



나라재정 보기

월간

나라재정

FISCAL INFORMATION BULLETIN

3 2022
Vol. 63

FIS 인사이트

공공부문 ESG 경영 확산의 배경과 과제

재정칼럼

비영리단체에 대한 재정지원과 투명경영
ESG 추진방향과 재정의 역할

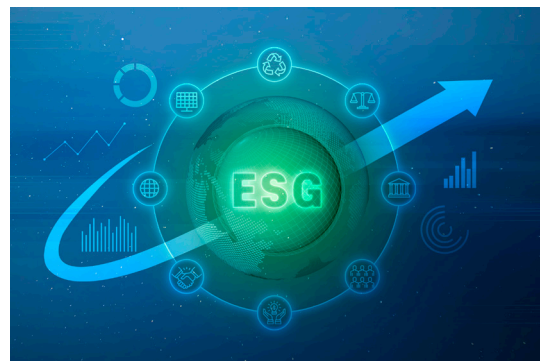
이달의 재정 이야기

지속가능한 미래를 만들어가는
'녹색전환'

CONTENTS

www.fis.kr

2022. March
Vol. 63



월간 나라재정

발행처

한국재정정보원

주소

[04637] 서울특별시 중구 퇴계로 10,
메트로타워

전화

02-6273-0500

팩스

02-6312-8959

홈페이지

www.fis.kr

발행인

박용주 한국재정정보원장

문의

재정정보분석본부 | 02-6908-8261

제작

(주)케이에스센세이션 | 02-761-0031

04 FIS 인사이드

공공부문 ESG 경영 확산의 배경과 과제

장윤정 재정정보분석본부 부연구위원

10 재정칼럼

비영리단체에 대한 재정지원과 투명경영

김봉환 서울대학교 행정대학원 교수

ESG 추진방향과 재정의 역할

배수호 성균관대학교 행정학과, 국정전문대학원 교수



20 숫자로 보는 나라재정

26 숫자로 보는 나라재산

30 키워드 재정
한복(문화)

34 해외재정동향
IMF 수정 세계경제전망



40 이달의 재정 이야기
지속가능한 미래를 만들어가는
‘녹색전환’

44 데이터 기반 의사결정 지원
평균의 함정과 예산 집행률 분석

50 재정학자의 진단과 처방
재화의 성격에 대한 인식과
재정활동에 대한 서로 다른 견해

56 재정사상의 변천
분배경제학, 지대론, 비교우위론
리카도 재정사상

62 재정 캘린더

64 한국재정정보원 소식

67 애독자 코너



공공부문 ESG 경영 확산의 배경과 과제

장윤정 재정정보분석본부 부연구위원(yjchang@kpfis.or.kr)



들어가며

환경(Environment)·사회(Social)·지배구조(Governance)를 뜻하는 ESG가 최근 사회 전반에서 주요 키워드로 부상하고 있다. 지속가능한 기업경영을 위해선 가시적, 양적 성장을 위한 재무성과뿐 아니라 위 세 가지로 대변되는 비재무적 가치도 고려해야 한다는 인식이 확산되면서다.

ESG라는 용어가 처음 등장한 것은 2005년 발표된 유엔글로벌콤팩트(UNGC)¹의 보고서 'Who Cares Wins'에서였다. 유엔글로벌콤팩트와 유엔 책임투자원칙(PRI) 등 기업의 가치경영, 윤리투자를 통해 자본주의 경제의 한계를 보완하면서 유엔의 정책목표 추진을 지원하고자 하는 움직임이 등장했고 이들의 발전은 사회 및 윤리경영 측면에서 기업의 사회적 책임(CSR) 논의와 더불어 이해관계자 자본주의 논의가 본격화, 구체화 되는 계기로 작용했다. 환경 측면에서도 파리협약 등 기후변화 대응에 대한 국가 간 공조가 계속돼 오던 중, 포스트 코로나 성장 동력으로 저탄소 전환이 주목받으며 친환경 경영의 중요성이 최근 어느때 보다도 강조되고 있다. 한편 비재무적 성과 추구가 장기 성과와 연관성이 높다는 연구결과도 축적되어왔다. ESG 경영을 추구하는 기업들에 대한 투자수익률이 높게 나타난다든지(Fatemi et al, 2018), 그렇지 않은 기업들에 비해 재무성과도 우수하다는 결과(Friede et al, 2015) 등이다.

국제 자본시장 최대 자산운용사인 블랙록(Blackrock)도 기후변화 대응과 지속가능성을 투자대상 선정의 중요 고려대상으로 삼겠다는 방침을 지난 2018년 공언한 바 있다. 또한 ESG 투자자금이 최근 5년간 연평균 30%의 빠른 속도로 성장했고, 2025년에는 글로벌 투자자산의 1/3 규모에 달할 것으로 예상²되고 있는 점 등도 기업 경영에 있어 ESG를 간과할 수 없는 요소로 만든다.

우리나라에서 ESG 경영 확산의 배경

ESG가 우리나라 기업에도 널리 받아들여지게 된 계기는 지난 해 일어난 두 가지 사건에서 찾을 수 있다. 첫째로 한국전력공사에 투자하고 있던 네덜란드 연기금(APG)이 한전의 석탄 발전소 추가건설을 이유로 투자 철회를 선언하고 800억원 규모의 지분을 전량 매각한 일이다. 둘째는 정부가 2021년을 ESG 경영 확산의 원년으로 선언하여, 탄소중립위원회를 설치하고 온실가스 감축목표치인 NDC(Nationally Determined Contribution)를 상향조정하는 등의 정책을 추진한 일이다. 이에 따라 각 부문의 탄소배출량 감축이 실질적 과제로 부상하게 되었다. 즉, 투자 유치가 기업의 환경 책임 경영에 대한 평가에 따라 좌우될 수 있음을

¹ 유엔 산하의 기업·시민 자발적 참여 기구. 2000년 설립되었으며 기업경영 활동에서 인권, 노동, 환경, 반부패 가치의 확산을 통해 지속가능발전목표 등 유엔의 목표 달성을 포괄적으로 지원하는 것을 목표로 하고 있다.

² 자료: Bloomberg, (2021), ESG Assets may hit \$53 trillion by 2025, a third of global AUM, 2021.2.23.

경험하고, 국가적 탄소배출량 감축 목표를 국제사회에 약속함과 동시에 이행을 위한 구체적인 계획을 수립하게 되면서, 우리 경제도 본격적인 ESG 경영 시대에 들어서고 있다. ESG는 분명 기업경영의 의사결정에서 어떠한 가치를 우선에 두어 결정할 것인지, 자본을 어떤 기준으로 투자할 것인지에 관련된 문제이다. 1차적으로 민간 경제의 영역에서 선택과 방향성에 대한 문제인 것이다. 그렇다고 국내 경제의 룰 메이커, 페이스메이커인 정부 부문의 역할이 없는 것은 아니다.

룰 메이커로서의 정부의 역할

먼저 정부는 룰 메이커로서 환경, 사회, 거버넌스 각 영역에서의 모범적 기업경영 행위가 무엇인지를 정리하고, 공시 제도와 체계를 마련할 책임이 있다. 시장에 기준과 평가가 과도하게 난립하면, 기업의 비용증가 요인으로 작용할 수도 있기 때문이다. 금융위원회와 한국거래소는 ‘정보공개 가이드라인’ 및 ESG 공시 의무화 계획을 2021년 초부터 발표하고, 8월에는 정부부처 합동의 ‘ESG 인프라 확충 방안’을 마련했다. 이어 2021년 말에는 각 기업이 ESG 경영과 평가 기준에 참고할 수 있는 K-ESG 가이드라인을 발표하여 룰 메이커로서 정부의 역할을 수행하고 있다. 산업부가 주도하여 마련한 K-ESG 가이드라인은 국내의 13개 평가기관과 공시기관의 3,000여 개 지표와 측정항목을 분석하여, 각 기업과 평가기관이 ESG 경영 이행과 평가의 핵심, 공통사항으로 삼을 수 있는 61개 문항을 기본항목으로 제시하고, 추가적으로 국내 제도를 반영한(한 단계 발전한 기준의 항목) 15개 문항을 제시하고 있다.

〈표 1〉 K-ESG 가이드라인 구성

영역	ESG 정보공시	환경	사회	지배구조
공통항목 수(61)	5	17	22	17
추가항목 수(15)	-	2	11	2
주요 항목 예시	정보공시 방식, 주기, 범위, 검증	물·에너지 사용량, 오염물질 배출, 온실가스 배출, 환경법규 위반사실, 친환경 인증제품	인권, 산업안전 개인정보 보호, 지역사회, 노동 존중, 협력사 ESG 경영	이사회 구성, 주주 권리, 내부 감사부서, 지배구조 관련 법규 위반

페이스메이커로서 재정정책의 역할

페이스메이커 역할 측면에서, 국가경영의 주체로서 정부에는 재원조달과 재정사업 관리 시 ESG 경영을 앞서 실천할 역할이 기대된다. 국제자본시장은 기업뿐 아니라 정부도 ESG 평가의 대상으로 삼는다. 서스틴 애널리틱스(Sustainanalytics)와 같은 지속가능 투자 또는 사회적 책임 투자 전문 평가기관들은 물론이고, MSCI나 스탠더드 앤 푸어스와 같은 글로벌 금

용회사, 신용평가사들도 환경과 사회적 이슈에 대한 정부 의지 및 대응을 고려하여 국가 신용도를 평가하고 있다. 그 결과는 물론 국제 위험등급과 이자율 문제로 직결될 수 있다. 금융사와 신평사 뿐만 아니라, 국제사회의 평판 또한 국가의 ESG 경영에 의해 좌우된다. 유엔의 지속가능개발목표(SDG)⁴ 이행 정도에 대해서도 국가별 순위가 발표되고 있기 때문에, 정부는 정책 추진을 통해 국가적 ESG 경영성과를 관리할 책임을 지게 된다. 다행히 정부는 이미 2019년 국제 채권시장에서 녹색 및 지속가능채권으로 외평채를 성공적으로 발행한 바 있다. 국제자본시장연맹(International Capital Markets Association, ICMA)은 이러한 종류의 사회적 책임 채권(SRI)의 발행 시 투자자에 대한 사후 보고를 의무화하고 있다. 즉 우리 정부가 향후 국제시장에서 지속가능채권으로 자금을 조달하는 경우, 채권 투자자에 대한 국가 차원의 ESG 경영 계획과 성과를 ‘지속가능경영보고서’를 통해 정보 공개할 의무가 필요하다는 것이다⁵. 실제 아일랜드 정부는 녹색채권 발행을 계기로 정부 예산의 기후변화적 영향을 평가하는 ‘녹색예산·결산서’를 도입한 사례가 있다. 우리 정부도 2023년도 예산부터 ‘온실가스감축인지 예산·결산서’를 예산·결산 단계의 부속서류로 작성할 예정이어서, 기후금융 부문에서의 재원조달 여력에도 기여할 것으로 보인다.

다음으로 정부는 각종 ESG 요소의 직접적인 개선에 재정을 투입하고, 재정사업 수행 시 리스크를 관리하는 역할과 책임도 맡고 있다. 정부 기능 수행 자체의 목적이 이윤 추구에 있는 것이 아니며 환경과 사회를 포괄하는 다양한 측면의 조화를 목표로 한다는 점에서 전자는 새롭지 않지만, 지속가능성 추구를 통해 장기적 성장 동력을 확보하고자 한다는 점은 종전보다 진일보한 측면이다. 2022년 확정예산 중 환경 분야 예산은 11.9조원으로, 대기, 토양, 수자원을 포함하는 다양한 국가 환경자원 개선과 폐기물 처리 등에 투입될 예정이다. 노동권 보장, 양성평등 및 인권개선, 개인정보보호 등 사회적 가치를 추구하는 재정사업 예산은 195조원 규모의 사회복지 분야를 비롯한 여러 분야에 걸쳐 분포하고 있다. 뿐만 아니라 정책 수립 시 환경영향 사전평가, 고용영향평가, 개인정보침해요인평가, 성별영향평가, 부패영향평가 등을 의무적으로 시행하도록 하는 법체계가 갖추어져 있어, 환경이나 사회적 측면에서 중대한 가치를 위반하는 재정사업이 수행될 가능성을 배제하고자 한다. 이러한 사전영향 평가 제도가 ESG 경영을 추구하는 민간 기업의 영역으로까지 확대되고 있는 점은 정부가 ESG 경영의 선두주자 역할을 수행하고 있다는 증거이기도 하다.

마지막으로 정부는 공공기관이나 연기금을 통한 재정투자결정에서 ESG의 가치를 제고하고자 노력한다. 공공기관에 대해서는 지속가능보고서 등 ESG 공시를 독려하며 해당 경영실태를 평가항목으로 고려하여 인센티브 지급에도 일부 연동하고 있다. 또한 국민연금기금을 비롯한 공적 연기금의 투자대상 선정 시에 해당 기업이나 사업의 ESG 리스크 관리 및 평가를

3. 주요 내용은 ESG 경영 가이드라인 마련 및 공시 활성화, 중소·중견기업 ESG 역량 강화, 공공부문의 ESG 경영 선도를 통한 ESG 경영 확산, ESG 채권·펀드 활성화, 시장 자율 규율체계 구축, 연기금 등 공공부문 ESG 투자 활성화, ESG 정보 플랫폼 및 통계 구축 등이다.

4. 2015년 제70차 유엔총회에서 2030년까지 달성하기로 결의한 의제이다. 에너지, 환경오염, 물, 생물다양성 등 환경문제와 고용, 노사, 사회구조, 여성, 교육, 평등, 보건 등 사회문제 개선의 17가지 주 목표와 169개 세부 목표로 구성돼 있다.

5. 2019년 해당 외평채 발행으로 조성된 자금은 전액 한국투자공사에 위탁되어 해외의 친환경, 친사회적 사업에 투자되었다.

확인하도록 유도함으로써, 자금이 환경, 사회, 지배구조 측면에서 선순환을 일으킬 수 있는 곳에 투자될 수 있게 하는 역할을 수행한다.

공공기관의 ESG 지표 공시와 경영성과

국가재정이 투입되는 만큼 공공기관의 운영이 사회적으로 바람직한 방향성을 띌 수 있도록, 재정당국은 공공기관을 관리하기 위한 관리체계(평가, 임원, 감독)를 갖추고 있는데, 그중 가장 폭넓은 공공기관에 적용되고 있는 것이 공시제도이다. 공시제도는 공공기관의 인력운영, 경영성과, 대외 평가 등에 대한 사항을 약 40여 개의 표준화된 항목의 형태로 공개하는 제도로써, 공공기관 운영의 투명성을 제고하고 국민에 의한 감시를 가능하게 한다.

ESG 경영의 중요성 대두를 반영하여, 정부는 2021년 공시항목에 안전경영보고서, 온실가스 감축 실적을 비롯한 11개 ESG 관련 항목을 추가했다. 이어 2022년 4월 정기공시부터는 ESG 경영 중분류가 신설되고 폐기물 발생 실적 등 10여 개 항목이 추가될 예정이다. 이를 통해 ESG 경영 정보 공시 확대를 통해, 공공기관의 지속가능경영 확산 등 파급효과가 기대된다.

공공기관 경영정보 공개 사이트인 알리오(www.alio.go.kr)에서 최신 자료인 2020년도 자료를 기준으로, ESG 경영공시 항목별 상위에 위치한 공공기관과 그 특성을 살펴봤다.

ESG 공시항목별 상위 5개 공공기관

분류	공시항목	2020년 실적 상위 5개 기관
환경(E)	온실가스감축률	과학기술일자리진흥원, 한국영상자료원, 한국에너지기술평가원, 세종학당재단, 국립박물관문화재단
	녹색제품 구매실적	한국토지주택공사, 한국농어촌공사, 한국환경공단, 한국수자원공사, 한국수력원자력(주)
사회(S)	가족돌봄휴가 사용자 수	한국철도공사, 중소기업은행, 한국수력원자력, 한국전력공사, 국민건강보험공단
	기부금액	한국철도공사, (주)강원랜드, 중소기업은행, 한국도로공사, 한국가스공사
	산업재해 사망자 수	한국전력공사, 한국토지주택공사, 한국도로공사, 한국농어촌공사
지배구조(G)	혁신 구매실적	한국전력공사, 한국철도공사, 국가철도공단, 한국수자원공사, 한국남부발전
	중증장애인생산물 구매실적	한국토지주택공사, 한국도로공사, 한국농어촌공사, 세종학당재단, 한국전력공사

주: 2021년 공시 추가된 11개 항목 중 2020년 실적이 모두 0인 안전사고 사망자 항목을 제외하고, 통계형태로 다운로드 가능한 7개 항목의 자료만 이용하여 저자 작성

우선 제시한 대부분의 항목 중 제시된 목표 대비 달성률로 측정한 '온실가스감축률'을 제외하면, 인원 및 예산 운용 규모가 큰 기관들이 대부분 상위를 차지했다. 하지만 반드시 그런 것은 아니었다. 한국환경공단은 녹색제품 구매실적(411억원)에서, 세종학당재단은 중증장애인생산물 구매실적(135억원)에서 두각을 나타내었다. 한국철도공사는 가족돌봄휴가 사용자 수(41명) 및 기부금액(332억원) 측면에서 타 기관을 앞섰으며, 한국전력공사는 3개 항목의 구매실적과 가족돌봄휴가 사용자 수에서 5위 내에 있었지만, 산업재해 사망자도 8명으로 가장 많은 수를 기록했다.

즉, 대체로 규모가 큰 기관이 ESG 측면에서도 눈에 띄는 성과를 내고 있으나, 기관 특성별로 다양한 항목 중에서 높은 성과를 내는 분야가 달랐다. 또, 긍정적 지표뿐 아니라 부정적 성격의 항목도 빠뜨리지 않고 기관의 ESG 경영상태 파악에 고려할 수 있어야 소위 그린 워싱⁶을 피하고, 균형 잡힌 평가를 내릴 수 있을 것으로 보인다.

향후의 과제

이상 민간 경제의 ESG 경영 확산을 조력하고 때론 주도하기 위한 정부의 역할을 살펴보았다. 평가와 공시제도 및 ESG 경영의 가이드라인 체계 수립, 국가 차원의 ESG 등급 평가에 대한 대응, 환경 및 사회적 요소 개선을 위한 재정 직접투자, 연기금과 공공기관을 통한 간접적 개입 등이 그것이다. 이외에도 정부에 요구되는 역할로는 ESG 추진을 위한 민간사업에 재정과 세제혜택을 지원할 것, 국제적인 ESG 평가 기준이 국내 기업에 불리하게 수립되지 않도록 관련 논의에 적극적으로 참여할 것 등이 있다. ESG 추구가 다른 슬로건들처럼 일시적 유행에 그치지 않겠느냐는 시각도 존재한다. 말로는 ESG를 내세우면서 실상은 과거의 행태를 반복하는 이른바 ESG 워싱과 이에 대한 비판도 벌써 생겨나고 있다. 그러나 10년 전쯤 유행했던 CSR 개념이 오늘날 ESG로 포괄적 발전을 이루었듯이, 설령 명칭은 바뀐다 하더라도 앞으로 환경, 사회, 지배구조적 요소들의 중요성은 퇴색하지 않을 것으로 보인다. 모두를 위한 지속 가능한 경제 체제 실현을 목표로, 정부는 재정정책 추진을 통해 노력할 필요가 있다.



참고 문헌

- 이정기, 이재혁. (2020). “지속가능경영” 연구의 현황 및 발전방향: ESG 평가지표를 중심으로, 전략경영연구, 23(2), 65-92.
- Fatemi, Ali, Martin Glaum and Stefanie Kaiser. (2018). ESG performance and firm value: The moderating role of disclosure. Global Finance Journal, 38, 45-64.
- Friede, Gunnar, Timo Busch and Alexander Bassen. (2014). ESG and financial performance: aggregated evidence from more than 2000 empirical studies, Journal of Sustainable Finance and investment 5(4), 210-233.

6 그린 워싱: 친환경 성과를 내세움으로써 긍정적인 이미지 조성을 꾀하지만 실제 환경 영향을 따져보면 친환경적이지 않은 ‘위장 환경주의’를 의미한다.



비영리단체에 대한 재정지원과 투명경영

김봉환 서울대학교 행정대학원 교수



2015년 제70차 유엔총회에서 2030년까지 달성하기로 한 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)는 지속가능발전 이념을 실현하기 위한 인류 공동의 17개 목표로 구성되어 있다. 지속가능발전목표는 그 이전에 유엔이 가지고 있었던 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 계승하고 있지만, 그 의미는 사뭇 다르다.

MDGs 개발에는 소수의 사람들만 참여하고, 목표의 내용도 주로 개발도상국에 초점이 맞춰져 있었다. 이에 반해 SDGs는 목표 개발에 각국의 시민사회, 기업, 연구소 등 다양한 집단이 참여하고, 그 내용도 선진국과 개발도상국, 저개발국을 포함한 전 인류적인 과제를 담고 있다. 여기서 주목할 것은 시민단체들의 참여다. 시민단체들은 2010년부터 'Beyond 2015'라는 캠페인 단체를 결성해 MDGs 이후의 인류 공동목표를 만들기 위해 활동을 했고, Action/2015라는 캠페인 네트워크를 통해 기후변화, 빈곤, 불평등에 대한 전 세계인의 관심을 불러 일으켜 SDGs의 탄생을 가능하게 했다. 우리나라 비영리단체들도 시민들의 참여를 높이고, 우리나라 정부 및 해외 비영리단체들과의 협력을 통해 SDGs 탄생에 큰 힘을 보탰다. 이렇게 탄생된 SDGs 달성을 위해, 정부도 지속가능발전위원회를 설치하고 지속가능발전법을 제정하는 등 지속가능발전이라는 범지구적 과제의 목표 달성을 위해 노력하고 있다.

유엔의 SDGs 사례처럼 전 세계적이고 국가적인 정책의제의 형성과 집행에 시민단체 혹은 비영리단체의 역할은 점차 증가하고 있다. 주요한 정책 발굴과 형성에 비영리단체의 역할이 강조되고 있는 것은 정부가 가지고 있는 여러가지 한계에 기인한다. 정부가 가지고 있는 거대한 조직은 필연적으로 관료제의 문제로 이어진다. 관료제의 특성을 가진 정부는 정책현장에서 일어나는 수요를 즉각적으로 수집, 반영하지 못하고, 변화하는 환경에 대응하는 정책 개발에 신속하게 나서지 못하는 등 한계를 가질 수밖에 없다. 또한, 정부는 정치적인 영향을 받는 예산과 법률에 의해 주요 정책이 결정되어 국민들의 요구가 있어도 정책으로 형성하는데 시간이 걸리는 경우가 많다. 반면에 현장의 소리를 즉각 반영하고, 그 분야의 전문지식과 열정을 가진 자발적 참여자들로 구성된 비영리단체는 다양한 국민의 소리를 정책 의제화하고 정부에 이를 전달하여 정책으로 만들고, 결정된 정책을 정부의 손길이 일일이 미치지 못하는 현장에서 집행하는 데 중요한 역할을 하고 있다.

