

월간

나라재정

FISCAL INFORMATION BULLETIN

04

2023 April

Vol. 76



나라재정 보기

FIS 인사이트

건전재정을 향한 주요국의 노력과 시사점

재정칼럼

재정건전성은 누가 지킬 것인가
우리 사회 세대 간 계약의 공정성

현실 속 재정제도 이야기

근대 재정의 탄생 ①
대한민국 최초의 예산



CONTENTS

2023 APRIL

Vol. 76

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

재정정보분석센터 | 02-6908-8559

제작

(주)케이에스센세이션 | 02-761-0031

재정 INSIGHT

04

FIS 인사이드

건전재정을 향한 주요국의 노력과 시사점

박정수 재정정보분석센터 부연구위원

12

토막 재정제도 이야기

유럽연합의 재정건전성 확보 프로세스, EDP

14

재정칼럼

재정건전성은 누가 지킬 것인가

이원희 한경국립대학교 총장

우리 사회 세대 간 계약의 공정성

김태일 고려대학교 행정학과 교수

28

정책연구

재정지출 효율화를 위한

불용 유형 분석 및 집행 관리 방안

김명규 재정정보분석센터 연구위원

김민경 재정정보분석센터 부연구위원

지은초 재정정보분석센터 부연구위원



재정 NOW

32

숫자로 보는 나라재정

38

재정 FOCUS

재정수지

42

키워드 재정

고물가

46

해외재정동향

2024년 미국 대통령 예산안

「Budget of The U.S Government,
Fiscal year 2024」



재정 STORY

50

현실 속 재정제도 이야기

근대 재정의 탄생 ① - 대한민국 최초의 예산

56

재정, 그땐 그랬지

건전재정의 원칙

62

이달의 재정 이야기

건전한 재정상황을 이끌다

기획재정부 재정정책국 재정건전성과
이종혁 사무관

66

경제학자가 풀어낸 인문학

민주주의의 발달은 금권선거에서부터 시작되었다

70

문화로 보는 재정 이야기

경제를 보는 눈을 길러주는 재정·경제 도서 추천

72

재정 캘린더

75

애독자 코너





Insight



건전재정을 향한 주요국의 노력과 시사점

박정수 재정정보분석센터 부연구위원(mymajesty@kpfis.or.kr)

1. 들어가며

지난 3년간, 코로나19라는 미증유의 전염병 사태는 정부와 경제 모두에게 큰 영향을 주었다. 대면 서비스업 부진 등 경제 전반의 부진과 후퇴에 대응하기 위해 세계 각국은 막대한 재정을 투입했고, 이는 재정수지의 악화와 국가 부채의 급증이라는 결과를 낳았다. 코로나19가 발발한지 3년이 지난 지금, 세계보건기구(WHO)는 5월에 팬데믹 종식을 선언할 계획인 것으로 알려졌다. 그리고 이에 맞춰 각국 정부도 코로나19 대응 한시적 지출 프로그램을 종료하고 재정상태를 코로나19 이전으로 회복하기 위해 노력하고 있다. 물론 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 영향으로 재정지출 소요가 늘어난 것은 사실이나 지출 감축의 추세를 되돌릴만한 수준은 아니다.

본고는 각국의 중기 재정계획, 예산안을 통해 각국이 어떻게 코로나19로 인한 재정건전성을 회복하기 위해 노력하고 있는지 살펴본다. 아울러 우리나라는 그간 어떠한 노력을 해왔는지 해외 사례의 시사점은 무엇인지 살펴보도록 한다.

2. 각국의 재정건전화 노력

1) 유럽연합

유럽연합은 지난해 11월 가을 경제전망을 발표하면서 각국이 제출한 예산안과, 2022년 집행실적을 종합하여 재정지출 전망을 제시했다. 코로나19 팬데믹이 가장 극심했던 2020년 재정적자는 각각 유럽연합 27개국 전체 GDP의 6.7%에 달했다. 이는 코로나19 발발 전(2019년 0.5%)보다 크게 악화된 것이다. 이후 코로나19 대비 지출이 감소해감에 따라 2021년 재정적자는 4.6%를 기록했고, 2022년 3.4%까지 개선될 전망이다.

2023년에는 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 경제성장률이 크게 후퇴하고 재정수지 적자도 소폭 악화할 것으로 전망되고 있다. 따라서 2024년까지 코로나19 이전과 유사한 재정상태로 회복하기는 어려울 것이다. 다만 각국은 2024년 이후에는 재정상태가 점차 코로나19 이전 상태로 회복할 것이라 전망하고 있다.

〈표 1〉 유럽연합 국가들의 2024년 재정 전망

(단위: GDP 대비, %)

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
수익(A)	46.0	46.1	46.8	46.4	46.1	45.2
비용(B)	46.6	52.8	51.5	49.8	49.7	48.4
재정수지(A-B) ¹⁾	-0.5	-6.7	-4.6	-3.4	-3.6	-3.2
부채	85.7	99.0	97.1	93.6	92.3	91.4

주 1) 수입에서 지출을 제한 순용자/순차입 기준

자료: 유럽연합

유럽연합의 각국 사례로 독일, 프랑스를 살펴보도록 한다. 독일 정부는 재정적자가 2021년 3.7%에서 2022년 3.5%를 거쳐 2023년에는 2%대에 진입할 것으로 전망했다. 재정적자 축소는 주로 감염병 대응 정책의 축소·종료에 기인한 것이다.

예산안에서 독일 정부는 중기적으로 재정 지출에 대해 완만한 증가세(Moderately Supportive) 또는 중립(Neutral)적 입장을 취하고 있다고 설명했다. 즉 감염병 대응 정책, 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 정책 지출 종료로 재정수지 적자는 2026년까지 1% 초반으로 축소되지만, 여전히 재정적자 수준이 코로나19 팬데믹 발병 이전보다는 높은 수준이다(2019년 1.5% 흑자).

〈표 2〉 독일 중기 재정 전망

(단위: GDP 대비, %)

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년
재정수지 ¹⁾	1.5	-4.3	-3.7	-3.5	-2.0	-2.0	-1.5	-1.0
부채	58.9	68.0	68.6	67.7	66.7	66	65.7	65.2

주 1) 수입에서 지출을 제한 순용자/순차입 기준

2) 연방과 지방을 합한 일반정부 기준. 2021년까지 결산, 2022년, 2023년 예산 기준

bold체 표시한 부분이 작년 9월 발표한 금년도 예산임

프랑스는 2023년 예산안에서, 수입과 지출 수준을 모두 낮춰 재정적자를 축소하겠다고 발표했다. 프랑스는 9월 제출한 정부안에서 2022년 지속적인 물가 상승과 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 불확실성에 직면해 있지만, 감염병 대응 지원정책의 종료 등에 따라 재정적자가 2027년까지 계속 감소할 것으로 전망했다.

2023년에도 재정수지는 -5%대로 높지만, 마크롱 정부는 2027년까지 재정 관리 프로그램을 통해 재정적자를 3% 이내로 낮추는 것을 목표로 하고 있다. 지출이 GDP에서 차지하는 비중은 2027년경에 코로나19 발발 직전 수준을 회복하고 따라서 재정수지 적자 역시 GDP 대비 3% 수준으로 낮아질 것으로 전망된다.

〈표 3〉 프랑스 중기 재정 전망

(단위: GDP 대비, %)

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년
국민부담률	43.8	44.4	44.3	45.2	44.9	44.2	44.3	44.3	44.3
지출	53.8	60.7	58.4	57.6	56.9	55.6	55.0	54.3	53.8
재정수지 ¹⁾	-3.1	-9.0	-6.5	-5.0	-5.0	-4.5	-4.0	-3.4	-2.9
부채	97.4	115.0	112.8	111.5	111.2	111.3	111.7	111.6	110.9

주 1) 수입에서 지출을 제한 순융자/순차입 기준

2) 일반정부 기준. 2021년까지 결산, 2023년부터 계획 기준

볼드체 표시한 부분이 작년 12월 확정된 금년도 예산임

자료: 프랑스 정부

2) 미국

미국에서는 코로나19로 인해 늘어난 한시적 재정지출을 정상화하여 재정을 건전화하고 재정적자를 감축하는 것이 중요한 정책 의제로 다뤄지고 있다. 이미 미국 연방정부는 2021년, 2022년 연속으로 GDP 대비 수입 비중은 상승하고, 지출의 비중은 감소하고 있다. 이에 따라 GDP 대비 재정적자의 비중은 2022년 5.5%로 감소했는데, 이는 코로나19 팬데믹이 선포된 2020년(14.9%)보다 9.4%p 개선된 것이다.

3월 초 미국 연방정부 관리예산처(OMB)는 정부 예산안을 발표했다. 수입 측면에서는 초고소득 연봉자에 대한 소득세 증세 등 재원 조달을 위한 증세안이, 지출 측면에서는 아동복지, 보육, 주택, 보건 분야의 수혜자 부담 절감, 2021년 최초 도입된 유아 세액공제의 지속 확대 등의 내용을 포함하고 있다. GDP 대비 재정수지 적자 비중은 2026년부터 부채 비중은 2028년부터 감소할 것으로 전망된다. 미국 의회 양당인 민주당과 공화당이 재정적자를 해소해야 한다는 원칙에 동의하고 있기 때문에 앞으로 미국 재정 운영에서 건전화 및 적자 감축이 계속 화두가 될 것으로 예상된다¹⁾.



¹⁾ Reuters. (2023.3.7.). Biden plans Philadelphia swing-state union backdrop for budget proposal. The Wall Street Journal(2023.3.5.), Biden Budget to Draw Battle Lines With GOP on Taxes, Spending Ahead of 2024 Campaign.
US CBO, The Budget and Economic Outlook: 2023 to 2033.

〈표 4〉 2024년 미국 중기 재정 전망

(단위: GDP 대비, %)

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년
수입(A)	16.4	16.2	17.9	19.6	18.2	18.5	19.1	19.5	19.7	19.9
지출(B)	21.0	31.1	30.1	25.1	24.2	25.3	24.9	24.6	24.6	24.9
수지(A-B)	-4.6	-14.9	-12.3	-5.5	-6.0	-5.8	-5.9	-5.1	-4.9	-5.0
부채	107.1	127.7	125.3	123.4	124.1	127.8	129.5	130.3	130.5	130.4

주: 미국 연방정부 기준. 2022년까지 결산, 2023년은 집행 중 추정치, 2024년부터 전망치임

볼드체 표시한 부분이 지난 3월 발표한 차년도 예산임

자료: 미국 관리예산처(Office of Management and Budget)

3) 영국

영국은 올해 3월 15일 '2023-2024회계연도'의 예산을 확정하여 발표했다. 지난 11월 발표는 550억파운드의 증세 및 지출 삭감 등을 주요 내용으로 하고 있었으며, 금번 예산안도 이 연장선상에 있다. 2022년 초 영국의 재정은 천연가스 도매가격 하락, 지출감축 기조 등으로 말미암아 지난 1월 월간 정부 재정이 54억파운드 흑자를 달성했으며 조세수입 증가로 부채 차입량도 상당히 감소한 것으로 나타났다.

지난해 급격한 에너지 가격 상승의 영향으로 에너지 가격 상한제, 생활비 보조 한시 프로그램이 올해도 시행될 것으로 예상됨에 따라 지난해의 재정기조를 이어갈 것으로 전망된다. 지출 측면은 중국 위협에 대응하기 위한 국방비 증액, 연금 수급 연령 제한 철폐, 유아 무상 보육 대상 연령 확대(3~4세→1~2세) 등의 추가 소요가, 수입 측면은 작년에 예고한 최고 법인세를 인상(4월 시행) 및 에너지 유류세 인하 연장 등이 반영되었다. 이에 따라 GDP 대비 공공부문 부채 비중은 금번 예산까지 증가하지만 그 이후부터 감소할 것으로 전망된다. 재정수지는 내년에도 3% 적자 내로 관리되던 코로나19 발발 이전 수준을 회복하지 못하지만, 2025~2026년에는 회복할 것으로 전망된다.

〈표 5〉 영국 중기 재정 전망

(단위: GDP 대비, %)

	2019~ 2020년	2020~ 2021년	2021~ 2022년	2022~ 2023년	2023~ 2024년	2024~ 2025년	2025~ 2026년	2026~ 2027년	2027~ 2028년
수입(A)	37.3	37.9	39.3	40.7	41.1	41.4	41.2	41.5	41.7
지출(B)	39.8	53.1	44.5	46.8	46.2	44.6	44.0	43.8	43.4
수지(A-B) ¹⁾	-2.5	-15.2	-5.2	-6.1	-5.1	-3.2	-2.8	-2.2	-1.7
부채	85.5	96.6	96.9	100.6	103.1	102.4	99.1	97.6	96.9

주 1) 수입에서 지출을 제한 순융자/순차입 기준

2) 공공부문 기준, 2021~2022년까지 결산, 이후 추계 기준

볼드체 표시한 부분이 지난 3월 발표한 차년도 예산임

자료: 영국 예산책임청

4) 미국과 유럽연합의 건전재정 제도화

재정건전화는 매년 중기재정계획과 예산안을 수립, 발표하는 과정에서 중요하게 다루어지지만, 제도적 근거 역시 중요하다. 유럽연합 27개국, 미국 등은 대표적으로 재정건전화를 제도적으로 명시한 사례이다. 유럽은 1992년 유럽연합의 초석이 된 마스트리히트 조약² 조인 시에 과잉 적자 절차(Excessive Deficit Procedure, EDP)를 통해 유럽연합이 각국 재정건전성에 개입할 수 있는 근거를 명시했으며 주석 사항으로 EDP 보충 협약(Protocol on EDP)³에서 재정적자와 총 국가부채가 각각 GDP의 3%, 60%를 넘지 못하도록 기준을 설정했다. 유럽 단일 통화 공동체 구성을 명시한 1999년 안정과 성장조약(Stability and Growth Pact, SGP)에서는 이를 보완하여 명시한 건전성 범위를 벗어난 국가는 매년 건전화 프로그램(Stability Program)⁴을 수립하여 집행하고 유럽연합 위원회에 계획과 결과를 보고하도록 했다. 미국의 건전재정을 위한 제도화 노력은 이보다 더 이른 시기부터 시작되었다. 1985년 Gramm-Rudman-Hollings 균형예산법⁵으로 재정적자 해소를 위한 자동 지출삭감(Sequestration)제도를 마련했다. 그리고 이를 보완하기 위해 1990년 예산통제법⁶을 도입했는데, 이 법에서 지출 삭감 근거인 재량지출 한도 제도와 지출을 수반하는 신규 법안 제안 시 이에 상응하는 재원 마련을 의무화한 PAYGO 절차 제도를 채택했다. 이어 2013년에는 지출통제법에 의한 지출상한과 정책소요에 의한 지출증가분을 상쇄하기 위해 양당 협의하에 재량지출 한도 및 분야별 지출삭감 내용을 명문화한 양당예산법을 도입하고 2년 주기로 개정하여 오늘에 이르렀다⁷.

3. 우리나라의 현황과 건전화 노력 시사점

지난 4월 5일 정부는 국가결산을 국무회의에서 의결하면서 지난 2022년의 재정지출을 확정하고 결산 통합재정수지를 발표했다. 전년도 재정운영 결과 총수입은 617.8조원, 총지출은 682.4조원이었으며 총수입에서 총지출을 차감한 통합재정수지는 64.6조원으로 집계됐다. 통합재정수지 적자폭은 코로나19로 인한 위기가 본격화된 2020년보다는 작지만, 2021년보다는 크게 나타났다(2020년 71.2조원, 2021년 30.5조원 적자).

² 정식 명칭은 Treaties of the European Union 즉 유럽연합 조약이다. 네덜란드 마스트리히트(Maastricht)에서 조약이 조인되었으므로 Maastricht Treaty라고 한다.

³ 유럽연합 소속 국가의 재정적자가 GDP 대비 -3%를 벗어났을 경우 유럽연합위원회(European Commission)가 취할 수 있는 행동 또는 절차이다.

⁴ 유럽연합 국가이면서 유로(Euro)화 미사용 국가의 경우는 수렴 프로그램(Convergence Program).

⁵ Gramm-Rudman-Hollings Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985.

⁶ Budget Enforcement Act of 1990.

⁷ Bipartisan Budget Act. 2013, 2015, 2018년에 개정되었다. 2019년 개정법인 양당의회예산개혁법(Bipartisan Congressional Budget Reform Act)을 도입했다. 이 법은 더 장기 시계에서 재정을 투명하게 운용할 것을 요구하고 있다.

코로나19로 인한 사태가 점진적으로 진정되는 만큼, 재정을 건전화하기 위한 정부의 대응도 시작되고 있다. 지난해 12월 국회를 통과한 2023년의 정부예산은 총수입 625.7조원, 총지출 638.6조원, 통합재정수지는 13.1조원 적자로 확정되었다. 2023년 계획 상의 통합재정수지는 지난 2019년(12.0조원 적자) 이후 최소치이다. 지난해 9월에 발표한 국가재정운용계획 상의 통합재정수지 적자도 2023~2026년간 연도별로 14조원, GDP 대비 0.6% 범위 내로 계획하고 있다.

〈표 6〉 우리나라 중앙정부 재정 추이

(단위: 조원, %)

	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년
	결산					본예산	국가재정운용계획		
총수입	465.3	473.1	478.8	570.5	617.8	625.7	655.7	685.6	715.2
총지출	434.1	485.1	549.9	600.9	682.4	638.6	669.7	699.2	728.6
통합재정수지 (GDP 대비)	31.2 (1.7)	-12.0 (-0.6)	-71.2 (-3.7)	-30.4 (-1.5)	-64.6 (-3.0)	-13.1 (-0.6)	-14.0 (-0.6)	-13.7 (-0.6)	-13.4 (-0.5)
국가채무 (GDP 대비)	680.5 (35.9)	723.2 (37.6)	846.6 (43.6)	970.7 (46.9)	1,067.7 (49.6)	1,134.8 (49.8)	1,201.2 (50.6)	1,271.9 (50.1)	1,343.9 (52.2)

주: 2022년까지 결산, 2023년 본예산, 2024년 이후 국가재정운용계획 기준

자료: 기획재정부

재정건전화와 관련해 우리나라는 2006년 「국가재정법」을 제정하는 과정에서 재정건전화에 대한 조항을 삽입했으므로, 명목상으로는 미국처럼 재정건전화법 제정된 나라에 해당한다. 해당 내용을 살펴보면 제87조 재정 부담을 수반하는 법률 제정 및 개정 등에 대한 사항, 국세 감면 제한, 국가채무의 관리, 국가보증채무의 관리, 국세 감면 제한 등의 내용만을 담고 있다. 반면에 미국이나 유럽연합처럼 건전성의 근거로 볼 수 있는 수치상의 제한이 법제화되어있지 못한 상황이다⁸.

국가채무, 재정적자 등 재정지표가 일정 수준을 넘지 못하도록 정한 규칙을 재정준칙이라고 한다. 우리나라는 그간 재정운용에 있어 지속적인 재정지출의 구조조정, 의무지출 비중의 확대 등 지속적으로 재정의 역할이 변화하는 것을 경험해왔으며, 이는 양입제출로 대표되는 과거의 재정규율 또는 재정운용원칙이 약화되는 결과를 가져왔다. 앞으로도 저출산 고령화, 기후변화와 안보 환경 등 외부 환경은 정부 재정에 대한 불확실성을 증가시킬 것이다. 이러한 상황에서는 최소한의 재정운용의 기준인 준칙을 설정하고 이에 근거하여 재정운용을 해야 재정이 미래세대의 수요에 대응하고 위기에 대비할 여력을 지속적으로 유지할 수 있다.

⁸ 유럽연합은 전술했듯이 유럽연합 위원회가 개입하여 제재(Sanction)를 가할 수 있다. 미국의 경우 제재를 하는 주체는 의회와 감사원이다. 다만 재정건전화 법제로 의회가 행정부의 집행 과정에 얼마나 개입할 수 있는지, 실효성이 얼마인지도 논란이 존재하며, 실제로 1986년 대법원 쟁의에서도 패소한 바 있다(478 U.S. 714).

지난 반세기 동안 유례없는 경제성장을 경험했고, 정부 규모도 과거와는 비교할 수 없을 만큼 커진 우리나라의 상황에서 거대해진 재정이 건전하게 운용될 수 있는 근거이자 규칙으로서 준칙은 필요하다. 이러한 필요성에 따라 기획재정부는 중장기 재정건전성을 유지하고 지속가능성을 담보하기 위한 제도화 노력을 지속적으로 기울이고 있다. 2016년 최초로 「재정건전화법」 제정안을 제출하면서 처음으로 재정건전성 확보를 위한 제도화 노력을 시작했다. 2020년 「국가재정법」 개정안에서는 ① 국가채무 및 재정수지에 관한 관리 기준, ② 지출·감면에 대한 PAYGO 원칙 강화, ③ 세계잉여금을 활용한 채무상환 확대 등의 내용을 담았으나 결국 제도화되지는 못했다. 그리고 2022년에는 이전의 법률개정안이 재정준칙을 시행령에 근거를 두도록 하여 구속력이 약했다는 지적을 보완해 준칙을 「국가재정법」에 명문화한 개정안을 제출하였다.

물론 재정적자, 국가채무의 GDP 대비 비중으로만 협소하게 의미하는 재정준칙만이 재정건전성의 유일한 기준은 아니다. 재정건전성은 보다 중장기적 관점에서 지속가능성 측면을 고려해야 하고, 또한 폭넓게 이해해야 할 필요성도 제기된다(이진수 외, 2020). OECD 등 국제기구들은 재정건전화를 위한 독립기구를 설치해, 사후 평가 권한을 주고 중립적으로 운영할 것을 권고하기도 했다. 건전재정을 위한 제도적 토대가 마련된다고 해도 앞으로도 지속적으로 건전재정을 위한 실무·학술적 논의와 제도 개선 노력은 계속되어야 할 것이다.



참고 문헌

- 기획재정부 보도자료(2016.8.9), 「재정건전화법」 제정안 입법예고.
- 기획재정부 보도자료(2023.1.17), 제1회 재정운용전략위원회 개최.
- 기획재정부 보도자료. 국가결산 국무회의 의결.
- 이진수, 김재훈, 최승필, 임현. (2020). 재정건전성의 법적 개념과 기준. 한국법제연구원 재정혁신지원법제 연구 20-20-3.
- 우병렬. (2011). OECD, 재정건전화를 위한 독립기구 설치 권고. KDI 나라경제 5월호.
- LegiFrance, LOI N° 2022-1726 du 30 decembre 2022 de finances pour 2023(1).
- LegiFrance, projet de LOI N°272 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.
- Economie France(2022.9.26), Projet de Loi de Finances pour 2023.
- 독일 재무부(2022.10.17), German Draft Budgetary Plan 2023.
- UK Office of Budget Responsibility. November 2022 Economic and Fiscal Outlook.
- US OMB(2023), Budget of the United States Government, FY2024.
- European Commission. Autumn 2022 Economic Forecast.

