



나라재정 보기

월간

나라재정

FISCAL INFORMATION BULLETIN

6 2022
Vol. 66

FIS 인사이트

지속가능한 재정을 위한
재정관리 제도의 역할:
국가재정운용계획을 중심으로

재정칼럼

새 정부 지출 효율화의 의미와 과제
성과평가와 지출 구조조정

재정학자의 진단과 처방

조세의 목적에 대한 서로 다른 인식과
재정활동에 대한 서로 다른 견해



CONTENTS

www.fis.kr

2022. June
Vol. 66



월간 나라재정

발행처

한국재정정보원

주소

[04637] 서울특별시 중구 퇴계로 10,
메트로타워

전화

02-6908-8200

팩스

02-6312-8959

홈페이지

www.fis.kr

발행인

박용주 한국재정정보원장

문의

재정정보분석본부 | 02-6908-8261

제작

(주)케이에스센세이션 | 02-761-0031

04 FIS 인사이드

지속가능한 재정을 위한 재정관리 제도의 역할:

국가재정운용계획을 중심으로

김민경 재정정보분석본부 부연구위원

10 재정칼럼

새 정부 지출 효율화의 의미와 과제

오영민 동국대학교 사회과학대학 교수

성과평가와 지출 구조조정

우석진 명지대학교 경제학과 응용데이터사이언스 교수



18 숫자로 보는 나라재정

24 숫자로 보는 나라재산

28 키워드 재정
기후

32 해외재정동향
IMF 재정점검보고서



40 이달의 재정 이야기
역사적 경험을 토대로
통합의 사회를 열어가는 '보훈문화'
국가보훈처 선양정책과

44 데이터 기반 의사결정 지원
데이터 오류의 다양한 원천:
세부사업별 연도별 시계열 자료 분석사례

50 재정학자의 진단과 처방
조세의 목적에 대한 서로 다른 인식과
재정활동에 대한 서로 다른 견해

56 재정사상의 변천
후생경제학의 정립자 피구의 재정이론

62 재정 캘린더

64 재정데이터 공개

67 애독자 코너



지속가능한 재정을 위한 재정관리 제도의 역할: 국가재정운용계획을 중심으로

김민경 재정정보분석본부 부연구위원(mkkim@kpfis.or.kr)



들어가며

지난 2년간의 코로나19발 경제위기 대응으로 인하여 그 도구로써 국가재정을 확장적으로 활용해왔다. 우리나라도 국가 예산 규모가 600조원을 돌파하면서 슈퍼예산의 시대가 시작 되었으며 여기에 올해에도 이미 두 차례의 추경이 이루어진 상태이다. 일각에서는 이러한 확장재정 기조에 따른 국가채무 규모의 증가로 GDP 대비 약 50% 수준에 육박하여 국가 재정건전성에 대한 우려의 목소리도 나오고 있는 실정이다. 또한 인구구조 노령화의 가속화와 이에 따른 재정지출의 가파른 증가가 예상되는 가운데 지속가능한 재정에 대한 관심이 높아지고 있다. 본고에서는 지속가능한 재정을 위한 재정관리 제도 중에서 중장기적인 관점의 국가재정 관리 제도인 ‘국가재정운용계획’을 살펴보고자 한다.

국가재정운용계획이란

국가재정운용계획은 1년 단위의 단년도 예산의 한계를 보완하고 중장기적인 관점에서의 국가재정지출의 우선순위 설정 및 자원배분이라는 목적으로 매년 국회에 제출되는 5년 단위의 국가재정 관리 제도이다. 국가재정운용계획은 2004년 노무현 정부의 4대 재정개혁(국가재정운용계획, 총액배분자율편성, 성과관리제도, 디지털예산회계시스템)에서부터 시작되었다¹. 국가재정운용계획의 법적근거는 국가재정법 제7조로 그 목적을 재정운용의 효율화와 건전성의 확보로 규정해 두었다. 그리고 동법 제7조제2항에 따르면 국가재정운용계획에는 ① 재정운용의 기본 방향과 목표 ② 중기 재정전망 및 근거 ③ 분야별 자원배분계획 및 투자방향 ④ 의무지출과 재량지출, 재정수입 등의 재정규모증가율 및 그 근거 ⑤ 조세부담률² 및 국민부담률³ 전망 ⑥ 통합재정수지 전망과 관리계획 등이 포함되어야 한다. 이러한 목적과 주요 내용에 비추어 볼 때, 국가재정운용계획은 중장기적 관점에서의 재정운용 추세 분석과 단년도 예산과의 연계를 통해 지출 우선순위 설정 및 효율적인 자원배분을 가능하게 하며 재정건전성을 관리하는데 그 역할과 필요성이 있다고 할 수 있다. 실제로 우리나라의 국가재정운용계획은 5년간의 중기 재정운용 방향을 단년 단위의 예산과 연계하여 작성되고 있다(정일환 외, 2021).

¹ 국가재정운용계획으로 중기적 관점의 재정운용을 계획하고 이에 기반하여 매년 예산 총액 및 분야별 지출 규모를 편성한다. 그리고 총액배분자율편성으로 구체적 사업은 분야별 한도 내에서 부처가 자율적으로 편성한다. 부처는 그 사업성과를 책임지도록 한다. 여기에 국가재정운용계획-총액배분자율편성-성과관리를 디지털예산회계시스템으로 지원하게 하여 결과적으로 네 가지 제도가 연동되어있다(김태일, 2021).

² 한 나라의 국내총생산에 대한 조세총액(국세+지방세)의 비율.

³ 조세부담률에 사회보장부담률을 합한 것.

〈그림 1〉 4대 재정제도의 운영



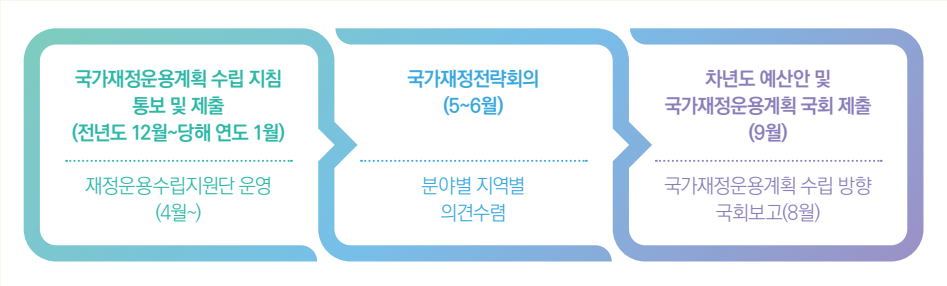
자료: 기획재정부, 「2021-2025년 국가재정운용계획」 재구성

국가재정운용계획의 운영과 주요 내용

국가재정운용계획은 당해 회계연도를 포함한 총 5회계연도의 계획 수립 이후의 경제 상황과 재정여건의 변동을 반영하기 위해 매년 수정 및 보완하는 연동 운용 방식을 통해 대내외적 환경 변화에 따라 재정을 탄력적으로 운용할 수 있도록 한다.

국가재정운용계획 제도는 차년도 예산안과 함께 국회에 제출되는 회계연도 개시 120일 전을 기준으로 운영되고 있다. 먼저 전년도 12월에 각 부처에 국가재정운용계획 수립 지침을 통보하는 것으로 시작되는데 각 부처는 이를 바탕으로 당해 연도 1월에 작성된 중기사업계획서를 제출한다. 더불어 정부·연구소·학계 전문가 등이 참여하는 분야별 작업반을 운영하면서 분야별 정책 방향과 주요 이슈를 설정한다. 이러한 논의를 바탕으로 국가재정전략회의를 개최하여 중기재정운용 전략과 차년도 예산안 편성 방향 등을 논의한다. 다음으로 기획재정부 장관은 국가재정운용계획을 제출하기 약 한 달 전에 그 수립 방향을 국회 기획재정위원회에 보고해야 한다. 마지막으로 각 부처와의 협의 및 의견수렴, 국무회의 심의 등을 거쳐 차년도 회계연도 개시 120일 전에 국회에 제출하게 된다(김춘순, 2018). 이후 국가재정운용계획 수립 지원단에서 작성한 12대 분야⁴별로 세분화 된 국가재정운용계획 보고서를 관련 연구기관을 통하여 발표한다.

〈그림 2〉 국가재정운용계획의 과정



자료: 기획재정부, 국가재정운용계획 2021. 재구성

국가재정운용계획에서는 총지출, 총수입, 통합재정수지와 국가채무 등의 총량적 재정규율 지표를 활용하여 전망치와 근거, 자원배분계획을 제시하게 된다. 아직 올해의 2022~2026년도 국가재정운용계획은 제출되지 않았으므로 최근 2개년도에 작성된 ‘국가재정운용계획’의 주요 내용을 총량 지표를 중심으로 살펴보고자 한다.

〈표 1〉 국가재정운용계획 총량지표 주요 내용

구분	2020~2024년 국가재정운용계획	2021~2025년 국가재정운용계획
총수입	• 2020년 470.7조원에서 2024년 552.2조원으로 증가 • 연평균 3.5% 증가	• 2021년 514.6조원에서 2025년 618.5조원으로 증가 • 연평균 4.7% 증가
총지출	• 2020년 546.9조원에서 2024년 640.3조원으로 증가 • 연평균 5.7% 증가	• 2021년 604.9조원에서 2025년 691.1조원으로 증가 • 연평균 5.5% 증가
통합재정수지	• GDP 대비 2020년 △3.9% → 2024년 △3.9%	• GDP 대비 2021년 △4.4% → 2025년 △3.0%
관리재정수지	• GDP 대비 2020년 △5.8% → 2024년 △5.6%	• GDP 대비 2021년 △6.2% → 2025년 △4.6%
국가채무	• 2020년 839.4조원에서 2024년 1,327.0조원으로 증가 • GDP 대비 43.5% → 58.3%	• 2021년 965.3조원에서 2025년 1,408.5조원으로 증가 • GDP 대비 47.3% → 58.8%

자료: 기획재정부 각 연도 국가재정운용계획. (2020, 2021). 재구성

총량지표는 총수입과 총지출, 통합재정수지, 관리재정수지, 국가채무로 구성되어 있다. 총수입은 국세수입과 세외수입, 기금수입으로 세부 전망치가 포함되고 조세부담률과 국민부담률이 포함된다. 총지출은 예산·기금별 구분으로 예산지출과 기금지출이 지출성격별 구분으로 의무지출과 재량지출이 포함된다. 최근 2년도의 국가재정운용계획에서는 2021~2024년의 추계치가 겹치게 되지만 추계값의 특성상 각 연도마다 조정되어 다르게 나타난다. 이는 매년 변화하는 경제여건 및 재정환경을 반영한 전년도 계획과 연동 및 수정하는 국가재정운용계획의 연동계획(Rolling-over Plan)특성에서 기인한 것이다(김성태, 2008). 총량지표 외에도 12대 분야별 자원배분과 투자 방향이 연도별로 전망치로 나타나고 있으며 재정혁신 방향 제시도 이뤄지고 있다.

4. 보건·복지·고용, 교육, 문화·체육·관광, 환경, R&D, 산업·중소·에너지, SOC, 농림수산식품, 국방, 외교·통일, 공공질서·안전, 일반·지방행정.

국가재정운용계획의 의의

2004년부터 매년 작성된 국가재정운용계획은 매년 5개 연도의 중기적 시점을 염두에 두고 재정운용을 계획한다는 점에서 재정의 효율화와 건전성, 즉 지속가능한 재정을 추구하게 한다는 의미를 갖는다. 이는 중장기적 시계에서의 국가재정에 대한 예측을 수행하여 지출계획 수립이 이루어지게 되고 분야별 지출한도를 설정하는 국가재정운용계획 제도의 목적에서 기인한다. 그리고 재정운용을 고려한 분야별 소관별 예산 배분을 할 수 있도록 기준을 제시하고 한정된 재정자원 배분에 있어 전략적 우선순위에 대한 고려를 보여준다. 그런 점에서 현재 코로나19로 인해 촉발된 대내외적 어려운 재정여건하에 새 정부에서 국정과제로 추진되고 있는 지출검토(Spending Review)와도 연결될 수 있다는 점에서 국가재정운용계획은 의미를 가질 수 있다.

아래의 표는 2017~2021년 국가재정운용계획서⁵의 전망 연도인 2019~2021년의 총량지표 전망치와 실제 결산결과를 비교한 것이다.

〈표 2〉 2019~2021년 국가재정운용계획 총량지표 전망치와 결산결과 비교

		2019년	2020년	2021년*
총수입	전망	471.4	492.0	513.5
	결산	473.1	478.8	523.9
총지출	전망	453.3	476.7	500.9
	결산	485.1	549.9	546.3
통합재정수지	전망	18.0	15.3	12.5
	결산	△12.0	△71.2	△22.4
관리재정수지	전망	△33.0	△38.4	△44.3
	결산	△54.4	△112.0	△77.0
국가채무	전망	749.1	793.0	835.2
	결산	723.2	846.6	965.3**

* 2021년도 결산은 잠정치, ** 2021년도 예산

자료: 기획재정부, 열린재정, 2017~2021 국가재정운용계획

특히 재정수지 부분이 2020년도부터 전망과 실제 수치의 차이가 벌어지고 있음을 알 수 있다. 수립시점에서부터 2~4년의 시차가 존재하기 때문에 오차는 필연적으로 존재하기 마련이며 특히 2020년부터 재정에 큰 영향을 끼친 코로나19와 같은 상황을 예측하기는 어려웠을 것이다. 그럼에도 전망을 통한 중장기적 관점에서의 재정운용계획은 건전성과 효율성을 달성하기 위해 필요한 과정이므로 방법론의 꾸준한 연구 및 대외환경에 대한 고려를 통한 수정과 보완으로 오차를 줄여가려는 노력이 필요할 것이다.

마치며

2022년은 코로나19 시국에서 일상으로의 복귀 시도 및 새로운 정부가 들어선 원년으로 올해 9월, 2023년도 예산안과 함께 국회에 제출될 2022~2026년 국가재정운용계획의 중요성과 관심이 그 어느 때보다 높다. 그리고 전 세계적으로 코로나19로 인한 확장재정 국면에서 이것을 다시 축소하기 위한 재정정책 및 통화정책의 전환으로 이미 전 세계 경제에 파장이 확산되고 있다. 이러한 효과가 우리 경제 및 재정에 어떤 영향을 줄 것인지에 대한 전망 및 새 정부에서의 국가재정운용 방향이 9월에 국회에 제출될 ‘2022~2026년 국가재정운용계획’에서 제시될 것이다. 한정된 재정자원을 효율적으로 배분하고 재정을 건전하게 운영하여 지속가능한 재정을 가능하게 하는 제도로 운영되기 위해서 더 정교한 전망과 내실 있는 국가재정운용 방향 제시가 이루어질 수 있도록 당국과 관련 기관의 노력이 필요할 것이다.



참고 문헌

- 기획재정부. (2017). 「2017-2021년 국가재정운용계획」.
- 기획재정부. (2020). 「2020-2024년 국가재정운용계획」.
- 기획재정부. (2021). 「2021-2025년 국가재정운용계획」.
- 김성태. (2008). 우리나라 중기재정계획의 실효성 제고방안, 재정학연구 제1권제4호, pp269-305.
- 김춘순. (2018). 국가재정. 동연.
- 김태일. (2021). 재정 운용의 책무성 강화를 위한 국회의 역할. 한국행정연구 제30권제3호.
- 정일한 외. (2021). 국가재정운용계획(중기재정계획)의 최신 국제동향 분석 및 정책효과에 관한 실증연구. 국회사무처.

5. 5회계연도 단위로 작성되는 국가재정운용계획의 특성상 당해연도+차년도예산안은 반영된 상태이고 3개 연도만이 추계에 의한 전망치이다.



새 정부 지출 효율화의 의미와 과제

오영민 동국대학교 사회과학대학 교수



지난 5월 9일 윤석열 정부가 출범했다. 차기 정부는 핵심 정책을 추진하기 위해 윤석열 정부 110대 국정과제를 발표했다. 110대 국정과제 중 눈에 띄는 국정과제는 5번 국정과제인 ‘민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 재정의 지속가능성 확보’이다. 이 과제를 통해 윤석열 정부는 재정준칙을 도입하고 지출을 효율화하여 재정을 정상화하고 지속가능성을 확

보하는 것을 제시하고 있다. 특히 지출 효율화는 지난 정부에서 늘어난 재정지출과 국가부채 증가에 대응하여 기존 지출에 대한 조정을 실시함으로써 새 정부의 주요 국정목표를 추진하기 위한 재정 여력을 확보한다는 점에서 매우 중요한 정책과제이다. 재정지출을 위한 재원을 확보하기 위해서는 증세, 국채발행, 지출 효율화 등의 정책수단이 있다. 여러 재원마련 수단 중에서 증세는 국민에게 추가적인 부담을 지우고 국채 발행은 국가채무를 증가시켜 재정 건전성을 악화시키기 때문에 실행하기에 부담스러운 정책수단이다. 이에 반해 지출효율화는 기존 사업의 구조조정을 통해 재정의 지속가능성을 유지하면서 재원을 조달할 수 있기 때문에 비교적 수월하게 사용할 수 있는 정책수단이다.

문제는 지출효율화의 경우도 명확하고 합리적인 원칙과 기준 없이 추진될 경우 기존 사업의 수혜자가 이해관계자의 반대와 저항으로 인해 지속적으로 실행하기 어렵다는 점이다. 새 정부의 국정과제에서는 재정지출의 효율성을 확보하기 위해서 저성과 관행적 보조사업을 정비하고 코로나19로 늘어난 한시적 지출을 정상화할 계획을 밝히고 있다. 또한 의무지출 및 경직성 재량 지출에 대한 상시적인 지출 구조조정을 실시하고 중앙 지방 간 재정조정제도 개선을 통해 지출을 효율화할 계획이다. 다만, 새 정부의 국정과제에서 아쉬운 점은 지출 효율화의 대상, 기준과 방법이 명확하고 구체적이지 않다는 점이다.

국정과제에서는 예시적으로 보조 및 코로나19 관련 사업, 의무 경직성 재량지출, 지방재정 조정 제도 등을 지출효율화 대상으로 제시하고 있지만 효율화의 대상은 국정과제에서 제시한 대상에 국한되지 않고 훨씬 더 광범위하다. 효과가 낮은 관행적 보조사업도 지속적으로 정비가 필요하지만 보조금과 함께 민간에 지원되는 출연금과 용자금에 대한 재정 효율화도 필요하다. 더불어 지속적으로 증가하고 있는 기금제도에 대한 효율성 점검도 실시할 필요가 있다. 예를 들어, 건강보험, 국민연금, 공무원 및 군인연금에 대한 재정지원제도, 지속적으로 증가해 온 뉴딜 관련 SOC, R&D, 복지 및 일자리 사업의 재정지출에 대한 효율성도 점검하여 지출 조정을 실시할 필요가 있다. 또한, 지방 및 교육재정의 배분적 효율성 제고도 필요하다. 더하여 지방 SOC 사업의 투자 효율성, 지방정부 추진 복지사업의 효율성에 대한 분석과 제도개선도 지출효율화가 필요한 분야이다. 특정 분야 또는 제도별 지출 효율화에 더하여 재정사업 전반에 걸쳐 유사중복사업의 정비, 구조적인 미집행 사업, 전달체계에서 비대해진 사업집행조직의 관리효율성의 개선부분도 새 정부에서 주의 깊게 검토해야 할 지출효율화의 대상이라 할 수 있다.

지출효율화의 대상이 구체화 되면 지출 구조조정을 위한 명확한 기준을 설정하고 기준에 따라 지출효율화 대상에 대한 꼼꼼한 분석이 필요하다. 일반적으로 지출 효율화를 위해 효율성이 낮은 사업의 예산을 감축한다. 예를 들어 사업의 내용과 수혜자가 겹치는 유사 중복 사업을 통합하여 비용을 절감하거나 성과가 낮은 사업의 예산을 조정하는 방법이 사용된다.

다만 여기서 생각해 볼 문제는 지출 효율화를 위한 기준이 기술적 효율성에 초점이 맞춰져 있다는 점이다. 효율성의 개념은 최소의 투입으로 산출을 극대화하는 기술적 효율성(Technical Efficiency)과 자원의 배분을 최적화하여 사회후생을 극대화해 달성되는 배분적 효율성(Allocative Efficiency)으로 나뉜다. 지출 효율화 과정에서 주의해야 할 것은 기술적 효율성에 집착하여 배분적 효율성에 대한 고려가 부족한 지출 조정을 실시하는 것이다. 유사 중복 사업에 대한 조정을 통하여 비용을 절감할 수 있지만 사업의 통폐합 과정에서 특정 수혜 대상에 대한 지원이 줄어들어 배분적 효율성이 약화될 수 있다. 또한 성과가 낮은 사업의 예산을 삭감함으로써 오히려 사회적으로 꼭 필요한 사업이 축소되어 전체 사회 후생이 감소하는 성과관리의 역설이 나타날 수도 있다. 따라서 유사 중복이나 저성과 사업에 대한 획일적인 예산감축보다는 조정된 예산을 정부 지원이 더 필요한 대상에 집중적으로 지원하거나 사업의 수요가 부족하여 미집행이 발생하고 있는 사업의 예산을 전환하여 사회적 후생을 더 높일 수 있는 분야에 더 투자하는 방식으로 배분적 효율성을 높이려는 노력이 필요하다.

지출 효율화에서 마지막으로 고려해야 할 것은 합리적인 수단을 통하여 실효성이 있는 지출 효율화를 실시하는 것이다. 전술했듯이, 지출 효율화도 기존 사업의 예산 감축이나 조정에 대해 사업 수혜자의 반발이 있을 경우 실행하기 어려운 정책수단이다. 이런 어려움 때문에 재정 당국은 전체 예산사업에 대하여 일률적인 지출삭감을 하는 방식을 선호해 왔다. 문제는 이러한 획일적인 예산 조정은 비용이 과다하고 성과가 부진한 사업이 아니라 사회적 후생을 높이기 위한 사업의 예산도 감축하여 배분적 효율성에 부정적인 영향을 끼친다는 점이다. 따라서 합리적이고 실효성 높은 지출 효율화를 위해 성과정보를 활용한 지출 조정을 실시할 필요가 있다.

