



예산춘추

BUDGET & POLICY

특집

2023회계연도 결산심사 방향
2023회계연도 결산 분석의 주요 내용

현안 진단

가구 실질소득 감소에 따른 노동시장의 정책과제
2024 미국 대선: 경제적 영향과 대응방향

Work & Report

NABOSTATS의 주요 통계 소개
NABO 발간보고서 소개

Fiscal Story

기후 이변의 경제적 영향
세계 경제를 뒤흔든, 닥스 쇼크



contents



특집

06

2023회계연도 결산심사 방향
윤석열 정부 재정운용 실패와 2023회계연도 결산심사
진성준 더불어민주당 정책위의장

12

2023회계연도 결산심사 방향
올바른 결산 없이 국가의 미래 없다
정점식 국민의힘 정책위의장

22

2023회계연도 결산 분석의
주요 내용
김경호 예산분석실장

현안 진단

34

가구 실질소득 감소에 따른
노동시장의 정책과제
김승택 한국노동연구원 선임연구위원·한국노동경제학회 회장

40

2024 미국 대선:
경제적 영향과 대응방향
김종덕 대외경제정책연구원 무역통상안보실장

48

주된 일자리 고용연장 정책의
성과와 과제
이승호 한국노동연구원 연구위원·고용안전망연구센터 소장

예산춘추

BUDGET & POLICY
2024. VOL. 75

발행일 2024년 8월 9일(통권 75호)

발행인 조의섭 국회예산정책처장

예산춘추 편집위원회

위원장 정승환 기획관리관

위원 장석립 총무담당관

배아형 정책총괄담당관

최철민 예산분석총괄과장

변재연 경제산업사업평가과장

권아영 추계세제총괄과장

박연서 세제분석1과장

예승우 경제분석총괄과장

허가형 인구전략분석과장

간사 박주연 기획예산담당관

편집 황록연 주무관

김정훈 홍보·공보 담당

이규민 예산분석관

김효진 추계세제분석관

홍선기 경제분석관



WORK & REPORT

58

NABOSTATS(재정경제통계시스템)의 주요 통계 소개

세입세출통계

임재웅 정책총괄담당관실 정책분석관

62

NABO 발간보고서 소개

78

예산정책연구 논문 소개

80

NABO NEWS

FISCAL STORY

84

풀어쓰는 재정·경제 이야기

기후 이변의 경제적 영향

양재찬 가천대학교 겸임교수·언론학(경제저널리즘) 박사

90

세계 경제를 바꾼 역사적 사건

세계 경제를 뒤흔든,

닉슨 쇼크(NIXON SHOCK)

임성택 매일경제 경제경영연구소 연구원

94

예술 속 재정·경제 이야기

환전상과 그의 아내

그림으로 본 500년 전 은행 풍경

전원경 예술 전문 작가·세종사이버대학교 교수

발행처 국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1
전화 02-6788-4619 팩스 02-6788-4686
홈페이지 www.nabo.go.kr
페이스북 www.facebook.com/nabokorea
인스타그램 www.instagram.com/nabokorea

「예산추천」에 수록된 글의 내용은 집필자의 개인적인 견해이며, 국회예산정책처의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.



친환경 국회 실천을 위해 친환경 종이와 공기를 잉크를 사용했으며, 재활용이 쉽도록 표지 코팅과 후가공을 하지 않았습니다.

National
Assembly
Budget
Office

특집

2023회계연도 결산심사 방향
윤석열 정부 재정운용 실패와 2023회계연도 결산심사

2023회계연도 결산심사 방향
올바른 결산 없이 국가의 미래 없다

2023회계연도 결산 분석의 주요 내용

2023회계연도 결산심사 방향

윤석열 정부 재정운용 실패와 2023회계연도 결산심사



글. 진성준 더불어민주당 정책위의장

정부의 재정운용은 국가경제와 국민생활에 지대한 영향을 미친다. 경제성장과 민생안정, 소득재분배, 공공서비스 제공, 국민안전 확보 등 재정의 다양한 역할을 통해 국가와 사회는 지속가능한 발전을 이룰 수 있다. 윤석열 정부는 재정정책에 있어서 '감세'와 '재정 건전성'이라는 상호 모순적인 목표를 내세우며 재정의 역할을 축소 또는 위축시켜 왔다. 그 결과 세입기반이 훼손되고 재정의 역할이 축소되면서 경기대응과 미래 성장을 위한 투자가 매우 미흡하다는 지적이 제기되고 있다. 2023회계연도에서도 이런 현상이 반복됐던 만큼, 국회의 결산심사 과정에서 면밀히 살피고 시정을 요구해야 할 것이다.

윤석열 정부의 재정운용 실패

대한민국이 당면한 저출생, 고령화, 지방소멸, 기후위기, 성장동력 확보 등 국가적 과제에 대응하기 위한 재정지출 수요가 갈수록 증가하고 있다. 재정이 제 역할을 하기 위해서는 안정적인 세입 확보가 반드시 선행되어야 한다.

그러나 윤석열 정부는 경제정책 운용 실기와 부자감세 조치로 세입기반을 훼손했고, 심각한 세수결손을 발생시켰다. 그 결과 교부세 미지급에 따른 지방재정 파탄 등 심각한 부작용을 초래하고 있다.

특히 2023년 국세수입은 344.1조원으로 세입예산 400.5조원 대비 △56.4조원의 역대 최대규모의 세수결손이 발생했다. 윤석열 정부는 전가의 보도처럼 ‘건전재정’을 앞세웠지만, 경제정책 실패와 부자감세로 유례없는 ‘재정악화’를 초래했다.

표 1 국세수입 예산과 실적치 비교

(단위: 조원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
예산(A)	210.4	216.5	215.7	232.7	251.1	268.1	294.8	279.7	314.3	396.6	400.5
실적(B)	201.9	205.5	217.9	242.6	265.4	293.6	293.5	285.5	344.1	395.9	344.1
차이(B-A)	-8.5	-10.9	2.2	9.8	14.3	25.4	-1.3	5.8	29.8	-0.7	-56.4

“ 재정정책 실패의
일차적 원인은
세입예산에 대한
장밋빛 추계다.

정부는 2023년 국세수입을 편성할 때 경제성장률 2.5%, 수출증가율 11.0%, 수입증가율 △1.0%, 소비자물가상승률 3.0%로 가정했다.

하지만 전망치와 실적치를 비교하면 경제성장률은 1.4%로 전망치 2.5%를 한참 하회했고, 소비자물가상승률은 3.6%로 전망치 3.0%보다 0.6%p나 상회했다. 수출과 수입증가율 실적치와 전망치 차이 또한 크다. 정부가 지나치게 낙관적으로 경제를 전망하고 경기악화 대응에 실패하면서 대규모 세수결손을 불러온 셈이다.



표 2 2023년 예산안 편성 시 2023년 주요 경제지표 정부 전망치와 실적치 비교 (단위: %, %p)

구분	정부 전망치(A)	실적치(B)	차이(B-A)
경제성장률	2.5	1.4	△1.1
수출증가율	11.0	△7.5	△18.5
수입증가율	△1.0	△12.1	△11.1
소비자물가상승률	3.0	3.6	0.6

“ 감세는 경제성장은 커녕 역대급 세수결손의 주범이다. ”

지난해 윤석열 정부는 감세로 경제가 성장하고 세수도 증대된다며, 2022년 세법 개정안에서 법인세 최고구간 세율 3%p 인하 등 감세를 고집했다. 당시 추경호 경제 부총리는 2022년 국정감사에서 “KDI 연구 결과에 의하면 3%p의 최고세율 인하는 단기적으로 0.6%, 중장기적으로는 약 3.4%의 경제성장 효과와 세수증대 효과가 있다”고 강변했다.

2023년도 예산 심사과정에서 민주당의 반대로 진통 끝에 원안 대신 전 과표구간에 걸쳐 세율을 1%p씩 인하하는 타협안이 통과됐지만, 그 결과는 역대급 세수결손으로 이어졌다. 만약 정부 원안이 통과됐다면 세수결손은 더 견잡을 수 없이 막대했을 것이다.

세수결손은 지난해에 이어 올해도 반복될 전망이다. 정부가 발표한 2024년 5월까지 국세수입은 151.0조원으로, 세수가 저조했던 2023년 5월까지 160.2조원보다 9.1조원이나 적은 실적이다. 기업실적 저조 등 법인세 감소가 주된 원인으로, 감세하면 세수가 증가할 것이라는 정부의 설명과는 전혀 다른 결과인 것이다.

“ 재정파탄에도 부자감세는 더욱 심각해지고 있으며, 세출 측면에서도 윤석열 정부의 재정 운용은 실패했다. ”

세입기반이 훼손돼 국세수입이 심각하게 줄어들고 있음에도 올해 들어 정부는, 재정공간을 거덜 내는 부자감세와 부담금 감면을 추가로 추진하겠다고 밝혀왔다. 기획재정부는 2조원에 달하는 부담금 감면을 추진하겠다고 공표했고, 대통령실 정책실장은 올해 세법개정안에서 종합부동산세와 상속세 등을 감세하겠다고 공언한 상황이다.

정부는 2024년 예산안 편성 시 재정수입이 불안정해지자 약 23조원 규모의 강도 높은 지출구조조정으로 재원을 확보하겠다고 밝혔다. 하지만 그 실체는 근거가 부족한 ‘정치 감액’, ‘이념 감액’이었다. 그 결과 역대 어느 정부도 줄인 적 없는 R&D 예산 5.2조원을 줄이면서 대한민국의 미래성장동력을 심각하게 훼손시켰다. 정부의 재정운용이 국가의 지속가능한 발전을 담보해야 한다는 원칙이 아마추어 대통령의 과학기술 ‘카르텔’ 한마디에 무너져 내렸다.

윤석열 정부는 ‘건전재정’을 자신들의 존재 이유인양 선전했지만, 실상은 재정 곳

간을 비우는 부자감세를 추진하고, 대한민국의 미래마저 포기하는 재정운용을 한 것이다.

민주당은 결산심사에서 정부의 잘못된 재정운용에 경종을 울리고, 이러한 실책을 반복하지 않도록 특단의 대책을 요구할 예정이다. 윤석열 정부 재정파탄 청문회 개최 등 재정실책의 근본 원인을 짚고, 재정건전성을 유지하면서도 재정의 역할을 담보하기 위한 세입 확보 방안도 적극 모색할 것이다.

2023회계연도 결산심사 방향

“
세수추계 실패에
대한 엄중한 책임을
묻고 재발방지 대책을
요구하겠다.
”

2023회계연도 결산에서 가장 큰 문제점은 역대 최대규모의 세수결손이다. 2023년 경제전망을 지나치게 낙관하면서 경제정책을 운용했고 그 결과 처참한 실적을 냈다. 감세하면 세수가 늘어날 것이라는 잘못된 믿음에서 비롯된 정책 실패라고 밖에 볼 수 없다. 향후 정부가 국세수입 예산을 편성할 때 보다 과학적인 경제전망과 함께 정밀한 세수추계를 위한 대책을 세울 것을 요구할 예정이다.

정부는 세수결손이 일찍부터 예고됐음에도, 지난해 9월이 돼서야 대응방안을 발표했다. 세계잉여금, 기금 여유재원 등을 최대한 활용하고 국민생활과 직결된 재정사업은 최대한 집행하되, 내국세 수입의 약 40%에 이르는 지방교부세와 지방교육재정교부금을 줄이는 것이었다. 재정당국의 실책인 세수결손의 책임을 지방정부와 교육청에 떠넘긴 것이다.

이러한 정부 대응의 문제점은 2023회계연도 결산에서도 확인된다. 국세수입 56.4조원 결손 등으로 2023년 총수입은 예산보다 51.8조원이나 감소했다. 정부가 기금 여유재원 등을 총동원해 재정사업 불용을 최소화했다고는 하지만 총지출은 세출 예산 대비 28조원이나 적었다. 관리재정수지는 예산에서 58.2조원 적자로 편성했는데, 결산에서는 87조원 적자로, 재정 적자가 28.8조원 증가했다.



“ 대규모 세수결손 발생에 따른 정부의 대책 대응도 심각하게 다루겠다.

표 3 2023회계연도 재정총량 결산 (단위: 조원, %)

구분	2023 예산(A)	2023 결산(B)	예산 대비 증감(B-A)
총수입(A)	625.7	573.9	△51.8
총지출(B)	638.7	610.7	△28.0
통합재정수지(C=A-B)	△13.1	△36.8	△23.7
(GDP 대비)	(△0.6)	(△1.6)	(△1.1%p)
사회보장성기금수지(D)	45.1	50.3	5.1
관리재정수지(E=C-D)	△58.2	△87.0	△28.8
(GDP 대비)	(△2.6)	(△3.9)	(△1.3%p)
국가채무	1,134.4	1,126.7	△7.6
(GDP 대비)	(50.4)	(50.4)	(△0.1%p)

또한 다음 해로 이월된 금액을 고려한 예산현액 기준 총지출 집행률도 2023년 94.0%로 역대 최저수준이다. 불용률은 5.4%로 통상 1~4%에 비해 상당히 높은 편이다. 세입부족으로 인해 재정집행을 제대로 하지 못했다는 의미이다.

표 4 총지출 예산현액 집행률 (단위: 조원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
최종예산현액	404.0	417.9	442.2	484.4	562.4	617.2	690.4	648.8
지출금액	384.6	402.5	427.5	473.9	549.5	598.5	670.8	609.7
(집행률)	(95.2)	(96.3)	(96.7)	(97.8)	(97.7)	(97.0)	(97.2)	(94.0)
다음연도이월금액	4.4	4.4	3.7	2.9	2.5	4.2	4.9	4.0
(이월률)	(1.1)	(1.1)	(0.8)	(0.6)	(0.4)	(0.7)	(0.7)	(0.6)
불용금액	14.9	10.9	11.0	7.5	10.3	14.5	14.8	35.2
(불용률)	(3.7)	(2.6)	(2.5)	(1.6)	(1.8)	(2.3)	(2.1)	(5.4)

“ 세수결손의 피해가 지방재정의 파탄으로 이어지고 있다.

2023회계연도 결산 결과 정부가 세수결손으로 불용처리한 대표적인 사업은 지방교부세와 지방교육재정교부금으로 불용규모가 18.6조원에 이른다. 지방교부세는 내국세의 19.24%를 재정이 열악한 지방정부로, 지방교육재정교부금은 내국세의 20.79%를 지방교육청으로 내려보내는 사업이다. 지방정부와 교육청 입장에서는 시도민과 초중고 학생교육을 위한 중요한 재원이다.

지난해 4분기가 돼서야 갑작스레 지방교부세와 지방교육재정교부금 불용을 통보 받은 지방정부와 교육청은 큰 피해를 봤다. 재정이 열악한 곳은 공약사업 등 재량사



업 집행을 중단하거나 아예 시작할 엄두도 내지 못했다. 아동수당 지급 등 중앙정부에서 위임한 사무만 간신히 수행할 수 있었다는 하소연도 나왔다. 이로 인한 피해가 고스란히 지역 주민과 학생들에게 전가된 것이다.


표 5 2023년 교부세(금) 불용현황

(단위: 조원)

구분	2023 예산	2023 결산	불용액
합계	151.0	132.5	18.6
행안부 소관 지방교부세	75.3	67.1	8.2
교육부 소관 지방교육재정교부금	75.8	65.4	10.4

2023회계연도 결산심사 과정에서 유사한 불용사업은 없는지, 이로 인한 국민 피해는 없는지 심도있게 살펴보겠다. 그리고 같은 일이 재발되지 않도록 정부에 책임을 묻고 시정을 요구해 파탄 난 지방재정과 지방사업을 정상화하는 방안을 모색할 것이다.

정부의 재정운용 방향과 집행은 안정적인 세입기반을 토대로 필요한 곳에 적절하게 재원이 배분되도록 하는 것이다. 국회에서 확정된 예산이 차질 없게 집행되도록 만전을 기하는 것 역시 기본 중의 기본이다. 지난 2년, 윤석열 정부의 재정운용과 집행은 세수부족에 시달리며 이 중요한 원칙을 모두 훼손했다.

철저한 결산심사를 통해 윤석열 정부가 재정정책 기초를 근본적으로 전환하고, 당면한 민생위기와 경제위기에 적극 대처하도록 촉구해 나가겠다. 

“
철저한 결산심사를
통해 윤석열 정부
재정정책의 대전환을
촉구한다.

”

2023회계연도 결산심사 방향 올바른 결산 없이 국가의 미래 없다



글. 정점식 국민의힘 정책위의장*

2023회계연도 결산은 제22대 국회에서 첫 결산심사로서 그동안의 잘못된 결산심의의 관행을 타파하기 위한 첫 단추의 역할을 하는 것이 필요하다. 그러지 않고 이번에도 다시 정쟁을 위해 악용되는 결산심사로 전락한다면 이로 인해 예산사업 심사도 부실해지고 이러한 관행이 앞으로 이어지면서 결국 제22대 국회는 4년 동안 제대로된 예산심사를 하지 못하고 국가 위기를 방치해 역사적 오명만 안게 될 것이다. 따라서 국민의힘은 제22대 국회에서 결산심사의 전면적인 개혁을 이룰 것을 제안하며, 이번 2023회계연도 결산심사 시 대한민국 재정여력에 대한 객관적 검증과 개별 예산사업 성과에 대한 엄격한 평가, 향후 재정 악화에 대응한 지출구조조정 기반 마련에 중점을 두고자 한다.

*원고작성일(7. 19.) 기준 직책

들어가며

“왜 결산을 하는가?”

결산이야말로 새로운 국가예산 편성을 위해 가장 중요한 토대가 된다고 할 수 있다. 따라서 제22대 국회의 첫 결산심사를 시작함에 있어 먼저 결산심사의 의미와 그 중요성을 확인하고 출발하는 것이 필요하다. 우리나라 「국가재정법」 제56조는 결산에 관해 “정부는 결산이 「국가회계법」에 따라 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 제공할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 따라 공정하게 이루어지게 해야 한다”고 명시하고 있다. 이를 통해 「국가재정법」 제1조에서 규정하고 있는 “효율적이고 성과지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하고 재정운용의 공공성을 증진하는 것을 목적으로 한다”는 법의 취지를 뒷받침할 수 있다. 따라서 결산심사란 한 해 정부가 집행한 예산사업들의 성과와 문제점을 파악하고 무엇을 바로잡고 어떠한 방향으로 새로운 예산안을 마련해야 할지 결정하기 위한 내년도 예산안 심사의 사전 작업이라 할 수 있다. 즉 결산 결과 성과가 미비한 사업들과 불요불급한 사업들을 줄이고 새로운 예산사업으로 전환시켜 정책목표를 달성하는 데 의의가 있는 것이다. 이에 따라 「국회법」에서는 결산의 의결 기한을 예산안 심의를 위한 정기국회 개최 전까지 완료하도록 하고 있다. 따라서 결산은 예산심사의 핵심 토대가 되는 것이고 그 결과에 따라 새로운 국가예산 운용의 성패가 좌우된다고 할 수 있는 만큼 결산심사 결과는 예산심사와 철저히 연계시켜야 한다.

그러나 그동안 국회는 이러한 올바른 결산심사를 제대로 실시하지 못했고, 오히려 예산안 심사와 전혀 연계 없이 극히 형식적인 심사가 이루어져 왔다고 볼 수 있다. 결론적으로 국가재정을 올바르게 운용하기 위해서는 제대로 된 결산심사를 하는 것이 핵심과제라는 점에서 제22대 국회는 결산심사의 기존 방식에 대한 전면적인 개혁을 단행해야 하고, 올해 2023회계연도 결산부터 그간의 관행에서 벗어나 새로운 결산심사에 임해야 한다.

국회 결산심사 개혁의 필요성

우리나라는 예산법률주의 국가가 아니기 때문에 예산사업별 세부 내용이 법률로 명시되어 있지 않다. 그러다 보니 각 부처가 집행과정에서 사업내용을 수정하거나 전용, 이용 등으로 예산을 조정할 때 국회가 이를 직접적으로 통제하거나 관여할 수 있는 방안이 극히 제한적이다. 이에 따라 우리나라 국회는 정부가 편성해 제출한 예산안을 심의 의결한 뒤 집행과정이 모두 종료된 결산 단계에서야 사업별 시정요구를 할 수 있다. 그 결과 이미 부처가 집행을 끝낸 예산을 국회가 결산 심의를 통해 무효로 하거나 취소할 수 없기 때문에 결산심사를 제대로 철저히 하여 차년도 예산안 심의를 제대로 할 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다.

그러나 결산심사의 중요성에도 불구하고 그동안 국회 결산심사는 매우 요식적이고

오로지 정치 공방의 장으로 활용되기 일췌였다. 예산사업별 성과를 면밀히 따져보고 우리나라 재정 상태와 집행 실태 전반을 분석해 예산사업들을 어떻게 구조조정 할지에 대한 논의는 제대로 이루어지지 못한 채, 역대 결산심사는 정쟁의 도구로 악용되면서 법정기한 내에 완료된 적이 거의 없이 심지어 차년도 예산안 의결 직전에야 결산이 의결됐다. 결국 차년도 예산안 심의에 유용한 정보를 제공하고 새로운 예산사업 방향과 조정방안을 제공해야 하는 결산 심의는 그 의의를 완전히 상실했다.

또한 부처들 역시 의회에서 결산심사를 통한 시정요구를 하는 취지는 생각하지 않고 그저 이를 회피하는 데만 급급했다. 특히 시정요구 5가지(변상·징계·시정·주의·제도개선) 중 제도개선 등으로 시정요구 유형을 조정하는 데만 주력할 뿐 결산심사에서 지적한 사업평가 결과와 이를 토대로 한 본질적인 개선방안을 모색하는 모습은 찾아볼 수 없었다.

표 1 연도별 국회 결산심사 의결 현황

연도	회계연도	결산 의결일자
2018	2017회계연도	2018년 12월 8일
2019	2018회계연도	2019년 10월 31일
2020	2019회계연도	2020년 11월 19일
2021	2020회계연도	2021년 12월 2일
2022	2021회계연도	2022년 11월 10일
2023	2022회계연도	2023년 12월 20일

문제는 이러한 결산심사의 요식행위 관행을 유지해서는 급격히 악화되고 있는 우리나라 재정여건과 잘못된 예산사업들을 개선할 수 없을뿐더러 지금같이 경제환경·재정환경·복지환경이 급변하는 새로운 상황에 대응하기도 불가능하다는 점이다. 우리나라 국가채무(D1)는 10년 만에 두 배로 폭증해 2014년 533.2조원에서 2023회계연도 1,126.7조원에 달하고 비기축통화국 중 가장 빠르게 증가하고 있다.¹⁾ 또한 잠재성장률은 계속 낮아져 OECD 최하위가 될 것으로 전망되고 있다.²⁾ 더구나 우리나라의 초저출생, 초고령화 현상으로 인해 재정여건이 급속히 악화되고 향후 세수는 크게 줄어들 수밖에 없으며, 특히 8대 사회보험을 비롯한 각종 복지지출이 급증해 향

1) 국제통화기금(IMF)은 2023년 10월 재정점검보고서(Fiscal Monitor)에서 2028년 한국의 GDP 대비 일반정부 부채(D2) 비율이 57.9%가 되어 비기축통화국 11개국 중 2위가 될 것으로 전망했다. 이는 2014년 8위에서 불과 10년 만에 2위로 급상승하는 것이다.
 2) OECD는 2021년 11월 장기재정전망 보고서를 통해 2030년대 우리나라 1인당 잠재성장률이 0.8%로 OECD 최하위로 떨어질 것으로 전망했다.

후 미래세대 부담이 폭증하면서 재정이 이를 감당하지 못할 것으로 전망되고 있다. 따라서 이러한 문제에 대응하려면 무엇보다 먼저 결산심사를 제대로 실시해 문제점을 파악하고, 올바른 예산사업의 편성과 운용을 이루어 정책목표를 달성하여 위기에 대응해야만 한다. 즉 제22대 국회는 기존의 잘못된 결산심사 관행을 철저히 타파하고 결산심사의 근본적 취지를 살려 차년도 예산안 심의와 결산심사가 긴밀히 연계되어 운용될 수 있도록 전면적인 개혁을 이뤄야 한다.

제22대 국회에서 결산심사 개혁 방안

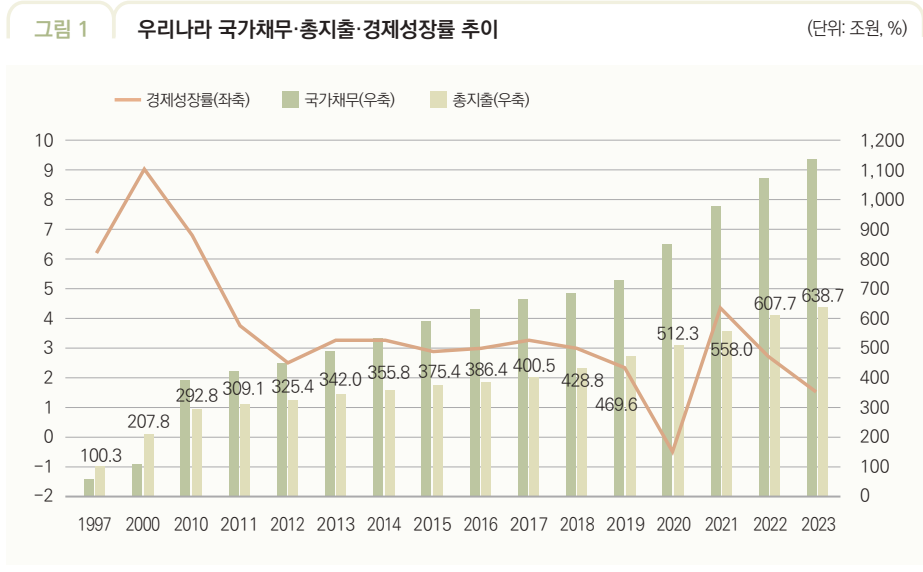
2023회계연도 결산은 제22대 국회에서 첫 결산심사로서 그동안의 잘못된 결산 심의의 관행을 타파하기 위한 첫 단추의 역할을 하는 것이 필요하다. 그러지 않고 이번에도 다시 정쟁을 위해 악용되는 결산심사로 전락한다면 이로 인해 예산사업 심사도 부실해지고 이러한 관행이 앞으로 이어지면서 결국 제22대 국회는 4년 동안 제대로 된 예산심사를 하지 못하고 국가 위기를 방치해 역사적 오명만 안게 될 것이다. 따라서 국민의힘은 제22대 국회에서 결산심사의 전면적인 개혁을 이를 것을 제안하며, 그 첫걸음으로 이번 2023회계연도 결산심사 시 다음 세 가지에 역점을 둔 결산심사를 실시하고자 한다.

대한민국 재정여력에 대한 객관적 검증

무엇보다 먼저 이번 결산심사를 통해 우리나라 재정여력에 대한 객관적인 분석이 이루어져야 한다. 이는 내년도 예산안 편성에 있어서 기본적인 토대를 제공하기 때문이다.

매년 정부의 예산안 편성 시 가장 큰 관심과 논란의 대상이 되는 것이 바로 지출 규모이다. 전년 대비 얼마만큼 지출 규모가 증가하는지에 대해 우선적 관심이 쏠리기 때문이다. 그리고 경제가 어렵고 고물가로 민생이 힘들다며 정부가 더 많이 돈을 풀어야 한다고 주장하기도 한다. 요즘은 음식도 양보다 질을 우선시한다. 마찬가지로 정부 재정지출 규모가 커진다고 결과가 좋아지는 것은 아니다. 일본의 경우 1980년대 플라자 합의 이후 금융위기를 맞이해 경기침체가 장기화 됐고, 이를 해결하기 위해 일본 정부가 헬리콥터 살포식으로 재정을 장기간 쏟아부었음에도 오히려 경기침체는 더욱 구조화되고 30년간 장기침체가 이어졌다. 우리나라에서도 이와 비슷한 현상이 나타났다. [그림 1]에서 보듯이 우리나라의 총지출 규모는 단기간에 급증하는 동안 오히려 경제성장률은 하락하며 결국 국가채무만 폭증하는 결과를 초래했다. 다시 말해 정부가 아무리 시중에 돈을 풀어도 경제는 살리지 못하고 오히려 경제성장률은 갈수록 저하되는 가운데, 국가채무만 폭증시키며 국민들에게 빚만 잔뜩 떠안기는 참담한 결과를 낳은 것이다.

그럼에도 불구하고 여전히 정부의 인위적인 재정지출 증가를 주장하는 사람들이



있는데 그 근거는 우리나라 재정이 아직 건실하고 여력이 있다는 것이다. 과연 그런가? 대한민국 재정은 건전하고 여전히 빚을 내 재정지출을 늘려도 되는 상황인가?

