

월간

나라재정

FISCAL INFORMATION BULLETIN

2026 August vol. 116

탄소중립 재정으로 여는 지속가능한 지구

“기후위기 속 지속가능한 미래를 위한
탄소중립 재정의 의미와 나아갈 방향에 대해 소개합니다.”



월간

나라재정

FISCAL INFORMATION BULLETIN

2026 August

vol. 116



기후위기 속 지속가능한 미래를 위한 탄소중립 재정의 의미와 나아갈 방향에 대해 소개합니다

2026년 여름, 지구의 남은 여름 중 가장 시원한 여름이라는 말이 현실이 되고 있습니다. 2050 탄소중립을 위해 국제사회가 노력하는 이때, 온실가스감축인지 예산제도는 정책사업의 온실가스감축을 지원하고, 기후대응기금은 탈탄소 전환 등 각종 사업의 재원을 마련하여 푸른 내일을 엮습니다. 한국재정정보원은 지속가능한 미래, 탄소중립을 위한 재정의 역할을 알기 쉽게 전달합니다.

발행처 한국재정정보원
주소 [04637] 서울특별시 중구 후암로 110, 서울시티타워
전화 02-6908-8200
팩스 02-2288-6200
홈페이지 www.fis.kr
발행인 윤석호 한국재정정보원장
문의 재정혁신본부 재정정보분석부 | 02-6908-8632
기획·디자인·인쇄
디자인한 | 02-426-6810

재정 NOW

04

재정 칼럼

지속가능한 기후재정의 조건

- 신동원 한국환경연구원 녹색경제연구실장

친환경 소재 제품의 시장 창출을 위한

재정 투자가 필요한 시점

- 이상준 서울과학기술대학교 에너지정책학과 교수

16

숫자로 보는 재정동향

2026년 「월간 재정동향」 8월호 기준

20

이달의 재정사업 성과관리

한눈에 보는 재정사업 성과목표관리

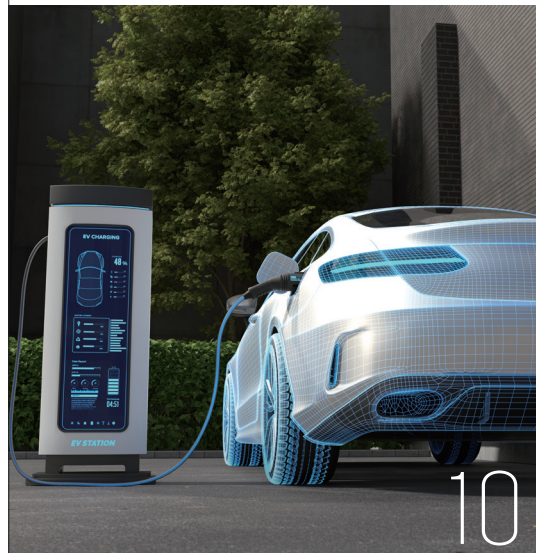
26

해외재정동향

주요국 및 국제기구 재정동향

40

재정 캘린더





FIS 재정

74
이달의 재정경제 도서

76
재정정보원 소식

78
애독자 코너

재정 NAVIGATION

42
재정제도 이야기
‘국가 운영 틀 전환 시도’ 시기
재정정책의 전개와 역사적 시사점
- 우명동 성신여대 경제학과 명예교수

58
재정이 MONEY
친환경 선박이 바꾸는 세계 물류
- 최광식 다올투자증권 기업분석팀장

62
역사 속의 재정관리 이야기
『호서대동사목』을 통해 본
대동미의 지출구조 - 지방편
- 최주희 덕성여대 사학전공 부교수, 역사학자

68
남산 동상, 그 역사 속으로
퇴계 이황, 도덕이 만드는 나라 살림
- 정경환 동의대 철학과 명예교수, 정치철학



남산 동상 6인,
온라인 추모관 바로가기
위인에게 당신의 마음을
전해주세요

지속가능한 기후재정의 조건

: 기후대응기금과 온실가스감축인지 예산제도를 중심으로

신동원 한국환경연구원 녹색경제연구실장


기후재정 규모와 기준의
불명확성 개선


기후대응기금의
안정적인 자체재원 확보와
수입구조 개선


온실가스감축인지
예산제도의 감축효과
측정과 예산 환류 강화


기후대응기금-감축인지
예산-NDC 이행점검의
연계체계 구축



1. 기후 재정의 불분명한 경계와 지속가능성

우리나라의 기후 예산 규모

2026년도 기후대응기금의 운용 규모는 2조 9,057억 원이다. 온실가스감축인지 예산안에서 감축 사업으로 분류된 예산은 2025년 기준 12조 5,005억 원이다. 정부가 2026년 예산의 중점 투자 방향으로 제시한 ‘에너지 전환·탄소중립 투자’는 7조 9,000억 원이고, 12대 분야 기준 환경 분야 총지출은 13조 9,000억 원이다. 모두 서로 다른 경계와 기준 위에서 있다.

이 중 어느 하나로 국가재정이 온실가스감축에 기여한 총량인지 대표하기는 어렵다. 재정의 정확한 규모를 특정할 수 없다는 것은 곧, 현재의 예산이 목표 달성을 위해 충분한지 혹은 효율적인지 논의하기 어렵다는 것을 시사한다. 이러한 불분명한 경계 속에서 기후재정 논의의 초점은 ‘국가재정은 실제로 온실가스를 얼마나 줄일 수 있는가’라는 실질적 효과에 맞춰져야 한다.

지출구조조정의 한계와 제도적 공백

기후예산 관련 국가 재정의 불분명한 기준은 지출구조조정 과정에서도 한계를 드러낸다. 2026년 예산은 총지출 727조 9,000억 원 규모의 적극적인 재정 운용과 함께 역대 최대 수준인 27조 원 규모의 지출구조조정을 동반했다. 다만 그 구조조정의 기준은 저성과·중복사업의 정비, 경상비 의무 지출 절감, 비도전적 소규모 수탁과제의 국가 임무형 대형과제 전환 등 사업의 성과와 효율성에

관한 것이었고, 온실가스 배출에 미치는 영향은 구조조정의 명시적 기준으로는 명시되지 않았다. 현재 온실가스 배출과 감축 영향을 고려하고 있다고 말할 수 있는 국가재정 수단은 기후대응기금과 온실가스감축인지 예산제도이다. 기후대응기금은 2026년 역대 최대이며, 기획재정부에서 기후에너지환경부로 이관되어 정책-재정 연계성이 강화되었다. 온실가스감축인지 예산제도는 예산사업이 온실가스감축에 미치는 영향을 사전에 분석·평가하여 예산편성에 반영하는 제도로, 2025년 기준 12조 5,005억 원의 온실가스감축 사업 예산이 이 제도를 통해 관리되고 있다. 그러나 제도적 공백은 여전히 뚜렷하다.

온실가스감축인지 예산제도의 본래 법적 취지는 감축에 기여하는 사업을 식별하는 것을 넘어, ‘배출을 증가시키는 사업’까지 찾아내어 조정하는 데 있다. 하지만 현행 운영은 전자에만 국한되어 있어 국가재정 전반의 구조조정 국면에서 배출 영향이 판단 기준으로 쓰이지 못하고 있다. 감축 예산이 정부 총지출에서 차지하는 비중이 시행 4년 차에도 1.64%¹에 머무는 배경에는 이러한 구조적 한계가 있다. 기후대응기금 역시 수입 구조가 불안정하여 제도의 지속가능성을 위협하고 있다.

2. 기후대응기금:

수입·지출 구조의 진단과 운영 방향

기후대응기금의 역할

2022년 설치된 기후대응기금의 재정적 기능은 크

1 나라살림연구소 「26년도 온실가스감축인지 예산안 분석」(2025.9.10.), <https://narasallim.net/report/789?scs=%EB%B8%8C%EB%A6%AC%ED%95%91>

게 네 가지다. ① 탄소 감축 기술 도입 보전 ② 위험이 큰 초기 투자에 대한 전환의 마중물 역할 ③ 전환 비용의 불균등한 배분을 완화하는 분배 조정 기능 ④ 화석연료 기반 인프라와 보조금의 관성을 차단하는 경로 고착 해소 기능이다. 현행 기금은 앞의 세 기능은 수행하고 있으나 네 번째 기능에 관해서는 사실상 수단을 보유하지 못하고 있다. 무엇보다 3조 원에 미치지 못하는 현재 기금 규모로는 국가 온실가스 목표 달성에 필요한 자원을 전부 감당할 수 없다.(2030년까지 연 54조~58조 원의 공적 재원이 필요하다는 추정도 존재한다.) 따라서 기금의 실질적 기여는 감축 효과가 검증된 사업의 '표준'을 만들고, 이를 일반회계와 특별회계 전반으로 확산시키는 데 두어야 한다.

지속가능하지 못한 수입구조

기후대응기금의 수입은 온실가스 배출권 유상할당 수입, 교통·에너지·환경세 수입의 7%를 포함한 일반회계 전입금, 다른 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 공공자금관리기금 예수금으로 구성된다. 국회예산정책처 자료에 따르면 2025년 계획안 기준 총 2조 6,224억 원 가운데 일반회계 전입금이 1조 3,319억 원으로 가장 큰 비중을 차지하고, 다른 회계·기금 전입금이 6,076억 원, 공공자금관리기금 예수금이 3,199억 원이며, 배출권 유상할당 수입은 3,487억 원이었다.² 기금의 가장 큰 문제는 지속가능하지 못한 수입구조에 의존하고 있다는 점이다. 오염자 부담 원칙에 입각하여 기금의 정체성을 규정해야 할 유상할당 수입이 전체의 13% 남짓

에 그치고, 나머지는 일반재원의 이전이거나 상환의무가 있는 차입이다. 이는 기금을 '명칭을 달린 일반예산'에 가깝게 만든다. 제4차 계획 기간의 유상할당 확대로 이 비중은 개선되었으나, 산업부문 배출의 95%가 무상할당을 유지하는 한 개선 폭은 제한적일 수밖에 없다.

2022년 배출권 매각 대금은 계획 7,306억 원 대비 실제 3,188억 원으로 계획의 43.6% 수준에 그쳤고, 2023년에는 실제 수입이 996억 원에 머물러 계획 대비 실현율이 20% 초반으로 하락했다. 원인은 배출권 가격 하락과 유류세 인하 정책이며, 부족분은 일반회계 등 다른 재원으로 보전되었다. 이 구조의 본질적 문제는 단순한 세입 결손이 아니다. 기금 수입이 탄소 가격에 연동되는 순간, 배출권 가격이 낮을수록, 즉 감축 유인이 약할수록 감축 지원 재원도 함께 줄어드는 경기 순응적 역설이 발생한다. 또 다른 문제는 교통·에너지·환경세 전입이 기금의 목적과 세원의 방향에서 충돌한다는 점이다. 이 세목의 세수는 유류 소비에 연동되어 있다. 다시 말해 수송부문 탈탄소가 성공할수록 기금의 최대 재원이 줄어들게 된다. 전기차 전환이 진전될수록 세수 기반 축소로 귀결되는 구조는 지속가능하지 않다.

실질적 성과를 위한 운영 방향

자체재원 비중의 정량 목표 명시가 필요하다. 유상할당 수입 등 자체재원의 비중에 대해 연도별 목표를 중장기 기금운용계획에 기재하고 미달 사유를 국회에 보고하도록 한다. 목표 없이는 유

2 국회예산정책처, 『기후대응기금 평가』 2024.11.

상할당 확대의 재정적 의미가 드러나지 않는다. 수입의 경기 순응성을 차단하는 완충장치도 필요하다. 배출권 가격 상승 시 초과 수입을 적립해 하락기에 방출하는 수입 안정화 계정을 설치하는 방안이다. EU 배출권거래제의 혁신기금·현대화 기금이나 미국 캘리포니아의 온실가스감축기금(GGRF)이 채택한 다년도 배분 방식이 참고 대상이 된다. 단년도 세입에 지출이 종속되는 현행 구조에서는 다년 단위의 전환 투자를 설계할 수 없다. 끝으로 교통·에너지·환경세를 탄소 기반 과세로 재설계할 필요가 있다. 현행 세목을 교통세와 환경세로 분리하고, 환경세는 연료의 탄소함량에 기반한 과세로 전환하며, 교통세는 도로 인프라 유지의 수익자 부담 원칙에 따라 운용하되 친환경차에도 주행세를 부과하는 방안이 이미 제안되어 있다. 이 경우 탄소세수의 일부를 기금에 전입하여 상당 규모의 재원을 확보하고, 나머지를 탄소 배당으로 환급해 역진성을 완화하는 설계가 함께 검토되어야 한다.

3. 온실가스감축인지 예산제도: 실효성 제고와 급선무

도입 취지와 운영 현황

온실가스감축인지 예산제도는 「탄소중립기본법」 제24조에 근거하여, 국가와 지방자치단체가 예산과 기금이 기후변화에 미치는 영향을 분석하고 이를 재정 운용에 반영하도록 한 제도다. 예산을 단순한 지출이 아니라 감축 목표 달성의 정책수단으로 보고, 감축 효과가 큰 사업은 확대하고 배출을 늘릴 수 있는 사업은 조정하도록 유도하는 데 취지가 있다.

절차는 편성 단계와 결산 단계로 이원화되어 있



다. 편성 단계에서는 「국가재정법」 제27조 및 제68조의3에 따라 감축 기대효과·성과목표·효과분석을 담은 온실가스감축인지 예산서와 기금 운용계획서를 작성하여 예산안 및 기금운용계획서의 부속서류로 국회에 제출한다. 결산 단계에서는 「국가재정법」 제57조의2 및 제73조의3, 「국가회계법」 제15조의2에 따라 집행 실적을 바탕으로 감축효과를 분석·평가한 결산서를 회계연도 종료 후 5월 말까지 국회에 제출한다. 국제적으로는 파리협정에 따른 격년투명성보고서(BTR) 체계와 연결되며, 우리나라는 제1차 BTR을 2025년 2월 UNFCCC에 제출한 바 있다. 이 제도는 국내 재정 규율 장치인 동시에 데이터 기반 국제 이행 보고라는 이중 기능을 갖는다.

제도의 한계: 산정 방식과 환류의 단절

온실가스감축인지 예산제도는 예산을 단순 지출이 아닌 감축 목표 달성의 정책수단으로 활용하려는 취지로 도입되었다. 그러나 현행 제도는 몇 가지 뚜렷한 한계를 노출하고 있다.

감축량 산정 방식에 있어서 기준 개념이 취약하고 중복산정의 우려가 크다. 현행 산정은 대체로 사업 물량에 원 단위를 곱하는 총량 방식이다. 해당 사업이 없었더라도 발생했을 감축분을 공제하지 않으면 감축량이 과대 계상된다. 또한, 동일한 감축 실적이 복수의 부처와 사업에서 중복계상될 가능성이 있다. 부처별 감축량의 단순 합산이 국가 배출량 인벤토리의 실제 감축과 정합하지 않는 원인 중 하나이다.

배출 영향평가의 부재도 계속해서 지적되고 있다. 제도의 법적 취지에는 배출을 증가시키는 사업의 식별과 조정이 포함되어 있으나, 시행 4년 차에도 이에 대한 추진계획과 실효적 방안이 제시되지 않았다는 지적이 반복되고 있다.

환류가 제도적으로 단절되어 있다는 점도 중요하다. 결산서는 감축 효과를 평가하고 그 결과를 향후 재정 운용에 반영하는 기반으로 설계되었으나, 결산 결과가 다음 연도 예산편성에 반영되도록 강제하는 방안이 없다. 결산서는 5월 말 제출되고 예산편성은 그 직후 진행되지만 두 절차를 잇는 공식 연결고리가 부재하여 사실상 보고서로 종결된다. 여기에 지방재정에는 관련 법령의 근거가 정비되지 않아 조례로 일부 지자체만 도입 시행하고 있을 뿐, 제도는 본격적으로 적용되지 못하고 있다.

실효성 제고를 위한 제도의 고도화 방향

모든 정량사업에 톤당 감축 비용 지표가 필수적이다. 지표가 있어야 예산 심의에서 '같은 예산으로 더 많이 줄이는 대안이 있는가'라는 질문이 성립한다. 정량화가 어려운 사업에는 감축량 대신 대체지표를 의무 기재하도록 한다. 제도기반 사업은 규제 적용 대상 배출량의 커버리지를, 인프라 사업은 유발되는 감축설비 용량을, 인식개선 사업은 행동 변

화 측정 지표를 제시하는 방식이다. 목표는 '정량화할 수 없으므로 평가하지 않는다'라는 상태를 제거하는 데 그 목적이 있다.

배출 영향 태깅의 단계적 도입 로드맵도 필요하다. 전체 국가 재정사업에 대해 즉각적인 적용이 어렵다면, 1단계로 에너지·수송·건설 분야의 대규모 사회기반시설 사업에 한정하여 배출 증가 여부를 표시하고, 2단계로 화석연료 관련 조세지출과 보조금의 배출 영향 분석을 병행하며, 3단계로 전 사업으로 확대하는 일정을 소관 부처가 공표하는 방식이 필요하다. 특히 조세지출예산서와의 연계는 중요하다.

지출 측면만 보고 조세 측면을 보지 않으면 화석연료 지원의 상당 부분이 계산에서 누락된다. 결산 결과 감축 효과가 목표의 일정 비율에 미달한 사업은 차년도 예산요구서에 사유서와 개선계획을 첨부하도록 하고, 2년 연속 미달한 사업은 재기획 또는 일몰 심사 대상으로 자동 회부되도록 하며, 그 심사 결과를 예산안 편성지침에 반영하는 규칙을 법령과 지침에 명문화할 필요가 있다. 현재 감축인지 예·결산이라는 재정 라인과 국가온실가스 감축목표(NDC) 부문별 이행점검이라는 정책 라인은 별도로 운영된다.

두 체계가 동일한 부문 분류와 감축 수단 코드를 사용하도록 표준화하면, 특정 부문이 감축 목표에 미달했을 때 해당 부문의 감축 예산이 어떻게 편성·집행되었는지를 대조할 수 있다.

국회 심의 절차의 실질적 역할이 필요하다. 현재 감축인지 예산서는 부속서류로 제출된다. 상임위원회 예비심사 단계에서 소관 부처 감축 예산의 비용 효과성을 검토하여 제출하도록 하고, 예산결산 특별위원회가 감축 효과 미달 사업을 지정하여 심사하는 절차를 두면 제도의 실효성이 달라진다.

기금 성과평가와의 통합 운영도 검토가 필요하다. 기후에너지환경부는 성과평가를 통해 감축 효과가 검증된 사업 중심으로 투자를 집중하겠다고 밝혔다. 이 성과평가와 감축인지 결산이 따로 두 체계로 운영되면 부처의 작성 부담만 늘고 결론도 서로 다를 수 있다. 감축인지 결산의 산정 결과를 기금 성과평가의 핵심 지표로 연계하고, 평가 결과가 기금운용계획의 변경으로 이어지는 구조를 설계해야 한다.

끝으로는 지방 확산의 법적 근거 정비도 필요하다. 탄소중립기본법은 지방자치단체에도 제도의 실시를 규정하고 있으나 지방재정법 등 관련 법령이 정비되지 않았다. 법령 개정과 함께 국가 차원의 자체용 작성지침 제공, 지역 여건을 반영한 감축원 단위 지원, 광역과 기초 간 작성 지원 체계의 구축이 병행되어야 한다.

4. 맺음말: 국가재정으로 온실가스를 줄이는 지속가능한 연결고리 확보

기후대응기금, 온실가스감축인지 예산제도, NDC 이행점검은 각각 자원 조달, 효과 측정, 목표 관리를 담당하지만, 현재는 서로 다른 문서와 서로 다른 주기로 움직이고 있다. 재정의 기후 전환은 이 셋이 하나의 구조로 진행될 때 선순환 효과가 기대된다. 이행점검이 목표 미달 부문을 짚어내면 감축인지 예·결산이 해당 부문 재정투입의 효과와 비용 효과성을 산출하고, 기금과 일반 재정이 그 결과에 따라 배분을 조정하며, 조정의 결과가 다시 이행점검의 대상이 되는 순환이다. 지금은 이행점검과 감축인지 예·결산 사이, 그리고 결산과 예산 편성 사이가 밀접하게 연계되어 있지 않다.

2026년의 두 변화, 기금의 기후에너지환경

부 이관과 제4차 계획 기간의 유상할당 확대는 이 연결을 만들 긍정적인 조건을 제공할 것으로 기대된다. 정책추진 부처가 재정을 직접 운용하게 되었으므로 목표 관리와 재원 배분의 연결은 조직적으로 가능해졌고, 유상할당 확대는 기금에 오염자 부담 재원이라는 정체성을 부여할 물적 기반을 마련한다. 남은 과제는 효과 측정을 신뢰할 수 있게 만드는 일이다. 그러나 동시에 경계해야 할 점이 있다. 총괄 재정당국의 견제가 약해진 구조에서 소관 부처가 스스로 사업을 기획하고 스스로 성과를 평가한다면 성과평가는 형식화되기 쉬울 것이다. 감축효과 산정의 방법론과 기초 데이터는 집행 부처가 아닌 제3의 기관에서 검증해야 한다.

국회예산정책처의 예·결산 분석, 독립 연구기관의 검증, 그리고 원자료의 공개가 수반되어야 한다. 기후재정은 감축의 총량을 늘리는 일에 우선 전념하고, 향후에는 전환의 부담을 고르게 나누는 책임도 끝까지 견지하도록 지속추진되어야 한다.

참고 자료

- 국회예산정책처, 『기후대응기금 평가』, 2024. 11.
- 국회예산정책처, 『2026년도 온실가스감축인지 예산서 분석』, 2025. 10.
- 국회예산정책처, 『2024회계연도 온실가스감축인지 결산서 분석』, 2025. 9.
- 나라살림연구소, 『2026년도 온실가스감축인지 예산안 분석』, 2025. 9.
- 나라살림브리핑 제464호, 2025. 9.
- 기후에너지환경부, 『역대 최대 규모 기후대응기금 운용 기후부로』, 보도자료, 2026. 1. 4.
- 관계부처 합동, 『제4차 배출권거래제 기본계획(2026~2035)』 및 『제4차 계획기간(2026~2030) 국가 배출권 할당계획』, 2025. 11.
- 대한민국 정부, 『2035 국가 온실가스 감축목표』, 국무회의 확정, 2025. 11. 11.
- 성시경, 『2026년도 예산의 특징과 방향』, 『월간 나라재정』 제109호, 2026. 1.

친환경 소재 제품의 시장 창출을 위한 재정 투자가 필요한 시점

이상준 서울과학기술대학교 에너지정책학과 교수



난감축 산업의 탄소중립을
위한 기술 개발과 공정 혁신



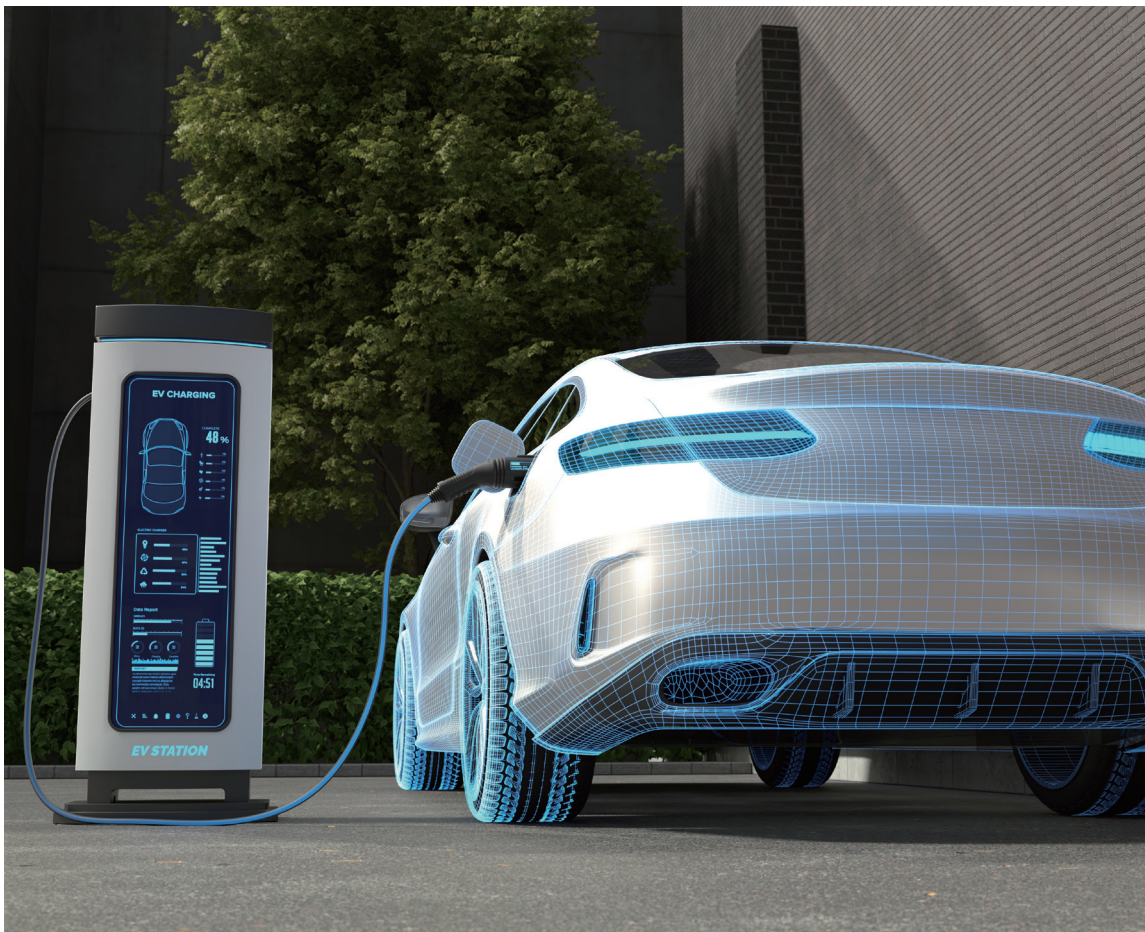
친환경 제품의 높은 비용
부담과 초기 시장
형성의 한계



공공조달과 재정 지원을
통한 친환경 제품의 초기
수요 창출



산업 경쟁력과 탄소중립을
위한 재정·세제 지원 확대



難감축 산업의 혁신이 ‘한국형 녹색대전환 (K-GX)’의 열쇠

기후변화 문제가 오늘날 전 세계적 의제라는 사실은 이미 잘 알려져 있다. 그러나 기후변화 문제에 효과적으로 대응하는 것은 결코 만만한 과제가 아니다. 특히 제조업이 경제의 근간으로 자리하고 있는 우리 경제는 고탄소 산업구조 혁신이 탄소중립으로 이르는 핵심 과제 중 하나라고 생각된다. 이는 다음 <그림 1>에서와 같이 확인된다. 우리나라 온실가스 배출량의 증감은 우리나라의 주력 산업인 제조업의 경기와 강한 상관관계를 보이고 있다. 그림에서 나타나듯 우리나라 제조업의 성장률 변화와 온실가스 배출량의 증감은 거의 동조화된 움직임을 보인다. 그만큼 우리나라 제조업의 탈탄소화가 우리나라 기후변화 대응에서 중요성을 가진다는 것이다.

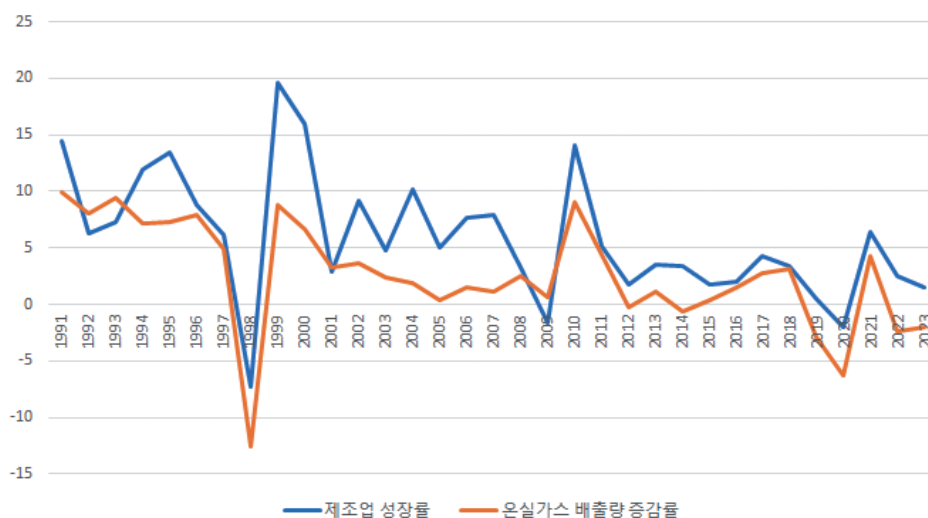
그러나 제조업의 탄소중립 이행은 가장 도전적인 분야라는 것은 기후변화 정책의 분야에서는

잘 알려진 사실이다. 특히 제조업 중 難감축 산업(Hard-to-Abate industry)의 탄소중립 이행이 가장 핵심이면서 중요한 분야다. 제조업이 대체로 에너지를 많이 소비하면서 온실가스를 다량 배출하지만 이 중 철강, 화학, 시멘트 등 중공업 분야의 배출량이 두드러진다. 또한, 이들 소재산업은 현행 생산공정이 기술적으로 화석연료 및 원료와 결부되어 있어 근본적 공정혁신이 없으면 탄소중립 이행이 불가능하다는 점에서 難감축 산업으로 불린다. 결국, 이들 업종의 탄소중립 이행은 온실가스 배출을 최소화하는 새로운 공정의 개발과 도입이라는 근본적인 혁신이 필요하다.

이러한 거대한 전환은 막대한 자본, 안정적인 청정에너지 인프라, 새로운 시장 규칙, 그리고 이를 뒷받침하는 정부의 정교한 정책이 톱니바퀴처럼 맞물려 돌아가야만 비로소 실현될 수 있다.

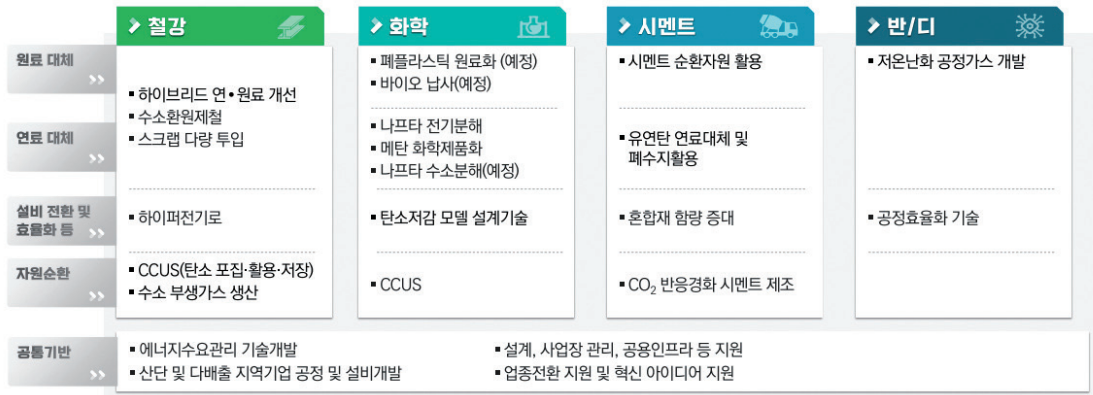
기후위기 대응을 위한 국가 재정의 새로운 역할이 難감축 산업에 초점을 맞춰야 하는 이유다.

