



나라재정 보기

월간

나라재정

FISCAL INFORMATION BULLETIN

11 2022
Vol. 71

FIS 인사이트

국유재산특례제한법 제정 배경과
국유재산특례 및 특례지출예산제도 운용현황

재정칼럼

조세지출예산제도의 이해와 향후 발전 방향에 대한 소고
온실가스 감축 인지 예산 제도와 미래 방향

재정학자의 진단과 처방

경제위기에 대한 인식의 차이와
재정활동(긴축정책)에 대한 서로 다른 견해

CONTENTS

www.fis.kr

2022. November
Vol. 71



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 | 02-6908-8157

제작

(주)케이에스센세이션 | 02-761-0031

04 FIS 인사이드

국유재산특례제한법 제정 배경과

국유재산특례 및 특례지출예산제도 운용현황

안중기 재정정보분석본부 부연구위원

14 재정칼럼

조세지출예산제도의 이해와 향후 발전 방향에 대한 소고

이상엽 경상국립대학교 경제학부 교수

온실가스 감축 인지 예산 제도와 미래 방향

김정인 중앙대학교 경제학부 교수



- 26** 숫자로 보는 나라재정
- 30** 숫자로 보는 나라재산
- 34** 키워드 재정
미디어
- 38** 해외재정동향
OECD 경제 정책 보고서
「장기전: 2060년까지의 재정 전망과
구조개혁의 필요성」



- 46** 이달의 재정 이야기
국민의 건강을 지키는 '천연물안전관리원' 설립
- 50** 위기 후 주요국의 재정·경제위기 극복사례
스웨덴의 재정개혁
- 54** 재정학자의 진단과 처방
경제위기에 대한 인식의 차이와
재정활동(긴축정책)에 대한 서로 다른 견해
- 60** 재정사상의 변천
공공경제학의 개척자
P. M. Jackson의 공공경제학
- 66** 재정 캘린더
- 71** 애독자 코너



국유재산특례제한법 제정 배경과 국유재산특례 및 특례지출예산제도 운용현황

안중기 재정정보분석본부 부연구위원(joonggiahn2022@kpfis.or.kr)



서론 - 국유재산특례지출에 대한 관심 미흡

국유재산특례지출은 사용료 감면과 같은 국유재산특례 운용으로 인해 발생하는 재정수입의 감소분을 의미한다(대한민국 정부, 2022a). 국유재산특례는 조세감면과 마찬가지로 재정수입의 감소를 초래하기 때문에 사실상 지출이다(기획재정위원회, 2010). 이러한 성격을 지닌 국유재산특례는 재정건전성에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있으므로 국회와 정부의 철저한 관리와 통제를 필요로 한다.

그럼에도 그동안 국유재산특례에 대한 국회, 정부, 그리고 국민의 관심은 미흡했다. 국유재산특례는 사실상 지출이지만 실제 지출과 달리 눈에 잘 보이지 않기 때문에 일반적인 재정지출에 비해 사람들의 관심 밖에 머물러 있었다. 게다가 국유재산특례지출 규모는 조세지출이나 정부의 총수입에 비해 미미한 수준에 불과하므로 국가재정 전반을 관리하는 과정에서 간과되기 일쑤였다.

하지만 국유재산특례지출 규모의 비교기준을 국유재산 관련 재정수입으로 한정하면, 특례지출 규모는 이미 상당한 수준에 이르고 있다. 더욱이 증세나 국채발행과 관련된 여러 가지 제약요인으로 인해 앞으로 국유재산이 재원조달 수단으로 지금보다 큰 역할을 담당할 것으로 기대된다. 이런 경향이 가속화될수록 재정건전성 악화를 유발하는 국유재산특례지출 규모도 함께 증가할 가능성이 높다. 이처럼 국유재산특례지출에 대한 관심 증대가 요구되는 상황에서, 본고는 국유재산특례제한법의 제정 배경, 국유재산특례와 국유재산특례지출예산제도의 운용현황 등을 개괄적으로 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다.

2011년 국유재산특례제한법 제정

가. 제정 배경

국유재산은 유상사용을 원칙으로 한다. 사용료 감면과 같은 국유재산특례는 이에 대한 중대한 예외로 국가재정의 건전성에 부정적인 영향을 미친다(기획재정위원회, 2010, 2011). 국유재산특례제한법이 제정되기 이전, 국유재산특례는 여러 법률에 개별적으로 규정되어 있었다. 그 결과 국유재산특례는 국가재정 전체의 관점에서 체계적으로 관리 및 통제되지 못했고, 다소 방만하게 운용됐다. 또한 특례 적용 과정에서 발생하는 수혜기관 간 형평성 문제는 정책의 일관성 훼손을 초래했다(기획재정위원회, 2010, 2011; 국회예산정책처, 2022). 이러한 문제를 해소하기 위해 2011년에 국유재산특례법이 제정되었다. 이 법은 국유재산특례와 그 제한에 관한 사항을 규정하여 국유재산의 적정한 관리를 도모하고 국가재정의 건전한 운영에 이바지함을 목적으로 한다(국유재산특례제한법 제1조).

나. 주요 내용

국유재산특례제한법은 특례의 신설부터 변경, 폐지에 이르기까지 국유재산특례에 관한 거의 모든 내용을 담고 있다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 국유재산특례의 정의와 범위를 명확히 하고(제2조 및 제3조), 국유재산특례는 이 법의 별표에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 임의적으로 정할 수 없음을 밝히고 있다(제4조). 둘째, 중앙관서는 법률을 제정하거나 개정하여 국유재산특례를 신설 또는 변경할 필요가 있는 경우, 이에 대한 타당성 심사를 받아야 한다(제6조). 셋째, 국유재산 총괄청, 즉 기획재정부는 국유재산특례의 효과성 및 타당성, 운용성과 등을 지속적으로 점검·평가해 존치의 필요성이 없거나 연장의 필요성이 인정되면, 각각 관련 조치를 취할 수 있다(제7조). 넷째, 각 중앙관서는 국유재산특례에 관한 계획을 수립해 이를 기획재정부에 제출하고, 기획재정부는 이를 종합해 국유재산특례 종합계획을 수립한다. 그리고 각 중앙관서가 운용실적을 제출하면, 기획재정부는 이를 종합한 실적을 국유재산관리운용총보고서에 포함해 국회에 보고해야 한다(제8조 및 제9조). 다섯째, 기획재정부장관은 국유재산특례에 따른 재정지원 실적치와 추정치를 집계·분석한 국유재산특례지출예산서를 작성하여야 한다(제10조).

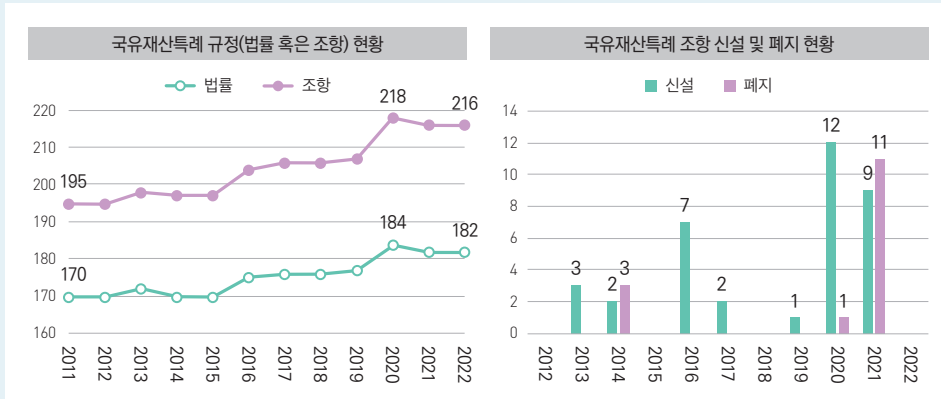
국유재산특례 신설 및 폐지

국유재산특례제한법상 국유재산특례란 국유재산의 사용료, 대부료, 그 밖의 사용 또는 수익에 대한 대가의 감면¹, 법 규정에 정해진 기간을 초과하는 국유재산의 장기사용허가나 대부, 혹은 국유재산의 양여를 의미한다(제2조). 국유재산은 유상사용을 원칙으로 하므로 이에 대한 예외인 국유재산특례는 법률을 기반으로 운용된다. 국유재산 사용료 감면, 장기사용허가, 양여 등 특례가 포함된 법률은 2011년 170개에서 2022년 182개로, 관련 조항은 동 기간 195개에서 216개로 늘어났다. 이는 2011년 이후 현재까지 26개 법률과 36개 조항이 신설되고, 14개 법률과 15개 조항이 폐지된 결과이다. 국유재산특례 관련 법률 혹은 조항의 신설과 폐지는 불규칙적으로 일어났다. 특례 관련 조항을 기준으로 보면, 특례조항은 2015년, 2020년, 2021년에 많이 신설되었다. 해당 연도에 새롭게 추가된 특례조항은 각각 7개, 12개, 9개였다. 한편 특례조항의 폐지는 2021년에 특히 많았다. 이때 총 11개의 특례조항이 폐지되었다. 2012~2020년 사이에 폐지된 특례조항이 총 4개였음을 감안할 때, 이는 이례적으로 큰 규모였다. 2021년에는 폐지뿐만 아니라 신설도 많이 발생했다. 다만 전자가 후자보다 더 많았기 때문에 전체적으로 2개의 특례조항이 줄어들었다. 전반적으로 볼 때, 국유재산특례제한법이 제정된 이후에도 특례조항의 폐지보다는 신설과 관련된 활동이 활발히 이루어졌다.

¹ 국유재산특례지출예산서는 이를 '사용료 등 감면'으로 표현한다. 본고는 '사용료 등 감면'을 간단히 '사용료 감면'으로 약칭한다.

〈그림 1〉 국유재산특례 현황

(단위: 개)



자료: 열린재정 [각 연도(2016~2023년도) 국유재산특례지출예산서에 발표된 통계를 정리]

국유재산특례지출예산제도 운용

가. 국유재산특례지출 산출

정부가 국유재산의 사용료를 감면하거나 국가 외의 자에게 국유재산의 소유권을 무상으로 이전, 즉 양여하면 재정수입이 줄어들게 된다. 이때 발생하는 재정수입 감소분을 국유재산 특례지출이라고 한다(대한민국 정부, 2022a). 특례지출의 크기는 사용료 감면 규모와 양여 규모를 합산해 구한다. 사용료 감면 규모는 통상 재산가액의 5%인 정상사용료에서(국유재산법시행령 제29조 제1항) 실제 부과되는 사용료(통상 0~2.5%)를 차감해 계산한다. 그리고 국가 외의 자에게 국유재산을 무상으로 이전한 경우에는 양여 시점의 장부가액을 기준으로 특례지출 규모를 산출한다(대한민국 정부, 2022a).

앞서 언급했듯이 국유재산특례는 사용료 감면, 양여뿐만 아니라 규정에서 정한 기간을 초과하는 장기사용허가를 포함한다. 이 중에서 장기사용허가는 기간에 대한 특례이므로 국유재산특례지출의 산정 대상에서 제외된다. 또한 사용료 감면이나 양여라고 해서 모두 국유재산 특례지출의 대상에 포함되는 것은 아니다. 국유재산특례는 대가성이 없는 것을 전제로 한다(기획재정위원회, 2011). 따라서 지원을 받는 대상자가 국가에 대한 기부, 대체시설의 제공에 따른 대가로 사용료 감면이나 무상이전을 받는 경우, 이는 특례의 적용 범위에서 제외된다(국유재산특례제한법 제3조 제1호). 도로·하천·소하천·공유수면·항만 등은 중앙정부가 소유하는 국유재산의 형태뿐만 아니라 지방자치단체가 소유하는 공유재산의 형태로 관리되고 있다. 그러므로 도로·하천 등은 국유재산에 속하는지 공유재산에 속하는지 여부에 관계없이 동일한 방식으로 사용료 감면 대상을 규율할 필요가 있다(기획재정위원회, 2011, 2021). 그래서 현재 이와 관련된 사항은 국유재산특례제한법이 아니라 도로법, 하천법 등 각 개별법률에서 규율한다(제3조 제2호).

나. 국유재산특례지출 실적

① 국유재산특례지출 실적 추이

국유재산특례지출예산제도는 국유재산특례제한법 제정으로 도입되었다. 이는 정부가 다음 연도 예산안을 국회에 제출할 때 국유재산특례지출예산서를 함께 제출하는 제도를 의미한다(대한민국 정부, 2022a). 국유재산특례지출예산서는 직전 연도의 특례지출 실적과 해당 연도 전망, 그리고 다음 연도 계획에 대한 정보를 제공한다.

먼저 국유재산특례지출 실적치를 기준으로 그동안의 추이를 살펴보자. 연도별 실적 추이는 특정한 형태나 추세를 나타내지 않았으며, 변동성이 매우 컸다. 구체적으로 2014년에 7,408.6억 원이었던 국유재산특례지출 실적 규모는 2015년에 약 53.0% 증가해 1조 1,333.3억 원을 기록했다. 그러나 다음 연도인 2016년의 실적치는 전년도에 비해 58.6%만큼 감소한 4,689.1억 원을 나타냈다. 이는 실적치가 집계된 이후 가장 작은 규모였다. 이후 실적 규모는 지속적으로 증가했다. 2020년의 실적은 집계가 시작된 이후 최대치에 해당하는 1조 2,629.2억 원이었다. 하지만 2021년의 실적은 8,728.1억 원 수준에 그쳤으며, 이는 전년 대비 약 30.9% 감소한 규모였다.

국유재산특례지출 실적은 크게 사용료 감면과 양여로 구분할 수 있다. 2014년 이후 2021년까지 발생한 특례지출 총규모는 약 6.6조 원이었다. 이 중에서 사용료 감면액이 4.8조 원, 무상이전에 따른 양여 금액이 1.8조 원이었으며, 이는 각각 전체 특례지출의 73.1%, 26.9%를 차지했다. 국유재산특례지출예산제도가 도입된 이래 특례지출은 사용료 감면 위주로 발생해왔다고 볼 수 있다. 하지만 연도별로 보면 반드시 그랬던 것은 아니다. 예를 들어 2016년과 2017년에 국유재산 양여로부터 발생한 특례지출액은 두 해 모두 약 1.0억 원에 불과했다. 반면 사용료 감면으로부터 발생한 특례지출액은 각각 4,688.0억 원과 5,346.1억 원이었다. 이는 해당 연도 특례지출의 거의 대부분이 사용료 감면으로부터 발생했음을 보여준다. 그런데 2020년에는 양여와 사용료 감면으로부터 거의 같은 규모의 특례지출이 발생했다. 이때 발생한 양여와 사용료 감면 규모는 각각 6,003.8억 원²과 6,625.4억 원이었다. 사용료 감면의 비중이 52.5%로 양여 규모의 비중인 47.5%를 상회했지만, 둘 사이의 격차는 그리 크지 않았다. 이처럼 양여 규모의 크기는 약 1.0억 원에서부터 6,625.4억 원에 이르기까지 연도별로 큰 편차를 보였다. 그러나 사용료 감면으로부터의 특례지출 규모는 양여에 비해 상대적으로 큰 변동 없이 비교적 지속적, 규칙적으로 발생했다. 특례지출 실적 추이가 큰 변동성을 보인 것은 비교적 규칙적으로 발생한 사용료 감면 때문이 아니라 가끔 대규모 값을 나타낸 양여 때문이었다.

² 세종시 지방공공시설에서 3,920.6억 원, 기초과학연구원 본원 건물에서 1,858.1억 원, 주거환경개선지구와 관련해 225.2억 원의 양여가 발생했다(대한민국 정부, 2021).

〈표 1〉 국유재산특례지출 실적 추이

(단위: 백만 원)

	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
사용료 감면	579,348 (78.2)	709,593 (62.6)	468,804 (100.0)	534,610 (100.0)	551,489 (99.8)	587,096 (56.9)	662,538 (52.5)	726,440 (83.2)
양여	161,508 (21.8)	423,733 (37.4)	102 (0.0)	98 (0.0)	1,368 (0.2)	444,106 (43.1)	600,383 (47.5)	146,373 (16.8)
합계	740,856	1,133,326	468,906	534,707	552,857	1,031,202	1,262,921	872,813

주: 1) 2011년에 국유재산특례제한법 제정 당시 부칙을 통해 국유재산특례지출예산서 규정(제10조)의 적용 유예기간을 둬. 정부는 2016회계연도 예산안부터 첨부서류로 국유재산특례지출예산서를 제출하기 시작함

2) 정부가 국회에 처음으로 제출한 2016년도 특례지출예산서에는 2014년도 특례지출 실적이 제시됨

3) 괄호 안의 값은 국유재산특례지출 실적 대비 사용료 감면액 혹은 양여액의 비중을 나타냄

자료: 열린재정 [각 연도(2016~2023년도) 국유재산특례지출예산서에 발표된 통계를 정리]

② 국유재산특례지출과 총수입 비교

다음으로 국유재산특례지출 규모의 상대적 크기를 파악하기 위해서, 총수입, 조세지출, 국유재산 관련 재정수입 대비 국유재산특례지출 실적 규모의 비율을 살펴보자. 먼저 정부의 총수입 대비 국유재산특례지출 비율은 2014~2021년에 0.1~0.3%의 낮은 수준을 유지했다. 가령 2021년 정부의 총수입은 570.5조 원이었는데, 정부가 국유재산특례지출로 인해 포기한 재정수입은 1조 원에도 미치지 못하는 8,728.1억 원이었다. 그동안 국유재산특례지출에 대한 정부나 국회, 국민의 관심이 상대적으로 미흡했다. 이와 관련해 다양한 이유가 제시될 수 있겠지만, 특례지출 규모가 총수입과 비교해 미미한 수준에 불과한 것도 그중의 하나일 것이다.

③ 국유재산특례지출과 조세지출 비교

조세지출은 조세특례에 의거해 납세자에 대한 재정지원을 목적으로 발생하는 국가세입의 감소를 의미한다(대한민국 정부, 2022b). 조세특례제도가 없을 경우 정부의 재정수입으로 귀속될 조세감면액은 국유재산특례제도가 없을 경우 재정수입으로 귀속될 사용료 감면액과 본질적으로 동일하다. 그래서 흔히 국유재산특례지출제도는 조세지출제도와 비교된다. 2021년도의 조세지출 실적은 57.0조 원으로 이 금액 대비 국유재산특례지출 실적의 비율은 약 1.5%에 불과했다. 분석기간 중 조세지출 대비 국유재산특례지출의 비율이 가장 높았던 2015년에도 그 비율은 3.2%였다. 특례지출 규모가 총수입 규모에 비해 미미하기 때문에 국회나 정부, 국민의 관심이 부족하다고 설명한 바 있다. 조세지출에 비해 국유재산특례지출에 대한 관심이 부족한 이유도 같은 측면에서 설명할 수 있을 것이다.

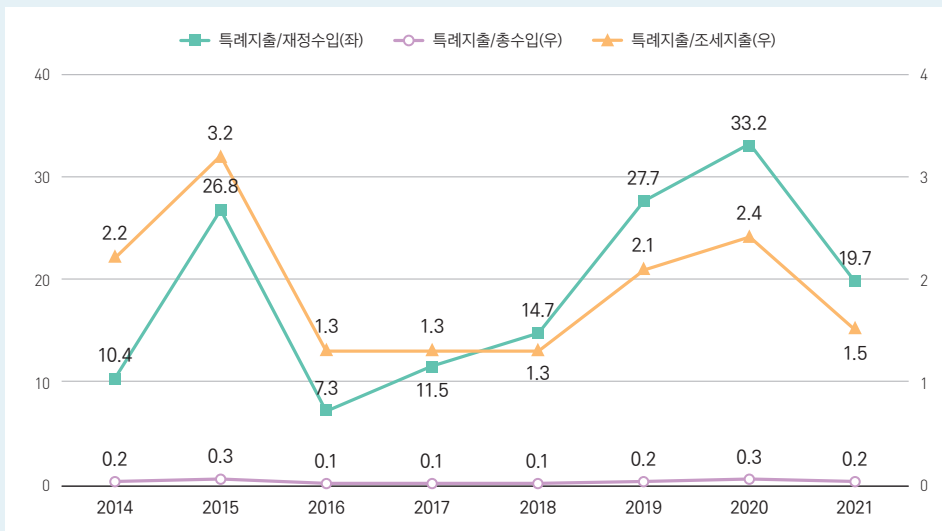
④ 국유재산특례지출과 국유재산 관련 재정수입 비교

국유재산특례지출 규모는 총수입이나 조세지출에 비해서 미미한 수준이다. 이는 부인할 수 없는 사실이다. 그렇지만 국유재산 관련 재정수입으로 비교 범위를 좁히면, 국유재산특례지

출 규모가 상당한 수준임을 확인할 수 있다. 일반적으로 국유재산 관련 재정수입은 국유재산 매각대금, 대여료, 그리고 변상금의 합계를 의미한다. 이 합계 금액 대비 특례지출 규모는 2020년 33.2%에 이르렀으며, 2021년에는 이보다 하락했지만 여전히 상당한 수준인 19.7%였다. 보통 국유재산 대여료와 변상금은 사용료 감면과 관련되고, 매각대금은 무상이전인 양여와 관련된다. 2021년 국유재산 대여료와 변상금의 합계는 7,632억 원이었는데, 이 금액 대비 국유재산 사용료 감면액(7,264억 원) 비율은 약 95.2%였다. 정부는 2021년에 국유재산 대여료와 변상금으로 거둔 재정수입과 거의 동일한 금액을 특례지출로 활용한 셈이다. 한편 2021년 국유재산 매각대금은 3조 6,565억 원이었고, 국유재산의 양여 금액(1,463.7억 원)은 매각대금의 4.0% 수준이었다. 그런데 상술했듯이 양여 규모는 연도별로 큰 편차를 보였다. 양여가 많이 발생한 2020년을 기준으로 할 때, 국유재산 매각대금(2조 9,624억 원) 대비 무상이전(6,003.8억 원)의 비율은 20.3%로 작지 않은 수준이었다. 이러한 분석결과를 비교기준을 국유재산 관련 재정수입으로 한정하면, 국유재산특례지출 실적 규모가 결코 무시할 수 없는 수준임을 보여준다.

〈그림 2〉 총수입, 조세지출, 국유재산 관련 재정수입과 국유재산특례지출 규모 비교

(단위: %)



주: 1) 국유재산특례지출, 조세지출은 실적기준

2) 총수입은 추가경정예산, 결산기준

3) 재정수입은 국유재산 관련 수입으로 매각대, 대여료, 변상금의 합계를 의미

자료: 열린재정 [각 연도(2016~2023년도) 국유재산특례지출예산서와 조세지출예산서에 발표된 통계를 정리]

다. 실적과 계획(혹은 전망) 비교

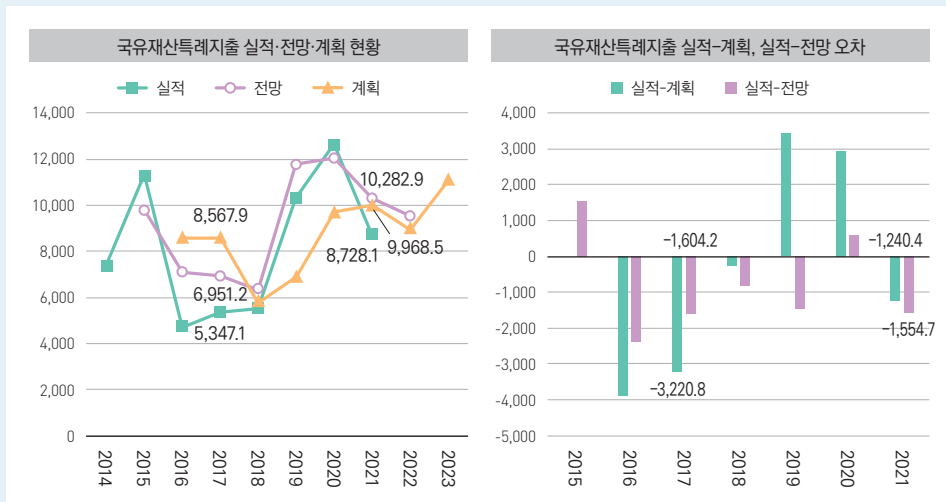
정부는 국유재산을 체계적으로 관리하고 재정건전성을 제고하기 위해 매년 국유재산특례지출예산서를 국회에 제출한다. 정부가 t년도 9월 초에 국회에 제출하는 t+1년도 국유재산특례지출예산서에는 t-1년도 국유재산특례지출 실적과 t년도 전망, t+1년도 계획이 포함된다.

