



나라재정 보기

월간

나라재정

FISCAL INFORMATION BULLETIN

8 2022
Vol. 68

FIS 인사이트

최근 재정상황을 고려한 재정수지의 활용

재정칼럼

복합위기하의 새 정부 재정정책 방향
국가부채 관리를 위한 몇 가지 질문과 제언

재정학자의 진단과 처방

재정연방주의에 대한 인식의 차이와
지방재정 활동에 대한 서로 다른 견해



CONTENTS

www.fis.kr

2022. August
Vol. 68



월간 나라재정

발행처

한국재정정보원

주소

[04637] 서울특별시 중구 퇴계로 10,
메트로타워

전화

02-6908-8200

팩스

02-6312-8959

홈페이지

www.fis.kr

발행인

박용주 한국재정정보원장

문의

재정정보분석본부 | 02-6908-8157

제작

(주)케이에스센세이션 | 02-761-0031

04 FIS 인사이드

최근 재정상황을 고려한 재정수지의 활용

김명규 재정정보분석본부 연구위원

12 재정칼럼

복합위기하의 새 정부 재정정책 방향

김우철 서울시립대학교 세무학과 교수

국가부채 관리를 위한 몇 가지 질문과 제언

임명현 국회예산정책처 기획관리관



22 숫자로 보는 나라재정

26 숫자로 보는 나라재산

30 키워드 재정
빅데이터

34 해외재정동향
OECD 주요 경제전망
「OECD Economic Outlook」



42 이달의 재정 이야기
경제활력 제고를 위해 국유재산을 개발하는
국유재산조정과

46 위기 후 주요국의 재정·경제위기 극복사례
위기 대응을 위한 미국의 초당적 인프라 법안:
인프라 정책의 새 시대?

52 재정학자의 진단과 처방
재정연방주의에 대한 인식의 차이와
지방재정 활동에 대한 서로 다른 견해

58 재정사상의 변천
신고전파 종합이론의 경제학자
새뮤얼슨의 재정이론

64 재정 캘린더

66 한국재정정보원 소식

67 애독자 코너



최근 재정상황을 고려한 재정수지의 활용

구조적 재정수지, 기초재정수지를 중심으로

김명규 재정정보분석본부 연구위원(mkim@kpfis.or.kr)



정부는 경제 상황에 대한 정책 의사결정이 필요한 경우, 재정의 건전성, 경기 대응성 등을 고려하는데 재정수지를 활용한다. 재정의 건전성은 단기적 관점에서 재정수지 흑자·적자 등 재정 상태를 검토하거나, 장기적 관점에서 국가재정의 채무상환능력 등 재정의 지속가능성을 검토하는 것을 의미하고, 재정의 경기 대응성은 경기 호황, 불황 등 경제 상황에 대한 정부의 재정정책 기조를 검토하는 것이다. 우리나라 정부는 재정 기조를 파악하는 지표로 통합재정수지와 관리재정수지를 공식적으로 발표하고 있다. 재정상황을 정확하게 파악하기 위해서는 사회·경제적 상황을 보다 정확하게 인식하는 과정이 선행되어야 하고, 상황에 맞는 지표를 활용해야 할 것이다. 최근 대내외 경기 불확실성이 증가하고 있고, 국가채무 증가에 따른 미래 이자부담이 늘어날 것으로 예상되는 상황에서 구조적 재정수지와 기초재정수지에 대해 논해본다¹.

1. 최근 경제상황과 재정 여건

● 대내외 경기 불확실성 증가

최근 경제상황은 코로나19가 지속되고 있고, 확산 가능성이 높은 가운데 대외 경기 불확실성도 증가하고 있는 상황이다. 또한 러시아와 우크라이나 전쟁으로 인한 글로벌 불확실성 증가가 국내 경제와 재정 상황에도 영향을 미치고 있는 상황이 계속되고 있다. 종합적으로 보면, 세계적인 공급 부족으로 인한 물가 인상 압박이 전방위로 확산되고 있는 상황이다. 이에 국제기구는 경제전망을 하향 조정하고 있다. IMF(2022)²는 세계 경제성장률을 2022년 3.0%, 2023년 2.8%로 전망했다. IMF는 위험요인을 코로나19 변이 영향, 가계부채와 부동산 가격 상승으로 꼽았다. OECD(2022)³도 세계 경제성장률과 한국 경제성장률 상승폭이 축소할 것으로 전망하고 있다. 게다가 2021년 11월에 발표한 전망치보다 줄었다는 점에 주목할 필요가 있다. 2022년 세계 경제성장률 전망은 4.5%→3.0%로 1.5%p 낮아지고, 2023년은 3.5%→2.8%로 0.7%p 더 낮아질 것으로 전망을 수정하고 있다. 우리나라도 2022년 2.7%, 2023년 2.5% 증가⁴하면서 경제성장률 상승폭이 축소할 것이라는 시각이 지배적이다.

¹ 본 내용은 김명규(2019)의 내용의 일부를 최근 경제상황을 반영하여 재구성한 것이다.

² IMF. (2022). Republic of Korea Staff Report for the 2022 Article IV Consultation.

³ OECD. (2022). 「OECD Economic Outlook No.111」, June.

⁴ 2021년 11월에 발표한 OECD(2021)에서 우리나라 경제성장률은 2022년 3.0%, 2023년 2.7%였다.

〈표 1〉 OECD의 세계 경제성장률 전망

(단위: %)

구분		평균 2013~2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2021년 Q4	2022년 Q4	2023년 Q4
경제 성장률	전 세계	3.3	-3.4	5.8	3.0	2.8	4.3	1.9	3.0
	G20	3.5	-3.0	6.2	2.9	2.8	4.3	1.9	2.9
	OECD	2.2	-4.6	5.5	2.7	1.6	4.8	1.5	1.6
	미국	2.4	-3.4	5.7	2.5	1.2	5.5	1.2	0.7
	유로지역	1.9	-6.5	5.3	2.6	1.6	4.6	1.2	1.8
	한국	2.9	-0.9	4.0	2.7	2.5	5.0	2.5	3.2
OECD 실험률		6.5	7.1	6.2	5.2	5.3	5.5	5.3	5.3
물가 상승률	G20	3.0	2.8	3.8	7.6	6.3	5.0	7.8	5.8
	OECD	1.7	1.5	3.7	8.5	6.0	5.2	8.9	5.2
	미국	1.4	1.2	3.9	5.9	3.5	5.5	5.1	2.8
	유로지역	0.9	0.3	2.6	7.0	4.6	4.6	6.8	3.9
	한국	1.2	0.5	2.5	4.8	3.8	3.5	4.8	3.0

주: 2022년 이후는 전망자료
자료: OECD Statistics, 「OECD Economic Outlook No.111」, 접속일: 2022.7.8.

● 국가채무 증가에 따른 이자부담 가중

전 세계는 코로나19 상황을 극복하는 과정에서 국가채무를 통해 재원을 조달하여 확장적 재정정책을 추진했다. 우리나라도 예외는 아니어서, 2021년에 발표한 「2021-2025년 국가재정운용계획」에서는 국가채무가 2025년까지 연평균 9.9% 증가하여 GDP 대비 58.8%(1,408.5조원)까지 증가할 것으로 전망했다. 반면, 이자지출은 2025년까지 연평균 3.5% 증가하고, 이자부담 수준은 21.0조원 정도로 전망했다. 그러나 더욱 큰 문제는 최근 빠른 물가상승과 금리 인상으로 예상과 달리 부담이 더 커지고 있는 상황이라는 것이다.

〈표 2〉 「2021-2025년 국가재정운용계획」 국가채무 및 이자지출 추이

(단위: 조원, %)

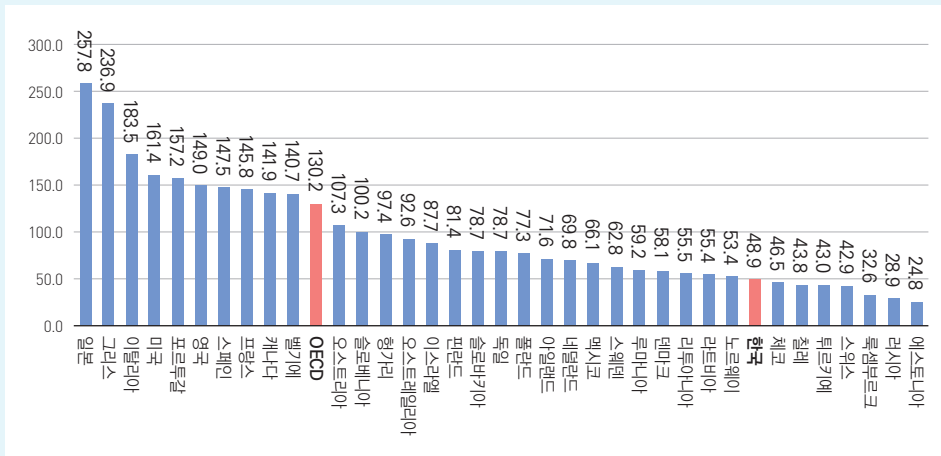
구분	2021년(2차 추정)	2022년	2023년	2024년	2025년	연평균 증가율
국가채무 (GDP 대비 %)	965.3 (47.3)	1,068.39 (50.2)	1,175.4 (53.1)	1,291.5 (56.1)	1,408.5 (58.8)	9.9
이자지출	17.9	19.7	20.4	20.4	21.0	3.5

자료: 기획재정부, 「2021-2025년 국가재정운용계획」

우리나라 일반정부 부채 비율은 2020년 GDP 대비 48.9%로 주요국과 비교하면 양호한 수준이다. 주요국의 부채 비율은 일본 257.8%, 미국 161.4%, 영국 149.0%, 프랑스 145.8%, 독일 78.7%이며, OECD 평균은 130.2% 수준이다. 2021년 자료가 있는 미국, 독일, 스웨덴은 2020년 코로나19 상황에서 증가했던 부채를 감축한 특징이 있다.

〈그림 1〉 OECD 일반정부 부채 비교: 2020년 기준

(단위: GDP 대비 %)



주: 우리나라는 기획재정부 발표 자료를 이용함
 자료: OECD 홈페이지, 접속일: 2022.5.24.

하지만 앞서 설명한 바와 같이 부채 증가에 따른 이자부담 증가를 고려하면 미래 재정여력은 축소할 가능성이 높다. OECD에 따르면, 우리나라를 비롯해 대부분의 국가에서 2021년까지는 저금리의 영향으로 일반정부 이자지출이 전년 대비 감소했으나, 2022년 이후는 감소폭이 줄어들거나 오히려 증가 전환하는 것으로 전망하고 있다. 우리나라는 이자지출이 2022년에 전년 대비 6.9%, 2023년 9.9% 증가할 것으로 예상하고 있다.

〈표 3〉 주요국 일반정부 이자지출 전년 대비 증감률 전망

(단위: %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
프랑스	-5.7	-6.2	-3.3	1.5	-12.5	-16.1	-12.0	-11.3	-12.9
독일	-10.5	-11.7	-9.3	-8.0	-12.2	-23.4	-15.8	-22.5	-10.5
일본	-2.1	-1.8	-4.5	-5.1	-3.7	-2.5	-0.3	0.0	0.0
한국	-5.1	-5.9	-6.9	-1.9	2.5	1.4	-1.6	6.9	9.9
스웨덴	-14.6	-9.8	-4.9	10.8	-7.8	-30.3	-20.2	1.2	-1.7
영국	-10.4	9.6	15.2	-5.6	-8.4	-15.3	36.1	11.3	1.9
미국	-0.5	5.6	4.1	7.9	7.5	-6.8	-1.8	3.2	8.0

자료: OECD. (2021). 「OECD Economic Outlook」, 데이터를 활용하여 저자 계산, 접속일: 2022.5.24.

2. 경기 불확실성을 고려한 구조적 재정수지의 활용

재정 지출 여력은 세수여건 수준에 의해 결정되고, 세수여건은 경제상황과 연동되는데, 호경기 상황에서 증가하고 불경기 상황에서는 감소하기 마련이다. 하지만, 경기 불확실성은

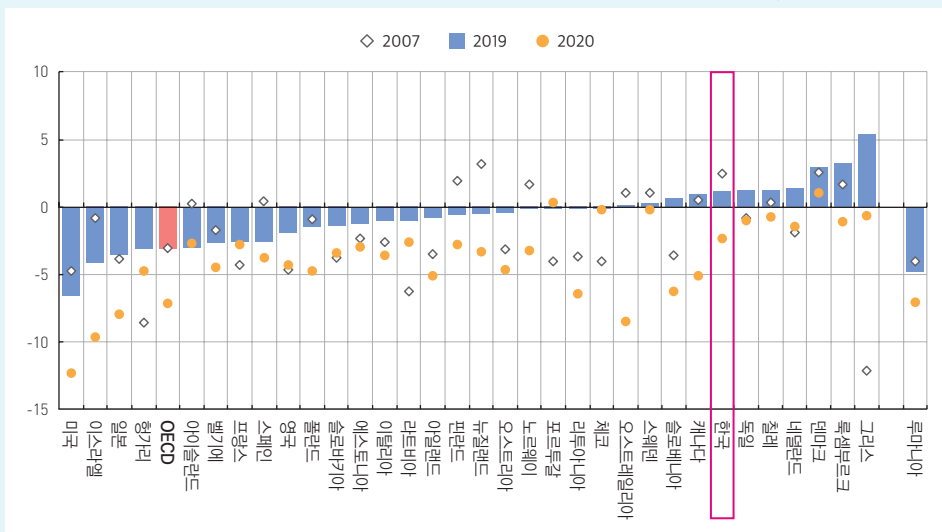
재정상황의 예측을 더욱 어렵게 만들기 때문에 경기요인을 제거한 상황을 가정함으로써 예측 오차를 줄이거나 재정상황을 보다 중립적으로 바라볼 필요가 있다. 이러한 필요에 따라 도입된 개념이 경기조정 재정수지와 구조적 재정수지이다. 이하에서는 경기조정 재정수지에서 일시적 조치를 제외한 구조적 재정수지에 대해 설명한다. 구조적 재정수지는 정부가 경기여건, 거시정책 운용방향 등에 따라 재량적으로 설정한 중장기 재정정책 기조를 평가하는데 유용한 지표이다. 구조적 재정수지 흑자는 통합재정수지가 현재 적자재정이라도 경기회복 시 흑자재정으로 자동 전환함을 의미한다.

구조적 재정수지를 활용해야 하는 이유는 미래 물가 변동성 확대와 국제 환경 변화에 따른 국내 경기 불확실성을 고려한 경기중립적인 재정기조를 파악할 수 있기 때문이다. EU에서는 회원국의 재정상황을 분석할 때 ‘안정 및 성장 협약(SGP)’에서 사용하는 것과 같이 구조적 재정수지를 사용한다.

OECD는 매년 회원국의 재정상황을 분석한 “Government at a Glance/Economic Outlook” 보고서를 발간하고 있다. 2021년 발간된 이 보고서에 따르면, 우리나라 일반정부 구조적 재정수지는 2007년(GDP 대비 1.6% 흑자) 대비 2019년(0.9% 흑자) 흑자폭이 줄어들다 2020년 -2.7% 적자로 전환했다고 분석했다. 2020년이 코로나19를 고려한 상황이라고 하더라도, 대부분의 국가가 적자 상태⁵임은 코로나19의 충격이 예상보다 훨씬 컸고, 광범위했음을 시사한다. 최근 구조적 재정수지 적자는 현재의 조세와 지출정책이 장기적으로 지속 가능하지 않음을 의미한다. 이에 중기적으로 재정건전성 회복을 위해서는 구조적 재정수지 흑자 전환 노력이 필요하다. 예를 들어, 2020년 이후 코로나19 대응 관련 일시적 지출을 비롯한 불요불급한 사업 지출을 조정하는 등의 지출혁신 노력의 병행이 필요한 시점이다.

〈그림 2〉 OECD 일반정부 구조적 재정수지 변화 비교

(단위: 잠재 GDP 대비 %)



자료: OECD. (2021). 「OECD Economic Outlook No.109」, no.109, figure 2.5, May

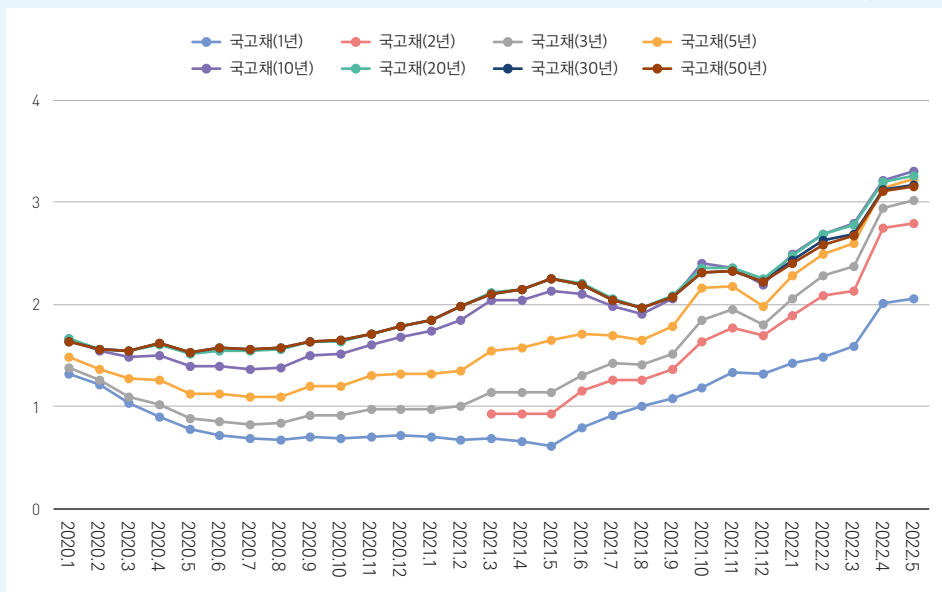
3. 국고채 이자부담을 고려한 기초재정수지의 활용

최근 가파른 금리인상으로 인한 재정관리상 문제 중 하나는 국고채 금리 인상에 따른 만기 시 정부 이자 부담 증대가 예상된다는 점이다. 코로나19 국내 전파 시기인 2020년 초부터 국고채 발행 월평균 금리의 추이를 보면, 국고채(3년) 금리는 2021년 1월 평균 0.975%에서 2022년 1월 2.060%, 2022년 4월 2.941%에 비해 약 세 배 증가한 상황이다. 국고채(1년) 금리의 경우 2021년 5월 0.611%로 가장 낮았으나, 2022년 5월 2.049%까지 빠르게 증가했다. 국고채 물별 금리는 2020년 1월 모두 1%대에서 차이가 적었으나, 이후 점차 확대되는 상황이다. 더군다나 최근 빠른 물가상승에 대한 대책으로 기준금리 인상⁵ 압박도 부담을 가중하는 요인이다.

이자부담은 금리와 국채보유량에 의해 결정되는데, 여타 상황이 동일하다고 가정하면 증장기 만기시점에서의 이자지출은 「2021-2025년 국가재정운용계획」보다 클 것이다. 왜냐하면 「2021-2025년 국가재정운용계획」에서는 국가채무가 2025년까지 연평균 9.9% 상승함에 따른 국가채무 물량 자체가 증가한 가운데, 2022년 5월 국고채(5년) 금리도 3.227%로 2021년 5월 1.647%에 비해 1.580%p 증가하면서 약 두 배가량 높아졌기 때문이다.

〈그림 3〉 국고채 월평균 금리 추이: 2020.1.~2022.5.

(단위: 연 %)



자료: 한국은행 경제통계시스템. 자료 조회: 2022.6.21.

⁵ 2020년 일반정부 기준 구조적 재정수지 규모는 포르투갈, 이스라엘을 제외한 대부분의 국가에서 적자폭이 확대되거나, 흑자에서 적자로 전환되었다.

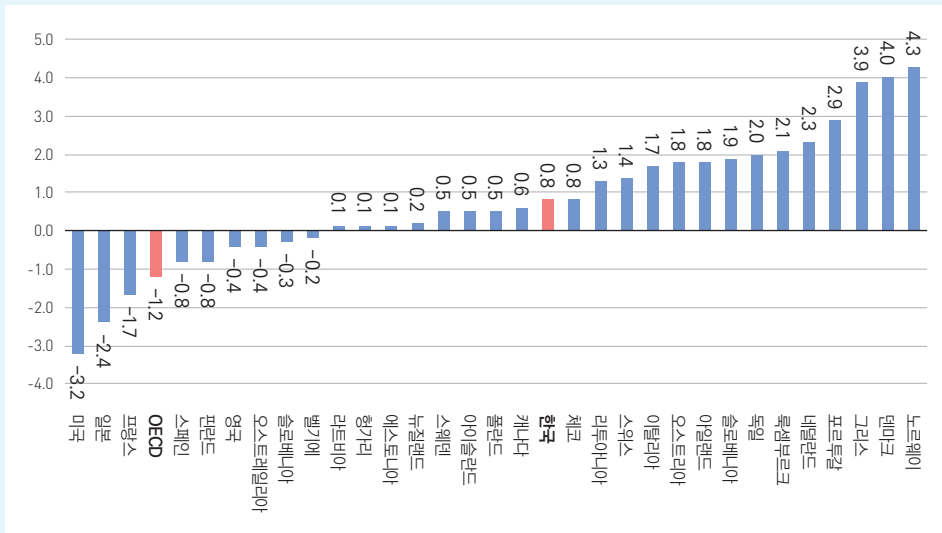
⁶ 한국은행 금융통화위원회는 7월 13일 기준금리를 기존 연 1.75%에서 2.25%로 0.5%p 인상했다.