<그림 1> 우리나라 제조업 성장률과 온실가스 배출량 증감률 비교



자료: 온실가스종합정보센터(2025), 한국은행 국민계정 활용 저자 작성

<그림 2> 탄소중립 산업 핵심기술 개발사업 개요



탄소중립 메타사업(9,352억원) 등 산업 부문 탄소중립 R&D에 적극 투자

자료: 산업통상자원부 발표자료

기술 개발 이후를 고려한 재정정책이 필요할 때

우리나라도 이미 難감축 산업을 중심으로 탄소중립 기술을 개발하여 탄소중립을 이행하기 위한 노력을 기울이고 있다. 대표적으로 산업통상자원부는 총사업비 9,352억 원 규모의 ‘탄소중립 산업 핵심기술 개발사업’을 통해 철강, 화학, 시멘트, 반도체·디스플레이 4대 업종의 온실가스 감축 기술 개발에 적극적으로 투자하고 있다.

2030년까지 추진되는 이 사업은 우리나라 다배출 업종의 탄소저감 기술을 개발하는 핵심 연구개발 사업이다. 또한, 기술 개발에 이은 탄소저감 기술의 실증을 위한 사업도 본격화되고 있다. 예를 들어, 철강 분야에서는 작년 한국형 수소환원제철(HyREX) 실증 사업이 예비타당성 조사를 통과하였다. 이 사업은 총사업비 약 8,146억 원 규모로 포항제철소 내 신규 부지에 30만 톤 규모의 수소환원제철 실증 설비를 구축하는 사업이다. 이렇듯 우리나라도 難감축 산업의 탄소중립 기

술에 관심을 가지고 기술 개발 및 실증 등에 재정 지원이 이루어지고 있는 것이 사실이다.

다만, 탄소중립에 이르는 길에서 기술 개발만으로 문제가 해결되지 않는다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 기업이 막대한 투자를 통해 친환경 제품을 만들어도 시장에서 그 가치를 온전히 보상받기 어렵다는 것이 현실이다. ‘그린 철강’이나 ‘친환경 플라스틱’은 기존 방식으로 만든 제품보다 원가가 훨씬 비싸게 된다.

이 추가 비용을 보통 ‘그린 프리미엄’이라고 부른다. 소비자들이 환경을 위해 기꺼이 제품을 구매한다면 좋을 것이지만 현실의 시장은 냉혹하다. 결국, 비싼 돈을 들여 먼저 친환경 전환을 한 기업이 오히려 시장에서 가격 경쟁력을 잃고 손해를 보는 상황이 벌어질 수 있다. 우리가 이제 주목해야 할 것은 ‘친환경 제품 시장’이다.

일본은 친환경 제품 초기시장의 창출을 위한 지원을 시작

일본은 최근 정부의 지원을 통해 친환경 제품의 초기시장을 만드는 데 주력하고 있다는 점에서 주목된다. 우선 일본은 「환경 물품 등의 조달의 추진에 관한 기본 방침(영화 7년 1월 28일 변경 각의 결정)」에 '원재료에 철강이 사용된 물품'을 공통의 판단 기준으로 새로 추가했다(하단 표 참고). 이 기준에 따라 일본은 조건을 충족하는 친

환경 철강재에 대해 공공에서 우선 조달할 수 있는 여건을 갖춘 것이다. 또한, 일본은 그린 철강을 사용한 친환경차에 대해서 보조금 항목을 신설하였다. 일본 경제산업성(METI)은 청정에너지자동차(CEV) 국가 보조금 산정 시, 환경 부하(CFP, 탄소발자국)가 낮은 강재(GX 강재, 저탄소 강판)를 도입한 자동차 제조사에 추가 보조금을 지급하는 제도를 신설하였다. 구체적으로 경산성은 기존 CEV 보조금을 재검

<표 1> 일본 GX스틸 공공 조달 공통의 판단 기준 및 배려 사항

원재료에 철강이 사용된 물품	판단 기준
	기준치 1은, 해당 품목에 관한 판단의 기준을 만족하고, 다음의 요건을 만족하는 철강이 사용되고 있는 것.
	① 삭감 실적량이 붙어 있는 것.
	② 원재료 조달로부터 폐기·리사이클에 이르기까지의 라이프사이클에 있어서의 온실 효과 가스 배출량을 지구 온난화 계수에 기초하여 이산화탄소 상당량으로 환산하여 산정한 정량적 환경 정보가 게시되어 있는 것.
	배려 사항
	온실가스 감축에 따른 추가 비용이 일정 수준 이상인 비화석 전력을 활용한 강재가 사용되고 있는 것.

자료: 일본 경제산업성

토하여 그린철강을 활용한 경우 보조금을 최대 5만엔 추가하였는데 적용 대상은 환경 부하 저감 기준을 충족하는 저탄소 강판을 일정 비율 이상 사용한 전기차(BEV) 및 플러그인 하이브리드(PHEV)차로 한정된다. 보조금은 완성차 업체가 저탄소 강판 조달 계획과 실적을 정부에 제출하면, 소비자가 해당 차량을 구매할 때 기본 CEV 보조금(최대 85만 엔 수준)에 5만 엔의 '그린스틸 보너스'가 추가 지급되는 구조다. 일본에서는 이 제도의 시행과 발맞추어 일본 산업계 밸류체인 전체가 빠르게 반응하고 있는 것으로 파악된다. 예를 들어, 일본 최대 업체인 토요타는 제도가 도입된 시점을 전후하여 일본의 3대 철강사(일본

제철, JFE스틸, 고베제강)로부터 저탄소 그린스틸을 본격적으로 조달하기 시작했다. 이에 따라 확실한 수요처(완성차 업체)가 확보되고 정부의 간접 지원이 더해지면서, 일본 철강사들의 저탄소 설비 전환 속도가 빨라지는 효과가 나타나고 있다. 일본제철은 전기로 생산 능력을 확대하여 기존 고로 제품 수준의 자동차용 고품질 강판 생산에 주력하고 있으며, JFE스틸 역시 2028년까지 대규모 전기로 전환을 위해 수천억 엔을 투자하고 있다.

일본은 수요 창출을 위한 제도와 더불어 친환경 제품의 가격 경쟁력 향상을 위한 세액 공제 제도도 신설했다. 일본은 2024년 세제 개정을 통해

도입한 ‘전략분야 국내생산 촉진세제’를 도입하였다. 이는 막대한 초기 투자비와 높은 생산 단가가 요구되는 핵심 전략물자의 자국 내 생산을 지원하기 위한 강력한 조세 지원 제도로 흔히 일본 판 IRA(인플레이션 감축법)로 불리며, 반도체, 전기차, 그린스틸(철강), 그린케미칼, 지속가능항공유(SAF) 등 5개 분야를 대상으로 한다.

대표적 難감축 산업인 철강산업은 탈탄소화를 위해 기존 고로(용광로) 중심의 공정에서 전기로 또는 수소환원제철 방식으로의 대규모 전환이 필수적이나, 이 과정에서 막대한 설비 투자와 함께 높은 생산 비용이 발생하는 것이 잘 알려져 있다.

일본 정부는 이 비용 격차를 메워주고 자국 철강산업의 경쟁력을 보호하기 위해 그린스틸 생산 및 판매량에 직접 비례하여 법인세를 감면해주는 파격적인 제도를 신설했다.

철강 분야 세액공제의 내용은 생산 및 판매된 그린스틸 1톤당 20,000엔의 법인세를 공제하는 것인데 구체적인 내용은 하단의 <표 2>와 같다.

국내 친환경 제품 시장을 만들기 위한 재정 투자가 필요한 시점

탄소중립 분야에 대한 재정 투입은 성과가 바로 나타나지 않으며 실제 편익이 가시적으로 드러나지도 않는다는 점에서 어려움이 있다.

더욱이 難감축 분야의 탈탄소 이행을 위해서는 상당한 규모의 투자가 필요하며 대기업이 주요 수혜 대상인 경우도 많다. 難감축 산업에 수조 원의 나랏돈을 지원하는 것을 두고 누군가는 ‘오염을 일으키는 대기업에 대한 특혜’라거나 ‘쓸데없이 나가는 세금’이라고 비판할 수도 있다.

하지만 시각을 바꿔야 한다. 당장 온실가스를 배출한다고 이들 산업을 방치하거나 경쟁력을 상실하도록 내버려 둔다면 자동차, 조선, 반도체 등 우리나라를 지탱하는 모든 산업의 뿌리가 함께 말라 죽게 된다. 이들의 친환경 전환을 돕는 것은 단순한 기업 지원이 아니라 다가올 탄소 무역 장벽의 시대에 대한민국이 계속해서 세계 시장에서 경쟁하기 위한 최소한의 투자로 봐야 한다. 아

<표 2> 일본 국내생산 촉진세제 주요 내용(철강 분야)

항목	내용
수혜대상	2027년 3월까지 산업경쟁력기반강화 상품(철강은 그린스틸) 생산/판매에 대한 환경부하 저감사업 계획을 인정받고 신규 투자한 사업자 - 투자사업은 2024년 9월 이후 이사회 등 사내 투자·심의가 결정된 건에 한함
조치기간	사업 계획 인정일로부터 10년간* 세액공제 *10년의 기간 안에는 설비 투자 기간도 포함
세액공제규모	- 그린스틸* 생산 1톤 당 2만 엔**이며, 공제 상한선은 법인세액의 40% *기존 고로에서 전기로 전환하여 생산한 철강 **설비 사용 개시일로부터 8년 차 되는 해에는 톤당 세액공제액이 기존대비 75%, 9년 차 50%, 10년 차 25%로 감액
인정조건	- 신규 투자액이 120억 엔 이상, 제도 시행 기간 동안 생산량이 20만 톤/년 초과 - 고로 → 전기로 전환에 따라 조강 1톤당 탄소 배출량이 50% 이상 감축 필요

자료: 일본 경제산업성

직 세계적으로 친환경 제품 시장은 미미한 단계에 그치고 있지만, 일본의 사례에서 보았듯이 경쟁국들은 이미 친환경 제품의 시장 창출을 위한 정부 지원을 마련하고 있다. 이미 탄소중립 기술 개발 및 실증에 정부의 투자가 시작된 우리나라도 이제는 다음 단계로 나갈 때다.

물론 아직 산업 전반에서 부족한 면은 있으나 우리나라는 탄소중립 기술 개발 및 실증으로 이어지는 흐름은 구축된 상황이다. 그러나, 아직 친환경 제품 시장은 미약한 상황으로 보인다.

이제는 친환경 제품의 초기 수요 창출을 위한 정책이 마련되어야 한다. 여기서 공공부문의 역할이 절대적이다.

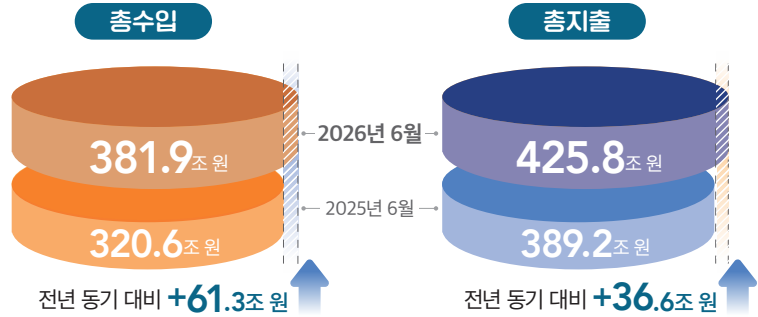
예를 들어, 정부 및 공공기관의 인프라 건설 사업 등에서 녹색조달(Green Procurement)을 확대하여 저탄소 소재의 초기 구매자가 되는 것을 고려할 수 있다. 또한, 공공 발주에서 저탄소 자재 사용에 대한 가점을 부여하거나 의무 사용 비율을 할당함으로써 안정적인 초기시장을 보장해 줄 수 있을 것이다. 한편, 민간 차원에서도 자동차, 가전 등 소재 제품의 주요 수요 산업군이 자발적으로 저탄소 자재를 구매할 수 있도록 인센티브 제도를 마련할 필요가 있다.



재정동향

2026년 「월간 재정동향」 8월호 기준

총수입·총지출



재정수지



- 주 1 통합재정수지는 총수입에서 총지출을 차감하여 산출
 2 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 차감하여 산출
 3 사회보장성기금수지는 4개 기금(국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금)의 수입과 지출의 차이를 의미
- 자료 기획예산처, 「월간 재정동향」 2026.8.

국가채무



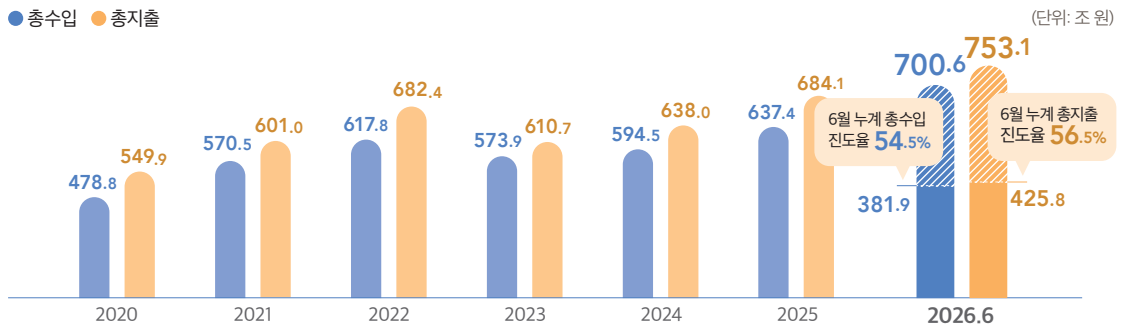
- 주 1 2025년까지는 결산, 2026년은 6월 말 잠정 기준
 2 중앙정부 채무 기준
 3 구성항목별 수치는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음
- 자료 기획예산처, 「월간 재정동향」 2026.8.

국고채



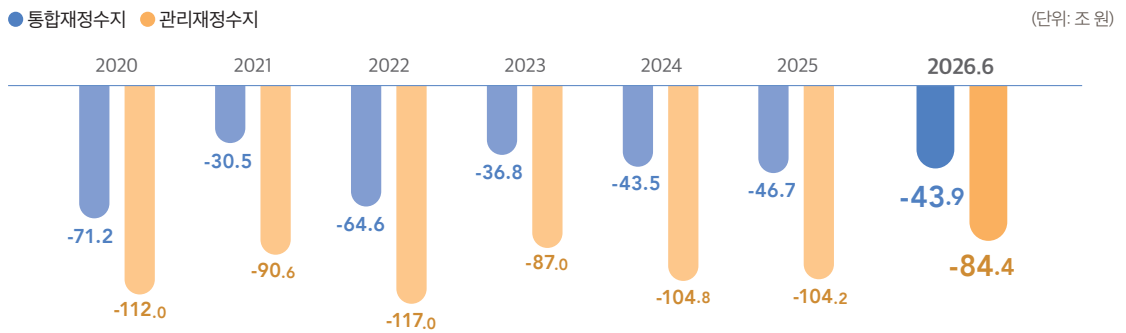
- 주 1 개인투자용 국채 12조 원 포함시 142.3조 원
 2 2026년도 본예산 국고채 발행한도액 225.7조 원 중 개인투자용 국채 2.0조 원 제외 기준
 3 국채시장 항목은 8월호 수록 기준 2026년 7월 자료에 해당
- 자료 기획예산처, 「월간 재정동향」 2026.8.

● 총수입 ● 총지출



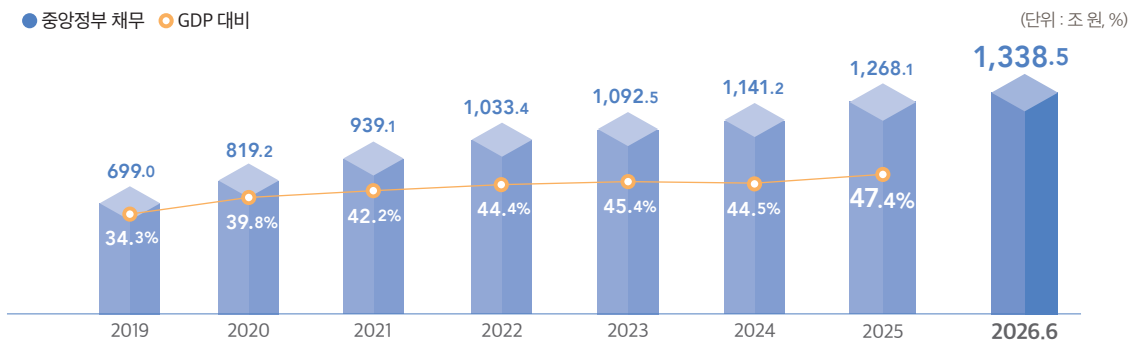
※ 2025년까지는 결산, 2026년은 6월 말 잠정 기준

● 통합재정수지 ● 관리재정수지

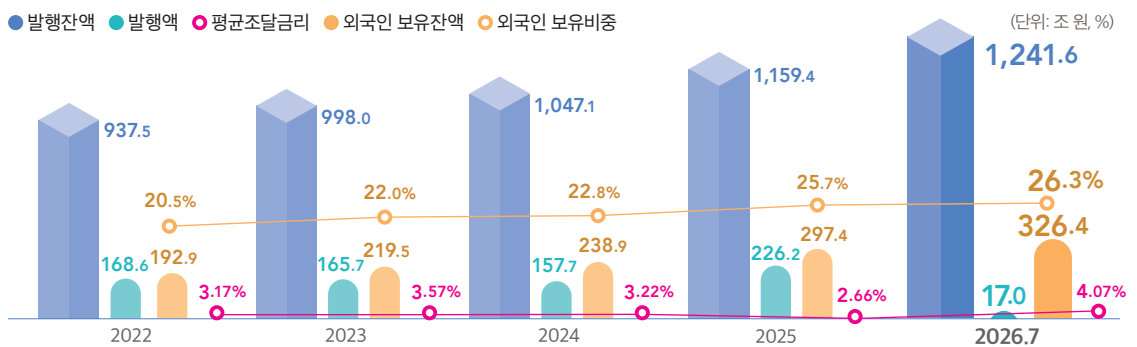


※ 2025년까지는 결산, 2026년은 6월 말 잠정 기준

● 중앙정부 채무 ● GDP 대비

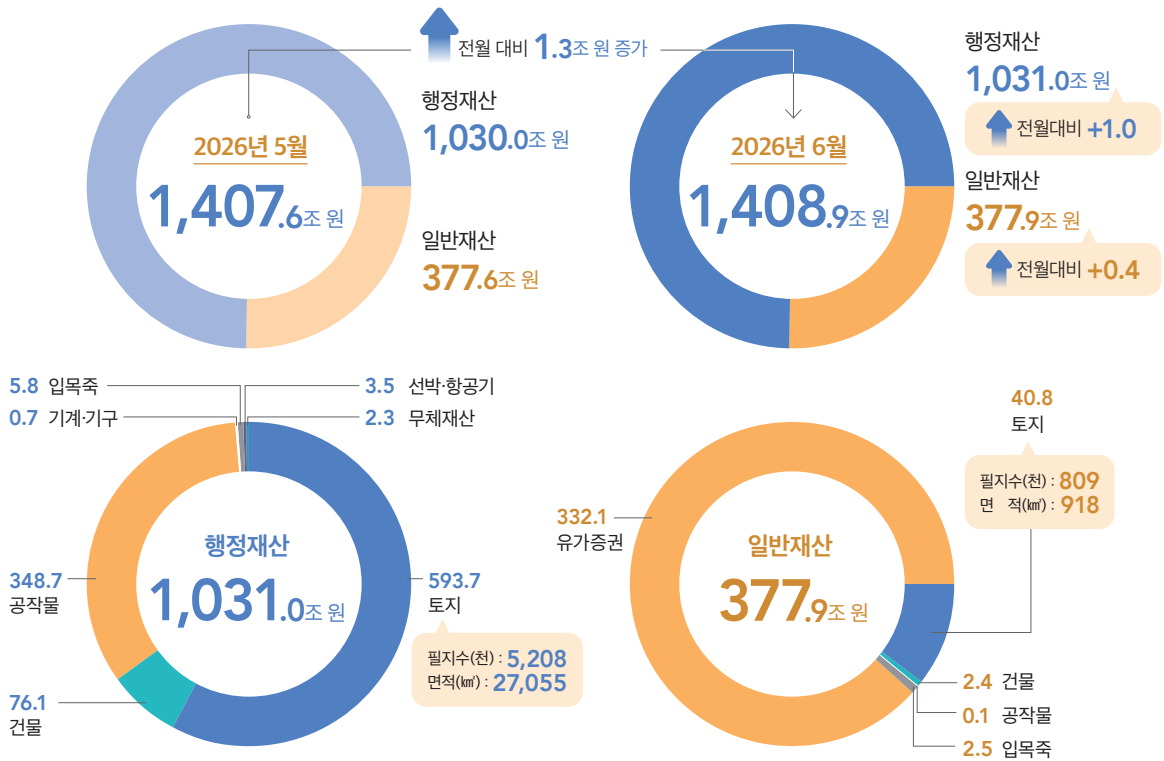


● 발행잔액 ● 발행액 ● 평균조달금리 ● 외국인 보유잔액 ● 외국인 보유비중



국유재산

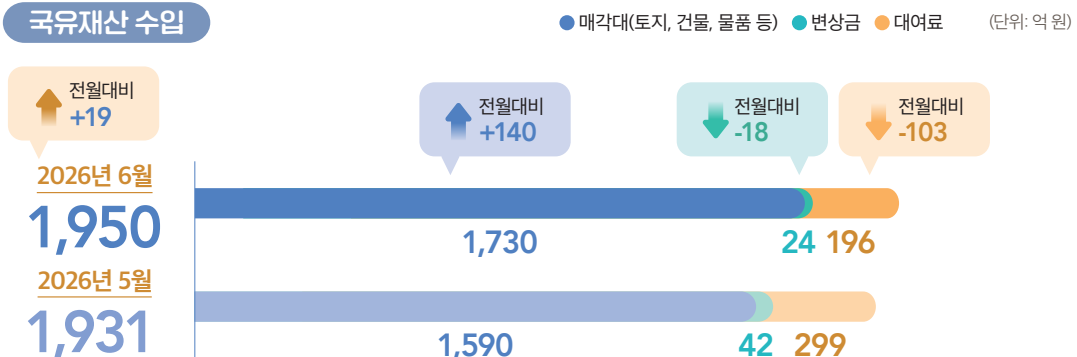
국유재산 현황



- 주 1 dBrain 자료 및 dBrain을 사용하지 않는 기관(국방부, 방사청, 우정사업본부)의 제출자료 합산
 2 행정재산: 국가가 직접 공용, 공공용 등의 목적으로 사용하는 재산(예시: 청·관사, 도로, 하천 등)
 3 일반재산: 행정재산 이외의 모든 국유재산으로 국가 이외의 자에게 매각 또는 대부가 가능

자료 기획예산처, 「월간 재정동향」 2026.8.

국유재산 수입

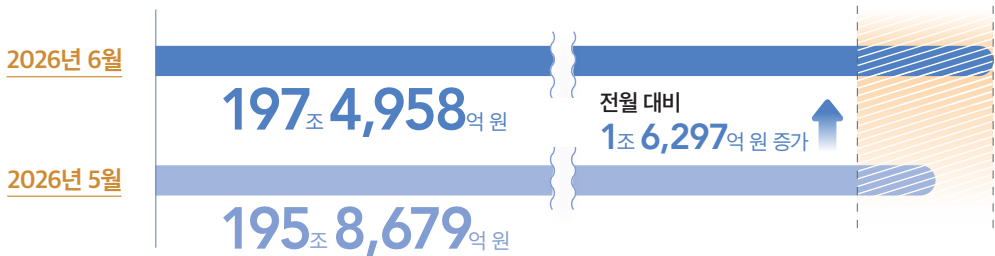


- 주 1 dBrain 자료 및 dBrain을 사용하지 않는 기관(국방부, 방사청, 우정사업본부)의 제출자료 합산
 2 매각대: 토지, 건물, 기계기구, 입목죽, 무형자산, 내용연수 1년 이상의 완성재, 양곡, 원자재, 유동자산 등 매각 수입
 3 변상금: 법령과 계약에 의거하여 국가에 수납한 변상금
 4 대여료: 토지, 건물, 기타 관유물 대여료

자료 기획예산처, 「월간 재정동향」 2026.8.

정부출자

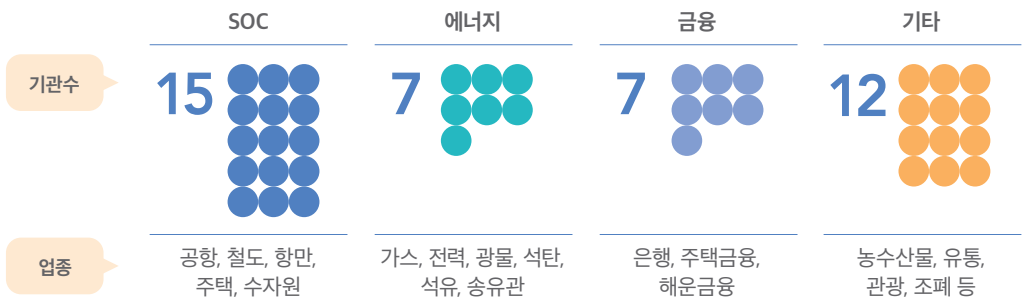
정부출자금



대상기관

SOC, 에너지, 금융 등 공공업무 수행 41개 기관

(단위: 개)



출자금 세부

● 공기업 ● 준정부기관 ● 기타공공기관 ● 공공기관 외 ● 미지정

(단위: 억 원)

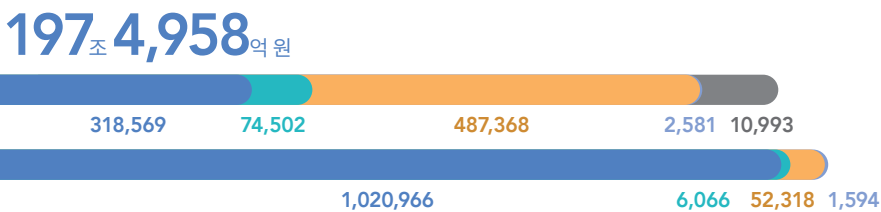
2026년 6월

일반회계

894,014억 원

특별회계·기금

1,080,944억 원



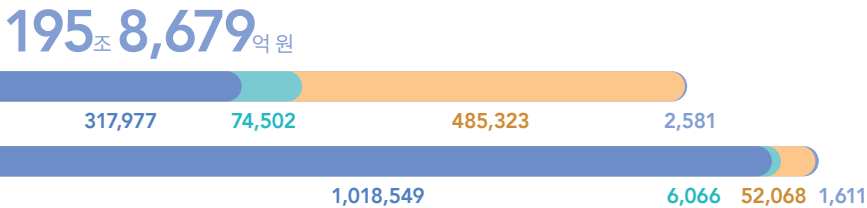
2026년 5월

일반회계

880,383억 원

특별회계·기금

1,078,294억 원



주 2026년 6월 신규 설립된 한미전략투자공사 공공기관 미지정 상태

자료 기획예산처, 「월간 재정동향」 2026.8.

한눈에 보는 재정사업 성과목표관리

8월호에서는 국방부와 국가보훈부 성과에 대해 알아봅니다

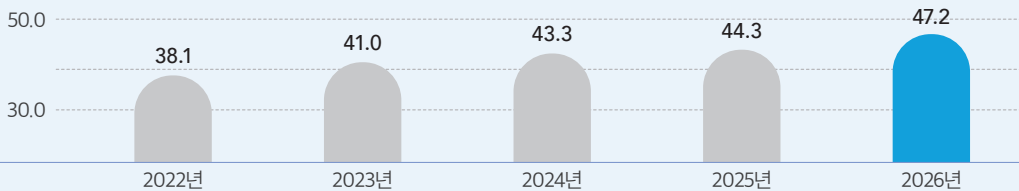
국방부

임무 : 외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고 평화통일을 뒷받침하며 지역안정과 세계평화에 기여한다.