전술했듯이 우리나라 정부부채 수준은 폭증하고 있고 위험스러운 국면에 진입했다. 기본적으로 일본, 미국 등 기축통화국의 국가부채와 비교해 우리나라의 재정건정성을 운운하는 것은 근본적으로 문제가 있다. 미국은 국가부채를 이용해 세계에 달러를 공급해야 세계 경제가 돌아갈 수 있는 나라이고 우리나라는 그렇게 할 수 없기 때문이다. 우리나라의 국가부채비율은 비기축통화국 중에서 곧 세계 2위로 부상할 것으로 전망되고 있다. 더구나 낙관적인 인구 전망에 근거해³⁾ 산출한 8대 사회보험의 잠재부채 수준은 앞으로 2060년경에는 1천조원을 돌파할 것으로 예측⁴⁾되고 있고 그 대부분이 국가부채로 전가될 전망이어서 재정여력이 있다고 주장하는 것은 재정 상황을 정반대로 호도하는 잘못된 주장이다.

이러한 상황에서 각종 재정지출이 방만하게 확대되고 허비되고 있는 것이 심각한 문제이다. 대표적인 사례 중 하나가 그동안 쌓아왔던 각종 특별회계와 기금의 여유 재원들을 단기간에 다 소진하고 엄청난 빚더미를 안게 만든 것이다. 예를 들어 ‘에너지및자원사업특별회계(이하 에특회계)’의 경우 재원이 급격히 모두 소진됐다. 에특회

3) 정부의 2020년 장기재정전망 시 통계청이 제출한 합계출산율의 중위 시나리오는 불과 3년 후인 2023년에 통계청이 발표한 「장래인구추계: 2022-2072년」 자료의 중위 지표와 연도별로 0.2%p 이상 차이가 난다. 더구나 통계청 인구 추계의 부정확성 문제는 국회입법조사처에서 실시한 인구전망과의 차이에서 더욱 명확히 드러난다. 입법조사처는 2023년 합계출산율 등 인구변화를 전망해 발표했는데, 합계출산율의 경우 2033년 이후로 갈수록 통계청의 합계출산율 전망치가 입법조사처의 전망치보다 높게 나타나는 것을 알 수 있다.

4) 정부가 8대 사회보험의 잠재부채에 대한 일괄적 전망을 제시한 적은 없으나, 각 사회보험의 운영 기관들이 전망한 결과치를 합계한 결과 2060년경 한 해 적자분이 1천조원을 넘는 것으로 드러났다.

계는 석유수입부과금 등의 법정부담금을 통해 오랜 기간 상당한 수준의 여유자금을 가지고 이를 공공자금관리기금(이하 공자기금)에 예탁해 왔다. 평균적으로 에트회계가 공자기금에 예탁해 온 규모는 5천억원에서 7천억원에 이른다. 그런데 그동안 이렇게 건설했던 에트회계는 지난 민주당 집권 시절 탄소중립을 목표로 무공해차 보급 사업 등을 단기간에 폭증시키면서 고갈되고 말았다. 2023회계연도 기준 에트회계의 공자기금 잔여금은 모두 소진되어 단 한 푼도 남지 않았고, 거꾸로 공자기금에서 빌린 예수 총액은 2023년말 기준 1조 6,034억원에 달하고 공자기금 예수이자 규모는 올해 기준 982억원에 이른다. 기후위기에 대응하기 위한 탄소 저감 정책은 필요하지만 문제는 이에 필요한 재정을 중장기 계획 없이 단기간 내에 모두 소진해 버림으로써 현정부의 탄소중립 사업에 엄청난 차질을 빚게 된 것이다. 결국 지난 문재인 정부에서 ‘2050 탄소중립(Net-Zero)’을 우리나라 산업계와 면밀한 협의도 없이 전 세계에 선포해 놓고 정작 이를 실현하는 데 필요한 재정여력은 남겨놓지 않아 사실상 이번 정부는 아무 재원도 없이 정책목표를 달성해야 하는 막대한 부담을 떠안게 됐다.

또한 ‘전력산업기반기금(이하 전력기금)’ 역시 재정여력이 급격히 악화됐다. 전력기금은 지난 정부에서 태양광을 비롯한 각종 신재생 에너지 사업들에 대한 지원이 급격히 늘어나며 재정 여력이 소진됐다. 또한 고갈위기에 처한 에트회계에 2022년 1조 3,118억원, 2023년 1조 3,074억원을 전출하고 기후대응기금에도 2022년 2천억원을 전출하는 등 타회계에 상당한 규모의 전출이 이루어짐에 따라 재정여력을 상실했다.

마찬가지로 ‘정보통신진흥기금’도 단기간에 수지적자 상태가 크게 악화된 것으로 드러났다. 지난 정부에서 수입 대비 지출을 과도하게 늘린 탓에 2020년부터 공자기금으로부터 예수를 총 2.8조원 받고, 공자기금 예수이자 상환으로만 2024년 기준 660억원을 지출하고 있다.

결론적으로 우리나라의 재정여력은 국가채무(D1)뿐만 아니라 이미 현실화된 각종

표 2 정보통신진흥기금 수입 ‘공공자금관리기금 예수금’ 현황

(단위: 백만원, %)

연도	계획액		계획현액	징수결정액 (B)	수납액 (C)	수납율 (C/A)	수납율 (C/B)
	당초	수정(A)					
2020	-	426,111	426,111	426,111	426,111	100.0	100.0
2021	460,506	538,506	538,506	538,506	538,506	100.0	100.0
2022	889,200	889,200	889,200	889,200	889,200	100.0	100.0
2023	325,821	325,821	325,821	325,821	325,821	100.0	100.0
2024	602,702	(602,702)					
합계		2,782,340					

특별회계와 기금의 고갈, 여기에 더해 향후 더욱 늘어날 수밖에 없는 각종 잠재 부채를 모두 감안한다면 이미 한계상황을 넘어섰다. 따라서 이번 결산심사를 통해 이러한 우리나라의 재정실태를 낱낱이 들여다보는 것이 필요하고, 나아가 사업별 철저한 성과검증을 실시해 내년 예산안의 효과를 극대화하는 기반을 마련하는 것이 필수적이다.

개별 예산사업 성과에 대한 엄격한 평가

그동안 결산심사의 가장 본질적 요소인 개별 사업별 성과평가도 극도로 부실했다. 따라서 이번 결산심사부터는 이를 제대로 실시해야 한다. 앞서 언급했듯이 국가재정법에 따라 결산심사는 유용하고 적절한 정보를 제공하는 것이어야 한다. 즉 사업별 엄격한 성과평가를 실시해 재정운용의 효율과 성과를 높일 수 있는 문제와 방안을 예산안 심사에 제시해 반영하도록 해야 한다. 그러나 현재 우리나라 정부에서 실시해 국회에 제출하는 성과평가 결과와 국회 결산심사 단계에서 이루어지는 성과평가는 모두가 매우 형식적이고 요식적인 수준에 머물고 있다.

그동안 정부는 나름대로 성과평가를 개선하는 노력을 기울여 왔다. 2021년도에 「국가재정법」에 ‘제4장의2 성과관리’를 신설하고 하위 법조항으로 재정사업 성과관리 기본계획의 수립, 성과목표관리를 위한 성과보고서 등의 작성·제출 및 성과평가를 실시하도록 근거를 마련했다. 문제는 동법에 따라 정부가 부처별로 실시해 국회에 제출한 성과보고서의 내용을 살펴보면 매우 거시적인 성과목표하에 추진한 사업들 목록만 나열하고 당초 계획 물량 대비 결산 결과 얼마만큼의 물량을 집행했는지만 제시하는 것이 전부라는 점이다. 예를 들어 환경부의 2023회계연도 ‘무공해차 보급 확대 및 충전인프라 구축’ 사업에 대한 성과보고서에서는 에특회계를 이용한 보조금 지원으로 무공해차 보급실적이 증가했다는 막연한 성과평가만 제시하고 있다. 그러나 동 사업의 올바른 성과평가를 위해서는 무공해차의 보급물량만 따질 것이 아니라 먼저 우리

표 3 환경부 2023회계연도 성과보고서 내용

무공해차 보급 확대 및 충전인프라 구축

- (보급 실적) 보급목표제, 공공의무 구매 등 보급제도 강화와 이를 뒷받침하는 보조금 지원으로 전년 대비 누적 보급 대수 49.3% 증가(2022년 40.2만대 → 2023년 60만대)
- (제도개선) 법인 지원물량 확대 등 보조금 집행방식 개선 및 무공해차 정책 중심 전환을 위한 ‘저공해차 분류지원체계’ 개편(2월) 추진
- (충전 인프라) 선제적인 충전인프라 구축으로 무공해차 전환의 기틀 마련, 전년 대비 92.2% 확대 구축(2022년 20.5만기 → 2023년 30.5만기 누적)
※ 2023년까지 전기차 충전기 30.5만기, 수소충전소 300기 구축

나라 전체 등록차량 중 무공해차의 비중이 얼마나 높아지고 있는지 추이를 살펴보고 이를 언제까지 얼마만큼 높일지 중장기적 계획을 수립한 뒤 이후 정책집행 결과와 비교해 문제점을 파악하고 부진사유와 개선방안을 제시하는 것이 필요하다.

그러나 이러한 노력을 찾아볼 수 없다. 더구나 최근 전력거래소가 제시한 「전기차 및 충전기 보급·이용 현황 분석」에 따르면 2023년 5월 기준 우리나라 전기차 등록대수는 약 45만대이고 이는 전체등록차량 중 1.8%에 불과한 것으로 나타났다. 즉 정부가 수년 동안 수십조원의 보조금을 지급했음에도 불구하고 우리나라 전체 차량 중 전기차 비중은 아직도 2%도 미치지 못하고 있는 것이다. 그러나 환경부 성과보고서에는 그 어디에도 이러한 내용의 문제점과 개선방안이 담겨있지 않다.

더욱 심각한 것은 현행법에 따라 정부 부처별로 실시하는 각종 재정사업 성과평가들의 경우 더욱 허술하고 형식적이라는 점이다. 부처별 재정사업 성과평가는 크게 자체평가와 개별 평가로 구분되는데 이 중 자체평가는 「국가재정법」 제85조의8에 근거해 중앙행정기관이 소관 정책 등(재정사업)을 스스로 평가하게 하는 것으로 자율평가가 대표적이다. 즉 부처는 소관사업의 자율평가를 통해 우수 20% 이하, 보통 65% 내외, 미흡 15% 이상으로 평가한다. 문제는 이러한 평가결과를 제시함에 있어 단순히 사업별 우수, 보통, 미흡만 표기했을 뿐 구체적인 사유는 적시하지 않아 국회 결산 심사시 이를 참고 자료로 사용하기에 극히 부실하다는 것이다.

표 4 환경부 2023회계연도 재정사업 자율평가 결과 내용

(단위: 억원, 점)

연번	예산/기금	평가 사업명	예산		평가 점수	평가 등급	비고
			2023	2024			
78	일반회계	수자원 정보구축 및 운영(정보화)	18	50	82.2	보통	
79	환경개선 특별회계	군사기지 환경관리 및 정화사업	136	106	82.1	보통	
80	환경개선 특별회계	화학제품 안전관리	345	252	81.8	보통	
81	에너지 및 자원 사업특별회계	무공해차 충전 인프라 구축사업	5,189	7,344	81.6	보통	
82	환경개선 특별회계	하천 수생태계 연속성 진단체계 구축	60	-	81.5	보통	
83	환경개선 특별회계	하수처리수 재이용 사업	497	529	81.0	보통	지출구조조정 △82

결론적으로 정부가 실시하는 각종 성과평가는 「국가재정법」에 근거조항을 마련한 노력에도 불구하고 여전히 재정사업의 본질적인 성과를 따져보기에는 매우 형식적으로 운용되는 것이 현실이다. 이래서는 예산사업의 잘못된 점과 개선할 점을 파악할 수 없고 차년도 예산안 심의 역시 형식화될 수밖에 없다. 따라서 이번 제22대 국회는 이러한

재정사업의 성과평가 제도와 관행을 개선하는 한편 국회 스스로도 제대로 된 결산심사와 평가를 통해 주요 사업들의 성과를 증장기 관점에서 면밀히 검증해야만 한다.

향후 재정 악화에 대응한 지출구조조정 기반 마련

우리나라는 국가채무가 계속 급증하고 있고 앞으로 이를 만회하기가 쉽지 않은 매우 어려운 재정상황을 맞이했다. 따라서 이에 대응하려면 재정사업의 효율성을 극대화하는 것이 1차적 과제가 됐다. 이를 위해서는 불요불급한 재정사업의 지출구조조정을 이루는 것이 필수적이다. 아울러 이를 뒷받침하려면 올바른 결산심사를 통해 예산사업들의 성과를 제대로 검증하고 새로운 지출구조조정의 원칙과 기반을 마련하도록 해야 한다.

그동안 정부의 지출구조조정은 제대로 이루어지지 못했다. 기존에 진행되는 사업을 중단할 경우 동 사업에 참여하거나 수혜를 받았던 사람들이 거세게 저항할 수 있으므로 이들을 설득할 분명한 지출구조조정의 원칙과 방향을 설정하고 이들을 납득 시키며 추진하는 것이 필요하다. 이와 함께 기존의 예산을 줄이는 대신 다른 예산사업들을 추진해 더 나은 혜택을 제공하도록 하여 이들의 협력을 얻어내야 한다. 그러나 그동안 정부는 이러한 노력을 하지 못했고 그 결과 수많은 잘못된 예산사업들의 지출구조조정이 이루어지지 못한 채 방치돼 왔다. 예를 들어 다른 나라들은 코로나 팬데믹 직후 그동안 크게 확대되었던 예산사업들을 대대적으로 구조조정하는 데 나섰지만 우리나라에서는 이러한 구조조정이 제대로 이루어지지 못하고 있다.⁵⁾

특히 우리나라 지출구조조정이 부실하다는 사실은 감사원이 2023년 5월 말 발표한 「지출 구조조정 추진실태」 감사결과에서 여실히 드러났다. 감사원에 따르면 기획재정부는 그동안 총지출(의무지출+재량지출) 중 재량지출에 한해 전년 대비 10% 절감 목표를 설정하고 매년 지출구조조정을 추진하겠다고 했지만, 그동안 지출구조조정의 절감 실적과 그 세부내역을 매년 공개하지 않았고 일부 공개된 실적은 전년 대비 6% 미만에 불과했다. 더구나 국토부 등 10개 부처의 구조조정 실적(211개 사업, 17.4조원)을 분석한 결과를 보면 지출구조조정과 무관하게 종료된 73개 사업(5.3조원)과 집행이 연기된 74개 사업(6.6조원)이 모두 실적에 포함되어 있는 것으로 나타났다.

이렇듯 정부의 지출구조조정은 형식적으로 운용되고 단순히 목표치만 제시할 뿐 실제로는 제대로 이루어지지 못하고 있다. 그 가장 큰 이유는 사업별 성과분석이 제대로 이루어지지 못한 데 기인한 것이라 할 수 있다. 사업성과를 객관적 원칙하에 엄

5) 우리나라는 다른 국가들과 달리 코로나19로 증가한 재정지출 수준을 계속 유지하는 것으로 나타난다. IMF에 따르면 한국은 코로나19(2020~2021년) 이후에도 재정지출 수준을 유지할 것으로 전망했다. 반면 다른 비기축통화국들은 대부분 코로나19발(發) 확장재정 후 재정건전성 관리에 일찌감치 착수했다.

격히 검증해 제시한다면 지출구조조정에 따른 저항을 저지하고 합리적인 지출구조조정을 이룰 수 있다. 무엇보다 지금같이 재정여건이 크게 악화되고 초저출생율, 초고령화 현상으로 예산사업들의 전반적 재편이 불가피한 상황에서는 지금부터 분명한 원칙하에 기존의 불필요한 사업들을 최대한 지출구조조정하고 그 재원을 보다 생산적이고 국민 모두의 성장 발전을 뒷받침하는 데 필요한 사업들에 투입하도록 바꾸는 것이 필요하다.

마치며

이번 제22대 국회는 새로운 결산심사 방식을 정립하고 이를 통해 국회 예산결산 심사 체제의 새로운 개선 발전의 전기가 되도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 국가의 재정상황을 전체적으로 점검하고 예산 성과평가 방식을 개선하며 올바른 지출구조조정 원칙과 방향을 설정하는 것이 필수적이다. 그래야 앞으로 더욱 전면화될 재정위기·복지위기에 대비할 수 있다. 그리고 그동안 예산사업 성과는 고려하지 않은 채 방만한 재정지출을 무분별하게 확대하던 관행을 차단할 수 있다. 최근 더불어민주당의 이재명 당 대표 후보자는 출마선언문에서 녹록지 않은 경제 상황의 현실과 과학기술의 발전에 따른 인간 노동의 변화 등을 언급하며 재생에너지 중심 사회로 나아가야 한다는 포부를 밝혔다. 이같이 재정운용 방향의 커다란 변화를 유발하는 포부를 제시할 때에는 무엇보다 이에 필요한 재원을 어떻게 조달할지부터 밝혀야 한다. 이에 따라 미국 등에서는 ‘PAY-AS-YOU-GO 원칙’을 운용하고 있다. 특히 초저출생율, 초고령화 현상 등으로 인해 앞으로 재정상황이 극도로 어려워질 수밖에 없는 상황에서 그러한 새로운 계획을 위한 재원을 어떻게 조달하고 운용할지 전체적인 재정운용 계획을 제시하는 것이 필수적이다. 그러나 민주당은 늘 지출 확대 계획만 무분별하게 제시할 뿐 재원조달 방안은 밝히지 않는다. 그것은 미래세대를 수탈하겠다고 선언하는 것과 다를 바 없는 것이다. 결국 누구나 이상은 높게 유토피아를 꿈꾸고 제시할 수 있지만, 반드시 그것을 이행하기 위한 재원조달방안과 재정지출구조조정 방안을 함께 제시해야 한다.

진정 대한민국은 갈림길에 서 있다. 재정상황은 나날이 악화되는 가운데 복지수혜자는 폭증하고 재정지출에 대한 수요는 증가하는데 정작 이를 감당할 미래세대는 급격히 줄어드는 심각한 상황을 맞이했다. 이러한 상황에서는 그 어느 때보다 효율적인 재정운용이 필요하다. 따라서 제22대 국회는 어려운 나라살림을 최대한 효율적으로 운용해 대한민국의 새로운 미래를 준비하기 위한 새로운 기틀을 다지는 전기가 되도록 해야 한다. 무엇보다 결산심사가 더 이상 정쟁의 장으로 악용되지 않도록 해야 하며, 이제는 새로운 재정운용 원칙을 정립하고 보다 선진화된 국회의 예산결산 운용 체제로의 발전을 이루는 기회가 되도록 해야 한다. 🌐

2023회계연도 결산 분석의 주요 내용



글. 김경호 예산분석실장

2023년 정부는 56.4조원의 국세수입 결손에 대응하여 지방교부세·지방교육재정교부금 미교부, 외국환평형기금의 자원 활용, 일반회계의 타 회계·기금에 대한 전출금 미지급 등을 실시하였으며, 이러한 과정에서 다양한 부작용이 발생했다. 2024년 역시 세수결손이 발생할 우려가 있으므로 이에 대한 체계적인 대응방안을 마련할 필요가 있다.

들어가며

국회는 「국회법」 제84조, 「국가재정법」 제59조 등에 따라 정부가 제출한 국가결산보고서와 부속서류를 검토해 해당 회계연도의 예산이 합법적·효율적으로 집행됐는지, 국회가 심의·확정한 취지에 따라 집행됐는지 등을 심사하고 있다. 심사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있는 경우 정부에 시정을 요구하고 있으며, 정부는 이를 지체 없이 처리하고 처리결과를 국회에 보고해야 한다. 국회의 결산심사는 재정 집행에 대한 정부의 책임성을 확보하고 다음 연도 예산안 편성 및 심의방향에도 영향을 미친다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

국회예산정책처는 국회의 2023회계연도 결산 심의를 지원하기 위해 총 23권의 결산 분석 시리즈를 발간했다. 이번 결산 분석 시리즈에는 기존 보고서인 「결산 총괄 분석」(3권), 「위원회별 분석」(12권), 「성인지 결산서 분석」(1권), 「공공기관 결산 분석」(3권), 「2022회계연도 결산 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」(1권) 외에 「결산 재정총량 분석」(1권), 「온실가스감축인지 결산서 분석」(1권) 및 「국가재무제표 분석」(1권)이 새롭게 포함됐다.

신규 발간된 「결산 재정총량 분석」은 재정총량 측면에서 국회가 결산을 심사할 수 있도록 정부의 재정운용 결과를 경제적으로 분석하고 조세지출과 재정지출을 연계해 분석했으며, 분야별 자원배분 현황을 점검했다. 「온실가스감축인지 결산서 분석」에서는 정부가 최초로 제출한 2023회계연도 온실가스감축인지 결산서를 토대로 사업별 온실가스 감축성과 달성 여부, 성과 측정방식의 적정성, NDC 부문별 온실가스 감축량 등을 분석했다. 마지막으로 「국가재무제표 분석」을 통해서도 국가의 자산, 부채, 순자산 등의 현황과 변화요인, 재무제표 작성과 관련된 개선방안 등을 검토했다.



2023회계연도 결산 개요

2023회계연도 정부 결산 결과 총수입은 573.9조원 수납됐으며, 이는 예산 625.7조원 대비 51.8조원 과소 수납된 것으로, 각각 55.9조원, 8.7조원¹⁾이 초과 수납됐던 2021~2022회계연도와 달리 대규모 세수결손이 발생했다. 이는 기업의 영업실적 악화, 부동산시장 경기침체 등으로 법인세, 소득세, 부가가치세 등의 세수가 전년 대비 크게 감소하며 국세수입이 예산 대비 56.4조원 과소 수납된 것에 주로 기인한다. 총지출은 예산 대비 28.0조원 감소한 610.7조원이 집행됐다.

세수결손이 발생했음에도 총수입 감소 규모(51.8조원) 대비 총지출 감소 규모(28.0조원)가 크지 않다는 점을 알 수 있는데, 이는 정부가 총수입·총지출 산출 시 제외되는 외국환평형기금의 재원을 공공자금관리기금을 거쳐 일반회계에서 활용(9.6조원)했기 때문이다.

이처럼 세수결손으로 인해 총수입과 총지출이 모두 예산 대비 감소했으나, 총수입이 보다 크게 감소함에 따라 재정수지 역시 예산 대비 악화됐다. 보다 구체적으로 통합재정수지와 관리재정수지는 각각 예산 대비 23.7조원, 28.8조원 악화된 36.8조원, 87.0조원 적자를 기록했으며, GDP 대비 관리재정수지 적자의 비율은 3.9%²⁾에 달

표 1 2023회계연도 총수입·총지출 및 재정수지

(단위: 조원, %, %p)

구분	2022	2023		전년 대비 (C-A)	
	결산 (A)	예산 (B)	결산 (C)		예산 대비 (C-B)
총수입	617.8	625.7	573.9	△51.8	△43.9
국세수입	395.9	400.5	344.1	△56.4	△51.9
소득세	128.7	131.9	115.8	△16.0	△12.9
법인세	103.6	105.0	80.4	△24.6	△23.2
부가가치세	81.6	83.2	73.8	△9.4	△7.9
총지출	682.4	638.7	610.7	△28.0	△71.7
통합재정수지	△64.6	△13.1	△36.8	△23.7	27.8
관리재정수지	△117.0	△58.2	△87.0	△28.8	30.0
국가채무 총계(D1) (GDP 대비 비율)	1,067.4 (49.4)	1,134.4 (50.4)	1,126.7 (50.4)	△7.6 (△0.1)	59.4 (1.0)

주 명목 GDP 대비 비율은 한국은행 국민계정 기준년 개편(2024. 6. 5.) 이전 기준이며, 개편 이후 GDP를 기준으로 한 2022~2023년 국가채무 비율은 각각 45.9%, 46.9%

자료 2023회계연도 국가결산보고서 등을 바탕으로 재작성

1) 추경 기준이며, 본예산 기준으로는 64.2조원이 초과 수납됐다.

2) 한국은행 국민계정 기준년 개편(2024. 6.)에 따른 신계열 GDP 기준으로는 GDP 대비 3.6% 적자이다.

2023회계연도 결산
총평

했다. 한편 국가채무(D1) 잠정치는 전년 대비 59.4조원 증가한 1,126.7조원을 기록했으며, GDP 대비 국가채무 비율은 50.4%³⁾로, 전년 대비 1.0%p 상승했다.

2023년은 국세수입이 당초 예상한 것보다 14.1% 과소 수납되는 대규모 세수결손이 발생해 정부가 당초 계획한 대로 재정을 운용하기 쉽지 않은 여건이었다. 이에 정부의 세수결손 대응방식과 그에 따른 부작용을 살펴보면 다음과 같다.

정부의 세수결손 대응

2023년과 같은 대규모 세수결손이 예상되는 경우 세입경정, 지출계획 조정 등을 내용으로 하는 추가경정예산안을 편성해 대응하는 것이 원칙이다. 국회의 의결 없이는 국채의 추가 발행을 통한 재원 조달이 불가능하고 기금운용계획의 자체변경 한도 등으로 인해 기금 재원의 활용 역시 한계가 있기 때문이다. 그러나 정부는 추가경정예산안을 편성하지 않고 지출을 절감하는 한편, 부족한 세수를 보전할 수 있는 대체 재원을 별도로 확보하는 방식으로 세수결손에 대응했다.⁴⁾

구체적으로 정부는 지출 절감을 위해 ① 내국세와 연동⁵⁾되는 지방교부세·지방교육



주 지출을 절감하는 경우는 초록색, 추가재원을 확보하는 경우는 주황색으로 기재

3) 한국은행 국민계정 기준년 개편(2024. 6.)에 따른 신계열 GDP 기준으로는 46.9%이다.
 4) 이와 관련해 정부는 2023년 9월 「2023년 세수 재추계 결과 및 재정 대응방향」을 통해 지출 증액, 국고채 추가발행 없이 가용재원을 활용해 세수결손에 대응하는 경우 세입경정을 위한 추가경정예산안이 불필요하다는 의견을 제시한 바 있다.
 5) 지방교부세는 내국세의 19.24% 등을, 지방교육재정교부금은 내국세의 20.79%와 교육세 중 일부를 재원으로 한다.

재정교부금 약 18조 5,658억원을 미교부하고, ② 일반회계의 다른 회계·기금에 대한 전출금 6조 2,512억원을 불용했으며, ③ 일반회계가 공공자금관리기금에 지급해야 하는 예수이자를 8조 5,787억원을 불용했다.⁶⁾ ④ 이외에도 예비비 미집행, 사업의 지출소요 조정 등에 따른 불용액이 7조 7,796억원 발생했다.

또한 정부는 외국환평형기금이 공공자금관리기금으로부터 예수한 금액 중 14조 4,000억원을 조기상환하고 공공자금관리기금이 외국환평형기금에 예탁할 예정이었던 금액 중 5조 5,000억원을 예탁하지 않는 방식으로 공공자금관리기금의 재원을 추가로 확보했다. 공공자금관리기금은 이를 바탕으로 일반회계에 대한 예탁규모를 당초 계획액 45조 8,486억원 대비 9조 5,927억원 증액된 55조 4,413억원으로 확대했으며, 그 외의 재원은 일반회계로부터 지급받지 못한 이자수입 보전 등에 활용했다.⁷⁾

정부의 세수결손 대응에 따른 부작용

2013년 정부는 지방교부세·지방교육재정교부금을 각각 2,500억원 불용하는 방식으로 11조원의 세수결손에 대응했고, 이에 국회는 2013회계연도 결산심사를 통해 지방재정의 안정적 운용 등을 고려해 지방교부세와 지방교육재정교부금은 예산액만큼 교부한 이후 차차년도까지 사후정산하도록 시정을 요구했다. 그런데 정부는 세수결손 대응을 위해 2023년 다시 18.6조원 규모의 지방교부세·지방교육재정교부금을 미교부했으며 이러한 과정에서 「지방교부세법」과 「지방교육재정교부금법」에서 정하고 있는 법정배분비율과 다르게 교부가 이루어진 바, 정부는 국회의 시정요구를 충실히 이행할 필요가 있다.

또한 정부는 2013년에 이어 2014년에도 11조원의 세수결손이 발생함에 따라 일반회계의 공공자금관리기금 예수이자 7.8조원 중 4.0조원을 지급하지 않는 방식으로 일반회계의 지출을 절감한 바 있다. 국회는 2014회계연도 결산심사를 통해 세수부족에 대한 원칙적인 해결방안은 세출 구조조정이며 예수이자 미지급으로 인해 2.548%의 가산이자가 적용되어 향후 재정운용에 부담을 줄 수 있다는 점에서 시정을 요구했다. 그러나 정부는 2023년에도 일반회계의 공공자금관리기금 예수이자를 지급하지 않는 방식으로 세수결손에 대응했으며 미지급분에 대해서는 3.792%의 가산이자가 적용될 예정이다. 결과적으로 정부는 국회의 시정요구를 이행하지 않았을

6) 다만 정부는 예산안 편성과정에서 산정한 예수금리와 실제로 적용되는 금리의 차이 등으로 인해 발생하는 불용액도 존재하며, 이를 제외하면 일반회계의 가용재원 감소로 인해 실제로 불용한 금액은 7조 7,673억 7,900만원이라고 설명하고 있다.

7) 참고로 정부는 지방교부세·지방교육재정교부금의 미교부, 일반회계의 다른 회계·기금에 대한 전출금 미지급 등은 재정수지의 관리, 사업의 효율적인 집행관리 등을 위해 예산배정의 유보, 집행 보류 등의 조치를 취할 수 있도록 한 「국가재정법」 제43조제5항에 근거한 것이라고 설명하고 있다.

