나눔명문기업

Corporate Philanthropy Leader

대한민국의 나눔문화를
선도하는 나눔명문기업
ESG 가치 경영의 새로운 기준을 세우다!

대한민국에는 이미 5000여 개의 나눔명문기업이 있습니다.
나눔명문기업은 지역사회의 나눔문화를 선도하고 사회문제를 해결하며,
기업 사회 공헌의 바람직한 롤 모델이 되고 있습니다.
기부와 사회적 책임을 실천하는 나눔명문기업에 지금 동참하세요.

회원등급

그린	실버	골드
나눔명문기업	나눔명문기업	나눔명문기업
1억 원 이상	3억 원 이상	5억 원 이상

사랑의열매 사회복지공동모금회 | 문의 및 상담 전화 02)6262-3047 / 080-890-1212 | www.chest.or.kr | 나눔명문기업 소개 바로가기

FIS 한국재정정보원 | (04637)서울특별시 중구 후암로 110, 서울시티타워
Tel. 02-6908-8200 Fax 02-2288-6200 www.fis.kr

ISSN 2508-8971

월간 나라재정

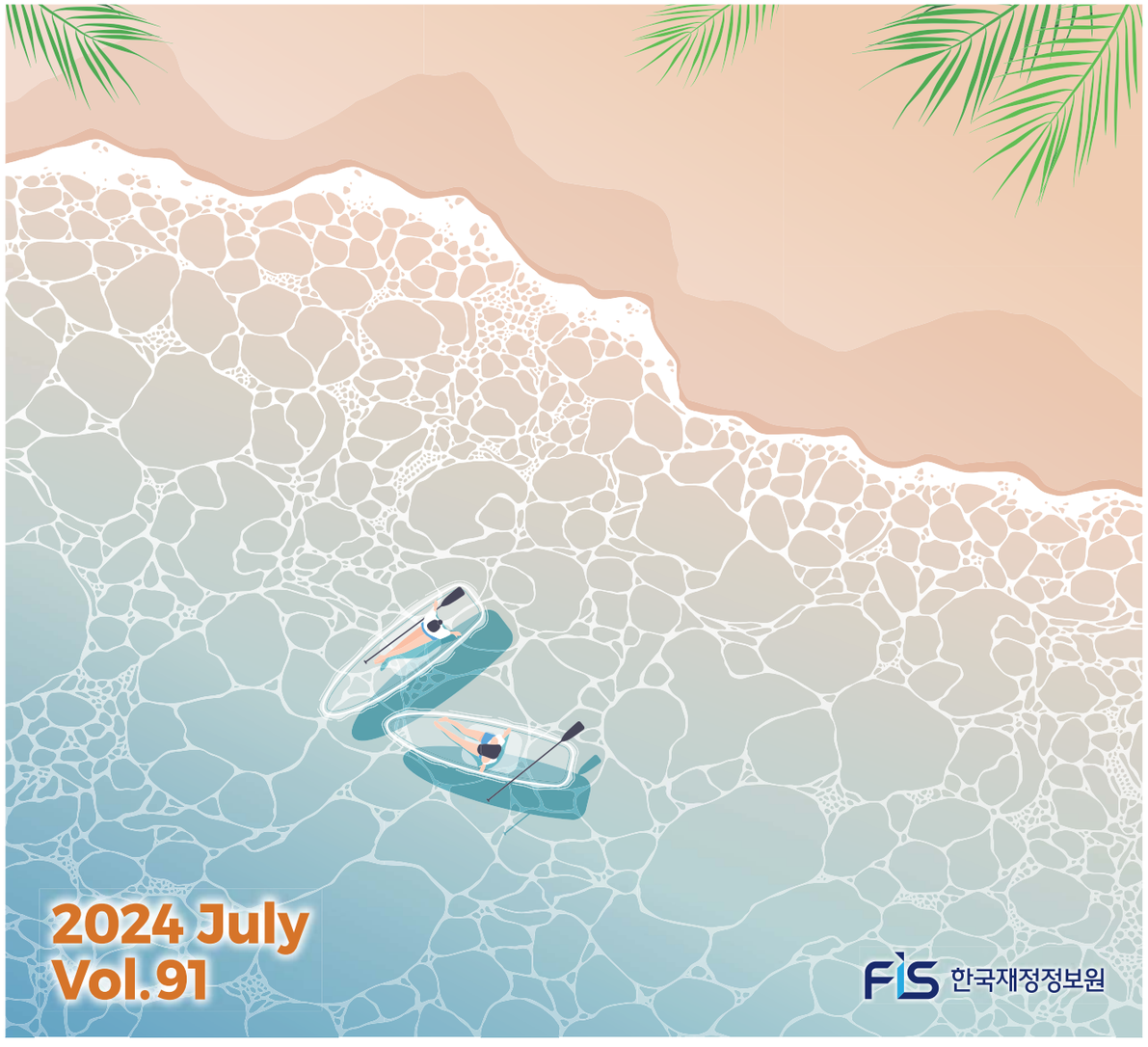
FISCAL INFORMATION BULLETIN

7

재정 INSIGHT
통계로 보는 이달의 주제
재정 칼럼

재정 NOW
숫자로 보는 나라재정
해외재정동향

재정 STORY
현실 속 재정제도 이야기
재정, 그땐 그랬지



2024 July
Vol.91

FIS 한국재정정보원



대서(大暑)는 1년 중 가장 무더운 시기입니다.
한여름의 무더위가 계속되는 만큼
몸과 마음이 지칠 수 있습니다.
일상의 작은 행복을 놓치지 말고
시원하게 부는 한 줄기 바람을 즐길 수 있는
여유로운 마음으로 시원한 여름
보내시길 바랍니다.

CONTENTS







재정 INSIGHT

04 통계로 보는 국유재산

08 재정 칼럼

AI 기반 「국유재산 상시 관리체계」 구축을 위한 준비
- 남희진 캠코 국유재산부문 총괄이사

국유재산관리 현황과 시사점
- 허형조 단국대학교 행정학과 교수

재정 NOW

20 숫자로 보는 나라재정

22 해외재정동향

주요국 및 국제기구 재정동향

재정 STORY

32 현실 속 재정제도 이야기

시장실패에 대한 시각(1):
최적상태 vs 경쟁과정
- 옥동석 인천대학교 명예교수, 전) 조세재정연구원장

40 재정, 그땐 그랬지

'제2차 경제개발5개년계획' 이후 시기 재정정책의 전개와 역사적 시사점(2)
- 긴축 및 확장 재정정책의 맥락에서 -
- 우명동 성신여자대학교 명예교수

실생활에 도움되는 e나라재산 활용
- 이원식 기획재정부
나라살림 멘토단 주임교수

54 일상 속 경제·재정 이야기

부드러운 설득의 힘 넛지(Nudge)와
악한 설계인 슬럿지(Sludge)를 구별하자
- 조원경 UNIST 교수

56 문화로 보는 재정 이야기

58 재정 캘린더

60 한국재정정보원 소식

62 애독자 코너

월간 나라재정
2024 JULY VOL. 91

발행처 한국재정정보원 **주소** (04637)서울특별시 중구 후암로 110, 서울시티타워
전화 02-6908-8200 **팩스** 02-2288-6200 **홈페이지** www.fis.kr
발행인 박용주 한국재정정보원장 **문의** 재정정보분석센터 | 02-6908-8559

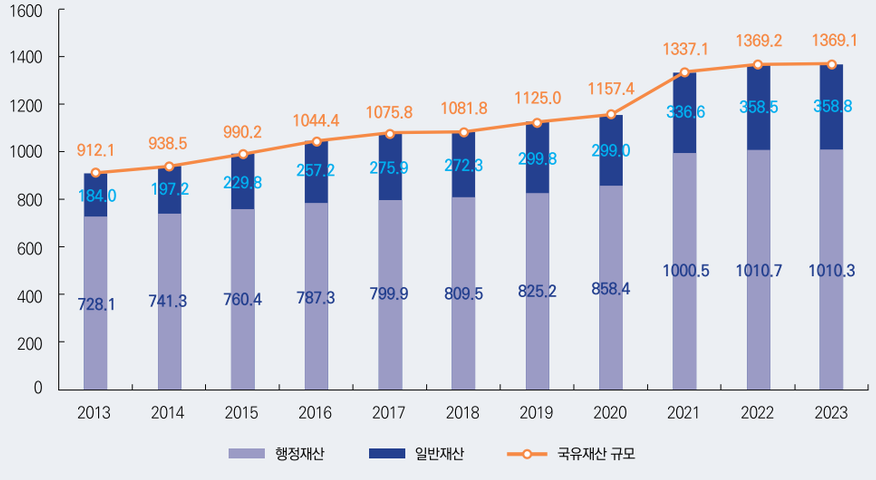
통계로 보는 국유재산

국유재산이란 넓은 의미로 대한민국이 소유하고 있는 모든 재산을 지칭하며, 좁은 의미로는 「국유재산법」에 따라 국가가 소유권을 가진 재산으로 정의한다. 즉, 국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가가 소유권을 가진 재산으로서 토지, 건물 등의 부동산과 자동차, 항공기, 선박 등 동산과 지상권, 특허권, 저작권 등의 권리 등이 국유재산의 범위에 포함된다. 대한민국의 국유재산 규모는 2016년 1,000조 원을 넘어선 이후 2023년 기준 약 1,369.1조 원 수준으로 꾸준히 증가하는 추세를 나타내고 있다.

국유재산은 활용 목적에 따라 국가의 행정적 목적을 달성하기 위해 용도가 정해진 '행정재산'과 이를 제외한 '일반재산'으로 구분할 수 있다. 가령 도로, 하천, 철도, 공항 등 공공의 목적으로 사용되거나 문화재, 국유림과 같이 보존이 필요한 재산 등은 행정재산으로 분류된다. 한편, 행정재산에 포함되지 않은 이외의 재산은 일반재산으로 분류되며 해당 재산의 경우 국가가 개인, 법인, 지방자치단체 등에 대부, 매각, 양여 등을 통해 재산의 활용 가치를 높이기도 한다. 대표적인 예로는 서울시 중구 소재의 '나라키움 저동빌딩'과 세종시 소재의 '세종국책연구단지' 등이 있다.

〈국유재산 현황〉

(단위: 조 원)



자료: 연도별 「국유재산관리운용총보고서」

국유재산의 종류는 토지, 건물, 공작물, 기계기구, 입목죽, 선박·항공기, 유가증권, 무체재산으로 구분(8종)할 수 있다. 2023년 결산 기준, 종류별 국유재산의 규모를 살펴보면 토지가 629.0조 원으로 가장 큰 규모를 차지하고 있으며, 다음으로는 교량 등이 포함된 공작물이 337.4조 원, 주식, 채권 등 유가증권이 316.1조 원 순서이다.

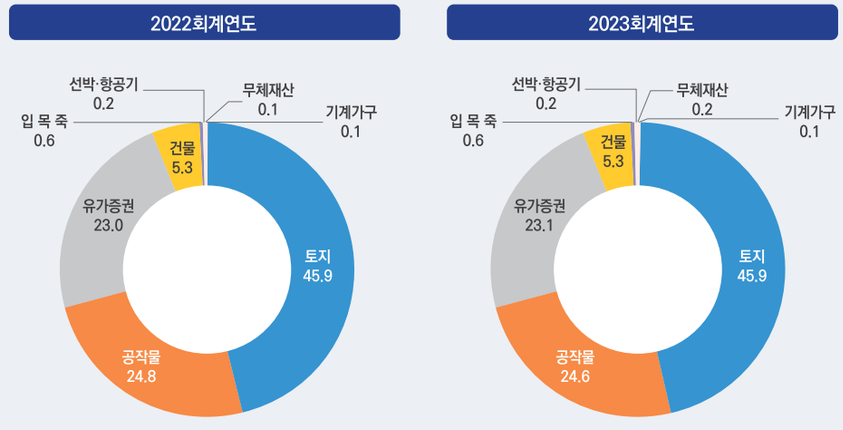
〈국유재산 종류별 증감현황〉

(단위: 조 원, %)

구 분	2022년 기준(A)		2023년 기준(B)		증감액(B-A)
토 지	629.1	(45.9)	**629.0**	**(45.9)**	-0.1
(면 적)	(25,401㎢)	-	**(25,455㎢)**	**-**	(54㎢)
건 물	72.0	(5.3)	**72.7**	**(5.3)**	0.7
공 작 물	339.2	(24.8)	**337.4**	**(24.6)**	-1.8
입 목 죽	7.8	(0.6)	**8.0**	**(0.6)**	0.2
선박 · 항공기	2.9	(0.2)	**3.0**	**(0.2)**	0.1
기계기구	0.7	(0.1)	**0.7**	**(0.1)**	0.0
유가증권	315.5	(23.0)	**316.1**	**(23.1)**	0.6
무체재산	1.9	(0.1)	**2.2**	**(0.2)**	0.3
합계	1,369.2	(100.0)	**1,369.1**	**(100.0)**	-0.1

자료: 「2023회계연도 국유재산관리운용총보고서」

〈국유재산 종류별 비중〉



자료: 「2023회계연도 국유재산관리운용총보고서」

정부는 국유재산을 효율적으로 관리하기 위해 기획재정부 장관을 관리주체로 하는 「국유재산관리기금」을 설치·운용하고 있다. 「국유재산관리기금」은 행정 목적상 불필요한 토지나 건물 등의 국유재산을 매각해 재원을 마련하고, 정부 중앙 관서의 필요한 행정재산을 취득하는 데 사용한다. 2024년 예산 기준 「국유재산관리기금」운용 규모는 3조 2,705억 원으로 토지매각대, 정부내부수입, 여유자금회수 등을 통해 수입을 얻어 사업비, 기금운영비 등에 지출 예정이다.

〈국유재산 관리기금 운용구조〉

운용구조(2024 예산 기준, 단위: 억 원)

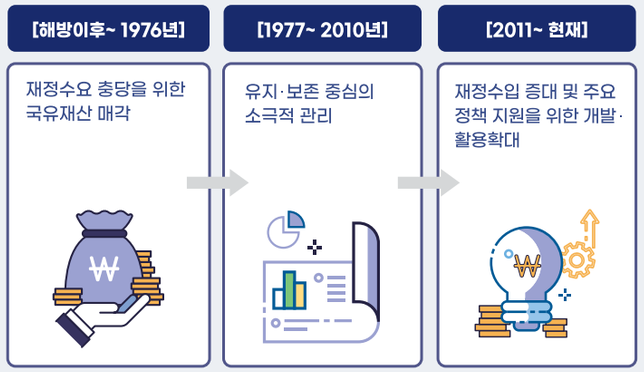
수입		국유재산관리기금		지출
자체수입 20,572	⇨	운영규모(총계) 32,705 (총수입: 20,572) (총지출: 10,288)	⇨	사업비 10,260
정부내부수입 및 기타 5,588	⇨		⇨	기금운영비 28
			⇨	정부내부지출 및 기타 12,500
여유자금회수 6,545	⇨		⇨	여유자금운용 9,917

자료: 한국재정정보원, 「2024 회계·기금운용구조」



정부는 그동안 시대적·재정적 여건에 따라 국유재산 관리 정책을 각각 상이하게 시행해왔다. 해방 이후부터 1976년까지는 부족한 국가 재정 수입 충당 목적의 '매각' 위주 정책을 시행하다가, 차츰 재정 수입이 확대되면서 1977~2010년까지는 '유지·보존'에 초점을 둔 소극적 관리 정책을 시행하였다. 이후 2011년부터 최근까지는 재정 수입 증대 및 정부의 주요 정책(창업 지원, 주택 공급확대 등)을 지원하는데 국유재산을 활용하면서 적극적인 '개발·활용' 정책을 시행하고 있다.

〈국유재산 관리정책의 변화 추이〉



자료: 기획재정부, 「사회적 가치 실현 등을 위한 새정부 국유재산 정책방향」

특별히 올해는 국유재산의 적극적인 활용을 통한 민간주도 경제 활성화 및 지역발전을 촉진하는 데 정책적 목표를 두고 ❶민간이 적극 활용하는 국유재산, ❷민간과 함께하는 국유재산 개발, ❸국가정책과 지역발전을 뒷받침하는 국유재산 활용, ❹관리체계 혁신을 통한 재산 가치 증대라는 4대 정책 방향을 설정하였다. 이러한 정부의 노력에 상응하여 앞으로 국유재산의 재정·경제적 가치가 향상되고, 국가의 효과적인 재정 정책 수단이자 국민의 편익 증진을 위한 정책적 도구로 활용되길 기대한다.

AI 기반 「국유재산 상시 관리체계」 구축을 위한 준비

남희진 캠코 국유재산부문 총괄이사



AI(인공지능)의 시대

아마존의 CEO였던 제프 베이조스는 '코드 컨퍼런스 2016'에서 "AI 기술은 향후 20년간 우리 사회에 엄청난 파장(massive impact)을 줄 것이다"라고 말했다. 베이조스의 예언대로 스마트폰의 안면 인식 기능부터 MRI 등 의료 영상 분석을 통한 암세포 검출, 그리고 세계의 모든 지식을 담은 ChatGPT까지 AI의 발전은 폭발적으로 성장하고 있다.

특히, AI 기술은 노동 집약적 산업에서 생산성 향상을 극대화시키는 핵심 역할을 하고 있다. 세계 최대 농기계 생산 회사인 존디어(John Deere)는 AI를 통해 농기계에 자율주행 기능을 도입하여 농업 혁신을 주도하고 있고, 아마존은 AI와 로봇을 활용해 물류 네트워크를 최적화함으로써 고객의 주문을 신속히 처리하고 있다. 한국의 쿠팡도 AI를 활용해 고객의 주문 성향을 분석하고 이를 기반으로 물류센터를 배치하는 로켓배송 서비스를 도입했다. 이 모든 것은 AI 기술이 전통적으로 많은 노동력을 필요로 했던 노동 집약적 산업의 새로운 생존전략으로 자리매김하고 있는 대표적인 사례라고 하겠다.

AI 학습 데이터셋의 중요성

AI 기술의 핵심은 학습 데이터의 확보와 활용에 있다. AI는 방대한 데이터에서 학습에 필요한 특징을 추출하고 이를 바탕으로 최적의 결과를 도출한다. ChatGPT의 경우, 학습 데이터 구축을 위해 인터넷상의 많은 정보들 중 폭력, 증오, 성차별 등의 유해 데이터를 걸러내는 작업에 많은 노력을 기울였다. 그러나, 2023년 GPT-4 버전에서는 정확도가 떨어지는 문제가 발생했는데, 이는 ChatGPT가 생성한 오류 데이터를 다시 학습 데이터로 사용했기 때문으로 추정된다. 이를 해결하기 위해 OpenAI는 지속적인 모니터링과 양질의 학습 데이터셋을 통해 문제점을 개선하는 등 학습을 이어가고 있다.

테슬라의 자율주행 기술도 마찬가지다. 영상을 기반으로 도로를 달리는 차량, 보행자, 오토바이 등 다양한 객체를 학습했지만 상대적으로 데이터가 부족한 객체, 예를 들어 자동차 후미에 자전거 캐리어가 있는 경우 오류가 발생할 수 있다. AI의 정확도는 결국 학습 데이터셋에 달려 있는 것이다.

국유재산 관리 분야에서 AI의 활용

한국자산관리공사(이하 "캠코")는 국유재산 관리 전문기관으로 약 800명의 직원이 국유재산 관리 업무에 매진하고 있다. 캠코도 업무처리 과정에서 규정 검색 시간을 줄이기 위해 ChatGPT와 같은 생성형 AI 기반의 챗봇 서비스를 도입하였다. 직원들이 규정을 직접 검색하지 않고도 필요한 정보를 챗봇의 질문 기능을 통해 손쉽게 얻어내어 업무 정확성을 높이고 처리 시간을 획기적으로 단축시켰다.

또한, 드론 영상 기반 토지 이용 분류에도 AI를 활용하고 있다. 캠코는 약 100대의 드론을 운용중인데 드론으로 찍은 사진을 GIS(지리정보시스템, Geographic Information System)에 업로드

하면 AI가 토지 이용과 대장상 현황이 일치하지 않는 경우(예를 들어 대장상 현황은 경작이나 AI 분류 결과가 건물인 경우 등) 실태 조사 직원에게 알람으로 알려주어 해당 재산을 확인·점검토록 함으로써 조사의 신뢰성을 높이고 있다.

〈고해상도 드론 촬영 사진〉 〈AI 기반 토지이용 변화〉



* 드론영상을 기반으로 AI가 토지의 이용을 분류하고 있다.