비전 : “국민에게 신뢰받는 첨단 강군” 육성

총지출 추이

(단위: 조 원)



주 2025년까지 결산, 2026년은 본예산 기준

총지출 47.2조 원 중 성과관리대상 18.1조 원(38.2%)

2026년도 전략목표별 자원배분

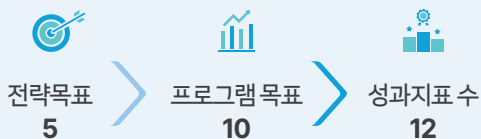
(단위: 조 원, 개)

구분	내용	2026년 예산	비중	성과 지표수
전략목표 I	전방위 안보위협에 대비한 확고한 국방태세 확립을 통해 국민의 안전을 보장한다	7.0	38.6%	1
전략목표 II	우수인력 확보와 교육 및 훈련을 통해 전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량을 강화한다	1.2	6.7%	2
전략목표 III	상호보완적 굳건한 한미군사동맹 발전과 국방교류협력을 증진시킨다	0.05	0.3%	1
전략목표 IV	민군협력 및 국방정보화 추진을 통해 혁신적 국방경영 및 디지털 강군을 건설한다	0.9	4.7%	3
전략목표 V	군 복무여건 개선 및 국민 존중의 국방정책 추진을 통해 국민으로부터 신뢰받는 군 문화를 구현한다	9.0	49.7%	5

주 비중은 해당 관서의 2026년 총지출 성과관리 대상 규모 중 각 전략목표에 배정된 예산의 비율을 의미함
자료 2026년도 성과계획서

프로그램 목표별 성과지표 현황

지표 성격

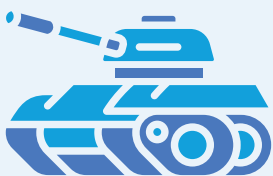


국방부

대표 성과지표

부처의 핵심업무와 관련된 재정사업의 최종효과를 국민들이 쉽게 이해하고 체감할 수 있도록 선정한 성과지표

1 군 장비가동률



정의

군 보유 장비 중에서 전·평시 작전 지원능력 확보를 위한 최적의 상태로 가동 장비를 유지하는 비율

선정 사유

군의 전·평시 작전 지원능력 보장을 위한 군수지원 역량 확보를 위해 군 장비 가동목표를 나타내는 지표

지표 추이

(단위: %)

연도	2022	2023	2024	2025	2026
목표	90.0	90.0	90.0	90.0	90.0
실적	97.9	97.6	93.8	93.7	-

2 사이버보안 수준
강화 이행률

정의

주요 부대·군 정보시스템 대상 사이버보안 평가에서 식별된 개선 필요사항에 대한 이행률

선정 사유

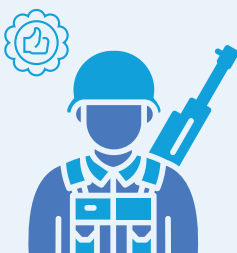
군의 사이버보안 역량 강화를 통해 디지털 중심 과학기술 강군으로의 혁신을 뒷받침하는 지표

지표 추이

(단위: %)

연도	2022	2023	2024	2025	2026
목표	97.0	97.1	97.3	97.4	97.5
실적	97.0	97.2	97.3	97.8	-

3 병영생활 만족도



정의

신축·개선된 병영생활관, 군 주거시설, 주요 일반지원시설을 이용하는 장병 및 군 간부의 만족도 조사 결과를 지표화

선정 사유

쾌적하고 안전한 군 환경을 조성하여 국민으로부터 신뢰받는 군 문화를 구현하기 위한 군 시설 사업의 성과를 나타냄

지표 추이

(단위: 점)

연도	2022	2023	2024	2025	2026
목표	79.2	81.0	77.2	79.0	76.2
실적	80.9	77.1	77.9	73.5	-

국방부

우수 프로그램

2025회계연도 성과보고서상 우수 프로그램으로 선정된 프로그램을 소개

* 사업의 성과분석을 통해 예산 편성 등 재정운용에 환류하기 위해 각 부처는 자체평가위원회를 통해 우수 프로그램을 선정하고, 선정사유, 개선방향 및 환류계획을 분석하여 성과목표관리를 강화하고 있음

1 군수지원 및 협력

프로그램 목표

국방자원의 효율적 확보 및 유지를 통해 적기 군수지원을 보장하고 전투준비태세를 확립한다

선정 사유

정예선진강군 구현에 기여하며 군수지원과 전투준비태세를 강화하고, 체계적 물자조달과 목표 초과 성과·높은 예산집행으로 우수한 성과를 달성

주요 추진 전략

전력지원체계
장비·물자 확보 및
공급

장비유지·연료확보·
수송활동을 통한
적기 군수지원 보장

재난 및 안전관리와
교육용탄약·탄약관리
강화

군수정책지원
연구개발 및 군수품
성능향상·품질개선



프로그램 예산규모 (2026년 예산)	성과지표	2025년 목표치	2025년 실적치	달성률
7.0조 원	군 장비가동률	90%	93.7%	104.1%



한눈에 보는 재정사업 성과목표관리

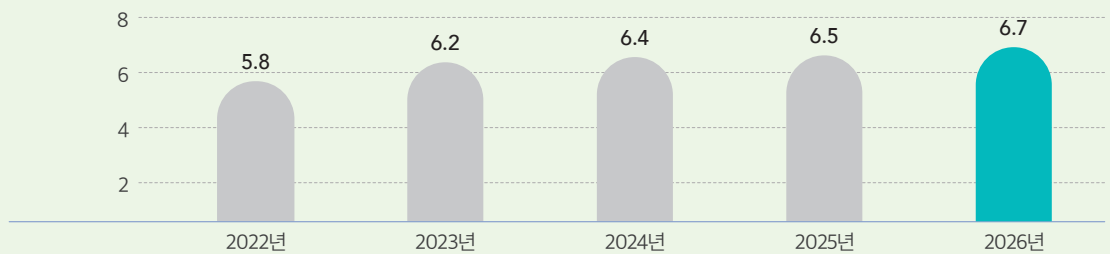
국가보훈부

임무: 국가보훈부는 국가유공자의 명예 선양과 영예로운 삶을 도모하여 국민의 나라사랑 정신을 함양한다.

비전: 국가 공동체를 위한 특별한 희생에 특별한 보상

총지출 추이

(단위: 조 원)



주 2025년까지 결산, 2026년은 본예산 기준

총지출 6.7조 원 중 성과관리대상 6.6조 원(98.0%)

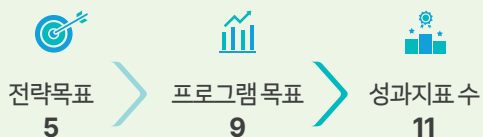
2026년도 전략목표별 자원배분

(단위: 억 원, 개)

구분	내용	2026년 예산	비중	성과 지표수
전략목표 I	국가유공자의 희생과 공헌에 상응한 보상체계 정립으로 공정한 보훈을 실현한다	52,605	80.3%	3
전략목표 II	의료·복지서비스 강화로 보훈가족의 건강하고 행복한 삶을 보장한다	9,233	14.1%	4
전략목표 III	국가를 위해 희생·헌신하신 분들을 국가가 끝까지 존중하고 예우한다	942	1.4%	1
전략목표 IV	제대군인과 참전군인의 명예롭고 안정적인 삶을 지원한다	381	0.6%	1
전략목표 V	국가와 국민을 위해 희생하신 분을 기억하는 보훈문화를 조성한다	2,352	3.6%	2

주 비중은 해당 관서의 2026년 총지출 성과관리 대상 규모 중 각 전략목표에 배정된 예산의 비율을 의미함
 자료 2026년도 성과계획서

프로그램 목표별 성과지표 현황



지표 성격



국가보훈부

대표 성과지표

1 보훈복지서비스에 대한 국가보훈대상자 만족도



정의

보훈·위탁병원 의료서비스, 재가복지 및 보훈요양원 서비스를 이용한 국가보훈대상자의 만족도를 나타낸 것으로 ① 보훈병원의료서비스 만족도(30%) ② 위탁병원의료서비스 만족도(30%) ③ 재가복지서비스 만족도(30%) ④ 보훈요양원서비스 만족도(10%)의 가중치 평균값

선정 사유

국가보훈대상자의 희생과 헌신에 걸맞는 수준 높은 의료·요양·복지 서비스 제공으로 국가유공자의 편안하고 행복한 삶을 보장하고 국가가 끝까지 책임지는 일류보훈 실현을 설명할 대표지표

지표 추이

(단위: 점)

연도	2022	2023	2024	2025	2026
목표	90.71	89.04	89.82	89.96	90.12
실적	87.86	89.62	88.40	89.40	-

2 보훈문화의식 개선도



정의

정부기념식 및 추모식, 공훈선양시설(기념관 및 현충시설), 보훈 학습 및 콘텐츠에 대한 보훈문화정책을 경험한 후 보훈에 대한 의식이 정책 경험이전에 비해 개선된 정도

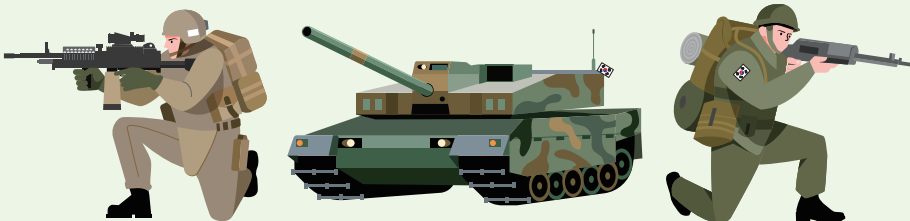
선정 사유

보훈문화 기반조성으로 국민통합을 실현하고자 하는 기관의 임무와 국정과제 달성 여부를 설명할 대표지표

지표 추이

(단위: 점)

연도	2022	2023	2024	2025	2026
목표	신규	68.5	70.5	72.8	75.1
실적	신규	68.2	70.8	72.9	-



국가보훈부

우수 프로그램

1 보훈문화

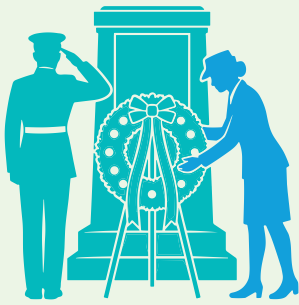
프로그램 목표 국민참여와 공감을 기반으로 하는 보훈문화 활동을 활성화한다

선정 사유 국정과제와의 정합성(부처 임무 및 비전에 대한 기여도 등), 국민체감도, 성과 달성도, 예산집행, 성과 우수성, 재정사업 성과평가 결과 등에서 전반적으로 우수한 성과를 달성하여 프로그램의 목표에 이바지

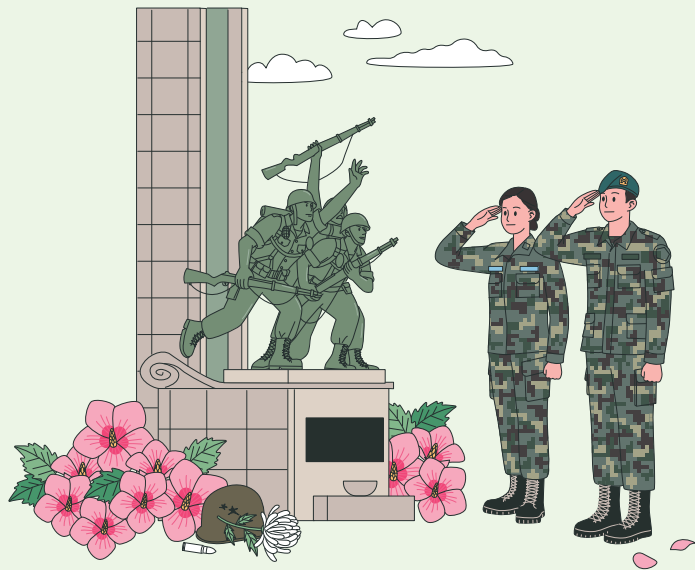
주요 추진 전략

희생과 공헌의 가치를 기억하고 계승하는
보훈정신함양 사업 추진

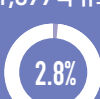
일상에서 문화로 향유하는
보훈콘텐츠 개발·보급



프로그램 예산규모 (2026년 예산)	성과지표	2025년 목표치	2025년 실적치	달성률
1,974억 원	보훈문화의식 개선도	72.8점	72.9점	100.1%



주요국 월간재정통계

			총수입	총지출	수지
미국 6월 말 기준	회계연도 누적 (9개월 차)	규모 전년동월대비 증감률	4조 1,514억 달러 	5조 5,179억 달러 	1조 3,665억 달러 적자 
독일 6월 말 기준	회계연도 누적 (6개월 차)	규모 전년동월대비 증감률	2,070억 유로 	2,425억 유로 	355억 유로 적자 
일본 5월 말 기준	회계연도 누적 (2개월 차)	규모 전년동월대비 증감률	1조 8,132억 엔 	20조 2,217억 엔 	18조 4,038억 엔 적자 
프랑스 6월 말 기준	회계연도 누적 (6개월 차)	규모 전년동월대비 증감률	1,877억 유로 	2,769억 유로 	892억 유로 적자 
영국 6월 말 기준	회계연도 누적 (3개월 차)	규모 전년동월대비 증감률	2,688억 파운드 	3,322억 파운드 	654억 파운드 적자 

자료 미국) U.S. Department of the Treasury, Monthly Treasury Statement: June 2026(2026.7.31.)

독일) Federal Ministry of Finance, Federal budgetary and financial data up to June 2026(2026.7.21.)

일본) 재무성, 국고 세입세출 상황(2026년 5월) (2026.7.17.), 일반회계 기준

프랑스) La situation du budget de l'État au 30 juin 2026 (2026.8.4.), 중앙정부 일반회계 기준

영국) Office for National Statistics, Public sector finances, UK: June 2026 (2026.7.21.), 중앙정부 총경상수입·총지출 및 순차입 기준

대한민국 6월 말 기준	회계연도 누적 (6개월 차)	규모 전년동월대비 증감률	381.9조 원 	425.8조 원 	43.9조 원 적자 
------------------------	--------------------	---------------------	---	---	---

자료 한국) 기획예산처, 「월간 재정동향」 2026.8.

해외재정동향(8월)

주요국 이슈

01 미국

- 미국 장기 국채금리 상승에 따른 차입비용 확대
- 잠정예산안(CR) 처리로 정부 섣다른 방지를 위한 조기 대응 노력
- 미 고용 부진으로 9월 금리인상 기대 약화

04 영국

- 영국, 재정여력 축소로 증세·지출절감 압박 확대
- 영국, 개정된 재정준칙을 활용한 추가 차입 가능성 검토

02 독일

- 독일, 2분기 GDP 0.2% 성장한 가운데 내수 부진과 지정학적 리스크 공존
- 독일, 주요국 수요 회복 영향으로 6월 수출 예상 상회하며 반등

05 일본

- 중앙은행, 정책금리를 1.0% 수준으로 유지

03 프랑스

- 프랑스, 중장기 재정악화 우려 속 2027년 지출 억제 추진
- 프랑스, 상반기 국가예산 적자 규모 확대
- 프랑스, 2027년 재정지출 절감 위해 고액 연금 물가 연동 제한 검토

06 중국

- 중국 재정부, 2026년 상반기 재정수지 현황 발표
- 중국, 하반기 적극적 재정정책 및 지출 집행 가속화 방침 제시

국제기구

01 OECD

- OECD, 법인세 통계 2026(Corporate Tax Statistics 2026) 보고서 발표
- OECD, 고령층 소득보장을 위한 효율적 재정정책 (Efficient fiscal policy to ensure income security for the elderly) 발간

02 IMF

- 국제통화기금, 불균형 심화 속에서 재균형을 강조한 대외 부문 보고서 발표

주요국
동향7.30. | 미국 장기 국채금리 상승에 따른 차입비용 확대¹⁾

- 미 연준의 7월 30일 기준금리 동결 결정(3.5~3.75%) 직후 장기 국채금리는 큰 폭으로 상승하면서 2007년 이후 최고 수준을 기록
 - 기준금리 발표 직후 미국 30년물 장기 국채금리는 최대 0.14%p 상승하였으며, 이는 2025년 4월 트럼프 대통령의 관세 발표 이후 가장 큰 상승폭으로 나타남
 - 한편 2년물 단기 국채금리는 4.28%로 하락
- 파이낸셜타임즈는 장기금리 상승과 단기금리 하락으로 인해 장기적인 인플레이션 압력이 확대될 가능성이 있다고 분석
 - 시장에서는 중동 분쟁에 따른 유가 상승이 소비자·생산자 물가상승으로 이어질 것을 우려
 - 트럼프의 관세정책 및 AI 호황에 따른 경기과열도 물가 상승 압력을 키우는 요인으로 지목
- 미국의 장기 차입비용 상승 영향으로 미·유럽 등 글로벌 금융시장은 불안정한 모습을 보임
 - 미국 주식시장에서는 S&P500이 1.5% 하락하고, 나스닥100도 2.1% 하락
 - 미국발 채권 매도세가 유럽 금융시장으로 확산되면서, 독일의 30년만기 국채(Bund)는 3.68%, 영국의 30년만기 국채(Gilt)는 5.76%로 상승
- 케빈 워시 연준 의장은 물가상승 목표(2%) 달성을 위해 필요한 조치를 취하겠다고 강조

7.22./8.8. | 잠정예산안(CR) 처리로 정부 셧다운 방지를 위한 조기 대응 노력²⁾³⁾

- FY2027 예산이 회계연도 시작(10월 1일) 전까지 처리되지 못할 가능성에 대비하여, 미국 의회는 연방정부 셧다운(업무정지) 방지를 위한 잠정예산안(Continuing Resolution, CR) 처리에 착수
 - 잠정예산안은 연방정부 예산을 현행 수준으로 일정 기간 연장하여 예산이 확정될 때까지 정부의 필수 기능이 중단되지 않도록 하는 조치임
 - 과거에는 회계연도 종료 직전인 9월 말에 잠정예산안을 처리하는 경우가 일반적이었으나, 올해는 11월 3일 중간선거를 앞두고 정치적 혼란과 셧다운 위험을 최소화하기 위해 이례적으로 조기 추진
- 선거를 앞두고 정부 기능 마비에 따른 정치적 부담을 줄이기 위해 양당 모두 셧다운 방지 필요성에 공감대를 형성하고 있으나, 양원 간 이견 및 대통령 서명 절차를 고려할 때 최종 확정까지는 상당한 시일이 소요될 전망
 - 하원은 정부운영을 12월 4일까지 연장시키는 비교적 단순한 잠정예산안을 통과시킴(7.22.)

1) <https://www.ft.com/content/c4eedbe8-6345-48b6-8d44-5cc5b0bea2c7?syn-25a6b1a6=1>2) <https://www.reuters.com/world/us-house-passes-short-term-funding-bill-avert-pre-election-government-shutdown-2026-07-22/>3) <https://www.reuters.com/world/us-senate-passes-short-term-funding-bill-avert-federal-shutdown-before-election-2026-08-08/u>

- 상원은 정부운영을 12월 11까지 더욱 연장시키는 한편, 행정부의 예산 집행 권한을 일부 제한*하는 내용을 포함한 수정 잠정예산안을 통과시킴(8.8.)

* 타 프로그램에 배정된 예산의 전용 금지, 보조금 관련 권한 일부 제한 등 포함

- 향후 하원이 상원의 수정예산안에 동의하고, 양원 간 이견 해소 후 대통령이 서명하면 최종 확정 예정

8.3. | 미 고용 부진으로 9월 금리인상 기대 약화⁴⁾

• 미 노동부 노동통계국(BLS)이 발표한 7월 고용보고서에 따르면 미국 고용시장이 예상보다 부진한 것으로 나타남

- 7월 비농업 부문 고용은 2만 3천명 감소해 시장 기대치를 크게 밑돌았으며, 실업률은 4.1%로 전월(4.2%)과 유사하였으나 취업자 증가가 아닌 경제활동 참가자가 감소에 의한 것으로 분석

- 특히 지난 5, 6월 고용통계가 당초 발표보다 총 10만 3천명 하향 수정되는 등 최근 고용 여건이 부진하였음을 시사

* (5월) 12만 9천명→ 6만 3천명, (6월) 5만 7천명→ 2만명

• 예상보다 부진한 고용지표 발표로, 금융시장의 9월 연준의 금리 인상 가능성에 대한 기대가 약화

- 9월의 금리 인상 가능성은 43.9%로 고용보고서 발표 전(57%)보다 크게 하락하였으며, 반면 금리 동결 가능성은 60.4%로 이전(43.2%)보다 크게 상승

• 노동시장 지표가 약세를 보이고 있으나, 물가가 목표치(2%)를 상회하고 있어 통화정책 방향을 둘러싼 불확실성이 당분간 지속될 전망



7.30. | 독일, 2분기 GDP 0.2% 성장한 가운데 내수 부진과 지정학적 리스크 공존⁵⁾

• 에너지 가격 상승의 영향으로 독일의 7월 소비자 물가상승률(inflation rate)이 2.8% 기록

- 통계청 발표에 따르면, EU 조화소비자물가지수(EU-harmonised consumer price index)를 기준으로 한 독일의 7월 전년 동월 대비 인플레이션율은 전월의 2.4%에서 2.8%로 상승

* 이러한 인플레이션율 상승은 정부의 연료 세금 감면 조치 종료와 이란 관련 지정학적 갈등의 영향으로 에너지 물가상승이 전월 3.4%에서 7월 8.3%로 급등한 것에 주로 기인

- 코메르츠은행(Commerzbank) 경제학자 랄프 솔빈(Ralph Solveen)의 분석에 따르면, 단기적인 인플레이션 전망은 중동 지역의 추가적인 상황 전개에 크게 좌우될 것으로 평가

4) <https://www.reuters.com/business/us-rate-futures-cut-chances-september-rate-hike-after-jobs-data-2026-08-07/>

5) <https://www.reuters.com/world/europe/german-economy-grows-by-02-q2-preliminary-data-shows-2026-07-30/>

- 독일의 2분기 국내총생산(GDP)이 수출 증가에 힘입어 전 분기 대비 0.2% 성장
 - 통계청에 따르면, 독일의 2분기 GDP는 전 분기 대비 0.2% 성장하여 로이터 예측치인 0.1% 상회
 - * 가계 소비 정체와 투자 감소에도 불구하고 전 분기 대비 증가한 수출이 2분기 경제 성장을 견인
 - 독일 경제는 2025년 2, 3분기에 정체를 겪은 후 최근 세 분기 연속 완만한 확장세를 이어가고 있으며, 1분기 성장률 역시 기존 0.3%에서 0.4%로 상향 조정
- 긍정적인 GDP 지표에 힘입어 주요 기관들은 독일의 연간 성장률 전망치를 상향 조정
 - 코메르츠은행 수석 경제학자 외르크 크래머(Joerg Kraemer)는 독일 경제의 회복세가 예상보다 뚜렷하게 나타남에 따라 독일의 올해 연간 성장률 전망치를 기존 0.6%에서 1.0%로 상향
 - 7월 초 프리드리히 메르츠(Friedrich Merz) 독일 총리가 성장과 경쟁력 강화를 위해 발표한 연금, 세제, 노동 개혁 패키지에 대한 기대감이 반영되며, 7월 독일의 기업 경기 실사 지수(German business morale)도 예상보다 크게 개선
- 전문가들은 미국-이란 지정학적 갈등과 라인강 수위 저하가 향후 경제 회복을 위협하는 잠재적 위험 요인이라고 경고
 - 미국과 이란의 임시 휴전 협정 결렬과 호르무즈 해협 통제권 갈등으로 인해 고물가 기조가 장기화될 수 있어 소비와 투자에 부담을 줄 가능성 제기
 - 킬 세계경제연구소(ifW) 경제학자 슈테판 쿠츠(Stefan Kooths)는 서유럽의 이례적인 폭염과 강수량 부족으로 낮아진 라인강의 수위만으로도 3분기 독일 GDP가 0.1%에서 0.2%가량 감소할 수 있다고 경고

8.7. | 독일, 주요국 수요 회복 영향으로 6월 수출 예상 상회하며 반등⁶⁾

- 2026년 6월 독일의 산업 생산이 자동차 및 운송 장비 부문의 성장에 힘입어 소폭 상승함
 - 통계청 발표에 따르면, 독일의 6월 산업 생산은 전월 대비 0.2% 증가하여 로이터(Reuters)가 집계한 전문가 예상치(0.1% 증가)를 상회
 - * 이러한 상승은 자동차 생산(3.6%)과 항공기, 선박, 기차, 군용 차량을 포함한 기타 운송 장비 생산(8.4%)의 증가에 기인
 - 6월까지 3개월 연속 증가세를 기록하며, 2분기 산업 생산의 성장이 확인됨
- 독일의 6월 수출 역시 예상치를 상회하며 5개월 연속 증가세를 이어감
 - 통계청 자료에 따르면, 독일의 6월 수출은 전월 대비 0.9% 증가해 로이터 설문조사 예상치(0.2% 증가)를 상회하며 5개월 연속 성장세를 기록
 - * 독일은 6월에 사상 최고치인 1,393억 유로 상당의 상품을 수출
 - 조업일수 및 계절 조정 데이터에 따르면, 유럽연합(EU) 회원국으로의 수출은 1.3% 증가한 반면, EU 외 국가로의 수출은 0.3% 증가
- 전반적인 수출 성장에도 불구하고 미국으로의 수출은 급감하여 무역 긴장의 여파 지속
 - 도널드 트럼프(Donald Trump) 미국 대통령의 관세 및 기타 정책이 야기한 불확실성으로 인해 6월 대(對) 미국 수출은 전월 대비 14.2% 급감
 - 독일상공회의소(DIHK)는 이러한 무역 환경 속에서 기업들이 공급망을 다변화하고 신시장을 개척할 수 있도록 EU가 태국, 말레이시아, 필리핀 등과 추가 무역 협정을 체결해야 한다고 촉구

6) <https://www.reuters.com/world/china/german-exports-rise-more-than-expected-june-2026-08-07/>

• 전문가들은 이번 경기 반등이 구조적 개선이 아닌 단기적인 순환적 반등일 가능성을 제기

- 코메르츠은행(Commerzbank) 수석 경제학자 마르코 바그너(Marco Wagner)는 현재 산업 생산이 낮은 수준에서 횡보(moving sideways)하고 있다고 진단하며, 7월 초 메르츠 총리가 발표한 연금, 세제, 노동 개혁 패키지가 독일의 기업 입지 환경을 개선하는 데 거의 기여하지 못해 회복이 느릴 것으로 전망
- ING의 거시 부문 글로벌 총괄인 카스텐 브르세스키(Carsten Brzeski)의 분석에 따르면, 최근 중국 무역 데이터에서 7월 독일의 대 중국 양자 무역 적자가 확대된 점으로 보아 단기적 반등이 독일 산업의 구조적 문제를 가려서는 안된다고 지적



7.16. | 프랑스, 중장기 재정악화 우려 속 2027년 지출 억제 추진

• 프랑스 정부가 의뢰한 독립보고서*에서는 정책당국이 지출을 신속히 억제하지 않을 경우 프랑스의 공공재정이 향후 크게 악화될 것으로 전망⁷⁾

* 재무장관의 의뢰로 경제학자 4인이 작성한 보고서로, 2027년 예산 논의를 앞두고 프랑스 공공재정의 중장기 경로를 제시

- 재정적자는 2026년 GDP 대비 5.0%에서 2030년 약 7%로 확대되고, 공공부채는 같은 기간 GDP 대비 118%에서 130% 이상으로 증가할 것으로 전망
- 국가채무 이자비용은 저금리 시기에 발행된 국채가 더 높은 금리로 차환되면서 2026년 780억 유로에서 2030년 1,240억 유로까지 증가할 것으로 예상
- GDP 대비 공공부채 비율을 안정시키기 위해서는 2032년까지 누적 1,260억 유로 규모의 재정 긴축이 필요하며, 광범위한 지출 삭감보다 선별적 구조개혁과 일부 복지급여·연금의 자동 물가연동 방식 재검토를 권고
- 프랑스 정부는 국방비와 차입비용이 예산에서 차지하는 비중이 확대되는 가운데, 2027년 대부분의 공공지출 증가를 억제하는 지출한도를 제시⁸⁾
 - 2027년 국가 및 정부기관 지출을 7,084억 유로로 설정하고, 대부분 부처의 지출 증가율을 물가상승률 이하로 제한할 계획
 - 국가채무 이자비용은 2026년 648억 유로에서 2027년 742억 유로로 증가하고, 국방비도 군사계획법에 따라 64억 유로 증액될 전망
 - 국방비를 제외한 부처 예산은 전체적으로 15억 유로 증가하는 데 그치며, 고용정책 지출은 28억 유로 감축되고 개발원조 지출도 축소될 전망

7) <https://www.reuters.com/business/france-faces-debt-surge-unless-spending-curbed-report-says-2026-07-15/>

8) <https://www.reuters.com/business/france-flags-2027-budget-squeeze-defence-debt-costs-surge-2026-07-16/>

8.4. | 프랑스, 상반기 국가예산 적자 1,068억 유로로 확대⁹⁾

- 프랑스의 2026년 상반기 국가예산 적자*는 1,068억 유로로 전년동기 대비 64억 유로(6.4%) 확대
 - * 사회보장(Sécurité sociale)과 지방정부를 제외한 국가(State) 기준
 - 2025년 국가예산 적자는 전년 대비 317억 유로(20%) 감소했으나, 2026년 상반기에는 다시 적자 규모가 확대
 - 프랑스 정부는 최근 2026년 GDP 대비 공공재정 적자를 전년보다 낮추지 못할 가능성이 있다고 인정
- 상반기 국가 세입이 증가했으나 지출이 더 큰 폭으로 증가
 - 일반예산 세입은 특별회계와 부속예산을 제외한 기준으로 전년동기 대비 2.8% 증가했으며, 부가가치세 수입은 4.2%, 소득세 수입은 2.7% 증가
 - 총지출은 전년동기 대비 5.6% 증가했으며, 부채 증가와 금리 상승으로 국가채무 이자지출은 345억 유로로 약 19% 증가
 - 군사계획 및 작전 추가비용으로 국방지출이 증가했으며, EU 분담금도 전년동기 대비 23% 증가

8.11. | 프랑스, 2027년 재정지출 절감 위해 고액 연금 물가연동 제한 검토¹⁰⁾

- 프랑스 정부는 2027년 재정지출 절감을 위해 고액 연금의 물가연동을 제한하는 방안을 검토 중이며, 아직 구체적인 방안은 확정되지 않은 상태
 - 경제부는 고액 연금의 물가연동을 제한하는 방안을 검토하고 있으며, 총리실은 현재 논의 중인 방안이 검토 단계의 가설이라고 설명
 - 각 부처가 마련한 지출 절감 방안은 8월 말 총리에게 제출될 예정이며, 이후 총리의 조정을 거쳐 정부는 9월 30일 2027년 예산안과 사회보장재정법안을 제출할 예정
- 연금의 물가연동과 고령화 등으로 2027년 연금지출 증가가 예상되는 가운데, 정부는 자동 물가연동 방식의 조정을 절감 방안으로 검토
 - 전체 연금의 물가연동에 따른 추가 지출은 약 60억 유로 규모
 - 별도의 조치가 없을 경우 2027년 연금지출은 약 120억 유로 증가할 것으로 예상되며, 이 중 절반은 연금 물가연동, 나머지 절반은 고령화와 신규 은퇴에 따른 증가로 추산
 - 앞서 7월 15일 제출된 독립보고서도 물가연동 방식의 조정을 권고하며, 2027년 한시적 물가연동 중단 방안도 사전에 배제해서는 안 된다고 제언

9) https://www.lemonde.fr/politique/article/2026/08/04/deja-107-milliards-d-euros-de-deficit-pour-l-etat-en-six-mois_6738216_823448.html

10) https://www.lemonde.fr/politique/article/2026/08/11/budget-2027-le-gouvernement-rouvre-le-dossier-sensible-du-gel-des-pensions-de-retraite_6744021_823448.html



7.25. | 영국, 재정여력 축소로 증세·지출절감 압박 확대¹¹⁾

- 중동 지역 분쟁에 따른 차입비용 상승과 신규 지출정책, 성장률 전망 약화 등으로 영국 정부의 재정준칙상 재정여력이 크게 축소
 - 재정여력은 3월 공식 전망 당시 236억 파운드에서 앤디 버넘(Andy Burnham)이 노동당 대표로 공식 확정될 당시 약 100억 파운드까지 감소했으며, 향후 70억 파운드 수준까지 줄어든 수 있는 것으로 추정
 - 최근 유가·국채금리 상승과 금리 인상 기대가 지속될 경우 재정여력이 추가로 11억 파운드 감소할 것으로 예상
 - 영국 10년물 국채금리는 5.03%까지 상승했으며, 정부의 연간 채무상환 비용은 1,000억 파운드를 상회
- 앤디 버넘 노동당 대표가 제시한 가계·소상공인 지원정책이 추가적인 재정부담으로 작용할 가능성이 제기되면서, 10월 가을 예산 발표를 앞두고 증세 또는 추가 지출 절감 압박 확대
 - 레졸루션 재단(Resolution Foundation)은 에너지요금 부가가치세 5% 인하, 버스요금 2파운드 상한, 펍에 대한 사업세 인하가 별도의 영구적 지출삭감이나 세입확충 없이 유지될 경우 2029~30년 공공지출을 약 20억 파운드 증가시킬 수 있다고 추산
 - 재무부는 해당 조치들이 기존 예산 재배분을 통해 재원이 마련됐다고 설명했으며, 존 힐리 재무장관은 재정준칙을 준수하면서 불확실성에 대비한 재정여력을 확보하겠다고 강조

