

월간

나라재정

FISCAL INFORMATION BULLETIN

05

2023 May

Vol. 77



나라재정 보기

FIS 인사이트

2022년도 결산 주요 내용 및 시사점

재정칼럼

Performance management

- is a relaunch necessary?

AI 시대의 결산

현실 속 재정제도 이야기

근대 재정의 탄생 ②

영국의 재정민주주의



CONTENTS

2023 MAY

Vol. 77

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 인사이트

2022년도 결산 주요 내용 및 시사점

안중기 재정정보분석센터 부연구위원

10

재정칼럼

Performance management

- is a relaunch necessary?

Andreas Bergmann,

Zurich University of Applied Sciences, Professor

AI 시대의 결산

윤성식 고려대학교 행정학과 명예교수

22

정책연구

재정지출이 자산 형성에 미치는 영향 분석

심혜인 재정정보분석센터 부연구위원



재정 NOW

24

숫자로 보는 나라재정

26

재정 FOCUS

국가결산

30

키워드 재정

반려동물

34

해외재정동향

주요국 및 국제기구 재정동향



재정 STORY

64

현실 속 재정제도 이야기

근대 재정의 탄생 ② - 영국의 재정민주주의

70

재정, 그땐 그랬지

재정규모 논쟁

74

이달의 재정 이야기

국가 결산검사에 대한 소고

78

경제학자가 풀어낸 인문학

투표의 역설과 불가능성의 정리

83

애독자 코너



2022년도 결산 주요 내용 및 시사점

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



들어가며

지난 4월 4일 정부는 2022회계연도 국가결산보고서를 국무회의에서 심의·의결했다. 2022 회계연도 결산은 앞으로 감사원의 결산검사와 국회의 결산심의를 거친 이후에 최종 확정될 것이다. 비록 최종 확정된 것은 아니지만, 본고는 정부가 발표한 국무회의 심의·의결 결과를 토대로 2022회계연도 국가결산의 주요 내용을 현금주의 예산회계와 발생주의 재무회계로 나누어 미리 살펴보고 시사점을 도출한다.

예산회계 결산 주요 내용

가. 재정수지

코로나19의 확산과 이에 대한 정부의 적극적인 대응으로 최근 몇 년간 정부재정은 대규모의 적자를 기록했다. 2022년에도 코로나19의 여파가 완전히 가시지 않았기 때문에 재정상황은 여의치 않았다. 이를 구체적으로 살펴보면, 2022년 정부의 총수입은 전년 대비 47.2조원 증가한 617.8조원이었고, 총지출은 전년 대비 81.3조원 증가한 682.4조원이었다. 소상공인과 취약계층에 대한 지원 등 코로나19 관련 지출이 증가하면서 총수입보다 총지출이 더 크게 늘어났다. 그 결과 재정수지가 2021년에 비해 오히려 악화되었다. 총수입에서 총지출을 차감해 계산한 통합재정수지 적자는 2021년 30.5조원에서 2022년 64.6조원으로 증가했다. 통합재정수지 적자의 GDP 대비 비율 또한 2021년 1.5%에서 2022년 3.0%로 크게 상승했다. 재정건전성의 악화는 관리재정수지 측면에서 살펴보면 더욱 뚜렷하다. 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 차감해 계산한다. 사회보장성기금은 국민연금기금, 사학연금기금 등을 나타낸다. 우리나라는 사회보장성기금에서 대규모의 흑자를 기록 중이다. 그리고 이러한 경향은 당분간 계속될 전망이다. 따라서 통합재정수지를 활용하면 자칫 재정건전성에 대한 판단이 왜곡될 수 있다. 그래서 우리나라는 재정건전성을 평가하는 기준으로 통합재정수지와 관리재정수지를 함께 사용한다.

2022년 사회보장성기금은 52.5조원의 흑자를 기록했다. 통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 차감한 결과, 2022년의 관리재정수지 적자는 117.0조원, 이것의 GDP 대비 비율은 5.4%였다. 관리재정수지 적자는 2020년과 2021년의 적자 규모를 상회했으며, 관리재정수지 적자의 GDP 대비 비율은 2021년보다 높았지만, 2020년보다 소폭 낮았다.

코로나19 발생 이후의 재정상황은 과거에 우리나라가 겪었던 경제위기 당시와 현재를 비교하면 보다 명확히 알 수 있다. IMF 구제금융(1998년)과 글로벌 금융위기(2009년) 당시의 관리재정수지 적자 규모는 각각 24.9조원, 43.2조원이었고, GDP 대비 비율은 각각 4.6%, 3.6%였다. 이를 감안하면 2022년을 비롯해 코로나19 발생 이후, 우리나라 정부의 재정건전성이 어느 정도 악화되었는지를 쉽게 확인할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 2022회계연도 재정수지 결산 결과

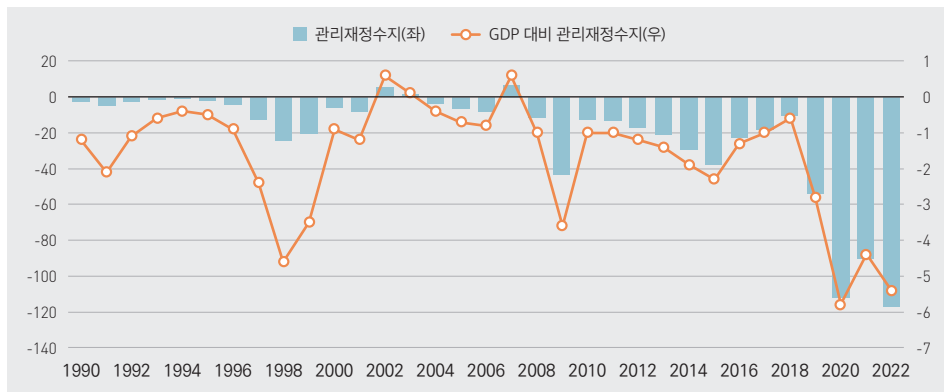
(단위: 조원)

구분	2021년	2022년		증감	
	결산	예산(2차 추경)	결산	2021년 결산 대비	2022년 예산 대비
총수입 (A)	570.5	609.1	617.8	47.2	8.7
총지출 (B)	601.0	679.5	682.4	81.3	2.9
통합재정수지(C=A-B) (GDP 대비, %)	△30.5 (△1.5)	△70.4 (△3.3)	△64.6 (△3.0)	△34.1 (△1.5%p)	5.8 (0.3%p)
사회보장성기금수지(D)	60.1	40.4	52.5	△7.6	12.1
관리재정수지(E=C-D) (GDP 대비, %)	△90.6 (△4.4)	△110.8 (△5.1)	△117.0 (△5.4)	△26.4 (△1.1%p)	△6.2 (△0.3%p)

자료: 기획재정부

〈그림 1〉 관리재정수지 추이

(단위: 조원, %)



자료: 기획재정부

나. 국가채무

정부는 2022년 관리재정수지 적자의 대부분을 국채 발행을 통해 마련했다. 그 결과 국가채무는 사상 처음으로 1,000조원을 돌파했다. 국가채무는 2021년 970.7조원에서 2022년 1,067.7조원으로 97.0조원 늘어났다. 또한 동 기간 GDP 대비 국가채무 비율은 46.9%에서 49.6%로 2.7%p 상승했다. 국가채무 증가의 대부분은 중앙정부 채무로부터 발생했다. 중앙정부 채무는 2021년 939.1조원에서 2022년 1,033.4조원으로 94.3조원 증가한 반면 지방정부 채무(순채무 추정치)는 31.5조원에서 34.2조원으로 2.7조원 증가했다.

물론 국가채무 급증이 2022년에만 발생했던 것은 아니다. 이러한 현상은 대규모 관리재정수지 적자가 발생하기 시작한 2020년 이후 계속되었다. 코로나19가 확산되기 이전인 2019년 말 우리나라의 국가채무는 723.2조원, GDP 대비 비중은 37.6%에 머물렀다. 그러나 코로나19가 본격적으로 확산되기 시작한 2020년부터 2022년까지 3년 동안 국가채무의 연평균 증가율은 13.9%에 이르렀다. 반면 코로나19 발생 이전 동일 기간(2017~2019년) 동안 국가채무의 연평균 증가율은 4.9%에 불과했다. 이를 고려하면 최근의 국가채무 증가율이

얼마나 컸는지 알 수 있을 것이다. 국가채무의 빠른 증가세가 지속된다면, 우리나라의 GDP 대비 국가채무 비율은 조만간 50%를 상회할 전망이다.

〈표 2〉 2022회계연도 국가채무 결산 결과

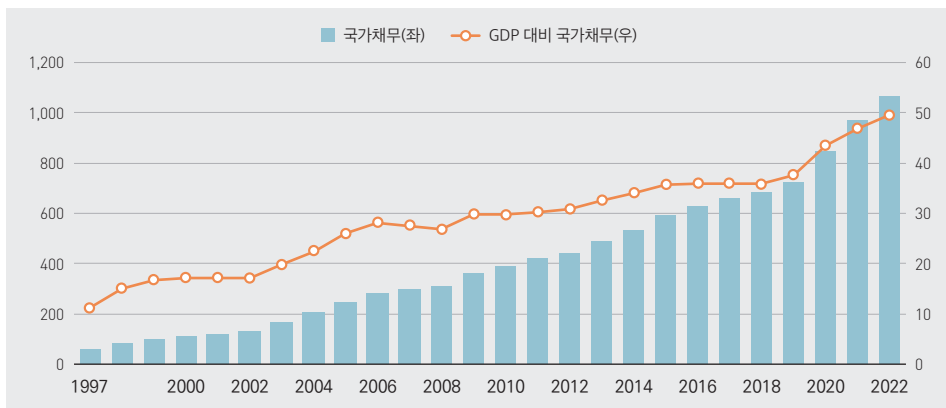
(단위: 조원)

구분	2021년	2022년		증감	
	결산	예산(2차 추정)	결산(잠정)	2021년 결산 대비	2022년 예산 대비
국가채무(①+②) (GDP 대비, %)	970.7 (46.9)	1,068.8 (49.7)	1,067.7 (49.6)	97.0 (2.7%p)	△1.1 (△0.1%p)
① 중앙정부 채무	939.1	1,037.7	1,033.4	94.3	△4.3
② 지방정부 순채무	31.5	31.1	34.2	2.7	3.1

자료: 기획재정부

〈그림 2〉 국가채무 추이

(단위: 조원, %)



자료: 기획재정부

재무회계 결산 주요 내용

국가재무제표, 특히 재정상태표의 관점에서 2022년도 국가결산의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국가자산은 2021년 2,866.1조원에서 2,836.3조원으로 전년 대비 약 1.0%(29.8조원) 감소했다. 이는 투자환경이 악화되어 국민연금기금 등 공적연금기금이 보유한 유동자산과 투자자산이 감소했기 때문이다. 둘째, 국가부채는 2021년 2,195.3조원에서 2022년 2,326.2조원으로 약 6.0%(130.9조원) 증가했다. 부채 증가액 130.9조원 중에서 89.2조원은 국·공채, 차입금 등 확정부채에서 발생했으며, 41.7조원은 공무원·군인연금충당부채 등 비확정부채에서 발생했다. 셋째, 순자산은 2021년 670.8조원에서 2022년 510.1조원으로 약 24.0%(160.7조원) 감소했다. 순자산은 자산에서 부채를 차감해서 계산하는데, 2022년 동안 자산은 29.8조원 감소하고, 부채는 130.9조원 증가했기 때문이다.

〈표 3〉 2022회계연도 재정상태표 결산 결과

(단위: 조원)

구분	2021년(A)	2022년(B)	증감(B-A)	증감률 (%)
자산	2,866.1	2,836.3	△29.8	△1.0
부채	2,195.3	2,326.2	130.9	6.0
순자산	670.8	510.1	△160.7	△24.0

자료: 기획재정부

한편 2022년 재무회계 결산 내용 중 사람들의 관심이 집중된 항목은 여느 해와 마찬가지로 단연 국가부채, 그중에서도 공무원·군인연금충당부채였다. 앞서 예산회계 결산 주요 내용에서 언급했듯이, 2022년 우리나라의 국가채무는 1,067.7조원이었다. 그런데 재무제표상 국가부채는 국가채무의 두 배 이상인 2,326.2조원이었다. 이와 같이 큰 차이가 발생하는 이유는 국가채무는 현금주의를, 재무제표상 국가부채는 발생주의를 적용하기 때문이다. 국가부채는 현금주의 국가채무뿐만 아니라 다양한 발생주의 부채를 인식하게 되는데, 후자에 속하는 대표적인 항목이 공무원·군인연금충당부채이다.

공무원·군인연금충당부채는 2021년 1,138.2조원에서 2022년 1,181.3조원으로 41.7조원 늘어났다. 그리고 이는 2022년 기준으로 국가부채의 50.8% 비중을 차지했다. 연금충당부채는 국가부채의 절반 이상을 차지하기 때문에, 마치 재정건전성 악화의 주범인 것처럼 취급되곤 한다. 하지만 연금충당부채는 사람들이 일반적으로 알고 있는 채무 혹은 빚과는 상이한 개념이다. 공무원·군인연금충당부채는 정부가 미래에 공무원과 군인에게 지급할 연금 지급액의 현재가치로 회계상 부채이다. 그러나 이를 전부 국민이 내는 세금으로 충당하는 것은 결코 아니다. 연금지급액은 공무원과 군인이 납부하는 기여금으로 우선 충당한다. 그리고 나서 모자란 부분이 있으면, 그때 비로소 재정지출이 발생한다. 또한 향후 수십 년 동안 지급할 연금지급액을 현재가치로 산출하는 과정에서 다양한 재무적 가정을 사용하는데, 이때 가정이 조금만 바뀌어도 연금충당부채가 크게 증가 혹은 감소한다. 2021회계연도 국가결산보고서에 따르면, 가령 미래 연금지급액을 현재가치로 전환할 때 사용하는 할인율이 0.5%p 하향 조정되면, 공무원연금충당부채는 약 107.0조원 증가하는 것으로 분석되었다. 따라서 연금충당부채를 재정건전성과 관련지어 해석할 때는 항상 세심한 주의가 요구된다.

시사점

코로나19의 여파가 지속되었던 2022년의 재정상황은 2020년과 2021년만큼, 혹은 그보다 조금 더 좋지 않았다. 다행히 2023년 들어 코로나19의 기세는 거의 대부분 사그라들었다. 러시아-우크라이나 전쟁 지속 등 위험 요인이 여전히 상존하고 있지만, 이제는 바야흐로 정부재정의 허리띠를 졸라맬 때이다. 이를 위해 첫째, 정부는 지출구조 혁신을 지속적으로 추

진해야 한다. 무분별한 현금성 지원 사업을 지양하고, 부당하게 지급된 국고보조금을 차단하는 등 재정사업에 대한 전반적인 관리를 강화할 필요가 있다. 둘째, 정부수입 증대 방안을 마련해야 한다. 올해 1~2월 총수입은 국제·세외수입이 감소함에 따라 전년 동기 대비 16.1조원 감소했다. 이대로 간다면, 2023년에도 국가채무가 꽤 증가할 가능성이 있다. 하지만 국채 발행만으로 늘어나는 정부지출을 계속해서 감당하는 것은 불가능하다. 사회적 공감대 형성을 기반으로 증세 등 재정수입 확대 방안을 모색할 필요가 있다. 셋째, 재정준칙의 법제화를 서둘러야 한다. 우리나라를 제외한 대부분의 선진국들이 이미 재정준칙을 채택하고 있다. 그리고 재정준칙이 재정건전성 강화에 기여할 수 있음은 많은 연구를 통해서 밝혀졌다. 정부는 2022년 9월에 재정준칙 도입방안을 발표했고, 이를 포함하고 있는 국가재정법 개정안은 현재 국회에 계류 중이다. 국가재정법 개정안이 여야 합의를 통해 조속히 국회를 통과하기를 기원한다. 넷째, 정부는 재정건전성에 대한 오해가 발생하지 않도록 국민과 적극적으로 소통해야 한다. 오해의 대표적인 사례가 연금충당부채이다. 연금충당부채는 재정건전성에 대한 지나친 우려를 자아냈다. 정부는 재정상황을 명확하고 투명하게 공개해 국민이 재정에 대해 가질 수 있는 오해를 사전에 방지해야 한다. 아울러 이를 바탕으로 정부가 추진하는 건전재정 기조에 국민이 적극적으로 협조할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있다.

나가며

우리나라는 건전한 재정 덕분에 IMF 구제금융과 글로벌 금융위기를 비교적 빠르게 극복할 수 있었다. 이번 코로나19 위기 때도 마찬가지였다. 우리 정부는 신속하게 정부 지출을 늘릴 수 있었고, 다른 나라들에 비해 심각한 경기 부진을 겪지 않고 이를 잘 이겨낼 수 있었다. 그러나 재정수지 악화와 국가채무 급증 등 부작용이 뒤따랐다. 언젠가 새로운 위기가 또다시 찾아올 것이다. 그때 재정이 다시 한번 우리 경제의 버팀목 역할을 하려면, 현재의 재정상황이 더 이상 나빠지지 말아야 한다. 정부는 이를 위해 다양한 노력을 기울일 필요가 있다. 지출구조 혁신, 재정수입 증대 방안 마련, 재정준칙 법제화, 그리고 국민과의 소통 확대는 이러한 노력의 출발점이 될 수 있을 것이다.

참고 문헌

- 기획재정부. (2023). 윤석열 정부의 첫 '예산안 편성지침' 확정, 2024년 예산안 편성 본격 돌입. 보도자료(2023년 3월 28일).
- 기획재정부. (2023). 2022년도 나라살림 결산 결과 세계잉여금 9.1조원. 보도자료 및 보도자료별첨(2023년 4월 4일).
- 기획재정부. (2023). 2023년 2월 말 기준 총수입 90.0조원, 총지출 114.6조원. 보도자료(2023년 4월 13일).
- 대한민국정부. (2022). 2021회계연도 국가결산보고서.



Performance management - is a relaunch necessary?

성과 관리 - 재출범, 과연 필요한가?



Andreas Bergmann, Zurich University of Applied Sciences, Professor¹

Under the title of New Public Management (NPM) the idea of performance management and in particular performance budgets reached the public sector. Performance budgets were designed to link budget allocation to performance, rather than to budget lines classified by their economic nature (e.g., salaries, repair and maintenance, etc.). Behind the scenes, the economic classification was obviously maintained, but the political budget decision was no longer tied to this classification, but rather to performance objectives (e.g., number of students enrolled, implementation of a new IT system, etc.). The idea spread quickly around the globe and meanwhile has become state-of-the-art in public financial management.

성과 관리, 특히 성과 예산이라는 개념이 신공공관리(NPM)라는 명칭으로 공공 부문에 적용되었다. 성과 예산이란 예산 결정에 있어 피용자 보수, 유지 보수 같은 경제적 성격에 따라 분류한 예산품목이 아니라 성과에 연동하는 개념이다. 그 이면의 경제적 분류는 그대로 유지하지만 정치적 예산 결정을 지양하고 성과 목표, 이를테면 등록 학생 수, 새 IT 시스템의 도입 등을 그 분류에 연계한다는 점이 다르다. 이 개념은 곧 전 세계로 퍼져 나갔고, 공공 재정 관리 분야에서 최신 개념으로 자리 잡게 되었다.

The limitations were on the radar: The definition of products and programs². Unlike private corporations, the public sector provides a myriad of services. If they are all defined as products or programs, it becomes hardly manageable. If they are grouped in large product groups, performance becomes difficult to measure. Furthermore, performance is not always clearly attributable to the management. For instance, the pandemic as such was clearly not due to good or bad performance of Ministry of Health and Welfare, but the management of the extra funds allocated to fight to the pandemic at least to a certain degree, was the responsibility of this entity. And it is not even clear what should be done, if performance is less than expected, should you allocate more or less money? Should less performance be a reason for assistance and therefore more resources or for punishment?

하지만 이 개념에는 명확한 한계점이 있었는데, 바로 사업과 프로그램(또는 개혁)의 정의이다². 공공 부문은 민간 기업과 달리 수많은 공공 서비스를 제공하는데, 이 서비스들을 모두 사업 또는 프로그램으로 정의한다면 관리하기가 매우 힘들어질 것이다. 사업군 단위 그대로 그 성과를 측정하기가 어렵다. 더욱이, 성과가 항상 관리에서 비롯되는 것도 아니다. 예컨대, 코로나19 팬데믹이 보건복지부가 일을 잘하거나, 혹은 못해서 발생한 사태는 아니었지만, 팬데믹 대응에 할당된 추가 자금의 관리는 일정부분 이 기관의 책임이었다. 게다가 성과가 기대에 미치지 못했을 때 어떻게 해야 하는지도 명확하지 않다. 예산을 늘려야 할까, 아니면 줄여야 할까? 성과가 기대한 것 보다 저조하다면 지원과 리소스를 늘려야 할까? 아니면 징계를 내려야 할까?



¹ (前)국제공공부문회계기준위원회(IPSASB) Chair(2010~2015), Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management(JPBAFM) 편집자문위원회 위원

² Bergmann, A. (2009) 56.

With these difficulties on the plate, most governments around the world have tried hard to find a balance between the big picture and micromanagement. And they mostly have found it. There is anecdotal evidence of aborted NPM reforms (e.g., the City of Zurich), but overall, performance management has been implemented and remains in place. It has been a game changer, in the sense that budget debates have in many cases become more meaningful, less focused on small details but rather on the political priorities. It has possibly had even greater effects within the entities, where performance objectives have been further broken down and therefore have also become more manageable. Evaluations of NPM style reforms often showcase this advantage.

But it remains unclear if performance management has actually improved performance. There are no studies because this is actually hard to measure. NPM reforms were implemented government wide or at least in larger parts of a government, so there are no studies using comparison groups possible. And this is, by the end of the day, what frustrates many politicians, because they cannot show the impact their policies had on performance. Often the only measurement are satisfaction surveys, which tend to provide relatively stable results. Which is good, in the sense that satisfaction usually seems to be reasonably high, but again, does not really serve to showcase the impact of policies.

이러한 난관 속에서 대부분 정부가 거시적·미시적 재정 관점에서 미시 관리를 균형을 유지하기 위해 노력하고 있다. 그리고 이들 중 대부분은 균형점을 찾았다. 취리히 시의 경우처럼 NPM 개혁을 중단한 사례도 일부 있었지만 성과 관리가 전반적으로 시행되었고 현재 제대로 안착한 상태이다. 성과 관리는 그간 게임 체인저 역할을 해왔는데, 이는 예산 논의가 대체로 더 유의미해졌고 지엽적 측면 보다는 정치적 우선순위에 중점을 두고 있기 때문이다. 특히 성과목표가 세분화되고 따라서 관리 가능한 수준이 되는 경우에는 성과가 더 크게 나타났다. 이러한 점은 NPM 방식의 개혁에 대한 평가에서 대체로 잘 드러난다.

하지만 성과 관리가 실제로 성과를 개선했는지는 아직도 불분명하다. 측정이 어렵기 때문에 이에 대한 연구도 진행되지 않았다. NPM 개혁은 범정부 또는 정부부처 대부분을 대상으로 실시했기 때문에 비교그룹을 활용한 연구가 불가능한데, 바로 이것이 많은 정치인들을 좌절하게 만드는 요인이다. 여전히 정부정책이 어떤 성과를 내고 있는지 보여주지 못하고 있기 때문이다. 성과측정이라고 해 봐야 만족도 조사가 전부인데, 결과는 비교적 안정적으로 나오는 편이다. 만족도는 대체로 꽤 높게 나오기 때문에 겉으로는 좋아 보이지만, 사실 정책의 효과는 제대로 입증하지 못한다.

But perhaps, it is also because any reform gets a little tired after a while. Which is a pity, in the sense that public sector organizations should strive for excellence and not only for satisfactory performance. Don't we all want world class hospitals and globally leading universities in our country? So what could be done to achieve this?

One idea is to relaunch performance management. We have learnt a lot over the last 30 years and can probably avoid making the same mistakes this time. One of the lessons learned is that one should separate initiatives or programs from ongoing products. Millions of children are educated at our schools every day, which is a product provided by the schools. This product clearly needs to be satisfactory each and every day for each and every pupil in each and every school. But perhaps we need initiatives or programs which improve our schools. Not everything at once, but with priorities. For instance, many countries recently have prioritized mathematics and science. This should lead, in addition to the satisfactory daily performance, to better scores in these subjects after the changes to curriculum have been implemented. This way, satisfactory product performance can be managed separately from programs striving for excellence. While products are there to stay, programs or initiatives have to change after an objective has been achieved.

아마도, 개혁에 대한 피로감의 영향이 없지 않을 것이다. 참으로 안타까운 일이다. 공공기관은 만족스러운 성과를 넘어 탁월한 성과를 발휘하도록 노력해야 하기 때문이다. 우리 나라의 병원과 대학들이 세계 일류가 되고 명문이 되기를 모두가 바라고 있지 않은가? 그렇게 되려면 어떻게 해야 할까?

한 가지 방안은 성과 관리를 다시 시작하는 것이다. 지난 30년 동안 많은 교훈을 얻었으니 아마도 같은 실수를 되풀이하지는 않을 것이다. 그중에서 한 가지를 꼽으라면, 신규사업이나 프로그램을 진행 중인 계속사업과 분리해야 한다는 점이다. 매일 수백 만명의 아이들이 학교에서 교육을 받고 있는데, 이것이 학교가 수행하는 계속사업이라고 할 수 있다. 이 사업도 모든 학교의 학생 한명 한명에게 매일 만족스러운 것이어야 한다. 그럼에도 불구하고 학교의 교습 역량을 높일 수 있는 이니셔티브와 프로그램이 필요하다. 하지만 모든 것을 한 번에 시행할 수는 없으니 우선순위를 정해야 한다. 일례로 최근 많은 나라에서 수학과 과학을 주요 교과목으로 정했는데, 이 방침을 토대로 일일 학습 성취도를 만족스러운 수준으로 달성해야 하고 교과과정 변경 후 해당 과목의 점수가 올라가야 한다. 이렇게 하면 계속사업의 만족스러운 성과가 성과 개선 또는 향상 프로그램과 분리되어 관리 가능하다. 계속사업의 만족도 그대로 유지하되, 성과개선 목표를 달성되면 프로그램이나 이니셔티브의 목표를 바꿔야 한다.

This separation between products and programs should also help implementing sustainability related objectives. The UN Sustainable Development Goals (SDG)³ include many aspects which are a permanent performance of products. For instance, it is an obligation of each and every public sector entity to treat everyone equally or to recycle material whenever possible. On the other hand, in order to achieve, for instance, the climate-related objectives, programs will be required, for instance to replace carbon emitting heating systems by carbon neutral ones. Such programs are much better managed by programs or initiatives than by permanent products.

이렇게 사업과 프로그램을 분리하면 지속 가능성과 관련된 목표를 시행하기에도 유리해진다. UN의 지속 가능 개발 목표(SDG)³에는 상품의 영구적 성과에 해당하는 요소가 다수 포함되어 있다. 예컨대, 공공기관은 저마다 만인을 평등하게 대우할 의무, 또 가능한 물자는 재활용할 의무가 있다. 반면, 예를 들어 기후 관련 목표를 달성하기 위해서는 탄소를 배출하는 난방 시스템을 탄소 중립 시스템으로 교체하는 프로그램이 필요할 것이다. 이런 유형의 프로그램을 관리하는 데는 영구적인 영구사업보다는 프로그램이나 개혁이 훨씬 더 효과적이다.



³ <https://sdgs.un.org/goals>(retrieved 2023.4.25.).

Such a relaunched performance management reform would not only safeguard the achievements of the NPM reform, but also help to overcome reform fatigue. It is also better tailored to the needs of political decision makers, who need to show impact. Programs and initiatives will have an impact, something which is difficult to demonstrate with products. At the same time, it protects permanent products from reformism, which can be rather damaging. Also, external factors, such as a pandemic, can be more easily separated from the performance of an entity which is attributable to its management.

After more than 30 years of NPM, it is time for performance management 2.0.

이렇게 성과 관리 개혁을 다시 시작하면 NPM 개혁을 뒷받침할 수 있을 뿐만 아니라 개혁에 따른 피로감도 극복할 수 있다. 이는 정책의 효과를 입증해야 하는 정책 결정자들의 요구와도 잘 맞아떨어진다. 프로그램과 이니셔티브가 어느 정도 효과가 있다하더라도 계속 사업의 성과로는 이 효과를 입증하기 어렵다. 이는 또 큰 피해를 남길 수 있는 개혁주의에 맞서 영구 계속사업을 보호하는 역할도 하며, 팬데믹과 같은 외부 요인을 기관의 관리에서 비롯되는 성과와 더 쉽게 분리할 수 있다.

