월간

나라재정

FISCAL INFORMATION BULLETIN

12

재정 INSIGHT

통계로 보는 국가 재정건전성 지표
재정 칼럼

재정 NOW

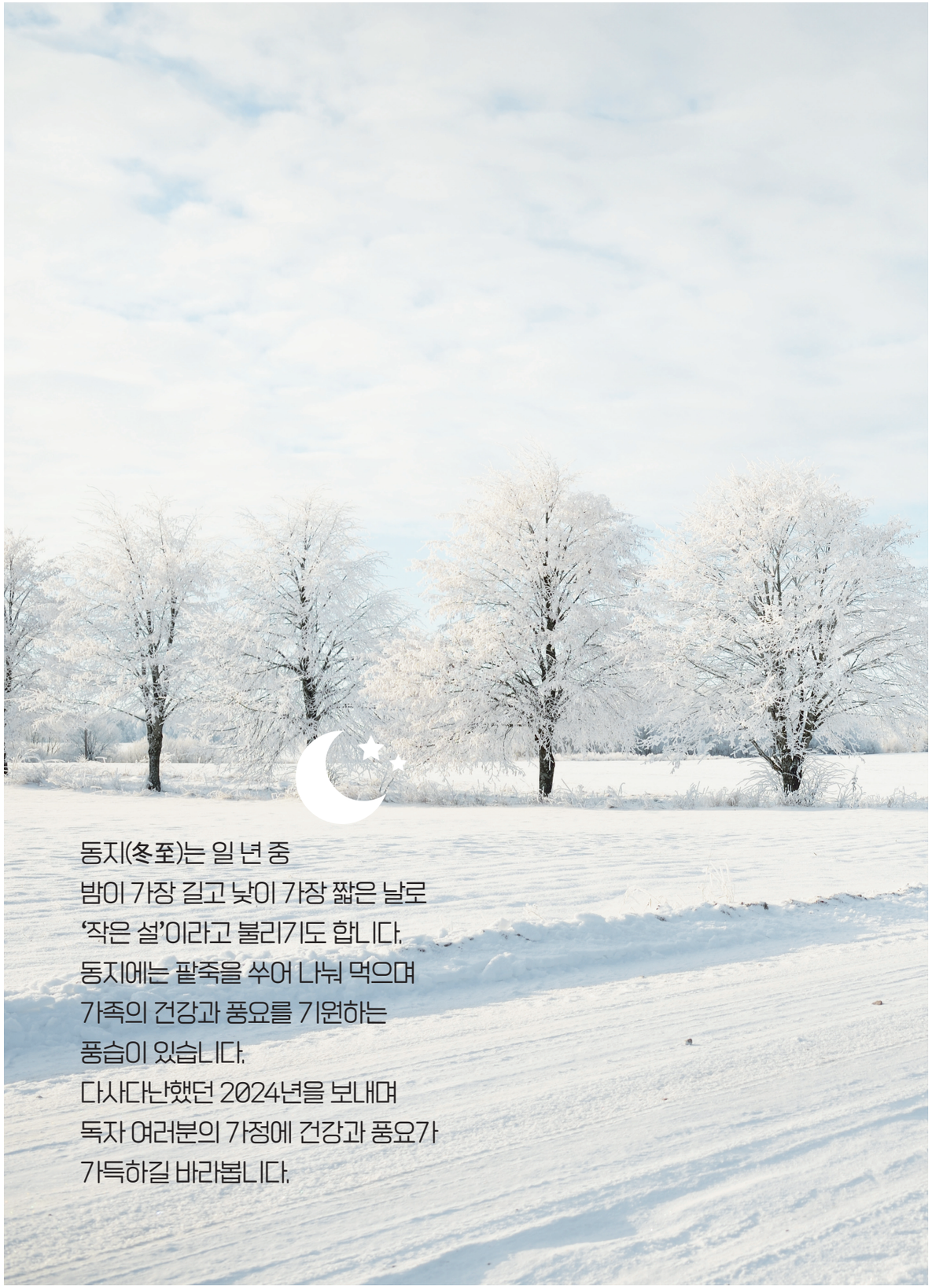
숫자로 보는 나라재정
해외재정동향

재정 STORY

재정, 그땐 그랬지
일상 속 경제 · 재정이야기

2024 December
Vol.96

FIS 한국재정정보원



동지(冬至)는 일 년 중
밤이 가장 길고 낮이 가장 짧은 날로
'작은 설'이라고 불리기도 합니다.
동지에는 팥죽을 쑤어 나눠 먹으며
가족의 건강과 풍요를 기원하는
풍습이 있습니다.
다사다난했던 2024년을 보내며
독자 여러분의 가정에 건강과 풍요가
가득하길 바라봅니다.

CONTENTS

재정 INSIGHT

04 2025년 예산 국회 확정

08 통계로 보는 국가 재정건전성 지표

12 재정 칼럼

재정준칙, 재정의 지속가능성을 위한 마지막 퍼즐
- 김완수 기획재정부 재정건전성과 과장

해외 재정준칙 운용 사례와 한국에 주는 시사점
- 이강구 한국개발연구원(KDI) 연구위원

재정준칙 도입의 필요성과 중요성
- 김우철 서울시립대 세무학과 교수

재정 NOW

26 숫자로 보는 나라재정

28 해외재정동향

주요국 및 국제기구 재정동향

재정 STORY

38 현실 속 재정제도 이야기

재정제도와 재정성과(2): 예산의 권력분립
- 옥동석 인천대학교 명예교수, 전)조세재정연구원장

46 재정, 그땐 그랬지

특수활동비 논란
- 정해방 전)기획예산처 차관

52 일상 속 경제·재정 이야기

어떻게 관세가 가장 아름다운 단어가 되었을까
- 남시훈 명지대학교 국제통상학과 교수

56 문화로 보는 재정 이야기

58 재정 캘린더

60 애독자 코너

월간 나라재정
2024 DECEMBER VOL. 96

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 | 02-6908-8157

2025년 예산 국회 확정

2025년 우리나라의 경제여건 및 재정운용 방향과
재정 총량 그리고 예산의 주요 내용에 대하여 알아본다.

- 2025년 총지출 규모는 677.4 ⇨ 673.3조 원으로 △4.1조 원 순감
- 정부는 민생안정과 대외 불확실성 대응을 위해 예산 신속집행

국회 본회의에서 「2025년도 예산안 및 기금운용계획안」이 의결·확정되었다. 국회 심사 과정에서 총지출 규모는 정부 예산안 대비 △4.1조 원 감액되어 677.4조 원에서 673.3조 원으로 축소되었고, 총수입은 651.8조 원에서 651.6조 원으로 조정되었다. 이에 따른 관리재정수지 적자폭은 3.8조 원, 국가채무 규모는 3.7조 원 축소되었다. 정부는 민생안정과 대외 불확실성 대응을 위해 예산집행 준비에 만전을 다하고 회계연도가 개시되면 최대한 신속히 집행할 예정이다.

(단위: 조원, %)

	'24년 본예산(A)	'25년		국회 증감 (C-B)	전년 대비 (C-A)
		정부안 (B)	최종 (C)		
총수입(증가율)	612.2	651.8(+6.5)	651.6(+6.4)	△0.3	+39.3
총지출(증가율)	656.6	677.4(+3.2)	673.3(+2.5)	△4.1	+16.7
관리재정수지(GDP대비)	△91.6(△3.6)	△77.7(△2.9)	△73.9(△2.8)	+3.8	+17.8
국가채무(GDP대비)	1,195.8(47.4)	1,277.0(48.3)	1,273.3(48.1)	△3.7	+77.6

[참고] '25년 예산안 국회심사 변경내용

1 '25년 총지출은 673.3조 원 (정부안 대비 △4.1조 원)

• 총지출은 정부안 677.4조 원 ⇨ 최종 673.3조 원 으로 △4.1조 원 감소

- 전년대비 총지출 증가율은 2.5%로 정부안 대비 축소

• 총수입은 정부안 651.8조 원 ⇨ 최종 651.6조 원 으로 △0.3조 원 감소

2 '25년 관리재정수지 GDP 대비 △2.8% 국가채무 GDP 대비 48.1%

• 관리재정수지는 정부안 △77.7 ⇨ 최종 △73.9조 원 으로 +3.8조 원 개선

(GDP 대비 비율은 △2.9%에서 △2.8%로 감소)

• 통합재정수지는 정부안 △25.6 ⇨ 최종 △21.7조 원 으로 +3.8조 원 개선

(GDP 대비 비율은 △1.0%에서 △0.8%로 감소)

• 국가채무는 정부안 1,277.0 ⇨ 최종 1,273.3조 원 으로 △3.7조 원 감소

(GDP 대비 비율은 48.3%에서 48.1%로 감소)

2025년 재정운용 모습

(단위: 조원, %)

	'24년	'25년		증감		
	본예산 (A)	정부안 (B)	최종 (C)	국회 증감 (C-B)	전년 대비 (C-A)	(%)
총 수 입	612.2	651.8	651.6	△0.3	+39.3	6.4
총 지 출	656.6	677.4	673.3	△4.1	+16.7	+2.5
관리재정수지 (GDP대비,%)	△91.6 (△3.6)	△77.7 (△2.9)	△73.9 (△2.8)	+3.8 -	+17.8 -	- -
통합재정수지 (GDP대비,%)	△44.4 (△1.8)	△25.6 (△1.0)	△21.7 (△0.8)	+3.8 -	+22.7 -	- -
국가채무 (GDP대비)	1,195.8 (47.4)	1,277.0 (48.3)	1,273.3 (48.1)	△3.7 -	+77.6 -	- -

[참고] 분야별 재원 배분

(단위: 조원)

구분	'24년	'25년 정부안(A)	'25년 최종(B)	증감 (B-A)
◆ 총지출	656.6	677.4 (+3.2%)	673.3 (+2.5%)	△4.1
1. 보건 · 복지 · 고용	237.6	249.0	248.7	△0.3
2. 교 육	95.2	98.5	98.5	△0.0
3. 문화 · 체육 · 관광	8.7	8.8	8.8	△0.1
4. 환 경	12.5	13.0	13.0	△0.0
5. R&D	26.5	29.7	29.6	△0.1
6. 산업 · 중소기업 · 에너지	28.0	28.3	28.2	△0.1
7. SOC	26.4	25.5	25.4	△0.0
8. 농림 · 수산 · 식품	25.4	25.9	25.9	△0.0
9. 국 방	59.4	61.6	61.2	△0.3
10. 외교 · 통일	7.5	7.8	7.7	△0.1
11. 공공질서 · 안전	24.4	25.1	25.0	△0.1
12. 일반 · 지방행정	110.5	111.3	110.7	△0.6

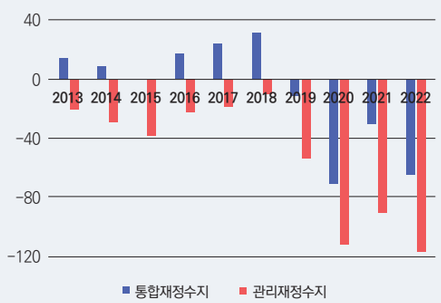
자료: 기획재정부 보도자료(2024.12.10.) "2025년 예산 국회 확정"

통계로 보는 국가 재정건전성 지표

최근 경제 환경의 불확실성이 증대되면서 국가 재정건전성에 대한 관심이 높아지고 있다. 재정건전성은 국가 경제의 지속가능한 성장을 위한 필수적인 요소이며, 재정 위기 발생 가능성을 예측하고 예방하기 위한 중요한 지표이다. 이번 호에서는 재정건전성을 평가하는 데 있어 핵심적인 지표인 재정수지와 국가채무의 흐름, 국제비교를 통한 우리나라 재정건전성의 현황을 알아보고자 한다.

재정수지는 당해연도의 정부의 수입과 지출의 차이를 나타내는 지표로, 재정건전성을 평가하는 가장 기본적인 지표이다. 우리나라는 통합재정수지와 관리재정수지 두 가지를 활용하는데, 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 제외하여 정부의 재정 운용 상황을 더 명확하게 보여준다. 코로나19 팬데믹 이전에는 관리재정수지가 3% 이상 적자를 보인 적이 거의 없었지만, 팬데믹 이후에는 통합재정수지는 적자로 전환되었으며 관리재정수지는 3%를 넘어서는 적자를 기록하고 있다.

〈재정수지 규모 추이〉 (단위: 조원)

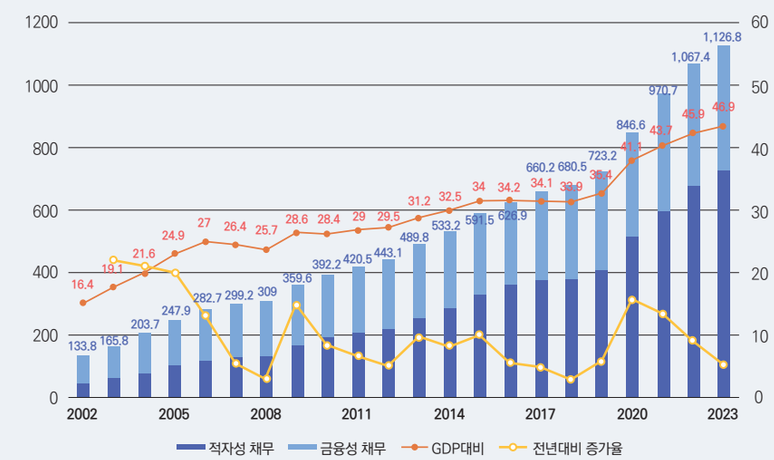


〈GDP 대비 비율 추이〉 (단위: %)

자료: 기획재정부(한국통합재정수지)
주: 중앙정부 기준

국가채무는 재정수지의 누적 개념으로, 미래 정부가 상환해야 하는 금액을 의미하며, 중장기 재정건전성을 보여주는 핵심지표이다. 국가채무 추이는 재정수지와 유사하게 2009년을 제외하고는 국가채무 증가율이 10% 미만을 유지했다. 그러나, 2020년 코로나19 팬데믹으로 인해 지출 확장이 일어나면서 GDP 대비 국가채무가 약 7%p 증가하며 단년간 최대 폭의 증가를 기록했다. 이후 증가율은 다소 둔화되었지만, 여전히 GDP 대비 높은 수준을 유지하고 있다.

〈국가채무 규모 추이〉 (단위: 조원, %)



자료: 기획재정부
주: '22년은 결산 기준, '23년은 본예산 기준

국제비교를 통해 우리나라 국가채무 수준을 살펴보면, 2022년 기준 OECD 37개국 중 16번째로 낮아 중간 수준으로 평가할 수 있다. 다만, 국가채무를 계산할 때 사용하는 지표에 따라 결과가 달라질 수 있는데, 일반적으로 예산서에서 확인할 수 있는 국가채무(D1)보다는 지방정부 및 비영리 공공기관 부채까지 포함하는 일반정부부채(D2)를 사용하여 국제비교를 하는 것이 정확하다. 일반정부부채는 국가 간 재정건전성을 비교하기 위해 주로 활용되는 지표이다.

〈주요국 GDP 대비 일반정부 부채비율 추이〉 (단위: %)

국가	2018	2019	2020	2021	2022
미국	106.8	108.0	131.8	124.5	118.6
영국	86.3	85.7	105.8	105.1	99.6
독일	60.7	58.6	67.9	67.9	64.8
프랑스	98.1	97.6	114.6	112.6	111.1
일본	232.4	236.4	258.4	253.7	256.3
이탈리아	134.0	133.6	154.1	145.5	138.1
캐나다	90.8	90.2	118.2	113.5	107.4
한국	37.9	39.7	45.9	48.0	49.8

자료: IMF Fiscal Monitor('24.10월)

재정준칙은 재정건전성을 유지하기 위한 일종의 규칙이다. 재정준칙은 국가채무 비율이나 재정수지 적자 규모 등을 일정 수준 이하로 유지하도록 하는 제한을 설정하여 무분별한 지출을 억제하고 재정건전성을 확보하는 역할을 한다. 현재 우리나라는 OECD 국가 중 튀르키예와 함께 유일하게 재정준칙을 도입하지 않은 국가이다. 기획재정부는 최근 재정적자 지속, 국가채무 증가와 중장기적인 구조적 재정위험에 대응하기 위하여 재정준칙의 조속한 법제화 필요성을 강조하고 있다. 기획재정부가 국회에 제출한 안은 국내총생산 대비 관리재정수지를 3% 이내로 관리하여 재정건전성을 담보한다는 방안으로, 고령화 저성장 등 구조적 위험에 대비한 재정여력과 재정의 지속가능성 확보를 위한 안전장치로써의 역할을 할 것으로 기대된다.

[참고] 국가재정건전성 통계표

1. 재정수지 규모 추이

(단위: 조원)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
통합재정수지	14.2	8.5	-0.2	16.9	24.0	31.2	-12.0	-71.2	-30.5	-64.6
관리재정수지	-21.1	-29.5	-38.0	-22.7	-18.5	-10.6	-54.4	-112	-90.6	-117

2. GDP 대비 비율 추이

(단위: %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
통합재정수지	0.9	0.5	0.0	1.0	1.2	1.6	-0.6	-3.5	-1.4	-2.8
관리재정수지	-1.3	-1.8	-2.2	-1.3	-1.0	-0.5	-2.7	-5.4	-4.1	-5.0

3. 국가채무 규모 추이

(단위: 조원, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
적자성 채무	43.1	60.1	78.2	100.8	119.9	127.4	132.6	168.8	193.3	206.9	220.0
금융성 채무	90.6	105.7	125.5	147.1	162.8	171.9	176.4	190.9	199.0	213.6	223.1
GDP대비	16.4	19.1	21.6	24.9	27.0	26.4	25.7	28.6	28.4	29.0	29.5
전년대비 증가율	-	23.9	22.9	21.7	14.0	5.8	3.3	16.4	9.1	7.2	5.4
합계	133.8	165.8	203.7	247.9	282.7	299.2	309.0	359.6	392.2	420.5	443.1

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
적자성 채무	253.1	286.4	330.8	359.9	374.8	379.2	407.6	512.7	597.5	676.4	726.4
금융성 채무	236.7	246.7	260.6	267	285.4	301.3	315.6	333.9	373.2	391.3	400.3
GDP대비	31.2	32.5	34	34.2	34.1	33.9	35.4	41.1	43.7	45.9	46.9
전년대비 증가율	10.5	8.9	10.9	6.0	5.3	3.1	6.3	17.1	14.7	10.0	5.6
합계	489.8	533.2	591.5	626.9	660.2	680.5	723.2	846.6	970.7	1,067.4	1,126.8

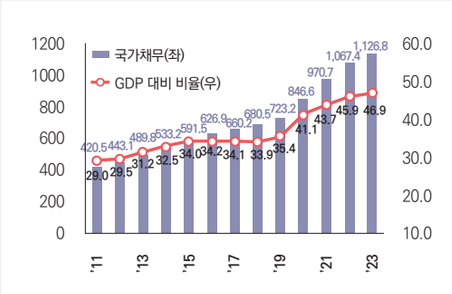
재정준칙, 재정의 지속가능성을 위한 마지막 퍼즐

김완수 기획재정부 재정건전성과 과장

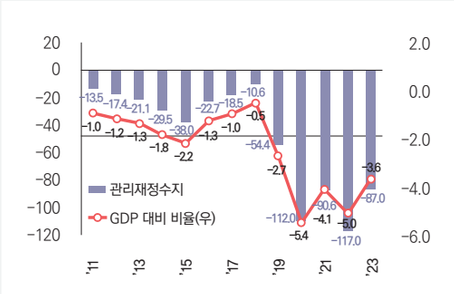
2040년 우리나라의 국가채무는 2,939조 원, GDP의 100.7% 거쳐, 2070년 7,138조 원, GDP의 192.6%가 될 것으로 국회예산정책처는 2022년에 전망했다. 이는 국회예산정책처에서 제시한 여러 시나리오 중 가장 큰 수치이다. 15~16년 후 우리나라 국가채무는 GDP를 초과하고 45~46년 후에는 GDP의 2배에 근접하게 된다는 전망이다. 심화되고 있는 저출생과 고령화 상황과 경제의 역동성이 약화되고 있는 점 등을 고려해 볼 때 재정이 국가 운영을 무리 없이 뒷받침할 수 있을지에 대한 우려가 커지고 있다.

