



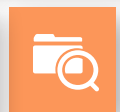
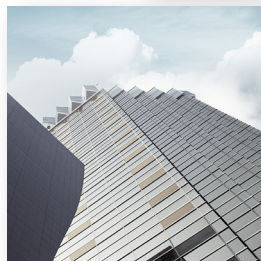
2022~2026 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 총괄·재정혁신 분야 |

2022. 12.

본 자료는 2022~2026년 국가재정운용계획 지원단에서
준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을
유의하여 주시기 바랍니다.



2022~2026 국가재정운용계획

지원단 보고서

| 총괄·재정 혁신 분야 |

2022. 12.

국가재정운용계획 지원단

총괄·재정 혁신 분야

연구책임자 한국조세재정연구원 : 김현아 재정정책연구실장(총괄)

재정정책연구원 : 김정훈 재정정책연구원장(재정혁신)

목 차

제1장 경제·재정 운용여건	1
1. 대내·외 경제여건	1
가. 불확실성 위험과 경제적 피해	1
나. 팬데믹 지속과 경기둔화	3
다. 단기 정책대응 방안	5
라. 중장기 기후변화 대응 재정위험	6
마. 대내여건	7
2. 재정정책 방향	8
가. 회복력 있는 사회 구축을 위한 재정정책	8
나. 인구구조 변화로 인한 잠재성장률 대응 재정정책 방향	12
제2장 새정부 재정정책 방향과 재정운용여건	15
1. 새정부 재정정책 방향	15
가. 새정부 경제정책 방향 주요 내용	15
나. 새정부 재정정책 방향: 건전재정 기조 확립, 국정과제 이행 및 지출 재구조화	17
2. 재정운용여건	18
가. 재정수입	18
나. 재정지출	20
다. 재정수지 및 국가채무	22
제3장 중앙-지방의 협력적 재정관계 이론과 관련 법제 및 국고보조사무(공동사무) 구조 분석	23
1. 중앙-지방 간 사무 구분의 기본원칙	23
가. 중앙-지방 간 사무 구분의 이론적 기본원칙	23
나. 중앙-지방 간 사무 구분의 해외 사례	29
2. 한국의 중앙-지방 간 사무 구분 법제 현황	36
3. “공동 재원분담사무”(국고보조사무)의 구조 분석 및 시사점	39

제4장 중앙-지방 통합재정정보 관리체계 구축 방안	44
1. 논의의 배경	44
2. 일반정부 통합재정통계 산출 기준 및 현황	45
가. 일반정부 재정통계 산출 기준	45
나. 한국은행의 일반정부 COFOG 통계 현황	47
다. 기획재정부의 일반정부 통합재정수지 현황	48
3. 중앙-지방-교육-건강보험 통합재정정보 구축 사례	51
가. 통합재정정보 구축 사례 분석의 배경	51
나. 교육 분야 통합재정정보 구축 사례	52
다. 사회복지 분야 통합재정정보 구축 사례	55
라. 건강보험 부문 통합재정정보 구축 사례	59
마. 일자리 부문 통합재정정보 구축 사례	61
4. 일반정부 기준 재정정책의 해외 사례	62
참고문헌	65

표 목 차

〈표 1-1〉 세계경제 성장률 및 물가 전망(%)	5
〈표 1-2〉 부정적 충격 유형에 따른 적절한 재정수단	11
〈표 2-1〉 중기 재정수입 전망	19
〈표 2-2〉 조세부담률과 국민부담률 전망	19
〈표 2-3〉 중기 재정지출 계획	20
〈표 2-4〉 의무지출 유형별 전망	21
〈표 2-5〉 분야별 자원배분 계획	22
〈표 2-6〉 재정수지 및 국가채무 전망	22
〈표 3-1〉 공동사무 및 이전재원 규모(SB-FB)에 따른 분권(사무 구분)의 유형화	31
〈표 3-2〉 연방국가에서의 중앙정부-주정부 간 사무 책임 배분 사례	32
〈표 3-3〉 독일의 중앙-지방 간 기능분담에 따른 자원분담 비율	33
〈표 3-4〉 복지지출에 대한 중앙-지방의 입법 권한	34
〈표 3-5〉 스웨덴 기초지자체의 복지 분야 세출 구조	35
〈표 3-6〉 지방자치단체의 사무 유형 및 구분(「지방자치법」)	36
〈표 3-7〉 기초연금 보조금(22년 예산)	41
〈표 3-8〉 의료급여 보조금(22년 예산)	41
〈표 3-9〉 생계급여 보조금(22년 예산)	42
〈표 3-10〉 영유아보육료 보조금(22년 예산)	42
〈표 3-11〉 아동수당 보조금(22년 예산)	43
〈표 3-12〉 주거급여 보조금(22년 예산)	43
〈표 4-1〉 한국은행의 일반정부 기능별(COFGO) 총지출(2020년)	47
〈표 4-2〉 2020 회계연도 중앙정부(기금 포함) 재정지출(GFS-86 기준)	49
〈표 4-3〉 2020 회계연도 일반정부 재정지출(GFS-01 기준)	50
〈표 4-4〉 COFOG 기준에 의한 교육 분야 중앙-지방 통합재정정보(예시)	54

〈표 4-5〉 사회복지 분야 부문별 재원 구조(2019년 예산)	57
〈표 4-6〉 사회복지 분야 부문별 재원 구조(2017년 예산)	57
〈표 4-7〉 사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업의 국고보조금 및 지방비부담	58
〈표 4-8〉 광역자치단체의 청년고용사업 분야별 지출액	62
〈표 4-9〉 핀란드 중앙정부의 중기재정계획(2023~2026)	63
〈표 4-10〉 독일 중앙정부 재정당국의 중기재정계획(2022~2026)	64

그림 목 차

[그림 1-1] 근원 인플레이션 분포	2
[그림 1-2] 품목별 지역 인플레이션 기여도	3
[그림 1-3] 금융위기 대비 코로나19 위기에서 아시아 국가들의 교육 수준별 고용률 차이	4
[그림 1-4] 팬데믹으로부터의 공포	5
[그림 1-5] 2019년 및 2030년 온실가스 배출량 전망	6
[그림 1-6] 실질 가계 가처분소득 증가율과 가계저축률	7
[그림 1-7] 수입물가 상승률 및 민간소비 추이	8
[그림 1-8] 소득그룹별 2017~2022년 채무 및 이자지출	9
[그림 1-9] 주요 위기 시 재정대응	9
[그림 1-10] 2021-2026 GDP 대비 일반정부부채(D2) 증가폭 전망 국제비교	12
[그림 1-11] 인구·경활인구 증가율 및 청년·여성 고용률 추이	13
[그림 1-12] 주요국 잠재성장률 추이(OECD)	13
[그림 2-1] 새정부 경제정책 방향	16
[그림 2-2] 재정수지	17
[그림 2-3] GDP 대비 국가채무 비율	17
[그림 3-1] OECD 지방정부의 자체재원 및 최종지출(GDP 비중, 2019)	30
[그림 4-1] 교육 분야의 중앙재정-지방재정-지방교육재정 간 재원의 흐름도	53
[그림 4-2] 보건지출 구조와 규모 추정(2019년 예산)	60

제1장

경제·재정 운용여건

1. 대내·외 경제여건¹⁾

가. 불확실성 위험과 경제적 피해

2022년 하반기 세계경제는 경제적·지정학적·생태학적 변화로 불안정한 시기를 겪고 있다. 대부분의 국가들에서 아직 팬데믹이 종식되지 않았고, 인플레이션은 수십년 만에 최고치를 기록하면서 통화정책이 긴축적으로 운용되고 있다. 우크라이나 전쟁과 주변 지역의 긴장 역시 상당한 지정학적 혼란의 가능성을 내포하고 있고, 동시에 유럽과 중앙 및 남아시아의 극심한 폭염과 가뭄으로 인한 기후변화 위험도 가시화되고 있다. 따라서 세계 경제는 그 어느 때보다도 ‘불확실성’의 위험이 증폭되고 있는 중이다.

이에 따른 성장세 둔화가 우려되고 있는데, IMF(Fiscal monitor, 2022. 10.)는 2023년 전 세계 국가들의 약 3분의 1이 침체에 접어들 것이라고 전망한 바 있다. 구체적으로 2022년 2분기 중국, 러시아, 미국경제는 역성장하였고, 우크라이나에서의 전쟁과 러시아 경제제재에 직접적인 영향을 받은 동유럽 국가의 경기는 급격히 둔화되었다. 다만 여행업 비중이 높은 남유럽 경제로 인하여 유로 지역 경제 상승세가 예상을 뛰어 넘는 성장을 기록하고 있다.

2021년과 2022년의 높은 인플레이션은 거시경제 전망 전문가들의 예측치를 훨씬 상회하는 수준이었다. 2021년은 초과 수요가 그 원인이었지만, 최근의 경향은 공급망 병목현상, 우크라이나 전쟁 등의 공급충격 영향이 확대되고 있는 추세이다. 기업의 마크업 증가가 인플레이션에 영향을 끼쳤다는 주장도 있으나 영향은 크지 않을 것으로 보이며, 오히려 마크업은 노동공급 부족에도 물가-임금 연쇄상승의 가능성을 낮출 것으로 예상되고 있다. 낮은 실업률로만 노동시장을 평가한 결과 예측 오차를 키웠다는 분석도 있는데, 실업자 대비 구인 비중, 취업 중 구직 강도 등 다른 노동시장 지표 등이 인플레이션에 대한 설명력이 높다.

인플레이션 완화를 위해 급격히 긴축적으로 전환된 통화정책은 상반기 경기둔화의 중요한 요인으로 작용하고 있어서 정책의 강약 조절이 향후 거시경제 운용에 있어 관건임을 알

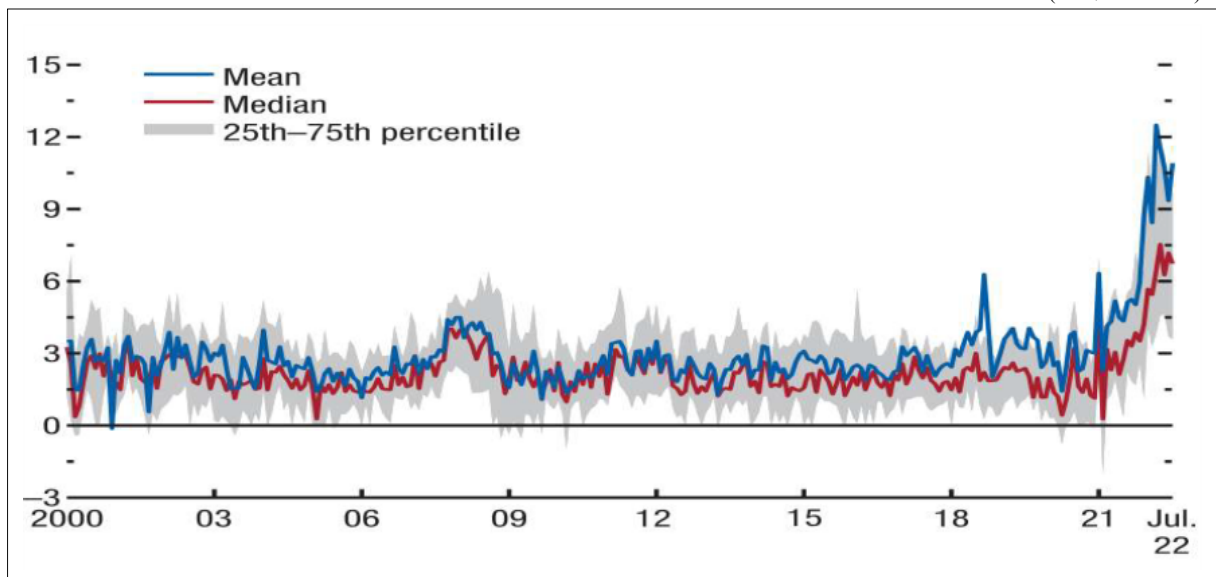
1) 대한민국 정부(2022. 9a.), 오종현 외(2022. 11.)를 참고하여 작성

수 있다. 명목정책금리는 팬데믹 이전보다 높은 상황이지만, 높은 인플레이션으로 실질금리는 여전히 팬데믹 이전보다 낮은 상황으로 파악되고 있다. 연방준비제도가 유럽 중앙은행보다 공격적으로 금리인상을 단행한 것은 유럽보다 가파른 근원 인플레이션의 상승과 함께 노동공급 부족 때문이다. 그러나 유로 지역도 우크라이나 전쟁, 식량과 에너지 가격 급등으로 인플레이션 압력이 높아지고 있다.

지금의 긴축적인 통화정책은 미국의 양적 완화로 평가절상한 달러의 유동성 제약을 위한 것인데, 이로 인해 부실 위험에 취약한 중·저소득 국가의 달러 및 유로 표시 국제수익률과 미국 또는 독일 국채 수익률 간의 스프레드가 확대 중이다. 중국의 제로-코로나 정책으로 인한 글로벌 공급망 차질과 함께 우크라이나에서의 전쟁과 유럽의 가스공급 중단은 에너지 위기를 가중시키고 제조업 등 유럽의 실물경제에 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다.

[그림 1-1] 근원 인플레이션 분포

(단위: 연간 %)

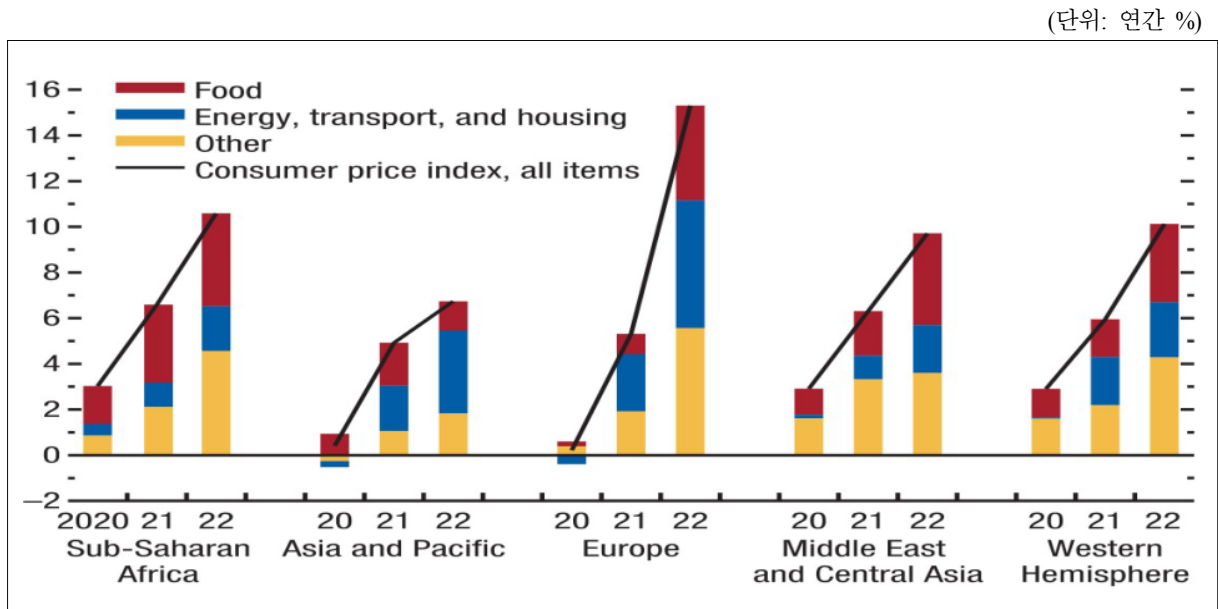


자료: IMF, *World Economic Outlook 2022 October*, Figure 1.6.

다만 IMF(WEO, 2022. 10.)는 일부 불확실성에도 불구하고 대부분의 주요 경제에서 장기 인플레이션 기대치는 안정세를 유지할 것으로 전망한 바 있다. 여전히 에너지 및 식품 등의 인플레이션 비중이 높기는 하지만, 더 이상 압도적인 요인은 아닐 것으로 보이며, 이를 제외한 근원 인플레이션은 지난해 4사분기 대비 올해 4분기 6.6% 상승할 것으로 전망되고 있다. 이는 선진국을 중심으로 에너지 가격, 공급망 비용 압력, 노동공급 부족 문제 등으로 반영될 것으로 보인다. 반면, 중국의 경제활동 냉각은 근원 인플레이션을 완화시키고, 물가상승으로 인한 실질임금의 감소는 인플레이션 상승을 일부 완충할 것으로 보고 있다. 일부 불확실성에도 불구하고 대부분의 주요 경제에서 장기 인플레이션 기대치는 안정세를 유지할

것으로 전망되고 있다.

[그림 1-2] 품목별 지역 인플레이션 기여도



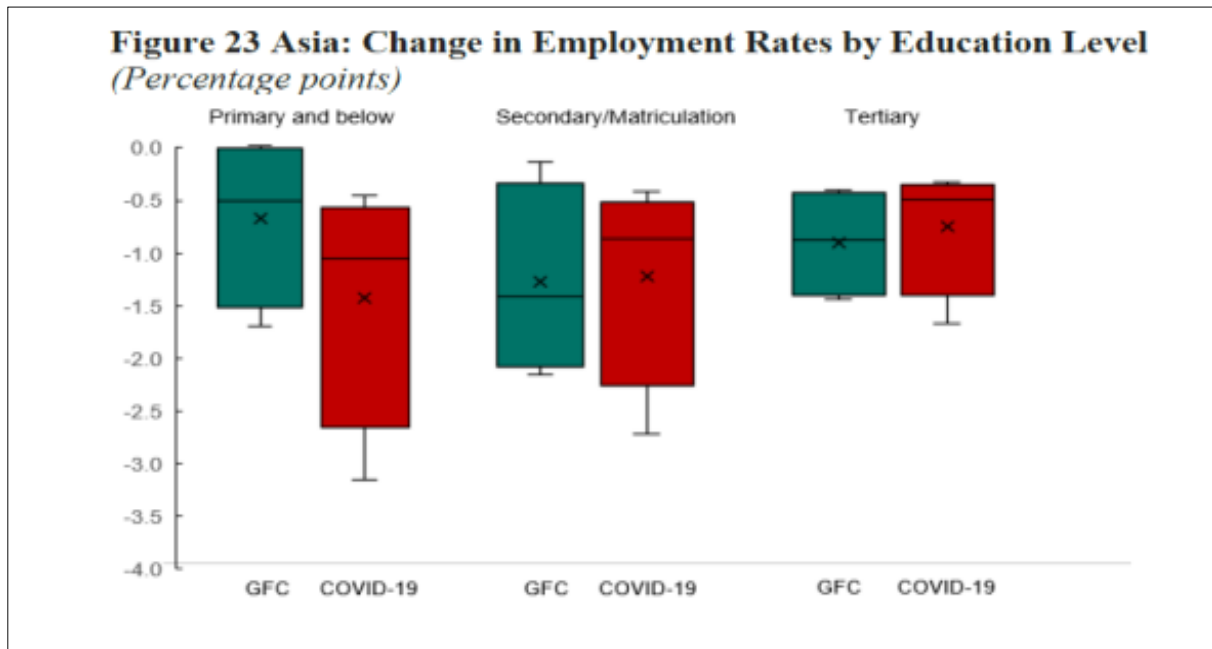
자료: IMF, *World Economic Outlook 2022 October*, Figure 1.9.

나. 팬데믹 지속과 경기둔화

코로나19 팬데믹은 진행 중이며 이는 거시경제 전망에 부담으로 작용하는데, 특히 중국에서의 영향이 강한 것으로 나타나고 있다. 상하이 등 코로나19 발생지역의 일시적 봉쇄는 현지 수요를 악화시켰고, 2분기 제조업 가동률은 75% 미만으로 떨어졌다. 이는 코로나19가 가장 심했던 시기를 제외한 최근 5년간 최저 수준에 해당한다. 이러한 중국의 수요 감소 영향은 중국으로의 수출 감소로 이어지며, 공급망 문제 해결도 지연되어 세계경제에 악영향이 우려되고 있는 시점이다.

한편, 코로나19 바이러스의 변종 발생도 경제회복에 위협으로 작용할 것으로 전망되고 있으며, 학교교육과 직업교육 기회 부족으로 이어져 인적자본 축적의 지역 간 불균형이 심화될 것으로 전망되고 있다. Jurzyk et al.(2020)은 2018년 금융위기(Global Financial Crisis: GFC)와 코로나19 팬데믹 위기를 비교하여 아시아 국가들의 교육 수준별 고용변화를 살펴본 바 있다. 아시아 대부분의 국가에서 상대적으로 저학력인 경우에 금융위기와 코로나 위기 모두에서 외부충격에 취약한 것으로 나타났다. 특히 금융위기에 비하여 코로나19 위기에서는 학력수준이 낮을수록 고용률 하락폭이 더욱 큰 것으로 나타나 저학력자들의 경기변동에 따른 실업위험이 더욱 증가했음을 지적한 바 있다. 또한, Tsvetkova et al.(2020)는 이러한 변화는 미국의 도시들(MSAs)을 분석한 결과 비정규직 분포가 높은 대도시에서 고용충격이 더욱 크게 나타났다고 분석하였다.

[그림 1-3] 금융위기 대비 코로나19 위기에서 아시아 국가들의 교육 수준별 고용률 차이



자료: Jurzyk et al.(2020), p. 15.

이러한 지역별(소득별) 비대칭적 충격 양상은 총수요와 공급의 선순환 흐름을 방해하여 경기둔화로 이어질 것으로 전망되고 있다. 세계경제는 소폭 반등 가능성이 예상되지만, 2022년 전체 성장률은 3.2%로 팬데믹 이전 수준과 크게 반등했던 2021년 6.0% 수준에는 미치지 못하고 2023년에는 2.7%로 둔화될 전망을 보이고 있다. 특히 IMF(2022)는 세계 3대 경제인 미국, 중국, 유로 지역의 경우 2022년과 2023년에 크게 둔화되어 하방위험도가 높아지고 있다고 분석한 바 있다. 중장기적으로는 위기에서 점차 벗어나면서 성장세가 회복될 것으로 보이지만, 미·중 갈등, 글로벌 공급망 재편 및 분업구조 약화 등이 리스크 요인으로 작용할 가능성이 있다.