현재 재정당국은 다양한 사전적/사후적 재정관리제도를 통하여 성과정보를 생산하고 이러한 정보를 지출 효율화를 위해 사용하고 있다. 문제는 현재 운영되고 있는 재정관리제도의 여러 한계로 인하여 지출 효율화의 실효성이 부족하여 개선이 요구되고 있다는 점이다. 예를 들어 우리나라의 대표적인 사전 지출 효율화 제도인 예비타당성 조사의 경우 많은 신규 사업들이 예비타당성 조사 없이 시행되고 있어 예타 면제 규정을 강화하여 효율성이 낮은 사업의 시행을 사전적으로 차단하는 것이 요구되고 있다. 더불어 최근 도입된 지출 검토(Spending Review)의 경우도 효율화의 대상이 제한적이고 외부 전문가 중심으로 운영되고 있어 실효성 제고를 위해 대상과 범위를 확대하고 부처의 참여를 강화할 필요가 있다.

한편, 사후적 지출 효율화 제도인 재정성과평가제도의 경우도 실질적인 예산 환류를 위해 개선의 여지가 많다. 먼저 형식적으로 작성되어 국회의 예결산 심사에서 거의 활용되고 있지 않은 재정성과목표관리제도의 경우 예결산서의 연계성을 강화하여 고위 의사결정자가 지출 조정 과정에서 성과계획서와 보고서를 책임지고 활용할 수 있도록 개선할 여지가 있

다. 과거 미흡 사업에 대해 10%의 예산을 삭감하여 지출 효율화에 기여했던 재정사업자를 평가의 경우도 현재 부처 중심으로 일정 미흡사업을 선별하는 제한적 기능에 머무르고 있기 때문에 과거처럼 재정 여건에 따라 높은 수준의 예산 환류를 위한 수단으로 사용하는 것을 검토할 수 있다. 재정사업심층평가의 경우 평가결과를 토대로 예산환류와 제도개선이 이루어지고 있지만 외부전문가의 주도로 평가결과가 도출되어 예산환류의 범위가 명확하고 구체적이지 않은 문제가 있다. 따라서 평가결과 도출 과정에서 재정당국과 부처가 참여하여 전문가와 함께 구체적인 예산환류 방안과 수준을 결정하는 제도 개선을 검토할 만하다. 한편, 현재 지출 효율화의 효과가 큰 대규모 일반 재정사업의 예산 환류를 위한 사후 평가가 없기 때문에 일정 규모의 재정사업의 경우 주기적인 평가를 통하여 일상적인 지출 구조조정을 실시하는 것도 검토해 볼 수 있을 것이다.

이상에서 새 정부가 추진해야 할 지출 효율화의 과제에 대해 살펴보았다. 새 정부의 지출 효율화가 성공하기 위해서는 지출효율화의 대상을 명확히 설정하고 효율화를 위한 구체적인 기준과 방법을 마련할 필요가 있다. 그 후 다양한 제도를 통해 신뢰성과 타당성이 높은 성과 정보를 도출하고 그 결과를 지출 효율화를 위해 활용해야 한다. 재정 조달 수단으로써 증세 및 국채 발행의 난이도가 높은 상황에서 재정의 건전성과 지속가능성을 확보하기 위해 성공적인 지출 효율화를 위한 솔로몬의 지혜가 필요한 때이다.





성과평가와 지출 구조조정

우석진 명지대학교 경제학과 응용데이터사이언스 교수



지난 5월 10일 윤석열 정부가 출범했다. 윤석열 정부는 일찍이 경험해보지 못한 문명사의 변혁기를 맞아 국민의 역량과 잠재력을 결집해 국가경쟁력을 회복하고 선진국으로 도약해야 하는 것을 시대적 소명으로 내세웠다. 동시에 국민들은 나라만 잘 사는 것이 아니라 국민 삶의 문제가 개선되기를 요구하고 있다. 세계적으로는 개발도상국에서 선진국으로 도약한

유일한 국가이지만, 국민의 삶은 여전히 어려운 것도 사실이다. OECD 회원국 중에서 자살률과 노인빈곤율이 가장 높을 뿐만 아니라 국민행복지수와 합계출산율도 매우 낮다.

이러한 여건하에 윤석열 정부는 ‘공정과 상식’에 맞게 대한민국의 대변화를 견인하려고 하고 있다. 그 과정에서 우리 국민들이 직면하고 있는 시급하면서도 다양한 삶의 문제를 해결해야 하는 과제를 안고 있다. 이러한 과제를 ‘다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라’라는 국정 비전으로 설정하기도 했다. 구체적으로는 ‘일 잘하는 정부’, ‘역동적 혁신성장’, ‘생산적 맞춤형복지’, ‘추격자에서 선도자로’, ‘글로벌 중추국가’로 분야별 내용을 내세우고 있다.

재정운용과 관련한 국정과제 중 눈에 띄는 것은 5번 과제인 “민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 재정의 지속가능성 확보”이다. 과제목표로는 재정준칙 도입과, 지출효율화 등을 통해 재정의 지속가능성 확보를 제시하고 있다.

먼저, 재정준칙의 도입을 통해 예산편성 과정에서 재정건전성을 고려할 수 있도록 한다. 다만, 재정준칙을 설계함에 있어 경제 및 사회위기에 따라 지출 소요에 대비할 수 있도록 탄력적으로 운용될 수 있어야 한다.

지출효율화는 이른바 돈에 대한 가치(Value for Money)를 나타낸다. 성과가 지속적으로 낮은 저성과 사업, 사업의 타당성에 대한 평가 없이 진행되는 관행적 보조사업 등을 정비할 필요가 있다. 또한 코로나19 국면에서 한시적으로 시행된 재정사업 역시 정상화가 필요하다.



특히, 의무지출과 경직성 재량지출 사업도 일관성 있는 평가 제도를 통해 지속적으로 효율성을 제고할 필요가 있다. 더 나아가서는 중앙정부와 지방정부 간에 재원배분을 조정할 수 있는 재정제도의 개선도 필요하다.

핵심은 재정성과관리체계를 강화하는 것이다. 정책 수행에 있어 우선순위가 있거나 예산이 큰 핵심사업들을 선별하고, 그러한 핵심사업의 성과평가를 과학적으로 지속하는 것이 중요하다. 이러한 사업평가체계를 범정부적으로 구축할 필요가 있다. 그리고 성과가 낮은 사업에 대해서는 사업 수행에 대한 컨설팅을 제공하고 궁극적으로는 예산을 삭감하는 환류 과정이 필요하다.

우리 재정제도의 재정성과관리제도는 몇 번의 변화를 거쳐 지금의 모습을 갖추게 되었다. 크게 보면 재정성과목표관리와 있고, 통합 재정사업평가 및 주요 핵심사업평가가 있고, 재정사업심층평가제도가 있다.

재정성과목표 관리제도는 매년 부처별로 기관의 임무·목표와 연계하여 프로그램 목표 및 성과지표를 사전에 설정하고, 목표치 달성 여부 등의 성과 정보를 재정운용에 활용하는 제도이다. 성과계획서에는 전년도와 해당 회계연도 성과목표, 성과지표가 담겨 있다. 성과보고서에는 다음 연도에 해당 연도의 사업실적을 토대로 성과목표의 달성 여부, 사업의 성과가 미흡했던 원인 등에 대한 분석을 담고 있다.

통합 재정사업 평가제도는 사업 수행부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가한다. 부처별 자체평가위원회에서 사업별로 우수, 보통, 미흡 사업을 선정한다. 그 평가 내용은 기획재정부, 과학기술정보통신부, 지역발전위원회가 확인·점검한다. 이렇게 점검한 결과를 예산편성 등의 재정운용에 활용하게 된다.

핵심평가제도는 주요 핵심사업의 집행과정과 성과를 종합평가하여 성과를 제고하고, 지출을 효율화할 수 있는 전략을 권고하는 재정사업의 관리 수단이다. 재정사업의 운용에 있어 관련된 제도를 개선하거나 적정 예산규모 권고를 통해 재정지출의 효율화를 도모하고자 하는 것이다.

재정사업 심층평가 제도는 주요 재정사업을 단위사업 수준에서 과학적인 평가방법론을 이용하여 분석 및 평가하는 제도이다. 국가재정법에 근거를 가지고 있다. 2010년부터는 정책 목적과 대상이 유사한 다수의 사업을 사업군으로 묶어 평가하고 있다.

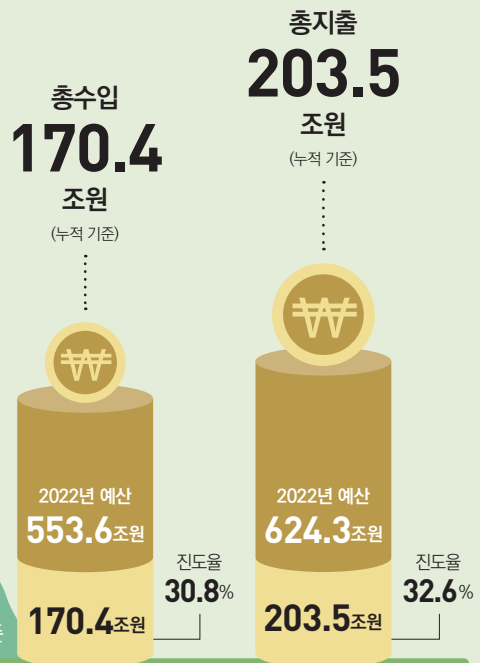
현장에서 성과평가를 통한 지출 구조조정은 말처럼 쉽지 않은 것이 사실이다. 예산을 지켜내고자 하는 일선 부처의 관료주의적 노력과 저항에 성과평가 결과가 무력화 되는 경우를 쉽게 발견할 수 있다.

최근 조세재정연구원의 장우현 박사와 홍익대학교의 김지운 교수가 출간한 「적극적 재정은 용을 위한 지출 구조조정 체계 구축에 관한 연구」는 지출 구조조정 측면에서 성과평가 체계가 얼마나 중요한지를 시사해준다. 단순한 지출 구조조정이 아니라 성과목표를 극대화할 수 있는 구조조정이 되어야 하기 때문에 종합적인 접근이 필수적이다. 일선 부처를 설득할 수 있는 지출구조조정이 되기 위해서는 증거기반 성과평가가 뒷받침 되어야 한다. 다만, 현재는 평가의 홍수 시대에 살고 있다고 해도 과언이 아니기 때문에 불필요한 평가제도는 될 수 없으면 정리해 나가는, 즉 성과평가를 구조조정하는 것도 동시에 진행될 필요가 있다.



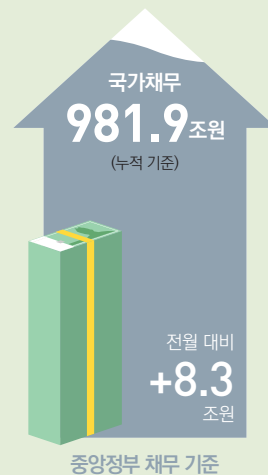
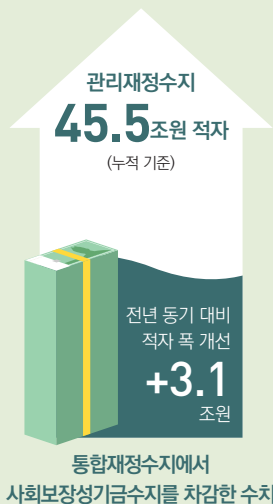
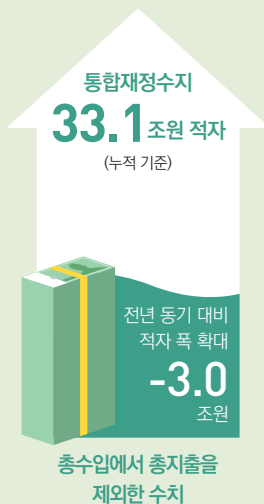


● 2022년 3월 말 기준



2022 숫자로 보는 나라재정

글. 우수연 재정정보분석본부 연구원(suyeon0520@kpfis.or.kr)

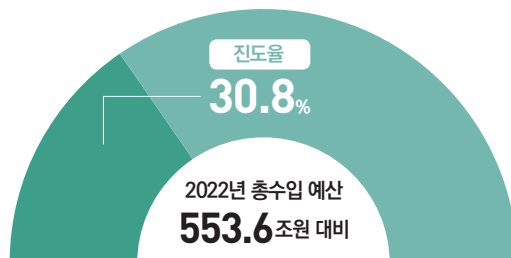


주: 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음
자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2022.5.

총 수입

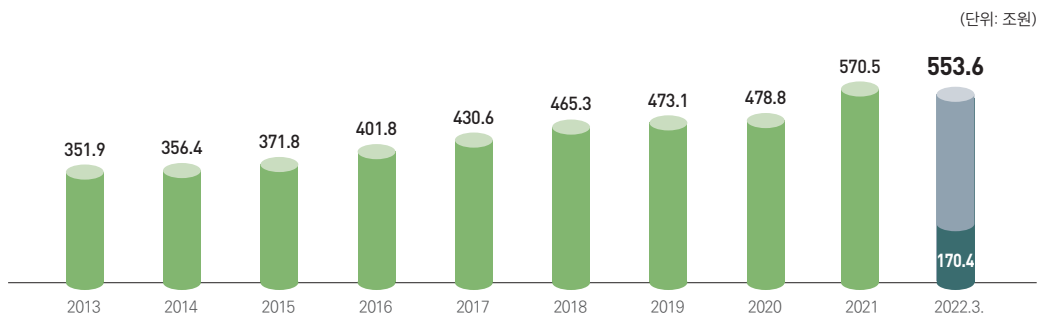
● 2022년 3월 말 기준

총수입
170.4
조원

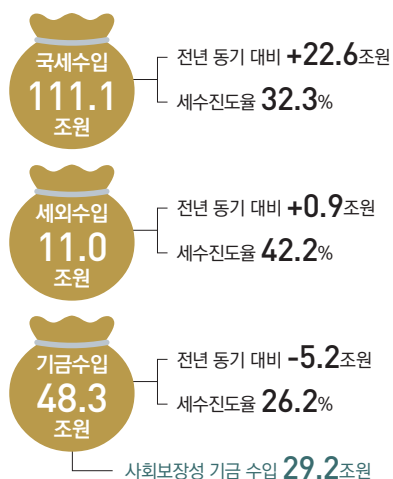


전년 동기 대비
+18.2조원

주: 총수입 진도율은 해당 연도의 총수입 예산 대비 당월 누계 총수입 규모의 비율을 의미
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」



주: 2021년까지는 결산, 2022년은 1차 추경 기준으로 2차 추경은 현재(5.25.) 국회 심의 중
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」



국세수입



소득세



법인세



부가가치세



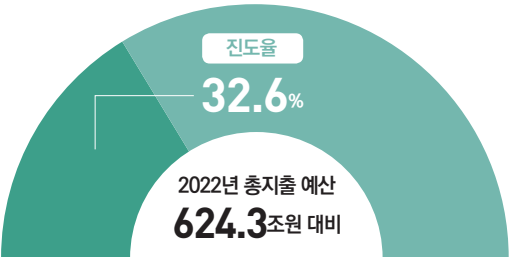
■ 2022년 예산
■ 2022년 3월

주: 세수진도율은 해당 연도의 세입예산 대비 당월 누계 세입 규모의 비율을 의미

총 지출

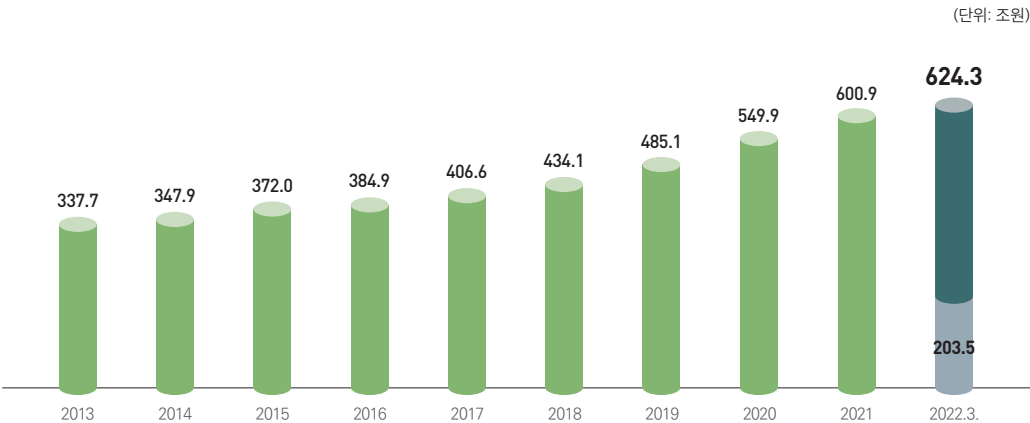
● 2022년 3월 말 기준

총지출
203.5
조원



전년 동기 대비
+21.3조원

주: 총지출 진도율은 해당 연도의 총지출 예산 대비 당월 누계 총지출 규모의 비율을 의미
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」

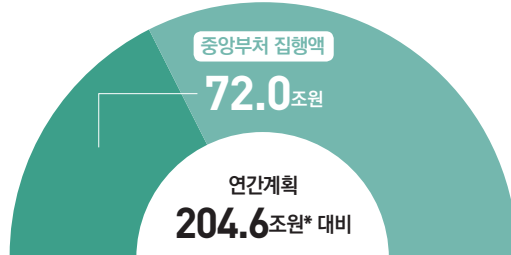


주: 2021년까지는 결산, 2022년은 1차 추경 기준으로 2차 추경은 현재(5.25.) 국회 심의 중
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」



주요 관리대상사업 집행실적

연간계획 대비
35.2%



전년 동기 대비
-1.3%p

* 인건비, 기본경비, 내부거래, 보전지출, 법령에 따라 매월 정액 지급하는 사업 등은 제외
※ 상반기 조기집행목표(63%) 기달성(68.2%)

관리대상사업 제도 개요

- 목적: ① 재정의 경기대응 기능 강화, ② 예산집행 효율성 제고
- 근거: 「국가재정법」 제97조 및 동법 시행령 제48조
- 관리대상: 46개 중앙행정기관(일반+특별회계), 39개 기금의 주요사업비
- 관리방법: 기획재정부에서 부처별 진도율 관리(재정관리점검회의), 각 부처에서 사업별 관리

총지출 vs 조기집행 관리대상사업 범위(2022년 기준)

구분	총지출(본예산)		조기집행 관리대상사업	
	대상	예산 규모	대상	예산 규모
합계	-	607.7조원	-	204.6조원
중양부처	중앙행정기관 60개 기금 59개	607.7조원	중앙행정기관 46개 기금 39개	204.6조원
공공기관	-	-	-	-

※ 상세 집행실적은 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」에서 확인 가능

연도별 조기집행 목표 및 실적

(단위: 조원, %)

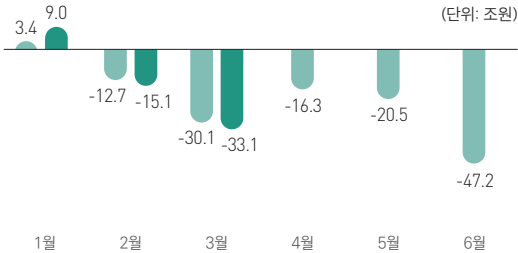
구분	연간계획 (본예산+이월액)	상반기 집행목표		상반기 집행실적	
		금액	진도율	금액	진도율
2016년	279.2	166.2	59.5	169.7	60.8
2017년	281.7	163.5	58.0	166.3	59.0
2018년	280.2	162.6	58.0	174.1	62.1
2019년	291.9	178.1	61.0	190.7	65.4
2020년	305.5	189.6	62.0	203.3	66.5
2021년	343.7	216.5	63.0	234.2	68.2
2022년	204.6	128.9	63.0	-	-

주: 집행률은 해당 연도의 연간 계획 대비 당월 누계 실적 규모의 비율을 의미

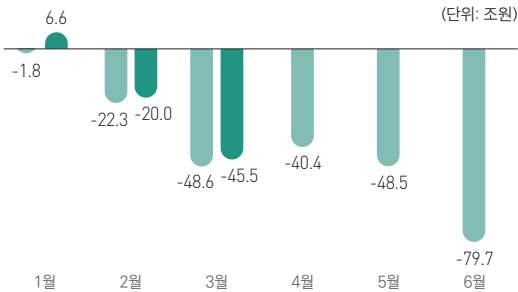
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」

재정수지

● 2022년 3월 말 기준



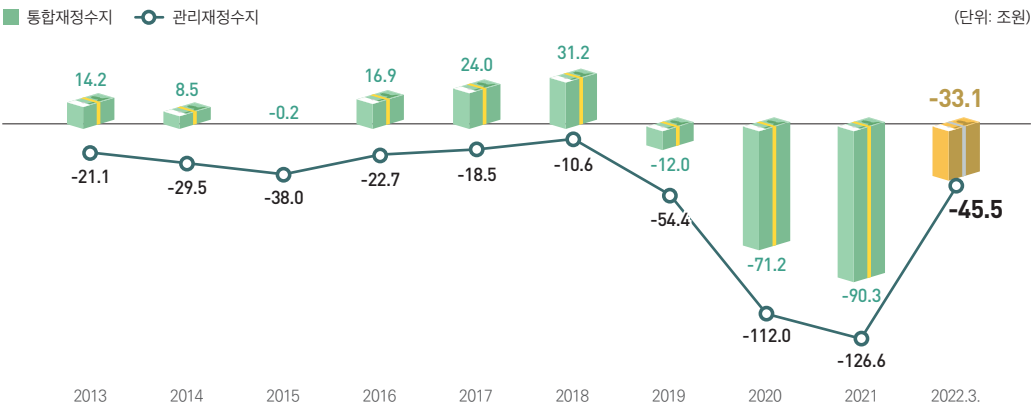
전년 동기 대비
-3.0조원



전년 동기 대비
+3.1조원



주 1) 통합재정수지는 총수입에서 총지출을 차감하여 산출
2) 사회보장성기금수지는 4개 기금(국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금)의 수입과 지출의 차이를 의미
3) 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 차감하여 산출
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」



주: 2021년까지는 결산, 2022년은 1차 추경 기준으로 2차 추경은 현재(5.25.) 국회 심의 중
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」