표 2 2023년 지방교육재정교부금 및 지방교부세 교부 현황

(단위: 억원, %)

구분	재원 규정	예산액	교부액	불응액	비율
지방교부세		744,190	662,502	81,689	100.0
보통교부세	내국세 ×19.24%×97%	666,445	594,757	71,689	96.6
특별교부세	내국세 ×19.24%× 3%	20,612	20,612	0	3.3
지역현안	특별교부세 총액의 40%	8,245	8,245	0	(40)
국가지방협력	특별교부세 총액의 10%	2,061	2,061	0	(10)
재난안전관리	특별교부세 총액의 50%	10,306	10,306	0	(50)
부동산교부세	부동산교부세 전액	57,133	47,133	10,000	-
지방교육재정교부금		757,606	653,637	103,969	100.0
보통교부금	내국세 ×20.79%×97%+ 교육세 일부	735,334	634,165	101,169	97.0 ¹⁾
특별교부금	내국세 ×20.79%× 3%	22,272	19,427	2,800	3.0 ¹⁾
국가시책	특별교부금 총액의 60%	13,363	13,363	0	(69)
지역현안	특별교부금 총액의 30%	6,682	4,582	2,100	(23)
재난안전관리	특별교부금 총액의 10%	2,227	1,527	700	(8)

주 1) 교육세로 인해 정확히 97%, 3%는 아니며, 반올림한 결과임

1. 예산액 8,692억원이 전액 교부된 소방안전교부세는 제외하고 작성함

자료 교육부 및 행정안전부 제출자료 등을 바탕으로 재작성

뿐만 아니라 추가적 재정부담을 발생시킨 바, 향후 유사사례가 재발하지 않도록 유의할 필요가 있다.

이외에도 정부는 외국환평형기금의 재원을 활용해 부족한 세수를 보전했는데, 이러한 과정에서 외화자산이라는 대응자산을 보유하고 있는 금융성 채무가 대응자산이 없는 적자성 채무로 전환⁸⁾되었으며, 외환시장이 보이고 있는 높은 변동성, 외환시장 참가자들에게 미치는 영향 등을 고려할 때 외평기금의 재원 활용은 신중하게 접근할 필요가 있다.

마지막으로, 세수결손으로 인해 계획한 대로 예산을 집행하기 어려웠다는 점을 고려할 때 정부는 국세수입 추계의 정확도를 제고하는 한편, 증가 추세인 조세지출에 대한 적정성 검토, 미수납·불납결손에 대한 관리 강화 등을 통해 세입기반을 확충함으로써 안정적인 재정운용을 위한 기틀을 마련할 필요가 있다.

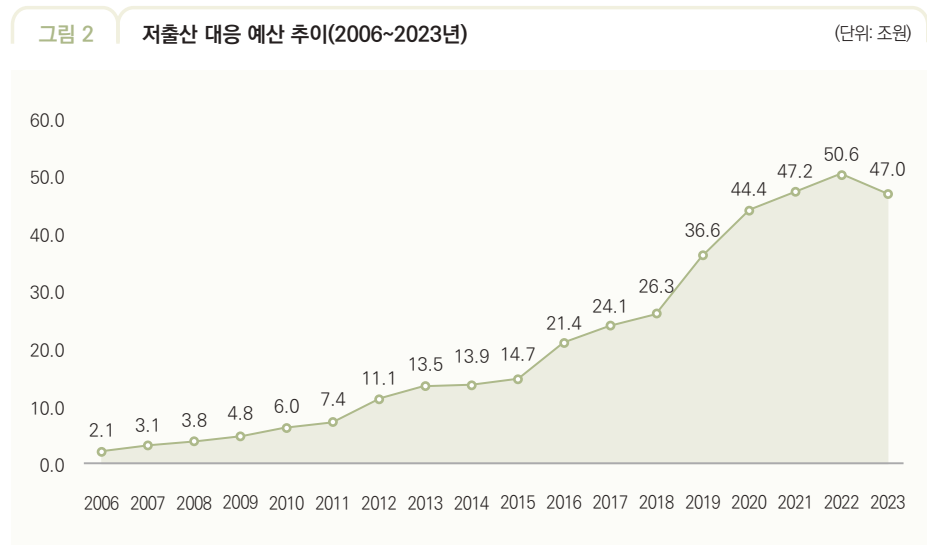
8) 공공자금관리기금이 국고채를 발행해 확보한 재원을 외국환평형기금에 예탁하면서 발생하는 국가채무는, 외화자산이라는 대응자산의 금융성 채무로 산정되는 반면 공공자금관리기금이 해당 재원을 일반회계의 적자보전을 위해 예탁할 경우 대응자산이 없는 적자성 채무로 계상된다. 외국환평형기금이 공공자금관리기금으로부터 예수받은 재원을 상환하고 공공자금관리기금이 이를 국고채 상환에 사용할 경우 국가채무의 총량 자체가 감소하지만 공공자금관리기금이 이를 일반회계의 적자보전을 위해 사용할 경우 국가채무의 총량 자체는 불변이나 해당 금액만큼 금융성 채무가 적자성 채무로 전환된다.

2023회계연도 결산
주요 정책 사업 분석

국회예산정책처는 정부의 2023회계연도 주요 정책·사업의 집행 및 성과에 대한 분석을 강화하고 개선과제를 제시해 국회의 내실 있는 결산심사를 지원하고자 했으며, 그중 일부 내용을 소개하면 다음과 같다.

저출생 대응 사업 분석

저출생 대응 예산은 2006년 2.1조원을 시작으로 2023년 47조원까지 증가했으나 2023년 기준 합계출산율은 0.72명으로, 세계 최저 수준을 기록하고 있는 상황이다. 2024년 6월 정부는 ‘저출생 반전을 위한 대책’을 통해 기존 정책의 실효성 부족 문제를 인정하고 인구 국가비상상태를 선언하면서 저출생의 직접적인 원인이 되고 있는 일·가정 양립, 교육·돌봄, 주거·결혼·출산·양육 등 3대 핵심분야에 대한 지원을 강화하겠다고 밝혔으나, 구체적인 재원 소요와 재원 마련방안에 대해서는 제시하지 않고 있는 상황이다.



자료 저출산·고령사회위원회 제출자료, 저출산·고령사회위원회 및 관계부처 합동, “저출생 반전을 위한 대책(2024. 6. 19.)”을 바탕으로 제작성

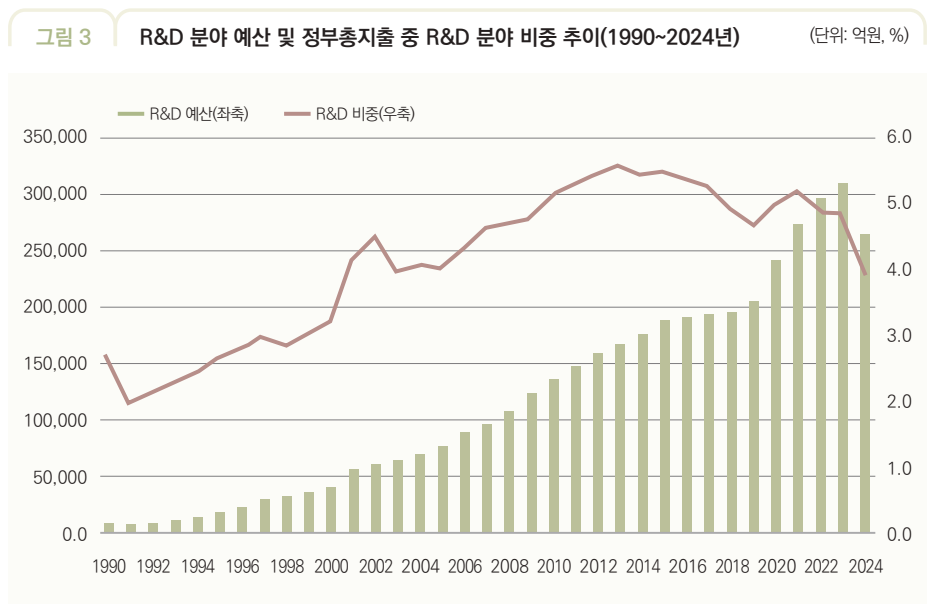
또한 정부의 저출생 대응사업에는 여전히 저출생과 직접적인 연관성이 낮은 사업이 일부 포함⁹⁾되어 있으며, 정부는 육아휴직급여의 상한을 150만원에서 250만원으로 인상해 실질 소득대체율이 일부 개선될 예정(38.7%→49.6%)이나 스웨덴, 독일,

9) 중소벤처기업부의 지역기반 로컬크리에이터 활성화 지원사업, 문화체육관광부의 국내관광 역량강화 사업 등

일본 등 주요국의 실질 소득대체율과 육아휴직급여 상한액에는 미치지 못하고 있다. 이외에도 신생아특례대출과 같은 주택구입·전세자금 마련을 위한 대출의 한도액은 최대 2억 5,000만원까지 증가할 예정이나 매입임대, 전세임대 등 임대형 주택공급의 경우 소득기준이 상대적으로 낮게 설정되어 있고 선호입지·유형·면적에 대한 공급이 충분히 이루어지지 못하고 있어 개선이 필요한 실정이다.

R&D 사업 분석

R&D 분야의 예산은 꾸준히 증가하여 2023년 30조원을 넘어섰으며, 정부는 2023년 R&D 사업의 예산현액 31.1조원 중 30.9조원을 집행했다. 다만, 2024년도 R&D 예산은 26.5조원으로 전년 대비 대폭 감소했다.



자료 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

R&D 사업은 협약에 따라 연구과제의 목표·기간 등을 설정하고 연차별로 재정을 투입하는 방식으로 진행되는데, 2024년 R&D 예산이 감소하면서 2023년 지원됐던 계속과제의 연구비 역시 당초 계획 대비 감소했으며, 이에 따라 연구개발 목표가 하향 조정되거나 추진이 중단된 과제가 발생했다. 이로 인해 재정투입에 따른 효과가 저하될 우려가 있으므로 연구가 중단된 과제의 경우 지금까지 진행된 연구의 활용방안을 검토할 필요가 있으며, 연구개발 목표가 하향 조정된 과제의 경우 면밀한 성과 관리가 필요하다.

또한 정부는 R&D 사업에 대한 예비타당성조사(이하 예타)를 폐지하겠다는 계획을 2024년 5월 발표했는데, R&D 사업에 대한 예타 조사기간이 장기화되고 예타 통과사업 수가 감소하는 등 선제적 기술개발을 뒷받침하지 못하는 측면이 있어 이에 대한 개선 필요성은 인정되나, R&D 예타를 통해 충실한 사업계획을 유도하고 타당성이 입증된 사업에 대한 재정투입을 통해 효율적인 재정운용을 가능케 하는 순기능이 있다는 점 역시 균형적으로 고려할 필요가 있다.

ODA 사업 분석

2023년도 ODA 예산은 전년 대비 21.3% 증액된 4.8조원, 2024년도 예산은 전년 대비 31.1% 증액된 6.2조원이 편성되는 등 관련 예산이 최근 빠르게 증가하는 추세를 보이고 있다.

구분	2020	2021	2022	2023 (A)	2024 (B)	증가율 (B-A)/A
전체 ODA	3.4	3.7	3.9	4.8	6.2	31.1
양자 ODA	2.8	2.9	3.1	3.7	5.1	39.6
유상 ODA	1.2	1.3	1.2	1.5	2.0	35.2
무상 ODA	1.6	1.6	1.9	2.2	3.1	42.6
다자 ODA	0.6	0.8	0.8	1.1	1.1	2.9

주 예산 기준
 자료 국제개발협력위원회, 「2024년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준)」

정부는 「제3차 국제개발협력 종합기본계획(2021~2025)」을 통해 비구속성 원조의 비율을 유상 ODA 60%, 무상 ODA 95%로 설정했는데, 이는 국제사회의 비구속성 원조 비율의 확대 추세를 반영한 것으로 보이나, 공여국의 기업에게 입찰 경쟁에 있어 유리한 조건을 제공하도록 하는 구속성 원조와 달리 비구속성 원조는 우리나라 기업의 수주가 상대적으로 어려울 수 있다는 점도 종합적으로 고려할 필요가 있다.


또한 유상 ODA 사업은 기획재정부의 대외경제협력기금을 통해 추진되고 있는데, 연례적으로 기금운용계획의 자체변경을 통해 집행이 원활하지 않은 대륙별 차관사업의 계획액을 감액하고 민간·국제기구 협력차관사업의 계획액을 증액하는 등 국회가 심의·의결한 내용과 상이한 집행이 이루어지고 있으므로 기금운용계획의 과도한



자체변경을 지양할 필요가 있다. 이외에도 무상 ODA 사업은 외교부, 환경부 등 다수 기관에서 추진하고 있는데, 수원국 내 여건변화, 행정절차 지연 등으로 집행실적이 부진한 사례가 있어 사업계획을 보다 면밀하게 수립할 필요가 있다.

맺으며

2023년의 경우 정부가 세수결손 대응과정에서 지출계획을 대규모로 조정함에 따라 국회가 심의·확정한 바와 같이 예산을 집행하기 쉽지 않은 여건이었으며 한정된 예산을 효율적으로 활용할 필요성이 어느 때보다 높았다고 볼 수 있다. 또한 올해 역시 5월 기준 국세수입이 전년 동월 실적인 160.2조원 대비 9.1조원이 적은 151.0조원 수준으로, 세수결손이 2년 연속 발생할 우려가 존재하는 상황이다.

이에 국회예산정책처는 2023회계연도 결산 분석보고서를 통해 정부의 세수결손 대응방안을 분석하고 다양한 개선과제를 제시했으며, 국회의 거시적·정책적 측면의 결산심사를 위해 정부의 재정운용과 주요 정책·사업에 대한 총괄 분석을 대폭 확대했다. 이번 결산 분석보고서가 국회의 결산심사뿐만 아니라, 국정감사, 다음 연도 예산안 심의과정에서도 유용하게 활용되어 국가재정의 효율적인 운용에 기여할 수 있기를 기대한다. 

National
Assembly
Budget
Office

현안 진단



가구 실질소득 감소에 따른 노동시장의 정책과제

2024 미국 대선: 경제적 영향과 대응방향

주된 일자리 고용연장 정책의 성과와 과제

가구 실질소득 감소에 따른 노동시장의 정책과제



글. 김승택

한국노동연구원 선임연구위원 한국노동경제학회 회장

2023년 가계의 실질소득과 기업의 영업이익이 동반 감소함으로 발생한 경기침체는 노동시장 상황을 악화시킬 가능성을 높였고, 최근 고용동향에서 취업자 규모의 증가분이 10만명 미만인 상황이 코로나 팬데믹 종료 후 처음으로 두 달째 이어지고 있다. 구직자가 찾는 일자리가 부족한 양적 부족과 노동시장의 이중구조가 심화하는 질적 부작용이 동시에 우려되는 현재 상황에서 이에 대응할 수 있는 고용노동정책의 점검이 필요하다. 단기적으로 고용 촉진 및 내수 활성화를, 중장기적으로 노동시장 이중구조 완화를 지향하는 내용으로 구성된 혁신적 변화를 기대한다.

가계의 실질소득과 기업의 영업이익 감소는 노동시장 상황을 악화시킬 가능성

코로나 팬데믹 사태를 겪으며 세계 경제는 유례없는 위기 상황을 극복하고자 대출과 소득지원을 중심으로 한 유동성 확대를 추진했고, 국제무역에서의 공급망(Supply Chain) 불균형, 유가와 농산물 등 원자재 가격 상승, 중국과 미국의 대립으로 인한 블록경제의 발생 등 과정을 겪으면서 고물가의 환경에 진입했다. 고물가 경제에 대응하기 위해 각국의 중앙은행은 빠른 속도로 금리를 올리는 조치를 했고 우리나라도 이와 비슷한 상황을 겪으면서 고물가와 고금리의 환경에서 경기가 후퇴하는 사이클을 겪게 됐다. 국제무역이 경제성장을 좌우하는 우리나라의 경우 세계 경제의 침체는 국내 정책으로 대응하기 어려운 대외변수였으며, 당연히 국내 경기도 하락 사이클을 지나게 되면서 채무에 대한 부담은 더 커지고 소비를 줄일 수밖에 없는 모습이 나타났다.

한국은행 발표에 따르면 2023년 ‘실질가계총처분가능소득(Personal Gross Disposable Income, PGDI)’¹⁾은 2009년 이후 처음으로 감소했다(전년 대비 -1.2%). 반면, 2023년 분기별 평균 이자 지출 증가율은 전년 동분기 대비 32.4% 상승했고 2024년 1분기 전체 가구 중 처분가능소득보다 소비지출이 많은 적자 가구의 비율이 25.8%로 나타나서 고금리가 우리 국민의 지갑에 어떤 영향을 미쳤는지 잘 보여준다.²⁾ 기업 또한 침체 구간에 비슷한 어려움을 경험하고 있다. 2023년 기준 비금융 영리법인의 영업이익률은 전년 대비 -5.3% 하락한 3.8%로 2013년 이후 가장 낮은 수치를 기록하고 있으며, 영업이익으로 이자 비용을 갚지 못하는 기업은 조사 대상의 40.1%로 전년 대비 5.5% 증가했다.³⁾

노동시장은 실물경제에서 발생한 상황이 나중에 영향을 미치는 파생시장이다. 코로나19 시기에 채용이 억제된 상황과, 팬데믹 이후 풍부한 유동성과 함께 경제가 급격히 회복되면서 노동시장에도 상당한 고용 증가가 발생했다. 그러나 3%에 달하던 우리나라의 경제성장률이 2023년 1%대로 후퇴하면서 발생한 경기침체의 사이클은 2024년 2분기에 들어서면서 고용 증가 규모가 10만명에 미치지 못하는 상황을 초래하고 있다.⁴⁾ 2023년 소비자물가지수는 3.6% 상승한 한편 임금상승률은 약 2.8%(2023. 8. 기준)로 임금 상승이 물가 상승을 따라잡지 못하는 상황이 벌어지고 있다.⁵⁾ 결국 가구 실질소득과 기업 영업이익의 감소는 노동시장에 악영향을 미치게 될 가능성이 커지고 있으며 경기침체 동안 이에 대응하는 고용노동정책의 변화가 필요한 시기가 오고 있다.

1) 가계총처분가능소득은 세금, 사회보험료, 대출 이자 등을 빼고 소비지출에 쓸 수 있는 금액으로 기업과 정부를 제외한 가계의 구매력을 보여주는 지표

2) 통계청, 「가계동향조사」 각호.

3) 한국은행, 「2023년 기업경영분석 결과」, 2024.

4) 통계청, 「고용동향조사」 각호.

5) 한국은행, 경제통계시스템. 고용노동부, 「사업체노동력조사」

최근 노동시장 동향은 빠른 취업자 감소로 일자리 부족이 심화하고 있으며 노동시장의 이중구조 확산이 우려되는 상황

최근 고용동향을 살펴보면 다음과 같은 추세를 알 수 있다.

첫째, 30만명 수준의 취업자 증가가 발생하는 경우 고용률의 점증과 실업률이 더 이상 상승하지 않는 우리나라 노동시장을 고려할 때 코로나19 유행 이후 2020년 21만 8천명 취업자 감소에서 반등해 2021년부터 2023년의 취업자 증가 규모가 연도별로 36만 9천명, 81만 6천명, 32만 7천명이었던 것은 긍정적인 회귀였다. 2020년 억눌려 있던 채용과 시장에 풀린 유동성으로 인한 경제성장이 동반효과를 일으키면서 2022년 비정상적인 고용 증가가 나타났지만, 2023년에 정상적인 수준으로 되돌아왔다. 그러나 2024년 2월까지 30만명 이상의 취업자 증가를 기록하던 우리 노동시장이 올해 3월부터 감소하기 시작해서 5월에 8만명, 6월에 9만 6천명으로 급감한 것은 우리 시장이 일자리 창출에 어려움을 겪고 있다는 증거이며 향후 경제가 다시 상승하는 사이클로 가기 전까지는 이러한 일자리 창출의 어려움은 계속될 전망이다.

구분	2020		2021		2022		2023		2024. 1.	
	증감	증감률	증감	증감률	증감	증감률	증감	증감률	증감	증감률
취업자 수	-218	-0.8	369	1.4	816	3.0	327	1.2	380	1.4
실업자 수	45	4.2	-71	-6.4	-205	-19.7	-46	-5.5	48	4.7
고용률	-0.8	-1.3	0.4	0.7	1.6	2.6	0.5	0.8	0.7	1.2
실업률	0.2	5.3	-0.3	-7.5	-0.8	-21.6	-0.2	-6.9	0.1	2.8
구분	2024. 2.		2024. 3.		2024. 4.		2024. 5.		2024. 6.	
	증감	증감률	증감	증감률	증감	증감률	증감	증감률	증감	증감률
취업자 수	329	1.2	173	0.6	261	0.9	80	0.3	96	0.3
실업자 수	25	2.8	52	6.2	81	10.0	97	12.3	50	6.2
고용률	0.5	0.8	0.2	0.3	0.3	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0
실업률	0.1	3.2	0.1	3.4	0.2	7.1	0.3	11.1	0.2	7.4

주 증감의 경우 연도별 데이터는 전년 대비 증감 규모, 월별 데이터는 전년 동월 대비 증감 규모
 자료 통계청, 「경제활동인구조사」, 각호.

둘째, 앞서 설명한 가계와 기업의 어려움을 고려할 때 근로소득이 물가를 넘어서는 인상을 기대하기 어려운 상황이 한동안 계속될 것으로 보인다. 영업이익이 증가하지 않는 기업에 높은 임금인상이 이루어지기는 어려울 것이며 신규 채용이 더디게 이루어지는 경제에서 이직을 통해 급여가 상승하는 일반적인 특성 또한 무너지는 모습을 보인다. 한편 가계동향조사에서 확인할 수 있듯이 실질가처분소득이 감소할 때 저소



득층 또는 저임금 근로자 계층의 실질소득이 상대적으로 더 악화되는 추세가 나타나기 때문에 소득계층의 격차는 더 확대될 것으로 예상된다.

셋째, 기업은 영업이익의 감소, 국내 기업환경의 불안정성 확대, 세계 경제의 변동성 심화와 같은 상황에 대한 대응책으로 채용, 특히 정규직 채용을 가능한 한 뒤로 미루려는 성향을 보인다. 따라서 필요한 인력을 최대한 비정규직이나 기간제로 활용하려고 하면서 핵심 인력과 주변부 인력의 괴리가 벌어지는 노동시장 이중구조의 문제는 당분간 더 심각해질 전망이다. 또한, 추가 소득에 대한 필요성은 더 증가하면서 비경제활동인구에서 경제활동인구로의 유입이 활성화되고 취업자 증가와 실업자 증가가 동시에 나타나는 통계를 보게 되는데, 이때 고용률의 증가는 이러한 구조적인 문제를 보여주지 못한다. 따라서 노령인구의 증가와 청년인구의 감소로 인해 나타나는 고용률의 증가를 노동시장이 호전되고 있다는 신호로 잘못 해석해서는 곤란하다.

단기적으로 고용의 양적 성장을 유지하고 중장기적으로 노동시장 이중구조를 완화하는 방향의 고용노동정책 필요

단기 또는 중기에 걸쳐 나타날 수 있는 노동시장 전망 속에서 고용노동정책은 어떤 대응방식을 추구해야 할 것인가? 단기와 중장기적인 두 갈래(Two-way)의 정책이 동시에 추진될 필요가 있다.

수출을 통한 성장과 그 성장의 결실로 우리 경제가 다시 활성화되기를 기다리는 것은 중장기적인 기대다. 따라서 단기적으로 노동시장에 충격이 지속된다면 단기 일자리의 제공과 함께 내수를 활성화할 수 있는 경기 촉진 방안을 추진할 필요가 있다. 경기침체 동안 기존 사업자와 근로자는 실직을 피하고 소득을 유지하는 한시적인 지

원이 필요하다. 이후 다시 경기가 상승 국면으로 진입해 어려운 국면에서 회복하고 다시 채용을 확대하는 단계로 진입한다면 고용노동정책 측면에서 최선의 위기관리가 이루어졌다고 할 수 있다. 한편, 이미 직장을 잃고 소득을 사회안전망에 의존하고 있는 구직자의 경우 한시적인 고용 촉진이 필요하다. 1997년 외환위기를 비롯해 우리는 이와 같은 고용위기에 직면했을 때 활용할 수 있는 공공일자리, 신규고용 촉진 지원, 고용유지지원 등 다양한 프로그램을 운용한 경험이 있다. 만약 취업자 증가 규모가 10만명 미만으로 3~4개월 지속되거나 또는 5만명 미만의 상황이 발생한다면 과거에 실행했던 프로그램 중 어느 지원 정책의 효과가 적절했는지를 평가해 준비한 고용촉진 및 내수 활성화 프로그램을 실행할 필요가 있다.⁶⁾

지금 정부는 재정건전성의 회복을 중요한 국정과제로 삼고 있다. 우리나라와 국민의 미래를 생각할 때 재정건전성의 손상과 방만한 지원프로그램으로 인한 근로의욕의 감소 등을 불러일으키는 정도의 고용지원이 지속해서 이루어진다면 일자리를 위한 재정투입 확대에 정당성을 부여하기 어려울 것이다. 그러나 경기침체 상황에서는 위기 상황으로 몰리는 가계나 사업체가 최소화되도록 재정을 동원해 지원하는 것이 다시 경제성장기로 돌아가는 데 촉매제로 작용하면서 전체적인 사회적비용을 오히려 감소하는 역할을 할 수 있다. 따라서 우리나라가 경기침체에 활용해 적절한 성과를 이룬 지난 고용노동정책 프로그램을 다시 점검해 위기상황에 대비해야 한다. 한시적으로 재정 확대를 통한 위기 상황의 역제가 가능하다면 이는 재정건전성 악화의 영향보다 중장기 노동시장 건전성을 유지하는 긍정적인 방향으로 작용할 것이다.

경기침체 기간에는 노동시장 이중구조 확대에 대한 대응 또한 중요하다. 지금까지 노동시장 이중구조에 대응하는 방안은 주로 노동시장의 약자 보호와 그들에 대한 근로조건 개선의 추구를 하는 내용이 대부분이었다. 구체적으로 살펴보면 대기업과 중소기업(원청과 하청기업) 간 공정거래 강화, 비정규직 차별금지과 계속 고용에 관한 법규정 확대 적용, 최저임금의 체계적 인상과 준수율 제고, 사회보험 적용 대상 범위 확대와 사회안전망 정비를 통한 사각지대 해소 등이 주요 내용이다. 이와 같은 노력은 노동시장의 약자에게 잠시 숨을 돌릴 수 있는 여유를 제공한다. 그러나 근본적인 해결 방안이 되기는 어렵고, 각 사업체에게 이중구조 문제를 해결하라고 부담하는 방식이어서 채용인원 감축, 직장 내 취약 직렬 생성, 새로운 형태의 비정규직 또는 특수종사자 생성, 영세업체의 폐점 등 부작용도 발생했다. 따라서 사업체의 노동비용을 증가시키는 방향으로 만들어진 대응은 그 효과에 한계가 있으므로 지역 또는 산업


6) 노동시장의 위기가 발생하는 경우 현재 추진하고 있는 국민취업지원제도, 일학습병행제, 일자리채움 청년지원금 등 기존 지원 정책에 더해 부족한 일자리를 공급할 수 있는 추가적인 고용지원정책이 필요하다는 의미



차원에서 이중구조를 완화할 수 있는 균형 잡힌 약자 보호정책을 추진해야 할 필요가 있다. 결국 고기술, 고부가가치 산업으로의 산업구조 변화와 고임금 일자리의 증가가 동시에 이루어질 때 많은 근로자가 핵심 인력으로 이동할 수 있는데 이는 고용노동정책의 영역을 벗어나 경제-산업-노동-복지-교육의 영역까지의 범위를 아우르는 혁신을 필요로 한다.

국민의 공감대를 얻을 수 있도록 노동개혁의 내용 재구성

노동시장이 어려움을 겪게 될 가능성이 큰 현재 시점에서 노동개혁을 다시 설계해 추진할 필요가 있다. 현재 노동개혁은 마치 근로시간과 임금체계를 잘 개편하면 노동시장이 경제성장을 방해하던 요인을 제거하는 것과 같은 오해를 사고 있다. 물론 정부 출범 당시 발표한 노동개혁의 목표와 전략을 보면 상당히 많은 분야를 한 단계 향상시키려는 의도를 엿볼 수 있었다. 그러나 현재 정부의 노동개혁에 대한 국민의 인식은 그 색이 분명하지 않고 성과를 예상하기 어려운 모호함으로 국민에게 전달되고 있다.

새로이 노동개혁의 내용을 재구성할 수 있다면 현재 우리나라가 직면하고 있는 가장 큰 도전인 기술의 급격한 변화에 따른 산업구조 개편과 청년층의 소멸 및 인구 감소라는 두 개의 메가 트렌드를 극복하는 데 필요한 경제-산업-노동-복지-교육의 연계된 정책의 한 부분으로 추진되는 것이 바람직하다. 국가 발전과 국민의 복지를 향상할 수 있는 전체적인 청사진을 제시하면서 경제정책과 노동정책이 상호보완의 균형을 이루는 주요 내용으로서의 노동개혁 추진은 우리 국민의 삶을 개선할 것이라는 공감대를 조성할 수 있으며 우리 노동시장을 한 단계 개선하는 성과를 거둘 수 있을 것이다. 