국유재산 총조사

캠코는 국유재산을 보다 효율적으로 관리하기 위해 2018년도와 2023년도 두 차례에 걸친 총조사를 통해 국유재산 약 500만 필지 중 국방시설 및 북한 접경지역 등 제한지역을 제외한 약 400만 필지에 대한 조사를 실시한 바 있다. 그런데, 이 '국유재산 총조사'는 대표적인 노동집약적 프로젝트로 볼 수 있다. 2018년도 1차 총조사 당시 약 1,200여명의 인력이 투입되었고, 2023년도 2차 총조사에는 약 900여명의 인력이 투입되었다. 일자리 창출효과가 있었지만 많은 인력과 예산이 투입되었다. 전국에 산재한 대규모의 행정재산을 직접 방문하여 그 실태를 확인하여야 했기에 많은 인력을 필요로 했다.

〈1·2차 국유재산 총조사 비교표〉

	1차(2018년도)	2차(2023년도)
조사필지	199만 필지	201만 필지
조사기간	1~12월(12개월)	1~10월(10개월)
투입인력	1,200여 명	900여 명

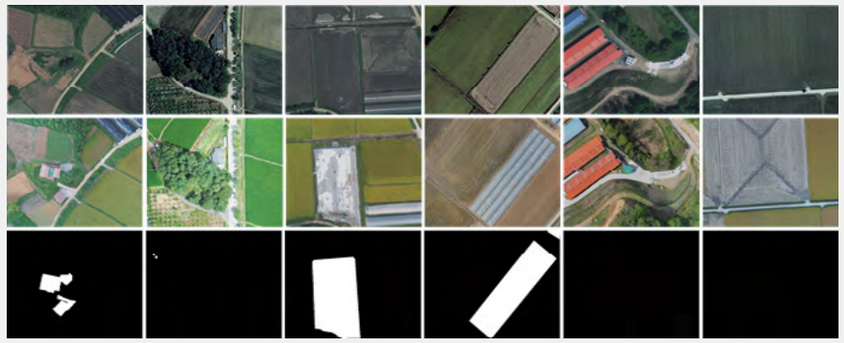
국유재산 변화탐지를 위한 학습 데이터셋 구축

하지만, 이미 한 번 조사한 재산을 여러 차례 조사할 때마다 직원이 직접 현장을 방문할 필요는 없다. AI가 항공사진을 분석해서 변화가 있는 국유재산만을 추출 해내고, 해당 국유재산만을 조사한다면 5년 단위의 총조사가 아닌 상시적 관리가 가능하다. 이를 위해서는 국유재산 변화탐지를 위한 학습 데이터셋의 구축이 선행되어야 한다.

국토지리정보원은 매년 우리나라 전역의 항공사진을 촬영하고 이를 정부 각 부처와 공유하여 국토관리 등에 활용하고 있다. 이러한 항공사진 위에 토지의 변화가 일어난 부분을 표시하고, 이를 AI에게 학습시키면 AI는 항공사진에서 변화가 일어난 지역만을 추출할 수 있게 된다. 물론 잘 만들어진 학습 데이터셋이 많아야만 변화탐지의 정확도가 올라갈 수 있다.

촬영시기가 다른 2개의 영상 위에 토지의 변화가 일어난 부분만을 표시해서 데이터셋을 구축해야 하는데 국유재산의 변화탐지 학습 데이터셋은 단순하게 토지의 모든 변화를 표시해서는 안 된다. 예를 들어 논으로 활용되던 국유지가 밭으로 활용되는 변화는 국유재산 관리 관점에는 변화가 아니며 미포장 도로로 활용되는 국유지가 포장되는 경우 역시 변화가 아니므로 이러한 세부적인 기준이 필요하다. 이런 점에서 오랜 기간 국유재산을 관리해오며 방대한 데이터와 노하우를 축적해온 캠코는 정확한 학습 데이터셋을 구축하는 데 있어 최적의 기관이라 하겠다.

〈국유재산 변화탐지 학습 데이터셋 예시〉



* 시점이 다른 2개의 영상에서 토지 이용 변화가 일어난 지역만을 사람이 표시하였다.

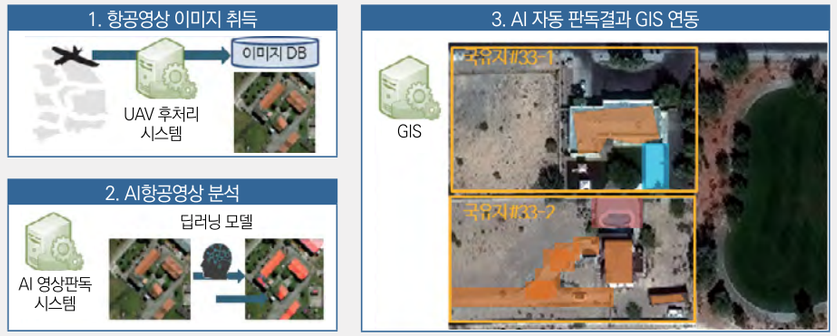


AI 기반 국유재산 상시관리체계 구축을 위한 캠코의 준비

AI 변화탐지 기술의 활용 가능성을 검토해 보기 위해 캠코는 금년도에 시범사업을 준비 중이다. 도시, 농촌, 산악지역 별로 일부 지역의 항공영상을 분석해서 변화를 탐지하고 정확도와 업무 활용성 등을 검증할 예정이다. 업무 활용성 등이 검증되면 항공영상을 기반으로 변화탐지 학습용 데이터셋을 만들고 「AI 변화탐지 시스템」을 구축하여 관리 중인 국유재산의 실태조사에 활용할 예정이다. 또한, AI 변화탐지의 결과를 모니터링하고 지속적인 학습을 수행하여 변화탐지 정확도를 높이는 작업도 추진할 계획이다. 만일 해당 시스템을 국토면적의 25%에 해당하는 전체 500만 필지의 행정재산 실태조사에서도 같이 활용하게 된다면 '행정재산 상시 관리체계'의 구축 역시 요원한 일은 아니기에 AI 활용 실태조사를 착실히 준비 중에 있다.

이와 같이 캠코는 최첨단 AI 기술 활용을 통해 효율성과 정확성을 높여 국유재산 관리에 새로운 장을 열고자 한다. AI와 함께하는 미래, 그 가능성은 무한하다.

〈드론영상을 활용한AI시스템시나리오〉



〈AI 기반 변화탐지 예시〉



* AI가 촬영시점이 다른 2개의 영상에서 계절에 의한 경작환경 변화는 탐지하지 않고 건축물의 변화만을 정확하게 탐지하고 있다.

국유재산관리 현황과 시사점

허형조 단국대학교 행정학과 교수



배경 및 필요성

정부는 재정의 지속 가능성을 고려하면서 공공재의 효율적 공급 및 공공서비스 제공을 위한 정부지출을 결정해야 한다. 이는 정부가 재정 건전성을 유지하는 동시에 시민들에게 필요한 서비스를 제공하는 데 중요한 과제이다. 그러나 최근 재정 환경의 변화는 정부의 지출 증가에 따른 재원 확보를 한층 더 어렵게 만들고 있다. 경제 성장 둔화, 인구 고령화, 글로벌 경제의 불확실성을 비롯한 여러 요인들이 정부 재정에 압박을 가하고 있다. 따라서, 정부는 재정을 확보하기 위해 새로운 세금을 찾아내거나 그동안 간과했던 자원들을 발굴해 이를 활용하는 방안을 모색해야 한다.

정부가 보유한 재정자원 중 비교적 주목받지 못한 자원으로는 국유재산이 있다. 2024년 기준으로 국유재산은 약 1,3734.6조 원[1]에 이르며, 이는 전체 자산의 약 절반 정도를 차지하고 있다. 국유재산은 기본적으로 공공서비스가 공급되는 기반을 제공하고 지원하는 역할을 수행하지만, 재정 측면에서 활용 여부에 따라 추가적인 재원을 확보할 수 있는 자원이기도 하다. 이는 국유재산이 단순히 공공재로서의 역할에 그치지 않고, 정부의 재정 수요를 충족시키기 위한 중요한 자산이 될 수 있음을 의미한다.

정부는 재원조달 다변화를 위해 국유재산의 개발 및 활용을 적극적으로 고려해야 한다. 국유재산을 매각하거나 개발 후 임대함으로써 재원 확보에 기여할 수 있으며, 이는 세입 증대와 관리 비용 절감의 효과를 동시에 가져올 수 있다. 예를 들어, 유휴 국유지를 상업적 용도로 개발하거나, 공공시설을 민간에 임대함으로써 안정적인 수익을 창출할 수 있다. 이러한 방안은 향후 증세 및 국채 발행을 보완하는 방법으로도 중요한 기능을 할 수 있다.

그러나 국유재산을 효과적으로 활용하려면 몇 가지 우선 해결해야 할 과제가 있다. 첫째, 국유재산이 가지고 있는 특징과 가치를 정확히 파악해야 한다. 국유재산은 그 성격상 공공성을 띠고 있기 때문에 무분별한 매각이나 개발은 오히려 공공 서비스의 질을 떨어뜨릴 수 있다. 따라서, 국유재산 관리 제도를 철저히 검토하고, 이를 통해 효율적인 자산 활용 방안을 마련해야 한다.

또한, 국유재산 관리 현황을 정확히 파악하고, 이를 기반으로 시사점을 도출하는 것이 중요하다. 현재 국유재산의 관리와 관련된 제도적 문제점이나 개선점을 분석하고, 이를 토대로 보다 효율적인 관리 및 활용 방안을 모색해야 한다. 예를 들어, 국유재산의 가치 평가, 관리 시스템의 효율성, 관련 법규 및 정책의 적절성 등을 종합적으로 검토하여 최적의 활용 방안을 마련할 필요가 있다.

국유재산의 공공성과 수익성

국유재산은 공적 목표를 달성하기 위해 기본적으로 국유재산관리법 등 법률에 근거하여 관리되고 활용되어야 하며, 동시에 수익성을 확보해야 하는 양면성이 존재한다. 즉, 정부는 행정주체로서 공공성과 공익성을 위해 국유재산을 관리하면서도, 사경제의 주체로서 경제적 수익성을 확보해야 한다. 이는 국유재산을 단기적으로 관리할 경우 재정수입을 증대시킬 수 있지만, 장기적으로는 행정환경의 변화에 따라 정부의 재정부담을 가중시킬 가능성도 있음을 의미한다.

---

1) 열린재정 재정정보시스템 https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sd/UOPKOSDA01?odtId=P1KWW78EBDX7661UQO7AUCY8B

국유재산 관리는 정부 재정과 다양한 면에서 연결되어 있으며, 세입 증대와 비용 절감을 포함하여 정부 성과를 향상하는 과정에서도 중요한 역할을 합니다.

1) 공공성

국유재산의 공공적인 특성은 공간 계획, 토지 정책, 재정 정책 등을 통해 강조된다. 첫째, 공간 계획적 기능이다. 국유재산은 사적 용도의 개발 압력을 원천적으로 차단할 수 있으며, 개발 이익의 사적 전유를 방지할 수 있다. 이를 통해 국유재산을 공익에 부합하게 이용하도록 유도할 수 있다. 둘째, 토지 정책적 기능이다. 국유재산은 토지의 소유권과 이용권을 분리하여, 토지의 사적 소유 및 이용에서 발생하는 문제점을 완화할 수 있다. 이는 토지의 효율적 이용을 촉진하고, 사회적 갈등을 완화하는 데 기여할 수 있다. 셋째, 재정 정책적 기능이다. 국유재산을 활용하여 경제적 가치를 창출할 수 있다. 이러한 경제적 가치는 재원의 확보로 연결되며, 정치적으로 어려운 공공서비스를 제공하는 데 유용한 수단이 될 수 있다. 따라서 국유재산이 효율적으로 관리되고 운영된다면, 정부의 숙원사업이나 기타 행정 추진에 필요한 재원 확충에 기여할 수 있다.

2) 수익성

국유재산은 다양하고 이질적인 재산으로 구성되어 있어 전문적인 관리를 필요로 한다. 그렇지 않으면 현상 유지에 머무르게 될 가능성이 높다. 수익성은 재산의 활용, 세수 확대, 변상금 부과를 통해 강조된다. 첫째, 재산의 활용이다. 국유재산을 효율적으로 활용하면, 단순히 보유하는 것보다 더 큰 경제적 가치를 창출할 수 있다. 예를 들어, 유휴 국유지를 상업적 용도로 개발하거나, 공공시설을 민간에 임대하는 방안 등이 있다. 둘째, 세수 확대이다. 국유재산의 매각, 임대, 사용 허가 등을 통해 얻은 수익은 정부의 재정 수입을 증대시키는 역할을 한다. 이는 세수 확대와도 직결되며, 국유재산의 효율적 관리가 정부의 재정 건전성에 기여할 수 있음을 나타낸다. 셋째, 변상금 부과이다. 사용 허가나 대부 계약 없이 국유재산을 사용·수익한 자에게 변상금을 부과함으로써, 국유재산의 불법 사용을 억제하고, 이를 통해 추가적인 재정 수입을 확보할 수 있다.
한국자산관리공사는 국유재산 중 일반재산을 국가 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 허용하거나, 재산의 활용 가치, 국가 전체의 이익 등을 고려하여 국유재산법령에 따라 매각하고, 사용 허가나 대부 계약 없이 국유재산을 사용·수익하거나 점유한 자에게 변상금을 부과하는 등 세수 확대 노력 및 국유재산 가치 증대 효과를 창출하고 있다.

국유재산의 관리와 가치에 대한 논의

국유재산의 관리와 가치에 대한 논의는 국가의 재정과 사회적 발전에 중대한 영향을 미친다. 국유재산이 차지하는 비중이 크기 때문에, 이를 효율적으로 관리하고 활용함으로써 국가 경제와 국민 생활을 향상시킬 수 있다. 정부는 최근 유휴·저활용 국유재산의 매각 및 활용 활성화 방안('22.8.8일)을 수립하여, 생산적으로 활용되지 않고 있는 재산을 개발하고 국민이 활용할 수 있도록 하고 있다. 특히, 국유재산총조사를 통해 유휴 재산을 발굴하고 정부 각 부처의 재산 관리 실태를 점검하는 한편, 매각을 통해 재원 조달을 촉진하고 있다. 또한, 2024년도 국유재산종합계획을 통해 국가, 국민, 지자체 간 협력을 강화하고, 국유재산의 개발 및 활용 방향을 명확히 하고 있다. 이러한 방향은 민간주도의 경제활성화와 지역발전을 촉진하는 데 중요한 역할을 한다. 그러나 이러한 정책 방향을 추진함에 있어 고려해야 할 사항들도 존재한다.

1) 국유재산 임대 및 매각에 대한 장기적 시각

국유재산의 임대 및 매각은 국가의 재정 건전화와 민간경제 활성화를 위한 중요한 정책 수단이다. 특히, 생산적으로 활용되지 않는 유휴 및 저활용 국유재산을 매각하거나 민간에 임대함으로써 새로운 경제 활동을 유발하고 부가가치를 창출할 수 있다. 이러한 접근은 재정건전성을 높이고, 세수 부족 상황 해소에 기여할 수 있다. 그러나 국유재산의 매각이나 임대는 단기적 수익성 및 단순한 경제적 이득만을 추구해서는 안된다. 장기적인 시각에서 고려해야 할 여러 가지 측면이 있다.
첫째, 국유재산 매각이 공공의 가치나 수익성에 미치는 영향을 신중하게 분석해야 한다. 예를 들어, 특정 재산의 매각이 공공 서비스 제공에 부정적인 영향을 줄 수 있는지, 또는 장기적으로는 국가의 발전 가능성을 제약할 수 있는지 고려해야 한다. 둘째, 국유재산의 임대나 매각은 환경적, 사회적 측면에서도 영향을 미칠 수 있다. 환경 보호, 지역 사회 발전, 그리고 공공의 편익을 고려한 결정이 필요한다. 예를 들어, 자연 생태계에 중대한 영향을 미칠 수 있는 장소에서의 재산 개발은 잘 계획되고 사회적 합의를 이룬 후에 진행되어야 한다.
정부는 국유재산 관리에 있어 이러한 다양한 측면을 고려하여 정책을 수립하고 있으며, 특히 비상경제장관회의에서는 생산적으로 활용되지 않는 국유재산에 대한 적극적인 매각과 개발을 계획하고 있다. 그러나 이 과정에서 임대와 매각의 차별화된 장기적 효과를 충분히 검토하고, 매각으로 인해 잃어버릴 수 있는 장기적인 가치를 신중히 평가해야 한다. 따라서 국유재산 관리에

있어서는 경제적 이익과 함께 공공적 책임과 지속 가능성을 고려한 종합적인 접근이 필요하며, 이를 통해 국가와 국민 모두에게 긍정적인 영향을 줄 수 있는 방향으로 전개되어야 한다.

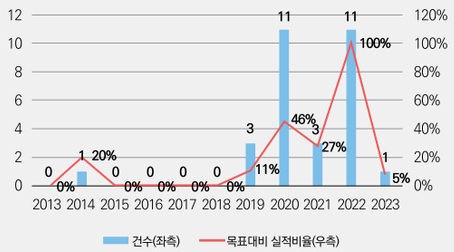
2) 국유재산 임대 및 매각에 대한 공정성

국유재산의 임대 및 매각 과정에서 공정성과 투명성은 매우 중요하다. 공정성이 보장되지 않으면 국가의 재정적 손실과 함께 사회적 불신이 증가할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 석유공사의 경우 2014년에 울산에 지은 신사옥을 2017년 민간 회사에 매각한 후 재임차하는 사례가 있었다. 그러나 이 매각에 대해 2018년 감사원은 징계를 내리면서, 매각 시 재산의 공정한 가치 평가와 경쟁적 입찰 절차를 거치지 않았다는 문제를 지적했다. 감사원은 사옥 매각으로 인해 손실이 발생했다고 결론내렸으며, 이는 공정한 절차 없이 이루어진 결과였다.

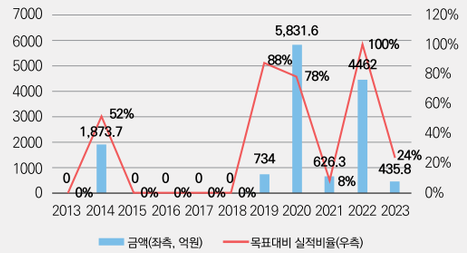
이러한 사례는 국유재산 관리에서 공정성과 투명성이 얼마나 중요한지를 보여준다. 따라서, 공정성을 확보하기 위해서는 다음과 같은 점이 필요하다. 첫째, 수의계약비율을 줄이고 경쟁입찰 비율을 높이는 것이 중요하다. 경쟁적 입찰은 재산의 실질적 가치를 파악하고 최대한의 매각 대가를 확보하는 데 중요한 역할을 한다. 둘째, 국유재산의 임대 및 매각 절차에서 투명성을 높이기 위해 감시장치와 검토기구가 필요하다. 이를 통해 임대자나 매각 대상자의 선정 과정이 투명하게 이루어지고, 정당한 절차가 준수되는지 확인할 수 있다.

셋째, 공공의 이익을 최우선으로 하는 방침과 정책을 강화해야 한다. 국유재산은 국민 모두의 재산이므로, 이를 어떻게 가치 있게 활용할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 이렇게 국유재산의 임대 및 매각에 있어 공정성과 투명성을 확보하기 위한 다양한 노력과 감시 장치가 필요하며, 이를 통해 국가의 재정 건전성을 유지하고 국민의 신뢰를 증진할 수 있다.

〈국유재산 개발 건수〉



〈국유재산 개발 금액〉



자료: 열린재정(OPENFISCALDATA.GO.KR), 각 연도 국유재산관리운용총보고서

3) 국유재산 관리를 위한 노력

국유재산 관리는 국가의 재정 건전성과 경제적 자립성을 확보하는 중요한 과제이다. 그러나 최근의 감사원 보고서에 따르면, 국유재산 관리 과정에서 부정확한 정보가 발생하고 있어 이를 개선할 필요가 있는 상황이다. 2023년 회계연도 국가결산보고서 감사에서 국유재산이 부풀려진 문제가 발견되었다. 이로 인해 국유재산의 실제 가치가 예상보다 낮아지고, 부채는 증가하는 결과를 초래했다. 이러한 오류는 각 부처에서의 국유재산 관리 과정에서 발생할 수 있는 일이지만, 특히 국유재산 재평가 과정에서는 더욱 많은 오류가 발생할 가능성이 있다.

국유재산은 국가의 중요한 재원 확보 수단으로 간주되고 있기 때문에, 이를 정확하게 관리하고 투명하게 보고하는 것이 필수적이다. 오류를 방지하고 관리의 투명성을 강화하기 위해 다음과 같은 노력이 필요하다. 첫째, 각 부처에서는 정기적이고 철저한 재산 관리 점검을 실시해야 한다. 정확한 재산 데이터를 유지하고 관리하는 것이 중요하다. 둘째, 재산 관리에 대한 교육과 훈련을 강화하여 부처 간의 표준화된 관리 절차를 확립하는 것도 중요하다. 이는 오류 발생 가능성을 줄이고 정확한 데이터 처리를 촉진할 수 있다.

