

가장 어려운 분들부터 두텁게 지원하는 국민기초생활보장제도

「제3차 기초생활보장 종합계획(2024~2026년)」

공 통



생업용 자동차 기준 완화

'23년 1600cc 미만, 자동차가액의 50%를 소득으로 산정
'24년 2000cc 미만, 소득 산정에서 제외



의료급여 부양의무자 재산 기준 급지 개편 및 공제금액 상향

'23년 3급지/1억 150만 원~2억 2,800만 원
'24년 4급지/1억 9,500만 원~3억 6,400만 원



주택수선급여 수급가구 침수 방지시설 추가 설치 지원

청 년



청년 근로·사업소득 40만 원 추가공제 적용 연령 확대

24세 이하
2023년
30세 미만
2024년



청소년 한부모(24세 이하) 근로·사업소득 공제금액 20만 원 추가 확대

40만 원
2023년
60만 원
2024년

장애인·어르신



중증장애인 포함 의료급여수급자 가구 부양의무자 기준 미적용



의료·식사·돌봄·주거 등 제공 재가의료급여 사업 전국 확대

73개 시·군·구
연간 6백 명
2023년
228개 시·군·구
연간 2천 3백 명
2026년



어르신 근로·사업소득 20만 원 추가공제 적용 연령 확대

아동·청소년 양육 가정



다인(6인)·다자녀(3인) 가구 자동차 재산 소득환산을 인하

1600cc 이상, 월 100%
2023년
2500cc 미만, 월 4.17%
2024년



교육활동 지원비 등 교육급여 11% 인상

초등학생 '23년 415천 원 → '24년 461천 원
중학생 '23년 589천 원 → '24년 654천 원
고등학생 '23년 654천 원 → '24년 727천 원

재정 INSIGHT

통계로 보는 저출생
재정 칼럼

재정 NOW

숫자로 보는 나라재정
해외재정동향

재정 STORY

현실 속 재정제도 이야기
재정, 그뻔 그랬지





입춘(立春)은
24절기의 첫 번째로,
봄의 시작을 알립니다.

조금씩
봄을 준비해보는 2월,
어떠세요?

CONTENTS



재정 INSIGHT

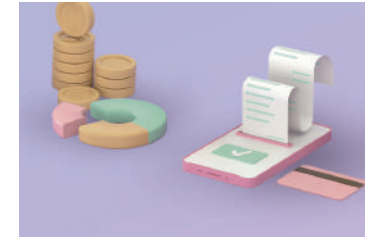
04 통계로 보는 저출생

06 재정 칼럼
저출생과 재정의 역할
- 김용하 순천향대학교
IT 금융경영학과 교수

인구소멸시대, 지방 소멸 막기위한
교육 분야 재정의 역할
- 양정호 성균관대학교 교육학과 교수

지방소멸과 재정의 역할
- 조임곤 경기대학교 행정학과 교수

20 정책연구
지출구조조정의 성과 및 과제
- 지은초 재정정보분석센터 부연구위원



재정 NOW

24 숫자로 보는 나라재정

26 FOCUS 재정
2023회계연도 총세입부·총세출부
(일반·특별회계) 마감

30 해외재정동향
주요국 및 국제기구 재정동향



재정 STORY

42 현실 속 재정제도 이야기
- 옥동석 인천대학교 명예교수

48 재정, 그땐 그랬지
제1차 경제개발 5개년계획 시기
재정정책의 전개와 역사적 시사점
- 우명동 성신여자대학교 명예교수

58 일상 속 경제·재정 이야기
콘서트 예약 전쟁의 경제학
(암표의 경제학)
- 남시훈 명지대학교 국제통상학과 교수

62 문화로 보는 재정 이야기

64 재정 캘린더

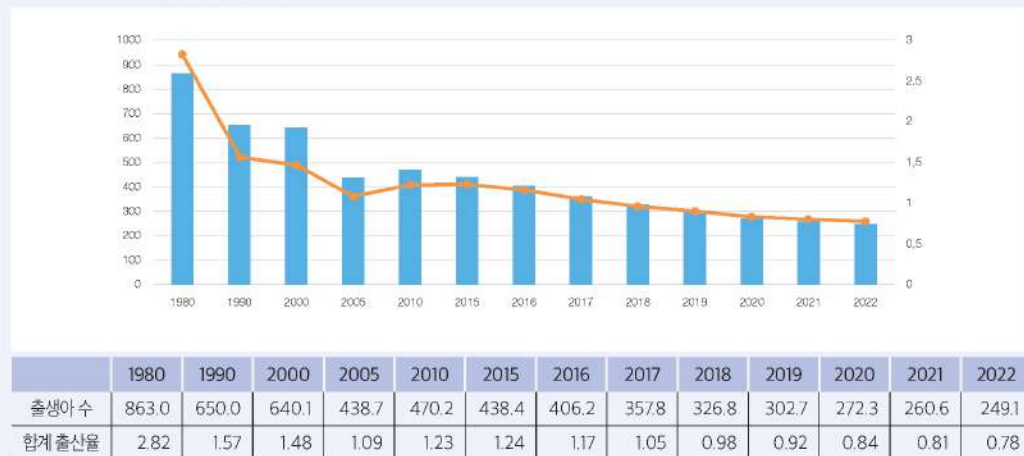
66 애독자 코너

통계로 보는 저출생

저출생은 한국사회가 당면한 핵심 문제이다. 한 여성이 가임기간(15~49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타내는 지표인 합계출산율은 1977년에 2명대, 1984년에 1명대로 내려왔고, 장기적으로 계속 하락해 2018년에는 최초로 0명대(0.98명)가 되었으며, 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 2022년 합계출산율은 0.78명으로 최저를 기록했다. 2023년 합계출산율은 0.72명 수준으로 전망된다.¹⁾

[표1] 출생아수 및 합계 출산율 추이

(단위: 천명, 기임여자1명당 명)



자료: 통계청 인구 총조사.

15세 미만 유아·청소년 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 1980년에만 해도 33.8%였지만, 이후 2000년 21.0%, 2010년 16.2%로, 2022년에는 11.3%로 감소했다. 통계청의 장래인구추계에 따르면 이 비율은 2026년부터 한자릿수로 떨어질 것으로 보인다. 장기적인 저출생은 우리나라가 당면한 또 하나의 문제인 고령화, 인구감소와도 맞물려 있다. 2020년 최초로 고령화에 따른 사망자 수가 출생아 수를 앞질러 인구가 자연 감소하기 시작했다. 출생아 수 감소, 고령층 인구 증가로 인해 자연스럽게 65세 이상 인구 비중을 의미하는 고령화 비율은 점차 높아지고 있다. 고령화율은 2024년 현재 19.2% 수준이지만 이 비율은 2036년 즈음에는 30%를 넘어설 것이며, 이후에도 증가해 2072년에는 47.7%에 다다를 것으로 전망된다. 2072년이 되면 우리나라 인구 100명 중 절반 가까이 고령층인 반면, 15세 미만 유아·청소년은 7명도 안될 것이라는 이야기이다. 저출생이 지속되고 사망률이 상승하면서 인구 역시 지속적으로 감소한다. 2041년엔 최초로 5천만명 대가 무너지고, 2065년에는 3천만명대로 내려올 것으로 전망된다.

1) 서울신문, 2024. 2. 5. "308조 쏟아붓고도 0.72명".

[표2] 인구피라미드와 비중의 추이

(단위: 십만명, %)



자료: 통계청 장래인구추계 주요 인구지표. 2024년 이후 추계 기준.

총인구를 연령순으로 나열할 때 정중앙에 있는 사람의 연령으로 정의되는 중위연령 역시 지속적으로 높아지고 있다. 1980년 21.8세였던 중위연령은 2024년 46.1세가 되었고, 2031년 무렵에는 50세를 넘어서며, 2072년에는 63.4세에 다다를 것으로 전망되고 있다. 이에 따라, 생산가능 인구(15~64세)에 대한 유소년 인구(0~14세), 고령인구(65세 이상) 비율로 정의되는 부양비 역시 지금과 다르게 크게 변화할 것으로 전망된다. 특히 노령인구 증가로 인해 노년 부양비는 크게 증가할 것으로 전망된다. 2024년 현재는 27.4% 수준인 부양비는 2036년에 50에 도달하고, 2072년에는 그 두배인 104.2에 이를 것으로 전망된다.

2024년 부양비는 15.1% 수준이며, 2027년까지 소폭 등락하며 낮아질 것으로 전망된다. 유소년 부양비가 2024년 이후 정체되는 것처럼 보이는 이유는 유소년 인구 외에 분모가 되는 생산가능인구도 감소하기 때문이다.

[표3] 부양비와 중위연령

(단위: 비율, 세)



자료: 통계청 장래인구추계 주요 인구지표. 2024년 이후 추계 기준.

저출생과 재정의 역할

김용하 순천향대학교 IT금융경영학과 교수



통계청에 따르면, 2023년 11월 출생아 수는 1만 7531명으로 전년동월 대비 7.6%가 감소했다. 합계출산율은 2015년 이후 하락세를 이어가고 있다. 2000년 1.48명에서 2010년 1.23명, 2020년 0.84명으로 떨어졌고, 2022년에는 0.78명에 이어 2023년에는 0.72명으로 하락할 것으로 예상하고 있다. 통계청은 2022~2072년 장래인구 추계에서 출산율이 2025년 0.65명까지 추락한 이후, 2030년 0.82명, 2040년 1.05명, 2050년에는 1.08명이 될 것으로 전망하지만, 2060년의 출생아수는 16만 명으로 2000년 (64만명)의 1/4 수준밖에 되지 않는다.

출생아 수 감소는 어린이집 유치원 초등학교 중학교 고등학교 대학교의 학령인구와 취업자수 감소로 이어지면서 경제 사회 전반적으로 도미노식 충격을 줄 것으로 전망된다. 2022년과 2040년의 학령인구를 비교하여 보면, 0~5세 영유아는 188만명에서 163만명으로, 6~11세 초등학교는 277만명에서 156만명으로, 12~14세 중학교는 137만명에서 68만명으로, 15~17세 고등학교는 132만명에서 69만명, 18~21세 대학교는 210만명에서 119만명으로 감소한다. 최근 수년간의 출생아수 감소 추세가 이어지면 각 학령별 인구수가 현재의 절반 수준으로 축소되는 추세를 보여준다. 이와 같은 교육 수요자 수의 감소는 학교, 교사, 교직원, 관련 업종

의 종사자 등 노동분야에 있어서 대규모 변화를 불가피하게 만들 것으로 예상되나, 심각한 슈링크노믹스 현실에 적응하기 위한 수급 불균형 해소에 필요한 대책은 만들지 않고 백약이 무효인 출생아수 늘리기 위한 공리공론만 떠들썩하다. 출생아수 감소보다 더 심각한 격변이 발생하고 있는 곳이 지방소멸의 현장이다. 지방소멸은 저출생에 더하여 고령자 사망, 수도권으로의 인구이동에 따른 것이어서 인구변화 충격이 더 급격하게 나타나고 있다. 행정안전부는 지방소멸을 판단하는 8개 지표(연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 중간인구, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 재정자립도)를 만들어 관리하고 있다. 2023년 5월 기준으로 전국 226개 기초자치단체 중 소멸위험지역은 118곳(51.8%)에 이르고, 이 중 51곳은 고위험지역으로 분류하고 있다. 지방소멸은 인구감소에 따른 농상공업 위축과 취업자수 감소, 그리고 학교 등 교육여건의 악화와 병의원 등 보건의료의 열악화 등을 촉발하면서 삶의 질이 하락하고, 이것이 다시 인구이동을 촉발하는 악순환 고리에 빠져들고 있다. 저출생이 만드는 교육위기와 지방소멸에 대한 우려가 커지면서 이를 해소하기 위한 국가적 노력이 이루어지고 있다. 2005년 이래 저출산·고령화에 대응하기 위한 저출산고령사회기본계획이 그동안 4차례 입안되고 실행되고 있다.

저출산 대응을 위한 예산은 2006년 2조1000억원이 투입된 이후 2010년에는 7조4000억원, 2015년에는 14조 7000억원, 2020년에는 44조 4000억원, 2022년에는 51조 7000억원으로 기하급수적으로 늘어났다. 보건복지부와 OECD 등에 따르면 저출산 대응 예산은 2021년 기준 GDP 대비 2.25%로 OECD 평균 2.29%에 근접한 것으로 보이지만 전체 예산에서 신혼부부와 청년주택융자지원 예산을 제외한 육아휴직 보육지원 아동수당 등의 예산은 GDP 대비 1.56%(2019년 기준)이고, 육아휴직급여 아동수당 등 현금지원은 OECD 평균의 1/3 수준이다. 저출산 관련 예산이 미흡해서 출산율이 낮다는 지적에도 불구하고 저출산 관련 예산이 급속히 늘어나고 있고 2006년 이래 300조 원 이상의 재정이 투입되었음에도 합계출산율은 계속 떨어지고 있다. 일부 전문가들은 현금지원 비중의 낮음을 지적하나, 윤석열 정부 이후 부모수당 등 현금지원도 급속히 증대되고 있다는 점에서 설명력이 부족하다. 윤석열 정부는 선택과 집중을 강조하며 돌봄·육아, 일·육아 병행, 주거, 양육비용, 건강 등의 5대 핵심 부문에 15조4000억 원의 예산을 책정했다. 이것은 2024년도 정부예산 중 약 2.3%에 해당한다. 한편, 저출생과 관련 정부지원의 공평성도 지적된다. 2022년 육아휴직자 20만명 중 70.1%가 종사자 300명 이상 사업장이다. 전체 근로자 중 81%가 중소기업 종사자임을 감안하면 중소기업과 자영업자의 경우 육아휴직 급여도 제대로 받지 못하고 있다.

교육 관련 예산은 교육 대상자 수의 감소에도 불구하고 총액은 매년 증가해 왔다. 지방교육재정교부금은 내국세의 20.79%가 전국 17개 시도교육청에 자동 배정되도록 법제화되어 있다. 국회 예산정책처는 지방교육재정교부금이 2020년의 53조5000억원에서 2030년의 89조2000억원까지 증가될 것으로 전망했다. 학생수는 감소하고 있지만 교부금은 내국세 수입 증가에 비례하여 늘어나는 구조로 되어 있어, 2023년 초·중·고생 1명당 1207만 원이었던 지방교육재정교부금이 2032년에는 3039만 원으로 늘어날 것으로 내다봤다. 교육청 수입은 늘어나는데, 쓸 곳은 한정되어 있어, 잉여 예산은 기금으로 쌓이고 있다. 전국 17개 시도교육청의 2023년 현재 기금은 21조4000억원에 이르고 있다.

지방교육재정교부금 투입으로 초·중·고 공교육비는 OECD국가 중 최상위권이 되었다. 중·고생의 1인당 공교

육비는 1만4978달러로 OECD 국가 중 2위이고, 초등학생은 1만2535달러로 매우 높다. 그러나 대학생 1인당 공교육비는 1만1290달러로 최하위권이다. 미국 3만4036달러, 영국 2만9911달러와 비교할 때 1/3 수준이다. 대학 등록금은 십 수년간 동결되어 지방 사립대학의 경우 학생 모집의 어려움에 등록금 수입 감소로 상당한 재정 고통을 겪고 있다. 초중고 예산은 여유롭고 대학교 예산은 궁핍한 재정 투자 간 불균형이 노정되고 있다. 2022년 기준으로 우리나라의 사교육비는 25조 9,538억 원이다. 초중등 공교육비는 남는데 사교육비가 과다하게 지출되고 있는 현실은 납득하기 어렵다. 게다가 교부금 예산의 낭비 사례도 지적된다. 국무조정실은 전국 시도교육청을 대상으로 지난 교부금 운영 실태를 조사한 결과, 총 97건, 282억 원의 위법·편법 사례 적발되었다고 2023년에 발표했다. 감사원은 전국 17개 교육청이 과거 3년간 42조 6000억원을 불필요하게 지출하였다는 감사 결과를 발표하기도 했다.

학령인구가 최대 규모일 때 만들어진 법령이 저출산 학령인구 급감 시대에 그대로 유지된다는 것 자체가 낡은 센스이며, 근본적인 교육개혁이 필요함을 시사한다. 그렇지만, 유치원과 보육시설을 통합하여 교육시설에 필요한 예산을 교부금으로 사용하는 것도 반대가 극심하다. 교부금 일부를 대학에 지원하는 특별회계 지원법도 반대에 부딪혀 교육세 전입금 정부안(3조원)이 반토막이 되어 국회를 통과했다. 시대에 역행하는 경직된 지방교육재정교부금 제도의 합리적 개편이 교육청 교원단체, 일부 학부모의 반대로 진척을 보이지 못하고 있다. 국가 재정은 적자로 국가채무는 증가하고 있는 것과는 대조적인 장면이 연출되고 있다. KDI(한국개발연구원)는 지방교육 재정도 다른 국가예산과 동일하게 매년 결정되거나, GDP와 학령인구에 연동하여 산정하는 방안을 제시했다.

행정안전부는 지역 주도로 지방소멸 대응 사업을 지원하겠다는 목적으로 인구 감소지역 지원 특별법을 2022년에 제정하고 지방소멸대응기금을 만들었다. 광역자치단체는 인구 감소와 재정 여건에 따라 배분받고, 기초자치단체는 투자계획을 평가받아 지원받는 구조이다. 지방소멸대응기금은 2022년부터 10년간 10조원을 인구감소지역에 배분하는데 2022년에는 122개 지자체에 7500억 원이 배분되었다. 그렇지만 기금의 규모도 충분하지 않지만, 지자체별로 나눠먹기식 예산 배분이 지방소멸을 방지하는데 얼마나 효과가 있을 것인지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 무엇보다 지방소멸 대응의 개념도 모호하다. 출산율을 높이자는 것인지, 지역의 산업이나 일자리를 늘리자는 것인지, 지방의 정주여건을 개선하겠다는 것인지 등 목표가 불명확하고, 기존의 각 지자체 예산과 별개로 운영되는 소규모 예산으로 특별히 할 수 있는 사업 자체가 제한적이다.

뉴욕타임즈의 평론가 다우서트는 '한국은 소멸하는가'라는 칼럼에서 "현재 한국 인구 감소가 14세기 유럽의 흑사병 상황보다 심각하다"는 지적을 하고 미래가 불투명해진 청년 세대의 해외 탈출이 시작되는 디스토피아를 경고했다. 수년 전 우리나라에서 회자되었던 '헬 조선' 느낌이 물씬 나는 지적이었다. 하지만, 현재의 저출산에 과급되는 인구수 감소와 인구구조 변화를 보다 쿨하게 조망할 필요가 있다. 저출산과 고령화가 맞물리면서 예상되는 우리의 미래가 분명히 반갑지는 않지만, 이를 너무 과도하게 근심 걱정할 나머지 필요 이상으로 공포스럽게 생각할 필요는 없다. 저출산으로 근로인구가 급속히 감소하여 잠재성장률이 중장기적으로 하락될 것을 예고하는 국내외 연구들이 있지만, 현재 대한민국이 노동력 공급 부족 국가인가를 먼저 되짚어

봐야 한다. 우리나라 노동시장은 낮은 실업률에도 불구하고 고용률은 70% 수준에 못 미친다. 한국은 2024년 현재 선진국에 비해 청년, 여성의 낮은 고용률과 중장년층의 불완전 고용 상황에 노출되어 있다. 현재에도 매년 60만명 이상의 청년이 노동시장에서 나오고 있지만 이들이 가고 싶어하는 이른바 좋은 일자리는 10만 개도 되지 않는다. 2023년 국내에 체류하는 외국인인 250만명이 넘고 이들 상당수가 우리 국민이 꺼려하는 일을 하고 있다.

첨단 기술 분야 일자리 수요가 크게 증가할 것이라고 예상하지만 막상 청년들이 취업할 수 있는 직장은 그리 많지 않은 현실이다. 1인당 GDP가 3만달러를 넘으면서 우리 국민의 눈높이는 크게 높아졌지만 이를 충족시키는 일자리를 포함한 경제환경이 조성되지 못하고 있는 것이다. 따라서 막연하게 저출산과 인구감소를 걱정하고 있을 뿐 장기적 국가 인력 수급계획에 부응하는 교육을 포함한 인력양성 계획은 부재하다. 10만 km²에 불과한 국토면적에, 땅끝마을 도서지역을 제외하면 수도권까지 3시간이면 도달할 수 있는 국가에서 중앙과 지방이 구분이 의미부터 명확하게 해야 되지 않겠는가? 대부분 일제 강점기에서 만들어진 행정구역을 기준으로 특정 행정구역의 인구 감소를 지방소멸로 단순 정의해서는 어느 나라도 답이 없을 것이다.

저출산과 교육, 지방소멸 등에 대한 제일의 해법으로 제시되는 재정 투입도 현재 국가재정 여건하에서 총량적으로 더 배분할 여지가 제한적이고, 재정투입에 따른 효과성도 충분히 검증되지 않는 상황에서 월가월부하는 것의 의미를 되새겨 봐야 할 것이다. 지방교육재정교부금의 배분 문제에서 볼 수 있듯이 설사 현재의 문제를 개선하는데 도움이 되는 것이라 하여도 기존의 예산을 재배분할 수 있도록 경직된 예산을 유연화하는 것부터 이루어져야 한다. 지방소멸과 관련한 재정투입도 기존의 지방정부 예산의 효율성을 제고하는 작업부터 해야 한다. 해당 지역 사람들이 보아도 낭비적이고 불요불급한 예산들이 수두룩한 상태에서 추가적인 재정을 요구하는 것은 어불성설이다. 부처별로 지자체별로 사업별로 칸막이된 예산의 비효율적 집행에 대한 문제점 지적은 몇 십년이 되었는데도 개선되지 않고 있다. 개별 예산 단위별 기득권을 지키기 위한 이기주의가 깔끔히 정리되지 않고서는 다가오는 저출산·고령화에 따른 먹구름을 막을 수는 없을 것이다.

부처별로 흩어져 있는 저출산 관련 예산을 큰 틀의 저출산특별회계의 개념으로 모으는 방안에 대한 검토가 필요하다. 아동수당 부모급여 육아휴직급여 등 현금급여를 체계적으로 연계하고, 아이 돌봄 서비스도 촘촘하게 재설계해야 한다. 지방정부가 우후죽순적으로 만들고 있는 출산 장려책도 정합성을 가지도록 만들어야 한다. 지방교육재정교부금은 정부가 추진하고 있는 유치원과 보육시설의 통합 운영을 뒷받침할 수 있도록 하고, 지방정부에 대폭 권한을 이전하고 있는 라이즈 사업과의 연계도 검토되어야 한다. 최근 논의되고 있는 출산정책의 컨트롤 타워의 정립도 단순히 출산정책에 한정하지 말고 지방소멸 대책까지 포괄적으로 이루어져야 할 것이다. 이때 과거정부마다 실패했던 지방재정의 분권화도 함께 논의되어야 할 것이다.