2024 미국 대선: 경제적 영향과 대응방향



글. 김종덕
대외경제정책연구원 무역통상안보실장

현재의 불확실성 높은 국제정세는 올해 11월 5일 열리는 미국 대선에 관한 관심을 고조시키고 있다. 최근 신자유주의적 경제정책이 약속한 경제적 번영이 모든 개인에게 공유되었는가에 대한 질문이 지속됐다. 특히, 중국 경제의 부상과 미국 제조업의 몰락이 시기적으로 중첩되면서 미국의 대외경제정책의 방향 역시 영향을 받고 있다. 바이든 현 대통령과 트럼프 전 대통령 모두 미국 제조업의 재건이라는 목표를 내세우며 비시장적 방법을 통해 세계 경제에서 위상이 높아지고 있는 중국에 대한 견제를 강화해 왔다. 미국의 대외경제정책 변화는 글로벌 공급망의 '지경학적 분절화(Geoeconomic Fragmentation)'라는 경제적 영향으로 나타나고 있다. 한국의 입장에서 대선 결과와 상관없이 한국의 대미국 그리고 대중국 무역 및 투자관계에 대한 경제적 영향은 큰 틀에서 유사할 것으로 전망된다. 다만, 미국 대선 이후 우리의 통상정책 방향을 설정함에 있어 미국 내 법안 및 제도 변화에 대한 모니터링 강화, 세계의 다양한 지역 경제에 대한 세밀하고 밀도 높은 이해 증진, 최대한 규범과 원칙 중심의 통상환경을 조성, 세계무대에서 한국의 역할을 강화할 필요가 있다.

미국 정치지형 변화와
2024 미국대선:
결국 문제는 다시
경제



올해 11월 5일을 세계가 주목하고 있다. 제47대 미국 대통령 선거일이기 때문이다. 미국은 정치, 사회, 문화, 경제 등 대부분의 분야에서 영향력을 행사한다는 측면에서 세계적인 관심은 당연해 보인다. 특히, 현재의 불확실성 높은 국제정세는 미국 대선에 대한 관심을 더욱 고조시키고 있다. 나아가 최근 미국 대선은 과거와 상당히 다른 양상을 보이고 있다. 미국 선거는 전통적으로 재선주자가 유리하다는 것이 정설이다. 하지만 2020년 선거에서 현직이었던 트럼프 대통령이 고배를 마셨으며, 2024년 선거에 바이든 현 대통령은 논란 속 고민 끝에 재선에는 나서지 않기로 했다. 기존 대선에서는 정치적 안정감이 중요했다면 현재는 변화에 대한 요구가 강하기 때문이라 생각할 수 있다. 아울러 각 정당에 대한 지지층이 변화하고 있으며 각 정당의 정책도 이에 따라 기존의 방향과 다른 양상을 보이고 있다. 이러한 정치적 변화는 근본적으로 경제적 문제에 기인한다고 볼 수 있다. 돌아보면 미국 내에서 정책적 수요가 변화하고 있다는 것이 본격적으로 감지된 것은 글로벌 금융위기가 발생한 2010년 전후이다. 글로벌 금융위기는 미국 경제 전반에도 큰 충격을 주면서 다양한 사회경제적 문제가 본격적으로 미국의 정치이슈로 부상했는데 그 양상의 변화에 주목할 필요가 있다. 특히, 글로벌 금융위기 이후 글로벌 네트워크를 형성한 금융기관의 부실로 중산층과 저소득층이 감내해야 하는 고통이 해당 금융기관 또는 고소득층에 비해 불균형하게 늘어나면서 세계화를 통한 시장개방과 자유화가 약속한 번영이 모든 경제주

체에게 공정하게 공유되었는가에 대한 질문이 지속됐다.¹⁾ 대외 부문에 있어서는 경제문제를 포함한 모든 면에서 미국이 전 세계에서 가장 우월한 나라가 아니라는 위기감도 함께 작용하고 있다고 보인다. 특히 중국 경제의 부상과 미국 제조업의 몰락이 시기적으로 중첩되면서 미국의 대외경제정책의 방향 역시 변화를 맞이했다. 중국의 경제적 부상이 실제로 어느 정도 미국 경제와 미국 내 노동시장에 영향을 주었는가에 대해서는 경제학자 사이에서도 논란이 있으나,²⁾ 해당 논의는 경제학적 논의에서 벗어나 점차 정치화되고 있다는 점은 부인하기 어렵다. 글로벌 금융위기를 기화로 촉발된 불평등 이슈가 경제문제뿐만 아니라 인종, 성별, 종교, 이민 등 사회전반의 이슈와 병합되고 재창출되는 양상이다.

**‘글로벌 관세 정책’
대 ‘미국 중심의
공급망 재편 정책’:
미국 중심의 전략경쟁
방법론의 차이**

구체적으로 트럼프 1기(2016~2019년)와 바이든 1기(2020~2024년)를 살펴보자. 역사적으로 미국이 항상 개방을 지향해 왔다고 보기는 어려우나, 두 미국 대통령의 재임기간 동안 미국은 상반된 길을 걷는다. 다만, 미국 제조업의 재건이라는 목표를 내세우며 비시장적 방법을 통해 세계 경제에서 위상이 높아지고 있는 중국에 대한 견제를 강화해 오고 있다는 점은 공통적이다. ‘누구’와 ‘어떻게’라는 방법론에서 차이를 보이고 있을 뿐이다. 게다가 접근방법의 차이도 최근 줄어드는 양상이다.



1) Diluio J, "Biden, Trump, and the 4 categories of white votes", Commentary, Brookings Institute, 2024. (<https://www.brookings.edu/articles/biden-trump-and-the-4-categories-of-white-votes>)
 2) Caliendo, Lorenzo, and Fernando Parro, "Lessons from U.S.-China Trade Relations", Annual Review of Economics, 15: 513-47, 2023.

먼저, 2016년 트럼프의 제45대 대통령 당선은 미국의 대외정책이 자국 중심의 고립주의 방향으로 흐르고 있다는 것을 보여준다. 트럼프는 대통령 당선과 함께 파리 기후협약(Paris Agreement), 세계무역기구(WTO) 등 다양한 국제협약 및 협정 탈퇴를 언급했고, 실제로 파리기후협약 탈퇴는 실행으로 이어졌다. 트럼프 대통령의 대중국 정책의 변화는 과감하고 선명했다. 시간을 더 거슬러 올라가 2001년 중국의 WTO 가입 당시 미국은 중국 경제가 세계 경제로 편입하는 과정에서 점진적인 시장경제로의 전환을 기대했다. 하지만 성과는 그 기대에 미치지 못했고, 중국의 비시장적 정책을 규율하기 위해 미국은 새로운 글로벌 통상 규범 설정이라는 방법을 추진해 왔다. 일례로, 오바마 정부에서 시작된 환태평양동반자협정(Trans-Pacific Partnership agreement, TPP) 협상은 WTO 규정에 포함되지 못한 포괄적이고 강력한 공기업(State-Owned Enterprises)에 대한 규범을 포함했고, 궁극적으로 이를 다자화할 의도를 가지고 있었다. 하지만 2016년 제45대 대통령에 당선된 트럼프는 미국이 당면한 통상문제에 대해 국제적 통상협정에 근거한 정책 공조보다는 양자적 협상과 자국법에 근거한 일방주의적 관세 중심의 정책적 해결로 선회한다. 당연한 수순으로 트럼프 행정부 하의 미국은 TPP에서 탈퇴했고, 「무역법」 301조와 「무역확장법」 232조를 활용한 대규모 관세 조치가 도입됐다. 중국은 관세 부과와 주요 대상국이 됐고, 2018년도 한 해에만 4차례에 걸쳐 2,830억달러에 달하는 품목에 대해 관세가 부과됐다.³⁾ 트럼프 대통령은 대중국 무역관계를 통제하는 데 그치지 않고 중국의 M&A를 규제하기 위해 외국인투자위원회(CFIUS)의 권한을 강화하는 「외국인투자위험심사현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018, FIRRM)」을 제정했다.

2020년 제46대 대통령에 당선된 바이든은 당선과 함께 국내적으로는 노동자 중심의 경제정책을 표방하고, 대외적으로는 가치를 공유하는 우방과의 연대를 강조하면서 트럼프 전 대통령과 차별화된 대외전략을 추진하고 있다. 트럼프 행정부와 비교해 바이든 행정부의 미국 중심의 공급망 재편을 위한 통상정책의 특징은 관세와 더불어, 가치에 따른 연대, 보조금, 통상협정 등 다양한 정책수단을 병행하고 있다는 점이다. 먼저, 현재 바이든 행정부는 트럼프 1기 시절에 부과된 대중국 수입관세를 모두 유지하고 있다. 이에 더해 바이든 행정부는 올해 5월 대중국 「무역법」 301조에 대한 4년 평가를 발표한 후, 이어 전략산업으로 보고 있는 친환경 품목(배터리, 태양광셀 등), 철강, 의료용품 등 약 180억달러 상당의 중국산 제품에 대해 추가적인 최

3) Amiti, Redding, and Weinstein, "The Impact of the 2018 Tariffs on Prices and Welfare", 「The Journal of Economic Perspectives」, Vol. 33, No. 4, Fall 2019, pp.187-210.

대 100% 관세 부과를 공표했다.⁴⁾ 바이든 행정부는 민주주의, 인권, 시장경제와 같은 ‘가치’에 기반한 정책수단을 적극적으로 활용하고 있다. 구체적인 대외경제정책으로서 대표적으로 미국뿐만 아니라 전 세계 노동자의 정당한 권리 보호를 내세우고 있는데, 이의 일환으로 중국을 염두에 둔 ‘위구르 강제노동금지법(Uyghur Forced Labor Prevention Act)’을 도입했다. 또한 보조금 정책을 내세워 미국 내 투자 활성화에 노력하고 있다. 미국의 고질적인 문제로 제기되어온 제조업의 경쟁력 강화를 위해 미국 내 투자 활성화를 강조하고 ‘인플레이션감축법(Inflation Reduction Act, IRA)’, ‘반도체 및 과학법(Chips and Science Act)’과 같은 대대적인 보조금 정책의 도입이다. 인플레이션감축법을 통해 전기차 소비 촉진을 도모하고, 반도체 및 과학법을 통해 아울러 미국에 전략산업 투자가 이루어질 경우 보조금 지원을 약속하고 있다. 다만, 보조금 지원 시 주요 ‘해외우려대상(Foreign Entity of Concerns, FEOC)’에 대한 혜택의 제한도 꼼꼼히 챙기고 있다. 마지막으로, 통상협정도 활용하고 있다. 명시적으로 중국전제가 적시된 ‘인도-태평양 전략(Indo-Pacific Strategy)’도 발표했으며, 여기에는 인도-태평양 역내 미국 중심의 우방 확보라는 전략적 고려도 있다. 인도-태평양 전략의 한 축으로 바이든 행정부는 경제협력과 통상을 아우르는 새로운 플랫폼인 ‘인도-태평양경제프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)’를 탄생시켰다. 인도양과 태평양을 포괄하는 협력체를 구상하고 역내에서 미국과의 경제적 인연을 강화하고자 하는 의도를 담고 있다.

경제적 영향:
공급망의 지경학적
분절화와 글로벌
무역·투자 동조

바이든 대통령 후보 사퇴 후 해리스 부통령이 대선후보로 추대될 가능성이 높은 가운데 우방과 연대한 미국 중심의 공급망 재편이라는 민주당의 대외경제정책 방향은 현재와 크게 달라지기는 어려울 것으로 보인다. 트럼프 2기의 구체적인 경제정책 역시 알려져 있는 것이 많지 않으나 1기 정책이 확대 및 강화될 것으로 전망된다. 이 중 무역수지 적자 축소를 위한 전반적인 대세계 수입관세 인상은 확정적으로 보인다. 트럼프 전 대통령이 예고하는 글로벌 관세 부과의 경우 ‘상품’에 대해 전 세계적인 10%의 추가관세 부과, 중국에 대해서는 WTO 가입과 함께 부여한 ‘항구적 정상무역관계(Permanent Normal Trade Relations, PNTR)’ 지위를 취소하고 평균 60% 관세 부과가 언급되고 있다.⁵⁾ 한국의 경우 한·미 FTA가 있기는 하지만 특혜관세를 유지

4) 관련 미국 백악관 발표 자료(<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2024/05/14/memorandum-on-actions-by-the-united-states-related-to-the-statutory-4-year-review-of-the-section-301-investigation-of-chinas-acts-policies-and-practices-related-to-technology-transfer-intellectua/>)

5) 관세 10% 보편적 부과는 트럼프 전 대통령의 공약으로 그의 선거 캠페인 홍보 동영상을 모아둔 Agenda47(<https://www.donaldjtrump.com/agenda47>)에 언급되어 있다. 다만, 정율의 10% 부과인지 10%p 추가 부과인지에 대해서는 정확한 확인은 어렵다. 아울러, 트럼프 전 대통령이 문제 삼는 것은 미국이 전 세계적으로 크게 흑자를 보이는 서비스 수지를 포함하는 경상수지가 아닌 상품수지라는 점에도 주의해야 한다.



할 수 없을 경우 한국의 경제적 부담이 증가한다. 대외경제정책연구원에 따르면 트럼프 2기 관세정책이 현실화되고 한·미 FTA 특혜관세가 사라질 경우 총수출액은 최대 241억달러가 감소하고 실질 GDP 역시 약 0.27% 감소한다고 보고하고 있다.⁶⁾ 전통적 에너지원에 대한 선호로 IRA 보조금 폐지 등이 지속적으로 언급되고 있다. 바이든 정부에서 야심차게 시작한 IPEF 역시 트럼프 재선시 탈퇴할 것으로 보인다.

미국 양 행정부 대외정책은 세계 경제에서의 주도권 유지, 미국 제조업의 재건, 그리고 중국견제라는 동일한 목표를 의도하고 있어 방법론 상의 차이가 있더라도 결국 유사한 결과로 이어지고 있다. 궁극적으로 미국의 대외경제정책의 변화로 인한 경제적 영향은 ‘지경학적 분절화’라는 형식으로 나타나고 있다는 점에서는 동일하다. 공급망의 지경학적 분절화는 투자와 무역의 지역적 편중 및 불균형을 초래하게 되고 궁극적으로 각국의 경제성장에도 부정적인 영향을 주게 된다.

이미 트럼프 1기 당시 미·중 갈등의 심화로 인해 투자의 흐름이 중국을 중심으로 한 아시아 지역에서 감소하고, 미국을 중심으로 북미 지역에서 증가하는 양상이며 이는 바이든 1기에도 지속되고 있다. IMF에 따르면 2020년을 기준으로 코로나 팬데믹

6) KIEP, “2024 미국대선: 트럼프 관세정책의 배경과 영향”, 『KIEP 오늘의 세계경제』 Vol.24. No. 6, 2024. 4. 본 보고서는 장기에 세계적인 생산조정으로 인한 한국 경제에 긍정적 결과의 가능성도 보고하고 있다.

이전에 비해 전 세계적으로 직접투자가 전반적으로 감소하는데, 변화의 패턴이 지역 별로 양상이 다르다. 미국의 대중국 투자가 감소했을 뿐만 아니라 중국을 제외한 기타 아시아 지역에서의 대중국 투자 감소가 확연하며 전략산업으로 분류되는 산업에서의 대중국 투자 감소가 선명하다.⁷⁾ 한국의 경우, 제조업 분야 해외투자에서 중국이 차지하는 비중 역시 2013~2017년 33.7%에서 2018~2023년 26.7%로 감소했다. 특히 전략산업에 해당하는 반도체 분야에서 2023년에는 전년(56억 7,100만달러) 대비 99.8% 급감했다. 반면, 대미국 투자가 급격히 증가하고 있으며 ASEAN 지역의 비중도 일정 수준을 유지하면서 글로벌 직접투자 트렌드의 동조성이 확인된다.⁸⁾

이러한 불균형한 글로벌 투자패턴의 변화가 모두 미·중 갈등에 기인한 것으로 보기는 어려우나 중국의 투자환경 악화와 미국의 관세, 투자통제, 보조금 등 미국 중심의 공급망 재편 정책이 상당한 역할을 하고 있음은 부인하기 어렵다.

우리나라의 입장에서 지정학적 투자 분절화는 무역의 직접적인 변화로 이어지고 있다. 2023년 기준 대중국 수출 비중은 약 19.7%로 2004년 이후 처음으로 20% 아래로 내려갔다. 반면 한국의 총수출에서 차지하는 미국의 비중은 2010년대 10%대를 유지하다가 최근 지속적으로 증가하면서 2023년에는 18.3%로 크게 높아졌다. ASEAN에 대한 수출 비중도 2022년 20%에 육박하는 등 꾸준한 증가세를 나타내고 있다.⁹⁾

대응방향:
단기 불확실성 확대에
대비하고 글로벌 생산
네트워크에서 한국의
역할 증대를 위한 노력

미국의 현재 대외경제정책 기조하에서 대선결과에 상관없이 한국의 대미국 그리고 대중국 무역 및 투자관계에 대한 경제적 영향은 큰 틀에서 유사할 것으로 전망된다. 다만, 불확실성 확대가 경제적 불이익으로 이어지지 않도록 준비해야 한다. 미국의 대중국 디리스팅을 주어진 상수로 인식하고 한국 경제에 어려움이 가중되지 않도록 준비할 필요가 있다. 미·중 갈등 과정에서 나타나고 있는 우리나라의 대미 무역수지 흑자 증가가 대선 이후 한·미 관계에서 이슈가 되지 않도록 준비할 필요가 있다. 한·미, 한·중 양자 관계를 넘어 한국의 생산 네트워크가 과거와 달리 다양한 지역으로 확대되고 있으므로 향후 정책 방향을 설정함에 있어 다음과 같은 추가적인 고려가 필요하다.


첫째, 공급망 상의 변동성에 대비하기 위해 세계의 다양한 지역 경제에 대한 세밀하고 밀도 높은 이해가 수반되어야 한다. 먼저 제47대 대선에서 트럼프가 재선하는

7) IMF, "Goeconomic fragmentation and foreign direct investment", 「World Economic Outlook: A Rocky Recovery」, Ch.4, April 2023.
8) KIEP, "한국의 대중 투자 둔화 배경 및 시사점", 「KIEP 세계경제포커스」, 2024. 5.
9) 관세청 수출입 무역통계(<https://tradedata.go.kr/cts/index.do>)

경우 ASEAN 국가들과의 무역관계가 위축될 가능성이 있다. 트럼프의 상호관세는 상대적으로 관세수준이 높은 개도국 전반의 대미 수출을 감소시킬 것으로 보이는데, 해당 개도국의 대미 수출이 감소하기 때문에 한국의 해당국에 대한 중간재 등의 수출이 감소할 가능성이 있다. 현재로서는 대ASEAN 무역 및 투자 관계는 단기적 불확실성이 높은 상황이므로 시나리오에 따른 정책 방향 설정 등이 필요하다. 특히, 미국의 대중국 견제로 인해 중국의 ASEAN 및 멕시코 진출이 증가하고 있다는 점도 주의 깊은 모니터링이 필요하다. 최근 부상하고 있는 인도 등 서남아시아, 핵심 광물 공급으로 중요성을 더하고 있는 중남미 등 다양한 지역에 대한 이해를 제고할 필요가 있다.

둘째, 미·중 갈등에 따른 불확실성과 변동성이 높을수록 오히려 정부는 최대한 규범과 원칙 중심의 통상환경을 조성하는 데 외교적 노력을 다할 필요가 있다. 특히, 중국과의 관계를 설정함에 있어 규범과 원칙에 근거한 관계 수립에 노력해야 한다. 다자 통상질서의 약화는 소규모 개방경제로 인식되는 한국 경제에 긍정적이지 않고, 지속적인 대안 추구가 필요하다. 중국뿐만 아니라 한국의 공급망에 연계된 모든 국가와 규범과 원칙에 근거한 관계를 지향하고 단선적인 감정과 힘의 논리, 상황에 따른 단기적 맞대응(Tit-for-Tat) 전략이 최소화되는 환경을 만들 필요가 있다.

셋째, IRA 폐지와 같은 미국 내 법 제도 변화에 대한 모니터링과 대응 방향 설정이 필요하다. 트럼프는 재선 시 석유나 천연가스 등 전통적 에너지원에 대한 규제를 대폭 완화하는 대신 친환경 신재생에너지 지원정책을 축소/폐지할 것으로 전망된다. 대표적으로 언급되는 것이 IRA 보조금 폐지이다. 이미 미국 내 다양한 지역에서 혜택을 보고 있으며 의회의 승인을 거친 법안이므로 폐지를 위해서는 다시 의회의 승인을 거쳐야 한다는 것이 장벽으로 작용할 수 있지만, 의지가 있다면 대통령령 수준에서 결정할 수 있는 사안이 존재한다. 이미 미국을 중심으로 투자를 확대하며 공급망을 재편하고 있는 한국은 지속적인 모니터링과 대응방안 모색이 필요할 것으로 사료된다.

넷째, 동아시아 지역 그리고 더 나아가 인도-태평양 지역에서 한국의 역할을 강화할 필요가 있다. 예를 들어, 트럼프 전 대통령의 재선으로 미국의 IPEF 탈퇴가 가시화될 경우 협정 내 한국의 역할에 대한 고민이 필요하다. 이미 발효된 IPEF 필라2에서 언급된 위원회나 액션플랜은 형성 단계에 있으며, IPEF 전체를 총괄하는 장관급 협의체와 필라2-4에 해당하는 공동위원회와 무역필라를 관장하는 무역위원회 등도 논의 과정에 있다. 정부는 업계와 지속적인 협의를 통해 해당 위원회에서 한국이 선도적인 역할을 하면서 IPEF라는 인도-태평양 지역의 경제통상 플랫폼이 우리 경제에 긍정적인 역할을 하도록 준비할 필요가 있다. 더 나아가 한국을 중심으로 한 경제통상 관련 대화채널의 확보는 한국의 중요한 숙제가 될 것이다. 

주된 일자리 고용연장 정책의 성과와 과제



글. 이승호

한국노동연구원 연구위원·고용안전망연구센터 소장

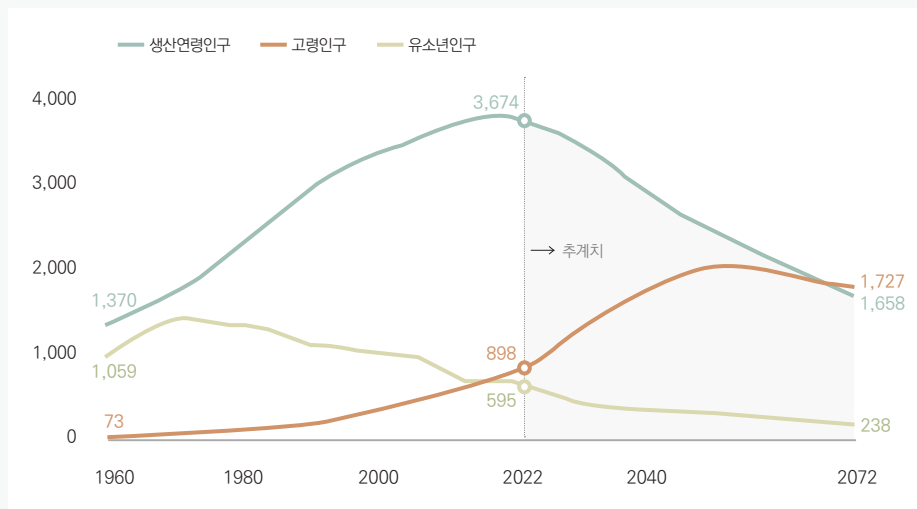
정부의 고령자 일자리 정책은 생애 주된 일자리의 고용기간 연장에 초점을 두고 있다. 2016~2017년 60세 이상 정년 의무화 법안 시행으로 주된 일자리를 유지하는 고령 근로자의 퇴직 시점이 연장되었지만, 정책 대상이 안정적인 정규직 근로자로 제한되고, 노동시장 취약 집단이 배제되는 한계가 있다. 2020년 중소기업의 정년 후 계속고용을 지원하는 보조금이 도입되었고, 수혜 사업장에서 고령자 고용이 증가하는 효과가 관측되지만, 지원 규모가 작고, 제도 도입 후 5년만 지원하는 제도라는 점에서 장기적인 정책 대응으로 보기 어렵다. 여러 한계에도 불구하고, 법정 정년 이후 소득단절을 줄이고, 노년기 빈곤 위험을 완화하기 위해서는 주된 일자리 고용기간 연장이 필요하다. 정년 조정을 둘러싼 이해관계자 이견이 첨예한 조건에서는 의무 재고용 연령 도입과 같은 중간단계 제도 도입이 사회적 대화의 진전에 도움이 될 수 있다.

고령자 노동참여 확대의 필요성

인구고령화가 급속하게 진행되고 천만 노인 시대 진입이 눈앞에 다가오면서, 고령자의 노동참여 확대에 대한 사회적 관심이 커지고 있다. 고령자의 노동참여를 확대하는 목적은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째, 장기적인 생산연령인구 감소로 인한 노동력 부족을 완화해 잠재성장을 저하를 줄이기 위한 목적이다. 통계청(2023)에 의하면, 2022년 15~64세 생산연령인구는 3,674만명으로 총인구의 71.1% 수준이지만, 2030년 3,417만명(66.6%)으로, 2072년에는 1,658만명(45.8%) 규모로 감소할 전망이다[그림 1 참조]. 고령자는 여성과 함께 감소하는 노동력을 보충할 수 있는 주요 대상으로 여겨진다. 당분간은 생산연령인구 내에서 취업률이 높은 중고령층 비중 증가로 노동시장 참여자 규모가 크게 감소하지 않지만, 단기간의 급격한 변화가 노동시장에 미치는 부정적인 영향을 감안하면, 장기적인 관점에서 미리 준비가 필요한 시점이다.

그림 1 연령계층별 인구구조 변화(1960~2072년, 중위 추계 기준)

(단위: 만명)



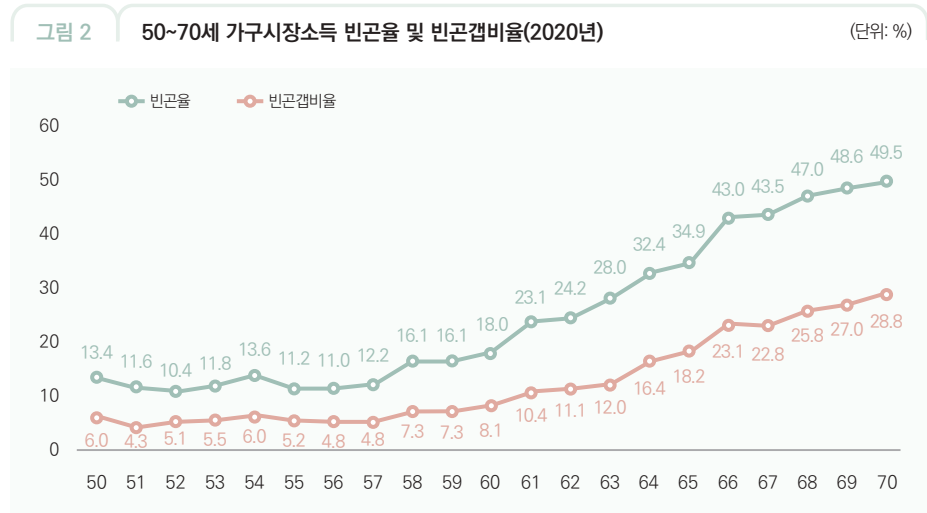
자료 통계청, 「장래인구추계 2022~2072」, 2023, 7쪽.

둘째, 고령자의 삶의 질을 개선하고, 노인부양비 증가로 인한 정부의 재정부담을 줄이기 위한 목적이다. 한국의 노인 빈곤율은 2022년 기준 38.1%로 최근 들어 감소 추이를 보이고 있지만 여전히 OECD 국가 가운데 가장 높은 수준이고,¹⁾ 고령자

※ 이 글은 한국노동연구원에서 2023년 수행한 연구과제 “이승호 외(2023), 고령 불안정 노동 실태와 정책 대응”의 일부를 수정·보완해 작성함

1) 가계금융복지조사로 측정된 가처분소득 기준 65세 이상 인구의 상대적 빈곤율 수치임(지표누리 홈페이지 참고, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5057>, 2024. 7. 1.)

의 노동시장 은퇴는 노년기 빈곤 진입의 주된 요인이다. 2020년 시장소득 기준의 고령자 가구 빈곤율은 55세 11.2%, 60세 18.0%, 70세 49.5%로 60세 이후 급격히 증가하는 양상을 보인다[그림 2 참조]. 주된 일자리에서 퇴직한 고령자는 재취업을 하더라도 이전에 비해 노동소득이 크게 감소하고, 노동시장에서 은퇴한 뒤에는 공적이전소득만으로 생계를 유지하기가 쉽지 않다. 또한 경제적 이유가 아니더라도, 일하는 고령자가 그렇지 않은 고령자보다 삶의 만족이 높다는 점에서도, 고령자 노동참여 확대는 천만 노인 시대에 필요한 정책이다.