아래의 <그림 3>은 국유재산특례지출 실적 규모와 전망치, 계획치의 추이를 함께 보여준다. 보다시피 전망 추이 및 계획 추이는 실적 추이와 유사한 형태를 나타냈다. 즉 전년도에 비해 실적치가 증가(감소)하면, 전망치나 계획치도 전년도에 비해 증가(감소)하는 모습을 보였다. 다만 실적치의 변동성이 전망치나 계획치의 변동성보다 더 컸다.

한편 국유재산특례지출 실적치와 전망치, 실적치와 계획치를 비교하면, 국유재산특례지출의 추정 과정에서 발생하는 오차의 크기를 알 수 있다. 정부가 t년도 9월 초에 남은 기간을 고려해 추정한 t년도 특례지출 전망치와 t-1년도 9월 초에 추정한 t년도 특례지출 계획치가 있을 때, 실제 t년도 특례지출 실적치에 근접한 값은 전자일 가능성이 높다. t년도 9월 초에 추정한 t년도 전망치는 지난 8개월 간의 실적치와 남은 4개월 간의 추정치를 합산하면 되지만, t-1년도에 추정한 t년도의 계획치는 향후 1년 동안 발생할 특례지출을 전부 추정해야 되기 때문이다. 실제로 이러한 직관은 2017년까지 정확히 맞았다. 예를 들어 2017년도 실적치에서 계획치를 차감한 오차의 절대값은 3,220.8억 원이었지만, 실적치에서 전망치를 차감한 오차의 절대값은 1,604.2억 원이었다. 후자가 전자보다 더 작음을 알 수 있다. 그러나 2018년 이후 직관과 불일치하는 결과가 발생했다. 예컨대 2021년 실적치와 계획치의 차이(절대값)는 1,240.4억 원이었다. 그런데 실적치에서 전망치를 차감한 오차의 절대값은 이보다 큰 1,554.7억 원이었다. 이는 정부가 국유재산특례지출 규모를 추정하는 과정에서 체계적 관리를 강화할 필요가 있음을 방증한다.

<그림 3> 국유재산특례지출 현황(실적, 전망, 계획 및 오차)

(단위: 억 원)



주: 1) 2011년에 국유재산특례제한법 제정 당시 부칙을 통해 국유재산특례지출예산서 규정(제10조)의 적용 유예기간을 둬, 정부는 2016회계연도 예산안부터 첨부서류로 국유재산특례지출예산서를 제출하기 시작함

2) 정부가 t년도 9월 초에 국회에 제출하는 t+1년도 국유재산특례지출예산서에는 t-1년도 국유재산특례지출 실적과 t년도 전망, t+1년도 계획이 포함되어 있음

3) 정부는 2016년도 예산안부터 첨부서류로 국유재산특례지출예산서를 국회에 제출하기 시작했음. 따라서 2015년도 국유재산특례지출 계획은 존재하지 않으며, 2015년에는 실적-전망 오차만 존재함

자료: 열린재정 [각 연도(2016~2023년도) 국유재산특례지출예산서에 발표된 통계를 정리]

2022년 국유재산특례제한법 개정

국유재산특례제한법은 국유재산특례제도의 효율성과 투명성을 제고하기 위해 2011년에 제정되었다. 그동안 국회와 정부는 제도를 우리 현실에 맞게 정착시키고 효과를 증진하기 위해 수차례에 걸쳐 법률을 개정하는 등 다양한 노력을 기울여왔다. 그럼에도 불구하고 과연 국유재산특례제한법이 제정 취지에 걸맞은 소기의 성과를 거두고 있는지에 대해서 많은 의문이 제기되었다. 국유재산특례에 대한 통제와 관리를 강화할 필요가 있다는 주장이 대두되었고, 국유재산특례제한법은 2022년 1월에 다시 한번 개정되었다. 개정된 법률은 7월부터 시행 중이다.

이번 개정을 통해 새롭게 도입되거나 개선된 사항은 다음과 같다. 먼저 개정법률은 국유재산특례의 기본원칙을 명확히 규정한다. 정부는 국유재산특례를 신설 또는 변경하거나 운용할 때 기본원칙을 준수해야 한다. 첫째, 국유재산특례의 운용이 국가 전체의 이익에 부합해야 한다. 둘째, 국유재산특례는 예산지원, 현물출자나 그 밖의 다른 방법보다 특례 대상자에 대한 경제적 지원 방법으로서 적절해야 한다. 셋째, 특례의 목적, 적용대상 및 적용요건을 법률에 구체적이고 명확하게 정해야 한다. 넷째, 국유재산특례는 목적 달성에 필요한 최소한의 기간 동안 운용되어야 한다(국유재산특례제한법 제5조 제1호~제4호). 이와 같은 기본원칙이 명시적으로 규정됨에 따라 앞으로 국유재산특례의 무분별한 운용이 억제될 수 있을 것으로 기대된다(기획재정위원회, 2021a, 2021b).

그리고 개정된 국유재산특례제한법에 따르면, 국유재산특례를 신설하는 경우에는 그 근거가 되는 법률 규정의 존속기한을 국유재산특례제한법 별표에 명시해야 한다. 그리고 국유재산특례의 근거가 되는 다른 법률의 규정은 이 법의 별표에 명시된 존속기한까지 효력을 가진다(국유재산특례제한법 제5조의2). 설령 국유재산특례의 근거가 되는 법이 개정법률의 별표와 다르게 존속기한을 규정하고 있는 경우에도 이 법의 별표에 나온 존속기한이 우선적으로 적용된다(제4조 제3항). 개정 전 법률은 국유재산특례의 근거가 되는 법률 규정만을 별표에 명시했다. 국유재산특례의 존속기한은 국유재산특례제한법 별표가 아니라 특례의 근거가 되는 법률에 명시됐다. 이는 존속기한을 설정하고 규정하는 방식과 관련해 많은 혼란을 야기했다. 국유재산특례제한법 개정 이전, 별표에 명시된 특례의 근거 법률 중 실제로 존속기한을 설정하고 있는 것은 소수에 불과했다³. 정부와 국회는 이번 개정을 통해 특례의 존속기한을 별표에 명시하도록 함으로써 존속기한의 설정 누락을 방지하고 존속기한을 총괄적으로 규율해 운용의 필요성이 낮은 특례를 정비할 수 있는 기반을 마련했다(기획재정위원회, 2021a, 2021b).

³ 기획재정위원회(2021a)에 따르면, 2020년 기준 총 218개의 특례조항 중 그 근거가 되는 개별법률(부칙 포함)에 존속기한을 설정하고 있는 것은 14개에 불과했다.

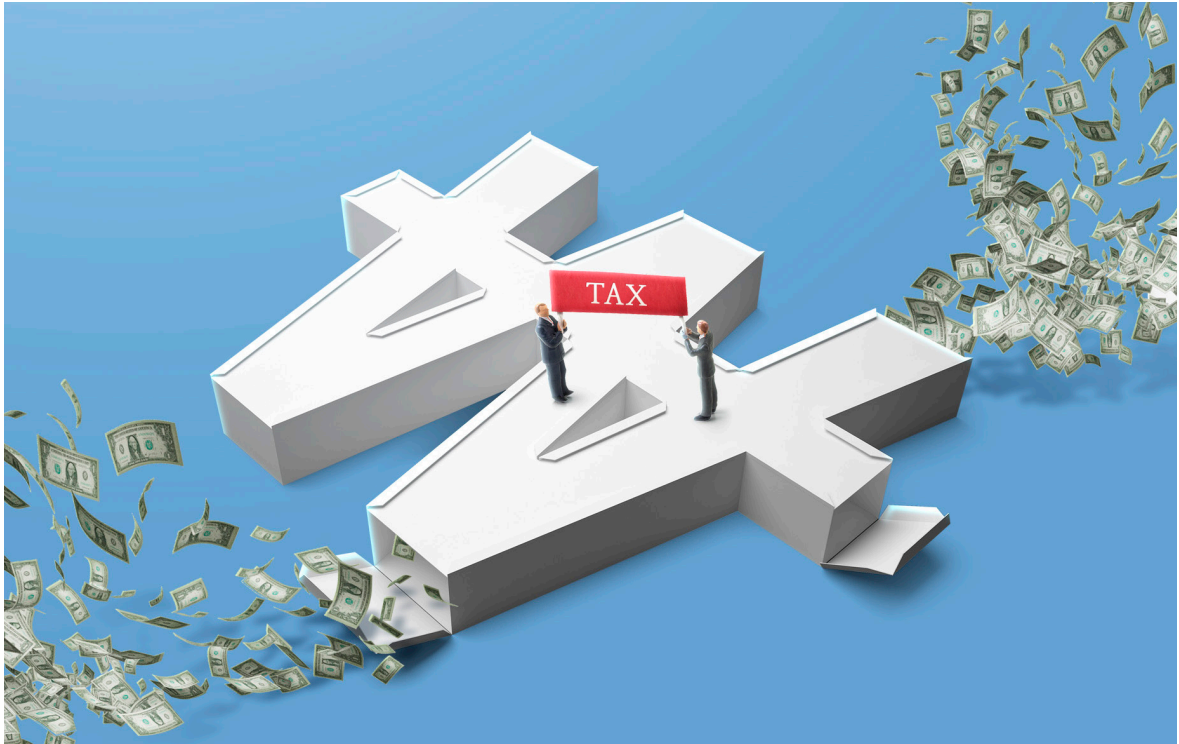
결론 - 향후 과제

국유재산특례제한법이 제정되고, 국유재산특례지출예산제도가 도입됨에 따라 국가 재정의 범주에 일반적인 예산뿐만 아니라 국유재산특례지출이 포함되었다. 이는 국가의 자원배분 의사결정 과정의 효율성을 제고할 것으로 예상되었으나, 여태까지의 성과는 다소 미흡했다. 특례의 무분별한 도입을 방지하고자 특례제한법이 제정되었지만, 법이 제정된 이후에도 특례의 폐지보다는 신설활동이 활발했다. 또한 제도의 미비로 인해 특례 존속기한에 대한 관리가 제대로 이루어지지 못했다. 이에 그동안 지적되어온 이러한 문제들을 해소하기 위해 최근에 국유재산특례제한법이 개정되었다. 시행된 지 얼마 지나지 않은 개정법률이 이전과는 달리 제도의 취지에 부합하는 효과를 내기를 기대해본다.

국유재산은 공공재, 비축자원, 재정수입 수단 등 다양한 기능과 역할을 수행하는데 하나의 역할을 강조하다보면 다른 역할이 훼손될 수 있다. 최근 들어 국유재산의 재정수입 역할이 강조되고 있지만, 이는 국유재산의 여러 기능 중 하나일 뿐이다. 국유재산특례는 재정수입 감소를 초래하지만, 이는 다른 공익적 목적을 달성하기 위한 불가피한 선택일 수 있다. 불필요한 국유재산특례는 폐지되어야 하겠지만, 현실에서 어떤 국유재산특례가 필요한지 혹은 불필요한지를 판단하는 것은 생각보다 쉽지 않다. 국유재산특례를 운용하는 과정에서 자칫 국가재정의 건전성만을 강조하다가 다른 중요한 공익이 훼손되는 일이 없도록 주의가 요구된다. 이를 위해 정부와 국회는 국유재산특례를 운용, 관리 및 통제하는 과정에서 공익 부합성, 경제적 지원방법으로서의 적절성, 적용대상과 요건의 구체성과 명확성, 존속기한의 한시성 등 새롭게 법에 명시된 국유재산특례의 기본원칙을 항상 염두에 둘 필요가 있다.

참고 문헌

- 국회예산정책처. (2022). 2022 대한민국 재정.
- 기획재정위원회. (2010). 국유재산법 일부개정법률안-국유재산특례제한법안-국가재정법 일부개정법률안[정부제출] 검토보고.
- 기획재정위원회. (2011). 국유재산특례제한법안 심사보고서.
- 기획재정위원회. (2021a). 국유재산특례제한법 일부개정법률안(정부제출[의안번호 제2105316호]) 검토보고. 제384회 국회(임시회) 제1차 기획재정위원회.
- 기획재정위원회. (2021b). 국유재산특례제한법 일부개정법률안 심사보고서.
- 대한민국 정부. (2021). 2022년도 국유재산특례지출예산서.
- 대한민국 정부. (2022a). 2023년도 국유재산특례지출예산서.
- 대한민국 정부. (2022b). 2023년도 조세지출예산서.



조세지출예산제도의 이해와 향후 발전 방향에 대한 소고

이상엽 경상국립대학교 경제학부 교수



1. 우리나라의 조세지출예산제도

조세지출이란, 「조세특례제한법」과 개별 세법상의 비과세, 세액공제·감면, 소득공제 등 정책적으로 조세를 감면해 주는 것으로 이는 직접적인 예산지출과 같은 효과가 있다는 점에서 조세지출예산이라고 한다. 현행 우리나라의 조세지출예산제도는 국가재정의 투명한 관리와 건전성 제고를 위해 「국가재정법」에 따라 정부가 조세지출의 3개 연도실적과 전망을 항목·

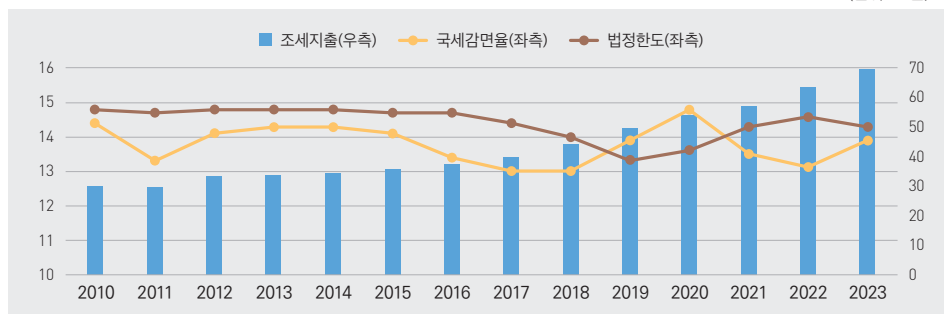
기능별로 집계·분석한 자료인 조세지출예산서를 작성한 후 국회에 다음 연도 정부예산안과 함께 첨부서류로 제출하도록 하여 명확한 감시와 감독이 가능하도록 하고 있다¹. 이 제도는 재정운영의 투명성을 제고할 뿐만 아니라, 조세지원의 효율성 제고 및 추가 재정수입 확보, 조세체계의 단순화, 정책 수단의 연계성 강화, 조세지출 등의 규모를 적절히 통제하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 구체적으로, 국가재정법²에서는 당해 연도 국세감면율이 '직전 3개년 평균 감면율 +0.5%p' 이하가 되도록 권고하여 국세감면을 제한하고 있으며, 「조세특례제한법」³에 따라 예비타당성평가와 심층평가 등의 조세지출 성과평가 제도를 운영하여 조세지출의 성과제고를 도모하고 있다.

2. 조세지출 현황

최근 우리나라 조세지출 규모는 <그림 1>에 나타난 것처럼, 2010년 29.9조원에서 2011년 29.6조원으로 소폭 감소했고, 이후 2012년부터는 지속적으로 늘어나 2021년 57.0조원까지 증가했다. 올해 9월 국회에 제출된 2023년 조세지출예산서에 따르면, 2022년과 2023년 조세지출 규모는 각각 63.6조원과 69.3조원이 될 것으로 전망하고 있다. 내년도 재정지출(639조원, 예산안 기준) 대비 조세지출 비중은 약 10.8%로 작지 않은 규모임을 알 수 있다. 국세감면율은 2010년 14.4%에서 2018년 13%까지 감소했으나, 2019년부터 증가하기 시작한 이후 2020년 14.8%를 기록했다. 2021년에는 다시 감소하여 13.5% 수준으로 줄었으며, 2022년 역시 전년 대비 0.4%p 감소한 13.1%를 기록할 것으로 예상된다. 이후 2023년에는 다시 증가하여 13.9%를 기록할 것으로 전망된다.

<그림 1> 조세지출 규모 및 국세감면율 추이

(단위: 조원, %)



자료: 대한민국 정부, 조세지출예산서 각 연도

1 「국가재정법」 제27조(조세지출예산서의 작성)와 제34조(예산안의 첨부서류)에서 2010년부터 조세지출예산서를 정부예산안의 첨부서류로 국회에 제출하도록 명시하고 있다.

2 「국가재정법」 제88조(국세감면의 제한)

3 「조세특례제한법」 제142조(조세특례의 사전·사후관리)

〈표 1〉은 2022년 예산분류 기준 조세지출과 재정지출 규모를 비교하여 보여준다. 조세지출 비중이 가장 큰 사회복지 분야의 조세지출 규모는 21조원으로 재정지출의 약 11% 수준이고, 산업·중소기업 및 에너지 분야는 16.6조원으로 재정지출의 약 53% 수준에 해당하는 것으로 나타났다. 즉, 산업·중소기업 및 에너지 분야의 경우 재정지출 대비 조세지출을 활용한 정책적 지원이 가장 큰 것을 확인할 수 있다. 보건 분야, 농림수산 분야의 경우에도 조세지출의 규모가 8.9조원과 6.9조원으로 재정지출 대비 각각 39.2%와 29.1%의 조세지출을 통한 정책지원이 역시 상당한 수준에서 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 2022년 예산분류 기준 조세지출과 재정지출 규모 비교

(단위: 조원, %)

예산분류 기준	조세지출	비중	재정지출	비중	재정지출 대비 조세지출 비중
사회복지	21.0	33.0	195.0	32.1	10.8
산업·중소기업·에너지	16.6	26.2	31.3	5.2	53.0
보건	8.9	14.1	22.7	3.7	39.2
농림수산	6.9	10.8	23.7	3.9	29.1
기타	10.2	15.9	335.0	55.1	3.0
합계	63.6	100.0	607.7	100.0	10.5

주: 2022년도 재정지출은 본예산 기준
자료: 대한민국 정부, 2023년 조세지출예산서
기획재정부, 열린재정(openfiscaldat.go.kr)

3. 향후 발전 방향

앞서 언급한 것처럼, 조세지출예산서는 다음 연도 예산안과 함께 첨부서류로 제출 하도록 되어 있으나 직접적인 예산지출인 재정지출과 달리 재정정보공개시스템인 「열린재정」에서 통계로서 공개되고 있지는 않다. 일반 국민들과 연구자들의 접근성 및 재정의 투명성을 제고하기 위해서는 조세지출 관련 통계도 공개될 필요가 있어 보인다. 조세지출 관련 통계가 공개된다면, 재정 투명성을 제고할 뿐만 아니라 일반 국민들과 연구자들의 데이터 접근성도 확대되어 활발한 정책연구에도 기여할 것으로 기대된다.

조세지출예산제도의 중요한 목적 중 하나는 조세지출과 재정지출의 연계를 강화하는 것이다. 유민이·주희진(2016), 김학수(2017), 이영욱(2017) 등은 현재 조세지출과 재정지출 간 연계 고려가 미흡하기 때문에 이를 지속적으로 강화할 필요가 있다고 지적했다. 특히, 이런 지적이 계속 제기되는 근본적인 원인은 정성호(2019)가 언급한 것처럼, 조세지출이 재정지출의 프로그램 예산체계의 분야·부문과 비교가 가능한 기능별 분류조차 연계되지 않고 있어 정책 수단 간 비교 검토가 어렵다는 점이다. 따라서 조세지출과 재정지출 사업이 연계되도

록 분류체계를 일관성 있게 구조화하여 개편하고, 조세지출과 재정사업 통합데이터베이스(dBrain) 구축을 통해 정책목표, 정책 대상 등이 유사한 사업들을 실시간으로 검색할 수 있도록 고도화할 필요가 있다. 조세지출이나 재정지출의 경우 일단 신설이 되면 폐지하기 어렵기 때문에, 정책담당자들이 유사한 사업들의 정보를 사전적으로 파악할 수 있도록 정비되어야 유사·중복 사업들의 신설을 미연에 방지할 수 있으며, 기존의 유사·중복 사업들의 점검 및 조정에도 도움이 될 것으로 기대된다.

조세지출의 규모를 적절히 통제하기 위해서는 현재와 같이 국세감면율이 법정한도를 초과하지 않도록 권고하기보다는 의무화하는 방안을 고려할 수 있다. <그림 1>에서 볼 수 있듯이, 2019년과 2020년에는 국세감면율이 법정한도를 초과했으나, 어떤 제재도 할 수 없었다. 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 법정한도의 적절성을 재검토하여 국세감면율이 법정한도를 초과하지 않도록 의무화하고, 국세감면율이 법정한도를 초과할 수 있는 사유는 최소한의 범위에서 예외적으로만 인정될 수 있도록 명확하게 국가재정법에 명시할 필요가 있다.

현재 개별 조세지출제도의 성과관리를 위해 예비타당성조사, 심층평가 등을 시행하고는 있는 것처럼, 이제는 조세지출예산제도 자체에 대한 심층평가가 필요한 시점이다. 제도 도입 이후 앞서 언급한 제도 도입의 목적을(즉 조세지원의 효율성 제고 및 추가 재정수입 확보, 조세체계의 단순화, 정책 수단의 연계성 강화, 조세지출 규모의 적절한 통제를) 얼마나 달성했는지 심층적으로 평가하고 분석해서 제도의 실효성을 제고할 방안을 마련할 시점으로 판단된다.

참고 문헌

- 김학수. (2016). 조세지출예산서 개편방안, 임의심층평가, 한국조세재정연구원.
- 대한민국 정부, 조세지출예산서, 각 연도.
- 이영욱. (2017). '통합적 재정시스템 관점에서 본 조세지출 개선방안', KDI Focus, 한국개발연구원.
- 유민아·주희진. (2016). '조세지출예산제도의 효과성 분석 및 제도개선방안 연구', 국회예산결산특별위원회.
- 정성호. (2019). 'dBrain을 활용한 재정지출과 조세지출 연계관리', 한국재정정보원.
- 기획재정부, 열린재정(openfiscaldata.go.kr)



온실가스 감축 인지 예산 제도와 미래 방향

김정인 중앙대학교 경제학부 교수



1. 배경

전 세계적으로 기후변화에 적극적으로 대응하려는 움직임이 활발하다. 대표적인 것이 2030년까지 탄소감축 목표 달성과 2050년까지 넷제로(Net Zero) 또는 탄소 중립의 달성이다. 여기서 넷제로란 감축과 흡수를 모두 고려하는 것으로, 감축으로 대표되는 네거티브(-)와 산림흡수 CCS(Carbon Capture and Storage), CCUS(Carbon Capture Utilization

and Storage 등등 흡수로 말하는 포지티브(+)를 모두 고려하면서 결국에는 제로(0)로 만들겠다는 것을 의미한다.

특히 유럽을 중심으로 과거보다 더 강력한 탄소 규제를 도입하려는 조치가 이루어지고 있다. 그 이유는 1995년부터 시작한 교토의정서가 실패했다는 인식과 동시에 모든 국가가 자발적으로 감축한다는 2015년의 파리협정에 대한 의구심도 작용하는 듯하다. 예컨대 유럽을 중심으로 탄소국경조정세가 도입되고, 기업에게는 기후변화 관련 재무 공시 정보의 공개를 의무화하고 있다. 기후변화 관련 재무정보공개 협의체(Task Force on Climate-related Financial Disclosures, TCFD)를 통해 유럽은행 연맹에서는 기후 재무정보 공개를 의무화하고 있으며 한국도 2025년부터 도입하려고 한다.