선진국의 경제성장률은 2021년 5.25에서 2022년 2.4%, 2023년 1.1%로 전망되고 있다. 유로 지역 경제성장률은 2022년 3.1%로 미국보다 높으나, 2023년에는 0.5%로 미국보다 경기둔화가 심화될 전망이다. 유로 지역 내 개별 국가의 경제는 상당히 이질적인 성장을 보이는데, 이탈리아와 스페인은 2022년 상반기 관광산업이 회복되면서 2022년 경제성장률 전망치가 각각 3.2%, 4.3%로 상향되었으나, 2023년에는 두 국가 모두 급격히 둔화될 전망이다. 특히, 이탈리아는 마이너스 성장이 예상된다. 프랑스와 독일도 2022년 각각 2.5%, 1.5%의 낮은 성장률을 보이며 2023년은 두 국가 모두 크게 둔화될 전망이다. 영국은 높은 인플레이션이 구매력을 하락시키고, 통화정책 긴축이 소비지출 및 기업 투자에 타격을 주어 2022년 3.6%, 2023년 0.3% 성장에 그칠 것으로 전망되고 있다. 일본은 2022년과 2023년 모두 1%대의 안정적인 추세를 이어갈 것으로 예측되었다.

〈표 1-1〉 세계경제 성장률 및 물가 전망

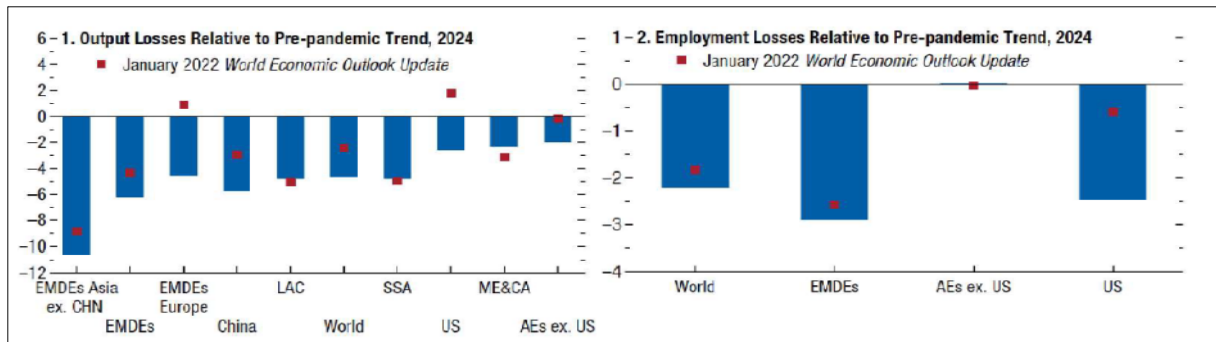
(단위: %)

구분		'22	'23	'24	'25	'26	'27
세계 경제 성장률		3.2	2.9	3.4	3.4	3.3	3.3
- 선진국	성장	2.5	1.4	1.7	1.7	1.6	1.6
	물가	6.6	3.3	2.0	1.8	1.8	1.9
- 신흥국	성장	3.6	3.9	4.6	4.5	4.4	4.3
	물가	9.5	7.4	5.0	4.5	4.2	4.1

주: World Economic Outlook(IMF, '22~'23년은 7월 전망, '24년 이후는 4월 전망 기준)
 자료: 대한민국 정부(2022a), p. 11.

[그림 1-4] 팬데믹으로부터의 공포

(단위: 기준선과의 % 편차)



주: 파란 막대그래프는 2022년 10월 추정된 팬데믹 이전 추세 대비 2024년 생산량 감소를 나타내고 빨간 점 그래프는 2022년 1월 전망값을 의미함. EMDEs는 신흥국 및 개발도상국, EMDEs Asia ex. CHN은 중국 제외 아시아 신흥국 및 개발도상국, EMDEs Europe은 유럽 신흥국 및 개발도상국, LAC는 라틴아메리카와 카리브해 지역 경제, SSA는 사하라 이남 아프리카 경제, ME&CA는 중동 및 중앙아시아 경제, US는 미국, AEs ex. US는 미국 제외 선진국을 의미함

자료: IMF, *World Economic Outlook October 2022*, Figure 1.17.

다. 단기 정책대응 방안

이상과 같은 다양한 요인의 불확실성 대응 비용은 궁극적으로는 ‘재정지출’로 연계될 가능성이 높다. 인플레이션 대응을 위한 최우선 과제로 국제기구 및 거시경제 전문가들은 중앙은행 대차대조표 정상화, 실질정책금리 인상을 꼽고 있다. 이때 재정정책은 수요를 줄여 통화정책을 지원할 것을 강조하고 있다. 물가불안으로 미래 성장의 결실을 상쇄하지 않도록 중앙은행은 물가안정 목표와 단계를 명확하게 전달할 필요가 있다고 보았으며, 다만 통화정책 긴축에 따른 실업 증가와 임금 감소의 우려도 존재하므로 국가별 인플레이션 대응 조치를 강구할 필요가 있음을 강조하였다. 인플레이션 대응정책의 비용과 장기적 편익을 고려한 정책대응이 필요하다는 것을 의미한다. 고금리 통화정책으로 인한 일자리 감소와 투자 감소 등의 압박이 발생할 수 있으나 궁극적으로는 인플레이션으로 인한 신뢰성 저하가 지속될 경우 지금의 경기 둔화가 더욱 장기화될 것이므로 당분간의 고통스러운 인플레

이션 대응정책이 필요하다는 주장이다. 이때, IMF(WEO, 2022)는 교통 인프라 개선, 전염병 대비, 믿을만하고 탄력적인 공급망 구축 등을 통해 공급 부족을 해소하는 정책 등이 인플레이션 압력을 완화할 수 있다고 권고한 바 있다.

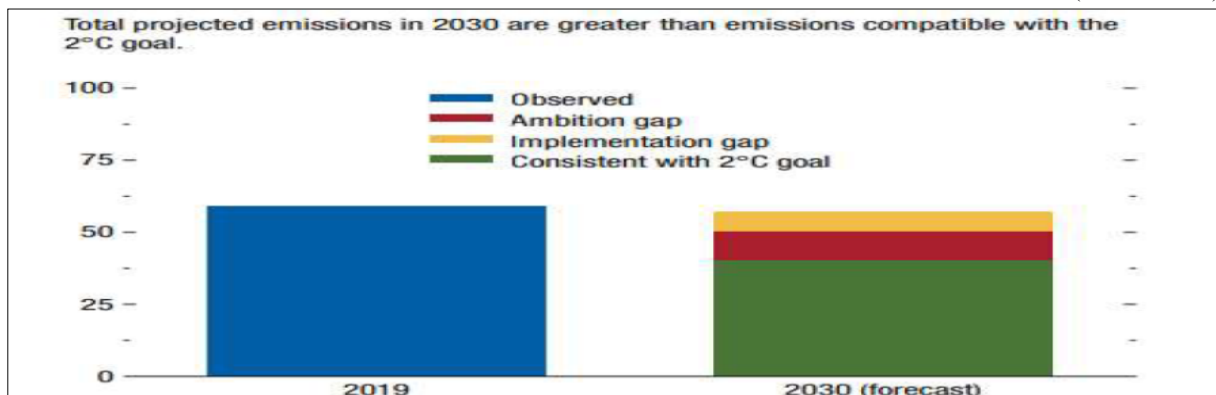
재정정책은 긴축을 통해 물가안정에 힘쓰겠다는 강력한 신호를 보냄으로써 통화정책과 공조할 필요가 있다. 물가안정정책이나 생계비 위기에 따른 취약계층을 위한 재분배정책은 필요하나, 재정적자를 감소시켜 인플레이션을 통제하고 부채 부실 위험을 낮춰야 할 필요가 있다고 보았다. 취약계층 보호를 위한 생계비지원 등은 현금이전, 실업보험과 같은 자동안정화 장치를 통해 에너지 및 식품가격 상승에 대응하는 것이 가장 좋은 방법이나, 사회안정망이 부족한 국가에서는 기존의 사회보장 프로그램을 확대하여 대응하는 정책도 필요할 것이다. 그러나 광범위한 가격 통제나 식량 및 에너지 가격 보조정책은 수요를 증가시키고 공급을 축소시켜서 지하경제를 초래할 위험이 있으므로 최소화하는 것이 바람직하다. 이러한 프로그램은 가장 필요한 사람이 아닌 가장 많이 소비하는 사람에게 정책자원이 투입되어 재정효율성이 저하되면서 역진적인 성격을 지니고 있기 때문이다.

라. 중장기 기후변화 대응 재정위험

신속한 개선조치가 없다면, 기후 변화는 전 세계의 보건과 경제에 재앙적 수준의 영향을 미칠 우려가 높다. 현재 전 세계의 탄소배출량 감소 달성 목표는 배출량의 최소 25% 삭감이 필요하다는 분석이 있다. 각국이 화석연료의 의존도를 낮추고 재생에너지와 저탄소 에너지원으로 전환하였을 경우의 에너지 안보에 대한 이득이 더욱 명확해지고 있다. 에너지 전환을 가속화하기 위한 정부의 탄소에 대한 최저 가격선 설정, 재생에너지 보조금과 같은 청정에너지 지원, 스마트 그리드와 같은 기반시설 활성화에 대한 투자 촉진이 필요하다.

[그림 1-5] 2019년 및 2030년 온실가스 배출량 전망

(단위: 기가톤)



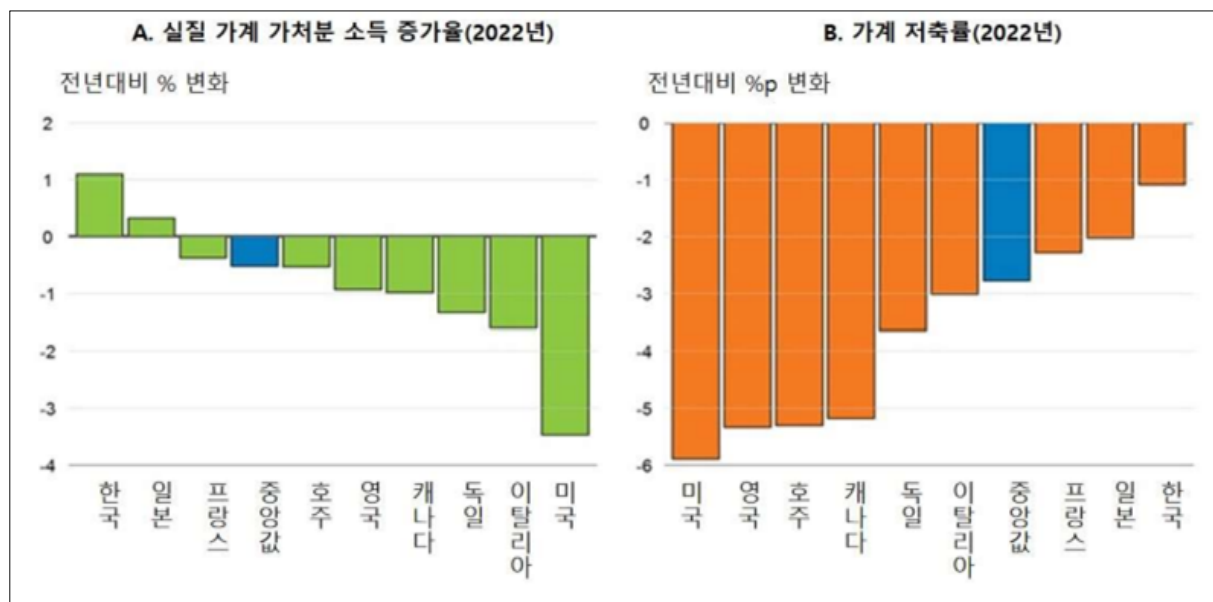
주: 파리협정 목표 배출량을 넘는 2030년 예상 배출량의 초과분은 야망격차(ambition gap: 2°C 이하 목표와의 배출 격차)와 이행격차(implementation gap: 줄이기로 약속한 배출량이나 현 정책으로 배출 예상)로 구성
 자료: IMF, *World Economic Outlook October 2022*, Figure 3.1.

단기 및 중장기 제도개선과 부채 해결을 구체화하기 위해서는 중장기 프레임워크 개선이 필요하다. 금리인상, 경기둔화, 팬데믹 관련 부채 급증 등으로 재정압박이 커지고 있으므로 이에 대한 대책 마련이 우선되어야 하고, 이를 위한 중기 재정계획 프레임워크의 실효성이 확보될 필요가 있다. 재정위기 확산을 막기 위해서는 국제적 정책공조가 필수적이며, 특히 채무불이행 위험에 있는 국가들이 부실채권을 신속하고 공정하게 정리할 수 있도록 G20의 공동채무 해결 프레임워크를 개선할 필요가 있음이 제안된 바 있다.

마. 대내여건

우리나라 경제여건 역시 인플레이션 불확실성이 상존하고 있어서, 2023년도 경제전망치가 다소 하락할 가능성이 있다. OECD 회원국들과 비교했을 때, 2022년 6월 기준 소득 및 소비는 견조한 수준을 유지한 것으로 나타나고 있다.²⁾ 주요국에 비하여 코로나19 충격이 비교적 크지 않았고, 따라서 우리나라는 재정확장 규모로 인한 채무 증가폭도 상대적으로 낮은 편이었다. 전쟁 충격 여파도 유럽국가들에 비하여 비교적 크지 않았지만, 공급망 불안으로 인한 수입물가 상승은 지속되고 있어서 중장기적으로 국내경제에 영향을 미칠 것으로 보인다. 성장은 대외여건 악화에도 불구하고 민간소비를 중심으로 회복세를 유지하고 있다. 다만, 글로벌 경기둔화, 금리인상 영향 등이 하반기 이후 수출·내수 회복세를 제약할 가능성이 우려된다.

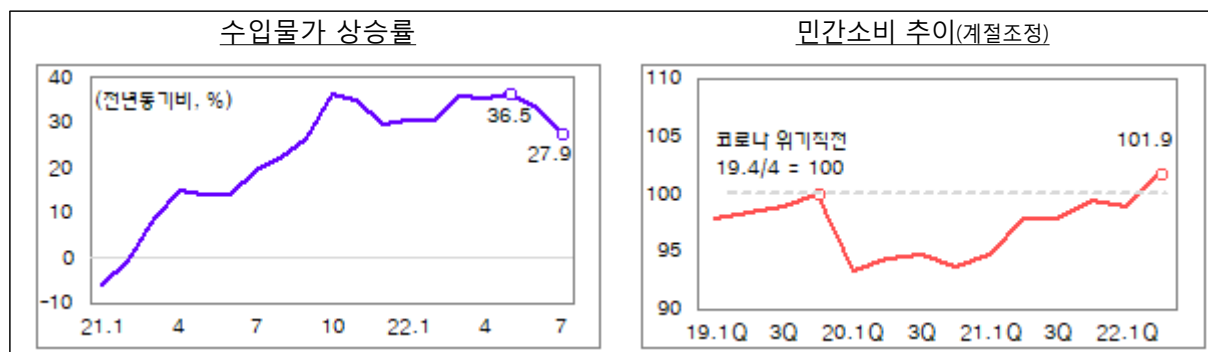
[그림 1-6] 실질 가계 가처분소득 증가율과 가계저축률



자료: 김우현 외(2022), p. 16, 그림 I-11.

2) OECD(2022)

[그림 1-7] 수입물가 상승률 및 민간소비 추이



자료: 대한민국 정부(2022a), p. 12.

우리 경제에 대한 해외발 물가 상승 압력은 점차 완화될 것으로 보이나, 대내외 경기 불확실성은 지속될 것으로 전망된다. 2023년의 경우에도 세계경제 성장 위축, 국내 금리인상 영향 등이 경기회복세를 제약하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 중장기적으로 예상되는 글로벌 경기회복 흐름 등은 긍정적 요인이다. 다만, 우리 경제에는 장기간 해결하지 못한 근본적 문제가 누적되고 있으며, 저출생·노령화 등의 인구구조 변화가 빠르게 나타나고 있어서 향후 당면한 민생 어려움이 누적되어 나타날 것이 우려되고 있는 상황임을 주지할 필요가 있다.

2. 재정정책 방향³⁾

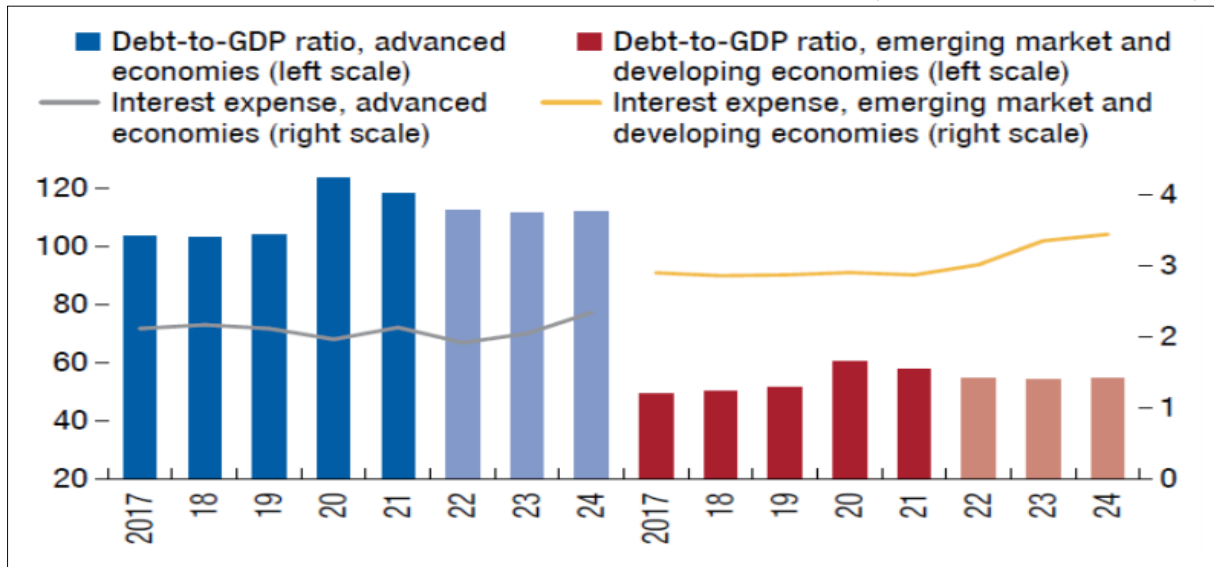
가. 회복력 있는 사회 구축을 위한 재정정책

2022년 적자 감소, 경제회복, 인플레이션 충격 등으로 세계 정부부채는 GDP 대비 91%로 하락하였지만, 여전히 팬데믹 이전 수준을 약 7.5% 상회할 전망이다. 앞서 설명한 바와 같이 식량 및 에너지 가격의 폭등은 정부예산에 부담을 가중 시키고, 국제 금융 환경 또한 정부의 재정을 제약하고 있는 상황이다. 이에 포스트 팬데믹에 대비해 일관된 중기 재정 프레임워크 확립이 필요한데, 그 주요 내용으로는 첫째, 구체적인 적자 감축안, 재정건전화 조치, 정책금리 인상폭을 줄여서 채무 상환 비용을 감축시키는 방안 등이다. 정치적으로는 어렵지만 점진적이고 지속적인 재정긴축은 시장의 신뢰 상실로 인한 갑작스런 재정긴축보다 덜 충격적일 것이다. 둘째로는 한정된 예산하에서 정책과 프로그램의 우선순위 설정 등 재정효율화 방안을 들 수 있다. 재원 마련을 위해 정부는 세수를 늘리고 공공 임금 등 지출을 억제해야 하며, 이는 전반적인 임금 및 물가 압력을 억제하는 데 도움이 된다.

3) 오종현·장준희(2022)를 참고하여 작성함

[그림 1-8] 소득그룹별 2017~2022년 채무 및 이자지출

(단위: GDP 대비 %, 가중 평균)

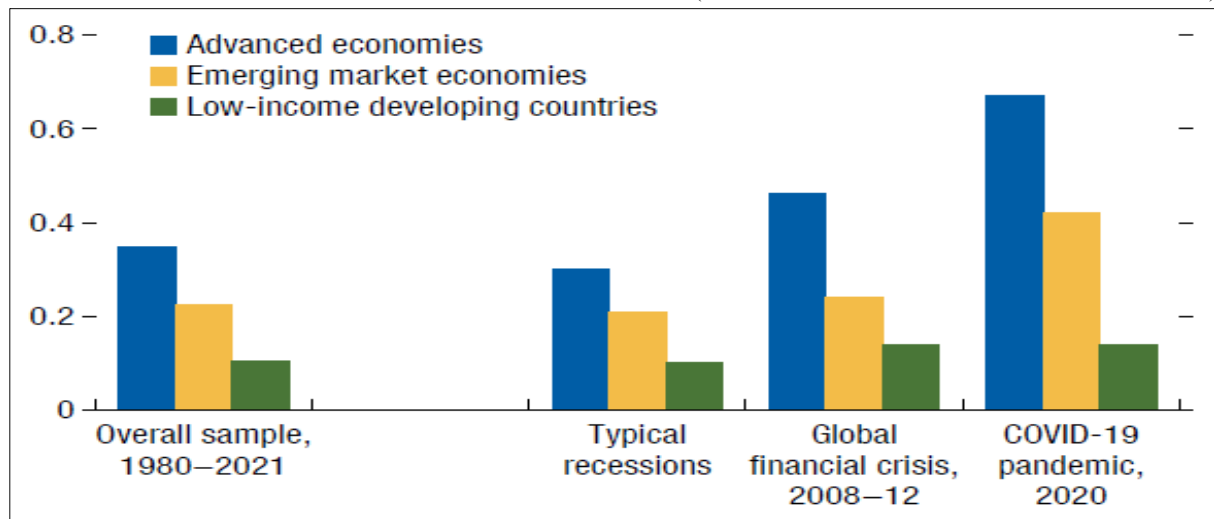


주: 중국 제외

자료: IMF, *Fiscal Monitor October 2022*, Figure ES.2.

[그림 1-9] 주요 위기 시 재정대응

(단위: 소득그룹별 패널회귀분석의 시변 추정계수)

자료: IMF, *Fiscal Monitor October 2022*, Figure 1.2.