인구소멸시대, 지방 소멸 막기위한 교육 분야 재정의 역할*

양정호 성균관대학교 교육학과 교수

지방대학 활성화와 지역 인재육성 위해 '특(특성화)·구(구조조정)·책(책무강화)' 마련 필요
현 대입정원(47만명)·출생아수(25만명) 가정시 2040년 50% 이상 대학 미충원 예상

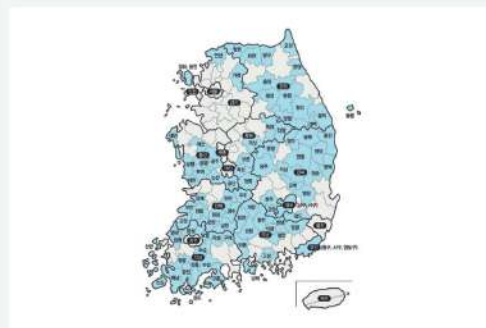
- 지방대 미충원을 수도권 2배...벚꽃엔딩(벚꽃 피는 순으로 소멸 가능) 속설 현실화
- 지방대학 살리기는 지역균형 발전의 핵심이자 국가 생존의 문제
- 지방소멸 위기극복 위해 정부-대학-지자체-산업계 미래 50년 협력체계 구축해야

지방인구 감소, 청년층 수도권 집중현상, 학령인구 감소로 지방대학 위기

향후 우리나라에 큰 재앙으로 다가올 이슈는 저출산고령화로 이어지는 인구소멸시대의 출현이다. 지금까지 세계 경제 10대 강국으로 도약할 수 있는 밑바탕이 인재강국이란 것을 부정하는 사람을 없을텐데, 이 인재 강국의 밑거름이 삼시간에 무너지고 있는 것이다. 특히 지방인구 감소, 청년층의 수도권 집중현상, 저출산에 따른 학령인구 감소 등으로 지방대학과 지역사회가 더 큰 위기에 직면해있다.

행정안전부가 2021년 인구감소지역으로 지정한 89개 지자체 중 95%(85개)가 지방이며, 2022년 통계청의 광역자치단체별 청년층(20~29세)의 순이동 현황을 보면 수도권은 6만 4천명이 증가한 것에 반해, 영남권(△4.1만명), 호남권(△1.8만명), 중부권(△0.2만명)은 감소한 것으로 나타났다.

[그림 1] 89개 인구감소지역 2021년 지정(좌)과 2022년 청년층 순이동 현황(단위: 천명)(우)



자료: 행정안전부

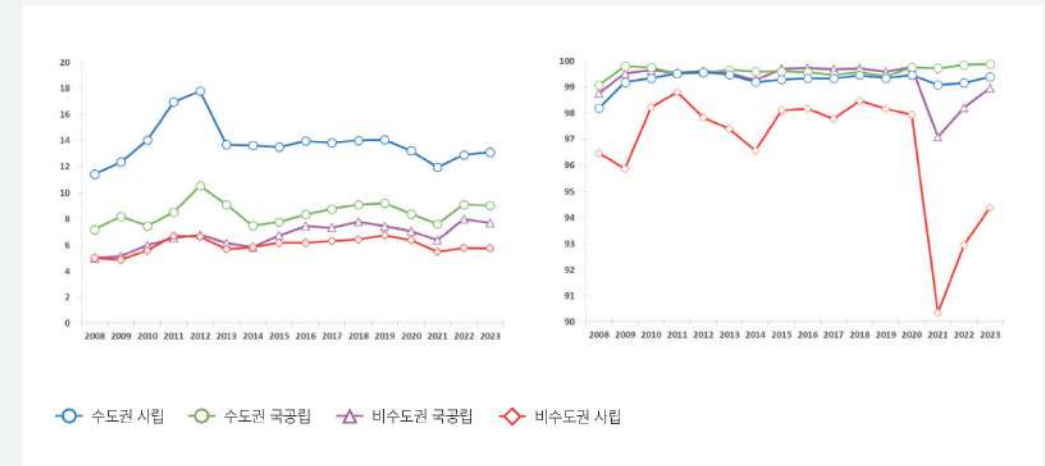


자료: 통계청 자료 수정

* 본 칼럼은 양정호(2023), 지역 인재육성과 경제활성화를 위한 지방대학 발전방안(한국경제연구원 정책연구 2023-04) 보고서를 바탕으로 작성되었다.

2021년 기준 신입생 미충원율을 살펴보면 수도권 일반 4년제 대학은 1만여명(5.3%)인 것에 비해, 비수도권 대학은 3만여명(10.8%)이 미충원되어, 지방대학이 더욱 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 2022년 기준으로 출생아수 25만명, 대학입학정원 47만명이 그대로 유지될 경우, 2040년 초에는 50% 이상의 대학이 신입생을 채울 수 없을 것으로 전망된다. 따라서 현재의 저출산과 신입생 미충원 추세가 계속될 경우 2040년에 지방대학의 최소 50% 이상이 사라질 위기에 처할 가능성이 높은 것이다.

[그림 2] 대학 경쟁률(좌) 및 충원율 추이(우)

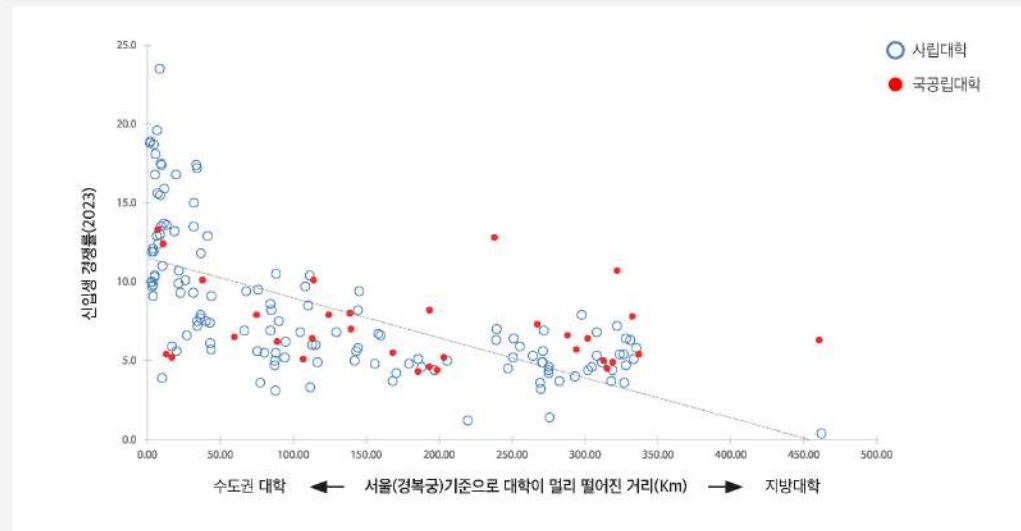


자료: 대학정보공시 자료 수정

벚꽃 피는 순으로(서울에서 멀수록) 소멸될 수 있다는 '지방대학 벚꽃엔딩' 속설 현실화

지방소멸의 실증적 분석을 위해 '벚꽃 피는 순서대로 소멸될 수 있다'는 '벚꽃엔딩' 대학 속설의 검증을 대학정보공시를 바탕으로 서울(경복궁)에서 전국 모든 대학의 주소지와 위도·경도를 반영한 거리를 산출 후, 거리에 따른 2023년도 대학 신입생 경쟁률, 신입생 충원율, 졸업자 취업률을 분석하였다. 분석 결과, 서울에서 멀어질수록 대학 신입생 경쟁률은 서울지역 대학보다 낮은 것으로 확인되었으며, 이런 경향은 정원 내 신입생 충원율과 졸업자 취업률에서도 유사하게 나타났다. 예컨대 서울지역 대학들의 경쟁률은 최대 20대 1 내외로 높은 반면, 수도권을 벗어나 충청 및 대전지역에 이르면 경쟁률이 10대 1 정도를 넘기 어려운 것으로 나타났다. 인구 감소와 지역 소멸로 인한 지방대학 위기는 단순히 지방만의 문제가 아니라, 국가 생존과도 직결된 것이어서, 지역 경쟁력의 원천인 지방대학 살리기를 위해 정부-대학-지자체-산업계가 미래 50년을 위한 협력체계를 마련하는 것이 필요하다.

[그림 3] 대학 '빛꽃엔딩' 지방대학 소멸위기 첫 실증분석(대학 신입생 경쟁률과 서울에서 떨어진 거리 분포)



자료 : 대학정보공시를 바탕으로 자체분석

특(특성화)·구(구조조정)·책(책무강화) 등 지방대학 발전을 위한 5대 정책과제 제안

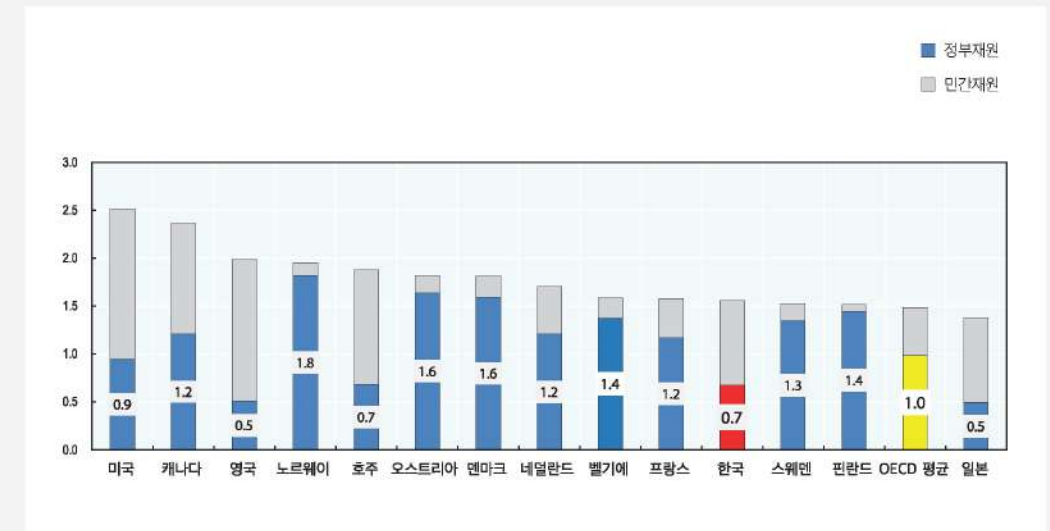
인구소멸시대, 교육과 재정의 관계속에서 고려할 수 있는 지역인재 육성과 지역 활성화를 위한 지방대학 발전방안으로 ▲국가균형발전특별법 재정립, ▲지역균형발전 전담 주무행정부처 설치, ▲대학 재정투자 확대, ▲특(특성화)·구(구조조정)·책(책무강화) 전략, ▲대학운영 거버넌스 개편 등이 있다.

우선, 국가균형발전을 위한 특별법이 지역균형발전의 실질적 성과도출을 할 수 있게 정책 방향을 재정립할 필요가 있다. 20여년 전 수립된 '국가균형발전특별법'은 최근 '지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 통합법률안)'으로 바뀌었으나, 기본적으로 거의 동일한 내용을 담고 있다. 따라서 현재 지역소멸의 우려가 훨씬 커지고 있는 시점에서, 과거와 같이 단순한 각 부처의 예산 통합, 유사중복사업, 정권 교체시 정책의 일관성과 지속성 부족 등의 문제가 재발하지 않도록, 다양한 의견수렴을 거쳐 통합법률안의 목적과 기본 원칙을 새롭게 마련하는 등 특별법을 재정비할 필요가 있다.

둘째, 지역 균형발전을 일관성 있고 체계적으로 추진하기 위해서는 (가칭)인구 및 지역발전 미래부(청)처럼 전담 주무행정부처를 설치할 필요가 있다. 현재 대통령 직속으로 지방시대위원회(과거 국가균형발전위원회)가 있으나 지난 수십년간의 국가균형발전 정책 추진과정에서 볼 수 있듯이 전담기관이 없으면 정책의 계획, 실행, 점검 등이 제대로 추진되기 어렵다. 또한 인구감소와 지역소멸은 정부-대학-지자체-산업체 전반이 연결된 사회정책 문제로 확대되고 있어, 정부내 전담기관은 더욱 필요할 것으로 평가된다.

프랑스에서도 2020년에 ANCT(National Agency for Territorial Cohesion)라는 국가지역통합청을 통해 범정

[그림 4] OECD 주요국 GDP 대비 대학교육 공공교육비 재정투자 정부·민간 비중



자료 : OECD(2023), Education at a Glance 2023

부차원의 지역균형 정책을 추진하고 있다.

셋째, 지방대학이 지역경제 활성화의 핵심 역할을 할 수 있도록, 현재 OECD 주요국 평균에도 미치지 못하는 0.7%의 대학교육 재정투자 비중을 OECD 주요국 평균 수준으로 늘릴 필요가 있다. 특히, 내국세의 20.79%를 차지하는 지방교육재정교부금은 유·초·중·고 교육 지원에 활용되고 있으나, 학령인구 변화를 반영해 대학 교육 등에도 사용할 수 있도록 하는 등 새로운 교부방식 도입이 필요하다. 현재 교육부가 지역혁신중심 대학 지원체계(RISE)와 글로벌대학 사업을 진행 중에 있으나, 지방대학이 새로운 형태의 지역혁신플랫폼으로 거듭나기 위해서는 더욱 적극적인 투자가 필요하다.

넷째, 재정 지원이 실질적인 성과로 연결될 수 있기 위해서는 특(특성화)·구(구조조정)·책(책무강화) 발전전략이 필요하다. 지방대학의 특성화로 경쟁력을 강화하고, 과감한 지방대학 구조조정과 함께, 예산이 낭비되지 않도록 책무성도 강화하는 성과체계를 마련해야 한다. 지방대학 발전은 특성화, 구조조정, 책무강화 등 3박자가 잘 맞아떨어질 때 실질적 성과를 발휘할 수 있으며, 지역인재 양성·취업 확대-정주여건 개선으로 이어지는 선순환 구조가 이뤄져야 한다.

마지막으로 지방대학 경쟁력을 높이기 위해서는 중장기적인 비전을 제시하고 지자체와 지속적인 협력관계를 유지해야 하나, 현재 4년 단임 형태의 대학총장 거버넌스 구조는 한계가 있다. 중앙에서 지방으로, 정부에서 대학으로 지역혁신의 주도권을 넘겨주는 방향으로 정책이 추진될 가능성이 높기 때문에, 이에 따라 대학 거버넌스도 개편되어야 한다.

지방소멸과 재정의 역할

조임곤 경기대학교 행정학과 교수



지방소멸과 정부의 대응

2014년 8월에 모토이와테현지사(元岩手県知事) 총무대신인 마스다 히로야(増田 寛也)가 집필한 지방소멸이라는 책에서 지방소멸이라는 단어가 등장하였다. 이 책에서는 일본 지자체의 약 50%가 소멸할 가능성이 있다고 발표하였는데, 이에 대해 야마시타 유스케(山下祐介)와 오다 기리토구미(小田切徳美) 등의 학자는 지방도시의 콤팩트 시티화, 고령자의 지방이주 등의 이유로 소멸하지 않는다는 비판을 가하는 등 많은 논란을 일으켰다. 우리나라에서도 2020년부터 수도권 인구가 전국의 50%를 초과하면서 지방소멸에 관한 이슈가 매우 큰 관심을 끌고 있다. 현재 우리나라 행정안전부에서는 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제2조와 같은 법 시행령 제3조에 의거하여 89개 시군구를 인구감소지역으로 지정하고, 지방소멸대응기금을 재원으로 하여 인구감소지역에 지원을 하고 있으며, 2023년부터는 인구감소지역 지원 특별법을 시행하여 인구감소지역에 대한 맞춤형지원과 인구감소지역에 대한 특례 제도를 운영하고 있다. 또한 2023년부터는 고향사랑 기부금에 관한 법률에 의거하여 고향사랑기부제를 운영하여 개인의 자발적 기부를 통한 지방재정 확충으로 지역간 재정격차를 완화하고, 지역특산물 등을 답례품으로 제공하여 지역경제 활성화를 도모하고 있다.

인구 감소 지방자치단체 사례

특광역시내 자치구를 제외하고, 2004년부터 2023년까지 연평균 인구 감소율이 -0.5% 보다 많이 감소되고 인구가 지속적으로 감소하고 있는 추세를 보이고 있는 시와 군을 광역자치단체별로 보면 다음의 <표 1>과 같다.

표 1. 인구 감소로 문제가 있는 지방자치단체 수

구분	시	군
강원	5	7
경기	0	1
경남	1	7
경북	5	10
전남	2	16
전북	4	7
충남	3	5
충북	1	5
합계	21	58

자료 : 지방재정 365

2004년부터 2023년까지 연평균 -1.6% 인구감소를 보인 ○○시를 예로 들면, 2017년 인구 47,070명에서 부터 2023년 인구 39,428명으로 지속적으로 감소하고 있다.

표 2. ○○시 인구 추이

(단위: 명)

연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
인구수	47,070	45,888	44,858	43,866	42,719	40,844	39,428
감소		1,182	1,030	992	1,147	1,875	1,416

이러한 인구감소는 인구 이동에서 크게 기인하고 있다. ○○시를 예로 들면 2017년과 2018년 사이에는 인구가 1,182명 감소하였는데, 통계청 2018년 인구 이동 자료에서 보면 전입 인구수는 6,569명이었는데, 전출 인구수는 7,462명으로, 1,182명 인구 감소 중 순유출이 893명으로 약 76%를 차지하고 있다. 2021년과 2022년에는 인구가 1,875명이 감소하였는데, 2022년 인구 이동 자료에서 보면 전입 인구수는 5,578명이었는데, 전출 인구수는 6,839명으로, 1,875명 인구 감소 중 순유출이 1,261명으로 약 67%를 차지하고 있다.

이러한 인구 인구감소는 <표 3>에서 보는 바와 같이, 전출인구는 감소하였지만, 전입인구의 감소 폭이 더 많아 순유출인구수가 증가한 것으로 볼 수 있다. 이는 ○○시의 여건이 더욱 나빠졌고, 상대적으로 다른 지역의 여건이 상대적으로 더 좋아진 것으로 해석할 수 있다.

표 3. 2018년과 2022년 ○○시 전입 및 전출 현황

(단위: 명)

구분		강원	서울	경기	기타
2018년	전입수	975	336	525	799
	전출수	1,382	457	651	1,038
2022년	전입수	683	238	396	599
	전출수	1,072	350	519	775

자료 : 통계청, 국내인구이동통계, 2018, 2022

인구 이동의 사유를 보면, 2018년에는 주택이 큰 이유였지만, 2022년에는 직업이 가장 큰 이유로 나타났다. <표 4>와 <표 5>에서 보면 교육과 주거환경이 2018년과 2022년에 소폭 증가하였는데, 교육의 경우는 서울과 경기로의 전출이 더 많아지고 있는 것을 알 수 있다. 지방소멸에 대응하기 위해서는 지방의 교육과 삶의 질에 투자할 필요성이 제기된다. 중앙정부 차원에서는 지금까지 기업을 유치하면 사람이 따라온다는 정책을 유지하여 왔지만, 이제는 지방으로 사람을 끌어들이고, 여기에 기업이 따라오도록 하여야 한다. 재정의 역할은 지방의 삶을 질을 향상시키는데 초점을 두고, 양질의 인력이 지방에 남아있도록 하는 정책도 필요하다.

표 4. 2018년 ○○시 전출 인구수 및 세대수

구분	전출 인구수						전출 세대수					
	○○	도내	서울	경기	기타	합계	○○	도내	서울	경기	기타	합계
직업	395	523	174	207	385	1,684	280	418	163	189	318	1,368
가족	999	374	123	255	305	2,056	684	316	112	221	267	1,600
주택	1,965	302	72	107	161	2,607	1,050	184	58	74	114	1,480
교육	246	86	39	35	69	475	141	55	32	27	58	313
주거환경	175	45	11	8	33	272	106	30	10	7	30	183
자연환경	35	26	2	4	25	92	27	20	2	4	22	75
기타	119	26	36	35	60	276	69	17	31	32	50	199
총합계	3,934	1,382	457	651	1,038	7,462	2,357	1,040	408	554	859	5,218

자료 : 통계청, 국내인구이동통계, 2018.

표 5. 2022년 ○○시 전출 인구수 및 세대수

구분	전출 인구수						전출 세대수					
	○○	도내	서울	경기	기타	합계	○○	도내	서울	경기	기타	합계
직업	1,185	429	145	223	290	2,272	272	338	134	182	259	1,368
가족	971	238	72	136	155	1,572	451	200	63	122	135	1,600
주택	1,151	211	27	52	145	1,586	853	128	20	42	108	1,480
교육	375	89	66	54	91	675	122	65	62	43	83	313
주거환경	230	62	13	18	31	354	138	47	11	11	23	183
자연환경	66	23	2	1	13	105	34	17	2	1	12	75
기타	145	20	25	35	50	275	28	17	22	30	48	199
총합계	4,123	1,072	350	519	775	6,839	1,898	812	314	431	668	5,218

자료 : 통계청, 국내인구이동통계, 2022.

인구 감소에 대응한 자치단체 재정 노력

○○시 세입 구조를 보면 <표 6>와 같이 지방세의 비중이 매우 낮다는 점이 보인다. 이 예산의 대부분을 상당부분을 지방교부세와 보조금에 의존하고 있는 실정이다.

표 6. ○○시 총계기준 세입 결산 추이 (단위: 억원)

구분	지방세	세외수입	조정교부금	지방교부세	국고보조금	도비보조금
2002	103	891	23	996	981	82
2003	110	1,182	22	1,018	1,337	155
2004	120	1,451	18	1,192	794	117
2005	126	1,034	25	1,527	791	98
2006	135	1,182	35	1,547	602	99
2007	149	1,173	41	1,790	359	109
2008	164	1,278	29	2,212	512	114
2009	164	1,645	36	1,721	455	225
2010	166	1,100	40	1,778	458	196
2011	157	1,332	47	1,930	284	244
2012	177	1,598	44	2,021	290	210
2013	187	1,529	46	2,223	485	151
2014	185	658	55	2,221	676	92
2015	194	475	60	2,149	942	209
2016	241	1,077	79	2,412	461	209
2017	231	532	76	2,577	736	233
2018	197	562	91	2,879	664	197
2019	220	481	101	3,312	810	264
2020	229	497	97	2,790	1,114	390
2021	248	437	127	3,246	1,129	446
2022	260	638	126	5,006	968	497
증가율	4.8%	-1.7%	8.8%	8.4%	-0.1%	9.4%

자료 : 지방재정 365.