유럽연합의 재정건전성 확보 프로세스, EDP

Excessive Deficit Procedure



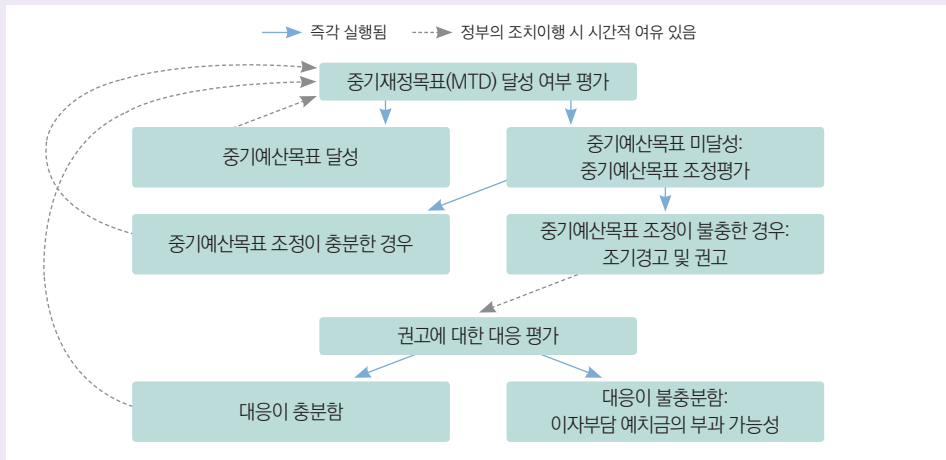
유럽 국가들은 재정건전성을 유지하기 위해 회원국들이 자발적으로 재정목표(규율)를 설정하고 이를 준수해야 한다. 하지만 아쉽게도 자발적 목표를 준수한다는 것에는 한계가 있다. 이러한 한계를 보완하기 위해 등장한 것이 '안정과 성장에 관한 협약*'에 명시된 '초과적자시정절차(EDP)'이다. EDP는 Excessive Deficit Procedure의 줄임말로, 과도한 재정적자 상태인 국가의 재정상태에 유럽연합 이사회(Council of EU)와 집행위원회(European Commission)**가 개입하기 위한 절차와 수단을 주내용으로 한다. 이에 따르면 모든 유럽연합 회원국은 건전재정을 위해 예방적 수단을 수행해야 하며, SGP에서 정한 규칙(GDP 대비 재정적자 3% 이내, 부채비율 60% 이내) 범위를 벗어난 국가는 교정적 수단을 실행, 즉 EDP를 따르게 된다.

* SGP: Stability and Growth Pact

** 이사회는 입법기관, 집행위원회는 집행기관으로 기능한다.

예방적 조치(Preventive Arm)는 '예산 감시 및 경제정책의 감시·조정 강화를 위한 이사회 규칙(1997, EC 1466/97)'에 따른다. 이 규칙은 다자 간 감시의 일환으로 안정화·융합 프로그램, 심사·모니터링(감시 및 조정) 등을 포괄적으로 규정하고 있다. 이를 통해 회원국(일반 정부 단위)이 과도한 적자 상태에 빠지지 않게 하고, 이사회에 감시 및 조정을 강화했다. 이 규칙에 의해 각국에서 설정한 중기 재정목표(Mid-Term budgetary Objective, MTO) 기준을 초과할 경우 조기경보체계가 작동되고 추가적 제재 조치(이자부담 예치금 부과 등)를 취하도록 하고 있다.

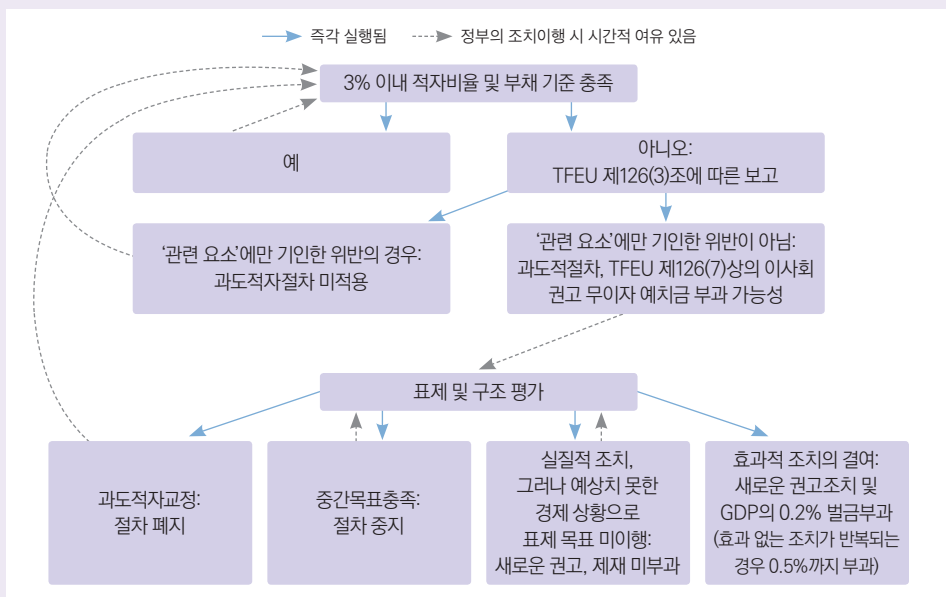
〈그림 1〉 예방적 조치 단계도



자료: Prammer, D. and Reiss, L. (2016). p.38

적자(3%)와 부채(60%) 기준을 초과하는 경우 “초과적자시정절차의 실행 속도를 높이고 명료화를 위한 이사회 규칙(1997, EC 1467/97)”의 적용을 받아 교정적 조치(Corrective Arm)를 취해야 한다. 이에 의하면 유럽 집행위원회는 유럽연합의 운영에 관한 조약(TFEU) 126(3)에 기초해 EDP 개시, 초과적자 시정 시 절차 폐지, 중간 목표 달성 시 절차 유보, 예외적 상황 발생 시 새로운 권고는 물론, 실질적 조치 미흡 시 제재 조치(무이자 예치금 예치 등)를 취해야 한다.

〈그림 2〉 교정적 조치 단계도



자료: Prammer, D. and Reiss, L. (2016). p.39



재정건전성은 누가 지킬 것인가

이원희 한경국립대학교 총장



1. '재정건전성'과 '재정의 지속 가능성'

2000년대 초반에 시민사회는 예산낭비 감시 운동을 전개했다. 3월 3일이 국세청 발족을 기념해서 '조세의 날'로 행사되고 있었으나, 시민의 입장에서 세금을 사용해야 한다는 의미로 '납세자의 날'로 바꾸는 상징적인 활동도 했다. 건전재정의 반대 개념인 불건전재정을 생각하면서, 우리 사회에서 건전재정은 예산을 낭비하지 않아야 한다는 의미로 도입되었고 시민사회가 주도했다.

2008년 금융위기에서 출발한 경제 위기를 경험하면서 국가채무에 대해서도 관심을 가지기 시작했다. 특히 선진국 중심으로 재정준칙이 확산되는 과정을 연구하면서 전문가들이 우리 사회에서도 국가부채에 대해 제도적으로 통제하는 장치의 필요성을 주장하면서 다시 건전재정의 개념이 확대되었다. 이때는 ‘재정의 지속 가능성’이라는 어젠다로 접근했어야 한다는 생각이다. 2000년대 초에 회자되었던 건전재정의 용어를 사용하는 과정에서 심각성이 희석된 측면이 있기 때문이다.

2011년 재정을 담당했던 전직 장관들이 모여 발간한 <한국의 재정 60년>의 부제를 ‘건전재정의 길’이라고 명명한 것도 상징적 의미는 있다. 정치권의 과도한 요구에 맞서 재정을 지키기 위한 관료들의 힘겨운 노력들이 담겨있기 때문이다. 그러나 널리 확산되지 못한 아쉬움이 있다.

이러한 과정을 통해 우리 사회에서 20년 가까이 건전재정의 용어로 국가채무를 통제하고자 하는 시도는 있지만, 국가채무는 지속적으로 증가하고 있다. 국가채무 통제는 왜 필요한가? 통제는 가능한가? 정치적 구호가 아니라 정책의 관점에서 찬찬히 살펴볼 필요가 있다.

2. 왜 재정건전성인가

1) 양입제출과 양출제입

세입 내 지출을 한다면 돈을 빌릴 필요가 없다. 개인은 그렇게 살아간다. 세입을 항상 우선 생각한다. 그러나 투자를 하려면 미래 수익을 생각하여 돈을 빌린다. 이자 비용보다 투자수익률이 높을 것을 기대하기 때문이다. 그러나 수익률이 이자 비용보다 낮게 되면 원금을 상환하지 못해 파산한다. 개인들의 일상생활에서 양입제출(量入制出)의 원칙이 적용되는 이유이다.

그러나 국가는 지출을 우선 생각하고 그다음에 세입을 관리하는 양출제입(量出制入)의 원칙이 적용된다. 정부의 기능 확대를 통해 시장경제를 지탱해온 자본주의 과정에서 세출은 끊임없이 증가해 왔고, 정부의 지출 욕구는 결국 채무를 통해 충족될 수밖에 없다. 특히 조세 수입은 세법을 통과하기 위해 국회의 복잡한 절차를 거치고 현금이 국고로 들어오기까지 시간이 소요되지만, 국채 발행은 상대적으로 쉽게 재원을 마련하는 장치이다. 정부가 세금보다 국채에 쉽게 의존하려는 이유이다. 1776년에 발간된 국부론에서 애덤 스미스(Adam Smith)는 마지막 장에서 자본주의 국가에서 국채를 발행하는 경우 전쟁과 같이 예측할 수 없는 사태로 인해 조세수입으로 지출을 충당하지 못하는 예외적인 경우에 한정해야 한다는 주장을 하고 있다. 특히 이런 방식으로 전쟁을 수행할 수 있다는 것을 통치자들이 알게 되면 평화의 시기보다 전쟁의 시기가 길어질 수 있다는 점을 지적하고 있다.

직접적인 위협의 순간에는 거대한 경비가 즉각적으로 지출되어야 하므로 점차적으로 천천히 들어오는 새로운 조세 수입을 기다릴 수는 없을 것이다. 이런 위급한 상황에서 정부는 빛을 내는 길밖에 다른 방법이 없다.

애덤 스미스, (2009). 국부론(하). 김수행 역. p.1133

2) 문지방 효과와 지출의 불가역성

개인은 자신의 자산을 담보로 채무를 일으킨다. 정부는 무엇을 근거로 채무를 발생시키는가? 국가채무를 GDP 대비 비율로 관리하고 있는 것은 국민의 경제력으로 하고 있다는 의미이다. 결국은 국민이 감당한다는 의미이다. 개인은 미래 수익률로 상환을 보장하지만, 국채는 미래 세대가 부담하게 될 것이다. 결국 국채는 현재 세대가 미래 세대에게 책임을 전가하고 있는 것이다.

그들은 미래의 국가수입을 채무로부터 해방시키는 일을 후손들의 문제로 남겨둔다.

애덤 스미스, (2009). 국부론(하). 김수행 역. p.1142

만약 국내 경제가 충분하지 못해 채무를 해외에서 발생시킨다면 우리의 국운을 외국에 맡기는 결과가 된다. 아직은 우리 정부의 해외 발행은 크지 않다. 그러나 불가피한 위기가 발생하면 일시적으로 해외 채무 발행의 공감대를 형성할 수 있다. 문제는 한번 지출이 이루어지면 문지방 효과(Threshold Effect)가 발생한다. 그리고 한번 증가된 지출은 불가역적이다. 가장 우려되는 대목이다.



3) 국채의 구축 효과

국채를 발행해서 미래세대에 혜택이 가는 자본지출을 한다면 수혜를 받는 미래세대가 부담을 하게 되니 세대 간 형평성을 기하는 장치라는 주장도 있다. 그러나 국채를 발행해서 조성한 자금이 낭비적 지출로 흐를 위험을 경계하는 입장이 있다. 세금과 달리 재원 조성의 부담이 분산되기 때문에 책임성을 확보하기 어렵다는 것이다.

한편 국채를 발행하여 재원을 조달하는 과정에서도 경제에 부작용이 발생한다는 입장이 있다. 국채를 발행하고 이자를 지불하고 관리하는 과정에서 국민경제에 초과부담을 유발한다는 쟁점이다.

그리고 시장경제에서 활용해야 할 재원이 정부로 흘러가는 과정에서 시장의 투자를 위축시킬 수 있다는 경고가 있다. 특히 시장경제가 출발하던 시기에 애덤 스미스는 국채 발행을 통한 경비 지출은 결국 시장의 투자 수익률을 저하시킨다는 것에 강한 신념을 가지고 있었고, 지출의 구축효과(Crowding out Effect)를 통해 시장의 활력을 빼앗게 된다고 주장한다.

필요한 지출이 조세로서 충당될 때에는 그것은 다만 비생산적 노동을 하나의 용도에서 다른 용도로 돌리는데 지나지 않는다. 그러나 공공지출이 차입금으로 충당될 때에는, 그것은 노동을 생산적 용도에서 비생산적 용도로 전환시킨다.

애덤 스미스. (2009). 국부론(하). 김수행 역. p.1156

물론 시장이 침체 국면이라면 국채 발행을 통해 재정 지출이 시장을 회복시키는 긍정적인 효과가 있다. 정부 기능에 대한 논쟁의 연장에서 치열한 찬반론이 있다. 다만 완전한 구축은 아니라고 하더라도 어느 정도 시장에 충격을 주는 것은 분명해 보인다.

국가채무는 분명히 통제되어야 한다는 지향점은 보이는데, 허용 수준에 대한 과학적 논거를 발견하기는 쉽지 않다. 국가채무가 정치적 논쟁으로 전환되는 이유이다.

3. 재정건전성은 관리 가능한가?

알렌 쉬크(Allen Schick) 교수는 미국 연방정부의 예산을 소개하면서 ‘정책, 정치 그리고 과정’의 3가지 변수로 설명하고 있다. 이런 관점에서 보면 지금 한국의 상황에서 재정건전성을 기대하기는 어렵다.

정치의 관점에서 보면 2024년에 있을 총선과 연계되어 온통 지출의 충동적 표출만 보인다.

인간은 사회적 상호의존으로부터의 상호 이익이 효과적으로 극대화될 수 있는 방식으로 자기 자신과 동료들의 관계를 조직할 수 있다.

재정정책도 자격급여(Entitlement Expenditure)로 상징되는 복지비가 전체 예산의 1/3을 차지하고 있는 상황에서 통제가 쉽지 않다. 무엇보다 예산 과정을 정치가 지배하고 있다. 흔히들 예산 당국이 재정의 문지기(Gate Keeper) 역할을 한다고 정의하는데, 민주화가 진행되면서 행정의 권한이 정치의 권력으로 이전되면서 제한적이다. 재정의 지속 가능성을 보장해야 한다는 규범적인 논거에 동의한다고 하더라도 누가 주체가 될 것인가에 대한 답론이 필요한 이유이다.

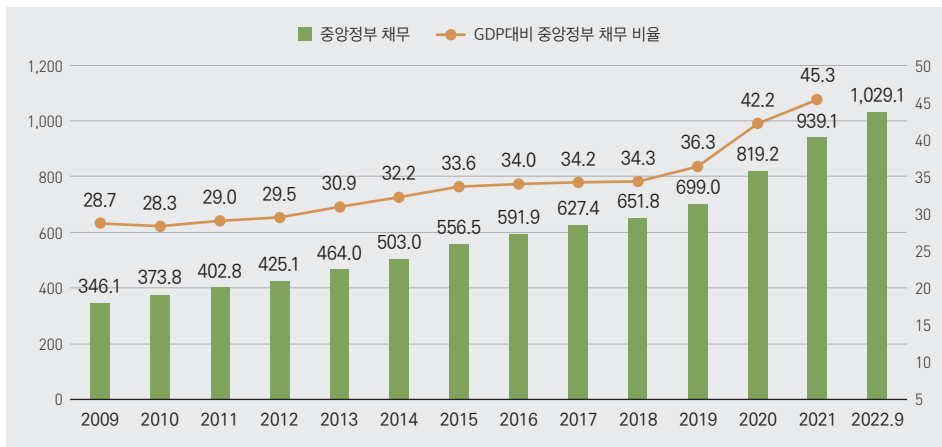


4. 양치기 소년의 외침은 계속되어야 한다

2009년에 348조원이던 중앙정부 채무가 10년 만인 2019년에 699조원으로 2배가 되었다. 300조원이 증가하는 데 10년이 걸렸다. 그러나 2022년에 1,029조원이 되었으니 다시 300조원이 증가하는 데는 3년이 소요된 셈이다. 특히 코로나19의 위기를 극복하는 과정에서 불가피한 지출에 충당하기 위한 조치라는 명분을 내세우고 있다. 이런저런 이유로 민주화가 된 이후에 재정 규모는 감소한 적이 없고, 국가채무는 줄어든 적이 없다.

〈그림 1〉 중앙정부 채무 추이

(단위: 조원, %)



자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

채무 비율로 설명하는 재정건전성은 더 이상 설득력이 어려워 보인다. 재정의 지속 가능성을 설명하는 지표가 필요하다. 지금의 재정 경로를 따라가면 더 이상 국가의 기능을 수행하기 어려운 재정 압박이 발생한다는 지표가 있어야 한다. 250년 전 자본주의 시장경제가 발전하는 시기에 애덤 스미스가 설파한 주장을 다시 한번 더 고민할 필요가 있다.

기재의 관행은 항상 국가를 쇠약하게 만든다. (생략) 채무가 크게 누적되면 그 결말은 항상 파산이다.

애덤 스미스, (2009), 국부론(하), 김수행 역, p.1160-1162

본 칼럼의 내용은 저자 개인의 의견으로 한국재정정보원의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.



우리 사회 세대 간 계약의 공정성¹

김태일 고려대학교 행정학과 교수



생애 주기에 따른 혜택과 비용

‘요즘 젊은이들은 버릇이 없다’는 글귀가 피라미드 내부 벽면에도 적혀 있고, 소크라테스도 언급했다고 하니 어느 시대 어느 나라에서든 세대 갈등은 존재했을 것이다. 하지만 최근의 한국 사회의 세대 갈등이 유독 심하다는 데는 많은 사람이 동의할 것이다. 최근 세대 갈등 논란의 중심에는 연금 개혁 문제가 놓여있다. 청년세대는 국민연금 보험료 인상에 반대한다. 이유는 자신들 부담으로 뒷세대가 혜택을 누리기 때문이란단다. 예전의 세대 갈등은 뒷세대가

청년세대의 버르장머리를 못마땅해한 것이지만, 지금의 세대 갈등은 청년세대가 윗세대의 불공정에 항의하는 것이다. 갈등의 차원이 다르다.

연금 문제가 세대 간 불공정 논란으로 번진 까닭은 비용 부담 세대와 혜택 수혜 세대가 분리되어 있기 때문이다. 연금보험료는 근로세대가 내지만, 연금급여는 노인세대가 받는다. 물론 보험료를 낸 근로세대는 나중에 노인세대가 되면 급여를 받는다. 이처럼 젊어서 비용을 부담하는 대신 늙어서 혜택을 누리는 것이 대를 이어 이뤄지는 것을 ‘세대 간 계약’이라고 한다.

생각해 보면 세대 간 계약에는 국민연금만 있는 것이 아니다. 기초연금도 재원인 조세는 주로 근로세대가 부담하고 혜택은 노인세대가 누리므로 역시 세대 간 계약의 일종이다. 요양보험은 물론이고 건강보험 역시 노인세대가 주된 수혜자다(노인 1인당 건강보험 급여지출은 비노인 1인당 지출액의 4배에 달한다). 비용은 주로 근로세대가 부담한다. 노인세대에게 혜택이 집중되는 지출만 그런 게 아니다. 국방이나 치안 등 모든 국민이 혜택을 보는 공공지출 역시 재원 부담은 근로세대가 주로 맡는다.

따지고 보면 세대 간 계약은 삶을 지속하는 기본 원리이다. ‘근로세대가 일해서 돈 벌고 그걸로 자식 키우고 부모 부양하는 것’에 의해 인류는 삶을 이어왔다. 단지 과거에는 가족 내에서 이루어진 세대 간 계약이 중요했지만, 이제는 가족을 넘어 사회 전체적인 세대 간 계약이 중요해진 것뿐이다. 가족 내 세대 간 계약에서도 계약의 공정성은 중요하다. 부모 자식 사이라도 자식한테 별반 해준 것 없는 부모라면 당연히 혜택을 주장하기 어렵다. 하물며 가족도 아닌 세대 간 계약이라면 어떻겠는가.

모든 세대는 생애 주기를 겪으면서 혜택을 주로 받는 시기와 부담을 주로 하는 시기를 겪는다. 태어난 후 성인이 되어 근로 활동에 종사하기 전까지는 거의 혜택을 본다. 근로 시기에는 혜택보다 부담이 훨씬 많다. 은퇴 후 노년기에는 다시 혜택이 훨씬 많아진다. 각 세대 내에서 생애 주기별로는 +인 때도 있고 -인 때도 있지만, 어쨌든 세대 간에는 부담과 혜택의 배분이 엇비슷해야 공정한 계약이 된다. 공정한 계약이라야 지속 가능하다. 특정 세대는 혜택이 훨씬 많고, 다른 세대는 부담이 훨씬 큰 계약이 지속할 수 있겠는가.

오늘날의 세대 간 회계를 따져보자

세대 간 회계라는 것이 있다. 세대별로 정부에 낸 비용(조세+보험료)과 정부로부터 받는 혜택(연금 및 기타 복지 혜택 등)의 크기를 비교하는 것이다. 대한민국 세대를 청년(어린이 포함)세대, 중장년세대, 노인세대의 셋으로 구분했을 때, 각 세대의 회계는 어떻게 될까?

1 이 칼럼의 처음과 마지막 부분은 저자의 2023년 3월 10일자 경향신문 칼럼 내용을 인용한 것임.

우선 노인세대부터. 노인세대 국민연금 수급자는 낸 것보다 아주 많이 받는다. 또 70%의 노인은 기초연금도 수급한다. 과거 노인세대가 근로세대였을 때는 기초연금뿐만 아니라 장기요양보험 및 기타 지금 있는 복지제도 대부분이 없었다. 그래서 당시 근로세대는 지금보다 사회보험료와 세금을 훨씬 적게 냈다. 현 노인세대가 누리는 국민·기초연금을 비롯한 다양한 복지 혜택을 그들이 낸 사회보험료 및 세금 납부액과 비교하면, 비용보다 편익이 크다.

단, 여기에는 주의점이 있다. 세대 간 회계에서 노인세대가 흑자라는 것은 정부 부문만 따진 것, 정부에 납부한 것과 정부로부터 받는 혜택만 비교한 것이라는 점이다. 세대 간 회계는 원래 정부 부문만 고려하는 것으로 설계되었다. 그런데 세대 간 계약의 공정성을 따지려면 정부뿐만 아니라 민간 부문도 포함된 사회 전체에 대한 각 세대의 기여와 수혜를 따지는 것이 타당하다. 민간 부문 중 가족끼리 주고받는 것은 사회 전체의 비용과 편익이 아니므로 제외해도 된다. 그러나 사회 구성원이 공동으로 누리는 인프라는 포함해야 한다.