우리나라는 코로나19 대응, 글로벌 복합위기 등을 거치면서 재정의 지속가능성이 약화되었다. 2019년 국가채무는 723조 원, GDP의 35.4%였으나, 2023년에는 1,127조 원, GDP의 46.9%로 증가하였다. 불과 4년 만에 404조 원(연평균 101조 원)이 늘어났고, GDP 비율도 11.5%p 높아졌다. 국가채무의 증가와 밀접한 관계가 있는 관리재정수지[1]도 2019년부터 2023년까지 매년 50조 원 이상의 적자를 기록하고 있다. 재정의 지속가능성을 강화하기 위한 지속적인 재정 운용상의 노력이 없다면 이러한 추세는 향후 계속될 것이며, 앞서 소개한 국회예산정책처의 시나리오를 피할 수 없을 것이다. 더욱이 2023년도 0.72인 합계출산율이 반등하지 못하고, 65세 이상 인구의 비중이 2022년 17.4%에서 2040년 34.3%까지 증가하여 인구구조의 변화에 따른 저성장의 고착화와 고령인구에 대한 지출 등 재정 부담 증가를 생각할 때, 재정 여력을 확보하는 노력을 지금부터 시작하여 재정의 지속가능성을 높여나가야 한다.

〈 국가채무 추이(조원, %) 〉



〈 관리재정수지 추이(조원, %) 〉



이러한 차원에서 정부는 재정의 지속가능성을 확보하는 최소한의 안전장치로서 재정 운용에 대한 수치적 기준, 즉 "재정준칙"[2]을 도입하려고 지속해서 노력해 왔다. 2016년 정부는 국가채무 45% 이하, 관리재정수지 적자 3% 이하로 한다는 재정준칙이 포함된 "재정건전화법 제정안"을 국회(20대)에 제출하였고, 2021년에는 국가채무(60%)와 관리재정수지 적자(3%)를 상호보완적으로 작용하는 재정준칙을 도입하고자 "국가재정법 개정안"을 국회(21대)에 제출하였다. 윤석열 정부 1년 차인 2022년에는 관리재정수지 적자를 3%(국가채무가 60% 이상일 경우 2%) 이하로 한다는 재정준칙을 도입하고자 하는 정부의 의견이 반영된 "국가재정법 개정안"이 의원입법(박대출 의원안)을 통해 국회(21대)에 발의되었다. 하지만, 재정준칙 도입에 대해 여러 차례 심도 있게 논의되었음에도 입법화되지 못하고 회기 종료로 자동 폐기되었다.

---

1) 통합재정수지(총수입-총지출)에서 4대 사회보장성기금(국민연금기금, 사학연금기금, 산업재해보상보험및예방기금, 고용보험기금)을 제외
2) A fiscal rule is a long-lasting constraint on fiscal policy through numerical limits on budgetary aggregates.
(출처: https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm)

〈 21대 국회 재정준칙 관련 법안 주요 내용 〉

안건명	대표 발의	재정준칙 내용
재정건전화법안(2100096) (발의일: 20.6.3.)	류성걸 의원	국가채무비율 45% 관리재정수지 △2%
재정건전화법안(2101270) (발의일: 20.7.1.)	송언석 의원	
국가재정법 일부개정법률안(2100229) (발의일: 20.6.5.)	추경호 의원	국가채무비율 45% 관리재정수지 △3%
국가재정법 일부개정법률안(2101994) (발의일: 20.7.15.)	윤희숙 의원	균형재정 원칙 (단 재정수지 △0.5% 허용)
국가재정법 일부개정법률안(2107025) (제출일: 20.12.30.)	정부	국가채무비율 60%, 통합재정수지 △3% 기준을 상호 보완 적용
국가재정법 일부개정법률안(2117428) (발의일: 22.9.20.)	박대출 의원	관리재정수지 △3%, 국가채무비율 60% 초과할 경우 관리재정수지 △2%

지난 21대 국회 논의 과정에서 의견접근을 이룬 수정안을 바탕으로 2024년 8월 다시, 22대 국회(2024년 5월 30일 임기 시작)에 의원 입법(박대출의원안)으로 "국가재정법 개정안"을 다시 발의(2024년 8월)하였다. 국제적으로 보편적으로 활용되고 있는 수지 지표를 중심으로 하되 채무 지표를 보완적으로 활용하였다. 예산 편성 시 GDP 대비 관리재정수지 적자 비율을 3% 한도로 제한하되, GDP 대비 국가채무 비율이 60%[3]를 초과할 경우, 관리재정수지 적자 한도가 2%로 축소되는 구조이다. 이는 재정이 본연의 역할을 하면서도 비효율적인 재정 운용을 억제하고, 강도 높은 지출 구조조정 등을 통해 국가채무의 증가 속도를 안정적으로 관리할 수 있도록 하는 수준이다.[4] 정부가 재정의 지속가능성을 확보하면서도 필요시 재정이 제 역할을 할 수 있도록 보완 장치도 마련하였다. 전쟁, 대규모 재해, 경기침체 등 예외적 상황이 발생할 때 재정준칙 적용을 면제할 수 있도록 하였으며, 재정 여건 변화에 대응하기 위해 5년마다 관리재정수지 적자 한도를 재검토함으로써 재정준칙이 유연성을 가지도록 했다. 또한, 재정준칙이 재정의 지속가능성 확보라는 효과를 제고하기 위해 세계잉여금 잔액[5]의 채무상환 최소 비율을 현재 30%에서 50%로 확대하고, 재정준칙 적용 면제 사유가 소멸하면 즉시 재정준칙을 다시 적용해야 하고, 더불어 재정 건전화 대책도 의무적으로 수립하도록 했다. 한편 송언석 의원이 발의(2024년 6월)한 "재정건전화법 제정안"은 박대출 의원안과 다른 내용의 재정준칙이 담겨있다. GDP 대비 국가채무 비율이 45%를 초과할 수 없고, GDP 대비 관리재정수지 적자 한도를 2% 이하로 재정을 운용하도록 했다. 또한, 결산상 GDP 대비 국가채무비율이 45%를 초과하면 세계잉여금 전액을 국가채무 상환에 사용하도록 했다. 송언석 의원안은 정부 의견이 반영된 박대출 의원안보다 다소 엄격한 수준이라고 할 수 있다.

3) 국가채무 증가 추이, 해외사례 등을 고려해 GDP 대비 국가채무 비율 60%를 관리재정수지 한도가 축소되는 기준점으로 설정
4) 명목GDP 성장률이 4%를 유지하면서, 3%의 GDP 대비 관리재정수지 적자가 지속되면 GDP 대비 국가채무 비율은 78% 수준에서 유지되나, GDP 대비 국가채무비율이 60%를 초과할 때 GDP 대비 관리재정수지 적자 한도가 2%로 축소되므로 GDP 대비 국가채무는 60%대에서 유지 가능
5) 세계잉여금에서 지방교부세(내국세의 19.24%)와 지방교육교부금(내국세의 20.79%) 정산 및 공적자금상환기금 출연금을 제외한 금액

〈 주요 재정준칙 도입법안의 내용 비교 〉

	문재인 정부안 (2020년 12월)	송언석 의원안 (2024년 6월 발의)	박대출 의원안 (2024년 8월 발의)
관리지표	통합수지 + 국가채무	관리수지 + 국가채무	국가채무비율 45% 관리재정수지 △2%
한도식	$\left(\frac{\text{국가채무}}{60\%}\right) \times \left(\frac{\text{통합수지}}{\triangle 3\%}\right) \leq 1.0$	관리수지 △2% 이하 and 국가채무 45% 이하	관리재정수지 △3% 이하 (채무 60% 초과 시 △2%)
법적근거	시행령	법률	
예외사유	추경 편성 요건과 다름 1. 전시·사변, 국가비상사태 2. 사회경제적 피해 규모큰 대규모 재난 3. 세계금융위기, 코로나19 위기 등에 준하는 위기로성장·고용 상 중대한 변화 발생	추경 편성 요건과 같음 1. 전쟁·대규모 재난 2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생	
예외사유 소멸 후 한도적용	예외기간 중 증가된 채무를 4년에 걸쳐반영, 단계적으로 재적용	즉시 재적용	
완화규정	< 경기 둔화 시 > $\left(\frac{\text{국가채무}}{60\%}\right) \times \left(\frac{\text{통합수지}}{\triangle 4\%}\right) \leq 1.0$	없음 (통상적 경기변동은 한도 내 대응)	
한도 재검토	5년마다 한도 재검토	5년마다 국가채무 한도(45%) 재검토	5년마다 한도 재검토+국회보고
세계 잉여금	국가채무 상환 비율 상향 (30 → 50%)	결산상 국가채무비율 45% 초과 시 세계잉여금 100%	지방교부세(금) 정산 및 공적자금상환기금 출연 후 국가채무 상환 비율 상향 (30 → 50%) (예외 적용 시 100%)

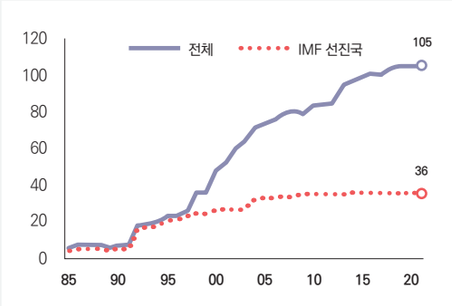
정부 의견이 반영된 박대출의원안은 IMF 등이 제시하고 있는 재정준칙이 갖추어야 할 3대 요건[6]인 "간결성"과 "구속력" 및 "유연성"을 구비하고 있다. 재정준칙을 GDP 대비 관리재정수지 적자 한도를 3%로 간결하게 설정하였으며, 재정준칙의 근거를 국가재정법에 규정하여 구속력을 확보하였다. 또한 전쟁, 대규모 재해, 경기침체 등 추경 편성 요건에 해당하는 예외 상황에는 준칙을 면제하여 경기변동에 대응하게 함으로써 유연성을 확보하였다.

IMF 자료(Fiscal Monitor, 2021년 10월)에 따르면, 여러 나라가 재정준칙을 도입하여 시행함으로써 재정의 지속가능성 확보를 통한 안정화에 이바지하였고, 재정 운용에 대한 예측성을 높여 정부의 재정 전망에 대한 신뢰도를 높일 수 있었다. 1970년부터 2018년까지 55개국을 분석한 결과, 재정준칙 도입국들에서 재정수지가 개선되었으며, 특히 채무준칙을 도입한 국가들은 다른 국가들에 비해 위기 이후 국가채무 수준이 더욱 빠르게 안정화되었다. 우리나라의 경우 재정준칙이 도입된다면, 재정의 수입과 지출 등을 총량적으로 관리함으로써 국가채무를 안정적으로 유지해 현세대와 미래 세대 간의 부담을 공정하게 할 것이다. 또한 예산 낭비를 제거하는 재정개혁을 유도하고 적재적소에 재정을 투입하는 재정 운용을 함으로써 재정의 효과성을 높일 것이다.[7] 더불어 재정준칙의 도입·시행은 국가신용도 등급 산정 시 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 기대된다.[8]

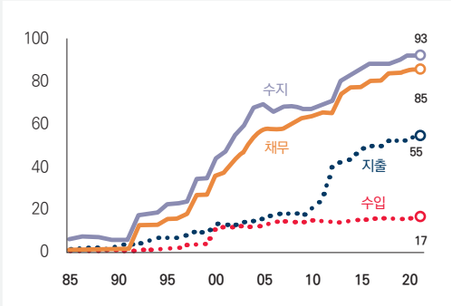
2021년 말 기준으로 OECD 38개 회원국 중 35개국이, 세계 105개국이 도입·시행하고 있는 재정준칙은 국제적으로 도입의 필요성과 효용성이 인정된 제도이지만 재정준칙 도입에 대한 우려가 일각에서 제기하고 있다. 대표적인 우려는 재정준칙이 도입되면 양극화 대응, 경제의 역동성 등 재정의 역할을 제약할 수 있다는 것이다. 하지만 이는 지나친 우려이다. 재정준칙은 재정 총량에 대한 수량적 한도를 정하는 제도로서, 특정 분야 또는 사업 등 특정 지출을 제한하는 것이 아니므로 부문 간 투자우선순위 조정, 지출 구조조정, 세원 확대·발굴 등으로 통해 필요한 재원을 마련하여 양극화 해소, 경제의 역동성 제고 등 사회구조 개혁과 경제의 경쟁력 제고 및 약자 복지라는 재정의 역할을 차질 없이 추진할 수 있다. 특히, 입법화를 추진 중인 재정준칙에는 준칙 적용을 면제할 수 있는 장치가 마련되어 있으므로 재정 본연의 역할을 제약하지 않는다. 재정 운용의 예측 가능성을 높이고 재정 여력을 확보하여 미래를 대비하고 장기적인 시각에서 국가채무를 안정화함으로써 재정은 본연의 역할을 더욱 안전적으로 수행할 수 있다.

6) "To be effective, fiscal rules should have three main properties– simplicity, flexibility, and enforceability"(IMF, 2018년 4월)
7) 재정 총량이 제한되면 시급하고 중요한 사업에 예산이 우선적 배정됨에 따라 재정 전반의 생산성이 높아지며, 재정준칙을 준수하기 위해 지출 구조조정, 재정위험 대응 등 재정개혁을 자연스럽게 유도 가능
8) 2023년 7월 Fitch는 브라질의 신용등급을 상향(BB– → BB)하면서 새로운 재정준칙, 조세 개혁 등을 통해 점진적으로 재정 건전성이 개선될 전망이라고 언급

〈 재정준칙 도입국 추이(국가 수) 〉



〈 유형별 준칙 도입 추이(국가 수) 〉



IMF, OECD 등 국제기구는 우리나라 하루빨리 재정준칙 도입·시행할 것을 권고하고 있으며, 입법화를 위한 정부의 노력을 적극 지지하고 있다. 지난 21대 국회에서 심도 있는 논의를 거쳐 정리되고 의견접근을 이룬 수정안을 바탕으로 22대 국회에서 재정준칙 법안이 다시 발의된 만큼 재정준칙 도입은 더 이상 미룰 수 없는 시급한 개혁 과제이다. 재정의 지속가능성 확보라는 시대적 소명을 실현하기 위한 마지막 퍼즐인 재정준칙 법제화를 위해 정부는 힘껏 노력할 것이다.

해외 재정준칙 운용 사례와 한국에 주는 시사점

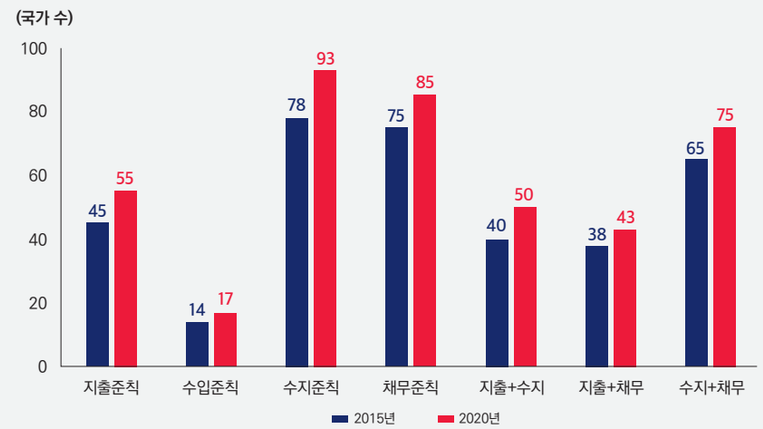
이강구 한국개발연구원(KDI) 연구위원

재정준칙은 수입, 지출, 재정수지, 국가채무 등 총량적 재정지표에 구체적인 목표치를 제시하고 법적 구속력을 부여하는 재정운용기제이다. 해외 국가들은 재정건전성을 강화하기 위해 이러한 재정준칙을 도입하여 운용 중에 있다. 재정준칙은 관리 대상으로 설정하는 재정지표에 따라 수입준칙, 지출준칙, 재정수지준칙, 채무준칙의 4가지 유형으로 구분할 수 있다.

재정준칙 수단은 유형별로 장단점이 존재하고, 각 국가들은 경제·사회적 여건에 따라 다양하게 유형을 선택하고 있다. IMF(2021)[1]에 따르면 106개 국가에서 재정준칙을 하나 이상 운영하고 있는데, 하나의 재정준칙만 도입한 나라는 15개국, 두 가지 준칙 유형을 조합하여 운영하는 나라는 40개국, 세 가지 준칙을 조합한 나라는 45개국, 네 가지 재정준칙 유형 모두 도입한 나라는 5개국으로 나타나고 있다. OECD 38개 회원국 중에서는 35개국이 재정준칙을 운용하고 있으며, 재정 준칙을 운영하지 않는 나라는 튀르키에, 캐나다, 우리나라뿐 인 것으로 알려져 있다.

1) IMF, Fiscal Rules Dataset 1985–2020, 2021.