이러한 이유로 우리나라에도 다양한 비영리단체들이 활동하고 있고 그 수도 점차 증가하고 있다. 행정안전부에 따르면, 2020년 현재 등록된 비영리단체가 15,000개를 상회하고 있으며 그중 13,000개 이상은 시, 도에 등록된 단체로 정책 현장에서 국민의 목소리를 듣고 이를 정책당국에 전달하고 있다. 정부도 이러한 비영리단체의 중요성을 인식하여 다양한 보조금을 지원하고 있고, 중앙과 지방의 많은 보조사업이 비영리단체를 통해 지원, 집행되고 있다. e나라도움에 의하면 2020년에 민간단체에 지원된 국고보조금이 86조 7천억에 이른다. 하지만, 최근 서울시가 지난 10년간 시민단체에 지원된 민간보조금과 민간위탁금이 1조원에 가깝다고 발표하면서, 사업운영과 지원에서 시민단체의 잘못된 관행이 다수 있었고 이에 대한 조사와 시정을 예고하기도 했다(동아일보 2021.9.13자 보도). 이러한 서울시의 발표가 성실히 그리고 건전하게 운영되고 있는 많은 비영리단체를 폄하한다는 반론도 있으나, 지난 몇 년간 우리 사회를 떠들썩하게 만든 몇몇 시민단체들의 부적정 기부금 사용 등 투명하지 않은 단체 운영은 이미 잘 알려진 문제다.

사실, 비영리단체가 투명하지 않게 운영되거나 기부자나 정부의 지원금을 단체의 목표에 사용하지 않는 사례는 우리나라에만 있는 것은 아니다. 2017년 미국의 <Tampa Bay Times>라는 신문에서 미국의 50개 나쁜 모금단체를 발표했는데 그 내용을 보면 비영리단체의 부적정 운영이 얼마나 심각한지 알 수 있다. 나쁜 모금단체로 지정된 50개 단체는 평균적으로 4%도 안되는 돈만 현금으로 지원 대상에게 지급했는데, 한 당뇨병 지원 단체는 170억원을 모금했으나 1,200만원만 현금으로 지급했다. 또한, 'Kids Wish Network'라는 단체는 질병으로 죽어가는 어린이를 돕기 위해 설립된 단체인데, 평균 1달러 모금에서 실제로 어린이를 돕는 데 사용한 돈은 3센트뿐이었다. 이 단체가 모금한 대부분의 돈은 단체운영자와 모금을 진행하는 기업에 사용되어, 10년간 우리 돈 1,320억원을 모금 추진기업에, 그리고 6억원을 단체설립자와 설립자가 세운 자문회사에 지급되었다. 이 신문에서 발표한 나쁜 모금단체들은 대부분 지급하는 물품의 가치를 부풀리고, 단체운영자에게 비밀 급여를 지급하거나 지인 회사에 자문비를 지급하는 방식으로 투명하지 않은 회계를 운영하고 있었고, 언론의 해명 요구에도 일방적으로 회피하거나 도주하는 등 투명한 정보 제공 노력을 전혀 하지 않고 있었다. 우리에게도 어딘지 익숙한 광경이다.

국가의 재정이 지원되는 비영리단체가 투명하지 않게 운영되는 것은 재정의 낭비와 비효율을 초래할 뿐만 아니라, 앞에서 말한 비영리단체가 우리 사회에서 가지는 정책형성자로서의 역할에도 치명적인 해악을 끼칠 수 있다. 그러면 비영리단체는 어떻게 운영되어야 할까? 비영리단체의 운영 원칙을 여러 비영리단체 감시단체에서 제시하고 있지만, 특히 미국 인디펜던트 섹터(Independent Sector)의 기준이 가장 포괄적이다. 인디펜던트 섹터에서는 이사회 운영, 준법과 공시, 후원금, 재정관리의 4가지 분야에 걸쳐 비영리단체 운영원칙을 33가지로 제시하고 있는데, 우리에게도 많은 시사점을 제공하고 있다. 그 원칙을 살펴보면 법규를 준수하고, 불법행위에 대한 내부신고제도를 마련해야 하며, 이사회를 특수관계가 없는 사람들로 구성하고, 이사회의 구성원은 필요경비 외에는 무보수 원칙을 지키고, 재정기록에 대한 회계감사와 후원금을 목적에 맞게 지출해야 한다는, 어쩌면 상식적이지만 현장에서는 지켜지지 않는 것들을 제시하고 있다.

과연 우리나라의 비영리단체들은 위에서 제시한 운영원칙이 필요하지 않을 정도로 투명하게 운영되고 있을까? 또한, 최근에 우리 사회에서 이슈가 된 일부 비영리단체의 일탈은 소수에 불과할까? 지난해 서울대 행정대학원 지속가능 회계·재정 연구센터에서는 행정안전부에서 지정한 520개 공익단체를 대상으로 투명성을 평가했다. 공익단체가 공개한 정보를 대상으로 목적적합성, 표현충실성, 검증가능성, 이해가능성 4개의 범주에서 평가를 실시했다. 전체 44개 항목에 대해 기준 충족여부를 확인하고 충족 시 1점을 부여하는 방식으로 투명성을 평가했다. 평가결과 44개 항목 중 2개 이하의 항목만 만족한 공익단체가 전체 30% 이상을 차지할 정도로 투명한 단체운영까지는 갈 길이 먼 것으로 나타났다. 특히, 단체의 목적과 목

표도 공시하지 않는 등 하나의 항목도 만족하지 못한 단체도 39개로 7.5%를 차지했다. 단체 운영의 효율성을 측정하기 위한 목적사업비 대비 일반관리비용의 비중을 공시하고 있는 단체가 7.3%에 그치고 있었고, 이사회나 총회의 회의록을 공시하고 있는 단체도 6.3% 뿐이었다. 이사회 구성원 간의 특수관계여부를 공시하는 단체는 30% 였지만, 감사와 이사 간의 특수관계 여부를 공시하는 단체는 하나도 없었고, 법인카드 지출내역을 공시하는 단체도 전체 평가대상 단체 중 6개 단체, 1%에 그쳤다. 우리나라 비영리단체 역시 운영의 투명성 제고를 위한 노력이 절실하다고 하겠다.

글머리에서 말한 인류 공통과제인 유엔 SDGs의 17개 목표 중 16번째 목표는 평화롭고 정의로우며, 포용적인 사회의 증진이다. 이를 위해서는 효과적이고 책임 있으며 포용적인 제도와 기구의 구축이 필요하다고 유엔은 밝히고 있다. 이러한 제도와 기구에는 개인의 권리를 적극적으로 보호하는 정부기구와 함께 정부가 가진 태생적 한계를 보완하는 다양하고 목적에 맞게 활동하는 비영리단체가 포함된다. 비영리단체가 정부의 역할을 보완하기 위해서는 그 단체가 투명하게 운영되어 설립 목적을 달성할 수 있어야 할 것이다. 정부도 재정지원의 효율성과 비영리단체의 투명성을 제고하기 위해 2020년부터 의무 공시대상 공익법인을 확대하는 등 비영리단체의 투명성 제고를 위해 노력하고 있다. 하지만, 이보다 더 중요한 것은 단체운영자와 단체에 기부하는 우리 모두의 관심과 감시이다. 우리 사회에서 빛과 소금의 역할을 하고 있는 비영리단체가 밝은 빛과 짙 소금으로 남아있을 수 있도록 시민의 관심과 감시, 그리고 단체의 지속적인 노력이 필요하다.





ESG 추진방향과 재정의 역할

배수호 성균관대학교 행정학과, 국정전문대학원 교수



최근 ESG(Environment, Social, Governance) 기업 경영은 시대적 화두이자 요청으로 크게 대두되고 있다. 오늘날 기후변화, 유해폐기물, 생태계 파괴, 생물의 다양성 감소 등 환경 문제는 전 지구적 위기로 다가오고 있다. 이와 더불어, 신자유주의가 득세하고 '주주의 이익 극대화'라는 이념 속에서 기업의 사회적 책임과 역할은 그리 크게 중요시되지 않았으며, 높

은 수준의 도덕과 윤리의식 및 사회적 책임감을 요구하지 않았다. 한동안 우리는 경제적 자유의 보장과 각종 규제 철폐와 완화를 통해 경제발전의 주체로서 기업의 존재를 인식해왔다. 기업의 사회적 책임감 소홀은 극도의 빈부격차, 산업안전 문제, ‘죽음의 외주화’, 대기업과 중소기업의 불공정 경쟁, 계열사 간의 내부거래, 하청업체에 대한 불공정한 단가 후려치기 등 여러 문제로 드러나고 있다. 기업의 지배구조는 계층적 경직된 의사결정구조를 갖추고 있으며 이해관계자의 의견과 이익은 무시된 채 기업 경영진과 주주의 이익을 극대화하는데 매몰되어 왔던 게 사실이다.

ESG 기업 경영 패러다임에서 기업과 기업 경영진에게 자연환경, 사회 및 이해관계자에 대한 보다 높은 수준의 책임감과 역할을 요청하는 것은 바람직한 방향이자 현상이다. 기업은 무균실의 실체일 수 없다. 기업은 사회적 산물이며 사회적 실체로써 자연환경과 사회환경으로부터 자유로울 수 없다. 따라서 각종 기업 활동은 친환경적, 친사회적이어야 한다. 기업의 의사결정은 주주뿐만 아니라 이해관계자의 ‘의미 있는 참여(Meaningful Involvement)’가 보장되어야 한다.

기업이 스스로 지배구조를 개선하고 환경문제와 사회적 분배 등 ESG 경영을 적극 추진한다면 가장 좋은 일이다. 오늘날 애플, 구글과 같은 세계적인 다국적기업들은 ESG 경영에 적극적으로 동참하고 있다. 하지만 모든 기업이 다 그런 것은 아니다. 여전히 많은 기업은 ESG 경영에의 참여를 주저하고 있거나, 일부 기업들은 ESG 경영 무늬만 흉내 내는 ‘ESG 워싱(ESG Washing)’, ‘그린 워싱(Green Washing)’ 등 기회주의적 행태를 보이기도 한다. 특히 일부 기업의 ESG 워싱과 같은 기회주의적 행태와 무임승차는 ESG 경영에 열성적으로 참여하는 다른 기업들에게 상대적으로 불이익을 줄 수 있다.

이 지점에서 정부와 공공부문의 역할은 매우 중요하다. 정부와 공공부문은 기업과 기업 경영진이 ESG 경영에 참여토록 유도하고 기회주의적 행태를 방지해야 할 것이다. 정부와 공공부문은 촉진자와 감시자의 역할을 동시에 수행할 필요가 있다. 이 글에서는 공공재정이 어떻게 ESG 워싱과 같은 기업의 기회주의적 행태를 방지하고 진정성 있는 ESG 경영을 촉진할 것인가에 관한 개인적 소견을 거칠게나마 피력하고자 한다. 구체적으로, ESG 경영에 대한 공공부문의 투자, ESG 관련 세제·재정적 인센티브 및 페널티, 공공기관의 ESG 경영 참여와 역할 증대, 지방정부와 지방공기업의 역할과 지원 등으로 나누어 살펴보겠다.

ESG 경영에 대한 공공부문의 투자: 오늘날 많은 선진국에서 ESG 경영에 기업의 참여를 독려하고 이를 투자와 연계하여 강화해가고 있다. 그리고 기업의 의사결정과 운영에 참여함으로써 영향력 행사를 강화해가고 있다. 예를 들어, 일본 후생연금펀드는 기업들의 ESG 참여를 권장하고 이를 투자 기준으로 활용하고 있다. 구체적으로, 일본 기업의 경쟁력 강화를 위

한 지배구조 개선 차원에서 사외이사 활용, 투자자의 주주 권리 행사를 권장하고 있으며, 사회적 차원에서 출산을 제고, 가정과 일 병행과 같은 전략을 채택하고 있다. 노르웨이 국부펀드(GPFG)는 인권침해, 환경 파괴, 부패 등에 연루된 기업에게는 투자를 하지 않고 있다(한동숙, 2021.).

우리나라에서도 국민연금기금, 공무원연금기금, 사학연금기금 등 공적연기금이 기업과 경영진의 ESG 경영을 촉진하기 위한 투자 전략을 수립·추진하고 있다. 국민연금기금은 2006년에 사회책임투자형(Socially Responsible Investment, SRI)을 시작했고, 2009년에는 유엔 책임투자원칙(Principles for Responsible Investment, PRI)에 가입했다. 이후 2020년에는 ESG 적용 대상 운영자산을 확대했다(남재우, 2021.).

공적연기금 등 공공부문의 ESG 투자 전략에는 소극적 방식과 적극적 방식을 함께 활용할 필요가 있다. 소극적 전략은 ESG에 부합하지 않는 사업이나 기업에는 투자하지 않는 것이다. 예를 들어, 유해폐기물 무단 폐기, 직장 내 성차별, 하청업체의 단가 후려치기, 불공정 거래, 독단적·폐쇄적 기업 운영 등에 연루된 사업이나 기업을 투자 대상에서 제외하거나 대출 시 가산금리를 적용할 수 있다. 한편, 적극적 전략은 ESG 원칙과 목적을 실천한 사업이나 기업을 적극적으로 발굴하고 이에 투자하는 것이다. 최근 ESG 채권, 그린론(Green Loan), 임팩트 펀드(Impact Fund) 등은 모두 적극적 투자 전략을 활용하고 있다. 우리나라에서도 녹색 채권(Green Bond), 사회적 채권(Social Bond), 지속가능채권(Sustainability Bond) 등 ESG 관련 채권이 빠르게 성장하고 있으며, 2020년 8월 아시아 지역에서 ESG 채권 발행 실적은 1위였다(사회적가치연구원, 2021.).

하지만 공적연기금을 비롯한 공공부문의 ESG 경영 투자에는 몇 가지 문제점과 한계를 노정하고 있는 게 사실이다. 우선 기업이 ESG 원칙에 부합하는 경영을 하는지를 판단할 수 있는 평가지표의 구축과 개선이 시급해 보인다. 현재 평가기관마다 평가지표의 구성, 구성요소 및 가중치 등이 상이하여 많은 혼란을 야기하고 있다. 그리고 ESG 경영 평가에 대한 정보를 투명하게 공개할 필요가 있다.

무엇보다도 ESG 역량 강화를 위한 공공부문의 지원에 있어 대기업과 중소기업·중견기업에 대한 차등적 접근이 요청된다. 삼성전자, 현대자동차, 네이버 등 국내 대기업은 ESG 역량 강화를 위한 전사적 지원과 노력이 상대적으로 용이한 편이다. 하지만 중소기업·중견기업은 산업안전, 사원 복지, 노사 관계 등의 측면에서 열악하며 ESG 역량 강화를 위한 여건이 그리 좋지 않은 상황이다. 더구나 국경탄소세 도입, 사회적 가치 고려, 친환경 생산공정 등으로 수출기업의 ESG 경영 요구는 해를 거듭할수록 거세지고 있다. 따라서 중소기업·중견기업의 ESG 역량 강화를 위한 정부의 투자 및 재정 지원이 절실하게 요구된다. 현재 정부는 ‘중소기



업 탄소중립 전환 지원 사업', '중소기업 넷-제로(Net-zero) 기술혁신개발사업'과 같은 프로그램을 신설하여 중소기업·중견기업을 지원하고 있다. '중소기업 탄소중립 전환 지원 사업'에서는 올해 54억 5,000만원 예산 규모로 50개 중소기업의 온실가스 감축설비 투자를 최대 3억원(보조율 50% 이내)까지 지원할 계획이다. '중소기업 넷-제로 기술혁신개발사업'에서는 신재생에너지(10개), 이차전지(6개), CCUS(7개)¹, 자원순환(7개), 전기수소차(8개) 등의 분야에서 중소기업의 탄소중립 추진에 필요한 핵심기술을 확보하고 연구기관과의 공동기술 개발을 지원한다(에너지신문, 2022.3.8.). 장래에 중소기업·중견기업의 ESG 역량 강화 지원을 위해서는 보다 다양하고 구체적인 프로그램들이 마련·추진되어야 할 것이다. 이와 함께, 중소기업·중견기업을 대상으로 한 투자 및 재정 지원에 따른 ESG 경영 과정과 성과평가 역시 실효적으로 이뤄져야 할 것이다.

ESG 관련 세제·재정적 인센티브 및 페널티: 정부는 ESG 경영에 부합하는 사업이나 기업에 대해서는 세금 감면, 보조금 부여, 대출 시 우대금리와 같은 세제·재정적 인센티브를 강화하고 재정립할 필요가 있다. 과거 산업정책의 기초는 상품 생산 단가를 낮추어 가격 경쟁력을 높이기 위한 각종 면세와 보조금 혜택을 제공하는 것이었다. 설비투자보조금, 낮은 산업용 전기요금 등 과거 산업정책의 유산이 여전히 남아 있다. 지금은 세제·재정적 인센티브의 방향 전환에 대한 고민이 필요한 시점에 와있다. 한 예로, 기업의 탄소 감축 실적과 노력에 연계한 재정·금융 인센티브를 강화해나가야 한다. 정부도 탄소 중립에 기여하는 업체에 대해 선별·우대 지원하는 기후대응보증을 신설했고, 감축설비·공정개선 자금 대출 시 탄소 저감 효과를 우대금리에 적용하는 등 여러 방안을 구상하고 있다(연합인포맥스, 2021.12.20.).

¹ CCUS 기술은 '이산화탄소 배출단계에서 포집, 저장 및 재활용하는 친환경 기술'을 일컫는다.

이와 더불어, 그린 워싱, ESG 워싱과 같은 기회주의적 행태를 방지하고 해당 업체에게는 벌칙금, 과태료, 환경부담금과 같은 세제·재정적 패널티도 함께 강화해나가야 할 것이다. 특히 우리나라는 OECD 국가 중에서도 제조업 중심의 산업구조를 가지고 있다. 제조업 기업들은 ESG 경영에 소극적으로 대응하고 ESG 워싱과 기회주의적 행태의 유혹이 상대적으로 클 수밖에 없다. 예를 들어, 석화 업체들이 사외이사를 초빙하고 ESG 위원회를 구성하는 등 ESG 경영을 적극 외치고 있지만, 한편으로는 환경법을 위반하는 사례들이 지속적으로 발각되고 있다. 2020년과 2021년 두 해 동안 한국바스프 계열사, 태광산업, 한화토탈, GS칼텍스, 금호석유화학, 롯데케미칼, 코오롱인더스트리, LG화학, (주)한화, 효성 등 주요 석화 업체들이 환경법을 위반한 것으로 나타났다(이투데이, 2021.4.22.).

공공기관의 ESG 경영 참여와 역할 증대: 공기업, 준정부기관 등 공공기관은 국가 전체 경제와 고용에서 큰 비중을 차지하고 있다. 공공기관은 공공성과 효율성의 가치를 동시에 추구해 나가야 한다. 하지만 1990년 이후로 신자유주의와 신공공관리 기조 하에 민영화, 민간위탁, 민간경영기법의 도입 등으로 공공기관에서 경쟁, 효율성과 같은 가치들이 강조되면서 사회적 가치 실현, 기후위기 대응 등 ESG 경영과는 멀어져 왔다. 특히 우리나라에서 공공기관은 공공재와 공공서비스의 생산자이면서 민간 기업의 상품 구매자라는 독특한 위치를 차지하고 있다는 점에서, 민간 기업에만 ESG 경영 참여를 독려하는 것으로는 실질적인 효과를 달성할 수 없다.



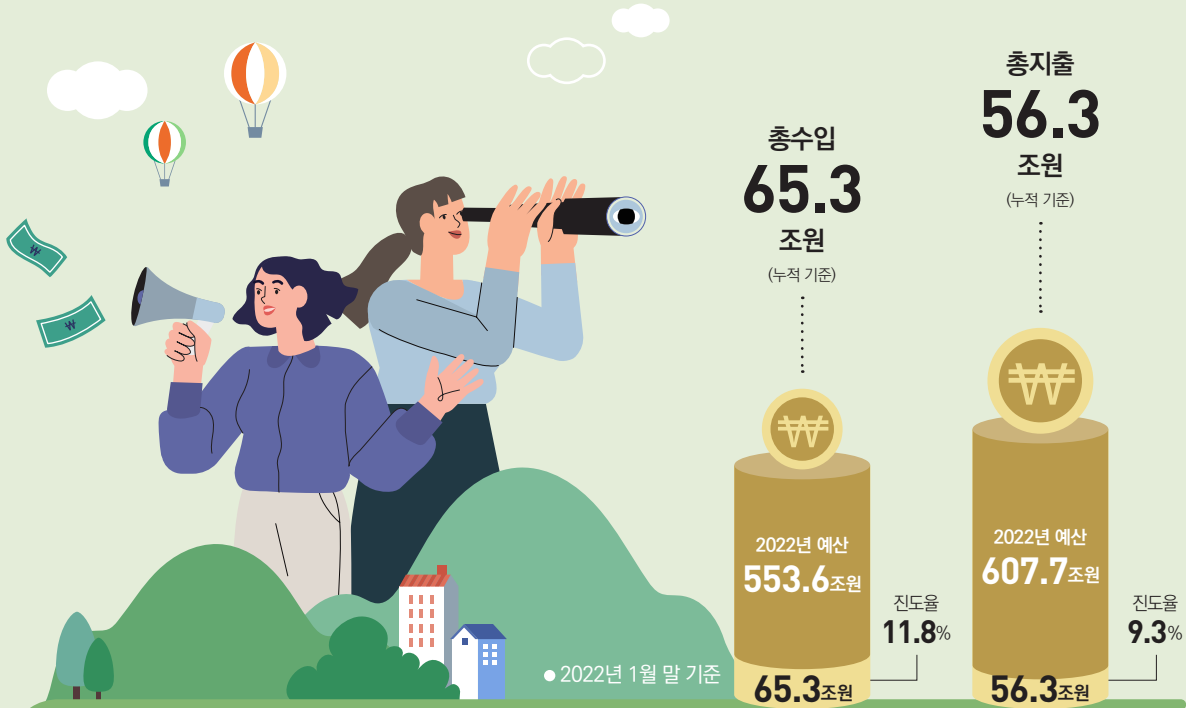
많은 공공기관이 ESG 경영 참여를 선언하고 있으며 ESG 위원회를 구성하고 있다. 하지만 환경, 사회적 가치 실현, 지배구조 개선 등 ESG 경영의 성과를 실질적으로 달성하기 위해서는 중장기적인 관점을 견지하고 꾸준한 투자와 노력이 이뤄져야 한다. 또한 공공기관은 다른 공공기관 혹은 민간 기업과의 관계에서 ESG 경영의 확산과 시너지 효과를 만들어나갈 필요가 있다. 예를 들어, 친환경·친사회적 사업이나 기업에 대한 계약, 구매 및 투자를 통해 ESG 경영의 확산을 적극적으로 추진해야 할 것이다.