국 가 채 무

● 2022년 3월 말 기준

전월 대비

+8.3조원

전년 대비

+42.8조원

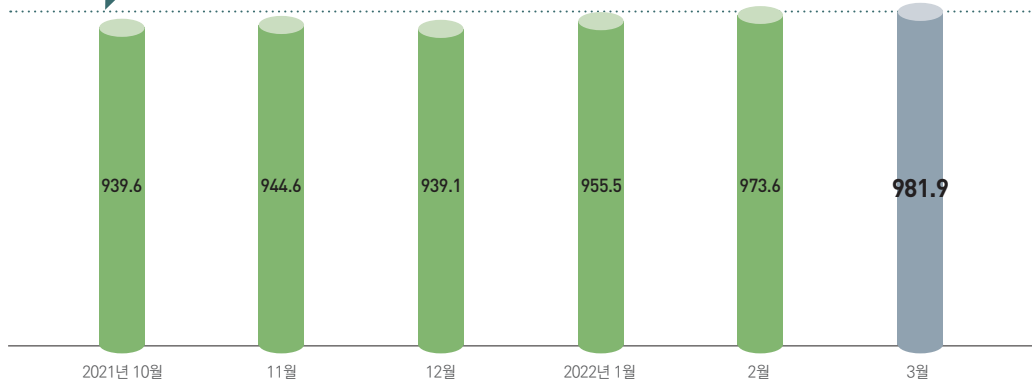
중앙정부 채무
981.9
조원



* 2022년부터 중앙정부 기준 국가채무 수치는 분기별 제공 예정

2022년 예산 기준, 중앙정부 채무 **981.9**조원

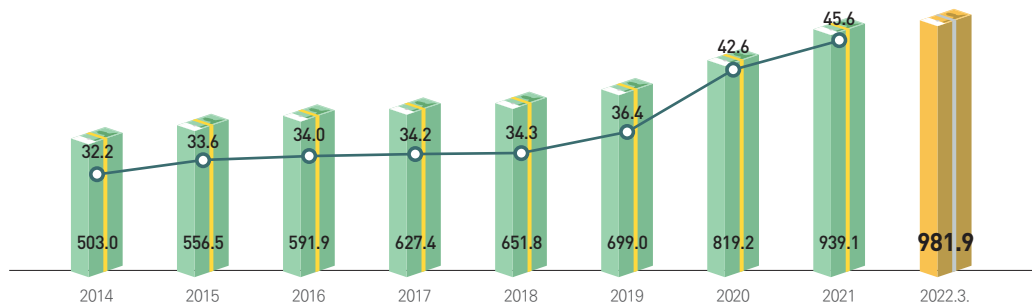
(단위: 조원)



자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」

■ 누적채무 ○ GDP 대비

(단위: 조원, %)

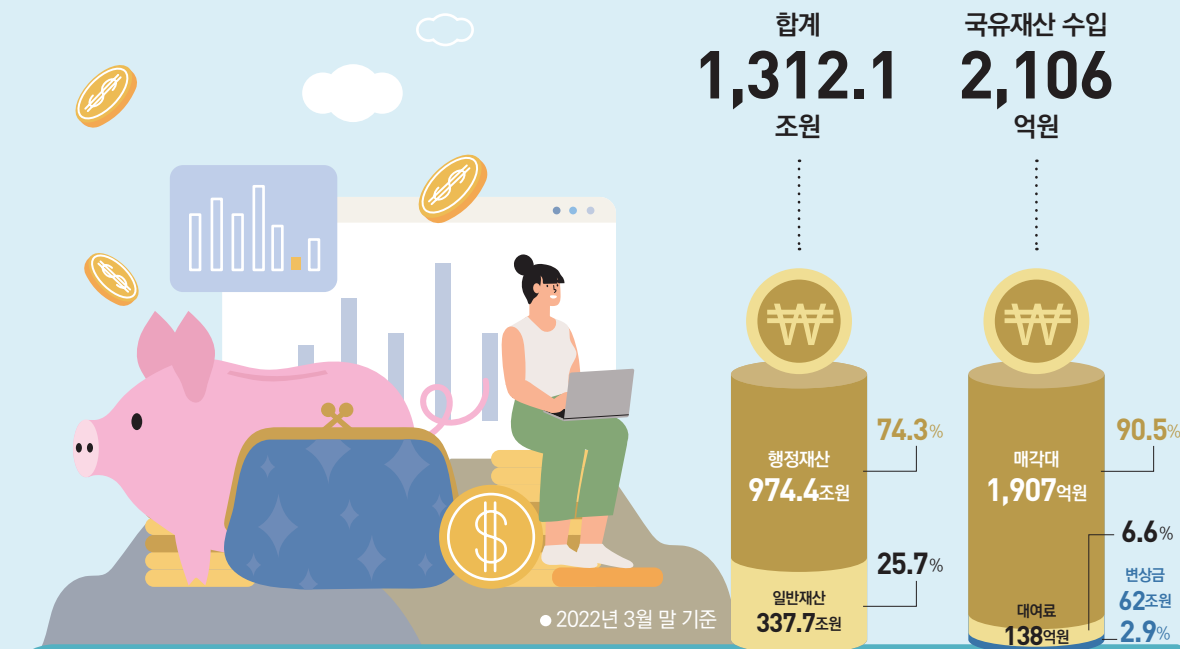


주 1) 중앙정부 채무 기준

2) 2021년까지는 한국은행 신계열 GDP 기준

3) 2022년 GDP 대비 국가채무 비율은 한국은행 GDP 규모 확정 시 제공 예정

자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」



2022 숫자로 보는 나라재산

글. 우수연 재정정보분석본부 연구원(suyeon0520@kpfis.or.kr)

국유재산 취득
9,875억원

국가가 매수, 교환 등을 통해
자산상의 순증을 가져오는 행위



토지
2,202억원
(22.3%)

건물
267억원
(2.7%)

기타
7,406억원
(75.0%)

국유재산 처분
1,986억원

매각, 교환, 양여, 신탁, 현물출자 등의 방법으로
국유재산의 소유권이 국가 외의 자에게
이전되는 행위



토지
871억원
(43.8%)

건물
27억원
(1.4%)

기타
1,088억원
(54.8%)

* 「숫자로 보는 나라재산」은 기획재정부 「월간 재정동향」을 바탕으로 작성했습니다.
국유재산의 관리정보는 e나라재산 「국유재산 포털(www.k-pis.go.kr)」에서 확인하실 수 있습니다.

국유재산

● 2022년 3월 말 기준

전월 대비

+0.9조원

전년 대비

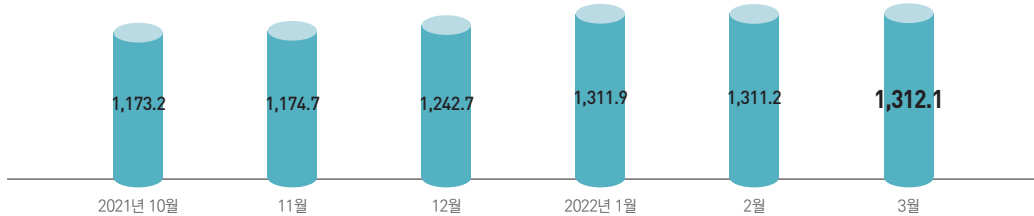
+152.1조원

국유재산
1,312.1
조원



* 국가가 행정목적을 수행하기 위해 필요로 하여 소유하고 있는 일체의 재산 및 국가의 부담이나 기부의 채납, 법령 또는 조약에 따라 국가소유로 된 재산

(단위: 조원)



주: 2021년, 2022년 자료는 잠정

행정재산
974.4
조원



74.3%



25.7%

일반재산
337.7
조원

* 국가의 공공재산(청사, 관사), 공공용재산(도로, 하천, 공원), 기업용재산(정부기업 재산), 보존용재산(문화재 등)

* 행정재산 외의 모든 국유재산

(단위: 조원, 잠정)

행정재산	구분	일반재산
590.3	토지	39.1
70.0	건물	2.2
301.9	공작물	0.2
1.2	기계기구	-
5.5	입목죽	2.1
3.7	선박·항공기	-
-	유가증권	294.0
1.8	무체재산	-

주 1) 공작물: 국유지 또는 국유건물에 부착된 철탑, 울타리 등 시설물

2) 입목죽: 국유지상에 식재된 나무 또는 대나무

3) 무체재산: 지상권, 전세권, 지식재산권 등

국유재산수입

● 2022년 3월 말 기준

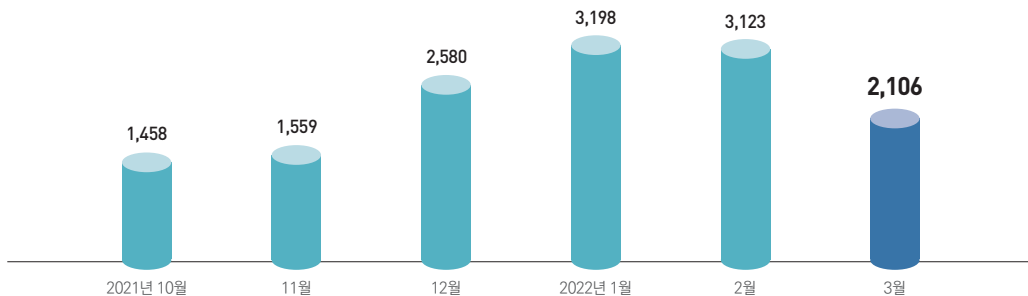
전월 대비
-1,017억원

전년 동기 대비
-709억원

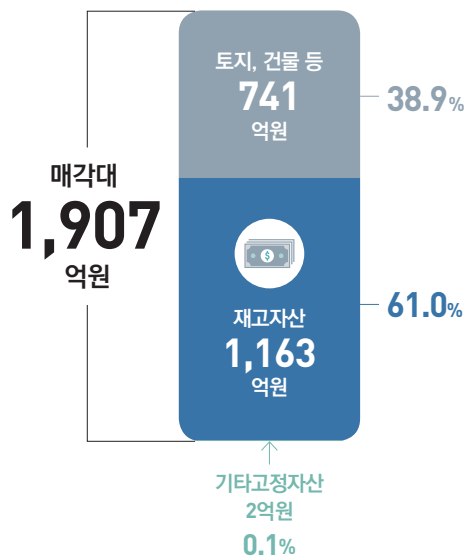
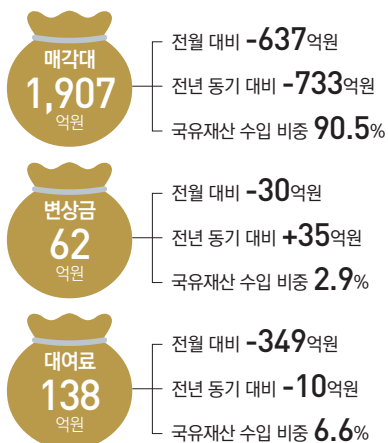
국유재산 수입
2,106
억원



(단위: 억원)



주: 2021년 자료는 잠정



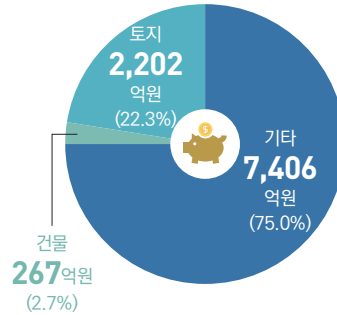
주 1) 매각대: 일반재산을 국가 이외의 자에게 양도하고 수납한 대금

2) 변상금: 사용허가·대부계약 없이 국유재산을 사용·수익·점유한 자에게 부과하는 금액

국유재산취득·처분

● 2022년 3월 말 기준

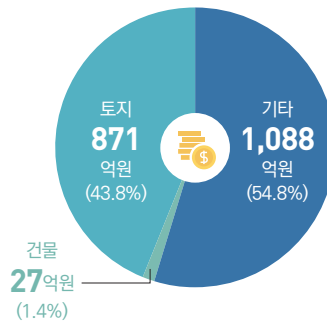
국유재산 취득
9,875
억원



(단위: 억원)

	매매(%)	교환(%)	기타(%)
합계	3,407(100.0)	129(100.0)	6,339(100.0)
토지	1,191(35.0)	129(100.0)	882(13.9)
건물	53(1.5)	-	214(3.4)
기타	2,162(63.5)	-	5,243(82.7)

국유재산 처분
1,986
억원



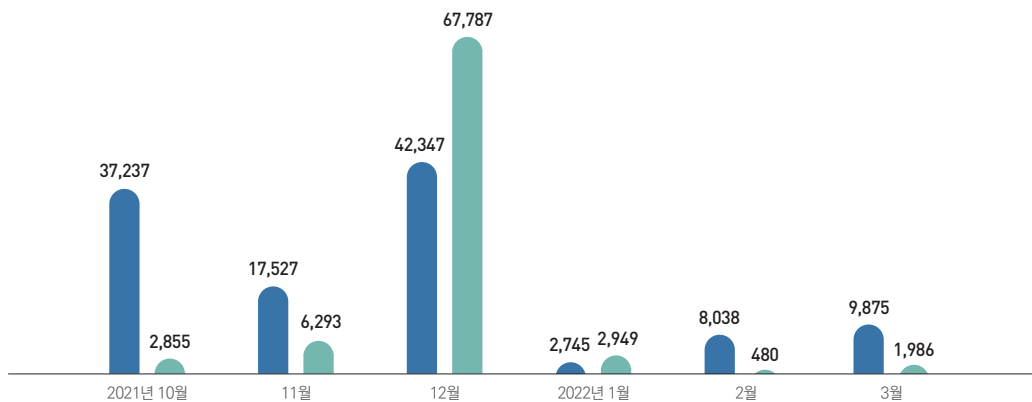
(단위: 억원)

	매매(%)	교환(%)	기타(%)
합계	1,841(100.0)	129(100.0)	16(100.0)
토지	740(40.2)	129(100.0)	2(12.5)
건물	15(0.8)	-	13(81.25)
기타	1,086(59.0)	-	1(6.25)

주: 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

■ 취득 ■ 처분

(단위: 억원)



기후

이달의 이슈키워드

기후

방송

병원

날씨 대학

코로나19

문화

청와대

범죄

바다 불법

고등학교

학폭



문화체육관광부가 운영하는 정책여론수렴시스템의 데이터분석 결과, 지난 한 달간 '기후'의 언급량이 큰 폭으로 늘었다. 지구의 날 52주년을 맞아, 지난 4월 22일 시작된 지구변화주간으로 인해 국민의 관심이 늘어난 것으로 보인다. 1주일간 운영된 기후변화주간 동안 정부는 탄소중립 실천을 홍보했다. 특히 22일 지구의 소중함을 알리기 위해 오후 8시부터 10분간 전국 각지 건물의 전등을 동시에 끄는 소등행사를 진행했다. 해당 행사에는 정부청사 및 공공기관 등을 비롯해 전국 공동주택(아파트), 기업건물, 지역 상징물 등도 참여하여 더욱 관심이 높아진 것으로 보인다. 연관 키워드로는 '기후위기', '기후변화', '탄소' 등이 도출됐다. 이번 「나라재정」에서는 기후변화로부터 국민을 보호하고 지원하는 정부의 재정사업엔 어떤 것이 있는지 알아본다.

서영훈 재정정보분석본부 연구원(youngseu@kpfis.or.kr)

연관어

기후위기

기후변화

탄소

정책

환경

탄소중립

중국

규제

에너지

50%

이상기후

문제

가스

온실가스

자료: 문화체육관광부 정책여론수렴시스템(big.pr.go.kr, 2022.3.20.), 수집기간: 2022.4.11.~5.10.

주지하다시피, 지난 4월 22일은 제52회 지구의 날이었다. 정부는 매년 지구의 날을 기점으로 일주일간 기후변화주간을 운영한다. 14번째로 운영한 이번 기후변화주간 주제는 '지구를 위한 실천: 바로 지금, 나부터!'이다. 2050년 탄소중립 사회로의 전환을 위해 개인부터 탄소중립을 실천해야 한다는 의미를 담고 있다. 4월 22일 8시 소등 행사를 시작으로 나무 심어 보기, 에너지 소비 줄이기, 무탄소 이동 등 다양한 행사를 진행했다. 한 주 동안 실시한 다양한 행사를 통해 많은 국민들에게 탄소중립의 중요성을 알렸다.

탄소중립은 기후변화를 안정시키기 위한 필수 요건으로, 세계 각국에서도 탄소중립에 도달하기 위해 노력하고 있다. 유럽연합(EU)은 온실가스를 1990년 대비 55% 감축하는 「FIT 55」를 발표했으며, 미국은 4년간 약 2,400조원을 투자하여 2030년까지 신축 상업용 건축물, 2035년까지 발전 부분의 탄소중립을 달성할 계획을 발표했다. 우리 정부도 2030년까지 온실가스의 총 배출량을 2018년 대비 40% 감축을 목표로 설정했다.

기후변화는 기후가 장기간(대개 30년)에 걸쳐 평균적인 상태와는 다르게 변동하는 것을 의미하는데, 홍수, 폭염, 가뭄 등 이상기후 발생의 원인으로 작용한다. 기후변화로 인해 이상기후가 전 세계적으로 일어나고 있는데, 우리나라 역시 예외는 아니다. 기상청 발표 자료에 따르면 지난 109년간 연평균 기온이 10년마다 0.2℃ 상승했으며, 강수량은 17.71mm 증가하는 경향이나, 강수일수는 감소하는 추세이다. 또한 과거 30년(1913~1940년) 대비 최근 30년(1991~2020년) 여름이 20일이 길어지고 겨울은 22일이 줄어들었다.

우리나라 109년간 기후변화

기후변화	평균기온(℃)	최고기온(℃)	최저기온(℃)	강수량(mm)	강수일수(일)
평균(109년)	12.8	17.5	8.9	1,242.6	142.9
변화경향(10년)	+0.20	+0.13	+0.24	+17.71	-2.73

자료: 기상청. (2021). 「우리나라 109년 기후변화 분석보고서」 재구성

정부는 이러한 기후변화에 대응하며, 2015년 파리협정, 2019년 UN 기후정상회의 등을 통해 전 세계적으로 강조되고 있는 탄소중립에 대응하기 위해 노력하고 있다. 탄소중립은 글로벌 규제, 기업의 경영전략 등 다양한 부분에 영향을 미치고 있으며 이에 대응해 탄소중립을 이루기 위해 노력하고 있다.

기후 관련 주요 재정사업

정부는 기후변화 대응에 대한 국제적인 흐름에 대응의 일환으로 기후대응기금을 2022년 신설했다. 기후대응기금은 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 의해 설립되

었는데, 우리나라 산업구조가 탄소중립 생태계로 전환하는 것을 지원한다. 기후대응기금은 크게 온실가스 감축 △신유망·저탄소 산업 생태계 조성 △공정한 전환 및 제도·기반구축 등을 중점적으로 지원한다. 우리나라 기후변화에 대응하고, 글로벌 흐름인 2050년 탄소중립 실현에 대응하기 위한 몇 가지 2022년 재정사업을 소개한다.

기후대응 관련 주요 재정사업 예산

(단위: 억원)

관련 사업	2021년	2022년
탄소중립 도시숲조성	2,338	2,688
친환경설비투자	-	500
기후변화적응 및 국민실천	191	327

자료: 기획재정부. 재정정보공개시스템 열린재정(openfiscaldata.go.kr), 「재정사업설명자료」 재구성

● 탄소중립 도시숲조성

탄소중립 도시숲조성 사업은 숲을 통해 탄소 및 도시온도 저감하여 에너지 절약 및 온실가스 감축을 목표로 지난해 대비 350억원 증액한 2,688억원을 2022년 예산으로 편성했다. 도시숲은 국민의 보건 휴양, 정서함양, 체험활동 등을 위하여 조성 및 관리하는 산림·수목으로, 공원, 학교숲, 가로수 등이 도시숲에 포함된다. 도시숲은 도심 온도를 3~7℃ 낮추고, 습도는 9~23% 상승시키는 등 친자연적인 기후조절 기능을 가지고 있다. 뿐만 아니라 도로변의 소음을 감소시키고, 산소발생 및 분진 흡착을 통해 공기를 정화한다. 정부는 해당사업을 통해 △미세먼지 저감숲 △미세먼지 차단숲 △도시바람길숲 등 다양한 도시숲을 조성 및 운영한다는 계획이다.

첫째, 미세먼지 저감숲은 식물의 미세먼지 저감기능을 최대화하고 숲의 공기흐름을 적절히 유도할 수 있도록 조성·관리된 숲을 의미한다. 이를 위해, 미세먼지 저감숲 전문가를 양성하여 미세먼지 발생 원인과 식물을 통한 저감 방법을 교육해 숲이 올바르게 조성·운영되도록 한다. 또한, 미세먼지 관련 숲 조성 전·후 산림 자원 현황, 미세먼지 수치 등에 대한 지속적 조사를 통해 미세먼지 저감숲의 효과성을 검증한다.

둘째, 미세먼지 차단숲은 주거지역으로 미세먼지의 유입을 차단하기 위해 숲내 공기흐름이 최소화 되도록 조성하는 숲인데, 주로 옆면적이 넓은 수종을 식재하여 수목에 미세먼지가 흡착·흡수될 수 있도록 조성한다. 산업단지 및 도심 내 유흥지 등 미세먼지 발생원 주변에 차단숲 193ha를 조성해 주거지역으로 미세먼지의 유입 및 확산을 억제한다.

마지막으로 바람길숲은 숲을 통해 생성된 양질의 공기를 주변 생활공간으로 유입하기 위해 생성된 숲으로, 숲을 통해 도시 생활환경을 개선하고 신선한 공기를 도심으로 유도한다. 바람길숲은 도시 외곽의 찬 공기를 도심으로 끌어들이어 대기순환을 통해 대기오염 물질을 외부로 배출하는 역할도 하는데, 17개 시·도별 1개 도시를 선정해 조성한다.

● 친환경설비투자

친환경설비투자 사업은 탄소중립을 위해 중소·중견기업의 온실가스 감축 설비 등의 자금을 지원하는 사업으로 2022년 500억원을 편성했다. 해당 사업은 2022년 처음 시작하는 사업으로 사업에 선정된 기업들은 최대 10년간 80억원 이내에서 낮은 금리로 지원받을 수 있다. 주로 온실가스 저감을 위해 새로운 연료로 대체, 효율 개선 등을 통해 온실가스 배출 감축, 폐열을 회수하여 가열·에너지원으로 사용, 신·재생에너지 생산 또는 이용 등의 설비를 구축·개선할 때 지원한다. 지원 절차는 융자신청 및 접수 → 우선순위 평가 및 심사 → 심사결과 통보 → 자금 대출 및 사용 → 융자금 사용 완료보고 순으로 진행된다. 신청 시 융자금은 사용기간 동안 실제 집행 가능한 금액을 신청하면 되는데, 융자금 사용기간은 승인일로부터 최대 180일까지다. 융자신청은 환경정책자금 지원시스템(loan.keiti.re.kr)에서 신청 가능하다.