NPM을 시행한지 30년이 지난 지금, 이제는 성과 관리 2.0을 시작해야 할 때이다.



참고 문헌

- Bergmann, A. (2009). Public Financial Management. FT Prentice Hall.

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



AI 시대의 결산

윤성식 고려대학교 행정학과 명예교수



다시 생각해보는 예산, 회계 그리고 결산

수십 년간의 현금주의 단식부기의 시대가 종료되고 발생주의 복식부기의 시대가 도래한 지 한참이 지났다. 회계는 아직도 기존에 해왔던 세입세출결산에 어정쩡하게 얹혀 있다. 회계도 일종의 결산이지만 세입세출결산과 구분되어 함께 공존하면서 어색하게 셋방살이를 하는 격이다. 현금주의회계에 의한 세입세출결산이 발생주의회계에 의한 재무제표보다 결코 열등하지는 않다. 하지만 세입세출결산과 회계에 대해 올바른 이해를 위해서는 예산, 회계, 결산에 대한 몇 가지 오해를 해소할 필요가 있다.

흔히 예산을 회계와 명확하게 구분되는 실체로 생각한다. 예산과 회계의 역사를 살펴보면 예산의 실체에 대해서 의문을 가질 수밖에 없다. 회계와 달리 예산은 아주 오랫동안 존재하지 않았던 최근의 제도이다. 정부가 예산을 편성하게 된 것은 20세기에 들어와서이다. 그 이

전에는 회계만 존재했었고 추정 회계자료가 사실상 예산의 역할을 했다. 지금과 같은 예산은 아주 최근에 만들어진 발명품이다. 수천 년 전 인류 최초의 문명이라는 수메르 문명 하에서 번성했던 함무라비 왕조시절의 점토 기록에 복식부기는 아니지만 정부회계 기록이 있다. 회계는 이처럼 수 천 년의 역사를 가지고 있었지만 예산은 20세기에 들어와서 비로소 만들어진 제도이자 기법이다.

처음 예산이라는 제도를 만들었을 때 명칭을 무엇이라고 할까 고민했나 보다. Budget이라는 단어는 원래 예산을 지칭하는 단어는 아니었다. ‘가죽 가방’을 의미하는 단어였다고 한다. 재무장관이 가지고 다니는 가죽 가방이 Budget이었기 때문에 예산을 Budget이라고 이름 지었다고 한다. 말하자면 ‘예산’은 이처럼 20세기에 최초로 ‘가죽 가방’이라는 본래의 의미를 버리고 새로 의미를 부여한 단어였다.

지금은 예산 없이 정부가 운영된다는 것을 상상하기 힘들다. 정부의 규모가 커지고 복잡해졌기 때문에 예산이 도움이 되는 것은 사실이지만 예산 없이 운영하는 게 불가능한 것은 아니고 오히려 장점도 있다. 예산은 없지만 전년도 회계기록이 있기 때문에 전년도 회계기록에 근거하여 얼마든지 추정을 할 수 있으며 오히려 경직되지 않고 유연한 관리가 가능할 수도 있다.

가정에서 가계부를 기록하면 회계가 탄생한다. 하지만 많은 가정에서 가계부를 쓰지 않던 1월 1일에 예산을 편성하지는 않는다. 왜냐하면 구태여 예산을 편성하지 않아도 가정이라는 작은 경제주체를 운영할 수 있기 때문이다. 하지만 철저한 성격을 가진 일부 독일인은 매년 1년 동안에 어느 영역에 얼마의 돈을 쓸지 예산을 편성한다고 한다. 예산을 편성하지 않아도 가계를 운영할 수 있다는 사례에서 우리는 기업이나 정부에게 예산편성이 꼭 필수적이지 않음을 알 수 있다.

예산 속에 회계가 있고, 회계 속에 예산이 있으니 차라리 예산회계라고 하자

기업에 대해 연구하는 경영학에서는 어느 과목이 예산에 대해 가르칠까? 학생들에게 물어보면 예산에 대해서 배운 적이 없다고 말하는 경우가 많다. 경영학의 재무관리에서 가르친다고 오해할 수도 있지만 재무관리 과목에서는 예산에 대해서 언급도 안 한다. 경영학의 회계학, 회계학 중에서도 관리회계 과목에서 예산을 가르치지만 명시적으로 예산이라는 단어를 거의 사용하지 않기 때문에 수강생들이 잘 모른다. 심지어 가르치는 교수도 자신의 강의 내용이 사실상 예산이라는 사실을 잘 모르는 경우도 있다. 경영학에서 예산은 회계에 흡수되었다. 회계자료에 기초한 추정 데이터가 예산이기 때문에 구태여 예산이라는 명칭을 사용하지 않아도 관리회계에서는 예산을 가르치고 있는 것이다.

경영학은 회계와 별도로 예산을 구분짓지 않는다. 물론 예산이라는 표현을 사용하지만 회계라는 테두리 내에서 이해하고 회계 속에 녹아 있다. 공공부문에서는 마치 예산이 회계와는 동떨어진 영역처럼 생각한다. 경영학의 관리회계에서는 타 학문 기법을 도입하여 사용할 때 관리회계의 범주 내에 포함시키지, 따로 구분하여 '재무, 재정'이라고 말하지는 않는다. 예를 들어 경제학 기법을 관리회계에 도입하여 새로운 모델을 만들었을 때 관리회계에 포함시킨다. 경제학에서 유래했다고 별도로 '재정'이라든가 '재무'라는 단어로 구분하지 않는다.

공공부문에서는 경제학의 재정학에서 도입된 내용을 회계와는 구분되는 별도의 실체로 생각한다. '재정' 혹은 '재무'라는 단어로 새로운 영역을 만들어낸 것이다. 경영학에서는 관리회계에 계속 새로운 기법과 이론이 더해지는 데 반하여 행정학에서는 회계가 나중에 행정학에 편입된 결과 늦게 들어온 회계는 예산과 별도로 갈라파고스 섬이 되었다. 공공부문에 복식부기가 들어오면서 비로소 정부회계가 시작되었고 복식부기 이전의 현금출납부 회계는 회계라는 명칭을 부여받지도 못했다. 흔히 우리가 말하는 결산은 현금장부의 마감이라고 볼 수 있으며 명백하게 회계임에도 불구하고 회계와 별도의 영역이라고 착각한다. 결국 정부회계가 행정학에 편입되기 이전에 누적된 제도, 기법, 이론은 모두 회계와 별도의 실체라는 오해를 낳게 된 것이다.

경영학에서는 회계가 먼저 정교한 테크닉을 갖추고 정립되었기 때문에 예산에 관하여 그 이후에 쌓인 새로운 제도, 이론, 기법은 모두 회계 안에 녹아 있다. 경제학, 통계학 등은 모두



회계 속에 녹아 있지 ‘재무’나 ‘재정’이라는 별도의 명칭을 갖지 않는다. 경영학의 재무관리는 회계와 다른 영역이다. 행정학에서는 예산이 먼저 체계를 갖추었기 때문에 새롭게 편입된 정부회계를 별도로 구분한다. 기업과는 달리 공공부문의 예산은 정치적 과정이 매우 중요하기 때문에 정부회계와 통합하여 이해하기가 쉽지 않았을 것이다. 예를 들어 의회의 예산 과정을 정부회계와 통합하기는 쉽지 않다.

A 항목에 100억원의 예산이 편성되었으나 실제로 80억원이 집행되고 20억원은 이월되었다고 가정해 보자. 우리는 자칫 80억원은 회계자료이고 100억원은 예산자료라고 착각한다. 예산이 집행되기 이전에는 그렇게 볼 수 있지만 예산이 집행된 이후에는 100억원은 예산자료이고 80억원은 회계자료라고 구분하는 것이 아무런 의미가 없다. 모두 회계자료라고 보아도 되고 모두 예산자료라고 보아도 된다. 따라서 예산회계자료라고 말하는 게 오히려 더 좋지 않을까 생각한다. 예산 속에 회계가 있고 회계 속에 예산이 있다.

결산자료, 회계자료는 정부의 행위에 관한 동영상이다

정부의 행위에 대한 여러 가지 기록 중 예산회계자료야말로 정부의 행위를 가장 잘 추정할 수 있는 유의미한 정보다. 그 어떤 기록도 예산회계자료를 능가하여 정부의 행위를 설명할 수 없다. 결산자료와 회계자료는 1년 동안의 정부 행위를 기록해 놓은 동영상이나 마찬가지로, 결산자료와 회계자료는 대개 종결의 의미로 사용된다. 더 이상 들여다볼 필요가 없는 박물관 자료처럼 생각한다.

결산자료와 회계자료는 항상 미래를 여는 지혜가 되어야 함에도 불구하고 박물관의 수장고에 보관되어 있는 유물에 불과했다. 미국 의회에 대한 연구를 보아도 정치인은 예산편성에만 관심이 있지 예산집행 이후는 관심이 없다. 비효율적으로 사용되건 말건 내 지역에 할당되어 나를 재선시키면 되는 것이다. 공무원 또한 정신없이 돌아가는 예산 과정에서 수동적으로 업무만 수행하지 지나간 기록을 가지고 미래를 조망하는 에너지 소비형 기획은 엄두도 못 낸다. 결산보고서에 포함된 성과보고서는 공무원에게 일거리를 하나 더 안겨준 것에 불과하다고 단언한다면 지나친 주장일까? 이러한 관행이 당장 달라질 기미가 안 보이지만 빅데이터 기계학습의 AI 시대에 정부의 모든 자료를 학습하는 AI가 등장한다면 이야기는 달라질 수 있다.

박물관 수장고에 보관된 유물을 학습하여 지능형 정부를 탄생시킬 수 있는 AI가 우리를 미래에 안내할 것이다. 드디어 그토록 오랫동안 이야기하던 결산자료, 회계자료의 활용이 순식간에 가능해진다. 과거의 정부행위를 학습한 AI가 미래에 무엇을 해야 하는지도 알려주고 무엇보다도 누가 잘하고 못하는가에 대해 좀 더 진일보한 판단을 제시할 수 있다. 정책평

가가 학계의 높은 기대를 안고 등장했다가 실망 속에서 서서히 위축되었지만 정부의 행위를 평가해야 한다는 당위성은 평가의 어렵고 쉽고를 불문하고 지속되어야 한다. 평가가 어렵다고 좌절하더라도 다시 평가의 문제로 돌아갈 수밖에 없는 것이 공공부문이다.

소비자의 객관적 평가가 없는 곳에서 전문가의 평가에 기대를 해보았지만 실망할 수밖에 없었던 지난 몇십 년간의 경험은 이제 서서히 잊혀질 것이다. 평가 전문가가 우리에게 안겨준 실망을 AI가 조금이나마 거두어갈 수 있기 때문이다. 물론 AI가 만능은 아니고 완벽하지는 않지만 지금 같은 개선 속도로 본다면 공공부문의 평가에서도 분명 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 이제 다시 평가의 시대가 도래한 것이다.

AI가 학습할 자료가 과연 얼마나 있을까?

재무 분야 연구에서 수많은 학자와 대학원생의 가장 큰 어려움은 관련 자료를 구하는 일이다. 좋은 연구 주제가 필요한 자료를 입수하지 못하여 중단되는 경우도 허다하다. 그러다 보니 먼저 자료를 보고 거기서 어떤 주제로 연구할 수 있을까 생각해보는 전도된 접근 방법이 흔히 채택된다. 무엇을 연구할지를 먼저 생각하고 자료를 구하는 게 아니라 있는 자료에서 무엇을 연구할지로 바뀌는 것이다.

학문의 발전을 위해서가 아니라 국가의 발전을 위해서 필요한 정보가 끊임없이 생산되어 누구에게나 접근 가능하도록 공개되어야 한다. 모든 부처가 정보를 생산하고 있지만 기획재정부와 행정안전부 등 유난히 정보를 많이 관장하고 생산하는 부처는 빅데이터 기계학습 AI 시대에 맞게 정보 생산과 활용에 사활을 걸어야 한다.

오늘날 기계학습의 가장 발전된 형태인 딥러닝은 데이터가 없으면 무용지물이다. 21세기에 지능형 정부로 전환되기 위해서는 우선 정보가 풍부해야 한다. 어쩌면 무슨 정보가 필요할까를 고민할 필요 없이 중요하다고 생각되는 모든 정보를 생산하여 제공하는 게 더 좋은 방법이다. 당장 지금은 필요해 보이지 않아도 언젠가는 예상하지 못한 학습자료가 될 수 있기 때문이다.

회계연도가 종료되면 결산을 할 때도 회계를 할 때도 과연 중요한 정보가 모두 생산되고 있는가를 반문해야 한다. 결산의 시점은 정부의 행위가 종료되고 확정되는 시점이다. 과연 공공부문의 모든 행위가 결산정보와 회계라는 수단을 통해 기록되어 있는가를 확인할 필요가 있다. 여태 그런 정보는 제공하지 않았다는 관행은 우리에게 아무런 도움이 되지 않는다. 새로운 시대가 열리고 있는데 과거의 관행은 빨리 버려야 할 나쁜 습관이다. 다른 업무는 수행하지 않고 하루 종일 이러한 업무만 수행하는 부서와 담당 공무원이 절실하게 필요한 이유가 바로 여기에 있다.

정보의 신뢰성은 결산시점에서 더욱 두드러진다

재무 분야를 연구하는 학자와 대학원생이 연구하면서 자주 직면하는 문제가 자료의 신뢰성 문제이다. 동일한 항목인데 정보를 생산하는 부서에 따라 수치가 다르면 어떤 수치를 믿어야 할지 의문이 생긴다. 담당자에게 물어보면 당황하거나 짜증을 내기도 하기에 할 수 없이 연구자는 타협을 할 수밖에 없다. 정보의 불완전성을 가장 잘 아는 사람은 정보의 생산을 책임지고 있는 담당자이다. 그들이 불안할수록 정보는 가능한 한 꼭꼭 숨어 있게 된다. 담당부서는 가능한 한 정보를 감추려고 하고 활용을 막으려고 한다. 자칫 언론에 엉터리 자료 운운하는 기사가 나기라도 하면 봉변을 당하는 부서와 담당자가 생길 수 있다.

결산을 할 때도 회계를 할 때도 신뢰성이 가장 중요하다. 우리는 AI 시대를 피해 갈 수 없다. 앞으로 공무원도 AI와 함께 일하고 AI에 지시하고 AI에 의해 대체되기도 하며 AI의 지시를 받아 일하기도 할 것이다. 항상 미래에 대한 장밋빛 전망이 나올 때 모두가 흥분하다가 시간이 지나면 실망하게 되는 경우가 많다. 세상은 그리 빨리 변하지 않는다는 사실을 깨닫기도 한다. 하지만 AI는 우리의 기대를 훨씬 뛰어넘는 속도로 발전하고 있다. 오히려 전문가들이 당황할 정도다. 공공부문에도 AI의 도입은 필연적이다. 잘못된 정보를 이용해서 딥러닝이 학습을 한다면 어떤 결과가 나올까? 오픈AI의 챗봇인 GPT-3보다 구글의 챗봇인 Bard가 성능이 떨어져서 웃음거리가 되고 구글 주가가 하락했다. 잘못된 정보에 기반하여 학습한 AI가 웃음거리가 되지 않도록 정보의 신뢰성에 관심을 기울여야 한다.

정보의 신뢰성은 감사원이 가장 심혈을 기울여야 할 업무다. 감사는 항상 자신이 감사하는 정보가 신뢰성이 있는가에 의문을 가지고 수행되어야 한다. 정보를 생산하는 시스템에 결함이 있어 정보의 신뢰성을 확보하기 어렵다는 판단이 내려지면 감사의 범위가 확대된다. 따라서 감사원의 1차 업무는 정보의 신뢰성에서 출발한다. 과연 대한민국의 감사원이 정보의 신뢰성에 대해 얼마나 관심을 기울이고 있는지 의문이다. 잘못된 자료를 그저 맞다고 가정하고 감사하고 있는 것은 아닐까? 정보를 생산하는 시스템을 한 번이라도 점검한 뒤에 감사하는 걸까? 감사원이 정보의 신뢰성에 대한 1차적 책임이 있지만 기획재정부, 행정안전부 등 정보생산과 관리의 주관부처는 2차적 책임이 있다. 모든 부처에서 핵심 보직을 거쳐야 승진에 유리하기에 공무원은 모두 핵심 보직으로 배치받고 싶어 한다. 정보의 생산과 관리를 담당하는 부서는 부처에서 한직에 해당한다. 이러한 문제점의 개선이 AI의 시대에 가장 시급한 정부개혁이다. 항상 반복될 수밖에 없는, 우리가 언제나 명심해야 할 사항이 있다. 공공부문은 의도적인 개혁 없이는 발전이 매우 더디다는 사실이다. 다시 정부개혁에 매진할 시점이 왔다. 21세기 인공지능의 시대를 맞아서 새로운 정부로 탄생해야 하기 때문이다.

재정지출이 자산 형성에 미치는 영향 분석

심해인 재정정보분석센터 부연구위원(hyein@kpfis.or.kr)

1. 배경 및 목적

재정지출의 지속적 확대로 자산의 규모도 증가해왔으나 그간 이에 대한 관리는 상대적으로 미흡했다. 재정지출 중 일부는 정부투자를 통해 자산을 형성하는 데 사용된다. 따라서 재정 운용 과정에 있어 부채뿐만 아니라 자산 측면도 종합적으로 함께 관리하는 것이 필요하다. 그러나 예산편성은 회계처리가 간단하고 예산통제에 효과적인 현금주의·단식부기 방식을 따르고 있어 정부의 재정상태를 정확하게 파악하는 데에는 어려움이 있다. 이와 같은 자산과 부채에 대한 정보의 부재는 재정적자의 우려로 투자지출을 위축시키고 재정운용이 근시안적 시계에서 이루어지게 할 가능성이 있다.

재정지출은 결국 비용발생, 자산증가, 부채감소와 관련되나 현재의 재무제표만으로는 지출 거래 발생시점부터 완료시점까지 전체 거래 추적이 어렵다. 이에 본고는 큰 틀에서 성질별 재정지출의 '자산취득 및 운영'을 투자지출로 해석해도 무방할지, 이 밖에 투자지출로 고려해야 할 어떤 다른 항목이 있을지 등을 예산과목의 재무계정과목 매핑 현황과 국제기준 통계의 사례를 참고하여 고민해 봄으로써 향후 정부지출(유량)과 자산(저량) 간 연계 마련의 기초를 다지고자 했다. 물론, 자산 규모는 지출을 통한 자산 취득(매입 등) 외에도 자산평가, 관리전환, 용도변경 등 다양한 원인에 의해 증가한다. 본고에서는 재정지출로 인해 증가하는 자산에만 초점을 두고 살펴보았다.

2. 주요 내용

우리나라 총자산 규모는 2021년 말 기준 2,866.1조원으로 지난 10년간 1,341.1조원 증가했으며, 과거에 비해 투자자산의 비중이 커지고 일반유형자산의 비중이 작아지는 추세이다¹. 과거 세입세출 결산은 개별법에 따른 보고서 작성으로 국가자산의 규모를 종합적으로 파악하는 것이 어려웠으나, 국가결산에 발생주의·복식부기 방식이 도입되면서 자산별 현황 파악이 가능해졌다. 자본지출은 토지구입, 주택건설, 교통시설 확충, 각종 장비구입과 같이 고정자본, 사회간접자본 등에 대한 정부투자지출에서 발생하며, 국내 실증분석 연구들은 자본지출 규모를 측정하기 위해 통합재정수지 또는 국민계정 정부지출 자료를 많이 활용해왔다. 성질

별 세출예산 분류를 통해 자본지출의 대략적인 규모를 파악해 보면, 2022년 기준 자산취득 및 운영(400목)이 91.1조원으로 총지출 607.7조원의 15.0% 비중을 차지했으며, 전년 대비 증감률은 경기가 저조한 시기에 총지출에 비해 큰 폭으로 감소하는 경향을 뚜렷하게 보였다. 우리나라는 거래발생 시 예산과목을 선택하여 집행하면 매핑표(mapping table)에 의해 자동으로 재무계정과목이 생성되어 재무제표가 작성되는 시스템을 따른다. 상세 현황을 살펴본 결과 예산과목상 '자산취득 및 운영'은 「국가회계기준」상 대부분 일반유형자산, 사회기반시설, 무형자산, 유가증권, 융자금, 예탁금 등 자산계정으로 매핑되고 있었다. 그러나 지출 성격에 따라 단순 비용²으로 계상되기도 하여 거래단계에 따라 회계처리 과정에서 상세 내용에 대한 파악이 필요할 것으로 나타났다. 한편, '물건비'와 '이전지출' 중에도 일반수용비 중 내부개발소프트웨어지출(무형자산)의 시설장비유지비 중 일부(일반유형자산과 무형자산), 시험연구비 중 정보화 시스템 구축·운영을 위한 S/W 개발 경비(건설 중인 기타일반유형자산), 이전지출 중 일부 항목의 사례 등에 자산계정과 매핑되는 항목이 일부 존재하여 이들 비목의 자산취득성 여부를 검토했다.

3. 시사점 및 향후 방향

본 연구의 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현재는 재정상태표를 통해 한 해 동안 발생한 자산·부채의 증감은 파악할 수 있으나 예산금액이 재무제표의 어떤 항목과 연결되는지 확인이 어려운데, 현금흐름표는 재정지출이 자산증가에 기여하는 부분을 포착하여 보여주는 하나의 대안이 될 수 있다. 다만, 사전에 직접법, 간접법 등 도입방식, 디지털예산회계시스템의 개선 등에 대한 고민이 선행되어야 할 것이다.

둘째, 국내 대표적 자본지출 통계에 해당하는 통합재정수지와 국민계정 자본지출 통계의 계정과목 세부 항목을 참고하여 국가자산 항목에도 일부 보완을 고려해볼 필요도 있어 보인다. 통합재정수지(1986 GFS 기준, 중앙정부) 자본지출은 당해 연도에 정부가 집행하는 비상환성지출 중 자본, 출자증권 등 반대급부가 존재하는 지출로써 이전지출을 포함하고 있으며, 국민계정(2008 SNA 기준)의 경우 비금융자산을 생산 과정을 통해 산출물로 만들어진 생산자산과 자연적으로 만들어진 비생산자산으로 구분하여 관리하고 있다.

셋째, 최신 통계분류인 2008 SNA 기준은 연구개발(R&D)을 자산 분류상 고정자산 내 지식재산생산물의 범주에 포함시키고 미래 편익을 창출하는 자산으로 인식하도록 적극 권고하고 있다. 정부 투자지출 사업도 투자하는 자산에 있어 대내외적 여건이나 시기 등에 따라 자산별로 부가가치 창출 동력이 달라지는 만큼 향후 이를 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

1 2022년 5월 31일 국회에 제출한 「2021회계연도 국가결산보고서」 기준 규모임

2 건설보상비, 건설비, 유형자산의 경우 수수료, 수선유지비 등, 무형자산의 경우 개발과 관련된 인건비 등임



2023년 3월 기준 재정동향

정희민 재정정보분석센터 사원(himin18@kpfis.or.kr)

총수입

145.4조원

(누적 기준)

2023년 예산
625.7조원

145.4조원
진도율 **23.2%**

총지출

186.8조원

(누적 기준)

2023년 예산
638.7조원

186.8조원
진도율 **29.2%**

통합재정수지

41.4조원 적자
(누적 기준)

관리재정수지

54.0조원 적자
(누적 기준)

국가채무

1,053.6조원
(누적 기준)

주: 진도율은 해당 연도의 예산 대비 당월 누계 규모의 비율을 의미
자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2023.5.

총수입 · 총지출

총수입

145.4조원

전년 동기 대비
-25.0조원

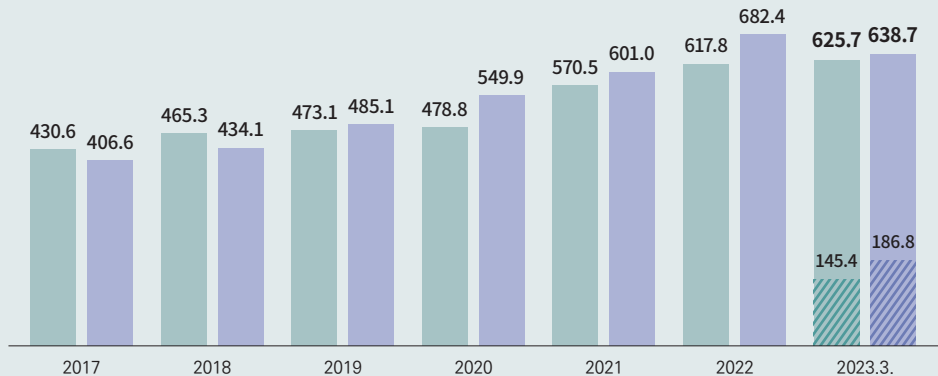
총지출

186.8조원

전년 동기 대비
-16.7조원

■ 총수입 ■ 총지출

(단위: 조원)



주: 2022년까지는 결산, 2023년은 본예산 기준
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)

재정수지

통합재정수지

41.4조원 적자

전년 동기 대비
-8.3조원

관리재정수지

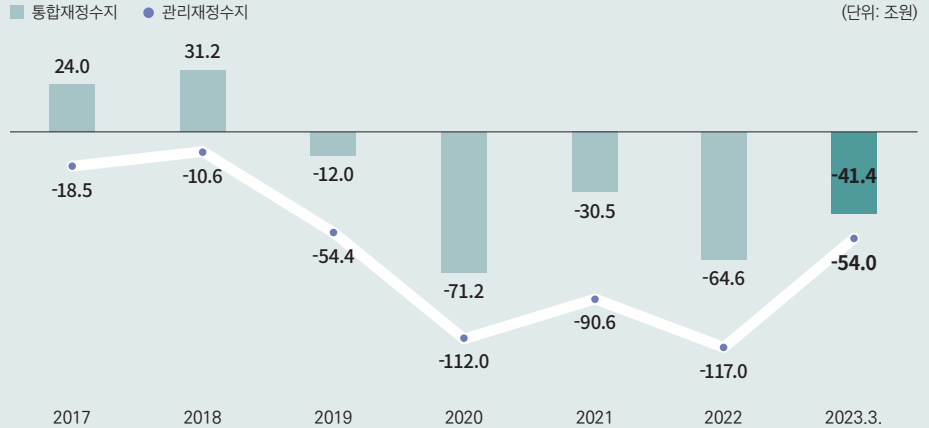
54.0조원 적자

전년 동기 대비
-8.5조원

사회보장성기금수지

12.6조원 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)



주: 2022년까지는 결산, 2023년은 본예산 기준
 자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)



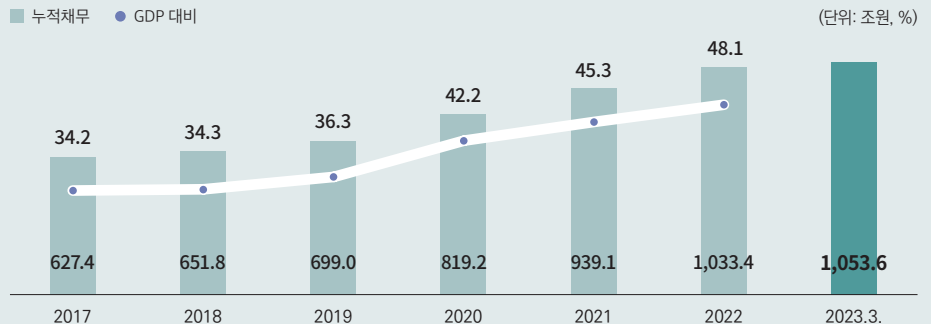
국가채무

중앙정부 채무

1,053.6조원

전월 대비
-7.4조원

전년 말 대비
+20.2조원



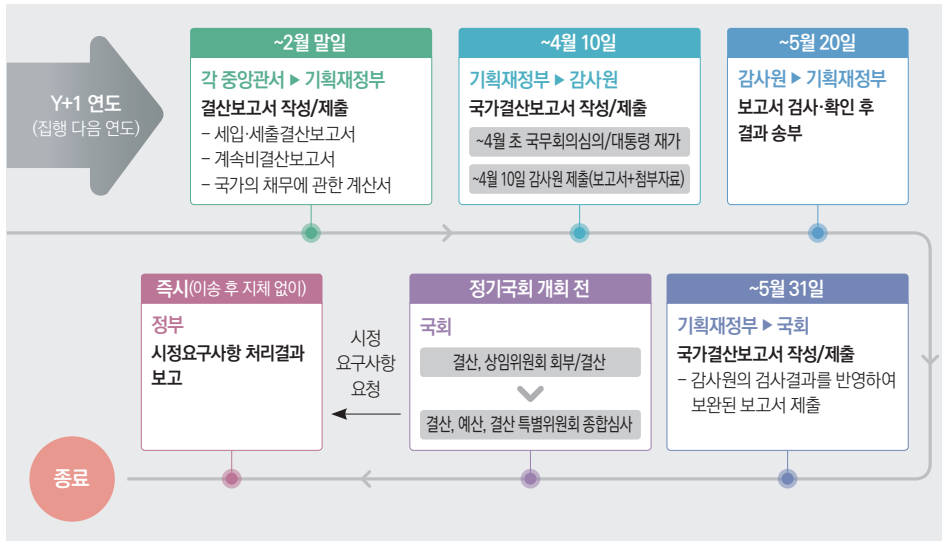
주 1) 중앙정부 채무 기준
 2) 한국은행 신계열 GDP 기준
 3) 2023년 GDP 대비 국가채무 비율은 한국은행 GDP 규모 확정 시 제공 예정
 자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)



