나라재정 보기

월간

나라재정

FISCAL INFORMATION BULLETIN

12 2022
Vol. 72

FIS 인사이트
EU 재정위험 조기경보 지표를 통해 본 한국 재정

재정칼럼
재정건전성 측정을 위한 거시총량지표의 의의와 활용
오디세우스는 왜 자신의 몸을 묶었을까:
재정준칙의 의의와 역할

재정학자의 진단과 처방
재정문제 어떻게 대처해야 할까?
- 더 나은 사회를 그리면서

FIS 한국재정정보원

CONTENTS

2022. December
Vol. 72

재정
INSIGHT

04 **FIS 인사이트**
EU 재정위험 조기경보 지표를 통해 본 한국 재정
김명규 재정정보분석본부 연구위원

12 **재정칼럼**
재정건전성 측정을 위한 거시총량지표의 의의와 활용
박정수 이화여자대학교 행정학과 교수
오디세우스는 왜 자신의 몸을 묶었을까: 재정준칙의 의의와 역할
김태일 고려대학교 행정학과 교수, 좋은예산센터 소장

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

24 **숫자로 보는 나라재정**

28 **숫자로 보는 나라재산**

32 **키워드 재정**
국민안전

36 **해외재정동향**
IMF 재정점검보고서
「IMF Fiscal Monitor」

재정
STORY

44 **이달의 재정 이야기**
'AI 기반 보안 체계'로 국가 데이터 지키는 '수문장'

48 **위기 후 주요국의 재정·경제위기 극복사례**
통일 독일의 위기관리와 경제 정책

54 **재정학자의 진단과 처방**
재정문제 어떻게 대처해야 할까?
- 더 나은 사회를 그리면서

60 **재정사상의 변천**
재정학의 미래

66 **재정 캘린더**

68 **한국재정정보원 소식**

71 **애독자 코너**

EU 재정위험 조기경보 지표를 통해 본 한국 재정

김명규 재정정보분석본부 연구위원(mkim@kpfis.or.kr)

2020년 이후 코로나19의 확산은 국민의 건강 말고도 재정운용 과정에서도 많은 변화를 가져왔다. 정부는 코로나19 확산으로부터 사회·경제적 안정을 위해 동원 가능한 다수의 재정조치를 취함으로써 확장적 재정정책을 견지해오고 있다. 정부는 필요시 확장적 재정기조를 유지할 수 있지만, 장기적으로 지속하기란 어렵다. 이런 상황을 나타내는 재정용어로 재정의 지속가능성이란 말이 있다. 재정의 지속가능성은 정부가 현재와 미래에 감당할 수 있는 국가채무에 대한 재정상의 부담을 분석하는 것을 의미한다. EU에서는 2000년대 초부터 회원국의 재정 지속가능성을 판단하는 지표와 분석보고서를 발표하고 있다. S0, S1, S2라는 지표가 있으며, 각각 단기, 중기, 장기 관점에서 재정 지속가능성을 분석하는 지표이다. 재정은 현시점에 대한 대응뿐만 아니라, 미래를 대비해야 하는 점에서 재정 지속가능성에 대한 분석이 필요하다. 최근 대내외 경기 불확실성이 증가하는 상황에서 단기 관점의 재정위험을 야기할 수 있기에, 조기경보 지표인 S0를 중심으로 우리나라 재정상황에 대해서도 함께 논해 본다[1].

1. EU 재정 지속가능성 보고서의 지표

재정의 지속가능성을 측정하는 방법으로는 관련 지표를 활용하는 방식이 있는데 현재 국내에서 공식적으로 채택하고 있는 관련 지표는 없는 상태이다. 국제적으로 측정되고 있는 재정 지속가능성 지표로는 EU에서 작성되어 발표되고 있는 Fiscal Sustainability Report 상의 S0, S1, S2 지표가 있다. 각각의 지표는 단기, 중기, 장기의 시계에 따른 재정 지속가능성 지표로 주기적으로 발표되어 활용되고 있는데 유럽연합 내의 국가의 재정 지속가능성을 측정한 것이다.

이 보고서는 기존의 재정 지속가능성에 관한 논의가 중장기적인 평가에만 지엽적으로 이루어지는 평가체계를 해결하기 위해 단기 재정 스트레스(Fiscal Stress) 지표로 S0 지표를 제시하고 그 방법론을 기존의 중기 지표 S1, 장기(무한) 지표 S2에 추가하여 EU 국가들을 대상으로 재정 지속가능성을 측정, 평가하여 시사점을 제시하는 목적을 가지고 있다. 이 보고서에서는 재정 지속가능성을 자산, 부채 등 고려해야 할 재정적 요인과 더불어 분석하여 특히 고령화 이슈를 반영하여 재정 지속가능성의 전반적 평가와 국가별 지속가능성 평가를 중심으로 논의하고 있다. S0, S1, S2 등의 재정 지속가능성 지표들은 단일 지표가 아닌 요약지표 방식을 활용하는데 중장기적 관점의 재정 지속가능성 지표인 S1, S2는 재정 갭(Fiscal Gap)을 정량화 한 것이지만 단기 지표인 S0 지표는 재정 스트레스가 발생했을 때 그것이 영향을 주는 위험의 정도를 측정하여 재정당국의 주의 환기의 역할을 하는 것으로 목적과 방법론에서 차이를 갖고 있다.

---

1 본문은 김명규·김민경(2022)의 일부를 재구성한 것이며, 일부 내용의 인용 또는 전재를 포함하고 있다.

〈표 1〉 EU 재정 지속가능성 지표

구분	설명	비고
S0 (1년)	• 재정 부문과 거시금융·경쟁력 부문 단기 리스크 거시 복합지표로 구성	
S1 (10년)	• GDP 대비 부채 비율 60%(마스트리히트 기준)를 달성하기 위한 재정수지(흑자)의 규모(연평균 개념)	S1+DSA(Debt Sustainability Analysis) 결과를 합산하여 종합 분석
S2 (무한)	• 시작 연도의 채무비율을 계속 유지하기 위해 기준선 대비 조정이 필요한 기초재정수지 규모를 의미 • 현재가치의 합계, GDP 대비 % • 이론상 무한시계 가정하나, 최근 EU는 2070년까지 분석	한종석·최승문(2015)은 유사한 지표로 Tax Gap, Financing Gap과 Primary Gap(-1.2~-3.0%)을 계산

자료: 김명규·김민경(2022). pp.5

2. 재정위험 조기경보 지표

재정위험을 조기에 경보하는 S0 지표는 단기 관점에서의 재정지표로 재정 스트레스의 조기 발견을 목적으로 한다. S0 지표는 재정 부문에서 발생할 수 있는 위험과 거시금융에서 발생할 수 있는 위험으로 구분하여 재정지표(Fiscal Subindex)와 금융-경쟁력 지표(Financial-competitiveness Subindex)를 요약한 복합지표의 형태이다(박소영·한승희, 2017). 〈표 3〉은 S0 지표를 구성하는 재정하위지표와 금융-경쟁력 하위지표를 보여 주고 있다. EC에서는 S0 지표를 구성하는 지표를 분석시점에 따라 추가하거나 설명력이 없으면 제외하면서 하위지표를 관리하고 있다. 예를 들어, 2021년 보고서에서는 공공부채 조달 구조에 따른 위험도 분석을 위해서 단기 공공부채 비중, 외국 통화 공공부채 비중, 비거주자 보유 공공부채 비중 변수를 추가 분석[2]하기도 했다.

지표의 구성을 보면, 재정지표에는 재정수지를 다각도로 분석한 지표가 4개 있으며, 국가채무(부채) 관련 지표 4개, 채무동학에서 주요 관심변수인 이자율-성장률 차이, 총지출 변화분, 일반정부 최종수요 변화율 등 12개가 있다. 금융-경쟁력 지표에는 신용, 자금흐름과 관련된 지표가 대부분이며, 대외 관련 지표 중에는 환율, 순 국제 투자 비중 등이 있으며, 성장률 지표 등이 포함되어 있다.

S0 지표 측정은 각 변수들의 재정 스트레스 발생의 임계치를 계산하여 재정 스트레스 신호를 측정한다. 임계치는 신호접근법(Signaling Approach)[3]을 사용하여 계산되었는데 해당 변수가 재정 스트레스 사건의 예측력을 최대화하는 지점을 최적 임계치(Optimal Threshold)로 계산하고 있다. 각 변수들은 특정 임계치 이상을 넘어설 때 재정 스트레스 신호를 발생시킨다. S0 지표가 특정 임계치를 넘어서는 경우는 단기간[4]에 재정 위기 발생 가능성이 높음을 의미한다. S0 지표는 재정지표와 거시, 금융 경제지표를 통해 재정 위험을 사전에 탐지할 수 있는가를 판단하는 종합적인 지표이다. 개별 변수는 과거에 재정위기에 어떠한 방향으로 신호를 보내고 있는지, 어느 정도의 강도로 신호를 보내는 것인지 알 필요가 있다.

EC(2022)에서는 개별 변수의 임계치를 설정하고 임계치를 초과하는지로 위험도를 2단계 또는 3단계로 구분하여 제시하고 있다.

결국 핵심은 개별 변수의 임계치가 얼마인가를 설정하는 것이다. EC에서도 매년 재정위험도를 판단하는 임계치를 매년 구하고 있는데, 33개국의 40년간의 자료를 통해 국가패널을 구축하고, 각 변수와 재정위기와의 관계를 분석하고 있다. 이때, EU 회원국 이외에도 호주, 캐나다, 아이슬란드, 이스라엘, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 스위스, 미국 등 9개 선진국을 분석대상으로 포함했다. 우리나라보다 재정위기를 먼저 경험한 국가의 선례를 활용할 수 있다는 점에서 동일한 임계치를 적용하는 문제가 없을 것이다. EC에서 설정하고 있는 임계치를 구하는 자세한 과정은 Berti, Salto and Lequien(2012)을 참고하기 바란다.

〈표 2〉 **S0 지표의 임계치 및 신호 강도**

지표명	Safety	임계치	신호 강도
재정지표	〈	0.36	0.28
금융 경쟁력 지표	〈	0.49	0.55
S0	〈	0.46	0.55

주: Safety '〈'가 의미하는 바는 S0 값이 임계치보다 낮으면 안정적이라는 것을 의미함

3. 우리나라 S0 지표 시산 결과

S0의 기준연도는 2021년 자료 기준이며, S0 조기경보 지표에 대한 해석은 1년 이후인 2022년에 대한 재정위험 신호를 의미한다. S0 지표와 개별 구성지표에 대한 해석은 지표 값의 특성에 따라 임계치를 초과(미만)할 때 재정 위험신호가 높다고 판단할 수 있다. 예를 들어, GDP 대비 국가채무 비율이 임계치 상한인 68.44%보다 높다면 단기적으로 재정위기에 영향을 미칠 수 있다고 볼 수 있다(〈표 3〉 참조).

우리나라 재정지표와 금융 경쟁력 지표를 종합적으로 판단하는 S0는 0.267로 임계치(0.46)보다 낮아 저위험 상태로 나타났다. 재정지표는 0.257이며, 금융 경쟁력 지표는 0.271로 두 지표 모두 임계치보다 낮은 수준으로 나타났다. EC(2022)에서는 위험도를 색으로도 같이 표기하고 있는데 이를 Heat Map이라고 부른다. 빨간색은 고위험, 노란색은 중위험, 초록색은 저위험 상태를 의미한다.

S0를 구성하는 개별 지표를 보면, 22개 개별지표 중 15개 지표가 저위험, 2개 지표가 중위험, 5개 지표가 고위험 신호 지표로 분석되었다. 재정지표 중에서는 기초 관리재정수지와 경

---

2 추가 분석 지표는 S0 지표 산출에는 포함하지 않는다.

3 신호접근법은 선행지표의 위기발생 신호로 위기를 예측하는 방법이다. 위기에 대한 설명력이 높을 것으로 판단되는 선행지표들을 선정하여 이들 지표 값이 특정 임계치를 넘을 경우 신호가 발생했다고 간주하고 신호 발생으로 위기를 예상하는 방법이다. 박원암(2011), p.53.

4 EC(2022), Berti, Salto and Lequien(2012)는 산출지표 기간의 다음 해(+1년)에 미치는 영향으로 분석하고 있다.

기적 관리재정수지 지표가 임계치 하한보다 낮아 고위험 신호를 보내고 있다. 금융 경쟁력 지표 중에서는 민간 신용흐름과 비영리 법인 단기채무, 1인당 GDP(ppp, USA=100) 지표가 고위험 신호로 분석되었으며, 민간신용, 건설업 비중은 중위험 신호로 나타났다[5]. 금융 경쟁력 지표에서는 민간 영역의 부채 관련 지표를 중심으로 중위험 이상의 결과로 나타나 최근 몇 년간 지속적으로 제기되고 있는 민간 부채 관리의 필요성을 상기시킨다.

〈표 3〉 **S0 및 구성지표 분석 결과**

지표명		지표 값	Safety	임계치	
				상한	하한
재정 지표	관리재정수지, % GDP	-6.2	〉	-9.61	-7.7
	기초관리재정수지, % GDP	-5.3	〉	0.23	0.3
	경기적 관리재정수지, % GDP	-4.0	〉	-2.5	-2.0
	안정화 기초관리재정수지, % GDP	-2.0	〈	2.34	1.9
	국가채무, % GDP	47.2	〈	68.44	54.8
	국가채무 변화분, % GDP	3.4	〈	8.06	6.4
	일반정부 단기부채, % GDP	n.a.	〈	13.2	10.6
	순 부채, % GDP	19.3	〈	59.51	47.6
	총 재정수요, % GDP	9.5	〈	15.95	12.8
	이자율-성장률 차이	-5.0	〈	4.8	3.8
	총지출 변화분, % GDP	1.1	〈	1.9	1.5
	일반정부 최종수요 변화율	n.a.	〈	0.61	0.5
		0.257	〈	**0.36**	
금융 경쟁력 지표	L1.순 해외투자포지션, % GDP	120.4	〉	-19.8	-15.8
	L1.가계 순저축, % GDP	8.0	〉	2.61	3.1
	L1.민간신용, % GDP	138.2	〈	164.7	131.8
	L1.민간 신용흐름, % GDP	18.5	〈	11.7	9.4
	L1.비영리법인 단기 채무, % GDP	22.3	〈	15.4	12.3
	L1.가계 단기 채무, % GDP	n.a.	〈	2.9	2.3
	L1.건설업 비중, % Value Added	6.0	〈	7.46	6.0
	L1.경상수지(3년 이동평균) 비율, % GDP	4.3	〉	-2.5	-2.0
	L1.실질실효환율 변화율(3년)	-5.0	〈	9.67	7.7
	L1.단위노동비용 변화율(3년)	3.5	〈	7.0	5.6
	수익률곡선	1.4	〉	0.59	0.7
	경제성장률	4.1	〉	-0.67	-0.5
	1인당 GDP(ppp, US 대비)	67.9	〉	72.7	87.2
		0.271	〈	**0.49**	
S0		**0.267**	〈	**0.46**	

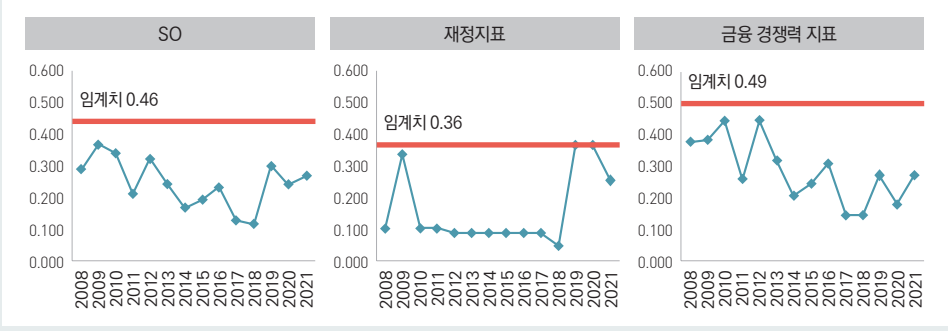
주: n.a.는 2021년 관련 자료가 없는 것을 의미함
자료: 저자 계산

5 개별 지표자료는 EC 보고서와 EC 홈페이지 메타데이터를 참고했으며, 동일 통계가 없는 경우 가장 유사한 지표를 활용했다. 예를 들어, 재정수지는 우리나라의 경우 통합재정수지와 수식이 같으나, 실용성 측면에서 관리재정수지를 사용했다.

S0 지표와 개별 지표 분석결과가 위험수준으로 분석되더라도 해당 지표로 인해 재정위험이 반드시 초래한다는 것을 의미하는 것은 아니라는 점에서 해석에 유의해야 할 것이다. 33개 국가의 과거 40여 년 동안 재정 위기가 있을 때 해당 지표가 사전에 유의미한 경고를 보냈다는 경험(실증)을 근거로, 관련 지표 관리의 필요성을 강조하는 것으로 보는 것이 가장 올바르게 해석하는 것이다.

우리나라 S0 지표의 분석결과를 연도별로 살펴보면, 2008년부터 2021년까지 모두 임계치를 하회하는 것으로 분석되어 전반적인 위험 신호는 약한 것으로 판단할 수 있다. 하지만, 재정지표 추이를 보면, 2019년과 2020년에는 임계치 수준에 매우 근접한 것으로 나타나 재정위험 신호를 보냈음을 알 수 있는데, 2019년과 2020년에는 재정지출 증가 폭이 큰 요인으로 반영된 결과이다. 상세 지표 중에서 기초관리재정수지, 경기적 관리재정수지 총지출 변화분, 일반정부 최종수요 변화율이 임계치보다 높은 것으로 확인되었다. 또한, 글로벌 금융위기가 실물 경제로 위기가 확산한 2009년에도 임계치를 하회하나 2008년, 2010년 이후 시점과 비교하면 높은 수준임을 알 수 있다. 금융 경쟁력 지표의 경우는 2008년부터 2012년까지 높은 수준이었으나 점차 감소하는 추세를 보이고 있다.

〈그림 1〉 **연도별 S0, 재정지표, 금융 경쟁력 지표 분석 결과**

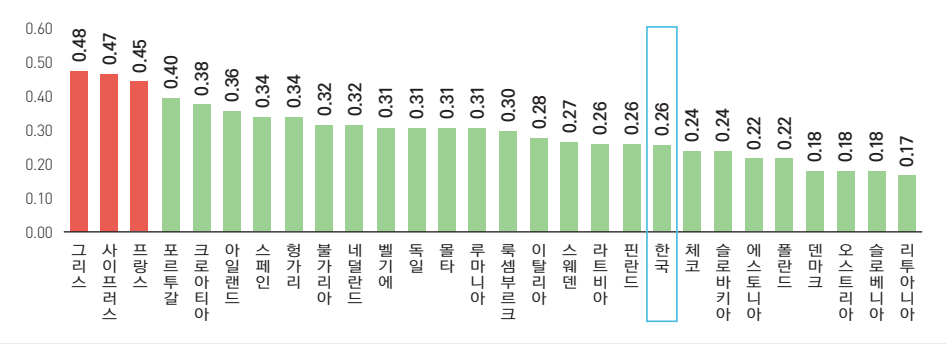


자료: 저자 계산

4. EU 국가와 비교를 통한 단기 재정 스트레스 분석

이번에는 분석한 우리나라의 S0 지표와 EU 회원국을 비교해보았다. 한국의 2021년 S0 지표는 저위험 상태를 보이는 가운데, EU 회원국과 비교를 하더라도 우리나라를 포함한 28개 국가 중 9번째로 낮은 순위를 보이고 있다. 그리스가 0.48로 가장 높은 가운데, 그리스와 사이프러스(0.47)가 임계치를 넘어 위험 신호를 보이고 있다. 저위험 국가 중에서는 프랑스(0.45), 포르투갈(0.4) 등의 국가가 0.4를 초과하여 높은 수준이다. 반면, S0 지표가 가장 낮은 국가는 리투아니아(0.17)이며, 슬로베니아, 오스트리아, 덴마크가 각각 0.18 정도로 낮았다. 우리나라는 핀란드보다는 낮고 체코보다는 높은 수준이다.

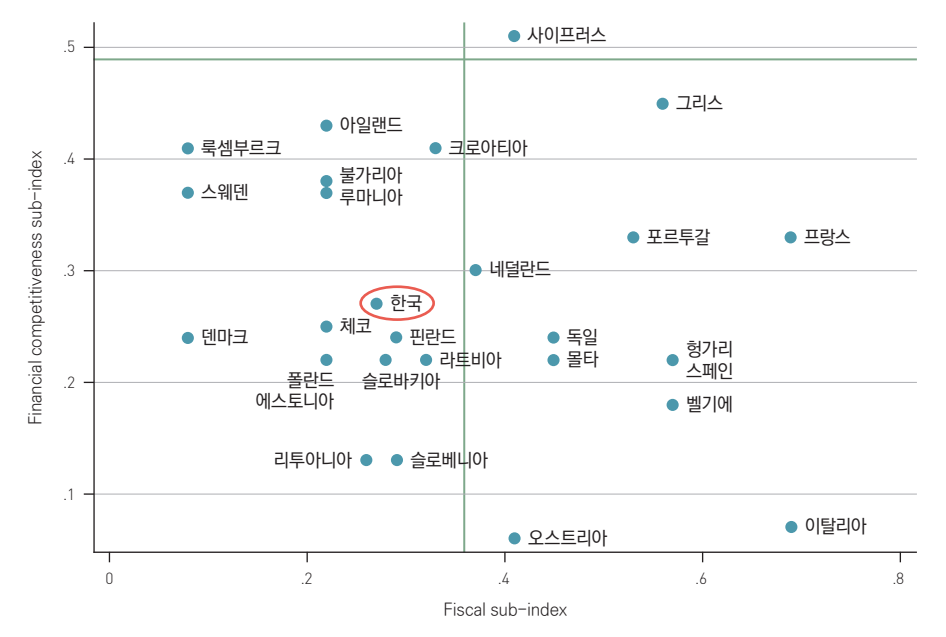
〈그림 2〉 **EU 회원국과 한국의 S0 지표 분석 결과 비교**



주: 빨간색은 재정 위험 신호 국가, 초록색은 재정 저위험 신호 국가를 의미함
자료: EC(2022), Table. A7.1, p.212. 한국은 저자가 분석하여 추가했음

S0 지표의 하위지표인 재정지표와 금융 경쟁력 지표의 국가별 분포를 살펴보았다. 사이프러스를 제외한 모든 국가가 금융 경쟁력 지표 임계치보다 낮은 분포를 보이는 가운데, 재정지표는 12개 국가가 임계치보다 높았다. 사이프러스는 두 하위 지표 모두 고위험 상태이다. 우리나라는 두 지표 모두 저위험 상태를 의미하는 3사분면 영역에 있으며, 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등이 같은 영역에 분포하고 있었다. 반면, 그리스, 프랑스, 포르투갈, 벨기에, 독일, 이탈리아 등의 국가에서는 금융 경쟁력 지표는 저위험 국가로 분류되지만 재정지표는 고위험 상태로 나타나 재정적 관심이 필요한 국가로 볼 수 있다.

〈그림 3〉 **재정지표와 금융 경쟁력 지표의 국가 분포**



자료: EC(2022) 분석결과와 한국 지표를 통해 작성

5. S0 지표 활용의 유용성

재정 위기는 연구에 따라 다양하게 정의하고 있으나, 공통적으로 '예상치 못한 재정부담'의 내용을 포함하고 있다. 이러한 재정부담을 야기하는 요인은 너무나 다양하다. 김진·전승훈(2012)에서는 다양한 재정위기 사례를 제시하고 있는데, 1970년대 중반 멕시코를 비롯한 중남미 국가의 방만한 재정운용에 따른 외환위기가 발생한 것이 1980년대까지 지속되고 있기도 하며, 2009년 이후 유럽은 금융위기, 재정위기, 경제위기가 동시에 발생하기도 했다. 재정위기는 재정 부문 자체의 위험 누적으로 인한 재정위기도 있을 수는 있으나, 경제 위기와 외환 위기로 이어지는 악순환이 발생할 수 있다. 이에 발생 가능한 재정위험 요인을 선제적으로 파악하고 대처하는 것이 무엇보다 중요할 것이다. EC에서 모든 회원국의 재정위기 조기경보 지표인 S0를 분석하는 이유이기도 하다. 이와 같이 우리나라도 단기적 관점에서 S0를 통해 재정 조기 위험을 관리할 필요가 있을 것이다.