[그림 1] 국가별 재정준칙 운용현황



자료: 이강구, 「2024~2028 국가재정운용계획 지원단 보고서 [총량 분야]」, 국가재정운용계획 지원단, 2024. p.100

단일 재정준칙으로 가장 많이 운영하는 재정준칙 유형은 재정수지 준칙, 채무준칙, 지출 준칙 순으로 나타난다. 유형별 조합으로 살펴보면 재정수지 준칙과 채무준칙을 가장 많이 조합해서 운영하고 있으며, 그 다음이 지출 준칙과 수지 준칙 조합, 그리고 지출 준칙과 채무 준칙을 조합해서 운영하고 있는 것으로 나타난다.

해외 국가들이 다양한 재정준칙 유형을 운영하고 있는 가운데, 우리나라가 가장 많이 참고하고자 하는 재정준칙은 EU의 마스트리히트 조약이다. 이 조약은 회원국들이 재정 수지 적자를 GDP의 3% 이내로 유지하고, 국가 채무 비율을 60%를 넘지 않게 관리하도록 규정하고 있다. EU는 회원국들이 마스트리히트 조약을 준수하게 하게 위해서 2011년 식스팩(Six-pack)과 같은 규제를 추가로 도입했다. 식스팩은 국가채무 비율이 60%를 넘을 경우 매년 초과 채무의 1/20씩 감축하도록 의무화하고, 이를 이행하지 못하면 1단계에서는 권고와 관리, 2단계에서는 GDP의 0.2%에 해당하는 벌금을 예치하도록 하고, 3단계에서는 예치금을 벌금으로 납부하도록 하고, 4단계에서는 추가 벌금을 부과하는 강력한 제재 조항을 포함하고 있다.

재정준칙은 재정건전성을 유지하는데 효과적이나, 단점도 존재한다. 바로 경제위기나 사회적 재난 상황 하에서는 재정준칙을 지속해서 준수하기 어려운 점이 있다는 것이다. EU에서도 코로나19 위기 극복을 위해 재정준칙 적용을 일시적으로 유예한 바 있다. 코로나19 이후 재정준칙을 다시 시행하려 했는데, 녹색 및 디지털 전환, 에너지 및 안보를 위한 대규모 투자, 인구

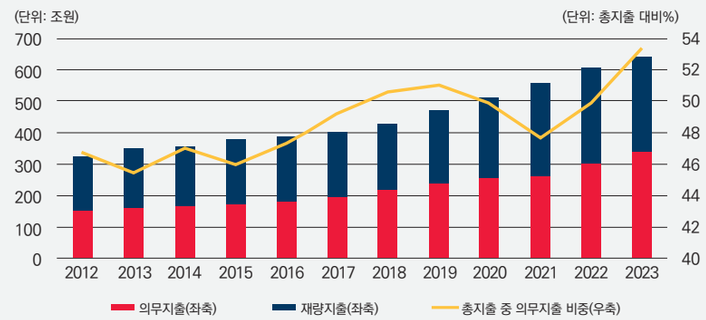
구조 변화 측면에서 재정준칙의 개혁 필요성이 EU국가들로부터 제기되었다. 따라서 EU 집행위원회는 국가채무 60% 미만 회원국은 재정조정이 불필요하고, 국가채무 60% 이상의 회원국에 대해서 기존 국가채무 초과분의 1/20씩 매년 감축하는 규칙은 삭제하고, 재정조정 경로로 4년 계획으로 설정하고 국가별로 재량권을 강화하는 완화적인 개혁안을 제시하기도 했다.

EU 집행위원회의 재정준칙 개혁안에 대해 독일, 오스트리아, 체코, 덴마크 등 10개국은 모든 회원국에 동등하게 적용되고, 명확하며 이해하기 쉬운 규칙이 더 쉽게 준수되고 집행될 수 있기 때문에 공통 수치 기준은 여전히 필요하다며, EU 집행위원회의 재정준칙 개혁안에 반대 입장을 보였다. 반면, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 스페인, 그리스, 포르투갈 등은 EU 집행위 개혁안을 지지하였다.

2024년 2월 EU 집행위와 각 국가들은 부채비율과 재정적자 목표치는 유지하면서 각국에 재량권을 부여하는 새 재정준칙에 합의하였다. 초과채무의 1/20씩 감축시키고자 하는 조항은 삭제되었지만 재정적자가 3% 미만일 때, 국가채무 비율이 GDP의 90%를 초과하는 국가는 매년 1%p씩, 60~90%인 국가는 매년 0.5%p씩 감축시켜야 하는 방향으로 준칙 개혁이 이뤄졌다. 재정준칙 개편안은 각 회원국 정부와 EU 의회 공식 승인을 거쳐, 법으로 제정되면 2025년부터 적용될 예정이다.

코로나19 이후 우리나라는 지속해서 재정수지 적자를 기록하고 있으며, 2018년 이후 총지출 대비 의무지출 비율이 절반을 상회하는 등 의무지출 비중도 높아지고 있어 재정권한을 법적 지위로 부여하는 재정준칙의 도입이 시급한 상황이라고 할 수 있다. 이에 EU의 최근 재정준칙 개편

[그림 2] 의무지출 및 총지출 대비 비율 추이



자료: 이강구, 「2024~2028 국가재정운용계획 지원단 보고서 [총량 분야]」, 국가재정운용계획 지원단, 2024. p.103

논의를 토대로 우리나라에 대한 시사점을 도출할 필요가 있다.

첫째, 재정준칙의 단점을 보완할 수 있는 형태로 재정준칙을 도입해야 한다는 점이다. 재정준칙은 재정건전성 확보 및 유지의 측면에서 장점이 매우 큰 제도라 할 수 있다. 하지만, 단점도 존재하는데 바로 경기순응적 제도라는 점이다. 경기가 좋을 때 재정지출을 증가시킬 수 있고, 반대로 경기가 나쁠 때는 재정지출을 더 줄여야 재정준칙을 준수할 수 있다. 코로나19 대응이나 우크라이나 등 안보위기 상황에서는 재정준칙이 신축적으로 운용될 필요가 있기 때문에, 재정준칙의 적용을 유예시키는 규정을 잘 설계하여야 한다.

둘째, 재정준칙의 재정건전화 효과를 극대화시킬 수 있도록 설계될 필요가 있다. EU에서 재정준칙은 중기재정목표(MTO)를 설정하고, 이를 달성하지 못할 경우 재정지표 개선을 위한 조치를 취하도록 하고 있다. 우리나라에서도 중기재정운용계획을 세우고 이를 달성하지 못할 때 어떤 조치를 취할 것인지, 어떻게 개선시킬 것이지에 대한 내용이 명확하게 제시되어야 재정준칙의 재정건전화 효과가 극대화될 수 있을 것이다.

셋째, 재정준칙의 관리 및 감독 주체를 명확하게 할 필요가 있다. EU에서는 EU 집행위원회가 회원국이 제출하는 예산안 및 중기재정계획의 지출목표를 평가하고, 기준에 충족하지 못하는 회원국에 가이드라인을 제공하고 있다. 또한 재정준칙 준수 여부, 재정준칙 적용 유예 등의 관리 및 감독을 하고 있다. 우리나라에서 재정준칙이 도입될 때에도 정부의 재정운용이 과연 재정준칙을 잘 준수하고 있는지, 언제 재정준칙을 적용 유예할지 등을 누가 관리·감독할지에 대해 설계 단계에서 반드시 논의 될 필요가 있을 것이다.

재정준칙 도입의 필요성과 중요성

김우철 서울시립대 세무학과 교수

현재 우리나라 재정운용은 2년 연속 계속된 대규모 세입결손으로 어려움에 처해있다. 중앙은행이 금리인하를 통해 완화적 기조로 나선 터라, 경기회복을 위한 재정의 역할에 대한 요구가 거세질 것이 분명한데, 이를 뒷받침할 재정여력은 바닥을 드러내고 있어, 정부로서는 낭패스러울 수밖에 없다. 재정운용의 어려움을 새삼 느끼게 하는 시기가 아닐 수 없다.

재정 관리에 있어 곤경은 최근 확대되고 있는 재정적자만이 아니다. 향후 급속히 진행될 고령화로 인한 재정적 압박을 어떻게 해소해갈지가 재정당국에게는 더 큰 난제다. 대처 여부에 따라 우리나라 재정의 유지가능성마저 위협받을 공산이 크기 때문이다. 많은 선진국들의 역사적 경험에서 알 수 있듯이, 초고령사회 이행과정에서 필연적으로 발생하는 복지지출 급증과 국가채무 확대 문제는 중대한 국가적 재정위험을 초래할 수 있다. 우리나라 인구구조의 고령화는 세계적으로 유례를 찾기 어려울 만큼 빠르게 진행되고 있다. 지난 20여 년 간 우리나라 복지지출의 증가 속도는 OECD 국가들을 크게 앞서고 있다. 과거보다 앞으로가 더 문제다. 사회보장위원회의 제4차 사회복지지출 전망에 따르면, 현행 복지제도만으로도 한 세대 이후인 2040년에 우리나라 사회복지지출 비중은 GDP의 20.1%에 이르게 된다. 중기재정운용계획 상 조세부담률 평균 수준이 19% 정도라는 점을 고려하면, 향후 조세수입 전부로 복지비용을 충당하기 어렵다는 의미다. 결국 증세나 연금보험료 인상이 선택이 아닌 의무인데, 정치현실상 이는 결코 쉽지 않다. 설령, 부분적인 세입확충이 이루어진다 해도, 그 사이 새로운 복지제도가 추가되면, 대규모 재정적자 발생과 국가채무 급증은 피할 수 없게 된다. KDI나 국회예산정책처에서 내놓는 장기재정전망 결과는 이러한 우려가 기우로 그치지 않을 것이란 점을 강변한다. 전망에 따르면, 현재 50% 수준인 우리나라 국가채무 비율은 2060년에 GDP의 150% 수준에 도달할 것으로 보인다. 2050년부터 노인인구 비중이 OECD 국가 중 가장 높은 수준으로 올라서게 되는 우리나라가 이러한 재정적 부담을 감당하고 재정을 유지 가능한 수준으로 관리할 수 있을지 의문이다. 실제 다수의 국제기구에서 한국의 재정은 아직까지는 건전하지만 급속한 고령화가 중대한 중장기적 재정위협을 초래할 수 있다는 경고가 빈번히 나오고 있다. 초미의 경각심을 가져야 함에도, 우리 사회는 의례 나오는 얘기로 치부하는 경향이 강해 크게 우려된다. 재정건전성 관리에 대한 세심한 주의가 어느 때보다 크게 요구되는 상황이라는 점에서 우리사회 전체의 각성이 요구된다.

건전한 재정 관리는 단순히 정부의 각오나 다짐, 또는 자발적 노력만으로 달성되지 않는다. 제도적 장치를 통해 뒷받침하는 것이 매우 중요하다는 점이 다수 재정학자들의 공통된 연구결과다. 정부지출은 지속적으로 증가하는 속성이 있으며, 증가 속도가 경제규모보다 더 빠르다는 바그너의 법칙은 대부분 나라에서 GDP 대비 재정지출 비율이 시간이 흐를수록 상승하였다는 점에서 사실로 확인된다. 경기의 호·불황에 관계없이 매년의 재정수지가 적자를 보이는 경향이 매우 강하다는 적자편향 가설 또한 각국에서 보편적으로 나타나는 현상이다. 정부가 경기호황 국면에서 늘어나는 재정수입을 부채를 갚기보다는 그 해 지출을 더 크게 늘리는 데 이용함으로써 재정적자가 계속 되풀이되고 있기 때문이다. 이러한 현상은 경제발전에 따른 복지수요 증대, 행정부처의 이기주의, 선거에서 예산의 정치적 수단화 등이 복합적으로 작용하여 나타나는 결과라 할 수 있다. 보다 근본적으로는, 다음 세대가 갚아야 빚에 무관심한 현 세대의 무책임이 문제다.

이렇듯 통제되지 않는 재정은 비효율적이고 방만하게 운영될 위험이 크다. 현실에서 목도되는 재정 관리의 본질적 한계를 제도적 차원에서 보완하기 위해 고안된 방법이 바로 재정준칙이다. 정부실패의 문제와 이를 예방하기 위한 재정헌법 제정을 주장한 노벨경제학상 수상자 뷰캐넌 교수가 처음 제안한 제도이다. 반복적인 재정적자로 누적되는 부채 문제를 정부나 정치권에만 맡겨서는 안 되며, 재정수지와 국가채무와 같은 재정총량에 수치적인 제약을 가하는 재정규율을 법제화함으로써, 법적 시스템에 의해 재정을 건전하게 관리하게 만들어야 한다는 것이 기본 취지다. 2022년 IMF 편람을 보면, 현재 105개 국가가 재정준칙 제도를 재정통제의 현실적 수단

으로 활용하고 있다. 아시아 지역을 제외한 대부분의 국가에서 현재 재정준칙이 시행되고 있다는 점에서, 시스템에 의한 재정통제는 이제 글로벌 표준이나 다름없다.

재정지출이 경제규모보다 빠르게 늘어나는 것은 우리나라도 예외가 아니다. 코로나 팬데믹 이후에는 경기에 관계없이 큰 규모의 재정적자가 고착화되는 모습을 5년째 반복하고 있다. 통제되지 재정의 병폐가 이제 일반적인 현실로 다가오고 있는 것이다. 이에 더해, 고령화 시대 중장기 재정유지가능성 확보가 정책 최우선 목표로 대두된 상황에서, 재정준칙 도입은 더 이상 미뤄선 안 되는 과제이다. 확대되는 재정의 역할을 효율적으로 수행하기 위해 준칙 제정을 통해 재정의 기반을 안정적이고 확고하게 관리해야 한다는 요구가 더욱 강해지고 있다. 재정의 역할이 강화되는 가운데 재정정책을 정치적 지지 확보를 위한 수단으로 적극 활용하고자 하는 재정의 정치화 현상이 가속화되고 있어, 준칙 도입은 시대적 과제로 부상하고 있다 해도 과언이 아니다.

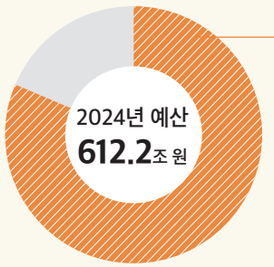
재정관리 환경변화의 어려움을 심각하게 느낀 정부가 건전한 재정관리 책임을 법제화해야 한다는 사회적 요구를 받아들여, 재정준칙 입법화에 나선 것은 다행스런 일이다. 지난 정부에서 준칙 법제화 안이 발의되었으나 논란이 컸다. 문제가 됐던 사항들을 정부가 적절히 개선하고 국제표준에 근접한 새로운 안을 제시한 것은 사회적 수용성을 높이기 위한 노력으로 평가할 만하다. 구체적으로, 준칙을 단지 시행령상 규정으로 설정하는 것은 구속력이 부족하기에, 국가재정법상 의무조항으로서 법률적 지위를 부여한 점이 가장 긍정적인 대목이다. 준칙의 형태와 관련하여 이전의 불투명한 복합산식을 수지준칙으로 단순화한 것도 바람직한 선택이다. 법률 개정 직후에 효력이 발생하도록 유예기간을 없앤 것 역시 준칙에 대한 정부의 강력한 의지를 확인해준다. 통합재정수지 대신 적자보전 채무에 직결되는 관리재정수지를 준칙의 기준으로 삼고, 그 상한을 GDP의 3% 제한한 것은 이전 법안을 적절히 개선이라 볼 수 있다. 채무비율이 GDP 대비 60%를 넘는 기간에는 적자 상한을 2%로 낮춘다는 세부 내용 또한 잠재성장률 수준의 성장경로 하에서 채무비율의 장기균형 수준을 GDP 대비 60% 내외로 유지하게 만드는 장점이 있다는 점에서 현실적이고 적절한 제도 설계라 할 수 있다.

재정수지적자 상한 이외에 채무비율 상한도 준칙에 명시해야 하지 않느냐는 지적도 일부 있다. 그러나 인구구조 고령화의 급속한 전개가 예정된 우리나라 재정여건 상, 중장기적 시계에서 적정부채 규모를 도출하기란 매우 어렵다. 객관적 근거가 부족한 국가부채비율 한도를 준칙에 일률적으로 규정하는 방식은 실용성 측면에서 문제가 된다. 고령화 심화에 따라 국가부채 비율이 높아갈 수밖에 없다는 점은 주요국들이 예외 없이 경험한 바다. 즉, 너무 낮은 부채비율 한도를 준칙으로 의무화하면, 고령화 단계에 본격 접어든 우리나라에서 준칙의 현실적 달성 가능성이 곧 문제가 될 수밖에 없다. 반대로, 너무 높은 부채한도 비율로는 준칙의 구속력을 발휘할 수 없음은 물론, 최악의 경우 조기에 채무비율을 상한에 이르게 만들 위험까지 있다. 따라서 채무비율의 단순 상한선을 설정하는 방식의 채무 준칙은 우리나라 실정에 맞지 않는 선택이 될 수 있다. 만일, 수지준칙만으로 재정건전성이 유지·관리되기 어렵다는 판단이 내려지면, 정부지출 증가율을 직접 통제하는 지출준칙을 겸용하는 방식으로 제도를 확장할 수 있다. 글로벌 금융위기 이후 재정규율 강화 차원에서 지출준칙을 추가로 채택하는 국가들이 늘고 있다는 점은 지출의 직접적 통제가 재정건전성 제고에 더 효과적일 수 있다는 점을 시사한다.

재정의 정치화에 따른 재정급증 현상이 우리나라에서도 본격화하기 시작했다는 점을 고려할 때, 통제되지 않는 재정의 병폐를 제도적으로 방지하기 위해 재정준칙 도입이 시급하다는 점에 대해서는 이미 충분한 사회적 합의가 이루어진 상태라 생각한다. 단기 및 중장기 재정여건 상 건전성 관리를 위해 재정준칙 도입이 불가피하다는 점을 부인하기 어려움에도, 정치적 견해 차이로 준칙 법안이 수년째 국회 문턱을 넘지 못하고 있는 현실은 매우 안타깝다. 재정지출 확대가 필요하다고 생각하는 의회 다수당이 준칙 도입은 재정의 역할을 실질적으로 제한할 위험이 크다고 주장하며 법안에 반대하고 있는데, 이는 사실과 다르다. 준칙 도입은 재정의 효율적 운용과 건전한 관리에 도움을 줌으로써 오히려 재정의 적극적 역할을 돕기 때문이다. 방만한 재정확대가 아닌 '질서 있는 적극 재정'에 준칙의 방점이 찍혀 있음을 상기할 필요가 있다. 경제규모 대비 채무비율이 낮은 국가라도 핵심 공공지출 비율은 높은 경우가 많다는 사실은 재정건전성 관리 강화가 반드시 지출 축소로 연결되지 않음을 의미한다. 즉, 준칙에 의한 채무통제 하에서도 얼마든지 큰 정부가 등장할 수 있다. 준칙 도입에 따른 부작용으로 재정운용이 경직화될 수 있다는 염려를 표하나, 극심한 경기침체나 재난적인 상황에서는 준칙을 적용하지 않을 수 있다는 예외 조항의 존재로 인해 경직성 문제는 충분히 보완 가능하다. 우리나라의 준칙 도입 여부가 이미 다수 국제기구의 관심 대상이 된 상황에서, 거의 모든 국가가 시행하는 상식적 제도를 G10 반열에 든 대한민국에서 정치적 대립으로 인해 번번이 법안 통과 단계에서 거부하는 모습이 더 이상 반복되지 않기를 바란다.