● 기후변화적응 및 국민실천

기후변화적응 및 국민실천 사업은 2021년 대비 137억원 증액한 328억원을 2022년 예산으로 편성했다. △기후변화 적응대책 추진 △기후변화 취약계층 지원사업 △지자체 탄소중립 지원사업 △비산업 부문 온실가스 감축 등을 목표로 운영된다.

먼저, 기후변화 적응대책 추진을 통해 기후변화 적응대책 수립·이행을 지원하고 효율적으로 적응대책을 시행할 수 있도록 지원한다. 국가 기후변화 적응대책 수립·이행, 지자체 적응대책 추진 지원, 기후변화 취약계층 지원프로그램 운영 및 관리, 국내외 네트워크 구축, 공공기관·산업계 적응 지원 등도 함께 한다.

둘째 기후변화 취약계층 지원을 통해 기후변화에 상대적으로 크게 영향을 받는 취약계층을 대상으로 맞춤형 적응인프라를 지원한다. 기초생활수급자 및 차상위 계층에게 창문형 에어컨 설치, 건물 차열페인트 시공, 이중창 교체 등 리모델링 또는 건물정비를 통해 기후변화에 대응하는 환경을 지원한다.

셋째, 지자체 탄소중립 지원사업은 지자체의 기후변화 대응계획 수립 및 온실가스 배출 인벤토리 구축을 지원하는 사업이다. 뿐만 아니라 탄소중립 이행확산을 위한 홍보도 함께 진행한다.

마지막으로 비산업 부문의 온실가스 감축 활동을 추진하는데, 국가온실가스 감축목표인 2030년 배출전망치¹ 851만톤 대비 37%를 감축하는 목표 달성을 위해 노력하고 있다. 비산업 부문에는 수송, 가정, 상업, 공공부문 등이 포함되는데, 전체 온실가스 감축 목표량의 36%를 차지한다. 온실가스 감축 가이드라인 개발 및 보급, 우수사업장 포상, 온실가스 자기진단 프로그램 개발 등의 활동을 통해 비산업 부문의 온실가스 감축을 지원한다.

¹ Business As Usual(BAU)를 의미하는데, 온실가스 감축을 위한 특별한 조치를 취하지 않을 경우 예상되는 온실가스 배출전망치를 의미한다.

IMF 재정점검보고서

「IMF Fiscal Monitor, April 2022」

국제통화기금(International Monetary Fund, 이하 IMF)은 매년 4월과 10월 두 차례에 걸쳐 각국의 재정 현황을 조사·분석·전망하고 재정건전성 방안을 제시하는 재정점검 보고서(Fiscal Monitor)를 발간한다. 이번 호에서는 「IMF Fiscal Monitor, April 2022: Fiscal Policy From Pandemic to War」의 주요 내용을 간략하게 소개하고자 한다.

이번 보고서에서는 크게 두 가지 주제를 다루고 있다. 첫째, 팬데믹 유행으로 인한 불확실성이 줄어드는 반면 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 커지는 불확실성에 대응하기 위한 재정정책 방향, 둘째, 조세에 관한 국제협조의 필요성 순으로 구성되어있다.

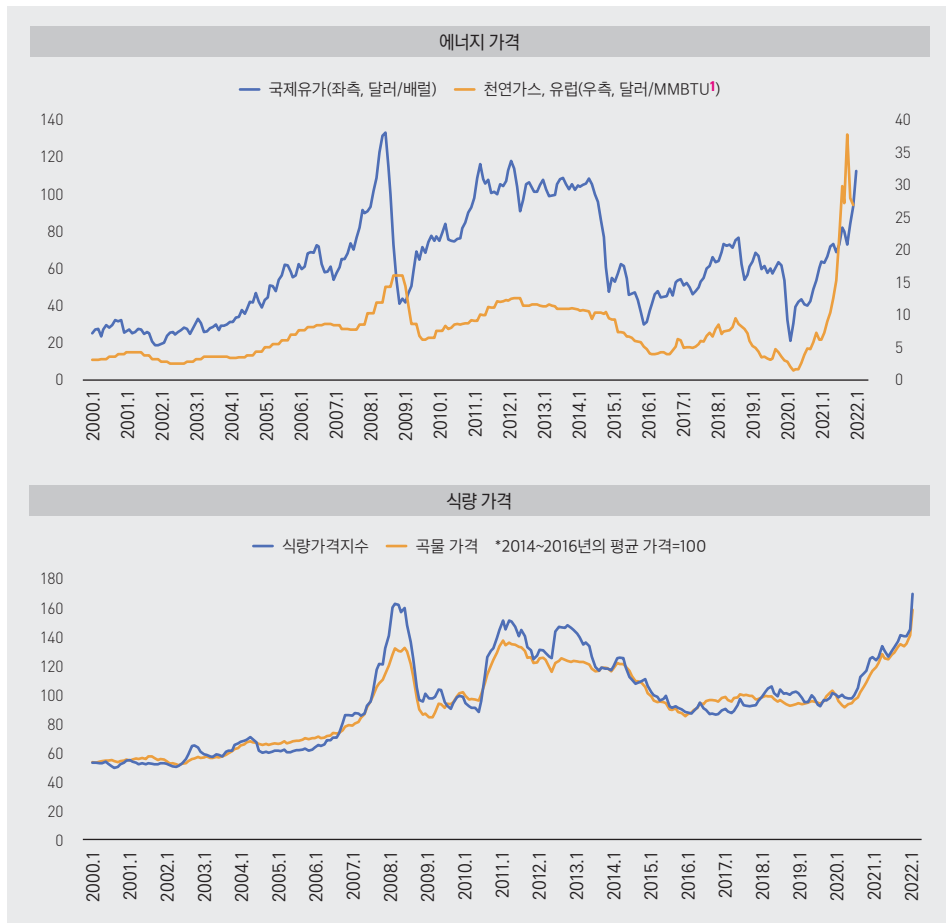
서영훈 재정정보분석본부 연구원(youngseu@kpfis.or.kr)



1. 러시아-우크라이나 전쟁에 대응하는 정책 방향

코로나19 팬데믹에 대한 불확실성이 줄어들고 있는 시기에 러시아가 우크라이나를 침공했다. IMF는 이 전쟁으로 인해 불확실성의 근원이 전염병에서 전쟁으로 옮겨간 것으로 보았다. 전쟁은 인명피해, 기반 시설 파괴뿐만 아니라, 난민 이주 비용상승, 인적 자본 손실 초래, 상품 시장의 가격 교란 등으로 인플레이션을 상승시켰다. 특히, 에너지와 식량 국제가격의 상승 추세를 더욱 가파르게 했다(그림 1). 에너지 시장에서 러시아는 유럽연합 가스 수입의 약 45%를 공급하고 있으며, 세계 석유 수출의 10%를 차지하고 있다. 식품시장에서는 러시아와 우크라이나가 세계 밀의 25%, 옥수수의 14%, 해바라기유의 75%를 공급하고 있다.

〈그림 1〉 국제 에너지, 식량 가격 변화



자료: IMF(2022), 「Fiscal Monitor, April 2022」

1. BTU(British Thermal Unit)는 1파운드의 물을 대기압에서 60.5°F에서 61.5°F로 1°F 올리는데 필요한 열량을 의미하는데, MMBTU (Million Metric British Thermal Unit)는 100만 BTU를 의미한다.

인플레이션의 변화와 불확실성은 재정정책을 운용하는 환경을 변화시킨 것으로 보았는데, 전쟁 이전인 1년 전만해도 선진국의 중앙은행은 금리 하한선과 재정지원이 인플레이션 목표를 달성하는 데 도움이 되었다. 하지만, 현재 재정정책은 인플레이션 상승, 경제성장 둔화, 높은 부채, 신용경색 심화 등의 환경에 대응해야 한다고 주장했다.

비정상적으로 높은 불확실성은 국가마다 다르게 영향을 미치는 것으로 보았다. 에너지 및 식량의 순 수입국인 신흥국 및 저소득 개도국의 경우 국제가격 상승이 경제성장과 공공재정에 압력을 가한다. 이들 국가 중 대부분은 팬데믹으로 인한 충격에 오랫동안 노출됐으며, 전쟁으로 인한 새로운 충격에 대응할 재정적 여유가 부족한 상황이다. 반면, 주요 석유 수출국의 경우 에너지 가격이 높아짐에 따라 큰 이득을 보았다.

각국은 코로나 팬데믹으로 인한 가계소득과 빈곤에 대한 불균형을 직면하고 있다. 2021년 약 7,000만명이 넘는 사람들이 극심한 빈곤을 경험했다. 하지만, 재정지원이 많은 곳에서는 빈곤을 경험한 인구의 수가 안정적이거나 감소했으며 특히, 선진국 및 신흥 경제국의 경우 경기 침체에도 불구하고 앞서 말한 재정지원으로 인해 2020년 가계소득이 증가하거나 안정적인 상태를 유지했다. 코로나19로 인한 규제와 높은 불확실성 속에서도 가계 저축은 팬데믹 이전 수준보다 급격히 증가했다. 2020~2021년 사이에 미국과 유럽연합의 가계 저축을 합치면 3조 1,000억 달러가 증가했다. 반면 많은 개도국에서는 가계소득 감소를 방지하기 위한 재정지원이 충분하지 못했던 것으로 판단했다.

2021년 인플레이션의 초기 영향으로 GDP 대비 부채비율이 감소했다. 인플레이션 서프라이즈²는 2020년 대비 세계 부채 전망이 GDP의 평균 약 2%로 감소하는데 이바지한 것으로 보았다. 또한, 2021년 GDP 대비 공공 부채비율이 선진국에서 1.8%p, 중국을 제외한 신흥국에서 4.1%p 감소하는 데 영향을 미친것으로 보았다. 러-우 전쟁으로 인한 식량과 에너지 가격의 상승은 부채비율에 추가적인 영향을 미친것으로 보았다. 인플레이션 서프라이즈는 단기적으로 적자를 줄일 수 있지만, 재정에서는 일시적 효과를 주는 것으로 보았다. 만약 인플레이션 기대치와 변동성이 증가하면 국채는 투자자에게 매력적이지 못하고 차입비용은 증가하게 된다고 주장했다.

재정 전망은 전쟁 결과와 러시아에 대한 제재의 파급효과가 여전히 불분명하고 국가마다 다르게 작용하기 때문에 불확실성이 높은 것으로 보았다. 세계적으로 재정적자는 감소하고 있지만, 여전히 팬데믹 이전 수준보다 높은 것으로 보았다. 선진국의 평균 공공부채는 팬데믹으로 인한 경기 침체에서 벗어나 2024년까지 GDP의 113.1%에 이를 것으로 예상했다. 신흥국의 경우 중국을 중심으로 부채가 계속 증가하여 2024년까지 GDP의 72.1%에 이를 것으로 예상했다. 저소득 및 개도국의 부채는 2024년까지 GDP의 47.8%로 점진적으로 감소한다고 보았다(표 1). 공공부채는 긍정적인 교역조건으로 인해 수출국가들 위주로 빠르게 하강할 것으로 예상했다.

2 실제 인플레이션율과 예상 인플레이션율의 차이를 의미한다.

〈표 1〉 국가별 일반정부 재정수지 및 부채 추이

(단위: GDP 대비 비중, %)

		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	전망치					
							2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년
일반정부 재정수지	세 계	-3.0	-2.9	-3.6	-9.9	-6.4	-4.9	-4.0	-3.9	-4.0	-4.0	-3.9
	선진국	-2.4	-2.5	-3.0	-10.5	-7.3	-4.3	-2.9	-2.8	-3.0	-3.0	-3.0
	미국	-4.6	-5.4	-5.7	-14.5	-10.2	-4.8	-4.0	-4.4	-5.2	-5.1	-5.2
	유로존	-0.9	-0.4	-0.6	-7.2	-5.5	-4.3	-2.5	-2.0	-1.8	-1.7	-1.7
	일본	-3.1	-2.5	-3.0	-9.0	-7.6	-7.8	-3.5	-2.5	-2.5	-2.6	-2.8
	한국	0.8	0.6	0.5	1.6	2.2	2.6	0.4	-2.2	-0.6	-1.6	-1.1
	신흥국	-3.9	-3.6	-4.6	-9.3	-5.3	-5.7	-5.5	-5.4	-5.3	-5.3	-5.2
	중국	-3.4	-4.3	-6.1	-10.7	-6.0	-7.7	-7.1	-7.0	-6.9	-6.9	-6.8
	저소득 개도국	-3.7	-3.3	-3.5	-5.1	-4.9	-5.2	-4.6	-4.3	-4.2	-4.1	-4.0
	산유국	-2.8	0.3	-0.4	-7.4	-2.2	0.2	-0.5	-1.0	-1.3	-1.4	-1.5
일반정부 부채	세 계	82.8	82.2	83.6	99.2	97.0	94.4	94.1	94.5	95.0	95.4	95.5
	선진국	109.2	102.7	103.8	123.2	119.8	115.5	113.7	113.1	113.0	112.9	112.7
	미국	106.2	107.5	108.8	134.2	132.6	125.6	128.7	124.0	125.1	126.2	127.4
	유로존	87.5	85.5	83.5	97.3	96.0	95.2	98.4	92.1	91.0	90.0	88.9
	일본	231.4	232.5	236.1	259.0	253.1	262.5	258.3	258.7	259.4	260.5	261.8
	한국	37.7	39.7	40.8	41.2	40.1	40.0	42.1	48.9	49.8	52.0	53.3
	신흥국	50.5	52.3	54.6	64.9	66.1	67.4	69.8	72.1	74.2	75.9	77.2
	중국	51.7	58.8	57.2	68.1	73.9	77.8	81.8	85.8	89.6	92.8	95.4
	저소득 개도국	24.1	42.4	43.6	49.5	49.8	50.3	48.8	47.8	47.1	46.5	45.9
	산유국	42.4	44.0	45.0	58.7	55.6	49.0	49.5	49.5	49.2	48.7	48.2

자료: IMF(2022), 「Fiscal Monitor, April 2022」

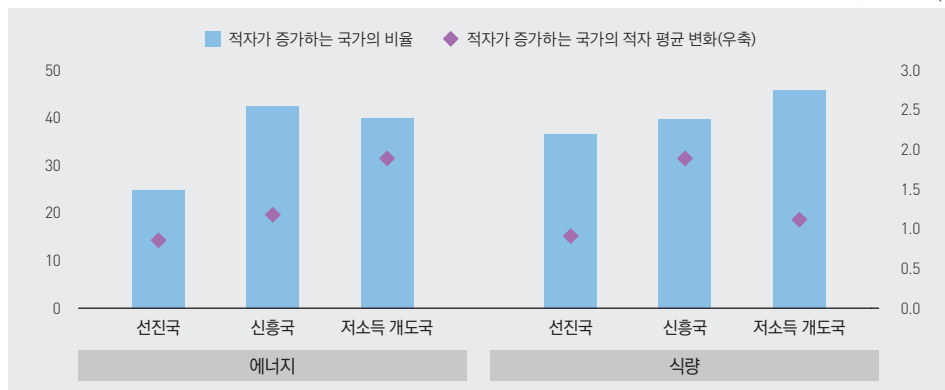
IMF는 불확실성과 국가 간 현저한 차이로 인해 각국에 맞는 유연한 재정 대응이 필요하다고 주장했다. 재정정책은 전쟁으로 가장 힘든 경제를 지원하기 위해 인도주의 위기와 경제적 혼란에 대응해야 한다고 제언했다. 상승하는 인플레이션과 금리를 고려할 때 재정지원은 위기에 영향을 가장 많이 받는 곳을 우선시해야 한다고 보았다. 만약 경제활동이 크게 악화하면, 광범위한 재정지원은 재정 여력이 있는 국가에 더 적절할 것으로 보았다. 하지만, 수요-공급 불균형을 악화시키거나 가격 상승을 부추기는 것은 피해야 한다고 제언했다. 경제성장이 전쟁의 영향을 덜 받고, 중앙은행이 높은 인플레이션에 맞서기 위해 금리를 인상하고 있는 국가는, 팬데믹에 대응하기 위한 예외적인 지원에서 정상화 정책으로 변화해야 한다고 권고했다.

높은 인플레이션과 긴축하는 세계 금융 상황은 신중한 대응이 필요하다. 하지만, 원자재 가격상승에 영향을 크게 받는 국가나 이미 경제회복이 침체기에 접어든 나라에서는 재정지원이 필요할 것으로 판단했다. 재정 개혁을 통해 이러한 상황을 완화할 수 있을 것으로 봤는데, 건전하고 신뢰할 수 있는 중기재정운용계획은 국가 부채비용을 억제하고 시장 기대치를 관리하는 데 도움이 될 것으로 보았다.

각국 정부는 에너지 및 식량 가격급등으로부터 자국 경제를 지키기 위한 조치를 강구하고 있다. 이러한 조치는 취약한 가구를 보호하고 사회적 결속을 유지하는 데 도움이 되지만, 막대한 재정비용을 초래할 가능성이 있다고 판단했다. 많은 국가에서 국내 가격상승을 억제하기 위해 감세, 보조금교부 등을 취하고 있는데, 이는 수요공급의 불균형을 악화시키고 국제 가격 상승의 추가적인 원인으로 작용할 수 있다고 보았다. 또한, 에너지와 식량을 수입하는 저소득 국가에도 피해를 줄 수 있다고 경고했다. 많은 정부가 막대한 재정비용이 증가하는 광범위한 보조금을 지원했는데<그림 2>, IMF는 취약한 가구 등을 대상으로 한시적이고 직접적인 지원이 필요한 것으로 보았다. 이러한 전략은 국가의 부채 부담을 감소하는 동시에 민간 부문에 에너지와 식량 공급을 확대할 수 있다고 권고했다.

〈그림 2〉 에너지 및 식량 가격 폭등 기간의 재정 실적

(단위: %, %p)



자료: IMF(2022), 「Fiscal Monitor, April 2022」

IMF는 각국 정부가 에너지 및 식량 가격 폭등에 대응하기 위해 다양한 조치를 하고 있지만, 기후 변화와 같은 장기적인 문제들을 해결하려는 조치를 등한시해서는 안 된다고 경고했다. 코로나19 및 에너지·식량 가격급등에 대응하고, 전쟁 난민을 돕고, 잠재적인 미래 전염병에 대응하고 기후 변화를 완화하기 위해선 각국의 국제협조가 어느 때보다 중요한 것으로 보았다. 식량 수출을 제한하는 등의 조치는 국제적 식량 위기를 더욱 악화시킬 수 있다고 보았다. 또한, 이러한 환경에 취약한 사람들을 지원하기 위해, 각국이 식량, 비료 등의 공급에 협력하고 대처할 것을 권고했다. 뿐만 아니라, 저소득 개도국에 대한 재정 및 기술 지원이 필요한 것으로 보았는데, 높은 부채비율을 유지하기 어려운 국가에 협조가 더욱 필요한 것으로 보았다. 이와같이, 채무의 상환기한 연장 및 재편이 필요한 국가에 특별인출권(SDR)을 넘여선 협조가 필요하다고 강조했다.

2. 조세에 관한 국제협조

세수의 활용, 세제 집행, 기후 변화 완화 등은 세계 공통 과제다. IMF는 이들 공통 과제를 법인세, 소득세, 탄소세 등으로 대응할 수 있다고 보았다. 각 국가의 협조 부족은 전 세계적인 어려움을 일으킬수 있다고 경고했다. 예를 들어, 어느 한 나라의 소득세가 낮으면 다른 나라 기업으로부터 세수가 늘어나게 된다(ex. 다국적기업 이전 등). 그 결과 다른 나라 또한 세율을 낮출 수밖에 없는 상황이 발생하게 된다. 탄소세의 경우에는 어느 한 국가의 일방적인 탄소세 조치는 그 국가의 탄소 배출량을 억제할 수 있지만, 다른 국가의 탄소 배출량이 증가하게 된다. 이처럼 국가 간 협조가 없는 단독행동은 비효율적인 조치 등으로 이어질 수 있다고 경고했다. 법인세와 소득세를 효과적으로 조정하려면 전 세계적인 참여가 필요하고, 지구 온난화는 몇몇 주요 배출국의 합의로도 억제할 수 있을것이라 제언했다.

● 법인세의 조정

2021년 10월 다국적기업 조세회피 방지프로젝트의 포괄적 이행체제(IF on BEPS³)회의에서 Pillar 1⁴과 Pillar 2⁵ 두 개의 합의에 도달했다. IMF는 이들 합의를 통해 다국적기업의 과세를 크게 개선하고 Pillar 1, 2에 따라 더 많은 조치를 할 수 있을 것으로 보았다.

³ Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting의 줄임말로 세원잠식과 소득이전을 의미하는데, 애플, 구글 등 다국적기업이 국가 간 조세제약이나 세법차이 등을 악용하는 국제적 조세회피전략을 의미한다.

⁴ 다국적기업의 글로벌 초과 이익에 대한 과세권을 시장소재국에 배분하는 내용을 담고 있다.

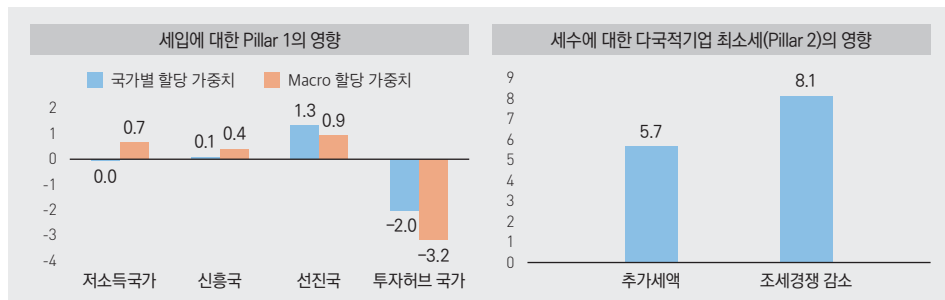
⁵ 다국적기업의 모회사 또는 자회사가 소재한 국가에서 최저한세율(15%)보다 낮은 세율 적용 시 다른 국가에 추과과세권 부여하는 내용을 담고 있다.

Pillar 1에 따라 세금 기반의 일부를 대상 시장국에 배분하는 것이 디지털 서비스세의 일방적 조치보다 효과적인 것으로 판단했다. 이러한 재분배는 다국적기업의 글로벌 이익의 2%에 불과하지만, 이로 인해 발생하는 글로벌 세수는 현재 부과되는 디지털 서비스세와 거의 동일한 것으로 보았다. 저세율 투자허브국 전체 법인세의 약 2%가 다른 저소득 국가와 선진국으로 재분배되어, 법인세 수입이 각각 0.7%와 0.9% 증가하는 것으로 예상했다(그림 3) 좌측).