참고 문헌

- 김명규·김민경. (2022). "EU 재정 지속가능성 지표 한국 적용 방안 모색", 한국재정학회 추계학술대회 발표자료. 2022. 10. 21-22.
- 박원암. (2011). "2008년 위기 예측 가능했나?: 신호접근법 분석", 『대외경제연구』 제15권 제3호. pp49-83.
- European Commision. (2022). Fiscal Sustainanility Report 2021. Volume 1. Institutional Paper 171. ISSN 2443-8014(online). April 2022.
- 김진·전승훈. (2012). 정부 재정위기관리 현황 및 개선방안 연구, 국회예산정책처 연구용역보고서.
- Berti, Katia, Mattero Salto and Mattieu Lequien. (2012). An early-detection index of fiscal stress for EU countries, Economic Paper 475.

재정건전성 측정을 위한
거시총량지표의 의의와 활용

박정수 이화여자대학교 행정학과 교수

1. 재정건전성 측정

재정건실화(Fiscal Consolidation)는 기본적으로 재정적자를 줄이는 것을 말한다. 지속가능한 운용을 위해서는 코로나19로 인해 늘어난 재정지출을 정상화하고 건전한 재정기조를 확립해야 한다. 지난 정부 5년 동안 중앙정부 총수입은 169조원 증가한 반면 총지출이 216조

원 늘어나 국가채무가 340조원 증가해 이제는 국제신용평가사의 우려를 걱정해야 하는 수준이 되었다. 물론 지출을 줄이기보다는 성과가 높은 사업위주(Level Upgrade)로 지출구조를 조정하는 혁신노력을 기울여 성장을 촉진해야 한다. 현대 정부의 역할이 인적자본 확충, 복지 부문과 보건 부문을 중심으로 확대되면서 거시재정의 지속가능한 운영은 글로벌 이슈로 등장하고 있다.

세계적으로 2008년에 시작된 경제 위기는 정부의 재정적자를 급증시켜 2011년 OECD 전체의 공공부채를 GDP의 100%로 밀어 올렸고 또 한 번 2020년과 2021년 팬데믹 대응 과정을 통해 이 수준은 선진경제의 경우 119.8% 수준으로 증가했다. 많은 국가에서 부채를 지속가능한 수준으로 낮추는 것은 고사하고 부채증가 속도를 안정화하는 것이 주요 도전과제가 되고 있다. 공공재정의 열악한 상태는 대부분의 국가, 특히 기존의 수지불균형이 악화된 국가와 보건의료 및 장기 요양에 대한 지출이 급격히 증가하는 국가들에서 특히 문제가 되고 있다.

부채를 건전한 수준으로 낮추려면 모든 국가는 아니더라도 많은 국가에서 GDP의 3% 이상의 지속적인 재정 건전화가 필요한 것으로 보고 있다. 일본은 GDP의 최대 12%에 달하는 긴축 재정에 직면해 있고, 미국, 영국, 뉴질랜드의 경우도 GDP의 8% 이상으로 긴축해야 한다고 한다(〈그림 1〉 참조).

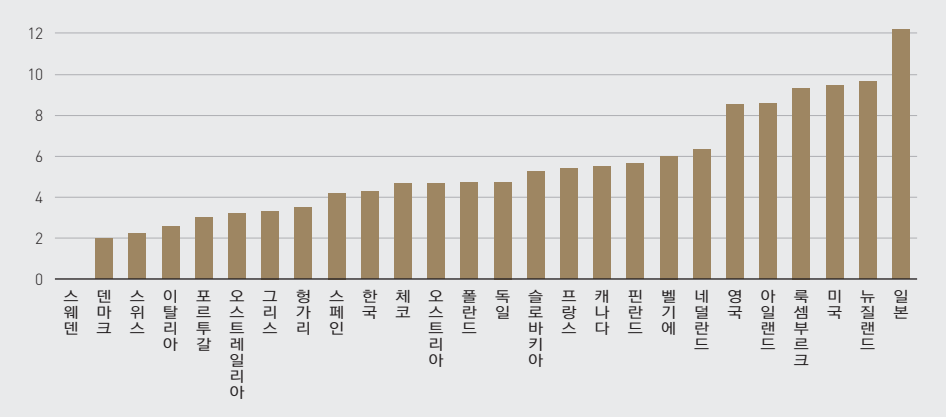
단기적으로는 재정 축소가 성장에 미치는 부정적 영향과 건전화 속도가 균형을 이루어야 한다. 상충관계는 재정 수단의 선택, 매우 불확실한 승수의 크기, 통화 정책이 불리한 수요 효과를 상쇄할 수 있는지 등에 따라 달라진다. 그렇더라도 다른 조건이 동일할 때, 건전화 속도가 느려지면 궁극적으로 주어진 부채 목표를 달성하기 위해 더 많은 노력이 필요하게 된다. 경제 성과에 부정적인 영향을 미치는 많은 OECD 국가들의 높은 조세부담 수준과 인구 고령화로 인한 미래 지출 압박을 감안할 때 건전화의 상당 부분은 아마도 공공지출을 줄이고 미래 지출 압력의 동인을 해결하는 데 초점을 맞춰야 할 것이다. 우리나라와 같이 상대적으로 지출수준이 높지 않은 국가에서는 지출통제와 함께 수입 확대에도 중점을 두어야 한다. 보건의료 및 교육 지출에 대한 '성공 프로그램'을 중심으로 재구조화하고 연금개혁을 추진함으로써 직간접적으로 상당한 예산 여력(Fiscal Space)을 확보할 수 있다. 정부는 또한 이전지출(Transfer Payment) 프로그램을 개혁하여 종종 앵커링 목표가 제대로 지정되지 않은 사회복지 혜택에 대한 지출을 억제하고 일과 저축에 대한 인센티브를 강화할 필요가 있다.

세입 측면에서는 정부는 과세 기반을 확대하여 성장에 부정적인 세금 유발 왜곡을 제한하는 데 역량을 집중해야 한다. 정부는 또한 부동산에 대한 세금과 같은 효율적 자원배분을 저해하는 정도가 상대적으로 덜한 세금과 환경세와 같은 외부효과 교정 세금의 비중을 높여야 한다.

성장에 부정적인 영향을 거의 미치지 않는 지출과 수입 차이로 측정한 예산여력의 추정치는 평균적으로 GDP의 7% 수준으로 추정되고 있다. 그러나 추가적인 어려움에 가장 많이 노출된 계층 사람들의 타격을 완화하기 위한 조치가 불가피할 것으로 보아 잠재적인 예산 여력 확보에 한계가 있다(IMF, 2022a).

〈그림 1〉 **OECD 국가들의 재정건전화 부담**

(단위: GDP %)



주: 2050년 부채비율 50%를 맞추기 위한 기초수지 개선폭
출처: Merola, R. and D. Sutherland. (2012). Long-run Projections and Fiscal Gap Calculations

2. 재정준칙과 총량관리

재정준칙은 국가채무 등 재정지표가 일정 수준을 넘지 않도록 정한 규범이다. 즉, 미래세대 부담을 줄이고, 국가 신용을 유지하기 위한 재정의 마지노선이다. 2022년 1월 기준 전 세계적으로 105개국이, OECD 회원국은 대부분이 재정준칙을 도입했다(IMF, 2022b). 2008년 이래 경제위기를 극복하는 과정에서 발생한 재정악화를 완화하고, 거시경제의 불안정성을 통제하며, 인구고령화와 저성장으로 인해 미래세대의 재정부담이 크게 증가하는 것을 우려했기 때문이다.

OECD(2022)는 회원국들의 중기재정계획을 분석해 효과적인 중기재정계획에 필요한 요소를 도출했다. 첫째, 신뢰할 수 있는 총수입과 총지출 전망, 둘째, 부처들의 지출감축유인, 셋째, 중기재정계획의 넓은 포괄범위, 넷째, 국회와 국민이 이해할 수 있는 수준으로의 단순명료성, 다섯째, 분야별 정책수립에 대한 구속력, 마지막으로 지출한도 초과 시 적용되는 투명한 절차를 꼽는다. 결국 지출 점검을 통해 부처 내 총액배분 자율편성을 통한 재분배가 이루어지고 이를 통해 지출한도를 달성하는 과정이 중기재정계획의 구속력 확보에 긴요함을 알 수 있다.

기재부가 마련한 재정준칙에 따르면, 2024년 예산안부터 GDP 대비 국가채무비율 60%, 관리재정수지는 △3%를 기준으로 하되, 국가채무비율이 60%를 초과하는 경우 적자 폭을 △2%로 축소해 중장기적으로 국가채무비율이 60% 이내로 수렴하도록 설계했다. 또 '전쟁이나 대규모 재해, 글로벌 경제 위기' 등이 발생해 추가경정예산을 편성하는 등 적극적 역할이 불가피한 상황에서는 준칙 적용을 면제하되 위기 종료 시에는 바로 준칙 기준으로 복귀하고 건전화 대책을 수립한다는 조항도 담았다.

정부는 지출구조조정과 성과관리체계의 고도화도 강력하게 추진할 계획이다. 재정사업 평가 중복에 따른 비효율을 제거하기 위해 6개 부처에서 운영 중인 11개 성과평가 제도의 평가항목·시기 등을 표준화하고, 성과미흡 사업은 예산 일정비율을 의무적으로 삭감하는 등 성과평가 제도에 지출구조조정 원칙을 도입하기로 했다. 또한, 국민들이 각 부처 성과를 직접 평가할 수 있도록 2023년부터 각 부처별 주요 업무와 관련성이 높은 대표지표를 선정하고 목표달성도를 알기 쉽게 공개하기로 했다. 주요 국정과제 중 핵심 재정사업에 대해서는 편성부터 평가까지 전 주기적 관리체계를 구축하기로 했다.

이러한 행정부 수준의 재정개혁 노력은 지출점검과 중기예산의 연계로 이어져야 한다. 2004년 국가재정운용계획 수립 이래 기존 연구들에서 가장 문제점으로 지적된 것이 낙관적인 경제·재정전망이다. 경제성장률의 낙관적 예측은 재정수입 과다 예측으로 이어지고 이는 다시 재정수지와 국가채무수준을 실제보다 낙관적으로 전망하게 되어 실제와 예측의 괴리가 생긴다는 것이다. 재정전망 수치, 세수전망, 이에 따른 의무지출 전망치가 계속 바뀌는 것도 지적되는데 이는 당연히 경제전망의 낙관적 추계에 기인한다. 독립된 재정기구의 설립 필요성에 공감대를 형성한다.

다음으로 재정관리목표가 명확하지 않다는 지적과 국가재정운용계획의 구속력이 없다는 것을 지적한다. 이렇게 전망치를 매년 변경하는 이유는 국가재정운용계획은 그저 계획일 뿐 이를 실천해야 할 의무가 없기 때문이다(김태일, 2021). 최소한 대통령 임기를 기준으로 특정 해에 세운 국가재정운용계획을 다음 해에 임의로 변경하지 못하고, 실제 재정운용 시 국가재정운용계획에서 세운 재정전망치와 한도를 지키도록 규정할 수 있다. 계획 변경이나 목표 미달성에 대해서는 일정한 제약을 가하고 이의 회복탄력성을 갖도록 하는 것은 재정준칙과 같은 맥락이 될 것이다.

준칙에 기반해 재정을 운용하기 위해서는 지출에 대한 심층분석과 잠재적 여력(Saving) 확보를 위한 성과정보가 마련되어야 한다. 당연히 전 부처 망라적으로 이러한 분석과 조정에 상당한 자원이 소요된다. 예산당국과 주무부처가 합동으로 강력한 분석역량을 갖추고 이를 집행하는 데 해를 넘기기도 한다. 우리나라의 경우 의무적 지출이 분석 대상에서 제외되기

도 하는데 이는 제도적 정비가 필요한 부분이다. 자연스럽게 국가재정운용계획의 구속력을 위해서는 국회의 거시총량 심사와 법 제도 개선 노력이 필수적으로 이어진다.

3. 구조적 재정수지와 재정준칙

정부는 사회보험의 미성숙에 따라 재정상태를 우호적으로 평가하는 통합재정수지 대신 관리재정수지를 준칙의 목표변수로 삼기로 했다. 이론적으로는 관리재정수지나 통합재정수지보다 경기변동에 따른 수입과 지출의 자동적인 변동분을 제외한 후 계산하는 구조적 재정수지가 더 바람직하다는 평가를 받는다(김홍균·이인실, 2017). 특히 독일, 스위스, 오스트리아 등에서는 채무제동장치(Debt Brake)를 도입하여 수입과 지출의 균형을 이루는데 이때 구조적 수지를 활용한다.

구조적 재정 수지는 경제 주기 상태(산출 격차로 측정)와 일회성 재정 운영이라는 두 가지 요소에 대해 조정된 국민 계정 시스템(SNA) 프레임워크에서 보고된 재정 수지를 말한다. 산출갭은 실제 GDP와 잠재적 GDP의 차이를 측정하며, 후자는 경제가 최대 역량으로 작동할 경우 가능한 GDP 수준의 추정치다. 잠재 GDP는 직접 관찰할 수 없으며 추정치에는 상당한 오차 범위가 있다. 일회성 요인에는 예외적이거나 불규칙한 재정 거래뿐만 아니라 순자본 이전 추세와의 편차가 포함된다.

이 지표는 한 국가의 재정 정책이 일정 기간 동안 확장적, 중립적 또는 긴축적인지 평가하기 위해 구조적 추세를 포착하는 것을 목표로 한다. 실제로 정부의 수입과 지출은 경제 발전에 매우 민감하다. 예를 들어, 경기 침체 기간 동안 주기적 적자는 수입 감소를 초래하는 동시에 높은 실업률이 실업 수당에 대한 추가 지출이 이루어짐에 따라 공공 지출은 증가하게 된다. 결과적으로 경제에서 발생하는 변동성을 제거함으로써 정책입안자들은 장기적으로 재정의 지속가능성과 관련된 재정정책의 근본적인 경향을 파악할 수 있다.

산출 주기에 대한 재정 수지 조정은 재정 지속가능성을 평가하는 데 중요하다. 다른 일시적인 요인도 재정 수지에 영향을 미쳐 기본 재정 상태를 숨길 수 있다. 상품 충격과 같은 광범위한 일시적 요인, 주택, 주식 및 기타 자산 가격 주기, 산출구성 및 흡수 효과 등 일회성 요인 등을 수정하게 되면 기본 재정 상태에 대한 보다 정확한 시각을 제공할 수 있다.
재정 수지를 조정하는 마법의 방법은 존재하지 않는다. 적절한 조정을 위해서는 데이터 가용성, 재정 체제 및 국가의 경제 구조를 비롯한 여러 국가별 요인을 고려해야 하기 때문이다. 결국 재정수지에서 경기 효과, 재산가격 효과, 상품가격 효과를 제외한 순 수지가 구조수지인 것이다.

EU 재정 프레임워크는 직관적인 개념인 일반 정부의 구조적 예산 균형 개념에 크게 의존한다. 경기 침체기에 세수 감소, 실업 수당 지급 증가와 같은 일시적 효과와 은행 구제금융이나 임시 세제 조치와 같은 일회성 예산 조치에서 제거된 예산 수지를 말한다. 직관이 아무리 단순해도 구조적 균형은 관찰할 수 없으며 그 추정은 어렵고, 불확실성 및 논쟁을 내포한다. 특히, 잠재적 성장률, 즉 모든 자원이 장기적으로 지속가능한 수준에서 사용된다면 생산될 수 있는 산출물의 정량화가 필요하다. 잠재적인 산출도 관찰되지 않으므로 잠재적인 산출을 추정하기 위한 다양한 대안적 방법이 활용된다.

4. 나가며

우리나라는 기축통화국이 아니며 기후변화 대응, 안보비용, 유례없는 저출산 고령화 속도, 복지안전망의 수준 및 포퓰리즘에 취약한 정치적 환경 등을 감안하면 준칙에 기반한 재정운용의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 재정규율의 약화, 재정운용 기조에 대한 합의기반의 취약, 재정적자 누적추세의 구조화 등 재정위험의 증가속도는 거시총량관리의 필요조건이라 할 수 있다. 정부의 재정비전 2050 작업에 실행력이 수반되어야 한다.

정부가 목표지표로 설정한 관리재정수지보다는 개념적으로 경기안정화를 유도하는 바람직한 운용지침이라는 점에서 그리고 국제적으로도 널리 활용되고 있다는 점에서 구조적 재정수지의 장점이 있다. 그럼에도 불구하고 잠재성장률과 GDP 자체의 잦은 수정, 복잡하고 강제하기 어렵다는 점 등을 감안해 관리재정수지와 함께 단순한 순지출증가율(지출한도)을 활용하는 것이 준칙기반 운용에 크게 도움이 될 것으로 보인다. 미래세대에 희망을 주는데 머리를 맞대야 한다.

참고 문헌

- 김태일. (2021.7.13.). 재정운용의 계획성과 국회예산심사, 2021 NABO 예산정책심포지엄.
- 김홍균·이인실. (2017). 재정건전화 강화를 위한 재정구조 최적화 방안, 시장경제연구, 제46집 3호, 1~33.
- 한국조세재정연구원(2014.2.), 주요국의 재정준칙 운용사례.
- OECD(2022), Best practices for Spending Reviews, Journal on Budgeting, Vol. 2022 Issue 1.
- IMF(2022a), Fiscal rules and fiscal councils: recent trends and performance during the COVID-19 pandemic.
- L. Dotherty and A. Sayegh. (2022b). How to design and institutionalize Spending Reviews, How to Notes, vol 2022-4.
- A. Mathot, A. Keller and F. Giannini. (2021). OECD spending review survey 2020, OECD.
- Merola, R. and D. Sutherland. (2012). Long-run Projections and Fiscal Gap Calculations.

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

오디세우스는 왜 자신의 몸을 묶었을까: 재정준칙의 의의와 역할

김태일 고려대학교 행정학과 교수, 좋은예산센터 소장

1. 재정준칙은 왜 필요할까

트로이 전쟁이 끝난 후, 오디세우스는 귀향길에 세이렌의 노래가 울려 퍼지는 해협을 통과하면서 자신의 몸을 배의 기둥에 묶었다. 그렇지 않으면 노래의 유혹을 못 이겨 바닷속으로 뛰어들 것을 알았기 때문이다. 오디세우스는 의지박약한 인물일까 아니면 현명한 사람일까.

그는 아킬레스와 함께 무력으로 이름 높은 용장이자, 트로이 목마라는 계략을 제시해 전쟁을 승리로 이끈 지장이다. 그래서 제약을 가하지 않으면 자신을 파멸로 이끌 선택을 할 것을 알았기에 미리 자신을 구속한 것이다.

경제학은 선택지가 많을 때가 적을 때보다, 제약이 없을 때가 있을 때보다 효용을 높인다고 가르친다. 그런데 현실에서는 미리 선택지를 줄이거나 제약을 가하는 경우가 왕왕 있다. 왜 그럴까? 사람들은 경제학의 가정처럼 합리적이지 못하기 때문이다. 그래서 강제로 제약을 가해놓지 않으면, 한 번만, 한 번만 하면서 한도를 넘게 되고 결국에는 후회하게 되기 때문이다.

합리적이지 못한 것은 개인만 그런 게 아니다. 국민을 대표하는 사람들이 모여서, 근대적 합리성에 기반한 관료제로 운영되는 정부도 마찬가지다. 아니 어떤 면에서는 정부는 개인보다 더 합리적이지 못하다. 개인은 어쨌든 자신의 이익을 극대화하기 위한 의사결정을 하고 행동한다. 하지만 정부는 반드시 국민의 이익을 극대화하는 방향으로 운영된다고 하기는 어렵기 때문이다.

재정준칙이라는 제도가 있다. 정부 재정운용에 미리 제약을 가하는 것이다. 가령 국가채무비율은 60%를 넘기지 못한다, 매년의 재정수지 적자는 3%를 넘지 못한다는 식으로 못 박아두는 것이다. 왜 정부 재정운용에 미리 제약을 가해서 선택지를 줄일까. 경기가 호황이면 세금은 많이 걷히지만 돈을 써야 할 데는 적다. 경기가 침체하면 세금은 적게 걷히는 반면에 돈을 풀어야 할 곳은 많다. 현명한 정부라면, 호경기 때 많이 거둔 세금을 비축했다가 불경기 때 풀 것이다. 그때그때는 흑자와 적자를 오가며 진폭이 크겠지만 중장기적으로는 안정적인 재정이 이뤄질 것이다. 그런데 왜 미리 제약을 가해서 신축적인 운용을 억제할까? 정부는 그다지 현명하지 않기 때문이다. 그간의 정부 재정운용 경험을 보자면, 불경기 때는 대규모 적자를 통해 대량의 돈을 푼다. 하지만 호경기 때 여유분 비축하는 경우는 드물다. 많이 들어온 만큼 많이 쓴다. 이러니 늘 적자이고 국가채무는 늘어날 수밖에 없다.

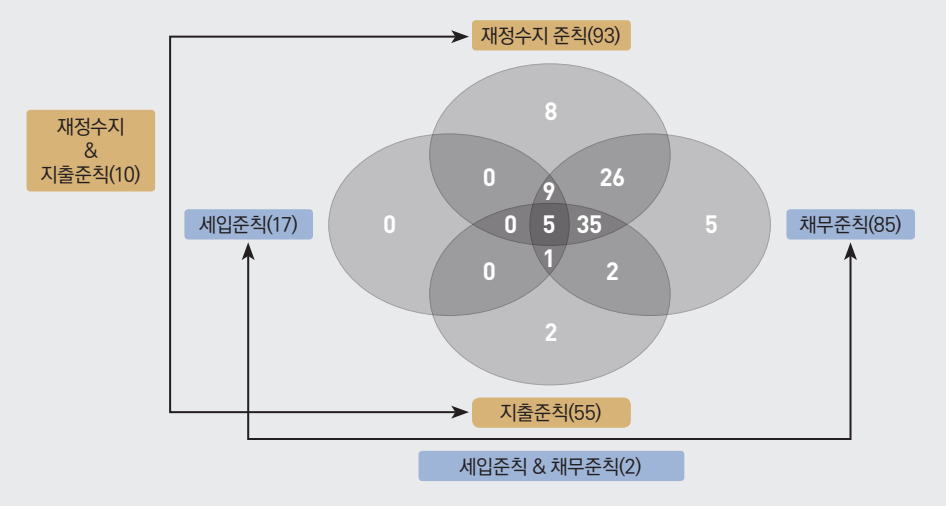
왜 정부는 중장기적인 재정 안정성은 외면하고, 호시탐탐 돈을 쓰려고만 할까. 정치의 본성이 그렇기 때문이다. 당신이 임기 5년의 정부 운영을 맡았다고 하자. 혹은 임기 4년의 국회의원이 되었다고 하자. 내게 중요한 것은 임기 중 국민한테 인기 얻고 유권자에게 지지받는 것이다. 누구나 혜택 보는 것은 좋아하지만 부담 지는 것은 싫어한다. 재정위기가 오지 않는 한, 구태여 내 임기 중에 깐깐하게 굴 이유가 뭐 있겠는가. 어차피 내 돈도 아닌데 인심 팍팍 쓰고 생색 잔뜩 내는 게 시쳇말로 윈윈 아닌가. 정치인의 관심은 본인 임기 내로 한정되기 마련인데 이를 두고 정치인의 근시안적 속성이라고 한다. 이로 인해 재량에 맡기면 으레 적자를 내고 후세대에 부담을 떠넘기게 된다. 그래서 미리 제약을 가해서 낭비를 차단하고 견실한 재정운용을 유도하는 것이다.