지방정부와 지방공기업의 역할과 지원: 공공부문에서 중앙정부와 공공기관 못지않게 지방정부와 지방공기업의 역할과 지원도 중요하게 부각되고 있다. 지방 소재 기업의 국내외 경쟁력을 강화하는 차원에서 지방정부는 지역의 중소기업 육성, 산업단지·공업단지·농공단지 조성, 국내외 투자 유치, 벤처기업 육성, 창업지원, 인프라 구축, R&D 투자 지원, 기업 홍보 등에서 ESG 가치를 실현하고 ESG 역량을 강화할 수 있는 노력을 적극 추진하여야 할 것이다. 환경규제 집행에 있어 지역 내 업체의 환경법 위반 사실을 묵인한다든지, 국내외 기업 및 투자 유치를 위해 ESG에 부합하지 않는 방향으로 지방정부 간 ‘하향적 경쟁(Race to the bottom)’ 행태를 보여서는 안 될 것이다. 더불어, 지방공기업도 지방 공공재 및 공공서비스를 제공하는 데 친환경, 사회적 가치 실현, 지배구조 개선을 위한 투자를 게을리하지 않아야 할 것이다.

코로나19 팬데믹, 기후위기, 사회적 책임 등 기업과 기업 경영진이 직면하고 있는 여건이 녹록지 않아 보인다. 하지만 위기는 곧 기회이다. 단기적으로 기업과 기업 경영진에게 ESG 경영 동참 요구가 생산비용 증가, 의사결정 시간의 지체 등으로 위기라고 인식할 수 있다. 하지만 이런 요구가 오히려 기회로 작용할 가능성이 커 보인다. 중장기적으로 친환경적·친사회적·민주적 기업 경영이 지속가능성과 성장의 잠재력을 높일 수 있기 때문이다. 기업과 기업 경영진이 ESG 원칙에 공감하고 ESG 경영이 성공적으로 안착하는 데 공공부문과 공공재정의 역할은 더욱 중요해지고 있다.

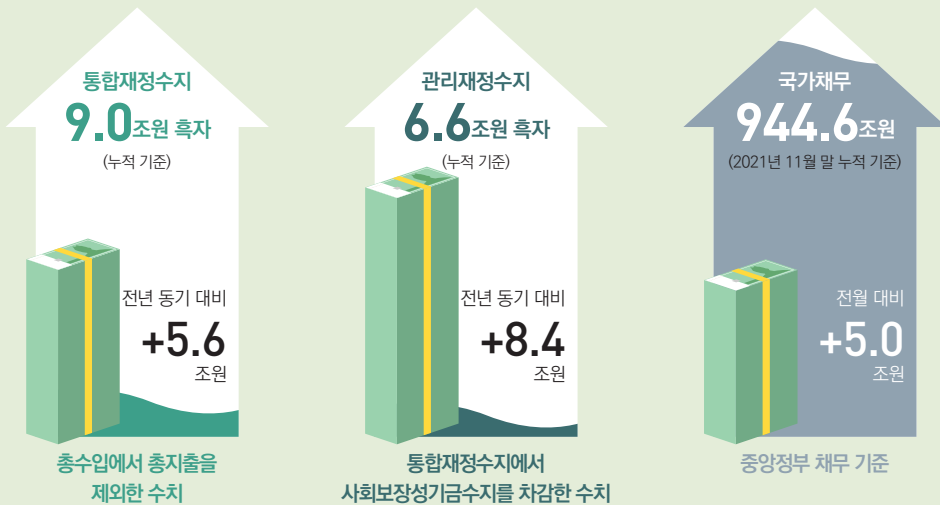
참고 문헌

- 남재우. (2021). 공정연기금 ESG 투자의 현황과 과제. 자본시장연구원. 이슈보고서 21-20.
- 한동숙. (2021). 공공기관의 ESG 도입을 위한 정책 방안. 조세재정연구원. 현안분석 2.
- 사회적가치연구원. (2021). ESG Handbook Basic.
- 에너지신문. (2022.3.8.). 중기부, 중소기업 탄소중립 대응 '맞춤형 지원' 본격화. URL: <http://www.energy-news.co.kr/news/articleView.html?idxno=80453>(자료 접근: 2022.3.9.).
- 연합인포맥스. (2021.12.20.). [22년 경제정책] 탄소감축 실적 따라 재정·금융 인센티브. URL: <https://news.einformax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4189711>(자료 접근: 2022.3.5.).
- 이투데이. (2021.4.22.). ESG 외치는 환경법 위반 기업들. URL: <https://www.etoday.co.kr/news/view/2018538>(자료 접근: 2020.3.5.).



2022 숫자로 보는 나라재정

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



주 1) 2021년 결산수치가 확정되지 않음에 따라 2022년 1월 기준 국가채무 통계는 산출하지 않음

2) 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2022.3.

총 수입

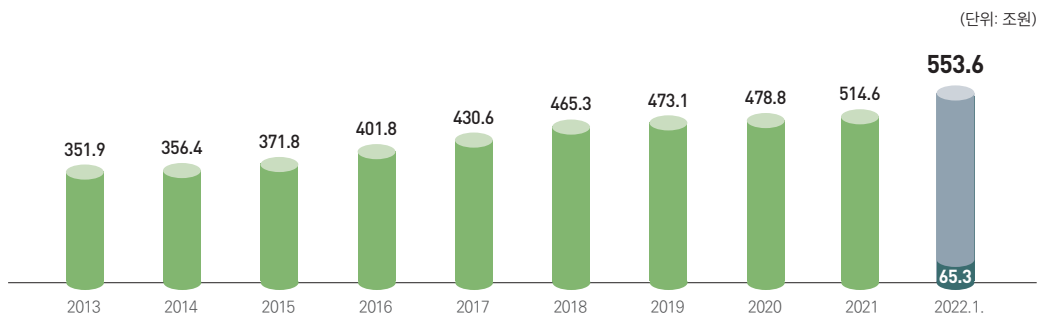
● 2022년 1월 말 기준

총수입
65.3
조원



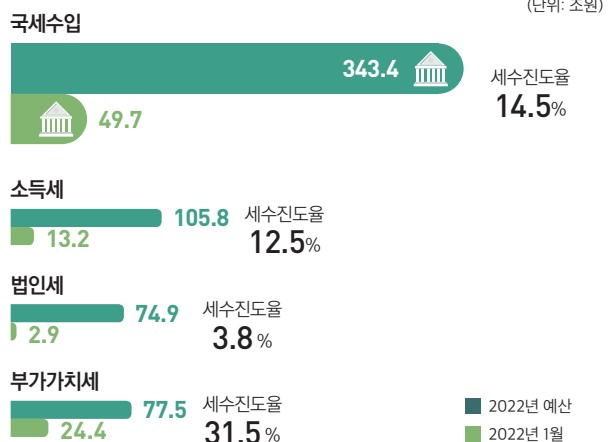
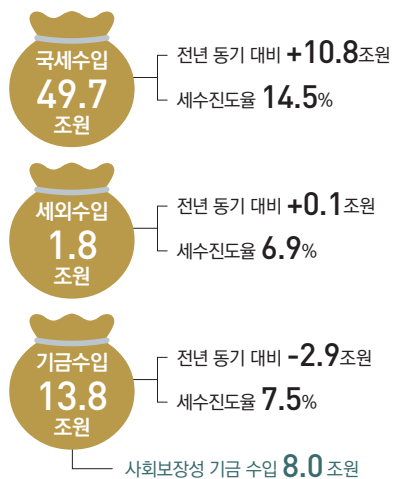
전년 동기 대비
+8.0조원

주: 총수입 진도율은 해당 연도의 총수입 예산 대비 당월 누계 총수입 규모의 비율을 의미
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」



주: 2020년까지는 결산, 2021년은 제2회 추가경정예산 기준

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

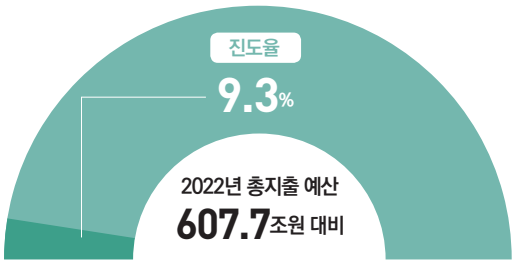


주: 세수진도율은 해당 연도의 세입예산 대비 당월 누계 세입 규모의 비율을 의미

총 지출

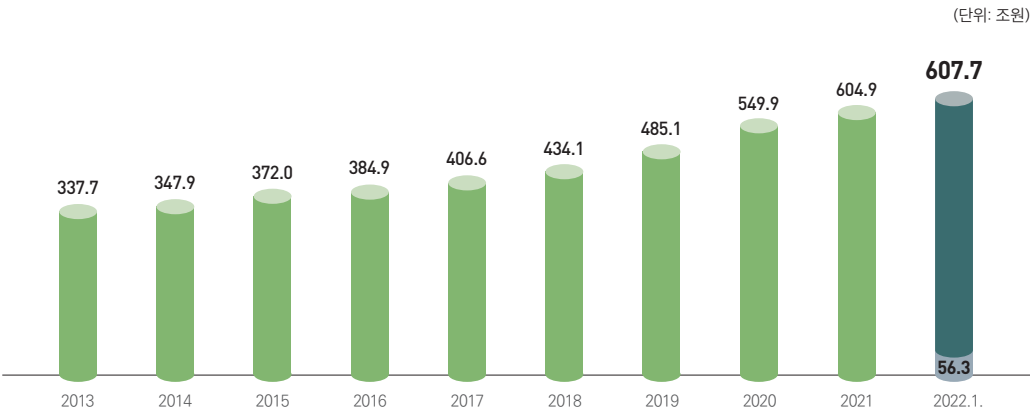
● 2022년 1월 말 기준

총지출
56.3
조원



전년 동기 대비
+2.4조원

주: 총지출 진도율은 해당 연도의 총지출 예산 대비 당월 누계 총지출 규모의 비율을 의미
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」



주: 2020년까지는 결산, 2021년은 제2회 추가경정예산 기준
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」



주요 관리대상사업 집행실적

연간계획 대비

8.3%



중앙부처 집행액

+17.0조원

전년 동기 대비

-1.8조원

* 인건비, 기본경비, 내부거래, 보전지출, 법령에 따라 매월 정액 지급하는 사업 등은 제외

관리대상사업 제도 개요

- 목적 : ① 재정의 경기대응 기능 강화, ② 예산집행 효율성 제고
- 근거 : 「국가재정법」 제97조 및 동법 시행령 제48조
- 관리대상 : 46개 중앙행정기관(일반+특별회계), 39개 기금의 주요사업비
- 관리방법 : 기획재정부에서 부처별 진도율 관리(재정관리점검회의), 각 부처에서 사업별 관리

총지출 vs 조기집행 관리대상사업 범위(2022년 기준)

구분	총지출(본예산)		조기집행 관리대상사업	
	대상	예산 규모	대상	예산 규모
합계	-	607.7조원	-	204.6조원
중앙부처	중앙행정기관 60개 기금 59개	607.7조원	중앙행정기관 46개 기금 39개	204.6조원
공공기관	-	-	-	-

※ 상세 집행실적은 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldat.go.kr)」에서 확인 가능

집행률 상위 5개 부처

(누적 기준)

부처명	1월 실적	집행률
중소벤처기업부	4.7	30.7
보건복지부	3.0	24.4
고용노동부	0.5	9.9
과학기술정보통신부	1.1	9.4
해양수산부	0.5	9.4

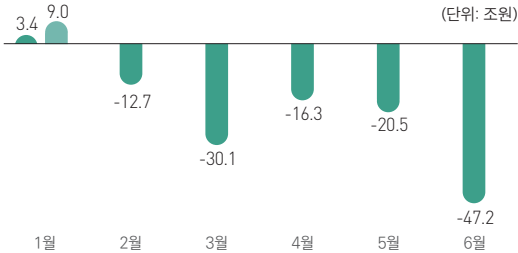
(단위: 조원, %)

주: 집행률은 해당 연도의 연간 계획 대비 당월 누계 실적 규모의 비율을 의미

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

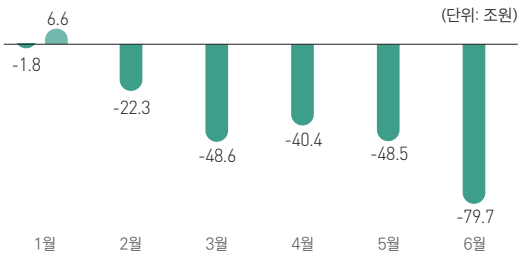
재정수지

● 2022년 1월 말 기준



전년 동기 대비
+5.6조원

2021
2022

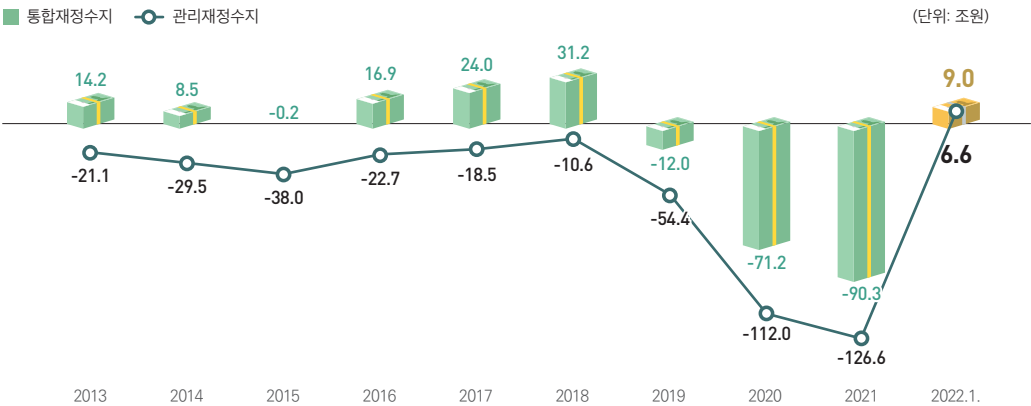


전년 동기 대비
+8.4조원

2021
2022



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



주 1) 2021년은 제2회 추가경정예산 기준
2) 2021년 12월 말 재정수지 실적치는 기금 결산 후 취합·분석을 거쳐 국가결산 발표 시(4월 초) 공개할 예정
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」

국 가 채 무

● 2022년 1월 말 기준

전월 대비
+5.0조원

전년 대비
+125.4조원

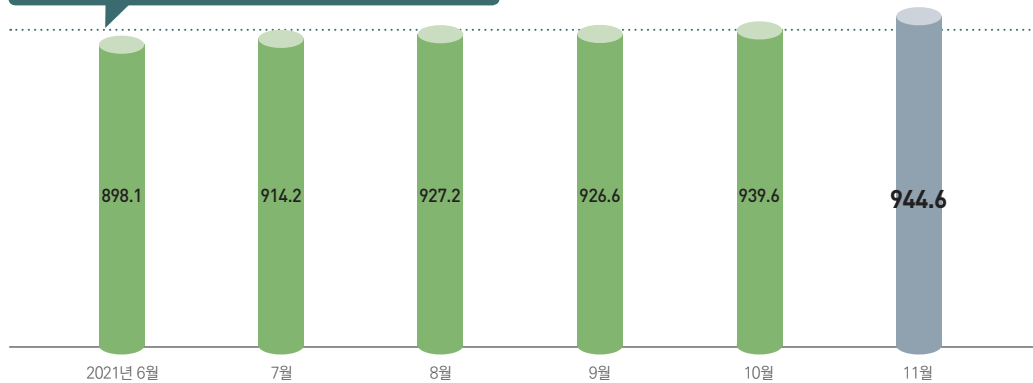
중앙정부 채무
944.6
조원



* 2021년 결산수치가 확정되지 않음에 따라 2021년 11월 말 기준 국가채무 통계 수치 제공

2021년 예산 기준, 중앙정부 채무 **937.8**조원

(단위: 조원)

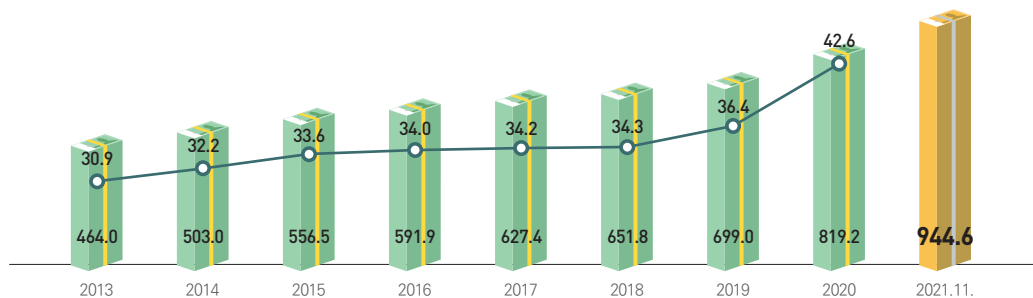


주: 2021년 예산은 제2회 추가경정예산 기준

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

■ 누적채무 ● GDP 대비

(단위: 조원, %)

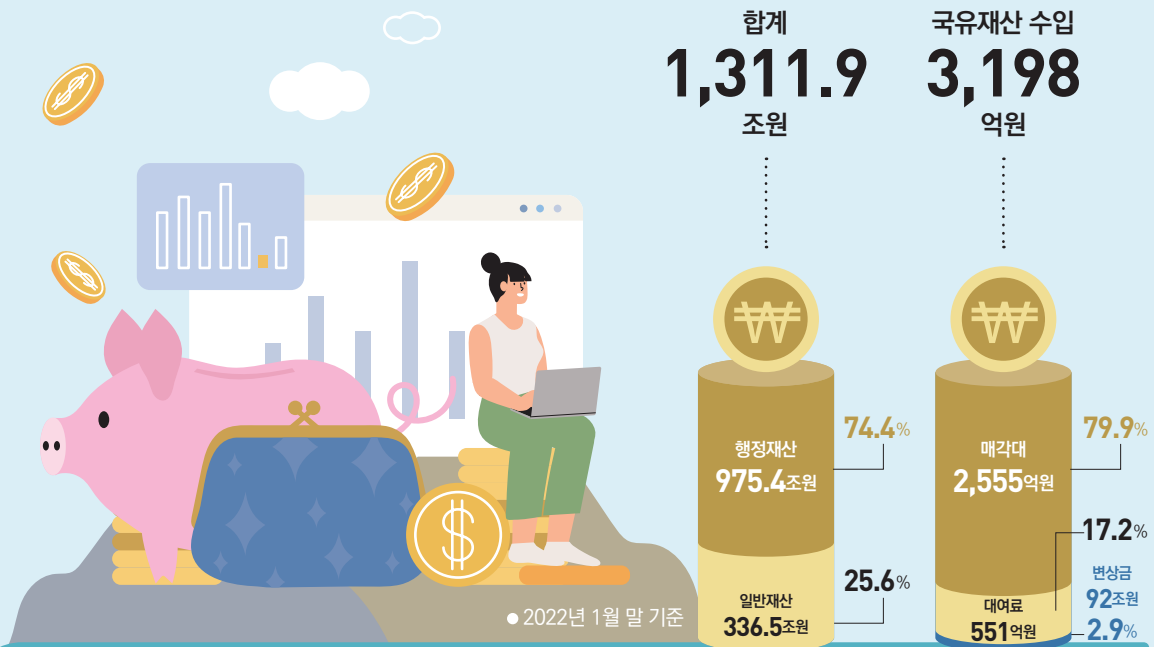


주 1) 중앙정부 채무 기준

2) 한국은행 신계열 GDP 기준

3) 누계 기준

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



2022 숫자로 보는 나라재산

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

국유재산 취득
2,745억원

국가가 매수, 교환 등을 통해
자산상의 순증을 가져오는 행위



토지
437억원
(15.9%)

건물
419억원
(15.3%)

기타
1,888억원
(68.8%)

국유재산 처분
2,949억원

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



토지
2,933억원
(99.5%)

건물
3억원
(0.1%)

기타
14억원
(0.4%)

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

국유재산

● 2022년 1월 말 기준

전월 대비

+69.2조원

전년 대비

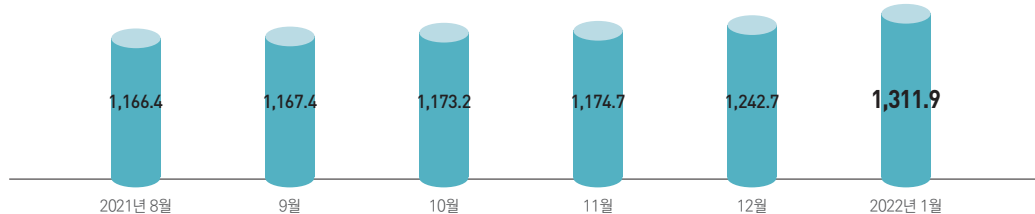
+69.2조원

국유재산
1,311.9
조원



* 국가가 행정목적을 수행하기 위해 필요로 하여 소유하고 있는 일체의 재산 및 국가의 부담이나 기부의 채납, 법령 또는 조약에 따라 국가소유로 된 재산

(단위: 조원)



주: 2021년, 2022년 자료는 잠정

행정재산
975.4
조원



74.4%



25.6%

일반재산
336.5
조원

* 국가의 공공재산(청사, 관사), 공공용재산(도로, 하천, 공원), 기업용재산(정부기업 재산), 보존용재산(문화재 등)

* 행정재산 외의 모든 국유재산

(단위: 조원, 잠정)