오늘날의 경제력은 노인세대가 어렸을 때, 그리고 젊었을 때와는 비교할 수 없이 크다. SOC(도로, 철도, 항공, 항만 등)와 에너지(전기, 수도, 가스 등) 같은 공공의 물적 인프라, 빌딩·공장 등 민간의 물적 인프라, 그리고 교육·의료 등 공공 서비스 인프라와 민간기업이 제공하는 다양한 서비스 인프라. 이들의 규모와 질은 수십 년간 놀랍도록 성장했고, 그 덕분에 수십 년 전 절대빈곤 국가였던 대한민국은 이제 선진국의 반열에 올라섰다. 유·무형의 인프라가 커진 것은 과거 저축(및 그에 따른 투자)의 결과이다. 이전 세대가 그때 번 것을 그때 다 써버리고 저축하지 않았다면 지금의 인프라는 없다. 그들이 경제성장에 기여한 것으로 중요한 것이 또 있다. 자식을 많이 낳고 키웠다는 점이다. 자식을 많이 낳아 키웠다는 것은, 다음 대의 노동력 규모가 커진다는 것을 의미한다.

소설보다 영화 내용이 더 선명한 것은 글보다 그림이 더 강한 인상을 남기기 때문이다. 향후 고령화가 빠르게 진행되어 노인은 많고 젊은이와 아이는 적은 세상이 된다는 것은 누구나 알고 있다. 그런데 다음의 인구피라미드 그림을 보면 막연히 알고 있는 것하고는 느낌이 전혀 다르다.



〈그림 1〉 2020년과 2055년의 인구피라미드

(단위: 만명)



자료: 통계지리정보서비스(<https://sgis.kostat.go.kr/jsp/pyramid/pyramid1.jsp>)

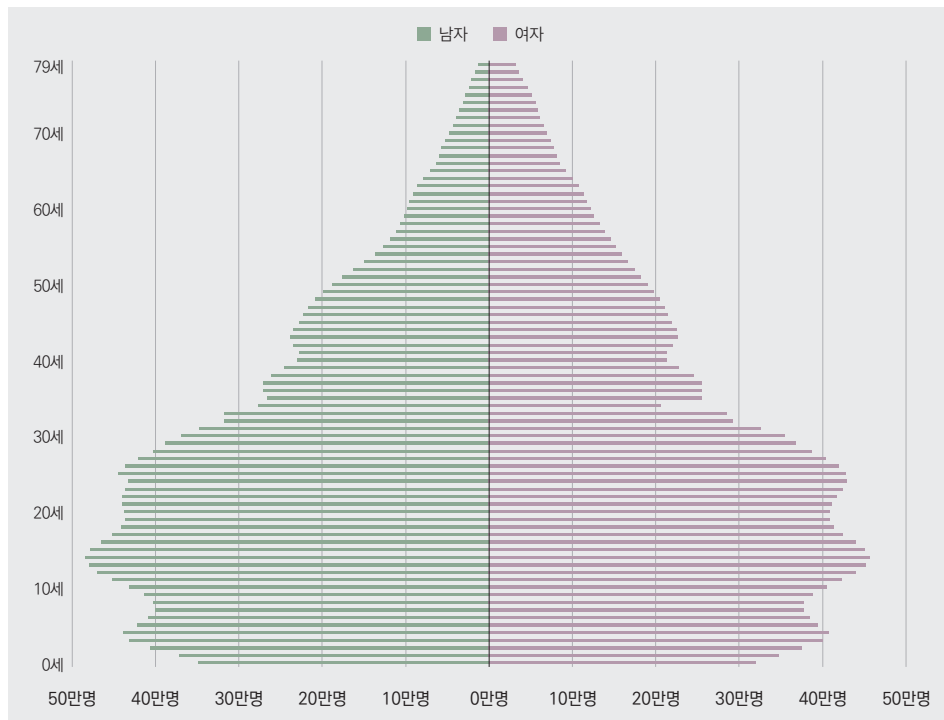
2020년의 인구피라미드는 중간이 넓고 위아래가 좁다. 중간이 뚱뚱한 것은 노인세대가 아이를 많이 낳고 키운 덕분이다. 하지만 지금의 중장년세대는 아이를 적게 낳은 탓에 아래가 좁다. 이로 인해 한 세대 후인 2055년(국민연금 고갈 시점)이 되면 위가 뚱뚱하고 밑으로 내려갈수록 훌쭉한 모습이 된다.

청년(어린이 포함)-중장년-노인 3세대는 경제활동의 관점에서 준비세대-활동세대-종료세대에 해당한다. 이를 연령으로 구분하면 대략 0~29세, 30~59세, 60세 이상이 될 것이다. 0~29세, 30~59세, 60세 이상의 세 집단 중 가운데인 경제활동 세대를 100으로 했을 때, 세 집단의 비는 2020년에 66:100:50인데 2055년에는 53:100:135가 된다. 경제활동 세대는 준비세대와 종료세대를 부양한다. 2020년에는 100명이 116명이 부양한다면, 2055년에는 100명이 215명을 부양해야 한다. 부양 부담이 두 배 가까이 늘어나는 셈이다.

지금의 중장년세대보다 한 세대 뒤 중장년세대(지금의 청년세대)의 부양 부담이 훨씬 크다는 것은 익히 알고 있는 일이다. 그런데 한 세대 전과 비교하면 어떨까? 그러니까 지금의 노인세대가 중장년세대였을 때는 어땠을까? 2020년 기준으로 35년 전인 1985년의 인구피라미드를 보자.

〈그림 2〉 1985년의 인구피라미드

(단위: 만명)



자료: 통계지리정보서비스(<https://sgis.kostat.go.kr/jsp/pyramid/pyramid1.jsp>)

1985년 것을 보면 왜 인구 그래프를 ‘피라미드’라고 명명했는지 이해할 수 있다. 연령이 낮아질수록 인구가 많아져서 삼각형의 피라미드를 제대로 형성하고 있다. 당시 중장년세대가 부양해야 할 노인 규모는 작았으나 청년 규모는 매우 컸다. 세 집단의 인구비는 193:100:21이다. 경제활동 집단과 나머지 집단의 비율을 따지면 100명이 215명을 부양하는 셈이 된다. 신기하게도, 청년과 노인의 규모는 크게 달라졌지만, 두 집단을 합친 부양비는 1985년과 2055년이 거의 같다. 이는 지금의 노인세대와 청년세대의 부양 부담은 비슷한 정도라는 얘기다. 이처럼 과거, 현재, 미래의 부양비를 따져보면 지금의 청년-중장년-노인 3세대 간의 부담과 혜택 크기, 세대 간 흑자와 적자를 대략 짐작할 수 있다. 노인세대는 앞서 논의했으니 생략하고, 중장년세대와 청년세대를 비교하자.

우선 정부 부문을 보면 당연히 중장년세대는 흑자이고 청년세대는 적자이다. 2023년 국민연금 보험료율은 9%이고 건강보험과 장기요양보험을 합친 보험료율은 8%이다. 그래서 고령화율과 밀접한 국민연금·건강·장기요양 보험료율은 17%(직장인은 절반만 본인 부담)이다. 그러나 지금 상태가 계속되면 국민연금 기금 고갈 뒤인 2050년대 중반의 국민연금·건강·장기요양 보험료율의 합은 50%가 넘어야 한다. 게다가 기초연금 등 조세 기반 재정지출도 훨씬 늘어야 한다.

사회 전체로 확장하면 어떨까. 앞서 사회 전체의 부담과 혜택 비교에서 인구구조와 경제성장이 중요하다고 했다. 인구구조는 부양비에 영향을 미치며, 부양비는 부담의 크기를 보여준다. 지금 경제활동 세대의 부양비보다 현재의 준비세대가 미래에 경제활동 세대가 되었을 때의 부양비가 훨씬 크다. 인구구조로는 미래 세대의 부담이 훨씬 큰 게 자명하지만, 경제성장 측면에서는 조금 따져봐야 한다. 경제성장률은 과거보다 낮아졌어도 +의 성장을 보여서 경제력은 계속 커지고 1인당 GDP는 꾸준히 높아질 것이다. 이는 어제보다 오늘, 오늘보다는 내일에 국민 1인당 더 많은 재화와 서비스가 생산된다는 얘기다.

‘경제가 계속 성장한다는 것은 뒷세대는 앞 세대보다 더 많은 혜택을 누리고 더 큰 경제력(부담능력)을 갖게 됨을 의미한다.’ 그럴듯하기는 한데, 선뜻 받아들여지지 않는다는 두 가지 때문이다. 하나는 오늘날(그리고 미래의) 경제구조에서는 경제가 성장해도 그 혜택이 넓게 퍼지지는 않기 때문이다. 산업사회 전성기 때는 경제가 성장하면 대다수의 살림살이도 더 나아졌다. 그러나 탈산업사회, 4차 산업혁명기인 지금은 아니다. 불평등 증가, 일자리 소멸 등 이유는 다양하지만 어쨌든 경제가 성장해도 혜택은 소수에게 집중된다. 586세대가 젊었을 때는 대학만 졸업하면 쉽게 취직할 수 있었다고들 얘기한다. 대졸자 자체가 지금보다 적은 탓도 있겠지만, 대기업 취업 문이 지금보다 훨씬 넓었던 것도 맞다. 또 집 장만하기도 지금에 비하면 수월한 편이었다.

다른 하나는, 커진 경제력의 상당 부분을 지금 중장년세대인 미래 노인세대가 가질 것이기 때문이다. 청년-중장년-노인 3세대 간 세대 간 계약은 가운데 집단인 중장년세대만 경제활

동에 참여해서 재화와 서비스를 생산한다는 것을 전제로 한다. 최근까지의 인류 역사는 그랬다. 청년세대는 당연히하고 노인세대 역시 생산 활동에 대한 기여는 미약했다. 하지만 이제는 다르다. 지금 노인세대 중에도 많은 자산을 소유하고 이를 통해 계속 부를 늘리는 사람들이 제법 된다. 이런 경향은 지금 중장년세대가 노인세대가 되었을 때는 훨씬 커질 것이다. 이런 이유로 인해 요즘 젊은 세대가 과거의 젊은 세대보다 경제 여건이 낫다고 하기 힘들며, 미래 중장년세대가 지금 중장년세대보다 부유할 것으로 보이지도 않는다. 인구구조와 경제구조, 어느 면으로 봐도 지금 중장년세대와 청년세대 간의 세대 간 계약은 중장년세대에게 유리하고 청년세대에게 불리하다. 절대 공정하지 않다.

세대 간 공정성과 국가의 역할

오늘날의 세대 간 공정성 문제를 어찌할 것인가. 중장년세대는 청년세대보다 훨씬 많은 이득을 누린다. 중장년세대와 청년세대를 비교하면 청년세대의 부담으로 중장년세대가 혜택을 누리는 셈이다. 청년세대는 불만을 가질 수 있으며 억울하다고 느낄 수 있다.

이에 대해 586세대로서 변명을 하고 싶다. 하나는 중장년세대가 청년세대보다 더 많은 혜택을 누리는 것이 우리 사회만의 특징은 아니라는 점이다. 지금의 젊은이들, 가령 MZ세대를 두고 ‘부모보다 가난한 자식 세대’라는 표현을 쓴다. 그런데 이는 우리가 만든 말이 아니라 서구에서 먼저 만들어진 말이다. 오늘의 청년세대가 부모세대보다 팍팍한 삶을 살아야 한다는 것은 세계적인 현상이다. 여기에는 탈산업사회와 4차 산업혁명이라는 경제사회구조 변화가 절대적인 영향을 미쳤다. 하지만 우리만 그런 게 아니라는 말이 청년세대에게 큰 위안이 되지 않는 것이다. 게다가 다른 나라도 그런 경향이 있다지만 우리는 정도가 훨씬 심하다. 앞서 살펴본 인구피라미드만 해도 30여 년 뒤 우리처럼 심한 역삼각형 모양을 갖는 나라는 찾기 어렵다.

청년세대에게 미안하기는 하다. 그래도 조금 더 변명하자면, 한국의 경제사회구조가 요 모양 요 꼴인 것이 중장년세대가 자식 세대를 희생시키면서 자신들의 이익만 챙겼기 때문은 아니라는 말을 하고 싶다. 어느 시대든 대다수는 자신의 이익을 추구하며 살아간다. 비록 예전에는 국민교육헌장을 만들어서 “우리는 민족중흥의 역사적 사명을 띠고 이 땅에 태어났다”라고 다짐하게 했고 “조국과 민족의 무궁한 발전을 위하여 몸과 마음을 바쳐 충성”할 것을 태극기 앞에 맹세하게 했지만, 그렇다고 노인세대가 젊은 시절 허리띠 졸라매고 열심히 일했던 것이, 역사적 사명감으로 조국과 민족에 헌신했기 때문은 아닐 것이다. 그때나 지금이나 그리고 앞으로도 필부와 필녀는 자신과 가족 잘 되기 위해 애쓸 따름이다. 다만 각 시대 경제사회구조와 정치역량의 차이로 인해 각자를 위한 노력이 사회 전체의 발전을 가져오기

도 하고, 각자는 열심히 살아도 사회 전체는 점점 나빠지기도 한다.

개인의 최선이 사회 전체로는 득이 될 수도 있고 해가 될 수도 있기에 국가의 역할이 필요하고 이를 뒷받침하는 역량이 중요하다. 부모 봉양과 자식 양육 부담이 전적으로 가족에게 부여되던 시절에는 국가가 세대 간 혜택과 부담 배분을 고민할 필요도 없었다. 이제는 봉양과 양육의 책임을 가족과 국가가 분담하며, 국가의 몫은 점점 커진다. 그래서 세대 간 혜택과 부담의 공정한 배분을 통해 세대 간 계약을 지속하는 것이, 국가의 중요한 역할이 된 것이다.



재정지출 효율화를 위한 불용 유형 분석 및 집행 관리 방안

김명규 재정정보분석센터 연구위원(mkim@kpfis.or.kr)

김민경 재정정보분석센터 부연구위원(mkkim@kpfis.or.kr)

지은초 재정정보분석센터 부연구위원(anncho@kpfis.or.kr)



1. 연구 배경 및 목적

중·장기적으로 재정수요 증가가 예상되는 가운데, 지출 효율화 측면에서 연례적인 불용사업의 집행행태를 파악함으로써 재정수요에 대한 대응이 필요하다. 예산의 불용이란 어떠한 이유로 지출되지 못한 예산을 의미하며, 회계 운용 과정과 사업 추진 과정에서 다양한 원인으로 불용이 발생하기에 불용원인에 대한 파악이 중요하다. 또한 불용은 연중 집행과정에서 미집행된 금액의 일부이므로 집행관리의 결과로도 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 불용 발생한 유형과 재정사업의 월 지출패턴을 분류하고, 집행 또는 예산편성단계에서 효율적 관리 방안을 모색해 보았다. 주요 불용사업의 사례를 통해 불용사유를 유형화하여 dBrain 불용사유 입력 개선방안을 제시하였고, 재정사업의 월 집행 변동성을 고려한 집행패턴과 불용률과의 관계를 분석하였다.

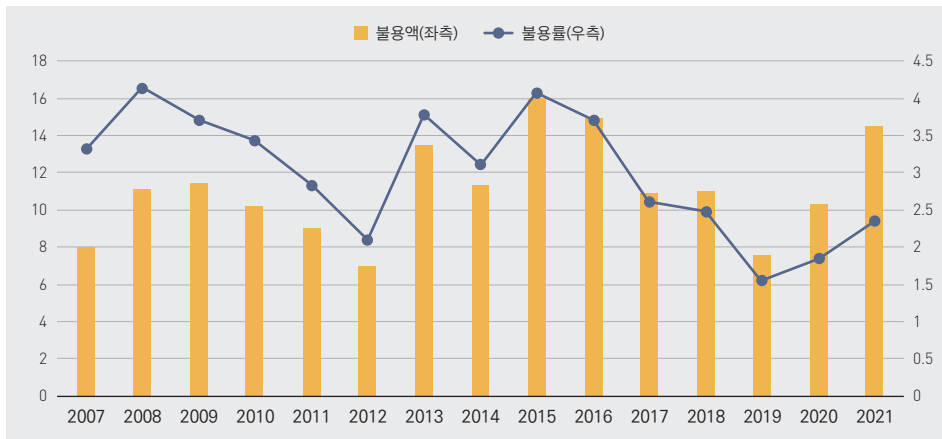
2. 재정사업 불용 현황

본 연구에서는 2007년부터 2021년 결산 dBrain 자료를 활용하여 불용 추이를 분석했으며, 2021년 결산(총지출 기준)으로 보면, 617.2조원 중 598.5조원을 연중에 집행하고, 연중 집행하지 않은 금액은 18.7조원이다. 이 중 다음 회계연도 집행을 위해 4.2조원을 이월한 뒤 남은 불용액은 14.5조원이고 불용률은 2.3%이다. 2007년 이후 불용률의 추이를 보면,

2008년 4.1%에서 2012년 2.1%까지 낮아졌다가 2015년까지 4.1%로 상승한 이후 다시 줄어드는 추세를 보이고 있는데 코로나19 확산 이후에는 일부 재정사업 추진에 제동이 걸리면 서 소폭 증가한 상황이다. 2021년 불용액의 분야별 구성을 보면, 전체 불용 규모의 40.4%를 사회복지 분야가 차지하고 있으며, 그다음으로는 산업·중소기업 및 에너지 분야가 14.0%, 통일·외교 분야가 10.2%를 차지하고 있다. 경제성질별 분류를 보면 2021년도 기준 이전 재원이 가장 높은 불용률을 보이고 있으며, 자산취득-상환지출-물건비 순으로 불용률이 높은 것으로 나타났다.

〈그림 1〉 연도별 불용액, 불용률 추이

(단위: 조원, %)



자료: dBran*

불용 사유에 따라 7개 유형으로 불용 사례를 분석한 결과, 전 기간(2007~2021년) 불용액 166.6조원 불용액의 49.5%가 '집행잔액(기타)'으로 입력하고 있었다. 불용 사유를 입력하지 않는 경우도 전 기간 4.6%로, 특히 2020년에는 10% 가까이 되는 상황으로 성실한 정보 입력을 위한 조치가 필요해 보인다. '지급사유 미발생' 불용 유형은 이전지출 성격이 강한 사업에서 불용률이 높은 특징을 보이고 있다. 연구용역비, 민간이전, 자치단체이전, 건설보상비, 토지매입비, 융자금, 출자금 등에서 불용률이 전 기간 평균 10%를 초과하며, 토지매입비는 최대 31%까지의 불용률을 보이기도 했다.

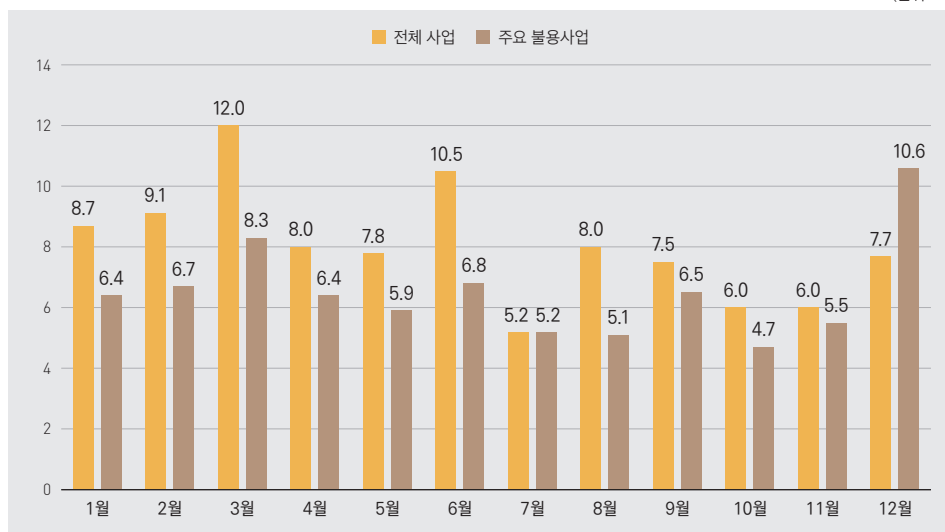
사업유형별로 보면, 일반출연 사업의 경우 계획변경에 따른 불용률(최대 36%)이 높은 반면, 연구개발출연금의 경우 불용률(최대 6%)이 낮아 출연사업 성격에 따라서도 불용률 차이를 확인할 수 있었다. SOC 건설사업은 건설보상과 토지매입비의 불용률이 높는데, 지급사유 미발생(최대 41%) 또는 계획변경 또는 취소(최대 31%) 불용률이 높았다. SOC 건설사업의 경우 외생적 요인(소송, 분쟁 등)에 따른 불용 발생 가능성이 크기 때문에 재정집행점검 관리 대상으로 관리 강화가 필요한 영역으로 볼 수 있겠다.

3. 주요 불용 분석의 재정사업 집행 패턴 분석

재정사업 중 모든 불용사업을 분석하는 것은 사실상 불가능하므로 주요 불용사업을 선정하여, 월 집행 패턴과 불용률을 분석했다. 주요 불용사업은 재량지출 사업 중 세부사업을 기준으로 10억원 이상이며, 불용률이 10%를 초과하는 사업을 대상으로 정의했는데, 2021년 기준으로는 2,389개 사업으로 전체 세부사업의 29.3%를 차지한다.

〈그림 2〉 2021년 주요 불용사업의 월 집행률 추이

(단위: %)



자료: dBran+ 자료를 활용하여 저자 작성

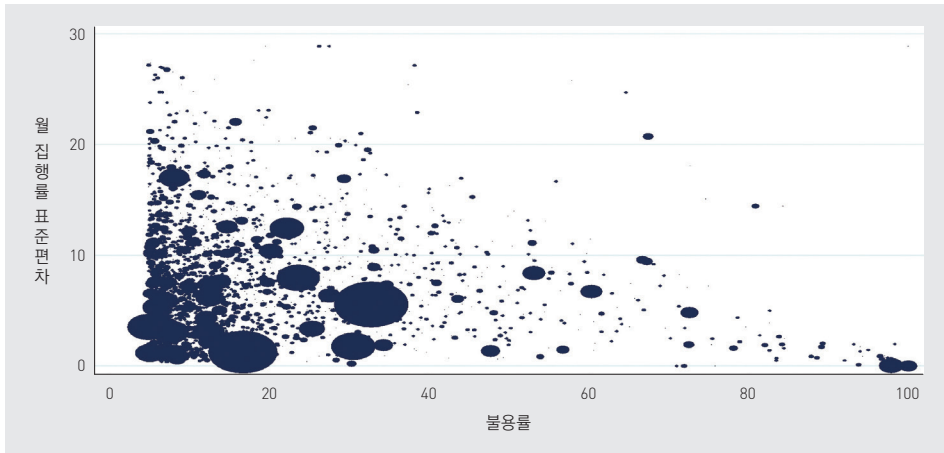
주요 불용사업의 집행 패턴은 월별 집행률을 활용하여 4개의 패턴으로 유형화했다. 집행 패턴은 선형연구를 활용하여 상반기 집행형, 하반기 집행형, 연중 균등 집행형, 일회성 집행형으로 설정했다. 집행 패턴을 월별 집행률의 변동성 지표(표준편차)로도 분석했으며, 집행률의 변동성과 불용률과의 관계 분석을 위해서 산포도 분석과 상관관계를 함께 분석했다.

주요 불용사업의 월별 집행률을 분석한 결과, 연중 집행률이 낮고 연말 집행률이 높은 특징을 보이며, 이는 네 가지 집행 패턴 중 하반기 집중집행형의 집행 특성과 유사한 것을 확인할 수 있었다. 재정사업의 집행 패턴을 집행률 변동성 지표(표준편차)로 분석한 결과도 주요 불용사업은 하반기 집행형 사업과 가장 유사한 결과를 도출할 수 있었다. t-test 검증을 통해 집행 패턴에 따른 표준편차 차이 분석결과, 연중 균등 집행형인 경우 변동성(표준편차)이 가장 작고 일회성 집행형 사업의 변동성이 가장 컸다.