2. 재정준칙의 유형과 현황

재정준칙이 널리 퍼지게 된 계기는 1992년의 유럽연합(EU) 창설이다. 유럽연합을 창설하면서 가입국들은 다양한 협약을 맺었는데 그중 하나로 GDP 대비 국가채무 비율 60% 이하, 재정적자 비율 3% 이하를 유지한다는 규정을 두었다. 가입국들은 연합을 맺었더라도 엄연히 개별 국가로 존재한다. 그래서 화폐는 유로라는 공통화폐를 사용하지만, 재정지출은 각국이 알아서 한다. 화폐는 공용인데 재정지출은 각국 맘대로 하면 혼란이 생긴다. 그래서 공통적인 제약을 두고 그 한계 내에서 재정운용을 하도록 만든 것이다. 이후 재정준칙은 유럽연합 이외 국가들에도 널리 퍼지게 되었다. 많은 나라가 정부지출과 국가채무 증가로 어려움을 겪었는데, 재정준칙이 그에 대한 효과적인 처방이 되리라 여겼기 때문이다.

2021년 말 기준으로 전 세계 105개국이 재정준칙을 운영 중이다. 법규로 재정운영에 제한을 가하는 준칙에는 세 유형이 있다. 첫째는 수지준칙으로 수입과 지출의 합인 재정수지의 적자 한도를 정하는 것이다. 두 번째는 GDP 대비 채무 비율의 상한선을 정하는 채무준칙이다. 다음으로 지출 증가율(혹은 규모)에 제한을 두는 지출준칙이 있다. 그리고 드물지만 조세 규모에 제한을 설정하는 세입준칙도 있다. 조세 부담률이 높은 국가는 상한을 설정하고 조세 부담률이 낮은 국가는 하한을 설정한다. 각국의 재정준칙 운영 실태를 보면 가장 보편적인 것이 채무준칙을 설정하고, 이를 지키기 위한 재정운용 방침으로 수지준칙 혹은 지출준칙을 설정하는 것이다. 세입준칙을 적용하는 국가는 많지 않다. 〈그림 1〉에는 재정준칙 유형별로 채택한 국가 수가 제시되어 있다. 102개 국가 중 채무준칙과 재정수지준칙을 채택한 국가는 45개국이며, 채무준칙·재정수지·지출준칙을 모두 채택한 국가는 40개국이다.

〈그림 1〉 **재정준칙 유형별 채택 국가 수**



자료: Davoodi, et al, 2022a

EU는 가입국이 얼마나 재정준칙을 잘 운용하고 있는지 평가하고 그 결과를 발표한다. 평가 기준은 다섯 가지로 다음과 같다: ① 재정준칙이 법에 규정되어 있는가; ② 설정된 재정준칙 목표 변경의 난이도와 실제 변경 정도; ③ 재정준칙에 따른 재정운용을 모니터링하는 체계 구축 정도; ④ 재정준칙 위반에 대한 제재 및 교정 메커니즘; ⑤ (금융위기나 코로나19 등) 외부 충격 발생 시 복원력. 이러한 다섯 가지 기준을 반영하는 11개 평가지표를 만들어서, 재정준칙 유형별(재정수지준칙, 채무준칙, 지출준칙 등)로 평가를 한다.

EU의 2000년대 초반과 2020년의 재정준칙 운용 평가결과를 비교하면 재정준칙의 목적이 다소 변하였음을 알 수 있다. 가장 두드러진 변화는 준칙 운용에 유연성(Flexibility)을 부여하였다는 점이다. 2000년대 초반에는 엄격하게 재정준칙 한도를 지킬 것을 요구하였으나, 2020년에는 외부 충격에 대한 예외조항을 설치하여 유연성을 확보하였다. 유연성 확보에 대한 반대급부로 지속성(Sustainability)은 저하하였다. 지속성은 재정준칙(특히 채무준칙)을 얼마나 오랫동안 변경하지 않고 유지하였는가로 측정하는데, 글로벌 금융위기와 코로나19로 인해 준칙을 지키지 못하는 사례가 증가하여 지속성이 낮아진 것으로 평가되었다. 또한, 예외조항의 설치 등으로 준칙 운영의 단순성(Simplicity)도 감소하였다. 한편, 준칙 운용에 대한 모니터링은 강화되었다. 특히 행정부로부터 독립된 재정기구를 설치하여 재정준칙 설정을 위한 정보를 제공하며, 운영 상황을 모니터링·평가하는 국가들이 대폭 늘었다.

정리하면, 초기의 재정준칙은 사전에 설정한 한도를 지킴으로써 재정건전성을 확보하는 데 중점을 둔 반면에, 오늘날의 재정준칙은 재정건전성을 지향하되 경기 상황에 맞는 유연한 운용을 통해 재정 효과성을 높이는 데 중점이 주어져 있다.

3. 우리 재정준칙이 갖춰야 할 것

오늘날 정상적인 국가라고 할 만한 나라 중 재정준칙이 없는 곳은 드물다. OECD 국가 중에서는 우리와 튀르키예 정도다. 왜 우리는 없을까. 우리의 윗세대 정치인들이 남달리 장기적인 시각을 지녔기 때문은 아니겠으나, 어쨌든 한국 경제사회구조의 특수성으로 인해 우리의 정부지출 규모는 오랫동안 그다지 크지 않았다. 그래서 과거에는 굳이 재정준칙이 필요치 않았다. 하지만 사정이 바뀌었다. 복지국가 진입과 급속한 고령화가 맞물리면서 2000년대 이후 정부지출은 빠르게 늘었다. 2010년대 후반부터 국가채무도 급격히 늘었다. 정부지출과 국가채무 규모 자체만 본다면 아직도 다른 국가와 비교해 큰 편은 아니다. 그러나 증가속도가 빠르다. 이대로 놔두면 우리 재정도 지속가능성을 심각하게 고민해야 할 지경이 되었다. 고삐가 필요해졌고 그래서 재정준칙을 도입해야 한다는 목소리가 커졌다.

재정준칙 제정이 구체화된 것은 2016년 박근혜 정부부터다. 당시 정부는 GDP 대비 국가채무 비율 45% 이하, (관리)재정수지 적자 3% 이하로 설정하는 재정건전화 법안을 만들었으나 국회를 통과하지 못했다. 이후 2020년 문재인 정부는 소위 한국형 재정준칙을 발표했지만 역시 국회 통과는 이뤄지지 않았다[1]. 그리고 얼마 전 기획재정부는 또다시 재정준칙을 발표했고 국회 통과를 준비 중이다.

재정준칙의 필요성에 대한 공감대가 높아졌지만, 이를 반대하는 목소리도 제법 크다. 반대 이유를 한 줄로 정리하면 '지금은 지출을 확대해야 할 때'라는 것이다. 대충 이런 얘기다. '우리의 국가채무 수준은 다른 선진국들에 비해 낮은 편으로, 아직은 재정 여력이 많다, 국가채무 60%라는 기준은 근거가 미약하며 다수 선진국은 훨씬 높다, 현재 우리는 코로나19로 어려워진 경기를 회복해야 하니 지출을 늘려야 할 때다, 이럴 때 재정준칙을 만들면 긴축재정을 해야 하니 경기침체가 심화할 우려가 있다….'
이러한 비판이 영 터무니없는 것은 아니다. 어떤 정책이든 장점과 단점이 공존하기 마련이다. 다만, 장단점을 모두 고려해서 이득이 손실보다 크면 채택하는 것이다. 물론 그 과정에서 단점을 최소화하려는 노력은 당연히 필요하다. 그러니 이러한 비판을 염두에 두면서, 향후 우리의 재정준칙은 어떤 방향과 모습을 지녀야 할지 생각해 보자.

우선 재정준칙의 궁극 목표는 재정성과를 높이는 것임을 잊지 말자. 재정준칙의 일차목표는 재정건전성 확보다. 재정건전성은 재정성과 제고에 중요하다. 하지만 이와 함께 다른 목표들(가령 경기 회복 지원)도 함께 고려하여 재정성과 향상을 이끌어야 한다. 재정준칙의 목적은 재정운용을 제한하는 것이 아니라, 안정적인 재정운용을 돕는 것이다. 그러려면 평상시에 재정 여력을 비축함으로써, 침체 시에는 확장 지출이 가능해야 한다. 또한, 예외조항 등을 통해 유연성을 확보하여 재정의 경기 대응 기능을 지원할 수 있어야 한다(이러한 예외조항에는 경제성장을 위한 재정투자를 일정한 조건 내에 허용하는 것도 검토해볼 만하다).

재정준칙이 재정성과 향상에 효과적으로 작동하려면, 관련 제도와 긴밀하게 연계하는 것도 중요하다. 특히 국가재정운용계획 수립·운용에 재정준칙을 적용함으로써 국가재정운용계획의 실효성을 높이는 것이 필요하다. 국가재정운용계획은 중기적 시계의 계획성 있는 재정운용을 위한 것으로 향후 4년간의 채무 비율, 재정수지, 지출 규모 등을 제시하고 있다. 하지만 매년 목표만 제시할 뿐 지키지는 않는다. 그래서 '계획'의 의미가 전혀 없다. 재정준칙을 통해 국가재정운용계획의 목표에 일정한 강제력을 부과해야 취지대로 짜임새 있는 재정 운용이 가능해진다. 또한, 독립적인 재정기구가 재정준칙 설정을 위한 객관적인 정보(재정전망, 구조적 재정수지 산출, 장기재정추계 등)를 제공하고 운용 상황을 모니터링 및 평가하며, 준칙 한도 초과 시 교정 방안을 제시해야 한다. 재정 당국(기획재정부)은 재정운용을 담당하는 선수(Player)다. 선수가 규정대로 경기를 진행하려면 이를 감시하는 심판이 필요하다. 선

수가 심판을 겸할 수는 없는 법이다. 심판은 선수로부터 영향력을 받지 않는 독립적인, 그리고 경기운영에 관한 전문성을 갖춘 존재여야 한다. 끝으로 재정건전성, 나아가서 재정 지속가능성에는 일반재정뿐만 사회보험재정도 중요함을 명심하자. 솔직히 우리가 재정 지속가능성을 고민하는 것은 일반재정 때문이 아니다. 국민연금, 건강보험, 장기요양보험 같은 사회보험재정 때문이며, 그중에서도 특히 국민연금 재정 때문이다. 현행 제도가 그대로 이어지면 장기적으로 국민연금 재정이 얼마나 심각한 상황에 놓이게 되는지는 잘 알려져 있다. 정말 재정의 지속가능성을 염려한다면, 재정준칙 제정뿐만 아니라, (아니 그보다 더) 연금개혁이 시급하다.

재정준칙과 관련하여 한 문장을 덧붙이며 기고문을 마무리하자. "고삐의 역할은 말을 꼼짝 못 하게 하는 것이 아니라, 주인이 원하는 곳으로 안전하게 가도록 하는 것이다."

---

1 '한국형'이라는 용어를 앞에 붙인 이 재정준칙은 희한한 모양새를 지녔다. 우선 재정수지 기준이 통합재정수지였다. 통합재정수지는 조세 기반 일반재정에 사회보험 재정을 더한 것이다. 원칙을 따지면 사회보험 재정을 합한 총재정을 관리해야 하는 게 맞다. 그런데 우리는 당분간은 국민연금이 흑자라서 사회보험 재정은 항상 흑자이다. 그래서 이를 더하면 일반재정의 적자가 상당 부분 보전된다. 하지만 당장의 국민연금 흑자는 미래의 부채일 뿐이다. 국민연금이 적자로 돌아서면 재정건전성 대상에 사회보험을 포함하는 게 필요하다. 하지만 아직은 사회보험 재정을 포함하면, 일반재정 관리에 왜곡으르 가져온다. 다음으로 채무와 재정수지 각각에 대한 한도를 정하는 대신 '국가채무 상대크기와 통합재정수지 상대적자의 곱이 1 이하($\frac{\text{국가채무비율(\%)}}{60} \times \frac{\text{재정수지비율(\%)}}{-3} \leq 1$)'라는, 세계 어디에서도 볼 수 없는 매우 창의적인 준칙을 설정했다. 그래서 채무와 재정수지 기준 중 어느 하나가 한도를 초과해도 다른 하나만 잘 관리하면 재정준칙을 충족하도록 했다. 가령 국가채무 비율이 100%라도 통합재정수지 적자가 1.8%면 준칙은 지켜지게 된다. 이러한 한국형(!) 특성으로 인해, 재정준칙 반대론자는 물론이고 찬성론자들로부터도 비판을 받았다.

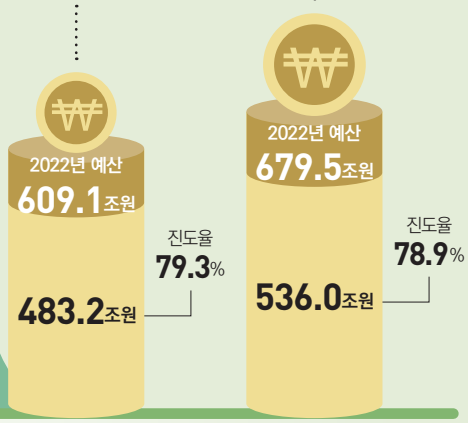
참고 문헌

- 김태일. (2022). 재정준칙 도입의 필요성과 방향. 재정의 지속가능성을 위한 재정준칙 콘퍼런스. 한국조세재정연구원·한국행정학회 주최.
- 김태일. (2022). 제대로 된 재정준칙을 바라며. 2022.8.12. 경향신문 칼럼.
- Davoodi H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X., A. Lagerborg, W. R. Lam and Sharanya Pillai (2022a). "IMF Fiscal Rules Dataset Update: 1985-2021", International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Davoodi H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, and P. Medas (2022b). "Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic", IMF Working Paper No.22/11, International Monteary Fund, Washington, D.C.
- European Commission. (2015). "Numerical Indicators Capturing the Design Strength of Fiscal Rules", European Commission. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics /economicdatabases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en

이 글은 필자의 2022.8.12. 경향신문 칼럼에 기초하였으며, 칼럼 내용을 대폭 확장한 것입니다.
본 칼럼의 내용은 저자 개인의 의견으로 한국재정정보원의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

총수입
483.2
조원
(누적 기준)

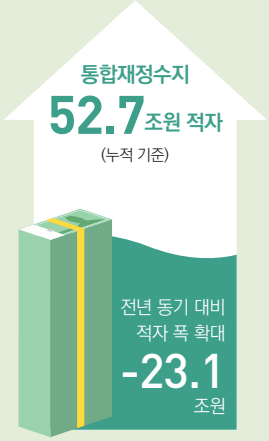
총지출
536.0
조원
(누적 기준)



● 2022년 9월 말 기준

숫자로 보는 나라재정

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



총수입에서 총지출을 제외한 수치

통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 차감한 수치

중앙정부 채무 기준

주: 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음
자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2022.11.

총수입·총지출

● 2022년 9월 말 기준

총수입 483.2 조원

전년 동기 대비 +40.9조원

진도율 79.3%

2022년 총수입 예산 609.1조원 대비

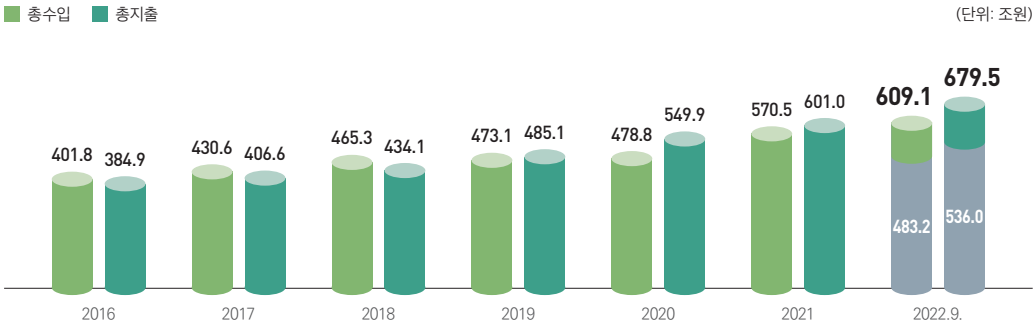
총지출 536.0 조원

전년 동기 대비 +64.0조원

진도율 78.9%

2022년 총지출 예산 679.5조원 대비

주: 진도율은 해당 연도의 예산 대비 당월 누계 규모의 비율을 의미. 2022년 예산은 2차 추가경정예산 기준
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 「열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)」



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

국세수입 317.6 조원
- 전년 동기 대비 +43.1조원
- 세수진도율 80.1%

세외수입 23.6 조원
- 전년 동기 대비 +1.4조원
- 세수진도율 83.3%

기금수입 141.9 조원
- 전년 동기 대비 -3.7조원
- 세수진도율 77.1%
- 사회보장성기금 수입 89.3조원

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

예산지출 342.2 조원 = **일반회계** 295.9 조원 + **특별회계** 46.3 조원
- 전년 동기 대비 +20.6조원
- 진도율 76.1%

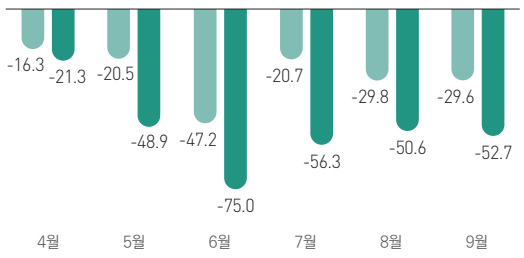
기금지출 182.6 조원
- 전년 동기 대비 +34.5조원
- 진도율 79.5%
- 사회보장성기금 지출 50.3조원

재 정 수 지

● 2022년 9월 말 기준

52.7조원 적자
통합재정수지

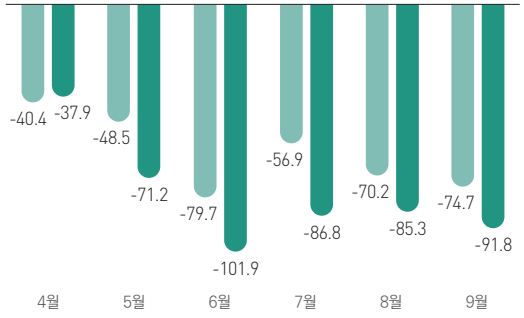
(단위: 조원)



전년 동기 대비 -23.1조원

91.8조원 적자
관리재정수지

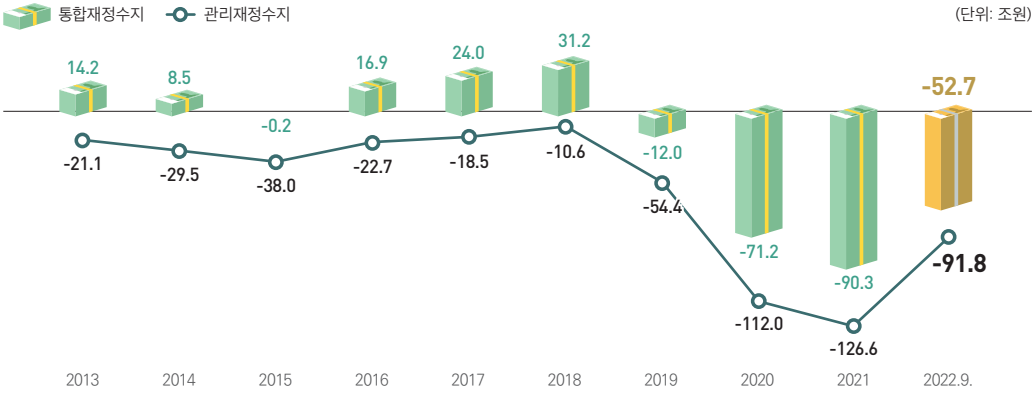
(단위: 조원)



전년 동기 대비 -17.1조원

39.1조원 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 9월 말 기준

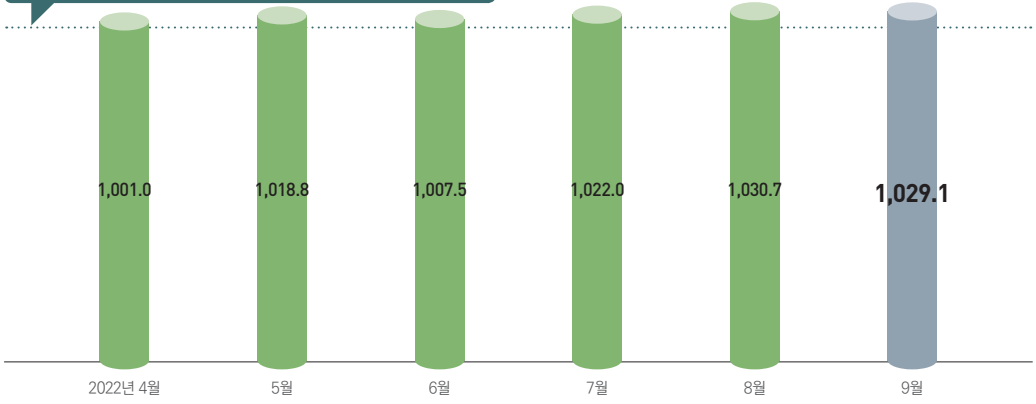
전월 대비
-1.6조원

전년 대비
+90.0조원

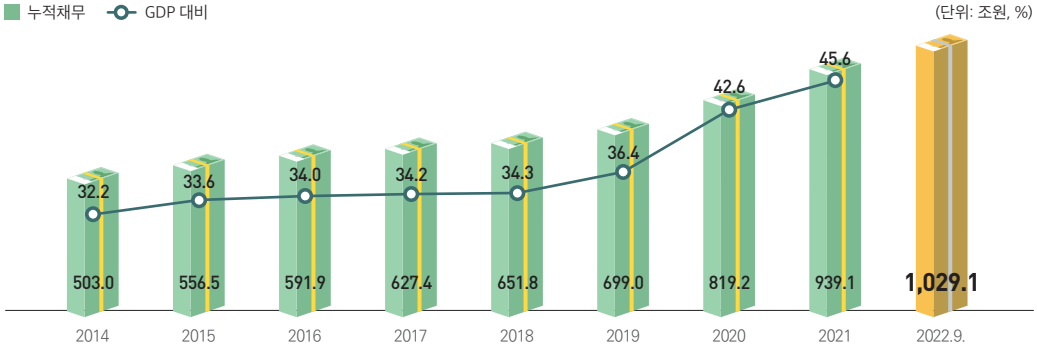
중앙정부 채무
1,029.1
조원

2022년 예산 기준, 중앙정부 채무 1,029.1조원

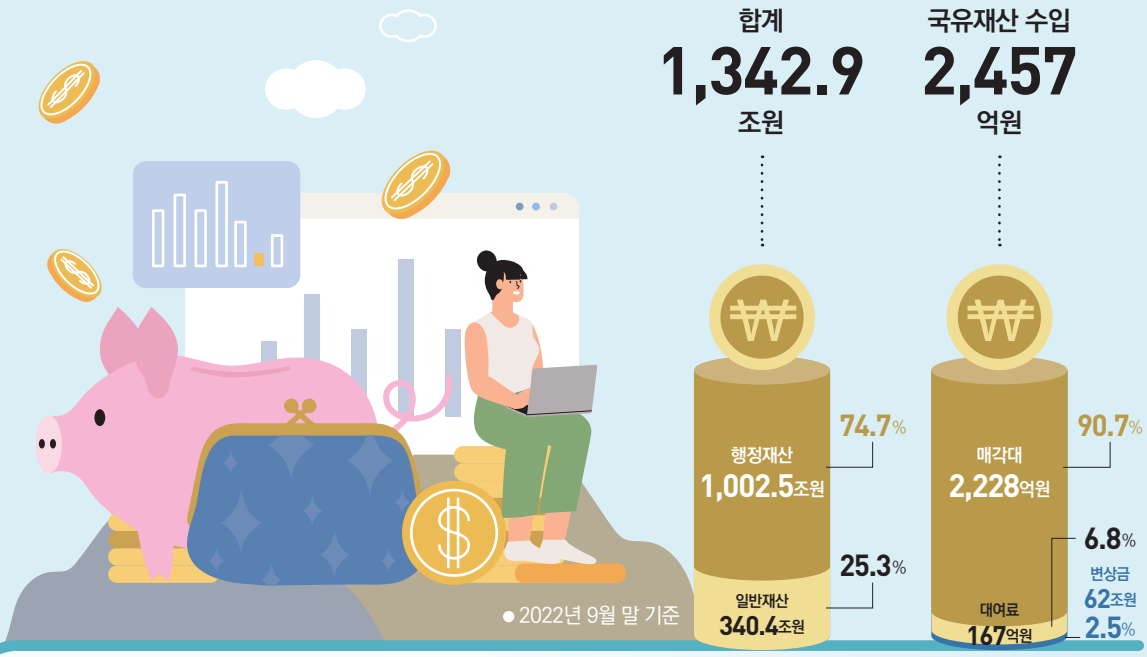
(단위: 조원)



