

『정책 & 지식』 포럼

제995회

거시경제 관점에서 자영업 및 소상공인 정책 방향

◆ 일 시 : 2021. 3. 16(화요일) 11:30-13:00

◆ 장 소 : 서울대학교 행정대학원 57동 203호

- 사회 : 권일웅 (서울대학교 행정대학원 교수)
- 발제 : 표한형 (중소기업연구원 정책분석평가센터 연구위원)
- 토론 : 홍종수 (한국개발연구원 지식경제연구부 연구위원)
금현섭 (서울대학교 행정대학원 교수)



한국정책지식센터

Knowledge Center for Public Administration and Policy
<http://www.KNOW.or.kr>

발 제

거시경제 관점에서 자영업 및 소상공인 정책 방향

표 한 형 (중소기업연구원)

거시경제 관점에서 자영업 및 소상공인 정책 방향

표 한 형 (중소기업연구원)

목 차

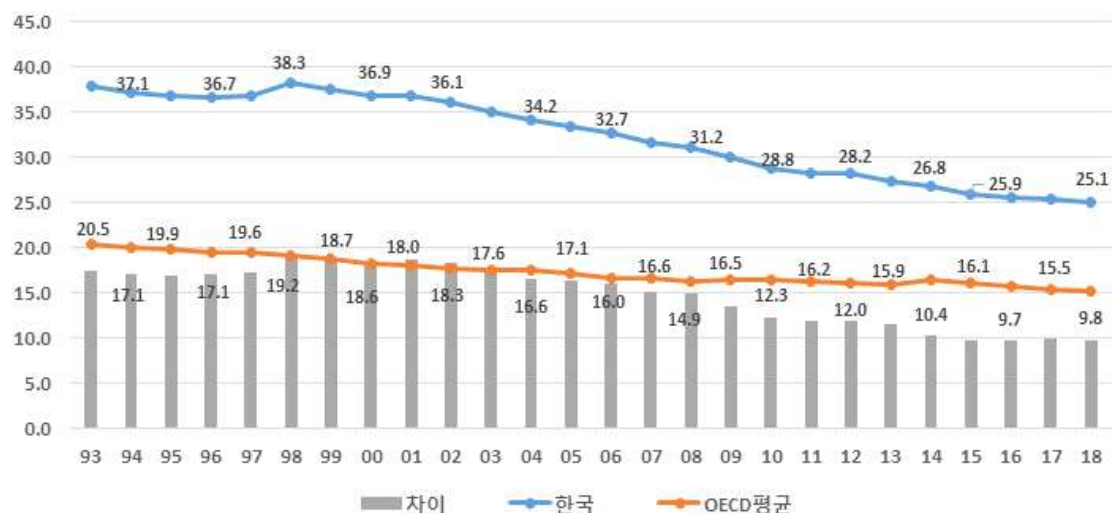
- I. 우리나라 소상공인·자영업의 사회·정책적 현실
- II. 코로나19 이전의 소상공인지원 정책
- III. 코로나19 중 소상공인지원 정책
- IV. 코로나19에 대응한 미국의 재정정책 및 통화정책
- V. 국채 발행 이외에 재원 마련 방안은 없는가?

I. 우리나라 소상공인·자영업자의 사회·정책적 현실

- 우리나라의 자영업자 비중은 1998년 38.3%로 최고치를 기록한 후, 지속적으로 감소하는 추세를 보이는 가운데, OECD 평균과의 차이도 1998년 19.2%p에서 2018년 9.8%p로 축소되는 모습
- 우리나라 자영업자 비중은 2018년 현재 25.1%로, 우리나라보다 자영업자 비중이 높은 국가는 그리스(33.3%), 터키(32.0%), 멕시코(31.6%), 칠레(27.1%) 등에 불과
 - 농업 부문을 제외하면 한국과 이탈리아의 자영업자 비중이 가장 높은 것으로 추정
 - 영국(15.1%), 일본(10.3%), 독일(9.9%), 스웨덴(9.6%), 미국(6.3%) 등과 비교하면 매우 높은 수준임.
- 자영업자 비중이 국제적으로 높을 뿐만 아니라 도·소매업과 숙박·음식점업 등 특정 업종의 비중이 과잉이라는 특징을 갖고 있음.
 - 서비스업의 자영업 비중은 한국이 25.2%로, 영국(12.8%), 독일(10.3%), 일본(9.9%), 스웨덴(3.6%)보다 압도적으로 높음.

〈 OECD 주요 회원국과 한국의 자영업자 비율 추이 〉

(단위 : %, %p)



자료: 경제활동인구조사, KOSIS, OECD에서는 자영업자를 무급가족종업원을 포함한 비임금근로자로 정의하고 있고, ILO에서는 무급가족종업원을 제외한 비임금근로자로 정의하고 있음.

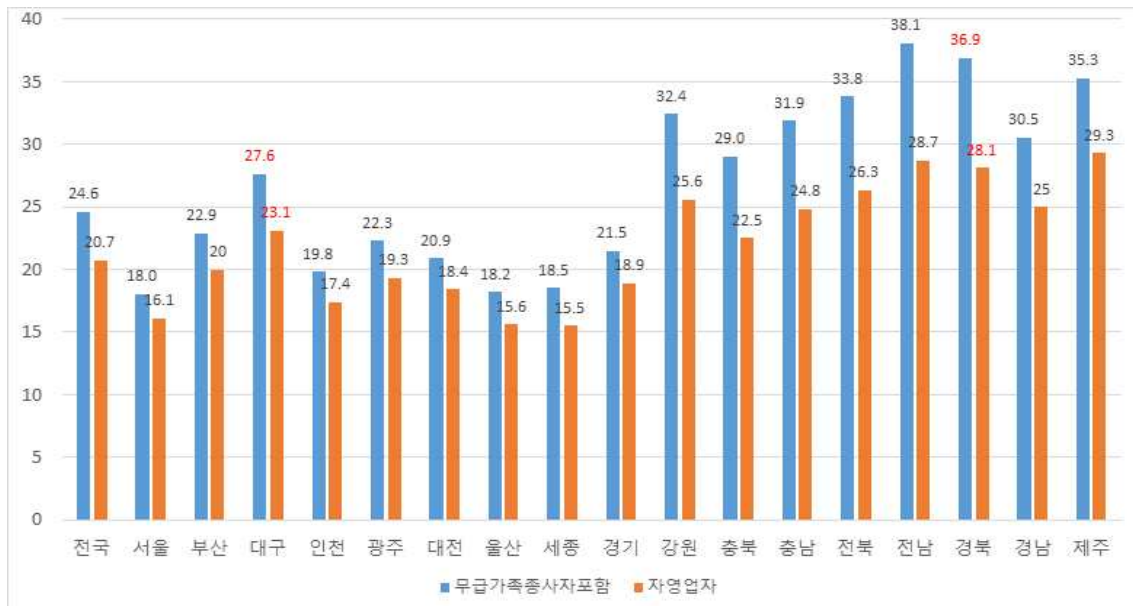
<https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm>

- 도·소매업의 자영업자 비중은 40.2%로, 스웨덴(11.9%), 독일(9.9%), 영국(9.6%), 일본(9.0%)보다 28.3~31.2% 높고, 숙박·음식점업 비중은 36.7%로, 일본(15.4%), 독일(15.3%), 스웨덴(14.5%), 영국(9.8%)에 비해 21.3~26.9%p 높음.¹⁾

- 시도별 자영업자 비중을 보면, 광역시 가운데는 대구를 제외하고는 전국 평균(20.7%)보다 낮고, 지역 가운데는 경기를 제외하고는 전국 평균보다 높음.
- 광역시 가운데는 대구가 23.1%로 가장 높고, 지역 가운데는 제주(29.0%), 전남(28.7%), 경북(28.1%) 순으로 높은 것으로 나타남.

〈 시도별 자영업자 비중(2019년말) 〉

(단위 : %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사.

- 2016년 한국의 국내총생산(GDP) 대비 공공사회복지지출 비중은 10.4%로, 35개 회원국 가운데 34위를 차지
- OECD 35개 회원국의 공공사회복지지출 비중 평균은 22%로 한국보다 약 2배 높으며, 공공사회복지지출 비중이 한국보다 낮은 국가는 멕시코(7.5%)뿐

1) 2015년 기준, 김태일, “너무 많은 자영업자, 어디로 갈 것인가“, 『자신에게 고용된 사람들』, 2017.