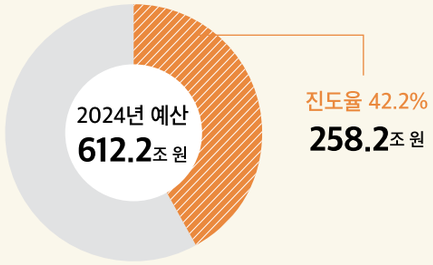
결론

세수 상황이 좋지 않고 저출생 고령화 사회로의 전환으로 인해 정부의 재정적 부담이 증가할 것으로 예상되는 현재, 국유재산의 효율적 관리는 매우 중요한 과제이다. 정부는 이를 통해 사회적 가치 제고, 재정수입 확보, 그리고 개발 잠재력 활용을 목표로 하고 있으며, 이를 위해 패러다임의 변화를 추구하고 있다. 그러나 어려운 시기일수록, 국유재산 관리에 있어서는 더욱 신중함이 요구된다. 정부는 국유재산을 민간경제 활성화, 수익성, 공익성, 공정성 등 다양한 차원에서 관리해야 하며, 장기적인 시각에서의 지속 가능한 관리 방안을 모색해야 한다. 따라서 정부는 국유재산을 효율적으로 관리하고 사회적 경제적 이익을 극대화하는 동시에, 국민의 이익을 위해 공정하고 투명한 절차를 갖추어야 할 필요가 있다. 이는 국가의 재정 건전성과 지속 가능한 발전을 위한 중요한 기반 요소가 될 것이다.

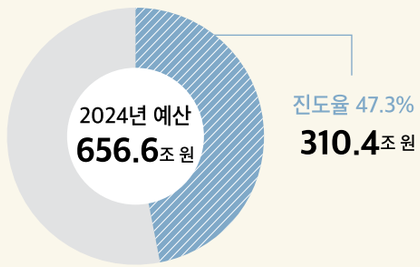
2024년 5월 기준 **재정동향**



총수입 **258.2조 원**



총지출 **310.4조 원**



통합재정수지	관리재정수지	국가채무
52.2조 원 적자 (누적 기준)	74.4조 원 적자 (누적 기준)	1,146.8조 원 (누적 기준)

주: 진도율은 해당 연도의 예산 대비 당월 누계 규모의 비율을 의미 자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2024.7.

총수입 · 총지출

총수입

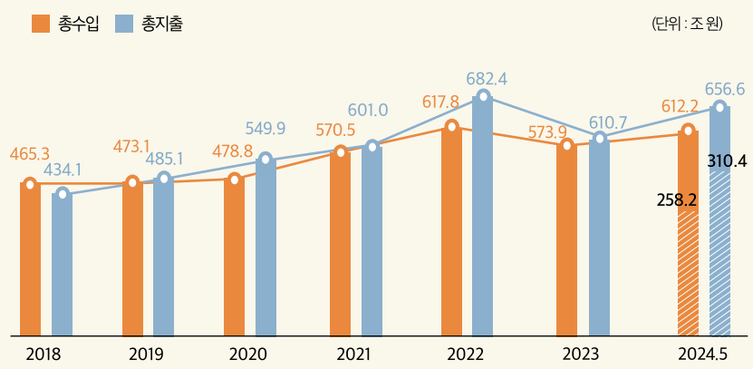
258.2조 원

전년 동기 대비 **+1.6조 원**

총지출

310.4조 원

전년 동기 대비 **+23.0조 원**



주: 2023년까지는 결산, 2024년은 본예산 기준
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)

재정수지

통합재정수지

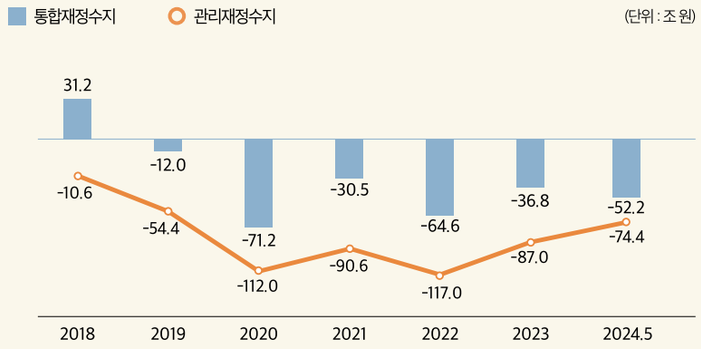
52.2조 원 적자

전년 동기 대비 **-21.4조 원**

관리재정수지

74.4조 원 적자

전년 동기 대비 **-22.0조 원**



주: 2023년까지는 결산, 2024년은 본예산 기준
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)

사회보장성기금수지

22.3조 원 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)



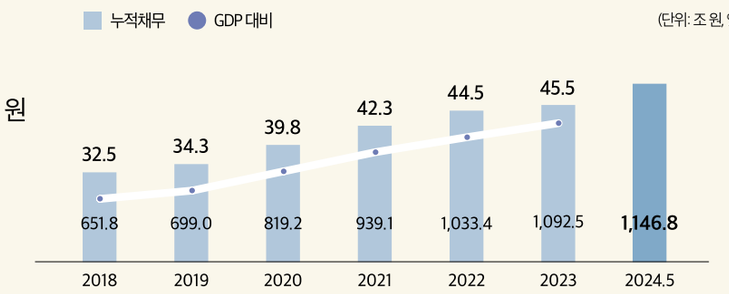
국가채무

중앙정부 채무

1,146.8조 원

전월 대비 **+17.9조 원**

전년 말 대비 **+54.3조 원**



주 1) 중앙정부 채무 기준
2) 한국은행 신계열 GDP 기준
3) 2024년 GDP 대비 국가채무 비율은 한국은행 GDP 규모 확정 시 제공 예정
자료: 기획재정부, 재정정보공개시스템 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)

해외재정동향

재정정보분석센터

주요국

1) 미국

◎ 의회예산처에서 발표한 '24년부터 '34년까지의 경제 및 재정 전망에 따르면 올해 재정적자 규모는 약 2조 달러로 예상되며, '34년 연방정부 부채는 GDP 대비 122%에 달할 것으로 전망

◎ '25회계연도 대통령예산안 중 재량지출 규모는 총 1.8조 달러로 이는 전년 예산안 대비 680억 달러 감소(4% 감소)한 금액이며, 의회예산처 전망 대비 430억 달러(약 2%) 적은 규모로 평가

2) 독일

◎ 유럽연합 '25년 예산안 마련에 있어 독일은 자국의 경제부진에 대처하기 위해 전반적으로 큰 폭의 지출 삭감을 요구하는 입장과, 삭감을 거부하는 입장간의 마찰로 갈등이 심화

3) 일본

◎ 일본 후생노동성은 공적연금체계 재정재계산결과 납부기간을 40년에서 45년으로 연장하는 방안은 보류하기로 함

4) 프랑스

◎ 최근 프랑스 재정적자가 GDP의 5.5%를 기록함에 따라 EU 집행위원회는 초과 재정적자 시정절차(EDP) 대상에 프랑스 등 7개국 포함

5) 영국

◎ 재정연구소 조기 총선 관련 주요당 공약에 대한 분석 결과, 공약 이행을 위한 재정적 근거는 부족 지적

◎ 영국 조기 총선 결과 총 650개 의석 중 노동당 412석을 확보하며 정권교체, 기존 공약에 따르면 재정에 관해선 5년 내 부채비율 감축 의지 표명

국제기구

<재정분야 AI 활용 관련 주요 보고서>

1) IMF

◎ IMF Staff Discussion Note: 생성형 AI의 이점 확대: 재정 정책의 역할

2) OECD

◎ OECD Artificial Intelligence Papers: 인공지능을 활용한 거버넌스: 정부는 준비되어 있는가?

3) Boston Consulting Group

◎ BCG(Boston Consulting Group): '공공부문에서의 생성형 AI: 혁신을 위한 여정'

주요국 월간 재정통계

			총수입	총지출	수 지
미국 5월 말 기준	회계연도 누적 (8개월 차)	규모	3조 2,879달러	4조 4,902억 달러	1조 2,023억 달러 적자
		전년 동월 대비증감률	9.8%	8.0%	3.2%
독일 5월 말 기준	회계연도 누적 (5개월 차)	규모	1,542억 유로	1,832억 유로	290억 유로 적자
		전년 동월 대비증감률	8.6%	-3.5%	-39.3%
일본 4월 말 기준	당월 및 회계연도 누적 (1개월 차)	규모	5조 6,672억엔 (공채금 제외시 3,672억엔)	13조 5,292억엔	7조 8,621억엔 적자
		전년 동월 대비증감률	1167.5% (공채금 제외시 -17.9%)	10.9%	-33.1%
프랑스 4월 말 기준	회계연도 누적 (4개월 차)	규모	744억 유로	1,535억 유로	791억 유로 적자
		전년 동월 대비증감률	-25.2%	-8.8%	15.0%
영국 5월 말 기준	회계연도 누적 (2개월 차)	규모	851억 파운드	1,001억 파운드	150억 파운드 적자
		전년 동월 대비증감률	-2.3%	-1.7%	-5.6%

* 자료: 미국) U.S. Department of the Treasury, Monthly Treasury Statement : May 2024(6.11. 발표)
일본) 재무성, 국고 세입세출 상황(6.20.발표). 일반회계 기준이며 수지는 공식발표치가 없어 세입-세출로 자체 계산한 수치임. 일본의 일반회계 수입은 공채(국채)연간 발행일정 및 이에 따른 수입변동으로 월별 변동이 큼.
독일) Federal Ministry of Finance, Overview of federal budgetary and financial data up to and including May 2024(6.20. 발표)
프랑스) Agence France Tresor, Monthly Bulletin, June 2024(No.409)
영국) Office of National Statistics, Public sector finances, UK: May 2024(6.21. 발표)

대한민국 5월 말 기준	회계연도 누적 (5개월 차)	규모	258.2조 원	310.4조 원	52.2조 원 적자
		전년 동월 대비증감률	0.6%	8.0%	69.5%

미국

6.18. 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO), '24년부터 '34년까지의 경제 및 재정 전망 발표[1)]

- **의회예산처에 따르면 올해 재정적자 규모는 전년보다 약 2조 달러 증가할 것으로 예상되며, 이러한 재정적자 악화로 인해 '34년 연방정부 부채는 GDP 대비 122%에 달할 것으로 전망**
  - '34년 재정적자는 2.8조 달러까지 악화, GDP 대비 비중은 '24년 7.0%에서 '25년 6.5%, '27년 5.5%로 점차 개선되나 '34년 6.9%까지 악화될 전망
  - 부채의 경우 이자 비용과 의무지출 증가 속도가 재량지출 감소와 세입 증가 속도를 앞지르며 '24년 GDP 대비 99%에서 '34년 122%까지 급증할 것으로 예상
  - 연방 지출은 고령화 관련 지출과 순이자지출의 증가로 '24년 GDP 대비 24.2%(6.9조 달러)에서 '34년 24.9%까지 증가할 것이며, 수입의 경우 '24년 17.2%(4.9조 달러)에서 '34년 18.0%로 상승 전망
- **경제성장률은 높은 실업률과 인플레이션으로 인해 '23년 3.1%에서 '24년 2.0%로 둔화될 것이며, 연준은 이에 '25년 초 금리 인하로 대응 예상. 성장률은 '26년 이후 1.8%로 수렴할 것으로 전망**

6.27. 의회예산처(CBO), '25회계연도 대통령예산안 재량지출에 대한 분석과 CBO의 최근 재정 전망과의 비교 결과 발표[2)]

- **'25회계연도 대통령예산안 중 재량지출 규모는 총 1조 7,900억 달러로, 이는 전년 예산보다 4%(680억 달러) 감소한 금액**
  - 이 중 국방예산은 전년과 비교하여 6%(590억 달러), 비국방예산은 1%(100억 달러) 감소하였으며, 특정 교통 프로그램*을 위한 채무 한도를 810억 달러 규모로 요구

  * 이 프로그램에 대한 예산은 의무지출 성격이지만, 법률(appropriation acts)에 의해 지출 의무가 발생하지 않으므로 해당 프로그램은 재량지출로 간주되며 이는 해당연도의 총 재량지출 규모에 영향을 미칠 수 있음

- **이번 '25회계연도 재량지출 예산안은 CBO의 최근 재정 기준선 전망('24년 6월 발표) 대비 2%(430억 달러) 적은 규모이며, '25회계연도부터 '34회계연도까지 합계 비교 시 기준선 전망보다 1.9조 달러 적음**
  - 재량지출은 기준예산(base funding)*과 비기준예산(nonbase funding)으로 구분할 수 있는데, 이번 기준예산은 CBO 기준선 전망을 3%(520억 달러) 초과하였으며, 비기준예산은 기준선 전망보다 42%(950억 달러) 적음

  * 재정책임법(Fiscal Responsibility Act, FRA)에서 정한 재량지출 한도에 의해 제약을 받는 예산

독일

6.14. 유럽연합의 '25년 예산안 채택 과정에서 독일은 경제부진에 대처하기 위해 전반적으로 큰폭의 지출 삭감을 요구하는 입장과 삭감을 거부하는 타 정당간의 마찰로 갈등 심화[3)]

- **독일 재무장관(Christian Lindner)이 속한 자유민주당은 독일의 올해 경제성장률이 0.3%로 그칠것으로 예상되는 부진한 경제상황에 대처하기 위해 예산안의 큰 폭의 감축을 요구**
  - 한편 사회민주당과 녹색당은 세금과 지출을 중시하며 삭감안을 거부해 세 정당의 갈등이 심화
- **재정적으로 보수적인 태도를 유지하겠다는 자유민주당의 기조는 유럽 선거 이후 훨씬 더 강경한 기조를 가진 사회민주당과 지속적인 충돌 발생**
  - 사회민주당의 지도자는 시민들에게 저렴한 임대료, 높은 임금, 사회 복지 등 더 많은 것을 제공해야 한다고 주장하며, 사회 결속을 희생하면서까지 복지 지출 삭감하는 것에 대해 강력히 비판
- **한편 '25년 EU예산안 규모는 1,997억 유로로, 동 예산은 NextGenerationEU에 따라 약 720억 유로의 지출로 보완될 예정**

일본

7.3. 후생노동성, 공적연금체계 재정검증결과 납부기간을 5년 연장하는 방안은 보류[4)]

- **이번 재정검증시 정책시나리오의 하나로 기초연금 납부기간을 40년에서 45년으로 연장하는 안을 검토하였으나, 적립금 증가로 해당 안은 현재로서는 불필요한 것으로 판단**
  - 현행 일본 기초연금은 20세부터 60세까지 월 1,700엔을 납부하면 65세부터 월 68,000엔을 받는 구조의 의무가입연금이며 학생과 주부, 자영업자 등이 대상임
  - 지난번 재정검증시보다 연금기금 적립금이 개선된 배경은 여성 및 고령자 노동 참가 증가 및 기금 운용시장의 주가 상승에 기인
- **후생노동성은 금번 재정검증결과를 바탕으로 연말까지 연금제도 개선안을 마련할 예정**
  - 향후 기초연금 급여수준 개선, 국민연금(후생연금) 적용대상 확대, 소득 있는 연금수급자의 연금액 인하 등 과제 논의 예정

1) https://www.cbo.gov/publication/60039
2) https://www.cbo.gov/publication/60041
3) https://www.ft.com/content/a01ab1bc-718c-4d39-b8d8-a257ecbaff45
4) https://www.mhlw.go.jp/stf/kaiken/daijin/0000194708_00716.html

프랑스

6.19. EU 집행위원회는 최근 프랑스가 GDP의 5.5%에 달하는 적자를 기록함에 따라, 초과 재정적자 시정절차(EDP, Excessive Deficit Procedure) 개시를 EU 이사회에 제안[5]

- **EU 집행위원회는 지난해 재정준칙을 위반한 프랑스를 포함 7개국을 대상 재정적자 시정 절차 개시 발표**
  - EU는 재정준칙을 통해 회원국 재정적자와 국가부채를 각각 국내총생산(GDP)의 3%, 60% 이하로 유지하도록 규정
  - 해당 7개국은 프랑스·이탈리아·벨기에·헝가리·몰타·폴란드·슬로바키아 등임
- **특히 프랑스는 정부 지출 확대를 주장하는 극우 및 좌파 정당이 집권할 경우 재정건전성이 크게 악화할 것이라는 우려 확대**
  - 프랑스는 6월 30일·7월 7일에 실시되는 총선을 앞둔 가운데, 우세를 보이는 극우 국민연합(RN)과 좌파 연합 신인민전선(NFP) 모두 EU 재정준칙에 비판적인 입장을 나타내며 지출 확대 공약을 내세우는 입장으로, 총선 결과에 따라 EU 집행위와 프랑스 정부 간 갈등 심화가능성 관측 존재
  - 유럽 브뤼겔연구소는 프랑스가 향후 7년간 연간 GDP의 0.54% 수준을 절감해야 한다고 추정했으며, 당장 올해 줄여야 하는 지출 규모로 제시한 157억 유로는 프랑스 국방 예산의 3분의 1에 해당
- **EU의 문책을 받고도 지출 계획을 시정하지 않는 국가는 수십 억 유로의 벌금을 부과받으며, EU 집행위는 "회원국이 부채와 적자를 줄이고 이날의 권고를 반영한 재정 계획을 세우기를 바란다"고 강조**

영국

6.24. 재정연구소(Institute for Fiscal Studies, 이하 IFS) 총선 공약에 대한 분석(IFS manifesto analysis)발표[6]

- **보수당과 노동당 모두 정책 공약을 지지할 수 있는 재정적인 근거는 부족, 공약 이행을 위해서는 증세가 불가피할 것으로 분석**
  - 양당은 모두 국민보건서비스(NHS) 개선, 국방비 증액 등 공공 서비스 부문 개선 공약을 발표하였으나, 관련 공약 이행을 위한 자금조달 계획은 제시하지 않음
  - 보수당(현 집권당)은 국가보험(NI) 요율 인하를 통한 감세를 주장하였으며, 노동당(제1야당)은 소득세, 국가보험(NI) 요율, 부가가치세 등의 인상은 없을 것이라 공약
- **유권자들은 다가오는 총선에서는 향후 정부가 세금, 복지, 공공지출에 관해 어떻게 변화시킬 것인지 알 수 없는 지식의 공백(Knowledge Vacuum)속에서 투표할 것이라고 지적**
  - 만약 현재의 성장률 전망치가 조정되지 않는다면, 새 정부는 3월 예산안에 제시된 주요 재정지출 총액을 그대로 고수할지, 아니면 더 많은 차입과 증세 등을 할지 알 수 없는 상황
  - 또한 향후 어느 부문의 지출이 증액 또는 삭감될지, 세금 인상이 단행된다면 어떤 세금이 인상될지, 상황이 악화될 경우 어떻게 대응할지 등이 불확실한 상황

7.7. 영국 조기 총선 결과 총 650개 의석 중 노동당 412석 확보하며 14년만에 정권교체, 재정 분야 포함 다양한 부분 개혁 전망[7]

- **영국 조기 총선에서 총 650석 중 노동당 412석, 기존 집권당인 보수당이 121석을 확보하며 14년만에 노동당으로 정권 교체, 새로운 총리로 키어 스타머(Keir Starmer) 취임**
  - 정당별 의석수는 노동당 412석, 보수당 121석, 자유민주당(자민당) 72석, 스코틀랜드국민당(SNP) 9석, 영국개혁당 5석, 녹색당 4석 등 확정
- **한편, 총선 전 노동당은 재정 관련 공약(Labour's Fiscal Plan)을 통해 5년 내 부채비율 감축 의지 발표[8]**
  - 공약 이행을 위한 재원은 추가 비거주자(Non-dom) 세금 혜택 종료 및 조세회피 감소분, VAT 및 사립학교 사업세, 이자세 이월 종료, 비거주자 주거용 부동산 구매에 대한 인지세 1% 인상을 통해 조달할 것이라 발표
  - 한편 녹색 번영 계획(Green Prosperity Plan)의 경우에는 기록적 수익을 올린 석유 및 가스 대기업에 대한 일시적 횡재세를 통해 일부 자금 조달 표명

〈노동당 주요 공약의 재원 및 지출〉

공공서비스(Public Service)			
수입(2028-2029)	백만 £	지출	백만 £
추가 비거주자(Non-dom) 세금 혜택 종료 및 조세회피 감소분	5,230	국가보건서비스 개선	1,385
		무상급식 제공	315
		조세회피 방지 투자	855
VAT 및 사립학교 사업세	1,510	신규 교사 채용, 교사 연수 강화, 신규 보육원 건립 등	980
		청소년 직업 상담 등	180
이자세 이월 종료	565	정신건강 관련 직원 증원	410
		재난 피해에 대한 법률지원	30
		비영국 출신 재향군인(4년이상 영국군복무자) 대상 비자 비용 면제	10
비거주자 주거용 부동산 구매에 대한 인지세 1% 인상	40	신규 기획 책임자 임명	20
		바넷 지출	650
총액	7,350	총액	4,835

녹색 번영 계획(Green Prosperity Plan)			
수입(2028-2029)	십억 £	지출	십억 £
석유 및 가스 대기업대상 횡재세	1.2	국영 에너지	1.7
		국부펀드	1.5
		영국 일자리 보너스	0.3
		따듯한 주택 계획	1.1
		바넷지출	0.2
재정준칙 내 투자를 위한 차입	3.5		
총액	4.7	총액	4.7

주: Labour's Manifesto(Labour's fiscal Plan)

5) https://www.ft.com/content/1c977b1f-d002-4bde-9949-820f933410e3
6) https://ifs.org.uk/events/general-election-2024-ifs-manifesto-analysis
7) https://www.bloomberg.com/graphics/2024-uk-election-results/
8) https://labour.org.uk/change/labours-fiscal-plan/

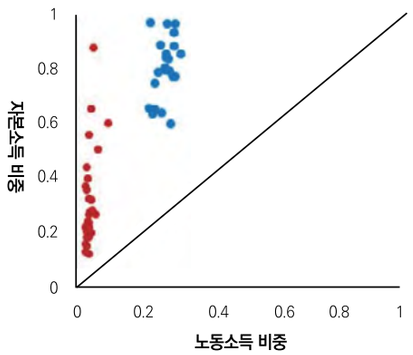
재정분야 AI 활용 관련 해외 주요 보고서

1. IMF Staff Discussion Note: 생성형 AI의 이점 확대: 재정 정책의 역할[7)]

지난 6월 18일, IMF 공공재정국(Fiscal Affairs Department)은 "생성형 AI의 이점 확대: 재정 정책의 역할" 보고서를 공개했다. 이전에 이루어진 대부분의 연구들이 AI가 생산성과 노동시장에 미치는 영향에 초점을 맞추고 있는 데 비해, 이 보고서는 AI 도입으로부터의 이윤을 확산, 분배시키고 AI로 인한 위험을 완화하기 위한 재정 정책의 역할을 탐구하는데 주안점을 두고 있다.