이러한 열악한 세입구조이지만, 공무원 관련 경비의 추이를 보면 모두 지속적으로 증가하고 있기 때문에 지방자치단체의 행정에 대한 보다 근본적인 접근이 필요한 시점이다. ○○시의 경우는 공무원 보수의 증가율이 2.7%인 반면 무기계약보수, 기타직보수의 증가와 연금부담금의 증가가 눈에 띄고 있다. 인구는 줄어드는데, 이러한 증가가 바람직한 것인지 근본적인 질문을 던져야 한다.

표 7. 2010년부터 2018년까지 ○○시 공무원 관련 주요경비 추이 (단위: 억원, %)

구분	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	증가율
보수	284	294	303	320	329	344	348	364	384	405	406	384	348	401	2.7%
무기계약보수	56	57	54	63	71	80	79	84	96	104	127	125	124	119	6.0%
기타직보수	24	26	29	33	29	27	31	26	30	32	34	41	33	41	4.1%
국민건강보험금	8	9	11	12	13	13	13	14	14	14	17	16	21	16	5.1%
연금부담금	30	36	45	41	55	62	57	67	73	77	84	85	73	89	8.6%

자료 : 지방재정 365.

지방행정에 대한 근본적인 변화 필요

인구는 감소하고 있지만, 지방의 지출은 과거의 관행이 지속적으로 반복되고 있다. 인구의 유출을 억제하기 위해서는 새로운 지출 변화도 필요하다. 지방자치단체도 현재까지의 타성적인 지출에서 벗어나야 한다. 지방 소멸에 대한 대응으로 일본은 도시의 콤팩트화를 진행시키고 있는데, 콤팩트화에 따라 인구밀도가 높아지고 공공시설의 통합으로 행정서비스를 효율적으로 제공할 수 있게 된다. 상하수도 사업에서도 인구가 어느 정도 증가할 때까지는 한계비용이 지속적으로 감소할 수 있다는 것은 지방행정에 대한 근본적인 변화 필요가 필요하다는 점을 시사하고 있다.



지출구조조정의 성과 및 과제

지은초 재정정보분석센터 부연구위원



배경 및 필요성

확장적 재정정책의 결과로 인한 재정적자의 누적, 경기침체 및 인구구조의 변화에 따른 재정수요의 증가는 지속가능한 재정을 위협하고 있다. 이에 많은 국가에서 지출검토(spending review) 제도를 활용하는 등 지속가능한 재정의 유지를 위해 노력하고 있다. 따라서, 본 연구는 주요국의 지출검토 사례를 비교·검토하여 시사점을 도출하고, 우리나라에 적용할 수 있는 지출관리 수단을 탐색했다.

지속가능한 재정과 지출구조조정

지속가능한 재정이란 재정적 위협 상황에서 중·장기적 부채관리는 물론, 현재의 재정정책을 통해 안정적인 공공서비스를 제공할 수 있는 능력이다. 초기 재정 지속가능성은 부채의 관리와 밀접하게 연관되어 있어, 부채상환 여부가 지속가능성을 평가하는 주요 척도였다. 그러나, 최근에는 중·장기적인 재정정책의 설계 등 제도적 부분도 주요 검토 요인으로 인식되고 있다. 재정의 지속가능성을 유지하기 위해서는 재정적자 감축 정책, 지출구조조정 등 적극적인 재정관리가 필요하다.

OECD 회원국은 2009년에서 2015년까지 GDP 대비 5.5% 규모의 재정건전화 계획을 시행했으며, 이 중 3분의 2는 재정지출 절감에 대한 사안을 다루고 있었다. 지출검토 제도(spending review)의 경우, 2020년 기준 OECD 37개국 중 31개국(약 84%)이 시행 중이며, 이들 국가 중 20개국(65%)은 매년, 11개국(35%)은 정기적(3~5년)으로 시행하고 있다. 지출검토는 재정의 지속가능성을 보장하고 재정지출의 효율성과 질을 향상하는 필수적인 공공재정관리 정책수단으로 자리매김하고 있다.

주요국 지출관리

최근 주요국의 지출검토는 예산감축 관점의 지출관리에서 효율적 재정운영 관점의 지출관리로 변화하고 있다. 영국의 경우, 포괄적 지출검토(Comprehensive Spending Review)를 통해 부처별 지출한도 설정 후 재정지출의 우선순위 등 주요 지출에 대한 계획과 더불어 공공서비스 개선방안을 제시하고 있다.

독일은 장기적인 지속가능성 차원에서 목표지향적·결과지향적 재정사업 예산수립과 추가적인 재정여력 확보의 대안으로 매년 검토범위와 영역이 달라지는 선택적 지출검토(spending review)를 활용하고 있다.

아일랜드의 경우, 금융위기 이후 구제금융을 신청하는 등 재정위기 상황에서 적극적인 지출관리를 위해 지출범위를 매년 선별하여 검토하고 있다. 또한 전문 분석조직인 IGEES(Irish Government Economic & Evaluation Service)를 설치했다.

우리나라 지출구조조정의 성과

우리나라의 경우, 「국가재정법」 제16조 예산의 원칙을 통해 장기적인 재정위험에 대처하고, 재정의 지속가능성을 유지하기 위한 재정건전성 확보의 중요성을 명시하고 있다. 우리나라의 지출구조조정 정책은 예산안, 국가재정운용계획, 재정사업 성과평가 등에서 확인할 수 있다. 국가재정운용계획 수립 이후, 지출구조조정 등 지출관리 정책을 명시적으로 제시하고 있으며, 성과관리 단계에서도 예산 환류과정에서 지출구조조정을 통한 지출관리의 목적이 나타난다. 이렇듯 우리나라는 예산흐름 전반에서 지출구조조정의 개념이 적용된 지출관리를 실시 중이다.

지출관리 정책의 변천

구분	주요 내용
2004	4대 재정혁신:국가재정운용계획, 예산총액배분 자율편성 제도, 성과주의 예산제도, 디지털 예산회계 시스템
2005	2005~2009년 국가재정운용계획, 「재원배분 12대 원칙」 설정
2007	「국가재정법」 제정, 제16조 예산의 원칙 중 재정건전성 확보
2008	「2008년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」, Top-down 시행에 따라 각 부처 재량적 지출 대상 10% 이상 자율 구조조정 추진, 세출예산 구조조정 지침 수립
2010	「국가재정법」 개정, 재정건전성 강화 위해 '2012~2016년 국가재정운용계획'부터 의무-재량지출 구분
2018	「지출혁신 1.0」 지출구조 혁신 추진방안 수립, 「지출혁신 2.0」 추진방향과 과제(안) 수립
2019	전략적 지출검토 제도 시범(12대 전 지출 분야 7개 부문, 각 분야의 부문 내 약 1/3 매년 선정)
2020	「분야별 종합 지출구조조정」 작업반 착수회의 실시
2022	2022~2026년 국가재정운용계획, 강력한 재정혁신으로 건전재정 기초 확립 뒷받침, 재정성과 관리체계 강화를 통해 지출구조조정 및 제도개선 강화
2023	「2024년 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」 3대 재정혁신 중 강력한 지출구조 혁신 2023년 재정사업 성과관리 추진방향 및 과제, 평가결과 환류 제도로 지출구조조정 실시

자료 : 각 연도 예산안 및 기금운용계획안, 나라살림 예산개요, 보도자료를 바탕으로 저자 정리.

미래지향적 지출구조조정의 과제

보다 효율적인 지출관리를 위해 지출구조조정의 운영구조, 분석방법 등을 구체화할 필요가 있다. 우선 예산 및 법체계와 연계된 지출구조조정 관리가 필요하다. 지출검토 관리계획이 재정운용 관련 지침에 구체적으로 수립되어 예산과정 내에서 작동할 수 있어야 한다. 또한 지출관리의 목적과 방향을 통합하여 관계부처가 공

통된 정책방향을 설정하고, 관리계획 및 실시방안을 구체적으로 수립 할 수 있도록 「지출검토 지침」 구축이 필요하다. 「국가재정법」 제7조 제7항에 따라 국가재정운용계획의 주요 내용에 지출검토에 따른 지출효율화 방향을 신설하여 해당 지출효율화 방향 내 「지출검토 지침」에 대한 내용을 포함할 수 있을 것이다.

다음으로, 지출구조조정 거버넌스 체계를 구체화해야 한다. 지출검토에 필요한 정보제공, 이해관계자 간 동의, 관리부서 설정 등 주요 내용을 관련 기관들이 공동으로 참여하고 설정하는 운영체계를 수립할 필요가 있다. 기존의 예산편성 체계 안에서 지출효율화 방안 도출에 집중할 수 있는 운영체계를 구축해야 한다. 또한, 정기적인 운영위원회 회의를 통해 단계별 지출관리와 정책반영 및 개선사항 등을 도출하는 절차 마련이 필요하다.

지출관리 유형별 검토내용과 접근 방법

지출관리 유형	주요 내용	주요 내용
우선순위	- 정책방향과의 일관성 - 재정사업의 필요성	- 전략적 정책, 국정과제, 주요 우선순위 사업 여부 - 재정사업 수립의 정책적, 법적 근거 - 경제·사회적 환경변화 등
유사·중복 통·폐합	- 유사·중복성 검토 - 통·폐합 가능성	- 사업목표 간 유사성 검토 - 유사 사업의 수혜대상 및 효과 비교 - 유사 사업의 운영비용 검토 - 유사 사업 간 통·폐합 가능성 확인
사업구조 효율화	- 비용·편익 여부 - 수혜 및 편익 확대 가능성 - 구조적 비효율성 파악	- 사업비용 대비 수혜액 규모 검토 - 재정사업의 수혜 제공과정 확인 - 동일 편익 창출이 가능한 대체 기술 및 방법 검토
성과관리	- 목표 및 성과달성 여부 - 목표 및 성과 증대 가능성	- 성과지표 달성도 및 기대 효과 - 성과 저해요인 파악 및 개선 가능성 검토

마지막으로, 유형별 지출구조조정 관리가 필요하다. 이를 위해 우선적으로 지출절감 가능성을 파악할 수 있는 분석방법 구축, 지출검토 결과에 대한 정보 관리가 필수적이다. 지출관리를 통한 종합적인 구조조정 성과를 확인하고, 매년 효과적인 지출관리 계획을 수립하기 위해서는 정량화된 지출관리 통계가 구축되어야 하며, 지출관리 결과에 대한 사후평가 및 근거에 기반한 정책방향 설정을 지원해야 한다.

IMF, (2022). How to Design and Institutionalize Spending Reviews, IMF How To Notes, 2022(004).

OECD, (2013), "Fiscal sustainability", in Government at a Glance 2013, OECD Publishing, Paris,

Kennedy, Fiachra and John Howlin, (2017), "Spending reviews in Ireland Learning from experience", OECD Journal on Budgeting, Vol. 16/2,

Steffen Bach, (2017), Spending Reviews: Germany's first experiences, Federal Ministry of Finance, Germany.

2023년 11월 기준 재정동향

※ '23년 말 기준 총수입·총지출 및 재정수지·국가채무(중앙정부) 확정치는 기금 결산(2월말)을 거쳐 4월초 국가결산 발표 시 공개 예정(현 재정동향 수치는 월간 나라재정 2024년 1월호와 동일)



주: 진도율은 해당 연도의 예산 대비 당월 당월 누계 규모의 비율을 의미 자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」 2024.1.

총수입 · 총지출



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

재정수지



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

국가채무



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)



2023회계연도 총세입부·총세출부 (일반·특별회계)마감



- 기획재정부는 2월8일 한국재정정보원에서 2023회계연도 총세입부와 총세출부를 마감하고 세입·세출 실적 확정
- 총세입은 497조원, 총세출은 490.4조원, 세계잉여금은 2.7조원(일반회계 364억원, 특별회계 2.6조원) 기록
 - 총세입은 497조원을 징수하여, 예산(534조원) 대비 37조원 감소하였으며 국세수입은 344.1조원, 세외 수입은 152.9조원
 - 총세출은 예산현액 540조원 중 490.4조원을 집행
 - 세계잉여금은 2.7조원으로 일반회계에서 364억원, 특별회계 2.6조원이 발생해 전년(9.1조원) 대비 6.5조원 감소

2023회계연도 총세입·총세출 마감 결과



총세입

2023회계연도 기준

총세입
497.0조원



예산 대비
-37.0조원

전년 대비
-77.0조원

■ 결산 ■ 예산

(단위: 조원)

국세수입
344.1조원

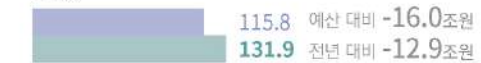


전년 대비
-51.9조원
예산 대비
-56.4조원

총국세



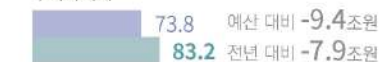
소득세



법인세



부가가치세



세외수입
152.9조원



전년 대비
-25.1조원
예산 대비
+19.4조원

2023회계연도 총세입 현황

(단위: 조원)

	2022년 결산	2023년		증감액	
		예산	결산	예산 대비	전년 대비
국세수입 ①	395.9	400.5	344.1	-56.4	-51.9
세외수입 ②	178.0	133.5	152.9	19.4	-25.1
총세입 ①+②	573.9	534.0	497.0	-37.0	-77.0

총세출

2023회계연도 기준

총세출
490.4조원



전년 대비
-69.3조원

2023회계연도 총세출 현황

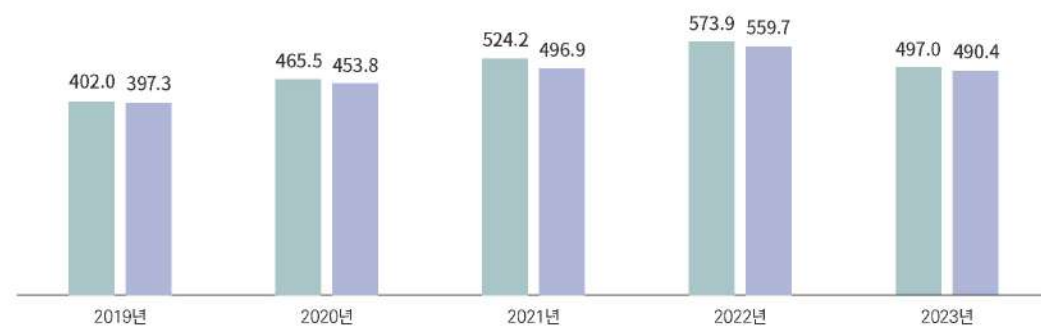
(단위: 조원)

	2022년 결산	2023년		전년 대비 증감
		예산현액	결산	
일반회계 (①)	485.0	449.1	405.9	-79.2
특별회계 (②)	74.7	90.9	84.5	9.8
총세출 (①+②)	559.7	540.0	490.4	-69.3

최근 5년 세입·세출 마감 현황

■ 세입 ■ 세출

(단위: 조원)



자료: 기획재정부 보도자료, 각 연도

세계잉여금

2023회계연도 기준

세계잉여금
2.7조원



세계잉여금의 처리

① 일반회계는 「국가재정법」 제90조에 따라 오른쪽 순으로 처리



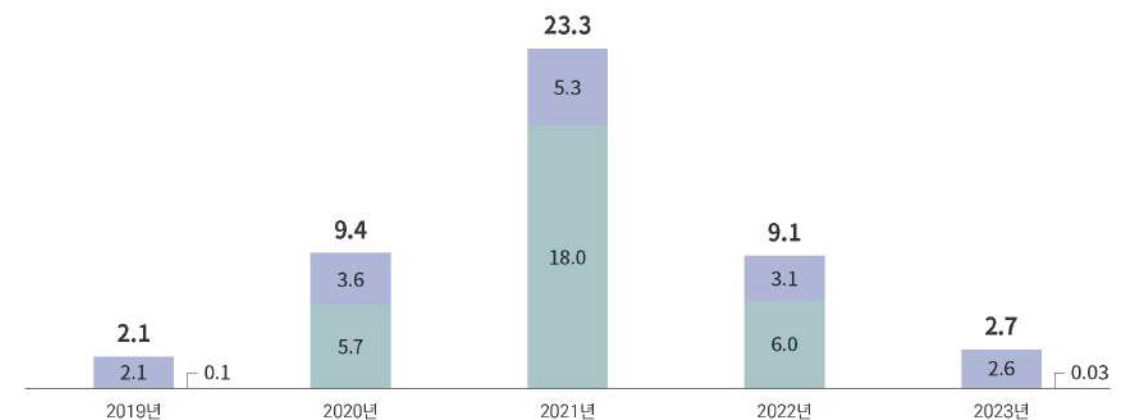
② 특별회계 세계잉여금은 각 근거법령에 따라 자체 세입조치 예정

주: 세계잉여금은 결산상잉여금(총세입-총세출)에서 차년도 이월액 등을 차감한 수치

최근 5년 세계잉여금 규모

■ 일반회계 ■ 특별회계

(단위: 조원)



자료: 기획재정부 보도자료



해외재정동향

재정정보분석센터

주요국

1) 미국

- 의회, 연방정부 섀다운 방지를 위한 잠정예산안 통과 및 12개 세출법안 합의
- 반도체 기업의 신규공장 건설자금 지원을 위한 보조금 발표 예정, 미국내 신규공장 건설에 약 530억 보조금 지급 예정

2) 영국

- 정부, 국민보험 기본 요율 인하, 국민생활임금 인상, 법인세 인하, 주세 동결, 사업세 감면 혜택 기간 연장 발표
- OMFIF, 영국의 거시경제 정책을 검토하여 금리·통화정책, 재정정책을 검토하고 제도적 변화에 대해 살펴볼 것을 제언
- 영국 언론사, 세금감면 혜택보다 시급한 일은 삭감된 공공지출을 회복하는 것

3) 독일

- 연방헌법재판소의 '23년 예산 및 '24년 예산안'에 대한 결정에 따라, 연방재무부는 '24년 수정예산안' 마련
- 정부 자문 기관인 독일경제전문가협의회, 미래를 위한 재정 여력을 제한하는 채무준칙에 대한 개혁을 권고, 부채 비율에 따라 신규 차입 범위를 단계적으로 조정하는 방안 제시

4) EU

- 우크라이나 지원금에 대한 헝가리의 거부권을 피하기 위해 채권 발행으로 200억 유로 규모 지원 재원을 마련하는 방안 제시
- EU 재정준칙(Stability and Growth Pact) 개편에 대

한 협의가 마무리 단계에 접어들어 유럽의회·이사회·집행위원회의 3자간의 협의 진행, 긴축 재정 기조가 이어질 전망

5) 일본

- '24년 정부 예산안을 각료회의에서 확정, 112.6조엔의 규모로 전년대비 1.8조엔 감소한 수치로 1월 26일 국회 제출
- 일본 정부 중기재정 발표, '25회계연도 기초재정수지는 1조 1천억엔 적자, '26회계연도에는 3.1조 엔의 흑자를 기록할 것으로 전망

국제기구

6) OECD

- 「의료 시스템의 재정 지속 가능성(Fiscal Sustainability of Health Systems)」발간, 혁신적 정책 변화 및 비효율적 지출 감축 정책을 통해 의료비 지출이 완만히 증가할 수 있도록 해야 함을 제언

7) 세계은행

- 세계 경제 성장률은 '23년 2.6%에서 '24년 2.4%로 하락하여, 3년 연속 둔화 추세를 보일 것으로 전망하는 내용의 「세계경제전망(Global Economic Prospects)」 발표

8) IMF

- '24년 세계 경제 성장률은 지난 전망보다 0.2%p 상향 조정된 3.1%, '25년은 3.2%로 전망하는 내용의 「세계경제전망 업데이트(World Economic Outlook Update)」 발표

미국

1.18. 미 의회, 연방정부 폐쇄(Shutdown) 방지를 위한 3차 잠정예산안 통과¹⁾²⁾

- 최근 2024회계연도 1.59조 달러 규모의 재량지출* 세출예산 총액에 양당 잠정 합의(1.9)
 - 재량지출 중 국방비 지출은 8,860억 달러, 비국방비 지출은 7,040억 달러 규모
- ※재량지출은 매년 성립하는 세출법에 의해 결정되며, 의무지출은 수권법에 근거하여 한번 제정되면 매년 자동적으로 지출이 인정
- 대통령 예산안('23년 3월)에는 재량지출 1.90조 달러, 의무지출 3.98조 달러, 순이자지출 0.79조 달러
- 연방의회의 잠정예산안 통과로 2024 회계연도('23.10.~'24.9.) 본예산의 최종 합의에는 이르지 못했으나, 3월 8일까지 연방정부 운영은 유지
 - 하원은 18일 오후(미국 현지시간) 오는 3월 1일과 3월 8일 각각 적용할 임시 예산안을 찬성 314표, 반대 108표로 통과(반대 108표에는 공화당 106명, 민주당 2명 포함)
 - 상원은 같은 날 오전(미국 현지시간) 임시 예산안을 찬성 77표, 반대 18표로 통과
- 이번 잠정예산안은 지난 11월 2차 잠정예산 결의(11.16) 이후 세 번째이며, 세출예산 합의 이후 법안 마련 및 행정처리를 위한 물리적 시간이 부족하다는 판단에 따라 연장 조치 됨

표 1. 2024회계연도 미국 연방정부 잠정예산 결의

구분	예산 집행 가능 기간	특징
1차 잠정예산안 결의 ('23.9.30.)	'23.10.1. ~ '24.1.17.	대통령예산안에서 이민정책 등 예산 삭감, 단, 우크라이나 지원 예산은 제외
2차 잠정예산안 결의 ('23.11.16.)	'24.1.18. ~ '24.2.2.	농업농촌 개발, 군사 건설-보훈, 에너지 및 수자원, 교통에 대한 예산 합의
3차 잠정예산안 결의 ('23.1.18.)	'24.2.3. ~ '24.3.8.	세출예산 합의안 발표 후 법안 처리 가능 기한까지 연장 조치

- 이번 잠정예산안 통과에 따라 향후 연간 예산을 제공하는 12개 세출법안 심의·통과가 중요하며, 이번 합의 내용을 담은 세출예산법을 심의·검토 후 연간 예산 합의 진행

1) <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-01-18/senate-passes-temporary-funding-to-avert-us-government-shutdown>

2) <https://www.reuters.com/world/us/us-congress-scrambles-pass-stopgap-bill-avert-government-shutdown-2024-01-18/>

1.19. 재무부는 1월 18~19일 베이징에서 중국과 제3차 금융실무그룹(Financial Working Group, 이하 FWG) 회담 개최³⁾