또한 자발적인 것을 강조하지만, 일부 기업에게는 강제적으로 시행되고 있는 신재생 에너지 100퍼센트를 원하는 RE100(Renewable Energy 100)도 있으며 최근에는 유엔과 에너지 업체가 중심이 되어 2021년 영국에서 24/7 CFE(Carbon Free Energy)가 형성되어 수십 개의 업체가 일 년 내내 탄소 발생 없는 전력 에너지 업체로 운영하겠다는 운동에 동참하고 있다¹. 이외에도 탄소배출권 거래 시장이 점점 커지면서 이제는 중국까지도 2021년에 발전 산업 부문을 대상으로 전국적으로 시행하여 단번에 세계 최대 탄소시장을 형성하고 있다. 이외에 유럽에서 오랫동안 시행한 탄소세라든지, 탄소감축차액계약제, 그리고 지속가능한 경영이나 ESG(환경, 사회, 거버넌스)를 의무화하는 추세도 기후위기에 대응하려는 중요한 흐름 중의 하나라고 할 수 있을 것이다.

각국의 중앙정부와 지방정부, 기업, 그리고 개인들의 인식에도 많은 변화가 있다. 180여 개의 세계 주요 국가들은 탄소중립 선언 후 그린뉴딜을 통한 경제혁신 전략을 발표하고 있다. 유럽은 사회 기후기금을 조성하고 2030년까지 구체적인 행동계획을 담은 소위 Fit for 55안을 통과시켰으며 1조유로를 투자하려고 한다. 미국은 35년까지 발전 부문의 탈탄소화 및 수소, 에너지저장 장치 등을 위해서 'Energy Earthshot 안'을 추진하고 있으며 더 나은 재건을 위한 1조 2,000억달러 규모의 예산안이 통과되었다. 최근에 통과한 인플레이션 감축 법안(Inflation Reduction Act, IRA)에서도 환경과 기후변화에 대한 부분이 강조되고 있다.

지방정부와 기업은 'Race to Zero' 캠페인이나 '기후목표 상향동맹' 등에 454개 도시, 23개 지역, 1,660개 기업, 569개 대학과 85개 투자기관이 참여하고 있다. 노르웨이에서는 석탄에 의존하는 전력회사 및 탄광회사에 대한 국부펀드 투자금지 법안이 마련되었고, 영국의 HSBC는 해외 금융·보험업 투자자들의 투자 제한도 강화했다. 기업의 ESG 경영이 일과성이 아닌 이유가 여기에 있는 것이다. 바야흐로 탄소의 시대가 되고 있는 것이다.

¹ URL: www.gocarbonfree247.com 참조

II. 온실가스감축인지 예산제도의 주요 내용과 국내외 현황

탄소 감축과 관련하여 재정의 변화 중에서 가장 관심을 가지는 것 중의 하나가 ‘온실가스감축인지 예산제도’라고 할 수 있다. 우리나라는 ‘온실가스감축인지 예·결산제도’의 도입을 주요 내용으로 하는 「국가재정법」과 「국가회계법」 일부 개정 법률안이 2021년 5월 국회를 통과했다. 이 법안은 국가 예산과 기금 편성 원칙에 예산이 온실가스 감축에 미치는 효과를 평가해 반영하고, 예산과 기금에 대하여 온실가스감축인지 예산서 및 결산서 작성의무를 포함하고 있다². 그러나 「지방재정법」과 「지방회계법」은 아직 개정되지 않은 상태이다. 이를 위해 온실가스감축인지 예·결산 협의회 구성과 운영 등에 관한 규정을 마련 중이다. 요약하면 온실가스 감축 사업은 키우고 증가하는 사업은 예산을 줄이는 재정정책을 추진하는 제도다³. 법안은 2022년 1월 1일부터 시행되며 2023년 회계연도 예산안부터 적용될 예정이며 ‘온실가스감축인지 예산서’와 ‘온실가스감축인지 기금운용계획서’를 작성해 국회에 제출해야 한다. 한국환경공단이 제도 운영지원 전문기관으로 지정하고 시범사업을 거쳐 온실가스감축인지 예·결산서 작성 지침 및 협의회 운영 규정을 마련 중이다⁴.

이미 OECD, UNDP, 세계은행을 중심으로 OECD 회원국과 EU 회원국, 개발도상국에서 조금씩 다른 이름으로 도입 및 적용하고 있다. 환경 부분 중 특정 분야를 무엇으로 하느냐에 따라 녹색예산(친환경인지예산제도), 탄소인지예산제도 또는 기후예산제도로 불린다. 녹색예산제도는 기후변화, 환경오염, 수자원, 종 다양성 등을 대상으로 하고 있으며 OECD 국가들이 주로 사용하며 환경친화적인 정책 결정 촉진과 파리협정 및 국가 온실가스 감축목표 달성을 중요한 목적으로 한다.

탄소인지예산제도(기후예산제도)는 온실가스 감축과 기후 영향에 중점을 두고 있다. 유럽연합 집행위원회는 유럽 그린딜의 한 부분으로 탄소인지예산 접근을 유럽 예산에 도입할 예정이다. 캐나다는 공공부문의 대규모 인프라 프로젝트에 대해 온실가스 감축과 기후회복력을 평가하여, 그 결과를 정부 투자 결정에 반영하는 기후렌즈평가(Climate Lens Assessment)를 의무화하고 있다.



〈표 1〉 온실가스감축인지 예산제도의 법적 근거와 내용

구분	주요 내용	
「국가재정법」 (‘21. 6. 15. 개정)	원칙	• 제16조(예산의 원칙) 예산이 온실가스 감축에 미치는 효과를 평가하고 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위해 노력
	예산	• 제27조(온실가스감축인지 예산서의 작성) 예산이 온실가스 감축에 미칠 영향을 미리 분석한 보고서 작성 - 온실가스감축인지 예산의 개요, 규모, 온실가스 감축에 대한 기대효과, 성과목표 및 효과분석 포함 • 제34조(예산안의 첨부서류) 온실가스감축인지 예산서 첨부
	결산	• 제57조의2(온실가스감축인지 결산서의 작성) 예산이 온실가스를 감축하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서 작성 - 집행실적, 온실가스 감축효과 분석 및 평가 등 포함
	기금	• 제68조의3(온실가스감축인지 기금운용계획서의 작성) 기금이 온실가스 감축에 미칠 영향을 미리 분석한 보고서 작성 - 온실가스감축인지 기금운용계획의 개요, 규모, 온실가스 감축에 대한 기대효과, 성과목표, 효과분석 포함 • 제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류) 온실가스감축인지 기금운용계획서 첨부 • 제73조의3(온실가스감축인지 기금결산서의 작성) 기금이 온실가스를 감축하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서 작성 - 집행실적, 온실가스 감축 효과분석 및 평가 등 포함
「국가회계법」 (‘21. 6. 15. 개정)	• 제15조의2(결산보고서의 부속서류) 세입세출결산 및 기금 수입지출결산에 온실가스감축인지 결산서, 온실가스감축인지 기금결산서 첨부	
「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 (‘21. 9. 24. 제정)	• 제24조(온실가스감축인지 예산제도) 국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 예산과 기금이 기후변화에 미치는 영향을 분석하고 이를 국가와 지방자치단체의 재정 운용에 반영하는 온실가스감축인지 예산제도 실시	

자료: 고재경·예민지. (2022). ‘탄소중립 주류화를 위한 녹색예산, 지자체 현주소와 방향은?’, 경기연구원, 이슈 & 진단 No.488, 2022. 3

OECD는 탄소인지예산에 다섯 가지 방법을 제시하고 있다. ① 탄소인지예산 태깅(Green Budgeting Tagging), ② 환경영향평가, ③ 탄소배출 가격 설정, ④ 친환경 재정지출 검토(Green Spending Review), 그리고 ⑤ 친환경 성과목표 설정 등이다. 이 중에서 탄소인지예산 태깅은 환경과 기후 영향을 코드화하여 전체 예산에서 따로 분류하는 것으로 간단하기 때문에 가장 많이 이용된다.

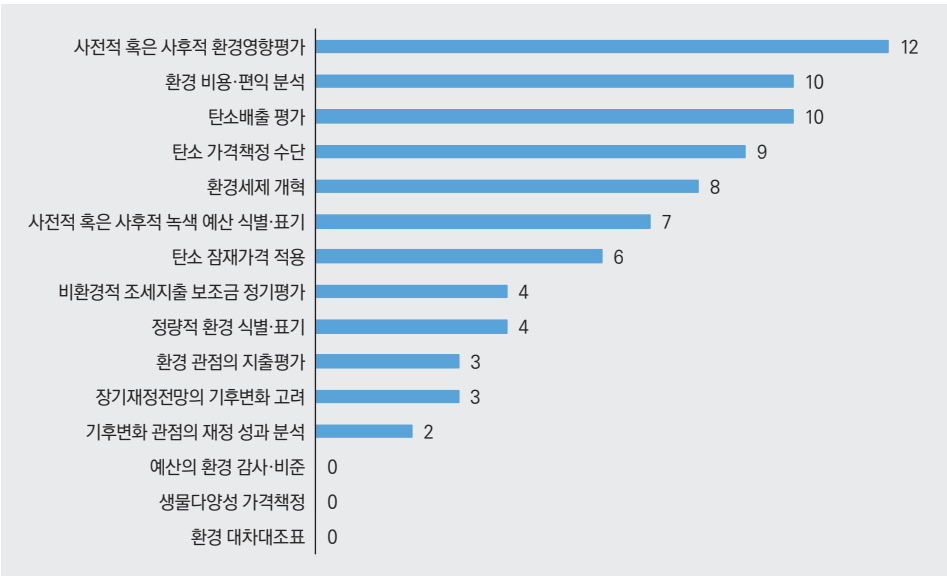
2. 한국은 탄소인지예산제도라는 용어를 사용해왔으나, 「국가재정법」과 「국가회계법」 개정안에서는 이산화탄소 외에 메탄, 아산화질소 등의 온실가스도 포함하기 위해 ‘온실가스감축인지 예산제도’로 용어를 수정하여 사용하고 있다.

3. 2023년도 예산안에 포함된 ‘온실가스감축인지 예산서’를 보면, 기재부를 포함 13개 중앙정부의 288개 사업, 11조 8천 828억원 규모이다.

4. 환경부 기후영향분류(세부사업 392개) 및 10개 참여부처의 온실가스감축인지 예산서(세부사업 22개, 내역사업 63개)를 검토하여 운영계획·작성지침(안)을 마련했으며, 이에 대한 의견수렴을 거쳐 기재부가 각 부처에 배포할 예정이다.

〈그림 1〉 OECD에서 사용 중인 녹색 예산 수단들

(단위: 개)



자료: OECD(2021), Green Budgeting in OECD Countries, Paris.

태깅의 절차는 국가 환경 목표 설정 범위를 명확히 한 후, 예산의 범위를 정하는 것으로 환경 분야 중 어떤 분야인지, 중앙인지 지방인지를 결정해야 한다. 그다음은 다소 어려울 수 있는데 환경 영향의 범위를 평가하는 범주를 설정하는 것이다. 대기오염인지, 수질오염인지, 폐기물인지, 아니면 탄소 감축인지 정확한 평가 대상을 분류하는 것이다. 마지막으로 환경 영향의 가중치를 부여한다. 영향을 예/아니오로 분류하거나 점수를 부여할 수 있도록 정보도 수집해야 한다.

탄소인지 태깅은 2012년부터 네팔, 캄보디아, 인도네시아, 필리핀 등 19개 국가와 지방정부에서 다양한 방법론을 발전시켜오고 있다. 주로 세계은행과 UNDP의 정부 기후 지출검토 (Climate Public Expenditure and Institutional Reviews, CPEIR) 방법론을 적용하여 태깅을 적용한다.

〈그림 2〉 탄소인지 예산 태깅 절차



자료: 허경선, (2021). ‘온실가스감축인지 예산제도(탄소인지예산제도)의 도입과 적용방안’ 재정포럼 32-54에서 재인용, 2021. 6

태국은 아일랜드와 프랑스가 최초로 도입했는데 프랑스는 2020년 9월 OECD 최초로 국가 예산과 조세지출을 포함하는 2021년 녹색 예산서(Green Budgeting)를 정부 예산안에 제출하여 탄소인지예산제도가 국가 예산의 한 항목에 포함되는 가능성을 보여주었다. 총 950억 유로의 관련 예산 중 기후변화 완화에 도움이 되는 지출은 260~286억유로로 추정하고 있다. 아일랜드 공공지출 및 개혁부는 OECD와 협력하여 2019년 예산의 기후 관련 지출을 분석했으며, 기후목표 달성에 기여하는 6개 분야 예산 규모는 총 160억유로 규모로 추정하고 있다⁵.

구체적으로 ‘온실가스감축인지 예산서’, ‘온실가스감축인지 기금운용계획서’ 등을 작성해야 하는데 여기에는 예산과 기금이 온실가스 감축에 미칠 영향을 미리 분석하여 실행 실적, 온실가스 감축효과 분석 및 평가 등을 포함해야 한다. 그러나 중앙정부의 경우 제도의 도입 취지, 예·결산서의 작성 이외에는 아직까지 구체적인 대상과 범위, 평가 및 운용 방법 등에 대해 명시되어 있지 않아 연구가 진행 중이다.

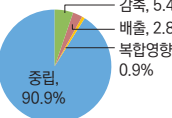
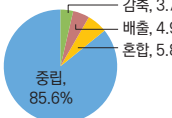
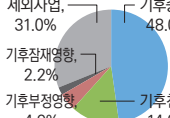
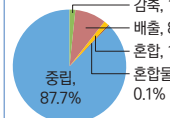
일부 지자체에서는 탄소인지예산의 도입에 적극적으로 나서고 있다. 대표적인 것이 기후예산(서울시), 탄소인지예산(경기도, 대덕구), 기후인지예산(경남) 등에서는 도입을 위한 연구와 시범사업을 추진하고 있다. 인천시 서구도 탄소인지예산제도의 도입을 준비 중이다. 경남도는 전국 최초로 ‘기후인지예산서’를 발행해 홈페이지(누리집)에 공개하고 있다. 대덕구는 기초지자체 중 최초로 2022년 회계연도 탄소인지예산서를 발간했다.

III. 향후 방향

2023년도 정부가 제출한 예산안의 ‘온실가스감축인지 예산서’를 보면, 기재부를 포함 13개 중앙정부의 288개 사업, 11조 8천 828억원 규모인데 예산안의 1.86%만이 온실가스 감축인지 예산 규모라는 지적도 나온 바 있다. 적은 것이 사실이다. 그러나 아직 인지예산 제도에 대한 재정 담당자들의 인식과 인지도 및 교육도 부족한 상황이라고 본다. 또한 지방자치 단체에서 일부 시범 사업은 하고 있지만 여전히 많은 방법론과 수단 범주의 명확한 설정 등등에 대한 연구가 필요한 것이 사실이다. 중복적인 사업의 경우도 있을 수 있어서 예단하기는 어려울 수 있다. 온실가스감축인지 예산제도가 정착하기 위하여 향후에 고려해야 할 것으로는 다음과 같다.

⁵ World Bank Group(2021), "Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience," 2021. 2.

〈표 2〉 지자체별 탄소감축인지 예산 관련 비교

구분		경기도	서울시	경상남도	대전시 대덕구
명칭		탄소인지예산제	기후예산제	기후인지예산제	탄소인지예산제
제도적 기반		-	-	-	탄소인지예산제 운영 조례(2021.4.9.)
범위		기후변화 완화	기후변화 완화	기후변화 완화·적응, 환경보호	기후변화 완화
대상 예산		일반회계, 특별회계, 기금	일반회계, 특별회계, 기금	일반회계, 특별회계	일반회계
분류 기준	감축	감축(직접, 간접)	감축(기후정책사업, 부분감축사업)	기후친화(기후정책사업, 부분감축사업)	감축
	배출	배출	배출	기후부정영향	배출
	혼합/복합	복합영향	혼합	기후잠재영향	혼합, 혼합물품
	중립	중립	중립	기후중립, 제외사업*	중립
정책 유형		물리적 인프라, 기술·정책 지원 및 기반 구축, 교육·홍보 및 민간 역량강화	물리적 인프라, 교육·홍보·시민참여, 정책·기술적 토대	-	물리적 인프라, 교육·홍보·시민참여, 정책·기술적 토대, 민간시그널 확대
'22년 시범사업		- 연구와 연계하여 탄소인지예산 분류 및 '20년 체크리스트 시범사업 확대 - 세출예산목 400 자본 지출 보조사업에 대해 부서에서 체크리스트 작성 → 전문가 검토 → 부서 피드백 제공	- 연구 완료 후 지침을 마련하고 기후환경 본부, 푸른도시국, 물순환안전국 등 3개 본부·국에 시범 적용, 기후예산서 작성 - 부서에서 기후예산서 작성 → 전문가 검토 → 기후예산서 작성·제출(예산부서)	- 연구와 연계하여 기후인지예산 분류 - 환경부서 및 연구진에서 체크리스트 작성 → 전문가 검토(제한적)	연구와 연계하여 탄소인지예산 분류
분석 방법	분류 (태깅)	탄소인지예산 분류	기후예산 분류 (기후환경본부)	기후인지예산 분류	탄소인지예산 분류
	감축 효과 산정	정량적 감축 효과 산정, 정성적 감축 효과 제시			
	작성 방식	온실가스 감축 체크리스트 작성	기후예산서 양식 작성	기후위기영향평가 체크리스트 작성	탄소인지예산제도 관리 카드 작성
예산 유형별 비중					
결과물		연구보고서('21. 12)	연구보고서('21. 3)	연구보고서('21. 12)	연구보고서('21. 11)
		온실가스 감축 체크리스트 작성 및 검토의견 부서 제출	기후예산서 작성 및 예산부서 제출	기후인지예산서 누리집 공개	탄소인지예산서 발간
향후 계획		·'21회계연도 시범 적용 → '22회계연도 시범적용 대상 확대 → '23회계연도 확대 ·예산부서 협력체계 구축 및 TF 운영 ·조례 제정 추진 중	·'23회계연도 시범 사업 전 기관 확대, '24회계연도 제도 본격 도입 ·예산분류 및 작성 지침 마련을 위한 연구용역 진행 중	·'23회계연도 기후인지 예산서 작성 및 도의회 제출 예정	·'23회계연도 탄소인지예산서 작성 예정

주: * 경남은 행정운영경비, 재무활동비를 분류에서 제외하였으며, 다른 지자체는 중립으로 분류

자료: 고재경·예민지, (2022). '탄소중립 주류화를 위한 녹색예산, 지자체 현주소와 방향은?', 경기연구원, 이슈 & 진단 No 488, 2022.3.

우선, 풍부한 비교적 외국의 사례를 조사하여 정확한 목적과 범위의 설정 및 한국형 녹색 분류 체계에 기반한 예산제도의 실행이 있어야 할 것이다.

두 번째는 다양한 녹색재정 수단을 적극 연계할 필요가 있으며 효과성 제고를 위해서는 사전·사후 영향평가, 녹색금융, 예산 평가 기준 및 성과지표 개선 등이 필수적으로 고려되어야 한다. 물론 사전이행 절차와 연계하여 환경·교통·재해영향 평가나 보조금 운용 등의 사후 이행 절차와도 연계해야 한다.

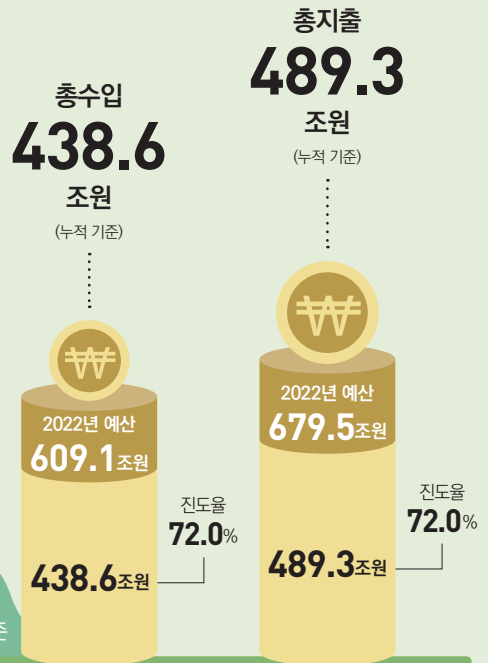
세 번째는 기금 운영 계획이나 보고서의 경우 기금 부분에서 환경이나 기후변화를 고려한 예산의 수립이나 집행은 비교적 적다고 보인다. 그럼으로 실행 부서와 담당자와 감독 부서 간의 정보교환이 있어야 한다.

네 번째는 온실가스 감축 효과분석 및 평가의 다양한 방법을 홍보하고 적용해 보는 것이 필요하다. 다섯 번째는 지자체 단위에서 녹색조달, 녹색채권, 탄소중립 기금 활용도 예산에 반영되도록 하는 것이 중요하다.

마지막으로는 정부도 진정성을 가지고 탄소감축인지 예산을 대폭 증가하여 탄소중립을 달성하려는 강한 의지를 국제적으로 보여주는 것이 중요하다. 이미 전 세계는 환경에 관한 대 전환기의 시기에 접어들었다. 늦으면 미래는 없는 것이다.

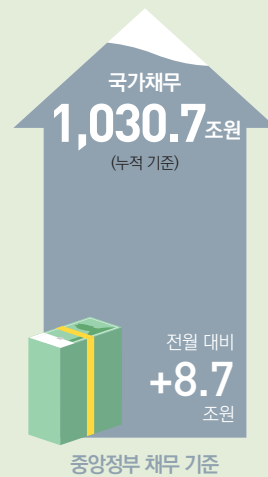
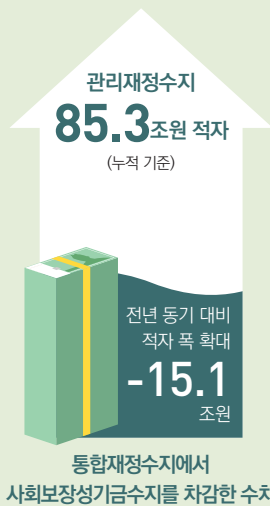
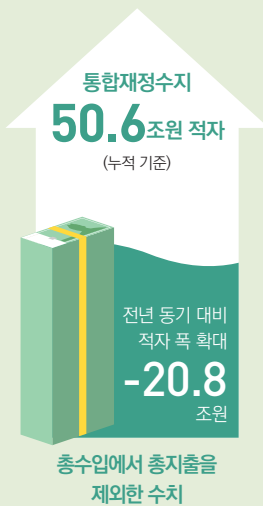
참고 문헌

- 김정인 (2022). '녹색금융, 탄소중립의 소금과 빛이다', 동아일보, 2022. 1. 17.
- 김정인 (2022). '탄소중립과 산업', 세계일보 주최 세미나, 2022. 5. 18.
- 고재경·예민지. (2022). '탄소중립 주류화를 위한 녹색예산, 지자체 현주소와 방향은?', 경기연구원, 이슈 & 진단 No 488, 2022. 3.
- 허경선. (2022). '온실가스감축인지 예산제도(탄소인지예산제도)의 도입과 적용방안', 재정포럼, 2022. 7.
- 홍종현. (2021). '온실가스감축인지 예산제도에 대한 검토', 법제연구원, 기후변화 이슈 브리프, 2021 VOL. 02 18.
- 환경공단(2022), "온실가스감축인지 예산제 운영," 사업 실면, 2022. 2. 22.
- World Bank Group(2021), "Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience," 2021. 2.



숫자로 보는 나라재정

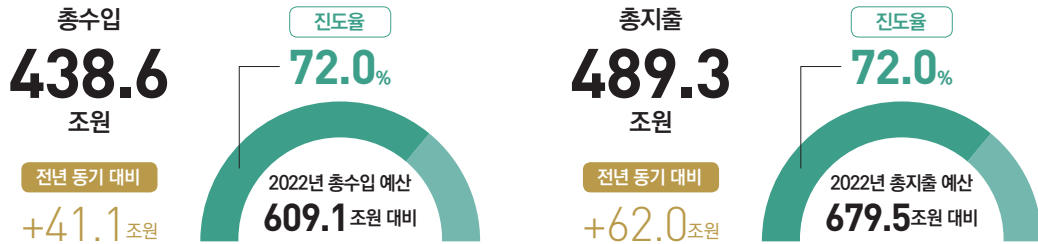
글. 우수연 재정정보분석본부 연구원(suyeon0520@kpfis.or.kr)



주: 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음
자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2022.10.