8.5. | 영국, 개정된 재정준칙을 활용한 추가 차입 가능성 검토¹²⁾

- 영국 재무부 관계자들이 정부의 재정준칙상 유연성을 활용해 수십억 파운드 규모의 추가 차입 가능성을 검토 중인 것으로 보도
 - 존 힐리 재무장관은 보다 신속하고 확대된 투자를 위한 여지가 있다고 밝혔으며, 추가 재원은 인프라·주택 및 기업 지원 등에 활용될 가능성
 - 2024년 재정준칙 개정으로 정부 부채 수준을 판단할 때 공공부문 자산을 함께 고려하게 되면서 투자 목적의 추가 공공차입 여지가 확대
- 추가 차입 재원이 공공기관을 통해 투자에 활용될 가능성이 제기되는 가운데, 영국 국채 투자자들은 새 정부의 추가 차입 가능성을 주시
 - 추가 차입은 영국기업은행(British Business Bank), 국가부기금(National Wealth Fund), - 국가주택은행(National Housing Bank) 등 공공기관을 통해 집행될 수 있으며, 일부 재원은 지방정부에 배분될 가능성
 - 레졸루션 재단은 국가부기금 규모를 확대할 경우 2031년까지 연간 90억 파운드의 추가 투자가 가능할 것으로 추산
 - 영국 국채금리는 G7 국가 중 가장 높은 수준이며, 재무부는 구체적인 재정정책 결정은 공식 재정발표를 통해 공개할 것이라고 설명

11) <https://www.ft.com/content/002120c3-a62d-4da8-8ba6-bc1290c89be6>

12) <https://www.reuters.com/business/finance/uk-treasury-working-scope-extra-borrowing-times-says-2026-08-05/>



7.31. | 중앙은행, 정책금리를 1.0% 수준으로 유지¹³⁾

- 중앙은행은 7월 통화정책 회의를 통해 1.0% 수준으로 유지
 - 다음 회의까지 단기금융시장 운용에 대한 정책금리를 8대 1 다수결로 결정함
 - * 우에다 가즈오 총재를 포함한 8명이 찬성하였으며, 1명의 반대 위원은 상황이 새로운 국면으로 접어들었으며, 은행이 해외 상황 및 금융 환경 변화로 발생하는 가격상승 위험에 대응하여 신속한 접근 방식을 취해야 한다고 판단
- 일본 경제는 성장세를 유지하나 성장 속도는 다소 둔화될 전망
 - 2026회계연도에도 성장세를 유지하지만, 중동 정세에 따른 국제유가 상승이 경제 활동을 제약하는 요인으로 작용할 것으로 예상함
 - 반면 정부의 경기부양 정책, 완화적인 금융 여건, 글로벌 AI 수요 확대가 경제성장을 뒷받침함
 - 2027회계연도 이후에는 유가 상승의 영향 약화, 소득과 소비의 선순환이 강화되면서 성장률이 점진적으로 높아질 전망이다
- 소비자물가지수(CPI, 신선식품 제외)는 일시적으로 2%를 상회 한 뒤 점차 안정될 전망
 - 2026회계연도 하반기부터 물가상승률은 2%를 웃도는 수준까지 높아질 것으로 예상함
 - * 임금 인상의 가격 전가, 국제유가 상승, AI 수요 확대에 따른 반도체 가격상승, 엔화 약세 등이 물가 상승을 견인할 전망이며, 이후 유가 상승효과가 약화되면서 2% 수준으로 안정될 것으로 보임
 - 노동력 부족이 지속되면서 임금과 물가가 함께 상승하는 구조가 유지되고, 중장기 기대인플레이션도 상승할 것으로 예상함
 - 이에 따라 기초적 물가상승률은 2026회계연도 하반기부터 2027회계연도 사이에 물가안정 목표인 2% 수준에 도달한 후 이를 유지할 전망이다
- 경제성장률 전망은 유지되었으나, 물가상승률 전망은 일부 하향 조정
 - 실질 GDP 성장률 전망은 이전 경제전망 보고서(Outlook Report)와 비교해 큰 변화가 없음
 - 다만 정부의 전기·가스요금 지원 등 에너지 가격 부담 완화 정책의 영향으로 2026회계연도 소비자물가상승률 전망은 이전보다 낮아짐
- 중동 정세와 AI 수요 및 환율 변동이 주요 위험 요인으로 제시
 - 중동 정세가 금융시장과 외환시장, 일본 경제 및 물가에 미치는 영향을 지속적으로 점검할 필요가 있음
 - 글로벌 AI 수요 변화와 향후 환율 변동 역시 일본의 경제 활동과 물가에 영향을 미칠 주요 위험 요인으로 제시함

13) Bank of Japan, 「Statement on Monetary Policy」, https://www.boj.or.jp/en/mopo/mpmdeci/mpr_2026/k260731a.pdf;
「Outlook for Economic Activity and Prices」, <https://www.boj.or.jp/en/mopo/outlook/gor2607b.pdf>

• 경제성장 위험은 제한적이지만 물가 상승 위험은 더욱 커질 가능성 있음

- 경제성장 전망에 대한 위험은 전반적으로 균형적인 것으로 평가하지만, 물가 전망은 상승 위험이 더 큰 것으로 판단
- 기업의 적극적인 임금·가격 인상과 기대인플레이션 상승이 지속될 경우 기초적 물가상승률이 2% 목표를 초과할 가능성 있음
- 따라서 물가의 과도한 상승이 경제에 부정적인 영향을 미치지 않도록 정책적으로 주의 깊게 관리할 필요가 있음

<표> 일본 경제성장률과 물가 전망

(단위: %)

구분	실질 GDP		소비자물가상승률 (신선식품 제외)		근원 물가상승률 (신선식품, 에너지 제외)	
	'26. 7월	'26. 4월	'26. 7월	'26. 4월	'26. 7월	'26. 4월
2026	0.6	0.5	2.5	2.8	2.5	2.6
2027	0.8	0.7	2.4	2.3	2.6	2.6
2028	0.8	0.8	2.0	2.0	2.2	2.2

주 전방 수치는 통화정책위원회 위원들의 예측치(점 추정치) 중앙값을 나타냄



7.22. | 중국 재정부, 2026년 상반기 재정수지 현황 발표¹⁴⁾

- 2026년 상반기 일반 공공예산 수입은 12조 1,047억 위안(약 2,629조 원)으로 전년 동기 대비 4.7% 증가
 - 세입은 9조 7865억 위안(약 2,126조 원)으로 전년 동기 대비 5.3% 증가했으며, 세외수입은 2조 3,182억 위안으로 2.3% 증가
 - 중앙 일반공공예산 수입은 5조 2,240억 위안으로 전년 동기 대비 7.5% 증가했고, 지방 일반공공예산 본급 수입은 6조 8,807억 위안으로 2.7% 증가
 - 주요 세수 항목 중 국내 부가가치세는 3조 8,581억 위안으로 전년 동기 대비 6.0%, 법인소득세는 2조 5,880억 위안으로 3.9%, 개인소득세는 8,982억 위안으로 13.1% 증가
- 같은 기간 일반 공공예산 지출은 14조 3,329억 위안으로 전년 동기 대비 1.5% 증가
 - 중앙 일반공공예산 본급 지출은 2조 1,218억 위안으로 6.5% 증가했으며, 지방 일반공공예산 지출은 12조 2,111억 위안으로 0.6% 증가
 - 주요 지출 항목 중 사회보장·고용 지출은 2조 6,360억 위안으로 7.6% 증가했고, 보건 지출은 1조 2,191억 위안으로 10.8% 증가

14) <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/chinas-fiscal-revenue-expands-47-first-half-2026-07-22/>

- 중국 재정부의 적극적 재정정책을 추진하고, 유효투자와 소비를 지원하겠다고 설명
 - 중국 재정부 관계자는 기자회견에서 중국이 적극적 재정정책을 실시하고 유효투자와 소비를 지원할 것이라고 언급¹⁵⁾
 - 로이터 통신은 중국의 2분기 성장률이 3년여 만에 가장 낮은 수준으로 둔화됐으며, 부진한 소비가 제조업과 수출 호조를 상쇄했다고 설명

7.30. | 중국, 하반기 적극적 재정정책 및 지출 집행 가속화 방침 제시¹⁶⁾

- 중국 정부는 하반기 경기 대응을 위해 대규모 신규 부양책보다 이미 편성된 예산의 집행을 가속화하는 방향을 제시
 - 중국의 2026년 2분기 성장률은 4.3%로 둔화되며, 연간 성장률 목표치인 4.5~5.0%의 하단을 하회
 - 중국 중앙정치국은 경제가 직면한 어려움과 도전을 인정하고, 재정지출 집행 속도를 높일 필요가 있다고 언급
- 하반기 재정지출은 기존 예산에 반영된 국가 인프라 사업을 중심으로 추진될 전망
 - 주요 지출 분야로는 수로망, 차세대 전력망, 컴퓨팅 파워망, 차세대 통신망, 도시 지하 관로망, 물류망 등을 포함하는 '6대 네트워크' 사업이며, 중국 정부는 올해 해당 사업에 약 1조 달러 규모를 지출할 계획
- 중국 정부는 내수 확대와 고용 지원도 하반기 주요 과제로 제시
 - 내수 진작, 핵심 계층에 대한 고용 지원 확대, 유연근로자 및 새로운 고용형태 종사자의 권익 보장 필요성을 언급



15) https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202607/t20260722_3994019.htm

16) <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/chinas-top-leaders-pledge-incremental-measures-support-economy-2026-07-30/>

국제기구
동향7.21. | OECD, 법인세 통계 2026(Corporate Tax Statistics 2026) 보고서 발표¹⁷⁾

- OECD는 「Corporate Tax Statistics 2026」 보고서를 통해 2023년 법인세 수입이 전년보다 소폭 감소했으나, 여전히 높은 수준을 유지하고 있다고 발표

* 동 보고서는 OECD/G20 BEPS(세원잠식 및 소득이전) 프로젝트의 성과를 측정하고 모니터링하기 위한 핵심 데이터 기반으로 활용

- 2023년 기준 분석 대상 135개 관할권의 전체 세수 중 법인세가 차지하는 비중은 평균 17.3%였으며, GDP 대비 법인세 수입 비중은 평균 3.5% 수준
- 이는 2022년 총 조세수입 대비 17.8%, GDP 대비 3.6%보다 소폭 낮은 수준이나, 코로나19 이전 및 과거 고점과 비교하면 여전히 높은 수준
- OECD는 최근 법정 법인세율이 안정세를 보이고 있으나, 과거 장기 평균과 비교하면 여전히 낮은 수준이라고 설명
 - 지난 20년 동안 전 세계적으로 법인세율은 꾸준히 하락해 왔으나(2000년 평균 28.0% → 2019년 21.5%), 2020년부터 2026년까지는 평균 21.2% 수준에서 거의 변동 없이 유지
 - 이러한 법정 법인세율의 안정화는 다국적 기업의 조세 회피를 막기 위한 BEPS 프로젝트 등 국제적인 조세 공조가 강화되면서, 국가 간 무분별한 세율 인하 경쟁이 일정 부분 억제
- 대규모 다국적기업은 법인세 수입에서 중요한 비중을 차지하며, 연구개발 조세지원도 주요 분석 대상으로 제시
 - 국가별 보고서(CbCR) 자료를 제출한 60개 지역 기준, 대규모 다국적기업은 2023년 전체 법인세 수입의 평균 44.5%를 부담
 - 2025년 기준 55개 지역의 데이터를 분석한 결과, R&D 투자가 없었을 때의 평균 실효세율 21.5%이나, R&D 조세지원을 적용하면 14.0%로 낮아지며, 이는 약 34.8%의 세금 경감 효과를 의미
 - 이러한 혜택은 기업의 연구개발 투자를 장려하는 수단으로 활용되며, OECD는 일부 R&D 조세지원이 이동성이 높은 무형자산을 유치하려는 경쟁과도 관련될 수 있다고 설명

8.3. | OECD, 고령층 소득보장을 위한 효율적 재정정책(Efficient fiscal policy to ensure income security for the elderly) 워킹페이퍼 발간¹⁸⁾

- OECD는 「Efficient fiscal policy to ensure income security for the elderly」 보고서를 통해 고령화와 은퇴자 지원 수요 증가가 공공재정에 부담으로 작용하고 있다고 평가
 - 동 보고서는 고령층의 노후 소득보장을 강화하기 위한 효율적 재정정책 방안을 검토
 - 특히 은퇴기의 재정적 여건을 판단할 때 소득 흐름뿐만 아니라 보유자산까지 함께 고려할 필요가 있다고 설명

17) <https://doi.org/10.1787/73af6222-en>

18) <https://doi.org/10.1787/7d6550ec-en>

- 상당수 고령층이 주택 등 자산을 보유하고 있어, 소득만으로는 노후의 재정적 안정을 충분히 파악하기 어렵다고 제시
- OECD는 고령층에 대한 재정지원을 보다 정교하게 설계하기 위해 소득과 자산을 함께 고려할 필요가 있다고 분석
 - 보고서는 일부 OECD 국가의 경험을 바탕으로, 은퇴기 재정지원의 대상을 설정할 때 소득과 자산을 함께 고려하는 구체적 방안을 검토
 - 이는 공공재정에 대한 부담을 줄이면서도, 실제 지원이 필요한 고령층에게 재정지원이 보다 효과적으로 전달되도록 하기 위한 접근
 - OECD는 고령층의 재정적 후생을 평가할 때 현금소득뿐 아니라 주택 등 자산 보유 상황을 함께 반영할 필요가 있다고 설명
- OECD는 연금형 금융상품과 주택연금 등이 공적연금을 보완하고 공공재정 부담을 줄이는 수단이 될 수 있다고 제시
 - 연금형 금융상품과 주택연금은 고령층이 보유한 자산을 추가적인 은퇴소득으로 전환할 수 있도록 하는 수단
 - 이러한 수단은 공적연금을 보완하고 개인의 재정위험 관리에 기여할 가능성이 있음
 - 다만 정보 부족, 규제상 제약, 시장 여건 등의 문제로 충분히 활용되지 못하고 있다고 지적
 - OECD는 제도 활용을 높이기 위해 명확한 정보 제공, 적절한 보호장치 마련, 시장 여건 조성 등이 필요하다고 설명



7.30. | 국제통화기금, 불균형 심화 속에서 재균형을 강조한 대외 부문 보고서 발표¹⁹⁾

* 대외 부문 보고서(External Sector Report, ESR)는 IMF가 세계 주요 국가의 경상수지, 환율, 자본흐름 및 글로벌 대외 불균형을 분석하고 정책적 대응 방향을 제시하는 연례 보고서

- 2026 대외 부문 보고서는 2025년 데이터를 바탕으로 30개 주요국을 대상으로 평가하며, 전 세계적인 경상수지 불균형의 확대 원인과 그에 따른 경제·금융시장 리스크를 진단함
 - 글로벌 금융위기 이후 점진적으로 축소되던 전 세계 경상수지 흑자 및 적자 규모가 다시 확대되는 추세를 보이고 있으며, 글로벌 경제의 파편화와 무역 장벽 강화 속에서 불균형이 고착화되는 양상
 - 지속적인 대외 불균형은 국가 간 불균등한 성장 패턴을 시사하고 이로 인해 환율 급변동이나 자본 이동 등 ‘무질서한 조정’이 발생할 위험이 증가
 - 한 국가의 재균형 노력만으로도 전 세계 경상수지 적자를 의미 있게 줄일 수 있지만, 금융시장에 위험을 초래하고 성장에 부정적인 영향을 미칠 가능성 존재

19) <https://www.imf.org/-/media/files/publications/esr/2026/english/text.pdf>

- 특히 중국과 미국이 주요 위험 요인으로 지목하며 미국과 중국 중심의 양극화로 분석함
 - 중국은 2025년 기준 세계 최대 규모의 경상수지 흑자를 기록하며, 이는 내수 부진과 높은 저축률, 그리고 투자 약세가 복합적으로 작용한 결과
 - 미국은 여전히 세계 최대의 경상수지 적자국 지위를 유지하고 있으며, 다만 무역 정책 변화 속에서도 구조적인 저축 부족과 재정적자가 대외적자의 주원인으로 지목
 - 추가적으로, 한국은 외환건전성을 긍정적으로 평가하면서도 원화 약세와 자본 유출 확대를 주요 과제로 지적하며, 충분한 외환보유액을 바탕으로 대외충격에 대응할 능력이 있지만, 환율 변동성과 자본흐름의 불균형이 지속되고 있다고 분석
- 불균형 해소를 위해 각국은 내수 확대, 구조개혁, 환율 유연성 강화 등 다층적 접근이 필요함
 - 중국과 같은 흑자국은 내수 진작과 임금 상승을 통한 소비 확대가 요구
 - 미국과 같은 적자국은 재정적자 축소와 경쟁력 강화로 대외 수지 개선 필요
 - IMF는 주요 경제국들이 국내 불균형 해소를 위해 동시적인 정책 조치가 필요하며, 다자간 무역·금융 정책의 협력을 강조



08

2026 August

| 재정 |



기획예산처, 국민 맞춤형 이러닝 재정 교육 콘텐츠 공개 (기획예산처 7.31.)

- 기획예산처와 한국재정정보원은 국민들의 참여역량 강화 및 재정 이해도 증진을 위해 7월 31일(금)부터 일반 국민 대상 이러닝 콘텐츠를 '열린재정' 홈페이지에 공개
- 이번 콘텐츠는 국민 눈높이에 맞춘 온라인 기초과정으로, 학습 진입장벽 완화를 위해 난이도를 조절하고, 최근 재정 제도 변화와 정책 환경을 충실히 반영해 제작
 - ① 인간의 다양한 재정 전문가가 제작에 참여하여 전문성과 대중성 동시에 확보
 - ② 재정사업 담당 실무자들의 생생한 인터뷰를 더해 국가 재정에 대한 국민 이해도와 친근감 향상
 - ③ 학습자 몰입도를 높이기 위해 재정의 뼈대가 되는 핵심 주제들은 '강의형' 과정에서, 국민적 관심이 높은 주요 재정사업은 '인터뷰형' 과정에서 소개
- 기획예산처는 나라살림에 대한 공감과 참여를 유도하고자 교육 콘텐츠를 지속하여 확대해 나갈 방침



기획예산처, 제2차 재정성과위원회 개최(기획예산처 8.10.)

- 기획예산처는 8월 10일(월) 제2차 재정성과위원회를 개최하여 '2026년 통합재정사업평가 후속 조치', '2025년 재정사업 심층평가 결과' 등을 보고하고, 통합평가 국민체감 우수사업에 대한 포상을 수여
- 앞서 제1차 재정성과위원회에서 재정사업성과평가단이 심사·추천한 17개 우수사업 중 예산국민참여단 투표를 거쳐 상위 5개 사업을 '국민체감 우수사업'으로 확정하여 포상
 - ① 데이터 활용 의료·건강 생태계 조성(과기부)
 - ② 영유아 사전 예방적 건강관리(복지부)
 - ③ 식품 사전관리 제도 운영(식약처)
 - ④ 감염병 예방 및 관리 종합정보지원시스템 구축 운영(질병청)
 - ⑤ 산업현장일학습병행지원(고용부)

- 통합평가 결과 '정상추진'을 제외한 모든 사업은 각 부처가 작성한 환류 계획을 '열린재정'을 통해 국민에게 공개할 예정('감액'과 '폐지'로 평가받은 사업 중 지출구조조정 목표 미이행 사업은 사유서 추가 공개)
- 기획예산처는 민관합동 '성과관리 개선 TF'를 운영 중이며, 올해 통합평가 운영 결과를 바탕으로 하반기 중 통합평가 지침 개선 등 제도개선을 추진할 계획

| 경제 |



재정경제부, 2026년 세제개편안 발표 (재정경제부 8.3.)

- 재정경제부는 8월 3일(월) 세제발전심의위원회를 개최하여 「2026년 세제개편안」을 확정·발표
- 정부는 세제개편안 추진 여건을 거시경제, 민생·구조, 세입 측면에서 진단하며 필요성 지적
 - ① 글로벌 반도체 호황, 수출 호조, 견조한 내수 등 강한 성장 모멘텀 지속
 - ② 성장세 회복에도 불구하고, 부문별·지역별 양극화 심화 등 구조적 과제 여전
 - ③ 전반적 경기 회복세 및 반도체 호황, 증시 활성화로 법인 세수를 중심으로 견조한 세수 호조
- 2026년 세제개편안은 ①잠재성장을 반등 지원, ②민생·지방 지원, ③공정과세를 위한 조세개혁 추진, ④세제 합리화·납세 편의 제고를 기본 방향으로, '대체불가 대한민국을 위한 경제 대도약 지원'이라는 정책목표를 위해 추진전략과 주요 추진과제를 제시
- 정부는 16일간 입법 예고를 거쳐 9월 1일(화) 국무회의 후 정기국회에 제출할 계획
 - ① 종합부동산세 조정, 신용카드 매출 부가가치세 세액공제 제도개선, 하이브리드차 개별소비세 감면 종료 등으로 세수 증가 예상
 - ② 근로장려금 지급 확대, R&D·통합투자세액공제 및 중소기업 근로자 소득세 감면 지방 우대 등으로 세수 감소 예상

1월

| 재정 |

- 2027년 중기사업계획서 제출 (각 중앙관서→기획예산처)

| 경제 |

- 2026년 경제정책방향 발표
- 국가데이터처 2025년 12월 및 연간 고용동향 발표
- 한국은행 2025년 4/4분기 및 연간 실질 국내총생산(속보) 발표

| 국제 |

- 세계은행(WB) 세계경제전망발표
- 국제통화기금(IMF) 수정경제전망 (World Economic Outlook update) 발표

2월

| 재정 |

- 2025년 총세입·총세출 마감
- 2025년 결산보고서 제출 (각 중앙관서→기획예산처)

3월

| 재정 |

- 2027년 예산안 편성지침 통보 (기획예산처→각 중앙관서)
- 2026년 추가경정예산 편성 및 국무회의 의결

| 경제 |

- 한국은행 2025년 4/4분기 및 연간 국민소득(잠정) 발표

| 국제 |

- OECD 중간경제전망 (Interim Economic Outlook) 발표

4월

| 재정 |

- 2026년 추가경정예산 국회의결·확정
- 2025년 결산 감사 의뢰 (기획예산처→감사원)

| 경제 |

- 한국은행 2026년 1/4분기 실질 국내총생산 발표

| 국제 |

- 국제통화기금(IMF) 세계경제전망 (World Economic Outlook) 발표, 재정점검보고서(Fiscal Monitor) 발표

5월

| 재정 |

- 2027년 예산요구서 제출 (각 중앙관서→기획예산처)
- 2025년 국가결산보고서 제출(정부→국회)
- 2025년 기금운용평가결과 발표

| 경제 |

- 국가데이터처 2026년 1/4분기 지역경제동향 발표
- 국가데이터처 2025년 1/4분기 가계동향조사 결과 발표
- 한국은행 통화정책방향 발표

6월

| 재정 |

- 2025년 부담금운용종합보고서 발간

| 경제 |

- 한국은행 2024년 국민계정(확정) 및 2025년 국민계정(잠정), 2026년 1/4분기 국민소득(잠정) 발표
- 국가데이터처 2026년 경제통계 통합조사 실시

| 국제 |

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

7월

| 재정 |

- 2026 국가재정전략회의 개최

| 경제 |

- 2026년 하반기 경제성장전략 발표
- 한국은행 2026년 2/4분기 실질 국내총생산(속보) 발표

| 국제 |

- 국제통화기금(IMF) 수정경제전망 (World Economic Outlook update) 발표

8월

| 재정 |

- 2027년 국유재산종합계획 제출

| 경제 |

- 국가데이터처 2026년 2/4분기 가계동향조사 결과 발표
- 한국은행 경제전망 발표

9월

| 재정 |

- 2027년 예산안 제출(정부→국회)
- 2026~2030년 국가재정운용계획 발표

| 경제 |

- 한국은행 2026년 2/4분기 국민계정(잠정) 발표

| 국제 |

- OECD 중간경제전망(Interim Economic Outlook) 발표

10월

| 경제 |

- 한국은행 2026년 3/4분기 실질국내총생산(속보) 발표

| 국제 |

- 국제통화기금(IMF) 세계경제전망 (World Economic Outlook) 발표, 재정점검보고서(Fiscal Monitor) 발표

11월

| 경제 |

- 국가데이터처 2026년 3/4분기 가계동향조사 결과 발표
- 국가데이터처 2025년 인구주택 총조사 결과 발표

| 국제 |

- OECD 경제전망보고서(Interim Economic Outlook) 발표

12월

| 재정 |

- 2027년 예산 확정

| 경제 |

- 한국은행 2026년 3/4분기 국민계정(잠정) 발표

‘국가 운영 틀 전환 시도’ 시기 재정정책의 전개와 역사적 시사점

참여정부는 중앙집권적이고 불균형적인 국가운영 방식에서 벗어나 ‘지방분권적 균형국가’를 새로운 발전의 틀로 제시하고, 이를 뒷받침하기 위해 국가균형발전과 재정분권을 위한 다양한 제도와 정책을 추진했다. 그러나 실제 정책이 설계되고 집행되는 과정에서는 중앙정부 중심의 의사결정 구조와 기존의 불균형 발전 경로가 충분히 변화하지 못했으며, 지역의 자율성과 역량을 강화하려던 재정정책 역시 여러 구조적 한계를 드러냈다. 이러한 정책의 전개 과정과 사회경제적 결과를 살펴보면, 국가운영의 틀을 전환하기 위해서는 제도와 정책의 변화뿐 아니라 과거의 구조와 행태를 바꾸려는 근본적인 접근이 필요하다는 역사적 시사점을 짚어본다.

우명동 성신여자대학교 경제학과 명예교수

I. 도입부

지난날 오랜 기간의 군사정부를 뒤로하고 ‘문민정부’와 ‘국민의 정부’를 지나면서도 우리 사회는 계층, 기업, 산업 등 제 부문 간, 그리고 지역 간에 불균등발전의 정도가 점점 더 심화되어 가고 있었다. 이로 인해 국민들의 삶의 현장에서는 계층간, 지역간 대립과 갈등이 더욱 심해지면서 다양한 사회적 문제(Anomaly)들이 확산되는 양상을 보이고 있었다.

참여정부는 집권 당시 그들이 처한 이와 같은 역사적 상황을 과거 국정운영 방식이 “독재와 국가 주도의 산업화로 권력은 중앙정부에 집중되고 자원 대부분은 수도권과 일부 재벌에 집중”되어 “정치·경제·사회·문화 등 국가의 전 영역에서 심각한 동맥경화 현상”이 나타난 데 기인한 것으로 인식하고 있었다(대통령직 인수위, “참여정부 국정비전과 국정과제”, 20030221, 8~9). 참여정부는 이와 같은 과거 국정운영 방식을 ‘구발전 패러다임’이라 부르면서 그 틀을 한마디로 “중앙

집권적 불균형국가”로 인식하고, 그로 인해 중앙집권 체제에 따른 지방의 자치역량 약화, 요소투입형 불균형 성장, 수도권 중심의 일극집중구조 현상 등이 심화되어 ‘국민통합이 저해’되고 궁극적으로 ‘국가발전 잠재력 저하’를 가져온 것으로 진단하였다. 그리고 이러한 진단에 바탕을 두고 그러한 역사적 유제를 지양해내기 위해 참여정부는 새로운 국가발전의 패러다임, 즉, ‘신발전 패러다임’을 “지방분권적 균형국가”로 설정하고 있었다(국가균형발전위, “참여정부의 지방분권과 국가균형발전정책”, 20070917, 3).

참여정부는 위와 같은 인식에 바탕을 두고 ‘분권’과 ‘균형’을 주요 국정 목표로 삼아서 해당 목표 달성을 위한 구체적인 국정과제를 제시하였던바, 그중에서 ‘분권’과 관련해서는 ‘중앙-지방정부 간 권한 재배분’, ‘획기적 재정 분권의 추진’ 등 7개의 정책추진 기본방향을 설정하고 각 방향에 따른 정책과제를 제시하였다(상기 ‘국정과제’와 2003년 7월 4일 정부혁신

지방분권위가 발표한 “참여정부 지방분권 추진 로드맵” 참고). 한편 ‘균형’과 관련해서는 ‘국가균형발전특별법 제정’ 등 제도적 기반 위에 ‘혁신정책’, ‘균형정책’, ‘공간정책’ 등 5개 분야 정책을 추진하여 ‘혁신주도형 지역발전’을 통해 ‘균형사회’를 건설하겠다는 비전을 제시하였다(상기 ‘국정과제’와 국가균형발전위, 20070917, 13 참고). 그리고 이와 같은 분권과 균형발전을 위해 설정된 정책과제는 일부 이행되지 못한 것을 제외하면 대부분이 이행되었거나 참여정부 기간 계속 추진되었다(구체적인 추진성과 내용은 국가균형발전위, 20070917 및 정부혁신지방분권위, 『참여정부의 혁신과 분권』, 200704, 동 위원회, 『참여정부의 지방분권』, 200802, 정책기획위, 『21세기 새로운 국가발전전략: 국가균형발전』, 200802 등 참고).

그런데 이와 같이 참여정부가 구상하고 실행에 옮겨간 각종 정책이 국정과제 등에서 제시한 비전에 상응하게 ‘지방분권적 균형국가’로 나아가는 계기를 마련하는데 기여하였는지 여부는 그러한 정책에 물적 기초를 제공해주었던 재정정책 운영의 구조적 특성에 의해 영향을 받기 마련이다. 이러한 맥락에서 본 고에서는 참여정부가 국가 운영 틀의 전환을 시도하였던 시기 재정정책 운영의 구조적 특성을 규명하고, 그것이 우리 사회의 분권과 균형발전에 준 사회경제적 의미를 파악해보고자 한다.