Pillar 2에 따라 법인세 최저세율을 15%로 하여, 조세회피를 위해 다른나라로 이동하여 기업의 이익을 내는 다국적기업의 행위를 줄여 국가별 세율경쟁을 줄일 수 있을 것으로 판단했다. 이에 따라 각국은 비효율적으로 지출되는 세제 혜택을 재검토하고, 법인세를 인상할 수 있는 여지를 만든다고 판단했다. 최저세율 제정으로 추가세액이 5.7% 증가하고, 조세 경쟁이 줄어들어 8.1% 더 늘어날 것으로 예상했다(그림 3) 우측).

〈그림 3〉 OECD/G20 IF Agreement, Pillar 1 and 2에 따른 세입 영향

(단위: %)



자료: IMF(2022), 'Fiscal Monitor, April 2022', 재구성

또한, IMF는 조세 간소화 조치에 대한 동의, 특정 국가 간 금융 흐름에 대한 원천 징수세 강화, 국가별 다국적기업 정보에 대한 적시접근성 제고 등의 조치를 통해 저소득 국가의 이익 향상을 도모할 수 있을 것으로 보았다.

● 소득세 정보 교환

IMF는 정보 공유를 통해 해외 탈세를 줄일 수 있다고 보았다. 조세 분야 투명성 및 정보 교환 글로벌 포럼을 통해 발표된 내용을 바탕으로 3가지 방향을 권고했다.

- 조세 당국이 신뢰할 수 있는 실소유자 정보에 액세스할 수 있도록 실소유자 등록시스템 또는 비슷한 메커니즘을 구축해야 한다.
- 저소득 국가에서 데이터 분석역량을 구축하고, 조세 전문부처를 구성해 납세 준수를 지원한다.
- 집행 능력의 한계로 인해 조세정책 선택에 제약받는 국가, 특히 소득분배 최상위에 있는 개인에 대해 조세정책을 수정한다.

국경을 초월한 원격근무 기회가 확대됨에 따라 소득세 기반도 더 큰 이동성이 존재하는데, 이 비율은 현재 세계 소득세의 1.25%로 추정했다. 앞으로 개인소득세에 관한 국가 간 협조는 계속 증가할 것으로 보았다.

● 탄소 가격 조정

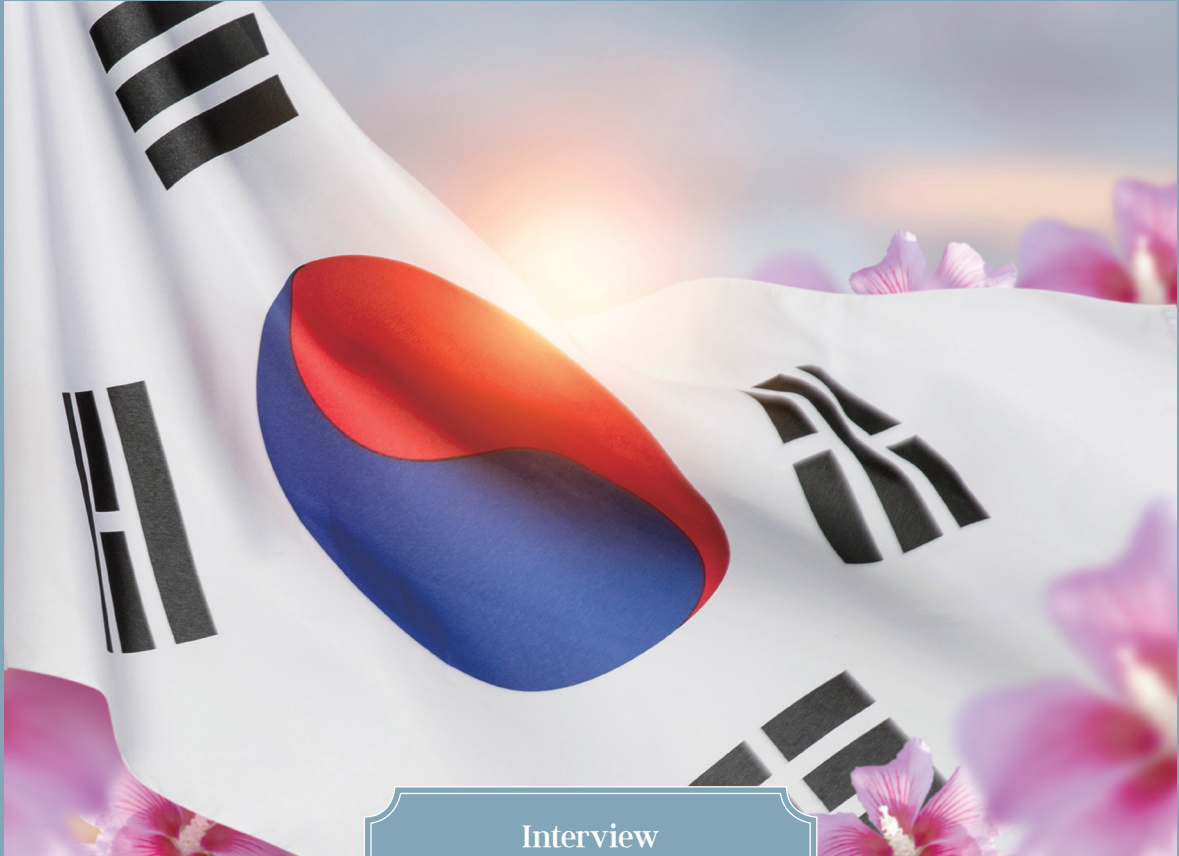
지구 온난화가 지구를 위협하고 있는 동안 배출량을 줄이기 위한 긴급한 조치가 요구된다고 보았다. 파리협정, 유엔기후변화협약 등에도 불구하고 전 세계 배출량 감축 정책은 아직 목표를 달성하지 못하고 있다. 몇몇 주요 배출국은 목표를 달성하기 위해 배출량 감소를 신속히 조정할 수 있을 것이나, 그 외 국가에서는 탄소세나 배출권 거래시스템과 같은 가격 기반 접근법이 가장 효율적이라고 주장했다. 하지만, 규제와 같은 다른 방법도 고려하는 걸 권고했는데, 주요 내용은 다음과 같다.

- 주요 배출국에 대한 국제 탄소 가격 하한선을 설치하여 지구 온난화를 2℃ 이하로 제한한다. 소득 수준에 따른 차별화된 책임을 할당하여, 2030년 배출량은 선진국 기준치보다 35~50%, 신흥국은 기준치의 20~30% 감소한다. 탄소 가격은 1톤당 선진국은 75달러, 중국 등 고소득 신흥국은 50달러, 인도 등 저소득 신흥국은 25달러로 가정한다.
- 규제와 같은 가격 설정을 하지 않은 정책은 합의된 배출 감축량에 대응하는 탄소 가격을 산출하기 위한 국가 간 통일된 방법을 이용하여 조정할 수 있으며 공통 지표 역할을 할 수 있다.

IMF는 국가별 단독행동으로 인한 비효율적인 조치의 한계를 극복하기 위해 국제협조는 필수적인 것으로 보았다. 또한, 국제협조를 통해 다국적기업 조세회피 방지프로젝트 등 법인세 분야에 실질적인 결과를 달성한 것과 같이, 국제협조를 통해 지구 온도 상승을 2℃ 미만으로 낮추는 시나리오에 대한 합의가 필요하다고 제언했다.



역사적 경험을 토대로 통합의 사회를 열어가는 ‘보훈문화’



Interview

국가보훈처 선양정책과 조경철 과장

보훈(報勳)은 국가를 위해 희생하고 공헌한 국가유공자의 애국정신을 기려 유공자나 그 유족에게 보답하는 것을 뜻한다. 이는 비단 희생자들에 대한 보상만을 의미하는 것은 아니다. 보훈은 지속가능한 공동체의 발전을 위해, 그리고 사회 구성원의 통합을 이루기 위해 반드시 필요하다. 보훈문화가 우리 사회의 소중한 가치로 뿌리내려야 하는 이유이다.

글. 한울

일상 속에서 보훈을 생각하다

오늘날의 대한민국이 있기까지는 많은 이들의 공헌과 희생이 있었다. 국가는 이들의 공헌에 보답하기 위해 국가보훈처를 두고 국가유공자와 그 유족에 대한 보상, 예우, 복지정책을 펼치고 있다. 아울러 보훈정신을 계승하기 위한 선양정책, 튼튼한 안보를 뒷받침하는 제대군인 지원정책, 국제사회와 연대하는 보훈 외교정책도 추진하고 있다. 우리 사회가 많은 변화를 겪으며 성장해온 것처럼, 보훈의 패러다임 또한 변화해왔다. 조경철 과장의 설명이다.

“초기에는 유공자들의 생계유지와 자립 지원에 중점을 두었다면, 이후 경제가 발전하고 보훈대상자가 점점 고령화됨에 따라 복지제도가 강화되는 방향으로 바뀌었습니다. 이제는 보훈의 역사성과 상징성이 중요해졌습니다. 국가유공자 수가 점점 감소하고 있기 때문입니다. 이분들의 공적인 가치를 계승·발전시키기 위한 선양정책이 국가보훈처의 중요한 업무가 되었습니다.”

국가보훈처 선양정책과는 국가보훈대상자의 희생정신을 일상에서 기억하고 감사하는 문화를 조

성하는 업무를 수행한다. 온오프라인 보훈 교육자료 개발 및 보급, 청소년 체험 프로그램 운영, 보훈문화 콘텐츠 공모전 및 보훈문화상 시상, 호국보훈의 달 행사 종합 기획·조정, 독립유공자 및 유족 지원사업을 위한 친일귀속재산 관리 등이 그것이다. 조경철 과장은 보훈문화 확산이 중요하다고 강조한다. ‘선양’은 보훈이 개인적 차원의 물질적·경제적 보상을 넘어 사회적 차원으로 확장되는 것을 의미한다면, ‘보훈문화’는 선양의 매개체가 되는 영화, 소설, 그림 등의 다양한 문화콘텐츠를 활용하여 일상에서 희생과 공헌의 정신을 이어나가는 것을 말한다.

“전체 59만여 명의 유공자 중 60세 이상의 고령자 층이 49만 명을 차지하는데, 그 비중이 83.2%에 달합니다. 그리고 시간이 흐르면 흐를수록 국가유공자들의 공적은 역사 속으로 묻힐 수밖에 없습니다. 따라서 이분들이 이룬 공적의 가치를 평가하고 이를 널리 알려 우리 사회의 공유된 역사적 경험과 가치로 만들어야 합니다. 국민이 역사적 경험을 토대로 다 함께 공감할 수 있을 때 국민 통합도 이루어질 수 있을 것입니다.”



보훈문화 확산을 위한 기반 마련 필요

선양정책과는 미래세대로의 보훈문화 확산을 위해 교육 및 콘텐츠 개발과 홍보에 주력하고 있다. 교과과정의 창의체험 활동과 연계한 청소년 보훈 현장 탐방, 교육과정과 연계한 방과 후 보훈 테마 현장체험학습, 청소년 보훈봉사 프로그램 등 청소년들이 보훈을 좀 더 쉽고 친근하게 느낄 수 있는 온오프라인 체험·참여형 프로그램을 개발·운영 중이다. 또 2021년에 개발한 보훈교과서 「나라사랑과 보훈」이 더 많은 학교에서 활용될 수 있도록 보급하고, 보훈이 교과과정의 하나로 학습될 수 있도록 힘쓰고 있다.

“올 하반기에는 누구나 쉽게 참여할 수 있는 ‘보훈 콘텐츠 공모전’을 실시합니다. 그리고 보훈문화 확산에 기여한 개인과 단체에게 ‘보훈문화상’을 시상할 예정입니다. 지난해 전국 2,000명을 대상으로 실시한 자체 조사에 따르면, 보훈 관련 콘텐츠를 경험한 사람이 그렇지 않은 사람보다 자신의 보훈의식 수준을 높게 평가했습니다. 보훈 관련 콘텐츠와 프로그램을 지속 개발해 활용할 수 있도록 한다면 국민의 보훈의식 수준이 한층 높아질 것입니다.”

보훈문화 확산을 위한 통계적 기반도 마련 중이다. 그간 국민의 보훈의식을 조사하거나 연구하는 과정이 없지는 않았으나 개별적인 연구와 한시적인 설문조사에 머물러 정책 효과를 종합적으로 분석하는 데는 한계가 있었다. 올해는 2021년에 개발한 지표와 문항을 토대로 통계청과 협업하여 ‘보훈문화의식실태조사’의 시험조사를 마쳤고, 추후 국가승인통계로 본조사를 진행하여 3년 주기 전국 단위의 대규모 조사를 실시하여 보훈문화 관련 정책개발의 기초자료를 확보하고 보훈학술 기반을 마련할 계획이다.

아울러 선양정책과는 ‘보훈문화 조성을 위한 인프라 구축’이라는 중장기적 목표도 설정했다. 이를 위해서는 「보훈문화진흥법」 제정이 필요하다. 현재 보훈문화 진흥을 위한 5개년 기본계획 수립, 3년 주기 보훈문화의식 실태조사 실시, 보훈문화진흥원 설립, 보훈선양사업 근거 마련 등의 주요 내용을 담은 법률안이 발의된 상태다.

특히 보훈문화진흥원 설립은 보훈문화 확산의 전문성을 갖추는 토대가 될 것이다. 문화예술계에 ‘팔 길이 원칙(Arm’s length principle)¹’이 적용되는 것처럼, 보훈문화 확산을 위해서도 별도의 기구로서 지원은 하되 간섭하지 않는 방식의 선양정책이 필요하다. 아울러 국가, 지방자치단체, 민간에 산재해 있는 보훈콘텐츠를 통합해 국민 누구나 쉽게 접근해 활용할 수 있는 보훈콘텐츠 허브 플랫폼 마련도 절실하다.

“정부 주도의 선양정책에서 탈피하려면 민간의 자발적인 활동이 중요합니다. 하지만 현재는 보훈기록자료를 종합적으로 통합 관리하는 체계적인 시스템이 없기 때문에 민간의 활동이 쉽지 않습니다. 기존 자료들은 국가보훈처, 유관 기관, 민간에 산재돼 있어 접근과 활용이 불편하고 저조할 뿐만 아니라 민간 자료는 훼손 가능성도 존재합니다.”

선양정책과는 유의미한 보훈기록 자료를 한군데로 모아 수집·관리·활용하는 ‘보훈통합 아카이브’ 구축을 계획하고 있다. 대한민국 보훈기록물의 통합 저장소이자 허브 플랫폼의 기능을 하는 아카이

¹ 팔 길이 원칙: 공공지원 정책 시행에서의 기준 중 하나로 ‘팔 길이만큼 거리를 둔다’는 뜻이다. 1945년 영국에서 처음 고안된 개념으로, 예술평의회(Arts Council)를 설립하면서 예술과 정치 사이에 거리를 두기 위해 만들었다. 즉, 지원은 하되 간섭은 하지 않는다는 의미로, 공공에서 지원은 하지만 민간의 자율성을 최대한 보장한다는 취지이다.

브가 구축되면, 독립·호국·민주의 역사를 기록하고 보존할 수 있을 뿐만 아니라 카테고리별 통합 검색 및 대내외 서비스 제공 등을 통해 보훈학술 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대된다. 동시에 국민들에게 보훈을 경험할 수 있는 다양한 기회를 제공할 수 있어 보훈문화 확산에도 기여할 수 있을 것이다.

보훈문화, 우리 사회의 소중한 가치로 자리매김해야

6월은 ‘호국보훈의 달’이다. 국가보훈처는 매년 슬로건을 선정, 하나의 메시지로 호국보훈의 달을 홍보하고 있다. 올해는 ‘#고맙습니다’로 정했다. 감사 메시지를 통해 국가유공자에게는 자긍심을 심어주고, 국민에게는 자부심을 불어넣어 ‘보훈으로 하나 돼 더 나은 대한민국을 만들자’는 메시지를 담았다. 메시지의 확장성과 온오프라인의 활용성 등을 고려해 올해는 해시태그(#)를 추가했다. ‘#고맙습니다’를 주제로 ‘이웃에 영웅이 산다’ 등의 콘텐츠를 제작해 온라인 홍보를 진행하고 공공기관과 학교 등에는 호국보훈의 달 포스터 4만 부를 배부한다. 그리고 전국의 전광판 및 지하철 내 모니터 등 5만 7천여 개에 호국보훈의 달 홍보영상을 680만회 송출할 예정이다. ‘기억’, ‘감사’, ‘화합’을 주요 키워드로 하는 다양한 행사도 계획하고 있다.

“현충일 추념식, 6·25전쟁 행사, 6·10 만세운동 기념식 등을 거행하고, 전국 26개 소속기관 및 민간단체 주관으로 지역민이 보훈을 기억할 수 있는 음악회 등의 문화행사를 추진할 계획입니다. 또 모범 국가유공자 포상, 국가유공자 초청 오찬 및

위문, 국가유공자 명패 달아드리기 행사 등을 통해 국가유공자를 예우하는 사회적 분위기를 조성할 것입니다. 나아가 SNS 댓글 달기 이벤트, 나라사랑큰나무 달기, 대국민 보훈콘텐츠 공모전 등을 통해 참여의 기회를 넓히고자 합니다. 특히 올해는 온라인 참여 이벤트가 있어 더욱 많은 참여가 이루어질 것이라 기대하고 있습니다.”

보훈의 가치를 계승·발전시키는 일은 경제적 이익이나 수치적 성과로 드러나지는 않는다. 하지만 보훈의 가치가 우리 사회 발전에 커다란 원동력이 될 것이라는 점은 그 누구도 부인할 수 없다. 국민이 쉽게 즐기고 접하는 보훈문화는 과거와 현재가 소통할 수 있는 창구가 된다. 그리고 미래를 향해 힘차게 나아갈 수 있는 나침반이 된다. 보훈문화를 통해 국민이 화합하고 하나 되는 통합의 시대가 열리기를 기대해본다.

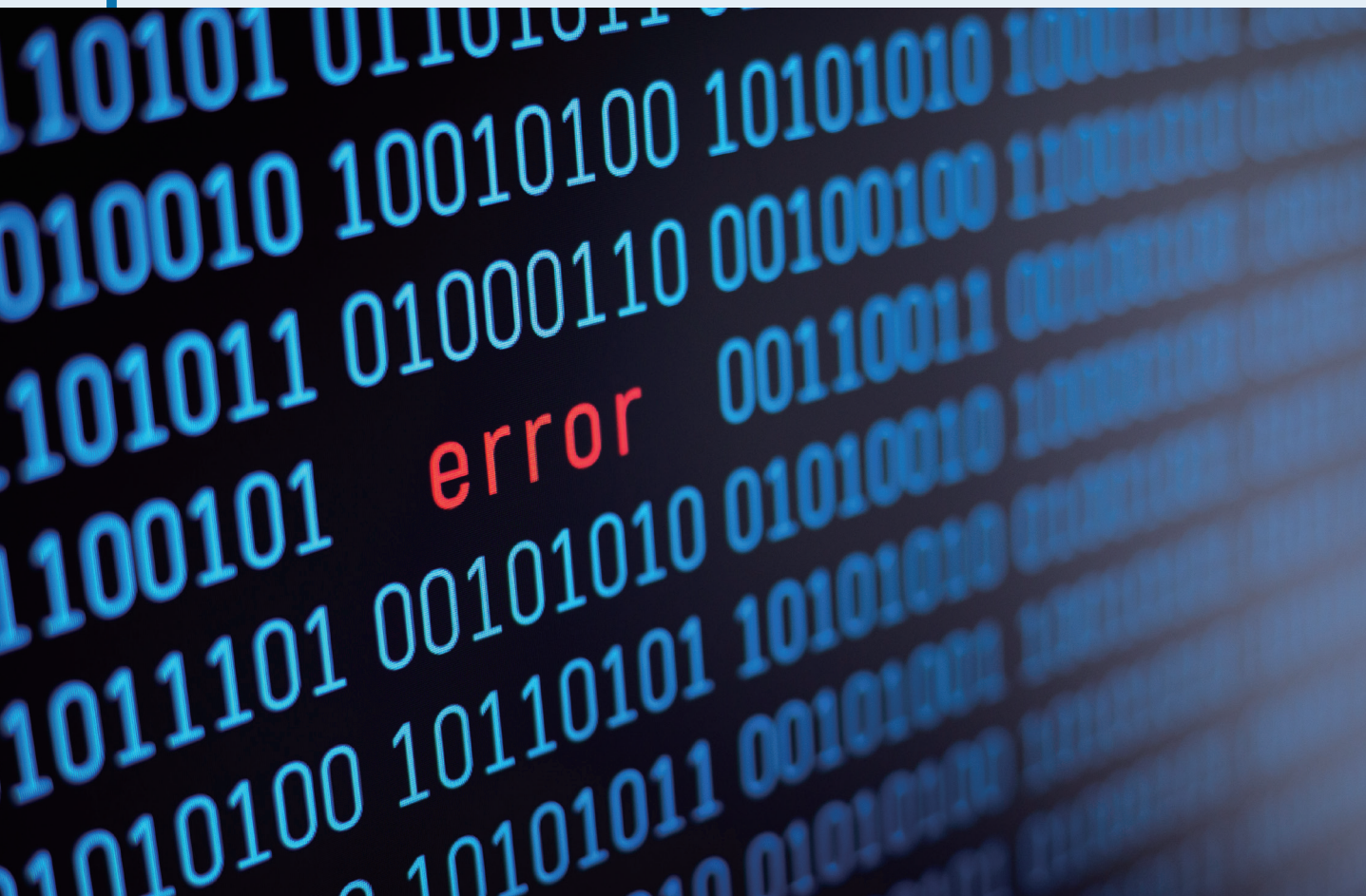


국가보훈처의 보훈 관련 정보, 어떻게 찾을 수 있을까?

보훈대상자라면 국가보훈처 홈페이지 ‘나만의 예우’를 통해 대상 구분별 지원·생애주기별 지원 내용을 확인할 수 있고, 민원 신청도 가능하다. 국가보훈처 유튜브 채널인 ‘TV나라사랑’을 통해서도 변화된 제도 및 정책이나 행사 등을 확인할 수 있다. ‘보고싶다 전우야’ 프로그램을 통해서도 옛 전우를 만날 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 일반인들은 ‘TV나라사랑’을 통해 최태성 강사의 보훈역사 강의를 듣거나 생존 애국지사의 증언록, 보훈기념행사 등 보훈 관련 영상 콘텐츠 이용이 가능하다. ‘나라사랑배움터’의 보훈 관련 교육자료나 국내외 사적지 정보도 유용하다.