총 수입 · 총 지출

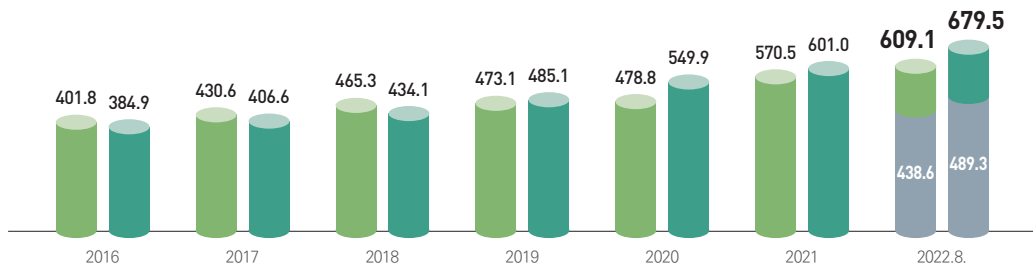
● 2022년 8월 말 기준



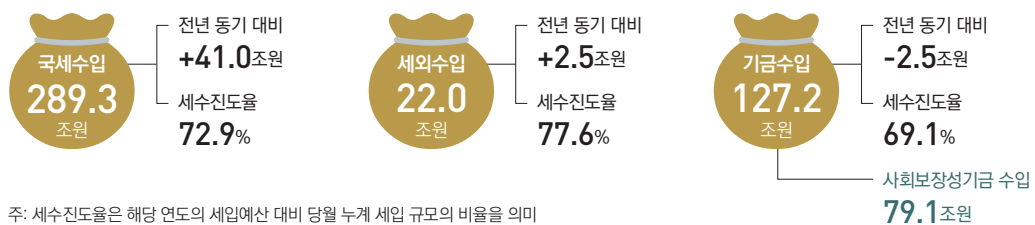
주: 진도율은 해당 연도의 예산 대비 당월 누계 규모의 비율을 의미. 2022년 예산은 2차 추가경정예산 기준
 자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」

■ 총수입 ■ 총지출

(단위: 조원)



주: 2021년까지는 결산, 2022년은 2차 추가경정예산 기준
 자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」

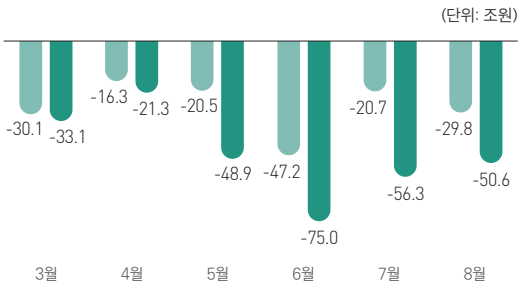


주: 세수진도율은 해당 연도의 세입예산 대비 당월 누계 세입 규모의 비율을 의미

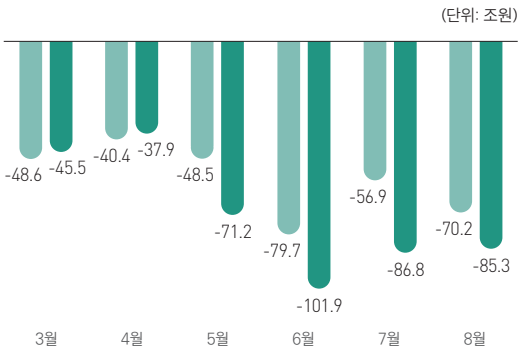


재정수지

● 2022년 8월 말 기준



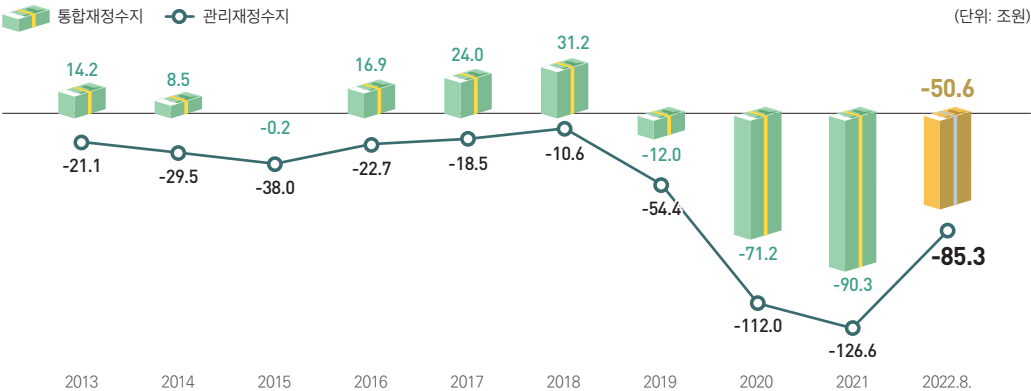
전년 동기 대비
-20.8조원



전년 동기 대비
-15.1조원



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 2차 추가경정예산 기준
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」

국 가 채 무

● 2022년 8월 말 기준

전월 대비

+8.7조원

전년 대비

+91.6조원

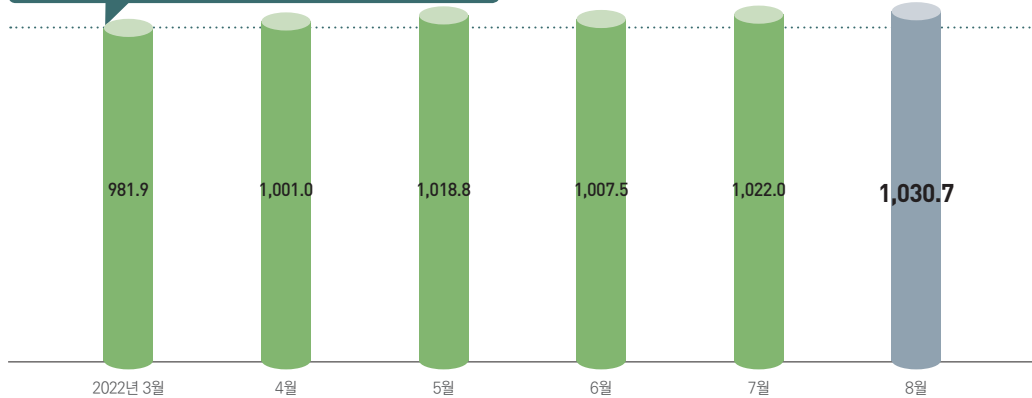
중앙정부 채무

1,030.7
조원



2022년 예산 기준, 중앙정부 채무 1,030.7조원

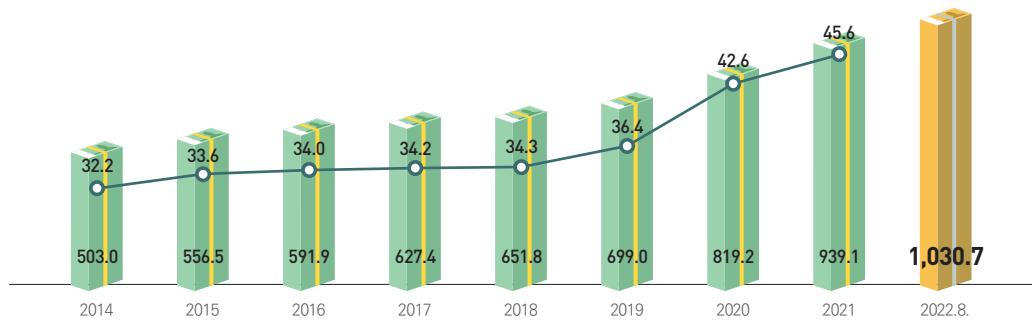
(단위: 조원)



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

■ 누적채무 ● GDP 대비

(단위: 조원, %)

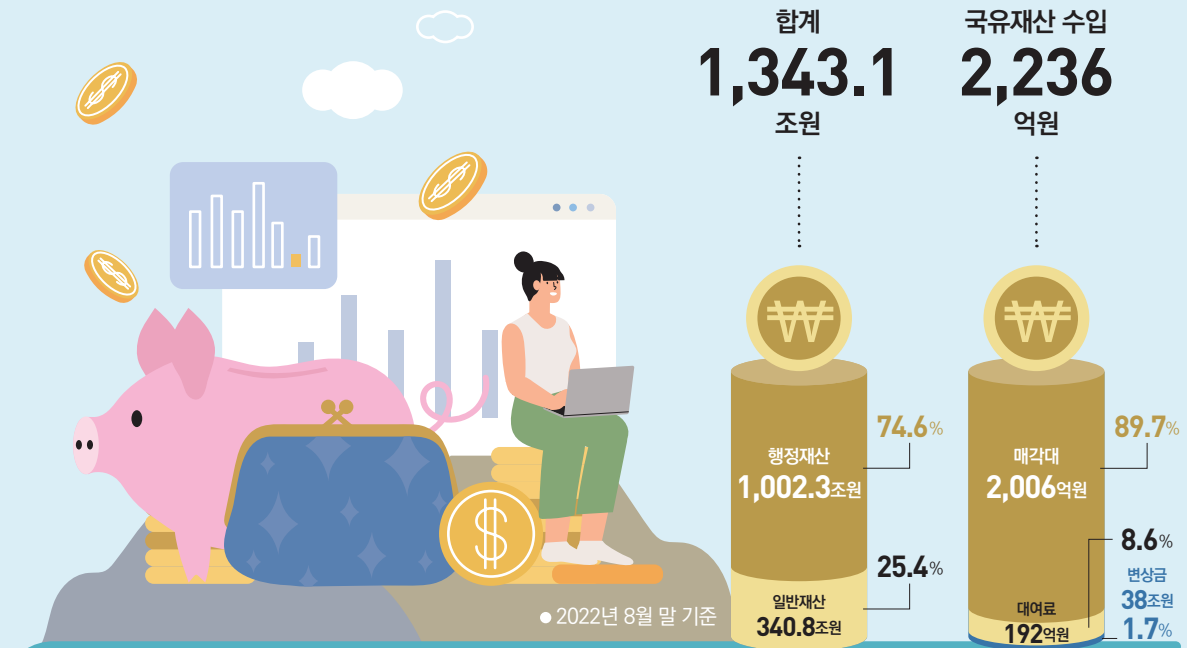


주 1) 중앙정부 채무 기준

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)」



숫자로 보는 나라재산

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

국유재산 취득
1조 1,777억원

국가가 매수, 교환 등을 통해
자산상의 순증을 가져오는 행위



토지
5,206억원
(44.2%)

건물
2,060억원
(17.5%)

기타
4,511억원
(38.3%)

국유재산 처분
6,780억원

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



토지
5,398억원
(79.6%)

건물
882억원
(13.0%)

기타
500억원
(7.4%)

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

국 유 재 산

● 2022년 8월 말 기준

전월 대비

+0.5조원

전년 동기 대비

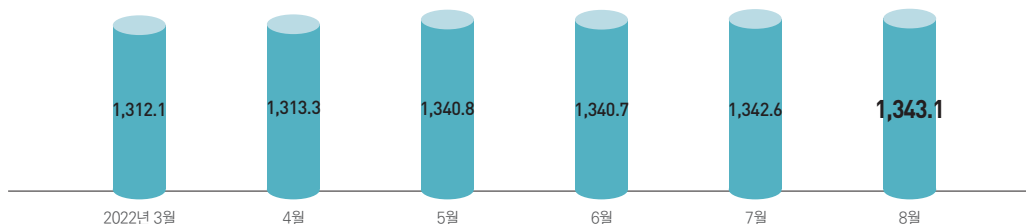
+176.7조원

국유재산
1,343.1
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
1,002.3
조원



74.6%



25.4%

일반재산
340.8
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
590.1	토지	39.5
70.0	건물	2.2
329.7	공작물	0.2
1.2	기계기구	-
5.5	임목죽	2.1
3.8	선박·항공기	-
-	유가증권	296.7
2.0	무체재산	-

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

2) 임목죽: 국유지상에 식재된 나무 또는 대나무

3) 무체재산: 지상권, 전세권, 지식재산권 등

국 유 재 산 수 입

● 2022년 8월 말 기준

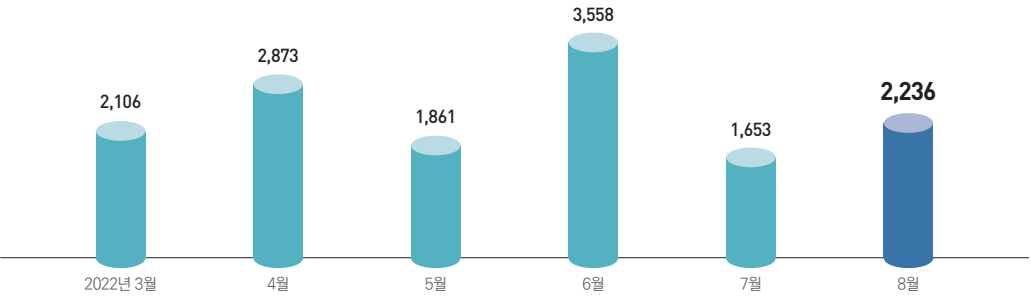
전월 대비
+583억원

전년 동기 대비
+942억원

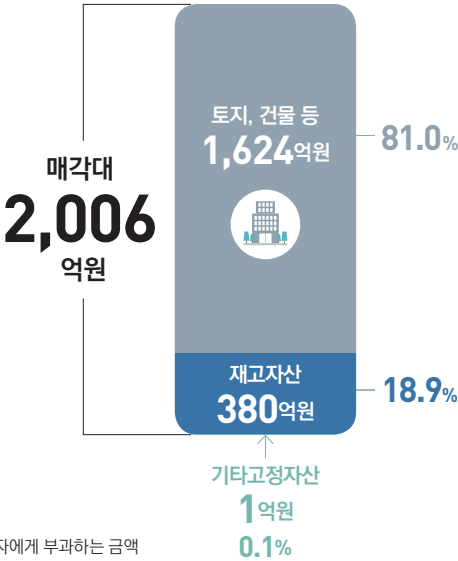
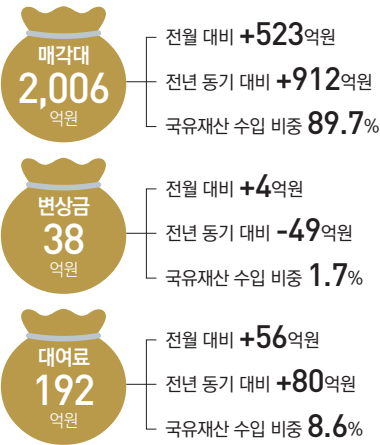
국유재산 수입
2,236
억원



(단위: 억원)



주: 2021년, 2022년 자료는 잠정

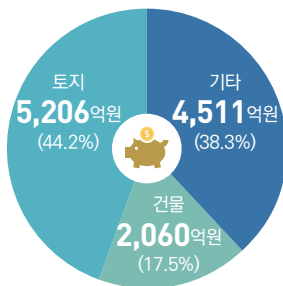


주 1) 매각대: 일반재산을 국가 이외의 자에게 양도하고 수납한 대금
2) 변상금: 사용허가·대부계약 없이 국유재산을 사용·수익·점유한 자에게 부과하는 금액
3) 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

국유재산취득·처분

● 2022년 8월 말 기준

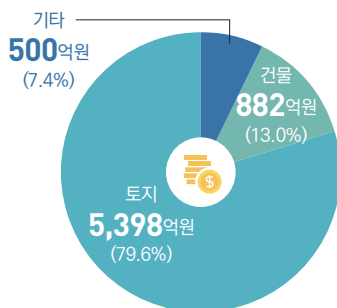
국유재산 취득
1조 1,777
억원



(단위: 억원)

	매매(%)	교환(%)	기타(%)
합계	6,005(100.0)	5(100.0)	5,767(100.0)
토지	256(4.3)	5(100.0)	4,944(85.7)
건물	1,462(24.3)	-	598(10.4)
기타	4,287(71.4)	-	225(3.9)

국유재산 처분
6,780
억원



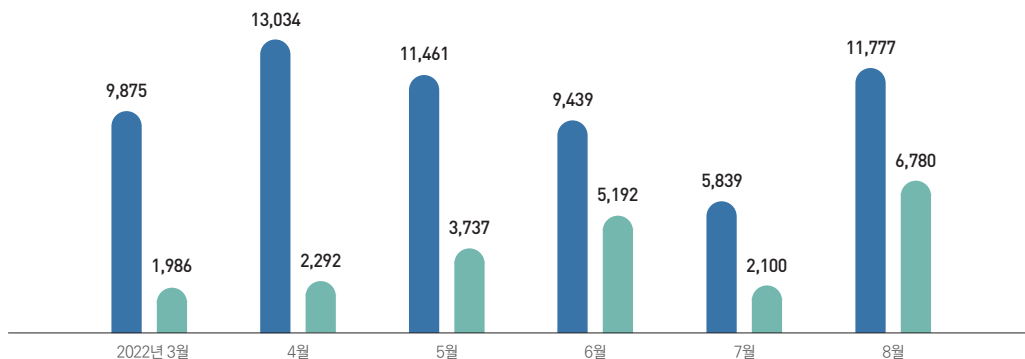
(단위: 억원)

	매매(%)	교환(%)	기타(%)
합계	1,859(100.0)	4(100.0)	4,918(100.0)
토지	782(42.1)	4(100.0)	4,612(93.8)
건물	721(38.8)	-	161(3.3)
기타	355(19.1)	-	145(2.9)

주: 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

■ 취득 ■ 처분

(단위: 억원)



미디어

이달의 이슈키워드

미디어 태풍 여성 기업 K-게임 날씨 교육 학교
경찰 인공지능 대통령실 빅데이터 공영방송 대학

문화체육관광부가 운영하는 정책여론수렴시스템의 데이터분석 결과, 지난 한 달간 '미디어'의 언급량이 큰 폭으로 늘었다. 이는, 정부가 2023년 이후 방송사업자 재허가·재승인 사전 기본계획을 수립했기 때문으로 보인다. 이와 관련하여 '콘텐츠', '언론', '플랫폼' 등의 연관 키워드 검색량이 증가하며, 국민의 관심이 높아졌다. 이번 호 「나라재정」에서는 방송통신, 미디어의 공익성과 공공성을 높이고 글로벌 시장에서 국내 방송콘텐츠의 경쟁력을 높여가는 정부의 재정정책에는 어떤 사업이 있는지 알아본다.

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

연관어

콘텐츠

언론

플랫폼

디지털

기술

유튜브

산업

환경

시장

서비스

소셜미디어

인터넷

문화

기업

주: '방송'이 포함되어 검색된 결과

자료: 문화체육관광부 정책여론수렴시스템(big.pr.go.kr, 2022.10.11.), 수집기간: 2022.9.8.~10.9.



정부는 2015년부터 방송의 공익성·공적책임을 강화하고, 심사의 투명성 확보 및 행정 예측 가능성 등을 제고하기 위해 '방송사업자 재허가·재승인 사전기본계획(이하 사전기본계획)'을 수립해왔다. 지난 9월 21일, 2023년 이후 방송사업자를 대상으로 하는 사전기본계획을 수립했다. 이번에 수립한 사전기본계획에는 재허가·재승인 심사의 투명성을 제고하고 사업자의 부담을 완화하기 위한 심사절차 개선사항이 포함되었다. 그 밖에도 「방송법」 제10조 제1항, 제17조제3항에 의한 법정 심사사항 및 심사 기본방향 등에 따라 기존 심사항목 구조를 유지해 심사의 일관성을 확보했다. 이날 정부는 종합편성·보도전문 방송채널 사업자에 대한 2023년 재승인 세부계획도 함께 수립했다.

아울러 정부는 최근 등장한 OTT 등과 같은 뉴미디어에 대한 대책도 세우고 있다. 시청각미디어 서비스 전체를 포괄하는 통합미디어법을 통해 콘텐츠와 플랫폼 특성에 맞는 규율 수단을 마련한다는 계획이다. 뿐만 아니라 새로운 서비스에 대한 진흥 계획을 수립하는 등 뉴미디어 산업 활성화를 지원하는 법적 근거 또한 마련한다는 구상이다.

심사절차 개선사항

구분	개선사항
심사 투명성 및 효율성 제고	■ 방송사 의견 청취 속기록 및 심사위원별(익명) 평가점수 공개 ■ UHD, DMB 방송국 심사 시 매체 관련 사항만 심사
서류제출 및 조건 부과 간소화	■ 신청서 작성양식 간소화 및 사본 제출 부수 최소화 ■ 관행적으로 부과된 조건의 경우 조건 부과 제외
평가지표 개선	■ 지상파 재무안전성 평가지표 보완 ■ 당해 연도 행정제재 감점기준 합리화

미디어 관련 주요 재정사업

이처럼 정부는 미디어, 방송 등의 환경변화에 맞춰 건전하게 성장하는 규제 및 육성을 지원하고 있다. 이를 통해 방송통신 생태계를 조성하여 국내 미디어·방송 산업의 발전을 지원하고 있다.

미디어 관련 재정사업 예산		(단위: 억원)				
부처	관련 사업	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
문화체육 관광부	방송영상콘텐츠 산업 육성 ¹⁾	277	330	437	461	1,228
과학기술 정보통신부	방송콘텐츠 진흥	326	272	305	273	262
	미디어다양성 증진	49	49	39	35	35

주: 1) 2021년까지 방송통신위원회의 방송영상콘텐츠 제작 지원사업
자료: 열린재정(2022), 「세출 세부사업 예산편성현황」 및 「사업별 예산 시계열」 재구성

● 방송영상콘텐츠 산업 육성

방송영상콘텐츠 산업 육성사업을 통해 국내 방송영상 산업의 진흥과 국제경쟁력 강화 등을 목표로 2023년 전년 대비 767억원 증액한 1,228억원을 사업 예산안으로 편성했다. 정부는 해당 사업을 통해 빠르게 변화하는 미디어 환경에 국내 업체가 적응할 수 있도록 지원을 한다는 계획이다. 크게 △방송영상콘텐츠 기획개발 지원 △방송영상콘텐츠 제작 지원 △방송영상콘텐츠 산업기반 조성 등의 사업으로 구성되어있다. 이를 통해 국내 드라마의 제작 지원 및 해외 진출을 지원하고, 국내 제작사와 온라인 동영상서비스(OTT¹⁾) 플랫폼의 동반 성장 등을 지원한다.

먼저, 국내 드라마의 기획개발부터 제작, 해외진출까지 방송영상콘텐츠의 전 과정을 지원한다. 특히 제작단계에서 후반작업(Post production)을 위해 총 25편에 각각 10억원씩 지원한다는 계획이다. 후반작업에는 특수시각효과, 색보정 등의 영상작업과 디지털믹싱, 마스터링 등의 음향작업 외에도 번역, 더빙, 자막 등 다국어 화도 포함되어 있다.

또한, 제작사와 국내 OTT 플랫폼의 동반성장을 위해 두 업체 간 지적재산권(IP) 공동 보유를 추진한다. 아울러, 국내 OTT를 통한 1차 방영 의무화사업을 통해 국내 OTT의 특화콘텐츠를 강화한다는 계획이다. 이를 위해 지난해 대비 14편 늘어난 27편의 장편 드라마를 지원한다.

1 Over-the-top media service의 줄임말로 인터넷을 통해 방송프로그램, 영화 등 각종 미디어 콘텐츠를 제공하는 서비스를 의미한다.

● 방송콘텐츠 진흥

방송콘텐츠 진흥사업은 방송의 공적책임 강화, 시청자의 권익보호, 방송콘텐츠 경쟁력 강화 등을 통해 방송 산업의 활성화를 지원하는 사업으로 2023년 262억원을 사업 예산안으로 편성했다. 해당 사업은 △방송프로그램 제작지원 △차세대 방송 성장기반 조성 △1인 미디어 산업기반 조성 △방송통신전문인력 양성 등의 사업을 진행한다.

