월간

나라재정

FISCAL INFORMATION BULLETIN

08 | 2023 August | Vol. 80

나라재정 보기

FIS 인사이트
기후변화로 인한 재해와 재정

재정칼럼
재난과 재정의 역할
재난관리와 재정의 역할
Disaster Avoidance Behavior and Public Policy

현실 속 재정제도 이야기
근대 재정의 탄생 ⑤
한국의 재정헌법

한국재정정보원

CONTENTS

2023 AUGUST
Vol. 80

재정 INSIGHT

04
FIS 인사이트
기후변화로 인한 재해와 재정
김명규 재정정보분석센터 연구위원

14
재정칼럼
재난과 재정의 역할
오형나 경희대학교 국제학부 교수

재난관리와 재정의 역할
이재은 충북대학교 행정학과 교수,
국가위기관리연구소 소장

Disaster Avoidance Behavior and Public Policy
Mark Skidmore and Pei-Jyun Lu

38
토막 재정제도 이야기
OECD Net Zero+
Climate and Economic Resilience in
Changing World

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
재정정보분석센터 | 02-6908-8559
제작
㈜케이에스센세이션 | 02-761-0031

재정 **NOW**

40
숫자로 보는 나라재정

42
재정 FOCUS
2023년 세법개정안

46
키워드 재정
홍수

50
해외재정동향
주요국 및 국제기구 재정동향

재정 **STORY**

60
현실 속 재정제도 이야기
근대 재정의 탄생 ⑤ - 한국의 재정헌법

66
재정, 그땐 그랬지
공공기관운영법의 탄생

70
경제학자가 풀어낸 인문학
결혼할 때 다이아몬드 반지를 주는 풍습이 생긴 경제적 이유

74
문화로 보는 재정 이야기

76
재정 캘린더

78
애독자 코너

Insight

기후변화로 인한 재해와 재정

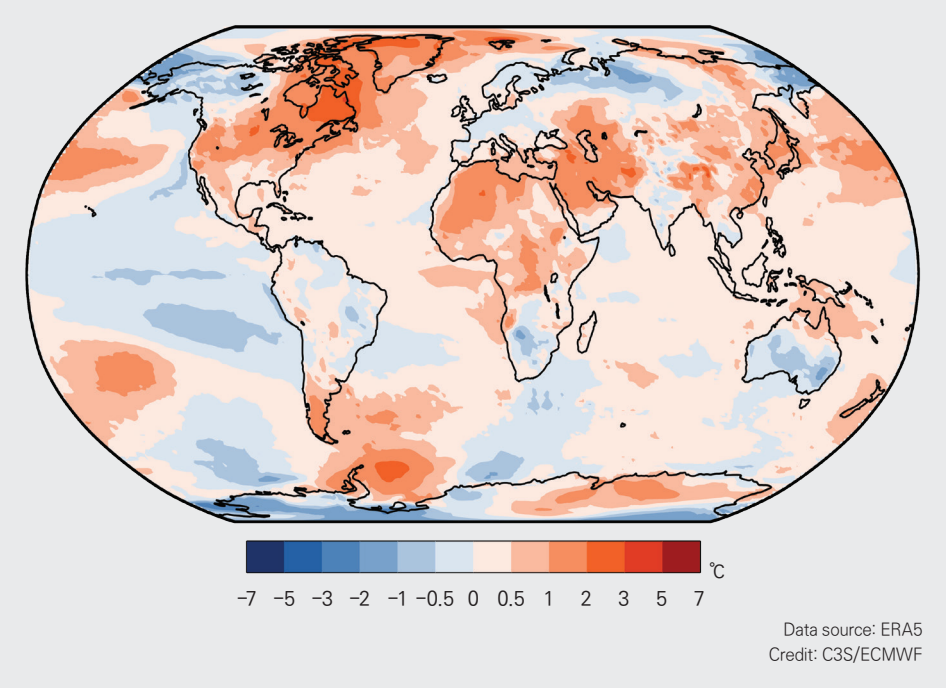
김명규 재정정보분석센터 연구위원(mkim@fis.kr)

2020년 7~8월 여름에 비가 많이 왔다. 비가 많이 왔다는 말로는 다 담지 못할 수준이었다. 「재해연보」에 따르면, 특히 2020년 7월 28~8월 11일 동안은 기상관측 이래 최장기간의 장마로 호우 피해가 전체 피해의 약 83%를 차지할 정도로 피해가 컸음을 알 수 있다. 2020년 호우로 인한 공식 피해액만 하더라도 1조 372억원에 달하는 것으로 추산된다. 최근에도 청주에서 안타까운 호우 사고가 발생했다. 흔히 '난리 중에 물난리가 가장 무섭다'는 말이 있다. 홍수는 생활터전을 피폐화시키고, 그만큼 복구가 어렵기 때문이다. 자연재해로 개인이 생활의 터전을 잃어버렸을 때 누가 보듬어 줄 것인가에 대해 생각해 보면, 국가가 나서야 하는 것은 어찌보면 당연한 일이다. 이에 본고에서는 기후변화로 태풍·호우가 빈번해질 것으로 예상됨에 따라 우리나라 태풍·호우로 발생한 재해를 개괄하고, 재발 방지와 피해 경감 차원의 방재 정책과 재정을 통한 복구 지원 정책, 마지막으로는 중기 관점에서 정부의 방재 정책 방향을 살펴보고자 한다.

1. 기후변화로 태풍과 호우는 빈번하고 강해질 전망

앞으로 태풍과 호우는 더욱 많이 발생할 가능성이 높으며 이는 기후변화와 관련이 깊다. 최근 국제 학술지 〈네이처〉에 발표된 Ombadi et al.(2023)의 논문에 따르면, 기온이 1℃ 오를 때마다 북반구 강수량이 15% 증가한다. 더군다나 폭우의 영향이 클 것이라고 강조하기도 했는데 비는 홍수, 산사태, 토양 침식 등을 초래하기 때문에 더 위험성이 높다고 봤다. 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 우리나라가 위치해 있는 동아시아 지역의 온도 변화는 1991년 이후 2020년까지 약 1~2℃ 정도의 온도 상승이 관측됐다.

〈그림 1〉 **전 세계 온도 변화: 1991~2020년**



자료: Copernicus Climates Change Service. 행정안전부(2022) 재인용

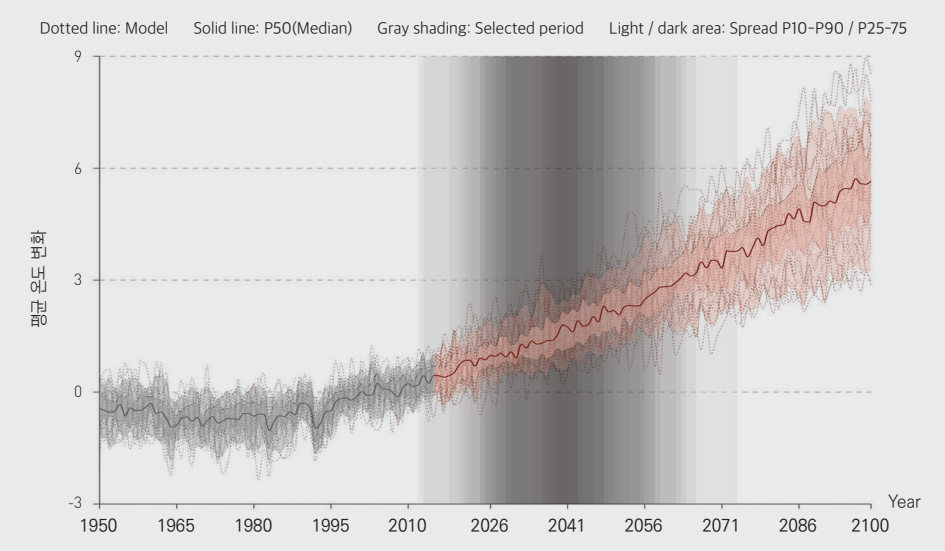
기후변화는 전 세계적인 현상이며, 세계는 예상보다 더 빠른 온도 상승을 경험하고 있다. IPCC(기후변화에 관한 정부 간 협의체[1])에서 2021년 8월 발표한 제6차 종합보고서에서는 기후변화의 위험성과 기후 행동의 시급성을 다시 한번 강조했다. 6차 보고서에서는 2021~2040년 안에 산업화 이전(1850~1900년)과 비교해 지구 온도가 1.5℃ 상승할 것으로 전망하고 있으며 이전 보고서의 분석보다 10년 앞당겨질 것으로 보고했다.

IPCC 홈페이지에서는 세계 지역별 기후 전망 정보도 함께 제공하고 있는데, 동아시아 지역의 경우 1995~2014년 대비 평균 온도가 빠르게 상승하고, 강수량도 지속적으로 상승할 것으로 전망하고 있다. 우리나라는 6~8월 시기에 강수량이 집중되는 몬순기후의 특성을 보인다. 동아시아 몬순기후 지역(한국, 중국, 일본, 대만 등)의 온도 변화와 강수량은 〈그림 2〉와 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 점증할 것으로 보고 있다.

1 IPCC는 'Intergovernmental Panel on Climate Change'의 약어로, 기후변화에 관한 정부 간 패널을 의미한다. IPCC는 1988년에 설립되었으며, 유엔환경계획(UNEP)과 세계기상기구(WMO)가 공동 설립했다. 기후변화의 과학적 이해를 촉진하고, 기후변화의 영향 및 적응 방안, 그리고 온실가스 배출에 대한 완화 조치를 포함한 대응 전략을 평가하는 데 기여하고 있으며, 정기적으로 기후변화 보고서를 발간해 미래 기후변화로 인한 영향을 경고하고 있다. IPCC는 기후변화의 이해와 대응에 있어서 중요한 국제적 기구로서, 정부 및 국제기구, 학계, 시민사회 등 다양한 이해 관계자들과 협력하여 기후 문제에 대한 과학적 근거를 제공한다.

〈그림 2〉 **IPCC 동아시아 지역 평균 온도 변화(1995~2014년 대비) 전망**

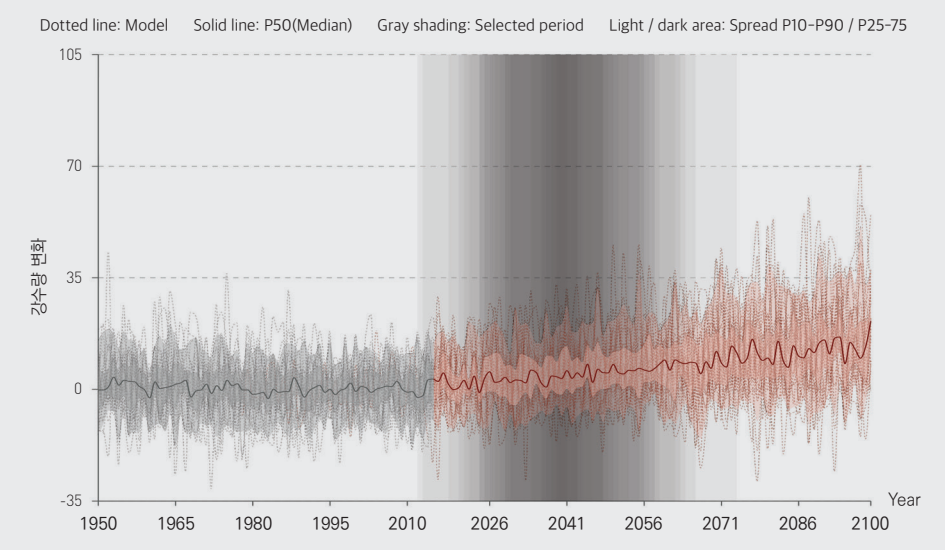
(단위: ℃)



주: 동아시아 몬순지역 6~8월 기후 정보 기준
자료: IPCC 홈페이지. 2023년 8월 2일 자료 추출

〈그림 3〉 **IPCC 동아시아 지역 강수량 변화(1995~2014년 대비) 전망**

(단위: %)



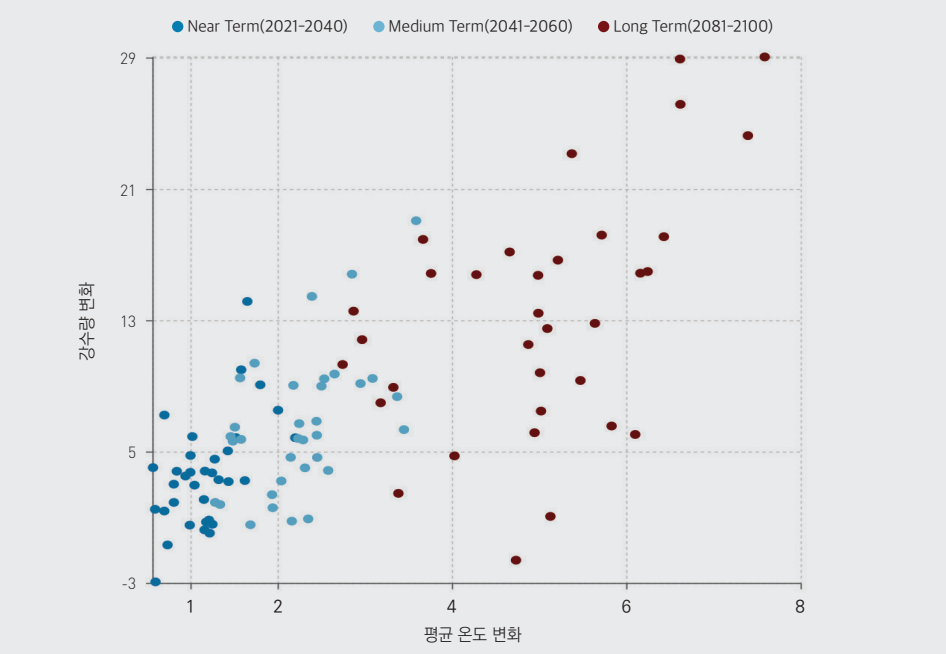
주: 동아시아 몬순지역 6~8월 기후 정보 기준
자료: IPCC 홈페이지. 2023년 8월 2일 자료 추출

우리나라를 비롯한 한·중·일 동아시아 지역의 평균 기온 변화와 강수량 전망의 관계는 〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 양의 관계를 보이고 있다. 이보다 더 중요한 것은 단기의 온도와 강수량 변화의 관계보다 중기, 장기로 갈수록 두 지표의 편차가 확대되고 있다는 점이다. 이

는 예상하건데 기후변화로 인해 단기에는 영향(변화폭)이 작을 수 있으나, 중장기로 갈수록 변동성이 확대되기 때문에 불확실성도 크다는 것을 의미한다. 따라서 기후변화로 인해 앞으로 우리나라에 닥치는 태풍과 호우로 인한 재해는 더욱 클 것이다. 그렇다면 정부와 국민은 앞으로의 자연재해로부터 피해를 경감할 수 있는 방법을 함께 강구해야 할 것이다.

〈그림 4〉 **IPCC 동아시아 지역 평균 온도와 강수량 전망의 관계**

(단위: ℃, %)



주 1: 동아시아 몬순지역 6~8월 기후 정보 기준
주 2: X축은 평균 온도 변화, Y축은 강수량 변화율을 의미하며, 진한 파란색은 단기, 연한 파란색은 중기, 빨간색은 장기 변화를 의미
자료: IPCC 홈페이지. 2023년 8월 2일 자료 추출

2. 최근 10년 태풍·호우로 인한 피해액 3.4조원, 복구 비용 10.3조원

태풍·호우로 인한 재해 상황의 피해는 재해 원인 중 대부분을 차지할 정도로 피해 규모가 크고 복구도 쉽지 않다. 최근 10년간 태풍과 호우로 인한 재해 피해액(10년 누계)은 3.4조원으로 모든 자연재해 피해액(10년 누계) 3.7조원의 93.1%를 차지하고 있다. 2012년 이후 가장 피해 규모가 컸던 시기는 2020년이다. 2020년에는 전국적인 집중호우로 2020년 7월 28~8월 11일 동안 피해도 집중됐다. 불과 14일간에 걸쳐 내린 비는 침수, 산사태, 도로 유실 등 공공시설을 중심으로 1조 372억원에 달하는 피해를 냈다. 다음으로 피해액이 컸던 해는 2012년으로, 8월 25~30일에 걸쳐 한반도를 강타한 '볼라벤', '덴빈' 태풍으로 인한 피해로 1조원이 넘는 재산상의 피해가 발생하기도 했다.

태풍·호우로 인한 피해는 경제적 기반이 무너지는 경우 더욱 큰 피해로 이어진다. 이에 신속한 복구를 통해 일상으로 복귀할 수 있도록 지원하는 것이 정부의 임무 중 하나다. TV에서는 재해현장 복구를 위해 공무원, 군인을 비롯해 각 분야의 자원봉사자들이 노력하는 모습을 볼 수 있다. 그러나 가장 덥고 습한 기간에 피해현장을 복구하기란 쉽지 않은 상황이다.

재해현장을 복구하여 일상으로 회복하는 비용은 피해액보다 훨씬 크기 마련이다. 최근 10년간 재해를 복구하는 과정에서 들었던 비용은 10.3조원이 넘는다. 예를 들었던 2020년 집중호우(7월 28~8월 11일)와 2012년 태풍(8월 25~30일)으로 인한 피해를 복구하는 데 2020년에 4.2조원, 2012년에는 2.1조원이 각각 투입됐다. 피해액 대비 복구액의 비율인 복구 비율을 봤을 때, 태풍·호우의 복구액은 최근 10년 합계 피해액 대비 2.9배, 즉 세 배가량 이 투입된 것을 알 수 있다. 복구액과 피해액에는 당연히 피해(복구 과정)로 인해 발생하는 기회비용[2]은 포함되지 않았기 때문에 이를 포함하면 더 클 것으로 추산된다.

〈표 1〉 **최근 10년간 태풍·호우로 인한 재해 피해액 및 복구액**

(단위: 조원, %)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	합계
피해액 (A)	전체	1.09	0.17	0.18	0.03	0.29	0.19	0.14	0.22	1.32	0.07	3.69
	태풍·호우	1.04	0.16	0.15	0.01	0.25	0.10	0.12	0.21	1.32	0.06	3.43
	비중	(95.7)	(92.8)	(81.9)	(45.9)	(86.8)	(54.2)	(88.1)	(99.2)	(100)	(93.5)	(93.1)
복구액 (B)	전체	2.05	0.39	0.51	0.04	0.59	0.50	0.44	1.35	4.16	0.30	10.33
	태풍·호우	2.03	0.38	0.48	0.03	0.54	0.32	0.43	1.33	4.16	0.29	9.99
	비중	(99)	(98.8)	(93.9)	(78.8)	(91.7)	(63.9)	(97.8)	(98.3)	(100)	(98.6)	(96.8)
복구 비율 (B/A)	태풍·호우	1.95	2.39	3.23	2.05	2.16	3.14	3.48	6.18	3.16	4.75	2.91
	이외	0.45	0.37	0.96	0.47	1.29	2.11	0.58	12.83	0.53	0.98	1.30

주: 태풍과 호우 항목으로 조사되고 있으나, 연도별 일관성을 위해 두 항목을 저자가 통합
자료: 행정안전부(2022). 「2021 재해연보」. 저자 발췌

재해 유형별로 10년 누계 재해 피해액을 보면, 태풍·호우의 피해액이 3조 4,348억원으로 가장 크며, 대설로 인한 피해는 1,141억원, 지진 960억원, 강풍 321억원, 풍랑·강풍 129억원 등의 순이다. 태풍·호우로 인한 피해가 얼마나 큰지, 복구에 얼마나 비용이 많이 드는지는 〈표 2〉를 통해 알 수 있다. 태풍·호우로 인한 피해를 복구하기 위해서는 피해액 대비 2.9배에 달하는 복구 비용이 수반되는 가운데, 우박(15.0배), 풍랑·강풍(3.6배), 폭염(3.6배), 한파(2.3배), 지진(2.0배) 유형의 재해가 피해액 대비 복구액이 더 큰 것으로 추계된다.

2 예를 들면, 영업활동을 하지 못함으로써 발생하는 수입 감소와 평소 대비 생산설비 가동률이 감소해서 발생하는 등의 비효율성을 포함한다.

〈표 2〉 최근 10년 누계 재해 원인별 피해액 및 복구액

(단위: 억원, %)

구분	피해액(A)	복구액(B)	복구 비율(B/A)
태풍·호우	34,348.2	99,939.8	2.9
대설	1,141.4	714.7	0.6
강풍	320.9	161.4	0.5
풍랑·강풍	129.0	464.7	3.6
우박	0.2	2.4	15.0
낙뢰	0.8	0.2	0.2
한파	4.3	9.8	2.3
지진	960.4	1,945.4	2.0
폭염	6.3	22.7	3.6
합계	36,911.3	103,261.0	2.8

주: 태풍과 호우 항목으로 조사되고 있으나, 연도별 일관성을 위해 두 항목을 저자가 통합
자료: 행정안전부(2022). 「2021 재해연보」. 저자 발췌

3. 재해를 막을 수 없다면 대비해야

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 재해의 대부분은 태풍과 집중호우로 인한 피해이며, 그로 인한 복구 비용이 피해 규모보다 크다. 재해는 매년 발생하고 있으나 이를 근본적으로 막기란 사실 불가능하다. 그렇다면 피해와 복구 비용을 줄일 수 있지 않을까 고민해볼 필요가 있을 것이다. 재해를 피할 수 없다면 사전 대비를 통해 피해를 최소화할 수 있지 않을까? 이러한 고민에서 출발한 것이 방재이다. 방재란 사전적 의미로 폭풍, 홍수, 지진, 화재 따위의 재해를 막는 일을 뜻한다. 개념을 조금 더 확장하면 자연현상으로 인한 재해로부터 인간의 행위로 인한 재해 및 주택 안에서의 일상적인 재해까지 여러 가지 재해의 발생 구조를 밝히고, 인명과 재산의 안전을 꾀하는 것을 목적으로 한 대책을 총칭한다. 자연재해로 인해 발생할 피해를 복구하는데 드는 비용을 예상하기는 어려울 수 있으나 개념적으로 생각해 보면 자연재해가 발생할 확률, 자연재해의 강도, 재해 회피율, 재해로 인한 피해액 대비 복구 비율과 관련이 있다.

재해 복구액 = 재해 발생확률 × 재해 강도 × 재해 회피율 × 재해 복구 비율

재해 발생확률은 태풍과 집중호우가 발생할 확률이며, 재해 강도는 태풍의 강도, 시간당 강수량 등의 개념이다. 재해 회피율은 우리 사회의 자연재해 방지 장치로 인해 어느 정도 피해를 경감하는지에 대한 개념이다. 마지막 재해 복구 비율은 자연재해 피해가 발생했을 때 우리나라가 얼마나 빨리, 복구 비용을 최소화하면서 탄력적으로 회복할 수 있는가에 대한 개

념이다. 위의 요인 중 인간의 힘으로 통제할 수 없는 영역은 재해 발생확률과 재해 강도이며, 나머지 재해 회피율과 재해 복구 비율은 어느 정도 재해 방지를 위해 정부와 민간의 대책으로 대비할 수 있는 영역이다.

방재의 대상은 바로 인간의 영역과 관련되어 있다. 물론 재해 방지를 위한 노력에는 한계가 존재하기 때문에 학술적으로 적정 수준의 방재에 대한 논의가 활발하다. 예를 들어 극심한 집중호우가 발생할 때, 시간당 어느 정도의 집중호우를 감당할 수 있는 우수저류시설을 설치할 것인가와 같은 정책의 효과성과 효율성에 대한 일들이다. 이와 같은 배경하에서 이재은(2014)은 총괄적인 재난관리 예산 배분 관점에서 여러 정책 방향을 제시하고 있는데, 그 중 피해 규모를 감안해야 함은 물론 평소 재난관리에 관한 예방사업의 집행 등 재난관리 평가를 고려한 정부의 예산 배정 기준이 마련되어야 한다고 주장했다. 이에 소방과 방재 분야에서의 균형 잡힌 예산 지출이 필요하며, 특히 신종 재난에 대비해서도 예산 투입이 필요하다고 주장하기도 했다.

4. 재난 방지를 위한 중기 재정 계획

주로 재해에 대한 방재는 정부의 주도를 통해 이루어지기 마련이다. 정부는 태풍과 집중호우로 인한 재해를 예방하고, 경감하기 위한 재해예방사업을 다양하게 추진하고 있다. 재해예방사업은 「자연재해대책법」, 「저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률」, 「급경사지 재해예방에 관한 법률」, 「소하천정비법」, 「재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법」, 「소규모 공공시설 안전관리에 관한 법률」 등의 법률에 근거하고 있다. 이 법들의 목적은 대상에 따라 상세 내용의 차이는 있으나, 공통적으로 재해가 발생했을 때 어떻게 대응할 것인지 사전에 사고를 방지하기 위한 점검과 관리 예방 차원에 관한 내용이다. 정부는 전국적인 하천 및 제방 보수, 우수저류시설 설치 등을 통해 침수, 붕괴 등 재해 발생 우려가 큰 지역을 중점적으로 정비하고, 풍수해생활권 종합정비 확대 등 재해예방 투자를 확대하여 재난피해를 최소화하기 위해 노력하고 있다.

〈표 3〉 **재해예방 인프라 구축 재정투자 추이**

(단위: 억원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
재해위험지역 정비	3,523	4,640	3,692	3,586	3,760	3,992	4,365	5,205	6,178
우수저류시설	665	881	718	710	695	553	695	695	695

자료: 기획재정부(2022). 「2022~2026년 국가재정운용계획」

또한, 정부는 천재지변으로 인한 재난상황이 발생했을 때 피해가 발생한 곳에 대한 복구를 지원하고 있다. 정부는 사전에 예산을 편성하여 일반적으로 대응하고 있으나, 예상치 못한

대형 재해가 발생하여 재난상황으로 이어질 때, 추가경정예산을 편성하거나, 예비비를 통해 대응한다. 2000년 이후 추가경정예산을 편성해 태풍으로 인한 재해대책에 지원한 경우는 2002년 태풍 루사로 인한 4.1조원, 2003년 태풍 매미로 인한 재해대책 지원 3.0조원, 2006년 태풍 에위니아 및 집중호우로 인한 재해대책 지원 2.2조원 등이 있다[3]. 하지만 2006년 이후에는 추가경정예산 편성이 자주 있었으나, 태풍 및 집중호우로 인한 추경 편성은 없는 것으로 보인다. 이는 사전에 편성한 예산 범위 내에서 대응할 수 있을 정도로 정부 재정 대책이 개선된 것으로 볼 수 있다.