행정재산	구분	일반재산
590.6	토지	39.1
71.3	건물	2.1
301.4	공작물	0.2
1.2	기계기구	-
5.5	임목죽	2.1
3.7	선박·항공기	-
-	유가증권	293.0
1.7	무체재산	-

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

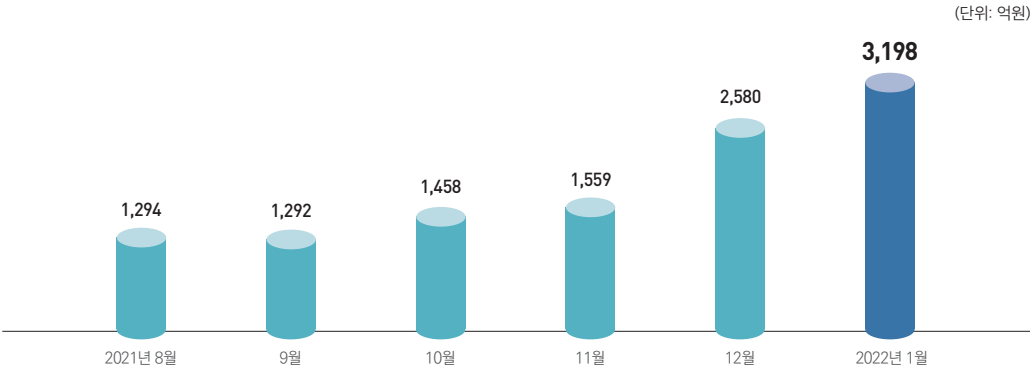
2) 임목죽: 국유지상에 식재된 나무 또는 대나무

3) 무체재산: 지상권, 전세권, 지식재산권 등

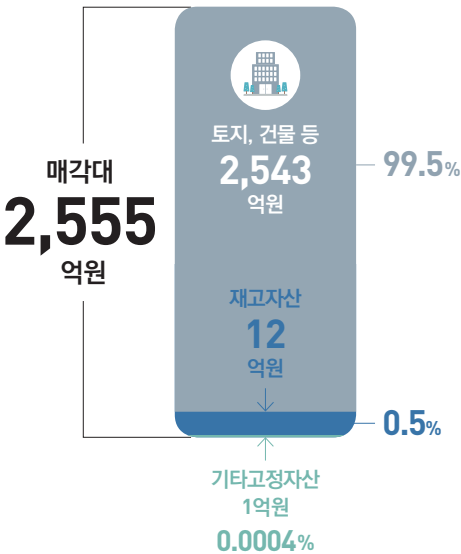
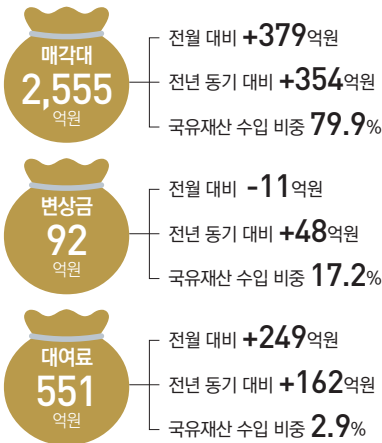
국유재산수입

● 2022년 1월 말 기준

전월 대비 +618억원
전년 동기 대비 +564억원



주: 2021년 자료는 잠정

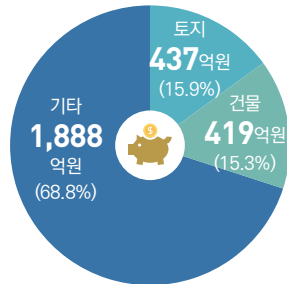


주 1) 매각대: 일반재산을 국가 이외의 자에게 양도하고 수납한 대금
2) 변상금: 사용허가·대부계약 없이 국유재산을 사용·수익·점유한 자에게 부과하는 금액

국유재산취득·처분

● 2022년 1월 말 기준

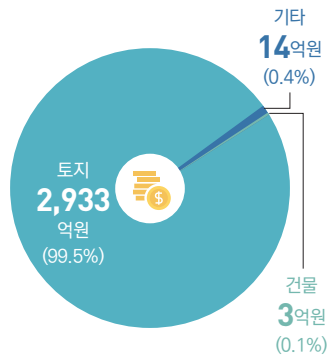
국유재산 취득
2,745
억원



(단위: 억원)

	매매(%)	교환(%)	기타(%)
합계	1,872(100.0)	-	872(100.0)
토지	176(9.4)	-	261(29.9)
건물	4(0.2)	-	416(47.7)
기타	1,693(90.4)	-	196(22.4)

국유재산 처분
2,949
억원



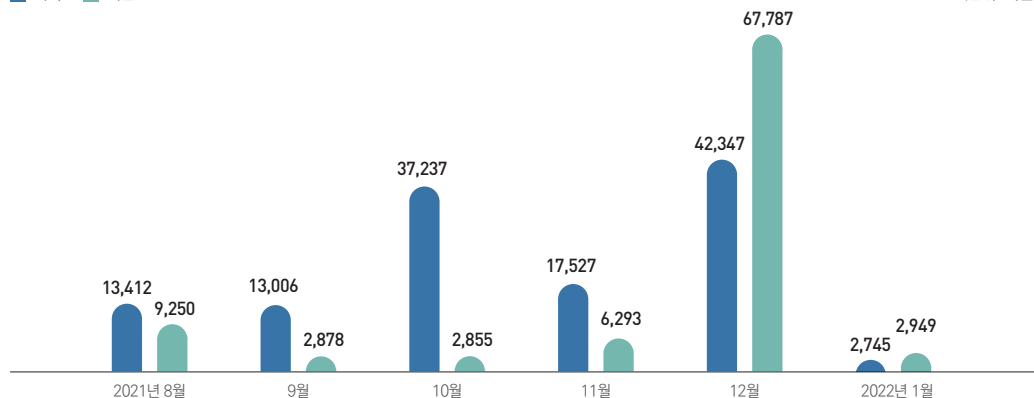
(단위: 억원)

	매매(%)	교환(%)	기타(%)
합계	662(100.0)	-	2,287(100.0)
토지	647(97.7)	-	2,285(99.9)
건물	1(0.2)	-	2(0.1)
기타	14(2.1)	-	0(0.0)

주: 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

■ 취득 ■ 처분

(단위: 억원)



한복(문화)

이달의 이슈키워드



방송 범죄 여가부
불법 백신
청와대
한복 대출
병원 학생
학교
태극기 공무원
소부장

문화체육관광부가 운영하는 정책여론수렴시스템의 데이터분석 결과, 지난 2월 '한복'의 언급량이 큰 폭으로 늘었다. 2022년 베이징 동계 올림픽 개막식에서 중국의 소수민족들이 나와 깃발을 차례로 옮기는 과정에서 한복을 입은 여성이 소수민족 중 하나로 등장했다. 뿐만 아니라, 식전행사 영상에서 상모를 돌리는 사람들, 한복을 입고 새해인사를 하는 사람들의 모습이 길림성의 문화로 소개됐다. 이러한 중국의 문화공정으로 인해 한복(문화)에대한 국민의 관심이 높아진 것으로 보인다. 연관 키워드로는 '문화', '중국', '올림픽' 등이 도출됐다. 이번 「나라재정」에서는 한복을 비롯해 우리 문화를 세계에 알리고 보호하는, 문화를 지원하는 재정사업에는 어떤 것이 있는지 알아본다.

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

연관어

문화

중국

한복챌린지

올림픽

동북공정

개막식

베이징

방탄소년단

장관

전통의상

중국인

선수

청원

멤버십

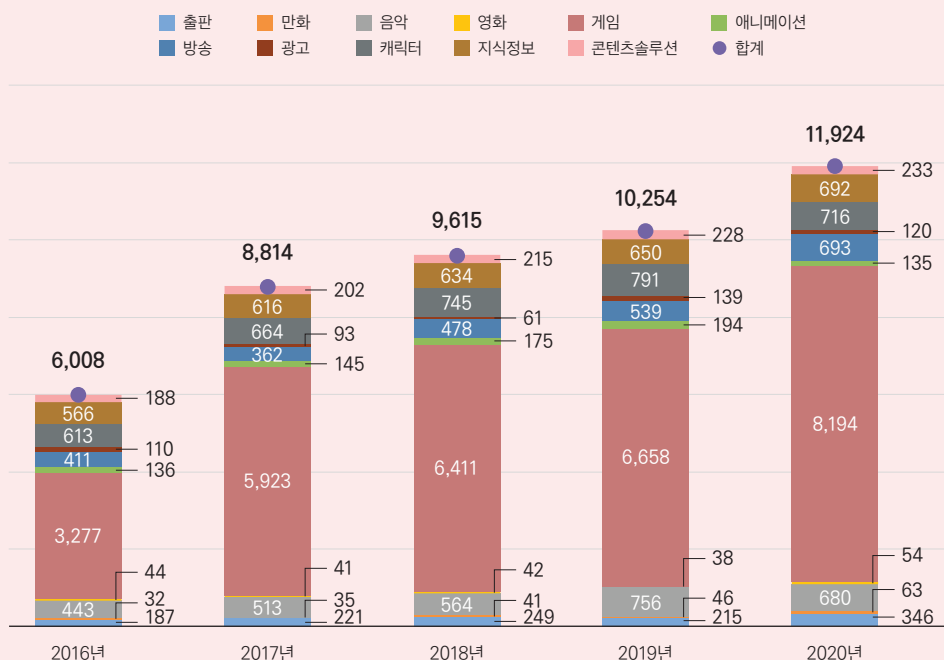
자료: 문화체육관광부 정책여론수렴시스템(big.pr.go.kr, 2022.2.20.), 수집기간: 2022.2.1.~2.20.

앞서 말한 바와 같이, 지난 2월 20일에 막을 내린 베이징 동계 올림픽에서는 한국문화인 한복 등 다양한 우리나라 전통문화가 마치 중국 소수민족의 문화인 것처럼 비취졌다. 이에 국내외에서 많은 의견들이 오고갔다. 그중 ‘조선족들이 자신들의 고유의 문화를 지키는 것은 당연한 것’이라고 찬성하는 주장도 나왔다. 반면, 반대하는 의견으로 ‘소수민족이라 함은 국가로 성장하지 못한 경우를 주로 말하는데 한국문화는 엄연히 한 국가의 문화로 존재하기 때문에 자국 내 소수민족을 옆 국가의 문화와 동일시하는 것은 부적절하다’는 의견도 있었다. 중국은 이러한 반대의견에도 불구하고 중국패권주의를 강화하기 위한 작업으로 문화공정을 진행하고 있다.

이러한 중국의 문화공정은 2010년부터 우리나라의 문화의 위상이 높아지며 더욱 두드러졌다. 특히, 최근 5년간 BTS(방탄소년단), <기생충>, <오징어 게임> 등 다양한 분야에서 우리나라 문화의 세계적 위상은 점차 높아져 가고 있다. 전 세계적으로 한류열풍으로 인해 문화 콘텐츠의 수출 현황이 증가했는데, 특히 출판(61.1%), 영화(43.0%), 만화(36.3%) 등의 수출액이 전년 대비 크게 증가했다.

콘텐츠산업 수출액 현황

(단위: 억달러)



자료: 한국콘텐츠진흥원, (2022). 「콘텐츠산업조사」 재구성

정부는 다양한 콘텐츠를 통해 높아진 우리 문화의 위상을 유지하고, 우리 문화를 확산하기 위한 노력을 이어나가고 있다.

한복(문화) 관련 주요 재정사업

정부는 2022년에도 한류열풍을 세계로 확산하여 문화강국으로서의 위상을 공고히 하기 위해 노력하고 있다. 이를 위해 △K-콘텐츠 해외 진출 확산 △한류의 산업적 가치 제고 △문화 전반으로 한류 저변 확산 등을 목표로 다양한 재정사업을 추진한다.

한복(문화) 주요 재정사업 예산			(단위: 억원)
관련 사업	2021년	2022년	
문화 콘텐츠 국제협력 및 수출기반 조성	321	489	
위풍당당 콘텐츠코리아펀드 출자	1,148	1,388	
메타버스 콘텐츠 제작 지원	-	168	

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

● 문화 콘텐츠 국제협력 및 수출기반 조성

문화 콘텐츠 국제협력 및 수출기반 조성사업은 K-콘텐츠의 해외진출 확산을 위해 추진되는 사업으로, 2022년 전년 대비 168억원 증액한 489억원을 편성했다. 해당사업은 우리 문화 콘텐츠의 해외 수출을 지원하고, 홍보마케팅을 강화하여 문화 경쟁력을 높이는 것을 목표로 한다. 사업은 크게 △콘텐츠 수출 지원 강화 △한류 활용 홍보 마케팅 강화 등으로 이뤄져있다.

첫째, 콘텐츠 수출 지원 강화는 국내 콘텐츠 기업을 지원하는 사업으로 크게 3단계(준비, 진입, 성숙)으로 진행된다. 먼저 준비단계는 국내 콘텐츠 기업이 해외진출에 용이하도록 맞춤형 정보를 제공한다. 특히 해당 기업의 역량 진단 및 해외현지 시장 정보 제공으로 해외 진출을 위한 사전 준비를 지원한다. 그 후, 진입단계인 해외진출 마케팅 지원을 통해 콘텐츠 기업의 수출환경 조성을 지원한다. B2C+B2B 개최 지원, 해외 마켓 참가 지원 등 다양한 비즈니스 기회 마련 및 민간 네트워크 구축을 통해 지속적인 한국문화의 확산을 지원한다. 마지막은 성숙단계인데, 해외에 진출한 콘텐츠 기업의 수출 경쟁력 강화를 지원하는 단계이다. 해외 비즈니스센터 및 마케터 파견 운영, 온라인 플랫폼을 통한 콘텐츠 홍보 등을 통해 온·오프라인 유통을 지원한다.

둘째, 한류 활용 홍보 마케팅 강화는 대규모 한국문화 행사 개최 및 활용 마케팅을 지원하는 사업이다. 정부는 한국문화축제, K-브랜드 한류마케팅 지원, K-브랜드 해외홍보관 운영, 해외 한류박람회 등을 통해 한국문화 소비층을 끌어들이며 파급효과를 증대한다는 계획이다.

● 위풍당당 콘텐츠코리아펀드 출자

위풍당당 콘텐츠코리아펀드 출자사업은 콘텐츠 산업에 안정적인 투자재원을 공급하여 우리나라 문화 콘텐츠 산업의 성장 기반을 조성하는 사업으로, 2022년 전년 대비 240억원 증액한 1,488억원을 편성했다. 위풍당당 콘텐츠코리아펀드는 정부나 기업이 직접 콘텐츠 프로젝트에 투자하는 방식이 아닌 창업투자회사 등이 벤처캐피탈을 만들어 투자함으로써 민간의 전문성을 활용하여 콘텐츠 산업을 지원한다. 출자 분야는 게임, 만화, 글로벌 콘텐츠 등 다양한 콘텐츠 분야에 출자하고 있다. 2022년에는 모험투자펀드, 드라마펀드 등을 중심으로 펀드를 조성한다. 모험투자펀드는 콘텐츠의 제작역량은 있지만 자금의 어려움이 있는 업체를 지원한다. 지난해 보다 17% 이상 투자를 확대하여 약 2,001억원의 펀드를 조성한다. 드라마펀드는 해외 온라인동영상서비스(OTT¹)의 영향력이 커짐에 따라 이에 대응하기 위한 펀드로 국내 제작사의 협상력을 높이고 해외 OTT에 대한 의존도를 낮추고자 조성한다. 이를 통해, 제작사가 지적재산권(IP²)을 소유하거나 방송국 또는 OTT 사업자와 지적재산권을 공동 소유한 드라마프로젝트에 투자하여 중소 콘텐츠 제작사가 지적재산권을 확보하도록 지원한다. 정부는 위풍당당 콘텐츠코리아펀드를 통해 콘텐츠 제작시장을 활성화 하고 글로벌 경쟁력을 강화한다.

● 메타버스³ 콘텐츠 제작 지원

메타버스 콘텐츠 제작 지원사업은 2022년 처음 시작하는 사업으로 168억원을 편성했다. 해당사업은 다양한 메타버스 플랫폼에서 한국의 전통문화, 한글 교육 콘텐츠, 케이팝(K-pop) 등 한국문화와 관련된 콘텐츠를 이용하고 경험할 수 있도록 지원한다. 주요 사업으로는 한복, 한식, 전통놀이 등 우리나라 전통문화를 메타버스에서 체험할수 있는 콘텐츠 제작 지원, 가상 융합환경에서 공연·전시 등이 가능한 예술 창작활동 지원 등 가상환경에서 체험이 가능한 문화 콘텐츠 생산을 지원한다. 뿐만 아니라, 메타버스 환경에서 세종학당을 개설하여 한국어, 한국문화 등을 교육한다. 이를 통해, 한국어 교육 기반을 강화하고 한국문화의 저변을 더욱 확대한다. 정부는 해당 사업을 통한 한국적인 메타버스 콘텐츠 육성으로 한국문화 경험 및 가치를 확산 하고, 콘텐츠 제작 기업의 역량을 강화한다.

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

2. Intellectual Property Right의 줄임말로 인간이 창조적인 활동 또는 경험 등을 통해 창출하거나, 발견한 지식·정보·기술 등에 대한 재산적 권리를 의미한다.

3. Metaverse는 확장 가상 세계를 의미하며, 초월을 의미하는 Meta와 우주를 의미하는 Universe가 합성한 단어이다. 3차원 가상공간에서 현실과 같은 모든 활동을 할 수 있게 만드는 시스템을 의미한다.

IMF 수정 세계경제전망 「IMF World Economic Outlook Update, Jan 2022」

국제통화기금(International Monetary Fund, 이하 IMF)은 매년 4월과 10월에 세계경제전망보고서(World Economic Outlook, 이하 WEO)를 발표하고, 변화된 경제여건을 반영하여 7월과 차년도 1월에 수정보고서(Update)를 내놓는다. 이번 호에서는 세계경제전망 수정보고서(IMF WEO Update, Jan 2022)의 주요 내용과 정책 권고사항을 간략히 소개한다.

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



1. 세계 경제전망

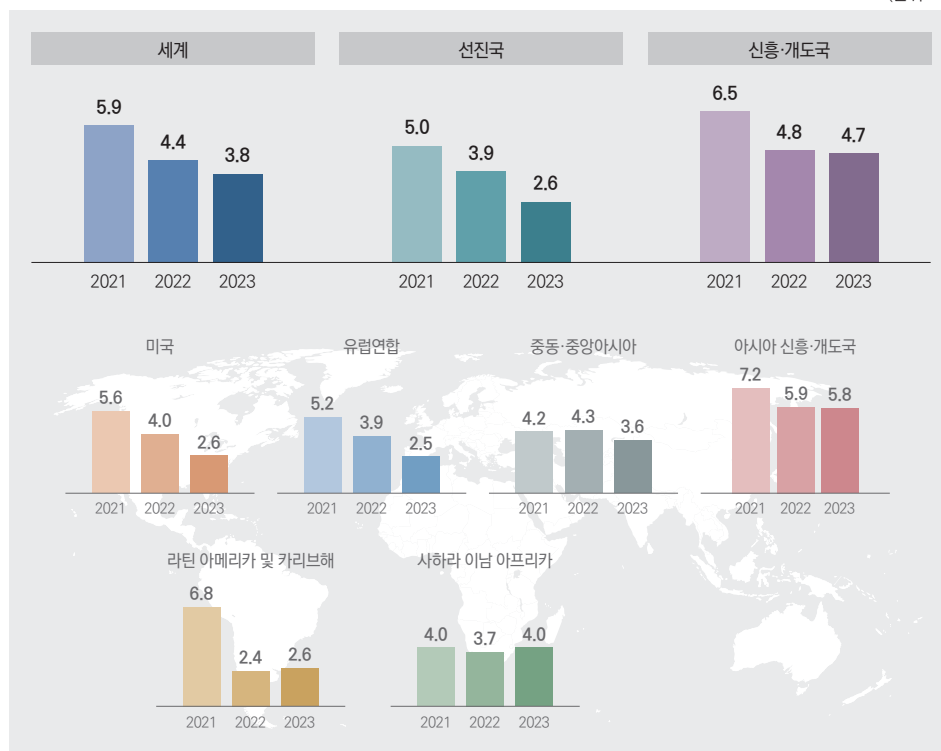
세계통화기금(IMF)은 지난 10월에 발간한 세계경제전망 보고서를 업데이트한 세계경제전망 수정보고서(World Economic Outlook Update)에서 2022년과 2023년 세계경제성장률을 각각 4.4%, 3.8%로 전망했다. 이는 지난 10월 전망치 4.9%, 3.6% 대비 -0.5%p, 0.2%p 수정된 전망치이다.

해당 보고서에서 IMF는 오미크론 변이 바이러스로 인해 각국의 이동이 줄어들에 따라 2022년 경제성장률은 당초 예상보다 낮을 것으로 전망했다. 이는 에너지 가격의 상승과 공급충단으로 인해 미국, 신흥국, 개도국 등 대부분의 국가에서 나타난 예상보다 높은 인플레이션이 영향을 미친 것으로 봤다. 뿐만 아니라, 중국의 부동산 시장 리스크 및 소비감소 등도 영향을 미친 것으로 평가했다.

또한, IMF는 2023년 경제성장률도 전망했는데, 10월 전망 대비 0.2%p 상승할 것으로 예측했다. 이는 경제성장을 저해하는 주요 마이너스 요인들이 2022년 말에 해소되는 것이 전제인데, 특히 백신 접종률이 전 세계에서 높아져 대부분의 나라에서 오미크론 변이의 영향이 줄어드는 것을 조건으로 하고 있다.