주요 불용사업의 불용률과 월 집행률 표준편차의 상관관계는 음의 상관관계(2021년 -0.3059)로 나타났다. 이를 통해 알 수 있는 것은 불용률 관점에서의 집행 관리를 위해서는 하반기 집중 집행사업이 매월 고른 집행하도록 유도할 필요가 있다는 것이다.

〈그림 3〉 주요 불용사업의 월 집행 표준편차와 불용률 산포도: 2021년

(단위: %)



자료: 저자 작성

4. 정책적 시사점

위의 결과를 통해 다음과 같은 시사점을 제안했다. 첫째, 주요 불용사업 유형의 특성을 고려하여 연중 집행 관리 시 본 연구결과를 활용할 수 있을 것이다. 불용 관리 관점에서 주요 불용사업 정보를 활용하는 경우 2021년 기준 전체 사업의 29.3% 정도를 관리대상으로 축약할 수 있을 것이며, 향후 연례적 집행 부진 사업에 대한 집행 관리 필요성에 대응할 때도 유용할 것이다. 둘째, 집행률 제고 및 불용 방지를 위해 신규 사업 관리가 필요하다. 주요 불용사업 중 신규 사업의 불용률(25.7%)은 계속사업 불용률 19.7%보다 높아 신규 사업의 안정적인 착근을 위해서는 신규 사업에 대한 별도의 관리를 기울여야 할 것이다. 셋째, 집행정보와 결산 불용정보의 예산편성 과정 환류를 통한 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 예산 편성 단계에서부터 예산사업의 전년도 집행실적을 검토하고, 집행단계에서 불용액을 최소화하기 위한 계획 수립과 집행 관리를 진행하며, 결산 단계에서는 결산보고서를 통해 세입세출결산과 기금의 수입지출결산의 불용액을 관리하는 등의 관리를 강화할 필요가 있다.





2023년 2월 기준 재정동향

정희민 재정정보분석센터 사원(himin18@kpfis.or.kr)

총수입

90.0조원

(누적 기준)

2023년 예산
625.7조원

90.0조원

진도율 14.4%

총지출

114.6조원

(누적 기준)

2023년 예산
638.7조원

114.6조원

진도율 17.9%

통합재정수지



관리재정수지



국가채무



주: 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음
자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2023.4.

국유재산 규모

1,364.3조원

(누적 기준)

행정재산

1,005.3조원

73.7%

일반재산

359.0조원

26.3%

국유재산 수입

2,071억원

(누적 기준)

매각대

1,819억원

87.8%

대여료

228억원

11.0%

변상금

24억원

1.2%

국유재산 취득



14,336억원

국가가 매수, 교환 등을 통해
자산상의 순증을 가져오는 행위

국유재산 처분



743억원

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

총수입 · 총지출

총수입

90.0조원

전년 동기 대비
-16.1조원

진도율 14.4%

2023년 총수입 예산
625.7조원 대비

총지출

114.6조원

전년 동기 대비
-6.6조원

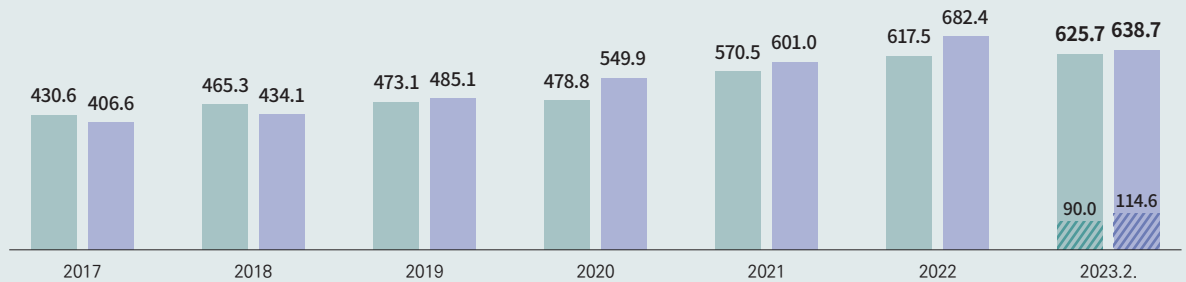
진도율 17.9%

2023년 총지출 예산
638.7조원 대비

주: 진도율은 해당 연도의 예산 대비 당월 누계 규모의 비율을 의미. 2023년 예산은 본예산 기준
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)

■ 총수입 ■ 총지출

(단위: 조원)



주: 2022년까지는 결산, 2023년은 본예산 기준

국세수입

54.2조원



전년 동기 대비
-15.7조원
세수진도율
13.5%

세외수입

5.5조원



전년 동기 대비
-3.4조원
세수진도율
22.1%

기금수입

30.3조원



전년 동기 대비
+3.1조원
세수진도율
15.1%
사회보장성기금 수입
18.3조원

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

예산지출

84.5조원



전년 동기 대비
+3.9조원
진도율
19.2%

일반회계

73.0조원



특별회계

11.5조원



기금지출

30.1조원



전년 동기 대비
-10.4조원
세수진도율
15.2%
사회보장성기금 지출
12.0조원

재정 NOW

숫자로 보는 나라재정

재정수지

통합재정수지

24.6조원 적자

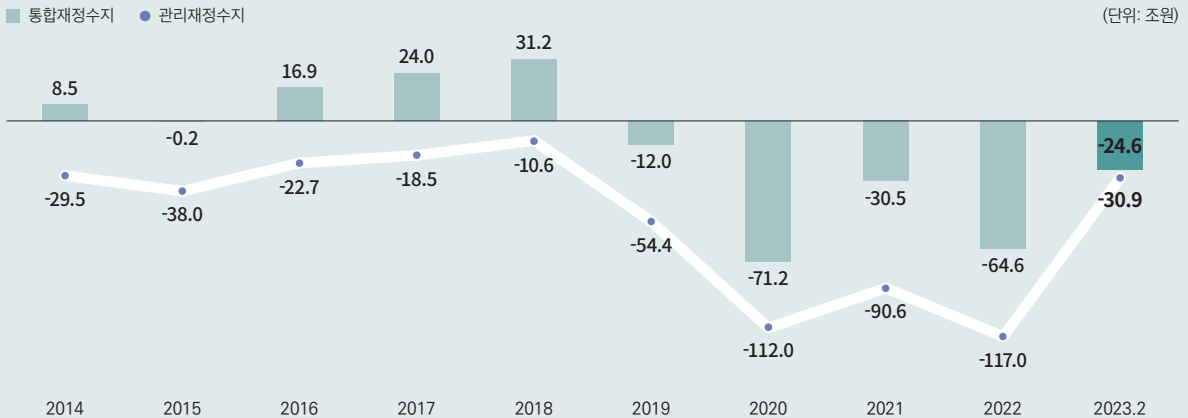
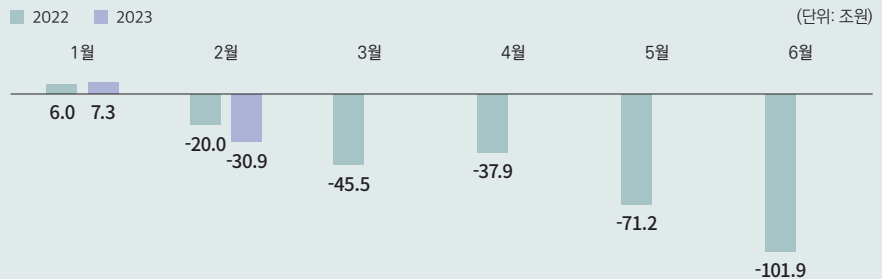
전년 동기 대비
-9.5조원



관리재정수지

30.9조원 적자

전년 동기 대비
-10.9조원



주: 2022년까지는 결산, 2023년은 본예산 기준

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



사회보장성기금수지

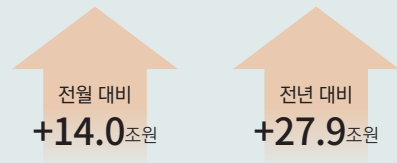
6.3조원 흑자

- 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

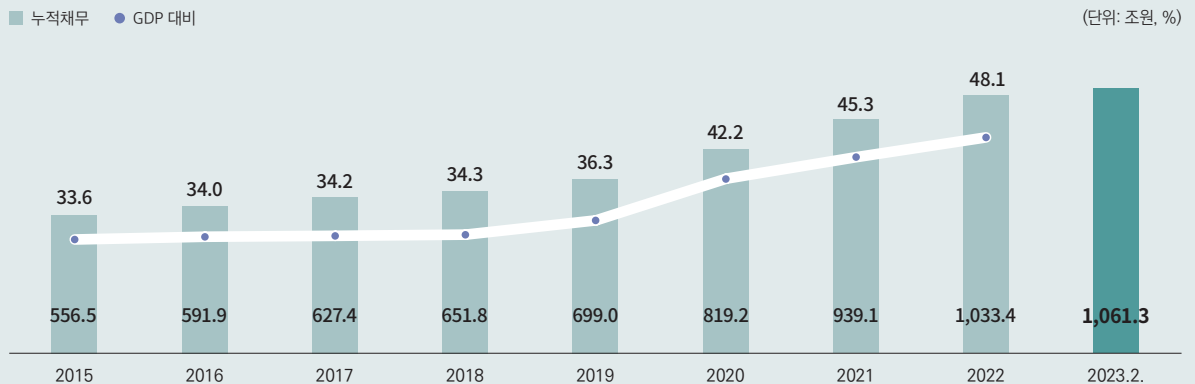
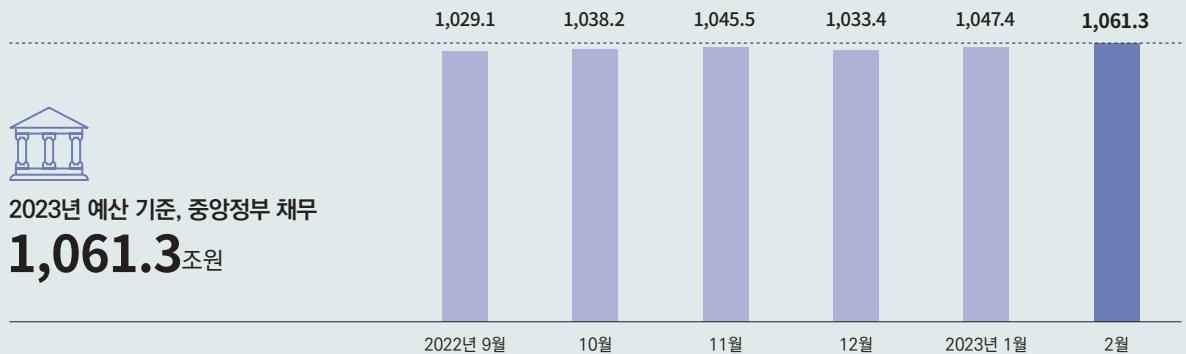
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)

국가채무

중앙정부 채무
1,061.3조원



(단위: 조원)



주 1) 중앙정부 채무 기준

2) 한국은행 신계열 GDP 기준

3) 2023년 GDP 대비 국가채무 비율은 한국은행 GDP 규모 확정 시 제공 예정

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

재정 NOW

숫자로 보는 나라재정

국유재산

국유재산

1,364.3조원

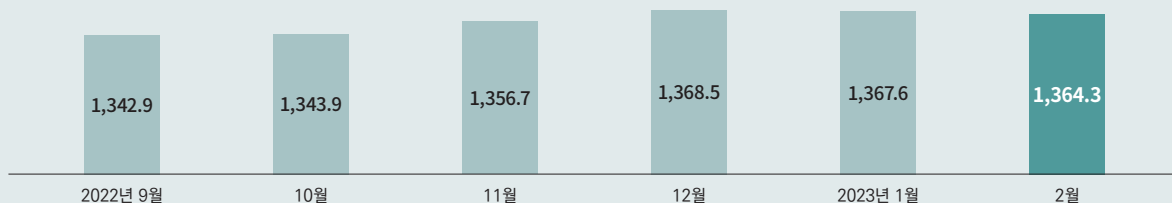
전년 동기 대비
+53.1조원

행정재산
1,005.3조원
73.7%

일반재산
359.0조원
26.3%



(단위: 조원, 잠정)



국유재산 수입

국유재산 수입

2,071억원

전년 동기 대비
-1,052억원

매각대
1,819억원
87.8%

변상금
24억원
1.2%

대여료
228억원
11.0%

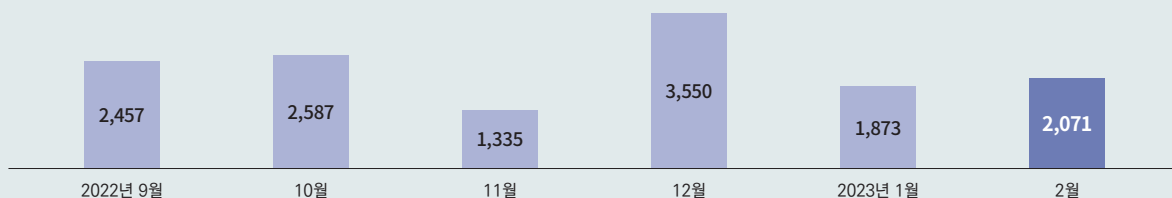
토지, 건물 등
1,257억원
69.1%

재고자산
560억원
30.8%

기타고정자산
1억원
0.1%

- 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

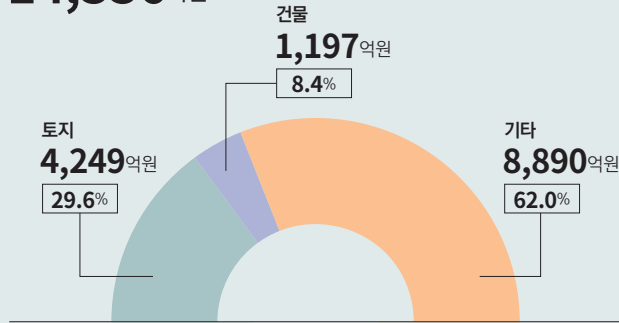
(단위: 억원, 잠정)



국유재산 취득·처분

국유재산 취득

14,336억원

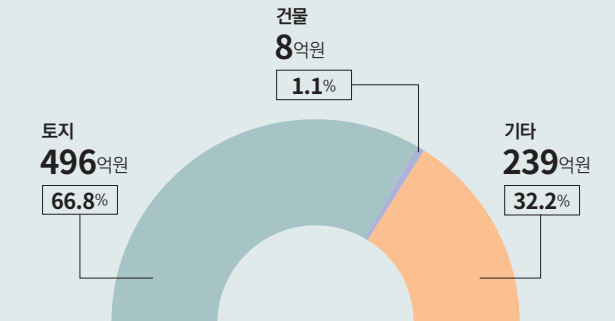


(단위: 억원, 잠정)

	매매	교환(%)	기타(%)
합계	8,224(100.0)	21(100.0)	6,091(100.0)
토지	402(4.9)	21(100.0)	3,826(62.8)
건물	468(5.7)	-	729(12.0)
기타	7,354(89.4)	-	1,536(25.2)

국유재산 처분

743억원



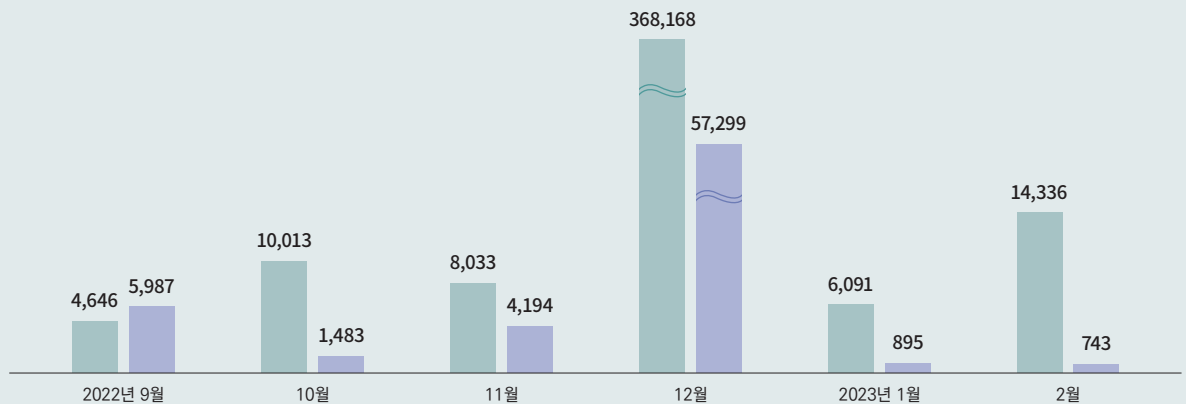
(단위: 억원, 잠정)

	매매	교환(%)	기타(%)
합계	614(100.0)	24(100.0)	105(100.0)
토지	412(67.1)	24(100.0)	60(57.1)
건물	1(0.2)	-	7(6.7)
기타	201(32.7)	-	38(36.2)

주: 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

■ 취득 ■ 처분

(단위: 억원, 잠정)





재정수지

■ 정부가 거둔 재정 수입에서 지출 간의 차이를 나타내는 '재정수지'는 국가의 재정건전성을 살펴보는 주요 지표 중 하나이며, 우리나라는 통합재정수지와 관리재정수지를 통용

- (통합재정수지) 일반회계, 특별회계, 기금을 모두 포괄하여 재정 전체의 수입과 지출의 차이를 나타내는 재정수지로 재정활동의 건전성과 경기대응 효과 등을 판단하는데 용이*

* 순수한 재정수입과 지출 간의 차이 나타내는 지표로 회계-기금 간 거래·차입·채무상환 등은 제외

- (관리재정수지) 통합재정수지에서 미래의 특정 시점에 지출이 계획되어 있는 사회보장성기금수지*를 제외한 재정수지로 재정건전성 여부를 보다 장기적 관점에서 판단하는데 용이

* 국민연금기금, 사학연금기금, 산업재해보상보험기금, 고용보험기금

■ 통합재정수지 = 세입(경상수입 + 자본수입) - 세출 및 순융자

■ 관리재정수지 = 통합재정수지 - 사회보장성기금수지(= 사회보장성기금 수입 - 사회보장성기금 지출)

■ 지난해 우리나라의 재정수지(결산 기준)는 통합재정수지 -70.4조원, 관리재정수지 -116.8조원으로 나타남

〈표 1〉 통합재정수지 및 관리재정수지

(단위: 조원, %p)

		2021년	2022년			추경 대비	작년 대비
		결산	본예산	추경	결산		
총수입		570.5	553.6	609.1	617.6	8.5	47.0
총지출		601.0	607.7	679.5	682.0	2.5	80.9
사회보장성기금수지		60.1	40.0	40.4	52.5	12.1	-7.6
통합재정수지		-30.5	-54.1	-70.4	-64.4	6.0	-33.9
관리재정수지		-90.6	-94.1	-110.8	-116.8	-6.1	-26.2
GDP 대비	통합재정수지	-1.5	-2.5	-3.2	-3.0	0.2	-1.5
	관리재정수지	-4.4	-4.4	-5.1	-5.4	-0.3	-1.0
국내총생산		2,071.7			2,150.6		

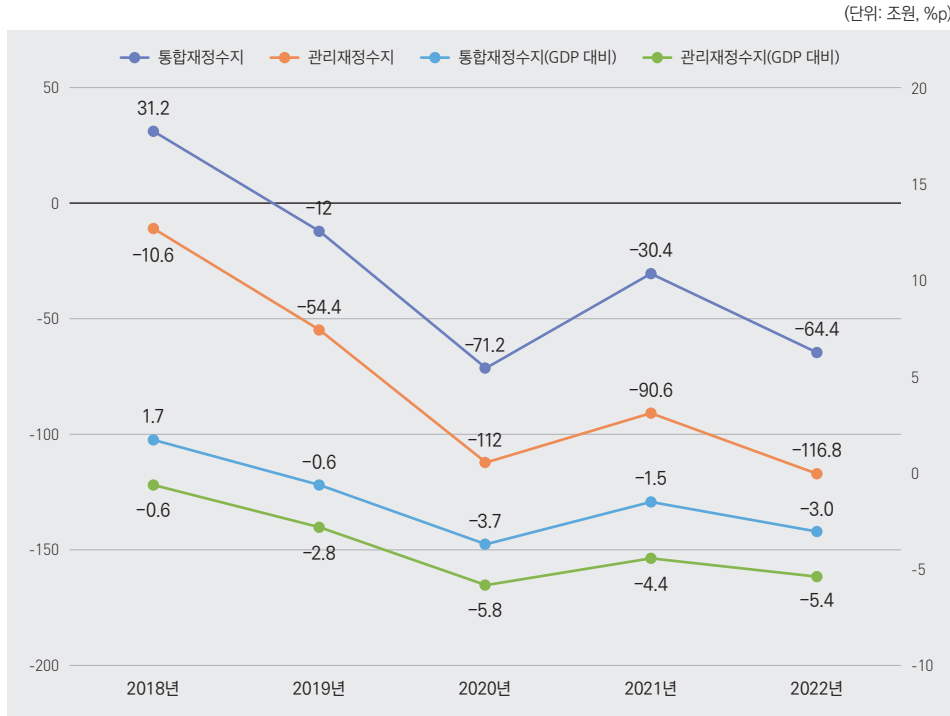
주: 2022년 국내총생산은 잠정치임

- 2022년 경제성장(잠정치 실질 2.6%, 명목 3.8%)에 따른 국세수입 및 국민연금 자산 운용수익 증가에 따른 기금 수입 증가로 총수입은 전년 대비 47조원, 추경예산 대비 8.5조원 증가한 617.6조원
- 한편, 소상공인 피해보상 지원 등 역대 최대 재정집행으로 총지출은 전년보다 74.3조원 증가한 682조원으로 나타남
- 이로 인해 통합재정수지는 70.4조원 적자로, 전년보다 33.9조원 악화되었지만, 추경예산 대비로는 6조원 개선
- 4대 보험기금수지를 차감한 관리재정수지는 116.8조원 적자로, 전년보다 22.7조원, 추경예산 대비 6.1조원 악화

■ 최근 5개년 추이를 살펴보면 우리나라의 재정수지는 2018년 통합재정수지가 31.2조원 흑자 이후 지속적으로 적자 기록

- 최근 코로나19 등 경기침체 요소들로 인해 적극적인 재정운영으로 적자를 기록 했으나, GDP 대비 적자 수준은 통합재정수지와 관리재정수지 각각 3~5% 수준으로 관리

〈그림 1〉 통합재정수지 및 관리재정수지 추이



	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
총수입	465.3	473.1	478.8	570.5	617.6
총지출	434.1	485.1	549.9	600.9	682
통합재정수지 (GDP 대비)	31.2 (1.7)	-12 (-0.6)	-71.2 (-3.7)	-30.4 (-1.5)	-64.4 (-3.0)
관리재정수지 (GDP 대비)	-10.6 (-0.6)	-54.4 (-2.8)	-112.0 (-5.8)	-90.6 (-4.4)	-116.8 (-5.4)