- 미국 재무부와 중국 인민은행은 베이징에서 1월 18~19일 양일 간 FWG 3차 회의 진행
 - 이번 FWG 회의에서는 지난 12월과 1월에 진행한 기후 변화에 따른 스트레스 테스트와 글로벌 시스템 중요은행(G-SIBs)에 관한 양국의 해결 계획 프레임워크에 대해 기술 교류 검토
 - 금융안정 및 자본시장 문제, 국제금융기구, 지속가능한 금융, 국경 간 결제 및 데이터, 자금 세탁방지 및 테러자금조달방지(AML/CFT) 등에 대한 논의도 진행
- 재무부 대표단은 중국 부총리(He Lifeng)와도 별도 면담을 통해 재무부 장관(Janet Yellen)의 FWG 진전 환영 입장 전달 및 양국 간 소통과 협력의 지속 강화 중요성 논의
 - 대표단은 또한 재무부 장관이 적절한 시기 중국 재방문을 희망한다는 입장 전달하며, 중국과의 지속적인 소통 의지 표명

1.27. 바이든 행정부 반도체 기업의 신규공장 건설자금 지원을 위한 보조금 발표 예정⁴⁾

- 바이든 정부는 '22년 8월 시행한 반도체지원법(Chips Act)에 따라 미국 내 반도체 공장을 건설하는 기업에 총 530억 달러 규모의 보조금 지급하기로 계획
 - 이번 발표를 통해 수혜를 받을 기업은 인텔과 TSMC 등 반도체 회사가 될 것으로 예상되며, 신규 공장 건설을 위한 자금 지원 승인 전망
- *인텔은 애리조나, 오하이오, 뉴멕시코, 오리건주에 435억 달러 규모 이상을 투자하며, TSMC도 애리조나주 내 반도체 공장 건설에 400억 달러 투자
- 한편, 관련 업계와 의회에서는 협상과 허가 절차, 반도체 전문인력 부족 등으로 실제 공장 설립 후 반도체 생산까지는 수년의 시차가 걸릴 것으로 전망
 - 일부 의견으로는 '30년까지 부족한 반도체 전문인력이 약 6만 7,000명에 이를 것이라 분석
 - TSMC의 경우 미국 정부의 보조금 지급 불확실성을 이유로 애리조나 제2공장 가동 시점을 '24년에서 '25년 상반기로 연기

1.29. 미 의회, 정부 지출에 관한 12개의 세출법안 합의⁵⁾

- 의회는 정부 섣다른 방지를 위해 12개 법안 세출 법안에 대해 합의 발표
 - 이번 합의는 3차 잠정예산안의 재량지출 수준(1조 5900억 달러) 합의 이후 이어진 후속조치
 - 미국은 이번 12개 세출법안이 의회를 통과해야만 정부에 자금 지원이 가능하며, 3월 1일부터 발생할 수 있는 연방정부의 부분적 섣다른을 방지할 수 있음

영국

1.1. 영화, TV 프로그램, 비디오 게임 제작사에 세액공제 혜택과 추가 지원금 제공* ⁶⁾

*지출의 최소 10%가 영국에서 '사용 또는 소비'되는 조건 충족 제작사에 제공

- 최첨단 제작 사업 잠재력 극대화 및 관련 영국 인재 육성을 위해 정부는 시청각 관련 제조사에 제공하던 소득에 대한 조세 감면(tax relief) 혜택을 지출공제(expenditure credit) 형태로 변경
 - 새로운 체계 적응을 위해 '25년 4월 1일까지 개발 중인 프로그램과 게임은 '27년 4월 1일 종료될 때까지 이전 체계인 조세 감면을 적용
 - 이전 체계인 조세 감면 혜택과 비교하여 애니메이션 및 어린이 TV 프로그램 제작물은 4.25%p 인상된 39%의 공제율 적용
- 어린이 프로그램 관련은 42,500파운드 추가 지원, 이외 적격 TV 프로그램 및 영화, 비디오 게임 제작 추가 지원금은 5,000파운드 제공 예정

1.6. '24년 1월 6일부터 근로자 생계유지를 위해 국민보험 기본 요율을 12%에서 10%로 인하⁷⁾

- 이번 기본 요율 인하로 2,700만 명이 감세 혜택을 볼 것
 - 2010년 이후 물가상승률 이상으로 인상된 과세최저한(tax threshold)과 이번 국민보험 기본 요율인하를 모두 포함하면 평균 소득 근로자는 1,000파운드 이상의 감세 혜택을 누릴 것
- 국민보험 기본 요율 인하로 근로자 통합 세율(소득세+국민보험)은 32%에서 30%로 감소, 1980년 이후 최저 기록
 - OECD 최근 데이터에 따르면, 이번 감세 조치는 G7 중 영국의 평균 임금 근로자 소득세가 가장 낮을 것으로 기대
- 예산책임처(OBR)는 이번 감세 조치로 '28~'29년까지 취업자 수가 2만 8,000명 증가할 것으로 전망
- 이외에도 '24년 4월 6일 이후 국민생활임금 인상, 법인세 인하, 주세 동결 및 사업세 감면 혜택 연장 등으로 자영업자와 기업들도 감세 혜택을 누릴 수 있을 것

1.17. 통화 및 재정 정책 등 기존 제도를 재검토할 시기(OMFIF*)⁸⁾

*공적통화금융기구포럼(Official Monetary and Financial Institutions Forum)

- 금리 정책과 양적완화 또는 긴축에 대한 정책효과를 철저히 평가하고, 성과를 더욱 효율적이고 투명하게 공개할 수 있는 새로운 방안이 필요하다고 지적
 - 초기 인플레이션 상승에 대한 대처가 미흡하고 신속하지 못하였다고 평가
- 영국의 거시경제 정책을 검토하여 양적완화 및 긴축정책에 대한 기본원칙 재정립, 그리고 정책 변화에

3) <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2033>

4) <https://www.wsj.com/politics/policy/eager-for-economic-wins-biden-to-announce-billions-for-advanced-chips-7e341e30>

5) <https://www.reuters.com/world/us/us-congress-negotiators-reach-deal-12-govt-spending-bills-republican-lawmakers-2024-01-29/>

6) <https://www.gov.uk/government/news/new-tax-credits-for-british-film-tv-and-video-game-makers-start-from-today>

7) <https://www.gov.uk/government/news/1000-yearly-tax-cut-for-households-from-today>

8) <https://www.omfif.org/2024/01/uk-must-review-the-organisation-of-monetary-and-fiscal-policy/>

대한 검토가 충분히 이루어져야 한다고 제언

- 통화정책과 재정 정책을 조정할 수 있는 효율적 헌법 장치가 필요
- 양적완화 및 긴축정책이 정부의 자금 조달 문제를 악화시키고 영란은행의 독립성 또한 악화시키므로 이에 대한 기본원칙 정립이 필요하다고 지적
- 거시경제 정책 방안 검토 시, 인플레이션과 총수요를 효과적으로 통제할 수 있는지와 제도적 변화가 필요한지 또한 함께 살펴야 하며, 금리 및 통화 조정만으로는 충분한 대응이 될 수 없다고 설명

1.24. 세금 감면 혜택보다 삭감되었던 공공지출 예산을 회복할 때(TheGaurdian)⁹⁾

- 영국 정부는 지난 11월 가을 성명서를 통해 재정 여력 확보로 국민보험 기본 요율을 인하 등 감세 혜택을 줄 수 있다고 하였으나, 예산책임청(OBR)의 인플레이션 전망치가 상향된 만큼 적절치 않은 정치적 결정이라고 언급
- 높은 인플레이션으로 임금은 상승하고 세입은 증가할 것으로 예상되나, 공공지출의 실질 가치는 감소할 것임
- 차기 총리는 재정 여력의 확보로 광범위한 감세 혜택을 주기보다는 실질적인 공공지출 축소 상황을 회복시켜야 하는 것을 최우선 과제로 추진해야 할 것임. 특히 보건 및 교육 분야는 현재 지출계획이 적절치 않음을 지적
- 국민보건서비스 대기자 명단이 760만 명에 달하며, 입원환자가 40% 이상, 응급실은 4시간 이상 대기 필요, 교사 채용은 임금 삭감으로 목표치보다 38% 낮은 수준

독일

1.18.¹⁰⁾ 독일 하원 예산위원회는 4,768억 유로의 지출과 390억 유로의 순차입을 포함한 '24회계연도 수정예산안 승인

*독일 연방헌법재판소는 야당에서 제기한 '23년 예산 및 '24년 예산안의 부채한도(debt-brake) 위반 여부에 대해 최종적으로 위헌 결정('23.11.15.)했으며, 이에 따라 정부는 '24년 수정예산안을 편성

- '24년 정부 초안의 지출 4,457억 유로, 순차입 160억 유로에서 지출 311억 유로, 순차입 224억 유로 증가한 규모로 수정
- 수정예산안에는 170억 유로의 부족한 자금을 메우기 위해 세금 감면의 단계적 폐지 및 지출삭감 등이 포함
- 농업용 경유에 대한 농민 세금 감면을 '24년 40%, '25년 30%로 축소하고, '26년부터 전면 폐지 예정

- 현행 거리 또는 목적에 따라 항공 교통세를 19% 인상하여 재원 마련(5월 시행 예정)
- 사회복지 지급자 중 정부의 요구사항 미준수 시민에게 사회복지 수당을 미지급하는 등 부당수령자 제재 강화로 1억 유로 절감 예상

1.30.¹¹⁾ 독일 경제전문가협의회, 채무준칙(debt-brake)의 엄격한 규정을 지적하며, 개혁이 필요함을 주장

- 정부 자문 기관인 독일경제전문가협의회는 현재의 부채 한도는 필요 이상으로 엄격해 미래를 대비하기 위한 재정 여력을 제한하고 있음을 지적
- 지난해 11월 연방헌법재판소의 위헌 판결 이후 채무준칙에 대한 효용성 논란이 본격화되었으며, 협의회는 코로나19로 부채 제동이 중단된 시기와 다시 시행되는 시기 사이에 유연한 전환이 있어야 함을 주장
- 협의회는 부채 제동장치를 완화하면서도 재정건전성을 유지하는 개혁 방안을 제시하여, 신규 차입 범위를 0.35%로 두되 부채 비율에 따라 이를 조정하도록 권고
- 부채 비율 60%이하에서는 GDP의 1%, 부채 비율이 60~90%이면 0.5%까지, 부채 비율이 90% 이상이면 0.35%를 적용할 것을 제안
- 부채 제동장치의 개혁이 실현되려면 의회 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 헌법을 개정할 수 있으나, 현재 자유민주당과 기독교민주당의 반대로 개혁이 쉽지 않을 전망

유럽연합(EU)

1.1.¹²⁾ 유럽연합은 우크라이나 지원을 위해 채권 발행으로 200억 유로 규모의 재원을 마련하는 대안 제시

- 2월 1일로 예정된 회원국 정상회의에서 헝가리가 우크라이나에 대한 지원을 거부할 경우의 대안으로 채권 발행 계획을 마련
- 이 방안은 채권 발행 계획에 참여하는 회원국들이 보증을 서는 것을 조건으로 금융시장에서 200억 유로를 조달하는 것
- 주요 참여국으로는 EU 내 신용등급이 높은 국가만을 포함하여 27개 회원국 모두의 보증을 필요로 하지 않아 헝가리의 거부권을 피할 수 있음
- 유럽연합 관계자들은 회원국 정상들이 지원 방안에 합의하게 되면, 1차로 국제통화기금이 우크라이나에 9억 달러의 지원금을 제공하도록 유럽연합이 보증하게 될 것이라 언급
- 독일, 네덜란드 등 일부 국가는 금융시장을 통한 자금 조달 계획을 의회에서 승인받는 절차를 거쳐

9) <https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/jan/24/uk-budget-tax-cuts-jeremy-hunt>

10) <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Video-Textfassungen/2024/textfassung-2024-01-17-rede-christian-lindner.html>

11) <https://www.ft.com/content/6dd23543-6d31-45c7-823f-5f784f5e0118>

12) <https://www.ft.com/content/7ef39cca-262d-4c52-8b59-1ac008ca7f56>

야 하며, 유럽연합은 해당 절차가 3월까지 완료되도록 권고

- 한편 채권 발행을 통해 재원 조달할 경우, 전액을 차관으로 제공하는 것으로 무상 지원은 불가능해지며, 개별 회원국 차원에서 우크라이나와 추가 논의해야 할 것

1.19.¹³⁾ 4년에 걸친 EU 재정준칙 개편에 대한 협상이 막바지에 접어들었으며, 유럽의회 유럽이사회 집행위원회 삼자 간의 협의 진행

- 유럽 의회, 이사회, 집행위원회는 EU 재정준칙에서도 재정 불균형이 악화되는 것을 사전에 제어하기 위한 기능인 '예방적 수단(preventive arm)'에 대해 협의
 - EU 재정준칙 "안정과 성장에 관한 협약(the Stability and Growth Pact)"에는 예방적 수단 이외에도 초과 적자에 대한 절차(Excessive Deficit Procedure, EDP)를 포함
 - 과도한 재정 불균형을 조정해주는 EDP의 경우 유럽의회의 협의만을 거치면 되므로 삼자 간 협의 대상에서 제외
- 유럽의회, 유럽이사회의 재정준칙 개혁에 대한 입장은 재정건전성을 확보하면서도 투자 여력을 확보할 수 있는 균형점을 찾고 있으나, 긴축재정은 불가피한 상황
 - 벨기에 싱크탱크인 브뤼셀의 줄트 다르바스, "긴축이 다시 돌아올 것"이라 언급
 - 특히, 프랑스는 GDP의 110%에 달하는 부채와 5%에 가까운 재정적자를 기록하고 있어, 부채비율은 GDP의 60%, 재정적자는 3%를 넘지 않아야 하는 상황에서 긴축 기조가 이어질 것으로 전망

일본

1.26.¹⁴⁾ 일본 재무성은 전년대비 1.8조엔 감소한 112.6조엔 규모의 '24회계연도 예산안을 1월 26일 국회 제출

- 세출액은 112.6조엔으로, 재정건전성 회복을 위해 일반세출에서 5조엔 규모 지출삭감을 추진했으며, 세수 규모는 69.6조엔으로 기업수익 개선 시 사상 최대 규모가 될 것으로 추산
 - 경제성장 부진에 따른 세입여건 악화, 높은 수준의 공공부채 관리를 위해 12년 만에 예산 삭감을 추진
- 예산안의 주요 내용으로는 ①임금 인상을 통한 경기회복세 견인, ②저출산 대응, ③안보 대응 및 자국민 보호 기반 강화, ④노토반도 지진 복구 지원 등
 - 임금 인상을 촉진하는 세제 강화와 함께 공공부문(의료·복지·교육 종사자 등) 처우개선 및 공공공사 노무 단가 인상 추진
 - 저출산 대응을 위한 「아이미래 전략」에 근거하여, 어린이가정청 예산규모는 전년 대비 0.5조엔 증가한 5.3조엔 규모 편성
 - 녹색전환(GX) 추진전략에 따라 2차전지 국내 제조기반 강화(2,300억엔), 차세대 태양전지 등 공급

체인 구축(548억엔) 등 탄소중립 2050 실현을 위한 민관 투자 촉진 지원

- 러-우 전쟁, 중동 상황 등 안보 대응 및 자국민 보호를 위한 기반을 강화하고(전년 대비 298억엔 증액), 방공 미사일 등 방위력 향상(전년 대비 1.1조엔 증액) 등을 위한 투자 확대
- 1월 1일 발생한 노토반도 지진 피해자 지원 및 복구를 위해 일반예비비 5천억엔 증액 등을 포함

1.30.¹⁵⁾ 일본 정부, 경제재정자문회의에서 '25회계연도에 높은 경제성장률을 기록할 경우 기초 재정수지 규모가 1조 1천억엔(약10조원)적자로 개선될 것으로 추정되나, 계획했던 흑자 재정은 어려운 것으로 전망

- 재무성은 중장기 재정추계 발표를 통해 '25회계연도 기초재정수지 적자는 '23년 7월 추정치보다 2천억엔 개선된 1조 1천억엔, '26회계연도에는 3.1조 엔의 흑자를 기록할 것으로 예상
 - 기초재정수지는 정부의 정책집행 지출 중 부채에 의존하지 않고 세수 등으로 충당할 수 있는 규모가 어느 정도인지 나타내는 지표로, 정부는 '25회계연도('25년 4월~'26년 3월)에 기초수지를 흑자 전환한다는 목표를 세운 바 있음
 - 물가와 임금이 오르면서 세수가 늘어나고 있으나 재정건전성 회복을 위해 충분히 활용되지 못했고, 코로나19 이후 대규모 추경이 일반화되어 '24회계연도 예산안 편성 규모는 112조엔으로 전년보다 감소했으나 팬데믹 이전 수준보다는 훨씬 확대
- 또한 장기금리 인상으로 '24회계연도 예산안의 국채 관련 비용이 총 27조엔으로 사상 최대치를 기록
 - '24회계연도 예산안의 세출 112.6조엔 가운데 국채비는 24%를 차지했으며, 국채비가 세출 총액에서 차지하는 비율이 확대될 경우 금융정책 정상화 과정에서 재정 운용의 어려움이 커질 전망
 - '22회계연도 말 기준 국채를 포함한 국가채무는 총 1조 2,700억엔으로 국내총생산(GDP)의 두 배 이상이며, 선진국 중 압도적으로 높은 부채 수준을 기록
- 저출산, 고령화로 인해 미래에 대한 불안이 높아지고 있으며, 정부의 재정 건전화 위한 구체적인 대책이 필요

경제협력개발기구(OECD)

1.11. 의료 시스템의 재정 지속 가능성(Fiscal Sustainability of Health Systems) 발간¹⁶⁾

- '40년까지 OECD 국가 전체의 의료비 지출은 GDP의 11.8%에 달할 것으로 전망
 - 소득 증가와 인구 고령화로 인해 의료 수요가 증가하여 의료비 지출 압박이 심화될 것
 - 더불어 보건 부문은 노동 집약적 특성이 크므로 치료 범위를 넓힐 수 있는 신기술 반영이 필요함을 제언

13) <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/austerity-will-return/>

14) https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/ty2024/seituan2024/index.html

15) <https://japannews.yomiuri.co.jp/editorial/yomiuri-editorial/20240130-165665/>

16) https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/fiscal-sustainability-of-health-systems_880f3195-en

- 추가적인 보건 재정 수요에 따라 혁신적인 정책 변화가 필요하며, 건강 증진을 위한 강력한 정책과 비효율적 지출 감축 정책을 통해 '40년 미래 의료비 지출이 GDP 대비 10.6%로 완만하게 증가할 수 있음'을 연구 결과로 제시
 - 시를 포함한 기술 혁신 이점을 활용해 의료서비스 가격 대비 가치를 향상시켜야 함을 제언
- 예산 거버넌스의 개선이 중요
 - 보건 부문의 공공 자금 결정, 실행, 평가 방식의 개선이 필요
 - 보건 부처와 재정 부처 간의 대화가 중요

세계은행(World Bank)

1.9. 세계은행(World Bank), 세계 경제 전망(Global Economic Prospects) 발표¹⁷⁾

- 세계 경제 성장률은 '23년 2.6%에서 '24년 2.4%로 하락하여, 3년 연속 둔화 추세를 보일 것으로 전망
 - 이러한 성장을 둔화는 긴축 통화 정책, 제한적인 신용 조건, 글로벌 무역 및 투자 부진에 따르며, '20년부터 '24년까지의 글로벌 경제 성장은 30년 만에 가장 저조하게 나타남
 - 에너지, 식품 가격 인플레이션의 완화와 수요 둔화, 글로벌 공급망의 회복으로 인해 글로벌 헤드라인 인플레이션과 근원 인플레이션은 지속적으로 하락하고 있는 추세
 - 실질 정책금리는 1980년대 초 이래로 가장 빠르게 큰 규모로 상승한 이후, 인플레이션 완화와 명목 정책금리 하락에 따라 상당 기간 상승세를 유지할 것으로 예상
 - 중동 내 분쟁으로 인한 지정학적 리스크 심화와 원자재 및 서비스 공급 중단 가능성 증가, 신흥국의 금융 여건 악화, 중국 경제 약세, 기후 문제 등 글로벌 경제는 하방 리스크가 우세한 상황
- 지역별로는 대부분의 신흥국 경제가 일부 개선될 것으로 보이나 전반적인 경제 전망은 여전히 침체된 상황
 - 올해 동아시아 및 태평양 지역과 유럽, 중앙아시아 및 남아시아의 경우 성장을 하락을, 라틴아메리카와 카리브해 지역의 경우 소폭 개선, 중동과 북아프리카는 크게 회복될 것으로 전망
 - '25년에는 글로벌 경기 회복에 따라 대부분의 지역에서 성장률이 개선될 전망
- 부채 경감, 무역 활성화, 기후 및 식량 문제 대응 등을 위해 글로벌 협력이 필수적이며, 대·내외 재정 여건이 어려운 신흥국에 대해 민간 투자 가속화를 위한 정책 권고

표 2. 세계은행 세계 경제 전망치

(단위: %, %p)

	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년	'23년 6월 전망 대비 조정폭	
						'24년	'25년
세 계	6.2	3.0	2.6	2.4	2.7	0.0	-0.3
선진국	5.5	2.5	1.5	1.2	1.6	0.0	-0.6
미국	5.8	1.9	2.5	1.6	1.7	0.8	-0.6
유로지역	5.9	3.4	0.4	0.7	1.6	-0.6	-0.7
일본	2.6	1.0	1.8	0.9	0.8	0.2	0.2
신흥시장·개도국	7.0	3.7	4.0	3.9	4.0	0.0	0.0
동아시아·태평양	7.5	3.4	5.1	4.5	4.4	-0.1	-0.1
중국	8.4	3.0	5.2	4.5	4.3	-0.1	-0.1
유럽·중앙아시아	7.1	1.2	2.7	2.4	2.7	-0.3	0.0
러시아	5.6	-2.1	2.6	1.3	0.9	0.1	0.1
중남미	7.2	3.9	2.2	2.3	2.5	0.3	-0.1
브라질	5.0	2.9	3.1	1.5	2.2	0.1	-0.2
중동·북아프리카	3.8	5.8	1.9	3.5	3.5	0.2	0.5
사우디아라비아	3.9	8.7	-0.5	4.1	4.2	0.8	1.7
남아시아	8.3	5.9	5.7	5.6	5.9	0.5	-0.5
인도	9.1	7.2	6.3	6.4	6.5	0.0	0.0
사하라이남	4.4	3.7	2.9	3.8	4.1	-0.1	0.1
남아프리카공화국	4.7	1.9	0.7	1.3	1.5	-0.2	-0.1