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

4,949억원

국가가 매수, 교환 등을 통해
자산상의 순증을 가져오는 행위

- 토지 1,249억원 (26.9%)
- 건물 1,139억원 (24.5%)
- 기타 2,257억원 (48.6%)

국유재산 처분

5,987억원

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

- 토지 4,329억원 (72.3%)
- 건물 211억원 (3.5%)
- 기타 1,447억원 (24.2%)

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

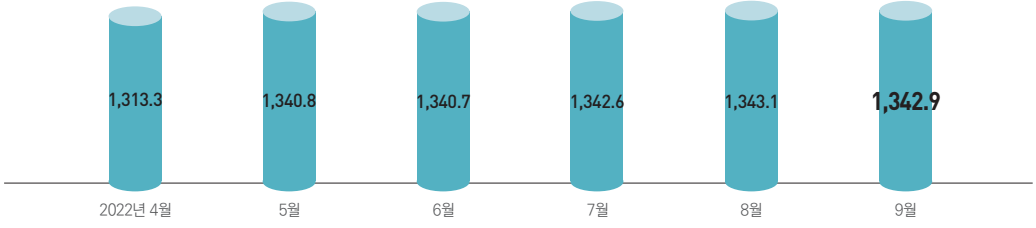
국 유 재 산

● 2022년 9월 말 기준

전월 대비	전년 동기 대비
+0.2조원	+175.5조원

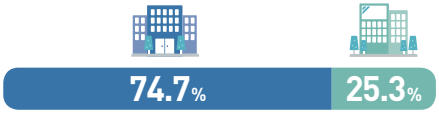
* 국가가 행정목적을 수행하기 위해 필요로 하여 소유하고 있는 일체의 재산 및 국가의 부담이나 기부의 채납, 법령 또는 조약에 따라 국가소유로 된 재산

(단위: 조원)



주: 2021년, 2022년 자료는 잠정

행정재산
1,002.5
조원



일반재산
340.4
조원

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

* 행정재산 외의 모든 국유재산

(단위: 조원, 잠정)

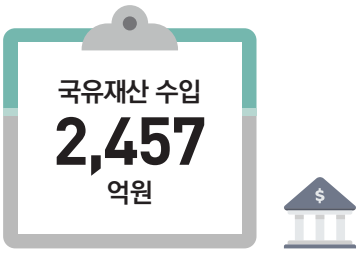
행정재산	구분	일반재산
590.1	토지	39.5
70.2	건물	2.2
329.8	공작물	0.2
1.2	기계기구	-
5.5	입목죽	2.1
3.8	선박·항공기	-
-	유가증권	296.4
2.0	무체재산	-

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

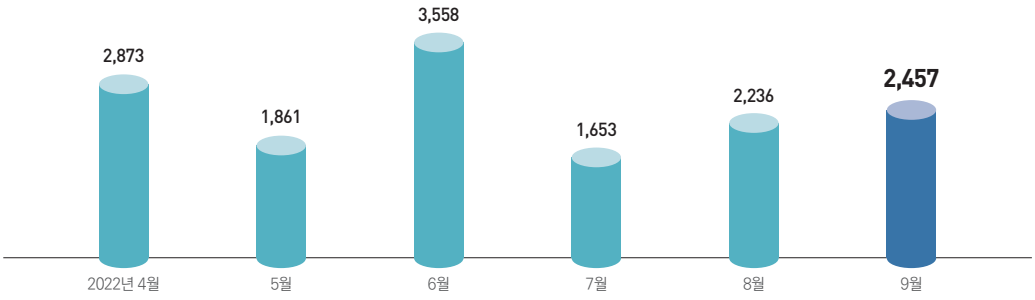
국유재산 수입

● 2022년 9월 말 기준

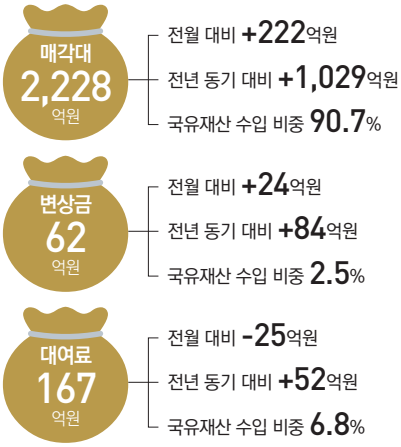
전월 대비	전년 동기 대비
+221억원	+1,165억원

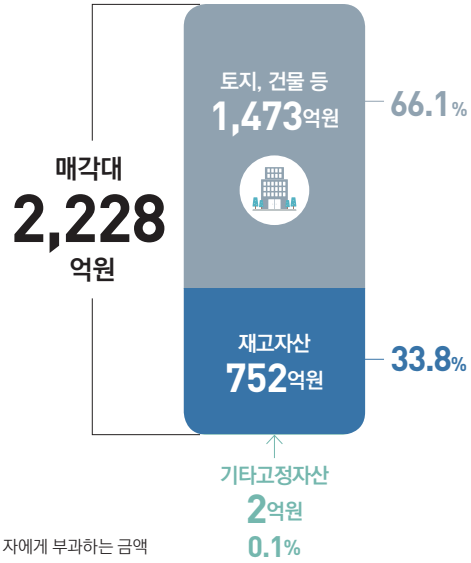


(단위: 억원)



주: 2021년, 2022년 자료는 잠정



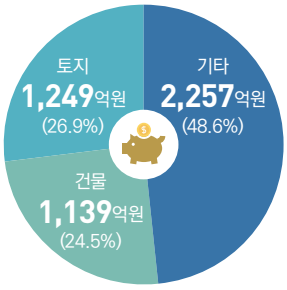


주 1) 매각대: 일반재산을 국가 이외의 자에게 양도하고 수납한 대금
2) 변상금: 사용허가·대부계약 없이 국유재산을 사용·수익·점유한 자에게 부과하는 금액
3) 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음

국유재산 취득·처분

● 2022년 9월 말 기준

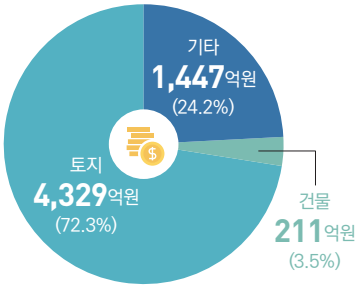
국유재산 취득
4,646
억원



(단위: 억원)

	매매(%)	교환(%)	기타(%)
합계	2,551(100.0)	35(100.0)	2,060(100.0)
토지	161(6.3)	35(100.0)	1,053(51.1)
건물	463(18.1)	-	677(32.9)
기타	1,927(75.5)	-	330(16.0)

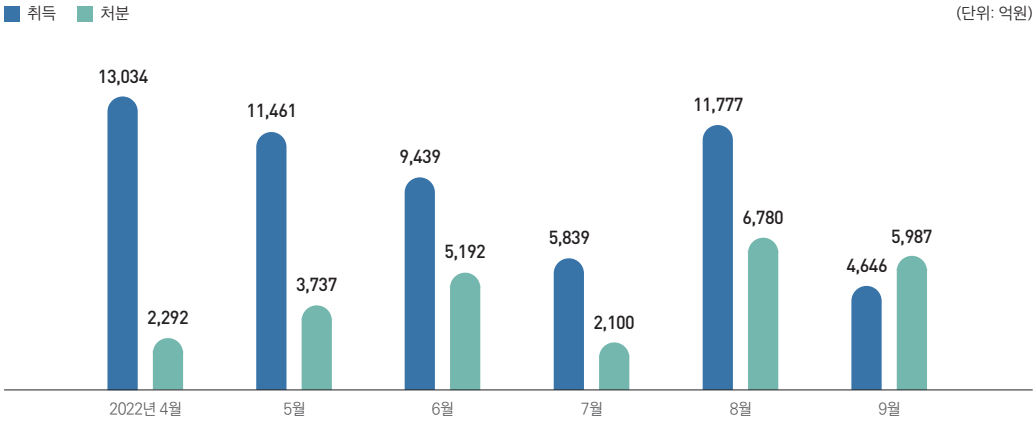
국유재산 처분
5,987
억원



(단위: 억원)

	매매(%)	교환(%)	기타(%)
합계	4,116(100.0)	35(100.0)	1,835(100.0)
토지	2,720(66.1)	35(100.0)	1,574(85.8)
건물	23(0.6)	-	187(10.2)
기타	1,373(33.4)	-	74(4.0)

주: 구성항목별 합계는 소수점 이하 단수조정으로 상이할 수 있음



국민안전

이달의 이슈키워드

문화체육관광부가 운영하는 정책여론수렴시스템의 데이터분석 결과, 지난 한 달간 '국민안전'의 언급량이 큰 폭으로 늘었다. 지진, 기차 탈선 등 안전사고로 인해 국민들의 안전에 대한 인식이 높아진 것으로 보인다. 게다가 이번 달에는 재난대응 안전한국훈련을 실시하면서 '국민안전'에 대한 관심이 커진 것으로 보인다. 이와 관련하여 '안전한국훈련', '정부', '대응' 등의 연관 검색어가 증가하며 국민의 관심이 높아진 것으로 보인다. 이번 「나라재정」에서는 국민의 안전을 지키는 정부의 재정사업에는 어떤 것이 있는지 알아본다.

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

연관어

안전한국훈련 정부 대응 지원 현장 강화 지역 사과 국회 행정안전부 예산 대한민국 참사 경찰

자료: 문화체육관광부 정책여론수렴시스템(big.pr.go.kr, 2022.11.9.), 수집기간: 2022.10.8.~11.9.

정부는 2년간 코로나19로 인해 축소·간소화했던 '재난대응 안전한국훈련(이하 안전한국훈련)'을 시행한다고 밝혔다. 안전한국훈련은 재난으로부터 국민들의 피해를 최소화하는 대응체계를 점검하는 범국가적 훈련이다. 이번에 실시하는 안전한국훈련은 정부부처, 지방자치단체, 공공기관 등 300개 기관 주관으로 민간기업, 단체 등 2,680개 유관기관이 훈련에 참석했다. 2022년 안전한국훈련은 11월 14일부터 25일 2주간 총 1,433회 훈련이 진행되었다.

일자별 주요 현장 훈련

구분	주요 훈련	구분	주요 훈련
1일차	▪ 다중밀집시설 화재(서울중구, 강원속초)	6일차	▪ 재난방송 훈련(방통위) ▪ 다중밀집시설 화재(서울영천, 인천중구)
2일차	▪ 해외 발생 재난, 항공기 사고(외교부) ▪ 식품 안전사고(식약처) ▪ 지진으로 인한 급수중단(수자원공사)	7일차	▪ 도로터널 사고, 풍수해(경기고속도로) ▪ 도시철도 화재((주)에스알) ▪ 항공기 사고(한국공항공사)
3일차	▪ 정보통신 화재(과기부) ▪ 공연장(KSPO DOME) 화재 (문체부, 서울송파)	8일차	▪ 저수지 붕괴 사고(농어촌공사) ▪ 금융 전산 사고(금융위) ▪ 유해화학물질 누출(가스안전공사)
4일차	▪ 탱크 화재(송유관공사, 전북익산) ▪ 다중밀집시설 화재(대전동구)	9일차	▪ 산불로 인한 전력 사고(한국남부발전) ▪ 원자력 사고, 풍수해(부산시, 부산기장군) ▪ 다중밀집시설 화재(대전중구)
5일차	▪ 폭설로 인한 교통사고 (옥산오창고속도로) ▪ 도시철도 사고(인천연수, 인천교통공사) ▪ 다중밀집시설 화재(대전서구)	10일차	▪ 도시철도 역사 테러 (용인경량전철, 경기용인) ▪ 지진(제주도, 제주시) ▪ 고압설비 폭발(전남도, 전남여수)

자료: 행정안전부(2022), 「2022년 안전한국훈련 추진계획」 재구성

정부는 이번 훈련에서 지역주민, 학생, 재난 약자 등이 포함된 국민체험단을 운영해 수요자 중심의 훈련을 실시했다. 국민체험단은 안전한국훈련의 계획, 참관, 평가 등 전 단계에 참여해 훈련에 더욱 관심을 가지는 계기를 제공한다. 또한, 국민이 직접 재난대응체계를 경험하고, 문제점 발견, 개선 의견 제시 등 적극적으로 훈련에 참여하는 기회를 가질수 있었다. 정부는 이번 훈련에서 기존에 공개되지 않은 불시훈련을 확대하여, 각 기관의 재난대응태세를 점검했다. 불시훈련은 그간의 사고 통계 및 재난대응 사례 등에 기초하여 실제상황 같은 훈련메시지를 제공해, 참여기관이 고난도 훈련을 할 수 있도록 했다. 이를 통해, 안전한국훈련에 참여한 기관들이 재난상황 시 신속하게 대응하는 역량을 기를 수 있는 훈련 환경을 제공했다.

국민안전 관련 주요 재정사업

정부는 앞서 언급한 안전한국훈련뿐 아니라, 다양한 재정사업을 통해 국민이 재난과 재해로부터 안전하게 생활할 수 있도록 한다. 특히, △디지털 재난관리 △선제적 안전관리 △현장 대응능력 및 실전 역량 재고 등을 통해 국민의 안전을 지켜나가고 있다. 이처럼 국민과 함께 안전한 환경을 조성하고 재난·안전사고에 선제적이고 과학적인 대응을 위한 몇 가지 재정사업을 소개한다.

국민안전 관련 재정사업 예산

(단위: 억원)

관련 사업	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
재난행정정보화	3.1	22.9	28.6	44.2	51.5
국가안전대진단 및 정부합동점검단 운영	12.9	20.6	72.6	75.0	76.9
국가재난대응종합훈련	20.4	23.7	24.3	24.2	21.8

자료: 열린재정(2022), 「세출 세부사업 예산편성현황」 및 「사업별 예산 시계열」 재구성

● 재난행정정보화

재난행정정보화 사업은 재난안전을 위한 시스템 및 플랫폼을 구축하는 사업으로 2023년 전년 대비 7.3억원 증액한 51.5억원을 예산안으로 편성했다. 해당 사업을 통해 △재난안전데이터 공유 플랫폼 △어린이안전관리시스템 △안전정보통합관리시스템 △국민안전교육 플랫폼 등을 구축 및 운영한다. 재난안전 데이터 공유 플랫폼은 분산되어있는 재난안전 데이터를 통합 활용하는 플랫폼을 구축하는 사업이다. 정부는 이를 통해 원스톱으로 데이터를 수집·관리하여 데이터에 기반한 재난안전 정책개발과 국가재난 대응체계를 강화한다는 계획이다. 어린이안전관리시스템은 「어린이안전관리에 관한법률」의 시행에 따라, 어린이 안전관리를 강화하고 체계적인 어린이 안전관리 추진을 위해 어린이안전관리시스템을 구축하는 사업이다. 안전정보통합관리시스템은 재난안전정보를 수집 및 통합관리하는 시스템으로 안전사고 예방 및 국민의 안전수준 향상을 지원한다. 국민안전교육 플랫폼 사업은 국민에게 생애 주기별 안전교육정보를 제공을 위해 안전교육 콘텐츠, 교재, 안전체험관 등을 국민안전교육 플랫폼을 통해 제공한다. 그 외에도 해당 사업을 통해 안전신문고, 재난안전산업 종합정보시스템 등과 같이 재난안전을 위한 시스템 및 플랫폼을 구축하고 있다.

● 국가안전대진단 및 정부합동점검단 운영

정부는 국가안전대진단 및 정부합동점검단 운영 사업에 2023년 76.9억원을 예산안으로 편성했다. 해당 사업은 △국가안전대진단 운영 △정부합동점검단 운영 △안전신문고 운영 등

을 목적으로 한다.

첫째, 국가안전대진단은 진단기간 동안 정부·공공기관·국민 모두 참여해 사회 전반의 안전 상태를 점검하여 안전한 사회를 만드는 예방활동이다. 2022년 올해는 8월 17일부터 10월 14일까지 59일간 '대한민국 안전大전환'을 목표로 진행했다. 안전점검의 결과는 '안전정보통합공개시스템(safewatch.safemap.go.kr)'을 통해 공개한다.

둘째, 정부합동점검단을 운영하여 사고 확률이 높은 분야를 체계적으로 점검하고 안전사고를 예방한다. 정부합동점검단은 「재난 및 안전관리 기본법」 제32조에 의거해 재난관리 책임기관의 재난 및 안전관리 실태조사를 한다. 합동점검단은 조사를 통해 밝혀진 개선점에 대해서 대상 기관에 개선을 요청할 수 있다. 안전점검 결과와 조치 결과는 안전정보통합관리시스템을 통해 공개할 수 있다.

셋째, 정부는 국가안전대진단 및 정부합동점검단 운영 사업을 통해 안전신문고도 운영하고 있다. 안전신문고는 생활 속 위험요인을 국민이 직접 신고하면, 정부에서 담당기관을 지정하여 처리하는 시스템이다. 안전신문고를 통해 신고할 수 있는 대상은 크게 △안전신고 △불법주정차 신고 △생활불편 신고 △코로나19 신고 등으로 나뉜다. 신고방법은 안전신문고 포털(safetyreport.go.kr) 또는 안전신문고 앱을 통해 신고가 가능하다. 정부는 앱 또는 웹을 통해 신고된 내용은 5가지[1] 유형으로 분류해 신고인에게 통보하고 안전 위험요인을 개선한다.

● 국가재난대응종합훈련

국가재난대응종합훈련 사업은 이번에 실시한 재난대응 안전한국훈련을 포함해 다양한 재난훈련을 시행하고 개선하는 사업으로 2023년 21.8억원을 예산안으로 편성했다. △어린이 재난안전훈련 △재난대응 안전한국훈련 등이 해당 사업안에 포함되어 있다.

어린이 재난안전 훈련은 재난안전문화를 조기에 확산하기 위해, '어린이 재난안전훈련 참여학교'를 거점으로 재난안전훈련을 실시하는 사업이다. 이는 교사중심의 주입식 재난교육에서 벗어나 어린이들이 흥미를 가지고 안전지식을 생활습관화할 수 있는 교육을 실시한다. 훈련은 우리 주변에서 발생하는 재난의 이해 → 학교 위험요소 조사 및 대피경로 작성 → 역할 체험 및 유관기관 방문 → 모의·현장 훈련 순과 같이 4주간의 과정으로 구성되어 있다.

재난대응 안전한국훈련은 2005년부터 매년 실시하는 훈련으로 재난관리 책임기관, 긴급 구조기관 등이 주관하여 각 분야별 재난 시 대응 방안을 훈련한다. 안전한국훈련은 계획 수립, 준비, 실시, 평가 단계로 진행되는데, 훈련 내용은 △재난대응역량 실행 과정 훈련 △의사결정 과정 훈련 △상호협력 및 조정 과정 훈련 △시설·장비 가동 훈련으로 구분되어 진행된다. 이를 통해, 다양한 재난에 대비하고, 신속히 대응하기 위해 관계기관뿐 아니라 민간과 함께 훈련해, 정부와 민간의 재난 및 안전사고 대응 역량 강화를 지원하고 있다.

---

1 수용, 일부 수용, 기완료, 검토 중, 불수용 등의 5가지 유형이 있다.

IMF 재정점검보고서

「IMF Fiscal Monitor」

IMF는 매년 4월과 10월 두 차례에 걸쳐 각국의 재정 현황을 진단하고 바람직한 재정정책 방안을 제시하는 재정점검보고서(Fiscal Monitor)를 발간하고 있다. 이번 「IMF Fiscal Monitor, October 2022」보고서는 'Helping People Bounce Back'을 주제로, 글로벌 인플레이션 기조 속 코로나19 팬데믹 극복을 위한 정책 방안을 제시했다. 주요 내용을 간략하게 소개한다.

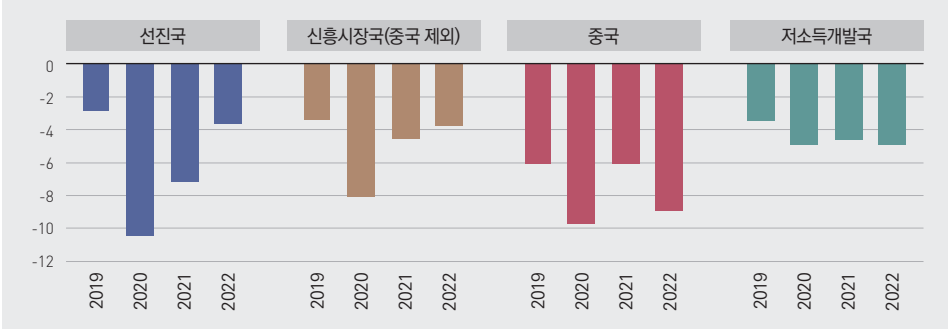
김도일 재정정보분석본부 연구원(doylek@kpfis.or.kr)

최근 재정 동향 및 재정정책 역할

코로나19 팬데믹으로 전례 없이 팽창되어온 통화·재정정책이 긴축으로 방향을 선회하면서 2021년과 2022년 선진국과 신흥시장국의 재정적자 규모가 크게 감소했다. 주요 석유 수출국들도 고유가 기조 속 재정 흑자를 보였다. 한편 중국과 일부 저소득 개발도상국 등 상대적으로 팬데믹 대응 재정정책이 적었던 국가들의 재정적자는 예년과 비슷한 수준을 유지하고 있다〈그림 1〉. 전 세계 부채는 재정적자 규모 축소, 경제회복, 인플레이션 등의 영향으로 감소하여 2022년 기준 GDP의 91%에 이를 것으로 전망된다. 다만 최근의 부채 감축에도 불구하고 팬데믹 이전보다는 여전히 7.5%p 높다〈그림 2〉.

〈그림 1〉 **소득그룹별 재정수지(2019-2022년)**

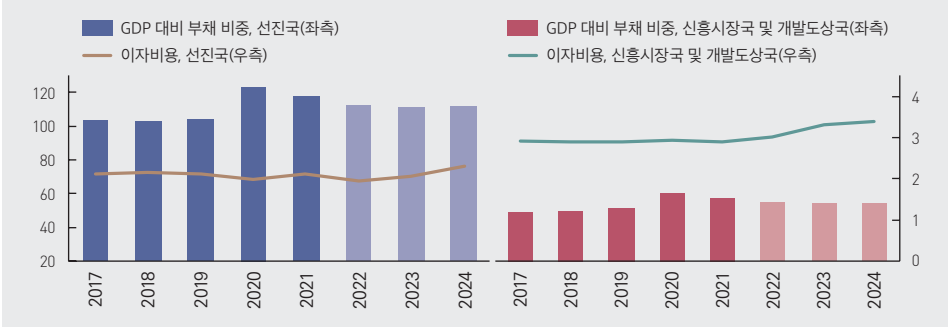
(단위: GDP 대비 %)



자료: IMF(2022.10.), 「Fiscal Monitor」

〈그림 2〉 **소득그룹별 총부채 및 이자지급 비중**

(단위: GDP 대비 %, 가중평균)



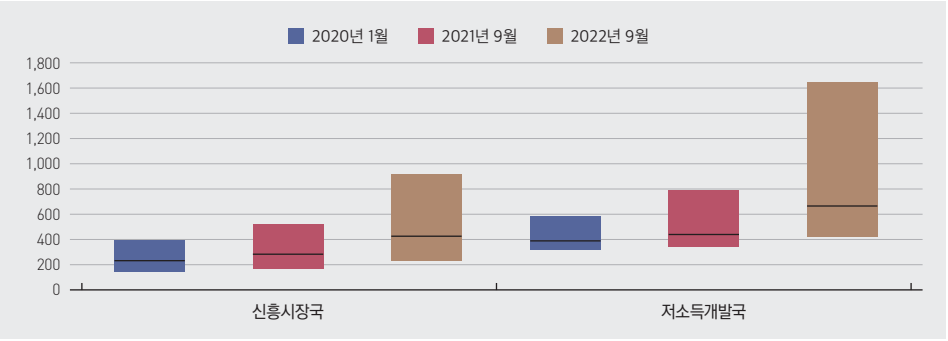
주: 중국 제외, 2022-2024년 막대그래프는 예측치
자료: IMF(2022.10.), 「Fiscal Monitor」

식품, 에너지 중심의 물가 상승은 재정에 부담 요인으로 작용하고 있다. 유엔 식량농업기구(FAO)가 발표하는 2022년 8월의 식량가격지수는 2019년 대비 45% 상승했다. 이에 각국은 GDP의 약 5% 규모에 해당하는 가격 통제, 보조금, 감세 등의 신규 정책을 발표했다. 금리

인상 등 긴축적인 글로벌 금융환경 변화도 또 다른 예산 제약 요인이다. 최근 많은 신흥시장국과 저소득 개발도상국의 국채 스프레드가 급증했으며, 재정 건전화 노력에도 불구하고 이자 지급 부담은 증가할 것으로 전망된다〈그림 3〉.