주: 2022년 국내총생산은 잠정치임

주요 용어 해설

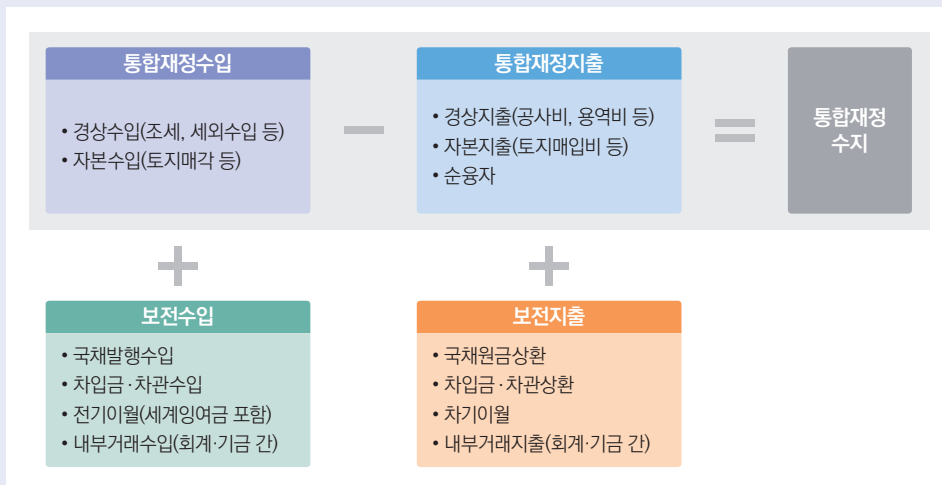
총수입·총지출

- 정부 재정 규모를 국민들이 이해하기 쉽도록 우리 정부가 도입(2005년)한 개념으로, 일반회계, 특별회계, 기금 수입을 모두 더한 후에 내부거래와 보전거래를 차감하여 산출한 정부 수입·지출 규모를 의미
- 재정의 실제 규모를 파악하고자 할 때, 모든 회계와 기금의 수입·지출을 단순 합산하는 경우 회계 간 전출입 금액 등을 중복 계상하여 실제의 재정 규모보다 커지는 문제가 발생하기 때문에 회계·기금 간 내부거래 등은 제외하고 산출

통합재정수지

- 당해 회계연도의 통합재정수입에서 통합재정지출을 차감하여 산출한 값으로, 총수입에서 총지출을 제외한 값과 같으며, 순수한 재정 수입과 지출의 차이로 보전수입·지출은 제외
- 우리나라는 IMF의 권고에 따라 1979년부터 연도별 통합재정수지를 작성

〈그림 2〉 통합재정수지 구성



관리재정수지

- 통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 제외하여 산출
- 사회보장성기금수지는 연금·보험 등 장기적인 관점에서 미래 지출을 대비하기 위한 것으로, 기금의 성숙도에 따라 대규모 흑자나 적자가 발생하기 때문에 당해 연도의 재정건전성 상황을 보다 명확히 파악하기 위해 제외
- 우리나라에서는 당해 관점의 통합재정수지와 별도로 장기적인 관점에서 관리재정수지를 재정운용 목표로 산출하여 사용



고물가

이달의 이슈키워드



고물가 미디어 투자 세정지원 기업 여성 부동산
자본시장 학생 대출 빅데이터 학교 지진 노동자



지난 한 달간 정부 여론 및 키워드 분석시스템에는 ‘고물가’ 관련 언급량이 크게 상승했다. 이와 유사하게 고물가 연관어로는 ‘소비자’, ‘가격’, ‘공공요금’이 도출됐다. 2월 15일 개최된 비상경제민생회의에서는 지속적인 소비자물가지수의 상승세와 더불어 최근 공공요금의 인상이 물가상승에 기여한 것으로 보고 민생경제 부담 완화를 위해 대응 방향을 발표했다. 이번 호에서는 물가안정을 위한 정부의 노력에는 어떤 것이 있는지에 대해 알아보고자 한다.

김연민 재정정보분석센터 연구원(kym21@kpfis.or.kr)

인상	×	소비자	×
물가지수	×	금리	×
경제	×	시장	×
가격	×	공공요금	×
고용	×	에너지	×
서비스	×	연방준비제도	×
임금	×	부담	×

자료: 문화체육관광부 정책여론수렴시스템,
행정안전부 해안시스템,
통계청 뉴스기반통계검색서비스,
한국연론진흥재단 빅카인즈 등 키워드 재구성(2023.2.9.)
수집기간: 2023.2.9.~3.8.

소비자물가지수는 2022년 2월 처음으로 105대를 넘어섰고, 올해 2월에는 110.38까지 증가했다¹. 전년 동월 대비 물가상승률은 작년 7월 6.3%를 기록한 이후 점차 안정화되어가며 올해 2월 4.8%를 기록했다. 이는 농수산물 가격상승, 공공요금 인상 영향이 반영된 것이다. 1월 전기요금은 9.52% 인상되었으

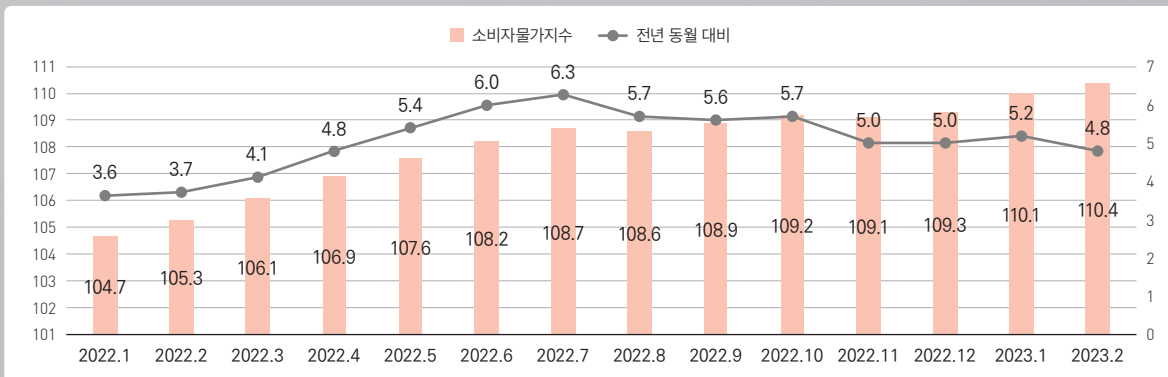
며, 한파로 농수산물 가격은 5.2% 상승했다. 2월에는 원자재 가격안정으로 물가상승률은 4.8%로 둔화하고 있지만, 앞서 언급한 공공요금 인상과 농수산물 가격 상승요인으로 인해 계속해서 높은 수준으로 유지될 것으로 보인다.

고물가 관련 정부 대응 방안

고물가와 더불어 경기둔화가 겹치면서 연료, 주거, 교통, 통신비 등과 같은 필수 생계비 지출 비중이 높아져 취약계층 부담이 확대되었으며, 금리상승으로 저소득층의 이자 부담 또한 증가했다. 소상공인은 내수 위축과 채무부담 등으로 경영상 어려움이 가중된 상황이다. 이에 정부는 비상경제민생회의에서 경기둔화에 어려움이 집중되는 취약계층, 소상공인, 청년·노년층을 주요 지원 대상으로 선정하고 ① 필수 생계비 지원 방향, ② 농축수산물 가격 안정화 방안 등 여러 대응을 마련했다. 여기에는 정부가 관리하는 관련 중점 관리 대상 사업인 민생안정 11.2조 원, 물가안정 사업 5.4조원에 대한 논의가 포함되어 있다. 이와 관련 사업에는 대표적으로 어떠한 것이 있는지 소개하고자 한다.

월별 소비자물가 동향

(단위: 2020=100, %)



자료: 기획재정부(2023.3.17.), 2023년 3월 최근 경제동향 재구성

¹ 2020=100 기준

고물가 관련 취약계층 생계 지원 주요 사업예산

(단위: 억원)

소관	관련 사업	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
기획재정부 ¹⁾	저소득층 에너지효율개선	819	767	869	869	910
국도교통부	알뜰교통카드 마일리지 플러스 ²⁾	14	38	96	164	317
	청년 전세보증금반환보증 보증료 지원	-	-	-	-	61

주 1) 2021년까지는 산업통상자원부 에너지 및 자원사업 특별회계 소관
 2) '광역알뜰교통카드'를 '알뜰교통카드'로 명칭 변경(2021년 4월 시행)
 자료: 열린재정(2023), 「사업예산 시계열」 재구성

취약계층을 위한 필수 생계비 지원

먼저, 정부는 고물가로 고통받는 취약계층을 위해 필수 생계비와 직결된 에너지, 교통, 주거 관련 예산을 확대 편성하고 신속하고 촘촘히 집행할 것으로 계획했다. 대표적인 사업으로 △(에너지)저소득층 에너지효율개선 △(교통)알뜰교통카드 마일리지 플러스 △(주거)청년 전세보증금반환보증 보증료 지원 사업이 있다.

이 중 에너지 지원과 관련된 '저소득층 에너지효율개선' 사업은 2023년 910억원이 편성되었다. 해당

사업은 저소득층의 주거 공간, 노후 주택을 대상으로 보일러, 창호, 단열, 바닥 공사 등을 지원하여 에너지 사용 환경을 개선하고 에너지 구매 비용을 절감해 주는 사업이다. 2017년 '저소득층 에너지효율개선 사업 운영에 관한 규정'이 제정되면서 소외계층의 에너지 이용 효율 개선과 에너지 복지 사업을 전담 기관에 위임할 수 있도록 했다. 비상경제민생회의에서는 저소득 가구를 대상으로 단열 시공, 보일러 등 난방 설비 교체 지원 대상을 3.1만가구에서 3.4만가구까지 확대하는 등 에너지 요금 부담 계층



고물가 관련 농축수산물 가격 안정 주요 사업 예산

(단위: 억원)

소관	관련 사업	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
농림축산식품부	비축지원	6,161	4,758	5,183	7,920	6,868
해양수산부	비축사업	785	745	1,008	1,086	1,750

자료: 열린재정(2023), 「사업예산 시계열」 재구성

에 대한 지원을 확대한다. 노후 주거시설(아파트 단지, 고시원 등) 1,000개에 대해서는 난방방식과 사용에너지원별로 맞춤형 효율 개선 방안을 제시하는 컨설팅을 제공한다. 한편, 저소득층 에너지효율개선 사업은 2021년까지 ‘에너지 및 자원사업 특별회계’를 관리하는 주체인 산업통상부 소관의 사업이었으나, 2022년 ‘기후대응기금’이 신설되면서 기획재정부 소관으로 이관되었다.

다음으로 교통을 지원하는 사업인 ‘알뜰교통카드 마일리지 플러스’는 알뜰교통카드를 사용하는 모든 국민을 대상으로 보행 또는 자전거로 이동한 거리(최대 800m까지) 기록을 통해 대중교통비를 월 최대 1~4만원까지 지원해 주는 사업이다. 올해는 고물가로 인한 경제적 부담을 완화하고자 대중교통 의존도가 높은 청년층과 저소득층을 대상으로 마일리지 적립 금액을 확대했다. 청년층은 일반인보다 100~200원, 저소득층은 기존보다 약 150~250원까지 1회 교통요금 마일리지 적립액을 상향했다.

해당 사업은 2022년까지 ‘광역알뜰카드 연계 마일리지 지원’ 사업으로 운영되었으며, 광역통행자들에 제한 혜택을 주는 사업이라는 오해를 피하기 위하여 2021년 4월부터 ‘광역알뜰교통카드’에서 ‘알뜰교통카드’로 명칭이 변경된 바 있다.

마지막으로 주거 지원 사업인 ‘청년 전세보증금반환 보증 보증료 지원’ 사업은 작년 이슈가 되었던 전세

사기 피해자를 위해 새로 신설됐다. 해당 사업은 청년 임차인의 전세 또는 월세 보증금 미반환 피해 예방, 주거 안정성 강화를 목적으로 가입자에 한하여 전세반환보증 보험료를 지원하는 사업이다. 고물가로 주거 불안에 놓인 청년층 임차인을 보호하고자 계획했던 것보다 지원 대상자(연 소득 4천만원 이하 → 5천만원 이하)를 확대했다.

농축수산물 가격 안정화

이번 비상경제민생회의에서는 높아지는 농축수산물 가격이 물가에 미치는 영향을 완화하고자 수급 안정에 대한 대책을 논의했다. 특히, 가격 상승 품목에 대하여 공급 확대 조치를 추진하기로 했다. 해당 품목으로는 고등어, 오징어, 명태 등이 있으며, 이와 관련된 사업으로는 △비축사업(또는 비축지원)이 있다.

‘비축사업’은 정부가 국내산 농수산물을 주 생산 시기에 수매하거나, 외국산을 수입 비축한 후, 시장가격 동향에 따라 탄력적으로 방출하여 수급을 조절하는 등 가격 안정을 도모하기 위한 사업이다. 수산물에 대해서는 수매와 판매에 관한 지원을 한다. 예를 들어 수산물 관련 비축사업은 수매 포장비, 물품비를 일부 지원하고, 판매 단계에서 판매·거래수수료를 차등 지급한다. 농산물에 대해서는 비축창고의 노후시설과 장비 개·보수 등을 통해 최적의 보관조건 유지할 수 있도록 비축을 지원한다.



2024년 미국 대통령 예산안 「Budget of The U.S Government, Fiscal year 2024」

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

미국의 예산은 통상 2월에서 3월 사이 대통령 예산안을 의회에 제출하는 것으로 시작하여 의회에서 예산결의안을 승인, 세출법안 심의를 통해 다음 회계연도의 예산을 확정한다. 지난 9일 백악관 예산관리국(Office of Management and Budget)은 총 6.9조달러 규모의 2024회계연도¹ 예산안을 의회에 제출했다. 이번 호에서는 미국의 2024회계연도 대통령 예산안의 주요 내용을 간략하게 소개하고자 한다.

1. 예산안 개요

조 바이든 대통령은 이번 예산안에 국내외 안보 및 국민안전강화, 기후변화 대응 및 공급망 개선, 증세를 통한 재정적자 축소 등을 핵심 내용으로 밝혔다. 특히, 증세 정책을 통해 향후 10년간 재정적자가 2.9조달러 축소할 것으로 전망했다. 재정적자 규모는 1.8조달러(GDP 대비 7.0%)로 2023년 대비 0.3조달러 증가를 전망했다. GDP 대비 국가부채비율은 2023년 말 98.4%(25.9조달러)에서 2033년 말 109.8%(43.6조달러)로까지 크게 상승할 것으로 전망했다. 이번 예산안은 6.9조달러로 2023년 대비 0.5조달러(8.0%) 증액했다. 재량지출(Discretionary Funding)은 1.7조달러 규모로 전년보다 4.8% 증액 편성한 규모다. 국방 관련 예산 8,864억달러, 비국방 예산 8,091억달러로 편성했다.

〈표 1〉 2024년 대통령 예산안의 요청 예산 및 재정전망

(단위: 십억달러, %)

	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2033년
재정수입	4,897	4,802	5,036	5,419	5,773	6,080	6,400	7,991
재정지출	6,273	6,372	6,883	7,091	7,294	7,589	8,003	10,026
재정수지 (GDP 대비)	1,376 (5.2)	1,569 (5.9)	1,846 (7.0)	1,671 (5.9)	1,521 (5.1)	1,509 (4.9)	1,604 (4.8)	2,035 (5.1)
국가채무 (GDP 대비)	24,252 (97.0)	25,910 (98.4)	27,783 (102.0)	29,592 (104.1)	31,233 (105.2)	32,517 (106.3)	36,106 (107.7)	43,619 (109.8)

자료: Office of Management and Budget(2023), 「Budget of The U.S Government, Fiscal year 2024」

2. 예산안 주요 내용

국가안보

국방부는 국가안보 및 국방전략 실행을 위해 2023회계연도 대비 260억달러(3.2%) 증액한 8,420억달러를 요청했다. 여기에는 우크라이나·북대서양조약기구(NATO)·러시아 인근 국가지원 등에 60억달러, 핵무기 현대화 및 핵 억제 전략 강화에 377억달러, 태평양 동맹 강화에 91억달러 등이 포함되어 있다.

1 미국의 예산 회계연도는 매년 10월 1일부터 다음 연도 9월 30일까지로, 이번 2023회계연도는 2023.10.1.~2024.9.30.이다.

기후변화

에너지부는 청정에너지 인프라 및 기술 혁신 투자 등에 전년 대비 62억달러(13.6%) 증액한 520억달러를 요청했다. 여기에는 홍수, 산불, 폭풍 등 기후변화에 따른 재난으로부터 지역 사회의 회복력 강화를 위한 230억달러가 포함되어 있다. 뿐만 아니라, 녹색기후기금 등 국제 기후 재정 지원 30억달러, 2030년까지 탄소배출량 50~52% 감소를 위한 6,440만 달러 등을 포함했다.

조세정책 개편

주지하다시피, 이번 바이든 정부 예산안에는 조세정책 개편을 통해 향후 10년간 2.9조달러 감소 전망이 포함되었다. 10년간 복지제도 강화(2.2조원), 세금감면 혜택(0.6조원) 등 지출이 늘어날 것으로 전망했으나 부유층 소득세, 법인세 등의 인상을 통해 적자 감축을 달성할 것으로 예상했다. 특히, 미국 내 상위 0.01% 자산 보유자에게 최소 25% 세율을 적용하고, 법인세율을 7%p 인상한 28%, 장기투자수익에 적용되는 자본이득세(Capital Gain Tax) 세율을 19.6%p 인상한 39.6%를 제시했다. 고소득자 세율 또한 인상했는데 연소득 40만달러(부부합산 45만달러) 이상 소득자의 최고세율을 2.6%p 인상한 39.6%로 제시했다. 또한, 세금감면 혜택을 축소하는 부분도 밝혔다. 사모펀드(PEF), 부동산투자, 디지털자산(암호화폐 등), 화석연료 등에 대한 세제 감면 및 세금 우대 조치를 종료했다.



〈표 2〉 2024회계연도 미 연방정부 예산안(재량지출)

(단위: 십억달러, %)

구분		2022 입법예산	2023 입법예산 (A)	2024 대통령 예산안 (B)	(B - A)	
					증감	증감률
재량지출 (의무지출 연계분 제외)		1,600.6	1,735.8	1,732.2	-3.6	-0.2
		(1,599.4)	(1,735.8)	(1,730.3)	(-3.7)	(-0.2)
주요 부처	농무부	26.3	26.4	30.1	3.8	14.3
	상무부	9.9	11.2	12.3	1.2	10.7
	국방부	742.6	816.0	842.0	26.0	3.2
	교육부	75.3	79.2	90.0	10.8	13.6
	에너지부	44.3	47.8	52.0	4.2	8.7
	보건복지부	120.9	130.4	145.3	14.9	11.4
	국토안보부	57.6	61.0	60.4	-0.6	-1.0
	주택·도시개발부	65.7	72.1	73.3	1.1	1.6
	내무부	16.0	17.2	18.8	1.6	9.3
	법무부	35.2	37.5	39.7	2.2	5.9
	노동부	13.1	13.6	15.1	1.5	10.9
	국무부	57.8	63.4	70.5	7.1	11.2
	교통부	26.9	28.7	27.8	-0.8	-2.9
	재무부	14.3	14.2	16.3	2.1	15.0
	보훈부	112.4	134.9	137.9	3.0	2.2
주요 정부기관	환경보호청	9.6	10.1	12.1	1.9	19.2
	항공우주국	24.0	25.4	27.2	1.8	7.1
	국립과학재단	8.8	9.5	11.3	1.8	18.6
	중소기업청	0.5	1.1	1.0	-0.1	-8.2
	사회보장국	9.1	9.6	10.5	0.9	9.7
국방 재량지출		-	858.3	886.4	28.0	3.3
비국방 재량지출		-	759.9	809.1	49.2	6.5

자료: Office of Management and Budget(2023), 「Budget of The U.S Government, Fiscal year 2024」

근대 재정의 탄생

1

대한민국 최초의 예산

옥동석 인천대학교 명예교수, 전 조세재정연구원장(dsoak@naver.com)

예산이란 일정 기간 동안의 수입과 지출에 관한 계획서이다. 한국에서 근대적인 정부 예산은 언제 등장했는가? 이 의문을 풀려면 우리는 근대적 예산이 무엇인가라는 본질적이고도 난해한 두 번째 의문에 직면한다. 그러나 우리는 조선왕조부터 지금까지 정부 예산의 중요한 변화들을 짚어보면 앞의 두 가지 의문에 대한 해답을 동시에 얻을 수 있을 것이다.

조선시대에는 1년간 왕실(국가)에서 지출하고 수납할 현물(공물) 중심의 명세서가 작성되었다. 1894년 갑오개혁으로 조세금납제가 시행되면서 비로소 금전적 형태의 예산표가 등장했고, 1895년에 회계법이 제정되면서 1896회계연도에 대해 세입과 세출(경상부와 임시부)이 관·항별로 구분 작성되었다¹. 당시의 회계연도는 1월부터 12월까지였는데, 매년 작성된 예산표는 국왕의 명령서 성격이 강했지만 당시의 혼란한 사회상 때문에 예산표대로 집행되었다고 보기는 어렵다².

1910년부터 시작된 일제 강점기에는 ‘조선총독부 특별회계’가 설치되어 일제의 근대적 재정체계에 포함되었다. ‘조선총독부 특별회계’의 세입·세출 예산안은 일본 내각에서 식민지 정책을 소관하던 척식국(拓殖局) 장관이 작성하여 재정을 담당하던 대장대신(大藏大臣)에게 제출했고, 대장대신은 일본의 총예산을 일본제국 의회에 제출하여 협찬(協贊)을 받았다³. 조선총독부 특별회계는 조선왕조의 재정을 승계했지만 일제의 회계연도가 4월 1일부터 다음 해 3월 31일이었기 때문에 1910년에 회계연도가 조정되는 과정이 있었다⁴.

1945년 9월부터 시작한 미 군정에서는 일제의 총독부 조직이 그대로 유지되면서 미군 장교들이 일본인들을 대체했다. 미 군정은 “구 일본총독부의 행정제도가 대체적으로 타당하고

¹ 당시 예산서에 대해서는 이창세. (1965). 「한국재정의 근대화과정」, 박영사, pp.49~75 참조.

² 조기준. (1965.12.). “이조말엽의 재정개혁,” 「학술원 논문집: 인문사회과학편」, 대한민국 학술원, p.105와 p.109 참조.

³ 1889년 제정된 ‘대일본제국헌법’에서 일본은 천황의 통치권을 인정하면서 입헌군주제의 외형을 갖추기 위한 타협책으로 ‘협찬’이라는 용어를 사용했다. 김창록. (1994). “일본에서의 서양 헌법사상의 수용에 관한 연구,” 서울대학교 법학박사 학위논문, pp.6~13 참조.

⁴ 김득근. (1997). 「일제하 조선재정사 논고」, 일조각, pp.7~10 참조.

논리적이며 실제적으로 유용하여 대민행정을 운용·취급함에 있어 표준적 전략이 된다”라는 이유로 일제의 행정제도를 그대로 채택했다⁵. 미 군정은 1945년 10월부터 한국인을 행정고문으로 임명하면서 이후 군정청 각 부서에 한국인 등용을 확대했다. 1946년 12월에는 한국민의 의회 역할을 대행하는 과도 입법기구가 설치되었는데, 간접선거로 선출된 민선위원 45명과 미 군정이 임명한 관선위원 45명으로 구성되었다. 그러나 이 기구에서 제정하고 심의한 법령과 예산은 미 군정 사령관의 동의와 승인으로 확정되었기에 정상적인 의회 기능을 수행한 것은 아니었다⁶.