국제통화기금(IMF)

1.30. 국제통화기금(International Monetary Fund, 이하 IMF), 작년 10월 발표한 전망에 최근 경제 상황을 반영하여 수정한 세계 경제 전망(World Economic Outlook) 업데이트 발표¹⁸⁾

- 미국과 신흥국의 예상을 뛰어넘는 성장세와 중국의 재정 지원 등으로 '24년 세계 경제 성장률은 지난 전망보다 0.2%p 상향 조정된 3.1%로, '25년은 3.2%로 전망됨
 - 그러나 각국의 정책금리 인상과 높은 부채, 재정 지원 축소, 생산성 둔화 등으로 인해 '24~'25년 전망치는 과거 2000년대 평균인 3.8%를 밑도는 수준

17) <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

18) <https://www.imf.org/en/Publications/WEQ/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024>

- 인플레이션은 공급 문제 해결과 제한적 통화정책의 완화 등으로 대부분의 지역에서 예상보다 빠르게 둔화되고 있는 상황이며, '24년 5.8%, '25년 4.4%까지 하락할 것으로 전망
- 디스인플레이션과 금융 여건 완화, 건조한 성장세로 세계 경제 경착륙 가능성은 줄었으며, 글로벌 경제 리스크는 대체로 균형을 이루고 있다고 평가
 - 성장을 장려하면서 비용을 줄이는 적절한 재정 정책과 생산성 강화를 위한 구조 개혁 추진 권고
 - 지정학적 충격으로 인한 원자재 가격 급등과 공급 차질, 인플레이션으로 인한 통화정책 긴축 기조 장기화, 중국의 부동산 경기 침체 심화, 각국의 세금 인상과 지출 삭감 등을 리스크로 평가
- 선진국의 경제성장률은 '23년 1.6%에서 '24년 1.5%로 소폭 하락 후 '25년 1.8%로 상승할 것이며, 신흥국의 경우 '24년에 4.1%를 유지한 후 '25년에는 4.2%로 상승할 것으로 전망

표 3. IMF 세계 경제 전망치 (단위: %, %p)

	'23년	'24년	'25년	'23년 10월 전망 대비 조정폭	
				'24년	'25년
세계	3.1	3.1	3.2	+0.2	-
선진국	1.6	1.5	1.8	+0.1	-
미국	2.5	2.1	1.7	+0.6	-0.1
유로존	0.5	0.9	1.7	-0.3	-0.1
독일	-0.3	0.5	1.6	-0.4	-0.4
프랑스	0.8	1.0	1.7	-0.3	-0.1
이탈리아	0.7	0.7	1.1	-	+0.1
스페인	2.4	1.5	2.1	-0.2	-
일본	1.9	0.9	0.8	-0.1	+0.2
영국	0.5	0.6	1.6	-	-0.4
캐나다	1.1	1.4	2.3	-0.2	-0.1
한국	1.4	2.3	2.3	+0.1	-
기타 선진국	1.7	2.1	2.5	-0.1	+0.2
신흥개도국	4.1	4.1	4.2	+0.1	+0.1
중국	5.2	4.6	4.1	+0.4	-
인도	6.7	6.5	6.5	+0.2	+0.2
러시아	3.0	2.6	1.1	+1.5	+0.1
브라질	3.1	1.7	1.9	+0.2	-
멕시코	3.4	2.7	1.5	+0.6	-
사우디아라비아	-1.1	2.7	5.5	-1.3	+1.3
남아프리카공화국	0.6	1.0	1.3	-0.8	-0.3



분배에 대하여

4

수급권과 예산편성

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

대한민국 헌법 제34조는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”고 규정한다. 그러나 헌법과 법률에서 인간생활의 사회적 기본권을 아무리 확고하게 규정한다 하더라도 이들을 예산에서 뒷받침하지 못하면 허황한 구호에 그칠 뿐이다. 국가의 의지는 입법뿐만 아니라 예산으로도 표현되는데 예산은 입법과 달리 국민들에게 세금이라는 경제적 부담을 요구한다. 국민들의 직접적인 부담으로써 뒷받침되어야 하는 권리는 입법만으로 충분히 구현될 수 있는 권리와 그 성격이 본질적으로 다를 것이다.

예산편성과 예산근거법

민주주의 국가에서 개별 사업에 정부예산을 편성하기 위해서는 일반적으로 두 가지의 절차가 필요하다. 하나는 사업에 대한 예산편성의 근거법을 구비하는 것이고, 또 다른 하나는 예산편성의 근거법에 따라 예산금액을 매년 편성하는 것이다. 예산편성에 대한 이 두 가지 절차의 구분은 중세 시대의 영국 의회에서 비롯된 것으로 알려지는데,¹⁾ 이 오래된 전통은 매년도 예산에 대한 의회의 합의를 보다 합리적으로 도출하고자 하기 때문이다.

예산편성에 대한 의견충돌이 심각하면 의회의 결정이 지체되어 행정부의 기능은 마비될 수 있다. 이러한 위기를 방지하고자 영국 의회는 예산편성의 대상 사업들을 결정하는 ‘공급의 의결(Voting of Supply)’과 예산금액을 실제로 편성하는 ‘방법 및 수단의 제공(Provision of Ways and Means)’을 구분하였다.²⁾ 전자를 통해 내각은 예산편성에 대한 개략적인 감을 잡을 수 있고, 또 후자의 예산편성이 줄속으로 이루어지는 것을 방지하기 위해서는 예산편성이 가능한 사업들을 사전에 결정해 둘 필요가 있는 것이다.

독립 초기부터 영국의 예산제도를 수입한 미국도 이러한 구분을 채택하였는데, 전자를 ‘authorization(수권)’

으로 후자를 ‘appropriation(지출승인)’으로 명명하였다.³⁾ 따라서 미국에서 예산을 집행하기 위해서는 의회가 제정한 수권법(authorization act)과 지출승인법(appropriation act)이라는 두 가지 형태의 법률이 있어야 한다. 수권법(授權法)은 국고자금을 집행할 수 있는 권한을 부여한다는 의미를 가지기에 정부기관들이 예산사업을 집행할 수 있도록 하는 일종의 허가증이다. 지출승인법은 수권법에 따라 예산집행의 허가를 받은 정부기관들이 실제로 지출의무(obligations)를 부담할 수 있도록 국고자금을 제공하는 법률이다.

미국 의회는 수권법과 지출승인법의 기능을 엄격하게 구분하고자 하였다. 수권법에서는 예산사업의 집행기관, 집행내용, 집행방법 등 서술적 내용을 표현하는 실질조항(substantive provisions)을 규정하고 지출승인법에서는 예산상의 금액만을 규정하고자 하였다. 그러나 수권과 지출승인을 소관하는 의회의 상임위원회들이 이러한 구분을 엄격하게 준수하지 않았다. 다시 말해 수권법과 지출승인법의 개념적 역할은 이렇게 구분되어 있었지만 현실의 관행에서는 이들이 혼재되었던 것이다. 수권법에서 매년도 예산금액을 규정하기도 하고 지출승인법에서 예산금액 이외의 실질법규를 규정하는 경우도 점차 증가하였다.⁴⁾

그런데 미국과 달리 영국, 프랑스, 독일 등에서는 지출승인법의 기능이 이렇게 확대되지 않았다. 일반적으로 예산(budget)은 통계표 형태의 금액 일람표를 의미하고 지출승인법은 예산을 뒷받침하는 조문 형태의 법률인데, 영국에서는 지출승인법이 미국처럼 방대하지도 또 세부적이지도 않다. 그리고 프랑스와 독일에서는 지출승인법이 따로 존재하지 않고 예산 자체를 법률의 형식으로 의결하기에 ‘예산법(Loi de Budget; Haushaltsgesetz)’이라고 한다. 따라서 미국을 제외한 대부분의 국가들에서는 연도별 예산편성 과정에서 실질조항들이 규정되는 범위는 매우 제한적이라 할 수 있다.

수권법(또는 예산근거법)과 매년도 예산편성에서는 각각의 예산사업을 집행하는데 필요한 예산권한(budget authority)을 부여한다. 예산권한은 예산사업의 목적을 달성하는데 필요한 경제적 자원을 제공하는데, 이들은 사용하는 경제적 자원의 유형뿐만 아니라 현금 외에도 국유재산 또는 채무부담 등 사용기간에 따라서도 구분될 수 있다. 대부분의 사용기간은 단일의 회계연도에 한정되지만 두 개 이상의 회계연도를 기한으로 하는 다년도 예산권한도·계속비 예산 등 존재한다. 특히 경우에 따라서는 그 기한을 명기하지 않거나(무기한 예산권한) 영구적으로 부여할 수도 있을 것이다(영구적 예산권한).

사회복지지출과 수급권(Entitlements)

예산권한을 무기한 또는 영구적으로 부여하는 경우에는 의회에서 매년 예산편성을 의결하지 않더라도 지출이 이루어져야 한다. 대부분의 사회복지지출은 여기에 해당하는데 정부는 노령연금, 실업급여, 생계급여, 장애수당 등 특정 인구집단에 대한 이전급여를 무기한 또는 영구적으로 약속하기 때문이다. 이들의 예산근거법에서는 급여를 수령하는 자격요건, 지불금액의 계산공식, 지불일정 등이 명시된다. 미국 등 서구 국가들은 이러한 무기한 또는 영구적 이전지급을 ‘entitlements(수급권)’라고 하는데, 이는 공공자금에 대한 청구권(claim)을 부여하는 법적 장치가 될 것이다.⁵⁾

1) Schick, Allen(2007), *The Federal Budget*, 3rd edition, p.191 참조.

2) Willoughby, William F., Westel W. Willoughby, and Samuel McCune Lindsay(1922), *The System of Financial Administration of Great Britain*, pp.124~126 참조.

3) appropriation은 일정한 할당금이라는 의미도 갖고 있기에 예산행목을 뜻하기도 한다.

4) Schick(2007), pp. 191~194 참조.

5) 정부가 법에서 정한 가격으로 특정 상품을 구매해야 하는 경우에도 청구권이 발생한다. 예컨대 정부가 법정가격으로 농산물을 구입해야 하는 경우 역시 ‘entitlement’로 볼 수 있지만 이전급여라 할 수는 없다.



수급권에 의한 지출은 예산근거법에 의해 결정되기 때문에 정부는 법률을 변경하지 않는 한 수급권에 필요한 예산을 모두 부담해야 한다. 설령 영구적인 예산권한을 명시적으로 부여하지 않는다 하더라도 정부는 수급권에 대해 가장 우선적으로 예산을 편성한다. 따라서 정부는 매년도 예산과정에서 적격 수급자 수의 변화와 지급공식의 적용, 인플레이션 효과 등 그 금액만을 추정할 뿐 새로운 정책을 결정하지 않는다. 수급권의 이러한 성격으로 인하여 OECD 국가들의 공공지출은 제2차 세계대전 이후 급격하게 증가하였다. 알렌 쉬크(Allen Schick) 교수는 1950년대 이후 1970년대까지 주요 OECD 국가들의 수급권 예산증가를 설명하였다.⁶⁾ 1954년에서 1978년 사이에 덴마크는 7.5%에서 19.7%로, 네덜란드는 6.4%에서 19.4%로, 영국은 6.4%에서 11.7%로, 프랑스는 11.2%에서 17.9%로, 독일은 11.5%에서 18.2%로 증가하였다. 이러한 추세에 늦게 합류한 미국은 4.1%에서 9.8%로, 일본은 2.9%에서 7.3%로 각각 증가하였다. 이에 따라 OECD 국가의 GDP대비 정부지출 규모는 1950년대 중반 28.5%에서 1970년대 중반 41.4%로 급증하였다. 1970년대에는 오일쇼크로 경제성장이 둔화되었음에도 불구하고 OECD 국가들의 수급권 예산은 전혀 통제되지 않은 채 계속 증가했다. 특히 1970년대 중반부터 1980년대 초반까지 지속된 스태그플레이션, 즉 높은 인플레이션과 높은 실업률은 수급권 지출의 증가에 치명적인 영향을 미쳤다. 높은 인플레이션으로 물가조정에 의한 지출은 자동 증가했고, 높은 실업률로 인해 조세수입은 감소한 반면 실업급여에 대한 지출은 크게 증가하였다. <표>는 그 이후인 2000년과 2019년을 비교하여 주요 OECD 국가들의 정부지출 규모를 복지지출과 비(非)복지지출로 양분하여 보여주고 있다. 수급권을 반영하는 복지지출 규모는 네덜란드, 스웨덴을 제외하고 계속 증가하고 있다. 이러한 증가는 정부지출 규모를 증가시키거나 기존의 비(非)복지지출을

축소시키는 방법으로 충당되고 있다. 2019년 덴마크와 프랑스는 정부지출 규모를 GDP 절반으로 증가시켰고, 일본은 비(非)복지지출을 2019년에 16%까지 크게 감축시켰다.

표. 주요 OECD 국가들의 지출규모 변화(2000-2019년)¹⁾

(단위: %, %p)

구분	일반정부지출(A)		복지지출(B) ²⁾		비복지지출(C=A-C)	
	2000년	2019년	2000년	2019년	2000년	2019년
덴마크	52.7	49.7	23.8	28.4	28.9	21.2
프랑스	51.5	55.4	27.7	30.7	23.9	24.6
독일	47.8	45.0	25.5	25.6	22.3	19.4
이탈리아	46.5	48.5	22.6	27.7	23.9	20.7
네덜란드	42.4	42.1	19.0	16.3	23.4	25.8
스웨덴	53.1	49.1	26.4	25.1	26.6	24.1
스위스	33.2	33.2	14.1	16.1	19.1	17.1
영국	35.5	40.8	16.8	19.5	18.7	21.3
미국	34.4	38.5	14.1	18.3	20.3	20.2
일본	38.3	38.8	14.9	22.8	23.4	16.0
한국	23.6	33.9	4.4	12.3	19.1	21.6

주1 : 2020년 대신 2019년을 선택한 것은 코로나19의 정부지출 증가를 배제하기 위함이다.

주2 : SOCX 통계에서 공공사회복지지출(Public Social Expenditure)을 나타낸다.

자료 : Data extracted on 30 Jan 2024 03:03 UTC (GMT) from OECD.Stat

인구통계학적 추세, 물가지수 연동제, 구조적 실업 등으로 수급권 지출은 계속 증가하는데, 이를 줄이기 위한 노력은 각국의 정치적 역량에 따라 많은 차이를 보인다. 수급권 감축에 성공할 수 있었던 OECD 국가들의 주요 전략은 '패키징'과 '상계준칙'이었다. 여러 가지 삭감을 패키징 또는 그룹화하여 삭감의 부담이 광범위하고 공정 분배되었음을 정부가 보여줌으로써 정치적 저항을 줄일 수 있었다. 또 다른 전략으로는 상계준칙(Pay As You Go)인데, 이는 수급권 총액과 세금을 연계시켜 특정한 수급권 증가를 다른 수급권 감소 또는 세금증가로 상쇄하는 것이다. 의회가 이러한 상계준칙을 따를 때 세금의 삭감 또는 수급권 증가는 보다 신중하게 결정될 것이다.

수급권의 성격1: 의무지출

수급권은 예산상황과 무관하게 지출이 이루어지기에 의무지출(mandatory spending)이라고 한다. 반면 그 금액을 매년 임의적으로 조정할 수 있는 지출은 재량지출(discretionary spending)이라 한다. 이러한 구분은 미국 예산제도에서 이루어지는데, 한국은 이를 본받아 「국가재정법」 제7조에서 의무지출을 '법률에 따라

6) Schick, Allen (2009), "Budgeting for Entitlements," *OECD Journal on Budgeting*, Vol.9/2 참조.

지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출' 그리고 '이자지출'로 규정하고 있다. 대부분의 사회복지지출은 법률과 그 하위규정(대통령령, 총리령, 부령, 시행규칙 등)에서 지출규모의 결정방식이 규정되기에 법정지출이 될 것이다.⁷⁾ 여기에는 국민기초생활보장, 연금제도(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 기초연금), 사회보험(건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험, 산재보험), 기타 복지지출(보훈급여, 보육급여, 장애인연금, 장애수당) 등이 해당한다.⁸⁾

의무지출의 확대는 재량적으로 통제가능한 예산의 비중을 축소하기에 재정운용에 부정적 영향을 미친다. 그러나 예산편성에서 정부의 응변적 재량이 완벽하게 보장되는 것이 반드시 바람직한 것은 아니다. 정부의 예산통제가 강해질수록 개인과 가계의 재정적 미래는 불확실할 수밖에 없기 때문이다. 각종 수급자들은 가처분소득이 얼마나 될지 알아보기 위해 매년 예산의 확정을 불안하게 기다려야 한다. 그런데 수급권 제도가 마련되어 있기에 국민들은 경기침체, 노령 및 질병 그리고 장애 등 세속적 위험으로부터 소득의 불확실성을 상당히 줄일 수 있다.

그런데 그 용어가 의미하는 바와 같이 의무지출은 재량지출보다 정부의 지출의무를 더 강하게 요구하는 것인가? 의무지출로 분류되는 수급권은 국방, 외교, 치안, 법질서 집행 등 정부의 가장 근본적인 기능에 투입되는 정부지출보다 우선하는 것인가? 더구나 대규모 재난과 경제적 위기 등 예기치 않은 지출에 대비하기 위해서는 정부가 반드시 어느 정도의 재량적 예산을 확보하고 있어야 한다. 이들에 대한 지출이 예산근거법에서 그 구체적 금액이 명시되지 않는다고 하여 그 지출의 삭감이 정부의 완벽한 재량 하에 있다고 보기는 어려울 것이다.

또한 정부는 정부가 체결한 계약상의 의무를 이행하기 위해 지출의무를 부담한다. 정부의 근본적 기능을 유지하기 위한 각종 지출은 대부분 공무원 등 인건비인데 이들 지출은 모두 고용계약에 근거한다. 또한 공채와 정부차입금, 그리고 정부가 사실상 보증한 것으로 볼 수 있는 공공기관의 공채에 대한 상환의무는 채권채무의 계약에서 비롯된다. 정부가 구매하는 상품과 서비스에 대한 계약상의 의무 역시 반드시 지출해야 한다. 이렇게 계약상 의무에서 비롯되는 지출의무와 법령에서 규정하는 수급권의 지출의무 중 무엇이 우선해야 하는가?

수급권의 성격2: 우발부채

이 질문은 재정규모를 감축해야 하는 시기의 국가들이 직면하는 생소한 딜레마이다. 이에 대한 해결의 한 단초는 2000년대 이후 전 세계적으로 보편화된 정부회계의 발생주의 도입과 관련이 있다. 발생주의에 따라 작성되는 정부 대차대조표에서는 확정부채와 우발부채를 구분하고 있기 때문이다. 확정부채는 지불이 이루어

어지는 조건이 확정되어 있는 무조건적 의무를 말하고, 우발부채(contingent liabilities)는 미래에 개별적인 특정 사건이 일어나지 않는 한 발생하지 않는 의무이다. 수급권을 무엇으로 인식할 것인가의 정부회계기준은 이 딜레마에 대한 인식의 단초가 될 수 있다.

2014년 IMF의 재정통계지침(Government Finance Statistics Manual)은 사회보장제도에 의한 정부의 지불 의무를 우발부채로 간주하고 고용계약으로 발생한 부채를 확정부채로 간주하고 있다. 이는 계약상의 의무가 법령상의 의무에 우선하는 것이라 할 수 있다. 물론 이 지침은 수급권에 의한 우발부채를 명확하게 인식할 수 있도록 대차대조표의 부기사항으로 제시할 것을 요구하고는 있다.

재정통계지침에서 (고용관련 퇴직급여를 제외한) 미래사회급여에 대한 암묵적 순 지출의무는 (확정)부채로 인식되지 않는다. ... 고용관련 퇴직연금 이외의 사회보장제도는 정부의 계약상 부채를 초래하지 않기 때문이다. 즉 납부한 보험료와 결국 지불해야 하는 급여 사이에는 직접적인 연관이 없다. 실제로 정부가 일방적으로 사회보장제도의 급여구조를 바꾸는 것은(예를 들어, 급여가 지불될 수 있는 조건 및 급여액을 변화시키는) 드문 일이 아니다. ... 그럼에도 불구하고 정부는 사회보장 프로그램에서 발생하는 암묵적 우발부채를 인지하는 것이 중요하다. 이러한 우발부채는 현행법과 규정에 따라 가입자가 이미 획득한 미래 급여의 현재가치에서 현행법과 규정에 따른 미래보험료의 현재가치를 차감한 것으로 인식된다.⁹⁾

그러나 사회보장제도에서 법령에 의한 지출의무와 계약에 의한 지출의무를 항상 명확하게 구분할 수 있는 것은 아니다. 사회보장제도는 정부가 연금, 보험금의 지급을 약속하고 그 대가로서 사회보험료를 수령하는 계약상의 의무로 해석될 수 있기 때문이다. 이 경우 사회보험에 대한 예산근거법은 보험약관으로서의 성격을 띤다. 따라서 이들 수급권의 내용이 법에 의해 성립한다고 하더라도 보험계약의 성격을 완전히 배제하기는 어렵다.

이러한 불명확성은 수급권에 대한 개인들의 주관적 인식에 많은 차이를 초래한다. 어떤 사람들은 수급권의 감축을 재산권의 침해로 받아들이고, 또 어떤 사람들은 공적인 법률이 사적인 계약에 우선해야 한다고 확고하게 믿는다. 특히 수급권을 당연한 권리로서 주장하는 것은 다른 사람들에게 초래할 경제적 부담에 아랑곳하지 않겠다는 의미로 이어진다. 이처럼 주관적 인식의 사회적 차이는 갈등과 혐오를 불러오는 매우 예민한 문제로 등장할 것이다. 그리고 이러한 갈등과 혐오는 국가제정이라는 사회적 공유지의 비극을 가속화하는 요인이 될 것이다.

예산정책은 이러한 차이를 극복하고 수급권에 대한 주관적 인식이 사회적으로 수렴할 수 있도록 그 개선을 도모해야 한다. 우리 헌법에서 무조건적으로 인정하는 다양한 권리와 -언론과 양심의 자유 등- 많은 정부예산이 투입되는 사회적 기본권을 개념적으로 어떻게 구분할 것인지 보다 세련된 정치철학적 기준이 필요하다. 어쩌면 그 첫 걸음은 영어에서 'Right'와 'Entitlement'가 구분되어 있는 것처럼 권리(權利)의 의미가 내포된 '수급권(受給權)'이 아니라 '자격급(資格給)'이라는 번역을 사용하는 것이 될지 모를 일이다.