이자지출 부담의 증가는 결국 재량지출의 축소로 연결되기 때문에 재정운용 과정에서 재정 기초 분석 시 이를 고려해야 할 필요가 있다. 이러한 상황에서 참고하는 지표로 기초재정수지를 활용할 수 있다. 기초재정수지(Primary Balance)는 일반정부 부채와 관련된 순이자지출(Net Interest Payments)을 제외한 재정수지로 정의⁷한다. 순이자지출을 제외하는 이유는 과거 재정 적자 운용 시 필요에 따라 채무 부담을 통해 조달한 재원의 반대급부인이자 부담을 현시점의 재정 상황 판단 시에는 제외해야 한다는 점 때문이다. 정부부채의 명목 이자율이 명목 GDP 성장률보다 크지 않다는 조건하에서 기초재정수지 흑자가 지속된다면 GDP 대비 정부부채 비율은 점차 하락할 수 있음을 의미하는 지표이다. 특히 국가부채 규모가 큰 국가인 일본의 경우 재정수지라 함은 일반적으로 기초재정수지를 의미한다.

「OECD Economic Outlook」 일반정부 기초재정수지에 따르면, 2019년 기준⁸ OECD 평균 GDP 대비 -1.2% 적자 수준이며, 우리나라는 0.8% 흑자 재정을 기록하고 있다.

〈그림 4〉 OECD 일반정부 기초재정수지 비교: 2019년

(단위: GDP 대비 %)



자료: 자료: OECD, 「OECD Economic Outlook」

4. 재정요인을 고려한 복합적 재정수지의 활용

정부는 경제상황을 고려한 재정운용 과정에서 참고할 수 있는 재정수지의 특성을 고려하면 더욱 세밀한 재정분석을 할 수 있을 것이다. 예를 들어, 구조적 재정수지를 활용한 재정 기초 분석 시, 사회보장성 기금의 영향도 제거하고 분석할 수 있는 구조적 기초재정수지(관리 재정수지 기준)를 활용하는 방법도 가능할 것이다. 구조적 기초재정수지(관리재정수지 기준)는 사회보장성 기금 수지 흑자분과 순이자지출, 경기변동 요인, 일시적 조치를 모두 고려한

재정수지이다. 사회보장성 기금을 영향을 제거하는 이유는 국민연금과 같이 현재 시점의 기금 수지 흑자 상황이 전체 재정상황을 양호하게 보일 수 있기 때문이다. 이에 기획재정부는 2004년부터 통합재정수지와 함께 사회보장성기금 수지 흑자분을 제외한 관리재정수지를 추가로 산출하여 활용하고 있다.

이상의 내용을 종합해 보면, 정부가 재정기조를 분석하거나, 재정의 지속가능성을 분석할 때 아래 표에서 제시한 바와 같이 현재 또는 향후 예상되는 경제상황에 맞춤형 재정수지를 고려할 수 있을 것이다.

〈표 4〉 재정 요인을 고려한 재정수지 개념

구분	기준	사회보장성 기금 수지	이자지출	경기변동 요인	일시적 조치
기초재정수지	통합재정수지	×	●	×	×
	관리재정수지	●	●	×	×
경기조정 재정수지	통합재정수지	×	×	●	×
	관리재정수지	●	×	●	×
- 경기조정 기초재정수지	통합재정수지	×	●	●	×
	관리재정수지	●	●	●	×
구조적 재정수지	통합재정수지	×	×	●	●
	관리재정수지	●	×	●	●
- 구조적 기초재정수지	통합재정수지	×	●	●	●
	관리재정수지	●	●	●	●

자료: 김명규(2019)

참고 문헌

- 기획재정부. (2021). 「2021-2025년 국가재정운용계획」.
- 김명규. (2019). 「디지털예산회계시스템을 활용한 다양한 재정수지 산출방안」, 한국재정정보원, 재정정보분석, 19-03.
- IMF. (2022). Republic of Korea Staff Report for the 2022 Article IV Consultation.
- OECD. (2017). Government at a Glance 2017. OECD Publishing, Paris, p.56.
- OECD. (2021). 「OECD Economic Outlook No.110」, December.
- OECD. (2022). 「OECD Economic Outlook No.111」, June.

7 OECD. (2017). Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris, p.56. "The primary balance is the fiscal balance excluding net interest payments on general government liabilities(i.e. interest payments minus interest receipts)"

8 2019년으로 비교한 이유는 2020년이 코로나19로 국제비교가 원활하지 않았기 때문이다.



복합위기하의 새 정부 재정정책 방향

김우철 서울시립대학교 세무학과 교수



새 정부가 들어서면서 재정정책의 기초가 바뀌고 방향에서도 큰 변화가 예고되고 있다. 아쉽게도 현재 우리 경제가 직면한 대내외 상황이 복합적인 위험요소로 둘러싸여 있어, 정책 결정에 큰 어려움이 예상된다. 현재의 경제상황과 재정여건하에서 적절한 재정 방향이 무엇인지 세밀하게 살펴보는 것이 어느 때보다 중요하다.

올해 초 코로나19 진정과 함께 서서히 회복되던 세계 경제는 우크라이나 전쟁 장기화에 따른 에너지 가격 상승 및 공급망 교란으로 심각한 인플레이션을 겪으며 악전고투 중이다. 물가를 잡기 위해 유동성의 급격한 축소가 불가피해지면서, 그에 따른 후유증으로 글로벌 경기침체 위험은 점점 더 커지는 상황이다. 대외교역 의존도가 높고 대부분의 에너지를 수입해야 하는 우리나라로서는 현재의 공급망 왜곡과 고유가 현상은 거시경제의 성장 모멘텀을 훼손하고 경기둔화를 야기하는 중대한 위협이 아닐 수 없다. 미국 금리의 가파른 인상과 같은 대외적 충격들 또한 자본개방도가 높은 국내 금융시장에 그대로 전이되고 있어, 환율, 주가, 금리가 모두 높은 변동성에 시달리는 상태이다. 한마디로, 실물과 금융 부문에서 커다란 위협이 가중되는 복합위기의 징후가 우리 경제를 억누르고 있는 것이다.

새 정부 출발과 동시에 재정정책의 새판 짜기에 여념이 없는 정책당국으로서 재정의 본연의 과제 말고도 이중삼중의 추가적인 과제를 떠안을 수밖에 없게 됐다. 재정의 효율화와 건전화 위한 재정개혁과 민간주도의 역동적 경제 구현이라는 새 정부 국정과제의 조화로운 달성도 이미 난제인데, 여기에 더해 경기안정화와 인플레이션 진정이라는 상충적인 거시경제 목표까지 염두에 두어야 하기 때문이다. 스태그플레이션 방어만으로도 충분히 힘에 겨워하는 미국보다 우리나라 재정당국이 처한 환경과 위험은 이처럼 더욱 어렵고 복합적인 것이다.

혼란한 상황에서 문제 해결의 핵심은 철저한 현실 인식 하에 재정정책 목표의 우선순위를 분명히 하고, 정책 방향을 명확히 설정하는 것에 있다. 이를 실행할 수 있는 정교한 정책설계는 그 다음이다. 현실적으로 달성 가능하지 않은 여러 목표를 동시에 추구하는 것은 정책 방향을 모호하게 만들어 난제들을 해결하기는커녕 오히려 어려움을 심화시키고 지속하게 만들 뿐이다.



재정정책 목표와 방향 설정에서 최우선적으로 요구되는 것은 대규모 재정적자의 고착화를 끊고 재정유지 가능성을 확보하는 것에 있다. 민간주도 혁신경제의 기반 마련을 위해서도 필요한 것은 재정보효율화이지, 재정 규모의 단순 확대가 아니라는 점을 명확히 할 필요가 있다. 동시에 물가안정을 위한 총수요관리 정책 차원에서 재정총량에 대한 통제는 필수적으로 요구된다. 코로나19 극복 과정에서 3년 연속 발생한 100조원대의 재정수지적자의 축소는 새 정부에 있어 더 이상 선택이 아닌 의무에 해당한다. 중장기 재정유지가능성을 위해서는 급격히 소진된 재정여력을 충당하고 방만해진 재정을 효율화하는 과감한 재정개혁과 지출 구조조정에 착수하지 않으면 안 된다.

정치적으로 절대 쉽지 않은 개혁과제를 복합적인 경제위험이 높아진 상황에서 수행하는 것은 정책적으로 난관임에 틀림없다. 세계 경제 위축 속에 우리나라의 올해와 내년도 GDP 성장률이 당초 전망보다 하향 조정될 가능성이 높기에 재정개혁이나 세출구조조정은 사실상 어렵다는 주장이 나오는 배경이다. 심지어 긴축적 금융정책 하에서 경기침체 위험에 선제적으로 대응한다는 논리 하에 재정의 역할을 강조하고 재정을 어느 정도 확대할 필요가 있다는 말까지 등장하고 있다. 과연 이러한 주장은 현실적으로 타당할까? 대내외 어려움 속에서도 다행히 2% 초중반으로 추정되는 잠재성장률이 적어도 올해와 내년에 달성될 것으로 한국은행과 정부, 해외기관에서는 예상한다. 선부른 경기침체 방어론은 근거도 부족하고 설득력이 낮음을 알 수 있다. 경기둔화에서 오는 조금의 고통도 없이 현재와 같은 심각한 경제적 어려움을 비껴갈 수 있다거나, 그래야 한다고 믿는 것은 거의 미신에 가깝다.

고통 없이 어려움을 극복하는 마법은 현실에서는 존재하지 않는다. 본질적으로 재정개혁은 고통 없이는 불가능하다. 역동적 경제를 위한 혁신 또한 도전 없이 이룰 수 없다. 공급측 요인에 의한 지금의 인플레이션 역시 후생의 감소 없이는 절대 안정화시키지 못한다. 긴축적인 통화정책 과정에서 필연적인 경기둔화 가능성을 이유로 그동안 반복적으로 강조되어온 지출구조조정이 새 정부에서 미뤄져서는 안 된다.

정부는 9월 국회에 제출되는 내년 예산안과 중기재정운용계획을 통해 재정개혁의 구체적 청사진을 제시하고 세출구조조정의 시작을 알려야 한다. 재정총량을 현 재정적자 규모를 절반 이하로 줄인다는 건전재정 기조 하에 통합재정수지 균형을 목표로 관리하는 것이 무엇보다 중요하다. 올해 본예산 기준 총지출이 607.7조원이고, 국세수입의 탄력적 회복에 따른 초과세수로 2차 추경에서 총수입이 609.1조원으로 경정된 바 있다. 따라서 본예산 기준 내년도 총지출 증가율을 2차 추경 기준 총수입 증가율 이내로 통제한다면, 통합재정수지 균형이 현실에서 달성 가능해진다. 물론, 이를 위해서는 감세기조의 올해 세법개정으로 예상되는 세수감소와 새 정부 국정과제 수행을 위한 신규 소요재원을 모두 세입의 자연 증가와 더불어 기존 재정사업의 예산삭감을 통해 충당해야 한다. 글로벌 경제 불확실성 증가로 내년

경제성장세 둔화가 예상될수록, 그만큼 더 강도 높은 지출구조조정이 요구된다. 지방교부세와 교육재정 교부금의 국세연동 효과를 감안할 때, 필요한 지출구조조정의 대략적인 규모는 최소 40조원 이상일 것으로 추정되어, 어느 때보다 강력한 재정당국의 의지가 동반되어야 할 것이다. 지출구조조정 과정에서 부문별 재원구성은 일차적으로 민간경제 혁신역량을 제고하는 방향으로 재배분하고, 재정지원은 고금리 상황으로 크게 고통받는 경제취약 계층에 집중하는 것이 바람직하다.

현재의 위기 상황은 과거의 경기안정화 대책과 같은 통상적인 처방으로는 대처해서는 안 된다. 정부가 진정으로 내년에 발생할 수 있는 만일의 비상상태에 대비하고자 한다면 재정의 신속적인 대응을 선부르게 본예산에 미리 포함시킬 것이 아니라, 추경을 염두에 둔 재정여력으로 비축해두는 것이 현명하다. 기계적이고 단순한 경기대응 논리에 입각하여, 오지 않은 경기침체를 기정사실화해 재정을 확장기조로 편성하는 것은 재정개혁만이 아니라, 민간주도 역동적 경제, 그리고 물가안정 모두를 잃는 어리석음을 범하게 됨을 잊어서는 안 될 것이다.





국가부채 관리를 위한 몇 가지 질문과 제언¹

임명현 국회예산정책처 기획관리관



시장이 커지고 사회가 발전한다는 것은 그만큼 해결해야 할 문제가 많아짐을 의미한다. 국가는 그 많은 문제를 어떻게 해결할까? 필자가 오랫동안 정책 현장을 지켜본 결과 대부분의 문제는 규제 아니면 재정에 의해 해결된다. 그리고 최근의 경향을 보면 규제보다는 재정의 역할과 비중이 커지고 있음을 볼 수 있다. 국가가 해결해야 할 사회 문제의 총량이 정해져 있다고 가정하면, 규제 완화의 요구가 증가할수록 재정의 역할은 커질 수밖에 없을 것이다.

실증적으로도 OECD 국가들을 보면 재정의 역할과 규모가 지속적으로 팽창하고 있음을 확인할 수 있다. 경제·사회의 전 영역에서 공적 자원이 투입되고 있으며, 그 규모는 과거와는 비교할 수 없을 정도로 커지고 있다. 대한민국도 마찬가지로 보인다. 한국은행의 발표에 따르면 2020년 공공부문의 총지출은 무려 934조원(발생주의 기준)으로, 명목 GDP의 48.3%에 달한다. 그런데 현대국가들은 그 많은 재원을 어떻게 조달할까? 조세수입만으로 부족하고 상당 부분이 부채로 채워지고 있으며, 그 비중도 지속적으로 커지고 있다고 한다. 기획재정부가 발표한 2020년 공공부문 부채는 1,280조원(GDP의 66.2%)으로 통계가 처음 작성된 2011년 753.3조원(GDP의 54.2%) 대비 70%(매년 약 60조원씩) 증가한 것으로 나타난다. 이 정도면 현대국가를 가히 재정국가라고 불리도 되겠다. 더 정확히는 ‘부채 위의 재정국가’라고 할 수 있겠다. 그렇다면 부채 중심의 재정운용은 괜찮은 것일까? 부채로 추진되는 정책은 지속가능한 것일까? 다음 세 가지 질문이 해답을 찾는 데 도움이 될 것 같다.

첫 번째는 “부채를 굳이 그렇게 엄격히 관리할 필요가 있는가?”이다. 이는 부채관리에 실패하면 우리가 겪게 될 위험이나 대가가 얼마나 클 것인가에 관한 질문이다. 현대 경제는 신용을 기반으로 한다. 신용을 기초로 창출된 부채는 경제주체 간 여유 자원을 상호 조정하는 수단이며 생산적 지출에 활용될 경우 자원의 효율적 배분에 기여할 수 있다. 부채를 통해 낮은 비용으로 재원을 조달할 수 있는 능력은 경제성장을 위해 매우 중요한 요소가 된다. 부채 없이 경제활동을 한다는 것은 상상하기 어렵다. 문제는 부채가 적정 수준에서 관리되지 않을 경우 부메랑이 되어 더 큰 고통과 타격을 입힐 수 있다는 점이다. 상환능력을 넘어선 과도한 부채는 이른바 소버린 리스크(Sovereign Risk)를 초래할 수 있다. 역사적으로 이미 여러 국가들이 부채관리에 실패했고 그 결과는 참혹했다. 국민들은 이루 말할 수 없는 고통에 시달려야 했으며, 모라토리엄(지불유예)이나 디폴트(지급불능)까지 각오해야 했다. 올해도 불과 얼마 전 5월에 스리랑카가 디폴트(채무불이행)를 선언했다. 블룸버그에 따르면 지금 이 시각에도 전 세계 많은 국가들이 디폴트 위험에 처해 있다고 한다. 이러한 급박한 위기까지는 아니더라도, 부채가 적정 수준을 초과하면 국가신용도 하락과 이자율 상승이라는 값비싼 대가를 치러야 한다. 글로벌 금융위기 후 그리스 등 서남부 유럽 국가들이 그랬듯이, 재원조달이 어려워지면 자연재해나 경제위기와 같은 국가적 위기에 효과적으로 대응할 수 없게 된다. 부채조정을 위해 공공서비스를 감축하거나 재정수입 확보를 위해 국가 필수기능을 매각한다면 국민들은 심각한 고통을 겪게 된다. 부채의 값비싼 대가는 국가경제와의 관계에서도 결정된다. 부채가 생산적 지출에 활용되지 못하거나 경제의 생산능력을 높이는 데 기여하지 못하면 국가의 빚 갚을 능력은 감퇴하고 이자율 상승으로 민간경제의 활력을 저하시킬 수 있다.

1 이 글의 상당 부분은 필자의 저서 <대한민국 공공재정론>(나눔출판사, 2022.4.)에 기반하고 있다. 보다 자세한 설명은 저서를 참고하기 바란다.

두 번째 질문은 “부채관리가 그렇게 어려운가?”이다. 부채관리가 쉽다면 부채관리의 중요성도 덜할 것이기 때문이다. 우선 부채를 잘 관리하려면 적정수준을 파악할 수 있어야 하는데, 그것이 말처럼 쉽지 않다. 나라마다 처한 경제적 상황에 따라 부채규모의 적정 수준은 다르고 수시로 바뀐다. 특히 세계화된 개방경제에서는 대외적 요인까지 복잡하게 작용한다. 적정 수준 파악이 가능하다고 하더라도, 적정 수준을 넘지 못하도록 막는 것도 어렵고, 이미 초과한 것을 다시 줄이는 것은 더 어렵다. 부채조정은 기본적으로 세수를 확대하거나 지출의 증가속도를 제어해야 가능하다. 그런데 조세저항의 장벽 앞에서는 세수증가를 기대하기 어렵다. 정치적 부담은 물론 경제적으로도 자칫 민간의 경제활동 의지를 꺾을 수 있다. 그렇다면 지출조정밖에 대안이 없게 되는데, 재정지출에 기득권 구조가 이미 강하게 형성되어 있는 경우라면 지출의 증가속도를 제어한다는 것은 매우 어려운 시나리오가 될 것이다. 더구나 사회구조적으로 저출생·고령화시대에 접어든 국가라면 더 지난한 과제가 된다. 어느 정부든 국민들이 싫어하는 ‘옳은 정책’과 유권자가 좋아하는 ‘잘못된 정책’ 사이에서 고민할 수밖에 없는데, 옳은 정책에는 사회적 대타협이라는 매우 어려운 협의 과정을 요한다. 스웨덴의 ‘에델개혁(Adel Reformen)’은 결코 쉽게 얻어진 것이 아니다.

세 번째 질문은 “그렇게 어려운 부채관리를 어떻게 해야 하는가?”이다. 이는 부채관리의 방법에 관한 것이다. 부채관리가 어렵다고 하여 가만히 있을 수만은 없다. 부채관리 실패에 따르는 대가가 매우 고통스럽기 때문이다. 역설적이게도 부채관리의 어려움이 크다는 것은 그만큼 더 부채관리가 필요하다는 것을 의미한다. 한번 증가한 부채는 줄이기가 어려운 만큼 되돌리기 어려운 상태가 되기 전에 평시에 관리할 필요가 있을 것이다. 또한 사전에 정교하게 잘 짜인 절차와 제도, 시스템에 의해 관리되는 것이 효과적일 것이다. 부채관리 시스템을 고안할 때는 상환위험, 재정여력, 지속가능성이라는 세 가지 관리대상에 집중할 필요가 있다.



우선은 채무불이행, 즉 상환위험이 없도록 관리하여야 한다. 과도한 국가채무는 국가신용도 하락과 급격한 자본이탈 및 자금조달비용 상승으로 이어져 경제위기로까지 확산될 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 단기적으로 채무의 위험성(국가신용도)과 상환위험의 관리가 중요하다. 채무의 위험수준 관리는 국가채무를 경제위기나 국가재정운용상 큰 비용 없이 상환이 가능한 상태로 관리하는 것이라고 할 수 있다. 다만 경험적으로 국가채무의 절대적 위험수준은 밝혀지지 않고 있다. GDP 대비 국가채무 비중이 비교적 낮은 국가들도 경제위기를 겪은 바 있으며, 반대로 국가채무가 매우 높은 수준임에도 위기가 발생하지 않는 국가들도 있다. 이 말은 과도한 부채는 그 자체로 경제성장을 저해하고 경제위기 시 대응능력을 약화시킴으로써 재정위험을 증가시키는 신호가 될 수 있으나 직접적으로 상환위험을 야기하지는 않는다는 것이다. 직접적으로 상환위험을 초래하는 채무로는 외국인이 보유한 대외단기채무가 중요하다. 위험채무의 급증으로 신용도가 하락하고 급격한 자금이탈이 발생할 경우 유동성 위기로 비화될 수 있기 때문이다. 급격한 자금이탈에 탄력적으로 대응하기 위해서는 1차적으로 포트폴리오와 만기구조의 관리, 2차적으로는 단기 회수 가능한 대외채권 규모, 외환보유고 규모, 경상수지 흑자 규모, 통화스와핑 등을 통해 외화 안전자산을 충분히 보유하고 있어야 하며(유동성 관리), 3차적으로는 외화자산 부족을 대비하여 채무조정의 용이성(갚을 능력)이 중요한데 경직성경비의 비중을 줄이고 자산 매각의 용이성을 높이는 등의 관리 노력이 필요하다.

