나라재정 보기

월간

나라재정

FISCAL INFORMATION BULLETIN

9 2022
Vol. 69

FIS 인사이트

지방교육재정교부금 변천이력 및 개편 논의 동향

재정칼럼

교육재정교부금 개편에 관한 소고

지방교육재정교부금 개편, 현재만 보면 안 된다

재정학자의 진단과 처방

분권과 균형에 대한 인식의 차이와
(지방)재정활동에 대한
서로 다른 견해

FIS 한국재정정보원

CONTENTS

2022. September
Vol. 69

재정
INSIGHT

04 **FIS 인사이트**
지방교육재정교부금 변천이력 및 개편 논의 동향
박정수 결산정보분석부 부연구위원

12 **재정칼럼**
교육재정교부금 개편에 관한 소고
김진영 건국대학교 경제학과 교수
지방교육재정교부금 개편, 현재만 보면 안 된다
송기창 숙명여자대학교 교육학부 교수

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
㈜케이에스센세이션 | 02-761-0031

재정
NOW

26 **2023년 예산안**

28 **숫자로 보는 나라재정**

32 **숫자로 보는 나라재산**

36 **키워드 재정**
재난

40 **해외재정동향**
2022년 7월 IMF 세계 경제전망 수정 보고서
「World Economic Outlook
Update, July 2022」

재정
STORY

48 **이달의 재정 이야기**
방역정책의 과학적 근거를 마련한
코로나19 빅데이터 개방

52 **위기 후 주요국의 재정·경제위기 극복사례**
1980년대 '영국병'의 극복 사례

56 **재정학자의 진단과 처방**
분권과 균형에 대한 인식의 차이와
(지방)재정활동에 대한 서로 다른 견해

62 **재정사상의 변천**
현대 재정학의 창립자 머스그레이브의 재정학

68 **재정 캘린더**

71 **애독자 코너**

지방교육재정교부금 변천이력 및 개편 논의 동향

지난 7월 국가재정전략회의에서 정부는 지방교육재정교부금을 개편할 것을 발표했다. 학생 수 감소 등 교육 환경 변화를 고려하여, 재정혁신의 일환으로 교육재정에 대한 지원에 변화를 주겠다는 것이다. 지방교육재정과 중앙재정과의 관계 개선에 대한 정부의 정책 노력을 이해하기 위해, 본고에서는 중앙-지방-지방교육재정의 현황, 관계 개선에 대해 현재 논의 중인 정책 대안, 정부의 향후 추진 과제 등을 살펴보도록 한다.

박정수 결산정보분석부 부연구위원(mymajesty@kpfis.or.kr)

1. 교육 분야의 재정관계

재정은 정부가 하는 일의 지출과 수입 측면을 금액으로 표시하는 것이다. 재정의 역할은 국가 경제가 효율적으로 운영될 수 있도록 하는 것이며 공적인 재원을 충당해 공공재를 공급하는 것이 포함된다. 공공재란 시장에 맡기는 경우 과소공급되거나, 바람직한 미래를 위해 현재보다 더 많이 투입되어야 하는 재화를 말한다. 교육은 국민 전체에 대한 헌법적 권리를 보장한다는 측면 외에도 미래에 대한 장기적 인적 투자라는 관점에서 대표적인 공공재에 해당한다. 즉 정부의 관점에서 교육은 국민에게 필수로 공급해야 하는 서비스이자 공공재이며 의무이다.
교육이 대표적인 공공재라 하더라도 모든 국민이 교육에 대한 수요가 같을 수는 없다. 교육에 대한 수요는 연령마다, 지역마다 다를 수 있기에 국가가 일률적으로 공급하는 외교, 국방과 같은 공공재와 다르다. 이에 따라 대부분의 나라에서 교육은 중앙정부에서만 담당하지 않고 지방자치단체나 교육을 위한 별도의 기관에 맡기는 경우가 많다. 우리나라의 경우 중앙정부는 전체 국민에게 동등하게 효력을 발생시키는 교육에 대한 의무 등의 규제와 고등교육 및 평생·직업교육 등에 대한 재정지원 등을 맡고 있다. 지방자치단체는 해당 지역의 특수성을 반영한 고등 교육 및 평생교육에 대한 사업을 수행하며, 지방교육자치단체는 유아·초·중등 교육에 대한 전문적이고 특수한 교육을 맡는 등 분담체계를 이루고 있는데 이에 대한 재정 관계를 3대 재정이라고도 한다.

2. 지방교육재정교부금 제도

교육 분야 3대 재정에 대한 관계 설정 방식은 국가마다 다르다. 우리나라에서 이들의 관계를 규율하는 법률은 헌법 외에도 여러 가지가 있다[1]. 대표적인 것이 「지방교육재정교부금법」이다. 다른 법률들이 각 재정 간의 역할과 독립성·자주성을 강조한다면 「지방교육재정교부금법」은 재원 마련을 위해 3대 재정 주체 간의 역할과 재정 교부 관계를 정의하고 있다는 점에서 특징적인 제도이다.
지방교육재정교부금 외에도 중앙, 지방, 지방교육 3대 재정의 관계를 규정하는 법률은 「지방교육양여금법」 등이 있었다. 「지방교육양여금법」은 1991년 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」의 개정으로 국세 지방양여 조항이 신설됨에 따라 교육세 수입에 해당하는 금액을 교육재정으로 양여하도록 한 법률이었으나, 2004년에 지방교육양여금 재원이 교부금에 통합되었다. 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」에 따라 국가와 지방자치단체는 각각 고

1 「헌법」 제31조와 「교육기본법」 제5조는 교육 분야에 있어 국가와 지방자치단체의 관계를 논하고 있다. 구체적으로는 국가가 지방자치단체의 자주성, 전문성, 자율성을 존중할 것을 명시하고 있다. 「지방교육자치에 관한 법률」 제38조와 「지방재정법」 제10조는 지방자치단체를 지방재정과 교육재정으로 나누고, 지방재정과 지방교육재정 사이의 독립성을 정하고 있다. 구체적으로는 지방교육재정에 대해 지방자치단체 내에 교육비특별회계를 설치하고 이의 운영 방식을 정하고 있다.

유 세원에 대한 과세권을 중복 없이 가지고 자체 수입에 대한 지출 결정을 하게 되지만, 지방교육재정은 「지방자치단체 교육비특별회계 예산편성 운용에 관한 규칙」상 자체수입에 해당하는 자산수입, 이자수입 등을 제외하면 대부분의 세입을 국고·지방보조금, 그리고 지방교육재정교부금 등의 의존재원으로 충당하고 있다. 따라서 지방교육재정 입장에서는 수입의 대부분을 차지하는 지방교육재정교부금이 그만큼 중요하다고 할 수 있다.

지방교육재정교부금은 바로 위와 같은 이유, 즉 자주적으로 세원을 마련할 여지가 매우 적은 교육재정에 대해 헌법 및 관련 법령이 정한 교육재정의 자주권을 보장하고자 1972년에 시행되었다. 다만 최초 「지방교육재정교부금법」의 도입 취지는 중학교 무시험제 실시에 따른 중등교육기관 팽창으로 의무교육연한이 연장하는 문제가 대두됨에 따라 의무교육재정교부금과 지방교육교부세를 지방교육재정교부금으로 통합하는 것이었다. 이 때 도입된 지방교육재정교부금은 의무교육교부금으로 교부되던 내국세 총액의 10.5%와 지방교육교부세로 교부되던 내국세 총액의 1.3%를 합산하여 내국세 총액의 11.8%를 보통교부금 재원으로 하고, 보통교부금 재원의 10% 규모인 내국세 총액의 1.18%를 특별교부금 재원으로 하였다. 또한 의무교육기관 교원 봉급 전액(제수당 포함)을 교부하던 의무교육재정 봉급교부금과, 의무교육기관 외 교육기관 교원에 대한 봉급 반액(본봉 기준)을 합한 봉급교부금을 신설해 지방교육청에 교부하게 하였다. 이에 따라 1972~1979년대 교육 분야 중앙정부 지출은 지방교육청으로의 이전지출을 포함해 통합재정 기준 120억원에서 870억원으로 7.2배 증가했는데 이는 당시 총지출 증가율[2] 수준이었다. 즉 지방교육재정교부금을 도입한 가장 큰 의의는 고속 성장률 시기 교육 분야 지출이 전체 지출 증가율과 거의 연동되어 증가할 수 있었다는 데서 찾을 수 있다.

「지방교육재정교부금법」은 제정 이후 국세와 지방세 제도변화에 따라 지속적으로 개정이 이루어져 왔다. 1982년에는 교육세 신설로 교부금이 증액되었고, 특별교부금의 법정교부율이 없어졌다. 1989년부터 1996년까지의 개정은 지방자치제 시행에 따라 자치단체의 교육비특별회계 전출 규정을 주로 정비했다. 1989년 개정으로 담배관련제세(擔陪關聯諸稅)가 지방세인 담배소비세로 통합되어 지방자치단체로 이양됨에 따라 담배에 부과되던 교육세 만큼의 지방교육재정교부금을 보전하도록 했다. 1991년에는 방위세원을 흡수함으로써 교육세 수입이 크게 늘어나자 공립 중등교원 봉급을 봉급교부금에서 제외하였고 교육세 전액을 교육재정으로 양여하는 지방교육양여금 제도를 도입했다. 1994년에는 교통세 신설과정에서 발생한 교부금 결손을 보전하기 위하여 지방의 담배소비세 전출 비율을 조정하고, 1996년에는 지방자치단체의 지방교육재정에의 재원 이전을 확대하기 위해 특별시·광역시·도 등 광역자치단체 시·도세 일부를 교육재정으로 전출하도록 하는 등 법정 교육비 재원을 늘렸다.

2001년에는 내국세 교부율이 11.8%에서 13%로 인상되었고, 지방세분 교육세가 지방교육세로 개편되면서 자치단체 전입금으로 전환되며 국세분 교육세는 기존의 지방교육양여금 재원으로 존치되었다. 2005년에는 국가와 지방의 업무조정과 국가 업무의 지방이양이라는 정책기조 하에 대대적인 지방교육재정교부금 제도의 개편이 이루어졌다. 봉급교부금과 종전 내국세 교부금을 합쳐 내국세에 비례한 비율이 19.4%가 되도록 확대하는 한편 증액교부

금 제도는 폐지했다. 지방교육양여금을 폐지하고 이전에 교부하던 지방교육 양여금 중 교육세 국세분은 보통교부금으로 전환했다.

2005년의 개편은 현재까지 이어오는 지방교육재정교부금의 근간을 이루고 있다고 할 수 있다. 이후 4차례(2008년, 2010년, 2019년, 2020년) 개정으로 내국세의 지방교육재정교부금 비율이 19.4%에서 현재 20.79%로 인상되었고, 2017년 개정에서 국세분 교육세 중 일부를 유아교육비 지원을 위한 유아교육비특별회계로 전출하였다.

〈표 1〉 **지방교육재정교부금의 주요 연혁**

<table>
<tr><th rowspan="2">연도</th><th colspan="3">중앙정부 부담</th><th rowspan="2">자치단체 부담</th></tr>
<tr><th>보통교부금</th><th>특별교부금</th><th>지방교육양여금</th></tr>
<tr><td>1972</td><td>경상교부: 내국세 11.8%
봉급교부: 의무교원봉급의 전액
공립중등교원 봉급의 반액</td><td>내국세 1.18%</td><td rowspan="2">–</td><td>공립중등교원 봉급 서울시 전액,
부산시 반액 부담</td></tr>
<tr><td>1982</td><td rowspan="2">경상교부: 내국세 11.8%
봉급교부: 의무교원봉급의 전액
공립중등교원 봉급의 반액
당해연도 교육세</td><td rowspan="2">국가 예산
범위 내</td><td rowspan="2">공립중등교원 봉급 서울시 전액,
부산시 반액 부담
서울시·직할시의 담배소비세 30%</td></tr>
<tr><td>1989</td><td rowspan="3">교육세</td></tr>
<tr><td>1991</td><td rowspan="5">경상교부: 내국세 11.8%의 10/11
봉급교부: 의무교원봉급의 전액</td><td rowspan="5">11.8%의 1/11</td><td rowspan="5">공립중등교원 봉급 서울시 전액,
부산시 반액 부담
서울시·직할시의 담배소비세
45%(1994년부터)
시·도세 총액의 2.6%(1996년부터)</td></tr>
<tr><td>1992</td></tr>
<tr><td>1994</td><td rowspan="3">교육세 중
교육환경개선
특별회계
전입금 제외분</td></tr>
<tr><td>1996</td></tr>
<tr><td>1997</td></tr>
<tr><td>2001</td><td>경상교부: 내국세 13.0%의 10/11
봉급교부: 의무교원봉급의 전액 및 관련 수당</td><td>13%의 1/11</td><td>국세분 교육세</td><td>공립중등교원 봉급 서울시 전액,
부산시 반액 부담
이외 광역시와 경기도는 10%
시·도세 총액의 3.6%
서울시·광역시의 담배소비세 45%
지방교육세 전액
개발사업지역 학교용지구입비 1/2</td></tr>
<tr><td>2005</td><td>내국세 19.4%의 96%, 국세분 교육세 전액</td><td>19.4%의 4%</td><td rowspan="7">폐지</td><td rowspan="7">광역·특별시 담배소비세의 45%
서울시 특별시세 총액의 10%
광역시 및 경기도 5%, 그 밖의 도 3.6%
시·도세 총액의 3.6%, 지방교육세 전액
개발사업지역 학교용지구입비 1/2
지방교육재정교부금보전금(2014년부터)
교육급여보조금(2016년부터)
고교무상교육경비(2020년부터)</td></tr>
<tr><td>2008</td><td>내국세 20.0%의 96%, 국세분 교육세 전액</td><td>20.0%의 4%</td></tr>
<tr><td>2010</td><td>내국세 20.27%의 96%, 국세분 교육세 전액</td><td>20.27%의 4%</td></tr>
<tr><td>2017</td><td>내국세 20.27%의 96%, 국세분 교육세 일부</td><td>20.27%의 4%</td></tr>
<tr><td>2018</td><td>내국세 20.27%의 97%, 국세분 교육세 일부</td><td>20.27%의 3%</td></tr>
<tr><td>2019</td><td>내국세 20.46%의 97%, 국세분 교육세 일부</td><td>20.46%의 3%</td></tr>
<tr><td>2020</td><td>내국세 20.79%의 97%, 국세분 교육세 일부</td><td>20.79%의 3%</td></tr>
</table>

주 1) 연도는 법령 시행 연도 기준임
2) 증액교부금은 1991~2004년까지 실시 후 폐지
자료: 법제처, 국가법령정보센터 자료를 바탕으로 정리

2 1972년 746억원→1979년 5,205억원(7.0배) 통합재정통계 기준.

이상에서 살펴본 바와 같이, 「지방교육재정교부금법」은 단순히 중앙정부 재정과 지방교육재정과의 관계만을 규율하는 것이 아니라 지방자치단체 재정과 지방교육재정의 관계도 설정하고 있다. 지방자치단체의 자율성과 자주재원이 신장되는 만큼 그동안 지방교육재정의 역할과 재원 역시 꾸준히 강화되어 왔다.

3. 3대 재정의 교육 지출과 지방교육재정교부금

다음으로 지방교육재정교부금을 규모 측면에서 이해하기 위해 교육 분야 지출을 살펴보도록 한다. 현재 교육 분야에 명시적으로 지출하는 회계·기금은 중앙정부 4개[3], 지방자치단체 일반회계와 교육비특별회계이다. 이 중 교육비특별회계를 교육청 재정 또는 지방교육재정으로 부르기도 하며 교육 분야 지출의 가장 큰 부분을 차지한다. 중앙, 지방, 지방교육 재정의 지출 금액을 합계로 비교하지는 않는데, 각각 재정의 공식 재정 통계의 기준이 약간씩 상이하기 때문이다[4]. 다만 동일하게 현금주의 결산을 한다는 점, 추세 등은 분석이 가능하다는 점에서 비교의 의의가 있다. 시점은 2008~2020년 결산 기준이다. 중앙재정은 2007년 16대 분야 정부 기능별 분류를 정착시켰으며 지방재정과 교육재정은 이보다 한 해 늦은 2008년부터 중앙정부와 동일한 기능별 분류를 적용하고 있어 비교가 가능하다.

먼저 중앙정부를 살펴보도록 한다. 중앙정부 재정에서 교육 분야 지출 비중은 2020년 기준 13.1%인데, 2019년 대비 크게 낮아진 것이다. 이는 코로나19 사태로 인해 세입이 낮아져 이와 연동된 교육재정교부금 규모가 작아진 반면 재난사태 대응을 위한 각종 지출은 증가했기 때문이다.

〈표 2〉 **중앙재정의 교육 분야 지출 추이**

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
직접사업	5.0 (14.0)	8.0 (20.6)	5.4 (14.1)	5.7 (13.6)	6.7 (14.5)	8.2 (16.6)	9.6 (18.9)	11.8 (22.8)	11.7 (21.1)	10.5 (17.2)	10.9 (16.8)	11.4 (15.0)	12.4 (17.2)
교육재정 교부금(A)	30.8 (85.6)	30.6 (78.4)	32.4 (85.5)	36.1 (86.0)	39.3 (85.2)	37.7 (76.6)	40.9 (80.9)	39.4 (76.0)	43.2 (77.7)	46.6 (76.1)	49.9 (76.9)	60.5 (79.6)	54.2 (75.5)
국고 보조금	0.2 (0.4)	0.4 (1.0)	0.1 (0.3)	0.2 (0.4)	0.1 (0.3)	3.3 (6.8)	0.1 (0.2)	0.7 (1.3)	0.7 (1.2)	0.2 (0.3)	0.2 (0.3)	0.2 (0.3)	1.3 (1.8)
유아 교육비지원	– (–)	– (–)	– (–)	– (–)	– (–)	– (–)	– (–)	– (–)	– (–)	3.9 (6.4)	3.9 (6.0)	3.8 (5.0)	4.0 (5.6)
합계(B)	35.9 (100.0)	39.0 (100.0)	37.9 (100.0)	42.0 (100.0)	46.1 (100.0)	49.3 (100.0)	50.5 (100.0)	51.9 (100.0)	55.5 (100.0)	61.2 (100.0)	64.9 (100.0)	76.0 (100.0)	71.8 (100.0)
교육 비중 (B/C)	13.9	13.3	13.4	13.8	14.3	14.6	14.5	13.9	14.4	15.1	14.9	15.7	13.1
교부금 비중 (A/C)	11.9	10.4	11.5	11.9	12.1	11.2	11.7	10.6	11.2	11.5	11.5	12.5	9.9
총지출(C)	259.4	294.0	282.8	304.4	323.3	337.7	347.9	372.0	384.9	406.6	434.1	485.1	549.9

주 1) 중앙재정 총지출은 일반회계, 특별회계, 기금을 합산 후 보전거래, 내부거래를 차감한 금액
2) 괄호 안은 비중을 의미

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

교육 분야 지출이 총지출에서 차지하는 비중은 2020년을 제외하면 내국세 비중이 꾸준히 상향된 교육재정교부금 증액으로 인해 점차 높아지는 것을 알 수 있다. 중앙정부의 교육 분야 지출 중 교육재정교부금이 2020년 기준 54.2조원(75.5%), 교육 사업 국고보조금 1.3조원(1.8%), 유아교육비 보육료 지원을 위한 교육청 지원 4.0조원(5.6%) 등 지출의 82.8%가 지방교육재정으로 전출되고 있다. 직접사업 12.4조원은 대부분 고등교육에 대한 지원금으로, 일부는 지역발전특별회계 연구개발 공모사업, 사학진흥기금의 장학금, 융자금 등으로 지원된다.

다음은 지방자치단체이다. 지방자치단체는 「지방교육재정교부금법」에 의한 지방세(시·도세, 담배소비세, 지방교육세), 「학교용지 확보 등에 관한 특례법」에 의한 학교용지 부담금 법정 전출, 각 지자체의 조례에 따라 학교급식비 보조, 지방보조금 사업비 지출 등 비법정부담금 전출과 각급 학교에 대한 교육경비보조금 지원 등 다양하게 교육비특별회계를 지원한다. 자치단체의 자체사업은 자치단체의 조례로 특수교육기관을 지원하는 사업 등에 사용하는데, 서울시처럼 서울시립대학교, 서울특별시평생교육원 등 자체 산하기관을 두고 교육사업을 하는 경우가 대표적이다. 직접사업 비중은 2008년 이후 조금씩 증가하는 추세이고 법정 이전 비중은 점차 감소하고 있다. 지방보조금은 2011년 무상급식 실시 이후 크게 증가했다.

〈표 3〉 **지방재정의 교육 분야 지출 추이**

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
직접사업	0.6 (8.1)	0.8 (9.6)	0.7 (9.2)	0.7 (7.6)	0.9 (8.7)	1.0 (9.5)	0.9 (8.7)	0.9 (7.7)	1.0 (8.6)	1.1 (8.1)	1.2 (8.8)	1.4 (9.4)	1.3 (9.0)
법정 이전 (A)	6.6 (84.9)	6.6 (80.5)	6.5 (81.0)	7.4 (80.4)	7.9 (78.7)	7.8 (76.5)	8.0 (75.9)	8.8 (74.8)	9.1 (76.3)	10.2 (77.0)	10.3 (74.6)	10.5 (72.5)	10.9 (75.1)
조례 이전	– (–)	– (–)	– (–)	– (–)	– (–)	– (–)	– (–)	0.6 (4.7)	0.2 (1.9)	0.3 (2.2)	0.2 (1.5)	0.2 (1.1)	0.2 (1.6)
보조금	0.6 (7.1)	0.8 (9.9)	0.8 (9.8)	1.1 (12.1)	1.3 (12.6)	1.4 (14.0)	1.6 (15.4)	1.5 (12.8)	1.6 (13.2)	1.7 (12.6)	2.1 (15.1)	2.5 (17.0)	2.1 (14.3)
합계(B)	7.8 (100.0)	8.1 (100.0)	8.1 (100.0)	9.2 (100.0)	10.0 (100.0)	10.2 (100.0)	10.5 (100.0)	11.7 (100.0)	11.9 (100.0)	13.3 (100.0)	13.8 (100.0)	14.5 (100.0)	14.5 (100.0)
교육 비중 (B/C)	6.2	5.4	5.8	6.5	6.7	6.3	6.5	6.7	6.4	6.7	6.6	5.9	5.1
법정 이전 비중(A/C)	5.3	4.4	4.7	5.3	5.3	4.9	4.9	5.0	4.9	5.2	4.9	4.3	3.8
자치단체 순계(C)	125.0	149.7	138.6	141.2	150.3	160.6	162.1	175.3	185.7	198.7	210.3	245.3	285.2

주 1) 자치단체 순계는 전국 지방자치단체 일반회계, 특별회계(교육비특별회계 제외)를 합산한 총계에서 상호 간 내부거래를 제외한 금액임
2) 괄호 안은 비중을 의미

자료: 행정안전부, 지방재정정보공개시스템 「지방재정365(lofin.mois.go.kr)」
지방재정연감(결산). 연도별

3 일반회계, 유아교육비보육료지원특별회계, 국가균형발전특별회계, 사학진흥기금.

4 중앙재정은 기금을 포함하고 내부거래와 보전거래를 제외한 총지출 기준을, 지방재정은 일반·특별회계에서 내부거래만을 제외한 순계 기준을 사용하고 있다. 지방교육재정은 내부·보전거래를 제외한 기준의 금액이 산출되고는 있으나, 총지출 기준과는 약간 다르다.

지방교육재정의 수입, 지출을 살펴보도록 한다. 이 기간 동안 교육청의 통합재정수입 규모는 42.9조원에서 75.3조원으로, 지출 규모는 38.9조원에서 76.1조원으로 증가했다. 지방교육재정의 수입을 보면 중앙정부로부터의 이전수입은 2019년까지 꾸준히 증가함을 알 수 있다. 자치단체로부터의 이전수입은 메르스 사태가 있었던 2015년을 제외하면 18~19%로 안정적이었다. 지출 측면의 경우 인건비가 차지하는 비중은 꾸준히 감소하는 반면, 인건비와 시설유지보수(자본지출)를 제외한 사업비 비중은 점차 커지고 있음을 알 수 있다. 통합재정수지는 매년 등락이 있으나 중앙재정으로부터의 교부금 정산, 전년 이월 등 순세계잉여금을 합한 통합재정수지는 2014~2016년을 제외하면 매년 흑자를 유지하고 있다.

