
포스트 코로나 재정정책 과제:

재정 유지가능성과 세입확충 방향



김우철 서울시립대학교

2020. 7

구성

I. 코로나 위기와 재정의 역할

II. 포스트 코로나 정책환경 변화

III. 포스트 코로나 재정정책 과제 I: 재정의 효율성 제고



IV. 포스트 코로나 재정정책 과제 II: 재정의 유지가능성

1. 재정전망과 재정안정화 필요성
2. 지출구조조정과 증세 방안
3. 준칙에 의한 재정통제

V. 포스트 코로나 재정정책 과제 III: 재정정책의 정치적 중립

I. 코로나 위기와 재정의 역할

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 Update

- '20년 글로벌 경제 실질성장률 **-3.0%** -> **-4.9%**
- 내년 5.8% -> 5.4% 회복 전망?
- **방역에 성공하고 지금까지 발표된 정책들이 성과를 보인다는 가정 하에서만 성립**

Latest World Economic Outlook Growth Projections

		PROJECTIONS	
(real GDP, annual percent change)	2019	2020	2021
World Output	2.9	-4.9	5.4
Advanced Economies	1.7	-8.0	4.8
United States	2.3	-8.0	4.5
Euro Area	1.3	-10.2	6.0
Germany	0.6	-7.8	5.4
France	1.5	-12.5	7.3
Italy	0.3	-12.8	6.3
Spain	2.0	-12.8	6.3
Japan	0.7	-5.8	2.4
United Kingdom	1.4	-10.2	6.3
Canada	1.7	-8.4	4.9
Other Advanced Economies	1.7	-4.8	4.2
Emerging Markets and Developing Economies	3.7	-3.0	5.9

Great Lockdown의 심각한 경제적 피해

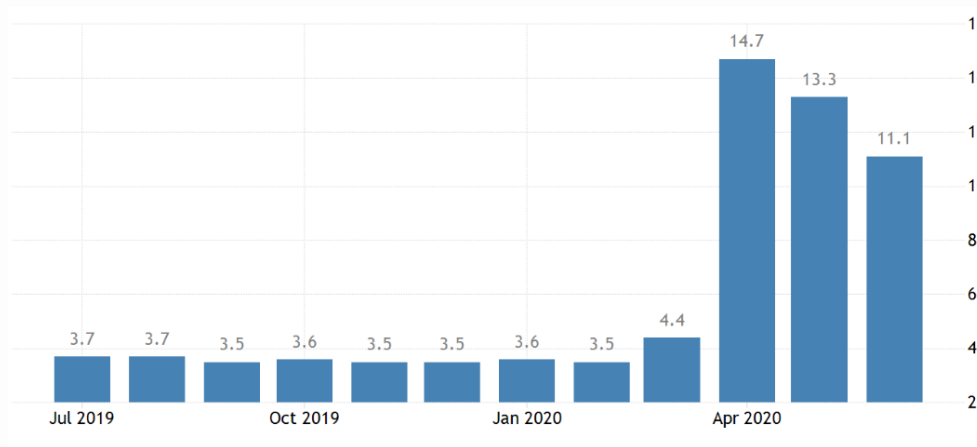
현재까지 진행 상황만으로도 경제적 피해 규모는 2008-2009 경제위기(the Great Recession)를 초월할 전망

지난 3월 이후 실업률 급등: (미국)대공황 이후 최고의 실업률 (한국) '20.6월 구직급여 71.1만명 지급액 1.1조원

ILO 대량고용파괴 경고: Massive job Destruction

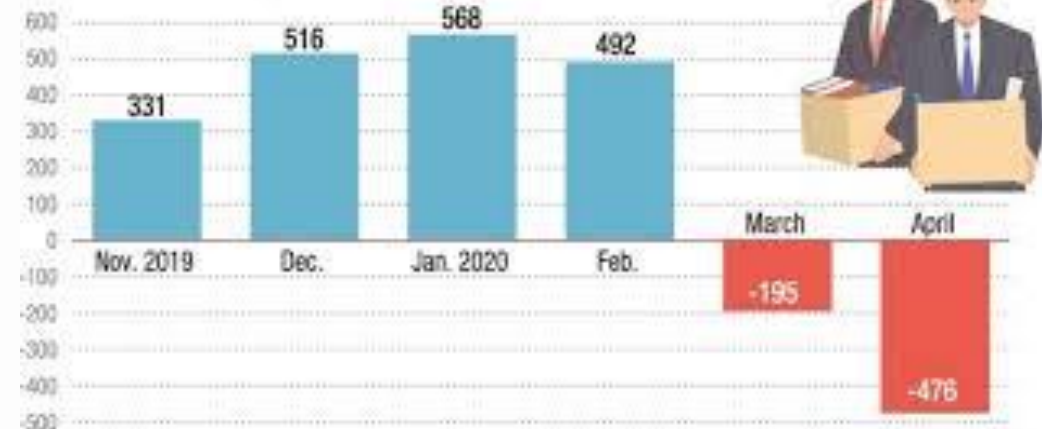
- 2020. 2분기까지 전세계적으로 약 3억5백만개의 일자리(full-time jobs)가 소멸될 수 있음을 경고

US Unemployment Rate



Source: US Bureau of Labor Statistics

Korea's job growth (Unit: year-on-year, 1,000 persons)

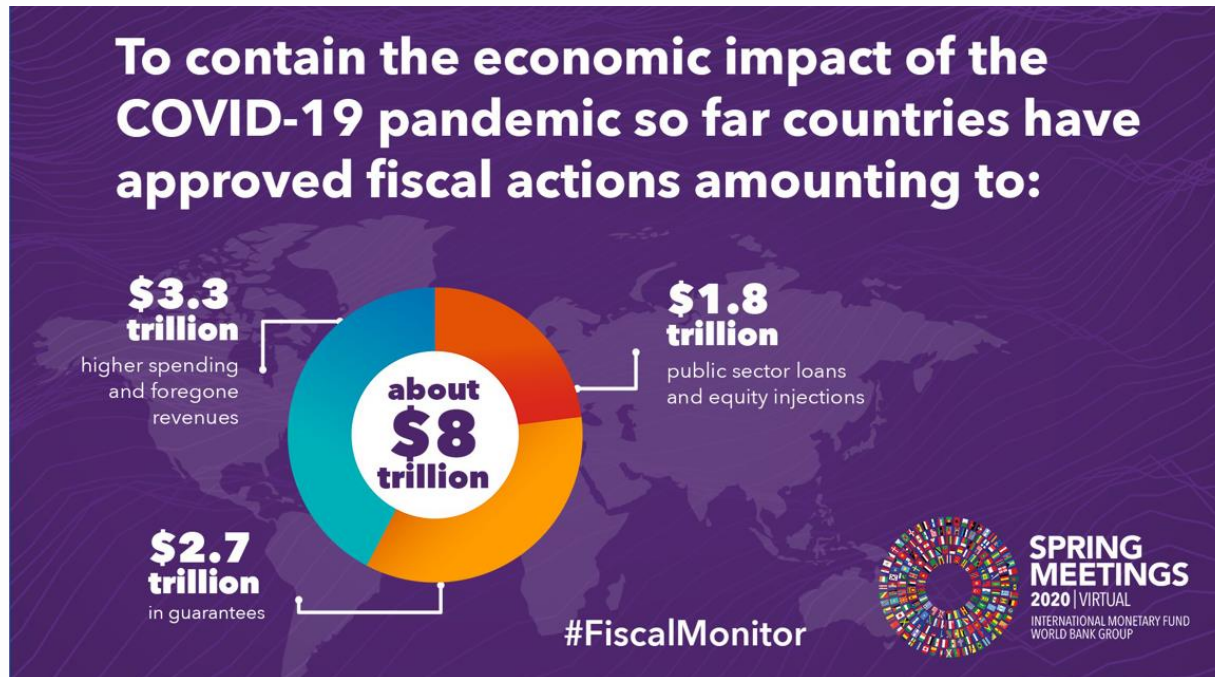


Source: Statistics Korea

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
- 5월 기준: 9조 달러 재정 투입 집계, 한달 새 1조 달러 증가
- **6월 기준: 약 11조 달러**
(\$5.4조: 지출증대, 감세
\$5.4조: 금융지원, 대출, 보증 등)

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 편성한 것은 '72년 이후 처음**: 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) 11.7조원**
 - ✓ 소상공인·자영업자 지원, 민생 안정 사업, 감염병 대응 사업, 감염지역 지원
 - ✓ 11조 7,000억 원(국채발행 : 10.3조 원)
- **2차 추경(20.04.30) 12.2조원**
 - ✓ 100% 국민재난지원금
 - ✓ 12조 2,000억 원(국채발행: 3.4조 원)
- **3차 추경(20.7.3) 35.1조원**
 - ✓ 고용안정특별대책 이행지원: 9.1조원
 - ✓ 내수수출지역경제 활성화: 3.2조원 등(국채발행: 23.8조)

During Covid-19: 2020년 3차 추경 총량 평가

- IMF & OECD 실질성장률 5월 전망치(-1.2%) + GDP Deflator -1% 가정 시:
'20년 관리재정수지 적자 비율 이미 **-6.0%**, 국가채무(840.2조원)비율도 **44.9%**에 도달 (GDP 대비 비율)
- 세입결손 반영 시:
세수탄력성 1 가정 or 진도비 방식 적용 올해 세입결손 규모: **16~28조원(중간값 22조원)**으로 추정 가능
'20년 관리재정수지 적자: **6.6%**, 국가채무(**850.8조원**)비율: **45.4%**