다음으로 부채관리는 재정여력(Fiscal Space)의 관리가 되어야 한다. 경기침체나 전쟁, 재난과 같은 위기가 발생할 경우 가용할 수 있는 재정여력이 없을 경우 정부가 대응할 수 있는 정책수단의 폭이 좁아질 수밖에 없다. 재정여력은 부채를 통해 추가적으로 재원을 확보할 수 있는 능력으로서 감당 가능한 국가채무 상한(지속가능 채무 수준)과 현재의 국가채무 수준과의 격차로 정의된다. 추가적인 부채여력을 확보하고 있다는 것은 경제위기 등에 대해 효과적으로 대응할 수 있다는 것을 의미한다. 예를 들어 경제 위기 시 유동성함정 상태에 처하여 통화정책만으로 대응이 어려운 경우 확장적 재정정책을 추진하기 위해서는 평상시 재정을 건전한 상태로 운용함으로써 추가적인 부채여력이 확보되어 있어야 한다. 재정여력을 판단함에 있어서 직접적이며 명시적인 국가채무 외에 우발부채가 중요한 변수가 될 수 있다. 우발부채는 미래의 우발적 상황이 발생하면 정부에게 지출의무를 유발하는 채무로서 정부의 보증채무나 지급보증이 대표적인 유형이다. 또한, 정부의 법적인 지출의무가 없더라도 공적 서비스 제공의 최종 보험자(Insurer of Last Resort)로서 사실상 지급의무를 질 수밖에 없는 공공기관의 부채나 국민연금 등 사회보험 재정의 악화도 국가의 잠재적 부채 증가 요인으로 작용한다. 나아가 과도한 민간부채가 경제 불안을 심화시키거나 경기회복에 장애요인으로 작용하면 정부는 공적자금을 투입하여 민간부채를 떠안아야 하는 상황이 발생할 수 있다. 이러한 우발적 상황에 효과적으로 대응하기 위해서는 평상시 재정여력 확보는 필수적이다.

끝으로 부채관리는 지속가능성(Sustainability) 관리가 되어야 한다. 건전성을 GDP 대비 국가채무비율로 설명한다면 분모인 GDP 증가가 세수증가를 통해 분자인 국가채무를 감소시킨다면 추가 국가채무의 여력, 즉 재정여력이 발생하게 된다. 반대로 부채가 생산능력 제고를 위해 효율적으로 사용되지 못한 결과 분모인 GDP가 하락하면 세수감소로 이어져 국가채무는 더 증가하는 악순환의 고리에 빠질 수 있다. 이러한 점에서 재정건전성은 장기적으로는 지속가능성을 의미한다고 하겠다. 이론상 $r < g$ (r :국채금리, g :명목성장률)일 경우, 부채비율은 감소한다. 부채가 늘어나는 속도(국채금리)보다 경제규모가 커지는 속도(명목성장률)가 빠를 경우 GDP 대비 부채비율은 감소, 즉 재정건전성을 해치지 않으면서 정부지출을 늘릴 수 있는 상태가 된다.

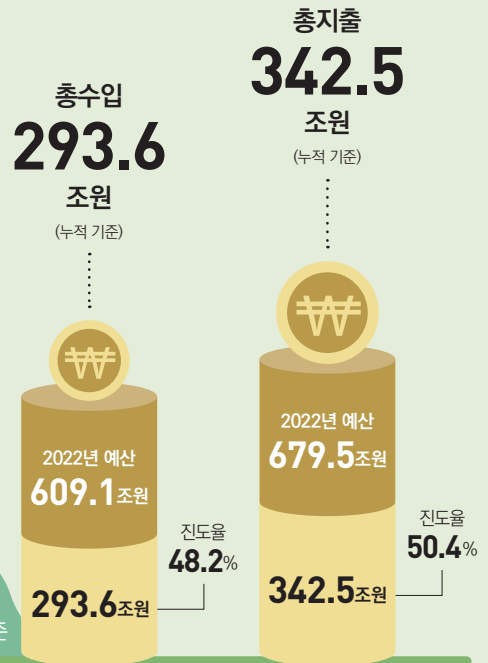
지금까지 부채관리의 필요성과 부채관리의 어려움 그리고 부채관리 방법 등에 대해 다루었다. 그러나 더 중요한 것은 실제로 부채를 관리할 제도적·조직적 기반을 갖추고 실천해 나가는 것이다. 이를 위해 필요한 두 방안에 대해 논하고 대안을 제시하고자 한다.

먼저, 부채관리에 있어서 자주 거론되는 제도로서 재정준칙(Fiscal Rule)이 있다. 많은 국가들이 재정수지 또는 국가채무의 GDP 비중을 일정 수준을 넘지 않도록 통제하고자 한다. 문제는 적정 채무수준이 선형적으로 결정되는 것은 아니며, 재정수지도 어느 정도 적자규모가 좋다고 단언할 합리적 이유를 찾기가 어렵다는 점이다. 재정규율이 단순하고 엄격하게 고정될수록 재정총량 통제에 효과적일 수 있으나, 경제정책과 상충될 수 있으며 외부 충격에 탄력적으로 대응할 수 없다는 점도 한계로 작용한다. 그런 점에서 지출 한도(Spending Ceiling)와 같이 지출을 직접 통제하는 준칙이 효과적일 수 있다. 지출 중에는 경로의존성이 강하게 작용하여 증가 속도를 늦추거나 추세를 꺾기가 어려운 항목도 있지만, 정부가 의지를 갖고 재량적으로 통제할 수 있는 유형도 있다. 일례로 영국에서는 일부 복지지출 항목에 대해 총량(Welfare Cap)과 1인당 급여(Benefit Cap)에 한도를 설정하고 있다.

한편, 지출준칙 중에서 황금률(Golden Rule)은 지속가능성과 세대 간 형평성을 동시에 고려할 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 정부가 차입 재원을 현세대의 소비를 위한 경상지출에 사용하지 않고 성장잠재력 제고를 위한 자본축적에 사용하도록 함으로써 Pay-Go 정신에 부합하며 부채와 성장의 선순환 고리를 만들 수 있다. 또한, 부채의 상환의무뿐만 아니라 투자를 통해 발생할 미래 소득까지 함께 미래세대에 이연시킴으로써 세대 간 형평성 문제도 상당 부분 해소할 수 있다. 그런 점에서 황금률과 Pay-Go 정신을 예산에 접목시킨 자본예산(Capital Budgeting) 제도의 도입을 검토할만하다. 자본예산은 정부지출을 경상지출과 자본지출을 구분하여 새로운 투자를 형성하는 자본지출의 재원을 국공채로 충당하도록 한다. 부채를 통해 마련된 재원을 재정승수가 장기적으로 나타나는 SOC 등에 한정하여 투자하도록 유도함으로써 잠재성장률 제고를 통해 재정의 지속가능성에도 기여할 수 있다.

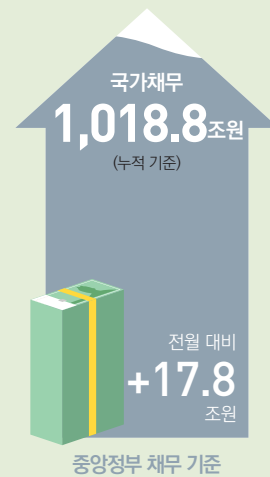
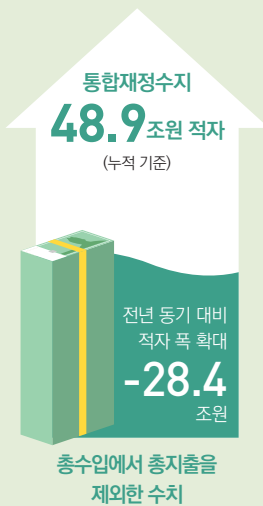
다음으로, 부채를 전문적으로 관리할 수 있는 전담기구를 만들어야 한다. 상환위험이나 재정여력, 지속가능성(부채와 성장의 선순환 관계)을 모두 고려한 적정 부채 수준은 그 균형점이 수시로 변할 수밖에 없다. 이들 변수들을 모두 종합적으로 고려한 부채관리의 규칙을 만들려면 어쩌면 술한 실증 과정과 시행착오를 거쳐야 할 것이다. 한편 정부부채는 민간부채에 의해 영향을 받는다는 점도 고려해야 한다. 민간부채의 부실규모가 커질수록 금융위기와 경제위기로 파급될 수 있는데, 이때는 불가피하게 정부가 구조조정에 나서게 되고 이 과정에서 민간부채는 정부부채로 전이될 수밖에 없다. 앞서 설명했지만, 이 경우 민간부채가 정부부채의 재정여력을 감소시키는 요인이 된다. 이런 점에서 국가재정의 건전성 유지를 위해서는 정부부채뿐 아니라 가계와 기업 등 민간부문 부채도 관리대상에 포함시킬 필요가 발생한다. 즉 경제주체의 부채상환능력이 악화되어 건전한 자산까지 연쇄적으로 팔아치우면서 금융시스템이 갑자기 붕괴되는 시점(이른 바 ‘Minsky Moment’)에 이르지 않도록 국가의 총부채를 적정 수준으로 관리하여야 한다. 이를 위해 민간부채를 포함하여 국가의 총부채를 전문적으로 관리하는 기구(Debt Management Office)를 설치할 필요가 있다.





숫자로 보는 나라재정

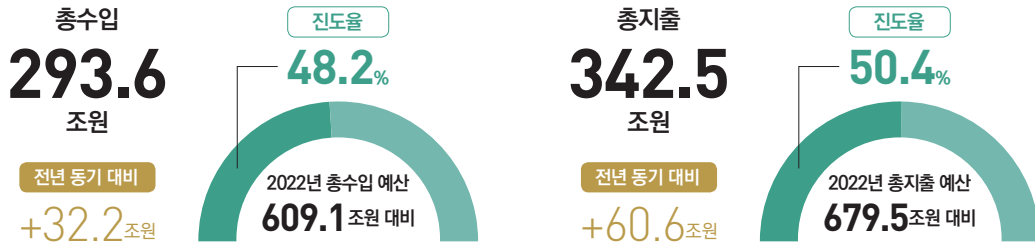
글. 우수연 재정정보분석본부 연구원(suyeon0520@kpfis.or.kr)



주: 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음
자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2022.7.

총 수입 · 총 지출

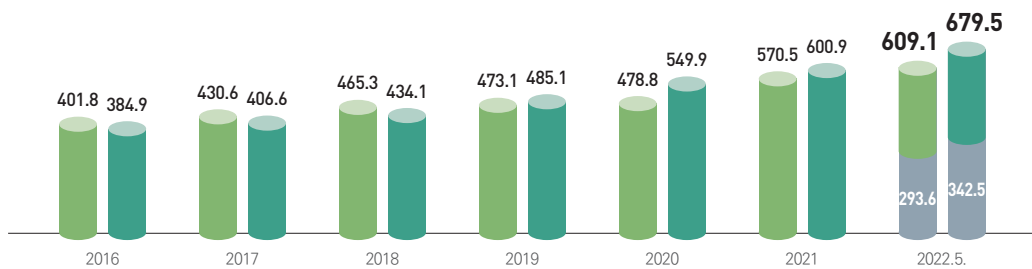
● 2022년 5월 말 기준



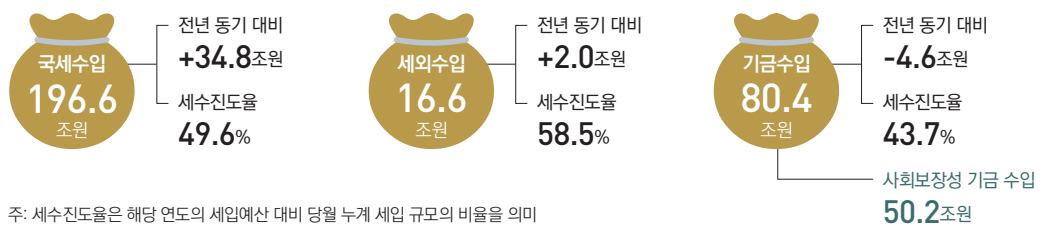
주: 총수입과 총지출 진도율은 해당 연도의 총수입 예산 대비 당월 누계 총수입 규모의 비율을 의미
 자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」

■ 총수입 ■ 총지출

(단위: 조원)



주: 2021년까지는 결산, 2022년은 2차 추가경정예산 기준
 자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」

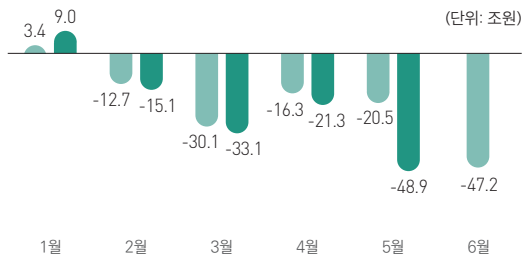


주: 세수진도율은 해당 연도의 세입예산 대비 당월 누계 세입 규모의 비율을 의미

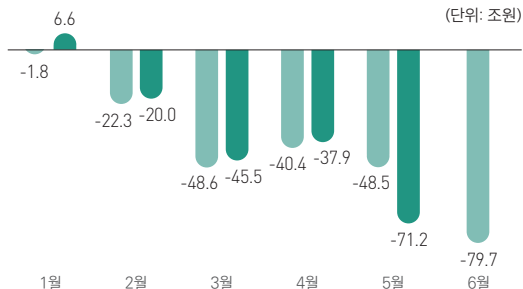


재정수지

● 2022년 5월 말 기준



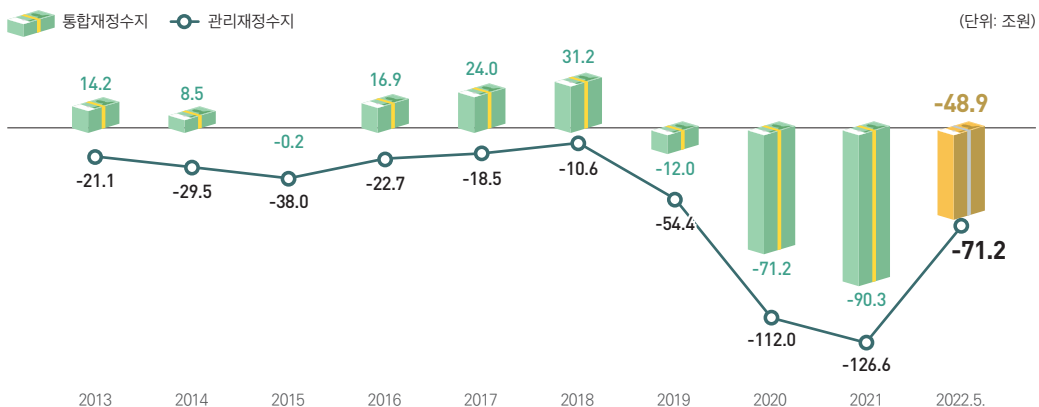
전년 동기 대비
-28.4조원



전년 동기 대비
-22.7조원



- 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: 2021년까지는 결산, 2022년은 2차 추가경정예산 기준
 자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」

국 가 채 무

● 2022년 5월 말 기준

전월 대비

+17.8조원

전년 대비

+79.7조원

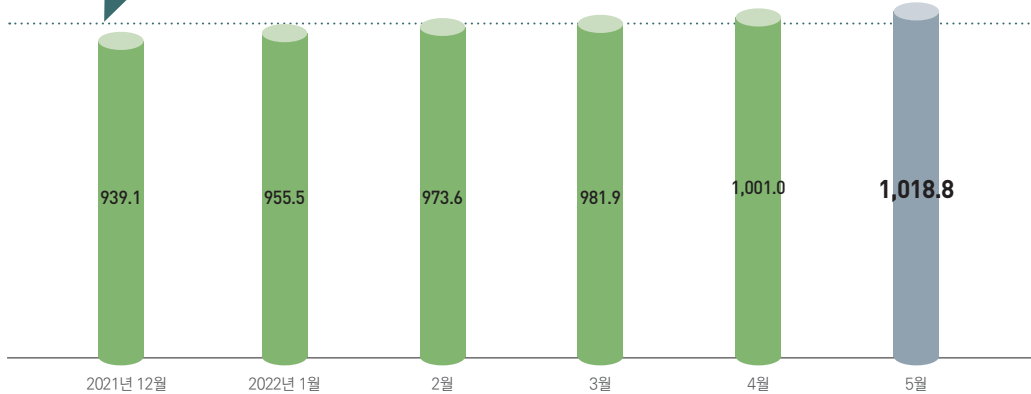
중앙정부 채무

1,018.8
조원



2022년 예산 기준, 중앙정부 채무 **1,018.8조원**

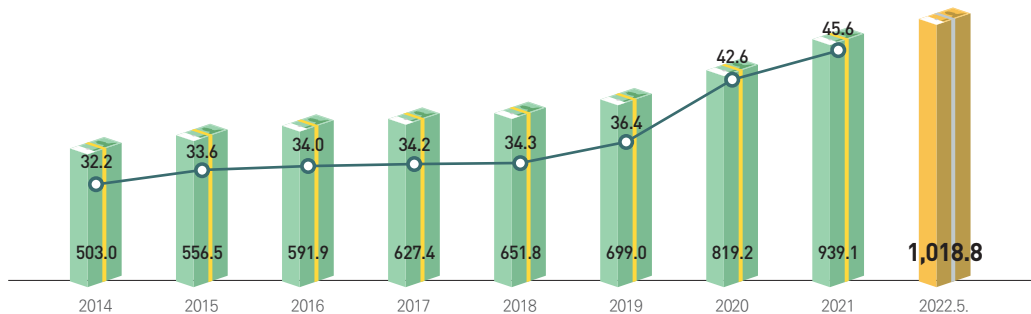
(단위: 조원)



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

■ 누적채무 ● GDP 대비

(단위: 조원, %)

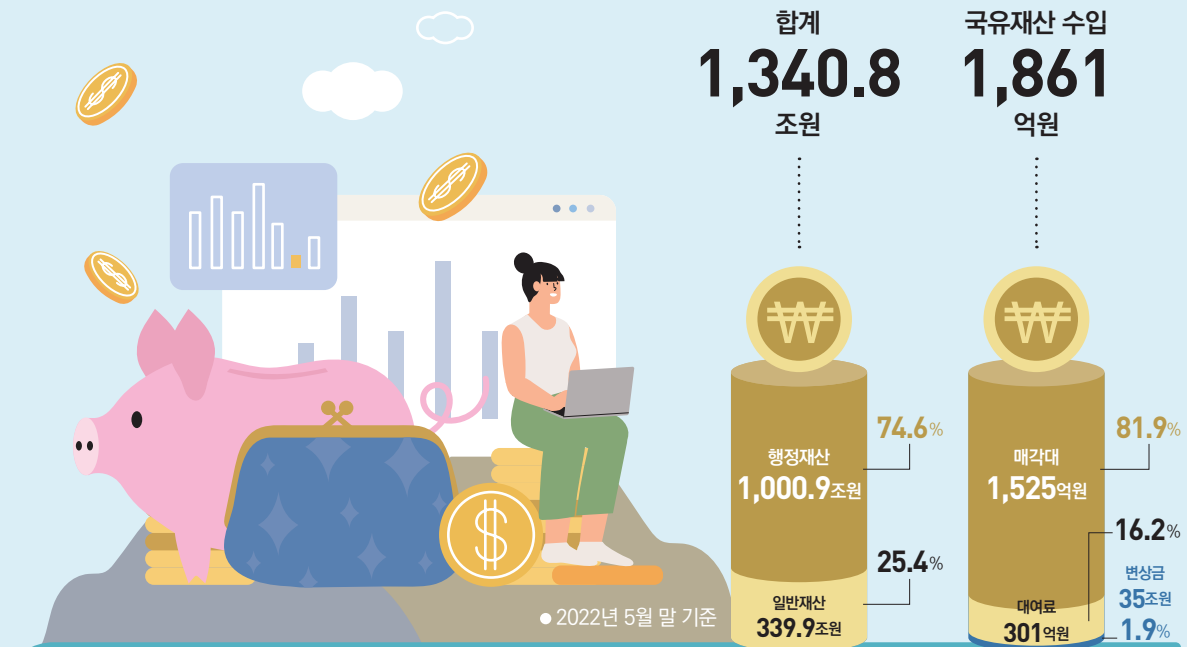


주 1) 중앙정부 채무 기준

2) 2021년까지는 한국은행 신계열 GDP 기준

3) 2022년 GDP 대비 국가채무 비율은 한국은행 GDP 규모 확정 시 제공 예정

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



숫자로 보는 나라재산

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

국유재산 취득
11,461억원

국가가 매수, 교환 등을 통해
자산상의 순증을 가져오는 행위



토지
1,246억원
(10.9%)

건물
1,772억원
(15.4%)

기타
8,443억원
(73.7%)

국유재산 처분
3,737억원

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



토지
3,318억원
(88.8%)

건물
205억원
(5.5%)

기타
214억원
(5.7%)

* 「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 5월 말 기준

전월 대비

+27.6조원

전년 동기 대비

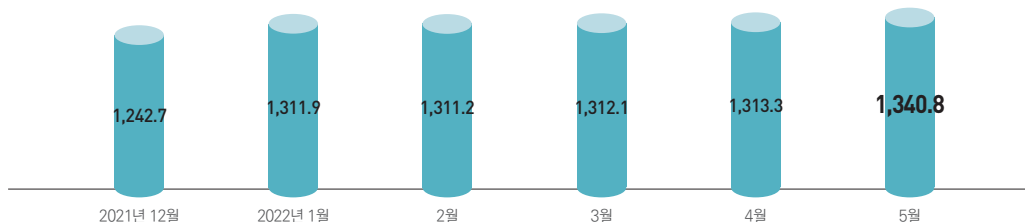
+177.6조원

국유재산
1,340.8
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
1,000.9
조원



74.6%



25.4%

일반재산
339.9
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
589.8	토지	39.6
69.3	건물	2.2
329.5	공작물	0.2
1.2	기계기구	-
5.5	임목죽	2.1
3.8	선박·항공기	-
-	유가증권	295.8
1.9	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