〈표 4〉 **지방교육 재정의 수입·지출 및 수지 추이**

연도		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수입	중앙정부 이전	30.9 (72.0)	31.0 (76.5)	32.6 (77.6)	36.3 (78.2)	39.4 (77.2)	41.1 (79.2)	41.0 (77.7)	40.1 (76.0)	43.8 (76.4)	50.7 (77.5)	53.8 (74.8)	64.6 (80.4)	59.4 (78.9)
	자치단체 이전	7.8 (18.2)	8.1 (20.1)	8.1 (19.2)	9.2 (19.9)	10.0 (19.7)	10.2 (19.7)	10.5 (19.9)	11.7 (22.3)	11.9 (20.8)	13.3 (20.3)	13.8 (19.3)	14.5 (18.1)	14.5 (19.2)
	자체수입 및 기타	4.2 (9.8)	1.4 (3.4)	1.4 (3.2)	0.9 (1.9)	1.6 (3.1)	0.6 (1.2)	1.3 (2.4)	0.9 (1.7)	1.6 (2.8)	1.5 (2.2)	4.2 (5.9)	1.2 (1.5)	1.4 (1.8)
	소계(A)	42.9 (100.0)	40.5 (100.0)	42.0 (100.0)	46.4 (100.0)	51.0 (100.0)	51.9 (100.0)	52.7 (100.0)	52.7 (100.0)	57.4 (100.0)	65.4 (100.0)	71.8 (100.0)	80.3 (100.0)	75.3 (100.0)
지출	인건비	– (–)	– (–)	26.8 (62.4)	28.1 (61.1)	29.9 (63.6)	31.7 (59.5)	33.1 (60.2)	35.2 (64.0)	36.4 (61.1)	38.0 (60.3)	40.1 (59.6)	42.8 (58.6)	44.3 (58.2)
	자본지출	– (–)	– (–)	5.5 (12.9)	5.1 (11.1)	5.2 (11.2)	5.0 (9.4)	4.9 (8.9)	4.5 (8.2)	6.1 (10.3)	7.1 (11.2)	7.7 (11.4)	11.2 (15.3)	9.9 (13.0)
	기타	– (–)	– (–)	10.6 (24.7)	12.8 (27.8)	11.8 (25.2)	16.5 (31.1)	17.0 (30.9)	15.3 (27.8)	17.0 (28.6)	18.0 (28.5)	19.5 (29.0)	19.1 (26.1)	21.9 (28.8)
	지출소계(B)	38.9 (100.0)	42.4 (100.0)	43.0 (100.0)	46.0 (100.0)	47.0 (100.0)	53.2 (100.0)	55.1 (100.0)	55.1 (100.0)	59.5 (100.0)	63.1 (100.0)	67.3 (100.0)	73.0 (100.0)	76.1 (100.0)
재정수지 1(A-B)		4.0	-1.9	-1.0	0.5	4.0	-1.4	-2.3	-2.3	-2.1	2.3	4.5	7.3	-0.8
	순세계잉여금(C)	1.2	2.9	3.1	2.4	2.2	1.9	1.4	1.3	2.0	2.1	2.1	2.2	2.2
	재정수지 2 (A+C-B)	5.6	1.0	2.1	2.8	6.3	0.5	-0.9	-1.0	-0.1	4.3	6.6	9.5	1.4

주 1) 각급 교육청의 교육비특별회계를 합산 후 내부거래와 보전거래를 제외한 금액임
2) 괄호 안은 비중을 의미
자료: 교육부, 지방교육재정알리미
교육청 통합재정통계. 연도별
지방재정연감(결산). 연도별

4. 지방교육재정교부금 개편방안

지방교육재정교부금은 교육환경의 변화보다는 주로 경제발전 시기 지출 수준을 경제발전에 연동시키기 위해서, 또는 민주화 이후 지방자치제 실시 등 정치환경 변화에 따른 개편이 주를 이루었다. 후자의 맥락에서 지난 2017~2020년에는 지방의 자율성 강화를 위한 지방소

비세율 인상에 따라 교부금 내국세 비율 인상 등 지방교육재정 보강 대책이 실시되었다. 현 시점에서는 저출산 고령화, 학령인구 감소가 전망되는 만큼 사회경제적 환경 변화에 대응하기 위해 지방교육재정교부금의 개편방안이 논의되고 있다.

지난 2022년 7월 국가재정전략회의에서 발표한 교육교부금 개편이 대표적이다. 인구 감소, 노령화로 인한 학생 수 감소 등 교육환경이 변화할 것으로 예상됨에 따라 교육세(유아교육비 지원금을 제외한 3.6조원) 등을 활용해 가칭 고등·평생교육지원특별회계를 신설하여 대학 교육·연구역량 강화, 미래핵심인재 양성, 평생교육 지원, 지방대학 육성 등에 활용하겠다는 것이다. 이는 지방교육재정교부금의 규모와 양적 측면의 문제 해결 방안으로 유아·초·중등 교육에만 한정된 교부금 지출의 사용처를 다양화하여 국민의 교육 수요를 맞추어나가겠다는 의미이다(기획재정부, 2022).

교부금 산정방식 자체를 개선해야 한다는 논의도 있다. 내국세의 일정 비율이 법정 이전되는 현행 방식에서 벗어나 선진국에서 매년 전체 교육을 위해 소요되는 재원을 산정하는 방식을 본받아 매년 교육 재정 소요금액을 산정해야 하며, 그 총량은 국가 재정이 감내 가능한 범위에서 교육 수요자의 규모인 학령인구에 연동해야 한다는 것이다. 그리고 궁극적으로는 전반적인 재원배분 효율성 제고를 위해 교부세, 교부금 통합을 논의하기도 한다(김학수, 2021).

지방교육재정의 자립도 측면에서 개편을 해야 한다는 의견도 있다. 지방교육재정교부금은 기본적으로 국세이고 지방재정의 과세자주권 측면에서 보면 여전히 자율성이 부족하다는 것이다. 추가적 국세 지방이양 및 지방세수 순증, 자치단체 지방교육재정 전출금 비율을 높이는 방안도 논의되고 있다. 이는 「지방교육재정교부금법」상 지방의 역할을 기본적으로 강화하여 자치단체의 재원조달 역할을 확대하고 책임성을 강화하여 불교부단체의 재정과잉을 억제해나가는 것을 해결책으로 제시한다(구균철, 2021).

맞춤형 교육 수요를 위한 사용처 확대, 확대재원 이전을 통한 책임성 제고 외에도 보다 근본적이고 질적인 개선을 요구하는 방안도 있다. 학령인구 감소를 단순한 수요감소가 아니라 1인당 교육비 증가로 해석하고 이에 대한 질적인 개선을 통해 교육 성과를 제고해야 한다는 것이다. 재원조달에 있어 내국세 연동비율을 GDP 증가율, 학생 수와 연계하도록 하고 자치단체와 연계를 강화하는 것과 동시에, 학생을 비롯한 당사자들이 스스로 노력할 수 있는 환경을 만들고 학생의 역량이 노동시장으로 이어질 수 있는 유인구조를 정착시킬 수 있도록 노력해야 한다는 것이다(김진영, 2021).

참고 문헌

- 기획재정부. (2022). 「2022년 국가재정전략회의」 개최.
- 기획재정부. (2021). 「2021-2025 국가재정운용계획」.
- 구균철. (2021). '정부 간 교육재정관계의 평가와 개편방향', 한국조세재정연구원 이슈페이퍼 117.
- 김학수. (2021). '지방교육재정교부금, 왜 그리고 어떻게 고쳐야 하나', KDI FOCUS 110.
- 김성은·강만원. (2022). '지방교육재정교부금 개편 논의 동향', 국회예산정책처 나보포커스 47.
- 김진영. (2021). '교육비 조달 고정된 게 좋을까, 결정과정 주민참여가 좋을까', 교육플러스 김진영의 교육과 경제.

교육재정교부금 개편에 관한 소고

김진영 건국대학교 경제학과 교수

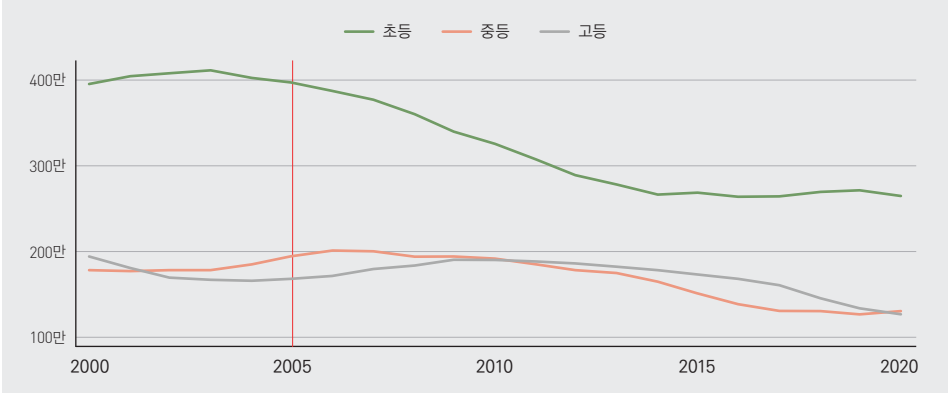
1. 학령인구 감소와 교육재정교부금 개편의 필요성

최근 내국세에 연동된 교육교부금을 기반으로 하는 지방교육재정교부금 개편 논의가 활발해지고 있다. 7월 초에는 정부에서도 '2022년 국가재정전략회의'에서 학생 수 감소 등 교육환경 변화를 고려한 지방교육재정교부금 제도의 부분적 개편 계획을 발표한 바 있다[1]. 아직

최종적인 개편안이 나온 것은 아니지만 당시의 발표에 따르면 정부는 국세분 교육세를 떼어내 '고등·평생교육지원 특별회계'를 마련하고 이를 대학과 평생교육 기관에 지원하는 재원으로 쓰는 방안을 모색하는 것으로 보인다. 물론 이런 논의가 이뤄진 배경에는 학령인구 감소가 있다. 학령인구는 큰 폭으로 감소하지만, 내국세에 비례하여 증가하도록 설계된 교육재정교부금은 경제성장에 따라 계속 증가하기 때문에, 학생 수와 비교한 초·중등 교육재정은 확대될 수밖에 없다. 이러한 구조는 자연스러운 의문을 제기한다. 과연 내국세에 연동된 지방교육재정 교부금을 근간으로 하는 교육재정의 조달방식은 언제까지 유지할 수 있을까? 예컨대 이 제도는 영구히 유지해야 하는 것일까? 영구히 유지하지 못한다면 언제 바꾸어야 할까? 사실 예견할 수 있었던 학령인구 감소 추세를 생각한다면 바뀌어야 할 적절한 시점은 이미 지났을지도 모른다. 그렇다면 어떤 방식으로 바꾸어야 할까?

〈그림 1〉 **2000~2020년 학생 수 변화 추이**

(단위: 학생 수)



자료: 교육통계연보(각 연도)

2. 현 제도의 문제점

초·중·고교 학생을 위한 지방교육재정의 지출에 대한 책임과 권한은 전적으로 교육자치단체인 지방교육청에 있다. 반면 그 재원은 여러 주체가 공동으로 마련하고 있다. 교육재정의 수입은 중앙정부의 교육재정교부금과 자치단체의 전입금 그리고 학생과 학부모의 부담이라고도 할 수 있는 교육청 자체 수입으로 구성된다. 이 중 교육청 자체 수입은 전년도 이월금을 제외한다면 1%에도 미치지 못한다. 즉 지방교육재정은 거의 전적으로 중앙정부와 자치단체의 이전 재원으로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 이전 재원 중에서도 교육재정교부금은 전체 교육재정의 약 80%로 절대적인 비중을 차지하는데 그 구성이 매우 복잡하다. 우선 내국

1 연합뉴스 보도(2022.7.7.), URL: https://www.yna.co.kr/view/AKR20220706140700530?input=1195m

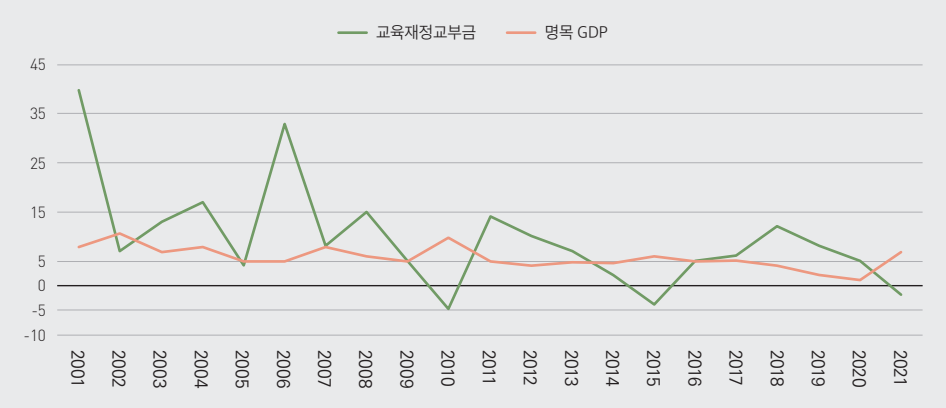
세의 20.79%가 교육재정교부금의 주요 재원인데 이 중 97%는 보통교부금으로 3%는 특별교부금으로 나누어진다. 이 외에도 국세분 교육세의 일부가 교육재정교부금에 포함되는데, 교육세는 금융·보험업자의 수익금액의 0.5%, 개별소비세액의 30%, 휘발유와 경유에 부과되는 교통·에너지·환경세액의 15%, 주종에 따라 주세액의 10% 혹은 30% 등으로 구성된다. 2020년의 경우 이렇게 조성된 교육세 중 64.4%가 교육재정교부금에 포함되었다. 일반인은 물론 재정전문가도 이해하기 어려운 구조이다. 왜 주세와 교통세 등이 교육재정으로 가야 하는지는 누구도 설득력 있게 설명하기 어렵다.

이상에서 살펴본 교부금은 앞서 언급한 바와 같이 학생 수에 비해 지나치게 확장되는 문제도 있지만, 그 변동성이 크다는 문제도 있다. 〈그림 2〉는 지난 20년간의 명목 GDP와 교육재정교부금의 증가율을 함께 제시하고 있다. 지난 20년간 교육재정교부금은 명목 GDP에 비해 평균 증가율이 1.6배 높았다. 물론 이러한 변화에는 유아교육에 대한 투자 증가나 무상급식, 고교 무상 교육 등 많은 정책요인이 반영되어 있기는 하지만, 한국이 통상적인 경제성장률 이상으로 교육에 대한 투자를 늘려왔음이 분명하다. 또한 교육재정교부금은 명목 GDP에 비해 등락 폭이 훨씬 크다는 점도 주목할 필요가 있다. 교육재정교부금의 변동성은 명목 GDP의 약 2.5배로 평가할 수 있다[2]. 교육재정의 안정성이라는 면에서 이런 큰 변동성이 바람직하지 않음은 물론이다.

종합하자면 현재의 교육재정교부금은 학생들의 교육 수요를 제대로 반영하지 못하는 구조이다. 과거의 교육재정 운영은 필요한 교육 수요에 따라 재원을 마련하는 구조라기보다는 복잡한 방식으로 마련된 재정 규모에 맞추어 지출액을 조정하는 구조였다고 볼 수 있다.

〈그림 2〉 **교육재정교부금과 명목 GDP의 증감률(2001~2021년)**

(단위: %)



자료: 교육통계연보(각 연도), 한국은행 경제통계시스템

2 통계용어를 사용하여 설명하자면 지난 20년간 교육재정교부금의 증가율의 표준편차는 명목 GDP 증가율에 4배에 이른다. 높은 평균을 감안하여 표준편차를 평균으로 나눈 변이계수(Coefficient of Variation)를 적용할 때 교육재정교부금의 변동성은 명목 GDP의 2.5배로 평가할 수 있다.

3. 개편의 원칙과 개략적인 방안

교육재정교부금의 개편과 관련한 원칙은 단순하게 요약할 수 있다. 칸막이를 없애면서 행정상의 책임과 재정 운영의 책임을 일치시키는 것이다. 이런 원칙을 지키는 것이야말로 장기적으로 초중등교육재정과 교육제도의 안정성을 확보하는 방법이기도 하다. 이러한 원칙에 따른다면 당연히 국가가 정해서 모든 지역에 공통으로 적용되는 제도에 따른 필요 재원은 중앙정부가 직접 지출하며, 교육감에게 자율이 부여되는 부분에 대해서 교부금이라는 형식으로 재원을 이전해야 할 것이다.

이러한 원칙을 지키는 한편으로 내국세 일정 비중으로 고정된 교부율 제도는 이제 폐지해야 한다. 다만 이러한 제도의 폐지가 교육재정의 실질적 감소로 이어지지는 않는 새로운 규칙을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 더 많은 논의가 필요하겠지만 향후 교부금 편성의 큰 원칙을 1인당 명목 GDP 증가율과 학령인구 1인당 교부금을 연계시키는 방식으로 삼는다면 교육재정 축소의 우려는 없을 것으로 판단된다. 실제로 아래의 그림에서 보듯이 최근의 OECD 자료에 따르면 한국의 1인당 GDP 대비 1인당 교육비는 초등과 중등에서 모두 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다. 1인당 경제성장률과 학생 1인당 지출을 연계시켜서 초중등 교육재정의 규모가 OECD 최고 수준에 이른 최근의 상황을 유지하거나 개선할 수 있다면 교육재정의 실질적인 감소는 발생하지 않을 것이다.

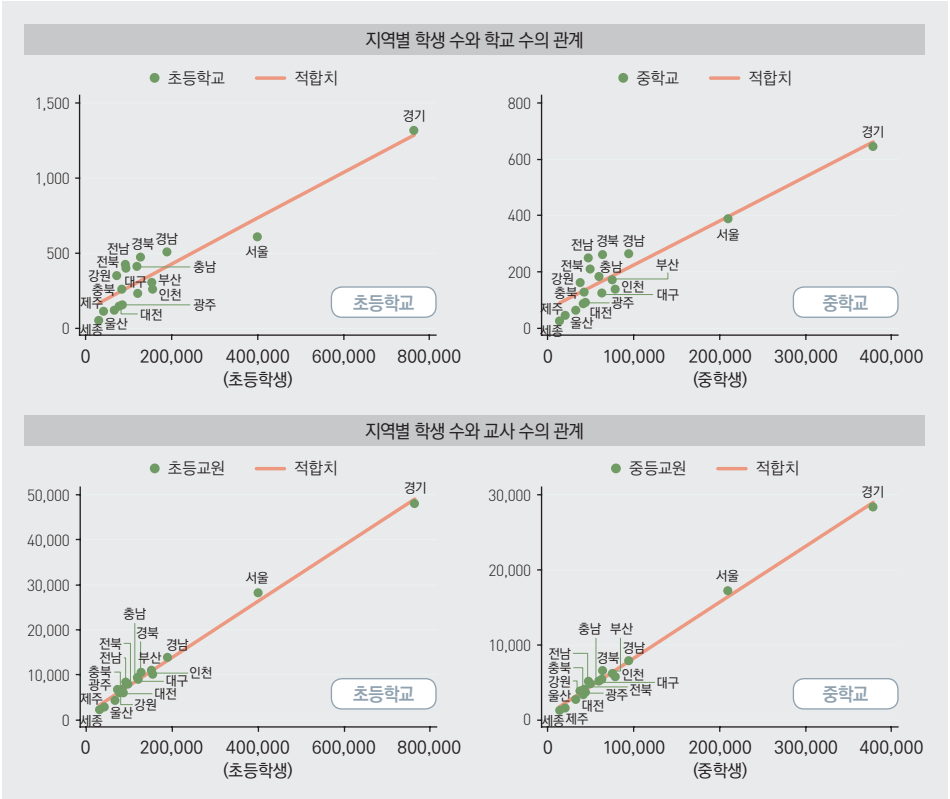
〈그림 3〉 **OECD 국가의 1인당 GDP 대비 1인당 교육비**

자료: OECD. (2021). Education at a Glance, 2021년 OECD 자료는 2018년 자료를 기반으로 생성

교부금의 총규모를 결정한 후의 지역별 배분 방식에 대해서도 정밀한 논의가 따라야 한다. 이때 가장 중요한 변수는 학생 수이다. 물론 학생 수의 감소가 그에 비례하는 교육비의 감소로 이어지지는 않을 것이다. 아래의 그림은 그 이유를 보여준다. 그림은 2021년 자료로 초등학교와 중학교의 시도별 학생 수와 학교 수 및 교사 수의 관계를 제시하고 있다. 그림에서도 나타나듯이 지역별 학생 수와 교사 수는 거의 완벽한 비례관계가 성립하고 있다. 교육재정의 세출 부분 중 약 60%는 인건비라는 사실을 고려한다면 지역별 교육재정 수요가 지역의 학생 수와 밀접한 관련이 있음을 추론할 수 있다. 하지만 학교 수는 교사 수에 비해 학생 수와 비례관계가 약하다. 그리고 특별-광역시 지역에서는 학생 수와 비교하여 학교 수가 적은 편이나 읍면 지역이 많은 도 지역에서는 학생 수와 비교하여 학교가 많다. 대체로 여러 사회-경제 환경이 특별-광역시 지역보다는 도 지역이 열악한 것을 고려할 때, 교육격차를 줄이기 위해 학교 수를 충분히 고려한 지역 배분이 필요할 것이다. 즉, 단순히 학생 수에 비례하는 배분보다는 지역의 사회-경제적 환경을 고려하여 열악한 지역일수록 더 많은 재원을 투입할 수 있는 배분 방식에 대한 고민이 필요하다. 이러한 지역적 배분 방식의 마련이 총액 자체보다 더 중요할 수 있다.

〈그림 4〉 **지역별 학생 수와 학교 및 교사 수의 관계(2021년)**

(단위: (가로축) 학생 수, (세로축) 학교, 교사 수)



자료: 교육통계연보(2021)

4. 맺는말

내국세 일정 비중을 근간으로 하는 지방교육재정교부금이 안정적으로 확보된 공교육비를 바탕으로 사회, 경제, 문화 등 모든 분야에서 한국의 발전에 크게 기여했음은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 다른 어떤 분야보다도 교육에 우선순위를 두고 재원을 확보하려는 의도에서 마련된 교육재정교부금은 현명한 조치였다고 평가할 수 있다.

하지만 과거에 유용했던 제도라 하더라도 인구감소와 저성장 고령화 시대에는 그에 맞는 제도로 바뀔 수 있어야 한다. 학령인구의 감소와 고령화라는 여건의 변화는 국가재정 운영에도 반영되어야 한다. 한국의 재정은 고령화로 인한 여러 어려운 도전에 직면하고 있는바, 더 늦기 전에 예산의 경직성을 줄이고 일반적인 재정 운영 원칙에 충실한 제도로 미래를 열어가야 한다. 교부금제도를 개편하더라도 교육재정 규모를 최근의 규모에서 줄어들지 않게 유지할 수 있으며 교육여건도 개선될 수 있을 것이다. 교육의 중요성과 공교육을 위한 안정적인 재원의 확보는 어느 정권도, 그리고 국민 누구도 무시할 수 없기 때문이다.

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

지방교육재정교부금 개편, 현재만 보면 안 된다

송기창 숙명여자대학교 교육학부 교수

Ⅰ. 지방교육재정교부금 개편 요구의 배경

지방교육재정교부금은 오래전부터 반복적으로 개편 논의가 있었던 민감한 주제다. 교육계는 OECD 교육지표를 근거로 지방교육재정 확충을 요구해왔고, 예산당국은 학령인구 감소를 내세워 내국세 교부율 인하를 추진해왔다. 지방교육재정교부금을 확충하라는 교육계의

요구와 삭감하려는 예산당국의 시도가 충돌했으나, 교육계의 요구도, 예산당국의 시도도 성공하지 못했다. 교육계로서는 학령인구 감소 추세를 거슬러 교부금 확충을 적극적으로 요구하는 데 한계가 있었고, 정부로서는 지방교육재정정책이 보통교육에 대한 국가의 지원 의지의 표현으로 받아들여지는 상황에서 정치적 부담 때문에 내국세 교부율 인하를 섣불리 추진할 수 없었다.

교육계의 요구가 느슨해지는 동안 정부는 내국세 교부율의 인하 대신 신규 국가사업을 교부금 재원으로 추진하도록 지방에 이양하는 정책을 반복했다. 2001년 7월 20일 교육여건 개선사업(학급당 인원을 35명 이하로 감축하는 사업) 추진, 2002년 이후 중학교 의무교육의 시 지역 확대, 2008년 이후 유아교육 지원사업과 방과후학교 지원사업의 지방 이양, 2009년 이후 글로벌 금융위기 극복을 위한 일자리 창출 차원의 교육공무직 확대, 2012년 이후 무상유아교육 시행 및 교부금에 의한 누리과정 보육료 지원, 2019년 이후 고교무상교육 시행 등이 그것이다.

신규 국가사업의 떠넘기기가 반복되면서 교육계에서는 추가적인 재정수요가 학령인구 감소에 따른 교육재정 수요 감소분을 상쇄하고도 남는다는 시각이 나타나기 시작했고, 4차 산업혁명 대비를 위한 교육시설 및 교육과정 개편, 늘어난 학교 수·학급 수·교원 수로 인한 교육재정 수요 증가, 약 5년 주기(2009년, 2015년, 2020년)로 반복돼온 내국세 교부금 결손에 따른 지방교육채 발행과 BTL 사업에 의한 학교 신·증설로 인한 상환지출 수요 증가 등과 맞물리면서 지방교육재정은 위기 상황이 개선되지 않은 채 남아 있었다.

Ⅱ. 최근 지방교육재정교부금 개편 요구의 전개 과정

2020년 코로나19 위기를 겪으면서 교부금 개편 요구가 다시 표면에 등장했다. 2022년 교부금 예산이 2021년 본예산보다 11.8조원이 늘어나자 학령인구는 계속 감소하는데 교부금은 계속 증가하는 제도가 불합리하다는 주장이 대두되었다. 그러나 교부금이 11.8조원이나 늘어난 것으로 보이는 것은 내국세 예산을 반복적으로 경정하면서 만들어낸 착시효과라는 반론도 있었다. 최근 내국세 교부금 예산의 변화 추세는 이렇다. 2020년 최종예산은 2019년보다 2.3조원 감소했고, 2021년 최종예산은 2020년보다 6조원 늘었으며, 2022년 본예산은 2021년 최종예산보다 5.4조원(본예산 대비 11.8조원) 늘었다가, 2차 추경예산에서 증가폭이 17조원으로 급증했다. 2020년 감소분을 고려하면 2021년 증가액 6조원은 정상으로 볼 수 있으나, 2022년 증가액 17조원이 문제였다.