II. ‘국가 운영 틀 전환 시도’ 시기 재정정책의 전개와 사회경제적 귀결

참여정부는 전술한 ‘지방분권적 균형국가’로 국가발전의 틀을 재구조화하여 궁극적으로 국가발전의 잠재력이 제고된 사회로 나아가기 위한 제반 정책을 지원하기 위해, 재정정책 면에서도 그에 상응하게 “성장·분배의 상승효과를 창출하는 분권형 국가재정”을 실현하겠다는 목표를 설정하고(정부혁신지방분권

위, “재정·세제개혁 로드맵,” 20030729, 6) 다양한 정책과제들을 선정하고 수행해나갔다. 이제 이하에서는 국가 운영 틀의 전환을 통해 국민통합을 이루어내고 국가발전의 잠재력을 제고시키고자 하였던 참여정부 시기 재정정책의 운영이 참여정부의 국가 운영 틀의 전환을 추진하는 과정에 어떻게 기여해나갔는지를 규명해보고자 한다.

1. 재정정책의 전개와 재정적 성과

먼저 참여정부가 “지방분권적 균형국가”로 국가 운영 틀의 전환을 위해 국정과제와 로드맵 등을 통해 제시 하였던 재정제도 개혁의 내용을 개관해보고, 이어서 그러한 과제를 이행하는 과정에서 나타난 재정정책운영의 재정적 성과를 재정규모 및 재정수지와 세입과 세출의 구성면에서 나타나고 있는 변화추이를 통해서 살펴본다.

(1) 재정제도 개혁의 구상과 실행

참여정부는 전술한 바와 같이 국가발전의 패러다임을 “지방분권적 균형국가”로 설정하고 다양한 정책을 구상하고 추진해나가면서, 그에 상응하게 재정정책에서도 “성장·분배의 상승효과를 창출하는 분권형 국가재정” 실현을 목표로 설정하고, 이와 같은 목표를 실현하기 위해 2003년 7월 29일 정부혁신지방분권위원회 명으로 “재정·세제개혁 로드맵”을 발표하였다.

동 로드맵에서는 재정·세제개혁을 추진하게 된 배경으로 “참여와 분권”을 통해 “중앙집권에 의한 불균형의 한계 극복”의 의지를 분명하게 밝히고 있으며, 이러한 시대적 요청을 담아서 구체적으로 ‘재정분권 추진’, ‘세제·세정합리화’, ‘지출효율성 제고’, ‘재정투명성 제고’, ‘재정건전성 견지’ 등 5대 목표와 15개의 세부과제를 선정하였다.

위와 같은 로드맵 내용은 대부분 실제로 실행에 옮

겨졌던바, 대표적으로 참여정부는 기존의 단년도 예산편성의 한계를 극복하여 재정운용에 대한 예측 가능성과 재정건전성 확보 등을 위해 계획과 예산을 통합한 ‘국가재정운용계획’을 2004년부터 수립·운영하였다.

아울러 기존의 상향식 예산편성이 갖는 비효율성을 해소하기 위해 구상했던 총액배분-자율편성(Top-Down)방식도 2004년부터 도입되었다. 이뿐 아니라 위의 로드맵에 제시된 대부분의 제도가 실제로 실행을 준비하거나 실행되어 참여정부가 구상하였던 상당한 재정개혁이 제도적인 성과를 보인 것으로 판단된다(정부혁신지방분권위, 200704 참고). 아울러 분권과 균형발전을 위해 제시되었던 재정정책 과제들도 상당 부분 실행에 옮겨졌는바, 이에 대해서는 후술하는 재정운영의 구조적 특성 규명 부분에서 다루기로 하고, 여기서는 일반적인 재정활동과 관련된 정책과제의 이행을 반영해서 제시된 정책 기조와 재정정책 운영의 성과를 살펴보고자 한다.

(2) 재정정책 기조와 재정정책 운영의 재정적 성과
위 로드맵 내용을 보면, 참여정부는 위와 같은 재정·세제 관련 제도개혁을 실행해가면서 총량적 측면에서 재정정책의 방향성을 ‘건전재정’ 기조에 두고 있었음을 알 수 있다. 그리고 “재정·세제개혁 로드맵”에서는 이러한 정책 기조를 견지하기 위한 구체적인 정책수단까지 제시하고 있는 것을 볼 수 있는바, 무엇보다 기존의 단년도 위주의 예산편성방식으로부터 벗어나서 중장기적 시각에 의한 재정운용을 위해 ‘국가재정운용계획’을 수립하기로 한 것을 들 수 있다. 그러면서 예산편성방식도 종전과 달리 ‘사전배분(Top-Down) 방식’으로 바꾸어 국가재정운용계획을 부처예산의 사전배분방식과 연계 운영하며, 그러는 가운데 재정지출면에서는 세출구조조

정을 추진하고 공적연금 재정의 안정화 등으로 중장기적 재정위험요인을 해소시키는 등 재정지출의 효율성을 제고하기로 하였다. 한편, 세입면에서는 비과세감면 정비, 자산소득과세 조정 등을 통해 과세기반을 강화하는 방안을 강구하기로 하였음을 볼 수 있다. 이제 위와 같은 재정제도 측면에서의 개혁이 진행되는 과정에서 상술한 건전재정 정책 기조하에서 재정규모와 재정수지면에서 나타난 총량적 성과와 그 가운데 세출·세입 구성면에서 보인 추이를 통해 참여정부의 성격의 일단을 살펴보고자 한다.

1) 재정규모와 재정수지

참여정부는 GDP 대비 통합재정규모(일반회계, 특별회계, 기금 등)가 IMF 경제위기에 대응하는 과정에서 1998년 22.4%까지 올라간 이래 점차 그 비중이 줄어들어 2002년에는 18.2%까지 떨어져 있는 상태에서 출범하였다.

출범 첫해였던 2003년 20.5%로 큰 폭으로 그 규모가 늘어난 이래 2006년에는 22.1% 수준으로까지 그 비중이 높아졌다가 마지막 2007년에는 다시 20.9% 수준으로 안정세를 보이고 있었다. 이러한 상태는 전년대비 증가율 면에도 반영되어 2003년에는 전년대비 19.8%의 높은 수준을 보였던 것이 그 이후로는 10%를 밑도는 수준으로 증가세가 줄어들고 있었으며 마지막 2007년에는 전년대비 1.7% 수준의 증가에 머물고 있었던 것을 볼 수 있다(<표 1> 참고). 반면 조세수입을 비롯한 재정수입의 GDP 대비 비중은 2002년 21.8% 수준에서 2003년 22.1%로 소폭 증가한 이래 다소간의 진폭은 있어도 2005년까지는 큰 변화 없이 이전과 유사한 비중의 증가세를 보여왔다. 그러던 것이 2006년부터 상대적 비중을 높여 2007년에는 GDP 대비 24.8%라는 그때까지 보기 드문 높은 수준을 보여주고 있었다.

전년대비 증가율 면에서도 2006년에 9.3%의 증가세를 보이고, 2007년에는 전년대비 16.4%의 높은 증가세를 보이고 있었다. 이렇게 재정수입의 규모가 크게 높아진 데는 2007년의 조세수입의 GDP 대비 비중이 19.6%로 크게 높아진 데 기인하고 있었음을 알 수 있다(<표 1> 및 <표 3> 참고).

위와 같은 세출 및 세입 면의 규모변화 추이를 반영하여 통합재정수지는 2002년 3.6% 흑자 수준을 보였던 것이 2003년에는 1.6% 수준으로 그 흑자 폭이 크게 줄어들었다. 이후로도 재정수입의 상대적 비중이 21~22% 수준에서 답보상태에 머물면서 통합재정수지 흑자 폭은 1% 수준 밑으로 떨어지고 있었다. 그러던 것이 2007년에는 재정지출의 GDP 대비 상대적 규모는 크게 떨어진 데 반해 재정수입의 상대적 비중은 크게 높아지면서 통합재정수지 흑자 폭이 3.9%로까지 올라간 상태에서 참여정부의 집권은 막을 내리게 되었다.

한마디로 참여정부 시기 재정지출 규모는 집권 첫해였던 2003년에 큰 폭으로 올라간 이래로 큰 변동 없이 안정적인 수준으로 관리되고, 재정수입도 2006년 큰 폭으로 늘어나기 전까지 안정적으로 관리되면서 전반적으로 재정수지가 건전하게 관리되고 있었음을 알 수 있다.¹ 이러한 양적 성과는 전술한 개혁과제에 부응하게 국가재정운용계획을 수립하여 중장기적 시계에서 예산을 편성·운영하면서 지출효율화를 위해 노력을 기울였을뿐 아니라 다른 한편 과세기반 강화에도 힘쓴 결과로 판단된다.

2) 세출·세입 구성의 변화 추이

먼저 세출 기능별(분야별) 분류 측면에서의 변화추이를 살펴보자. 기능별 세출 구성면에서 확연하게 눈에 띄는 변화로는 사회보장 및 복지부문의 지출수준이 2002년에 비해 금액 면에서 2003년 다소 주춤한 이래로 2004년부터는 큰 폭의 증가세를 보였으며, 이후 갈수록 그 비중이 점점 더 높아지는 추이를 나타내고 있음을 볼 수 있다.

한편 경제사업부문 지출의 상대적 규모는 이와는 대조적인 현상을 보이고 있었던바, 2003년 큰 폭으로 그 비중이 높아진 이후로는 구성비 면에서 줄곧 10% 정도 낮은 수준을 나타내고 있는 것을 볼 수 있다. 다른 분야 중 국방, 교육부문은 국민의 정부 때 그 이전의 정부에 비해 크게 낮아진 이래로 큰 변화 없이 비슷한 수준을 보이고 있으며, 다른 분야에는 다소 진폭을 보이는 부분이 있으나 전반적인 추세 면에서 큰 변화를 나타내고 있다고 볼만한 변화는 없다. 이러한 추이는 경제성질별 분류에서도 반영되어 나타나고 있는바, 참여정부 시기 전반적으로 경상지출수준은 2002년 수준에 비해 상대적인 규모가 5% 전후 수준 더 높은 상태를 보이고 있었는데 비해, 자본지출은 2002년 수준에 비해 5% 이상 더 낮은 상태를 나타내고 있는 것을 볼 수 있다.

한편 세입 면에서는 전술한 바와 같이 전반적인 세입 규모는 참여정부 초기 3년 동안 큰 변화를 보이지 않고 있던 것이 2006년부터 크게 오르기 시작하여 2007년에는 대폭적인 증가세를 보이고 있었던바, 조세수입과 세외수입의 GDP 대비 상대적 규모도 이러한 변화추이를 그대로 반영하여 참여정부 후반기로

1 위와 같은 재정규모와 재정수지면의 상황은 공기업부문까지 합친 '중앙정부 공공부문' 기준의 통합재정수지도 유사한 추이를 보이고 있었음을 참고하기 바란다(<표 1>과 같은 자료 참고).

접어들면서 크게 높아지고 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 세입 구성면에서는 조세수입 80% 전후 수준, 세외수입 20% 전후 수준에서 큰 변화를 보이지 않고 있음을 알 수 있다.

2. 실제 재정정책 운영과정에 내재된 구조적 특성

앞에서 살펴본 재정제도 개혁의 성과나 그 과정에서 나타나는 총량적 측면에서의 재정정책의 성과에 나타나는 추이만으로는 당시 실제 사회경제구조의 실태에 준 영향을 가늠해내기는 쉽지 아니하다. 그래서 실제로 재정지출이 행해지고 조세가 징수되는 과정, 즉 재정정책이 실제로 운영되는 과정에서 이질적인 경제주체들의 경제활동행태(양식)에 어떻게 서로 다르게 작동하게 되어 있었는지, 즉 그 구조적 특성을 규명해보고자 한다. 그런데 참여정부가 역점을 두고 추진한 ‘분권’과 ‘균형’이라는 정책과제는 중앙정부가 단독으로 추진해 가는 정책이 아니라 중앙정부와 지방정부와의 관계 속에 운영되는 정책과제이다. 이런 맥락에서 보면, 우리가 규명해야 할 것은 과거 정부들의 경우와는 달리 중앙·지방 간 재정관계 틀이라는 맥락에서 전개되는 구조적 특성을 규명해낼 필요가 있다. 이제 이런 맥락에서 참여정부의 대표적인 정책목표였던 균형과 분권을 제고시키기 위해 추진된 대표적인 정책수단들이 만들고 운영되어지는 과정에 내재된 구조적 특성을 정부 간 재정관계들의 맥락에서 규명해보고자 한다.

(1) 균형발전 추진과정에 내재된 재정정책

(정부간재정관계 틀 운영)의 구조적 특성

1) 균형정책 추진의 법적·제도적기반의 구조적 특성

참여정부는 전술한 국가균형발전에 대한 정책적 의지를 담아 2024년 1월 16일 「국가균형발전특별법」을 제정(4.1. 시행)하였다. 이어서 동법에 의해 “제1차 국가균형발전계획(이하 ‘제1차 계획’)”을 수립하여 “지역

혁신체계”에 기반한 역동적 지역발전”을 추진하여, 궁극적으로 “균형발전을 통한 ‘제2의 국가도약’”을 이루겠다는 비전을 제시하였다(국가균형발전위원회 외, 『제1차 국가균형발전5개년계획』, 200408, 7). 그리고 동 법에 따라 구체적으로 중앙정부 차원의 ‘부문별 국가균형발전계획’과 지방정부 차원의 ‘지역혁신발전계획’의 두 부문을 종합하여 2004년 8월 ‘제1차 계획’을 수립하여 운영하였다(‘제1차 계획’, 7, 41). ‘제1차 계획’에서는 먼저 중앙부처의 장이 수립하는 ‘혁신주도형 발전기반 구축’, ‘낙후지역 자립기반 조성’, ‘수도권의 질적 발전 추구’, ‘네트워크형 국토구조 형성’ 등 ‘4대 부문별 계획’이 제시되어 있다(‘제1차 계획’, 11). 그런데 이 계획도 ‘지역혁신체계’ 구축을 통해 ‘역동적 지역발전’을 추구하기 위해서는 ‘지역혁신체계’의 핵심적인 요소인 지역의 제 자원들 간의 가치사슬을 발굴하고 지원·강화시키는 것을 필수적인 조건으로 구비해야 한다(‘지역혁신체계’의 개념과 취지에 대해서는 관련 문헌 참고). 그러기 위해서는 무엇보다 ‘부문별 계획’의 수립과정에서 지방정부 내지 지역사회와 협력·협조 과정을 거쳐 지역의 사정을 반영시킬 통로가 구비되어 있어야 한다.

그러나 동 계획은 그 수립의 근거법인 「국가균형발전특별법」에 따르면, 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인으로 결정되게 되어 있고, 그 이전에 국가균형발전위원회의 심의를 거치게 되어 있다(동법 제4조 및 동시행령 제4조). 그리고 각 부처에서 부문별 계획을 마련할 때도 해당 계획을 효율적으로 수립하게 하기 위해 산업자원부장관으로 하여금 동 위원회의 심의를 거쳐 부문별 계획안 수립을 위한 지침을 작성하여 관계부처장관에게 송부하도록 되어 있다(동법 시행령 제5조). 이들 규정에서 위원회의 심의사항은 단순한 심의사항에 그치는 것일 뿐 아니라, 이러한 부문별 계획의 작성과정에서 부문별 계획의 대상이 되고 있는 지자체나 지역사

회와 사실상 협의하여 결정하는 의사결정 메커니즘은 존재하지 않는다. 한편, 전술한 바와 같이 국가균형발전계획을 수립하기 위해서는 중앙정부 차원의 '부문별 국가균형발전계획' 뿐만 아니라 '시·도지사'가 수립하는 '지역혁신발전계획'을 기초로 해야 한다(제4조). 그런데 이 '지역혁신발전계획'의 수립과정에서도 국무회의의 심의와 대통령 승인, 균형발전심의회의 심의 절차를 거친다는 점, 그리고 지자체장이 '지역혁신발전계획'을 효율적으로 수립할 수 있게 하기 위해 산업자원부장관으로 하여금 그 지침을 작성하여 송부하도록 하고 있는 점(동법 시행령 제7조) 까지를 포함해서 대부분의 절차를 앞의 '부문별 계획'의 경우와 공유하고 있는 것을 볼 수 있다.

특히 '지역혁신발전계획의 수립'에 관한 규정(동법 제6조 제6항)에서는 "시·도지사는 제4조제4항의 규정에 의하여 확정된 국가균형발전계획에 적합하게 해당 시·도의 지역혁신발전계획을 수정·보완하여야 한다"고 규정하고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 시·도지사가 해당 시·도의 혁신역량을 강화하고 특성 있는 발전을 위한 '지역혁신발전계획'을 수립함에 있어서도 종국적으로는 중앙정부의 정책적 의지에 구속되게끔 규정되어 있었다는 사실을 말해준다. 한마디로 중앙정부 차원의 '부문별 계획'뿐 아니라 심지어 지방정부 차원의 '지역혁신발전계획'까지 전반적으로 엄격하게 중앙정부 주도로 수립되고 관리되게끔 규정되어 있었다는 사실을 확인할 수 있다. 이러한 사실은 역동적 지역발전을 위해 수립된 '5개년계획'의 법적 기반 자체가 본 계획의 본래의 취지에 부응하지 못하게 하는 구조적 취약성을 내포하고 있었음을 말해주는 것으로 판단된다.

2) 균형정책 추진을 위한 '국가균형발전특별회계'

운영과정에 내재된 구조적 특성

「국가균형발전특별법」 제30조에 따르면 "국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위하여 '국가균형발전특별회계(이하 균특회계)'를 설치한다"고 되어 있으며, 실제로 '제1차 계획'에서도 동 계획 추진을 위해 '균특회계'를 운용하기로 하였다('제1차 계획', 41). 이렇게 볼 때 동 계획 이행여부나 그 방향은 그 물적 기초를 제공하는 틀, 즉 '균특회계'에 의해 크게 영향을 받게 되어 있었다는 사실을 알 수 있다. 이런 맥락에서 보면 '균특회계'의 설계 및 실제 운영과정에 나타나는 구조적 특성이 균형발전정책에 주는 사회경제적 의미가 크다 할 것이다.

실제로 '균특회계'는 위와 같은 법적·제도적 근거 위에서 균형발전정책을 체계적으로 지원하기 위해 그동안 각 중앙부처가 여러 개 회계를 통해 분산·추진해 왔던 지역균형발전 관련 사업을 하나로 통합해서 신설·운용하게 되었다(국회예산정책처, 『대한민국재정 2006』, 195-196; 행정자치부, 『2006년도 지방자치단체 예산개요』, 57). 이 균특회계는 개별 사업선택에서 지자체의 재량을 확대한다는 차원에서 동법 제44조에 의해 '포괄보조금' 형태로 만들어졌으며, '보조금'이라는 맥락에서 지방비 부담제도를 취하고 있었다. 구체적으로 이 '균특회계'는 '지역개발사업계정'과 '지역혁신계정'으로 구분·운영되고 있다(동법 제32조). 먼저 '지역개발사업계정'은 낙후지역·농산어촌 등에 대해 지원을 함으로써 지역 간 격차를 해소하고자 하는 목적을 띤 것(동법 제34조 제2항 참고)인데 비해, '지역혁신사업계정'은 지역혁신체계 구축 관련, 지역전략산업 육성 관련, 공공기관·기업 등의 지방 이전 관련 사업 등 지역혁신을 촉진하기 위한 목적을 띤 계

정(동법 제35조 제2항 참고)으로서, 이 계정은 공모 등 경쟁적 방법을 통해 경쟁력 있는 지역에 자금을 지원하여 지역혁신을 위한 각종 사업을 수행토록 하는 제도이다.

이제 이와 같은 제도적 틀 속에 운영된 균특회계의 실제 운영과정에 내재된 구조적 특성을 보면, 먼저 무엇보다 균특회계의 재원은 일반회계 전입금을 제외하면 주세가 균특회계의 근간을 이루고 있는 바(「균특법」 제34조 및 제35조), 당시 주세수입이 감세하는 추세를 보이는 등 안정성이 담보되지 않아서 균특회계의 취지에 부응하게 안정적으로 균특수요에 부응할 수 없는 구조적 한계를 가지고 있었다.

한편 균특회계의 재원배분은 총액배분 자율편성, 국가 직접 재원배분 등의 복잡한 방식을 택하고 있었다. 대표적으로 ‘지역개발사업’의 경우 예산편성은 기획예산처가 시·도별로 예산신청 한도를 부여하면 시·도는 그 범위 내에서 스스로 사업을 선택해서 각 부처별로 예산을 신청하고, 기획예산처는 각 부처 및 균형발전심의위원회에서 받은 예산사업 검토의견을 받아 이를 참고하여 예산을 편성하는 방식을 취하고 있었다. 그런데 이러한 방식은 일반국고보조사업의 경우 시·도의 해당 부서에서 관련 중앙부서에 예산을 신청하면 관련 중앙부서에서 타당성을 검토하고, 지원액을 기획예산처와 협의하여 확정하는 절차를 거치는 것과 비교해볼 때, 균특회계는 훨씬 더 복잡하게 되어 있음을 알 수 있다(강대훈, “국가균형발전특별회계의 개선과제 -설문조사 결과를 중심으로,” 『예산현안분석』, 15, 국회예산정책처, 200712, 34). 뿐만 아니라 배분 방식 면에서는 대표적으로 지역개발계정의 자율편성대상사업의 경우 과거 실적치 또는 재원배분모델을 통해 배분하였는데, 이 경우 배분모델이 종전의 국고보조금 비율대로 배분되도록 설계되어 있어 균특회계의 본래 취지에 따른 지역 간 불균형

을 해소시키는 역할을 제대로 수행해낼 수 없게 되어 있었음을 알 수 있다(강대훈, 앞의 논문, 21의 각주5). 뿐만 아니라 무엇보다도 균특회계는 그 취지상 해당 지역의 개발사업 내지 혁신사업을 지자체로 하여금 스스로 선택할 수 있게 해야 함에도 불구하고 사업의 선정, 예산신청방식 등에서 종전과 같이 중앙정부 주도의 관행을 벗어나지 못하고 있다는 지적이 지배적이다(강현수, “참여정부 균형발전 추진체제에 대한 평가와 과제,” 『공간과 사회』, 23, 2005, 74; 이재원, “포괄보조방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용과제,” 한국지방재정논집, 14(1), 2009, 79 등 참고). 또한, 지역의 사정을 반영할 수 있게 만들어진 차등지원 규정(법 제39조)의 경우에도 같은 맥락에서 실제로 이 규정을 운영함에 있어서는 지역자원이 갖는 특성을 반영해낼 수 있는 계기를 제대로 부여하지 못하고 있음을 볼 수 있다.

한편, ‘지역혁신사업’의 경우는 지역개발사업과 달리 해당 사업의 성격상 중앙부처가 지역을 상대로 공모 형태로 직접 편성하는 사업이기 때문에, 대부분 중앙부처의 계획과 전략에 따라 추진되는 성격을 띠고 있다. 이런 맥락에서 보면 지역혁신계정의 운영은 균특회계가 갖는 지역산업과의 유기적 관련성을 제고시킨다는 원래의 취지에 부응하기 어려운 성격을 띠고 있음을 알 수 있다.

종합컨대, 균특회계의 실제 운영과정에 내재된 구조적 특성은 공식적으로 내건 취지에도 불구하고 지역자원의 특별한 사정을 담아내어 지역 주도의 지역경제발전의 계기를 제공해주는 작용을 해내기는 어려운 구조로 운영되고 있었음을 알 수 있다.

3) 지역혁신체계구축을 위한 혁신도시·기업도시

건설과정과 재정지원정책 결합의 구조적 특성

참여정부는 ‘제1차 계획’의 ‘부문별 국가균형발전계획’의 일환으로 ‘혁신주도형 발전기반’, ‘낙후지역 자립기반 조성’, ‘수도권의 질적 발전 추구’ 등을 통해 “지역혁신체계에 기반한 역동적 지역발전”을 이룬다는 목표를 제시하였다(‘제1차 계획’, 7-24). 이러한 ‘제1차 계획’은 ‘국가균형발전특별법’ 제정, ‘국가균형발전특별회계’ 신설 등 제도적 기반 위에 동 정책추진을 위한 18대 로드맵 과제에서 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책 등으로 구체화되어 있었다. 구체적으로 공간정책으로서 ‘행정중심복합도시·혁신도시·기업도시의 성공적 추진’, 혁신정책으로서 ‘지역혁신체계 활성화’, 산업정책으로서 ‘지역혁신클러스터 지속적 육성’ 등을 통해 균형발전을 안정적으로 추진해나가기로 하였다(국가균형발전위원회, 20070917, 13-15 및 19). 그리고 이러한 정책추진을 위한 구체적인 재정지원수단으로는 「행복도시법」, 「혁신도시법」 등에 근거하여 ‘행정중심복합도시특별회계’ 및 ‘혁신도시특별회계’를 신설하여 각 도시건설을 추진하기 위한 재정기반을 구축하였으며, 아울러 기업도시 경우도 「기업도시법」에 의해 각종 재정적·비재정적 지원체계를 구축하여 전방위적으로 지역혁신체계 구축을 위한 정책적 노력을 경주해나갔다(각 법의 명칭은 ‘약칭’임을 참고 바람). 이제 이러한 정책수행과정에서 중앙정부와 지방정부, 그리고 지역 민간 제 주체들의 행동 양식에 준 구조적 특성을 규명해보고자 한다. 먼저 대표적으로 공공기관 지방 이전을 통한 혁신도시 건설의 경우 실제 실행과정에서는 중앙정부 주도로 지역을 안내하는 방식으로 공공기관을 이전하고 그곳에 혁신도시를 만드는 방식으로 추진해나갔다. 이러한 방식으로 만들어진 혁신도시는 혁신도시를 통해 해당 지역의 산업과의 유기적 관련성을 높임으로써 지역주도

의 지역경제발전 틀을 만드는데 기여하고자 하는 원래의 취지에 부응해내기는 애초부터 어려운 상황이었음을 알 수 있다(이철우, “참여정부 지역혁신 및 혁신클러스터 정책 추진의 평가와 과제,” 『한국경제지리학회지』, 10(4), 2007, 388 등 다수의 관련문헌에서 지적하고 있는 사실임을 참고). 뿐만 아니라 기업도시의 경우 이주하는 주체가 이윤을 목적으로 하는 기업인 만큼 이윤동기에 의해 기업도시 건설과정에 참여 여부가 결정되게 되어 있다는 점을 유념해둘 필요가 있다. 다음으로 위와 같은 도시건설을 위해 재정적 지원을 수행해나가는 과정에 나타나는 특성을 보면, 먼저 「행복도시법」에서는 사업시행자로 하여금 필요한 경우 지방세 및 각종 부담금을 감면해주는 등 재정적 지원책을 규정하고 있으며(동법 제52조), 「혁신도시법」에서도 이와 유사하게 공공기관의 지방 이전과 혁신도시 건설을 지원하기 위해 필요한 경우 조세 및 다양한 부담금을 감면해주는 재정적 지원책을 제공해주고 있었다(동법 제48조).

한편 「기업도시법」에서도 기업도시개발을 원활히 수행하는데 필요한 경우 각종 세법에 규정된 다양한 조세의 감면과 더불어 개발부담금, 교통유발부담금 등 다양한 부담금을 감면해주고, 입주기업에 대하여 각종 국세 및 지방세를 감면해줄 뿐 아니라 부지조성과 각종 편의시설 설치에 필요한 자금을 지원할 수 있게 하는 규정도 담고 있었다(동법 제25조 및 제26조). 뿐만 아니라 이 이외에도 교통대책 수립, 주택공급 등에서 다양한 특례를 주고 있었으며(동법 제27조~38조), 특히 대기업집단의 유인을 위해 대규모 기업집단에 적용하는 ‘출자총액제한’에 관해서도 특례를 부여하고 있었다(동법 제32조).

그런데 이와 같은 재정적 지원책에서 지역혁신체계 구축과 관련해서 중요한 사실은 혁신도시나 기업도시 건설과정에서 재정지출이나 세제상 혜택을 주는 기준

이 혁신도시를 건설에 참여하거나 정부가 지정하는 지역에 이주하는 사실 자체에 두어지고 있었을 뿐(재정적 지원과 관련된 관련법 해당 조항 참고), 해당 지역의 기업 내지 산업 등 해당 지역의 인적·물적 자원과의 연계성을 조건으로 지원되는 것이 아니었음을 알 수 있다. 문제는 바로 이러한 이유로 기업의 이주 여부는 정부가 제공하는 재정적 지원이 이주 기업의 경제적 이윤 추구에 도움이 되는지 여부만으로 결정되는 경향을 보이게 됨으로써 지역내 제 자원들과의 유기적 관련성을 제고시킴으로써 지역혁신체계 구축을 통해 지역발전의 계기를 마련하고자 하는 정책적 취지는 정책구상단계부터 달성되기 힘든 과제였던 것으로 판단된다.

결국 혁신도시, 기업도시 등의 건설은 해당 지역의 인적·물적 자원과의 연계성을 높이는데 기여하지 못하여 지역 내 제 자원의 가치사슬을 강화함으로써 역동적인 지역경제발전의 계기를 만들고자 하였던 지역혁신체계 구축의 정책적 시도는 참여정부가 끝나고 몇 번의 정부가 이어지고 있어도 성공적인 징후는 보이지 않고 있다. 이렇게 지역혁신체계 구축에 실패하면서 혁신도시로 이주한 공공기관과 기업도시에 참여한 기업은 그 자체로 외딴섬처럼 남게 되었다. 결국 공공기관은 지역의 산업활동과 유기적 연결고리를 강화시키지 못한 채 그 지역에 남게 되었지만, 기업도시의 기업들은 기업의 사정에 따라 이윤을 좇아서 새로운 입지를 택해가는 현상까지 보이기에 이르렀다.²

(2) 지방분권 추진과정에 반영된 재정정책

(정부간재정관계 틀 운영)의 구조적 특성

참여정부는 집권 시기 이와 같은 “지방분권 로드맵”과 “재정·세제개혁 로드맵”에 바탕을 두고 재정분권 제고 차원에서 실제로 많은 정책들을 실행에 나갔다. 이하에서는 이 시기 시행된 정책들 중 대표적 정책으로 인식되고 있는 ‘지방교부세 법정율 인상’을 통한 자주재원 확충과 국고보조사업을 지방으로 이양하면서 지방정부로 하여금 이양된 사업의 자율적 실시를 지원하기 위해 새롭게 만들어낸 ‘분권교부세’제도의 신설·운영 과정에 내재된 구조적 특성을 규명하는데 초점을 맞추고자 한다. 한편, 2005년 종합부동산세 신설과 함께 재산보유과세 과표현실화로 인한 조세부담 증가과정에서 일부 지자체에서 재산세에 대한 탄력세율제도를 적용한 적이 있었는데 그 과정에서 보인 참여정부의 대응을 통해 참여정부의 분권인식의 실상의 일단을 규명해보고자 한다.