〈그림 1〉 경제 규모별 전망 및 지역별 경제전망

(단위: %)



자료: IMF. (2022). 「World Economic Outlook Update 2022」

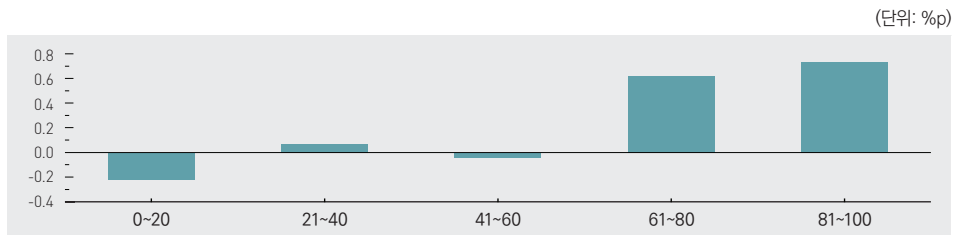
● 주요국 전망

선진국의 2022년 경제성장률은 지난 10월 전망치와 견줘 0.6%p 하향한 3.9%로 전망했다. 미국의 경제성장률은 지난 전망보다 1.2%p 낮아진 4.0%로 예상했는데, 이는 재정정책 패키지인 '빌드 백 베테(Build Back Better'¹, 이하 BBB)'의 법제화가 어려워진 것을 원인으로 들었다. 뿐만 아니라, 금융 완화 정책이 이례적으로 앞당겨진 것과 계속되는 공급부족 등도 작용 원인으로 봤다. 유로지역의 경우 장기간에 걸친 공급제약과 팬데믹으로 인한 경제충격으로 0.4%p 낮아진 3.9%로 예상했다. 특히, 영국의 경우 오미크론으로 인해 노동, 에너지 시장에서의 공급제한이 나타났으며, 이로 인해, 지난해 전망보다 0.3%p 하락한 4.7%로 전망했다. 신흥국의 경제성장률 또한 지난 전망치보다 0.3%p 낮아진 4.8%로 전망했다. 이러한 하향조정은 경제규모가 큰 몇몇 신흥국의 수정사항을 반영했다. 중국은 제로코로나 정책과 관련한 이동제한, 저조한 민간소비, 부동산 시장 리스크로 인한 금융 스트레스 등으로 인해 0.8%p 하향된 4.8%로 전망된다. 또한, 브라질의 인플레이션으로 인한 긴축통화정책, 미국의 신용등급 하향으로 인한 멕시코의 수출 감소, 러시아의 농산물 수확 감소, 남아공의 경기 침체로 인한 불투명한 투자전망 등으로 인해 하향된 경제성장률을 전망했다.

2. 위험요인

IMF는 2022년 말 오미크론의 완화, 소비수요가 내구재에서 서비스로 변화하면서 공급망의 완화, 인플레이션의 완화, 미국 연방준비제도(Federal Reserve System, Fed)의 금리인상 및 미국 BBB 제외 등의 전망에도 불구하고 하방 위험요인 5가지를 꼽았다.

〈그림 2〉 2021년 생산량 수정



주 1) X축: 인구 100명당 부분 또는 완전 예방접종자 수

2) Y축: 2020년 10월 경제전망에서 추정된 2021년 GDP 성장률과 최근 GDP 성장률의 차이

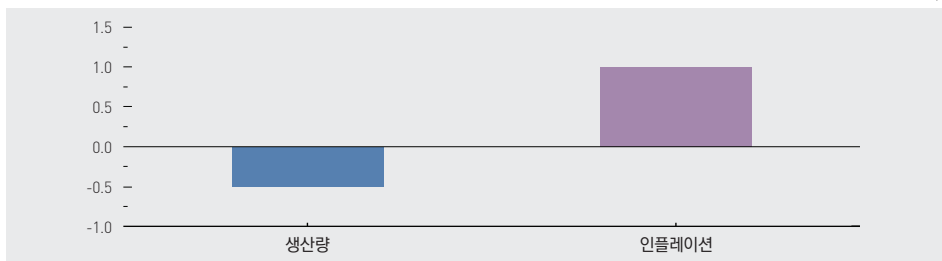
자료: IMF. (2022). 「World Economic Outlook Update 2022」

첫째, 국가 간 백신 공급 격차가 지속되는 동시에, 오미크론 변이 바이러스 확산으로 인한 팬데믹의 장기화 및 이동 제한 가능성이다. 대부분 선진국이 효과적인 백신 접종 프로그램을 전개하는 반면, 신흥국과 개도국 등의 백신 접종 프로그램은 느리게 진행되고 있다. 이는 백신 접종이 부족한 국가의 회복을 방해하는 요인이 되는 것으로 봤다(〈그림 2〉 참조).

둘째, 미국 통화정책 정상화에 따른 신흥국 등이 받는 글로벌 금융시장의 충격 가능성이다. IMF는 인플레이션이 증가하는 가운데, 팬데믹 회복 프로그램으로 인한 억눌린 수요로 미국의 통화정책은 긴축되어야 하는 것으로 내다봤다. 하지만, 공급중단이 지속되고 임금압박이 인플레이션에 영향을 미친다면, 인플레이션이 예상보다 높게 나타날 가능성이 있다. 이러한 경우 연방 준비제도 이사회는 정책 변화는 신흥국의 통화, 기업 및 재정상태에 과도한 압력을 가할 가능성이 있다고 봤다.

〈그림 3〉 2021년 공급중단이 세계 생산량과 근원물가지수에 미치는 영향

(단위: %p)



자료: IMF, (2022). 「World Economic Outlook Update 2022」

셋째, 오미크론 변이 바이러스로 인한 세계 공급망 차질의 장기화의 가능성이다. 팬데믹 동안 세계 공급망 과부하가 일어났는데, 이는 바이러스로 인한 운송 및 인력배치의 어려움이 원인으로 작용했다. 또한, 동일 기간에 적시 생산 물류²(Just-in-time Logistics)와 재고 절감(Lean Inventories)의 취약점이 공급망의 과부하 심화에 영향을 미친 것으로 보았다. 적시 생산 물류와 재고 절감은 재고의 비용을 절감할 수 있지만, 수요가 증가하는 시기에 재고 부족으로 인해 대응이 어렵다는 단점이 있다. 이러한 단점으로 인한 공급중단은 소비재 수입의 부족과 가격상승을 일으킨 것으로 봤다. IMF는 공급중단으로 인해 2021년 세계 GDP 성장률은 0.5~1.0%p 감소했으며 근원물가지수는 1.0%p 상승한 것으로 보았다(〈그림 3〉 참조). 이를 통해, 공급중단이 장기화할수록 물가상승과 세계 경제에 대한 위험이 커질 것으로 전망했다. 오미크론의 영향은 물류 효율성을 저해하는 동시에 배송 문제를 가중시켜 공급 수요의 불균형을 악화 시킬 가능성이 있는 것으로 판단했다.

넷째, 노동시장의 위축에 따른 임금 상승으로 인플레이션 증가 가능성이다. IMF는 지속적으로 상승하고 있는 생활비와 노동시장의 경직으로 인해 임금 상승을 일으킬 가능성이 있는 것으로 보았다.

마지막으로, 중국 부동산 시장의 위축이 심화됨에 따른 중국의 경제 성장 둔화의 가능성이 있다. IMF는 중국의 경기 침체는 원자재 수출국과 신흥국에 영향을 주어 글로벌 경기 침체를 발생할 것으로 예상했다.

¹ 미국 바이든 행정부의 역점 사업 중 하나로 교육과 의료 등에 2조달러 이상을 투입하는 사회복지성 예산안이다.

² Just-in-time Logistic은 물류의 최종 배송까지 재고의 낭비를 낮춰 재고 비용을 최소화하는 물류 방식이다.

3. 정책권고

IMF는 각국에 상황에 따른 재정·통화정책이 필요하며, 대외 충격에 따른 다양한 대응이 필요하다고 권고했다.

첫째, 효과적인 코로나19 대응을 위해 코로나19 검사·치료·보호장비의 국가적 불균형을 해소할 필요가 있다고 보았다. 또한, 저소득국가에 백신 공급의 필요성도 강조했다. 선진국의 백신 접종 인구 비율은 약 70%이지만, 저소득국가에서는 약 4% 미만의 인구만 백신을 접종했다.

둘째, 각국의 인플레이션 압력과 고용회복 상황에 따라 통화정책이 필요하다고 권고했다. IMF는 유로지역과 일본의 경우 회복세가 더욱 견고해지도록 강력한 정책 대응이 계속될 것으로 보았다. 또한, 미국의 경우에는 2022년에 통화정책은 철회될 가능성이 있으며, 이후 금리가 높은 수준으로 돌아올 것으로 보았다. 신흥국의 경우 대응 시기와 정책의 범위는 불확실하므로, 임금증가율, 노동비용 등 인플레이션에 압력을 주는 지표들을 주의 깊게 지켜 봐야 함을 강조했다.

셋째, 긴축된 외부 금융 조건에 대해 준비를 해야 한다고 권고했다. IMF는 선진국의 완화된 통화정책은 신흥국 및 개도국의 통화에 하방 압력을 가하고 인플레이션을 높일 수 있다고 경고했다. 이를 대비하기 위해 대부분의 신흥국과 개도국은 긴축정책이 필요할 것으로 보았다. 또한, 재정적 취약성으로 인한 채무부담의 위험성도 경고했는데, 외채 만기연장, 환율 유연성 확보, 예외적 외환시장 개입 등을 고려할 것을 권고했다.

넷째, IMF는 세금 수입이 급감한 시기에 팬데믹으로 인한 지출로 인해 세계 공공부채가 크게 증가했으며, 금리 또한 올라 외화 차입금이 오를것으로 보았다. 그 결과 대부분의 나라의 재정적자는 축소될 필요성이 있다고 밝혔다. 하지만, 코로나19 재확산에 대비하여 취약계층 및 코로나19에 영향을 받는 기업을 위한 프로그램을 도입해야 한다고 권고했다. 다만, 정책의 지속가능성을 유지하기 위한 중기재정운용계획 마련도 권고했다.

마지막으로 IMF는 팬데믹으로 인한 학습 손실은 개인의 평생 소득과 경제 전반의 생산성 성장에 영향을 미칠 것으로 보았다. 이에 온라인 교육 등 학습손실을 줄일 수 있는 대체 교육 방법의 필요성을 강조했다. 또한, 디지털 경제에서의 고용을 확보하여 팬데믹 상황에서의 노동시장의 대응이 필요하다고 봤다. 뿐만 아니라, 관세·무역장벽의 제거를 통한 공급차질의 완화도 권고했다. 이를 통해, 인플레이션 압력 완화와 더 나은 자원 할당이 촉진될 수 있다고 봤다. IMF는 기후와 관련하여 기후 대응을 위한 탄소가격 설정, 화석연료 보조금 감소 등이 필요하다고 봤다. 이를 바탕으로 녹색기반 시설 투자, 재생에너지, 에너지 저장기술에 대한 보조금 등에 투자를 권고했다.

〈표 1〉 2022년 1월, IMF WEO Update 성장률 전망

(단위: %)

	2020년	2021년	2022년			2023년		
			2021.10. (A)	2022.1. (B)	조정폭 (B-A)	2021.10. (C)	2022.1. (D)	조정폭 (D-C)
세계	-3.1	5.9	4.9	4.4	-0.5	3.6	3.8	+0.2
선진국	-4.5	5.0	4.5	3.9	-0.6	2.2	2.6	+0.4
미국	-3.4	5.6	5.2	4.0	-1.2	2.2	2.6	+0.4
유로존	-6.4	5.2	4.3	3.9	-0.4	2.0	2.5	+0.5
독일	-4.6	2.7	4.6	3.8	-0.8	1.6	2.5	+0.9
프랑스	-8.0	6.7	3.9	3.5	-0.4	1.8	1.8	+0.0
이탈리아	-8.9	6.2	4.2	3.8	-0.4	1.6	2.2	+0.6
스페인	-10.8	4.9	6.4	5.8	-0.6	2.6	3.8	+1.2
일본	-4.5	1.6	3.2	3.3	+0.1	1.4	1.8	+0.4
영국	-9.4	7.2	5.0	4.7	-0.3	1.9	2.3	+0.4
캐나다	-5.2	4.7	4.9	4.1	-0.8	2.6	2.8	+0.2
한국	-0.9	4.0	3.3	3.0	-0.3	2.8	2.9	+0.1
기타 선진국	-1.9	4.7	3.7	3.6	-0.1	2.9	2.9	-
신흥개도국	-2.0	6.5	5.1	4.8	-0.3	4.6	4.7	+0.1
중국	2.3	8.1	5.6	4.8	-0.8	5.3	5.2	-0.1
인도	-7.3	9.0	8.5	9.0	+0.5	6.6	7.1	+0.5
러시아	-2.7	4.5	2.9	2.8	-0.1	2.0	2.1	+0.1
브라질	-3.9	4.7	1.5	0.3	-1.2	2.0	1.6	-0.4
멕시코	-8.2	5.3	4.0	2.8	-1.2	2.2	2.7	+0.5
사우디	-4.1	2.9	4.8	4.8	-	2.8	2.8	-
남아공	-6.4	4.6	2.2	1.9	-0.3	1.4	1.4	-

지속가능한 미래를 만들어가는 ‘녹색전환’



Interview

환경부 녹색전환정책과 조현수 과장

지속가능한 미래를 만들기 위해, 사회·경제·문화 등 모든 분야에서 환경이 중심 가치가 되도록 패러다임 전체를 변화시키는 ‘녹색전환(Green Transformation)’. 전 세계적으로 환경위기를 극복하기 위한 움직임이 활발한 가운데 환경부는 녹색전환을 어떻게 이끌어 가고 있을까?

글. 정재림

녹색분류체계를 기반으로 한 녹색전환 추진

환경부는 녹색전환(Green Transformation)이라는 비전을 통해 녹색 국가로 발돋움할 준비를 하고 있다. 기후위기 시대에 그동안 환경 분야에만 집중되어 있던 관심을 정치·경제·사회·문화 분야로 확대해 녹색가치를 통해 기후변화, 미세먼지, 폐기물 문제, 에너지 문제 등 다양한 환경 문제 속에서 지속가능한 대응법을 찾기 위함이다. 녹색전환은 모든 분야에서 녹색가치가 주류화될 때 실현될 수 있으므로 중장기적인 특징을 지닌 과제다. 이에 환경부는 지난 2020년 8월, 환경경제정책관실의 전담 조직인 녹색전환정책관실을 신설했다. 녹색전환정책관실에서는 녹색전환형 산업·경제생태계를 조성하고 녹색전환을 위한 기술개발을 이끌며, 인적 역량 강화, 생활 속 녹색전환 기반 구축 등 다양한 정책과 사업들을 추진하고 있다.

“환경부에서는 지난해 4월에 ‘환경기술 및 환경산업 지원법’을 개정하고 녹색분류체계 및 환경성평가체계를 구축했고, 환경정보 공개 대상을 확대하는 근거를 마련해 녹색금융 활성화의 기반을 조성했습니다.”

환경부 녹색전환정책관실의 주무 부서인 녹색전환정책과 조현수 과장의 설명이다. 녹색분류체계란 6대 환경목표¹에 기여하는 녹색경제활동의 분류 기준을 말한다.

환경부는 탄소중립 사회로 나아가기 위해 2년에 걸쳐 ‘한국형 녹색분류체계(K-Taxonomy) 지침서(이하 가이드라인)’를 구축하고, 2021년 12월 30일 발표했다. 이 가이드라인은 6대 환경목표 달성에 기여하는 녹색경제활동을 분류한 것으로, 진정한 녹색경제활동에 대한 명확한 원칙과 기준을 제시한 것이라 할 수 있다.

“가이드라인을 통해 더 많은 민간·공공 자금이 녹색사업이나 녹색기술 등으로 유입될 수 있도록 지원하면서 과잉과 허위 정보와 같은 그린 워싱(녹색위장행위)으로 인한 피해를 예방할 것으로 기대됩니다.”

가이드라인은 ‘녹색부문’과 ‘전환부문’으로 나뉘며 총 69개의 세부 경제활동으로 구성된다. ‘녹색부문’은 탄소중립 및 환경개선에 필수적인 진정한 녹색경제활동을 제시한 것으로 재생에너지 생산, 무공해 차량 제조 등 64개의 경제활동을 포함하고 있다. ‘전환부문’은 탄소중립이라는 최종지향점으로 나아가기 위한 중간과정에서 필요한 한시적인 경제활동을 말한다. 이번 가이드라인에서 제시된 기준을 통해 금융권이나 산업계는 녹색사업에 해당하는지 여부를 확인할 수 있으며, 이를 바탕으로 녹색채권 발행이나 녹색 프로젝트 파이낸싱 등의 다양한 녹색금융 활동의 준거로 활용할 수 있다.

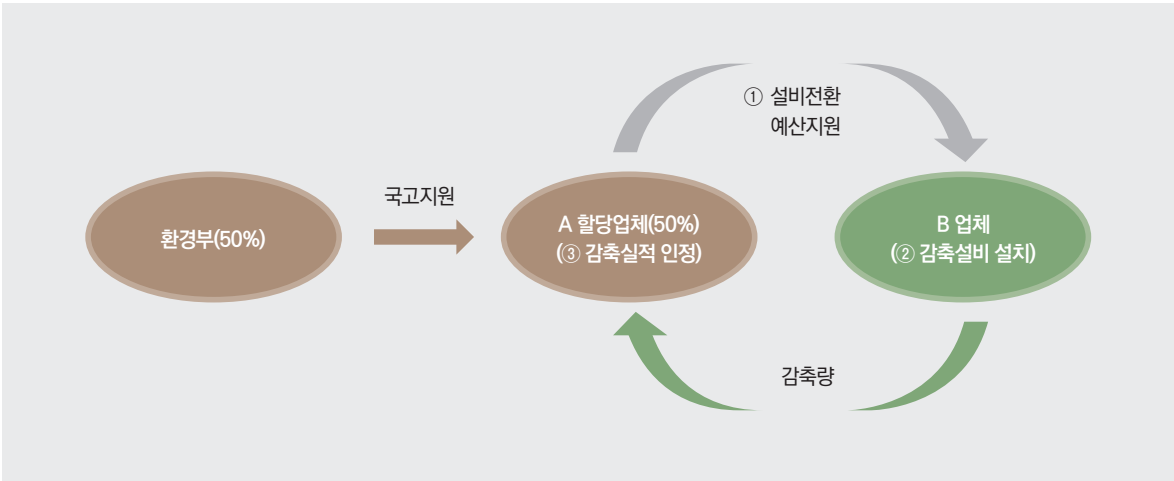
본격적인 녹색사회 전환을 위한 계획들

본격적인 녹색사회 전환을 위해 환경부는 어떠한 계획들을 가지고 있을까? 조현수 과장에게 추진 중인 사업에 대해 물었다.

“우선 녹색분류체계 가이드라인의 안정적인 현장 도입을 위해 채권과 프로젝트 파이낸싱 등의 실제 금융상품에 적용하는 시범사업을 추진하고 있습니다. 그 성과를 환류하여 가이드라인을 계속해서 고도화해 나갈 계획입니다.”

¹ 6대 환경목표 ① 온실가스 감축, ② 기후변화 적응, ③ 물의 지속가능한 보전, ④ 자원순환, ⑤ 오염방지 및 관리, ⑥ 생물다양성 보전

〈그림 1〉 할당대상업체 상생프로그램 체계도



이를 기반으로 2023년부터는 녹색분류체계를 녹색채권 가이드라인에 전면 적용할 계획이다. 중장기적으로는 여신, 투자 등 다른 금융상품에 확대하고 ‘환경·사회·지배구조(ESG)’ 정보공개에 적용하는 방안도 검토한다.

또한, 환경전문성이 부족한 금융권에서 녹색분류체계를 적용할 수 있도록 환경책임투자 전담기관을 지정하고 관리체계도 마련한다. 시장 자율로 이뤄지고 있는 녹색채권 외부검토에 대해서도 검토기관 자격과 검토기준 등을 개정해 녹색채권의 그린 위상을 방지하는 가이드라인을 개정할 계획이다. 나아가 환경정보 공개제도 대상도 확대한다. 2022년 기준으로는 자산총액 2조원 이상의 기업에서 환경정보 공개가 의무화되어 있었지만, 2030년에는 전체 코스피 상장사를 공개 범위로 삼아 단계적으로 확대해 나갈 방침이다. 이를 통해 공개 대상, 시기, 항목 등 기업의 편의와 수요자 중심의 정보 제공으로 개편하여 신뢰성 높은 환경정보를 시장에 지속적으로 제공한다는 계획이다.

“환경부는 산업계의 녹색전환을 활성화하기 위해 배출권거래제 할당업체를 대상으로 저탄소 청정연료 전환과 온실가스 감축설비 설치 등의 지원사업도 확대할 계획입니다. 산업단지의 열공급업체가 유연탄 연료를 저탄소 연료(LNG, 바이오매스 등)로 변경하도록 설비 전환비용을 지원하는 사업입니다.”

재정적인 여건이 미흡한 중소기업을 대상으로는 기존의 보조율을 50%에서 70%로 상향했다. 감축여력이 없는 할당업체가 국고지원을 받아 다른 중소·중견기업에서 감축 사업을 추진하는 상생프로그램도 도입한다.

제조업 공장의 경우에는 오염물질 최소화, 온실가스 저감, 에너지·자원 효율 제고 등을 위해 설비를 교체하는 친환경·저탄소 스마트 생태공장 사업을 시행하고 있다. 이를 2021년 30개소(300억원)에서 2022년 60개소(600억원)로 확대하고, 그간 사업성과를 분석해 업종별 공정별로 대표사례를 선정해 선도 우수모델로 개발하고 확산할 계획이다. 더불어 중소·중견기업을 대상으로 ESG 종합컨설팅

팅을 신규 지원하며 기업이 스스로 ESG와 환경규제에 대해 점검하고 대응할 수 있도록 환경안전통합관리시스템도 구축한다. 환경안전통합관리시스템을 통해 기업에 환경법 상 약 9백종의 다양한 규제와 의무 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대되며, 알람 기능을 설정할 수 있도록 하여 자가진단과 대응 프로그램 제공도 가능해진다.

“해외시장 진출을 위한 지원사업 범위도 확대됩니다. 기후대응·순환경제 등 유망 분야 기업에 대해 해외 기술실증을 우선 지원하고 글로벌 기업 벤더 등록과 수출 마케팅 지원도 강화됩니다.”

환경산업 육성 및 환경오염물질 배출저감 용자 3,000억원, 온실가스 감축 친환경 설비투자 500억원 등 총 3,500억원 규모의 재정용자와 총 5조원 규모(2021.8. 추정치, 2022년 정부예산 143억원)의 온실가스 발생 저감 이차보전 금융상품을 신설하고 민·관 합동으로 조성한 정책펀드(2022년 정부예산 200억원)도 확대 운영한다.