국가결산

- 국가결산이란, 정부가 회계연도 간 국회가 승인한 예산이 목적에 맞게 사용되었는지 심사하고, 재정 운용에 대한 성과를 평가하는 절차
 - (결산 과정) 국가결산 과정은 집행이 끝난 다음 연도 세입세출 출납사무 마감부터 시작하여, 국가결산보고서 작성 및 감사원 제출, 감사원 검사 결과를 반영한 국가결산보고서 재작성 및 국회 제출, 국회의 결산 심의 및 의결 순으로 진행
- 지난해 결산 결과 총세입 573.9조원, 총세출 559.7조원, 이월액 5.1조원, 세제잉여금 9.1조원
- 한편 총수입 617.8조원, 총지출 682.4조원으로 통합재정수지 64.4조원 적자 기록(적자 규모 전년 대비 7.6조원 증가)

〈그림 1〉 국가결산 과정



자료: 열린재정

〈표 1〉 2022년 국가결산 개요

(단위: 조원)

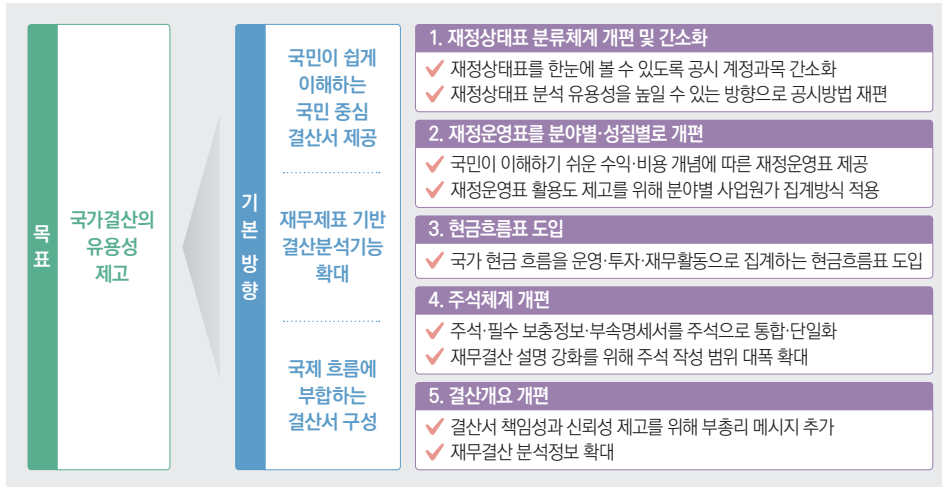
구분		2021년	2022년	전년 대비 증감
세입세출	총세입(A)	524.2	573.9	49.8
	총세출(B)	496.9	559.7	62.8
	결산상 잉여금(C=A-B)	27.3	14.2	-13.1
	차년도 이월액(D)	4.0	5.1	1.1
	세계잉여금(E=C-D)	23.3	9.1	-14.2
재정수지	총수입(a)	570.5	617.8	47.2
	총지출(b)	601.0	682.4	81.3
	통합재정수지(a')	-30.5	-64.4	-34.1
	사회보험기금 수지(b')	60.1	52.5	-7.6
	관리재정수지(c=a'-b')	-90.6	-117.0	-26.4
국가채무 등	국가채무①+②	970.7	1,067.7	97.0
	① 중앙정부 채무	939.1	1,033.4	94.3
	② 지방정부 순채무	31.5	34.2	2.7
재무제표	자산(d)	2,866.1	2,833.6	-32.5
	부채(e)	2,195.3	2,326.0	130.6
	순자산(f=d-e)	670.8	507.6	-163.1

주: 해당 자료는 감사원 검사 결과에 따라 변동될 수 있음

자료: 기획재정부

- (재정수지) 통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 제외한 관리재정수지는 117조원 적자(적자 규모 전년 대비 26.4조원 증가)
 - (국가채무) 중앙정부와 지방정부 순채무를 합산한 국가채무는 지난해 1067.7조원 기록 (전년 대비 97조원 증가)
 - (재무제표) 국가자산은 2,833.6조원, 국가부채는 2,326.0조원으로, 순자산은 507.6조원 기록
- 정부는 2022회계연도 국가결산보고서를 지난 4월 4일 국무회의에서 심의·의결했으며, 감사원 결산검사를 거쳐 5월 말 국회 제출 예정
- 정부의 국가결산보고서는 「국가회계법」에 따라 결산개요, 세입·세출(수입지출)결산, 재무제표, 성과보고서로 구성
- (결산개요) 수입·지출의 결산, 재무제표, 성과보고서 결과를 요약하며, 총수입·총지출, 지난해 재정정책 기초 및 국내외 경제 여건, 재정 활동의 목적 및 내용 등으로 구성
 - (세입·세출(수입지출)결산) 중앙관서별 결산(세입결산 및 세출결산), 기금별 결산(수입결산 및 지출결산)으로 구성하고, 참고자료로 분야/부문별 결산도 함께 제시
 - (재무제표) 자산, 부채, 순자산을 보여주는 재정상태표, 재정운영 결과를 나타내는 재정운영표, 순자산 변동명세를 보여주는 순자산변동표로 구성
 - (성과보고서) 미리 설정한 중앙관서의 사업별 성과목표 달성 여부 등을 분석하여 보여줌, 차년도 예산편성 및 집행 단계에 반영하여 재정운용 효율성 제고를 위해 활용
- 정부는 최근 국가결산보고서를 보다 이해하기 쉽고, 추후 활용에도 용이한 방향으로 개편을 추진
- 지난해 제32차 국가회계제도심의회위원회를 통해, 국가결산보고서 개편 방안 마련 계획 발표
 - 연내 시범 작성 등 시행 기반을 마련하고, 디브레인 시스템 개편 추진을 통해 2026년부터 개편사항이 반영된 2025년 국가결산 산출 예정

〈그림 2〉 국가결산 보고서 개편 방안



자료: 기획재정부

주요 용어 해설

기금

- 정부의 특정 목적 달성을 위해 특정자금을 신축적이고 탄력적으로 운용할 필요가 있는 경우, 법률에 근거한 기금을 설치하여 운영

국가채무

- IMF의 1986년 재정통계편람(Government Finance Statistics Manual)과 「국가재정법」 제91조에 근거, 국가가 직접적인 원리금 상환의무를 지고 있는 확정 채무를 의미

- 국채, 차입금, 국고채무부담행위는 이에 포함되나, 우발채무, 공기업부채, 통화당국의 채무 등은 국가채무 내 포함되지 않음

세계잉여금

- 총세입에서 총세출을 차감한 것을 결산상 잉여금이며, 이 결산상 잉여금에서 다음 연도로 이월하는 금액을 공제한 금액이 '세계잉여금'

- 법률적으로는 「국가재정법」 제90조 제2항에 따라 매 회계연도 결산상 잉여금 중 개별 특별회계법과 다음 연도 이월액을 공제한 금액인 일반회계 세계잉여금을 '세계잉여금'으로 정의

- 일반회계 세계잉여금은 「국가재정법」 제90조에 규정에 따라 교부세 및 교부금 정산, 공적자금상환기금 출원, 국가채무 상환 순으로 사용되며, 남은 금액은 추경 재원으로 사용 또는 다음 연도 세입에 이입

반려동물

이달의 이슈키워드



미디어 여성 인공지능 날씨 병원 바다 쌀
학생 학교폭력 산불 물가 임대 우주 경찰



지난 3월 23일 세계 강아지의 날(National Puppy Day)을 맞이하여 전 세계적으로 반려견을 위한 다양한 이벤트와 공익캠페인이 진행됐다. 우리나라의 공식 기념일은 아니지만 많은 이들이 그 취지에 공감하면서 정부 여론 및 키워드 분석시스템 내 '반려동물' 언급량이 크게 늘었다. '동물학대', '반려견' 등도 주요 연관 키워드로 도출됐다. 정서적으로 의지하기 위해 집에서 기르는 동물을 의미하는 반려동물의 양육인구가 점차 증가하면서 정부도 높아진 동물복지정책 수요에 적극 대응 중이다. 이번 호에서는 반려동물과 관련한 정부의 정책방향과 재정사업에 대해 알아본다.

김도일 재정정보분석센터 연구원(doylek@kpfis.or.kr)



동물학대	×	반려견	×
강아지	×	진료비	×
동물의약품	×	부가세	×
의료비	×	펫푸드	×
반려해변	×	펫프렌즈	×
펫보험	×	동물병원	×
개정안	×	캠페인	×

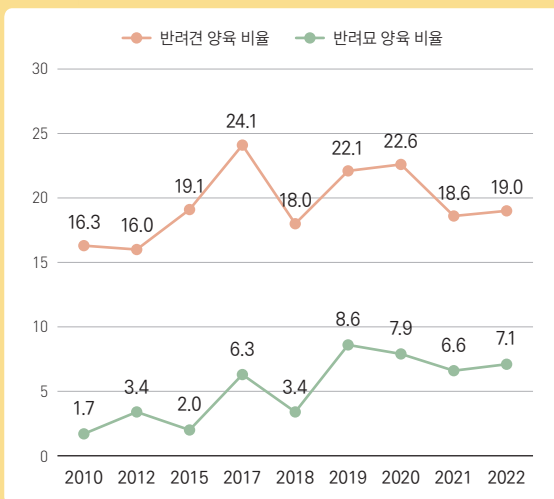
주: '반려동물'이 포함되어 검색된 결과임
 자료: 문화체육관광부 정책여론수렴시스템,
 행정안전부 해안시스템,
 통계청 뉴스기반통계검색서비스,
 한국언론진흥재단 빅카인즈 등 키워드 재구성(2023.4.10.)
 수집기간: 2023.3.9.-2023.4.10.

통계청 「2020년 인구주택총조사」¹에 따르면, 우리나라 전체 가구 중 반려동물을 키우는 가구는 312.9만 가구로 전체 가구의 15%에 해당하는 것으로 나타났다. 반려견을 키우는 가구는 242.3만가구(11.6%), 반려묘를 키우는 가구는 71.7만가구(3.4%)로 나타났다. 국가승인통계는 아니지만 농림축산식품부가 실시한 「2022 동물보호복지 국민의식조사」에서는 응답자 5천명 가운데 반려동물을 양육하는 비율이 25.4%로 나타났으며, 개(75.6%), 고양이(27.7%), 물고기(7.3%), 햄스터(1.5%), 거북이(1.0%), 새(1.0%) 순으로 기르는 것으로 나타났다. 2022년 기준 반려견과 반려묘의 양육 비율은 각 19.0%, 7.1%이며, 총 양육 수는 각 545만마리, 254만마리로 추정되고 있다.

국민소득 증대와 1인 가구 증가 등 생활방식 변화로 반려동물 관련 산업도 성장 추세다. 반려동물 관련 사업체 수는 8개 업종 2만 685개로 2018년(1만 3,491개) 대비 7,194개 증가했으며, 관련 산업 종사자 수도

반려견·반려묘 양육 비율

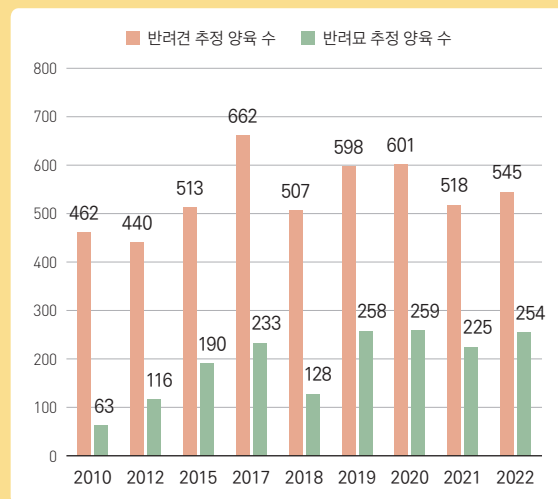
(단위: %)



자료: 농림축산식품부, 「2022년 동물보호복지 국민의식조사」

반려견·반려묘 추정 양육 수

(단위: 만마리)



자료: 농림축산식품부, 「2022년 동물보호복지 국민의식조사」

¹ 「인구주택총조사」는 대한민국 영토 내 모든 인구 주택에 대해 조사해 주요 정책의 수립과 개발을 위한 기초자료로 사용되는 주요 국가통계조사이다. 5년 단위로 시행되는 본 조사는 사회·경제 변화상을 자세히 반영하기 위해 조사항목을 추가 또는 조정한다. 2020년 조사에서는 가족 구조변화에 대한 조사항목으로 '반려동물 양육 여부'가 처음으로 포함되었다.

2만 4,863명으로 2018년(1만 6,609명) 대비 8,252명 증가했다². 반려동물에 대한 국민적 관심을 반영하듯 펫(Pet)과 경제(Economy)의 합성어인 펫코노미(반려동물과 관련한 시장을 의미)나 반려동물(Pet)을 가족(Family)과 같이 생각하는 이들을 일컫는 펫팸족과 같은 수많은 신조어도 양산했다.

반려동물 증가와 함께 개물림, 유기, 학대 등 관련 사고가 증가하면서 우리나라에서도 동물 보호·복지에 대한 수요가 지속적으로 늘어났다. 이에 정부는 변화한 국민인식을 반영해 법 제정 31년 만인 2022년 4월 「동물보호법」을 전부개정(2023.4.26. 시행)하고 세부제도 마련 및 현장 지원을 위해 노력 중이다.

2022년 7월에는 ‘반려동물 생명 보장과 동물보호 문화 확산’을 농림축산식품부 주관 주요 국정과제로 선정했다. 사람과 동물이 모두 함께 행복한 건전한 반려문화 조성을 과제로, △반려가구의 수의진료서비스 선택권 보장 및 부담 완화, △반려동물 미용·펫푸드 등 서비스 산업 육성, △동물보호·안전관리 제도 인프라 확충 및 동물보호·복지 인식 제고, △동물복지공단 설립, △개식용 종식을 위한 사회적 합의 및 이행 로드맵 마련 등 5가지를 주요 내용으로 담았다. 앞으로도 정부는 동물복지를 전담 관리·지원할 추진체계를 마련하고 동물복지 강화를 위해 지속적으로 노력할 예정이다.

반려동물 관련 주요 재정 사업

최근 동물과 관련된 예산은 동물복지 강화에 중점을 두고 편성되고 있다. 2023년 기준 반려동물 관련 예산은 농림축산식품부가 주관하고 있으며, △동물보호 및 복지대책, △반려동물 전주기 산업화 기술개발, △반려동물 인프라 구축, △반려동물 산업육성 등이 대표적이다.

동물보호 및 복지대책

정부는 2008년부터 「동물보호법」에 따라 5년 단위의 동물복지종합계획을 수립하고 관련 사업을 추진하고 있다. 동물보호 및 복지대책 사업으로 2023년에는 전년 대비 13.1억원(11.9%) 증액한 123.3억원을 편성했다. 세부적으로는 △교육·홍보(26.2억원), △유실·유기동물 관리수준 개선 지원(16.5억원), △길고양이 중성화수술 지원(34.2억원), △실외사육견 중성화수술 지원(15.6억원) 등을 편성했다.

‘교육·홍보’는 동물보호·복지에 대한 인식 확산과 정책 실효성 제고를 위해 정책수요자에게 맞춤형 교육과 홍보를 추진한다. ‘유실·유기동물 관리수준 개선 지원’은 유기동물 입양문화 활성화를 위한 입양비 및 동물보호센터 내 보호·관리수준 개선을 위한 구조보호비를 지원한다. ‘길고양이 중성화수술 지원’은 길고양이로 인한 사회갈등을 완화하고 길고양이 개체 수를

반려동물 관련 주요 재정사업 예산

(단위: 억원)

소관	관련 사업	2021년	2022년	2023년
농림축산식품부	동물보호 및 복지대책	52.8	110.2	123.3
	반려동물 전주기 산업화 기술개발	-	67.2	89.6
	반려동물 인프라 구축	35.3	46.9	70.4
	반려동물 산업육성	-	-	4.0

주: 2021년은 결산, 2022, 2023년은 본예산 기준

자료: 디지털예산회계시스템



조절하기 위해 중성화수술 및 방사비용을 지원한다. ‘실외사육견 중성화수술 지원’은 농촌지역 실외사육 환경에 따른 원치 않은 임신·출산 등을 방지하기 위해 실외사육견 및 사설보호소의 중성화수술을 지원한다.

반려동물 전주기 산업화 기술개발

정부는 수입에 의존하고 있는 반려동물 먹거리의 국산화와 맞춤형 의약품, 의료기기, 의료서비스 기술개발을 위해 2022년부터 기술개발을 지원하고 있다. 2023년 전년 대비 22.3억원(33.3%) 증액한 89.6억원을 편성했으며, 세부적으로는 △반려동물 먹거리 수입 대체 및 국산화(반려동물 알레르기, 염증성 피부질환 처방식 기술개발 등 11.2억원), △반려동물 맞춤형 의약품 및 서비스 개발(반려동물 맞춤형 건강관리 체계 구축, 78.4억원) 등을 편성했다.

반려동물 인프라 구축

정부는 유기, 유실 동물 보호 및 분양 여건을 개선하기 위해 2019년부터 지자체 유기동물보호센터 등 반려동물 인프라 구축 사업을 추진하고 있다. 2023년에는 전년 대비 23.5억원(50%) 증액한 70.4억원 보조금을 편성했다.

반려동물 산업육성

반려동물 안전사고, 소음 등 사회적 갈등 예방을 위해 반려동물 훈련을 담당하는 전문인력인 반려동물행동지도사³ 국가자격증이 신설될 예정이다. 반려동물 행동분석, 평가, 훈련 분야에 전문지식과 기술을 가진 사람은 시험을 거쳐 국가자격을 취득할 수 있다. 자격 시험 실시와 운영에 필요한 경비 지원을 위해 정부는 2023년 4억원 규모의 예산을 신규 편성했다.

² 농림축산식품부, 「2021년 반려동물 보호·복지 실태조사」

³ 4월 27일 전부 개정된 「동물보호법」 제30조에는 반려동물행동지도사의 업무가 명시되어 있다. 주요 업무는 반려동물에 대한 행동분석 및 평가, 반려동물에 대한 훈련, 반려동물 소유자 등에 대한 교육 및 그 밖에 반려동물행동지도에 필요한 사항이다.



주요국 및 국제기구 재정동향

한국재정정보원 재정정보분석센터

I. 해외 동향



미국

- (4.3.) 미 재무부와 국세청은 소비자 비용 감축, 미국 산업기반 구축, 공급망 강화를 위한 친환경 차량 공제(New Clean Vehicle Credit)의 세부 지침 발표¹

* 전기차 세액공제 잠정 가이드라인(Notice of Proposed Rulemaking)을 통해 친환경 차량 공제 조건 제시

- 구매자에게 최대 7,500달러를 공제하는 등 친환경 차량 보급 확대를 통해 연간 수백달러의 가스를 절약하고, 제조업 일자리 창출 및 에너지, 국가 안보 강화 조치 시행
- 인플레이션 감축법에 따른 친환경 차량 보조금 지급은 북미 내 최종 조립, 밴·픽업트럭·SUV 8만달러 이하, 기타 차량은 5만 5천달러 이하의 경우 공제 혜택 제공
- 핵심광물과 배터리 부품 조건 두 가지를 모두 충족할 시 7,500달러 공제, 한 가지 조건만 충족 시 3,750달러 공제

- (4.4.) 재무부, 연례 사회보장 및 메디케어* 신탁

관리위원회 보고서(2023 Social Security and Medicare Trustees Reports) 발표²

* 노년층 미국인의 은퇴 보장을 위한 사회보장과 노인의료 보험 프로그램

- 바이든 정부는 신탁기금의 고갈 시점을 최소 25년 연장, 메디케어 가입자의 혜택 강화를 위한 법안 통과
- 현 6,500만명의 수혜자 및 향후 수백만명의 수혜자를 위한 '메디케어 강화' 입장 표명

- (4.5.) 재무부, 석탄 지역사회* 투자 촉진 및 일자리 창출을 위한 세액 공제 지침 발표³

* 인플레이션 감축법에 따라 1999년 이후 폐쇄된 탄광, 2009년 이후 폐쇄된 석탄 화력 발전소, 또는 유해물질이나 기타 오염물질로 오염된 부동산 재개발 지역

- 석탄 지역사회에 석탄·발전소 관련 경제를 지원·활성화하는 개발업자에게 최대 10%p의 투자 세액공제(Investment Tax Credit, ITC)와 10% 상향된 생산세액공제(Production Tax Credit, PTC) 혜택 제공
- 적격 지역*의 에너지 프로젝트 관련 시설 및 기술

납세자에게도 ITC, PTC 혜택 제공

- * 석탄 채굴, 가공, 운송, 저장과 관련된 직접 고용이 0.17% 이상, 또는 화석연료 관련 지방세 수입 25% 이상 이면서 미국 전년 평균 실업률과 같거나 높은 대도시·비수도권 지역

■ (4.6.) 재무부 해외자산통제국(OFAC), 디지털 범죄 시장(Genesis Market) 제재 조치⁴

- 미국 재무부는 법무부(DOJ) 및 12개국의 국제 파트너와 협력하여 Genesis Market 사용자에게 대한 법적 조치를 취하고, 관련 웹사이트 도메인을 압수

- * 디지털 범죄시장(Genesis Market)은 불법 자격증, 민감 정보를 판매, 무단 액세스 권한을 얻을 수 있도록 브로커 역할을 하는 사이트이며 러시아에 위치하는 것으로 추정

- Genesis Market에 대한 제재는 행정명령(E.O.) 13757에 근거하여 집행

- 악의적 사이버 활동에 대한 미국인 또는 미국 내의 모든 거래(경유 거래 포함) 차단 가능

■ (4.7.) 국세청(IRS)은 실시간 세금 알림 서비스, 부유층 세무 감사 강화 내용을 포함한 800억달러 규모의 국세시스템 개선 계획 발표⁵

- 국세청은 디지털 플랫폼을 통한 납세자와의 상호 작용 확대, 부유층 및 기업 감사 인력 충원 계획 발표

- * 공화당은 지난해 해당 정책이 미국 가구와 중소기업의 자금을 추적하는데 활용될 것이라 비판

- * 계획에 따르면 향후 2년간 7천명 이상의 신규 감사 인력을 고용할 예정

- 지난 10년간 국세청 예산은 동결 또는 감소하면서 감사 인력 부족, 세금 신고 처리 속도 지연 등의 어려움을 호소, 이로 인해 의회는 지난해 IRS에 800억달러 예산 승인

■ (4.10.) 재무부, 2023년 탈중앙화 불법 금융 위험 평가(DeFi* Illicit Finance Risk Assessment) 보고서 발표⁶

- * 탈중앙화 금융(Decentralized Finance, 이하 DeFi)은 블록체인의 온라인 금융 서비스로 은행이 아닌 블록체인 플랫폼을 이용하여 디지털 자산을 거래

- DeFi 서비스 악용 사례 제시 및 ‘자금세탁방지 및 테러자금조달 방지(AML/CFT)*’ 의무와 관련해 악용 가능성 문제를 제기

- 불법 행위자(북한, 사이버 범죄, 랜섬웨어 공격 해커 등)의 불법 수익 이체, 자금 세탁 등의 수단으로 DeFi 서비스가 악용되었음

- 일부 DeFi 서비스가 AML/CFT 의무 적용 범위에 벗어나거나, AML/CFT를 통제하는 관할권이 상이한 문제 등으로 DeFi 서비스의 악용 가능성 존재

- * 자금세탁방지(Anti-Money Laundering, AML), 테러자금 조달방지(Countering the Financing of Terrorism, CFT)

1 <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1379>

2 <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1381>

3 <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1383>

4 <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1388>

5 https://www.wsj.com/articles/irs-plan-to-spend-80-billion-includes-real-time-tax-alerts-audits-of-wealthy-people-963489da?mod=Searchresults_pos11&page=1

6 <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1391>

- (4.11.) 재무부 소관의 지역개발 금융기관* 기금(CDFI)의 공정한 회복 프로그램(ERP)**을 통해 미 전역 603개의 CDFI에 17억 3천만달러 이상의 보조금 교부 발표⁷

* 금융 접근성 개선을 위해 시골, 도시, 지방 등 지역사회에 금융 서비스를 제공하는 대출기관

** CDFI(Community Development Financial Institutions Fund), ERP(Equitable Recovery Program)

- 보조금은 코로나19로 타격을 입은 금융 소외 지역의 재건과 지속 가능한 개발 등을 위해 활용

- (4.14.) 긴급 임대료 지원(Emergency Rental Assistance, 이하 ERA) 자금 5억 2천만달러 추가 지원 발표⁸

- 재무부, 퇴거 위기 가구 지원을 위한 ERA 재원은 총 48억달러 규모, 미국 전역 1,080만가구 대상으로 신속히 지원, 이번 지원으로 코로나19 이후 수백만 퇴거 위기 가구를 추가로 지원

- ERA 지원을 신속히 집행하기 위해 추후 백악관과 협조, 관련 제출 서류 요건을 완화

- (4.18.) 재무부, 국제 자본(Treasury International Capital, TIC) 데이터 공개⁹

- TIC를 통해 외국 자본의 월별 증권 유출입 데이터 제공
- 2월 자본 순유입액은 280억달러 기록(유출액 374억달러, 유입액 655억달러)
- (증권) 외국인의 미국 증권 순유입액 636억달러, 내국인의 해외 증권 매입으로 발생한 순유출액은 74억달러로 거래 규모는 총 710억달러
- (국채) 외국인의 미국 국채 순유입액은 255억달러

이며, 민간부문 182억달러, 공공부문 73억달러

- (4.20.) 하원의장 McCarthy, 부채 한도를 현재(31조 4천억달러)보다 1억 5천억달러 증액하는 법안 발의¹⁰

- 법안 통과 시, 10년간 4조 5,000억달러의 적자 감축 가능

- (4.21.) 녹색기후기금(Green Climate Fund, 이하 GCF)의 추가 자금 지원 10억달러 발표¹¹

* GCF는 개발도상국의 이산화탄소 절감과 기후변화 대응을 위해 만들어진 국제금융기구로 200개 이상의 기관이 협력(공공·민간 투자기관, 비영리사회단체 등)하여 128개의 개발도상국을 지원

- 추가로 지원되는 10억달러는 개발도상국이 탄력적이고 지속 가능한 성장, 에너지 안보를 강화하는데 중요한 역할

- 현재까지 GCF는 약 120억달러를 투자, 공공·민간 부문 330억달러 추가 재원 마련

- (4.24.) 금융안정성 감독 위원회(FSOC)는 금융안정 위험 분석 프레임워크(안) 및 비은행 금융사 지정 지침(개정안) 발표¹²

- 잠재적 금융 위험의 식별, 평가, 대응 방안 등에 대한 새로운 분석 체계 제안
- 금융 충격의 발생과 위험 전이 경로 등에 대한 개괄적 설명 및 위험 대응 수단 등에 대한 설명
- 금융 안정성 위험 요소에 대한 평가 능력 강화 및 해결을 위한 법적 근거 마련

- 연준의 감독 및 강화된 건전성 기준 적용을 위한

비은행 금융사 지정 절차 개선방안

- 일반적으로 비은행 금융회사가 연준의 감독 및 건전성 기준 적용 여부를 결정할 때 2단계 평가* 및 분석 절차를 따라야 함

* (1단계) 공개된 출처, 감독 경로를 통해 입수한 정량적·정성적 정보 기반으로 해당 비은행 금융회사 예비평가 실시

* (2단계) 1단계에 따라 추가 검토대상에 선정되는 경우, 연준의 감독을 받게 되며, 건전성 기준을 적용받는 지정 대상으로 선정됨을 통지(추가 심층평가 실시 및 회사로부터 직접 수집한 정보에 대한 평가도 실시)

■ (4.26.) 재무부, 위험 제거 행위*에 관한 주요 조사 결과와 권장 사항을 담은 2023년 위험 제거 전략 (2023 De-Risking Strategy) 보고서 발표¹³

* 위험 제거 행위: 금융기관이 금융 범죄 행위를 예방하고자 고객과 관련된 특정 위험을 분석하거나 관리하지 않고 무차별적으로 고객과의 관계를 종료하거나 제한하는 행위

- 위험 제거 행위의 주요 요인 분석과, 이로 인해 심한 타격을 받는 기업군에 대해 조사
- 금융기관은 자금 세탁/테러 자금 조달 방지 (AML/CFT) 규정 준수와 관련된 시스템을 구축하는 비용보다 위험 제거 행위가 수익성 차원에서 더 나은 것으로 판단
- 중소 금융 서비스 기업(MSB), 고위험군 관할권에서 해외 활동을 하는 비영리 단체(NPO), AML/CFT 위험이 높은 금융 환경에서 운영되며 환거

래가 적은 외국 금융기관 등은 위험 제거 문제에 따른 직접적인 타격을 입음

- 정책 권장 사항으로 AML/CFT 관련 제도에 대한 개정 및 국제협력 방안 등 제시
- 연방 검사관을 대상으로 위험 제거 관련 교육을 통해 일관적인 AML/CFT 감독 강화
- NPO, MSB 계좌 해지 통보 기간 연장 지원 방법 고려
- 금융기관의 AML/CFT 감독 프로그램 설계 관련 규정의 개정 제안
- AML/CFT 은행비밀보호법 및 MSB 관련 지침 개정
- 해외 관할권의 AML/CFT 제도 강화를 위한 국제적 참여 강화 등

■ (4.28.) 재무부, 하와이주 고속 인터넷 인프라 구축 등을 위해 자본프로젝트기금(Captial Projects Fund, 이하 CPF)으로부터 1억 1,550만달러 지원¹⁴

- CPF는 미국 전역 1,700만가구에 빠르고 저렴한 인터넷 제공으로 가구당 월 최소 30달러 지원 성과
- 이외에도 공공 보건 비상사태 대응을 위한 교육, 건강 모니터링, 업무 등 중요한 자본 프로젝트 지원을 위해 주, 지방, 지자체, 자유 연합에 100억 달러 지원

⁷ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1397>

⁸ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1408>

⁹ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1420>

¹⁰ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-19/speaker-mccarthy-proposes-1-5-trillion-debt-limit-increase>

¹¹ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1427>

¹² <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1432>

¹³ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1439>

¹⁴ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1448>

* 미국 구조 계획, 초당적 기반 시설법, Biden 대통령의 미국 투자 의제와도 협력하여 고속 인터넷 설치와 통신비 지원

- 하와이주 전역의 안정적인 고속 인터넷 확장은 온라인 교육, 원격 의료서비스 지원, 취업 기회와 정보 획득에 중요한 역할을 할 것



영국

■ (4.3.) 신규 회계연도 시작으로, 270억파운드 규모의 기업 세금 감면 효과 기대¹⁵

- 회계연도 시작일인 23.4.1.부터 봄 예산안에서 발표한 기업 조세제도가 적용될 예정

- 기업투자 촉진과 영국 경제 활성화를 위해 새롭게 적용되는 기업의 투자비용 공제제도(Full Expensing Policy)* 시행으로 향후 3년간 270억파운드의 세금 감면 효과 기대

* 기업의 기계·공장 투자 시 투자 비용의 100%를 세전이익에서 공제(2023.4.1.~2026.3.31.)