1) ‘지방교부세 법정률’ 인상을 통한 재정자주도 중심의

재정분권정책의 구조적 특성

참여정부는 전술한 “지방분권 로드맵”의 ‘지방재정력 확충 및 불균형 완화’라는 과제에서 구체적으로 ‘지방재정기반 확충’ 위해 ‘지방교부세 법정률 인상’, ‘국세의 지방세 이양’ 조치를 취할 것이라고 밝히고 있었다. 그리고 이 구상에 따라 실제로 참여정부는 지방교부세는 법정률을 세차레나 인상하였다.

먼저 2004년 1월에 기존의 지방교부세 법정률 내국세 대비 15%를 18.3%로 인상하였다. 그리고 12월에는 분권교부세를 신설하면서 그 몫으로 0.83%를 추가하

2 이철우(2007, 388)의 “참여정부의 ...혁신도시, 기업도시 건설 정책은 해당 지역의 인적·물적 자원과의 유기적 네트워킹을 이루어내지 못한 채 하드웨어 중심의 대형 도시건설이라는 현상적 결과만 남게 되었다”라는 지적은 위와 같은 맥락의 지적이라 판단된다.

여 19.13%로 높였으며, 2005년 12월에 분권교부세 비중을 0.94%로 높이면서 지방교부세 법정률을 최종적으로 19.24%로 상향 조정하였다. 이렇게 세차례에 걸쳐 지방교부세 몫을 높이면서도 정책구상단계에 포함시켜두었던 국세의 지방세 이양 조치는 끝까지 취하지 않았다. 참여정부는 이와 같이 지방교부세 법정률을 인상한 것으로 재정분권에 대한 정책적 노력을 수행한 것으로 인식하고 있었던 것으로 보인다.

참여정부는 2005년까지는 지방정부의 재정운영상 자율성을 측정하는 재정분석지표로 ‘재정자립도’ 지표만 제시해왔던 것을 2006년부터는 이에 더하여 ‘재정자주도’라는 지표를 추가해서 발표하고 있다(각년도 『지방자치단체 예산개요』 비교). ‘재정자립도’는 전체 예산 중에서 지방정부 자체재원이 차지하는 비중을 나타내는 것인데 비해, ‘재정자주도’는 자체재원에 상급정부로부터 이전받는 자원 중 용도가 정해져 있지 않는 지방교부세와 같은 일반재원이 포함된 재원이 차지하는 비중을 나타내는 지표이다.

이러한 맥락에서 보면, 참여정부가 이렇게 이전에 사용하지 않았던 ‘재정자주도’ 지표를 새롭게 사용하였다는 것은 ‘획기적 재정분권의 추진’을 주창했던 참여정부는 상급정부가 이전해준 자원이라 하더라도 용도만 정해져있지 않으면 지방정부의 재정적 자율성을 높여서 재정분권을 제고시키는데 기여한다고 판단했다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 이런 맥락에서 보면 자원구조 설정에 반영되어 있는 참여정부의 재정분권정책은 재정분권에 대한 현상적 차원의 인식에 기초를 두고 있었던 것으로 볼 수 있다.

2) 기능이양과 ‘분권교부세’ 신설·운영에 반영된

재정분권정책의 구조적 특성

‘분권교부세’제도는 2004년 12월 지방분권을 제고시킬 목적으로 국고보조사업 일부를 지방자치단체로 이양함에 따라 이양사업 추진에 필요한 재원을 보전하기 위해 신설하였던 바, 이러한 연유로 분권교부세는 국고보조사업을 모체로 고안되었지만 제도적으로는 지방교부세 범주에 포함시킨 특이한 형태의 이전재원제도로 만들어지게 되었던 것이다(행정자치부, 『2005년도 지방자치단체 예산개요』, 48). 도입 당시 13개 부처 149건의 국고보조금 이양 사업의 소요금액 9,581억원을 교부세 법정률 0.83%에 해당하는 8,454억원을 ‘분권교부세’로 교부하고, 나머지 1,127억원은 담배소비세 인상분을 활용하여 충당하게 하였다(행정자치부, 『2005년도 지방자치단체 예산개요』, 39, 48). 그런데 이렇게 2005년 분권교부세 신설 당시 내국세 총액의 0.83%를 재원으로 하였으나, 국고보조사업 지방이양 이후 사회복지수요는 급증한 데 비해 당초 예상했던 담배소비세는 그에 상응하는 수준으로 확충되지 않게 되어 2006년부터 분권교부세 법정률을 내국세 총액의 0.83%에서 0.94%로 0.11% 상향조정하게 되었다.

이러한 분권교부세는 무엇보다 이 제도가 교부세 범주로 신설되기는 하였지만 이양된 사업 대부분이 의무적 공급이 전제가 된 복지사업이었다는 점에서 보면 사실상 포괄보조금적 성격을 띠는 제도였다는 점을 알 수 있다.

이런 점에서 보면 이 제도는 지방재정 운영의 자율성을 높이는데 기여할 수 있는 제도가 아니었음을 알 수 있다(이재원, 2009, 75-76 참고). 뿐만 아니라 이 제도를 만들던 당시 지방이양된 사업 149개 중 이 제도가 담당해야 했던 사업은 노인, 장애인, 정신요양시설 등 보건복지부 소관 사회복지분야사업이 67개에 다르

고 재원비중은 62.2%나 되었다(행자부, 『2005년도 지방자치단체 예산개요』, 51). 그런데 고령화가 빠른 속도로 진행되면서 이들 복지사업을 중심으로 이양사업에 대한 실제 재정수요는 계속 늘어나게 되어 있었는데 비해, 분권교부세 재원은 내국세 대비 일정비율로 고정되어 있어서 갈수록 재정소요액과 분권교부세 배분액 사이 갭이 점차 커가는 구조적 특성이 제도 설계 단계에서부터 내재되어 있었다. 이렇게 보면, 분권교부세는 현상적으로는 재원의 자율적 사용이 가능한 일반재원으로 배분되는 것이었지만, 실질적으로는 의무적으로 공급해야 하는 필수적인 복지서비스 공급에 지출해야 하는 비중이 높아져 지방자치단체들로서는 재정운영에 어려움이 더해지면서 재정운영의 자율성이 더욱 위축되는 결과를 낳게 되었다. 이러한 맥락에서 보면 당시 참여정부의 분권에 대한 인식이 매우 현상적인 범주에 머무르고 있었던 것으로 판단된다.

3) 탄력세율 제도에 대한 입장에 반영된

참여정부 분권 인식의 실상

참여정부는 전술한 “지방분권추진 로드맵”의 ‘획기적 재정분권 추진’의 두 번째 정책과제로 ‘지방세정제도 개선’을 들고 있다. 그리고 이를 위한 개선 방향으로 먼저 과세자주권의 확대를 들고, 이를 위해 구체적으로 ‘지역개발세 신세목 확대’와 더불어 ‘탄력세율 적용 활성화’를 제시한 바 있다(동 로드맵, 21). 이 중 ‘탄력세율 제도’라는 것은 엄격한 조세법률주의적 가치를 벗어나지 않으면서 지방세가 갖는 분권적 가치를 담아내기 위해 임의세제도, 법외세제도 등과 함께 고안된 제도인데, 우리나라는 지방자치가 본격적으로 부활된 이후 1997년부터 이들 중 탄력세율제도를 광범하게 적용해왔다. 그러던 중 참여정부가 들어서서 부동산의 투기적 목적의 활용을 억제하고 세부담의 공평성을 제고시킬 목적으로 2005년 1월 종합부동

산세를 도입하고 주택 및 토지 과세표준 현실화율을 상향 조정한 바 있었다. 그런데 이러한 조치로 보유세 부담의 대폭 증가가 예상되면서 강남구, 송파구 등 서울시의 20개 자치구와 성남, 고양, 과천 등 경기도 17개 시가 ‘탄력세율제도’를 활용하여 주택분 재산세를 10~50%를 인하하는 일이 일어났다(김홍환, 정순관, “과제자주권 확대방안 연구: 탄력세율제 활용의 한계를 중심으로”, 『한국거버넌스학회보』, 25(2), 2018, 110 참고). 지방세 자율성 강화조치를 실제로 활용한 이러한 상황에 접하여 참여정부는 중앙정부의 정책방향을 명분으로 「지방세법」 개정을 통해 지방정부의 탄력세율 적용에 법적인 제한을 가하는 방식으로 대처하였다. 그러면서 정부는 “재산세 탄력세율 제도로 인한 지역간, 주택간 과세불형평 등의 문제점을 해소하기 위하여 재산세 탄력세율의 적용요건 및 기준을 강화”한다는 명분을 제시하고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 사례는 조세법률주의적 가치를 지키면서도 지방분권적 가치를 조화시키는 차원에서 만들어진 탄력세율제도를 중앙정부의 집권적 정책 의지에 부응하지 않는다고 법률까지 개정해가면서 탄력세율제도 활용에 대한 제한을 가한 사례로서, 이는 분권을 균형과 더불어 국정운영의 양대 틀로까지 설정하였던 참여정부의 재정분권에 대한 인식의 실상이 드러나는 중요한 한 사례라 판단된다.

3. 사회경제적 실태

지금까지 분석을 통해 참여정부 시기 분권과 균형을 위한 다양한 정책이 시행되었음에도, 실제로 정책이 구상되고 운영되어 가는 과정에서는 지난날 불균형성장정책 추진 시기 이래 체화되어 있던 정치가나 관료들의 집권적 행동 양식에 뚜렷한 변화가 나타나지 않고 있었음을 보았다. 이제 이러한 맥락에서 당시 참여정부가 분권과 균형을 목적으로 다양하게 구사된 정

책들이 우리 사회 경제실태에 어떠한 변화를 주고 있었는지를 살펴보고자 한다.

(1) 지역간 불균등 발전의 심화

이하에서는 지금까지 규명한 정책운영과정에서 내재되어 있는 구조적 특성이 사회경제의 구조적 실태 차원에서 당시 중앙과 지방, 지역과 지역 간의 관계에 어떠한 영향을 주고 있었는지를 살펴보고자 한다. 이러한 맥락에서의 사회경제실태는 일반적으로 특정 지역 내에서 일정 기간 새롭게 생산해낸 재화와 서비스의 총 시장가치를 나타내는 ‘지역내총생산(GRDP)’의 지역 간 분포의 변화추이를 통해 살펴볼 수 있다. 국가데이터처에서 제공하는 시도별 지역내총생산의 구성비를 수도권과 비수도권으로 나누어서 보면, 2003년 49.5:50.5, 2005년 49.0:51.0, 그리고 참여정부 마지막 해였던 2007년 49.6:50.4로 나타나고 있어 총량적 경제성 성과면에서는 균형을 강조하고 다양한 정책을 구사했지만 수도권 집중현상을 완화시키는데는 기여하지 못했음을 알 수 있다.³

여기서 한 걸음 더 들어가서 ‘지역내총생산’과 ‘지역총소득’의 개념을 구분하여 그 차이의 변화추이 속에 담겨있는 지역사회경제의 구조적 실태를 살펴보고자 한다. ‘지역내총생산’은 “특정 지역 내에서 1년 동안 새롭게 생산해낸 재화와 서비스의 총 시장가치”를 의미하는 것인데 비해, ‘지역총소득’은 “특정 지역의 주민들이 1년 동안 새롭게 생산해낸 재화와 서비스의 총 시장가치”를 의미한다. 그런데 중요한 것은 지역내총생산의 크기는 해당 지역 안에서의 생산활동 성과의 절대적인 크기를 나타내기는 하지만, 그것이 반드시 그 지역주민들의 소득이 늘어난 것을 의미하는 것

이 아니라는 점을 유념할 필요가 있다. 이와 관련해서는 국가데이터처에서 발표하는 ‘지역외순수취본원소득’ 지표를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 이 지표값은 “특정 지역의 주민이나 기업이 지역 밖에서 벌어들인 본원소득(수취)에서, 타지역 주민이나 기업이 해당 지역 내에서 벌어가 유출된 본원소득(지급)을 뺀 차액”을 의미하는 바, 결국 $[GRDP + \text{지역외순수취본원소득} = \text{지역총소득}]$ 이 성립되어 이 ‘지역총소득’이 해당 지역 주민의 실제소득수준을 나타내게 된다. 만약 참여정부가 지역산업클러스터를 발굴·촉진하고 지방정부를 비롯한 관련 공공기관과의 네트워크를 강화하여 지역 혁신체계구축에 성공하게 되면, 특정 지역의 산업활동에 지역의 인적·물적 자원의 참여도가 높아져서 해당 지역기업활동의 성과가 타지역으로 빠져나가지 않고 지역내 남게될 가능성이 커지게 된다. 이런 맥락에서 지역내총생산에서 차지하는 순수입의 비중 지표를 계산해보면, 대표적으로 서울의 경우 2003년 +14.7%, 2005년 +17.2%, 2007년 +17.9%로 상대적으로 순수취본원소득의 크기가 갈수록 더 커지고 있는데 비해, 충남의 경우 같은 연도들에 -25.4%, -25.8%, -25.7%로 나타나고, 전남의 경우 -22.8%, -24.4%, -22.5%로 나타나고 있으며, 경남의 경우 -12.4%, -12.7%, -11.8%로 나타나고 있는 것을 볼 수 있다.⁴ 다른 지역의 경우도 절대치에는 차이가 있어도 이러한 변화추이에는 큰 변화가 없다. 이렇게 대부분 지방의 경우 이 지표값이 음인 상태에서 약간의 진폭은 있어도 그 추이에는 큰 변화가 없다는 사실은 지역내 생산활동의 성과가 지역내 주체들에 귀착되는 구조가 갖춰지지 못한 상태에서 참여정부 전 기간에 이러한 구조를 전환시키는 새로운 계기가 나타나지 않고 있음을 볼 수 있

3 국가데이터처, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C91&conn_path=I3 자료다운일자 2026.8.14.에 바탕을 두고 계산한 수치임.

4 국가데이터처, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C96&conn_path=I3 자료다운일자 2026.08.14.에 바탕을 두고 계산한 수치임.

다. 이 말은 참여정부의 지역혁신체계 구축정책이 현장에서 제대로 성과를 내지 못하여 지역산업클러스터가 축적되지 못하고 있었다는 사실의 일단을 보여주는 것으로 해석된다. 지역에 대기업이 자리를 잡더라도 생산공장만 유치되어 해당 지역의 GRDP가 높아져도 그 생산성과의 대부분은 서울을 비롯한 수도권으로 유출되는 과거의 집권적 지역발전의 경로를 바꾸는 계기로 작용하지 못하고 있었음을 알 수 있다.

(2) 경제 제 부문간 불균등발전의 심화

참여정부는 전술한 바와 같이 지역혁신체계를 구축하겠다는 강력한 정책적 의지를 담아 광범하게 혁신도시, 기업도시 건설정책을 추진해왔음에도 불구하고 전술한 바와 같이 지역경제실태는 지난날 불균형발전의 역사적 경로에 변화의 새로운 계기가 주어지지 못하였음을 보였다. 그것은 그러한 정책추진에도 불구하고 지역의 산업활동 역시 지역의 내생적 발전으로 방향전환을 이루어내지 못함으로써, 결국 이전된 공공기관이나 기업들이 해당 지역의 기업 내지 산업활동과 연계를 갖지 못한 채 해당 지역의 기업활동과는 유리된 채 외딴섬처럼 남는 형국이 되고 있었다는 사실을 말해주는 것으로 볼 수 있다.

이렇게 당시 추진되었던 정책이 그동안의 집권적이고 불균형발전경로를 변경시키는데 실질적으로 기여하지 못하였다는 것은 산업 내지 기업 간의 불균형발전경로에도 그대로 반영되어 있기 마련이라 할 수 있다. 전반적으로 경제성장률은 2003년 2.8% 수준에서 출발하여 다소간 진폭은 있었으나 4~5%대에서 안정적인 성장 추이를 보이고 있었다. 구체적으로 2003년에는 2.8%의 낮은 경제성장률을 보이고 있었는데, 그런 가운데서도 제조업은 5.4%의 성장률을 나타내고 있었고 다른 비농림어업부문은 3.1%의 성장세를 보이고 있었는데, 그에 비해 농업부문은 -5.4%의 음의 성

장세를 보이고 있었다. 이러한 추이는 2004년 농업부문이 이례적으로 9.1%의 높은 성장률을 보인 것을 제외하고는 전반적으로 농업부문의 성장률은 제조업 및 제조업을 제외한 비농림어업부문의 성장률에 크게 못 미치는 추이를 보였을뿐 아니라 연도별 변동폭도 크게 나타나고 있어 지난날 불균등발전의 역사적 경로로부터 벗어나는 계기를 보이지 않고 있었음을 알 수 있다. 이는 산업정책면에서도 새로운 변화의 계기가 주어지지 않고 있었음을 말해주는 것으로 볼 수 있다. 한편 참여정부가 추진했던 지역특화발전에 기반을 둔 지역혁신체계 구축에 성공적 성과를 보이고 있지 않았다는 사실로 미루어볼 때, 중소기업과 대기업 간의 관계 면에서도 대기업 중심의 발전경로에 큰 변화가 없었다는 사실을 알 수 있다. 이러한 사실은 제조업 부문에서 중소기업과 대기업 간의 노동생산성의 차이에 반영되어 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 제조업 부문 대기업 대비 중소기업의 노동생산성이 차지하는 상대적 비중이 참여정부 들어선 2003년에 33.6% 수준을 보였던 것이 집권기간 중 다소 오르내림이 있기는 했지만, 참여정부 마지막 해였던 2007년에는 30.9%로 더 악화되고 있는 것을 볼 수 있다(강신욱 외, 『산업양극화의 이해와 정책과제』, 경제인문사회 합동연구총서 09-26-02, 2009, 25). 기업의 노동생산성에 영향을 주는 요인이 다양하여 단정적으로 말하기는 어렵다 하더라도 무엇보다 대기업의 경우가 투자 능력이라든가 연구개발활동 등 노동생산성을 높일 수 있는 여건이 상대적으로 우위인데 기인한 것으로 볼 수 있겠지만, 더불어 이러한 성과의 이면에는 정부의 각종 지원정책도 궁극적으로는 대기업에 유리한 지난날의 정책의 특성에 큰 변화가 없었다는 사실을 말해주는 것으로 이해된다.

특히 참여정부는 혁신도시·기업도시 건설과정에서 다양한 재정적·비재정적 지원책을 구상하고 실행해

나갔던 바, 지역혁신체계 구축이 성공적으로 자리잡지 못한 사실에 비추어보면 그러한 정책의 편익도 상대적으로 대기업에 더 유리하게 시행되었을 것으로 판단된다. 이러한 정책의 대표적인 예로는 기업도시 건설 촉진을 위해서 「기업도시개발특별법」에서는 기업도시건설에 참여하는 기업에 대하여는 대규모기업 활동을 규제하기 위한 출자총액제한에 관한 규정에 대한 특례까지 부여하고 있는 것을 들 수 있다(동법 제32조).

(3) 지가상승과 변동성의 심화

참여정부 들어서기 전 국민의 정부는 1990년부터 시행해왔던 ‘토지공개념 3법’을 모두 폐기하였을 뿐 아니라 IMF 외환위기 초기 회복을 명분으로 부동산경기 활성화를 위해 부동산보유와 거래 관련 각종 시장 규제를 대폭 완화시킴으로써, 토지공개념과 각종 규제정책의 영향으로 1992년부터 안정 기조로 돌아섰던 지가가 2002년부터 급격하게 상승하는 국면에서 참여정부가 출범하였다.

이러한 상황에 정권을 이어받은 참여정부는 집권과 더불어 부동산문제와 관련해서 2003년 10·29 주택시장 안정종합대책, 2005년 8·31 서민주거안정과 부동산투기억제를 위한 부동산제도 개혁방안 등을 통해 다주택자 양도세 중과, 취득·등록세 실거레가 과세, 재건축규제강화 등 다양한 규제조 조치를 취했으며, 특히 2003년 10·29대책에 따라 2005년 종합부동산세의 조기 시행, 2005년 8·31개혁에 따라 2006년 국민의 정부 이래로 중지되었던 개발부담금을 다시 부활

시키는 등 토지의 투기적 이용을 억제하고 지가를 안정시키기 위한 다양한 정책을 추진하였다(부동산 관련 정책자료 참고). 그런데도 국민의 정부 말 이래로 오르기 시작한 지가는 참여정부 내내 안정세를 회복하지 못하고 계속 상승세를 더해가는 양상을 보였다.⁵ 참여정부 시기 이렇게 지가 상승세가 이어진 데는 국민의 정부 시기에 종부세 폐지를 비롯하여 각종 규제 완화정책으로 인해 추동되기 시작한 투기적 거래세력이 참여정부의 다양한 규제정책의 부활에도 불구하고 정부 정책에 대한 신뢰를 상실한 상태에서 잠재적인 투기세력으로 남아있었던 데 기인한 것으로 판단된다.⁶ 참여정부는 부동산보유와 거래와 관련된 위와 같은 다양한 규제조치를 강화해나가면서, 다른 한편으로는 전술한 바와 같이 야심 차게 국가 운영 틀의 개조를 기치로 내걸고 지역혁신체계 구축 차원에서 행복도시, 혁신도시, 기업도시 등의 건설정책을 대대적으로 추진해나갔다. 그러나 참여정부의 지역혁신체계 구축을 통한 역동적 지역발전의 계기는 만들지 못한 채 이전된 공공기관, 기업만이 덩그러니 외딴섬처럼 남게 되었다. 지역혁신체계의 취지에 부응하지 못한 위와 같은 정책의 추진은 우리사회구성원들로 하여금 잠재해있던 지대추구적 축적동기를 다시금 부활시키는 계기로 작용하여, 한편으로는 해당지역이 해당 지역자원의 선순환과정속에서 주민들의 삶의 터전으로서 가치 제고보다는 해당 지역의 개발가치를 기대하고 늘어난 부동산에 대한 기대수요로 해당지역과 인근지역의 지가상승이 촉발되었을 뿐 아니라, 다른 한편으로는 혁신도시, 기업도시 등을 대규모로 추진하

5 국민정부 마지막 해였던 2002년에 8.98%로 급등하였던 지가상승률은 2003년에는 3.43%로 큰폭으로 떨어졌으나, 참여정부 기간 다시 지속적 상승세를 보여 2006년에는 5.62%까지 올라갔다(국토해양부, 「(2012)국정감사 요구자료 3. 제31회 정기국회 국토해양위원회」 2012.10, pp. 162-168).

6 이러한 사실은 당시 지가가 상승하고 있었던 현상에 대해 정부 스스로 2005년 8·31일 ‘부동산제도 개혁방안’ 발표 시 “그동안 추진해 온 정부의 부동산정책에 대한 전반적인 국민의 신뢰가 형성되지 못하여 투기심리가 지속되고 있었던 데 기인한 것이라고 지적하고 있는 사실을 통해서도 확인된다(2005년 8월31일 재정경제부에서 발표한 「서민주거안정과 부동산투기 억제 위한 부동산제도 개혁방안」, 5).

는 과정에서 지급된 막대한 지가보상금이 인근 지역이나 대도시 또는 수도권으로 환류되어 국민의 정부 말 이래 오르기 시작한 지가상승세를 추동하는데 적지 않은 영향을 끼친 것으로 파악된다.⁷

III. 종합적 평가와 역사적 시사점

참여정부는 과거 정부들로부터 내려오던 집권적이고 차등적인 국정 운영 틀을 대신하여 지방분권과 국가 균형발전을 새로운 국가 운영 틀로 정하고, 그에 부응하기 위해 ‘분권’과 ‘균형’ 가치 제고를 위한 주요정책들과 그러한 정책수행에 물적 기초를 제공해주는 다양한 재정정책 수단들을 구상하고 실행해나갔다. 그러나 참여정부는 그 과정에서 지난날 오랜 기간 집권적이고 차등적인 불균형성장정책이 추진되어 오던 과정에서 자리 잡은 집권세력들의 집권적 국정운영 동기와 그 과정에서 경제주체들에게 체화되어 있던 지대추구적 행동 양식을 지양해내지 않은 상태에서 정책을 구상하고 실행해나갔던 것으로 판단된다.

그러한 사실은 이상적인 정책 비전과 목표에도 불구하고, ‘정책현장’에서 정책 주체들이 본질적 관점에서 분권과 균형정책을 구상하고 실행해가지 않고 현상적이고 양적인 관점에서 해당 정책들을 추진해간 것을 보면 알 수 있다. 이러한 정책의 추진은 정책수행의 대상이었던 ‘경제현장’에서는 과거 오랜 기간 집권적·불균형정책 추진 시기에 체화되어 있었던 경제주체들의 지대추구적 행동 양식을 지양해내지 못하게 했을 뿐 아니라 오히려 더 온존시키고 촉발시키는 방향으

로 작용하게 되었던 것으로 판단된다. 결국, 참여정부는 집권 기간 정책적 측면에서는 지역 주도의 역동적 지역발전의 계기를 만들지 못했을 뿐 아니라, 그 이면의 경제주체들의 생활 과정에서는 지역 간, 그리고 사회 제 계층과 부문 간의 갈등을 더욱 심화시킴으로써 결국 국가발전의 잠재력 저하를 극복해내려는 정책적 의지는 무위로 돌아가기에 이르렀다.

결국, 오랜 기간 대외의존적 불균형성장정책을 추진해오면서 우리 사회에 자리 잡은 집권적 국가운영태와 지대추구적인 비생산적 경제 생활행태는 군사정부를 뒤로하고 문민정부와 국민의 정부를 지나고, 더 나아가 공식적으로 새로운 국가 운영 틀로의 전환을 시도하였던 참여정부를 지나면서도 지양되지 못하고 그 역사적 임무는 다시금 후세대에 넘겨지게 되었다. 참여정부가 우리에게 준 역사적 교훈은 새로운 사회로의 국정 운영 틀의 전환을 시도할 때에는 공식적으로 내세우는 정책구호나 정책구상 자체가 아니라, 그러한 전환을 위한 정책대안들 속에 과거 역사의 부정적인 유제가 배태되고 안착·심화되어 온 과정에 대한 보다 철저한 역사적 사실 인식과 그러한 행태를 지양해내기 위한 보다 근원적인 대안이 담겨있어야 한다는 사실을 인식하는 것이다. 그것은 현실적으로는 정치적 의지와 정치가와 관료들의 능력 고양에 의해 구체화될 것이기는 하지만, 보다 근원적으로는 정치가나 관료들의 이러한 의지를 추동할 수 있는 아래로부터 힘의 고양에 전제되어야 한다는 사실을 인식하는 것이 보다 중요하다 판단된다.

7 정부가 2005년 8월 31일 “서민주거안정과 부동산투기억제를 위한 부동산제도 개혁방안”을 발표한 자료에서 “행정중심복합도시 등 개발예정지역을 중심으로 지가가 가파르게 상승하는 지역이 늘어나고 있다”는 사실과 나아가 “각종 개발사업 지구에서 토지보상금이 다시 유입되어 수요를 증가시킨 것도 토지가격 상승에 일조”(같은 자료, 4, 7)한 사실을 적시하고 있는 사실을 참고바람. 이와 관련하여 정권별 공공사업에 따른 토지보상금 지급현황을 보면, 문민정 5년간 437,347억원, 국민정부 5년간 374,132억원이었던 데 비해, 참여정부 5년간은 985,743억원으로 문민정부와 국민정부 합친 금액보다 더 큰 토지보상금이 집중적으로 지급되었음을 알 수 있다(건설교통부, “제269회 정기국회” 국정감사 요구자료 3. 건설교통위원회, “2007, 624 및 국토해양부, “(2008년) 국정감사 요구자료 1. 제278회 정기국회 국토해양위원회,” 2008, 1042 참고).

<표 1> 중앙정부 통합재정과 경제적 성과

(단위: 억 원, %)

구분	세출 및 순융자	세입	수지차	GDP	실질 경제성장률	GDP 대비 통합재정수지 비중
2000	1,267,858(7.3)[21.0]	1,340,480(26.6)[22.2]	72,622	6,032,360	8.8	1.2
2001	1,322,452(4.3)[20.3]	1,422,137(6.1)[21.8]	99,685	6,514,150	4.0	1.5
2002	1,310,566(-0.9)[18.2]	1,568,778(10.3)[21.8]	258,212	7,205,390	7.2	3.6
2003	1,570,280(19.8)[20.5]	1,696,105(8.1)[22.1]	125,825	7,671,140	2.8	1.6
2004	1,683,280(7.2)[20.4]	1,765,300(4.1)[21.3]	82,020	8,268,930	4.6	1.0
2005	1,835,660(9.1)[21.2]	1,898,110(7.5)[21.9]	62,450	8,652,410	4.0	0.7
2006	2,005,370(9.2)[22.1]	2,075,170(9.3)[22.8]	69,800	9,087,440	5.2	0.8
2007	2,039,080(1.7)[20.9]	2,415,470(16.4)[24.8]	376,390	9,750,130	5.1	3.9
2008	2,321,760(13.9)[22.6]	2,485,010(2.9)[24.2]	163,250	10,264,520	2.3	1.6

주 ()안의 수치는 전년 대비 증가율, []의 수치는 GDP 대비 비중을 나타냄.

자료 재정경제원, 『한국통합재정수지』 2005년판(2003년 이전), 2011년판(2004년 이후), 한국은행, 『경제통계연보』 2010년판.

<표 2> 중앙정부 통합재정 세출 및 순융자 기능별 분류

(단위: 억 원, %)

구분	세출 및 순융자 기능별 분류										
	일반 공공행정	국방	공공질서 안전	교육	보건	사회보장 및 복지	주택건설 지역개발	오락문화 종교	경제사업	주분류외 지출	합계
2000	66,526 (5.2)	143,968 (11.4)	57,937	193,728 (15.3)	9,395 (0.7)	193,428 (15.3)	67,733 (5.3)	10,481	319,537 (25.2)	205,126	1,267,859
2001	221,260 (14.0)	157,210 (9.9)	63,309	229,241 (14.5)	8,361 (0.5)	184,143 (11.6)	121,993 (7.7)	13,294	417,933 (26.4)	164,553	1,581,297
2002	82,342 (6.3)	152,599 (11.6)	70,609	215,726 (16.5)	4,981 (0.4)	212,314 (16.2)	24,827 (1.9)	18,506	296,237 (22.6)	232,424	1,310,565
2003	104,671 (6.7)	178,396 (11.4)	82,701	235,887 (15.0)	6,642 (0.4)	212,434 (13.5)	79,102 (5.0)	18,495	451,158 (28.7)	200,793	1,570,279
2004	80,930 (4.8)	184,720 (11.0)	87,770	255,800 (15.2)	15,670 (0.9)	297,610 (17.7)	116,970 (6.9)	19,090	311,030 (18.5)	313,700	1,683,290
2005	83,730 (4.6)	202,000 (11.0)	92,100	274,910 (15.0)	21,020 (1.1)	329,860 (18.0)	137,480 (7.5)	21,830	342,200 (18.6)	330,530	1,835,660
2006	92,840 (4.6)	213,900 (10.7)	106,400	285,670 (14.2)	21,830 (1.1)	369,680 (18.4)	146,040 (7.3)	23,870	361,780 (18.0)	383,360	2,005,370
2007	114,940 (5.6)	223,970 (11.0)	108,460	304,030 (14.9)	19,860 (1.0)	416,020 (20.4)	143,440 (7.0)	19,000	376,050 (18.4)	313,320	2,039,090
2008	116,270 (5.0)	251,820 (10.8)	107,830	357,900 (15.4)	21,890 (0.9)	476,480 (20.5)	140,630 (6.1)	21,660	439,810 (18.9)	387,480	2,321,770

주 1 ()안의 수치는 총세출 및 순융자에서 차지하는 비중을 나타냄.