기존에 산업육성을 지원하던 청정대기, 자원순환, 수열 등 그린뉴딜 5대 클러스터 외에도 바이오에너지, 폐자원열분해, 기후테크 등 녹색혁신산업에 대한 지역별 녹색융합클러스터 조성도 추가할 계획이다. 이를 핵심 녹색산업 육성의 지역 거점으로

확대하여 녹색산업 분야와 관련된 입주기업의 연구개발, 실증화, 사업화, 제품생산 등을 집중 연계하여 녹색산업의 혁신적인 성장에 기여하고자 한다.

앞으로 환경기술 및 환경산업 지원 개정법이 시행되면 환경정보의 공개 의무화는 더욱 강화되고, 이에 기초한 녹색금융이 더욱 활성화 될 것으로 예상된다. 환경경영·녹색성장을 기반으로 사업을 확장하고자 하는 기업으로서는 이를 잘 활용할 수 있도록 미리 준비할 필요가 있겠다.

“지속가능한 미래를 위한 ‘녹색’의 가치는 인류의 생존을 위협하는 기후위기와 코로나19의 전 세계 확산을 통해 이미 입증되었습니다. 우리 사회가 나아가야 할 방향임에 틀림이 없습니다. ‘녹색 전환’은 사회·경제 전반에서 변화가 이루어져야 하며, 그 효과 역시 중장기적으로 나타나기 때문에 쉽지 않은 도전이지만, 녹색경제·산업의 육성 등 새로운 기회이기도 합니다. 돌이킬 수 없는 수준으로 환경이 훼손되어 복구에 필요한 경제적·사회적 비용이 더 커지기 전에 녹색가치를 주류화하고, 녹색전환을 일상화함으로써 인간과 자연이 공존할 수 있는 지속가능한 사회가 가까운 시일 내에 도래하기를 기대해 봅니다.”

‘녹색전환’은
사회·경제 전반에서 변화가 이루어져야 하며,
그 효과 역시 중장기적으로 나타나기 때문에
쉽지 않은 도전이지만, 녹색경제·산업의 육성 등
새로운 기회이기도 합니다.



평균의 함정과 예산 집행률 분석¹

글. 고길곤 서울대학교 행정대학원 교수



“어떤 숫자의 크기를 판단할 때 숫자 자체 값을 해석하기 보다는 전체의 평균과 비교해서 판단해야 한다. 이때 평균은 일정한 것이 아니라 시점이나 지역 혹은 집단에 따라 변할 수 있다는 사실 역시 간과해서는 안 된다.”



고등학교를 다니는 아이가 수학시험에서 70점을 받았다고 가정해보자. 부모 입장에서 이 점수는 만족스러운 점수일까? 쉽지 않은 질문이다. 상황에 따라 70점이 훌륭한 점수일 수도 있고 아쉬운 점수일 수도 있기 때문이다. 그런데 반 평균 수학 점수가 60점이라는 정보가 제공되었다. 부모는 자식의 점수가 평균보다 높으므로 만족할까? 평균은 자료의 상대적 크기를 판단할 때 우리가 자주 사용하는 준거점(Reference Point)이다. 하지만 부모 입장에서는 자식이 좋은 대학에 가기를 원할 것이므로 자식의 점수가 평균보다는 훨씬 높기를 바랄 것이다. 그런데 이게 끝이 아니다. 반 평균 점수는 60점이지만 대부분 학생이 60점에 가까운 점수를 받아 70점인데도 반에서 3등을 한 것이다. 통계학에서는 표준편차(Standard Deviation)를 이용해 자료(점수)가 평균을 중심으로 얼마나 떨어져 있는지를 측정하는데 이 표준편차가 4점에 불과했던 것이다.

예산 집행률 통계분석 사례를 이용해 평균과 표준편차가 왜 중요한지 살펴보자. 분석을 위해 재정정보원의 '소관별 주요관리대상사업 집

행실적(2014~2021년)' 자료를 사용했다¹. 우선 특정 연도의 1월에서 6월까지의 상반기 예산 집행률이 60%였다고 가정해 보자. 60%라는 집행실적이 높은지 낮은지를 어떻게 파악할 수 있을까?

먼저 6월까지 집행된 사업별 예산 총액을 연간 집행예산 총액으로 나누면 집행률을 계산할 수 있다. 그러나 악마는 디테일에 있다. 이렇게 재정정보원 자료를 바로 이용해 집행률을 계산하게 되면 어떤 문제가 발생할까? 자료의 전처리(Data Cleaning)의 중요성은 여기서 등장한다.



¹ 이 글은 SAS를 이용하여 열린재정 재정정보공개시스템의 자료를 OPEN API 방식으로 자동으로 가져오는 프로그램을 만들어 분석했다. 프로그램에 대한 문의는 kilkon@snu.ac.kr로 하시기 바란다.

² 정부는 총사업비 관리지침 제3조에 의거해 총사업비가 500억 이상 소요되는 토목사업 및 정보화 사업 그리고 기타 일정 조건을 충족하는 사업을 주요관리대상사업으로 지정하고 특별 관리하고 있다.

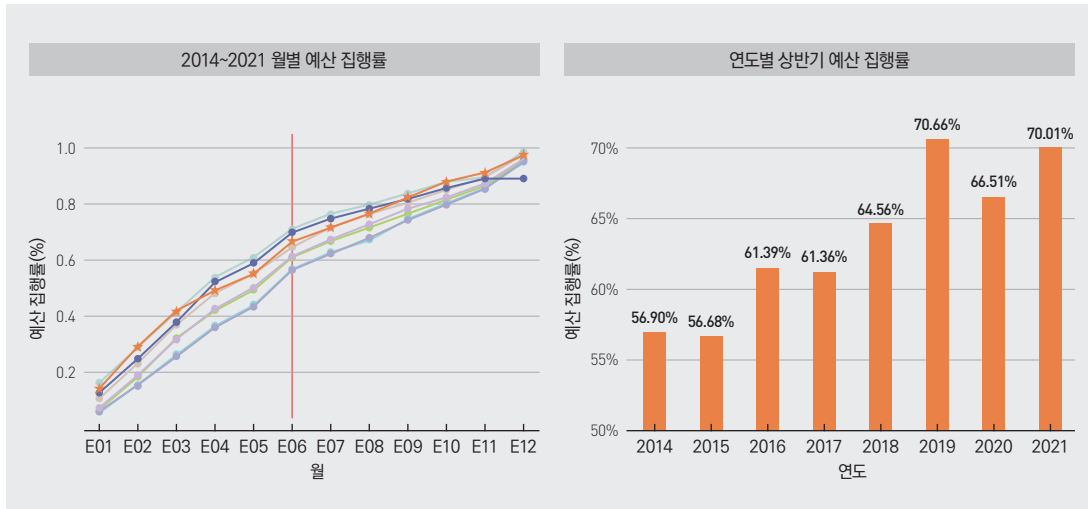
첫째, 예산 집행률이 100% 이상인 사업은 제외해야 한다. 정부 기금으로 운영되는 기금관련 사업은 연간집행예산의 20% 범위 이내에서 국회의 승인 없이 부처가 자율적으로 예산을 변경할 수 있다. 따라서 기금관련 사업은 실제 집행률이 100% 이상인 경우가 상당히 많다. 한편 일반회계 사업은 예산변경이 비교적 자유롭지 않기 때문에 100% 이상의 집행률을 기록한 사업이 없어야 한다. 하지만 7개 사업 정도는 예산 집행률이 100%를 넘는 경우가 발생하는데 이것은 전년도 이월예산이 금년도에 집행되어서 발생한 경우로 볼 수 있다. 따라서 이런 사업은 분석 대상에서 제외하고 일반회계 사업만을 대상으로 했다.

둘째, 재정정보원의 자료 중 12월 이전에 이미 예산을 모두 소진한 사업은 12월의 누적지출액이 0으로 표기되어 있다. 이런 경우 11월까지의 집행액 중 최대 집행액을 사용해야 한다.

일반회계 주요관리대상사업을 대상으로 이러한 세부 내용을 반영하여 예산 집행률이 100% 이하인 사업의 상반기 집행률을 계산해보면 <그림 1>과 같다. 분석 결과를 보면 상반기 예산 집행률은 2017년부터 60%가 넘기 시작했다. 2020년에는 코로나19로 인해 예산집행이 어려웠음에도 불구하고 상반기 예산 집행률이 66.51%로 나타났다. 최근 주요관리대상사업의 상반기 예산 집행률이 70%가 넘는 상황임을 고려한다면 60%의 예산 집행률은 결코 높은 예산 집행 성적이 아니라고 해석할 수 있다. 여기서 우리는 첫 번째 교훈을 얻을 수 있다. 즉, 어떤 숫자의 크기를 판단할 때 숫자 자체 값을 해석하기 보다는 전체의 평균과 비교해서 판단해야 한다. 이때 평균은 일정한 것이 아니라 시점이나 지역 혹은 집단에 따라 변할 수 있다는 사실 역시 간과해서는 안 된다. 만일 정책전문가가 최신의 자료를 꾸준히 분석하지 않는다면 과거의 증거



〈그림 1〉 2014~2021년 주요관리대상사업 일반회계 사업의 상반기 예산 집행률



자료: 열린재정 재정정보공개시스템 Powered with SAS

점을 가지고 잘못된 정책 의사결정을 내릴 위험이 큰 이유도 여기에 있다.

그렇다면 60%의 예산 집행률을 보인 사업 담당자에게 사업 미집행 책임을 물어야 할까? 단순히 평균을 기준으로 판단한다면 책임을 묻는 것이 합당할 것이다. 하지만 〈그림 2〉의 예산 집행률 분포를 살펴보면 책임을 묻기 어려울 수 있다는 것을 알 수 있다. 〈그림 2〉의 왼쪽 그림은 2021년 일반회계 주요관리사업 전체의 예산 집행률 분포를 나타낸다. 〈그림 2〉를 살펴보면 60%의 예산 집행률은 전체 예산 집행률의 평균인 70%와 거리상 아주 많이 떨어져 있지 않음을 알 수 있다. 예산 집행률이 상당히 낮은 사업도 많이 있다는 점을 고려한다면 평균으로부터 10%p 정도의 차이는 사실상 큰 차이라고 보기 어렵다. 이것은 예산 집행률의 표준편차는 약 19.5%로 상당히 크기 때문에 10%p의 차이가

상당한 차이라고 보기 어렵기 때문이다. 표준편차가 작을수록 자료는 평균을 중심으로 모여 있고 작은 값의 차이도 순위를 크게 변화시키기 때문이다. 이것이 평균의 함정이 주는 두 번째 교훈으로 평균에 집착하지 말고 평균과 표준편차를 함께 고려하여 값을 해석해야 한다.

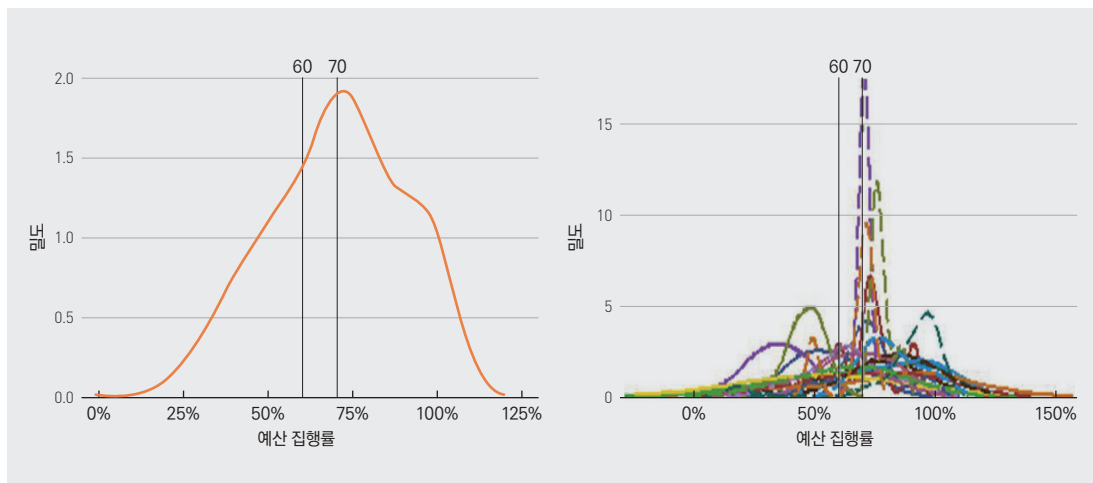
한편 60%의 예산 집행률이 평균보다 작으므로 '집행률이 낮은 사업'으로 분류하고 싶다면 다시 생각해 보아야 한다. 〈그림 2〉의 오른쪽 그림은 각 부처별 주요관리사업의 예산 집행률 분포를 나타낸다. 이것을 보면 각 부처별로 서로 다른 예산 집행률 분포를 보이고 있음을 알 수 있다. 어떤 부처의 사업은 70% 수준에 몰려있고 다른 부처의 사업은 70%보다 훨씬 못 미치는 수준에 몰려있기도 한다. 국방부의 경우 22개 사업의 평균 예산 집행률은 46.4%에 불과하고 표준편차도 7% 수준에 불과하여 예산 집행률이 매

우 낮은 편이다. 만일 국방부의 어떤 사업이 우리가 앞서 가정했던 것과 같이 60%의 예산 집행실적을 보인다면 이 사업은 예산 집행률이 상당히 높은 편이라고 평가해야 한다. 이를 통해 우리가 얻을 수 있는 세 번째 교훈은 상이한 집단의 평균을 가지고 모든 집단이 동일하다는 가정하에 해석하는 것은 잘못된 것이라는 점이다. 이런 오류는 우리나라 각 지방자치단체에서 수행하고 있는 정책에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 각 지방자치단체가 처한 상황과 환경이 다름에도 불구하고 우리는 ‘지방’이라는 이름으로 모든 지방에 평균적으로 바람직해 보이는 정책을 시행하는 오류를 자주 범한다.

부처별 예산 집행률의 차이를 고려할 때 주의할 점은 ‘평균의 평균’ 오류다. 이것은 부처별 예산 집행률의 평균을 구한 후 다시 평균을 구하여 전체 사업의 평균으로 사용하는 것이다. 즉, (부처별 예산 집행률) 평균의 평균을 구하는 것이

다. 사실 주요관리사업은 부처별로 사업수가 각기 다르다. 소방청의 경우 2021년의 주요관리사업은 1개에 불과했지만 보건복지부나 국방부는 22개의 사업이 있었다. 사업 수의 차이를 무시한 채 각 부처별 평균의 평균을 구하게 되면 전체 사업의 평균 예산 집행률은 70%가 아니라 67.6%로 달라진다. 이렇게 평균이 달라지는 이유는 각 부처별 가중치가 다름에도 불구하고 부처별 중요성이 모두 동일하다고 가정했기 때문이다. 그렇다면 부처 간 가중치는 어떻게 고려할 수 있을까? 가장 쉽게는 사업의 수를 가중치로 사용할 수 있다. 즉 사업 수가 많은 부처일수록 전체 평균을 구할 때 중요도가 더 크다고 가정하는 것이다. 이 방법을 써서 평균의 평균을 구하면 2021년 전체 예산 집행률인 70.1%와 동일한 결과를 얻는다. 또 다른 방법은 부처별 예산규모를 가중치로 사용하는 것이다. 즉 예산규모가 큰 부처일수록 더 중요하다고 가정하여 평

〈그림 2〉 2021년 일반회계 주요관리사업의 예산 집행률의 커널 밀도함수



자료: 열린재정 재정정보공개시스템 Powered with SAS

주: 커널 밀도함수는 자료의 분포를 나타내는 함수이다.



균을 구하면 예산 집행률은 69.7%가 된다. 여기서 얻을 수 있는 네 번째 교훈은 평균의 평균을 구할 때는 가중치를 고려하여 집단 간 상대적 중요성을 적용시켜야 한다는 것이다.

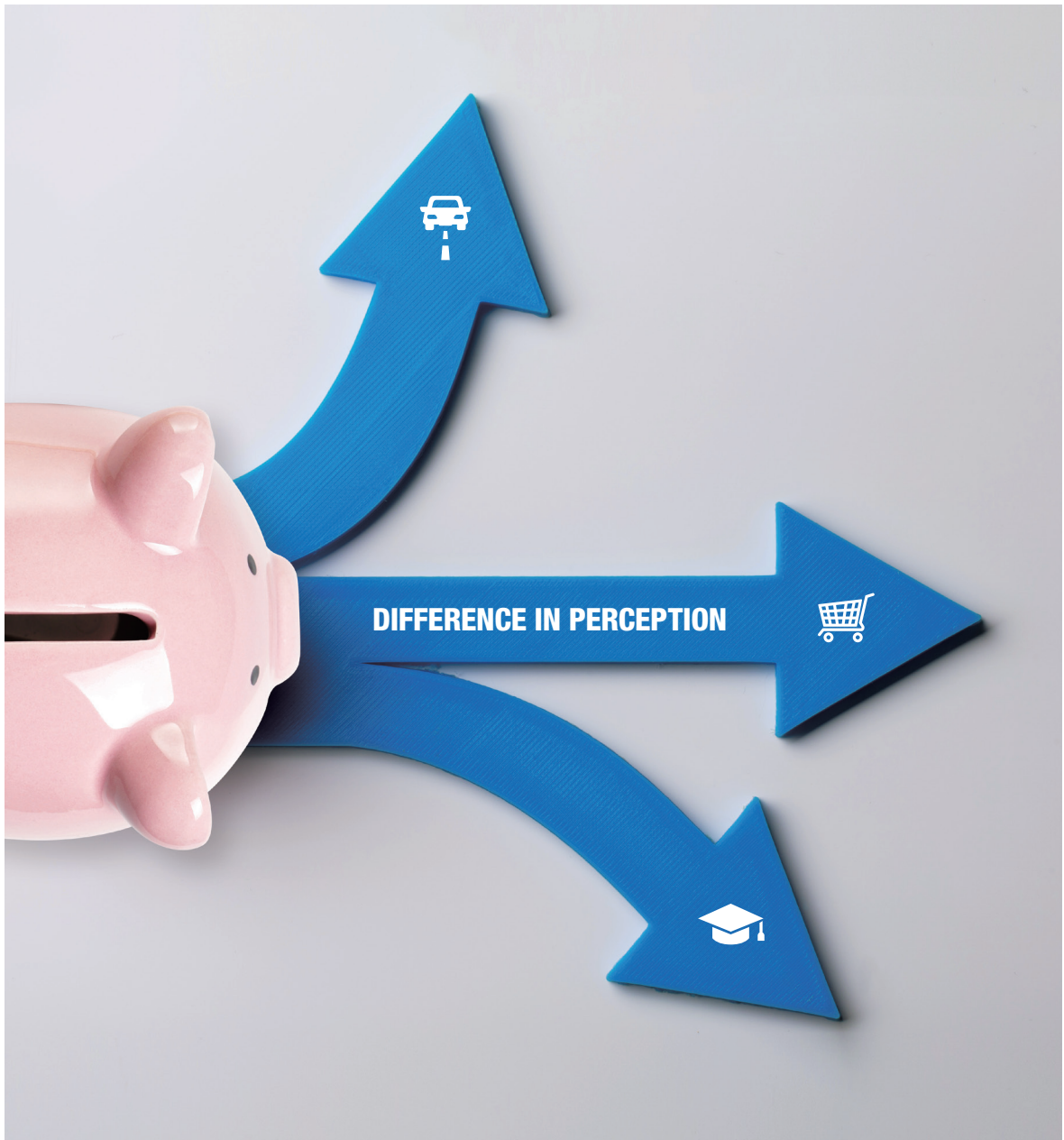
오늘 우리는 재정정보를 분석할 때 평균의 함정에 빠져 자료를 잘못 해석하게 되는 위험요소를 살펴보았다. 정책적 의사결정을 내리기 위해 자료를 해석할 때, 평균보다는 극단적인 상황에 관심을 두는 경우가 많다. 특별한 주의를 기울여야 하는 극단적인 상황을 판단하기에 앞서 자료의 특성을 이해하는 일이 선행되어야 한다. 이 과정에서 자료의 분포와 표준편차, 그리고 집단 간의 상대적 중요성 등과 같은 다양한 판단이 요구된다.

병사들에게 “평균 수심이 1미터밖에 안 되는 강이니 빨리 건너라”라고 독촉하는 장군에게 강의 가장 깊은 곳은 몇 미터인지를 물어볼 수 있는 병사가 수많은 생명을 구할 수 있다. 국가 재정의 소중함을 안다면 자료분석을 제대로 수행하기 위한 데이터 과학의 중요성은 결코 가볍지 않다. 무엇보다도 자료분석을 제대로 수행할 수 있는 인재를 양성하는데 소홀히 해서는 안 될 것이다.

눈 밝은 독자는 이런 질문을 던질 것이다. “왜 상반기 예산 집행률을 높여야 되는 거지요?” 이런 독자가 훌륭한 데이터 과학자의 자질을 갖추고 있다고 저자는 생각한다.

재화의 성격에 대한 인식과 재정활동에 대한 서로 다른 견해

글. 우명동 성신여자대학교 명예교수



1. 들어가며

정부가 공공지출을 하는 것은 지출을 통해 사회구성원들에게 생활에 필요한 공공재 내지 공공서비스를¹ 공급하는 데 그 뜻이 있다. 이렇게 보면 어떠한 재화를 ‘공공재’라고 보는지가 곧바로 ‘재정활동의 범위와 성격’을 규정짓는다고 볼 수 있다.

경제학 또는 재정학 관련 문헌들에 의하면, ‘공공재’란 논자들에 따라 약간씩 표현은 달리하기도 하나 그 핵심은 해당 재화의 소비에서 ‘공동소비’ 내지 ‘집합적 소비’의 성격을 갖고 있으면서, 누구도 대가 지불 여부와 관계없이 해당 재화의 소비로부터 배제되지 않는 성격을 갖고 있는 재화를 일컫는다. 전자가 소비에서의 ‘비경합성(Non Rivalry)’이라 불리며, 후자는 ‘비배제성(Non Excludability)’이라 불린다. 이러한 재화는 여러 사람들이 더불어 소비를 해도 서로의 소비를 방해하지 않으면서, 대가를 지불하지 않아도 그 소비로부터 배제당하지 않기 때문에 소비자는 자신이 소비로부터 얼마나 편익을 받는지, 그래서 얼마나 대가를 지불할 의지가 있는지를 나타내려 하지 않는 특성을 갖는다². 따라서 이러한 재화가 시민들의 생활에 필요한 재화라고 판단되면 정부가 재정활동을 통해 공적으로 공급하게 된다는 것이 공공재와 재정활동과 관련된 개괄적인 설명이라 할 수 있다.

