

한선 프리미엄 리포트

HANSUN PREMIUM REPORT

[주 제] 가파른 예산증가, 포퓰리즘 부추기나?

[발제자] 옥동석 인천대학교 무역학과 교수

[지정토론자] 김원식 한반도선진화재단 조화사회연구회장

[일 시] 2019년 5월 9일(목) 오전 07시 30분

[장 소] 국회 의원회관 제3세미나실



☒ 문자 후원

#7079-4545

제312회 정책세미나 주요 내용

요 약

- 재정포퓰리즘을 한마디로 표현하면 ‘공유지의 비극’이다. 선거 과정에서 선거구민들은 다양한 요구를 경쟁적으로 제시하고, 정치인들은 당선 욕구로 기회주의적 재정 운용의 유혹을 받는다.

■ 재정위험은 4가지 유형으로 분류된다. 어떤 상황에서도 발생하는 예측 가능한 지급의무인 직접부채, 특정사건 하에서만 나타나는 지급의무인 우발부채, 그리고 법 또는 계약으로 규정된 구체적 지급의무인 명시적 부채, 국민의 일반적 기대와 정치적 압력에 의한 부담인 암묵적 부채로 나뉜다. 이러한 재정위험을 제대로 통제하고 관리하기 위해서는 재정위험들을 경고하는 적절한 제도가 갖춰져야 한다. 즉, ‘현금주의 예산제도’를 ‘발생주의 예산제도’로 전환하며, 공공부문 전체의 재정통계 파악과 체계적인 재정위험 관리를 위해 장기재정전망이 필요하다. 국제기구에서 용인하는 재정통계를 작성하고 이에 대해 여론, 투자자, 정치인들이 지속적으로 관심을 두고 추적 관리하는 것 역시 중요하다.

■ IMF는 재정포퓰리즘의 극복 방안을 엄격한 재정준칙, 독립재정 당국, 영향과 설득 세 가지로 구분하였다. OECD는 회원국들의 독립재정기구를 심도 있게 분석 비교하였으며 1945년 설립된 네덜란드 경제정책분석국(CPB)을 모범 사례로 꼽았다. CPB는 정책수립을 위한 다양한 정보들(정당들의 선거공약에 대한 객관적 평가, 선거 수개월 전 정당의 선거공약에 대한 평가보고서)을 정치 중립적 시각에서 제공한다.

■ 재정포퓰리즘 극복을 위해서 가장 시급한 것은 선거공약에 대한 미래 재정부담 파악이다. OECD는 한국의 국회예산정책처(NABO)의 정치적 독립성에 심각한 우려를 제기하고 있다. 국회예산정책처(NABO)가 정치적 독립을 하려면 임기를 안정적으로 보장하고 처장에 의한 독립제 대신 금융통화위원회와 같은 위원회 제도로 변경해야 한다. 또한, 직원들의 순환보직을 금지하여 전문성과 정치적 중립성을 안정적으로 보장하고 각 정당과 시민단체들은 각종 선거공약과 재정사업에 대한 장기적 재정효과와 경제적 효과에 대한 분석을 국회예산정책처(NABO)에 합법적으로 요구할 수 있어야 한다.

■ (지정토론자의 토론) 2019년도 예산 환경은 거시적 관점에서 볼 때 경기침체와 수출 감소에 따라 세수도 감소하여 세수 부진이 예상된다. 현재와 같이 비효율적이고 불안한 정치 프로세스가 지속되면 끝없는 추락으로 이어질 가능성이 크다. 재정프로세스가 제대로 운영되지 못하는 가장 큰 요인은 세금을 가장 효율적으로 운영해야 하는 국회의 무책임이다. 우선 재정기구가 정치적으로 독립할 수 있도록 재정프로세스를 개혁해야 한다. 정부 서비스의 공급 메커니즘 다양화와 복지지출 서비스의 질적 개선, 그리고 4차 산업혁명에 따라 새로운 경제, 기술, 상거래, 노동환경에 맞는 적극적인 자세 개혁이 요구된다. 개인의 역량을 키워서 국가에 의존하지 않는, 복지비 지출 없는 진정한 복지국가를 지향해야 한다.

