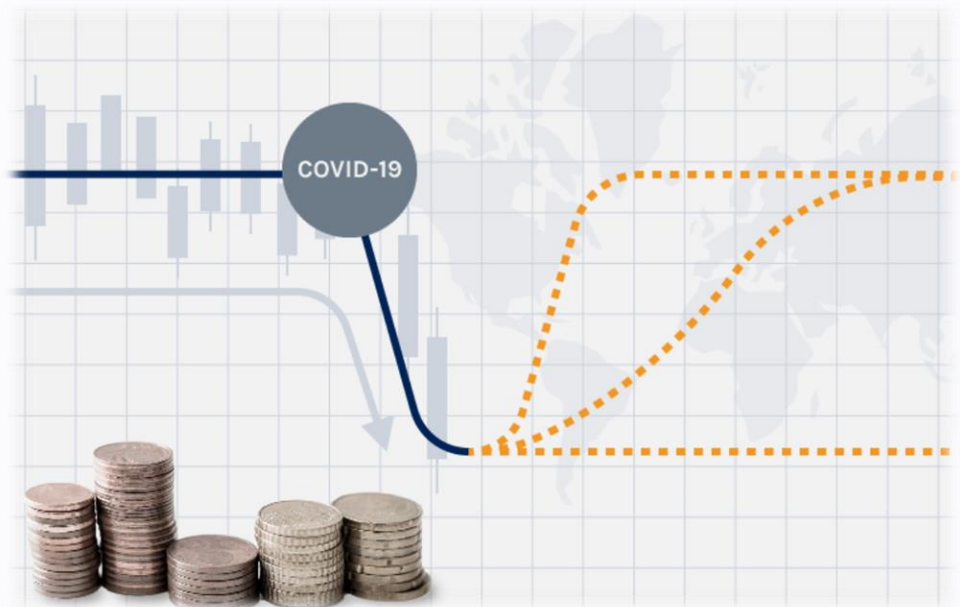


패러다임 전환기의 재정정책 방향과 과제

2020. 5

김우철

서울시립대학교



구성

I. COVID-19 Pandemic과 재정

II. 코로나 위기 대응 재정정책 평가·전망

III. 재정정책 패러다임 변화

1. 재정의 역할 적극화
2. 재정운용 방식 변화
3. 재정 거버넌스 변화

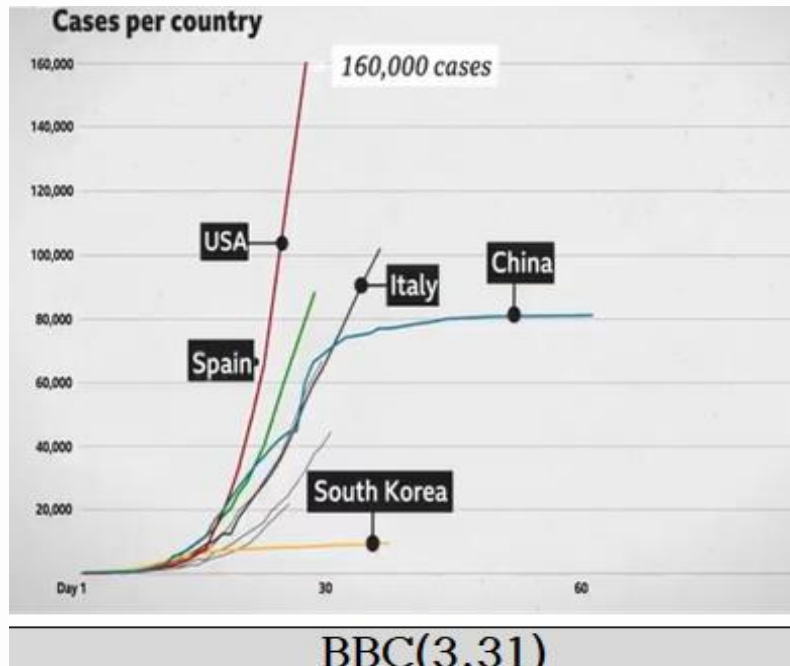
IV. Post-Corona 재정정책 방향과 과제

1. 재정 효율성 제고
2. 재정의 유지가능성: 재정안정화 & 재정준칙
3. 재정의 정치적 중립성: 독립재정기구

I. COVID-10 Pandemic과 재정

COVID-19 Pandemic 발발과 방역대응 성과

우리나라는 코로나 바이러스 전염병 확산에 대한 초기 우려 컸으나, 성공적인 방역 대응으로 경제적 피해를 최소화하고 국제적인 Role Model로 평가 받음



국면	주요 이미지	42개국 5,589건 외신기사 분석 (문광부 '20.04.20)	보도비중
초기방역기 1.20~2.22	중국 외 지역 “최다발병국”	“한국은 중국 외 지역 중 최대 발병국”(WP 2.22 / AFP 2.24)	16%
급증·절정기 2.23~3.22	세계 표준 “Gold Standard”	가미 마사히로 의료거버넌스연구소 이사장 “모든 국가에 귀감”(AFP 3.11) “한국처럼 했다면 확산세가 지금과 달랐을 것”(AFP 3.11) 한국, 정부 홍보 어떻게 하는지 보여줘(M PR News 3.16)	37%
감소·완화기 3.23~4.13	코로나19 외교 “한국 모델 적용 확산”	“한국형 모델”의 정당성을 입증하는 계기(영 Guardian 4.11) 빌 게이츠, “한국 코로나 방역 세계 모범”(러 타스통신 4.10) “한국, 인상적인 본보기가 되는 나라”(독 SZ 3.27)	28%
관리기 4.14~현재	생활방역 선도 “K방역 공유”	코로나를 이겨낸 민주주의(MI NYT 4.16) 현재 위기로부터 이상적 출구전략 제시(MI CSM-사설 4.17) 英정부 자문 퍼거슨 교수 “한국 방식 따라라”(Bloomberg 4.26)	19%

Confirmed Cases Over Time

5,206,614

confirmed cases

Source: World Health Organization

Confirmed Cases Over Time

11,190

confirmed cases

Source: World Health Organization

Deaths Over Time

337,736

deaths

Source: World Health Organization

Deaths Over Time

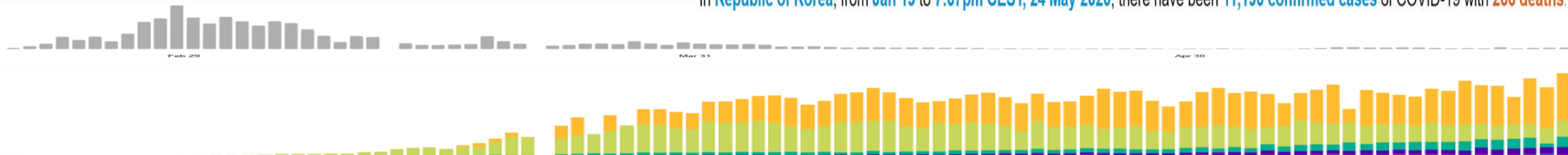
266

deaths

Source: World Health Organization

WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard

In Republic of Korea, from Jan 19 to 7:07pm CEST, 24 May 2020, there have been 11,190 confirmed cases of COVID-19 with 266 deaths.



경제위기 전개: 대공황 이후 최악의 경기침체

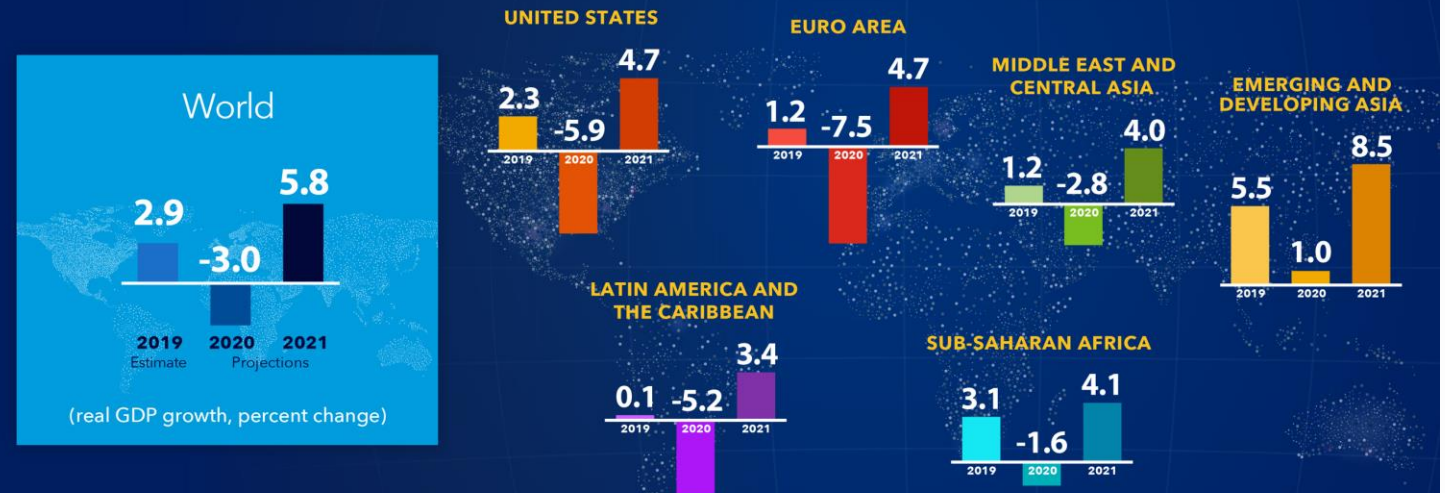
세계적인 봉쇄 조치 the Great Lockdown → 경제활동 사실상 중지 → 거시경제 수요·공급 양측면에 커다란 충격
→ 실물경제 부문 급격히 위축되고 경제의 불확실성 급등

COVID-19의 2020년 경제활동에 대한 심각한 타격을 예외없이 전망

IMF 2020 World Economic Outlook

- '20년 글로벌 경제 실질성장률 **-3.0%**
- 내년 5.8% 회복 전망?
- 방역에 성공하고 지금까지 발표된 정책들이 성과를 보인다는 가정 하에서만 성립

Latest World Economic Outlook growth projections (percent change)



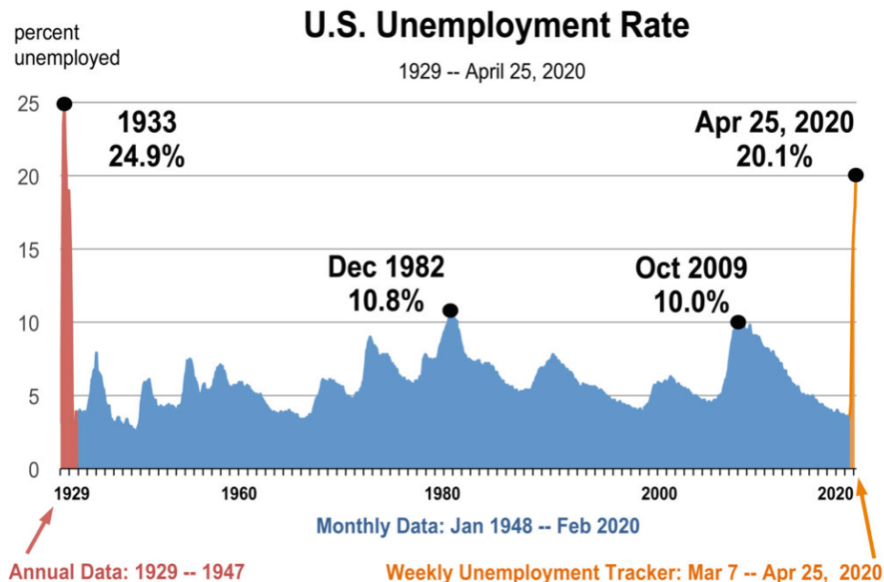
Source: IMF, World Economic Outlook, April 2020.

Great Lockdown의 심각한 경제적 피해

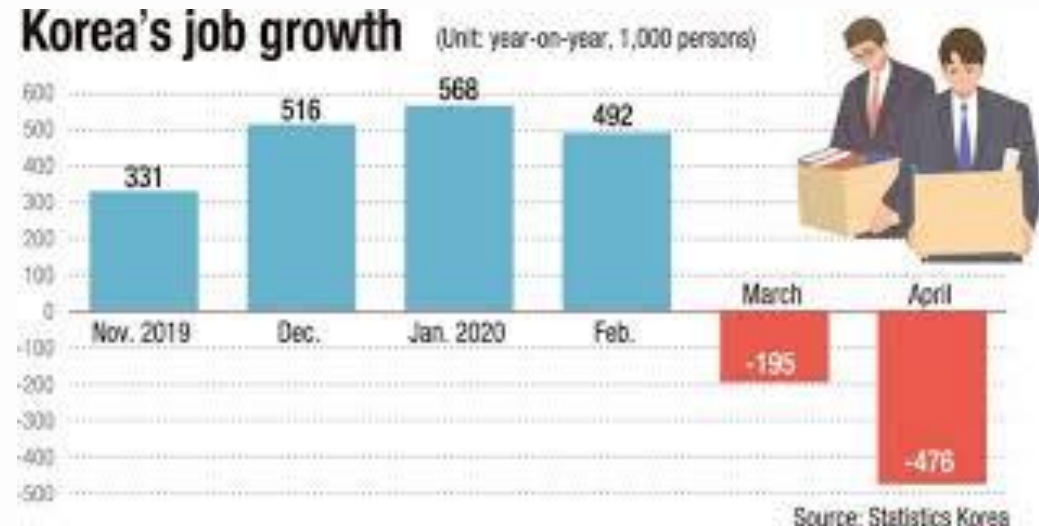
현재까지 진행 상황만으로도 경제적 피해 규모는 2008-2009 경제위기(the Great Recession)를 초월할 전망
지난 3월 이후 실업률 급등: US은 대공황 이후 처음으로 실업률 20% 상회

ILO 대량고용파괴 경고: Massive job Destruction

- 2020. 2분기까지 전세계적으로 약 3억5백만개의 일자리(full-time jobs)가 소멸될 수 있음을 경고



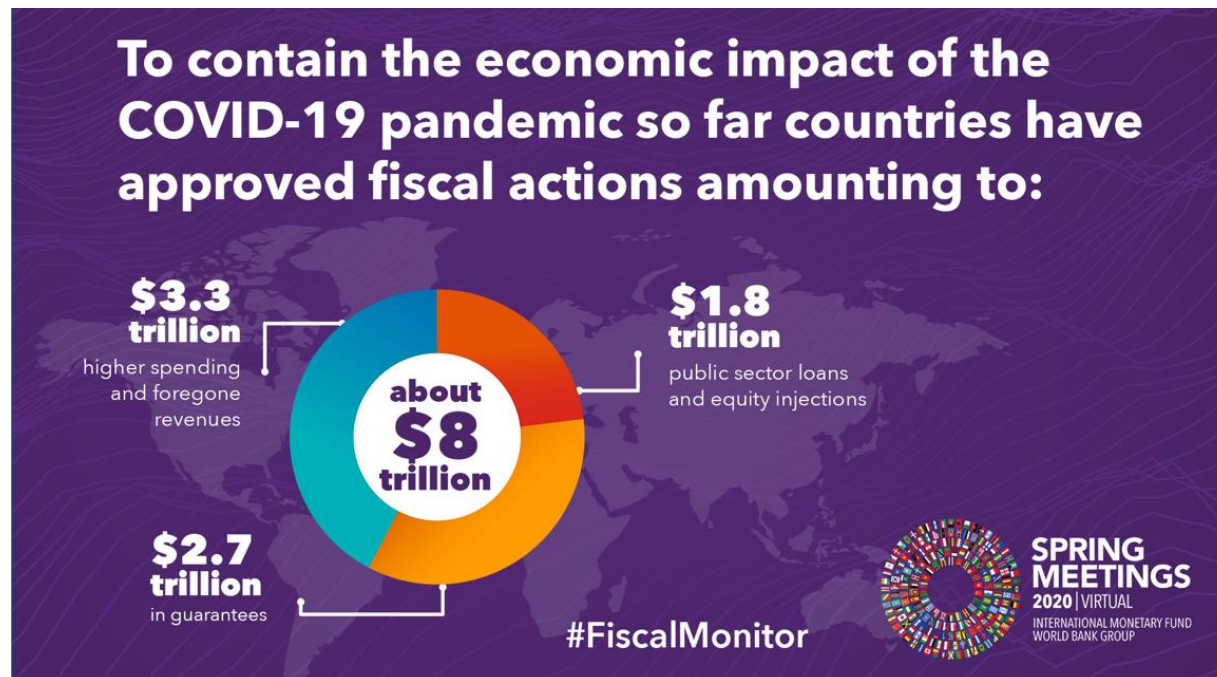
[California Economic Forecast, 2020.5.21](#)