IMF(*Fiscal Monitor*, 2022)의 분석에서는 최근 주요 위기에 대한 경험을 바탕으로 재정정책 방향에 대한 시사점을 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 정부는 통상적인 위기에 비해 중대한 위기 시 광범위하고 다양한 재량조치들(팬데믹 중 보편적 현금이전 등)을 시행하였고, 둘째, 재정정책을 비용효율적으로 시행하려면 가장 도움이 필요하고 회복능력이 낮은 적격 수혜자를 잘 결정하는 것이 중요하며, 정책의 거시경제적 효과뿐만 아니라 재분배 효과를

평가할 필요가 있다는 점이다. 셋째, 재정정책은 다른 정책들과 종합적으로 평가할 필요가 있는데, 예를 들면, 통화정책이 제약될 때는 확장적 재정정책이 경제회복을 강력하게 지원할 수 있으나, 인플레이션이 목표를 상회할 경우 확장적 재정정책은 중앙은행의 정책 수행을 어렵게 할 가능성이 존재한다는 것이다. 글로벌 금융위기 때 금융기관에 대한 구제지원과 같은 재정정책이 다른 정책의 틈을 보완해야 할 경우도 존재한 것을 들 수 있다.

실업 또는 손실을 입은 가계의 회복력 구축을 위해서는 자동안정화 장치와 같은 조치와 재량지출 조치를 나누어 시행할 수 있다. 자동안정화 장치는 실업소득 지원, 공적 부조와 같은 지출과 개인과 법인의 소득세와 같은 세입을 통해 적시에 선별적, 일시적으로 작동하도록 설계된 사회안전망 제도이다. 하지만 큰 위기 시에는 자동안정화 장치가 작동하지 않거나 대부분 불충분하고, 이러한 문제는 비공식 부문이 큰 개발도상국에서 두드러지게 나타난 바 있다. 이러한 경우 재량적 조치가 필요하나, 사전에 준비가 미흡하면 정부나 의회의 승인이 필요해 지연되거나 추후 폐지가 어렵다는 단점이 존재한다. 한편 위기에 대한 적절한 재정정책에 대한 견해는 글로벌 금융위기와 코로나19 팬데믹을 거치면서 재평가 받고 있다. 과거에는 위기에 대한 대응으로 자동안정화 장치로 충분하며 재량적 재정정책은 효과성이 낮거나 되돌리기 어려운 것으로 간주된 바 있다. 반면, 글로벌 금융위기 때는 회계 원칙 강화 및 총수요 진작, 팬데믹 위기 때는 가계 현금이전과 기업의 신용과 유동성 지원 등 재량조치 역할이 확대된 바 있다.

미국 등 다수 선진국들은 팬데믹 중 신속하게 현금 이전 프로그램을 승인하고 지출해 소비를 진작한 바 있다. 2020년 말 CARES법 제정 후 2주 만인 4월 중순 재난지원금을 지급하였고, 이러한 재정조치는 시장소득 손실 이상을 보완해 소득 하위 50% 가구의 2020년과 2021년 실질 가처분소득이 2019년 대비 각각 9%, 17% 증가한 것으로 나타난 바 있다. 특히 저소득 가구의 소비를 진작하는 데 효과적이었으며, 고소득층도 가처분소득은 증가했으나, 2020년 사회적 거리두기로 저축을 늘리고 소비를 절감한 바 있다고 분석하였다. 반면, 다수 신흥국과 개발도상국에서는 재정여력 부족이 팬데믹에 대한 재정대응을 제약하였고 이는 팬데믹 이전 경제성장 경로로의 회복과 빈곤을 감소시키기 위한 노력을 어렵게 할 우려가 있다. 충격의 유형이 다르면 정책수단 간 조합도 달라지며 적절한 정책선택은 충격의 성격, 사용가능한 정책여력, 민간 부분의 회복력에 따라 상이하다.

이에 대하여 IMF에서 제안한 충격 유형에 따른 재정수단 내용을 확인해 볼 필요가 있다. 예를 들어, 인플레이션 압력이 높을 때 재정정책은 통화정책의 물가안정 목표를 용이하게 하기 위해 긴축 기조를 유지하면서 취약계층 보호가 필요하다고 볼 수 있다. 연료비 상승은 최종 사용자에게 전가되어 에너지 절약을 촉진하고 화석연료의 친환경 전환을 용이하게 한다는 점에서, 소득에 기반한 기존 현금 이전을 확대하는 것이 에너지 가격 보조를 도입하는 것보다 바람직하다는 것을 알 수 있다. 심각한 자연재해 또는 팬데믹과 같이 단기간에 피해

가 큰 경우에는 적극적인 공공개입이 필요하고, 일반적인 경기순환 또는 태풍과 같은 예측 가능한 충격대응은 자동안정화 장치 혹은 사적보험과 같은 시장 메커니즘을 구축하는 것이 충격을 최소화하는 적절한 수단에 해당한다. 이상과 같은 조치가 어려울 경우, 재정여력과 재정규율 내에서 선별적 재량지출로 소득 보전을 보호하도록 하는 것이 불가피한 수단으로 활용되어야 하겠다.

또한, IMF 분석에서는 재정지원이 일시적 지원임을 분명히 할 수 있도록 명확한 출구 전략을 마련할 것을 권고하고 있다. 재정위험을 평소에 관리하려면 협력적 거버넌스, 투명성, 위험 및 우발부채의 측정 등이 전제되어야 한다고 보았다. 민간 부문과 위험을 분담하는 방안을 포함하여 재정지원의 기간과 대상이 장기화 되지 않고 암묵적 비용 관리를 꾸준히 하는 것이 필요하다는 주장이다.

〈표 1-2〉 부정적 충격 유형에 따른 적절한 재정수단

재정수단	부정적 충격 유형			
	생산 혹은 고용 충격		핵심 상품 및 서비스에 대한 주요 혼란	주요 자연 재해
	일시적	지속적		
자동안정화장치	✓	✓	✓	✓
실업소득지원	✓	✓ ⁵⁾	×	✓
일자리유지제도	✓	×	×	✓
사회안전망 확대	✓ ¹⁾	✓ ⁶⁾	✓	✓ ¹⁰⁾
누진세	✓	✓	✓	✓
재량적 혹은 임시적 조치				
현금 이전	✓ ²⁾	×	✓ ⁸⁾	✓ ¹¹⁾
가격 보조	×	×	×	×
기업에 대한 재량적 지원				
세금 이연	✓ ³⁾	×	×	✓
금융조치	✓ ⁴⁾	× ⁷⁾	× ⁹⁾	✓

- 주: 1) 필요에 따라 확대할 수 있게 준비
 2) 선별적이고 심각한 피해가 있는 경우에만
 3) 특히 충격 전 금융에 대한 접근이 제한된 경우
 4) 심각한 외부효과가 존재하는 경우
 5) 적극적 노동시장정책으로 보완
 6) 더 나은 사회복지 촉진(빈곤 감소 및 평등)
 7) 단, 생존할 수 없는 기업 퇴출 촉진
 8) 현 사회복지제도에 기반하거나 또는 공공요금에 대한 선별적 할인
 9) 명백히 심각한 외부효과가 존재하지 않는 한
 10) 빈곤층뿐만 아니라 영향을 받는 사람들을 포함할 수 있도록 대상 확대
 11) 선별적 이전지원

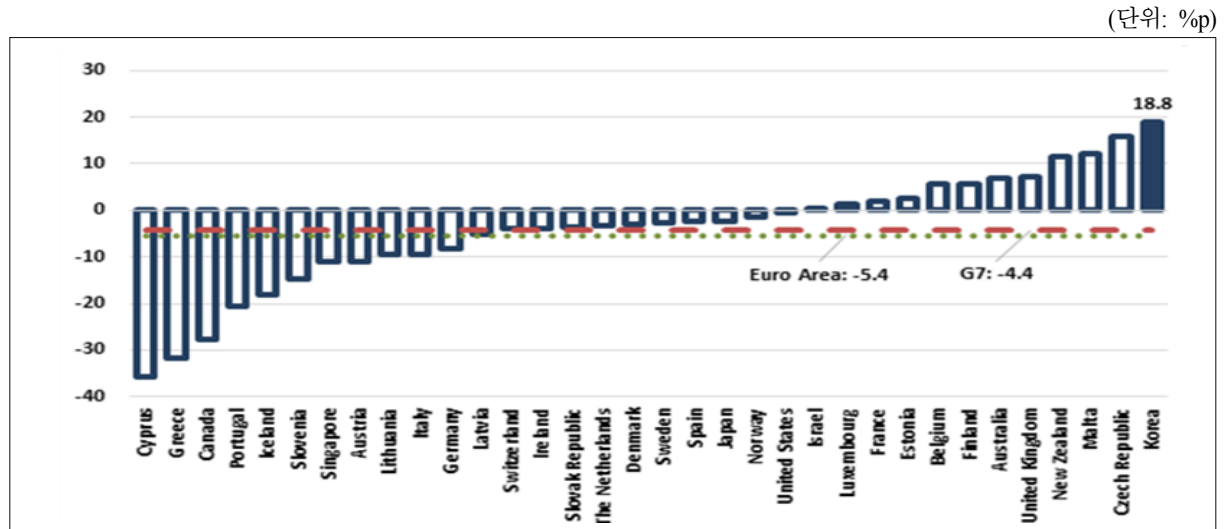
1. ✓는 적절한 조치, X는 덜 적절한 조치. 각 수단은 배타적이지 않으며 동시 시행 가능

자료: IMF, *Fiscal Monitor October 2022*, Table 1.2.

나. 인구구조 변화로 인한 잠재성장률 대응 재정정책 방향

중기계획에서의 우리나라 재정운용 방향은 코로나19 경제회복 및 인플레이션 대응을 위한 금리정책 보완을 위한 재정여력 확보가 최우선 과제이다. 재정여력 확보를 위한 재정준칙 법제화뿐만 아니라 구조적 지출 혁신이 꾸준히 진행될 필요가 있다. 재정여력은 한 국가의 제도적 성숙도를 나타내는 주요 지표일 가능성이 높다. 코로나19 충격 당시 G7 국가들의 경제충격과 코로나19 지원 재정 규모를 비교한 결과에서 단순상관관계는 발견되지 않았던 반면, ‘국가채무’ 수준이 낮은 경우 재정지원 비중 확대가 비교적 용이했던 것을 알 수 있었다.⁴⁾ 국가채무 수준에 대한 다양한 논의가 있지만, 재정당국이 채무 수준을 엄격하게 관리하는 경우 위기 시 재정대응 능력이 그렇지 않은 경우보다 나았던 것을 의미한다. 우리나라의 경우 앞으로의 채무증가가 인구구조와 관련이 깊고, 따라서 현재의 채무 수준에 비하여 앞으로의 채무 수준이 크게 문제가 되는 경우에 해당하여 ‘채무관리 대상과 내용’이 재량지출 구조조정보다는 의무지출의 구조적 틀 변화가 본격적으로 논의되어야 하는 어려운 상황이다.

[그림 1-10] 2021~2026 GDP 대비 일반정부부채(D2) 증가폭 전망 국제비교



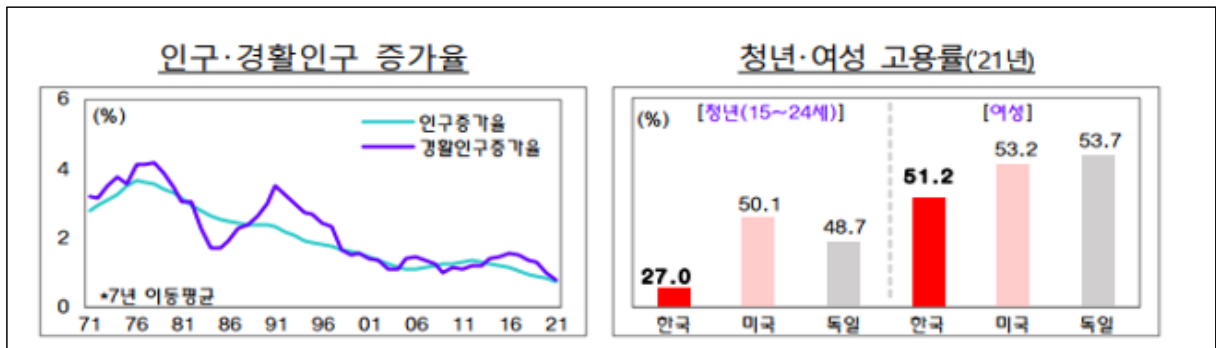
자료: 김현아 외(2021), p. 104, 그림 III-13.

보다 근본적으로는 인구구조 변화를 대응하기 위한 개혁 로드맵 작업의 구체화 작업이 이번 중기계획에서 논의될 필요가 있겠다. 그간 여러 정책 노력에도 불구하고 저출생 고령화가 지속 심화되고 있으며, 생산가능인구가 감소 전환되는 등 절대인구가 감소하는 상황에 이르고 있다. 인구감소에 대응한 청년 여성 고용률 제고 및 외국인력 확보 등의 노동투입은 노력 부족 등으로 성장에 기여하지 못하고 있다.⁵⁾

4) 김현아 외(2021)

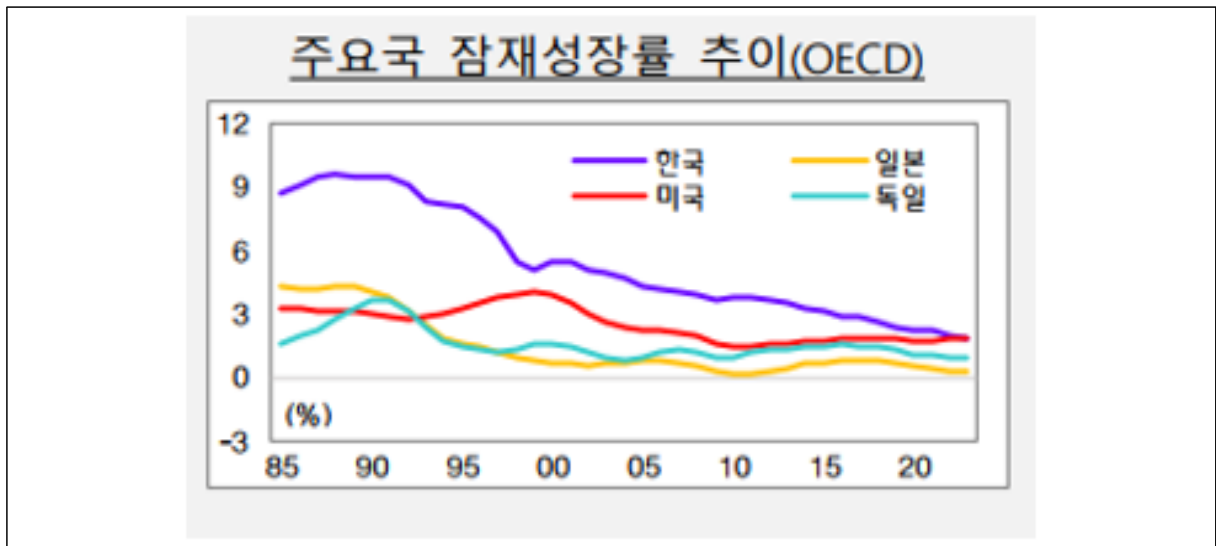
5) 관계부처 합동(2022), p. 3.

[그림 1-11] 인구·경활인구 증가율 및 청년·여성 고용률 추이



자료: 관계부처 합동(2022), p. 3.

[그림 1-12] 주요국 잠재성장률 추이(OECD)



자료: 관계부처 합동(2022), p. 1.

중기계획상 재정여력 확보와 중장기 재정체질 개선을 위한 재정운용 개선의 대상은 의무지출 부분이라고 할 수 있다. 단년도 예산안에서 재량지출에 대한 지출 구조조정이 구체화되는 반면, 의무지출 개혁 논의는 아직 본격화되지 못하고 있다. 의무지출 개혁 논의의 시작은 ‘공적연금제도 개편’과 ‘사회복지지출 중앙 지방 간 공동책임 확대’이다. 장기재정 전망에 따른 공적연금 및 보험 개혁과 공적부조 및 사회서비스 부분의 중앙 지방 간 재정 부담 논의의 개편이 구체적으로 진행되어야 한다.

나아가 ‘의무지출 내 법정지출 구조조정을 통한 재정잠식을 최소화’하는 대안 마련도 필요하다. 우리나라 재정지출의 약 4분의 1을 차지하는 지방이전지출은 1961년 「지방교부세법」, 1971년 「지방교육재정교부금법」에 기반하고 있으며, 재정수요와 상관없이 내국세의 일정 비율이 우선 지원되고 있어서 사실상 경제여건이 반영되지 못하는 한계가 있다. 지방

교육재정교부금의 경우, 학령인구 감소로 인한 교육재정 재배분 논의가 오랫동안 지속되었고 최근에는 이르러 고등교육 투자로의 전환이 본격 논의되고 있는 중이다. 경제성장률과 상관없이 세수비례적(지방교부세와 지방교육재정교부금 각각 내국세의 19.24%, 20.79%)으로 증가하는 법정 지출 구조는 재량지출 규모를 구축하는 결과로 이어지며, 이는 분야별 재정 지출 규모를 축소시켜 자원 재배분효과를 제한하게 된다.

보다 더 근본적으로 내국세의 일정 부분을 잠식하는 이전재원 지원 구조는 ‘증세유인’을 저해하는 결과로 이어지게 되는 것이 더욱 치명적인 단점에 해당한다. 선진국들과 비교해보면 우리나라의 조세부담률은 5%p 이상 낮은 편인데, 국제기구 등에서 우리나라 재정의 지속가능성을 비교적 안정적이라고 평가하는 이유는 향후 ‘조세부담 증가여력’이 있다고 보기 때문이다. 그러나 내국세 45% 이상(2023년 이후 부가세 25.3% 지방소비세율 인상 포함) 가까운 재정이전이 사전에 이루어지는 것을 전제로 한다면, 증세 부분에 대한 평가는 달라질 수 있다. 즉, 향후 GDP 대비 조세부담률 5%p 정도의 세수 증가가 어렵다고 한다면 우리나라의 재정 지속가능성 부분은 낙관적으로 보기 어렵다는 뜻이다. 내국세의 일정 부분을 지방으로 우선 배분하는 현재의 지방이전지출이 유지되는 한, 재정당국의 증세유인이 낮고, 납세자의 선호에 따른 공공서비스 효능감이 발휘되기 어렵기 때문에 더더욱 증세의 필요성은 저하되고, 이는 고스란히 ‘국가채무’로 이어질 가능성이 높다.

또한, 코로나19 이후 경제회복 단계에서 다수의 조치들과 대규모 금융 및 재정지원이 실험적으로 이루어진 바 있다. 앞으로의 재정정책은 불확실성 리스크 관리 전반에 대한 재정 역할 강화로 인하여 그간의 전통적인 금융정책 및 재정정책이 아닌 ‘양적완화’ 대응, ‘전국민 현금지급’ 등과 같은 비전통적 정책이 확대될 것으로 전망된다. 이에 대한 정책성과평가 시스템 개편이 병행될 필요가 있다. 코로나19 이후 현금지급이 이루어졌는데, 빈곤개선 정도, 소비진작효과 등 효과성 검증 등이 그 내용에 해당하며, 제도설계지원 등도 체계적으로 이루어지는 것도 필요하다.

다만, 극심한 양당제하에서 국민부담 지속가능성 논의는 쉽지 않을 것이며, 경제환경 변화에 따른 재정지출 재구조화는 막대한 정치적 비용을 의미한다. 정부와 의회 간 국민부담 지속가능성 논의는 위기대응을 위한 구조적인 재정공간 확보를 위한 것이다. 논의가 지연될 경우, 국가채무 증가와 세대 간 형평성이 악화되는 것이므로 이를 위한 책임있는 분석과 대책 마련이 선행되는 작업이 이루어져야 한다. 납세자이자 수혜자인 국민의 삶의 질 개선 요구에 부응하고 이를 위한 국민부담의 당위성을 설득하기 위해서는 분석자료 기반, 예를 들면, 실시간 소득과약 인프라 확충, 가계소득 및 실업지원 정책회복력 측정, 일자리유지지원 수혜 정도 파악 등과 같은 재정분석 인프라 확충도 선행되어야 할 과제이다.

제2장

새정부 재정정책 방향과 재정운용여건

1. 새정부 재정정책 방향

가. 새정부 경제정책 방향 주요 내용⁶⁾

최근의 경제·재정환경 속에서 윤석열정부는 2022년 6월 16일 대통령 주재 새정부 경제정책 방향을 보고하는 행사를 개최하여 ‘새정부 경제정책 방향’을 확정·발표하였다. 새정부는 그간 정부 주도 확장재정에서 탈피하여, 민간·시장 주도의 경제도약을 뒷받침하는 방향으로 재정의 역할을 재정립하였다. 또한 새정부 경제정책의 목표를 ‘저성장 극복과 성장-복지 선순환’으로 설정하여, 이를 달성하기 위한 4대 정책 방향과 당면현안 대응 방안을 구체화하여 제시하고 있다.

4대 정책 방향은 민간중심 역동경제, 체질개선 도약경제, 미래대비 선도경제, 함께가는 행복경제로 설정하였다. 첫째, 민간중심 역동경제를 위해 민간·기업·시장 중심 경제운용으로 경제활력 제고·저성장 극복의 기틀을 마련하고자 ① 규제혁파·기업활력 제고, ② 기업투자 확대·일자리 창출, ③ 중소·벤처기업 육성, ④ 공정한 시장질서 확립을 세부목표로 설정하였다. 둘째, 체질개선 도약경제를 위해 5대 부문 구조개혁으로 한국경제 성장경로 업그레이드를 꾀하고 있으며, 이를 위해 ① 공공·연금 개혁, ② 노동시장 개혁, ③ 교육 개혁, ④ 금융·서비스산업 혁신을 세부목표로 제시하였다. 셋째, 미래대비 선도경제를 위해, 미래 구조전환에 대한 선제적 대응으로 지속가능한 성장 기반을 구축하고자, ① 과학기술·R&D 혁신, ② 첨단 전략산업 육성, ③ 인구구조 변화 대응, ④ 탄소중립·기후위기 대응을 과제로 제시하였다. 넷째, 함께가는 행복경제를 위해 취약계층 중심의 생산적 맞춤형 복지 구현을 통해 국민 삶의 질 향상을 목표로 ① 사회안전망 강화, ② 근로유인 및 기회 확대, ③ 복지시스템 고도화, ④ 지역균형발전을 세부과제로 설정하였다.