예비비[4]를 통한 재해 지원 규모를 보면, 2012년 태풍(덴빈, 볼라벤, 산바) 피해 복구비로 7,549억원을 사용했고, 2020년 집중호우로 인한 재난상황 등에 6,500억원의 예비비를 사용하기도 했다(〈표 4〉 참조). 이러한 예비비 사용 규모는 태풍·호우 피해액 규모와 비례하는 경향을 보이고 있어, 예비비를 통한 태풍·호우 재해 상황에 재정의 기여를 확인할 수 있다.

〈표 4〉 **태풍·호우 피해 복구 및 재난대책 예비비 사용액**

(단위: 억원)

연도	예비비 사용액	비고
2012	7,549	태풍(덴빈, 볼라벤, 산바) 피해 복구비 등
2013	679	7월(7.11.~15, 7.18, 7.22.~23.) 호우 피해 복구비
2014	972	8월 호우 피해 복구비
2016	801	태풍(차바) 피해 복구비
2017	449	재난대책비(보조)
2018	1,190	재난대책비(보조)
2019	5,199	재난대책비(보조)
2020	6,500	재난대책비(보조)
2021	166	재난대책비(보조)
2022	4,695	재난대책비(보조)

주: '공공질서 및 안전' 분야-'재난관리' 부문-'재난관리' 또는 '방재관리' 프로그램의 예비비 사용액으로 정의
자료: dBrain+ 국가결산보고서. 저자 발췌

정부는 「2022-2026 국가재정운용계획」을 통해 태풍·호우로 인한 재해에 대한 방재 및 대응을 확대할 것이라고 밝혔다. 국가재정운용계획 기간 재난관리 부문은 2022년 1조 4,005억원 예산 규모에서 2026년 1조 6,111억원으로 연평균 3.6% 예산 규모를 확대할 예정이다. 주요 내용으로는 우선, 기후변화로 인한 풍수해 등 자연재난 예방투자 확대한다는 방침이다. 온난화 등 기후변화로 인한 국지성 집중호우의 빈번화, 장마의 장기화에 따른 침수 위험요인 증가, 특정 시기의 강수량 감소 및 기온상승에 따른 가뭄·폭염 발생 우려 증가 등 재해예방 투자의 필요성이 지속 증대되고 있다. 이러한 점을 감안하여 풍수해 가뭄 폭염 등 자연재해·재난 예방 인프라 투자를 대폭 확대해 나갈 계획이다. 특히, 기존의 '사업 단위 정비'

방식이 아닌 빗물펌프장, 저류장 등 다양한 시설에 대해 '지역(마을) 단위 정비' 방식을 적용한 풍수해 생활권 종합정비사업(2019년 도입)을 지속 확대하여 재해 재난안전 예방 투자의 효율성을 높이고 주민의 안전도를 높일 계획이다. 아울러, 도심지 저지대 침수예방을 위한 우수저류시설 설치 투자를 확대하여 조기 구축될 수 있도록 할 예정이다.

또한, 스마트 재난·재해대응시스템을 구축할 것이라고 밝혔다. 침수에 취약하여 집중호우 시 인명피해가 우려되는 도심지 하상도로 전체를 대상(2023~2025년 270개소)으로 자동 수위계측·출입차단 시스템을 설치해 나가는 한편, 소하천 대상으로 자동 수위·유량 계측시스템 구축에 신규 착수하여 현재 계측·모니터링 중인 국가하천·지방하천 정보와 소하천 정보를 연계하여 홍수 위험시 대피경보를 발령하는 시스템을 구축할 예정이다. 전체 본류·지류의 정보를 활용하여 AI 기반 홍수예보플랫폼을 통해 정확한 물길 홍수예보는 물론, 침수예상 지도를 구축한다는 계획을 세우기도 했다.

〈표 5〉 **재난관리 부문 투자계획**

(단위: 억원, %)

부문	2022	2023	2024	2025	2026	연평균 증가율
재난관리	14,005	15,839	14,942	15,528	16,111	3.6

자료: 기획재정부(2022). 「2022~2026년 국가재정운용계획」

기후변화로 태풍·호우가 지금보다 빈번하고 강해질 것으로 예상되는 만큼 재해로 인한 피해는 발생할 수밖에 없기 때문에 방재의 필요성은 아무리 강조해도 부족하지 않을 것이다. 지금까지 검토한 바와 같이 정부 역할의 중요함을 인지하는 가운데, 마지막으로 중앙정부와 지방정부의 협동을 강조하고자 싶다. 태풍과 집중호우는 전국적으로 영향을 받더라도 큰 피해는 국지적인 특징이 있기 때문에, 지방자치단체의 책임성은 매우 높은 상황이다. 중앙정부와 지방정부가 초연결성을 확보함으로써 재정을 통한 재해 대응력을 높일 수 있을 것으로 기대한다.

참고 문헌

- 기획재정부(2022). 「2022-2026 국가재정운용계획」.
- 이재은(2014). "우리나라 재난관리 예산배분의 정책방향", 「예산정책연구」 제3권 제2호. pp.27-48.
- 행정안전부. 각 연도. 「재해연보」.
- IPCC(2021). Climate Change 2021 The Physical Science Basis.
- Ombadi, M., Risser M.D., Rhoades, A.M, et al.(2023). "A warming-induced reduction in snow fraction amplifies rainfall extremes," Nature 619, pp.305-310.

3 추가경정예산안 편성 시 태풍 및 집중호우로 인한 재해 지원을 명시한 경우를 대상으로 했다.

4 예비비 사용액은 국가결산보고서의 '예비비지출결정증액' 규모로 작성했다.

재난과 재정의 역할

오형나 경희대학교 국제학부 교수

1. 재난의 발생 추이

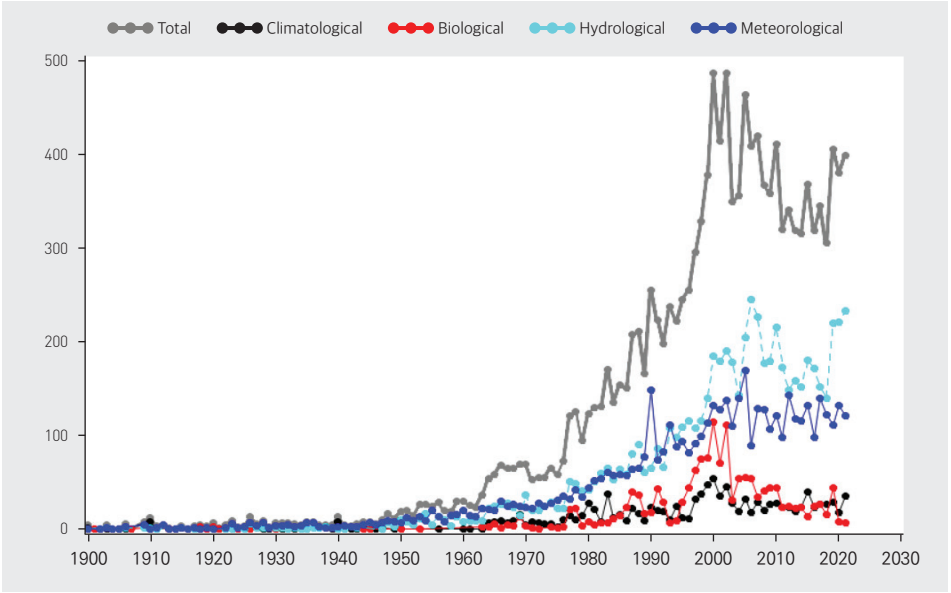
2021년 IPCC(2021)는 현재 지표면 온도가 기준년(1850~1900년) 대비 1.09℃ 상승했으며 2021~2040년 동안 기준년 대비 최소 1.5℃ 기온 상승이 일어날 것으로 전망했다. 지구 온도가 상승하며 폭염, 홍수는 물론 산불, 전염병과 해충의 출현을 포함한 재난의 빈도와 강도가 모두 증가하고 있으며, 온난화가 꾸준히 진행됨에 따라 보다 파괴적인 재난이 속출할 것으로 전망된다.

실제 지구 온도가 상승함에 따라 과거 10년에 한 번 정도 발생하던 극한 기후 현상(폭염, 가뭄, 심각한 폭우 등)의 발생 빈도는 폭염 2.8배, 가뭄 1.7배, 심각한 폭우의 경우 1.3배로 증

가했다[1]. 재난 중 일부(지진, 해일, 화산 폭발, 산불)는 발생 시 엄청난 피해를 유발하지만 대비 자체가 어려운 문제점을 가지고 있다. 이에 비해 폭풍, 홍수, 해충, 감염 등 기후재난은 비록 재난의 정확한 시점과 강도를 예측할 수는 없다고 하더라도 대략적인 주기를 가지고 있다. 이 경우 시간을 가지고 재난 피해를 줄이는 방안을 마련할 수 있다.

대표적인 재난 데이터 베이스인 EM-DAT를 이용해 재난의 발생 빈도가 시간이 지남에 따라 어떻게 변화하고 있는지 살펴볼 수 있다. 기후변화 관련 자연재해 중 가장 흔한 것은 홍수가 포함된 물 관련 재난(Hydrological)과 이상 기후 및 폭풍이 포함된 기상 재난(Meteorological)이다. 이 두 종류의 재난은 우리나라가 포함된 아시아 태평양 지역에서 자주 발생한다. 한편, 전염병과 해충이 포함된 생물학적 재난(Biological)은 다른 지역에서는 발생 빈도가 높지 않은 반면 아프리카에서는 홍수와 함께 가장 흔한 기후 관련 자연재해에 해당한다. 아래의 그림은 1900~2021년간 EM-DAT에 등록된 자연재해 중 기후변화 관련 재해 종류별 발생 빈도를 보여준다. 전 세계적으로 기후 관련 재난 건수는 2000년 이후 급증하고 있음을 알 수 있다. 재난이 자주 발생함에 따라 재난에 의한 경제적 손실액도 증가세를 보이는 반면, 인명 손실은 오히려 감소 추세에 있다. 이는 사회가 발전하며 자연재해에 대한 대응 역량 또는 기후 탄력성이 개선되어 재난이 인명 손실로 이어지지 않기 때문인 것으로 추정된다.

〈그림〉 **기후 관련 재난 범주별 발생 건수**



자료: EM-DAT를 이용하여 저자 작성

1 https://www.visualcapitalist.com/the-accelerating-frequency-of-extreme-weather/

2. 재난대응을 위한 재정의 역할

재난은 일어날 확률은 낮지만 일단 발생하면 막대한 경제적 손실과 인명 손실을 일으킨다. 그러나 중앙정부나 지방정부가 재정지출을 통해 인프라 투자나 재난 방지시스템을 통해 사전적으로 재난에 대응하거나 재난 발생 시 효과적으로 피해를 복구할 경우 동일한 자연재해로 인해 발생하는 인적·물적 피해 규모가 작아질 수 있다. 그런데 세계은행은 각국의 재정운용(PFM) 관행이 평상시에는 문제가 없지만 재난 상황에는 제 기능을 못하는 경우가 많다고 지적했다. 현재의 통제 프로세스는 재난 관련 지출을 신속하게 처리해야 하는 필요성과 충돌하는 측면이 있고, 예비비나 보험 프로그램 등 재난 자금 조달을 위한 메커니즘이 부족해 긴급 대응이 지연될 가능성이 크기 때문이라는 것이다.

재난 피해와 재정 간 긴밀한 상관관계를 인지한 국제사회는 2015년 재난 리스크 경감을 위한 유엔 행동강령인 '센다이 프레임워크(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)'를 마련해 재난 리스크를 이해하고, 재난에 사전적으로 대처하며 그 일환으로 관련 예산을 투입하도록 권고한 바 있다. 이에 맞춰 IMF[2]나 세계은행[3]은 공공 재정이, 또는 재정을 담당하는 재무부처가 재난에 대응하기 위해 사전적으로, 또는 재난 발생 시 어떤 원칙을 가지고 어떻게 재정을 운용해야 할 것인가에 대한 권고안을 내놓고 있다. 코로나19라는 전염병 재난을 거치며 보다 정교해진 두 기관의 권고안을 정리하면 다음과 같다.

1. 적절한 제도적 장치를 마련해야 한다.

재난 후 대응의 효율성은 재난 후 구호 및 복구를 지원하기 위한 재원을 계획, 동원, 충당, 집행하는 명확한 규칙과 제도적 장치가 있는가에 달려 있다. 재난 관련 공공 재정 준칙은 재난 상황에서 공공 재정과 관련된 주요 주체들의 책임을 명시하고 절차를 규정한 예산법 또는 일련의 법률에 명시될 필요가 있다. 재난 발생 시 우선 지출은 기존 통제를 우회하는 것이 아니라 우선 지출 항목을 처리하고 지출 승인을 신속하게 처리하기 위한 흐름을 만드는 것이다. 이를 위해서 리스크 기반 접근 방식을 채택할 필요가 있는데, 예를 들어 사전 감사는 고위험 결제에만 집중하고 상대적으로 덜 위험한 결제는 사후 감사를 받을 수 있도록 함으로써 필요한 지출이 지연되는 것을 최소화할 수 있다.

2. 재난 관련 정보 시스템 구축이 필요하다.

재정 운용 부처는 재난에 대응하고 재난 이후에도 계속 운영할 수 있도록 정보 시스템과 디지털 기록을 준비해야 한다. 강력한 백업 루틴과 데이터 센터의 연속성은 재해 복원력 향상은 물론, 비즈니스의 연속성을 보장하기 위해서도 필요하다. 정부는 재난에 영향을 받는 사람들의 숫자가 대규모일 경우 대규모 직원 부재에 대처할 수 있는 업무 연속성 계획을 준비

해야 한다. 적절한 비즈니스 연속성 계획을 수립하고 실행하는 데는 시간이 걸릴 수 있지만, 긴급하게 시행하는 간단한 조치만으로도 큰 차이를 만들 수 있다. 여기에는 기업이 원격 운영을 위한 소프트웨어 및 통신 시스템, 백업 시스템을 구축할 수 있도록 지원하는 활동이 포함된다.

3. 재난 관련 계획과 예산 수립이 필요하다.

재무부처는 사전에 위험을 평가하고 재난 발생 시 예측 가능한 영향에 대처할 수 있는 자금 조달 메커니즘을 확보해야 한다. 효과적인 계획과 예산 수립은 재난에 대한 사람과 자산의 노출을 줄이고 복원력을 향상시킬 수 있으며 재난 리스크의 노출을 줄임으로써 총체적인 재정 안정성을 확보할 수 있다. 재난 대응 및 복구를 위한 자금의 상당 부분이 국가 예산을 통해 조달되기 때문이다.

4. 재난에 대비해 공공 인프라나 자산을 계획해야 한다.

공공 인프라나 자산의 예상 수명 동안 일어날 극심한 기상 이변의 빈도와 강도를 예측하고 자연재해에 대한 취약성을 고려해 프로젝트를 설계하고 물리적 배치와 건설을 진행해야 한다.

2 IMF, Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges, Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19.

3 Sutherland, R. and April, L. (2019). Disaster Response: A Public Financial Management Review Toolkit, World Bank.

5. 재난 발생 시 재정지출의 더 큰 유연성과 유동성을 허용하는 예산 프레임워크가 필요하다.

유동성 관리는 정부가 연장된 의무를 이행하고 피해 주민에게 구호를 제공하기 위해 매우 중요하다. 예산 내에서 상쇄할 수 있는 절감액이 있더라도 재난 대응을 위해서는 단기적으로 더 많은 현금 지출이 필요할 수 있다. 따라서 재난 예산을 사전적으로 확보할 필요가 있다. 재정지출의 유연성 확대를 위해서는 필요시 지출을 조정할 수 있도록 재정 지출의 우선순위를 파악할 필요가 있다. 이는 중앙 당국이 우선순위가 낮은 분야(예: 스포츠)에서 우선순위가 높은 분야(예: 의료, 사회 지원 프로그램)로 자원을 이동하는 데 도움이 될 것이다. 이를 통해 취약계층을 지원하거나 부채 상환과 같은 필수 항목을 포함하여 우선순위가 높은 지출이 부정적인 영향을 받지 않을 수 있다. 지출 삭감은 관련 재난으로 이미 스트레스를 받고 있는 부문(예: 코로나19의 경우 관광업 및 중소기업 부문)에 영향을 미치지 않도록 하는 것이 이상적이다. 이때 재무부처는 재난 관련 지출이 국가 부채의 규모와 구성에 미치는 영향을 고려해야 한다.

6. 재난 발생 시 대규모 재원이 빠른 속도로 투입될 필요가 있는 만큼 재정지출의 투명성과 책임성을 제고시키는 방안이 마련되어야 한다.

재난이 발생하면 정부는 피해 주민을 구호하고 서비스를 복구하기 위해 신속하게 행동해야 한다. 그러나 긴급성이 적절한 통제 및 책임성을 회피하는 데 대한 변명이 될 수 없다. 정부는 자금이 공정하게 배분되고 가장 도움이 필요한 사람들에게 지원되도록, 또 그렇게 지원되었음을 입증할 수 있는 시스템을 마련해야 한다.

7. 정부 조달 계획을 미리 준비해야 한다.

정부는 재난이 닥쳤을 때를 대비해 정상적인 운영 조건에서 조달 계획을 준비할 수 있다. 이를 위해 시장 조사, 소싱 전략, 프레임워크 계약, 양해 각서, 더 나아가 신속 조달 절차에 대한 가이드라인이나 교육 프로그램이 필요할 수도 있다.

8. 재난 대응과 관련된 통제와 감독도 필요하다.

감사 기관, 국회, 일반 대중이 재정지출과 관련된 지출 내역을 조사하고 법률과 규정 준수 여부를 파악하는 한편, 사기, 낭비, 남용이 없었는지를 감시할 수 있도록 함으로써 재난 관련 재정지출의 효과성과 투명성, 책임성을 제고할 수 있다.

9. 하급 정부 기관과의 효과적인 협력체계 구축이 필요하다.

재난 대응의 질을 개선하기 위해서는 지방정부나 공공기관과의 협력이 중요하다. 이를 통해 가장 필요한 곳에 자원을 투입할 수 있으며 중복 지출을 줄일 수 있다. 많은 연구에서 취약

계층은 그렇지 않은 계층에 비해 재난 피해에 크게 노출되어 있는데 취약 계층이 밀집한 지역의 지방정부가 재난 대응력은 상대적으로 열악하다. 이를 보완하기 위해서는 지방 정부의 자금 수요, 유동성 상황 등에 대한 정보를 체계적으로 교환할 수 있는 중앙 집중식 조정 채널 구축이 필요하다.

10. 세분화된 데이터의 수집과 분석, 비상 대응 조치 추적 및 보고 시스템 구축이 필요하다.

정책 입안자와 대중이 종합적이고 시기적절한 정보를 이용할 수 있도록 긴급 대응 조치의 추적, 회계 및 보고를 위한 투명한 메커니즘을 구축해야 한다. 적절하게 정량화된 정보는 정책 입안자가 정보에 입각한 결정을 내리고, 해당 조치가 경제 성장에 미치는 중기적 영향과 향후 예상되는 재정 비용 및 위험에 근거하여 필요에 따라 적시에 시정 조치를 취하는 데 도움이 될 것이다. 이는 또한 공공 재정의 지속 가능성을 보장하는 데 도움이 된다. 기록이 잘 되어 있으면 필요성이 사라진 후 일시적인 지출 조치를 중단하는 것도 쉬워진다. 자금 추적을 용이하게 하기 위해 전용 예산 항목을 설정할 수 있다(예: 2020년 3월에 통과된 프랑스 추가경정예산은 모든 긴급 대응 정책 조치를 전용 '임무'로 분류). 이는 재난에 대처하기 위해 취한 조치로 인한 재정 위험 노출을 통제하고 모니터링할 수 있는 메커니즘도 활용 가능하다. 재정 위험을 지속적으로 관리하는 것은 위기 대응 비용을 억제하고 공공 재정에 대한 추가적인 부정적 충격을 피하기 위해 필수적이다.

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

재난관리와 재정의 역할

이재은 충북대학교 행정학과 교수, 국가위기관리연구소 소장

들어가는 글

주류 경제학은 합리성과 이기성을 토대로 한다. 개별 소비자는 상품의 가격과 소득이 주어졌을 때 자신의 효용 함수를 극대화하기 위해 개별 상품의 소비량을 결정한다. 그러나 현실 세계의 소비자는 원래 자신이 알고 있던 상품의 가격과 실제 가격 간의 차이도 고려하면서 의사결정을 한다.

재난관리를 다루는 정부 부문에서는 주류 경제학에서의 선택 행위는 이루어지지 않는다. 시장 메커니즘으로는 효율적인 자원의 배분이 이루어질 수 없기 때문이다. 자원 배분의 효율성이라고 하는 이상적인 결과는 완전경쟁 시장을 전제로 한다. 완전 경쟁이 전제되지 않는다면 시장에 의한 자원 배분이 효율성을 지닐 것이라는 명제가 무너질 수밖에 없다. 이러한 시장의 실패 현상이 나타나는 원인으로는 불완전경쟁, 정보의 불충분성, 공공재, 외부효과, 불완전한 시장, 실업 등이 있다. 이러한 다양한 원인 중에서 국민의 생명과 재산, 건강을 보호하기 위한 서비스를 시장보다는 정부가 제공하는 직접적인 이유를 찾아보면, 외부효과의 존재, 공공재, 불완전한 정보를 들 수 있다.

첫째, 외부비경제(External diseconomy) 또는 해로운 외부효과(Negative externalities)는 다른 사람에게 손해를 입히면서도 대가를 지불하지 않는 경우다. 건설회사가 아파트나 상업시설을 만들 때를 생각해 보자. 어떤 기술이나 시공 방법이 안전한지 또는 어떤 공법을 사용하는 것이 안전한지 등에 대한 기술적인 기준이나 건축 공법이 완전하지 않은 상태 때문에 건축물이 붕괴되어 사망, 부상, 재산상의 손실이 발생했다면 이는 의도성 여부를 떠나 기술적인 문제로부터 공동체의 손실을 가져온 것이다. 즉 해로운 외부효과를 발생시킨 것이다. 따라서 이러한 외부효과의 존재로 인해 시장은 재난관리 서비스를 제공하는데 실패하고 이로 인해 정부의 규제나 직접적인 재난관리 활동을 하는 것이 정당화된다.

둘째, 공공재(Public goods)는 사적재와 비교하면 소비에서의 비경합성, 배제불가능성, 생산의 항시성으로 인해 시장의 실패를 초래하고, 이로 인해 정부가 공공재를 공급하는 정당성이 나온다. 오늘 우리 지역에 100명이 추가로 이사를 왔다고 해서 내가 위기관리나 재난관리 서비스로부터 받는 혜택이 줄어들지는 않는다는 비경합성(Non-rivalness)이 있다. 또한 소방 점검이나 안전 점검 등의 정부 활동에 의해 안전을 누리는 재난관리 서비스로부터 세금을 내지 않았다고 해서 배제할 수 없는 배제불가능성(Nonexcludability)이 있다. 따라서 이윤을 극대화하려는 기업은 이러한 공공재를 공급하지 않으려 할 것이다. 그러므로 공공재의 공급은 정부에 의존할 수밖에 없는데, 이는 정부가 강제력에 근거하여 공공재 공급을 위한 비용을 분담시킬 수 있기 때문이다.

셋째, 불완전한 정보의 문제로 인해 시장의 실패 현상이 나타난다. 완전경쟁 시장은 시장 정보가 완전하다는 가정에서 출발한다. 하지만 현실에서는 정보만큼 불완전한 것은 아마도 없을 것이다. 정보가 완전하다면 불량 식자재나 안전하지 못한 제품, 부실시공 등이 시장에 없을 것이기 때문이다. 도로, 하천, 댐, 고층 아파트 등을 짓는 건설기업이나 건축기업은 부실공사를 하는데도 불구하고 구조물이나 건축물이 일정 기간 내에 붕괴될 가능성이 없다는 주관적인 판단을 내리게 되는 경우에 부실공사를 하게 되는 유인을 얻을 수 있는 것이다. 부실공사와 부정부패를 행하는 기업들은 건물이나 구조물의 붕괴 가능성이나 적발 가능성 등에 대한 불확실성을 해소하기 위해 정보를 수집함으로써 다른 경제주체들과는 차별적인 정보

를 지니게 된다. 이로부터 도덕적 해이(Moral hazard) 현상이 나타날 수 있다. 그러므로 이러한 시장의 실패 현상을 치유하기 위해 정부가 시장에 개입하고 활동하게 되는 정당성이 있다.

하지만 시장의 실패 현상을 치유하기 위한 정부의 개입 역시 예기치 못한 파생적 외부효과(Derived externalities)를 만들어내게 되어 정부의 실패(Government failure) 현상이 나타나게 된다. 생명과 재산, 건강이 확보되는 안전한 공동체를 만드는 정부를 운영하기 위해 세금을 내는 국민과 정부(중앙정부와 지방정부)에서 활동하는 공무원의 관계는 주인-대리인(Principal-agent)의 문제로 나타날 수 있다. 국민과 공무원의 관계를 설명하는 주인-대리인 문제는 근본적으로 정보의 비대칭성 문제(Information asymmetry)에서 비롯된다. 대리인은 자신의 행태에 대해 완벽하게 알고 있지만, 주인은 대리인의 의도와 속내를 알 수 없다는 데서 문제가 시작되기 때문이다. 예를 들면, 대리인은 주인의 안전이나 이익보다는 자신의 승진이나 과시적 처우, 또는 사적 이익에 집착할 수 있다. 대리인의 이러한 숨겨진 행위(Hidden action)로 인해 발생하는 제반 비용은 고스란히 주인인 국민의 희생과 손해로 남게 된다. 특히 시장과 정부의 대리인들(공무원과 기업)끼리의 결탁과 비합리적 행위로 인해 나타나는 부정부패와 부실공사 등으로 인한 재난의 발생은 결국 주인인 국민과 주주에게 심각한 피해를 주게 되는 것이다.