2019년 대비 최근 3년간 교부금 누적 증가액은 22.3조원이나, 인건비 자연 증가분이 약 2조원에 달한다는 점을 고려하여 최소한 연평균 3조원 정도의 교부금 증액이 필요하다고 가정하면, 3년간 필요한 교부금 누적 증가액은 18조원(3+6+9)이므로, 3년간 4.3조원(연평균 1.4조원)이 초과 교부된 것으로 분석된다. 2022년만 보면 전년도 대비 증가액 17조원이

커 보이지만, 앞선 연도의 교부금 결손액을 고려하면 최근 3년간 증가 규모는 그리 크지 않았음을 알 수 있다(과거에도 연간 4조원 정도 교부금이 증가한 경우가 많았다). 여기에 포함하지 않은 3년간의 전년도 세계잉여금 6조원(2020년 319억원, 2021년 7,413억원, 2022년 52,526억원)까지 합산하면 초과 교부금 규모는 10.3조원으로 커진다. 그러나 초과 교부금과 세계잉여금 대부분은 2013~2017년에 집중 발행된 지방교육채 원리금 상환과 BTL 지급금 상환에 투입되었다. 개편론자들은 지난 3년 동안에 과거 평균치보다 내국세 교부금이 더 늘어난 것이 제도 자체의 문제라기보다는 어디까지나 코로나19에 따라 내국세 세수가 일시적으로 증가한 결과라는 점을 간과하고 있다.

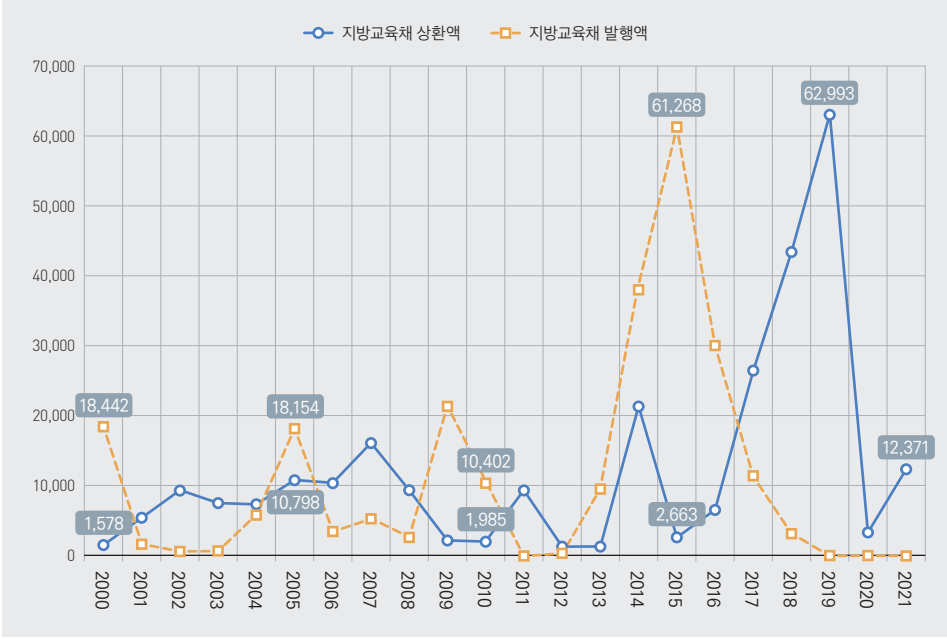
현행 지방교육재정교부금 제도의 대략적인 틀은 2005년부터 시행된 2004년 말 개정 「지방교육재정교부금법」에 근거하고 있다. 종전의 지방교육재정교부금 구조와 비교하면, 새로운 교부금 제도는 의무교육기관 교원봉급 실수요액을 분리 교부하던 봉급교부금을 폐지하고 내국세 교부금에 합산한 것과, 내국세 교부금 결손이 발생했을 때 교부금 보전 기능을 하던 증액교부금을 폐지한 것과, 국고보조사업을 특별교부금 사업으로 떠넘긴 것이 특징이다.

2004년 말 「지방교육재정교부금법」 개정으로, 예산당국은 중학교 의무교육 완성에 따른 봉급교부금 증액과 2001년 7월 20일 교육여건 개선사업(학급당 인원을 35명 이하로 감축하는 사업)의 결과로 예상되는 학급 수 증가와 그에 따른 교원 수 증가에 따른 교원 인건비 증액 부담에서 벗어날 수 있었으며, 내국세 교부금이 감소할 때(글로벌 금융위기의 여파로 인한 2009년의 내국세 교부금 감소, 2013년분 교부금 감액정산에 따른 2015년의 교부금 감소, 코로나19에 따른 경기 부진으로 인한 2020년의 내국세 교부금 감소)와 3~5세 유아의 무상교육·보육비 부담을 둘러싸고 교육부와 시·도교육청이 갈등할 때 내국세 교부금 보전 부담에서 자유로울 수 있었다.

2004년 말 개정 「지방교육재정교부금법」은 봉급교부금(실수요액)을 내국세 교부금(내국세 교부율 인상)으로 전환함으로써 교원인건비 증가율이 내국세 증가율을 상회할 경우에는 예산당국이 유리하고, 반대의 경우에는 교육당국이 유리한 구조였다. 표면적으로 보면, 2005년 이후 내국세 증가율이 교원인건비 증가율보다 높아서 교육당국이 유리했던 것으로 볼 수 있으나, 실제는 그렇지 않았다. 그 원인으로, 첫째, 봉급교부금 해당액을 내국세 교부율에 가산할 때 실수요액보다 적은 규모를 반영하였고, 둘째, 내국세 교부금 결손을 보전하는 장치(증액교부금)를 폐지하였으며, 셋째, 국고보조금 폐지로 새로운 교육재정 수요(학교 신설 수요 증가, 누리과정 신수요 발생, 비정규직 증가로 직원인건비 급증 등)를 자체적으로 감당해야 했기 때문이다. 결과적으로, 학교 신·증설사업을 민간투자유치(BTL 사업)로 대체할 수밖에 없었고, 지방교육채 발행과 원리금 상환을 반복하게 되었다(〈그림 1〉 참고).

〈그림 1〉 **연도별 지방교육채 발행액과 원리금 상환액의 변화 추이**

(단위: 억원)



지방교육재정교부금이 감소하면 세입 측면에서는 지방교육채 발행이 늘고, 세출 측면에서는 교수학습비와 학교 신·증설비가 감소하게 된다. 지방교육채 원리금을 갚아나가는 상환지출이 늘어나도 교부금 감소와 비슷한 현상이 나타난다. 인건비 비중이 60%에 달하는 지방교육재정 구조의 경직성 때문에 교부금이 줄거나 상환지출이 늘면 인건비를 줄일 수 없어서 교수학습비와 학교 신·증설비를 줄이게 된다. 결국 교부금이 줄면 교수학습비가 감소하여 학생들의 교육의 질이 저하되는 문제가 나타난다.

Ⅲ. 지방교육재정 수요의 특수성

재원의 한계로 금년도에 필요한 교육활동을 하지 못하면, 내년도에 보충할 수 없다. 결손을 가진 교육 대상은 이미 다른 학년이나 다른 학교급으로 이동했기 때문에 특정 시기의 과소투자로 인한 교육결손은 보충하기 어렵다. 또한 교육의 노동집약적 특성은 인건비 비중을 높이고, 높은 인건비 비중은 재정 운영의 탄력성을 떨어뜨린다. 따라서 교육 부문은 다른 부문과 달리 재원이 안정적이어야 한다. 교부금 결손이 발생하면 예산 규모를 줄이는 대신에 지방교육채를 발행하여 채워 넣고, 교부금이 증가했을 때 지방교육채를 상환하는 행태가 반복되는 이유다. 교부금이 늘었을 때 채무를 상환해야 하며, 상환할 채무가 없을 때는 교부금 결손이 발생할 경우를 대비하여 재정안정화기금을 적립해야 한다. 이러한 교부금의 구조적 특수성을 간과한 채, 특정 연도에 늘어난 교부금을 문제 삼거나, 교부금 결손이 발생했을 때 책임지지도 않으면서 재정안정화기금 적립을 비판해서는 안 된다.

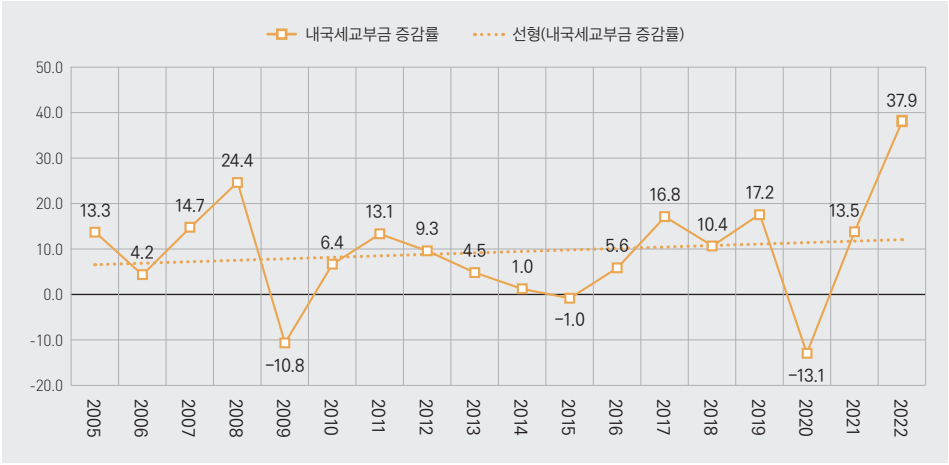
그럼에도 불구하고 교부금이 남아돈다는 비판은 계속되고 있다. 교부금을 비판하는 사람들은 불과 5년 전까지 교부금 결손으로 대규모 지방교육채 발행을 반복했고, 아직도 갚아야 할 지방교육채 원리금과 BTL 지급금이 남아 있다는 사실을 알지 못한다. 학령인구는 감소해도 교육재정 수요가 줄지 않는 것은 학생 수와 관계없이 내국세 총액의 일정 비율을 할당해야 하는 「지방교육재정교부금법」의 불합리성과, 늘어나는 교부금 규모에 맞춰 계속적으로 재정수요를 만들어내는 교육당국의 비효율적 예산편성 때문이라는 것이다. 학생 수와 교육재정 수요가 무관할 수 없다. 학생 수가 늘면 재정수요도 늘고 학생 수가 줄면 재정수요도 주는 것이 정상이다. 다만, 내국세 교부금이 의외로 안정적이지 않다는 점과 학생 수 변화와 재정수요 변화의 관계가 선형적이지 않다는 점을 간과하면 안 된다. 교육활동을 안정적으로 지원해야 하는 교부금의 연도별 증감률을 보면, 교부금이 매년 증가 일변도라는 외부의 비판과는 달리, 변화가 매우 심하다.

〈그림 2〉를 보면, 평균적으로 교부금 증가율이 커지는 경향이 있으나, 연도별 증감률 변화가 심하고, 추세선 아래에 위치한 해가 많았고, 인건비 증가에도 불구하고 교부금이 감소하여 문제가 되었던 해가 3년(2009년, 2015년, 2020년)이나 된다. 또한, 교육재정 수요는 학생 수에 의해 직접 결정된다기보다는 학생 수에서 파생된 학교 수와 학급 수 및 교원 수에 의해 결정되기 때문이다. 학생 수에 따라 지출되는 교육비는 학습준비물 구입비 정도로 극히 미미하다.

연간 학생 수가 감소할 때 특정 지역, 특정 학교가 집중적으로 감소하지 않는 한 인건비도, 학교 운영비도 곧바로 줄지 않는다. 학생 수가 줄 때 교육재정 수요도 줄이려면, 전국 단위로 교원 인사를 단행할 수 있어야 하고 학교급별·과목별 교원자격 구분이 없어져야 한다. 강원도에 남는 교원을 경기도로 보내고, 서울시에서 남는 교원은 대전시로 보내며, 국어 교사가 남으면 수학을 가르치게 하고, 초등학교에 남는 교원을 고등학교로 재배치하지 않는 한 단기간에 교원 인건비를 줄일 수 없다.

〈그림 2〉 **내국세 교부금(세계잉여금 포함)의 연도별 증감률 변화 추이**

(단위: %)



교과별 교원을 양성, 공급해야 하는 중등교원은 수급계획을 수립하는 것이 더 어렵다. 수급계획의 실패가 반복되자 목적형 양성을 포기하고 개방형 양성체제를 채택함으로써 과목별 교원의 수급 문제를 해결했으나 현직 교원 간 이동 배치는 고차방정식처럼 해결이 쉽지 않다. 교원 수급이 충분히 탄력적일 때 학령인구 감소와 교부금 규모를 연동할 수 있을 것이다. 학령인구 감소가 교부금 규모 감소로 이어지려면, 학교시설도 이동형으로 바뀌어야 한다. 학교시설이 남는 학교나 지역에서 부족한 지역이나 학교로 이동할 수 없다면 학생 수 감소가 교육재정 수요 감소로 이어지려면 시간이 걸릴 수밖에 없다. 학령인구가 감소하면 결국 교육재정 수요도 감소할 것이다. 교부금 개편을 서둘러 마무리하고 싶은 예산당국의 입장과 달리, 교육재정 수요가 감소하려면 다소 시간이 걸린다.

학령인구의 감소 추세가 계속되는 상황에서 현행 내국세 교부금 구조를 유지할 경우, 학령인구 1인당 교부금이 2021년 1,000만원에서 2060년 5,400만원이 되고, 교부금 산정방식을 바꾸면 향후 40년 동안 누적 규모로 최소한 1,046.8조원의 교부금을 절감할 수 있다는 추계(김학수 등, 2021)는 매우 선동적이다. 몇 개월 후의 내국세 규모를 예측하지 못해 세입경정을 반복하는 상황에서, 40년간의 교부금 추계를 바탕으로 교부금 개편을 주장하는 것이 얼마나 허구적인가. 교육계 어느 누구도 2060년까지 현행 내국세 교부율을 유지해야 한다고 주장하지 않았고, 그렇게 되리라는 기대도 없다.

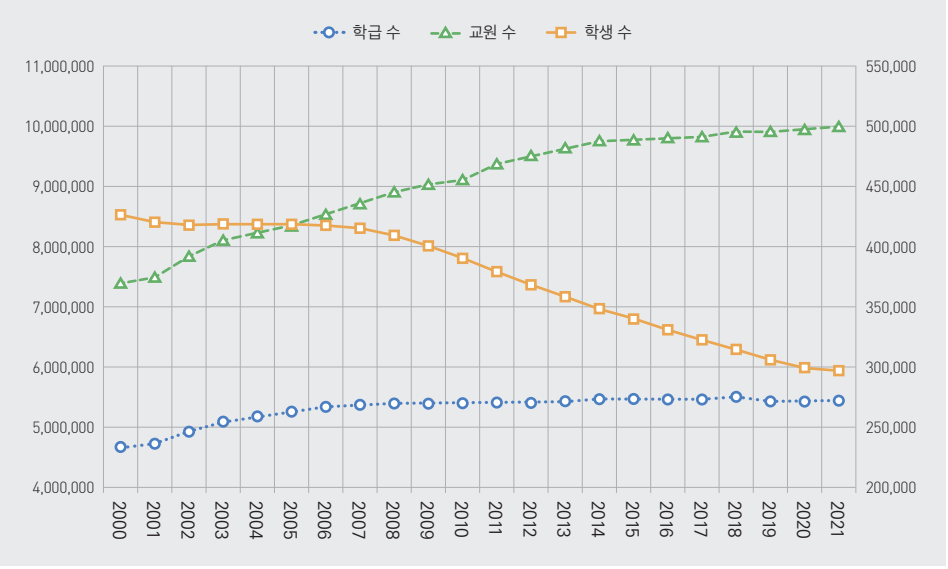
Ⅳ. 지방교육재정교부금 개편 방향

지방교육재정교부금은 개편할 때가 되었다. 다만, 2022년 교부금 증가가 교부금 개편의 근거가 되어서는 안 되고, 학령인구 감소가 교부금 개편의 유일한 논거가 돼서는 안 된다는 것

이다. 2022년 교부금 규모 증가 폭은 매우 비정상적이며, 부풀려진 교부금 예산이 2024년에 감액 정산될 가능성도 열려 있다. 교부금을 개편하되, 적어도 10년 이상의 교부금 추세를 근거로 해야 한다. 학령인구 감소를 반영하되, 학생 수와 교육재정 수요는 선형적이지 않다는 점과, 학생 수는 계속 감소하고 있지만, 학급 수와 교원 수는 줄지 않았다는 사실도 고려해야 한다(〈그림 3〉). 2000년 이후 24조 2,676억원의 지방교육채를 발행했고, BTL에 의한 학교 신·증설 규모가 7조 6,642억원에 달하며, 22년간 관리채무상환액이 무려 37조 3,192억에 달한다는 사실도 고려해야 한다. 또한, 미래교육을 위한 교육재정 신규 수요도 무시해서는 안 되며, 경직성 경비인 인건비 비중이 60%에 달하는 교육재정의 특수성도 반영해야 한다.

〈그림 3〉 **유·초·중·고등·특수학교의 학생 수, 학급 수, 교원 수의 변화 추이**

(단위: (왼쪽) 학생 수, (오른쪽) 학급, 교원 수)



자료: 한국교육개발원, 교육통계센터 자료

결론적으로, 내국세 교부금 재원의 다원화를 제안한다(송기창, 2022). 재원이 내국세 교부율 하나로 단순화되어 있어서 미래 교육재정 수요에 적절히 대처하는 데 한계가 있고, 재원이 과도하게 증가할 경우 이를 조정할 수단이 없었다. 교부금 재원 규모를 산정하는 기준 자체가 없어서 학생 수가 감소하는 상황만이 부각되고, 다른 요인들, 사회적 인구이동에 따른 학교 신설 수요, 교육여건 개선에 따른 학급 수 증가 요인, 학급 수 증가와 비교과 교사 증가에 따른 교원 수 증가 요인, 대통령 선거나 국회의원 선거 등 정치적 요인에 따른 국가시책사업 수요 등이 제대로 반영되지 못하는 문제를 해결해야 한다.

따라서 과거의 봉급교부금, 교육환경개선교부금, 증액교부금 등과 같은 교부금 종류의 다변화를 통해 실수요를 교부금에 반영함으로써 내국세 변동에 관계없이 학교운영비 잠식을 차

단하고, 학생 수는 계속 감소하는 상황에서도 증가할 수 있는 미래 교육재정수요를 적절히 반영할 수 있는 제도를 설계할 필요가 있다. 예컨대, 인건비를 보수교부금으로 개편하고, 인건비를 제외한 교부금은 내국세 연동 방식 또는 학급당 경비 지원 방식으로 전환하는 방안을 검토할 때가 되었다. 학생 수가 급감하는 상황에서 현재처럼 내국세 연동 방식을 계속 유지하기에는 한계가 있다. 보수교부금 도입으로 인건비에 의한 운영비와 시설비 잠식을 차단한 후, 운영비와 시설비 교부금만 내국세에 연동하거나, 매년 산출하는 학급당 표준교육비에 학급 수를 곱하여 지원하는 방식의 도입을 검토할 필요가 있다. 학급당 경비 지원 방식은, 학생 수와 달리 학급 수는 급격히 줄지 않기 때문에 안정적인 교육재원 확보가 가능한 대안으로 본다.

참고 문헌

- 김학수·고선·김진영·김재훈·정종필·최병호. (2021). 2021~2025년 국가재정운용계획-학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화, 국가재정운용계획 지원단.
- 송기창. (2022). 지방교육재정교부금 재원과 규모의 변화가 교부금 제도 개편에 주는 시사점 분석, 교육재정경제연구, 제31권 제2호, 213-267.

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

2023년 예산안

2023년 예산안 기본방향

확장기조에서 건전재정 기조로
재정기조의 전면적 전환

강력한 지출 재구조화 기반을 마련하고
국정과제를 충실히 뒷받침

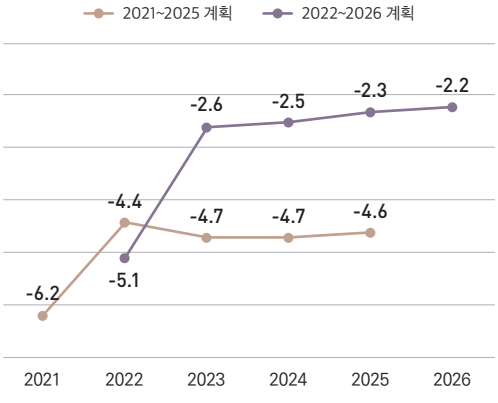
재정총량

	총수입	총지출	통합재정수지	국가채무
2023년 예산안	**625.9**조원	**639.0**조원	**13.1**조원 적자	**1,134.8**조원
2022년 본예산 대비	국세수입 400.5조원 국세외수입 225.5조원 72.4조원(13.1%)▲	예산 441.3조원 기금 197.7조원 31.4조원(5.2%)▲	GDP 대비 -0.6% 41.0조원 적자▼	GDP 대비 49.8% 70.4조원▲

재정건전성

관리재정수지

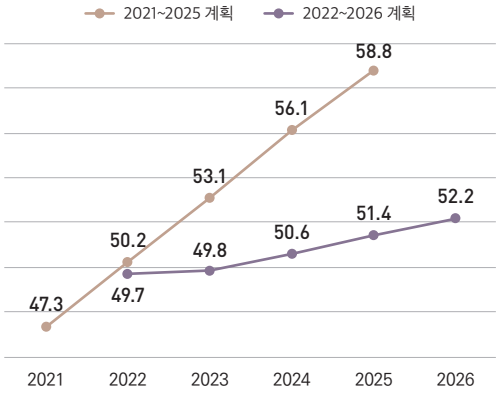
2023~2026년 GDP 대비 **-2%** 중반 수준 유지



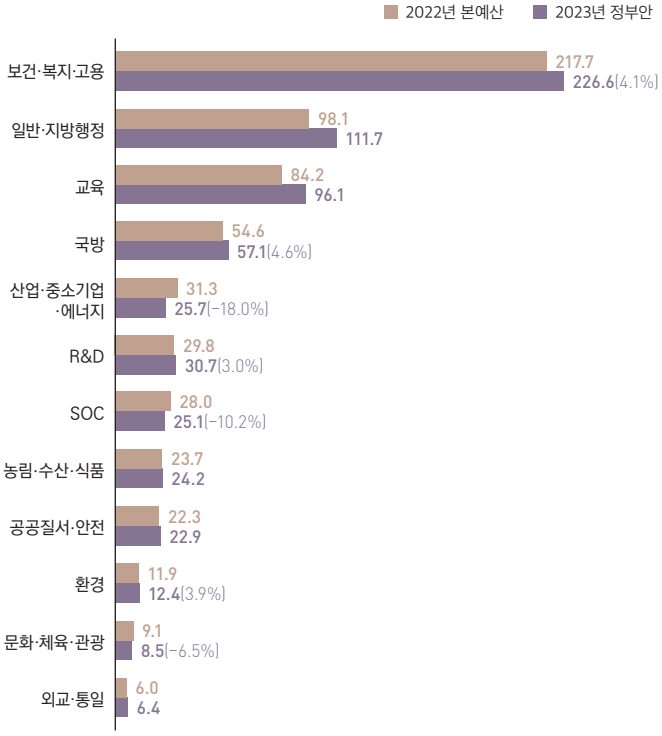
국가채무

2026년까지 GDP 대비 **50%** 중반 이내 관리

(단위: GDP 대비 %)



12대 분야 재원배분



복지(4.1%)
- 기준중위소득 역대 최고 인상 등 기초생보 보장성 강화, 노인·장애인 등 취약계층 지원 확대

국방(4.6%)
- 병 봉급 인상, 한국형 3축 체계 관련 첨단 전력 증강 관련 투자 확대

산업·中企(-18.0%)
- 소상공인 손실보상 등 한시지원 종료
- 반도체, 원전 등 미래전략산업 투자 등 확대

R&D(3.0%)
- 7대 핵심 전략기술 및 6대 미개척 도전 분야 기술 중점 투자

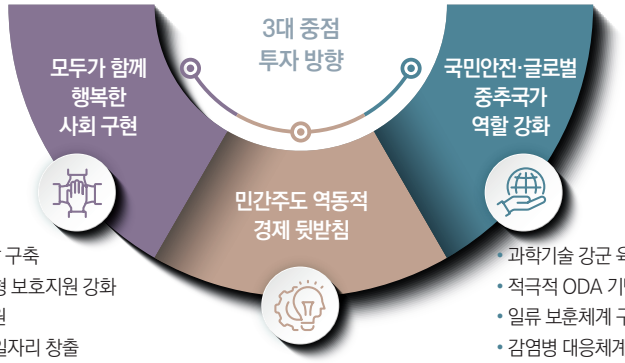
SOC(-10.2%)
- 완료소요, 지방이양 등 반영
- SOC 첨단화, 노후 SOC 안전투자 확대

환경(3.9%)
- 탄소감축 지원 강화, 녹색금융 공급 확대 등

문화(-6.5%)
- 지방이양 소요 등 반영
- 콘텐츠·관광산업 경쟁력 강화 지원 등은 확대

* 일반·지방행정, 교육 분야는 교부금 포함 금액임.