최근 우리경제의 대내외 리스크 확대와 물가 상승으로 거시·민생경제 어려움이 가중되는 엄중한 상황에서 윤석열정부 초반은 당면현안 대응 방안으로 민생안정과 리스크 관리를 최우선 과제로 추진하여 새정부 경제정책 방향을 뒷받침하고 있다. 민생안정과 관련하여

6) 관계부처 합동(2022) 자료를 참고하여 작성함

물가안정 및 서민생활부담 완화를 위하여 시장친화적 방식(원가부담 완화, 물가구조 개선, 비축 확대 등)으로 물가안정을 유도하고 소상공인의 경영부담 경감을 위해 노력 중이다. 또한 주택공급을 확대하고 세제개편 등을 통해 서민 주거안정을 도모하고 있다. 리스크 관리 측면에서는 복잡 다단화되는 경제안보 이슈를 장기적 안목에서 선제관리하여 경제안보에 대응하고, 엄중한 경제상황을 종합적으로 고려하여 거시경제 및 가계·기업 등 부문별 잠재 리스크를 선제적이고도 안정적으로 관리하려 하고 있다.

[그림 2-1] 새정부 경제정책 방향

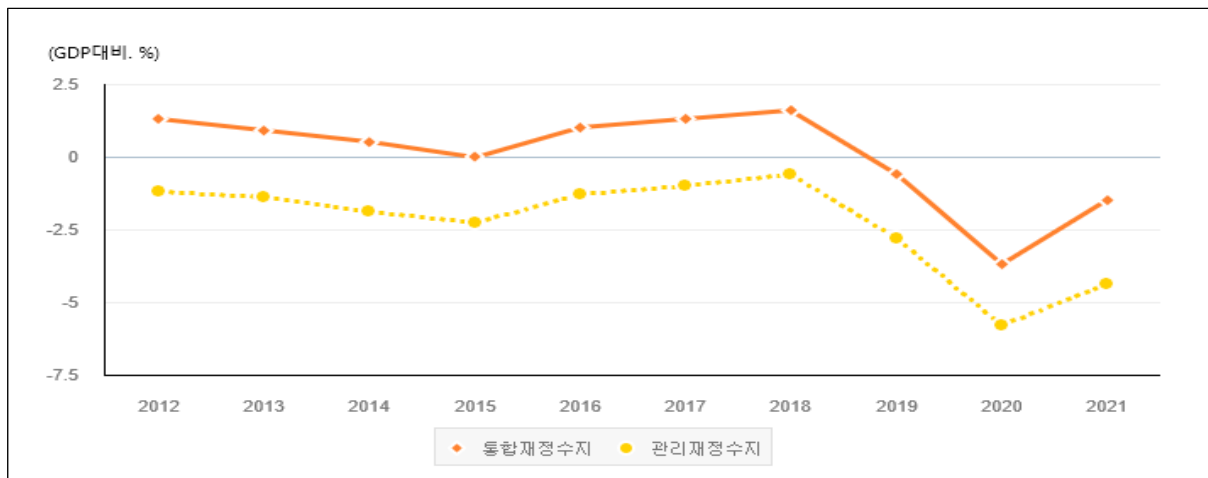


자료: 관계부처 합동(2022), p. 5.

나. 새정부 재정정책 방향⁷⁾⁸⁾: 건전재정 기조 확립, 국정과제 이행 및 지출 재구조화

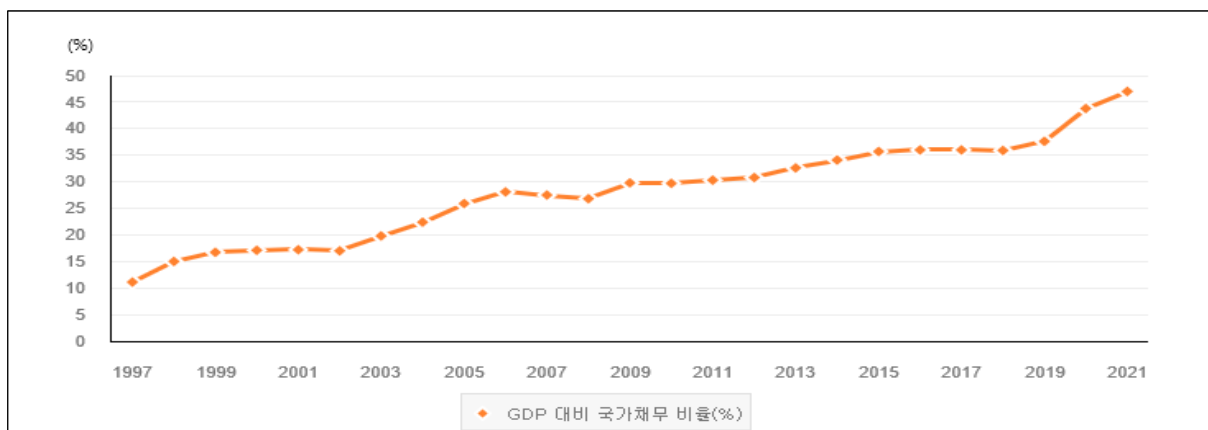
최근 우리나라는 2020년 발발한 코로나19 팬데믹 위기대응 등으로 인한 확장적 재정운용의 결과 100조원 내외의 재정적자(관리재정수지 기준 2020년 약 112조, 2021년 약 90.6조 원)가 발생하였다. 이에 따라 약 660.2조원(2017년)이던 국가채무가 2022년말 기준 약 1,070조원에 이를 것으로 예측되며, 이는 GDP 대비 약 47% 비중을 차지하고 있다. 또한 인구구조의 변화에 따른 저출산·고령화 및 세계경기 위축에 따른 저성장으로 인해 지속적인 국가채무의 증가가 예상되고 있다.

[그림 2-2] 재정수지



자료: 기획재정부, 한국통합재정수지, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=1104, 검색일자: 2022. 11. 15.

[그림 2-3] GDP 대비 국가채무 비율



자료: 기획재정부, 「국가채무」; 한국은행 「국민계정」, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4209>, 검색일자: 2022. 11. 15.

7) 대한민국 정부(2022a, pp. 19~20)를 참고하여 작성

8) 대한민국 정부(2022b, p. 1)를 참고하여 작성

새정부는 재정운용 방향을 건전재정 기조로 전면 전환하고, 국가채무 증가속도를 정상궤도로 복귀시키기 위해 중기 총량관리를 강화해 나갈 계획이다. 이러한 기조는 2022년 9월 2일(금요일) 국회에 제출한 예산안에서도 이어져, 지속가능한 재정운용을 위해 재정기조를 건전재정으로 전환하는 데 초점을 두고 있다. 건전재정 기조 확립을 뒷받침하기 위해 정부는 재정제도 혁신(재정준칙 법제화, 재정사업 성과관리 및 예타제도 개편 등)에 모든 정책 역량을 집중할 계획이다. 또한 역대 최대 규모의 재정지출 재구조화(코로나 한시지출 정상화, 보조사업 정비, 엄격한 공무원 정원·보수 관리 등)를 추진하고, 다양한 재정관리 수단(민간투자 활성화, 국유재산 활용도 제고, 공공기관 자산 정비 등)도 적극 활용할 계획을 밝히고 있다.

정부는 건전재정으로 재정 기조를 전면 전환하면서도 재정의 역할은 적극적으로 수행할 계획을 갖고 있다. 2023년도 예산안에 따를 때 새정부는 국정과제(부모급여, 병 봉급 인상, 청년 맞춤형 주택공급 등) 이행을 차질 없이 뒷받침하고, 핵심 정책과제(사회적 약자 맞춤형 보호 강화, 반도체 등 첨단전략산업 육성)에 대해 재원을 집중 배분하고 있다. 또한 건전재정 기조 확립과 필수소요 충당이라는 두 가지 목표 달성을 위해 강도 높은 지출 재구조화를 추진하고, 개별 사업 집행률 점점 중심의 기존 방식에서 벗어나 민간 역량의 활용 및 공공부문 효율화 관점에서 전략적인 접근할 계획을 밝히고 있다.

2. 재정운용여건⁹⁾

가. 재정수입

코로나19 팬데믹 이후 국내경기회복에 따라 2021~2022년도 국세수입이 큰 폭으로 증가하여 2022~2026년 기간 중 국세수입 규모는 2021~2025년 국가재정운용계획 대비 크게 증가할 것으로 예상된다. 세외수입은 글로벌 금리상승 등에 따라 한국은행 당기순이익 감소가 전망되어 정부 수납분이 축소될 것으로 보인다. 이로 인하여 세외수입은 단기적으로 하향 조정 가능성이 있으나, 법정 부담금 확대 등 정부의 지속적인 세입확충 노력에 따라 중장기적으로는 증가될 것으로 전망된다. 기금수입은 국민연금, 고용보험기금 등 사회보장성 기금의 가입자 확대, 임금 상승 등에 따라 증가세가 유지될 것으로 전망된다. 이에 따라 2022~2026년 동안 지속 증가할 것으로 예상된다.

국세수입과 세외·기금 수입을 합한 재정수입(총수입)은 2022~2026년 기간 중 연평균 6.6% 증가할 전망이다. 이는 「2021~2025년 국가재정운용계획」에서 제시한 재정수입의 연평균 증가율(6.4%)보다 소폭 높은 수준이다. 국세수입은 코로나19 이후 경기회복 등에 따라 세수가

9) 대한민국 정부(2022a, pp. 13~50)를 참고하여 작성

크게 증가한 2022년에 비해 2023년에는 2022년 이연세수의 기저효과 및 기업실적 증가세 약화, 자산시장 둔화 등에 따라 증가폭이 다소 둔화되나, 중기적으로는 경제 규모 성장에 따라 연평균 7.6% 증가할 것으로 예상된다. 세외수입은 2022~2026년 중 2023년에 일시적으로 하락할 것으로 예상되나, 세외수입 확충 노력 등에 따라 20조원 중후반대 수준을 유지하면서 연평균 1.9% 증가될 것으로 전망된다. 기금수입은 2022~2026년 기간 중 국민연금, 고용보험 가입자의 지속적 확대, 임금 상승 등에 따라 사회보장성 기금수입 중심으로 지속 증가할 것으로 전망된다. 한편 경제회복의 영향으로 2022년 국세수입이 증가하면서 조세부담률 및 국민부담률이 상승한 이후 2023년에 소폭 감소하나, 2024년 이후에는 완만하게 상승할 것으로 예상된다.

〈표 2-1〉 중기 재정수입 전망

(단위: 조원, %)

구분	'22년 ¹⁾		'23년	'24년	'25년	'26년	연평균 증가율
	본예산	2차 추경					
재정수입 (증가율)	553.6 (14.7)	609.1 (26.2)	625.9 (13.1)	655.7 (4.8)	685.6 (4.5)	715.2 (4.3)	6.6 ²⁾
국세수입	343.4 (21.4)	396.6 (40.3)	400.5 (16.6)	418.8 (4.6)	439.2 (4.9)	459.9 (4.7)	7.6 ³⁾ -
세외수입	26.1 (△9.7)	28.3 (△1.8)	25.2 (△3.3)	26.9 (6.8)	27.7 (2.9)	28.1 (1.4)	1.9
기금수입	184.1 (7.7)	184.1 (7.7)	200.3 (8.8)	210.1 (4.9)	218.7 (4.1)	227.2 (3.9)	5.4 -

주: 1) 국회 확정예산 기준

2) 추경 기준 4.1%

3) 추경 기준 3.8%

자료: 대한민국 정부(2022a), pp. 21~23의 표 취합하여 저자 작성

〈표 2-2〉 조세부담률과 국민부담률 전망

(단위: %)

구분	'22년 ¹⁾	'23년	'24년	'25년	'26년
▣ 조세부담률	23.3	22.6	22.7	22.8	22.9
▣ 국민부담률	31.1	30.7	30.8	31.0	31.3

주: 1) 2차 추경기준

자료: 대한민국 정부(2022a), p. 23.

나. 재정지출

1) 총괄 및 의무·재량 지출

정부는 코로나19 팬데믹 시기에 악화된 국가채무, 관리재정수지 개선과 장기적인 재정여력 확충을 위해 2022~2026년 재정지출(총지출) 증가율을 연평균 4.6% 수준으로 관리할 계획이다. 예산지출 비중은 68% 수준에서 증가율은 연평균 4.6%, 기금지출은 32% 비중으로 연평균 4.7% 수준이 될 전망이다. 지출성격별로 살펴보면 의무지출은 연평균 7.5% 증가할 전망이며, 재정지출에서 의무지출이 차지하는 비중은 2023년부터 50%를 초과하여 2026년까지 50% 중반대 수준으로 확대될 전망이다. 재량지출은 2021~2025년 국가재정운용계획에서는 연평균 4.5% 증가율로 관리할 계획이었으나, 새정부의 건전재정 기조 전환과 전면적 지출 재구조화 추진에 따라 2026년까지 연평균 1.5% 증가하는 것으로 대폭 축소되었다.

〈표 2-3〉 중기 재정지출 계획

(단위: 조원, %)

구분	'22년 ¹⁾		'23년	'24년	'25년	'26년	연평균 증가율
	본예산	2차 추경					
■ 재정지출	607.7	679.5	639.0	669.7	699.2	728.6	(4.6)
① 예산·기금별 구분							
○ 예산지출	413.0	449.8	441.3	457.9	475.8	494.6	(4.6)
(비중)	68.0	66.2	69.1	68.4	68.0	67.9	
○ 기금지출	194.6	229.7	197.7	211.9	223.4	234.1	(4.7)
(비중)	32.0	33.8	30.9	31.6	32.0	32.1	
② 지출성격별 구분							
○ 의무지출	303.2	329.7	341.8	361.8	382.5	405.1	(7.5)
(비중)	49.9	48.5	53.5	54.0	54.7	55.6	
○ 재량지출	304.5	349.8	297.3	307.9	316.7	323.6	(1.5)
(비중)	50.1	51.5	46.5	46.0	45.3	44.4	

주: 1) 국회확정예산 기준

자료: 대한민국 정부(2022a), p. 25.

2023년 예산안부터 재정 기조를 건전재정으로 전환하면서, 재량지출 중심의 강도 높은 지출 재구조화 추진에 따라 재량지출 증가율이 하향 조정되는 데 반해, 의무지출 증가율은 지속적으로 상승할 것으로 추계되었다. 의무지출의 비중·규모 확대는 최근 금리인상 등에

따른 이자지출 증가, 고령화 심화에 따른 기초연금 및 4대 공적연금의 수급자 증가 등 복지 분야 법정지출 증가, 내국세 확대 전망에 따른 지방교부세, 교육재정교부금 등 지방이전재원 확대에 기인한다. 향후 필요한 복지지출은 지속 지원하되, 복지제도의 개편과 더불어 전달체계의 개선 등을 통해 의무지출 사업에 대해서도 지출효율화 노력을 강화해 나갈 계획이다.

〈표 2-4〉 의무지출 유형별 전망

(단위: 조원, %)

구분	'22년 ¹⁾		'23년	'24년	'25년	'26년	연평균 증가율
	본예산	2차 추경					
소계	303.2	329.7	341.8	361.8	382.5	405.1	7.5
복지 분야 법정지출	140.0	139.7	154.6	164.8	177.7	189.7	7.9
지방이전재원	134.9	157.8	156.9	163.8	169.1	177.1	7.2
이자지출	18.9	18.8	22.9	25.8	28.5	30.9	13.0
기타 의무지출	9.5	13.4	7.3	7.4	7.2	7.3	△6.2

주: 1) 국회확정예산 기준

자료: 대한민국 정부(2022a), p. 26.

2) 분야별 자원배분 방향¹⁰⁾

경제·사회 여건변화를 고려하고 새정부 국정운영 방향에 부합하는 재정의 핵심 역할 수행을 위해 재정지출 재구조화로 더 필요한 분야·부문에 투자를 집중하도록 분야별 재원을 배분할 계획이다. 새정부의 핵심 정책과제를 이행하고, 건전재정 기조로 전환하는 등 국정운영을 지원할 예정이다.

2022~2026년도 국가재정운용계획 12대 분야별 자원배분계획을 살펴보면 보건·복지·고용 분야가 가장 큰 규모(연평균 약 241조원, 총액 약 1,207조원)이고, 일반·지방행정(연평균 약 118조원, 총액 약 118조원), 교육(연평균 약 106조원, 총액 약 488조원), 국방(연평균 약 64조원, 총액 약 297조원) 등의 순서이다. 일반·지방행정(7.7%), 교육(5.9%), 보건·복지·고용(5.5%), 외교·통일(4.7%), 국방(4.0%) 등의 순서로 연평균 증가율이 높을 것으로 나타났으며, 산업·중소기업·에너지(△2.6%), SOC(△1.8%), 문화·체육·관광(△0.1%)은 연평균 증가율이 음(-)의 값으로 나타나고 있다.

10) 대한민국 정부(2022a), pp. 41~50.

〈표 2-5〉 분야별 자원배분 계획

(단위: 조원, %)

구분	'22	'23	'24	'25	'26	'22~'26
						연평균 증가율
1. 보건·복지·고용	217.7	226.6	238.6	254.4	269.5	5.5
2. 교육	84.2	96.1	100.3	101.7	105.9	5.9
3. 문화·체육·관광	9.1	8.5	8.7	8.9	9.1	△0.1
4. 환경	11.9	12.4	12.9	13.3	13.5	3.2
5. R&D	29.8	30.7	32.0	33.2	34.4	3.7
6. 산업·중소기업·에너지	31.3	25.7	26.6	27.4	28.1	△2.6
7. SOC	28.0	25.1	25.5	25.8	26.0	△1.8
8. 농림·수산·식품	23.7	24.2	24.5	24.7	24.9	1.3
9. 국방	54.6	57.1	59.5	61.8	63.8	4.0
10. 외교·통일	6.0	6.4	6.7	7.0	7.2	4.7
11. 공공질서·안전	22.3	22.9	23.8	24.7	25.6	3.5
12. 일반·지방행정	98.1	111.7	120.3	126.5	132.2	7.7

자료: 대한민국 정부(2022a), p. 43.

다. 재정수지 및 국가채무

2022년 2차 추경 기준 통합재정수지는 약 70조원 적자(GDP 대비 약 △3.3%)에서 약 13.1~14.90조원 적자 수준으로 전망되며, 관리재정수지는 약 111조원(GDP 대비 △5.1%) 적자에서 56.6~58.6조원(GDP 대비 약 △2%대 중반 수준)으로 적자폭이 대폭 개선된다. 국가채무 비율은 GDP 대비 49.7%인 약 1,068조원(2022년 2차 추경 기준)에서 2026년에 약 1,344조원(GDP 대비 52.2%)으로 50%대로 관리할 계획이다.

〈표 2-6〉 재정수지 및 국가채무 전망

(단위: 조원, %)

구분	'22년		'23년	'24년	'25년	'26년
	본예산	2차 추경				
관리재정수지	△94.1	△110.8	△58.2	△58.6	△57.4	△56.6
(GDP대비, %)	(△4.4)	(△5.1)	(△2.6)	(△2.5)	(△2.3)	(△2.2)
통합재정수지	△54.1	△70.4	△13.1	△14.0	△13.7	△13.4
(GDP대비, %)	(△2.5)	(△3.3)	(△0.6)	(△0.6)	(△0.6)	(△0.5)
국가채무	1,064.4	1,068.8	1,134.8	1,201.2	1,271.9	1,343.9
(GDP대비, %)	(50.0)	(49.7)	(49.8)	(50.6)	(51.4)	(52.2)
경상GDP 성장률	5.2 ¹⁾		4.5 ¹⁾	4.2	4.2	4.0

주: 1) '22. 6. 16일 발표

자료: 대한민국 정부(2022a), p. 39.

제3장

중앙-지방의 협력적 재정관계 이론과 관련 법제 및 국고보조사무(공동사무) 구조 분석

1. 중앙-지방 간 사무 구분의 기본원칙

가. 중앙-지방 간 사무 구분의 이론적 기본원칙

전통적인 재정책 이론(Samuelson, 1954; Tiebout, 1956)에 기반한 중앙-지방 간 사무책임 구분의 기본원칙(assignment of expenditures)은 정부가 제공하는 공적재화를 그 영향력의 범위에 따라 공공재(public goods)와 지방공공재(local public goods)로 구분하는 것이다. 즉, 지리적으로 공공재의 영향이 국가 전체를 대상으로 넓게 발생하는 경우 국가 전체의 사무를 담당하는 중앙정부가 이를 제공하는 것이 바람직하고, 공적재화의 영향력이 지리적으로 국한되는 경우 해당 지역을 관장하는 지방정부가 이를 제공하는 것이 바람직하다는 것이 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)의 연구결과가 중앙-지방 간 사무책임의 구분(공공재 및 지방공공재)에 시사하는 바이다.

다만, Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)의 이론적 기반을 바탕으로 중앙과 지방의 사무를 구분할 때 주목해야 하는 지점이 있다. 공공재의 혜택 범위가 넓은 경우는 중앙정부의 책임, 혜택 범위가 좁은 경우는 지방정부의 책임으로 설정하는 근본적인 이유를 공공재 성격 자체(혜택의 범위)에서만 찾는 것은 공공재의 공급을 가능하게 하는 국민(주민)의 세금 부담이 어떻게 이루어지는지를 고려하지 않는 것으로, 정부 간 역할 분담의 반(半)만 보는 것이라는 점이다. Samuelson(1954)의 경우 효율적 공공재 공급에 필요한 세금 징수의 어려움이 동 논문의 핵심으로 다루어지고 있다.¹¹⁾ Tiebout(1956)의 경우 바로 Samuelson(1954)이 지적한 공공재 공급의 한계, 즉 공공재 공급에 소요되는 재원을 마련함에 있어서 공공재의 혜택과 비례하는 세금 부과가 가능함을 보인 것이 동 논문의 핵심이었다. 즉, Samuelson(1954)은 공공재 공급과 세금 부과를 연계하는 메커니즘 부족에 주목한 반면, Tiebout(1956)은 지리적 혜택 범위가 한정된 지방공공재의 경우 그 혜택을 받는 주민들 스스로 해당 자원(지

11) "However, no decentralized pricing system can serve to determine optimally these levels of collective consumption." (Samuelson, 1954, p. 388).