그동안 우리가 경험해 본 재난 참사들의 면면을 살펴보면, 시장의 실패와 정부의 실패 현상이 현실 속에서 나타났다는 것을 새삼 깨닫게 된다. 502명이 사망한 1995년 6월 29일 삼풍백화점 붕괴 참사, 192명이 사망한 2003년 2월 18일 대구지하철 화재 참사, 304명이 사망한 2014년 4월 16일 세월호 참사, 159명이 사망한 2022년 10월 29일 이태원 참사, 14명이 사망한 2023년 7월 15일 오송 지하차도 참사 등 대형 재난들이 이어지고 있다.

모든 재난이 발생한 후에 뒤를 돌아보면 막을 수 있었던 모든 조치가 빗나갔다는 공통점을 지닌다. 재난은 하나같이 재난이 발생할 수밖에 없는 조건이 갖추어진 상황에서 발생해 왔다. 재난을 관리하는 모든 조직과 사람은 재난을 예방할 수 있는 수많은 기회가 있었지만 그 기회를 살리지 못했다는 공통점을 공유하고 있다.

이는 누구나 재난을 마주하고 싶지 않은 본성을 지니고 있기 때문이다. 모든 사람은 재난을 좋아하지 않고 재난을 가정하고 싶어 하지 않는다. 그러다 보니 재난을 관리할 책임이 있는 사람들조차도 재난을 예방하고 대비하는 것은 물론이고 재난을 마주하면서 적극적으로 대응하는 데 관심이 없다. 오히려 재난이 닥치는 것을 애써 부인하고 현실로 나타난다는 생각에 두려움까지 갖게 된다.

어떻게 하면 사람들로 하여금 자신의 삶을 파괴하는 재난에 관심을 갖게 할 수 있을까? 어떻게 하면 공동체를 운영하는 조직들이 평상시에 재난을 예방하고 대비하기 위한 역량을 쌓게 하고, 제대로 대응하고 적극적으로 복구하게 할 수 있을까?

재난의 분류 기준

우리는 재난을 분류할 수 있는 다양한 기준을 정할 수 있다. 첫째, 재난이 발생한 원인이 어디에 있는 지를 기준으로 분류할 수 있다. 자연현상에 원인이 있는 경우에는 자연재난, 인적현상에 원인이 있는 경우에는 인적재난으로 구분된다. 둘째, 재난의 예측 가능성을 기준으로 재난을 분류할 수 있다. 셋째, 재난을 사전에 예방하거나 피해 규모를 줄일 수 있는지를 기준으로 재난을 분류할 수 있다. 넷째, 재난이 가져오는 피해의 대상을 기준으로 재난을 분류할 수 있다. 다섯째, 개인, 조직, 공동체 등 재난 피해의 영향 범위를 기준으로 분류하는 것이 가능하다. 여섯째, 발생 원인의 복잡성을 기준으로 분류할 수 있다. 이외에도 정책 목표나 연구 목적 등 필요에 따라 분류의 기준을 설정하고 재난을 분류하는 것이 가능하다.

이는 사회과학 연구에 있어서 가장 기초적인 논의에 불과하다. 사회과학에서는 사회 공동체의 쟁점을 해결하고 개선하기 위한 정책적 시사점을 찾기 위해 노력한다. 쟁점을 정확하게 파악하고 인식하며 필요한 개선 방안을 찾기 위한 접근법은 다음과 같다.

첫째, 주어진 쟁점이나 문제를 분류하기 위한 기준을 정한다. 둘째, 정해진 기준에 따라 쟁점

과 문제를 분류한다. 셋째, 분류된 쟁점과 문제들을 구분하여 유형화한다. 넷째, 유형화된 일단의 쟁점과 문제들을 대상으로 다양한 방법으로 측정한다. 다섯째, 측정 결과를 기반으로 관리 방법을 찾는다. 여섯째, 관리 방법을 찾아 쟁점과 문제를 해결하고 개선할 수 있는 방안을 마련한다. 이는 결국 기준을 정해야 분류할 수 있고, 분류할 수 있어야 유형화할 수 있고, 유형으로 구분할 수 있어야 측정할 수 있고, 측정할 수 있어야 관리할 수 있고, 관리할 수 있어야 개선할 수 있다는 논리적 일관성에 기반한다.

이제 개인의 생명과 재산을 위협하고 공동체를 위험에 처하게 하며 정부의 정당성과 신뢰성을 무너뜨리는 재난이라는 쟁점이나 문제가 지니는 특징을 살펴보고 이를 해결하기 위해 재정이 수행해야 하는 바람직한 역할을 찾아보자.

Black Swan과 Gray Rhino

재난에 관한 재정의 역할을 살펴보기 위해 재난을 크게 두 가지로 분류해 볼 수 있다. 첫째는 블랙 스완(Black Swan)형 재난이다. 우리는 매우 심각한 피해를 가져올 것이 분명하지만 일반적으로 예상할 수 있는 상황을 넘어서면서 미리 예측할 수 없는 재난을 블랙 스완이라고 부른다. 둘째는 이미 발생할 것이 충분히 예상되고 피해도 대규모일 것이라고 밝혀졌지만 종종 무시되는 재난을 회색 코뿔소, 즉 그레이 라이노(Gray Rhino)라고 말한다. 다시 말하면, 우리 사회의 안전을 위협하는 재난으로는 ① 상상외의 대규모 피해를 가져오지만 사전에 전혀 예상할 수 없는 신종 재난이 있고, 다른 한편에서는 ② 일상생활 속에서 대규모 피해가 발생할 것이라는 경고도 있고 실제로 발생할 것이라고 예상할 수 있는 뚜렷한 증거가 있지만 무시되는 재난이 있다.

대부분의 사회는 블랙 스완형 재난에 대해 관심을 갖고 대응 방안을 마련하기 위해 노력을 기울이는 경향이 있다. 하지만 실제로는 그 피해 규모와 양상을 충분히 예상할 수 있고 그러한 재난이 발생할 것을 예측할 수 있음에도 불구하고 무시되고 대비하지 않아 큰 피해를 당하는 사례가 발생한다. 수많은 경고와 예측 가능한 증거가 있음에도 불구하고 미리 대비하지 않거나 관리 방안을 마련하지 않는 경향이 있다.

우리가 점검을 하고 대책을 수립하며 관리해야 하는 재난은 블랙 스완만이 아니다. 오히려 그레이 라이노에 대해 더욱더 관심을 갖고 대비를 해야 한다. 그레이 라이노는 예상할 수도 있고 예측도 할 수 있기 때문에 어느 순간 갑작스럽게 발생하는 것이 아니라 이미 일련의 경고와 가시적인 증거들이 나타난 후에 발생하는 재난이다.

어느 공동체이든 간에 블랙 스완형 재난과 그레이 라이노형 재난이 늘 발생해왔다. 현재도 이러한 재난이 발생하지 않도록 개인은 물론 조직이나 공동체들도 사전에 재난 예방을 하거

나 재난 피해 규모를 줄이기 위한 노력이나 사전에 재난 대비에 최선을 다하도록 유인하는 시스템을 갖추는 것이 필요하다.

재난과 재정의 바람직한 역할

재정은 공동체가 수행하는 사업의 추진에 필요한 모든 경제활동이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 공동체가 추구하는 가치와 철학, 이념과 정향성을 설정하는 일부터 구체적인 사업 추진에 필요한 자원에 이르기까지 재정이 결부되지 않는 것은 없다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 재정의 본질은 돈이라기보다는 재정을 통해 추진하고 달성하고자 하는 정책과 사업이라고 하는 것이 타당하다. 궁극적으로 정책과 사업은 국정을 운영하는 철학이나 가치, 이념, 의지가 담겨야 하며, 재정 투입을 통해 어떤 공동체를 만들어 나갈 것인가 하는 방향을 제시할 수 있어야 한다.

공동체의 안전을 위협하는 재난을 바라보는 시각은 어떠한가? 재난을 바라보는 재정담당자의 시각이 바람직하지 않거나 또는 재정담당자에게 재난을 바라보는 시각이 없다면 끝없는 예산의 낭비는 물론이고 어쩌면 재난이 끝없이 이어지는 불행한 결말을 가져올 것이다. 기후위기 시대로의 전환, 제4차 산업혁명 시대로의 전환과 같은 인류 사회의 변화는 급격하게

이루어지는데 반해 이러한 전환이 재난에 미치는 영향을 재정담당자가 파악하지 못한다면 이는 극한호우 재난이나 첨단 재난으로 인한 대규모 인명 및 재산 피해로 이어질 것이다.

어떤 재난이 발생하든지 간에 중요한 것은 개인, 가정, 조직, 지역사회, 국가는 자신의 재난과 관련된 대응 능력을 향상시켜야 한다. 재난에 대한 대응 능력을 향상시키기 위해서는 사전에 예방과 대비 시스템을 철저히 갖추어야 하고, 재난에 대한 대응과 복구를 위해 사전에 할 수 있는 사항을 모두 갖추는 것이 필요하다. 재난을 막거나 피해를 최소화하고, 재난 대비 활동이나 제대로 된 대응, 복구를 하는데 필요한 재정의 바람직한 역할은 다음과 같다.

첫째, 공동체와 구성원이 안전하게 살 수 있도록 하는데 필요한 바람직한 가치와 철학(Value & Philosophy)을 정립할 수 있도록 재정이 투입되어야 한다. 재난관리를 위한 예산의 기능과 역할이 있고, 중요한 지점이 있다. 재난관리에서의 예방, 대비, 대응, 복구 중에서 어느 기능이나 활동 단계를 더 중요한 것으로 인정할 것인가의 쟁점이 제기될 수도 있다. 재정의 관점에서 볼 때, 재난으로 인한 취약성(Vulnerability)을 감소시키는 정책과 재난 회복탄력성(Resilience)을 증진시키는 정책 중에서 좋은 재정의 기준이 달리 적용될 수 있다.

둘째, 재정은 공동체의 재난관리 역량을 강화시키기 위한 올바른 제도(Institution)의 구축과 운용에 기여할 수 있도록 역할을 수행해야 한다. 현재 우리나라의 경우, 하수도 예산이나 치수 예산, 저수지 예산, 건축이나 토목사업 등의 예산에서 어디까지가 재난과 관련된 재정지출에 포함되는지 판단하기 어렵다. 분류할 수 없으면 유형화할 수 없고, 유형화할 수 없으면 측정할 수 없고, 측정할 수 없으면 관리할 수 없고, 관리할 수 없으면 개선할 수 없다는 논리에 따르면, 우리나라의 재정은 재난과 관련된 재정지출을 별도로 추출하는 것조차 제대로 할 수 없는 상황에 있다. 그러므로 재난과 관련된 재정의 역할을 수행하기 위해서는 관련된 재난관리 재정 제도를 마련해야 한다.

셋째, 재정은 공동체에 속해 있는 재난관리와 관련된 모든 리더십(Leadership)을 양성하고 활성화하는 방향으로 역할을 수행해야 한다. 재정은 지출을 통해 성과를 확인하려고 한다. 하지만 재난과 관련된 재정은 공공 부문과 민간 부문을 모두 포함하여 재난을 예방하거나 대비하기 위해 심지어는 재난에 대응하기 위한 재정 지출을 하더라도 그 성과를 측정하거나 알아차리기가 매우 어렵다. 재정 지출이 어느 정도 이루어졌더니 재난 피해가 어느 정도 줄어들었다고 성과를 평가하기가 쉽지 않다. 결국 이는 재난에 대한 재정 지출이 어렵다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 재난관리 예산이나 재정지출 부문으로 분류하려는 시도조차 하지 않는다. 그러므로 재정은 성과 측정이 어렵고 개선의 가시적 효과를 내기 어려운 재난의 예방, 대비, 대응, 복구의 업무를 수행할 수 있는 리더십을 향상시킬 수 있는 정향성을 지녀야 한다.

넷째, 재정은 공공 부문과 민간 부문을 포함한 재난관리 담당자들로 하여금 공동체의 안전을 확보하기 위한 업무에 몰입(Commitment)하고 헌신(Devotion/Dedication)할 수 있게

하는 방향으로 기여해야 한다. 재난은 개인의 삶은 물론 공동체의 삶과 매우 밀접한 관계를 지니고 있다. 재난관리 역량을 강화하는 것이 재난과 관련된 매뉴얼을 만들고 이해하며 법률상 필요한 조치를 수행하는 것에만 국한되는 것을 의미하지 않는다. 매뉴얼이나 지침, 가이드라인, 주민 신고나 요청은 없어도 본질적인 재난관리의 가치와 철학을 인식하고 생명과 재산을 보호하기 위한 노력을 기울이게 하는 방향으로 재정이 역할을 해야 한다.

다섯째, 재정은 재난관리의 전문성(Expertise)을 강화하는 방향으로 기여해야 한다. 대형 투자 사업이나 장비 및 기자재 구입 등은 비용 대비 편익을 고려하여 결정하려는 노력이 이루어지지만, 재난관리를 위한 재정 투자는 미래를 예측하는 것이 어렵고, 편익을 합리적으로 측정하기조차 어려운 것이 현실이다. 그러므로 재난과 관련된 공공 부문의 행정역량과 민간 부문의 참여·자율역량을 강화하는 방향으로의 재정 투입을 통해 공무원과 민간 부문의 재난관리 전문성을 강화할 수 있는 방향으로 재정 투입에 노력을 기울이는 것이 필요하다.

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

Disaster Avoidance Behavior and Public Policy

재난예방행동과 공공정책

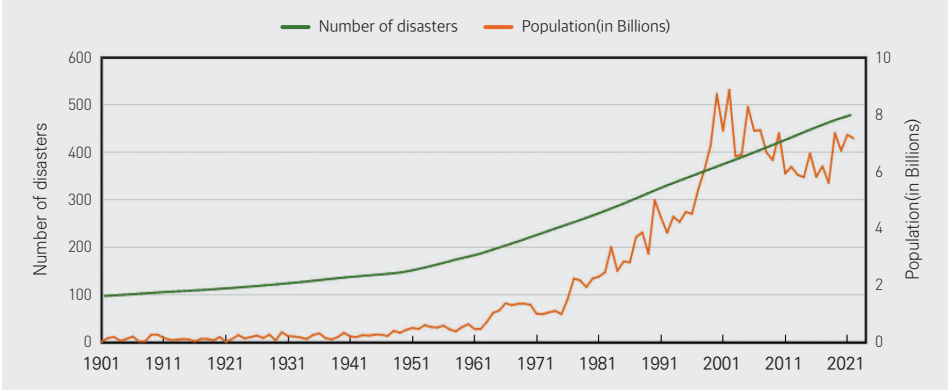
Mark Skidmore, Michigan State University,
Agricultural, Food, and Resource Economics,
East Lansing, MI, USA
(mskidmor@msu.edu.)

Pei-Jyun Lu, Michigan State University,
Agricultural, Food, and Resource Economics,
East Lansing, MI, USA
(lupeijyu@msu.edu.)

Natural disasters cause tremendous human and economic losses globally. The figure below presents disaster trends for all types of disasters from 1900 through 2020 taken from EM-DAT along with global population from Roser (2013). The orange line plots total disasters over time and the green line plots global population per billion people. While disasters have increase substantially over time, a significant portion of the increase is due to increased global population and the proximity of the growing population to coastal regions that experience climate-related disasters.[1]

전 세계에서 자연재해는 큰 인명과 경제적 손실을 가져온 경우가 많습니다. 아래 〈그림〉은 EM-DAT 자료에서 나타난 1900년부터 2020년까지의 모든 종류의 재해 동향을 Roser(2013)의 전 세계 인구 추이로 비교한 것입니다. 이 그림에서 오렌지색 선은 시간에 따른 재해 발생 빈도 추이를, 녹색 선은 전 세계 인구 추이를 나타냅니다. 〈그림〉은 시간이 지남에 따라 재해 발생 빈도가 크게 증가했음을 보여줍니다. 그러나 이 증가의 상당 부분은 전 세계 인구의 증가와 기후 관련 재해를 경험하는 해안 지역의 인구 증가와 관련이 있을 수 있음을 시사합니다.

〈그림〉 Natural Disaster Trends(1901-2022)



자료: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database. Brussels, Belgium: Catholic University of Leuven; Roser, M. (2013). World Population Growth. Our World in Data Retrieved(https://ourworldindata.org/world-population-growth)

1 This figure is taken from Skidmore(2022)

The characteristics of disasters varies greatly, and societies and governments manage disaster exposure depends on the characteristics of the various disaster types. There are four general categories of disasters: Biological (epidemics and insect infestations), geophysical/extraterrestrial (earthquakes, tsunamis, volcanic eruptions, solar storms, solar cycles, asteroid strikes, etc.), hydrological (floods, storm surges, mass movements), and meteorological/climatological (tropical and extra-tropical cyclones, extreme temperatures, droughts, wildfires, etc.). Disasters such as tornadoes are very intense but are short in duration and localized. Other disasters such as droughts may affect entire regions/countries and last for months or even years. Some disasters such as earthquakes are difficult to forecast and can cause tremendous damage to infrastructure. Pandemics are also difficult to predict, but cause no infrastructure damage; however, they can result in severe human (or animal) health impacts including mass fatalities. In modern times weather forecasting has enabled people to prepare for severe storms by engaging in averting behaviors.

재해는 크게 생물학적(전염병 및 해충 감염), 지질학/외계(지진, 쓰나미, 화산 폭발, 태양 폭풍, 태양 주기, 소행성 충돌 등), 수문학적(홍수, 폭풍 해일, 집단 이동), 기상학/기후학적(열대 및 외계 회오리, 극단적인 기온, 가뭄, 산불 등) 재해로 구분됩니다. 재해는 그 특징과 유형에 따라 다양하게 나타나며, 사회와 정부는 이에 따라 다른 방식으로 재난을 관리합니다. 예를 들어 토네이도는 강렬하지만 짧은 지속 시간과 지역적인 영향을 미치는 것이 특징입니다. 반면, 가뭄과 같은 재해는 수개월 또는 수년 동안 광범위한 지역이나 국가 전체에 영향을 줄 수 있습니다. 지진과 같은 재해는 예측하기 어려우며 인프라에 큰 피해를 줄 수 있습니다. 팬데믹 질병 같은 경우 인프라에는 큰 피해가 없지만, 사람이나 동물의 건강에 심각한 영향을 미치며 대규모로 사망할 수도 있습니다. 다행히 현대에는 강한 폭풍과 같은 재해에 대해서는 날씨 예보를 통해 사전에 대비할 수 있게 되었습니다.

In managing disaster risk, societies must balance individual and public responsibility. On the one hand, households and business owners take precautionary measures to protect themselves from disasters. At the same time there is a clear role for governments in managing disaster exposure. What principles should be used to guide government interventions? Skidmore (2022) poses the following relevant questions: "Is it best for national or subnational authorities to take on those disaster-related responsibilities? Under what conditions is a global/centralized response appropriate, and when is a decentralized strategy more effective? Economic frameworks such as pricing/incentives, information access, freedom of choice, externalities/spillovers, public good theory, competition, economies of scale (in the provision of safety measures and in the scope of risk), and regulatory capture all inform the choices societies make."

재해 위험 관리에서 개인과 공공의 책임 사이에서 균형을 이루어야 합니다. 가정과 기업은 재해로부터 자신들을 보호하기 위한 예방 조치를 취하지만, 정부도 재해 관리에서 중요한 역할을 합니다. 그렇다면 어떤 원칙이 바람직한 정부의 개입을 위해 필요할까요? 스키드모어(Skidmore)는 2022년 연구에서 이에 대해 몇 가지 중요한 질문을 제시합니다. 중앙정부와 지방정부 중 어느 쪽이 재해 관리 관점에서 책임을 갖는 것이 더 적합한가? 언제는 글로벌·중앙집권적 대응이 필요하고, 반대로 어떤 상황에서는 지방분권적 대응이 더 효율적인가? 이러한 질문에 답하기 위해서는 가격·유인(incentive), 정보 접근, 선택의 자유, 외부성·파급성(spillover), 공공재 이론, 경쟁, 규모의 경제(안전 조치와 위험 범위 관점에서), 그리고 규제의 포획 등의 경제적 틀(economic framework)을 통해 사회적 선택을 이해하는 것이 필요합니다.

One dimension of government intervention in the context of severe storms and tropical cyclones is whether government should play a more limited role by providing critical information, which enable individuals to engage in appropriate averting activities, or use its

정부 역할에 대한 한 가지 관점은 심한 폭풍이나 열대성 사이클론과 같은 상황에서 정부는 중요한 정보를 제공하여 개인들이 적절하게 대처할 수 있도록 돕는 제한된 역할만 수행해야 하는지, 아니면 특정한 조치를 의무적으로 강제하기 위해 정부의 권한을 행사해야 하는지

authority to impose specific mandated actions. For example, in Taiwan government not only provide severe weather warnings, but often impose mandatory day-off orders that require governments and businesses to halt operations. While such an action can help avert harm during disaster events, sometimes day-off orders are based on outdated forecasts of storm severity and path. In such a circumstance, a mandatory day-off order would fail to protect people but result in significant economic losses due to unnecessary closures of businesses and governments. In contrast, Miami-Dade County. Florida (United States) uses a different approach. Government officials provide critical weather information updates every six hours via television, radio, and the internet, but do not mandate specific actions.

에 대한 것입니다. 예를 들어, 대만 정부는 심한 날씨 경보를 발령하는 동시에, 때로는 정부와 기업에게 운영 중단을 의무화하는 휴무령을 내립니다. 이런 조치는 사람들의 안전을 위해 도움을 주기도 하지만, 폭풍의 강도와 경로에 대한 부정확한 예측은 필요 이상의 경제적 손실을 가져올 수 있습니다. 반면, 미국 플로리다주의 마이애미-데이드 카운티(Miami-Dade County)는 대만 정부 정책과 달리 텔레비전, 라디오, 인터넷 등을 통해 주기적으로 중요한 날씨 정보를 업데이트하지만, 특정 행동을 강제하지 않습니다.

Which approach is more appropriate and more effective? Lu and Skidmore (2023) conduct an investigate to evaluate the degree to which government warnings and mandatory orders lead to averting behavior. The study compares Taipei and Kaohsiung cities in Taiwan, where government has the authority to order a mandatory day-off, with Miami-Dade County in Florida, where warnings

어떤 접근법이 더 적절하고 효과적일까요? 루(Lu)와 스키드모어(Skidmore)는 2023년 정부의 재난 경고와 의무적인 규제 조치가 재난 예방 행동에 어떤 영향을 끼치는지 연구했습니다. 이 연구는 대만의 타이베이(Taipei)와 고시웅(Kaohsiung) 도시와 미국 플로리다의 마이애미-데이드 카운티를 중심으로 진행되었습니다. 타이베이·고시웅 도시와 미국 플로리다의 마이애미-데이드 카운티는 비슷한

are announced but with no mandatory order. We use aggregate transportation time-series data to measure avoidance behavior during tropical cyclones in the two policy environments. Results show that the number of passenger rides significantly drops after both alarms/warnings and government-mandated orders. Kaohsiung and Miami-Dade County, which have similar weather conditions, populations, and rates of public transportation usage, exhibit similar patterns and magnitudes of avoidance behavior. Government-mandated orders sometimes incur social costs, such as traffic jams and traffic-related fatalities during evacuation, or economic losses when announcing a day-off in advance but ultimately prove unnecessary because the storm changed course. If there is no significant net social benefit to issuing mandatory orders, providing warnings/alarms to enable people to make more informed decisions might suffice.

기후, 인구 수, 대중교통 이용률을 보입니다. 타이베이와 고시웅 도시에서는 정부가 필요에 따라 의무적인 휴무를 지시할 수 있지만, 마이애미-데이드 카운티는 재난 경고는 발표하되, 특별한 의무적인 규제 조치는 취하지 않습니다. 이 연구에서는 열대성 사이클론이 발생할 때 두 지역에서의 재난 예방 행동의 변화를 교통 시계열 데이터를 분석했습니다. 결과적으로 타이베이와 고시웅 도시에서는 정부의 재난 경보·알람과 의무 휴무 규제 이후 승객 운송 횟수가 줄었고, 마이애미-데이드 카운티에서도 유사한 경향을 보여줍니다. 하지만, 정부의 의무적 규제 조치는 때로는 예기치 않은 사회적 비용을 초래할 수 있습니다. 대피 도중 발생하는 교통 체증 및 교통사고나, 폭풍의 예측 경로 변경으로 인해 불필요한 휴무 지시가 경제적 손실을 초래하는 경우 등이 그 예입니다. 이런 상황을 고려하면, 의무적인 규제 조치의 사회적 이익이 확실하지 않다면, 단순히 재난 경보·알람 정보를 제공하여 사람들이 올바른 결정을 내릴 수 있도록 하는 것이 바람직할 수 있습니다.

The findings from Lu and Skidmore (2023) help to inform a more general policy discussion. Should policymakers use their authority to impose mandatory orders or is it a more appropriate role for government to provide critical information and warnings without

정책 결정자들이 의무적인 규제 조치를 취해야 하는지, 아니면 시민들에게 특정한 행동을 강제하기보다는 중요한 정보와 경고만을 제공하는 것이 더 적절한 것인지에 대한 논의에 있어 루와 스키드모어의 2023년 연구는 정책 결정에 중요한 통찰력을 제공합니다. 전 세계적으로 많

mandating specific actions from citizens? Many countries around the world struggle to balance public safety with maintaining personal agency. This tension came to a head during the COVID-19 pandemic when governments in many countries imposed significant restrictions and mandates.