주 1. 가구 내에서 합산, 균등화한 가구소득 기준이고, 빈곤선은 월 120만원임
 2. 시장소득=근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득-사적이전지출
 3. 빈곤율은 가구의 시장소득이 빈곤선 미만에 해당하는 개인의 비율을 의미함
 4. 빈곤갭비율은 빈곤의 규모와 심도를 같이 반영하는 빈곤지표임. 빈곤층 소득과 빈곤선 간 차이의 총합을 빈곤선과 전체 인구 수의 곱으로 나눈 비율로 산출함
 자료 최선영 외, 「사회보장제도 연령주의 사례발굴」, 저출산고령사회위원회·한국보건사회연구원, 2022, 130쪽.



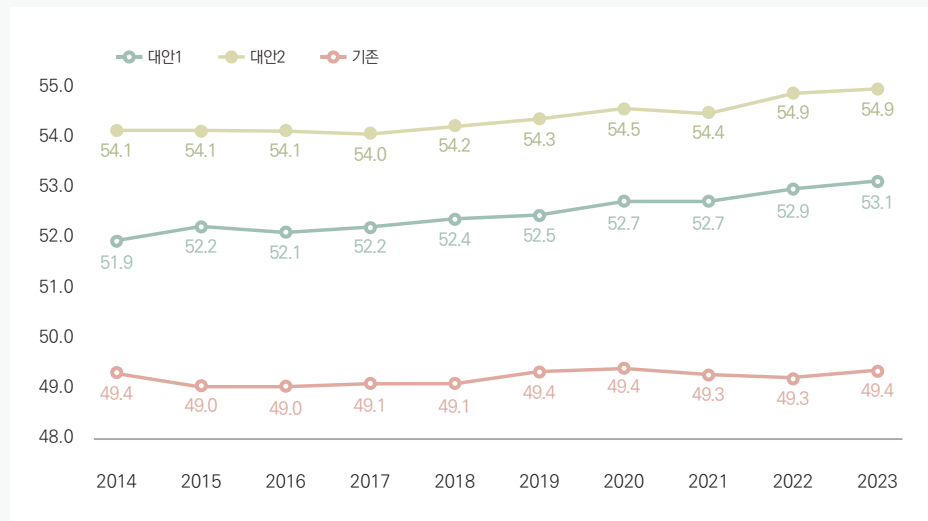
정년연장의 성과와 한계

정부의 고령자 노동시장 정책 중심에는 주된 일자리의 고용기간 연장 정책이 위치한다. 주된 일자리는 고령자가 살아오면서 가장 오랜 기간 숙련을 축적한 일자리이고, 주된 일자리의 고용기간 연장은 우리 사회가 보유한 고령자의 인적자본을 최대한으로 활용하면서, 고령자가 안정적인 노동소득을 확보해 빈곤에 진입하지 않도록 지원하는 효과가 있다. 다른 일자리로의 재취업보다 주된 일자리에서의 고용연장을 우선하는 이유이다.

대표적인 정책이 법정 정년의 도입인데, 정책 효과에 대해서는 다소 논란이 있다. 통계청은 매년 55~64세의 취업 경험자를 대상으로 가장 오래 근무한 일자리를 그만둔 시기를 발표하고 있다[그림 3 참조]. 다수의 언론에서는 이 수치가 49세 내외를 유지한다는 결과에 기초해서, 근로자가 주된 일자리에서 50세 전에 퇴직하고, 정부의 각종 대책에도 불구하고 퇴직 시점에 변화가 없다고 지적한다. 그런데 이 수치는 단기 취업만 경험한 사례, 비정규직이나 자영업 일자리에서 퇴직한 사례 등이 포함된 값이라는 점에 유의해야 한다. 40세 이후 상용직 일자리에서 퇴직한 경우로 대상을 한정하면, 법정 정년을 도입한 2016년 이후로 주된 일자리 퇴직 연령이 상향하는 추이를 확인할 수 있다. 고용보험 DB를 사용한 연구결과에서도 비슷한 경향이 나타나며(김은석 외, 2021), 법정 정년의 도입으로 주된 일자리를 유지하는 고령 근로자의 퇴직 시점이 연장된 것으로 볼 수 있다.

그림 3 가장 오래 근무한 일자리에서의 퇴직 연령 변화(2014~2023년)

(단위: 세)



주 1. 기준: 통계청에서 발표하는 가장 오래 근무한 일자리 퇴직 연령

2. 대안 1: 기준 통계청에서 분석 대상을 40세 이후에 상용직 임금근로 일자리에서 퇴직한 사례로 제한한 퇴직 연령

3. 대안 2: 대안 1에서 분석대상 연령대를 60~69세로 조정한 퇴직 연령

자료 통계청, 「경제활동인구조사 고령층 부가조사 자료」 각 연도, KOSIS 국가통계포털(2023. 11. 29. 기준). 이승호 외(2023, 34쪽)에서 재인용



다만, 정년 조정으로 주된 일자리 고용기간이 연장되는 대상이 제한적이라는 점이 문제다. 60세 이상으로 조정된 정년이 적용된 출생 코호트를 대상으로 60세 전후의 노동시장 이행궤적을 살펴보면[표 1 참조], 55세부터 62세까지 정규직 임금근로 일자리를 유지하는 집단(T1)은 전체 고령자의 9.8% 수준이다. 60세 즈음에 주된 일자리에서 퇴직하는 집단(T2, 4.7%)을 포함하면, 법정 정년까지 정규직 임금근로 일자리를 유지하는 비중은 전체 고령자의 14.5%에 그친다. 조기퇴직 재취업형(T7)에 일부 정년퇴직자가 포함되었을 가능성을 고려해도 전체 고령자의 20%를 넘기 어렵다. 정책의 대상 집단 규모가 제한적이고, 노동시장 취약집단에

표 1 정년 전후 고령자의 노동시장 이행 경로 및 비중 (단위: %)

유형	비중	유형	비중
T1. 정규직 유지형	9.8	T6. 정규직 진입형	2.8
T2. 정년퇴직형	4.7	T7. 조기퇴직 재취업형	6.2
T3. 비정규직 유지형	18.4	T8. 조기은퇴형	2.0
T4. 비임금 유지형	24.4	T9. 불안정 일자리 조기은퇴형	4.1
T5. 비정규직 은퇴형	4.4	T10. 비취업 유지형	23.4

자료 한국노동연구원, 「한국노동패널조사」
원자료 이승호 외(2023, 53쪽)에서 재인용

속하는 고령자를 배제하고, 상대적으로 여유가 있는 집단에게 혜택이 집중되는 문제는 추가적인 정년 조정을 어렵게 하는 요인으로 작용한다.

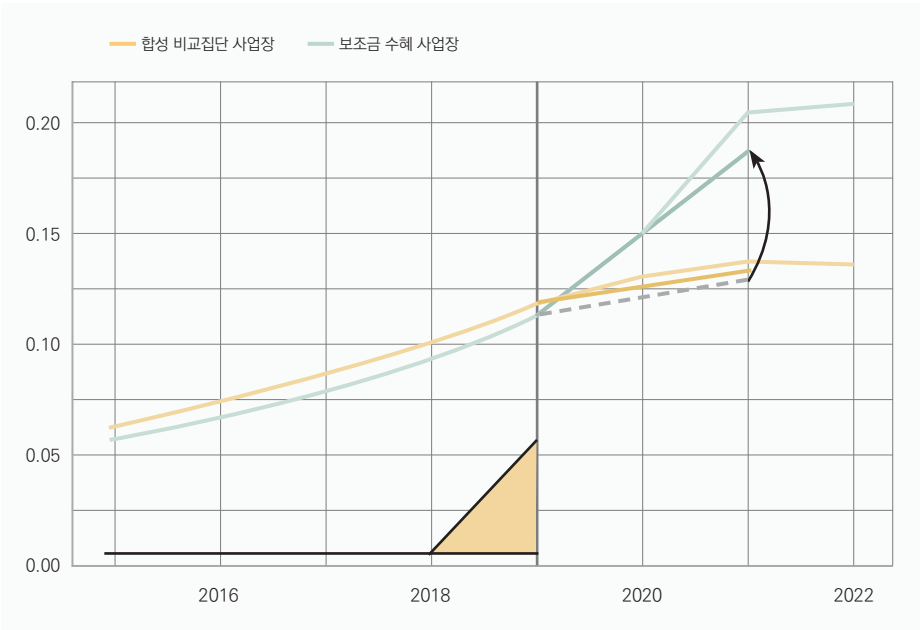
재고용 보조금의 성과와 한계

정부는 주된 일자리 정년퇴직 이후의 고용기간 연장을 지원할 목적으로, 2020년부터 고령자 계속고용장려금제도를 운영하고 있다. 정년퇴직자 계속고용제도(정년연장, 정년폐지, 재고용제도 도입 가운데 선택)를 도입한 중소·중견기업 사업주를 대상으로, 정년 이후 계속고용된 고령 근로자 1인당 분기별 90만원을 최대 3년까지 지원한다. 수혜 사업장은 정년연장(13.9%)이나 정년폐지(8.5%)보다 재고용제도(77.6%)를 선호하고, 제조업(49.4%)과 보건업 및 사회복지서비스업(17.8%)의 비중이 높은 것으로 관측된다(이승호 외, 2022).

제도 도입부터 2022년 3월까지 보조금 지원의 고용효과를 추정한 연구를 보면, 보조금 수혜 사업장이 비교집단보다 60~64세 고용이 5.8%p 증가한 것으로 나타났다(그림 4 참조). 같은 기간 50대 후반 고령자 고용이 3.2%p 감소했지만, 다른 연령대의 고용에는 유의한 수준의 변화가 관측되지 않았다. 중소·중견기업에 보조금을 지원하는 방식은 청년고용과 대체관계가 크지 않았고, 50대 고령자를 신규 채용하는 기업의 경우에는 일부 대체관계가 있었지만, 전체적으로는 보조금 지원으로 고령자 고용이 증가하는 효과를 보였다. 보조금 지원의 고용효과는 제도 도입 1년 차(0.83%p)보다 2년 차(2.06%p)에 더 컸고, 소규모 사업장일수록 고용효과가 더 크게 관측됐다.



그림 4 고령자 계속고용장려금의 60세 이상 재직자 고용효과



주 보조금 도입 전까지는 비교집단 사업장과 수혜 사업장의 60세 이상 재직자 비율 변화 추이가 비슷했지만, 제도 도입 이후 수혜 사업장의 재직자 비율이 비교집단 사업장에 비해 증가하였음
 자료 이승호 외, 「고령자 활성화 대책의 고용효과: 주된 일자리 계속고용을 중심으로」, 고용노동부·한국노동연구원, 2022, 145쪽.

문제는 보조금 인센티브로 기업의 자발적인 계속고용을 유도하는 방식만으로 인구조 변화 대응에 필요한 수준의 고령자 고용을 확보할 수 있을지 단언하기 어렵다는 데 있다. 현행 보조금 제도는 계속고용제도를 도입한 중소·중견기업을 지원한다는 점에서, 정년연장보다 정책 대상 범위가 더 좁다. 대기업 고령자가 대상에서 배제돼 고령 인력 활용 확대 효과가 제한적인 점도 지적된다. 더욱이 고령자 계속고용장려금은 특정 기업이 계속고용제도를 도입한 시점부터 5년까지만 보조금을 지원하도록 설계돼 장기적인 정책 대응으로 보기 어렵다. 규모 면에서도 2022년 지원 규모가 3천명 수준으로, 전체 정년퇴직자 규모를 감안하면 미미한 수준이다.

주된 일자리 고용연장 정책의 과제

이 글에서는 주된 일자리의 고용기간 연장과 관련해, 정부의 대표적인 정책인 법정 정년 도입과 정년 후 계속고용 보조금 제도의 성과와 한계를 검토했다. 정부 정책은 고령 정규직 근로자의 고용기간을 연장하고, 보조금 수혜 사업장의 고령자 고용을 늘리는 소기의 목적을 일정 부분 달성했지만, 정책 대상이 제한적이고, 장기적인 인구조 변화에 대응하기 어려운 점도 관측됐다.

여러 한계에도 불구하고, 법정 정년 이후의 소득단절을 줄이고, 노년기의 빈곤 위



협을 완화하기 위해서는 주된 일자리의 고용기간 연장이 필요하다. 사회보장에서 국민연금의 수급개시연령을 지속해서 상향 조정하는 변화를 고려하면, 노동시장에서도 그에 준하는 고용기간 연장이 불가피하다. 정년 조정을 둘러싼 이해관계자의 의견이 첨예한 조건에서는 의무 재고용 연령 도입과 같은 중간단계 제도 도입이 사회적 대화의 진전에 도움이 될 수 있다. 또한, 기업은 정년연장보다 적은 부담으로 고령자의 숙련된 노동력을 활용하고, 근로자는 정년퇴직에 비해 안정적으로 노동소득을 확보하며, 정부도 일정 수준 재정부담을 완화할 수 있다. 정부의 고령자 일자리 정책이 장기적인 관점에서 준비되고, 노동시장 취약집단에 위치한 고령자의 고용안정과 빈곤 위험 감소를 포함해 종합적으로 검토되기를 기대한다. 🌐

참고문헌

- 김은석 외, 인구구조 변화에 따른 고령자고용촉진 제도 현황 및 개선 방안, 한국고용정보원, 2021.
- 이승호 외, 「고령자 활성화 대책의 고용효과: 주된 일자리 계속고용을 중심으로」, 고용노동부·한국노동연구원, 2022.
- 이승호 외, 「고령 불안정 노동 실태와 정책 대응」, 한국노동연구원, 2023.
- 최선영 외, 「사회보장제도 연령주의 사례 발굴」, 저출산고령사회위원회·한국보건사회연구원, 2022.
- 통계청, 장래인구추계: 2022~2072년, 2023.

National
Assembly
Budget
Office

Work & Report

The background of the page is a light blue, semi-transparent image of a city skyline. In the foreground, there are several tall, cylindrical stacks of coins, some appearing to be made of silver and others of gold. The coins are stacked high, creating a sense of wealth and finance. The city buildings in the background are also semi-transparent, blending with the overall light blue color scheme.

NABOSTATS(재정경제통계시스템)의 주요 통계 소개
세입세출통계

NABO 발간보고서 소개

예산정책연구 논문 소개

NABO NEWS



세입세출통계

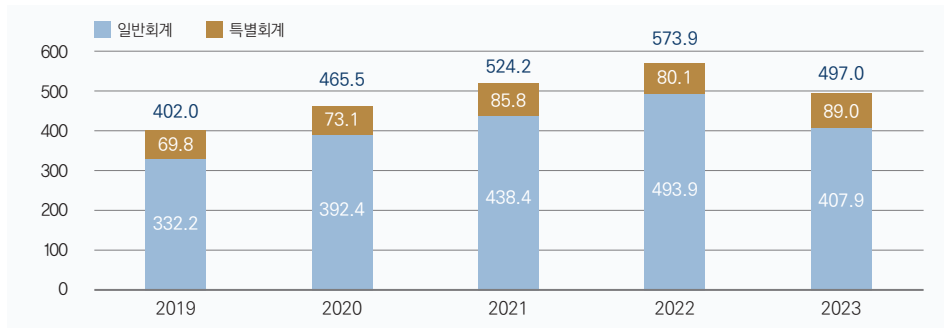
글. 임제웅 정책총괄담당관실 정책분석관

세입·세출 결산 규모

국가재정의 결산 과정은 ① 정부의 결산보고서 작성(~4. 10.), ② 감사원의 결산 검사(~5. 20.), ③ 국회의 결산심사(5. 31.~) 순서로 진행된다.¹⁾ 국회예산정책처 재정경제 통계시스템(이하 ‘NABOSTATS’라 한다)은 국회 결산심사와 관련해 세입세출 결산통계를 제공하고 있다. 세입세출통계는 기금통계와 함께 중앙정부의 재정규모를 나타내는 지표이다.

세입세출통계는 총계 기준으로 일반회계와 특별회계의 세입, 세출을 각각 합한 것이다.²⁾ 2023회계연도 일반회계와 특별회계(21개) 세입결산액은 497조원, 세출결산액은 490.4조원이다.

그림 1 세입결산규모(최근 5년간) (단위: 조원)

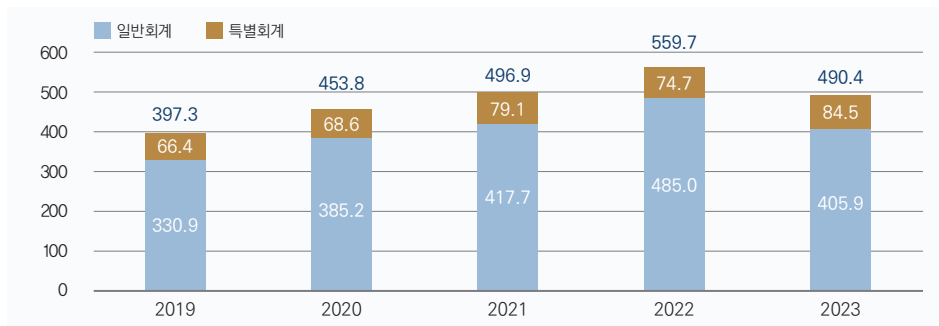


자료 NABOSTATS - 재정통계 - 세입세출통계 - 세입결산규모

1) 「국회법」 제128조의2에 따르면 국회는 결산에 대한 심의의결을 정기회 개회 전까지 완료해야 하나, 2010회계연도 이후에는 정기회 개회 전까지 본회의 의결을 완료하지 못하고 있다.
 2) NABOSTATS 상세분석 기능을 활용해 시계열(2019~), 단위(조원), 차트 유형(누적 세로막대) 등을 [그림 1], [그림 2]와 같이 설정할 수 있다.

그림 2 세출결산규모(최근 5년간)

(단위: 조원)



자료 NABOSTATS - 재정통계 - 세입세출통계 - 세출결산규모

총계, 순계, 총수입·총지출

중앙정부의 재정규모를 나타내는 통계 지표의 기준으로는 총계와 순계, 총수입·총지출이 있다. 총계는 일반회계, 특별회계 및 기금 각각의 세입, 세출(기금은 수입, 지출)을 모두 합하는 방식이다.

총계 기준에는 국민경제에 직접 영향을 끼치는 수입, 지출 외에도 '회계·기금 또는 계정 간의 내부거래'와 '정부의 수입·지출 차를 보전하는 과정에서 발생하는 차입·상환, 여유자금 운용 등의 보전거래'가 모두 포함된다. 그런데 일반회계, 특별회계, 기금 수입을 단순 합계하는 경우 정부 내부거래를 중복 계상해 실제 수입을 과다 계상하게 된다. 또한, 보전수입은 특정 회계·기금 계정이 자체수입이나 내부거래수입으로 조달하지 못해 민간으로부터 빌리거나(국채발행 또는 차입) 남는 돈을 연기금투자펀 등에 운용하다가 회수(여유자금 회수)하는 등의 경우를 의미하므로 정부의 수입과 지출의 차(재정수지)를 보전해 주는 역할을 할 뿐 실질적인 정부수입으로 보기 힘들다. 따라서 정부의 실질적인 재정활동을 파악하기 위한 지표로 순계 또는 총수입·총지출이 함께 활용된다.



순계는 총계에서 내부거래를 차감해 산출한다. 순계는 포함하는 회계·기금 종류에 따라 다양한 단위로 산출이 가능하며, 이러한 산출 단위에 따라 차감되는 내부거래의 범위도 달라진다. 예컨대 기금 전체의 순계를 집계할 때에는 기금 간 거래, 계정 간 거래 등 기금 내에서 발생하는 내부거래는 차감하지만 그 외부와의 거래인 회계·기금 간 거래는 차감하지 않는다.

순계 = 총계 - 내부거래(산출 단위 내)

총수입은 일반회계, 특별회계 및 기금(8개 금융성기금³⁾과 외국환평형기금 제외)의 총계 기준 수입을 모두 더한 뒤 내부거래수입 및 보전수입을 차감해 산출하며, 총지출은 총수입에 대응하는 개념이다. 총수입·총지출은 국민경제에 미치는 정부의 실질적인 재정활동을 파악하기 위해 2005년(2006년도 예산안)부터 도입되어, 재정운용계획을 수립하는 등의 경우 중앙정부의 재정규모를 파악하는 지표로 활용되고 있다.

총수입 = 수입총계(일반회계+특별회계+기금) - 내부거래수입 - 보전수입
총지출 = 지출총계(일반회계+특별회계+기금) - 내부거래지출 - 보전지출

2023회계연도 결산 총수입은 573.9조원, 총지출은 610.7조원으로, 보다 상세한 연도별, 구성항목별 수치는 NABOSTATS 총수입·총지출(총량), 총수입(항목별), 총지출(항목별) 통계에서 확인할 수 있다.

표 1 2023회계연도 총수입·총지출 결산 (단위: 조원)

구분	예산	결산	구분	예산	결산
총수입	625.7	573.9	총지출	638.7	610.7
국세	400.5	344.1	예산	441.1	413.2
세외수입	25.0	28.5			
기금	200.3	201.1	기금	197.7	196.5
세입세출외 ¹⁾	0.0	0.3	세입세출외 ²⁾	0.0	1.0

주 1) 국고통합계정 여유자금 운용수익 등

2) 지방자치단체 교부금 정산 등

자료 NABOSTATS-재정통계 - 재정총량 - 총수입(항목별), NABOSTATS - 재정통계 - 재정총량 - 총지출(항목별)

3) 기술보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 무역보험기금, 산업기반신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금

세계잉여금

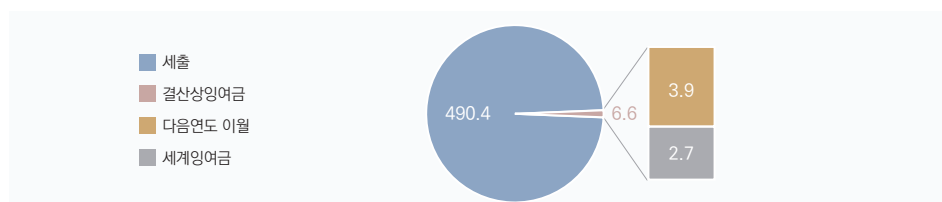
세입·세출 결산 결과 세입결산액에서 세출결산액을 차감한 결산상잉여금 중 다음연도 이월액을 제외한 금액을 세계잉여금이라 한다.

$$\begin{aligned} \text{세입} - \text{세출} &= \text{결산상잉여금} \\ \text{결산상잉여금} - \text{다음연도 이월액} &= \text{세계잉여금} \end{aligned}$$

NABOSTATS 세계잉여금 통계는 일반회계, 특별회계의 세입, 세출, 결산상잉여금, 이월액, 세계잉여금 액수를 연도별로 제공한다.

그림 3 2023회계연도 결산상잉여금, 세계잉여금

(단위: 조원)



자료 NABOSTATS - 재정통계 - 세입세출통계 - 세계잉여금을 토대로 재작성

일반회계 세계잉여금은 「국가재정법」 제90조에 따라 ① 지방교부세 및 지방교육재정교부금 정산, ② 공적자금상환기금 출연(정산 후 잔액의 30% 이상), ③ 국채 또는 차입금의 원리금 상환 및 국가배상금 지급 등 채무상환(출연 후 잔액의 30% 이상), ④ 세입이입 또는 추가경정예산 재원 순으로 활용된다. NABOSTATS ‘일반회계 세계잉여금 처리’ 통계에서 연도별, 항목별 처리 액수를 찾아볼 수 있다. 특별회계 세계잉여금은 각 특별회계의 근거 법률에 따라 다음 연도 세입에 이입되거나 적립금·잉여금 등으로 적립된다.⁴⁾

이상 국가재정의 세입·세출 결산과 관련한 내용은 국회예산정책처의 「2023회계연도 결산 총괄 분석 I」에서 자세하게 다루고 있다. 국회예산정책처는 재정·경제분석 관련 연구를 지속적으로 수행하고 있으므로 국회예산정책처의 보고서와 통계를 함께 이용하면 더욱 유용할 것으로 기대된다. 🌐

4) 구체적인 회계별 처리 계획은 「2023회계연도 국가결산보고서」(대한민국 정부)의 ‘특별회계 결산상 잉여금 처리상황표’ 참조

NABO 발간보고서 소개



NABO 보고서

보고서명	발간부서	발간일
2023 NABO 연차보고서	기획관리관 기획예산담당관실	5월 30일
[제22대 국회 개원] 2024 대한민국 재정	예산분석실 예산분석총괄과	5월 30일
[제22대 국회 개원] 2024 대한민국 공공기관	예산분석실 공공기관평가과	5월 30일
[제22대 국회 개원] 2024 대한민국 조세	추계세제분석실 세제분석1과	5월 30일
[제22대 국회 개원] 2024 대한민국 경제	경제분석국 경제분석총괄과	5월 30일
2023년 가결 법률의 재정소요점검	추계세제분석실 추계세제총괄과	6월 5일
민간주도형 기술창업지원사업(TIPS) 평가	예산분석실 경제산업사업평가과	6월 24일
미시자료를 활용한 소득세 수입의 장기전망 모형 연구	추계세제분석실 세제분석1과	6월 26일
[제22대 국회 개원] 제22대 국회 재정법령 개선과제	예산분석실 산업예산분석과	6월 27일
[제22대 국회 개원] 제22대 국회 조세정책 개선과제	추계세제분석실 추계세제총괄과	6월 27일
[제22대 국회 개원] 지속성장을 위한 한국경제의 과제	경제분석국 거시경제분석과	6월 27일
전문·숙련 외국인력 유치 정책 및 사업평가	예산분석실 경제산업사업평가과	7월 1일
대한민국 사회보험	추계세제분석실 사회비용추계과	7월 4일
생활체육 육성사업 평가	예산분석실 사회행정사업평가과	7월 4일
농업·농촌 공익기능증진직불 사업 평가	예산분석실 경제산업사업평가과	7월 8일
군 복무여건 개선사업 평가	예산분석실 사회행정사업평가과	7월 15일
2023회계연도 결산 분석시리즈 I -VIII	예산분석실	7월 18일

NABO 정기간행물

보고서명	발간부서	발간일
[NABO Focus 제71호] 농축수산물 물가 동향 분석	예산분석실 경제산업사업평가과	5월 14일
NABO 재정경제통계 Brief 1호(재정통계)	기획관리관 정책총괄담당관실	6월 4일
NABO 재정경제통계 Brief 2호(조세통계)	기획관리관 정책총괄담당관실	6월 4일
NABO 재정경제통계 Brief 3호(경제통계)	기획관리관 정책총괄담당관실	6월 4일
[NABO Focus 제72호] 지방대학 육성 정책 추진현황 및 과제	예산분석실 사회행정사업평가과	6월 13일
예산정책연구 제13권 제2호	기획관리관 기획예산담당관실	6월 20일
NABO 경제동향 제43호	경제분석국 경제분석총괄과	6월 26일
NABO 재정추계&세제 이슈(2024년 Vol.2 제27호)	추계세제분석실 추계세제총괄과	6월 28일
NABO 재정경제통계 Brief 4호(결산통계)	기획관리관 정책총괄담당관실	7월 19일
[NABO Focus 제73호] R&D 예비타당성조사 폐지 관련 주요 쟁점	예산분석실 경제산업사업평가과	7월 26일
[NABO Focus 제74호] 방위산업 수출 현황 및 향후 과제	예산분석실 사회행정사업평가과	7월 31일

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

NABO 보고서

[제22대 국회 개원] 2024 대한민국 재정

예산분석실 예산분석총괄과



본 보고서는 국회의 예·결산심사를 효과적으로 지원하기 위한 목적으로 우리나라 재정구조와 주요 재정제도, 2024년도 예산·기금의 주요 내용, 상임위원회별 소관 부처의 핵심 재정사업 및 주요 통계를 총 3부 26장에 걸쳐 일목요연하게 분석·정리해 제공하고 있다.

제1부에서는 우리나라의 재정구조와 주요 재정제도를 소개하고, 재정수입과 지출, 그리고 재정수지와 국가채무 등 재정 전반에 대해 정리·분석하며, 예산 편성부터 국회 심의, 집행, 결산까지 전체적인 재정과정에 대해 다루고 있다. 특히 국가연구개발사업의 예산 변화와 부처별 재해대책비 예산 현황, 정부의 부담금 개편안 등 최신 재정 이슈에 대해 소개하고 조세지출과 의무지출에 대한 내용을 상세히 서술했다.

제2부에서는 2024년도 예산·기금의 주요 내용과 예산안 등에 대한 국회 심의 내역을 다뤘고, 제3부에서는 상임위원회별로 소관 부처의 재정 현황과 주요 재정사업을 분석·정리했다. 특히 각 부처의 주된 기능과 대표하는 핵심 재정사업, 국민생활에 미치는 영향을 보여줄 수 있는 다양한 재정 통계를 수록했다.