방세)을 자발적으로 부담하기 위하여 거주지를 선택하므로 지방공공재에 관한 한 지방공공재 혜택과 지방세 부담의 일치성이 확보된다는 점을 밝힘으로써 그 이후 지방공공재 및 지방세 이론 개발의 선구적 연구가 되었다. 결론적으로 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)를 출발점으로 하여 Musgrave(1959), Olson(1969), Oates(1972), Boadway and Flatters(1982) 등에서 논의되어 온 중앙-지방 간 사무 구분에 대한 논리적 근거의 핵심은 공적재화의 성격 그 자체에 있는 것이 아니라 “공적재화의 혜택과 세금 부담 간 연계성”에 있다.

그런데 이하에서 서술되듯이, 공공재 공급과 세금 부담 간의 연계성은 현실적으로 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)에서 논의되듯이 단순하게 설정되지 않고(국가공공재는 국세, 지방공공재는 지방세) 매우 다양한 형태로 연계된다. 때문에 현실에서의 연계성 확보와 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)에 기반을 둔 이론적 연계성이 서로 어떻게 이어지는지를 보다 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 따라서 이하에서는 중앙-지방 간 사무 구분 이론의 핵심인 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)의 이론적 내용을 조금 더 구체적으로 살펴보고, 현실적으로 공공재 혜택과 세금 부담이 보다 복잡하게 얽혀있는 경우 어떠한 방식으로 양자를 연계하는 것이 바람직한가를 순서대로 살펴본다.

Samuelson(1954)에 따르면 공공재의 효율적 공급 조건이 만족되기 위해서는 식 (1)의 조건이 충족되어야 한다(MB_i 는 소비자 i 가 얻는 공공재 혜택의 금전적 가치이고, MC 는 공공재 한 단위를 생산할 때의 금전적 가치이며, n 은 소비자 수). Samuelson(1954)은 식 (1)에 나타나 있는 공공재의 의미를 설명하면서 소비자들은 자신들의 지불의사(MB_i)를 밝히지 않을 것이기 때문에 식 (1)을 만족하는 효율적인 공공재 공급 수준을 도출할 수 있는 정보가 없고, 결과적으로 정치적 과정(투표)을 통하여 공공재의 공급 수준이 결정될 수밖에 없음을 주장하였다.¹²⁾

$$\sum_{i=1}^n MB_i = MC \quad \text{식 (1)}$$

그러나 Tiebout(1956)는 공공재의 혜택이 지리적으로 한정되어 다양한 수준의 지방공공재가 있으므로, 여러 지방정부가 이러한 지방공공재를 공급할 경우, 식 (1)에서의 지불의사(MB_i)가 지방정부 선택 과정에서 자발적으로 표출될 수 있음을 주장하였다. 즉 Tiebout는 주민의 지방정부 선택(‘발로 하는 투표’)이 Samuelson(1954)이 존재하지 않는 것으로 보았던 공공재의 가격 기능을 수행하는 메커니즘이 될 수 있음을 주장하였다. 여러 지방정부가 다양한 수준의 지방공공재를 제공하면 소비자들은 자신들이 원하는 수준의 지방공공재를 제

12) 각주 1) 참조

공하는 지방정부를 선택할 것이고, 이 경우 지방공공재에 대한 지불의사가 동일한 주민들이 해당 지방정부 내에서 함께 거주할 것이므로 지방정부는 각 주민에게 응의과세(MC/n)의 지방세($t_i = t$)를 부과할 수 있다. 그리고 이 경우 Samuelson (1954)의 효율적 지방공공재 공급 조건이 만족된다(식 (2)).

$$\sum_{i=1}^n MB_i = MC = \sum_{i=1}^n t_i = n \times t \quad (MB_i = t_i) \quad \text{식 (2)}$$

이상에서 논의된 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)가 제시하는 중앙과 지방 간 사무 구분의 원칙, 즉 공공재와 지방공공재의 공급을 책임지는 주체의 구분 원칙을 현실의 예산 구조에 대입해 보면, 국가가 100% 전담해야 하는 것이 바람직한 사무(국가사무)로 국방, 외교, 통화, 우편, 철도 등을 들 수 있다. 또한 지방정부가 100% 전담하는 것이 바람직한 사무로는 마을 단위의 도서관, 공원, 소방 등을 들 수 있다. 실제로 Tiebout(1956, p. 418)에는 지방정부(미국의 주정부)가 효율적으로 공급할 수 있는 지방공공재의 예로 경찰, 소방, 교육, 병원, 법원 등을 제시하고 있다.

한편 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)가 제시하는 중앙과 지방 간 사무 구분의 이론적 틀을 바탕으로 이러한 이론적 틀이 현실적으로 그대로 지켜지는가를 살펴볼 필요가 있는데, 예를 들어 지방정부가 교육을 각 지역에서 제공하되 그 재원은 중앙정부가 부담하는 한국의 현실과 이러한 이론적 틀을 비교해 그 함의를 도출할 필요가 있다. 주지하듯이 한국의 경우 각 지방교육청과 학교가 교육서비스를 지역 현장에서 제공하지만 그 재원 부담은 지방교육재정교부금을 통하여 중앙정부가 지고 있다.

이 경우 비록 교육서비스가 Tiebout(1956)가 주장하는 지방공공재, 즉 지방정부가 효율적으로 공급할 수 있는 지방공공재에 해당할 수 있지만, 교육서비스 공급의 전국적 보편성, 즉 국민으로서 동등한 수준의 교육을 받는 “기회의 평등” 원칙이 한 국가에서 더 중요한 의미를 가질 경우 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)가 제시하는 중앙과 지방 간 사무 구분의 이론적 틀이 지켜지지 않는다. 즉 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)의 사무 구분 원칙은 어디까지나 공공재 공급의 효율성에 관한 원칙이고, 특정 사무의 전국적 형평성과 보편성이 더 중요한 국가적 가치를 가질 경우에는 상위의 재정운용 원칙(철학)이라 할 수 있는 “기회의 평등” 원칙이 공공재 혜택의 지리적 범위에 의한 사무 구분의 원칙을 대체할 수 있다.

교육, 의료 등 국가적으로 중요한 가치를 지닌 공공서비스의 존재로 인하여 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)의 사무 구분의 원칙이 작동하지 않을 경우, 즉 식 (1)과 식 (2)가 현실적으로 작동하지 않을 경우 여전히 작동해야 하는 재정운용의 대원칙은 중앙정부와 지방정부의 예산제약조건(budget constraints)이다. 즉 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)의 사무 구분 원칙인 식 (1)과 식 (2)가 현실적으로 작동하지 않을 수 있지만 “돈이 하늘에서 떨어지지 않기

때문에” 국민(주민)이 낸 세금으로 공공재와 공공서비스가 제공되어야 한다는 예산계약조건(재정의 기본원칙)은 여전히 작동되어야 한다.

앞서 논의된 바와 같이 국세로 재원이 조달되는 국가공공재(Samuelson의 공공재, 이하 G^{CG} 로 표기함)와 지방세로 재원이 조달되는 공공재(Tiebout의 지방공공재, 이하 G^{LG} 로 표기함) 이외에도, 한국의 교육처럼 지방정부(지방교육청)가 제공하되 그 재원의 전부 또는 일부를 중앙정부가 부담하는 “공동책임 공공재”(이하 G^{CL} 로 표기¹³⁾)가 있는 이유는 “기회의 평등”과 같은 국가적 재정운용 원칙이 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)의 연구가 제시하는 “사무의 지리적 영향의 범위”와 같은 사무 구분 원칙의 상위에 있기 때문이다. 따라서 중앙정부와 지방정부가 국민의 조세(국세+지방세)수입으로 세 가지 유형의 사무(국가사무, 지방사무, 공동사무)를 제공함에 있어서 국민부담 1원의 가치가 극대화되도록 중앙과 지방 간 사무 책임과 재원을 배분하는 것이 재정운용의 기본원칙인 “예산계약조건하에서의 국민 후생 극대화”의 조건을 만족시킨다.

이를 달리 표현하면, 중앙과 지방 간 사무 책임과 재원을 배분함에 있어서 재원(국세 및 지방세)과 사무(국가사무, 지방사무, 그리고 공동사무)의 연계성이 고려되지 않는다면 중앙정부 또는 지방정부가 예산계약조건하의 불균형 문제를 안게 되고 그 결과 국가채무 또는 지방채무의 증가 압박이 발생하거나(세출 수준을 유지할 경우), 정부가 제공하는 사무의 부족 현상이 발생할 수밖에 없다. 즉, 중앙과 지방 간 사무 구분의 원칙(사무와 재원의 연계성 확보)을 달리 표현하면, 사무 구분의 적정원칙이 지켜지지 않을 경우 중앙정부 또는 지방정부 단계에서 정부채무의 증가 압박이 발생하거나 또는 국민의 수요에도 불구하고 세출을 축소해야 하는 재정긴축 압박이 발생하게 된다.

이러한 문제점을 명확하게 파악하기 위하여 이하에서는 중앙정부와 지방정부가 조세(국세+지방세)수입으로 세 가지 유형의 사무(국가사무, 지방사무, 공동사무)를 제공하는 일반정부 예산계약조건으로부터 국세의 지방세 이양과 같은 중앙-지방 간 세원 재배분이 국가기능의 지방 이양 또는 공동사무에 대한 지방정부 분담 비율의 인상을 요구한다는 점을 도출할 것이다.

공동사무(공동책임 공공재)에 대한 중앙정부의 분담률을 θ 로 표기하고($0 \leq \theta \leq 1$), 중앙정부가 걷는 국세를 T^{CG} 로, 지방정부가 걷는 지방세를 T^{LG} 로, 중앙정부 지출을 E^{CG} 로, 그리고 지방정부 지출을 E^{LG} 로 표기하고, 중앙정부와 지방정부의 재정적자인 국채 및 지방채를 각각 B^{CG} 와 B^{LG} 로 표기하면, 중앙정부와 지방정부는 각각 아래와 같은 예산계약조건을 가진다.

13) 이상의 표기에서 G 는 정부(Government)가 제공하는 공공재, CG 는 중앙정부(Central Government), LG 는 지방정부(Local Government), 그리고 CL 은 중앙정부-지방정부 공동의 의미함

$$(중앙정부의 예산제약조건) E^{CG} (= G^{CG} + \theta G^{CL}) = T^{CG} + B^{CG} \quad \text{식 (3)}$$

$$(지방정부의 예산제약조건) E^{LG} (= G^{LG} + (1-\theta)G^{CL}) = T^{LG} + B^{LG} \quad \text{식 (4)}$$

위의 식 (3)과 (4)에서 재정의 유지가능성을 전제할 경우 B^{CG} 와 B^{LG} 가 일시적으로는 0보다 클 수 있지만 일정 수준 이상의 적자를 영원히 낼 수는 없으므로 B^{CG} 와 B^{LG} 는 예산 제약조건외 장기 균형에서 0의 값을 갖는다.¹⁴⁾ 이제 국가 전체적으로 재정이 유지되기 위해서는 식 (3)과 (4)가 동시에 만족되어야 하므로 식 (5) = (식 (3) - 식 (4))가 만족되어야 한다.

$$T^{CG} - T^{LG} = (G^{CG} - G^{LG}) + [\theta - (1-\theta)]G^{CL} \quad \text{식 (5)}$$

앞서 논의된 바와 같이 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)가 시사하는 사무 구분의 원칙은 공공재의 성격(지리적 영향의 범위) 자체에 있는 것이 아니라 중앙정부의 국세 부담-국가공공재 혜택 간 연계, 그리고 지방정부의 지방세 부담-지방공공재 혜택 간 연계이다. 마찬가지로 재정운용의 기본원칙인 예산제약조건으로부터 도출된 식 (5)는 국민에게 혜택을 주는 공공재(G)와 국민에게 부담을 주는 세금(T)과의 관계를 통하여 중앙과 지방 간 사무 구분의 원칙을 제시하고 있다. 먼저 식 (5)의 왼쪽($T^{CG} - T^{LG}$)은 국세와 지방세 규모의 차이를 의미한다. 즉, 문재인정부에서 추진되었던 “국세의 지방세 이양”이 발생할 경우 식 (5)의 왼쪽은 음의 값을 갖는다($\Delta T^{CG} < 0, \Delta T^{LG} > 0$). 따라서 식 (5)의 등식이 성립되기 위해서는 식 (5)의 첫 번째 항목 또는 두 번째 항목이 음의 값을 갖어야 한다. 그리고 식 (5) 오른쪽의 첫 번째 항목이 음(-)의 값을 갖기 위해서는 중앙정부 기능의 지방 이양이 필요하다($\Delta G^{CG} < 0, \Delta G^{LG} > 0$). 다시 표현하면, 국민관점(일반정부)의 재정운용 원칙인 식 (5)의 예산제약식은 국세의 지방세 이양이 있을 경우 중앙정부 기능을 지방으로 이양하는 것이 중앙과 지방 간 사무 구분의 기본원칙임을 시사한다. 만약 국세의 지방세 이양이 중앙정부 기능의 지방 이양을 동반하지 않는다면 국민관점의 예산제약식에서 도출된 사무 구분의 기본원칙이 지켜지지 않음으로 인하여 불필요하게(중앙과 지방 간 재정관계의 불합리성) 국가채무의 증가가 발생하게 된다.

그런데 문재인정부의 재정분권은 국세의 지방세 이양과 함께 중앙 기능의 지방 이양도 표방하였지만, 국가공공재(G^{CG})를 지방공공재(G^{LG})로 전환하는 것이 자치분권분원회의 오랜 논의 결과 쉽지 않음이 확인되었다. 사실 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)를 출발점으로

14) 경제가 성장하므로 정부는 일정 수준의 재정적자를 기록할 수 있음. 국채 이자 부담을 제외한 기초재정수지가 0이 되는 것이 장기 균형조건임. 즉, 식 (3)과 (4)에서의 재정적자는 기초재정수지 적자를 의미함

로 하여 지금까지 오랜 기간 동안 논의되어 왔듯이 국가공공재와 지방공공재는 정부가 임의로 결정하는 것이 아니라 공공재의 고유 속성(혜택의 지리적 범위 및 공공재 공급의 보편성과 형평성의 중요성 여부)에 달려 있다. 때문에 한국에서 오랜 기간 동안 정착된 국가공공재(국방, R&D, 교육, 보건 등)를 지방공공재로 전환해야 할 이유를 찾는 것이 쉽지 않음은 미리 예견된 것이었다.

한편 국세의 지방세 이양이 발생하는 경우(식 (5)의 왼쪽 항이 음의 값), 식 (5)의 두번째 항이 음의 값을 가져도 식 (5)의 등식이 유지된다. 보다 구체적으로 국세의 지방세 이양이 추진되었음에도 불구하고 중앙 기능의 지방 이양이 뒤따르지 않을 경우 공동사무에 대한 지방정부 분담 비율($1-\theta$)의 인상을 통해서도 식 (5)의 등식이 유지될 수 있다. 즉, 한국은 중앙정부와 지방정부가 공동으로 사무 제공에 소요되는 재원의 책임을 지고 있는 지방교육 및 국고보조사업에 대한 지방정부 분담 비율($1-\theta$)이 인상될 경우 국세의 지방세 이양으로 발생한 국민관점의 예산제약식(식 (5))의 불균형을 균형 상태로 회복시킬 수 있다. 달리 표현하면, 식 (3)과 식 (4)는 공공재의 공급자인 중앙정부와 지방정부의 예산제약조건인데, 만약 이러한 예산제약조건이 국세의 지방세 이양 등으로 불균형 상태에 빠져들 때(국가채무의 지속적 증가 상태가 될 때)에는 중앙정부의 기능 이양을 추진하고, 기능 이양이 순조롭지 않을 때에는 중앙-지방 공동책임 사무의 중앙-지방 간 분담 비율을 조정함으로써 여전히 식 (3)과 식 (4)의 중앙정부 및 지방정부 예산제약조건을 균형을 유지시키는 것이 가능하다.

지금까지의 논의를 정리하면, 전통적 재정학 이론(Samuelson, 1954; Tiebout, 1956)에 의하면 중앙-지방 간 사무 구분의 기본원칙은 중앙정부가 국세를 거둬 국가사무를 공급하고, 지방정부는 지방세를 거둬 지방공공재를 공급하는 것이다. 그러나 이는 공공재 혜택의 지리적 범위를 기준으로 국가공공재와 지방공공재를 엄밀하게 구분하는 것을 전제하여 공공재의 혜택과 세금 부담을 연계하는 논리이다. 그러나 현실적으로 중앙정부 및 지방정부의 예산에서 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)가 제시하는 국가공공재(국방 등)와 지방공공재(마을 공원 등)는 상대적으로 적은 비중을 차지하고 가장 큰 비중을 차지하는 공공재는 교육, 보건, 복지처럼 중앙-지방의 공동책임에 의해 제공되는 재분배적 공공서비스(공동사무)이다. Boadway and Shah(2009, pp. 133~139)에서 자세히 논의되고 있듯이 공공서비스(public services)는 공공재(public goods)와는 구분되는 개념이다. 교육서비스, 의료서비스, 복지서비스 등은 개인 차원으로 소비될 수 있는 사적재의 성격을 지니지만, 형평성과 보편성 관점에서 정부가 공급하는 “공적으로 제공되는 사적재(publicly provided private goods)”로서 사회보험(social insurance)과 함께 현대 정부예산의 대부분을 차지한다. 이러한 공공서비스는 다음 절에서 보다 구체적으로 살펴보겠지만 대부분의 국가에서 지방정부가 제공의 책임을 지고 있으면서 이와 동시에 해당 재원의 조달 책임은 중앙정부와 지방정부가 공동으로 지고 있다.

중앙정부와 지자체가 재원 조달의 공동책임을 지고 있는 한국국고보조사업의 구조를 제 3절에서 자세히 살펴볼 것인데, 복지사무의 경우 중앙정부와 서울이 약 5:5의 재원 분담 책임을 지고 있고, 그 밖의 지역에서는 약 8:2의 재원 분담 책임을 지고 있다. 국민의 세금 부담인 조세수입의 중앙과 지방 간 배분이 교육재정을 제외하고 약 55:45라는 점을 감안할 때 한국에서의 중앙-지방 간 재원 및 사무 배분은 상당한 불균형 상태에 있음을 시사하는 것이고 이는 최근 들어 명확해지고 있는 중앙정부 국채부담 증가 현상을 통하여 확인할 수 있다. 이러한 한국의 상황을 자세하게 살펴보기 이전에 제2절에서의 Boadway and Shah(2009)에 나타나 있는 사무 구분에 대한 11개국 조사 연구 및 OECD 주요 국가(독일, 스웨덴)의 사무배분 구조를 살펴본다.

나. 중앙-지방 간 사무 구분의 해외 사례

중앙정부와 지방정부의 사무가 국가사무, 지방사무, 그리고 공동사무로 구성되어 있는 바, 어떤 국가가 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)의 분권 모형에서처럼 중앙정부는 국세를 거둬 국가사무만을 제공하고, 지방정부는 지방세를 거둬 지방사무만을 제공한다면 공동사무가 중앙정부와 지방정부의 예산에서 차지하는 비중은 크지 않을 것이다. 또한 이 경우에는 지방정부에 의해 공동사무가 제공될 수 있도록 하는 중앙정부의 재정지원 필요성이 없기 때문에 지방이전재원(일반교부금 및 특정교부금)이 중앙정부 예산에서 차지하는 비중이 미미할 것이다. 반면 Boadway and Shah(2009)에서 논의되는 바와 같이 국가적 보편성과 형평성을 고려한 재분배적 공공서비스(교육, 보건, 복지 등)가 그 국가의 재정에서 차지하는 비중이 클 경우, 이러한 공공서비스의 재원 부담을 중앙정부 또는 지방정부가 단독으로 지지 않는 한 중앙정부의 지방이전재원 규모가 상당히 클 것이다.

이상의 논의를 요약하면, 지방정부가 사무를 제공하기 위하여 자체적으로 조달한 재원(지방세)을 FB¹⁵⁾(자체재원)로 표기하고 최종적으로 지출한 규모를 SB¹⁶⁾(최종지출)로 표기한다고 했을 때 양자 간의 차이(SB-FB)가 많이 나는 경우는 지방정부가 자체사무뿐만 아니라 중앙정부의 지원을 받는 공동사무를 많이 제공하는 것으로 볼 수 있고, 반면 양자 간의 차이가 적을 경우에는 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)의 분권 모형에서처럼 지방정부는 지방세를 거둬 지방사무만을 주로 공급하는 것으로 볼 수 있다. OECD(2022)는 최근 이와 관련하여 상당히 중요한 연구결과를 발표하였는데, 동 보고서는 OECD가 제공받는 회원국의 국민계정(National Accounts)에 담겨 있는 정부기능분류(Classification of the Functions of Government, COFOG) 자료를 바탕으로 10대 정부 기능에 대한 지방정부의 최종 지출(SB)과 자체 재원(FB) 간 격차를 분석하였다. [그림 3-1]이 그 결과인데, 동 그림에서 x축은 GDP 비중을 나

15) “funded by”

16) “spent by”

타내고 맨 왼쪽 동그라미(●)가 자체재원(FB)의 GDP 비중을, 그리고中间的 동그라미(●)가 지방정부의 최종 지출(SB) 규모를 나타낸다. 가장 오른쪽 동그라미(● 또는 ●)는 지방지출의 순계가 아닌 총계를 나타내므로 이를 무시하고 가장 왼쪽의 동그라미(FB)와 中间的 동그라미(SB)를 비교하면 그 격차의 크기에 따라 각 국가의 사무 구분 유형을 알 수 있다. Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)의 분권 모형에서처럼 단순한 형태(중앙정부는 국세로 국가 사무, 지방정부는 지방세로 지방사무), 즉 이원적 분권(dual decentralization) 모형을 띠는지 아니면 Boadway and Shah(2009)가 논의하는 바와 같이 전국적 보편성과 형평성이 중요한 재분배적 공동사무가 지방정부에 의하여 공급되고 그 재원이 자체재원과 중앙정부의 이전 재원에 의해 마련되는 경우, 즉 중앙과 지방간 협력적 재정관계(cooperative decentralization)를 구축한 경우인지를 확인할 수 있다.