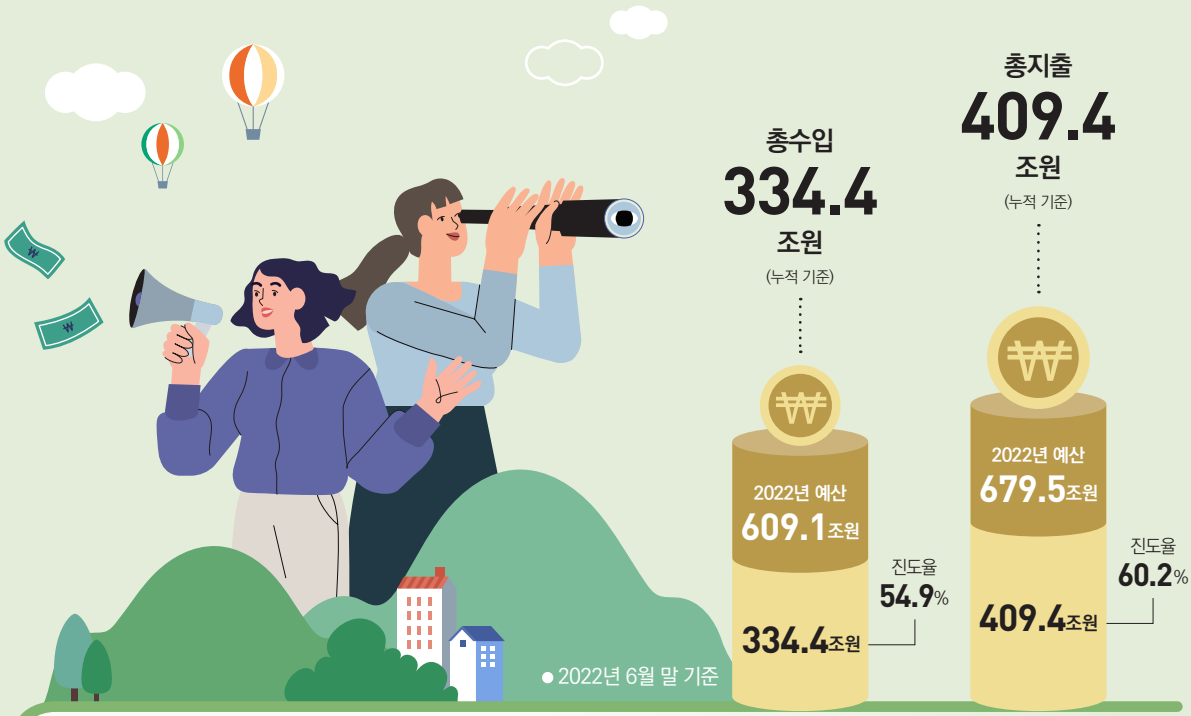
2023년도 예산의 3대 중점 투자 방향



- 두터운 사회안전망 구축
- 사회적 약자 맞춤형 보호지원 강화
- 생활물가 안정 지원
- 지속가능한 좋은 일자리 창출
- 농산어촌 지원 강화 등 지역균형발전
- 저출산 등 인구구조 변화 대응

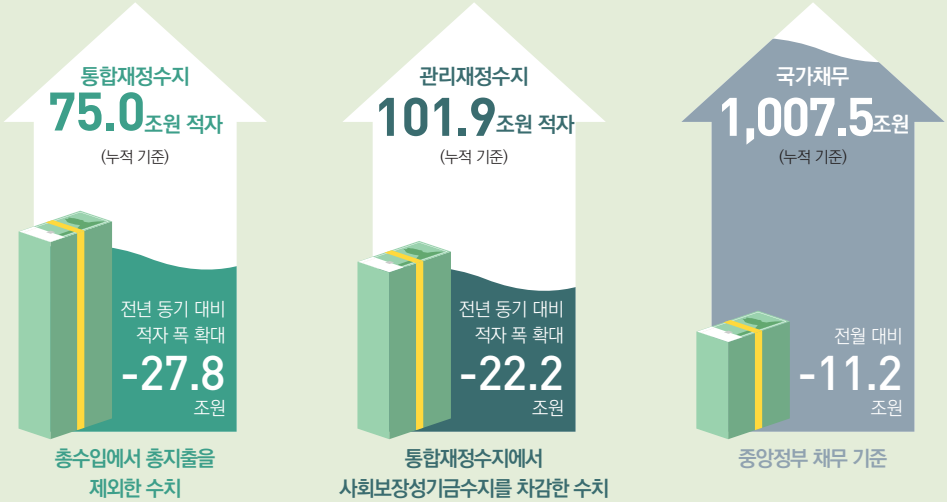
- 반도체 등 미래전략산업 집중 육성
- R&D 고도화
- 디지털 혁신 및 탄소중립 대응
- 산업·기업 역동성 제고
- 중소벤처, 소상공인 경쟁력 강화

- 과학기술 강군 육성 지원
- 적극적 ODA 기반 외교협력 강화
- 일류 보훈체계 구축
- 감염병 대응체계 고도화
- 재난 대응 및 공정한 법질서 강화



숫자로 보는 나라재정

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



주: 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음
자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2022.8.

총수입·총지출

● 2022년 6월 말 기준

총수입 334.4 조원

진도율 54.9%

2022년 총수입 예산 609.1조원 대비

전년 동기 대비 +35.8조원

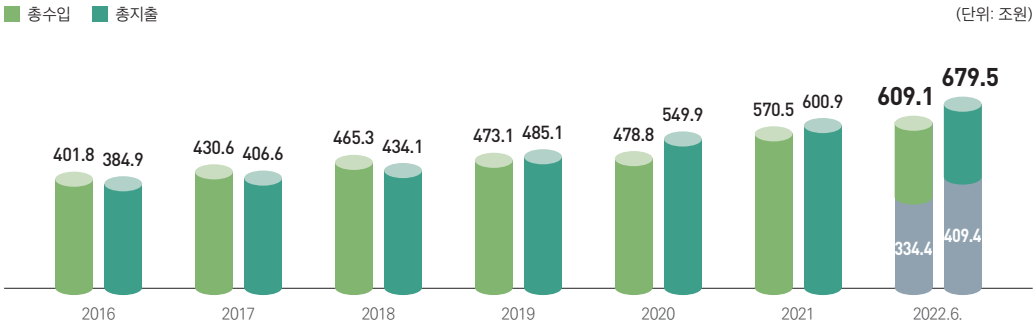
총지출 409.4 조원

진도율 60.2%

2022년 총지출 예산 679.5조원 대비

전년 동기 대비 +63.6조원

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



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

국세수입 218.3 조원
- 전년 동기 대비 +36.5조원
- 세수진도율 55.0%

세외수입 18.6 조원
- 전년 동기 대비 +2.2조원
- 세수진도율 65.7%

기금수입 97.4 조원
- 전년 동기 대비 -3.0조원
- 세수진도율 52.9%
- 사회보장성 기금 수입 60.2조원

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

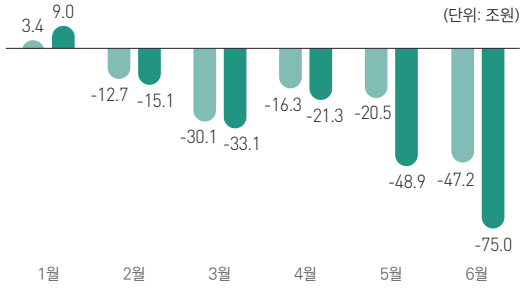
예산지출 257.9 조원 = **일반회계** 219.8 조원 + **특별회계** 38.1 조원
- 전년 동기 대비 +19.5조원
- 진도율 57.3%

기금지출 140.2 조원
- 전년 동기 대비 +35.2조원
- 진도율 61.0%
- 사회보장성 기금 지출 33.3조원

재 정 수 지

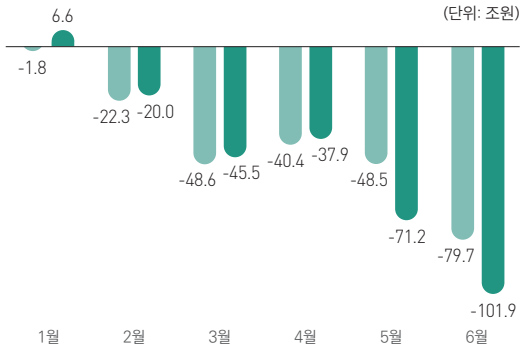
● 2022년 6월 말 기준

75.0조원 적자
통합재정수지



전년 동기 대비
-27.8조원

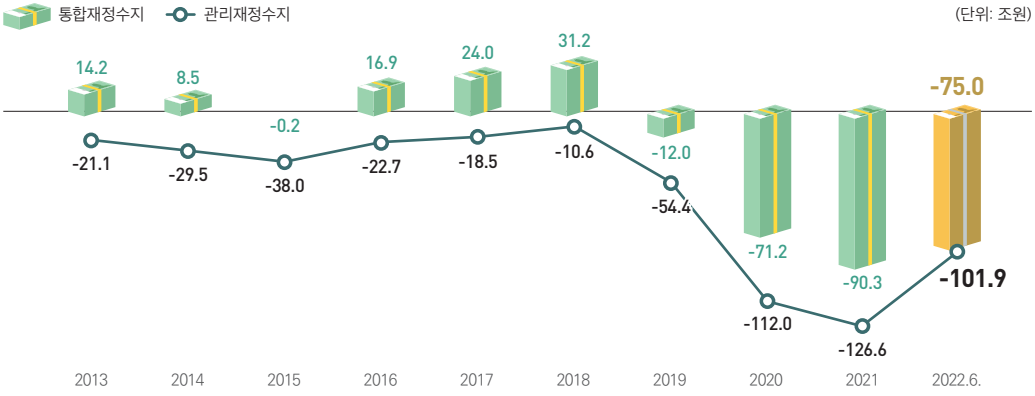
101.9조원 적자
관리재정수지



전년 동기 대비
-22.2조원

26.9조원 흑자
사회보장성기금수지

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

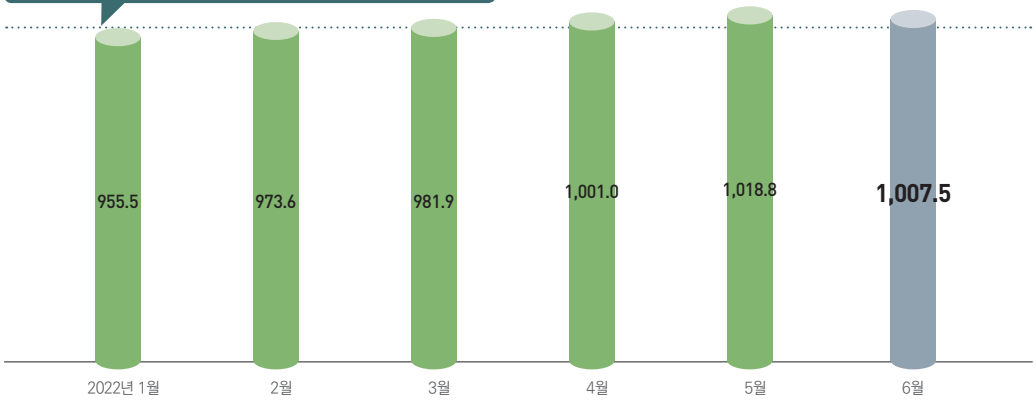
● 2022년 6월 말 기준

전월 대비	전년 대비
-11.2조원	+68.4조원

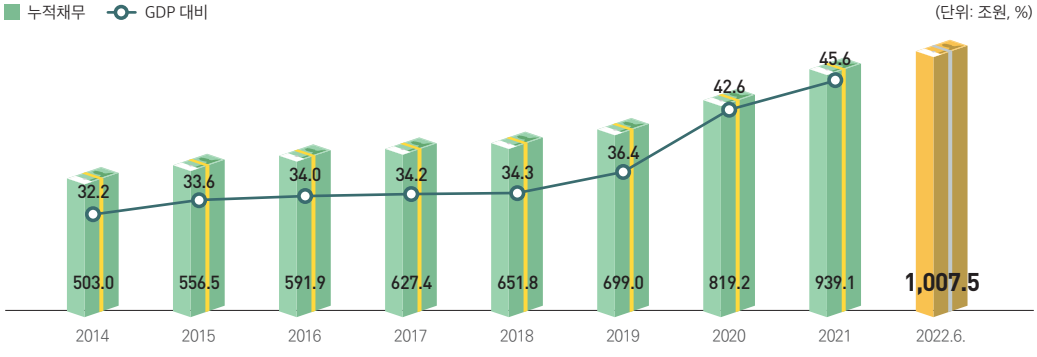
중앙정부 채무
1,007.5
조원

2022년 예산 기준, 중앙정부 채무 1,007.5조원

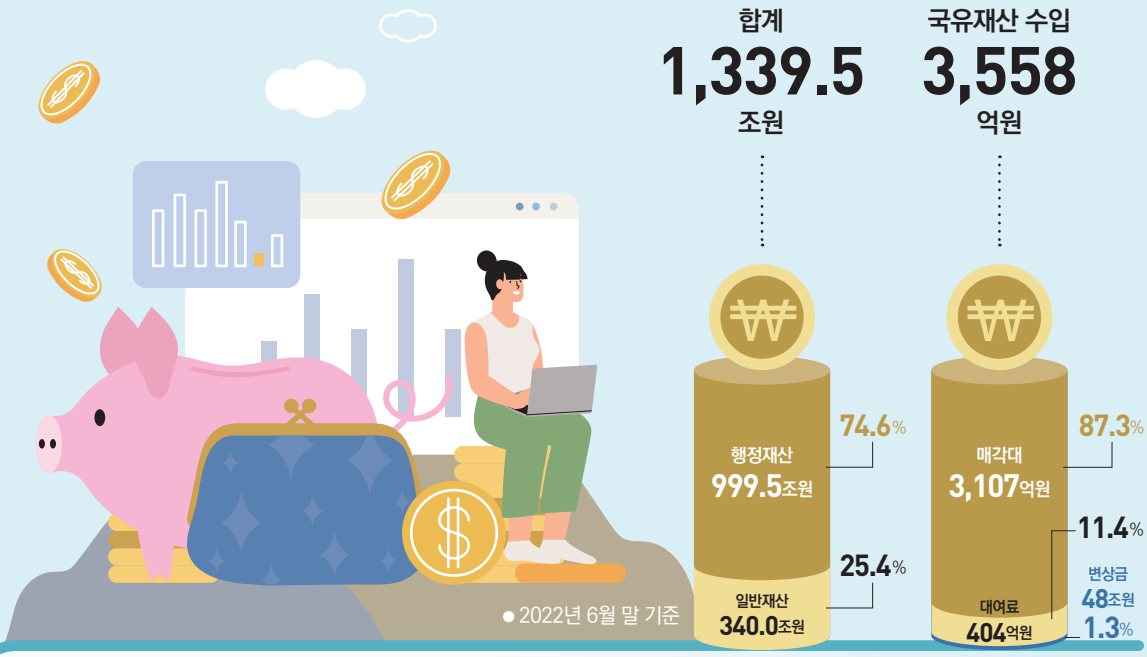
(단위: 조원)



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



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

9,439억원

국가가 매수, 교환 등을 통해
자산상의 순증을 가져오는 행위

- 토지 3,489억원 (37.0%)
- 건물 1,826억원 (19.3%)
- 기타 4,123억원 (43.7%)

국유재산 처분

5,192억원

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

- 토지 4,337억원 (83.5%)
- 건물 289억원 (5.6%)
- 기타 566억원 (10.9%)

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

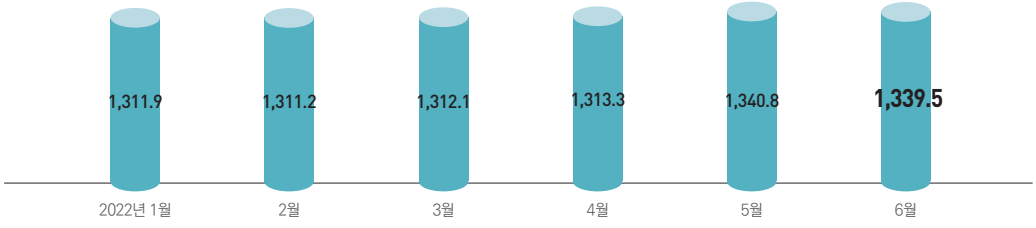
국 유 재 산

● 2022년 6월 말 기준

전월 대비	전년 동기 대비
-1.3조원	+174.3조원

* 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
999.5
조원

일반재산
340.0
조원

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

* 행정재산 외의 모든 국유재산

(단위: 조원, 잠정)

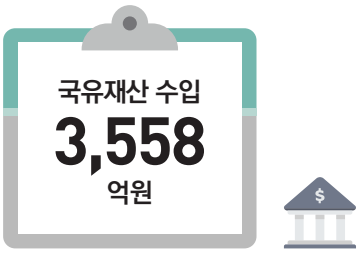
행정재산	구분	일반재산
589.9	토지	39.6
72.2	건물	2.2
326.3	공작물	0.2
-	기계기구	-
5.5	입목죽	2.1
3.8	선박·항공기	-
-	유가증권	295.9
1.9	무체재산	-

주 1) 공작물: 국유지 또는 국유건물에 부착된 철탑, 울타리 등 시설물
2) 입목죽: 국유지상에 식재된 나무 또는 대나무
3) 무체재산: 지상권, 전세권, 지식재산권 등

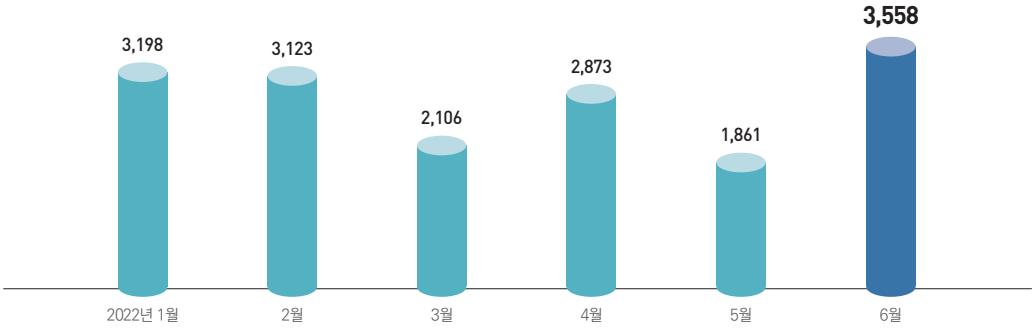
국유재산 수입

● 2022년 6월 말 기준

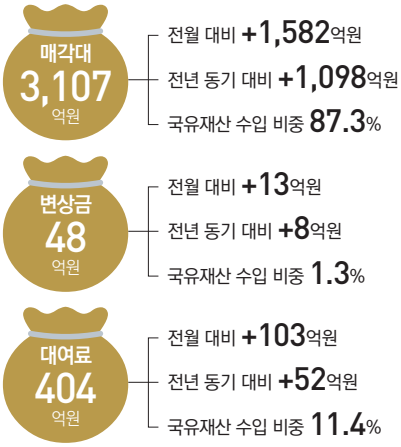
전월 대비	전년 동기 대비
+1,697억원	+1,157억원

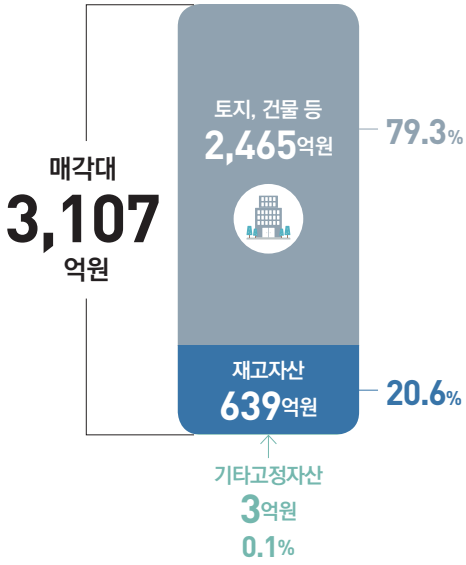


(단위: 억원)



주: 2021년, 2022년 자료는 잠정



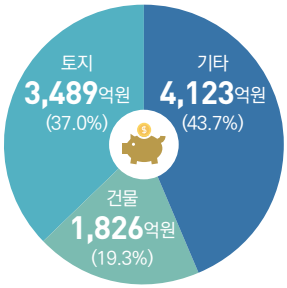


주 1) 매각대: 일반재산을 국가 이외의 자에게 양도하고 수납한 대금
2) 변상금: 사용허가·대부계약 없이 국유재산을 사용·수익·점유한 자에게 부과하는 금액

국유재산 취득·처분

● 2022년 6월 말 기준

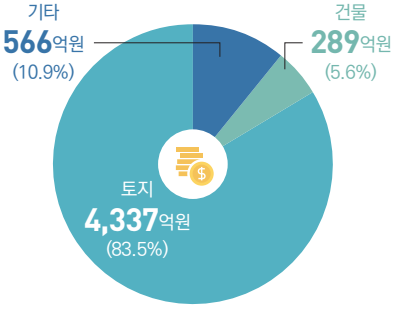
국유재산 취득 9,439 억원



(단위: 억원)

	매매(%)	교환(%)	기타(%)
합계	5,239(100.0)	90(100.0)	4,109(100.0)
토지	777(14.8)	87(96.6)	2,625(63.9)
건물	905(17.3)	3(3.4)	918(22.3)
기타	3,556(67.9)	-	567(13.8)

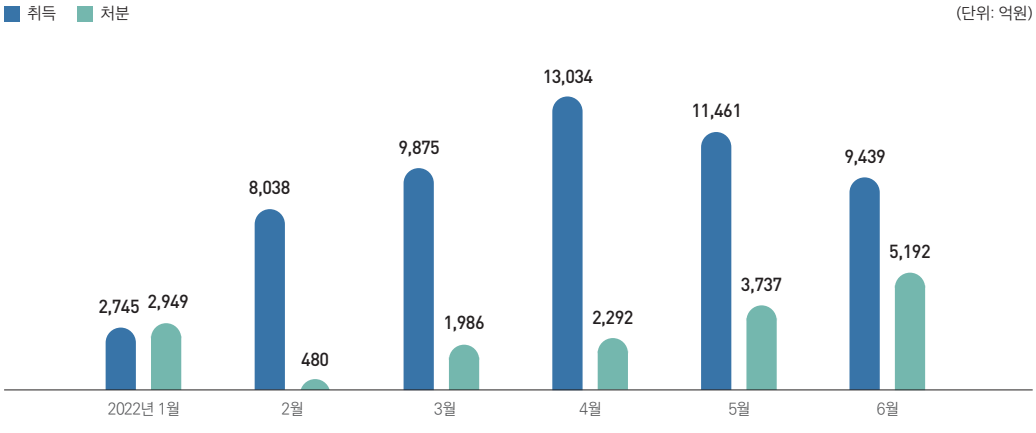
국유재산 처분 5,192 억원



(단위: 억원)

	매매(%)	교환(%)	기타(%)
합계	1,632(100.0)	90(100.0)	3,469(100.0)
토지	1,210(74.1)	90(100.0)	3,037(87.5)
건물	17(1.0)	-	273(7.9)
기타	406(24.9)	-	160(4.6)

주: 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음



재난

이달의 이슈키워드

재난 미디어 댐 K-게임
부산세계박람회
후쿠시마 오염수
여성가족부
날씨 조선
방역 병원
바다 교육
안전

문화체육관광부가 운영하는 정책여론수렴시스템의 데이터분석 결과, 지난 한 달간 '재난'의 언급량이 큰 폭으로 늘었다. 지난 달 8일에 시작된 집중호우로 인해 수도권, 강원권, 충청권 등 곳곳에 침수피해가 있었다. 정부는 집중호우 대처상황 긴급회의를 열고 피해 수습 및 호우 대비사항을 점검했다. 이에 '국가적 재난', '폭우', '안전대책' 등의 연관 키워드 검색량이 증가하는 등 재난에 대한 국민의 관심이 높아진 것으로 보인다. 이번 「나라재정」에서는 재난으로부터 국민을 보호하는 정부 재정사업에는 어떤 것이 있는지 알아본다.

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

연관어: 국가적 재난, 폭우, 안전대책, 재난문자, 서울, 중앙재난안전대책본부, 대응, 위기관리, 지원금, 컨트롤타워, 대책, 국가, 지역, 사망자

주: 디지털플랫폼정부가 포함된 결과임
자료: 문화체육관광부 정책여론수렴시스템(big.pr.go.kr, 2022.7.15.), 수집기간: 2022.7.11.~8.10.

주지하다시피, 지난 8월 8일부터 시작된 집중호우로 인하여 경기, 강원, 충청 등 많은 지역이 피해를 보았다. 이번 호우는 단시간에 많은 양을 쏟아 부었으며, 서울의 경우 기상관측이 시작된 이래 최대 일일 강우량인 381.5mm를 기록했다. 이에 정부는 8일 오전 중앙재난안전대책본부(이하 중대본) 비상 1단계를 가동하고 풍수해 위기경보를 '주의'로 올렸다. 이어 강한 비가 지속됨에 따라 중대본 비상과 위기경보를 단계별로 상향해 9일 새벽 비상 3단계 위기경보인 '심각'으로 상향 발령했다.