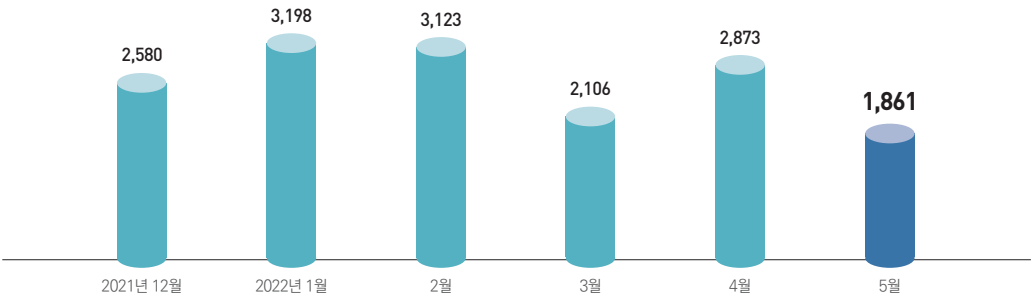
● 2022년 5월 말 기준

전월 대비
-1,012억원

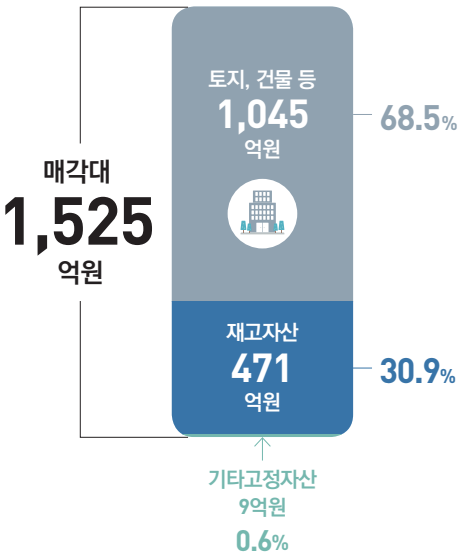
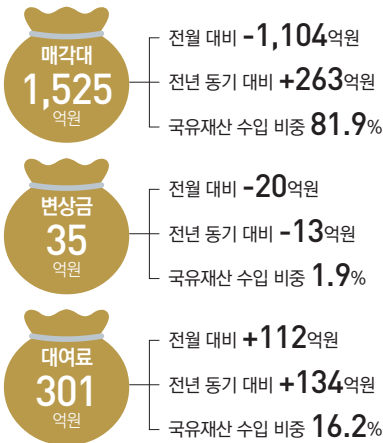
전년 동기 대비
+384억원



(단위: 억원)



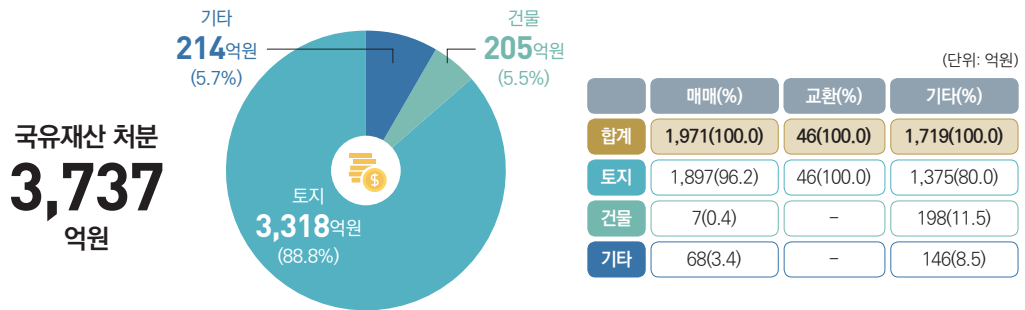
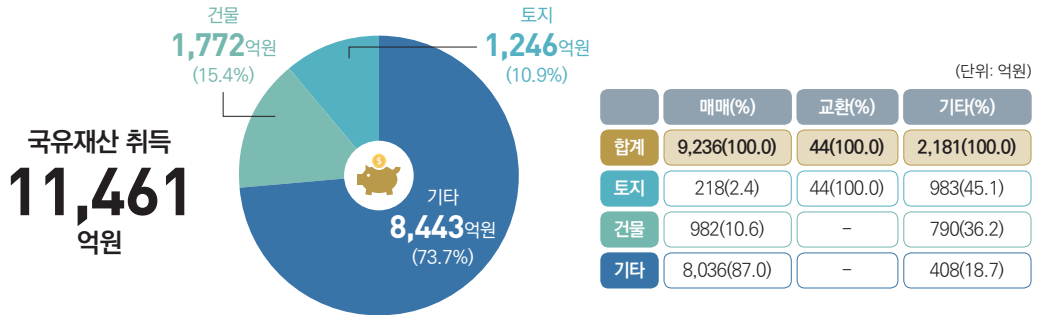
주: 2021년, 2022년 자료는 잠정



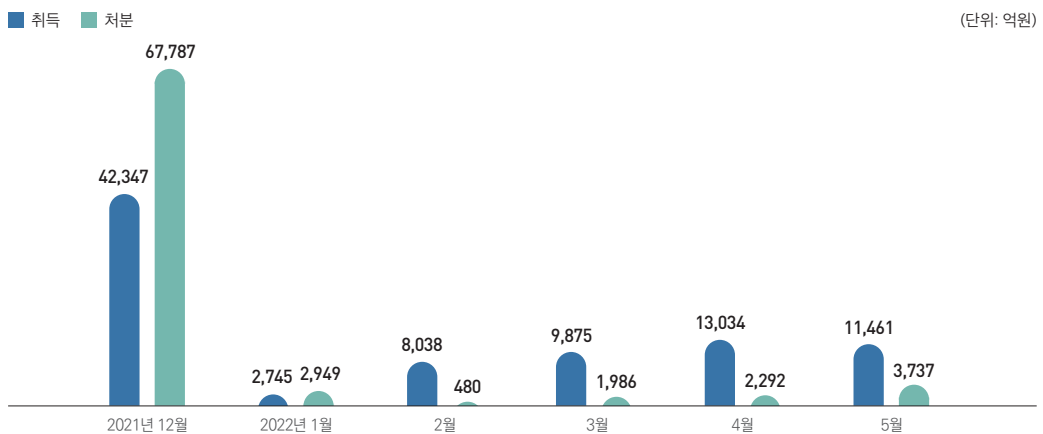
주 1) 매각대: 일반재산을 국가 이외의 자에게 양도하고 수납한 대금
2) 변상금: 사용허가·대부계약 없이 국유재산을 사용·수익·점유한 자에게 부과하는 금액

국유재산취득·처분

● 2022년 5월 말 기준



주: 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음



빅데이터

이달의 이슈키워드



문화체육관광부가 운영하는 정책여론수렴시스템의 데이터분석 결과, 지난 한 달간 ‘빅데이터’의 언급량이 큰 폭으로 늘었다. 정부는 빅데이터, 인공지능 등의 기술을 통해 민관협력에 기반을 두어 국민이 보다 편하게 정부의 혜택을 누릴수 있는 ‘디지털플랫폼정부’를 구현할 것이라 밝혔다. 이에 ‘데이터’, ‘기술’, ‘서비스’ 등의 연간 키워드 검색량이 증가하는 등 국민의 관심이 높아진 것으로 보인다. 이번 호 <나라재정>에서는 빅데이터에 기반한 과학적 의사결정과 국민 맞춤형 서비스 제공 기반을 마련하는 정부 재정사업엔 어떤 것이 있는지 알아본다.

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

연관어

데이터

기술

서비스

플랫폼

기업

인공지능

시스템

AI

산업

디지털

전문가

지원

클라우드

스마트

주: 디지털플랫폼정부가 포함된 결과임

자료: 문화체육관광부 정책여론수렴시스템(big.pr.go.kr, 2022.7.15.), 수집기간: 2022.6.11.~7.10.

지난 7월 1일 빅데이터, 인공지능 기술을 토대로 국민과 정부가 함께 사회문제를 해결하는 디지털플랫폼정부를 위한 위원회 신설에 착수했다. 디지털플랫폼정부위원회는 110대 국정 과제 중 11번 과제인 ‘모든 데이터가 연결되는 세계 최고의 디지털플랫폼정부 구현’을 성공적으로 추진한다는 계획이다. 이를 위해, 정부는 △대국민 선제적·맞춤형 서비스 △인공지능과 데이터 기반의 과학적 행정구현 △국민, 기업, 정부의 협력을 통한 혁신 생태계 조성 등을 추진한다. 위원회는 1명의 위원장을 포함하여 30명 이내로 구성한다. 여기에는 기획재정부 장관, 과학기술정보통신부장관, 행정안전부장관, 개인정보보호위원회 위원장 등을 포함하여 디지털플랫폼정부 구현을 위한 전문지식과 경험이 풍부한 전문가 등이 참여한다. 이렇게 구성된 위원회는 디지털플랫폼정부의 성공적 구현을 위해 5대 중점추진과제를 선정했다.

디지털플랫폼정부 5대 중점추진과제

주요 내용

- ◆ 국민과 기업이 단기간에 개선효과를 체감할 수 있는 혁신적 선도 프로젝트 추진
- ◆ 누구나 쉽게, 한 번에 이용할 수 있도록 기관 간 정보 공유 확대 등을 통한 선제적 서비스 제공
- ◆ 인공지능·데이터 기반의 정책 의사결정 지원체계 구축, 정부의 일하는 방식 혁신, 국가 현안·난제 해결을 위한 민간 협업 활성화
- ◆ 정부는 데이터·핵심 기능을 플랫폼으로 제공하고, 민간이 창의적인 서비스를 창출할 수 있는 혁신 생태계 조성
- ◆ 활용과 보안을 높일 수 있는 새로운 보안체계 구축, 개인정보의 안전한 활용 기반을 강화하여 대국민 신뢰 제고

자료: 행정안전부, (2022), 「디지털플랫폼정부위원회 보도자료」 재구성

정부는 디지털플랫폼정부 구현을 통해 편안한 국민, 혁신하는 기업, 과학적인 정부를 이룬다는 계획이다. 국민은 정부로부터 맞춤형 서비스를 선제적으로 제공받아, 혜택을 놓치는 일이 없어진다. 이를 위해, 한 번의 서류 제출을 통한 신청으로 서비스를 받을 수 있도록 한다는 계획이다. 기업의 경우 정부가 개방한 고품질의 데이터와 디지털플랫폼 기반의 핵심 기능을 활용하여 혁신사업 및 역량확보가 가능하다. 아울러 정부는 인공지능·데이터 등을 기반으로 한 과학적 의사결정으로 업무의 효율성과 정확성을 높인다는 계획이다.

디지털플랫폼정부 관련 주요 재정사업

이처럼 정부는 빅데이터, 인공지능 등의 활용을 강화해 국민생활의 편의를 높이고 정부의사결정의 효율성을 높이는데 중점을 두고 있다. 특히, 데이터에 기반한 행정으로 일하는 방식을 혁신하고 대국민 공공서비스를 개인맞춤형으로 개선해 나가기 위해 다양한 사업들을 진행하고 있다.

디지털플랫폼정부 관련 주요 재정사업 예산			
(단위: 억원)			
관련 사업	2020년	2021년	2022년
공공데이터 개방 및 이용활성화 지원	1,524	1,863	1,123
데이터기반행정 활성화	-	-	208
행정정보 공동이용	58	131	134

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

● 공공데이터 개방 및 이용활성화 지원

공공데이터 개방 및 이용활성화 지원 사업은 중앙정부, 지자체, 공공기관 등이 보유·관리하는 공공데이터를 개방하고 이를 국민이 자유롭게 활용할 수 있도록 지원하는 사업으로 2022년에 1,123억원을 편성했다. 공공데이터는 공공데이터포털(data.go.kr)을 통해 국민이 쉽게 접할 수 있는데, 파일데이터, 오픈 API 등 다양한 형태로 제공하여 국민들이 보다 쉽게 활용할 수 있도록 개방하고 있다. 정부는 해당 사업을 통해 △공공데이터 제공기반 조성 △공공데이터 구축 개방 확대 △공공데이터 품질 제고 등을 지원하고 있다.

첫째, 공공데이터 제공 기반 조성 사업을 통해 공공데이터에 관한 주요 정책과 계획을 심의 조정하는 ‘공공데이터전략위원회’를 운영한다. 그뿐만 아니라, 국민의 공공데이터 이용권을 보장하기 위한 ‘공공데이터제공 분쟁조정위원회’도 운영하고 있다. 앞서 언급한 공공데이터 포털(data.go.kr) 또한 같은 사업을 통해 운영되는데, 각 기관의 공공데이터를 한곳에서 제공하는 통합 창구로 국민이 쉽게 공공데이터를 이용할 수 있도록 운영하고 있다.

둘째, 공공데이터 구축 개방 확대 사업을 통해 국민수요를 기반으로 하는 4차 산업혁명 신산업 분야, 국민 실생활과 밀접한 분야 등의 핵심 데이터의 발굴 및 개방 확대를 추진하고 있다.

셋째, 공공데이터 품질제고 사업을 통해 고품질의 공공데이터를 제공하는 기반을 마련하고 있다. 「공공데이터법」 제22조에 따라 사회적·경제적 파급효과가 큰 공공데이터의 안정적 품질관리 및 품질관리수준 확보를 중점적으로 지원한다. 품질관리수준 평가 실시, 데이터 개방표준 확대 등을 추진하여 각각의 공공데이터의 품질수준을 유지 및 관리한다.

그 외에도 공공데이터 이용 활성화 지원, 공공데이터 일자리 창출, 공공데이터 개방 및 품질 가속화 등의 사업을 진행한다. 이처럼 활용, 개방, 관리 등 다양한 분야의 사업을 통해 공공데이터 활성화를 지원한다.

● 데이터기반행정 활성화

데이터기반행정 활성화 사업은 디지털 정부 인프라를 구축하는 과정에서 생성된 데이터를 기반으로 정부의 정책수립 및 의사결정을 지원하는 사업으로 2022년에 208억원을 편성했다. 해당사업은 2021년까지 공공데이터개방 및 이용활성화 지원 사업에 포함되었던 사업이

다. 해당 사업은 △공공빅데이터 분석·활용 △범정부 데이터통합관리 플랫폼 구축·운영 △데이터기반행정 역량 지원 △데이터 기반 행정 활성화 제도운영 등을 목적으로 한다.

공공데이터 분석·활용 사업을 통해 국정과제, 사회현황, 다부처 협업과제 등 정부의 정책수립 및 의사결정을 지원하는 데이터 기반의 행정관행 정착을 지원한다. 특히, 우수한 분석모델을 구축한 기관의 모델을 선정하여 다른 기관에서 활용할 수 있도록 기술 및 교육을 지원한다.

범정부 데이터통합관리 플랫폼 구축 및 운영 사업을 통해 각 기관의 개별시스템에서 특별한 시스템 구축 없이 행정·공공기관 간 데이터 공동활용을 지원한다. 이를 위해, 데이터 공동활용 촉진을 위해 공동활용데이터 구축 및 등록, 데이터 플랫폼간 연계·통합 등으로 지원한다. 데이터기반행정 역량 지원 사업으로 기존 인력 역량강화 및 인재양성의 기회를 제공한다. 행정·공공기관의 전산·데이터 인력, 관리자, 협업 공무원 등에 대한 맞춤형 데이터 역량 강화교육을 추진한다. 뿐만 아니라, 미래 인력양성을 위해 데이터 분야에 관심·소양을 가진 청년들에게 전문교육과 업무 경험의 기회를 제공한다.

마지막으로 데이터기반행정 활성화 제도운영 사업을 통해 행정·공공기관에 데이터기반행정이 조기 정착되도록 거버넌스 운영, 실태점검 및 평가, 제도 연구 등을 추진한다.

● 행정정보 공동이용

행정정보 공동이용 사업은 국민들이 각종 민원신청 시 필요한 구비서류를 제출하지 않아도 민원 담당자가 전산망으로 확인하여 민원을 처리하는 서비스로 2022년에 134억원을 편성했다. 정부는 해당 사업을 통해 국민의 시간적·경제적 편의 및 행정 효율성을 높이는 시스템 유지관리를 실시한다. 또한, 미래 행정정보 공동이용 기반 구축을 위해 3년에 걸친 재개편을 추진하는데, 노후화된 시스템 전면 재구축, 공동이용 플랫폼 구축, 클라우드 기반 전환 등을 추진한다. 행정정보 공동이용 활성화 사업도 운영하는데, 공동이용 대상 정보 보유기관 및 이용기관과 업무협약, 사용기관 교육 및 설명회, 실태점검을 통해 해당 사업의 활성화를 지원한다.



OECD 주요 경제전망 「OECD Economic Outlook」

최근 세계 주요기관들이 2022년 경제전망을 잇달아 하향한 가운데¹ 경제협력개발기구(OECD)도 지난 6월 8일 발표한 「경제전망보고서(OECD Economic Outlook No.111)」에서 2022년 세계경제성장률을 3.0%로 2021년 12월 전망(4.5%)보다 1.5%p 낮게 제시했다. ‘전쟁의 대가(The Price of War)’라는 부제로 공개된 본 보고서에서는 세계 경제가 러시아와 우크라이나의 전쟁으로 인해 막대한 비용을 치르게 될 것이라고 설명한다. 이번 호에서는 OECD 경제전망의 하향 배경과 정책적 권고사항을 간략히 소개한다.

김도일 재정정보분석본부 연구원(doylek@kpfis.or.kr)

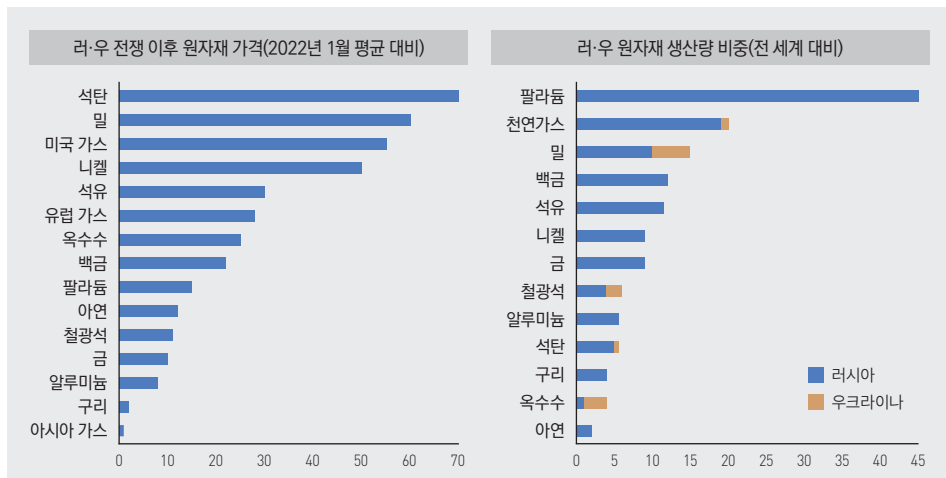


1. 러시아·우크라이나 전쟁으로 인한 사회·경제적 충격

러시아와 우크라이나의 전쟁으로 전 세계는 인도적·경제적 위기를 동시에 겪고 있다. 수만 명의 사망자와 부상자가 발생했고, 수백만 명의 난민이 인접 유럽국가로 강제 이주했다. 경제적인 충격은 우크라이나, 러시아, 주변국뿐만 아니라 멀리 떨어져 있는 국가들에게까지도 미치며 전 세계 경제활동을 직접적으로 위축시켰다². 특히 두 국가는 밀(전 세계 수출량의 30%), 옥수수(15%), 광물질 비료 및 천연가스(20%), 원유(11%) 등 원자재의 주요 생산국인 동시에 공급망 역할을 담당하고 있어 전쟁 이후 공급망 차질과 인플레이션이 가속화되는 추세다. 옥수수, 밀 등 곡물가 인상은 저소득 국가의 식량부족으로도 이어지면서 빈곤과 기아 수도 급격히 증가하고 있다.

〈그림 1〉 러·우 전쟁 이후 원자재 가격 및 원자재 생산량 비중

(단위: %)



자료: OECD, 「OECD Economic Outlook」, 2022.6.

2023년부터는 유럽국들의 러시아 에너지 수입이 급격히 감소할 것으로 예상된다. 유럽연합은 러시아 석탄 및 해상 수송원유(Seaborne Oil)에 대한 금수조치(Embargo)를 시행할 계획이며, 일부 국가는 러시아 가스 수입과 송유관을 통한 석유(Pipeline Oil) 수입을 쌍방적으로 이미 중단했거나 앞으로 중단 예정이다. OECD의 이와 같은 조치는 특히 유럽국가들의 성장둔화와 인플레이션 가속화에 영향을 줄 전망이다.

¹ IMF는 2022년 세계 경제성장률을 4.3%(1월 전망)에서 3.6%(4월 전망)로 이전 전망치 대비 0.8%p 하향 조정했으며, World Bank도 4.1%(1월 전망)에서 2.9%(6월 전망)로 1.2%p 하향했다.

² 시장가격으로 환산했을 때 러시아와 우크라이나가 전 세계 GDP에서 차지하는 비율은 약 2% 정도(전쟁 이전 기준)이다. 두 국가의 GDP 감소로 2022년 전 세계 GDP는 0.25%p 하락할 전망이다.

2. 세계 경제전망: 경기회복세 둔화, 인플레이션 가속화, 금융시장 경직

전쟁이 시작되기 전인 2021년 12월에 발표된 OECD 경제전망에서는 백신 접종, 정책지원 등 노력으로 팬데믹이 정상화되고 경제성장률과 인플레이션이 회복될 것으로 예상했다. 그러나 이번 보고서에서는 러시아와 우크라이나의 전쟁과 중국의 봉쇄정책(Zero-COVID Policy) 등의 영향으로 세계 경제성장률이 2022년 3.0%, 2023년 2.8%로 점차 회복세가 둔화될 것으로 전망했다. 기존 전망보다 각각 1.5%p, 0.4%p 하향한 것이다. 특히 러시아의 에너지 수입의존도가 높은 유럽국가의 성장률 하향 조정폭이 상대적으로 크고, 신흥국들의 경우 원자재 생산 여부에 따라 희비가 엇갈릴 전망이다.