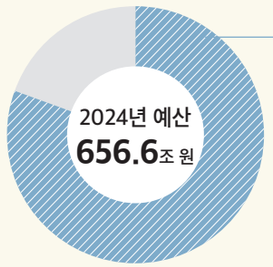
2024년 10월 기준 **재정동향**

총수입 **498.7**조 원



진도율 81.5%
498.7조 원

총지출 **529.1**조 원



진도율 80.6%
529.1조 원

통합재정수지	관리재정수지	국가채무
30.5조 원 적자 (누적 기준)	75.7조 원 적자 (누적 기준)	1,155.5조 원 (누적 기준)

주: 진도율은 해당 연도의 예산 대비 당월 누계 규모의 비율을 의미　　자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2024.12.

총수입 · 총지출

총수입

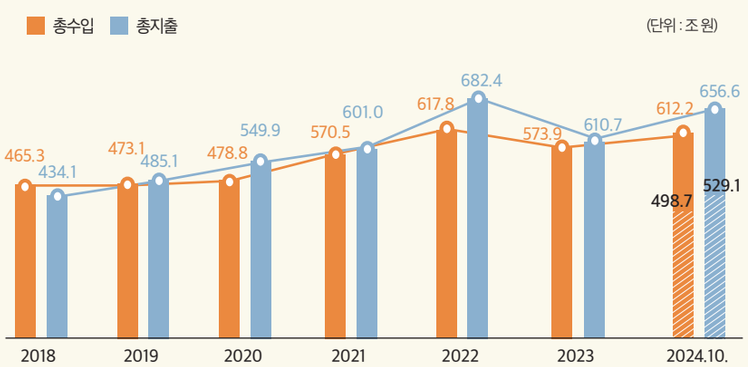
498.7조 원

전년 동기 대비
+6.2조 원

총지출

529.1조 원

전년 동기 대비
+26.3조 원



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

재정수지

통합재정수지

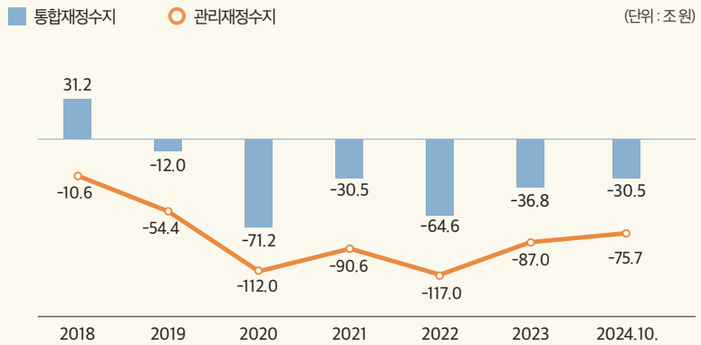
30.5조 원 적자

전년 동기 대비
-20.0조 원

관리재정수지

75.7조 원 적자

전년 동기 대비
-23.5조 원



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

사회보장성기금수지

45.2조 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)

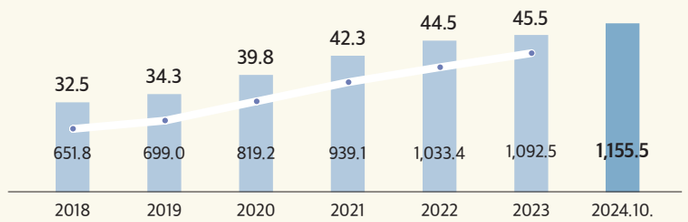
국가채무

중앙정부 채무

1,155.5조 원

전월 대비
+6.8조 원

전년 말 대비
+63.0조 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

◎ 트럼프 2기 행정부의 주택 금융 시스템 개편안으로 주택담보대출 보증 기관 패니 메이(Fannie Mae)와 프레디 맥(Freddie Mac)을 민영화하는 방안이 유력해, 일부 경제학자들은 주택 담보 대출 시장이 혼란에 휩싸일 것으로 예상

◎ 트럼프 2기 행정부의 재무부 장관으로 트럼프의 관세 정책을 옹호한 바 있는 헤지펀드 매니저 출신의 스콧 베센트(Scott Bessent)가 지명되었으며, 경제 정책의 핵심 인물이 될 것이라는 관측

2) 독일

◎ 총리와 재무장관은 채무준칙의 온건개혁에 대한 가능성을 검토 중

◎ 2024년 예산안 동결 계획은 없으며 2025년 2월의 조기총선까지는 임시예산을 편성할 계획

3) 일본

◎ 이시바 시게루 총리, 총 사업 규모 39조 엔 가량의 종합 경제 대책 성명을 발표하며, 비용 절감에 집중한 기존의 경제에서 고부가가치 창출을 지향하는 경제로 전환할 것이라 발표

4) 프랑스

◎ 내년도 예산안을 두고 야당과 갈등을 빚어왔던 바르니에 내각, 프랑스 하원의 정부불신임안 통과로 총사퇴함에 따라 예산안 처리 불투명

◎ 예산 문제와 정치적 불확실성으로 인해 프랑스 정부 채권의 10년 수익률은 3.02%에 도달하며 처음으로 그리스보다도 높은 수치 기록

5) 영국

◎ 재무장관은 영국의 다년도 지출검토를 2025년 6월까지 연기하겠다는 방침

◎ 더 이상의 세금 인상은 없을 것이라고 한 노동당 출신 재무장관의 발표에 대해 기업들은 회의적 반응

국제기구

1) IMF

◎ 1970년대 이후 금융 개혁의 세계적 전파 양상에 대한 연구 발표

◎ 민간 차입의 지속적인 감소로 세계 부채가 감소했으나, 재정 및 경제구조 개선으로 위험을 억제하여야 한다는 연구 발표

2) OECD

◎ 세계 GDP 성장률이 '25년과 '26년 3.3% 수준에서 안정적으로 유지될 것으로 전망하는 내용의 경제전망(Economic Outlook)발표

◎ 디지털 경제전망(Digital Economy Outlook)을 발간하여, 정책 및 거버넌스 관행의 국가 간 새로운 우선순위, 디지털 혁신에 대한 추세 등의 내용 제시

3) EU

◎ 유럽위원회, 새로운 경제 거버넌스 프레임워크에 따른 제1차 유럽 학기 가을 패키지에서 건전한 공공재정과 지속가능하고 포용적인 성장을 위한 길을 제시

주요국 월간 재정통계

			총수입	총지출	수 지
미국 10월 말 기준	회계연도 누적 (1개월 차)	규모	3,267억 달러	5,842억 달러	2,574억 달러 적자
		전년 동월 대비증감률	-19.0%	24.3%	286.7%
독일 10월 말 기준	회계연도 누적 (10개월 차)	규모	3,321억 유로	3,717억 유로	397억 유로 적자
		전년 동월 대비증감률	9.3%	0.0%	-43.3%
일본 9월 말 기준	회계연도 누적 (6개월 차)	규모	28조 3,883억 엔	61조 2,942억 엔	32조 9,059억 엔 적자
		전년 동월 대비증감률	17.4%	1.7%	-18.2%
프랑스 10월 말 기준	회계연도 누적 (10개월 차)	규모	2,809억 유로	4,279억 유로	1,471억 유로 적자
		전년 동월 대비증감률	3.9%	-1.6%	-10.6%
영국 10월 말 기준	회계연도 누적 (7개월 차)	규모	6,295억 파운드	7,261억 파운드	966억 파운드 적자
		전년 동월 대비증감률	3.6%	-3.2%	1.1%

* 자료: 미국) U.S. Department of the Treasury, Monthly Treasury Statement : October 2024(11.13. 발표)
독일) Federal Ministry of Finance, Overview of federal budgetary and financial data up to and including October 2024(11. 22. 발표)
일본) 재무성, 국고 세입세출 상황(11.20.발표). 일반회계 기준이며 수지는 공식발표치가 없어 세입-세출잔액으로 자체 계산한 수치임. 일본의 일반회계 수입은 공채(국채)연간 발행일정 및 이에 따른 수입변동으로 월별 변동이 큼.
프랑스) La situation du budget de l'État au 31 octobre 2024(12.3.발표)
영국) Office of National Statistics, Public sector finances, UK: October 2024(11.21. 발표)

대한민국	회계연도 누적 (10개월 차)	규모	498.7조 원	529.1조 원	30.5조 원 적자
		전년 동월 대비증감률	1.3%	5.2%	193.3%

※ 2024년 7월호부터 12월호까지 본 코너 기사 작성에 청년인턴 유수진, 이효민, 최수경, 현민재 님이 참여하였음을 밝힙니다.

미국

12. 2. 트럼프 2기 행정부의 주택 금융 시스템 개편안으로 주택담보대출 보증 기관 패니 메이(Fannie Mae)와 프레디 맥(Freddie Mac)을 민영화하는 방안이 유력함에 따라, 일부 경제학자들은 주택 담보 대출 시장이 혼란에 휩싸일 것으로 예상[1)2)]

- **도널드 트럼프 대통령 당선인은 두 번째 임기 동안 패니 메이(Fannie Mae)와 프레디 맥(Freddie Mac)을 민영화할 것으로 예상**
  - 도널드 트럼프는 지난 1기 행정부 시절에 이미 주택 금융 시스템 개편을 목적으로 패니 메이와 프레디 맥에 대한 보호감독 종료를 추진한 바 있음
  - 지난해 미국 물가상승률의 3분의 2는 주거 관련 비용이 차지했으며, 트럼프 대통령 당선인은 연방 규제 완화를 통해 신규 주택건설 비용은 줄이고 공급은 늘리겠다고 발표
  - 이런 정책 방향과 반대로, 패니 메이와 프레디 맥의 민영화는 모기지 금리를 0.43~0.97% 가량 상승시킬 것으로 예상되며 이를 '23년 미국 주택 소유자 모기지 잔액 평균 244,500달러에 대입시키면 연간 730달러에서 1,670달러로 추정
- **패니 메이와 프레디 맥은 현재 정부지원기업(government-sponsored enterprises; GSEs)으로 미국의 2차 모기지 시장의 과반 이상을 지배하는 기업**
  - 패니 메이와 프래디 맥은 모기지 대출을 해준 은행의 유동성 확보를 위해 저당권을 담보로 모기지저당증권(Mortagage Backed Security; MBS)를 발행하는 기업으로, 미국 모기지 대출의 70%가량 보증하고 있음
  - 지난 '08년 때 부실등급 모기지 채권이 패니 메이, 프래디 맥의 보증을 거치며 투자 적격 등급으로 둔갑함에 따라 서브프라임 사태의 주요 원인으로 지목되었고, 정부의 구제금융을 통해 국유화 되었음

11.23. 트럼프 2기 행정부의 재무부 장관으로 헤지펀드 매니저 출신 스콧 베센트(Scott Bessent)가 지명되었으며, 트럼프의 관세 정책을 옹호한 바 있는 스콧 베센트는 트럼프 2기 행정부 경제 정책의 핵심 인물이 될 것으로 예상[3)4)5)]

- **트럼프 2기 행정부의 재무부 장관으로 헤지펀드 매니저 출신 스콧 베센트(Scott Bessent) 지명**
  - 스콧 베센트 지명자는 1992년 파운드화 공매도 사건으로 유명한 '조지 소로스' 산하의 헤지펀드 매니저였으며, '16년 대선의 도널드 트럼프 선거 캠프에 약 200만 달러를 기부한 바 있음
  - 스콧 베센트 지명자는 트럼프의 국제 무역에 대한 회의주의 경제 철학을 칭찬한 바 있으며, 트럼프 당선인은 당월 22일 내각 지명 성명 중, 스콧 베센트가 오랫동안 미국 우선주의를 강력하게 지지한 인물이라고 언급하였음
- **재무부 차관으로는 마이클 폴켄더(Michael Faulkender) 메릴랜드 대학교 재무학 교수가 지명**
  - 마이클 폴켄더 지명자는 지난 트럼프 1기 행정부에서도 재무부 차관을 지내며 당시 재무부 장관을 맡은 스티븐 므누신 에게 경제 정책 문제에 대해 조언한 바 있음
  - 폴켄더 지명자는 미국 정부의 부채 증가에 따른 채권 시장 붕괴의 가능성을 내비치며 문제 해결을 위해서 지출을 크게 줄이고 인플레이션 문제를 해결해 미지급 부채 이자율을 낮춰야 한다고 발언함

독일

11.22. 신임 재무장관 외르크 쿠키스(Jörg Kukies)는 채무준칙(Debt brake rule)에 대해 집중적인 온건개혁(targeted and moderate reform)이 가능할 것이라며 이에 대한 광범위한 논의가 진행 중이라고 언급[6)]

- **로이터는 유럽은행총회(European Banking Congress)에 참석한 총리 올라프 숄츠(Olaf Scholz)와 쿠키스가 채무준칙 완화의 필요성에 대해 언급했다고 보도**
  - 독일은 2028년까지 GDP의 2%를 국방비로 배정한다는 NATO 조약을 준수하기 위해 총 800억 유로의 예산이 필요한 실정으로 이는 2025년 예산안에서 배정된 국방비 530억 유로에 비해 급격한 증가
  - 숄츠는 국방비의 추가적인 지출을 투자나 복지 프로그램의 예산을 삭감하며 조달하지 않기 위해 채무준칙에 온건한 개혁이 필요하다는 태도를 보임
  - 그러나, 신규 부채를 GDP의 0.35%로 제한하는 채무 준칙을 법적으로 개정하는 것은 2025년 2월 예정된 조기 총선* 이후로 미뤄질 것으로 예상되어 2025년 예산안 편성에는 해당하지 않을 것으로 보임

  * 독일의 총리 올라프 숄츠(Olaf Scholz, 사회민주당, SDP)는 당초 1월 15일에 재신임 선거를 원했으나, 기독민주당(CDU)의 당수 프리드리히 메르츠(Friedrich Merz)는 1월까지 기다릴 수 없다며 빠른 일정을 요구하였으며 숄츠도 이에 동의해 그의 재신임 투표는 2024년 12월 16일에, 조기 총선은 2025년 2월 23일에 치르기로 합의[7)]

11.12. SZ 경제총회(SZ economic summit)에 처음 모습을 드러낸 재무장관 쿠키스는 2024년 예산을 동결할 계획은 없으며, 2025년 2월 예정된 조기 총선까지는 임시 예산안을 편성할 것이라고 밝힘[8)]

- **로이터의 보도에 따르면, 쿠키스는 신호등 연정의 해산에도 불구하고 예산안 동결은 없을 것이며, 위기에도 불구하고 정부의 의무를 다하겠다는 입장**
  - 쿠키스는 2024년 추경 예산안이 통과될지 아닐지에 대한 여부는 불투명하나*, 더 이상 필요하지 않은 반도체 보조금으로 올해 부족한 예산을 운용할 수 있다는 방침

  * 2024년의 추경 예산안이 독일 연방의회에서 심의 중인 상황이나 기독민주당(CDU)과 자유민주당(FDP)은 추경 예산안의 통과를 반대하고 있는 상태

1) https://edition.cnn.com/2024/12/02/economy/fannie-mae-freddie-mac-mortgage-rates-housing/index.html
2) https://www.pbs.org/newshour/economy/trump-allies-hope-a-win-means-changes-to-the-mortgage-system-opponents-warn-it-will-cost-consumers
3) https://www.nytimes.com/interactive/2024/us/politics/trump-administration-cabinet-appointees.html
4) https://www.reuters.com/legal/government/trumps-cabinet-whos-been-picked-whos-running-2024-11-12/
5) https://www.reuters.com/world/us/trump-picks-finance-professor-faulkender-deputy-treasury-secretary-2024-12-04/
6) https://www.reuters.com/world/europe/new-german-finance-minister-says-must-be-realistic-about-debt-brake-reform-2024-11-22/
7) https://www.ft.com/content/80021c57-a3e2-4e17-beb6-adfade42bfe1
8) https://www.reuters.com/world/europe/new-german-finance-minister-does-not-plan-2024-budget-freeze-2024-11-12/

– 2025년 예산안이 2월 예정된 조기 총선 이전에 통과될 가능성은 적다며 그때까지는 임시예산을 편성해 운용할 예정이라고 밝힘

– 현재 상정된 경제 성장을 위한 49개 조치를 포함한 성장 이니셔티브 관련 법안 중 일부는 연내 처리할 방침이며, 협의가 완료된 법안들도 조기 총선 이전에 처리해 경제 성장에 필요한 조치가 지연되지 않도록 하겠단 의지를 보임

일본

11.22. 이시바 시게루 총리, 총 사업 규모 39조엔 가량의 종합 경제 대책 성명 발표하며 비용 절감에 집중한 기존의 경제에서 고부가가치 창출을 지향하는 경제로 전환할 것이라 발표[9)]

• **이시바 시게루 총리, 총 사업규모 39조엔 가량의 종합 경제 대책 성명 발표**

– 지역 활성화를 위해 새로운 보조금을 두 배로 늘리는 방안 추진하며, 현재의 소득을 보조하는 수준에서 그치지 않고 미래 소득을 늘릴 수 있는 수단이 필요할 것이라 발표

– 미래 소득 증진을 위해 '30 회계연도까지 인공지능과 반도체 분야에 10조엔 이상 국고 지원과 향후 10년간 50조엔 이상의 공공–민간 투자를 유치할 계획이라고 발표하며 이를 위한 총 사업 규모를 약 39조엔 으로 발표

– 해당 경제 대책을 위해 자유민주당, 공명당, 국민민주당간 초당적 협력과 합의를 이뤘다고 발표

• **종합 경제 대책의 목표는 기존의 비용 절감에 집중한 경제에서 벗어나 고부가가치 창출을 지향하는 경제로 전환하는 것임을 발표**

– 이시바 시게루 총리는 국민의 풍요로운 일상생활을 만들기 위해서는 가계 예산이 여유로워야 한다고 언급하며 이에 대한 방법으로 물가 상승을 앞지르는 임금 인상이 필요하다고 언급