- 4차산업 혁명이나 DNA(Data, Network, AI)을 통한 혁신 성장으로 늘어날 수 있는 새로운 일자리나 우리나라에서 상대적으로 적은 고용 비중을 차지하는 요양보호사 등 사회 서비스 분야에서 늘어날 수 있는 일자리는 과잉 상태인 자영업자들을 흡수하기에는 한계가 있을 것으로 예상됨.
- 저숙련 자영업자를 흡수할 수 있는 임금 일자리로 요양보호사, 간병사와 같은 돌봄 서비스 일자리를 들 수 있는데, 압도적으로 여성이 많이 고용된 영역이어서 남성 인력을 모두 흡수하기에는 한계가 있을 것으로 판단
- 더욱이, 기존 자영업자들은 대부분 공식 노동시장으로 이동 없이 계속 자영업에 머물러 있어 기존 자영업자들의 공식 노동시장으로 흡수도 쉽지 않은 것으로 보임.²⁾
- 대부분 생계형인 자영업자들에게 생산성을 높이도록 하는 것은 희망고문이고, 일자리가 늘어나는데도 한계가 있다면, 사회 안전망을 획기적으로 확대하는 정책 선회가 필요하다고 판단됨.
- 소득주도 성장, 포용적 성장, 혁신 성장, 중소기업 중심경제, 지역균형 발전 등이 제시되고 있지만, 기존 패러다임과 반대쪽에 세울 수 있는 은유일 뿐, 우리 현실에 부합하면서도 적용 가능한 모델에 대한 검토가 미흡
- 사회 안전망 확충을 위해서는 사회공공복지지출 확대와 함께 사회공공복지 지출을 위한 재원 마련을 위해 대규모 국채 발행 등을 고려할 필요
- 이 목표를 달성하게 되면, OECD 평균치가 변하지 않는다는 전제하에, 우리나라의 자영업자 비중과 국내총생산대비 공공사회복지지출 비중이 OECD 평균치와 비슷하게 됨.
- 우리나라의 GDP 대비 국가채무비중은 주요국에 비해 매우 낮은 수준으로, 사회공공복지지출 확대 여력이 충분하다고 판단됨.
 - 글로벌 금융위기를 계기로 OECD 국가들의 평균 국가채무비율이 70%대

2) 2010년에서 2017년까지 한국노동패널조사 데이터로 분석한 결과 고용원이 있는 자영업자의 93.4%, 고용원이 없는 자영업자의 90.6%가 자영업 부문을 벗어나지 못했음. 이승렬(2018), 자영업 현황과 정책과제.

에서 100% 안팎으로 크게 증가하였고, 코로나19 위기를 계기로 더 높아질 것으로 예상

- 그렇다고 OECD 회원국의 국가부도 가능성이 높아졌다고 예상하는 전문가의 의견은 없음.

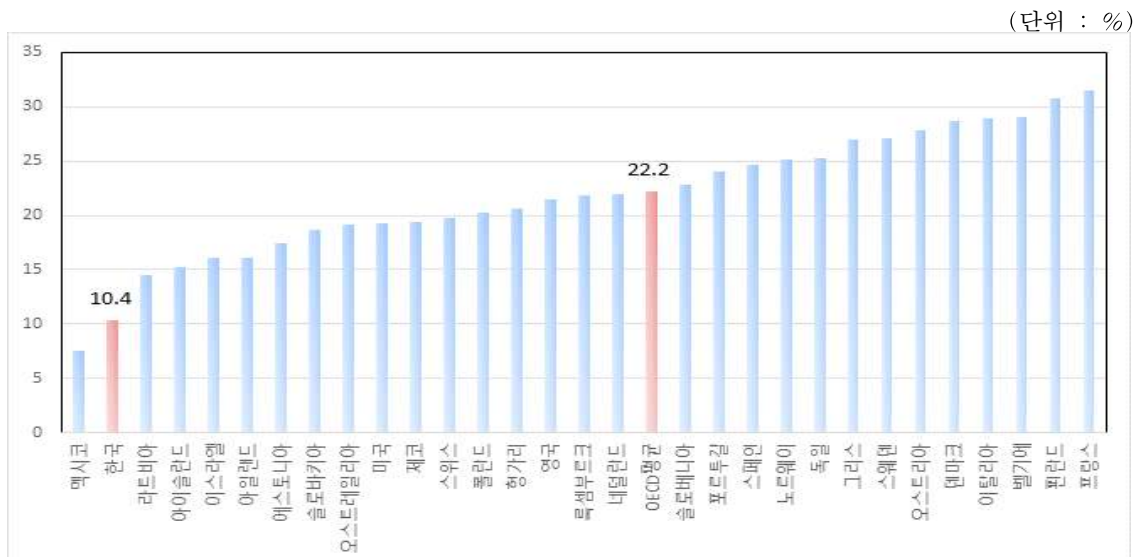
〈 주요국의 GDP대비 국가채무 비중 비교 〉



주: 2019년 10월 기준

자료: IMF, World Economic Outlook Databases

〈 OECD 회원국의 국내총생산 대비 공공사회복지지출 비중 비교 〉



주: 2016년

자료: OECD. <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>

II. 코로나19 이전의 소상공인 지원 정책

- 통일된 자영업자 정의의 부재와 함께 높은 자영업자 비중, 특히 높은 ‘영세’ 자영업자의 존재는 자영업자 또는 소상공인에 대한 정부의 정책방향을 경제정책(성장)과 사회정책(보호 또는 생산적 복지)을 혼재하도록 하는 등 소상공인 정책방향 설정에 어려움을 겪고 있음.
- 국내에서 자영업자는 통상 근로기준법상 사업자로 근로자가 아닌 자를 의미하며, ‘영세’자영업자에 대한 통일된 정의나 법적 정의는 존재하지 않음.
- (영세) 자영업자 관점의 연구자들은 통상, 자영업자를 (종업원이 없는) 1인 자영업자, (종업원 4인 이하의) 고용주, 무급가족종사자 그리고 특수형태 근로자로 보고 있음.
- 소상공인에 대한 법적 정의가 이루어진 것은 1997년에 만들어진 「소기업지원을 위한 특별조치법」이 2000년 12월 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」으로 변경되면서 부터임.³⁾
 - 소상공인 범위 기준은 제조업, 운수업, 건설업, 광업은 상시 근로자수 10인 미만인 기업으로, 나머지 업종은 5인 미만으로 정의하고 있음.
 - 이보다 앞서 1997년 상대적으로 규모가 작은 기업만을 위한 별도의 지원프로그램이 필요하다는 취지에서 「소기업지원을 위한 특별조치법」을 제정하였으나 당시에는 소상공인에 대한 법적 정의가 부재

3) 1999년 2월 10일부터 전국에서 지방중소기업청이 10개의 ‘소상공인지원센터’ 설치하여 운영하였고, 1999년 3월부터 지역신용보증조합과 업무협약을 맺고, 그 해 4월부터 ‘소상공인 창업 및 경영개선자금’을 지원하였다. 하지만 이 당시에는 소상공인에 대한 법적 정의가 이루어지지 않았다. 이후 지역보증재단법 시행령(2000.2.28제정) 제2조에서 소상공인의 범위를 다음과 같이 정의하였다. 1.제조업·건설업 또는 운수업의 경우에는 상시종업원이 10인 이하인 사업자, 2. 전기·가스 및 수도사업, 도·소매업, 숙박 및 음식점업 또는 기타 서비스업의 경우에는 상시종업원이 5인 이하인 사업자.

시행일	주요변경내용	주요업종기준
1966. 12.06	중소기업기본법 제정 '중소기업'과 '영세기업' 이 정의됨	영세기업: 상시 사용하는 종업원의 수가 5인 이하의 사업체
1982. 12.31	소기업 범위에 대한 정의가 처음으로 이루어짐	공업 및 기타 제조업, 광업, 운송업, 건설업은 종업원 수 20인 이하, 상업 및 기타 서비스업의 경우 종업원 수 5인 이하를 '소기업'으로 정의
1995. 7.1	업종 세분화, 종업원수 상향 조정하면서 소기업 범위를 확대	소기업의 범위를 아래와 같이 세분화 -광업, 제조업, 운송업: 20인 이하에서 50인 이하로 -건설업 20인 이하에서 30인 이하로 -전기·가스 및 수도업, 도소매업 등 기타서비스업은 5인 이하에서 10인 이하로 상향 조정
1997. 4.10	「소기업지원을 위한 특별조치법」을 제정	1. 중소기업기본법 제2조의 규정에 의한 중소기업 중 제조업과 대통령령이 정하는 제조업관련 서비스업을 주된 사업으로 영위하는 기업 2. 공업배치 및 공장설립에 관한 법률 제2조 제1호의 규정에 의한 공장의 건축면적 또는 이에 준하는 사업장의 면적이 500제곱미터 미만인 기업 3. 부가가치세법 제5조의 규정에 의한 사업자등록증을 교부받은 기업 4. 상시종업원수가 50인 이하인 기업. 다만 제조업관련 서비스업은 30인 이하인 기업
2001. 6.30	「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치 법」으로 명칭 변경	소기업의 경우 광업, 제조업, 건설업, 운수업의 경우 상시근로자가 50인 미만인 기업을, 기타 업종의 경우에는 10인 미만인 기업으로 정의함
2001. 9.27	「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치 법」을 통해 소상공인의 범위 정의	광업, 제조업, 건설업, 운수업의 경우 10인 이하 그 외 업종의 경우 5인 이하
2006. 3.24	소상공인 기준 정의 변경	광업, 제조업, 건설업, 운수업의 경우 10인 미만 그 외 업종의 경우 5인 미만

○ 참여정부에서는 2005년 자영업자의 과잉창업, 영세성 그리고 경영악화 등과 같은 문제의 근원이 과잉공급에 있다고 보고, 중소기업특별위원회에서 「영세자영업자 지원대책」을 발표하고 시행

- 자금 등 시혜적인 직접지원보다 인프라 조성 등 간접지원에 역점을 두고,

지원대책은 과잉진입 예방에 중점을 두어 컨설팅을 통한 경영안정, 사업전환, 퇴출유도 등 대책별 특별 프로그램 형태로 추진하였음.