데이터 오류의 다양한 원천: 세부사업별 연도별 시계열 자료 분석사례

글. 고길곤 서울대학교 행정대학원 교수



“
 데이터 오류의 가능성은 언제나 존재한다.
 만일 오류가 발생할 때 감사를 하고 처벌을 한다면
 공공데이터 공개는 불가능하다.
 오히려 비록 오류가 있더라도 적극적으로
 데이터를 공개하여 그 오류를 시정하는 것이
 긍정적인 결과를 초래하게 된다.
 ”



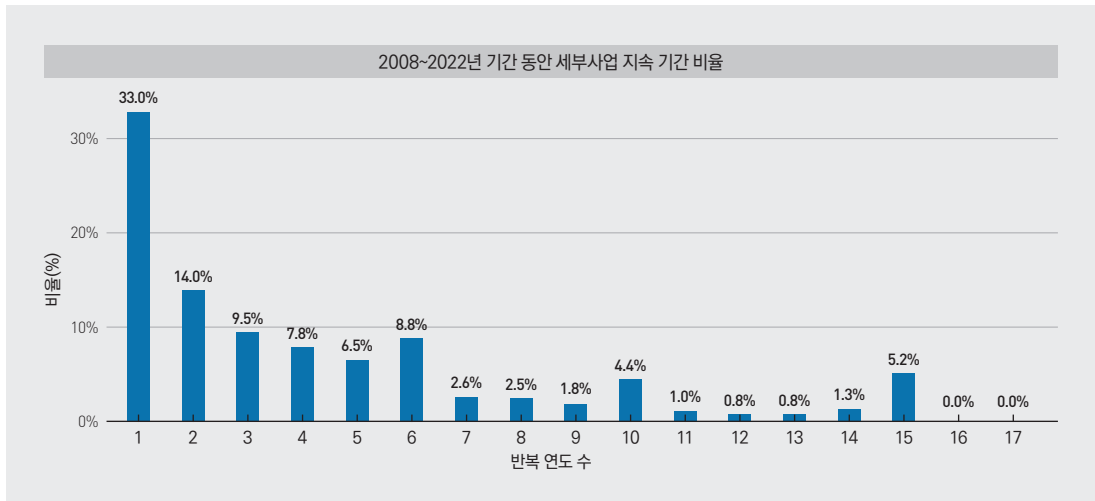
오류가 없는 공공데이터가 있을까? 흔히 숫자는 객관적이고 정확하다는 믿음이 있다. 사실 정부라는 존재가 주는 신뢰수준을 생각하면 공공데이터에는 오류가 없어야 한다. 그렇다면 오류가 없는 공공데이터가 존재할 수 있을까?

현실에 존재하는 수많은 데이터는 오류투성이다. 통계학에서 오차는 실제 관측된 값과 참값(True Value)의 차이를 말한다. 통계이론에서는 측정된 변수는 대부분 측정오차가 존재한다고 가정한다. 예를 들어 민주주의 수준을 설문 조사와 각종 지표를 이용해서 측정한다고 해보자. 아무리 정확한 측정 방법을 사용하더라도 민주주의에 대한 정의 자체가 가진 모호성 때문에 민주주의를 완벽히 측정할 수는 없다. 기계학습(Machine Learning) 분야에서는 이를 더 줄일 수 없는 오차(Irreducible Error)라고 부른다. 우리가 설명하거나 측정하고자 하는 대상 자체가 가진 오차는 측정오차를 통계기법으로 아무리 줄이더라도 줄일 수 없다는 것이다. 따라서 어떤 대상을 완벽히 측정하겠다는 오만을 부리기보다는 어느 정도의 오차를 인정

하겠다는 겸손함이 좋은 데이터 분석가의 자질이다.

데이터는 태생적으로 오류를 가지고 있을 수밖에 없음에도 불구하고 데이터를 공개하는 공급자 입장에서는 데이터의 오류에 대해 극히 민감해 공개방식을 제한하거나 공개 자체를 꺼려하는 경우도 많은데, 공공부문에서는 이를 무오류 신화라고 할 수 있다. 공공데이터 무오류의 신화는 공공데이터 생태계 발전을 저해하는 요인이다. 공직자 재산공개 데이터를 보자. 이 데이터는 공직자의 청렴 수준을 높이기 위해 공직자 재산 정보를 공개하도록 한 제도이다. 이 공직자 재산은 관보를 통해 공개되는데 PDF 파일 형식으로 되어 있다. 실행 초기부터 엑셀이나 웹사이트에 표준화된 형태로 자료를 제공하라는 요청이 끊이지 않았으나 묵묵부답이다. 정부의 답변은 공직자윤리법에 관보 또는 공보에 공개하도록 되어 있기 때문이라고 한다. 정부의 이 궁색한 답변과 달리 뉴스타파와 같은 언론사나 독립 연구자들은 PDF 파일 인식 기술을 이용하여 분석 가능한 데이터 형태로 변환하고 있다.

〈그림 1〉 31,725개 세부사업의 사업지속 기간 분포



출처: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」, Powered with SAS

이 과정에서 발생하는 비용은 둘째치고 변환 과정에서 발생하는 오류로 인해 연구자는 질 낮은 데이터를 사용할 수밖에 없는 상황이다. 공무원들은 통계오류를 걱정하여 오류 가능성이 있는 데이터는 공개를 꺼려한다. 공공데이터 개방이 잘 안 되는 것은 이런 무오류에 대한 강박관념도 자리 잡고 있다.

열린재정에서 제공하는 사업별 예산시계열 자료 분석 사례를 이용하여 데이터 분석 시 발생하는 다양한 오류를 살펴보자¹. 사업별 예산시계열 자료는 단위사업뿐만 아니라 세부사업의 연도별 예산에 대한 정보를 제공한다. 재정의 연속성과 연도별 변화 과정을 살펴봄으로써 어떤 사업에 관한 관심이 커지는지를 살펴볼 수 있는 매우 유용한 자료이다. 2008년부터 2022년까지의 자료를 분석해보도록 하자. 각 부처 사업의 연속성을 파악하기 위해 세부사업의 지속연도를 분석해보았다. 〈그림 1〉과 같이 총 31,725개의 사업 중에서 57%에 가까운 사업

이 대부분 3년 이하의 사업임을 알 수 있다. 5년의 대통령 임기를 고려한다면 대부분의 세부사업이 지나치게 짧은 기간 동안 지속하고 있음을 알 수 있다.

그렇다면 왜 이런 짧은 세부사업 지속 현상이 발생하는 것일까? 연구자는 이런 질문이 제기되면 각 부처의 행태나 예산편성 역량, 정권교체나 갑작스러운 정권 변화 등 수 많은 이유를 찾는 것이 일반적이다. 하지만 가장 먼저 출발해야 하는 것은 분석에 사용된 자료가 제대로 되어 있는지를 살피는 것이다.

「사업별예산 시계열」에서 2019년부터 2022년까지 자료를 웹페이지에서 확인해보면 데이터의 오류가 있음을 확인할 수 있다. 예를 들어 경찰청의 ‘교통과학장비’ 예산의 경우 2021년까지는 예산에 반영되었다가 2022년에는 예산이 없는데 독립된 행에 동일한 이름으로 2022년에 사업이 반영되어 있음을 알 수 있다. 이 웹페이

〈그림 2〉 웹페이지 상의 자료 오류 예시

No.	프로그램	단위사업	세부사업	2019년	2020년	2021년	2022년
191	교통안전·소통확보	교통사고 예방	교통과학장비관리	88,800	94,898	118,817	0
192	교통안전·소통확보	교통사고 예방	교통과학장비관리	0	0	0	107,053

지 상의 자료를 보면 두 사업은 서로 다른 것처럼 보이지만 프로그램, 단위사업, 세부사업 이름은 모두 동일하다.

위와 좀 다른 사례도 있다. 농림수산물식품부의 ‘과수 경쟁력제고’ 사업은 2013년까지 진행되다가 2014년에는 ‘과수 및 원예 경쟁력제고’ 사업으로 이름이 바뀌었다. 그러나 이 두 사업은 실질적으로 유사한 성격을 갖고 있고 사실 동일한 세부사업 코드를 갖고 있다.

사용자가 오류가 있는 데이터를 찾아내는 것까지는 가능하지만 거기서 멈추게 되면 아무런 변화가 없다. 그 오류의 원인을 찾고 해결하는 과정이 필수적이다. 위 웹페이지 자료를 엑셀로 다운받으면 세부사업별 분류코드가 제공되지 않는다. 분류코드는 일정한 규칙에 따라 각 세부사업에 고유한 번호를 부여한 것이기 때문에 자료처리에는 필수적임에도 제공되지 않고 있는 것이다. 또한 이 분류코드의 규칙은 합부로 수정해서는 안 되고 수정하더라도 시계열 연속성을 위해 반드시 수정 이유와 수정규칙, 그리고 변환코드를 부여해주어야 한다. 안타까운 것은 일선공무원이 사업코드에 대한 이해도가 떨어져서 자료 생산단계에서 이 코드 규칙을 제대로 사용하지 않는 경우가 많고 데이터베이스 관리자도 새로운 코드 체계가 도입될 때 변환코드를 만들지 않는 경우가 많다는 것이다.

다시 「사업별예산 시계열」 자료 분석으로 돌아가 보자. 앞의 경찰청 자료의 오류를 파악하기 위해 웹페이지에 제공되는 JSON 방식의 자료를 SAS의 HTTP 프로시저를 이용하여 가져온 후 세부사업 코드(biz_cd)를 확인해보았다. 그 결과 세부사업 이름 자체는 변하지 않았지만 세부사업의 코드가 200903718310314A에서 202203713310313A로 2022년에 바뀐 것을 확인할 수 있었다. 세부사업 코드가 다르므로 웹페이지 상에는 상이한 사업으로 인식되어 자료가 제공된 것이다. 반대로 농림수산물식품부의 ‘과수 경쟁력제고’ 사업은 이후 사업명이 ‘과수 및 원예 경쟁력제고’ 사업으로 세부사업 이름은 바뀌었지만 세부사업 코드는 동일하게 쓰이기도 한다.

이렇게 오류의 기술적 원인이 파악되었다면 사용자는 자료를 제공하는 재정정보원에 이 사실을 알리고 오류를 수정해야 한다². 이 단계도 현실적으로는 어려움이 많다. 사용자가 어디에 오

1 URL: https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/be/UOPKOB_EA05?acntFrYr=2019&acntToYr=2023

2 이는 시스템 운영자 관점에서는 오류가 아닐 수 있다. 기획재정부에서는 프로그램 예산체계의 코드 부여에 대해서는 별도의 지침을 내려 관리하고 있지 않으며, 입법과목인 장관항과 행정과목인 목 사이에 존재하는 세항(단위사업), 세세항(세부사업)의 개편은 부처에서 관리하는 사항이다. 세부사업의 개편은 매년 발생하며, 단순 코드 변환, 명칭 변환 외에도 사업 통폐합, 분할 등도 일어나기 때문에 일률적으로 사업관리 수준에서 매핑코드를 관리하기 어려우며, 따라서 운영 관점에서는 데이터의 오류가 아닐 수 있다. 만약 사업이 분할되거나 통폐합되었다면, 이는 시계열 추적이 불가능하다.

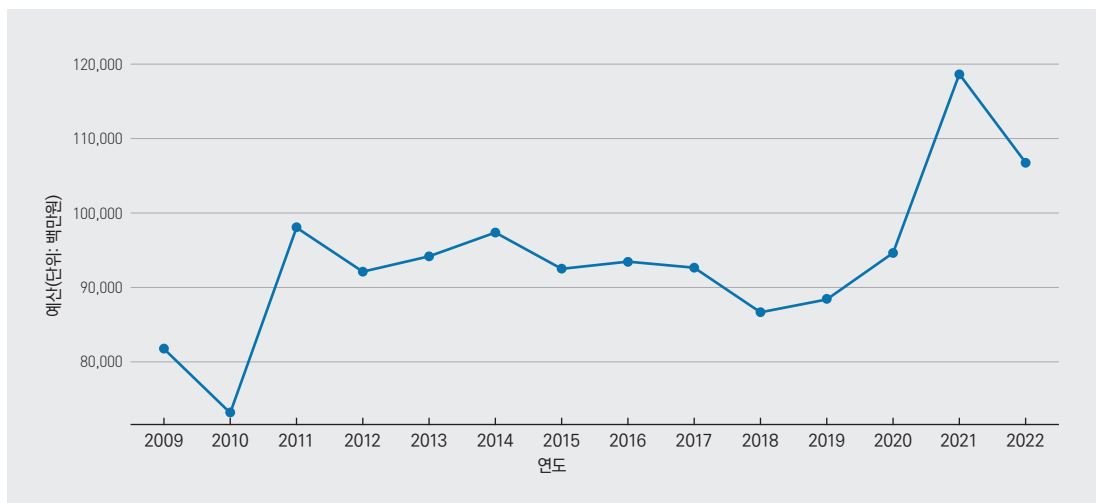
류를 신고해야 할지도 모르고 이러한 신고를 처리할 수 있는 인력과 절차가 마련되어 있지 않으면 처리가 지연될 수밖에 없다. 앞의 경찰청 사례의 경우는 단순히 코드를 이전 코드로 바꾼다고 해결될 문제가 아니다. 경찰청에서 왜 세부사업 코드를 수정했는지를 해당 부처에 질의하여 그 원인을 확인해야 한다. 이러한 질의를 위해서는 해당 사업에 대한 사전 분석이 선행될 필요가 있다. ‘교통과학장비’ 사업의 예산 추세를 분석해보면 <그림 3>과 같다. 이 그림을 보면 2020년까지는 큰 폭의 예산 증가 없이 연도별로 예산이 변화하다가 2021년 예산이 전년도 950억에서 1,188억으로 상당히 증가했음을 알 수 있다. 그리고 2022년부터는 이 예산이 새로운 세부사업 코드로 관리되기 시작했음을 알 수 있다. 사전분석과 질의 과정을 통해 세부사업 코드가 왜 바뀌었는지를 확인하는 과정은 많은 시간이 걸리기 때문에 충분한 인력과 예산지원이 필요하다. 바로 이런 과정을 통해 플랫폼 정

부의 핵심인 고품질의 정보를 생산하고 유통할 수 있는 것이다.

만일 재정정보원이 이런 오류의 가능성을 걱정해서 세부사업 예산 자료를 공개하지 않았다면 어떤 일이 벌어졌을까? 아마 이 오류는 계속 데이터베이스에 남아 있을 것이고 이 오류를 제대로 파악하지 못한 사용자는 잘못된 분석 결과를 얻었을 것이다. 데이터 오류의 가능성은 언제나 존재한다. 만일 오류가 발생할 때 감사를 하고 처벌을 한다면 공공데이터 공개는 불가능하다. 오히려 비록 오류가 있더라도 적극적으로 데이터를 공개하여 그 오류를 시정하는 것이 긍정적인 결과를 초래하게 된다.

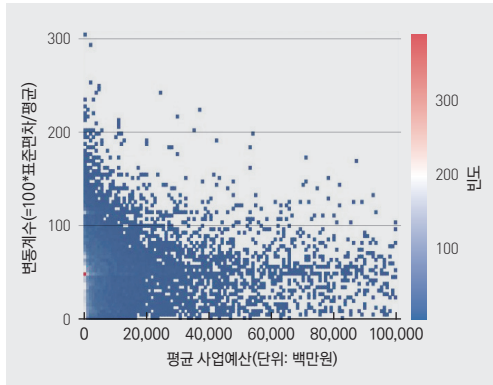
오류는 특이값을 항상 의미하지는 않는다. 다음은 세부사업 중 연도별 예산 금액이 1조원 이하고 최소한 4년 이상 예산이 지출된 세부사업의 변동계수와 평균사업 예산의 관계를 시각화해보면 <그림 4>와 같다. 보통 변동계수가 100%보다 크면 변동이 크다고 판단하는데 그림처럼

<그림 3> 경찰청 교통과학장비 예산의 연도별 변화



출처: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」, Powered with SAS

〈그림 4〉 평균사업예산과 변동계수



출처: 기획재정부, 재정정보공개시스템

「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」, Powered with SAS

적지 않은 세부사업의 연도별 사업예산의 변화가 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 하지만 실제로 이렇게 변동이 큰 사업을 분석해보면 각종 기금이나 특별회계의 세부사업의 연도별 변동이 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 이 경우에는 특이값이지만 꼭 오류라고 보기는 어렵다. 따라서 오류에 기인한 특이값인지 아니면 사업 자체의 특징 때문인지를 구분하는 분석절차는 필수적이다.

한편 4년 이상 지속된 개별 세부사업의 연도별 예산변동을 보면 평균적으로 매년 5.3%씩 증가하는 것으로 나타나는데 부처별, 사업별로 매우 큰 차이가 나기 때문에 이러한 사업들을 분석하면서도 데이터 오류를 찾아 낼 수 있다.

이러한 과정을 통해 데이터 오류를 찾는 것은 매우 작은 부분일 뿐이다. 세부사업의 지속 기

간이 4.3년밖에 안 되는 가장 큰 이유는 잘못된 사업코드 부여 방식 때문이다. 우리나라에서는 세부사업 코드를 작성할 때 사업시작연도 다음에 기관 코드가 부여되는 방식이다. 예를 들어 대통령비서실의 기관코드는 001이고 2008년에 처음 시작된 세부사업이라면 2008001이라는 코드가 부여된다. 문제는 정부조직개편으로 부처이름이 바뀌면서 기관코드가 계속 바뀐다는 점이다. 이렇게 되면 동일한 기관의 세부사업이라고 해도 세부사업 코드의 앞에 있는 기관코드가 바뀌기 때문에 새로운 사업처럼 인식되게 되는 것이다. 이처럼 제도적으로 잘못 설계된 코드 부여 방식으로 인해 하나의 세부사업의 연도별 예산변화를 제대로 추적할 수 없게 된 것이다. 이런 현상이 오랫동안 계속 개선되지 않고 있었던 것은 여러 가지가 있을 것이다. 하지만 무엇보다도 세부사업 수준의 예산변동을 꾸준히 분석하면서 실제 예산편성이나 결산 혹은 감사에 사용하는 사례가 많지 않았기 때문이다. 수백억원의 예산을 들여 자료를 축적하는 것도 중요하지만 몇억원을 투자해서 오류를 수정하고 사업코드 변환표를 하나 만들어 사업별로 예산 흐름을 추적하고 그 변동 원인에 대한 정보를 확인하는 것이 근거기반행정의 기본이다. 막연히 플랫폼 정부, 데이터 연계, 근거기반행정을 이야기해서는 발전이 없다. 데이터를 공개하고, 많은 전문가가 이 자료를 활용하면서 오류를 수정해가고, 양질의 데이터를 바탕으로 좋은 분석 사례를 만드는 것이 절실한 시점이다.

조세의 목적에 대한 서로 다른 인식과 재정활동에 대한 서로 다른 견해

글. 우명동 성신여자대학교 명예교수

1. 들어가며

무릇 조세는 어느 사회나 국가 내지 그 구체적인 실체로서 정부를 유지·관리하는데 필요로 하는 재원을 조달하는 것을 우선적인 목적으로 삼는다. 아울러 그와 같이 국가를 운영하는 과정에서 등장하는 많은 사회경제적 문제들을 해결하기 위해 조세를 징수하게 된다. 전자는 ‘국고적 목적’ 또는 ‘재정적 목적’이라 불리며, 후자는 각 사회가 당면한 문제 해결을 위한 목적이라 하여 ‘정책적 목적’이라 불린다. 흔히 국고적 목적을 국가 운영을 위한 ‘기본적인 목적’이라 부르는 데 비해, 정책적 목적은 ‘부수적 목적’이라 일컫기도 한다¹. 그러나 초기 자유



자본주의 시기에는 정책적 개입의 필요성이 상대적으로 크지 않아서 후자를 부수적 목적이라 부르는 데 큰 무리가 없었으나, 자본주의 운영과정에서 여러 가지 사회경제 문제가 증폭되어 각종 정책적 개입의 필요성이 커지면서 오늘날에는 정책적 목적이 더 중요하게 다루어지고 있다². 이런 맥락에서 본고에서는 조세의 정책적 목적과 관련된 문제를 중심으로 다루고자 한다. 이는 조세에 부여하는 정책적 목적에 따라 구체적인 조세징수활동을 비롯한 재정활동의 규모와 내용이 달라지기 때문이다.

그런데 경제생활이라는 관점에서 보면 어느 국가나 경제생활의 질서를 유지하는 틀로써 고유한 ‘경제체제’를 택하기 마련이다. 이렇게 보면 결국 조세의 정책적 목적에는 각 국가가 채택하고 있는 경제체제를 꾸려가는 과정에서 나타나는 바람직하지 못한 현상이나 그 성과를 바람직한 방향으로 바꾸어 보다 나은 사회를 만들고자 하는 정책적 의지가 담겨있다고 볼 수 있다. 본고에서는 특히 시민사회 성립 이래 대부분의 국가가 자본주의 경제체제를 기본적인 경제질서의 틀로 택하고 있다는 점을 중시하여, 자본주의 경제체제에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

2. 조세의 목적에 대한 서로 다른 인식과 재정활동에 대한 서로 다른 견해

그런데 자본주의사회의 조세에 부여되는 정책적 목적도 지금까지 다루어온 연재 글들과 같은 맥락에서 자본주의체제를 보는 관점, 구체적으로는 자본주의하의 경제현상이나 그 성과를 보는 관점 등에 따라 서로 다르게 인식되며, 그에 따라 같은 재정활동이라도 서로 다르게 분석되고 평가되는 것이 일반적이다³. 이하에서 이 문제도 지금까지의 논의에서처럼 사회 내지 경제문제 설명에서 기본적으로 개인을 중시하는 견해와 개인 간 관계를 중시하는 견해로 나누어 살펴보고자 한다.

¹ 물론 현실에서 이 두 목적은 서로 관련을 맺으면서 혼재되어 있다는 점을 고려해보면, 이와 같은 구분은 설명의 편의상 구분된 것이라 볼 수 있다. 굳이 구분하자면 ‘정책적 목적’이라는 것은 국가가 재원이 필요하지 않더라도 특정 정책적 목적을 위해서는 조세를 부과할 수 있다는 점에서 차이가 있다고 할 수 있다.