*정부출범('17년) 부채비율(36.0%)에서 3년만에 거의 **10%p** 급등

정부추계와 수정전망

경상성장률 전망치 조정 결과

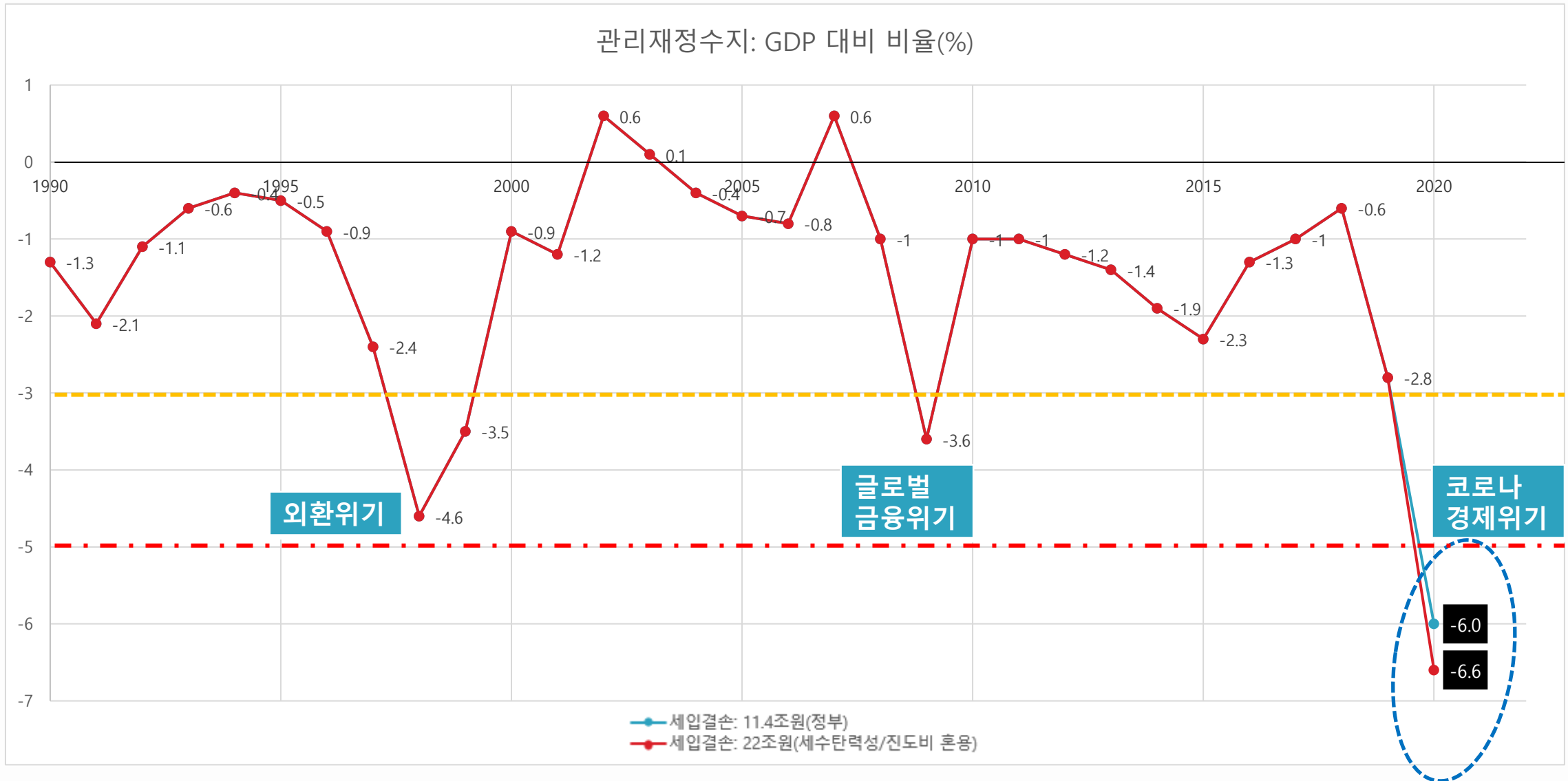
- 2019년 명목GDP: 1914조원 (한국은행)
- 경제성장률 재전망: -2.1%(IMF, 6월 재전망치)
- GDP Deflator: -0.1% ('19년 -0.9%): 6월 소비자 물가 0%
- 2020년 명목성장률 재전망: -2.2% (이전 정부전망 3.4%)
- 명목 GDP: 1872조원
- 관리재정수지(-112.2조원) 비율: -5.8%(정부) vs -6.0%(재전망)
- 국가채무 (840.2조원) 비율: 43.7%(정부) vs 44.9%(OECD, IMF)

세입결손 반영

- 2019년 국세수입실적: 293.5조원(결산)
- 세수탄력성 1 가정: 국세수입 감소율 5.6%
- '20년 국세수입 1분기 실적 70.6조: '19년 78조 대비 9.5% 급감
- 국세수입 감소: 16조원(탄력성 1 이용), *진도비 방식: -28조원

	'19년 본예산 (A)	'20년				2차대비 (C-B)
		본예산	추경			
			1차	2차(B)	3차(C)	
◇ 총 수입	476.1	481.8	481.6	482.2	470.7	△11.4
(증가율)	(6.5)	(1.2)	(1.2)	(1.3)	(△1.1)	
◇ 총 지출	469.6	512.3	523.1	531.1	547.1	+16.0
(증가율)	(9.5)	(9.1)	(11.4)	(13.1)	(16.5)	
▪ 통합재정수지	6.5	△30.5	△41.5	△48.9	△76.4	△27.4
(GDP 대비,%)	(0.3)	(△1.5)	(△2.1)	(△2.5)	(△4.0)	(△1.5%p)
▪ 관리재정수지	△37.6	△71.5	△82.0	△89.4	△112.2	△22.7
(GDP 대비,%)	(△1.9)	(△3.5)	(△4.1)	(△4.5)	(△5.8)	(△1.3%p)
▪ 국가채무	740.8	805.2	815.5	819.0	840.2	21.2
(GDP 대비,%)	(37.1)	(39.8)	(41.2)	(41.4)	(43.7)	(2.3%p)
※ 국가채무 순증	32.6	64.4	74.7	78.2	99.4	

2020년 관리재정수지: 3차 추경



코로나 위기 대응 재원투입 규모 국제 비교

- '20년 우리나라 재정투입 예상 규모는 60조원 내외
- 1·2 차 추경 24조원 + 3차 추경 35조원
- 올해 추정 명목GDP(약 1900조원)의 약 **3.1%**
- 금융지원 규모 189조원: 대출과 보증, 자본확충 포함
- 명목 GDP의 **10%**에 해당

- IMF가 집계한 Global Economy 경기부양 재원 규모 약 \$11조
- '20.6: World Economic Outlook Update
- \$5.4조 (50%): 직접 예산지원
- \$5.4조 (50%): 공공부문 보증 + 준재정활동(공기업 비상업적 활동)
- 전세계 GDP(\$87.2조, '19년 기준)의 **12.6%**에 해당

- 우리나라와 IMF 간 재원투입 집계 대상 차이로 단순 비교는 어려우나, 전체 지원규모 비중에서 우리나라는 전세계 평균에 근사: **13.1% (IMF 기준 14.4%) > 12.6%**

정부가 발표한
코로나19 금융지원 내역
(단위=조원)

분류	지원기관	금액
1차 비상경제회의의 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 비상경제회의의 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 비상경제회의의 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

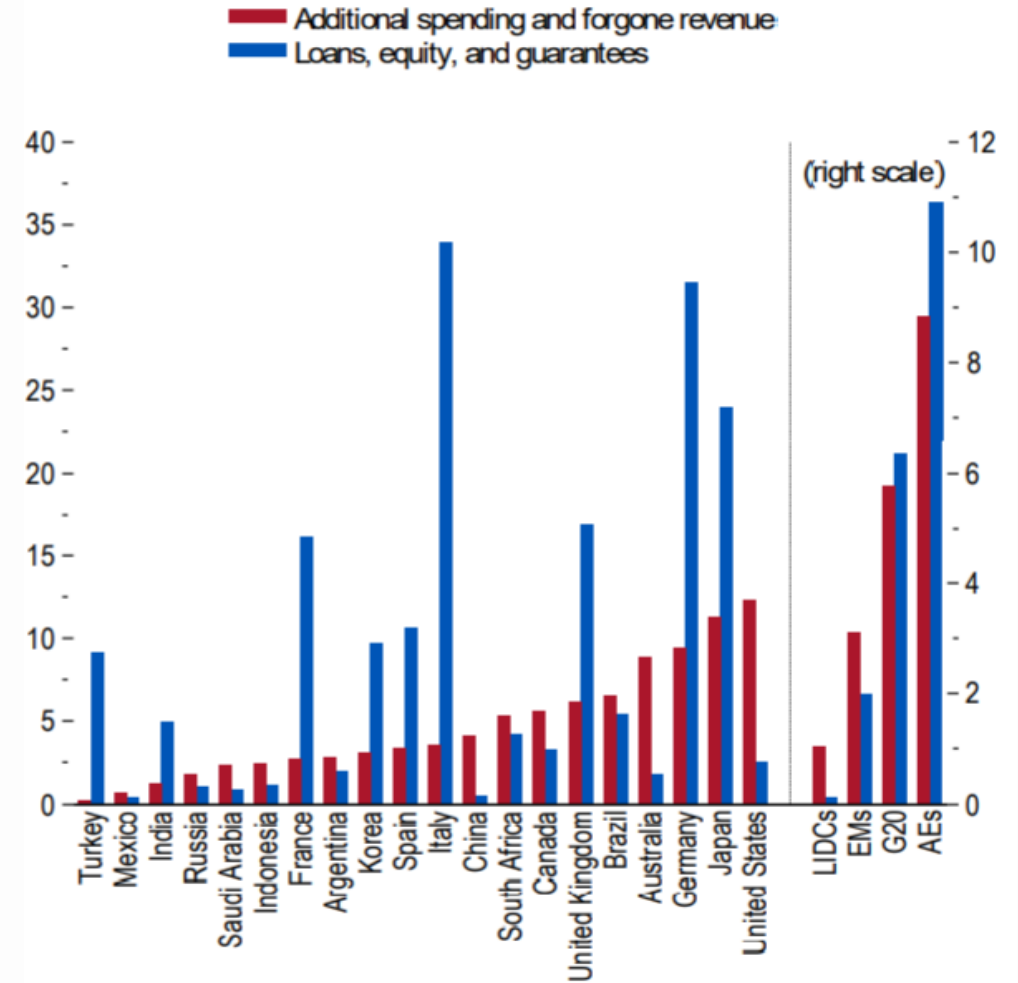


재정투입 규모 국제 비교

- IMF의 국가별 재정투입 집계 결과
 - 세입-세출 측면의 재정투입만 따로 집계
 - G20 국가: **GDP의 6%** 재정투입('20년 현재시점까지)
 - 글로벌 금융위기 시 재정투입 규모(4.3%, 3년간)보다 더 큰 수준
 - **G20가 우리나라 재정투입 3.1%보다 약 2.9%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