생성형 AI는 의료, 교육, 공공조달, 사회적 이전을 포함한 여러 부문에서 보다 효율적인 공공 서비스를 제공할 수 있도록 지원한다. 그러나 생성형 AI는 빠른 확산 가능성으로 인해 다음과 같은 과제를 남긴다.

〈그림〉 상위 소득자 사이의 자본 소득 집중 : 국가별 사례



출처: 룩셈부르크소득조사(LIS)에 기반하여 본 보고서 저자 산출
주: 파란색 점은 상위10%를, 붉은색 점은 상위1%를 나타낸다. 유럽국가에서는 노동 소득 상위 10%가 전체 소득의 20~30%를 벌었지만, 자본소득 상위 10%는 전체 소득의 60~95%를 벌어들였다. 국가가 45도 선에서 왼쪽으로 멀수록 노동소득 대비 자본 소득이 더 집중되었음을 나타낸다.

먼저 변화의 규모와 속도로 인한 노동 시장의 위험이다. 자동화와 로봇이 이미 일상적인 작업과 관련된 저숙련 및 중간 기술 작업을 대체했지만, 생성형 AI의 기능은 보다 지능적인 자동화로 확장되어 잠재적으로 인지 직업에서 일자리 손실을 증폭시킬 수 있다. 결과적으로 국민소득에서 노동소득이 차지하는 비중은 더욱 줄어들고 소득과 부의 불평등이 심화될 수 있다는 것이다. 고용은 20% 감소하고, 임금은 15% 증가할 것이라고 본 연구의 거시경제모형은 예측하였다. 또한 시장은 승자독식형으로 점점 더 상위에 집중되며 지배적인 기업은 시장 지배력을 강화하고 독점 이윤을 누릴 수 있게 된다고 진단한다.

각국의 정책 입안자들에 대한 제안으로서, 사회보장정책 부분에서 산업전환기의 실업률 증가 전망에 따라 관대하고 유연한 실업보험과, 교육을 포함한 적극적인 노동시장개입정책이 필요하다고 보았다. 조세정책 부분에서는 AI의 확산 속도를 늦추기 위한 과세는 설계도 어렵고 적용도 불가능할 것으로 보았다. 자본소득에 대한 과세를 강화함으로써 불평등 증가를 해결할 수 있을 뿐 아니라 고등 교육 및 사회 지출에 필요한 자금수요를 조달할 수 있을 것이며, 생성형 AI를 이용한 과세체계 고도화도 여기에 기여할 수 있을 것으로 보았다.

7) https://imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2024/06/11/Broadening-the-Gains-from-Generative_AI-The-Role-of-Fiscal-Polices-549639

2. OECD Artificial Intelligence Papers: 인공지능을 활용한 거버넌스: 정부는 준비되어있는가?[8)]

OECD 국가들은 공공 거버넌스 개선을 위해 AI 활용에 대한 잠재적 가치를 이해하고, AI에 대한 투자 규모를 확대하고 있다. 공공 부문에서 AI를 전략적으로 활용하면 공공 서비스의 질을 높이고, 정부의 기능 및 정책의 설계를 변화시킬 수 있다는 인식이 확산되고 있기 때문이다. 이 보고서는 공공 부문의 AI 개발과 활용, 배포에 관한 주요 동향과 정책 과제를 설명하고 있다. 먼저, 공공 부문에서의 AI 활용과 관련해 잠재적인 이점과 발생가능한 위험에 대해 제시했다. 다음으로, 공공 부문에서의 생산성, 대응력, 책임을 강화하기 위해 AI를 어떻게 활용할 수 있는지 살펴보았다. 마지막으로, AI 관련 주요 정책 이슈와 OECD 국가들이 이러한 문제를 어떻게 극복하고 있는지에 대한 사례를 제시하고 있다.



정부는 AI에 대한 규제 기관으로서의 역할 외에도 AI 시스템과 어플리케이션의 사용자이자, 경우에 따라서는 개발자로서 다양한 역할을 수행한다. AI에 대한 전세계적인 논의는 AI의 적용을 형성하고 대응하는 데 있어 규제자로서의 정부의 역할에 초점을 맞추는 경향이 있는 반면, AI 사용자로서의 책임에 대해서는 상대적으로 관심을 덜 가져왔다. 이러한 맥락에서 OECD 국가들은 AI 시스템을 더 잘 이해하고, AI가 제공하는 기회를 활용해 정부 조직을 혁신하는 데 점점 더 많은 투자를 하고 있다.

AI의 책임감 있는 활용은 정부 행정 기능을 개선할 수 있다. 첫째로, 정부가 보다 효율적인 내부운영 방식과 공공 정책을 채택함으로써 생산성을 높일 수 있다. 둘째로, 시민의 변화하는 요구에 대응할 수 있는 능력이 향상된다. 셋째로, AI는 정부의 감독 역량을 강화하고 독립적인 감독 기관을 지원함으로써 정부의 책임성을 강화할 수 있다.

이러한 AI의 잠재적 이점에도 불구하고 공공 부문에서 AI 배포 시의 파편화되고 통제되지 않는 위험에 대한 우려도 상존한다. 편견의 증폭, 시스템 설계의 투명성 부족, 데이터 프라이버시 및 보안 침해 등의 위험은 불공정하고 차별적인 결과를 초래해 사회에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 공공 부문은 특히 법 집행, 출입국 관리, 복지 혜택, 사기 방지와 같은 민감한 정책 영역에 AI를 도입할 때 피해를 최소화하고 개인과 사회의 복지를 우선시하는 방향으로 AI를 도입해야 할 책임이 있다. OECD는 공공 부문에서 안전하고 신뢰할 수 있는 AI 활용을 추구하려는 각국 정부의 노력을 지원하고 있다.

8) https://www.oecd-library.org/science-and-technology/oecd-artificial-intelligence-papers dee339a8-en

3. BCG(Boston Consulting Group): '공공부문에서의 생성형 AI: 혁신을 위한 여정'[9)]

생성형 AI(Generative Artificial Intelligence, GenAI)는 공공부문의 운영 및 업무 방식을 변화시켜 서비스 제공, 운영 효율성, 시민 참여 등의 측면에서 효과적인 혁신을 도모할 수 있다. 정부기관에서의 생성형 AI 도입은 '33년까지 연간 약 1조 7,500억 달러의 잠재적 생산성 향상 효과가 예상된다. 이를 위해 대규모 초기 투자보다는 목적에 맞는 생성형 AI 파일럿 프로젝트를 테스트하고 학습한 후 공공부문에서의 안정성, 효율성, 지속 가능성 등을 달성하기 위해 개선(refine), 확장(scale), 최적화(optimize)하는 과정이 필요하다. 이러한 과정에서 리더십, 인력 및 역량, 파트너십, 기술, 데이터, 정책 및 거버넌스 등의 6가지 핵심 조직 지원 요소가 수반되어야 한다. 이번 보고서에서는 리더십, 인력 및 역량, 파트너십, 기술, 데이터등 5가지 요소에 대해 다루었다.

조직 내 리더는 공공부문 전반에 걸친 생성형 AI 도입을 추진해야 하며, 이 과정에서 직원들을 위하여 생성형 AI의 사용 방법과 위험 관리 방법 등에 대한 실무 교육이 필수적이다. 또한, 생성형 AI에 대한 혁신 가능성과 위험, 한계에 대해 정확히 이해하고 기술의 도입과 적용, 모니터링, 잠재적 위험 관리 방법 등에 대한 과제를 해결해야 한다. 그리고 리더는 조직 내에서 생성형 AI 이용 활성화에 중요한 역할을 하며, 생성형 AI 도구에 대한 접근성 제고, 사용 장려, 모범 사례 공유 등의 방법을 통해 변화를 유도할 수 있다.

생성형 AI 도입 초반에는 사업 기획자, AI 엔지니어, 데이터 사이언티스트, IT 전문가, 정책 전문가 등 다양한 직무로 구성된 팀이 파일럿 프로젝트를 수행하는 것이 바람직하다. 또한, 조직 내에서 문서 정리나 취합과 같이 쉬운 위험도가 낮은 업무



〈생성형 AI 기술 구조〉

사용자 인터페이스(User interface)	사용자가 모델과 상호작용할 수 있는 프론트엔드(front-end) 인터페이스
파운데이션 모델(Foundational model)	방대한 양의 데이터로 학습된 대규모 언어 모델
데이터 레이어(Data layer)	데이터 수집, 저장 및 배포
플랫폼(Platform)	모델 실행을 위한 통합적으로 기술을 제공하는 인프라

부터 생성형 AI를 도입한 후 대민 서비스 제공과 같은 더 복잡한 업무에 적용할 수 있도록 역량을 강화해 나가야 한다. 향후 고부가가치 업무를 수행하기 위해서는 교육, 재교육, 기술 향상에 대한 추가적인 투자가 필요하며, 생성형 AI 도입에 따른 업무 변화에 맞추어 인력 조정 또한 고려되어야 한다.

정부는 자체적으로 필요한 기술을 확보하고 관리하기 어려운 경우가 많아 IT 기업, 산업계, 대학, 전문가 등 다른 기관과의 파트너십이 필수적이다. 도입 초기 단계에는 파트너십을 통해 내부적으로 부족한 지식과 기술을 신속하게 확보하고 정책, 규제, 복잡한 업무 적용 사례 등에 대한 외부 의견을 청취한다. 또한 파트너십은 정부에 로드맵 개발, 역량 강화, 협업, 최신 기술 트렌드 파악에 도움을 주며, 더 빠른 속도로 사업을 추진할 수 있도록 한다.

각 정부 기관은 각자의 필요성과 목적, 자체 기술 수준, 알고리즘과 데이터 사용 제약 등을 고려하여 생성형 AI 플랫폼을 선택해야 하며, 이 외에도 보안 수준과 기존에 사용하고 있는 플랫폼, 모델과의 호환성을 고려해야 한다.

다른 AI 기술과 마찬가지로 생성형 AI의 가치는 학습 데이터의 양과 품질에 좌우되며, 생성형 AI는 텍스트, 그래픽, 오디어, 비디오 등 기존 AI 기술보다 더욱 다양한 비정형 데이터를 활용할 수 있는 만큼 데이터 품질 관리가 필수적이다. 이를 위해 정부는 조직 전체에서 데이터를 공유할 수 있는 플랫폼을 사용하고, 데이터 관리를 위한 데이터 거버넌스 개선이 수반되어야 한다.

9) https://www.bcg.com/publications/2024/gen-ai-journey-to-scale-in-government



시장실패에 대한 시각(1): 최적상태 vs 경쟁과정

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

아담스미스「국부론」의 핵심적 메시지는 '보이지 않는 손'으로 알려져 있다. 개인들이 사적 이익을 자유롭게 추구할 때 사회적 이익이 증진된다는 모순적 결과를 압축하는 이 은유적 표현은, 860여쪽에 달하는「국부론」에서 단 한 번 다음과 같이 언급되고 있다.

(개인들은) 공공의 이익을 증진시키려고 의도하지도 않고, 공공의 이익을 그가 얼마나 촉진하는지도 모른다. … 노동생산물이 최대의 가치를 갖도록 그 노동을 이끄는 것은 오로지 자기 자신의 이익을 위해서다. 그는, 다른 많은 경우에서처럼, 보이지 않는 손(invisible hand)에 이끌려서 그가 전혀 의도하지 않았던 목적을 달성하게 된다. 그가 의도하지 않았다고 하여 사회를 항상 나쁘게 하는 것이 아니다. 그가 자기 자신의 이익을 추구함으로써, 그 자신이 진실로 사회의 이익을 증진시키려고 의도하는 경우보다 종종 더 효과적으로 그것을 증진시킨다. 나는 공공이익을 위해 사업한다고 떠드는 사람들이 좋은 일을 많이 하는 것을 본 적이 없다."[1]

아담스미스 이후 250여년 동안 경제학의 역사는 '보이지 않는 손'을 논리적으로 입증하기 위한 지난(至難)한 과정이었다 해도 과언이 아니다. 당시에는 가장 진보적이고 급진적인 주장으로 간주되었던 이 신념이 오늘 날에는 가장 보수적이고 보편적인 사실로 인정되고 있다. 현대 경제학에서 이 신념을 뒷받침하는 이론은 '후생경제학의 기본정리'와 '코즈의 정리'로 각각 표현되고 있다. 이들은 '보이지 않는 손'이 작동하는 조건들을 보여주고 있기에, 보이는 손이 필요한 영역들을 -소위 시장실패의 영역- 입증하는 논리로 활용되기도 한다.

후생경제학의 기본정리

애로우(Kenneth J. Arrow)와 드브류(Gerard Debreu)가 수학적으로 난해하게 입증한 후생경제학 기본정리는 두 가지로 구성된다.[2] 이해가능한 일반 용어로서 이들을 정확하게 표현하는 서술은 학자에 따라 다소 다르지만, 첫 번째 정리는 "재화나 서비스의 교환이 완전한 시장 하에서 이루어지면 경쟁교환으로 이루어지는 모든 균형은 파레토 최적이 된다"로 표현될 수 있다.[3] 여기서 완전한 시장이란 모든 거래가 완벽한 지식으로 뒷받침되고, 대가가 직접 대응(quid pro quo)하지 않는 비시장적 상호작용은 존재하지 않는다는 것이다. 그리고 경쟁교환이란 거래자들이 다수 존재하여 이들 모두가 가격수용자가 된다는 것이다.

대부분의 미시경제학 교과서는 모든 거래자들이 주어진 가격에서 자신의 목표를 극대화하는 행동을 전제하고 이의 최적 조건들을 제시하는 방법으로 첫 번째 정리를 설명한다. 소비자는 재화에 대한 자신의 한계대체율을 가격비율과 동일하게 해야 하는데, 만약 그렇지 않다면 그는 재화 소비량을 조정함으로써 효용을 증가시킬 기회를 갖는다. 생산자도 한계비용 비율로 주어지는 재화의 한계변환율을 가격비율과 동일하게 해야 하는데, 만약 그렇지 않다면 그는 재화 생산량을 조정함으로써 이윤을 증가시킬 기회를 가진다. 다시 말해 모든 거래자들이 주어진 시장가격에 맞춰 자신의 행동을 합리적으로 조정한다면 더 이상의 후생(효용 또는 이윤) 개선이 불가능한 상태(파레토 최적)에 도달한다.

1) 김수행 번역,「국부론」, 2012, pp. 552~553. 원문을 참조하여 일부 번역은 수정하였다.

2) Arrow, K.J. and G. Debreu(1954), "Exitence of an Equilibrium for a Competitive Economy," *Econometrica*, Vol. 22, No.3, pp.265~290.

3) 기본정리의 조건을 '완전경쟁' 대신 '완전한 시장(market completeness)'으로 표현하였다. Bowles, Samuel(2004), *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*, Princeton University Press, p.213.

후생경제학의 두 번째 정리는 첫 번째 정리가 언급하지 않는 분배의 문제를 지적한다. 두 번째 기본정리는 "완전한 시장 하에서 선호체계와 생산함수가 볼록성(convexity)을 가지면, 어떠한 파레토 최적 배분도 초기 부존자원의 적절한 재분배와 경쟁균형을 통해 달성될 수 있다"는 것이다. 여기서 요구되는 볼록성 가정은, 개인의 선호함수(무차별지도)와 기업의 생산함수(생산가능집합)가 볼록하여 규모의 체증을 배제한다는 것이다. 두 번째 기본정리는 우리가 원하는 어떠한 사회적 최적도 적절한 재분배와 경쟁시장을 통해 얼마든지 달성될 수 있다는 사실을 설명하기에, 첫 번째 기본정리의 거북한 결과를 -경쟁균형으로 일부는 절망을, 다른 일부는 풍요를 누리는- 개념적으로 보완한다.

후생경제학의 기본정리는 경쟁균형과 파레토 최적 사이의 관계를 명료하게 보여줌으로써 자유시장 시스템이 바람직하다는 명제의 수학적 근거로 활용되고 있다. 첫 번째 정리는 시장 메카니즘을, 두 번째 정리는 소득재분배 정책을 각각 강조하면서 경쟁시장이 분배 상의 문제에도 불구하고 존중되어야 한다는 관념의 강력한 확증이 되었다. 이러한 이유로 기본정리는 정책목표로서 경쟁시장과 소득분배를 분리함과 동시에, '보이지 않는 손'으로 표현되는 시장경제 신념의 든든한 기반으로 알려지게 되었다.

최적선택의 제한: 시장실패와 차선의 이론

그런데 현실적으로 첫 번째 기본정리의 조건이 충족되지 않는 경우들은 많이 존재한다. ①완벽한 지식이 뒷받침되지 않는 불완전하고 비대칭적인 정보; ②완전한 시장이 성립하지 않는 외부효과, 공유자원, 공공재; 그리고 ③가격수용자라 볼 수 없는 시장지배력이 있는 경우에는 파레토 최적의 상태가 달성되지 않는다. 추가적으로 두 번째 기본정리는 생산함수의 규모수익체증, 즉 규모의 경제가 나타나면 성립하지 않는다. 이러한 전제들을 감안한다면 기본정리가 과연 '보이지 않는 손'을 충분히 입증한 것인가에 대해 의문이 제기될 수밖에 없다. 더구나 모든 거래자들이 자신의 행동을 최적화한다는 -효용 또는 이윤의 극대화- 합리성의 전제를 받아들이지 않는다면 우리는 후생경제학의 기본정리를 그대로 받아들일 수 없게 된다.

여기에 대해 많은 경제학자들의 변명은 대체적으로 다음과 같다. 완전한 시장의 개념은 물리학의 완전진공 가정과 유사하여, 기술적으로는 비현실적이지만 현실을 이해하는 데에는 충분히 타당한 가정이 될 수 있다. 현실적으로 시장은 완전하지 않지만 우리에게 그 이상형을 제공함으로써 실제 시장의 단점을 판단하는 기준이 된다. 이론적 예측과 관찰된 결과 사이의 차이를 관찰할 수 있는 유용한 출발점이 될 수 있다는 것이다. 완전한 시장이라는 최선의 상태를 기준으로 현실을 진단하고 그 개선책을 마련하는 것은 정책에 대한 올바른 접근이다.