첫째, 방송프로그램 제작 지원사업은 국내 방송콘텐츠의 글로벌 경쟁력을 제고하고 방송콘텐츠의 다양화를 목표로 한다. 2022년 기준 사업 분야는 다큐멘터리, OTT특화형, 공익형, 방송통신협력협정 이행 등이다. 지원대상은 방송사업자, 제작자, 작가, 독립 PD, OTT 사업자 등이다. 지원 대상은 지원금을 통해 콘텐츠의 기획, 제작, 유통 등을 지원한다.

둘째, 차세대 방송 성장기반 조성사업은 초고화질(UHD), 5G, AI 등을 통한 새로운 유형의 콘텐츠를 지원해 차세대방송시장을 활성화하는 사업이다. 지원 부문은 크게 뉴테크 융합지원과 UHD지원으로 나뉜다. 뉴테크 융합지원에는 가상융합, AI, ICT 신기술 융합 방송콘텐츠 제작을 지원하는 ‘콘텐츠 지원’ 및 AI, ICT 기술을 활용하여 방송콘텐츠 제작 환경 개선을 실증하는 ‘제작실증’이 있다. UHD 지원은 대규모 UHD 방송콘텐츠를 지원하는 ‘신한류 프리미엄 콘텐츠’와 다큐, 드라마, 예능 등 다양한 장르의 4K/8K UHD 방송콘텐츠를 제작 지원하는 ‘초고화질 콘텐츠’로 나뉜다.

셋째, 1인 미디어 산업기반 조성을 통해 급성장하는 1인 미디어 산업에 체계적인 지원을 하는 사업이다. 창작자 발굴, 콘텐츠 제작, 해외진출 등 전 주기적 지원을 통한 미디어 신산업을 육성한다. 정부는 이를 통해 국내 1인 미디어 산업의 글로벌 경쟁력을 제고하고, 신산업 일자리를 창출하는 등 신성장 동력으로 육성한다는 계획이다.

마지막으로, 방송종사자의 역량 강화 및 미디어 시장의 핵심 인재를 양성하는 방송통신전문인력 양성사업을 진행한다. 해당 사업을 통해, 방송종사자 2,095명을 교육하고, 방송예비인력 양성을 위해 15개교를 지원하는 등 인력 양성을 통한 국내 미디어 산업의 혁신성장을 지원한다.

● 미디어다양성 증진

미디어다양성 증진사업은 방송사업자의 시장 점유율을 조사하기 위한 사업으로 2023년 35억원을 예산안으로 제출했다. 방송사업자의 시장점유율 조사는 「방송법」 제69조의2 시청점유율 제한 규제의 시행을 위한 근거자료로 사용된다. 최근 방송, 미디어 환경이 변화함에 따라, 기존 고정형 TV의 실시간 시청 외에 TV 비실시간(VOD), 스마트폰, PC 시청 등도 조사하고 있다. 고정형 TV 실시간 시청률을 조사하기 위해 방송사업자 시청점유율 조사를 전국 4,000패널가구를 대상으로 실시한다. TV 비실시간 시청조사는 전국 3,000패널가구, 스마트폰 및 PC 시청기록은 전국 5,000패널가구를 대상으로 조사한다. 이를 통해, 정부는 여론 독과점 방지 및 미디어의 다양성을 제고하고 있다.

OECD 경제 정책 보고서

「장기전: 2060년까지의 재정 전망과 구조개혁의 필요성」

OECD에서는 경제 정책 보고서(OECD Economic Policy Papers)로 2021년 10월 「The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline for structural reform」을 발간했다. 해당 보고서에서는 2018년 7월에 발표한 2060년 장기 전망 시나리오를 기준으로 OECD 국가와 G20 신흥 경제국의 재정 지속 가능성과 위험에 대하여 분석했다. 먼저, OECD와 G20 회원국의 현 정책이 유지되는 조건으로 2060년까지의 경제 시나리오에 대한 분석 결과를 소개한다. 그 다음으로, 재정압박에 대한 평가와 이를 해소할 수 있는 방안으로 노동시장 개혁, 법정 퇴직연령 연장 등을 제안했다. 마지막으로 한국의 재정 전망에 대한 평가를 살펴보았다.

김연민 재정정보분석본부 연구원(kym21@kpfis.or.kr)





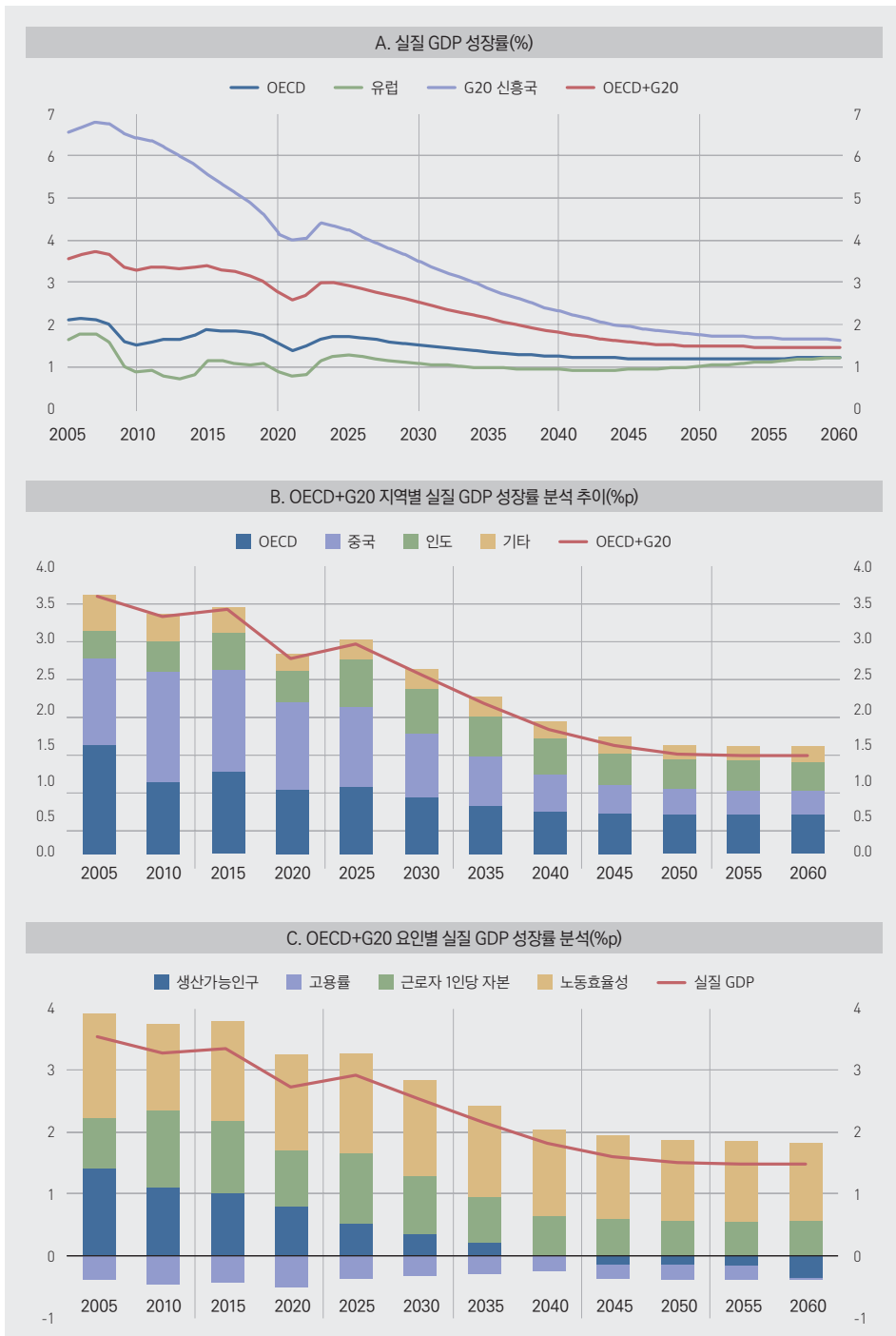
1. 신흥국의 경제 성장 감소세

본 보고서에서는 2060년까지 제도와 정책이 현시점과 변화가 없다고 가정한 시나리오(이하 기준선)를 통해, OECD와 G20 국가의 경제 성장률을 분석했다. 그 결과, 코로나19 팬데믹의 영향으로 OECD와 G20 신흥 경제국에서 뚜렷한 경제적 성장 둔화를 겪을 것으로 보았다. OECD 국가의 경제성장률은 2019년 1.75%에서 2030년에는 1.5%, 2045년에는 1.25%로 감소할 것으로 예상했다(〈그림 1〉, A 참고). G20 신흥국의 경제 성장률은 2019년 GDP 대비 4.5%에서 2030년 중반까지 약 3%, 2045년 2%로 큰 하락세를 보이지만 선진국의 경제 성장률보다는 높을 것으로 예측했다. 특히 중국과 인도가 세계 성장을 주도할 것으로 보았으며, 2040년에는 인도가 중국의 성장률을 뛰어넘을 것으로 전망했다(〈그림 1〉, B 참고). 이는 중국의 인구가 2040년까지 감소할 것으로 예상한 부분이 포함된 결과이다. 한편, 구매력 평가 기준으로는 중국이 독보적인 최대 경제국일 것으로 보았다.

OECD와 G20 국가의 생활수준(1인당 실질 GDP 성장률)을 살펴본 결과, 연간 1~1.25%로 안정적인 수준을 유지할 것으로 보았다. 그러나 노동기여도가 점점 감소하는 추세로 전환된다. 이에 대해 본 보고서는 고령화에 의한 노동기여도를 원인으로 보았다. 경제활동이 가능한 연령(15~74세)의 인구의 비율은 OECD 국가에서는 이미 감소하기 시작했으며, 여성 고용률이 증가하고 있음에도 불구하고 생산가능인구에서 고령 집단의 비율이 증가함에 따라 고용률도 둔화될 것으로 본 것이다. 〈그림 1〉의 C에서 전 세계적 수준(OECD와 G20 회원국)에서 생산가능인구 증가율이 2040년 중반에 들어 감소세로 전환된 것을 확인할 수 있다.

〈그림 1〉 기준선 분석 결과

(단위: %, %p)



주: 'G20 신흥국'에는 아르헨티나, 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 멕시코, 러시아, 사우디아라비아, 터키, 남아프리카가 포함되며, 'OECD+G20'에는 모든 OECD 회원국과 OECD 회원국이 아닌 G20 국가가 함께 포함됨. 모든 결과는 2015년 USD 구매력평가 지수 기준으로 측정됨.

자료: OECD(2021), 'The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline for structural reform', p.11

2. 공적 연금 지출과 보건 지출로 인한 재정압박

고령화가 빨라지고 상대적 서비스 가격 상승으로 경제 성장률이 지연되는 상황에서 공공부채 비율을 현재 수준으로 유지하려면 1) 공적 연금과 2) 공중 보건 및 장기 요양에 대한 지출을 높여야 한다고 보았다. 이로 인해 OECD 국가의 재정압박은 2021년에서 2060년까지 약 8%p 증가할 것으로 분석됐다.

먼저 공적 연금 지출은 2021년에서 2060년까지 OECD 중위 국가에서 GDP 대비 2.8%p 증가해야 할 것이며, 의료지출에 대한 국가 간 변동성(cross-country variability)은 보다 더 클 것으로 보았다. 에스토니아, 네덜란드, 포르투갈과 같이 법정 퇴직연령을 연장한 국가, 즉 기대 수명 증가의 상황을 고려한 국가의 공적 연금 지출은 크게 증가하지 않았지만, 일본과 같이 고령 인구 비중이 높은 국가는 예상 지출 증가 예상치가 높게 평가됐다.

두 번째로 공중 보건과 장기 요양에 대한 지출은 2021년에서 2060년 사이 OECD 경제 성장률 중위 국가에서 GDP 대비 2.2%p 증가해야 할 것으로 분석했다(〈그림 2〉, A 참고). 본 보고서는 팬데믹 이전의 지출을 기반으로 분석되어, 추후 코로나19에 따른 의료지출, 공공 요양병원 근로자 급여 수준 인상 등의 요인이 추가 지출로 이어질 수 있다고 언급했다.

기타 지출은 2021년에서 2060년 사이 OECD 중위 국가의 GDP 대비 성장률은 1.5%p 증가할 것으로 보았으며, 코로나19로 인한 공공부채는 GDP 대비 0.5%p 정도만 증가하여 재정 압박에 큰 영향을 주지 않을 것으로 분석했다(〈그림 2〉, A 참고). 이는 코로나19 관련 긴급 재정 이전지출이 일시적일 것으로 보았기 때문이다.

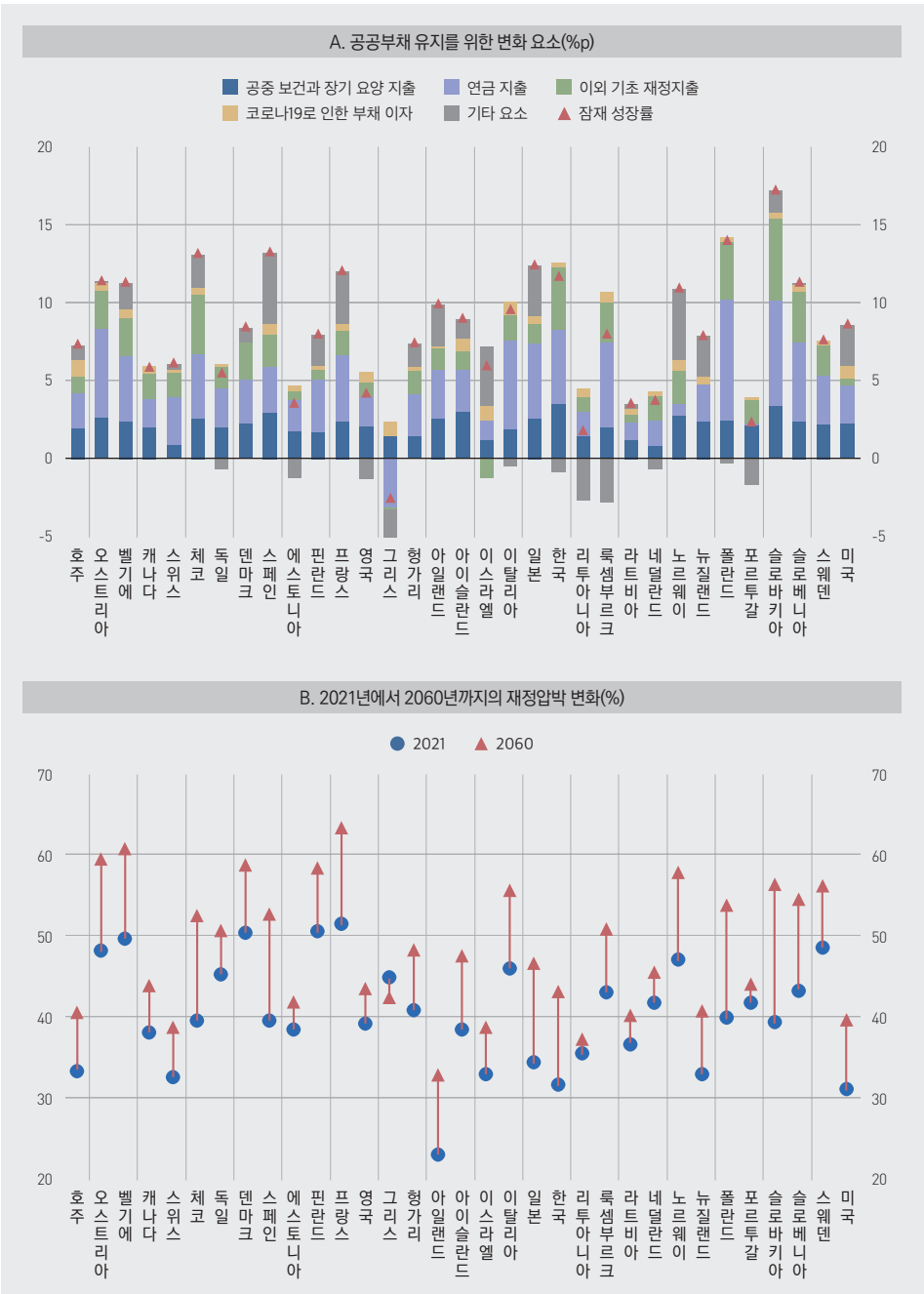
3. 법정 퇴직연령 상향화 및 노동시장 개혁을 통한 재정압박 해소

본 보고서는 대안 시나리오를 통해 1) 법정 퇴직연령 연장 2) 노동시장 개혁 등의 방법으로 재정압박을 어느 정도 해소할 수 있다고 보았다.

먼저 법정 퇴직연령을 연장시키는 방안은 평균 유효 은퇴연령(the average effective age of retirement)과 법정 퇴직연령 간의 차이를 좁혀 나가는 것으로, 미래 기대 수명 증가분의 2/3에 맞춰 법정 퇴직연령을 연장하는 정책이다. 이에 대한 방안을 반영한 시나리오에서 2060년 OECD 중위 국가의 재정압박은 기준선보다 1.5%p, 일부 유럽 국가에서는 4~5%p 까지도 감소한다. 또한, 2060년 OECD 중위 국가의 생활수준(1인당 실질 GDP)은 기준선보다 3% 증가할 것이며, 법적 퇴직 연령보다 유효 은퇴 연령이 낮은 벨기에, 프랑스, 스페인 등에서는 기준선보다 5~6% 증가할 것으로 예상했다.

<그림 2> 2021년과 2060년의 재정압박 변화

(단위: 잠재 GDP 대비 %p, %)



주: GDP 대비 총부채 비율이 현재와 같이 안정적으로 유지된다는 가정하에 GDP 대비 구조적 기초 재정수입(structural primary revenue) 비율이 변화해야 하는 정도를 나타낸 차트(정부 금융자산이 안정적으로 유지된다는 가정하에 GDP 대비 순부채 비율도 안정적일 때의 값). 코로나19 관련 임시 지원 프로그램에 대한 지출은 빨리 줄어들 것으로 가정. A는 구조적 기초 재정수입에 필요한 변화를 특정 지출 범주로 분해함. A의 '코로나19 관련 부채 이자'는 2019년에서 2022년 사이에 코로나19 관련 공공부채 증가에 따른 이자 지급의 영구적 증가 근사치. '기타 요인'은 불균형 수지에 대한 반영분. B에서 파란색 점은 2021년 구조적 기초 재정수입을 나타내며, 화살표는 2021년에서 2060년 사이의 변화.

자료: OECD(2021), 'The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline for structural reform', p.27

모범사례를 통해 노동시장 정책을 개선하는 방안에서 OECD 중위 국가의 경우 미래 재정압박을 1.75%p만큼 완화할 수 있으며, 2023년부터 2030년까지 실업자에 대한 노동시장 정책 지출(1인당 GDP 10%p), 가족 복지에 대한 공공지출(GDP 대비 0.6%p), 출산 휴가기간은 증가하고, 독신 가구 및 자녀가 없는 2인 가구 유형의 조세격차(tax wedge)는 감소(인건비 대비 9%p)하는 변화를 겪을 것으로 보았다. 가장 혜택을 많이 보는 국가는 벨기에, 프랑스, 이탈리아가 있으며, 기준선보다 재정압박을 4~5%p 낮출 수 있다고 분석했다.

고용률 향상, 근로 수명 연장을 목표로 노동시장 개혁과 평균 유효 은퇴 연령 증가분을 모두 반영한 시나리오에서의 재정압박은 2060년 OECD 중위 국가 기준선에서 예측한 것보다 3%p 가까이 낮출 수 있을 것으로 전망했다. 일부 국가에서는 고령화와 관련된 미래 지출로 인해 현재의 재정압박 수준이 유지될 것이며, 이외에도 재정압박을 해소할 수 있는 방법으로 공공 투자 방안이 있다고 언급했다.

한편, 본 보고서에서는 재정압박이 곧 세금 인상을 의미하지 않는다고 설명하고 있다. 세금 인상은 수많은 해결책 중 하나일 뿐이며, 조세 수준이 이미 높은 국가에서는 시행이 어려울 것이라고 표현했다. 예를 들어, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스의 구조적 기초 재정수입(structural primary revenue)은 GDP의 약 50%를 차지하고 있는 상황에서 세금을 인상할 경우, 주택, 자본 이득, 상속, 재산과 같은 기반은 살피는 것이 중요하다고 언급했다(〈그림 2〉, B 참고). 최근에는 법인세를 통해 추가 수입을 얻으려는 국제적 노력이 있다.

4. 우리나라의 재정 전망과 정책 제언

우리나라의 재정압박은 공공부채를 현재와 같이 유지한다고 가정했을 때, 2021년에서 2060년까지 11~12%p까지 증가할 것으로 보았으며, 공적 연금 지출이 상당 부분 영향을 줄 것으로 분석됐다(〈그림 2〉, B 참고). 1인당 잠재 성장률은 2000년 GDP 대비 3.8%로 시작하여 2060년 0.8%로 단계적인 증가세가 축소될 것으로 평가했다(〈표 1〉 참고). 잠재 성장률은 신흥 경제 국가가 많이 포함된 OECD+G20 국가의 평균보다 낮지만, G20 선진국 평균과 비교했을 때 노동 효율성과 경제활동 인구 비율 측면에서는 더 높게 나타났다.

한편, 우리나라는 법정 정년을 연장하는 법안이 이미 반영되어 고령자가 경제활동에 참여하는 비율이 높다. 즉, 유효 은퇴연령이 법정 퇴직연령보다 높았으며, 이러한 현상이 2021년과 2060년 사이의 생활수준을 크게 향상시킬 것으로 보았다. 노동시장 정책을 개혁하게 된다면 2060년 미래의 대한민국은 실업자 고용 정책, 가족 복지 혜택, 조세격차 중 조세격차가 가장 효과적으로 해소될 것으로 보았다.

추후 코로나19의 영향을 제어할 수 있는 수준에서 경제회복이 어느 정도 이루어지면, 공중보건 관련 재정 정책을 계속적으로 지원하고, 중소기업과 취약 근로자를 지원함으로써 국가 경제 구조를 유지하는 방향으로 나아가야 한다고 제언했다. 또한 임시 프로그램을 종료하

고, 공공부채가 높아지는 상황과 성장 추세가 줄어드는 상황을 고려함으로써 재정 지속가능성을 재평가할 것을 권고했다. 장기적으로 보았을 때 고령화 및 서비스 상대가격 상승 등 공공부채 상황으로 인한 재정압박이 계속될 것으로 보았기 때문이다.