The Korea Times(Wed, May 27, 2020)

코로나 위기대응의 핵심 정책수단: 재정정책

- 코로나 위기의 직접적인 피해 대상인 경제적 취약계층 지원(실직자 생계 지원)과 중소기업 및 소상공인의 경제적 기반 유지를 위해서는 정부의 재정지원이 필수적
- 정부지출은 침체된 소비와 투자를 대신하여 총수요를 견인할 수 있는 유일한 정책수단이라는 점에서 Post 코로나 경제회복 국면에서도 강력한 역할 요구



코로나19 대응 재정투입 규모
(IMF 2020 Fiscal Monitor)

- '20. 4월 기준 전세계적으로 8조 달러 재정이 투입될 것 집계
- 현재는 9조 달러 재정 투입 집계: 한달 새 1조 달러 증가

우리나라도 재정투입에 의존한 위기 대응

- 우리나라의 경우에도 초기의 환율불안과 주가하락에 따른 한국은행의 금리인하와 유동성 공급 대책 발표 이후, 코로나 경제위기 대응은 직접적인 재정투입 위주로 진행
- 2차 추경편성에 이어 3차 추경까지 예고되어 있는 현재의 모습은 최초 상황: 두 차례 추경은 일부 사례 존재

2차 추경편성 사례: 외환위기 이후 4번

연도	규모 (조원)	편성 이유
1997 1차	-0.9	세수부족 보전
1998	1차 -1.4	세수부족으로 인한 세출삭감과 금융 구조조정 비용 지원
	2차 13.9	세수부족 보전 및 재해대책 지원
1999	1차 0.8	IMF이후 실업대책 추진 및 금융구조조정 지원
	2차 2.7	중산층·서민생활안정 지원 및 재해대책 지원
2000 1차	2.3	의약분업·산불·구제역 지원, 저소득 생계안정 지원
2001	1차 5.1	지역건강보험 지원확대 및 의료보험지원, 재해대책지원
	2차 1.6	쌀값 안정 지원, 9·11테러사태 관련 지원
2002 1차	4.1	태풍 루사 등 재해대책 지원
2003	1차 4.5	경기침체에 따른 경기활성화
	2차 3	태풍 매미 등 재해대책 지원
2004 1차	2.5	서민생활 안정 및 중소기업 지원

자료 : 기획재정부

코로나 경제위기 추가경정예산

- **1차 추경(20.3.18)**
 - ✓ 소상공인·자영업자 지원, 민생 안정 사업, 감염병 대응 사업, 감염지역 지원
 - ✓ 11조 7,000억 원(국채발행 : 10조 3,000억 원)
- **2차 추경(20.4.30)**
 - ✓ 100% 국민재난지원금
 - ✓ 12조 2,000억 원(국채발행: 3조 4,000억 원)
- **3차 대규모 추경 예고: 6-7월?**

II. 코로나 위기 대응 재정정책 평가·전망

Before Corona: 2020년 본예산 총량평가

- 국세수입 감소(-0.9%)에도 19년(9.7%)에 이어 높은 지출증가율(9.3%) 유지: 월등히 이례적인 확장재정 편성
- 3가지 특징:
 - i) 사실상 4% 적자 시대 ii) 최초 통합재정수지 연속적자 iii) 정부말기 채무비율 40% 초반(42.1%)

재정지출 513조원 (재정 500조 시대)

수준보다도 속도에 더 유념해야

6년 만에 330조('11년) -> 400조('17년)
 3년 만에 400조 -> 500조('20년)
 3년 만에 500조 -> 600조 ('23년)

***보수적 정부전망**

- 관리재정수지: **-3.6%** (GDP 대비), 규모로는 역대 최대
- 국가채무 비율 39.8% (GDP 대비)

중기계획

관리대상수지: '22~'23년 연속 -3.9%

*5년 평균증가율 지출(6.5%)>수입(3.9%)

국가채무: 21년(42.1%) 40% 붕괴 후,
 23년(46.4%) 40% 중반 Jump

< 재정수입·지출 전망 >

(단위 : 조원, %)

	'19년*		'20년	'21년	'22년	'23년	연평균 증가율
	본예산	추경					
▣ 재정수입	476.1	476.4	482.0	505.6	529.2	554.5	3.9
○ 국세수입	294.8	-	292.0	304.9	320.5	336.5	3.4
▣ 재정지출	469.6	475.4	513.5	546.8	575.3	604.0	6.5
(증가율)	(9.5)	(10.9)	(9.3)	(6.5)	(5.2)	(5.0)	

<재정수지 및 국가채무 전망 >

(단위 : 조원, %)

	'19년*	'20년	'21년	'22년	'23년
▣ 관리재정수지	△37.6	△72.1	△81.8	△85.6	△90.2
(GDP대비, %)	(△1.9)	(△3.6)	(△3.9)	(△3.9)	(△3.9)
▣ 국가채무	740.8	805.5	887.6	970.6	1,061.3
(GDP대비, %)	(37.1)	(39.8)	(42.1)	(44.2)	(46.4)

* 본예산 국회 확정기준

After Corona: 2020년 추경 총량 평가

- KDI (or IMF)성장률 + 세수탄력성 1 가정 시:
'20년 관리재정수지 적자: 5.3 - 5.6% 국가채무비율: 43.8 - 44.6% (GDP 대비 비율)
- 3차 추경 규모 30조원(+1.6%p) 추가 시
'20년 관리재정수지 적자: 6.9 - 7.2% 국가채무비율: 45.3 - 46.2% (GDP 대비 비율)
*정부출범('17년) 부채비율(36.0%)에서 3년만에 거의 10%p 급등

정부추계와 수정전망

- 2019년 명목GDP: 1914조원 (한국은행)
- 경제성장률 재전망: -1.2(IMF) ~ 0.2%(KDI)
- GDP Deflator: -1%('19년 -0.9%)
*참고: 유가하락과 KDI 근원물가: 0.7%('19년) → 0.3%('20)
- 2020년 명목성장률 재전망: -2.2 ~ -0.8% (정부: 3.4% 가정)
- 2019년 국세수입실적: 293.5조원(결산)
- 세수탄력성 1 가정: 국세수입 감소율 5.6 ~ 4.2%
- '20년 국세수입 1분기 실적 70.6조: '19년 78조 대비 9.5% 급감

재전망 결과

- 명목 GDP: 1872 ~1899조원
- 국세수입 감소: 12~16조원(탄력성 이용), *진도비 방식: -28조원
- 관리재정수지적자 비율: $(89.4+12)/1899 = 5.3\%$ (KDI)
- 국가채무비율 : $(819+12)/1899 = 43.8\%$ (KDI)

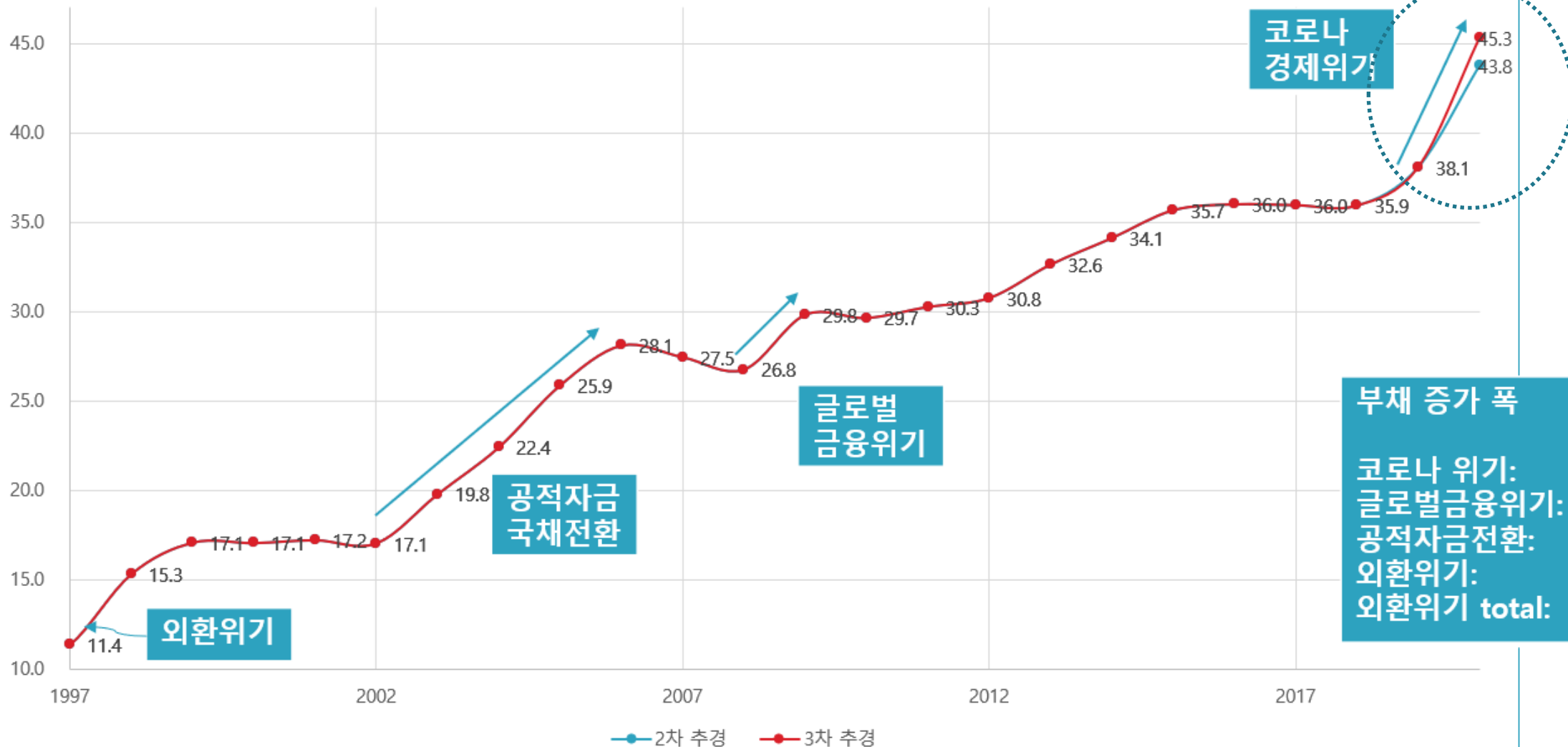
	'19년 본예산	'20년			(조원,%)
		본예산 ¹⁾	1차 추경 ²⁾ (A)	2차 추경 ²⁾ (B)	1차추경 대비 (B-A)
◇ 총 수입 (증가율)	476.1 (6.5)	481.8 (1.2)	481.6 (1.2)	482.2 (1.3)	0.5
◇ 총 지출 (증가율)	469.6 (9.5)	512.3 (9.1)	523.1 (11.4)	531.1 (13.1)	8.0
■ 통합재정수지 (GDP대비, %)	6.5 (0.3)	△30.5 (△1.5)	△41.5 (△2.1)	△48.9 (△2.5)	△7.4 (△0.4%p)
■ 관리재정수지 (GDP대비, %)	△37.6 (△1.9)	△71.5 (△3.5)	△82.0 (△4.1)	△89.4 (△4.5)	△7.4 (△0.4%p)
■ 국가채무 (GDP대비, %)	740.8 (37.1)	805.2 (39.8)	815.5 (41.2)	819.0 (41.4)	3.4 (0.2%p)

1) '20년 본예산: '19년 하반기 경제정책방향 경상성장률 전망(3.8%) 기준

2) '20년 추경: '20년 경제정책방향 경상성장률 전망(3.4%) 기준

국가채무에 대한 영향: 3차 추경 포함

국가채무: GDP 대비 비율

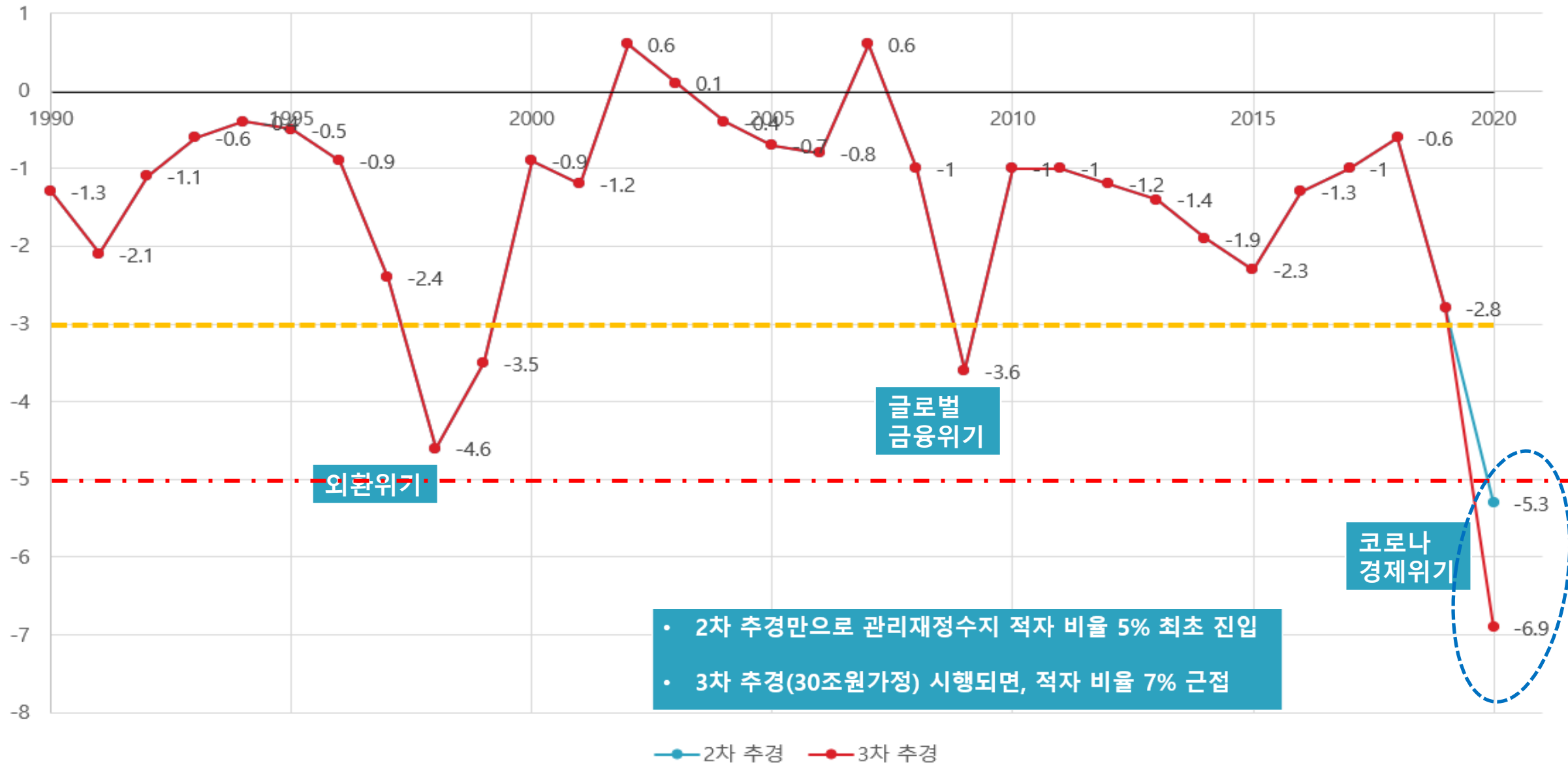


부채 증가 폭

코로나 위기:	7.2%p (1년)
글로벌금융위기:	3.0%p (1년)
공적자금전환:	10.0%p (4년)
외환위기:	5.7%p (2년)
외환위기 total:	15.7%p (6년)