〈그림 3〉 **소득그룹별 신흥시장국 국채 스프레드**

(단위: bps)



주: 실선은 중앙값, 색칠 부분은 49개 신흥시장국 및 9개 저소득 개발도상국의 사분위수 범위를 의미, JPMorgan 신흥시장채권지수(EMBI) 기준
자료: IMF(2022.10.), 「Fiscal Monitor」

재정정책의 주요 역할은 거시경제, 팬데믹, 기후변화 위기 등 다양한 위기로부터 사회의 회복탄력성(Resilient)을 높이는 데에 있다. IMF는 본 보고서에서 회복탄력성을 높이는 다양한 재정정책 방안에 대해 논의했다. 재정정책이 보건 및 팬데믹 대비, 기후변화 및 자연재해, 평등한 기회 보장 등과 같은 여러 주요 부문에서의 회복탄력성을 증진시키나, 본 보고서에서는 '임금 및 일자리 손실로부터의 보호'에 대한 부분을 집중적으로 다뤘다. 최근의 식품 및 에너지 물가 급등은 특히 저소득층 생계비에 큰 타격을 줬다. 취약계층에 대한 사회안전망과 공공서비스가 적절히 공급되지 않는 경우 빈곤의 덫(Poverty Trap)에 빠질 위험이 있으며, 기업들도 수요 감소와 대출의 어려움으로 파산 위험이 있다. 이에 소득과 고용 문제 해결을 위한 정책 마련이 요구된다.

임금 및 일자리 손실로부터의 가계 회복 지원 방안

재정의 역할에 대한 시각은 2008년 글로벌 금융위기, 코로나19 팬데믹 등 커다란 위기를 거치며 보다 적극적으로 변화했다. 위기 이전 재량적 재정지출[1]은 효과가 너무 느리고 다시 거둬들이기 어려운 수단으로 간주되었으며(Blanchard, Dell'Ariccia, and Mauro 2010; Blinder 2016), 재정을 통한 경기대응은 재정의 자동안정화 장치[2]만으로도 충분하다고 여겨졌다. 그러나 최근 제로(Zero)에 가까운 금리로 통화정책이 제약된 가운데, 정부의 적극적인 재정개입은 선진국의 총수요를 진작시키고 민간 부문 대차대조표를 개선함으로써 재평가되었다.

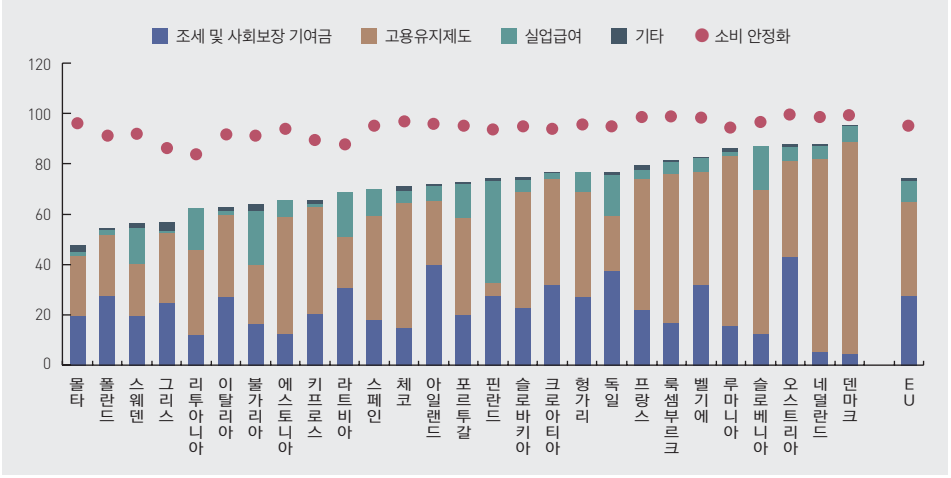
● 재정의 자동안정화 장치(Automatic Stabilizer)

팬데믹에 대응하여 각국 정부는 임금 및 일자리 보호를 위한 여러 가지 재정의 자동안정화 장치를 도입했다. 실업자 소득지원제도(Unemployment Income Support)와 고용유지제도(Job-retention Schemes)가 대표적이다. EU 국가들은 기업들이 근로시간은 단축하면서도 고용상태는 유지해 정부 지원으로 임금을 지급하도록 하는 고용유지제도를 주로 활용했다. 한편 미국은 실업급여의 자격요건 확대 및 기한 연장 등 소득지원 혜택을 확대했다. 이처럼 서로 다른 정책을 사용한 결과 미국은 대량 해고와 휴직, 유럽은 근로시간 감축이라는 상이한 결과를 낳았다.

EU 국가 대상의 마이크로시뮬레이션에 따르면, 팬데믹 관련 정책을 포함한 조세-급여 체계가 시장임금 손실의 75% 정도를 안정화시키는 것으로 나타났다(위기 이전에는 40%). 고용유지제도만으로도 40% 가까운 효과를 보았다〈그림 4〉. 한편, 소득안정계수[3]는 국가별로 차이가 있긴 하나, 저소득 분위 가구 85%, 고소득 분위 가구 65%로 나타났다〈그림 5〉. 저소득층의 소득안정화율이 높게 나타난 것은 재정정책이 도움이 가장 필요한 이들에게 집중되었음을 시사한다. 소득안정 정도는 연령이 낮을수록, 교육 수준이 낮을수록, 팬데믹에 취약한 대면 업종일수록 크게 나타났다.

〈그림 4〉 **주요 EU 국가의 소득·소비 안정 시뮬레이션(2020년 기준)**

(단위: 안정계수, %)



자료: IMF(2022.10.), 「Fiscal Monitor」

---

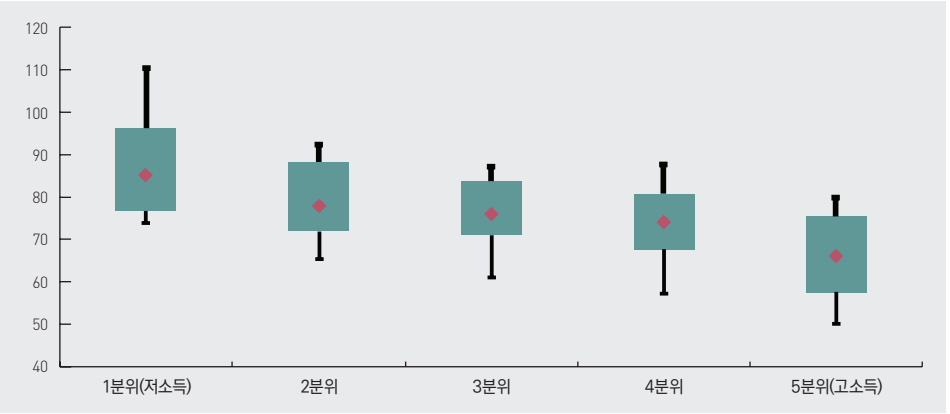
1 재량적 재정지출은 정부가 경기변동에 대응하고자 추경 등을 통해 수입·지출을 조정하는 재정정책을 의미한다. 특정 상황에 맞는 정책설계가 가능하나 정부 또는 의회 승인 과정에서 지연될 수 있으며, 다시 거둬들이기 어려운 편이다.

2 재정의 안정화 장치는 경기 하락(호황) 시 재정지출을 늘리거나(축소하거나) 세수를 감소(증가)함으로써 자동적으로 경기에 대응하도록 설계된 메카니즘을 의미한다. 효과가 신속하고(Timely), 목표 대상이 명확하며(Targeted), 한시적(Temporary)이다. 지출 측면에서는 실업자 소득지원제도와 공적부조를, 수입 측면에서는 소득세를 예로 들 수 있다.

3 소득안정계수(Income Stabilization Coefficients)는 재정정책에 따른 시장임금의 변화 비율로 측정되며, 충격에 따른 처분가능소득의 변화가 없을수록 '1'에 가깝다(즉, 재정정책이 충격 대부분을 흡수하여 효과적임을 의미)(Online Annex 1.2 참조).

〈그림 5〉 **주요 EU 국가의 가계 소득그룹별 소득 안정정도**

(단위: 안정계수, %)



주: 붉은 점은 중앙값, 푸른 박스는 중간 범위, 상자수염은 10분위, 90분위를 의미
자료: IMF(2022.10.), 「Fiscal Monitor」

● 재량적 재정지출(Discretionary Fiscal Policy)

팬데믹 기간 중 많은 국가들이 가계의 직접적 소득지원을 위해 현금지원 등과 같은 재량적 재정지출을 사용했다. 현금지원은 위기 정도가 심각해 다른 정책 수단으로는 불충분한 경우 주로 사용되며, 일반적으로 개인 또는 가구별 동일한 금액을 지원하므로 저소득층의 가처분소득에서 차지하는 비중이 고소득층보다 더 큰 누진적(Progressive) 특성이 있다. 다만 지원 대상의 식별과 보조금 전달이 가능한 경우에만 정책이 시행 가능하므로, 관련 역량이 부족한 저소득 개발도상국에서는 덜 효과적인 편이다.

브라질이 2020년부터 2021년 사이에 시행한 Emergency Aid 프로그램은 기존의 사회보장 시스템보다 안정화 효과가 훨씬 큰 것으로 나타났다. 시뮬레이션에 따르면, 2020년 1인당 처분가능소득은 평균 2.1% 상승했다. 처분가능소득은 대다수의 가구에서 상승했으며, 저소득 가구의 경우 20% 이상 상승했다. 2020년의 빈곤율과 지니계수가 일시적으로 하락하는 모습을 보였다.

다수의 선진국들도 보건 위기 가운데 현금지원 정책을 승인하고 조속히 시행했다. 대표적으로 미국은 2020년 3월 말 코로나19 지원, 구호 및 경제안정법(CARES; Coronavirus Aid, Relief, and Economic Impact Payment Act)을 제정하고 2주 뒤인 2020년 4월 중순에 곧바로 경기부양지원금(Economic Impact Payments)으로 알려진 현금지원정책을 시행했다. 다른 재정정책과 함께 동 프로그램은 시장 임금 손실을 대부분 흡수하고, 저소득 가구의 소비도 뒷받침했다.

IMF는 팬데믹 기간 중 시행한 다양하고 강력한 정책이 임금과 일자리 손실로부터 가계를 지원하는 데에 새로운 지평을 열었다고 평가하며, 위기 시 정책설계에 참고할 수 있는 다음 세 가지 시사점을 제시했다. 첫째, 고용유지제도는 실업자 소득지원제도와 함께 위기 시 경제 회복을 돕는 강력한 도구가 될 수 있다. 두 제도는 신속하고 효과적으로 충격을 완화할 수 있

으며, 특히 청년, 저소득 노동자 등 취약계층의 임금 손실을 보호할 수 있다. 둘째, 정책 수혜 대상을 명확히 해야 재정정책 효과를 높이고 예산 부담을 줄일 수 있다. 임계치 이하의 고용 수준 등과 같은 특정 상황에서 재정의 자동화 장치가 작동하도록 설계하는 것도 고려해 볼 수 있다. 이와 같은 준-재정의 자동화 장치(Semi-automatic Stabilizer)는 신속하고 정책 대상이 명확하다는 장점이 있으며, 위기 정도에 따른 지원 규모 조정이 가능하다. 셋째, 팬데믹 기간 중 입증된 바와 같이 사회안전망 규모가 빠르게 확장할 수 있다. 다만 정책 대상의 식별과 즉각적인 전달이 가능한 시스템 마련 등과 같은 사전적인 준비가 우선시되어야 한다.

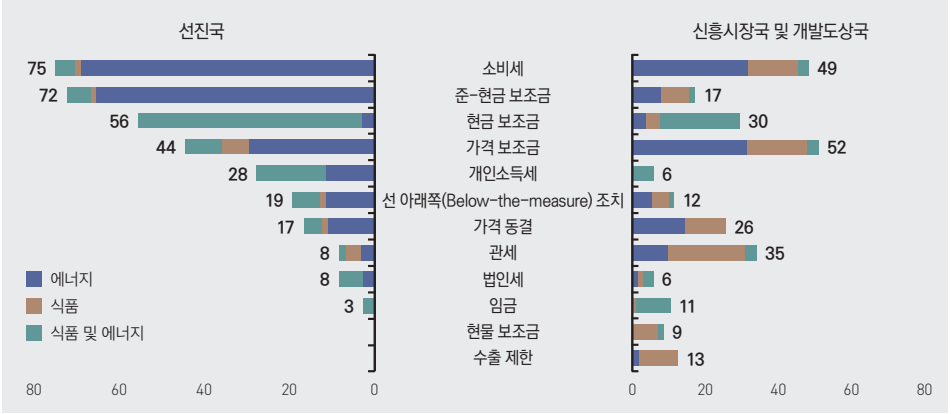
식품 및 에너지 물가 대응 방안

러시아의 우크라이나 침입으로 인한 식품 및 에너지 물가 상승은 인플레이션을 가속화했다. 이에 생계비 상승으로 실질임금이 삭감되었다. 세계은행에 따르면 많은 인구가 빈곤으로 내몰리고 3억 4천명이 넘는 인구가 단기적으로 기아 위험에 처했다. 인플레이션의 영향은 순수출국(수입국)인지 여부에 따라 국가별로 다르게 나타났으며, 한 국가 내에서도 소득에 따라 차이가 있었다. 일반적으로 전체 소비에서 식품 및 에너지의 소비 비중이 높은 저소득층의 타격이 컸다.

많은 국가들은 가계 생계비를 직접적으로 완화하기 위한 다양한 정책을 도입했다〈그림 6〉. 선진국에서는 공공요금 인하와 같은 현금 및 현금에 준하는(Semi-cash) 보조금 정책을 주로 사용했고, 에너지 상품에 대한 부가가치세(벨기에, 이탈리아) 및 개별소비세(프랑스, 한국) 인하를 통한 가격 조치 등도 이루어졌다. 개발도상국은 가격 보조금 및 부가가치세, 개별소비세 인하 정책을 주로 사용했다(폴란드, 태국, 터키).

〈그림 6〉 **에너지 및 식품 물가 상승에 대응한 최근 정책 대응**

(단위: 설문조사 대상 국가 비중, 2022년 7월 기준)



주: 2022년 1~7월 중 시행된 식품 및 에너지 물가 상승 관련 정책에 관한 설문을 기반으로 작성(174개국 대상)
자료: IMF(2022.10.), 「Fiscal Monitor」

IMF는 이와 같은 보조금 정책은 예산 부담을 가중시킬 뿐 아니라 취약계층 보호에도 효과적이지 않다고 지적하면서, 사회안전망을 통한 취약계층의 선별적 지원을 권고했다. 사회안전망이 없는 국가들은 학교급식, 대중교통 등 사회적 프로그램을 확대하거나 공공요금 인하를 검토할 필요가 있다고 조언했다. 이밖에도 글로벌 차원의 수출제한 완화, 적정 수준의 식품 및 에너지 공급 보장, 재생가능에너지로의 대체 등을 통한 물가 안정을 권고했다.

기업의 회복 지원 방안

팬데믹 기간 중 각국 정부는 기업의 도산 방지와 고용 유지를 통해 팬데믹 이후 기업들이 곧바로 재기할 수 있도록 도왔다. 직접대출, 정부보증, 민간은행 대출공급 등 전례 없는 재정정책은 기업 파산을 예방하는 데에 효과적이었다[4]. 다만 기업의 생존 가능성에 대한 점검과 평가 등의 역량이 부족한 경우 불필요한 기업에까지 지원하게 되므로 재정위험을 수반할 수 있다. 미국은 급여보장프로그램(Paycheck Protection Program)을 통한 대출제도로 일부 고용 효과를 보긴 했으나, 많은 소규모 기업들은 지원에서 배제되었다. 74개 신흥시장국과 개발도상국의 기업 설문에 따르면 팬데믹 영향이 크지 않은 기업의 약 20%가 정부 지원을 받은 것으로 나타났다. 저소득 개발도상국 내 대다수 기업도 사업주의 제도 인지 부족으로 지원을 받지 못한 것으로 나타났다.
IMF는 효과적인 기업 지원을 위해 지원 대상을 선별하고 커뮤니케이션에 힘쓸 것을 조언했다. 이를 위해서는 예산에 부담이 되는 정책에 대한 출구전략을 명확히 하고, 재정위험을 관리해야 한다고 조언했다. 정책지원의 기한을 두거나 부분보증 방식으로 민간은행과 리스크를 공유하는 것도 재정위험을 줄이는 방안으로 제시했다.

위기 상황에 맞는 재정정책 마련 필요

과거 팬데믹과 글로벌 금융위기에서 경험했듯 재정정책은 재정 여력이 충분한 경우 적극적이고 강력한 도구가 될 수 있다. 이에 IMF는 유연한 정책 대응을 위해 평소 재정 여력을 확보해 둘 것을 조언했다. 한편 위기 시에는 위기 특성, 가용 재정 여력, 민간 부문의 회복탄력성 등을 종합적으로 고려한 다양한 정책 조합을 권고했다. 예를 들어 인플레이션 압력이 높은 상황에서는 물가 안정을 위해 긴축적 통화정책을 유지하면서도 취약계층 보호를 위한 재정정책을 병행해야 하며, 저소득 국가들의 경우에는 식량 안보를 무엇보다도 우선시해야 한다. 일반적으로 자연재해나 팬데믹처럼 위기 규모가 크고 빈도가 낮은 경우에는 복합적이고 선제적인 정책이 필요하다. 한편 일반적 경기 사이클이나 허리케인 등 계절적 요인에 의한 위기처럼 규모가 작고 빈도가 높은 경우엔 경기의 자동안정화 장치나 자연재해에 대한 민간

보험과 같은 시장 메커니즘에 의존할 수 있을 것이다. 재정의 안정화 장치로 불충분하다면 재정 여력과 재정 준칙 하에 임금 손실에 대한 선별적 재량 정책을 활용할 수 있다. 이외에도 IMF는 이와 같은 정책들이 일시적으로 시행되는 것임을 명확히 할 수 있도록 정책의 출구전략을 마련하고 국제적으로 공조할 것을 조언했다.

〈표 1〉 **위기 유형에 따른 재정정책 도구**

재정정책 도구	위기 유형			
	생산 또는 고용 충격		주요 재화 및 서비스 부문 차질 (예: 식품 및 에너지 물가 급등)	자연재해
	일시적	장기		
재정의 자동안정화장치	✓	✓	✓	✓
실업소득제도	✓	(✓): 적극적 노동시장 정책으로 보완	×	✓
고용유지제도	✓	×	×	✓
사회보장확대	(✓): 필요시 확대	(✓): 사회적 안녕 촉진	✓	(✓): 빈곤층 외 자격 확대
누진세	✓	✓	✓	✓
재량적/임시적 조치				
현금 보조금	(✓): 선별지원, 위기정도가 심각 시	×	(✓): 현 사회보장 시스템 확대 또는 선별적 공공요금 지원	(✓): 선별 지원
가격 보조금	×	×	×	×
재량적 재정지출(기업)				
세금유예	(✓): 충격 이전에 자금조달이 제한된 경우	×	×	✓
자금조달지원 (예: 직접대출, 정부보증)	(✓): 심각한 외부효과가 있는 경우	(×): 회생 불가능한 기업 퇴출 필요	(×): 뚜렷한 외부효과 존재하지 않는 경우	✓

주: ✓는 위기 유형에 따른 적합한 정책도구를 의미하고, ×는 덜 적합한 정책도구를 의미. 재정정책은 상호 배타적이지 않으므로 정부는 가용 재정여력, 위기 성격, 정부 역량 등에 따라 다양한 정책을 동시에 사용하는 것이 가능
자료: IMF(2022.10.), 「Fiscal Monitor」

4 팬데믹 기간 중 42개 선진국 및 신흥시장국의 기업 파산율은 평균 11% 감소했으며, 미국의 경우 정부의 기업 지원은 특히 퇴출 위기에 처한 기업들의 파산 방지에 효과적이었다(Araujo and Others 2022).

‘AI 기반 보안 체계’로

국가 데이터 지키는 ‘수문장’

(왼쪽부터) 조용아, 김유진, 고광선, 김동규, 이동호

Interview

행정안전부 국가정보자원관리원 사이버안전과

4차 산업혁명 시대의 변화에 따른 사이버 공격의 빈도와 심각성이 더욱 증가하고 있다.
이에 대비해 국가정보자원관리원 사이버안전과에서는 사이버 보안 관련 각종 빅데이터를 분석 및 학습하여
사이버 공격으로부터 국가 데이터를 안전하게 지키는 인공지능 기반 보안체계 및 시스템을 구축하고 있다.
사이버안전과와 사이버 보안의 게임 체인저로 주목받고 있는 인공지능 기반 보안체계 시스템에 대해 알아본다.

글. **송지유** 사진. **이승헌**

사이버 보안의 최일선, 국가 데이터 지킴이

빅데이터, IoT, 인공지능, 클라우드 컴퓨팅 등 다양한 성장동력을 기반으로 하는 4차 산업혁명 시대. 하지만, 디지털 전환 가속화에 따라 신기술 기반의 다양한 사이버 공격도 늘어나고 있다. 우리 역시 하루에만 약 30만 건에 이르는 각종 사이버 위협을 받고 있다. 이러한 사이버 공격으로부터 정부 데이터를 지키기 위해 사이버 보안의 최일선에서 고군분투하고 있는 이들이 바로 국가정보자원관리원 사이버안전과다.

"사이버안전과는 국가정보통신망 및 52개 정부 기관에 대해 전반적인 사이버 보안 관련 업무를 총괄하는 부서입니다. 정보보호총괄팀, 클라우드보안팀, 침해대응정책팀, 보안인프라기획팀 4개의 팀으로 구성되어 있으며, 사이버공격으로부터 안전한 서비스 환경구축을 위해 다양한 업무를 수행하고 있습니다."

> "사이버안전과는 국가정보통신망 및 52개 정부 기관에 대해 전반적인 사이버 보안 관련 업무를 총괄하는 부서입니다."

고광선 과장은 팀 소개로 사이버안전과의 소개를 시작했다. 정보보호총괄팀은 개인정보보호를 포함한 정보보호 관련 총괄 업무를 담당하며, 데이터3법에 따라 통계적 또는 공공이익을 위한 가명정보 결합을 담당하는 데이터결합센터가 TF조직으로 총괄팀장이 운영하고 있다. 클라우드보안팀은 클라우드에 관련된 보안정책이나 기술 도입을 검토하며, 침해대응정책팀은 웹해킹이나 DDoS 공격 같은 사이버 위협에 대응하고 인공지능 보안 시스템을 구축하는 역할을 담당하고 있다. 보안인프라기획팀은 신규 보안 인프라 구축 및 보안성 검토 역할을 맡고 있다.

인공지능 기반 보안 체계, 사이버공격 탐지 및 실시간 대응

"2020년 기준 1년 동안 약 1억 건, 2021년도에는 9,600만 건 정도의 사이버 위협이 있었습니다."

