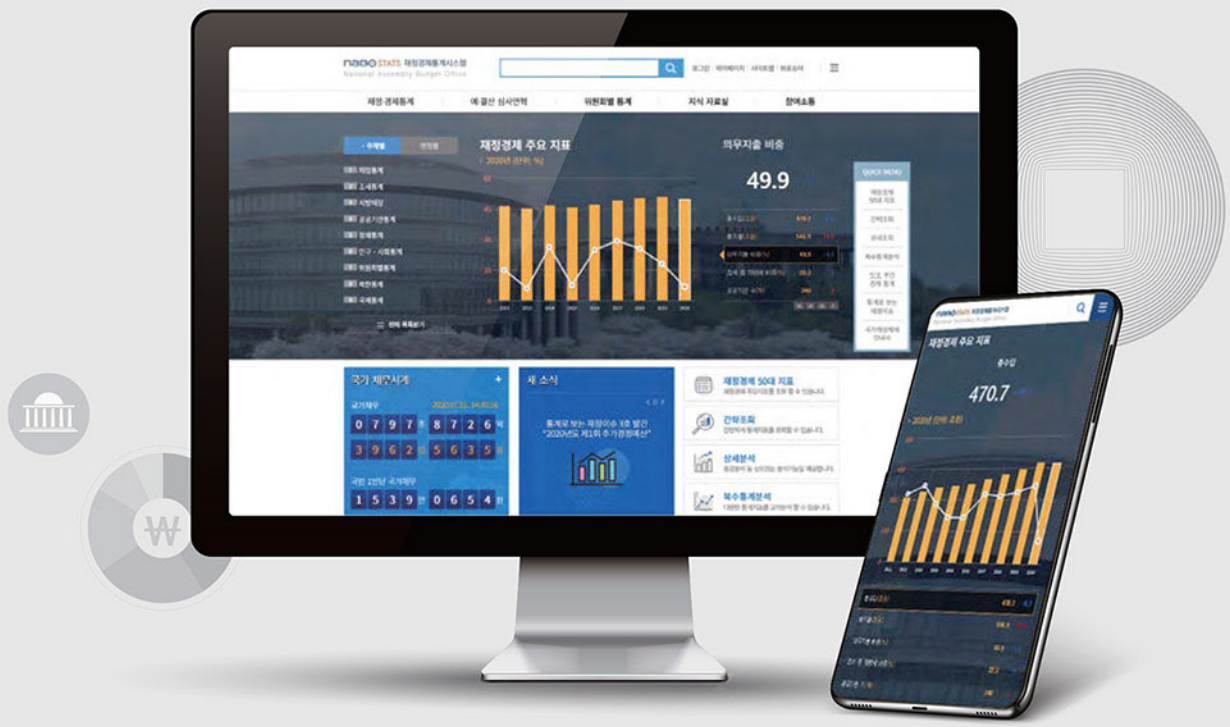
NABOSTATS(재정경제통계시스템)은
국회예산정책처가 의정활동 및 학술연구에 필요한 **재정·경제 통계,**
국회의 예·결산 심사연혁 등을 One-Stop으로 제공하는 통계시스템입니다.

재정·경제 통계

예·결산 심사연혁
위원회별 통계

국제통계
(OECD·IMF 등)

북한통계



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

국회예산정책처 학술지

예산정책연구 논문 공모

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

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

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

논문 공모 및 학술지 발간일

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

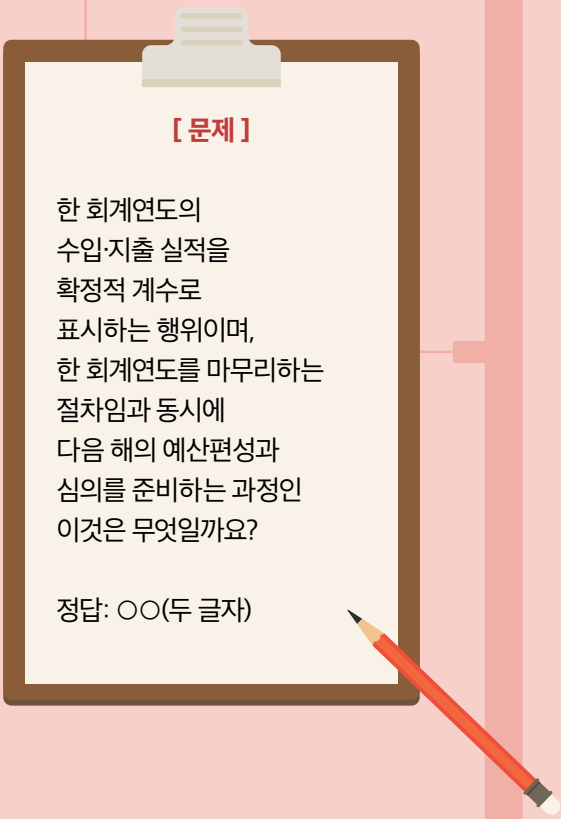
※ 게재 확정된 논문에 대해서는 소정의 원고료를 지급

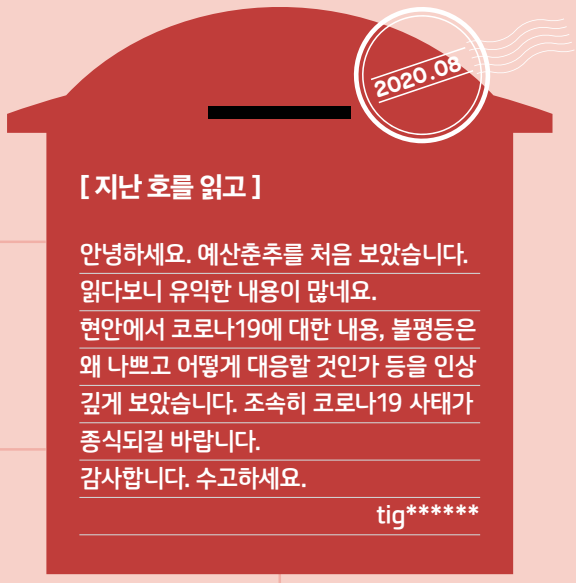
논문 제출 및 문의처

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

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.



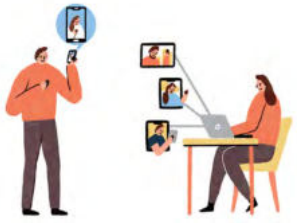


NABO

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

NABO를
스마트폰으로
만나보세요!

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



건전한 재정 희망찬 미래

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

nabo STATS
www.nabostats.go.kr

예산정책연구
nabo.jams.or.kr