위기경보 수준

구분	판단 기준
관심 (Blue)	◆ 태풍 빈발 시기 ◆ 우리나라에 영향을 끼칠 가능성이 있는 태풍의 발생(적도 부근) ◆ 호우 빈발 시기
주의 (Yellow)	◆ 태풍 예비특보 또는 태풍주의보가 발령되고 태풍에 의한 대규모 재난이 발생할 가능성이 나타날 때 ◆ 호우 예비특보 또는 호우주의보가 발령되고 호우에 의한 대규모 재난이 발생할 가능성이 나타날 때
경계 (Orange)	◆ 태풍경보가 발령되고 태풍에 의한 대규모 재난이 발생할 가능성이 농후할 때 ◆ 호우경보가 발령되고 호우에 의한 대규모 재난이 발생할 가능성이 농후할 때
심각 (Red)	◆ 태풍경보가 발령되고 태풍에 의한 대규모 재난이 발생할 가능성이 확실할 때 ◆ 호우경보가 발령되고 호우에 의한 대규모 재난이 발생할 가능성이 확실할 때

자료: 행정안전부. (2022). 「재난관리 매뉴얼」 재구성

이와 관련해 정부는 '집중호우 대처상황 점검회의'를 수시로 개최하고 집중호우로 인한 피해상황 및 대처상황을 점검했다. 특히, 호우로 인한 피해복구와 이재민의 정상적인 생활 복귀 지원사항을 점검했다.

주요 점검 사항

주요 내용
◆ 총 10,456건의 응급복구 중 8,938건 완료(85.7%) ◆ 임시거주시설 149개소, 구호물품 15.8만여 개 지원 ◆ 서울, 경기, 강원, 충남 등 4개 시도에서 재난 심리지원 상담 부스 운영 ◆ 피해 규모 확인을 위한 중앙재난안전대책본부 사전조사 실시

자료: 행정안전부. (2022). 「16일 집중호우 대처상황 점검 회의」 재구성

17일 오후 3시 호우특보가 해제됨에 따라 중대본 비상 1단계를 해제하고 풍수해 위기경보를 주의로 하향했다. 아울러 중대본을 복구대책지원본부로 전환해 운영하기로 했다. 8일부터 이어진 집중호우로 전국적으로 재산, 인명 피해가 났다. 차량 침수피해는 총 11,142대로

추정되며, 인명피해는 전국에서 15명이 숨지고, 5명이 실종됐으며, 26명이 다쳤다. 그뿐만 아니라, 수도권, 강원, 충청, 전북 등 7개 시도 63개 시군구에서 4,257세대, 총 8,143명의 이재민이 발생했다. 복구대책지원본부는 이에 △복구지원총괄반 △재난자원지원반 △재난구호·심리지원반 등 3개 반을 운영해 대처했다. 피해지역이 조기에 안정화될 수 있도록 피해시설 응급복구, 이재민 구호, 재난심리회복 등을 각 반별로 전담해 운영하였으며, 이를 통해 도로, 하천 등 대규모 피해시설의 응급복구 상황을 집중 관리에 나섰다.

재난 관련 주요 재정사업

정부는 재난과 재해로부터 국민이 안전하게 생활할 수 있는 환경 구축을 위해 선진화된 재난안전 관리체계를 확립했다. 특히, 예방 중심의 선제적 안전관리와 현장 중심의 신속한 재난대응을 위해 다양한 사업들을 진행하고 있다. 이를 통해 이번 집중호우와 같은 재난으로부터 국민과 재산을 보호하는 데 중점을 두었다.

재난 관련 주요 재정사업 예산

(단위: 억원)

관련 사업	2020년	2021년	2022년
재해위험지역 정비	4,380	5,205	6,178
재난안전통신망 구축 운영	1,528	1,035	1,176
둔치주차장 차량 침수위험 신속 알림 시스템 구축	-	113	113

자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」. (2022). 「세출 세부사업 예산편성현황」 및 「사업별 예산 시계열」 재구성

● 재해위험지역 정비

재해위험지역 정비 사업은 재해에 취약한 지역을 지정해 지역에 맞는 정비를 지원하는 사업으로, 2022년에는 전년 대비 973억원 증액한 6,178억원을 편성했다. 해당 사업은 「자연재해대책법」에 의해 진행되는데, 재해에 취약한 지역을 △재해위험지구 △급경사지 붕괴 위험지역 △풍수해 생활권 등으로 구분하여 재정적인 어려움으로 인해 적시에 정비되지 못하는 문제를 해소한다. 재해위험지구 정비 사업은 자연재해로 인해 발생하는 침수, 유실, 해일, 고립 위험 등과 같은 위험요인을 해소하기 위해 배수펌프장, 제방 설치 및 관로 개선 등을 통해 체계적으로 정비하는 사업이다. 급경사지 붕괴 위험지역 정비 사업은 급경사지 붕괴 위험지역을 지정하여, 관리·정비·응급 대책 등을 시행하기 위한 사업이다. 주로 인명 피해가 우려되는 비탈면을 붕괴 위험지역으로 지정하고 이를 보수·보강하는 등의 정비를 통해 재해를 예방한다. 풍수해 생활권 종합 정비 사업은 최근 기후변화로 인해 늘어나는 침수피해에 대

응하기 위한 사업이다. 해당 사업은 자연재해 저감 종합계획 및 위험지역으로 지정된 지역 중 침수·붕괴·유실 등의 피해가 우려되는 지역을 정비한다. 하천, 배수펌프장 등과 같은 단위 시설 위주의 단편적인 정비가 아닌 지역단위 생활권을 중심으로 종합적으로 정비를 실시한다. 이외에도 재해취약지역 내 위험 상황을 계측·관측하여 문자 안내, 마을 방송 등을 통해 주민 대비를 돕는 재난대응 조기경보시스템 구축사업을 진행하고 있다. 또한, 재해위험지구, 붕괴 위험지역 정비 사업 등을 효율적으로 관리하기 위한 역량 강화교육, 실태조사 등을 추진하는 재해 예방사업 효율적 관리 사업도 진행한다.

● 재난안전통신망 구축 운영

재난안전통신망 구축 운영 사업은 재난대응 기관이 공동으로 사용할 수 있는 망을 구축하여 재난 현장에서의 통합 대응체계를 구축하는 사업이다. 이를 위해 전년 대비 141억원 증액한 1,176억원을 2022년에 편성했다. 경찰, 소방, 군 등 재난 관련 8대 분야 333개 기관이 PS-LTE[1] 기술방식으로 구성된 전국 단일 무선망을 사용한다. 이를 통해 재난 발생 시 신속한 의사소통과 효과적인 현장대응을 할 수 있다. 재난안전통신망은 크게 △기지국 △단말 및 지령장치 △운영센터 등으로 구성된다. 기지국은 4가지 솔루션을 활용해 전국을 커버하는 서비스를 지원한다. 국가기반시설, 주요 도로, 인구밀집지역 등을 기준으로 고정 기지국을 세웠으며, 해양망, 철도망 등 통합공공망 및 사용망과의 연동기술을 활용해 통신 음영지역을 최소화해 운영한다. 단말 및 지령장치는 사용자의 업무유형에 따라 스마트폰, 무전기, 복합형 등으로 각 신고센터에 설치되어 재난현장에 출동한 단말을 통해 현장대응을 지휘한다. 운영센터는 서울, 대구, 제주 세 곳에서 동시에 운영 중이며, 365일 24시간 모니터링한다. 한 센터에서 장애가 발생해도 다른 운영센터에서 대응할 수 있도록 센터 간 전송망을 다중으로 구축해 운영한다.

● 둔치주차장 차량 침수위험 신속 알림 시스템 구축

둔치주차장 차량 침수위험 신속 알림 시스템 구축 사업은 집중호우 시 둔치주차장에 주차한 차량의 신속한 대피를 지원하기 위해 운영되는 사업으로 2022년 113억원을 편성했다. 둔치주차장에 자동 차단시설 설치와 자동 알림 시스템을 구축하여 침수를 예방한다. 자동 알림 시스템은 둔치주차장에 차량 주차 시, 차량 인식기를 통해 인식된 차량 번호를 주차장 관리기관으로 전송한다. 침수 위험이 있으면 주차장 관리기관은 의무보험 가입 관리 전산망[2]을 통해 차량 소유주의 휴대폰 번호를 조회하여, 차량 소유자에게 침수위험 알림 문자를 발송한다. 정부는 해당 사업을 통해 2022년까지 180개소를 설치할 예정이고, 이는 133억원의 재산피해를 예방할 것으로 예상했다.

---

1 PS-LTE(Public Safety-Long Term Evolution)의 약자로 음성, 문자, 동영상 등 멀티서비스가 가능한 재난안전용 4세대 무선통신기술을 의미한다.

2 「자동차손해배상 보장법」 제7조에 따라 의무보험 가입관리전산망을 「자동차관리법」 제69조1항에 따른 정산정보처리조직과 「보험업법」 제176조에 따른 보험요율산출기관이 운영하는 전산정보처리조직을 연계하여 운영한다.

2022년 7월 IMF 세계 경제전망 수정 보고서

「World Economic Outlook Update, July 2022」

국제통화기금(이하 IMF)은 정기적으로 연간 2회(4월, 10월)에 걸쳐 세계 경제전망 보고서(World Economic Outlook Report, 이하 WEO)를 발표하고, 변화된 경제 여건을 반영하여 7월과 차년도 1월에 세계 경제전망 수정 보고서(World Economic Outlook Update)를 발표한다. 이번 호에서는 지난 7월 26일 발표된 「World Economic Outlook Update, July 2022」의 주요 내용과 정책 권고 사항을 간략히 소개하고자 한다.

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

1. 세계 경제전망

IMF는 지난 7월 「세계 경제전망 수정 보고서(World Economic Outlook Update)」를 통해 세계 경제를 "우울하고 한층 더 불확실한(gloomy and more uncertain)" 상황이라 평가했다. 경제 하방리스크가 구체화되면서 세계 경기침체가 심화되고 있어, 2022년에는 2021년의 일시적인 회복세에 이어 점점 더 암울한 상황이 전개될 것이라 본 것이다. 2022년 1분기 실적은 예상보다 나았지만 2분기에는 중국과 러시아의 경기침체로 인해 2020년 이후 처음으로 위축될 것으로 전망했다.

IMF는 이 보고서에서 올해 세계 경제성장률을 지난 4월 전망치인 3.6%에서 3.2%로 낮춰 잡았다. △미국과 주요 유럽 국가의 예상을 넘어선 고물가 △중국의 성장둔화 △우크라이나 전쟁 △코로나19 등을 반영한 결과다. 내년 전망치는 2.9%로 이전보다 0.7%p나 하향 조정했다. IMF는 특히 미국과 중국의 올해 성장률 전망치를 대폭 낮추며, 두 국가의 경기침체가 2022년~2023년 세계 경제성장률의 하향 조정을 주도한다고 보았다[1]. 주요 요인으로 미국의 기준금리 인상폭 확대와 소비 둔화, 중국의 제로 코로나(Zero-COVID) 정책에 따른 상해 봉쇄 및 부동산 경기침체를 꼽았다.

2. 지역별 전망

● 선진국

IMF는 이 보고서에서 2022년~2023년 주요 선진국의 경제성장률을 4월 전망 대비 부정적인 방향으로 수정했다. 특히, 미국 성장률은 2022년과 2023년 각각 1.4%p, 1.3%p로 크게 하향 조정되었는데 이는 미국 경제가 2022년 1, 2분기에 예상보다 약한 성장세를 보였기 때문이다. 미국 민간소비의 현저한 감소, 가계구매력 둔화, 더 가파른 긴축통화정책 등의 영향을 받았다. 2022년 유로 지역 성장률도 2.8%에서 2.6%로 0.2%p 낮췄는데, 이탈리아의 관광 및 산업 활동 활성화로 개선된 전망(4월 대비 0.7%p 상향)에도 불구하고 프랑스, 독일, 스페인 등의 상당한 하향 조정 때문이다[2]. 2023년 선진국의 경제성장률을 1.0%p 감소한 1.4%로 제시했는데, 유럽중앙은행이 2011년 이후 처음으로 2022년 7월에 채권 매입을 종료하고 금리를 인상함에 따라 긴축 통화정책을 시행할 것이라는 가정과 우크라이나 전쟁으로 인한 파급효과를 반영한 결과이다.

---

1 올해 미국 경제는 2.3%, 중국은 3.3% 성장할 것으로 예상했다. 지난 4월 전망보다 각각 1.4%p, 1.1%p 하향 조정한 수치다.

2 2022년/2023년 선진국 성장률 조정폭(%p): 독일(△0.9/△1.9), 프랑스(△0.6/△0.4), 이탈리아(0.7/△1.0), 스페인(△0.8/△1.3)

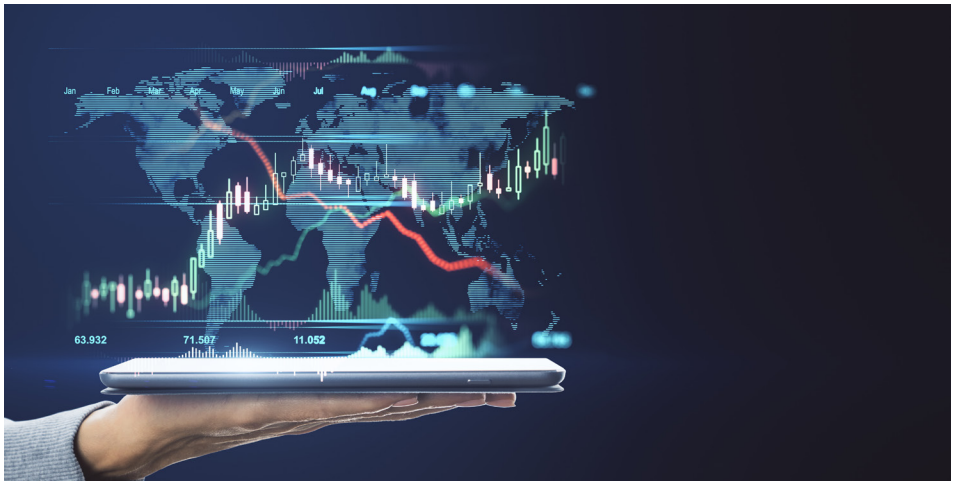
한편, IMF는 올해 한국 경제성장률 전망치를 2.3%로 제시했다. 올해 1월만 해도 IMF는 한국 경제가 3.0% 성장할 것으로 내다봤다. 하지만 우크라이나 사태 이후 2.5%(4월)로 낮춘 데 이어, 이번에 추가로 0.2%p를 하향 조정했다. 내년 경제성장률은 2.1%로, 기존(2.9%)보다 크게 낮췄다. IMF의 올해 성장률 전망은 정부(2.6%)와 OECD(2.7%), 국제신용평가사 Fitch(2.4%) 등 주요 기관이 내놓은 한국 경제성장률 전망치 중 제일 낮다. 다만 기획재정부는 "이번 WEO 수정 전망에 우리나라 2분기 국내총생산 속보치(전기 대비 0.7% 성장, 22.7.26. 발표)는 반영되지 않았다"고 설명하며, "5월 실시한 62조원 규모의 2차 추가경정예산 효과 등으로 하락 폭은 주요국보다 작은 수준"이라고 평가했다.

● 신흥·개도국

2022년~2023년 신흥·개도국의 경우에도 4월 전망치보다 좋지 않은데, 주로 중국 경제의 급격한 침체와 인도 경제의 완만한 성장 때문이다. 중국 경제성장률은 지난 4월 전망보다 1.1%p 낮춘 3.3%로 40년래 가장 낮은 성장률 수준을 전망했고, 이는 앞서 언급한 코로나19 발생 및 상해 봉쇄에 의한 것이다. 인도에 대한 전망도 지난 4월보다 0.8%p 낮은 7.4%로 제시했는데, 대외여건 악화와 빠른 통화긴축을 반영한 수치다. 이외의 다른 국가는 대부분 상향 수정되었으나, 신흥·개도국 유럽 국가는 2022년과 2023년 각각 1.5%p, 0.4%p 하향 조정되었는데, 이는 2022년 러시아의 예상보다 강한 수출 성장과 2023년 러시아에 대한 추가적인 제재 발표에 의한 것이다.

라틴 아메리카 및 카리브해 지역은 브라질, 멕시코, 콜롬비아, 칠레의 강력한 회복이 예상되며, 2022년에 대한 전망이 0.5%p 상향 수정되었다.

중동 및 중앙아시아 국가와 사하라 사막 이남 아프리카 국가는 성장 전망이 대체로 유지되었으며, 일부 상품 수출국의 화석연료 및 금속 가격의 상승을 반영해 경제상황이 유지되거나 긍정적일 전망이다.



〈표 1〉 **2022년 7월 IMF 세계경제성장률 전망치**

(단위: %, %p)

	2021년	2022년			2023년		
		2022년 4월 (A)	2022년 7월 (B)	조정폭 (B-A)	2022년 4월 (C)	2022년 7월 (D)	조정폭 (D-C)
세계	**6.1**	**3.6**	**3.2**	**△0.4**	**3.6**	**2.9**	**△0.7**
선진국	5.2	3.3	**2.5**	△0.8	2.4	1.4	△1.0
미국	5.7	3.7	**2.3**	△1.4	2.3	1.0	△1.3
유로존	5.4	2.8	**2.6**	△0.2	2.3	1.2	△1.1
독일	2.9	2.1	**1.2**	△0.9	2.7	0.8	△1.9
프랑스	6.8	2.9	**2.3**	△0.6	1.4	1.0	△0.4
이탈리아	6.6	2.3	**3.0**	0.7	1.7	0.7	△1.0
스페인	5.1	4.8	**4.0**	△0.8	3.3	2.0	△1.3
일본	1.7	2.4	**1.7**	△0.7	2.3	1.7	△0.6
영국	7.4	3.7	**3.2**	△0.5	1.2	0.5	△0.7
캐나다	4.5	3.9	**3.4**	△0.5	2.8	1.8	△1.0
한국	4.0	2.5	**2.3**	△0.2	2.9	2.1	△0.8
기타 선진국	5.1	3.1	**2.9**	△0.2	3.0	2.7	△0.3
신흥개도국	**6.8**	**3.8**	**3.6**	**△0.2**	**4.4**	**3.9**	**△0.5**
중국	8.1	4.4	**3.3**	△1.1	5.1	4.6	△0.5
인도	8.7	8.2	**7.4**	△0.8	6.9	6.1	△0.8
러시아	4.7	△8.5	**△6.0**	2.5	△2.3	△3.5	△1.2
브라질	4.6	0.8	**1.7**	0.9	1.4	1.1	△0.3
멕시코	4.8	2.0	**2.4**	0.4	2.5	1.2	△1.3
사우디	3.2	7.6	**7.6**	-	3.6	3.7	0.1
남아공	4.9	1.9	**2.3**	0.4	1.4	1.4	-

자료: IMF. (2022). 「World Economic Outlook Update, July 2022」, p.7

3. 주요 위험요인

● 인플레이션

인플레이션이 다시 상승세를 보이며 많은 중앙은행의 긴축을 촉발하고 있다. 2021년부터 소비자물가는 세계적으로 널리, 예상보다 빠르게 지속 상승했다. IMF는 식품 및 에너지 가격의 상승, 공급 제약, 서비스 수요 재조정으로 인해 많은 국가에서 인플레이션이 유발되었다고 보았다. 미국의 6월 소비자물가지수는 전년 대비 9.1% 상승했으며 영국은 5월 전년 대비 9.1% 상승했는데, 이는 두 국가에서 40년 만에 가장 높은 수치이다. 유로존도 6월 물가상승률이 8.6%로, 통화동맹 이후 최고치를 기록했다. IMF는 세계 인플레이션율이 4월 전망(6.9%)보다 상향 수정된 8.3%로, 더욱 비관적인 상황이라 판단했다. 2022년 인플레이션율의 상향 조정은 선진국에서 더욱 크게 나타났고, 주로 영국(2.7%p 상향된 10.5%) 및 유로지역(2.9%p 상향된 7.3%)의 주요 경제국에서 인플레이션이 크게 증가한 데 기인했다. 신흥·개도국은 4분기에 10.0%에 이를 것으로 보았으며, 국가에 따라 더 큰 편차를 보인다. 아시아 개도국 경제는 상대적으로 완만한 증가 추세이지만, 라틴 아메리카 및 카리브해 지역(3.0%p까지 조정)과 유럽 신흥·개도국(2.9%p까지 조정)에서는 더 큰 폭의 조정이 있었다.

IMF는 인플레이션율이 여전히 높은 수준을 유지하고 있으며, 몇 가지 요인으로 인해 장기적으로 인플레이션 기대치가 높아질 수 있음을 경고했다. 특히 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 식량 및 에너지 가격의 공급 관련 장애가 인플레이션을 유발해 통화정책의 추가적인 긴축을 촉발할 수 있다고 봤다. 이러한 문제가 심화될 경우 스태그플레이션(경기침체 속 물가 상승) 위협에 대한 우려도 표했다.

● 중국의 경기침체

중국의 경기침체는 세계 공급망 혼란에 영향을 미치는 요인이 될 수 있다. 중국의 제로 코로나 정책의 일환으로 코로나19 발생 및 이동 제한이 세계 경제활동을 광범위하고 심각하게 방해했다. 세계 공급망 허브인 상해가 2022년 4월부터 약 8주간 봉쇄되면서 중국의 경제활동이 중단되었고, 2분기 실질 GDP가 팬데믹 초기 10.3% 감소한 이래 가장 큰 폭으로 감소(2.6% 감소)했다. 또한 중국 부동산 시장의 침체가 부동산 매매 및 투자를 위축시킨다고 보았다. 중국의 경기침체는 세계 공급망에 혼란을 더하고, 국내 지출 감소로 인해 무역국의 상품과 서비스 수요 감소를 유발하는 등 전 세계에 영향을 미친다.

● 러시아-우크라이나 전쟁

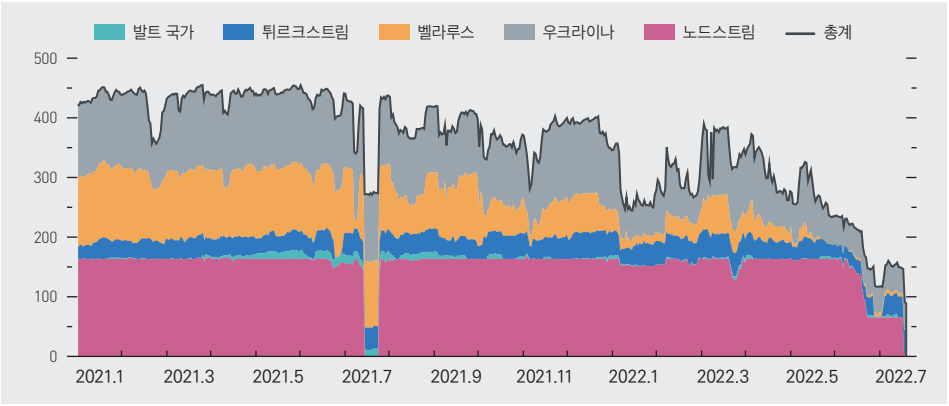
러시아 침공이 시작된 이후 우크라이나를 탈출한 사람들과 계속되는 인명 손실, 물리적 자본 파괴로 인한 전쟁의 인도적 비용은 900만달러로 증가하고 있다. 또한 우크라이나 전쟁은 세계 경제에 대한 부정적인 파급 효과를 일으키고 있다.

IMF는 러시아-우크라이나 전쟁이 에너지 가격을 더욱 인상시켰다고 분석했다. 2022년 4월

이후 유럽에 공급되는 러시아 파이프라인 가스의 양은 작년 수준의 약 40%로 급격히 감소했으며, 이는 유럽 성장률의 하향 수정에 영향을 미쳤다. 주요 유럽 국가의 에너지 자립 목표(energy independence goals)에 따라 2024년 중반까지 생산량 감소 폭이 줄어들 전망이나, 2022년과 2023년의 가스 공급 수준에 대해서는 많은 불확실성이 있다. 2022년 유럽 국가에 대한 러시아 가스 수출이 완전히 중단되면 에너지 가격이 상승해 전 세계적으로 인플레이션이 심화될 수 있다. 또한, IMF는 에너지의 부족으로 주요 산업 부문에 영향을 미치게 되면 2022년~2023년 유로 지역의 성장을 감소시켜 세계적으로 부정적인 영향을 초래할 수 있다고 경고했다.

〈그림 1〉 **러시아-EU 가스 파이프라인 감소 흐름**

(단위: 1백만배럴)



주: EU의 러시아산 천연가스 수입 감축에 따라 가스 수입이 하락하는 추세를 보임
자료: IMF. (2022). 「World Economic Outlook Update, July 2022」, p.8

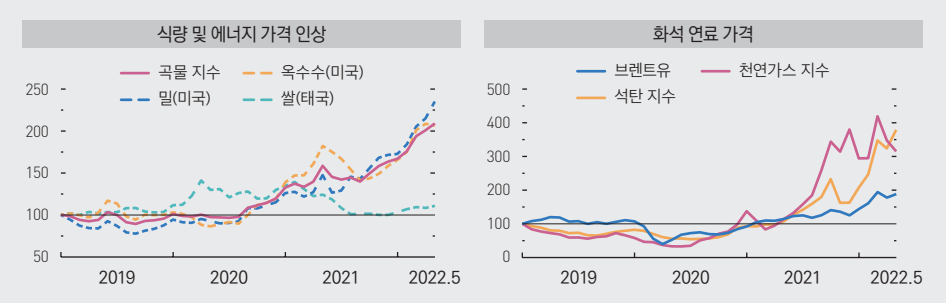
● 식품과 에너지 가격의 상승

세계 식품 가격은 최근 몇 달 동안 안정화되었지만 여전히 2021년보다 훨씬 높은 수준이다. 세계 식품 가격 인플레이션의 주요 원인(특히 밀과 같은 곡물 가격)은 우크라이나 전쟁이다. 식품이 소비의 큰 부분을 차지하는 저소득 국가에서 식품 가격 인플레이션의 영향을 가장 강하게 받고 있다. 특히, 가격 상승이 가장 큰 상품(특히 밀과 옥수수)을 주식으로 하는 국가, 식품 수입에 더 의존하는 국가 등이 큰 어려움을 겪고 있다. IMF는 전쟁 이전에 이미 심각한 영양실조와 과잉 사망을 경험한 사하라 사막 이남 아프리카의 저소득 국가가 심각한 피해를 받고 있다고 짚었다.