- 예산책임청(OBR)은 기업투자가 향후 3년간 매년 3% 증가할 것으로 분석

■ (4.5.) 코로나19로 인한 기대수명 하락으로, 기업 연금 부채 개선 전망¹⁶

- 보험계리사회의 사망률 집계 부서인 CMI(Continuous Mortality Investigation Bureau)는 최근 사망률을 반영하여 은퇴 연령 시 기대수명* 가정을 전년 대비 1.9% 하향 조정

* 국가 인구 추세에 기반하며, 연금 제도와 보험사들의 연금 및 보험 가격 책정에 사용

- 기대수명 하향 조정이 퇴직연금제도의 부채를 개

선할 것으로 전망

- 업체는 확정급여형(Defined Benefit, DB) 퇴직연금제도 총 부채가 수십억파운드 감축될 것으로 기대(2022년 말 기준, 1조 2,800억파운드(통계청))
- 보험계리컨설팅회사 Aon 파트너인 Tim Gordon은 기대수명 조정으로 부채의 약 2%가 감소(약 300억파운드)할 것이라고 언급

■ (4.6.) 보안 위협으로부터 국경 안보 강화를 위한 새로운 국경 운영 절차 발표¹⁷

- 영국 정부는 스코틀랜드 및 웨일스 정부와 함께 생물보안 위협과 불법 수입으로부터 국경을 보호하기 위한 새로운 계획 발표(Border Target Operation Model)

- 영국 내 모든 수입 상품 전수조사를 통해 향후 아프리카 돼지열병, 포도피어스병(Xylella) 등과 같은 병해충 및 세균 위협으로부터 소비자, 기업 및 경제 전반에 대한 보호가 기대됨

- 영국 전역 산업 및 기업 참여를 거쳐 고안된 이번 제안은 향후 6주간 협의를 거쳐 연말 최종 발표 예정, 정부는 시스템 및 기술 개선을 위해 10억 파운드 이상 투입할 계획

■ (4.7.) EU 연구혁신 프로그램(Horizon Europe, HE) 재가입 불투명에 대비하여 146억파운드 규모의 과학계획(Pioneer) 수립¹⁸

- 과학기술부는 EU 연구혁신 프로그램인 호라이즌 유럽(HE)에 대한 영국 참여가 논의 중인 가운데, 협상 결렬 시 대안으로 파이오니어(Pioneer) 장기 프로그램을 계획

- 이번 발표된 프로그램은 146억파운드 규모의 7년 장기 프로젝트로 ① 인재 양성, ② 전 과정(End-to-end) 혁신, ③ 국제 협력, ④ R&D 인프라 투자 등 4가지 사항에 중점

■ (4.12.) 재무부, 2023 녹색금융전략(2023 Green Finance Strategy: Mobilising Green Investment) 보고서 발표¹⁹

- 전 세계적으로 기후변화 및 생물다양성 손실 등 기후·환경 변화 대응 차원에서, 자금 조달 및 금융투자 시 친환경 요소를 고려하는 '녹색금융'이 활성화되는 추세
- 2021년 영국 글래스고에서 개최된 유엔기후변화 협약 당사국총회(COP26)에서는 550개 회원사가 탄소 중립 금융동맹(GFANZ)에 동참했으며, 현재 전 세계 GDP의 90% 이상이 국가온실가스 감축목표를 설정하는 등 다양한 논의가 전개
- 보고서는 녹색금융 분야에서 영국의 글로벌 입지 강화, 기후 환경보호를 위한 투자 확대 등 5가지 핵심 목표 제시
- (목표) ① 영국 금융서비스 성장과 경쟁력 강화, ② 친환경 분야 투자 확대, ③ 금융 안정성, ④ 환경과의 조화, ⑤ 기후 환경 목표와 글로벌 금융 흐름 연계
- 이 밖에도 영국 내 녹색금융 현황을 살펴보고, 기후환경 목표와 산업 경제활동의 연계 방안, 녹색

투자를 위한 기회 창출 등 정책방안 제시

■ (4.14.) 2022-2023회계연도 정부 보조금 통계 발표²⁰

- 2022-2023회계연도 중 정부 보조금은 총 1,720억파운드로 총지출의 16% 수준
- (종류별) 공식 보조금(Formula grant)은 164개 사업에 대해 1,158억파운드(전체 보조금 중 67%), 일반보조금(General grant)은 1,782개 사업에 대해 563억파운드(전체 보조금 중 33%)
- (부처별) 교육부 보조금이 702억파운드(41%)로 가장 많고, 균등발전·주거·지역사회부(DLUHC) 336억파운드, 주택관리청(HMRC) 166억파운드, 기업에너지산업전략부(BIES) 148억파운드 순
- 코로나19 팬데믹 피해 지원으로 크게 확대됐던 정부 보조금은 전년 대비 33% 축소
- 팬데믹 이후 소상공인·자영업자 피해 지원 등 일반보조금을 중심으로 보조금 규모가 2배 이상 상승했으나, 2022-2023회계연도에는 전년 대비 33% 축소

* 최근 5개년도 정부 보조금 추이(억파운드): 1,130 → 1,180 → 2,580 → 1,720

■ (4.17.) 보건 및 교육 노조 파업(Industrial action) 이 예고, 연쇄 파업에 따른 노동시장 혼란이 지속될 전망²¹

¹⁵ <https://www.gov.uk/government/news/27-billion-business-tax-cut-takes-effect-as-tax-year-begins>

¹⁶ <https://www.ft.com/content/8af4e821-1e14-4c6a-a98c-1b670851b38c>

¹⁷ <https://www.gov.uk/government/news/uk-government-publishes-draft-proposals-for-new-border-controls>

¹⁸ <https://www.gov.uk/government/news/uk-government-publishes-draft-proposals-for-new-border-controls>

¹⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/green-finance-strategy>

²⁰ <https://www.gov.uk/government/statistics/government-grants-statistics-2021-to-2022/government-grants-statistics-2021-to-2022>

²¹ <https://www.ft.com/content/87751be6-a527-4e73-ad3b-e2e39bf8da92>

- 교육 및 국민보건서비스(NHS)의 파업 등으로 인한 단기 충격이 경제 전반에 미치는 영향은 크지 않을 것

- 파업이 장기화 될 경우, 의료서비스 제공은 한계점에 도달, 교육의 질적 수준 하향 등 영국 경제에 부정적인 영향을 미칠 가능성

■ (4.18.) 오픈뱅킹 미래 성장을 위한 권고안 발표 (Recommendations for the next phase of open banking in the UK)²²

- 영국은 2016년 경쟁시장국(Competition and Market Authority, CMA)의 시장조사 및 2017년 관련 명령 도입을 시작으로 오픈뱅킹 분야를 개척하고 성장세 시현
- 현재 영국 내에서는 7백만 이상의 소비자 및 기업이 사용하고 있으며(75만개는 중소기업), 결제건수는 2021년 2,500만건에서 2022년 6,800만건 이상으로 2배 이상 증가
- 공동규제감독위원회(JROC)는 오픈뱅킹의 잠재력을 실현하고 새로운 단계로 나아가기 위해 다음 5가지 주요 주제를 다루는 로드맵 제시

■ (4.19.) 예상보다 높은 수준의 임금 상승은 향후 영란은행 기준 금리 결정에 영향을 미칠 전망이다²³

- 국가통계국(Office for National Statistics) 발표에 따르면, 최근 노동력 공급이 증가함에 따라 노동시장 압력은 다소 완화된 반면, 임금 상승률 둔화 속도는 시장의 예상치를 하회
- 전문가들은 최근 임금 상승률 둔화 속도가 중앙은행의 인플레이션 목표치(2%) 달성에 부족한 수

준이며, 인플레이션 지속 가능성에 대한 MPC*의 우려가 심화될 가능성 지적

* 영국 중앙은행 통화정책위원회(Monetary Policy Committee)

- 한편, 임금 상승을 유발했던 노동력 부족 현상이 완화되고 있다는 시각도 존재

■ (4.21.) 재무부, 우발 부채 승인에 관한 지침(Contingent liability approval framework) 발표²⁴

- 우발 부채는 불확실한 미래 사건에 대비한 일종의 공적자금으로, 공공재정 관리(Managing Public Money, 이하 MPM) 및 지출 관리(Spending Control) 목적, 특히 우발 부채와 배상 및 보증 방안 등에 대해 세부 설명 제시
- * 신용 리스크와 보험 분야 전문성을 갖춘 분석 및 자문 부서로 소속은 영국 정부 투자부(UK Government Investment, UKGI)이며, 우발 부채의 복잡한 특성과 설계에 관한 업무 기술 및 전문성을 고려해 신설

■ (4.24.) 4월 구매자관리지수(PMI)가 서비스업 중심으로 상승하며 기업경기 회복세 지속²⁵

- 민간 부문 경제활동 척도인 S&P Global/CIPS의 PMI는 지난 3월 52.2에서 4월 53.9로 상승하며 예상치(52.5)를 상회, 단 업종별 상이(서비스업 ↑, 제조업 ↓)
- * PMI는 관련 분야 경기 동향 지표로 50보다 높으면 경기 확장, 낮으면 경기 수축 의미

- 영국 경제는 높은 인플레이션과 고금리의 이중 악재에도 불구하고 여전히 회복력을 보이는 것으로 평가(Ashley Webb, Capital Economics 수석 이코노미스트)

■ (4.25.) 재향군인청(OVA), 노숙 재향군인을 위한 신규 보조금 마련²⁶

- 재향군인청(Office for Veterans' Affair, OVA)은 재향군인 노숙자 문제 해결을 위해 군대약 정기금신탁(The Armed Forces Covenant Fund Trust)을 통해 최대 800만파운드 보조금 지원 예정
- 재향군인의 노숙, 정신건강, 고용 등의 포괄적 지원을 위해 보조금 신청 기관은 2년 동안 최대 150만파운드까지 보조금 입찰 가능

■ (4.26.) 통계청이 발표한, 공공 부문 재정지표 중 '순차입' 등 일부 지표가 기존 예산책임청(OBR) 예측치보다 개선된 모습(Public sector finances, March 2023, ONS)²⁷

- (공공부문 순차입) 2023년 3월 말 1,392억파운드(GDP 대비 5.5%)로 전년 대비 163억파운드 증가, 예산책임청 예측치(1,520억파운드)보다 132억파운드 개선
- (공공부문 수입·지출) 2023년 3월 말 공공부문 수입은 1억 156파운드로 전년 대비 20억 증가, 공공부문 지출은 1억 1,548억파운드로 전년 대비 183억파운드 증가

- (공공부문 순부채) 2023년 3월 말 GDP 대비 99.6%로 전년 대비 2.3%p 증가, 예산책임청 예측치보다 1.0%p 하락

■ (4.27.) 재무부, 에너지 가격 부담 완화를 위한 신규 에너지요금 할인제도(Energy Bill Discount Scheme) 발표²⁸

- 소비자 부담 경감 및 겨울 위기 극복을 위해 한 시적으로 시행된 '에너지요금 감면제도(Energy Bill Relief Scheme)'가 지난 3월 말 종료(2022.10.1.~2023.3.31. 시행)

- 최근 유가가 안정세를 보임*에 따라 현 상황을 고려한 새로운 '에너지요금 할인제도(Energy Bill Discount Scheme)' 발표

■ (4.28.) 민간경제연구소(Resolution Foundation), 영국 생계비 위기에 대한 분석 보고서(Hoping and Coping) 발간²⁹

- 정부의 물가안정 노력에도 불구하고 급격한 물가상승으로 영국 내 생계비 위기(Cost of living crisis)가 심화되고 있음
- 본 보고서는 인플레이션에 대응한 개인의 조치와 인플레이션이 삶의 수준과 건강에 미치는 영향에

²² <https://www.gov.uk/government/publications/recommendations-for-the-next-phase-of-open-banking-in-the-uk>

²³ <https://www.ft.com/content/df88856d-d3c6-4f08-9d9a-e061c4497f6a>

²⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/contingent-liability-approval-framework>

²⁵ <https://www.ft.com/content/fa9651d2-1289-4c42-9c06-7ba405901b8d>

²⁶ <https://www.gov.uk/government/news/major-new-grants-now-available-to-fund-specialist-care-for-homeless-veterans>

²⁷ <https://www.ft.com/content/69dff6a4-73bd-43f8-9479-b161cfcea303>

²⁸ <https://www.gov.uk/guidance/energy-bills-discount-scheme>

²⁹ <https://www.resolutionfoundation.org/publications/hoping-and-coping/>

대해 소득·연령별 분석

- 성인의 75%가 소비를 줄이고, 44%가 기존 저축을 통해 생계를 유지했으며, 중년층(35~44세) 37%가 생계유지를 위해 신용카드, 당좌대출 등 전통적 방식의 대출을 이용
- 청년층(18~24세)은 단순히 요금을 내지 않는 방식으로 대처하거나, 장년층(25~34세)은 친구나 가족으로부터 재정적 도움을 받음
- 저소득층 성인 중 약 170만명은 지난 한달 7일간 식사를 줄이거나 거른 것으로 나타났으며, 약 50만명이 음식을 무료로 나눠주는 푸드뱅크나 웹뱅크 이용
- 생계비 위기는 신체적·정신적 건강에도 악영향을 미쳤으며, 이와 같은 문제는 특히 젊은 층에 집중



EU

■ (4.27.) 집행위원회, 경제 및 금융 위기 이후 포괄적 EU 재정준칙 개혁을 위한 입법 제안 발표³⁰

- 핵심 목표는 부채 지속 가능성 강화, 개혁 및 투자를 통해 회원국의 지속 가능하고 포용적인 성장 촉진
- 주요 내용은 재정준칙 단순화, 중기재정계획 마련을 통한 주인의식 개선, 집행 강화 방안 제시
 - (재정준칙 단순화) 27개 회원국 재정 상황은 매우 다양하기 때문에 일률적 접근 방식은 적합하지 않으며, 국가별 지출 목표를 재정 감시의 단일 지표로 하여 재정 준칙을 간소화
 - (중기재정계획 마련) 최소 4년에 걸쳐 재정 목표, 거시경제 불균형 해소 방안, 개혁 및 투자 우선순위를 명시한 계획을 수립하고 제시할 것을 요구
 - (집행 강화) 회원국이 중기재정계획에서 약속한

사항을 이행할 수 있도록 보다 엄격한 집행 체제를 마련하고, 회원국의 중기계획 설계에 대한 더 많은 통제권을 부여할 목적

- 집행위는 재정준칙 및 경제 거버넌스 프레임워크 개정을 위한 신속한 합의를 최우선 과제로 판단했고, 유럽 이사회는 집행위가 연내 관련 입법 작업 마무리하길 희망

■ (4.27.) 집행위원회, 부채 지속 가능성 점검(Debt Sustainability Monitor, 2022) 보고서 발간³¹

- EU 경제는 2021년 3분기 코로나19 이전 생산량 수준으로 회복하고, 2022년 상반기 경제가 크게 성장했으나, 러시아-우크라이나 전쟁의 장기화로 전환점을 마주한 상황
- 경제 활동이 약화됨에 따라 EU의 재정적자는 2023년 GDP 총 3.6%로 증가했으며, 향후 몇 년간 부채 증가에 따른 부담은 지속될 전망
- * GDP 대비 부채 비율은 2023년 85%, 2024년 84%로 높은 수준을 유지할 것으로 전망
- 대부분의 회원국에서 부채 수준이 금융위기 이전 보다 높게 유지 것으로 전망되면서, 부채의 지속 가능성 리스크에 대한 면밀한 모니터링이 필요

- 부채 지속 가능성 점검(DSM)보고서는 지난 재정 지속 가능성 보고서(FSR, 2021)에 비해 최신화된 EU 회원국의 재정 지속 가능성 위험 분석 및 평가 제공
- 제시된 재정 지속 가능성 관련 분석은 회원국의 재정 정책 모니터링 및 개선에 기여할 것으로 기대
- 또한, EU 집행위가 2022년 11월 제시한 '안정과 성장에 관한 협약' 개혁 방향에 맞춘 EU 경제 프레임워크 차원의 개선에도 도움이 될 것

- 보고서는 시차별(단기, 중기, 장기) 재정 지속가능성 분석 내용과 추가 위험 요인에 대한 정책적 제언 제시
- (단기) 2022년 단기 재정 지속 가능성 위험은 전반적으로 낮으며, 부채 만기가 연장에 따라 금리 상승 또한 정부 부채 부담 미치는 영향이 제한적일 것으로 분석
- (중기) 2020년대 후반까지 재정 정책적 개선이 없을 경우, GDP 대비 부채 비율은 소폭 감소하다가 인구 고령화 비용 증가, 명목 성장률 하락 등이 부채에 영향을 미치는 시점에서 다시 상승할 가능성
- (장기) 지속 가능성에 대한 장기리스크가 높은 국가(7개국)*는 고령화에 따른 비용 증가가 주요인, 2070년까지 부채 비율을 현 수준에서 GDP 대비 60% 수준으로 감축하기 위한 재정적 노력 필요
- * 벨기에, 룩셈부르크, 헝가리, 몰타, 네덜란드, 슬로베니아, 슬로바키아
- (위험 요인) 코로나19 팬데믹으로 인해 많은 국가에서 단기 부채 비중이 증가했으며, 민간 부문에 상당한 지원을 제공함에 따라 팬데믹 기간 동안 크게 증가한 우발부채 관련 위험 상존



독일

- (4.3.) 독일 재무부 장관, 높은 세입 전망에도 불구하고 정부 지출 절감을 강조³²

- 2024년 1조유로(1.1조달러) 이상의 세입이 예상됨에도 불구하고, 이로 법적 정부 지출 충당이 어렵다고 판단한 독일 재무부는 지출 절감 및 국채의 추가 발행 억제 방안 모색
- 이러한 기조를 반영한 2024년 연방 예산안을 계획대로 6월에 발표할 예정

* 교통 인프라 현대화, 디지털화, 국방력 강화, 교육 및 연구 지원 등에 우선 편성 예정

- (4.20.) 연방 재무부의 역할 및 정책을 소개하는 브로슈어(The federal ministry of finance: A place that counts) 발간³³

- 브로슈어는 독일 연방 정부 홍보의 일환으로 발행되었으며, 기관 소개 및 목적 등을 설명
- 재무부는 현 세대뿐 아니라 다음 세대를 위한 기회 창출을 목표로 올바른 투자, 디지털 기술 활용, 탄소 중립 경제로의 전환 등을 도모
- 재무부는 기관의 주된 목표로 재정건전성 관리, 공정한 조세, 국가 성장, 혁신을 제시
- (재정건전성) 헌법상 명시된 '부채 브레이크(재정 준칙)' 준수를 최우선으로 하여, 미래세대에 기회를 제공하고 세대 간 형평성을 보장
- (조세) 누진세 인상 방지 등 납세자 부담 완화 조치를 시행하고 있으며, 재정자원의 확보를 위해 금융 범죄를 예방하고, 글로벌 최저한세(Global

³⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_2393

³¹ https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-04/ip199_en_1.pdf

³² <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-02/german-finance-minister-urges-savings-despite-record-tax-income?srnd=economics-tax-and-spend>

³³ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/a-place-that-counts.pdf?__blob=publicationFile&v=3

minimum tax)*도입을 지지

* 글로벌 최저한세(Global minimum tax): 다국적기업의 이익에 대해 특정 국가에서 최저한세를 15%보다 낮은 실효세율이 적용될 시 다른 국가에 추가로 과세권을 부여하는 제도

- (성장) 기후위기 극복 및 디지털화 가속화를 위해 인센티브를 창출하고 있으며, 탄소 중립 경제로의 전환을 통해 장기적으로 국가 경쟁력 강화
- (혁신) 유망한 기회에 적극적으로 투자하는 분위기 조성하고, 금융시장 정책의 디지털화·현대화 지향

■ (4.24.) 연방 재무부는 2023년 3월까지의 연방 예산 추이(수입, 지출, 재정수지)에 관한 주요 내용을 보고³⁴

• (수입) 2023년 1분기 연방 수입은 약 885억유로로 전년 대비 1.3%(약 11억유로) 증가

• (지출) 2023년 1분기 연방 지출은 약 1,185억유로로 전년 대비 2.4%(약 28억유로) 증가

- 전년 동기 대비 투자지출이 약 50억유로(56.1%) 증가*, 소비지출은 약 22억유로 감소, 금리인상으로 이자 지출은 약 87억유로 증가

* 예산법에 따라 2023년 1월 IMF의 '회복력과 지속 가능성 기금(Resilience and Sustainability Trust, RST)'에 대한 63억유로의 대출이 투자에 포함되면서 투자지출이 비정상적으로 증가, 해당 항목을 투자에 포함하지 않으면 연방 지출은 전년 대비 13억유로 감소

• (재정수지) 2023년 1분기 연방 예산은 약 301억 유로의 적자를 기록

- 수입, 지출, 순차입은 같은 회계연도 내에서도 변동폭이 크기 때문에 특정 시점의 재정수지 및 순차입 수치는 최종 수치(확정치)와는 차이 발생

〈표〉 2023년 3월 기준 연방 예산 동향

(단위: 십억유로, %)

	2022년	2023년 (목표)	2023년 3월 현황(누계)
수입	364.7	389.9	88.5
전년 대비 증감률(%)			+1.3
지출	480.7	476.3	118.5
전년 대비 증감률(%)			+2.4
재정수지	-116.0	-86.4	-30.1

■ (4.26.) 재무장관 린드너(Christian Lindner), EU 재정 준칙 강화 등 건전재정을 위한 재정 완충 장치 확보의 필요성 강조³⁵

• EU 내에서 건전재정을 보장하는 명확한 재정준칙의 필요성 강조

- 현재까지 SGP*는 기대에 충분히 부응하지 못했다고 평가, EU 공동의 미래 설계를 위한 책임 강조

* 안정과 성장에 관한 협약(The Stability and Growth Pact, SGP): 유럽연합(EU) 회원국 간 재정정책 조정에 대한 법적 기반을 제공하는 협약으로, 유로화의 안정을 도모하기 위한 목적

• 집행위원회가 작년 11월 발표한 SGP 개혁 방안은 적자 및 부채 비율을 줄이기에 미흡했으며, EU 모든 회원국에 동등하게 적용할 수 있는 재정 준칙 시스템이 필요

• EU 재정 감시의 다자적 성격은 유지되어야 하며, 공통의 재정준칙 목표를 달성하기 위해 GDP 대비 국가채무 비율 60%, 재정적자 비율 3%를 유지할 것을 권고

- 지출 구조조정을 통해 지출 우선순위를 정하는 것이 질적 개선의 핵심임을 언급

- EU 「안정과 성장에 관한 협약」에 대한 개정은 재

정 프레임워크가 상당히 개선되었을 때 가능하며, 그렇지 않은 경우 협약 개정은 바람직하지 않다는 주장

● 일본

■ (4.6.) 대규모 금융완화 정책을 주도했던 일본 중앙은행 구로다(Haruhiko Kuroda) 총재 퇴임³⁶

- 10년 전 구로다 총재 취임 시, ‘디플레이션 탈피’를 선언하고 2년 내에 2%의 안정적 물가상승을 목표로 하는 대규모 금융완화 정책을 시행했으나, 임기 내 달성은 못함
- 금융시장에 대량의 자금(11조 7천억달러)을 투입하는 등 금융완화와 초저금리 정책 시행
- 한계기업 비율 증가, 생산성 향상 없는 고용 유지, 정부의 대규모 지출과 재정 적자 심화 등의 현상을 볼 때, 경제가 디플레이션 탈피보단 적응에 가까운 것으로 평가

- 경기부양책으로 해외에서 좋은 평가를 받았지만 일본 내에서는 의견이 분분
- 경제적 효과는 미미했으나 어려운 시기 물가상승률 견인을 위해 다양한 정책을 시도했다는 측면에서 혁신적 총재로 평가

* 특히 장단기 금리 조작을 통한 양적 완화 정책(Yield Curve Control)은 미국과 유럽, 호주 중앙은행에서 긍정

적으로 평가

- 집중적 자산 매입 등 양적 완화는 시장 안정에 효과적이었으나, 다른 지원 정책 없이는 인플레이션 및 임금 상승, 낮은 성장률을 야기하는 비전통적 통화정책의 한계를 보임

■ (4.10.) 일본, BEPS(Base Erosion and Profit Shifting, 세원잠식 및 소득이전) 방지 다자협약 상 대국 확대³⁷

- 일본은 ‘BEPS 방지 다자협약’* 참여국으로서, 2023년 3월 15일 멕시코와의 협약 체결
- BEPS 방지 다자협약은 다국적기업 등의 국제거래를 이용한 조세회피방지를 위한 BEPS 대응방안 중, 조세조약 개정이 필요한 내용을 국가 간 조세조약에 신속하게 반영하기 위해 개발됨