7) 의무지출의 구체적 범위를 규정하는 대통령령에서는 지방교부세, 지방교육재정교부금, 국제조약과 국제법규에 따른 지출, 그리고 이자지출만을 명시하고 있다. 지출대상과 지출단가를 법령 상에서 규정하는 방식과 그 문제점에 대해서는 김태원(2013), "우리나라 의무지출 현황 및 정책과제," 『예산정책연구』 제2권 제2호, 국회예산정책처, pp.135~164 참조.

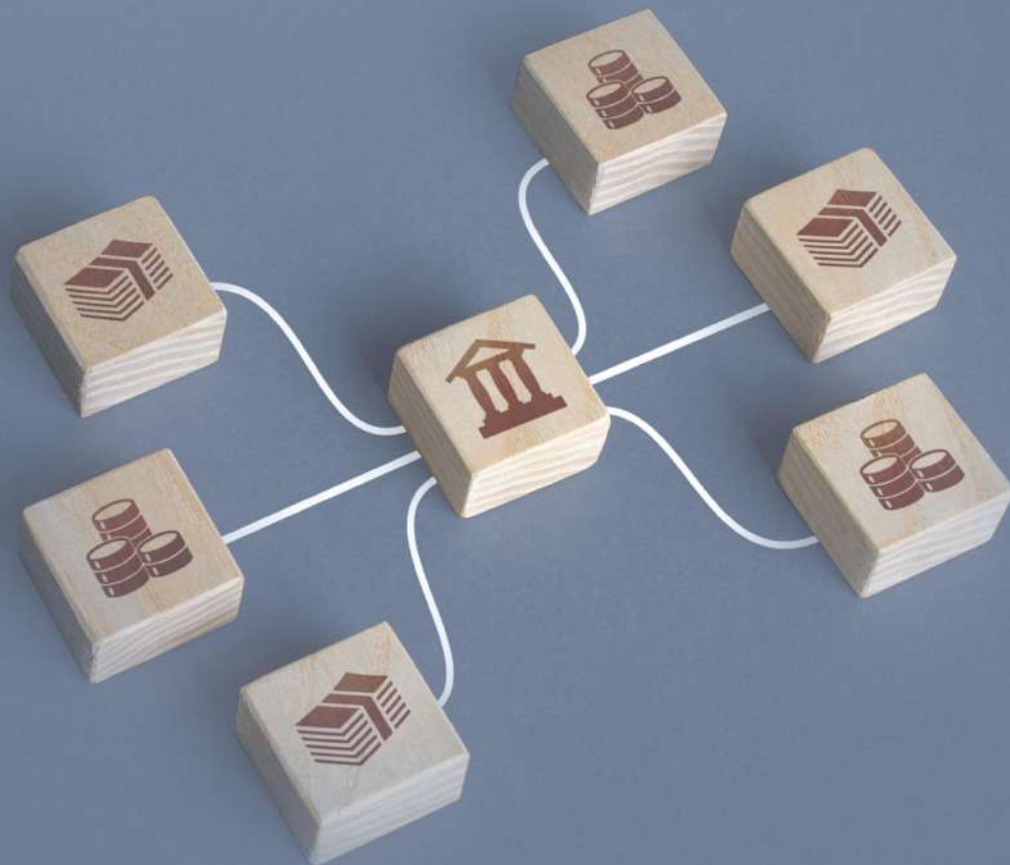
8) 40년 이상의 장기재정전망에서 이들 항목들을 의무지출로 식별하고 있다. 의무지출의 구분은 준예산의 내용과 기금운용계획의 변경에서도 중요한 의미를 가질 수 있다.

9) IMF(2014), Government Finance Statistics Manual 2014, 문단 4.48과 4.49 참조.

제1차 경제개발5개년계획 시기 재정정책의 전개와 역사적 시사점

- 「1957년도 재정안정계획」에 의한 제약의 맥락에서 -

우명동 성신여자대학교 명예교수



1 들어가며

우리는 현실에서 재정정책의 방향과 관련된 논의가 제기되는 경우에 거의 예외없이 긴축정책과 확장정책을 놓고 논자들 사이에서 서로 다른 견해가 제시되어 논의를 뜨겁게 달구는 현상을 자주 접한다. 필자는 「나라재정」 2023년 12월호에 게재한 「긴축정책에 대한 요구와 「1957년도 재정안정계획」의 역사적 시사점」이라는 칼럼을 통해 오늘날 긴축과 확장정책의 논란 속에서 재정정책의 방향을 가늠함에 있어서 지난날 우리 역사발전과정에서 보인 정책결정자들의 선택을 통해 정책적 시사점을 얻을 수 있음을 피력한 바 있다. 당시 칼럼에서 필자는 우리나라 정부수립 이후 최초의 종합적인 재정안정계획으로 일컬어지는 「1957년도 재정안정계획」(이하 「계획」이라 명명함)의 성립 배경과 시행, 그리고 그 재정적·사회경제적 귀결을 통해서 당시 「계획」이 갖는 시사점을 제시한 바 있다. 아울러 그 자리에서, 이어지는 시기 「계획」 체제의 중단과 부활 그리고 다시 완화과정에서의 재정정책의 변화과정을 돌아보는 것은 현 단계 정책결정 과정에 주는 역사적 교훈이 적지 않을 것이라고 언급한 적이 있다.

1957년에 시작되어 당시 우리나라 재정정책의 기본 틀을 제약해왔던 미국 주도의 「계획」 체제는 출범 이후 1960년까지 이어져 오다가 4·19혁명이 일어나고 민주당 정부가 들어서면서 일단 중단의 길을 걷게 되며, 이어서 1961년 5·16군사정변을 통해 들어선 군사정부도 「계획」 체제의 적용을 중단시켰다. 이렇게 군사정부는 1961년에 이어 1962년에도 「계획」의 제약을 벗어난 상태에서, 당시 의욕적으로 수립·시행된 제1차 경제개발5개년계획(이하 「제1차 5개년계획」이라 함)의 제1차 연도에서 적극적인 확장재정정책을 펼쳐나갔다. 그러나 그 성과가 여러 면에서 의도한 대로 나타나지 않게 되자 서둘러 미국과 협의를 거쳐 1963년 「계획」 체제를 부활시켜 다시금 엄격한 긴축정책을 받아들여지게 된다. 이렇게 재정정책 면에서 긴축정책을 받아들여지면서, 다른 한편으로 애초의 의욕적인 「제1차 5개년계획」도 목표를 다소 완화

된 형태로 수정해서 경제개발을 추진해나갔다. 그러던 중 1965년에는 월남전 참전을 계기로 미국과의 관계가 새롭게 설정되면서 1963년 부활 이후 엄격하게 적용되어 왔던 「계획」에 의한 대외적 제약이 크게 완화되는 과정을 밟게 된다. 이러한 국제관계의 변화로 인해 당시 정부는 국내정책에서의 대외적인 자율성을 확보하면서 정부의 정책적 의지를 담아 확장정책을 구사할 수 있는 단계에 이르게 되었다. 이러한 과정을 거치면서 1965년을 계기로 당시 박정희 정부는 보다 적극적으로 「경제개발5개년계획」을 추진해나가게 되었다.

이제 이하에서는 군사정부의 「제1차 5개년계획」의 추진과정에서의 재정정책의 전개를 이와 같은 「계획」 체제의 중단과 부활 그리고 완화과정이라는 대외적 제약의 변화과정을 중심으로 각 시기 재정정책상 나타난 정책기조의 변화와 그 재정적·사회경제적 귀결을 검토해봄으로써, 당시 재정정책상의 기조변화가 갖는 역사적 의미를 되새겨보고자 한다.

2 「제1차 경제개발5개년계획」의 추진과 「재정안정계획」

(1) 「제1차 경제개발5개년계획」의 추진과 「재정안정계획」의 중단-확장정책 추진

1) 「재정안정계획」 중단과 확장정책 추진

4·19혁명 이후 민주당정부나 5·16군사정변 이후 군사정부 모두 기존의 「재정안정계획」에 의한 통화량 중심의 엄격한 긴축정책을 거부하고 혁명의 가치를 담아내려는 의지를 갖고 「경제제1주의」를 캐치프레이즈로 내걸고 확장정책을 펼쳐나갔다. 이와 같은 확장정책을 수행해 낼 수 있었던 것은 기존의 1957년 이래로 우리 사회의 재정금융정책의 기본 골격을 제시해왔던 미국 주도의 「1957년도 재정안정계획」 틀에 의한 엄격한 긴축정책의 적용을 중단한 데 기인하는 것이었다. 이렇게 군사정부는 미국으로부터의 대외적인 제약을 넘어서서 확장정

책에 바탕을 둔 자율적인 경제개발계획을 추진해나가게 되었던 것이다. 이로 인해 구체적으로 재정운용면에서 나타난 성과를 보면, 1961년과 1962년 일반재정 규모는 전년 대비 각각 36.1%, 54.7%의 높은 확장세를 보이기에 이르렀으며, 기타특별회계까지 포함한 총재정규모도 각각 11.6%, 50.4%의 높은 증가세를 나타내고 있는 것을 볼 수 있다(〈표 2〉). 위와 같은 확장적 재정정책을 추진해나간 결과 〈표 3〉에 보이듯이 일반재정 기준 재정수지가 1961년, 1962년 각각 5,966백만원, 6,994백만원의 큰 적자를 보이고 있는 것을 볼 수 있다. 한편 이와 같은 일반재정 밖에서 운영되고 있는 기타특별회계의 재정수지 또한 적자를 나타내고 있어, 이들과 포함한 전체 총재정 기준의 재정수지는 각각 6,725백만원과 8,632백만의 큰 폭의 적자를 나타내고 있는 것을 볼 수 있다."

2)재정적·사회경제적 귀결

위와 같은 확장적 재정정책 수행을 위한 재원으로는 일반재정만 보면 낮은 비중의 조세수입으로 인해 주로 원조와 공채, 그리고 차입금 등에 의존하고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 총재정수지 면에서도 같은 맥락의 현상을 보이고 있음을 알 수 있다(〈표 3〉 및 〈표 4〉). 위와 같은 큰 규모의 재정지출을 수행해나감에 있어서 그 구성비중을 보면(〈표 5〉 참고), 1961년에 비해 1962년에 들어서면서 국방비와 투융자 비중은 모두 줄어들고 오히려 일반경비 비중은 크게 늘어 1962년에는 일반재정 기준 전체 세출 중에서 무려 49.6%로 거의 반 정도 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 〈표 6〉을 통해서 투융자 자체의 실적을 보면, '제1차 5개년계획' 1차연도인 1962년에 지난 해에 비해 일반재정 기준 40.9%의 높은 증가율을 보이고 있으며 기타특별회계부

문에서의 약간의 감소가 있었음에도 불구하고 총재정 기준으로 보더라도 1962년 투융자비중은 31.4%라는 괄목할만한 팽창을 나타내고 있음을 볼 수 있다.

그러나 확장정책을 펼칠 수 있는 사회경제적 기반이 구축되지 못한 상태에서 재정면에서 국채발행과 차입금에 의해 무리하게 확장정책을 펼치고 금융 측면에서도 전례 없는 여신확대를 통해 통화량이 1961년에 전년 대비 57.7% 증가하고, 1962년에도 1961년 기준 10%이상 증가시켰다. 이와 같은 통화량의 증가는 결국 물가상승으로 이어져 1960년을 기준년도로 하였을 때 전국도매물가지수는 1961년에 113.2, 1962년에는 123.8로 올라가고 있었다. 그 과정에서 내자동원을 위해 비밀리에 1962년 6월에 시도하였던 통화개혁의 실패가 그와 같은 문제 증폭에 가세하였던 것으로 평가되며, 하필이면 아직도 농업위주의 경제구조가 지배적인 상태에서 추곡까지 흉작이되면서 사회 전반적으로 생산활동이 위축되었다. 아울러 외환보유고도 1961년 207백만\$이었던 것이 1962년에는 168.6백만\$로 줄어들면서 대외적인 신인도도 떨어지는 등 사회경제적 상황은 열악한 상황을 노정시키고 있었다. 결국 실질경제성장률이 1961년에 5.6%까지 올라갔던 것이 1962년에는 2.2%로 떨어지기에 이르렀다.

(2)'제1차 경제개발5개년계획'의 수정과 '재정안정계획'의 중단-긴축정책의 부활

1)'재정안정계획' 부활과 긴축정책 추진

5·16군사정변 이후 군사정부에 의해 무리하게 추진된 확장정책의 결과 위에서 보인 바와 같은 각종 사회경제적 문제를 증폭시키는 상황에 직면하여, 군사정부는 결국 기존의 「재정안정계획」을 다시금 받아들여기로 하고

미국과 협의에 들어갔다. 결국 우리 정부는 기존의 「재정안정계획」에서 요구하고 있던 재정, 금융, 외환 등 제 부문별로 통화증발 요인을 억제하는 엄격한 연간목표 중심의 계획수립방식을 택하게 되었다. 이렇게 박정희 정부는 1963년부터 미국과의 관계에서 「계획」을 부활하여 원조를 다시금 받아가면서, 다른 한편으로는 더 근본적으로 원래 '제1차 5개년계획'에 비해 다소간 목표를 하향 조정하는 '제1차 5개년계획'의 수정·보완작업에 들어갔다. 그 결과 1964년 2월에 1964년에서 1966년까지 3개년간 적용할 '제1차 5개년계획'에 대한 최종보완계획을 발표하였다. 그 내용은 기존의 '제1차 5개년계획'이 '수입대체 발전전략' 내지 '균형발전전략'을 담고 있었던 데 비해, 미국이 권고하는 '수출주도적'이고 '대외지향적'인 불균형발전전략을 담아내고 있다는 점에서 큰 틀에서 내용을 달리하고 있었다.²⁾ 결국 당시 우리정부는 「계획」의 부활에 따라 미국의 의지에 제약을 받아가면서, 긴축정책에 바탕을 두고 수정된 '제1차 5개년계획'을 수행해나가야 할 상황이 되었던 것이다.

이와 같은 「계획」의 부활에 부응하게 매우 엄격한 긴축정책을 추진해나간 결과 1963년에는 무엇보다 세출 면에서 일반재정 기준 1962년 대비 17.6%가 줄어든 72,839백만원의 규모를 나타냈으며, 기타특별회계 부문에서 절대액 면에서 일정한 증가를 보였음에도 불구하고 전반적으로 총재정 기준으로도 1962년에 비해 7.4%가 줄어든 결과를 보이고 있었다. 이어서 1964년에도 일반재정 기준으로 전년대비 3.2%의 미세한 재정규모의 증가가 나타났을 뿐이며, 기타특별회계부문에서 늘어난 규모를 합하더라도 전체 총재정규모는 8.7% 증가에 그치고 있는 것을 볼 수 있다(〈표 2〉). 이러한 노력의 결과 1963년에는 일반재정부문에서 1,027백만원의 적자를 보인 것으로 나타나고 있지만 기타특별회계부문에서의 흑자와 합쳐서 총재정수지는 958백만원의 흑

자를 나타내고 있다. 한편 이와 유사한 맥락에서 1964년에는 일반재정에서는 흑자를 보이고 있는 데 비해, 기타특별회계부문에서 그 규모를 약간 넘는 적자를 보여 총재정 기준으로 943백만원이라는 미세한 적자를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다(〈표 3〉). 이와 같이 1962년 큰 폭의 적자를 보였던 재정수지가 흑자 내지 균형에 준하는 상태를 보인 것은 엄격한 「재정안정계획」에 입각하여 적자재정을 억제하기 위해 노력한 결과로 판단된다.

2)재정적·사회경제적 귀결

위와 같이 전체적으로 재정규모를 축소 조정해나가는 과정에서 1963년에 이르면 조세수입이 전체 일반재정에서 차지하는 비중이 1962년에 비해 10% 이상 높아지고 있으며, 이러한 조세중수 추세는 1964년에도 그대로 이어지고 있다.

한편 원조의 비중도 큰 폭으로 높아지고 있는데, 1964년에 이르면 일반재정에서 국채발행과 차입금이 전혀 없어진 대신에 원조로 인한 대충자금의 비중이 상대적으로 더 높은 비중을 차지하고 있는 것을 볼 수 있다. 한편 재정지출 구성면에서 보면, 위와 같이 전체적으로 재정지출의 규모가 축소됨으로써 가장 큰 타격을 입은 것은 투융자부문의 지출이다. 먼저 1963년과 1964년 모두 절대 금액면에서 볼 때 각각 전년도에 비해 크게 줄어 들고 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 각각 전년도 대비 14.9%와 18.0%의 감소로 나타났다. 일반재정 바깥에서 기타특별회계로 운영되고 있는 부문에는 1963년에는 크게 늘어났으나 1964년에는 전년대와 유사한 수준에 머물게 되어 전반적으로 1964년에는 총재정규모면에서도 투융자금액이 크게 줄어들고 있는 것을 볼 수 있다(〈표 5〉 및 〈표 6〉을 참고).

1) 다같이 재정수지 흑자 내지 적자를 가려내더라도 세입의 범위를 어떻게 파악하는지에 따라 서로 다른 수치를 제시하는 경우를 볼 수 있다. 예를 들어 한국개발연구원, 「한국재정40년사」 제6권, 1991, p. 153에서는 적자 내지 흑자를 계산함에 있어서 세입부분에 차입금은 제외하고 국채 등은 포함한 수치를 기준으로 판단하고 있는데 비해, 같은 책 제7권, p. 32에서는 세입에 공채와 차입금, 차관 등을 제외한 수치를 기준으로 적자 여부를 판단하고 있는 것을 볼 수 있다. 여기서는 공채와 차입금 등은 적자를 메워주는 재원이라는 점에 초점을 맞추어 후자의 기준에 따른 수치를 제시하고 있음을 참고하기 바란다.

2) 경제기획원, 「개발연대의 경제정책」, 1982, pp. 38-39; 박대균, "1961~1964년 군사정부의 경제개발계획 수정," 「사회와 역사」, 57, 2000, pp. 121, 135; 이세진, "1960년대 미국의 대한경제정책 변화: 재정안정계획과 수출지향적 공업화를 중심으로," 「역사문화연구」, 63, 2017, pp. 78, 80 등 참고.



위와 같은 정책수행과정에서 1963년에는 통화량도 증가하고는 있으나 그 증가율은 6.3%에 수준을 보임으로써 증가세가 진정되고 있는 것을 볼 수 있다. 이어 1964년에는 전년보다 높아 16.8% 늘어나고 있으나, 이후 연도들에 비하면 전반적으로 전술한 긴축적인 재정운영에 부응하여 금융부문에 긴축적으로 운용되고 있는 것으로 볼 수 있다. 이렇게 통화량 증가세가 높지 않음에도 불구하고 물가지수는 도매물가의 경우 1963년과 1964년에 각각 20.6%, 34.7%로 높은 증가세를 보이고 있으며, 소매물가의 경우도 각각 20.6%, 29.5%로 높은 증가세를 나타내고 있는 것을 볼 수 있다(<표 1>).³⁾ 전반적으로 앞에서 본 바와 같이 재정면에서 긴축적인 운용이 이루어지고, 금융면에서도 긴축적인 정책운영

이 이루어지고 있었음에도 경제규모면에서는 실질경제성장률이 두 해 연이어 9%가 넘게 높게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다.

이러한 성과는 긴축기조 속에서도 경제개발계획에 따른 계획적 운영의 결과 2차산업의 꾸준한 증산도 있지만 무엇보다 농업비중이 높은 사회에서 천후(天候)조건으로 농업생산에서 해방 후 최대의 증산이 주된 성장요인이었던 것으로 알려져 있다(경제기획원, 『경제백서』, 1964, 3; 1965, 2-3 등). 이는 한나라 경제의 총량규모는 긴축 내지 확장정책이라는 단순히 양적인 정책기조에 의해서 평가할 수 있는 것이 아니라, 당시 정책의 구조적 내용이나 사회경제적 요인 등에 의해 달라질 수 있다는 사실을 시사해주는 것으로 볼 수 있다.

(3) '제1차 경제개발5개년계획'의 수정과 '재정안정계획'의 완화-다시 확장정책 추진

1) '재정안정계획' 완화와 다시 확장정책 추진

1963년에 제3공화국을 출범시킨 박정희정부는 '제1차 5개년계획'의 성공적 추진을 위해 총력을 기울여나갔다. 그러나 그와 같은 종합적인 경제개발계획을 추진해나감에 있어서 '재정안정계획'에 의한 정책적 제약은 정부의 정책적 활동공간을 줄여왔음에 틀림없다. 이에 박정희정부는 한편으로는 전술한 바와 같이 '제1차 5개년계획'을 수정하면서, 다른 한편으로는 미국과의 관계에서 '재정안정계획'에 의한 정책적 제약을 해소하고자 하였다. 박정희정부의 이러한 의지는 1965년 5월에 있었던 박대통령의 존슨대통령과의 만남에서 그 계기가 주어졌다. 박대통령의 미국방문 결과 발표된 '박-존슨'간 공동성명서(communique)에 의하면, 박대통령은 미국이 원하는 월남전 참전을 매개로 해서 재정안정계획과 관련하여 미국은 한국의 긴요한 물자수입을 위한 자금조달을 돕기 위하여 원조를 적절히 계속한다"라는 약속을 얻어내었던 바(이세진, 전계논문, pp. 85-86), 이는 5·16군사정변 이후 중단되었다가 1963년 다시 부활된 이래로 임격하게 적용되고 있었던 '계획'의 적용 완화와 재정정책에 대한 우리정부의 대외적 자율성을 허용하는 계기가 되었다. 이를 계기로 박정희정부는 미국으로부터 정책적인 자율성을 확보하면서 원조도 계속 들어오고 외자도입도 원활해졌으며 아울러 수출시장도 확보되면서 국내적으로도 자율적인 자원동원 능력을 발휘하게 된 것으로 볼 수 있다.⁴⁾ 이로써 우리정부는 국내 재정정책 수행에서 미국으로부터의 대외적 자율성을 확보한 상태에서 남은 '제1차 5

개년계획'을 보다 적극적으로 수행해낼 수 있는 입장에 놓이게 된 것이다.⁵⁾

이와 같은 변화를 반영하여 구체적으로 재정정책면에서는 1963, 1964년의 축소지향적인 긴축정책으로부터 정책기조를 바꾸어, 1965, 1966년에는 각각 24.4%와 50.7%의 증가를 보이면서 명실상부하게 확장정책을 펼쳐나갔다. 이러한 확장재정정책 기조는 총재정규모에도 그대로 반영되어 동 년도들에 각각 27.7%, 49.8%의 팽창을 보이고 있었다(<표 2>).