식품과 에너지 가격의 상승은 광범위한 고난, 기근, 불안을 야기한다. 에너지와 식품은 대체재가 거의 없는 필수재이기 때문에 높은 가격은 특히 가계에 고통을 준다. 전자제품, 가구 또는 오락과 같은 다른 품목의 가격이 오르면 가계는 단순히 지출을 줄이거나 아예 없앨 수 있다. 그러나 생계를 유지하는 데 필수적인 음식, 난방 및 교통수단의 경우는 어렵다. 결과적으로 현 상황은 경제적인 위협뿐만 아니라 사회, 안보에도 위협이 되고 있다.

〈그림 2〉 **식품 및 에너지 가격의 상승**

(단위: 지수, 2019년 1월=100)



주: 왼쪽 그래프는 식량 및 에너지 가격, 오른쪽 그래프는 화석 연료 가격의 추이를 나타냄. 최근 들어 곡물 가격과 화석연료 가격이 큰 폭으로 상승하는 추세임

자료: IMF. (2022). 「World Economic Outlook Update, July 2022」, p.4

4. 정책 권고사항

● 인플레이션의 통제

IMF는 정책 최우선순위로 인플레이션의 통제를 꼽았다. 또한, 인플레이션 기대치가 지속적으로 상승한 국가에서 과감한 긴축 통화정책이 필요함을 강조했다. 과감한 긴축은 경제활동 둔화, 실업률 증가, 낮은 임금을 야기하는 등 단기적인 어려움이 있겠으나, 취약 계층을 보호하기 위한 점진주의(통화정책을 더 천천히 긴축하는 방식)가 통화 안정을 위한 비용을 감소한다는 증거도 없기 때문에 이러한 접근 방식이 오히려 역효과를 낼 수 있다는 입장이다.

재정정책에 있어서는 인플레이션 대응 과정에서 발생하는 취약계층 보호를 위한 일시적인 선별지원을 추진하는 등의 역할을 강조했다. IMF는 안정적인 물가 수준을 회복하면 투자와 성장에 도움이 되는 환경을 조성할 수 있고, 나중에 더 급작스럽고 파괴적인 조정을 피할 수 있다고 보았다. 또한, 구조개혁을 통해 총공급을 확대함으로써 인플레이션을 해결하는 데 도움이 된다고 봤다. 노동 공급을 늘리는 정책(근로소득세 공제율 상향, 보육 자금 지원, 코로나19 예방접종 및 치료, 이민 경로를 개혁하는 등)들이 생산성과 실질 소득을 높이고 인플레이션을 낮추는 데 기여할 수 있다는 것이다. 신흥·개도국에서는 비즈니스 환경의 개선, 녹색투자 및 디지털화 또한 총공급을 늘리는 데 효과적일 것이라 제언했다.

● 긴축 신용 및 금융 불안정에 대한 대비

긴축 통화 여건은 세계 자본 시장에 영향을 미치며 여러 측면에서 정책적 대응이 필요하다고 제언했다. 금리가 오르면 금융기관은 순이익이 늘어나 이익을 보지만, 대출이 줄어들고 부도율이 높아져 손실을 본다. 또한 기업은 활동이 둔화되면 파산할 가능성이 커지기 때문에 효율적이고 효과적인 파산 절차 및 회생 지원의 중요성을 강조했다. 거시건전성 수단의 강화 및 신속하고 효율적인 구조조정을 보장하기 위해 G20 채무재조정(Common Frame-

work)의 조속한 이행 또한 필요하다고 보았다.
한편, 긴축 재정 여건 속에서 국제협력의 역할이 증대될 것이라 보았으며 대외충격을 환율로 흡수하기 힘든 경우, 외환시장 개입, 자본흐름 관리 조치 등을 통해 부채 수준이 높은 나라는 선제적으로 외화차입 의존도를 줄여야 한다고 권고했다.

● 식품 및 에너지 위기 대처

IMF는 식품 및 에너지 시장의 위기에 뚜렷한 정책 대응이 필요하다고 강조했다. 러시아의 우크라이나 침공과 흑해 봉쇄가 끝나면 세계 시장의 상품 공급이 증가할 것이라 보았다. 또한 자국의 식량 및 에너지 고갈을 방지하기 위해 수출을 금지하는 국가들로 인해 세계 식품, 에너지 가격이 상승하는 효과가 있어 이러한 무역 장벽을 풀어야 한다고 권고했다. 식량 안보 문제를 해결하기 위해 세계무역기구(WTO) 회원국은 2022년 6월 제12차 WTO 각료회의에서 세계식량계획 구매에 대한 수출 제한을 면제하는 조치를 취했다. 또한 IMF는 정부가 가격을 통제하는 대신, 자유롭게 움직일 수 있도록 허용해야 한다고 보았다. 높은 가격은 희소 자원의 보존과 생산을 장려하는 중요한 신호이다. 식품 및 에너지 가격을 낮게 통제하는 것은 공공비용으로 고가 제품을 과도하게 소비하도록 조장하고, 역효과로 소비업체의 마진을 압박하여 공급을 감소시킬 수 있다고 경고했다. 그 대신 식품 및 에너지 부족으로 위험에 처한 사람들(저소득층, 어린이 및 노인)에게 현금을 지급함으로써 생활 수준에 미치는 영향을 상쇄하는 것이 효과적일 것이라 봤다. 취약계층을 지원할만한 안전망이 부족한 국가는 필요에 따라 혜택 수준과 적용 범위를 조정해 가장 효율적인 프로그램을 설계할 수 있다. 식량 안보가 우려되고 다른 선택지가 없는 상황에서 긴급한 경우 정부는 가격보조금 또는 주식(staple foods)의 배급제와 같은 임시 조치도 고려할 수 있다. 이에 더해, 보조금 또는 부분 보증 대출(partially guaranteed loans)의 형태로 민간 은행과 위험을 분담하는 임시적인 지원이 에너지 의존 기업에 부도를 방지하고, 공급망을 보존하며, 연쇄적인 경제적 피해를 방지할 수 있다고 권고했다.

● 저탄소 경제로의 전환 촉진

기후 변화를 완화하기 위해서 신속한 다자간 행동이 필요하다. 현재 우크라이나 전쟁으로 인해 치솟는 에너지 가격으로 많은 국가에서 임시방편으로 석탄과 같은 화석연료를 사용하고 있다. IMF는 정책입안자와 규제 기관은 해당 조치를 에너지 부족 현상만 해소할 수 있도록 일시적으로 시행해야 하며, 화석 연료 배출량을 늘리지 않고 재생가능한 에너지에 대한 투자를 촉진해야 한다고 제언했다. 녹색 에너지 공급을 늘리기 위한 신뢰할 수 있고 포괄적인 기후 정책이 시급히 가속화되어야 한다. 현재의 에너지 위기가 청정, 녹색에너지 독립 정책과 국가 안보 목표가 어떻게 양립할 수 있는지를 보여준다. IMF에 따르면 재정정책은 전환비용을 직접 부담하는 가계와 기업의 전환을 원활히 하도록 작용해야 하며, 최근에 도입된 IMF 회복·지속가능성 기금(RST: Resilience and Stability Trust)을 통해 기후변화 및 팬데믹 대응을 포함한 장기 구조개혁 과제를 해결하는 데 도움이 될 수 있다.

방역정책의 과학적 근거를 마련한

코로나19 빅데이터 개방

Interview

코로나19빅데이터기획TF **신혜경** 팀장

질병관리청은 근거기반의 신속하고 과학적인 방역정책 추진을 위해 빅데이터 활용에 나섰다.
질병관리청 신혜경 팀장으로부터 코로나19 빅데이터 연구기관에 대해 알아봤다.

글. **정재림**

국민의 건강을 지키는 질병관리청

질병관리청은 2020년 9월 질병관리본부에서 승격되면서 총 5국 3관 41과로 개편하고 국립보건연구원과 국립감염병연구소, 질병대응센터, 국립결핵병원, 국립검역소 등의 소속기관을 갖추게 되었다. 질병관리청 본청에는 24시간 위기 상황을 감시하는 종합상황실과 감염병 정보를 수집·분석하는 위기대응분석관도 신설됐다. 이를 통해 질병관리청은 과학적 근거를 기반으로 질병 예방·관리 정책을 추진하고, 보건의료 연구를 통해 국민의 건강을 지키며 안전한 사회를 만들어가고자 노력하고 있다.

질병관리청의 핵심 사업은 3가지로 요약된다. 가장 먼저 감염병으로부터 국민을 보호하고 안전한 사회를 구현하는 것이다. 이를 위해 신종 및 해외유입 감염병에 대한 선제적 위기 대응 체계를 강화하고, 결핵과 인플루엔자 등 매개체 감염병에 대한 철저한 관리와 함께 예방대책을 추진하고 있다. 또한 국가예방접종 지원을 확대하고 이상 반응을 감시하고 있으며, 고위험병원체 안전 관리를 통해 잠재적 감염원으로부터 인간과 환경을 보호하고, 의료감염 관리와 항생제 내성 예방도 담당하고 있다.

두 번째로는 효율적 만성질환 관리로 국민의 질병부담을 감소시키는 사업을 진행한다. 만성질환 예방과 건강행태 개선을 위해 건강통계를 생산하여 근거 정보를 지원하고 있으며, 고혈압, 당뇨병 등의 심뇌혈관질환과 알레르기질환과 같은 만성질환 예방관리에도 힘쓰고 있다. 또한 국가 금연정책 지원을 위한 조사와 흡연 폐해 연구를 진행하고 있으며, 국가관리 대상 희귀질환을 지정하여 지원한다. 장기기증자 등의 예우 강화를 통해 생명 나눔 인식을 제고하고 있으며, 미세먼지 건강영향을 감시하여, 그 취약계층에 대한 보호 대책도 마련한다. 폭염이나 한파 등의 기후변화로 인한 건강 피해 예방 사업도 진행 중이다.

세 번째로는 보건 의료 R&D 및 연구 인프라를 강화하여 질병 극복을 이끈다. 감염병 R&D를 선도하는 컨트롤 타워로서 국민 건강수명의 연장을 위해 만성질환에 대해 연구하고, 보건 의료 연구 자원을 공유·개방하고 있으며, 4차 산업혁명 대비 첨단 의료 연구 지원도 확대하고 있다.

“코로나19 빅데이터는 올해 4월부터 개방하고 있습니다. 이 자료들은 질병관리청과 국민건강보험공단이 공동 주관하여 방역정책의 필수과제에 대한 공동연구와 연구용 자료(DB) 제공 두 가지 방식으로 진행되고 있습니다.”

코로나19 빅데이터 구축 및 개방

질병관리청은 지난 3월 국민건강보험공단과 함께 방역정책의 과학적 근거를 마련하고자 코로나19 빅데이터를 관계 기관에 개방한다고 밝혔다. 질병관리청과 국민건강보험공단이 상호협력을 통해 코로나19 전주기 발생 자료와 공단의 전 국민건강정보를 통합·연계하여 우리나라만의 코로나19 연구 빅데이터 분석환경을 구축한 것이다. 코로나19 빅데이터에는 확진자의 진단일, 증상 유무 등의 발병 정보와 예방접종 정보가 포함되어 코로나19로 인한 건강 피해 분석과 예방·관리대책 수립에 적극적으로 활용될 예정이다.

"코로나19 빅데이터는 올해 4월부터 개방하고 있습니다. 이 자료들은 질병관리청과 국민건강보험공단이 공동 주관하여 방역정책의 필수과제에 대한 공동연구와 연구용 자료(DB) 제공 두 가지 방식으로 진행되고 있습니다." 코로나19빅데이터기획TF 신혜경 팀장의 설명이다.

양 기관은 코로나19 분석사례를 제공하고, 분석에 필요한 데이터 처리 방법론과 가이드라인을 제공하는 등 큐레이팅을 통해 연구를 적극적으로 지원하고 있다.

"아울러 데이터 개방의 안전성을 높이기 위하여 철저한 비식별화 조치와 연구심의 절차를 거쳐 감염병 학술연구를 하는 국내 연구기관 연구자를 대상으로 데이터를 제공하고 있습니다."

연구용 자료(DB)는 제공은 개인을 특정할 수 있는 모든 정보를 원천 배제하여 정책·학술연구에만 이용될 수 있도록 신청자의 연구목적에 따라 제공되고 있다. 모든 자료는 공단의 빅데이터 분석센터에서 폐쇄망을 통해 제공하고 있으며 7월 말까지 56건의 자료가 제공됐다.

방역정책 핵심과제에 대한 민·관 공동연구

질병관리청과 국민건강보험공단은 방역정책 핵심과제인 코로나19 감염 후유증과 예후, 기저질환과의 관계, 취약계층 및 건강보험에 미친 영향 연구를 위해 민·관 공동연구를 추진할 연구자도 선정했다. 연구자 선정을 위해 지난 4월 19일부터 5월 2일까지 2주간 연구계획서 공모를 진행하였으며 접수된 총 24건 가운데 12건의 공동연구건을 선정했다.

"방역정책 핵심과제에 대한 공동연구 추진을 위해 제출된 총 24건의 연구계획서는 연구계획의 완결성과 연구 목적 달성 가능성, 결과의 활용성 등의 관점에서 평가되었습니다. 이를 통해 선정된 연구과제 12건은 올해 12월까지 연구가 진행될 계획입니다."

질병관리청과 국민건강보험공단의 협업으로 추진되는 공동연구를 통해 코로나19 빅데이터 기반의 새로운 민·관 협력 분야를 개척하고 감염병 연구 역량을 강화하여 근거 기반의 방역정책 수립에 기여할 수 있는 계기가 될 것으로 기대된다.

"이번 공동연구 중에서 '코로나19 예방접종에 따른 코로나19 감염 후 심혈관계질환 발생 위험도에 대한 분석 연구' 결과가 7월 22일에 미국의학회지 〈Journal of the American Medical Association(JAMA)〉의 온라인판에 게재되는 성과를 거두었습니다."

〈표〉 코로나19 빅데이터 활용 민·관 공동연구 현황

연번	과제명	책임연구자
	과제 ❶ - 감염인 위중증 발생과 기저질환의 관계(3건)	
1	감염인 위중증 발생과 기저질환의 관계	김명희(국립중앙의료원)
2	고형장기이식 환자의 위중증 발생	강지만(연세대학교)
3	암 환자의 코로나19 백신 접종 여부에 따른 코로나19 감염 위험 및 감염 시 중증도 평가 연구	최남경(이화여자대학교)
	과제 ❷ - 확진자 중증도에 따른 장·단기 질환 예후 및 위험도 평가(1건)	
4	코로나19 회복 환자 대상 중증도에 따른 장·단기 호흡기·심뇌혈관·신장질환 예후 양상 및 위험도 평가	박상민(서울대학교)
	과제 ❸ - 코로나19 감염 후유증 연구(2건)	
5	델타 및 오미크론 코로나19 감염 후유증 연구	최흔(공단일산병원)
6	코로나19 예방접종에 따른 코로나19 감염 후 심혈관계질환 발생 위험도에 대한 분석 연구	정재훈(가천대학교)
	과제 ❹ - 취약계층 특성 파악(5건)	
7	취약계층의 코로나19 감염에 따른 영향: 고령층, 임신부-신생아, 사회경제적 취약계층을 중심으로	하은희(이화여자대학교)
8	임신 중 코로나19 감염이 임신에 미치는 영향과 임신부 백신 접종의 효용성 및 안전성 분석	조금준(고려대학교)
9	취약계층의 코로나19 감염에 따른 영향	이태진(서울대학교)
10	코로나19 유행 시기 취약계층의 피해	최희경(공단일산병원)
11	코로나19로 인한 감염·사망, 의료 이용 감소, 예방접종의 고위험군 발굴과 건강효과 분석	이혜진(분당서울대병원)
	과제 ❺ - 코로나19가 건강보험에 미친 영향(1건)	
12	코로나19의 건강보험에 대한 직·간접적 영향 요인 파악 및 재정적 영향 추계	오주환(서울대학교)

연구팀은 2020년 7월부터 2021년 12월까지 국내에서 코로나19에 감염된 성인 23만여 명을 대상으로 확진 이후 급성심근경색 또는 허혈성뇌경색 발생률을 분석했다. 그 결과 2차접종군은 미접종군에 비해 코로나19 감염 후 급성심근경색 발생 위험이 52% 낮았고, 허혈성뇌경색 발생 위험은 60% 낮게 나타났다.

"연구 결과를 통해 코로나19 예방접종이 코로나19 감염 및 중증화의 예방뿐만 아니라 감염 이후 합병증 발생 위험도 줄인다는 결과를 국가 단위의 대규모 데이터로 확인할 수 있었습니다."

국외 유명학술지를 통해 학술적으로도 그 결과를 인정받았다는 것에 의미가 크다.

앞으로도 질병관리청은 추진 중인 11개의 공동연구 결과도 근거 기반 방역 정책수립을 위해 적극적으로 활용할 계획임을 밝혔다.

"코로나19 빅데이터 개방으로 코로나19에 대한 보다 효과적인 치료 기술, 예방법, 장기후유증, 이상반응 등의 분석이 가능해질 것으로 보입니다. 국민의 알권리 충족과 민간 분야의 감염병 연구를 촉진하기 위해 개인정보가 침해되지 않는 범위 내에서 질병관리청이 보유하고 있는 감염병 관련 정보를 지속해서 개방하고, 이에 필요한 법령도 정비해 나갈 예정입니다."

이 같은 질병관리청의 데이터 개방 사업을 통해 과학방역의 근거 생산과 공중보건 위기 대응능력 향상을 기대해보자.

1980년대 '영국병'의 극복 사례

글. **윤여준** 부산대학교 경제학부 교수

전후 영국의 경제성장

제2차 세계대전 이후 약 30년간은 영국 경제에 있어서 매우 아이러니(Irony)한 시기였다. 유럽 경제 전반이 'European Golden Age'라 불릴 만큼 호황을 경험한 반면 영국 경제는 상대적 침체기를 겪었다. 여기서 굳이 '상대적'이라고 표현한 까닭은 절대적인 수치로 봤을 때 영국 경제가 역사상 전례 없는 경제성장을 기록했기 때문이다. Broadberry(2006)의 추정치에 따르면 1950년에서 1973년 사이 영국의 노동자당 생산 증가율(Output per worker)은 연평균 2.4%에 달했으며 이는 산업혁명을 포함한 그 이전 기간 그리고 그 이후 기간과 비교해도 가장 높은 수치이다[1]. 한편, '상대적 침체기'의 의미는 〈표 1〉에서 비교적 잘 드러난다. 1950년까지만 하더라도 영국의 라이벌 국가인 독일과 프랑스의 1인당 실질 GDP 수준이 각각 영국의 61.7% 그리고 74.7%에 지나지 않음을 알 수 있다. 그러나 불과 30여 년이 지난 1979년에는 이들 국가가 영국을 훨씬 상회하는 수준의 1인당 GDP를 기록하고 있다. 노동생산성 역시 유사한 추이를 보여주고 있다.

이렇듯 전후(戰後) 30여 년간의 영국 경제는 절대적인 수치로 드러난 호황과 상대적인 수치로 드러난 침체가 공존하던, 한마디로 아이러니한 특성을 지니고 있었다.

〈표 1〉 **1인당 실질 GDP 및 노동생산성 비교**

(단위: 각 연도 영국=100)

1인당 실질 GDP			
연도	미국	독일	프랑스
1870	76.6	57.6	58.8
1913	107.8	74.1	70.8
1929	125.3	73.6	85.6
1937	103.4	75.4	72.2
1950	137.7	61.7	74.7
1979	142.7	115.9	111.1

노동생산성		
연도	미국	독일
1871	89.8	59.5
1911	117.7	75.5
1937	132.6	75.7
1950	166.9	74.4
1973	152.3	114.0

자료: 1인당 GDP은 Maddison(2003);
노동생산성은 Broadberry(2006)

영국병의 실체

한편 해당 기간 영국 경제가 이룩한 성과에 대한 세간의 평가는 절대적인 호황보다는 상대적인 쇠퇴에 더욱 주목하는 분위기다. 흔히 말하는 1970년대의 영국병(British Disease)이 전후 영국 경제 전반에 만연하던 비효율성에 전적으로 기인한다는 의견이 지배적이다(Crafts, 2014). 물론 1970년대는 오일쇼크 등 세계 경제 전반에 악재가 빈번하던 시기였으나 이러한 악재가 영국병의 근본적인 원인이 아닌 기폭제 정도의 역할을 했다고 보는 것이 타당할 것이다.

그렇다면 당시 영국이 직면하고 있었던 대표적인 문제점에는 어떠한 것들이 있었을까? 먼저 영국은 대륙 유럽 국가들과는 달리 노사관계의 변화를 이끌어 내지 못했다는 점이다. 대륙 유럽의 경우 노사관계에 있어 조합주의(Corporatist) 모형의 성공적 도입이 전후 경제성장에 큰 역할을 했으나 영국은 기존의 비효율적이고 반성장적인 노사관계의 답습이 경제성장의 큰 페널티로 작용한 것이다(Eichengreen, 2006). 대륙 유럽의 조합주의

1 그 외 기간 연평균 노동자당 생산증가율은 각각 1871~1911년 0.8%, 1911~1937년 0.9%, 1973~1975년 1.8%, 1995~2007년 1.9% 임.

모형에 의하면 노동자 측 대표, 사측 대표 그리고 정부가 삼위일체가 되어 논의 및 협상을 통해 전반적인 임금, 사회보장 수준, 정부투자 등을 결정한다. 예를 들어 노조 측의 강력한 임금인상 요구가 기업 및 경제 전반에 부담으로 작용할 경우 정부가 나서 고용 안정성 제고, 강화된 사회안전망 등을 반대급부로 제시하여 임금 인상을 무마시키고 합의를 이끌어 내는 역할을 했다. 조합주의는 특히 전후 유럽 경제를 복구하는 과정에서 효율적인 투자와 자원 배분을 극대화했다는 측면에서 성공적인 모델로 평가받는다(Eichengreen, 2006). 반면 영국의 경우 국유화된 산업을 중심으로 한 강성 노조의 존재, 비효율적인 임금 협상 과정 등이 앞서 언급된 조합주의 모형과 큰 차이를 보인다. 많은 경우 사측은 임금협상에 있어 하나의 통일된 노조가 아닌 다양한 노동자의 의견을 대변하는 여러 개의 노조 단체와 협상을 진행해야 했으며, 이는 노조 측에 비정상적으로 강력한 협상력(Bargaining Power)을 안겨주었다. 이러한 비대칭적인 노사관계는 투자에 있어 심각한 홀드업(Hold-up) 문제를 초래했을 뿐 아니라 최첨단 기술의 도입을 가로막는 요인으로 작용하여 생산성 저하에도 지대한 영향을 미쳤다. 또한 경쟁력을 상실한 국유산업에 대한 지속적인 산업 보조금 지급, 당시 국제적 정세에 역행하는 보호무역주의, 과다한 규제 등도 영국 경제의 경쟁력을 갉아먹는 요인이었다. 이렇듯 다년간 누적된 영국 경제의 경쟁력 약화는 결국 '1976년 스털링 위기(Sterling Crisis of 1976)'를 기점으로 극대화 된다[2]. 이로 인해 영국은 당시로서는 최대인 39억달러 규모의 차관을 IMF로부터 지원받았고, 이는 한때 대영제국으로 위상을 떨치던 영국 역사에 치욕적인 순간으로 기록된다.

영국병 극복을 위한 대처 정부의 개혁

1979년 집권한 보수당(The Conservative and Unionist Party)의 마가렛 대처(Margaret Thatcher) 총리의 등장으로 인해 영국 경제는 고강도의 개혁을 거치게 된다. 먼저 세제개혁을 통해 소득세를 감소하는 대신, 부가가치세를 증가시켜 적재적소의 세수를 확보하는 동시에 균형예산 달성을 가능케 했다. 이와 더불어 산업 보조금을 단계적으로 축소하는 한편, 영국 경제의 경쟁력 약화에 가장 큰 원인으로 지목되었던 국유산업에 대한 사유화 조치를 단행한다. 제도 및 법률 개정을 통해 노동조합의 협상력 약화 역시 도모했다. 또한 GATT에 적극적으로 참여함으로써 보다 자유로운 무역도 추구했는데, 이로 인해 1968년 9.3%에 달하던 평균 실효보호율(Effective rate of protection)이 1979년에는 4.7% 그리고 1986년에는 1.2%로 감소했다(Crafts, 2014). 대대적인 규제 철폐 역시 대처의 경제 개혁의 중요한 단면이다. 특히 금융, 소매 등 서비스 부분에 대한 규제 철폐가 단행되었는데 이는 당시 ICT 혁명과 맞물려 영국 경제의 생산성 증대에 큰 역할을 했다. 이

〈표 2〉 **노동생산성 및 총요소생산성 비교**

(단위: 각 연도 영국=100)

노동생산성(노동시간당 생산량)				총요소생산성		
연도	프랑스	서독/독일	미국	프랑스	서독/독일	미국
1973	95	132	160	87	112	127
1979	112	157	166	103	135	135
1991	123	161/143	156	110	133/123	128
1995	117	133	146	104	115	123
2007	109	119	147	101	110	125

자료: Crafts(2014)

전의 산업 관계 하에서 새로운 기술의 접목을 거부하던 노조의 성향이 규제 철폐, 노조 협상력 약화 등으로 변화하며 ICT 기술 도입이 가능했던 사실이 중요하게 작용한 것이다.