* 세원잠식 및 소득이전 방지 목적의 조세조약 관련 조치 이행을 위한 다자협약(Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting)

- 향후 별도의 양자 조세조약 개정에 대한 협상이 관련 내용이 자동으로 개정, 일본과 멕시코 간의 조세조약은 2032년 7월 1일부터 적용됨

■ (4.11.) 일본 물가상승률은 41년 만에 최고치를 기록, 중앙은행 통화정책에 대한 압력 가중

³⁴ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Monthly_Report/Key_Figures/2023/2023-04-federal-budget.html

³⁵ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Namensartikel/2023-04-25-lindner-we-need-to-strengthen-eu-fiscal-rules.html#

³⁶ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-05/kuroda-s-boj-legacy-ueda-inherits-task-of-exiting-japan-easing-stimulus>

³⁷ https://www.mof.go.jp/english/policy/tax_policy/tax_conventions/press_release/20230407mli.html

- 에너지·식료품 가격을 제외하고 주류 가격을 포함한 순순(順順) 물가상승지수(core-core CPI)는 3.5% 상승하여 1982년 1월(2.1%) 이후 전년 대비 가장 높은 성장률을 기록
 - 신선식품 가격을 제외한 근원인플레이션(core CPI)은 2월에 연간 3.1% 상승했으며, 전기요금 인상 속도 조절을 위한 정부 보조금 지급으로 전월(4.2%) 대비 낮은 수치를 기록
 - 최근 시장 예상을 뛰어넘는 주요 기업들의 높은 임금 인상 이후, 물가 상승 압력 발생
 - 일본은행은 물가 상승이 임금 상승으로 전환될 때까지 지속적인 통화 완화 정책이 필요함을 강조
- (4.21.) 원자재 가격 하락으로 수입 비용이 감소해 무역수지 적자는 완화³⁸

- 3월 무역수지 적자는 7,545억엔(56억달러)로 전월(8,981억엔) 대비 1,436억엔 개선
- 수입은 엔화 강세와 석유 등의 원자재 가격 하락으로 비용 감소(전년 대비 7.3% 증가)
- 수출은 자동차 판매를 중심으로 전년 대비 4.3% 증가

* 대미 수출 9.4% 증가, 대유럽 수출 5.1% 증가, 대중국 수출 7.7% 감소

- 하지만 일본은행은 20개월 동안 연속된 무역수지 적자와 글로벌 경기 둔화에 대해 우려, 대응 필요 시사
- 현 상황을 고려하여, '금융정책결정회의'에서 현행 초금융완화 정책 수정 등 금융정책 방향 발표 예정

- (4.25.) OECD, 일본의 포용적·지속 가능한 성장의 진행도 측정(Measuring Progress towards Inclu-

sive and Sustainable Growth in Japan) 보고서 발표³⁹

- 일본정부의 '새로운 자본주의(New Form of Capitalism)' 비전 실현을 위해 중요한 핵심 분야의 성장 진행도를 모니터링
- OECD의 '포용적 성장 정책실행 프레임워크(OECD Framework for Policy Actuation on Inclusive Growth)'에 기반해 일본 정부의 비전을 달성하기 위한 조치 및 핵심 지표 포함
- 기회의 평등을 실현하려면 효율성과 형평성을 모두 고려한 균형적 접근 방식 필요
- 일본 인구 특성을 고려하여 일본 성장모델의 지속 가능성을 강화하기 위한 주요 사항 제시

* 지속 가능한 성장과 성장에서 파생된 편익의 공평한 분배, 미래 번영을 위한 균등한 기회 및 기반, 포용적 지속 가능한 기업의 동학(Dynamic) 및 혁신, 반응적 포용적 거버넌스에 대한 신뢰 강화

이탈리아

- (4.7.) 차주 발표될 예산안에서 2023년 경제성장률 전망치는 개선될 것으로 보이나, 2024년은 둔화될 것으로 추정⁴⁰

- 관계자들에 따르면, 다음 주 발표할 예산안에서 올해 경제성장률은 이전 추정치(0.6%)보다 0.3%p 높은 0.9%, 2024년은 기존 목표치(1.9%)보다 0.5%p 낮은 1.4%로 예상
- EU 경제회복기금(European Union Recovery Fund) 프로젝트 시행의 지연으로 기금 사용 여력이 감소할 가능성이 제기되며, 장기적인 경기 부양책으로써의 효과는 미미할 것으로 봄
- 한편, 정부는 재정적자 관리의 중요성을 강조하

며 발표될 예산안에도 2023년 재정적자 목표를 전년 대비 3.65%p 감소한 GDP 대비 4.35%로 설정할 것으로 알려짐

■ (4.12.) 이탈리아 정부, 경제 회복을 위한 2023년 예산 발표⁴¹

- 추가 재원을 확보하여 30억유로(33억달러) 규모 이상의 추가 경기 부양책을 계획
- 2023년 경제성장률은 기존 전망에서 0.1% 상향 조정된 1%이며, 재정적자의 경우 기존 전망에서 0.15%p 악화된 GDP 대비 4.5%로 예상
- 추가 재정여력(Extra fiscal space)은 저소득층에 대한 감세 목적으로 30억유로 이상 사용될 것이며, 전반적인 세 부담 감소에 기여할 것
- 정부는 향후 몇 년 동안 더 높은 경제성장률을 달성하는 것이 목표지만, 부채 규모 관리 또한 강화할 계획이라고 밝힘

프랑스

■ (4.25.) 중앙은행, 정부의 재정 확대가 효과적인 인플레이션 대응책이 아님을 지적하며 재정 지출보

다는 통화정책의 역할 강조⁴²

- 중앙은행은 인플레이션 상황에서 재정 지원은 일시적인 대안일 뿐, 중기적으로 인플레이션을 악화시킬 수 있으므로 정부에 재정 지원을 축소할 것을 거듭 경고
- 작년 재정 지원의 약 80%가 뚜렷한 지원 대상 없이 무차별적으로 지출됨
- 2022년과 2023년에 약 500억유로(551억달러) 규모의 에너지 가격 급등 완화를 위한 지원은 필요하나, 2년 내에 철회해야 함 → 재무부 천연가스 요금 지원 종료, 전기 요금 지원 2년 유지 계획
- 부채와 재정적자가 악화된 현 상황에서 정부의 세수 부족분을 충당할 대안이 없다면 감세 철회 권고
- 중앙은행은 3월 인플레이션 전망치를 상향 조정하며, 통화정책의 중요성 언급
- 유로화 인플레이션 극복을 위해 통화정책이 주요한 역할을 해야 하며, 이는 장기화될 수 있는 근원 인플레이션의 상승 압력 대응에도 효과적
- 2022년 이후 시행하는 통화정책에는 장기적인 관점의 접근이 필요하며, 금리 수준보다는 기간이 더 중요

³⁸ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-20/japan-s-trade-gap-narrows-for-second-month-as-imports-slow>

³⁹ https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/measuring-progress-towards-inclusive-and-sustainable-growth-in-japan_3ced6c79-en

⁴⁰ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-06/italy-budget-foresees-2023-growth-boost-before-slower-outlook?srnd=economics-tax-and-spend>

⁴¹ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-11/meloni-unveils-italy-2023-budget-with-touch-of-extra-stimulus?srnd=economics-tax-and-spend>

⁴² <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-24/villeroy-tells-macron-that-fiscal-largesse-won-t-solve-inflation?srnd=economics-central-banks>

(IMF) World Economic Outlook April 2023

I. 세계경제 전망과 정책

■ (동향) 힘겨운 회복(A Rocky Recovery)

- 세계경제는 최근 3년간 누적된 악재(러시아-우크라이나 침공, 공급망 문제, 원자재 급등에 따른 인플레이션 급등 등)로 인해 불확실성은 여전히 높은 편
- 각국 중앙은행은 인플레이션 안정을 위해 공격적인 긴축 정책을 시행했으나, 급격한 금리인상에 따른 경제활동 둔화 발생 및 일부 금융시스템 내 위험 발생으로 이어짐
- 물가상승률은 다소 하락세를 보이나, 여전히 높은 수준, 금융 부문의 높은 스트레스도 상존
 - 글로벌 소비자 물가상승률은 2022년 하반기 이후부터 점차 감소하고 있으며, 이는 미국, 유로지역 및 라틴 아메리카의 에너지 원자재 가격 하락에 기인
 - 단, 여전히 소비자물가 및 근원인플레이션은 2021년 이전 수준의 약 2배 높은 수준 유지하고 있음
- 지난 3년간의 코로나19 대응 및 경제환경의 급격한 변화에 대응으로 인해, 전 세계 대부분 지역에서 민간 및 공공분야 부채 급증
- 다만, 러시아-우크라이나 사태의 지속에도 불구하고

원자재 시장에서의 충격은 다소 완화되었고, 중국의 경제 재개 효과 등은 세계경제의 긍정적인 파급효과를 미칠 것으로 기대

■ (전망) 도전적인 경제 전망(A Challenging Outlook)

- (기준선 전망) 2023년 세계경제 전망은 2.8%로 지난 2023년 1월 WEO 업데이트 전망치 대비 0.1%p 하락할 것으로 전망, 2024년에는 3.0%로 상승할 것으로 전망
 - (선진국) 성장률은 2023년 1.3%, 2024년 1.4% 전망, 선진국의 약 90%가 2023년 성장률이 하락하고, 실업률은 평균 0.5%p 상승 예측
 - (신흥국 및 개도국) 성장률을 2023년 3.9%, 2024년 4.2%로 선진국 대비 긍정적으로 전망, 다만 지역별로 성장률 격차는 더욱 크게 나타날 것으로 예측
 - (저소득 개도국) 성장률을 2023~2024년 평균 5.1%로 전망 했으나, 1인당 소득 증가율은 평균 2.8%에 그쳐 2020년 평균치를 하회할 것으로 전망
- (인플레이션 전망) 전 세계 물가는 여전히 높은 수준, 점차 하락할 전망
 - 전 세계 소비자물가는 2022년 8.7%에서 2023년 7.0%로 다소 하락, 2023년 1월 전망치 대비 0.4%p 상승
 - 2023년 주요국의 약 76%가 물가 하락할 것으로 예측, 각 국 중앙은행의 인플레이션 목표치 달성

〈표 1〉 세계경제 전망

	2022년	2023년 WEO 전망		2023년 1월 전망과 차이		2022년 10월 전망과 차이	
		2023년	2024년	2023년	2024년	2023년	2024년
세계경제	3.4	2.8	3.0	-0.1	-0.1	0.1	0.2
선진국	2.7	1.3	1.4	0.1	0.0	0.2	0.2
미국	2.1	1.6	1.1	0.2	0.1	0.6	0.1
유로 지역	3.5	0.8	1.4	0.1	0.2	0.3	0.4
독일	1.8	-0.1	1.1	-0.2	0.3	0.2	0.4
프랑스	2.6	0.7	1.3	0.0	0.3	0.0	0.3
이탈리아	3.7	0.7	0.8	0.1	0.1	0.9	0.5
스페인	5.5	1.5	2.0	0.4	0.4	0.3	0.6
일본	1.1	1.3	1.0	-0.5	0.1	0.3	0.3
영국	4.0	-0.3	1.0	0.3	0.1	0.6	0.4
캐나다	3.4	1.5	1.5	0.0	0.0	0.0	0.1
기타 선진국 2	2.6	1.8	2.2	-0.2	0.2	0.5	0.4
신흥국 및 개발도상국	4.0	3.9	4.2	-0.1	0.0	0.2	-0.1
아시아지역 신흥국 및 개도국	4.4	5.3	5.1	0.0	0.1	0.4	0.1
중국	3.0	5.2	4.5	0.0	0.0	0.8	0.0
인도	6.8	5.9	6.3	0.2	0.5	0.2	0.5
유럽지역 신흥국 및 개도국	0.8	1.2	2.5	0.3	0.1	0.6	0.0
러시아	-2.1	0.7	1.3	0.4	0.8	3.0	0.2
라틴 아메리카 및 카리브해	4.0	1.6	2.2	0.2	0.1	0.1	0.2
브라질	2.9	0.9	1.5	0.3	0.0	0.1	0.4
멕시코	3.1	1.8	1.6	0.1	0.0	0.6	0.2
중동 및 중앙아시아	5.3	2.9	3.5	0.3	0.2	0.7	0.0
사우디아라비아	8.7	3.1	3.1	0.5	0.3	0.6	0.2
사하라 이남 아프리카	3.9	3.6	4.2	0.2	0.1	0.1	0.1
나이지리아	3.3	3.2	3.0	0.0	0.1	0.2	0.1
남아프리카	2.0	0.1	1.8	1.1	0.5	1.0	0.5
전 세계 무역량(상품 및 서비스)	5.1	2.4	3.5	0.0	0.1	-0.1	0.2
수입품							
선진국	6.6	1.8	2.7	-0.1	0.2	-0.2	-0.1
신흥국 및 개발도상국	3.5	3.3	5.1	0.2	0.7	0.3	0.4
수출							
선진국	5.2	3.0	3.1	0.4	0.2	0.5	0.3
신흥국 및 개발도상국	4.1	1.6	4.3	-0.6	-0.4	-1.3	0.2
원자재 가격(미국 달러)							
원유	39.2	24.1	5.8	7.9	1.3	11.2	0.4
비연료(세계 원자재 수입 기준 가중치 평균)	7.4	2.8	-1.0	3.5	0.6	3.4	0.3
세계 소비자물가	8.7	7.0	4.9	0.4	0.6	0.5	0.8
선진국	7.3	4.7	2.6	0.1	0.0	0.3	0.2
신흥국 및 개발도상국	9.8	8.6	6.5	0.5	1.0	0.5	1.2

은 2025년부터 가능할 것이라 전망

- (기존과는 다른 중기 전망) 세계 경제는 중기적으로 팬데믹 이전 수준의 회복이 힘들 것으로 전망
- (글로벌 무역 둔화 및 경상수지) 전 세계 무역 성장률은 2022년 5.1%에서 2023년 2.4%로 둔화 전망했고, 국가별 경상수지 규모 역시 2023년부터 감소 전망
- 글로벌 무역은 국가 간 무역 장벽의 증가, 달러화 강세에 따른 무역 비용 상승 등이 무역 성장의 장애 요인으로 예상

■ 주요 하방 리스크(Downside Risks Dominate)

- (글로벌 금융시장 위축) 대부분 국가의 은행 및 비은행 금융기관들은 최근 실질금리 인상에 따른 위험에 취약한 상태
- (높은 부채 및 긴축적 통화정책) 실질금리 상승 및 높은 기업 및 가계 부채는 소득 성장이 미약한 가운데, 부채 상환 부담 증대
- (지속적인 인플레이션) 예상보다 높은 임금 상승 발생, 중국 경제의 반등 등 효과가 나타나는 경우 인플레이션의 하락세 약화 가능성
- 중국 경제의 강한 반등, 러시아-우크라이나 상황 지속 시 상품 가격 하락에 대한 기대가 반전되며, 소비자물가 및 근원인플레이션, 기대인플레이션의 상승 순으로 이어질 가능성
- (신흥국 및 개도국 부채 위험) 일부 신흥국 및 개도국의 신용스프레드는 1,000bp 이상을 기록, 저소득 개도국의 약 56%가 부채 위험이 높은 것으로 추정

- 최근 국민총소득(GNI) 대비 대외부채 수준은 지난 80~90년대 대비 1/3 수준이지만, 변동금리와 달러 발행 부채 비중이 높아졌기 때문에 선진국의 통화 긴축 정책에 대한 위험 노출도가 높음

• (중국의 성장 둔화) 전 세계 경제의 최대 수입국 중 하나인 중국이 예상보다 약한 회복을 보일 경우, 원자재 수출 및 관광에 의존하는 국가에 부정적 영향을 미칠 수 있음

• (우크라이나 전쟁 격화) 러시아-우크라이나 전쟁 격화는 유럽의 새로운 에너지 위기 촉발 및 저소득 국가의 식량 불안을 악화시킬 수 있음

- 흑해곡물협정(Black Sea Grain Initiative)의 연장 실패로 인해 식품 가격 인상 가능성이 커지며, 식품 및 연료 가격 상승으로 이어질 가능성

* 흑해곡물협정(Black Sea Grain Initiative)은 러시아-우크라이나 전쟁에 따라 중단된 흑해 항로를 통한 우크라이나의 곡물 수출 재개를 위해 2022년 7월 체결된 협정, 당시 4개월(120일)을 기한으로 체결된 협정은 2022년 11월 추가 4개월 연장 이후, 3월 3개월(90일) 재연장

• (국제적 단절화) 글로벌 금융위기 이후 발생한 브렉시트, 미-중 무역갈등, 러시아-우크라이나 전쟁, 보호무역 강화 등은 국제적 경제 통합의 지속적인 후퇴를 방증

■ 정책 우선 순위: 협소한 길 걷기(Policy Priorities: Walking a Narrow Path)

• 현재와 미래 경제 상황에 대한 불확실성이 높은 상황에서, 경기침체를 피하면서 금융 안정성을 높이고, 물가 안정을 위해 정책적으로 협소한 길을 걸어야 함을 시사

- (단기 정책) 단기적 관점에서 물가하락 유도, 금융안정성 보호, 재정정책 정상화, 취약계층 지원 등의 정책 필요
- (물가하락 유도) 대부분 국가에서 여전히 높은 인플레이션율을 안정화시키기 위해 점진적이고 준비된 통화 정책의 시행, 명확한 의사소통 등이 필요하며, 과거 조기 완화 정책 시 나타났던 부작용에 유의해야 한다고 제언
- (금융안정성 보호) 금융 안정의 위협 요인을 최소화하기 위해 위험 모니터링 강화, 시장 위험 관리, 금융 부문 감독 강화, 글로벌 금융 안전망(IMF 사전 예방적 재정조치 등) 적극 활용 권고
- (재정정책 정상화) 재정정책은 적자 및 부채 규모가 코로나19 이전 수준 이상을 유지하는 상황에서 2023년부터 이에 대한 감축 노력 필요, 통화 정책과의 정책 공조를 통한 물가 안정 지원 필요성 강조
- (취약계층 지원) 최근 이뤄진 취약계층 지원은 에너지 및 식료품 가격 급등에 따른 생계비 지원 위주로 이뤄지면서, 특히 몇몇 유럽 국가들의 경우 무분별하고 광범위하게 지원이 이루어짐을 지적, 명확한 대상을 선정하여 선별적 재정 지원이 이뤄지도록 개선 필요
- (중기 정책) 중기적 관점에서 부채의 지속 가능성 회복, 공급 부문 강화 정책 등에 관한 정책적 대응 필요
- (부채의 지속 가능성 회복) 최근 낮은 경제 성장 및 높은 차입비용으로 인해 많은 국가에서 공공 부채 비율이 점차 지속 불가능해지고 있는 상황에서, 신뢰할 수 있는 하방 경로로 전환하기 위한 국가 단위의 노력과 국제적 공조 필요
- (공급 부문 강화 정책) 공급 부문(산업 기반) 강화 정책은 중기 성장에 필요한 요소들을 제공하고, 코로나19 이후 누적된 생산 손실을 일부 만회하는데 도움이 됨

- (장기 정책) 장기적으로는 다자간 협력 강화 및 녹색 전환 가속화를 위한 노력 필요
- (다자간 협력 강화) 현재 세계가 직면하고 있는 복잡한 문제들은 국제적인 조율 및 공동 대응 필요
- * 글로벌 경제 회복력 강화를 위해 공동의 노력을 기울이며, 상호 신뢰성을 회복하고 지리정치적 분열 위험을 감소시켜 나가야 함
- * 다자간 무역 시스템을 강화하기 위해 농업 및 산업 관련 보조금에 관한 WTO 규정을 개정하고, 새로운 WTO 기반 협정의 이행과 분쟁 해결 시스템의 완전한 복원 필요
- (녹색 전환 가속화) 현재 탄소 배출량 감축 수준은 지구 온도 약 2°C 하락 목표 달성에 불충분, 신뢰감 있는 정책 시행만이 지구온난화 완화에 관한 전반적인 비용 절감 가능
- * 탄소 가격제(Carbon Pricing)에 대한 국제적 공조는 비용 효율적인 방식으로 탈탄소화 촉진 가능
- * 화석연료에 대한 투자 감축과 동시에 대체 청정에너지 투자 확대를 위한 공동 노력은 충분한 에너지 공급을 보장하고, 탈탄소화 달성에 도움
- * 친환경 자원 및 전력망의 업그레이드를 위한 투자 인센티브 제공, 재생에너지 관련 규제 완화, 관련 연구개발 지원 등 필요

II. 자연이자율(The Natural Rate of Interest): 정책 추진 요인 및 시사점

- 주요 선진국 및 신흥국 경제에서 자연이자율의 변화 연구 및 분석 결과 소개

■ 실질이자율(Real Rate) 장기 추세

- 실질이자율은 지난 40년 동안 선진국에서 하락, 신흥국의 경우 20년 전부터 안정 추세

- 자연이자율은 실질이자율의 기준이 되므로 실질이자율의 장기 추세는 자연이자율에 대한 잠재적 정보

* 자연이자율은 통화 및 재정정책에서 중요하며, 통화정책 스탠스를 가능하는 기준 및 공공 부채의 지속 가능성을 결정하는 핵심 요인

- 선진국과 신흥국 및 개도국의 실질이자율은 2000년대 초반 비슷한 양상을 보였으나 2011년을 기점으로 선진국은 지속적 하락, 신흥국 및 개도국은 2005년 수준으로 안정화

- 선진국 자연이자율은 지난 40년 동안 하락했을 가능성이 높음 이러한 하락추세는 몇 가지 글로벌 요인으로 인해 여러 국가에 걸쳐 보편화됨

■ 자연이자율 전망

- (기본 전망) 선진국은 팬데믹 이전 수준과 비슷하게 유지되며, 신흥국은 크게 하락할 것으로 전망
- (선진국) 인구변천(Demographic transition)이 잘 진행되어 고령화로 인한 부정적이 영향이 크지 않으며, 공공부채의 증가는 자연이자율의 증가 요인으로 작용
- (신흥국) 생산성 둔화와 인구고령화로 인해 자연이자율 하락

* 기본 전망은 ▲예측된 인구 동향은 유엔 인구 전망 ▲공공 부채는 2028년까지 세계경제 전망 ▲다른 모든 요인은 2015~2019년 수준 고정 ▲신흥시장의 경우 중요소생산성이 선진국 평균에 수렴 가정

- 팬데믹 이후의 현재 상황에서는 대안 시나리오의 전망이 적절할 수도 있음
- (정부부채) 에너지 비용 상승과 팬데믹의 지속적 영향으로 정부부채 증가로 자연이자율 상승
- (편의 수익률) 투자자들이 희소하고 안전하며 유

동적인 국채를 보유하기 위해 포기 이자 형태로 지불하는 프리미엄인 편익의 수익률이 악화되고 그로 인해 자연이자율 상승

- (노동시장) 팬데믹 이후 노동시장의 변화로 선진국의 노동 비중이 증가한다면 자연이자율 상승
- (에너지 전환) 청정 경제로 전환하며 세금과 규제에 의한 에너지 가격 상승은 글로벌 자연이자율을 낮추는 경향이 있으나, 녹색 인프라에 대한 자본 및 기술 투자가 있으면 자연이자율은 상승

■ 정책적 시사점

- (통화 정책) 향후 몇 년 동안 인플레이션이 목표 수준으로 회복되고 고금리가 장기간 지속되면, 선진국 자연이자율은 낮은 수준을 유지하고, 신흥국은 하락
- (재정정책) 팬데믹이 시작된 후 정부부채가 급격히 증가하고 높은 인플레이션에 대처하기 위한 정책금리가 상승하며 부채의 지속 가능성에 대한 우려 증가

III. 급증하는 공공부채에 대한 대처

- 공공부채 비율(GDP 대비 부채 비율)을 지속적으로 줄이는 데 효과적인 정책 소개

■ GDP 대비 부채 비율에 영향을 미치는 거시경제적 요인

- 국가별 경제 상황에 맞게 설계된 재정건전화(Fiscal consolidation) 시행은 지속적인 공공부채 비율 감소 가능성을 높임
- 과거 데이터에 따르면, GDP 대비 0.4%p 수준의

- 재정건전화 시행이 평균적으로 첫 해에 0.7%p, 5년 후에는 최대 2.1%p까지 부채 비율을 낮추는 효과가 있음
- 평균적으로 재정건전화를 통한 부채 비율 감소 효과는 5년 동안 지속된다고 나타났으며, 연간 선진국은 3%p, 신흥국은 5%p, 저소득국가는 10%p의 부채 비율 감소
- 선진국에서는 재정수지 흑자가, 신흥국과 저소득국가에서는 실질 GDP 성장률과 인플레이션이 부채 비율 감소에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 나타남
- 부채 비율 감축을 위하여 재정건전화를 시행 효과를 높이는 요건은 아래와 같음
- 국내 및 글로벌 호황 또는 금융 여건이 완화되고 불확실성이 낮은 시기인 경우
- 민간부채보다 초기 공공부채 규모가 상대적으로 커서 공공부채 감축 영향이 비용보다 큰 경우
- 재정 수입 확대보다 지출 삭감을 우선하는 정책을 시행하는 경우

- 그러나 재정건전화만으로는 부채 비율 감축 효과가 미미하며, 그 외에도 구조 개혁과 재정관리 체계 강화를 통한 성장을 수반해야 함
- 재정건전화는 GDP 성장률 둔화시키는 경향을 보이며, 환율 변동과 국영 기업(State-owned enterprises)이나 우발부채(Contingent liabilities)와 같은 요소는 부채 감축 노력 상쇄 가능

■ 부채 구조조정(Debt restructuring)과 효과

- 부채 위험성(Risk of debt distress)이 높거나 차환(Rollover) 위험성에 노출된 국가의 경우, 재정건전화나 성장 기반의 구조 개혁보다는 채무 구조를 변경하는 부채 구조조정 필요
- 구조조정은 국내외 채권자의 동의가 필요하고 여러 관계자가 부담을 분담해야 하는 복잡한 절차이기 때문에 일반적으로 최후의 수단으로 사용됨
- 구조조정은 대부분 신흥국과 저소득국가에서 시행하며, 재정건전화와 함께 시행하는 경우 평균

〈표 2〉 부채 구조조정 요인별 비율

(단위: %)

		신흥국	저소득국가
방식 (Treatment)	현금 유동성 확보	85.8	73.5
	부채 규모 조정	14.2	26.5
시기 (Timing)	선제적 실시	58.4	54.3
	채무불이행 이후 실시	21.6	31.1
	기타	20.0	14.6
채권자 유형 (Creditor Type)	파리 클럽(Paris Club)	48.1	73.5
	중국	8.4	5.6
	민간 외국인	24.8	10.1
	민간 내국인	6.8	4.5
	기타	11.9	6.3

주: 여러 해 지속된 부채 구조조정을 대상으로 한 데이터. 샘플 국가들은 1950~2021년 사이의 310개의 신흥국과 396개의 저소득국가로 구성

출처: IMF, World Economic Outlook 2023 April, Table 3.4

〈표 3〉 부채 구조조정 사례 요약

GDP 대비 공공부채 비율 감축 성공			
	세이셸(2009~2015년)	자메이카(2010~2018년)	키프로스(2014~2019년)
채무자 유형	민간 외국인, 단체	내국인	내국인
구조조정 시기	채무불이행 이후	선제적	선제적
구조조정 방식	부채 규모 조정	(1) 현금 유동성 확보 (2) 현금 유동성 확보	현금 유동성 확보
부채 감소 요인	(1) 재정건전화 (2) 경제 성장 (3) 부채 구조조정 (4) 인플레이션 (5) 환율 하락	(1) 재정건전화 (2) 인플레이션	(1) 재정건전화 (2) 경제 성장
IMF 지원 프로그램	참여	참여	참여

GDP 대비 공공부채 비율 감축 실패		
	벨리즈(2012~2019년)	모잠비크(2016~2019년)
채무자 유형	민간 외국인	민간 외국인
구조조정 시기	(1) 선제적 (2) 선제적	(1) 선제적 (2) 채무불이행 이후
구조조정 방식	(1) 부채 규모 조정 (2) 현금 유동성 확보	(1) 현금 유동성 확보 (2) 현금 유동성 확보
부채 감소 요인	경제 성장	(1) 경제 성장 (2) 인플레이션
IMF 지원 프로그램	미참여	미참여 (Offtrack immediately)