- 첫째, 손쉬운 창업분야로 인식되고 있는 음식, 숙박, 이·미용업 등의 무분별하고 준비 없는 신규창업 억제 유도

- 둘째, 기존 자영업자의 경쟁력 강화를 위한 지원

- 셋째, 음식업·공중위생업 등의 생계형창업을 대신할 수 있는 사회적 일자리 창출로 취업 및 전직 기회를 확대

- 과잉진입 예방에 중점을 둔 정책 방향은 맞지만, 자영업에서 퇴출된 사람들을 노동시장에서 모두 흡수할 수 없다는 점에서 사회안전망 확충을 위한 정책이 병행되지 않았다는 한계가 있었다고 판단

- 이명박 정부에서는 글로벌 경쟁 환경 하에서 기업의 지속가능한 경쟁력을 확보하기 위해서는 대·중소기업의 동반성장 정책이 필요하다는 점을 강조

- 동반성장과 적합업종지정을 통한 상생협력에 초점을 맞추었다고 할 수 있음.

- 이를 위해 2010년 동반성장위원회를 설립하였고, 「대·중소기업 동반성장 정책 추진대책」을 발표하여 공정 거래질서의 확립, 사업영역의 보호, 동반성장 전략의 확산, 중소기업의 자생력 강화지원과 같은 동반성장 전략을 추진

- 2015년 기존 중소기업진흥공단에서 운영하였던, 연 5천억 원 규모의 소상공인지원자금을 소상공인시장진흥공단의 소상공인시장진흥기금으로 이전하여 신설하였고, 그 규모도 약 2.3조원으로 확대하였음.

- 예비창업자에게도 ‘소상공인창업자금’을 운영하여 저리로 융자 지원하였음.

- 아울러 그간 「소기업 및 소상공인 지원에 관한 특별법」을 통해 소상공인을 지원하였으나, 2015년 5월에는 소상공인만을 위한 독립적 법률「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」을 제정하여 시행

- 이와 함께 2014년에는 전통시장과 상점가를 지원하는 시장경영진흥원(2004년)과 소상공인을 지원하는 소상공인진흥원(2005년)을 통합하여 소상공인시장진흥공단을 설립

〈소상공인 지원사업 예산 추이〉

(단위: 억 원)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
소상공인 용자	14,970	15,550	16,250	16,025	19,500	23,000	38,000
소상공인생애 주기별지원	1,092	849.9	689.9	725	1,225	1,475.8	2464.5
소공인 특화지원	347.5	347.5	144	135	114	324.2	743.7
전통시장상점가 활성화지원	2,783.1	3210.0	2,552.8	-	-	-	-
계	19,192.6	21,973.4	19,636.7	18,903	22,858	24,800	41,208.2

자료: 각 년도 소상공인지원사업 통합공고문

- 소상공인에 대한 또 다른 자금 지원 수단인 지역신용보증재단을 통한 보증잔액도 지난 10년간 약 3배 증가(13.2조 원('10년)→23.0조 원(19년)→39.4조 원('20년))

〈정책자금용자 추이〉

(단위: 억 원)

	2009	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
중소기업 정책자금	58,555	33,355	44,481 ¹⁾	39019	45,515	46,661	44,150	43,580	62,900
			55,805 ²⁾	17,796	21,224	22,836	17,475	15,865	24,407
소상공인 정책자금				14,970	15,550	16,250	16,025	19,500	23,000

자료: e-나라지표⁴⁾

주: 2015년부터 중소기업 정책자금에서 소상공인 정책자금이 분리됨. 소상공인정책자금은 연초 계획 금액임. 1)은 금액이고, 2)는 건수임.

- 18년말 잔액 기준으로 중소기업에 총 15.8조원의 정책자금(용자)을 지원 중
 - '09년도 글로벌 금융위기에 따라 정책자금 규모를 대폭 증액('08년 2.9조원 → '09년 5.9조원)하였으며, '10년 이후 정상규모로 환원(약 3.3조원, 공급기준)
 - 창업기업지원자금과 개발기술사업화 자금을 확대하고, 직접 및 신용대출 지원을 강화하는 등 시장실패영역에 대한 지원 강화
 - '15년 메르스 발생으로 인한 피해 중소기업 지원을 위해 예산을 추경 편성하여 지원규모 확대('15년 당초 계획 : 3.0조 → 변경 : 3.9조)
 - '16년 조선, 해운 등 산업구조조정에 따른 피해 중소기업 지원을 위해 예산을 추경 편성하여 지원규모 확대('16년 당초 계획 : 3.5조 → 변경 : 4.5조)

4) 2021년 중소기업 정책자금 예산은 5.4조원이고, 소상공인 정책자금 예산은 3.8조원으로 편성됨.

- '18년 중소기업 일자리 창출 및 위기지역 극복을 위해 예산을 추경 편성하여 지원규모 확대('18년 당초 계획 : 3.7조 → 변경 : 4.4조)

〈 신보·기보·지역신보의 보증잔액 추이 〉

(단위: 조원)

	2002	2004	2007	2008	2010	2013	2017	2018	2019	2020
신보	32.7	33.6	28.9	31.7	43.0	44.0	44.0	46.0	47.0	55.0
기보	16.7	13.5	11.2	12.6	17.4	19.7	21.3	22.0	21.8	25.4
지역신보	2.3	2.6	4.6	6.0	13.2	14.3	19.2	20.5	23.0	39.4
계	51.7	49.7	44.7	50.3	73.6	78.0	84.5	88.5	91.8	119.8

자료: e-나라지표, http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1078

- 보증의 확대는 글로벌 금융위기에 따른 신용경색을 완화하기 위한 유동성 공급 차원에서는 성공적이라고 평가할 수 있지만, 사회안전망이 부재한 상황에서 무분별한 생계형 창업을 확대하는데 일조했다는 해석도 있음.
- 다시 말해서 이와 같은 소상공인에 대한 융자 및 보증 자금의 대폭적인 확대는 이미 포화상태인 자영업종에 대해 회전문식 생계형 창업을 사실상 방조함으로써 소상공인의 다산다사(多産多死)와 영세화를 더욱 심화시키는 결과를 초래했다고 판단됨.
- 이들 재원의 상당 부분을 실업급여 확대 등 사회안전망의 확충에 이용함으로써 무분별한 생계형 창업을 억제하고 기존 기업들과의 과당경쟁을 피할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다고 판단됨.
 - 지난 2년간의 경험에서 알 수 있는 것처럼, 일자리 확대가 쉽지 않은 상황에서 일자리 창출과 최저임금 인상과 같은 '생산적 복지'보다는 '보편적 복지'의 접근을 통해 생계형 창업을 최대한 억제하고, 준비된 창업을 할 수 있도록 다양한 창업 지원책과 연계할 필요
 - 극단적으로 자영업 경쟁력 강화를 위한 추가적인 대책은 공백으로 남겨두더라도, 사회안전망 확충을 통해 준비된 창업과 기술형 창업이 극대화되도록 창업 생태계를 마련하는 데 중점을 둘 필요
- 「소상공인·자영업 기본법」 제정을 놓고 의견이 분분한 상황

Ⅲ. 코로나19 중 소상공인(자영업자) 및 취약계층 지원 대책

□ 정부와 지자체들은 그동안 각종 기업지원책과 더불어 고용유지지원금, 일자리 안정자금, 실업급여 등 기존 제도를 활용한 민생대책, 긴급재난지원금과 지자체 기본소득 등 새로운 정책을 내놓았음.

□ 우리나라 2020년 추가경정 예산 규모

○ 우리나라는 2020년 코로나19 위기에 대응하여 4차례에 걸쳐 총 67.0조원의 추경을 편성하여 방역체계 보강 및 고도화, 긴급재난지원금, 고용유지지원금, 일자리안정자금 등을 지원하고 있음.

- 67조원의 추경 예산 가운데 국채 발행을 통한 조달은 10.9조원(16.3%)에 불과
- 이는 2019년 우리나라 GDP(1,914.0조원)의 약 3.5%이며, 2020년 중앙정부 예산(512.3조원)의 13.1%에 해당
- 특히 3차 추경 규모(35.1조원)는 글로벌 금융위기 당시인 2009년 추경(28.4조원)을 넘는 역대 최대 규모임.