[제22대 국회 개원] 2024 대한민국 공공기관

예산분석실 공공기관평가과



2024년에 지정된 327개 공공기관의 수입·지출액은 2023년 예산 기준 918조 2,817억원 규모로, 공공기관은 국가 경제에서 중요한 부분을 차지하고 있다. 특히, 정부가 주요 정책으로 추진하고 있는 다양한 사업들에 대해 공공기관이 소관 분야에서 역할을 맡아 수행하고 있으므로 공공기관의 이해에 대한 중요성 또한 커지고 있다.

이에 본 보고서는 공공기관의 운영 및 재무 현황 등에 대한 이해를 바탕으로 우리나라 공공기관의 현황을 종합적으로 파악할 수 있도록 구성했다.

제1부에서는 공공기관의 의의와 변천사, 공공기관의 관리 정책, 공공기관에 관한 법령 및 지침 등 공공기관과 관련한 제도를 소개했다. 제2부에서는 수입·지출, 인력, 인건비 및 복리후생비, 공공기관의 ESG 등 공공기관의 전반적인 현황과

공공기관의 증장기재무관리계획, 부채 등 재무 현황, 경영평가 현황 및 지방이전 현황을 분석했다. 제3부에서는 정부출자 공공기관, 수지차 보전기관, 손실보전 공공기관, 금융공공기관 등 공공기관을 주요 특성에 따라 유형화하여 분석했으며, 올해에는 제4부를 신설해 위원회별 주요 공공기관에 대한 현황 정보를 정리·제공했다.

[제22대 국회 개원] 2024 대한민국 조세

추계세제분석실 세제분석1과



조세는 국가재정 운영을 위한 재원조달 기능과 동시에 소득재분배, 경기 안정화 등의 정책적 수단으로 활용된다. 특히 우리 사회가 직면한 주요 위협 중 하나인 저출산·고령화로 인해 재정지출 증가가 예상되는 가운데 조세의 재원 확보 기능이 중요해지고 있다. 또한, 최근 세계경제의 불확실성이 장기화되고 고물가·고금리 상황이 지속되면서 우리 경제의 활력을 회복하기 위한 조세정책의 역할에 대한 기대도 높아지고 있다.

이러한 요구에 부응해 조세정책은 헌법에서 정한 조세법률주의에 따라 국회의 입법과정을 통해 추진·시행되고 있다. 국회예산정책처는 이러한 과정에서 조세제도 및 조세정책에 대한 이해를 돕고자 2020년 「대한민국 조세」를 처음 발간한 이후 최근 세법개정 및 조세정책 동향 등을 충실히 반영해 매년 발간하고 있다. 금년에는 제22대 국회 개원을 맞이해 급변하는 사회·경제적 환경 속에서 국제적인 조세정책 이슈 등을 적시성 있게 제공하기 위해 출산·양육 관련 소득세 세제지원 현황, 횡재세 및 사회연대기금의 한시적 도입 등 국제동향도 추가·보완했다.

구체적으로, ‘제1부 조세의 이해’에서는 조세의 개념 및 기능, 성립과정 등 조세의 일반론과 우리나라 조세체계 및 현황에 대해 정리했다. ‘제2부 국세’ 및 ‘제3부 지방세’에서는 각 세목별 과세체계뿐만 아니라 각 세목별 주요 현안을 파악할 수 있도록 주요 개정연혁과 2024년 시행 개정세법 주요내용 및 국제동향을 담았으며, ‘제4부 조세지출’에서는 우리나라 조세지출 현황 및 관리제도에 대한 내용을 담고 있다.

[제22대 국회 개원] 2024 대한민국 경제

경제분석국 경제분석총괄과



대한민국 경제는 1960년대 이후 고속 성장을 이뤄 2023년 실질GDP는 1960년에 비해 68배 이상의 규모로 성장했다. 그러나 세계금융위기 이후 성장률이 점진적으로 하락하고 있다. 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화, 탄소 무역장벽의 본격화, 미국-중국 간 기술패권 경쟁 등 대외적 불확실성이 부각되고 있다. 또한 대내적으로는 고금리, 고물가와 함께 저출산·고령화에 따른 총인구의 감소 등으로 우리나라의 성장잠재력이 위축되고 있는 상황이다.

본 보고서는 이처럼 대한민국 경제와 관련된 대내외 불확실성이 높아지고 있는 상황에서 대한민국 경제에 대한 이해도를 제고하고, 객관적인 경제정보를 제공하며, 적시성 있는 정책의제 발굴을 지원하기 위한 목적으로 작성됐다.

이에 따라 제Ⅰ부에서는 국민경제의 구조와 구성요소를 설명하고, 경제의 순환과 성장을 생산·분배·지출 측면에서 조망했다. 제Ⅱ부에서는 경제성장률과 같이 대표적인 대한민국 경제지표를 소개하는 한편, 1인당 GDP와 같은 주요 경제지표에 대해서는 국제비교 정보를 추가했다. 마지막으로, 제Ⅲ부에서는 우리 경제정책의 목표·수단·주체 등을 설명하고, 저출산·고령화 정책, 인공지능(AI) 및 디지털 전환정책, 소비활성화 정책 등 각 부문별 주요 경제정책을 소개했다.

2023년 가결 법률의 재정소요점검

추계세제분석실 추계세제총괄과



재정소요점검은 국회 본회의에서 가결된 법률이 시행될 경우 예상되는 국가 또는 지방자치단체의 향후 5년간의 재정변화를 추계해 입법이 재정에 미치는 영향을 분석한다. 2023년 가결된 법률 920건의 재정소요점검 결과, 281건의 재정수반법률이 국가와 지방자치단체의 재정에 영향을 미칠 것으로 집계됐으며, 이 중 추계가 가능한 185건의 재정수반법률에 따른 재정변화를 분석했다.

2023년 국회에서 가결된 재정수반법률의 주요 특징을 살펴보면, 먼저 수입 변화에 있어서는 조세지출 적용기한 연장으로 인한 세수 감소와 농어촌특별세 유효기간 연장으로 인한 세수 증가 효과의 상쇄, 지방세 관련 법률 개정 효과의 높은 비중, 출산·양육, 첨단기술 투자, 소상공인 등에 대한 조세지원 강화 등의 특징이 나타났다. 지출 변화에 있어서는 건강보험에 대한 국고지원의 유효기간 연장 효과의 높은 비중, 신공항 건설 추진 및 도로 정비를 통한 사회간접자본 확충, 출생아와 장애아 지원 및 필수예방접종 등 영유아 지원 강화 등의 특징이 나타났다.

2023년 가결 법률의 재정소요점검 결과에 따르면, 적용기한·유효기간 연장 등의 효과 제외 시 2023년 가결 법률에 따라 2024~2028년 5년 동안 연평균 2조 1,962억원의 수입 감소와 연평균 9,115억원의 지출 증가가 예상된다. 한편, 2024년부터 2028년까지 농어촌특별세 및 조세지출 등의 적용기한 연장에 따른 수입 감소분은 연평균 7,918억원, 건강보험에 대한 국고지원 유효기간 연장에 따른 의무지출 증가분은 연평균 10조 3,668억원으로 예상된다.

민간주도형 기술창업지원사업 (TIPS) 평가

예산분석실 경제산업사업평가과



팁스(Tech Incubator Program for Startup, TIPS)는 민간의 전문성과 역량을 활용해 창업기업을 선별하면 정부가 기술개발, 사업화자금 등을 연계 지원하는 민간주도형 기술창업지원사업이다. 팁스는 2013년부터 2023년까지 2,800개가 넘는 창업기업을 지원해, 총 13조원 규모의 후속 투자 유치 성과를 창출하는 등 정부의 대표적인 창업지원사업으로 자리매김했다.

최근 정부는 초격차 신산업 분야의 창업기업을 전략적으로 육성하고, 창업기업의 글로벌 진출을 지원하는 신규 지원 사업을 신설하는 등 팁스 사업을 지속해서 확대해가고 있다. 그러나 2024년까지 팁스에 투자된 정부 예산은 총 2.3조에 달하고 있지만, 재정투자 규모의 적정성, 사업 운영체계의 효율성과 효과성에 대한 정부와 국회의 종합적인 점검은 다소 부족했다.

이러한 배경에서 본 보고서는 팁스 사업의 전반적인 사업 현황을 소개하고, 팁스의 사업 운영관리 체계와 과제지원 체계, 성과관리 체계 측면에서 주요 쟁점과 개선방안을 검토했다.

검토 결과, 팁스 사업의 지속적인 예산 확대에 앞서 적절한 사업 규모를 분석하고 이에 따른 중장기 재정투자 계획을 마련할 필요가 있다. 그리고 팁스 사업 운영관리에 전문성과 책임성을 높일 수 있도록 운영기관의 관리·감독을 강화할 필요가 있다. 또한, 팁스 운영사는 창업기업 발굴과 투자 성과를 제고하고, 창업기업이 최종적으로 IPO, M&A 등의 투자회수(EXIT) 단계까지 도달할 수 있도록 면밀한 지원체계를 마련할 필요가 있다.

미시자료를 활용한 소득세 수입의 장기전망 모형 연구

추계세제분석실 세제분석과



우리나라의 2023년 합계출산율은 0.72명으로 역대 최저 수준일 뿐 아니라, 전 세계에서 가장 낮은 수준이다. 초저출산 현상(합계출산율 1.3명 이하)이 2002년부터 20년 이상 지속되고 있으며, 2018년(0.98명)부터는 합계출산율이 1명 미만으로 떨어졌다. 기대수명 증가와 함께 우리나라의 총인구에서 15~64세 생산연령인구가 차지하는 비중은 2020년 72.1%에서 2070년 46.0%로 하락하고, 65세 이상 고령인구 비중은 2020년 15.7%에서 2070년 47.5%로 세 배 이상 증가할 것으로 전망된다.

이에 따라 본 보고서는 저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화가 장기 소득세 수에 미치는 영향을 살펴보기 위해 재정패널조사 및 납세신고 미시자료를 활용해 미시세수추계모형을 구축하고, 2024년부터 2070년까지 소득세 수 장기전망을 수행했다. 인구구조의 급격한 변화가 초래하는 소득세의 세원(Tax Base)인 개인·가구 소득분포의 구조적 변화를 반영하기 위해서는 개별납세자의 소득과 과세정보를 활용하는 미시세수추계모형 구축이 필수적이기 때문이다.

이에 소득세 수 장기전망 모형 구축 시 기존 선행연구에서 주로 사용됐던 재정패널조사를 활용한 것은 물론 국내에서는 최초로 납세신고 자료를 활용했으며, 가장 최신의 방법론을 적용했다. 동일한 장래 인구·가구 추계 및 거시경제 전망의 전제하에서 재정패널조사 및 납세신고 미시자료를 활용한 소득세 수 장기전망을 다양한 각도에서 다양한 시나리오를 설정해 분석했다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. Ⅱ장은 소득세 수 장기전망을 수행한 국내와 해외 선행연구를 살펴본다. Ⅲ장과 Ⅳ장에서는 각각 재정패널조사, 소득세 납세신고 미시자료를 활용한 소득세 수 장기전망 모형의 개요를 설명하고, 기준연도 및 장기 세수추계 모형에 대해 차례로 살펴본다. Ⅴ장에서는 각 자료로 추계한 시나리오별 전망 결과를 살펴보고, 활용자료별 추계결과를 비교·분석한다. 마지막으로 Ⅵ장에서는 활용자료별·시나리오별 추계결과를 요약·정리하고, 소득세 수 장기전망의 정확성 제고를 위한 향후 과제를 제시한다.

[제22대 국회 개원] 제22대 국회 재정법령 개선과제

예산분석실 산업예산분석과



본 보고서는 우리 재정의 가장 근간이 되는 법률인 「국가재정법」을 중심으로 제 21대 국회에서 논의되었던 재정법령 관련 개정 논의들의 주요 내용을 소개하기 위해 작성됐다. 또한 향후 국회의 예·결산심사 과정의 사각지대를 해소해 국가재정 운용 전반의 투명성과 합리성을 강화하기 위해 우리의 재정법령이 나아가야 할 방향에 대한 제언도 함께 수록했다. 특히 법률이 아닌 하위 법령에 규정되어 있는 제도들 역시 실제 재정제도 운영에 미치는 영향이 크다는 점을 감안해 법률 개선과제만을 다루던 종전 보고서와 달리 시행령, 시행규칙 등 관련 행정입법까지 분석의 범위를 확대한 것이 특징이다.

본 보고서는 8개 분야, 총 39개의 개선과제로 구성되어 있다. ‘국회의 예·결산 심사기능 강화’, ‘국회의 재정규율 확보’, ‘재정 외 운용자금의 국가재정 편입’, ‘재정 운영방식의 합리화’, ‘조세지출 및 세제 관련 제도’, ‘재정자료의 제출 확대’, ‘중·장기 재정전망과 재정의 지속가능성 확보’, 그리고 ‘재정제도 관리 강화’ 등 8개 분야로 나뉜 각각의 개선과제를 통해 우리 재정제도의 개선 방향을 다각도로 살펴볼 수 있도록 했다.

[제22대 국회 개원] 제22대 국회 조세정책 개선과제

추계세제분석실 추계세제총괄과



그동안 우리나라의 조세정책은 효율적인 재정활동을 뒷받침하는 동시에 경제성장을 지원하기 위한 자원배분 조정 기능도 충실히 수행한 것으로 평가된다. 그러나 최근 진행되고 있는 정책환경 변화는 조세정책의 역할에 대한 새로운 요구를 증대시키고 있다. 저출산·고령화의 진전으로 복지수요는 증가하는 데 반해, 경제활력 저하에 따른 잠재성장률 하락으로 과거와 같은 경제성장에 기반한 자연적인 세수증가는 기대하기 어려울 것으로 예상된다. 이와 함께 소득불균형 문제, 글로벌 의제로 새롭게 부상한 디지털 경제, 지구온난화에 따른 기후변화 대응 등 경제·사회환경 변화에 대응하기 위한 수단으로서 조세정책의 역할에 대한 다양한 담론도 새롭게 제기되고 있다. 이러한 관점에서 최근의 경제·사회변화와 우리 사회가 직면한 다양한 문제에 대응하기 위한 조세정책 과제를 발굴하고, 이를 토대로 경쟁력 있고 효율적인 조세체계를 모색하는 일은 그 어느 때보다 시급하고 중대한 과제에 해당할 것이다.

본 보고서는 제22대 국회 개원을 맞이해 조세 분야 입법과제 논의 시 참고자료를 제공하고자 하는 목적에서 작성됐다. 이 과정에서 관념적이고 이념적인 논

의에서 벗어나 조세 이슈별로 이론적·실증적인 근거를 수록하고, 현시점에서 우리나라가 추진해야 할 조세정책의 기본방향과 이에 기반한 조세정책 개선과제를 제시하고자 노력했다. 보고서의 구성은 다음과 같다.

제1장 서론에 이어 제2장에서는 대한민국 정부 수립 이후 현재까지 한국 조세의 변천사를 조망하고, 조세정책의 역할별로 우리나라 조세정책을 평가했다. 제3장에서는 경제·사회적 여건 변화를 살펴봄으로써 향후 조세정책의 기본방향을 모색하고, 제4장에서는 조세정책의 기본방향 하에서 주요 세원별 정책 개선과제를 선정했으며, 개별 개선과제에 수반하는 다양한 논점을 제시했다.

[제22대 국회 개원] 지속성장을 위한 한국경제의 과제

경제분석국 거시경제분석과



우리 경제의 기초체력을 나타내는 잠재성장률이 점차 낮아지고 있다. 2000년대까지 4% 중반 이상으로 추정되던 우리나라의 잠재성장률은 2010년대 3%대, 2020년 이후 2%대 초반으로 낮아졌다. 2023년 잠재성장률은 2.3% 정도로 추정된다. 이는 저출산 및 고령화, 투자 활력 저하, 경제 효율성 하락 등 구조적 성장제약 요인의 영향이 갈수록 커지고 있기 때문으로 풀이된다.

이에 본 보고서에서는 우리 경제가 지속성장을 달성할 수 있도록 국내 경제여건, 글로벌 경제질서, 저출산·고령화 대응, 투자 활성화와 생산성 확충, 미래경쟁력강화 등 핵심 과제를 선정해 검토한다.

보고서는 총 10개의 장으로 구성되어 있다. 먼저 I장 ‘우리나라 잠재성장률과 지속성장 여건’에서는 국내 경제 여건을 살펴본다. II장 ‘팬데믹 이후 세계교역 여건과 우리 수출’과 III장 ‘에너지 안보와 탄소중립’에서는 급변하는 글로벌 국제질서에 대응하기 위한 방향을 검토한다.

IV장 ‘정년연장 등 고령자 고용촉진 방안’과 V장 ‘출산율 반등 요인의 모색’에서는 저출산·고령화에 대응하기 위한 전략을 모색한다. 그리고 VI장 ‘투자의 구조적 특징과 당면 과제’와 VII장 ‘노동생산성 추이와 제고 방안’에서는 투자와 생산성 확대를 위한 환경을 점검한다. 마지막으로 VIII장 ‘인공지능 및 디지털 전환과 생산성’, IX장 ‘첨단산업 활성화를 위한 인프라 구축’, X장 ‘온라인쇼핑의 성장과 영향’에서는 미래경쟁력 강화 등 성장과제를 제시하고 있다.

전문·숙련 외국인력 유치 정책 및 사업 평가

예산분석실 경제산업사업평가과



지속적으로 인구와 합계출산율이 감소하고 있는 가운데 생산가능인구를 확보하고 경제혁신과 신성장동력을 제고하기 위한 수단으로 ‘외국인력’이 주목을 받고 있다. 특히 첨단기술 패권경쟁, 생산인력 확보 경쟁이 심화되면서 미국, 독일, 일본 등 주요국도 비자체계를 개선하고 관련 법을 개정하는 등 우수인재 유치를 위한 노력을 기울이고 있다.

최근 정부도 ‘인구정책 TF(2019. 4. 출범)’를 구성해 외국인력 정책을 경제활동인구 확충 방안의 하나로 제시하고 있다. 그러나 한국은 비영어권 국가로서 우수인재 유치에 진입장벽이 있고, 비자·국적제도 등 외국인력 유치와 관련한 전반적인 제도의 보수성, 전문·숙련 외국인력에 대한 관심 미흡으로 우수 외국인력 유치에 한계가 있다.

이러한 배경에서 본 보고서는 외국인력 현황 등을 검토하고 현 외국인력 관리의 문제점, 「출입국관리법」상 비자제도 및 「국적법」상 복수국적제도 등을 검토해 ‘전문·숙련 외국인력’ 유입의 어려움 및 이에 따른 문제점을 분석하고 개선 방안을 도출했다. 또한, 유관부처의 전문·숙련 외국인력 유치·양성 사업을 검토해 보완할 점을 도출했다.

검토 결과, 부처 간 협업을 통해 종합적 외국인력 정책의 컨트롤타워를 조직할 필요가 있으며, 우수인재 유치를 위해 학위·경력요건 완화, 외국인 고용비율 차등 적용 등 비자체계 개선이 필요하다. 그리고 우수인재 유입을 위해 복수국적 관련 절차를 개선할 필요가 있고, 전문·숙련 외국인력 유치 및 양성 사업이 우수 외국인력 유치의 마중물 역할을 할 수 있도록 선제적 인재풀을 구축하고, 언어 및 네트워킹 등 후속 인프라를 지원할 필요가 있다.

대한민국 사회보험

추계세제분석실 사회비용추계과



현재 인구 고령화와 산업구조의 변화로 인해 국민이 노령과 질병, 일자리 불안정 등 다양한 사회적 위험에 노출될 가능성이 높아지고 있어, 이로부터 국민을 보호하는 사회보험의 중요성이 더욱 증대되고 있다.

이에 국회예산정책처는 우리나라 8대 사회보험의 구조와 운영 현황을 정리한 해설서인 「대한민국 사회보험」을 발간했다. 이번 보고서는 사회보험의 운영 원리와 우리나라 사회보험 제도의 구조 및 현황을 체계적으로 조망할 수 있도록 작성했다. 제1부 사회보험의 이해에서는 사회보험의 개념과 운영 원리, 사회보험의 체계 및 특성, 제도의 변천을 정리했다. 제2부와 제3부에서는 4대 공적연금과 그 외 4대 사회보험으로 구분해 각 제도별 운영체계와 가입(적용)범위, 급여의 종류, 재정구조 등을 제시하고, 가입자 및 수급자 수, 재정현황 등의 관련 통계를 수록했다.

생활체육 육성사업 평가

예산분석실 사회행정사업평가과



최근 우리나라는 인구 고령화, 주 5일 근무제에 따른 여가시간 증가, 일과 삶의 균형을 중시하는 문화 등으로 국민 건강에 대한 관심이 높아지고 있으며, 체육 활동에 참여하는 인구 또한 증가하고 있다. 정부도 ‘제1차 스포츠진흥기본계획(2024-2028)’에서 모든 국민이 차별받지 않고 자유롭게 체육에 참여하고 향유할 수 있는 ‘스포츠권’을 보장하고자 하고 있고, 현재 60% 대인 생활체육 참여율을 2028년까지 70%로 끌어올린다는 목표이다. 이제는 생활체육 활성화를 통해 국민의 건강을 선제적으로 지켜 나가는 ‘적극적인 복지’가 필요한 시기이다.

본 보고서는 1962년 「국민체육진흥법」 제정 이후 시행하여 온 생활체육 육성사업의 성과를 분석하고 향후 정책적 제안을 제시하고자 하였다. 생활체육은 코로나 팬데믹 기간에 위축되었다가 최근 일부 회복세를 보이고 있지만 아직 과거의 수준을 회복하지는 못한 것으로 보인다. 이러한 배경 하에 본 보고서는 생활체육 육성사업의 현재와 개선방안에 대하여 “사업 운영 일반”, “생활체육시설 확충·운영”, “장애인 생활체육 지원”으로 구분하여 심층 분석했다.

농업·농촌 공익기능증진직불 사업 평가

예산분석실 경제산업사업평가과



공익직불제는 농업인의 소득안정과 농업·농촌 공익기능 증진을 목적으로 기존 직불제를 개편해 2020년부터 시행돼 왔으며, 국정과제로 추진하고 있는 농업 분야의 주요 아젠다이다. 공익직불제(공익기능증진직불 사업) 예산은 2020년 2.4조원에서 2024년 2.9조원으로 증가했고 향후에도 확대될 것으로 전망되는 가운데, 사업시행 5년차를 맞이해 공익직불제에 대한 종합적인 중간평가가 필요한 시점이다.

이러한 배경에서 본 보고서는 공익직불제 추진배경 및 연혁, 관계 법령·정책 및 예·결산 내역 등 사업현황을 분석하고, 공익직불제로의 개편 효과, 공익직불제 추진 실태 및 관리체계를 중심으로 주요 쟁점과 개선방안을 제시했다.

검토 결과, 중소농 소득보전효과 개선 및 공익기능 증진 목표 달성을 위한 사업 성과 제고 방안과 함께, 해당 성과를 구체적으로 측정·평가할 수 있는 지표의 개발·개편 방안을 마련할 필요가 있다. 그리고, 법정계획인 공익직불제 기본계획을 조속히 수립해 공익직불제의 중장기목표, 자원확보방안 및 성과관리체계 등의 중장기 정책방향을 명확히 제시할 필요가 있다.

또한, 공익기능증진직불 사업의 재원인 공익직불기금의 자체수입이 미미하고 농특회계 전입금이 수입의 대부분을 차지하며, 기본형 직불금 중심의 지출구조로 신축적 운용의 필요성이 높지 않은 점을 고려해 공익직불기금을 농특회계로 통합운용하는 방안을 마련할 필요가 있다.

이와 함께, 정부는 2027년까지 공익직불제 관련 예산을 5.0조원까지 확대한다는 계획이나, 최근 집행실적이 저하되고 사업성과가 미흡한 측면이 있는 점을 고려해 중기재정계획을 면밀하게 수립할 필요가 있다.

군 복무여건 개선사업 평가

예산분석실 사회행정사업평가과



본 보고서는 우리 군 장병들의 복무 환경을 개선하고, 보다 나은 근무여건을 제공하기 위해 「군인복지기본계획」에 따라 지난 몇 년간 추진해온 다양한 사업들을 체계적으로 평가한 결과를 담고 있다. 구체적으로 본 평가 보고서는 군 복무여건 개선사업에 대한 성과를 살펴보고, 군 복무여건과 관련되는 급식, 피복, 주거, 급여, 정년, 복무, 의료에 대해 분야별로 평가했다.

주요 평가 내용을 살펴보면, 병사의 복무여건은 개선되고 있으나, 상대적으로 단기복무 초급간부에 대한 복무여건 개선은 미흡한 것으로 평가됐다. 또한 군 내 성범죄 증가 및 군 간부 자살 건수 증가 추이도 확인됐다. 군 복무여건 개선의 목적은 ‘국방의 의무를 수행하는 병사의 기본권 증진’ 및 ‘저출산으로 병역자원이 감소하는 상황에서 우수인력 지속 확보’에 있으므로, 이에 대한 성과관리가 이루어질 필요가 있다. 분야별 평가 결과에 따르면, 국방부는 영외자급식비를 「군인급식규정」에 부합하게 운용하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 군 숙소 우선 입주 정책을 재검토하고 군 간부의 주거지원 선택권을 강화하는 방안을 고려할 필요가 있는 것으로 나타났다. 특히, 국방부는 경계부대 군인의 시간외근무수당 인정시간 확대를 통해 복무여건을 개선하겠다고 밝히고 있으나, 경찰·소방 등 현업공무원의 월평균 초과근무시간이 80시간임을 고려할 때, 군인의 적정 초과근무시간을 고려할 필요가 있다.

군 복무여건 개선에 대한 국민적 요구가 증가함에 따라, 국방부 및 각 군은 다양한 노력을 기울이고 있고, 이에 따른 가시적 성과도 나타나고 있다. 다만 군 복무여건 개선이 재정지출 확대 중심으로 이루어지고 있는 점을 고려해, 국방부는 비재정적 개선방안 발굴에 보다 관심을 기울여야 할 것이다.

2023회계연도 결산 분석시리즈 I-VIII

예산분석실



2023년도 예산은 총수입 625.7조원, 총지출 638.7조원 규모로 편성됐다. 그러나 대내외 경제여건 악화 등으로 인해 국세수입이 예산 400.5조원 대비 56.4조원 부족한 344.1조원만 수납되었고, 그 결과 총수입 결산 규모가 예산 대비 51.8조원 감소한 573.9조원에 그치는 대규모 세수결손이 발생했다.

총수입 감소에 따라 2023년 총지출도 예산 대비 28.0조원 축소된 610.7조원 수준에 머물렀고, 총수입이 총지출보다 크게 감소하면서 관리재정수지 적자도 대폭 확대되어 예산 대비 28.8조원 악화된 87.0조원 적자를 기록했다.

정부는 2023년 9월 세수 재추계 결과와 함께 세수결손 대응방안을 발표했으나 세입경정 및 지출 조정 등을 위한 추가경정예산을 편성하지 않고 지방교부세·교육재정교부금 미교부 및 외국환평형기금 재원 활용 등으로 대응했다. 결국 2023년의 경우 대규모 세수결손으로 인해 한정된 재원을 효율적으로 활용할 필요성이 어느 때보다도 높았던 시기라 할 수 있다. 따라서 국회 결산 심의 과정에서 정부 재정 운용 전반에 대한 면밀한 분석과 평가가 이루어질 필요가 있다. 특히 추가경정예산안 편성 없이 정부 자체적으로 수행한 세수결손 대응의 적절성에 대해서도 국회 차원의 중점적인 심의가 필요한 상황이다.

이에 국회예산정책처는 2023회계연도 정부의 재정운용이 어떻게 이뤄졌는지 검토·분석해 국회 결산 심의를 지원하고자 「2023회계연도 결산 분석시리즈」를 발간했다. 이번 시리즈는 총 8종, 23권으로, 기존 보고서인 「결산 총괄 분석」, 「위원회별 분석」, 「성인지 결산서 분석」, 「공공기관 결산 분석」, 「2022회계연도 결산 국회 시정요구사항에 대한 정부 조치결과 분석」 외에 「결산 재정총량 분석」, 「온실가스감축인지 결산서 분석」 및 「국가재무제표 분석」을 신규 발간했으며, 특히 주요 재정현안에 대한 총괄 분석을 강화해 의정활동을 보다 폭넓게 지원하고자 노력했다.

NABO 정기간행물

NABO 경제 동향 (제43호)

경제분석국 경제분석총괄과



경제 동향

최근 우리 경제는 높은 수출 증가세에 힘입어 경기가 다소 개선되고 있는 흐름을 보이고 있으나, 내수의 회복세는 더딘 모습을 보이고 있다. 2024년 5월 소비자물가는 전년 동월 대비 2.7% 증가했으나 4월의 2.9% 증가에 비해 월별 증가 폭은 둔화되고 있는 모습이다. 2024년 4월 소매판매는 내구재 판매를 중심으로 전월 대비 1.2% 감소해 소비부진이 지속되고 있고, 설비투자는 운송장비에서 늘어났으나 기계류에서 줄어들면서 전월 대비 0.2% 감소했다. 반면, 5월 수출은 전년 동월 대비 11.7% 증가해 높은 수출 증가세가 유지되고 있으며, 수입은 2.0% 감소하면서 무역수지 흑자는 49.6억달러에 달했다. 4월 생산은 전산업, 제조업 및 서비스업 모두 전년 동월 대비 증가했는데, 전산업 생산은 전년 동월 대비 3.1%, 전월 대비 1.1% 증가했고, 제조업 생산은 전년 동월 대비 6.5%, 서비스업 생산은 2.0% 증가했다. 5월 취업자 수가 전년 동월 대비 8만명 증가해 증가세가 둔화하는 가운데 실업률은 전년 동월 대비 0.3%p 증가한 3.0%를 기록했다. 5월 국내 금융시장은 국고채금리와 원/달러 환율 모두 전월 말 대비 소폭 하락했다. 5월 국고채금리(3년)는 3.45%로 전월 말 대비 소폭 하락했고, 5월 원/달러 환율은 1,377원으로 전월 말 대비 소폭 하락했다.