주 1) 현금 유동성 확보는 만기 연장 또는 이자 상황액 경감을 의미

2) 인플레이션은 자메이카와 모잠비크의 GDP 대비 공공부채 비율을 각각 40%p와 30%p 감축시켰으나, 명목이자비용(Nominal interest expense)으로 인해 그 영향 상쇄

자료: IMF, World Economic Outlook 2023 April, Table 3.7

적으로 첫 해에 3.4%p, 5년 후 8%p 이상의 부채 비율 감축 효과가 있음

- 부채 구조조정은 채권자 유형(Creditor Type), 시기(Timing), 방식(Treatment) 등 세 가지 관점에 따라 구분할 수 있음
- 1950~2021년 사이에 발생한 부채 구조조정의 경우, 대부분 부채 규모 조정 없이 현금 유동성 확보하는 방법으로 상환 연체가 발생하기 전에 시행

- 부채 구조조정은 GDP 대비 부채 비율 감소에 탁월한 효과를 보임
- 신흥국은 부채 구조조정을 통해 부채 비율을 13%p 감축(부채 구조조정 미시행 시 4%p)했으며, 저소득국가는 18%p 감축(부채 구조조정 미시행 시 8%p)
- 구조조정은 대부분 경제 위기 상황에서 시행되어 자본 유출, 환율 하락, 인플레이션 상승을 동반하므로 인플레이션의 영향이 크게 나타남

■ 부채 구조조정 사례

- 구조조정은 내국인과 국내·외 채권자 등 관계자들이 부담을 분담해야 하는 복잡한 과정이 수반되므로 부채 위험성이 높은 국가들은 구조조정 정도를 고려해야 함
- 세이셸은 내국인과 외국인 채권자가 관련된 대외 부채 구조조정을 시행했으며, 이는 대부분 채무 불이행 이후 단체와 개인 채권자들의 부채 규모 조정을 통해 이루어짐
- 키프로스와 자메이카는 내국인과 내국인 채권자(주로 은행)가 관련된 국내 부채 구조조정을 시행했으며, 이는 대부분 부채 규모 조정 없이 현금 유동성 확보를 통해 이루어짐

IV. 지정학적 요인과 외국인 직접투자

- 지정학적인 분절화가 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment, 이하 FDI)를 통해 글로벌 경제에 미치는 영향을 분석

■ FDI 분절화의 초기 양상

- 글로벌 FDI가 감소하는 가운데 FDI는 투자국과 지정학적으로 가까운 동맹국가로 집중되는 등 국가별로 분절된 양상을 보임
- 글로벌 FDI는 국가별로 차이는 있으나 2020년 4월부터 2020년까지 기간 동안 팬데믹 이전(2015~2020년 3월 평균) 대비 20% 이상 감소
- FDI는 특히 반도체와 같은 전략산업 분야에서 투자국과 지정학적으로 이해관계를 공유한 국가에 집중되는 경향, 즉 지정학적(Geopolitical) 거리가 지리적(Geographical) 거리보다 중요 요소로 작용(그림 IV-3)

■ FDI 재편 시 취약국 분석

- FDI 재편에 대한 취약성 지수 분석 결과, 신흥시장과 개발도상국이 선진국에 비해 취약한 것으로 나타남
- 신흥시장국과 개발도상국은 지정학적으로 먼 국가로부터의 FDI에 의존하는 경향이 크기 때문에 선진국에 비해 FDI 재편 시 취약(그림 IV-4)
- 일부 신흥국가나 미국, 독일, 한국 등 전략산업에 FDI가 집중된 선진국들도 예외는 아님
- 민간부문 성장을 위해 정책과 규제를 도입하고 다자간 협력을 유지하려는 노력 등을 통해 FDI 재편에 대한 위험을 줄여나갈 필요

■ 투자유치국에 미치는 파급효과(Spillover)

- FDI는 투자유치국에 일자리창출, 자본형성 등 직접적인 영향을 미칠 뿐 아니라 기술 이전, 전·후방산업 연계, 경쟁에 따른 생산성 향상 등 간접적으로도 영향
- (수직적·수평적 FDI 분석) 리쇼어링이나 프렌드쇼어링 등 전략적 정책 대상이 되는 수직적 FDI의 경우 경제성장과 관련되어 있으며, 수평적 FDI에 비해 FDI 분절화 위험이 더욱 크게 나타남
- * 수평적 FDI는 모기업이 현지 시장에서 제품이나 서비스를 직접 판매·공급하기 위한 목적으로 진출하는 것을 의미(예: 삼성전자의 휴대폰 판매 목적으로 설립한 인도 휴대폰 공장)
- * 수직적 FDI는 모기업이 중간재 등 투입물 생산을 위해 해외에 진출하는 것으로, 주로 첨단기술과 관련(예: 삼성전자의 베트남 반도체 공장)
- (산업 내·산업 간 분석) 다국적 기업 유입 시 선진국은 경쟁을 통해 생산성을 확대할 수 있으며(산업 내 효과), 신흥시장국 및 개발도상국은 후방산

업(Downstream)의 수요 증가 등 혜택을 받을 수 있음(산업 간 효과)

■ FDI 분절화로 인한 경제적 비용 분석

- 지정학적 블록으로 인해 분절화된 FDI가 장기화 되는 경우 세계는 더욱 가난해질 수 있으며, 이와 같은 손실은 신흥시장국과 개발도상국에 불균등 하게 분배
- 다지역(Multireigion) 동태확률일반균형(DSGE) 모형을 사용한 시나리오 분석 결과, FDI 분절화로 인해 향후 5년간 전 세계 국내총생산이 1% 감소하고, 장기적으로는 약 2% 감소할 것으로 전망
- FDI가 미국과 선진국에 집중된 점을 감안할 때 중국 진영의 FDI 손실이 더욱 클 전망
- 미국 진영 내 한국, 일본 등과 같이 중국과 관계가 깊은 국가들은 피해를 볼 수 있으므로 미국 진

영의 전체 손실도 무시할 만한 수준은 아님

- 한편 어떠한 진영에도 속하지 않은 비동맹 국가 들은 한 진영을 선택하도록 강요받게 될 수 있으므로, 결국 정치적 불확실성으로 인해 투자가 줄어들 수 있음

■ 정책적 시사점

- 다자간 대화를 통한 정보공유 개선 등 정책 불확실성 최소화를 위한 조치 마련 권고
- 예를 들어, FDI의 리쇼어링 및 프렌드쇼어링에 대한 인센티브 제공을 위한 보조금 마련 등 국제 기준(Framework) 개발 필요
- 이 밖에도 불확실성을 줄이고, 정책에 대한 투명성을 촉진함으로써 국가 간 파급효과(Spillover)를 완화하려는 노력 필요



IMF Fiscal Monitor, April 2023 (4.28.)

I. 정책 정상화 경로

■ (재정수지 및 부채 동향) 팬데믹으로 인한 경제위축과 막대한 정부 지원 결과로 2020년 공공부채가 급증한 후, 재정적자 감소 추세

- 2022년 전 세계 적자는 GDP 대비 4.7%로 감소 (-1.9%p), 공공부채는 GDP 대비 92.1%로 감소 (-3.4%p)

- 선진국과 중국을 제외한 신흥경제국에서 공공부채비율 개선*되었으며, 개발도상국은 2000년 초반 이후 최고 수준인 약 48% 기록

* 선진국 8%p, 신흥경제국 4%p, 저소득 개발도상국 0.2%p 감소

- 점진적이고 온건한 재정 긴축이 필요하며, 일부 선진국과 신흥경제국의 명목 GDP 둔화로 공공부채 비율 상승세를 막기 충분치 않을 것이므로 노력 필요

* 2022년 대비 2028년 공공부채비율: 선진국 7.5%p, 신흥경제국 2.5%p 증가, 저소득 개발도상국 5%p 감소

- (선진국) 2022년 3.4%p 재정수지 개선, 공공부채비율은 10%p 감소

- 미국의 강력한 재정 긴축 영향으로 재정수지 4.6%p 감소

- 러, 우 전쟁으로 인한 교역 악화 대응 영향으로 유럽과 영국 재정수지 소폭 개선(0.5%p, 1.8%p 증가)

- 일본, 홍콩, 한국 등 2022년에 들어 재정 긴축 기

조를 완화

- 선진국 공공부채 비율은 113%로 팬데믹 이전 수준을 상회, 높은 이자 지출, 부진한 성장으로 2028년 118%까지 증가 우려

- (신흥경제국) 중국을 제외한 신흥국 재정수지 1.1%p 개선, 공공부채비율은 3.2%p 감소

* 국제 비교를 위해 SNA 2008 기준을 적용했으며, 중국은 SNA 2008 기준이 아니므로 상이할 수 있어 제외

- 원자재 수출국, 산유국은 원자재 가격 상승과 지출을 줄여 흑자가 각각 2%p, 5%p 이상 증가

- 이후 원자재 가격 하락으로 세입 감소와 자금 조달 비용 증가에 따른 이자 비용 증가로 재정적자 상승 우려

- 중기적으로 신흥경제국의 공공부채비율은 약 59%까지 상승되어 부채 취약성에 대한 우려 증가

- (저소득 개발도상국) 2022년 재정수지 0.5%p 소폭 감소, 중기적으로 저소득 개발도상국의 부채는 계속 증가할 것으로 예상

- 에너지·식량 가격 상승 대응으로 연료 보조금과 사회적 지출을 늘려 재정수지를 안정세로 유지

* 2022년 평균 재정수지: 원자재 수출국(부룬디, 콩고) 0.6%p 증가, 석유 수출국(나이지리아, 예멘) 1.1%p 감소

* 원자재 수입국(케냐, 베트남)은 지출 삭감으로 재정수지가 1.1%p 축소

- 팬데믹, 국제 부채 구제 조치 만료, 높은 외화 차입 비중 등 여러 충격의 동시 발생이 원인으로 부채 부담 급증

〈표 4〉 일반정부 재정수지 2018-2028년(GDP 대비 비중)

	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	전망					
						2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년
전 세계	-2.9	-3.6	-9.6	-6.6	-4.7	-5.0	-4.6	-4.5	-4.3	-4.2	-4.2
선진국	-2.4	-3.0	-10.2	-7.5	-4.3	-4.4	-4.2	-4.1	-3.9	-3.8	-3.9
캐나다	0.4	0.0	-10.9	-4.4	-0.7	-0.4	-0.4	-0.3	-0.2	-0.1	0.0
유로존	-0.4	-0.6	-7.1	-5.4	-3.8	-3.7	-2.8	-2.3	-2.1	-2.0	-1.9
프랑스	-2.3	-3.1	-9.0	-6.5	-4.9	-5.3	-4.8	-4.5	-4.1	-3.9	-4.0
독일	1.9	1.5	-4.3	-3.7	-2.6	-3.7	-1.9	-0.9	-0.7	-0.5	-0.5
이탈리아	-2.2	-1.5	-9.7	-9.0	-8.0	-3.7	-3.3	-2.3	-1.8	-1.3	-0.7
스페인	-2.6	-3.1	-10.1	-6.9	-4.5	-4.5	-3.5	-3.8	-4.0	-4.0	-4.0
일본	-2.5	-3.0	-9.1	-6.2	-7.8	-6.4	-4.0	-2.9	-3.1	-3.4	-3.7
영국	-2.2	-2.2	-13.0	-8.3	-6.3	-5.8	-4.4	-4.2	-3.9	-3.9	-3.7
미국	-5.3	-5.7	-14.0	-11.6	-5.5	-6.3	-6.8	-7.1	-6.9	-6.6	-6.8
기타 선진국	1.2	-0.1	-4.8	-1.3	0.2	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6
개발도상국	-3.5	-4.5	-8.6	-5.2	-5.2	-5.8	-5.3	-5.0	-4.8	-4.7	-4.7
개발도상국(중국 제외)	-3.0	-3.4	-8.2	-4.5	-3.4	-5.0	-4.4	-4.1	-3.8	-3.7	-3.6
개발도상국 (중동·중앙아시아 산유국 제외)	-3.7	-4.8	-8.9	-5.5	-6.0	-6.3	-5.7	-5.5	-5.2	-5.1	-5.0
아시아	-4.2	-5.8	-9.7	-6.5	-7.4	-6.8	-6.3	-6.2	-6.0	-5.9	-5.9
중국	-4.3	-6.1	-9.7	-6.0	-7.5	-6.9	-6.4	-6.3	-6.2	-6.1	-6.0
인도	-6.4	-7.7	-12.9	-9.6	-9.6	-8.9	-8.3	-7.9	-7.7	-7.7	-7.6
유럽	0.3	-0.6	-5.5	-1.9	-2.8	-5.8	-4.0	-3.5	-2.9	-2.7	-2.4
러시아	2.9	1.9	-4.0	0.8	-2.2	-6.2	-2.8	-1.8	-0.8	-0.3	0.2
라틴 아메리카	-5.0	-4.1	-8.8	-4.5	-3.9	-5.2	-4.4	-3.7	-3.2	-3.0	-2.7
브라질	-7.0	-5.8	-13.3	-4.3	-4.6	-8.8	-8.2	-6.6	-5.5	-4.9	-4.4
멕시코	-2.2	-2.3	-4.4	-3.9	-4.4	-4.1	-2.7	-2.7	-2.7	-2.7	-2.7
중동 및 중앙아시아	-1.7	-2.5	-8.5	-2.1	2.6	-1.0	-1.7	-2.0	-1.9	-1.9	-2.1
사우디아라비아	-5.5	-4.2	-10.7	-2.3	2.5	-1.1	-1.2	-0.8	-0.3	-0.1	-0.3
남아프리카 공화국	-3.7	-4.7	-9.6	-5.6	-4.5	-5.9	-6.1	-6.7	-6.3	-6.3	-6.5
저소득국가	-3.3	-3.5	-5.0	-4.7	-4.2	-4.2	-4.0	-3.8	-3.7	-3.7	-3.6
케냐	-6.9	-7.4	-8.1	-7.1	-6.0	-5.2	-4.4	-3.9	-3.9	-4.0	-3.9
나이지리아	-4.3	-4.7	-5.6	-6.0	-5.5	-5.3	-5.4	-5.6	-5.8	-6.0	-6.1
베트남	-1.0	-0.4	-2.9	-3.4	-2.5	-3.3	-3.1	-2.9	-2.5	-2.3	-2.0
산유국	0.4	-0.1	-7.5	-1.1	2.0	-0.3	0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.2
세계경제 성장률	3.6	2.8	-2.8	6.3	3.4	2.8	3.0	3.2	3.2	3.1	3.0

〈표 5〉 일반정부 부채 2018-2028년(GDP 대비 비중)

	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	전망					
						2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	2028년
총부채											
전 세계	82.8	84.3	99.7	95.5	92.1	93.3	94.6	96.1	97.3	98.4	99.6
선진국	102.9	104.0	122.9	117.4	112.5	112.4	113.6	115.0	115.9	116.7	117.8
캐나다	90.8	90.2	118.9	115.1	106.6	105.1	102.2	99.2	96.2	93.6	91.1
유로존	85.6	83.5	96.6	94.9	90.9	89.8	89.0	87.9	86.9	86.2	85.4
프랑스	97.8	97.4	114.7	112.6	111.1	111.4	112.4	112.8	113.3	114.2	115.0
독일	61.3	58.9	68.0	68.6	66.5	67.2	66.5	64.4	62.3	60.9	59.6
이탈리아	134.4	134.1	154.9	149.8	144.7	140.3	140.0	138.5	136.9	134.8	131.9
스페인	100.4	98.2	120.4	118.4	112.0	110.5	108.3	107.9	108.3	108.7	109.3
일본	232.4	236.4	258.7	255.4	261.3	258.2	256.3	257.6	259.2	261.5	264.0
영국	85.2	84.5	105.6	108.1	102.6	106.3	109.7	112.8	112.7	113.0	113.1
미국	107.4	108.7	133.5	126.4	121.7	122.2	125.8	129.1	131.8	134.0	136.2
개발도상국	52.7	55.1	64.8	64.3	64.6	67.5	69.8	72.2	74.3	76.3	78.1
개발도상국(중국 제외)	51.0	52.6	62.3	59.4	56.2	57.3	57.7	58.2	58.4	58.6	58.7
개발도상국 (중동·중앙아시아 산유국 제외)	55.3	57.6	67.5	67.1	68.4	71.4	74.1	76.8	79.3	81.7	83.8
아시아	56.5	59.8	70.2	71.5	75.1	79.1	82.6	86.2	89.4	92.5	95.4
중국	56.7	60.4	70.1	71.8	77.1	82.4	87.2	92.0	96.5	100.8	104.9
인도	70.4	75.0	88.5	84.7	83.1	83.2	83.7	83.8	83.8	83.7	83.6
유럽	29.0	28.5	37.0	34.7	32.7	36.9	37.9	38.6	39.0	39.2	39.2
러시아	13.6	13.7	19.2	16.5	19.6	24.9	25.3	25.3	24.3	23.2	21.5
라틴 아메리카	67.4	68.3	77.3	71.9	69.7	68.6	69.3	70.1	70.3	70.3	70.1
브라질	85.6	87.9	96.8	90.7	85.9	88.4	91.5	93.7	95.2	96.0	96.2
멕시코	53.6	53.3	60.1	58.7	56.0	55.6	55.8	56.3	56.9	57.5	57.9
중동 및 중앙아시아	40.3	43.9	55.4	52.1	43.0	42.5	41.2	41.6	42.0	42.3	42.5
사우디아라비아	17.6	21.6	31.0	28.8	22.6	23.6	23.1	22.3	21.5	20.7	19.9
남아프리카 공화국	51.7	56.2	69.0	69.0	71.0	72.3	74.0	77.1	80.0	82.4	84.9
저소득국가	41.7	42.8	48.4	48.4	48.2	48.3	46.8	45.8	44.9	44.2	43.2
케냐	56.4	59.1	67.8	67.0	67.9	66.6	65.4	64.1	62.7	61.1	59.5
나이지리아	27.7	29.2	34.5	36.5	38.0	38.8	39.0	40.3	41.5	42.3	43.1
베트남	43.5	40.8	41.3	39.3	37.1	36.3	35.4	34.6	33.8	32.9	31.3
산유국	44.4	45.7	60.4	56.0	49.1	50.5	49.9	49.4	48.8	48.3	47.7
순부채											
전 세계	67.2	68.2	80.0	77.9	74.6	75.3	76.8	77.9	78.7	79.4	80.2
선진국	73.9	74.7	86.8	84.6	81.6	82.5	84.3	85.7	86.7	87.6	88.7
캐나다	11.6	8.5	15.7	15.4	13.9	14.1	13.9	13.7	13.1	12.5	12.0
유로존	70.6	69.0	79.0	77.8	74.8	74.5	74.3	73.7	73.2	72.8	72.4
프랑스	89.2	88.9	101.7	100.6	99.0	99.4	100.4	100.8	101.3	102.2	103.0
독일	42.2	40.1	45.4	45.6	45.1	46.7	46.8	45.6	44.3	43.5	42.7
이탈리아	121.8	121.7	141.4	137.3	133.0	129.3	129.4	128.2	126.9	125.1	122.6
스페인	84.9	83.7	103.0	102.3	97.4	96.6	95.2	95.3	96.1	96.9	97.9
일본	151.1	151.7	162.3	156.9	162.7	161.0	159.3	159.2	159.4	160.2	161.3
영국	75.4	74.6	94.5	96.7	91.9	95.1	98.2	101.0	100.9	101.2	101.2
미국	81.1	83.1	98.3	98.3	94.2	95.5	99.8	103.1	105.7	108.0	110.5

■ 인플레이션으로 인한 적자와 부채 변동

- 인플레이션 영향으로 인한 빠른 공공부채 급등과 불규칙한 감소 속도는 경제의 불확실성, 금융의 불안정성을 제기

* 2020년 세계 공공부채가 GDP의 약 100%로 급증, 이후 2년 동안 불규칙한 속도로 감소

- 물가상승으로 인한 세입 증가로 인한 재정수지 개선, 그러나 지출 압박 예상
- 2022년 대부분의 국가는 물가상승으로 발생한 세입 증가 혜택을 받았으며 부채비율은 감소
- 2022년의 중요 지출 요인은 에너지와 식품가격 급등이며, 완화를 위해 일부 정부가 공무원 연금 수당에 대한 임시 조정을 도입
- 도입 효과로 인플레이션 완화가 지연될 경우, 지출 압력이 상당할 것으로 예상

- 인플레이션을 안정시키며, 취약계층 보호 및 경제 충격에 대비할 수 있는 재정준칙 설계
- 인플레이션 충격은 일부 지출 항목의 지속적인 증가를 유발하므로 인플레이션에 대처 가능한 재정규칙을 설계할 것을 제안
- 공공 임금, 연금, 복지 지급을 물가수준과 연동하면 불확실성 감소, 실질적인 소득 손실 보상 효과는 있으나, 과한 경우, 인플레이션 장기화로 이어질 위험(적절한 균형 필요)
- 실행 가능한 안정적인 중장기 재정 계획, 충격 대응 유연성, 적정 수준의 부채 지속 가능성 있는 재정 체계 구축 필요

■ (식품과 에너지 위기 지속) 국가 간 협력을 통한 식량 위기 완화와 재생 에너지로의 전환

- 저소득 개발도상국은 식품이 소비에 큰 비중을

차지, 수입 식품 의존도가 높고 환율 변동에 민감하여 인플레이션으로 인한 피해에 취약

- 세계식량계획(WFP)의 자금 지원을 통한 국제인도적 지원 필요

- 에너지 위기는 재생 에너지로의 전환 가속화
- 러시아 천연가스 의존으로 인한 충격은 에너지 효율 증진 조치, 사회 안전망 강화, 재생 에너지로의 전환 가속화
- 국제 에너지 기구, 전 세계 화석연료 소비 보조금이 2019년 보다 2배 늘어난 1조달러 이상 최고치를 기록하고, 가계 지원을 위해 추가지출 0.5조달러로 추산

- 2022년 GDP의 2%를 초과하는 재정 비용 발생

* 볼리비아, 카메룬, 에콰도르, 이라크, 말레이시아, 나이지리아, 우즈베키스탄

- 초기 에너지 위기에는 가구 위주 지원, 시간이 지남에 따라 기업 지원*으로 확대

* 규모 파산 예방, 에너지 비용이 최종 상품 가격에 전가되는 것을 예방, 기업 경쟁력 유지

II. 인플레이션과 디플레이션: 재정정책의 역할

■ 인플레이션이 재정에 미치는 영향(Impact of Inflation on Public Finance)

- 인플레이션의 직접 영향을 받는 경로
- (GDP·세율 명목 가치 확대) 명목 생산량이 높을수록 GDP 대비 부채와 적자가 감소, 명목 세율도 인플레이션과 함께 상승

* 재화와 서비스 가격 상승 시 부가가치세 더 많이 징수. 소득세의 경우는 일부 납세자가 더 높은 과세 구간으로 이동할 경우 세입이 인플레이션보다 더 많이 증가

- (명목 지출의 관성) 인플레이션에 대한 재정수지

의 반응은 지출이 수입과 보조를 맞추는 지에 따라 다름. 일반적으로 회계연도 내에서 지출 한도가 설정되나, 보조금 도입과 같은 임시 조정 또는 새로운 조치는 명목 지출 증가 가속화 요인

- (국채 규모와 구조) 부채 규모가 커질수록 인플레이션으로 인한 잠재적 잠식 가능성이 커지나, 부채 일부가 인플레이션에 연동된 경우, 인플레이션이 자동으로 차입 비용을 상승시켜 이 효과는 약화
- (투자자 반응) 정부 신규 채권 발행 시, 투자자는 기대인플레이션과 변동성에 대한 수익을 요구, 때문에 경제전망이 불확실한 국가일수록 채무불이행에 대한 할증 발생 가능

• 인플레이션 연동에 대한 국제적 관행

- 세금 또는 예산 항목을 인플레이션에 연동하거나 정책 수단을 통해 인플레이션에 맞게 조정하는 방식은 국가마다 상이하며, 이는 예상치 못한 인플레이션에 직면 시 재정에 영향을 미침
- 공공부문 임금, 연금 또는 복지 이전을 인플레이션에 연동 시 불확실성 감소, 공무원, 퇴직자 및 저소득 가구의 구매력 보존 등의 장점
- 반면, 물가 연동은 실질 지출을 유지해 총수요에 기여하고, 잠재적으로 인플레이션 장기화 가능성
- 각국은 물가 연동 정책에 대해 다양한 접근 방식을 취하고 있으며, 일반적으로 연금과 같은 중요한 지출 항목에 대해 물가 연동, 선진국에서는 거의 모든 국가, 신흥국은 약 50%, 저소득국은 약 30%가 연동

• 인플레이션이 중기적으로 재정에 미치는 영향

- 예상치 못한 인플레이션은 단기적으로 부채와 재정 수지를 개선시키지만, 이러한 개선은 시간이 지남에 따라 세 가지 이유로 감소할 수 있음

* 첫째, 인플레이션에 연동함에 따라 지출이 수입을 따라잡

을 수 있음

* 둘째, 임금이나 연금 등 정부 정책으로 인해 시간이 지남에 따라 지출이 증가해 초기 상승폭 감소

* 셋째, 중앙은행이 물가 안정을 위해 정책 금리 조정 등 긴축적 통화정책 시, 부채 구조가 대부분 자국 통화로 구성되고 평판이 좋은 국가는 이자 비용 조정이 점진적으로 이루어지는 경향

- 85개국 데이터(1962~2019년) 분석 결과, 평균적으로 GDP 디플레이터(실질GDP 대비 명목GDP)의 성장이 급등 시 GDP 대비 부채 비율을 지속적으로 감소시키는 경향

■ 인플레이션이 재정 지원 정책에 미치는 분배 효과 (Distributive Effects of Inflation and Fiscal Policy Support)

• 인플레이션이 경제 내 주요 경로에 따라 가계에 미치는 분배 효과

- (상품별 상이한 가격상승률, 장바구니 경로) 가계 소비 품목 중 가격 상승률이 높은 상품 비중이 클수록 더 큰 타격. 가령, 빈곤층 소비는 식품이 비중이 높기 때문에 식품 가격이 급등 시 다른 그룹보다 타격이 큼
- (가계 실질 소득에 미치는 영향, 소득 경로) 임금, 연금 및 기타 이전소득이 인플레이션을 따라가지 못하면 실질 소득 큰 폭 악화. 가령, 2021년 원자재 가격상승으로 인해 물가가 급등 기간 중, 원자재 수입국의 실질 임금은 하락했으나, 일부 원자재 수출국의 실질 임금은 상승
- (가계 초기 자산에 따른 영향, 부(Wealth) 경로) 인플레이션은 가계 자본 규모에 따라 상대적 차이를 확대시키는 효과. 금융 및 신용 시장이 발달한 국가일수록 인플레이션은 부의 효과에 유의한 영향. 현금 비중이 높은 가계는 인플레이션에 대해 큰 리스크를 가지는 반면, 주택 또는 토지 소

유는 좋은 보호 수단으로 작용

• 추정(Estimation)

- 가계 조사 데이터를 사용해 세 가지 경로(장바구니, 소득, 부)를 통한 효과를 6개 국가에 대해 추정

* 표본(6개국)은 저소득국가(케냐, 세네갈), 신흥국(콜롬비아, 멕시코), 선진국(핀란드, 프랑스)

- 분석 시점은 코로나19 팬데믹의 여파로 글로벌 물가가 급등했던 초기(2021년 2분기부터 2022년 2분기) 관찰된 가격 변동에 초점. 가격 상승은 식품 및 에너지 부문에서 두드러짐

- 소득 경로의 차이가 가장 크며, 국가별로 그 양상이 다름. 핀란드, 프랑스, 케냐, 세네갈은 임금 및 연금을 통한 가계소득의 명목상 변화가 가장 컸으며, 콜롬비아, 멕시코는 명목 및 실질 소득이 증가

- 부의 경로를 통해 발생하는 효과는 가계 소득, 연령과 복잡한 상호작용을 보였으며, 다른 효과 대비 유의미한 결과 도출

* 핀란드 소득 4분위 및 프랑스 소득 3·4분위 가구는 유동 자산 및 부채 측면에서 인플레이션으로 인한 순자산 증가를 경험

- 인플레이션의 전반적인 영향과 국가별, 소득 그룹별 세 가지 경로(소비, 소득, 부)의 상대적 중요성을 고려하면 삶의 질(Well-being distribution)에 미치는 영향은 다양함

■ 인플레이션의 완화와 분배(Disinflation and Distributing)

* 해당 섹션에서는 재정정책이 인플레이션에 영향을 미치는지의 여부와, 그 방식에 대한 분석

• 재정정책이 인플레이션에 미치는 영향에 대한 고증

- 지출 급증에 따라 공공지출이 인플레이션이 미

치는 영향을 판단하기 위해, 1950~1985년, 1986~2019년 두 기간에 대해 실증 분석. 선진국 통화정책이 소극적 방식에서 인플레이션 기대치를 고정시키는 등 적극적으로 바뀐 시점인 1985년을 기준으로 절사

- 분석 결과, 공공지출이 인플레이션에 미치는 영향은 기간별로 차이가 있음

* (1985년 이전) GDP 대비 정부지출이 1% 증가 → 인플레이션이 평균 1%p 상승, 이후 상승폭은 감소

* (1985년 이후) 동일한 조건에서 인플레이션 상승률은 이전의 절반 수준으로 상승하며, 평탄화 시기가 이름

• 재정정책과 인플레이션 완화: 소득분배 경제 모형에서의 시사점

- 세 가지 시나리오에 따른 통화-재정 정책 조합에 대한 가계소득 및 자산 분포의 변화를 파악

- 특히, 재정적인 제약이 가계 소득에 미치는 영향에 초점을 맞춰 가계 전반에 걸친 분배 효과를 분석하고 정책 설계에 고려

- (시나리오1, 통화 긴축) 명목 금리가 250bp 인상되어 약 2년 동안 인플레이션이 약 2%p 하락. 이 기간 동안 총생산과 소비는 감소하며, 빈곤한 가계는 자산 축소로 소비를 감축하는 현상

- (시나리오2, 재정적 제약) 정부 지출이 GDP의 1%로 삭감되는 경우로, 총수요 및 생산의 위축으로 이어지며 인플레이션은 2년 동안 총 2%p 하락

- (시나리오3, 저소득층 지원에 따른 재정적 제약) 저소득 가구 이전 지원 정책을 포함한 재정 긴축 시행. 최하위 10%의 가구에 GDP의 0.5% 규모 이전금을 지원. 결과적으로 GDP와 인플레이션이 모두 하락하며, 저소득층은 이전금을 통해 소비 증가

* 일반화된 재정 축소는 통화 정책 시나리오보다 민간 소비 감소폭이 작아 인플레이션 억제에 도움, 하지만 저소득층을 희생시키고 고소득층에 유리

- 즉, 소득·소비·자산 보유에 불평등이 내재된 모형을 사용한 분석에 따르면, 재정적자를 줄이면 비슷한 수준의 디스인플레이션이 발생하지만 중앙은행이 단독으로 대응할 때보다 금리 상승폭이 더 축소
- 또한 재정적자 감축과 최빈층에 대한 이전을 결합하면, 민간 소비가 더 적게 감소하고 가계 간 불평등이 감소하는 효과

■ 결론(정책 제언)

- 급격한 물가상승(Surprise inflation)은 단기적으로 재정수지 상승과 부채를 감소시킬 수 있지만, 채권자들에게 불확실성을 주기 때문에 부정적 요인으로 분류
- 부채에 대한 영향은 현지 통화를 쓰며, 물가에 연동되지 않은 부채의 비율이 높은 국가일수록 심각. 또한, 부채 비율이 GDP의 50%를 초과할 경

우, 인플레이션이 1%p 상승할 때마다 부채가 GDP의 0.6%p 감소하며 몇 년간 지속

- 정책 입안자는 과도한 물가 연동이나 인플레이션을 지속시킬 수 있는 정책은 지양하고 실질 소득 보호를 위한 프로그램 또는 선별적 지원을 권고
- 공공임금에 대한 결정(물가 연동 관련 선택 포함)이 민간 임금 설정에 미치는 영향도 신중히 평가해야 할 것
- 심각한 수준의 인플레이션을 해결하기 위해 새로운 조치나 개혁을 고려할 때, 다양한 가구가 그룹별로 상당한 분배 효과를 경험하고 있음을 고려할 것
- 예산 항목 삭감에 따른 영향 및 취약한 계층을 고려한 정책 선택이 수반된 재정정책은 취약계층을 보호하면서 인플레이션을 낮추기 위한 통화정책을 지원할 수 있음

blog

이번호는 특집 코너로 “청년인턴의 눈으로 작성한 해외재정동향(유혜나 인턴, 김초원 인턴)”을 나라재정 블로그에 게시하였습니다.