² 이와 관련해서는 일찍이 Allan이 “케인스의 재정학 원리를 이해하고 있는 상황에서는 정부를 유지하기 위해 징수한다는 것은 조세의 지엽적인 기능(Trivial Function)에 지나지 않는다”는 서술(C. M. Allan. (1971). The Theory of Taxation, Penguin Books, p.24)이나, Tanzi가 “조세전문가들이 조세체계는 재정수입 확보를 주된 기능으로 해야 한다고 주장한다... 전문가들이야 무어라 하든 정책결정자들은 그들이 중요하다고 생각하는 목적을 달성하기 위해 지속적으로 조세체계를 사용하려 한다. 따라서 조세전문가들은 경제정책적 목적을 효과적으로 달성시킬 수 있도록 조세체계를 변경시킬 책임을 포기해서는 안 된다”(Vito Tanzi. (1982). “Tax System and Policy Objectives in Developing Countries: General Principles and Diagnostic Test,” a revised and expanded version of a paper presented at the International Symposium of Taxation and Development, organized by the French Government, September 27–October 1, p.34)라는 기술 등을 참고할 수 있다.

³ 이번 호의 내용은 지난 2월호(경제체제에 대한 인식과 재정의 기능에 대한 서로 다른 견해)와 같은 맥락의 논의를 ‘조세의 목적’이라는 측면에 초점을 맞추어 진전시킨 내용임을 유념하기 바란다.

(1) 개인을 중시하는 견해

개인을 중시하는 견해에서는 자본주의체제를 “수요자와 공급자가 시장에서 결정된 가격을 통해서 경제문제를 해결해나가는 경제체제”, 즉 시장경제체제로 인식한다. 이들은 자본주의사회에서 발생하는 문제를 자원배분의 비효율, 소득분배의 불공평, 경제의 불안정 등의 맥락에서 파악하고 있다. 결국 이들은 조세에 부여된 정책적 목적이라는 것도 다름 아닌 시장을 통한 자원배분의 효율성을 제고시키고, 시장에 의한 소득이나 부의 분배의 불공평을 개선하며, 나아가 주기적인 경기변동폭을 완화하여 안정과 성장을 제고시키는 것으로 인식하고 있다.

그런데 다 같이 개인을 중시하는 논자들 중에도 시장을 구성하는 개개인들의 합리적 경제행위를 온전하게 인식하는 논자들은 시장 자체가 바람직한 상태를 가져올 것이라고 믿기 때문에 정부의 적극적 역할을 수용하지 않는 입장을 취하고 있다. 이들은 굳이 필요하다면 정부는 시장질서 유지기능과 더불어 야경국가적 기능만 수행할 것으로 요구하는 정도이다. 이들은 현실에서 발견되는 각종 시장실패에 대해서도 최소한의 조정기능만을 수용하거나 그 자체도 시장기능에 따라 해결하는 것을 바람직하게 본다.

구체적으로 먼저 자원배분 기능과 관련해서 대표적으로 공공재 같은 문제에서도 가능한 민영화하거나 민간위탁과 같은 방법에 의지하는 입장을 보이며, 최소한의 공공재 공급을 위한 재원조달은 준시장적 틀로 해결하는 방안을 제시한다. 말하자면 ‘음의과세’를 선호한다. 또 하나의 전형적인 시장실패 문제로 일컬어지는 외부성 문제에 대해서는 조세에 의한 해결보다는 명확한 재산권의 설정을 통해 시장을 통해서 해결하게 하는 방안을 선호한다. 한편 시장을 통한 소득분배 상태도 그 자체로 바람직하게 보는 입장을 택하고 있다. 현실에서 발견되는 분배상태에 대한 개선의 필요성을 수용하는 경우에도 보다 적극적으로 조세를 통해 해결하려 하기보다는 그 문제 자체도 시장메커니즘을 통해서 해결하려는 입장을 보인다. 나아가 시장에서의 경기변동도 그 자체를 자연스러운 현상으로 인식하는 입장을 보인다. 현실의 경기변동을 조절해줄 필요가 있다고 보는 경우에도 자동안정장치 내지 준칙에 의해 자동 조정되는 것을 바람직한 것으로 보고 있다. 한마디로 이 입장은 조세는 앞에서 지적한 바와 같이 정부의 유지·관리에 필요한 최소한의 국고를 조달하는 ‘국고적 목적’ 내지 ‘재정적 목적’에 초점을 맞추어 관리해가면 된다고 보는 입장이라 할 수 있다.

한편 개인중시론자들 중에서 개개인들의 개별적 합리성에 대한 믿음을 갖고 있으면서도 그러한 개인들의 집합으로 이루어진 시장질서가 사회전체적으로 바람직한 결과를 가져오지 못할 수도 있다는 사실을 중시하는 논자들이 있다. 이들은 사회 내지 경제문제 인식에서 다 같이 개인을 중시한다는 점에서는 인식을 공유하면서도 조세에 기대하는 ‘정책적 목적’에서는 큰 차이를 보인다. 무엇보다 이들은 정부가 조세를 통해 보다 적극적으로 각종 경제문제를 해결하여 자본주의사회 유지·발전에 기여할 수 있다고 보는 입장을 취하고 있다.

구체적으로 이들은 시장에서 이루어지는 자원배분이 효율적이지 않을 수 있다는 사실을 인식하고 정교한 조세정책을 구사하여 효율성을 제고시킬 수 있다고 보고 있다. 공공재에 대해서도 정부가 자발적 교환의 틀을 만들고 적극적으로 사회적 선호를 파악하여 최적 공급을 이루어낼 수 있다는 입장을 보인다. 외부성 문제에 대해서도 앞의 논자들이 시장기능에 의한 해결을 주장하는 데 비해 이들은 정교한 ‘조세-보조금’ 방식을 활용하여 온전히 내부화시킬 수 있다고 보고 있다. 한편 시장을 통한 소득분배에 불공평이 나타나는 경우에도 앞의 논자들이 시장메커니즘에 의지해서 해결하려는 것과는 달리 ‘누진과세와 이전지출’ 정책을 통해서 공평성을 제고시킬 수 있는 것으로 보고 있다. 이런 측면에서 앞의 논자들과는 달리 특히 응능과세를 주된 정책수단으로 보고 있다. 뿐만 아니라 현실 시장경제 작동과정에서 나타나는 주기적인 경기변동의 문제에 대해서도 조세를 유용한 ‘경기보정적 재정정책’ 내지 ‘재량적 재정정책(Fiscal Policy)’의 수단으로 활용함으로써 경기 변동의 진폭을 줄여 경제를 안정적인 성장궤도에 오를 수 있게 할 수 있다고 보고 있다.

(2) 개인 간 관계를 중시하는 견해

개인 간 관계를 중시하는 논자들 중에 소유관계 내지 생산관계를 중시하는 논자들은 자본주의사회를 “생산수단이 자본가에 의해 사적으로 소유되며, 상품생산이 지배적인 사회”, 특히 “노동력까지 상품화될 정도로 상품생산이 지배적인 사회”로 인식하고 있다. 이들은 이러한 사회에서는 노동자들이 생산과정에서 만들어낸 생산물 중 그들의 생활에 필요한 부분, 즉 필요생산물을 임금으로 지급하고 그것을 넘어서는 소위 잉여생산물을 자본가들이 가져간다는 사실을 중시한다. 이들은 바로 이와 같은 체제적 특성으로 인해 자본주의사회는 노동자와 자본가 사이의 대립과 갈등이 상존하여 각종 사회경제문제가 발생하는 것으로 파악하고 있다⁴.

자본주의체제의 특성이나 문제를 이렇게 파악하는 논자들로서는 자본주의적 생산관계(소유관계)를 재생산하여 유지·발전시키는 것을 주요한 정책적 목적으로 삼고 있다. 이들은 이러한 자본주의국가의 경제적 기능을 ‘자본주의 사회를 총괄’하는 기능이라 일컬으며, 조세에도 이러한 목적을 부여하고 있다. 이들은 이 기능을 두 가지로 구분하여 파악하는바, 먼저 자본가 계층의 존속과 안전을 보장하여 자본주의체제를 유지하는 기능을 들고 있다. 이 기능은 자본주의사회 내외의 적대세력을 억압하고 사회질서를 안정시키는 역할을 일컫는다. 이러한 기능을 ‘권력적 총괄’ 또는 ‘정당화’ 기능이라 부른다. 한편 그와 같은 정당화 기능을 넘어서 또 하나는 경제적으로 자본축적을 보완·촉진하여 자본주의체제를 유지·발전시키는 기

4. 이들은 이러한 문제들이 생산수단의 사적 소유와 생산의 사회적 성격 사이의 모순으로 인해 생겨나는 것으로 보고 있다. (이에 대한 보다 자세한 내용은 본 연재 2월호 pp.52-53을 참고하기 바란다.)

능을 들고 있다. 이는 자본주의 경제의 재생산을 보장함으로써 전체적으로 자본주의체제를 유지·발전시키는 기능을 일컫는다. 이러한 기능은 ‘경제적 총괄’ 기능 또는 ‘자본축적’ 기능이라 하여 전자와 구분하여 파악한다. 이 기능은 구체적으로 ‘생산의 사회화’ 과정에 부응하여 교통·통신 시설, 공동연구시설 등 민간의 생산활동을 위한 공동의 조건을 유지·관리하는 기능과, ‘소비의 사회화’ 과정에 부응하여 생활관련시설, 사회복지시설, 교육시설 등 각종 사회적 서비스를 제공하여 공동사회생활을 가능하게 하는 조건을 정비하는 기능 등을 들 수 있다. 이와 같이 생산관계를 중시하는 논자들은 조세에도 국가재정 일반에 부여된 자본주의 사회를 총괄하여 자본주의경제체제를 유지·발전시키는 기능을 수행할 것이 요구되는 것으로 보고 있다.⁵

한편 사회문화적 배경 내지 제도를 중시하는 논자들은 자본주의체제를 “자본축적 성향을 촉진하는 제도들의 유기적 집합체”로 인식하고 있다. 그런데 이들은 어떤 사회에서나 인간은 생산적이기도 하고 비생산적이기도 한 다양한 본성을 갖고 있는데, 동일한 제도라 하더라도 경우에 따라서는 구성원들의 생산적 본성을 촉진하기도 하는가 하면, 또 다른 경우는 비생산적 본성을 부추기기도 하는 것으로 보고 있다. 이런 연유로 이들은 다 같이 자본축적 성향을 촉진시키는 자본주의라 하더라도 사회마다 구체적인 제도는 다를 수 있으며, 특정 제도의 현실적인 작용도 서로 다를 수 있는 것으로 보고 있다.⁶

이러한 입장에서 이들은 조세제도도 사회의 다른 여러 제도들과 마찬가지로 구체적으로 해당 사회의 전통이나 사회문화적 배경에 부응하게 만들어지면 구성원들의 생산적 본성이 발휘되어 그들의 생활과정을 제고시키는 데 기여하지만, 특정 세력의 이해에 부응하게 만들어지게 되면 사회구성원들의 비생산적 본성을 부추겨 결국 생산적 계층과 비생산적 계층들 사이에 갈등과 대립을 심화시키게 되는 것으로 보고 있다. 결국 이들은 조세도 사회의 다른 여러 제도와 더불어 각 사회의 사회문화적 특성에 부응하게 만들어져서 생산적인 축적방식을 유지·발전시키는데 적극적인 역할 수행할 것을 기대하고 있다.⁷ 이러한 조세에 부여되는 정책적 목적에 부응하기 위한 보다 구체적인 조세원칙의 문제는 다음 호에서 다루기로 한다.

⁵ 그러나 이들은 위와 같은 현실의 조세정책은 궁극적으로는 노동자들의 잉여생산능력을 훼손시켜 오히려 자본주의체제의 문제를 더욱 심화시키는 힘으로 작용하게 되는 것으로 보고 있음을 유념하기 바란다. 입장에서 조세문제를 다루고 있는 대표적인 문헌으로는 James O'Connor. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press(우명동 역. (1990). 『현대국가의 재정위기』, 이론과 실천); 우명동. (2007). 『조세론』, 해남, pp.186-188; David Ireland. (2019). "What Marxist Tax Policies Actually Look Like," *Historical Materialism*, 27(2), pp.188-221 등을 들 수 있음.

⁶ 요즈음 자주 접하는 소위 ‘자본주의다양성론’이 이와 맥을 같이 한다는 점은 동 연재 글 2월호에 지적한 바와 같다.

⁷ 이와 같은 제도론자들의 견해에 대해서는 Klein, Philip A. (1984). "Institutionalist Reflections on the Role of the Public Sector," *Journal of Economic Issues*, 18(1); Fisher, Peter S. (1994). "Tax Policy and Policy," Hodgson, Geoffrey M., Warren J. Samuels and Marc R. Tool, *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics: L-Z*, Edward Elgar, 우명동. (1997). "방법론에서 유도된 제도학파 재정론의 특징," 『재정논집』, 12(2) 등을 참고할 수 있음.



3. 나오며

우리는 현실에서 다양한 조세정책을 접하면서 살고 있다. 특히 지금처럼 정권의 성향이 기본적으로 바뀌는 시기에는 큰 틀에서 서로 다른 조세정책의 변화를 경험한다. 이 말은 조세에 기대되는 ‘정책적 목적’이 다르다는 것을 의미한다.

지금까지 논의를 통해 다 같이 조세의 정책적 목적이라 하더라도 그 구체적인 내용은 논자들에 따라 서로 다르게 인식되고 있다는 사실을 알 수 있다. 그것은 우리들의 물질적 삶을 지배하는 경제질서가 어떻게 작동되고 있는지, 나아가 그러한 질서 속에서 나타나는 각종 경제문제는 왜 발생하게 되는지에 대한 인식이 논자들에 따라 서로 다르기 때문이다. 결국 조세에 부여된 어떠한 정책적 목적도 선형적으로 그리고 단정적으로 그 옳고 그름을 판단해서는 안 된다는 사실을 알 수 있다.

결국 중요한 것은 오늘날 우리 경제질서가 사회구성원들의 생활상의 욕구를 원활하게 해결해가면서 살아가게 해주는 질서인지, 그렇지 않다면 그 원인은 어디에 있는지를 찾아내는 것이 중요하다. 그래야 조세정책의 목적 내지 방향이 제대로 설정될 수 있을 것이기 때문이다. 우리 사회구성원들의 삶을 옥죄고 있는 경제문제가 실로 시장질서가 부족해서 생긴 문제인지, 아니면 시장을 구성하는 수요자와 공급자가 서로 다른 지배력을 가진 이질적인 구성원들로 구성되어 있어서 생긴 문제인지를 찾아내야 한다. 그러기 위해서는 문제를 찾고 조세정책의 목적을 구상하는 과정이 관료나 전문가들의 사고에만 좌우되어서는 안 된다. 우리 사회구성원들의 물질적 삶의 현상이 중요하다. 그러기 위해서는 문제나 조세정책의 방향성은 우리 사회 서로 다른 각 계층이 끊임없이 대화하고 소통하면서 찾아가야 한다. 그러한 메커니즘을 만들어내는 것이 급선무이다. 힘들고 먼 길일 수 있지만 가야 하는 길이다.

후생경제학의 정립자 피구의 재정이론



글. 김의섭 한남대학교 경제학과 명예교수, 한국재정정책학회 명예회장



Pigou's Fiscal Theory

아서 세실 피구(Arthur Cecil Pigou)

1877~1959년

피구의 생애 및 학문 여정

아서 세실 피구(Arthur Cecil Pigou 1877~1959년)는 영국의 경제학자였다. 피구는 신고전파 경제학자였고, 케임브리지학파(Cambridge School)의 발전에 크게 기여했다. 그는 실업이론, 경기변동, 재정학 등 다양한 주제를 연구했는데, 그의 대표적인 연구 업적은 후생경제학이었다.

피구는 1877년 영국 남부 와이트섬(Isle of Wight)의 라이드(Ryde)에서 태어났고 학문 생애의 대부분을 케임브리지 대학교 교수로 활동하며 보냈다. 그는 1896년 케임브리지 킹스 칼리지(King's College)에서 역사학을 공부했고, 재학 시절 많은 수상 경력을 쌓은 우수한 학생이었다. 피구의 학문 여정은 신고전파의 거성이었던 앨프리드 마셜(Alfred Marshall 1842~1924년)에게 경제학을 공부하면서 시작됐다.

앨프리드 마셜은 뛰어난 두 명의 제자, 피구와 케인스(John Maynard Keynes)를 가르쳤다. 케인스보다 여섯 살이 많았던 피구는 마셜의 후계자로 1908년 케임브리지 대학교 정치경제학 교수직을 이어받았다. 그는 마셜의 신고전파 이론과

경제사상을 발전시켰고 케임브리지학파의 이론적 기초를 제공하는 데 기여했다. 피구는 1943년까지 케임브리지 대학교 정치경제학 교수직을 유지했다.

피구는 경제학의 여러 분야에 대해 많은 논문과 책을 서술했다. 피구의 저서 가운데 중요한 연구는 「후생경제학(The Economics of Welfare 1920)」, 「재정학 연구(A Study of Public Finance 1928)」, 「실업이론(The Theory of Unemployment 1933)」이다. 특히 그의 저서 가운데 「실업이론」은 노동시장에서 외부성 현상을 분석하고 실업문제의 해결 방안을 제시했는데, 이러한 피구의 실업이론과 실업의 해결책에 대해 케인스와 많은 논쟁을 했다.

피구는 완전경쟁 시장에서 시장 균형이 존재하고 완전고용이 이루어질 수 있다고 생각했다. 피구는 실업의 발생 원인이 임금의 경직성과 시장임금에서 노동자들이 일하기를 거부하기 때문이라고 주장했다. 피구는 마찰적 실업이 존재할 수 있고 기업의 노동 수요 부족으로 실업이 발생한다고 판단했다. 그는 피구 효과(Pigou Effect)가 존재하기 때문에 경제불황 시기에 물가가 하락하면 가계의





The King's College, Cambridge University

실질 자산 가치가 증가한다고 간주했다. 이와 같이 피구는 가계의 실질 자산 가치와 실질 부가 증대되면 가계 소비와 총수요가 확대되고 고용을 증가시키는 경제의 자동 조절기능(Self-stabilizing)이 작용한다고 주장했다.

케인스는 그의 저서 「일반이론(1936)」에서 피구의 실업이론을 비판했다. 케인스는 1930년 대불황 시기에 대량실업이 마찰적이거나 자발적 실업 현상이 아니라고 역설했다. 월간 나라재정 7월호에서 소개될 '케인스의 재정이론'에서 케인스는 유효수요 원리를 주장하며 대불황의 극복과 실업 문제 해결을 위한 정부의 거시재정정책의 필요성을 강조했다. 케인스는 피구가 현실 경제를 설명하는 이론적 틀을 구축하지 못했다고 비판했다. 케인스와 피구는 현실 경제를 분석하는 이론에서

상반된 견해를 지니고 있었으나, 두 학자는 평생 동안 서로 지적으로 영향을 주고받으며 친밀한 학문적 관계를 유지했다.

피구는 영국 정부 기관의 다양한 자문위원을 역임했다. 그는 컨리페위원회(Cunliffe Committee 1918~1919년), 왕립소득세위원회(The Royal Commission on the Income Tax 1919~1920년), 영국중앙은행 통화위원회(The Chamberlain Committee on the Currency and Bank of England Note Issues 1924~1925년) 위원으로 활동했다. 피구는 노후에 공직 활동에서 퇴임했고 타임스(The Times)에 경제학에 대한 시사적인 글을 쓰며 지냈다. 피구는 1943년 케임브리지 대학교 정치경제학 교수직을 은퇴했으나, 그가 사망한 1959년까지 명예교수로 활동했다.

피구의 후생경제학

신고전파의 마지막 경제학자이었던 피구는 후생경제학의 정립자로 널리 알려져 있다. 그는 자신의 대표적 저서이었던 「후생경제학」 1판을 1920년에, 그 이후 1932년에 개정판을 지속하여 4판을 발간했다.

피구는 「후생경제학」 2부(Part 2) 9장(Chapter 9)에서 마셜(A. Marshall) 이론인 외부성(Externality) 개념을 소개했다. 피구 후생경제학의 핵심적 이론인 외부성은 사적 한계 순생산물과 사회적 한계 순생산물 간의 차이로 나타나며, 외부효과 이론은 경제주체의 생산과 소비 활동이 제3자에게 간접적인 편익이나 비용을 발생시키는 현상을 의미한다. 피구의 외부성 이론에 의하면 개인의 사적 한계 순생산물은 시장가격에 내재화된 편익과 비용을 통해 측정될 수 있다. 그러나 사회적 한계 순생산물의 경우 특정 개인의 행위로 다른 경제주체에게 추가적 편익이 발생되면 사회적 한계 순생산물은 더 커지게 되고, 다른 경제주체에게 추가적 비용이 발생하게 되면 사회적 한계 순생산물은 더 적어지게 된다.

이와 같이 외부효과가 발생하면 편익이나 비용을 내부화시켜야 하는데, 사회적 편익이 사적 편익보다 커서 외부경제(Positive Externality)가 발생하면 보조금(Pigouvian Subsidy)을 지원해야 한다. 그러나 사회적 비용이 사적 비용보다 커서 외부비경제(Negative Externality)가 발생하면 사회적 비용의 감소를 위해 피구 조세(Pigouvian Tax)를 부과시켜야 한다. 피구 이론에 의하면 보조금의 규모는 사적 생산물과 사회적 생산물의 차이에 의해 결정되는데 사적 순생산이 0이고 사회적 순생산은 최대일 때 보조금이 극대화된다.

피구 이론에 의하면 외부성이 발생할 때 정부 개입이 필요하고 외부성 해결을 위해서 조세와 보조

금 같은 재정정책 수단이 실시된다. 이러한 피구 이론은 1960년대 코스(Ronald H. Coase)에 의해 비판을 받았다. 코스는 생산과 소비의 외부성이 발생하여도 시장경제에 의해 파레토 최적 상태(Pareto Optimum)가 달성될 수 있다고 주장했다. ‘코스 정리’로 불렸던 그의 이론에 의하면 외부성으로 영향을 받는 주체들이 협상과 교섭을 통해 외부성을 제거할 수 있는 해결책을 모색할 수 있으면 조세와 보조금이 필요하지 않다는 것이다. 코스는 조세와 보조금과 같은 재정정책 수단이 오히려 행정 비용과 더 많은 자원을 소모케 하여 파레토 최적에서 이탈시키게 된다고 비판했다.