코로나 대응 재정 및 금융 지원 규모(GDP 비중 %)



IMF(2020.6), World Economic Outlook Update

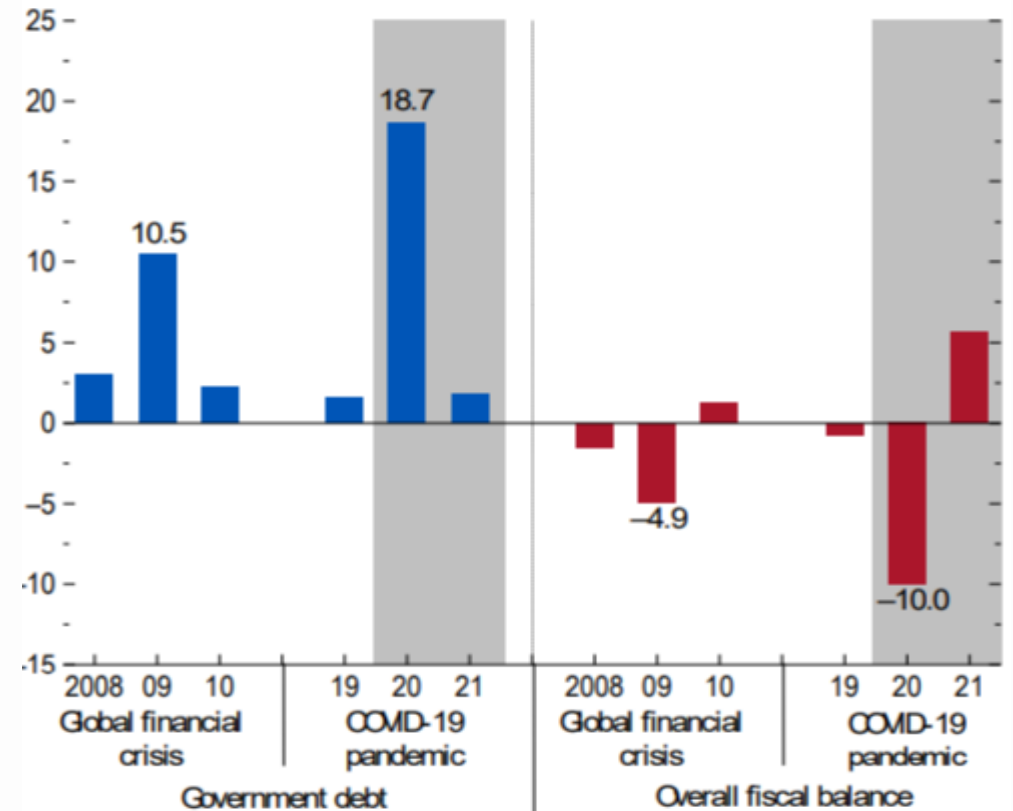
재정투입에 따른 재정압박 비교

- 위기대응 재정지원에 따른 국가채무 변화(GDP 대비 비율)
 - 전 세계 평균: 국가채무 비율 18.7%p 상승(82.8% → 101.5%)
 - G7: 채무비율 20.8%p ↑ (90.4% → 111.2%) *OECD(37): 26%p ↑

- 재정지원에 따른 재정수지 변화
 - 세계 평균: 재정적자 비율 10%p 상승(3.9 → 13.9%)
 - G7 : 재정적자 비율 10.9%p 상승(4.5% → 15.4%)

- 위기대응에 따른 우리나라 채무(5.5%p)와 재정적자(3.4%p) 확대는 다른 나라에 비해 mild한 수준에 있음
 - 단, 재정건전성에 대한 판단은 별개의 이슈
 - 최근 재정여력이 빠르게 소진되는 상황에서, 재정지원 확대에 따른 재정압박(fiscal pressure)은 별도 분석 필요

<국가채무와 재정수지: GDP 대비 비중>



출처: IMF World Economic Outlook Update, 2020.6.

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**

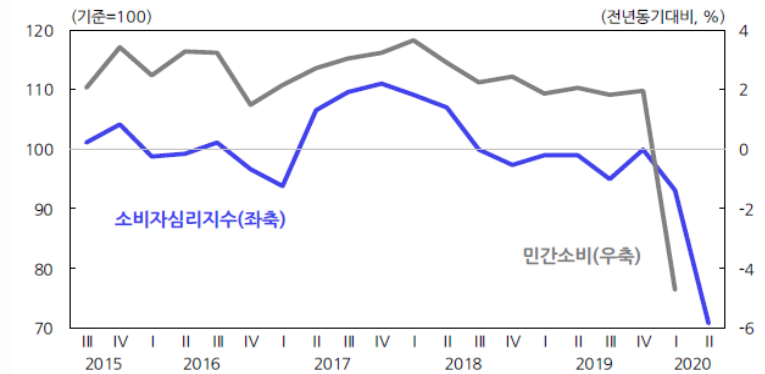
[IMF 2020~2021년 세계경제 전망]

(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



II. 포스트 코로나 정책환경 변화

1. 재정의 역할 적극화·다각화
2. 정치의 정책결정 개입 심화

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

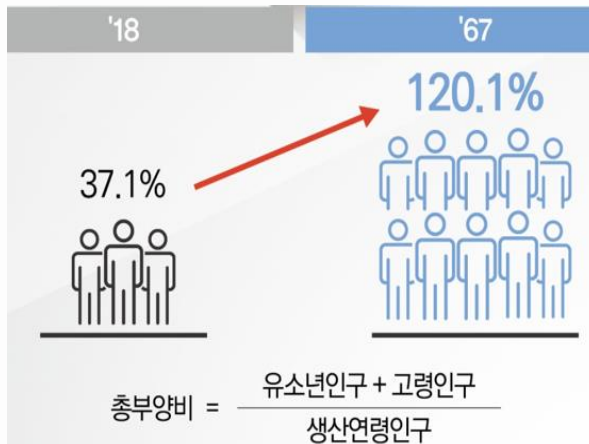
- 2020년 예산 통과될 때까지도 재정정책 방향을 둘러싼 논란 지속되었으나, 코로나 위기극복과 포스트 코로나 경제회복을 위해 '확대재정'은 상당기간 불가피한 선택
- 중장기적으로도 고령화, 저성장, 양극화 대응 차원 재정수요가 지속적으로 증가하는 상황에서, '재정의 역할 적극화'는 추세적으로 되돌리기 어려운 현상이자 시대적 요구

적극적이고 다각화된 재정의 역할 요구

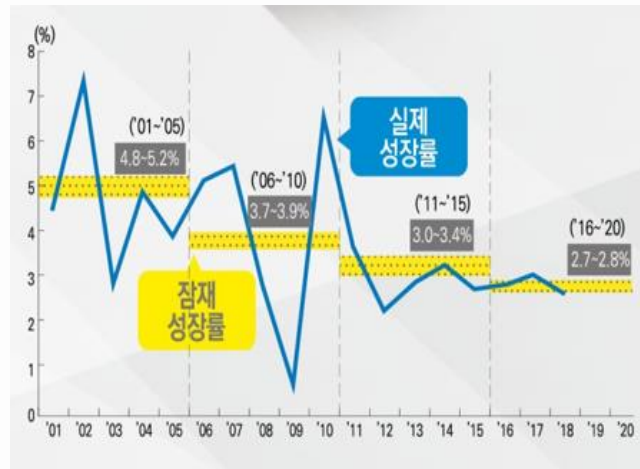
economic crisis: recovery



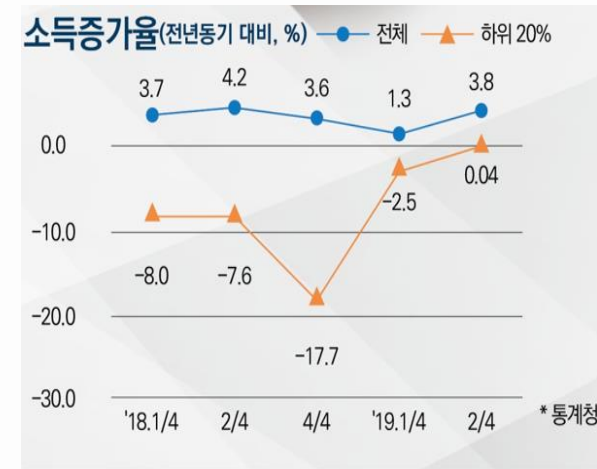
고령화: 복지수요 충족



잠재성장을 저하: 성장동력 확보



불평등 심화: 사회안전망 확충



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

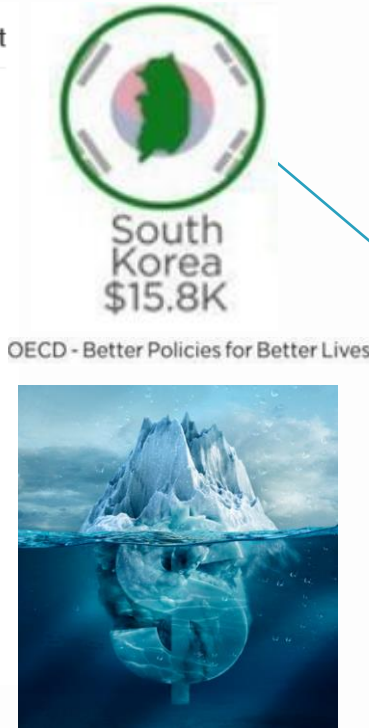
- 조세는 의회, 예산은 행정부가 맡는다는 헌법 상 재정분권 원칙에 변화 의미
- 당·청의 정치적 고려에 따라 정부 재정정책이 크게 영향 받는 단계로 이행되고 있음을 보여주는 사례
- 정치적 편향에 따른 재정팽창의 후과를 누가 책임질 것인가의 문제를 남김
- 3차 추경 규모·방향(Green New Deal)에도 여당 직접개입