그리고 최적상태의 달성을 방해하는 조건들에 대해서는 -소위 시장실패의 상황들- 보완적 조치



로서 정부가 개입해야 한다. 정부는 시장이 실패하는 상황이 발생할 때마다 적극적으로 시장을 구조(救助)해야 한다. 정부는 불완전하고 비대칭적인 정보를 완전히 타파할 수 있도록 시장을 규제해야 하며; 외부효과, 공유자원, 공공재 등에서는 조세와 보조금 또는 정부의 직접생산으로 개입해야 하며; 일체의 시장지배력을 배제함으로써 모든 거래자들이 가격수용자가 될 수 있도록 정부는 끊임없이 시장을 감시 규제해야 하고; 규모의 경제에서는 정부의 직접생산으로 한계비용 가격책정을 유지해야 한다. 그런데 이러한 인식은 자유시장 수호를 위해 정부개입이 광범하게 이루어져야 한다는 어처구니 없는 모순으로 연결될 수 있다.

기본정리에 대한 또 다른 결정적 비판은 립시(Lipsey)와 랑카스터(Lancaster)의 차선(次善)의 이론에 의해 제시되었다.[4] n개의 시장에서는 파레토 최적을 규정하는 n개의 한계조건들이(한계대체율과 한계변환율의 일치) 존재하는데, 이들이 더 많이 충족된다고 하여 더 나은 상태가 되는 것이 아니다. 최적조건을 한 번만 위반하고 나머지 조건들을 모두 충족하는 경우가 조건들을 더 광범하게 위반하는 경우보다 열등한 배분이 될 수 있다. 최적상태의 조건들 중 하나의 위반으로 나타나는 배분적 왜곡은 다른 조건들을 추가로 위반함으로써 상계 또는 완화될 수 있다. 예컨대, 생산자가 환경의 외부 불경제를 초래하는 경우(파레토 최적 수준보다 더 많은 생산량을 생산하는 경우), 그 생산자가 독점자가 되는 것이(가격이 한계비용을 초과하도록 생산량을 제한

4) Lipsey and Lancaster(1956), "The General Theory of Second Best," *The Review of Economic Studies*, Vol.24, No. 1, pp.11-32.

함으로써) 이러한 왜곡을 상쇄 해결하는 방안이 될 수 있다.
광범한 정부개입의 필요성 그리고 차선의 이론을 감안할 때, 후생경제학의 기본정리가 자유시장에 대한 든든한 지지자로 간주될 수 있을 것인지 심각한 의문이 제기된다. 더구나 기본정리는 개인들이 자발적인 상호관계를 통해 시장실패를 해결하는 현실에 대해서는 아무런 언급도 하지 않고 있다. 다시 말해 개인들이 비시장적 상호관계를 통해 사회의 집단적 문제를 해결하는 경우에 전혀 관심을 두지 않는다. 현실에서는 공익에 대한 기여, 타인의 가치에 대한 공감 등을 통해 개인들이 자율적으로 시장실패를 해결하기도 한다. 기본정리는 이러한 현실을 무시하고 있기에 그 목표는 여전히 달성되지 않은 채 남아 있다.

코즈의 정리

코즈(Ronald H. Coase)의 정리는 이러한 딜레마들을 해결하는데 기여함으로써 후생경제학 기본정리의 설득력을 극적으로 강화시켰다.[5] 코즈 정리는 "거래비용이 0인 세계에서 경쟁균형에 따른 자원배분은 재산권의 초기 분배와 무관하게 파레토 최적을 달성한다"는 것이다. 여기서 거래비용이란 협상, 협상의 타결, 그리고 타결된 협상의 집행에 대해 어떠한 장애도 없다는 것을 의미한다. 코즈 자신은 정리(theorem)라는 명칭을 사용하지 않았는데, 노벨상 수상 강연에서 그는 다음과 같이 언급하였다. "내가 보여준 것은 … 표준적 경제이론의 가정인 거래비용이 0이라는 체제에서, 당사자 간의 협상은 부를 극대화하는 합의로 이어질 것이며 이는 권리의 초기 분배에 관계없다는 것이다."[6]
코즈의 정리는 사유재산권이 완벽하게 규정되어 있고 거래비용이 없는 시장경제에서는 상호이익이 구현되는 모든 거래들이 경쟁을 통해 실현되어 최적상태에 도달한다는 것이다.[7] 그런데 이는 후생경제학의 기본정리와 매우 유사하다. 왜냐하면 기본정리의 모든 가정적 조건들이 충족되면 거래비용 역시 0이 되기 때문이다. 거래비용이 0이 되기 위해서는, 완벽한 지식과 완전한 시장이 보장되어야 하고, 시장의 진입과 퇴출이 완벽하게 자유로워야 한다. 자연독점이 나타나는 규모의 경제에서도 거래비용이 0이면 정부의 손실보조금은 이상적으로 지급될 수 있다. 따라서 코즈 정리는 "위장된 후생경제학의 첫 번째 기본정리일 뿐"이다.[8]
그리고 거래비용이 0이라는 것은 재산권 구입의 자금이 아무리 크다 한들, 금융시장에서 이에 대해 어떠한 신용상의 제약도 없다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서는 재산권을 누가 보유하는가에 상관없이 재산을 가장 효과적으로 사용할 수 있는 사람이 항상 그 재산을 보유하게 될 것이다. 예컨대 특정 재산에서 A가 5%의 수익을 얻고 B가 10%의 수익을 실현한다면, 거래비용이 0일 때 당해 재산은 B가 소유하게 될 것이다. 따라서 재산의 비효율적인 분배는 재산권의 자발적인 교환을 통해 제거될 것이기에, 누가 재산권을 보유하고 있는지는 중요하지 않게 된다(소득분배의 문제는 제쳐두고). 그러나 현실적으로는 거래비용이 상당한 규모로 나타나기에 개인들은 재산권을 원하는 대로 획득할 수 있을 만큼 충분한 자금을 빌릴 수 없다.
코즈의 위대한 통찰력에서 비롯된 거래비용 개념은 경제분석에 새로운 개념적 도구를 제공하며 엄청난 영향을 미쳤다. 코즈의 정리는 거래비용 절감을 궁극적인 정책목표로 제시하고 또 이를 위한 해법들 -각종의 경제, 사회, 법적 제도들- 사이에는 경쟁이 존재함을 자연스럽게 시사한다. 이는 최적상태를 달성해야 한다는 후생경제학 기본정리에서 벗어나, 시장경제의 목표를 사적 협상과 계약의 장애물을 줄이는 과정으로 전환하였다. 코즈의 정리는 이상적인 완전계약을 추구해야 한다는 것이 아니라 시행착오의 발견과정을 보호해야 한다는 것이다. 시장실패에서도 정부와 시장의 선택은 도그마의 문제가 아니라 거래비용 절감이라는 실용적 선택의 문제로 전환한다.

경쟁과정으로서의 시장

거래비용 개념은 경제분석의 초점을 정태적 균형에서 복잡하게 발전하는 동학적 과정으로 전환했다는 점에서 큰 의의가 있다. 사회후생의 개선을 위해서는 균형상태를 변경해야 한다고 인식하는 관점과 거래비용을 절감하는 부분적 노력들을 쌓아가야 한다는 관점 사이에는 큰 차이가 있다. 경쟁균형의 최종적 성격에 집중하는 것보다 경쟁의 과정적 개념을 이해하는 것이 '보이지 않는 손'을 보다 정확하게 전달할 수 있다. 시장 메카니즘에 대한 옹호는 바람직한 최종 상태를 달성할 수 있다는 것이 아니라 개선을 위한 진화를 계속해야 한다는 것에 있기 때문이다.
기본정리에서 경쟁균형은 누구도 시장가격에 영향을 미칠 수 없는 가격수용자를 전제로 하고 있다. 그러나 아담스미스의 경쟁에 대한 시각은 기업들의 수와 무관하게 이들의 행동에 관한 것이다.[9] 가격과 비가격 수단에 의한 경쟁, 가장 유리한 조건으로 공급하려는 생산자 간의 경쟁, 제한된 공급을 획득하기 위한 소비자 간의 경쟁을 의미한다. 생산자들은 수익성 있는 산업에 진입하고, 가격인하를 통해 시장 점유율을 확대하는 등 모든 가능한 방법을 동원하여 이익을 위해

5) Coase, R. H.(1960), "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, Vol.3, No.1, pp.1-44.
6) Coase, R.H(1991), "Nobel Prize Lecture", Lecture to the memory of Alfred Nobel, December 9, 1991. 노벨상 공식 웹사이트 참조.
7) 코즈의 정리는 "상호이익을 실현하는 모든 거래들이 이루어지면 상호이익은 극대화된다"는 순환논리라는 비판을 받고 있다.
8) Blaug, Mark(2007), "The Fundamental Theorems of Modern Welfare Economics, Historically Contemplated," *History of Political Economy*, Vol. 39, No.2, p.200.
9) 아담스미스의 경쟁에 대한 시각은 Blaug(2007) 참조. 코즈에 의하면, 아담스미스는 신고전파 경제학과 달리 경쟁을 대항(rivalry), 과정(process)으로 인식하였다. Coase, R.H.(1977), *"The Wealth of Nations," Economic Inquiry*, Vol.15, No.3, p.318 참조.



경쟁한다. 그럼으로써 가격과 이익은 지속가능한 최저 수준으로 수렴하게 된다. 상대방의 행동을 전혀 고려할 필요가 없는 가격수용자 가정은 현실 정책의 기준점이 될 수 없다. 자연적 자유가 최대한 허용되는 경쟁적 시스템에서 '보이지 않는 손'이 작동할 것이다.

시장 메카니즘을 경쟁과정으로 이해하고 설명한 또 다른 대표적 경제학자로는 하이에크(Friedrich August von Hayek)가 있다.[10] 그는 이미 1940년대에 최적상태에 대한 신고전파 경제학의 분석은 우리가 자연과학에서 발전시킨 사고의 습관을 사회문제로 잘못 이전시킨 실수에서 비롯된다고 지적하였다. 그리고 사회의 가장 기본적인 문제는 모든 사람들에게 분산되어 있는 현장의 수많은 지식들을 어떻게 잘 활용할 수 있는지, 그 방법을 발견하는 것으로 보았다. 사회에서는 개별 상황에 대한 지식들이 개별 개인들에 의해 보유되고 있는데, 이들은 결코 집중되거나 통합된 형태로 존재할 수 없다. 따라서 시장경제가 우리가 추구해야 할 사회질서의 궁극적인 목표가 되어야 한다.

이러한 사회에서 경쟁은 지식을 학습하고 발견하는 역동적인 과정이다. 우리의 핵심적인 문제는 가용한 지식들을 얼마나 더 많이 더 잘 활용할 것인가에 있기 때문에, 모든 사람들이 완벽한 지식을 가지고 있다는 완전한 시장의 가정은 전혀 적절하지 않다. 사람들은 경쟁을 통해 무엇이 가장 좋고 무엇이 가장 저렴한지 보편적인 의견을 형성하고 더 많은 가능성과 기회를 모색할 수 있게 된다. 경제사회의 불확실한 미래는 가격과 수량에 대한 기대를 서로 다르게 형성하고 개인들은 평판과 선의를 얻기 위해 서로 경쟁한다. 실현되지 않은 이익의 기회를 창조와 혁신을 통해 끊임없이 모색하는 기업가 정신이 시장에서의 핵심이다.

최적조건들을 추구함으로써 최적상태가 달성될 수 있다는 후생경제학의 기본정리는 우리가 추구해야 할 경제사회의 질서를 오해하게 할 수 있다. 현실에서는 최적조건의 -유토피아의- 달성이 불가능하기에 이는 정부개입을 과도하게 부추기는 이론으로 전락한다. 오히려 거래비용을 줄이고, 사회에 분산되어 있는 다양한 현장의 지식들을 획득하고 활용하는 경쟁과정을 시장 메카니즘의 본질로 이해해야 한다. 그리고 이는 개인들의 자율적인 상호작용으로 더 나은 사회적 결과가 구현될 수 있다는, 분권적 의사결정 시스템에 대한 존중이다. 따라서 시장실패는 협상과 경쟁에 대한 장애와 제한이며, 시장실패의 극복은 협상과 경쟁의 보장에 있다.



10) 시장 메카니즘에 대해서는 Hayek, F. A.(1945), "The Use of Knowledge in Society," *American Economic Review*, Vol. 35, No. 4, pp.519-530; 경쟁의 본질에 대해서는 Hayek, F. A.(1948), "The Meaning of Competition," *Individualism and Economic Order*, The University of Chicago Press, pp.92-106 참조.

‘제2차 경제개발5개년계획’ 이후 시기 재정정책의 전개와 역사적 시사점(2)*

- 긴축 및 확장 재정정책의 맥락에서 -

우명동 성신여자대학교 명예교수



* 본 7월호는 지면관계상 지난 6월호에 이어 연재되고 있으며, 각주 번호는 6월호에서 이어지는 일련번호임을 참고 바람. 아울러 〈표〉의 내용은 6월호 [부표]를 참고 바람.

2. 재정구조의 특성과 실제 정책운영의 구조적 특성

(1)재정구조에 나타난 특성

이제 한걸음 더 들어가서 이하에서는 총량 면에서 보이고 있는 위와 같은 긴축과 확장정책을 뒷받침하고 있었던 구체적인 재정구조 면에서의 특성을 살펴보고자 한다. 이는 외형적으로 드러나고 있는 긴축과 확장의 실체를 구명하기 위한 또 하나의 단계로서 그 의미가 크다고 판단한 데 따른 것이다.

1)재정지출 구성면의 특성

경제개발계획기는 전술한 바와 같이 정책적으로 고도성장을 추진하고 있었던 바, 이러한 사실은 재정지출 구성에서도 그대로 반영되어 있는 것을 볼 수 있다. 말하자면 성장을 촉진시키기 위해서는 투자지출을 통한 자본형성이 결정적으로 중요한 것은 주지의 사실인 바, 바로 이러한 연유로 재정부문에서도 정부에 의한 직접 투자지출로서 재정투자와 민간의 투자를 지원하기 위한 재정융자를 합친 재정투융자 지출이 전체 세출 중에서 방위비와 일반행정비를 제외하고는 대부분을 차지하고 있는 것을 볼 수 있다.

먼저 제2차 계획기 이후의 재정지출 구성을 ‘중앙정부 일반재정’ 기준으로 나타내고 있는 〈표 4〉를 통해서 보면, 전체 세출 중 방위비와 일반행정비를 제외하고는 재정투융자에 대부분을 지출하고 있는 것을 볼 수 있으며, 그것이 차지하는 비중은 제1차 계획기 후반부에 이어 제2차 계획기에는 점점 더 높아지고 있는 것을 볼 수 있다. 그런데 이렇게 1968년과 1969년에 크게 높아지던 투융자지출이 1970년과 1971년에는 그 증가율이 크게 떨어지고 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 앞에서 지적하였듯이 그 동안 빠른 속도로 경제성장을 추진해오는 과정에서 경기가 과열되면서 정부가 경제정책의 기조를 안정기조로 전환한 데 따른 것이다.

이어지는 제3차 계획기 초년도인 1972년에는 제2차 계획기 후반의 조정기로부터 벗어나서 다시금 의욕적으로 성장정책을 이어가기 위해 높은 증가세를 보이고 있다. 그러나 1973년에는 다시금 전년대비 26.4%나 줄어들고 있는 것을 볼 수 있는데, 이는 전술한 바와 같이 1970년대 초반의 세계적인 불황의 여파와 그에 이은 제1차 석유파동에 직면해서 정책기조가 긴축으로 바뀐 데 기인한 것임을 알 수 있다. 그러나 곧이어 1974년에는 제3차 계획기의 중점과제인 중화학공업화를 통한 고도성장을 이어가기 위해 재정투융자 지출의 비중을 크게 높여가고 있는 것을 볼 수 있으며, 이러한 추세는 그 이후로도 다소간의 진폭을 보이고는 있으나 추세적으로 높은 비중의 지출을 이어가고 있는 것을 볼 수 있다. 그런데 〈표 4〉에서 보여주는 추세는 일반재정을 기준으로 한 것으로서, 일반재정에 관한 자료는 1976년까지만 발표되고 있는데, 이 시기를 포함한 본 연구의 대상 전 시기의 실적치는 『투융자백서』를 통해 알 수 있다. 이 자료에는 일반재정에 기타특별회계를 합친 ‘중앙정부 총재정’ 기준의 실적치를 보여주고 있는데, 이 자료를 정리한 〈표 5〉에서도 투융자지출의 비중은 전반적으로 제1차 계획기에 비해 제2차 계획기가 상대적으로 더 높은 비중을 보이고 있으며, 제3차 계획기로 가면 다소 기복은 있으나 전반적으로 더 높은 비중의 지출을 재정투융자에 할당하고 있는 것을 볼 수 있다.

그리고 이러한 추세는 제4차 계획기로까지 그대로 이어지고 있는 것을 볼 수 있다.
한편 이렇게 전반적으로 재정투융자 지출이 추세적으로 높은 비중을 보이고 있는데, 세부적으로는 전 기간 '재정투자' 증가에 초점이 맞추어진 가운데 중화학공업화가 본격적으로 추진되어 가던 1970년대 중반 이후 시기에 이르면 '재정융자' 비중이 더 빠른 속도로 높아지고 있는 것을 볼 수 있다(<표 5>). 이는 1970년대 중반 이전 단계에는 민간기업의 생산조건이 취약하여 재정투자를 통해 생산비를 사회화시켜 민간의 축적을 지원해주는 방식을 취했던 데 비해, 1970년대 중반에 이르면 중화학공업을 위한 강력한 정책적 지원으로 재벌기업이 형성되면서[9] 이들에 의한 투자재원조달 지원을 위해 재정융자 비중을 높인 데 기인한 것임을 알 수 있다.[10]

2)재정수입 구성면의 특성

앞에서 본 바와 같은 고속성장을 가능하게 하기 위해서는 무엇보다 높은 투자가 필요했던 바, 이러한 투자를 위해서는 투자재원 조달이 필수적이었다. 재정부문에서도 같은 맥락에서의 변화가 일어나고 있었던 바, 먼저 제2차 계획기의 세입구성에서도 그에 상응하는 큰 변화가 일어나고 있는 것을 볼 수 있다. 자료 입수가 가능한 중앙정부 일반재정 세입을 기준으로 볼 때(<표 4>), 늘어나는 재정지출의 재원을 조달함에 있어서 먼저 조세수입의 비중이 1967년 이래로 이전에 비해 큰 비중으로 높아지고 있는 것을 볼 수 있는 바, 이와 같은 조세수입 비중의 증대는 1966년 국세청 설립으로 징세행정이 강화된 것이 주요한 역할을 했던 것으로 판단된다. 한편 해외재원으로는 그간에 높은 비중을 차지하고 있던 원조자금(대충자금)의 비중이 대폭 떨어지면서, 차츰 재정차관의 비중이 빠른 속도로 높아지고 있는 것을 볼 수 있다(<표 4> 참고). 아울러 이전에 없었던 파월지원수입도 1967년부터는 중앙정부 일방재정세입에서 1%가 넘는 비중으로 들어오고 있었음을 볼 수 있다.
한편 제3차 계획기 첫 해인 1972년에는 조세수입 구성비중이 전년도에 비해 큰 폭으로 줄어드나, 1973년 이후로는 크게 높은 비중을 차지하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 그 비중이 1974년을 계기로 해서 한 단계 더 전위(轉位)하면서 높은 비중을 보이고 그 이후에도 다소간 진폭은 있지만 이러한 높은 비중 추세가 이어지고 있었다.[11] 이러한 사실은 한편으로는 원조수입도 1972년을 마지막으로 모습을 감추고 1973년에는 한동안 이어져 오던 파월지원수입도 막을 내렸을 뿐 아니라, 1973년까지 높은 비중을 차지해오던 재정차관 비중도 1974년 이후로는 크게 줄어드는 추세를 보이는 등 해외로부터의 재원은 줄어들고 있었던 데 비해, 다른 한편으로 현실적으로 고도성장에 필요한 재원조달을 위해 국내재원의 역할이 커진 데서 비롯된 것으로 판단된다. 이렇게 이 시기 조세수입 비중이 크게 높아진 것은 1974년 이후 대규모 세제개편에 반영되어 있는 바, 1974년에는 그 동안 분류과세와 종합과세를 병행해오던 소득세 과세체계를 종합소득세를 원칙으로 하는 것으로 바꾸고, 1977년에는 기존의 영업세를 중심으로 하는 다양한 간접세체계를 대형간접세인 부가가치세로 통합하여 간접세 비중을 높이는 등 개발재정에 소요되는 국내재원 확보를 위한 정부의 노력에 기인한 것으로 볼 수 있다.