◆ 재정포퓰리즘의 학문적 흐름

- ◆ 1971년, 니스카넨(W. Niskanen)은 예산 극대화와 권한 극대화를 관료제 모형으로 나타냈다. 정치인, 관료 이익집단들 역시 예산확보를 통해 자신의 이익(편의)을 추구한다. 공공지출의 편의는 소수에게 집중되지만, 그 비용은 조세 형태로 모두에게 분산되기 때문에 조세저항을 별로 받지 않는다. 이런 이유로 대의 민주체제는 본질적으로 정부의 팽창을 유발한다.

- ◆ 최근 경제학적 문헌들에서 기술한 재정포폴리즘을 한마디로 요약하면 ‘공유지의 비극’이다. ‘공유지의 비극’은 개인들이 자기 이익만 추구하여 공동체가 파멸하는 것이다. 재정 운용에서 ‘공유지의 비극은’ 선거 과정에서 선거구민들은 다양한 요구를 경쟁적으로 제시하고, 정치인들은 당선 욕구로 기회주의적 재정 운용의 유혹을 받아 재정을 과다 지출하는 과정에서 나타난다.

◆ 재정위험의 관리

재정위험의 유형들

- ◆ 공유지로서의 국가재정에 어떤 위험들이 있는지 공공정책의 ‘숨겨진 지불의무’를 체계적으로 파악할 필요가 있다. 2×2 정부의 재정위험 행렬은 4가지로 분류된다. 어떤 상황에서도 발생하는 예측 가능한 지급의무인 직접부채와 특정사건 하에서만 지급의무를 지는 우발부채 그리고 법 또는 계약으로 규정된 구체적 지급의무인 명시적 부채와 국민의 일반적 기대와 정치적 압력에 의한 부담인 암묵적 부채로 나뉜다.

구분	직접부채	우발부채
명시적	<ul style="list-style-type: none"> •국가의 채무(차입금, 국채) •지출의 법적 의무 (공무원·군인 봉급 및 연금) •지방이전재원 •이자지출 •장기계약의 지급의무 	<ul style="list-style-type: none"> •지방자치단체의 부채 •공공기관(공기업)의 부채 •특수법인(공공기관 이외)의 부채 •국가의 대출보증 및 여타 보증 (PPP등 민간투자사업) •국가보험(예금, 농산물, 재해)
암묵적	<ul style="list-style-type: none"> •사회보험(건강, 고용, 산재) •연금(국민, 사학, 기초, 장애인) •국민기초생활보장, 보훈급여, 보육급여 •SOC 공공시설 유지관리비 	<ul style="list-style-type: none"> •지자체, 공공기관, 특수법인 등의 지급보증/지불의무 •중앙은행의 지불의무 불이행 •민간금융기관(은행, 연금, 보험) 긴급구제(bailout) •군사비, 재해복구비

재정위험 관리 역량

- ◆ 재정위기는 반드시 금융위기의 형태로 나타난다. 3가지를 중요하게 보아야 한다. 첫째, 높은 산업경쟁력과 환율·물가·이자율 등 거시경제의 안전성을 통해 통화 가치의 안정성과 국제거래에서 보편적으로 수용할 수 있는 ‘기축통화의 여부’이다. 기축통화(미국 달러, EU 유로, 영국 파운드, 일본 엔)는 화폐발행차익(seigniorage)을 누리기에 재정위기 가능성이 작다.