<2020년 추가경정예산안 규모 및 일지>

법안	주요 내용
1차 추가경정예산안	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 3월 17일 국회 통과 - 11.7조원 규모 - 재원: 세출구조조정 (10.9조원)과 세입경정(0.8조원) - 감염병 검역·진단·치료 등 방역체계 보강·고도화 (2.1조원) - 코로나19 피해 중소기업·소상공인 회복 지원 (4.1조원) - 코로나19 조기극복을 위한 민생·고용안정 지원 (3.5조원) - 침체된 지역경제 회복 지원 (1.2조원) + 대구·경북 특별 재난지역지정에 따른 후속조치(0.7조원)
2차 추가경정예산안	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 4월 29일 국회 통과 - 12.2조원 + 2.1조원(지방자치단체 부담금) = 14.3조원 - 국채발행(3.4조원)과 세출구조조정 및 기금활용(8.8조원) - <u>긴급재난지원금</u>

3차 추가경정예산안	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 7월 3일 국회 통과 - 35.3조원 → 35.1조원 - 재원: 세입경정*(11.4조원)+ 세출확대 (23.9조원→23.7조원) <ul style="list-style-type: none"> * 금년 성장률하락.세제감면 등 세수부족분을 반영 - 고용·사회안전망 확충 (9.4조원) → (10.0조원) <ul style="list-style-type: none"> * 고용유지지원금, 일자리안정자금, 긴급고용안정자금 (고용보험사각지대에 있는 영세자영업자, 특고, 프리랜서, 무급 휴직자등) - 기업유동성지원 (5.0조원) → (5.0조원) - 한국형 뉴딜사업 (5.1조원) → (4.8조원) - 내수 및 수출 활성화 (3.7조원) → (3.2조원) - K-방역 및 재난대응 (2.5조원) → (2.4조원) - 타과제와 한국판 뉴딜간 중복 (1.8조원) → (1.7조원)
4차 추가경정예산안 (맞춤형 긴급재난지원 패키지) <u>2차 재난지원금</u>	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 9월 22일 국회 통과 - 7.8조원 규모 - 재원: 국채 발행(7.5조원) +중소기업진흥채권발행(0.3조원) - 소상공인·중소기업 긴급 피해지원 패키지 (3.9조원) <ul style="list-style-type: none"> ■ 소상공인 경영안정·재기지원 (3.4조원) (소상공인 새희망자금, 폐업점포 채도전 장려금 등) ■ 중소기업 긴급 유동성 공급 (0.5조원) (신용·기술보증기금 특례보증, 긴급경영자금 융자) - 긴급 고용안정 패키지 (1.5조원) <ul style="list-style-type: none"> ■ 근로자 고용유지지원금 및 긴급고용안정지원금 등(1.1조원) ■ 청년 특별취업지원 프로그램 (0.1조원) ■ 실직자 지원 (구직급여·코로나극복 일자리) (0.3조원) - 저소득층 긴급 생계지원 패키지 (0.4조원) - 긴급돌봄 지원 패키지 등 (1.8조원)
코로나19 3차 확산에 대응한 맞춤형 피해지원 대책 <u>3차 재난지원금</u>	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 12월 29일 제24차 비상경제 중앙대책 본부 회의 - 9.3조원 규모 - 재원: 목적예비비(4.8조원)+20년 집행잔액(0.6조원)+기금운용계획 변경분 및 21년 기정예산활용(3.9조원) - 소상공인·고용취약계층 긴급피해 지원 (5.6조원) <ul style="list-style-type: none"> ■ 소상공인 버팀목 자금 (4.1조원) ■ 특고근로자와 프리랜서 등 긴급고용안정지원금 (0.5조원) - 피해계층 맞춤형 지원 패키지 (2.9조원) <ul style="list-style-type: none"> ■ 소상공인과 중소기업 판로, 자금 등 종합지원 (1.0조원) ■ 고용유지지원금, 구직자 취업지원금 등 (1.6조원) - 코로나19 대응 방역 강화 (0.8조원)

21년 1차 추가경정예산안 맞춤형 피해지원 대책 <u>4차 재난지원금</u>	- 2021년 3월 2일 국무회의 통과 - 19.5조원 규모 - 재원: <u>국채발행(9.9조원)</u> +세계잉여금(2.6조원)+한은잉여금(0.8조원) +기금재원(1.7조원) + 21년 기정예산(4.5조원) - 소상공인·고용취약계층 긴급피해 지원 (8.1조원) ■ 소상공인 버팀목 자금 플러스 (6.7조원) - 긴급고용대책 (2.8조원) - 방역대책 (4.1조원)
---	---

□ 코로나19에 따른 소상공인 긴급경영안정자금 지원

- 소상공인 긴급경영안정자금 지원을 위해 1단계로 12조원 규모를 계획하였으나 예상보다 수요가 늘어남에 따라 예비비를 이용하여 소상공인 긴급경영안정자금을 추가로 4.4조원 확대하여 16.4조원을 대출하였음.
 - 지원 대책이 발표된 후 큰 폭으로 확대된 소상공인의 정책자금에 대한 수요를 소상공인시장진흥공단과 보증기관이 감당하지 못하여, 현장에서는 대출 상담과 신청이 원활하게 진행되지 못함에 따라 3월 27일 ‘코로나19 대응을 위한 소상공인 금융지원 신속 집행 방안’을 마련
- 추가 수요를 반영하여 10조원 규모의 2차 프로그램을 준비하여 5월 18일부터 심사를 진행
 - 2차 소상공인 금융지원 프로그램은 6대 시중은행이 95% 신용보증기금 보증을 받아 중신용도 기준으로 3~4%대 금리로 2년 거치 3년 분할 상환하는 방식으로 진행
 - 다만, 1차 프로그램에서 지원을 받은 소상공인은 대상에서 빠짐
- 국내외 코로나19 확산 추세가 단기간에 진정될 가능성이 크지 않고, 진정 국면에 접어든 이후에도 소상공인의 어려움이 해소되기는 어려울 것으로 보이기 때문에 정책자금에 대한 수요를 충족시키지 못하는 상황에 대비할 필요
- 소상공인에 대한 정부의 지원 대책이 금융지원에 편중되어 있다는 비판과 함께, 세제 지원, 사회보험료 지원을 확대해야 한다는 요구뿐만 아니라, 코로나

19로 인해 피해를 본 소상공인에 대한 재정지원에 대한 요구가 제기

- 재정지원이 필요한 영세 소상공인의 기준을 마련하고, 지원 재원도 준비할 필요

<소상공인 긴급경영안정자금 융자 프로그램>

구분		1차 프로그램				2차 프로그램
대출 공급	지원규모	16.4조원			⇒	10조원
		5.5조원	7.8조원	3.1조원		
	대출창구	시중은행	기업은행	소진공	⇒	6개 시중은행
	보증지원	없음	신·기보 지신보 (위탁)	시신보 (위탁)	⇒	신보 위탁보증
	보증비율	없음	100%	100%	⇒	95%
대출 집행	지원대상	고신용	중신용	저신용	⇒	모든 소상공인
	지원 한도/금액	3천만원	3천만원 (지신보) 1억원 (신기보)	1천만원 (직접대출) 2천만원 (대리대출)	⇒	건당 1천만원
	지원금리	1.5% 고정금리			⇒	3~4%대 수준 (중신용등급 기준)
	지원기간 (초저금리적용기간)	1년	3년	5년	⇒	5년 (2년거치3년상환)

<소상공인 자금지원 프로그램>

지원자금명	내용 및 조건
소상공인 새희망자금 (2020. 9.25일 부터)	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 5월 31일 이전에 개업한 매출액 4억원 이하인 소상공인을 대상으로 피해가 인정되는 경우에 공통으로 100만원 지급하고, 집합금지업종과 집합제한업종에는 각각 100만원과 50만원을 추가 지급(총 3.3조원) - 수혜대상은 250만개로 부가세 간이과세자 80만개에게 우선 지급
소상공인 버팀목자금 (2021. 1. 11일 부터)	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 12월 1일 이전에 개업한 매출액 4억원 이하인 소상공인을 대상으로 피해가 인정되는 경우에 공통으로 100만원을 지급하고 집합금지업종과 영업제한업종에는 각각 200만원과 100만원을 추가 지원(총 4.1조원) - 수혜대상은 기존 250만개과 추가로 26만개 총 280만개 - 임차료 부담 경감을 위해 집합금지 대상업체에 1.9% 저금리 융자 1조원, 영업제한 업체에 2~4% 금리로 3조원 공급
소상공인 버팀목자금 플러스	<ul style="list-style-type: none"> - 매출액 10억원 이하인 소상공인을 대상으로 피해가 인정되는 경우에 공통으로 100만원을 지급하고, 일반(경영위기), 집합제한, 집합금지(완화), 집합금지(연장) 업종에는 각각 100만원, 200만원, 300만원, 400만원을 추가 지급(총 6.7조원) - 수혜대상은 기존 280만개에 105만개 추가하여 385만개

IV. 코로나19에 대응한 미국의 재정정책 및 통화정책

□ 미국 코로나19 대응한 재정지원법

○ 미 의회는 코로나19에 대응하여 네 번에 걸쳐 총 2.8조 달러를 재난 지원금으로 지원하고 있음.

- 특히, 2차례에 걸쳐 총 6,700억 달러의 급여보호프로그램(Payroll Protection Program)*을 운영하고 있음.

* 급여보호프로그램은 고용인 500인 이하 기업, 자영업자, 독립계약자 등을 대상으로 대출 신청일로부터 8주간 급여, 모기지 이자, 임대료 유틸리티 비용 등으로 사용되는 경우(최소 75%를 급여로 지급하는 경우) 상환하지 않아도 되는 대출(Forgivable loan)로, 최대 1천만 달러를 초과하지 않는 범위에서 평균 월별 급여의 최대 2.5배까지 대출을 받을 수 있음.

○ 3.27일 미 의회는 코로나19 긴급제정법(CARES Acts)을 제정하여 개인, 기업, 주 및 지방정부, 의료계 등에 재난 지원금으로 2.2조 달러를 재난 지원금으로 지원하기로 함.