대한민국 정부 수립 직후의 행정체제

1948년 3월 미 군정 법령으로 ‘국회의원선거법’이 공포되며 한민족 최초의 보통·직접·평등·비밀선거가 5월 10일에 이루어져 2년 임기의 제헌국회가 5월 31일에 출범했다. 국회는 곧바로 헌법기초위원회를 설치했고 헌법기초위원회는 6월 23일에 헌법 초안을 국회 본회의에 상정했으며, 20여 일간의 토론 끝에 7월 12일 대한민국 헌법을 의결했다. 헌법을 공포한 7월 17일에 국회는 법률 제1호로 정부조직법을 제정했고 7월 20일에는 대통령을 선출했다. 7월 24일 이승만 대통령의 취임과 함께 행정부가 구성되기 시작했다.

1948년 8월 15일 대한민국의 정부 수립이 선포되었지만 가장 시급한 과제는 근대적인 행정체제를 구축하는 것이었다. 식민지 시대에 중앙과 지방의 고위 관직에는 한국인이 임명되지 않았기에 근대적 행정 경험을 보유한 한국인은 거의 없었으며, 그나마 친일 행적으로 국민들의 신뢰를 얻을 수 없었다. 정부 행정의 고위직은 행정에 아마추어였던 독립운동가, 교육자들이 담당했고, 그 하위직에는 일제 강점기의 하위 직업관료들 그리고 정실로 채용된 대규모 비전문직 인력들로 구성되었다⁷. 거의 모든 공무원들은 민주주의와 근대적 행정 원리보다는 식민지 시대의 고압적이고 국민을 적대시하는 법규 만능주의적 태도에 익숙했다⁸.

정부조직법에 따라 행정각부로서 11개 부(내무, 외무, 국방, 재무, 법무, 문교, 농림, 상공, 사회, 교통, 체신부), 국무총리 소속기관으로 4개 처(총무, 공보, 법제, 기획처), 그리고 대통령 직속으로 2위원회(고시위원회, 검찰위원회)가 설치되었다. 당시의 정부조직법에 의하면 국무총리가 예산안을 국회에 제출해야 했는데, 국무총리 소속의 기획처가 예산편성을 담당했다. 기획처장의 지위는 국무위원보다 낮고 차관보다 높았는데, 기획처 내에는 기획처장이 위원장이 되고 대통령이 선임한 위원들로 구성되는 경제위원회가 설치되어 국무회의의 자문 기능을 담당하도록 했다.

⁵ E.G. Meade. (1952). *American Military Government in Korea*, Kings Crown Press, p.76 참조.

⁶ 최광. (1989.3.). "미군정하의 재정제도와 재정정책," 『재정논집』, 제3권. 한국재정학회, pp.119~160 참조.

⁷ 주경일·김미나. (2006.3.). 「한국관료제: 인사행정체제의 이해」, 경세원, pp.224~225 참조.

⁸ 이한빈. (1967). "해방 후 한국의 정치변동과 관료제의 발전," 『행정논총』, 5권 1호, 서울대학교 행정대학원, pp.1~23 참조.

출범 직후 기획처의 가장 시급한 업무는 미 군정의 재정 및 재산에 관한 업무를 이관 받는 것이었다. 1948년 9월 11일에 ‘한국 정부와 미국 정부 사이의 재정 및 재산에 관한 최초 협정’이 체결되었는데⁹, 미국 정부는 미 군정청 및 남조선 과도정부의 재산에 대하여 미국 정부가 소유하는 권리와 이익을 모두 대한민국 정부에 이양했다. 그런데 미 군정은 조세 및 기타 세입(귀속재산 매각, 원조물자 관리, 조선은행 차입 등)의 관리 및 세출예산 집행에 대해 한국인의 참여를 엄격히 통제했기 때문에 재정운용에 대한 한국인 전문가와 행정 경험자가 사실상 존재하지 않았다¹⁰.

임시예산, 추가예산의 국회 제출

기획처는 사무인수 기간을 감안하여 1948년 9월 30일까지는 미 군정의 예산을 그대로 집행하고 나머지 6개월(1948.10.1.~1949.03.31.)의 임시예산에 대해 국회의 승인을 얻기로 했다. 그러나 기획처는 1948년 9월 30일까지 임시예산을 편성하지 못했다. 정부 조직 전체의 인사발령이 지체되었고 또 예산편성과 관련한 인력의 전문성도 크게 부족했기 때문이었다. 기획처는 9월 하순에야 예산편성 방침을 확정하여 각 부처에 시달렸고, 11개 부처 중 5개 부처는 1948년 11월 22일까지도 예산요구안을 기획처에 제출하지 못했다¹¹.

최종적으로 제출된 각 부처의 세출예산 요구액은 574억원으로서 세입예산의 3배에 달하는 엄청난 수치였다. 기획처는 각 부처가 제출한 예산요구액 574억원 중 그 절반이 넘는 약 300억원을 삭감한 283억원의 세출예산을 1948년 12월 31일에야 국무회의에 상정할 수 있었다. 이 예산안은 1949년 1월 3일 국무회의에서 본격적으로 논의되었는데, 각부 장관의 맹렬한 반대에 부딪혀 좀처럼 통과시킬 수가 없었다. 국무회의는 이 날 세입예산 184억원을 우선 통과시킨 후 수차례의 논의 끝에 1949년 1월 17일에 겨우 합의를 이뤄 1월 19일에 예산안을 완성하여 1월 25일에 국회에 제출할 수 있었다.

1949년 1월 25일 국회에서 이범석 국무총리는 이미 3개월 이상 집행기간이 경과한 예산안을 늦게 제출한 경위를 해명하는데 급급했다. 대한민국 정부가 행정업무를 명실공히 시작할 수 있었던 것은 10월 1일로서 그간 국회의 승인 없이 예산을 지출할 수밖에 없었던 사정에 양해를 구했다. 예산안 제출 지연에 대해 국회 소장과 일부는 헌법 위반의 문제를 지적했지

⁹ 1948년의 최초협정에서 시작하여 1950년 1월 17일의 ‘최종 협정’에 이르면서 미국 정부는 재정 및 재산에 관한 사항을 모두 청산했다.

¹⁰ 김보은. (2014). “한국정부 수립 시기 한미 간 행정권 이양 과정과 성격,” 『한국사연구』, 한국사연구회, pp.342~345 참조. 또한 해방 이후 대부분의 경제관료들은 고등상업학교를 졸업했는데, 이들이 일제 강점기에 배웠던 과목들은 대부분 원가 계산, 회계학, 주산, 상업사 등 은행이나 회사에서 필요한 실용적 기술과 관련된 과목들이었다. 국가경제와 재정의 운용에 대한 학문을 접할 기회는 거의 없었다. 박대균. (2007). 「원형과 변용: 한국경제개발계획의 기원」, 서울대학교 출판문화원, pp.72~73 참조.

¹¹ 1948년 9월부터 1949년 4월까지의 예산 과정에 대해서는 당시의 동아일보와 조선일보 지면을 참조하여 정리했다.

만, 총리는 헌법의 상위 규범이라 할 수 있는 국제연합(UN)의 결의를 이행하기 위한 부득이한 조치였음을 강조했다.

정부 수립의 경위로 보나 또는 예산편성에 실지로 소요되는 시일로 보나 사실 도저히 사전승인을 받을 수 없음에도 불구하고 국회의 의결이 있을 때까지 정부의 모든 활동을 중지할 때에는 상상조차 할 수 없는 중대한 결과가 발생될 것이기 때문에 대통령은 유엔 결의의 조항에 의하여 정부에 부하(負擔)된 사업을 실천하며 현행 법령을 실시하기 위하여 헌법이 정부에게 마련한 권능에 의지하여 이것을 지출하여 온 것으로 해석합니다.¹²

일부 국회의원들은 임시예산안에 대해 자세한 설명자료가 없다는 점을 강력 규탄하며 심의를 거부했다. 더구나 기획처는 임시예산안을 제출한 이후에 긴급 불가피한 국방경비가 추가로 발생하자 1948회계연도의 막바지인 3월 30일에 국회에 '추가예산'을 제출했다. 추가예산의 대부분은 증가된 군 병력에 대한 경비, 부대 이동경비, 병사훈련 경비, 유류 배급 가격 인상에 의한 경비 등 국방비가 대부분을 차지했다. 1949년 상반기까지 계속되어 온 제주 4.3 사건(1947년 3월 발발), 여순 반란 사건(1948년 10월 발발) 등으로 국방비 지출이 예기치 않게 증가한 탓이었다.

가예산과 본예산의 국회 제출

1948회계연도에 대한 임시예산, 추가예산의 국회 승인이 지연되면서 1949년 4월 1일부터 시작하는 1949회계연도 예산안이 3월 31일까지 국회를 통과하기란 사실상 불가능해졌다. 기획처는 헌법의 규정을 준수하기 위하여 1949회계연도의 한 달 치 가예산을 국회에 제출했다. 제헌헌법에서는 본예산이 성립할 때까지의 잠정적 조치로서 가예산 제도를 규정하고 있었기 때문이다.¹³ 결국 국회는 1949년 3월 31일에 1948회계연도 6개월 치 임시예산안, 국방비 등의 추가예산안, 1949년 4월 가예산안 등 3개의 예산안을 승인해야만 했다. 이 과정에서 소장파 의원들은 예산의 무계획성을 지적하며 정부불신임안을 제출했으나 부결되었다.

¹² 한국재정40년사편찬위원회(1990), 「한국재정 40년사 제1권 예산자료(1948~1967)」, 한국개발연구원, p.11 참조.

¹³ 제헌헌법 제94조는 “국회는 회계연도가 개시되기까지에 예산을 의결하여야 한다. 부득이한 사유로 인하여 예산이 의결되지 못한 때에는 국회는 1개월 이내의 가예산을 의결하고 그 기간 내에 예산을 의결하여야 한다”라고 규정했다. 이러한 가예산 제도는 1960년 4.19혁명 직후의 헌법개정에서 전년도 예산에 준하여 집행하는 준예산 제도로 변경되었다.

〈표 1〉 1949년 1~4월의 국회 예산 과정

일자	예산안의 국회 제출 및 승인 내용
1949.1.25.	• 1948회계연도 임시예산안 ¹⁾ 국회 제출
1949.3.30.	• 1948회계연도 추가예산안 ²⁾ 국회 제출 • 1949회계연도 가예산안 ³⁾ 국회 제출
1949.3.31.	• 임시예산안, 추가예산안, 가예산안 국회 의결 • 1949회계연도 본예산안 ⁴⁾ 국회 제출
1949.4.30.	• 1949회계연도 본예산안 국회 의결

주 1) 6개월(1948.10.01.~1949.03.31.) 예산안

2) 6개월(1948.10.01.~1949.03.31.) 예산안에 대한 국방비 증액 예산안

3) 1949회계연도 한 달 치(4월) 예산안

4) 1년 치(1949.04.01.~1950.03.31.)의 예산안

1949년 3월 31일 3개의 예산안이 통과된 직후 기획처는 1949회계연도 본 예산안을 국회에 제출했다. 이범석 국무총리는 미 군정의 예산편성 방침을 답습한 전년도 6개월 치 예산과 달리 ‘편성체제를 전면적으로 개편하여 독립국가로서의 자주혁신 예산’이 비로소 완성되었다고 평가했다. 또한 이순탁 기획처장은 ‘우리 민족이 있는 이래 우리의 민족정신을 우리 민족의 손으로 실천하기 위한 획기적 성사(盛事)라 하여 청사에 빛낼 사건’으로 자평했다¹⁴. 이날 국무총리가 대독한 시정방침 연설에서 이승만 대통령은 조선왕조, 일제 강점기, 미 군정 시절을 회고하며 자유로운 의지에 따라 ‘국민 전체의 복리만을 위하여 국내의 모든 자원과 지혜, 노력을 총합했다’는 점을 경축했다.

군주시대에도 성군양상(聖君良相)이 애민애족의 목적으로 나라를 다스릴 때에는 경제 정치상 모든 방침 국가의 공동이익을 표준하고 정하야 행했던 것이지만, 이조 말엽에 정령(政令)이 퇴폐하여 부패타락(腐敗墮落)한 경우에 이른 고로, 백여 년래에 지난 역사를 보면, 모든 정책을 대부분 왕실과 세력가들의 이익을 주장하여 진행케 되었으므로 실로 그 나라의 주인인 민중은 자기들의 토지와 근로와 자원을 대부분 정부 당국의 이익만을 위하여 쓰게 되었든 것이며, 그 후 왜정 40년에는 일본인들이 저의 이익을 표준하여 이용했던 것이요, 그 후 미 군정 시대에는 미 당국들이 자기 나라 물건을 가져다가 우리를 도우며 행정하여 온 것이니, 과거 전례에 비할 것은 아니나 의도에 다소간 차이가 없지 않은 것은 사실이다.

정권을 이양한 후 처음 반년은 다소간 이전 정책을 인계하여 진행한 것이요, 이번 새 방침은 비로소 단순히 민국정부가 민국대중의 공동복리를 표준하고 자유로 세운 것이므로, 대한민국민은 수백년래 처음으로 자기들의 독립 자유만을 찾을 것이 아니라 국내에 모든 자원과 민중의 지혜와 노력을 합하여 자기들의 복리만을 위하여서 공동히 쓰자는 원칙을 자유로 세워서 제정된 것이니, 처음으로 시작하니만치 모든 조건이 다 진선진미(盡善盡美)하다는 보증은 없으나 국민 전체의 복리만을 위하여서 지공지정(至公至正)히 만든 것은 사실이니, 우리 정부와 민중은 이것을 서로 경축하여 이 행정(예산) 방침을 전적으로 지지하며, 이에서 기본하야 발행되는 정령을 절대지지하야 날로 개량 혁신하여 발전시키는 것이 우리 전체의 책임일 것입니다.¹⁵

1949회계연도 예산안은 한 달 치 가예산 기간이 종료되는 1949년 4월 30일 오후 11시 45분에 비로소 국회를 통과했다. 이로써 ‘국회의 승인 없는 예산은 집행할 수 없다’는 헌법상의 원칙을 준수할 수 있게 되었다. 그러나 소장과 국회의원들은 중대한 예산안을 통과하면서 상세한 검토를 위한 충분한 토론이 없었기에 민중에 대해 책임질 수 없다며 오후 10시경 퇴장했다. 이들은 5월 2일에 ‘국회법에 본회의 부의기간이 최소한 일주일간 토의를 요구하고 있음에도 불구하고 방대한 예산안을 반(半)일간 심의로서 통과함으로써 정부가 실질적으로 국회의원의 민의 대변권을 말살시켰다’고 항의하는 공동성명을 발표했다¹⁶.

한국 최초의 예산 과정에 대한 평가

1949년 1월부터 4개월간 한국 국회는 헌법의 예산 규정을 준수하고자 상당한 우여곡절을 겪었다. 이러한 경험은 국민을 대표하는 국회가 ‘국민 전체의 복리’를 추구하는 예산을 승인해야 한다는 사실이 근대적 재정의 핵심임을 웅변하는 것이다. 근대적 재정운용이 미국 등 서구에서는 “대표 없이 과세 없다(No taxation without representation)”라는 표어로 표현되지만, 한국에서는 “대표 없이 예산 없다”가 되어야 할 것이다. 세 개의 예산안이 한꺼번에 국회의 승인을 받고 다음 연도 예산안이 제출되었던 1949년 3월 31일은 한국이 근대적 재정운용의 출발선에 선 날로 길이길이 기억될 수 있을 것이다.



¹⁴ 1924년 연희전문학교(연세대) 상경대 학장을 지낸 이순탁(1897~1950)에 대해서는 홍성찬(1997), “효정 이순탁의 생애와 사상,” 『한국경제학보』, 제4권, 제2호, pp.119~146 참조.

¹⁵ 한국재정40년사편찬위원회(1990), 『한국재정 40년사 제1권 예산자료(1948~1967)』, 한국개발연구원, pp.20~35 참조.

¹⁶ 1949년 1~4월 기간 중 국회 예산심의에 대해 헌법위반 문제, 정부불신임안 제출, 공동성명 발표 등을 주도한 국회의원들은 대부분 1949년 6월에 발생한 국회 프락치 사건에 연루된다.

건전재정의 원칙

정해방 건국대학교 교수, 전 기획예산처 차관

우리 속담에 “외상이라면 소도 잡아먹는다”라는 말이 있다. 故 이진설 장관이 예산실장 재직 시(1985.2.~1987.5.) 자주 인용한 말씀이다. 가정 살림이든 나라 살림이든 수입 범위 내에서 지출하지 않고 빚을 내서 손쉽게 살아갈 수는 없다. 세입 내 세출의 건전재정 원칙은 국가운영의 기본 원칙이다. 국가운영의 원리를 설명하고 있는 예기 왕제편(禮記 王制編)에는 양입이위출(量入以爲出) 즉, 수입을 잘 헤아려서 지출을 결정해야 한다는 재정운용의 원칙을 천명하고 있으며, 수입추정을 할 때는 과거 30년간의 평균을 적용하는 기준을 제시하고 있다. 비록 농업사회의 기준이기는 하지만 그 취지는 수입을 보수적으로 책정하라는 것이다.

예산개혁과 건전재정의 원칙

재정운동을 담당했던 우리의 선배들은 세입 내 세출의 원칙을 당연한 것으로 생각하고, 항상 예산 사용에 있어서 절제를 강조해 왔다. 그러나 세입 내 세출의 건전재정 원칙이 우리나라 재정운영에 뿌리를 내리게 된 것은 1980년대 초 예산개혁이 계기가 된 것이라 생각한다.

우리 재정은 정부 수립 이후 적자에 시달려 왔다. 세입 기반도 취약한데다 6.25 전쟁으로 많은 빚을 질 수밖에 없었다. 1970년대 초까지만 해도 외국 원조와 빚에 의존해서 나라살림을 운영할 수밖에 없었으며, 1970대 중반에 이르러서야 비로소 급격한 경제성장에 힘입어 어느 정도 재정 자립을 이룩할 수 있었다. 이때 우리나라의 1인당 국민소득은 1,000불에도 미치지 못했다. 하지만 곧이어 찾아온 중동 석유 위기 및 10.26 사건으로 인한 정치 위기가 겹치면서 가까스로 마련된 재정 균형은 다시금 적자의 늪으로 빠져들게 되었다. 새로 출범한 제5공화국 정부는 누란의 위기를 극복하기 위해 경제 안정화 정책을 강력하게 추진했고, 재정운용에 있어서도 1982년 초부터 예산개혁이 시작됐다.

예산개혁은 두 단계로 나누어 진행됐다. 1단계는 세출삭감 즉, 세출구조조정에 역점을 두었다. 국회에서 확정된 1982년 예산부터 제로베이스 방식에 의하여 재심의하고 이를 기초로 1983년 예산을 편성했다. 이를 통한 예산절감으로 당초 예정된 세수부족 7,800억원을 대폭 축소하여 1982년 국채 발행 규모를 3,500억원에 그치게 했으며, 1983년 일반회계 예산은 국채 발행 없는 균형재정으로 조기 복귀하게 되었다.

2단계는 1984년 예산의 동결이다. 물가가 연 20~30% 오르던 시대에 동결예산이란 실제로는 마이너스가 된다는 의미였다. 예산동결을 위해 국방예산, 공무원 봉급, 양곡수매가가 모두 동결되

었다. 당시 국방예산은 전체 예산의 30%가량을 차지하고 있었고, 카터 대통령과의 합의에 따라 매년 GDP의 6% 해당액을 국방비로 계상하게 되어 있었다. 이러한 어려움에도 불구하고 예외 없이 조정되었다. 예산삭감에 불만을 품고 젊은 장군 두 사람이 권총을 휴대하고 예산실장방을 불시에 방문 위협하는 해프닝도 있었다고 한다. 공무원 보수동결은 고통분담 차원에서 공직자가 출산 수범해야겠지만 일반 기업이나 공기업에 비해 턱없이 낮은 보수 수준이었음에 비추어 어려운 결정이었다. 매년 20~30% 수준의 수매가 인상이 이어져 왔는데 이듬해 선거가 있는데도 1983년 추곡수매가를 동결한 것은 대단한 모험이었다. 당시 양곡수매가 결정은 정치적으로 매우 민감한 이슈였다. 박정희 전 대통령의 서거(1979.10.26.) 직전 경제기획원은 1979년 추곡수매가 결정을 위해 10월 초 19% 인상으로 대통령 결재를 올렸는데, 결재문서로 올린 병풍차트를 박 전 대통령이 직접 22%로 수정하여 내려왔던 기억이 난다.

건전재정을 지키기 위한 노력

1980년대 초 예산개혁 이후 확립된 세입 내 세출의 건전재정 원칙은 1997~1998년 IMF 외환위기 발생 전까지 약 15년간 일관되게 유지되었다. 매년도 3월 말에 제시되는 다음 연도 예산편성지침 서두에는 빠짐없이 세입 내 세출 원칙이 제시되었다. 정부부처에서도 이를 당연한 것으로 받아들이는 공감대가 형성되어 있었다. 그러나 1987년 헌법개정에 따른 정치민주화로 재정 욕구가 분출되었으며, 농어촌 부채탕감 등 포퓰리즘적 정책이 난무했다. 재정당국은 적절한 절제 요청으로 대응해 나갈 수밖에 없었으나, 꼭 필요하거나 불가피할 경우에는 새로운 세금 신설 등 재정제도개편을 통해 재원을 마련함으로써 세입 내 세출 원칙을 지켜나갔다.

영종도 신공항, 정부고속철도 건설 등 SOC 투자 재원 마련을 위해 교통세를 신설(1994년) 했고, 우루과이라운드 등 국제무역질서의 재편에 따라 쌀 수입 등 농산물 시장 개방에 대비하기 위해 농어촌특별세도 신설(1994년) 했다. 노태우 정부 말기 1993년 예산을 편성하면서 “마른 수건을 짜서 물을 낸다”라는 각오로 행정경비를 대폭 절감했으며, 1987~1992년 연평균 12.2%에 이른 공무원 봉급 인상률을 1.5% 수준으로 억제했다. 또한 김영삼 정부의 출범에 따라 새로운 재정수요에 대비하기 위해 1993~1997년 재정운영 5개년 계획을 수립하여 대폭적인 재정제도 개편에 착수했다. 특히 각종 기금의 여유재원을 통합 관리하여 새로운 재정수요에 대처할 수 있게 공공자금관리기금법을 제정하고, 공공자금관리기금을 신설했다. 이 모든 과정에서 보여 준 이석채 예산실장(1992.4.~1994.5.)의 추진력은 남달랐던 것으로 기억된다.

IMF 외환위기와 3.6조원

1997년 말 외환위기는 대통령 선거와 함께 왔다. 통상 대통령 선거가 있는 해에는 예산심의가 일찍 종료되기 때문에 예산실 직원들은 모처럼의 연말 휴식기를 기대하고 있던 참이었다. IMF의 처방 중 재정 부문과 관련된 요청은 비교적 단순했다. 재정균형기조는 유지하되 금융구조조정소요 24조원의 이자비용 3.6조원(금리 15%)을 재정에서 부담해 달라는 것이었다. 휴식은커녕 곧바로 제1차 추경예산 편성이 시작되었다. 당시 일반회계 총규모가 70조원 수준이었으니 3.6조원은 적은 금액이 아니었다. 국회를 통과한 예산이 잉크도 채 마르기 전에 전 정부부처의 예산을 삭감 조정할 수밖에 없었다. 금융구조비용을 마련하되 균형예산 기조는 유지됐다. 아이러니하게도 IMF 측의 재정 긴축을 통한 균형재정 요구가 적자재정으로의 전

환을 일시적으로 막아주고 있었다.