〈표 1〉 1인당 잠재 성장률과 기여 요인

(단위: %, %p)

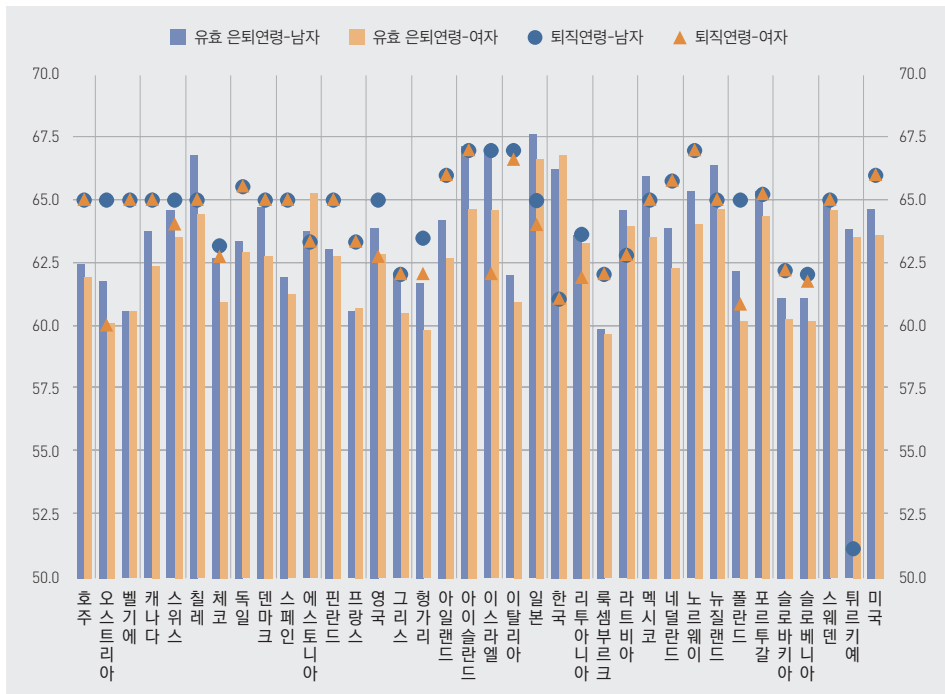
	연도	대한민국	유럽	OECD	G20 선진국	G20 신흥국	G20	OECD +G20
1인당 잠재 성장률	'00~'07	3.8	1.3	1.6	1.3	6.5	5.5	5.3
	'07~'20	2.8	0.7	1.3	1.0	5.3	4.4	4.3
	'20~'30	1.9	1.0	1.3	1.1	3.8	3.3	3.2
	'30~'60	0.8	1.1	1.1	1.0	2.3	2.0	2.0
노동 효율성	'00~'07	1.8	0.5	0.8	0.7	4.8	4.5	4.3
	'07~'20	1.2	0.2	0.7	0.5	3.5	3.5	3.3
	'20~'30	0.9	0.7	0.8	0.7	2.6	2.6	2.5
	'30~'60	1.0	0.9	0.9	0.8	1.9	1.7	1.7
1인당 노동 자본	'00~'07	1.4	0.4	0.5	0.5	1.6	0.9	0.9
	'07~'20	0.9	0.3	0.3	0.3	2.2	1.3	1.2
	'20~'30	0.9	0.4	0.4	0.4	1.6	1.1	1.1
	'30~'60	0.4	0.4	0.4	0.4	0.8	0.7	0.6
잠재 고용률	'00~'07	0.3	0.6	0.1	0.0	-0.6	-0.4	-0.4
	'07~'20	0.5	0.4	0.3	0.2	-0.7	-0.5	-0.5
	'20~'30	0.3	0.1	0.2	0.2	-0.5	-0.4	-0.4
	'30~'60	0.1	0.1	0.1	0.0	-0.3	-0.2	-0.2
경제활동 인구 비율	'00~'07	0.4	-0.1	0.1	0.0	0.6	0.5	0.5
	'07~'20	0.2	-0.1	0.0	0.0	0.3	0.2	0.2
	'20~'30	-0.2	-0.1	-0.1	-0.2	0.1	0.1	0.0
	'30~'60	-0.7	-0.3	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1

주: 노동 효율성, 1인당 노동자본, 잠재 고용률, 경제활동 인구 비율의 1인당 잠재 성장률에 대한 기여분은 기하 평균으로 연간 %p로 계산. 누락된 데이터로 인해 다음 국가는 분석 시작 연도가 다름. 2011부터: 콜롬비아, 남아메리카, 2002년부터: 헝가리, 리투아니아, 루마니아와 G20 국가, 2003년부터: 유럽, OECD+G20. G20 선진국에는 호주, 캐나다, 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아, 일본, 한국, 미국이 포함됨. G20 신흥국에는 아르헨티나, 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 멕시코, 러시아, 사우디아라비아, 터키, 남아프리카가 포함됨. OECD+G20에는 모든 OECD 회원국과 OECD 회원국이 아닌 G20 국가가 함께 포함됨.

자료: OECD(2021), 'The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline for structural reform', p.13-14

〈그림 3〉 2019년 유효 은퇴연령과 법정 퇴직연령

(단위: 세)



주: 나이와 성별에 따른 고용률을 통해 계산, 법정 퇴직연령은 22세부터 경력 중단 없이 2018년에 퇴직하는 개인이 노령 연금을 수령할 수 있는 연령 기준

자료: OECD(2021), 「The long game: Fiscal outlooks to 2060 underline for structural reform」, p.17



국민의 건강을 지키는 ‘천연물안전관리원’ 설립

(왼쪽부터) 방준호 주무관, 김강현 사무관, 최정현 사무관, 고호연 과장



Interview

식품의약품안전처 한약정책과

식품의약품안전처는 천연물에서 유래한 의약품이 국민이 안심하고 이용할 수 있도록 ‘천연물안전관리원’ 설립을 추진하고 있다. 식품의약품안전처 한약정책과를 찾아 천연물의약품이 어떻게 관리하고 있는지 알아봤다.

글. 정재림 사진. 이승현

천연물의약품의 관리·감독을 책임지는 한약정책과

식품의약품안전처는 식의약의 안전관리를 담당하여 국민의 건강을 책임지고 있다. 식품의약품안전처가 관리하는 다양한 의약품 제제(製劑) 가운데 화학의약품은 의약품안전국이 담당하며, 바이오의약품은 바이오의약품정책과가, 한약·한약제제 및 생약제제와 같이 천연물에서 유래되는 의약품은 한약정책과에서 담당하고 있다.

“한약정책과는 일반적으로 한의원에서 처방받는 한약만 다룬다고 생각하실 수 있을 것 같습니다. 하지만 실제로는 한약에 사용되는 한약재를 비롯해 한약제제와 생약제제, 천연물에서 추출된 물질에 이르기까지 광범위하게 관리하고 있습니다.”

김강현 사무관은 15인으로 구성된 한약정책과에 대해 ‘천연물에서 유래한 의약품(이하 천연물의약품)과 관련된 안전관리 전반을 담당하는 과’라고 소개했다.

“한약정책과는 천연물의약품과 관련한 정책업무를 주관하고 있으며 사후관리 업무 관련해서는 천연물의약품으로 사용되는 제제를 관리하는 부분과 한약재를 관리하는 부분으로 나누어볼 수 있습니다. 천연물의약품의 제조업들을 관리하여 천연 유래 성분의 사후관리를 전담하고 있고, 또한 한방병원이나 한의원 등 한방의료기관에서 처방하여 조제하고 있는 한약재의 품질 관리기준을 만들고 수입·유통 과정까지 관리합니다.”

최정현 사무관이 설명을 덧붙였다. 수입되는 모든 한약재는 수입 검사 등을 실시하고 있지만, 특히 수입량이 많거나 점점 필요성이 있는 한약재의 경우에는 지속해서 통관 모니터링도 진행한다. 필요하다면 국외에 있는 천연물 의약품 공장을 살펴

보는 역할도 한다. 이는 모두 안전한 천연물의약품이 유통되어 국민이 안심하고 복용할 수 있도록 관리·감독하기 위함이다.

천연물 원료부터 제품화까지 원스톱으로 관리하는 ‘천연물안전관리원’

이처럼 천연물의약품을 체계적으로 관리하는 한약정책과는 2025년 설립을 목표로 ‘천연물안전관리원’ 구축을 추진 중이다. 국민 소득 수준이 높아지면서 건강관리에 대한 관심이 천연물의약품에 대한 관심으로 이어졌고, 이를 안전하게 관리할 수 있는 통합적인 기술지원 기관에 대한 필요성이 높아졌기 때문이다.

“최근 몇 년간 코로나19로 인해 국민들의 안전 의식이 높아졌습니다. 면역에 대한 관심도 늘어나면서 천연물의약품 시장도 점차 커지고 있습니다. 하지만 안전관리 인식 수준은 아직 화학의약품 분야에 비해 낮습니다. 화학의약품은 복용량과 복용 간격 등에 대한 자세한 정보들이 공개되어 있지만, 천연물의약품의 경우에는 소비자들과 제조업자들에게 필요한 안전 정보가 상대적으로 부족한 것이 현실입니다. 그래서 이런 정보들을 관리·감독할 수 있는 ‘천연물안전관리원’이 필요해진 것이지요.”

화학의약품의 원료는 특정한 의약 효과를 위해 제조되지만, 천연물의약품의 원료인 천연물은 건강 기능식품, 화장품 등으로 다양하게 이용된다는 점도 ‘천연물안전관리원’의 설립 필요성에 힘을 실었다. 손쉽게 사용하고 복용할 수 있는 천연물의약품이 과연 안전한 물질인지에 대한 심도 있는 연구와 관리가 국민의 안전과 밀접하게 관련된 까닭이다. 바로 이러한 천연물의약품에 대한 전주기 안전



관리를 ‘천연물안전관리원’에서 담당하게 되는 것이다. 더불어 한약재 특성에 따른 검사와 교육시스템, 산업화 규제 컨설팅도 진행될 예정이다. “한약재의 경우에는 수천년 전부터 사용되어 왔기 때문에 사용 허가를 받는 것이 어렵지 않습니다. 하지만 천연물 추출물의 경우에는 아직까지 알려진 것이 많지 않습니다. 그러다 보니 임상 시험을 마쳤어도 정식 허가를 받는 일이 쉽지 않지요. 그래서 제품 개발과 규제 컨설팅, 안전관리를 담당할 수 있는 전문적인 인력 양성이 매우 중요합니다.” ‘천연물안전관리원’은 올해 설계를 마치고 올 연말부터 착공이 시작될 수 있도록 추진 중이다. 한약정책과는 ‘천연물안전관리원’ 설립의 안정화를 위해 만전을 기하고 있다.

〈그림 1〉 ‘천연물안전관리원’ 구축 추진 계획

- ▶ 2022~2023년 「약사법(천연물안전관리원 운영 법적 근거)」 개정 추진
- ▶ 2022~2024년 천연물안전관리원 건축
- ▶ 2023~2024년 천연물안전관리원 예산·조직 운영을 위한 식품의약품안전처 산하 법인 설립
- ▶ 2024~2025년 천연물안전관리원 운영 인력·예산 확보 및 운영

미래 천연물의약품 시장의 국가경쟁력을 높인다

천연물에 바탕을 둔 천연물의약품은 신약의 틈새 시장으로 주목받고 있다. 국외 천연물의약품 시장은 연평균 18.3%의 성장률¹로 2025년 273억달러가 예상되며 아시아권이 최대 시장을 형성했다. 국

“

한약정책과는 일반적으로
한의원에서 처방받는
한약만 다룬다고 생각하실 수
있을 것 같습니다.
하지만 실제로는 한약에 사용되는
한약재를 비롯해 한약제제와
생약제제, 천연물에서 추출된
물질에 이르기까지 광범위하게
관리하고 있습니다.

”



내 시장도 고령화 및 만성질환의 증가로 부작용과 독성이 비교적 적은 천연물의약품에 대한 수요가 증가할 전망이다. 천연물의약품의 연구개발을 활성화하여 새로운 산업성장의 동력으로 이어가기 위해 체계적인 국가 차원의 지원이 필요한 이유다.

“전 세계적으로 천연물의약품 시장이 계속 성장 중입니다. 시장 확대의 영향은 최근 합성 화학의약품 부작용에 대한 우려와 건강한 삶 등에 대한 관심 증가로 약물 작용이 완만한 천연물의약품 선호 현상을 들 수 있습니다. 그리고 천연물에서 유래되는 의약품은 다양한 효과를 동시에 볼 수 있는 장점도 있습니다. 하지만 세계 시장에 비해 우리나라 시장 성장률은 좀 낮은 편입니다. ‘천연물 안전관리원’이 설립되면 천연의약품 원료 관리와 사후관리뿐만 아니라 건강기능식품과 화장품 산업 분야까지 도움이 될 것이라 생각합니다.”

고호연 과장이 ‘천연물안전관리원’의 운영 효과에 기대감을 내비쳤다. 천연물의약품의 안전관리를 강화해 국민의 신뢰도를 제고하고 천연물 안전관리의 구심점 역할로써 천연물 관리체계 확립에 기여하게 될 ‘천연물안전관리원’ 설립이 국내 천연물의약품 시장의 성장을 이끌어가기 기대해본다.

1 Plants extracts market global forecast to 2025.

〈표 1〉 국내외 천연물의약품 시장 규모 및 전망

(단위: 억달러)

구분	미국			EU			중국			국내		
	2017년	2024년	성장률	2017년	2024년	성장률	2017년	2024년	성장률	2017년	2024년	성장률
의약품 시장 규모	4,849	6,250~6,550	4~7%	1,775	2,000~2,300	1~4%	1,323	1,400~1,700	3~6%	158	190~230	4~7%
천연물 의약품 시장 규모	37.7	65.8	8.3%	52.5	87.3	7.5%	46.1	81.3	8.5%	11.9	19.5	6.9%
천연물 의약품 시장 점유율	0.8%	-	-	3.1%	-	-	3.7%	-	-	8.0%	-	-

자료: Occams Business Research(2017), 국가별 천연물신약 시장 규모 2017~2024
IQVIA Institute(2019), 전체 의약품 시장 규모 2018~2023
제4차 천연물신약 연구개발 촉진계획(2020~2024)

스웨덴의 재정개혁

글. 김태일 고려대학교 교수



1. 서론

복지와 재정을 연구하는 학자 입장에서 스웨덴은 경이로운 나라다. 스웨덴은 복지국가의 대명사이다. 그럼에도 불구하고 재정 건전성이 매우 탄탄하다. 높은 복지와 건전한 재정. 양립하기 쉽지 않은 두 조건을 스웨덴은 어떻게 달성했을까. 이를 규명하는 것, 좀 더 구체적으로는 이 둘을 가능하게 한 스웨덴의 재정운용 방식을 살펴보는 게 본 글의 주제이다. 오늘날 스웨덴의 재정운용 방식을 파악하려면 1990년대로 거슬러 올라가야 한다. 1990년대 초반, 스웨덴은 금융위기를 겪었고 이를 극복하는 과정에서 재정개혁을 단행했으며, 그때 만들어진 재정운용 틀이 여전히 유지되고 있기 때문이다.

2. 스웨덴의 금융위기

“행복한 가정은 서로 닮았지만, 불행한 가정은 제각각 이유로 불행하다.” 톨스토이가 쓴 안나 카레니나의 첫 문장이다. 가정의 명운은 그렇지 모르겠으나 국가의 운명은 반대인 것 같다. 금융위기를 겪은 나라들의 사정을 돌아보면 놀라우리만치 흡사하다. 스웨덴이 1990년대 초반 금융위기를 겪게 된 사유는 우리가 1990년대 말 외환위기를 당하고, 미국이 2008년 글로벌 금융위기를 맞게 된 사연과 판박이다.

2차 세계대전 이후 30년 남짓한 기간은 서구 자본주의 국가의 전성기, 복지국가의 황금기였다. 경제성장은 순조로웠고 복지는 계속 확충됐다. 하지만 1970년대 들어 브레튼우즈 체제가 무너지

고 오일쇼크가 발발하면서 여건이 바뀌었다. 이후 1980년대 들어서 신자유주의와 세계화 바람이 일기 시작했는데 스웨덴도 예외는 아니었다. 금융규제가 완화되어 돈 빌리기가 쉬워졌고 이자율은 낮아졌다. 복지국가 스웨덴은 세금을 많이 내기로 유명하다. 그런데 빚을 지면 세금이 공제된다. 세금 감면까지 고려하면 실질 이자율은 마이너스였다. 재테크 차원에서라도 빚지는 게 현명했다. 빚으로 얻은 돈이 어디로 흘러갈까? 예상할 수 있듯이 해외 명품 수입이 급증했고 부동산 시장은 달아올랐다. 은행들은 해외차입으로 재원을 만들어 부동산 구입용 대출에 사용했다. 그 외중에 금융당국은 스웨덴 화폐인 크로나 가치를 달러에 고정시켰다. 스웨덴 경제에 낀 거품은 계속 커지고 크로나는 외환 투기세력의 먹잇감이 됐다. 결국 거품이 터졌다. 크로나 가치는 30% 넘게 하락했다. 경제성장률은 마이너스를 기록했고 실업률은 2%에서 10%로 높아졌다. 부동산 가격은 절반으로 떨어졌다. 부동산 가격하락은 부실대출로 이어져 은행들이 휘청거렸다. 정부는 공적자금을 투하해서 은행 무너지는 것을 막아야 했다. 90년대 초반에 터진 금융위기는 중반에 접어들며 수습됐다. 그런데 위기 수습 과정에서 GDP 대비 40%인 국가채무 규모는 80%로 갑절이 됐다.

3. 스웨덴의 재정개혁

금융위기가 수습된 1990년대 중반부터 스웨덴은 재정개혁에 착수했다. 목적은 위기 수습 과정에서 급격히 늘어난 국가채무를 감축하는 것, 그리고 향후 발생할지 모르는 또 다른 위기에 대비해서 국가재정의 체력을 키우는 것이었다. 목적이 분명한지라 개혁의 내용도 명료했다. 개혁의 핵심 내용은 ① 중앙정부 지출의 상한선(Expenditure Ceiling)

설정, ② 일반정부 재정수지의 흑자목표치(Surplus Target) 설정¹, 불황 대처로 적자재정을 펼쳐야 할 때, ③ 국가채무 한도(Debt Anchor) 설정, 이러한 재정운용을 모니터링하고 지침을 제공할 ④ 독립 재정기구(Fiscal Policy Council) 설립이다.

개혁 내용의 실천은 탑다운(Top Down) 예산편성, 봄 예산(Spring Budget) 심의, 중기재정목표(Midterm Budgetary Objectives) 설정이라는 재정운용을 통해 이뤄진다. 스웨덴의 중기재정목표는 정부 임기를 고려해 향후 3년까지 설정된다. 3년 기간에 대해 매년의 지출 상한과 재정수지 흑자목표치를 설정한다. 중기재정목표의 지출 한도 내에서 다음 해 예산 총액이 결정되면, 각 부처 예산 배분액이 정해진다. 그러면 각 부처는 정해진 규모 내에서 구체적인 사업 예산을 짜게 된다. 탑다운 예산편성이 이뤄지는 것이다. 탑다운 예산편성 과정 중 각 부처 예산 규모 편성까지는 봄에 이뤄진다. 이 부처별 예산 규모에 대해 의회에서 심의 확정하는 것이 봄 예산 심의이다. 봄 예산이 심의·확정되면, 각 부처 예산편성이 시작되고, 완결된 예산안은 가을에 의회 심의를 거쳐 확정된다. 뒤에서 논하지만 이러한 재정운용 과정은 우리도 유사하다. 우리도 국가재정운용계획에 의해 향후 4년의 재정목표가 설정되며, 탑다운으로 각 부처가 자율적으로 예산을 편성한다. 스웨덴과 우리의 차이는 이러한 과정이 실제로 취지대로 충실하게 이뤄지는가 여부에 있다. 스웨덴은 명과 실이 부합한다. 우리는 형식은 갖췄으며 내용은 전혀 판판이다. 스웨덴은 중기재정목표의 지출 한도와 흑자목표를 준수해서 예산을 편성해야 한다. 물론 재정여건과 상황은 매년 바뀌므로 수년 전 세운 한도와 목표를 그대로 지키기는 힘들다. 그래서 중기재정목

¹ 재정수지 흑자는 일반정부 기준이며, 이를 위해 지방정부에게는 수지균형을 요구한다.

표치에서 약간의 마진을 두고 매년의 예산을 짜도록 한다. 마진을 둔다는 것은 일종의 예측 오차를 허용한다는 것인데, 오차는 예측 기간이 길수록 커지기 마련이다. 그래서 지출 한도의 경우 1년 뒤는 1.5%, 2년 뒤는 2%, 3년 뒤는 3%의 마진을 허용한다. 재정수지 흑자 목표치는 처음에는(경기순환 주기 동안) 평균 2%로 설정했다. 이후 2007년에 연금제정의 저축이 정부재정수지에서 분리되면서 1%로 변경됐다. 그리고 2016년에는 0.33%로 축소됐다. 일반정부 재정수지가 흑자를 유지하면 국가채무는 감소한다. 그래서 GDP 대비 국가채무 비중은 1998년 83.2%에서 10년 뒤인 2008년에는 52.6%로 낮아졌다. 2021년에는 58.8%이다. 글로벌 금융위기와 코로나19 등을 겪으면서 높아진 적도 있지만, 고령화 진전에도 불구하고 국가채무 규모는 꾸준히 낮아졌음을 알 수 있다².

EU 재정 준칙의 국가채무 규모 상한은 GDP 대비 60%이다. 즉 EU는 회원국의 국가채무 규모를 GDP 대비 60% 이하로 유지할 것을 요구하고 있다. 이 국가채무 규모는 마스트리트 기준을 따른 것으로 일반적인 국가채무 규모와는 산출방식이 다르다. 마스트리트 기준에 의한 스웨덴의 2021년 국가채무 규모는 GDP 대비 37%이다. EU 국가채무 상한을 훨씬 밑돈다. 그런데도 여전히 흑자 원칙을 고수하고 있다. 정부재정수지는 개인의 재정수지와는 다르다. 개인이라면 흑자가 많은 것(저축이 많은 것)이 좋다고 할 수 있다. 하지만 정부는 아니다. 정부재정이 흑자라는 것은 정부가 국민으로부터 걷은 돈이 국민에게 지출하는 돈보다 많다는 것을 의미한다. 정부재정이 흑자면 그만큼 민간이 쓸 돈은 줄어든다. 그래서 정부재정수지는 적자도 안 좋지만, 흑자도 반길 일은 아니다. 평균적으로 균형 정도인 것이 적당하다.

그런데 왜 스웨덴은 흑자를 고집할까? 이와 관련하여 스웨덴은 나름의 기준을 갖고 있다. 바로

1990년대 초반 같은 금융위기가 닥쳤을 때 무리 없이 수습할 정도의 재정 여력을 갖추는 것이다. 전술했듯 1990년대 초반의 금융위기를 수습하면서 스웨덴은 대규모 재정지출을 해야 했고, 그로 인해 국가채무 규모가 대폭 상승했다. 국가채무 상승으로 정부재정 안정성에 대한 신뢰가 떨어지면 국채 금리가 상승하고, 그러면 재정운용은 더욱 어려워진다. 스웨덴은 국채 금리가 급격히 높아지게 되는 국가채무 규모를 GDP 대비 75%로 추정했다. 한편 과거 경험에 따르면 경제위기를 원만하게 수습하려면 대략 GDP 대비 40% 정도의 재정지출이 필요했다. 위기 때 40%를 지출하고도 국가채무가 75%를 초과하지 않으려면 평소에는 $35(=75-40)\%$ 수준으로 국가채무를 유지해야 한다는 계산이 나온다. 그래서 스웨덴은 국가채무 한도(Debt Anchor)를 35%로 설정하고 여기에 $\pm 5\%$ 정도의 마진을 허용하고 있다. 2016년 이후 흑자 목표치를 0.33%로 축소한 것은 국가채무 규모가 이 한도에 가까워졌기 때문이다.

4. 스웨덴 재정개혁의 시사점

스웨덴이 금융위기 수습 이후 재정개혁을 단행했듯이 우리도 외환위기 수습 이후 재정개혁을 실시했으며, 그때 만든 재정운용 틀이 여전히 유지되고 있다. 재정개혁은 노무현 정부 때인 2004년에 이뤄졌다. 구체적인 내용은 재정 건전화와 효율성 향상을 위해 국가재정운용계획(중기재정목표), 총액배분 자율편성(탐다운 예산편성), 성과관리제도, 디지털 예산회계시스템 구축이다. 이 넷은 재정운용 과정에서 서로 밀접히 연계되어 있다. 시작은 국가재정운용계획부터다. 중기적 시계에서 재정목표를 설정하고(국가재정운용계획), 이에 기반하여 매년 예산 총액 및 분야별 지출 규모를 정한 다음 구체적인 사업은

분야별 한도 내에서 부처가 자율적으로 편성(총액 배분 자율편성)하되, 편성한 사업성과를 책임지게 하며(성과관리제도), 이러한 중기계획-총액배분 자율편성-성과관리를 디지털 예산회계시스템으로 뒷받침한다. 재정 건전화에 위한 스웨덴의 재정개혁(중기재정목표, 타당한 예산)에 효율화를 위한 성과관리와 디지털 예산회계시스템이 추가됐으니 어떤 면에서는 스웨덴 재정개혁보다 진일보한 셈이다.

분명히 형식은 그렇다. 하지만 실상은 아니다. 중기재정목표는 전혀 지켜지지 않는다. 그저 매년 예산안 제출 전에 형식적으로 작성할 뿐이다. 부처별 자율예산편성도 이뤄지지 않고 있다. 성과관리 역시 형식적이다. 이 셋의 내실이 없으니 디지털 예산회계시스템 역시 제 역할을 못 한다.