2 <표 1>의 세출 및 순융자 금액과 <표 2> 기능별 분류 금액의 합계 간 차이는 단수차 및 분류-집계 기준 등에 기인함.

자료 위와 같음.

<표 3> 중앙정부 통합재정 세출 및 순융자와 총세입의 경제적 분류

(단위: 억 원, %)

구분	세출 및 순융자 경제적 분류				총세입의 경제적 분류			
	경상지출	자본지출	순융자	세출 및 순융자	경상수입		자본수입	총세입
					조세수입	세외수입		
2000	867,085(68.4)	202,364(16.0)	198,409	1,267,858	1,077,326(80.4)[17.9]	249,768(18.6)[4.1]	13,387	1,340,481
2001	999,613(75.6)	222,070(16.8)	100,769	1,322,452	1,133,312(79.7)[17.4]	276,087(19.4)[4.2]	12,738	1,422,137
2002	1,044,050(79.7)	262,156(20.0)	4,361	1,310,566	1,236,903(78.8)[17.2]	317,542(20.2)[4.4]	14,333	1,568,778
2003	1,329,226(84.6)	266,141(16.9)	-25,090	1,570,280	1,353,672(79.8)[17.6]	328,491(19.4)[4.3]	13,942	1,696,105
2004	1,417,130(84.2)	252,170(15.0)	13,980	1,683,280	1,406,450(79.7)[17.0]	346,080(19.6)[4.2]	12,800	1,765,330
2005	1,563,180(85.2)	242,240(13.2)	30,240	1,835,660	1,523,730(80.3)[17.6]	361,730(19.1)[4.2]	12,670	1,898,130
2006	1,687,910(84.2)	260,000(13.0)	57,470	2,005,370	1,653,610(79.7)[18.2]	407,250(19.6)[4.5]	14,330	2,075,190
2007	1,711,230(83.9)	256,780(12.6)	71,070	2,039,080	1,911,980(79.2)[19.6]	484,310(20.1)[5.0]	19,190	2,415,480
2008	1,985,970(85.5)	281,000(12.1)	54,800	2,321,760	2,002,020(80.6)[19.5]	464,050(18.7)[4.5]	18,920	2,484,990

주 1 자본지출의 ()안의 수치는 총세출 및 순융자에서 차지하는 비중을 나타냄.

2 조세수입의 ()안의 수치는 총세입 대비 비중이며, []안의 수치는 GDP 대비 비중을 나타냄.

자료 위와 같음.

친환경 선박이 바꾸는 세계 물류

규제·연료·엔진, 그리고 한국 조선의 리더십



1. 규제가 수요를 만든다 - MEPC 83이라는 분기점

2025년 4월 7~11일 열린 국제해사기구(IMO)의 MEPC 83차 회의는 2028년부터 시행될 GFI(GHG Fuel Intensity, 온실가스 집약도) 요건과 보상·가격 메커니즘을 승인했다. 총 톤수 5,000톤(t) 이상 거의 모든 선박에 적용되는, 사실상 첫 글로벌 해운 탄소 가격제도다. 2008년 전 세계 선박의 평균 GFI는 93.3 gCO₂eq/MJ였는데, 이를 기준으로 완화 목표(Base)는 2028년 4%, 2030년 8%, 2035년 30%, 더 강한 목표(Direct)는 2028년 17%, 2030년 21%, 2035년 43% 감축을 요구한다.

예고편은 이미 있었다. 유럽연합의 배출권거래제(EU ETS)는 2024년 1월부터 총톤수 5,000톤 이상 선박에 적용되기 시작했고(EU 역내 향해 배출량의 100%, 역외 향해의 50%), 이것이 2021년 이후 지금까지 이어지는 컨테이너 선사들의 노후선 교체 발주 사이클을 촉발한 트리거였다. EU ETS 도입

직후 유럽 컨테이너선의 추진 연료가 메탄올로 급격히 쏠렸다가 그린 메탄올 수급 문제로 다시 LNG 이중연료로 돌아온 것도 같은 압력의 산물이다. 연료는 흔들려도, 그 흔들림이 만드는 신조·개조 수요의 방향은 한결같다.

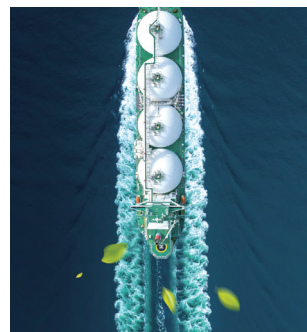
그러나 규제의 길은 순탄치 않았다. 정치가 개입했다. 2025년 10월 14~17일 열린 IMO 임시회의에서 Net-Zero Framework의 정식 채택은 표결 끝에 1년 연기됐다(연기 찬성 57개국, 계속 진행 49개국). 미국 트럼프 행정부가 강하게 반대하며 10월 10일 국무·에너지·교통장관 공동성명으로 지지구 관료에 대한 미국 입항 선박 차단, 비자 제한, 제재 등 보복을 위협한 것이 결정적이었다. 회의는 2026년 10월 다시 열리고, 채택되더라도 발효는 빨라야 2028년 3월이다.

‘빼기’가 아니라 ‘연기’라는 점이다. 글로벌 탄소 가격제의 시계는 미뤄졌지만 이미 발효돼 작동 중인



2028년, 사상 처음으로 전 세계 바다에 탄소 가격표가 붙는다. 규제는 연료를 바꾸고, 연료는 선박을 바꾸며, 바뀐 선박은 결국 화물이 흐르는 방식을 바꾼다. 이 물줄기의 길을 한국 조선산업이 만들어내고 있다. 값싼 배로 경쟁하던 시대가 아니라, 규제가 요구하는 친환경 기술을 먼저 상용화해 파는 시대가 열리고 있다.

최광식 다올투자증권 기업분석팀장



EU ETS가 유럽 항로의 교체·개조 수요를 계속 밀어 올리고 있고, 노후 선대의 물리적 교체 시점은 정치와 무관하게 다가온다. 규제 리스크가 이제 '방향'이 아니라 '속도'의 문제로 남았다고 판단한다. 그리고 방향이 유지되는 한, 준비된 조선사가 결국 그 수요를 쟁길 수 있다.

2. 연료 전환의 최전선 - LNG, 그리고 '주유소'까지

현실적인 첫 대안은 LNG 이중연료(D/F)였다. LNG D/F 추진 선대는 현재 5%(DWT 기준, 2026년 8월)에 불과하지만 수주잔고에서는 21.7%로 뛰었다. 지금 1,693척인 LNG D/F 선단은 건조 중인 1,107척이 더해지면 2029년까지 2,800척 이상으로 늘어난다. 배와 함께 새로운 '주유소'도 필요하다. 늘어난 LNG 추진선에 연료를 공급할 LNG 병커링선(LNGBV)이 새로운 선종으로 열리고 있다. 현재 54척인 LNGBV 선대는 잔고 48척을 더해 2029년

102척(1,514k-CBM)으로 커진다. HD현대중공업의 12척의 잔고를 보유해서 중국 Nantong CIMC(21척) 다음으로 점유율 26%를 담당하고 있다.

규제가 연료를 바꾸자, 한국은 선박뿐 아니라 그 연료를 실어 나르는 인프라 선박에서도 수혜를 받고 있는 셈이다.

3. 심장을 켜 자 - 이중연료 엔진의 병목

친환경 선박의 부가가치는 선체가 아니라 '심장'인 엔진에 있다. D/F 엔진은 제작 공기가 길어 병목(쇼티지)을 만든다. 한화엔진과 HD현대마린엔진의 생산능력은 2010년 각각 1,200만·400만 마력에서 불황을 거치며 340만·200만 마력으로 줄었는데, 그 좁아진 캐파가 지금 호황과 정면으로 만났다. 한국은 이 병목을 스스로 메우고 있다. HD한국조선해양은 2024년 STX중공업을 인수해 HD현대마린엔진으로 바꿨다. HD현대중공업 엔진사업부의

가동률은 이미 149%에 이르는데, 인수한 HD현대 마린엔진(가동률 40% 수준)이 2026년부터 HD현대미포용 중형 엔진을 대거 넘겨받으면 양사 가동률이 함께 정상화된다. 도크를 새로 파지 않고도 그룹 전체의 엔진 생산능력이 늘어나는 구조다.

한화엔진은 2024년과 2025년에 각각 25% 생산능력 증대를 위한 설비투자 계획을 밝혔다. 물론 D/F 중심의 생산라인 확충이다. 새 도크(선박 건조장)를 파기 어려운 조선 본체와 달리, 엔진은 증설로 물량(Q)을 늘릴 수 있다는 점이 핵심이다.

수익성에도 근거가 있다. 지난 호황기 2010~2011년 HD현대중공업 엔진사업부의 영업이익률은 24.3~29.2%로 같은 기간 조선 본체(15~19%)를 웃돌았고, 한화엔진(구 두산엔진)도 13.9~14.9%로 고객 조선사(8.3~10.6%)를 앞섰다. 여기에 한국 엔진업체의 수주·잔고·매출에서 30~40%를 차지하는

중국향 물량의 단가가 2024년 말부터 한국향을 넘어서기 시작했다.

지금 조선사 잔고의 50~70%를 차지하는 LNG선·가스선(VLAC 등)처럼 건조할 수 있는 야드가 한정된 고부가 선종이, 엔진의 가격 방어력까지 떠받친다. 친환경 규제가 만든 엔진 수요를, 한국이 가격협상력까지 쥐고 소화하는 국면이다.

4. 다음 화물 - 암모니아와 CO₂가 새 항로를 연다

연료 전환은 새로운 화물과 항로를 만든다. 무탄소 연료 후보인 암모니아, 그리고 포집한 이산화탄소(CO₂)를 나르는 운반선이 대표적이다. 한국 기자재 업계는 이미 채비를 마쳤다. 2024년 6월 기준, 세진중공업은 가스선용 탱크 캐파를 30척으로 두 배 늘리고, 현대힘스도 독립형 탱크 라인을 증설했다. 암모니아 운반선(VLAC)과 액화 CO₂ 운



반전(LCO2)을 겨냥한 투자다. CO₂ 운송은 탄소포집·활용·저장(CCUS)이라는 새 밸류체인인 마지막 물류 고리다. 미국은 45Q 세액공제로 지중저장시 톤당 최대 85달러를 지원하고, 유럽은 2040년 280MTPA·2050년 450MTPA 포집을 목표로 제도를 깔고 있다.

국제에너지기구(IEA)에 따르면 현재 전 세계에서 가동 중인 상업용 탄소포집 시설은 약 45개이고, 계획 단계 프로젝트에서는 ‘수송’이 가장 빠르게 늘고 있다. 포집한 CO₂를 저장지까지 옮기는 물류가 병목이자 기회라는 뜻이다. 선박 한 척이 나르는 양은 7,500㎥급이 약 0.5MTPA, 22,000㎥급이 약 0.9MTPA로 계산되며, 프로젝트가 본격화되면 초기 20여 척에서 확장 국면에는 80척 안팎까지 LCO2 선대 수요가 발생한다. 본 연구원은 2030년대에 연간 45척(22k-CBM 기준) 규모의 LCO2 발주가 형성되고, 이는 기존 중형가스선(MGC) 니치마켓의 두 배에 이르는 먹거리이다.

5. 네 개의 고리, 한 개의 결론

규제(MEPC·EU ETS)가 수요를 만들고, 연료 전환(LNG·LNGBV)이 선종을 넓히며, 병목 자산(엔진)이 부가가치를 지키고, 새 화물(암모니아·CO₂)이 항로를 연다. 이 네 개의 고리 모두에서 한국 조선·기자재가 선두이거나 선두를 다툰다.

글로벌 탄소 가격제의 시점은 미국의 반대로 지연됐지만, CO₂ 저감을 위한 규제와 노후 선대 교체라는 동력은 그대로다. 규제의 시계는 정치로 늦춰질 수 있어도 방향은 되돌려지지 않으며, 친환경 선박이 세계 물류를 바꾸는 이 국면은 한국 조선업에게 2000년대의 시클리컬이 아닌 긴 교체발주 사이클에 따른 호황이 펼쳐졌다는 판단이다. 단, 우리가 준비해야 할 기술은 전례 없이 많다. 중국은 여

러 산업에서 한국을 위협하거나 추월하고 있다. 중국은 도크를 증설하면서 양(Q)의 측면에서는 이미 한국 조선업을 7:3 수준으로 크게 앞질렀다. 그러나 친환경규제는 고부가가치선의 새로운 시장을 열어주었고, 그 최전선에 한국 조선의 역할과 기회가 존재한다.

이번 슈퍼사이클에서 한국 조선에 기대하는 바는 양적 팽창(Q)이 아닌, 단가(P)와 수익성 중심의 체질 개선, 그리고 기술 선도자로서의 입지 구축이다. 친환경규제는 우리에게 더없이 소중한 기회이다.



『호서대동사목』을 통해 본 대동미의 지출구조 - 지방편

조선시대 지방의 재정구조를 알려면 어떤 자료부터 찾아봐야 할까? 조선 전기에도 부세 수취와 경비 지출에 따른 회계 자료들이 각도와 군현에서 작성되었을 것으로 생각되지만, 현존하는 자료들은 많지 않다. 반면 대동법 시행 이후로는 다수의 사목·절목류와 지리지, 읍사례, 밭자·차하책과 같은 자료들이 남아 있어 지역별 재정운영 양상을 파악하는 데 용이하다. 이중 대동사목류는 지방의 예산제도를 파악할 수 있는 가장 앞선 자료로서 재정사적 의미가 크다. 이번 호에서는 호서대동법의 시행령인 『호서대동사목』을 중심으로, 충청도의 재정구조가 조선후기에 어떻게 재편되고 한편으로 위기를 맞게 되는지 살펴보기로 하겠다.

최주희 덕성여자대학교 사학전공 부교수, 역사학자

재정의 보고(寶庫)이자 경기에 버금가는 보장처로서의 충청도

애초에 대동법은 도 단위로 설계된 세제개혁안이 었다. 광해군 즉위년(1608) 경기선혜법을 시작으로 숙종 34년(1708) 해서상정법이 시행되기까지 도별로 그 시행이 확대되었으며, 이 과정에서 도의 재정 여건이 대동사목에 고스란히 반영되었다.

충청도는 한반도의 중남부에 위치하여 전라, 경상도와 함께 중앙재정을 책임지던 지역이다. 실제로 관찬사료를 살펴보면 조선시대 국왕들이 ‘국가의 많은 경비를 삼남에 의존하고 있다’고 언급하는 것을 심심찮게 볼 수 있다.¹ 그중에서도 충청도는 도

성 방어에 있어 경기[京畿]에 버금가는 보장처이자, 한반도 남단에서 도성으로 뻗은 해로와 육로의 중간 기착지로서 군사적, 경제적 중요성이 컸다.

충청도는 전라도, 경상도보다 고을 수가 적고 절대적인 토지 면적도 적지만, 금강 하구에 퇴적평야가 발달해 있고 내륙 평지의 여러 고을 역시 중소 하천을 활용해 경작지를 넓혀나감으로써 중앙에서 안정적인 부세 수입을 기대할 수 있는 지역이었다.

또 강경포구에서 거래되는 어염류가 경강상인을 통해 서울로까지 유통됨으로써, 충청도는 조선후기 서울에 가까운 재원 공급처이자 서울과 연결된 물류 거점지로서 역할하였다. <그림 1>의 「호서도(湖

1 『정조실록』 권 12, 정조 5년 9월 24일(계해).

〈그림 1〉『동국여도(東國輿圖)』 중 호서도(湖西圖)
(서울대규장각한국학연구원 소장)



西圖)」를 통해 충청도의 자연지형을 살펴보면, 금강 수운이 충청도 서남쪽에 자리한 영동과 옥천을 경유해 문의와 연기·공주·부여·석성·은진을 거쳐 서해로 돌아나가는 형세를 띠고 있다.

충청도 내륙 산군에서부터 서해 연읍에 이르기까지 금강 수운이 관통함으로써, 충청도 내륙의 농산물과 연해의 소금·어물이 유통되는 물류 흐름이 형성되어 있었던 것이다. 여기에 서해 조운로 상의 공진창과 남한강 수운로 상의 가흥창이 아산과 충주에 각각 자리하여 서울로 향하는 물류의 집산지로 기능하였다.

행정과 군사방어에 있어서도 충청도는 비교적 안정된 구조를 띠고 있었다. 다시 <그림 1>을 살펴보면, 충청도의 행정, 군사시설이 충청도 연해와 내륙에 균형 있게 배치되어 있는 것을 볼 수 있다. 전체 54개 고을을 통솔하는 감영이 도 중심부인 공주에

자리하고 있으며, 해안 방어를 책임지는 충청수영이 보령현에 위치해 있으면서 평신진, 소근진, 안흥진, 마량진, 서천포진을 좌우로 거느리는 방어체제를 형성하고 있다.

한편 내륙 방어를 주관하는 충청병영이 청주목(중영)에 자리해 있으면서 전영(홍주)-후영(충주)-좌영(해미)-우영(공주)을 통솔하는 역할을 했다.

다만 감영과 병영의 경우 처음부터 이곳에 있었던 것은 아니다. 충청감영은 조선 전기에는 충주에 관사를 두고 관찰사가 도내 각 고을을 순력하는 방식으로 도 운영되다가, 선조 35년(1602) 공주로 이전하였다. 이후 감영은 공산성과 여타 장소로 몇 차례 옮겨졌다가 숙종 33년(1707)부터는 현 공주대학교 사범대학 부설고등학교 자리로 이전하면서 운영이 안정화되었다(<그림 2> 참조). 충청감사는 도내 각 고을을 순력해 우택(雨澤: 비 온 상황)과 농형(農形:

농사의 진행 상태)을 파악해 중앙에 보고하고, 각종 부세와 진상물자를 상납하는 책임을 맡았으며, 도에서 발생한 중대 재해와 범죄, 청원 사안을 조정에 보고하는 업무도 담당하였다.

한편 동쪽 내륙지역에 자리한 충청병영 역시 태종 2년(1402)에는 덕산에 설치되었다가 태종 18년(1418) 해미로 이전하였다. 그런데 임진왜란 이후 충청도 내륙방어의 중요성이 강조되면서 군사 지휘권을 가진 병사가 연해 지역에 주둔하고 있는 점이 문제시되었다. 이에 인조 16년(1638) 3월 충청병사에게 하달되는 급보(急報)가 신속히 전달되지 못한다는 이유로, 병영 이전 논의가 제기되었다.

그러나 당시 의견이 합일되지 못하여 결국 효종 2년(1651)에 이르러서야 영의정 김육의 주도로 충청병영의 청주 이전이 가시화되었다. 김육은 호서대동법 시행을 조정에 건의한 후, 같은 해 11월 효종을 면대한 자리에서 호서와 영남의 교차점에 있는 청주에 병영을 옮기고 충청병사를 재량 있는 청주목사가 겸직하도록 청하였다.² 당시 영호남에 토적(土賊)이 출몰해 여기저기 노략질하는데도 병사와 수사가 모두 연해읍에서 공무를 처리하고 있어 대응이 효과적이지 않다는 이유에서였다.

그런데 효종이 충청병영의 청주 이전을 허락한 때에는 군사적인 목적만 있었던 것은 아니었다. 청주목사가 충청병사를 겸직하면 청주민들이 청주목과 병영에 바치는 공물, 요역의 부담이 줄어들 것이라는 김육의 말을 듣고 청주 이전을 재가(裁可: 국왕의 승인)한 것이다. 애초에 병사와 수사는 접대비비용이 따로 마련되어 있지 않아 군졸들에게 별도의 쌀

을 바치도록 하였으며, 병영, 수영에서 필요로 하는 행정 잡물 역시 민간에 분정하기 일쑤였다. 김육은 대동사목을 작성하는 과정에서 이 같은 병사, 수사의 접대 비용과 병영, 수영의 운영 경비를 대동세로 집행할 수 있도록 사목에 규정해 놓았다.

요컨대, 충청도의 감영·병영·수영은 조선후기 들어 행정과 군사방어에 가장 효과적인 위치에 자리하여 도정(道政)을 이끄는 한편, 서울과 영호남을 잇는 교두보로서 역할하였다. 대동법이 시행되면서부터는 행정 경비와 급료 책정에 원칙이 정해지고, 번잡한 현물 징수와 노동력 징발이 개선되어 비교적 투명한 도 단위 재정구조가 형성되었다. 문제는 이 같은 재정 개혁에도 불구하고 조선후기 감영·병영·수영 재정은 그다지 넉넉하지 못했다는 점이다.

조선후기에 충청도는 왜 재정이 부족하였을까?

『호서대동사목』(1654) 상에 충청 감영과 병영, 수영의 행정경비로 책정된 금액은 대동미로 1,538석 5두 수준이었으며, 이는 충청도 자체 예산에 해당하는 30,922석의 약 5%에 해당하는 액수였다. 세영의 운영 경비로만 놓고 보면 결코 적지 않은 예산이다. <표 1>은 대동사목에 명시된 감영과 병영, 수영의 행정경비와 상급군인의 접대비를 정리해 놓은 것이다.

충청병영은 청주목의 관수(官需: 고을의 행정경비)와 유청가미(油淸價米: 기름·쌀 구입에 쓰이는 쌀), 장사지공미(將士支供米)를 합한 쌀 466석 10두를 경비로 책정해 놓았으며, 수영은 영수미 150석 외에 보령의 관수미와 유청지지등가미(油淸紙地等價

2 『효종실록』 권7, 효종 2년 11월 13일(정해).

米: 기름·꿀·종이 등의 구입에 쓰이는 쌀], 감사 및 장사 지공미를 합한 쌀 196석 10두를 경비로 할당해 놓았다.³ 그리고 이렇게 마련된 대동미로 각 영에 필요한 물품을 시중에서 사서 쓰되, 절대 도내 각 읍에 전처럼 징수하지 못하도록 대동사목에 명시해 놓았다. 이밖에도 『호서대동사목』에는 도내 각 읍의 행정경비도 책정해 놓았는데, 대읍의 경우 400석, 중읍은 230석, 소읍은 150석, 잔읍은 100석으로 구분해 놓았다(58조). 또 지방관이 공무로 말

을 이용할 때 드는 쇠마가(刷馬價: 일종의 교통비) 역시 관원의 지위를 고려해 차등 배정해 놓았다. 한편 금강의 수로를 오가는 각읍 진선[津船: 나룻배]과 남한강 수로를 오가는 수운선, 서해안 방어에 활용되는 군사용 선박[戰船·防船·兵船]의 제조 및 수리 비용도 산정해 놓았다. 충청도에서 열리는 과장[科場: 과거 시험장]의 준비 물품 역시 여러 고을의 대동여미(大同餘米: 대동유치미 중 항목이 정해지지 않은 예비비)를 활용하도록 하였으며, 사직제,

<표 1> 충청도 감영·병영·수영의 1년 경비(*『호서대동사목』 62조)

감영		병영		수영	
행정경비 [元收米]	500석	청주목 행정경비 [淸州官需] 기름·꿀 구입비 [油淸價米]	466석 10두	수영 행정경비 보령 행정경비, 기름·꿀·종이 등 구입비	150석 196석 10두
교통비 [駕轎價米]	40석	상급군인 접대비 [將士支供米]	100석	감사 접대비 [監司支供米] 상급군인 접대비	5석 80석
계	540석	계	566석 10두	계	431석 10두

성황제, 여제, 석전제와 같은 각종 제향의 폐백(幣帛)에 있어서도 대동미로 마련하도록 하였다. 중앙에 바치는 공물가뿐 아니라 도내 행정 및 군사방어, 제향의례에 필요한 각종 경비를 대동미에서 지출하도록 한 것이다. 또한 병영, 수영 소속 장사(將士: 상급군인)의 급료 및 접대비, 충주·청주·공주·홍주 소속 중군(中軍)의 급료 역시 대동미로 지급하게 하는 대신 일반 군졸에게는 일절 쌀을 건지 못하도록 하였다.⁴ 김육은 대동사목 내에 예산을 책정해 놓으

면 각종 수요 물품을 넉넉히 마련할 수 있을 것으로 내다봤다. 그러나 현실은 그렇지 못했다. 대동법은 현물 재정 하에서 방만하게 운영되어 오던 수취 관행을 개선하고, 주어진 예산 안에서 경비를 지출하는 시스템을 구현한 조치였기에, 지출이 예산을 넘어서게 될 경우 이를 개선할 방법을 마련하기가 쉽지 않았다. 위의 <표 1>에서 병영과 수영의 1년 경비에 청주와 보령의 행정경비가 각각 포함되어 있는 이유도 병영과 수영에서 각읍에 임의로 공물을

3 『호서대동사목』 62조.

4 물론 그 밖의 일반 군인들의 급료는 병영, 수영 모두 양인 장정에게 군전(軍錢)을 거두어 충당했다.

분정하지 말고, 청주와 보령의 행정 경비를 보태 쓰도록 하기 위함이었다. 특히 충청병영과 청주목은 청주읍성 내에 관아 시설이 한 데 모여 있어, 청주목의 재원이 병영에 이전되기 쉬운 구조에 놓여 있었다(<그림 3> 참조).

청주목사가 병사를 겸임하면서 군병의 2/3와 노비수를 줄이는 등 병영의 지출 규모를 줄이기는 했지만 병영 살림을 책임지던 청주목의 부담은 상당하였다.⁵ 그렇다고 충청감영과 수영의 재정이 넉넉했던 것은 아니다. 대동유치미로 병영과 수영의 예산을 책정해 놓았지만, 이것만으로는 영의 모든 경비를 감당할 수 없었다. 이러한 사정은 감영과 도내 각읍도 마찬가지였다.

그런데 지방재정이 이처럼 전반적으로 경색된 데에는 몇 가지 근본적인 문제가 자리하고 있었다.

첫째, 18세기 이후 중앙의 공물가 지출 증대와 각사의 경비 부담을 만회하기 위해 『호서대동사목』에 명시된 경상납분보다 많은 양의 대동미가 서울로 상납된 점을 들 수 있다. 이로 인해 지방에 할당된 대동유치미는 줄어들게 되었고, 도와 군현에서는 줄어든 재원을 보충하기 위해 별도의 세목을 창출할 수밖에 없었다. 둘째, 영조 26년(1750) 군포를 2필에서 1필로 줄이는 파격적인 세제개혁[균역법]이 단행되면서, 군사 재정의 부족분을 급대하기 위해 지방의 비공식 재원인 은여결(隱餘結: 토지대장에 누락되어 있는 토지)을 균역청에 귀속시키게 되었고 이로써 지방재정의 여유분이 줄어들게 된 점을 꼽을 수 있다. 마지막으로 조선후

기 각도, 군현의 행정, 군사시설이 늘고 운영 시스템 역시 고도화되는 상황에서 경비 역시 늘어날 수밖에 없는 구조였다는 점을 지적하고 싶다. 이러한 조건에서 충청병영은 당초 『호서대동사목』의 원칙을 거스르고, 병영 소속 장사(將士: 상급군인)의 급료를 마련하기 위해 군전(軍錢: 양인장정 1명 당 1냥씩 수취)을 추가로 거두는 한편, 군향곡의 이자수익을 확보하는 길을 택했다. 감영과 수영 역시 병영과 마찬가지로 환곡의 이자곡을 적극 활용하였으며, 수영의 경우 안면도(관할 섬) 소나무 숲을 벌목하는 이들에게 속전(贖錢: 벌금)을 거두어 재정에 보태기도 하였다.⁶ 중앙정부는 이러한 지방의 재정 자구책에 강력한 제재를 가하기보다, 지방관의 인사고과로 과도한 징수를 단속하는 방식으로 대응했으며, 중앙으로 올라오는 문제상황에 대해서만 그때그때 처리해주었다.

대동법의 시행으로 각도, 군현의 예산제도가 마련되고 경비 운영의 투명성이 전에 비해 높아진 것은 분명한 사실이지만, 한정된 예산[대동세]으로 늘어나는 중앙과 지방의 살림을 감당하는 것은 쉬운 일이 아니었다. 따라서 19세기 ‘삼정(三政)의 문란’으로 불리는 재정모순은 어쩌면 18세기 강력한 세제개혁이 불러일으킨 풍선효과가 아니었을까 생각해 본다.

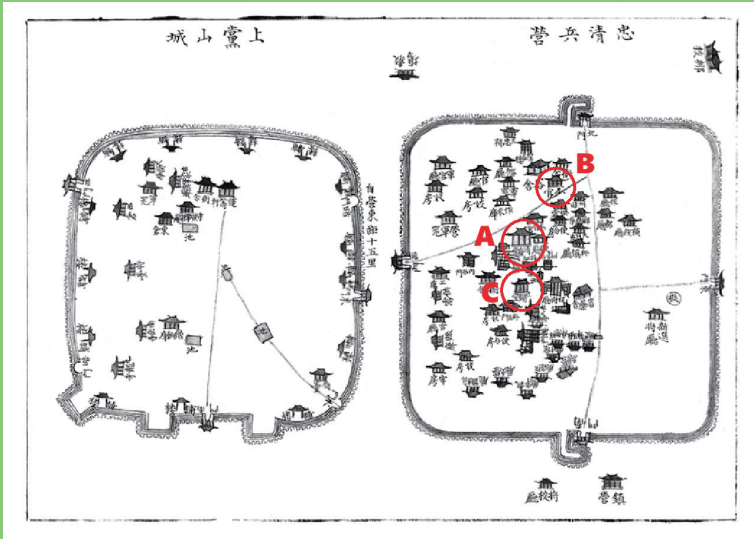
5 유동호, 2012, 「18~19세기 충청병영의 편제와 재정」, 『군사』 84; 최주희, 2020, 「『충청병영계록』을 통해 본 19세기 전반 충청병사의 지방행정」, 『충청학과 충청문화』 29 참조. 청주목사의 충청병사 겸직은 이후 폐지되었으나 청주목의 재정지원은 계속됐던 것으로 보인다.

6 김명래, 2024, 「조선후기 충청수영의 松政-안면도를 중심으로」, 『군사』 130; 문광균, 2025, 「19세기 충청감영의 창고와 재정 운영 -『錦營事例』를 중심으로-」, 『조선시대사학보』 114 참조.