관리재정수지에 대한 영향: 3차 추경 포함

관리재정수지: GDP 대비 비율(%)



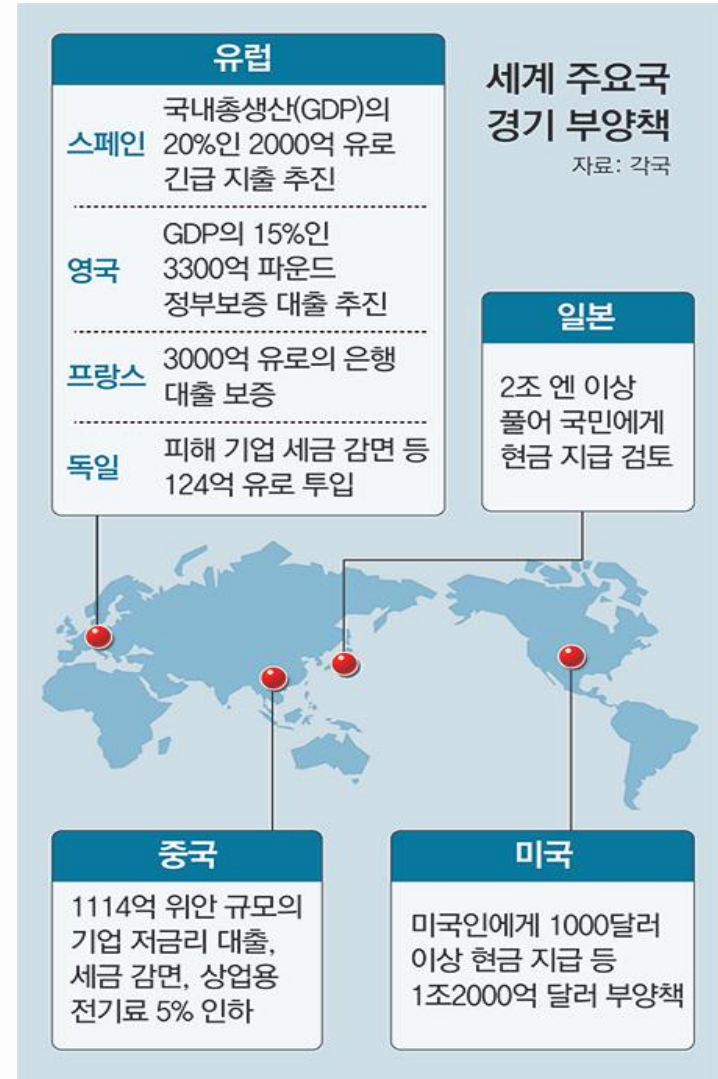
중요한 질문들

- Q1: 코로나 위기 극복을 위한 우리나라 재정지원의 규모와 방향 적정한가?
 - 경제규모나 재정건전성에 비해 과도한 수준?
 - 2차 추경(전국민 긴급재난지원금) 평가와 3차 추경(New Deal) 전망 (→II장)
- Q2: 코로나 위기 이후 재정정책에 나타날 중요한 변화? (→III장)
- Q3: 새로운 변화가 주는 도전과제들? (→IV장)



주요국의 재정대응

- 미국 현금지급 포함 1조2000억불 부양책
- 日, 2조엔 넘는 현금지급 준비
- 獨, 피해기업에 무제한 유동성 제공
- 佛-伊-스페인선 위기기업 국유화



코로나 위기 대응 자원투입 규모 국제 비교

- '20년 우리나라 재정투입 예상 규모는 60조원 내외
 - 1·2 차 추경 24조원 + 3차 추경 30~40조원
 - 올해 추정 명목GDP(약 1900조원)의 **3.1%** 내외
- 금융지원 규모 189조원: 대출과 보증, 자본확충 포함
 - 명목 GDP의 **10%**에 해당

- IMF가 집계한 Global Economy 경기부양 자원 규모 약 \$9조
 - 20.5.20, Fiscal Monitor update
 - \$4.4 (40%): 직접 예산지원
 - \$4.6 (51%): 공공부문 보증 + 준재정활동(공기업 비상업적 활동)
 - 전세계 GDP(\$87.2조, '19년 기준)의 **10.3%**에 해당

- 우리나라와 IMF 간 자원투입 집계 대상 차이로 단순 비교는 어려우나, 전체 자원 비중에서 우리나라가 전세계 평균보다 더 큼: **13.1% > 10.3%**

정부가 발표한
코로나19 금융지원 내역
(단위=조원)

	분류	지원기관	금액
1차 비상경제회의 29.2조원	소상공인 긴급 대출	소상공인진흥기금, 기업은행, 시중은행	12
	중소기업 소상공인 특례보증 지원	신보, 기보, 지역신보	5.5
	영세소상공인 긴급 소액자금 전액보증 지원	신보, 기보, 지역신보	3
	소상공인 연체채권 매입	캠코	2
	코로나 피해대응 회사채 발행 지원(P-CBO)	신보	6.7
2차 비상경제회의 70.9조원	중소·중견기업 대출 확대	산은, 기은, 수은	21.2
	신용취약 중소·중견기업 보증공급	신보, 수은	7.9
	채권시장안정펀드	산은, 민간금융회사	20
	회사채 신속인수제	산은, 신보	2.2
	회사채 차환 발행	산은	1.9
	증권사 유동성 지원	증권금융 대출, 한은 RP 매수	5
	CP 차환 지원	산은, 기은	2
	증권시장안정펀드	산은, 민간금융회사	10.7
5차 비상경제회의 79.4조원	기간산업안정기금	산은	40
	소상공인 긴급 대출 확대	소상공인진흥기금, 기업은행, 시중은행	4.4
	소상공인 2단계 프로그램	신보, 시중은행	10
	코로나 피해대응 회사채 발행 지원(P-CBO) 확대	신보	5
	저신용등급 포함 회사채, CP 매입	산은, 한은	20

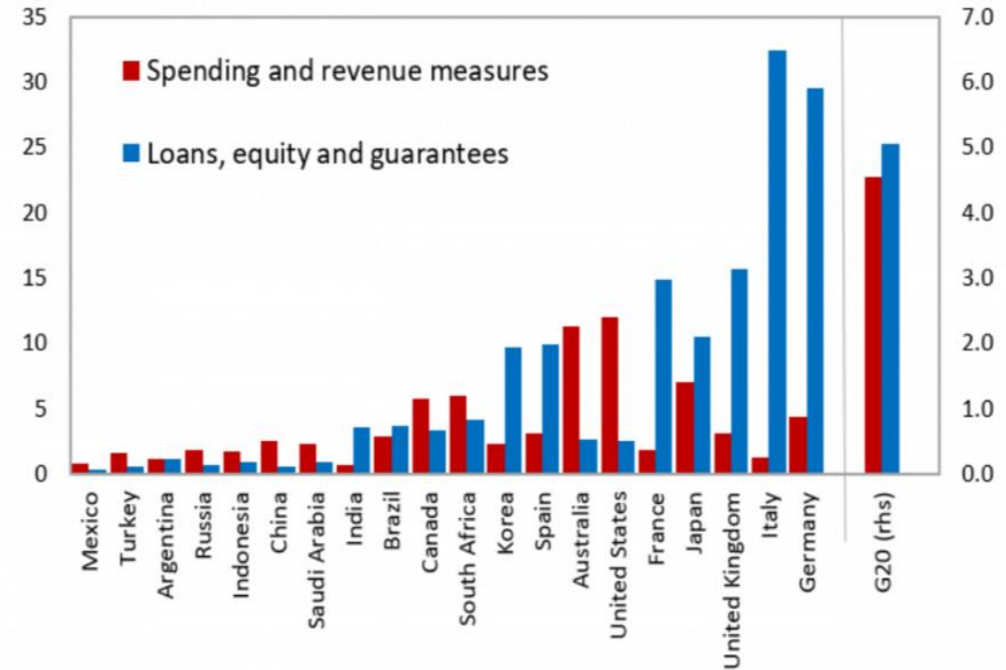


재정투입 규모 국제 비교

- IMF의 국가별 재정투입 집계 결과
 - 세입-세출 측면의 재정투입만 따로 집계
 - G20 국가: GDP의 4.5% 재정투입('20년 현재시점까지)
 - 글로벌 금융위기 시 재정투입 규모(4.3%, 3년간)보다 더 큰 수준
 - G20가 우리나라 재정투입 3.1%보다 약 1.4%p 더 큼

- 3차 추경(30조원 가정)을 포함하더라도 코로나 위기 대응 재정투입 규모는 외형적으로, 즉, 우리나라 경제규모에 비해 국제적으로 과도한 수준은 아니나, 최근 3년 간 국가채무 비율 상승 속도(10%p ↑)로 재정여력이 크게 감소
- 상대적 비교가 더 중요: 우리나라는 다른 나라와 달리 Lockdown을 하지 않아, 경제적 피해가 상대적으로 더 적다는 점 고려할 필요

(Announced fiscal measures in G20 economies, % of GDP)



Sources: National authorities; and IMF staff estimates as of May 13, 2020.

Note: G20 = Group of twenty. G20 aggregates are calculated using PPP-adjusted GDP weights. Estimates focus on government discretionary measures that supplement existing automatic stabilizers, which differ across countries in their breadth and scope.

IMF(2020.5.20), Tracking the \$9 Trillion Global Fiscal Support to Fight COVID-19

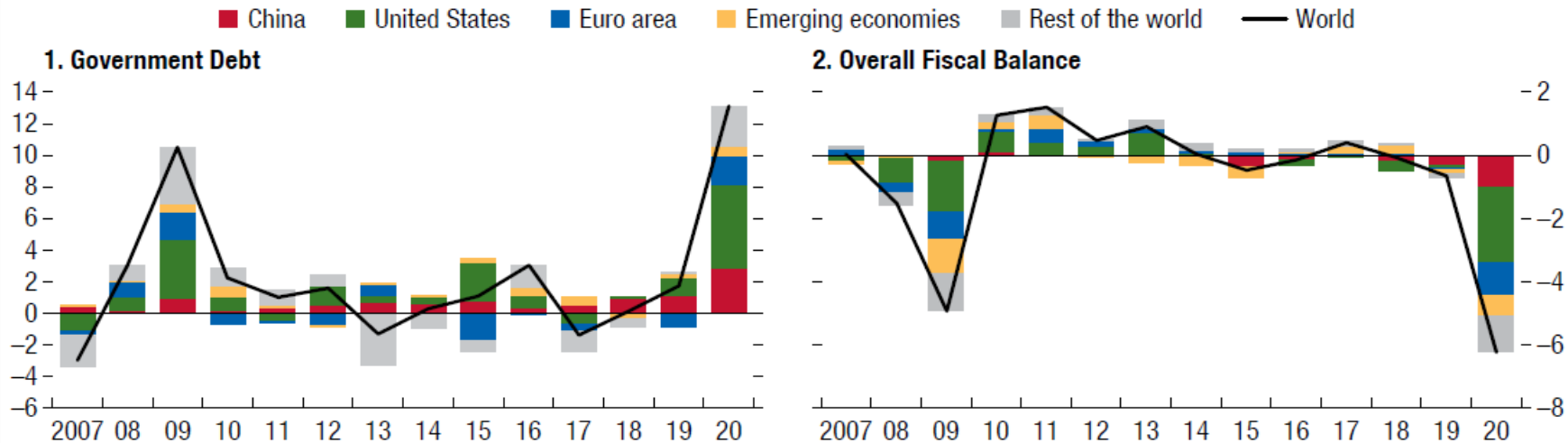
재정투입에 따른 재정압박 비교

- 위기대응 재정지원에 따른 국가채무 변화(GDP 대비 비율)
 - 전 세계 평균: 국가채무 비율 **13.1%p** 상승(83.3% →96.4%)
 - G7+EU: 채무비율 17%p ↑ (105% →122%) *OECD(37): 28%p ↑

- 재정지원에 따른 재정수지 변화
 - 전 세계 평균: 재정적자 비율 **6.2%p** 상승(3.7 →9.9%)
 - G7 + EU: 재정적자 비율 7.7%p 상승(3.0% →10.7%)

- 위기대응에 따른 우리나라 채무(**5.5%p**)와 재정적자(**3.4%p**) 확대는 다른 나라에 비해 mild한 수준에 있음
 - 단, 재정건전성에 대한 판단은 별도로 이루어질 필요가 있음
 - 최근 우리나라 재정여력이 빠르게 줄어드는 상황에서, 재정지원이 주는 재정압박(fiscal pressure)에 대해서는 별도 분석 필요

A major increase in fiscal deficits and public debt ratios is expected across the world.



원칙: 확장적 재정운용 vs 재정건전성 유지

- 재정건전성 유지는 지속가능한 재정이라는 중장기적 차원의 목표 달성을 위해 매년의 재정운용에 가해지는 일정한 현실적 제약으로 이해해야 함
 - 즉, 중장기적 목표이자 단기적 제약이라는 2가지 속성을 모두 지님
- 현재 우리가 직면한 경제위기는 성격은 다르지만, 강도와 범위는 외환위기에 버금가고 글로벌 금융위기를 이미 넘어선 수준임
 - 수요·공급 측면 복합위기: 극심한 전세계적 침체+대규모 실업+수출급감+소비침체

- 코로나 위기 극복에서 관건은 우리 경제의 Fundamental이 심각히 훼손되지 않도록 가계의 인적자원과 기업 생산기반을 온전히 보호하는 데 있음
- 이때 적극적 재정정책 운용의 핵심은 **중장기적 차원의 재정건전성 유지라는 현실적 제약 하에 재정여력을 적극적이고 효율적으로 활용하는 것에 있음**
 - 재정건전성 유지는 현재 위기국면에서 **정책의 제약요인**이지 **목표는 아님**

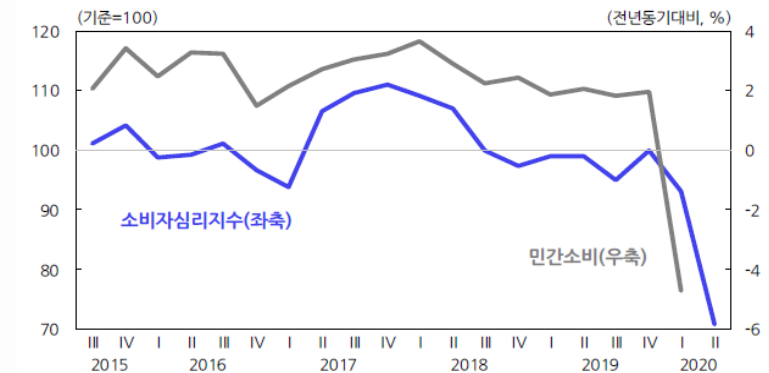
[IMF 2020~2021년 세계경제 전망]

(단위: %, %p)

구 분	2019년	2020년			2021년		
		2020.1월 발표(A)	2020.4월 발표(B)	조정폭 (B-A)	2020.1월 발표(C)	2020.4월 발표(D)	조정폭 (D-C)
세계	2.9	3.3	-3.0	-6.3	3.4	5.8	2.4
선진국	1.7	1.6	-6.1	-7.7	1.6	4.5	2.9
미국	2.3	2.0	-5.9	-7.9	1.7	4.7	3.0
유로지역	1.2	1.3	-7.5	-8.8	1.4	4.7	3.3
(독일)	0.6	1.1	-7.0	-8.1	1.4	5.2	3.8
(이탈리아)	0.3	0.5	-9.1	-9.6	0.7	4.8	4.1
일본	0.7	0.7	-5.2	-5.9	0.5	3.0	2.5
영국	1.4	1.4	-6.5	-7.9	1.5	4.0	2.5
한국	2.0	-	-1.2	-	-	3.4	-
신흥개도국	3.7	4.4	-1.0	-5.4	4.6	6.6	2.0
중국	6.1	6.0	1.2	-4.8	5.8	9.2	3.4
러시아	1.3	1.9	-5.5	-7.4	2.0	3.5	1.5
교역량	0.9	2.9	-11.0	-13.9	3.7	8.4	4.7

자료: IMF, "World Economic Outlook", April 14, 2020.