경제 현안: 한국 베이비붐 세대 은퇴와 피용자보수 관계

베이비붐 세대(1차: 61~69세, 2차: 50~56세)의 은퇴 시점이 다가오고 있다. 향후 10년 동안 1차 베이비붐 세대는 실효 은퇴 연령(남성 65.4세, 여성 67.4세)을, 2차 베이비붐 세대는 공식정년퇴직 연령(60세)을 넘어서게 될 예정이다. 베이비붐 세대 은퇴는 일차적으로 피용자보수(근로자의 급여 및 임금)에 영향을 미칠 수 있고 이차적으로 이전·자산소득, 소비 등에 영향을 미칠 수 있다. 심층학습(Deep Learning) 신경망 모형을 통해 베이비붐 세대의 은퇴가 진행됨에 따라 피용자보수에서 나타날 영향을 추정한 결과 베이비 붐 세대 은퇴 진행 과정에서 피용자보수가 하락 추세로 전환될 수 있음을 보였다. 또한 베이비붐 세대의 은퇴에 따른 국내총생산 성장 둔화에 비해 피용자보수 증가 둔화가 더욱 크게 나

타나서 피용자보수 비율은 낮아지게 된다. 이러한 분석결과에 따라 베이비붐 세대 은퇴로 국내총생산 대비 피용자보수 비율이 추세적으로 하락하면 가계 소비, 재정 운용 등에서 어려움이 발생할 수 있다. 베이비붐 세대의 은퇴와 고령화에 따른 충격을 완화하기 위한 포괄적 대응 방안이 필요하다.

NABO 재정추계 & 세제 이슈 (제27호)

추계세제분석실 추계세제총괄과



I. 재정추계&세제 국내 동향

[2024년도 조세지출 기본계획의 주요 내용] 정부가 발표한 「2024년도 조세지출 기본계획」에 따르면 2024년 조세특례 예비 타당성 평가 대상은 육아친화기업에 대한 통합고용세액공제 혜택 확대 등 2건, 심층평가 대상은 연구·인력개발비에 대한 세액공제 등 21건이다. 매년 일몰도래 또는 신규도입 조세특례 항목에 대한 성과평가가 이루어지고 있으나, 심층평가 결과가 환류되지 못하고 예비 타당성 평가 면제가 지속되고 있으므로 관리노력을 기울일 필요가 있다.

[한국과 주요국의 개인종합자산관리계좌(ISA) 동향 및 제도 비교] 영국과 일본은 ISA에 다양한 금융상품을 편입하고 투자 유형별로 자금을 운영할 수 있게 해 계좌의 활용성을 높이는 한편, 장기투자를 할 수 있도록 제도를 개편해 왔다. 영국·일본의 사례를 고려할 때 우리나라도 단기적인 가입률 제고보다는 생애주기에 걸친 장기적 자산형성이 가능한 방향으로 ISA 제도 개편 방향을 고민할 필요가 있다.

[외국인정책 관련 제21대 국회 입법 동향 및 추계 사례] 제21대 국회에서 발의된 외국인정책 관련 법률안 중 재정 소요가 예상되는 법률안은 총 25건으로, 주요 사례를 살펴보면 외국인근로자에 대한 근로소득 단일세율(19%) 과세특례 일몰 기한 연장에 따라 7년간 총 4,610억원의 소득세수 감소, 외국인근로자 주거환경 개선사업 등 지원에 따라 5년간 총 760억원의 지출 증가, 외국인정책 전담조직 신설 법에 따라 5년간 총 188~209억원의 지출 증가가 예상된다.

II. 재정추계&세제 해외 동향

[유럽연합의 연금·보건·장기요양·교육 분야 장기재정전망] 「2024 Ageing Report」에 따르면 2070년까지 EU 회원국의 전반적인 연금 지출 수준과 GDP 대비 보건 지출은 증가할 것으로 전망되는데, 이는 각각 노인부양률 증가와 인구구조 변화에 주로 기인한다. EU의 GDP 대비 장기요양 지출 수준도 2070년까지 지속 증가할 것으로 전망되며, GDP 대비 교육 지출 수준은 학생 수가 줄어들어

따라 감소할 것으로 예상된다.


[2023년 주요국의 세제개편 동향-소비세제·재산세제] 2023년 소비세제 개편 동향을 살펴보면, 급격한 물가 상승에 대응하기 위해 한시적으로 에너지·식료품에 대해 세부담을 경감하는 조치가 이루어졌으며, 일부 국가에서는 저탄소 경제 이행을 유도하는 세부담 감면 조치 등이 시행됐다. 2023년 주요국의 재산세제 개편 동향을 살펴보면, 세수 확대, 주택가격 문제 해결, 형평성 제고 등을 위해 재산세제를 강화한 국가가 많았으며, 일부 국가에서는 부동산 거래 활성화 등을 위해 재산세제를 완화한 것으로 나타났다.

Ⅲ. 재정추계&세제 이슈 및 분석

[2023년 가결 법률의 재정소요점검 결과] 2023년 국회에서 가결되어 공포된 920건의 법률 중 국회예산정책처가 추계한 185건의 법률에 대한 재정소요점검 결과, 수입법률의 경우 조세지출 적용기한 연장으로 인한 세수 감소와, 농어촌 특별세 유효기간 연장으로 인한 세수증가 효과가 상쇄되는 등의 특징을 보인다. 지출법률의 경우 건강보험에 대한 국고지원의 유효기간 연장 효과가 큰 비중을 차지하며, 신공항 건설 등 사회간접자본 확충 강화 등의 특징을 보인다.

[제21대 국회 조세정책 추진 현황 및 주요 내용] 제21대 국회에 발의된 국세 관련 세법개정안은 총 1,638건이며, 이 중 53.5%인 876건의 법률안이 가결됐다. 가결된 법률의 정책목표를 살펴보면 ① 격차해소, ② 경제성장, ③ 국민생활안정 순이며, 정책대상으로는 저소득층과 중소기업을 대상으로 하는 법률의 비중이 높게 나타났다.

[개인사업자의 법인전환 분석 및 시사점] 최근 공개된 통계청의 기업통계등록부를 이용해 분석한 결과 2012~2022년간 6.1만명의 개인사업자가 법인으로 전환했고, 세율 격차가 확대될 경우 개인사업자의 법인전환이 증가하는 것으로 나타났다. 이에 따라 개인소득세와 법인세 세율 수준 결정 시 양자의 관계성을 고려한 보다 세심한 정책설계가 뒷받침될 필요가 있다.

[여성농업인 특수건강검진사업의 본사업 전환에 따른 재정소요추계] 농림축산식품부의 ‘여성농업인 특수건강검진사업’ 시범사업이 본사업으로 전환될 경우, 검진율 시나리오에 따라 총사업비는 1,870~2,704억원으로 추계된다. 본사업 전환 이후에는 대상자 수 확대에 따른 의무지출성(또는 경직성) 예산 증액이 예상되므로, 재정 소요를 면밀히 검토해 적정 예산을 반영할 필요가 있다. 

예산정책연구 논문 소개

제13권 제2호

발간일: 2024년 6월 20일



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

※ 본문은 「예산정책연구」 제13권 제2호에 수록된 논문초록으로 집필자의 개인적 견해이며, 국회예산정책처의 공식적인 의견이 아닙니다.

분야별 재정지출의 거시경제적 효과

저자

김지운 홍익대학교 경제학부 조교수

본 연구는 1995~2019년에 대해 22개 OECD 국가로 구성된 불균형 패널 자료를 구축해, 10대 분야별 재정지출 비중 변화가 생산, 고용, 생산성 등 주요 거시경제 변수에 미친 영향을 실증분석했다. 실증분석 결과, 생산 측면에서는 보건 분야 재정지출 비중이 1%p 늘어날 때 실질GDP가 1.5% 증가하고 사회보호 분야의 재정지출이 1%p 증가할 때 실질GDP는 2.1% 감소했다. 고용 측면에서는 일반 공공행정, 공공질서·안전, 경제업무 분야의 재정지출 비중이 1%p 증가할 때 고용률은 0.64%p, 2.53%p, 0.14%p 감소하는 것으로 나타났다. 생산성 측면에서는 경제업무와 보건 분야의 재정지출 비중이 1%p 증가할 때 노동생산성(실질GDP/취업자 수)은 각각 0.2%, 2.0% 증가했다.

복지 분야 의무지출과 재량지출의 관계에 관한 연구

제1저자

신현태 국회예산정책처 추계세제분석관

교신저자

윤주철 국회예산정책처 추계세제분석관

기존의 의무지출과 재량지출에 관한 연구는 주로 구분기준에 관한 것으로, 양자 간의 관계를 분석한 연구는 상대적으로 부족한 편이다. 이에 본 연구는

의무지출의 비중이 큰 사회복지 분야의 주요 6개 부문(고용·노동, 아동·보육, 취약계층지원, 노인, 기초생활보장, 여성·가족·청소년)을 대상으로 의무지출이 재량지출에 미치는 영향을 자기회귀시차분포 오차수정모형(ARDLECM)을 통해 추정했다. 추정 결과, 의무지출의 변화가 재량지출의 변화에 미치는 영향은 같은 복지 분야 내에서도 부문별로 다르게 나타났다. 고용·노동 부문의 재량지출은 의무지출과 장기균형에서 정(+의) 관계에 있는 것으로 나타났다. 반면 아동·보육 부문의 재량지출은 단기에 의무지출과 부(-)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 다만 취약계층지원, 노인, 기초생활보장, 여성·가족·청소년 부문에서는 양자 간에 의미 있는 관계가 나타나지 않았다. 이러한 결과는 복지 분야에서 의무지출이 전반적으로 확대되는 가운데 재량지출의 패턴은 정책대상집단의 특성이나 지출 규모, 지출의 변동 성등에 따라 달라질 수 있음을 시사한다.

가상자산소득 관련 세법상 과세 쟁점: 가상자산거래소에 대한 최초 과세처분 사례를 중심으로

제1저자

정연대 세경, 세무사

교신저자


김완용 한양사이버대학교 재무·회계세무학과 조교수

공동저자

천태영 세무사

본 연구는 현재 가상자산 관련 세법의 의미와 문제

를 탐색하기 위해 가상자산소득에 대한 최초 과세 처분에서 문제 된 쟁점을 분석하는 것에서부터 출발했다. 비록 외국 회원의 가상자산 양도소득을 ‘부동산 외의 국내자산 양도소득’에 포함할 수 있을 것이라는 과세관청의 직관적 판단에서 시작된 것이긴 하지만, 그 안에는 정교한 판단을 해야 하는 수 개의 쟁점이 자리잡고 있다. 비거주자의 가상자산소득을 구 「소득세법」상 열거된 소득으로 과세할 수 있는지, 가상자산거래소를 원천징수의무자로 볼 수 있는지, 그리고 과세요건 사실을 구성하는 비거주자라는 사실에 대한 증명책임은 누가 부담하는지가 문제이다. 쟁점 분석 결과, 과세처분 유지의 전제가 되는 ‘부동산 외의 국내자산 양도소득’에 해당하지 않는다는 결론에 이르렀다.

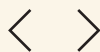
이렇게 가상자산소득에 관련된 과세처분 사례 분석을 통해 현재 법령의 의미와 문제점을 제시했다. 가상자산거래소로부터 거래내역을 제출받아 검증하도록 설계된 현재 법령의 치명적결함은 가상자산의 본질적 특성인 익명성과 탈중앙화에 대응할 과세기반이 충분히 마련되어 있지 않다는 점이다. 이는 가상자산소득 과세 시행 장애의 주된 원인이고, 이에 따라 2025년 시행도 장담할 수 없게 되었다. 사정이 이와 같다면 충분한 과세기반이 마련되거나 취득가액 결정에 대한 입법적 결단을 내리기 전까지 일단은 거래세 과세로 시작하는 것을 생각해 볼 수 있다. 물론 거래세를 과세하는 해외 사례가 없고, 거래세 과세가 가상자산 산업분야에 미치는 영향을 현시점에서 예측하기 어려운 한계도 있다. 그럼에도 불구하고, 가상자산 거래의 중심에 있는 가상자산거래소를 둘러싼 과세 쟁점을 분석함으로써 현재 법령이 만들어지게 된 과정과 의미, 나아가 문제점과 개선방안을 제시했다는 면에서 본 연구의 가치가 있다고 본다. 

NABO NEWS



제22대 국회 개원기념 재정경제 토론회 개최

NABO는 지난 7월 16일(화) '경제·사회 변화와 재정·경제정책 과제'를 주제로 제22대 국회 개원기념 재정경제 토론회를 개최했다. 이번 토론회는 한국경제학회, 한국세무학회, 한국재정학회, 한국행정학회 등 4개 학회와 공동으로 개최했으며, 각계 전문가들이 참석해 한국경제의 저성장 원인과 회복방안, 산업과 기업의 생산성 제고방안, 인구·기후 위기에 관한 대응방안, 저출산·고령화에 대비한 효과적인 재정의 운용방안 및 재정 안정화를 위한 조세제도 개선방안 등 새로 시작하는 국회에서 논의가 필요한 의제들을 종합적으로 논의했다.



Vol. **75**
2024 세 번째

국회예산정책처 주요 행사

더 많은 소식은 www.nabo.go.kr에서
확인하실 수 있습니다.

NABO 재정경제 아카데미 개최



NABO는 지난 7월 2일(화)부터 5일(금)까지 4일간 NABO 재정경제 아카데미를 개최했다. 이번 재정경제 아카데미는 제22대 국회 개원을 맞아 보좌직원의 재정경제 관련 입법 지원 역량을 제고하기 위해 실시됐다. 강의 주제로는 '예결산 심사 과정 및 주요 재정제도', '조세체계 및 주요 조세정책', '비용추계 현황과 제도 소개', '한국경제 여건과 주요 지표', '한국의 인구구조 변화와 대응', '공공기관 현황 및 주요 현안' 등을 다뤘으며, 현장과 유튜브 생중계로 진행됐다.

제10기 제2차 예산정책자문위원회 개최

NABO는 지난 6월 25일(화) 제10기 제2차 예산정책자문위원회를 개최했다. 이번 회의에는 이덕로 위원장 등 13인의 자문위원이 참석해 '제22대 국회 개원기념 재정·조세·경제 분야별 개선과제'에 관한 의견을 나눴다. 자문위원들은 재정 및 조세, 기후 변화 대응, 저출생·고령화 문제, 사회보장 및 연금개혁, 신산업 성장 등을 포함한 중요한 정책 방향을 심도 있게 논의했다.



National
Assembly
Budget
Office

Fiscal Story

풀어쓰는 재정·경제 이야기
기후 이변의 경제적 영향

세계 경제를 바꾼 역사적 사건
세계 경제를 뒤흔든, 닉슨 쇼크(Nixon shock)

예술 속 재정·경제 이야기
환전상과 그의 아내
그림으로 본 500년 전 은행 풍경

기후 이변의 경제적 영향

글. 양재찬

가천대학교 겸임교수 언론학(경제저널리즘) 박사



기후변화, 물가 상승·생산성 저하 등 경제 전반 악영향



2024년 5월 세계 평균 기온은 역대 5월 중 가장 높았다. 유럽연합(EU) 코페르니쿠스기후변화서비스(C3S)에서 6월 5일 발표한 보고서에 따르면 5월 지구 표면의 평균 기온은 섭씨 15.9℃로, 이는 산업화 이전 시기인 1850~1900년 평균치보다 1.52℃ 높았다.

이로써 2023년 6월부터 2024년 5월까지 12개월 연속 ‘역대 가장 더운 달’ 기록 행진이 이어졌다. 이 기간 지구 평균 기온은 산업화 이전 대비 1.63℃ 높았다. 2015년 파리 기후변화협약에서 합의한 기온 상승 폭 제한 기준은 산업화 이전 대비 1.5℃다.

세계기상기구(WMO)도 같은 날 발표한 보고서에서 지구 연평균 기온 상승 폭의 마지노선인 1.5℃를 2024~2028년 사이에 넘을 확률이 80%라고 예측했다. 빠르면 2024년이 인류가 기후위기에 대응하기 위해 지키기로 합의한 상징적인 수치 1.5℃를 넘기는 첫 해가 될 수도 있다고 본 것이다.

이미 2023년 연평균 기온은 산업화 이전 대비 1.45℃ 높은 사상 최고치였다. 2023년 6월부터 올해 5월까지 1년간 지구 평균 기온이 산업화 이전 대

비 1.63℃ 높았다는 사실은 이미 마지노선을 깬 달이 상당수였음을 보여준다. 기후변화를 연구하는 다국적 단체인 WWA(World Weather Attribution)에 따르면 산업화 이전 10년에 한 번 발생했던 글로벌 폭염이 지구온난화로 인해 최근에는 2.8번꼴로 나타나고 있다.

기후변화는 한국도 예외가 아니다. 올봄 기온이 역대 두 번째로 높았고, 바다는 10년 새 가장 뜨거웠다. 기상청에 따르면 올봄 전국 평균 기온은 13.2℃로 평년(1990~2010년 평균)보다 1.3℃ 높았다. 1973년 이후 봄 기온 중 두 번째로 높았다. 3개월 평균 기온으로는 2023년(13.5℃)에 이어 두 번째지만, 전국 일평균 기온이 평년보다 높았던 일수로 따지면 역대 1위다. 3~5월 봄철 92일 중 72일이 평년보다 기온이 높았다.

한국은 2022년부터 3년 내내 역대급 ‘고온의 봄’을 지냈다. 올봄 우리나라 주변 해역 해수면 온도는 평균 14.1℃였다. 이는 최근 10년 평균(13.0℃)보다 1.1℃ 높은 것이자 10년 이래 최고치다.

6월에는 일찍이 폭염이 기승을 부렸다. 서울 지역 평균 최고기온이 30.1℃로 1907년 근대적인 기상 관측을 시작한 이래 가장 높았다. 6월 21일 서울 밤 기온이 25℃ 아래로 내려가지 않는 올여름 첫 열대야가 나타났다. 열대야는 지난해보다 일주일 빨랐다. 때 이른 6월 열대야는 2022년부터 3년 연속 나타났다.



때 이른 폭염... '히트플레이션'
'기후플레이션' 자극



폭염은 잠을 설치게 하는 데 그치지 않는다. 일찍 닷친 폭염 탓에 농산물 가격이 요동쳤다. 고온에 취약한 상추와 시금치 등 채소 가격이 급등했다. 사과와 배나 무의 잎·줄기·꽃·열매 등이 화상을 입은 것 같은 증세를 보이다가 고사하는 과수화상병이 번졌다. 복숭아 열매가 미처 크기도 전에 생장을 끝내기도 했다. 날이 뜨거우니 크기도 전에 익어버린 것이다. 개당 170g 정도여야 할 복숭아가 130g 안팎에 머물며 경매가격이 큰 폭으로 하락했다.

북반구의 울여름이 역사상 가장 더운 해로 기록될 가능성이 커진 가운데 세계적으로 천연가스와 전력, 밀과 콩 등 농산물 가격이 올랐다. 세계기상기구(WMO)는 올 6~8월 엘니뇨가 점차 약화돼 '중립'으로 전환되고, 라니냐가 발생할 가능성이 높다고 전망했다. 엘니뇨는 동태평양 수온이 따뜻해지는 현상이고, 라니냐는 반대로 수온이 차가워지는 현상이다.

유례없는 더위를 초래한 엘니뇨에 이어 하반기에

라니냐가 귀환하면 미국 중남부와 아르헨티나·브라질 등 곡창지대에 가뭄이 나타날 수 있다. 중국 남부 곡창지대에선 홍수 위험이 높아진다. 겨울철 북반구에 한파를 몰고 올 수 있다. 밀(북반구)과 옥수수·대두(남반구)의 파종·생육에 영향을 끼치며 생산 감소를 야기할 수 있다.

기후변화로 인한 극심한 날씨는 에너지와 농산물, 식품 등의 가격을 상승시켜 미국 중앙은행인 연방준비제도(Fed)의 인플레이션과의 싸움을 어렵게 할 수 있다. 독일 포츠담기후영향연구소(PIK)는 지난 4월 내놓은 보고서에서 2035년까지 10년 동안 기후변화로 인해 식품물가가 연간 최대 3.2%p, 전체 물가는 연간 최대 1.2%p 상승할 것으로 예측했다. 121개국에서 30년간 집계한 월별 소비자물가지수와 날씨 데이터 2만 7,000개를 분석한 결과다. 한국 등 다수 국가의 물가관리 목표가 2%대임을 감안하면 결코 가벼이 볼 수준이 아니다.

울여름 역대 최강 폭염이 예고되면서 농식품발 물가불안이 현실화됐다. 폭염으로 농산물 가격이 급등하고, 이로 인한 충격이 경제 전반에 미치는 '히트플레이션(Hear·열+Inflation)' 우려가 커졌다. '기후플레이션(Climate+Inflation)' 용어도 등장했다.

히트플레이션 시나리오

일시적 기온 상승(1°C) 발생하면...

농산물 가격 **0.4~0.5%** 높아져
영향 6개월가량 지속

월 평균 기온이 1°C 오르면...

1년 후 농산물 가격 **2%** 상승
전체 소비자물가 **0.7%** 상승

자료 한국은행





폭염은 농산물 생산 감소 및 품질 저하, 병해충 확산, 토양환경 변화, 수자원 불균형 확대, 재해로 인한 재배시설 붕괴 등을 초래한다. 폭염이 심하고 길어지면 ‘농산물 공급량 급감 → 물가 급등 → 가계 고통’의 악순환이 지속할 수 있다. 지난해 작황 부진으로 올해 까지 치른 ‘금사과’, ‘금배’ 파동의 재연이 우려된다.

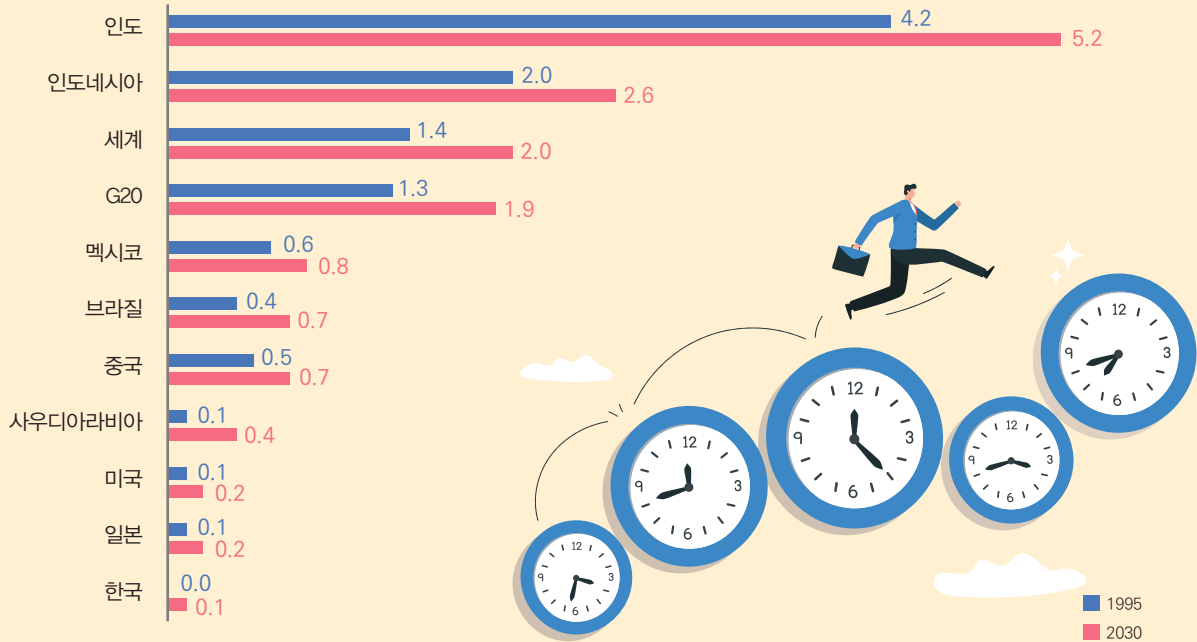
때이른 폭염으로 인한 작물 피해는 세계적 현상이다. 가나·코트디부아르·나이지리아 등 코코아 주산지인 서아프리카 지역의 극심한 가뭄으로 초콜릿 원료인 코코아 가격이 치솟았다. 6월 1일 기준 코코아 톤당 가격은 8,995달러로 1년 전(3,318달러)보다 171% 급등했다. 이 때문에 초콜릿·빼빼로를 만드는 롯데웰푸드는 초콜릿이 포함된 제품 가격을 평균 12% 올렸다.

커피 가격도 이상기후 영향으로 크게 올랐다. 인스턴트커피에 주로 사용되는 로부스타의 최대 생산국인 베트남에서 가뭄이 장기화하자 6월 1일 로부스타 커피 원두 선물가격이 톤당 4,104달러를 기록했다. 1년 전(2,697달러) 대비 52% 상승했다.

올리브유 등 식재료 수급도 불안하다. 올리브 최대 생산국인 스페인이 가뭄에 시달리는 가운데 그리스·이탈리아·포르투갈 등 지중해 국가들의 작황도 부진해 국제 올리브유 가격이 치솟았다. 1분기 국제 올리브유 가격이 전년 대비 80% 오르며 톤당 1만 달러를 넘어섰다. 식품 원자재에 대한 해외의존도가 높은 한국으로선 글로벌 기후변화와 농산물 생산 동향에 각별히 신경 써야 할 처지다.

열 스트레스로 인한 노동시간 감소(1995~2030년)

(단위: %)



주 2030년까지 평균 기온 1.5°C 상승 시나리오 기준
자료 ILO(2018)

폭염이 지속될 경우 글로벌 폭염 비용

UN 글로벌 GDP 연간 2조달러 감소

미국 UCLA대 1°C 상승할 때 노동생산성 2% 감소

런던정치경제대 연간 19~23억유로 손실

포츠담기후영향연구소 매년 38조달러 소득 감소

자료 각 기관

폭염이 지속될 경우 2030년엔...

정규직 일자리 8,000만개 감소

한국 일자리 2만 1,000개 감소

전 세계 총노동시간 2% 감소

금전적 손실 2조 4,000억달러

자료 ILO



신품종 개발하고 유통구조 개혁해 먹거리 영향 최소화해야



폭염은 정상 제품 운송에도 타격을 입힌다. 특히 고온에 취약한 엽채류가 문제다. 산지에서 우량한 상태에서 수확해도 운송 도중 시들거나 부패할 수 있다. 이 경우 농산물 가격은 물론 운송비도 동반 상승한다.

한국은행 분석에 따르면 폭염 등 일시적인 기온 상승 충격(1℃ 상승)이 발생하면 농산물 가격 상승률은 0.4~0.5%p 높아지고, 그 영향은 6개월 정도 이어진다. 기후변화가 지속되면 2040년 농산물 가격은 최대 1.1% 더 상승할 수 있다고 예측했다.

폭염이 생산성 저하 등 경제 전반에 끼치는 악영향도 경제 대상이다. 국제노동기구(ILO)에 따르면 33~34℃ 고온이 지속되면 노동자들은 평균 노동력의 50%를 상실한다. ILO는 폭염으로 2030년까지 매해 전 세계 총 노동시간의 2% 이상이 감소해 2조 4,000억달러의 금전적 손실이 발생할 것으로 추산했다. 또한 농업과 건설업을 중심으로 정규직 일자리 8,000만개가 사라질 것이라고 경고했다.

ILO는 배송 업무 제한과 온열질환 민감군의 작업 규제 등 영향을 감안해 이같이 예측했다.

예컨대 한국 집배원들은 건강관리와 안전을 위해 체감온도 38℃ 이상에서는 오후 2~5시 이륜차 배달 업무가 중지된다. 체감온도 35~38℃에서는 같은 시간대 이륜차 배달 업무 단축과 고령자·유질환자 등 온열질환 민감군의 옥외작업이 제한된다.

저스틴 맨킨 미국 다트머스대 지리학과 교수 연구팀은 기후변화로 인한 폭염 영향으로 2023~2029년 최소 3조달러(약 4,106조원) 규모의 경제적 손실이 발생할 것으로 예측했다. 폭염으로 인해 2100년까지

전 세계 국내총생산(GDP)이 2020년 대비 18% 정도 감소할 것이라는 예측도 나와 있다. 폭염이 물가뿐만 아니라 고용, 경제성장까지 가로막는 복병이 될 수 있다는 경고다. 폭염에 노동생산성이 떨어지지 않도록 유연근무제 등 탄력 근로를 권장하는 것도 필요하다.