- 이는 2018년 미국 GDP(20.5조 달러)의 약 9.3%에 달하며, 2020년 미국 연방정부 예산(4.4조 달러)의 절반이 넘는 액수

- 글로벌 금융위기 당시 7,000억 달러가 투입된 2008년 부실 자산 프로그램(TARP: Troubled Asset Relief Program)과 7,870억 달러가 투입된 2009년 미국 경제 회복 및 재투자 법안(ARRA: American Recovery and Reinvestment)과 비교해서도 이번 CARES Act는 규모 면에서 미 역사상 최대

법안	주요 내용
Coronavirus Preparedness Response supplemental Approach Act	-2020년 3월 6일 의회 통과 -83억 달러 -바이러스 대응을 위해 보건부로 자금 조달
Families First Coronavirus Response Act	-2020년 3월 18일 의회 통과 -1,100억 달러 -유급병가, 실업보험, 비보험자 코로나바이러스 무료검사지원

Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act (CARES Act)	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 3월 27일 의회 통과 - 2.2조 달러 - 개인에 대한 현금 지원(3,000억 달러), <u>급여보호프로그램 (PPP; 3,490억 달러)</u>, 경제적 피해 재난 대출 (<u>EIDL: Economic Injury Disaster Loans</u>), 연준 운영 프로그램 (4,540억 달러) 등
Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 4월 24일 의회 통과 - 4,840억 달러 규모 - <u>급여보호프로그램(PPP: 3,210억 달러)</u>, 중소기업대출 (<u>EIDL; 600억 달러</u>), 병원지원(750억 달러) 등
Health and Economic Recovery Omnibus Emergency Solutions Act (Heroes Act)	민주당의 제안으로 3조 달러(약3,600조원) 규모의 추가 예산법안이 하원을 통과 했으나, 상원에서 부결되 폐기
Consolidated Appropriations Act, 2021 (Stimulus Relief for the COVID-19 Pandemic)	<ul style="list-style-type: none"> - 12월 21일 국회 통과 - 0.9조 달러 - <u>급여보호프로그램(PPP)</u> 등 중소기업 지원 재개 (3,250억달러) - 주당 300달러 11주 동안 실업수당 추가 지급(1,200억 달러), - 1인 당 600달러의 현금지원 (1,660억 달러)
American Rescue Plan Act	<ul style="list-style-type: none"> - 하원에 개류 중 - 1.9조 달러 - (7500억 달러) 코로나19 통제, 백신 공급 등을 위한 주 및 지방정부 지원 - (6000억 달러) 현금성 수표 지급(개인당 1400달러), 자녀 세액공제, 학비 지원, 근로소득 공제 등 코로나19 피해 가게 지원 - (4000억 달러) 실업보험 증액(주당 400달러)을 비롯해 건강 보험 보조금, 영양보충지원프로그램(SNAP), 저소득 가구 임시생활보조금(TANF) 등 코로나19 취약 가구 지원 - (1500억 달러) 중소기업 대상 대출 및 보조금 등 코로나19 피해 지원

- 지난 4월 3일에 시작되었던 1차 중소기업 대출프로그램과 관련한 정부의 예산은 PPP 프로그램만으로도 3,490억 달러에 달했으나, 13일 만에 한도 금액이 소진
- 이에 코로나19 사태로 어려움을 겪고 있는 중소기업들을 위한 급여보호프로그램 (PPP) 등이 포함된 총 4,840억 달러 규모의 추가 지원안이 4월 23일 연방하원을 통과하면서 4월 27일부터 2차 PPP 대출을 시작

□ CARES Act 주요 내용(3차)

- 4.9일 미 연준은 CARES법(2.2조 달러)에서 미 연준에 배정한 4,540억 달러의 보증지원을 바탕으로 중소기업, 지방정부관련 신규 긴급대출제도 등 경제전부문을 포괄하여 2.3조 달러 규모의 추가 대책을 발표
 - 이 대책에는 통화정책과 재정정책이 뒤섞여 있음.
 - 코로나19 위기를 맞아 연준이 최종대부자로서 대출하는 5~6개 프로그램에 대해서는 연방정부가 전액 지급보증(총 4,540억 달러)하기로 함.
 - 5.15일 현재 미 연준은 4,540억 달러 가운데 1,950억 달러의 지급보증으로 2.3조 달러 규모의 긴급대출제도를 운영하고 있음.
 - 다시 말하면 아직 미 연준은 1,590억 달러의 지급보증을 이용하여 약 1.9조 달러 규모의 긴급대출 프로그램을 운영할 수 있는 여력이 있음.

지원 부문	주요 내용	예산(억 달러)
가계 및 근로자	-현금지급: 성인최대 1,200달러, 아동 500달러	약 3,000
	-실업수당 기간 연장, 금액인상, 대상자 확대	약 2,500
소상공인	-급여보호프로그램(PPP)	3,490
	-SBA 신탁증서 보증지원	1,000
	-기보유 대출상환지원	170
	-긴급 운영자금 지원	100
기업	-신규대출지원	5,000
	(연준 운영 프로그램) (항공사 등 특정부문)	(4,540) (460)
보건·의료 및 기타	-보건 의료 시스템 지원	1,500 이상
	-지방정부지원	1,500
	-재난구호기금 지원	450

□ 경제적 피해 대출(EIDL)과 급여보호 프로그램(PPP)의 비교

용자 프로그램	경제적 피해 대출(EIDL)	급여보호 프로그램(PPP)
신청 담당기관	중소기업청(SBA)	은행, 신용 조합 및 금융기관들
신청자 자격	<ul style="list-style-type: none"> • 직원 수 500명 이하 • 개인 기업, 독립계약자, 자영업자 • 농업 관련 스몰비즈니스 • 2020년 1월 30일에 영업상태 	<ul style="list-style-type: none"> • 직원 수 500명 이하 • 개인 기업, 독립 계약자, 자영업자 • 소기업, 프랜차이즈 • 2020년 2월 15일에 영업 상태
최대 용자 금액	<ul style="list-style-type: none"> • 최대 200만 달러 • 1만 달러까지 EIDL 선급금 신청 가능(값을 필요 없음) 	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 12개월간 평균 월 급여 지불 총액의 2.5배(급여, 베네팩 등), 최대 1,000만 달러
용자 사용도	<ul style="list-style-type: none"> • 급여, 베네팩 포함 • 고정 부채(모기지, 임대료) • 미지급금 • 기타 청구서 등 운영자금 	<ul style="list-style-type: none"> • 급여, 베네팩 포함 • 2월 15일 부터 발생한 모기지 채무에 대한 이자 지불액 • 2월 15일 부터 계약한 임대 계약에따른 임대료 • 2월 15일 부터 발생한 유틸리티 비용
용자 기간	최대 30년	최대 2년
이자율	3.75% 비즈니스/2.75% 비영리재단	1% 모든 대출자
	<p>없음. 단, 선급금 최대 1만 달러까지는 면제 가능</p> <p>선급금 사용 용도: 직원 병가, 급여 유지, 임대료/모기지, 기타 비용</p>	<p>대출 후 8주 동안 올바른 사용법</p> <ul style="list-style-type: none"> • 급여 비용 • 모기지 이자 • 임대료 & 유틸리티 <p>풀타임 직원 수 감소 및 25% 이상 급여액의 감소 시 용자 상환 면제액도 삭감. 감소했던 직원수나 급여액을 6월 30일까지 원상태로 회복한다면 전액 상환면제 가능</p>
용자금 탕감	SBA 규정 참고. 지불 유예 관련 사항은 현재 불확실	상환금 및 이자는 6개월간 유예 가능
기타	1차 예산안 때 지원한 기업은 지원 불가 20만 달러까지 개인보증없이 용자	1차 예산안 때 지원한 기업은 지원 불가 개인 보증 없음, 담보 없음

	가능 2만 달러까지 무담보 대출 가능 2만5000달러부터는 담보가 있어야 조기상환 벌금 없음	조기상환 벌금 없음
--	---	------------

□ 미 연준의 코로나19위기에 대응한 긴급대출제도 도입 현황

대출제도	지원대상	주요내용	지원규모 (억달러)	재무부 (억달러)
Primary Dealer Credit Facility (PDCF)		PD의 재할인창구 참여 허용(3.17일)		
CP Funding Facility (CPFF) ¹⁾		SPV를 통한 CP, ABCP매입(3.17일)		100 신용보증
MMMF Liquidity Facility (MMLF)		SPV통해 MMF 보유자산 매입자금 대출(3.18일)		100 신용보증
Term ABS Loan Facility(TALF)	소기업, 가계 ABS시장	SPV를 통해 ABS 담보 대출 실시(3.23일)	1,000	100
Primary Market Corporation Credit Facility(PMCCP)	대규모 고용기업	SPV를 통해 발행시장 회사채 또는 대출 매입(3.23일)	7,500	750
Secondary Market Corporation Credit Facility(SMCCP)		SPV를 통해 유통시장 회사채 또는 관련 ETF 매입(3.23일)		
Main Street New Loan Facility (MSNLF)	중소기업 고용인 만명 이하 매출25억달러 이하	SPV를 통한 중소기업에 대한 신규 대출 프로그램(4.9일)	6,000	750
Main Street Expanded Loan Facility (MSELF)		SPV를 통한 중소기업에 대한 추가 대출 프로그램(4.9일)		
Main Street Priority Loan Facility (MSPLF)		SPV를 통한 부채의존도가 높은 중소기업에 대한 신규 대출 프로그램(4.30일)		
Paycheck Protection Program(PPP) ²⁾	소기업 고용인 500명 이하	SBA의 급여보호프로그램 참가기관에 대해 관련 대출 채권을 담보로 유동성제공(4.9일)	3,490	SBA 대출보증
Municipal Liquidity Facility (MLF)	주정부, 지방정부 등	SPV가 단기자방재 직접 매입(4.9일)	5,000	350
총계			23,000	1,950

주: 1) 연준이 설립한 특수목적기구(SPV)가 CP를 매입하고 연준은 CP를 담보로 SPV에 대출을 제공함으로써 사실상 CP를 직접 매입할 수 있다. SPV가 매입한 CP의 손실은 연준에 귀속되는 만큼 미 재무부는 외환안정기금(ESF)을 통해 신용보증을 제공한다.