정책환경 변화에 따른 정책과제

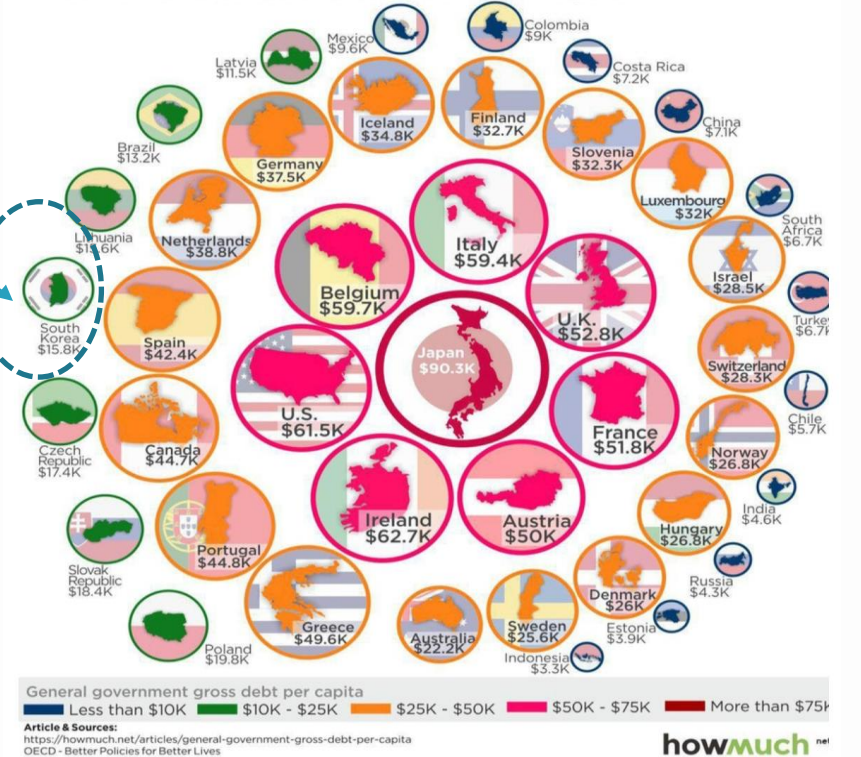
- 코로나 경제위기 발생으로 국민의 Welfare State에 대한 기대와 지향은 가속화될 수 밖에 없음
 - 재정의 적극적 역할 강조와 확대 재정정책의 활용은 이제 Global Norm으로 자리잡는 추세
 - 고령화·저성장·불평등의 사회경제적 환경변화 대응 차원에서도 재정정책의 적극 활용은 불가역적 현상
- 정책환경 변화에 따른 주요 정책과제: 1) 재정의 효율성 2) 재정유지가능성 3) 정책의 정치적 중립성 확보

<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	↖	████████████████



General Government Gross Debt per Capita



III. 포스트 코로나 재정정책 과제 I:

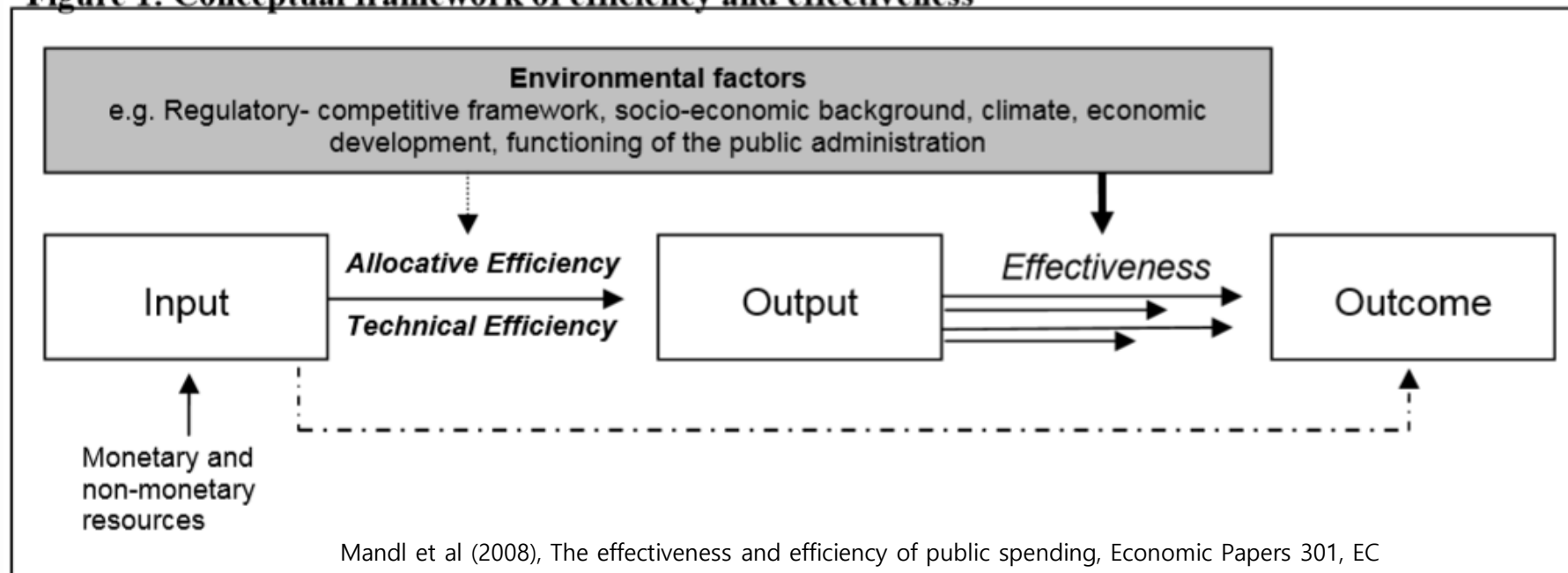
재정의 효율성 제고

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)

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)	✓	✓		✓	✓	✓

코로나 위기 극복 과정: 재정 효율성 제고

- 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

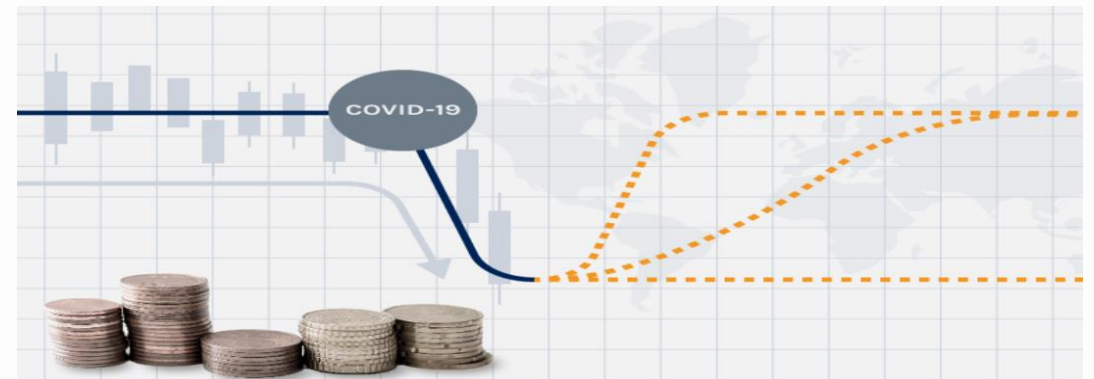


- Gradual Delivery

- "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?)

- COVID19의 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>

Post Corona: 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 과제 II: 재정 유지가능성 확보

1. 재정전망과 재정안정화 필요성

2. 지출구조조정과 증세 방안

3. 준칙에 의한 재정통제

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 경제성장률로 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(삐를 깎는?)
- **국가채무 방치:**
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

포스트 코로나 재정전망('21년)

- 내년 예산 포함 향후 재정전망은 포스트 코로나 경제회복 속도에 크게 의존할 수밖에 없음
- 지난 5월 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 **5.4%**
 - 국가채무비율은 **49.6%**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 (-3.4%)
관리재정수지: -105조원 (-5.4%)

- 총지출(8%)과 총수입(4%)에 대해 각각 보수적이고 낙관적인 앞서의 전망 근거해도, GDP 대비 관리재정수지 적자 비율은 5.4%에 이르게 됨
- '21년 명목 GDP: 약 1946조원 (KDI 전망 참고하여, 경상성장률 4.0% 가정)

'21년 국가채무 955.8조원(49.6%)