피구의 외부성 이론은 현대 후생경제학과 환경경제학에서 중요한 개념으로 활용되고 있다. 그의 이론을 지지하는 다수의 경제학자, 정치가, 환경운동가 등이 참여한 피구 클럽(The Pigou Club)이 조직되어있고, 그들은 오늘날 외부비경제 현상인 기후변화 문제의 해결을 위해서 피구 조세인 탄소세(Carbon Tax) 도입을 주장했다. 피구 클럽에는 기후변화와 환경 문제 해결을 위한 피구 조세에 찬성하는 경제학자인 맨큐(Gregory Mankiw), 노벨경제학 수상자인 애로우(Kenneth Arrow) 등의 저명한 학자들과 정치가로서 미국 부통령이었던 엘 고어(Al Gore), 미국 연방준비제도 이사회 의장 앨런 그린스판(Alan Greenspan) 등이 참여했다.

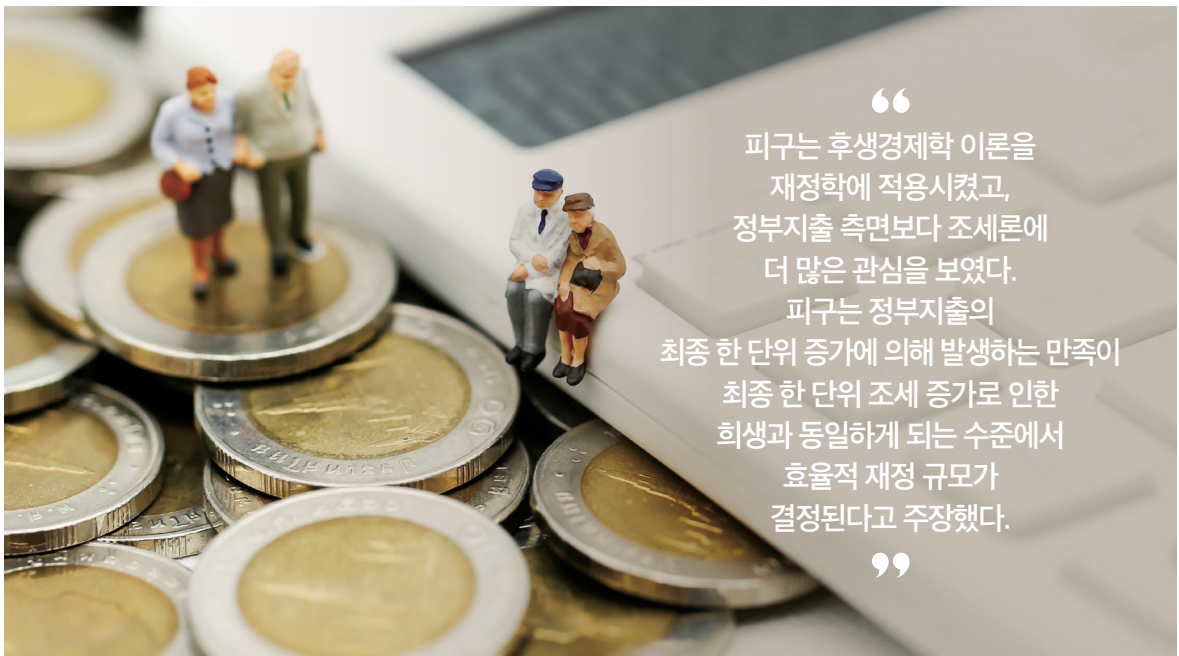


피구의 재정이론

피구는 그의 주요 저서인 「후생경제학」을 1920년 출간했고 그 이후 「재정학 연구(A Study of Public Finance)」를 1928년에 펴냈다. 신고전파 경제학이 확립된 시기에 출간된 피구의 「재정학 연구」는 현대 재정학과 공공경제학에서 중요한 문헌으로 자주 인용됐다. 현대 재정학을 정립시킨 머스그레이브(R.A. Musgrave)는 그의 저서인 「재정학 이론(The Theory of Public Finance 1959)」 서문에서 리카도, 빅셀, 피구와 같은 위대한 경제학자들이 조세론과 재정지출 이론의 발전에 기여했다고 주장했다. 또한 브라운과 잭슨은 「공공경제학(Public Sector Economics, 4th ed 1990)」 서문에서 피구의 저서 1부(Part 1) 첫 번째 문단을 인용하며 피구 재정학 저서의 중요성을 부각시켰다. 피구는 후생경제학 이론을 재정학에 적용시켰고, 정부지출 측면보다 조세론에 더 많은 관심을 보이며 그의 저서를 썼다. 피구의 「재정학 연구」는 제

1부 총론, 제2부 조세론, 제3부 재정정책과 고용이론으로 구성됐다. 피구는 정부지출과 조세 규모의 결정이론, 조세원칙론, 조세 제도, 재정 활동과 고용의 변화 등에 대해 서술했고, 그의 저서는 재정학의 진화에 기여했다. 피구는 후생경제학에 기초하여 재정학에 대한 인식도 재정 운영으로 인한 후생의 극대화와 희생의 최소화라는 기준을 충족해야 한다는 이론적 기초를 지니고 있었다.

피구 재정이론의 문제점은 그의 저서에서 조세론이 전체의 60%를 차지하고 있었고 정부지출은 단지 5%에 불과하여 세출 이론에 대한 서술이 빈약했다는 것이다. 그는 「재정학 연구」 전체 285페이지 가운데 제1부의 제3장에서 제5장까지 단지 15페이지 분량만을 정부지출에 대해 소개했다. 피구는 세출 이론에서 정부지출의 유형으로 이전지출과 비이전지출, 소모성 경비와 비소모성 경비 등에 대해서 서술했고, 최적 정부지출 규모가 다양한 정부지출의 한계 편익이 동일하게 될 때 이루어진다고 했다. 또한 피구는 정부지출의 최종 한



“
피구는 후생경제학 이론을
재정학에 적용시켰고,
정부지출 측면보다 조세론에
더 많은 관심을 보였다.
피구는 정부지출의
최종 한 단위 증가에 의해 발생하는 만족이
최종 한 단위 조세 증가로 인한
희생과 동일하게 되는 수준에서
효율적 재정 규모가
결정된다고 주장했다.
”

단위 증가에 의해 발생하는 만족이 최종 한 단위 조세 증가로 인한 희생과 동일하게 되는 수준에서 효율적 재정 규모가 결정된다고 주장했다.

신고전파 재정사상을 이어받은 피구는 Anglo-Saxon 학자들이 지녔던 정부지출 이론의 빈약성이라는 문제점을 지녔다. 피구는 후생경제학 이론에 기초하여 최적 재정지출 규모는 다양한 유형의 정부지출의 한계 편익이 동일하게 될 때 이루어진다고 주장했다. 이러한 후생경제학 이론에 기초한 피구의 재정이론은 정부지출 규모가 결정되는 정치적 의사결정 과정과 정치적 제도에서 정치가, 관료, 이익집단 등과 같은 주체자들의 행위와 정부 재정지출의 역할을 고려하지 못했다는 한계를 지녔다. 신고전파 경제학자인 마셜과 후생경제학을 정립했던 피구 이후 Anglo-Saxon 재정이론의 한계는 재정학에서 세출 측면을 도외시했다는 방법론적 문제점이 지적되어왔다.

이러한 정부지출 이론의 취약성이라는 신고전파 재정이론의 문제점은 1930년 대불황을 경험하면서 큰 위기에 직면했고, 케인스(J.M. Keynes)의 일반이론과 거시재정정책이라는 새로운 재정이론이 등장했다. 또한 1960년대 공공선택론을 정립시켰던 뷰캐넌(James Buchanan)은 마셜 이후 영어권 국가에서 진화된 전통적 재정이론(Post-Marshallian Public Finance)의 문제점은 정부지출 이론의 빈약성과 정부지출 규모의 결정에서 정치적 의사 과정을 설명하지 못한 것이라고 비판했다.

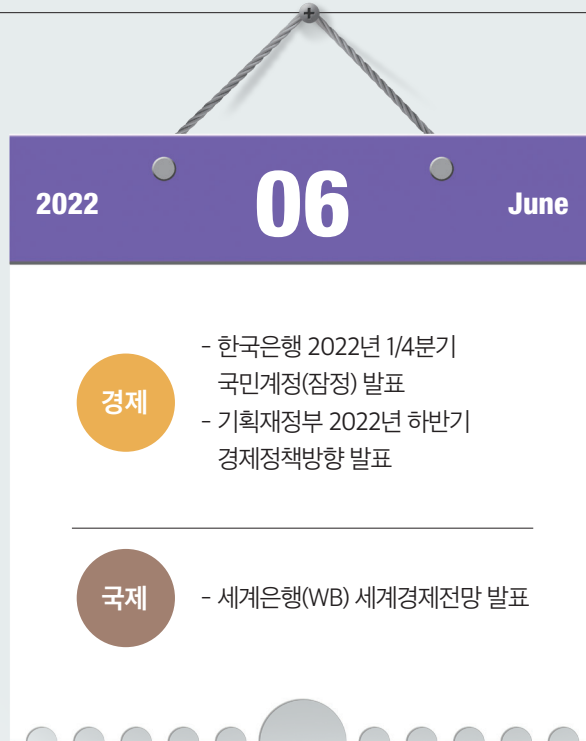
피구는 「재정학 연구」에서 전체 저서의 과반 이상 분량을 조세이론에 대해 서술했다. 피구는 밀(J.S. Mill)의 희생설을 발전시켜 조세부담으로 인한 총희생이 최소화될 수 있는 효율적인 조세 배

분의 조건을 규명하려고 했다. 피구는 후생경제학 이론에 기초하여 정부의 조세 부과로 인해 발생하는 총희생(Total Sacrifice)과 초과부담이 최소화 되도록 조세 제도가 운영되어야 한다고 주장했다. 피구는 재정 활동이 국민의 후생을 최대한 수준으로 증진시켜야 하는데, 이를 조세 제도에 적용하면 최소 희생(Least Sacrifice)의 원칙이 되며, 조세 부과로 인해 발생하는 개인 간 희생이 균등하도록 조세 제도가 설계되어야 한다고 역설했다.

피구의 후생경제학에 기초한 재정이론은 신 후생경제학(New Welfare Economics)으로 진화되었고, 공공재의 최적 규모 결정 모형, 차선의 이론(Theory of Second Best), 편익-비용 분석(Benefit-Cost Analysis) 등으로 활용되었고 재정학의 발전에 기여했다. 마셜의 부분균형 모형에 기초하여, 피구 이후 신 후생경제학은 공공재의 수요와 공급 곡선을 사용하여 공공재의 최적 규모를 설명하는 이론으로 전개됐으며, 이는 현대 재정학에서 중요한 재정이론으로 자주 인용되었다.

또한 피구 이후 신 후생경제학에서 소개된 차선의 이론은 현실 경제가 파레토 최적(Pareto Optimum) 조건을 충족시키지 못할 때 최선이 아닌 차선의 상태에서도 경제가 균형을 이룰 수 있다고 주장했다. 그 예로 독점, 조세, 시장의 장애요인 등이 존재하여 자원의 최적 배분이 저해되는 상태에서 시장경제가 균형을 이룰 수도 있는 것이다. 그 밖에도 신 후생경제학은 소비자잉여(Consumer Surplus) 개념을 도입했고, 재정 투자 사업의 편익-비용 분석을 통해 정부 투자 프로젝트 사업의 경제성과 효율성을 제고시키려는 이론으로 활용됐다.

Fiscal Calendar



January 01

재정

- ▶ 2023년 중기사업계획서 제출 (각 중앙관서 → 기획재정부)
- ▶ 2021년 세법개정후속 시행령 개정

경제

- ▶ 통계청 2021년 연간 소비자 물가 동향 발표

국제

- ▶ 세계은행(WB) 세계경제전망 발표

February 02

재정

- ▶ 2021년 총세입·총세출 마감
- ▶ 2021년 결산보고서 제출 (각 중앙관서 → 기획재정부)

경제

- ▶ 한국은행 2021년 4/4분기 및 연간 실질 국내 총생산 발표

March 03

재정

- ▶ 2023년 예산안 편성지침 통보 (기획재정부 → 각 중앙관서)

경제

- ▶ 한국은행 2021년 4/4분기 및 연간 국민소득(잠정) 발표

July 07

재정

- ▶ 2022년 세법개정안 발표

경제

- ▶ 통계청 2022년 경제통계 통합조사 실시

August 08

재정

- ▶ 2023년 국유재산종합계획 제출

경제

- ▶ 통계청 2021년 인구주택 총조사 결과 발표
- ▶ 통계청 2022년 2/4분기 가계동향조사 결과 발표

국제

- ▶ OECD 한국경제보고서 발표

September 09

재정

- ▶ 2023년 예산안 제출(정부 → 국회)
- ▶ 2022~2026년 국가재정운용계획 발표

경제

- ▶ 한국은행 2022년 2/4분기 국민계정(잠정) 발표

국제

- ▶ OECD 중간경제전망(Interim Economic Outlook) 발표

2023년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성을 위한 추가 지침 통보(기획재정부, 5.13.)

- 새 정부의 국정과제와 관련된 재정사업을 최대한 반영하여 요구
 - 중앙 관서는 새 정부 정책과제의 추진 소요를 반영하여 요구
 - 새 정부 신규 정책과제에 대해서는 추진방식, 연차별 투자소요 등을 포함한 세부 중기 실행 계획을 첨부
- 국정과제 이행을 위해 강력한 지출구조조정 등 재정혁신 노력 배가

새 정부 주요 정책과제(예시)

- ① 기초연금 단계적 인상(30→40만원)
- ② 청년 자산형성을 위한 청년도약계좌 신설
- ③ 청년 원가주택 30만호, 역세권 첫 집 20만호 공급
- ④ 병역 의무 이행에 대해 단계적으로 봉급 인상
- ⑤ 0~11개월 아동에 月 100만원 부모급여 지원
- ⑥ 국민기초생활보장제도(생계급여) 대상 및 수준 확대
- ⑦ 소상공인자영업자 긴급구제식 채무조정 프로그램 운영
- ⑧ 직업훈련 강화를 위한 내일배움카드 확충
- ⑨ 긴급복지 생계지원금 단가 인상 및 재산기준 완화

2022년 1/4분기 지역경제동향 발표(통계청, 5.18.)

- [광공업 생산]은 충북(10.2%), 세종(8.3%) 등 14개 시도에서 전년 동분기 대비 증가, 대전(-10.3%), 경북(-6.4%) 등 3개 시도는 감소(전국: 4.6%)
 - 서비스업 생산은 제주(10.4%), 강원(6.1%) 등 모든 시도에서 전년 동분기 대비 증가(전국: 4.1%)
- [소비(소매판매)]는 제주(4.9%), 서울(3.7%) 등 8개 시도에서 전년 동분기 대비 증가, 충남(-2.4%), 전남(-2.3%) 등 8개 시도는 감소(전국: 2.9%)
- [수출(통관기준)]은 전남(33.4%), 인천(31.2%) 등 15개 시도에서 전년 동분기 대비 증가, 경남(-14.0%), 대전(-3.8%)은 감소(전국: 18.1%)
- [고용(고용률)]은 경기(3.5%p), 제주(2.4%p), 충북(2.2%p) 등 모든 시도에서 전년 동분기 대비 상승(전국: 1.9%p)
- [물가(소비자물가)]는 제주(4.7%), 강원(4.5%), 경북(4.4%) 등 모든 시도에서 전년 동분기 대비 상승(전국: 3.8%)

April

04

재정

- ▶ 2021년 결산검사 의뢰(기획재정부 → 감사원)

경제

- ▶ 2021년 연간 및 4분기 해외직접투자 동향 발표

국제

- ▶ IMF 세계경제전망보고서(World Economic Outlook Report) 발표

May

05

재정

- ▶ 2023년 예산요구서 제출(각 중앙관서 → 기획재정부)
- ▶ 2021년 국가결산보고서 제출(정부 → 국회)
- ▶ 2021년 기금운용평가결과 발표
- ▶ 2021년 부담금운용종합보고서 발간
- ▶ 2022년 국가재정전략회의 개최

경제

- ▶ 통계청 2022년 1/4분기 지역경제동향 발표
- ▶ 통계청 2022년 1/4분기 가계동향조사 결과 발표

June

06

경제

- ▶ 한국은행 2022년 1/4분기 국민계정(잠정) 발표
- ▶ 기획재정부 2022년 하반기 경제정책방향 발표

국제

- ▶ 세계은행(WB) 세계경제전망 발표

October

10

국제

- ▶ IMF 세계경제전망보고서(World Economic Outlook Report) 발표

November

11

경제

- ▶ 통계청 2022년 3/4분기 가계동향조사 결과 발표

국제

- ▶ OECD 경제전망보고서(Interim Economic Outlook) 발표

December

12

재정

- ▶ 2023년 예산 확정

경제

- ▶ 기획재정부 2023년 경제정책방향 발표
- ▶ 한국은행 2022년 3/4분기 국민계정(잠정) 발표

재정데이터 공개

상세한 재정자료가 필요하세요?

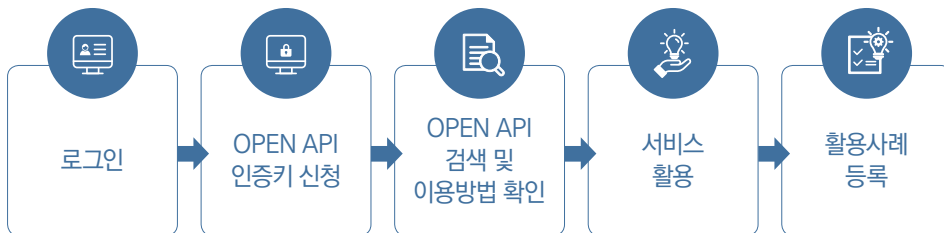
열린재정, 전문가 및 연구자에게 필요한 재정자료 제공

재정정보공개시스템 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)에서는 국가재정과 관련된 재정정보를 제공하고 있습니다. 재정정보 이용방법은 아래와 같습니다.

① OPEN API 인증 이용

열린재정에서 제공하는 재정정보를 웹 또는 모바일앱 개발에 활용할 수 있도록 외부에 공개한 표준화된 인터페이스를 제공합니다. 열린 재정 OPEN API를 사용하기 위해서는 회원가입 후 인증키를 발급받으면 됩니다.

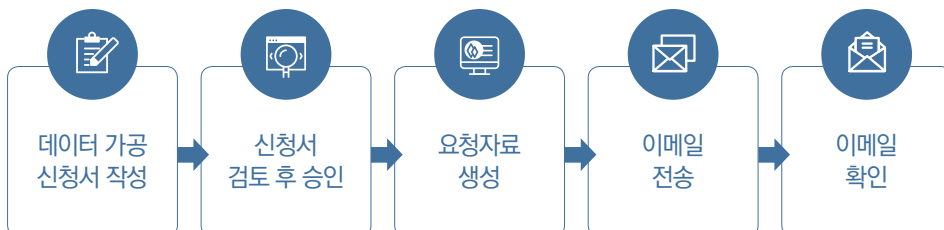
열린재정 → 재정연구분석 → 데이터 공개 → OPEN API → 인증키 신청(최초 1회만 신청)



② 재정데이터 신청

열린재정에서 데이터 가공 신청도 가능합니다. 데이터 가공 요청은 열린재정에서 제공하고 있는 재정데이터를 이용하여 이용자가 원하는 형태로 가공하여 이메일로 제공합니다(요청받은 날로부터 10일 이내에 제공 여부를 결정하고, 결정일로부터 10일 이내에 자료제공).

열린재정 → 재정연구분석 → 재정데이터 신청 → 데이터 가공 요청



내 삶에 플러스가 되는 **나라살림**,
열린재정에서 확인하세요!

열린재정



열린 재정

재정정보공개시스템

열린재정이란?

국가재정과 관련한 모든 정보를
국민에게 공개하고 소통함으로써,
국민의 자발적 참여를 통해 새로운 서비스와
가치를 창출하는 정보공개 시스템입니다.

2020회계연도 결산 정보 공개

세입/세출, 재무제표, 국유재산, 물품, 채권, 결산보고서 등

열린재정은,
일반 국민을 위한 알기 쉬운 정보,
전문 연구자를 위한 깊이 있는 상세 정보,
내게 맞는 정보를 찾아보는 맞춤형 정보 등
다양한 사용자가 목적에 맞게
활용할 수 있도록 서비스하고 있습니다.



기획재정부



한국재정정보원

월간 <나라재정> 정기구독 신청안내

정기구독 신청방법

월간 <나라재정>은 구독 신청 시 무료로
받아보실 수 있습니다.



QR 코드로 접속해 신청해 주세요.



애독자 코너

독자와 함께 만들어가는 월간 <나라재정>은 많은 분들의 관심과 참여를 기다리고 있습니다.

애독자 QUIZ

퀴즈 정답을 맞히신 분들 중 추첨을 통해 커피쿠폰을 보내드립니다.

문제

국가를 위해 희생하고 공헌한 국가유공자의 애국정신을 기려 유공자나 그 유족에게 보답하는 것을 뜻하는 것으로 희생자들에 대한 보상뿐만 아니라 지속가능한 공동체의 발전과 사회구성원의 통합을 이루기 위해 반드시 필요한 이것은 무엇일까요?

답

독자편지

월간 <나라재정>을 즐겁게 읽으셨다면 특별히 기억에 남는 페이지의 간단한 느낀 점을 적어 보내주세요. 추첨을 통해 커피쿠폰을 보내드립니다.

fre***** 

이달의 이슈키워드 '청년정책'을 관심 있게 읽었습니다.
가뜩이나 코로나19로 청년 일자리가 줄고 있는 요즘에
딱 맞는 기사였다고 생각합니다. 새롭게 출범한 정부의 정책에는
청년정책이 보다 강화돼서 일자리를 구하지 못했던 청년들이
하루빨리 활기찬 내일을 가졌으면 좋겠습니다.

애독자 퀴즈 정답 & 독자편지 보내주실 곳

★ 응모 기간 2022. 6. 7. ~ 2022. 6. 17.

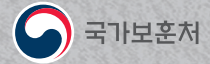


QR 코드로 접속해
응모해 주세요.

지난 호 이벤트 당첨자

- toy*****@korea.kr
- lab*****@naver.com
- lee*****@naver.com
- chw*****@naver.com
- har*****@naver.com
- 372*****@naver.com
- hhj**@naver.com
- fre*****@naver.com
- war*****@hanmail.net
- act*****@nate.com

6월은 호국보훈의 달



호국영웅께,

잊지 않겠습니다.

우리나라를 지켜주셔서

#고맙습니다