한편 이러한 확장정책 수행에도 불구하고 1965년에는 일반재정에서는 재정수지가 9,074백만원이라는 큰 폭의 흑자를 보이고 있었으며, 기타특별회계부문에서는 큰 폭의 적자를 보였음에도 총재정수지 기준으로 2,900백만원의 흑자를 나타내고 있었다. 그러나 1966년에는 일반재정에서 재정수지 흑자가 줄어들고 기타특별회계부문의 적자는 큰 폭으로 늘어나게 되어 전체적으로 총재정수지가 9,970백만원에 달하는 적자를 나타내고 있는 것을 볼 수 있다(<표 3>).

2) 재정적·사회경제적 귀결

위와 같은 확장정책 수행을 위한 재원으로는 원조자금이 1965년까지는 일반재정 기준 34.2%라는 여전히 종전과 같이 높은 비중을 차지하고 있었으나, 1966년에 이르르면 그 비중이 크게 줄어들어 25% 수준으로 떨어지고 있었다. 이렇게 원조자금이 지속적으로 줄어드는 가운데서 이러한 팽창정책 수행을 위해 조세증징을 위한 노력을 한층 더 배가하여 1965년 일반재정 전체 세입 대비 조세수입이 드디어 50%를 넘어서 51.8%의 비중을 나타내고, 1966년에는 연초에 국제청까지 창설해가면서 조세징수를 독려한 결과 조세수입의 비중이

3) 이렇게 1963년, 1964년에 통화량이 크게 늘어나지도 않았는데 당시에 물가상승률이 높게 나타나게 된 데 대해서, 당시 주무당국에서는 "1962년 6월 통화개혁 이후 인플레이션의 누진에 대한 심리적 경함과 원자재 수입전망의 불투명, 간접세율의 인상 등 제반요인이 작용"한 것으로 파악하고 있음을 참고하기 바란다(경제기획원, 『경제백서』, 1964, pp. 9-10).

4) 이렇게 정책적인 자율성이 제고되게 된 배경으로는 이와 같이 월남전 참전을 계기로 대미 협상력이 제고되었을 뿐 아니라, 그 과정에서 미국의 의지를 반영하여 한일 협상을 진전시킴으로써 1966년부터 대일청구권자금이 도입되고 다른 한편으로 다른 나라나 국제기구로부터의 차입되는 등 경제개발 재원조달을 위한 차입선이 다변화된 것도 중요한 요인으로 들 수 있다.

5) 이와 같은 정치적 여건의 변화로 나타나게 된 재정안정계획의 운용상 기술적인 변화는 보다 구체적으로는 통화량 규제방식의 완화로 나타났다(이와 관련된 자세한 내용은 재무부, 『우리나라의 재정안정계획기관』, 1967, pp. 56-57; 박철, "재정안정계획의 4반세기", 『재정』, 재정사, 1972년 12월, pp. 98, 103 등 참고).

57%에 까지 이르는 성과를 보였다. 이렇게 대폭적인 확장정책을 수행해내기 위해 한편으로는 자체재원의 비중을 높여나가고 다른 한편으로는 원조, 외자도입 등에 의지하는 바 컸다. 특히 총재정기준으로 볼 때 그와 같이 높은 재정규모는 1965년 이후로는 종전과 달리 외국차관에 의지하는 바가 컸다는 사실이 특징적임을 볼 수 있다(〈표 3〉 및 〈표 4〉).

한편 위와 같은 확장재정정책을 수행해나가는 과정에서 나타난 구체적인 세출구성을 보면, 일반재정에서 일반경비가 차지하는 비중은 종전에 비해 구성비가 비슷하거나 약간 줄어드는 추세를 보이고 있는 데 비해서 국방비는 더 큰 비중으로 줄어드는 추세를 보이고 있는 것을 볼 수 있다. 이에 비해 산업시설 확충을 위한 투융자비의 비중은 1965년부터 높아지기 시작하여 1966년에는 전년에 비해 상대적 비중을 더욱 높여서 28.9%로 올라가고 있는 것을 볼 수 있다(〈표 5〉). 좀 더 구체적으로 투융자 지출의 실적 변화추이를 보면 1963년과 1964년에 큰 폭으로 줄어들고 있던 것이 1965년과 1966년에는 높은 비중으로 늘어나고 있는 것을 볼 수 있는 바, 특히 기타특별회계까지 포함한 총재정기준으로 볼 때 1966년에는 투융자 금액이 전년 대비 100% 이상 급격하게 늘어나고 있는 것을 볼 수 있다(〈표 6〉).

이와 같은 정책적 추동을 통해 1965년도에 다소 주춤하던 실질성장률은 1966년에 가서는 12.7%라는 비약적으로 높은 성과를 보이기에 이르렀다. 이렇게 확장정책을 수행하는 과정에서 통화량을 크게 늘렸지만, 그와 같은 통화량 공급 증가는 물가상승에는 크게 영향을 주지 않고 오히려 실질경제성장률을 높이는데 기여하고 있는 것을 볼 수 있다(〈표 1〉). 한편 1966년에는 외환보유고도 급격하게 늘어나서 대외적 신인도도 높아지고 있었던 것을 알 수 있다. 그러나 이 시기에는 본격적인 수출주도적 성장정책 추진을 위해 조세감면 등 차별적인 재정지원책 뿐 아니라 금융부문에서도 부족한 내자조

달을 위해 다양한 조치를 강구해오던 중 급기야 1965년에는 이자율현실화 조치를 취하여 사실상 역금리로 조달된 재원으로⁶⁾ 성장지원책을 수행해나가는 등 불균형 성장전략을 구사함으로써, 결국 제 부문 간 내지 사회 제 계층 간 구조적인 문제를 잉태하는 계기가 주어지게 되었다는 사실도 유념해둘 필요가 있다.

3 나가며

지금까지의 분석과정을 보면, 5·16군사정변 후 군사정부는 소위 혁명의 뜻을 담아내기 위해 그 동안 우리나라 재정정책의 틀을 제약해왔던 미국주도의 「계획」 체제의 적용을 중단하고 확장정책을 펼쳐나갔다. 그러나 그 결과 나타난 예상치 못한 각종 재정적·사회경제적 성과에 결국 다시 미국과 협의하여 「계획」에 의한 기존의 엄격한 긴축정책 기조를 받아들이게 되었다. 그러나 새롭게 시작한 '제1차 5개년계획'의 추진을 위해 노력하던 중 월남전 참전을 계기로 미국주도의 국제정치질서에 동참하면서 국내적으로는 그간의 「계획」의 적용을 완화시키는 데 합의를 봄으로써 우리정부는 국내정책에서 대외적인 자율성을 확보하게 되어 다시금 우리정부 주도의 확장적 재정정책을 펼쳐나갈 수 있게 되었음을 보았다. 결국 1965년 이후 한국정부는 상대적이기는 하지만 대외적인 자율성을 확보하여 경제운영에 계획적인 개입이 본격화되고 그에 상응하게 긴축과 확장정책 구사에 대한 자율성을 확보하게 되었다. 이러한 일련의 과정을 통해 우리는 한 나라가 특정 단계의 사회경제적 사정을 담아내어 긴축 내지 확장정책을 자율적으로 구사해낼 수 있기 위해서는 무엇보다 대외적인 제약으로부터 벗어나 '정책적 자율성'을 확보하는 것이 중요하다는 사실을 다시금 인식하는 계기가 되었다. 흔히 재정정책을 정치적 논리에서 벗어나서 경제적 논리에 충실해야 한다

고 맹목적으로 주장하는 논자들에게 재정정책은 단순히 숫자나 기술상의 문제에 국한된 것이 아니라는 사실을 인식하는데 주는 교훈이 클 것이라 판단된다. 나아가 우리는 지난 호에서 1957년 이래로 엄격한 긴축정책을 펼친 결과 국민총생산이 1960년까지 연이어 하락한 사실을 본적이 있으며, 한편 4·19혁명과 5·16군사정변을 거치면서 「계획」을 중단하고 확장정책을 펼친 결과 1961년에는 다시 반등하였으나 '제1차 5개년계획'이 시작된 1962년에는 다시 크게 줄어들고 있는 사실을 보았다. 그러나 이에 다시 「계획」을 복원하여 긴축정책으로 돌아선 이래 1963년과 1964년에는 이전의 추세와는 달리 국민총생산이 높은 성장세를 나타내고 있는 것을 볼 수 있으며, 이어 다시 「계획」에 의한 제약을 완화시켜 확장정책에 바탕을 두고 본격적으로 성장정책을 펼쳐나간 1965년에는 오히려 성장세가 줄어들었다가 1966년에는 전례를 볼 수 없는 높은 성장세를 나타내고 있는 것을 보았다. 이러한 사실을 통해 볼 때 결국 한마디로 국민경제성과 총량의 증감 여부는 단순히 양적인 긴축·확장 재정정책의 여부가 아니라 특정 재정정책의 구조적인 내용이나 사회경제적 배경 등과 관련된 또 다른 차원의 성격을 띠고 있다는 사실을 시사해주는 것으로 볼 수 있다. 뿐만 아니라 다 같이 확장정책을 펴면서 재정규모를 늘리더라도 1965년과 1966년의 사례에서 볼 수 있듯이 구체적인 세입상태에 따라 경우에 따라 흑자를 보이기도 하고 또는 적자를 보이기도 한다는 사실을 본 바 있다. 이는 재정흑자 내지 적자의 문제는 긴축이나 확장과 같은 단순한 재정규모의 문제가 아니라 그 세입·세출의 전반적인 구조가 중요하며, 나아가 그 밑바닥에는 각 시기 정책이 당면한 사회경제문제 해결에 얼마나 기여하여 재정과의 상호유기적 관련성을 확보해낼 수 있는지 여부가 중요하다는 사실을 알 수 있다. 나아가 지면관계상 구체적으로 다루지는 못하였지만,

지난 날 역사적 경험은 다 같은 긴축 내지 확장정책이라 하더라도 구체적으로 나타나는 사회경제적 실태는 단순한 재정활동의 총량적 규모 내지 양적인 수지의 문제가 아니라 그러한 정책을 통해 유도하고자 하였던 국민경제의 구조적 상태에 대한 지향점에 따라 달라진다는 사실을 인식하는 것 또한 재정정책의 방향을 가늠하는데 중요한 고려대상이 되어야 한다는 점을 첨언하고자 한다. 제1차 5개년계획 기간은 특히 1962년 말 이래로 1년 이상의 기간을 거쳐 마련된 '수정된' 제1차 5개년계획에 의해 1964년 부터 본격적으로 수출지향적 대외 의존적 불균형성장정책이 추진되어 왔다.(참고) 그 결과는 대표적으로 '제1차 5개년계획' 전 기간에 걸친 산업별 성장률에 반영되어 나타나고 있는바, 동 기간 농림수산 등 제1차산업의 성장률은 5.3%였는데 비해, 광공업 등 제2차산업의 성장률은 15.0%, 제3차 서비스산업 성장률은 8.1%로 나타나고 있어(한국개발연구원, 같은 책, 제6권, p. 176; 기획조정실, 「제1차 경제개발5개년 계획 평가보고서」(『한국경제총람』, 경제평론사, 1983, p. 436) 참고), 산업 간의 불균형적인 성장을 가져오고 있었음을 알 수 있다. 이와 같은 사실은 단순히 산업 간의 성장률의 차이를 넘어서서 우리 사회 제 계층 간에 성장의 성과가 차별적으로 귀착됨으로써 위와 같은 양적 팽창을 이루어내는 이면에 사회 제 부문 내지 계층 간 갈등을 비롯한 각종 사회구조적인 문제가 잉태되고 있었음을 말해주는 것으로 볼 수 있다. 이러한 양상은 애초의 '제1차 5개년계획'의 원안이 지향하였던 '수입대체전략' 내지 '균형발전전략'이 지향했던 사회상과는 서로 다른 모습으로서,⁷⁾ 그 이후 우리사회경제구조의 지속성에 주는 의미에 큰 차이를 보이게 된다는 점을 유념해둘 필요가 있다. 이러한 역사적 사실은 이후 시기 우리 사회가 직면한 왜곡된 사회경제구조적 문제에 비추어볼 때, 작금의 상황에서 정책입안과 시행과정에 주는 의미가 크다 할 것이다.

6) 1965년 9월30일 취해진 금리현실화조치의 핵심은 부동산자금의 산업자금화를 목적으로 정기예금 금리를 종전의 연 15%에서 25%로 인상시키고 반면 대출금리는 예금금리보다 상대적으로 낮게 책정함으로써 사실상 역마진제도를 실시하는 조치였다(경제기획원, 「경제백서」, 1966, pp. 189~190 참고).

7) 이에 대해서는 당시 성장중심의 불균형개발전략하에서는 소득분배 불균등문제나 산업·지역 간 불균형 등의 문제는 정책목표(지체)로서 의미를 갖지 못했다는 평가를 받기도 하는바(김종기, 같은 책, p. 135), 위와 맥을 같이 하는 지적이라 판단된다.

표 1. 주요 경제지표 변화추이

연도	경제성장률		통화량(M1)		물가지수				외환 보유고 (백만\$)
	경상 성장률	실질 성장률	통화량 (10억원)	증가율	전국도매물가		서울소비자물가		
					지수	증가율	지수	증가율	
1960	12.6	1.1	22.7	-	100.0	-	100.0	-	157.0
1961	20.1	5.6	35.8	57.7	113.2	13.2	108.1	8.1	207.0
1962	20.9	2.2	39.4	10.1	123.8	9.4	115.2	6.6	168.6
1963	41.5	9.1	41.9	6.3	149.3	20.6	139.0	20.6	131.5
1964	42.4	9.6	48.9	16.8	201.1	34.7	180.0	29.5	136.4
1965	12.5	5.8	65.6	34.1	221.2	10.0	204.4	13.6	146.3
1966	28.7	12.7	85.1	29.7	238.0	7.6	229.7	12.4	245.2

주 : 1) 통화량 통계는 한국은행(『경제통계연보』 1968, p. 80)에 제시되고 있는 수치와 다소 차이가 있으나 그 추세는 유사하게 나타나고 있어, 본연구에서 제시하는 자료의 통일을 위해 이하 자료의 수치를 따르기로 하였음.

2) 물가지수는 1960년 기준 지수임.

자료 : 경제성장률: 한국개발연구원, 『한국재정40년사』 제4권, 1991, p. 4.

통화량: 같은 책, 제4권, p. 14.

물가지수: 1960년 기준 지수임. 경제기획원 『경제백서』 1967, p. 14.

외환보유고: 한국개발연구원, 같은 책, 제4권, p. 11.

표 2. 재정규모 변화추이

연도	GNP (10억원)	일반재정			기타 특별회계	총재정규모
		일반회계	특별회계	합계		
1960	244.9	34,879	7,116	41,995(17.1)[-]	29,477[-]	71,472(29.2)[-]
1961	294.2	45,916	11,237	57,153(19.4)[36.1]	22,593[-23.4]	79,746(27.1)[11.6]
1962	355.5	68,213	20,180	88,393(24.9)[54.7]	31,513[39.5]	119,906(33.7)[50.4]
1963	502.9	49,371	23,468	72,839(14.5)[-17.6]	38,154[21.1]	110,993(22.1)[-7.4]
1964	716.3	55,084	20,096	75,180(10.5)[3.2]	45,492[19.2]	120,672(16.8)[8.7]
1965	805.7	68,225	25,309	93,534(11.6)[24.4]	60,612[33.2]	154,146(19.1)[27.7]
1966	1,037.0	94,707	46,235	140,942(13.6)[50.7]	90,037[48.5]	230,979(22.3)[49.8]

주 : 1) 재정규모는 중앙재정 기준임. GNP의 재정규모 단위는 백만원(%)임.

2) ()안의 수치는 GNP 대비 비중을 나타내며, []안의 수치는 전년대비 증가율을 나타냄.

3) 일반재정의 특별회계에는 국도건설사업특회, 경제부흥특회, 부정축제처리자금특회, 대충자금특회, 재정자금운용특회,경제개발특회를 포함하며, 기타 특별회계에는 이 이외의 모든 특별회계를 포함함.

4) 1960년 일반재정 특회와 기타 특회의 수치는 한국개발연구원, 같은 책, 제4권, pp. 19, 64에 근거하여 계산한 것임.

자료 : 한국개발연구원, 같은 책, 제4권, pp. 19-21에서 계산한 수치임.

표 3. 재정수지

연도	일반재정			기타 특회 수지	총재정수지		보전재원			
	세입(순)	세출(순)	수지		수지	GNP대비 비중	현금잔액 사용	공채발행 (순)	차입금 증가	외국차관 (순)
1961	49,807	55,773	-5,966	-759	-6,725	-2.3	591	2,880	3,254	0
1962	74,575	81,569	-6,994	-1,638	-8,632	-2.4	-1,848	3,959	6,493	28
1963	70,703	71,730	-1,027	1,985	958	0.2	-1,783	1,818	351	572
1964	76,188	74,170	2,018	-2,961	-943	-0.1	-3,985	-1,010	5,400	538
1965	101,278	92,204	9,074	-6,174	2,900	0.4	-6,400	-1,369	0	4,869
1966	142,629	138,990	3,639	-13,609	-9,970	-1.0	0	-1,368	3,733	7,605

주 : 금액 단위는 백만원, 비중은 %임

자료 : 경제기획원, 『예산개요』 1970(한국개발연구원, 같은 책, 제7권, p. 32).

표 4. 일반재정 세입 구성비

연도	조세	판매익금	국채	산업부흥 국채	원조 (대충자금)	차입금	기타	합계
1961	37.8	4.3	1.1	4.9	39.2	1.0	11.7	100
1962	30.3	4.5	1.2	18.3	30.8	2.6	12.3	100
1963	40.9	6.4	1.7	1.9	34.7	0.6	13.8	100
1964	47.1	5.7	0	0	35.3	0	11.9	100
1965	51.8	3.4	0	0	34.2	0	10.6	100
1966	57.0	4.9	0	0	25.0	0	13.1	100

주 : 기타수입에는 귀속재산전입금, 부정축제, 기타특별회계전입금, 이자수입 등이 포함되어 있음

자료 : 한국개발연구원, 같은 책, 제4권, p. 65.

표 5. 일반재정 세출 구성비

연도	일반경비	국방비	투융자	기타	합계
1961	23,314(40.8)	16,599(29.0)	16,965(29.7)	275(0.5)	57,153(100)
1962	46,838(49.6)	20,474(23.2)	23,897(27.0)	154(0.2)	88,393(100)
1963	31,844(43.7)	20,479(28.1)	20,333(27.4)	183(0.3)	72,839(100)
1964	33,312(44.3)	24,926(33.2)	16,682(22.2)	260(0.3)	75,180(100)
1965	41,815(44.7)	29,874(31.9)	21,445(22.9)	400(0.4)	93,534(100)
1966	59,619(42.0)	40,542(28.8)	40,684(28.9)	547(0.4)	140,942(100)

주 : 금액 단위는 백만원(%)임.

자료 : 한국개발연구원, 같은 책, 제4권, p. 65.

표 6. 투융자 실적 변화추이

연도	일반재정		기타 특별회계		총계	
	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율
1961	16,965		3,705		20,670	
1962	23,897	40.9	3,258	-12.1	27,155	31.4
1963	20,334	-14.9	6,994	114.7	27,328	0.6
1964	16,682	-18.0	6,980	-0.2	23,662	-13.4
1965	21,445	28.6	8,055	15.4	29,500	24.7
1966	40,684	89.7	21,895	171.8	62,579	112.1

주 : 금액 단위는 백만원, 증가율은 %

자료 : 한국개발연구원, 같은 책, 제4권, p. 418.



콘서트 예약전쟁의 경제학 (암표의 경제학)

남시훈 명지대학교 국제통상학과 교수

유명 가수들이 콘서트를 한다고 하면 예매를 하기 쉽지 않은 경우가 많아지고 있다. 티켓 판매가 시작되는 오픈 시간을 기다려 정시에 구매를 시작해도 수많은 사람들이 온라인상에 몰려들고, 대기를 기다리다가 티켓 구매를 놓치게 되는 경우도 많다. 이러한 예약전쟁의 뒤에는 암표 매매가 있다는 것이 정설이다. 2023년 6월 브루노 마스의 내한공연 때에는 실제로 높은 가격의 암표 매매 요청이 온라인에서 포착되기도 했다. 또한 상당수의 연예인과 유명인들이 좋은 좌석에서 목격이 되었는데, 행사를 주최한 현대카드 측에서는 아티스트 측이 초대권을 일부 제공하는 경우가 있지만 대규모 초청은 없었다고 밝혔다. 그렇다면 꽤 많은 유명인들이 암표를 높은 가격에 구매했을 가능성이 있다.

지난 1월에는 가수 장범준이 본인이 진행하는 콘서트에 예매가 몰리자 전부 취소하고 추첨방식으로 티켓을 분배하고 NFT 기술을 적용하기도 했다. 콘서트 외에도 인기 뮤지컬이나 대규모 스포츠 경기 등 사람들이 몰려드는 대형 행사에는 예약 전쟁과 암표 논란이 꾸준히 발생한다. 이것을 어떻게 해석해야 할까? 이 문제는 경제학적으로는 전형적인 초과수요의 문제다. 대다수의 경우 특정한 상품에 대해서 구입을 원하는 사람들의 수요와 판매하는 측의 공급에 의해서 균형가격이 결정된다.

균형가격 하에서는 수요와 공급이 일치하므로 사람들이 몰려들지 않는다. 하지만 외부적인 요인에 의해 가격이 낮게 고정되어 있다면, 낮은 가격에 구입하려는 사람들이 많아져 사라지는 사람들이 많아지는 것이 자연스럽다. 초과수요 문제를 해결하려면 공급을 늘리거나 가격을 높이는 것이 근본적인 해결책이다. 하지만 그렇게 하기 어려운 경우도 생긴다. 2022년에는 포켓몬빵이 엄청난 인기를 모았는데, 편의점마다 포켓몬빵을 구입하려고 사람들이 줄을 서는 현상이 거의 일년 내내 일어났다. 그러나 빵 생산 설비는 고정되어 있으므로 기계 가동 시간을 확대하고 노동자들을 추가로 고용해도 생산을 늘리는 데 한계가 있다.

설비를 증설하는 것도 시간이 걸리며 반짝 인기일지 지속적인 인기일지 모르는 수요증가에 대응하여 설비를 증설하는 것도 간단한 문제가 아니다. 또한 가격을 올리면 초과수요는 사라질 수 있지만 공급하는 판매회사의 이미지가 손상될 수 있다. 상품의 인기를 통해 얻는 수입은 잠깐이지만 회사의 실추된 이미지는 장기간 브

랜드에 피해를 줄 수 있다. 그래서 포켓몬빵 역시 출시 직후에 비하면 가격이 약간 상승했지만 줄서기가 사라질 만큼 가격이 높아지지는 않았다.