〈표 1〉 주요 거시경제지표 전망

(단위: %)

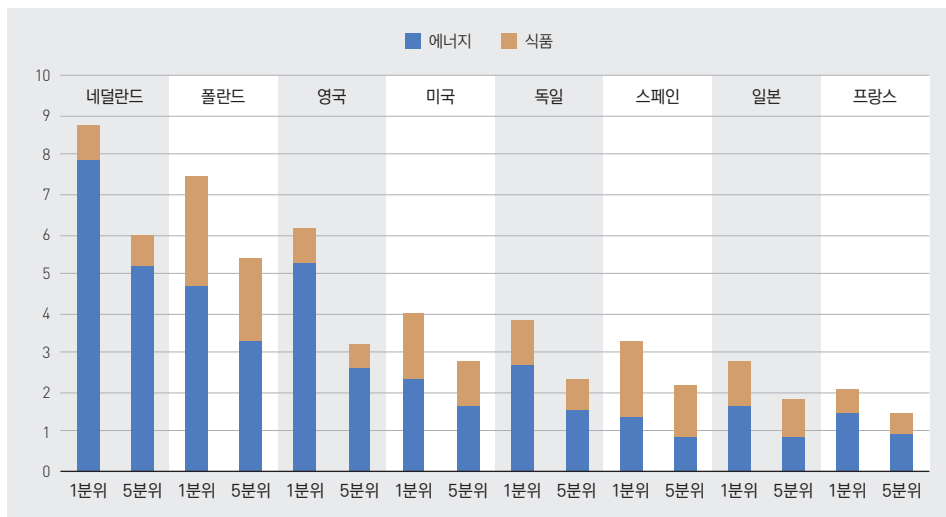
	평균 2013-2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2021년 Q4	2022년 Q4	2023년 Q4
실질 GDP 성장률								
전 세계	3.3	-3.4	5.8	3.0	2.8	4.3	1.9	3.0
G20	3.5	-3.0	6.2	2.9	2.8	4.3	1.9	2.9
OECD	2.2	-4.6	5.5	2.7	1.6	4.8	1.5	1.6
미국	2.4	-3.4	5.7	2.5	1.2	5.5	1.2	0.7
유로지역	1.9	-6.5	5.3	2.6	1.6	4.6	1.2	1.8
일본	0.8	-4.5	1.7	1.7	1.8	0.3	2.5	0.9
비 OECD	4.3	-2.3	6.1	3.3	3.8	3.8	2.3	4.2
중국	6.8	2.2	8.1	4.4	4.9	3.9	4.9	4.5
인도	6.8	-6.6	8.7	6.9	6.2			
브라질	-1.4	-4.2	5.0	0.6	1.2			
OECD 실업률	6.5	7.1	6.2	5.2	5.3	5.5	5.3	5.3
인플레이션								
G20	3.0	2.8	3.8	7.6	6.3	5.0	7.8	5.8
OECD	1.7	1.5	3.7	8.5	6.0	5.2	8.9	5.2
미국	1.4	1.2	3.9	5.9	3.5	5.5	5.1	2.8
유로지역	0.9	0.3	2.6	7.0	4.6	4.6	6.8	3.9
일본	0.9	0.0	-0.2	1.9	1.9	0.5	2.4	1.6
OECD 재정수지(GDP 대비)	-3.2	-10.4	-7.4	-5.0	-3.8			
전 세계 실질 무역 증가율	3.4	-8.1	10.0	4.9	3.9	8.5	2.6	4.1

자료: OECD, 「OECD Economic Outlook」, 2022.6.

한편 전쟁으로 인한 원자재가격 상승 등을 반영하여 2022년 OECD 평균 인플레이션은 이전 전망보다 약 2배 상승한 2022년 8.5%가 될 것으로 전망했다. 인플레이션은 가계의 실질소득을 감소시켜 저축과 소비감소 등으로 이어지게 되는데, 2022년 1월 1일 기준, 일본(-0.4%), 영국(-7.4%), 미국(-1.1%), 프랑스(-1.9%), 독일(-1.6%), 이탈리아(-3.8%) 등 많은 OECD 국가들의 시간당 실질 임금상승률이 하락 중이다. 인플레이션의 타격은 특히 저소득층에게 크다³. 분석에 따르면 최근의 에너지, 식품 가격 변화로 인한 지출 증가는 저소득 가구의 총지출에서 더 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다(그림 2). 많은 국가들이 최근 에너지가격 상승 충격을 완화하기 위해 노력을 기울이고 있는 이유기도 하다. 공급망과 원자재압력이 점차 완화되고, 긴축적 통화정책이 체감되는 2023년부터는 인플레이션이 다소 완화되어 6.0%를 기록할 전망이다.

〈그림 2〉 에너지·식품 가격 변화에 따른 소득분위별 지출 영향

(단위: %)



자료: OECD, 「OECD Economic Outlook」, 2022.6.

최근 글로벌 금융시장은 중앙은행이 예상보다 빠른 정책금리 인상을 펼침에 따라 상당히 위축된 양상을 보였다. 특히 주식·채권·외환시장의 변동성이 크게 증가했고, 주가는 하락했으며, 달러 대비 통화 가치가 하락했다. 단기간 내 인플레이션이 해소되지 않을 것으로 예상되므로 정책금리 인상 속도는 더욱 빨라질 것으로 보인다. 2023년 OECD 평균 정책금리는 2021년 대비 약 2.5%p 상향할 전망이다.

³ Klick and Stockburger(2021)은 미국의 2003~2019년 동안 소득 최저 5분위 가구가 최고 5분위 가구의 인플레이션을 상회하는 것으로 분석했으며, Karjalainen and Levell(2022)은 2022년 4월 기준 영국의 최저 10분위 가구의 연간 소비자물가상승률이 최고 10분위보다 3%p 높은 것으로 분석했다.

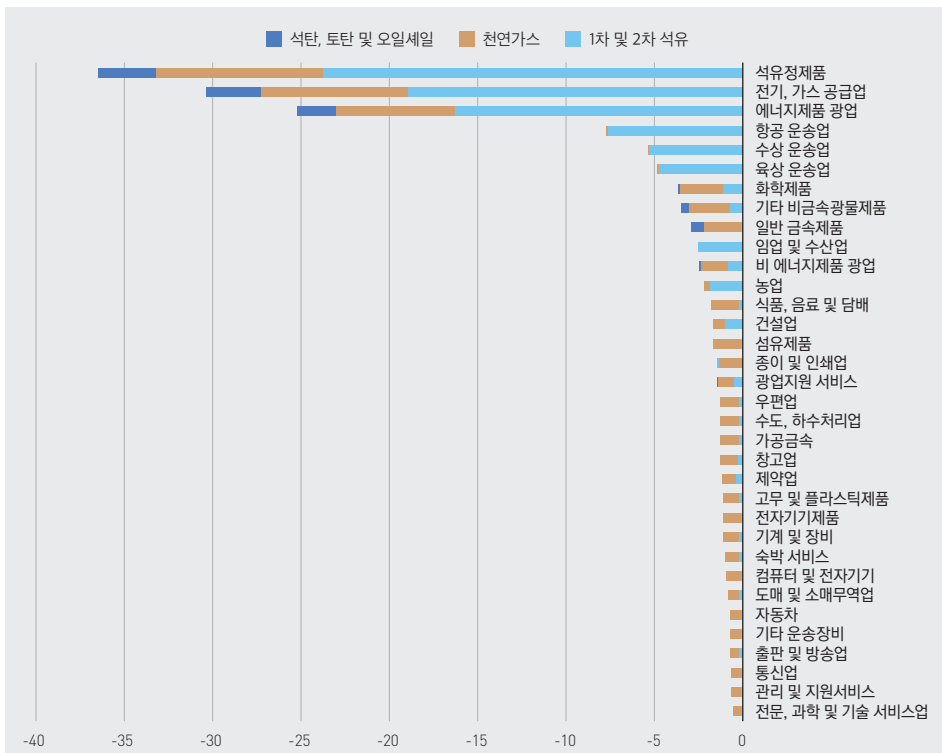
3. 주요 위험요인과 정책제언

OECD는 다음 세 가지 요인에 의해 세계 경제가 당초 전망과 달리 난항에 직면할 수 있다고 보았다.

첫째, 러시아와 우크라이나 전쟁 양상에 따른 경제의 악영향 가능성이다. 러시아 에너지에 대한 금수조치가 갑작스럽게 시행되는 경우 대체 에너지와 재고가 없는 상황에서의 충격이 매우 클 수 있다. 특히 EU의 전체 에너지 중 러시아의 석유제품, 가스, 석탄이 차지하는 비중이 각 35%, 24%, 12%로 매우 크기 때문에 이와 같은 조치는 원자재가격 상승과 글로벌 공급망 차질을 불러일으킬 수 있다. 국제에너지기구(IEA; International Energy Agency) 데이터를 활용한 분석에 따르면, 러시아로부터의 화석연료(석탄, 가스, 석유제품) 금수조치가 갑작스럽게 시행되는 경우 에너지 생산, 운송, 금속제조 분야 등을 비롯한 모든 분야에 영향을 줄 수 있으며, 제조업 및 시장서비스 부문 유럽 생산량은 2.75~3% 감소할 수 있다고 나타났다(그림 3). NiGEM(National Institute Global Econometric Model) 거시경제모형을 사용한 분석에서는 러시아 가스에 대한 금수조치가 시행되는 경우 2023년 유럽 경제성장률은 1.25%p 하락하고, 물가는 약 1%p 상승하는 것으로 나타났다(그림 4).

〈그림 3〉 EU의 러시아산 화석 연료 수입 중단에 따른 부문별 영향 분석

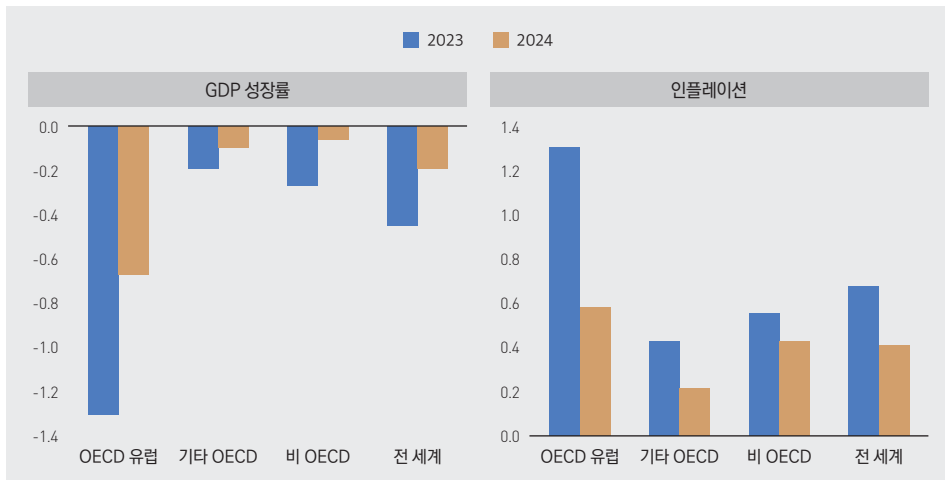
(단위: %)



자료: OECD, 「OECD Economic Outlook」, 2022.6.

〈그림 4〉 러시아산 가스에 대한 EU의 금수조치에 따른 영향

(단위: 기본가정(Baseline) 대비, %p)



자료: OECD, 『OECD Economic Outlook』, 2022.6.

둘째, 인플레이션의 장기화 가능성이다. 일반적으로 에너지, 금속, 식량 등과 같은 원자재는 소비자물가(CPI)에 비해 생산자물가(PPI)로 편입되는 가중치가 더 크다. 최근 원자재가격의 상승으로 PPI가 CPI보다 훨씬 더 급격히 상승했으며, 상승한 PPI는 시차를 두고 CPI에 반영 되기에 상당 기간 물가상승 압력이 지속될 수 있다. 한편 노동시장이 상당히 경직된(Tight) 상황에서 물가상승으로 실질임금이 하락하면서 하락분을 보전하기 위한 임금협상 결과 임금이 급격히 인상될 수 있다⁴.

셋째, 통화정책 정상화 과정에서의 금융시장과 신흥시장국의 잠재적 취약가능성이다. 정책 금리 인상으로 상승한 자금조달 비용은 중기적으로 기업 및 가계의 채무상환에 부담을 줄 수 있으며, 선진국의 정책금리 인상은 개도국의 자본 유출과 금융 불안으로 이어질 수 있다.

● 백신·식량공급 문제 해결을 위한 국제적 협력 필요

전염병, 전쟁 등으로 인한 전 세계적 문제를 해결하기 위해서는 국제적 협력이 필수적이다. 코로나19로 인한 팬데믹은 아직 진행 중으로 신종 변이바이러스의 출현 가능성이 있다. 전 세계적인 백신 공급 노력에도 불구하고 고소득-저소득국 간 백신 격차는 상당한 가운데 백신 공급 확대를 위한 기술·재정지원, 백신 및 기타 의료장비에 대한 규제장벽 철폐, 국경 개방 등 효과적인 다자간 조치가 요구된다.

⁴ 애틀랜타 연방 준비 은행(Federal Reserve Bank of Atlanta)이 측정한 미국의 임금 상승률 중위값은 4월 6% 이상을 기록했고, 유로 지역과 독일에서는 2022년 1분기까지 협상임금이 전년 대비 각 2.8%, 4%로 임금상승세가 나타나고 있다.



한편, 러시아와 우크라이나의 전쟁은 기존의 식량안보 문제를 가중시켰다. 전쟁 이전 8억 명에 가까웠던 기아 수는 기후변화, 팬데믹 등의 영향으로 더욱 증가 추세다. 두 국가의 농산물 수출 차질은 아프리카와 중동, 중앙아시아를 비롯한 개발도상국의 심각한 식량부족과 인플레이션을 야기시켜 위험을 모니터링하고 완화하기 위한 국제적 협력 조치가 요구된다.

● 통화정책: 거시경제 여건에 따른 정상화 필요

인플레이션 압력이 예상보다 강하게 지속되면서 각국 중앙은행은 통화정책 정상화 움직임을 보였다. 미국 연방준비제도(Fed)는 3월 연방기금 금리 목표치를 인상하기 시작했고, 6월부터는 국채, 기관채무, 주택담보대출증권(MBS) 보유량을 축소하기 시작했다. ECB는 3월 팬데믹 긴급 매입 프로그램(PEPP; Pandemic Emergency Purchase Programme)에 따른 순자산 매입을 종료하고, 남은 자산매입 프로그램(APP; Asset Purchase Programme)도 2022년 3분기 종료할 전망이다. 영국, 캐나다, 호주도 최근 만기채권 수익의 재투자율 중단하고 정책금리를 인상한 바 있다. OECD는 통화정책이 기대인플레이션을 안정적으로 형성하도록 운영하되 각국의 거시경제 여건에 맞게 속도를 조절할 것을 권고했다. 예를 들어 미국과 캐나다 등과 같이 팬데믹으로부터 잘 회복되고 인플레이션 징후가 확실한 국가들은 지속적인 긴축정책이 필요하지만, 아직 경제가 회복되지 않은 국가들에서는 점진적으로 이완할 필요가 있다.

● 재정정책: 취약계층 집중 지원 필요

러시아와 우크라이나의 전쟁과 인플레이션 등으로 올해 많은 국가들이 재정건전화 계획을 재검토했다. 팬데믹과 관련한 지원예산은 줄이고, 난민이나 에너지·식품가격 인상에 타격을 받은 취약계층을 위한 새로운 정책을 우선순위로 조정하고 있다. 이에 따라 2022년 OECD 회원국의 재정기조는 중립적(Neutral)일 전망이다. 구조적 기초재정수지(Underlying Primary Balance)는 잠재 GDP 대비 0.2%, 2023년 0.7%로, 2021년 12월 전망보다 재정건전화 속도가 상당히 완화된 전망이다. OECD는 단기적으로 에너지가격 상승으로 인한 분배 악영향에 대응하되 재정의 지속가능성과 탄소중립 전환에 지장이 없도록 추진해야 한다고 조언했다. 중장기적으로는 우크라이나 분쟁으로 인한 국방비 증액 등과 같은 신규 재정지출에 대한 우선순위 설정이 필요하다. 2023년 이후에는 채무상환 부담 증가로 공공재정에 어려움이 가중될 수 있다. 이에 대비하여 강력하고 신뢰할 수 있는 재정적 틀(Framework)을 마련할 필요가 있다.

4. 한국경제 전망 및 정책제언

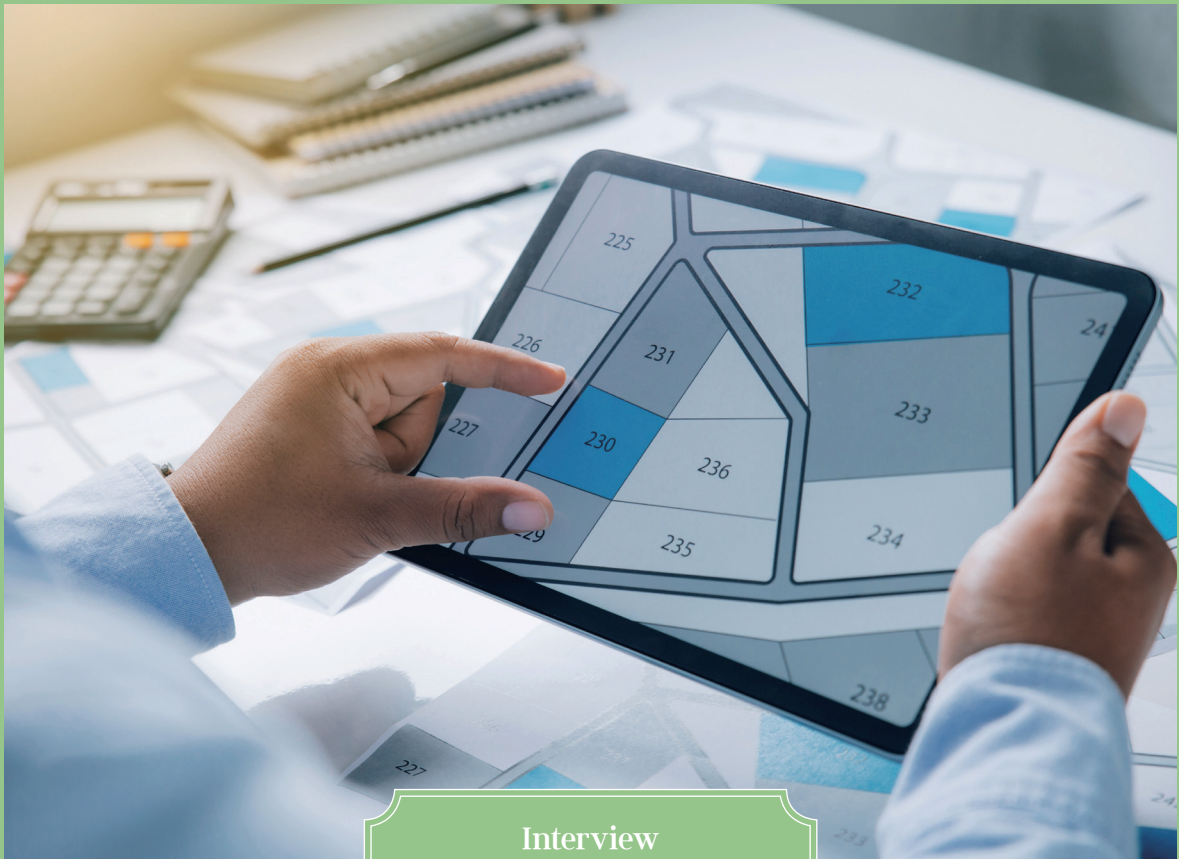
한국경제는 반도체 중심의 수출 호조에도 불구하고 소비 회복이 지연되면서 회복세가 둔화했다. 러시아와의 교역, 금융 및 에너지 부문의 연계가 크진 않아 전쟁으로 인한 직접적인 영향은 제한적이었지만, 원자재가격 인상으로 물가는 10년 만에 최고 수준으로 상승했다. 특히 반도체 생산에 필수적인 네온가스 가격이 전년 대비 3배 이상 급등했다. 다만 재고비축, 수입다변화, 국산화 등으로 반도체 부문 생산에 큰 타격을 주지는 않았다.

OECD는 한국 경제성장률 전망치를 2022년 2.7%로 2021년 12월 전망(3.0%)보다 0.3%p 낮추고, 물가는 2.7%p 상향한 4.8%로 제시했다. 높아진 물가가 경제에 부담으로 작용하고 있으나, 높은 면역수준, 사회적 거리두기 해제, 추경예산편성 효과, 가계저축률 정상화 등으로 점차 회복할 것으로 평가했다. 다만 원자재가격 상승에 따른 물가상승 압력과 공급망 차질이 소비자에게 영향을 미치며 소비의 회복속도는 완만할 것으로 전망했다. 기업투자는 주요 사업의 대규모 투자 등으로 견조한 상승을 보일 것으로 예상했다.

OECD는 기대 인플레이션이 안정적으로 형성되도록 통화정책을 운용하고, 보편적 재정지원을 축소하되 취약계층에게는 선별적으로 지원하도록 권고했다. 한편 생산성이 높은 부문으로 노동 및 자본이 재배분되도록, 사회적 안전망 격차 해소를 위한 구조개혁 추진을 권고했다. 이밖에도 공급망과 에너지안보를 강화하기 위한 정책적 조치를 요구했다.