<표 3-1>은 이러한 관점에서 [그림 3-1]에 나타나 있는 OECD 국가들의 사무 구분 유형을 세 가지로 분류한 결과를 나타내고 있다. 유형 A는 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)의 분권 모형에 가까운 단순(이원적) 분권 모형으로서 지방정부의 자체재원(FB)이 작을 뿐만 아니라 수행하는 사무의 규모(SB) 역시 작은 경우이다. 유형 B도 Samuelson(1954)과 Tiebout(1956)의 단순(이원적) 분권 모형에 가까운데, 다만 지방정부가 걷는 지방세 규모가 크면서 그 대부분을 자체사무에 쓰는 경우이다. 유형 C는 Boadway and Shah(2009)의 논의에 의한 전국적 보편성과 형평성이 중요한 재분배적 공동사무가 중요한 국가들로서 지방정부의 자체재원(FB)과 최종지출(SB) 간 격차가 큰 협력적 분권 모형이 구축된 경우이다.

[그림 3-1] OECD 지방정부의 자체재원 및 최종지출(GDP 비중, 2019)



자료: OECD(2022)

[그림 3-1]과 <표 3-1>에서 소규모 이원적 분권 국가의 경우를 보면 인구 규모가 500만~1,000만 수준의 국가로서 지방세 규모가 이스라엘을 제외하고는 모두 GDP의 4% 이하의 수준으로 지방정부의 역할 자체가 미미한 국가라 할 수 있다.

[그림 3-1]과 <표 3-1>에서 중·대규모 이원적 분권 국가의 경우를 보면 인구가 37만명인 아이슬랜드를 제외하면 중앙정부 이전재원의 규모가 크지 않은 국가로서 미국, 스위스, 프랑스를 들 수 있다. 스위스의 경우 OECD 국가들 중 유일하게 연합국가(confederation)로 분류될 정도로 분권적 특징이 강한 나라이고, 미국 역시 건국 초창기에 연방국가가 존재하지 않을 정도로 분권적 국가이기 때문에 이원적 분권 국가의 특징을 나타내고 있다. 그럼에도 불구하고 이들 국가에서도 중앙정부의 이전재원이 GDP의 3%(한국 기준 약 60조원) 내외로서 결코 작지 않은 규모의 이전재원이 존재한다. 프랑스의 경우도 지방정부에 대한 이전재원의 규모가 상당히 작은 국가인데 프랑스는 사회복지 지출이 대부분 사회보장 부문에서 수행되기 때문에 이러한 특징을 보이는 것으로 해석할 수 있다.¹⁷⁾

<표 3-1> 공동사무 및 이전재원 규모(SB-FB)에 따른 분권(사무 구분)의 유형화

유형	이원적 분권 (소규모)	이원적 분권 (중·대규모)	협력적 분권
국가	아일랜드(5백만), 그리스(1,000만), 이스라엘(930만), 포르투갈(1,000만)	아이슬랜드(37만명), 프랑스 미국, 스위스(CHE)	오스트리아, 호주, 벨기에, 덴마크, 스페인, 핀란드, 영국, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴
비고	지방세의 GDP 비중이 4% 이하로서 지방정부의 역할이 미미		

자료: OECD(2022)의 자료([그림 1])를 바탕으로 저자 작성

[그림 3-1]과 <표 3-1>을 통하여 알 수 있는 OECD 대부분 국가의 중앙-지방 간 사무 구분 및 자원배분 모형은 중앙정부 재원과 지방정부 재원이 모여져서 공동사무를 제공하는 협력적 분권 모형이라 할 수 있는데, 이러한 특징을 보이는 대표적인 국가가 북유럽 국가(덴마크, 스웨덴, 핀란드)이다. 이 국가들은 지방정부의 자체재원(지방세) 규모가 일단 매우 큰데(GDP의 15% 내외, 한국 기준 약 300조원), 여기에 덧붙여 상당히 큰 규모의 중앙정부 이전재원이 합해져 공동사무가 제공되고 있다. 또한 영국과 네덜란드의 경우 지방정부의 자체재원 규모는 매우 작은 편인데(GDP의 약 4% 수준), 매우 큰 규모의 이전재원을 바탕으로

17) 프랑스의 국세, 지방세 및 사회보장세가 GDP에서 차지하는 비중은 각각 15%, 6%, 24%일 정도로 프랑스 일반정부에서 사회보장 부분의 규모는 중앙정부와 지방정부의 규모를 합한 것보다 더 큼

로 공동사무가 지방정부에 의하여 제공되고 있다. 또한 스페인과 이탈리아의 경우에도 매우 큰 규모의 이전재원(GDP의 10% 내외)을 바탕으로 지방정부에 의해 공동사무가 제공되고 있다.

이처럼 중앙정부와 지방정부가 재원을 모아서 공동사무를 제공하는 협력적 재정분권 사례는 개별 연구를 통해서도 확인할 수 있는데, <표 3-2>는 11개 연방국가의 국가사무, 지방사무, 공동사무의 유형 현황이 나타나 있다. 이 표에서 확인할 수 있듯이 11개 국가 모두 국방, 외교, 국제무역, 통화, 국내 지역간 무역 등은 국가공공재로 분류된다. 그리고 이민, 항공 및 철도, 실업보험의 경우에도 대부분의 국가가 국가공동재로 운용하고 있다. 그러나 환경, 고속도로, 교육, 천연자원, 사회복지, 산업 및 농업, 경찰, 보건 등의 분야는 대부분의 국가에서 지방정부(연방국가의 주정부)가 사무 책임(responsibility), 즉 재원 조달의 책임을 지고 있고, 이와 동시에 사무 제공(provision)의 역할을 수행하고 있다. 이처럼 <표 3-2>에 나타나 있는 연방국가의 사무 구분 현황은 [그림 3-1]과 <표 3-1>에서 확인된 대부분의 OECD 국가들이 채택하고 있는 협력적 재정관계가 사례 분석을 통해서도 확인된다는 점을 시사한다.

<표 3-2> 연방국가에서의 중앙정부-주정부 간 사무 책임 배분 사례

지출 분야	지방 업무로 수행되는 국가의 수 (11개국 기준)	
	사무 책임	사무 제공
국방	0	0
외교	0	0
국제무역	0	0
통화	0	0
국내 지역 간 무역	0	0
이민	1	0
항공 및 철도	4	4
실업보험	1	2
환경	7	8
고속도로	8	8
교육	11	11
천연자원	8	8
사회복지	9	10
산업 및 농업	9	9
경찰	10	10
보건	9	11

주: 미국, 호주, 브라질, 캐나다, 독일, 인도, 말레이시아, 나이지리아, 러시아, 남아프리카, 스페인, 스위스 11개국
자료: Boadway and Snah(2009).

<표 3-3>과 <표 3-4>에는 개별 국가들의 경우 중앙정부와 지방정부에 의하여 공동사무가 어떠한 방식으로 제공되는지가 나타나 있다. <표 3-3>에 나타나 있는 독일은 치안, 초중등학교, 대학 등의 재원 부담을 주정부가 더 많이 하고 있고, 사회복지의 경우 연방정부와 주·지방 정부 부담 비중이 약 65:35 수준이며, 보건의 경우 90% 이상을 주·지방 정부가 부담하고 있다. 종합적으로는 중앙정부와 지방정부가 사무의 제공에 필요한 재원 부담을 공동세 재원 배분 비율인 5:5와 거의 비슷한 수준(47:53)으로 이루어지고 있음을 <표 3-3>을 통하여 확인할 수 있다.

<표 3-3> 독일의 중앙-지방 간 기능분담에 따른 자원분담 비율

(단위: %)

기능	연방정부	주정부	지방정부	합계
국방(Defence)	100	0	0	100
국채·지방채 이자비용(Debt servicing)	58	35	7	100
일반행정(General administration)	14	27	59	100
치안(Law and order)	13	57	30	100
학교(Schools)	0	81	19	100
대학(Universities)	13	87	0	100
교육(Promotion of pupils, students)	37	35	28	100
기타 교육(Other education)	30	47	23	100
과학연구개발(Science and research)	74	23	3	96
사회보장(Social security)	65	12	23	99
보건·환경·체육·여가 (Health, environment, sports, and recreation)	9	40	51	100
주택·도시개발·지역계획 (Housing, urban development, regional planning)	17	32	51	100
지방공공서비스(Local public services)	0	3	97	100
보조금(Subsidies)	33	53	14	100
교통 및 통신(Traffic and communication)	45	20	35	100
공기업(Public enterprises)	63	11	26	100
합계(Total)	47	36	17	100

원자료: Federal Statistics Office, Fachserie 14/Reihe 3.1, Finanzen und Steuern, 2011.

자료: Bury and Feld(2022).

독일은 연방국가임에도 불구하고 중앙-지방(주정부) 간 재정분담 구조가 이원적 분권 국가로 출발한 미국에 비하여 매우 밀접하게 연계되어 있는데, 그 이유는 독일의 사무 수행 근거인 관련 법률의 제정 권한이 모두 연방정부에 속해 있기 때문이다. <표 3-4>에는 독일을 포함한 6개 국가(호주, 오스트리아, 캐나다, 독일, 스위스, 미국)에서의 사회복지 분야(노인 및 장애인 지원, 보건, 산업재해, 실업, 가족 수당, 사회 서비스)에 대한 중앙-지방 간 입법권 배분 구조가 나타나 있는데, 독일의 경우 6개 분야 모두 관련 법률의 입법 권한이 연방정부에 속해 있음을 확인할 수 있다. 또한 호주, 오스트리아, 스위스의 경우에도 6개 복지 분야 거의 대부분에 대하여 연방정부가 입법권을 행사한다. 다만 미국과 캐나다에서는 사회복지 분야에 대한 입법권을 연방정부와 주정부가 공유한다.

이처럼 [그림 3-1] 및 <표 3-1>~<표 3-3>에서 확인하였듯이 대부분의 OECD 회원국에서 사회복지 분야 등에 대하여 중앙정부와 지방정부가 공동으로 재원을 조달하고 사무 책임도 공유하는 이유는 <표 3-4>에서 나타나 있는 바와 같이, 비록 주정부의 권한이 강한 연방국가라 할지라도 대부분의 사무에 대한 입법권이 연방정부에 속하기 때문에 중앙과 지방 간 협력적 관계를 설정하는 것이 현실적으로 불가피한 대안이기 때문이다. 심지어 미국과 스위스의 경우에도 [그림 3-1], <표 3-1>, 그리고 <표 3-4>에서 확인할 수 있는 바와 같이 중앙-지방 간 일정 수준의 협력적 재정관계가 구축되어 있다.

<표 3-4> 복지지출에 대한 중앙-지방의 입법 권한

	Australia	Austria	Canada	Germany	Switzerland	USA	Sum
Old age, survivors and disability	1	1	0.5	1	1	1	5.5
Health	1	1	0.5	1	1	0.5	5
Work injury	0	1	0	1	1	0	3
Unemployment	1	1	1	1	1	0.5	5.5
Family allowance	1	1	0.5	1	1	0.5	5
Social assistance	1	0.5	0	1	0	0.5	3
Sum	5	5.5	2.5	6	5	3	27

원자료: Obinger et al.(2005).

자료: Junghun Kim and Niels Jørgen Mau(2015).

<표 3-4>에서는 연방국가의 경우 입법권이 중앙정부에 속하기 때문에 중앙-지방 간 협력적 재정관계의 구축이 불가피함을 살펴보았는데, 지방정부의 헌법적 권한이 상대적으로 약한 단일국가에서는 이러한 협력적 재정관계의 특징이 더욱 강할 수밖에 없다. <표 3-5>에는 지방정부의 재정력이 매우 풍부한 스웨덴의 지방사무가 어떠한 방식으로 처리되는지가 나타나 있는데, 지방정부가 수행하는 복지사무의 매우 넓은 영역이 중앙정부의 법률에 의한 의무지출(mandates)임을 확인할 수 있다.

보다 구체적으로 유치원, 초·중·고등 교육, 장애인 교육시설 및 운영, 개인 및 가족을 위한 사회복지 서비스, 사회부조, 노인 및 장애인 복지, 특수시설에 제공되는 건강 및 의료, 도시계획 및 건설, 상하수도 관리, 응급시설 운영, 도서관, 비상대응체제와 같은 사무들이 모두 중앙정부의 법률에 의하여 지방정부에 집행의무가 있는 사무들이다. 그리고 [그림 3-1]에서 확인할 수 있었듯이 해당 재원은 지방정부의 자체재원(지방세)과 중앙정부의 이전재원에 의하여 확보된다.

〈표 3-5〉 스웨덴 기초지자체의 복지 분야 세출 구조

정책결정기관	기초지자체 의회
정책집행기관	기초지자체(Kommun, Municipalities) 관련 법률 - 사회서비스법
사무	<u>법정 책임 영역</u> <ul style="list-style-type: none"> • 유치원 교육시설 및 운영 • 초, 중, 고등 교육시설 및 운영 • 장애인 교육시설 운영 • 성인교육, 외국인을 위한 스웨덴어 교육, • 개인 및 가족을 위한 사회복지 서비스, 사회부조 • 노인 및 장애인 복지 • 특수시설에 제공되는 건강 및 의료 • 도시계획 및 건설, 상하수도 관리 • 응급시설 운영, 도서관, 비상대응체제 등
	<u>자발적 책임 영역</u> <ul style="list-style-type: none"> • 실업자들을 위한 열린 유치원 운영 • 학령기 아동을 위한 방과후 시설 운영 • 주택 건설, 전력, • 중증 노인 및 장애인에 대한 의료 제공 • 고용 증진, • 지역 산업 개발 • 문화시설 운영
	<u>광역지자체 정부와의 협력사업</u> <ul style="list-style-type: none"> • 대중교통 사업
재정	지방세(지방소득세)/ 교부금

자료: 지방세연구원(2013), 북유럽 국가들의 복지재정 제도 연구, p. 49.

2. 한국의 중앙-지방 간 사무 구분 법제 현황

한국에서의 중앙-지방 간 사무 구분의 가장 기본적인 원칙은 헌법 제117조 ①항에 나타나 있다. 동 조항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”라고 되어 있다. 즉, 지자체가 수행하는 모든 사무는 중앙정부(국회)가 제정하는 법률에 근거하도록 헌법은 규정하고 있다. 앞의 <표 3-4>에 나타나 있는 바와 같이 연방국가의 경우에도 지방정부가 수행(처리)하는 사무에 대한 법적 권한은 연방국가가 갖고 있는 경우가 대부분이다(미국, 캐나다 제외). 또한 지방정부가 사무를 처리할 때에는 재원이 필요한데, 지방정부는 부가가치세, 법인세 등을 부과하는 데에 근본적 한계가 있기 때문에 [그림 3-1]에서 확인하였듯이 대부분의 OECD 회원국에서 지방정부가 사무를 처리할 때 소요되는 재원의 상당한 비중은 중앙정부에 의하여 확보되고 있다.

제1절에서 Samuelson(1954)의 국가공공재 모형, Tiebout(1956)의 지방공공재 모형, 그리고 일반정부 예산제약식으로부터 도출된 식 (5)에서 중앙-지방 간 사무 구분의 기본원칙이 사무와 재원의 연계에 있음을 살펴보았다. 그리고 대한민국 헌법 제117조는 중앙-지방 간 사무에 대한 역할을 규정함에 있어서 지방정부의 역할이 지방사무에 대하여 독립적인 법적 권한을 행사하는 것이 아니라 법령으로 정해진 사무의 처리(집행)에 있다는 점을 명백히 하고 있다. 즉, OECD의 다른 연방국가 경우에도 그러하지만 특히 한국의 경우 사무의 추진 여부(공공재, 공공서비스의 제공 여부)를 중앙정부가 법적으로 결정한 이후 동 사무의 집행(처리) 책임이 지자체에 있음을 헌법이 규정하고 있다. 그러므로 중앙정부와 지자체는 상호 협력적 재정관계 틀 속에서 국민(주민)에게 필요한 사무(공공재, 공공서비스)를 제공해야 하는 헌법적 책무를 지고 있다.

지방정부가 집행하는 사무의 유형은 「지방자치법」 제11조에 나타나 있는데, 동 조항은 중앙-지방 간 사무배분의 기본원칙을 다음과 같이 규정하고 있다. ① “국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 ... 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.”, ② “국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.”

위의 「지방자치법」 제11조 ①항의 의미를 해석함에 있어서 한 가지 주의할 점은 “중앙과 지방이 수행하는 사무가 중복되지 아니하도록 배분”하는 의미가 정부가 특정 사무(예를 들어 쓰레기 처리 또는 저소득층 지원)를 국민(주민)에게 제공함에 있어서 관련 재원이 중앙정부재원 100% 또는 지자체재원 100%로 이루어져야 함을 의미하는 것이 아니라는 점이다. 즉, 「지방자치법」 제11조 ①항에서 “중앙-지방 간 사무 배분이 중복되지 않아야 한다”라는

규정은 사무 수행의 책임 소재가 불분명하지 않아야 함을 의미한다. 예를 들어 동네에 쓰레기가 쌓일 때 이에 대한 불만이 시·군·구, 시·도, 국가 중 어디로 표출되어야 하는지가 국민(주민) 입장에서 불분명할 경우 정부의 공공재/공공서비스 제공에 대한 책무성(accountability)이 약화됨에 따라 정부 기능이 비효율적으로 작동할 수 있다. 따라서 「지방자치법」 제11조 ①항은 사무 제공의 책무성에 대한 조항으로서 해당 재원을 해당 정부단계(시·군·구, 시·도, 국가)에서 100% 조달되어야 함을 의미하지는 않는다.

「지방자치법」 제11조가 정부(중앙정부 및 지자체)가 제공하는 사무의 책임 소재를 명확하게 해야 한다는 기본원칙을 명시하였다면, 제13조는 지자체가 처리하는 사무의 범위를 구체적으로 제시하고 있다. 즉, 동 조항은 지자체가 자치사무(헌법 제117조의 “법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정”으로 수행하는 사무)와 함께 중앙정부가 법률로 지자체가 수행하도록 한 사무(위임사무)를 처리해야 함을 다음과 같이 규정하고 있다. ① “지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”, ② “제1항에 따른 지방자치단체의 사무¹⁸⁾를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.”

「지방자치법」 제13조에 예시되어 있는 지자체가 처리하는 사무의 예시(자치사무 및 위임사무 범위의 예시)는 크게 7개의 유형¹⁹⁾으로 구분되어 있다. 그리고 이 항목들을 보면 지방자치법 제15조(국가사무의 처리 제한)에 열거되어 있는 배타적 국가사무(외교, 국방, 사법, 물가정책, 수출입정책 등 7개 항목)를 제외하고는 거의 모든 정부사무를 지자체가 수행할 수 있도록 규정하고 있다.

이처럼 헌법 제117조와 「지방자치법」 제11조 및 제13조는 지자체가 처리하는 사무의 범위를 법률의 범위안에서 제정된 조례에 의한 사무(자치사무)와 법률에 의하여 수행해야 하는 사무(위임사무) 두 가지로 규정하고 있는데, 위임사무는 다시 기관에 대한 임사무(단체위임사무)와 지자체장에 대한 위임사무(기관위임사무)로 구분된다(<표 3-6>).

18) 자치사무 및 위임사무

19) 1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등, 2. 주민의 복지증진, 3. 농림·수산·상공업 등 산업 진흥, 4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리, 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥, 6. 지역민방위 및 지방소방, 7. 국제교류 및 협력

〈표 3-6〉 지방자치단체의 사무 유형 및 구분(「지방자치법」)

구분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
정의	• 주민복리 등 자기 책임 하에 처리하는 고유사무	• 법령에 의해 자치단체에 위임된 사무	• 법령에 의해 단체장에게 위임된 사무
법적 근거	• §9① “지방자치단체는 그 관할 구역의 자치사무를 ... 처리한다”	• §9① “지방자치단체는 ... 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”	• §102 “시도와 시군구에서 시행하는 국가사무는 ... 시도지사와 시장군수구청장에게 위임하여 행한다”
경비 부담	• 지방비 + 국가장려적 보조금	• 지방비 + 국가 부담금	• 전액 국가 부담
의회 관여	• 가능	• 가능(조례제정권 포함)	• 불가능(단, 국회 등이 감사하기로 한 부문 이외의 사항에 대해 가능)
국가 감독	• 소극적 위법성 감독 §166 조언·권고, 자료요구 §169 위법한 명령의 시정 §171 보고, 위법사항 감사 §172 재의요구지시, 제소	• 포괄적 합목적성 감독	• 포괄적 합목적성 감독 §167 지도 및 감독 §170 직무이행명령, 대집행 §172 재의요구지시, 제소 * 위임위탁규정 §6취소·정지
규정 형식	• 법률에서 “시도지사는 ...을 하여야 한다.” • 법률에서 “시군구청장은 ...을 하여야 한다.”라고 규정	• 시행령에서 “시도에 ...을 위임한다.”라고 규정	• 시행령에서 “시도지사에게 ...을 위임한다.”

자료: 행정안전부(2016)

이상에서 헌법 및 「지방자치법」에 의한 중앙-지방 간 사무 구분의 원칙을 살펴보았는데, 지자체가 처리하는 사무가 조례에 의한 자치사무와 법률에 의한 위임사무로 구성되어 있으므로 지자체 입장에서는 두 가지 유형의 사무를 처리해야 함에 있어서 자체적으로 사무의 필요성을 조례로 정한 자치사무에 비하여 중앙정부의 법률에 의하여 수행해야 하는 위임사무 제공에 대한 참여 의지가 상대적으로 적을 수 있다. 다만, 이러한 현상은 지자체 위임사무뿐만 아니라 “他者(법률, 지시 등)에 의해 수행되는 모든 업무”에서 나타나는 공통적인 현상으로서, 지자체로 하여금 위임사무를 수행하도록 한 국민의 관점(헌법과 법률)과 공공

부문 종사자(국민에 의한 피고용자)의 관점이 다르기 때문에 나타나는 유인(incentive)의 문제라 할 수 있다. 정부 실패(government failure) 또는 주인-대리인 문제로 표현되는 이러한 현상은 그간 Besley(2006) 및 Tanzi(1995)(공공부문 전체의 유인 문제), 그리고 Oates(2005), Weingast(2009), Weingast(2014) (재정분권 과정에서의 유인 문제) 등을 통하여 매우 광범위한 연구가 이루어져 왔다. 예를 들어, Tanzi(1995, p. 3)는 국민의 관점과 다른 유인을 갖는 공공부문 종사자의 문제를 해결하기 위한 계약(contracts) 또는 지침(instructions)을 정교하게 문서화하는 것은 매우 어렵고 도전적인 과제임을 논의하고 있다.²⁰⁾

한국의 경우 지자체가 자체사무에 비하여 위임사무에 덜 적극적일 수 있는 유인 문제를 해결하기 위한 조항은 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「보조금 관리에 관한 법률」(이하 「보조금관리법」) 등에 담겨 있는데, 「지방자치법」 제138조(국가시책의 구현)는 위임사무에 대한 지자체의 협력 의무에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다. ① 지방자치단체는 국가시책을 달성하기 위하여 노력하여야 한다, ② 제1항에 따라 국가시책을 달성하기 위하여 필요한 경비의 국고보조율과 지방비부담률은 법령으로 정한다. 「지방재정법」 제21조(부담금과 교부금)는 지자체의 위임사무 수행에 대한 경비 조달에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. ① 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무 처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다. 또한 「보조금관리법」 제2조(용어)는 보조금을 다음과 같이 정의하여 지자체가 수행하는 위임사무에 대한 근거를 마련해 놓고 있다. “‘보조금’이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다”. 즉, 지자체가 수행하는 위임사무의 재원 조달에 대하여 「지방자치법」 제138조(국가시책의 구현), 「지방재정법」 제21조(부담금과 교부금), 「보조금관리법」 제2조(용어)는 모두 중앙정부가 지자체에 대하여 해당 재원을 지원해야 하는 것으로 규정하고 있다.