궁금하신 분들은 나라재정 블로그를 방문해주세요.



나라재정 블로그

<https://blog.naver.com/kpfisnet>

근대 재정의 탄생

2

영국의 재정민주주의

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

근대적 재정제도는 영국 대의민주주의의 발전과 함께한다. 영국은 전 세계 최초로 근대적인 재정제도를 확립하여 민주주의 국가의 모범적인 전형을 보여주었다. 1215년 반란 귀족들과 국왕이 합의한 대헌장의 조세법률주의, 1688년의 명예혁명에서 시작한 왕실재정의 분리와 통합재정의 도입, 그리고 1860년대의 회계검사원과 하원 공공회계위원회의 설치까지 650년의 역사는 재정민주주의를 확립하기 위한 오랜 시행착오의 과정이었다. 이를 통해 영국은 예산의 편성, 승인, 집행 그리고 결산검사라는 예산주기(Budget Cycle)를 완성할 수 있었다.

마그나카르타와 조세법률주의

근대적 재정이 발전하는 최초의 계기는 1215년 영국의 대헌장, 즉 마그나카르타(Magna Charta)에서 시작했다. 대헌장 제12조에서는 평의회 승인 없이 군역대납금(軍役代納金), 공과금을 부과하지 못한다고 규정하고 있는데, 이는 “국회의 승인 없이 과세할 수 없다”라는 조세법률주의를 확립한 것이었다. 물론 대헌장은 반란 귀족들이 자신들의 이익을 위해 작성한 것이었으나, 국왕을 바꾸는 대신에 국왕(국가)이 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 문서화(즉, 헌법화)하여 국왕(국가)의 권력에 제동을 걸기 시작했다는 점에서 역사적 의의가 있다¹.

¹ 대헌장 제39조에서는 자유인은 재판이나 국법에 의하지 않으면 체포, 감금, 추방, 재산 몰수 또는 어떠한 방식의 고통도 받지 않는다고 규정하기에, 대헌장은 일반인들의 자유와 권리를 지키는 투쟁의 역사에서도 가장 중요한 전거(典據)가 되었다.

근대적 재정제도가 조세법률주의의 원칙으로부터 시작한 이유는, 당시 귀족들은 국왕이 신들에게 부과하는 강제적인 부과금에만 관심을 가졌기 때문이다. 절대왕조 시대에는 국왕의 수입 중 상당 부분이 봉토 부담금(Feudal Dues) 등 국왕의 재산으로부터 나타났고, 조세는 특수한 긴급상황에(예컨대 전쟁 등) 대처하기 위한 한 때의 부과금이었다. 조세가 영속적으로 부과되는 경우는 없었으며 2~3년간 계속하여 부과되는 조세가 있기는 했으나 매우 드물었다. 평상시에는 국왕의 재산수입으로부터 국왕과 왕실의 개인적 경비와 정부의 일반 경비를 충분히 충당할 수 있었던 것이다².

그런데 국왕이 마지못해 서명한 이 대헌장은 이후 백년전쟁(1337~1453년)과 강력한 절대왕권을 행사하던 튜더 왕조(1485~1603년)에서 주목을 받지 못했다. 국왕과 의회의 대립이 다시 격화되기 시작한 스튜어트 왕조(1603~1702년)에 들어와 국왕과 의회의 합의문인 마그나카르타가 재조명되었다. 1628년의 권리청원을 두고 왕당파와 크롬웰(Oliver Cromwell)의 의회파 사이에 있었던 시민전쟁(1642~1649년)은 왕권신수설과 사회계약설의 충돌이었다³. 이 때 의회파가 승리했으나 크롬웰의 독재정치에 환멸을 느껴 왕정을 복구했는데, 또 다시 국왕의 전횡이 나타나자 1688년 무혈의 명예혁명으로 국왕을 교체했다.

그 이듬 해인 1689년에 의회는 권리장전을 입법하여 국왕의 승인을 받아냈다. 권리장전은 국왕이 전횡을 일삼지 못하도록 국왕의 권한과 의무를 규정하는 법안으로서 영국 입헌군주제의 기초가 되었다. 권리장전의 내용 대부분은 인권선언으로 볼 수 있는데, 근대적 재정의 핵심 원칙인 조세법률주의가 여기서 다시 확인되었다. “이제부터는 어떠한 국민도 의회의 법률에 의한 의회의 동의가 없이는 어떠한 증여, 용자 또는 현금 또는 조세를 납부하도록 강요되지 않는다”라고 규정했다.

명예혁명과 지출법률주의

명예혁명 이전까지 의회의 가장 큰 관심은 국왕의 조세 전횡으로부터 납세자를 보호하는 것이었다. 이 당시에는 국왕의 업무가 곧 국가의 업무로 인정되었고 국왕의 수입과 국가의 수입 사이에는 아무런 구분이 없었다. 국가의 업무를 처리하는 것은 국왕의 전속적인 권한으로 간주되었기 때문에 의회는 국왕이 부과하는 조세의 한도를 염두에 두었을 뿐 지출의 목적과 방법을 통제해야 한다는 생각을 전혀 하지 않았다.

명예혁명을 거치면서 의회는 점차 정부지출을 통제해야 한다는 인식을 하기 시작했다. 의회가 특정 목적에 대한 지출을 승인하는 지출법률주의의 원칙이 확립되기 시작했던 것이다.

² William F. Willoughby, Westel W. Willoughby and Samuel McCune Lindsay. (1929). *The System of Financial Administration of Great Britain*, The Brookings Institution, pp.28~29 참조.

³ 1649년 1월 재판에서 왕권신수설을 주장하던 찰스 국왕이 처형되었고, 1651년에 최초의 사회계약설 저술인 토마스 홉스(Thomas Hobbes)의 『리바이어던(Leviathan)』이 출간되었다.

물론 이 당시에는 의회가 지출의 목적을 항상 명시한 것은 아니었고, 또 명시하는 경우에서도 이들이 준수되는지 여부를 확인하는 적절한 수단은 존재하지 않았다. 이 당시 지출승인은(또는 예산항목은) 특정한 전쟁의 수행, 군대의 유지, 함선 건조 등 군수품에 대한 지출에 한정되었고 또 개괄적으로 서술되는 것 이상으로 자세하지는 않았다.

명예혁명 당시에 나타난 대규모의 재정적 변화는 해군과 육군에 대한 부담과 연관되어 있다. 혁명과 함께 의회에 연도별 회기 제도가 도입되었으며, 영불전쟁으로 해군과 군수서비스에 대한 연도별 지출항목(annual Votes in Supply)이 구분되었다. 이들 항목들은 지출승인 조문(Appropriation clauses)에 의해 법적으로 공식화되었다. 정확하게 설명하자면, 윌리엄 3세 국왕기(1689~1702년)에 소수의 민사(civil) 서비스에 대해서도 지출항목이 연도별로 구분되었다. 그 수는 점차 증가하였으나 조지 3세 국왕기(1760~1820년) 후반까지도 금액 면에서 그다지 중요하지 않았다. 공공지출에 대한 의회의 통제는 명예혁명으로 시작했으나 육군, 해군, 군수서비스의 지출에 한정되었다고 할 수 있다⁴.

현대적인 의미의 지출승인제도, 즉 의회가 공공자금의 지출내용을 자세하게 규정하는 제도가 도입되기 위해서는 두 가지의 제도개혁이 선행되어야 했다⁵. 그것은 민사목록(Civil List)과 통합펀드(Consolidated Fund)의 도입이었다. 전자는 국왕의 개인적 수입·지출과 국가의 수입·지출을 명확하게 구분하는 것이었고, 후자는 국가의 모든 수입들을 통합펀드로 집중한 후 특정한 목적별로 자금을 배분하는 것이었다.

왕실재정의 분리와 통합재정의 도입

1697년 의회는 처음으로 민사목록법(Civil List Act)을 제정하여 연간 70만파운드의 수입만을 국왕에게 허용했다. 국왕은 이들을 공무원, 판사, 대사의 급여, 연금 등 정부의 민사비용(Civil Cost)과 국왕과 왕실의 개인경비로 사용했다⁶. 당시 국왕은 봉토부담금 등 재산수입 외에도 세습 소비세, 우체국 수입, 선박의 톤세(Tonnage Tax) 등 조세수입을 누리고 있었는데, 만약 이들이 연간 70만파운드를 초과한다면 그 초과금은 의회의 승인 없이 사용할 수 없도록 했다.

⁴ Willoughby, et. al. (1929). pp.30~31 참조.

⁵ 민사목록과 통합펀드에 대한 내용은 Willoughby, et. al. (1929). pp.31~36 참조.

⁶ 특정한 조세로써 자금을 조달하는 군사(Military) 서비스와 구분하기 위하여 왕실재정에 대해 '민사목록(Civil List)'이라는 용어가 사용되기 시작했다(Wikipedia 참조).

1760년부터는 국왕이 왕실토지 임대료, 세습 소비세, 우체국 수입 등 다수의 수입을 포기하는 대가로 매년 80만파운드의 출연금을 받는 데 동의했다. 이는 국왕의 수입을 국가의 수입으로 귀속시키고 국왕의 경비는 의회의 출연금을 통해 충당되어야 한다는 원칙을 점차 확립하는 계기가 되었다. 1820년에는 국왕에 대한 출연금이 85만파운드로 증가했는데, 국왕의 개인적 용도로 사용되는 금액과 정부의 민사비용을 처음으로 구분하여 전자에 대해 6만파운드의 금액을 고정하여 지급했다.

왕실재정과 국가재정의 완전한 분리는 1837년의 민사목록법이 제정되면서 이루어졌다. 민사목록에서 정부의 민사비용을 모두 제거함으로써 의회의 출연금은 오직 왕실의 품위와 국왕의 개인적 안위를 위한 경비로만 사용할 수 있도록 했다. 이러한 분리는 국왕을 국가로부터 완전히 분리시켜 일반 국민과 동등한 개인적 존재로 전락시키는 역사적 전기가 되었다. 중세의 절대왕정과 근대의 민주정을 구분하는 가장 중요한 특징은 개인에게 귀속되었던 왕실재정을 그 누구에게도 귀속되지 않는 국가재정으로 전환하는 것이었다.

민사목록의 발전 과정에서는 1787년에 제정된 통합펀드법(Consolidated Fund Act)이 중요한 역할을 수행했다. 여기에는 모든 공공수입이 귀속되고 이로부터 모든 공공지출이 이루어지는 단일의 일반회계가 설치되어야 한다는 규정이 포함되었다. 특정한 목적에 특정한 수입을 할당하는 용도지정(Earmarking)이 만연한다면 의회가 재정운용에 대한 실질적 통제를 행사하기 어려울 것이다.

통합펀드법은 정부활동을 모두 망라하는 범정부적 통합재정 보고서의 계기를 제공했기에 재정운용에 대한 설명책임(Accountability)의 기초를 확립했다. 이 법률이 제정되고 15년이 경과한 1802년부터 완전한 형태의 재정보고서를 매년 초 발간했고, 1822년에 이르러 재무부 장관(Chancellor of Exchequer)은 재정운용의 지침과 활동을 담아 완벽한 형태의 예산을 의회에 제출했다. 이후에는 정부의 재정계획과 함께 수입과 지출을 계산하고 흑자 또는 적자의 전망을 표시했다⁷.

회계검사와 공공회계위원회의 설치

명예혁명 이후 19세기 중반에 이르기까지 의회의 권한은 조세에 대한 통제에서 국고지출에 대한 통제로 확대되었다. 그러나 지출승인(또는 예산항목) 금액들이 법률에서 규정한 목적에 맞게 적절하게 집행되었는지 확인하는 적절한 수단을 의회는 확보하지 못하고 있었다. 예산집행의 결과를 확인하고 피드백(Feedback)하는 결산의 과정은 영국이 근대적 재정제도를 완성하는 최종적인 단계로 간주된다. 1861년에 하원의 의사규칙을 통해 결산보고와

⁷ Jesse Burkhead. (1956). *Government Budgeting*, John Wiley & Sons, Inc., p.4 참조.

검토가 이루어지는 공공회계위원회(Committee on Public Accounts)를 설치했고, 1866년에 회계검사원에 해당하는 ‘국고와 감사부처(Exchequer and Audit Department)’를 설치했다⁸.

‘국고와 감사부처’의 장은 ‘통제와 감사총괄관(Comptroller and Auditor General)’이라 불리는데, 그 기능은 자금이 규정된 목적과 의회가 지시한 방법에 따라 사용되는 것을 확인하는 것이었다. 감사총괄관이 적절하게 기능하기 위해서는 행정부로부터 독립된 지위를 확보할 필요가 있다. 감사총괄관은 국왕이 임명하지만 상원과 하원의 결의에 의해서만 해임될 수 있도록 하고, 또 그 보수는 일반회계에서 영구 지급하는 방법으로 독립성을 보장하고자 했다. 법관의 독립성을 보장하기 위해 사용하는 동일한 방법을 그에게도 적용했던 것이다.

하원의 공공회계위원회(Committee on Public Accounts)는 의회에서 승인된 지출항목에 대한 조사를 위해 재무부 장관 글래드스톤(William E. Gladstone)의 주도로 1862년에 설치되었다. 이 위원회는 재정관리와 관련되는 거의 모든 문제에 대해 보고받고 조사할 권한을 가진다. 이 위원회의 가장 중요한 특징은 그 성격이 비정치적이라는 것이다. 위원회의 의장은 관례상 항상 야당 소속 의원으로부터 선출되기에, 행정부의 직무태만과 과실을 정치적인 편의에 따라 그냥 넘기는 일이 없었다.

공공회계위원회는 전통적으로 행정부의 정책 선택에 대해서는 의문을 제기하지 않고 정책이 수행되는 방법에 -적법성, 효율성 그리고 효과성- 대해서만 관심을 가진다. 공공회계위원회에 대한 이러한 제약은 의회가 정부의 재정운용을 효과적으로 감시하는 데 성공할 수 있는 매우 중요한 요소로 간주된다. 만약 이러한 제약이 없었다면, 위원회는 재정에 대한 감시보다 정치적인 논쟁에 더 집중했을 것이다. 반면 의회 내 여타 상임위원회들에서는 이러한 제약이 없기 때문에 정책 내용에 의문을 제기하고 가치판단의 문제를 적극 제기하는 등 논박(Challenging)이 이루어진다⁹.

영국 재정 헌법사의 특징

영국의 전체 헌법사를 조명할 때 영국 재정운용의 두 가지 특징에 특히 주목할 필요가 있다. 첫째, 의회는 조세와 지출의 승인권을 확보하기 위해 끊임없이 투쟁했지만 역사상 단 한 번도 스스로 예산을 편성하려고 시도하지 않았다는 것이다¹⁰. 의회는 애초부터 자신의 기능이

⁸ Willoughby, et. al. (1929). chapter XI 참조. ‘국고와 감사부처’는 1983년의 ‘국가감사법(National Audit Act)’에 따라 ‘국가감사원(National Audit Office)’으로 변경되었다.

⁹ McGee, David G. (2007). *The Budget Process: A Parliamentary Imperative*, Commonwealth Parliamentary Association with Pluto Press, p.105 참조.

¹⁰ Willoughby, et. al. (1929). pp.38-39 참조.

국왕이 발의하는 제안을 승인하는 것에 한정된다고 해석했다. 국가의 재정소요와 이들을 충당하는 방법을 제안하는 것은 국왕(행정부)의 의무로 간주했고, 의회의 의무는 제출되는 계획의 승인 또는 불승인에 있다고 생각했다. 이 때문에 재정부담이 발생하는 어떠한 법안 또는 결의도 내각을 통한 동의가 접수될 때까지는 의회 내에서 검토 자체를 금지했다. 더구나 의회가 행정부가 편성한 예산을 수정하고자 한다면 내각불신임으로 간주되기에 의회는 해산되는 위험을 감수해야 한다.

둘째, 국가재정의 관리 책임이 여러 기관들로 분산되는 것을 막고, 재무부 장관을 재정부에 대한 최종적인 책임과 권한을 보유하는 당국자로 인정했다¹¹. 이를 위해 국가재정의 관리 책임이 '통제와 감사총괄관'과 재무부 장관으로 분산되는 것을 막고자 했다. 감사총괄관의 독립성을 보장한다고 하더라도, 당해 조직 및 인사상의 문제에 대한 최종적인 결정 권한은 재무부 장관에 부여했다. 감사총괄관은 조직 내부의 업무에 대해 명령을 내리고 규칙을 제정하는 권한을 갖지만, 재무부가 이들을 승인할 때까지는 유효하지 않도록 했다.

마찬가지의 원칙이 공공회계위원회의 기능을 정의할 때에도 적용되었다. 공공회계위원회는 막강한 조사 권한을 갖고 있지만, 재정관리에 대한 최종의 당국자는 아니기 때문에 위원회의 결론 자체가 구속력을 갖는 것은 아니었다. 이들은 재무부에 대한 제안에 불과하고, 이러한 제안을 채택할 것인지 여부는 재무부가 판단할 일로 보았다. 재무부가 위원회의 제안을 실행하지 않고 거부하거나, 또는 부분적이고도 수정된 형태로 채택하는 일은 자주 있는 일이었다. 물론 재무부가 위원회의 제안을 거절할 때에는 아주 명확한 논거가 있어야 하고 그 이유를 위원회 의사록에 명시해야 할 것이다.

이 두 가지 특징은 20세기 초반까지 전 세계 그 어떤 민주 선진국들에서도 나타나지 않았다. 영국 재정민주주의의 이러한 특징은 이후 여러 국가들에게 많은 영감을 주면서, 미국은 1920년대에 이르러 프랑스는 1950년대에 이르러 행정부 주도의 영국식 재정제도를 본받기 시작했다. 물론 1990년대 이후 전 세계적으로 의회의 재정권한은 점차 강해지고 있지만, 재정에 대한 의사결정은 총량적 한도 내에서 이루어질 수밖에 없다는 제약 때문에 강력한 조정 능력을 보유한 재정당국자의 존재는 불가피할 수밖에 없다.

¹¹ Willoughby, et. al. (1929), pp.232-233 참조.

재정규모 논쟁

배국환 전 기획재정부 제2차관



2006년 여름. 모 일간지 1면에 다음과 같은 머리
기사의 보도가 실렸다.

“정부 씹셈이는 미국·일본 수준, ‘작은 정부론’ 무
색”이라는 제하에 정부의 재정규모 통계가 축소되
었다는 기사였다.

국내 유력 신문인 그 일간지는 “국제통화기금
(IMF) 방식에 맞춰 정부 씹셈이를 다시 추산해 보
니 국내총생산(GDP, 779조 4,000억원)의 37.8%
로 조사되었다”라고 보도했다.

당시 필자가 기획예산처의 재정기획관으로 근무
하고 있을 때였다. 정부가 국제기구에 제출한 자
료에 따르면 당시 재정규모는 28% 수준이었는데
그것보다 무려 10%p가 높다고 하니 깜짝 놀라지
않을 수 없었고 당황스럽기까지 했다. 정신을 차
리고 기사 내용을 꼼꼼하게 살펴보고 나서 또다시
놀라지 않을 수 없었다.

언론사가 조사, 발표한 수치에는 정부 통계에 포
함되지 않은 정부 산하 공기업 61개를 포함한 것
으로서 정부 자료와는 차이가 날 수밖에 없었기
때문이다. 언론사의 기획탐사팀에서 3개월이 넘
게 재정전문가들과 심도 있게 검토했다고 했지만,
이런 문제는 학술적 토론이 우선 진행되었더라면
좋았을 것이라는 아쉬움이 남았다.

재정당국으로서는 사실과 달리 정부가 의도적으
로 통계를 조작하여 국제기구에 제출한 것으로 비
친다면 용납이 안 되는 일이기 때문에 심각하게
대처할 수밖에 없는 일이었다.

당시 기획예산처장관(변양균)께 사실관계를 보
고했다. 장관께서는 다음날 바로 긴급 기자회견
을 열고 “이 사안은 국가 기본 질서를 흔드는 것이
다. 위조지폐 등과 같이 엄하게 보아야 할 것이다”
라고 매우 격앙된 어조로 얘기했다. 언론사에서는
사실 등을 통해 “장관의 언행이 거칠다”라고 비판
하면서 반박 자료를 제시했다. 사건 보도 이후 10
여 일간 양쪽 실무진들은 매일 같이 공방을 했다.

“
언론사 기획탐사 보도에서 시작된
토론회는 이후 재정당국의
재정통계 작성에
큰 변화를 가져왔다.
”

필자도 국정 브리핑 기고문에서 “사안의 본질이
‘재정통계 왜곡’에서 ‘언론의 기본적 기능 저해’ 문
제로 변질된데 대해 우려를 금하지 않을 수 없다.
한국은행이나 OECD 등에서 권위를 갖고 작성하
는 통계를 건전하게 비판하는 차원을 넘어 왜곡시
키는 문제는 재정당국으로서는 간과하기 어려운
사안이다”라고 질타했다.

시간이 지나면서 감정싸움으로 비화 되어서는 안
된다고 생각한 변양균 장관은 언론사에 순수한 학
술토론회를 열어 허심탄회하게 얘기해 보자는 제
안을 하게 된다. 이렇게 해서 성사된 것이 ‘재정규
모, 어떻게 볼 것인가’라는 토론회였다.

토론의 핵심은 ① 재정의 범위 설정 문제, ② 우리
나라 재정규모의 수준에 관한 것이었다. 양측에
서 공평하게 자기 입장을 대변할 전문가들을 내
세웠다.



언론사 측 토론자
인천대학교 옥동석 교수

옥 교수는 기획탐사팀과 함께 작업을 했던 내용대
로 IMF에 제출하는 자료에 정부 산하 공기업(61
개)이 불포함 되었다는 것을 재차 확인하면서 국
제기준에 따라 포함되어야 한다고 주장했다. 국제
기준인 1993년 유엔 국민계정체계(SNA) 지침에
따르면 재정은 일반회계·특별회계와 같은 자금·
펀드 단위가 아니라 해양수산부·도로공사와 같은

재정 STORY

재정, 그뎨 그랬지

제도·기관 단위로 작성해야 한다는 것이다.

이때 정부 산하기관은 '시장성' 기준에 따라 재정에 포함할 것인지를 결정하는데 EU 같은 경우 경제적으로 유의미한 가격 판단 기준인 원가보상률 50%를 기준으로 하고 있다고 소개했다(매출액이 생산원가의 50% 이하이면 시장성이 없는 것으로 보아 재정의 범주에 포함).

우리나라의 경우 공기업들의 시장성을 판단할 수 있는 회계자료를 입수하기가 쉽지 않기 때문에 언론사로서는 부득이 61개 전부를 재정에 포함하여 계산할 수밖에 없었다고 설명했다.



정부 측 토론자

인천대학교 황성현 교수

언론사가 시장성 판단을 하지 않은 공기업 전부를 재정규모에 포함하는 것은 커다란 오류이다. 재정 규모 산정 시 EU의 시장성 기준을 적용할 경우에도 61개 기관 중 59개는 공기업으로 분류되어 일

반재정에 포함할 수 없기 때문에 언론사가 제시한 수치와는 차이가 크다는 점을 강조했다.

산하기관에 대한 시장성 테스트 후 재정 범주에 들어가는 공기업을 포함하는 경우에도 우리나라의 재정규모는 GDP 대비 32% 정도로 여전히 작은 정부에 속한다는 의견을 제시했다. 다만 정부 자료에 통합재정수지 계산 시 지방재정이 빠져있고 산하기관도 제대로 포괄하지 못하고 있는 점은 개선해야 한다고 주장했다.



한국은행 측 토론자

한국은행 김병화 경제통계국장

재정자료 관련하여 IMF에는 재정경제부(현 기획재정부)가 제출하고 있으며 당시에는 중앙정부 통계만 보냈다. OECD에는 한국은행이 보내는데 일반정부 합계치이며 국제기준이 요구하는 대로 제도단위로 파악하고 있다고 설명했다. 재정규모나 국가채무는 OECD 통계를 활용하고 있다.



〈표〉 일반정부 재정규모 및 부채(D2) 비율

(단위: 2021년 대비 GDP %)

	한국	미국	영국	프랑스	독일	일본	OECD 평균
재정규모	38.0	44.9	48.3	59.1	51.3	46.0	48.3
국가부채(D2)	51.5	126.3	143.2	137.7	77.4	248.7	90.4

토론회는 그렇게 서로의 입장을 확인한 후 끝났다. 필자는 이 토론회에 참석하여 경청했고 토론 후 언론사와 서로 화해하는 시간도 가졌다. 이 사건은 언론사의 기획탐사 보도에서 시작했으나 재정당국으로서는 기사의 사실 여부와 관계없이 재정통계에 대해 재검토해 보는 계기가 된 것이 사실이다. 이후 재정당국의 재정통계 작성에 큰 변화를 가져오게 된다.