경제활력 제고를 위해 국유재산을 개발하는 국유재산조정과



Interview

국고국 국유재산조정과 류중재 과장

국가가 소유한 모든 재산을 일컫는 ‘국유재산’. 국가는 국유재산을 어떻게 관리하고 있을까?
국유재산조정과 류중재 과장을 만나 궁금증을 풀어보자.

글. 정재림 사진. 고인순

나라의 공간을 관리하는 국고국

국가는 나라살림을 위해 국가의 재산인 ‘국유재산’을 관리하고 있다. 국유재산은 넓게는 국가가 소유하는 일체의 동산, 부동산 및 권리를 뜻하며 공유재산, 사유재산에 대응하는 개념이다. 또한 좁은 의미로는 「국유재산법」 제5조에서 규정하고 있는 재산으로 국가의 부담이나 기부의 채납 또는 법령이나 조약의 규정에 의해 국유로 지정된 것을 말한다.

이와 같은 국유재산을 효율적이고 체계적으로 관리하는 것이 바로 ‘국고국’이다. 기획재정부 내의 국고국은 나라 공간을 담당하는 곳이라 말할 수 있다. 국고국은 각각의 담당 업무에 따라 국고자금의 체계적인 관리를 총괄하는 국고과, 국유재산의 정책방향 수립과 관리·처분을 담당하는 국유재산정책과, 국유재산을 개발하고 활용하는 국유재산조정과, 나라살림에 필요한 국채발행을 담당하는 국채과, 국가가 가지고 있는 주식을 관리하는 출자관리과, 국가재산을 활용한 계약을 담당하는 계약정책과, 계약에 따라 필요한 품목을 조달하는 혁신조달기획과 총 7개 과로 나뉜다.

〈그림 1〉 국고국 조직



“국가가 가지고 있는 국유재산을 잘 관리하는 것은 매우 중요한 일입니다. 또한 그에 못지않게 국유재산을 개발하고 활용하는 것도 중요합니다. 국유재산조정과는 매년 예산을 반영해 필요한 곳에 경찰서와 선관위, 세무서, 청사 등의 청관사를 지어주는 역할을 담당하고 있습니다.” 국유재산조정과 류중재 과장의 설명이다.

“국유재산조정과라고 이름 붙은 이유는 국유재산을 개발하는 과정에서 지자체, 지역주민 등 이해당사자들 간의 조정 역할을 맡고 있기 때문입니다. 국유지이기는 하지만 그 위에 무엇을 지을지는 지자체와 긴밀하게 협력해야 하고 지역에 살고 있는 분들과도 함께 논의해야 합니다.”

국유재산조정과는 청관사 개발 외에 국유지 개발 업무도 담당하고 있다. 이전에는 국유지를 잘 관리하고 유지하는 것이 목적이었지만, 10년 전부터는 국유지를 활용하는 측면이 중시됐다.

“청관사가 이전하게 되는 경우 남은 부지를 활용하여 공공청사와 임대주택이 함께 있는 복합개발도 하고 있습니다. 국유재산을 활용하여 공공의 가치를 적극적으로 이끌어내게 된 것입니다.”

아름다운 공공청사 만들기

국유재산조정과는 지난 3월 2022년도 제2차 국유재산심의위원회¹를 진행하고 ‘아름다운 공공청사 만들기’ 시범사업 추진 계획을 논의했다. 공공청사의 디자인 품질을 제고하여 지역의 랜드마크로 활용될 수 있도록 외관을 비롯해 내부 인테리어와 품질까지 높이겠다는 계획이다.

“기존의 공공청사는 대부분 획일적인 디자인으로 개발되었습니다. 이에 청사의 정체성을 표현하고 지역의 경관을 바꾸는 상징적인 건물로 설계될 수 있도록 올해 처음 시행하는 시범사업입니다. 총 7개의 시범사업지를 선정하고 예산 지원뿐만 아니라 사업기획·설계입찰·공사 등 단계별로 차별화된 지원을 해 나갈 계획입니다.”

공공청사가 디자인 설계를 통해 그 지역의 구성 요소로 자리매김하면 지역 경관을 바꾸는 효과를 기대할 수 있다. 이를 위해 시범 사업 특성상 신축 대상 건물의 다양성이 고려되었고 건축 규모와 용도, 입지 등이 편중되지 않도록 대상지를 선정했다.

“선정된 사업지들은 주변과 연결될 수 있도록 아이디어를 모았습니다. 건축의 특성상 4~5년 정도의 사업 추진 기간을 예상하고 있습니다.”

향후 창의적인 공공청사 건축문화가 정착된다면 정부가 발주하는 다양한 건축물에도 디자인 설계가 확산될 수 있을 것으로 보인다.

국유재산관리기금의 자산운용

제2차 국유재산심의위원회에서는 공공청사 디자인 구상 외에도 국유재산관리기금 자산운용지침이 개정됐다. 청관사를 지을 때 사용되는 비용은 국유재산관리기금이 이용된다. 국유재산관리기금은 국유재산을 매각하거나 대부할 때, 또는 국유재산을 무단으로 사용한 경우 부과되는 변상금으로 이루어진다.

“이렇게 모인 운용자금 중 사업대기성 자금 등을 제외한 대부분의 자금을 연기금 투자물에 위탁하여 관리합니다. 기금의 특성상 장기 투자보다는 단기로, 이자율은 낮더라도 안전한 국채 등에 투자하고 있으며 전문 위탁 기관에 맡기되 수시로 모니터링을 실시하여 자산운용이 효율적이고 안정적으로 이루어질 수 있도록 관리하고 있습니다.”

이번 자산운용지침 개정을 통해 자산운용 업무 수행 시 준수해야 할 운용 원칙과 목표가 확정됐다.

〈그림 2〉 아름다운 공공청사 만들기 시범사업지

- ① **도봉세무서** 공공청사와 생활 SOC 사회간접자본가 최초로 하나의 건물에 들어서는 “열린 청사”
- ② **서울법원2청사** 서리풀공원과 이어지며 개방된 녹지공간을 제공하는 “부드러운 법원”
- ③ **제주동부경찰서** 제주 삼다(三多, 돌·바람·여성)를 반영한 “자연을 품은 경찰서”
- ④ **중부지방해경청** 서해안과 맞닿아 일몰을 즐길 수 있는 “힐링의 공간”
- ⑤ **미사2파출소** 망월천 수변공원 산책로와 이어지고 울타리가 없는 “친근한 파출소”
- ⑥ **청주선관위** 도로와 천변에 접해 청주 구도심 지역을 밝히는 “깨끗하고 투명한 선관위”
- ⑦ **주제나대사관** 우리나라 전통문화와 현대 기술을 빛내는 “한국을 대표하는 대사관”





정부는 매년 초 당해 연도의 국유재산관리기금 여유자금에 대한 자산운용계획을 수립하며 기금 목표수익률과 연간 자금수지계획 등을 반영하여 자금운용규모 등을 규정한다. 국유재산관리기금의 운용자금은 7,303억원으로 2021년 대비 약 800억원 증가한 규모이며 올해 기금 목표수익률은 자산시장 안정세와 국내외의 불확실한 경제 여건 등을 감안하여 2.16% 수준(작년 대비 $\Delta 0.21\%$)으로 설정했다.

국유재산 개발이 나아갈 방향

“새 정부의 방향은 민간이 끌고 정부가 미는 역동적인 경제입니다. 국유지 개발이 가능하게 된 것은 불과 10년밖에 되지 않았습니다. 특히 토지 개발은 2018년도 법 개정 이후 처음 할 수 있게 되었습니다. 앞으로는 정부와 지자체뿐만 아니라 많은 참여를 통해 민간의 창의력도 활용되었으면 합니다.”

류중재 과장은 개발된 국유지를 민간에 파는 것이 아닌, 정부가 일정 부분 지분을 가지고 공공성을 지키며, 민간의 창의력과 자금을 통해 민간 수요가 충실히 반영될 수 있도록 정부와 민간이 함께 개발해 나가야 한다고 전했다.

“앞으로도 국유재산에 대해 많은 관심 부탁드립니다. 정부가 국유지를 활용하는 개발 과정 가운데 동네의 속사정을 알고 있는 지자체와 주민들의 목소리가 중요하기 때문입니다. 저희가 사업을 진행할 때 주민분들의 수요에 맞춰 꼭 필요한 방향으로 개발할 수 있도록 함께 동네를 만들어 가면 좋겠습니다.”

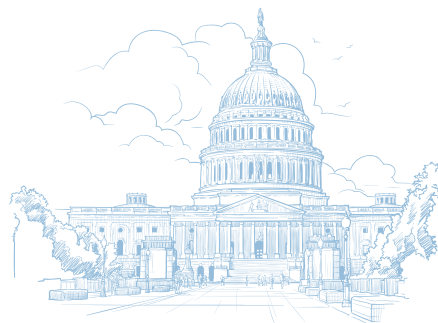
지역과 상생하는 국유지 개발이 이뤄질 수 있도록 우리 동네에 필요한 것이 무엇인지 고민해보고, 국유지개발에도 관심을 가져야 할 때다.

¹ 국유재산심의위원회는 국유재산에 대한 전체적인 정책이나 중요 사안에 대해 자문을 받는 자문의결기관이다.

위기 대응을 위한 미국의 초당적 인프라 법안: 인프라 정책의 새 시대?

글: 박규동 광운대학교 행정학과 교수





코로나19 이후 회복세에 들어선 것처럼 보였던 세계 경제는 현재 유동성 조정에 따른 이자율 상승 충격 및 고물가 등으로 또 다른 위기의 살얼음판을 지나고 있다. 여러 주요국이 역대의 위기를 회복해 온 데에는 어떠한 요인들이 작용했을까? 이를 통해 현재의 위기 극복을 위한 정부 정책이 참고하여야 할 점은 무엇일까? 이를 짚어보고자 하는 취지에서 이번 호부터 연말까지 '위기 후 주요국의 재정·경제 회복 사례' 연재를 계획했다. 8월호에서는 첫 번째로 미국의 코로나19 이후 경제위기 대응 법안에 대하여 광운대학교 박규동 교수의 칼럼을 싣는다. (편집자 주)

들어가며

조 바이든 대통령이 작년 11월 약 1조달러 규모의 초당적 인프라 법안(Bipartisan Infrastructure Law, 이하 BIL)에 서명했다. 이 법안은 미국 내 낙후된 도로 시설 보수, 철도 및 대중교통 서비스 개선, 정보통신망 확산 등 미국의 기간 산업 강화와 투자 촉진을 위한 내용을 담고 있다. 주목할 점은 재정지출에 있어 경쟁보조금 방식의 자금 조달과 투자계획의 강화이다. 이는 위기 대응을 위한 공공 재정지출에 있어 전략적 배분기능을 우선하고 주 정부와 지방 정부의 자율적인 위기대응 역량을 강화하겠다는 의미로 해석된다. 필자는 BIL의 경쟁보조금 방식의 개념과 내용을 소개한 후 이러한 법안이 신정부의 인프라 재정정책에 주는 함의를 간략히 논의하겠다.

BIL이 기존 위기 대응 구제금융과 차별화된 점

그간 미국 정부가 코로나19 전염병으로부터 경제를 구하기 위해 다양한 구호 조치에 사용한 재정지출은 약 6조 달러 이상으로 추산된다. 이러한 재정지출의 상당 부분은 법령에 명시된 절차에 따라 주 정부와 기업에 전달되었다. 즉, 보조금 수령 자격이 사전에 결정되었고, 수령인이 보조금 신청을 할 필요조차 없는 경우가 많았다.

이와 대조적으로, BIL은 즉각적인 코로나19 구제 조치보다 더 포괄적이고 장기적인 위기 대응을 지향한다. 즉, 보조금을 받고자 하는 수령인이 직접 신청해야 하는 프로그램에 더 많은 예산이 배분되는 방식으로 전환되었다. 이러한 프로그램에서는 연방정부가 일련의 기준을 정하고, 이러한 기준에 따라 프로젝트에 점수를 매긴 후 보조금 신청자에 자금을 차등하여 지급되기 때문에 대부분의 보조금을 받는 프

로젝트와 그렇지 않은 프로젝트가 생기게 된다. 쉽게 말하자면, 프로젝트 제안서를 '잘' 쓰고 제안서 경쟁에서 이기면 보조금을 많이 받을 수 있는 것이다. 따라서 보조금을 받고자 하는 주 정부와 지방 정부가 연방 달러를 효과적으로 신청하는데 필요한 능력과 역량을 갖추는 방안을 모색하고 있다.

2022년 이후 미국의 기반시설은 경쟁을 통한 자금 조달을 강조

주 정부와 지방 정부를 대상으로 하는 4,700억달러의 신규 지출 중 약 1,800억달러(약 38%)는 공식 보조금의 방식이 아니라 제안서의 강점(인구 규모나 도로의 길이 등)이 보조금 할당의 결정 요인으로 작용하는 경쟁 보조금(Competitive Fund)을 통해 제공될 예정이다.

〈그림 1〉 초당적 인프라 법안의 재정지원에 대한 개관



자료: McKinsey&Company(2022)

〈표 1〉 2022년 상반기 연방정부의 보조금 프로그램

연방기관	프로그램명	프로그램 규모 (단위: 억달러)	자금 조달 방식	
			경쟁 보조금	공식 보조금
교통부	도시지역 보조금	335		○
	교량 보조금	267		○
	교량 투자	125	○	
	지역 프로젝트 보조	75	○	
	핵심 물류 및 고속도로 프로젝트	72.5	○	
내무부	고립되어 있는 관정 연결, 교정 및 복원	47	○	
	물 재활용	10		○
	Water SMART 프로그램	4	○	
에너지부	4개 지역 탄소 포집 허브 구축 사업	35	○	
	건물 단열 지원 프로그램	35		○
	탄소 저장 검증 및 검사	25	○	
	청정 수소 전기분해 프로그램	10	○	
	전기자동차 전지 재활용	2		○

주: 지면 관계상 일부 편집

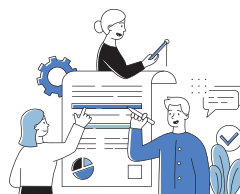
자료: Infrastructure Investment and Jobs Act, Public Law. (2021). 117-58에서 발췌

공식 보조금 형태의 BIL 보조금의 약 30%에도 주 정부 차원의 신청서, 계획서, 제안서 등의 신청요건이 붙는다. 예를 들어 주 정부가 425억 달러 규모의 광대역 형평, 접근, 구축 프로그램(Broadband Equity, Access, and Deployment, BEAD)을 시행하고자 한다면 관련 연방 자금을 얻기 위한 세부 실행 계획을 개발해야 한다.

이러한 자금은 100개 이상의 프로그램을 통해 분배될 것이고, 약 75%의 자금이 상위 20개 프로그램으로 흘러 들어간다. 4개의 연방기관(교통부, 내무부, 농업부, 에너지부)이 이들 프로그램 운영과 자금 지급을 통제한다. 이러한 자금 흐름 환경은 앞서 설명한 공식 보조금을 둘러싼 주 정부 경쟁과는 별개로 존재하는 경쟁 보조금 환경을 나타낸다.

프로젝트 제안서에 대한 평가 기준은 다양하지만, 일반적으로 다음과 같다.

- ☐ 수행에 필요한 자금이 어느 정도인가?
- ☐ 프로젝트가 상대적으로 어느 정도 시급한가?
- ☐ 예상되는 전반적 영향과 파급력
- ☐ 프로젝트의 타당성과 성공 가능성
- ☐ 프로젝트 제안자의 이전 성과
- ☐ 프로젝트 제안자의 위기관리 능력





주 정부와 지방 정부가 고려할 사항

BIL 하에서 향후 몇 년간 1,800억달러 규모의 경쟁 보조금이 제공되기 때문에 주 정부 간 치열한 경쟁이 예상된다. 주 정부가 몇 달 정도 헌신적으로 노력하면 인프라 예산을 대폭 증가시킬 수 있기 때문이다. 주 정부와 지방 정부는 보조금을 신청하기 위한 제안서를 준비할 때 몇 가지를 고려해야 한다. 첫째, 프로그램의 선택과 집중이다. 110개 이상의 경쟁 보조금 프로그램이 존재하므로 제한된 자원을 가진 주 정부와 지방 정부는 어떤 프로그램이 먼저 필요한 것인지를 결정해야 한다. 둘째, 프로그램을 주관하는 연방기관의 지침, 제안서 요구사항 및 프로그램 마감 등의 정보를 정기적으로 업데이트하는 것이 필요하다. 셋째, 프로그램 포트폴리오 전반에 걸쳐 주 정부와 지방 정부 간 역할과 책임을 명확히 정의해야 한다. 넷째, 제안하는 프로젝트를 연방정부 프로그램에서 고려하는 우선순위와 긴밀히 연결해야 한다. 연방 차원의 우선순위에서 주 차원의 필요성, 개별 지역 단위의 프로젝트 현장 결과에 이르기

까지 설득력 있는 주장을 만들어야 한다. 다섯째, 설득력 있는 주장을 뒷받침할 제안자의 강점 발굴 및 홍보에 집중해야 한다. 여섯째, 제안하는 프로젝트가 갖는 잠재적 영향을 재무적인 측면과 비재무적인 측면에서 전달하고, 가시적인 이익과 명확하게 연결해야 한다. 일곱째, 주 정부의 행·재정적 예산 지원을 준비하고 프로젝트 완료를 방해하는 잠재적 위험요인을 해결하기 위한 계획을 수립하는 등 프로젝트 준비 상태를 효과적으로 보여주어야 한다. 여덟째, 제안서의 구성과 시각화 등 제안서 품질에 신경 써야 한다. 아홉째, 주 정부가 지역사회의 목소리를 반영하여 프로젝트를 설계하는 참여적 프로젝트 제안을 구축하여 프로젝트의 형평성 문제와 이해관계자 문제를 사전에 해결해야 한다.

국내 인프라 정책에서의 함의

BIL은 전례 없는 대규모 인프라 투자계획을 목표로 하고 있지만, 새로운 자금 프로그램 관리에 있어 통



연방정부가 일련의 기준을 정하고, 이러한 기준에 따라 프로젝트에 점수를 매긴 후 보조금 신청자에 자금을 차등하여 지급되기 때문에 대부분의 보조금을 받는 프로젝트와 그렇지 않은 프로젝트가 생기게 된다.

합성, 형평성, 효율성 간 균형을 유지해야 하는 과제도 있다. 프로그램을 적재적소에 신속하게 확장하는 방법은 무엇인지, 신규 프로그램이 급변하는 민간의 요구사항을 충족하도록 설계하기 위해서 어떻게 해야 하는지, 신규 인프라 투자 프로그램에서 지속 가능성과 형평성 확보는 어떻게 할 것인지 등에 효과적인 답을 제공해야만 위기 이후의 경제에 긍정적인 변화를 유도할 수 있다.

신정부 들어서 공공부문 지출의 효율화에 관한 관심이 높다. 여기에 관해서는 BIL 사례가 국고보조사업 집행에 함의를 준다. 국고보조금은 외부효과를 교정하고 국가정책을 실현하며 주민복지 향상을 위한 주요 재정적 수단이지만, 집행 과정의 복잡성과 집행관리의 어려움이 존재한다. 우리의 인프라 정책 또한 국고보조사업 신청, 운용, 집행, 완료, 정산 및 사후관리 전 과정에 걸쳐 보조금의 효율적 사용, 성과제고, 수혜자의 책임성 제고를 위한 방안을 모색할 때다.



재정연방주의에 대한 인식의 차이와 지방재정 활동에 대한 서로 다른 견해

글. 우명동 성신여자대학교 명예교수

1. 들어가며

무릇 지방재정은 지방정부가 관할지역의 공공수요를 충족시켜주는데 필요한 재원을 획득하고 관리·처분하는 활동을 일컫는다. 다시 말해 지방정부가 관할지역주민들의 물질적 생활상의 애로를 해소시켜주기 위한 일종의 경제활동이라 할 수 있다. 이렇게 지방재정은 지방정부의 경제활동이기 때문에 지방재정 활동의 내용이나 성격을 파악하기 위해서는 지방정부의 세입·세출활동을 파악해야 함은 주지의 사실이다. 그러나 중요한 것은 지방정부라는 것은 중앙정부처럼 독자적이고 독립적으로 존재하는 것이 아니라 중앙정부와의 관계 속에서 존재한다는 사실이다. 이렇게 보면 지방재정 활동의 내용이나 성격을 파악하기 위해서는 지



방정부의 활동을 규정짓는 틀로서 중앙정부와 지방정부와의 재정관계를 우선적으로 파악해야 한다는 것을 알 수 있다. 말하자면 정부 간 재정관계 틀이 어떻게 설정되는지에 따라 지방정부가 어떤 재원으로, 어떤 일을, 어떤 기준에 의해 수행하는지 여부가 결정된다.

재정문제를 다루는 저술들에서 이러한 정부 간 재정관계 틀에 대한 논리적 근거를 제시해주는 이론을 흔히 ‘재정연방주의론(Fiscal Federalism)’이라 부른다. 그런데 그와 같이 지방재정 활동에 논리적 근거를 제공해주는 재정연방주의를 바라보는 시각도 앞의 연재 글들과 유사한 맥락에서 논자들 사이에 크고 작은 차이를 보이고 있다. 시기적으로는 먼저 R. A. Musgrave(1959), W. E. Oates(1972) 등에 의해 소위 ‘전통적인 재정연방주의론’이 제시되어, 오랜 기간 이론적으로나 실천적으로 정부 간 재정관계 틀의 구상에 큰 영향을 미쳐왔다. 흔히 일컫는 ‘제1세대 재정연방주의론’이 그것이다. 이어 1990년대 들어서면서 그러한 이론에 바탕을 두고 전개된 현실의 지방재정이 위기적 국면을 누적시키면서, 그에 대한 비판의 일환으로 소위 ‘제2세대 재정연방주의론’이 등장하여 그 세를 키워오고 있다. 한편 제1세대, 제2세대 이론이 각자 논리의 정당성을 두고 비판, 반비판을 거듭하는 동안 일각에서는 이들 이론의 비현실성을 비판하면서 소위 ‘제도주의적 재정연방주의론’이 꾸준히 제기되어 왔다¹. 이제 이 세 흐름을 중심으로 재정연방주의에 대한 인식의 차이를 살펴봄으로써, 현실에서 지방재정 활동과 관련하여 서로 다른 주장이나 정책이 제시되는 배경을 파악해보고자 한다.