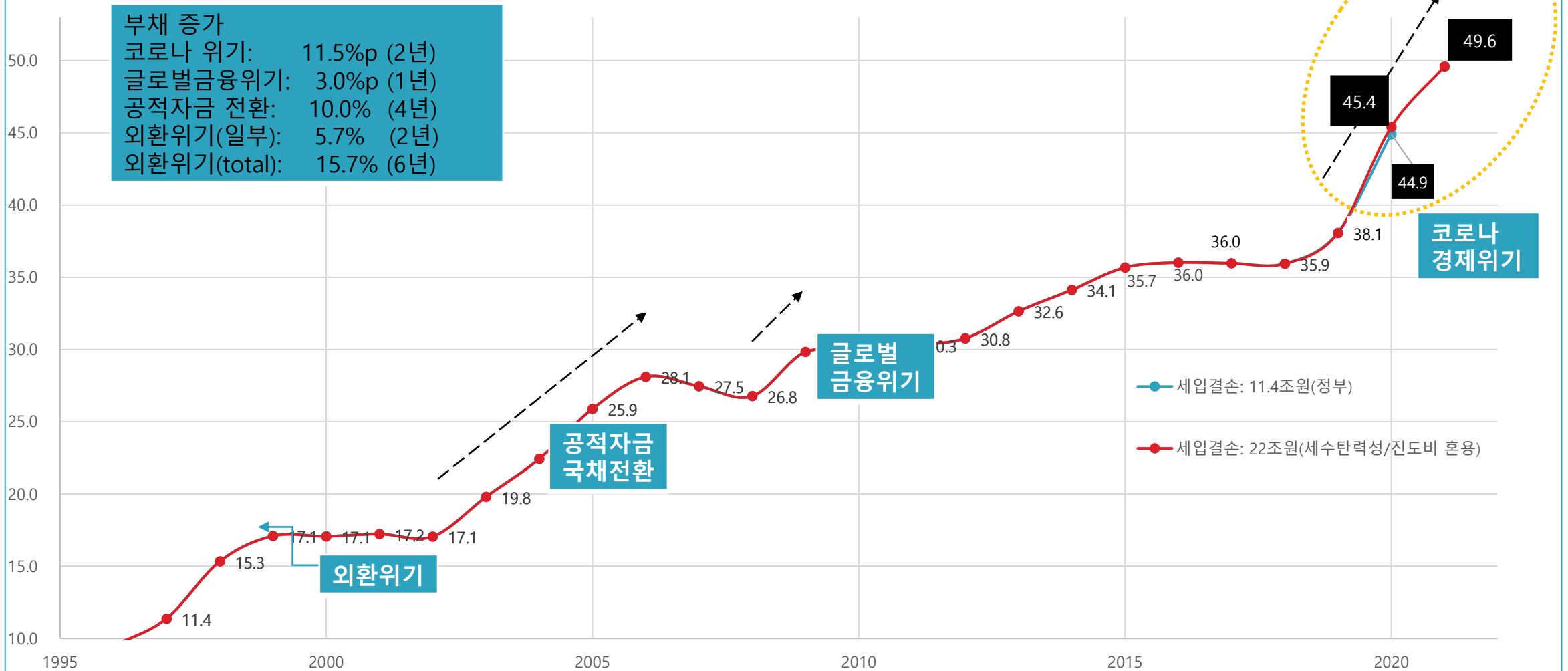
- 관리재정수지 적자 전액을 국채 발행을 통해 보전한다고 가정하면, 국가채무는 '20년 850.8조원에서 '21년 955.8조원으로 증가
- 여유기금 등을 활용하여 적자보전 국채발행을 최소한으로 유지하더라도 GDP 대비 국가채무 비율은 49%를 상회할 가능성 높음

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 117조원(6%)을 상회, GDP 대비 국가채무 비율도 50%를 넘을 가능성 있음

2020-2021년 국가채무 전망: GDP 대비 비율

2020년과 2021년 국가채무 비율(GDP 대비): 3차추경 & 세입결손 반영



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

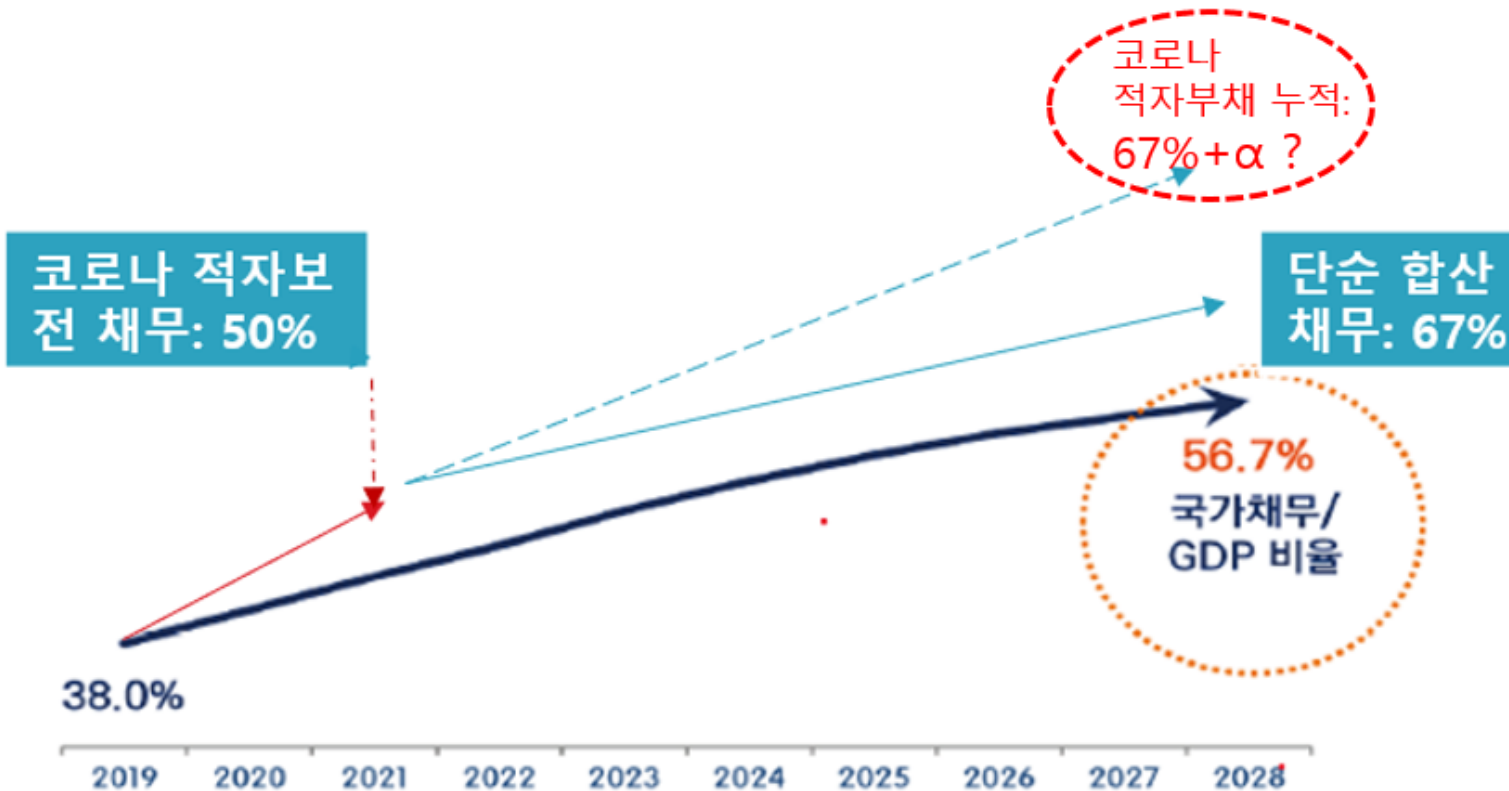
2050년 국가채무 비율이 **85.6%**로 지속증가

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

포스트 코로나 재정전망: 재정 유지가능성 훼손

- 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

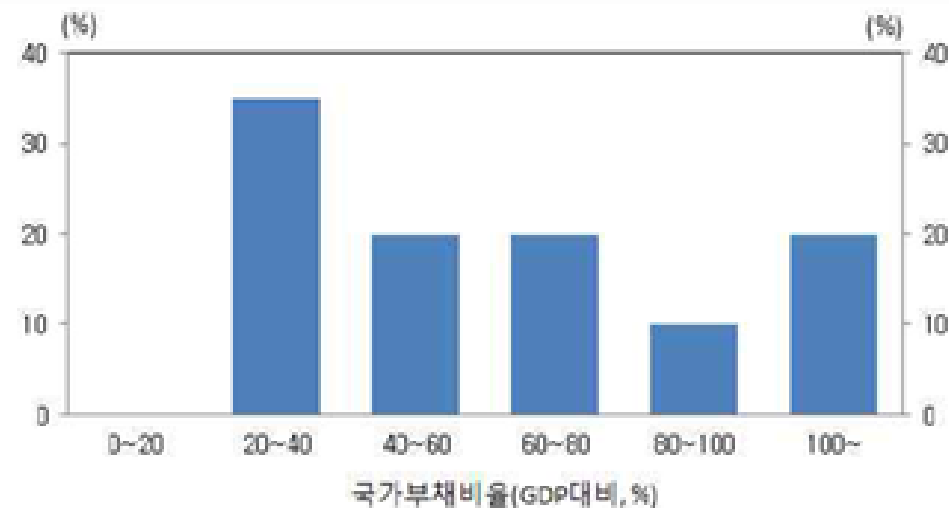
국가채무: 국가부도 위험과의 관계?

국가채무 -> 국가부도

- ◆ 국가부도 발생의 가장 중요한 원인이 과도한 국가채무?
 - 실증연구들은 이 같은 추론이 적절하지 않음을 보여 줌
 - 국가부도를 경험한 나라의 GDP 대비 국가채무 비율 중앙값 약 60%
 - 국가부도를 경험한 나라들의 35%는 부채비율이 40%
- ◆ 유럽 경제위기 국가부도 위험 결정 요인은 채무 수준 이외에 다양한 국가별 특수성

그리스, 포르투갈: 경상수지와 재정수지 적자 심화, 국가채무 누적
아일랜드: 글로벌 금융위기에 따른 금융 부실
스페인: 건설업 및 부동산 시장 침체 주요 원인, 경상수지 적자 영향

부도국의 국가채무비율 분포



주: IMF(2019)

재정안정화(증세·세출삭감) 규모

- 필요한 재정안정화 규모는 부채 동학(Debt Dynamics) 장기수렴조건에 따라, 우리나라 거시경제의 1) 장기 균형성장률과 2) 국가채무 목표 비율에 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

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

IV. 포스트 코로나 재정정책 과제 II: 재정 유지가능성 확보

1. 재정전망과 재정안정화 필요성

2. 지출구조조정과 증세 방안

3. 준칙에 의한 재정통제

지출효율화 정책의 관건: 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 반항이나 지지 높지 않음

→ 부처 단독 의지로 추진 불가
정권 차원의 Driving Force 요구

지출구조개선: Good & Bad Examples



교통·에너지·환경세의 배분 비율 조정

(기존) 교통시설: 80%, 환경개선: 15%, 기타: 5%

(변경) 교통시설: 73%, 환경개선: 25%, 기타: 2%

- 특별회계·기금간 칸막이식 자원배분 해소
 - 환경 분야 투자소요 증가
 - 교특·환특 회계간 교통세 배분 비율 조정 (교특→환특 1.1조원)



교육재정교부금

내국세의 20.46%로 고정 + 교육세

인구구조변화 학령인구 감소
학생수 감소(5년간 -10%) vs 교부금 증가(20%)

유아교육특별회계

- 유아교육과 보육을 통합
- 여전히 재원은 이원화:
 - 유치원(교육세 전입금)
 - 어린이집(일반회계 전입금)
- **교육재정교부금 재원으로 누리과정 지원해야!**

지속구조개선: 융합예산과 융합기금?