– 특히 임금 인상에 취약한 중소기업에 관련해서 사업주는 반드시 이익을 낼 수 있고 근로자 임금은 당장 인상할 수 있도록 구체적인 메커니즘을 만들고 노동력 절감, 효율성 향상, 디지털화에 대한 투자를 통해 철저히 지원하겠다고 발표

9) https://www.kantei.go.jp/jp/103/statement/2024/1122bura.html

프랑스

12.4. 프랑스 하원의 정부불신임안 통과로 지난 9월 취임한 미셸 바르니에(Michel Barnier) 총리 및 내각이 총 사퇴함에 따라 내년도 예산안 처리 불투명[10)]

• **바르니에 정부는 국가 재정 적자를 줄이기 위해 공공 지출 감축과 증세를 골자로 한 2025년 예산안을 하원에 제출했지만 의회와 갈등을 빚어온 끝에 불신임에 이름**

– 야당은 사회 복지 축소와 프랑스인들의 구매력 약화 등을 우려하며 정부 예산안의 일부 조항에 반대해왔으며, 특히 극우 국민연합(RN)의 당수 마린 르펜(Marine Le Pen)은 바르니에 총리에게 4가지 요구사항*을 제시하며 이를 수용하지 않을 경우 정부를 불신임하겠다고 압박

* 예산 통과를 위한 '적색선'요구: 전기세 인상계획 폐기, 의약품에 대한 환불 감소, 연금 인상, 불법 이주민의 의료 혜택 축소. 바르니에는 이 중 전기세와 의약품에 관한 두 가지 요구사항만 수용

– 야당의 예산안 반대에 직면한 바르니에 총리는 지난 12월 2일 정부의 책임하에 하원 표결 없이 법안을 처리할 수 있는 헌법 49조3항을 발동해 사회보장 재정 법안을 채택하겠다고 밝혔으나 좌파와 극우 진영 양쪽 모두 즉각 정부 불신임안을 발의해 4일 표결이 이뤄짐

• **불신임안은 하원 재적 의원 총 574명(3명 공석) 중 찬성 331표로 통과*하게 되어 바르니에 총리는 취임 90일 만에 내각과함께 총사퇴하여 정부 붕괴**

– 불신임안 통과를 주도한 좌파연합 신민중전선(NFP)과 극우 국민연합(RN) 등에서는 에마뉘엘 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령 또한 동반 퇴진해야 한다고 주장

* 프랑스 헌법상 정부는 하원 재적의원의 과반수가 불신임안에 찬성하면 즉각 사퇴

• **바르니에 정부가 붕괴하면서 내년도 예산안 처리는 난관에 봉착**

– 만약 연말까지 내년도 예산안이 처리되지 않으면 최악의 경우 프랑스 5공화국 역사상 처음으로 공공 행정이 마비되는 '셧다운'사태가 발생할 수 있음

11.29. 예산과 바르니에 정부를 둘러싼 정치적 불확실성으로 인해 프랑스 차입비용 급등[11)]

• **예산과 바르니에 정부를 둘러싼 정치적 불확실성으로 인해 프랑스의 차입 비용은 처음으로 그리스보다 잠시 상승**

– 프랑스 정부 채권의 10년 수익률은 목요일 거래 초반에 잠시 3.02%에 도달하여 그리스 대출 기관이 요구한 수익률 3.01%를 넘어섰다가 다시 하락

– 이 교차는 정부가 600억 유로의 세금 인상과 지출 감축을 추진하는 데 어려움을 겪고 있는 시기에 프랑스의 정치 및 재정 전망에 대한 투자자들의 우려가 반영된 것

10) https://www.yna.co.kr/view/AKR20241205007451081?section=search
11) https://www.ft.com/content/b7d0280e-1f1f-479f-8f11-372ebf33abbe

영국

11.28. 재무장관 레이첼 리브스(Rachel Reeves)는 영국의 다년도 지출검토를 2025년 봄까지 연기하겠다고 밝힘[12]

- 영국 정부는 지출 검토를 통해 정부 부처의 공공 지출 계획을 수립하게 되나, 이번 지출 검토의 연기로 인해 정부 지출의 불확실성이 장기화될 것으로 예상
  - 리브스는 봄으로 언급했으나 관계부처 공무원은 6월이 될 것으로 예상한다고 밝혔으며, 이는 당초 4월이었던 계획에서 2개월이 지연된 것
  - 지난 10월 발표한 가을 예산안에서 공공서비스의 정상화를 위해 보건, 교육, 국방과 같은 다양한 분야에서 예산편성을 확대한 바 있어 이와 정부 부처 지출 간의 균형을 맞추기 위한 어려움에 직면하고 있는 것으로 해석

11.25. 재무장관 레이첼 리브스는 영국산업연맹(CBI)의 연례 컨퍼런스에 참석해 영국 기업에 대한 세금 인상은 더 이상 없을 것이라며 회의적인 기업가들을 설득하기 위해 노력[13]

- 2024년 가을 예산안은 기업을 대상으로 한 세금 인상을 바탕으로 해 이에 대해 영국의 기업들은 부정적인 의견을 강력하게 표하고 있는 상황
  - 리브스는 지난 10월, 의회에 참석해 더 많은 세금 인상과 차입은 없을 예정이라며 3년 안에 예산안은 흑자로 전환하겠다고 약속했으나, ONS에 따르면 10월 영국정부의 차입액은 174억 파운드로 2023년 10월의 차입액보다 16억 파운드 증가[14]
  - 따라서, 리브스의 약속에도 불구하고 향후 일상지출의 증가를 위해 세금인상이 따를 수 있다며, 영국의 기업은 상황을 예의주시 하는 중

12) https://www.ft.com/content/edc2455b-95c0-4994-9a2d-1a41ad41ef80
13) https://www.ft.com/content/b1965857-b774-437c-931b-ceb48feac57d
14) https://www.ft.com/content/ed71f7c0-27e0-46b6-99dc-95c15b466798

IMF

11.22. 1970년대 이후 금융 개혁의 세계적 전파 양상에 대한 연구 발표[15]

- 1970년대부터 2010년대까지 90개국에 걸친 금융 개혁에 대한 데이터베이스를 구축하고 이를 활용하여 금융 개혁의 세계적 전파를 설명하는 구조적 모델을 추정하였음
- 1990년대에 전 세계적으로 금융 개혁이 현저히 증가한 주요 원동력은 지정학적 영향력과 국가 간 학습이었음
  - 지정학적 요인에서는 이념적으로 유사한 국가들이 개혁을 선도하며 다른 국가들에 개혁 동기 부여
  - 선진국의 금융 자유화와 경제 성장 데이터가 개발도상국 정책 결정자들의 신념 형성에 큰 영향을 미침
- 그러나 2008년 글로벌 금융 위기(GFC) 이후에는 개발도상국을 중심으로 금융 개혁이 정체되거나 역행하는 현상이 나타남
  - 선진국의 금융 개혁 둔화와 역행으로 인해 개발도상국 정책 결정자들은 자유화가 반드시 성장으로 이어지지 않을 수 있다는 인식을 갖게 됨

12.2. 민간 차입의 지속적인 감소로 세계 부채가 감소하였지만 여전히 높은 수준이며, 재정 및 경제구조 개선을 통해 위험을 억제하기 위한 노력이 필요[16]

- 낮은 성장 전망으로 인해 가계와 기업이 부채 상환을 선택하면서 2023년 세계부채는 약 1% 감소하여 GDP 대비 237%를 나타냄
  - 성장 전망이 밝을수록 가계와 기업은 부채 자금 조달에 의존하게 되는 경향이 크지만, 최근 몇 년 동안 성장 전망이 악화되면서 이러한 관계가 반대로 작용
  - 또한 예상치 못한 인플레이션이 부채의 실질 가치를 낮추어 부채 감소에 기여
- 민간 부채가 감소했지만 여전히 150조 달러 이상으로 높은 수준이며, 낮은 성장률과 높은 부채는 재정 안정성을 위협하므로 구조적 정책을 통해 해결할 필요
  - 대부분 국가에서 공공 재정 위험을 억제하기 위한 노력이 필요하며, 지속 가능하고 포괄적인 성장을 위해 공공 투자와 혁신 지원 등 재정 정책의 역할이 중요함

15) https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/11/22/Global-Contagion-of-Financial-Reforms-558790
16) https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2024/12/02/persistent-fall-in-private-borrowing-brings-global-debt-down

OECD

12.4. 2024년 11월 OECD 경제전망(OECD Economic Outlook, November 2024) 발표, 글로벌 성장은 중대한 위험에도 불구하고, '25~'26년에 회복력을 유지할 전망[17]

- **지속적인 인플레이션 완화와 세계 무역의 회복으로 세계 경제는 회복력을 유지**
  - '24년 세계 GDP 성장률은 3.2%, '25년과 '26년에는 3.3%로 안정을 유지할 것으로 예상
  - OECD국가의 인플레이션은 대부분의 국가에서 여전히 제한적인 통화 정책 기조에 힘입어 '24년 3.2%, '26년 3.0%로 더 완화될 것으로 예상
  - 세계 무역량은 '24년에 3.6%로 증가하는 등 회복세가 예상됨
- **전망에 대한 위험 요소로 지정학적 긴장과 높은 공공 부채 비율을 언급**
  - 세계 경제에 회복력이 있는 것으로 입증되었지만 지정학적 긴장이 단기적인 위험을 초래하고 있으며 높은 공공부채 비율로 인해 중기 성장 동력이 미약하다는 위험이 존재
- **신중한 통화 및 재정 정책이 요구되며, 주요 정책 우선순위로 지속적인 인플레이션 감소, 재정 압박 완화, 노동력 부족 문제의 해결 등을 제언**
  - 인플레이션이 중앙은행 목표에 도달함에 따라 선진국에서는 인플레이션 압력이 지속 가능하게 억제될 수 있도록 정책 금리 인하의 시기와 범위를 신중하게 조절할 필요성 존재
  - 정부가 미래에 발생할 지출 압력에 대처할 수 있는 자원을 미리 확보하고, 공공 재정의 지속가능성을 보장하기 위해서는 단호한 재정 조치가 필요
  - 투자와 노동 이동성 기회를 방해하는 노동 시장의 제약을 줄이는 개혁과 함께, 교육·기술 개발의 강화는 노동력 참여를 촉진하는 데 필수적이라고 강조

11.19. 디지털 경제전망(Digital Economy Outlook 2024(vol 2)) 발간[18]

- **디지털 기술이 가져온 많은 변화에도 불구하고 디지털 정책 우선순위는 비교적 일정하게 유지**
  - '23년에 38개 OECD 국가 및 파트너 경제권 중 디지털 정부, 연결성 및 기술이 상위 3대 디지털 정책 우선순위로 선정되었으며, 이 우선순위는 '16년 이후 비교적 일정하게 유지
- **국가 디지털 전략(National Digital Strategy, NDS)을 개발하고 조정하는 책임은 점점 더 높은 정부 차원에서 이루어지고 있으며 예산 규모도 국가마다 상이**
  - 주로 전담 디지털 부처와 정부의 장관급이상(대통령실 또는 총리실) 수준에서 주도되고 있으며, 전담 디지털 기능을 갖춘 부처의 성장은 전반적인 정책 환경에서 그 중요성이 커지고 있음을 시사
  - NDS 예산 규모는 EU 회복 기금을 포함하면 12만 달러(포르투갈)에서 200억 달러 이상(스페인)에 분포

17) https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2024-issue-2_d8814e8b-en.html
18) https://www.oecd.org/en/publications/oecd-digital-economy-outlook-2024-volume-2_3adf705b-en.html

EU

11.26. 유럽 위원회, 제1차 유럽 예산회기제 가을 패키지(First European Semester Autumn Package)발표를 통해 EU국가의 재정 안정 및 지속 가능한 성장 계획 평가[19]

- **EU는 올해 4월에 발표한 EU의 '새로운 경제 거버넌스 프레임워크' 개혁 이후 처음으로 유럽연합 예산회기제 가을 패키지를 발표**
  - 이는 재정 정책에 대한 EU국가의 자율성 보장, 부채 지속 가능성 강화, 개혁과 투자를 통한 성장 촉진, 규칙 간소화를 위해 개선된 프레임워크의 약속을 이행하는 것
- **새로운 경제 거버넌스 프레임워크의 핵심은 재정, 개혁 및 투자 목표를 통합한 EU국가의 중기 재정 계획**
  - 위원회는 제출된 22개 계획 중 20개가 새로운 프레임워크의 요구 사항을 충족하고, 각 회원국의 부채 수준을 지속적으로 감소시키거나 안정적 수준에서 유지할 수 있는 재정 경로를 제시하는 것으로 평가
  - 또한 17개 유로존 EU국가의 2025년 예산 계획 초안을 평가하여 중기 재정안정계획을 이행하는 데 적절한 단계인지 평가하였음
- **한편 현재 안정성 및 성장 협정에 따라 '초과재정적자 시정절차(EDP)'의 적용을 받는 8개 EU국가*의 과도한 적자를 시정하기 위해 다년간 순 지출 경로에 대한 권고안 발표**
  - 이 패키지에는 재정 지원 프로그램의 혜택을 받은 EU 국가의 경제, 재정 상황과 부채 상환 능력을 평가하는 사후 프로그램 감시보고서를 포함

* 벨기에, 프랑스, 헝가리, 이탈리아, 몰타, 폴란드, 루마니아, 슬로바키아

19) https://commission.europa.eu/news/commission-assesses-eu-countries-plans-fiscal-stability-and-sustainable-growth-2024-11-26_en

재정제도와 재정성과(2): 예산의 권력분립

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

권력분립은 국회가 법률을 제정하고 행정부가 법률을 집행하며 사법부가 법률을 해석하는 체제를 말한다. 법률이 이러하다면 예산에 대한 권력분립은 어떻게 이루어져야 하는가? 전세계 거의 모든 국가들은 행정부가 예산을 편성하고 국회가 심의 승인하며 행정부가 집행한 후 국회가 사후검사하는 체제를 채택한다. 사법부는 예산제도에 관한 법률을 해석할 뿐 매년도 예산에 대해서는 개입하지 않는다. 예산의 권력분립 형태가 이렇게 법률과 다른 이유에 대해서는 '재정공유지의 비극', '예산에서의 공정경쟁과 효율성의 중요성' 등 여러 설명들이 가능하겠지만 아직까지 유력한 논의는 등장하지 않고 있다.

그 기본 구조와 달리 예산 권력분립의 세부 내용에 대해서는 국가별로 많은 차이가 존재한다. 국회는 행정부의 예산편성에 어느 정도 개입할 수 있는가? 국회는 행정부가 편성한 예산안을 어느 정도 수정할 수 있는가? 국회 내부의 예산심의 절차는 어떻게 이루어져야 하는가? 행정부의 예산집행에서 국회는 어느 정도로 개입할 수 있는가? 예산에 대한 국회의 사후검사는 어떻게 이루어져야 하는가? 이들에 대한 비교제도론적 연구는 1990년대에 시작하였는데 아직까지 이들에 대한 보편적 이론은 확립되어 있지 않다. 다만 여러 시행착오 속에서 민주주의를 발전시켜 온 영국, 미국, 프랑스의 오랜 역사적 경험, 그리고 영연방 의회협의체(Commonwealth Parliamentary Association)가 의회의 역할로서 정리한 내용들이 그나마 지침이 될 수 있을 것이다.[1)]

행정부의 예산편성과 국회

예산의 권력분립에서 예산편성은 본질적으로 행정부의 기능으로 간주된다. 예산에 대한 책임을 행정부에 명확하게 부여할 때 예산의 책임성이 제고될 수 있기 때문이다. 대통령(또는 수상)을 정점으로 위계적 질서를 형성하고 있는 행정부 내에서 재정부 장관이 강력한 권한으로 각 부처의 지출을 통제하는 국고의 수호자가 될 때 재정의 체계적인 관리가 가능하다. 반면 국회는 국회의원들의 수평적 관계 속에서 다양한 정치적 이익들을 타협하고 조정하는 데 강점이 있지만, 재정사업의 효율성과 효과성을 제고하는 경영적 관점을 유지하기는 매우 어렵다. 이 때문에 국회가 예산편성을 직접 수행했던 역사적 경험을 갖고 있는 국가들도 -19세기 미국과 1940년 이전의 프랑스- 시행착오를 인정하며 예산편성을 행정부의 본질적 기능으로 인정하고 있다.[2)]

행정부의 예산편성에 대해 국회는 어느 정도 개입할 수 있는가? 이 문제에 접근하기 위해서는 특정 사업에 예산을 편성할 때 필요한 두 가지 형태의 입법에 유의할 필요가 있다. 첫째는 특정 사업의 '예산근거법'을 제정하는 것인데, 예산편성 권한을 수여(授與)한다는 의미에서 수권법(授權法, authorization act)이라고도 한다. 둘째는 이들에 근거하여 매년도의 예산편성 과정에서 구체적인 예산금액을 결정하는 것인데, 대부분의 국가들은 예산을 '예산법(budget law)' 또는 '지출승인법(appropriation act)'의 형태로 -한국은 예외이지만- 제정하고 있다.[3)]

예산편성에서 이 두 가지 형태의 입법이 필요하기에 입법권을 보유한 의회는 '예산근거법'을 제정 및 개정하며 행정부의 예산편성에 개입할 수 있고, 또 매년도의 '예산법'을 제정하면서 행정부가 편성한 예산안을 수정할 수 있다. 그런데 대부분의 선진국들은 의회가 행정부의 동의 없이 예산에 개입하는 것을 헌법에서 금지하고 있다. 불문(不文)헌법 국가인 영국은 1706년에 사실상의 헌법인 의회규칙(standing orders)에서 "재정부담이 발생하는 어떠한 법안 또는 결의도 내각을 통한 동의가 접수될 때까지는 의회 내에서 검토 자체를 금지한다"는 원칙을 확립하였다. 독일은 1949년 기본법(헌법) 제113조에서 "연방정부가 제안한 예산안의 지출을 증액하거나, 또는 새로운 지출을 포함하거나 향후 초래하는 법률은 연방정부의 동의를 요한다."고 규정하고 있다. 프랑스도 1958년에 제정된 헌법 제40조에서 "공공재원의 감소 또는 공공지출의 신설 또는

1) 영국, 미국, 프랑스는 혁명을 통해 의회가 국가의 절대적 권력주체로 등장한 이후 여러 시행착오 속에서 권력을 분립하며 민주적 제도를 발전시킨 소중한 역사적 경험을 갖고 있기 때문이다. 영연방 의회협의체가 예산에 대해 정리한 내용은 McGee, David G.(2007), *The Budget Process: A Parliamentary Imperative*, Commonwealth Parliamentary Association with Pluto Press 참조.
2) 영국, 미국, 프랑스의 역사적 경험에 대해서는 옥동석(2015), 「권력구조와 예산제도」, 21세기북스 참조.
3) 영미권 국가들은 예산항목별로 '지출승인법'을 제정하고, 프랑스와 독일은 예산서류의 집합을 '예산법(loi de budget; Haushaltgesetz)'이라고 한다.