우선 국제기구인 IMF와 OECD 간에 재정통계 작성 기준의 차이를 좁히는데 크게 기여하게 된다. 국제기구 두 기관이 공동으로 2012년 PSDS (Public Sector Debt Statistics)라는 재정통계 작성지침을 마련했고 이후 우리나라도 이 지침에 따라 재정규모와 국가부채 통계를 작성하고 있다. 그동안 우리나라의 국가채무 통계는 중앙정부와 지방정부의 확정된 채무를 중심으로 현금주의 방식으로 작성 발표해 왔으나 2012년부터는 획기적으로 바뀌게 되었다.

국가부채라는 개념을 도입하고 통화당국의 통화량 분류(M1, M2, M3)처럼 3가지로 구분하여 재정건전성 관리와 국제비교를 하고 있다. D1(국가채무)은 기존 방식대로 중앙과 지방정부의 순채무 중심으로 D2(일반정부부채)는 D1에 비영리 공공기관을 포함하며 D3(공공부문부채)는 D2에 비금융 공기업까지 포함하도록 했다.

통상 국제비교는 종래에 해왔던 대로 일반정부부

채(D2)를 기준으로 하고 있다. 참고로 2021년 기준 우리나라의 일반정부 재정규모와 부채는 GDP 대비 각각 38%와 51.5%에 이르고 있다.

지금은 재정규모나 국가부채 통계 작성 시 일반정부와 비금융공기업 등 500개 기관에 대해 시장성 테스트를 거친 후 재정에 포함 여부가 결정된다. 2021년의 경우 500개 기관 중 시장성 없는 342개는 비영리 공공기관으로 분류하고 158개는 비금융 공기업으로 분류했다. 500개 기관에는 당연히 지방공사, 공단, 공영방송, 국립대법인도 포함된다. 돌이켜보면 재정규모 통계를 둘러싼 치열한 공방전이 결과적으로 바람직한 방향으로 결론을 맺게 된 것은 매우 다행스러운 일이 아닐 수 없다. 이제는 재정규모나 국가부채의 기준에 대한 논란은 사라졌다. 단지 적정 수준에 대한 논란만 있을 뿐이다.

당시 일반정부 기준으로 재정규모가 GDP 대비 28% 수준이었던 것이 2021년에는 38%에 이르고 있다. 국가부채(D2)는 아직 다른 선진국들에 비해 양호한 편이나 그 증가 속도가 빠르고 비기축통화국 평균(56.5%)에 육박하고 있기 때문에 우려가 커지고 있는 상황이다.

저출산·고령화 추세를 감안할 때 재정건전성이 심각한 위협을 받고 있는 것이 사실이다. 이제는 정확한 통계를 바탕으로 재정건전성 회복을 위해 매진해야 할 때이다.

국가 결산검사에 대한 소고

글. 감사연구원 경제감사연구팀 김찬수 팀장 일러스트. 강태이



1. 국가결산검사의 개념 및 의의

결산은 한 회계연도 내에서 예산에 제시된 모든 수입과 지출, 성과 및 재무정보 등을 확정하여 표시하고 설명하는 행위이다. 우리나라의 국가 ‘결산 과정’을 보면, 정부는 대통령 승인을 거친 국가결산보고서를 감사원에 제출하고, 감사원은 결산검사를 한 후 결산검사보고서를 정부에 송부하고, 정부는 감사원의 결산검사를 거친 국가결산보고서를 국회에 제출한다. 이후 국회가 결산보고서를 심의·의결함으로써 결산 과정이 마무리된다.

감사원은 헌법에 따라 매년 국가 세입, 세출의 결산을 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고한다. 감사원의 결산검사는 국가결산서 등의 수치가 정확한지¹, 수입과 지출에서 예산의 목적이나 법령에 위반된 것은 없는지, 예산낭비나 비효율 등 부당한 사항은 없는지, 성과정보가 적정하며 성과목표는 어느 정도 달성되었는지, 재무제표가 국가회계기준에 맞게 적정하게 작성되었는지 등을 검사하고 그 결과를 제시하는 것이다².

감사원의 결산 검사는 신뢰할 만한 재정정보를 제공함으로써 국회의 결산 승인을 지원하여 재정 민주주의가 구현되는 기반의 역할을 하는데, 특히

재정정보의 대국민 공개가 확대됨에 따라 감사원 결산검사의 중요성이 더욱 커지고 있다.

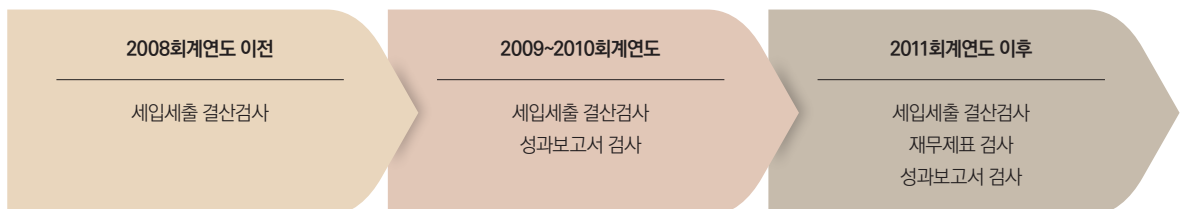
2. 국가결산검사의 대상 및 범위

감사원은 ‘회계검사의 방법’으로 국가 세입·세출의 결산을 확인한다(「감사원법」 제21조). 감사원의 회계검사는 상시적인 활동이며 회계사무 전반을 대상으로 한다(「감사원법」 제20조, 제22조, 제23조). 따라서 결산검사는 시기적 측면에서 정부가 감사원에 결산보고서를 제출한 이후로 검사 시기가 한정되지 않으며, 내용적 측면에서도 정부의 결산보고서에 한정될 필요가 없다. 감사원은 결산보고서의 근거가 되는 회계사무 전반을 연중 검사할 수 있으며, 그 결과로 결산을 확인하는 것이다.

결산검사는 일차적으로 정부의 결산보고서를 대상으로 하기 때문에 검사의 구체적인 대상과 범위는 「국가재정법」 및 「국가회계법」 등에 규정된 국가결산 제도 및 국가결산보고서의 내용에 따라 달라진다.

국가 결산검사의 범위를 보면, 2008회계연도까지는 현금주의, 단식부기에 따른 세입세출에 대한 결산검사를 했다. 2009회계연도부터는 성과보

〈그림〉 회계연도별 국가결산검사 범위변화



자료: 감사원(2022), 2021회계연도 결산검사보고서

1 계수의 정확성은 ① 정부가 제출한 결산서의 수치, ② 국가기관이 감사원에 제출한 계산서의 수치, ③한국은행의 국고금 잔액 등을 비교하여 그 일치 여부를 확인한다.

2 감사원은 국가기관에 대한 결산의 확인 이외에도 「공공기관운영에 관한 법률」 제43조에 근거하여 일부 공기업 및 준정부기관에 대한 결산검사도 수행하고 있다.

고서 검사가 추가되고, 2011회계연도부터는 발생주의, 복식부기에 방식에 따라 작성된 재무제표를 검사하고 있다.

3. 2021회계연도 국가결산검사 결과

세입·세출 결산검사는 일반회계·특별회계·기금 등에 대한 세입·세출(수입·지출) 결산 계수의 정확성을 확인한다. 이는 정부 결산액과 감사원이 계산증명자료에 의해 파악한 결산액과의 일치 여부, 정부 결산액과 한국은행 국고금 출납액과의 일치 여부를 확인하는 것인데, 2021회계연도 결산에서 양자 간 차이는 전혀 없었다. 또한 예산 성립 이후 이·전용 등을 통한 증감내역, 기능별·성질별 지출 내역, 예비비 사용내역, 부속서류 등에 대한 분석도 실시한다.

재무제표 검사는 각 중앙관서의 오류 수정사항이 반영된 재무제표를 바탕으로 국가 전체의 재정상태와 운영성과 및 변동내역을 분석한다. 2021회계연도 검사결과 자산은 26조 1,633억원 과소 계상되고 부채는 1조 847억원 과대 계상되어 순자산이 27조 2,480억원 과소 계상되어 있었다. 자산 과소 계상은 대부분 자산 재평가 등 자산평가 관련 오류에 기인하며, 부채 과대 계상은 대부분 자산취득 관련 오류와 부채누락 및 중복계상 오류에 기인했

다. 재정운영 결과는 28조 3,898억원 과대 계상, 조정항목이 1조 1,418억원 과대 계상되어 있었다. 성과보고서 검사는 중앙관서의 프로그램 목표, 단위사업에 대한 성과 달성 현황에 대한 종합적인 분석내용을 담고 있다. 아울러 성과정보의 객관성을 검증하기 위해 성과지표의 타당성, 성과목표치의 적정성, 성과 실적치의 진실성 등도 검사하여 일부 문제점을 지적했다.

4. 결산검사 관련 논의사항

우리나라의 결산 및 결산검사는 미국이나 영국 등 외국의 결산 및 결산검사와 비교해 볼 때 몇 가지 특징을 가지고 있다³.

첫째, 결산보고서의 내용 및 구성을 보면, 우리나라의 결산보고서는 회계 관련 ‘숫자’ 중심인 반면, 미국이나 영국의 결산보고서는 ‘설명’ 중심이다. 이들은 기관의 역할과 기능, 지배구조, 당면한 과제, 재정 관련 법령과 규칙의 내용 및 준수 여부 등을 국민들이 이해하기 쉽게 제시하고 있다. 이러한 ‘설명’은 ‘책임(Accountability)’으로 연결된다. 장관, 회계책임자, 내부감사인 등 회계 관련 책임자들의 이름과 서명이 빈번하게 등장하고 있어, 결산보고서의 재정책임성을 높이는 역할을 한다. 결산검사는 기본적으로 결산보고서에 기반하

〈표〉 세입(일반회계) 결산액, 감사원의 계약증명액, 한국은행의 국고금출납계산서 수납액 대사 결과

구분	예산현액	징수결정액	수납액	불납결손액	미수납액
결산액(A)	424,441,260,030,000	502,449,052,948,606	438,363,287,124,340	4,945,218,421,190	59,140,547,403,076
계산증명액(B)	424,441,260,030,000	502,449,052,948,606	438,363,287,124,340	4,945,218,421,190	59,140,547,403,076
국고금출납계산서금액(C)			438,363,287,124,340		
차액(A-B)	0	0	0	0	0
차액(A-C)			0		

자료: 감사원(2022), 2021회계연도 결산검사보고서



“
결산검사는 예산 과정에서
재정민주주의를 구현하는 데 있어서
상당히 중요한 역할을 해왔다.
”

여 이루어지기 때문에 결산보고서의 내용과 구성이 변화한다면 결산검사의 목적, 내용, 형식도 달라질 수 있을 것이다.

둘째, 우리나라에서 결산검사의 일부분으로 수행하는 재무제표 검사는 회계 오류 적발에 주안점을 두는 반면 미국과 영국은 재무제표 감사 시 감사 의견(Audit Opinion)을 표명하고 있다³. 국가결산에 발생주의 제도를 도입하는 것이 국가별로 다르기 때문에 재무제표 검사 여부도 국가별로 다르며, 재무제표 검사 방향도 검사의 목적이나 정부의 회계 관련 내부통제 현황 등에 따라 달라질 수 있다. 다만, 재무제표 감사를 하고 있는 만큼 감사

의견 표명에 대한 논의는 지속될 것으로 보인다.

셋째, 결산보고서와 결산‘검사’보고서의 관계에서, 우리나라는 결산보고서와 결산검사보고서가 서로 분리되어 있다. 외국을 보면 독일과 일본은 우리나라와 같은 체계를 가지고 있는 반면, 미국과 영국은 민간기업의 결산서와 같이 결산보고서 안에 검사결과가 포함되어 있다. 이는 결산검사의 목적과 대상 등의 차이를 반영한 것이기 때문에 나름의 장점과 단점을 가지고 있다. 다만, 중앙관서별 결산의 강화를 포함하여 결산보고서와 결산검사보고서의 연계성을 높이는 방안을 고민할 필요가 있다.

³ 미국의 연방정부 결산검사는 개별 부처의 경우 내부감찰관(Inspector General)이나 외부감사인인 수행하고, 연방정부 전체의 결산검사는 우리나라의 감사원에 해당하는 미국연방감사원(Government Accountability Office, GAO)에서 수행한다. 영국의 경우 개별 부처와 정부 전체(Whole of Government) 결산검사 모두 우리나라의 감사원에 해당하는 국가감사원(National Audit Office, NAO)에서 실시한다. 일본과 독일의 결산검사는 각각 회계검사원(會計検査院)과 독일연방감사원(Bundesrechnungshof)에서 실시한다.

⁴ 미국 연방감사원은 연방정부의 연결재무제표에 대한 오랫동안 ‘의견거절’을 하고 있으며, 영국 국가감사원(NAO)도 2020회계연도 정부 전체의 재무제표에 대해 ‘한정의견’을 제시했다.

투표의 역설과 불가능성의 정리

박정호 명지대학교 특임교수



우리는 무언가를 결정하기 위해 다른 사람들의 의견을 수렴해야 할 때가 많다. 대통령이나 지자체 대표를 뽑을 때도 여러 사람의 의견을 수렴해야 한다. 군이 국가적 선거가 아니더라도 가족끼리 여행을 갈 때나 여자 친구와 데이트 장소를 결정할 때, 학교에서 발표 주제를 결정할 때나 혼자만의 의견이 아닌 다른 사람들의 의견을 반영하여 결정해야 한다. 이때 우리가 즐겨 사용하는 방법이 바로 다수결투표이다. 다수결투표는 일견 가장 많은 사람들이 선호한 내용이나 대상을 바탕으로 의사결정을 수립하기 때문에 합리적인 의사결정 방식이라 평가할 수 있다. 그로 인해 다수결투표는 현재 민주적인 의사결정의 대명사이자 가장 보편적으로 사용하는 집단 의사결정의 방식이 되었다. 하지만 다수결투표에 대한 평가는 이렇게 단순하게 끝나지 않는다.

그렇다면 다수결투표제는 나름의 문제점 내지 한계점을 갖고 있는가? 결론부터 말하자면 그렇다. 가장 큰 이유는 다수결투표제는 해당 투표에 참여한 개인의 선호 상태가 명확함에도 불구하고 이를 바탕으로 도출된 사회 전체의 투표 결과는 불분명할 수 있기 때문이다. 이를 흔히 ‘투표의 역설(Voting Paradox)’이라 한다. 구체적인 내용을 확인하기 위해 아래와 같은 투표 상황을 가정해보자.

예를 들어, 유권자 김 씨, 이 씨, 박 씨 세 명이 동네 대표를 뽑는 투표에 참여하고 있다. 이때 후보자는 갑, 을, 병 세 명뿐이다. 먼저 유권자 김 씨는 후보들 중 갑을 가장 선호하고 그 다음으로 을을, 마지막으로 병을 선호한다. 반면 이 씨는 을을 가장 선호하고 다음으로 병을, 마지막으로 갑을 선호하며, 박 씨는 병, 갑, 을 후보자 순으로 선호하고 있다.

	김씨	이씨	박씨
1순위	갑	을	병
2순위	을	병	갑
3순위	병	갑	을

상황에서 세 명의 후보자 중 동네 대표를 선출하기 위한 투표 방법으로, 임의로 두 후보자를 먼저 선택해 해당 후보자들을 대상으로 투표를 실시한다. 그 결과를 바탕으로 과반수의 지지를 얻지 못한 후보자는 탈락시킨다. 그리고 과반수의 지지를 얻은 후보자와 남아 있는 또 다른 후보자를 결선 투표에 붙여 이 중 최종적으로 과반수를 얻은 후보자를 동네 대표로 선정하는 방식으로 투표를 진행한다.

이때 갑과 을을 대상으로 먼저 투표를 수행할 경

우, 김 씨는 갑에 투표할 것이고, 이 씨는 을에 투표할 것이다. 마지막으로 박 씨는 1순위 선호자인 병이 투표 대상에 없기 때문에 2순위 선호자인 갑에 투표할 것이다. 따라서 과반수 득표자는 갑이 된다. 이렇게 선출된 갑과 남은 병을 대상으로 결선투표를 실시할 경우, 김 씨는 갑에 투표할 것이고, 이 씨와 박 씨는 병에 투표할 것이다. 따라서 최종 당선자는 병이 된다.

이번에는 을과 병을 대상으로 먼저 투표를 수행할 경우를 비교해보자. 을과 병을 대상으로 먼저 투표를 실시할 경우, 김 씨와 이 씨는 을에 투표할 것이며, 박 씨는 병에 투표할 것이다. 결국 1차 투표 결과 을이 과반수를 얻게 된다. 과반수를 얻은 을과 갑을 대상으로 결선 투표를 실시할 경우 김 씨는 갑에 투표할 것이고, 이 씨는 을에 투표할 것이다. 하지만 박 씨가 갑에 투표할 것이기 때문에 결국 최종 당선자는 갑이 된다.

이러한 사실을 바탕으로 우리는 의미 있는 결론을 얻을 수 있다. 투표 참여자의 선호 체계는 분명하더라도 투표 순서를 어떻게 하느냐에 따라 최종적으로 선정되는 내용이 달라질 수 있다는 사실이다. 이러한 현상이 투표의 역설이다. 투표의 역설은 우리에게 중요한 내용을 제시하고 있다. 그것은 투표 시 비교 대상의 순서만 변경해도 최종 결정 내용을 얼마든지 뒤바꿀 수 있다는 사실이다. 투표의 역설은 다수결투표제가 우리가 생각한 것만큼 완전한 의사결정 방식은 아니라는 사실을 단적으로 확인시켜준다.

실제 현실에서는 위의 예시처럼 특정 안전에 대해 1차 투표를 하고, 다시 결선투표를 하는 방식으로 다수결을 진행하는 경우는 많지 않다. 하지만 특정 후보자를 추가로 등록시키거나 사퇴시

키는 방식으로 위와 동일한 효과를 거두게 되는 경우는 빈번하다. 위에서 언급한 상황을 조금 달리 표현해 보자. 병을 배제하고 갑과 을을 대상으로 1차 투표를 실시하는 것이 아니라, 유권자의 선호도를 파악한 특정 후보자가 자신의 당선을 위해 병을 설득해 사퇴를 종용했고, 그로 인해 병이 빠진 채 갑과 을만이 투표를 해서 당선 결과에 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 또는 다른 후보자를 당선시키기 위해 갑 후보자를 찾아가 사퇴를 종용하여 또 다른 결론을 얻어낼 수도 있다. 반대로 갑과 을 두 후보자만 경쟁하는 상황에서 또 다른 후보자인 병을 내세워 선거 결과를 뒤바꾸는 것도 가능하다.

우리는 이와 유사한 상황을 현실에서 빈번히 목격해왔다. 예를 들어 선거에 세 후보자가 출마했을 때, 두 후보자는 지지층이 유사하고, 다른 한 후보자는 지지층이 상이할 경우가 있다. 이 경우 지지층이 겹치지 않은 후보자가 당선될 가능성이 높다. 하지만 지지층이 유사한 두 후보자 중 한 후보자가 사퇴하거나 후보자 단일화에 성공할 경우 결과는 달라질 수 있다. 반대의 경우도 가능하다. 지지율이 비슷한 두 후보자가 경쟁하는 상황에서 상대방 후보자와 지지층이 유사한 또 다른 후보자를 세 번째 후보자로 내세울 경우에도 투표 결과는 달라질 것이다.

투표의 역설로 인해 비교 대상만 바뀌도 투표 결과가 달라지는 현상은 굳이 대통령선거와 같은 국가적 의사결정의 과정에서만 확인할 수 있는 것은 아니다. 회사에서 안전을 진행하는 순서를 어떻게 설정하느냐에 따라라도 의사결정의 결과가 달라질 수 있으며, 기업 간의 M&A 대상 기업을 선정할 때도 대상 기업 순서를 어떠한 순서로

진행하느냐에 따라 가장 적절한 대상 기업에 대한 평가는 달라질 수 있다. 이처럼 다수결투표를 바탕으로 진행된 일련의 의사결정들은 모두 투표의 역설에 직면하고 있다.

많은 경제학자들은 과반수투표가 내포하고 있는 이러한 한계점을 일찍부터 인지하고 있었다. 뿐만 아니라 이러한 문제를 해결하여 보다 합리적인 집단 의사결정 방식을 제시하고자 노력했다. 비단 경제학자들뿐만 아니라 우리 스스로도 다양한 의사결정 방식을 시도해 왔다. 전원합의제를 통해서 모든 사람들의 의견이 수렴된 내용을 도출하고자 노력한 적도 있다. 하지만 모든 사람의 의견이 일치되는 경우란 좀처럼 찾기 어렵다는 사실을 쉽게 깨닫게 된다.

소수의 의견이 묵살되는 것을 방지하기 위해서 3분의 1 이상만 찬성할 경우 의견을 채택하기도 하고, 반대로 좀 더 많은 사람의 지지를 얻은 내용만을 선별하기 위해서 과반수의 기준을 3분의 2 이상으로 조정한 제도들도 있다. 또 다른 투표 제도는 기존의 투표제도가 자신이 선호하는 정도를 표현할 수 없다는 한계점이 있다는 사실에 주목한다. 이에 투표 시 자신의 선호하는 정도를 표현할 수 있도록 점수로 표시하는 점수 투표제를 고안하여 활용한 바도 있다.

이처럼 우리는 여러 의사결정 과정에서 다양한 투표 방식을 활용해 왔으며, 보다 합리적인 의사결정의 방법을 도출하기 위해 노력해 왔다. 하지만 이에 대해 경제학자들이 내린 결론은 그 어떠한 투표 제도도 완벽한 의사결정 방식이 될 수 없다는 사실이었다. 이를 케네스 애로(Kenneth Arrow)의 ‘불가능성의 정리(Impossibility Theorem)’라 부른다.

불가능성의 정리는 정치경제학의 핵심이론으로 평가받는 정리로, 1972년 노벨 경제학상을 수상한 케네스 애로 교수가 제시한 이론이다. 불가능성의 정리는 투표자의 선호에 어떠한 제한도 가지 않고, 이와 함께 투표에 대해 어떠한 독재도 허용하지 않는 민주적인 상태에서 개인의 선호 결과들을 취합하여 일관성 있는 사회적 선호로 바꿔주는 투표제도는 없다는 것이다. 이를 간단히 표현하자면 완벽한 의사결정 방식으로 평가받기 위해서는 민주적이면서 이와 동시에 효율적으로 집단의 의사결정을 도출할 수 있어야 한다. 하지만 그런 의사결정의 방식은 없다는 것이다. 즉, 효율적인 의사결정방식은 민주적이지 못하거나, 반대로 민주적인 의사결정방식은 효율적이지 못하다는 것이다.

여기서 의사결정이 효율적인지 아닌지는 투표에 의해 도출된 결론이 개인의 선호 상황을 제대로 반영하고 있는지 여부를 말한다. 그러나 민주적인 투표는 반드시 효율적인 결론을 담보하지 못할 때가 있다.

이를 설명하기 위해 또 다른 예를 들어보자. 할아버지, 할머니, 부모님, 큰형, 작은 형, 누나, 나 그리고 동생까지 포함해서 총 9명의 식구가 투표를 통해 새로 이사할 동네를 결정하기로 했다고 하자. 그런데 할아버지와 할머니 그리고 부모님은 오래 전에 거주했던 동네인 강북 지역을 가장 선호하고 뒤이어 강남, 강서 순서로 선호도를 보였다. 반면 형들과 누나는 친구들과 놀기 편한 강남 지역을 가장 선호했으며, 뒤이어 강서, 강북 순으로 선호도를 보였다. 나와 동생은 친구들이 많이 살고 있는 강서 지역을 가장 선호했으며, 뒤이어 강남, 강북 순으로 선호도를 보였다.

이러한 상황에서 해당 가족이 다수결로 이사 지역을 결정하면 아버지와 어머니, 할머니, 할아버지가 1순위로 선호하는 강북 지역으로 결정될 것이다. 일견 이러한 의사결정은 온 가족의 민주적인 다수결투표에 의해 결정된 내용임으로 별 다른 문제가 없어 보인다. 강북 지역으로 이사하는 것이 정말 이 가족이 원하는 결과일까?

	할아버지, 할머니, 아버지, 어머니	누나, 큰형, 작은형	나, 동생
1순위	강북	강남	강서
2순위	강남	강서	강남
3순위	강서	강북	강북

만약 나와 동생이 강서 지역을 투표 후보군에서 빼자고 주장하여 강북과 강남만을 두고 투표를 하는 상황으로 바뀌었다고 가정해보자. 이 경우 아버지와 어머니, 할머니, 할아버지는 기존대로 강북에 투표할 것이며, 누나와 두 형은 강남 지역에 투표할 것이다. 하지만 나와 동생은 강서 지역이 없어졌기 때문에 2순위에 해당하는 강남 지역에 투표하여, 결국 투표 결과는 강북 4명, 강남 5명으로 결과가 뒤바뀌게 된다.

이번에는 누나와 두 형이 동생들을 위해 자신들이 선호하는 강남 지역을 배제하고 투표를 했다고 가정해보자. 이 경우 누나와 형들은 자신들이 2순위로 선호하는 강서 지역에 투표할 것이고

그렇게 되면, 강서 지역 5명, 강북 지역 4명으로 투표 결과가 다시 뒤바뀐다.

이러한 사실은 이들 가족 대부분은 실제로는 강북 지역보다 강남이나 강서 지역을 더욱 선호하고 있다는 사실을 확인시켜주고 있다. 이와 함께 우리가 기억해야 할 것은 그럼에도 불구하고 처음 세 지역을 대상으로 한 투표 결과는 이러한 개인의 선호 결과와 상반된 강북 지역으로 결정되었다는 사실이다. 민주적인 방식의 가족 투표 결과가 가족들의 선호도를 제대로 반영하지 못한 것이다.

앞서 소개한 두 사례들을 통해서 우리는 왜 민주적인 방식으로 선출된 우리 동네 대표가 맘에 안 드는지, 그리고 왜 민주적인 가족 투표 방식으로 선택한 이사 지역이 마음에 안 드는지를 쉽게 확인할 수 있었다. 이처럼 케네스 애로 교수의 불가능성의 정리는 단순 다수결투표제뿐만 아니라 우리가 활용하고 있는 다양한 의사결정의 방식이 우리가 생각하는 것만큼 완벽하고 이상적인 방식은 아니라는 사실을 확인시켜준다.

그리고 더 나아가 완벽한 의사결정 방식은 애당초 기대해선 안 된다는 사실을 알려준다. 그렇다고 많은 경제학자들이 손 놓고 있는 것은 아니다. 지금 이 순간에도 보다 개선된 투표제도 내지 집단 의사결정의 방법을 제시하기 위해 연구하는 학자들이 수 없이 많다. 언젠가 또 다른 천재 경제학자가 등장해 좀 더 만족할 수 있는 의사결정 프로세스를 제시해 주길 고대해 본다.

월간 <나라재정> 정기구독 신청안내

정기구독 신청방법

월간 <나라재정>은 구독 신청 시 무료로 받아보실 수 있습니다.



QR 코드로 접속해
신청해 주세요.



애독자 코너

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

애독자 QUIZ

퀴즈 정답을 맞히신 분들 중 추첨을 통해 커피쿠폰을 보내드립니다.

문제

이 단어는 원래 '가족 가방'을 의미하는 단어였으나, 과거 재무장관이 가지고 다니는 가족 가방에서 유래되어 지금의 예산을 지칭하는 영어 단어는 무엇일까요?

답

독자편지

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

010-****-413



경제를 보는 눈을 길러주는 책 두 권을 추천해 주셔서 감사합니다.

어렵게만 느껴졌던 경제를 보다 쉽고 재미있게

만날 수 있을 것이라 기대됩니다.

조만간 퇴근길에 서점으로 발걸음을 옮겨봐야겠습니다.

애독자 퀴즈 정답 & 독자편지 보내주실 곳

★ 응모 기간 2023. 5. 29. ~ 2023. 6. 5.



QR 코드로 접속해
응모해 주세요.

지난 호 이벤트 당첨자

010-****-413

010-****-726

010-****-526

010-****-912

010-****-422

010-****-467

010-****-007

010-****-254

010-****-214

010-****-807

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.