• 융합예산

- 현행 부처별 사업예산 편성의 한계
 - 병렬적 유사중복 사업으로 재정 비효율 초래
 - 이 문제 극복위해 융합예산제도 도입
-
- **다부처가 관계되는 특정 분야 예산은 융합예산편성단에서 총괄하여 편성**
 - R&D
 - 일자리
 - 저출산, 여성, 아동
 - 미세먼지 대응: 환경과 에너지

• 융합기금

- 기금 간 칸막이식 자원배분 경직성 해소 위해, 관련 기금이나 동일 부처 소관 기금들은 하나로 묶어 통합관리

- 거부하면 통폐합 대상 심의 받게 해야

성공적인 증세정책의 어려움

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

- 박정희 정부
부가가치세 도입
(강한 조세저항 정권 몰락 도화선)

- 노태우 정부:
토지초과이득세(폐지, 위헌소지)

- 노무현 정부:
종합부동산세(완화, 위헌소지)

- 박근혜 정부:
소득공제의 세액공제 전환
(개정원안 철회, 연말정산 파동, 재개정 소급 적용)

담배세 전격인상
(서민증세 반발과 총선에 악영향?)

- 문재인 정부:
핀셋부자증세(소득세·법인세·증부세),
주택투기 방지용 거래·보유·양도세 과세강화
(가격안정화 달성? 조세=징벌수단?)

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?
- 정치권의 ‘증세 포비아’ : 근본 원인은 화나면 무서운 국민

*정부는 지난해 국회에 제출한 2019-2023년 중기재정운용계획에서 향후 증세를 전혀 고려하고 있지 않았음

*코로나 경제위기 이후 정부의 이같은 방침은 바뀔 것인가?
총선은 끝났으나 대선을 1년 앞둔 시점에서 재정건전성 회복을 위한 증세의 가능성은 낮음

- 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

증세정책 기본방향: 조세정책 기본전략 수립

조세정책 기본전략 수립 의무화

- 주요 세제개편이 연례적 정부 세법개정안 통해 분절적·단속적 방식으로 제안되고 주도됨
- 단기적인 시계 하에서 개별적인 정책목적에 따라 세제가 바뀌어, 세제의 통일성 훼손, 방향성 모호, 안정성 저해
- **정부 초기 조세정책 기본전략 통해 임기 전체(5년)를 관통하는 세제 개편·운영 목적과 원칙, 이를 실행하기 위한 기본방향과 구체적인 계획 공표**

증세정책 기본방향: 증세의 기본 원칙과 방향

<조세정책 기본전략의 원칙과 방향>

- 복지지출 증가에 필요한 재원의 안정적 확보 -
 - 조세부담율과 국민부담율 증가 불가피: 공론화 과정
- 효율성과 형평성 간 균형 회복
 - Tax Mix의 불균형 시정
 - 간접세보다는 직접세(개인소득세와 재산과세) 강화 필요
- 「넓은 세원, 낮은 세율」 → 「**넓은 세원, 적정 세율**」
 - 과세정상화의 1차적 과제: 비과세·감면의 축소로 실효세율 회복
 - 2차 과제: 적정 세율에 대한 사회적 합의 통해 명목세율체계 개편
- **경제적 지대에 대한 과세** 강화에 역점
 - 독점적 이윤에 대한 과세 강화: 기업의 소득이 아닌 초과이윤에 과세
 - 부동산자산의 과도한 소득에 대한 과세 강화: 주택보다는 토지 위주의 과세
- 불합리한 세제 보완
 - 단순화: 목적세의 정비, 세목의 축소

증세정책 기본방향: 단계적 증세의 순서

1. 적정 세입의 안정적 확보

- 세입규모의 충분성, 조세부담 수준의 적정성, 세입구조의 균형, 3가지 측면을 평가하여 방향 제시
- 과거 '세입 내 세출 준칙' 하에선 현재의 낮은 세부담이 적절한 수준으로 평가, 현재처럼 지출초과가 고착화되는 상황에선 충분한 세입확충 필요
- 조세의 Golden Rule 재정립 필요:
"넓은 세원, 적정 세율"

*세제합리화와 소득재분배 강화 위해서도 필요

<증세 정책방향>

균형적인 세입구조와 조세부담의 적정화에 근거한 **단계적 증세의 순서**

- 1) 우선적으로 OECD 평균보다 크게 낮은 개인소득세 부담 정상화 통해 소득세 비중 제고 필요
- 2) 다음으로 효율성과 형평성 측면에서 효과가 양호한 재산과세의 합리화 필요:
재산세와 종부세 통합하여 보유세 세원 일치시킨 후 세부담 정상화, 거래세는 폐지
- 3) 최종적으로 국제수준에 비해 낮은 부가가치세 세율 인상

증세정책 기본방향: 소득세 vs 부가세?

□ 부가가치세 증세에 대한 관심: 낮은 명목세율

- 세수의 규모와 안정성 측면에서 증세로 인한 세수효과가 상대적으로 큰 세목
- **OECD 평균(18.9%)보다 낮은 세율(10%)**; GDP 대비 부가가치세수 비중도 낮아 향후 세입 확대 여력 큰 편
- 부가가치세의 초과부담(효율비용)이 소득세보다 낮아, 효율성 원칙에 입각한 증세 대상으로 주목

□ 부가가치세 증세의 현실적 어려움: 역진성에 따른 조세저항

- 간접세의 조세저항 적다는 견해 있으나, 세부담 역진성으로 부가세 증세는 현실에서 성공하기 매우 어려움
- 특히, **개인소득세 비중이 현저히 낮은 문제가 제대로 해결되지 않은 상태에서, 낮은 세율 정상화 명분의 부가세 증세는 세부담의 역진성이라는 부작용으로 인해 심각한 조세저항을 초래할 가능성이 매우 높음**
- 우리나라의 GDP 대비 개인소득세 비중은 OECD 평균의 절반 이하, 부가세 비중은 OECD 평균의 60% 대
- 실제로 복지증세에 대한 설문조사 결과에 따르면, 국민 대다수는 복지재원을 위한 증세에서 담세력을 고려한 직접세 증세를 선호하는 반면, 간접세 증세에 대해서는 강한 거부감
- 부가가치세율 인상은 국민적 공감대 형성이 미비한 상황에서 세부담의 전가나 귀착의 불확실성 또는 물가 상승과 같은 문제로 우선적인 증세 고려 대상으로 부적합

□ 후순위 증세수단으로 고려

- **정책우선순위 상 역진적인 부가세 증세보다는 재분배 효과가 큰 개인소득세 정상화가 선행될 필요**
- 개인소득세의 정상화는 단지 세수증가 목적만이 아니라 조세의 형평성 차원에서도 중요한 정책의제
- 다만, 경제적 왜곡효과가 상대적으로 적은 것으로 알려져 있는 부가가치세의 경우, 우리나라의 명목세율이 국제적으로 낮은 상태에 있기에 적어도 장기적 차원에서 조세부담 조정은 불가피할 전망

증세정책 기본방향: 재분배 효과 제고

2. 소득재분배 기능 강화

- 시장소득 불평등은 OECD 중간 수준이나 가처분소득에 기초한 재분배효과는 미미
- 방만한 공제와 감면+ 중·저소득 과표구간의 지나치게 낮은 명목세율 → 낮은 실효세율
→ 소득세 비중 낮음 → 재분배 효과 저조
- 낮은 개인소득세 부담 적정화: 중상위 소득계층 조세감면 축소 + 중·저소득 과표구간 세율 인상

<증세 정책방향>

- 노동소득과 자본소득 간 세부담 불균형 개선:
자본소득에 대한 경감과세 폐지
고소득·자산가 계층은 자본소득(금융·임대소득, 자본이득) 비중 높은데도, 비근로소득에 대한 다양한 비과세 또는 저율과세(임대소득과세, 주택 및 주식 양도차익과세 등)로 세부담 낮음
- 명목 세부담과 실질 세부담 간 괴리 해소 :
소득세 전반의 비과세·감면 합리화
- 크게 낮은 소득세 명목세율(중저소득 구간 과표) 정상화:
최저세율 6%는 지나치게 낮은 수준, 차상위 과표구간 세율 15% 적용 소득범위도 축소 필요

증세정책 기본방향: 재분배 위한 소득세 정상화

□ 공제제도의 합리화: 수직적·수평적 형평성 회복

- 근로소득세액공제와 근로소득공제 이중혜택 조정
- 인적공제: 실질적 확대
- 교육비 공제 축소: 본인 교육비만 인정
- 신용카드 소득공제 폐지: 추가적인 양성화 효과 제한적, 현금영수증 제도 지원 강화

□ 소득세 비중 제고 위해 세율체계 정상화 노력도 필요

- 90년대 중반 이후 지속적인 하향조정(세율인하 및 과표구간 상향조정):
높은 경제성장률에 따른 세부담 증가 통제 목적 → 세율체계 정상화와 복원 노력 시급