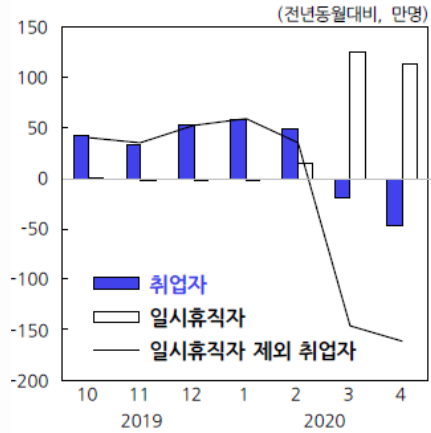
소비자심리지수와 민간소비



주: 2020년 2/4분기 소비자심리지수는 4월 수치임.
자료: 한국은행.

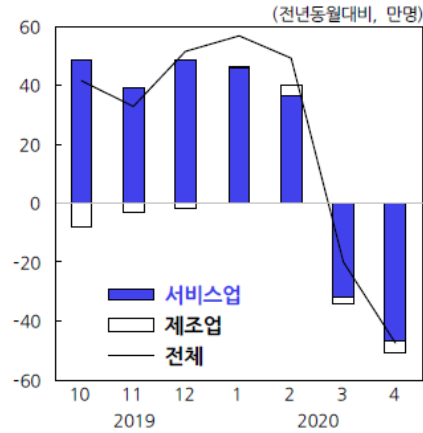
참고: 코로나 위기의 경제적 충격

취업자와 일시휴직자 수 증감

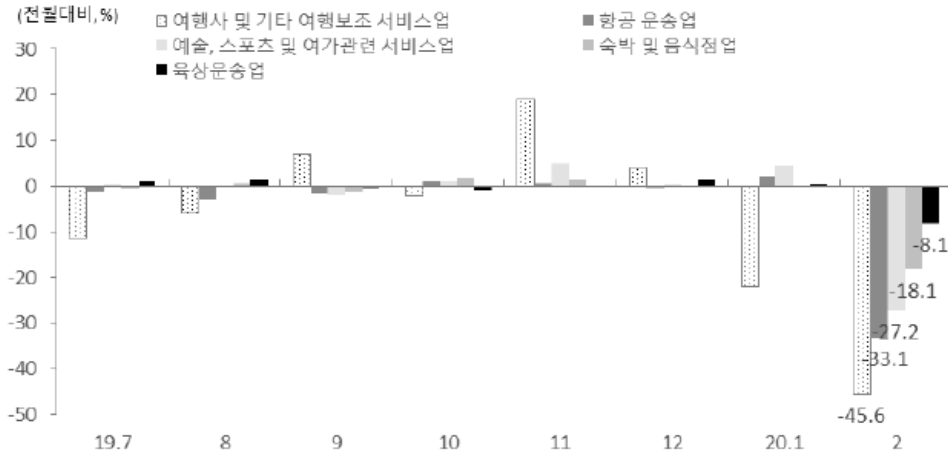


자료: 통계청

산업별 취업자 수 증감



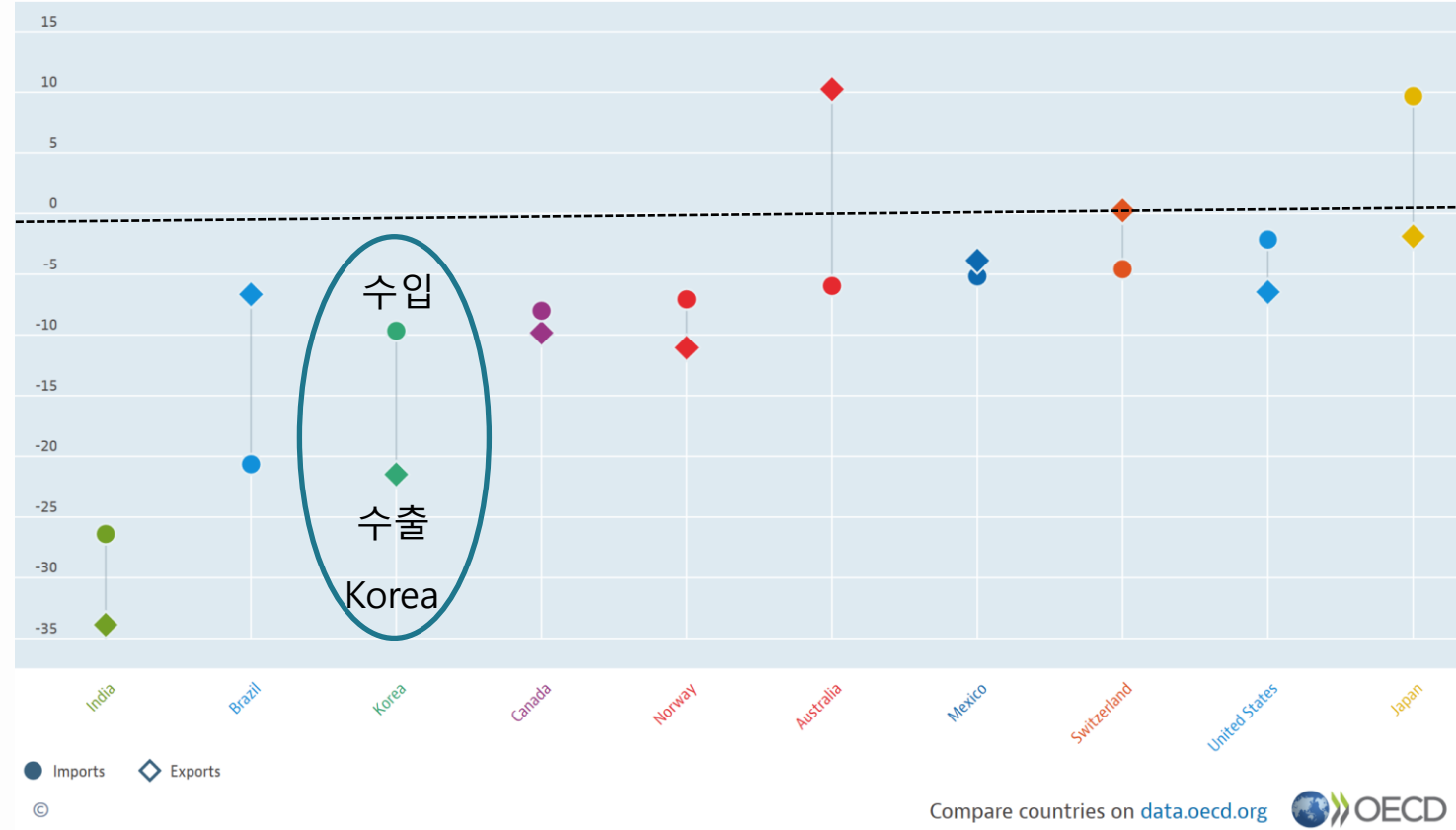
[산업별 서비스업 생산 추이]



자료: 통계청

[수출과 수입의 변화: 2020년 4월 기준]

Trade in goods Imports / Exports, Percentage change, previous period, Apr 2020 or latest available



Compare countries on data.oecd.org

2차 추경 평가

전국민 긴급재난지원금

- 코로나 위기 국면의 최우선적 과제는 사회안전망 강화를 통한 취약계층의 생계 보호와 지원임
- OECD 비교: 우리나라는 한정된 재원을 실업급여와 기초 생계지원 대상 확대에는 활용하지 않은 채, 새로운 보편적 현금지급 조치를 갑자기 시행한 극소수(3개) 국가
 - 우리나라와 일본만 소득기준 적용하지 않고 무조건적 현금 지급

- 합리적 의심
 - 우리나라와 미국: 선거국면의 특수한 정치적 고려 작용
 - 일본: 아베 정권의 미숙한 위기대응에 대한 비판 무마 차원
- Lesson: 지원 대상 범위가 수시로 무원칙 하게 바뀌는 과정에서 2달에 걸친 논란과 혼선 빚어, 정책 안정성·신뢰 약화
 - 정치적 고려 배제한 국정책임자의 정책 선택 중요: 전문가 그룹

[코로나 위기 대응 사회안전망 강화: OECD 국가] 2020.5.19 기준

자료 SUPPORTING LIVELIHOODS DURING THE COVID-19 CRISIS: CLOSING THE GAPS IN SAFETY NETS © OECD 2020

	New and existing job retention schemes ¹	Extensions to unemployment insurance	Extensions to means-tested programmes	New targeted transfers to specific groups	New universal transfers	Additional direct help with expenses, including moratoria on taxes, social contributions and housing costs
Australia	✓	✓	✓			✓
Austria	✓	✓		✓		
Belgium	✓	✓		✓		✓
Canada	✓			✓		✓
Chile		✓	✓	✓		
Colombia			✓	✓		✓
Czech Republic	✓			✓		
Denmark	✓			✓		
Estonia	✓					✓
Finland	✓	✓	✓	✓		
France	✓	✓		✓		✓
Germany	✓	✓	✓	✓		✓
Greece		✓		✓		✓
Hungary	✓			✓		✓
Iceland	✓	✓		✓		
Ireland	✓	✓	✓	✓		✓
Israel		✓		✓		✓
Italy	✓		✓	✓		✓
Japan	✓				✓	✓
Korea	✓			✓	✓	✓
Latvia	✓	✓	✓	✓		✓
Lithuania	✓			✓		
Luxembourg	✓	✓				✓
Mexico						✓
Netherlands	✓		✓			✓
New Zealand	✓			✓		✓
Norway						✓
Poland	✓			✓		
Portugal	✓	✓		✓		✓
Slovak Republic	✓	✓				✓
Slovenia	✓	✓	✓	✓		✓
Spain	✓	✓		✓		✓
Sweden	✓	✓				✓
Switzerland	✓	✓		✓		
Turkey	✓			✓		
United Kingdom	✓		✓	✓		✓
United States (federal level)	✓	✓		✓	✓	✓

3차 추경 전망 : 한국형 New Deal ?

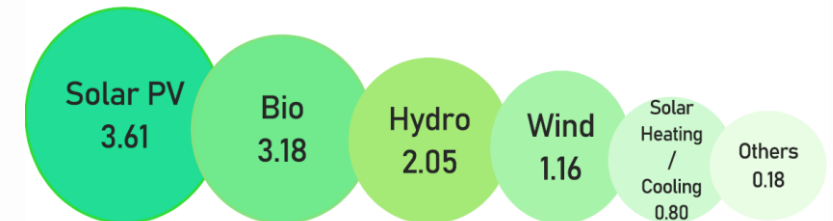
- 3차 추경은 2차 추경에서 누락된 사회안전망 강화와 고용보호를 위한 재정지원 중심으로 편성돼야 함(정책 targeting 특히 중요)
 - 서비스업 부문에서 매출 절벽으로 소득이 급감한 자영업자·소상공인과 비공식부문 실직 근로자를 대상으로 재정지원을 집중하는 것이 필요
 - 기존 일자리 지원은 위기협약을 통해 고용유지와 임금삭감에 동의한 기업과 근로자를 결합하여 지원하는 방식이 효과적임

- 한국형 New Deal: Green vs Digital ?
 - Digital New Deal은 주로 R&D로 구성되어 고용효과 크지 않음
지원대상 선정 중요한데, 신속추진으로 졸속심의와 재원낭비 초래 위험
민간투자영역에 과도 개입은 구축효과 문제와 공익적 활용 원칙 위배
 - Green New Deal은 일정한 고용효과와 공공투자 성격의 장점으로, 포스트 코로나 경제회복의 중요한 영역이 될 수 있음(OECD Green Recovery)
 - 3차 추경보다는 충분한 논의 통해 2021년 예산부터 중장기 전략사업 추진



자료: Economist (April, 23, 2020) 홍종호(2020), 그린뉴딜과 코로나 경제위기 극복

에너지전환의 일자리 효과



In 2018, 11 million are employed in the renewable energy sector worldwide (IRENA, 2019)

III. 재정정책 패러다임의 변화

1. 재정의 역할 적극화
2. 재정운용 방식 변화
3. 재정 거버넌스 변화

재정의 역할 강화: Before Corona

- 경제성장·민주화에 따라 산업발전 위한 공공재 공급에서 경제안정화·복지수요충족으로 재정의 역할 점차 강화
- 재정의 효율성 및 유지가능성 문제 이전보다 훨씬 더 중요해짐

<소극적이었던 재정의 역할 점차 강화>

정부주도 고도성장기

(1980년 이전)

“산업화 지원과 공공재 공급”

- 산업정책 지원을 위한 재정투융자
 - ✓ 국내 유치산업(infant industry) 보호를 위한 재정지원
 - ✓ 수출촉진 정책
 - ✓ 중화학 공업 육성 정책
- 경제성장에 필요한 공공재·공공서비스 공급
 - ✓ 기본적인 사회간접자본 건설
 - ✓ 교육·보건·주거와 같은 기초 서비스 제공 치중

시장경제전환기

(1980~ 1999년)

“재정축소와 외환위기 극복”

- 80년대 초 재정안정화 드라이브
 - ✓ 정부에서 민간(시장) 주도로 경제체제 변화 모색
 - ✓ 재정의 역할 상대적으로 축소
 - ✓ 재정적자 축소를 통한 물가안정과 외채감소 노력
- 1997년 외환위기 극복의 동인
 - ✓ GDP 10% 이하 국가채무비율
 - ✓ 부실채권정리와 기업구조조정 위해 공적자금 투입

경제 자유화와 개방화

(2000~2019년)

“거시경제안정화와 기초복지제공”

- 외환위기 이후 성장동력 회복 위한 재정의 역할 강조
 - ✓ ITC 인프라 건설
 - ✓ 벤처기업 지원과 국가 R&D
 - ✓ 경제활성화 정책기조 상시화
- 사회보험과 보육서비스 제공 시작
 - ✓ ITC 인프라 건설
- 재분배 기능 도입
 - ✓ EITC 도입과 확대
 - ✓ 무상교육과 기초연금 도입

After Corona: 재정의 역할 적극화·다각화

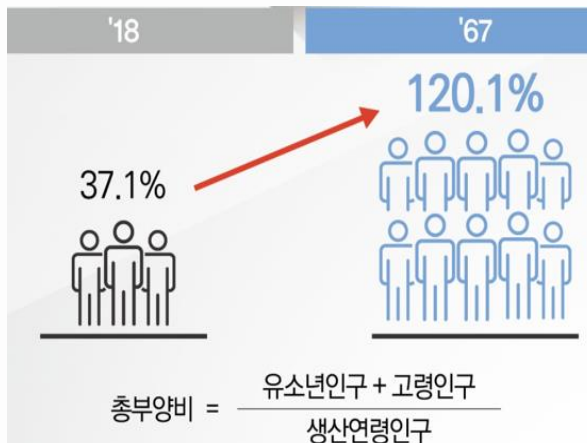
- 2020년 예산 통과될 때까지도 재정정책 방향을 둘러싼 논란 지속되었으나, 코로나 위기극복과 포스트 코로나 경제회복을 위해 '확대재정'은 상당기간 불가피한 선택
- 중장기적으로도 고령화, 저성장, 양극화 대응 차원 재정수요가 지속적으로 증가하는 상황에서, '재정의 역할 적극화'는 추세적으로 되돌리기 어려운 현상이자 시대적 요구