2) 중소기업에게 인건비, 임대료, 주택담보대출 및 부채 상환 목적의 비용을 대출하되, 6월말까지 고용을 유지하면 탕감해준다.

V. 국채 발행 이외에 재원을 마련할 방법은 없는가?

- 코로나19 위기와 관련하여 방역 및 재난지원금 지원을 위한 재원조달과 관련, 기재부는 GDP대비 국가채무비중이 급격히 늘어나는 것에 우려해 정부가 국채 발행을 통한 재원 조달에 어려움을 겪고 있음.
- 우리나라에서는 오랫동안 재정건전성을 강조하는 기조가 유지되고 있는 가운데 박근혜 정부에서 기획재정부가 발표한 ‘2060년 장기재정전망’은 이를 잘 보여주고 있음.
 - 당시 기재부는 보도자료에서 “정부가 발표하는 최초의 장기재정전망 보고서”라면서 “2060년 국가채무 비율을 40%대 이내로 관리하겠다는 재정 준칙 도입”을 시사(2015년 12월 4일, 보도자료)
- 현 정부 들어, 특히 2020년 예산안이나 코로나19 이후에 준칙에 기초한 재정정책에서 확장적 재정정책을 강조하는 것으로 바뀌었지만, 준칙에 기초한 재정정책 기류는 여전히 단단한 상황이라고 할 수 있음.
 - 이러한 기류를 반영한 것이 바로 2020년 10월 5일에 발표된 「재정준칙 도입 추진 방안」이다. 이 방안에서 정부(기획재정부)는 국가부채비율을 60% 이내로 하고, 통합재정수지는 GDP대비 -3% 이내로 관리하겠다고 밝혔다.⁵⁾
- 코로나19 위기를 극복하기 위한 재정 지출을 위해 전 세계적으로 각국이 국채 발행을 통해 재원조달을 하고 있지만, 급격하게 국가부채비율이 증가함에 따라 국가채무 증가 없이 정부 재원을 조달하는 방안을 검토 중
 - 일반적으로 국채 금리가 GDP 성장률보다 낮으면 국가 부채는 지속 가능하다고 보고 있음.
 - IMF의 전 수석경제학자 올리비에 블랑샤르는 국채금리가 명목 경제성장률보다 낮은 현실에서는 높은 국가 채무의 비용과 경제에 미치는 악영향이 제한적이라고 지적⁶⁾

5) Berr *et al.* (2021)은 GDP 대비 국가부채비율 60%와 통합재정수지 -3% 수준은 유로존 통합을 합의한 1992년 마스트리히트 조약에 그 기원을 두고 있는데, 그 이론적·경험적 근거는 전혀 없다고 주장한다.

- 하지만, 코로나19 상황에서 GDP 증가율은 마이너스이고, 국채 금리는 제로 퍼센트 내지 국가 위험도 증가와 국채 발행 규모 증가로 양(+)의 값을 가짐에 따라 국가 채무가 지속 가능하지 않다는 불안감이 가중되고 있다. 따라서 증세나 국가 채무 증가 없이 총수요를 늘릴 수 있는 수단이 없을까라고 자연스럽게 질문

○ 이런 질문에 대한 답변으로 J. Gali(2020)⁷⁾는 가격이 경직적인 뉴케인스언 모델을 이용하여 일정 조건하에서 국채 발행을 통해 공공 지출을 위한 재원을 마련하는 ‘채무화’(debt-financed public expenditure)—국채 발행—보다 ‘화폐화’(money-financed public expenditure)—소위 헬리콥터 머니⁸⁾—를 통한 공공 지출이 생산에 유리하게 작용한다는 것을 보였음.

□ 헬리콥터 머니(helicopter money): 국채 발행 없이 중앙은행의 화폐화(monetaization)를 통해 재원을 마련하기 때문에 국채발행을 통해 자원조달을 할 수 없는 상황에서 가능한 정책

○ 헬리콥터 머니는 화폐화(monetization)라고도 표현되는데, 화폐화는 순수한 화폐 창조를 통한 자금 조달에 해당한다. 중앙은행이 정부가 지출하기 위해 필요한 화폐량을 발행하는 것으로, 이것은 대출이 아니기 때문에 정부는 이 금액을 결코 상환하지 않음.

- Ben Bernake: “몹시 부족한 총수요, 더 이상 남지 않은 통화정책 수단 그리고

6) Olivier Blanchard (2019), Public Debt and Low Interest Rates, *American Economic Review*, 109 (4): 1197-1229.

7) J. Gali (2020), The effects of a money-financed fiscal stimulus, *Journal of Monetary Economics*, 115; 1-19.

8) 헬리콥터 머니(Helicopter money) 밀턴 프리드먼의 논문에서 시작되었다. 1969년 밀턴 프리드먼은 하늘에서 헬리콥터로 돈을 뿌리면 어떨까라는 사고 실험을 한다. 이 사고 실험에서 헬리콥터로 하늘에서 돈을 뿌리면 경제주체는 그 돈을 계속 반복되는 이벤트가 아닌 한 번의 이벤트로 확신한다고 가정하였다 (Friedman, 1969, 4-5).

이후 30년이 지난 2002년 벤 버냉키(Ben Shalom Bernanke)는 강연에서 “중앙은행이 정부의 국채를 구입하고, 세금을 낮춰주는 정책을 함께 실행하면 밀턴 프리드먼이 말했던 헬리콥터 머니와 같다”고 말했다. 어쩌든 이 발언 이후 버냉키에게는 ‘헬리콥터 벤’이라는 야유 섞인 별명이 생겼다. 그 이후 헬리콥터 머니는 거의 제대로 다루어진 적이 없다. 그저 불량스러운 정책으로 여겨지고 계속 놀림감이 되었다. 발언을 했던 버냉키도 미국 연방준비제도 의장에 취임한 후, 조심스러운 자세를 취하면서 헬리콥터 머니에 대한 말을 아꼈다. [2016년 벤 버냉키는 2002년 연설에서 헬리콥터 머니에 대한 내용을 지우도록 권고를 받았다고 회고하였다. B. Bernanke, (2016), What tools does the Fed have left? Part 3: Helicopter money, Brookings Institute.] 그런데 영국 은행감독청 청장이었던 아데어 터너(Adair Turner)가 헬리콥터 머니 논쟁에 다시 불을 붙였다.

국채발행을 통한 재정정책에 대한입법부의 거부감 등과 같은 극단적인 상황에서 (화폐화)는 최선의 대안일 수 있다. 이것을 배제하는 것은 시기상조 (premature)다.’⁹⁾

- 주류경제학에서는 직접적으로 정부가 국채를 발행하여 정부지출재원을 마련할 경우 가계는 정부가 미래에 채무를 상환하여 균형 예산으로 돌아가기 위해 세금을 인상할 것이라고 예상하여 소비를 증가시키지 않는다고 주장
- 간접적으로 정부지출에 따른 유동성 증가는 인플레이션 압력으로 작용할 수 있으므로 장기적으로는 중앙은행이 금리를 인상할 경우 정부지출의 증가는 민간투자의 감소라는 구축효과가 발생하여 정부지출에 따른 생산 증가가 완전히 사라지게 됨.
- 하지만 화폐화는 정부의 채무 발생하지 않기 때문에 리카르디안 등가성 (Ricardian equivalence)¹⁰⁾이 적용되지 않는다고 주장
- 다시 말해서, 가계는 정부가 장래에 세금을 인상하리라고 예상하지 않기 때문에 소비를 하게 되고, 더욱이 현재와 같이 제로금리의 유동성 함정 구간에서는 인플레이션 압력을 낮추기 위해 중앙은행이 기준금리를 올릴 가능성도 매우 낮기 때문에 소비와 생산 효과가 더욱 커질 수 있음¹¹⁾.

□ E. Yashiv는 헬리콥터 머니 정책 수행을 위해 다음과 같은 원칙을 제안¹²⁾

- 중앙은행에게 90일 동안 헬리콥터 머니 정책을 수행할 수 있는 권한을 부여하기 위해 비상 법률을 제정한다. 기간은 중앙은행의 요구에 의해 90일 더 연장할 수 있다. 중앙은행은 이 프로그램이 적합하다고 판단되면, 조기에 종

9) Ben S. Bernanke (2016), What tools does the Fed have left? ① Negative interest rates, ② Targeting longer-term interest rates(Yield curve control), ③ Helicopter money, Brookings Institution.

10) 리카르디안 등가정리에 의하면 정부지출이 일정한 상태에서 국가채무 증가를 야기하는 감세정책은 거시경제에 아무런 영향을 미치지 않는다. 이는 감세로 인해 국가채무가 증가할 경우 미래에 정부가 부채상환을 위해 동일한 규모로 조세를 증가시키기 때문이다. 데이비드 리카도(David Ricardo)에 의해 처음 제안된 이 가설은 정부가 세금을 줄여서 가계의 가처분소득이 늘어난다 하더라도 미래지향적인 가계는 미래에 정부가 더 많은 세금을 거둬야할 것임을 예상하고, 늘어난 가처분 소득만큼 가계저축을 늘리기 때문에 이러한 국가채무 정책은 경제에 실질적인 영향을 미치지 않는다는 주장이다.