□ 과표구간의 조정

- 과표구간의 상대적 위치를 우선적으로 보완
- 평균임금이 상승했음에도 중간 또는 최고 과표구간의 경계 높음
- 높게 설정된 과표구간의 경계 하향조정(최저과표구간 제외) 검토
- 향후 과표구간의 인위적 상향조정은 신중히

□ 장기적으로 최저명목세율(6%)와 평균소득수준 명목세율(15%) 인상 필요

- 상대적으로 낮은 중간 과표 이하의 세율 인상 → 전체적인 소득세율 균형
- 실질적인 세수증대 효과: **중간 과표 구간 이하 세율 인상 > 최고세율 인상**

증세정책 기본방향: 재분배 위한 임대소득세 정상화

□ 주택임대소득 과세 합리화 방향

- 과세도입을 위한 법제화 과정에서 지나치게 약화된 임대소득세 실효세율의 정상화 필요성
- 분리과세 제도의 과도한 감면 조정 필요성
- 전월세 간 차별화 문제 시정의 필요성
- 전세보증금 간주임대료 과세에서 소형주택 비과세 문제 보완 필요성

□ 소형주택 임대소득세 비과세

- 전세보증금 간주임대료 과세의 경우 소형주택은 과세 대상 주택수에서 제외
 - 간주임대료 = (3채 이상 비소형주택 보증금 - 3억원) × 60% × 정기예금이자율(2.8%) - 임대 관련 이자 및 배당
- 과세형평성 차원에서 전세도 월세 수입자와 동일하게 2채 이상(보증금 2억원)에 대해 과세할 필요
- 소형주택 비과세 충족을 위한 두 가지 요건
 - 전용면적 40㎡이하 & 기준시가 2억원
- 비과세 기준을 추가 하향조정 또는 임대소득 비과세를 소형주택 필요경비율을 높이는 방법으로 대체 필요

□ 분리과세: 주택임대소득 2000만원 이하

- 주택임대소득금액 = 총수입금액 - 필요경비 - 기본공제
- 필요경비율(50%)의 추가적 하향 조정 → 실제 경비로 근접하도록 만들 필요
- 추가적인 기본공제는 폐지하고 표준경비(별도의 필요경비 무적용 시 인정)로 대체

증세정책 기본방향: 재분배 위한 주택양도소득세 합리화

□ 1세대 1주택 양도세 감면

- 양도가액 9억원 초과부분만 과세 + 장기보유특별공제 80% 추가 감면 → 과도한 감면
- 보유주택수에 따라 세부담이 크게 다름 → 조세의 수평적 형평성이 심각하게 훼손
- 고가 1주택자가 2주택자보다 더 큰 양도차익을 실현하더라도 세금이 더 적게 부과되는 문제

□ 사치재 수준의 고가주택에 대해 양도세 감면 제한

- 1세대 1주택 양도세 감면은 실효적 관점에서 9억원 이하 분 해당 양도차익에 대한 비과세로 충분함
- 만일, 장기보유에 대해 추가공제하더라도, 기본적인 취지 상 9억원 초과에 대응하는 양도차익에 대해서는 '정상수익률'에 해당하는 부분만을 장기보유공제로 인정해야 할 것임

□ 두가지 대안

- 고가의 1세대 1주택 장기보유특별공제 축소 또는 폐지 필요
- 일반부동산 공제율(연 2%, 한도 30%)보다 다소 높은 공제(연 3%, 한도 45%)만을 허용하는 것이 타당

증세정책 기본방향: 부동산 관련 세제 개편

- **부동산자산 과세 강화의 경제적 근거**
 - 재분배 효과 크면서, 자원배분 왜곡은 최소화
 - OECD(2016): Tax Design for Inclusive Economic Growth
 - 소득재분배 효과: 노동소득과세 > **자산과세** > 자본소득과세 > 소비과세
 - 효율성 기준: **자산과세** > 소비과세 > 노동소득과세 > 자본소득과세

- **취득세는 점진적으로 폐지, 보유세를 Land Value Tax(토지가치세)로 단일화**
 - 재산세와 종부세로 이원화된 보유세를 단일화해야 세원확대 후, 세부담을 적정 수준으로 상향
 - 취득세 폐지에 따른 세수감소는 보유세로 벌충: 토지, (사업용)건물, 주택에 대해 차별과세

- **사업용 건물은 비과세·저율과세**
 - 생산의 중간재 기능 담당하기에 비과세 필요, 줄어드는 세부담은 Land Value Tax로 대체

- **주택자산에 대한 다면적 다층적인 과세체계 수립**
 - 장기적으로 주택 관련 부가가치세·임대소득세·양도소득세 과세를 정상화 하는 방향으로 전환
 - 주택의 주거서비스 관련 소비 과세
 - 신축 주택 구입 시 VAT 부과 확대 or 거주자(자가거주자 포함)의 임대료에 부가가치세 과세(주거세)
 - 주택가격 인상에 따른 자본이득 과세
 - 1주택 보유자 양도차익 과세 적정화(공제규모 축소)
 - 투기적 수요 방지 목적의 종과세는 실효성이 낮음: Lock-in Effect

증세정책 기본방향: 경제적 지대 과세 강화

3. 공정과세: 독과점적 피해 보완과 경제적 지대 과세 강화

- 경쟁적 시장 기능 회복 위해 지대추구 행위 억제 필요, 경제적 지대에 대한 높은 세부담 부과
 - 현 세제에는 경제적 지대에 대한 과세의 개념 결여, 조세 형평성 크게 약화
- 경제적 지대에 상대적으로 높은 세율로 과세
 - **독과점 기업의 과도한 초과이윤**
 - 서비스 공급을 규제에 의해 제한시키는 **특정 직종**(각종 자격증 업종 등)의 초과소득
 - **공급자체가 고정된 토지자산의 가치상승이나 임대소득에 과세강화**
 - 특별한 **개발사업 인·허가권**을 취득하여 얻는 높은 수익
 - 정부나 지자체가 특정 지역의 용적률을 인상해 주는 경우 등에서 발생하는 **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
- 법인세의 근본적인 개편: 초과이윤 과세 도입 (+ 누진세 적용 가능)
초과이윤 = 기업소득 - 정상수익 = 기업소득 - 자기자본*정상수익률

증세정책 기본방향: 능동적 교정과세 강화

4. 시장실패를 적절히 보정하는 능동적 교정과세 구현

- 환경 친화적 세제: 환경정책
- 자원의 효율적 이용: 에너지 정책
- 국민의 삶의 질 제고: 교육, 건강, 안전

- 조세의 시장실패 보정 기능 약화
 - 다양한 종류 개별소비세 운영방식에 존재하는 문제
 - 시장실패 보정보다 세입증대 수단으로 전략 위험

- 우리나라에 존재하는 피구세 속성의 세목들에서 세부담이 과세 대상이 해당하는 행위나 품목들의 사회적 비용의 수준을 적절히 반영하지 못하는 문제 개선 필요

증세정책 기본방향: 에너지 세제 개편

□ 발전용 에너지세제 개편 방향

- 에너지원에 부과되는 세제의 합리성 검토: 에너지원별(유연탄, LNG, 우라늄) '과세기준' 부재
- 에너지원의 열량 및 사회적 비용을 내부화 하는 효율적인 과세체계 구축
- 현재의 세율은 사회적 비용을 제대로 반영하지 못하는 문제가 있기 때문에 상대가격 비율을 먼저조정

□ 수송용 에너지세제 개편 방향

- 미세먼지 주발생원인 경유 소비축소를 위한 과세체계 구축
 - 환경비용을 감안한 에너지원별(휘발유, 경유, LPG) 상대가격 조정 → 소비구조 개선
 - 경유 리터 당 50원 이상 인상함으로써 유종 간 상대가격 조정(휘발유:경유=100:91)
- 교통에너지환경세 일몰도래 대책 수립
 - 중장기적으로 개별소비세 전환 후 일반회계 편입

IV. 포스트 코로나 재정정책 과제 II: 재정 유지가능성 확보

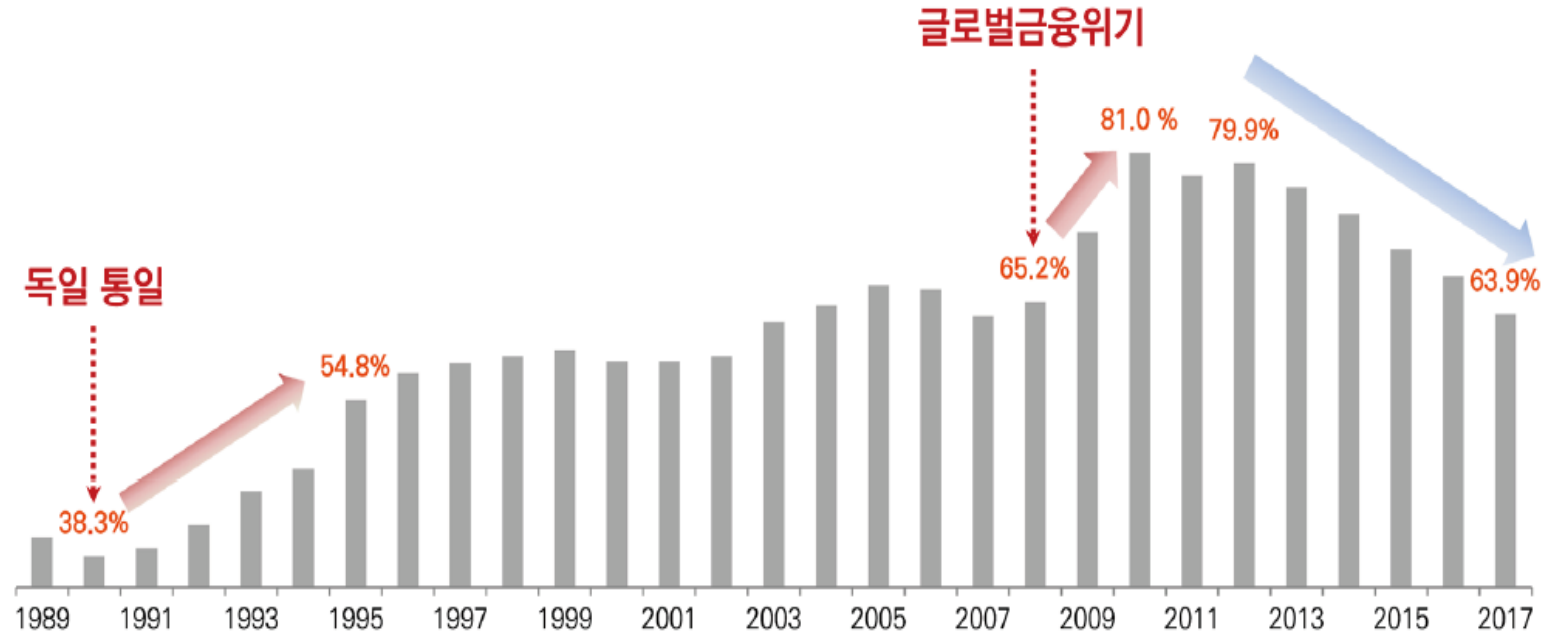
1. 재정전망과 재정안정화 필요성
2. 지출구조조정과 증세 방안
3. 준칙에 의한 재정통제