은 국가들이 공공의 안전과 개인의 자율성 사이의 균형을 찾는 데 어려움을 겪고 있으며, 이 이슈는 코로나19 팬데믹 동안 많은 국가의 정부가 상당한 제한과 명령을 내렸을 때 정점에 달했습니다.

Over the last 150 years, pandemics have resulted in more fatalities than any other disaster type, primarily due tot the estimated 50 million lives lost globally during the Spanish Flu of 1918. The Covid-19 crisis was less deadly but was a significant threat to the elderly and those with underlying health conditions (Ioannidis, 2021). Nevertheless, pandemics are a serious potential health threat and thus government authorities respond to such developments. However, there is no precedent in history to the way governments responded to the Covid-19 crisis. Government authorities across the globe acted in a coordinated manner to require polymerase chain reaction (PCR) testing for asymptomatic individuals, closed schools and businesses that were deemed to be non-essential, implemented stay at home orders, imposed mask mandates, and mandated vaccination with a new gene therapeutic

지난 150년 동안, 전염병은 사망자 수를 기준으로 볼 때 다른 어떤 재난보다도 더 큰 영향을 미쳤습니다. 특히, 1918년 스페인 독감은 전 세계적으로 약 5천만명이 넘는 사망자를 낸 것으로 알려져 있습니다. 코로나19는 스페인 독감만큼 치명적이지 않았지만, 노인과 기저질환을 가진 사람들에게는 큰 위협이었습니다(Ioannidis, 2021). 전염병은 그 자체로 큰 건강 위험이기 때문에 정부는 이에 적극적으로 대응했습니다. 그렇지만, 코로나19에 대한 대응은 역사적으로 이전에 볼 수 없었던 규모와 방식으로 이루어졌습니다. 전 세계 여러 국가는 무증상자도 PCR 검사를 받게 하고, 불필요하게 학교와 기업을 폐쇄했으며, 사회적 거리두기와 집에 머무는 것을 권장했습니다. 또한, 마스크 착용을 의무화하고, 이전에는 적용되지 않았던 새로운 유전자 치료 백신 기술을 사용하여 예방접종을 진행했습니다. 많은 세계 지도자들의 주요 목표는 세계 인구 전체에 백신을 접종하는 것이었고, 이로 인해 백신을 맞지 않은 수많은 근로자들이 직장을 잃게 되었습니다.

vaccine technology that had not been previously used. The stated goal among world leaders was to vaccinate the entire global population. One result of the vaccination mandate was the dismissal of millions of workers for their refusal to accept the new medical treatment.

On the other hand, when the government announces a policy action such as a lockdown to mitigate the health impacts of a pandemic, they may overlook other potential side effects due to the policy. For example, in the context of school closures Hanushek (2020) states, "While the precise learning losses are not yet known, existing research suggests that the students in grades 1-12 affected by the closures might expect some 3 percent lower income over their entire lifetimes. For nations, the lower long-term growth related to such losses might yield an average of 1.5 percent lower annual GDP for the remainder of the century. These economic losses would grow if schools are unable to re-start quickly."

The impacts of these policies are and will continue to be studied for years to come. Trade-offs or synergy effects of risk reduction policies are under evaluated. Take tropical cyclones again

한편, 전염병으로 인한 건강 피해를 완화하려고 정부가 사회통제(lockdown)와 같은 정책을 발표할 때, 그 조치의 잠재적 부작용을 간과할 수 있습니다. 예컨대, 학교 폐쇄와 관련하여 하누섹(Hanushek)은 2020년 연구에서 "학교 폐쇄로 인한 학습 손실의 정확한 규모는 알려져 있지 않습니다. 그러나 이전 연구를 기반으로 볼 때, 학교 폐쇄로 인해 피해를 입은 1-12학년 학생들의 평생 수입은 약 3% 감소할 것으로 예상됩니다. 국가 차원에서 보면, 이와 같은 손실로 인해 이 세기 나머지 기간에 연간 GDP가 평균적으로 1.5% 줄어들 것으로 예상됩니다. 만약 학교가 빠르게 재개되지 못한다면 이러한 경제적 손실은 더욱 커질 수 있습니다"라고 주장합니다.

재난 정책의 영향은 앞으로도 지속적으로 연구의 대상이 될 것입니다. 특히, 재난 위험을 감소시키기 위한 정책들이 어떤 상충효과(trade-offs effects)나 시너지 효과를 가져오는지 깊은 연구가 필요

as an example. When the public does not have well-informed risk perceptions, mandatory orders provide clear instructions, such as the mandatory day-off, which could help people take averting action. For example, in Florida, Hurricane Ian resulted in a death toll of 148 in 2022, where a significant portion of these fatalities were new residents who had little experience with hurricanes. An argument could be made that these new residents underestimated hurricane risks even though they had access to information. However, government orders might not always be based on real-time information but rather influenced by political considerations. In Taiwan, city mayors sometimes announce day-off orders to avoid being blamed by the public for potential losses that could have been avoided, which can lead to unnecessary economic losses.

해 보입니다. 열대성 사이클론을 다시 예로 들면, 재난 위험 인식이 부족한 상황에서 정부의 명령, 예를 들어 의무적 휴무 등의 조치는 사람들이 위험에 적절하게 대응할 수 있도록 도와줍니다. 또 다른 예로, 2022년 플로리다의 허리케인 이안(Ian)은 148명의 사망을 초래했고, 이 중 많은 사람은 허리케인에 대한 경험이 거의 없는 신규 주민이었습니다. 이들은 정보에 충분히 접근할 수 있었음에도 허리케인의 위험을 과소평가했을 수 있습니다. 하지만, 다른 관점에서 보면, 정부의 조치가 항상 최신 정보에 기반을 둔다는 보장은 없습니다. 때로는 정치적 이유로 조치가 취해질 수도 있습니다. 대만의 도시 시장(city mayors) 중 일부는 불필요한 경제적 손실을 초래할 위험을 감수하면서 공공의 비판을 피하기 위해 의무적 휴무를 선언하기도 했습니다.

Under what conditions are mandatory orders necessary? When do mandatory orders cross the line and unduly infringe on personal autonomy and decision-making? When should governments hold back in ordering enforceable actions and instead provide timely up-to-date information without imposing specific restrictions or mandates? What guiding principles should be used to

그렇다면 어떤 상황에서 정부의 의무적인 규제가 필요한 것일까요? 또한, 그러한 조치가 언제 개인의 자유와 선택을 침해하는 것으로 봐야 할까요? 특정 상황에서 정부는 의무적 규제 조치 없이도 시의 적절한 최신 정보를 제공함으로써 재난에 효과적으로 대응할 수 있을까요? 사회의 안전과 개인의 자유 사이의 균형을 어떤 기준으로 찾을 수 있을까요? 경제학자와 정책 전문가들은 이 중요한 주제에 대한

strike balance between societal safety and personal autonomy? Economists and policy analysts have much to offer in informing this important discussion. It is our hope that this column will inspire scholars to conduct further research and evaluation that provides guidance to government officials in managing the broad spectrum of disaster risks, including future potential pandemics.

통찰력을 제공할 수 있을 것입니다. 이 글이 학자들에게 더 깊이 연구를 추진할 수 있는 동기를 제공하며, 미래의 잠재적 팬데믹을 포함한 다양한 재난 위험을 관리하는 데 필요한 지침을 수립하는 데 도움이 되기를 바랍니다.

참고 문헌

- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters(CRED). EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database. Brussels, Belgium: Catholic University of Leuven.
- Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2020). The economic impacts of learning losses. OECD Education Working Paper, https://doi.org/10.1787/19939019
- Ioannidis, J.P. (2021). Infection fatality rate of COVID-19 inferred from seroprevalence data. Bulletin of the world health organization, 99(1), p.19.
- Lu, P. and Skidmore, M. (2023). Tropical cyclone day-off orders, warnings, and avoidance behavior: Do we need government mandated orders? Michigan State University Working Paper.
- Roser, M. (2013). World Population Growth. Our World in Data. Retrieved from:https://ourworldindata.org/world-population-growth.
- Skidmore, M. (2022). Chapter 2 "Taxonomy of Natural Disasters" in Handbook on the Economics of Disasters. Ed. Edward Elgar, 2022.

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

OECD Net Zero+

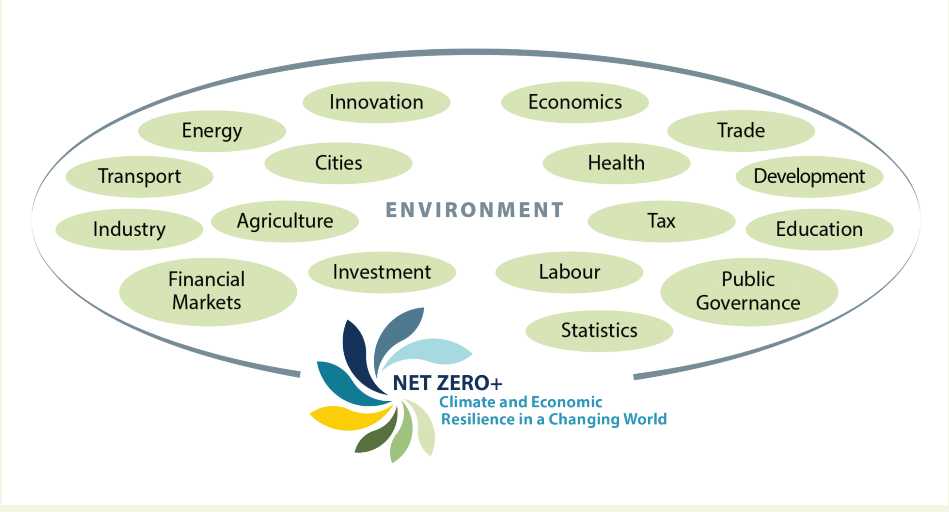
Climate and Economic Resilience in Changing World

- OECD는 최근 기후 및 경제 회복에 주안을 둔 Net Zero+ 보고서를 발간(2023.5.)

- Net Zero+는 최근 빠르게 변화하는 전 세계 상황 속에서 탄소 순배출량 제로 달성을 위한 방법을 담고 있으며, OECD는 관련 분야에 관한 다분야의 전문 지식을 토대로 정부 차원에서 효과적인 기후 정책 대응 방안을 제시

- 이를 통해 각국 정부가 기후변화 이슈에 관한 회복력을 구축하고, 사회경제적 영향과 공정성 및 형평성을 고려한 정책 설계를 지향

〈그림〉 **Net Zero+: OECD의 기후 정책 관련 정책 분야**



자료: OECD(2023), Policy Highlights, 'Net Zero+: Climate and Economic Resilience in a Changing World'

기후변화와 경제 회복을 위한 정부 역할 12단계[1]

1. 기온 1.5°C 이상 상승시킬 수 있는 모든 위협 요인들을 통제하고, 신속한 감축을 위한 계획 추진
2. 기후위기 완화 및 경제 회복을 위한 지출이 기후 정책의 목표와 부합함과 동시에 달성 또한 가능해야 함
3. '미래 보장형(Future-Proofed)' 기후 전략을 수립하고 전략적 전망(Strategic foresight) 기법 등을 활용해 기후 전환 시 수반되는 병목현상(공공재정, 자본비용, 에너지·원자재 수급, 기술, 혁신 등) 등의 위험 요인을 사전 분석
4. 개별 구성요소 또는 결과보다는 시스템 수준(System level)에서 정책 결정에 집중해 기후 전환 촉진
5. 각 지역 및 국가별 상황에 적합한 정책 설정 및 친환경 공공 거버넌스 구축 등을 통해 기후 정책 기반 구축
6. 국가 정책 수행 과정 전반에 걸쳐 기후변화 적응을 추구하고, 기후 완화·적응에 관한 정책 목표 설정 시 상호 연계를 통한 시너지 발생 및 정책 간 상충의 최소화
7. 신중한 재정 계획, 정책별 직·간접 효과 평가, 조세 수단으로 탄소 제로(Net-zero) 정책 활용 등을 통해 공공재정에 미치는 영향 최소화
8. 과업 중심의 성과 기반 접근 방식을 통해 각종 혁신 촉진, 사업 초기 단계에서의 혁신과 R&D 지원책 마련
9. 기후 정책 관련 직·간접적 효과에 대한 신중한 평가, 수익의 재활용을 위한 다양한 옵션 고려, 정책 시행 과정에서 일반 국민 대상 효과적이고, 정확하며, 명확하고 쉽게 접근 가능한 소통 방식 시행
10. 일자리의 질을 높이고, 근로자를 보호하면서 합리적으로 노동 시장의 유연성과 이동성을 보장하는 방향으로 고용시장 개선 지원, 기술적 요구 사안 및 병목현상들을 식별해 기술 숙련도 향상 또는 재교육 등 관련 우선순위 지정
11. 금융 시스템 관련 정책을 기후 완화 및 적응 목표와 연계해 시장 관행 개선, 핵심 투자 정책 조정, 책임 있는 비즈니스 수행 도구 사용, 보험 부문의 투자자이자 보험 제공자로서의 이중 역할 활용 등 수행
12. 기후 관련 문제와 경제 성장 간 상호 연관성을 인식하고, 성장과 기후 목표를 일치시키는 '공통 접근 방식(Common Approach)' 도입

1 https://www.oecd.org/climate-change/net-zero-resilience/https://www.oecd.org/climate-change/net-zero-resilience

※ 해당 내용은 경제개발협력기구(OECD)의 보고서 주요 내용을 요약·정리한 것으로 보다 상세한 내용은 위의 링크 내 보고서(OECD 'NET ZERO+:Climate and Economic Resilience in Changing World')를 참고하여 주시기 바랍니다.

2023년 6월 기준 재정동향

정희민 재정정보분석센터 사원(himin18@fis.kr)

총수입

296.2조원
(누적 기준)

2023년 예산
625.7조원

296.2조원
진도율 **47.3**%

총지출

351.7조원
(누적 기준)

2023년 예산
638.7조원

351.7조원
진도율 **55.1**%

통합재정수지

55.4조원 적자
(누적 기준)

관리재정수지

83.0조원 적자
(누적 기준)

국가채무

1,083.4조원
(누적 기준)

주: 진도율은 해당 연도의 예산 대비 당월 누계 규모의 비율을 의미
자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2023.8.

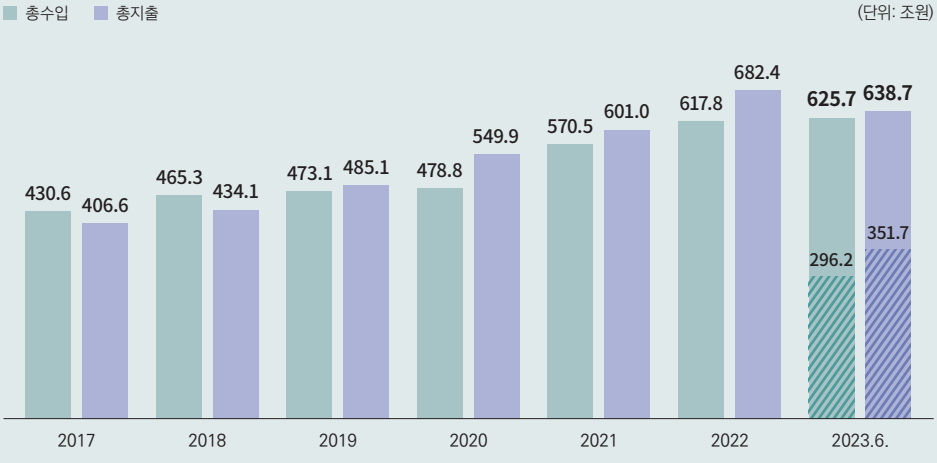
총수입 · 총지출

총수입
296.2조원

전년 동기 대비
-38.1조원

총지출
351.7조원

전년 동기 대비
-57.7조원



주: 2022년까지는 결산, 2023년은 본예산 기준
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)

재정수지

통합재정수지

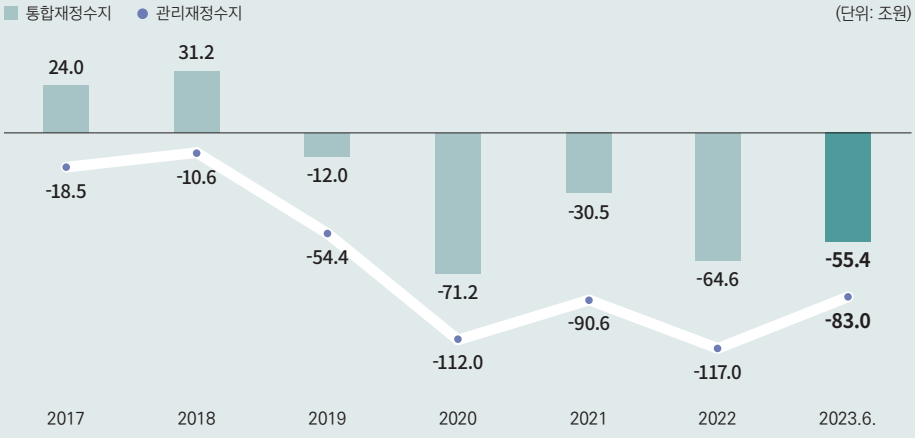
55.4조원 적자

전년 동기 대비 **+19.6**조원

관리재정수지

83.0조원 적자

전년 동기 대비 **+18.9**조원



주: 2022년까지는 결산, 2023년은 본예산 기준
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)

사회보장성기금수지

27.5조원 흑자

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)

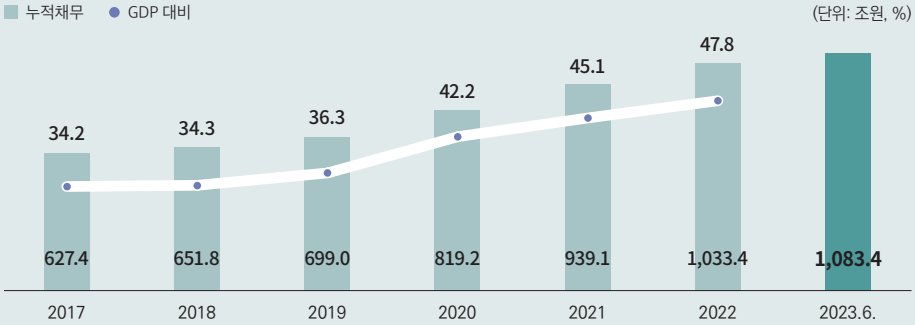
국가채무

중앙정부 채무

1,083.4조원

전월 대비 **-5.3**조원

전년 말 대비 **+49.9**조원



주 1) 중앙정부 채무 기준
2) 한국은행 신계열 GDP 기준
3) 2023년 GDP 대비 국가채무 비율은 한국은행 GDP 규모 확정 시 제공 예정
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)

2023년 세법개정안

■ 정부는 7월 27일 세제발전심의위원회를 개최해 「2023년 세법개정안」 확정·발표

■ 지난해 투자 촉진·민생안정 지원 및 부동산 세제 정상화 개편

- (투자 촉진) 법인세율 인하, 배당소득 이중과세 해소, K-칩스 법 및 임시투자세액공제 도입 등 기업투자 촉진
- (민생안정) 소득세 과표 조정, 근로·자녀장려금 확대, 식비·주거비·교육비·문화비 등 생계비 경감 등 서민·중산층 지원 확대
- (부동산 세제 정상화) 담세능력 상회 수준으로 중과되었던 부동산 세제 조세원칙에 맞게 정상화

■ 금년 조기 시행 과제는 상반기 중 수시 개정·조치 완료

- 물가 안정, 경제활력 제고 등 적기 대응을 위해 2023년 상반기 중 법률 및 시행령 수시 개정 완료

2023년 상반기 중 세법개정 주요 내용

① 유류세 탄력세율 인하 4개월 연장(5.1.~8.31.)
② 22개 농·축·수산물 등 할당관세 인하
③ 국가전략기술 범위 구체화, 하이일드펀드 과세특례 신설 등
④ 노조 회계 투명성 강화를 위한 세액공제 연계
⑤ 발전연료 개별소비세 감면 6개월 연장(7.1.~12.31.)
⑥ 「전세사기특별법」 및 후속 시행령(세제 부문) 제정

자료: 기획재정부 보도자료

• 「내수활성화대책」(2023년 3월), 「하반기 경제정책방향」(2023년 7월) 등 각종 대책에서 세법개정 주요 과제 기발표

자료: 기획재정부 보도자료

주요 정책 소개

■ 장기 주택 저당 차입금 이자상환액 소득공제 확대

- (제도 개요) 무주택 또는 1주택 소유 근로자가 차입한 장기 주택 저당 차입금의 이자상환액에 대해 소득공제
- (개정 내용) 대상 주택 가격 기준 상향 및 소득공제 한도 확대

- (대상 주택) 기준 시가 5억원 이하 → 6억원 이하
- (공제 한도) 연 300~1,800만원 → 600~2,000만원

구분	상환기간 15년 이상			상환기간 10년 이상
	고정금리 & 비거치식	고정금리 or 비거치식	기타	고정금리 or 비거치식
현행	1,800만원	1,500만원	500만원	300만원
개정	**2,000만원**	**1,800만원**	**800만원**	**600만원**

자료: 기획재정부 보도자료

- (개정 취지) 주택 가격 상승, 금리 인상에 따른 이자부담 증가 등을 감안해 이자상환액 소득공제

■ 반려동물 동물병원 진료에 대한 부가가치세 면제

- (제도 개요) 반려동물의 다빈도 100대 진료항목*을 대상으로 부가가치세 면제 범위 확대

- (대상 항목) 내과/피부과, 안과, 외과, 응급중환자의학과, 예방/영상진단의학과 등 동물의료 분야별 진료 항목 포함

* 동물병원 진료 빈도 조사(농림부) 및 수의업계·학계·전문가 논의를 통해 주요 다빈도 진료 항목 도출, 이 중 100대 다빈도 진료 항목 선정

- (개정 취지) 반려동물 양육가구의 동물진료비 부담 완화를 위한 것으로 기존 질병 '예방' 목적 외 '치료' 목적을 추가하고 면세 대상 확대

■ 출산·보육수당 비과세 한도 상향

- (제도 개요) 근로자(또는 종교인) 본인 또는 배우자의 출산, 6세 이하 자녀 보육 시 급여에서 비과세 되는 출산·보육수당
- (개정 내용) 출산·보육수당 비과세 한도의 비과세 한도 상향

- (비과세 한도) 월 10만원 → 월 20만원

- (개정 취지) 출산·보육수당 비과세 한도(현행 10만원)가 2003년 이후 유지되어 온 점, 저출생 현상 등을 고려하여 비과세 한도 상향

- (예상 효과) 출산·보육수당 지급 여부 및 지급액 수준, 개인별 급여 수준에 따라 세 부담 경감 효과 차이 발생

* (예시) 총 급여 5천만원 근로자 출산·보육수당 매월 20만원 지급받는 경우 세 부담 감소 효과: △18만원 수준(비과세소득 증가액 120만원 × 세율(15%))

■ 현금영수증 의무발급 업종 확대

- (제도 개요) 건당 거래금액 10만원 이상 현금 거래 시 소비자의 요구가 없더라도 현금영수증 의무 발행
- (개정 내용) 13개 업종 추가 및 1개 업종 정정

- (추가 업종) ① 여행사업, ② 기타 여행 보조 및 예약 서비스업, ③ 수영장 운영업, ④ 스쿼시장 등 기타 스포츠 시설 운영업, ⑤ 실외경기장 운영업, ⑥ 실내경기장 운영업, ⑦ 종합스포츠 시설 운영업, ⑧ 볼링장 운영업, ⑨ 스키장 운영업, ⑩ 의복 액세서리 및 모조 장신구 소매업, ⑪ 컴퓨터 및 주변기기 수리업, ⑫ 앰뷸런스 서비스업, ⑬ 애완동물장묘 및 보호서비스업

- (정정 업종) 독서실 운영업에 스터디 카페 포함

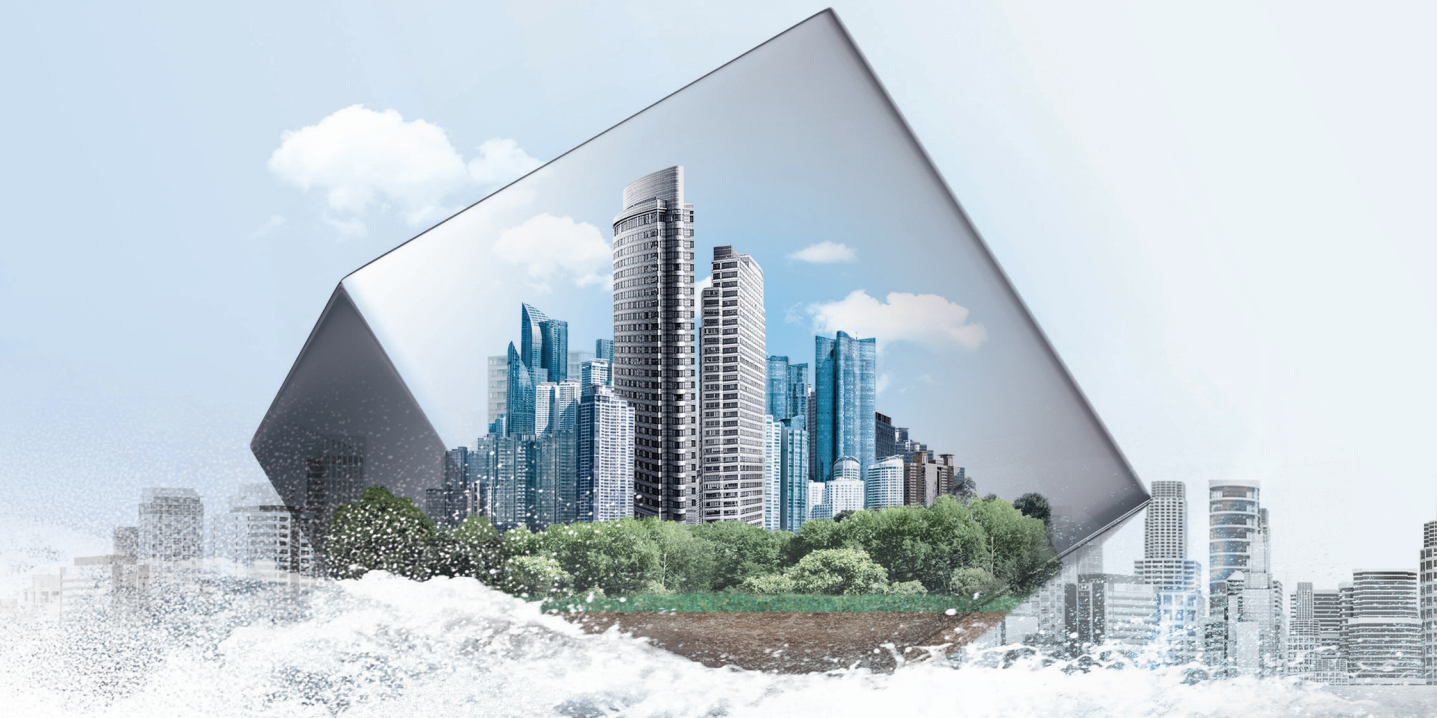
- (개정 취지) 소득파악 및 세원 양성화 기반 마련

※ 해당 내용은 「2023 세법개정안」 일부 내용을 발췌한 것으로,
관련 세부내용은 기획재정부의 보도자료 및 첨부자료를 참고해 주시기 바랍니다.