2. 재정연방주의에 대한 인식의 차이와 지방재정 활동에 대한 서로 다른 견해

시민들의 물질적 생활 과정에서 스스로 해결해내기 어렵거나 해결해낼 수 있어도 잘 해낼 수 없는 서비스들을 소위 정부가 맡아서 공적으로 공급해주거나 지원해주는 역할을 하는 것이 재정의 역할이라 하겠다. 그러나 이와 같은 공적 서비스도 해당 서비스의 편익이나 비용이 미치는 공간적 범위는 서비스에 따라 다르기 마련이다. 가로등이라든가 쓰레기처리 서비스와 같은 것은 그 서비스가 미치는 공간적 범위가 상대적으로 좁은 데 비해, 소방이라든가 교육, 지방도로와 같은 것은 그에 비해 그 편익이 미치는 범위가 상대적으로 더 넓으며, 국방이라든가 외교와 같은 서비스는 전국적 단위로 그 편익이 미친다. 이렇게 보면 결국 가로등과 같은 서비스는 좁은 영역을 관할하는 기초단위의 지방정부가 해당 지역주민의 부담으로 해당 지역을 대상으로 서비스를 제공해주는 것이 지역사회의 책임성, 재정의 효율성 등의 가치에 부응하는 것으로 볼 수 있다. 이에 비해 소방, 교육 등의 서비스는 좀 더 넓은 영역을 관할하는 광역단위의 지방정부가, 그리고 국방, 외교 등과 같은 서비스는 전국단위의 정부가 제공하는 것이 적절하다고 볼 수 있다. 이렇게 해당 서비스의 편익이 미치는 지역에 거

¹ 재정연방주의론에 대한 이와 같은 이론적 흐름과 그 구체적인 내용에 대해서는 우명동, (2019). <재정연방주의와 정부 간 재정관계>, (성신여자대학교 출판부)를 참고하기 바란다.

주하는 주민의 부담으로 해당 지역을 관할하는 정부가 관할지역에 해당 서비스를 공급하는 것이 바람직하다는 논리를 흔히 ‘분권화 정리(The Decentralization Theorem)’라 일컫는다. 그리고 바로 이와 같은 분권화 정리가 공공서비스도 해당 서비스의 물리적 특성에 따라 서로 다른 단계의 정부에 의해 분권적으로 공급하는 것이 적절하다는 소위 “재정분권의 경제적 근거” 역할을 하게 된 것이다. 바로 이 원리에 의해 어느 서비스(공급 기능)는 어느 단계의 정부가 관할지역주민의 부담으로 공급하는 것이 바람직하다는 ‘세출배분’과 ‘세입배분’의 원칙이 정립되게 되는 것이다.

그런데 문제는 현실적으로는 이와 같이 해당 서비스의 편익과 부담 간의 관계가 ‘일대일’로 직접적으로 연계되지 못하게 하는 다양한 이유가 발생한다는 데 있다. 대표적으로 지역에 따라서는 인적, 자연적, 산업적 제반 특성으로 인해 해당 지역에 배분된 세원으로 해당 지역에 배분된 세출기능(서비스 공급기능)을 수행해내지 못하는 지역이 있을 수 있다. 즉 지역 간의 ‘경제력 격차’가 ‘재정력 격차’로 이어져 세출배분과 세입배분을 일률적으로 연계시킬 수 없는 경우가 있을 수 있다는 점이다. 그뿐만 아니라 특정 지역에서 공급하는 특정 서비스의 비용이나 편익이 관할지역을 넘어 주변의 다른 지역으로까지 파급되는 소위 ‘확산(spill over) 효과’가 나타나는 경우도 있을 수 있다. 이런 경우 또한 특정 지역의 세입과 해당 지역의 세출을 ‘일대일’로 연결시킬 수 없게 된다.² 이런 상황은 과연 공공서비스를 분권적으로 공급하는 것이 바람직한지에 대한 문제를 제기하게 된다. 이러한 상황에 대처하는 방식을 두고 소위 제1세대론자들과 제2세대론자들 사이에 견해 차이가 나타나게 된 것이다.

(1) 제1세대 재정연방주의론

이와 같은 국면에 직면하여 소위 ‘제1세대 재정연방주의론자’들은 그러한 상황이 전개되더라도 상황에 따라 중앙정부가 적절한 수단을 갖고 개입하여 위와 같은 문제를 해소해낼 수 있다고 봄으로써, 궁극적으로 공공서비스의 분권적 공급 틀을 유지하는 것이 바람직하다는 견해를 제시한다. 먼저 지역 간 재정력 격차로 인해 지역에 배분된 기능을 수행해내지 못하는 경우에는 중앙정부에서 일반보조금(우리나라의 ‘지방교부세’)을 지급하여 지역 간 격차를 조정해줌으로써 문제를 해소해낼 수 있는 것으로 보고 있다. 한편 지역 간에 나타나는 편익과 비용의 확산효과도 다른 지역으로 확산되는 부분에 해당되는 만큼 특정보조금(우리나라의 ‘국고보조금’)을 지급하여 확산효과를 내부화시켜줌으로써 문제를 해소해낼 수 있는 것으로 보고 있다. 이렇게 분권화 정리에 따라 세출과 세입을 배분하여 지방정부의 자율적인 재정운영을 보장해주되, 앞에서 제시한 문제들에 대해서는 다양한 형태의 보조금제도를 활용함으로써 정부 간에 세출배분과 세입배분이 정부의 정책적 의지에 의해 산술적으로 대

² 여기서는 지면 관계상 위 두 요인만 제시하고 있으나, 이 이외에도 특정 지역공공서비스를 일종의 ‘가치제’로 인식함으로써 세출배분과 세입배분의 ‘일대일’ 대응을 어렵게 하는 요인으로 제시하는 견해도 있으니 참고하기 바란다(우명동, 앞의 책, pp.76~77).

응관계가 유지되게 할 수 있는 것으로 보고 있다. 결국 이와 같은 정부의 정책적 개입에 의해 전반적으로 공공서비스가 효율적이고 공평하게 공급되게 되어 사회 전체적으로 후생수준을 극대화시킬 수 있는 것으로 보고 있다.

한마디로 이들은 지방재정 활동과 관련해서도 먼저 지방정부에 자율성을 부여하되, 지방정부 활동의 불완전성을 인정하면서 지역 간 공평성과 사회 전체의 효율성 제고를 위해 필요할 때에는 중앙정부에 의한 일반보조금, 특정보조금 등의 지방재정조정제도의 활용을 적극적으로 수용하는 입장을 보이고 있다. 같은 맥락에서 이들은 지방재정 활동에서 중요한 것은 자체재원이 아니라 지방정부에 부여된 기능에 상응하게 서비스를 공급할 수 있는 ‘사용가능한 재원’이라고 보는 소위 ‘자주재원주의’ 내지 ‘일반재원주의’를 택하고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 견해는 지금까지의 연재 글들의 맥락에서 보면 사회 내지 경제문제를 설명함에 있어서 개인을 중시하되 개인의 불완전성을 수용하면서 개인과 사회 전체를 동시에 파악할 것을 중시하는 케인즈주의적 입장을 따르는 소위 ‘개입주의적 재정연방주의론’이라 할 수 있다.³

(2) 제2세대 재정연방주의론

한편 제2세대 재정연방주의론자들은 세출배분과 세입배분의 ‘일대일’ 대응을 어렵게 하는 위와 같은 여러 상황이 나타나는 경우에도 그와 같은 비대응 문제해결을 위해 중앙정부가 인위적으로 개입하게 되면 지방정부의 ‘도덕적 해이’, ‘연성예산제약’ 등의 문제를 발생시켜 지역 간의 재정력 격차 문제나 비효율의 문제를 해소하기는커녕 오히려 더욱 심화시키게 된다는 점을 강조하는 입장을 보이고 있다. 이러한 입장에서 이들은 앞에서 제시한 문제들에 대해서도 중앙정부에 의한 인위적인 지방재정조정을 통한 해결을 부정적으로 인식하면서, 지방정부의 자율적 운영을 지원하는 것이 문제해결에 더 기여할 것이라는 입장을 보이고 있다. 말하자면 정부 간의 세출배분과 세입배분 간 대응의 문제도 시장논리에 의해 자율적으로 조절되고 유지되게 하는 것이 중요하다고 보고 있다. 부득이한 경우 재원 이전을 통한 지방재정조정을 하더라도 일방적인 틀을 활용할 것이 아니라, 지방정부의 자율적 대응 메커니즘을 살릴 수 있도록 소위 ‘한계적 재정유인(marginal fiscal incentive)’ 장치를 갖추어 시행할 것을 주장함으로써, 정부 간 재정관계에서도 시장메커니즘이 작동되게 하는 것이 사회 전체적으로 후생수준의 제고에 기여할 것으로 보고 있다.

한마디로 이들은 지방재정 활동과 관련해서도 어디까지나 지방정부의 자율성을 중시하면서, 지역 간 공평성이나 사회 전체의 효율성 등의 문제도 정부의 개입에 의한 인위적인 조정이 아니라 시장논리에 의해 자율적으로 조정되는 것을 바람직한 것으로 보고 있다. 같은 맥락에

³ 사실 이러한 입장의 전통적 재정연방주의론을 최초로 제시한 R. A. Musgrave는 전형적인 케인즈언에 해당되는 논자라는 점을 유념해둘 필요가 있다. 이러한 입장의 대표적인 문헌으로는 R. A. Musgrave. (1959). “Theory of Public Finance”, McGraw-Hill; W. E. Oates. (1972). “Fiscal Federalism”, Harcourt Brace Jovanovich, Inc. 등을 들 수 있다.

서 이들은 지방재정 활동에서 중요한 것은 어디까지나 지방세를 비롯한 자체재원이라고 보는 소위 ‘자체재원주의’ 내지 ‘지방세중심주의’를 택하고 있다. 이러한 견해는 앞의 연재 글들의 맥락에서 비추어보면 개별경제주체들의 합리적 의사결정과 시장의 자율성을 중시하는 자유주의자들의 입장을 받아들이는 소위 ‘시장중시 재정연방주의론’이라 할 수 있다.⁴

(3) 제도주의적 재정연방주의론

한편 제도주의적 논자들은 위 두 견해와 본질적으로 궤를 달리한다. 이들은 앞의 두 견해와는 달리 무엇보다 정부 간 재정관계 틀을 구상하는 과정에서 어떻게 하면 각 지방정부가 자기 지역에 갖고 있는 인적, 자연적 특성을 잘 반영해낼 수 있게 할 것인지에 초점을 맞추고 있다. 이러한 입장에서 이들은 정부 간 세출배분과 세입배분 틀을 구상함에 있어서 전국적으로 획일적인 기준이 아니라 지역적 특성이 반영될 수 있는 지역 친화적인 차등적인 배분 틀을 갖출 것을 중시한다⁵. 같은 맥락에서 세출과 세입 배분 간 대응 문제를 다루면서도 지방재정 조정을 일방적으로 수용하거나 부정하는 것이 아니라 지역의 특성에 부응하는 차등적 틀을 갖추는 것이 중요하다고 본다. 나아가 이들은 그와 같은 틀 자체보다 그러한 틀을 만들고 관리하는 메커니즘을 더욱 중시하는 입장을 보이고 있다. 말하자면 정부 간 재정관계 틀을 정하는 데 있어서도 중앙정부의 정책적 의지에 의해 일방적으로 정하려 할 것이 아니라 중앙과 지방이 협조해가면서 결정을 하는 ‘협조적 조정메커니즘’을 중시하는 입장을 보인다. 그러기 위해서는 정부 간 재정관계 조정 과정에서 지방정부의 ‘참여메커니즘’을 중시하고 있다.

이들도 지방재정 활동과 관련해서 지방정부의 자율성을 강조한다는 점에서는 제2세대론과 맥을 같이 하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 제2세대론은 모든 지방정부를 동일한 대응능력을 갖고 있는 균질적 주체라고 본 데 비해, 이들은 지방정부는 각자 인적, 자연적, 산업적 제반 특성을 달리하는 이질적인 주체라고 본 점에서 차이를 보인다. 각 지역의 특성이 다르고 경제활동 방식에 차이가 있을 수 있다는 점을 중시한다는 점에서 차이를 보인다. 한편 이들도 지방정부의 자율성을 강조한다는 점에서 원칙적으로 지방세를 중심으로 한 자체재원을 중시하는 입장을 보인다. 그러나 지역적 특성에 따라 중앙정부의 재정지원도 수용한다. 그러나 그 지원방식과 목표는 어디까지나 지역사회의 특성을 수용하는 방식을 통해 지역이 갖는 잠재력을 활성화하는데 두어야 한다는 사실을 강조한다는 점에서 제1세대론의 이전재원 논리와는 차별성을 보이고 있다는 점을 유념해둘 필요가 있다. 이러한 견해는 앞의 연재 글의 맥

⁴ 사실 이 견해의 주창자로 알려져 있는 B. R. Weingast는 자신의 견해를 ‘Market-Preserving Federalism’이라 부르고 있는 것을 볼 수 있다(“The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development,” The Journal of Law, Economics, and Organization, 11(1), April 1995).

⁵ 이들은 제1세대론자들이 사회 전체적인 효율성 내지 공정성과 같은 ‘획일적인’ 기준에 의지한다는 점과 제2세대론자들이 단순히 비용과 편익과 같은 ‘획일적인’ 시장기준에 의지한다는 점을 비판하면서, 본문에서 제시하는 바와 같은 차별적이고 다양한 제도적 틀의 중요성을 강조하는 견해를 제시하고 있다. 이들의 이러한 비판은 자신들의 인간관, 사회관 등에서 비롯되고 있는바, 이에 대해서는 본 연재 글 중 지난 1월호 내용을 참고하기 바란다.

락에서 보면, 사회 내지 경제문제 설명에서 특정 지역의 사회문화적 배경과 제도와의 관계를 중시하는 제도주의적 입장을 취하는 소위 ‘제도주의적 재정연방주의론’이라 할 수 있다.⁶

3. 나오며

우리는 앞에서 재정연방주의에 대한 인식의 차이와 그에 따라 제시되는 지방재정과 관련되는 주요한 제도적 장치들에 대한 서로 다른 견해를 살펴보았다. 그러나 여기서는 세 견해의 내용상의 차이점 그 자체를 보이며 하기보다는 지방재정관련 제도나 정책을 만들고 꾸려가는 과정에서도 어느 특정 이론적 견해에 선형적으로 매몰되어 그 틀에 맞추어 가려 해서는 안 된다는 점을 보이고자 하는데 더 큰 뜻을 두고 있다.

중요한 것은 현 단계 우리 지역사회, 지방재정 활동이 직면한 문제의 본질을 찾아내는 것이다. 과연 우리 사회 지방재정과 관련된 각종 문제가 궁극적으로 지방정부가 자기 지역사회 전체의 이익을 제대로 추구하지 못해서 생긴 문제인지, 아니면 중앙정부가 사회 전체적인 차원에서 효율성과 공정성을 제대로 가늠하지 못해서 생긴 문제인지를 먼저 따져보는 것이 중요하다. 말하자면 시장메커니즘이 제대로 작동되지 못해서 생긴 문제인지, 중앙정부의 관료나 전문가들이 계획을 잘못 수립하고 제대로 관리하지 못해서 생긴 문제인지를 따져야 한다. 그것도 아니면 보다 근원적으로 우리나라의 지방재정 활동을 규정짓는 각종 제도적 틀에 지역사회가 직면한 생산이나 생활상의 여건이 반영되지 못해서 생긴 문제인지를 확인하는 것이 중요하다.

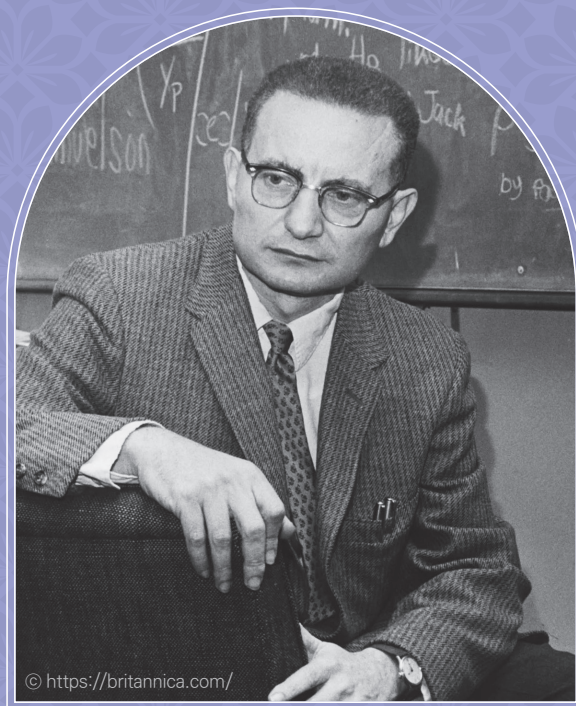
이렇게 문제의 근원을 찾고 나면 현재 지방재정 활동이 행해지는 제도적 틀이나 정책이 무엇을 의도하고 있는지, 나아가 현재 지방재정과 지역경제가 직면하고 있는 문제의 핵심이 무엇인지를 확인해내기가 한결 쉬워질 것이다. 그리고 나면 궁극적으로 그러한 문제를 해소하기 위한 바람직한 정부 간 재정관계 틀의 방향도 보다 수월하게 구상될 수 있을 것이다. 그러나 어느 경우에도 우리에게 중요한 것은 우리 사회 현재 국면에서 어느 인식이 지역사회 구성원들의 생활상의 욕구를 반영하여 그들의 생산적인 잠재력을 활성화시킴으로써 우리나라를 한 단계 더 성숙한 사회로 나아가게 하는 데 기여할 수 있을지를 찾아내는 데 있다는 점을 다시금 유념할 필요가 있다 할 것이다.

⁶ 이러한 입장에는 사회의 차별성만큼이나 다양한 견해들이 제시되고 있는바, 대표적으로 주민과 정부의 이질성을 강조하는 P. Bardhan. (2002). "Decentralization of Governance and Development," *Journal of Economic Perspectives*, 16(4); Ehtisham Ahmad & Giorgio Brosio(eds.). (2006). "Decentralization and Development," *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, 그리고 사회과학계에 새롭게 부상하고 있는 소위 '복잡성이론'의 맥락에서 재정연방주의론을 전개하고 있는 Marisa Faggini & Anna Parziale. (2016). "A New Perspective for Fiscal Federalism: The NK Model," *Journal of Economic Issues*, 50(4) 등을 들 수 있다.

신고전파 종합이론의 경제학자 새뮤얼슨의 재정이론



글. 김의섭 한남대학교 경제학과 명예교수, 한국재정정책학회 명예회장



© <https://britannica.com/>

Samuelson's Fiscal Theory

폴 앤서니 새뮤얼슨(Paul Anthony Samuelson)

1915~2009년

새뮤얼슨의 생애 및 학문 여정

지난달 <나라재정> 7월호에서 소개했던 것처럼 존 메이너드 케인스(John Maynard Keynes)는 2차 세계대전이 끝난 다음 해인 1946년에 사망했다. 애덤 스미스 이후부터 존 메이너드 케인스까지 약 2세기 동안 영국은 경제학의 학문적 영향력을 지니고 있었다. 그러나 케인스가 사망한 이후 경제학의 중심은 영국에서 미국으로 이전됐다.

폴 앤서니 새뮤얼슨(Paul Anthony Samuelson 1915~2009년)은 경제학의 학문적 영향력이 미국으로 이전된 이후 등장한 미국의 경제학자였다¹. 영국 케임브리지 대학교의 케인스 경제이론이 미국 케임브리지에 위치한 유명한 공과대학인 MIT(Massachusetts Institute of Technology) 대학교 교수였던 새뮤얼슨에게로 전수됐다. 영국 케임브리지 대학교의 경제학 학풍이 미국의 하버드 대학교와 MIT 대학교가 위치했던 같은 지명의 미국 케임브리지로 이전된 것이다.

새뮤얼슨은 1915년 미국 인디애나 게리(Gary)에서 출생했다. 그는 폴란드에서 미국으로 이주했던 유대인 집안에서 태어났으며, 1935년 시카고 대학교에서 20세의 나이로 학사학위를 받았다. 미국이 심각한 대불황에 빠져있을 때 새뮤얼슨은 자유주의 시장경제사상을 신봉하는 시카고 대학교 학풍에 실망했고, 현실을 설명하지 못하는 신고전파 경제이론에 괴리감을 느꼈다. 그 이후 하버드 대학교에 진학하여 1941년에 박사학위를 받았다. 그는 하버드 대학교 박사 과정에서 조지프 슈페터(Joseph Schumpeter), 바실리 레온티예프(Wassily Leontief), 미국의 케인스주의자인 앨빈 한센(Alvan Hansen)의 지도를 받으며 경제학을 공부했다².

¹ Adrian Kendry, (1981). "Paul Samuelson and the Scientific Awakening of Economics", J.R. Shackleton and G. Locksley(ed), <Twelve Contemporary Economists>, Macmillan, pp.219-239 참고.

² Wikipedia 'Paul A. Samuelson' 참고.