증가를 수반하는 의원 발의법률안 및 개정안은 접수될 수 없다"고 규정하고 있다.
이들 국가와 달리 미국은 의회가 예산에 거의 무제한적으로 개입할 수 있는 전 세계 유일한 국가이다. 미국은 헌법에서 예산권(power of purse)을 의회의 권한으로 명시적으로 규정하고 있다. 다만 미국 의회는 19세기까지 예산을 직접 편성하며 나타난 방만한 예산운용을 반성하면서 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act)을 제정하여 매년도 예산편성을 행정부에 위임하였다. 미국에서는 의회의 예산개입을 금지하는 헌법 상의 규정이 없지만, 의회 내부의 예산심의 절차 그리고 재정준칙에 대한 법률들을 통해 의회의 예산권한이 무분별하게 남용되는 것을 자체적으로 방지하고 있다. 1974년 의회예산법(Congressional Budget Act)에서 의회 내부의 예산제도를 확립하였고 1980년대 이후에는 의무지출의 페이고(Pay-As-You-Go) 원칙을, 재량지출의 지출한도(ceiling) 원칙을 입법하였다.
이러한 미국과 달리 한국은 헌법 제54조에서 행정부의 예산편성권을 분명하게 규정하고 있다. 또한 헌법 제57조에서는 "국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다"고 규정하여 행정부가 편성 제출한 예산에 대해 국회의 수정을 제한하고 있다. 그런데 이는 편성된 예산의 수정에 대한 규정이기에 영국, 독일, 프랑스의 의회와 달리 '예산근거법'의 제안에 대해서는 어떠한 헌법 상의 제한도 받지 않는다. 이 때문에 한국의 국회는 영국, 독일, 프랑스의 의회보다 예산편성에 더 많이 개입할 수 있다.[4]

4) 2020년 이후에는 국회가 개별 입법에서 예비타당성조사를 면제하며 특정 사업의 채택을 기정사실화 한 후 행정부 예산편성을 요구하는 사례들이 증가하고 있다. 이 또한 입법을 통해 헌법 제54조에서 규정한 행정부의 예산편성권을 침해하는 것이라 볼 수 있다.

그런데 예산에 대한 의회의 개입을 엄격히 금지한 대부분의 선진국들에서도, 1990년대 이후에는 행정부의 책임 의식을 훼손하지 않으면서 의회의 예산편성에 대한 개입을 인정하는 경향이 나타나기 시작하였다. 매년도 행정부의 예산편성 작업 이전에 예산총량 및 주요 분야별 배분을 결정하는, 소위 '사전예산(Pre-Budget)' 제도를 도입하는 것이다. 이는 미국이 1974년 의회예산법에서 상하 양원의 예산결의(Budget Resolution)를 통해 향후 10년간의 주요 분야별 예산배분을 결정하는 것과 같다. 한국은 2004년 이후 재정총량과 분야별 재정배분에 대해 5년 단위의 '국가재정운용계획'을 국회에 보고하고 있는데, 만약 이를 국회에서 의결한다면 이 내용이 행정부의 매년도 예산편성을 구속하는 '사전예산'이 될 수 있을 것이다.

국회의 예산안 수정과 확정

행정부가 편성한 예산안에 대한 승인은 법적 효력을 부여하는 과정이기에 입법권을 가진 의회의 기본적인 기능이 된다. 영국, 독일, 프랑스의 '의회는 예산의 증액 또는 세입감소를 위한 법안을 행정부의 동의 없이 입법할 수 없다'는 헌법 상의 규정은 예산근거법(또는 수권법) 뿐만 아니라 매년도 예산법(지출승인법)에도 적용된다. 따라서 이들 국가에서는 의회가 예산을 증액하려면 행정부의 동의를 얻어야 한다.
그런데 의원내각제인 영국에서는 예산승인이 내각에 대한 의회의 신임 문제로 간주되기에, 의회의 예산거부 또는 예산감액은 내각불신임이 되어 의회의 해산과 총선으로 이어질 수 있다. 이 때문에 의원들은 의회가 해산될 것을 우려하여 예산수정을 꺼려하기도 한다. 물론 의회의 예산수정이 내각불신임과 연계되는 정도는 같은 의원내각제라도 국가에 따라 서로 다르다. 독일은 연립정부의 전통이 강하여 의회의 예산수정 요구에 내각이 동의하는 경우가 빈번하므로 의회의 예산수정이 영국만큼 엄격하게 신임과 연계되지는 않는다.[5]
반면 대통령제의 미국에서는 예산수정에 관한 의회의 권한이 거의 무제한적으로 인정된다. 대신에 대통령은 '지출승인법' 형태로 의회에서 의결된 예산에 대해 거부권(veto)을 행사할 수 있다. 일반적인 법률과 마찬가지로 예산의 확정 역시 의회 의결, 대통령 거부권, 의회 재의결의 절차에 따라 이루어지는 것이다. 의회의 재의결은 강화된 요건이 적용되기에 재적의원 2/3 이상의 의결이 필요하다. 그리고 대통령의 거부권은 '항목별 거부권(line-item veto)'이 아닌 '총체적 거부권(veto in toto, package veto)'이기에 특정 예산항목들을 개별적으로 거부할 수는 없다.
미국에서는 클린턴(Bill Clinton) 대통령 시절 '귀표예산(earmarks)'을[6] -한국의 용어로는 쪽지예

5) OECD(2012), "OECD Budget Practices and Procedures Survey" 참조.
6) 미국에서 '귀표예산(earmarks)'은 '정치적 이익을 위한 예산사업'으로서, 국가 전체의 보편적 이익보다 특수한 지역이나 집단의 편파적 이익을 위해 개별 의원들이 찜한 예산으로 '돈육덩어리(pork barrel)'로도 종종 불리운다.

산- 방지하고자 '항목별 거부권'이 입법되었으나 1998년 대법원에서 위헌 판결을 받았다. 이후 연방의회에서는 이의 필요성을 인정하는 법안들이 계속 발의되고 있지만 위헌이라는 한계를 벗어나지 못하고 있다. 반면 연방정부와 달리 미국의 대부분 주정부에서는 주의회 예산의결에 대해 주지사가 '항목별 거부권'을 행사할 수 있다. 2021년 현재 미국 50개 주 중 44개 주에서 예산에 대해 항목별 거부권이 인정되고 있다.[7]

이원집정부제(또는 준대통령제)를 채택하는 프랑스에서는 대통령의 입법 거부권이 인정되지 않는다. 대신에 행정부가 편성한 예산안이 의회에서 그대로 통과될 수 있도록 다양한 장치를 구비하여 의회의 예산권을 사실상 무력화하고 있다.[8] 한국 역시 국회의 예산안 의결에 대해 대통령의 거부권을 인정하지 않는다. 한국은 전세계적으로 매우 독특하게 '예산법'이란 명칭을 쓰지 않기에 예산이 법률이 아니라는 의미에서 '예산 비(非)법률주의'의 법이론을 채택하고 있다.[9] 따라서 행정부가 편성한 예산안에 대한 수정은 국회의 입법권 범주에 속하지 않기 때문에 일반적인 법률에 대해 인정하는 대통령의 재의요구권(또는 거부권)이 적용되지 않는다. 대신에 행정부는 헌법 제57조에 따라 국회의 증액요구에 대한 동의권만을 -국회의 일방 감액에 대항할 수단은 전혀 없다- 행사할 수 있다.

7) The Council of State Governments(2021), *The Book of the States*, U.S.A., p.70 참조.
8) 옥동석(2023), "근대 재정의 탄생: 프랑스 제5공화국 헌법," 「월간 나라재정」, 한국재정정보원, pp.52~57 참조.
9) 헌법에서 국회의 예산심의 확정 조항(제41조)과 국회의 입법권 조항(제31조)이 별도로 규정되고, 조세와 달리 세출에 대해서는 법률로 규정한다는 조항이 없기 때문에 한국은 '예산 비법률주의'를 채택하는 것으로 해석된다. 김철수(2010), 「헌법학신론」, 제20전정신판, 박영사, pp.1341~1345 참조.

행정부의 예산집행과 국회의 사후검사

의회가 예산을 승인하면 행정부는 예산을 집행할 수 있게 되는데, 예산집행 단계에서 제기되는 가장 우선적인 의문은, '의회가 확정한 예산을 행정부가 반드시 집행해야 할 의무를 지는가?'라는 것이다. 일반적으로 의회의 예산승인은 '지출이 이루어질 수 있다'는 것을 의미할 뿐 지출이 반드시 이루어져야 하는 것을 의미하지는 않는다. 이는 미국에서도 일반적으로 인정되는 해석이다.[10] 예산승인은 의회가 그 집행을 동의한다는 것일 뿐 국가의 활동 자체를 추동하는 것은 아니다. 따라서 예산승인은 어떤 사업을 집행하도록 행정부를 강제하는 것이 아니다.

이러한 해석 때문에 미국은 1974년 '의회예산법'에서 의회가 승인한 예산항목을 행정부가 집행하지 않는 '지출유보(impoundment)'에 대해 대통령이 사전에 의회의 승인을 받도록 요구하였다. 예산운용상 '지출유보'가 필요하다면 -일반적으로 예산항목별 예산권한이 그 집행에 충분하지 않을 경우- 대통령은 '예산취소(rescission)'를 요청하는 공문을 의회에 발송하고 의회가 40일 이내에 승인하지 않으면 이를 집행해야 한다. 대통령은 의회에 '예산연기(deferral)'를 요청할 수도 있는데, 의회 양원 중 어느 한 원이 이에 반대하는 결의안을 통과시키면 대통령은 당해 예산을 집행해야 한다.

이처럼 예산의 집행과정에서는 편성 당시에 검토가 미흡했거나 제반 사정이 변화하여 예산을 변경할 필요성이 생길 수 있다. 이 때문에 예산항목들은 의회가 결정하는 '입법과목'과 행정부가 재량적으로 결정할 수 있는 '행정과목'으로 구분된다. 프랑스는 예산항목들을 미션-프로그램-액션으로 구분하는데, 32개 미션들은 '입법과목'으로 의회의 표결이 이루어지고 각각의 미션에서 승인된 예산은 행정부에 의해 124개 프로그램별로 -'행정과목'으로서- 배분된다.[11] 독일에서도 장(Kapitel) 하위의 항(Titel)을 중심으로 예산서가 작성되어 의회에서 의결되고 있다.[12] 한국도 국가재정법 제46조와 제47조에 따라 예산항목 분류에서 장-관-항을 '입법과목'으로 그 이하의 세항-세부사업 및 비목 분류를 '행정과목'으로 간주한다. 예산집행 과정에서 입법과목 변경은 이용(移用)이라 하여 국회의 동의와 승인을 받아야 하지만, 행정과목의 변경은 전용(轉用)이라 하여 행정부의 재량에 맡겨진다.

예산주기의 마지막 단계인 사후검사는 예산항목들이 제반 법률과 규정된 목적에 따라 적절하게 집행되었는지 점검하는 절차로서 당연히 의회가 주도해야 한다. 사후검사에서 지적된 사항들은 예산편성과 집행에 피드백(feedback)되어야 할 것인데, 대부분의 국가들은 정치적으로

10) Michael Foley(1989), *The Silence of Constitutions*, St Martin's Press, New York, p.50의 내용으로서, McGee(2007), p.84 참조.
11) '예산법에 대한 조직법' 제43조는 미션별 의회 표결을, 제44조는 예산법 확정 후 행정부의 프로그램별 예산배분을 각각 규정하고 있다. 김은경(2012), 「프랑스의 재정」, 한국조세재정연구원. pp.95~96 참조.
12) 이명헌(2011), 「독일의 재정제도」, 정책분석 11-06, 한국조세재정연구원, pp.41-43 참조.

독립된 감사원을 설립하여 의회와 긴밀한 관계를 유지하면서 사후적 성과평가에 -또는 정책감사- 주력하고 있다.[13] 이러한 사후검사의 성공 여부는 정책 내용에 대한 정치적 공방이 아니라 정책의 효과성·효율성·적법성 등 그 수행방법을 얼마나 실질적으로 검증하느냐에 달려 있다. 물론 의원들은 정책 자체의 내용과 타당성을 논쟁하며 정치적 견해를 적극 표명해야 하지만, 이것이 예산의 사후검사에서 이루어져야 할 일은 아니다.

한국 예산제도의 심각한 결함

한국의 헌법 제57조는 지출예산 증액권을 행정부에 부여하고 감액권을 국회에 일방적으로 부여하며 정치적 합의를 종용하고 있다. 그런데 국회가 여소야대로 구성되면 야당은 행정부의 동의 없이 행정부 역점사업들을 일방적으로 삭감할 수 있기 때문에 야당과 정부·여당의 극한적 예산대립을 방치하여 국정위기를 초래할 수 있다. 이는 한국 예산제도의 심각한 결함이다.[14] 의회의 예산감액에 대해 행정부가 대항할 수 있는 수단이 의원내각제 국가에서는 의회 해산권으로 대통령제에서는 거부권으로 주어지는데 반해 한국에서는 아무 것도 없기 때문이다.

13) McGee(2007), pp.104~106 참조.
14) 2024년 12월 3일의 비상계엄 선포에서 윤석열 대통령은 국가 본질 기능과 주요 사업에 대한 국회의 일방적 예산삭감을 그 한 가지 이유로 들었다. 이러한 결함에 대해서는 십수년 전부터 지적되었는데 특히 옥동석(2011), "예산법률주의의 두 가지 의의," 「예산춘추」, vol. 24, 국회예산정책처, pp.83~89 참조.

이를 해결하는 첫 번째 방법은 헌법을 개정하는 것이다. 국회가 예산안을 '예산법'으로 의결한다는 내용을 헌법에 반영한다면, 대통령은 국회에서 의결된 '예산법'에 대해 재의요구를 행사할 수 있다. 그리고 쪽지예산의 폐해를 방지할 수 있도록 미국 주정부의 사례처럼 예산 일부를 수정하여 재의요구할 수 있는 '항목별 거부권'이 인정되어야 할 것이다. 또한 헌법 제57조를 개정하여 프랑스의 헌법 조문처럼 "공공재원의 감소 또는 공공지출의 신설 또는 증가를 수반하는 의원발의 법률안 및 개정안은 접수될 수 없다"로 규정하여 예산근거법의 남발을 방지할 필요도 있다.

그러나 더 바람직한 두 번째 방법은,[15] 국회와 대통령의 협력적 예산합의가 이루어질 수 있도록 입법과목과 행정과목을 엄격하게 구분하는 것이다. 지금까지 국회와 행정부는 헌법 제57조의 '지출예산 각항'을 예산항목의 최하위 단위인 세부사업으로 해석하며 세부사업별로 감액하고 증액 동의를 구하며 갈등을 증폭시키고 있다. 예산항목을 입법과목과 행정과목으로 엄격하게 구분한다면, 국회는 입법과목(현재의 프로그램 단위인 항)에 대해서만 심사하고 그 하위의 행정과목에 대한 심사의견은 '부대의견'으로 간주하여 행정부의 재량권을 인정해야 할 것이다. 만약 행정부가 국회의 '부대의견'을 이행하지 않는다면 그 이유를 문서로 소명하도록 함으로써 정치적 책임을 추궁할 수 있어야 한다. 이 방법은 여소야대의 국회에서 극한적 정치대립을 상당 부분 해소하여 예산합의에 대한 우리 제헌헌법의 정신을 -전 세계적으로 특이한- 고양할 수 있을 것이다.[16]

15) '예산법'을 채택하는 첫 번째 방법은 1948년 정부수립 이후 76년간 발전시켜온 행정부와 국회의 예산권한 배분을 크게 요동치게 할 수 있다.
16) 재정헌법의 제정과정과 대한민국 최초 예산서의 '지출각항' 내용에 대해서는 옥동석(2024), "대한민국 근대 예산의 출발: 재정헌법과 최초의 예산," 제13권 제1호, 「예산정책연구」, 국회 예산정책처, pp.97~131 참조. 물론 궁극적으로는 극한적 대립을 해소하는 예산확정의 세부 절차를 행정부와 국회가 합의하여 마련할 때(국가재정법 또는 국회법에서) 비로소 예산합의의 헌법정신이 지속가능할 것이다.

특수활동비 논란

정해방 전)기획예산처 차관

지난달 11월 29일 국회 예산결산특별위원회는 예산 심의과정에서 야당 단독으로 대통령실 특수활동비 82억 원, 법무부 특수활동비 80억 원, 감사원 특수활동비 15억 원 등을 전액 삭감하는 의결을 행하였다. 예결위에서 야당 단독으로 예산안을 의결한 것은 건국이래 처음 있는 일이다. 이러한 의결은 12월 초 정국이 계엄 선포와 대통령 탄핵으로 이어진 데에도 일정 부분 영향을 미쳤다.

"특수활동비"라는 예산과목 명칭은 "1994년 예산"부터 사용

특수활동비라는 용어는 국가가 어떤 비밀스러운 활동을 하는데 들어가는 비용이란 뉴앙스를 풍긴다. 최근의 기획재정부 예산집행지침에도 특수활동비를 "기밀유지가 요구되는 정보 및 사건수사 기타 이에 준하는 외교, 안보, 경호등 국정수행활동에 직접 소요되는 경비"라고 규정함으로써 "기밀유지"가 강조되고 있다. 이에 따라 정보공개청구에 있어서 특수활동비는 정보공개대상이 아닌 듯 오해되어 시민단체들과 법정다툼이 이어진 바 있다. 그러나 특수활동비는 예산과목 분류상의 한 항목일 뿐이며 정보공개문제와 직접 연결시키는 것은 적절하지 않으며, 공공기관의 정보공개에 관한 법률(제9조)의 해석에 따라 별개로 판단할 사안이다.

예산과목을 경비성질별로 분류하여 "목"이라는 명칭을 사용하고 있으며, 예컨대, 인건비, 물건비, 이전지출, 자본지출등으로 나누어 50여개의 목이 있는데 특수활동비는 물건비 중 하나이다. 전통적인 통제위주의 예산시스템하에서는 "목"이 매우 중요한 역할을 하였고, 지금도 그 역할은 없어지지 않았으며, 예산지출증빙과 관련하여 특수활동비는 특별한 의미를 가진다. 왜냐하면 감사원의 "계산증명지침"상 현금지출이 가능하고 세부지출내용을 생략할 수 있는 융통성이 인정되기 때문이다

1994년 예산 이전에는 "정보비"라는 목이 특수활동비 대신 오랫동안 사용되어 왔다. 예컨대, "1959년 세출예산 과목해소"[1]에도 정보비를 정보수집에 필요한 경비(형사범체포 현상금등 포함) 라고 설명하고 있었으며, 약간의 명칭변경과정이 있었지만 정보비는 1994년 과목개편 직전까지 특별판공비, 기관운영판공비와 함께 광의의 판공비[2]로 불렀으며, 실제 내용상으로는 인건비성 경비까지 정보비에 포함되어 있어서 모든 소관예산에 정보비가 편성되어 있었다.