홍수

이달의 이슈키워드

홍수 미디어 K-게임 학교 날씨 일자리 우주
세정지원 병원 경찰 안전 화산 빅데이터 재난



예상을 뛰어넘는 폭우가 지난 7월 14~15일 경북과 충북 일대에 쏟아졌다. 극한 강우에 곳곳에서 토사가 쏟아져 내렸고, 미처 대피하지 못한 이들의 피해가 컸다. 올해 장마 기간 내린 비의 양은 평년의 200% 수준으로, 2006년과 2020년에 이어 3번째로 많은 양을 기록하며 국민의 관심도가 증가했다. 지난 한 달간 정부 여론 및 키워드 분석시스템에서도 '홍수' 관련 언급량이 증가했다. 또한, '폭우', '지하차도', '홍수통제소' 등이 관련 키워드로 급상승했다. 이번 호에서는 홍수 피해의 신속한 수습·복구를 위한 우리 정부의 노력에는 어떤 것이 있는지 알아본다.

우수연 재정정보분석센터 연구원(suyeon0520@fis.kr)

자료: 문화체육관광부 정책여론수렴시스템,
행정안전부 혜안시스템,
통계청 뉴스기반통계검색서비스,
한국언론진흥재단 빅카인즈 등 키워드 재구성
수집기간: 2023.6.19.~7.18.

지난 7월 9일부터 이어진 집중호우로 최소 37명이 넘는 사망자가 발생했다. 기록적인 장마로 44명의 사망자가 발생했던 2020년 이후 3년 만에 최악의 인명피해다. 정부는 16일 대통령 주재로 긴급 상황 점검 회의를 개최, 19일 대규모 피해가 발생한 경북 예천군, 충남 공주시·논산시, 충북 청주시, 전북 익산시, 경북 예천군 등 13개 지자체를 특별재난지역으로 우선 선포했다.

이번 집중호우에 대규모 인명피해가 발생한 것을 계기로 정부는 현재의 재난관리체계가 기후변화 속도를 따라가지 못하고 있다고 판단하고, 재난 대응의 패러다임을 바꾸기 위해 노력하고 있다.

7월 27일 국회 본회의에서는 수해 예방을 위해 국가가 주요 지방하천 정비에 재원을 직접 지원하도록 하는 내용의 「하천법」 개정안을 통과시켰다. 최근 대규모 인명피해가 발생한 충북 오송읍 미호강 사례처럼 지방하천, 국가하천 구간이 체계적으로 관리되지 않고 이분화돼 재해가 반복된다는 지적이 이어져왔다. 실제로 2020년 기준, 지방하천 정비율은 47.2%, 국가하천 정비율은 79.8%로 지방하천의 제방 정비율은 국가하천 제방 비율보다 훨씬 저조하고, 홍수 피해액 또한 국가하천 홍수 피해액의 5배가 넘는 것으로 나타났다. 이에 따라, 이번 「하천법」 개정은 국가하천의 배수영향을 받는 지방하천에 대해 하천공사의 시행 근거를 명확히 하고, 해당 영향 구간 공사비용을 국가가 부담하는 것이 주내용이다. 이에 더해, 극한 기후현상에 대비하기 위해 국가하천 지정 요건에 승격제도의 필요성과 기획재정부의 적극적인 예산 협조와 신속한 재정투입을 당부하는 내용이 담겼다.

기획재정부 차원에서도 수해지역에 방문해 조속한 피해 복구 지원을 위해 재난·재해대책비, 예비비 등의 정부 가용재원을 총동원할 것을 강조했다. 기재부 장·차관은 19~24일 재난지역을 방문해 피해 상황을 살폈고 긴급한 복구 소요는 우선적으로 지원할 것을 약속했다[1]. 특히, 특별재난지역으로 지정된 13개 지방자치단체에 대해서는 국고를 신속히 투입해 주택, 시설물, 농작물, 가축 피해 등에 대한 정부 지원금을 확대 지급하는 한편, 전기·통신·도시가스 요금 등 공공요금 감면 등 전방위적인 지원을 투입했다. 내년 예산안 편성 과정에서도 재해위험지역 발굴 및 정비를 위한 재정 지원에 부족함이 없는지 살펴보고, 지원이 필요한 사업에 대해서는 적극적인 지원을 검토할 계획이다.

1 충남 공주 양계농가와 청양 과수농가 등 집중호우 피해지역 방문(7.19.), 세종시 금남면, 해밀동 일원의 집중호우 피해지역 방문(7.21.), 경북 예천, 영주, 봉화 등 집중호우 피해지역 방문(7.21.), 충북 괴산 방문(7.21.).

홍수 관련 주요 재정사업

홍수 관련 업무를 담당하는 주요 부처는 행정안전부와 환경부이다. 행정안전부는 도시홍수의 주요 원인인 태풍, 홍수, 호우 등 풍수해로 인한 내수범람[2]에 관한 사무를 담당한다. 시장·군수 및 시·도지사는 「자연재해대책법」에 따라 10년마다 행정안전부장관의 승인을 받아 '자연재해저감 종합계획'을 수립하고, 매년 '자연재해저감 시행계획'을 수립 후 추진 실적을 행정안전부장관에게 제출해야 한다. 행정안전부는 자연재해저감 종합계획·시행계획에 따라 추진되는 지방자치단체의 우수저류시설, 배수펌프장, 유수지 설치 등의 도시홍수 예방사업을 지원한다.

환경부는 도시하천을 포함한 국가하천을 정비해 유수로 인한 피해를 예방하고, 하수의 범람으로 인한 침수피해를 방지하는 등 외수범람[3]과 내수범람에 관한 사무를 함께 수행한다.

이외에도 기획재정부는 예산총칙에 따라 목적예비비를 통해 재해 복구 재원을 마련하고 있다. 이처럼 정부는 홍수 예방 시설을 정비하고, 하수 범람으로 인한 침수 피해가 우려되는 지역을 정비하는 등 홍수 피해를 방어하기 위한 다양한 재정사업을 진행 중이다.

홍수통제소 기본경비

홍수통제소 기본경비사업은 4개 홍수통제소(한강·낙동강·금강·영산강)의 원활한 운영을 위해 기본 운영경비를 지원하는 사업으로, 2023년 37.5억원을 편성했다. 4개의 홍수통제소는 홍수 예·경보와 조절·관리 업무를 수행하며, 수문 관측시설의 확충 및 개선사업을 추진하는 기관이다. 홍수 예·경보 시스템은 크게 수문 자료의 관측과 수집을 위한 전기·통신 시스템과 관측 자료의 처리·저장을 위한 전산 시스템으로 구성되어 있으며, 수위관측소와 우량관측소 등의 관측소를 자체 운영한다. 생존을 위한 생활용수·공업용수·농업용수 확보를 비롯해 맑은 물, 쾌적한 하천공간 확보 등 합리적인 국토개발과 수자원 관리를 위한 다양한 활동을 전개하고 있으며, 4개 홍수통제소 간 전산 시스템을 통해 신속하고 긴밀한 협조체제를 유지하고 있다.

홍수예보 및 수문조사 지원

홍수예보 및 수문조사 지원사업은 수문정보 인프라 확충, 수자원 분야 표준화를 목표로 하는 사업으로 2023년 299.4억원을 편성했다. 먼저, 해당 사업은 수문정보 인프라 확충을 위해 수자원 이용, 홍수 피해 방지,

홍수 관련 주요 재정사업 예산

(단위: 백만원)

소관	관련 사업	2021년	2022년	2023년
환경부	홍수통제소 기본 경비(비총액)	3,368	3,453	3,748
	홍수 예보 및 수문 조사 지원	-	29,888	29,937
	기후위기 대응 홍수방어능력 혁신기술개발(R&D)	-	3,000	8,510
행정안전부	재해위험지역 정비(보조)	520,523	617,787	703,256
	재해경감대책협의회운영	259	247	179
기획재정부	목적예비비	7,000,000	3,900,000	4,600,000

주: 예산액 기준 규모로, 추경편성한 연도에는 추경 포함
자료: 열린재정(2023), 「사업예산 시계열」 재구성

수질관리, 홍수 예보 지원 등 국민과 국토의 안전을 확보하기 위한 전국 하천 수문조사를 실시한다. 또한, 수자원 분야 국가표준 제·개정 등 표준개발 활성화를 통해 표준화 역량 강화와 국제표준화 동향에 대한 선제적 대응 및 표준화 주도권 선점을 목표로 한다.

기후위기 대응 홍수방어능력 혁신기술개발(R&D)

기후위기 대응 홍수방어능력 혁신개술개발사업은 기후 탄력성[4] 확보를 통한 기후위기 극복 및 이상홍수로부터 국민의 물 안전성 확보를 위한 기술을 개발하는 사업이다. 2023년 배정된 예산은 지난해 30억원에서 85억원으로 대폭 증가시켰다. 작년 8월 초부터, 집중호우로 인한 인명 및 재산 피해를 줄이기 위해 도시침수 및 하천홍수 방지를 위한 예보-감시(모니터링)-예방 관련 예산에 집중적으로 투자하고 있다. 또한 해당 사업을 통해 인공지능(AI) 홍수예보 시스템을 구축한다. 비가 내릴 때 수위가 급격히 변하는 돌발 강우 시 관련 지자체에서 침수 위험을 사전에 판단하기 어려운 경우, 홍수통제소에서 6시간 예상 강우 데이터를 활용해 하천 수위, 하천 범람 또는 하수도 역류로 인한 침수범위 등을 예측해 위험정보를 사전에 제공하는 방식이다. 환경부는 올해 6월 도림천 시범운영 결과를 반영해 전국단위 인공지능 예보 플랫폼을 연말까지 조기 구축한 뒤, 내년 홍수기부터 전국 223개 지점에서 본격적으로 운영할 방침이다.

재해위험지역 정비

재해위험지역 정비는 재해에 취약한 지역을 재해위험지구, 급경사지, 재해위험수지, 풍수해 생활권으로 지구를 지정한 뒤, 열악한 지방재정으로 적시에 정비되지 못하는 문제를 해소하기 위해 국고보조사업으로 추진하는 사업이다. 2023년 해당 사업에 7,032억원이 배정되었으며, 재해위험지역 정비 대상은 5,889개소이다. 2020~2022년에는 재난 대응 조기경보시스템을 510개소에 구축했으며, 재해위험지구 스마트 계측관리시스템을 2027년까지 2,200개소 구축할 예정이다.

재해경감대책협의회 운영

재해경감대책협의회는 재해 원인을 조사·분석·평가 등에 필요한 업무 협조, 재해경감 대책 수립을 위한 의견 제시와 심층조사·연구 등을 목적으로 지방자치단체 및 관련 분야 전문단체가 참여한다. 재해경감대책협의회를 통해 자연재해에 영향을 미치는 각종 행정계획 및 개발사업으로 인한 재해유발 요인을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 마련해 각종 개발로 인한 재해의 영향을 최소화 할 수 있는 방안을 확립한다. 또한, 자연재해로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 각종 재해예방 및 저감 대책을 수립하는 목적을 가진다. 2023년 해당 사업에는 1.8억원이 배정되었으며, 작년 대비 6.8억원 축소된 규모로 운영되고 있다.

7월 26일을 기점으로 약 한 달 이상 지속했던 장마철이 종료됐다. 최근 이상기후의 영향으로 올해 장마는 이례적인 폭우가 쏟아져 전국 곳곳에 극심한 피해가 발생했다. 역대 최장기간 지속한 가뭄이 해소된 지 겨우 한 달도 채 지나지 않은 시점에서, 극단의 가뭄과 홍수의 반복은 기후위기가 지금 우리 눈앞의 현실임을 깨닫게 한다. 국가 차원의 관리를 통해 기후 이변으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 노력이 필요한 시점이다.

---

2 내수범람은 집중호우, 하수관거의 용량 부족 등의 원인으로 하천으로 배제되어야 할 물이 하수관거로 역류해 발생한다.

3 외수범람은 도시를 관류하거나 인접해 흐르는 도시하천의 수위가 상승해, 하천수가 제내지인 시가지로 유입됨에 따라 발생한다.

4 기후 탄력성 또는 기후 회복탄력성이라고도 하며, 기후변화에 따른 부정적인 영향과 위험에 대처하고 회복 및 적응할 수 있는 사회적·경제적·생태적 능력을 가리킨다.

주요국 및 국제기구 재정동향

한국재정정보원 재정정보분석센터

Ⅰ. 해외 동향

미국

■ (7.3.) 루이지애나 주에서 Bidenomics(이하 바이드노믹스) 설명(재무부 장관, Janet Yellen)[1]

- 바이드노믹스의 목표는 노동시장 강화와 물가상승률 대처
  - (실업률) 2년 6개월 동안 1,300만개의 일자리 창출했으며, 성별 및 인종 간 공평한 회복을 위해 노력 중
  - (물가 안정) 연속 11개월 물가상승률이 하락했으며, 소비자 가격 안정, 공급 확대 등의 조치 중

- 향후 노동력과 제조업에 우선 투자하고, 장기적으로 건전한 경제성장 목표

■ (7.10.) 7월 6일부터 9일까지 진행된 베이징 회담에 대한 평가 및 미-중 간 주요 논의사항에 대해 발표(재무부 장관, Janet Yellen)[2]

- 양국 관계의 기회와 도전에 관한 심도 있는 토론을 통해 더 잘 이해할 수 있었다는 점에서 미-중 진전의 계기로 평가

- (첫 번째 논의) 건전한 경제 경쟁을 통해 장기적으로 상호 이익이 되는 경제 관계를 달성할 수 있으며, 중국과의 디커플링은 추구하지 않는다는 점을 강조

- (두 번째 논의) 미국의 안보 조치는 경제적 이득이 아닌 국가 안보와 동맹국의 이익 보호임을 강조하고, 중국의 러시아 지원 조치 중단 촉구

- (세 번째 논의) 기후위기 대응부터 국가채무 지속가능성 문제 해결 등 글로벌 문제에 대한 협력

■ (7.11.) 벨기에 브뤼셀에서 EU 집행위원회 및 관련 인사들과 러시아 제재 및 친환경 경제 전환 등에 관한 회의 진행(재무부 부장관, Wally Adeyemo)[3]

- 러시아에 대한 수입 제한, 군·산복합체 약화, 제재 회피 방지 조치 등 러시아 제재 조치를 위한 공동 노력 방안, 우크라이나에 대한 지속적인 경제 지원 중요성 등 논의

- 미국-EU 간 친환경 경제 전환 및 안전하고 탄력적인 청정에너지 공급망 구축을 위해 주요 광물 협정 체결에 관한 논의 진행

■ (7.13.) 독일에서 정부 관계자 및 각 산업 내 주요 인사들과 러시아 제재, 청정에너지 공급망 구축, 에너지 안보 강화 등 논의(미 재무부 부장관, Wally Adeyemo)[4]

- 러시아 제재 조치를 위한 미-독 간 긴밀한 협력, 제3국 우회 방지와 같은 제재 회피 대응을 위한 금융 부문 협력 중요성 등 논의

- 청정에너지 공급망 투자 기회 확대, 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)의 녹색 투자 촉진 방식 등 설명

- 청정 리튬 광산 운영사 경영진들과 주요 광물 및 청정에너지 공급망 확보에 대한 논의

■ (7.17.) 미국구조계획법(American Rescue Plan Act, 이하 ARPA)에 따른 지방재정회복기금(State and Local Fiscal Recovery Fund, 이하 SLFRF) 주요 성과 데이터 발표(재무부)[5]

- 정부의 서비스 제공, 코로나19 대응, 경제 및 지역사회 투자 내역 등을 포함한 SLFRF 사용 내역('23년 3월 말 기준) 공개
  - ARPA에 근거한 SLFRF는 코로나19 피해 복구 지원 및 장기적 경제 성장 지원을 위해 미국 전역의 주·지방 정부, 부족 정부, 미국령 정부를 대상으로 지원
  - 현재까지 3,500억 달러의 기금 중 99.99% 이상이 30,000개 이상 지역에 지원 자금으로 배정

- SLFRF는 주로 주택 및 노숙자 문제 해결, 인프라 구축(상하수도, 광역 인터넷망), 코로나19 대응, 직업 훈련 및 인력 개발, 중소기업 지원 등에 배정

■ (7.18.) 7월 13일부터 21일까지 인도 간디나가르에서 진행 중인 G20 재무장관 및 중앙은행 총재 회의에 참석해, 한국, EU, 인도, 튀르키예 주요 인사들과 면담(재무부 장관, Janet Yellen)[6]

- (한국) 거시경제·금융 상황, 경제안보 및 공급망 문제를 논의하고, 최근 한-일 관계 개선에 대해 한-미-일 3국 관계에 미치는 긍정적인 영향 등 환영 입장 전달

- (인도) 세계 경제 발전, 개발도상국 지원, 기후변화 및 팬데믹 등 주요 과제에 대한 진전, 다자개발은행 발전, 상업 및 기술 협력, 공급망 강화, 청정에너지로의 전환을 위해 미국-인도 간 협력 강화 기대

- (EU) 최근 EU 집행위원회의 장기적인 우크라이나 지원 계획에 대해 긍정적으로 평가하며, 다자개발은행의 발전 및 글로벌 최저법인세* 등에 관한 논의

* 다국적기업(글로벌 대기업)들의 탈세 방지를 위해 법인세 최저세율을 15%로 하는 세계적 조세 개혁안

1 https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1585
2 https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1603
3 https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1604
4 https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1609
5 https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1613
6 https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1619, https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1620
https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1621, https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1622

• (튀르키예) 경제전망 및 정책 방향, 세계 경제 문제 해결과 경제 발전을 위한 협력 방안

■ (7.27.) 최근 미-중 관계의 주요 사안에 대해 상원 외교위원회 청문회에서 발언(재무부 국제 담당 차관, Jay C. Shambough)[7]

• 미국과 동맹국의 국가 안보상 이익을 위해 필요한 경우 특정 조치(Targeted Action)를 취하고, 인권 보호를 위해서도 노력할 것

• 양 국가는 기후 관련 금융부터 부채 문제까지 현 시점의 시급한 과제에 대해 협력할 것

• 특히, 중국의 미국 및 미국 기업에 대한 비시장적 경제 정책과 각종 관행에 반대하며, 주요 무역파트너에 대한 보복성 조치 등에 대해 동맹국들과의 협력을 통한 해결 방안 모색

영국

■ (7.4.) 변화하는 미래 프로그램*(Changing Futures Program)을 통한 취약계층 성인 대상 추가 지원 발표(재무부)[8]

* 노숙자, 약물 남용자, 정신 질환자 등 여러 불이익을 겪고 있는 성인의 삶을 개선하는 것을 목표로 하며, 여러 지역과 협력하여 자원봉사 지원, 지역 서비스 등 제공

• 정부와 '국립 복권 지역사회 기금'이 공동 투자하여 최대 1,070만 파운드를 10개 지역*에 교부 예정

* 브리스틀, 그레이터맨체스터, 랭커셔, 노팅엄, 플리머스, 셰필드, 사우스 티즈, 스토크, 서리, 웨스트민스터

- '21년 7월 시행 이후 2,500명 이상의 취약계층을 직접 지원했으며, '25년 3월까지 지속 예정
- 약물 사용 감소, 개인 재정에 대한 책임감 증가 등의 효과 등 개선 사례 발표

■ (7.7.) '21~'22년 스코틀랜드 소득세 조정 통계(Scottish Income Tax outturn reconciliation for '21~'22)* 발표(재무부)[9]

* '21~'22년 예산 당시 예측했던 소득세와 포괄 보조금을 실제와 비교·조정하여 영국과 스코틀랜드 두 정부 재정 체계와 조정에 대한 투명성을 보장하기 위해 공개

• '24~'25년 스코틀랜드 정부 예산은 순 조정 효과(Net reconciliation effect)로 3억 9,000만 파운드 감소 전망

- 소득세 수입은 14억 6,100만 파운드 증가
- 영국 내 타 지역보다 높은 소득세 수입이 예상되어 포괄보조금(Block Grant)*은 18억 5,100만 파운드 감축 예정

* 포괄보조금은 영국 전역에서 징수한 세금으로 이루어져 있으며, 포괄보조금을 스코틀랜드 정부에 교부하여 지방세와 함께 대부분의 공공지출에 사용

■ (7.10.) 보육 지원금 확대 및 무상 보육 서비스 계획 발표(재무부)[10]

• 전국 보육비용 압박 완화를 위하여 9월부터 아동 1인당 보육 지원금 인상 예정

- 3~4세: 평균 5.29→5.62파운드, 2세: 평균 6.00→7.95파운드

• 보육 시설 확충 지원을 위하여 '23~'24년 2억 400만 파운드, '24~'25년은 2억 8,800만 파운드 현금 지원 발표

• 무상 보육 서비스 지원 계획 공유

- '24년 4월부터 만 2세 아동을 둔 적격 부모에게는 주당 15시간 무료 보육 서비스 제공, 9월부터는 자녀가 입학할 때까지 9개월 동안 15시간 무료 보육 서비스 제공
- '25년 9월부터는 입학 때까지 9개월 동안 30시간 무료 보육 서비스 제공, 이외에도 초등학생 자녀를 둔 부모를 위한 보육 서비스 제공
- '24년 1월부터 모든 지방의 아이 돌봄 시스템(Wraparound care)* 지원을 위해 2억 8,900만 파운드 교부, 무상 보육 시설 제공을 위해 지방 지원금 증액 계획

* 학교 수업 시간 전후의 보육 서비스로 학교 현장에서 진행되며 16개 지방이 빠르면 '24년 여름 처음으로 시행 예정

■ (7.12.) 영국의 '23년 연례협의 결과 발표(국제통화기금)[11]

• 에너지 가격 급등, 국내 노동력 감소, 통화 긴축, 무역 여건 악화 등으로 인한 팬데믹 이후 회복 지연이 경기 침체로 이어질 전망

- 경제성장률은 '23년 0.4%로 둔화될 것이며, '24년에는 디스인플레이션으로 1%, '25년과 '26년에는 약 2%, 그 이후에는 1.5%에 안착할 것으로 전망
- 인플레이션은 에너지 가격 하락과 경기 침체 확대로 인해 '23년 말에 약 5.25%, '25년 중반에는 2% 이하로 전망

• 물가 안정, 재정·금융 프레임워크 개혁, 지속 가능한 중기 성장 목표 설정 등을 권고

- 긴축 통화 정책을 뒷받침하는 재정 정책으로서 재정 집행 효율화 추진, 공공지출 증가에 대비하여 탄소세 및 재산세 강화, 연금 개혁 등의 세입 조치 권고
- 건강 결과(Health Outcomes) 개선, 이민 제도 개선, 공공 투자 확충, 투자 인센티브 제공, 탈탄소화를 위한 지원 및 녹색전환(Green Transition) 정책 강조

■ (7.20.) '23년 7월 공공지출 통계 발표(재무부)[12]

• 총관리지출(Total Managed Expenditure)은 부처별 재량지출한도액(Departmental Expenditure Limits, 이하 DEL)과 연간 관리지출액(Annually Managed Expenditure, 이하 AME)으로 구성

- DEL과 AME은 각각 경상지출(Resource)과 자본지출(Capital)로 구분, 경상지출은 일상적 자원 및 관리를 위한 지출, 자본지출은 미래 성장을 위한 투자 지출을 의미
- (DEL) 정부 부처에 할당되는 예산으로 통제가 가능하며, 학교, 병원, 서비스 운영 등에 소요되는 지출
- (AME) 복지, 세금 공제, 연금 등 수요에 기반한 예산 추정액(실제 지출액을 정부가 사전에 확정하거나 통제하기 어려워 추정액 형태로 계산)

---

7 https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1649

8 https://www.gov.uk/government/news/10m-in-funding-to-support-vulnerable-adults

9 https://www.gov.uk/government/publications/scottish-income-tax-outturn-reconciliation-for-2021-22/scottish-income-tax-outturn-reconciliation-for-2021-22

10 https://www.gov.uk/government/news/government-funding-boost-kickstarts-delivery-of-historic-new-free-childcare-offers

11 https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/07/10/United-Kingdom-2023-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-535878

12 https://www.gov.uk/government/statistics/public-spending-statistics-release-july-2023/public-spending-statistics-july-2023