“ 새뮤얼슨 모형은 경제이론가들이 선호하는 파레토 후생경제학에 기초한 이론적이고 분석적인 모델이다. 새뮤얼슨의 재정이론은 개인의 선호가 현시되고 전지전능한 계획가가 존재하며 사회후생함수를 적용하여 효율성과 최적 자원배분 조건을 결정하게 된다. 새뮤얼슨 재정이론에 의하면 각 개인의 소비 한계대체율 합계가 생산의 한계전환율과 동일하게 될 때 효율성 조건이 충족되고 공공재의 최적 규모가 결정된다. ”

이 시기에 새뮤얼슨은 완전 경쟁과 완전 고용을 가정했던 신고전파 이론을 포기하고, 대불황 극복을 위한 정부 개입을 옹호하는 케인스 이론의 신봉자가 되어 미국의 제1세대 케인스주의자가 됐다. 하버드 대학교에서 박사학위를 받을 무렵인 1940년에 새뮤얼슨은 25세의 젊은 나이에 MIT 대학교 경제학과 교수가 됐으며 일생 동안 그 대학교에서 근무했다. 그는 케네디 대통령의 경제자문위원이자 미국 재무성의 자문위원이었고 미국에서 발행되는 시사주간지 〈Newsweek〉에 경제학 칼럼을 쓰기도 했다.

새뮤얼슨은 1970년도 경제이론의 동태적, 정태적 분석 방법을 개발하고 경제이론의 과학적 분석을 제고시킨 학문적 기여로 제2회 노벨경제학상을 받은 최초의 미국 경제학자가 되었다. 그는 수학과 물리학의 지식을 바탕으로 경제학을 연구했고 ‘수학이 경제학자의 언어가 되어야 한다’고 주장하며 현대 수리경제학(Mathematical Economics)의 정립자가 됐다. 새뮤얼슨은 자신이 경제학자로서 활동했던 MIT 대학교를 세계적인 경제학 교육의 메카로 발전시키기 위해 노력했고, 노벨 경제학상을 받았던 로버트 솔로(Robert Solow), 조지프 스티글리츠(Joseph Stiglitz), 폴 크루그먼(Paul Krugman) 등 걸출한 경제학자들을 배출시켰다. 그는 MIT 대학교 경제학 교수로 평생 연구 활동을 하다가 2009년 94세의 나이로 세상을 떠났다.

새뮤얼슨의 신고전파 종합이론

새뮤얼슨은 미국의 새로운 케인스주의 경제학(Neo-Keynesian Economics)의 정립자였으며 신고전파 경제학의 발전에도 기여했다. 그는 신고전파 종합(Neo-Classical Synthesis)의 경제학자

로 불리기도 했다. 새뮤얼슨은 경제 현상을 설명하기 위해 케인스 이론과 신고전파 시장균형 이론을 접목시킨 신고전파 종합이론을 발전시켰다. 그는 경제에 완전 고용이 달성될 때까지 재정-통화 정책과 같은 정부 개입(케인스 이론)이 필요하고, 완전 고용 이후에는 시장 경제에 의해 자원의 최적 배분이 이루어진다고(신고전파 이론)는 신고전파 종합이론을 구축했고, 그의 이론은 현대 경제학에 큰 영향을 끼쳤다³⁾.

새뮤얼슨은 1947년 그의 주요 저서인 〈경제분석의 기초(Foundations of Economic Analysis)〉를 펴냈다. 이 저서는 1941년 그가 박사논문으로 제출했던 것으로, 하버드 대학교에서 최고의 박사논문으로 인정받아 데이비드 웰스 상(David A. Wells Prize)을 수상했던 글을 발전시킨 것이었다. 이 저서에서 수리경제학의 중요성을 강조했고, 경제학을 설명하는 방법으로 수학과 물리학을 사용했다. 새뮤얼슨은 경제이론의 일반적 이론을 개발하기 위해 균형의 특성, 극대화 이론, 비교정태(Comparative Statics)와 동태 분석, 시장과 경제의 안정적 균형 조건 등에 대해 수학적 방법을 사용하여 분석했다.

새뮤얼슨은 〈경제분석의 기초〉에서 경제주체의 경제적 행동 원리로서 극대화(Maximizing Behavior) 가설을 설명하며 가계의 효용극대화, 기업의 이윤극대화 조건에 대해 서술했다. 그는 균형의 특성과 시장 경제가 최적 조건에서 이탈했을 때 새로운 균형으로 조정되는 과정과 균형의 안정 조건을 비교정태분석 방법을 사용하여 설명했다. 그의 저서 8장에서 후생경제학에 대해 서술했다. 그는 경제학이 공공정책과 후생 문제에 대해 주로 연구하여 왔으며, 애덤 스미스 이후 후생경제학의 학설사적 진화에 대해 정리했다. 특히 그는 버그슨-새뮤얼슨의 사회후생함수(Bergson-Samuelson Social Welfare Function)를 개발하고, 공

공정책의 변화를 통해 사회적 후생이 '개선되었는지', '더 나빠졌는지', '동일한지'를 분석할 수 있는 이론적 기준을 제시하려 했다.

새뮤얼슨은 〈경제분석의 기초〉에서 수학적 방법을 사용하며 수리경제학의 정립자가 됐다. 그는 그래프와 수식 등을 사용한 수학적 연구 방법이 경제이론의 이론적 발전과 경제모형의 본질적 특성 구조를 구체적으로 분석하는 데 더 유용하다고 주장했다. 케인스는 경제학에 수학을 사용하는 데 회의적이었으나, 새뮤얼슨은 수학적 연구 방법이 케인스 이론을 더 잘 설명할 것이라고 믿었다. 그는 경제학을 실증 과학으로 정립시키려고 했고 수학을 통한 논리실증주의 연구 방법을 선호했으며 경제이론은 경험적·실증적으로 반증할 수 있는 가설이 되어야 한다고 주장했다. 새뮤얼슨은 경제학에 수학적 연구 방법을 사용했고, 그 이후 경제학 교육에서 수학의 중요성이 증대됐으며 그의 연구는 훗날 계량경제학(Econometrics)의 시초가 됐다.

그는 1948년에 세계적으로 가장 많이 읽혔던 경제학 교과서인 〈경제학(Economics)〉 초판을 출

간했다. 이 책은 케인스주의적 시각에서 경제학을 입문적으로 잘 소개했으며, 현대 경제사회를 시장과 정부가 함께 존재하는 혼합경제(Mixed Economy)라고 했다. 신고전파 종합의 경제학자였던 새뮤얼슨 저서의 특징은 1부 총론에 이어서 2부와 3부에서 먼저 거시경제학을 설명한 이후 4부와 5부에서 미시경제학을 서술했다는 것이다. 그는 자신의 저서에서 우선 케인스 거시경제학을 소개하고 이어서 신고전파의 가격이론을 설명하는 다른 경제학 교과서와 차별화된 방법론을 사용했다. 새뮤얼슨의 〈경제학(Economics)〉은 개정판이 계속해서 출간됐고 2010년 19판을 펴냈으며 전 세계에서 2018년까지 4백만부의 판매량을 기록하며 경제학 교과서의 베스트셀러가 됐다. 그의 저서는 1985년 12판 이후 예일 대학교(Yale University) 윌리엄 노드하우스(William Nordhaus) 교수와 공저로 출간됐다.

3 영국의 케인스주의자였던 요한 로빈슨(Joan Robinson)은 새뮤얼슨의 신고전파 통합이론을 케인스를 일반균형 이론의 특수한 사례로 잘못 해석한 '가짜 케인스주의자(Bastard-Keynesian)'라고 비판했다.





이외에도 새뮤얼슨은 경제학의 여러 분야에 대해 다양한 연구업적을 남겼다. 그의 경제학에 대한 연구업적을 집대성한 <새뮤얼슨 과학논문집 (Samuelson's Collected Scientific Papers)>이 발간됐다. 이 논문집에는 그가 평생 연구했던 경제학 지식의 발전에 공헌한 수많은 논문이 다양하게 수록되어 있다. 새뮤얼슨은 경제학에서 소비자 이론, 후생경제학, 자본이론, 국제경제학, 거시경제학, 재정학 등 다양한 분야에 대해 독창적인 연구업적을 남겼다.

새뮤얼슨은 소비자이론에서 소비자 선호가 그들의 선택에 의해 현시되고 소비자들의 현시된 행동에서 효용함수를 도출할 수 있다는 현시선호 이론(Revealed Preference Theory)으로 잘 알려져 있다. 또한 그는 버그슨-새뮤얼슨의 사회후생함수(Bergson-Samuelson Social Welfare Functions)를 개발하여 후생경제학 발전에 기여하기도 했다. 새뮤얼슨은 자본이론에서 성장이론의 균형성장 경로를 규명한 턴파이크 이론(Turnpike

Theorems)을 개발했고, 이는 영국의 케임브리지 대학교와 미국 MIT 대학교 간 자본논쟁을 일으켰다. 그 밖에도 국제경제학 분야에서 국가 간 생산물이 자유롭게 이동할 수 있다면 생산요소 가격이 균등해질 수 있다는 요소 가격 균등화 원리와 경제통합 이론의 기초인 발라사-새뮤얼슨 효과(Balassa-Samuelson Effect) 이론을 개발했다. 거시경제학에서는 다양한 세대가 존재하는 상황에서 개별 경제주체들의 행동을 분석하는 중복세대모형(Overlapping Generations Model)을 개발하여 신고전파 통합이론의 기초로 활용했다.

새뮤얼슨의 재정이론

새뮤얼슨은 공공재 이론과 현대 재정이론의 발전에도 기여했다. 그는 1954년과 1955년에 발표했던 3~6페이지 정도의 짧은 논문에서 공공재의 특성과 파레토 효율성 원리에 기초한 공공재의 최적

공급조건을 밝혔다⁴. 새뮤얼슨 모형(Samuelson Model)이 개발된 논문에서 그는 공공재와 민간재의 성격과 파레토 효율성(Pareto Efficiency) 조건을 충족시키는 일반균형 모형에 대해 논술했다. 새뮤얼슨은 민간재가 그 재화를 화폐를 지불하고 구입한 사람만이 특정 재화의 소비 혜택을 누릴 수 있다고 했다. 이에 비해 공공재는 불가분성(Indivisibility)과 결합소비(Joint Consumption)의 성격을 지니고 있기 때문에 모든 소비자가 동일한 소비 편익을 느낄 수 있는 재화라고 규정했다. 예를 들어 소비의 비배제성과 비경합성을 지닌 국방과 같은 공공재는 민간재와 다르게 모든 사람이 공동으로 국방의 편익을 소비하며 동일한 혜택을 누릴 수 있다.

새뮤얼슨은 일반균형 모형에서 기존의 민간재만이 존재하는 부분균형 체제를 벗어나 공공재가 도입되고 공공재와 민간재가 동시에 존재할 때 민간 부문과 공공부문 시장 전체의 균형과 자원의 최적 배분 조건을 밝혔다. 그는 개인의 선호가 현시되어있고 전지전능한 계획가(Omniscient Referee)가 존재한다고 가정했다. 이 가정에 기초하여 새뮤얼슨은 주어진 정보와 기술에서 전지전능한 계획가가 파레토 효율성 조건을 충족시키는 공공재와 민간재의 자원의 최적 배분을 달성한다고 주장했다. 새뮤얼슨은 사회구성원을 만족시키는 효율적인 공공재와 민간재의 다양한 배분 조건 가운데 어떠한 상태가 사회적으로 가장 만족스러운 최적 조건인가를 밝히는 데 관심을 두었다.

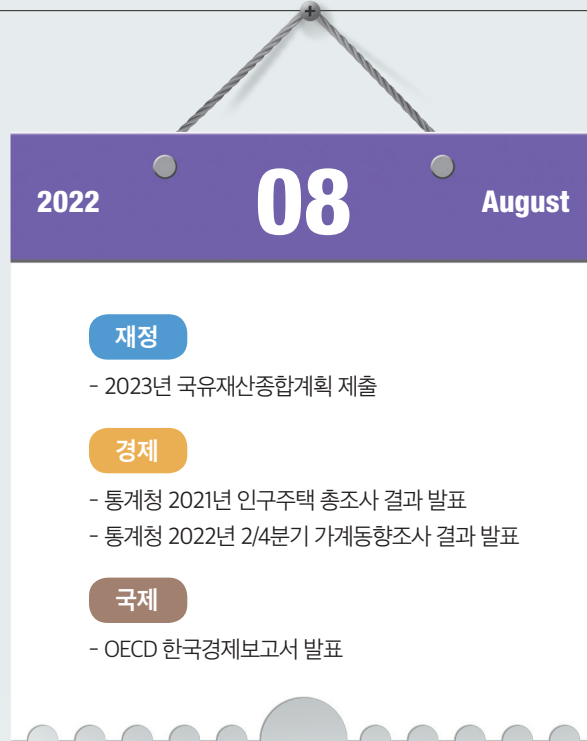
또한 사회후생함수가 존재하고 효율성 조건을 충족시키는 많은 조건 가운데 사회적 가치가 잘 반영된 최적 조건을 규명하려고 했다. 그는 사회후생함수의 적용을 통해 효율성이 가장 높고 사

회적으로 가장 만족스러운 '지복점(至福點, Bliss Point)'이 최적해가 된다고 했다. 새뮤얼슨 모형의 분석 결과는 각 개인의 소비 한계대체율 합계가 생산의 한계전환율과 동일하게 될 때 효율성 조건이 충족된다. 전통적으로 민간재의 경우 후생경제학의 최적 조건은 모든 개인의 소비 한계대체율이 서로 같으며 생산의 한계전환율과 동일할 때 성립된다. 그런데 새뮤얼슨은 파레토 최적의 후생경제학 조건을 보완하고 발전시켜 공공재와 민간재가 동시에 존재할 때 일반균형 모형으로 진화시켰다는 측면에서 그 의의가 크다.

현대 재정학에서 재정 규모 결정 이론은 전통적으로 새뮤얼슨 모형과 빅셀 모형 두 가지 이론이 활용되어왔다. 새뮤얼슨 모형(Samuelson's Model)은 경제이론가들이 선호하는 파레토 후생경제학에 기초한 이론적이고 분석적인 모델이다. 새뮤얼슨 모형은 개인의 선호가 현시되고 전지전능한 계획가가 존재하며 사회후생함수를 적용하여 효율성과 최적 배분 조건을 결정하게 된다. 이에 비해 빅셀 모형(Wicksellian Model)은 보다 현실적이고 재정지출 규모의 결정에 대한 정치적 합의 과정에 초점을 두고 있다. 빅셀 접근법에서는 분배 문제가 중요하고 사회적 선호가 투표를 통해 결정되며 사회구성원 간의 정치적 합의 과정과 투표제도가 조세, 재정지출 규모의 결정에 미치는 영향을 분석했다. 새뮤얼슨과 달리 빅셀은 재정 규모의 결정에서 정치적 과정과 재정을 통한 효율성·공평성을 제고시키는 사회적 합의의 중요성을 강조했다.

4. R.A. Musgrave. (1985). "A Brief History of Fiscal Doctrine", A.J. Auerbach and M. Feldstein, (Handbook of Public Economics), Vol. 1, pp.12-13.

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
- ▶ 2022년 국가재정전략회의 개최

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

국가재정전략회의 개최(기획재정부, 2022.7.7.)

- 「바로 서는 나라재정! 도약하는 대한민국」을 주제로 새 정부 5년간의 국가재정 운용방향 논의
 - 4개 정책방향과 주요 분야별 투자 및 효율화 방향 논의
- 정책방향 ① 국정과제 적극 뒷받침
 - 강력한 지출효율화 및 세입확충 등을 통해 국정과제 재정소요 (209조원) 신속 지원 추진
- 정책방향 ② 건전재정 기초
 - 재정적자 2022년 GDP 대비 $\Delta 3.0\%$ 이내, 2027년 국가채무 50%대 중반 목표로 관리
- 정책방향 ③ 강력한 재정혁신
 - 재정준칙 법제화, 교육교부금 개편, 강력한 지출구조조정 등 근본적인 제도 개혁 및 과감한 지출 효율화
- 정책방향 ④ 재정비전 2050 수립·추진
 - 중장기 시계에서 과감한 개혁과제 발굴·추진, 민관합동으로 개혁과제 마련하고 계획 수립 예정

- 분야별로는 국가 R&D 투자 효율화, 중소·벤처기업 혁신성장 지원방향, 선도국가 도약을 위한 고등교육 혁신방안, 일자리 정책 패러다임 전환, 복지투자 혁신 및 지출 효율화를 통한 복지-성장 선순환 전략 등에 대해 논의

제1회 비상경제민생회의 개최(기획재정부, 2022.7.8.)

- 전 세계 물가압력이 심화되는 가운데 6월 국내 물가는 24년 만에 6%대를 기록
 - 물가상승에 따른 국민부담을 최소화하기 위해 추진과제를 마련하고 향후 이행점검 예정
- 과제 ① 저소득층·사회적 배려대상 등 취약계층 생계·복지 지원 강화 및 고용안전망 구축
- 과제 ② 농축산물 할당관세 적용 등을 통한 가격안정화로 서민 식료품비 부담 경감
- 과제 ③ 유류비, 주거비, 통신비 등 여타 생계비 부담 완화

April

04

재정

- ▶ 2021년 결산검사 의뢰 (기획재정부 → 감사원)

경제

- ▶ 2021년 연간 및 4분기 해외직접투자 동향 발표

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

경제

- ▶ 통계청 2022년 1/4분기 지역경제동향 발표
- ▶ 통계청 2022년 1/4분기 가계동향조사 결과 발표

June

06

경제

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

국제

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

October

10

국제

- ▶ IMF 세계경제전망보고서(World Economic Outlook Report) 발표

November

11

경제

- ▶ 통계청 2022년 3/4분기 가계동향조사 결과 발표

국제

- ▶ OECD 경제전망(Economic Outlook) 발표

December

12

재정

- ▶ 2023년 예산 확정

경제

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

1 한국재정정보원, 재정도움센터(부산·강릉) 개소 행사 개최

한국재정정보원은 7월 15일 부산광역시 중구 관정빌딩에서 「재정도움센터(부산·울산·경남 권역)」 개소식을 개최하고 뒤이어, 7월 20일 강릉시 한화생명빌딩에서 「재정도움센터(강릉·강원 권역)」 개소식을 개최하였다. 한국재정정보원 박용주 원장은 “재정도움센터가 각 지역의 농어민, 소상공인, 고령자 등 시스템 사용이 취약한 보조사업자를 지원함으로써 보조사업자들의 원활한 국고보조사업 수행이 이루어질 수 있기를 바란다”라고 말했으며, 센터 개소를 위해 지원해준 모든 관계자에 감사 인사를 전했다.



〈부산·울산·경남 권역〉



〈강릉·강원 권역〉

2 인도네시아 재무부 연수단 한국재정정보원 방문

인도네시아 재무부 연수단이 7월 14일 한국재정정보원에 방문하였다. 연수단은 인도네시아 재무부 국고국 소속 공무원 15명으로 이루어졌으며, 이번 방문은 KSP 사업*의 일환으로 진행되었다. 재정원 박용주 원장은 “현재 인도네시아 재무부가 추진 중인 차세대 재정정보시스템 구축과 관련하여 dBrain+의 구축 및 운영 경험을 적극적으로 공유하겠다”며 “재정정보화를 위한 양국과의 활발한 협력을 기대한다”라고 전했다.

* 사업명 : 2021/22 「인도네시아 통합재정관리 시스템 개선방안」



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

공공서비스 별로 편익과 비용이 미치는 공간적 범위가 다르기 때문에, 해당 지역을 관할하는 정부 단위로 서비스와 비용을 부담하는 것이 바람직하다는 논리는?

답

정리

독자편지

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

tls***** 

우리나라 재정에 대해 잘 모르는 사람들도
쉽게 다가갈 수 있도록 풀어써주셔서 좋았어요.
우리나라의 최근 흥미 있는 주제의 재정에 대한 키워드를
지정한 코너가 가장 인상 깊었습니다.
감사합니다.

애독자 퀴즈 정답 & 독자편지 보내주실 곳

★ 응모 기간 2022. 8. 5. ~ 2022. 8. 15.



QR 코드로 접속해
응모해 주세요.

지난 호 이벤트 당첨자

- jam*****@gmail.com
- to.h*****@gmail.com
- msb****@hanmail.net
- wan*****@naver.com
- sbl****@krri.re.kr
- ura***@assembly.go.kr
- tls*****@naver.com
- est*****@gmail.com
- gen*****@daum.net
- gar*****@hanmail.net

기아로 고통받는 어린이에게 생일을 선물해 주세요

누구에게나 매년 돌아오는 생일,
하지만 다음 생일을 기억할 수 없는 어린이들이 아직 많습니다.

2021년 기준, 전 세계 5세 미만 어린이 중 4,500만 명이
치명적인 수준의 영양실조로 고통받았습니다.
지금도 많은 아이들이 굶주림으로 인해 생사의 기로에 서 있습니다.

유니세프는 후원자의 특별한 날을 기리는 기념기부를 통해
전 세계 190여 개 나라에서 어린이 영양 지원사업을 펼치고 있습니다.

기아로 고통받는 어린이들이 다음 생일을 맞을 수 있도록
후원자님의 생일을 유니세프에 선물해 주세요.
아이들의 삶에 길이 남을 최고의 선물이 될 것입니다.



unicef  for every child

유니세프한국위원회 후원계좌 : 신한은행 140-010-745908

후원문의 | 02-721-5154 / major@unicef.or.kr



본 광고는 한국재정정보원 후원으로 진행되는 유니세프 무료 광고입니다.

FIS 한국재정정보원

(04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워
Tel 02-6908-8200 Fax 02-6312-8959 www.fis.kr



World EXPO 2030
BUSAN, KOREA

부산월드엑스포 유치를 응원합니다



9 772508 897000
ISSN 2508-8971