1994년 예산과목 개편과 특수활동비 예산편성

1993년 김영삼정부가 출범하면서 중기재정 5개년 계획(1993-1997년)을 수립하는 등 대폭적인 재정개혁이 추진되었으며, 그 과정에서 예산과목구조 중 "경비성질별 분류"를 대폭 정비하였다. 종래 통제위주에서 목표관리위주로 재정운용방식을 전

1) 생소하게 들리는 科目解疏라는 용어는 목에 대한 설명을 의미하며, 1980년대 초까지 사용되었다. 현재는 '과목구분'이라고 하고 있다.
2) 辦公費는 '공무를 처리하는 데 드는 비용'이란 의미이나 그 명칭에 부정적인 인식(고위직의 전유물)이 강해 중앙정부에서는 1994년부터 업무추진비라는 용어로 대체되었다고 볼 수 있다.

환하면서 예산 소관부처의 집행상 자율성, 탄력성을 보장하기 위해서 당시 113개 목을 46개의 목으로 단순화하였으며, 판공비로 분류되어 왔던 정보비, 기관운영판공비, 특별판공비는 특수활동비와 업무추진비로 개편되었다. 정보비를 특수활동비로 개칭하게 된 데에는 두가지 이유가 있었다고 생각한다. 우선 "정보"라는 용어에 대한 부정적 인식이다. 정보기관(중앙정보부, 안전기획부)에 대한 부정적 인식이 팽패했던 사회분위기 속에 정보기관의 예산은 총액을 모두 '정보비' 한 개 목에 편성함으로써 1990년대 초반까지만 해도 매년 국회 예산심의과정에서 정보비는 야당의 공격대상이었다. 또한 판공비를 특수활동비와 업무추진비로 정비하면서, 특수활동비 편성소관을 가능한 한 제한하기 위해 "특수"라는 용어를 사용한 것으로 보인다. 실제로 1994년 일반회계 기준 특수활동비 예산은 총 2,890억 원 이었으며, 정보기관 1,707억 원, 수사기관 964억 원(경찰청578, 법무부81, 국방부303, 관세청2), 기타 219억 원(청와대166, 국회29, 국무총리실4, 감사원29)으로 정보기관, 수사기관 및 정무기관으로 제한되어 있었음을 알 수 있다.

세가지 유형의 특수활동비

위에서 언급한 것처럼 특수활동비는 ①정보기관 경비, ②수사활동비, ③정무적 활동에 대한 지원경비로 대별할 수 있다. 그 중 정보기관 경비는 정보기관의 활동을 보장하기 위해서 편의상 인건비, 물건비, 자산취득비등 일체의 경비를 한 개의 목인 특수활동비로 편성한 것이며 별도의 국가정보원법(제16조)에 근거를 두고 있다. 국가정보원(1999.1월 이후 정보기관의 명칭)은 용도별로 자체적으로 예산을 편성 집행하며 다른 유형의 특별활동비와는 성격을 달리한다. 다만 1990년대 초까지 논란이 계속되었던 국정원 예산에 대한 국회심의방식은 상임위원회로서 정보위원회를 신설하는 등 특별절차를 1994년 국회법에 규정함으로써 그 논란은 종결되었다.

수사활동비 및 정무활동 지원경비로서의 특수활동비 소위 "협의의 특수활동비"는 지출내용을 세부적으로 밝히기 어려운 경우를 제도적으로 인정하는 경우이다. 그렇다고 특수활동비는 모두 지출내용을 밝히지 않아도 된다는 의미는 아니다. 실제로 수사활동에 직접 지출되는 다양한 경비를 제외하고 특수활동비의 주된 용도는 격려금, 경조비, 회식비, 접대비 등이었다. 이 때문에 특수활동비의 상당부분은 실제 내용상으로는 업무추진비와의 차별성이 없게 되어 버린 측면이 있었다. 차이라면 현금지급가능성과 지출증빙의 강도 정도였다.

1994년 특수활동비라는 목이 신설된 이후 2007년 필자가 예산업무를 떠날 때까지 안전기획부관련(소위 안풍사건)[3]하여 특수활동비가 문제된 경우 이외에 협의의 특수활동비가 논란이 된 경우는 없었던 것으로 기억한다. 예산당국으로서는 특수활동비가 세부내역없이 총량으로 편성되는 만큼 통상 예산편성 막바지에 익년도 전체 예산증가율보다 낮은 증가율을 적용하거나 동결하는 방식으로 최대한 억제코자 하였으며, 범죄수사건수를 고려하여 일부 물량증가요인을 반영하기도 하였다. 이 과정에서 1998년 1차추경(IMF외환위기 직후)시에 국세청 소관에 처음으로 특수활동비가 반영되었으며, 관세청 소관에는 'ㅇㅇㅇ자금'[4]이란 이름으로 밀수검거용 특수활동비를 추가 반영하기도 하였다.

2000년을 전후하여 예산집행의 투명성에 대한 국민들의 요구가 점증하였고, 시민단체들의 특수활동비(업무추진비포함) 공개요구가 잇따라 제기되었다. 특수활동비는 권력기관의 쌈짓돈이란 일부 인식을 무시하기 어려운 상황이 되었으며. 새로운 시대에 맞추어 변화가 요구되었다. 2003년 노무현 정부 출범초기 청와대 관계자에게 특수활동비 폐지를 타진한 바 있었으나 부정적이었던 것으로 기억한다. 그 후에도 약간의 문제제기가 없었던 것은 아니나 당면한 4대 재정개혁과제 추진에 바빴고, 사회적 요구도 당시에는 크게 강하지 않아 뒤로 미루어지게 되었다. 지금 생각해 보면 선제적으로 대처하지 못했었다는 아쉬움을 감출 수 없다.

특수활동비의 분화와 업무추진비와의 Trade-Off 관계

1994년 판공비가 특수활동비와 업무추진비로 개편되면서 종래의 인건비성 정보비는 업무추진비에 포함되게 되었으나 협의의 특수활동비는 여전히 업무추진비와의 차별성이 크지 않았다는 점은 전술한 바와 같다. 크게 보면 특수활동비는 광의의 업무추진비로 볼 수 있는 것이다. 2000년대 들어 각종 인건비성 업무추진비[5]가 확대되면서 이를 별도 구분하기 위해 2007년 예산부터 "직무수행경비"라는 목이 업무추진비에서 분리되었다.

2015년 국회운영위원회 위원장의 특수활동비 횡령 문제가 제기되었으나 흐지부지 넘어갔다. 그러나 문제인 정부가 출범하면서 국정원 특수활동비의 청와대 상납사건이 불거졌고, 2017년 4월 21일 법무부 및 검찰 간부들의 돈봉투 사건을 검찰이 기소함으로써 재판과정에서 특수활동비 집행실태의 한 단면이 세상에 알려지게 되었다. 예산당국은 2018년 예산부터 제도개선을 추진하여 정보기관관련 특수활동비는 "안보비", "정보보안비"라는 두 개의 목을 신설하여 분리하고, 대법원등 일부 소관의 특수활동비는 폐지하며, 일부 소관의 경우 특수활동비 규모를 대폭 축소한 바 있다. 또한 내부통제를 강화하고, 기밀유지 필요성이 낮은 경우 집행제한을 하는 등 집행지침을 강화하였다.

예산당국의 노력으로 특수활동비의 규모는 대폭 축소되었다. 2017년 8,938억 원이던 특수활동비 예산규모가 2025년 정부예산안에는 1,207억 원으로 축소되었다. 그럼에도 불구하고 세금을 부담하는 국민의 입장에서는 실질적인 예산축소가 아니라 과목신설(안보비, 정보보안비) 및 업무추진비(직무수행경비 포함)로 자리바꿈에 그쳤다는 점에서 아쉬움이 남는다.

3) 1996년 제15대총선에서 신한국당이 안기부예산을 선거자금으로 사용했다는 의혹이 제기되었던 사건

4) 실제로 사용되지 않는 경우가 많았고, 그 내용에 대한 이해부족으로 매년 결산과정에서 불용문제가 제기되어 결국 제도자체가 폐기되었다.

5) 개인에게 매달 일정액을 정액 지급하는 형식의 활동비

특수활동비 존치해야 하는가?

특수활동비는 특별히 비밀스러운 경비가 아니다. 특수활동비를 포함한 광의의 업무추진비는 공무를 수행하는 과정에서 사람과 사람의 관계에 직접 간접으로 소요되는 경비이다. 이러한 경비에는 그 구체적 내역을 영수증으로 증빙할 수 없거나 곤란한 경우가 있을 수 밖에 없고 현금지급이 불가피한 경우가 발생한다. 왜냐하면 사람관계에서 상대방의 개인정보를 밝히는 것이 부적절한 경우가 많기 때문이다. 특히 수사 및 정보활동에 이러한 경우가 많다. 실제로 카드사용이 강제되어 있고 주기적인 정보공개가 이루어지고 있는 일반적인 업무추진비도 상대방을 명시하지 않고 용도도 포괄적으로 기재할 수 밖에 없는 경우가 흔히 있다. 반면 예산지출 내용의 투명성에 대한 국민들의 요구는 지속적으로 증가하고 있다. 결국 현실적인 현금지출 필요성과 국민들의 투명성요구를 어떻게 조화시켜 나갈 것인지가 특수활동비를 포함한 업무추진비 예산편성 및 집행의 본질이라고 생각한다.

이를 위해 몇가지 제안을 해 본다면 다음과 같다. 첫째, '특수활동비'란 목명칭은 폐지하자. 용어는 시대의 산물이다. 지난 30년간을 되돌아 보면 전반기엔 그럭저럭 작동했다고 볼 수 있으나 후반기엔 용어자체가 부정적 이미지를 갖게 되어 논란의 대상이 되어 왔으며, 이는 1994년 "정보비"라는 목명칭에 대한 부정적 인식 때문에 특수활동비로 명칭이 바뀐 것과 동일한 상황이 되어 버렸다. 예산당국에서 안보비, 정보보안비를 별개로 분리한 것도 이러한 상황과 무관하지 않은 것으로 보인다. 오히려 오래전에 사용되었던 '정보비'라는 용어가 정보화시대를 맞아 2000년경 부터는 긍정적 이미지를 갖게 되었다. 둘째, 솔직하게 현금성 지출의 필요성에 대해 국민의 이해를 구하되, 그 소요는 필요 최소한으로 줄여 나가자. 특수활동비 소요의 상당부분은 조직운영에 있어서 우리의 단체문화와 밀접히 관련되어 있다고 볼 수 있다. 시대의 변화에 따라 젊은세대들은 이러한 문화에 거부반응을 보일 것이므로 선제적으로 대응할 필요가 있다. 또한 현재 특수활동비가 편성된 소관은 세칭 권력기관중심으로 되어 있어서 균형상 이에 대해서도 재검토해야 할 것이다. 특수활동비의 전신인 1956년 과목해소상 정보비는 정보수집에 필요한 경비로서 모든 소관에 편성되었으며, "목-정보비, 절-기밀비"라 하여 현금성 지출의 필요성을 인정하고 있었음을 참고할 필요가 있다. 셋째, 현금성지출 및 지출증빙의 융통성을 확대하여 감사원의 감사중심에서 소관 부처의 집행상 권한과 책임을 강화해야 한다. 현금성 지출소요는 소관 기관마다 다양하므로 집행기관의 자율성을 최대한 보장하되 예산당국은 총량규제 방법에 집중하는 것이 좋다. 통일적인 집행지침을 강화하는데 치중하다 보면 실제 현장에선 또다른 편법이 발생할 우려가 있다.

글을 맺으면서

소위 특수활동비를 포함한 광의의 업무추진비는 사람 간의 관계에 들어가는 비용이다. 납세자인 국민의 입장에서 보면 이러한 경비는 적을수록 좋으나 사용하는 사람의 입장에선 많을수록 좋다. 실제 결산내용을 분석해 보면 이러한 경비가 불용이 되는 경우가 거의 없다. 현실적인 집행관행에 맞추어 적정한 제도설계가 되어야만 국민을 설득할 수

있고 집행과정에서 실무자들의 불필요한 서류부담을 덜어줄 수 있다. 투명한 결산기록이어야만 예산편성과정에 피드백하기도 쉽다.

끝으로 광의의 업무추진비집행에 있어서 공직자의 공사 구분 의식에 대해 언급하고자 한다. 선출직, 임명직, 직업공무원 등 공무원의 유형에 따라 공사 구분에 대한 다양한 스펙트럼이 존재하며, 동일유형이라 하더라도 공사 구분 의식에 상당한 차이가 있다는 점이다. 이는 우리사회의 단체문화, 접대문화와도 긴밀한 관계가 있어서 확립된 컨센서스가 없다고 할 수 있다. 공직자 인사청문회 등에서 간헐적으로 문제제기가 되고 있으나 개인에 대한 불필요한 인신공격 수준에 그칠 뿐이다. 보다 본질적인 제도개선을 기대하여 본다.

어떻게 관세가 가장 아름다운 단어가 되었을까

남시훈 명지대학교 국제통상학과 교수

도널드 트럼프 미국 대통령 당선자는 관세라는 단어가 사전에서 제일 아름다운 단어(the most beautiful word)라고 10월 시카고에서 있었던 연설에서 밝혔다. 경제학에 대한 기본 지식이 있는 사람들에게 이 발언은 당황스러움을 넘어서 황당한 이야기이다. 관세가 경제 전반에 악영향을 준다는 것은 경제학원론 1학년 교과서 앞부분에 나오는 상당히 기본적인 이야기다. 그런데 초강대국 미국의 대통령 당선자의 입에서 이런 이야기가 나온다. 이 일을 어디서부터 돌아보아야 할까.

먼저 관세가 경제에 미치는 효과를 간략하게 확인해 보자. 관세는 수입품에 일정한 세금을 부과하여 수입품의 가격경쟁력을 낮추게 된다. 이 경우 수입품의 가격은 상승하면서 우리 나라에 수출하는 외국기업이 피해를 보게 된다. 반면 수입품과 경쟁하던 국산품을 생산하는 국내 기업은 이익을 본다. 동시에 정부는 관세 수입을 통해 일정 부분 세수를 확보할 수 있다.

관세를 올리면 소비자들은 소비하던 수입품의 가격이 상승하면서 생활비 부담이 늘어나게 되어 손해를 보게 된다. 기본적인 조세의 전가 효과에 의해, 생산자인 기업이 조세를 납부하더라도 이 과정에서 가격이 인상되면서 소비자들에게 피해가 넘어온다. 또한 트럼프는 관세가 오르면 돈을 많이 걷어서 소득세도 감세할 수 있다고 말하지만, 관세를 너무 많이 올리면 외국으로부터의 수입량 자체가 줄어들면서 총세금수입이 감소한다. 세율을 늘려도 세원이 줄어들기 때문에 정부의 총 세금 수입을 무한정 늘릴 수 없다. 이 때문에 관세가 경제에 미치는 영향은 전반적으로 부정적인 부분이 더 크다고 보는 것이 일반적이다.

하지만 관세의 긍정적 효과도 일부 있는데, 제일 중요한 부분은 고용 보호다. 자유무역을 통해 외국에서 수입품이 들어오면, 국내 기업들이 경쟁력을 잃게 되고 일부 기업은 인력감축을 하거나 일부 기업은 파산할 수 있다. 이 경우 대규모의 실업이 발생된다. 관세를 올리면 외국의 수입품으로부터 비롯되는 위협을 막아줄 수 있기 때문에 고용 보호 효과가 발생한다. 관세에 의해 보통은 소비자가 손해를 보고 생산자가 이익을 보는데, 생산자의 이익에 고용 부분이 연계되어 있는 것이다.

자유무역으로 인한 소비자의 이익과 고용불안 등으로 인한 피해를 비교하면 전반적인 이익이 더 크다는 것이 다수 학자들의 생각이다. 하지만 생필품 가격 하락으로 나타나는 소비자의 이익은 비교적 많은 소비자들에게 조금씩 나타나며, 그것이 국제무역으로 인한 이익이라는 것을 자각하기도 어렵다. 하지만 고용불안과 실업은 소수 노동자들에게 집중되어 나타나며, 국제무역으로 인한 피해라는 것이 비교적 명확하고, 다수 노동자들에게 매우 실체적이며 강력한 위협이 된다.

여기에 이민과 외국 기업에 대한 반감도 연계되어 있으므로, 대다수 소비자들이 관세에 대해 찬성 론으로 돌아서기는 어렵지 않다. 이러한 구조 하에서 일부 정치인들이 나서서 불을 붙이면 보호무역에 대한 지지는 크게 확산될 수 있다. 외국 탓으로 돌리면 되기 때문에 쉽게 혐오를 일으킬 수 있고 공감을 얻기 쉽다. 이 과정은 국가 전체의 이익에 반하는 정책을 국민들이 지지하는 것이기 때문에 포퓰리즘적 과정이라고 할 수 있다.

이처럼 관세는 자국 경제에 악영향을 미치지만, 고용 등 경제 전반에 큰 영향을 주기 때문에 한시적으로는 보호무역이 필요한 경우도 있다. 하지만 모든 국가들이 서로서로 관세를 올리면 어떻게 될까? 우리 나라가 관세를 올리면 수입이 줄어들고 그러면 우리 나라에 수출을 하던 외국 기업이 피해를 본다. 외국이 관세를 올리면 우리 나라의 수출 기업이 피해를 본다. 즉

서로 관세를 올리면 수출기업의 피해가 커지며 이제는 수출기업이 창출하는 고용에 위기가 발생하게 된다.

일시적인 보호무역은 도움이 되는 경우도 있지만 장기적인 보호무역체제가 성립하기 어려운 것은 이 때문이다. 단순히 우리 나라가 관세를 올리면서 얻는 이익과 손해만이 아니라, 외국의 관세로 인해 우리나라가 얻는 피해까지 계산하면 자유무역체제에 비해 보호무역체제는 기업활동을 더 크게 저하시킨다. 일시적인 이익을 위한 행동을 모든 국가들이 취하게 되면 서로 피해를 더 크게 보기 때문에, 장기적으로 유지되는 체제로서 보호무역은 자유무역보다 더 좋은 것이 될 수 없다.