적극적이고 다각화된 재정의 역할 요구

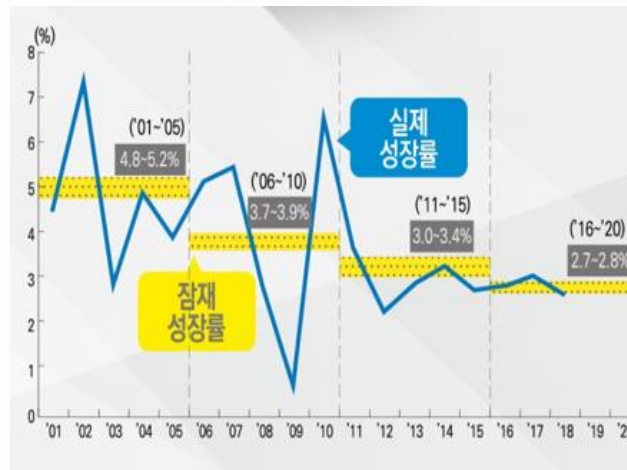
economic crisis: recovery



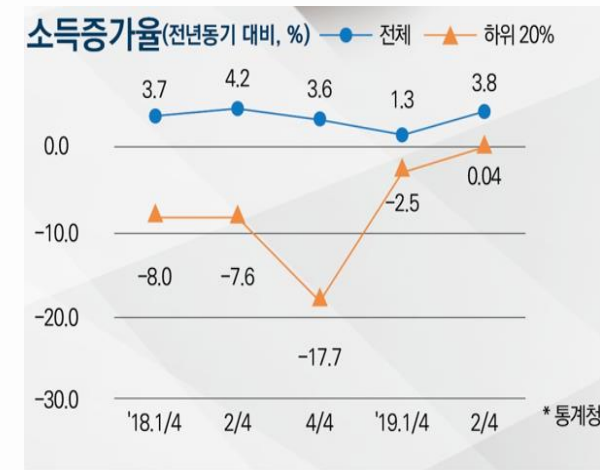
고령화: 복지수요 충족



잠재성장을 저하: 성장동력 확보



불평등 심화: 사회안전망 확충



Post-Corona 대외환경 변화 대응

코로나 경제위기 이후 대외환경 변화 대응 과정에서도 재정은 계속 핵심적인 역할 수행해야

포스트 코로나 경제환경의 불안요인

- 세계적 경기침체 지속
- 대·중소기업 파산증가와 산업통폐합
- 일부 국가 산업·업종에서 회복 실패
- 구조적 실업(특히, 청년)
- 사람과 재화의 국경 이동 제한 강화
- 주요국의 재정상황 악화
- 글로벌 공급망 파열 지속
- 신흥국·개발도상국 경제
- 근로방식변화로 사이버공격·데이터사기 발생
- Covid19나 다른 전염병의 세계적 유행

*World Economic Forum(2020): COVID19 Risks Outlook:
A preliminary mapping and Its Applications

TOP TEN

Most likely fallout for the world

WORLD
ECONOMIC
FORUM



COVID-19 Risks Outlook A Preliminary Mapping and Its Implications

코로나 경제위기와 국가의 역할: Welfare State

- 코로나 경제위기 발생으로 확대재정은 이제 정책영역의 Global Norm으로 자리잡게 될 전망
 - 재정의 적극적 역할이 점차 강조되는 우리나라에서도 코로나 위기는 Welfare State 수립을 최우선적 국가의 제로 채택하게 만드는 중요한 계기로 작용



*DAWN , 2020.5.27; <https://www.dawn.com/news/1455877>

The Welfare State

Made up of 3 Components

Financial
Services



Social
Services



Non-Cash
Benefits



*The State Undertakes to Protect
Citizens' Well-Being and Health*

*Market Business News; <https://marketbusinessnews.com/>

재정운용 방식의 근본적인 변화 요구

- 70년대 만성적 재정적자는 고도성장으로 커버; 80년대 재정안정화가 비축한 재정여력으로 외환위기 극복
- 2000년 이후 양입제출 원칙 → 채무비율 목표제 → 대규모 적자 누적 → New Fiscal Rule에 의한 재정통제 필요!!

Before Corona

정부주도 고도성장기 (1980년 이전)

- 만성적 재정수지 적자: 물가불안정·외채누적 요인
- **높은 경제성장률**로 재정 건전성 문제 일부 극복

-정권 말 **증세** 시도:

1972년 체제의 낮은 세부담
→ 부가가치세 증세 전환 시도
→ 유신체제 전복

시장경제전환기 (1980~ 1999년)

- 재정수지 흑자 노력
재정안정화로 부채 축소

- **양입제출 원칙 확립**

-건전재정에 기반한 대규모 공적자금 투입으로 외환 위기 조기 극복에 성공

경제 자유화와 개방화 (2000~2019년)

- 공적자금 국채전환·지출확대로 수지불균형

적자규모: GDP 3% 미만(2% 내외)

- **국가채무 목표 설정**
(암묵적 지출통제: 경상성장률 이내)

- 정부 초엔 세출조정 시도,
정부 말로 수지균형 이연

*글로벌 경제위기·복지지출증가로 재정건전성 악화:

(박)'증세 없는 복지' 기조 견지

→ 담배세 증세 후 정권 탄핵

(문)'서민증세 없는 복지'기조 유지

위해 국가채무 목표 설정 포기

Post-Corona

Welfare State (2020년 이후)

- 코로나 위기로 재정팽창·적자확대·만성적 수지불균형
적자규모: GDP 3% 초과(4~5%)

- **재정안정화 + 재정준칙**
증세 vs 세출구조조정(빼 깎는?)

- **국가채무 방지:**
현 정부 내 국가채무 급등속도
→ **재정건전성 기반 급속 붕괴**
(다음 5년 동안 20%p ↑)
→ 재정관리 실패는 항상 정권의 붕괴를 초래한다는 교훈을
을 역사에서 배워야 함

재정 거버넌스 변화: 조세정책

조세정책 수립 주도권 전통적으로 행정부가 행사했으나, 최근 의회로 이전되면서 조세법률주의 취지 구현 추세

조세정책 주도권: 행정부 vs 의회

조세정책 주도권: 행정부 > 의회

“전통적으로 행정부가 주도권 행사”

- 세법개정안 제안 건수는 1996년 20건에서 2016년 352건으로 크게 증가: 높은 증가율은 국회가 주도
- 지난 20년간 정부안의 가결률이 93.1%에 달하는 반면, 의원 발의안은 34.5%(대안 반영 포함)
- 세법 개정 과정에서 의회의 의견은 대부분 원안보다는 대안 형태로 정부안에 일부 반영되는 경우가 많았음

배경과 요인

- 강력한 대통령중심제
 - 당·정·청 vs 야당 대립 구도
- 의회의 정책역량 미흡
 - 조세소위의 전문성 부족
 - 의회 내 조세정책 전문기구 한계
 - 국회예산정책처 역할 제한적
- 재정의편의주의
 - 행정부 위임 경향
 - 과세요건을 시행령에 과다 규정
- 선진화법의 예산부수법안제도 남용
 - 조세소위 권한 약화, 논의 부족
 - 소위의 만장일치 협의 문화 소실

조세정책의 의회 역할 증대 추세

“MB 정부 이후 의회(여당) 역할 증대”

- 2011년 말 19대 총선 직전:
 - 부자증세 논란, 버핏세 대두
 - 소득세 최고 과표구간 신설 및 최고세율 인상, 법인세 중간과표 구간 신설
- 유사 현상이 2017년 법인세율 인상 과정에서 재현
- 조세정책이 정치적 의제화되는 경향 강하나, 조세법률주의 관점에서 헌법 취지에 부합하는 방향의 변화

재정 거버넌스 변화: 본예산 편성(靑 vs 政)

- 예산편성에서도 전담부처(기재부)에 대체로 위임하던 기존 전통에서 벗어나 국정책임자가 지출증가율 직접 조정
 - 책임정치 구현? 차제에 미국방식(OMB 모델: White House 내에 위치, 수시로 지시) 도입 검토; *노무현대통령 기획예산처

17년

- 5월 취임 직후 '18년 예산편성 착수
- 인수위 없어 국정과제 조율에 상당 시간 소요되는 가운데 준비된 예산: 재정전략회의 없었음
- 정부 초기 기재부와 긴장관계 속 지출 증가율(7%+ α) 결정**

18년

- 문정부 첫번째 본격 예산**
 - 재정전략회의 통해 혁신적 표용국가 천명
 - 기재부 협조(적자 한도 3%) 하에 높은 지출증가율 9.7%**
- 대선 공약실행 예산 다수 편성
 - 청년실업 문제: 고용예산 적극 편성, 일자리 예산 23.5조원
 - 아동수당 확대와 기초연금 확대
 - 최저임금 문제 대응 위해 EITC 연이어 대규모 편성
 - 혁신성장 사상 최고 R&D 20조원
- 금융위기 10.6% 지출증가율(2009년) 이래 10년 만 최고
 - 일자리, 경제 활력 등에 집중한 2019년 예산안

2019년

- 3월: 예산당국 당초 입장: 500조+ α (2020년도 예산안 편성 지침)
 - 증액이나 신규소요는 재량지출 10% 구조조정하여 충당
- 4월 추경안과 함께 국회 제출한 '국가재정운용계획의 재정총량 효과 및 관리방안' 따르면 '20년 총지출(504조6천억원)은 총수입(504조1천억원)보다 5천억원 많은 것에 불과
- 5.16 재정전략회의 "부채비율 왜 꼭 40% 초반 관리? 합리적 근거?"**
- 과감한 재정 역할:** 국가재정은 건전; 재정 통한 '삶의 질 개선' 지시
- 5월 이후: 여당 공격적 확장재정 10%대 증액 추진(520조원)
- 전략회의 이후: 기재부 부총리 입장변화
 - "초과 세수가 없어지면 내년 40% 넘어서는 것은 불가피"
 - 입장 변화: 체념? 확고한 신념 부재? 판단의 변화?
- 정책 최고책임자 의지로 10조원 재정 증액, **정책 장악력** 입증
- 8월 확정예산: 513조 (-> 517조) **9.3% 증가율**(->10%)
- 경기 불확실성으로 추경편성 시 증가율 10% 초과 가능성 높음 지적

재정 거버넌스 변화: 코로나 추경편성(黨 vs 政)

- 총선 전후 2차 추경편성을 사실상 여당이 주도: 헌법에 보장된 행정부의 예산편성권을 침해하는 문제 제기
- 예산심의를 맡고 있는 의회 다수당이 편성과정에서부터 직접 개입하는 것은 예산분권의 헌법 취지에 위배
- 의회 장악한 거대여당이 향후에도 당정청 협의 통해 예산편성 직접 개입 가능성 높음: 재정의 정치편향 초래

2차 코로나 추경 편성 과정

- 1차 추경(11.7조원) 국회 통과('20.3.18)되기 전부터 2차 추경편성 불가피론 형성
 - 기재부 당초 안: 경기침체 심화 대·중소기업 유동성 지원, **하위20~30% 취약계층** 지원확대
- **전국민 100% 재난기본소득** 지급 : 2.29~3.29
 - 이재웅 대표 청와대 청원(2.29) 촉발, 다수 지자체장 경쟁적 제안(김경수 3.8, 이재명 3.12)
- 靑: 재원문제로 재난지원금에 대해 부정적 의견(후에 점차 유보적으로 입장 변화)
- 일부 지자체의 독자 진행과 호응여론 확산: 여당 소득 하위 70% vs **기재부 하위50%**
- 3.30 3차 비상경제회의(사실상 청 주도) 2차 추경에 **소득 하위 70%** 재난지원금 결정
- 4.15 총선 국면 거치며, 여야 모두 **전국민 100%** 긴급재난지원금 지급 선회
- 4.16일 정부 **하위 70%** 추경예산안 국회 제출
- 총선 압승 후 여당 대국민 공약 실현 논리로 기재부 반대 의견 압박
- 4.23일 여당의 기부금 회수론과 전·현직 총리의 설득형 압박에 **기재부 수용**으로 종결

코로나 추경의 정치적 상징성

- 조세는 의회, 예산은 행정부가 맡는다는 헌법 상 재정분권 원칙에 변화 의미
- 당·청의 정치적 고려에 따라 정부 재정정책이 크게 영향 받는 단계로 이행되고 있음을 보여주는 사례
- 정치적 편향에 따른 재정팽창의 후과를 누가 책임질 것인가의 문제를 남김
- 3차 추경 규모·방향(Green New Deal)에도 여당 직접개입

IV. 포스트 코로나 재정정책 방향과 과제

1. 재정의 효율성 제고
2. 재정의 유지가능성
3. 재정의 정치적 중립성

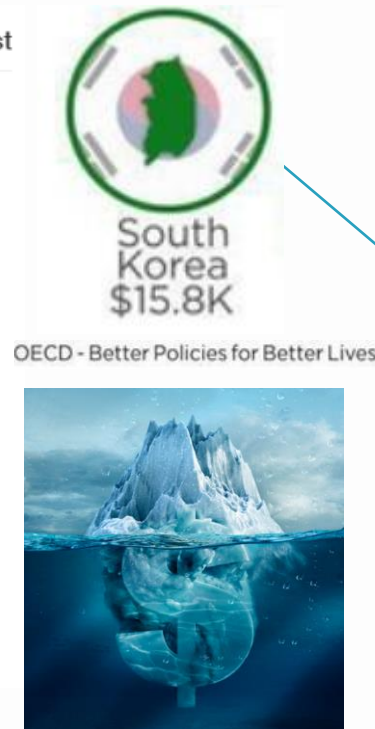
정책 패러다임의 변화가 요구하는 2가지 전제

- 코로나 경제위기 발생으로 국민의 Welfare State에 대한 기대와 지향은 가속화될 수 밖에 없음
 - 재정의 적극적 역할 강조와 확대 재정정책의 활용은 이제 Global Norm으로 자리잡는 추세
 - 고령화·저성장·불평등의 사회경제적 환경변화 대응 차원에서도 재정정책의 적극 활용은 불가역적 현상
- 이러한 정책 패러다임의 변화는 정책운용에서 **재정의 효율성과 유지가능성**이라는 2가지 전제의 충족을 요구

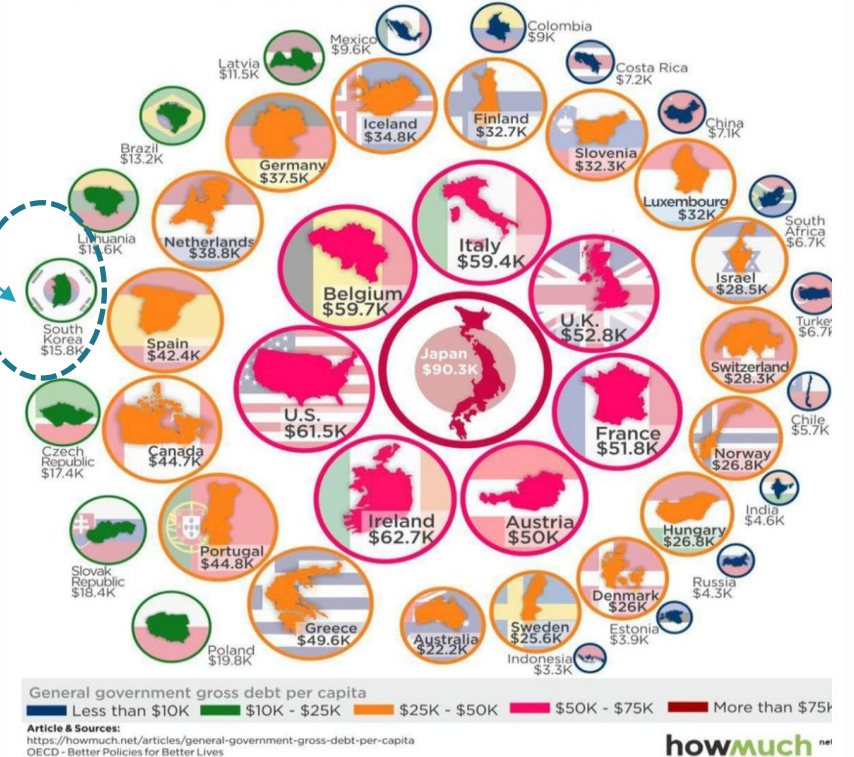
<Efficiency of Government Spending>

Rank/136	Country / Economy	Score	Trend	Distance from best
1	United Arab Emirates	6.2	↗	
47	Australia	3.6	↗	
48	Ethiopia	3.6	↘	
49	Ireland	3.6	↘	
50	Seychelles	3.6	↗	
51	Thailand	3.6	↘	
52	Morocco	3.6	↗	
53	Korea, Rep.	3.5	↗	
54	Mauritius	3.5	↗	
55	Estonia	3.5	↘	
56	Jordan	3.4	↘	
57	Russian Federation	3.4	↗	
58	Pakistan	3.4	↗	