금융구조조정 비용 3.6조원의 지원 방식을 놓고 재정경제원 금융실은 무상출연을, 예산실은 용자 지원을 주장했다. 예산실의 주장은 금융권이 상환 의무를 부과함으로써 도덕적 해이를 막자는 취지였다. IMF 재정담당자에게 직접 의견을 타진한 결과 지원 방식은 한국 정부가 알아서 결정하라는 입장이었다. 일반회계에서 지원은 하되 용자방식으로 결정하여 재정투융자 특별회계에 계상했다. 그 후 금융구조조정 비용은 눈덩이처럼 불어나서 170조원의 공적자금이 투입되었고, 회수가 불가능하다고 판단된 109조원 중 69조원을 국가가 부담하게 되었으니 3.6조원이란 숫자는 의미 없는 숫자가 되었다. 하지만 수많은 예산 숫자 중에 지금도 3.6조는 뇌리에 박혀 있어서, IMF 사태 하면 머리에 떠오른다.

적자재정으로의 전환

1998년 상반기에 이르자 경제 상황이 급속히 악화되어 대량 실업에 마이너스 경제성장이 불가피해졌다. 재정이 적자를 내더라도 적극적으로 나서 경제 회복에 마중물 역할을 해야 한다는 공감대가 형성되고 있었다. IMF의 지나친 재정긴축 처방방식에 대한 국제적인 논의도 한몫했다. 그 당시 우리나라 재정상황(국가채무 대 GDP 비율 10%대)이 아주 건실했으므로 이러한 상황에서 IMF 측도 적자재정에 반대할 이유가 없었다.

1998년 8월 마이너스 성장에 따른 세수결손, 공공근로사업 등 대규모 실업대책, 사회안전망 확충 등을 추진하기 위해 제2차 추경예산안이 편성되었다. 이를 위해 일반회계 적자보전용 국채 11조 7,000억원의 발행이 예상되었다. 경제 회복을 위한 추경 편성의 당위성에 대한 의문은 없었으나 막상 추경으로 편성해서 효과가 있는 사업을 단시간에 대규모로 발굴하기란 매우 어려웠다. 궁여지



책으로 1조원 규모의 지방채(지방자치단체에 대한 재정용자) 지원으로 추경 규모를 맞추었다. 지방채는 나중에 상환 받으므로 국가부채를 그만큼 줄일 수 있다는 알파한 꾀이기도 했다. 이어서 1999년 본예산 편성에 있어서도 13조 5,000억원의 국채 발행을 내용으로 하는 정부예산안이 국회에 제출되었다. 바야흐로 재정적자 시대가 시작된 것이다.

균형재정으로의 복귀 노력

1999년 하반기부터 경기회복 속도가 빨라졌다. 이를 토대로 2000년 예산편성 시부터 균형재정으로의 복귀를 시도했다. 진념 기획예산처장관(1999.5.~2000.8.)은 중기재정계획을 수립하여 재정규모 증가율을 경상성장률보다 낮추어 책정함으로써 재정적자를 줄여 나가기로 했다. 언론에도 발표하고 국회에도 보고했다. 중기재정계획은

그동안 재정당국 내부에서만 활용되어 왔으나 대외적인 발표는 이때가 처음이었다. 이어서 전윤철 장관(2000.8.~2002.1.)은 일반회계 적자 규모를 제로로 만드는 계획을 수립했다. 적자국채 규모를 매년 줄여 나가서 2003년 예산은 적자국채 발행 없이 편성하여 다음 정부로 넘긴다는 취지였다. 계획은 차질 없이 진행되어 2003년 일반회계 예산의 국채 발행 제로가 눈앞에 보이는 듯했다. 그러나 한창 예산편성이 막바지에 이르던 8월 말경 태풍 루사가 한반도를 강타했다. 대규모 재해대책비 지출로 인해 2003일반회계 균형복귀는 물거품이 되고 말았다.

비록 '일반회계 적자 제로'는 이루지 못했지만 김대중 정부 말기의 재정상황은 통합재정수지상 균형 수준을 달성하고 있었으며, 일반회계 적자국채 발행 규모도 외환위기 당시의 10조원 수준에서 2조원 수준으로 축소되고 있었다. 여기서 일반회

계 국채 발행 제로를 강조하는 것은 특별한 의미가 있다. 일반회계란 국민의 세금으로 국방, 치안, 복지 등 국가의 기본적인 활동을 지원하는 나라살림의 코어(Core)이다. 나라살림에는 수많은 특별회계 및 기금이 있으나 이들 모두의 운영결과는 궁극적으로는 일반회계에 수렴하게 되어 흑자가 나면 일반회계에서 활용하고 적자가 나면 보충해 주어야 한다. 따라서 복잡한 재정체제나 통합재정수지 등 어려운 용어에 구애받을 필요 없이 일반 국민들은 일반회계가 적자인지, 적자라면 얼마나 적자국채를 발행하고 있는지를 매년 국회에 제출되는 법정 예산서류에서 쉽게 알 수 있다. 통합재정수지 적자, 국가채무 대 GDP 비율 등은 국회예산심의 시 참고사항일 뿐이며 법정예산서류로 국회가 의결하는 것은 아니다. 앞에서 강조된 세입 내 세출의 원칙도 사실은 일반회계 세입 내 세출의 원칙이며, 재정운동을 담당했던 우리의 선배들도 양곡수매적자 등 일부적자는 일반회계 바깥으로 처리하면서 일반회계만은 세입 내 세출을 고집했던 것이다. 또한 일반회계 국채 발행이 있는

경우와 없는 경우는 예산담당자의 예산편성 태도에도 영향을 미친다. 지출소요를 늘이자는 수많은 압력 속에 세금 등 어려운 수입확보 노력보다는 국채 발행 규모 확대라는 손쉬운 선택의 유혹에 빠질 우려가 커진다.

적자재정 구조의 고착화

노무현 정부 출범 당시의 우리 경제 상황은 좋지 않았다. 출범하자마자 경기 활성화를 위한 제1차 추경 예산안이 편성되었고, 9월 초에는 태풍 매미가 들이닥쳐 제2차 추경으로 재해대책비 3조원을 전액 국채 발행으로 충당하지 않을 수 없었다. 급기야 2005년에는 세수부족으로 3조 8,000억원의 국채 발행을 추가하는 내용의 추경을 편성하기도 했다. 반면 복지지출 요구는 지속되었고 연평균 20% 수준이나 증가했다. 그럼에도 불구하고 일반회계 국채 발행 규모는 김대중 정부 말기의 균형 수준 복귀 노력과 노무현 정부의 4대 재정개혁과제의 추진으로 외환위기 당시의 발행 규모 연 10조원 수준 이내로 관리되었다. 또한 통합재



정기준으로는 균형 수준을 유지했다. 다만 외환위기로 발생한 공적자금 미회수분 69조원을 연차적으로 국가가 부담함에 따라 외환위기 전 10%대이던 국가채무 대 GDP 비율은 노무현 정부 말기에 30% 수준에 달하게 되었다.

2004년 초 노무현 대통령에 대한 탄핵으로 대통령 업무가 정지되어 5월 탄핵 기간 직후 2005년 예산편성 방향에 대한 대통령 보고가 있었다. 일반회계의 적자국채 발행 규모를 10조원이 넘지 않는 수준으로 해야겠다는 예산실의 보고에 대해 노 대통령은 10조원이 넘으면 무슨 문제가 있느냐면서 약간의 논쟁이 있었다. 논리적으로 보면 9조 9,000억원과 10조 1,000억원이 무슨 큰 차이가 있겠느냐마는 10조원을 넘는 두 자리가 수가 되면 심리적으로 억제 노력이 해이해질 우려가 있다는 주장과 정치적으로 복지수요가 크게 증가하고 있는 상황에서 국채 발행 규모가 좀 늘어난다고 문제 될 것 있느냐는 입장의 차이였다. 토론을 좋아하는 노 대통령의 성격상 논리적으로는 받아들이기 힘들었겠지만, 노무현 정부 말까지 그래도 일반회계 적자국채 발행 규모는 10조원 이내로 억제되었다.

당시 일반회계의 적자국채 발행을 제로로 하는 균형재정으로의 복귀를 시도하지 못한 것은 변명 같지만 몇 가지 이유가 있다고 생각한다. 2003년 태풍 매미 추경, 2005년 세입결손 추경 등 재정수입 여건이 매우 불투명했다는 점, 자율 분권 성과 중심의 4대 재정개혁과제 추진에 역량을 집중할 수밖에 없었던 점, 중기재정계획인 국가재정운용계획의 제도화로 10조원 수준의 국채 발행 규모는 재정당국의 의지만 있으면 다음 정부에서 얼마든지 축소 가능한 수준이라고 판단한 점 등을 들 수 있다.

“
건전재정 원칙은 한번 무너지면
복원이 어렵다. 건전재정의 원칙은
‘추억’의 대상이 되어서는 안 된다.
현실 속에서 굳건히 살아 있는 원칙이
되어야 할 것이다.”

이명박 정부 이후 2007~2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 일반회계 적자재정이 구조적으로 정착되기 시작했다. 박근혜, 문재인 정부를 거치면서 국가채무 대 GDP 비율이 50% 수준에 이르렀다. 이제 우리나라의 재정건전성이 국제 신용평가사들의 눈치를 볼 지경에 이르렀다. 재정당국은 걱정스러운 눈으로 재정건전성 악화를 막아 보겠다고 재정준칙 마련을 위한 특별법을 박근혜 정부, 문재인 정부 모두 발의 했으나, 정치권은 남의 일처럼 논의도 하지 않고 있다.

지난 2011년 말 <한국의 재정 60년, 부제: 건전재정의 길>이란 책이 진념 전 기획예산처장관 및 안병우 전 예산청장의 주도로 많은 예산실무 경험자들이 참여하여 발간되었다. 그곳에 제언을 주셨던 강경식 전 경제부총리의 말씀으로 이 글을 맺고자 한다. “건전재정 원칙은 한번 무너지면 복원이 어렵다. 또 적자로 한번 들어서면 그 규모가 견잡을 수 없이 늘어나기 쉽다. 건전재정의 원칙은 ‘추억’의 대상이 되어서는 안 된다. 현실 속에서 굳건히 살아 있는 원칙이 되어야 할 것이다.”

그렇다. 이제 벌써 ‘추억’이 되어버린 건전재정의 원칙을 현실로 다시 찾아올 방안은 무엇일까? 우리에게 그럴 ‘의지’는 있는 것인지 자문해 본다.

건전한 재정상황을 이끌다

Interview

기획재정부 재정정책국 재정건전성과 이종혁 사무관



최근 코로나19 대응 과정에서 국가채무가 증가했다. 또한 저출산과 고령화 등의 영향으로 미래 재정
여력에 대한 우려의 목소리가 높다. 우리나라 재정건전성의 현 상황은 어떠한가?
건전한 재정을 이끌고 있는 재정건전성과를 만나본다.

글. 정재림 일러스트 강태이

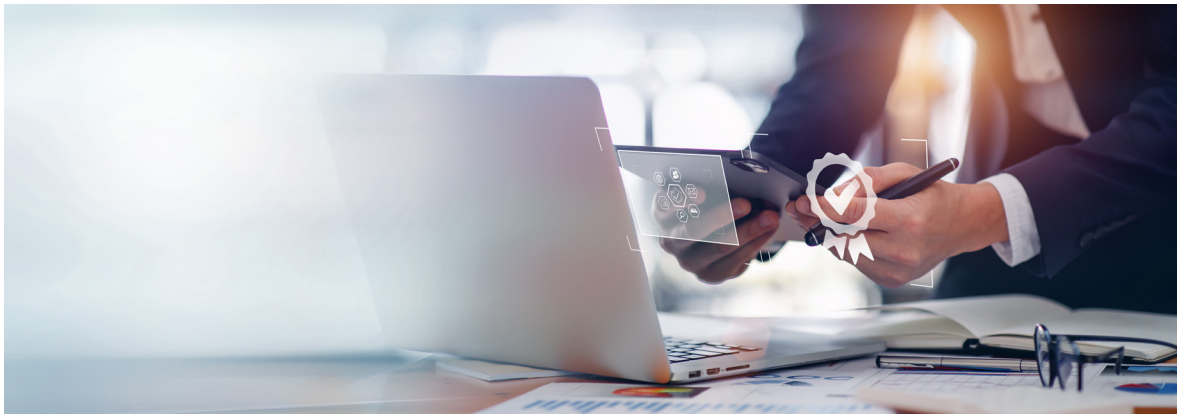
우리나라 재정 전반을 관리하는 재정건전성과

국가채무를 적정한 수준으로 유지하면서 채무 상환능력을 갖춘 재정 상태를 재정건전성이라 한다. 사전적으로 재정건전성을 갖추었다는 것은 '정부의 채무 수준이 현재 또는 미래에 상환이 불가능한 이자비용을 수반하지 않은 상태'라고 정의하나, 실제 재정건전성은 명확하게 정의될 수 있는 것은 아니며, 정부의 재정이 국가가 감당할 수 있는 범위에서 지나친 부채 발행 없이 안정적으로 유지되는 상태일 때 재정이 건전하다고 볼 수 있다. 일반적으로는 재정건전성이 양호한 경우, 정부가 경제 위기 상황에 능동적으로 대처할 수 있다. 대외적으로는 국가의 신용도도 높고, 국민들의 조세 부담도 적어 재정확대 정책 시행이 수월

한 상태다. 반대로 재정건전성이 좋지 않을 경우에는 경기 침체기에 재원을 조달하는 데 어려움이 생긴다. 채무가 많은 개인이나 기업이 추가로 돈을 빌리기 어려운 것과 같다.

그 때문에 「국가재정법」 제16조에서는 정부가 재정건전성 확보를 위해 최선을 다해야 한다고 명시하고 있다. 또한 제86조에서는 정부가 건전재정을 유지하기 위해 국가채무를 적정 수준으로 유지해야 한다고 규정한다. 재정건전성을 평가하는 명확한 기준이 있는 것은 아니나, 재정수지, 국가채무 등이 주요 지표로 활용되고 있는 것이다.

그렇다면 우리나라는 건전한 재정상황을 이끌기 위해 어떠한 노력을 하고 있을까? 기획재정부 재정정책국 재정건전성과를 만났다.



재정 STORY

이달의 재정 이야기

“재정건전성과는 과장님을 포함하여 총 7명으로 구성되어 있습니다. 우리나라의 재정 전반의 건전성을 살펴보는 업무를 담당하고 있지요. 재정건전성을 나타내는 지표들을 관리하는 일을 주로 하고 있습니다. 재정수지와 국가채무 수치를 예산·집행·결산 전 단계에 걸쳐 산출하고 있고, 그 결과를 월별·연도별 책자로 발간하여 국민들에게 재정건전성에 대한 정보를 제공하고 있습니다.”

재정건전성과 이종혁 사무관의 설명이다. 그는 재정건전성과는 지표를 관리하는 것 외에도 해외 국제기구 및 신용평가사와의 주기적인 협의를 통해 우리나라의 건전한 재정상황을 충분히 설명하고 홍보하여 대외신인도를 제고하고자 노력하고 있다고 밝혔다.

“재정건전성 지표 관리, 국가 재정상황 대외신인도 제고와 더불어 건전재정 운용의 원칙을 세우는 재정준칙을 법제화를 위해서도 재정건전성과는 많은 노력도 기울이고 있습니다.”

재정준칙 법제화는 어떻게 이루어지고 있을까? 이종혁 사무관의 담당 업무에 대해 들었다.

“재정준칙은 국가의 건전한 재정운용을 보장하기 위해 국가가 운용하는 재정의 주요 건전성 지표에 대해 구체적인 한도를 설정하는 것입니다. 재정준칙은 전 세계 105개국에서 운용 중입니다. 특히 OECD 국가 중에서는 우리나라와 튀르키예를 제외한 모든 국가가 도입하고 있지요. 재정준칙의 유형은 재정수지, 국가채무, 수입, 지출 중에서 어떤 지표에 대한 한도를 정하는가에 따라 달라집니다. 이를 국가별로 재정운용 여건이나 국가별 특성을 고려하여 지표 중에서 선택하여 재정준칙을 운용하고 있는 것입니다.”

현재 우리나라는 재정준칙이 도입되어 있지 않다. 이 때문에 재정건전성과는 재정준칙을 도입하기 위한 방안을 발표하고 입법화를 위해 노력하고 있다.

재정준칙 법제화의 노력

“재정준칙을 도입하는 것은 현재 가장 중점적으로 추진하고 있는 정책입니다. 정부는 작년 8월까지 수차례의 전문가 간담회와 재정준칙 콘퍼런스를 개최했습니다. 다수의 전문가의 의견을 수렴한 지난 9월

“
재정준칙은 국가의 건전한 재정운용을
보장하기 위해 국가가 운용하는
재정의 주요 건전성 지표에 대해
구체적인 한도를 설정하는 것입니다
”



최종적인 재정준칙 도입 방안을 발표했습니다.”

정부가 준비한 재정준칙은 재정적자 한도를 -3% 수준으로 제한하고, 국가채무비율이 60%를 초과하면 한도를 -2%로 축소하는 방안이다. 이는 주요 선진국들의 재정준칙 운용사례와 과거 재정운용 추이 등을 종합적으로 고려하여 재정이 국민을 지원하기 위한 충분한 역할을 하면서도 지속가능성을 보장할 수 있는 적정 수준으로 선정한 것이라 밝혔다. 정부는 재정준칙이 빠르게 도입될 수 있도록 국회 논의 과정에 적극 참여한다는 계획이다.

“재정준칙 법제화 노력 외에도 4월 국가결산 발표를 앞두고 있습니다. 작년 2022 회계연도의 재정수지, 국가채무 등 재정운용의 결과를 틀림없이 정확히 기록하기 위해서 각종 재정지표의 숫자를 꼼꼼히 살펴 한 해간의 재정운용 결과를 국민들에게 정확하게 제공하였습니다. 그리고 매달 월간 재정동향을 발간하여 정부의 재정운용 결과를 바로바로 국민들에게 빠짐없이 알리고, 재정건전성을 점검해나가고 있습니다. 저희 건전성과에서는 이외에도 재정건전성이 안정적으로 유지될 수 있도록 하는 정책방안을 강구하는 등 다양한 노력을 기울이고 있습니다.”

정책의 도입을 통해 앞으로 어떤 긍정적인 효과를 기대할 수 있을까? 이종혁 사무관은 재정준칙 도입을 통해 먼저 국가 재정의 건전한 운용을 기대할 수 있다고 말했다.

“정부가 예산안과 추가경정예산안을 편성할 때 재정준칙을 준수하면 건전한 예산안을 편성할 수 있습니다. 그리고 우리나라의 재정준칙 도입은 IMF, OECD와 같은 국제기구와 주요 국제신평사들도 주목하고 있습니다. 재정준칙의 도입이 우리나라의 신용등급 평가 등 대외신인도를 제고하는 데 큰 도움이 될 것으로 기대되는 이유입니다.”

또한 재정준칙이 도입되면 미래 재정 여력을 비축하여 경제가 어려운 상황에 처했을 때도 재정이

충분한 역할을 할 수 있으리라 기대하고 있다고 전했다.

건전한 재정의 파수꾼이 되다

재정준칙은 국회에 제출되어 있는 법률안이나 도입 방안을 발표한 보도자료를 통해 자세한 내용을 확인할 수 있다. 또한 재정준칙 외에도 재정건전성과에서 담당하고 있는 각종 재정지표가 궁금하다면, 매달 보도자료로 발표하고 발간하는 <월간 재정동향>을 통해서도 확인할 수 있다.

“국가채무에 대한 자세한 내용과 향후 관리 계획은 매년 9월에 국가재정운용계획과 함께 첨부 서류로 제출되는 국가채무관리계획에서 확인해 보실 수 있습니다.”

국민이 재정건전성에 대해 살펴볼 수 있도록 다양한 정보를 제공하고 있음을 알 수 있는 부분이다.

“당장 나라 경제가 어려운 상황에서 재정건전성은 일반 국민들께 피부에 와닿지 않는 문제일 수 있습니다. 그렇지만 최근 코로나19 위기 대응 과정에서 국가채무가 크게 증가했고, 앞으로도 저출산과 고령화, 성장잠재력 감소 등으로 미래 재정 여력은 녹록지 않은 상황입니다. 재정의 지속가능성 확보가 절실한 이유입니다. 결국 현 세대의 정부가 진 빚은 다음 세대의 국민에게 큰 부담으로 작용하게 되어 국민들의 부담으로 돌아옵니다. 이에 정부는 재정건전성을 확보하기 위한 장치로서 재정준칙을 도입하고자 하는 것입니다. 재정준칙은 정부의 재정운용을 방해하는 족쇄가 아닙니다. 정부의 재정운용을 올바른 방향으로 인도하는 고삐의 역할이 될 것입니다. 국민 여러분께서 재정건전성과 재정준칙에 대해 더 많은 관심을 가지고 지켜봐 주시면 좋을 것 같습니다. 저희 재정건전성과는 우리나라 재정건전성이 잘 관리될 수 있도록 꼼꼼히 살피는 재정의 파수꾼이 되겠습니다.”

민주주의의 발달은 금권선거에서부터 시작되었다

박정호 명지대학교 특임교수



한 나라의 정치체제는 정치뿐만 아니라 해당 국가의 소득불평등 정도에도 지대한 영향을 미친다. 사실 오늘날 전 세계 대부분의 국가들이 표방하고 있는 정치체제는 민주주의제도이다. 한 보도에 따르면 전 세계 인구의 63%가 민주주의를 추구하는 국가에 살고 있다고 한다. 이는 19세기 말 민주주의 체제 속에서 살았던 인구가 12%라는 사실과 비교하면 급격한 상승이다. 북한의 공식적인 국가 명칭도 조선민주주의인민공화국이라는 점에서 민주주의는 실질적인 이행 여부를 떠나 이미 모든 국가들이 추종하고 있는 보편적인 정치체제라고 할 수 있을 것이다.

이러한 민주주의 정치체제에서 수행하는 대표적인 의사결정 수단 중 하나는 선거이다. 그러나 오늘날과 같은 선거의 형태가 자리매김한 것은 불과 얼마 되지 않았다. 민주주의의 초기에는 유권자의 표를 직접 돈을 주고 매수하는 행위가 빈번했으며, 사회적으로도 지탄받을 일이 아니었다.

영국의 경우에는 돈을 주고 표를 매수한 기록이 17세기부터 목격됐다. 이러한 관행은 1883년 영국 의회에서 부정부패 행위 방지법이 제정되기 전까지 만연했다고 한다. 미국 역시 마

찬가지였다. 19세기 발행되었던 당시 신문들인 〈엘리자베스타운 포스트〉나 〈왓킨스 익스프레스〉 등에서는 유권자 표의 가격이 얼마로 거래되었다는 등의 언급이 남아 있으며, 당시 유권자들이 투표하기 전에 먼저 돈을 받으려고 기다리는 모습 등이 묘사되어 있다.