사이버 보안 침해 사고는 즉시에 조치하지 못하면 피해가 순식간에 확산되고 만다. 때문에 사이버안전과는 국가정보시스템을 안전하게 보호하기 위하여 9계층의 방어와 5단계의 분석으로 이루어진 계층형 방어 체계를 갖추고, 빅데이터를 활용해 사이버공격에 대한 탐지 결과를 분석하고 대응하고 있다.

하지만 알려진 공격에 대해서는 다양한 보안시스템으로 대응하지만, 새로운 유형의 공격에 대해서는 여러 가지 문제로 대응이 어렵다. 또한 지속적으로 쌓이는 엄청난 데이터양을 통제하기에도 자원의 제약과 현실적 어려움이 있으며, 빅데이터 기반 시스템이 사전 대응 또는 사전 예방활동에는 필요한 정보를 제공하지 못한다는 한계에도 부딪쳤다.

따라서 갈수록 지능화·대형화되고 있는 새로운 유형의 사이버 공격에 대해 효과적이고 선제적으로 대응하기 위해 사이버안전과에서는 '인공지능(AI) 기반 보안체계'를 구축했다. 2016년 말 최초로 자체 검증 및 계획을 수립, 타당성 검토 및 분석 등을 거쳐 2018년 초부터 본격 구축 시작했다. 2019년도에는 적응형 보안관리시스템(SOAR, Security Orchestration, Automation and Response)이 추가로 적용됐고 2020년에 완료되어 현재는 시범 운영 중이다.

"지금까지는 알려진 공격에 집중하는 방어체계였지만, 인공지능 기반 적응형 보안체계는 빅데이터 기반 시스템을 활용해 학습함으로써 비정상적인 접근을 식별하여 실시간으로 보안시스템과 연계하여 자동으로 대응합니다."

고광선 과장은 인공지능 플랫폼에서는 빅데이터 기반 시스템을 통해 수집된 하루 50억 건 이상의 데이터를 집계한 후 인공지능 모델이 이상 행위 여부 및 1차 공격식별을 수행해 사이버 공격을 탐지하고, 자동 대응할 수 있도록 시스템을 구축해 운영되고 있다고 한다. 이를 토대로 SOAR 기반의 적응형 보안 시스템에서는 유형별 표준화 절차에 따라 신규 위협 분석, 사이버 공격의 분석·대응 활동을 자동으로 수행하며, 사람이 수동 처리할 필요가 있는 업무는 담당자에게 할당한다.

인공지능 기반 보안체계 시행, 사이버 보안 강국의 비전

이처럼 인공지능 기반 사이버 보안체계 구축을 통해 각종 보안장비에서 발생하는 방대한 양의 이상 징후로부터 실제 공격 여부를 자동 식별할 수 있게 됨은 물론, 시간과 인력의 한계를 극복하고 보안전문가가 사용할 수 있는 시스템을 구축했다. 더불어 적응형 보안 시스템에서의 보안 위협 자동 대응으로 사이버 보안 위협 활동에 대한 대응 시간이 건당 10분 이상에서 30초 이내로 획기적으로 향상될 것으로 기대된다. 이로 인해 10만 명 이상의 업무 절감 효과도 기대할 수 있다. 하지만 이를 위해서는 아직 과제도 남아있다.

"저희가 인공지능 플랫폼을 활용해서 '알려진 공격 모델', 비정상으로 볼 수 있는 '이상 행위 모델'로 크게 2가지로 나눠서 매 분기마다 정확도를 검증하고 있는데 정확도가 99.7%거든요. 이 비율을 유지하기 위해서 계속 인공지능 모델을 학습 시키고, 이를 통해 0.3% 정도의 오류율을 개선하기 위해 노력하고 있습니다."

침해대응정책팀장 김유진 사무관은 정확도 비율을 끌어올리기 위해 하루에 50억 건 정도의 정상 및 비정상 기록과 로그인 정보들을 분석하고 있다고 전한다. 또한 올 연말까지 SOAR를 통한 알려진 공격 및 알려지지 않은 공격 대응 자동화율의 향상을 목표로 테스트도 계속하고 있다.

인공지능을 담당하고 있는 팀원들은 실무진으로서 어려움도 토로했다. 계속 쌓이는 데이터와 정부 기관의 서비스 증설에 따라 처리 및 분석과 인공지능의 학습량도 늘어나는 건 당연한 일이다. 이에 따라 절대적으로 부족한 것이 바로 인적 자원 및 물적 자원이다. 더욱이 앞으로 더 새로운 기술 도입과 확장성을 목표로 하고 있기에, 버전 업 및 리소스 팽창에 따른 하드웨어 확장 등 전폭적인 지원이 필요할 수밖에 없다.

> "지금까지는 알려진 공격에 집중하는 방어체계였지만, 인공지능 기반 적응형 보안체계는 빅데이터 기반 시스템을 활용해 학습함으로써 비정상적인 접근을 식별하여 실시간으로 보안시스템과 연계하여 자동으로 대응합니다."

그간의 노력과 성과로 인공지능 기반 적응형 보안체계는 2023년 완전 시행을 앞두고 있다. 사이버 정보보안 수문장인 사이버안전과는 이를 기반으로 국가 정보의 사이버 보안 환경을 더욱 안전하게 지키며, 보다 안전한 정보화 세상을 만들어갈 것을 다시 한번 다짐했다.

통일 독일의 위기관리와 경제 정책

글. **정형곤** 대외경제정책연구원

들어가는 말

1990년 동독의 사회주의 경제체제가 서독의 '사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)'로 편입됨으로써 독일은 정치·경제·사회적 통일을 이루었다. 통일과 함께 베일에 쌓여있던 동독경제의 실체도 드러나면서 통일 독일은 경제적 위기 상황에 직면했었다. 통일 직후 구동독 정치국 고위 인사들의 말에 따르면 동독은 이미 1989년 9월에 들어 디폴트 상태에 빠져있었다[1].

통일 초기 동독 지역의 고용 유지, 대량실업 방지를 위한 보조금 지급, 동독 주민에 대한 서독 수준의 사회보장, 동독기업의 사유화 과정에서 발생한 각종 보조금과 경제구조 개선을 위한 지원금, 인프라 건설 등에 필요한 각종 비용은 독일 정부의 재정 부담을 급격히 증가시켰다. 독일 정부는 이러한 재원을 국공채 발행을 통한 정부차입(40%), 증세(25%), 사회보장 분담금 인상(25%), 정부지출 삭감(10%) 등을 통해서 조달했다[2]. 이렇게 조성한 막대한 재원은 GDP의 약 5%에 해당되는 금액으로 동 금액이 매년 동독 지역으로 이전되었다. 급격한 재정수요와 이를 조달하기 위한 이러한 정책들은 서독 주민들의 불만뿐만 아니라 급격한 국가부채의 증가 등 사회 전반에 큰 영향을 미쳤다. 이하에서는 통일 초기 급격히 증가한 재정 수요에 독일 정부의 대응 방안과 그 성과에 대해서 간략히 서술하고자 한다.

2. 통일 초기의 경제적 위기 상황과 정책 대응

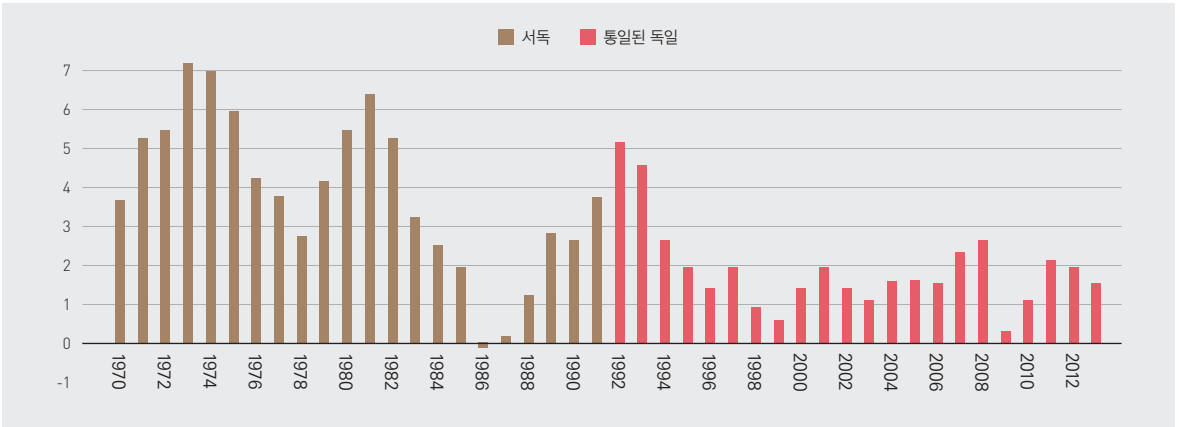
1) 인플레이션

동독은 서독 가격 체제로 전환되면서 동유럽 국가들과 같은 하이퍼 인플레이션은 경험하지 않았다. 다만 큰 충격은 아니더라도 통일 초기에는 소비자 물가의 변동성이 일부 나타났다. 이는 동독 주민들이 통일과 함께 정부로부터 받게 된 각종 보조금과 동독 주민들의 임금상승으로 인한 소득 증대 효과로 그동안 사회주의 시절에 억눌려 있던 소비욕구가 폭발하면서 서독 상품 구매 현상이 강하게 나타났고, 이는 독일 전 지역의 물가 상승 요인

1 Bundesministrerium des Innern(1995), p.29.
2 정형곤 외(2017), p.39 참고.

〈그림 1〉 **연평균 인플레이션율**

(단위: %)



자료: Jeong and Heimpold eds(2018), p.41

으로 작용하게 되었다. 동독 주민들의 소비 증가로 시작된 소비자물가 상승과 함께 세금인상과 임금 등으로 기업들의 생산비용이 증가하게 된 것도 물가상승의 원인이 되었다. 동독으로의 보조금 지원 등으로 인한 화폐량의 증가 또한 소비자물가 상승의 원인이었다. 그러나 〈그림 1〉에서 보듯이 1989년부터 시작된 물가상승은 1995년 이후에 들어 서서히 안정되기 시작했다. 이는 이하에서 서술하게 될 고이자율 정책의 결과이기도 하다.

2) 이자율

통일 초기에는 동서독 통합에 따른 천문학적인 자금 수요, 인플레이션 압박, 환율 안정을 위한 고금리 정책의 필요성 등으로 단기이자율이 급등할 수밖에 없는 상황이었다. 통일 초기 독일 중앙은행은 물가안정을 위해 이자율을 올려 통화량 증가를 억제해야 했고, 이를 통해 환율 상승 역시 막는 정책을 시행해야만 했다.

1989년 베를린 장벽 붕괴 이후부터 시작된 단기이자율 급등 현상에 대응한 독일 중앙은행의 적극적 통화량 관리와 고이자율 정책은 물가와 환율을 조기에 안정시키는 성과를 거두었고 1995년 이후부터는 통일 이전 수준으로 회복되었다. 〈그림 2〉에서 보듯이 단기이자율은 1992년을 기점으로 하락세로 전환되어 이후 낮은 이자율을 보이고 있다.

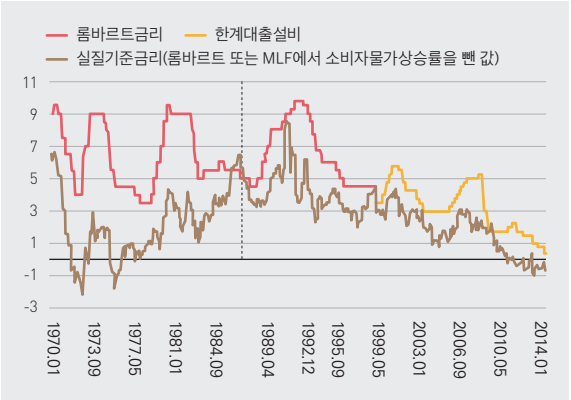
독일 중앙은행은 1989년 말부터 롬바르트 금리를 5%로 올렸고 이후 1992년 초에는 9.75%까지 인상했다. 통일 후 2년 사이에 단기이자율이 1970년 이래 가장 높은 수준까지 올랐다. 장기이자율도 올라 10년짜리 국채 이자율도 1989년 가을부터 1990년 가을 사이에 2%가 올라 9%까지 상승했다[3]. 이러한 성과에도 불구하고 학계에서는 독일 중앙은행이 지나치게 안정화 정책에 집착함으로써 경제를 더 어렵게 만들었다는 비판도 존재한다.

3) 환율

통일과 함께 환율의 불안정성을 우려했으나 독일 마르크화의 미국 달러화 대비 환율은 오히려 하락하여 안정세를 보였고 시간이 지날수록 더 낮은 수준으로 하락했다. 이는 독일 중앙은행의 고이자율 정책과 함께 통일 이전에 축적된 독일의 외화자산에 기인한 것이다. 독일은 경제성장 과정에서

〈그림 2〉 **독일의 기준금리 변화(1990년까지는 서독 기준금리)**

(단위: %)



자료: Jeong and Heimpold eds(2018), p.44

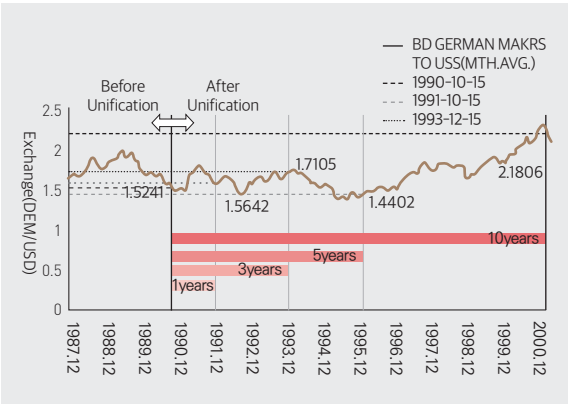
〈그림 3〉 **통일 전후 독일의 단기이자율 변화**

(단위: %)

자료: https://data.oecd.org/interest/short-term-interest-rates.htm (검색일: 2020.9.19.)

〈그림 4〉 **통일 전후 독일 마르크화 환율 변화**

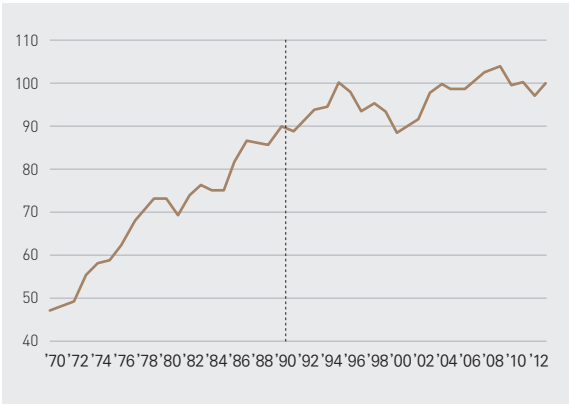
(단위: %)



자료: Kim and Yoon(2018), p.112

〈그림 5〉 **명목실효환율**

(단위: %, 2005=100)



주: 1990년까지는 서독 데이터임
자료: Lindner(2018), p.46

높은 경상수지 흑자와 함께 해외에 투자한 외화자산도 많이 보유하고 있었다. 서독은 통일 이전까지 세계 제1의 경상수지 흑자를 이룬 국가이기도 했다[4].

그러나 〈그림 5〉에서 보듯이 명목실효환율(Nominal Effective Exchange Rate)은 1990년 이후 지속적으로 증가하는 것을 볼 수 있다. 독일 중앙은행은 마르크화의 안정을 위해서 고이자율 정책을 고수한바, 이는 앞서 언급한 동독 지역의 소비와 투자의 급증으로 국내에서 생산된 재화가 수출 대신 동독 지역으로 유입되었고, 이로 인해 경상수지 적자가 나타나게 되자 통화가치의 안정을 막고자 한 것이다. 이러한 고이자율 정책은 마르크화의 안정성을 확보하는 데 기여는 한 것으로 평가된다. 그러나 앞서 언급한 요인과 함께 임금상승, 물가 인상 그리고 독일 마르크화의 명목환율 절상 등은 독일 기업들의 국제경쟁력을 약화시키는 결과를 초래했다. 환율과 디플레이터에 기초한 지수에 따르면 독일 기업들의 가격경쟁력은 1990년대 중반에 1980년대 평균치 대비 약 15%가량 낮아졌다. 독일 기업의 가격경쟁력은 1990년 중반 이후에야 비로소 서서히 회복될 수 있었다[5].

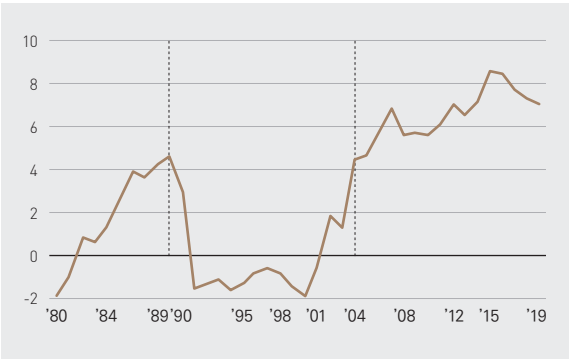
4) 경상수지

유럽 경제를 이끌어오던 서독경제 역시 통일의 충격으로 경상수지가 적자로 돌아섰다. 통일 이전인 1980년대 서독은 GDP 대비 4% 이상의 경상수지 흑자를 기록했으나 1990년 통일 이후 급격히 하락했다. 그 원인은 동독 주민들의 급격한 소비 증가와 동독으로의 투자로 인한 수요 측면의 충격에 의한 것이다. 동독 주민들은 동독 제품을 소비하기보다는 더 질이 좋은 서독 제품을 선호했고 동독 노동자 임금의 급격한 상승과 서독 수준의 사회보장제도로 인한 동독주민들의 연금 소득 증대, 실업수당 등은 서독 제품의 소비를 급격히 증가시키는 요인이 되었다. 동독으로의 투자 또한 급격히 증가했다. 낙후된 동독의 산업시설, 인프라에 대한 투자와 건물 등의 리모델링뿐만 아니라 신규 건설투자 등이 급격히 증가되면서 관련 분야의 수요가 크게 증가했다. 일부 경우는 정부의 보조금에 의한 사업도 크게 증가하여 수요 측면에서의 충격이 컸다.

3 Jeong and Heimpold eds.(2018), p.44.
4 Kim and Yoon(2018).
5 정형곤(2020).

〈그림 6〉 **경상수지**

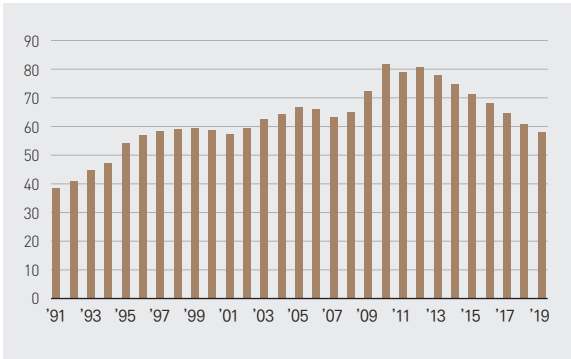
(단위: GDP 대비, %)



자료: https://www.imf.org/external/datamapper/BCA_NGDPD@WEO/DEU(검색일: 2020.9.16.)

〈그림 7〉 **독일 정부의 부채/GDP**

(단위: %)



자료: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2019(검색일: 2020.10.3.)

통일 이전에 해외로 수출되던 재화가 이처럼 동독에서 소비되었기 때문에 경상수지도 적자를 기록할 수밖에 없었다. 경상수지 적자는 2001년에야 비로소 흑자로 전환되었고 2015년에는 8%를 넘기면서 경상수지가 통일 이전의 상태대로 돌아오는 데 약 15년 정도가 소요되었다.

5) 정부 부채

통일로 인한 재정수요의 급증으로 정부 부채 역시 크게 증가했다. 아래 그림은 독일 정부의 GDP 대비 부채를 나타낸다. 통일 초기인 1991년 독일의 부채는 GDP 대비 약 40% 수준이었다. 그러나 이후 점진적으로 상승하여 2010년에는 80%를 넘겼으나 이후 안정적 하락세로 전환되었다. 2019년 기준으로 약 58% 정도로 낮아지긴 했으나 여전히 통일 초기의 수준과 비교하면 차이가 있다.

3. 경제 및 재정위기 대응에 대한 시사점

앞서 살펴본 바와 같이 갑작스러운 통일로 인한 재정수요의 급증과 이로 인해 파생된 다양한 충격이 경제 전반에 걸쳐 나타났다. 독일은 이러한 충격을 정상화하는데 약 5년 정도가 소요되었고 이후 안정적인 성장을 이루어오고 있다. 천문학적인 재정지출과 현금 유동성의 급격한 증대, 경상수지의 적자 등 여러 요인들이 독일 중앙은행의 고이자율 정책을 고수하게 하는 요인이 되었다. 1989년 베를린 장벽 붕괴 이후 시작된 단기이자율 급등은 중앙은행의 적극적 통화량 관리와 고이자율 정책으로 조기에 물가와 환율을 안정시키는 성과를 거두었고, 이자율 역시 1995년부터 통일 이전 수준으로 회복되었다. 동독 노동자 임금의 급격한 인상과 인플레이션으로 인한 명목실효환율 상승은 독일 기업의 가격경쟁력을 약화시키는 요인이 되었으나, 이 역시 통일 이후 5년 내에 정상화되었다. 통일로 인한 충격은 주가지수에도 단기적으로 영향을 미쳤으나 부정적 영향은 크지 않았다. 오히려 통일 6년째부터는 주가지수가 급격히 상승했고, 10년 후 시점에는 500% 이상 급등했다.

이렇게 5년 만에 통일로 인한 거시 경제적 충격은

정상화 시킬 수 있었으나 급격히 악화된 경상수지 적자는 10여 년간 지속되었고 통일 이전 상태로 복귀하는 데 15년 이상 걸렸다. 통일로 인한 재정 수요의 급증으로 정부 부채 역시 크게 증가했다. 2010년 GDP 대비 80%를 정점으로 낮아지던 정부부채는 2019년 약 58%를 기록했는데, 통일 이전과 비교하면 여전히 15% 이상 높은 상태이다.

통일 초기의 거시경제 정책, 특히 독일 정부의 긴축적 거시정책이 중앙은행의 고이자율 정책은 통일 초기의 경제상황을 더 어렵게 했다는 비판적 시각도 존재한다. 특히 정부의 부채 문제와 이자율 정책에 대해서는 매우 비판적인 시각도 존재한다. 우선 Bibow(2005)[6]의 논문에 따르면 독일의 재정 위기는 통일에 의해 초래된 것이라기보다는 독일 연방은행의 잘못된 정책에 의한 것이라고 비난하고 있다. 그의 논문에 따르면 독일이 통일로 인해 재정적 어려움이 컸고 동독의 불안정한 상황으로 경제상황이 더욱더 어려웠으나 독일 연방은행이 인플레이션을 우려해 1991년도에 긴축적으로 대응한 것은 잘못된 정책이라고 비난했다. 연방은행이 통일로 재정적자가 급격히 증가하자 높은 금리를 유지했고, 이후도 지나칠 정도로 안정화 정책에 집착함으로써 경제를 더욱더 악화시켰다는 것이다. The Economist 역시 독일 정부의 긴축적 거시정책이 불경기를 초래했다고 지적한 바 있다[7]. 이들의 공통적 비판 내용은 독일 정부가 필요한 재원 확보를 위해 세금과 사회보장 보험금을 인상했고 동시에 지출도 줄였고, 이는 정부 부채를 줄이기 위한 방법이었지만, 결과적으로는 재정이 악화되고, 재정적자만을 초래했다는 것이다. 이 외에도 통일 초기의 재정적 어려움과 혼란을 노동시장의 경직성과 지나친 임금인상에 기인한다고 보는 시각도 존재한다. 생산성을 충족시키지 못하는 임금상승으로 동독뿐만 아니라 서독의 실업률까지 두 배로 증가시켰고, 통일 이전 서독의 GDP 성장률이 4~5%에서 1%대로 떨어졌다는 것이다. The Economist는 독일이 2차 대전 이후, 시장 자본주의, 강력한 노동 보호, 그리고 관대한 복지 제도들이 결합된 사회적 시장경제를 추구함에 따라 경제성장이 정체되면서 유럽의 환자로 전락했다고 언급한 바 있다. 지나치게 관대한 복지 제도를 개혁하지 못했기 때문에 그렇다는 것이다. 유럽 중앙은행장인 Wim Duisenberg 역시 독일의 경제 문제는 사회보장제도의 개혁이 지연되었기 때문이라고 주장한 바 있다.