(2)실제 정책운영의 구조적 특성

지금까지 우리는 긴축과 확장이라는 총량적인 재정정책을 넘어 구제적으로 재정지출과 재정수입 구조(구성)의 추이까지 살펴보았다. 그러나 이 정도 분석으로는 아직까지 재정정책이 주는 사회경제적 의미를 파악해내기는 어렵다. 그래서 이제 여기서 한단계 더 들어가 전술한 재정지출과 재정수입의 양적인 구조(구성) 이면에서 실제로 주민들의 일상생활과 기업들의 생산활동에 영향을 준 재정정책의 구조적 특성을 구명해보고자 한다.
당시 정부는 국내자원이 부족한 상태에서 정책적 의지에 부응하여 고도성장을 추진해나가기 위해 1965년 이래 공식적으로 "대외의존적·수출주도적 불균형성장정책"을 채택하였다. 그리고 이러한 정책추진을 위해 부족한 국내외 자원을 모으고(도입하고) 배분하는 과정에서 선택과 집중 전략을 택하였으며, 구체적으로 특정 산업을 중요산업 내지 전략산업의 대상으로 선택하고 관련 개인 내지 기업에 지원하는 방법을 택하였다. 결국 현실에서 구체적으로 구사된 정책수단은 "차등적·선별적 지원전략"으로 나타나게 되었다. 그런데 이러한 지원정책은 경제주체들로 하여금 해당 정책집행의 선택과 집중의 대상에 포함되어 우월적 지위를 획득하여 독점적 특권을 향유할 수 있게 해주는 정책이기 때문에, 그들로 하여금 생산적 경제행위 자체보다 그와 같은 특권적 지위를 좇도록 유인하는 경제행동 양식을 체화시키는 경향을 갖게 된다. 우리나라 경제개발계획기에는 제1차 계획기 후반기에 이어 제2차 계획기에 이르는 기간 이렇게 차등적이고 선별적인 지원수단에 의해 고도성장을 추진해가는 과정에서 우리 사회 경제주체들로 하여금 "자신의 선·후천적 재능에 따라 생산활동을 통해 부를 축적하려 하기보다는 특권에 의지하여 부를 축적하고자 하는 경제행태," 즉 '전기적·지대추구적 경제행태(축적 틀)'[12]에 젖어들게 하고, 제3차 계획기 이후에는 중화학공업화를 공식적으로 추진해가는 과정에서 같은 맥락의 차등적·선별적 지원수단이 더욱 강화되면서 그와 같은 비생산적인 축적 틀이 더욱 심화되어가는 과정을 겪게 되었다.

9) 이규억·이재형, 『기업집단과 경제력집중』, 한국개발연구원, 1990, 66-67; 최은진, "한국의 경제발전과정과 재벌기업 규제 패러다임의 변화," 『연세법학』, 29, 2017, 231 등 참고

10) 박영구, "산업과 보호: 1970년대 중화학공업화 재정정책," 『한국경제연구』, 9, 2002, 133에서도 같은 취지의 분석결과를 제시하고 있는 것을 참고바람.

11) <표 4>에서는 1976년까지의 세입 구성만을 보여주고 있는데, 이후 실적은 이 표와 항목구분을 같이 하는 시리즈 자료가 없어 제시하지 않은 것임. 이와는 달리 '중앙정부 총세입' 기준 조세수입 구성은 한국은행이 발간한 『경제통계연보』를 통해 확인할 수 있는 바, 이 자료를 보더라도 1976년 이후 조세수입 구성은 <표 4>에서와 유사한 추세를 나타내고 있는 것을 볼 수 있다. 단, 본고에서 직접 한국은행 자료를 제시하지 않고 있는 것은 해당 통계에서 보이고 있는 세입구성이 <표 4>에서 보이고 있는 것과 같은 항목구분을 택하고 있지 않아서 비교 실익이 크지 않아서임을 참고바람.

12) 본고에서는 이와 같은 경제행태를 '전기적·지대추구적 경제행태(축적틀)'라 부르기로 한다. 여기서 '전기적(前期적)' 축적틀이라는 것은 특권적 유통(무역)행위를 통해 부를 축적해나갔던 자본주의 이전단계의 특권상인들의 축적행태를 일컫는 경제사적 의미를 담은 표현이며, '지대추구적' 축적 틀이라는 것은 시대를 넘어서서 특권을 통해 이득을 추구하는 축적행태를 의미하는 표현으로서, 위의 표현은 이를 중첩적으로 나타낸 것임을 참고하기 바란다. 유사한 사례로 임종철(『한국경제연구』, 서울대학교출판부, 1999, 309-311)이 박정희정부 경제개발5개년계획시기 우리나라 경제체제를 '중상주의적'인 것으로 규정짓고 있는 바, 이는 역사적 맥락에서 전자의 측면을 강조한 것으로 판단된다.

먼저 제2차 계획기에 들어서는 1965년 이래 시동을 건 대외의존적·성장주도적 불균형성장정책을 그대로 이어받아 같은 맥락의 차등적이고 선별적인 지원수단들을 만들고 운영해나갔다. 대표적으로 1967년에 이루어진 대대적인 세제개편이 이러한 틀을 안착시키는 데 큰 역할을 했던 것으로 보인다.[13] 그런데 이와 같이 세제를 비롯하여 금융 등 전반적인 정책적 지원에 의해 제2차 계획기 전반부에 높은 성장성과를 달성하였음에도 불구하고 1969년에 들어서면서 기업부실문제가 야기되자(주24 참조) 정부는 일종의 조정기를 갖기로 하고 전술한 바와 같이 각종 안정화대책을 강구해가면서(주6 참조) 1970년과 1971년에는 긴축기조로 전환하고 있었다. 그런데 이러한 정책기조 전환으로 양적인 측면에서 다양한 안정화정책을 제시하고 있었던 시기에도 대상별로 차등적이고 선별적인 지원을 통해 성장지원을 해오던 기존의 정책 틀은 이어가고 있었음을 볼 수 있다.[14] 그리고 이러한 차등적·선별적 지원전략은 1971년의 세제개혁에서도 보다 광범하게 시행되는[15] 등 제2차 계획 기간 동안 불균형성장정책을 통해 차등적·선별적 지원수단이 꾸준히 강화되어 옴으로써 전술한 지대추구적 축적틀이 경제주체들의 경제행태 속에 폭넓게 자리 잡아가고 있었다.[16]

이어 1972년에는 지난 제2차 계획기 후반부에서부터 이어져 온 부실기업을 정리하면서 새롭게 주요 전략산업의 기업활동을 지원하기 위하여 1972년 '8·3조치'를 전격적으로 발표하였던 바, 이 때도 '8·3조치'는 부실기업을 정리하고 기업의 합병, 계열화 및 전문화를 통해 산업합리화를 도모할 목적에서 오히려 해당 기업에 다양한 조세특례조치를 강화해나가면서 차등적·선별적 지원 틀을 보다 심화시키는 계기로 작용하였다.[17] 한편, 1973년에 들어서는 1월 박정희대통령이 중화학공업화를 선언하면서 모든 정책적 지원책이 중화학공업촉진을 통해 고도성장을 지원하는 데 집중되고 있었다. 그런데 당시 중화학공업의 추진에는 대상사업의 선정에서부터 구체적인 세제 및 금융상의 지원에 이르기까지 전방위적으로 다양한 차등적 지원책이 수반되고 있었다.[18] 아울러 이를 위한 구체적인 관련 법규의 내용을 보면, 먼저 1973년에는 「조세감면규제법」을 개정하여 기계공업에 대한 법인세와 사업소득세를 감면하였을 뿐 아니라(한국조세연구원, 전게서, 399), 12월에는 「국민투자기금법」을 제정하여 투융자자금 조달·공급역할을 부여하였다. 동 법은 국민투자채권 발행, 정부전입·예탁, 기금잉여금 등으로 기금을 조성하여 중화학공업 등 중요산업에 대해 융자해주는 것을 주된 목적으로 삼고 있었다(한국은행, 전게서, 262). 한편 1973년 후반기에는 제1차 석유파동으로 대내외 경제여건이 악화되면서 다시금 전술한 안정화조치들을 취해나갔던 바, 그 구체적인 내용을 보면 이러한 조치들도 그간의 과열경기를 진정시키는 차원의 조치들이라기보다는 기업활동을 적극적으로 지원하고, 나아가 수출증대와 수입억제책을 강화해나가는 내용을 담고 있었다(한국조세연구원, 전게서, 400). 이렇게 중화학공업화 정책은 상술한 다양한 차등적이고 선별적인 지원수단을 구사해가면서 지속적으로 추진되어 나갔던 바, 그 이후에 취해진 주요정책적 조치들도 같은 맥락에서의 조치들이 이어지고 있었다.[19] 뿐만 아니라 1978년말 제2차 석유파동을 맞아 정부가 1979년 4월 17일 '경제안정화종합시책'을 발표하여 다양한 정책적 대응책을 제시하고 있는 자리에서도 기존의 차등적·선별적 지원전략의 틀을 이어지고 있었음을 볼 수 있다.[20]

한마디로 자원이 부족한 상태에서 외자의존형·수출주도적 불균형성장정책을 통해 빠른 시일내에 고도성장을 달성하려는 당시 권력의 정책적 의지에 의해 당시 정부는 제1차 계획기 후반이래 제2차 계획기를 거치고 이어서 본격적으로 중화학공업화를 추진하였던 제3차 계획기를 거치면서 각종 차등적이고 선별적인 지원수단을 강화해나갔다. 이러한 차등적·선별적인 지원제도는 고도성장기를 거치면서 우리 사회경제주체들로 하여금 불가역적으로 전기적·지대추구적인 경제행태(축적 틀)를 배태시키고 정착·확산·심화시켜왔음을 알 수 있다.

3. 사회경제적 귀결

지금까지 긴축 내지 확장과 같은 총량면에 나타난 재정정책의 추상적인 현상에서 출발하여 분석의 단계를 달리해가면서 정책의 구조적 특성을 구명해왔다. 이는 그러한 정책에 제약을 받아가면서 구체적으로 나타나고 있는 당시 경제주체들의 생활내지 경제활동의 실체에 접근해내기 위해서였다. 이제 마지막으로 제2차 경제개발계획기 이래 고도성장기에 우리사회에 노정된 사회경제실태를 지금까지 구명해온 정책의 구조적 특성과의 관계의 맥락에서 해명해냄으로써, 당시 재정정책의 사회경제적 의의를 확인해보고자 한다.

(1)산업 및 부문 간 불균등발전

제1차 5개년계획 후반기 이래로 취해진 대외지향적·수출주도적 불균형성장정책 수행을 위해 구체적으로 구사된 차등적이고 선별적인 지원정책으로 우리 사회는 앞에서 보인 바와 같이 높은 총량적 성과를 이루어내고 있었다(전술한 '실제 운영성과' 부분 참고). 그러나 이면에서는 그와 같은 지원정책으로 인해 우리 사회경제 제 부문 간 불균등한 성과를 낳고 있는 것을 볼 수 있다. 무엇보다 <표 7>

13) 투자와 수출증대를 위한 각종 유인정책을 담고 있는 1967년 세제개편의 내용은 한국조세연구원, 『한국세제사』 vol. 1, 2012, 393을 참고바람.

14) 이런 맥락의 내용과 관련해서 먼저 1969년 11월 3일 발표한 종합대책 내용은 한국개발연구원, 『한국재정40년사』(제3권), 1990, 609; 1970년 11월 24일에 발표한 '전자공업 육성방안' 내용은 한국은행, 전게서, 239; 1971년 6월28일 환율인상 조치 관련 내용은 한국개발연구원, 같은 책, 617 참고.

15) 1971년 세제개혁에서의 차등적 지원관련 내용은 한국조세연구원, 2012, 전게서, 394-395 참고바람.

16) 이 시기 이후 우리 사회 경제주체들로 하여금 이와 같은 경제행태를 불러오는데 결정적 기여를 하였던 기구로 '수출진흥확대회' 역할에 유념할 필요가 있다. 이 회의 녹취록에 대한 심화연구를 통해 수출진흥확대회의 기능과 진화과정을 연구한 김두얼("수출진흥확대회의의 기능과 진화과정," 박명호외, 「수출진흥확대회의 녹취록 심화연구」, 한국개발연구원, 2014, 76-77)에 따르면, "이 회의가 수행한 핵심기능은 "목표설정, 이것을 달성하기 위한 유인체계의 확보, 실적치를 통한 성과평가, 그리고 여기에 기반해서 유인체계의 조정을 수행하는 노력"이 이루어졌다는 점을 밝히고 있는 바, 여기서 말하는 '유인체계'라는 것은 곧바로 수출기업으로 선정된 기업에 대한 차등적 우대조치를 뜻하는 것라는 점을 고려하면, 본문에서 제시하고 있는 각종 법적 제도적 틀 못지 않게 이 회의도 당시 경제주체들로 하여금 이러한 유인체계에 부합하려는 경제행위를 체화하는데 크게 기여했던 것으로 판단된다.

17) 관련된 내용은 한국조세연구원, 전게서, 397-398; 조순, "압축성장의 시발과 개발전략의 정착," 구본호·이규억, 『한국경제의 역사적 조명』, 한국개발연구원, 1991, 181; 한국개발연구원, 『한국재정40년사』(제6권), 1991, 340 등을 참고.

18) 이와 관련된 구체적인 내용은 박영구, 2005, 406; 김흥기, 『비사 경제기획원33년』, 매일경제신문사, 1999, 263-264 등을 참고 바람.

19) 이어진 1975년, 1976년에 행해진 같은 맥락의 다양한 지원조치들과 관련해서는 한국은행, 전게서, 272, 277, 279 등을 참고바람.

20) 관련된 내용은 한국개발연구원, 『한국경제 반세기 정책자료집』, 1995, 362-363을 참고바람.

에서 나타나고 있듯이 제2차 계획기 이래로 산업별 성장성과는 지속적으로 불균등하게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 불균등한 발전의 모습은 제조업 내에서 업종별로도 불균등발전의 모습이 선명하게 드러나고 있는 바,[21] 이 또한 같은 맥락에서의 정책적 지원의 결과라 볼 수 있다. 한편 이러한 차등적 지원정책 결과를 보다 직접적으로 보여주는 지표로 산업별 조세부담 추이를 볼 수 있는 바, <표 8>을 보면 법인기업들 중에서도 선별적 지원의 수혜를 받는 기업군과 그렇지 못한 기업군 사이에는 유효한계세율에 큰 차이가 나타나고 있어, 결국 두 기업군의 기업성과(소득)의 차이에 큰 영향을 끼쳤음을 알 수 있다. 특히 그 차이가 중화학공업화 추진으로 차등적·선별적 지원전략이 강화된 1970년대 중반에 절정을 이루며 이후 줄곧 높은 차이를 보이고 있는 바, 이러한 사실을 보면 그러한 지원전략이 정책대상으로서 기업군들 사이에 우월한 차등적 지위를 추구하는 지대추구적 경제행태를 일상화시키는데 크게 기여한 것으로 판단된다.

이와 같은 산업간, 기업간의 성과의 차이는 곧바로 앞에서 본 정책수단의 차등적·선별적 시행에서 기인한 것이라는 점을 고려해보면, 당시 시행된 재정정책의 구조적 특성은 궁극적으로 우리 사회 제 계층과 부문 간의 불균형에 투영되어 왔던 것으로 판단된다.

(2)만성적 물가상승과 투기활동의 심화

제2차 계획기 이래로 급속한 성장정책을 추진하는 과정에서 물가수준은 도매물가나 소비자 물가 모두 지속적으로 상승해온 것을 볼 수 있는 바, <표 2>에 나타나고 있는 물가상승률의 변동추이를 보면 다소간의 기복은 있었지만 전반적으로 높은 상승률을 나타내고 있는 것을 볼 수 있다. 이를 소비자물가지수 기준으로 보면 제2차 계획이 시작되던 1967년에 10.90이던 것이 1971년에는 17.86, 1972년에 19.95이던 것이 1977년에 40.70을 나타내고 박정희 정부가 끝난 1979년에는 55.10으로 꾸준히 상승해온 것을 알 수있다.

이러한 지속적인 물가상승은 무엇보다 민간부문의 투자가 취약한 상태에서 고도성장을 위해 요구되는 높은 투자수준에 부응하기 위해서, 재정면에서 재원조달능력을 초과하는 재정투자가 행해지면서 실물면에서 초과수요가 유발된 데 기인한 점이 크다할 것이다. 이는 <표 3>에서 나타나고 있듯이 고도성장기 내내 지속적으로 재정수지가 적자를 시현하고 있는 사실이 이를 반증하는 것으로 볼 수 있다.

이렇게 물가수준은 실물면에서 보면 성장률이 높아지는 과정에서 수요수준이 높아지면서 상승하게 되는 경향이 있지만, 특히 우리나라는 애초에 자원이 부족한 상태에서 급격한 성장정책을 추진해나간 까닭에 국내자원이 부족하여 무리하게 재정차관을 비롯한 외자도입을 추진해온 것이 통화량 증발을 가져와 물가상승 요인으로 작용하였던 것으로 볼 수 있다. 그뿐만 아니라 내자조달을 위해 처음부터 고금리정책을 취해나갔던 바, 이와 같은 고금리정책 또한 물가상승 요인으로 상존하고 있었다(<표 6> 참고).

이와 같이 고도성장을 위한 재원마련 과정이 불러온 지속적이고 높은 물가상승 추세는 오히려 내자동원을 어렵게 하였을 뿐 아니라, 더 중요하기로는 우리 경제주체들로 하여금 물가상승으로 인한 이득을 추구하기 위한 활동, 즉 비생산적인 투기활동을 확산시키는 역할을 하였다는 점을 유념할 필요가 있다.[22] 특히 수출기업, 전략산업들에 대한 정책금융을 중심으로 한 역금리체제가 운용되면서 경제주체들로 하여금 경쟁적으로 정책금융을 획득하고자 하는 비생산적 경제행태를 자리잡게 만드는 역할을 하게 되었다는 점을 유념해둘 필요가 있다.[23]

(3)과잉투자와 경기침체 요인의 상존

제1차 계획기 후반에 시작되어 제2차 계획기에 들어서면서 본격적으로 추진된 대외의존적·수출주도적 불균형성장정책의 추진과정은 선별적 특혜를 추구하는 기업들로 하여금 과잉투자를 유발하여 1969년에 이르러 부실기업 문제를 야기하였다. 이러한 사실은 재정·금융상의 각종 지원정책에 의지하여 국내자금조달이 용이했을 뿐 아니라 외자조달까지 용이해진 데 기인한 것으로 볼 수 있다.[24] 이러한 부실기업문제는 결국 제2차 계획기 후반부에 총량적 면에서의 정책기조 변화를 불러오기는 하였으나, 앞에서 본 바와 같이 그 대응과정에서 취해진 조치들 역시 차등적·선별적 지원정책을 이어감으로써 과잉투자와 부실기업의 문제는 여전히 해소되지 못한 채 성장정책 기조는 이어지고 있었다(전술한 '정책운영의 구조적 특성' 부분 참고).

이러한 상황이 이어지는 가운데 중화학공업화를 기치로 보다 적극적으로 고도성장을 추진해나간 제3차계획기에 들어서는 기존의 차등적·선별적 지원전략을 더욱 강화해나갔음도 전술한 바와 같다. 이렇게 지속적으로 강도 높은 고도성장 지원책을 추진해가는 과정에서 재정규모는 지속적으로 늘어나고 재정수지도 지속적으로 적자를 시현하면서 재정 측면에서 초과수요 요인이 상존하고 있었다. 그런 데다가, 차등적·선별적 지원은 무엇보다 차등적 혜택을 취하려는 기업들로 하여금 무리한 투자를 불러와서 과잉투자를 불러오는 경제환경은 더욱 심화되어 갔다. 그런 가운데 1978년 말에 제2차 석유파동을 맞아 기존 성장전략에 대한 수정없이 보다 적극적으로 확장적 재정정책을 펴면서 대처해나갔으나, 경기는 회복되지 못하고 급기야 1980년에는 경제개발계획기 이래 전례 없는 마이너스 성장을 드러내고 말았다.

21) 한국개발연구원, "산업정책의 기본과제와 지원시책의 개편방안," 1982, 38이 제시한 서로 다른 차수 계획기 1970, 1975, 1979 3개년의 전 제조업 부가가치 중 '업종별 부가가치 비중'의 변화추이를 보면, 정책적 지원대상에 포함되지 않았던 산업인 음식료품 및 담배 30.3, 22.6, 19.7, 섬유의복 및 가죽 16.4, 21.3, 16.2, 제재업, 나무제품, 가구, 종이제품 등 7.7, 5.9, 5.6 등으로 줄어들고 있는데 비해, 정책적 지원을 지속적으로 받았던 중화학공업 대상산업에 해당되는 제1차 금속 2.3, 4.2, 6.0, 기계 및 장비 8.8, 14.8, 21.8 등으로 동 기간 점점 더 크게 높아지는 추세를 나타내고 있는 것을 볼 수 있다.