3. “공동 재원분담사무”(국고보조사무)의 구조 분석 및 시사점

지자체가 수행하는 위임사무는 국민 관점에서 그 중요성이 큰 사무이므로 국가시책 차원에서 지자체로 하여금 관련 법령에 따라 수행을 의무화하고 있고, 해당 재원은 중앙정부가 지원하도록 관련 법령이 규정하고 있다. 따라서 위임사무 재정 측면에서의 특징을 표현하면 “공동 재원분담사무”(이하 공동사무)라 할 수 있다.

20) “In the public sector, principal-agent problems are common and the difficulty of writing precise but not excessively constraining contracts or Instructions for the behavior of agents acting on behalf of the public sector leads to results that are often at odd with the objectives of the policymakers.”(Tanzi, 1995, p. 3).

문제는 공동사무에 대한 중앙정부와 지자체의 재원분담률인데, 이는 식 (3)과 (4)에 나타나 있는 중앙정부와 지자체의 예산제약식을 통하여 도출될 수 있다. 식 (3)은 중앙정부 세출(국가공공재 + 공동사무의 국가분담 재원)의 재원을 국세와 국채 발행으로 조달해야 함을 나타내고 있고, 식 (4)는 지방정부의 세출(지방공공재 + 공동사무의 지방분담재원)재원을 지방세와 지방채 발행으로 조달해야 함을 나타내고 있다. 따라서 중앙정부의 공동사무에 대한 분담률(θ)은 다음과 같은 세 가지 변수에 달려 있다. ① 지방세 대비 국세의 규모, ② 지방채 대비 국채의 규모, ③ 국가사무(G^{CG}), 지방사무(G^{LG}), 공동사무(G^{CL})의 상대적 중요성이다. 따라서 이 세 가지 변수에 대한 정책적 판단에 따라 다양한 정책 옵션이 도출될 수 있는데, 가장 기본적인 원칙은 조세(국세+지방세)수입의 중앙정부와 지자체 간 배분 비율에 비례하도록 공동사무의 배분 비율을 정하는 것이다. 예를 들어 앞서 살펴 본 독일 사례의 경우 “공동 재원분담사무”에 대한 연방정부와 하위정부(주정부 및 지방정부) 간 재원 분담 비율은 공동세(소득세, 법인세, 부가치세) 세수 분할 비율인 5:5 수준임을 확인하였다.

한국의 경우 2021년 결산 기준 국세가 344.1조원, 지방세가 112.8조원이었고, 지방교육재정교부금이 64.46조원, 지방교부세가 57.65조원이었다. 따라서 지방교육재정교부금과 지방교부세를 제외한 중앙정부 가용재원(국세 - 지방교육재정교부금 - 지방교부세)은 222조원이었고, 지방정부 가용재원(지방세 + 지방교부세)은 170.45조원이었다. 즉, 한국의 중앙정부와 지자체 간 가용재원 비율은 56.6:43.4이다.

한편 국민의 관점에서 우선순위가 높은 국고보조사업(법률에 의한 공동 재원분담 사무)의 상위사업(법정사업이면서 규모가 큰 사업)은 <표 3-7>~<표 3-12>에서 확인할 수 있듯이 지자체의 재원분담 비율이 전체적으로 16~30% 수준이다. 따라서 최근 들어 국가채무가 급증하는 상황 속에서 국민관점에서 바람직한 재정운용(중앙정부의 국가채무 증가 추세를 안정화)은 “공동 재원분담사무”(국고보조사무)의 중앙정부 재원 분담률을 하향 조정하고, 지자체 재원분담률을 상향 조정하는 것이다.

〈표 3-7〉 기초연금 보조금(22년 예산)

(단위: 십억원, %)

광역	국고보조금	지방비	전체보조금	지방비 비중
서울	2,386	601.1	2,987.00	20.12
부산	1,380	271.7	1,651.60	16.45
대구	799	179.6	979.00	18.35
인천	832	253.2	1,085.00	23.33
광주	383	102.4	485.60	21.09
대전	366	115.4	481.70	23.96
울산	262	86.4	347.90	24.83
세종	49	20.6	69.10	29.76
경기	2,777	985.1	3,762.00	26.18
강원	684	107.1	791.20	13.53
충북	589	140.7	729.40	19.28
충남	871	175.1	1,046.10	16.74
전북	882	154	1,036.30	14.86
전남	1,110	177.4	1,287.50	13.78
경북	1,350	217.5	1,567.80	13.87
경남	1,233	280.6	1,513.60	18.54
제주	185	46.2	231.00	20.00
합계	16,138	3,914	20,052	19.5

자료: 기획재정부, e나라도움(<https://www.gosims.go.kr/>).

〈표 3-8〉 의료급여 보조금(22년 예산)

(단위: 십억원, %)

광역	국고보조금	지방비	전체보조금	지방비 비중
서울	867	866.56	1,733.11	50.00
부산	881	220.25	1,101.24	20.00
대구	568.16	142.06	710.22	20.00
인천	535.19	133.89	669.09	20.01
광주	325.76	83.35	409.11	20.37
대전	254.55	63.64	318.19	20.00
울산	138.66	34.66	173.32	20.00
세종	25.13	6.28	31.42	20.00
경기	1,422	355.56	1,777.82	20.00
강원	289.15	72.41	361.56	20.03
충북	256.79	64.54	321.33	20.09
충남	323.3	80.83	404.13	20.00
전북	474.26	118.56	592.82	20.00
전남	7 ¹⁾	1.7 ¹⁾	8.501)	20.00
경북	568	141.88	709.42	20.00
경남	616	154.07	770.37	20.00
제주	95.48	23.87	119.36	20.00
합계	7,647	2,564	10,211	25.1

주: 1) 사업비 통계 오류

자료: 기획재정부, e나라도움(<https://www.gosims.go.kr/>).

〈표 3-9〉 생계급여 보조금(22년 예산)

(단위: 십억원, %)

광역시	국고보조금	지방비	전체보조금	지방비 비중
서울	673	448.727	1,121.53	40.01
부산	573	63.62	636.20	10.00
대구	368.5	40.939	409.43	10.00
인천	390.1	44.912	435.00	10.32
광주	213.5	23.723	237.23	10.00
대전	189.6	21.067	210.67	10.00
울산	84.1	9.348	93.48	10.00
세종	15.3	1.701	17.01	10.00
경기	945	113.202	1,057.79	10.70
강원	201.3	30.54	231.84	13.17
충북	186.8	23.629	210.46	11.23
충남	208.5	39.113	247.66	15.79
전북	304.1	43.308	347.39	12.47
전남	237	45.067	282.20	15.97
경북	345	62.631	407.89	15.36
경남	370	56.962	426.50	13.36
제주	77.3	8.585	85.85	10.00
합계	5,381	1,077	6,458	16.7

자료: 기획재정부, e나라도움(<https://www.gosims.go.kr/>).

〈표 3-10〉 영유아보육료 보조금(22년 예산)

(단위: 십억원, %)

광역시	국고보조금	지방비	전체보조금	지방비 비중
서울	297	363.27	660.50	55.00
부산	179.62	59.87	239.49	25.00
대구	137.65	45.88	183.53	25.00
인천	195.24	65.52	260.77	25.13
광주	108.95	36.32	145.27	25.00
대전	104.82	34.94	139.76	25.00
울산	80.5	26.83	107.33	25.00
세종	41	13.5	54.01	25.00
경기	1,038.69	347.39	1,386.09	25.06
강원	89.16	33.59	122.74	27.36
충북	107.86	36.86	144.72	25.47
충남	146.74	58.53	205.26	28.51
전북	108	38.37	145.93	26.29
전남	100	42.53	142.94	29.76
경북	165	61.21	226.05	27.08
경남	226.8	81.12	307.92	26.35
제주	55	18	73	25
합계	3,182	1,364	4,546	30.0

자료: 기획재정부, e나라도움(<https://www.gosims.go.kr/>).

〈표 3-11〉 아동수당 보조금(22년 예산)

(단위: 십억원, %)

광역	국고보조금	지방비	전체보조금	지방비 비중
서울	283	188.34	470.87	40.00
부산	147	36.85	184.27	20.00
대구	112.48	28.12	140.60	20.00
인천	143.6	36.36	179.96	20.20
광주	75.7	18.92	94.62	20.00
대전	71.61	17.9	89.51	20.00
울산	61.52	15.38	76.90	20.00
세종	31.58	7.9	39.48	20.00
경기	749	185.03	933.73	19.82
강원	64.56	19.06	83.62	22.79
충북	78.11	20.12	98.23	20.49
충남	103.85	32.75	136.60	23.98
전북	77.52	21.37	98.89	21.61
전남	77	26.07	103.04	25.30
경북	114	34.04	148.19	22.97
경남	162	44.86	207.22	21.65
제주	38.52	9.63	48.15	20.00
합계	2,391	743	3,134	23.7

자료: 기획재정부, e나라도움(<https://www.gosims.go.kr/>).

〈표 3-12〉 주거급여 보조금(22년 예산)

(단위: 십억원, %)

광역	국고보조금	지방비	전체보조금	지방비 비중
서울	433	288.828	722.10	40.00
부산	212	23.5709	235.70	10.00
대구	141.587	15.7319	157.30	10.00
인천	176.628	20.1235	196.80	10.23
광주	78.514	8.7238	87.20	10.00
대전	65.172	7.2413	72.40	10.00
울산	42.344	4.7049	47.00	10.00
세종	6.916	0.7684	7.70	10.00
경기	506	59.515	565.70	10.52
강원	60.024	8.6882	68.70	12.64
충북	53.029	6.5918	59.60	11.06
충남	53.012	9.8023	62.80	15.61
전북	77.85	10.7845	88.60	12.17
전남	57	10.3338	67.40	15.32
경북	90	15.7335	105.50	14.91
경남	126	18.0134	144.50	12.47
제주	26.86	2.9844	29.80	10.00
합계	2205.94	512.14	2718.80	18.8

자료: 기획재정부, e나라도움(<https://www.gosims.go.kr/>)

제4장

중앙-지방 통합재정정보 관리체계 구축 방안

1. 논의의 배경

IMF, OECD, 유럽연합(EU) 등은 재정정책을 “세금과 지출을 통하여 경제에 영향을 미침으로써 효율성과 형평성을 제고하는 것”으로 정의하고 있다.²¹⁾ 또한 기획재정부가 발간하는 「통합재정수지」 통계자료에는 IMF의 GFS 기준 통합재정통계를 작성하는 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.²²⁾ 국민경제에서 정부재정활동이 차지하는 비중은 매우 크고 다양하므로 효율적인 재정정책의 수립을 위해서는 이러한 재정활동이 국민경제에 어떠한 효과를 미치는지에 대한 정확한 분석이 필요하다. 이를 위한 전제로서, 실질적인 재정활동을 파악하여 일정한 기준에 따라 체계적으로 분류한 통계자료가 IMF의 일반정부(중앙정부, 지방정부, 사회보장금) 통합재정통계(GFS)이다.

따라서 한 국가의 다양한 공공부문(중앙정부, 지방정부, 사회보장기금 등)의 세금(사회보험 포함)과 지출이 경제에 미치는 영향(효율성/형평성)을 정확하게 파악하기 위해서는 IMF의 GFS 기준 통합재정통계 작성지침이 제시하고 있듯이, 중앙정부의 재정정책(세금과 지출)에 국한하지 않고 일반정부(general government)의 세금과 세출 흐름을 정확하게 파악하는 것이 절대적으로 필요하다. 즉 재정정책과 국민경제와의 정확한 연결고리는 중앙재정의 세금-지출만으로는 찾을 수가 없고, 지자체의 세입-지출 및 사회보장부문의 세입-세출을 포함하는 일반정부의 세금-지출에서 찾을 수 있다.

바로 이러한 이유 때문에 IMF, OECD, EU 등 국제기구는 일반정부를 구성하는 중앙정부, 지방정부, 사회보장기금의 총지출 및 상호 간 재원의 흐름을 파악하여 재정정책의 공식적인 통계자료로 공표하고 있다. 보다 구체적으로 OECD의 경우 국민계정(National Accounts)의 부속표로서 일반정부 기능별 총지출(COFOG)을 공표하고 있다. 또한 IMF는 정부재정통

21) “Fiscal policy is the use of government spending and taxation to influence the economy.”(IMF, 2009). “Fiscal policy is part of economic policy which relates to taxation and public expenditure.”(OECD 홈페이지). “Fiscal policy is the use of public expenditures and revenues by the governments with the intention of influencing the economy”(European Parliament, 2021).

22) 기획재정부(2022, p. 4)

계편람(Government Financial Statistics Manual, GFSM)에 의한 일반정부 기능별 총지출(COFOG)을 공표하고 있다.

한국의 경우 중앙정부의 분야·부문 지출에 대응하는 지방재정·지방교육재정 지출(매칭 및 자체) 규모를 파악한 뒤에야 비로소 공공부문(일반정부)의 재정지출이 경제에 미치는 효과를 정확하게 파악할 수 있는데, 중앙재정-지방재정-지방교육재정의 분야·부문 지출을 상호 연계하는 재정통계는 아직 구축되어 있지 않다. 반면, 재정통계시스템 인프라 차원에서는 중앙정부의 차세대 dBrain, 지자체 지방재정관리시스템(e-호조), 교육청의 K-에듀파인 및 보건복지부의 차세대 사회보장정보시스템, 고용정보원의 국가고용정보시스템 등이 구축되어 있어서 다양한 정부통계시스템 간 연결을 통하여 통합재정정보를 구축할 수 있는 여건이 마련되어 있다. 따라서 향후에는 재정당국의 “데이터 기반 정책” 수립 역량을 강화하기 위하여 현재 구축되어 있는 다양한 재정·행정 정보시스템을 유기적으로 연계하는 통합재정정보 관리체계의 구축이 필요한 시점이다.

이러한 관점에서 이하 제2절에서는 정부의 공식 통계자료로서 기획재정부와 한국은행이 공표하는 일반정부 통합재정통계의 산출 현황을 살펴본다. 제3절에서는 개별 연구에 의하여 구축된 일반정부 통합재정정보 사례를 살펴보고, 또한 일반정부 재정정보의 관리체계 현황도 살펴볼 것이다. 제4절에서는 일반정부 기준 재정정책 필요성을 좀 더 자세하게 짚어보고 OECD 주요 국가에서의 일반정부 기준 재정정책 수립 사례를 통하여 향후 한국에서의 일반정부 재정통계 기반 재정정책 수립의 시사점을 도출한다.

2. 일반정부 통합재정통계 산출 기준 및 현황

가. 일반정부 재정통계 산출 기준²³⁾

일반정부 재정통계 작성 방식은 UN의 국민계정체계(System of National Accounts, SNA)에 의한 방식과 IMF의 정부재정통계(Government Financial Statistics, GFS)에 의한 방식 두 가지로 나뉜다. UN의 일반정부 재정통계 산출 방식인 국민계정체계(SNA)는 한 국가의 경제활동을 설명하기 위한 국민계정(National Accounts) 작성의 편제지침서로서, 1953년 처음 발간된 이후 3차례(1968년, 1993년, 2008년) 개정되었다. 동 SNA에 따라 국민계정의 부속표로서 일반정부(general government)의 기능(function)별 총지출 통계가 작성되고 있다. SNA에 의한 일반정부 통합재정통계는 정부 기능을 10개 분야로 분류한 정부 기능별 분류체계(Classification of the Function of Government, COFOG)에 의하여 작성되는 일반정부의 재정통계이다. 보다 구체적으로 COFOG는 정부지출을 목적(기능)에 따라 10개 분야(① 일반 공공행정, ② 국방,

23) 기획재정부(2022), 김성자(2016), 한국재정정보원(2022) 등을 참조하였음

③ 공공질서 및 안전, ④ 경제활동, ⑤ 환경보호, ⑥ 주거 및 지역사회시설, ⑦ 보건, ⑧ 휴양·문화·종교, ⑨ 교육, ⑩ 사회보호)로 구분하고 있다. 그리고 SNA에 의한 일반정부는 중앙정부와 지방정부 2개 부문 또는 중앙정부, 지방정부 및 사회보장기금의 3개 부문으로 구분된다. SNA는 두 분류 방식 중 어떤 분류가 적절한가는 각국의 사회보장기금의 규모와 중요도, 운영방식에 따라 결정할 것을 권고하고 있다. 김성자(2016)에 따르면 한국(한국은행)은 국민연금, 건강보험의 규모와 중요도 등을 감안하여 3개 부문으로 일반정부 COFOG을 작성하고 있다.

IMF 역시 정부재정통계편람에 의하여 일반정부 재정통계 산출 방식을 공표하고 있다. IMF는 회원국의 재정상태와 재정운영에 대한 투명성 및 국제비교의 일관성을 확보하기 위하여 일반정부 재정통계 작성 기준인 정부재정통계(GFS)를 1974년 처음 발간하였고, 현재까지 3차례(1986, 2001, 2014) 개정하였다. 1986년에 발표된 GFS(GFS, 1986)는 현금주의 기준의 재정통계 산출 기준으로서 중앙정부의 국가채무(D1) 산출 기준을 담고 있고, 2001년에 발표된 GFS(GFS, 2001)는 발생주의 기준의 재정통계산출 기준과 일반정부 부채(D2) 산출 기준을 제시하고 있다. 이에 따라 GFS 2001에 따른 일반정부 지출 규모 및 부채 규모가 파악할 때에는 한국의 경우 GFS 1986에는 포함되지 않는 건강보험공단(비영리공공기관)이 포함된다. 한국은 1979년부터 GFSM에 따라 연도별 통합재정수지를 산출하여 왔으며, 1994년부터는 분기별, 1999년 7월부터는 월별로 통합재정수지를 작성하고 있다. 또한 한국은 현재 GFS 1986 및 GFS 2001 두 개 기준을 적용하여 통합재정수지를 각각 작성하고 있다.

IMF의 GFS에는 UN의 SNA와 마찬가지로 10대 기능별 정부지출(COFOG)이 포함되어 있는데, IMF의 COFOG와 UN의 COFOG는 약간의 차이가 있을 뿐 거의 일치한다. 단, UN SNA의 COFOG와 IMF GFS의 COFOG는 전체적으로 비슷하지만 구체적인 내용 면에서 아래와 같은 차이가 있다.²⁴⁾ SNA는 기초자료의 제약과 장기시계열의 비교 가능성을 위하여 현금주의 세입세출자료를 이용하지만, GFS는 발생주의 기준 국가재무재표를 이용한다. SNA 2008은 무기구입비와 R&D 지출을 투자지출(총고정자본형성)로 구분하지만 GFSM 2001은 ‘재화 및 용역의 사용’으로 구분한다. 다만 GFSM 2014는 무기구입비와 R&D 지출을 총고정자본형성으로 구분하여 SNA 2008과 산정 방식을 일치시켰다. SNA는 일반정부를 중앙정부, 지방정부, 사회보장부문으로 구분할 수 있도록 하였으나, GFS는 일반정부를 중앙정부와 지방정부로 구분한다.

한편 기획재정부(2022, p. 4)에는 한국에서 IMF의 GFS 기준으로 통합재정통계를 작성하는 이유를 다음과 같이 설명하고 있다. 국민경제에서 정부재정활동이 차지하는 비중은 매우 크고 다양하므로 효율적인 재정정책의 수립을 위해서는 이러한 재정활동이 국민경제에 어떠한 효과를 미치는지에 대한 정확한 분석이 필요하다. 그리고 이를 위한 전제로서 실질

24) 김성자(2016)

적인 재정활동을 파악하여 일정한 기준에 따라 체계적으로 분류한 통계자료가 IMF의 일반정부 통합재정통계(GFS)이다. 즉, 각 국가가 UN의 SNA 및 IMF의 GFSM를 기준으로 일반정부 재정통계를 작성하는 이유는 정부 재정이 국민경제에 미치는 효과를 정확하게 파악하고자 하는 데에 있다. 또한 이 경우 각국이 동일한 국제기준에 의하여 재정통계를 작성하기 때문에 재정이 국민경제에 미치는 영향에 대한 국제비교도 가능해진다.

나. 한국은행의 일반정부 COFOG 통계 현황

한국은행이 최근 발표한 2020년 국민계정의 일반정부 부문별-기능별 총지출 규모는 740.04조원이었다(<표 4-1> 참조). 일반정부를 구성하는 3대 부문별로 보면 중앙정부 433.03조원, 지방정부 340.88, 사회보장기금 161.46조원이었다. <표 4-1>에 나타나 있는 한국은행의 COFOG 자료에서 한 가지 주목할 점은 중앙정부 총지출, 지방정부 총지출, 사회보장기금 총지출이 총계로 잡혀 있다는 점이다. 즉, 중앙정부가 지방정부에 지원하는 지방교부세, 지방교육재정교부금, 국고보조금 등은 중앙정부의 지출로 잡히고 또한 이를 받아서 쓰는 지방정부의 지출로 잡히기 때문에 부문별로 집계한 총지출을 단순 합산할 경우 중복계산이 발생한다. 또한 중앙정부가 사회보장기금에 지원하는 공무원·군인 연금부담금, 건강보험부담금 등 역시 중복계산되어 있다. 다만, 일반정부 총지출의 경우 이러한 중복계산이 상계되므로 <표 4-1>에서의 일반정부 총지출 규모는 중복계산을 상계한 순계 기준이다. <표 4-1>에서 확인할 수 있듯이 일반정부 총지출의 순계와 총계(3대 부문 단순 합계) 간 차이는 2020년 기준 195조원에 달한다.