왜 스웨덴은 가능한데 우리는 안 될까? 어떤 차이 때문일까? 일단 스웨덴과 우리가 공통으로 운영하는 중기재정목표 설정과 타당한 예산편성에 대해서만 따져보자. 우리의 국가재정운용계획에서 중기적인 지출한도, 재정수지, 국가부채 목표치가 정해지는 것은 스웨덴과 동일하다. 다른 것은 구속력 여부이다. 스웨덴의 지출한도, 재정수지, 국가부채 한도는 구속력을 갖는다. 행정부는 이를 지켜야 하며, 예외적인 상황에서 의회의 승인이 있어야 벗어날 수 있다. 이에 비해 우리의 중기재정목표는 아무런 구속력이 없다. 구속력이 없으니 한도와 목표가 지켜지기 어렵다. 중기재정목표가 구속력을 지니려면 재정준칙과 연계되어야 한다. 우리는 재정준칙 자체가 없다. 다행히 최근 정부는 재정준칙을 제정하기로 했다. 재정준칙이 재정건전화와 효율화 달성 기제로서의 역할을 잘 해내기 위해서도 중기재정목표와 연계하는 것이 필요하다. 이번에 도입하는 재정준칙이 국가재정운용계획의 중기재정목표와 연계되어 취지를 제대로 구현할 수 있으면 좋겠다.

스웨덴의 타당한 예산편성이 잘 작동하는 이유는 국회의 예산 심의가 봄, 가을 두 차례에 걸쳐 이뤄

지기 때문이다. 봄의 심의를 통해 예산 총액 및 분야별 배분 규모가 확정되므로, 행정부처는 이 한도 내에서 예산을 편성하면 된다. 그리고 가을 심의는 각 부처의 구체적인 사업을 대상으로 이뤄진다. 이 원화된 예산 심의는 단지 타당한 예산의 실효성 확보를 위해서뿐만 아니라 국민의 대표인 국회의 충실한 예산 심의를 위해서도 필요하다. 우리도 이에 공감하는 국회의원들이 제법 많아서 얼마 전에는 예산 심의 의원화를 위한 법안이 발의되기도 했다. 국회가 행정부 예산을 제대로 심의하는 것은 재정민주주의를 위해서도, 재정 효율화를 위해서도 중요하다. 해당 법안이 꼭 제정되면 좋겠다.

강남의 굴나무를 강북에 옮겨심으면 탕자가 열린다는 말이 있다. 우리의 재정개혁은 20년간 탕자만 수확했다. 그 정도면 시행착오는 충분하다. 이제는 제대로 가꾸어 꿀을 수확할 때이다³.

2. 지방정부와 연금채무를 제외한 중앙정부 기준으로는 1995년 74%에서 2008년 33%로 낮아졌으며 2017년에는 29%까지 낮아졌다.

3. 이 글을 통해서 스웨덴 재정이 튼튼한 이유는 설명했다. 하지만 높은 복지를 유지하는 이유는 지면 제약으로 설명하지 못했다. 아쉬우니 설명은 생략하더라도 정답만 말하자. 복지지출이 큰 만큼(2019년 기준 GDP 대비 25.5%) 국민이 부담하는 조세와 보험료 규모도 엄청나기 때문이다. 재정지출이 커도 그만큼 재정수입도 많으니 재정은 건전하다. 물론 이걸 우리가 따라 하기 어려우니 포기하고, 재정운용 방식만이라도 제대로 배우자.

참고 문헌

- 김태일. (2021). 재정운용의 책무성 강화를 위한 국회의 역할: 국가재정 운용계획의 실효성 확보를 중심으로, 한국행정연구 30(3): pp.29-60.
- 하연섭. (2016). 재정건전화의 정치경제-비교제도분석, 한국정책학회보 25(1): 237-267
- Fredrik N. G. Andersson-Lars Jonung. (2019). The Swedish Fiscal Framework-The Most Successful One in the EU?, Department of Economics Working Paper.
- Robert Boije-Albin Kainelainen. (2012). The Importance of Fiscal Policy Frameworks-Swedish Experience of the Crisis, Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis, Banca d'Italia.
- Lars Jonung. (2009). Financial Crisis and Crisis Management in Sweden, Lessons for Today. ADBI Working Paper Series No.165.
- Gösta Ljungman. (2007). The Medium-term Fiscal Framework in Sweden, OECD Journal on Budgeting Volume 6(3):1-17.

경제위기에 대한 인식의 차이와 재정활동(긴축정책)에 대한 서로 다른 견해

글. 우명동 성신여자대학교 명예교수

1. 들어가며

1997년 말 IMF 경제위기와 2008년 미국발 금융위기를 겪으면서 ‘긴축정책’이라는 말이 우리에게 너무나 익숙한 말이 되었다. 그냥 익숙해지기만 한 것이 아니라 긴축정책이야말로 경제를 살리고 나라를 살리는 길이라는 인식이 우리 주변에 광범하게 확산되어 있다. 그토록 긴축정책을 설파해왔던 IMF(1996, “Confronting Budget Deficits”, Economic Issues 3)와 같은 국제기구에서도 현실에서 실제 전개되는 상황에 따라 확장적 재정정책의 필요성을 수용하는 입장을 내놓고 있는 실정인데도(IMF(2017), Fiscal Monitor: Achieving More with Less; IMF(2020), Fiscal Monitor: Policies for the Recovery), 여전히 적자재정정책은 기업의 투자를 옥죄면서 후세들에게 빚을 떠넘김으로써 나라를 망하게 하는 위험한 정책이라는 인식이 광범위하게 확산되고 있다. 이에 동의하지 않는 목소리가 나오기라도 하면



곧바로 우리 사회의 공적이라도 만난 양 사방에서 집중포화가 가해지기 일쑤이다. 그런 상황이 벌어지면 일반시민들은 마치 정부가 검소하게 살림살이를 하지 않고 세금을 정치권력의 연장을 위해서 마구잡이로 쓰는 것으로 인식하여 그러한 주장들에 동조하기 일쑤이다. 해당 정책효과가 금방 드러난 것이 아닌데도 주변에서 만들어지는 세론은 시민들을 움직여 정권을 내놓게도 한다.

과연 적자재정을 통한 확장정책은 나쁜 것이고 긴축정책은 좋은 것인가? 아니면 확장정책은 좋은 것이고 긴축정책은 나쁜 것인가? 무엇보다 시대가 달라지면서 이 문제에 대한 견해도 크고 작은 변화를 보였다. 그러나 더욱 중요한 것은 같은 시대적 상황을 놓고도 서로 다른 주장이 제기되어 왔으며¹, 각각의 주장은 나름대로의 근거들을 갖고 있다는 점이다. 구체적으로 그것은 현실의 재정위기, 더 근본적으로는 경제위기 상황에 대한 인식의 차이에서 비롯된다. 이런 맥락에서 이하에서는 경제위기와 재정위기에 대한 인식의 차이에 따라 재정적자와 그에 대한 대응책으로서 긴축정책에 대한 인식도 달리한다는 사실을 보이고자 한다.

2. 재정적자에 대한 인식의 차이와 재정활동(긴축정책)에 대한 서로 다른 견해

이 문제에 대해서도 경제 내지 사회를 바라보는 관점에 따라 서로 다른 견해가 제시되어 왔던바, 이하에서는 지금까지 연재 글에서와 같은 맥락에서 개인을 중시하는 견해와 개인 간 관계를 중시하는 견해로 나누어 살펴보고자 한다. 구체적으로 개인을 중시하는 논자들은 시장주의자와 개입주의자로 나누고, 후자의 개인 간 관계를 중시하는 논자들은 소유관계를 중시하는 논자들과 제도를 중시하는 논자들로 나누어 살펴보고자 한다.

(1) 개인을 중시하는 견해

먼저 개별적 합리성에 대한 신뢰에 바탕을 둔 소위 시장주의자들은 ‘경제위기’의 원인을 시장기능이 제대로 작동되지 못하게 하는 요인에서 찾는 입장을 보인다. 구체적으로 현실에서 시장기능이 제대로 작동되지 못하여 임금수준이 너무 높아지게 되면 기업의 이윤이 떨어지고 그래서 생산활동이 위축되면서 경제가 제대로 돌아가지 않게 되는 것으로 보고 있다.

¹ 19세기 이래로부터 2007~2008년 금융위기 이후에 이르기까지의 시대적 상황의 변화에 따라 재정적자에 대한 대응책으로서 긴축정책에 대한 견해가 어떻게 변해왔는지를 정리하고 있는 대표적 문헌으로는 Sue Konzelmann. (2012). “The Economics of Austerity”, Working Paper No.434, Center for Business Research, University of Cambridge를 참고할 수 있으며, 긴축정책을 놓고 위기와 정책적 대응을 이해하는 데 있어서 ‘인식론적 문제(epistemological issues)’에 대한 이해가 결정적으로 중요하다는 사실을 강조하고 있는 연구로는 Sheila Dow. (2014). “The Role of Belief in the Debate over Austerity Policies,” Working Paper 1409, Post Keynesian Economics Study Group을 참고하기 바란다.

그리고 현실에서 시장기능에 대한 장애요인이 없는 상태에서는 설령 문제상황이 발생하더라도 그것은 위기적 상황이 아니라 일시적 현상으로서, 궁극적으로는 자동조절되는 것으로 보는 입장을 취한다. 이들은 이와 같은 경제위기에 대한 인식에 바탕을 두고 시장기능의 작동을 방해하는 일체의 장애물을 걷어내는 것이 위기에 대한 유일한 ‘대응책’으로 보고 있다. 구체적으로 현실에서 지나치게 높은 임금수준이 형성되어 위기국면이 진행되는 경우 비시장적 요인을 제거하여 임금수준을 시장기능에 맡겨서 해결되게 하는 것이 생산활동을 다시 회복하여 문제의 국면을 벗어날 수 있는 최선의 방안이라는 입장을 보인다.

이러한 입장에서 이들은 ‘재정정책’ 면에서도 이익설적 원칙을 근간으로 균형재정을 추구함으로써 재정위기의 가능성을 원천적으로 차단하는 것이 바람직하다는 입장을 취한다. 이런 입장에서 이들은 만약 문제의 국면에서 적자재정정책을 쓰게 되면, 적자재정(공채발행)으로 인한 이자율 상승으로 민간투자가 위축되어 총수요증가로 인한 생산촉진효과는 ‘구축(crowding out)’되고 만다고 보아 결국 적자재정정책의 효과가 없어진다고 본다. 이러한 입장에서 이들은 현실의 위기적 국면에서도 엄격한 준칙에 의해 재정을 운영하거나 긴축재정정책을 취할 것을 선호하는 입장을 보인다.²

한편 필요한 경우 정부개입을 수용하는 소위 개입주의자들은 ‘경제위기’의 원인을 총수요부족에서 찾는 입장을 보인다. 구체적으로 임금수준이 너무 낮아 소비가 부족하여 그에 따라 투자가 위축되어 경제가 제대로 돌아가지 않는다고 본다. 이들은 같은 맥락에서 이와 같은 경제위기를 극복하기 위해서는 총수요진작을 위한 다양한 정책적 ‘대응책’을 주문하는 입장을 보인다. 대표적으로 소비능력이 부족한 계층에 재분배정책을 통해 총수요를 높일 수 있는 방안을 제시하고 있다.

이러한 정책적 입장이 ‘재정정책’ 면에서는 적자재정에 의한 확장재정정책으로 나타나고 있다. 말하자면 이들은 위기적 국면에서는 적자재정정책을 통해 정부지출을 늘려 총수요부족으로 장애를 겪고 있는 전체 경제의 순환메커니즘을 회복할 것을 주문하는 입장을 보이고 있다. 그 논리적 배경에는 소위 케인스의 ‘승수효과(Multiplier Effect)’가 자리 잡고 있음은 주지하는 바와 같다³. 그러나 이들도 일방적인 확장정책을 주장한 것이 아니라 불황일 때는 적자재정정책을 쓰고 호황일 때는 흑자(긴축)정책을 구사함으로써 장기적으로는 역시 균형재정을 견지하는 입장을 보이고 있다.

² 개인을 중시하는 논자들 중에서도 특히 공공선택론자들은 관료나 정치가들의 이익추구 결과 재정적자 현상이 필연적으로 나타나게 되는 것으로 보고, 헌법적 규제를 통해 균형재정을 확보할 것을 주장하고 있음을 참고하기 바란다.

³ 이러한 입장을 취하는 논자들 중에는 현실에서 총량적으로 적자지출의 승수효과가 기대하는 만큼 나타나지 않는 경우에도 총수요 변화에서 경기변동으로 인한 변동치를 제외하고, 인플레이션이 주는 영향을 제거한 실질적자 크기를 적용하는 등 적절한 측정방법을 동원하면 여전히 적자지출의 승수효과는 의미 있게 나타난다는 사실을 보이면서 적자재정정책의 유효성을 견지하는 입장을 보이는 이도 있다(Robert Eisner, 1986, How Real Is the Federal Deficit?, The Free Press를 참고).

(2) 개인 간 관계를 중시하는 견해

먼저 소유관계를 중시하는 논자들은 자본주의하의 '경제위기'는 이윤을 쫓는 자본주의적 생산과정이 진행되는 과정에서 유기적 구성이 고도화됨에 따라 장기적으로 이윤율이 저하되는 경향을 보이면서 나타나는 구조적 현상으로 파악한다. 위와 같이 현실을 인식하는 입장에서는 투자를 결정짓는 것은 총수요가 아니라 이윤율이라는 점을 강조한다. 결국 이들은 이러한 인식에서 투자가 줄어들고 생산활동이 위축된 경제위기 상태에서 벗어나 자본주의체제를 지속시키기 위해서는 이윤율 저하를 막을 수 있는 자본친화적인 정책적 '대응책'을 취하는 것이 중요하다는 입장을 보인다. 그리고 이들은 자본가들의 생산활동을 지원해야 하는 상황 자체가 자본주의적 질서의 변화과정에 따라 달라지기 때문에, 위기 대응책을 구상하거나 평가하는 과정에서도 그 변화과정 자체에 초점을 맞추는 소위 역사적 특성을 강조하는 입장을 보인다. 이는 앞의 두 논자들과 성격을 달리하는 점이라는 사실을 유념해둘 필요가 있다.

위와 같은 입장에서 이들은 '재정정책' 측면에서는 확장재정을 통해 자본활동 친화적인 지출을 늘려 이윤율을 높일 것을 요구하는 입장을 보인다. 이들 입장에서는 단순히 확장재정을 통해 총수요를 늘린다고 해서 반드시 이윤율이 증가하는 것은 아닐 수 있다는 점을 강조하면서, 단순히 총수요가 아니라 이윤율을 증가시킬 수 있는 투자를 늘리는지 여부에 초점을 맞추는 입장을 보인다⁴. 그러나 이들은 이러한 정책을 구상한다고 해도 궁극적으로는 자본주의하의 경제위기를 극복하는 데는 성공할 수 없는 것으로 보고 있다. 그것은 자본활동을 지원하기 위한 지출은 결국 생산과정에서 유기적 구성을 더욱 고도화시킴으로써 궁극적으로 이윤율 제고에 성공할 수 없기 때문이다. 결국 이들은 자본주의하의 경제위기를 극복하기 위해서는 자본주의하의 소유관계의 변화에서 실마리를 찾을 수밖에 없는 것으로 보고 있다⁵.



⁴ 이들은 자본주의하에서 투자가 줄어들고 생산활동이 위축된 것은 앞의 개입주의자들처럼 임금을 올려주어 그들의 구매력을 높여준다고 해서 회복되는 것은 아니라고 본다. 임금을 높여주는 것은 이윤율을 떨어뜨려 오히려 투자를 떨어뜨리는 것으로 보고 있다. 이런 입장에서 구체적으로 확장재정정책의 효과를 가늠하기 위해서는 이들은 'Keynesian Multiplier'가 아니라 자기들의 논리를 반영한 'Marxian Multiplier' 개념을 개발하여 동일한 지출이라 하더라도 어느 부문에 투자하느냐에 따라 이윤율 제고에 기여하는 정도를 확인하는 데 초점을 맞추는 입장을 보이기도 한다. Guglielmo Carchedi. (2012). "Could Keynes end the slump? Introducing the Marxist multiplier," International Socialism, Autumn; Guglielmo Carchedi·Michael Roberts. (2013). "The Long Roots of the Present Crisis: keynesians, Austrians and Marx's Law," World Review of Political Economy, 4(1), p.96 등을 참고할 것.

⁵ 위와 같은 논리가 재정면에서는 자본활동을 지원하기 위한 지출은 '생산의 사회적 성격'으로 인해 지속적으로 늘어나는 데 비해, 조세수입은 '소유의 사적 성격'을 이유로 지출수준에 상응하게 늘어나지 못하기 때문에, 궁극적으로는 이러한 정책적 대응으로는 구조적 적자 현상, 즉 재정위기 상태로부터 벗어날 수 없다는 점을 강조하는 입장을 보이고 있다. 이러한 논의는 우명동 역(1990), 현대국가의 재정위기, 이론과 실천(James O'Connor, 1973, The Fiscal Crisis of the State, St. Martin's Press)을 참고할 것.

다른 한편 제도가 주는 사회적 제약을 강조하는 제도론자들은 한 사회의 제도가 해당 사회 구성원들의 전통이나 문화적 배경에 어울리는 질서를 지원하는 방향으로 만들어지면 생산적인 경제활동을 촉진하게 되는 것으로 보고 있다. 이러한 입장에서 이들은 시장과 공공부문을 비롯한 한 사회의 제 제도들이 특정 구성원들의 약탈적이고 착취적 본성을 부추겨 그들로 하여금 생산적 계층의 생산성과를 ‘비정상적인 수준’으로 그것도 ‘합법적’으로 가져갈 수 있게 만들어져 있는지의 여부를 중시한다. 만약 한 사회의 제도들이 그러한 왜곡된 작용을 하고 있다면 생산적 계층과 비생산적 계층 사이에 갈등이 심화되면서, 궁극적으로는 한 사회의 생산 능력을 고갈시켜 ‘경제위기’ 국면에 이르게 되는 것으로 보고 있다⁶. 이들은 특정 사회의 전통이나 문화적 배경이 시대나 사회에 따라 다르다고 보기 때문에 위와 같은 위기 인식에서 제시되는 위기 ‘대응책’도 사회에 따라 서로 다른 제도적 지원책을 마련할 것을 강조하는 입장을 보인다. 이렇게 이들이 위기문제를 다룸에 있어서 사회성과 역사성을 강조한다는 점에서 앞의 소유관계를 중시하는 논자들과 궤를 같이한다. 그러나 앞의 논자들은 소유관계의 변화라는 정해진 틀의 변화과정에 초점을 맞추는 데 비해, 이들은 사회마다 다양한 변화의 가능성을 수용하고 있다는 점에서 비결정론적 특성을 보이고 있다는 점에서 차이를 보인다는 점을 유념해둘 필요가 있다.

이들의 위와 같은 경제위기에 대한 견해와 위기대응에 대한 입장은 ‘재정정책’ 면에서도 그대로 반영되어 있다. 이들은 경제위기에 대한 재정정책적 대응은 무엇보다 비생산적 계층으로부터 비생산적 소득에 상응하는 조세징수를 통해서, 그로 인해 위축된 생산적 계층의 생활을 직간접적으로 지원하는 지출활동을 할 것을 요구하는 입장을 보인다. 이들도 경우에 따라 적자재정정책도 수용하는 입장을 취하지만, 그 경우에도 이들은 적자재정을 통한 지출이 생산적 계층의 경제활동을 지원하는 방향으로 행해지는지 여부에 초점을 맞춘다는 점이 다른 견해들과 다르다. 그리고 사회적, 역사적 특성을 중시하는 이들의 입장에 따라 적자지출이 생산적 활동을 촉진하여 생산성과로 나타나는지는 여부는 해당 사회경제구조의 역사적 특성에 따라 서로 다르게 나타난다는 사실을 중시하는 입장을 보인다⁷.

⁶ 이러한 입장에서 다수의 저서를 통해서 현실을 고발해온 John Kenneth Galbraith(2004)가 그의 마지막 유작, *The Economics of Innocent Fraud: Truth for Our Time*, Houghton Mifflin Company에서 시장질서를 기본으로 하는 미국 사회에서도 ‘정상적(innocent)’인 시장질서를 가장한 ‘사기적(fraud)’ 국면을 수용하는 기업제도, 공공부문 등 제 제도들이 미국경제에 얼마나 심각한 사회경제적 귀결을 가져오고 있는지를 고발하고 있는 것은 위와 같은 맥락에서 참고할만하다.

⁷ 대표적인 제도론자로 분류되는 Heilbroner, 그의 제자 Pollin은 그들의 저서와 논문에서 적자재정의 수용 여부나 그 효과에 관한 논의에서 역사적 성격과 사회경제의 구조적 특성을 강조하고 있는 것을 볼 수 있다. Robert Heilbroner(1989)가 Peter Bernstein과 같이 저술한 *The Debt and the Deficit: False Alarms/Real Possibilities*, W.W.Norton & Company와 Robert Pollin(1993), “Budget Deficits and the US Economy”, Ron Blackwell et al.(eds.), *Economics as Worldly Philosophy: Essays in Political and Historical Economics in Honour of Robert L. Heilbroner*, St. Martin’s Press 등을 참고할 것.

3. 나오며

우리는 지금까지 ‘경제위기’ 국면에 대한 서로 다른 인식과 그러한 국면을 탈출하기 위한 정책적 ‘대응책’에 대한 다양한 견해를 살펴보았다. 여기서 중요한 것은 각각의 견해가 나름대로 강건한 논리구조를 갖고 제시되고 있으며, 각각의 논리구조는 현실에서 발견되는 자료에 의해 뒷받침되고 있다는 점이다. 그런데 지금까지 보았듯이 어느 견해나 그러한 견해의 밑바닥에는 한 사회구성원들의 계층질서를 보는 인식이 내재되어 있으며, 이런 맥락에서 보면 어느 견해에서 제시하는 자료이든 그들이 중요하게 보는 계층들의 이해가 담기기 마련이다. 이렇게 보면 이제 남는 것은 각 견해에서 제시되는 자료가 전체 사회 속에서 개별구성원들의 위상을 어떻게 인식하고 있는지를 살펴보는 것이 중요하다. 해당 사회가 모든 구성원들에게 어떠한 사회적 제약도 없이 경제적 능력을 소신껏 발휘할 수 있는 기회가 동등하게 주어졌던 동질적 사회인지를 살펴야 한다. 그래서 그러한 동질적 구성원들로 꾸러진 시장에서의 성과가 각자에게 능력껏 나누어지고 있는지를 살펴야 한다. 그렇지 않다면 위국면에서 어느 계층의 삶이 더욱 부당하게 힘든 상태에 놓여있는지를 살펴보는 것이 중요하다. 그들의 삶의 궁핍이 해소되지 않는 한, 그리하여 그들의 잠재력이 사회 전체의 경제활동 과정에 함께 어우러져 발휘되지 못하는 한 해당 사회경제의 위기 국면은 회복되기 어려울 것임은 자명하다. 이렇게 보면 경제위기에 대한 재정적 대응책으로서 적자재정 내지 긴축재정을 구상함에 있어서도 바로 이와 같은 한 사회의 위국면의 근원에 있는 계층질서의 변화하는 삶의 모습을 담아낼 수 있어야 하는 것이다.