같은 상황이 여러 인기 콘서트에도 적용되었다. 뮤지션이나 이벤트 행사 장소의 크기는 정해져 있어 공급이 제한되고, 주최측에서 가격을 너무 올리면 팬들의 비난을 받기 쉽기에 가격을 많이 올리지는 못한다. 실제로 뮤지션들과 주최측은 팬들과의 긍정적인 관계 형성을 대단히 중요시하는 것이 일반적이다.

추가로 이러한 이벤트는 단기간 진행되기에 수요를 파악하기도 어렵다는 문제도 있다. 장기간 거래되는 상품은 변화하는 수요에 따라 가격을 조정할 여지가 있지만 내한공연이나 일회성 이벤트는 수요를 예측해야 하므로, 예측이 빔나가면 초과수요는 더 커질 수 있다. 이런 문제 때문에 공급측은 공급을 늘리지도 않고 가격을 높이지도 않고 초과수요가 일어나는 현상을 방치하는 경우가 많다.

문제는 초과수요는 가수요를 촉진한다는 점이다. 포켓몬빵이 인기를 얻으니, 일단 줄서서 포켓몬빵을 구입한 다음 다른 사람에게 비싸게 팔리는 사람들이 발생한 것처럼, 어떤 공연티켓이 인기가 있으니 일단 티켓을 구입한 후 다른 사람에게 비싸게 팔기 위해 티켓구입에 동참하려는 사람들이 늘어나게 된다.





잠재적으로
높은 가격의 암표를
구매할 수 있는 사람들은
높은 가격의 티켓을
구매할 것이므로
암표에 대한 수요를
크게 낮출 수 있다.

이 때문에 티켓을 구입하기는 더 어려워지고 소비자들의 불편과 피해가 늘어난다. 이 문제를 해결하는 제일 간단한 방법은 초과수요를 없애는 방법, 즉 가격을 올리는 방법이다. 가격을 “적당히” 올리면 초과수요가 그만큼 사라지고, 경쟁이 낮아지면 암표상들이 참여해도 이익을 얻기가 어려워지니 암표상들이 사라진다. 그러면 실제로 공연과 행사에 가고자 하는 사람들이 표를 구하기가 쉬워진다. 하지만 이 문제는 조금 복잡적으로 생각할 필요가 있다. 먼저 사람들마다 원하는 좌석이 다르고 좌석마다 인기의 정도가 많이 차이가 난다는 점이다. 그리고 역시 가격이 높으면 팬들로부터 받는 호감도가 낮아질 수 있다는 점이다. 이 부분을 같이 고려해야 문제 해결의 실마리를 찾을 수 있다.

한가지 방법은 가격을 올리되 극소수 VIP 티켓의 가격만 올리거나, 티켓들 중 일부 티켓만 가격을 올리고 “이 티켓의 가격이 높지만 이 티켓의 수익금 상당수는 자선 단체에 기부하겠다”는 형태로 홍보하는 방법이 있다.

가격이 충분히 높은 티켓들이 있다면 행사에 꼭 가고자 하는 사람들, 즉 잠재적으로 높은 가격의 암표를 구매할 수 있는 사람들은 높은 가격의 티켓을 구매할 것이므로 암표에 대한 수요를 크게 낮출 수 있다. 그러면 암표를 구하기 위해서 노력하는 사람들의 수요도 낮아지고 암표상도 감소할 것이며 소비자들도 쾌적하게 구매를 진행할 수 있게 된다. 이 방식은 로큰롤 명예의 전당에 입성한 유명 메탈 밴드 레이저 어게인스트 더 머신(RATM)이 2020년 재결성 투어 예매를 진행하면서 실제로 사용한 방법으로, 기타리스트 톰 모렐로는 이 방식으로 예매 초반 2일간 85%의 재판매 수요를 차단하면서 300만달러의 기부금을 모았다고 밝혔다.

조금 더 극단적이지만 더 확실한 방법은 경매를 이용하는 것이다. 돈을 많이 내더라도

이벤트에 참여하려고 하는 사람들에게 금액을 써내게 하고 높은 금액을 써낸 사람들에게 특정한 구역의 자리를 제공한 뒤 역시 수익금 상당수는 기부하는 것이다. 가격을 올리는 방식은 역시 올린 가격이 여전히 너무 낮거나 혹은 과도하게 높아서 문제가 발생할 수 있는데 경매를 이용하면 이런 문제를 더 효율적으로 제거할 수 있다.

이 문제에 대해서 구입한 티켓을 다른 사람에게 파는 재판매 행위 자체를 금지해야 한다는 주장도 힘을 얻고 있다. 하지만 재판매 행위 자체는 사람들에게 이익을 준다. 가족과 직장의 문제로 행사에 참석하기 어렵게 되어서 재판매를 원하는 사람이 발생할 수 있고 티켓오픈을 몰랐다가 뒤늦게 좋은 자리의 티켓을 구하고 싶은 사람도 있을 수 있다. 또한 재판매가 활발해지면 의외로 판매가 부진한 행사의 티켓을 주최측에서 재판매 웹사이트에서 저렴하게 판매할 수도 있으며, 이러한 옵션이 존재한다면 행사 주최측의 잠재적인 피해를 줄일 수 있다. 행사 주최측은 행사를 주관하면서 얼마나 인기가 있을지 예측을 하려고 하지만 수요를 확인하기가 어려운데, 표가 충분히 팔리지 않았을 때 가격을 낮추면서 판매할 경로가 있다면 리스크를 줄일 수 있고, 리스크가 줄어들면 그만큼 행사가 늘어나는 선순환을 기대할 수 있다.

추첨을 하는 것도 방법이지만 티켓 재판매가 가능하면 추첨이 암표상들의 시장진입 자체를 막기는 어려우며, 암표상들이 시장에 진입하여 추첨이 당첨될 확률이 매우 낮아지거나, 정말로 공연에 가고 싶어하는 사람이 공연에 못 가는 상황도 발생할 수 있다는 단점이 있다. 추첨, 재판매 금지, 실명 확인을 거칠 경우 재판매는 금지할 수 있지만 가족이나 연인들 2명 이상이 공연에 함께 가는 것이 매우 어려워지는 단점도 있다.

필 레슬리(Phil Leslie)와 앨런 소렌슨(Alan Sorensen)은 인터넷 시대 이전에는 예약 자체가 쉽지 않았고 암표는 전체 표의 5% 내외였다고 추정했다.

하지만 인터넷을 통해 예매가 편리해지면서, 표를 다시 판매하여 이득을 얻으려는 사람들 역시 예매하기가 편

리해졌고, 더 나아가 매크로 등 프로그램을 이용하여 표를 구매하는 것도 가능하다 보니 암표로 인한 다른 소비자들끼리 겪는 피해가 예전보다 많이 커졌다.

기술적으로 시급히 해결되어야 하는 문제는 매크로 프로그램 예매를 막는 것이다. 다수 표를 자동적으로 구매할 수 있다면 일반 소비자들의 티켓 구매는 매우 어려워지고 주최측도 피해를 보기 쉽다. 하지만 근본적으로 문제를 해결하려면 표를 대규모로 사고 대규모로 판매하려는 세력이 들어와도 가져갈 이익이 별로 없게 하는 것이다. 금지와 규제도 필요하지만, 규제를 벗어나기 위한 기술이 발전하고 있는 만큼 조직적인 집단이 나설 이유, 즉 금전적 동기를 차단하는 것이 더 필요하다.

두 가지 선택지가 있다. 하나는 재판매 자체를 불가능하게 만드는 것이다. 다른 하나는 일정한 비율의 티켓에 대해 가격을 상당히 올려서 암표 수요를 줄이는 것이다. 선택은 뮤지션/주최측 및 팬들의 몫이다.

나는 후자가 훨씬 더 편리하고 유용한 방법이라고 생각한다. 모든 표의 가격이 올라가는 것이 아니며 10%에서 20% 정도의 표 가격만 올려도 상당한 효과를 기대할 수 있고, 1인 2매 구입 내지는 급한 경우 표의 양도가 편리해지고, 또 실제로 어려운 사람들을 더 도울 수 있기 때문이다. 가격이 올라간다는 이유 하나로 불편해하고 불쾌해할 수 있지만 그 부분은 문화적인 부분이다. 아티스트와 팬들이 나서서 자선기부를 확대하면서 불편함을 줄일 수 있지 않을까?

시장경제 체제에서 항상 시장에 맡기는 것이 옳은 방법은 아니다. 마스크 5부제처럼 정부가 개입해서 가격을 조정하는 것이 매우 효율적인 경우도 있다. 하지만 시장의 특징을 활용하는 것이 더 편리한 경우도 있다. 위에서 말한 메탈 밴드 RATM은 좌파 내지는 반자본주의 뮤지션으로 알려져 있다. 하지만 그들은 무조건 반대만 하는 것이 아니라, 부당한 행위를 해결하고 기부를 확대하기 위해서 시장경제 시스템을 영리하게 활용하고 채택하였다. 이 부분은 사회문제를 해결하고 불평등을 완화시키고자 하는 정의감 넘치는 사람들에게 시사하는 점도 매우 크다고 생각된다.

경제를 보는 눈을 길러주는 재정·경제 도서 추천

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

이코노미스트 2024 세계대전망



영국 이코노미스트(지은이) ● 한국경제신문(한경피버)

책 속으로

2023년이 팔레스타인 분쟁이 중동을 뒤흔든 해였다면, 2024년은 중동이 팔레스타인 분쟁을 흔들 수 있을지 확실히 밝혀질 해가 될 것이다. 많은 사람의 죽음 후에 이런 말을 하기도 애석하지만, 이 지역은 지난 20년 동안 평화를 향해 진전을 보인 적이 없었다. 안타깝게도 통제 불능이 된 팔레스타인 분쟁도 진전이 있을 것 같지 않다. 자, 이제 어떻게 할 것인가?

《이코노미스트 2024 세계대전망》은 한국경제신문사에서 해마다 출간되어 온 글로벌 전망서 이코노미스트의 'The World Ahead' 시리즈로 전 세계 25여 개 언어로 동시 출간되었다. 2023년은 그 어느 때보다도 충돌이 완전한 해였다. 예상치 못한 크고 작은 전쟁과 무력 충돌이 급증하고, 세계 에너지 자원의 지도가 바뀌고, 챗GPT 이슈가 몰고 온 열풍에 인공지능(AI)이 급속히 발전하는 등 세상이 점점 믿기 힘든 속도로 바뀌고 있다. 그 가운데 중동의 정세 변화에서부터 전기차의 도입, 비만과의 전쟁에 이르기까지 현실은 불과 1~2년 전과도 많이 달라 보인다. 그렇다면 예측하기 힘들 정도로 빠른 변화 속에서 우리는 어떤 대비를 해야 할까? 2024년에는 세계 곳곳에서 치러질 선거에 그 어느 때보다도 많은 유권자가 참여할 것이며, 이런 선거는 전 세계 민주주의의 현황을 조망할 것이다. 선거를 치르는 수많은 나라 가운데 특히나 미국은 대선 경쟁에서 약 30%의 지지율을 얻고 있는 도널드 트럼프에 대해 유권자와 법원이 어떠한 판결을 할지 귀추가 주목된다. 결국 바이든과 트럼프의 재대결로 치러질 미국 선거의 결과는 일부 경합 주의 유권자 수만 명의 선택에 따라 달라질 것이다. 그리고 그 최종 결과는 기후 정책에서부터 우크라이나에 대한 군사 지원에 이르기까지 모든 분야에 광범위하게 영향을 미칠 것이다. 과연 미국의 선택은 글로벌 시장을 어떻게 변화시킬 것인가? 한편 이코노미스트는 2024년 4월에 치러질 대한민국 총선에 대해서도 예측했다. 과연 2022년도에 대한민국 대선 승자를 정확하게 예측했던 대로, 이 결과 또한 적중하게 될까? 관심을 가지고 지켜볼 일이다. 그 밖에도 이 책은 특별 섹션을 통해 2024년에 주목할 만한 분석을 데이터 중심으로 선별한 '추세선(Trendlines)'을 선보인다. 2024년에 챗봇에 대한 열의는 줄어들까? 재생 에너지는 언제 석탄을 앞지를까? 로봇 택시는 고비를 넘을 것인가? 슈퍼 히어로 영화는 돌아올 것인가? 커피값은 더 오를 것인가? 등 주제별로 세계를 변화시킬 만한 잠재력을 예측했다.

경제학이 필요한 순간



▶ 경제학은 어떻게 사람을 살리는가

김현철(지은이) ● 김영사

한 개인의 성취는 어떻게 결정될까? 어떤 나라에 태어났느냐, 어떤 부모를 만났느냐가 성취의 대부분을 설명할 수 있다. 모두가 자기 자신이 통제할 수 없는 '운'의 영역이다. 개인의 성취가 운에 달려 있고 그 운이 모두에게 골고루 나누어지지 않는다면 운 나쁜 사람의 삶은 누가 어떻게 도울 것인가? 복지제도가 잘 갖춰진 나라의 국민이 아니라고 해서, 부모가 경제력이 없다는 이유로, 우리는 행복을 포기해야만 하는가? 이 책은 이러한 질문에 답한다. 연세대학교 의대를 졸업하고 컬럼비아대학교에서 경제학 박사학위를 받은 '의사이자 경제학자'인 김현철 교수가 이 책의 저자이다. 그는 세계적인 공공 정책 전문가로, 한국뿐 아니라 말라위, 에티오피아, 가나, 그리고 인도, 필리핀, 부탄, 홍콩 등지를 누비며 다양한 정책을 실험하고 분석해왔다. 특히 말라위의 여학생을 대상으로 고등학교 진학 후 성년이 될 때까지 삶을 추적해 교육이 의사결정의 질을 향상시킨다는 것을 증명한 공동 연구는 <사이언스>에 실렸다. 의도는 좋으나 작동하지 않는 정책이 너무 많다. 이를 방지하려면 설계 단계에서부터 철저한 시범 사업으로 그 효과를 충분히 입증한 후 시행해야 함을 저자는 강조한다. 결과가 좋지 않

책 속으로

제가 만났던 사회적 약자들의 불행은 어디서 기인한 것일까요? 대부분 부유하지 못한 나라와 가정에서 태어났고 사회의 적절한 보호를 받지 못했기 때문입니다. 그들의 잘못이 아닙니다. 그저 불운했을 뿐입니다. 반대의 경우도 생각해 봅시다. 대한민국에서 태어난 우리가 좋은 교육을 받고 건강하게 잘 먹고 잘사는 것은 제 능력과 노력 때문일까요? 이런 고민이 1장 "인생 성취의 8할은 운: 개인의 능력과 노력의 한계, 그리고 국가의 역할"에 담겼습니다. 국민 성취의 대부분은 사실 국가가 결정합니다. 잘 작동하는 국가의 국민은 풍성한 삶을 삽니다. 반면 실패한 국가 국민의 삶은 어려움의 연속입니다.

다면 다른 방법을 찾으면 된다. 그러나 실제로는 수많은 정책을 빈약한 증거를 토대로 도입하고 있다. 현재 우리나라에서 시행했거나 시행 예정인 정책들은 과연 제대로 된 검증 과정을 거쳤을까? 암세포만을 떼어내는 외과 의사의 날카로운 칼과 같은, 사람을 살리는 정책을 만들기 위해서는 어떻게 해야 할지 저자는 의사이자 경제학자의 시선으로 조언한다. 이 책은 구체적으로는 우리나라 최초로 사회 실험 중인 서울시의 '안심 소득 제도'와 코로나 팬데믹 기간 '등교 제한 조치', 근로 시간 감소 흐름과 맞물린 '주 4일 근무제', 한국의 저출산 문제를 해결할 방안 중 하나로 떠오르고 있는 '외국인 가사 도우미 제도'의 득과 실을 따져본다. 그 외에도 엄마 배 속에 잉태된 순간부터 삶을 다할 때까지 한 인간의 생애주기마다 필요한 보건·교육·노동·돌봄 및 복지가 어떻게 설계되어야 하고 작동해야 하는지를 살펴본다. 교육과 구직의 기회를 차단당하고, 결혼과 출산을 꺼리고, 아파도 병원에 가지 못하고, 노년에 돌봄을 받지 못하고, 단 한 번의 재난으로도 나락으로 떨어지는 시대. 태생의 우연성은 극복하지 못하더라도 공동체의 도움으로 개개인의 삶은 빛날 수 있다.

FEBRUARY

2024
2

재정

- 2023년 총세입·총세출 마감
- 2023년 결산보고서 제출 (각 중앙관서→기획재정부)

경제

- 한국은행 2023년 4/4분기 및 연간 실질 국내 총생산 발표



'23년 12월 및 연간 고용동향 발표 (통계청, 1.10)

- (12월 고용동향) 15~64세 고용률(OECD 비교 기준)은 69.2%(전년동월대비 0.7%p 상승), 실업률 3.3%(전년동월대비 0.3%p 상승), 취업자는 28,093천명(전년동월대비 285천명(1.0%)증가) 기록
- ('23년 연간 고용동향) 15~64세 고용률(OECD 비교기준)은 69.2%(전년대비 0.7%p 상승), 실업률 2.7%(전년대비 0.2%p 하락), 연간 취업자는 28,416천명(전년대비 327천명(1.2%)증가) 기록

2023년 세법개정 후속 시행령 개정안 (기획재정부, 1.23)

- '23년 12월 국회를 통과한 개정세법에서 위임한 사항 등을 규정하기 위해 소득세법 시행령 등 21개 후속 시행령 개정안 마련
- 시행령 개정안은 입법예고('24. 1. 25~2. 14), 차관회의·국무회의 등을 거쳐 '24년 2월 중 공포·시행 예정
- 경제 활력 제고 및 민생안정을 세제 측면에서 지원하는 것을 개정안의 기본방향으로 발표

1월 재정 • 2025년 중기사업계획서 제출 (각 중앙관서→기획재정부) • 2023년 세법개정후속 시행령 개정 경제 • 통계청 2023년 12월 및 연간 고용동향 발표 국제 • 세계은행(WB) 세계경제전망 발표 • 국제통화기금(IMF) 수정경제전망 (World Economic Outlook update) 발표	2월 재정 • 2023년 총세입·총세출 마감 • 2023년 결산보고서 제출 (각 중앙관서→기획재정부) 경제 • 한국은행 2023년 4/4분기 및 연간 실질 국내 총생산 발표	3월 재정 • 2025년 예산안 편성지침 통보 (기획재정부→각 중앙관서) 경제 • 한국은행 2023년 4/4분기 및 연간 국민소득 (잠정) 발표 국제 • OECD 중간경제전망 (Interim Economic Outlook) 발표
4월 재정 • 2023년 결산 감사 의뢰 (기획재정부→감사원) 경제 • 한국은행 2024년 1/4분기 실질 국내총생산 발표 국제 • 국제통화기금(IMF) 세계경제전망(World Economic Outlook) 발표 • 재정점검보고서(Fiscal Monitor) 발표	5월 재정 • 2025년 예산요구서 제출 (각 중앙관서→기획재정부) • 2023년 국가결산보고서 제출(정부→국회) • 2023년 기금운용평가결과 발표 • 2023년 부담금운용종합보고서 발간 경제 • 통계청 2024년 1/4분기 지역경제동향 발표 • 통계청 2024년 1/4분기 가계동향조사 결과 발표 • 한국은행 통화정책방향 발표	6월 재정 • 국가재정전략회의 개최 경제 • 한국은행 2024년 1/4분기 국민소득(잠정) 발표 • 통계청 2024년 경제통계 통합조사 실시 국제 • 세계은행(WB) 세계경제전망 발표 • OECD 경제전망보고서(Interim Economic Outlook) 발표
7월 재정 • 2024년 세법개정안 발표 경제 • 한국은행 2024년 2/4분기 실질 국내총생산 (속보) 발표 • 통계청 2024년 인구주택 총조사 결과 발표 국제 • 국제통화기금(IMF) 수정경제전망 (World Economic Outlook update) 발표	8월 재정 • 2025년 국유재산종합계획 제출 경제 • 통계청 2024년 2/4분기 가계동향조사 결과 발표 • 한국은행 경제전망 발표	9월 재정 • 2025년 예산안 제출(정부→국회) • 2024~2028년 국가재정운용계획 발표 경제 • 한국은행 2024년 2/4분기 국민계정(잠정) 발표 국제 • OECD 중간경제전망 (Interim Economic Outlook) 발표
10월 경제 • 한국은행 2024년 3/4분기 실질국내총생산(속보) 발표 국제 • 국제통화기금(IMF) 세계경제전망 (World Economic Outlook) 발표 • 재정점검보고서 (Fiscal Monitor) 발표	11월 경제 • 통계청 2024년 3/4분기 가계동향조사 결과 발표 국제 • OECD 경제전망보고서(Interim Economic Outlook) 발표	12월 재정 • 2025년 예산 확정 경제 • 한국은행 2024년 3/4분기 국민계정(잠정) 발표

애독자 코너

독자와 함께 만들어가는 월간 <나라재정>은 많은 분들의 관심과 참여를 기다리고 있습니다.
월간 <나라재정>을 즐겁게 읽으셨다면 특별히 기억에 남는 페이지의 간단한 느낌을 적어
애독자 퀴즈 정답과 함께 보내주세요. 추첨을 통해 커피쿠폰을 보내드립니다.

애독자 QUIZ

문제

과거 우리나라 정부가 국민경제발전을 목적으로 세운 5년 단위의 경제 계획으로, 1961년에 이어 1962년 「계획」의 제약을 벗어난 상태에서, 당시 의욕적으로 수립·시행되었던 '제1차 ○○○○○○○○○'으로 시작된 이 계획은 무엇일까요?

답

지난 호 정답 : **SWIFT**

지난 호 이벤트 당첨자

010-****-736
010-****-302
010-****-526
010-****-443
010-****-112

애독자 퀴즈 정답 & 독자편지 보내주실 곳

★ 응모기간 2024.2.26.~2024.3.15.



QR 코드로 접속해
응모해 주세요.

한국재정정보원 공익캠페인



희망2024나눔캠페인

기부로 나를 가치있게!
기부로 세상을 가치있게!

사랑의온도
100도까지
함께 올려봐요!



기부로 나를 가치있게!
기부로 세상을 가치있게!

대한민국 나눔플랫폼, 사랑의열매

사랑의열매 연말광고 모델
산다라박



사랑의열매
사회복지공동모금회

기부상담 : 080-890-1212 | ARS기부 : 060-700-1212 | 자세히 보기 ▶