- ◆ 둘째, 공공 부분의 국공채 재원을 국내에서 안정적으로 조달할 수 있는 풍부한 여유자금과 ‘국내금융시장의 발전 정도’이다.
- ◆ 셋째, 다양한 재정위험, 이들의 성격과 발생 가능성, 미래 재정 상태에 대한 영향 등을 체계적으로 분석하고 관리할 수 있는 건실한 ‘재정 운용의 역량’이다.
- ◆ 재정위험을 효과적으로 통제하고 관리할 수 있도록 재정위험을 경고하는 적절한 제도를 갖추어야 한다. 이를 위해 ‘현금주의 예산제도’를 ‘발생주의 예산제도’로 전환해야 한다. 현금주의 예산제도는 정치인과 관료들이 미래 재정부담 비용을 숨길 수 있었다. 그러나 발생주의 예산은 개별 프로그램에 드는 모든 미래부담의 순 현재가치 증가를 비용으로 인식하여 매년 예산을 편성한다. 미래비용을 숨길 수 없다.
- ◆ 재정비용과 재정위험은 현재에서 미래로 전가될 뿐 아니라 경제 내의 다른 부문에도 전가되기 때문에 이를 방지하기 위하여 공공부문 전체의 재정통제 파악이 필요하다. 대부분 재정위기는 우발부채와 암묵적 부채에서 발생하기에 정부는 실질적인 공공부문 전체를 ‘실질적인 경제적 통제’를 기준으로 파악하여 감시 대상으로 확대해야 한다.
- ◆ 체계적인 재정위험 관리를 위해서는 50~100년의 장기재정전망이 필요하며 ‘재정위기’가 금융위기로 촉발된 것을 경험한 유럽 국가들 및 국제기구(UN, IMF, OECD 등에서 용인하는 재정통계의 작성, 여론과 투자자의 압력과 요구, 개혁적인 정치인들의 재정위험에 관해 관심을 가지는 것이 필요하다.

◆ OECD 국가들의 해결 노력

OECD의 최근 논의: 재정포폴리즘 3대 극복 방안

- ◆ IMF(2013)는 재정포폴리즘 극복 방안을 세 가지로 구분하였다. 첫째, 재정적자와 정부채무의 제한, 중기재정계획을 통한 분야별 재정배분, 의무지출과 재량지출의 구분, 의무지출에 대한 페이코(Paygo) 원칙, 재량지출 한도액(caps) 설정과 같은 엄격한 재정준칙을 적용하는 것이다.
- ◆ 둘째, 독립적인 중앙은행처럼 정치 중립적인 기관인 ‘독립재정 당국’을 설치하는 것이다.
- ◆ 세 번째, 재정 운용을 감시하고 그 문제점을 정책토론의 장으로 끌어낼 수 있도록 재정 운용에 대한 다양한 분석과 권고이다.
- ◆ 위의 세 가지 극복 방안에 대한 첫 번째 평가는 금융위기 시 재정준칙이 지나치게 경직적이어서 실제 적용이 어렵다. 두 번째 평가는 개인 간, 집단 간, 세대 간에 첨예한 재정 운용을 선출되지 않은 권력인 독립재정당국에 위임할 수 없다

(“대표 없이 과세 없다”)는 반론이다. 세 번째 평가는 정치적 중립성을 확보하는 기구로 재정포폴리즘을 억제할 수 있도록 선거공약에 대한 분석, 평가, 전망을 통해 공약사업에 경각심을 줘야 한다. 나아가 건전하지 않은 정책과 공약사업에 대해 객관적인 데이터를 제공함으로써 선거과정에서 불이익을 주어야 한다.

네덜란드의 경제정책분석국(CPB)

- ◆ 네덜란드 경제정책분석국(CPB)은 다양한 정보들을 정치 중립적 시각에서 제공하고 있다. 1980년대 이후 정당들의 선거공약에 대한 평가보고서를 발간한다. 이 평가보고서는 연정협상의 출발점이 되며, 관련 정당들의 요구에 따라 연정협약의 초안을 제공하기도 한다.
- ◆ CPB의 선거공약 평가에 대한 네덜란드 자체 평가 수치는 모호한 약속들을 구체화 하여 정당 내부에서의 논의를 더 높은 수준으로 향상시켰다. 모든 사람이 동일한 분석틀 내에서 동일한 형태의 논의를(이 제안의 비용은 얼마이고, 또 이는 얼마나 효과적인가 등등) 반복하기 때문에 정당 간의 논의는 부드러워지고 나아가 정책결정을 단순화하는 효과가 있다.