우리나라도 1997년 이래 수차례 경제위기 국면을 거치면서 재정건전성 내지 재정긴축을 주제로 하는 많은 정치적, 학문적, 시사적 토론의 장이 열려왔으며, 현재도 활발하게 토론이 진행되고 있다. 그러한 토론의 과정에서 모쪼록 어느 입장을 취하는 논자들이라 하더라도 다른 입장에서 서 있는 논자들의 논리나 그들이 내세우는 자료에도 귀를 기울이는 자세가 필요하다. 누구나 자기 입장에서 자기 논리를 강화시킬 수 있는 자료를 제시하기 마련이다. 다른 입장의 논자들이 내세우는 자료도 그것이 거짓이 아니고 사실이라면, 왜 그러한 자료를 제시하고 있는지 어느 자료가 작금의 우리 국민들이 경제생활 과정에서 직면하는 계층질서에 더 부응하는지를 같이 살펴보려는 ‘열린 자세’를 갖추는 것이 필요하다. 그것은 재정관련 대책은 최종적으로 정치적 과정을 거쳐 마련되며, 연구자들의 열린 마음이야말로 정치가들의 마음을 열게 하는 지름길이라 생각되기 때문이다. 연구자들이 내세우는 논리는 정치가들이 그것을 명분으로 활용하고 있기 때문에 더욱 중요하다.

공공경제학의 개척자 P. M. Jackson의 공공경제학



글. 김의섭 한남대학교 경제학과 명예교수, 한국재정정책학회 명예회장



Jackson's Public Sector Economics

피터 잭슨(Peter Mcleod Jackson)
1946~2022년

피터 잭슨의 생애와 학문 여정¹

피터 잭슨(Peter Mcleod Jackson, 1946년 3월 29일~2022년 9월 8일) 교수는 영국 스코틀랜드 출신의 공공경제학자였다. 피터 잭슨 교수와 찰스 브라운(Charles Victor Brown) 교수가 공저한 『공공경제학(Public Sector Economics)』 제1판이 1978년 출간됐고, 이 저서는 공공경제학이라는 학문 영역을 개척했다. 피터 잭슨 교수는 재정학의 새로운 분야인 공공경제학을 정립시키는데 기여했던 학자로 널리 알려져 있다.

잭슨 교수는 1946년 3월 29일 스코틀랜드 글래스고(Glasgow) 근교의 페이즐리(Paisley)에서 출생했다. 그는 유년기에 노벨 화학상을 받았던 조지 포터(George Porter)의 영향을 받아서 화학 분야에서 종사하는 꿈을 지니고 페이즐리에서 유년기 교육을 받았다. 그 이후 잭슨 교수는 1960년대에 스트래스클라이드대학교(University of Strathclyde) 경제학과에서 학사학위를 받았다. 그는 이 대학교에서 경제학, 사회학, 산업심리학,

조직이론, 통계학, 경제사 등 다양한 분야에 대해서 공부했다. 잭슨 교수는 스트래스클라이드대학교가 매우 훌륭한 교육기관이었고, 이 대학교에서의 교육이 훗날 자신을 순수이론의 경제학자가 아닌 박식한 사회과학자가 되게 한 학문적 기초가 됐다고 회고했다².

잭슨 교수는 대학교를 졸업한 이후 1969년부터 1971년까지 영국 재무성(HM Treasury)에서 정부의 경제자문가로 근무했다. 이 기간 동안 그는 영국 재정지출의 증대, 재정지출 관리와 통제 프로젝트를 전문적으로 연구했다. 이때의 정부기관 근무 경력은 잭슨 교수가 평생을 재정지출 이론의 전문가로 있을 수 있었던 밑바탕이 됐다. 그 이후 1971년 스털링대학교(University of Stirling) 경제학과 조

¹ 이 글의 저자는 영국 레스터대학교(University of Leicester) 대학원 경제학과에서 1991년 8월~1997년 7월까지 잭슨 교수(P. M. Jackson) 지도로 박사학위 논문을 썼다. 이 글은 2022년 9월 8일 레스터대학교에서 장례식이 있었던 잭슨 교수 추도의 글로 작성했다.

² URL: www.le.ac.uk/about/history/obituaries/2022/PeterJackson 참고.



교수에 임명됐고, 그 대학교에서 경제학 박사학위를 받았다. 잭슨 교수는 스티어링대학교에서 1971~1977년 동안 재정학, 화폐금융론, 미시경제학, 일반균형이론, 환경경제학, 경제정책 등의 분야에 연구와 강의를 했다. 이 대학교에서 6년 동안의 연구와 교육은 잭슨 교수를 미시경제학과 일반균형이론에 기초한 공공경제학자가 된 학문적 배경이 됐다. 그 이후 잭슨 교수는 케임브리지대학교(Cambridge University)에서 교수직을 제안 받았지만, 동료들은 그에게 레스터대학교(University of Leicester) 경제학과 교수와 공공경제학 연구소(Public Sector Economics Research Centre) 소장으로 부임할 것을 권유했다. 잭슨 교수는 1977년 레스터대학교 공공경제학 연구소 소장으로 부임했고, 1981~1986년 동안 경제학과 학과장을 역임했으며 그 대학교에서 44년 동안 근무했다³. 또한 그는 영국 재정학과 재무회계 연구소의 설립위원(The Chartered Institute of Public

Finance and Accountancy), 영국 왕립사회학 위원(The Royal Society of Arts) 등을 역임했다. 잭슨 교수는 1990년 레스터대학교 경영연구소 소장(Director, Management Centre)으로 취임했고 MBA 학위 과정을 설립하여 경제학, 경영학, 공공부문 경영관리(Public Management)를 통합한 교육 과정을 개발했다. 그 이후 싱가포르와 홍콩 등에 레스터대학교 원격 MBA 과정을 개발·운영하여 대학교의 재정수입 확보에 크게 기여했다. 잭슨 교수는 2001년 경제학과와 MBA 과정을 통합하여 경영대학(School of Business)으로 발전시켰다. 잭슨 교수는 레스터대학교에서 경제학과 교수, 공공경제학 연구소 소장, 경상대학장, 부총장(Pro Vice Chancellor) 등을 역임했으며, 레스터대학교에서 연구, 강의, 행정에 봉사하면서 77명의 박사학위 제자를 배출했다. 잭슨 교수의 장례식은 2022년 9월 8일 레스터대학교에서 진행됐고, 그는 영면에 들어갔다.



피터 잭슨의 학문적 업적

잭슨 교수의 주요 연구 분야는 공공경제학이었지만 조세론, 관료제, 경제정책, 공공부문 관리 등 다양한 주제에 대해 수많은 저서와 100편 이상의 연구 논문과 글들을 출간했다. 또한 그는 사회연구논집(Social Studies Review) 창립 편집위원장, 공적 자금과 공공부문 관리논집(Public Money and Management) 편집위원장, 연간으로 발간되는 공공부문(Public Domain) 편집장 등의 학회 활동을 했다.

잭슨 교수의 대표적 저서는 브라운 교수와 공저한 『공공경제학(Public Sector Economics)』이다. 브라운 교수는 조세이론 전문가로 스틸링대학교 경제학과 교수였고 잭슨 교수의 박사논문을 지도했다. 그들은 『공공경제학(Public Sector Economics)』 제1판을 1978년, 제2판 1982년, 제3판 1986년, 제4판을 1990년에 발간했다. 이 저서는 전 세계 많은 대학교에서 재정학 또는 공공경제학 강의교재로 자주 활용됐으며, 공공경제학이라는 재정학의 새로운 분야를 정립하는데 기여했다³.

잭슨 교수는 재정정책과 경제정책 분야의 저서도 발간했다. 잭슨과 쿡(S. T. Cook and P. M. Jackson)은 1979년에 『재정정책의 주요 논제(Current Issues in Fiscal Policy)』를 편저로 출간했다. 이 저서는 1970년대 후반 주요 논제였던 거시경제정책으로 재정정책의 유효성과 그 과제에 대해 다양한 글들을 수록했다. 이 저서에는 1970년대 주요 이슈였던 케인스학과 통화주의자의 거시경제정책 논쟁, 재정정책과 구축효과, 내생적 정부 행위, 개방경제의 안정화 정책, 충수요 관리정책의 미래 등과 같은 다양한 주제의 글들이 실렸다.

또한 잭슨 교수는 관료제 이론을 연구한 학자로도 알려졌다. 그는 1982년 『관료제의 정치경제학(The Political Economy of Bureaucracy)』을 출

“

브라운과 잭슨 교수는
『공공경제학』 서문에서 공공경제학은
정부 지출과 조세가 경제와
가계, 기업 등과 같은
개별 경제주체의 행동에 미치는
영향을 연구하는 학문이라고 했다.
그들은 공공경제학은
주로 미시경제학 분야에 연구의
초점을 맞추어야 하고,
거시경제 기능과
거시경제학 분야는 다른 저서에서
논의되어야 한다고 주장했다.

”

간했는데 이 저서는 정치학, 행정학, 공공경제학에서 관료제 이론을 설명할 때 자주 인용됐다. 이 저서는 관료제의 의의, 관료의 의사결정 모형, 예산과 관료, 관료제와 효율성, 관료제의 책임성 제고와 통제 방안 등에 대해 서술했다. 그는 이 저서에서 영국의 관료제는 전통적 이론인 예산극대화 원리와 다르게 관료들이 여가의 선호, 안락한 생활 등과 같은 사회적 특성을 지니고 있다고 주장했다. 잭슨 교수는 관료제의 X-비효율성을 감소시키기 위해서 공공부문의 경제성, 효율성, 효과성 제고와 공공부문 관리(Public Sector Management)의 개혁이 수행되어야 한다고 제안했다.

3. 잭슨 교수는 1977년 레스터대학교 공공경제학연구소의 설립자였다. 그는 자신을 소개할 때 공공경제학연구소 소장(Director, Public Sector Economics Research Centre)이라고 밝혔다. 잭슨 교수는 공공경제학연구소에서 재정지출 증대 현상, 관료제, 공공부문의 경영관리 혁신 등에 대한 연구와 학문적 활동을 수행했다. 특히 그는 재정지출 증대 이론의 세계적 권위자였고, 한국 재정학에는 재정지출 증대의 미시적 이론을 개발한 학자로 알려져 있다.

4. 브라운과 잭슨 교수 『Public Sector Economics』 제2판의 번역판이 유한성(역), 『공공경제학』, 박영사에서 1986년에 출간됐다.



잭슨 교수는 경제정책 분야에서도 많은 연구 업적을 남겼다. 특히 그는 1985년에 『대처행정부의 정책 주도에 관한 연구 1979~1983(Implementing Government Policy Initiatives: The Thatcher Administration 1979~1983)』를 편저로 발간했다. 이 저서는 1970년대 후반 신보수주의로 등장했던 영국 대처정부의 경제정책의 유형과 과제에 대해 서술했다. 저서의 주요 내용은 통화주의자와 대처행정부의 경제정책, 통화주의의 미래, 공기업 민영화, 공공부문의 인력관리와 산업 관계, 보수주의 산업정책, 중앙-지방재정 관계의 변화 패턴, 보건정책, 사회보장정책, 보수주의 정부의 에너지 정책 등 다양한 글들이 수록됐다.

잭슨 교수는 『공공경제학』 제1판이 출간된 15년 이후 1993년에 『공공경제학의 주요 논제(Current Issues in Public Sector Economics)』를 편저로 발간했다. 이 저서는 1970년대 후반 이후 공공경제학의 영역의 확대에 따른 조세, 정부 지출 제도

의 변화와 관련된 다양한 글들이 포함됐다. 이 저서는 조세와 재정지출, 현시선호와 공공재, 공공선택이론, 지방재정의 주요 논제, 개발도상국가의 재정, 소득분배와 재분배, 재정 현상과 정보의 비대칭성 등의 글들이 실렸다. 이 저서는 1990년대 공공경제학의 주요 논제인 혼합경제에서 공공부문의 적절한 역할을 규명하려고 시도했다.

잭슨 교수는 그의 대표적 저서인 『공공경제학』 제4판이 1990년 출간된 이후, 새로운 개정판을 발간하려고 노력했다. 그는 2011년에 저서의 개정판을 레스터대학교 경영대학에서 강의 자료의 형태로 『재정학(Public Finance)』이라는 도서로 펴냈다. 이 저서는 329쪽의 분량으로 레스터대학교에서 출판됐고 재정학(조세와 정부지출) 연구의 서론, 조세 이론, 조세와 기업, 조세와 저축, 재정연방주의, 공공요금이론, 정부예산과 재무관리, 국채 관리와 재정정책, 조세정책 등 공공경제학에 관련된 다양한 주제들에 대해 서술했다. 이 저서는 잭슨 교수의 마지막 학문적 업적이 됐다.

피터 잭슨의 공공경제학의 진화

〈나라재정〉 9월호에 소개됐던 머스그레이브(R. A. Musgrave)의 『재정학(The Theory of Public Finance)』 저서 이후 재정학 연구는 전통적 재정이론(재정학), 공공선택론적 재정이론(공공선택학), 공공경제학적 재정이론(공공경제학)의 세 분야로 진화했다. 재정학자, 공공선택론자, 공공경제학자들은 재정 현상을 연구하면서 각자 자신들의 재정 사상과 인식론에 기초하여 연구 과제, 연구 방법, 연구 결과들을 제시해 왔다.

1970년대 스태그플레이션 현상이 발생하면서 기존의 주류경제학이었던 케인스 이론의 위기가 등장했고 전통적 재정학과 거시재정정책의 유효성에 대한 부정적 시각이 등장했다. 이러한 시대적 배경에서 공공경제학이 등장했다. 브라운과 잭슨 교수는 『공공경제학』 서문에서 “공공경제학은 정부 지출과 조세가 경제와 개인, 가계, 기업 등과 같은 개별 경제주체의 행동에 미치는 영향을 연구하는 학문”이라고 했다. 그들은 “공공경제학은 주로 미시경제학 분야에 연구의 초점을 맞추어야 하고, 거시경제 기능과 거시경제학 분야는 다른 저서에서 논의되어야 한다”고 주장했다⁵.

브라운과 잭슨 교수의 『공공경제학』은 2부로 구성됐다. 제1부는 공공경제이론과 정부지출 이론으로 잭슨 교수가 서술했고, 제2부는 조세이론으로 브라운 교수가 썼다. 제1부는 공공경제학 연구의 서론, 현대 국가의 경제적 논거, 공공재 이론, 사회적 선택, 재정지출 증대 현상의 이론적·실증적 분석, 예산과 관료제, 비용-편익 분석, 지방재정이론 등에 대해 서술했다. 특히 잭슨 교수는 1980년대 서구국가에서 나타났던 ‘정부의 죽은 손(The

Dead Hand of Government)’을 강조하면서 정부 재정의 사적 부문에 대한 효율성 비용을 비판하고 ‘국가 개입의 축소(Roll Back the Frontiers of the State)’와 헌법 개혁을 역설했다.

『공공경제학』의 제2부는 조세론에 대해 서술했다. 조세론 부문에서 조세의 초과부담, 부분균형·일반균형 분석과 조세의 경제적 효과, 최적 조세론에 대해 서술했다. 또한 영국의 소득분배, 소득세, 소비세, 법인세, 부유세 등의 조세제도와 조세와 소비·저축의 선택, 조세와 노동·여가 선택의 변화와 래퍼곡선(The Laffer Curve)에 대해 설명했다. 특히 조세론 부문에서 조세와 소득 분배에 대해 논의했고, 1988년 영국 사회보장제도 개혁의 빈곤 억제 효과에 대해서도 서술했다.

잭슨 교수는 공공경제학자들이 이론경제학과 응용경제학의 전문가이고 특정 국가의 재정 제도를 체계적으로 분석하여 더 좋은 사회를 이룩하기 위한 재정정책을 제안하는데 기여해야 한다고 주장했다. 잭슨 교수는 재정학의 새로운 영역인 공공경제학을 정립시키는 역할을 했고, 혼합경제에서 정부의 적절한 역할은 무엇인가에 대한 이론적·실증적 연구를 하며 공공경제학의 발전에 기여했다.



⁵ C. V. Brown·P. M. Jackson. (1990). 『Public Sector Economics』, 4th ed., Basil Blackwell, p.xi.

Fiscal Calendar



January01

재정

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

경제

- ▶ 통계청 2021년 연간 소비자 물가 동향 발표

국제

- ▶ 세계은행(WB) 세계경제전망 발표

February02

재정

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

경제

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

March03

재정

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

경제

- ▶ 한국은행 2021년 4/4분기 및 연간 국민소득(잠정) 발표

July07

재정

- ▶ 2022년 세제개편안 발표
- ▶ 2022년 국가재정전략회의 개최

경제

- ▶ 통계청 2022년 경제통계 통합조사 실시
- ▶ 통계청 2021년 인구주택 총조사 결과 발표
- ▶ 2021년 국민대차대조표 결과(잠정) 발표

August08

재정

- ▶ 2023년 국유재산종합계획 제출
- ▶ 2022~2026 중기 재정사업 성과관리 기본계획 확정

경제

- ▶ 통계청 2022년 2/4분기 가계동향조사 결과 발표

September09

재정

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

경제

- ▶ 한국은행 2022년 2/4분기 국민소득(잠정) 발표

국제

- ▶ OECD 중간경제전망(Interim Economic Outlook) 발표

2022년 2/4분기 국민소득(잠정) 발표(한국은행, 9.1.)

- 2022년 2/4분기 실질 국내총생산(GDP)은 전기 대비 0.7% 성장
- 2022년 2/4분기 명목 국민총소득(GNI)은 전기 대비 1.3% 증가, 실질 국민총소득(GNI)은 1.3% 감소
- 2022년 2/4분기 총저축률은 국민총처분가능소득(1.2%)보다 최종 소비지출(3.7%)이 높은 증가율을 나타냄에 따라 전기 대비 1.5%p 하락한 34.2%를 기록
- 국내총투자율(32.3%)은 설비투자 등을 중심으로 전기 대비 1.7%p 상승

2022 고령자 통계 발표(통계청, 9.29.)

- (인구, 가구) 2022년 65세 이상 고령인구는 901만 8천명으로 전체 인구의 17.5%
- (건강) 2020년 65세 기대여명은 21.5년, 75세 기대여명은 13.3년임
- (소득보장) 2021년 고령자 가구 순자산은 4억 1,048만원, 고용률은 34.9%, 실업률은 3.8%임
- (사회참여관계) 2021년 65세 이상 고령자의 인간관계만족도는 44.0%, 사회단체 참여율은 28.7%임

- (생활환경) 2021년 65세 이상 고령자 10만명당 보행 교통사고 사망률은 7.0%, 부상률은 109.9명임

- (코로나19) 2021년 60세 이상 고령자 10만명당 코로나19 발생률은 1,039.6명임

국제통화기금 세계경제전망 발표(IMF, 10.11.)

- IMF는 세계 경제성장률을 2022년 3.2%(선진국 2.4%, 신흥국 3.7%)로 7월과 동일하게 전망, 전 세계 인플레이션은 8.8%로 0.5%p 상향
- 고물가, 고환율, 위험요인 장기화 등을 높은 경기 하방 위험으로 지적
- 인플레이션 관리를 최우선으로 하여, 강력한 긴축 통화정책과 재정 적자 축소 및 중기 재정건전성 확보를 위한 재정정책 추진 권고

<경제성장률 전망, %>

	2021년	2022년		2023년			
세계	6.1	3.2	3.2	-	2.9	2.7	△0.2
선진국	5.2	2.5	2.4	△0.1	1.4	1.1	△0.3
신흥개도국	6.8	3.6	3.7	0.1	3.9	3.7	△0.2

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

경제

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

June

06

경제

- ▶ 한국은행 2022년 1/4분기 국민소득(잠정) 발표
- ▶ 기획재정부 2022년 새 정부 경제정책방향 발표

국제

- ▶ 세계은행(WB) 세계경제전망 발표
- ▶ OECD 경제전망(Economic Outlook) 발표

October

10

경제

- ▶ 한국은행 2021년 연간 기업경영분석 결과 발표

국제

- ▶ IMF 세계경제전망보고서(World Economic Outlook Report) 발표

November

11

경제

- ▶ 통계청 2022년 3/4분기 가계동향조사 결과 발표

국제

- ▶ OECD 경제전망(Economic Outlook) 발표

December

12

재정

- ▶ 2023년 예산 확정

경제

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

기아로 고통받는 어린이에게 생일을 선물해 주세요

누구에게나 매년 돌아오는 생일,
하지만 다음 생일을 기억할 수 없는 어린이들이 아직 많습니다.

2021년 기준, 전 세계 5세 미만 어린이 중 4,500만 명이
치명적인 수준의 영양실조로 고통받았습니다.
지금도 많은 아이들이 굶주림으로 인해 생사의 기로에 서 있습니다.

유니세프는 후원자의 특별한 날을 기리는 기념기부를 통해
전 세계 190여 개 나라에서 어린이 영양 지원사업을 펼치고 있습니다.

기아로 고통받는 어린이들이 다음 생일을 맞을 수 있도록
후원자님의 생일을 유니세프에 선물해 주세요.
아이들의 삶에 길이 남을 최고의 선물이 될 것입니다.



unicef  | for every child

유니세프한국위원회 후원계좌 : 신한은행 140-010-745908

후원문의 | 02-721-5154 / major@unicef.or.kr



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.

2021회계연도 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.

월간 <나라재정> 콘텐츠 설문조사

보기에 있는 <나라재정> 콘텐츠 중 내년에 가장 보고 싶은 콘텐츠를 골라주시는 분들 중 추첨을 통해 커피 쿠폰을 보내드립니다.
(새로운 콘텐츠 제안사항이 있으면 자유롭게 적어 주십시오)

보기

- ① 키워드 재정 - 빅데이터 분석을 통한 재정이슈 발굴 및 관련 사업 분석
- ② 이달의 재정 이야기 - 재정 관련 업무 수행 또는 발전에 기여한 공무원, 국민 등 인터뷰
- ③ 한국재정사의 현장 - 국내 예산제도 변천의 주요 계기와 사건 소개
- ④ 재정 방방곡곡 - 국가재정이 투입된 시설, 관광행사·지역축제 등 소개

독자편지

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

eta**** 

재정 NOW 키워드 재정의 K-게임이 흥미로웠습니다.
콘텐츠 산업에서의 게임이 차지하는 역할과 비중이
생각보다 커져 놀랐고 그와 관련된 정부의 재정사업을
소개한 부분도 신선하게 느껴졌습니다.

애독자 설문조사 & 독자편지 보내주실 곳

★ 응모 기간 2022. 11. 5. ~ 2022. 11. 15.



QR 코드로 접속해
설문조사에 응해주세요.

지난 호 이벤트 당첨자

- hut****@hanmail.net
- eta****@hanmail.net
- 204*****@hanmail.net
- nog***@naver.com
- sjh****@naver.com
- lai*****@korean.net
- jhd****@naver.com
- hal*****@naver.com
- khs*****@gmail.com
- ska*****@gmail.com



공모주제 재정 분야 공공데이터를 활용한 정책분석, 정책 제언 등

※ 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr), 공공데이터 포털(www.data.go.kr) 내 기획재정부·한국재정정보원이 제공하는 **재정 분야 데이터**

참가대상 • 국내외 대학(원) 재·휴학생
• 참가 형태는 개인 또는 공동응모 (최대 4인) 가능

※ 공동응모 참가는 참가자 모두 자격요건을 갖추어야 함

시상내역 **1등** 기획재정부장관상 1편 부상 300만원
2등 한국재정정보원장상 2편 부상 150만원
3등 한국정책학회회장상 4편 부상 100만원
※ 수상자에게는 한국정책학회 동계학술대회(12월 초)의 발표 기회를 제공함

참가 신청

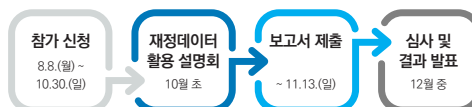
- 접수기간 : 2022. 8. 8.(월) ~ 10. 30.(일) 18:00까지
- 제출양식 : ① 참가신청서 ② 개인정보 수집·이용 동의서 ③ 재(휴)학 또는 수료증명서
- ※ 참가신청자에게 소정의 기념품 제공 예정

보고서 제출

- 제출마감 : 2022. 11. 13.(일) 18:00까지
- 제출양식 : 15페이지 내외의 분량의 한글파일

문의 ☎ 02-553-5465 ✉ admin@kaps.or.kr

공모전 일정 및 결과발표



상세 내용은 [한국재정정보원 홈페이지\(www.fis.kr\)](http://www.fis.kr) 또는 [열린재정 홈페이지\(www.openfiscaldata.go.kr\)](http://www.openfiscaldata.go.kr)를 참고하여 주시기 바랍니다.