22) 조순, 전게논문, 181; 한국개발연구원, 『한국재정40년사』(제6권), 311 등 참고.

23) <표 6>의 예금이자율과 대출이자율, 특히 정책자금에 대한 대출이자율을 보면 역금리체계가 적용되고 있었음을 알 수 있다. 이와 같은 은행에 대한 정부의 지배와 금리에 대한 정부의 통제는 이후 우리나라 금융의 관치를 불러오는 기본요인으로 작용하였다(조순, 전게논문, 204).

24) 조순, 전게논문, 181; 한국개발연구원, "경제개발5개년계획의 회고," 1981, 74, 76 등 참고

III. 나가며

모두가 지적하고 있듯이 무릇 재정정책은 그 자체로서가 아니라, 한편으로는 그것이 행해지는 사회경제구조에 의해 영향을 받으면서, 다른 한편으로는 공권력의 강제에 바탕을 둔 대표적인 정책으로서 해당 시기 사회구성원들의 경제활동행태를 선도하고 제약해가는 역할을 수행한다는 점에서 그 사회경제적 의의가 크다할 것이다. 본고도 이러한 맥락에서 우리나라 현대사에 중요한 획을 그은 시기라고 볼 수 있는 제2차 5개년계획기 이후 박정희 정권이 끝나는 1979년까지의 소위 '고도성장기'에 행해진 재정정책이 갖는 사회경제적 의의를 구명해보았다.

먼저 본고는 동 시기 독재권력의 강력한 정책적 의지에 바탕을 두고 '대외의존적·수출주도적 불균형성장정책'을 추진해오는 과정에서 수시로 변화하는 대내외의 사회경제적 여건의 변화에 대응하면서 총량면에서 긴축과 확장 재정정책을 반복해 왔음을 보았다. 이는 당시 정부가 사전적으로 제시한 정책기조와는 상당한 괴리가 있음을 보았다. 이어서 다음 단계로 그와 같이 긴축과 확장정책이 반복되는 가운데서도 구체적인 정책구조면에서는 불균등성장정책을 지원하기 위해 지속적으로 '차등적·선별적인 지원전략'을 구사해 왔음을 보았다. 그리고 그러한 지원전략은 당시 우리사회 경제주체들로 하여금 창조적인 생산활동을 소홀히 하고 특권적 지원을 통해 이득을 취하고자 하는 '전기적(前期的)'이고 '지대추구적'인 비생산적 경제행태에 몰두하게 하는 결과를 가져왔음을 보았다.



그 결과 차등적·선별적 지원전략에 바탕을 둔 불균형성장정책 추진으로 총량면에서 비약적인 경제적 성과를 보여왔으나, 정작 당시 사회의 경제현장에서는 산업별 성장성과에 지나친 불균등을 낳았으며, 이는 결국 사회 제 계층 내지 경제 부문들 간에 경제적 성과의 차별로 이어지고 있었음을 알 수 있었다. 다른 한편 동 기간 급속한 경제성장을 추진해가는 과정에서 주어진 능력을 넘어 재원을 조달하고 투자를 유인하는 제반 조치들로 인해 재정면에서나 금융면에서 물가상승 요인이 상존하면서, 결국 우리 사회 경제주체들로 하여금 물가상승에 편승하여 이득을 추구하고자 하는 비생산적 투기활동을 확산시키는 역할을 해왔음도 확인하였다. 뿐만 아니라 그와 같은 비생산적 경제행태가 경제주체들로 하여금 경쟁적으로 차등적 특혜를 통해 이득을 추구하도록 유도함으로써, 결국 기업들로 하여금 과잉투자를 유발하여 제2차 계획기 후반부에 벌써 부실기업 문제가 확산되고 있었음을 보았다. 그런데 정부는 당시 다양한 조치들을 통해 강력한 대응책을 강구해나갔지만, 그러한 대응과정 자체가 다시금 특혜구조를 심화시키는 방향으로 취해짐으로써 궁극적으로는 1978년말 제2차 석유파동을 맞이하여 그간의 누적된 구조적 모순을 이겨내지 못하고 심각한 침체국면으로 접어들게 하였음도 보았다.

이와 같은 본고 연구를 통해 우리는 재정정책이 한 사회에 주는 의미는 단순히 총량적인 긴축 내지 확장 정책기조 그 자체에 의해서 평가되어서는 안된다는 사실을 다시금 인식하게 되었다. 오늘날도 재정정책의 의의를 논하는 자리에서 총량적 맥락에서 긴축이냐 확장이냐를 두고 그 적부를 가리려는 논자들이 적지 않음은 주지의 사실이다. 본고가 주는 시사점은 재정정책을 수행해 나감에 있어서 긴축이냐 확장이냐와 같은 총량적 정책기조의 선택보다 더욱 중요한 것은 실제 사회경제구조를 선도하고 제약해가는 세출 및 세입의 구성, 나아가 구체적인 정책운영의 구조적 특성이라는 사실을 인식하는 것이 중요하다는 점이다. 지난날 고도성장기 재정정책의 전개와 그 사회경제적 귀결을 통해 우리가 되새겨야 할 현재적 교훈이라 판단된다.



실생활에 도움되는 e나라재산 활용

이원식 기획재정부 나라살림 멘토단 주임교수



1. e나라재산 운용 체계

2015년 8월, 오픈한 「e나라재산시스템」은 행정망과 인터넷망으로 구축되어 내부 행정망에서는 dBrain과 연계되어 공무원이 국유재산 관리업무에 이용하고 있고, 외부 인터넷망에서는 공무원 전용인 「모바일 현장업무 시스템」과 대국민 정보 서비스를 제공하는 「국유재산포털(www.k-pis.go.kr)」로 나누어 운용하고 있다.

「국유재산포털」은 국유재산소개, 정보마당, 지도마당, 민원마당, 알림마당, 참여마당 등 6개 분야로 구성되어 있으며, 국민 누구나 PC 또는 스마트폰을 통해 국유부동산의 매각·임대 정보 등 유용한 국유재산 관리정보를 손쉽게 찾아 볼 수가 있다.

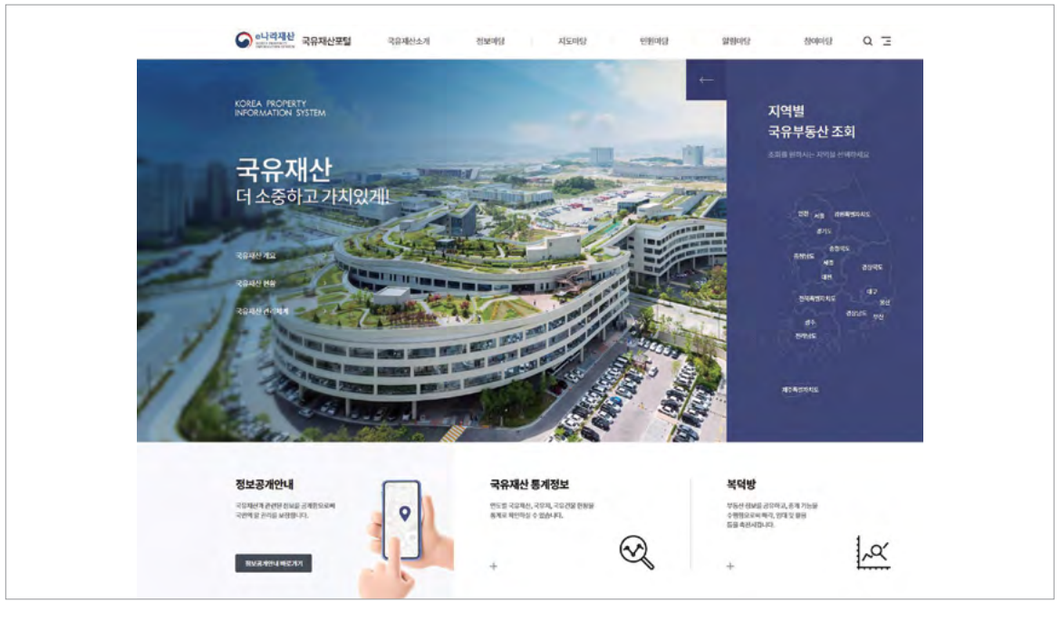
2. 국유재산포털 이용 방법

일반 국민이 실생활에서 가장 유용하게 활용할 수 있는 정보는 「국유재산포털」의 '정보마당'에서 검색할 수 있는 국유부동산정보와 일반국유부동산정보이다.

'국유부동산정보'에서는 도로, 하천, 구거, 보존국유림, 문화재, 청사·관사부지 등 행정재산과 현재 행정목적에 사용하고 있지 않은 일반재산을 포함한 모든 국유지의 관리정보를 검색할 수 있다. 다만, 군부대, 교도소, 공항·항만 등 국유지의 관리정보는 보안상 검색이 차단되어 있다.

'일반국유부동산정보'에서는 기획재정부소관 일반재산으로 캠코가 위탁 관리하고 있는 국유지와

〈e나라재산 국유재산포털〉



국유건물에 대한 매각대상, 대부대상, 사용중인재산, 매각제한재산으로 분류된 상세정보를 읍면동 지역별로 추출하여 검색할 있다. 또한, 검색된 국유부동산 중에서 관심이 있는 재산에 대해서는 나의관심재산등록을 통해 관심의견을 기재하여 재산관리부서에 전송할 수 있으며, 이 관심재산에 대해서는 관리현황을 주기적으로 모니터링할 수 있다.
이 밖에도 유가증권정보, 지식재산권정보, 입찰게시판, 질의·응답, 무단점유등신고, 은닉·무주부동산신고 등 다양한 정보를 활용할 수 있다.

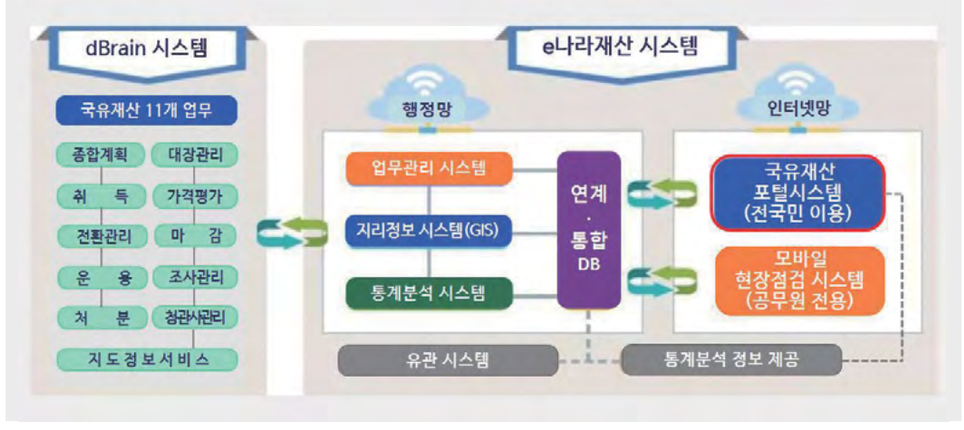
3. 국유재산포털 활용 사례

우리나라의 국토면적 100,432㎢ 중에서 국유지 면적이 25,455㎢로 1/4이상을 차지하고 있어서 개인이 소유하고 있는 사유지의 상당수는 그 토지의 이용에 직·간접적으로 국유지의 영향을 받을 수 밖에 없는 지리적 위치에 놓여 있다.
개인의 토지가 하천, 구거 등 국유지에 가로막혀 도로에 접근할 수 없어서 건축 등 개발행위를 할 수 없는 맹지 상태인 경우에 「국유재산포털」을 통해 해당 국유지의 관리부서를 간편하게 확인한 후, 행정목적에 지장을 주지 않은 범위내에서 점용허가를 득하여 도로에 접근할 수 있는 통로를 확보하여 맹지에서 탈출할 수 있다.
평일에는 도시에서 직장생활을 하고 휴일에는 시골에서 전원생활을 하는 경우에 대규모 농지를 매입하거나 임대하여 값비싼 농기계를 장만하여 농사를 짓는다는 것은 경제적·물리적으로 매우 어려운 일이다.
농촌에 소재한 전, 답 등의 소규모 국유지는 농업의 경제성이 없어 미사용 상태로 관리되고 있는 경우가 많은데, 「국유재산포털」을 통해 주변지역의 소규모 국유지를 일괄 검색하여 그중에서 적당한 국유지를 선택한 후, 연간 대부료가 공시지가의 1%정도인 저렴한 비용으로 대부받아 간편한 농기구를 이용하여 상추, 배추, 고구마 등을 심어 자급 자족해 보는 것도 휴일 전원생활의 만족도를 높이는 방법이 될 수 있을 것이다.

4. e나라재산 구축과정 뒷이야기

「e나라재산시스템」으로 공식 명칭이 바뀐 '국유재산 통합관리시스템' 구축사업은 2011년 9월, 전자정부지원사업으로 선정되어 총사업비 120억원을 배정받아 2년간 3단계 사업으로 나누어 추진한 사업이다.
전자정부사업에는 대기업의 참여가 제한됨에 따라 중소기업이 각 단계별로 3개사가 컨소시엄을 구성하여 총 9개사가 참여하게 되었다. 여러 중소기업이 사업 단계별로 많은 과업을 나누어 수행하는 과정에서 과업범위가 모호한 회색지대가 발생할 수 밖에 없었는데, 이러한 과업범위의 이해관계를 조정하여 사업기간내에 사업을 완수하는 것이 사업관리에서 가장 힘든 부분이었다.
'국유재산 통합관리시스템' 구축사업이 기획재정부의 정부 3.0경진대회에서 최우수상을 수상하여 받은 상금과 약간의 업무추진비를 배정받아 수주업체의 책임역들과 순차적으로 점심식사를 같이 하면서 그들의 애로사항을 경청하여 가능한 사업관리에 반영하는 등 발주처와 수주업체간에 원활히 소통하여 사업관리의 효율성을 높이려는 노력을 많이 하였다.
반면, 다른 부처의 전산시스템 구축사업에서는 사업관리를 맡은 팀장과 실무자가 수주업체로부터 십여차례 골프접대를 받은 것이 문제가 되어 결국 해임되는 사고가 발생했는데, 그 문제업체가 '국유재산 통합관리시스템' 구축사업에도 참여한 업체였다. 우리 사업에서는 수주업체가 과업을 충실히 이행하는 일에만 신경을 쓰도록 신신 당부하여 불미스러운 일이 발생하지 않도록 사업관리를 철저히 하였다.
본인이 중앙부처 과장급이상에서 국유재산 분야에서 가장 오래 근무한 공무원으로서 그간 축적한 업무경험과 정성을 녹여 넣어 「e나라재산시스템」을 완성하였고, 이 일을 계기로 언론에 '국내 유일의 국유재산 전문가'로 소개되기도 하였다.

〈e나라재산시스템 구축·운영 체계도〉



따라서, 본인은 국유재산 관리업무가 힘들다고 기피하는 근무환경 속에서 원칙과 소신을 갖고 묵묵히 맡은 소임을 다했던 지난 공직생활에 대해 남다른 긍지를 느끼고 있다.



부드러운 설득의 힘 넛지(Nudge)와 악한 설계인 슬럿지(Sludge)를 구별하자

조원경 UNIST 교수

전문성을 갖춘 자존감 높은 인재는 혁신이라도 회사의 일방적인 지시라면 반감을 가질 수 있다. 이들은 제도, 규칙, 일방적 지시와 같은 강압이나 금지에 거부감을 가진다. MZ 세대를 비롯하여 젊은 층일수록 부드럽게 행동 변화에 개입해 타인의 선택과 행동 변화를 유도하는 넛지, 이른바 '자유주의 개입' 방식을 선호한다. 혁신을 강요하는 것보다 넛지를 통해 자발적 변화를 일으키는 것이야 말로 창조적 넛지 혁신(Nudge Innovation)이 아닐까 한다.

'넛지(Nudge)'란 팔꿈치를 슬쩍 찌르는 강압적이지 않은 행동으로 부드러운 개입을 뜻한다. 2017년 노벨 경제학상을 수상한 리처드 H. 탈러와 법학자 캐스 선스타인은 둘의 공동 저술 책인 《넛지》에서 이런 말을 했다.

"겉으로 보기에 사소하고 작은 요소들이라 할지라도 사람들의 행동 방식에 커다란 영향을 끼칠 수 있다."

넛지의 대표적 사례는 네덜란드에서 처음 적용됐다. 네덜란드 암스테르담 스키폴 공항은 경제학자 아드 키붐의 아이디어를 반영해 지저분한 남자 소변기 중앙에 자그마한 파리를 그려 넣은 것으로 유명하다. 사람들은 소변줄기로 파리 그림을 맞히려 했고 변기 밖으로 튀는 소변의 양은 자연스레 80% 이상 감소하였다.

스웨덴은 엘리베이터를 없애고 계단 사용을 장려하기 위해 지하철역에 피아노 계단을 만들었다. 사람들은 처음에 계단을 사용하는 것을 꺼렸다. 피아노 계단이 도입된 후 전체적으로 계단 이용자수는 66% 증가했다. 누군가 계단을 밟을 때마다 피아노를 연주하는 것처럼 화음이 들려왔고, 이러한 화음이 사람들의 흥미를 유발했기 때문이다. 이는 선택의 자유를 빼앗지 않고 계단 사용을 장려하는 넛지의 좋은 모범 사례이다.

행동경제학의 통찰력을 바탕으로 하는 넛지 기술은 윤리적인 원칙에 따라 제대로 활용하면 매우 유용하다. 문제는 사람들이 나중에 후회할 만한 나쁜 결정을 내리도록 유도하는 데 넛지가 잘못 쓰이지 않도록 단단히 주의를 기울여야 한다는 점이다.

넛지의 저자들은 넛지가 나쁜 목적으로 사용되지 않도록 세 가지 원칙을 거듭 강조한다.

첫째, 모든 넛지는 투명해야 하며 절대로 상대방을 오도해서는 안 된다. 둘째, 넛지에 참여하고 싶지 않다면 누구든 쉽게 빠져나올 수 있어야 한다. 마우스 클릭 한 번으로 그렇게 할 수 있다면 그것보다 더 좋은 일은 없을 것이다. 셋째, 넛지로 유도하는 행동은 그 영향을 받은 사람들의 삶을 더 풍요롭게 만든다고 믿을 만한 충분한 근거를 갖추어야 한다.

'슬러지(sludge)'는 넛지의 반대개념으로 이는 공장폐수나 산업폐기물 같은 오염물이 섞인 진흙을 뜻하는 영어 단어이다. 넛지의 저자들은 나쁜 의사결정을 내리도록 교묘하게 유도하는 것을 '슬럿지'로 정의하고 경고장을 날린다. 넛지가 당초 선한 의도의 선택 설계였다면 슬럿지는 넛지를 악한 의도로 이용하는 것이다. 즉, 슬럿지는 바람직한 결과를 얻기 어렵게 만드는 선택 설계를 뜻한다. 세금 보고 양식을 복잡하게 만들어 세금 신고를 제대로 하지 못하는 사람이 늘어난다면 부정적인 슬러지가 유발된 것이다. 넛지가 의사결정 과정 중 발생하는 마찰을 줄여 행동을 촉진한다면 슬러지는 반대로 마찰을 늘려 행동을 억제한다. 결국 넛지에 마이너스(-)를 붙인 셈이다.

혹자는 슬러지의 대표적 사례로 미국 대선에서 나타난 '투표억압'을 예로 들기도 한다. 유색인종들의 투표를 어렵게 하기 위해서 그들의 주된 거주 지역에 투표소를 줄였다. 나아가 특정 신분증명서를 갖고 와야만 투표할 수 있도록 했다. 이론적으로는 원한다면 누구나 투표가 가능해야 한다. 하지만 유색인종들에게 투표 자체를 어렵게 만들어 선거결과가 특정 후보에게 유리하게 몰아간 것은 문제가 있다고 볼 수 있다.

넛지를 악용하는 슬럿지의 등장은 양자를 구분하여야 할 필요성을 제기한다. 넛지가 선한 의도의 선택설계인 반면 슬럿지는 나쁜 의사결정을 내리도록 교묘하게 유도하는 악한 의도를 가지기 때문이다. 양자를 구분하는 과정에서 다음의 6가지 정보처리 과정은 상당한 도움을 줄 수 있다. 이는 브리티시 컬럼비아대와 토론토대 공동 연구진이 실시한 실험이기도 하다. 이 정보처리 과정은 주의, 지각, 기억, 노력, 내적 동기, 외적 동기를 포함한다.