- '22~'23년 총 DEL은 5,458억 파운드로 전년 대비 5.6% 감소
  - 보건 및 사회복지 분야에서 가장 크게 감소했으며, 이는 코로나19 조치에 의한 것으로 분석

- '22~'23년 총 부처별 AME은 4,031억 파운드
  - 원자력 해체 기관 관련 지출 감소로 AME 경상지출은 전년 대비 2,913억 파운드 감소한 3,692억 파운드

■ (7.24.) 취약계층을 돕는 자선단체, 지역사회단체 및 사회적 기업에 대한 지원 성과 발표[13]

- 휴면자산제도(Dormant Assets Scheme)*를 통해 7,600만 파운드를 취약계층에 지원

* 정부와 회수기금(Reclaim Fund Limited)을 통해 은행·주택금융조합의 휴면 자금이 쓰일 수 있도록 하는 제도

  - 보조금의 형태로 대출 서비스를 통해 4,500만 파운드 지원
  - 자선단체 및 사회적 기업의 친환경 에너지 시스템에 2,000만 파운드 투자
  - 자선단체 및 사회적 기업을 대상으로 1,100만 파운드의 금융 서비스 제공

- 비상식량, 쉼터, 재정 또는 주택 관련 상담 등 증가하는 서비스 수요 충족을 위해 내년 3월까지 보조금 신청 접수를 받을 예정

■ (7.25.) 기업과 단체를 지원하던 에너지 요금 경감 제도*를 대체할 에너지 요금 할인 제도** 계획 발표(재무부)[14]

* 에너지 가격법 '22에 따라 '22년 10월 1일~'23년 3월 31일 적용(6개월)

** 에너지 가격법 '22에 따라 '23년 4월 1일~'24년 3월 31일 적용(12개월)

- 급등한 에너지 가격 지원을 위하여 한시적으로 운영하던 에너지 경감 제도를 '23년 1월 9일부터 에너지 할인 제도로 대체 운영
  - 기존 제도 대비 대상자 및 전체 지원 규모 축소

■ (7.28.) '20~'21년 상속세(Inheritance Tax, 이하 IHT) 통계 발표(관세청)[15]

- '20~'21년 사망자의 3.73%에 대해 상속세를 부과(전년도 대비 0.03%p 감소)
  - 이는 거주지 면세 구간(Residence Nil-Rate Band)*에 기인한 것으로 추정

* 사망 시 직계 후손에게 거주지를 양도하는 유산에 대해 과세하지 않는 범위

  - 상속세가 부과된 사망자 수가 전년 대비 17% 증가했고, 상속세 부채(IHT tax liabilities)는 전년 대비 16% 증가, 코로나19로 인한 전체 사망자 수 증가에 기인

EU

■ (7.3.) 유로 지표(Euro Indicators)를 통해 유로 지역 연간 인플레이션 발표(Eurostat)[16]

- '23년 6월 유로 지역 연간 인플레이션은 전월(6.1%) 대비 하락한 5.5%로 전망

- 주요 구성요소 중 식품, 주류 및 담배가 가장 높은 연간 상승률(11.7%) 전망

- 국가별로는 슬로바키아(11.3%), 에스토니아(9.0%), 크로아티아(8.3%) 등의 국가가 높은 인플레이션 기록 전망

■ (7.7.) '23년 전략 예측 보고서(Strategic Foresight Report)를 발간해 기후 중립을 위한 지속 가능한 전환 방안 제안[17]

- 성공적 전환을 위한 조치 및 건강·환경 등 다양한 요소를 고려하도록 국내총생산 조정 제안
  - 지속 가능한 경제로의 전환이 사람과 사회 복지에 초점을 맞춘 정책
  - 복지 정책과 양질의 사회 서비스에 중점을 둔 계약 보장, 경제 안보에 중점을 둔 탈탄소화 경제, 지속 가능한 생산과 소비의 변화 지원, 전환을 위한 금융 흐름을 촉진하는 EU 투자 활성화 등
  - 효율적인 세금 체계, 공공지출 조정을 통한 지속 가능한 예산 등의 재정 정책 강조

- 해당 보고서는 10월 그라나다에서 열리는 비공식 유럽이사회의 논의에 영향을 미칠 것으로 예상

■ (7.12.) 화물의 친환경화를 통해 환경에 미치는 영향을 줄이며 더 많은 경제적 이득을 얻는 그린 딜(Green Deal) 제안(유럽연합 집행위원회)[18]

- 철도 인프라 관리 개선, 저공해 트럭에 대한 강력한 인센티브 제공, 화물 운송 온실가스 배출에 대한 정보를 제공하기 위한 조치 제안
- 유럽 단일 철도 지역에서의 철도 인프라 용량 사용에 대한 시간표 재설계를 통해 철도 이용 최적화, 국가 간 조율 개선, 궁극적으로 더 많은 화물 회사를 철도로 유치

- EU에서는 화물의 50% 이상이 도로를 통해 운송되며, 이는 온실가스 배출의 주된 요인으로 무공해 기술을 사용하는 차량의 경우 현행 규제보다 더 큰 중량을 허용

- 기업의 온실가스 배출량 공개 의무가 있을 시 승객 및 화물 운송 운영으로 인해 발생하는 배출량을 ISO/CEN* 표준에 따라 공개

* ISO는 국제표준화기구(International Organization for Standardization), CEN은 유럽표준위원회(European Committee for Standardization)의 약자로, 대표적인 국제 표준 기구

■ (7.13.) EU 회원국 대사들과 '24년 예산 초안에 대한 입장 합의, 약정액*은 총 1,870억 유로, 지불액은 1,412억 유로 규모(유럽연합 이사회)[19]

* 주어진 연도의 계약에서 합의할 수 있는 자금 규모를 의미

- 집행위원회가 제안한 '24년 예산 초안은 약정액 1,893억 유로, 지불액 1,431억 유로
  - '23년 예산 대비 약정 세출은 1.4% 증가, 지급 세출은 15.2% 감소한 수치

13 https://www.gov.uk/government/news/charity-and-community-organisations-helping-vulnerable-people-set-to-benefit-from-76-million-government-support
14 https://www.gov.uk/guidance/energy-bills-discount-scheme
15 https://www.gov.uk/government/statistics/inheritance-tax-statistics-commentary/inheritance-tax-statistics-commentary
16 https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/17075124/2-30062023-AP-EN.pdf/230735d1-74e6-4d30-2039-c9ed1e660296
17 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3623
18 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3767
19 https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/07/12/eu-budget-for-2024-council-agrees-its-position-on-the-draft-budget/

- 이사회는 예산 책정에 있어 정책 우선순위에 따른 자원 제공을 목표로 일부 분야의 하향 조정 제안
  - 예산위원회의 평가 결과, 7억 7천만 유로의 세출을 하향 조정. 대상 분야는 ① 단일시장, 혁신 및 디지털, ② 통합 및 가치, ③ 천연자원 및 환경, ④ 이주 및 국경 관리, ⑤ 안보 및 국방으로 한정
  - 우크라이나 지원 관련 예산은 상향 조정하여 '23년 예산과 동일한 수준 유지

- 이번 예산은 '21~'27년 장기 EU 예산에 따른 네 번째 연례 예산으로, 유럽연합 이사회의 서면 검토는 9월 5일 종료될 예정

■ (7.18.) 라틴 아메리카·카리브해 국가공동체(Community of Latin American and Caribbean States, CELAC)와의 정상회의에서 EU-LAC 글로벌 게이트웨이* 투자 의제(Global Gateway Investment Agenda, 이하 GGIA) 발표(유럽연합 집행위원회)[20]

* EU가 주로 개발도상국을 지원하기 위해 '21년 12월 공식 발표한 인프라 연계 투자 이니셔티브

- 공정한 녹색 전환, 포용적인 디지털 전환, 인력 개발 및 회복력 강화, 백신을 중심으로 '27년까지 450억 유로 이상 투자를 약속

- 공정한 친환경 및 디지털 전환을 실현하기 위해 130개 이상의 프로젝트 포함
  - 지속 가능한 공급망 강화를 위해 아르헨티나, 칠레 등 중남미 지역 내 중요 원자재 파트너와 협력
  - 불평등 해소, 빈곤 및 사회적 배제 감소, 사회 결속력 강화를 위한 '포용적 사회 프로그램' 지원 등

- EU 회원국, 유럽투자은행을 포함한 금융기관, 신용기관 등으로 전달되어 민간 부분과의 파트너십을 통해 협력 계획

■ (7.24.) '23년 1분기 EU 및 유로 지역 일반정부 금융 계정(현금 및 예금 자산) 통계 발표(Eurostat)[21]

- 회원국의 일반정부 현금 및 예금 자산은 1조 2,781억 유로, 유로지역은 1조 821억 유로
  - 현금 및 예금 자산은 일부 국가의 예산 시스템 상 연말 집행 등으로 매년 4분기 말 감소하는 경향

- EU의 예금자산은 '20년 상반기 코로나19 대응을 위해 각국 정부가 순채무를 늘리는 과정에서 1조 4,782억 유로로 최대치 기록 후, '22년 2분기 이후 적자 상환 등에 사용되며 1조 3,775조 유로 기록

■ (7.28.) 기준금리 4.0%에서 4.25%로 0.25%p 인상, 9월 추가 인상 가능성 시사(유럽중앙은행 총재 Christian Lagarde)[22]

- 유럽중앙은행 총재는 9번째 연속 금리 인상(기준금리 4.25%)을 단행했으며, 유럽 경제전망도 비관적으로 평가
  - 금리 인상 발표 이후 유로화는 달러 대비 1% 하락했으며, 미국 경제지표 호조와 총재의 단기 경제전망에 대한 경고로 손실 확대

- 유로존 경제 악화는 최대 경제국인 독일의 에너지 위기, 중국 수요 감소 등에 따른 경기침체에 기인

독일

■ (7.5.) '24년 국방 예산을 사상 최대 규모로 늘려 북대서양조약기구(NATO) 목표 달성 계획[23]

• 올해 대비 국방 예산이 17억 유로 증가하고, 러시아·우크라이나 전쟁 직후 조성된 특별 기금에서 192억 유로가 추가 투입되어 '24년 총 국방 지출 710억 유로 증가

- NATO가 동맹국에 요구하는 국방비 지출 목표인 국내총생산의 2% 달성

■ (7.6.) 재정 건전화 조치의 일환으로 '24년 예산안 의결 시 신규 부채 조달 예산 규모를 166억 유로로 제한[24]

• 연방정부는 부채로 조달하는 예산 규모를 팬데믹 이전보다 낮은 수준으로 줄이고, 국방예산을 제외한 전 부문 예산을 삭감하는 '24년 재정 계획('24 Finance plan) 승인

- 부채 조달 예산 규모(계획) 456억 유로('23년)→166억 유로('24년)→160억 유로('25년)→150억 유로('27년)
- 에너지 위기와 팬데믹 여파에 대응 차원에서, 부채 한도*가 3년간 유예되었다가 재시행된 조치의 일환

* '09년 독일기본법 개정으로 부채브레이크(Debt brake) 항목을 도입하고, '16년부터 연방정부재정적자 규모를 국내총생산의 0.35% 이내로 유지한다는 원칙으로 신규 국가채무 발행을 엄격히 제한

• 재정 계획은 유럽 의회로 보내질 예정이며, 12월 중순 독일의 16개 연방 주를 대표하는 의회 상원에서 최종 승인될 때까지 논의가 지속될 계획

■ (7.18.) 독일의 '23년 연례협의 결과 발표(국제통화기금)[25]

• 지난해 회복세에서 에너지 문제와 통화 긴축 등의 여건이 최근 경기와 단기 경제전망에 부담을 주며 성장에 대한 하방 위험이 지배적인 상황

- '23년 연간 GDP 성장률은 마이너스를 기록할 것이나 '24~'25년에는 성장세가 점차 회복될 전망, 중기적으로는 인구 고령화로 인하여 1% 미만의 성장 전망
- 인플레이션은 하락세를 지속할 것이나, 명목 임금 상승 압력과 글로벌 원자재 가격 하락 속도로 인해 근원물가 하락 속도가 더 늦을 것으로 예상

• 단기적으로는 물가 안정, 중장기적으로는 견고하고 친환경적인 성장을 위한 정책 권고

- 단기적으로는 디스인플레이션과 안정적인 금융여건을 위해 재정 긴축과 유연한 재정 정책이 필요
- 중장기적으로는 고령화와 공공 투자에 대비한 재정 여력 확보를 위해 지출 개혁과 추가 세수 확보, EU 재정 규칙에 따른 부채 한도 조정 고려

■ (7.21.) '23년 상반기 수입, 지출, 재정수지 등 연방 예산 추이 보고(연방재무부)[26]

• 수입은 약 1,814억 유로로 전년 대비 3.3%(약 58억 유로) 증가

---

20 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3863
21 https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230721-1
22 https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-27/lagarde-is-preparing-europe-for-a-hit-to-growth-as-the-us-soars?srnd=null
23 https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-03/germany-to-lift-defense-budget-to-record-meeting-nato-target
24 https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-05/german-cabinet-backs-budget-with-16-6-billion-in-net-new-debt 1
25 https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/07/14/Germany-2023-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-536350
26 https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Monthly_Report/Key_Figures/2023/2023-07-federal-budget.html

- 지출은 약 2,292억 유로로 전년 대비 0.6%(약 15억 유로) 증가

- 재정수지는 약 478억 유로의 적자를 기록
  - 수입, 지출, 순차입은 같은 회계연도 내에서도 변동 폭이 크기 때문에 특정 시점의 재정수지 및 순차입 수치는 최종 수치(확정치)와는 차이 발생

- 지방자치세를 제외한 총 세수는 전년 대비 7.3% 감소

■ (7.27.) 반도체 제조 기술 부문을 강화하고, 핵심 부품 공급 확보를 위해 200억 유로 투입 예정(정부)[27]

- '27년까지 독일 및 외국 기업을 대상으로 기후 및 전환 기금을 통해 조달할 계획
  - 기후변화기금 KTF(Climate and Transformation Fund)는 본래 경제의 탈탄소화 투자를 위해 마련됐지만, 정부지출을 억제하려는 기조에 따라 활용 범위 확대

- 최근 반도체 투자에 매우 적극적이며, 이달 초 중국 전략을 통해 반도체 등 미래 기술을 다변화하여 해외 의존도를 낮추겠다고 공언

- 미국 반도체지원법(Chips and Science Act) 제외 다른 주요국의 자국칩 제조를 위한 투자보다 높은 수준의 자금을 투입

국제통화기금

■ (7.17.) G20 감시 보고서(G-20 Surveillance Note) 발간[28]

- 글로벌 경제는 인플레이션으로 아직 어려운 상황이며 여전히 경기 하방 리스크 존재
  - 올해 1분기 이후 중국의 경기 회복 속도 둔화 등 전 세계적으로 성장 둔화
  - 긴축적 통화 정책이 금융 여건에 영향을 미치기 시작했으며, 디스인플레이션까지는 아직 시간이 걸릴 것으로 판단
  - 에너지 가격, 대외 금융 여건에 의한 외부 압력은 일부 완화되었으나, 금융 및 대외 취약성, 재정 여건에 대해 부정적인 전망

- 대내외 리스크를 충분히 고려하여 인플레이션 대응 정책을 유지하도록 권고
  - 인플레이션을 목표치까지 낮추는 것을 우선으로 하고, 긴축적 통화 정책 유지
  - 재정 정책 또한 물가 하락 역할을 해야 하며, 재정 여력을 확보 및 재정지원은 필요시 취약계층에 한하여 일시적으로 시행
  - 국가부채 위기, 기후변화, 무역 긴장, 경제 분절화 등 글로벌 도전과제를 해결하기 위해 각국의 다각적인 노력이 필요

■ (7.26.) 세계 경제전망(World Economic Outlook Update: Near-Term Resilience, Persistent Challenges, July '23)을 통해 4월 세계 경제전망에 대한 수정전망 발표[29]

- 최근 금융시장 불안 완화 등으로 단기적으로 회복 중이나 여전히 하방위험 높음
  - '23년과 '24년 세계 성장률 모두 3.0%로 전망, 4월 전망보다 소폭 상향 조정

* (한국) '23년 성장률 1.4%, '24년은 2.4%로 전망

  - 높은 인플레이션 수준 유지, 통화긴축으로 인한 금융 부문의 혼란 재개, 국가 부채 문제의 확산 등 발생 가능

- 선진국은 제조업 약세가 서비스 소비의 증가 효과를 상쇄하면서 '23년까지 성장률 하락을 주도, 신흥국 및 개도국은 '24년까지 대체로 안정적인 성장 전망

• 금융 안정성 보장과 디스인플레이션 달성을 최우선과제로 권고사항 제시

- 각국 중앙은행에 물가 안정과 금융시장 위험에 대한 관리·감독 강화 및 유동성을 적시에 신속하게 공급할 것을 권고
- 취약계층에 대한 맞춤형 지원을 보장하는 등 재정 완충 장치 구축
- 경제의 공급 개선을 통해 재정건전성을 확보하고 물가 목표치 달성을 위해 노력

〈표〉 IMF 세계 경제성장률, 물가상승률 전망

	'22년	'23년			'24년		
		'23년 4월 전망	'23년 7월 전망	'23년 4월 대비 조정폭	'23년 4월 전망	'23년 7월 전망	'23년 4월 대비 조정폭
세계	**3.5**	**2.8**	**3.0**	**+0.2**	**3.0**	**3.0**	**-**
선진국	**2.7**	**1.3**	**1.5**	**+0.2**	**1.4**	**1.4**	**-**
미국	2.1	1.6	1.8	+0.2	1.1	1.0	-0.1
유로존	3.5	0.8	0.9	+0.1	1.4	1.5	+0.1
독일	1.8	-0.1	-0.3	-0.2	1.1	1.3	+0.2
프랑스	2.5	0.7	0.8	+0.1	1.3	1.3	-
일본	1.0	1.3	1.4	+0.1	1.0	1.0	-
영국	4.1	-0.3	0.4	+0.7	1.0	1.0	-
한국	2.6	1.5	1.4	-0.1	2.4	2.4	-
신흥국 및 개도국	**4.0**	**3.9**	**4.0**	**+0.1**	**4.2**	**4.1**	**-0.1**
중국	3.0	5.2	5.2	-	4.5	4.5	-
인도	7.2	5.9	6.1	+0.2	6.3	6.3	-
러시아	-2.1	0.7	1.5	+0.8	1.3	1.3	-
브라질	2.9	0.9	2.1	+1.2	1.5	1.2	-0.3
물가상승률	**8.7**	**7.0**	**6.8**	**-0.2**	**4.9**	**5.2**	**+0.3**
선진국	7.3	4.7	4.7	-	2.6	2.8	+0.2
신흥국 및 개도국	9.8	8.6	8.3	-0.3	6.5	6.8	+0.3

27 https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-24/germany-readies-20-billion-in-aid-to-bolster-chip-production
28 https://www.imf.org/external/np/g20/071323.htm
29 https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/07/10/world-economic-outlook-update-july-2023

근대 재정의 탄생

5

한국의 재정헌법

옥동석 인천대학교 명예교수, 전 조세재정연구원장(dsoak@naver.com)

일제 강점기 한국민은 근대적 국가운영의 경험과 지식을 쌓을 수 없었다. 당시 한국은 일제의 국가독점 통제경제하에 있었기에 서구의 자유민주적 질서와 인권에 대한 인식과 경험이 매우 빈약하였다. 1945년 9월 진주한 미 군정은 한국민들에 대하여 "(좌익과 우익, 그리고 중간파) 그 어느 쪽도, 심지어 우익조차도 서유럽과 미국에서 이해된 대로의 참된 민주주의의 개념을 가지고 있지 않다"라고 평가하였다[1]. 인권의 한계와 그 침해에 대한 보호, 권력분립의 국정체제 등 근대적 헌법에 대한 논의의 역량은 터무니없이 부족하였다.

이 시기에 탁월한 공법학자로서 짧은 기간 근대적 헌법에 대해 상당한 연구를 쌓아온 유진오 박사가 존재했던 것은 한국민들에게 크나큰 행운이었다[2]. 그가 탁월한 학식으로 제헌헌법 조항들에 대해 폭넓은 공감대를 국회에서 이끌어낼 수 있었기에 1948년 8월 15일로 예정된 정부 수립은 무리 없이 진행될 수 있었다. 특히 제헌헌법의 재정조항은 현행 헌법에 이르기까지 큰 변화 없이 그대로 이어져 왔다는 점에서 결과적으로 한국의 건전한 재정운용에 크게 기여하였다.

제헌헌법과 유진오의 역할

유진오는 1945년 해방 당시 조선인 유일의 공법학 교수였다. 1929년 경성제국대학(현 서울대학교) 법학과를 졸업할 때까지 줄곧 수석을 유지하였지만 조선인은 강좌 담당 교수가 될

1 미 군정 정치고문실의 보고서로서 이영록(2000), "유진오 헌법사상의 형성과 전개," 법학박사 학위논문, 2000년 8월, 서울대학교 대학원 법학과, p.49에서 재인용.

2 유진오의 생애 및 제헌헌법 제정 과정에서의 역할은 이영록(2000)뿐만 아니라 이영록, 「우리 헌법의 탄생」, 서해문집, 2006년을 대부분 참조하였다.

수 없다는 학교 방침에 따라 학자로서의 길이 사실상 막혀 있었다. 1932년 보성전문학교(현 고려대학교)가 설립되면서 그는 헌법, 행정법, 국제공법, 영어원서 강독을 담당하여 본격적인 공법학자가 되었다. 당시 조선인이 헌법을 전공한다는 것은 장래에 전혀 도움이 되지 않았지만 그가 원했던 형법 분야에서 이미 유력한 일본인 교수가 있었기에 부득이 헌법을 강의하였던 것이다.

1947년 2월 미군정청은 한국민에게 행정권을 이양할 목적으로 과도정부를 수립하였고, 그 해 6월에 법전기초위원회를 설치하며 10개 분과위원회 중 하나로 헌법기초분과위원회를 설치하였다. 당시 이 위원회에서는 제헌헌법의 기본을 미국, 영국, 프랑스, 독일 등 어느 국가의 헌법에 가깝게 하느냐에 대해 첨예한 노선 대립이 있었다. 유진오는 조문 초안을 먼저 작성한 후 토의하는 것이 좋겠다고 제안하여 1947년 겨울방학 내내 주요국의 헌법전을 참조하며 헌법 초안의 기초작업을 사실상 혼자 수행하였다.

1948년 2월 유엔이 남한의 단독선거를 결의하고 총선거일이 5월 10일로 다가오자 헌법 제정에 대한 관심은 급물살을 타기 시작했다. 이 당시까지 완성된 형태의 헌법 초안을 준비하고 있었던 유일한 조직은 임시정부 내무부장 신익희가 주도한 '행정연구회'였다. 그는 건국에 필요한 기초 법령을 준비하고자 1945년 12월에 '행정연구회'를 구성하였는데, 1948년 4월부터는 유진오의 본격적인 합류를 요청하였다. 당시 '행정연구회'는 일제 강점기 고등문관시험 출신자 80여 명으로 구성되었는데, 고등문관 출신이 아니면서 공법학자로서 명성이 있었던 유진오의 합류를 긴요하게 생각했던 것이다. 유진오와 '행정연구회'의 토의는 당시 최고 법률 전문가들의 실질적 논의의 과정이었다.

1948년 5월 31일에 출범한 제헌국회는 6월 3일에 30인의 국회의원으로 구성된 '헌법 및 정부조직법 기초위원회'를 출범시켰다. 위원들 중 20여 명은 대한독립촉성국민회(총재 이승만, 부총재 신익희)와 한국민주당(위원장 김성수)과 연관되어 있었기에 이들 두 단체가 헌법 제정에 주도적인 영향력을 행사하였다[3]. 여기에 10명의 민간 전문위원을 두었는데, 전문위원 5명은 '행정연구회'에서 헌법 초안에 대한 토의를 이어갔던 사람들로서 유진오도 여기에 포함되었다.

헌법기초위원회에서 가장 핵심적인 주제는 권력구조였다. 국회의장 이승만은 6월 7일 기자회견을 통해 대통령제를 선호한다고 발표하였고, 또 6월 15일에는 헌법기초위원회 심의장을 직접 방문하여 '직접선거에 의한 대통령책임제'가 현 정세에 적합하다는 의사를 표명하였다. 그러나 헌법기초위원회는 유진오의 강력한 설득으로 내각책임제를 근간으로 하는 헌법 초안을 6월 20일 이승만에게 보고하였다. 이승만은 대통령제가 아니면 어떠한 공직도 맡지 않겠다고 강력하게 반발하였다. 당시 유일한 대통령 후보였던 이승만의 정치적 위상을

3 5월 10일 총선 결과 대한독립촉성국민회 54명, 한국민주당 29명, 대동청년단 12명, 조선민족청년단 6명, 기타 단체 12명, 무소속 85명 등 198명이 당선되었다(200명 정원 중 2명은 제주 4·3사건으로 미선출). 당선인 이력을 감안하여 세력을 재분류하면 대한독립촉성회 63명, 한국민주당 57명으로 60.1%가 된다. 고중용(2021.2.), "제헌국회 초기의 정치세력 분포에 대한 연구," 「한국정치연구」, 제30권 제1호, 서울대학교 한국정치연구소, pp.65~92 참조.

무시할 수 없었고, 또 8월 15일에는 어떠한 일이 있더라도 대한민국 정부를 출범시켜야 했기에 헌법기초위원들은 유진오의 반발에도 불구하고 21일 밤 급하게 대통령제로 헌법 초안을 수정하였다[4].