오늘날 보편적인 투표 방식인 비밀투표를 미국에서 처음 도입하게 된 것도 이와 같은 관행을 없애기 위한 조치에서 비롯됐다. 비밀투표제도가 도입되면서 정치가들은 돈을 받은 유권자들이 당초 약속한 대로 투표를 했는지 확인하기가 어려워졌다. 이러한 이유로 돈을 주고 유권자의 표를 사려는 행위가 다소 진정되어 갔다.

하지만 그렇다고 해서 공정선거가 바로 정착되지는 못했다. 돈을 주고 유권자의 표를 사는 행위는 다른 방식으로 전개되기 시작했기 때문이다. 비밀투표로 인해 약속대로 투표했는지 확인할 수 없게 되자 돈을 주고 기권을 유도하는 방식으로 전개되었다. 즉, 투표를 하러 가지 않도록 유도한 것이다. 오늘날의 민주주의는 이러한 우여곡절 끝에 완성됐다.

서두에서 말한 바와 같이 오늘날의 거의 대부분의 국가들이 민주주의를 추종하고 있지만, 국가

마다 민주주의가 성숙된 정도는 확연한 차이를 보인다. 물론 20세기 이전과 같이 직접적으로 금권선거를 허용하는 곳은 없어졌지만, 좀 더 자세히 들여다보면, 교묘한 방식으로 유리한 선거 결과를 도출하기 위한 노력들은 여전히 자행되고 있는 경우가 많다.

일례로 오늘날의 후보자들은 자신들의 공약을 유권자들에게 적극적으로 알리는 과정에서 TV 광고, 브로슈어 등을 제작해야 하고 이 과정에서 많은 광고비를 지출해야 한다. 이 밖에도 유권자에게 긍정적인 이미지를 심어주기 위해 많은 마케팅 비용이 소요되는 상황이다. 금전적인 차이로 인해서 후보자들이 상이하게 노출되고 그로 인해 선거 결과가 달라지는 현상을 막고자 민주주의 국가들은 선거 비용에 대한 한도를 정하거나 선거 비용을 국가가 부담해 주는 제도 등을 도입하고 있다.

하지만 민주주의 제도가 성숙하지 못한 나라들은 이러한 제도를 도입하지 못한 사례도 많다. 도입했다 하더라도 이에 대한 감시, 관리 등이 원활히 이루어지지 않아 명목상의 제도에 불과한 나라도 있다. 과거처럼 직접적인 방식은 아니지만 여전히 선거가 금전적인 부분에 많은 영향을 받고 있는 것이다. 이러한 현실은 비단 정치체제의 발달을 저해하는 요인일 뿐만 아니라 소득불평등을 야기하는 측면 또한 함께 가지고 있다는 점에서 더욱 문제로 지적된다.

개발도상국의 정치 체계를 연구한 사회학자들은 부자들이 가난한 사람들의 표를 살 수 있는 경우, 소득불평등 정도를 완화시키기 위한 정책이 제대로 수행되지 못하는 경향이 있음을 지적했다. 유권자의 표를 돈 주고 살 수 있는 정치가들은 올바

른 정책을 집행하고 이에 대한 결과로 표를 모집하는 데 관심을 두기보다 다음 번 선거에서 유권자의 표를 살 돈을 모으는 데 혈안이 되어 있을 가능성이 높다. 자신의 표를 판매한 유권자 역시 정책에 관심이 없는 것은 마찬가지다. 그들은 자신의 표를 판매했기 때문에 국정을 감시하거나 당선된 사람들의 정책에 대한 기대가 적어진다. 즉 국정에 대해 점점 무관심하게 된다.

경제학자들은 이처럼 중요한 소득불균등 현상을 정확히 확인하기 위한 방법으로 다양한 소득 분배지수들을 개발하여 활용하고 있다.

그래프로 도식화하여 소득분배 정도를 가늠할 수 있는 방식이 있는데 로렌츠 곡선이 그것이다. 로렌츠 곡선이란 횡축은 원점을 기준으로, 조사 대상 지역의 전 인구를 가장 못 사는 사람부터 가장 잘 사는 사람까지 소득액 순으로 일렬로 배열한 누적인구 백분율을 나타낸다. 이와 함께 종축에는 그들이 차지하고 있는 소득금액을 누적하여 백분율로 표시한 것이다.

로렌츠 곡선 위의 점 A, B 및 C는 소득액 순으로 누적 인구의 몇 %가 전체 소득의 몇 %를 차지하고 있는가를 나타낸다. 점 A는 소득액 하위 25% 인구가 전체 소득의 12%를, 점 B는 소득액 하위 50% 인구가 전체 소득의 25%를, 점 C는 소득액



하위 75% 인구가 전체 소득의 50%를, 그리고 점 D는 소득액 하위 90% 인구가 전체 소득의 75%를 차지한다는 것을 의미한다.

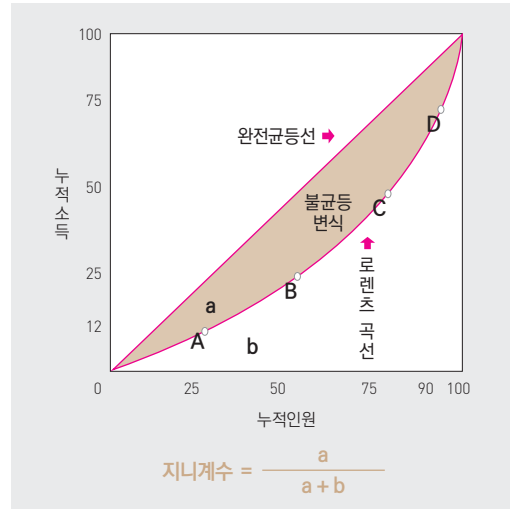
이러한 로렌츠 곡선은 대각선에서 얼마나 멀리 떨어져 있는지를 통해서 현재 소득불균등 상태의 심각성을 한눈에 확인할 수 있다는 장점이 있다. 로렌츠 곡선은 대각선에 가까울수록 소득 분배가 평등한 상태를 의미하며, 대각선에서 떨어져 아래로 처질수록 소득 분배는 불균등한 상태를 의미한다. 예를 들어 만약 특정 국가의 전체 소득이 1억원이고, 10명의 사람으로 구성되어 있다고 가정해 보자. 이때 10명이 모두 동일한 소득인 1천만원씩의 소득을 얻고 있다. 그러면 해당 국가의 로렌츠 곡선의 횡축에 10명의 사람들을 순서대로 놓고 이들이 각각 보유하고 있는 소득을 누적할 경우 45도 기울기의 대각선의 형태가 나타난다.

이처럼 모든 사람이 동일한 소득을 가질 경우 45도 기울기의 대각선이 그려지는 데, 이를 완전균등선이라 부른다. 이와는 달리 10명 중 한 명이 1억원을 모두 갖고 있고 나머지 9명은 0원의 소득을 얻고 있을 경우, 로렌츠 곡선은 9번째 사람까지는 횡축과 동일한 수준으로 그려지다가 10번째 사람에 이르러 수직으로 상승하여, 45도 대각선과는 가장 멀리 그려지게 된다. 이러한 이유로 인해 로렌츠 곡선은 완전균등선인 45도 대각선에 얼마나 가까이 위치해 있는지를 바탕으로 해당 국가 내지 지역의 소득불균등 정도를 쉽게 가늠할 수 있게 한다.

로렌츠 곡선으로 소득 분배 상태를 한눈에 볼 수 있어 어느 한 국가나 사회의 소득 분배 상태가 얼마나 균등한지 알 수 있지만, 하나의 숫자로 표시

〈그림〉 지니계수

(단위: %)



할 수 없기 때문에 여러 나라의 소득 분배 상태를 비교할 수 없다는 단점이 있다. 이러한 단점을 감안하여 이탈리아 통계학자인 코라도 지니(Corrado Gini, 1884~1965)는 소득 분배 상태를 객관적으로 비교할 수 있도록 지니계수를 고안했다. 지니계수는 로렌츠 곡선과 균등분포선 사이의 면적(a)을, 균등분포선이 그래프 상에서 만드는 삼각의 면적(a+b)으로 나눈 것이다.

로렌츠 곡선이 45도 대각선에 가까울수록 해당 사회는 더 평등한 상태에 놓여 있다고 말할 수 있다. 따라서 45도 대각선과 실제 로렌츠 곡선 사이의 면적이 얼마나 큰가에 따라 불평등한 정도를 측정할 수 있는데, 이를 이용한 것이 지니계수이다.

지니계수는 0과 1사이의 값으로 표현되며, 그 값이 1에 가까워질수록 불평등해진다는 사실을 알 수 있다. 지니계수가 어느 정도여야 한 사회의 소득 분배가 균등한지에 대한 엄밀한 기준은 없

으나, 일반적으로 0.4 이상이면 불균등한 것으로 본다.

앞서 살펴본 형평성 관련 지표들을 통해서 동일한 수치가 나왔다 하더라도, 실제 해당 지역 내 지 국가의 사람들이 느끼는 형평성 수준은 다르게 인식될 수 있다. 한 사회에 존재하는 불평등성은 여러 가지의 다양한 측면을 갖고 있는 복합적인 현상이다. 지니계수는 그중에서 단지 부유한 사람과 가난한 사람의 소득에 얼마만큼의 격차가 있느냐에 따라서 불평등 정도를 평가하는 것이다. 그러므로 지니계수에만 의존하여 불평등의 성격을 파악한다면 현실과 동떨어진 결론에 도달할 가능성이 크다.

어떤 사회가 얼마만큼 형평에 맞는지를 평가하는 데 있어서는 소득불평등의 결과만을 바탕으로 평가하는 것이 아니라, 그러한 소득불균등을 가져온 과정에 대한 고려도 중요하다. 다양한 소득 분배지표들이 이러한 한계점을 갖고 있긴 하지만, 지금 현재 해당 국가 내지 지역이 어떠한 분배 상태를 경험하고 있는지를 명확히 보여준다는 장점은 분명하다. 또한 이러한 지표들이 악화되는 것은 분명 주의해야 할 부분이다. 과거 우리나라는 경제성장과 분배 정의가 비교적 균등하게 잘 달성되어왔다는 평가를 받은 적도 있다. 하지만 최근에 와서는 여타의 OECD 국가와 마찬가지로 소득불평등이 심화되고 있는 추세이다. 지금은 여러 수치상 OECD 국가들과 비교해서 중간 정도 수준의 소득불균등 상황을 보이고 있으며, 선진국의 경우 상위 1%의 소득점유율의

비중이 매우 높은 것과 비교하면 아직까지는 괜찮은 상황이다. 하지만 현재 진행되고 있는 소득 불평등 추이는 많은 사람들의 우려를 낳고 있다. 이러한 소득 분배 관련 수치들의 변화와 함께 실물 경제 부분에 있어서도 양극화 현상이 대두되고 있다. 저렴한 가격으로 어필하려는 일련의 상품들과 프리미엄 상품으로 어필하려는 일련의 상품들이 여기에 해당한다. 앞서 언급한 명품 의류와 SPA 의류 또한 이러한 추세의 연장선상에 놓여 있는 것이라 판단된다. 요즘은 거리에서 과거 즐겨 입었던 중저가 의류 매장들을 찾아보기가 점점 어려워지고 있다. 어쩌다 길에서 학창 시절 즐겨 입었던 중저가 브랜드를 마주치게 되면 반가운 것은, 어쩌면 어린 시절의 추억뿐만 아니라 다소 우리 서민들의 삶이 나아지는 것은 아닐까 싶은 기대 때문이기도 한듯하다.

물론 이 나라들의 소득분포 상태가 민주주의라는 정치체제에만 영향을 받아 지금과 같은 상태를 보인다고는 말할 수 없다. 소득분포는 정치체제뿐만 아니라 오랫동안 진행되어 온 경제적 변화 과정에 크게 영향을 받는다. 그뿐만 아니라 역사적, 문화적 요인에 의해서도 크게 영향을 받는 것이 사실이다. 하지만 분명한 것은 민주주의적 정치체제를 효과적으로 구축한 나라라면 소득불평등도를 개선할 수 있는 여지가 더욱 넓어진다는 사실이다. 이러한 점에서 완성도 높은 민주주의 정치체제를 구축하는 것은 소득불평등도를 개선하기 위한 충분조건은 아니지만 필요조건임은 분명하다.

경제를 보는 눈을 길러주는 재정·경제 도서 추천

지금 우리를 위한

새로운 경제학 사용 설명서

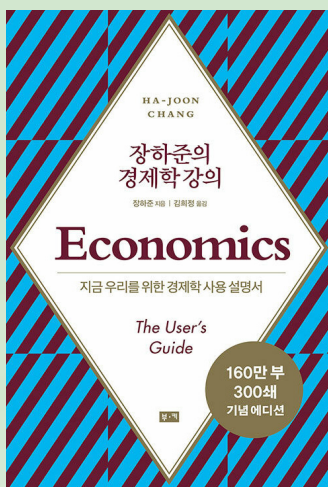
장하준의 경제학 강의

지은이 장하준

옮긴이 김희정

출판사 부키

발간일 2023년 3월 30일



저자 장하준은 1990년 한국인으로서는 최초로 케임브리지대학교에 임용되어 경제학과 교수로 근무했으며, 2022년부터 런던대학교 경제학과 교수로 재직 중이다. 2003년 신고전학파 경제학에 대안을 제시한 경제학자에게 주는 군나르 뮐르달 상을, 2005년 경제학의 지평을 넓힌 경제학자에게 주는 바실리 레온티예프 상을 최연소로 수상함으로써 세계적인 경제학자로 명성을 얻었다.

가장 쉽고, 가장 친절하고,
가장 명쾌한 경제학 사용설명서!

이 책은 일반인을 위한 경제학 입문서다. 경제란 무엇이고, 경제학을 왜 알아야 하는지에서 출발해 자본주의 경제가 어떤 과정을 통해 현재에 이르게 되었는지를 간략한 경제사를 훑어본 뒤 다양한 경제학파를 소개하며 장단점을 조목조목 설명해 준다. 또한 일, 소득, 행복 등 우리 삶과 밀접한 문제를 비롯해 정부와 기업의 역할, 국제 무역 등에 이르기까지 경제 전반을 아우르는 눈을 키워 준다. 특히 실제 통계 숫자를 통해 현실 경제를 생생하게 보여주며, 그 숫자가 설명하지 못하는 이면까지 날카롭게 짚어 준다.

1부에서는 경제학에 익숙해지기 위해 경제란 무엇이고 자본주의 경제가 현재에 이르기까지 간략한 경제사를 훑어본 뒤 9가지 주요 경제학파를 소개하고 그 장단점을 다룬다. 2부에서는 우리 생활과 밀접한 경제학을 소개하며, 나아가 노동 시간, 빈곤율, 국내총생산처럼 우리에게 익숙한 현실의 주제를 통해 경제를 생생하게 보여준다.

세계 경제의 변화 속에서 그 흐름을 파악할 수 있는
통찰력 있는 시각을 책을 통해 배워보자.

남한의 경제발전과

정치적 민주화

한없는 한

저자 존 리

옮긴이 이윤청

출판사 소명출판

발간일 2022년 7월 31일



저자 존 리는 UC 버클리 사회학과 석좌교수로, 한국인 부모에게서 태어나 만 2세
까지 한국에 살다, 일본, 하와이, 미국 본토로 이주하면서 한국, 일본, 북미, 유럽
등의 문화와 사회에 대해 전환국가적 관점에서 심도 있는 고찰을 해오고 있는 세
계적으로 몇 안 되는 사회학 이론가이다.

남한에서 일어난 경제적·사회적·정치적 대변혁의 여정과 명암

1980년대 무렵에 이르자 한때 찬란했던 명동은 강남, 한강 남쪽에 위치한 부유
한 서울의 별천지, 그중에서도 특히 압구정동에 비하면 누추한 곳이 되었다. 커피
집들이 다방들을 밀어냈고, 값싼 음식을 파는 식당들 대신 맥도날드와 피자헛이
들어섰다. 이전보다 더 많은 남한 사람들이 해외로 나갔고, 남한을 방문하는 외국
인들도 많아졌다. 이러한 변화들은 겨우 한 세대 동안 발생했다.

이 책은 사회학자의 시각으로 우리나라가 일제 식민 지배에서 해방된 이후, 즉 한
국전쟁 이후 1960년대 초부터 1980년대 후반에 이르기까지 남한에서 일어난 정
치적, 경제적 측면들에 대한 연구를 다룬다. 남한의 발전을 다룬 개괄서라 할 수
있다. 제목인 ‘한’이 가리키는 것은 남한 그리고 원한의 문화적 표현이다. 한강의
기적이 있었지만, 그만큼 고통받았던 농민들과 노동자의 모습. 그 성공과 비극 모
두를 담았다. 이 책을 통해 내전으로 피폐했던 모습에서 불과 수십 년 만에 세계
적인 산업 강국으로 극적인 변화를 겪은 한민족의 대서사시적 여정을 살펴보자.



비상경제장관회의 개최 (기재부, 3.8.)

- ① 일자리 사업 신속 집행 계획 점검 ② 빈 일자리 해소 방안 ③ 조선업 상생 패키지 지원 사업 추진계획 안전에 관해 관계 부처와 논의 진행



한국은행 4/4분기 연간 국민소득(잠정) 발표 (한국은행, 3.8.)

- 2022년 4/4분기 실질 국내총생산(GDP)은 전기 대비 0.4% 감소(명목 국내총생산은 0.1% 성장) 예상
- 2022년 연간 실질 국내총생산(GDP)은 전년 대비 2.6% 증가(명목 국내총생산은 2,150.6조원으로 전년 대비 3.8% 증가)



19차 비상거시경제금융회의 개최 (기재부, 3.10.)

- 美 실리콘밸리 은행(SVB) 사태와 관련한 국제금융시장 동향 및 美 재무부·연준 등의 주요 조치사항에 대해 점검
- (국제금융시장 동향) 미국 실리콘밸리 은행 폐쇄를 기점으로 글로벌 금융시장 변동성 재차 확대, 미국 재무부·연준·연방예금보험공사는 예금자 보호 및 유동성 지원 조치를 긴급 발표. 실리콘밸리 은행의 해외지점들이 위치해 있는 여타 국가들도 신속히 시장안정 조치에 나서 는 모습
- (국내 금융시장 영향) 국내 금융기관은 자산·부채 구조가 실리콘밸리 은행과 상이하며, 유동성이 양호한 상태로 SVB 사태에 대한 영향이 제한적인 양상이나, 향후 시장 변동성이 확대될 가능성을 간과하지 않고 금융시장 안정 유지에 총력을 다할 계획



JANUARY

01

재정

- 2024년 중기사업계획서 제출 (각 중앙관서 → 기획재정부)
- 2022년 세법개정후속 시행령 개정

경제

- 통계청 2022년 12월 및 연간 고용동향 발표

국제

- 세계은행(WB) 세계경제전망 발표

FEBRUARY

02

재정

- 2022년 총세입 총세출 마감
- 2022년 결산보고서 제출 (각 중앙관서 → 기획재정부)

경제

- 한국은행 2022년 4/4분기 및 연간 실질 국내 총생산 발표

MARCH

03

재정

- 2024년 예산안 편성지침 통보 (기획재정부 → 각 중앙관서)

경제

- 한국은행 2022년 4/4분기 및 연간 국민소득(잠정) 발표

국제

- OECD 중간경제전망(Interim Economic Outlook) 발표

APRIL

04

재정

- 2023년 결산검사 의뢰 (기획재정부 → 감사원)

경제

- 2022년 연간 및 4분기 해외직접투자 동향 발표

국제

- IMF 세계경제 전망 보고서(World Economic Outlook Report) 발표

MAY

05

재정

- 2024년 예산요구서 제출 (각 중앙관서 → 기획재정부)
- 2022년 국가결산보고서 제출(정부 → 국회)
- 2022년 기금운용평가 결과 발표
- 2022년 부담금운용종합보고서 발간

경제

- 통계청 2023년 1/4분기 지역경제동향 발표
- 통계청 2023년 1/4분기 가계동향조사 결과 발표

JUNE

06

경제

- 한국은행 2023년 1/4분기 국민소득(잠정) 발표
- 기획재정부 2023년 새 정부 경제정책방향 발표

국제

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

JULY

07

재정

- 2023년 세제개편안 발표

경제

- 통계청 2023년 경제통계 통합조사 실시
- 통계청 2022년 인구주택 총조사 결과 발표
- 2022년 국민대차대조표 결과(잠정) 발표

AUGUST

08

재정

- 2024년 국유재산종합계획 제출
- 2023~2027년 중기 재정사업 성과관리 기본계획 확정

경제

- 통계청 2023년 2/4분기 가계동향조사 결과 발표

SEPTEMBER

09

재정

- 2024년 예산안 제출(정부 → 국회)
- 2023~2027년 국가재정운용계획 발표

경제

- 한국은행 2023년 2/4분기 국민소득(잠정) 발표

국제

- OECD 중간경제전망(Interim Economic Outlook) 발표

OCTOBER

10

경제

- 한국은행 2022년 연간 기업경영분석 결과 발표

국제

- IMF 세계경제전망보고서(World Economic Outlook Report) 발표

NOVEMBER

11

경제

- 통계청 2023년 3/4분기 가계동향조사 결과 발표

국제

- OECD 경제전망(Economic Outlook) 발표

DECEMBER

12

재정

- 2024년 예산 확정

경제

- 기획재정부 2024년 경제정책방향 발표
- 한국은행 2023년 3/4분기 국민소득(잠정) 발표

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.

문
제

이것은 정부가 국내산 농수산물에 주 생산 시기에 수매하거나, 외국산을 수입 비축한 후, 시장가격 동향에 따라 탄력적으로 방출하여 수급을 조절하는 등 가격안정을 도모하기 위한 사업입니다. 이 사업의 명칭은 무엇 일까요?

답

사업

독자편지

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

010-****-135



‘이달의 재정 이야기’를 통해 대학 혁신의 마중물이라 할 수 있는
‘고등평생교육지원 특별회계’에 대해 자세히 알 수 있었어요.
미래를 위한 교육을 위해 이 시간에도 최선을 다하고 계신 교육부 예산담당관 내
모든 직원분들께 감사의 말씀을 전합니다.

애독자 퀴즈 정답 & 독자편지 보내주실 곳

★ 응모 기간 2023. 4. 21. ~ 2023. 4. 30.



QR 코드로 접속해
응모해 주세요.

지난 호 이벤트 당첨자

010-****-335

010-****-135

010-****-443

010-****-674

010-****-097

010-****-112

010-****-409

010-****-428

010-****-392

010-****-867

괜찮아,
다 잘될 거야!
덕분에,
오늘 이식을 받아요.

매년 약 1,000여 명의 아이들이 소아암 진단을 받습니다.
한국소아암재단은 모든 소아암 환아가 새 생명을 얻어
안정적으로 생활하고 배우고 성장하여 건강한 사회로
나아갈 수 있도록 환자 중심의 가치를 실현하고자 합니다.
투병 중인 어린이들이 새 생명을 얻을 수 있도록
백만 천사가 되어주세요.



(재)한국소아암재단은 보건복지부에서 인가받고 기획재정부에 등록된
소아암, 백혈병, 희귀난치병 어린이 및 가족들을 돕는 비영리재단법인입니다.



후원 문의

02-3675-1145~6



이메일

soaam9191@naver.com



계좌번호

국민은행 060401-04-025956 (재)한국소아암재단

본 광고는 한국재정정보원 후원으로 진행되는 (재)한국소아암재단 무료 광고입니다.