대처 정부 경제개혁의 전반적인 특징은 투자 활성화를 통한 경제성장이라기보다는 경제 내의 비효율을 제거함으로써 효율적인 자원 배분 그리고 이에 따른 생산성을 제고한 부분이 컸다고 볼 수 있다. 또한 첨단 기술 발명을 통한 생산성 증가보다는(미국을 중심으로 이미 발명된) 기존의 첨단 기술이 경제 전반에 녹아들어 갈 수 있도록 하는 정책 및 환경 제공이 주효하게 작용한 것이다.

한편, 역진적인 세제개혁, 경제구조 개혁으로 인한 실업률 증가 등은 노동자 계층의 큰 반발을 야기했다. 특히 1980년대 초반에는 실업률이 대공황이 한창이던 1930년대 수준까지 치솟아 정권의 존폐자체를 위협했다. 하지만 포클랜드(Falkland) 전쟁의 승리, 야당인 노동당의 내부 갈등 심화 등 정치적 운까지 따라주었고, 이를 바탕으로 대처 정부는 위기를 극복하고 개혁을 완수할 수 있었다. 이러한 개혁의 결과는 〈표 2〉에 나타난 것과 같은 생산성 수치로 나타난다. 1973년부터 1991년까지 지속적으로 확대되던 영국과 프랑스, 그리고 영국과 독일 간의 생산성 격차는 그 이후 2007년까지 점차 축소되는 것을 관찰할 수 있다. 생산성 증가가 보통 시차를 두고 나타난다는 점을 감안하면 1990년부터 비로소 대처 정책의 효과가 발현되는 것이라고 볼 수 있다.

대처의 경제개혁으로 인해 서민층에 더 큰 고통이 수반되고 불평등이 심화되었다는 부정적인 측면도 분명 존재했지만, 결과적으로 전후 영국 경제를 괴롭히던 '영국병'이 치유되었다는 사실은 부정하기 어렵다. 따라서 대처의 일련의 정책들은 국가경제 전반의 경쟁력 및 효율성 제고를 위한 좋은 참고 자료가 될 수 있을 것이다.

2 스털링 위기의 단기적인 원인은 물론 1973년 제1차 오일쇼크, 그리고 이로 인한 인플레이션의 급증 등을 들 수 있겠으나 그동안의 영국 경제의 경쟁력 약화가 위기를 기점으로 파운드화의 약세 그리고 외환위기에 기여했음은 부인할 수 없는 사실이다.

참고 문헌

- Broadberry, S. N. (2006). Market Servies and the Productivity Race, '1850-2000: British Performance in International Perspective', Cambridge University Press.
- Crafts, N.F.R. (2014). Economic Growth during the Long Twentieth Century, In Floud, Humphries and Johnson(eds.), The Cambridge Economic History of Modern Britain, Cambridge University Press.
- Eichengreen, B. (2006). The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond, Princeton University Press.
- Maddison, A. (2003). The World Economy: Historical Statistics, OECD.

분권과 균형에 대한 인식의 차이와 (지방)재정활동에 대한 서로 다른 견해

글. **우명동** 성신여자대학교 명예교수

1. 들어가며

지방재정 문제를 다루는 경우, 우리나라는 지방정부가 중앙정부에 비해 상대적으로 더 많은 경비를 지출하고 있는 데 비해, 조세수입은 중앙정부가 훨씬 더 많이 걷고 있다는 사실을 지적하는 것을 자주 볼 수 있다. 이러한 사실은 그 비중의 적절성 여부를 떠나서 한 나라 살림살이를 살펴보기 위해 지방재정을 이해하는 것이 중요하며, 그것도 중앙정부와 지방정부의 '관계'를 이해하는 것이 중요하다는 사실을 시사해주는 데는 부족함이 없다 할 것이다.

이렇게 중앙정부와 지방정부의 '관계' 속에서 지방재정을 이해하는 과정에 중요하게 대두되는 것은 다름 아닌 '분권과 균형'의 문제이다. 이와 관련해서는 우리는 분권을 강화하면 지역 간 불균형이 심해지고, 지역 간의 균형을 제고시키면 분권이 약화될 수밖에 없다는 주장을 자주 듣는다. 말하자면 분권과 균형 두 가치 사이에는 '상충(Trade-off) 관계'가 작동한다는 것이다. 우리가 정부 간 재정관계 내지 재정분권 관련 문제를 다루는 경우 자주 봉착하게 되는 많은 문제들의 밑바닥에는 바로 이와 같은 가치 상충의 문제가 깔려있다.

이번 호에서는 과연 이처럼 분권을 강화하면 항상 불균형이 심화되고, 균형을 제고시키면 항상 분권 수준이 낮아질 수밖에 없는지의 문제를 다루고자 한다. 이 문제에 대해서도 지금까지의 연재 글들과 유사한 맥락에서, '분권'과 '균형'을 어떻게 '인식'하는지에 따라 견해가 달라지며, 나아가 분권과 균형을 제고시키기 위한 정책대안들도 서로 다르게 제시되게 된다는 사실을 보이고자 한다[1].

2. 재정분권과 균형 간 관계에 대한 현상적 이해

재정분권과 균형 사이의 관계를 파악하기 위해서는 먼저 그 밑바닥에 내재해있는 '지역경제와 (지방)재정의 상호순환 메커니즘'을 이해할 필요가 있다. 일반적으로 특정 지역의 경제활동은 해당 지역의 주민과 자원을 바탕으로 이루어진다. 그 결과 주민의 소득과 재산의 크기가 변화하게 되며, 그러한 성과가 세원을 변화시켜 해당 지역의 지방세를 증감시키게 된다. 그리고 그 재원으로 해당 지방정부의 지출 활동이 이루어져 다시금 지역 경제활동에 영향을 주게 되면서, 지역경제와 지방재정은 상호 유기적으로 순환해간다. 그런데 자세히 보면 특정 지역의 경제활동 과정에는 해당 지역 주민과 자원만이 아니라 다른 지역에 거주하는 주민과 자원도 같이 참여하는 경우가 보다 일반적이어서, 해당 지역 경제활동의 성과는 해당 지역에만 귀착되는 것이 아니라 다른 지역에 누출되기도 한다. 한편 어느 지역의 주민이든 자기 지역의 경제활동의 성과는 해당 지역의 세수만 늘리는 것이 아니라 국세를 통해 중앙정부의 세수를 늘리기도 한다. 그리고 그 국세는 각 지역의 사회적, 경제적 상황에 따라 이전재원이라는 이름으로 지방정부에 이전되기도 하여, 궁극적으로 지방정부는 해당 지역의 지방세를 비롯한 자체재원과 중앙정부(상급정부)로부터의 이전재원을 전체 재원으로 하여 지출활동을 해나간다. 이러한 과정을 거치면서 지역경제와 지방재정은 상호 유기적으로 관련을 맺으면서 이어지는 관계에 놓여 있다.

이제 이러한 지역경제와 지방재정의 상호 순환 과정은 '재정분권과 균형 사이의 관계'에 대한 설명의 계기를 제공해준다. 먼저 위의 순환 과정에서 보면 해당 지역의 경제적 성과는 한편으로 지방세원이 되기도 하지만 다른 한편 국세의 세원이 되기도 한다는 것을 알 수 있다. 이렇게 해당 지역의 세원이 지방세와 국세로 나누어지는 것을 '세원배분'이라 하는데, 이는 해당 사회의 사회적 기준을 반영하여 법적 내지 제도적 틀에 따라 이루어지게 되어 있다. 한편 중앙정부의 국세수입을 얼마나 어떻게 지방정부에 나누어 주는지도 일반적으로 각 지역의 경제력 내지 재정력 불균등 등의 상태에 따라 해당 사회의 가치기준을 반영하여 법적 내

1 이하 논의는 우명동(2021)이 한국지방세연구원의 「지방세포럼」 55호에 게재하고, 한국재정정책학회(동년 2월 4일), 한국지방재정학회(동년 3월 19일)에서 발표한 '분권과 균형 간 관계: 현상과 인식, 그리고 실천'에 관한 내용 중 '인식'에 관한 부분에 바탕을 두고, 본 연재의 취지에 부응하게 재정리한 글임을 밝혀둔다.

지 제도적 틀에 따라 이루어지게 되어 있다. 이러한 과정을 현상적으로만 보면, 재정분권을 강화하기 위해 세원배분 과정에서 지방세 몫을 크게 해주면 부유한 지방정부의 세수는 상대적으로 높아지지만 취약한 지방정부는 더 취약해질 수밖에 없어서 지역 간 불균형은 더욱 심해질 수밖에 없다. 반면 지역 간의 불균형을 완화하기 위해서는 중앙정부의 국세 비중을 높여 주어야 하는데 그 과정에서 지방세 비중이 낮아질 수밖에 없어 재정분권이 약화되게 된다. 적지 않은 사람들이 분권과 균형이 '상충 관계'에 놓여 있다고 주장하는 것은 이 두 가치 사이에 나타날 것으로 예상되는 위와 같은 현상적인 관련성에 바탕을 두고 있는 것이다.
그렇다면 과연 재정분권을 강화하면 불균형이 심화되고, 균형을 제고시키면 분권 수준은 낮아질 수밖에 없는 것일까? 왜 사회와 시대에 따라서 이 두 가치는 상충(경합)되기도 하고 동행(병행)되기도 하는 것일까? 결론부터 말하면 '분권'도 '어떻게' 하는지에 따라, 그리고 '균형'도 '무엇'을 '어떻게' 균형시키고자 하는지에 따라 이 두 가치 간의 관계는 서로 다르게 나타날 수 있다. 그리고 그와 같은 서로 다른 정책적 접근의 이면에는 분권과 균형에 대한 '인식'의 차이가 내재해있다. 이제 이하에서 분권과 균형에 대한 인식의 차이에 따라 이들 관계에 대해 어떻게 서로 다른 주장들이 제시되고 있는지를 살펴보고자 한다.

3. 분권과 균형에 대한 인식의 차이와 (지방)재정활동에 대한 서로 다른 견해

위 논의에서 알 수 있듯이 재정분권과 균형 간 관계는 지역경제와 지방재정이 상호 유기적으로 관련을 맺고 있다는 사실에서 비롯되고 있다. 그런데 여기서 중요한 것은 지역경제의 성과는 '지역경제발전'에 대한 인식의 차이에 따라 서로 다르게 평가된다는 사실이다. 그리고 이렇게 지역경제발전에 대한 인식이 달라지면, 재정분권과 균형에 대한 인식도 그에 상응한 차이를 보이게 된다. 크게 보면 지역경제발전에 대한 인식은 경제적 성과를 양적 측면에 초점을 맞추어 파악하는 견해와 질적 측면에 초점을 맞추어 파악하는 견해로 대별된다. 재정분권과 균형에 대한 인식도 이와 맥을 같이 한다. 이런 맥락에서 이하에서는 양적 측면 중시론자와 질적 측면 중시론자로 나누어 살펴보고자 한다[2].

(1) 양적 측면 중시론자

먼저 양적 측면을 중시하는 논자들은 '지역경제발전'을 '전국적 관점'에서 파악하며, 그런 연유로 지역경제활동의 성과도 '양적 척도'를 기준으로 측정·평가하는 입장을 보인다. 그런

2 양적 측면을 중시하는 논자들은 대부분 사회 내지 경제 문제 설명에서 '개인'을 중시하는 논자들이며, 질적 측면을 중시하는 논자들은 대부분 개인 간의 '관계'를 중시하는 논자들이라는 점에서, 이러한 분류는 지금까지 연재 글들에서의 분류와 크게 다르지 않다는 점을 참고하기 바란다.

데 이렇게 전국적, 총량적 성과의 제고라는 관점에서 지역경제발전을 추진하는 경우 지역 간의 경제적 성과에 격차가 나타나기 마련인데, 이들은 그렇게 현상적으로 나타나는 양적인 성과지표의 격차가 사회적으로 용인하는 수준을 벗어나는 경우 지역 간에 '불균형'이 나타난 것으로 인식한다. 이러한 인식에 바탕을 두고 이들은 지역 간의 '균형' 문제는 바로 현상적으로 나타나는 '양적인 경제적 성과'를 '균형'시키는 차원에서 접근한다.

그러나 다 같이 현상적 성과지표의 양적 균형이라는 맥락에서 접근하는 논자들 중에서도 구체적으로 양적 균형화를 바라보는 견해는 크게 두 갈래로 나뉜다. 먼저 한 부류의 논자들은 총량적 발전 과정에서 나타난 지역 간의 격차 내지 불균형의 문제는 해당 사회의 가치기준에 부응하게 사후적으로 계획적 관리에 의해 보정·해소해낼 수 있는 것으로 본다. 흔히 Keynes류의 개입주의자들의 견해가 그것이다. 이에 비해 또 한 부류의 논자들은 총량을 늘리는 과정에서 불균형이 나타나더라도 그것은 일시적인 과정상의 문제로서, 궁극적으로는 각 지역의 자율적 대응, 소위 시장메커니즘에 의해 자동적으로 조절·해소될 수 있는 문제로 인식한다. 후자의 견해에서는 불균형 문제를 인위적으로 개입해서 해소해야 할 문제로 인식하지 않는 경향을 보인다.

이와 같은 지역경제의 성과와 지역 간 불균형 문제에 관한 견해 차이는 유사한 맥락에서 재정분권과 균형의 관계에도 그대로 적용된다. 먼저 두 견해 모두 정부 간 재정관계는 소위 '분권화정리'에 바탕을 두고 양적으로 중앙정부와 지방정부 간의 기능배분에 상응하게 세입배분이 이루어지게 운영될 때 사회후생 제고에 기여한다는 견해를 갖는다. 말하자면 재정분권을 기능수행을 위한 세출, 세입 등과 같은 양적인 측면에서 파악하면서, 두 측면이 서로 상응하게 분권적으로 운영될 때 사회적으로 바람직한 성과를 가져오는 것으로 보고 있다.

그런데 현실에서는 각 지역 간의 경제력 불균형으로 인해 재정력에 격차가 생겨서 기능배분과 세입배분의 일대일의 대응관계를 유지하기 어려운 상황이 발생하는 경우가 있다. 이와 같은 재정력 불균형 상황에 대해서 앞의 개입주의자들은 정부가 전국적 차원에서 설정한 지역 간의 양적 성과의 균형이라는 기준에 따라 중앙과 지방 간 재정조정제도를 적극적으로 활용하여 불균형의 문제에 대처해나갈 수 있는 것으로 인식한다[3]. 말하자면 이들은 재정분권과 균형을 서로 상충되는 가치로 파악하면서도, 정부 간 재정조정제도를 통해 적절한 균형상태를 찾아낼 수 있다고 본다. 그에 비해 다 같이 총량적 성과를 중시하는 논자들 중에서도 시장메커니즘과 지방정부의 자율적 대응을 중시하는 논자들은 현실적으로 나타나는 지역들 사이의 경제력 내지 재정력 격차와 같은 현상도 불균형의 문제로 파악하지 않는 경향을 보인다. 말하자면 현실에서 나타나는 불균형 상태도 재정조정을 통해서 적극적으로 균형

3 이 같은 맥락에서 이들은 지방재정운영을 위한 재원구조로 소위 '일반재원주의' 내지 '자주재원주의'를 택해 자체재원, 의존재원을 구분하지 않고 지방정부가 실제 자율적으로 사용할 수 있는 재원의 크기를 중시하는 입장을 보인다. 관련된 보다 자세한 내용은 본 연재글 8월호를 참고하기 바란다.

시킬 대상으로 보지 않고, 지방정부의 자율적인 대응에 맡겨두면 궁극적으로 균형상태를 회복한다는 입장을 보이고 있다[4].

(2) 질적 측면 중시론자

한편 질적 측면을 중시하는 논자들은 '지역경제발전'을 전국적 관점이 아니라 '지역적 관점'에서 파악한다. 따라서 이들은 지역경제의 성과에 대한 판단 기준도 양적 척도가 아닌 '질적 척도'를 중시한다. 무엇보다 이들은 지역경제발전을 지역사회가 갖고 있는 인적, 물적인 제 자원이 지역 내의 경제활동 과정에 유기적으로 참여하여 그 성과가 지역의 제 계층들 사이에 귀착되게 함으로써, 지역주민들의 삶의 질을 제고시키는 것으로 파악한다. 이러한 견해를 흔히 '지역주도적(친화적) 지역경제발전론'이라 일컫는다[5]. 이러한 입장을 취하는 논자들은 지역 간의 '불균형'을 각 지역이 갖고 있는 특성을 경제활동 과정에 이끌어낼 수 있는 여건이 고르게 갖추어져 있지 못한 상태로 파악한다. 그리고 이러한 인식에 바탕을 두고 이들은 지역 간 '균형' 문제를 각 지역이 갖고 있는 인적, 산업적인 제 특성을 현실의 경제활동 과정에 동원해냄으로써 각 지역의 '경제적 자생력'을 촉진시킬 수 있는 기회를 '균형'시키는 차원에서 접근한다.

같은 맥락에서 이들은 재정분권 문제에서도 지방정부가 세출과 세입활동을 지역의 여건에 부응하여 자율적으로 수행할 수 있는지를 중시한다. 이러한 인식 위에 이들은 지방재정활동도 각 지역의 인적 내지 산업적 잠재력의 활성화 과정에서 직면하는 애로 사항을 찾아 해소해 줌으로써, 지역의 '경제적 자생력'을 발굴하고 제고시키는데 기여할 수 있도록 운영되고 있는지를 중심으로 그 적절성 여부를 파악한다. 이런 연유로 이들이 일컫는 분권을 '질적 분권' 내지 '본질적 분권'이라 하여, 단순히 세출이나 세입의 양적 크기에 초점을 맞추는 앞의 논자들의 '양적 분권' 내지 '현상적 분권'과 구분 짓기도 한다. 이런 맥락에서 이들은 정부 간 기능 및 재원배분에서 무엇보다 지방정부가 자율적으로 징수하고 관리할 수 있는 지방세를 비롯한 자체재원을 중심으로 하는 정부 간 재원배분 틀이 갖추어지는 것이 중요하다고 인식한다[6].

---

4 이러한 입장에서 이들은 지방재정운영을 위한 재원구조로 지방정부가 스스로 징수하여 자율적으로 사용할 수 있는 '자체재원주의'를 중시하면서 분권을 중시하는 입장을 취한다. 그러나 이들도 경우에 따라 재정조정에 의한 균형화 필요성을 수용하기도 하나, 그 경우에도 시장기능을 전제로 하는 소극적 조정을 수용하는 입장을 보인다. 관련된 내용은 본 연재 8월호 내용을 참고하기 바란다.

5 흔히 일컫는 '내생적 지역경제발전'이라는 것은 이를 두고 일컫는 것이다. 이와 관련된 논의는 우명동. (2011). '지속가능지역경제발전과 정부 간 재정관계', 「재정정책논집」, 13(4), 한국재정정책학회를 참고하기 바란다. 이런 입장을 취하는 논자들도 지역주민들이나 지역자원의 순환고리에만 의지하는 것이 아니라, 필요한 경우 외부의 기술이나 자본과의 관계도 수용한다. 그러나 이들은 총량적, 전국적 관점에서 접근하는 논자들과는 달리 그 경우에도 반드시 해당 지역주민 내지 기업들과의 유기적 관련성을 강화할 것을 전제로 한다는 점에서 차이를 보이고 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

6 이들이 이렇게 지방재정 운영에서 자체재원을 중시한다는 점에서는 앞의 시장중시논자들과 견해를 같이 한다고 볼 수 있다. 그러나 이들은 다 같은 자체재원이라 하더라도 지역 간 특성의 차이를 반영하여 지방세목의 선택을 비롯한 자체재원의 운영상 자율성을 중시한다는 점에서 차이를 보인다. 다시 말하면 이들은 지역마다 서로 다른 세목이나 과세권행사의 자율성을 서로 다르게 부여하는 소위 '차등적 분권' 틀의 필요성을 강조한다. 관련된 내용은 본 연재 8월호를 참고하기 바란다.

나아가 이들도 현실에서 나타나는 경제력 차이로 인한 지방재정조정의 필요성을 수용하는 입장을 보인다. 그러나 이들은 같은 맥락에서 구체적으로 지방재정조정제도를 구상함에 있어서도 전국적으로 획일적 기준에 의해 양적 성과를 균형시키는 데 초점을 맞추지 아니하고, 오히려 지역 간 차별성을 고려하여 각 지역이 경제적 자생력을 발굴하고 제고시켜나가는 것을 지원할 수 있게 서로 다른 틀을 갖추는 것이 중요하다는 입장을 취한다[7]. 이렇게 보면 이들은 지방재정조정을 통한 균형화 노력도 그 자체가 지역의 경제적 자생력 제고 노력을 지원한다는 차원에서 실질적 분권의 맥락에서 파악하고 있다고 볼 수 있다. 한마디로 이들은 재정분권과 균형의 문제를 다루는데 양적인 지표가 아니라 지역의 경제적 자생력 제고라는 질적 측면에 초점을 맞추어 접근함으로써, 궁극적으로 재정분권이 각 지역의 경제적 자생력을 제고시켜 균형발전에 기여하는 것으로 파악하고 있다.

4. 나오며

지금까지 우리는 지역경제발전을 어떻게 인식하는지에 따라 지방재정활동을 위한 재정분권과 균형에 대한 인식도 달라진다는 사실을 보았다. 지역경제발전을 지역경제활동의 '양적 성과'를 기준으로 파악하는 경우에는 재정분권과 균형은 상충되는 가치로써, 두 가치는 합리적인 선택의 문제로 등장하게 되는 것을 보았다. 반면 지역경제발전 자체를 지역의 '경제적 자생력' 제고라는 질적 측면에서 파악하는 논자들은 재정분권과 균형은 늘 상충되는 것이 아니라 동행가치로 추진될 수 있는 것으로 보고, 어떻게 재정분권을 추진할 때 각 지역의 경제적 자생력을 제고시킬 수 있는지에 정책의 초점을 두는 입장을 취한다.

이렇게 볼 때 지역경제발전에 대한 인식의 차이에 상응하게 재정분권과 균형에 대한 인식도 달라지며, 그에 따라 중앙정부와 지방정부 간의 기능과 재원배분에 대한 구체적인 정책도 서로 다르게 제시되게 된다는 것을 알 수 있다. 이런 맥락에서 보면 재정분권과 균형과 관련된 문제를 다룰 때에도 지금까지의 연재된 글들과 유사한 맥락에서 선험적으로 특정 사회경제적 조건 속에서 정형화되어 있는 모범 답을 찾으려 할 것이 아니라, 무엇보다 사회와 시대에 따라 '지역경제발전'을 어떻게 인식하고 지역의 무엇을 '균형'시키고자 할 때, 실제로 지역에 살고 있는 주민들의 삶의 조건을 개선하고 나아가 생활의 질을 제고시키는데 부응하는지에 대한 사회적 공감대를 찾아내는 것이 중요하다는 사실을 알 수 있다.

---

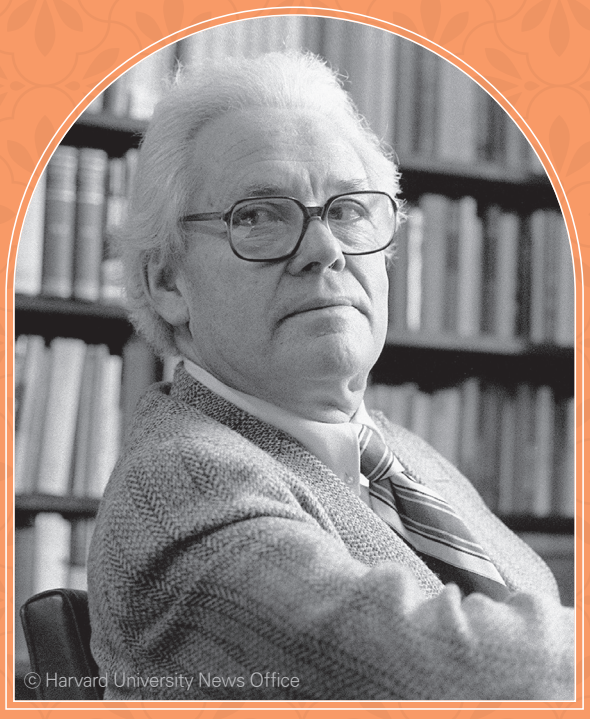
7 이들은 이렇게 재정조정제도에서도 차등적 틀을 제안하는 바, 그것은 그렇게 할 때 오히려 지방세를 중심으로 하는 재정분권을 강화하는 데도 도움이 되는 것으로 파악하며, 궁극적으로는 지역의 자생력을 제고시키는데 기여한다는 점에서 그 의의가 큰 것으로 파악한다. 관련된 내용은 본 연재 글 8월호를 참고하기 바란다.