World Economic Forum GCI 2018: points 1~7



General Government Gross Debt per Capita

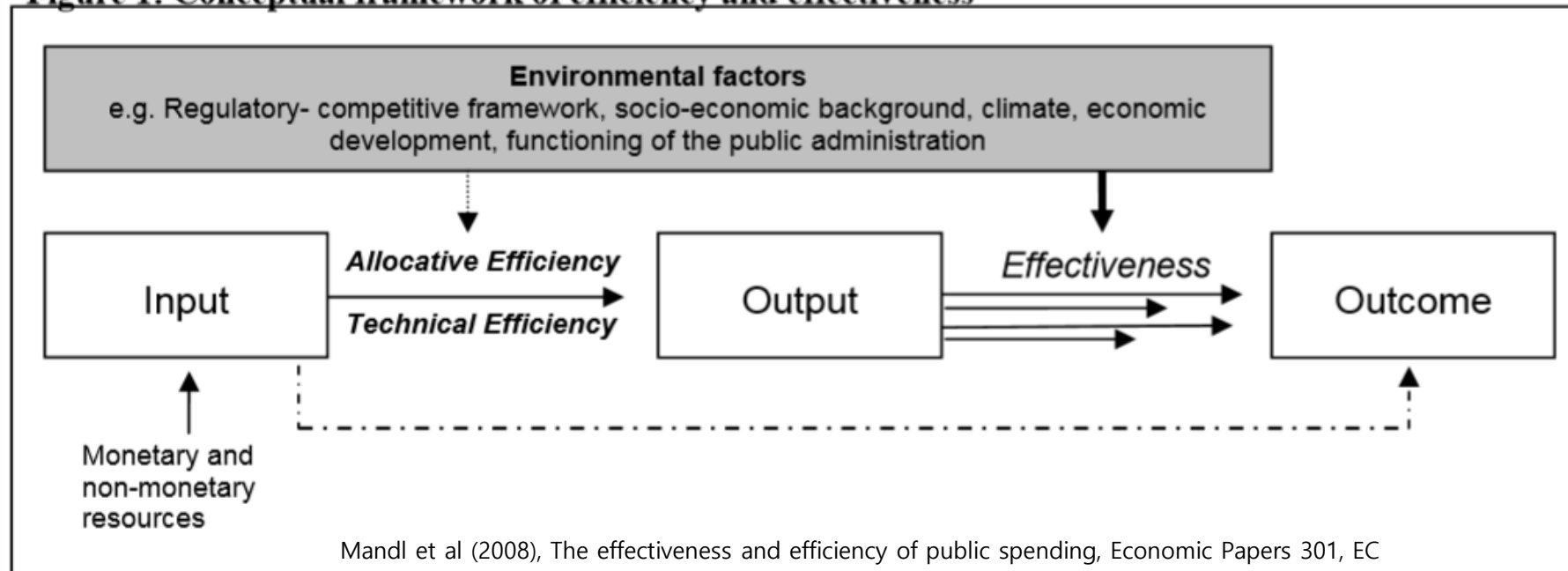


재정지출 효율성의 중요성

- 재정으로부터의 실질적인 사회적 편익을 증대하기 위해서는 재정투입의 외형을 양적으로 확대하는 것만큼 재정의 효율성을 극대화하는 질적 측면의 노력이 중요함
- 경제안정화정책을 위한 재정투입에서 거시경제효과 극대화 위해서는 재정지출의 효율성 제고가 관건 (재정승수 크기를 높이는 방향으로 정책을 설계해야 함)

거시경제적 효과 = 재정승수(지출효율성 등) × 재정투입

Figure 1: Conceptual framework of efficiency and effectiveness



불확실한 재정 승수 효과

Q: 재정의 양적확대가 총수요 진작에 기여하고, 기대대로 경제를 활성화시킬 수 있을까?

재정지출의 거시경제적 효과:

- 오래된 논쟁, 확실한 결론 안나(IMF 2012; CBO: 0.1~2.5)
- 극심한 경기침체기 잘 조율된 재정책대 필요성 수용
- 통화정책과의 조화 매우 중요
- 재정의 적기 투입 매우 중요(정치적 과정이 문제)
- 유동성 제약 하의 경제주체를 targeting한 이전지출 증대 위주의 정책(실업급여 대상과 수준 확대 등)
- 대체로 최근 들어, 승수효과가 약해지고 있음

승수효과에 영향을 미치는 요인

- 가계부채, 수입비중
- 낮은 생산성, 비효율적 부문의 경직적 지출 비중
- 지출구조, 시점(timing)과 과정, 정부신뢰



재정지출 효율성 제고가 매우 중요한 이유!

재정승수: 최근 국내연구 결과

- 김소영·김용건(2020): 장기재정승수 0.6~0.7
- 류덕현(2019): 소비기준 최대 0.44, GDP기준 0.18 정도
- 이강구·허준영(2017): 승수 0.15
- 김태봉·허석(2017): 2000년 대 이후 재정지출승수 지속적 하락: 통계적 유의성 낮고 시차문제
- 조세연구원(2017): 지출승수 0.513
- 한국경제연구원(2019): 지출승수 0.58

재정승수: 해외 연구 결과 중에

- Leeper et al(2017): 통화정책 병행시에만 경기부양효과 나타남
- Gemmell et al.(2012): 승수는 오히려 음수(-)
 - 실제 OECD 국가들 과거 재정안정화로 성장률 호전(재정건전성 확보 중요성)

사례: 코로나 위기 국면 재정 효율성

- 재정지원 조준정책(targeted fiscal measures)

- 경제 내 취약계층을 정밀하게 조준하여 설계된 선택적 지원 정책은 코로나 위기국면에서 재정 효율성 제고의 필수 요건

*IMF Fiscal Monitor(2020), Policies to support people during the COVID-19 Pandemic

- 거래·행정비용을 이유로 또는 정치적 고려에 의해 재정지원을 결정하는 것은 정책 비효율의 대표적 사례에 해당
- 전문적인 재정·복지정책 전문가가 실제 자료에 근거하여 최적화된 지원정책을 설계하도록 돕는 것이 최선

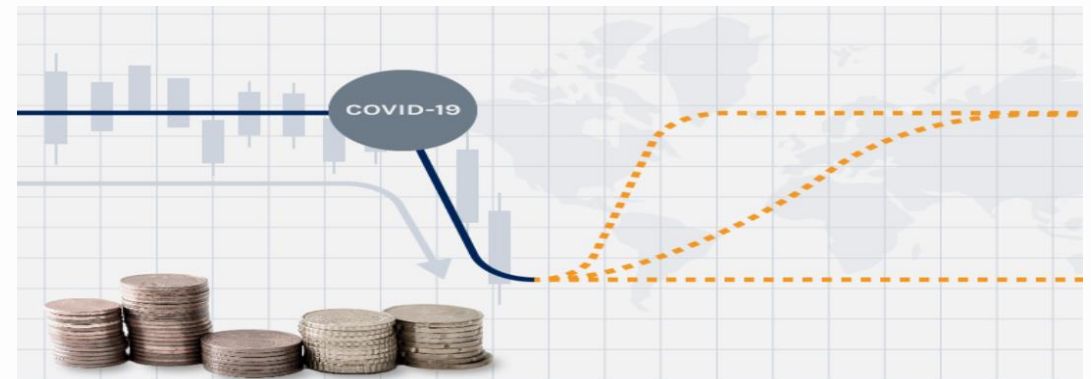


- Gradual Delivery

- “the optimal fiscal policy response for countries with fiscal space is large stimulus but delivered gradually”

(Abadie, 2020.4; What Is the Optimal Fiscal Policy Response to the COVID-19 Recession?)

- COVID19가 부정적인 경제적 충격의 크기는 역사적 희귀사례에 해당
- 재정여력이 허용하는 한 대규모 재정투입 활용하되, 재정자원을 일거에 소진하기보다는 여러 번에 걸쳐 점진적 방식으로 투입
- 대공황처럼 100년에 한 번 일어날 수 있는 사건이 주는 경제적 충격은 오랜 시간을 두고 영향을 미칠 가능성 높다는 점에 대비해야 함



Decision Boundaries, 2020.4.14; <https://decisionboundaries.com>

More Works

- 그동안 거시재정 측면의 이슈 위주로 논의: 재정의 양적확대, 통화정책과 조화, 적정 국가채무비율 등
 - 확장적 재정정책 필요한 시점이나, 재정지출의 효율성 없이는 효과 얻기 힘들
- 재정정책의 미시적 측면에 더 집중할 필요
 - R&D 본연 기능(새롭고 위험한 투자), 생산성 위주 관리
 - 중소기업 R&D 인프라 확충, 사업화 실효성 제고,
 - SOC 우선 순위, 경제성 기반한 선별적 관리
 - 교육·훈련 및 취업 지원 중심 일자리 정책

- 정부역할의 우선순위: 재분배·복지(포용) > 환경 > 교육·문화 > (산업)혁신 >
 - *산업화 이후 시기에 정부 주도에 의한 혁신의 성공 사례 존재하나?

- 혁신적이지 못한 공공부문은 혁신을 창출하기 어려움
 - 경직적 행정, 부처 간 이해 대립: 재정투명화, 재정정보의 완전 공개
 - 민간전문인력의 정책참여: 공무원과 민간인 간 구분 더 이상 필요한가?

- 개별 재정투자 사업을 미시적 측면에서 구체적 성과를 평가하고 개선시킬 방법 개발
 - 예비타당성 평가, 재정사업평가, 심층평가, 국고보조금 평가, 국정사업 평가
 - 효과의 검증과 평가결과의 환류가 성과제고로 연결되지 못하면 무의미

정보화(90년대) 대 디지털화

	정보화	디지털화
핵심요소	정보인프라	데이터
정책수단	재정지원 인프라 구축	제도 개선
성과·평가	가시적 단기간	복합적 장기간
거버넌스	정부 주도 대기업 참여	시민참여 중요

*서중해(2019)

IV. 포스트 코로나 재정정책 방향과 과제

1. 재정의 효율성 제고
2. 재정의 유지가능성: 재정안정화 & 재정준칙
3. 재정의 정치적 중립성

포스트 코로나 재정전망('21년)

- 내년 예산 포함 향후 재정전망은 포스트 코로나 경제회복 속도에 크게 의존할 수밖에 없음
- 그러나 5월 25일 재정전략회의에서 전시재정에 준하는 총동원령이 내려진 가운데, 내년 예산편성은 올해와 유사한 수준의 확장적 기조가 유지될 전망
- 이에 따라, 낙관적 입장을 유지하더라도,
 - 내년도 GDP 대비 관리재정수지 적자 비율은 **5.3%**
 - 국가채무비율은 **48.6%**에 이를 것으로 전망됨

총지출 555조원: 보수적 입장의 증가율 약 8%

- 기재부는 강력한 지출구조조정 통해 대체재원을 위기대응 재정투자에 활용한다는 원론적 입장을 천명하고 있음
- 정부가 기대 이상의 지출구조조정 성과를 낸다 하더라도, 재정총량 측면에서 확장기조 유지를 위해서는, 총지출 증가율을 올해 본예산 증가율 9.3%를 크게 밑도는 수준으로 설정하기는 어려움

총수입 490조원: 낙관적 전망의 증가율 약 4%

- '20년 국세수입 1분기 실적이 70.6조원으로 '19년 동분기(78조원) 대비 9.5%나 감소한 상태에서, 내년 세입여건 또한 하방 위험 크게 확대
- KDI 전망대로, '21년 실질성장율(3.9%)이 빠르게 회복되고, 총수입이 종전 중기재정운용계획의 연평균 증가율(3.9%)을 유지한다는 낙관적 시나리오를 상정해도, '21년 총수입은 지난해 예상(505조원)을 15조원 이상 밑돌 가능성 높음

포스트 코로나 재정전망 ('21년)

<낙관적 전망>

'21년 통합재정수지: -65조원 (-3.3%)
관리재정수지: -105조원 (-5.3%)

- 총지출과 총수입에 대해 각각 보수적이고 낙관적인 앞서의 전망 근거해도, GDP 대비 관리재정수지 적자 비율은 5.3%에 이르게 됨
- '21년 명목 GDP: 약 1975조원 (KDI 전망 참고하여, 경상성장률 4.0% 가정)

'21년 국가채무 966조원(48.6%)

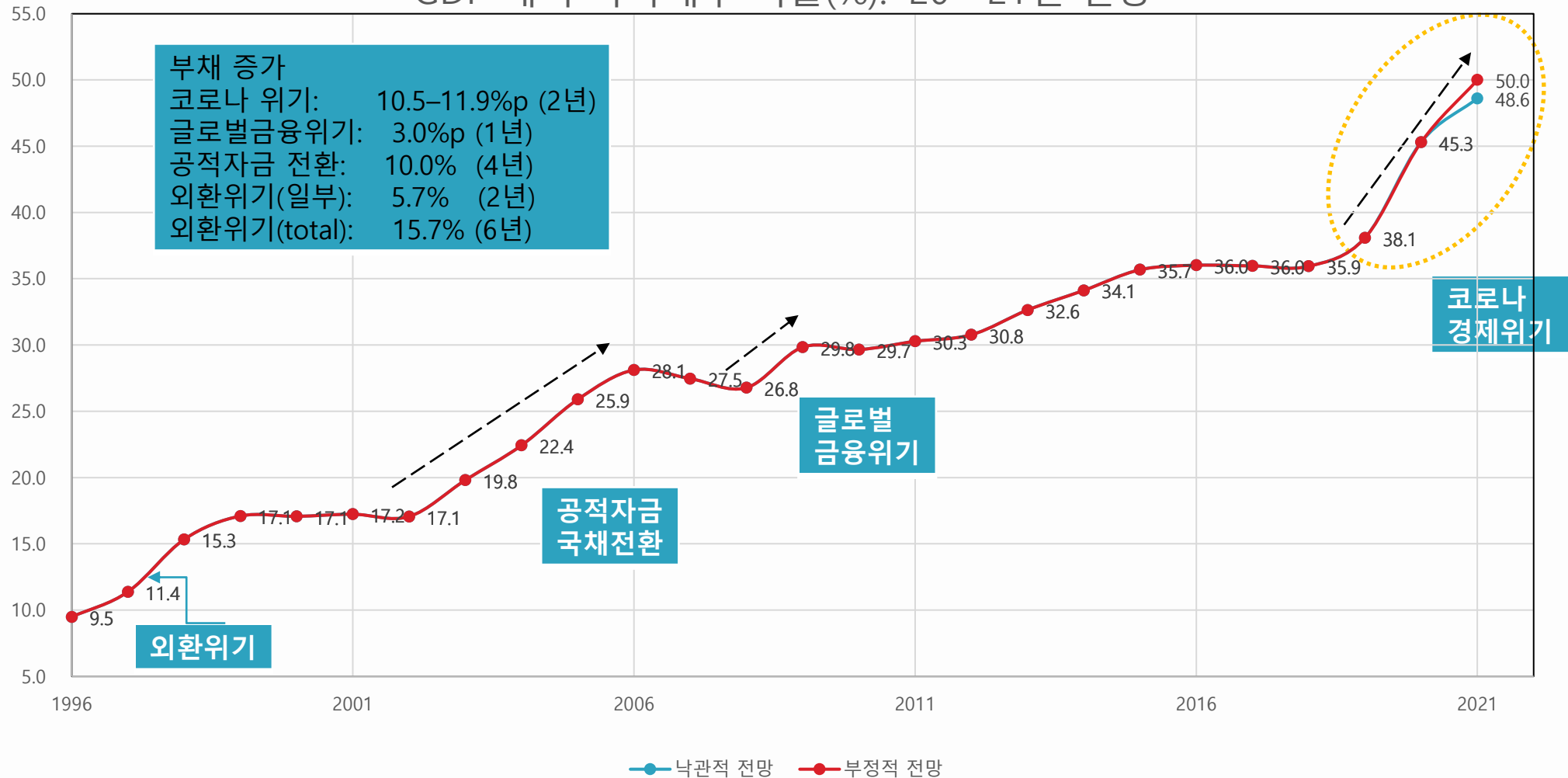
- 관리재정수지 적자 전액을 국채 발행을 통해 보전한다고 가정하면, 국가채무는 '20년 861조원에서 '21년 966조원으로 증가
- 여유기금 등을 활용하여 적자보전 국채발행을 최소한으로 유지하더라도 GDP 대비 국가채무 비율은 48%를 상회할 가능성 높음