◆ 정치 중립적 재정기구: 현황과 과제

- ◆ 재정포폴리즘 극복을 위해서 가장 시급한 것은 선거공약에 대한 재정부담 파악이다. 2012년 대통령 선거에서 박근혜 후보는 ‘공약가계부’ 이름으로 공약사업과 재원 대책을 발표하였으나 검증이 이루어지지 않았다. 2017년 출범한 문재인 정부도 「국정운영 5개년계획」에서 주요 공약을 토대로 한 국정과제들의 재정 소요와 재원확보방안을 공개하였으나 역시 검증이 진행되고 있지 않다.
- ◆ OECD는 한국의 국회예산정책처(NABO)의 정치적 독립성에 심각한 우려를 제기하고 있다. 전문가적 역량과 공직 가치를 갖춘 처장을 임명하고 그 임기를 안정적으로 보장(약 4~6년)해야 한다. 정치적 중립성을 위해 국회예산정책처(NABO) 운영을 처장에 의한 독립제 대신 위원회 제도로 변경해야 한다. 국회와 국회예산정책처(NABO) 직원의 순환보직을 원칙적으로 금지하여 국회예산정책처(NABO) 직원들의 전문성과 정치적 중립성을 안정적으로 보장할 필요가 있다. 각 정당과 시민단체들은 각종 선거공약과 재정사업에 대한 장기적 재정효과와 경제적 효과에 대한 분석을 국회예산정책처(NABO)에 합법적으로 요구할 수 있어야 한다.

◎ 지평토론자의 토론 (김원식 한반도선진화재단 조화사회연구회장)

◆ 재정 건전성을 위한 재정정책 방향

- ◆ 2019년도 예산 환경은 거시적 관점에서 볼 때 경기침체와 수출 감소에 따라 세수가 감소하여 세수 부진이 예상된다.
- ◆ 국가 경제의 얼굴인 재정이 일그러지면 국가경제 전체에 영향을 미칠 수밖에 없다. 문재인 정부는 정책 수단이 많음에도 현금 중심의 보조금정책에 집중하고 있다. 그러나 현금으로는 근본적인 해결이 어려우며 이는 마약과 같이 쓸수록 수렁으로 빠지는 결과를 초래한다. “현금으로 해결할 수 있는 정책은 없다.”
- ◆ 양극화 해소를 위해 문재인 정부는 기초연금확대, 무상의료, 무상교육 등 무상복지 확대하고 건강보험, 고용보험, 노인장기요양보험 적자 등으로 사회보험 지출이 늘어나고 있다. 앞으로도 정부지출은 증가할 것으로 예상된다. 그러나 양극화 문제는 연금, 예산, 세제를 포괄하는 재정 개혁을 해야 한다.
- ◆ 재정기구가 정치적으로 독립할 수 있도록 재정프로세스를 개혁해야 한다. 심의 기간 부족, 전문성 부족, 집단이기주의, 예산 부풀리기(log-rolling), 국회의 무책임, 국회의원의 ‘지방의원화’, 부실하고 무책임하고 번복되는 예비타당성 제도, 재정의 정치 중립적 평가가 어려운 예산 정책의 한계를 극복해야 한다. 그 방안의 하나로 국회예산정책처장의 임기를 보장해야 한다. 방식도 정부가 만들고 정부가 감사하는 것이 아니라 감사원이 정부로부터 독립하여 책임성을 강화하도록 하는 방안이 요구된다. 예산정책처의 업무범위도 확대하여 최저임금과 같이 국가적인 문제는 정부의 위원회가 아닌 국회에서 결정하도록 해야 한다.
- ◆ Intra-generational pay-as-you-go(세대 내 부과방식) 예산시스템 즉, 복지비 부담이 세대 간 이전되는 것을 지양하고 세대 간의 예산을 세대 내에서 해결할 수 있도록 해야 한다. 복지지출의 재원조달을 위한 세금 제도를 개혁하는 등 예산정책처의 책임성 강화가 필요하다.
- ◆ 민간, 공공, 사회단체 간 협력을 통해 정부 서비스의 공급 메커니즘을 다양화하는 것 역시 필요하다. 복지지출은 현금 중심에서 서비스의 질적 개선을 중심으로 이루어져야 한다. 4차 산업혁명에 따라 새로운 경제, 기술, 상거래, 노동환경에 맞는 적극적인 자세 개혁이 요구된다. 진정한 복지국가는 스스로 개인의 역할을 키워서 국가에 의존하지 않는, 복지비 지출 없는 국가를 지향해야 한다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.

(한 통 2,000원)