<그림 2> 충청감영 선화당(충청감사의 집무실)의 정문에 해당하는 포정사 문루로, 현재는 옛 충청감영터인 공주대학교 사범대학 부설고등학교에 자리하고 있다.
(출처: 민족문화대백과사전)



<그림 3> 『여지도서(輿地圖書)』 상의 충청병영과 상당산성(A는 충청병사가 머무르는 청록당(淸鹿堂)이며, C는 병사의 집무 공간인 삼사당(三賜堂)이다. B는 청주목 관사로, 청주읍성 내 청주목 관아와 충청병영의 행정 군사시설이 읍성 내 한데 모여 있는 것을 볼 수 있다.



퇴계 이황, 도덕이 만드는 나라 살림

재정 신뢰의 본질을 지도자의 품격과 재정 투명성의 상관관계

지난 호에 이어 퇴계 이황의 삶과 철학에서 오늘날 국가재정이 지향해야 할 가치를 살펴본다. 나라 살림의 투명성은 제도과 숫자만으로 완성되지 않는다. 공공의 재산을 대하는 지도자의 태도, 권한을 사용하는 자세, 자신의 잘못을 돌아보는 품격이 함께할 때 비로소 국민의 신뢰가 만들어진다. 평생 검소와 청렴, 절제와 성찰을 실천한 퇴계의 삶에서 재정 신뢰의 본질을 들여다본다.

정경환 동의대학교 철학과 명예교수, 정치철학

이름	이황(李滉)
호	퇴계(退溪)
생몰연도	1501년 11월 25일(연산군 7년) ~ 1570년 12월 8일(선조 3년)
국적	조선
활동	성리학자, 문신, 교육
주요 사건	조선을 대표하는 성리학자로 『성학십도』를 저술하고, 도산서원을 중심으로 후학을 양성하며 조선 유학의 발전에 큰 영향을 미침
본관	진성(眞城)



“학문과 덕을 일으킨 선비 정신,
오늘도 마음에 깊이 새깁니다.”

- 시민 이○래 -



남산 동상 6인,
온라인 추모관 바로가기
위인에게 당신의
마음을 전해주세요

1. 서언

퇴계 이황의 철학은 특정한 영역에 그치지 않고 교육, 정치, 사회, 문명, 우주, 진리, 존재, 가치 등 인간사유의 대부분의 영역을 포괄하고 있다. 퇴계 철학에 대한 연구는 철학과 사상에 대한 깊은 이해가 전제되지 않으면 제대로 된 결과물을 낳기 어렵다고 생각한다. 물론 그는 국가의 재정문제에 대해 체계적인 연구물을 제시한 것은 아니지만 그의 글과 저서를 통괄하고 그의 삶을 면밀히 추적해 보면 재정문제에 대한 윤리적 이론들을 추출할 수 있다고 생각한다. 퇴계 철학은 도덕철학에 기초하고 있다. 퇴계에 있어서 학문의 목적은 천리를 분명히 파악하고 이를 철저하게 실천함으로써 도덕적인 인간이 되는 데 있었다.¹

이러한 도덕적인 인간이 되기 위한 방략으로 퇴계는 경(敬)의 철학을 제시하고 있다. 경은 퇴계철학의 핵심이자 그 사상을 관통하는 중요한 개념이다. 과연 그가 말하는 경은 무엇을 말하는가? 마음이 온전히 순수하고 전일(專一)하게 된 상태를 의미한다. 경의 상태를 유지할 때만이 만사가 원만하게 진행된다. 퇴계가 “마음은 온 몸을 주재하는 것이지만 경은 온 마음을 주재하는 것이다”² 한 것을 경의 내용을 잘 설파한 말이다. 퇴계에게 있어서 도덕은 관념이 아니라 생활이었고 실천이었다. 그는 경의 철학으로 자신이 설정한 도덕론을 삶에서 온전히 실천하면서 살아간 진정한 도덕인이었고 윤리인이었다.

나라의 재정은 단순히 돈을 거두고 쓰는 기술의 문제가 아니다. 재정의 근본에는 국민의 신뢰가 있고, 그 신뢰의 중심에는 국가를 운영하는 지도자와 공직자의 도덕성이 자리하고 있다. 아무리 정교한 재정제도와 법률을 갖추고 있다 하더라도 그것을 운용하는 사람이 사익을 앞세우고 공적 재물을 함부로 다룬다면 국민의 신뢰를 얻기 어렵다. 지도자의 도덕성과 국가운영은 분리될 수 없다.

국가재정 역시 그러하다. 나라 살림에 대한 국민의 신뢰는 결국 재정을 운영하는 사람의 품격과 그 재정운영의 투명성에서 출발한다. 일생 도덕적 인간으로 삶을 영위해온 퇴계 이황의 삶과 사상은 이러한 점에서 오늘날 국가재정이 지향해야 할 중요한 윤리적 기준을 제시한다. 퇴계는 재정학자도 경제학자도 아니었다. 그러나 평생 검소와 청빈을 실천하고, 벼슬에 있으면서 청렴과 절제를 지켰으며, 끊임없는 자기성찰을 통해 말과 행동의 일치를 추구하였다. 이러한 삶의 태도는 국가재정을 맡은 사람에게 요구되는 윤리와 밀접하게 연결된다.

2. 퇴계 이황의 삶의 철학과 도덕관

퇴계가 지향했던 국가재정에 대한 실천윤리 즉 재정윤리를 파악하기 위해서는 그의 삶의 철학과 도덕관을 살펴볼 필요가 있다. 퇴계는 자신의 삶에서 온전하게 자신의 세계관, 사상 및 철학을 실천

1 이완재, “퇴계의 인간관,” 예문동양사상연구원·윤사순(편저), 『한국의 사상이 10인 - 퇴계 이황』(서울: 예문서원, 2001), p.136.

2 이황, 『심학도설(心學圖說)』, 蓋心者 一身之主 而敬又一心之主宰也.

했다. 그는 “인(仁)을 체득한 성인이 되게 하며 또 스스로 노력하는 데”³ 최선을 다했다. 그는 “남이 보지 않는 은밀한 곳에서도 스스로 근엄하게 경계하고 조금도 방일(放逸)함이 없이 수양을 지속하였다.”⁴ 또한 그는 학문을 정의하기를 “학문이란 그 일을 익혀 참답게 실천하는 것을 말한다”고⁵ 할 정도로 지행합일을 넘어 지행병진을 주장하고 있다. 이런 점에서 그의 삶은 자신의 사상과 철학과 그대로 접목된 삶의 철학에 의거하여 영위되고 있었다고 해도 과언이 아니다. 그렇기 때문에 퇴계의 삶과 삶의 철학은 그의 재정윤리를 설정하는 데 중요한 지표가 된다고 하겠다.

퇴계의 삶과 그의 글들을 면밀히 살펴 설정한 그의 삶의 철학은 검소함, 청빈과 청렴, 불굴의 투지, 솔선수범, 예의범절 중시, 의리와 의연함, 겸허와 반성, 명예심 배격, 효도, 기개, 베풀 등 많은 덕목들이 있지만 여기서는 지면 관계상 재정윤리와 연관되는 핵심적인 삶의 철학을 중심으로 설명하고자 한다.

첫째, 퇴계는 검소하고 청빈한 삶을 살았다. 검소는 필요 이상의 재물을 탐하지 않고 욕망을 절제하는 태도이다. 청빈은 가난을 미화하는 것이 아니라 정당하지 않은 재물을 취하지 않고 깨끗하게 살아가는 자세이다. 퇴계는 높은 관직에 있으면서도 화려한 생활을 추구하지 않았고 관직을 재산 증식의 기회로 삼지 않았다. 1568년 그가 68세 때 선조에게 바친 ‘무진육조소’에서 “검약을 숭상하고 사치를 금하여 공과 사의 재력을 넉넉하게 하시는데 힘을 쓰십시오”라고⁶ 진언한 것 역시 그의 검소하고 청빈한 삶의 철학에 근거한 것이다.

둘째, 퇴계는 솔선수범과 지행합일을 중시했다. 그는 다른 사람에게 도덕을 요구하기 전에 자신이 먼저 실천하고자 했다. 윗사람이 사치와 향락을 누리면서 백성에게 검소함을 요구한다면 그 말은 설득력을 가질 수 없다. 지도자의 권위는 지위나 명령이 아니라 말과 행동의 일치에서 나온다. 그가 시골에 살 때 “나라에 바치는 모든 세금이나 부역을 반드시 평민들보다 앞서서 바치고, 한 번도 체납한 적이 없었다”고⁷ 한 일화는 바로 솔선수범의 전형적 예라고 할 수 있다.

셋째, 퇴계는 불의와 권력 앞에서 의연함과 기개를 지켰다. 임금의 명령이라고 하더라도 의리에 맞지 않는다고 판단하면 자신의 생각을 분명하게 밝혔다. 높은 관직을 제수받고도 자신의 학문과 도리에 맞지 않는다고 생각하면 사직을 청했다. 권력과 명예에 집착하지 않았기 때문에 가능한 일이었다. 그는 “사사로운 뜻으로 대의에 반해서는”⁸ 안 된다고 왕께 진언한 것 역시 그의 의연함과 기개의 삶의 철학에 의거한 것이다. 이러한 기개는 고집이나 무책임과 다르다. 자신의 이익을 위해 권력에 저항한 것이 아니라 공적인 도리와 원칙을 지키기 위한 태도였다. 공직자는 자신의 자리보다

3 박중홍, “이퇴계의 교육사상,” 박중홍, 『한국의 사상적 방향: 그 몇 가지의 고찰』(서울: 박영사, 1972), p.276.

4 이황, 『언행록』 1. ‘지경(持敬)을 논함(論持敬) 중. 戒謹於幽暗隱微之際 不使此必少有放逸 則久.

5 이황, 『무진육조소』 學者也 習其事而眞踐履之謂也.

6 이황, 『무진육조소』 崇儉約禁奢侈 以裕公私之財力者 不可緩.

7 이황, 『언행록』 제2권. ‘시골생활(處鄉) 중. 先生居鄉 凡調役征賦 必先下戶而輸之 未嘗有逋糶.

8 이황, 『무진육조소』 其敢以私意有所反易.

국가와 백성의 이익을 앞세워야 한다는 것을 퇴계는 삶으로 보여주었다.

넷째, 퇴계는 겸허했고 명예심을 배척했다. 그는 당대에 높은 학문적 명성과 존경을 받았지만, 자신을 완성된 사람으로 여기지 않았다. 끊임없이 공부하고 자신의 부족함을 성찰했으며 다른 사람의 질문과 비판도 가볍게 여기지 않았다.

또한, 학문과 관직을 세상에 이름을 드러내거나 출세하기 위한 수단으로 보지 않았다. 학문은 자신의 인격을 완성하고 도리를 실천하기 위한 것이었다. 명예와 업적에 집착하면 본래의 목적보다 외형적인 성과와 칭송을 추구하게 된다고 경계했다. “나는 이리저리 관계를 맺으며 이름을 알리는 일을 경계해왔다”⁹ 그의 말은 명예심을 얼마만큼 경계하고 배격했는지 알게 해준다.

다섯째, 퇴계는 효도와 베품을 중시했다. 효도는 부모에게 보답하는 가족윤리이면서 자신에게 생명과 가르침을 준 존재에 감사하고 책임을 다하는 태도이다. 이러한 정신은 다른 사람의 고통을 외면하지 않는 애민과 책임의 윤리로 확장된다.

퇴계는 제자들을 정성껏 가르치고 어려운 사람을 배려했다. 베품은 물질을 나누는 데 그치지 않는다. 자신의 지식과 시간, 마음을 공동체를 위해 사용하는 태도이다. 지도자는 국민의 고통을 자신의 일처럼 받아들여야 한다.

여섯째, 퇴계는 끊임없이 자신을 성찰했다. 자성은 자신의 생각과 행동을 돌아보고 잘못을 고치려는 태도이다. 그는 다른 사람의 허물을 지적하기 전에 먼저 자신의 마음과 행동을 살폈다. 권력과 지위가 높아질수록 주변에서 잘못을 솔직하게 말하기 어려워지므로 지도자에게 자성은 더욱 중요하다.

3. 퇴계 이황의 재정윤리 - 지도자의 품격과 재정 투명성

국가재정의 투명성은 예산과 결산의 내용을 공개하는 것만을 의미하지 않는다. 어떠한 기준으로 예산을 편성하고, 어떤 절차로 집행하며, 그 결과에 누가 책임지는지가 분명해야 한다. 이러한 제도적 투명성의 근본에는 지도자와 공직자의 도덕적 품격이 놓여 있다.

첫째, 검소하고 청렴한 지도자가 재정의 낭비와 부패를 막는다. 지도자가 사치와 과시를 즐기면 공직사회도 이를 모방한다. 불필요한 행사와 의전, 호화로운 시설과 특권적 지출이 늘어나고 그 부담은 결국 국민에게 돌아간다. 국가재정은 지도자나 공직자의 사유물이 아니라 국민이 공동체의 운영을 위해 맡긴 공공의 자산이다. 공직자가 자신의 권한을 이용하여 재산을 늘리거나 가족과 측근에게 특혜를 주면 재정의 공공성은 무너진다. 퇴계가 관청의 작은 물건까지 사적으로 취하지 않았던 것은 공사 구분의 엄격함을 보여준다.

9 신창호, 『함양과 체찰 : 조선의 지성 퇴계 이황의 마음 공부법』(서울: 미다스북스, 2010), p.91. 위의 글은 퇴계가 제자인 정자중에게 보낸 서신에 나온 것이다.

둘째, 솔선수범하는 지도자가 국민의 재정 신뢰를 만든다. 재정이 어려울 때 정부는 국민에게 세금 부담과 절약을 요구할 수 있다. 그러나 지도자와 고위공직자가 자신의 특권과 불필요한 지출을 유지하면서 국민에게만 희생을 요구해서는 안 된다. 지도자가 먼저 특권을 내려놓고 지출을 줄일 때 국민도 국가의 어려움을 이해하고 부담을 나눌 수 있다. 지도자의 말과 행동이 일치하지 않으면 아무리 올바른 재정정책도 신뢰를 얻기 어렵다.

셋째, 명예심을 버리고 기개를 지닌 지도자가 재정의 원칙을 지킨다. 지도자는 자신의 임기 안에 업적을 남기려는 유혹에 빠지기 쉽다. 사업의 필요성과 장기적 효과보다 규모와 외형을 중시하면 불필요한 대형 사업과 선심성 예산이 늘어난다.

또한, 국가예산의 편성과 집행에는 정당과 권력자, 지역과 집단, 측근과 후원 세력의 요구가 개입하기 쉽다. 지도자와 공직자가 이러한 압력에 흔들리면 재정은 국민 전체의 이익보다 정치적 친소 관계에 따라 배분된다. 퇴계의 명예심 배척과 의연한 기개는 재정이 개인의 업적이나 정치적 이익이 아니라 국가와 국민을 위해 사용되어야 함을 가르쳐준다.

넷째, 겸허하고 자성하는 지도자가 재정의 실패를 바로잡는다. 모든 재정정책과 사업이 성공할 수는 없다. 예측이 빗나가거나 환경이 변하여 사업의 효과가 떨어질 수도 있다. 중요한 것은 실패를 감추지 않고 문제를 인정하며 수정하는 일이다. 교만한 지도자는 자신의 판단이 틀렸음을 인정하지 않고 실패한 사업에도 계속 예산을 투입한다. 반면 겸허한 지도자는 전문가와 국민의 의견을 듣고 잘못된 정책을 수정한다. 재정 투명성은 성공한 사업만을 홍보하는 것이 아니라 실패와 손실의 원 인까지 공개하는 데서 완성된다.

다섯째, 효도와 베품의 정신이 재정의 우선순위를 바로 세운다. 국가재정은 한정되어 있기 때문에 무엇을 먼저 지원할 것인지 선택해야 한다. 퇴계의 효도와 베품은 다른 사람의 어려움을 외면하지 않는 책임 윤리였다.

이러한 정신에 따르면 재정은 권력과 재산을 가진 사람보다 생계가 어려운 국민과 사회적 약자, 재난과 질병으로 고통받는 사람을 우선적으로 보호해야 한다. 나라 살림의 궁극적인 목적은 국가의 외형을 과시하는 데 있지 않고 국민의 생명과 생활을 지키는 데 있다. 결국 재정 투명성은 제도와 도덕이 결합될 때 완성된다. 예산과 결산을 공개하고 감사 제도를 강화하는 일은 반드시 필요하다. 그러나 외부의 감시만으로 모든 부정과 낭비를 막을 수는 없다. 아무도 보지 않는 곳에서도 공적 재산을 사적으로 사용하지 않고, 법적으로 가능하더라도 도리에 맞지 않는 특혜를 거절하는 내면의 기준이 필요하다. 제도가 외부에서 인간을 통제하는 장치라면 도덕은 인간의 내면에서 자신을 통제하는 힘이다. 퇴계의 삶은 국가재정을 투명하게 만드는 근본적인 힘이 지도자의 자기 절제와 도덕적 품격에 있음을 보여준다.



4. 맺음말 - 현대적 의미

오늘날 국가재정은 퇴계가 살았던 시대와 비교할 수 없을 만큼 규모가 커지고 구조도 복잡해졌다. 그러나 나라 살림의 근본 원리는 변하지 않는다. 국가재정은 국민의 노동과 희생으로 조성된 공공의 자산이며, 지도자와 공직자는 이를 잠시 맡아 관리하는 사람이다.

퇴계의 삶은 지도자의 도덕적 품격이 재정의 건전성과 투명성에 중요한 영향을 미친다는 사실을 보여준다. 검소함은 낭비를 막고, 청렴함은 부패를 막으며, 술선수범은 국민의 신뢰를 만든다. 기개는 재정의 원칙을 지키게 하고, 겸허와 자성은 잘못된 정책을 바로잡게 한다. 국가재정의 위기는 단순히 세입이 부족하거나 국가채무가 늘어날 때만 발생하는 것이 아니다. 국민이 정부의 재정운동을 믿지 못할 때 더욱 근본적인 위기가 시작된다.

결국, 재정의 신뢰를 만드는 것은 지도자의 품격이다. 도덕적 지도자가 투명한 재정을 만들고, 투명한 재정이 국가와 국민 사이의 신뢰를 만든다. 이것이 퇴계 이황의 삶과 도덕관이 오늘날 국가재정에 던지는 중요한 교훈이다.

지속가능한 미래를 만드는 정부와 재정의 역할

“기후위기 시대, 공동번영을 위한 자원배분의 원칙을 생각하다”

이 책은

시장과 정부의 관계를
살펴보고, 공동번영을 위한
자원배분의 원리와 좋은
정부의 조건을 경제·재정의
관점에서 풀어낸 책

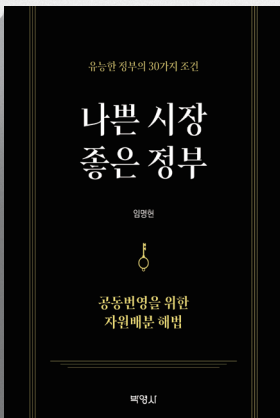
『나쁜 시장 좋은 정부』

임명현 저 | 박영사(2026)

시장과 정부를 대립하는 두 축으로 바라보는 데서 벗어나 공동번영을 위한 자원배분의 원리를 탐구하는 책이다. 인구 위기와 기후·생태 위기, 일자리와 양극화 등 복합적인 위기에 놓인 대한민국의 현실을 바라보며 지속성장과 공동번영을 위해 국가가 어떤 선택을 해야 하는지 고민한다. 자원배분을 현세대의 소비와 미래세대를 위한 투자, 공적 수요와 사적 수요 사이에서 최적의 균형을 찾아가는 과정으로 설명한다. 시장은 부와 혁신을 만들어내는 힘이지만 방치할 경우 가치의 창조보다 착취가 앞설 수 있다고 진단하며 시장의 활력을 살리면서도 공공의 가치를 지키는 정부의 역할을 강조한다. 나쁜 시장에 적절한 고삐를 매고 지속가능한 성장과 공동번영을 이끄는 데 필요한 정부의 조건과 자원배분의 해법을 제시하는 책이다.

공동번영을 위한 자원배분의 핵심 포인트

- **시장과 정부, 두 가지 자원배분의 축:** 시장의 사적 배분과 정부의 공적 배분이 경제생태계 안에서 어떻게 연결되고 작동하는지 살펴본다.
- **지속가능한 성장과 자원배분:** 현세대의 소비와 미래세대를 위한 투자, 공적 수요와 사적 수요 사이에서 공동번영을 위한 최적의 균형을 찾아가는 과정을 짚어본다.
- **정부의 역할:** 시장의 활력과 혁신을 살리면서 시장이 해결하지 못하는 공적 수요에 대응하고 지속성장과 공동번영을 이끌 정부의 역할과 자원배분의 원칙을 제시한다.



8월호에서는 기후위기와 인구 감소, 양극화 등 사회가 직면한 다양한 변화 속에서 정부와 재정이 어떤 역할을 해야 하는지 돌아본다. 지속가능한 미래를 위해서는 한정된 재원을 어디에, 어떻게 배분할 것인지에 대한 원칙과 함께 시장과 정부가 각자의 역할을 바탕으로 공공의 가치를 만들어가는 과정이 중요하다. 변화하는 시대 속 성장과 분배, 조세와 국가채무, 공공재정과 정부의 역할을 폭넓게 살펴보고 공동번영과 지속가능한 사회를 위한 자원배분의 방향을 생각해보는 데 도움이 될 두 권의 도서를 소개하고자 한다.



『뉴워』

아서스넬 저 | 노승영 역 | 리더스북(2026)

기후변화가 세계의 정치·경제·사회 구조를 변화시키고 있다는 문제의식에서 출발한다. 분쟁과 기후위기가 서로 맞물리며 복합적인 위기와 불확실성을 키우는 가운데, 기후변화로 인해 기존의 지리적 조건과 국가 간 관계가 어떻게 달라지는지 살펴본다. 저자는 사헬 사막부터 북극까지 다양한 지역을 누비며 ‘흙, 공기, 불, 물’이라는 4원소를 통해 기후변화가 촉발하고 심화하는 갈등의 양상을 보여준다. 미국과 중국의 경쟁뿐 아니라 러시아, 캐나다, 브라질 등 자원 부국과 인도네시아, 카자흐스탄, 오만 등의 부상까지 살펴보고 변화하는 자원과 권력의 지형을 조명한다. 기후위기가 자원과 에너지, 세계의 경제와 지정학적 질서를 어떻게 변화시키는지 이해하고 지속가능한 미래를 위한 새로운 대응 방향을 생각하게 하는 책이다.

이 책은

기후변화가 세계의 지리와 국제질서에 미치는 영향과 기후위기가 만들어내는 새로운 자원과 권력의 지형을 풀어낸 책

기후위기가 바꾸는 세계의 핵심 포인트

- **기후변화가 바꾸는 지정학:** 기후변화로 지리적 조건이 달라지면서 국가의 이해관계와 국제질서가 어떻게 변화하는지 살펴본다.
- **자원과 에너지를 둘러싼 새로운 경쟁:** 기후위기와 에너지 전환이 자원 부국과 주요 국가의 위상, 국가 간 갈등과 협력에 미치는 영향을 짚어본다.
- **달라지는 세계의 권력 지형:** 미국과 중국의 경쟁을 넘어 자원 부국과 중간국의 부상을 살펴보고 기후변화가 만들어가는 새로운 국제질서의 방향을 조명한다.



NEWS

2026 August vol. 116

기획예산처 장관, 국가 재정정보시스템 안정성과 정보보안·개인정보 보호 체계 현장 점검



박홍근 기획예산처 장관은 지난 8월 7일(금) 한국재정정보원을 방문해 재정 정보 시스템의 운영 현황과 정보 보안 체계를 점검하고 현장 실무자를 격려했다.

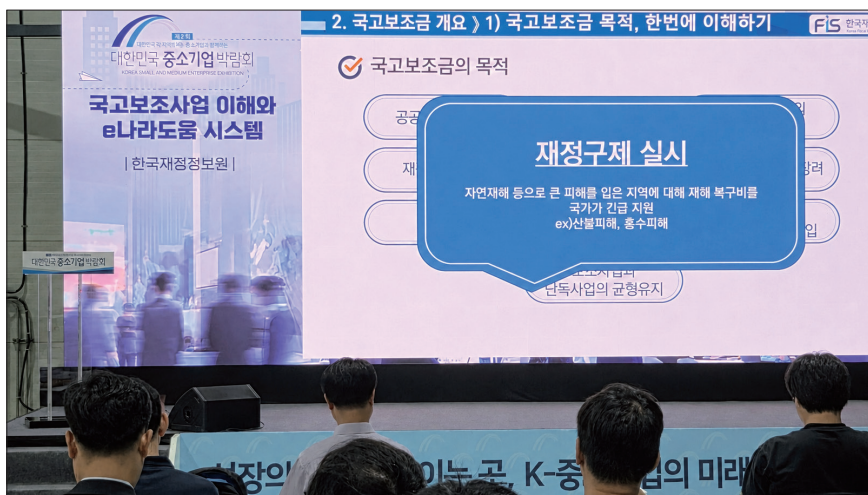
박 장관은 디지털예산회계시스템(디브레인)과 국고보조금통합관리시스템(e나라도움)의 시연을 살펴보고, 사이버안전센터 등 주요 시설의 관리 현황을 직접 확인했다.

이 자리에서 박 장관은 국가 재정 운용의 핵심 기반인 디브레인의 안정적인 운영을 강조하고 지능화되는 사이버 위협에 대비한 선제적 보안 대응과 철저한 개인정보 보호를 당부했다. 또한, 오는 12월 공개를 목표로 추진 중인 재정 정보 통합 서비스 '모두의 재정'의 구축 상황을 점검하고 차질 없는 사업 추진을 강조했다. 한국재정정보원은 기획예산처와 긴밀히 협력해 재정 정보 시스템의 안정적인 운영과 정보보안 체계 강화를 지속적으로 추진할 예정이다.

NEWS

2026 August vol. 116

한국재정정보원, ‘제2회 대한민국 중소기업박람회’ 참가



한국재정정보원(원장 윤석호, 이하 재정원)은 지난 7월 22일부터 24일까지 서울 강남구 세텍 전시장에서 열린 ‘제2회 대한민국 중소기업박람회’에 참가해 e나라도움 맞춤형 상담 공간을 운영하고 중소기업들을 대상으로 국고 보조 사업 실무 강연을 진행했다.

이번 박람회에서는 중소기업과 소상공인이 국고 보조 사업을 쉽게 이해하고 활용할 수 있도록 관련 제도와 절차를 상세히 안내했다.

또한, e나라도움을 활용한 투명한 국고보조금 집행과 효율적인 보조금 관리를 위해 맞춤형 상담과 교육을 제공함으로써 중소기업에 실질적인 도움을 주고자 했다. 재정원은 앞으로도 지역 사회와의 상생·협력을 바탕으로 공공성과 실효성을 갖춘 사회적 책임 활동을 지속적으로 확대할 계획이다.

애독자 코너

• 2026.08 •

독자와 함께 만들어가는
월간『나라재정』은
항상 재미있고 유익한 정보를
전해드리고자 합니다.

WOW



찾아라~~ 한국재정정보원 숨은 정보

Q. 기후위기에 대응하고 2050 탄소중립을 실현하기 위해 정책사업의 온실가스
감축 효과를 분석하고 예산 편성에 반영하는 예산제도는 무엇일까요?

- ① 탄소중립 ② 기후대응
- ③ 녹색전환 ④ 온실가스감축인자



힌트!

우측 QR코드로 한국재정정보원 블로그에 접속해 정답을 찾아보세요.

우측 QR코드로 접속해 정답을 응모해 주세요.

*응모기간 2026.8.31. ~ 9.15.

★ 지난호 정답: ② 지방교부세

★ 지난호 퀴즈 당첨자

010-****-5678	010-****-3867	
010-****-2008	010-****-6457	010-****-7422



Q ♥

#나라재정#dBrain+

응모



한국재정정보원 홈페이지와 블로그, 월간『나라재정』에

숨겨진 재미있고 유익한 정보를 찾아

애독자 퀴즈 정답을 보내주세요. 추첨을 통해 쿠폰을 보내드립니다.

▶ 구독 정보 변경 및 기타 월간『나라재정』과 관련한 궁금증은 02-6908-8632로 문의 바랍니다.



안산 대부포도 축제

2026.
9. 19.(토)

/

9. 20.(일) 2일간
대부바다향기테마파크

주제프로그램

대부포도 직거래·디저트, 포도전시·품평회

체험프로그램

대부포도 오감만족 체험, 대부맛자랑, 승마체험

연계프로그램

안산의 40년 & 대부포도의 40년 테마 전시관
마라톤대회, 대부해솔길 걷기 축제

주최·주관 (사) 대부도포도축제위원회

후원



안산시, NH농협안산시지부, 군자농협

막을 수는 없지만 피할 수는 있습니다

산사태 국민행동요령

여름철 우기 및 태풍(폭풍) 전

산과 가까이 있는 주택(건물) 배수시설 점검하기

• 위험요인 발견 시 거주지 사·군·구청 및 행정복지센터에 신고하세요.



집중호우 및 태풍(폭풍) 시

기상정보 및 대피장소 확인하기 산 주변에서 야외활동 하지않기

• 산사태취약지역 대피소 확인방법
- 산사태 정보시스템(sansatai.forest.go.kr)
- 스마트폰 '스마트산림재난' 앱



산사태정보시스템(sansatai.forest.go.kr)



스마트산림재난 (스마트폰 앱)

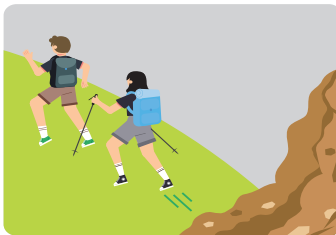
대피명령이 발령되면

지정된 대피장소나 산지로부터 떨어진 안전한 곳으로 대피하기



산에서는

산사태 방향과 멀어지는 방향, 가장 안전한 높은 곳으로 대피하기



야영(캠핑) 중에는

계곡은 무리하게 건너지 말고 계곡에서 떨어진 높은 언덕으로 대피하기



주택(건물)에서 대피하지 못한 경우

산과 멀리 있는 가장 높은 층 방으로 대피하기



운전 중에는

저속 운행하고 안전거리를 확보하기

• 대피 이동 중에는 신호등, 가로등, 고압전선 인근으로 접근을 자제하세요.



산사태국민행동요령과 대피장소 관련 자세한 정보는
산사태정보시스템, 국민재난안전포털 또는
스마트폰 앱 '스마트산림재난' 앱에서 확인하세요.



스마트산림재난
산림청

다운로드



Google Play에서
다운로드



App Store에서
다운로드 하기



* 이 공지는 지속가능한 산림에서 생산된 목재로 제작되었습니다.