재정 리스크 요인: 부정적 전망

- 세출구조조정에도 '21년 예산에서 지출 총량이 9% 이상으로 늘어나거나,
- 포스트 코로나 경기침체에서 회복이 지연되어, 세입 증가율이 3%이하로 감소하거나
- 경상성장률이 4% 이하로 하락하면
- 내년 관리재정수지 적자는 120조원(6%)을 상회, GDP 대비 국가채무 비율도 50%에 이를 가능성 높음

2020-2021년 국가채무 전망: GDP 대비 비율

GDP 대비 국가채무 비율(%): '20 -'21년 전망



포스트 코로나 중장기 재정전망: 단순합산 방식

- 코로나 위기 극복과정에서 늘어나는 국가채무 비율 10%p를 NABO의 중장기 재정전망에 반영하면,
 - 단순계산법에 따르더라도 지금부터 8년 후인 2028년에 부채비율이 67%로 증가하고
 - 2050년에는 거의 100%에 이르게 됨

1. 국회 예산정책처 중기전망(2019)

증세가 없을 때를 가정할 때, 고령화의 영향 등으로

GDP 대비 국가채무 비율

2019년 38.1% → 2028년 **56.7%** 급등

2. 장기전망(2018)에서는

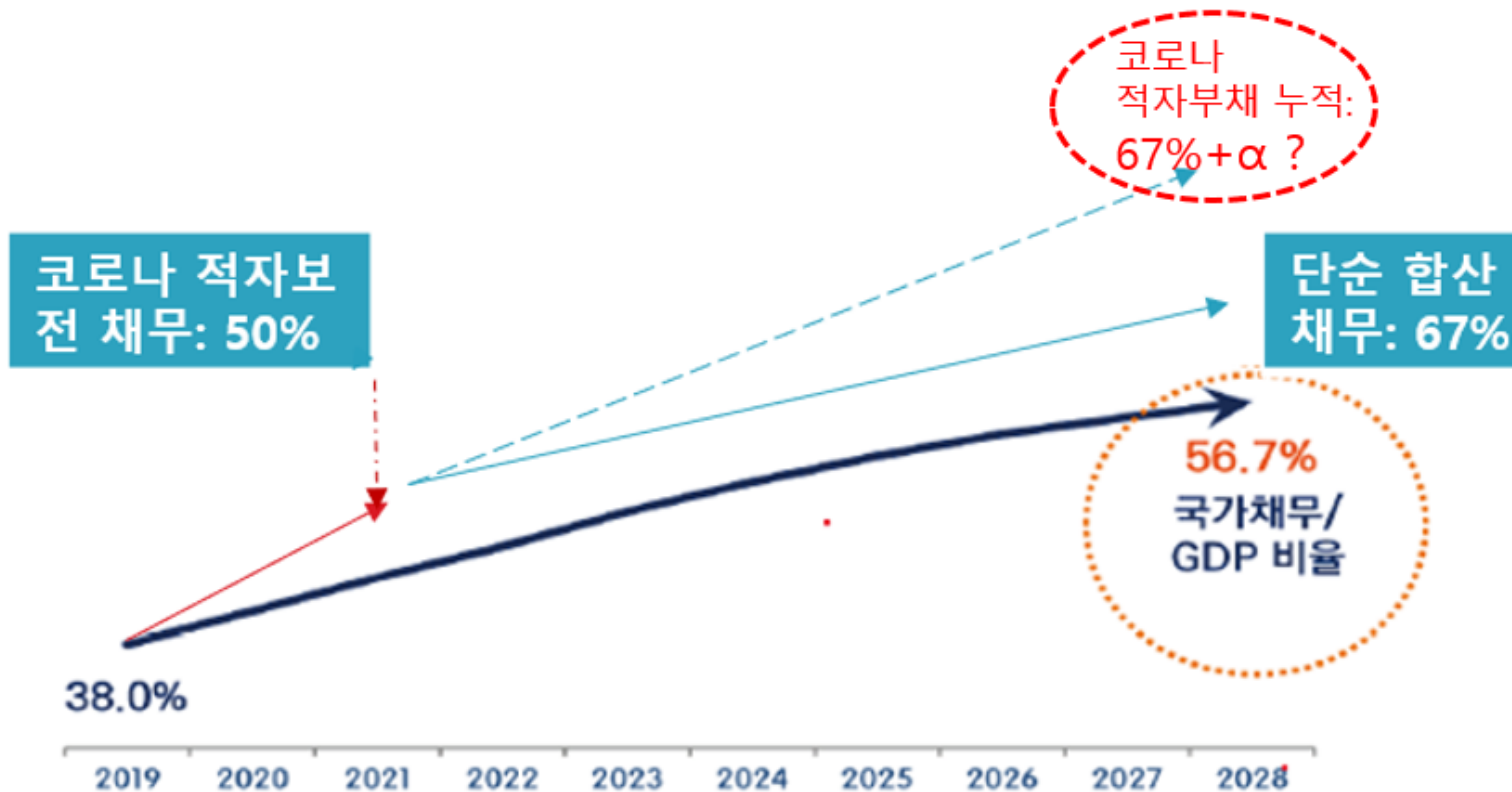
2050년 국가채무 비율이 **85.6%**로 지속증가

*올해 부채비율 이미 45% 도달한다는 점 고려하면,
부채비율은 훨씬 더 빠르게 증가 예상

포스트 코로나 중장기 재정전망: 재정 리스크

- 단순합산 방식의 국가채무 중장기 전망은 코로나 위기 국면에서 크게 늘어난 총지출 규모가 위기 이후에 다시 이전 경로로 복귀한다는 가정이 전제된 것임

<NABO '20-'28 중기재정전망(2019) + 코로나 부채 증가>



따라서 코로나 위기직후에

재정안정화(fiscal consolidation)를 통해

코로나 위기 대응과정에서 확대된

재정적자(5-6%)를 줄이지 못하면,

우리나라 국가채무는 지속가능하지 않은 수준까지 계속 늘어나,

대외신인도에 심각한 문제를 초래함

재정안정화 규모: 증세 or 세출삭감

- 어느 정도 규모의 재정안정화가 적정한가는 아래의 부채 동학(Debt Dynamics) 장기수렴조건에 따라, 우리나라 거시경제의 장기 균형성장률과 목표(또는 적정) 국가채무 비율 수준이 무엇인가에 의해 결정

$$\text{재정적자 비율 상한} \leq \text{채무비율 상한} * \text{균형경상성장률} / (1 + \text{균형경상성장률})$$

- 우리나라 거시경제의 장기균형 경상성장률이 3.5%(잠재성장률 2.5%+GDP 디플레이터 1.0%) 수준임을 가정할 때, 국가채무 비율을 60% 이내로 유지하고자 한다면, GDP대비 재정적자 비율의 상한은 2%로 계산되어, 코로나 위기 직후의 적자비율(5%)과의 차이인 **GDP의 3%**가 필요한 재정안정화 규모임
- 이는 **세출삭감이나 증세**를 통해 **60조원**의 재원을 확보해야 함을 의미함

<부채 장기 수렴 조건>

재정적자 비율

$$\leq 0.6 * 0.035 / (1 + 0.035)$$

$$= 0.02$$

$$\begin{aligned}\lim_{T \rightarrow \infty} D_T &= \lim_{T \rightarrow \infty} \frac{D_0}{(1+g)^T} - \frac{B}{(1+g)^{T-1}g} + \frac{B}{g}(1+g) \\ &= 0 - 0 + \frac{B}{g}(1+g) \\ &= \frac{B}{g}(1+g)\end{aligned}$$

여기에서,

D_T : T기의 국가채무비율

g : 향후 명목 GDP 성장률

B : 향후 재정수지적자 비율

D_0 : 현재의 국가채무비율

Y_0 : 현재의 명목 GDP

T기의 국가채무비율

$$\begin{aligned}D_T &= \frac{D_0 Y_0 + B Y_0 (1+g) \left[\frac{(1+g)^T - 1}{(1+g) - 1} \right]}{Y_0 (1+g)^T} \\ &= \frac{D_0 Y_0 g + B Y_0 (1+g) [(1+g)^T - 1]}{Y_0 (1+g)^T g} \\ &= \frac{D_0 g - B(1+g)}{(1+g)^T g} + \frac{B}{g}(1+g)\end{aligned}$$

관리재정수지 적자 허용 규모

- 아래 표는 장기균형 경상성장율과 적정(목표) 채무수준 상한이 주어질 때, 재정적자 규모의 상한을 보여줌
- 현실적 여건(경상성장률 3-3.5% & 목표 채무상한 60-70%)을 고려했을 때 **재정적자 규모(GDP 대비 비율)는 1.7 – 2.4% 이내에서 관리되어야 함**을 알 수 있음

<재정적자 상한: GDP 대비 비율(%)>

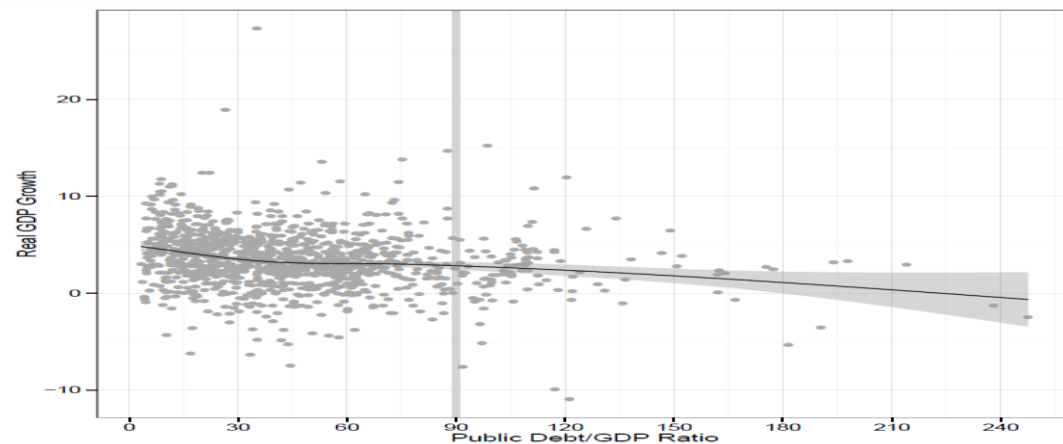
적정국가채무수준(%)	경상성장율 (%)			적정국가채무수준(%)				
	1.5%	2.0%	2.5%	3.0%	3.5%	4.0%	4.5%	5.0%
30	0.4	0.6	0.7	0.9	1.0	1.2	1.3	1.4
35	0.5	0.7	0.9	1.0	1.2	1.3	1.5	1.7
40	0.6	0.8	1.0	1.2	1.4	1.5	1.7	1.9
45	0.7	0.9	1.1	1.3	1.5	1.7	1.9	2.1
50	0.7	1.0	1.2	1.5	1.7	1.9	2.2	2.4
55	0.8	1.1	1.3	1.6	1.9	2.1	2.4	2.6
60	0.9	1.2	1.5	1.7	2.0	2.3	2.6	2.9
65	1.0	1.3	1.6	1.9	2.2	2.5	2.8	3.1
70	1.0	1.4	1.7	2.0	2.4	2.7	3.0	3.3
75	1.1	1.5	1.8	2.2	2.5	2.9	3.2	3.6
80	1.2	1.6	2.0	2.3	2.7	3.1	3.4	3.8
85	1.3	1.7	2.1	2.5	2.9	3.3	3.7	4.0
90	1.3	1.8	2.2	2.6	3.0	3.5	3.9	4.3
95	1.4	1.9	2.3	2.8	3.2	3.7	4.1	4.5
100	1.5	2.0	2.4	2.9	3.4	3.8	4.3	4.8
105	1.6	2.1	2.6	3.1	3.6	4.0	4.5	5.0
110	1.6	2.2	2.7	3.2	3.7	4.2	4.7	5.2

적정 국가채무 수준: 경제성장률과의 관계?

국가채무 -> 경제성장률에 부정적 영향

- 국가채무와 경제성장 관계는 모형 및 기간에 따라 다양
- 많은 연구가 국가채무비율과 장기성장률 간 음(-)의 관계:
30~90% 국가채무 비율에서 급속한 성장둔화 가능성
- 빠른 경제성장이 국가부채비율을 낮출 수 있어, 이를 고려할 경우, 높은 국가부채 비율이 저성장을 가져온다는 결과가 유의하지 않을 수 있음
 - 부채와 성장률의 내생성을 고려, 음(-)의 관계 없을 수도

<실질성장률과 국가부채비율과의 관계: 1946~2009>



* Herndon, Ash, and Pollin(2013)

	Ratio of Public Debt to GDP)			
	Below 30 percent	30 to 60 percent	60 to 90 percent	90 percent and above
Average real GDP growth	4.1	2.8	2.8	-0.1

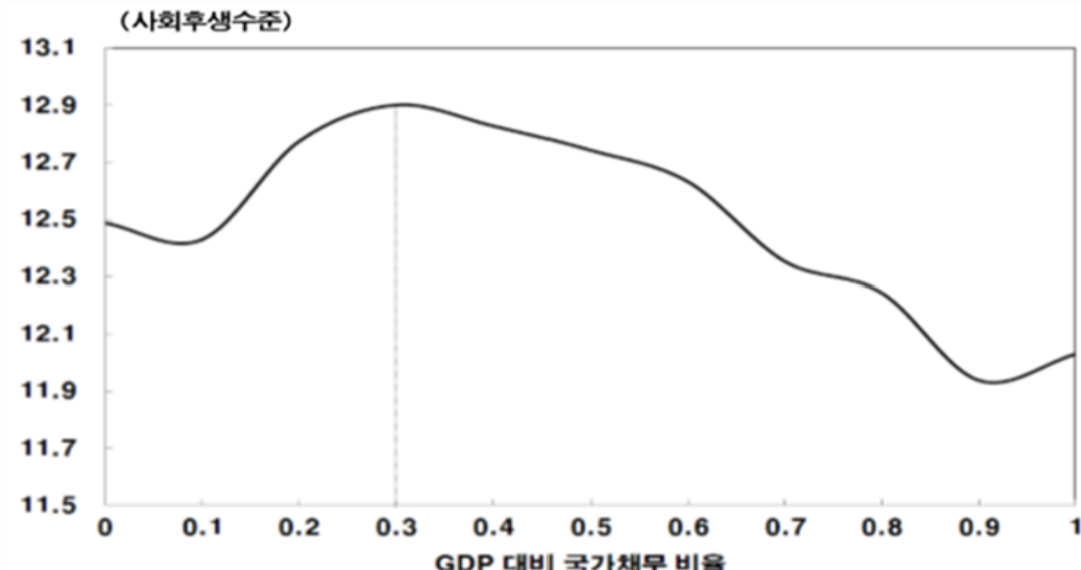
주: Reinhart and Rogoff(2010).

우리나라 적정 국가채무 수준?

우리나라의 적정 국가채무?

- 최적 국가채무 수준에 관한 실증분석 연구들
- 대체로 우리나라 GDP 대비 적정 국가채무 비율 **20%~60%**
- 분석방법에 따라 추정치의 편차가 크고
분석에 이용된 가정에 크게 의존한다는 한계
- 회귀분석 방법: 조성원(2009)에서는 최적국가채무 수준이 35.2%, 원종욱(2012)은 54.4%, 조성원(2013)에서는 21.3%
으로 각각 추정
- 거시경제모형 분석: 문외솔 외(2010)에서는 최적 국가채무
수준이 62%, 임진(2011)에서는 30%(적자성 채무 기준)로
나타났음

<국가채무 수준에 따른 사회후생 변화: 임진(2011)>



- (+) 불완전한 금융시장 유동성 제약 완화
- (-) 이자율 상승 투자구축 자본축적 저해

현실의 채무상한선 설정?