11) J. Gali (2014), Think the unthinkable, VoxEu.org, 3 Oct.; J. Gali (2020), Helicopter money: The time is now, VoxEU.org, 17 March.; A. Arqué et al (2020), Covid-19: Has the time come for mainstream macroeconomics to rehabilitate monetary printing?, CEPR Policy Brief.

12) E. Yashiv, Breaking the taboo: The political economy of COVID-motivated helicopter drops, Vox, CEPR Policy Portal, 26 March 2020.

료할 수 있다. 재무부를 포함한 정부는 이 정책 과정에서 법적 권한을 갖지 않는다.

- 코로나 정책위원회는 중앙은행, 재무부 그리고 외부 경제전문가로 구성한다. 전문직 직원의 도움으로 이 정책위원회는 이전 금액, 정책 항목의 분할, 그리고 이행 속도 등을 정한다. 중앙은행의 중추적인 역할은 중앙은행의 독립성을 유지하는 것이다.

□ 재정 이전 재원은 다음과 같은 부분에 쓰여야 한다고 제안¹³⁾

- 보건의료를 위한 지출(과로의 의료진을 위한 추가 임금 등과 같은 인건비, 인공호흡기나 보호 장구 등과 같은 자본 비용, 그리고 병가 급여와 의료보험 보조금 등)
- 실업 수당이나 소득 보조금의 상향 조정 및 기간 연장 등을 통한 가계에 대한 직접적인 금전적 지원
- 보조금, 이전, 감세 등을 통한 기업에 대한 지원
- 보험이나 금융 시장의 기능을 유지하기 위한 지원

□ 헬리콥터 머니의 회계상 처리 방법¹⁴⁾

중앙은행은 중앙은행에 개설된 계좌에 신용의 형태로 화폐를 발행할 수 있는 능력을 갖고 있다. 전형적으로 은행과 정부만이 중앙은행에 계좌를 갖고 있다. 중앙은행은 헬리콥터 머니를 발행하는 기간 동안 이체 금액을 정부 계좌에 입금한다. 이때 이 금액은 중앙은행으로부터 정부로 이전되기 때문에 상환할 필요가 없다는 것을 염두해 둘 필요가 있다. 회계적 관점에서 볼 때, 이것은 중앙은행 자본의 감소나 중앙은행 대차대조표의 영구 주식(permanent annotation)에 의해 포착된다. 따라서 이것은 준비금에 대한 이자율이 제로로 유지된다면 중앙은행이 정기적으로 정부에 이전해야 하는 중앙은행의 이윤에 영향을 주지 않는다. 중앙은행으로부터 정부로 이전되는 금액은 중앙은행에 의한 같은 금액의 정부 채무의 매입과 같고,

13) *ibid.*

14) J. Gali (2020), Helicopter money: The time is now, VoxEU.org, 17 March.

중앙은행의 대차대조표에서 정부 채무는 즉각 대손상각(write-off)된다. 따라서 중앙은행의 헬리콥터 머니 발행은 실질적인 정부 채무의 증감에 더 이상 영향을 주지 않는다.¹⁵⁾

□ **한국판 양적완화정책(QE: quantitative easing)¹⁶⁾과 결합한 재정정책의 고려**

- 글로벌 금융위기 상황이나 코로나19위기 상황에서 중앙은행의 금리를 제로 수준까지 낮추었음에도 불구하고 유동성 함정에 빠져서 통화정책의 효과가 없게 되는 상황에 직면
 - 그래서 단기국채를 매입해서 단기 이자율에 영향을 주는 전통적인 방식을 대신하여 장기국채나 MBS를 매입하여 경제에 직접 유동성을 공급하고자 하는 정책을 양적완화라고 함.
 - 헬리콥터 머니와 양적완화 정책의 차이점: 양적완화 정책은 중앙은행이 정부가 발행한 채권을 유통시장(secondary market)을 통해 간접적으로 시장에 유동성을 공급하는데 더 이상 매입할 수 있는 국채가 없을 경우 양적완화 정책을 지속하기 어려운 문제가 있음.
 - 반면 헬리콥터 머니는 중앙은행의 발권력을 직접 동원하여 유동성을 공급하기 때문에 정부의 부채 증가 없이 재정지출을 사실상 늘리는 효과를 볼 수 있음.
 - 코로나19위기가 장기화되거나 지금보다 더한 위기가 발생할 경우에는 확장

15) Paris and Wyplosz (2014)는 유럽 채무 위기 이후 다른 대안을 제시하였다. 그들은 실질 부채의 말소(cancellation) 규모만큼 유럽중앙은행이 유로존 정부에게 이전하는 이윤의 영구적인 축소(reduction)를 대가로 유럽중앙은행이 보유한 정부 채권을 중앙은행의 대차대조표에서 영구채권으로 전환한 것을 제안하였다. 이와 같은 채무 재조정은 대규모 재정적자를 겪고 있는 정부들에게 충분한 재정적 여유를 제공할 수 있다. Paris, P and C Wyplosz (2014), PADRE: Politically Acceptable Debt Restructuring in the Eurozone, Geneva Special Report on the World Economy 3, ICMB and CEPR.

16) 양적완화라는 용어는 극히 최근의 용어다. 2001년 일본은행이 최초로 시행하면서 이 용어를 사용하였다. 일본은행은 2001~2006년 사이에 40조엔 규모의 국채를 사들이고, 글로벌 금융위기 이후인 2010~2011년에는 101조엔 규모, 2013년에 80조엔의 국채를 매입했다. 2013년 아베 신조 총리가 집권하자 무제한 양적완화를 시작하였다. 그런데 2008년 9월 15일 리먼브라더스 파산으로 시작한 글로벌 금융 위기와 뒤이은 장기 침체에 직면하여 통화정책을 통한 이자율 하락으로 경기를 활성화하려는 노력이 난관에 봉착하게 되자 많은 나라에서 양적완화 정책을 도입하였다. 벤 버냉키가 미 연준 의장으로 재임시 총 3차례에 걸쳐서 2014년 10월까지 3.7조 달러 규모의 양적완화를 집행하였다. 한편, 코로나19위기에 직면하여 미 연준은 지난 2020년 3월 7,000억 달러 규모의 양적완화정책을 실행하였고, 그 일주일 후에는 상한을 없애고 무제한 양적완화정책을 수행하고 있다.

적 재정정책을 위한 국채 발행을 통한 재원 조달이 불가피할 것으로 예상되기 때문에 이에 대비해 국채 발행시장 및 유통시장의 문제점과 개선안에 대한 검토 필요

- 현재 한국은행의 기준금리가 사실상 0%인 0.5%인 것을 고려할 때, 한국은행이 다음으로 취할 수 있는 정책수단으로 양적완화 정책이지만, 양적완화정책이 제대로 작동하기에는 우리나라 국채시장 규모가 매우 작은 수준임.
- 4월말 기준 한국은행이 보유한 국고채는 18.5조원으로 전체 국고채 666.5조원 가운데 2.8%에 불과한 반면, 미 연준과 일본은행은 각각 자국 국채의 21%와 47%를 보유하고 있는 것으로 알려짐.

○ CARES Act에 따라 미 연준이 도입한 긴급대출제도를 보면, 대기업에는 7,500억 달러를 지원하는 반면, 중소기업과 개인에게는 1조 달러(PPP포함) 이상을 지원하고 있음.

- 이렇게 대기업보다는 중소기업이나 자영업자에게 더 많은 대출을 할 수 있었던 것은 금융위기 당시 AIG, BoA, City 등 특정업체에 지원했던 것에 대한 비판을 반영하여 연준법 13조3항을 개정(Dodd-Frank Act)했기 때문임.
- 다시 말해서, 금융위기 당시 미 연준의 준재정적 활동에 대한 공공 책임성, 투명성, 중앙은행의 독립성 측면에서 문제제기가 있어 공공 책임성과 투명성을 강화하는 방식으로 연준법 제13조 3항을 개정하였음.

□ 헬리콥터 머니와 달리 정부가 국채를 발행하지만 양적완화 정책과 달리 정부가 발행하는 국채를 유통시장을 통하지 않고 중앙은행이 직접 매입하는 방식으로 재정지출 재원을 조달(현대화폐이론(Modern monetary theory))¹⁷⁾

○ MMT에 따르면 국가는 실물부분이 뒷받침하는 한 얼마든지 자신이 원하는 만큼 지출을 할 수 있기 때문에 일국 경제는 리카디안 등가성 제약에 있지 않다고 주장

○ 실제로 미국의 연방준비은행법, 유럽중앙은행법, 일본은행법 및 한국은행법은

17) 현대화폐이론에 대한 전반적인 소개는 다음을 참조하라. 이기영 옮김 (2021), 『적자의 본질』, 비즈니스맵 (K. Stephanie, *The Deficit of Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People's Economy*, Public Affairs, 2020).

중앙은행의 직접적인 국채 인수를 금지하고 있음.