이러한 파란을 겪으며 마련된 헌법 초안은 6월 23일 국회 본회의에 상정되었고, 유진오는 여러 사람의 종용을 받고 본 회의에 참석하였다. 본회의 질의응답 과정에서 유진오는 근대 헌법에 대한 탁월한 지식으로 제헌의원들을 압도하며 설득하였다. 이후 국회부의장을 지냈던 이재학 의원은 "그 때 국회의원들은 헌법 개념에 대한 판단력이 없었어요. 그저 유진오 씨 말이나 경청하고 그대로 추종했을 따름이지 헌법 지식이 전혀 없었던 게 사실이에요"라고 평하였다[5]. 이승만도 미국에서 귀국할 때 헌법 기초를 위해 미국 학자를 염두에 두었는데 한국 사람 중에 헌법을 기초할 전문가가 있다는 사실에 매우 흡족해했다[6].

유진오의 헌법적 지식

유진오가 헌법 초안의 기초작업을 수행할 때, 임시정부 정통성을 잇고자 1941년의 '임시정부 건국강령'을 중요한 참고 자료로 삼았다. 이의 기본 이념은 조소앙의 삼균주의(三均主義)로서 정치, 경제, 교육의 세 측면에서 균등을 지향한다는 것이었다. 삼균주의는 임시정부에서 좌익과 우익 모두를 아울렀다는 점에서 의의가 있었으나, 해방 이후 좌익과 우익의 체제 지향점이 극명하게 엇갈리던 상황에서 막연한 이념이었던 삼균주의의 역할은 제한될 수밖에 없었다[7].

유진오가 서유럽의 헌법사상을 이해하는 데 도움을 받았던 서적은 1928년에 발간되었던 헤드람-몰리(Agnes Headlam-Morley)의 「유럽의 신민주헌법(The New Democratic Constitutions of Europe)」이었다. 이 책은 제1차 세계대전 이후 독일과 옛 프로이센, 오스트리아-헝가리제국에서 독립한 신생국들의 헌법을 서로 비교 분석한 내용을 담고 있었다. 저자는 신생국들이 프랑스 제도를 본받았기에 민주주의를 확립하는데 실패했다고 지적하였다. 프랑스에서는 내각불신임이 빈번하게 나타나 정치적으로 불안정하였지만, 영국에서는 내각의 무제한적 의회해산권으로 강력한 행정부가 존재하였기에 정치적 안정이 유지되었다는 것이다. 그런데 당시 신생국들은 의회해산권을 예외적으로만 허용하였고 또 다수당의 난립

4 유진오(1980), 「헌법기초회고록」, 일조각, pp.74~80 참조. 5월 10일 총선은 북한 지역 100석을 남겨두고 남한에서만 200석을 선출하였다. 북한이 공산주의 의원 100명을 지명 선출할 수 있다는 우려로 정부 출범을 서둘렀다. 이영록(2006), p.102 참조.

5 한국일보(1957.7.14.), "헌법수난 9년: 제9회 제헌절을 맞아 본사(本社)서 좌담회," 4면.

6 유진오(1980), pp.60~61 참조.

7 유학자로서 임시정부 외무부장이었던 조소앙은 프랑스, 미국, 러시아가 민주주의에 실패한 이유가 정치, 경제, 교육 상의 권리를 균등하게 하지 못한 탓이라고 지적하며, 동양과 한국의 전통이념으로부터 세계적으로 전례가 없는 신민주주의를 창조해야 한다고 주장하였다. 서희경(2012), 「대한민국 헌법의 탄생」, 서남동양학술총서, pp.91~94 참조.

을 초래하는 비례대표제를 시행하여 양당제의 영국과 같은 안정적 내각을 유지할 수 없었다고 분석하였다.

유진오는 이 책을 통해 민주주의를 확립하기 위한 유럽 국가들의 다양한 경험과 민주주의의 헌법적 기초를 이해할 수 있었다. 그러나 그는 미국식 대통령제를 통해 진전되었던 민주주의의 발전 과정과 경험들을 공부할 기회는 거의 없었다. 다만 1930년대 뉴딜정책으로 나타난 미국의 정부 기능 및 정책의 변화를 파악하고는 미국 역시 독일 등과 같은 국가 사회주의로 수렴한다고 이해하였다[8]. 결국 유진오의 헌법적 인식은 제1차 세계대전 직후의 역사적 경험과 사상에 머물러 있었다 해도 과언이 아니었다.

유진오도 스스로 국정 전반에 대한 지식의 부족에 상당한 애로가 있음을 토로하였다. 특히 국민기본권 보장을 위한 형사소송법 분야, 경제적 자유의 범위, 국가재정과 지방자치제에 대한 지식의 한계를 한탄하였다. 그러나 이는 유진오 개인의 문제라기보다는 한국민들 전체가 자유민주주의와 시장경제에 대한 사상적 지식을 배우고 현실적 경험을 쌓을 기회가 전혀 없었기 때문이었다.

> 정치나 행정에 관해 내가 실제 경험을 전연 가지지 않은 것이 가장 근본적인 난점이었다. 권력구조에 관한 부분은 그런대로 자신이 있었지만, 국민기본권에 관한 부분은 형사소송법에 관한 지식과 경험이 있어야 하겠는데, … 별다른 지식이 없는 나로서는 아무리 해도 자신이 없었다. 더구나 인신보호 영장제도 같은 것은 왜정 때에는 듣도 보도 못하던 것이다. … 경제문제에 관해서는 … 국영기업의 범위를 어디까지로 하고, 사기업 및 개인의 경제활동의 자유를 어떻게 규정하여야 할 것인지, 경제전문가가 아닌 나로서는 역시 막연하기 짝이 없었다. 국가재정과 지방자치 문제에 관해서도 나는 나의 지식 부족을 통감하였다[9].

제헌헌법의 재정조항

제헌헌법은 이후 9차례 개정되었지만 10여 개 조문에 달하는 재정조항은 거의 변함없이 이어지고 있다[10]. 1948년 당시의 주요 민주주의 국가들과 비교할 때, 제헌헌법의 재정조항은 중요한 특징 두 가지를 갖고 있다. 하나는 '증액 및 신비목설치 금지' 조항이다. 이는 1706년의 영국 의회규칙과 1946년의 프랑스 제4공화국 헌법조항을 준용한 것인데, 미국과 일본의

8 유진오는 James T. Young(1940), *The New American Government and its Work*, 4th edition을 주로 참조하였다. 1873년에 출간된 이 책은 제4판에서 뉴딜정책에 따른 미국의 정부기능과 정책의 변화를 설명하고 있다. 이영록(2000), pp.72~74 참조.

9 유진오(1980), p.23 참조.

10 10여 개 조문은 국회의 예산안 의결, 행정부 예산안 편성, 증액 및 신비목설치 금지, 가예산, 계속비, 예비비, 국채모집, 조세법률주의, 결산검사 등이다.

헌법에는 존재하지 않았다. 또 다른 하나는 일본의 헌법이론이었던 '예산의 비(非)법률주의'였는데, 이는 당시에 -현재까지도- 그 어느 민주국가들도 채택하지 않았던 헌법이론이다. 이 두 가지의 조합은 한국 대통령제 예산제도의 고유한 특징을 형성하고 있다.

'증액 및 신비목설치 금지'는 제헌헌법에서 "국회는 정부의 동의 없이는 정부가 제출한 지출 예산 각항의 금액을 증가하거나 신비목을 설치할 수 없다"라고 규정된다. 유진오는 프랑스 제3공화국이 이 조항을 구비하지 않아 의원들이 지역구 예산을 무분별하게 증액함으로써 폐해가 많았다는 점을 유의하였다[11]. 1946년에 출범한 프랑스 제4공화국 헌법에서는 '증액 및 신비목설치 금지' 조항을 구비하였는데, 유진오는 이 점을 인지하고 있었다[12]. 제헌국회에서 유진오는 국회가 집행을 책임지는 기관이 아니기에 -견제기관으로서- '국민의 세부담을 경감하는 데' 치중해야 한다고 강조하였다.

이러한 조문을 국회 권한에 넣는 것은 특별히 영국 국회에서 대단히 중대한 의미가 있다고 합니다. 그것은 왜 그러냐 하면 국회에 대한, 국회에 나온 대의원은 직접으로 집행하는 기관이 아닙니다. 이들은 자기가 가령 세금을 받아들이고 그 받아들이는 돈을 가지고서 지출을 해나가는 집행기관이 아닙니다. 다시 말씀하면 그 집행에 대해서는 책임은 지지 아니하는 그러한 기관이올시다. 그런 고로, 직접 국가 수입이 얼마나 되느냐 하는 것을 고려하지 않고서 여러 가지 이상적인 계획을 제출해서 그것을 가결하면 정부는 그것을 집행해 나갈 수가 없습니다. 그러므로 국회에 모인 여러분은 정부가 제출한 지출을 감액할 것은 감액해서 국민의 부담을 경(輕)하게 하는 그곳에만 치중하는 것이지 정부가 제출한 예산을 도리혀 우리가 증가시켜놓고 국민의 부담을 증가시키는 그러한 것을 하는 것이 아니라는 그런 취지에서 예산 각항을 증가시키지 못한다고 이렇게 한 것입니다[13].

한국 재정헌법의 두 번째 특징은 예산을 법률로 확정하지 않는다는 '예산 비법률주의'에 있다. 헌법에서 국회의 예산심의 확정 조항과 국회의 입법권 조항이 별도로 구분되어 있다는 것이 그 근거로 제시되고 있다[14]. 이외에도 조세는 그 종목과 세율을 법률로 정한다고 규정하였으나 세출에 대해서는 법률로 규정한다는 조항이 없다는 사실을 근거로 들기도 한다.

'예산 비법률주의'는 일본의 헌법 이론을 수용한 것인데, 이의 근원은 프로이센의 수상 비스마르크(Otto von Bismarck)로부터 촉발된 1862년 예산논쟁에 있었다[15]. 여기서는 예산이

---

11 유진오(1952), 「신고(新稿) 헌법해의」, 일조각, pp.272~273 참조.

12 1958년의 제5공화국 헌법에서는 이러한 금지를 더 강화하였지만, 1946년의 제4공화국 헌법 제17조는 "국회의원들은 지출을 제안할 권한을 갖는다. 그러나 예산과 준예산 또는 추경예산의 심의에서 예산항목의 증액이나 신규 설치에 대한 제안은 제시될 수 없다"라고 규정하였다.

13 제1대국회 제1회 제19차 국회본회의(헌법안 제1독회, 1948.6.28.)

14 김철수(2010), 「헌법학신론」, 제20전정(全訂)신판, 박영사, pp.1341~1345 참조.

15 독일의 예산논쟁에 대해서는 김인철(1997.12.), "예산제도에 관한 연구," 법학박사 학위논문, 중앙대학교 대학원 법학과, pp.91~114 참조.

형식적 의미의 법률이기에 의회의 동의가 없는 지출도 가능하다고 보았다. 일본은 이러한 헌법이론을 수용하여 1889년의 '대일본제국헌법'에서 의회가 예산을 '협찬(協贊)'하도록 규정하였다. 그러나 패전 후인 1946년 '일본국헌법'에서는 의회가 예산을 '의결'한다는 규정으로 바꾸었기에, 일본에서는 '예산법률주의'를 채택할 실익이 없어졌다고 인식한다.

한국의 제헌헌법은 예산의 '심의·확정'을 의회의 권한으로 명확하게 규정하면서 예산 비법률주의를 채택하였다. 유진오는 "예산은 수치로 표현되는 통계표이기에 법률과 구분된다. 구미(歐美) 각국에서는 예산이 실질적으로 법률이 아닌데도 형식적으로 법률이라는 명칭을 부여한다. 우리 헌법은 실질과 형식을 일치시켜 예산을 법률과 구분한다"라고 설명하였다[16]. 2000년대 이후 한국에서 예산법률주의에 대해 활발한 논의가 이루어졌는데, 2018년 3월 국회에 제출되어 폐기된 문재인 대통령의 헌법개정안에는 예산법률주의가 규정되어 있다[17].

한국 재정헌법의 과제

대통령제 국가인 한국에서는 미국과 달리 '예산 비법률주의'로 인해 국회의 예산 의결에 대해 대통령의 거부권이 존재하지 않는다[18]. 대신 행정부는 국회의 예산 수정 요구에 대해 증액동의권으로 대항한다. '증액 및 신비목설치 금지' 조항은 예산 증액을 행정부의 일방적 권한으로, 예산 감액을 국회의 일방적 권한으로 각각 간주한다. 만약 국회가 예산안에 대해 행정부와 원만한 합의를 이뤄내지 못한다면, 양측의 일방적 권한들은 서로 충돌하여 정치적 혼란을 야기할 수 있다.

1987년 민주화 이후 한국은 여야 정권교체를 빈번하게 경험하며 재정운용에 대한 여야의 정치적 대립은 점점 격화하고 있다. 특히 국회가 여소야대인 경우 다수 야당은 일방적으로 감액한 수정예산안을 통과시킬 수 있다. 여당 또한 예산안이 일방 감액되더라도 대통령의 국정철학에 반하는 사업은 결코 증액할 수 없다고 맞설 수 있다. '증액 및 신비목설치 금지'와 '예산 비법률주의'로 표현되는 한국 대통령제 예산제도의 특징이 향후의 재정운용을 어떤 방향으로 이끌지, 한국 재정정치(fiscal politics)의 미래가 좌우할 것이다.

16 유진오(1952), pp.270~271 참조.

17 필자는 예산 비법률주의하에서도 예산법률주의의 실질적 효력을 구현하는 제도적 방안이 존재하기 때문에 굳이 채택할 필요가 없다고 본다. 이에 대해서는 옥동석, "예산법률주의의 쟁점과 과제," 「재정헌법개정에 관한 연구」, 연구책임자: 장용근, 한국조세재정연구원, 2023년(하반기 발간예정) 참조.

18 내각책임제와 달리 대통령제에서는 예산법률주의가 채택되면 예산 법률에 대해 대통령의 거부권이 발생한다. 2018년 헌법개정 제안에서는 이에 대한 논의가 전혀 없었다. 국회헌법개정특별위원회 자문위원회(2018.1.), 「국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서」 참조.

위 내용은 저자 개인의 의견으로 한국재정정보원의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

공공기관운영법의 탄생

배국환 전 기획재정부 제2차관

'선망의 대상 직장'

'선망의 대상 직장'. 공기업을 일컫는 말이다. 예나 지금이나 공기업은 선망의 대상이다. 민간기업에서 보면 슈퍼 갑이고, 높은 연봉에 안정된 근무 여건을 갖추고 있다. 다니고 싶은 직장임에 틀림이 없다. 적자가 나더라도 최종적으로는 국가가 다 보전을 해주는 회사라서 큰 걱정도 없다. 주인이 없기 때문에 오너가 있는 민간기업에 비해 스트레스 받을 일도 크지 않다. 기관장은 대부분 낙하산을 타고 온다. 대과만 없으면 임기 3년이 보장된다. 그야말로 발 딛고 헤엄치는 식이다. 그러다 보니 방만 경영 문제가 항상 도마 위에 오르내리곤 한다.

정부 당국자들은 이들 공기업들이 제대로 굴러갈 수 있도록 끊임없이 개선방안을 마련하고 대책을 강구해 왔다. 1984년에는 「정부투자기관관리기본법」을 제정해서 자율성을 주되 경영평가를 통해 상여금을 정하고 기관장을 문책할 수 있도록 했다.

그때쯤 필자는 경제기획원 투자기관 1과에서 사무관 생활을 하게 되었다. 내가 맡은 분야는 산은, 기은, 국민은행, 주택은행 등 금융기관이었다. 금융기관들은 경쟁도 심하고 맨파워가 상대적으로 높았기 때문에 좋은 등급을 받았던 기억이 난다.

그러나 세월이 흘러 1997년 외환위기라는 전대미문의 직격탄을 맞은 한국경제는 휘청거릴 수밖에 없었다. 구조조정의 폭풍이 휘몰아칠 때 공기업이라고 예외가 될 수 없었다. 인력을 감축하고 연봉을 줄이는 한편 어떤 공기업은 민영화의 길을 가게 된다. 1998~2002년 5년간 총 8개 공기업과 66개 자회사가 민영화되었고 약 152,000명의 인력을 감축했다.

이어서 사각지대에 있었던 마사회·예보·공단 등 정부 산하기관들에 대해서도 공기업에 준하는 대대적인 정비를 하게 된다. 2003년 「정부산하기관관리기본법」을 제정하여 경영평가가 시작되었고, 기관장 공모·경영공시·고객 만족도 조사 등의 제도도 도입된다.

그러나 이러한 정부의 노력에도 불구하고 경영이 획기적으로 개선되었다고 보기는 힘들었다. 국민들 눈높이에서 보면 아직 갈 길이 멀었기 때문이다. 공기업과 산하기관의 주무부처들은 여전히 이 기관들이 자신들의 것인 양, 볼펜 한 자루 사는 예산까지 통제하는 갑질을 일상적으로 했다는 얘기를 들었다. 시어머니가 쌀뒤주를 움켜지고 있으면서 며느리한테 미주알고주알 타박하는 것이나 다름이 없었다.

2007년 1월 19일

드디어 우리나라 공기업 역사에 획기적인 법이 국회를 통과한다. 바로 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 「공운법」)이 우여곡절 끝에 탄생한 것이다. 당시 필자는 기획예산처의 공공혁신본부장으로 승진을 하여 「공운법」 제정의 총대를 멘 실무책임을 맡게 되었다. 필자로서는 이번에야말로 우리나라 공기업 제도를 반석 위에 올려놓고 싶었다. 지금부터 법 제정 과정을 살펴보기로 하자.

OECD가 권고한 '공기업지배구조 가이드라인(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)'이 중요한 벤치마킹 대상이었다. 권고 사항의 핵심은 정부가 공기업의 책임 있는 소유권자가 되어야 하고 통일성·전문성을 위해 소유권 기능을 집중화할 필요가 있다는 것이었다. 또한 이해관계가 자유로운 제3의 기관이 기준과 원칙을 가지고 공통된 감독 기능을 수행하는 것이 바람직하다는 것이었다. 이러한 권고를 기초로 밑그림을 그리기 시작했다. 전문가들과 수없이 많은 토론회와 워크숍을 하고 거기서 나온 초안을 기초로 이해관계자들과 협의를 시작했다.

「공운법」의 핵심은 자율과 책임이다

우선 공공기관을 정의하는 일부터 시작했다. 공공기관을 정의하는 일이 생각보다 쉬운 일은 아니다. 당시 우리나라에서는 공기업, 정부 투자기관, 정부 산하기관이라는 명칭이 엄격하게 구분되지 않은 채 혼용되고 있었다. 어디까지가 공공기관인지도 불분명했다.

「공운법」상 공공기관의 정의는 다시 읽어 보아도 이해하기가 어렵게 느껴진다. 그만큼 정의와 범위 설정이 어렵다는 뜻이기도 하다. 요약해서 정의해 보면 정부가 직접 출연한 기관, 정부 지원이 주된 수입원인 기관, 정부가 일정 지분 이상을 보유하면서 지배하고 있는 기관이라고 할 수 있다. 정부가 출자·출연·보조 등을 통해 지배력을 행사하고 있는 기관들인 것이다. 상업성과 공공성 정도에 따라 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 구분된다. 유형에 따라 기관장, 감사, 이사 등의 임면 절차와 강제 사항들이 달라진다.

기관 유형에 따라 지배구조가 달라지도록 했다. 지배구조는 외부 지배구조와 내부 지배구조로 나누어 감독하도록 했는데, 공기업의 경우 경영감독과 사업감독을 분리하여 평가와 경영감독은 공공기관운영위원회가 하고 사업감독은 주무부처가 수행토록 했다. 내부 지배구조는 이사회와 감사 기능을 강화한 것으로서 민간기업의 사외이사와 같은 비상임이사 제도를 신설했다.

이와 함께 기관의 자율성 확보 차원에서 정부의 일상적인 경영간섭을 배제하고 제한적으로 감독할 수 있도록 항목을 열거했다. 2023년 기준으로 347개가 공공기관으로 지정되었고 예산 규모로 보면 GDP의 44%에 이를 정도로 방대한 규모이다.

〈표〉 공공기관 현황(2023)

	지정기관 수	인원(정원)	예산
계	347개	445천명	949조원
공기업	32	151	353
준정부기관	55	118	380
기타 공공기관	260	176	216

수많은 난관을 거친 법안

「공운법」은 제정 과정에서 주무부처와 공기업, 노조 등 수많은 이해관계자들의 저항이 있었다. 의견수렴 과정은 매우 지난한 것이었다. 공청회, 부처 협의, 노동계와 의견 조정 등 설득과 토론을 하는데 많은 시간이 걸렸다. 2005년부터 시작한 「공운법」 제정 작업은 2006년 말 국회라는 마지막 관문을 남겨 두고 있었다.

「공운법」 내용에 대해서는 이견이 어느 정도 정리가 되었으나 운영위와 법사위 과정에서 방송사와 한국은행이 발목을 잡았다. 독립성과 중립성을 이유로 두 기관은 공공기관 지정에서 배제되어야 한다는 주장이 매우 강력했기 때문이었다. 한국은행은 한은법상 독립성 규정이 있기 때문에 규정 자체가 불필요했으나 방송사는 예외 조항이 없을 경우 적용이 불가피한 상황이었다. 그러나, 특정한 기관을 예외로 둘 경우에 법체계나 또 다른 후폭풍을 염려하지 않을 수 없었다.

당시 법사위에서 법안이 보류되던 날 실무진들은 히말라야 정상을 눈앞에 두고 악천후로 하산해야 하는 것과 같은 참담한 심경이었다. 국회에서 늦은 밤 퇴근하여 술 한잔하고 잠이 들었는데 새벽녘 당시 기획예산처 장병완 장관께서 전화를 걸어 낭보를 전해 줄 때는 정말 하늘을 날 듯 기뻤다. 공공기관 지정 대상에서 방송사를 제외하여 운영하고 조속한 시일 내에 법 개정하여 명문화하는 것으로 타협점을 찾은 것이었다. 이후 2007년 말 법 개정을 통해 방송사들은 공공기관 지정 대상에서 제외하게 된다. 이후 2022년 「공운법」은 끊임없는 노조의 요청을 받아들여 법 제정 초기에 절대 불가 사항이었던 노동이사제 조항을 결국에는 규정하게 된다.

이제 「공운법」은 법이 시행된 지 16년이 지나고 있다. 과연 당초에 의도한 대로 자율과 책임하에 공공기관의 서비스와 경영상태가 개선되고 좋아졌을까? 물론 자율과 감독 기능에 따라 어느 정도는 좋아진 측면이 반드시 있을 것이란 생각은 든다. 그러나 아직도 미흡점이 많은 것이 사실이다. 아무쪼록 「공운법」이 본래 입법 취지대로 잘 작동되어서 공공기관들이 제 역할을 잘할 수 있기를 바란다.

위 내용은 저자 개인의 의견으로 한국재정정보원의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

결혼할 때 다이아몬드 반지를 주는 풍습이 생긴 경제적 이유

박정호 명지대학교 특임교수

어떤 사회에서 오랫동안 인정하는 풍습이 왜 형성되었는지 설명하는 데 있어, 경제적 유인만큼 유용한 개념은 없는 듯하다. 경제적 유인이란 어떤 행동을 하도록 사람을 부추기는 것을 목적으로 하는 자극을 의미한다. 우리가 흔히 인센티브(Incentive)라고 지칭하는 것들이 일종의 경제적 유인이다. 경제적 유인은 최근 들어 기업에서 직원들의 근로 의욕을 부추기기 위해 혹은 소비자의 구매 의욕을 높이기 위해 다양한 인센티브 제도를 사용하면서 그 중요성이 더욱 부각되고 있다. 하지만 사실 인센티브는 인류가 처음 태동한 이후부터 줄곧 우리의 행동 양식을 결정하는 데 지대한 영향을 미쳐왔다. 오랫동안 유지되어 온 풍습 역시 해당 사회 경제 주체들의 경제적 유인에 부합하는 내용들인 경우가 많다.

결혼할 때 신부에게 다이아몬드 반지를 선물하는 풍습 역시 여기에 해당한다. 원래 반지는 선사시대 때부터 주술적인 목적으로 사용됐다. 결혼반지가 처음 등장한 것은 로마 시대 때였다. 당시 로마에서는 매매혼이 남아 있었는데, 이때 결혼할 남성이 결혼에 대한 대금 결제의 증거로 반지를 전해주기 시작했다. 하지만 반지는 법적 구속력을 갖고 있지 않았기 때문에 결혼 파기 등의 문제가 생겼다. 이에 로마인들은 기원전 3세기부터 열쇠 모양의 결혼반지를 사용했다. 당시 이 열쇠 모양의 결혼반지가 갖는 실질적인 기능은 결혼에 대해 보다 엄격한 법적 구속력에 있었다. 결혼반지를 받은 신부는 결혼 전까지 순결을 지키고, 약혼 기간 중 부정을 저지르면 법적 책임을 물었다. 결혼반지는 여성에 대한 일종의 구속 기능도 함께 갖고 있었던 것이다. 그러나 단순히 구속의 의미만은 아니었다. 특별히 금반지는 변하지 않는 금처럼 영원한 사랑과 부귀를 염원하는 뜻이 담겨 있었다.

그렇다면 로마인들은 다이아몬드를 어디에 사용했을까? 로마인들은 다이아몬드를 하늘에서 떨어진 별 조각이라고 여기면서 수 세기 동안 부적으로 사용해 왔다. 다이아몬드가 처음 보석의 용도로 사용된 것은 헝가리 여왕의 왕관에 부착되면서부터였다. 이후 15세기부터 프랑스와 영국의 왕실이 보석으로 사용할 다이아몬드를 구하러 다니기 시작한 후로 다이아몬드는 '왕의 보석'이 되었다. 그러다 결혼반지로 사용되기 시작한 것은 1477년 오스트리아의 막시밀리안 대공이 신부 메리에게 결혼 신청을 하면서부터이다. 이후 다이아몬드를 결혼반지에 사용하는 모습은 더욱 늘어났지만, 이

는 일부 왕족과 귀족 계층에 국한되었다.