주의와 관련해서 피싱(phishing) 웹사이트를 예로 들 수 있다. 웹사이트를 열기 전에 보안 프로그램이 빨간색 경고 표시를 보여줌으로써 사람들의 주의를 환기하여 피해로부터 보호하는 데 도움을 준다. 지각 개입은 정보 표현 방식의 변화를 의미한다. 담배 포장지에 여러 흡연 부작용을 표시해서 담배를 피우는 것을 억제하게 하는 프레이밍 효과(Framing Effect)가 좋은 사례이다. 이는 틀 짜기 효과, 구조화 효과라고도 하는데 동일한 사건이나 상황이라도 어떤 틀로 정보가 제공되는지에 따라 전달받은 사람의 태도나 행동이 달라지는 것을 말한다. 우리의 뇌는 긍정과 부정의 의미를 서로 다르게 받아들인다. 예를 들어 '사망세'는 '상속세'보다 훨씬 불길한 느낌이다. '실패율 5%'보다는 '성공률 95%'가 더 긍정적인 이미지를 심어준다.

넛지는 부드러운 개입이다. 개입은 자연스러운 관여, 자극, 사람들에게 보상(인센티브)을 제공해여 행동이나 의사결정에 영향을 주려는 것이다.

기억 개입은 뇌에 저장된 단서를 떠올려 행동에 영향을 준다. 담배를 피우는 이유를 생각해 보라는 표어는 흡연의 유해함을 떠올리게 해서 금연을 유도한다. 노력 개입은 선택의 용이성을 높이는 행위다. 퇴직 저축에 자동으로 가입하도록 하는 것은 은퇴 후 삶의 질을 높이는 데 도움을 주려는 대표적인 예시다. 내적 동기 개입은 내적인 이해관계 요인을 자극해 목표 설정을 명확하게 하도록 것이고 외적 동기 개입은 보상을 제공하거나 처벌하는 방식이다. 많은 연구 결과에서 이 중 노력 개입이 가장 강력한 영향력을 발휘한 것으로 나타났다. 이어서 주의 개입, 기억 개입, 지각 개입, 외적 동기 개입, 내적 동기 개입 순으로 효과를 발휘했다. 넛지가 슬럿지보다 좀 더 효과적이었으나, 실질적인 영향력은 차이가 없었다. 넛지와 슬럿지를 제대로 구분하여 의사결정을 해야겠다.

경제를 보는 눈을 길러주는 재정·경제 도서 추천

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

경제의 길 2

10가지 정책 이슈부터 산업별 대안까지 한국 경제 중장기 대응 전략



유혜미, 이윤수, 박윤수, 김지운, 신자은 저 외 6명(지음)
● 21세기북스(펴냄)

책 속으로

건강보험 재정의 진짜 위기는, 예상되는 수입-지출 변동성에 유연하게 대응할 수 있는 체계적이고 장기적인 전략을 갖고 있지 못하다는 것이다. 우리 사회의 인구구조, 질병구조, 경제구조는 현재의 건강보험 재정 운영체계가 감당해본 적 없는 도전으로, 완전히 새로운 대응 전략을 요구한다. 보험료 부과체계의 미시적 개편이나 국고 지원에 대한 막연한 기대, 정교한 중장기 계획이 뒷받침되지 않는 정치적 결정으로 건강보험 재정의 앞날이 담보될 수 없다.

『경제의 길 2』는 위기를 극복하고 혁신의 길로 나아가기 위해, 중장기적인 시각에서 현 사회를 둘러싼 규제를 개선하고 정책적으로 접근해야 함을 강조한다. 물가에 따른 통화 긴축과 고금리 정책, 전쟁과 국제 안보 질서 변화, 기후변화 대응, ESG 열풍, 인공지능 발전 등 전 세계적 변화와 새 정부 집권이라는 국내 변화 속에서 새로운 도약을 향한 과제를 부여받은 한국 경제가 나아갈 바에 대한 치열한 고민을 녹이고자 했다. 이 책에서 말하는 우리 경제의 가장 큰 구조적 위험 요인 두 가지는 저출산·고령화와 가계부채의 급증이다. 먼저, 인구구조의 변화가 거시경제에 미칠 심각한 영향에 대해 세부적으로 진단한다. 이대로라면 한국이 사라지는 게 아니냐는 위기감은 높아졌지만 정작 그 영향력과 대비책에 대한 논의는 부족하다. 이 책에서는 대응 방안으로 크게 '생산가능인구 감소에 대한 대책', '생산성 향상을 위한 대책', '인구구조 변화로 인한 정책적 도전' 등 다방면의 장기적 정책 접근을 강조한다. 다음은 노동시장의 '미스매치' 현상이다. 한국 노동시장에서 구직자는 일자리를 구하기 어렵지만, 기업은 적절한 인력을 찾을 수 없어 이른바 '미스매치'가 발생한다. 이 책에서는 생산성이 낮고 구직자들이 기피하는 산업에서 수요자와 공급자가 원하는 임금이 차이가 나서 발생하는 '임금 미스매치'와 고부가가치 또는 신기술 산업에서 구직자의 기술 수준이 기업이 요구하는 수준에 미치지 못해서 발생하는 '기술 미스매치'가 특히 중요하다고 분석한다. 중소기업의 낮은 생산성을 극복하고 기술 교육훈련을 현실과 적합하게 혁신함으로써 이 문제를 해결할 수 있다. 이 책을 통해 한국 경제의 핵심 이슈에 대해 표면적 접근을 넘어서 새로운 성찰을 얻고, 젊은 경제학자들의 유연하고 창의적인 사고를 엿볼 수 있으리라 기대한다.

일할 사람이 사라진다

새로 쓰는 대한민국 인구와 노동의 미래



이철희(지음) ● 위즈덤하우스(펴냄)

책 속으로

노동력 확보는 19세기 초 미국 산업화에서만 중요했던 것은 아니다. 1970년대에 어린 시절을 보낸 필자는 자원이 부족한 한국에서 경제발전의 가장 중요한 원동력이 풍부하고 우수한 노동력이라는 이야기를 무척이나 자주 들었다. 로봇과 AI의 도입이 늘고 있는 21세기에도 여전히 노동은 생산과정에서 중요한 요소로 남아 있다. 기업이 생산 시설이나 연구개발 기지를 설립할 국가 혹은 지역을 선정할 때, 사업에 적합한 노동인력의 존재는 가장 중요하게 고려하는 사항 가운데 하나이다.

2023년 인터넷에서 밈이 될 정도로 화제가 된 영상이 있다. 바로 2022년 기준 한국의 합계출산율이 0.78이라는 이야기를 들은 미국 캘리포니아대 조앤 윌리엄스 명예교수가 머리카락을 움켜쥐며 "대한민국 완전히 망했네요. 와!"라고 말하는 장면이다. 이는 '국가적 재앙' 수준의 저출생과 고령화로 대한민국 인구가 줄어들다 못해 소멸하리라는 우울하고 비극적인 전망에 한층 불을 지폈다. 한국의 출생아 수 감소와 인구 고령화는 극단적으로 절망적인 미래를 걱정해야 할 정도로 심각한 사안일까? 인구변화가 가져올 암울한 미래의 모습은 이미 결정되어 있어서 바꾸기 어려울까? 미래에 대한 막연한 두려움을 넘어서 앞으로 다가올 수 있는 일들을 차근차근 바꿔갈 방법은 없을까? 서울대 국가미래전략원 인구클러스터장이자 국내 대표 인구경제학자이며 인구 문제와 정책 관련하여 활발한 저술 및 자문 활동을 펼치고 있는 이철희 교수는 "인구변화의 미래는 확실하게 정해져 있지 않다"라고 말한다. 인구변화가 불러일으킬 사회경제적 영향은 인구변화 자체보다 더 가변적이고, 따라서 정확하게 전망하기도 어렵다. 그러므로 인구변화의 미래는 장래인구추계 보고서에 제시된 선명한 표나 그림과 달리 더러는 흐릿하고 더러는 윤곽조차 잘 잡히지 않는 불확실성의 영역이다. 『일할 사람이 사라진다』는 노동시장에 초점을 맞추어 장차 인구변화가 어떤 사회경제적 충격을 가져올지 분석하고, 이에 대응하기 위해 무엇을 해야 할지 모색한다. 저자가 처음 쓰는 대중서에서 노동의 미래를 다루는 이유는, 이 주제야말로 대한민국 인구변화의 미래를 내다보고 대비하는 핵심 열쇠라고 판단하기 때문이다. 인구변화로 노동력이 언제 얼마나 감소할지, 생산성은 어떻게 변화할지, 어떤 부문에 어떤 형태의 노동 수급 불균형이 발생할지, 이러한 불균형을 어떻게 완화할 수 있을지 알 수 있다면, 대한민국의 인구변화가 개인, 기업, 산업, 국민경제 전체에 가져올 충격을 바르게 예측하고 이에 합리적으로 대응하는 데 도움이 될 것이다. 책의 골격을 이루는 내용은 최근 저자의 연구에 기반한 것이며, 상당 부분은 통계청의 2023년 장래인구추계를 비롯한 최신 데이터를 이용하여 다시 분석한 결과가 반영되어 있다. 딱딱하고 전문적인 연구 방법과 내용은 다양한 사례를 활용해 최대한 알기 쉽게 풀어 설명했고, 각종 통계 분석 결과는 그래프를 이용해 독자가 시각적으로 이해할 수 있도록 애썼다.

J U L Y

2024

7

재 정

- 2024년 세법개정안 발표
- 2024년 하반기 경제정책방향 발표

경 제

- 한국은행 2024년 2/4분기 실질 국내총생산 (속보) 발표
- 통계청 2024년 인구주택 총조사 결과 발표

2024년 1/4분기 국민소득(잠정) (한국은행, 6.5.)

- 2024년 1/4분기 실질 국내총생산(GDP)은 전기대비 1.3% 성장 (명목 국내총생산은 3.0% 성장)
- 실질 국민총소득(GNI)은 전기대비 2.4% 증가(명목 국민총소득은 3.4% 증가)

2024년 경제통계 통합조사 실시 (통계청, 6.18.)

- 통계청(청장 이형일)은 6월 18일(화)부터 7월 23일(화)까지 전국의 약 38만개 사업체(기업체)를 대상으로「2024년 경제통계 통합조사」실시
- 경제통계 통합조사는 제조업, 서비스업 등 우리나라 산업 및 경제 구조 변화, 경영활동 실태 등 파악을 위해 5종의 경제통계조사를 매년 동시 진행하며, 조사 결과는 금년 12월에 공표될 예정

※대상통계(5종): 광업·제조업조사, 서비스업조사, 운수업조사, 프랜차이즈조사, 기업활동조사

1월

재정
- 2025년 중기사업계획서 제출 (각 중앙관서→기획재정부)
- 2023년 세법개정후속 시행령 개정

경제
- 통계청 2023년 12월 및 연간 고용동향 발표

국제
- 세계은행(WB) 세계경제전망발표
- 국제통화기금(IMF) 수정경제전망 (WorldEconomic Outlook update)발표

2월

재정
- 2023년 총세입·총세출 마감
- 2023년 결산보고서 제출 (각 중앙관서→기획재정부)

경제
- 한국은행 2023년 4/4분기 및 연간 실질 국내 총생산(속보) 발표

국제
- OECD 중간경제전망 (Interim Economic Outlook)발표

3월

재정
- 2025년 예산안 편성지침 통보 (기획재정부 → 각 중앙관서)

경제
- 한국은행 2023년 4/4분기 및 연간 국민소득(잠정) 발표

4월

재정
- 2023년 결산 검사 의뢰 (기획재정부 → 감사원)

경제
- 한국은행 2024년 1/4분기 실질 국내총생산 발표

국제
- 국제통화기금(IMF) 세계경제전망(WorldEconomic Outlook)발표 재정점검보고서(Fiscal Monitor) 발표

5월

재정
- 2024 국가재정전략회의 개최
- 2025년 예산요구서 제출(각 중앙관서→기획재정부)
- 2023년 국가결산보고서 제출(정부→국회)
- 2023년 기금운용평가결과 발표
- 2023년 부담금운용종합보고서 발간

경제
- 통계청 2024년 1/4분기지역경제동향 발표
- 통계청 2024년 1/4분기 가계동향조사 결과 발표
- 한국은행 통화정책방향 발표

국제
- OECD 경제전망(Economic Outlook) 발표

6월

경제
- 한국은행 국민계정 2020년 기준년 1차 개편(2000~23년)
- 한국은행 2024년 1/4분기 국민소득(잠정) 발표
- 통계청 2024년 경제통계 통합조사 실시

국제
- 세계은행(WB) 세계경제전망 발표

7월

재정
- 2024년 세법개정안 발표
- 2024년 하반기 경제정책방향 발표

경제
- 한국은행 2024년 2/4분기 실질 국내총생산 (속보) 발표
- 통계청 2024년 인구주택 총조사 결과 발표

국제
- 국제통화기금(IMF) 수정경제전망 (WorldEconomic Outlook update)발표

8월

재정
- 2025년 국유재산종합계획 제출

경제
- 통계청 2024년 2/4분기 가계동향조사 결과 발표
- 한국은행 경제전망 발표

9월

재정
- 2025년 예산안 제출(정부 → 국회)
- 2024~2028년 국가재정운용계획 발표

경제
- 한국은행 2024년 2/4분기 국민계정(잠정) 발표

국제
- OECD 중간경제전망 (Interim Economic Outlook) 발표

10월

경제
- 한국은행 2024년 3/4분기 실질국내총생산(속보) 발표

국제
- 국제통화기금(IMF) 세계경제전망(WorldEconomic Outlook)발표 재정점검보고서(Fiscal Monitor) 발표

11월

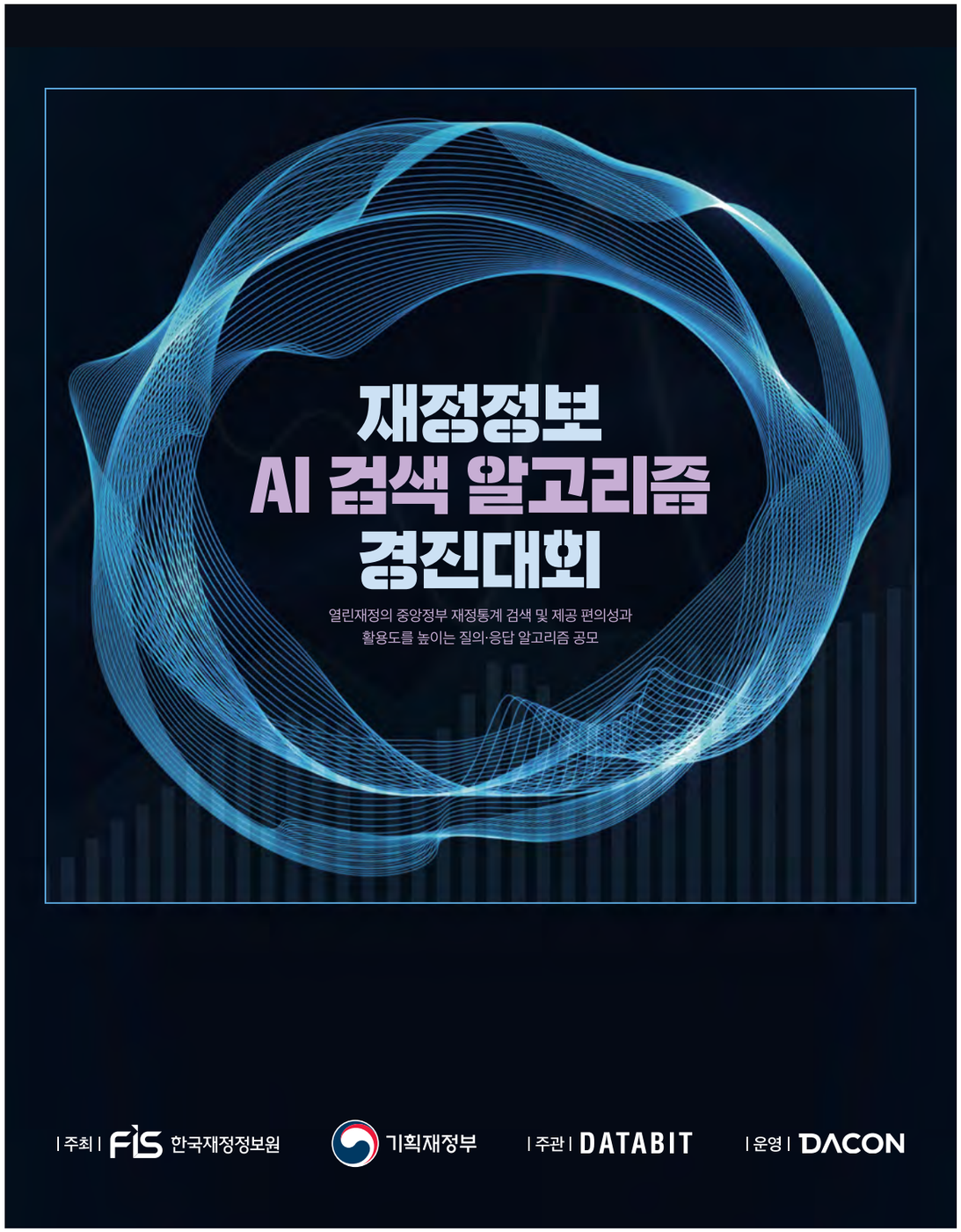
경제
- 통계청 2024년 3/4분기 가계동향조사 결과 발표

국제
- OECD 경제전망보고서 (Interim Economic Outlook) 발표

12월

재정
- 2025년 예산 확정

경제
- 한국은행 2024년 3/4분기 국민계정(잠정) 발표



공모주제

열린재정의 중앙정부 재정통계 검색 및 제공 편의성과 활용도를 높이는 질의 · 응답 알고리즘 개발

*학습데이터로 제공하는 '재정정보 질의·응답 데이터셋'과 재정 보고서, 예산 설명자료, 기획재정부 보도자료 등 다양한 재정 관련 텍스트 데이터를 활용해 주어진 질문에 대해 정확도가 높은 응답을 제시하는 자연어처리 알고리즘을 제출

참가 자격

AI 알고리즘에 관심있는 누구나 참여 가능

*개인, 팀 구성 가능

신청방법

[대회기간]

7.29.(월)~8.23.(금) 오전 10:00까지

[참가신청]

7.15.(월)~8.22.(목)

데이콘 홈페이지(https://dacon.io)

▶ 진행프로그램 게시글 확인 또는 QR코드 참가신청 페이지 접속

*대회안내 바로가기

일정

참가 신청 7월~ → 결과 제출 7~8월 → 본선 진출자 코드 검증 8~9월 → 최종 심사 9월 → 수상자 발표 및 시상 10월

시상

대상	기획재정부 장관상 및 상금 **500만 원**
최우수상	원장상 및 상금 **각 200만 원**
우수상	원장상 및 상금 **각 50만 원**

문의

데이콘 홈페이지(https://dacon.io)

애독자 코너

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

애독자 QUIZ

문제 국유재산을 효율적으로 관리하기 위해 기획재정부 장관을 관리주체로 하는 이 기금은, 행정목적상 불필요한 토지나 건물 등의 국유재산을 매각해 재원을 마련하고, 정부 중앙 관서의 필요한 행정재산을 취득하는데 주로 사용하는데 이 기금의 이름은?

답 | | | | | | | | |

지난 호 정답 : **국가재정전략회의**

지난 호 이벤트 당첨자

010-****-*156
010-****-*302
010-****-*526
010-****-*849
010-****-*112

애독자 퀴즈 정답 & 독자편지 보내주실 곳

★ 응모기간 2024.7.22.~8.12.

QR 코드로 접속해
응모해 주세요.

VISIT KOREA YEAR 2023-2024

K-pop PLAYGROUND

RANDOM PLAY DANCE



K-CULTURE POP-UP STORE

지역 및 장소 (대한민국 내 총 10개 지역)

2024

춘천	부산	서울/홍대	대구	보령	해남	전주	경주	인천	서울
05. 31(금)	06. 08(토)	06. 15(토)	07. 06(토)	07. 20(토)	08. 03(토)	08. 17(토)	08. 31(토)	09. 07(토)	09. 28(토)

주요 프로그램 : 누구나 함께하는 랜덤플레이댄스, K-컬쳐 팝업스토어
그랑프리 : 총 1,000만원 상당의 상품과 최종 우승자에게 퍼포먼스 비디오 제작의 기회 제공

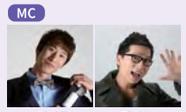
행사 소개

참가 접수

※ 현장 및 기상 상황에 따라 일정이 변경될 수 있습니다.

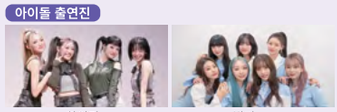
출연진

MC



양상국 정범균

아이돌 출연진



하이키 빌리

댄스팀 출연진

홀리뱅 훅 레이디바운스 엠비셔스 베베

주최 / 주관 : 문화체육관광부 (재)한국방문의해위원회 VISIT KOREA COMMITTEE