위 내용은 저자 개인의 의견으로 한국재정정보원의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

현대 재정학의 창립자

머스그레이브의 재정학

글. **김의섭** 한남대학교 경제학과 명예교수, 한국재정정책학회 명예회장



Musgrave's Fiscal Theory

리처드 머스그레이브(Richard Abel Musgrave)
1910~2007년

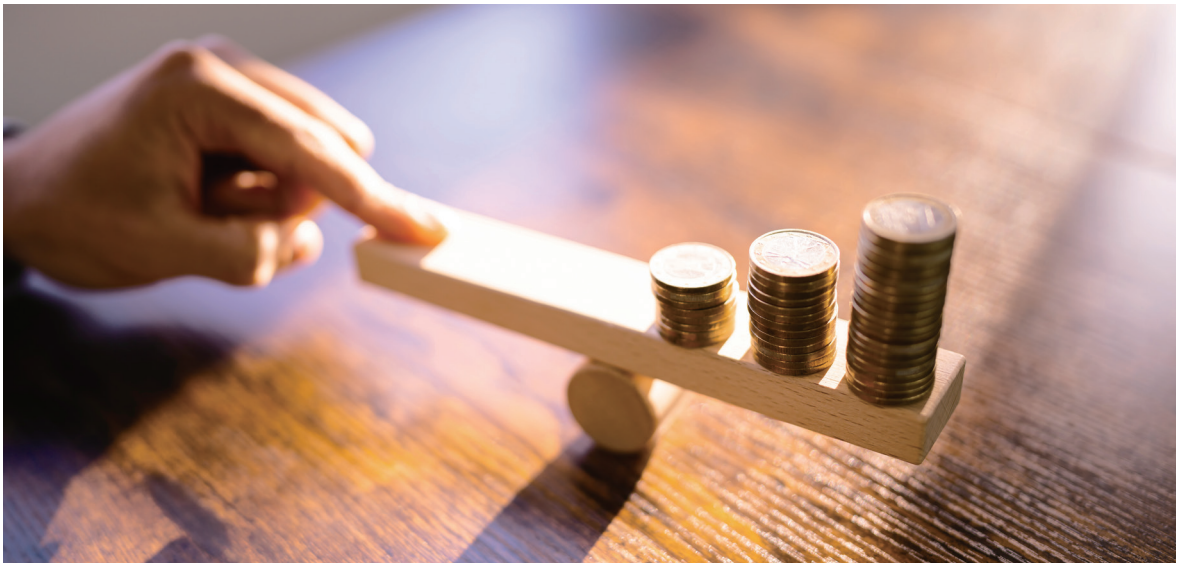
머스그레이브의 생애 및 학문 여정

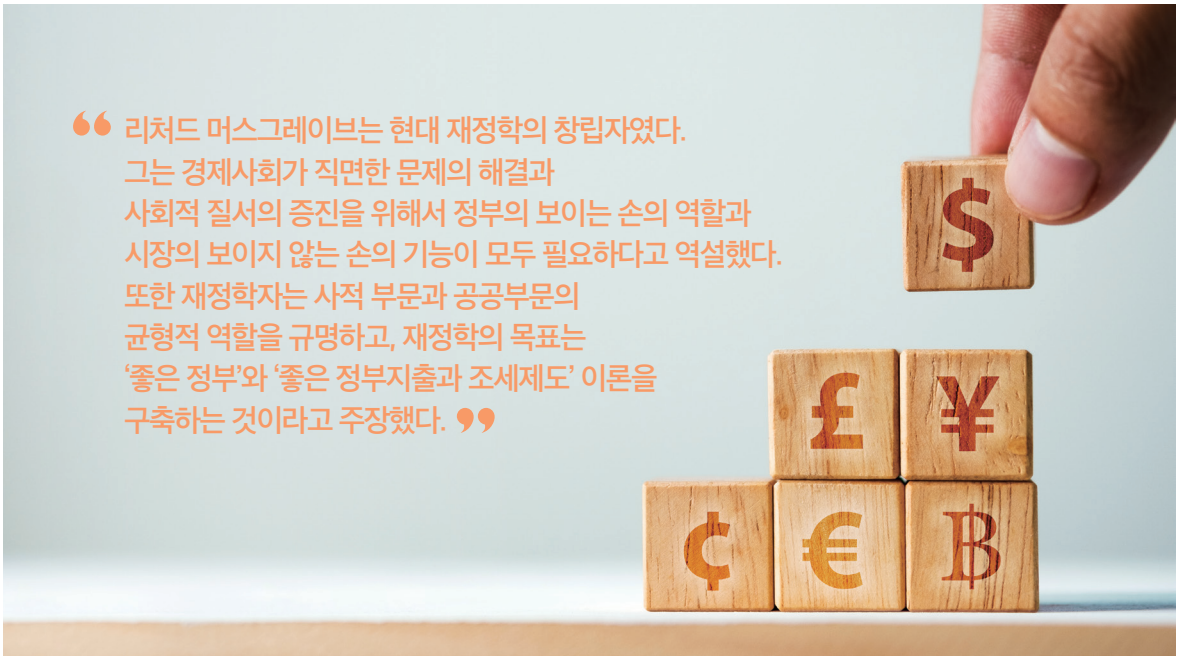
현대 재정학의 창립에 가장 크게 기여했던 학자는 리처드 머스그레이브(Richard Abel Musgrave 1910~2007년)였다. 머스그레이브는 1959년 「재정학 이론(The Theory of Public Finance)」을 출간했고, 이 저서는 현대 재정학의 창립에 중요한 학문적 기여를 했다. Anglo-Saxon 경제학자들 가운데 피구(Arther Pigou) 또는 새뮤얼슨(Paul Samuelson)보다 머스그레이브는 현대 재정사상의 발전에 더 중요한 기여를 했다.

리처드 머스그레이브는 독일 출생의 미국 재정학자로 그는 1910년 12월 독일 쾨니히슈타인 임 타우누스(Königstein im Taunus, Germany)에서 출생했다. 그는 1930년 뮌헨대학교(Munich University)에서 아돌프 웨버(Adolf Weber)의 강의를 들으며 철학과 경제학을 공부했다. 또한 독일 재정학의 르네상스기인 1931~1932년 하이델베르크대학교(Heidelberg University)에서 알프레드 웨버(Alfred Weber)의 강의를 들으며 경제학과 재정학을 공부했고 경제학의 첫 학위(Diploma in Economics M.A.)를 받았다. 이 시기에 머스그레이브는 역사학파 학자였던 아돌프 바그너(Adolph Wagner) 등 독일 재정사상에 크게 영향을 받았고, 이는 훗날 그가 '국가 이익설적 역할'이라는 사회민주주의(Social Democracy) 사상을 갖게 된 학문적 밑바탕이 되었다[1].

독일의 대학교에서 공부한 이후, 머스그레이브는 그 당시 독일이 처했던 세계대전이라는 비극적 상황을 벗어나 교환 학자로 선발되어 1933년 가을 미국 로체스터대학교(Rochester University)로 유학을 했다. 그 대학교에서 마셜(Alfred Marshall) 경제학을 공부했고, 그 이후 1934년 하버드대학교(Harvard University)에서 새뮤얼슨(Paul Samuelson) 등의 뛰어난 대학원생들과 함께 공부하며 1937년 박사학위를 받았다. 그는

1 뷰캐넌과 머스그레이브가 독일 뮌헨대학교에서 1998년 3월 23일에서 5일 동안 '재정학과 공공선택론: 두 개의 상반된 국가관'이라는 주제로 세미나를 개최했고 이를 책자로 발간했다. 이 세미나가 개최될 때 머스그레이브가 공부했던 뮌헨대학교에서 그의 생애를 소개했다. J. M. Buchanan and R. A. Musgrave. (2000). 「Public Finance and Public Choice : Two Contrasting Visions of the State」, MIT Press.





하버드대학교에서 연구한 것 가운데 ‘재정학의 자발적 교환이론(Voluntary Exchange Theory of Public Finance)’ 논문을 1939년 〈Quarterly Journal of Economics〉에 발표했다. 이 논문은 공공재 이론의 기초가 됐고 새뮤얼슨(Paul Samuelson)에 의해 공공재 특성의 규범적 이론으로 발전됐다.

머스그레이브는 미국 시민권을 획득하고 연방 준비은행에서 수년간 근무를 하다가 1949년 미시간대학교(Michigan University) 교수로 취임했다. 이 대학교에서 그의 가장 중요한 저서인 「재정학 이론(The Theory of Public Finance)」을 1959년 발간했다. 또한 이 시기에 머스그레이브는 재정사상사와 재정학의 고전적 이론을 연구할 수 있는 귀중한 저서를 발간했다. 1958년에 영국의 저명한 재정학자인 앨런 피콕(Alan T. Peacock)과 공저로 「재정학 이론의 고전(Classics in the Theory of Public Finance)」을 발간한 것이다. 이 저서는 유럽 국가들인 독일, 이탈리아, 스웨덴, 오스트리아의 위대한 재정학자들이 각국의 언어로 쓴 글을 영어로 번역하여 소개한 문헌이었다. 이 저서의 출간 이후 유럽 국가의 위대한 재정학자들의 재정사상이 Anglo-Saxon 국가의 학자들에 영어로 소개됐고 유럽 재정사상에 대한 연구에 큰 도움이 됐다.

그 이후 머스그레이브는 존스 홉킨스대학교(John Hopkins University)와 프린스턴대학교(Princeton University)를 거쳐 1965년 하버드대학교(Harvard University) 교수를 역임했고 1981년에 은퇴했다. 이후 그는 하버드대학교 명예교수가 되어 연구 활동을 하다가 동료 재정학자였던 부인 페기 머스그레이브(Peggy B. Musgrave)와 캘리포니아 산타크루즈대학교(University of California at Santa Cruz) 교수로 취임했다. 머스그레이브는 학자로서 그의 학문 여정 동안 재정학 분야에서 수많은 저서를 남겼고 약 120편의 논문을 썼으며 2007년 1월 캘리포니아에서 97세 나이로 이 세상을 떠났다.

신고전파 이후 재정학 저서[2]

신고전파 이후 출간됐던 전통적인 재정학 저서들은 주로 서술적이었고, 조세·재정 제도를 설명하는 기술적 방법을 주로 사용했다. 그러나 머스그레이브는 기존의 역사적, 서술적, 제도적 방법에서 벗어나 새로운 접근법으로 경제학의 주요 연구 방법인 미시경제 이론과 케인스(J.M. Keynes)의 거시경제학 분석 도구를 사용하여 정부지출과 조세의 효과를 설명하면서 재정학 저서를 저술했다.

1870년대 한계혁명과 신고전파 경제학이 전개되던 시기인 1892년에 아일랜드 더블린대학교(Ireland, Dublin University)의 정치경제학 교수였던 찰스 바스타블레(C. F. Bastable)가 영문으로 표기된 「재정학(Public Finance)」이라는 저서를 최초로 출간했다. 이 저서는 1892년에 1판, 1895년에 2판, 1903년에 3판이 출간되었고 그 당시 재정학 교재로 Anglo-Saxon 국가의 대학교에서 널리 활용되며 재정학에 대한 일반적인 지식을 교수와 학생들에 제공하는 데 크게 기여했다.

아일랜드 더블린대학교의 바스타블레 저서가 1892년 출간된 이후 영국에서 재정학이라는 명칭의 저서가 출간된 것은 후생경제학이 정립되기 시작했던 1920년대 이후였다. 제1차 세계대전이 끝난 시기에 재정학 저서를 발간한 학자는 영국의 휴 달튼(Hugh Dalton)과 피구였다.

휴 달튼은 영국의 경제학자였고 노동당 정치인으로 재무부 장관을 역임했었다. 달튼은 1922년에 「재정학 원리(Principles of Public Finance)」를 발간했는데 그가 저서의 제1판 서문에서 밝힌 것처럼 이 책은 1922년 〈London School of Economics〉에서 재정학 강의를 위한 교재로 출판됐다. 달튼은 고전파경제학이 가정했던 것처럼 모든 재정지출이 비생산적이라는 사상을 비판하며 교육, 건강과 같은 재정지출은 생산적이고, 정부의 경기변동과 완전고용 달성을 위한 재정의 역할이 필요하다고 주장했다. 그는 저서에서 사회적 편익의 극대화 원리(Principles of Maximum Social Advantage)를 주장했다.

신고전파 이론을 발전시키고 후생경제학의 정립자로 널리 알려진 케임브리지대학교 정치경제학 교수였던 피구는 1928년에 「재정학 연구(A Study in Public Finance)」를 출간했다. 지난 〈나라재정〉 6월호 '피구의 재정이론'에서 소개했던 것처럼 피구는 후생경제학 이론을 재정학에 접목해 조세 이론을 중심으로 재정학 저서를 서술했다.

오늘날 주류경제학인 신고전파 경제학의 계승자였고 후생경제학을 발전시킨 학문적 업적이 있었던 피구의 「재정학 연구(A Study in Public Finance)」는 현대 재정학과 공공경제학 저서에서 중요한 문헌으로 자주 인용되었다. 그 예로 머스그레이브는 「재정학 이론」 1부 첫 페이지에 피구 저서 1장 서론의 "재정학을 실체적으로 이해하기 위해서는 화폐 유형의 유사성으로 나타나는 본질로부터의 이탈을 매우 주의 깊게 검토해야 한다"는 문단을 인용하며 피구 저서의 중요성을 부각했다.

머스그레이브의 재정학 저서

케인스의 「일반이론」 이후 현대경제학은 새롭게 진화했으며, 재정학도 제2차 세계대전 이후부터 오늘날의 현대 재정학으로 발전됐다. 머스그레이브는 「재정학 이론」을 1959년에 발간했고, 이 저서는 고전파 경제이론과 케인스의 거시경제학 이론을 종합적으로 활용하여 현대 재정학을 창립시

2 김의섭. (2021). '재정학 저서의 역사', 「2021년 한국재정정책학회 하계학술대회 발표 논문」, 한국재정정책학회, 2021년 7월, pp.221-230 참고.

켰다. 발간 이후 약 50여 년 동안, 이 책은 전 세계 재정학자들의 재정학 연구에서 중요한 문헌이 됐고 현대 재정사상의 발전에도 큰 영향을 미쳤다. 머스그레이브는 재정사상의 두 가지 패러다임(유럽 대륙식의 정치적 의사결정 과정을 중요시하는 빅셀-린달 모형과 영·미식 후생경제학을 중요시하는 피구 이론)을 하나의 이론적 틀로 통합시켜 새로운 재정사상을 형성시키는 데 기여했다. 그의 「재정학 이론」 이후 현대 재정학이 탄생하게 된 것이다[3].

머스그레이브는 재정학의 학문적 특성과 과제를 그의 저서 서문에서 다음과 같이 밝혔다. "재정정치(Fiscal Politics)의 결정 과정을 분석하기 위해서 사회적·역사적 실체에 대한 이해가 필요하고 재정학이 사회 문제를 설명하기 위해서 경제학의 분석 방법도 활용되어야 한다." 또한 그는 정부의 재정활동이 사회적 윤리(Social Ethics)에 기초하여 평가되어야 하고 재정학은 더 좋은 사회(Good Society)를 모색하는 데 기여해야 한다고 주장했다[4].

머스그레이브 저서의 학문적 독창성과 탁월성은 재정의 3대 기능으로 자원배분 기능, 소득분배 기능, 경제안정 기능을 제시했다는 것이며, 이는 재정학과 경제정책론에서 정부의 규범적 역할을 설명했던 뛰어난 이론이었다. 고전파 재정이론은 세출을 최소한의 규모로 유지하는 가운데 조세를 어떻게 납세자에게 배분할 것인가에 연구의 초점을 맞추었다. 이에 비해 머스그레이브의 '재정의 3대 기능' 이론은 고전파의 세입과 세출을 양분하려는 접근법에서 벗어나 정부 재정을 하나의 이론적 틀로 통합시킨 최초의 연구였다.

머스그레이브는 그의 저서에서 '재정의 3대 기능' 이론을 중심으로 현대 재정학의 체계를 새롭게 구축했다. 자원배분 기능에서 시장실패와 공공재 이론이라는 재정의 기본적 역할을 제시했으며, 소득분배 기능에서 분배의 공정과 정의라는 재정의 사회정책적 기능을 제시했다. 이 두 가지 기능은 재정의 미시적 기능인 데 비해 경제안정 기능은 재정의 거시적 기능이다. 경제안정 기능은 보정적 재정정책과 거시재정 정책으로 재정의 완전고용, 물가안정, 경제성장 기능을 강조했다.

그는 「재정학 이론」이 출간되고 약 20년이 지난 이후 부인인 페기 머스그레이브와 공저로 「재정학의 이론과 실제(Public Finance in Theory and Practice)」 1판을 1973년에 출간했다. 이후 1989년에 5판 개정판을 출간하면서 전 세계 대학교에서 재정학 강의 교재로 가장 많이 활용된 책이 되었다.

머스그레이브의 두 저서를 비교하여 보면 1959년 이후 20년 동안 사회경제적 상황의 변화와 다음과 같은 세 가지 재정학의 주요 연구주제의 변천을 살펴볼 수 있다. 첫째, 공공선택론의 등장이다. 〈나라재정〉 10월호에 소개될 예정인 뷰캐넌(J. Buchanan)을 중심으로 공공선택론이 재정현상을 이해하는 새로운 인식론으로 대두되었고 재정학의 중요한 연구과제가 됐다. 둘째, 1960년대 이후 서구 국가에서 재정지출 규모가 지속적으로 증대하는 현상이 나타남에 따라 재정학에서 재정지출 이론의 중요성이 대두됐다. 재정지출 증대 현상을 설명하기 위해 실증적 통계 자료가 사용됐고 다양한 재정지출 증대 이론이 소개됐다. 셋째, 중앙-지방정부 간 관계인 재정연방주의론(Fiscal Federalism)의 중요성이 강화됐다. 머스그레이브는 재정의 3대 기능 가운데 자원배분 기능이 지방정부의 고유 기능이고 소득분배와 경제안정 기능은 중앙정부가 수행하는 것이 더 바람직하다고 주장했다. 그의 중앙-지방 정부 간 기능 분담 이론은 제1세대 재정연방주의론과 제2세대 재정연방주의론의 논쟁 출발점이 됐다.

현대 재정학의 창립자였던 머스그레이브의 재정 사상은 2000년에 뷰캐넌과 공저로 발간된

「재정학과 공공선택론(Public Finance and Public Choice)」의 1장 3절 '재정 국가의 본질: 나의 사상의 근원'에 잘 서술되어 있다. 머스그레이브는 국가(The State)란 사회적 문제의 해결과 민주주의를 발전시키기 위한 개인들의 조직체로 보았다. 그는 국가를 개인 구성원들이 공감하는 가치를 실현하기 위해 조직된 계약적 실체이며, 국가 또는 공공부문은 사회적 질서(Social Order)를 발전시키기 위한 사회 전체의 통합된 제도의 일부분으로 간주했다. 머스그레이브는 경제사회가 직면한 문제의 해결과 사회적 질서의 증진을 위해서 정부의 보이는 손(Visible Hand)의 역할과 시장의 보이지 않는 손(Invisible Hand)의 기능이 모두 필요하다고 역설했다. 그는 정부와 시장은 모두 한계를 지닌 불완전한 제도인데 두 제도가 지닌 불완전성을 보완할 수 있는 가장 바람직한 재정 제도를 모색하는 것이 재정학의 과제라고 했다. 또한 재정학자의 역할이 사회가 기능을 잘 발휘하기 위한 사적 부문과 공공부분의 균형적 역할을 규명하고 이를 설명하는 규범적 모형을 구축하는 것이라 했다. 그는 재정학의 목표가 '좋은 정부(Good Government)'와 '좋은 정부지출과 조세제도(Good Expenditure and Tax System)' 이론을 구축하는 것이라고 주장했다. 20여 년 전 머스그레이브가 주장했던 '좋은 정부'의 실현은 아직 이루어지지 않은 것 같다.

3 R. Sturn. (2007). 'Richard Abel Musgrave 1910-2007', European Journal of the History of Economic Thought, Sep. 2007, p.587-595.

4 Richard A. Musgrave. (1959). 「The Theory of Public Finance」, McGraw-Hill, p. v.

위 내용은 저자 개인의 의견으로 한국재정정보원의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

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 세제개편안 발표
- 2022년 국가재정전략회의 개최

경제
- 통계청 2022년 경제통계 통합조사 실시
- 통계청 2021년 인구주택 총조사 결과 발표
- 2021년 국민대차대조표 결과(잠정) 발표

August 08

재정
- 2023년 국유재산종합계획 제출
- 2022~2026 중기 재정사업 성과관리 기본계획 확정

경제
- 통계청 2022년 2/4분기 가계동향조사 결과 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

2023년 예산안 발표 (기획재정부, 2022.8.30.)

- 정부는 2023년 예산안 및 2022~2026년 국가재정운용계획을 9.2. 국회에 제출
  - 재정기조를 확장재정 → 건전재정으로 전환하면서도 국정과제 이행 등 '해야 할 일은 하는 예산'으로 편성
- 예산규모는 639조원으로 전년 본예산 대비 5.2% 증가
  - 역대 최대 규모(△24조원 수준)의 지출 재구조화를 통해 국민부담을 최소화하는 방향으로 재정여력을 확충
  - 절감재원은 국정과제 이행, 서민·사회적 약자 지원, 미래 대비 투자에 집중
- 2022~2026년 국가재정운용계획은 건전재정기조를 견지하면서 새 정부 정책과제를 충실히 뒷받침하도록 수립
  - 관리재정수지(GDP 대비)는 △2% 중반 수준, 국가채무(GDP 대비)는 2026년 50%대 중반 이내에서 관리할 방침

자율·책임·역량 강화를 위한 공공기관 관리체계 개편방안 발표 (기획재정부, 2022.8.18.)

- 새 정부는 대국민 서비스 질 제고를 위해 생산성 제고, 관리체계 개편, 민간·공공기관 협력 강화를 위한 공공기관 혁신 추진
- 개편방향 ❶ 지정기준 개선
  - 공기업·준정부기관 범위 축소로 기관·주무부처의 권한과 자율성 강화

  * (현재) 정원 50명, 수입액 30억원, 자산 10억원 → (개선) 정원 300명, 수입액 200억원, 자산 30억원
- 개편방향 ❷ 유형별 관리 차별화
  - 공기업·준정부기관 재무관리·경영평가 개선, 기관 특성 및 업무성격 고려한 기타 공공기관 관리
- 개편방향 ❸ 직무·성과 중심 운영
  - 직무급 도입기관 확대, 질적수준 제고 위한 인센티브 검토 등
  - 직무·성과에 따른 인사·조직관리 구축, 연공성 완화
- 개편방향 ❹ 투명성 강화
  - 이사회 등 역량 확충 및 책임경영 강화
- 향후 관련 법령 및 지침개정, 편람수정 등을 통해 2022년 하반기 조치 완료 예정

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

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 한국재정정보원은 8월 8일부터 11월 13일까지 재정 분야 '이것'을 활용한 보고서 공모전을 진행 중이다. 공공기관이 생성하거나 관리하고 있는 모든 자료나 정보, 국민 모두의 소통과 협력을 이끌어내는 공적인 정보를 의미하는 '이것'은 <www.data.go.kr>에서 찾아볼 수 있다.

답 | | | | | |

독자편지

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

cho******

'이달의 재정 이야기' 코너의 국유재산조정과 편을 통해
국유재산의 소중한 가치와 의미는 물론이고 그러한 국유재산을 국가가
어떻게 관리하고 조정하는지 올바른 이해를 할 수 있어 흐뭇했습니다.
그러고 보니 기사 속 주인공들이야 말로
국유재산의 가치를 높이고 지키는 수호천사라는 생각이 듭니다.

애독자 퀴즈 정답 & 독자편지 보내주실 곳

★ **응모 기간** 2022. 9. 5. ~ 2022. 9. 15.

QR 코드로 접속해
응모해 주세요.

지난 호 이벤트 당첨자

- sdj*******@hanmail.net
- yic*******@yahoo.com
- fks***@hanmail.net
- zud*****@naver.com
- hss***@hanmail.net
- 2su****@naver.com
- cho******@naver.com
- nih*****@naver.com
- hwk*****@nate.com
- ldg****@naver.com

공모주제 재정 분야 공공데이터를 활용한 정책분석, 정책 제안 등

※ 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr), 공공데이터 포털(www.data.go.kr) 내 기획재정부·한국재정정보원이 제공하는 재정 분야 데이터

참가대상
- 국내외 대학(원) 재·휴학생
- 참가 형태는 개인 또는 공동응모 (최대 4인) 가능

※ 공동응모 참가는 참가자 모두 자격요건을 갖추어야 함

시상내역

1등	기획재정부장관상	1편 부상 300만원
2등	한국재정정보원장상	2편 부상 150만원
3등	한국정책학회장상	4편 부상 100만원

※ 수상자에게는 한국정책학회 동계학술대회(12월 초)의 발표 기회를 제공함

참가 신청
- 접수기간 : 2022. 8. 8.(월) ~ 10. 30.(일) 18:00까지
- 제출양식 : ① 참가신청서 ② 개인정보 수집·이용 동의서 ③ 재(휴)학 또는 수료증명서

※ 참가신청자에게 소정의 기념품 제공 예정

보고서 제출
- 제출마감 : 2022. 11. 13.(일) 18:00까지
- 제출양식 : 15페이지 내외 분량의 한글파일

문 의 02-553-5465 admin@kaps.or.kr

공모전 일정 및 결과발표

참가 신청 (8.8.(월) ~ 10.30.(일)) → 재정데이터 활용 설명회 (10월 초) → 보고서 제출 (~ 11.13.(일)) → 심사 및 결과 발표 (12월 중)

상세 내용은 **한국재정정보원 홈페이지(www.fis.kr)** 또는 **열린재정 홈페이지(www.openfiscaldata.go.kr)**를 참고하여 주시기 바랍니다.

기획재정부 | 한국재정정보원 | 韓國政策學會 The Korean Association for Policy Studies

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

ISSN 2508-8971