6 Bibow(2005), 온라인 자료(검색일: 2020.10.3.).

7 "The Sick Man of the Euro"(1999.6.3.), 온라인 기사(검색일: 2020.10.3.).

참고 문헌

- Bibow, Jörg. (2005). "Germany in crisis: the unification challenge, macroeconomic policy shocks and traditions, and EMU," URL: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/026921704200031 2597(검색일: 2020.10.3.).
- Bundesministrerium des Innern. (1995). Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den Neuen Bundesländern.
- Burda, Micheal C. and Mark Weder. (2017). "The Economics of German Unification after Twenty-five Years: Lessons for Korea," SFB 649, discussion paper 2017-009.
- URL: https://www.imf.org/external/datamapper/BCA_NGDPD@WEO/DEU(검색일: 2020.9.16.).
- International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2019(검색일: 2020.10.3.).
- Jeong, Hyung-gon and Gerhard Heimpold eds. (2017). Economic Transition in Unified Germany and Implications for Korea. KIEP.
- Jeong, Hyung-gon and Gerhard Heimpold eds. (2018). Economic Development after German Unification and Implications for Korea. KIEP.
- Kim, Young Chan and Deok Ryong Yoon. (2018). "Economic and Social Integration in Germany: Implications for Korea," Jeong, Hyung-gon and Gerhard Heimpold eds. Economic Development after German Unification and Implications for Korea. KIEP.
- Lindner, Axel. (2018). "German Unification: Macroeconomic Consequences for the Country," Jeong, Hyung-gon and Gerhard Heimpold eds. Economic Development after German Unification and Implications for Korea. KIEP.
- 정형곤. (2020). 독일통일 30년: 경제통합의 평가와 시사점, 대외경제정책연구원.

재정문제 어떻게 대처해야 할까?
- 더 나은 사회를 그리면서

글. **우명동** 성신여자대학교 명예교수

1. 들어가며

지난 1년 동안 본 연재는 1월호에서 밝힌 취지와 같이 같은 재정현상을 놓고도 그 질서를 해명하는 방식이 논자들마다 서로 다르며, 나아가 같은 문제를 놓고도 재정정책을 위한 진단과 처방이 서로 다르다는 사실과 그러한 차별성의 근원을 해명해 보이는 데 뜻을 두고 진행해왔다. 그리고 그 근원은 다름 아니라 해당 문제를 다루는 논자들이 인간을 바라보는 관점, 특히 사회 내에서 개별 인간이 갖는 위상을 달리 보는 데서 기인하고 있다는 인식에서 논의를 진행해왔다.

구체적으로 본 연재에서는 견해의 차이를 크게 경제 내지 사회문제 설명에서 개인을 중시하는 견해와 개인 간 관계를 중시하는 견해로 나누었다. 이어서 전자에 대해서는 개인만을 중시하는 견해와 개인과 사회의 중요성을 동시에 수용하는 견해로 나누고, 후자에 대해서는 생산과정에서 개인과 개인 간 관계를 규정짓는 '소유관계'를 중시하는 견해와 특정 제도적

제약 속에서 나타나는 생산적 계층과 비생산적 계층 간의 관계를 중시하는 견해로 나누어 설명했다[1]. 그런데 구체적으로 이러한 견해 차이는 한 사회의 구성원을 개개인 모두가 자신이 갖고 있는 자질에 바탕을 두고 마음껏 그들의 욕구나 이해관계에 따라 자신의 능력을 발휘해낼 수 있는 균질적인 구성원들로 보는지, 아니면 각자 자신의 능력을 발휘해낼 수 있는 정도에는 차이가 있는 이질적인 구성원들로 보는지에 대한 인식의 차이에서 기인한다. 전자로 보는 경우에도 그러한 균질적인 구성원들이 각자 자신의 이익에 맞추어 행동해나갈 때 개인과 더불어 사회 전체적으로도 만족스러운 상태에 도달할 수 있다고 보는지에 따라 견해가 달라진다. 한편 후자로 보는 경우에도 특정 사회구성원들이 현실에서의 생활 과정에서 당면하는 사회적 제약이 소유관계에서 오는 것으로 보는지 아니면 각종 제도적 제약에서 비롯된 것으로 보는지에 따라 견해가 갈라지고 있다. 앞의 두 견해는 우리가 흔히 접하는 신고전파적(시장주의적) 견해와 케인지언(개입주의적) 견해에 해당되며, 후자의 두 견해는 정치경제학적 견해와 제도주의적 견해에 해당된다[2].

위와 같은 서로 다른 인식의 맥락에서 지난 2월호에서 지난 11월호까지 재정현상을 다루면서 직면하는 주요한 문제 내지 주제라고 판단되는 것들을 취사선택하여 각각의 문제들에 대한 서로 다른 견해들과 그러한 견해 차이의 근원을 해명해왔다. 이제 12월호에서는 그 내용 전체를 요약하고, 이어서 마지막으로 그렇다면 그와 같이 서로 다른 다양한 견해들을 놓고 우리는 어떻게 대처해 나가야 할 것인지에 대한 필자의 견해를 밝히면서 마무리 짓고자 한다.

2. 서로 다른 재정이론과 그 차별성의 근원

(1) 서로 다른 재정이론

1월호에서 본 연재의 취지에 대한 글을 게재한 데 이어, 2월호에서는 재정문제를 다룰 때 공통적으로 접하게 되는 주제로서 '재정의 기능'에 대한 견해 차이를 살펴보았다. 이에 대해서는 오늘날 우리가 살고 있는 '자본주의 경제체제'에 대한 인식의 차이에 따라 견해가 서로 다

1 사회 내지 경제문제 설명에서의 견해 차이는 연구자들이 갖는 인식 차이의 범주에 따라 더 적게 또는 더 많게 구분되기도 한다. 그러나 본 연재에서는 연재의 취지에 맞추어 위와 같이 네 가지 범주로 나누어 인식의 차이점을 보이면서 같은 사회질서라도 인식의 차이에 따라 서로 다르게 설명된다는 사실을 보이는 데 뜻을 두었음을 상기하기 바란다. 그 과정에서 경우에 따라서는 다소간 무리한 일반화를 시도한 경우도 없지 않았나 저어되기도 한다. 그러나 그 경우에도 본 연재가 재정활동 내지 재정정책에 대한 견해가 여러 갈래로 나누어지는 이유가 다름 아닌 인간과 사회에 대한 인식의 차이에서 비롯된다는 사실을 보이고자 하는 본 연재의 취지를 퇴색시키지는 않는다고 생각한다. 혹시 무리한 시도라 생각되는 경우에도 이러한 취지에 비추어 양지하여 줄 것을 앙청드린다.

2 여기서 말하는 '정치경제학적 견해'는 소유관계를 중시하는 마르크스주의적 견해를 일컫는 바, 이는 철저하게 개인주의적 인식에 바탕을 두고 정치적 문제까지 시장관계에 의해 설명하고자 하는 Buchanan류의 '공공선택론'과는 전혀 다른 견해임을 유념하기 바란다(이들도 자신들이 정치적 문제를 다룬다는 점에서 '정치경제학'이라 부르기도 한다). 한편 위에서 일컫는 제도주의적 견해는 특정 사회에서 작동되는 시장질서나 정부를 비롯한 사회 내 제 제도가 사회구성원들의 경제적 동기 자체를 서로 다르게 규정짓는다는 점을 중시하는 소위 '전통적인 제도경제학적 견해'로서, 제도 자체를 시장기능수행의 관점을 전제로 해서 분석하는 North나 Coase류의 소위 '새제도경제학적 견해'와는 출발 자체를 달리하는 견해라는 점을 유념하기 바란다.

르게 제시된다는 사실을 보였다. 자본주의 경제체제를 스스로 사회구성원들의 물질적 삶의 질서를 온전히 꾸려가는 매커니즘이라고 보는 이와 그러하지 않은 이들은 다 같은 재정활동이라도 그것이 민간의 경제활동에 미치는 영향을 서로 다르게 평가한다는 사실을 보였다.

이어서 3월호와 4월호에서는 재정지출 부문에서 이론적으로 활발하게 논의되어 온 공공재의 성격과 범위에 관한 문제와 실제 지출 과정에서의 쟁점 현안에 해당되는 경제성분석에 관한 문제를 다루었다. 먼저 3월호에서는 공적 공급의 대상으로서 '공공재의 성격'에 대한 인식의 차이가 현실에서의 재정활동의 범위에 대한 견해 차이를 불러온다는 사실을 보였다. 다 같은 재화라 하더라도 사회에 대한 인식에 따라서 그것이 공적 공급의 대상으로 보이기도 하고 그러하지 않기도 하다는 사실을 보았다. 한편 4월호에서는 실제 경비지출을 위한 경제성분석의 수단으로 제기되고 있는 '비용편익분석'에 대해서 살펴보았다. 이 문제에 있어서도 경제 내지 사회에 대한 인식의 차이에 따라 같은 공공사업을 놓고도 무엇을 비용이라 인식하고 무엇을 편익이라 인식하는지가 달라지고, 그에 따라 구체적으로 행해지는 재정활동을 바라보는 견해에 차이가 나게 된다는 사실을 보였다.

나아가 5월호에서는 왜 정부가 바뀔 때마다 공기업 민영화에 대한 논란이 서로 다른 입장과 강도로 지속적으로 일어나는지를 '공기업'에 대한 인식의 차이를 통해서 구명해 보이고자 하였다. 거기서도 유사한 맥락에서 같은 서비스라도 민간기업에 맡기는 경우와 공기업에서 맡기는 경우 사회 전체적으로 경제활력을 제고시키는데 더 기여할 것인지 여부는 인간의 경제적 동기를 어디에서 찾는지에 따라 달라진다는 사실을 보았다.

그리고 세입 면에서는 조세를 중심으로 해서 먼저 6월호에서는 '조세의 목적'을 다루었다. 흔히 조세에는 국고적 목적과 정책적 목적이 부여되고 있다는 점에서는 많은 논자들이 공감하지만, 구체적으로 정책적 목적의 초점을 어디에 두는지는 현 사회질서에 대한 인식에 따라 서로 다르게 제시됨을 보였다. 나아가 7월호에서는 바람직한 조세 종목이나 세율이 갖추어야 할 조건으로서 소위 '조세원칙'이라는 것도 위와 같은 맥락에서 해당 사회를 모두 균질적인 구성원들로 구성된 사회로 인식하는지 또는 이질적인 계층으로 구성된 사회로 인식하는지에 따라 궁극적으로 한 사회의 전반적인 조세체계에 대한 구상을 달리하게 된다는 사실을 보였다.

이어서 8월호와 9월호에서는 지방재정과 관련된 핵심 쟁점을 다루었다. 크게 둘로 나누어 먼저 8월호에서는 정부 간 재정관계 틀의 이론적 기초로 일컬어지는 '재정연방주의'에 대해서 중앙정부와 지방정부를 동질적인 존재로 인식하는지와 지방정부의 자율성이 갖는 사회적 의미를 어떻게 평가하는지에 따라 정부 간에 기능 내지 세출과 세원을 어떻게 배분하는 것이 사회 전체적으로 만족도를 높일 수 있는지에 대한 견해가 서로 다르게 제시된다는 사실을 보였다. 나아가 9월호에서는 지방재정 문제를 다룰 때 흔히 직면하는 '분권과 균형 간 관계'의 문제도 지역경제의 발전을 단순히 양적인 척도로 인식하는 경우와 지역의 경제적 자생력 제고에서 찾는지에 따라 이 두 관계가 서로 상충되는 가치로 인식되기도 하고 동행가치로 인식되기도 한다는 사실을 보았다.

마지막으로 10월호와 11월호에서는 오늘날 재정문제를 다루면서 뜨겁게 논의되고 있는 총괄적인 주제를 두 가지를 선정하여 그 문제를 다루는 논자들의 인식에 따라 구체적으로 재정활동에 대한 견해에 차이를 보인다는 사실을 보였다. 먼저 10월호에서는 오늘날 '4차 산업혁명' 시기 초고도기술의 경제적 성과를 단순한 양적인 측면에서 파악하는지, 사회의 지속성이라는 측면에서 파악하는지 등에 따라 재정정책적 대응을 달리한다는 사실을 보였다. 마지막으로 '경제위기' 내지 '재정위기'를 일시적이고 지엽적인 현상으로 파악하는지 아니면 현 단계 자본주의 질서가 만들어내는 필연적인 현상으로 파악하는지에 따라 끈질기게 회자되는 균형 내지 긴축정책이 갖는 사회경제적 의미도 서로 다르게 파악된다는 사실을 보였다.

(2) 차별성의 근원: 인식의 주관성

그간의 연재 글을 통해서 우리는 주요 재정문제를 중심으로 재정활동을 바라보는 서로 다른 견해들을 살펴보았던바, 그 이면에는 경제 내지 사회문제를 바라보는 인식의 차이가 내재해 있음을 보였다. 그리고 그러한 인식의 차이는 더 근원적으로는 사회구성원들의 존재양식, 즉 한 사회 속에서 인간의 존재양식, 그들의 본성 추구에 대한 견해 차이가 전제되어 있다는 사실을 보았다[3].

그런데 지금까지 언급해온 연구자의 '자기 인식'이란 바로 현실적으로는 '주관'이라는 형태를 띠고 나타난다. 결국 모든 이들은 주관을 갖고 사회문제를 바라본다. 자본주의 질서의 이론적 기초를 체계적으로 제시하여 경제학의 아버지라 불리는 A. Smith는 동질적 구성원들의 개별적 본성을 중심으로 자본주의 질서를 그렸으며, K. Marx는 생산과정에서 직면하는 이질적인 구성원들 간의 관계라는 맥락에서 작동되는 사회적 본성을 중심으로 자본주의 모순을 뿌리부터 파헤쳤다. 한편 T. Veblen은 인간이 갖는 사회문화적, 다차원적 본성에 착안하여 한 사회의 제도가 해당 사회의 전통 내지 사회문화적 배경을 어떻게 수용하고 있는지에 따라 사회구성원들의 이질성의 정도가 서로 다르게 형성되고 변해간다는 인식 위에 사회현상을 설명했다. 한편 수정자본주의의 이론적 기초를 제공해주었던 J. M. Keynes는 개별적 합리성을 존중하되 '구성의 모순'을 중시하여 사회 전체적 합리성을 별도로 찾아낼 것을 주창했던 것이다.

그리고 이와 같은 고전적 연구자들의 뒤를 이어 오늘날 재정문제를 다루어온 저명한 학자들의 경우도 마찬가지이다. 대표적으로 현대재정학의 아버지라 불리는 전형적인 케인지언 R. A. Musgrave 그리고 시장주의의 대표적 논자로 알려진 M. Friedman과 정치가나 관료들의 행위까지 이기적 본성에 바탕을 두고 정치적 과정을 경제학적으로 분석할 것을 주창해온 공

---

3 필자는 일찍이 2005년에 『국가론: 재정이론 차별성의 근원』(해남)을 집필하여 이러한 사실을 밝힌 바 있으며, 2020년 6월에는 한국재정정책학회 하계학술대회에서 '재정문제 연구에서 인식의 문제–재정이론 차별성의 근원과 시사점'을 발표하면서 꾸준히 이러한 사실을 정리해서 발표하고 토론해온 바 있다. 이는 우리 학계에서 서로 다른 주장들이 유일한 주장으로 인식되는 것을 경계할 필요가 있다는 필자 나름대로 판단에 기인한 것임을 참고하기 바란다.

공선택론의 대가 J. M. Buchanan, 나아가 전통이나 사회문화적 배경과 제도를 중시해온 전통적인 제도주의적 논자로 알려져 있는 미국의 J. K. Galbraith, 스웨덴의 G. Myrdal 등을 들 수 있다. 이들도 유사한 맥락에서 다들 나름대로 인간과 사회에 대한 자신의 인식에 바탕을 두고 서로 다른 견해들을 제시해오고 있음은 물론이다[4].

3. 나오며: 자관을 넘어 객관으로

재정문제에 대한 진단과 처방이 이와 같이 각 논자들의 인식에 따라 서로 다르게 제시되고 있다는 사실을 이해하고 나면, 흔히 현실에서 이 문제를 다루는 논자들이나 관료들이 일방적으로 상대방의 주장은 그르고 나의 주장은 옳다는 식으로 접근하는 것이 얼마나 무모한지를 이해하는 것은 그리 어려운 일이 아니다. 그러고 나면 이제 남은 것은 왜 다른 사람이 다른 생각을 하고 있는지를 따지고 이해하고, 나아가서 그것이 왜 나의 의견과 다른지를 찾아내는 것이 중요하다는 사실을 알 수 있다. 그런 연후에 어느 인식에 바탕을 두고 제시되는 견해의 근거가 현재 우리 사회가 당면하고 있는 물질적 생활상의 문제를 해결하는데 더 적절한지를 찾아내는 것이 필요하다. 우리는 본 연재글 1월호에서 재정행위 내지 재정정책은 국가의 경제활동으로서 민간의 경제행위를 더 나은 방향으로 꾸려가게 지원해주는 역할을 하는데 그 뜻이 있음을 지적한 바 있다. 이렇게 볼 때 어떤 논자의 견해가 더 나은지 여부는 어떤 절대적인 기준에 바탕을 두고 평가하려 할 것이 아니라, 어떤 견해가 현재 우리 사회가 직면한 '문제해결'에 더 기여하여 궁극적으로 시민들의 물질적 삶을 더 나은 방향으로 나아가게 하는데 더 적절한지를 기준으로 평가하여야 한다는 사실을 알 수 있다.

그렇다면 어느 견해가 더 적절한지를 어떻게 찾아 나가야 할 것인가? 이 단계에서 먼저 소위 전문가들은 무엇보다 사회과학에서 '객관성(Objectivity)'이 갖는 의미를 재인식하는 것이 필요하다고 생각한다. 지금까지 보아왔듯이 전문가들이 제시하는 사회현상의 질서라는 것은 그 자체가 '객관'이 아니라 일단 그것은 자신의 인식에 기초한 '주관'에 지나지 않다는 사실을 인식하는 것이 중요하다[5]. 그러면 자신의 주관으로부터 객관성은 어떻게 부여받을 것인가? 앞에서 특정 견해의 사회적 적절성 여부는 실제 사회구성원들이 직면하는 생활상의 애로를 풀어내는 데 얼마나 기여할 수 있는지에서 찾아야 한다고 했지만, 이 또한 개별연구가로서 감당해내기 어려울 수 있다. 연구자는 연구로서 객관성을 부여받아야 한다. 여기서 우리는 사회과학에서의 객관성 확보와 관련하여 '상호주관성(Intersubjectivity)'이라는 개념에 주목할 필요가 있다. 이 개념은 연구자가 갖는 주장이 모두 '주관'에 바탕을 두고 있다

4 인간과 사회에 대한 이들의 인식과 재정문제에 대한 견해 차이는 본 연재 글들에서 소개되어 있으니 참고하기 바란다.

5 일찍이 G. Myrdal. (1969). Objectivity in Social Research, Duckworth & Company, Inc., 55에서 모든 이들은 자기 가치에 바탕을 두고 있어서 "가치가 배제된 불편부당한 사회과학은 결코 존재해본 적이 없으며, 논리적으로도 그러한 것은 존재할 수 없다"는 점을 강조한 바 있다. 사회과학에서 가치와 객관성에 대한 Myrdal의 견해에 관심 있는 독자들의 일독을 권한다.

는 전제 위에 그 '주관'이 연구자들 사이에서 상호공감대를 확보해낼 때 '객관성'을 확보한 것으로 인식하는 개념이다[6]. 무릇 연구자들은 이념적인 대립으로 치달을 것이 아니라 모두가 공히 '주관'에 바탕을 두고 있다는 사실을 수용하면서, 각자의 견해가 사회의 어떤 계층의 이해에 더 부응하는 견해인지를 밝히고, 나아가 그러한 계층의 이해가 현 단계 우리 사회구성원들의 실제 물질적 생활상태라는 맥락에서 왜 중요한지를 보이면서 공감대를 확보해가려는 치열한 논쟁의 과정을 이어가는 것이 긴요하다[7].

다음으로 재정정책은 최종적으로 정치적 의사결정과정을 필수조건으로 한다는 점에서 정치가들의 역할이 중요하다는 점을 지적하고자 한다. 무릇 정치가는 정권 획득을 목표로 하는 집단이다. 이런 맥락에서 보면 정치적 과정이 공정한 것을 전제로 할 때, 정치가들은 궁극적으로 민주적인 정치적 과정을 거쳐서 보다 많은 주민들의 생활 과정을 제고시킬 수 있는 대안을 제시하여 유권자들로부터 더 많은 동의를 얻어낼 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 그 과정에서 정치가들은 소속 정당 안팎의 전문가들로부터, 특히 여당의 경우 관료들로부터 전문적인 정책대안을 조언받을 수 있을 것이다. 이 단계에서 주의해야 할 점은 정치가들이 전문가들이나 관료들이 제시하는 특정 대안을 그 논리적 완결성을 기준으로 선택하려 하기보다는 해당 대안을 마련하는 과정에 그 정책의 이해관계자, 나아가 다양한 계층 주민들의 이해가 반영되는 '참여 기제'가 작동되었는지 여부에 관심을 기울이는 것이 중요하다는 점이다. 그것은 그러한 과정을 통해서 만들어진 정책일수록 해당 정책이 실제 사회구성원들의 삶의 과정을 개선시키는 데 더 크게 기여할 수 있을 것이기 때문이다. 요컨대 다양한 계층 주민의 참여를 이끌어낼 수 있는 정책 내지 정부 운영방식을 만들어가는 것이 정치가의 핵심 과제라 판단된다. 그렇게 될 때 대의제 민주주의 속에 참여 민주주의적 특성이 녹아들어 가게 되며, 그것이 부족한 경우를 대비하여 참여 민주주의가 활성화될 수 있는 정치적 틀을 마련하는 것이 중요하다. 재정활동은 우리들의 물질적 삶을 다루는 활동이지만 어디까지나 정치적 과정을 전제로 한다는 점에서, 재정문제를 대하는 정치가들이 위와 같은 점을 인식하는 것이 매우 중요하다고 판단된다. 지금까지 1년 동안 이어온 본 연재 글들이 전문가나 정치가들이 이러한 사실을 인식하는 데 조금이라도 기여할 수 있기를 바라면서 글을 맺는다.

---

6 상호주관성의 개념에 대한 개괄적 이해를 위해서는 Bryan Reuther. (2014). "Intersubjectivity, Overview", Thomas Teo(ed.), Encyclopedia of Critical Psychology, Springer를 참고할 수 있으며, 그리고 이 개념이 경제학교육에서 갖는 의미에 대해서는 Bernd Remmele. (2011). "The Intersubjective Turn and Its Consequences for Economics Education", Citizenship, Social And Economics Education, 10(2&3)을 참고하기 바란다. 아울러 국내연구로는 이기홍. (2015). "사회과학에서 가치와 객관성", 『사회와 이론』, 27집을 참고할 수 있다. 동 연구(302-304)에서 그는 사회과학에서 가치와 객관성에 관한 연구를 마무리 짓는 자리에서 "현실적으로 과학에서 객관성은 그것을 생산한 증거 및 절차와 함께 과학공동체의 심사와 비판에 개방하고 동의를 얻는 '상호주관성'의 확보를 통해 확인할 수밖에 없다"고 결론짓고 있는 것을 볼 수 있다.

7 정책대안을 내는 관료들도 해당 정책 유관부서와 이해관계자들과 끊임없는 대화를 통해 보다 넓은 공감대를 얻어낼 수 있는 대안을 찾아 나서야 하는 이유도 같은 맥락이라 할 수 있다.