- 다만 미국, 유로지역 및 한국이 국채 인수를 명시적으로 금지하고 있는 반면, 일본은행법(제34조)은 의회 의결을 통해 의회가 정한 범위 내에서 일본은행이 국채를 인수할 수 있도록 허용하고 있음.
 - 미 연준은 1942년부터 1951년까지 9년간 재무부 채권이 특정 가격에 시장에서 전부 소화되지 않으면 나머지 채권을 전부 매수하는 방식으로 국채 가격을 떠받쳤던 사례가 있음.
 - 일본도 1932년 일본 재무상 다카하시 고레키요(高橋是清)는 재무성이 발행한 국채를 민간이 아닌 일본은행이 화폐 발행을 통해 직접 매수하였음.
- 2015년 영국 노동당 코빈(Corbyn) 당수는 주택과 대중교통에 투자하는 ‘국립투자은행(National Investment Bank)’을 설립하고 해당 은행이 발행한 채권을 영란은행이 매입하여 자금을 조달하는 인민을 위한 양적완화(People’s Quantitative Easing)를 제안한 바 있음.
- MMT를 도입할 경우 경기순환에서 총수요 관리를 재정정책이 전담하고 중앙은행은 재정지출을 위해 필요한 자금을 단순 공급하는 기관으로 역할 축소됨.¹⁸⁾

18) MMT에 대한 비판적 고찰은 나원준을 참조하라. 나원준 (2019), 현대화폐이론(MMT)의 의의와 내재적 비판, 『경제발전연구』, 제25권 제3호, pp. 91-127.

[참고 문헌]

- 김도균외 (2017), 『자신에게 고용된 사람들: 한국의 자영업 보고서』, 후마니타스.
- 나원준 (2019), 현대화폐이론(MMT)의 의의와 내재적 비판, 『경제발전연구』, 제25권 제3호, pp. 91-127.
- 안현효 (2019), 통화정책을 통한 기본소득의 가능성, 『마르크스주의 연구』, 제16권 제3호, pp. 68-86.
- 유승경 (2019), 현대화폐이론의 실제적 함의, 『시대』 제72호 10월, pp. 21-35.
- 강남훈외 옮김 (2019), 『거품경제라도 괜찮아: 헬리콥터 머니와 기본소득』, 다들책방; 井上知洋(이노우에 도모히로), 『헬리콥터 머니』, 일본경제신문사, 2016.
- 이기영 옮김 (2021), 『적자의 본질』, 비즈니스맵; K. Stephanie, *The Deficit of Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People's Economy*, Public Affairs, 2020.
- Arquié, A. et al. (2020), Covid-19: Has the time come for mainstream macroeconomics to rehabilitate money printing?, *CEPR Policy Brief*, No. 31, April.
- Berbanke, B S. (2016), What tools does the Fed have left? Part3: Helicopter money, Brookings Institution.
- Berr, E. et al. (2021), *La dette publique Précis d'économie citoyenne*, Seuil.
- Blanchard, O. (2019), Public Debt and Low Interest Rates, *American Economic Review*, 109 (4): 1197-1229.
- Friedman, M. (1969), The Optimum Quantity of Money in *The Optimum Quantity of Money and Other Essays*. Aldine Press, Chicago, IL.
- Gali, J. (2014), Thinking the unthinkable: The effects of a money-financed fiscal stimulus, VOX, CEPR Policy Potal, 3 October.
- Gali, J. (2020), The effects of a money-finance fiscal stimulus, *Journal of Monetary Economics*, 115: 1-19.
- Gali, J. (2020), Helicopter money: The time is now, VOX, CEPR Policy Potal, 17 March.
- Paris, P and C. Wyplosz (2014), PADRE: Politically Acceptable Debt Restructuring in the Eurozone, Geneva Special Report on the World Economy 3, ICMB and CEPR.
- Turner, A. (2013), Debt, Money, and Mephistopheles: How Do We Get Out of This Mess?, Lecture Delivered at the Cass Business School.
- Yashiv, E. (2020), Breaking the taboo: The political economy of COVID-motivated helicopter drops, VOX, CEPR Policy Potal, 26 March.

토 론 |

“ 거시경제 관점에서 자영업 및 소상공인 정책 방향 ” 에 대한 토론편

홍 중 수 (한국개발연구원)

토론 II

“거시경제 관점에서 자영업 및 소상공인 정책 방향”에 대한 토론문

금 현 섭 (서울대학교 행정대학원)

“거시경제 관점에서 자영업 및 소상공인 정책 방향”에 대한 토론회 II

금 현 섭 (서울대학교 행정대학원)

본 토론에서도 소상공인·자영업자에 대한 정부지원과 관련한 논점과 재원 마련 방식과 관련한 논점을 간략히 제기하고자 함

- 첫째, 이미 포화상태인 자영업중에 대한 회전문식 생계형 창업을 사실상 방조함으로써 소상공인의 다산다사와 영세화를 더욱 심화시키고 있다는 지적에 전적으로 동의
- 예를 들어, 2005년부터 시도된 정책방향 즉, 신규 진입을 조절하고, 기존 진입자에 대해서는 경쟁력 제고나 전업을 도모하는 정책방향은 중장기 관점에서 적절하고 이에 대한 보다 섬세한 fine-tuning 노력이 필요
- 특히 사회보장체계 수준이 높은 국가에서 창업이 활발하다는 경험적 연구 등을 고려할 때, 창업 등을 위한 기반으로서 자영업의 성장을 위해서도 이들에 대한 사회안전망 구축의 필요성은 높음
- fine-tuning 관점에서 첫째, 정규직 임금근로자에 대한 사회보험체계나 저소득층에 대한 기초생활보호체계와는 차별화된 사회안전망 체계의 구축 노력이 아직 개념적으로나 제도적으로 필요하다는 점을 지적할 수 있음
- 사실 자영업자의 경우 self-employed, non-employer, proprietor 등과 같은 독특한 용어로 기술되고 있는데, 그 규모는 어느 국가에서나 지배적 비중을 차지하고 있지만 이들을 어떻게 기존 사회안전망으로 산입할 것인지에 대한 방안은 모호
- 예를 들어, 자영업자라고 하더라도 워낙 다양성이 커서 사회보험에 건주어 볼 때, 보험료 납부 기준과 정도, 그리고 보험금 수령 기준과 규모 등을 사전적으로

정의하기 곤란하고, 기초생활보호체계에 견주어 보기도 곤란한 상황

- 둘째, 이들에 대한 정부지원의 성격도 자영업 자체가 아니라 자영업 운영에 대한 지원의 성격을 더욱 강화할 필요가 있음
 - 대부분의 사업이 일정 수준의 위험(risk)을 수반한다는 점에서 자영업주에 대한 지원보다는 이들에 의한 종업원에 대한 지원이 보다 적절하며, 이러한 점에서 고용안정 또는 급여보호 등의 성격이 중심이 되어야 할 것임
- 둘째, 경제위기 시 확장적 재정금융정책의 필요성에 대해서는 대부분 동의하지만 재원마련에 대한 이견으로 재정확장의 규모가 정해지는 것이 일반적
- 발제자는 정부세입을 넘어서는 지출을 충당하는 방식으로 채무화(국채발행을 통한 지출)와 화폐화(중앙은행의 화폐량 제고를 통한 지출)를 소개하며, 전자의 경우 미래세대에 대한 부담이라는 점에서 재정준칙의 필요성이 제기되고 있고, 후자의 경우 중앙은행의 독립성을 제약할 수 있다는 우려가 제기되고 있음을 밝히고 있음
 - 화폐화 방식은 정부부채에 잡히지 않고 채권매입을 통한 양적완화와도 구별된다는 점에서 최근 부각되고 있는데, 이에 대해 K. Rigoff 등은 적자재정 실질적 심화와 중앙은행의 독립성 훼손 차원에서 강력히 비판하고 있음
 - 하지만 이에 대해서는 두 가지 상반된 관점에서의 문제제기가 가능함
 - 첫째, 정책수단의 일환으로 화폐화 방식을 간주하기에는 다소 문제가 있는데, 자국 화폐 발권을 통한 재정지출은 일면 재원조달 방식이지만 실질적으로는 신용창출을 통한 정부지출과 조세를 통한 회수라는 정부의 기본적인 신용경제 운용 방식으로 볼 수 있기 때문이며, 동시에 기축통화 요건을 갖춘 미국 상황과 매우 상이한 우리나라에서 적용 가능성을 논의하기는 곤란할 것으로 보임 (예를 들어, 미국의 경우 OECD 대비 국가채무비중을 그리 중요하게 고려하지 않는 현실임)
 - 둘째, MMT(modern monetary theory)에 대한 논란 중 중앙은행이 재정지출에 필요한 자금 공급기관으로 전락할 가능성 즉, 독립성 훼손 우려가 있는데, 미국의 경우도 중앙은행(Fed)은 일면 행정부로부터 인사 및 재원 측면에서 독립적이라 할 수 있지만 여전히 의회로부터의 통제를 받는다는 점에서 우리가 개념적으로 말하는 독립성이라는 잣대는 지나친 단순화라 할 수 있으며, 결국 가격안정과 완전고용이라는 중앙은행의 미션에 조응할 수 있는 금융정책 기관의 역할이 중요하지 독립성 자체에 대한 논의로 초점이 전환할 필요는 없을 것임
 - 대신 국채 발행과 관련해 미래세대의 부담능력을 고민하듯이 화폐화 방식 역시 이로 인한 인플레이션이나 환율하락의 문제에 대한 고민이 필요하며, 이에 대한 취약성 정도가 도입여부에 대한 중요한 고려 요인이 될 것임