기상청은 우리나라 연중 평균기온이 현재 13.2℃에서 2040년 13.6~13.8℃로 상승할 것으로 예상했다. 폭염 등 기후변화로 인한 피해를 줄일 중장기 전략과 종합 대책을 강구해야 한다.

해외 농산물 수입에 지나치게 의존하는 것도 경계해야 한다. 주요 농축산물 수출국들도 세계적인 기상 이변에 직면해 작황이 부진한 상황이다.

국내 농산물 생산 및 유통 체계의 경쟁력 확보가 시급하다. 높은 온도에 견디는 신품종을 개발하고, 수급 예측 능력을 높여야 할 것이다. 도매법인 등 중간상인이 이득을 보고, 생산자인 농민과 소비자가 피해를 보는 전근대적 유통구조도 개혁해야 한다.

그동안 기후 문제라면 여름철 폭염과 집중호우, 겨울철 혹한 등 자연재해를 떠올렸다. 이제는 기후 문제가 일상의 경제활동에 적잖은 영향을 미치는 요인으로 작용한다. 기후플레이션으로 인한 물가상승이 실질소득을 감소시키고, 가계지출을 위축시켜 내수 부진을 초래한다. 지구 생태계와 인류문명 보호를 위한 세계적 탄소배출 감축 노력에 동참하는 것 못지않게 중요한 것이 지구온난화가 먹거리에 미치는 악영향을 줄이는 일이다.

역대급 6월 초여름 폭염에 이어 전국 곳곳에 게릴라성 폭우가 쏟아졌다. 장마가 지나면 폭염이 이어지는 여름철 기후 패턴이 깨졌다. 폭염과 폭우 등 극한 기후변화가 연속적 동시다발적으로 나타나며 발생하는 '복합 재해'의 피해를 최소화하기 위한 과학적인 예측 및 대응 시스템이 요구된다. 기후변화를 원천적으로 막기는 어려워도 피해를 최소화하는 데 정부와 정치권, 민간이 지혜와 힘을 모을 때다. 🌱

세계 경제를 뒤흔든, 닉슨 쇼크(Nixon shock)

글. 임성택

매일경제 경제경영연구소 연구원



‘하늘 아래 새로운 것은 없다’지만, 우리는 하루가 멀다하고 새로운 문물이 탄생하는 시대에 살고 있다. 인터넷과 스마트폰의 등장은 정보 유통의 패러다임을 바꿨고, 비트코인과 암호화폐의 등장은 ‘화폐란 무엇인가?’라는 오래된 질문을 부활시켰으며, 매년 보다 강력해진 AI가 등장해 인류의 노동과 미래에 대해 고민하게 만드는 중이다.

그럼에도 불구하고 백여년 간 유지되고 있는 철칙이 있다. 바로 외환시장에서의 달러의 지위다. 국제 유가나 환율 모두 달러를 기준으로 표현하고 있으며, 국가별 생활 수준도 달러를 척도로 나타낸다. 한때 우

리나라도 선진국의 문턱이라는 1인당 국민소득 3만 불(弗)에 집착했었다. 개발 경제 시대 부모님 세대가 몸소 체득했던 달러의 귀중함은 현재진행형이며, 우리의 자녀 세대들이 경제활동을 시작할 때가 되어도 여전히 유지될 것이다. 그러나 ‘정해진 규칙’처럼 느껴지는 ‘킹 달러’의 시대도 그 시작점이 있었다. 그리고 그 끝도 있을 수 있다. 기축통화 흥망성쇠의 과정을 살펴보면 달러의 미래를 가늠해 보는 데 도움이 될 것이다.

1971년 8월 15일, 미국 닉슨 대통령은 TV 연설을 통해 ‘더 이상 달러를 금으로 바꿔주지 않는다’고 발표했다. ‘닉슨 쇼크’라고 불리는 이 사건은 세계 경제에 큰 파

장을 주었다. 미국 언론들은 대통령의 결정에 갈채를 보냈지만, 유럽의 반응은 정반대였다. 독일의 슈미트 재무부 장관은 '세계 경제에 심각한 불확실성을 야기할 것'이라며 우려를 표했다. 프랑스의 재무장관 데스탱(Valéry Giscard d'Estaing, 1974년에는 프랑스 대통령에 당선됨)은 '국제 통화 시스템에 대한 심각한 충격'이라며 미국을 맹비난하고, 모든 국가가 협력해 금본위제로 복귀해야 한다고 주장했다. 닉슨의 불태환 선언은 어떤 의미였으며, 내외에서 상반된 반응이 나온 배경은 무엇일까?

금본위제 폐지가 가져온 변화

과거 세계 환율 질서는 '금본위제'에 기반했다. 금은 세계 여러 문화권에서 귀금속으로 취급받았고, 동전 형태로 가공되어 화폐의 기능을 수행했다. 상거래 행위가 빈번해지자 사람들은 무겁고 부피가 큰 금화를 직접 거래에 사용하는 대신, 금융은행에 맡기고 받은 보관증을 돈처럼 사용하기 시작했다. 바로 지폐의 탄생이었다. 지폐는 그 자체로는 쓸모가 없지만, 일정량의 금과 교환이 보장되었기 때문에 사람들 사이에 가치를 인정받았다. 동일한 양의 금은 국경을 넘어 다른 나라에서도 동등한 가치를 보장받기 때문에, 각국의 통화는 금을 매개로 서로의 가치가 결정되었다.

금본위제 하에서 중앙은행은 화폐를 보유한 금의 양에 맞추어 발행할 수밖에 없었다. 만약 보유량에 비해 과도하게 발행할 경우, 지폐 전량을 금으로 교환해 주지 못하는 상태가 되고 사람들은 지폐의 가치를 지지해 주는 금이 부족하다는 것을 깨닫고 금으로 환전을 요구하게 될 것이며, 중앙은행은 금을 빠르게 잃고 화폐제도를 포기할 수밖에 없게 된다. 실제로 많은 지폐 발행 국가들이 과도한 발행으로 실패를 경험했으며, 금 보유량(오늘날의 준비자산에 해당한다) 수준에서 화폐를 발행해야 한다는 교훈을 얻었다.

데스탱은 왜 금본위제를 언급한 것일까? 환율이 안정적으로 유지된다는 점 외에도, 금본위제는 국제 교역에서 국가 간의 '불균형'을 자동으로 해결해 주는 기능을 갖는다. 스코틀랜드의 철학자 데이비드 흄(David Hume)은 아담 스미스가 경제학을 탄생시키기 이전에도 경제학적 통찰력을 발휘하곤 했는데, '금-정화 플로우 메커니즘'으로 이를 설명했다. 가령 영국이 프랑스로 상품을 많이 수출해 무역수지 흑자를 보는 경우, 판매 대금으로 받은 프랑은 영국에서 그대로 통용되진 않기 때문에 금으로 교환해 영국으로 옮긴다. 영국 은행에 금이 추가되면서 자연스럽게 파운드의 공급이 늘어나는데, 영국의 생산물(실질GDP) 총량은 일정한 상태로 통화량이 늘어나면서 물가가 상승한다. 물가의 상승은 영국산 상품의 가격경쟁력을 하락시켜 무역수지를 악화시키고, 결국 무역수지는 균형을 이루도록 조정된다. 이처럼 경제가 파국으로 치닫지 않도록 해주는 금본위제는 '시장이 보이지 않는 손에 의해 조정되는 것처럼' 자연스러운 규칙으로 여겨졌고, 19세기 말에는 전 세계가 따르는 표준(Gold Standard)이 됐다.

기축통화는 국제 거래에 주로 사용되는 통화를 뜻하며 현재 달러가 이에 해당한다. 그러나 달러 이전에 기축통화의 지위는 영국의 파운드 스텔링이 공고하게 점하고 있었다. 금본위제에서 각국의 화폐는 금과 가치가 연동된 것일 뿐인데, 왜 유독 파운드만 기축통화의 지위를 갖고 있었을까? 영국은 대영제국 시대에 전 세계에 식민지를 확보하고 무역로를 마련했다.

또 산업혁명을 거치면서 섬유제품 등 공산품을 수출하는데, 그 과정에서 영국에 국제 금융의 중심지가 형성된다.



수입업자가 해외의 상품을 매입하고 대금을 결제하는 과정에서 환어음이 등장하는데, 당시 가장 많은 양의 무역금융이 이루어지는 곳이 런던이었던 것이다. 세계 각국 은행은 유동성이 높은 파운드화 표시 자산을 보유했다. 즉, 기축통화 지위는 강한 경제력과 개방되고 발달한 금융시장을 통해 얻어지는 것이다.

영국의 기축통화 지위는 쇠퇴하는 영국의 국력과 달러의 부상으로 흔들리게 된다. 미국의 산업은 빠르게 성장 중이었고, 런던을 벤치마킹한 뉴욕이 주요 금융시장으로 대두하면서 달러 자산을 보유하는 국가들이 늘어나는 중이었다. 1차 세계대전으로 국제교역과 금본위제가 마비되기 전까지 세계 각국은 다시 금본위제로 복귀하고자 했다. 종전 후, 전시라는 비상 상황이 끝났으니, 기존의 규칙으로 돌아가는 것이 합당해 보였다. 그러나 전쟁기간 동안 전비 확보를 위해 발행한 화폐가 워낙 많았던 탓에 많은 나라들이 인플레이션을 경험했고, 곧바로 금본위제로 복귀한 국가는 미국 정도였다. 영국은 전쟁 이전의 환율로 복귀하는 것이 파운드의 기축통화 지위를 회복하는 길이라 생각했다. 그러나 기존 환율로 복귀하기 위해서는 광범위하게 풀린 파운드화를 회수하는 고금리 긴축정책을 사용해야 했으며, 당시 경기가 불안정했던 영국으로서 감기에 걸린 채로 얼음물에 들어가는 꼴이었다. 영국의 경기 악화는 대외지불 능력에 대한 의구심을 키워갔고, 1929년 대공황으로 외국인들이 파운드를 금으로 바꾸기 시작하자 결국 영국은 금본위제도를 포기할 수밖에 없었다.

새로운 환율 시스템의 등장

2차 세계대전이 끝나갈 무렵, 세계 각국은 전후 국제 환율 시스템에 대해 논의를 시작했다. 케인즈를 포함한 각국의 재무부 대표들은 브레튼우즈에서 회의를

통해 새로운 국제통화체제를 설계했다. 새 제도는 환율을 안정시키면서도 세계 경제가 금의 양에 의해 제약받지 않도록 해야 한다. 브레튼우즈체제의 핵심 내용은 ‘금과 가치를 연동하는 역할은 달러가 맡고, 다른 통화들은 달러와의 교환비율을 유지’하는 것으로 요약할 수 있다. 환율의 조정은 제한됐으며 심각한 ‘불균형’이 있을 경우에만 평가절하가 허가될 수 있었다. 영국이나 프랑스 등 기타 국가들은 이제 금 대신 달러를 준비자산으로 보유해 자국의 환율을 유지하게 된다.

이로써 미국 달러는 명실상부한 기축통화 지위를 얻었다. 2차 세계대전 이전 영국의 국력이 서서히 침몰하면서 미국과 조금씩 역전됐다면, 전후에는 명백한 국력차이로 인한 것이었다. 유럽은 전쟁으로 인해 산업시설이 파괴되어 복구부터 시작해야 했던 반면, 미국은 전 세계 총생산의 50% 이상을 만들어 내고 있었다. 미국은 마셜플랜(Marshall Plan)을 통해 유럽의 복구를 위한 막대한 양의 원조를 제공하는 등 패권국으로서의 책무를 수행했다. 미국산 상품이 세계로 수출됐고 막대한 흑자를 기록하는 상황에서 ‘미국 경제에 기댄 국제통화제도’는 전혀 시한부 인생으로 느껴지지 않았던 것이다.

그러나 시간이 흘러 1960년대 말로 접어들면서 상황이 변하기 시작했다. 독일과 일본은 고도성장과 저평가된 환율로 인해 무역수지 흑자를 누렸다. 반대로 미국은 고평가된 달러로 인해 적자를 보기 시작했다. 특히 베트남전으로 인해 늘어난 재정적자는 상황을 더욱 악화시켰다. 고물가 기초가 형성되면서 달러의 가치에 대한 신뢰성이 의심받기 시작한 것이다. 미국은 막대한 금을 보유하고 있었지만, 1온스(약 30g)당 35달러라는 루즈벨트 시절(1930년)의 교환비율로 금 태환을 해주기에는 너무나 많은 달러가 발행된 상태였다.


달러가 기축통화 지위를 가지는 것을 싫어했던 대표적인 국가는 프랑스였다. 프랑스는 미국이 기축통화로써 ‘과도한 특권’을 누리고 있다고 생각했으며, 프랑스를 주축으로 한 통화질서를 꿈꿔왔고, 과대 평가된 달러를 금으로 교환해 줄 것을 지속적으로 요구하며 달러의 안전성을 뒤흔들던 터였다.

대선을 앞둔 닉슨 정부는 달러의 금태환을 중단함으로써 지지율을 확보하고자 했다. 국제 통화질서 유지라는 굴레를 벗어던지고 ‘미국의 이득’을 선택한 것이다. 명목적이거나 남아있던 달러 가치의 지지점이 사라지자, 많은 사람이 달러가 기축통화로서의 지위를 잃는 국제통화시스템의 대혼란을 예상했다. 그러나 달러는 여전히 건재했다. 새로운 기축통화로서의 대안이 없었던 것이다. 고전적인 금본위제로의 복귀는 비현실적이었다. 달러를 통한 국제 거래 관행과 미국의 금융시장은 달러가 계속해 통용되도록 유지시켰다.

브레튼우즈체제를 부활시키려던 시도들이 불발되자 각국의 중앙은행은 준비자산을 여전히 달러로 사용하되, 자국의 경제 상황에 맞춰 환율을 조절하기 시작했다. 변동환율제의 시대가 도래한 것이다. 환율의 불안정성은 커졌지만, 경기침체 시에 독자적으로 통화정책을 펼칠 수 있고 한 국가의 침체가 다른 경제권에 파급되는 것을 경감할 수 있다는 장점이 있었다.

닉슨 쇼크로 달러의 명성은 크게 금이 갔지만, 실물 자산과 가치의 연동이 끊긴 법화(Fiat Money)가 일상화된 현재의 관점에서 보면 바뀐 것은 크게 없어 보인다. 달러를 옹호하는 사람들은 기축통화가 바뀔 일은 절대로 없다고 단언한다. 일부는 ‘달러를 무제한적으로 발행해도 상관없다’는 점을 전제로 한 현대화폐이론(MMT)을 주장할 정도다. 그러나 파운드화의 사례를 생각해 보면 ‘미국 경제의 쇠퇴’와 ‘유력한 대안’이 존재할 경우 ‘절대로’라는 것은 없을 것이다.



최근의 강달러 기조로 인해 기억에서 점점 잊혀 가고 있지만, 2008년의 글로벌 금융위기는 미국 경제에 대한 신뢰도를 또 한 번 크게 꺾은 사건이다. 점점 불어나는 미국 정부 부채 역시 마찬가지다. 그러나 유력한 대안은 아직 보이지 않는다. 유로의 경우 거대한 경제권이지만 강력한 단일 정책 주체 없이 협의에 의해 통화정책이 운영된다는 점에서 태생적 한계를 가지고 있다. 암호화폐는 어떨까? 비트코인은 탈중앙화를 표방하고, 민간에서 주도해 등장한 자산이다. 창안자인 사토시는 발권력을 정부가 갖는 것을 비판하고, 총량이 제한되어 화폐 가치가 보존될 것이라는 전자통화를 만들어 냈다. 그러나 돈을 대신해 거래의 수단으로 이용하자는 취지와 무색하게, 암호화폐는 오로지 투자 자산으로만 활용되고 있다. 이미 모바일뱅킹이나 카드 결제 등 다양한 결제 방법이 사용되고 있는 법정통화에 비교할 때 암호화폐는 결제수단으로써 장점이 없기 때문이다. 암호화폐에 대한 수요가 거래적 목적 대신 투기적 목적에 집중되면서 가격 변동성은 매우 높아졌고, 이는 더더욱 기축통화로서의 기능을 불가능하게 만들고 있다. 가치가 안정된 스테이블코인도 결국 가치가 달러에 연동되도록 설계한다는 점은 암호화폐가 달러의 경쟁자가 되지 못한다는 것을 뚜렷하게 보여준다. 달러의 미래가 위태롭다 해도, 앞으로 아주 오랫동안 위태로울 예정이다. 

환전상과 그의 아내 그림으로 본 500년 전 은행 풍경

글. 전원경

예술 전문 작가, 세종사이버대학교 교수



퀸틴 마시스 <환전상과 그의 아내>, 1514년, 나무 패널에 유채, 70.4 X 67cm, 루브르 미술관 아부다비 분관, 아부다비

우리가 미술관으로 그림을 보러 가는 이유는 무엇일까? 한두 가지로 정리할 수 없을 정도로 다양한 이유가 있겠지만 그림, 특히 과거에 그려진 그림은 우리에게 과거의 사람들과 생활을 생생하게 보여주는 역할을 한다. 오늘날의 일상에 비추어 보면 상상할 수도 없는 일이지만, 100년 전의 사람들은 텔레비전의 존재를 몰랐고 150년 전 사람들에게는 전화나 백열전구, 심지어 사진도 매우 낯선 이야기였다. 세계는 20세기 들어서며 기술의 진보와 함께 엄청나게 빠른 속도로 변화해 왔다. 우리가 사진으로 볼 수 있는 최대한의 과거는 19세기 중반 정도, 지금으로부터 170여년 전 과거의 모습이다. 이 때문에 그림은 우리에게 19세기 초반과 그 전의 과거를 보여주는 유일한 수단이 된다. 한마디로 그림은 ‘과거를 향해 열린 창’인 셈이다. 근대 이전의 회화 작품들이 소장되어 있는 미술관에서 우리는 쉽게 먼 과거를 들여다볼 수 있다. 때로 그 세계는 몹시 지저분하고 이해할 수 없을 정도로 종교에 매달리기도 하며, 또 의외로 현재의 삶과 큰 차이가 없기도 하다.

루브르 아부다비 미술관에 소장되어 있는 ‘환전상과 그의 아내’라는 작품은 이처럼 우리에게 과거의 삶을 보여주는 그림이다. 그런데 1514년 그려진 이 그림에는 여타 고전 작품들과는 좀 다른, 독특한 점이 하나 있다. 그것은 이 회화 속의 장면이 ‘그림으로 그려진 최초의 은행원’을 담고 있다는 점이다.

그림은 아마도 부부로 보이는 두 명의 젊은 남녀를 모델로 삼고 있다. 두 사람은 녹색 테이블을 앞에 두고 의자에 앉아 있다. 인물들의 뒤로는 2층으로 된 선반이 보인다. 테이블 위에는 접시에 담겨 있는 진주, 보석들, 언뜻 보기에도 다양한 크기의 여러 금화가 올려져 있다. 검은 모자를 쓰고 회색 옷을 입은 남자는 섬세해 보이는 저울을 들고 그 저울 위에 금화를 올려놓으며 신중하게 무게를 재고

있는 모양새다. 그림 속 남자의 직업은 환전상, 오늘날로 따지면 은행원이다.

‘환전상과 그의 아내’를 그린 쾨틴 마시스(Quentin Matsys, 1466~1530)는 오늘날의 북부 네덜란드 지역과 벨기에의 튀빙, 앤트워프 등에서 활동했던 화가다. 일찍이 ‘낮은 지대’라는 뜻의 ‘플랑드르’라고 불린 이 지역은 프랑스와 독일어권의 중간에 있으며, 중세 후반부터 고급 직물 생산과 무역을 통해 부유해진 시민들이 많았다. 플랑드르의 한 도시인 겐트는 14세기 당시 서유럽에서 파리 다음으로 큰 도시였다. 당연히 유럽의 자본이 이 지역으로 몰리게 되고 그 결과로 다양한 통화들을 환전해 주는 환전상이라는 직업도 생겨난 것으로 보인다. 그림은 벨기에 북부의 앤트워프에서 그려졌는데 이 당시 앤트워프는 스페인 이민자들이 새롭게 정착하며 점차 국제적인 도시로 커지고 있는 중이었다. 스페인 이민자들은 대개 재산을 보석이나 금화로 정리해 가지고 왔고 앤트워프의 환전상들을 통해 이 재산을 플랑드르 현지 화폐로 교환했다. 그림 속 부부는 젊지만 환전상이라는 직업으로 재산을 제법 모은 자산가들이었을 것이다.

선반에 오렌지가 그려진 이유

화가의 부부의 의상과 여러 사물을 빠짐없이 꼼꼼히 그려 넣었다. 모델이 된 부부의 이름과 신원은 알려지지 않았지만, 우리는 그림을 뜯어보면서 이들이 만만치 않은 자산가라는 사실을 확인할 수 있다. 인물들 뒤편의 선반에는 접시, 책, 유리병, 돌돌 말린 문서 등 다양한 일상용품들이 놓여 있는데 그 중에서도 오렌지 한 알이 대번에 시선을 잡아끈다.



북해에 면한 플랑드르 지역에서는 오렌지가 생산되지 않는다. 이 오렌지는 남유럽의 스페인, 또는 멀리 북아프리카에서 수입되어 온 과일일 것이다. 냉장고나 장기 보관 시설이 없던 16세기에 수입 과일을 먹을 수 있었다는 점, 일하고 있는 남자가 옷소매와 목에 모피를 덧댄 옷을 입고 있다는 점 등등은 환전상이라는 직업에서 그가 많은 수입을 얻고 있음을 암시한다. 이들은 부자이면서도 사치스러운 생활을 하지는 않았던 것으로 보인다. 그림 속 여성은 수수한 두건을 썼고 어떤 보석 장식도 걸치지 않았다.

그러나 여기에는 한 가지 문제가 있다. 이 당시 유럽인들에게 신앙은 매우 중요한 가치였다. 성경은 '부자가 천국에 가기란 낙타가 바늘구멍으로 들어가기보다 더 어렵다'고 가르치고 있다. 그렇다면 이 환전상 부부는 많은 돈을 벌었으니 당시 사람들에게 가장 중요한 문제인 '죽음 후의 구원'을 얻지 못할 수도 있다. 어쩌면 그림 속 모델인 부부는 바로 이 점 때문에 이 초상을 그려달라고 화가에게 청탁하지 않았을까?

그림의 오른쪽에 자리잡은 환전상의 아내는 남편

의 신중한 손놀림을 물끄러미 바라보고 있다. 그런데 그녀의 눈길에서는 그다지 열의가 느껴지지 않는다. 그녀의 시선과 표정은 오히려 남편이 지금 하고 있는 일이 별로 중요하지 않다는 의미를 담고 있는 듯이 보인다. 테이블에 놓인 보석에도 아내는 큰 흥미가 없어 보인다. 그녀는 남편을 바라보는 동시에 한 손으로 기도서를 넘기고 있다. 기도서에는 그림도 함께 그려져 있는데 이 그림의 주인공은 성모와 아기 예수이다. 남편이 '환전상'이라는 직업을 설명한다면 아내는 신앙생활을 상징하는 인물이다. 그렇다면 이 그림에서 화가가 굳이 환전상의 아내를 등장시킨 이유를 알 수 있을 듯싶다. 화가는 이 부부가 열심히 일해 돈을 모았고, 그리고 돈을 모으기 위해 일하는 와중에도 신앙생활을 게을리하지 않았음을 보여주고 있다.

그림 속의 남자는 16세기의 은행가인 셈이지만, 이들이 하는 일의 가치는 당시 유럽에서 그리 긍정적인 평가를 얻지 못했다. 성경의 신명기는 아예 고리대금업을 금지하고 있다. 과거의 사람들에게 은행과 고리대금업 사이의 차이는 그리 선명하지 않았을 것이다. 그러나 교회의 금지에도 불구하고 중



세 후반기부터 여러 유력한 가문들이 암암리에 은행의 역할을 하고 있었다. 피렌체의 메디치가는 교황청에게 자금을 빌려주었으며 아우구스부르크의 푸거 가문은 합스부르크 왕실의 주된 자금원이었다. 푸거 가문은 성경의 고리대금업 금지 조항을 지키기 위해 합스부르크 가문에 빌려준 돈의 이자를 받지 않는 대신, 티롤의 광산 채굴권을 얻는 방식으로 막대한 이득을 챙겼다. 합스부르크 가문이 여러 라이벌을 제치고 유럽의 맹주 역할을 하는 데 푸거 가문의 자금이 큰 역할을 했다는 것은 당시에도 공공연하게 알려진 사실이었다. 메디치가와 푸거가는 유럽의 자금을 관리하는 대형 은행이었던 셈이다. 마시스의 그림 속 환전상은 그보다 작은 규모의 은행가라고 할 수 있다.


유럽 사회의 급격한 경제 변화

16세기의 유럽은 중세의 봉건제를 벗어나 경제와 통상이 주는 이득에 대해 눈을 뜨고 있었다. 1400년대 후반부터 대항해 시대가 열리며 유럽인들은 점차 더 큰 세상으로 용감하게 나아갔다. 1488년 포르투갈의 바스코 다 가마가 희망봉을 돌아 인도 항로를 개척했고 1492년 콜럼버스는 최초로 아메리카 대륙에 발을 디뎠다. 마젤란의 함대는 1519년부터 1521년까지 지구를 한 바퀴 돌아서 지구가 평평하지 않고 둥글다는 사실을 실험으로 증명하는 데에 성공했다. 이 모든 변화는 ‘환전상과 그의 아내’가 그려지던 전후, 15세기 후반부터 16세기 초반 사이에 일어난 일들이었다. 대항해의 주된 목적은 다른 세계와의 무역을 통해 이익을 얻는 데에 있었다.

세계는 더 커지고 변화하고 있었고 그런 변화를



벨기에 앤트워프 지역의 퀴텐 마시스 동상

주도하는 이들은 시민 계급이었다. 시민 계급은 과학을 배우고 탐험을 두려워하지 않으며 다양한 직업에 종사한다는 자긍심도 가지고 있었다. 그러나 동시에 이들은 신앙이라는 오래된 믿음도 포기할 수 없었다. 이 때문에 이름을 알 수 없는 환전상 부부는 화가 마시스를 고용해 자신들의 작업장과 일하는 모습을 초상으로 남겼다. 자신들이 충실한 직업인이지만 신앙생활도 게을리하지 않는다는 증거로 삼기 위해 말이다. 우리는 흔히 ‘남는 것은 사진 뿐’이라는 말을 한다. 예나 지금이나 비주얼 이미지는 영원히 남는다. 500년 후의 세상을 살고 있는 우리는 이 부부의 초상을 통해 과거의 은행을 생생히 들여다볼 수 있다. 이런 시각에서 볼 때, 그림은 과거로 향해 열린 창이자 시대의 정신을 담은 흥미로운 모자이크 조각이기도 하다. 



nabostats

[재정경제통계시스템]



재정·경제
통계



예·결산심사 연혁
위원회별 통계



국제통계
(OECD·IMF 등)

NABOSTATS(재정경제통계시스템)는
국회예산정책처가 의정활동 및 학술연구에 필요한 재정·경제 통계,
국회의 예·결산심사 연혁 등을 One-Stop으로 제공하는
통계정보시스템입니다.

www.nabostats.go.kr 🔍





논문 공모
상시모집

투고 자격
석사과정 이상

발간일

03.20

06.20

09.20

12.20

★
게재 확정된
논문에 대해서는
소정의 원고료 지급

국회예산정책처 학술지 예산정책연구

논문 공모



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

예산정책연구는 재정·경제, 조세 및 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·게재하며, 2018년 10월 한국연구재단의 학술지 평가에서 '등재학술지'로 선정되었습니다.

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

제출방법 nabo.jams.or.kr [온라인 논문 투고 및 심사 시스템]

문의처 예산정책연구 편집위원회 (02-6788-4619)

홈페이지 www.nabo.go.kr/journal





NABO와 함께 즐기는 다른 그림 찾기



2024년 <예산춘추>의 NABO 독자 퀴즈는
표지 그림을 이용한 '다른 그림 찾기'로 진행됩니다.
다른 그림도 찾아보고 이벤트에도 참여해 보세요.
다른 부분은 모두 3곳입니다.
정답자를 추첨해 선물을 드립니다.



참여방법

이메일 접수
rosylee2024@naver.com

문의
NABO 기획예산담당관실
02-6788-4619

독자퀴즈 응모 기간
2024년 8월 9일(금)부터
9월 9일(월)까지

※ 선물 수령(문화상품권 3만원권)을
위해 휴대폰 번호를
꼭 적어주세요.

2024 <예산춘추> 세 번째 이야기 표지는
시원한 한강과 국회의사당을 배경으로 한
여름날의 풍경을 담았습니다.
국회예산정책처는 '건전한 재정 희망찬 미래'를
위한 예산 만들기에 더욱 힘쓰며,
국민 여러분과 늘 함께 하겠습니다.

<예산춘추>에 대한 의견이나 앞으로 다뤘으면 하는 내용을 보내주세요.
여러분의 참여로 더욱 알찬 <예산춘추>가 만들어집니다.





일러스트
석란희 작가





건전한재정 희망찬미래