1차 세계 대전과 2차 세계 대전 사이의 시기에 대공황을 겪은 국가들이 경쟁적으로 관세를 올리면서 서로 경제적인 피해를 키웠고 이것이 정치 불안을 가져오면서 세계 대전의 원인이 되었기에, 전세계 국가들은 다같이 관세를 낮추기 위해 노력했고 그 결과 GATT 체제 구성과 WTO 창설로 이어지면서 상당히 관세를 낮출 수 있었다. 이것이 전후 세계 경제 발전에 상당히 기여하였고, 특히 한국을 포함한 제조업 강국들이 혜택을 누렸다.

트럼프 역시 대통령 임기 1기 때에는 보호무역이라는 말보다는 "공정무역"이라는 말을 쓰면서, 중국과 여러 다른 나라들이 불공정무역을 하고 있기 때문에 관세를 포함한 적당한 조치를 취하여 상대 국가가 공정무역을 하도록 만들어야 한다는 논리를 펴면서 자유무역 보호무역 논쟁에서 살짝 비껴가는 경우가 많았다. 하지만 트럼프 대통령 임기 2기 때에는 어떻게 전개될지 예상하기 어렵다. 당장 트럼프는 11월 25일 USMCA 자유무역협정으로 서로 관세가 없는 캐나다와 멕시코를 상대로 관세를 올리겠다고 으름장을 놓았다.

미국의 관세정책에 대한 대응은 영향을 받을 것이 유력한 주요 수출 산업별로 대책을 세우고, 또 미국의 분위기에 따라 적당한 재협상 요구를 수용하면서 협상해 나가야 할 것이다. 이 부분의 디테일에 대해서는 현 시점에서 불확실한 부분이 많지만 또 한국경제의 중대한 문제인 만큼 많은 보고서가 쏟아져 나오고 있다. 이 글은 미국의 이러한 움직임을 보면서 한국이 어떤 교훈을 얻어야 하는가를 정리하면서 마무리하려고 한다.

미국의 경우 자유무역의 피해를 크게 입은 러스트 벨트 지역의 노동자 표심이 트럼프 지지 쪽으로 넘어오면서 정치적인 판도의 캐스팅보트가 되면서 정책 수립에도 큰 영향을 주었다. 하지만 한국은 수출산업이 주력산업이기에 이에 결부된 많은 대기업과 노동자들이 보호무역을 지지하기는 쉽지 않다. 국제무역의 중요성에 대해서는 대다수 국민들도 잘 인지하는 편이며 거부하기는 어려운 편이라고 할 수 있다.

하지만 관세가 문제가 아니다. 사람들이 경제적으로 어려움에 처할 때, 포퓰리스트 정치인이 나타날 수 있고 잘못된 정책을 내세우면서 인기를 얻고 또 집권할 수 있다는 것은 한국도 예외가 아니다. 포퓰리스트 정치인의 대책은 국민들을 현혹하기에 집권하기는 쉽지만, 대책 자체가 잘못되었기에 국가 전체에 피해를 주게 된다. 과거에는 이 문제가 일부 개도국과 중진국의 문제로 여겨졌지만, 이제는 선진국도 예외가 아니다. 유럽에서도 반 이민 움직임과 극우 정치세력의 목소리가 커지고 있다. 즉, 민주주의 체제 자체에 취약점이 발견되었다고 보는 것이 맞다. 그리고 트럼프는 그것들 중 관세를 이용한 것이다.

그렇다면 정치인들이 잘못된 정책을 제시하지 말자고 단합하면 될까? 그렇지 않다. 현대 사회에서 다양한 매체가 등장하면서, 기존 정치인이 아닌 사람도 정치계로 진입하기가 쉬워졌다. 트럼프 역시 기존 정치인이 아니다. 그러면 국민들을 상대로 정책홍보를 더 열심히 하고 기본적인 경제교육을 더 잘 하면 될까? 그것으로는 부족하다. 실직과 같은 상황은 개인이 극복하기 대단히 어려우며 집단적인 공포가 일어나는 경우 침착하게 대응하고 정책 순위를 매기는 것은 쉽지 않기 때문이다. 모든 선진국이 비슷한 경험을 하고 있으며, 이른바 엘리트 적인 정책을 모두 거부하는 반엘리트주의 목소리도 높아지고 있다.

결국은 포용적인 정책 설계가 예전보다 더 중요해졌다고 여겨진다. 어떤 정책은 경제발전과 성장을 위해 필요하지만, 그러면서도 불평등 완화와 실업자 등 사회적 약자 배려를 위한 정책도 필요하다. 재원조달을 위해 세금도 충분히 필요하다. 이러한 부분이 미흡한 경우 실제적으로 피해를 보는 사람들이 늘어나며, 이러한 사람들이 포퓰리즘 적 정책에 더 쉽게 설득 당하게 된다.

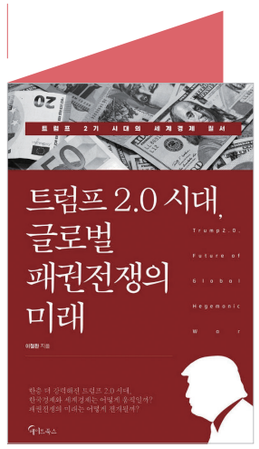
미국의 경우 자유무역의 이득이 피해보다는 더 크다는 것이 중론이지만, 그러면서도 자유무역의 피해가 예상보다 크고, 동시에 피해자에 대한 보상과 뒷받침은 대단히 부족했다는 연구가 최근 10여년 계속 나오고 있다. 한국 역시 시장개방으로 피해를 본 농업 등 여러 산업에 대한 체계적인 지원이 부족한 편이다. 자유무역에 대한 피해와 일반적인 피해를 구분하기 어렵다면 실업자 전반에 대한 보조가 더 강화되어야 한다고 OECD 등 여러 보고서에서 조언하고 있다. 하지만 여전히 부족한 부분이 많다.

즉 트럼프 현상은 미국의 관세인상 등 통상정책 변화에 대한 직접적 대응 외에도, 포퓰리즘적 정책이 인기를 얻을 가능성에 대해서 대비할 필요성을 시사한다. 이에 대비하기 위해서는 여러 정치적인 노력도 필요하지만, 정책적으로는 정책홍보를 위한 노력을 넘어 불평등 완화 등 포용적 정책을 좀 더 지향하는 궤도 변경도 필수적이다. 지나친 효율지향, 작은 정부 지향은 극단적인 포퓰리즘이라는 더 파괴적인 부메랑으로 되돌아올 가능성이 커졌다는 것을, 이제는 다른 나라들을 보면서 쉽게 확인할 수 있다. 타협과 설득, 양보를 하면서 민주주의적 과정을 지키면서 극단적인 포퓰리즘을 막아낼 수 있도록 노력하는 것이 최선이다.

경제를 보는 눈을 길러주는 재정·경제 도서 추천

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

트럼프 2.0 시대, 글로벌 패권전쟁의 미래



이철환(지음) ● 메이트북스(펴냄)

책 속으로

2024 미국 대선에서 공화당의 트럼프 전 대통령이 승리함으로써 '트럼프 2기 시대'를 열게 되었다. 이에 따라 자국 우선주의 경향은 앞으로 한층 더 심화될 것으로 보인다. 트럼프는 대선 승리 연설에서 "미국의 진정한 황금시대를 열겠다. 미국을 우선시하는 데서 시작하겠다"라고 말했다. 여기에 공화당은 이번에 상원과 하원까지 다수당이 되었다. 그 결과 '아메리카 퍼스트(America First)'라는 정책 노선이 과감하게 추진될 것으로 보인다.

주요 부문 패권전쟁 상황 알기 쉽게 소개

이 책을 쓴 저자는 오랫동안 재정경제부(현 기획재정부)에서 일했고, 한국거래소, 한국금융연구원, 한국무역협회 등에서 일하며 관련 분야에서 다양한 경험을 쌓았다. 저자는 불확실한 글로벌 경제사회가 처해 있는 상황을 정확히 이해하는 데 도움을 주기 위해 이 책을 썼다. 저자는 국제사회의 과거부터 현재까지의 사건들을 들여다보고 현재 국제사회가 처한 상황에 대해 분석한다. 경제력이 세계사를 좌지우지하는 시대인 만큼, 경제대국 1, 2위인 미국과 중국의 전략을 중심으로 서술한다.

패권전쟁이 일어나고 있는 분야를 짚어보고, 국가 간 패권 쟁탈의 흐름을 따라가며 타 국가들이 경제패권을 차지하기 위해 분투하고 있는 현황을 파악한다. 전반적인 세계 경제 질서의 변화 추이, 그리고 미국과 중국을 중심으로 벌어지고 있는 글로벌 패권전쟁의 모습을 포괄적으로 스케치했다. 무역패권, 통화패권, 기술패권, 우주패권 등 주요 부문에서의 구체적인 패권전쟁 상황을 날카로우면서도 알기 쉽게 소개한다.

4차 산업혁명 시대가 도래하면서 미래의 패권경쟁은 기술혁신이 그 키를 쥐고 있다. 기술혁신은 미래의 세계 패권을 가늠하는 가장 중요한 '게임 체인저'가 된다. 인공지능, 반도체, 통신기술, 우주기술 등의 분야에서 각 국가들은 우위를 점하기 위해 치열하게 발전을 꾀하고 있다. 현재 많은 국가들이 우주산업에 집중하고 있다. 민간기업에서도 우주개발에 진입하고 있으며 우주 관광 상품도 개발되고 있을 정도로 빠른 상업화를 이루고 있다. 뉴 스페이스 시대에 진입한 것이다.

전 세계가 집중하고 도전하고 있는 분야와 그 분야에서의 경쟁 구도를 깔끔하게 정리해놓은 이 책을 통해 우리의 현재 위치를 파악하고 발전을 위해 나아가야 할 방향에 대한 통찰을 얻을 수 있을 것이다.

딥테크 전쟁, 시장을 파괴하는 창조적 독재자들

전기차, 자율주행, 우주 개발, 드론 편

이재문(지음) ● 시크릿하우스(펴냄)

인간과 사회가 처한 문제를 피부로 와닿게 하는 모빌리티 분야

『딥테크 전쟁, 시장을 파괴하는 창조적 독재자들』은 딥테크 분야 중 전기차, 자율주행, 우주 개발, 드론 등 모빌리티 기술에 초점을 맞춰 면면을 들여다본다. 모빌리티 분야야말로 인간과 사회가 처한 문제를 가장 피부로 와닿게 해소해 줄 수 있는 기술 분야 중 하나이기 때문이다. 각 분야별 기술의 탄생, 미국과 중국 등 주요 국가들의 정책 동향, 그리고 각 글로벌 기업들이 생존을 위해 고군분투하는 모습까지 저자는 흥미진진하게 다루고 있다.

딥테크는 과학과 공학 기술을 기반으로 세상의 여러 문제를 해결하고자 하는 기술적인 접근을 의미한다. 기존 기술의 한계를 극복하고, 과학적 발견과 첨단 엔지니어링 혁신을 통해 새로운 솔루션을 창출하고 있어 '하드테크(Hard Tech)'로도 불린다. 인터넷과 비즈니스 모델의 개선이 아니라, 실제 물리 세계의 비트와 원자를 근간으로 최전선에서 과학기술을 접목시키고자 한다.

책 속으로

우주발사장의 위치는 국가 간 지정학적 경쟁에서 중요한 요소로 작용한다. 우주발사장은 단순히 로켓을 발사하는 기술적 기지일 뿐 아니라, 해당 국가의 안보, 경제, 그리고 국력을 상징할 수 있는 전략적 자산이다. 예를 들어, 적도에 가까운 발사장은 지구의 자전 효과를 극대화해 연료 효율성을 높이므로, 프랑스령 기아나(Guiana)의 발사장을 통해 프랑스는 유럽, 아시아, 남미를 연결하는 중요한 전략적 요충지를 가질 수 있다.

이렇게 딥테크는 국가 경쟁력의 핵심적인 요소로 자리 잡고 있다. 딥테크 기술들은 높은 기술 장벽과 오랜 개발 기간을 필요로 하지만, 성공적으로 구현될 경우 산업 전반에 걸쳐 심대한 영향을 미치며 새로운 경제적 기회를 창출할 수 있다. 특히, 딥테크 역량을 보유한 국가는 기술 주권을 확보함으로써 상대적으로 다른 국가에 대한 의존도를 줄일 수 있고, 글로벌 경쟁에서 우위를 점할 수 있다. AI나 반도체와 같은 첨단 기술은 국가 간 경쟁에서 결정적인 요소로 작용할 수 있다.

이 책은 크게 4장으로 나누어 각 딥테크별 기업들의 경쟁과 국가들의 전략을 다룬다. 1장은 전기차다. 테슬라, CATL, BYD, 니오, 샤오미, 한국의 배터리 메이저 3사와 현대차의 현재진행형 경쟁을 살펴본다. 2장은 자율주행이다. 미국 DARPA에서 시작된 자율주행 기술이 발전하여 어디까지 왔는지 진단한다. 그리고 현재 이스라엘의 모빌아이, 미국의 테슬라, 웨이모, 크루즈, 중국의 바이두, 포니AI 등이 어떻게 자율주행 기술을 빠르게 발전시키고 있는지 살펴본다. 이와 함께 미국, 중국, 한국 등 각국은 어떻게 자율주행 기술을 지원하고 있는지도 함께 다룬다.

3장은 우주 개발이다. 민간 주도의 뉴 스페이스 시대를 연 미국, 정부 주도의 강력한 우주 탐사 드라이브를 건 중국, 그리고 러시아, 일본, 인도, 한국의 우주 전략을 다룬다. 4장은 미래 항공 모빌리티인 드론이다. 최근 주목받는 군사용 드론뿐만 아니라 상업용 드론 시장에서 강자로 자리매김하는 DJI, 지페이커지 등 관련 기업을 살펴보고, 드론을 둘러싼 위험 요소에 대해서도 생각해 본다.

DECEMBER

2024 12

재 정

- 2025년 예산 국회 확정 (12.10.)

경 제

- 통계청 2024년 3/4분기 가계동향조사 결과 발표
- 한국은행 2024년 3/4분기 국민소득(잠정) 발표

통계청 2024년 3/4분기 가계동향조사 결과 발표 (통계청, 11.23.)

- (소득) 가구당 월평균 소득은 전년동분기대비 3.4% 증가
- (지출) 가계지출은 전년동분기 대비 4.0% 증가
- (가계수지) 처분가능소득은 전년동분기대비 3.1%, 흑자액은 1.2% 각각 증가

한국은행 2024년 3/4분기 국민소득(잠정) 발표 (한국은행, 12.5.)

- 2024년 3/4분기 실질 국내 총생산(GDP)는 전기대비 0.1% 성장(명목 국내총생산은 전기대비 0.8% 감소)
- 실질 국민총소득(GNI)은 전기대비 1.4% 증가 (명목 국민총소득은 전기대비 0.5% 감소)

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 (World Economic 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(World Economic 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 2023년 인구주택 총조사 결과 발표

국제
- 국제통화기금(IMF) 수정경제전망 (World Economic 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 국민소득(잠정) 발표

국제
- OECD 중간경제전망 (Interim Economic Outlook) 발표

10월

경제
- 한국은행 2024년 3/4분기 실질국내총생산(속보) 발표

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

11월

경제
- 통계청 2024년 3/4분기 가계동향조사 결과 발표

국제
- OECD 경제전망 (Economic Outlook) 발표

12월

재정
- 2025년 예산 국회 확정

경제
- 한국은행 2024년 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 느낌을 적어
애독자 퀴즈 정답과 함께 보내주세요. 추첨을 통해 커피쿠폰을 보내드립니다.

애독자 QUIZ

문제 정부 예산의 일반 회계와 특별 회계 및 공공기금을 모두 재정의 범위에 포함하여 그 수립과 지출을 계산한 것으로, 우리나라에서 관리재정수지와 더불어 재정건전성을 평가하는 가장 기본적인 지표로 활용하고 있는 이것은 무엇일까요?

답 ☐☐☐☐☐☐

지난 호 정답 : **공유지의비극**

지난 호 이벤트 당첨자

010-****-*122
010-****-*526
010-****-*526
010-****-*467
010-****-*050

애독자 퀴즈 정답 & 독자편지 보내주실 곳

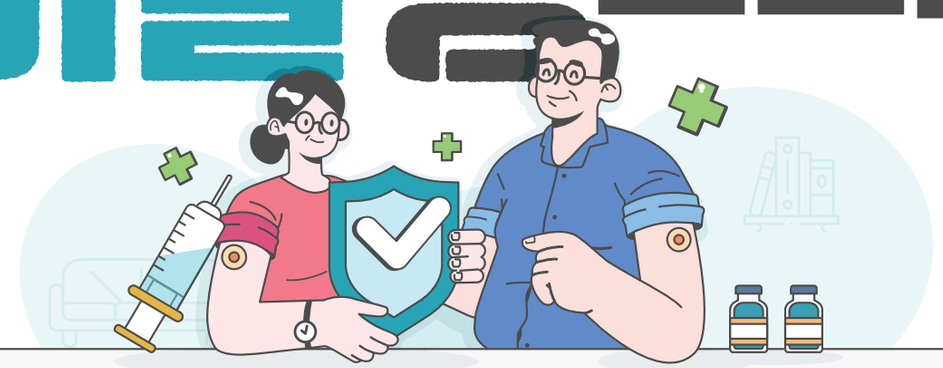
★ 응모기간 2024.12.26.~2025.1.15

QR 코드로 접속해
응모해 주세요.

질병관리청

65세 이상 어르신

인플루엔자·코로나19 동시접종하고 질병을 이길 병으로!



지원대상 65세 이상 어르신 (1959.12.31. 이전 출생자)

접종기관 지정의료기관 및 보건소 * 예방접종도우미 누리집에서 확인 가능(보건소 방문 전 확인 필수)

지원기간
- 75세 이상 (1949.12.31. 이전 출생자) | 2024.10.11.(금) ~ 2025.4.30.(수)
- 70~74세 (1950.1.1.~1954.12.31. 출생자) | 2024.10.15.(화) ~ 2025.4.30.(수)
- 65~69세 (1955.1.1.~1959.12.31. 출생자) | 2024.10.18.(금) ~ 2025.4.30.(수)

의료기관 방문 시 지켜주세요
1 건강상태가 좋은 날 예방접종하기
2 보호자와 접종대상자 모두 마스크 착용
3 손소독 등 개인위생 수칙 준수
4 접종 후 현장에서 20~30분 머무르며 이상반응 관찰 후 귀가

예방접종도우미 바로가기

1339 KMA 대한의사협회

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

12
9 772508 897000
ISSN 2508-8971