위 내용은 저자 개인의 의견으로 한국재정정보원의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

재정학의 미래

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

The Future of Public Finance

재정학의 진화

재정학은 정부가 공적 욕구 충족을 위해 자원을 활용하는 과정에서 나타나는 재정 현상을 연구한다. 또한 재정은 비시장제도인 정부가 재정지출과 조세를 통해 다양한 공적 욕구를 충족하는 것을 의미한다. 재정 현상을 연구하는 재정학은 정부의 세출과 세입이 경제에 미치는 영향과 사회경제가 직면한 문제의 해결을 위한 정책과제를 연구하는 학문이다. 과거 2세기의 오랜 역사적 시간 동안 재정학과 재정 사상은 경제학, 정치학, 사회 철학 등과 밀접히 연관되어 진화되고 변천되어왔다.

재정사상의 역사적 측면에서 볼 때 과거 2세기 동안 재정이론은 위대한 경제학자들에 의해 진화되고 변천되어왔다. 재정사상의 진화에 기여했던 위대한 경제학자들은 스미스(A. Smith), 맬서스(T. Malthus), 리카도(D. Ricardo), 밀(J. S. Mill), 바그너(A. Wagner), 빅셀(K. Wicksell), 피구(A. Pigou), 케인스(J. M. Keynes), 새뮤얼슨(P. A. Samuelson) 등이었다. 이들은 재정학자는 아니었지만 경제학을 연구할 때 자신들이 경제 현상을 인식하는 틀에 따라 다양한 경제이론과 재정이론을 주장하며 재정사상을 진화시켰다. 이들은 자신들이 지녔던 이데올로기와 가치론에 기초하여 사회·경제 현상을 인식하는 이론적 창(Fiscal Window)에 따라 사회·경제가 직면했던 재정 문제에 대해 다양한 해결 방안과 정부의 역할을 제시했다[1].

과거 2세기 동안 재정사상의 역사적 변천 과정에서 학자들의 주요 논쟁의 주제는 세 가지 문제이었다. 정부의 적절한 역할은 무엇인가? 정부는 어떠한 공공서비스를 제공하여야 하는가? 정부는 공공서비스 제공을 위해 필요한 재정세입(또는 조세)을 어떻게 확보할 것인가?라는 세 주제를 둘러

1 머스그레이브는 '재정학설의 역사적 개관'이라는 글에서 재정이론과 재정 사상의 변천에 대해 소개하였다. Musgrave, R.A. (1985). "A Brief History of Fiscal Doctrine" Auerbach, A. and Feldstein, M.(ed.), Handbook of Public Economics, Vol.1, Amsterdam, North Holland, pp.1-59.

싸고 논쟁이 이어져 왔다. 스미스(Smith)와 리카도(Ricardo)와 같은 고전파 경제학자들은 자유방임주의 사상에 기초하여 최소한의 정부 역할과 경쟁적 시장경제의 기능을 강조하는 재정사상을 역설했다. 바그너(Wagner)와 빅셀(Wicksell) 등의 유럽 학자들은 재정의 역사적·사회적 기능과 정치적 의사결정 과정의 중요성을 강조했다. 1930년대 대공황 시대에 등장한 케인스(Keynes)는 불황 극복을 위한 정부의 적극적 역할과 유효수요 창출을 위한 거시재정정책의 필요성을 제안했다.

현대 재정학의 정립에 크게 기여를 한 재정학자는 리처드 머스그레이브(R. Musgrave)였다. 머스그레이브는 주요 저서인 『재정학 이론(The Theory of Public Finance)』을 1959년에 출간했고, 그의 재정이론은 피구(Pigou) 또는 새뮤얼슨(Samuelson)보다 현대 재정 사상의 발전에 더 큰 기여를 했다. 머스그레이브는 신고전파 경제이론과 케인스의 거시경제학 이론을 통합적으로 활용하여 재정 현상을 분석했으며, 유럽대륙의 정치적 의사결정 이론과 후생경제 이론을 하나의 이론적 틀로 접목시켜 새로운 현대 재정사상을 정립시키는데 기여했다.

과거 70년 동안 재정학은 전통적 재정이론(재정학), 공공선택론적 재정이론(공공선택론), 공공경제학적 재정이론(공공경제학)의 세 가지 분야로 그 이론과 사상이 진화되어왔다. 재정학의 세 연구 분야는 서로 다른 국가론, 다양한 연구주제와 연구 방법을 사용해 왔지만, 그들은 모두 사회·경제발전 과정에서 정부의 역할과 사회·경제가 직면한 문제의 해결을 위한 재정정책 대안을 연구해왔다. 이들은 현대 민주주의 사회가 발전하기 위한 시장과 정부의 적절한 역할과 좋은 재정지출과 좋은 조세제도를 모색하기 위해 노력해왔다.

> “
> 미래 재정학은 미래 사회·경제가
> 직면한 문제의 해결을 위한
> 새로운 아이디어(Ideas)가 필요하고
> 성장, 일자리, 복지와 분배,
> 사회보장제도의 개선 등이
> 중요한 연구과제가 될 것이다.
> 미래의 젊은 학자들은
> 미래 사회·경제에서 정부가
> 재정지출과 조세제도를 통해
> 미래 사회·경제 발전에 기여할 수 있는
> 새로운 재정이론, 재정사상과
> 새로운 정책 대안을 모색해야 할 것이다.
> ”

재정학의 미래[2]

21세기 들어서면서 세계 경제에는 글로벌라이제이션(Globalization), 4차 산업혁명, 2008년 글로벌 금융위기 등의 현상이 나타났으며, 그로 인해 전 세계인은 불황, 실업, 분배 악화 등과 같은 불확실성으로 가득 찬 새로운 사회·경제적 상황을 경험해왔다. 특히 2019년 코로나19 팬데믹은 세계경제의 불황을 더욱 가중시켰으며 기존의 주류 경제학과 재정학은 위기를 맞이했고, 새로운 아이디어(New Ideas)와 새로운 정부 역할의 필요성을 대두시켰다. 21세기 ‘미래의 재정학’은 기존의 재정이론과 달리 새롭게 진화될 것으로 예상된다.

(1) 글로벌 재정학

21세기 들어서면서 글로벌라이제이션 현상이 증대됐고, 국제적 차원의 글로벌 재정 현상이 나타났으며, 이를 연구하기 위한 새로운 ‘미래 재정학’이 등장했다. 글로벌 시대에 세계 경제는 과거의 각

국가가 독립된 폐쇄적 사회·경제체제에서 벗어나 국가 간 교역의 확대, 노동·자본·기술·지식의 이동이 증대되고 국가 간 관계가 중요시되는 새로운 시대가 도래했다. 세계화 시대의 도래에 따라 21세기 미래 재정학은 '글로벌 재정학(Global Public Finance)'이 될 것으로 전망된다. 지금까지 재정학은 특정 국가 내의 재정 현상을 다루었으나, '미래 재정학'은 글로벌라이제이션 시대의 글로벌 재정과 정부의 역할이 중요한 연구과제가 될 것이다. 세계화 시대의 증진에 따라 '미래 재정학'의 주요 연구는 '글로벌 재정학'으로 진화될 것으로 예견된다. 현재 재정이론은 폐쇄경제 내에서 특정 국가의 재정활동이 연구되고 분석됐으나, '미래 재정학'은 글로벌 경제에서 재정 현상의 국제적 측면이 중요한 연구과제가 될 것이다. 그 예로 현재 조세정책의 경우 특정 국가 내의 조세제도의 설계와 경제적 효과를 분석하고 있으나, 글로벌 시대에는 생산·투자·자금조달·입지 선택 등 기업의 선택이 국가 간 조세 경쟁(Tax Competition)에 의해 영향을 받기 때문에 글로벌 조세제도가 새로운 연구과제가 될 것이다.

각 국가의 조세와 재정지출 제도가 세계화 시대에 적절히 대응하여야만 하는 시대가 됐고, 특정 국가의 재정정책이 글로벌 환경에 의해 영향을 받는 새로운 사회가 됐다. '글로벌 재정학(Global Public Finance)'은 국가 간 경쟁과 협력이라는 새로운 환경에서 미래 정부의 역할과 재정정책의 과제가 주요 연구 주제가 될 것으로 예상된다. 세계화의 진전에 따라 국가 간 무역의 불균등, 저개발 국가의 경제발전, 기후 위기, 코로나19 팬데믹과 같은 전염병 확산 등과 같은 다양한 글로벌 문제가 발생했고 글로벌 정책 과제가 새롭게 대두됐다[3].

'미래 재정학'은 글로벌 재정이론으로 진화되고 전 세계의 지속 가능한 발전 목표(Sustainable Development Goals)를 달성하기 위한 재정이론과 재정 정책을 설계하는 것이 중요한 연구과제가 될 것이다. 현재 재정학이 특정 국가 내에서 공공재 이론을 주로 다루었다면, 미래 재정학은 전 세계 모든 인류의 복지와 후생에 영향을 미치는 글로벌 공공재(Global Public Goods)가 새로운 중요한 연구 주제가 될 것으로 전망된다.

---

2 Atkinson and Stiglitz은 『Lectures on Public Economics』 저서의 개정판을 2015년에 발간했다. 그들은 개정판 서문에서 '미래 재정학'의 연구주제로 글로벌 재정학, 행동 재정학, 실증주의 재정학, 정치경제학적 재정학, 불평등과 재분배의 재정학 등을 서술했다.

3 재정학의 미래에 대한 소개는 김의섭(2021), '재정학 저서의 역사', 『2021년 한국재정정책학회 하계학술대회 발표 논문』, 한국재정정책학회, 2021년 7월, pp.246-250. 참고.

그 예로 지구촌 모든 인류의 삶에 영향을 미치는 지식, 기술, 글로벌 환경 문제, 글로벌 보건 등과 같은 글로벌 공공재 및 재정연방주의와 분권 이론(Decentralization) 등과 같은 주제가 미래 재정학의 중요 연구 주제가 될 것이다. '미래 재정학'은 글로벌 시각으로 전 세계 모든 국가 구성원의 복지와 후생 증진에 기여하는 재정의 역할이 중요한 연구 주제가 되며, '글로벌 후생경제학(Global Welfare Economics)'의 중요성이 증진될 것이다.

(2) 행동 재정학

최근 재정학 연구의 변화 추이를 살펴보면 '행동재정학(Behavioural Public Finance)'이 미래의 새로운 재정학으로 진화되고 있다. 전통적 재정학은 서론에서 시장실패 이론, 정부 개입 등에 대해 다루나, 행동 재정학은 행동주의 이론을 도입하여 가계, 기업의 행동 원리를 분석하고 전통적 재정학과 다른 새로운 정책 대안을 모색하려고 시도하고 있다.

경제학 원리인 극대화 가설을 비판하면서 행동경제학은 인간이 경제적 의사결정을 할 때 항상 합리적이고 효용을 극대화하는 이기적 주체가 아니라고 주장했다. 행동경제학은 심리학, 사회학, 신경과학 등의 방법론을 활용하여 인간의 경제행위를 설명하는 새로운 이론적 틀을 구축하려고 하였으며 가계와 기업이 정부 재정정책에 어떻게 반응하는가에 대한 새로운 분석 시각을 제시하려고 했다. 행동경제학은 인간의 행위가 비합리적이고, 규범(Norms), 문화(Culture)에 의해 영향을 받으며, 사회에서 인간의 행동은 감정, 편기(偏嗜) 학습효과, 이타주의적 정서 등에 의해 수행된다고 주장했다. 행동경제학은 경제주체들이 불확실성에서 의사결정을 할 때 잘못된 기대나 미래 편익에 대한 오류로 실수(Mistakes)를 하기도 하고, 제한된 합리성(Bounded Rationality) 원리에 의해 '준 극대화(Quasi-Maximization) 행위'를 한다고 보았다.
최근 행동재정학은 '프레이밍(Framing)'과 '넛지(Nudge)' 이론을 정책의 수립과 시행 과정에 도입하려는 시도를 했다. '넛지(Nudge)'는 과거 정

부의 규제와 통제 중심의 정책에서 벗어나 개인의 선택의 자유를 침해하지 않으면서 정부가 의도하는 정책목표를 달성하려고 하는 간접적인 정부 개입이다.

행동 재정학은 행동경제학의 이론을 정부의 재정정책 수립에 적용하며 특히 조세, 재정지출, 연금제도의 개선방안을 모색하려고 했다. 그 예로 행동재정학은 납세자들의 조세제도에 대한 선택이 누가 조세를 부담하는가에 의해 영향을 받지 않고 조세제도가 어떻게 프레임(Framed) 되는가에 의존한다고 주장한다. 또한 연금 제도의 개혁에서 개인들은 자신의 현재 소득을 빠르게 소비지출하는데 은퇴 이후 미래의 노후 생활을 대비하기 위해 국민의 연금 가입을 증진시킬 수 있는 행동의 유인 방안은 무엇인가에 대해 연구하고 있다. 이러한 '행동 재정학'은 '21세기 미래 재정학'이 될 것으로 전망된다.

(3) 다원주의 재정학

2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 경제는 불황, 실업, 분배 악화와 같은 어려운 경제 상황을 경험했고, 특히 2019년 코로나19 팬데믹으로 전 세계는 급속한 물가 상승·경기침체 등과 같은 힘든 사회·경제적 환경에 빠져 있다. 최근 세계 경제의 위기와 불확실성으로 가득 찬 사회·경제적 상황에서 기존 신고전파 이론의 주류 경제학은 도전을 받고 있으며, 미래 21세기 경제학은 '다원주의 경제학(Pluralist Economics)'으로 진화되고 있다. 최근들어 다원주의 경제학인 새로운 케인스주의, 제도학파, 마르크스주의, 오스트리아학파 등 다양한 경제사상을 새롭게 이해하려는 '경제학 다시 생각하기(Rethinking Economics)'의 필요성이 대두되고 있다[4].

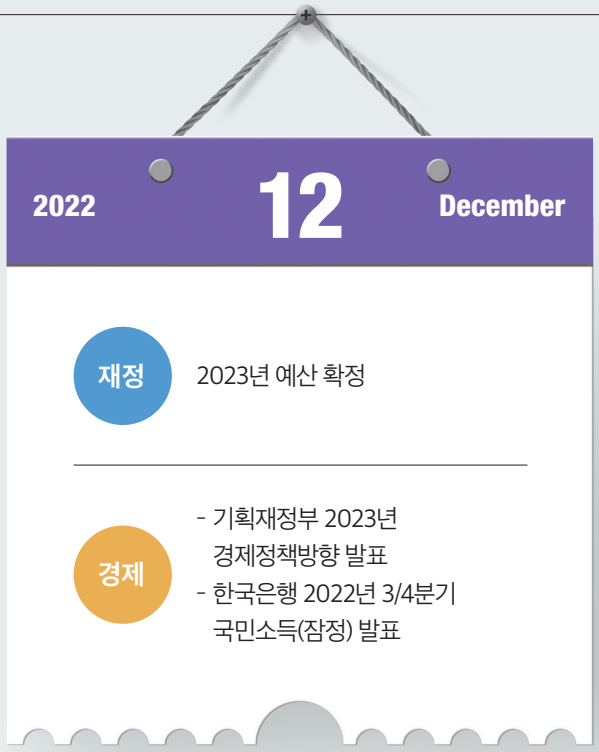
글로벌 금융위기와 코로나19 팬데믹 이후 세계 경제의 환경은 악화되어 왔으며 이러한 사회·경제적 상황의 변화는 인류의 삶과 사회에 큰 영향을 미쳤고, 기존의 주류 경제학은 '다원주의 경제학'으로 진화되고 있다. 이러한 21세기 경제학의 진화에 따라 미래의 재정학도 새로운 아이디어와 연구방법, 새로운 재정이론과 재정사상이 나타날 것으로 전망된다. 지금까지 재정학에서 다루지 않았던 새로운 다원주의적 방법론을 사용하여 다양한 논제와 재정 현상을 연구하는 '다원주의 재정학(Pluralist Public Finance)'이 미래 재정학이 될 것으로 예상된다.

'미래 재정학'은 미래 사회·경제의 불확실성을 극복하고 지속적 경제발전, 분배 개선, 삶의 증진 등과 같은 새로운 정부의 역할과 미래 재정의 세출과 세입(조세) 제도의 개선방안이 중요한 연구과제가 될 것이다. 미래 재정학은 미래 사회·경제가 직면한 문제의 해결을 위한 새로운 아이디어(Ideas)가 필요하고 성장, 일자리, 복지와 분배, 사회보장제도의 개선 등이 중요한 연구과제가 될 것이다. 미래의 젊은 학자들은 미래 사회·경제에서 정부가 재정지출과 조세제도를 통해 미래 사회·경제 발전에 기여할 수 있는 새로운 재정이론, 재정사상과 새로운 정책 대안을 모색해야 할 것이다.

4 Fischer et al(2018)은 주류 경제학의 비판과 함께 경제학을 더욱 폭넓고 깊게 이해하기 위한 다원주의 경제학에 대해 소개했다. Fischer, L., and others. (2018). Rethinking Economics : An Introduction to Pluralist Economics, London and New York, Routledge.

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 국민소득 (잠정) 발표

국제
- OECD 중간경제전망(Interim Economic Outlook) 발표

개도국 기후 적응 지원을 위해 우리나라 최초로 적응기금(Adaptation Fund) 신규 공여(기획재정부, 11.16.)

- 개발도상국의 기후변화 적응 지원을 위해 우리나라 최초로 적응기금에 신규 공여 결정

  * 2023~2025년 3년간 연간 12억원, 총 36억원

2022 3/4분기 가계동향조사 결과 발표 (기획재정부, 11.17.)

- (전체) 가구당 월평균 소득은 486.9만원(전년 동기 대비 3.0% 증가)
- (분위별) 1분위를 제외한 모든 분위의 총소득이 증가

  * 분위별 소득 증감률(%): (전체) 3.0 (1분위) △1.0 (2분위) 2.7 (3분위) 2.6 (4분위) 2.8 (5분위) 3.7

- (지출·가계수지) 가구당 월평균 소비지출 270.2만원(전년 동기 대비 6.2% 증가), 가계수지 흑자액 114.8만원(전년 동기 대비 6.6% 감소)
- (소득분배) 5분위배율 5.75배로 전년 동기 대비 상승(+0.41배p)
- (평가) 정부는 현재 우리경제 상황을 엄중하게 인식

  ⇨ 경기·민생안정을 최우선 순위로 두어 소득·분배 여건이 개선되도록 ① 취약계층을 위한 고용·사회안전망 강화, ② 물가안정 등을 통한 저소득층 가구부담 완화, ③ 경제활력 제고 등을 지속 추진할 계획

OECD「경제전망」발표(OECD, 11.22.)

- (최근 동향) 성장 둔화, 고물가 지속, 불확실성 고조
- (전망) 세계경제는 2023년 성장 둔화 후 2024년 다소 회복할 전망, 인플레이션은 당분간 높은 수준을 지속하나 점진적으로 완화 전망

  * GDP: 2022년 3.1%, 2023년 2.2%, 2024년 2.7%

  ** G20 평균 물가상승률: 2022년 8.1%, 2023년 6.0%, 2024년 5.4%

- (향후 리스크) 에너지 공급 부족, 통화긴축에 따른 부채위험, 원자재 수입국 경기 위축, 중국 회복 지연, 식량불안 악화 등
- (정책권고) 통화긴축 지속, 선별적·한시적 재정지원, 에너지 안정성 확보 투자, 규제혁신 등 구조개혁 권고

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 국민소득(잠정) 발표
- 기획재정부 2022년 새 정부 경제정책방향 발표

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

October 10

경제
- 한국은행 2021년 연간 기업경영분석 결과 발표

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 국민소득(잠정) 발표

한국재정정보원 소식

1

한국재정정보원, 국립강릉원주대학교와 업무협약(MOU) 체결

한국재정정보원 재정도움센터(강릉·강원 권역, 이하 '강릉센터')는 국립강릉원주대학교(총장 반선섭, 이하 '강릉원주대')와 강원도 지역인재를 육성하고, 지역사회 발전에 이바지하기 위한 업무협약을 11월 15일(화)에 체결하였다. 이번 협약에는 재정원이 강릉원주대 학생을 대상으로 △국가재정 및 재정시스템(dBrain+, e나라도움 등) 교육 제공 △공공기관 취업역량 강화 프로그램 제공 △인적·물적 자원 공유를 통한 지역사회 공유경제 플랫폼 구축 지원 등이 포함되어 있다.

2

한국재정정보원, 2022년 사랑의 김장김치 나눔 활동 실시

한국재정정보원은 11월 18일(금) 중구지역 취약계층의 겨울나기를 후원하기 위해 기관 자체 봉사단인 'e나라 방방곡곡' 봉사단원들과 함께 사랑의 김장김치 나눔 활동을 실시했다. 재정원은 2018년 양평 수미마을과 1사 1촌 자매결연 협약을 체결하고, 매년 김장활동을 지속적으로 실시하고 있다. 올해도 중구자원봉사센터와 협력하여 김장김치 수요조사를 통해 선정된 5개 후원기관(중림종합사회복지관, 남산실버복지센터, 등대지역아동센터, 참좋은친구들, 장충단공원경로단)에 약 600㎏의 김치를 전달하였다.

한국재정정보원 소식

3

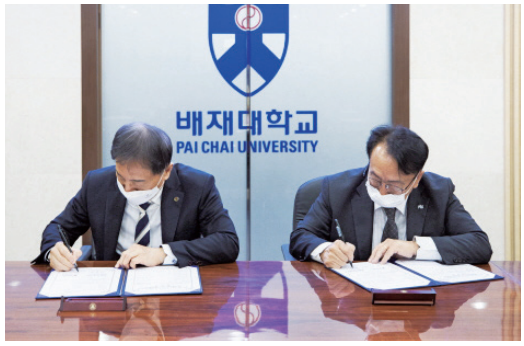
한국재정정보원-KDI국제정책대학원 업무협약(MOU) 체결

한국재정정보원은 11월 23일(수) 한국개발연구원국제정책대학원(원장 유종일, 이하 'KDI 대학원')과 양 기관의 '재정 데이터 분석 기반 확대 및 성과 확산을 위한 업무협약'을 체결했다. 이번 협약은 △재정 관련 연구분석 과제의 발굴·추진 협력 △재정 데이터 사이언스 교육 자원의 인프라, 콘텐츠 공유 및 활용 △재정정보 활용 역량 강화를 위한 프로그램 추진 등을 주요 내용으로 한다.

4

대전·세종·충청 지역 인재양성을 위한 한국재정정보원-배재대학교 업무협약(MOU) 체결

한국재정정보원 재정도움센터(대전·충청 권역, 이하 '대전센터')는 11월 23일(수), 배재대학교(총장 김선재, 이하 '배재대')와 대전·세종·충청 지역의 청년인재를 양성하고, 지역경제를 활성화하기 위하여 업무협약을 체결했다. 이번 협약은 배재대학교 학생을 위한 △국고보조금통합관리시스템(e나라도움) 교육 프로그램 △국고사업관리 전문인력 양성 과정에 대한 지원 등을 주요 내용으로 한다.



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 21세기 미래 재정학 중 하나로 전통적인 재정학과는 달리 행동경제학 이론을 재정 정책에 적용하여 가계, 기업의 행동 원리를 분석하는 재정학은?

답 ☐☐ **재정학**

독자편지

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

bea********

'이달의 재정 이야기' 기사가 반가웠습니다.
천연물안전관리원 설립으로 국내의 천연물의약품 시작의 성장이 기대됩니다.
앞으로도 재정이 적재적소에 투입되어
국민의 삶을 더욱 풍요롭고 알차게 가꿔주기를 바랍니다.

애독자 퀴즈 정답 & 독자편지 보내주실 곳

★ **응모 기간** 2022. 12. 5. ~ 2022. 12. 15.

QR 코드로 접속해
응모해 주세요.

지난 호 이벤트 당첨자

- ang****@naver.com
- bea********@naver.com
- wdh***@hanmail.net
- pch****@naver.com
- 90w**@hanmail.net
- hya*******@nate.com
- gnp***@gmail.com
- lee*********@naver.com
- ysw******@naver.com
- woo******@yahoo.com

한국재정정보원 공익캠페인

©UNICEF/UN0616744/Dejongh

기아로 고통받는 어린이에게 생일을 선물해 주세요

누구에게나 매년 돌아오는 생일,
하지만 다음 생일을 기약할 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 서있습니다.

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

12
9 772508 897000
ISSN 2508-8971