준칙에 의한 재정통제의 중요성

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)

Before Corona: 암묵적 준칙에 의한 채무증가 속도 통제?

- 우리나라 채무 수준 낮은 상태에서 채무상한선 명시하는 준칙은 효과성 낮음
- “채무가 낮으니, 지출확대 용인”은 주객전도
- **단기적으로 문제는 채무증가 속도 조절!**
- 암묵적 준칙(국가재정운용계획 실질화)으로 채무속도 통제 가능?
- 국가재정운용계획에서 수립한 구체적인 **채무관리 계획**에 대한 정치적 책임성 제고 차원(불이행시 정책책임자 사퇴 요구 가능)
- 계획이나 기준 변경 시 그 근거를 명료하게 설득
- 관리목표 달성하지 못할 경우, 향후 계획에서 이전 목표의 점진적 달성을 위한 이행 원칙 명시
- 코로나 위기 발생으로 재정여력이 급속히 소진되면서 '암묵적 준칙'만으로 실효성 담보할 수 있을 것인지 의문

After Corona: 지출 준칙

중단기적 재정관리 방안: 명시적 지출준칙 법제화

- 포스트 코로나 경제회복과 중장기적으로 고령화와 복지수요 증가로 지출증가 압박이 상당
- 보다 단순하고 직접적 방식의 지출통제가 논리적으로 타당하며 현실적인 방안
- **지출준칙**
 - ✓ 현실적으로 유지가능한 재정수지 적자 규모 설정
 - ✓ 재정수입 전망에 근거하여 재정수지 목표 충족하는 재정지출 증가율 기준 도출
 - ✓ 이 기준을 준칙화함으로써 재정지출 규모를 통제
- 정부지출이 너무 빠르게 증가하는 상황에서는 지출-수지 준칙의 통합적 운영도 바람직함

재정준칙의 설정

- Debt Dynamics의 장기수렴 조건에 의해, 균형 경상성장율이 주어지면, 채무목표비율과 재정적자 상한 간에는 일대일 대응관계가 존재 → 이 관계로부터 구체적 준칙을 도출해야 함
- 현실적 여건(경상성장률 3-3.5% & 목표채무비율 60-70%)을 고려할 때 재정적자 규모(GDP 대비 비율)는 2% 내외(1.7 - 2.4%)에서 관리되어야 함을 알 수 있음

<재정적자 상한: GDP 대비 비율(%)>

적정국가채무수준(%)	경상성장률 (%)			경상성장률 (%)				
	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

장기적 차원: 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

채무상한선 설정?

채무준칙 도입 법제화 법안 발의

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

부채비율 상한선 40~45% 설정?

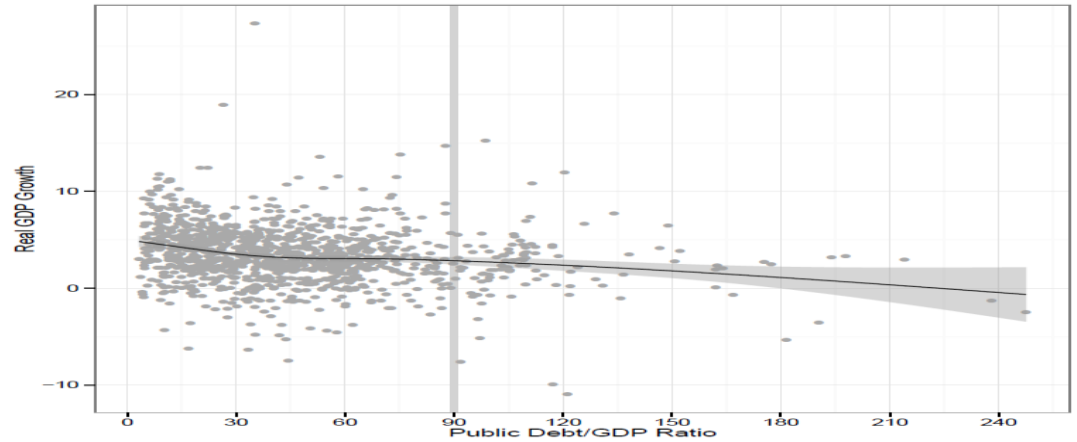
- 부채 비율 수렴 조건 검토결과, 현재 법안에 명시된 채무와 재정수지의 목표수준은 최소한의 장기 수렴 조건도 충족하지 못하여, 현실적으로 달성 가능하지 않아
'16 재정건전화법안 : 3% 적자 & 45% 부채비율 -> **3%적자는 70% 부채비율 적절한 상한**
- '19-'23 국가재정운용계획도 동일한 이유로 3% 후반 적자 유지하는 한, 국가채무 비율을 40% 중반 관리는 달성 가능하지 않음.
대규모 증세나 지출삭감 없이는 적자비율 줄이기 어려워 채무비율은 빠르게 상승할 수 밖에 없기에, **재정안정화**를 통해 채무 증가속도를 통제하지 않으면 안됨

국가채무: 경제성장률과의 관계?

국가채무 -> 경제성장률

- 국가채무와 경제성장 관계는 모형 및 기간에 따라 다양
- 많은 연구가 국가채무비율과 장기성장률 사이의 음의 관계
30%~90% 국가채무비율에서 급속한 성장둔화 가능성 지적
- 국가부채와 성장률의 내생성 고려할 필요(음의 관계?)
- 빠른 경제성장이 국가부채비율을 낮출 수 있어, 이를 고려할 경우, 높은 국가부채 비율이 저성장을 가져온다는 결과가 유의하지 않을 수 있음

<실질성장률과 국가부채비율과의 관계: 1946~2009>



* Herndon, Ash, and Pollin(2013)

	Ratio of Public Debt to GD)			
	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

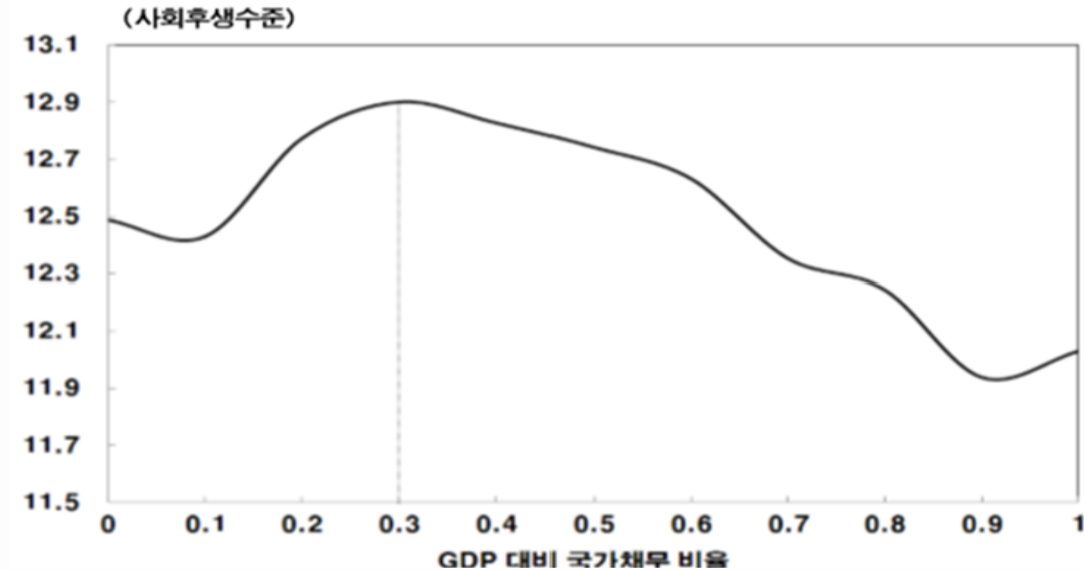
주: Reinhart and Rogoff(2010).

적정 국가채무 수준?

우리나라의 적정 국가채무?

- 최적 국가채무 수준에 관한 실증분석 연구들
- 대체로 우리나라의 GDP 대비 적정 국가채무 비율 20%~60%
- 분석방법에 따라 추정치의 편차가 크고 분석에 이용된 가정에 크게 의존한다는 한계
- 회귀분석 방법을 통해 조성원(2009)에서는 GDP 대비 최적 국가채무 수준이 35.2%, 원종욱(2012)은 54.4%, 조성원(2013)에서는 21.3%으로 각각 추정
- 거시경제모형 분석을 통한 최적 국가채무수준은 문외솔 외(2010)에서는 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

V. 포스트 코로나 재정정책 과제 III:

재정정책의 정치적 중립

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