오늘날과 같이 다이아몬드가 보편적인 결혼반지로 자리매김한 것은 1940년대 초반부터이다. 다이아몬드가 일반인들의 결혼반지로 사용될 수 있었던 가장 큰 환경 변화는 구매력에 있었다. 다이아몬드 광산이 추가로 발굴되면서 다이아몬드 가격이 떨어졌을 뿐만 아니라 일반인들의 수입 또한 증가해 다이아몬드를 전보다 쉽게 구입할 수 있었다.

다이아몬드를 결혼반지로 사용하기 시작한 데 가장 크게 기여한 것은 드비어스라는 기업 때문이라고 전해진다. 당시 드비어스는 다이아몬드 약혼반지를 대대적으로 광고했다. '다이아몬드는 영원하다'라는 광고 문구는 1947년에 처음 고안된 이후 지금까지 단 한 번도 바뀌지 않았다. 이 카피로 인해 다이아몬드는 영원한 사랑의 징표로 자리 잡았다.

하지만 조지메이슨대학교의 마가렛 브리니그 교수는 다이아몬드 결혼반지의 보편화가 단순히 특정 기업의 홍보에 의해 형성된 현상이라고 생각하지 않았다. 그녀는 미국에서 다이아몬드 반지가 유행한 원인을 당시 약혼에 대한 미국 법원 판결의 변화에 있다고 주목했다.

1930년대 이전까지는 결혼 약속을 어길 경우 법적인 처벌이 가능했다. 불합리한 이유로 파혼당한 약혼자가 이에 대해 법적인 배상 등을 요구할 수 있었다. 미국 정부가 법률에 의거해 여성의 불합리한 파혼을 억제하기 위해 노력한 이유는 당시 결혼이 여성들의 생계를 보장하는 가장 중요한 방편이었기 때문이었다. 그때까지만 하더라도 여성의 사회 활동이 많지 않았기 때문에 여성에게 결혼이란 경제적 측면에서도 매우 중요한 일

이었다. 이러한 상황에서 여성이 한 남성과 결혼 직전까지 갔다가 버림받으면, 이는 해당 여성에게 정신적인 측면은 물론이고 물질적인 측면에서도 심각한 손실을 줬다.

특히 당시 사회는 자신이 성장한 지역에서 결혼해서 계속 거주하는 비중이 지금보다 월등히 높았기 때문에 파혼했다는 것이 알려지면, 그 여성은 또 다른 누군가와 결혼할 가능성도 현격히 떨어졌다. 따라서 불합리한 이유로 파혼당한 여성들은 약혼자에게 자신들의 잠재적인 재산상의 손실에 대해 법적인 배상을 요구할 수 있었다.

그런데 1930년대에 이르러 이와 관련된 법률 조항이 크게 완화되거나 폐지됐다. 남성들은 더 이상 파혼을 하더라도 소송을 당하지 않을 수 있었고, 금전적인 피해 보상을 하지 않아도 됐다. 이에 반해 여성들의 사회 진출 내지 사회 활동에 대한 인식은 크게 개선되지 못했다. 결국 결혼 과정에 대한 위험이 여성에게는 여전히 높지만 남성에게는 낮아지는 현상이 전개됐다. 이러한 상황에서 여성들은 자신들을 보호할 새로운 방법이 필요했다.

마가렛 브리니그 교수는 이때 여성들이 주목한 것이 다이아몬드 결혼반지였다고 주장한다. 그는 1930년대 미국에서 다이아몬드 반지의 수요가

급증한 이유가 약혼한 여성들을 보호할 수 있는 법적 조치가 퇴보하자 여성들이 그에 대처해 스스로를 지키기 위해 이와 같은 풍습을 만든 것이라고 했다.

여성들은 결혼할 때 남성들에게 결혼반지를 선물하도록 요구함으로써 청혼의 과정을 높은 비용이 유발되는 행동으로 만들어버렸다. 이를 통해 남성들이 일순간의 감정에 의해서 쉽게 청혼의 말을 내뱉을 수 없게 만든 것이다. 뿐만 아니라 청혼을 한 이후에도 자신의 마음을 쉽게 바꿀 수 없게끔 했다. 청혼을 하기 위해 결혼반지를 선물한 남성들의 경우, 약혼자와 언쟁하거나 뒤늦게 마음에 안 드는 점을 발견하더라도 벌써 다이아몬드 반지라는 높은 비용을 투자한 상황에서 결혼을 접기란 결코 쉬운 일이 아니었다. 이처럼 여성들은 법원에서 자신들을 보호해 주기 위한 경제적 유인구조를 단절시키자 본인들이 직접 사기 약혼 또는 파혼에 대한 방지책으로 다이아몬드 반지라는 경제적 유인구조를 만들어 낸 것이다. 이러한 현상은 삽시간에 거의 모든 여성들에게 퍼져나갔다. 당시 많은 여성들이 동일한 상황에 처해 있었기 때문에 다이아몬드를 통해 자신들이 누릴 수 있는 긍정적 유인구조가 무엇인지 깨달은 여성들은 모두 남성들에게 결혼반지로 다이아몬드 반지를 요구하기 시작했다.

그렇다면 여성들은 왜 하필 다이아몬드를 선택했는가? 이는 앞서 언급했듯이, 새로운 다이아몬드 광산을 발견함으로써 다이아몬드의 가격이 떨어져서이기도 하지만, 이외에도 다이아몬드가 경제적 유인구조를 설정하기에 용이한 대상이었기 때문이다.

우선 의미 있는 경제적 유인구조가 되기 위해서는 '중요성의 원칙'을 갖추어야 한다. 사람들이 중요시하는 것을 대상으로 유인구조를 설정해야만 영향을 미칠 수 있다. 이러한 측면에서 다이아몬드는 적절한 선택이었다. 비록 가격이 많이 낮아졌다 하더라도 다이아몬드는 여전히 고가의 보석이었다. 따라서 여성들은 다이아몬드 반지라는 유인구조를 통해서 남성들이 청혼할 때 신중하도록 유도할 수 있었다.

이와 함께 경제적 유인구조는 개인마다 다른 수준에서 영향을 미치기 때문에 다양한 수준으로 유인을 조절할 수 있어야 한다. 이를 '융통성의 원칙'이라 하는데 이러한 측면에서도 다이아몬드 반지는 효과적인 대상이었다. 여성들이 다이아몬드 결혼반지를 통해 확인받고 싶어 했던 궁극적인 내용은 고가의 보석을 살 수 있는 남자의 능력이 아니라 자신에 대한 남자의 진심이었을 것이다. 따라서 자신과 교제하는 남자의 경제적 여건에 부합하는 수준에서 자신에게 확신을 심어줄 수 있는 적절한 수단을 차등해서 남성들에게 제시할 수 있어야 한다. 남성들의 경제 상황에 따라 다르게 조정될 수 없는 유인구조라면 그러한 방식은 곧 사라져 버리거나 특수 계층의 전유물로

국한되었을 것이다. 하지만 다이아몬드는 흔히 4C에 의해 가격이 천차만별이다. 여기서 4C란 커트, 컬러, 캐럿, 투명도를 의미하는데 다이아몬드는 빛깔과 크기, 투명도 등에 따라 여러 가격대가 형성되어 있다. 따라서 남성들은 자신의 경제적 여건을 고려하여 이에 부합하는 수준의 다이아몬드를 여성에게 선물하고 자신이 진심이었음을 확인시켜 줄 수 있었다.

마지막으로 효과적인 경제적 유인구조의 역할을 수행하기 위해서는 '가시성'을 갖추어야 한다. 상대방이 그러한 경제적 유인구조에 어떠한 수준으로 반응했는지를 누구나 명확히 확인할 수 있어야 한다. 이러한 측면에서도 다이아몬드만큼 가시성이 높은 방법이 또 있을까.

이러한 경제적 유인구조로 인해 결혼할 때는 다이아몬드 반지로 청혼해야 하는 풍습이 자리매김하게 된 것이다. 하지만 1960년대에 들어 다이아몬드 반지에 대한 수요는 이전보다 한풀 꺾인다. 이 역시 다이아몬드 반지에 대한 경제적 유인구조가 변화했기 때문이다. 1960년대 이후 여성의 사회 진출이 좀 더 보편화되면서 결혼이 가진 의미 중 생계유지 측면이 퇴색되었다. 이와 함께 혼전 성 경험에 대한 사회적 인식이 이전과 달리 유연해짐에 따라 파혼한 여성에 대한 불이익 또한 줄어들게 되었다. 이러한 상황에서 여성들도 이전처럼 파혼 방지를 위한 강력한 유인구조가 필요하지 않게 된 것이다.

그럼에도 불구하고 오늘날에도 여전히 많은 여성은 남성에게 결혼반지로 다이아몬드를 요구한다. 결혼반지는 다이아몬드여야 한다는 사실이 관습처럼 내려와 많은 여성들로 하여금 별다른 의심 없이 추종하게 만들고 있기 때문이기도 하지만, 이와 함께 다이아몬드 반지는 여성들에게 여전히 유의미한 경제적 유인구조를 내포하고 있기 때문이기도 하다.

우리는 TV 드라마나 영화를 통해서 여성들이 자기 결혼반지의 다이아몬드 캐럿 수를 자랑하거나, 남자 친구가 청혼할 때 얼마나 큰 다이아몬드 반지를 사 올지 기대하는 모습을 흔히 목격한다. 이는 여성의 허영심을 표현한 측면도 있을 것이다. 하지만 이러한 모습이 여전히 우리 일상에서 많이 목격되는 이유는 많은 여성들이 다이아몬드 반지의 크기를 바탕으로 예비 남편이 자신을 얼마나 사랑하는지 또는 자신을 얼마나 소중히 여기는지를 가늠하기 때문이다.

이상의 내용을 종합해 보면, 결혼할 때 다이아몬드 반지를 선물해야 하는 풍습은 불합리한 파혼을 방지하고 남성의 진심 여부를 확인하고자 여성들이 고안해 낸 경제적 유인구조에서 출발했다. 이렇게 출범된 다이아몬드 결혼반지가 오늘날에도 여전히 현재진행형으로 지속될 수 있었던 것은 다이아몬드의 크기 등을 통해서 상대 남성이 자신을 얼마나 사랑하는지를 확인할 수 있다는 점 또한 내포하고 있기 때문이다. 초기에는 이러한 경제적 유인구조 속에서 고안되었는데 지금은 결혼할 때는 반드시 다이아몬드 반지를 줘야 한다는 풍습으로 자리 잡게 된 것이다. 만약 이러한 풍습이 마음에 안 들어 이를 바꾸고 싶은 사람이 있다면, 보다 강력한 경제적 유인구조를 여성들에게 제시해 줄 수 있어야 할 것이다.

위 내용은 저자 개인의 의견으로 한국재정정보원의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

경제를 보는 눈을 길러주는

재정·경제 도서 추천

청소년을 위한 위대한 경제학 고전 25권을 1권으로 읽는 책

지은이 홍기훈
출판사 빅피시
발간일 2023년 7월 25일

ⓒ 김경민

저자 홍기훈은 디지털 금융 전문가로서, 영국 케임브리지대학교에서 경제학 박사 학위를 받았으며, 시드니공과대학교 경영대학에서 근무했다. 대학자산운용펀드, 투자은행, 중앙은행 등에 근무하며 금융 실무경력을 쌓았으며, 현업 및 정책에서 다양한 자문 활동을 하고 있다.

10대를 위한 하루 10분 경제학 수업

경제학은 현실과 밀접하게 맞닿아 있는 학문이지만 막상 책으로 읽으려면 어렵게 느껴져서 진입 장벽이 높은 것이 사실이다. 이 책은 경제학 고전을 쉽고 대중적으로 풀어내 경제학을 처음 접하는 사람에게 좋은 입문서일 뿐만 아니라 내신을 관리하고, 입시와 논술을 준비하는 10대에게 도움이 되는 교재이다. 이 책에서는 경제학의 핵심을 이해하기 위해 반드시 알아야 할 25권의 고전을 소개한다. 300년 경제학의 역사에서 가장 중요하다고 평가받는 고전, 후대 경제학자와 사회에 큰 영향을 미친 책, 살면서 꼭 읽어봐야 하는 경제서 25권을 엄선한 이 책은 우리가 살아가는 데 필요한 최소한의 교양이자 경제학 지식을 쌓기에 충분하다. 쉽지만 깊이 있게, 짧지만 핵심만을 압축해서 내려갔기 때문에 경제학에 대한 흥미를 키우기에 더할 나위 없는 선택이 될 것이다.

세계 경제의 변화 속에서 그 흐름을 파악할 수 있는
통찰력 있는 시각을 책을 통해 배워보자.

뉴노멀 시대 경제 시스템의 전환

글로벌 기업들, 변화 이면에서
새로운 전략을 찾다

지은이 패트릭 반 더 피즐, 저스틴 로키츠,
롤런드 와이넨, 마아르텐 반 리에샤우트
옮긴이 노보경
출판사 북스토리지
발간일 2023년 8월 10일

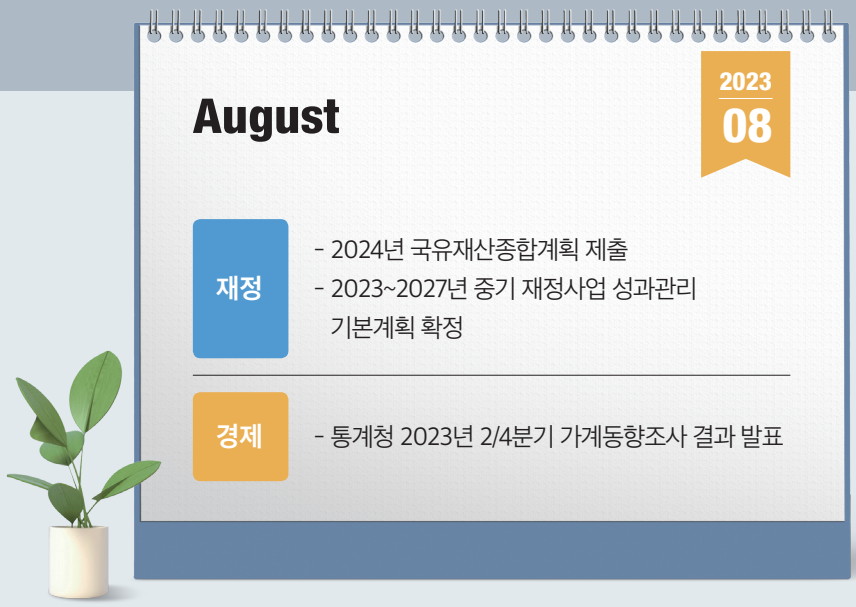
교보문고 ©

Business Models Inc.는 기업의 리더, 의사결정자, 사업가, 사내 창업자, 변화 관리자로서 비즈니스 모델을 재설계하고 전환하여 기업이 급격히 변화하는 비즈니스 세계에서 살아남을 수 있도록 돕는다. CEO인 패트릭 반 더 피즐과 비즈니스 디자이너 3인이 함께 이 책을 만들었다.

급변하는 뉴노멀 시대, 경제 시스템은 어떻게 전환되고 있을까?

비즈니스 세계에서 이토록 빈번하게 급격한 변화가 거듭된 적은 없었다. 특히 경제면에 집중된 변화의 속도는 점점 더 빨라지고 있어 적응에 실패한 기업들과 비즈니스 모델들은 결국 도태될 수밖에 없다. 이 책은 현재 경제체제의 구조적 결함을 해결하기 위한 6가지 유형의 비즈니스 모델 전환들을 살펴보고 그러한 결함의 이면에 숨어 있는 기회들을 확인시켜준다. BMW, 유니레버, 세일즈포스, 알리바바, 알파벳, 나이키 등 글로벌 기업들의 비즈니스의 전환 사례들을 깊이 있게 살펴볼 수 있다. 그 외에도 이 책은 39건의 사례 연구, 60개 이상의 비즈니스 모델, 그리고 30개 이상의 패턴들을 다루고 있어, 미래를 위한 경제 축의 전환을 성공시키는 데 필요한 사고방식, 기회, 비즈니스 모델 선택지 및 과감한 단계들에 대한 이해를 도와주는 종합적 참고서가 될 것이다.

Fiscal **Calendar**



「2023년 하반기 경제정책방향」 발표 (기재부, 7.5.)

- 올해 성장률을 하향 조정(당초 1.6→1.4%)했으나, 하반기 성장률은 상반기 대비 2배 수준 반등할 것으로 전망
- (물가) 상반기 4.0%에서 하반기 2.6%로 둔화되어 연간으로는 3.3%를 기록할 것으로 전망
- (방향) ① 경제활력 제고, ② 민생경제 안정, ③ 경제체질 개선, ④ 미래 대비 기반 확충 등 4가지 방향에 중점

재정운용전략위원회 개최 (기재부, 7.26.)

- 지난 국가재정전략회의를 통해 결정된 주요 재정현안에 대해 소관부처별 이행 계획 논의
- (주요 내용) 국고보조금 전면 재검토 및 보조사업 현장점검 실시, 복합문화공간 구축 계획 수립, 외국인 숙련기능인력 확대 및 한국어 해외 보급 확대, 공적개발원조(ODA) 투자 집행 관리, 연구개발사업 재구조화 등

통화정책방향 발표 (한국은행, 7.13.)

- (기준금리) 현 수준(3.50%)에서 유지하여 통화 정책을 운용

2023년 2/4분기 실질 국내총생산(속보) 발표(한국은행, 7.25.)

- (실질 GDP) 전기 대비 0.6%, 전년 동기 대비 0.9% 성장
- (실질 GDI) 실질 GDP 증가에도 불구하고 교역조건 악화로 전분기 수준(0.0%) 유지

JANUARY 01

재정
- 2024년 중기사업계획서 제출 (각 중앙관서 → 기획재정부)
- 2022년 세법개정후속 시행령 개정

경제
- 통계청 2022년 12월 및 연간 고용동향 발표

국제
- 세계은행(WB) 세계경제전망 발표

FEBRUARY 02

재정
- 2022년 총세입·총세출 마감
- 2022년 결산보고서 제출 (각 중앙관서 → 기획재정부)

경제
- 한국은행 2022년 4/4분기 및 연간 실질 국내 총생산 발표

MARCH 03

재정
- 2024년 예산안 편성지침 통보 (기획재정부 → 각 중앙관서)

경제
- 한국은행 2022년 4/4분기 및 연간 국민소득(잠정) 발표

APRIL 04

재정
- 2022년 결산검사 의뢰 (기획재정부 → 감사원)

경제
- 2022년 연간 및 4분기 해외직접투자 동향 발표

국제
- IMF 세계경제전망보고서(World Economic Outlook Report) 발표

MAY 05

재정
- 2024년 예산요구서 제출 (각 중앙관서 → 기획재정부)
- 2022년 국가결산보고서 제출(정부 → 국회)
- 2022년 기금운용평가결과 발표
- 2022년 부담금운용종합보고서 발간

경제
- 통계청 2023년 1/4분기 지역경제동향 발표
- 통계청 2023년 1/4분기 가계동향조사 결과 발표

JUNE 06

경제
- 한국은행 2023년 1/4분기 국민소득(잠정) 발표
- 기획재정부 2023년 새 정부 경제정책방향 발표

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

JULY 07

재정
- 2023년 세제개편안 발표

경제
- 통계청 2023년 경제통계 통합조사 실시
- 통계청 2022년 인구주택 총조사 결과 발표
- 2022년 국민대차대조표 결과(잠정) 발표

AUGUST 08

재정
- 2024년 국유재산종합계획 제출
- 2023~2027년 중기 재정사업 성과관리 기본계획 확정

경제
- 통계청 2023년 2/4분기 가계동향조사 결과 발표

SEPTEMBER 09

재정
- 2024년 예산안 제출(정부 → 국회)
- 2023~2027년 국가재정운용계획 발표

경제
- 한국은행 2023년 2/4분기 국민소득 (잠정) 발표

국제
- OECD 중간경제전망(Interim Economic Outlook) 발표

OCTOBER 10

경제
- 한국은행 2022년 연간 기업경영분석 결과 발표

국제
- IMF 세계경제전망보고서(World Economic Outlook Report) 발표

NOVEMBER 11

경제
- 통계청 2023년 3/4분기 가계동향조사 결과 발표

국제
- OECD 경제전망(Economic Outlook) 발표

DECEMBER 12

재정
- 2024년 예산 확정

경제
- 기획재정부 2024년 경제정책방향 발표
- 한국은행 2023년 3/4분기 국민소득(잠정) 발표

애독자 코너

독자와 함께 만들어가는 월간 <나라재정>은 많은 분들의 관심과 참여를 기다리고 있습니다.
월간 <나라재정>을 즐겁게 읽으셨다면 특별히 기억에 남는 페이지의 간단한 느낀 점을 적어
애독자 퀴즈 정답과 함께 보내주세요. 추첨을 통해 커피쿠폰을 보내드립니다.

애독자 QUIZ

문제 시장·군수 및 시·도지사는 「자연재해대책법」에 따라 10년마다 행정안전부 장관의 승인을 받아 '○○○○○○ ○○계획'을 수립하고, 매년 '자연재해 저감 시행계획'을 수립 후 추진실적으로 행정안전부장관에게 제출해야 합니다. 지방자치단체의 우수저류시설, 배수펌프장, 유수지 설치 등의 도시 홍수 예방사업 등이 담긴 계획은 무엇일까요?

답 □□□□□□ □□ **계획**

독자편지

010-****-*179

근대 재정의 탄생 연재 시리즈를
흥미롭게 읽고 있습니다. 근대국가의
형성에 있어 국가재정이 어떤 기초위에
설립되고 국가 발전에 기여했는지
그리고 각 국가별 특징에 맞는 조세제도의
입법과 운영을 통해 세계 경제발전과
근대화 연구도 함께할 수 있는 기회가
되고 있지 않나 생각되네요.

애독자 퀴즈 정답 & 독자편지 보내주실 곳

★ 응모 기간
2023. 8. 28. ~ 2023. 9. 8.
QR 코드로 접속해 응모해 주세요.

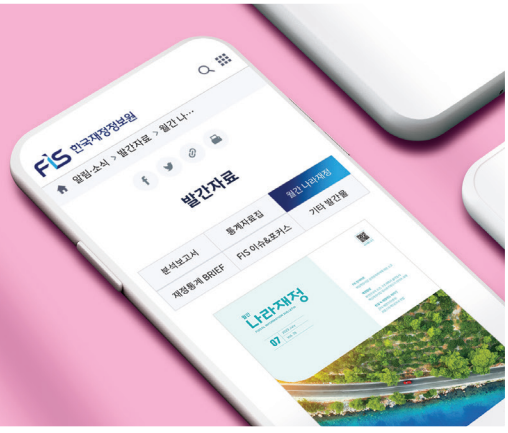
지난 호 이벤트 당첨자

010-****-*010	010-****-*280
010-****-*549	010-****-*614
010-****-*939	010-****-*732
010-****-*776	010-****-*371
010-****-*273	010-****-*179

구독자 설문조사

월간 <나라재정>을 구독하며 관심과 격려를 보내주신
독자 여러분들께 감사드립니다. 지금보다 더 나은
월간 <나라재정>을 만들기 위해 한국재정정보원에서는
독자 여러분의 소중한 의견을 듣고자 합니다.
많은 참여와 성원 부탁드립니다.

설문조사에 응해주시는 분들께는
추첨을 통해 커피 쿠폰을 보내드립니다!



산림 숲으로 감사는 르네상스

산림청

막을 수는 없지만 피할 수는 있습니다

산사태 국민행동요령

여름철 우기 및 태풍(폭풍) 전

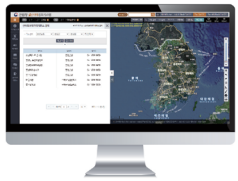
산과 가까이에 있는 주택(건물) 배수시설 점검하기

- 위험요인 발견 시 거주지 시·군·구청 및 행정복지센터에 신고하세요.

집중호우 및 태풍(폭풍) 시

기상정보 및 대피장소 확인하기
산 주변에서 야외활동 하지않기

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



산사태정보시스템(sansatai.forest.go.kr)

스마트산림재해
(스마트폰 앱)

대피명령이 발령되면

지정된 대피장소나 산지로부터 떨어진 안전한 곳으로 대피하기

산에서는

산사태 방향과 멀어지는 방향, 가장 안전한 높은 곳으로 대피하기

야영(캠핑) 중에는

계곡은 무리하게 건너지 말고 계곡에서 떨어진 높은 언덕으로 대피하기

주택(건물)에서 대피하지 못한 경우

산과 멀리 있는 가장 높은 층 방으로 대피하기

운전 중에는

저속 운행하고 안전거리를 확보하기

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

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

스마트산림재해
산림청

다운로드

Google Play에서 다운로드

App Store에서 다운로드 하기

25 years 대한민국 나눔플랫폼 사랑의열매

사랑의열매는 투명합니다

사랑의열매는 전국 약 3만 개 협력 기관들을 지원하며,
자체 모니터링, 정부감사, 국정감사를 받는 대한민국 대표 나눔플랫폼입니다.

기부금의 94%가 도움이 필요한 이웃들에게 전달됩니다.

2022년 지원금액
7,334억

2022년 모금금액
7,925억

연말에 모금액이 집중됨에 따라
일부 모금액은 다음해에 지원됩니다

홈페이지 가기

지원대상	아동/청소년	노인	장애인	여성/다문화	위기가정	지역사회	해외/북한
	1,578억	954억	469억	343억	1,852억	2,035억	103억

사업분야	기초생계	교육/자립	주거/환경	보건/의료	심리/정서	사회적 돌봄 강화	소통/참여 확대	문화격차 해소
	3,857억	915억	735억	528억	285억	659억	210억	145억

[해당 지원내역은 2022년 사랑의열매 나눔기록입니다. 지난해 7,334억 원으로 전국 약 3만 개의 협력 기관과 함께 40만 명의 이웃을 지원했습니다.]

본 광고는 한국재정정보원 후원으로 진행되는 사랑의열매 무료 광고입니다.

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

08
9 772508 897000
ISSN 2508-8971