- 대규모 증세 없이는 재정적자 규모 줄이기 어려워, 채무비율 빠르게 상승
→ 많은 국가들이 준칙에 의해 채무 증가속도를 통제하는 이유

채무준칙 도입 법제화 시도: 관련 발의 법안 20대 국회 계류 중 폐기

- 채무상한선 설정에 대한 객관적 근거가 없음
- 채무상한선이 대부분의 EU 국가들(60%)보다 낮은 40~45%로 국제사례에 기초한 수치 아님
- 재정준칙 실패 국제사례의 교훈: 현실적으로 달성 가능한 목표 설정이 가장 중요

부채비율 상한선 40~45% 유지가능?

- 부채 비율 수렴 조건 검토결과, 현재 법안에 명시된 채무와 재정수지의 목표수준은 최소한의 장기 수렴 조건도 충족하지 못하여, 현실적으로 달성 가능하지 않음
'16 재정건전화법안 : 3% 적자 & 45% 부채비율 -> 3%적자는 70% 부채비율 적절한 상한
- '19-'23 국가재정운용계획도 동일한 이유로 3% 후반 적자 유지하는 한, 국가채무 비율을 40% 중반 관리는 애초에 달성 가능하지 않음

성공적인 증세정책 있었나?

“ 민주화된 정치체제 하에서 증세정책의 경험이 매우 적었고,
특히 성공적인 증세정책은 아직까지 없었음”

- 박정희 정부
부가가치세 도입
(유신 몰락 도화선)
- 노태우 정부:
토지초과이득세(위헌판결)
- 노무현 정부:
종합부동산세(위헌판결)

- 박근혜 정부:
소득공제의 세액공제 전환
(개정안 원안 철회, 연말정산 파
동과 재개정 소급 적용)
- 담배세 전격인상
(서민증세 반발과 총선에 악영향?)

세입확충의 장애: 증세 포비아

- 현 정부도 사실상 “증세 없는 복지” 기조 유지+ 대신 낮은 채무비율 이용

OECD 평균보다 낮은 부채비율에 기대어 국채로 경기부양하고 복지 확대하는 것
중장기적으로 불가능하고, 단기적으로도 바람직하지 못함(세대간 불공평)

- 재정 악화되어 어쩔 수 없으면, 부자와 대기업 대상 핀셋증세 다시 반복?
- 정치인들의 ‘증세 포비아’ : 근본 원인은 화나면 무서운 국민

□ 조세부담률은 '19년 이후 19%대 유지 전망

< 중기 조세부담률 및 국민부담률 전망 >

(단위 : %)

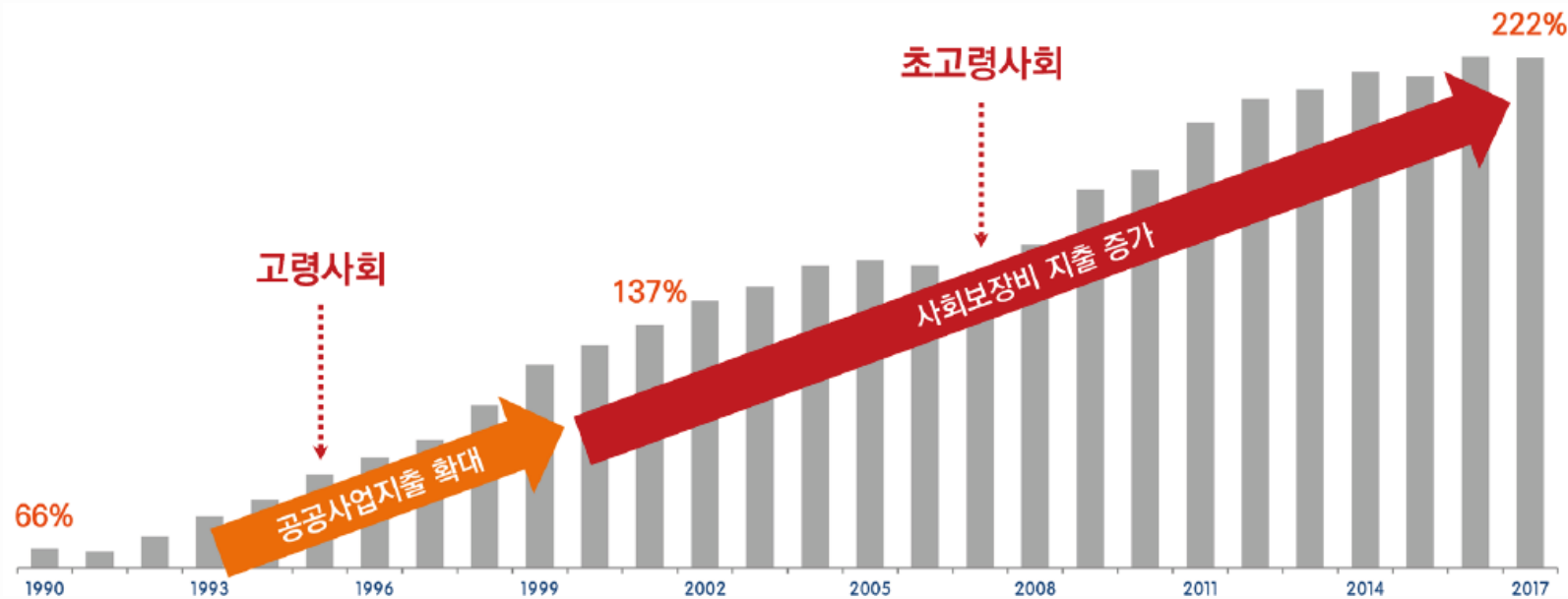
	'19년*	'20년	'21년	'22년	'23년
▣ 조세부담률	19.6	19.2	19.2	19.3	19.4
▣ <u>국민부담률</u>	26.8	26.7	26.9	27.1	27.4

* 국회 확정예산 기준

우리의 미래 재정: 일본 사례 답습?

- 고령화의 빠른 진전에도 선제적으로 또는 적시에 충분한 세입 확충하지 않으면 일본처럼 슈퍼채무국으로 전락할 가능성
- 일본은 기축통화국(안전자산= 엔)으로 우리나라로서는 상상할 수 없는 높은 채무 비율 유지하는 상황
- 과연 우리나라는? 국가신인도 급락과 더불어 높은 채무 비율 감당하지 못하고 디폴트 상황에 처할 것

일본의 국가채무 추이: '90-'17



*NABO(2019)

증세 방식: 경제적 지대에 대한 과세 강화

- 경쟁적 시장 기능 회복 위해서는 지대추구 행위를 억제하기 위해 경제적 지대에 대한 높은 세부담 부과
 - 우리 세제는 경제적 지대에 대한 과세의 개념 결여
 - 오히려 일반적인 노동소득과 자본소득에 비해 경제적 지대에 세부담 낮춰줌(임대소득 과세, 양도세)
 - 이는 조세 형평성을 크게 약화
- 경제적 지대에 상대적으로 높은 세율로 과세
 - 독과점 기업의 과도한 이윤
 - 서비스 공급을 규제에 의해 제한시키는 특정 직종(각종 자격증 업종 등)의 초과소득
 - 공급자체가 고정된 토지자산의 가치상승이나 임대소득에 과세강화
 - 특별한 개발사업 인·허가권을 취득하여 얻는 높은 수익
 - 정부나 지자체가 특정 지역의 용적률을 인상해 주는 경우 등에서 발생하는 큰 개발이익
- 기업과세도 단순한 외형이 아닌 경제력 집중이나 독점력에 따른 과세차별화로 전환하는 것이 바람직함
 - 대기업 vs 중소기업 --> 독점기업 vs 경쟁기업
- 단순히 소득이 많다고 높은 세율로 과세하기보다는 높은 초과이윤에 대해 높은 세율로 과세가 적절
 - 높은 이윤은 강한 독점력 의미하기 때문

지출효율화 추진주체: 누가 Key Driver?

지출혁신: '19-'23 중기재정운용계획

◆ 지출구조조정

- 지출 효율화: 유사·중복사업 통폐합, 성과 미흡·연례적 집행부진 사업 구조조정
- 의무지출: 복지전달체계 개선, 인구구조 변화 등 여건변화 반영 통해 절감
- 증액·신규 재원은 구조조정으로 충당

➡ “교과서적 차원의 지침”

◆ 지출구조 개선

- 재정사업심층평가·환류강화(예산일정조정)
- 핵심사업평가 본격 추진, 기금평가 강화
- 특별회계·기금 간 칸막이 최소화
- 분야별 재정수요 전망

➡ “평가 방식의 지출효율화” 요원..

재정개혁

재정제도 변화, 자원배분구조 전면적 개편

- Zero-Based Budget
- 재정안정화(Fiscal Consolidation)

➡ 재정위기에 준하는 상황 도래할 때나 가능?

• 지출구조조정

실효성이 높지 않거나 수요가 부진한 일부 재량지출 분야를 구조조정해 재원을 줄이는 노력

- 전가의 보도: “예산10% 절감!” 구호
- 구두선, 선언적 의미, 모호한 실체
- 잦은 반복, 국민적 피로감만 누적
- 사회적 반향이나 지지 높지 않음

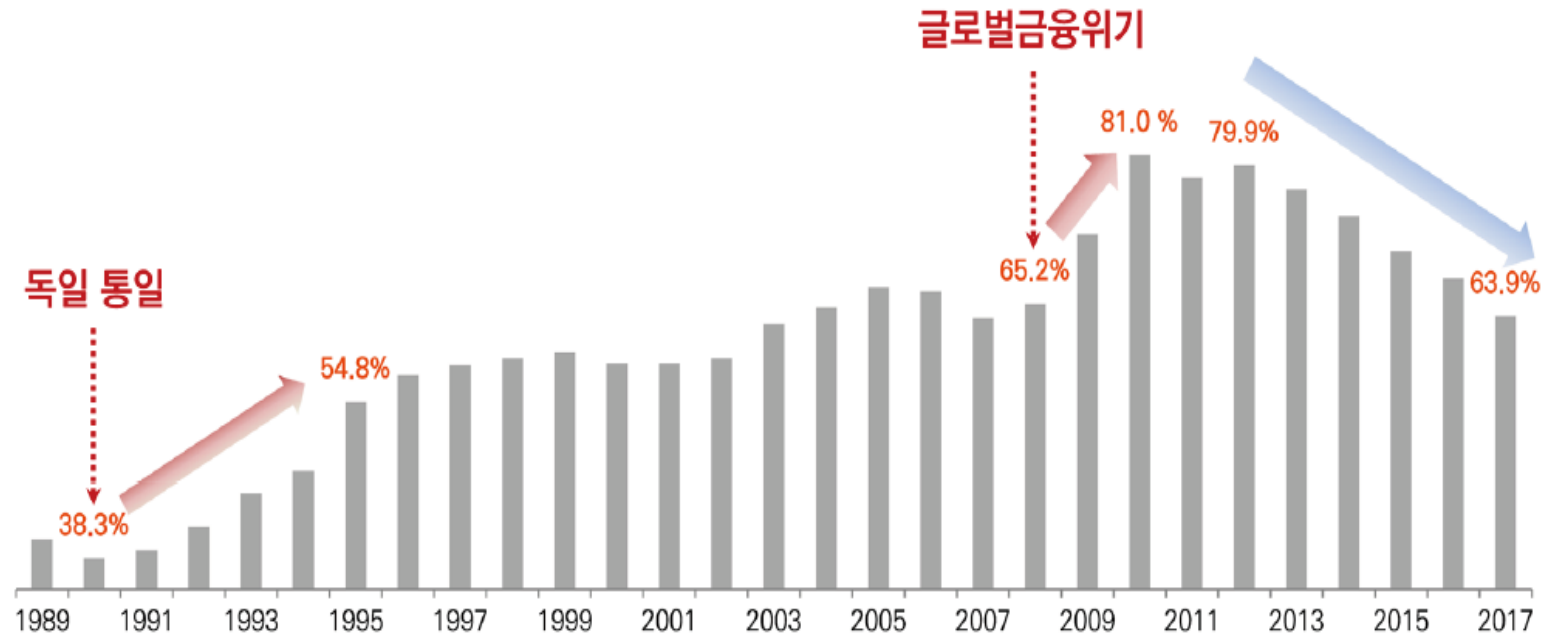
➡ 부처 단독 의지로 추진 불가
정권 차원의 Driving Force 요구: 위기국면에서 가능?

준칙에 의한 재정통제

독일 사례

- 통일과정과 글로벌 금융위기 극복과정에서 크게 높아진 국가채무 비율을 강력한 재정준칙 개정을 통해 하향 안정화하는데 성공
- 통일과정: 5년 만에 16.5%p 급등
-'90: 38.3% -> '95: 54.8%
- 글로벌 금융위기: 2년만에 15.8%p ↑
-'80: 65.2% -> '10: 81%
- 재정준칙 강화: 5년 만에 16%p 급감
-'09: 헌법 개정
-'11 EU 신재정협약

독일 국가채무 추이: 1990-2017년



*NABO(2019)

지출과 수지 준칙

중장기적 재정관리 방안

- 포스트 코로나 경제회복과 중장기적으로 고령화와 복지수요 증가로 지출증가 압박이 상당
- 보다 단순하고 직접적 방식의 지출통제가 논리적으로 타당하며 현실적인 방안
- 지출준칙
 - ✓ 재정지출 증가율에 대한 기준은 재정수입 전망에 근거
 - ✓ 현실적으로 유지가능한 재정수지 적자 규모 도출
 - ✓ 이를 준칙화함으로써 재정지출의 규모를 통제
- 정부지출이 너무 빠르게 증가하는 상황에서는 지출-수지 준칙의 통합적 운영이 바람직함

최적 채무수준에 의한 채무준칙

사회후생이나 성장률을 극대화하는 **최적 채무수준에 근거한 채무준칙**

- 지출수준이 장기적으로 안정화되는 단계에서 활용(최종적인 단계)
- 최적 채무수준에 근거한 상한선의 준수를 명시하는 방식의 통상적인 채무준칙은 인구구조의 변화나 이로 인한 지출증가가 안정화되는 시점 이후에 도입하는 것이 논리적으로 타당
- 현실적으로 지출이 안정화될 수 있는 시점을 구체화하기 어려운 측면이 있으나 대체로 고령화 정도나 사회보험제도가 성숙되는 최소 20여년 이후에나 가능

IV. 포스트 코로나 재정정책 방향과 과제

1. 재정의 효율성 제고
2. 재정의 유지가능성:
3. 재정의 정치적 중립성

새로운 재정 거버넌스 구축: 독립재정기구

- 현재의 대립적인 의회 구도나 중앙집권적 대통령제 하에서 대규모 증세나 세출 삭감은 현실적으로 불가능에 가까워, 정치적으로 중립적이고 독립적인 재정기구를 활용하는 방법을 검토할 수 있음
- 증세의 정치경제학: 의원내각제 하의 협치가 증세에 유리하고 대통령제는 증세에 매우 소극적이라는 점은 잘 알려져 있음
- 실제 우리나라는 과거도 그렇고 현재에도 성공적인 증세정책을 경험하지 못했음
- 국회 내 협치를 통한 정책합의가 최선이지만, 승자 독식의 대통령제 하에서 이러한 메커니즘은 현실적으로 작동하기 어려움(북유럽 방식; 스웨덴)

새로운 재정 거버넌스 구축: 독립재정기구

- 다른 대안으로 재정정책 결정권을 전문 관료로 구성된 행정부에 위임하는 방식(영국식, von Hagen 1992)이 있으나, 과거의 경제기획원(EPB)으로 회귀하는 복고적 체계는 정치적으로 불가능함
- 우리나라에서 재정정책의 정치적 중립성을 확보하기 위한 현실적인 방안으로 의회 내 재정협의회(또는 재정위원회)나 행정부와 의회 중간지대에 위치하는 독립적인 재정기구를 활용하는 것을 검토할 필요가 있음
 - 미국 CBO
 - 네덜란드 CPB
 - 영국 OBR
 - 호주의 Parliamentary Budget Office 등
- 독립적인 재정기구의 주된 장점은 여야 간 정파적 대립에서 자유롭고, 객관적인 정책분석에 근거하여 정치적 고려에 좌우되지 않고 정책을 결정할 수 있다는 것임