그러나 이와 같은 정의와 성격에도 불구하고 자세히 들여다보면, 비경합적인 서비스라도 대가를 지불하지 않는 소비자가 배제되는 경우도 있다. 도로나 공원 같은 경우도 일정범위에서는 여러 사람들이 서로에게 피해를 주지 않으면서 공동으로 향유할 수 있지만, 경우에 따라서는 소비에 따른 대가를 지불하게 하는 경우도 있다. 뿐만 아니라 물리적 속성상 경합적인 서비스임에도 불구하고 배제되지 않는 경우도 있다. 예를 들어 학생들에게 지급되는 점심서비스 같은 경우는 분명히 물리적 속성상 경합적인 서비스임이 분명하지만 경우에 따라서는 배제되지 않는 경우도 있다. 여기서 중요한 것은 같은 재화 또는 서비스라도 경우에 따라 공적으로 또는 사적으로 공급되는 배경에는 재화 공급과 관련된 정책을 결정하는 정부 정책담당자들의 사회문제에 대한 ‘인식의 차이’가 자리 잡고 있다는 사실을 파악하는 것이다. 이와 같은 인식의 차이는 그들이 명시적으로 밝히고 있든 아니든 지난날 경제학자 내지 재정학자들의 사회문제에 대한 서로 다른 인식이 배경이 되고 있다.

이제 이하에서 좀 더 구체적으로 재화의 성격에 대한 인식의 차이와 그에 따른 재정활동에 대한 서로 다른 견해를 개관해보고자 한다.

1. 엄밀하게 보면 재화와 서비스를 구분할 수 있을 것이나, 여기서는 재화 또는 서비스의 공적 성격 여부를 논하는 자리인 만큼 양자를 차이를 없이 병행해서 사용하고 있으니 이 점 유념하기 바란다.

2. 이러한 개념 정의는 일찍이 P. A. Samuelson이 1954년(The Pure Theory of Public Expenditure)과 1955년(Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure)에 연이어 공공지출의 경제적 근거를 제시하는 자리에서 그 개념을 제시한 바 있으며, R. A. Musgrave 또한 1959년에 세계적으로 광범한 독자를 갖고 있는 <재정이론 The Theory of Public Finance>에서 그의 유명한 정부의 3대 기능 중 ‘자원배분기능’을 설명하는 자리에서 공공재 개념을 제시한 바 있다. 전자는 보다 일반적인 경제학자 입장에서 단순하게 개념적 차원에서 공공재를 규정짓고 그 최적해를 수식과 그래프를 통해서 설명하였으며, 후자는 재정학자로서 정부가 공적 욕구를 충족시키는 과정을 설명하면서 보다 자세하게 그 개념과 성격을 서술해놓고 있다는 점에서 다소 차이를 보이고 있음을 참고하기 바란다.

2. 재화의 성격에 대한 인식과 재정활동에 대한 서로 다른 견해

(1) 개인을 중시하는 견해

사회 내지 경제문제를 파악함에 있어서 ‘개인’을 중시하는 논자들 중에는 공동소비적 성격이 강한 재화 또는 서비스도 민간재로 인식하기도 한다. 일찍이 Buchanan 같은 이는 일정한 범위 내에서 공동소비적 성격을 갖는 수영장, 헬스클럽 같은 서비스도 ‘클럽재(Club Goods)’라는 별도의 이름을 붙여서 해당 클럽으로부터 편익을 같이 누리는 회원들로 하여금 그 공급비용을 납부케할 때 해당 서비스의 효율적 공급을 가져올 수 있는 민간재의 한 유형으로 설명한다³. 여기서 한 걸음 더 나아가 전형적으로 공적 공급의 대상으로 인식되고 있는 서비스까지 민간재적 성격을 부여하는 이들도 있다. 극단적인 예이기는 하지만 Friedman 같은 이는 심지어 국방서비스 같이 일반적으로 공적 공급의 대상으로 인식되고 있는 재화까지도 민간의 자발적 부담에 의해 충분히 공급이 가능한 민간재적 성격을 띠 수 있다고 주장하면서, 정부를 범죄 내지 약탈집단으로 간주하는 입장을 보인다⁴. 유사한 맥락에서 Rothbard 같은 이도 “‘개인’만이 존재하고, 원하고, 사고하고, 행동할 수 있다”는 인식에서, Samuelson의 집합적 소비 개념을 비판하면서 국방, 경찰과 같은 서비스도 사적 공급의 대상이 되어야 함을 주장한 바 있다⁵.

현실적으로도 그러하다. 예를 들어 우리는 현실에서 도로와 같은 공동소비적 성격을 갖고 있는 서비스도 때로는 대가 지불을 요구하면서 사적재로 공급되는 경우도 볼 수 있다. 뿐만 아니라 재벌의 사주(社主)라든가 유명 인사들이 출타할 때 개인경호원이 그들을 경호하는 것을 볼 수 있다. 그 경호원은 자기 고용주에 피해를 주지 않는 경우에도 대가를 받지 않는 주변의 다른 사람의 위해에는 자신의 서비스를 제공하지 않는다. 이러한 경호서비스는 일종의 경찰서비스로 볼 수 있을 것인 바, 이처럼 경찰 서비스도 경우에 따라서는 사적으로 공급되기도 하는 것이다. 이러한 현상들의 이면에는 위와 같은 경제학자들의 사고의 흔적이 배여 있는 것이다.

한편 Samuelson이나 Musgrave 같은 이들은 공동소비가 이루어지면서 비배제적 성격을 띠어 소비자들이 자신의 선호를 나타내지 않는 재화나 서비스는 정부에 의한 공적 공급이 필요하다는 논리를 제시했다. 그러면서도 이들은 해당 서비스의 효율적인 공급을 위해서는 당

³ Buchanan 자신은 논문에서 등대, 예방접종, 사냥터 등을 예로 제시하고 있다. J. M. Buchanan. (1965). “An Economic Theory of Clubs,” *Economica*, New Series, 32(125), Feb. 참고.

⁴ David Friedman. (2009). *The Machinery of Freedom*, 2nd ed.,의 Part III “National Defense: The Hard Problem”을 참고. David Friedman은 우리에게 친숙한 자유주의 경제학자 Milton Friedman의 아들로서 그의 부친의 자유주의적 경지를 넘어 무정부주의적 성향까지 보이고 있다.

⁵ Murray N. (2009). Rothbard, *Man, Economy and State with Power and Market*, 2nd ed., Ludwig von Mises Institute, pp.1029-1034, 1047-1056 등을 참고.

위적으로 해당 서비스에 대한 소비자들의 진정한 선호를 찾아서 각자의 선호에 상응하게 부담을 조세 형태로 부과시켜야 한다는 입장이었다. 그리고 이를 위해서는 민주적 투표 과정을 통해 각자의 진정한 선호가 표명되게 할 필요가 있다는 사실을 제시했다. 이들은 이처럼 해당 서비스에 대한 선호를 집단적 의사결정과정을 통해 찾아냄으로써 궁극적으로 이러한 서비스는 정부의 공적 공급을 통해 사회 전체의 후생을 극대화시킬 수 있다고 봤다. 이들은 이처럼 집단적 의사결정과정의 중요성을 수용하고 있지만, 그 이면에는 여전히 사회구성원들이 선호하고 있다는 사실을 유념할 필요가 있다. 이들은 이렇게 개개인의 자유로운 선호를 중시하지만, 그러한 선호가 사회 전체적으로 어떻게 표명되는지, 어떻게 표명되게 할 것인지의 문제를 중요하게 인식했다. 이런 점은 개개인의 선호가 정부의 개입이 없을 때 온전히 표명될 수 있으며, 서로 간의 상호작용을 통해 자동적으로 조화를 이룬다고 보는 자유주의자들과 견해를 달리한다⁶.

이와 같이 재화의 성격에 대한 개입주의적 인식은 Musgrave의 경우 더욱 뚜렷하게 나타났다. 구체적으로 그는 재정활동을 통한 공적 공급이 필요한 공적 욕구(Public Wants)를 크게 사회적 욕구(Social Wants)와 가치 욕구(Merit Wants)로 나누고, 각각의 욕구를 충족시키는 재화를 공공재, 사회재, 가치재라 부르고 있다. 그중에 '사회재(Social Goods)'가 앞에서 Samuelson이 일컫는 공공재와 같은 맥락의 재화라 할 수 있는데, Musgrave는 그와 같은 재화 이외에도 정부의 공적 공급이 필요한 재화로 '가치재'를 추가하고 있다. 그에 의하면, '가치재(Merit Goods)'는 민간의 사적 욕구에 따라 시장을 통해서 공급될 수 있는 재화인데도 불구하고, 사회나 지도자에 따라서는 시장을 통해 결정된 균형량이 사회적으로 적절한 규모가 아니라 판단되어 정부가 재정활동을 통해 소비자의 선호를 바꾸어서라도 사회적인 적정수준으로 공급되게 할 필요가 있다고 보는 재화 또는 서비스를 일컫는다. 예를 들어 교육서비스 같은 경우 시장을 통해 얼마든지 공급될 수 있음에도 불구하고 사회적으로 볼 때 또는 지도자에 따라서는 시장을 통한 공급량이 장기적으로 해당 사회발전을 위해서 적절치 않다고 볼 수 있다는 것이다. 이 경우 정부가 학부모들이나 학교에 보조금을 지급하여 보다 적절한(많은) 양의 교육이 이루어지게 할 수 있다는 것이다⁷. 말하자면 시장에 맡겨두어도 충분히 거래가 이루어지고 그 과정에서 거래량이 정해질 수 있는 재화 가운데서도, 사회에 따라서 또는 그 재화를 바라보는 사람의 인식에 따라서는 재정활동의 대상이 되는 재화도 있을 수 있는 것으로 본다는 점을 유념할 필요가 있다.

⁶ 공공재 정의와 그에 따른 재정활동의 범위를 설명하고 있는 앞의 각주 2에서 보인 Samuelson이나 Musgrave 같은 이는 공공롭게도 모두 대표적인 케인즈주의적 개입주의자로 알려져 있는 사람들이다.

⁷ 이 경우는 앞에서 본 Samuelson의 공공재나 Musgrave 자신의 사회재와는 근본적으로 성격을 달리하는 것이다. '사회재'의 경우에는 어디까지나 소비자의 선호가 '전제'되어 있으며, 단지 그러한 선호가 현실적으로 나타나지 않기 때문에 정부가 소비자의 진정한 선호를 찾아내서 그에 따라 과세함으로써 사회적인 최적량을 찾아내고자 하는데 그 뜻을 두고 있다. 그에 비해 Musgrave가 제시한 '가치재'는 해당 재화에 대해 소비자가 가지고 있는 선호 자체를 '변화'시켜 해당 재화가 사회에 더 많이 공급되게 할 필요가 있는 재화라는 점에서 그 성격을 달리한다.

(2) 사회문화적 배경과 제도를 중시하는 견해

다른 한편 전통적으로 공공재라 정의되는 재화들의 속성이라는 것도 선형적으로 주어진 정의에 지나지 않는 것으로서, 현실적으로 어떠한 재화가 공적 공급의 대상이 되는지는 해당 재화의 성격에 대한 ‘사회적 인식’에 따라 달라진다고 보는 이들이 있다. 나아가 이들은 특정 재화의 성격에 대한 그와 같은 사회적 인식은 해당 재화의 공급과 관련된 각종 ‘제도’에 반영되어 공적 공급의 대상이 되기도 하고 사적 공급의 대상이 되기도 하는 것으로 보고 있다. 예를 들어 일반적으로 공공재의 한 유형으로 인식되고 있는 ‘도로’의 경우도 도로건설방식(사적 건설 또는 공적 건설, 또는 합작 건설 등), 도로관리방식(민간 관리, 공적 관리 등), 도로관련 교통 법규(사용자 제한, 사용 차선 제한 등) 등에 따라 공적 공급의 대상이 되기도 하고 사적 공급의 대상이 되기도 한다. 또한 전형적인 공공재로 인식되고 있는 ‘국방’의 경우도 유사한 설명이 가능하다. 예를 들어 탄도탄 요격 미사일(ABM)의 경우도 제한된 방식으로 특정 계층이나 특정 지역의 사람들에게 편익이 집중되게 할 수 있기 때문에 반드시 비경합적이지 않다는 것이다. 결국 국방을 얼마나 공적 공급의 대상으로 볼 것인지는 해당 사회가 국방의 사회적 성격을 어떻게 인식하고 있으며, 그러한 인식이 제도 속에 얼마나 어떻게 반영되어 있는지에 따라 달라지게 된다. 한마디로 이러한 인식을 갖고 있는 논자들은 그 동안의 정통 경제학 입장에서 논의되어 온 공공재 개념 규정 속에는 특정 재화의 ‘사회적 성격’에 대한 인식을 반영한 ‘제도적 측면’은 무시되어 왔다는 점을 강조하고 있다⁸.

물론 사회 내지 경제질서를 설명하는 과정에서 ‘제도’를 중시하는 논자들 중에는 지금까지 연재된 칼럼에서도 밝힌 바 있듯이 ‘제도’에 구성원들의 사익 추구의 자유가 반영되고 있는지, 나아가 제도가 사익 추구에 기여할 수 있는지의 여부를 강조하는 견해도 있다. 그러나 여기서 ‘제도적 측면’을 강조하는 견해는 ‘제도’가 해당 사회구성원들의 생활을 관류하는 전통이나 사회문화적 배경을 얼마나 잘 반영하고 있는지, 나아가 제도가 해당 사회의 역사적 특성이나 사회문화적 특성을 잘 반영하게 하려면 제도를 어떻게 만들고 변경시켜 나가야 하는지 등의 문제를 중시하는 견해라는 점을 유념할 필요가 있다⁹. 그런데 그와 같은 사회문화적 배경에는 해당 사회구성원들의 물질적 생활과정에서 맺어지는 사람과 사람 사이의 ‘관계’가 내재되어 있기 마련이다. 이렇게 보면 결국 한 사회에서 특정 재화가 갖는 성격에 대한 인식도 결국 사람과 사람 사이의 관계를 어떻게 인식하고 있는지에 따라 달라진다는 사실을 알 수 있다.

8. 대표적으로 Cowen, (1985). "Public Goods Definitions and Their Institutional Context: A Critique of Public Goods Theory," *Review of Social Economy*, 43(1)를 참고할 수 있음.

9. 이들 입장에서는 민간재에 대한 인식에서도 맥을 같이 한다. 말하자면 이들은 ‘노동’이나 ‘토지’와 같은 ‘자연’의 일부라든가 총기류나 마약과 같은 재화의 경우에도 경합성과 배제성이라는 물리적 속성에 바탕을 두고 온전한 민간재로 인식할 것인지 아니면 공적 관리가 필요한 재화로 인식할 것인지 여부는 해당 사회의 역사적 내지 사회문화적 특성을 반영하여 법률을 비롯한 각종 제도적 틀에 의해서 서로 다르게 규정되고 있다는 사실을 중시한다. 전형적인 제도론자로 알려져 있는 K. Polanyi 같은 이는 그의 저서 *The Great Transformation*(1944)에서 시장경제체제에서 노동과 토지, 화폐 등을 상품(민간재)으로 인식하는 것은 일종의 ‘허구(Fictitious)’라고 하고 있는 것도 같은 맥락의 인식이라 할 수 있다.

3. 나오며

무릇 재정활동은 그 대상으로서 공공재 내지 공공서비스의 공급을 통해 시민들의 생활의 질을 제고시켜 주는 데 그 궁극적인 뜻을 두고 있다고 할 수 있다. 그렇다면 결국 재정활동의 대상이나 그 규모가 적절한지의 여부는 공적으로 공급되는 재화 내지 서비스의 유형이나 규모에 따라 달라질 것이다. 그런데 현실적으로 어떤 재화 또는 서비스가 공적으로 공급되는 것이 바람직하다고 볼 것인지는 시대와 사회에 따라서 차이가 나기 마련이다. 그런데 현실적으로 더욱 중요한 것은 동일한 시대, 동일한 사회에 살고 있으면서도 해당 사회의 시대적 특성이나 사회적 성격을 파악하는 것은 전문가나 정책담당자의 사회나 사물을 바라보는 인식에 따라 크고 작은 차이를 보인다는 데 있다. 결국 특정 재화 또는 서비스의 공적 공급을 담당하는 관계부처나 담당공무원 또는 최종결정권자로서 정치지도자들이 주어진 시대나 사회적 특성을 어떻게 읽어내는지에 따라 재정활동의 규모나 성격이 결정된다고 볼 수 있다. 그런데 특정 재화의 성격에 대한 전문가나 정치지도자들의 인식이라는 것은 그들이 살아온 사회문화적 배경에 따라 달라지기 마련이다. 같은 사회적 배경 속에서도 개인적 성장 배경, 자신의 학문적 배경 등에 따라 달라지기도 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 여전히 중요한 것은 그 땅에 살고 있는 국민들의 실제 삶의 조건 그 자체에 있는 것이다. 이러한 맥락에서 보면 현실적으로 재정활동의 대상이나 범위를 논하기 위해서는 그 대상으로서의 재화의 물리적 속성 자체를 점검하는 데 그쳐서는 안 된다. 뿐만 아니라 해당 재화를 공적 공급의 대상으로 정한 어떤 지도자나 전문가로서도 자신의 인식이 얼마나 논리적으로 우수한지를 보이는데 머물러서도 안 된다. 자신의 인식에 바탕을 둔 정책이 보다 많은 구성원들의 실제 삶의 과정에 어떠한 의미가 있는지 여부를 끊임없이 점검하고 또 점검하려는 자세를 갖추는 것이 중요하다는 점을 유념할 필요가 있다.



분배경제학, 지대론, 비교우위론
리카도 재정사상



글. 김의섭 한남대학교 경제학과 명예교수, 한국재정정책학회 명예회장



**Ricardian
Fiscal Thought**

데이비드 리카도(David Ricardo)
1772~1823년

리카도의 학문 여정

고전파 경제학자였던 데이비드 리카도(David Ricardo 1772~1823년)는 그의 사상을 이어받아 ‘리카도 경제학(Ricardian Economics)’이 형성될 정도로 경제이론, 재정사상에 큰 영향을 미쳤던 중요한 인물이었다. 그의 정치경제학 이론은 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill)로 이어졌고, 그의 저서에서 논술했던 분배이론과 노동가치설은 사회주의 사상을 정립한 마르크스(Karl Marx)의 〈자본론〉에도 영향을 미쳤다. 또한 리카도는 그의 학문 여정 동안 동료였던 맬서스가 제안한 확대 재정정책을 받아들이지 않았고, 최소한의 정부지출과 작은 정부론의 재정사상을 주장했다.

리카도는 1772년 런던의 유대인 이민자 가정에서 출생했다. 그의 아버지는 증권거래소에서 근무했기에 리카도는 어려서부터 증권거래 업무와 금융에 대한 경험을 쌓았다. 그러나 그는 퀘이커교(Quaker) 여성과 결혼하여 종교 문제로 아버지와 결별했다. 이후 독립하여 증권과 주식 및 부동산 투자를 했고 30세 젊은 나이에 성공한 기업인이 되어 엄청난 부를 쌓았다. 리카도는 1799년 잉글랜드 남부 온천 휴양지 바스(Bath)에서 우연한 기회에 스미스 명저인 〈국부론〉을 읽게 되었고 경제학에 깊은 관심을 지니게 됐다. 고전파 경제학자들 가운데 리카도는 유일하게 대학교육을 받지 않았지만, 논리적 사고와 냉철한 지성을 지니고 경제학 발전에 기여한 뛰어난 학자였다.

젊은 나이에 엄청난 부를 축적하고 부유한 상류층이 된 리카도는 증권중개업에서 은퇴하고, 갓콤(Gatcomb) 지역 평온한 근교에서 10여 년 동안 경제학 연구에 집중했다. 리카도는 경제학을 연구하면서 그 시기 사회·경제적 주요 이슈에 관심을 지니게 되었는데 초기 연구를 주로 신문, 잡지에 글을 기고하여 소논문 형태의 팸플릿으로 만들

“
리카도는 최소한의 정부지출과
작은 정부론의
재정 사상을 주장했다.
리카도는 고전파
자유주의 사상을 이어받아
비생산적 정부지출과
조세는 최소한 규모이어야 하고,
지주의 지대 소득에 대한
과세가 분배 정의를
달성할 수 있다고 역설했다.
”

었다. 그 가운데 1815년에는 〈낮은 곡물 가격이 자본 이윤에 미치는 영향에 대한 시론(Essays on the Influence of a Low Price of Corn on the Profits of Stock)〉을 펴냈는데 이 팸플릿은 수입 곡물에 대한 관세인상이 자본가의 이윤을 하락시키며 지주의 지대 수입을 증가시킬 것이라고 서술한 것이었다. 이러한 리카도 주장은 그 당시 영국 사회에서 긍정적 반응을 얻었다.

리카도의 주요 업적은 1817년 출간된 〈정치경제학과 조세의 원리(Principles of Political Economy and Taxation)〉였다. 이 저서는 고전파 경제학의 3대 명저인 스미스 〈국부론〉, 맬서스 〈인구론〉 가운데 하나로 경제학 발전에 큰 공헌을 했던 위대한 연구 업적이었다. 또한 리카도는 그의 저서가 발간된 2년 이후인 1819년 영국 의회 하원 의원에 선출되어 정치활동을 하며, 그 당시 주요 사회적 이슈였던 ‘곡물법 폐지’, ‘자유무역주의’ 등을 주장했다. 리카도는 1823년 불치의 병으로 영면했고, 그는 유언으로 가족(부인, 자녀)과 학문적 동료이었던 맬서스, 제임스 밀(James Mill)에게 많은 재산을 상속했다.



리카도 경제학

리카도는 〈정치경제학과 조세의 원리〉 서문에서 정치경제학의 가장 중요한 연구 주제는 국민 총생산물이 지대, 이윤, 임금으로 사회 세 계급 간에 분배되는 법칙을 연구하는 것이라고 했다. 그는 사회 세 계급(지주, 자본가, 노동자) 간에 노동자의 임금은 최저생계비 수준에서 생산의 필수적 비용이 되고, 지주는 지대 소득을 사치적 지출에 소비하며, 자본가는 경쟁의 유인에 의해 이윤을 투자적 활동에 지출한다는 분배경제학 명제를 주장했다.

애덤 스미스는 역사적 분석의 시각을 사용했는데, 리카도는 논리적인 연역적 분석 방법을 활용했다. 그는 스미스의 가치론 가운데 희소성으로 인한 효용·교환가치가 높은 상품은 중요하지 않고, 가치는 상품의 생산과정에 투입된 노동량에 비례한다는 노동가치론(Labor Theory of Value)을 주장했다. 상품 가격이 그 상품을 생산

하기 위해 사용된 현재 노동과 기계에 투입된 과거 노동투입량에 의해 결정된다고 보았고, 노동가치론에 기초하여 그의 분배이론을 전개시켰다. 리카도의 차액지대론은 오늘날 경제학에서 자주 소개되는 이론이다. 리카도 지대론은 절대적 지대를 부정하고 지대를 토지 비옥도의 차이에 의해 발생하는 순수한 잉여(차액지대)로 보았다. 그의 지대론(차액지대론, Differential Rent Theory)에 의하면 가장 열등한 한계적 토지의 생산은 지대를 발생시키지 않고, 더 높은 생산력을 지닌 토지가 경작될 때 불로소득인 지대가 토지 소유자인 지주에게 발생한다. 리카도 가설에 의하면 지대는 가치 창출이나 가격 형성에 기여하지 못하고, 상품 가격은 노동투입량에 의해서만 결정된다.

리카도 분배모형에서 임금은 맬서스 인구법칙에 의해 노동자의 생존에 필요한 최저한 생계비 수준으로 유지된다. 그는 총생산물에서 지대와 임금의 합계를 뺀 나머지 잔액이 이윤이라고 보았다. 리카

도는 농업 부문에서 수확체감의 법칙이 나타나서 생산비가 상승하고 생산량이 감소하기 때문에, 장기적으로 이윤율이 하락하게 될 것이라고 예측했다. 리카도 모형에서 지주는 농산물 생산의 감소로 인한 곡물 가격의 인상과 지대 상승의 두 가지 요인으로 더 큰 수입을 얻는다.

결국 경제적 진보는 국민소득을 지대, 이윤, 임금으로 분배하는 문제를 중심으로 사회 세 계급인 지주, 자본가, 노동자 간 서로 상반되는 이해관계와 갈등 및 대립을 발생시킨다. 리카도 분배이론에 의하면 총산출량의 분배 과정에서 노동자의 임금이 상승하면 자본가의 이윤이 하락하고, 지주의 지대가 증가하면 자본가의 이윤이 감소되는 사회 세 계급 간에 분배 갈등이 나타난다. 특히 리카도는 노동력을 기계로 항구적인 대체를 하는 기술혁신은 사회 세 계급 간의 갈등을 더욱 확대시킬 것이라고 예견했다.

리카도가 그의 저서를 발간했던 19세기 영국은 나폴레옹 전쟁(Napoleonic War) 이후 기간으로, 산업 자본가 계급과 지주 계급 간 분배를 둘러싼 갈등이 증폭되고 이로 인한 사회·경제적 문제가 대두되는 상황이었다. 리카도는 제조업 생산을 담당하는 신흥 부르주아지 계급인 자본가는 농산물 가격을 낮추어 임금과 생산비용을 절감시켜 국제 시장에서 영국의 경쟁력을 증진시키고, 자본축적을 확대시키는 데 기여한다고 봤다. 이에 비해 지주는 더 저렴한 곡물 수입을 억제시키고 국내에서 더 높은 농산물 가격을 유지시켜 불로소득인 지대를 확보하는 비생산적 사회계층으로 간주했다.

19세기 영국의 경제적 진보를 위해서 리카도는 곡물법(Corn Laws)을 폐지하고 해외의 저렴한 곡물을 수입하여 더 낮은 생산비로 제조업 상품을 생산하여 수출경쟁력을 증진시켜야 한다고 주장했다. 그는 곡물법 폐지로 곡물 가격을 더 낮추는 것이 사회 전체의 이익과 갈등을 지닌 지주 계급의

불로소득을 감소시키는 방안이라고 제안했다. 또한 리카도가 주장했던 비교우위론(Comparative Advantage Theory)은 자유무역주의의 이론적 기초가 됐다. 리카도는 애덤 스미스의 절대우위론과 분업 이론을 발전시켜, 각 국가가 국제적 분업을 통해 상대적으로 유리한 상품 생산에 특화하고 자유무역을 하면 세계 전체의 사회적 후생이 증대된다고 주장했다. 리카도가 19세기에 주장했던 비교우위론과 자유무역주의는 오늘날 21세기 글로벌리제이션(Globalization) 현상의 이론적 기초가 됐다.

리카도 재정지출이론

리카도는 애덤 스미스와 고전파 경제학자들과 같이 자유방임주의 사상을 주장했다. 그의 저서에서 재정지출 규모와 정부 재정의 역할에 대한 이론을 서술하지 않았다. 리카도는 고전파 경제학자들이 지니고 있었던 자연법적 질서와 시장에 대한 비개입주의 사상을 이어받았다. 리카도가 <정치경제학과 조세의 원리>에서 정부 역할과 재정지출이론에 대한 논의가 없었다는 것은 '리카도 재정이론'의 큰 약점으로 비판받았다.



단지 리카도는 그의 저서에서 “재정의 모든 계획 가운데 최상의 방안은 지출을 최소화하는 것이고, 모든 조세 가운데 최상의 제도는 가장 적은 조세를 부과하는 것이다”라는 ‘세이의 황금 격언 (Golden Maxim of J. B. Say)’을 여러 번 인용했을 뿐이었다. 리카도는 시장 기능을 강조했던 세이 이론을 받아들이고 고전파 경제학자들이 신뢰했던 ‘세이의 황금 격언’을 인용함으로 재정지출 이론을 정리했다. 그의 저서에 재정지출이론이 곁들여진 가운데 단지 조세 이론에 대해서만 많은 서술을 했다. 정부의 적절한 역할과 재정지출이론의 결핍으로, ‘리카도 재정이론’은 1930년대 대불황을 겪으며 위기를 맞이했다.

고전파 경제학자와 리카도는 ‘세이의 법칙’과 같이 공급이 스스로 수요를 창출한다고 믿었다. 리카도는 월간 <나라재정> 2월호에서 소개했던 ‘멜서스 재정이론’을 비판하며, 공급과잉(Gluts)에 의한 불황 가능성을 인정하지 않았다. 그는 멜서스의 공급과잉 이론을 부정하며, 시장의 수요와 공급이 자동적으로 조절되어 물가와 총산출량을 결정한다고 주장했다. 이와 같이 리카도는 경쟁적 시장의 기능을 신뢰하는 가운데 정부의 불필요한 시장개입을 반대하고, ‘비생산적인 정부지출의 최소한 규모와 최소한의 조세 부과’를 역설했다.

리카도 조세론

리카도는 그의 저서 명칭인 <정치경제학과 조세의 원리>에서 나타나 있듯이 조세이론에 대한 관심이 매우 깊었다. 리카도는 저서의 약 1/3 분량에 걸쳐서 조세이론, 조세의 자본축적에 미치는 효과, 다양한 유형의 조세-지대, 이윤, 임금, 토지, 주택, 금, 구빈법 등-부과의 경제적 효과에 대해 구체적으로 서술했다. 그는 저서의 서문에서 정치경제학

의 과제가 국민 총생산물이 지주, 자본가, 노동자에게 어떻게 분배되는가를 연구하는 것이라고 밝혔다. 따라서 리카도는 세 가지 유형의 조세-지대, 이윤, 임금-가 부과되었을 때 사회 세 계급 간의 분배와 자본축적에 미치는 효과에 대해 깊은 관심을 지녔다.

그의 저서 8장 조세론에서 리카도는 정부지출의 세입원을 확보하기 위해 부과되는 조세는 토지와 노동의 생산물에 부과되고 이는 최종적으로 자본이나 개인 소득으로부터 지불된다고 했다. 이러한 리카도 이론에 의하면 조세는 자본축적의 감소와 경제발전을 저해시키는 주요 요인이었다. 리카도는 조세 규모의 축소와 ‘작은 정부론’을 주장했으며, 정부 조세 부과에도 일정한 한계가 있어야 한다고 보았다. 리카도는 ‘세이(Say)의 조세의 황금 격언’을 인용하며 “모든 조세 가운데 최상의 조세는 가장 적은 양을 징수하는 것이다”라고 했다.

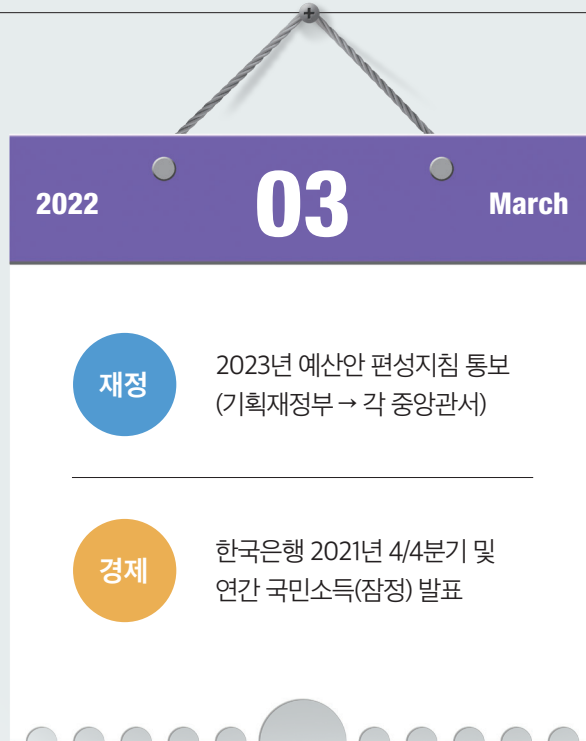
리카도 조세 이론은 국가의 조세 부과가 그 당시 사회 주요 세 계급 분배에 어떠한 영향을 미치는가를 밝히는 것이었다. 그의 저서에서 리카도는 지대 과세, 이윤 과세, 임금 과세와 같은 조세 부과의 최종적 귀착과 조세정책이 사회 세 계급 간에 분배 구조의 변화에 미치는 효과를 논의했다. 리카도는 지대(Rents)에 대한 과세는 지대 소득 또는 지주 계급에만 국한되고 소비자와 다른 계층에게 전가되지 않는다고 주장했다. 그는 지주가 다른 토지와 차액지대를 변화시킬 수 없는 한 지대를 인상 시키지 못하기 때문에, 지대에 대한 과세는 지주에게 최종적 귀착이 된다고 주장했다. 이에 비해 이윤(Profits)에 대한 과세는 특정 기업의 이윤을 경제 전체의 일반적 이윤율 수준보다 낮게 하고 기업의 투자 자금 감소, 고용 축소와 자본축적을 저해시킨다고 봤다. 또한 임금(Wages)에 대한 과세는 임금을 인상시켜 총잉여 가운데 자본의 이윤율을 저하시켜 조세의 최종적 부담이



자본가의 이윤을 감소로 전가된다고 주장했다. 리카도 조세 이론에 의하면 이윤과 임금에 대한 과세는 조세의 최종적 부담이 자본가의 이윤에 귀착되고 조세로 인한 이윤율 저하는 자본축적과 경제발전을 저해시키는 부정적 효과를 나타낸다. 이에 비해 지대에 대한 과세는 지주가 다른 사회 계층에게 조세부담을 전가시킬 수 없고 지대 소득에 최종적 부담이 귀착된다. 리카도 분배경제학에서 지주는 불로소득을 얻고 사치적 소비활동을 하는 비생산적 계급이었다. 리카도는 <정치경제학과 조세의 원리>에서 조세가 자본가의 이윤이나 노동자의 임금에 부과되면 자본축적과 경제발전이 저해된다고 생각했다. 그는 오직 지주의 불로소득인 지대에 대한 조세가 비생산적 계급인 지주의 최종적 조세부담이 되고 사회 세 계급 간 분배가 개선될 수 있다고 역설했다.

고전파 경제학자 가운데 리카도는 조세 이론의 발전에 선구자적으로 기여했고, 조세의 전가와 귀착 및 조세의 초과부담과 자원배분 변화를 이론적으로 연구한 ‘조세 이론의 창시자’였다. 그는 고전파 자유방임주의 사상을 이어 받아 조세는 최소한 규모여야 한다는 조세 격언을 주장했다. 또한 그는 사회 세 계급 가운데 비생산적 계급인 지주의 지대 소득에 대한 과세가 지주에게 조세부담이 최종적 귀착되어 ‘조세와 분배 정의’를 달성할 수 있다고 주장했다. 영국 고전파 경제학자였던 리카도의 재정사상은 미국 경제학자이고 사회사상가인 헨리 조지의 1879년 <진보와 빈곤(Progress and Poverty)>에서 ‘토지 단일세 운동’으로 전개됐다. 또한 19세기 ‘리카도의 조세 정의’는 한국에서 2003년 출범한 노무현 정부 시기에 종합부동산세 도입과 같은 토지공개념을 강화했던 사상의 원천이 됐다.

Fiscal Calendar



January 01

재정

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

경제

- ▶ 통계청 2021년 연간 소비자 물가
동향 발표

국제

- ▶ 세계은행(WB) 세계경제전망 발표

February 02

재정

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

경제

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

March 03

재정

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

경제

- ▶ 한국은행 2021년 4/4분기 및
연간 국민소득(잠정) 발표

July 07

재정

- ▶ 2022년 세법개정안 발표

경제

- ▶ 통계청 2022년 경제통계 통합조사 실시

August 08

재정

- ▶ 2023년 국유재산종합계획 제출

경제

- ▶ 통계청 2021년 인구주택 총조사
결과 발표
- ▶ 통계청 2022년 2/4분기 가계동향조사
결과 발표

국제

- ▶ OECD 한국경제보고서 발표

September 09

재정

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

경제

- ▶ 한국은행 2022년 2/4분기 국민계정
(잠정) 발표

국제

- ▶ OECD 중간경제전망(Interim
Economic Outlook) 발표

2021년 4/4분기 및 연간 국민소득(잠정) 발표(한국은행 3.3.)

- 2021년 4/4분기 실질 국내총생산(GDP)은 전기 대비 1.2% 성장(명목 국내총생산은 1.6% 성장)
 - 실질 국민총소득(GNI)은 전기 대비 0.6% 감소(명목 국민총소득은 1.8% 증가)
- 2021년 연간 실질 국내총생산(GDP)은 전년 대비 4.0% 증가(명목 국내총생산은 2,057.4조원으로 전년 대비 6.4% 증가)
 - 1인당 국민총소득(GNI)은 4,024.7만원(미 달러화 기준 35,168달러)

2021년 4/4분기 가계동향조사 결과 발표(기획재정부 2.24.)

- 시장소득과 공적이전소득이 모두 늘어나며 2021년 3/4분기에 2021년 4/4분기에도 총소득이 큰 폭으로 증가(+6.4%)
 - * 2011년 4/4분기(7.2%) 이후 2021년 3/4분기(8.0%)를 제외한 최고 수준
- 2021년 4/4분기 고용시장 개선, 경기회복 등 영향으로 '주요 시장소득(근로사업소득)'이 3분기 연속 증가
- 시장소득뿐만 아니라 공적이전소득도 큰 폭으로 증가(+10.7%)
- 저소득층의 소득이 상대적으로 크게 증가하며 소득분배지표도 개선
 - * 대표 소득분배지표인 5분위배율은 전년 동기 대비 소폭 하락($\Delta 0.07$ 배p)
 - ** 5분위배율 : 2019년 4/4분기(5.83), 2020년 4/4분기(5.78), 2021년 4/4분기(5.71)



April

04

재정

- ▶ 2021년 결산검사 의뢰 (기획재정부 → 감사원)

국제

- ▶ IMF 세계경제전망보고서(World Economic Outlook Report) 발표

May

05

재정

- ▶ 2023년 예산요구서 제출 (각 중앙관서 → 기획재정부)
 - ▶ 2021년 국가결산보고서 제출(정부 → 국회)
 - ▶ 2021년 기금운용평가결과 발표
 - ▶ 2021년 부담금운용종합보고서 발간
 - ▶ 2022년 국가재정전략회의 개최
- #### 경제
- ▶ 통계청 2021년 가계동향조사(지출 부문) 결과 발표
 - ▶ 통계청 2022년 1/4분기 가계동향조사 결과 발표

June

06

경제

- ▶ 한국은행 2022년 1/4분기 국민계정(잠정) 발표
- ▶ 기획재정부 2022년 하반기 경제정책방향 발표

국제

- ▶ 세계은행(WB) 세계경제전망 발표

October

10

국제

- ▶ IMF 세계경제전망보고서(World Economic Outlook Report) 발표

November

11

경제

- ▶ 통계청 2022년 3/4분기 가계동향조사 결과 발표
- #### 국제
- ▶ OECD 경제전망보고서(Interim Economic Outlook) 발표

December

12

재정

- ▶ 2023년 예산 확정

경제

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

1

한국재정정보원-전라남도인재개발원, 전남 도민 대상 국고보조금 교육과정 개설 업무협약(MOU) 체결

2월 24일, 한국재정정보원과 전라남도인재개발원(원장 정상동)은 전라남도인재개발원의 2022년 교육과정에 「국고보조금 교육」을 개설·운영하는 내용의 업무협약을 맺었다. 지방자치단체 교육기관인 인재개발원이 도민들을 위해 자체 교육과정에 국고보조금 통합관리시스템(e나라도움) 사용법 교육을 신설한 것은 전남도가 처음이다. 이날 협약을 기반으로 전남도 인재개발원은 오는 4월에 국고보조금의 공모, 교부, 집행, 정산 등 교육 과정을 신설하고, 재정정보원은 이 교육과정에 강사와 교재를 공급할 예정이다. 교육신청은 3월부터 e나라도움 홈페이지(<https://www.gosims.go.kr/>) 및 전라남도인재개발원 홈페이지(<http://loti.jeonnam.go.kr/>) 등에서 받는다. 이에 따라 전남도 내 국고보조금 사업자(2021년 기준 2만 2,800여 명)들은 앞으로 재정정보원 서울 및 광주교육장에 오지 않고도 전남 강진 소재 인재개발원에서 국고보조금시스템 사용법 교육을 받을 수 있게 됐다. 보조사업자 편의에 따라 기존처럼 서울이나 광주교육장을 선택해 교육받아도 된다.



2

한국재정정보원, PEMNA 국고회계분과 웨비나에서 dBrain의 국유재산 관리 경험 발표

한국재정정보원은 2월 16일 세계은행(WB)이 주최하고 아·태 재정협력체(펄나, PEMNA)가 주관하는 「2022년도 PEMNA 국고회계분과 웨비나」에서 한국의 국유재산 관리 경험을 공유했다. 이번 웨비나에는 PEMNA 회원국 재무부 고위 관계자 및 세계은행 등 국제기구 관계자 150명이 참석했으며 재정정보원은 2022년 1월 개통한 국유재산시스템의 △시스템구성 △국유재산관리대장 △연계정보 △지리정보시스템 등을 소개·공유했다.

3

한국재정정보원, 경북 울진·강원 등 산불 피해 긴급 지원

한국재정정보원은 경북 울진 산불 피해 지역의 화재 진압 소방대원 및 이재민들을 위하여 울진 산불진화 대책본부에 에너지음료, 위생용품 및 간식 등 구호 물품을 전달했다. 박용주 원장은 “갑작스러운 산불로 충격과 실의에 빠진 소방대원 및 이재민분들을 위해 조금이나마 도움이 되고자 물품을 전달했다”라며 “앞으로도 화재 복구 등 도움이 필요한 곳에 지원을 지속해 나가겠다”라고 말했다.



내 삶에 플러스가 되는 **나라살림**,
열린재정에서 확인하세요!

열린재정



열린 재정

재정정보공개시스템

열린재정이란?

국가재정과 관련한 모든 정보를
국민에게 공개하고 소통함으로써,
국민의 자발적 참여를 통해 새로운 서비스와
가치를 창출하는 정보공개 시스템입니다.

2020회계연도 결산 정보 공개

세입/세출, 재무제표, 국유재산, 물품, 채권, 결산보고서 등

열린재정은,
일반 국민을 위한 알기 쉬운 정보,
전문 연구자를 위한 깊이 있는 상세 정보,
내게 맞는 정보를 찾아보는 맞춤형 정보 등
다양한 사용자가 목적에 맞게
활용할 수 있도록 서비스하고 있습니다.



기획재정부



FIS 한국재정정보원

월간 <나라재정> 정기구독 신청안내

정기구독 신청방법

월간 <나라재정>은 구독 신청 시 무료로
받아보실 수 있습니다.



QR 코드로 접속해 신청해 주세요.



애독자 코너

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

애독자 QUIZ

퀴즈 정답을 맞히신 분들 중 추첨을 통해 커피쿠폰을 보내드립니다.

문제

기업과 기업 경영진에게 자연환경, 사회 및 이해관계자에 대한 보다 높은 수준의 책임감과 역할을 요청하는 것으로 최근 000 기업 경영 패러다임의 변화가 더욱 강조되고 있다.

답

독자편지

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

jch***** 

2월호의 키워드 재정 이야기를 통해 재난에 대한 다양한 내용을 알 수 있었습니다.
이번 동해안 산불이 크게 번져, 피해가 많은 지역들이 있습니다.
애독자 퀴즈의 정답인 '풍수해 보험'으로 피해를 입은 많은 국민들이 부담을 덜었으면 좋겠습니다.

애독자 퀴즈 정답 & 독자편지 보내주실 곳

★ 응모 기간 2022. 3. 29 ~ 2022. 4. 10.



QR 코드로 접속해
응모해 주세요.

지난 호 이벤트 당첨자

- mat*****@nate.com
- you*****@naver.com
- wys*****@nate.com
- jkh*****@hanmail.net
- anj*****@naver.com
- 90***@hanmail.net
- yjc*****@yahoo.co.kr
- woo*****@hanmail.net
- jch*****@hanmail.net
- lee*****@naver.com



한국소아암재단

매년 약 1,000여 명의 아이들이
소아암 진단을 받습니다.

한국소아암재단은 모든 소아암 환아가
새 생명을 얻어 안정적으로 생활하고 배우고
성장하여 건강한 사회로 나아갈 수 있도록
환아 중심의 가치를 실현하고자 합니다.

투병 중인 어린이들이 새 생명을 얻을 수 있도록
백만 천사가 되어주세요.

고민잡아,
다 잘될 거야!
덕분에,
오늘 이식을 받아요.



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

후원 문의 : 02-3675-1145~6

이 메 일 : soaam9191@naver.com

계좌번호 : 국민은행 060401-04-025956

(재)한국소아암재단

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