<표 4-1> 한국은행의 일반정부 기능별(COFGO) 총지출(2020년)

(단위: 조원)

분야	일반정부 (A)	중앙정부 (B)	지방정부 (C)	사회보장 기금 (D)	일반정부 총계 (E=B+C+D)	일반정부 총계/ 순계 차액 (F=D-A)
일반공공행정	91.76	97.87	48.38	0.00	146.25	54.4850
국방	54.25	51.86	0.35	0.00	52.21	-2.0366
공공질서 및 안전	26.42	22.83	5.65	0.00	28.48	2.0627
경제업무	112.39	71.64	50.41	0.00	122.05	9.6599
환경보호	21.59	9.75	19.64	0.00	29.39	7.8013
주택 및 지역개발	23.34	6.23	21.23	0.00	27.46	4.1210
보건	108.60	17.02	12.53	79.83	109.38	0.7786
오락 문화 및 종교	20.59	8.93	15.14	0.00	24.06	3.4790
교육	100.86	78.26	87.01	1.22	166.49	65.6317
사회보호	180.23	68.64	80.54	80.41	229.59	49.3551
합계	740.04	433.03	340.88	161.46	935.38	195.3378

원자료: 한국은행, 「국민계정」, 일반정부의 부문별 기능별 총지출

자료: 통계청 KOSIS, (<https://kosis.kr/>)

한국은행 COFOG 자료의 이러한 특징을 중앙정부의 재정정책 관점에서 해석, 예를 들어 중앙정부의 복지지출이 X1(사회보장기금 포함)일 때 경제에 투입되는 복지지출은 지방의 복지지출(X2)을 합한 금액이지만, 한국은행의 COFOG 자료를 통해서는 X2(복지 분야 국고 보조사업 매칭비 + 복지 분야 자체지출)를 정확하게 파악하기 어렵다. 따라서 중앙정부의 재정정책이 경제에 미치는 영향을 한국은행의 COFOG 자료를 통하여 정확하게 파악하는데에는 한계가 있다.

다. 기획재정부의 일반정부 통합재정수지 현황

2022년에 발간한 기획재정부의 「2020회계연도 한국통합재정수지」에 따르면, GFS 1986 기준으로 작성된 중앙정부와 사회보장성기금의 총지출액(결산)이 517.781조원이었다. 이 중에서 기업특별회계 지출액(4.318조원)을 제외하면 2020년 중앙정부 총지출 결산액은 513.463조원이다(<표 4-2>). 기획재정부의 GFS 1986 기준 통합재정수지 자료에는 제외되어 있고 한국은행의 COFOG 자료에는 포함된 재정지출통계는 건강보험공단을 통하여 지출되는 건강보험 지출액이다. 즉 기획재정부가 발표한 중앙정부(기금) 포함 총지출(<표 4-2>)에는 일반정부 기준의 건강보험공단 지출이 빠져 있다. 한편 한국은행 COFOG(<표 4-1>) 자료에 나타나 있는 2020년 사회보장기금(건강보험공단 지출분 포함)의 보건 분야 총지출액은 79.83조원이었다. 또한 중앙정부가 건강보험공단에 지원하는 보전금 및 건강증진기금 기여금이 2020년 결산 기준 약 10.5조원이었다. 따라서 <표 4-2>의 기획재정부 GFS 1986 기준 중앙정부 총지출에서 제외된 건강보험 순지출은 약 69.3조원이다. 따라서 <표 4-2>의 지출액에 69.3조원을 더하면 건강보험을 포함한 총지출액이 약 587조원(기업특별회계분 포함)이라는 결론에 도달한다. 한국은행의 COFOG 자료에서 중앙정부 지출과 사회보장기금 지출액을 합하면 594.497조이므로 건강보험을 포함한 GFS 기준(기획재정부) 총지출과 SNA 기준(한국은행) 총지출 양자 간에 약 7조원의 차액이 있음을 확인할 수 있다. 이러한 차액이 여전히 발생하는 이유는 김성자(2016)에서 논의된 UN SNA와 IMF GFS 간 재정통계 작성의 근본적 차이점 이외에도 <표 4-1>의 한국은행 COFOG 자료에서의 사회보장기금 총지출액에는 중앙정부에서 사회보장기금으로 이전된 공적연금(공무원연금, 군인연금, 사학연금) 기여금과 보전금 약 7조원이 포함(중복계산)되어 있기 때문이다. 보건 분야의 경우에도 중복계산이 있을 수 있으므로 <표 4-1>에서 이를 확인해 보면 2020년 일반정부 보건 순계 지출이 108.6조원이고, 중앙정부(17.02조원), 지방정부(12.53조원), 사회보장기금(79.83조원)을 합한 보건 분야 총계지출이 109.38조원으로 순계와 총계 간 차이가 미미하다. 따라서 한국은행 COFOG에서의 보건 분야 중복금액은 거의 없다고 볼 수 있다. 반면, 한국은행 COFOG의 보건 분야 중앙정부 지출액이 17조원으로 기획재정부의 중앙정부/기금의 보건

분야 지출(8.53조원)보다는 약 8.5조원 더 크다는 점을 확인할 수 있다. 즉, 한국은행 COFOG의 보건 분야 총계와 순계가 거의 같고, 중앙정부 보건분야 지출로 잡혀 있는 금액이 기획재정부 통합재정의 중앙정부 보건 지출보다 약 8.5조원 더 많이 잡혀 있기 때문에 한국은행 COFOG 통계에서는 공적연금의 경우처럼 보건 분야를 상계 처리할 필요는 없다고 보여진다.²⁵⁾

〈표 4-2〉 2020 회계연도 중앙정부(기금 포함) 재정지출(GFS-86 기준)

(단위: 십억원, %)

구분	2019회계연도		2020회계연도	
	금액	구성비	금액	구성비
일반공공행정	21,467	4.7	39,404	7.7
국방	44,327	9.8	45,735	8.9
공공질서 및 안전	20,231	4.5	21,042	4.1
사회개발	238,336	52.7	268,857	52.4
교육	70,385	15.6	70,709	13.8
보건	4,508	1.0	8,534	1.7
사회보장 및 복지	130,568	28.9	158,031	30.8
주택건설 및 지역사회개발	27,073	6.0	24,874	4.8
오락 문화 종교	5,802	1.3	6,709	1.3
경제사업	51,701	11.4	71,895	14.0
연료 및 에너지	3,268	0.7	4,162	0.8
농림 수산 수렵	15,398	3.4	16,286	3.2
광업 제조업 건설업	△695	△0.2	△250	0.0
수송 및 통신	16,959	3.8	19,754	3.8
기타 경제 사업	16,770	3.7	31,944	6.2
주분류 외 지출 (지방교육재정교부금 등)	76,031	16.8	66,530	13.0
계	452,094	100.0	513,463	100.0

주: 1. 기업특별회계(4.318조원) 제외

2. 기업특별회계 포함하여 2020년 총지출 517.781조원

자료: 기획재정부(2022)

결론적으로 UN의 SNA에 따른 한국은행 COFOG에 의한 중앙정부/사회보장기금의 순계(공적연금 중복계산 상계) 총지출이 약 587조원이다. 또한 IMF GFS 1986에 의한 기획재정부 통합재정의 중앙정부-기금 및 건강보험공단 순계지출을 합한 총지출도 약 587조원이다. 따라서 UN의 SNA에 따른 한국은행 COFOG 방식과 IMF GFS에 따른 기획재정부의 통합재

25) 보건 분야의 경우 한국은행 SNA 기준과 기획재정부 GFS 기준 금액이 상당히 차이를 보이고 있는데, 이는 보건 분야에만 한정해서 발생하는 현상은 아님. 예를 들어 국방 분야의 경우 중앙정부 지출이 한국은행 COFOG 51.86조원, 기획재정부 통합재정 45.7조원으로 양자 간 상당한 격차가 있음

정 수치는 분야별로 큰 격차가 있지만, 총액 순계 측면에서는 2020년 결산 기준 약 587조원으로 거의 같다고 볼 수 있다.²⁶⁾

이상에서 GFS 1986 기준에 의한 기획재정부의 통합재정(중앙정부 및 기금) 총지출 및 분야별 지출 구조를 파악하였는데, 이러한 「통합재정수지」 통계가 현재 가지고 있는 한계는 한국은행 COFOG 자료의 한계와 같은 맥락에서 지적될 수 있다. 즉, 중앙정부의 복지지출이 X1(사회보장기금 포함)일 때, 경제에 투입되는 복지 지출은 지방의 복지지출(X2)을 합한 금액이지만 X2(복지 분야 국고보조사업 매칭비 + 복지 분야 자체지출)가 GFS 1986 기준 통합재정수지 통계에서는 정확하게 파악되지 않고 있다.

한편 일반정부 관점에서의 지방정부 분야별 총지출은 비록 중복계산의 한계가 있지만 한국은행 COFOG 자료에서 확인할 수 있었다. 지방정부(지방교육 포함) 총지출의 경우에는 기획재정부가 「통합재정수지」 통계에서 발표하고 있는 GFS 2001 기준 일반정부 통합재정 통계를 통해서도 확인이 가능하다(<표 4-3>).

<표 4-3> 2020 회계연도 일반정부 재정지출(GFS-01 기준)

(단위: 조원, %)

구분	중앙정부	지방정부				내부거래	일반정부
		지방재정	지방교육 재정	내부거래	합계		
지출(A+B)	588.2	280.5	79.4	△17.0	343.0	△213.0	718.2
(GDP대비, %)	(30.4)	(14.5)	(4.1)	(△0.9)	(17.7)	(△11.0)	(37.1)
A. 비용	576.9	249.9	73.6	△17.0	306.5	△213.0	670.4
- 피용자 보수	53.8	38.4	35.0	-	73.4	-	127.1
- 재화와용역	62.8	70.1	4.3	-	74.3	△8.4	128.8
- 이자	21.1	0.8	0.2	-	1.0	△0.0	22.0
- 보조	34.5	88.0	10.3	-	98.3	-	132.8
- 출연	198.2	21.7	2.4	△17.0	7.1	△204.6	0.7
- 사회급여	171.1	-	-	-	-	-	171.1
- 기 타	35.5	31.0	21.4	-	52.4	-	87.9
B. 비금융자산 순취득	11.3	30.6	5.8	-	36.5	-	47.7

자료: 기획재정부(2022)

26) 2020년 결산 중앙정부와 사회보장기금 순계 총액 587조원은 중앙정부와 사회보장기금 간 중복계산을 대략적으로 상계한 결과이기 때문에 완벽하게 정확한 수치는 아닐 수 있으나, 한국은행의 SNA 기준 일반정부 총지출 계산 방식과 기획재정부의 IMF GFS 기준 일반정부 총지출 계산결과가 서로 비슷하다는 점은 확인할 수 있음

<표 4-2>에 나타나 있는 1986년 GFS 통합재정수지 통계와 <표 4-3>에 나타나 있는 2001년 GFS 통합재정수지 통계의 차이는 다음과 같다.²⁷⁾ GFS 1986 재정통계는 현금주의에 의하여 작성되지만 GFS 2001 재정통계는 발생주의로 작성된다. GFS 2001 재정통계에는 제도 단위의 시장성 여부에 따라 공공부문(비영리 공공 기관 포함)의 포괄 범위가 확대되었다. 즉 GFS 2001 재정통계에는 금융성·외평기금 9개가 추가되었고, 건강보험공단 포함한 비영리공공기관 227개 기관이 추가되었으며 지자체의 공사·공단도 96개 추가되었다.

<표 4-3>에 나타나 있는 2001년 GFS 기준 통합재정수지 통계를 좀 더 자세히 살펴보면, 우선 중앙정부 지출이 588.2조원(비금융자산 순취득을 제외할 경우 575조원)으로서 GFS 1986기준에서 중앙정부 총지출에 건강보험 순지출(약 69.3조원) 합한 금액인 587조원과 거의 비슷함을 확인할 수 있다. 지방정부의 경우 2020년 결산 기준 총지출이 280.5조원이고 비금융자산 순취득을 제외할 경우(비용) 249.9조원이었다. 또한 지방교육재정 규모가 73.6조원이고, 지방재정-지방교육재정 간 내부거래 규모가 17조원인 것으로 파악되었다.

이상과 같이 GFS 2001 기준에 의한 기획재정부 통합재정수지 재정통계를 통하여 지방재정 및 지방교육재정의 지출 개관의 파악이 가능하지만, 이는 지방(교육)재정 총지출에 국한한 것이고, 분야별 지출의 경우에는 지방재정을 담당하는 행정안전부의 지방재정 통계자료(지방재정연감, 지방재정365, e-호조 등)를 통하여 별도의 과정을 거쳐서 그 내용을 파악해야 한다. 따라서 다음 절에서는 정부의 공식 통계는 아니지만, 개별 연구기관 및 연구자들을 통하여 중앙재정 및 지방재정의 통합재정정보 구축 사례를 살펴본다.

3. 중앙-지방-교육-건강보험 통합재정정보 구축 사례

가. 통합재정정보 구축 사례 분석의 배경

일반정부 기준으로 중앙재정, 지방재정, 지방교육재정을 연계 통합한 재정정보는 현재 한국은행 COFOG 및 기획재정부 통합재정수지 통계를 제외하고는 정부에 의하여 공식적으로 집계·발표되지는 않고 있다. 한국은행 COFOG 자료의 경우 지방재정의 10대 분야별 지출이 발표되고 있는데, 이는 국민계정을 작성하는 UN SNA 기준에 의한 것이므로 기획재정부가 작성·발표하고 있는 IMF GFS 기준 재정통계와의 연계성 확보에는 어려움이 있다. 예를 들어, 앞서 살펴보았듯이 보건 분야의 경우 기획재정부의 통합재정 통계와 한국은행 COFOG 통계가 상당히 다르다. 또한 국방 분야의 경우에도 한국은행 COFOG 자료에서의 국방 분야 지출액과 기획재정부 통합재정통계수지를 통하여 발표되는 국방 분야 지출 금액에 큰 차이가 있는데, 이는 양자 간 작성 기준이 서로 달라 총액이 범위를 넘어서 분야·부문별 지출에 대한 양자 간 연계성을 확보하기에 어려움을 시사한다.

27) 기획재정부(2022)

또한 한국은행 COFOG 자료에는 10대 분야 지출액만 수록되고 있어 분야·부문 단위까지 중앙재정과 지방재정을 연계하는 데에는 한계가 있다. 특히 한국은행 COFOG의 지방정부 지출에는 <표 4-1>에서 확인할 수 있는 바와 같이 약 200조원에 달하는 중앙정부로부터의 이전재원(지방교육 포함)이 포함되어 있는데 그 내역에 대한 정보를 한국은행 COFOG 자료를 통하여 도출하기가 어렵게 되어 있다.

따라서 중앙정부 재정정책의 효과성을 정확하게 파악하기 위해서는 국가 전체(일반정부)의 재정정보시스템 허브 역할을 수행하고 있는 차세대 dBrain과 일반정부를 구성하는 다른 공공부문의 광의의 재정정보시스템(e-호조, K-에듀과인, 차세대 사회보장정보시스템, 국가고용정보시스템)을 연계하여 일반정부 기준의 통합재정정보를 구축하는 것이 필요하다. 다만 이러한 공식적 통계자료 구축을 위한 여러 공공기관 간 정보시스템의 연계는 콘텐츠와 인프라 측면에서 상당히 복잡한 과정을 거쳐야 할 것이다. 따라서 다음 절에서는 지금까지 비록 정부의 공식 통계는 아니지만 분야·부문별로 중앙-지방-교육-사회보장기금 간 재원의 흐름을 통합적으로 분석한 연구를 통하여 일반정부 내 재원의 연계성 구조를 먼저 살펴본다.

나. 교육 분야 통합재정정보 구축 사례²⁸⁾

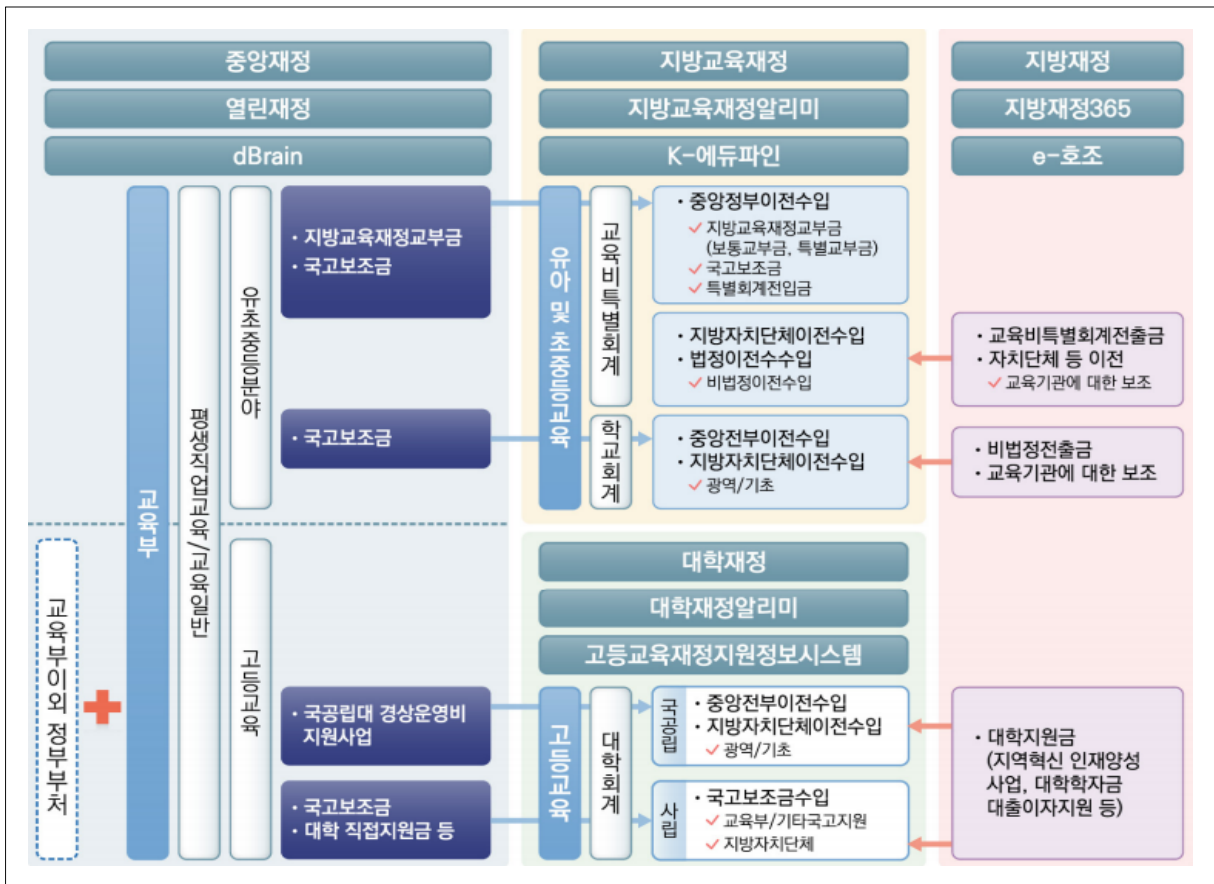
교육 분야의 중앙재정-지방재정-교육재정 간 재원의 흐름에 대한 자세한 연구는 최근 나원희(2020)에 의해 수행되었다. 본 연구의 목적은 IMF의 GFSM 2014 및 UNESCO의 국제표준교육분류(International Standard Classification of Education, ISCED)에 의한 정부 기능별 지출 분류(COFOG) 중 교육 분야에 해당하는 한국의 재정지출 규모를 파악하는 것이다. 이 연구의 수행 목적은 한국에서는 한국은행이 SNA 기준 기능별 지출(COFOG) 통계를 작성·발표하고 있지만 정부의 재정통계 작성 기준인 IMF의 GFS 기준으로는 아직 정부 기능별 지출(COFOG) 통계가 공식적으로 발표되고 있지 않기 때문이다. 또한 저자는 교육 분야가 다른 분야와는 달리 지방교육재정을 중심으로 중앙재정과 지방재정이 모두 혼합되어 있어 구조적으로 매우 복잡할 뿐만 아니라, 열린재정, 지방재정365, 지방교육재정알리미, 대학재정알리미 등 다른 분야보다 상대적으로 다양한 채널에서 다양한 자료가 제공되고 있기 때문에 총체적인 시각(일반정부 기준)에서의 분석이 필요하다고 지적하고 있다. 그리고 교육 분야 지출을 산출하는 과정에서 중앙과 지방(교육)재정 구조 및 시스템에 대한 지식을 습득할 수 있으며, 교육 이외 타 분야의 산출에 활용할 수 있는 부수적 효과도 연구의 목적으로 들고 있다.²⁹⁾

28) 이 절은 나원희(2020)의 연구결과를 요약하여 작성함

29) 나원희(2020, p. ii)

나원희(2020)가 정리한 중앙재정-지방재정-교육재정 간 재원의 흐름은 [그림 4-1]와 같다. 유·초등 분야 재원의 흐름을 먼저 살펴보면, 중앙정부는 지방교육재정교부금과 국고보조금을 지방교육비특별회계와 학교회계에 지원한다. 지자체도 법정 전출금(교육비특별회계전출금과 자치단체 이전금)을 지원하고 또한 비법정전출금의 형태로 지자체 재원이 교육재정으로 이전된다. 고등교육의 경우 중앙정부는 국공립대 경상운영비 지원사업 및 국고보조금, 대학 직접지원금 등을 통하여 교육 분야에 재원을 투입한다. 지자체는 대학지원금(지역혁신 인재양성 사업, 대학학자금 대출이자지원 등)의 형태로 고등교육 분야에 재원을 투입한다.

[그림 4-1] 교육 분야의 중앙재정-지방재정-지방교육재정 간 재원의 흐름도



자료: 나원희(2020)

한편 나원희(2020, p. iii)에 논의되고 있는 바와 같이 대학회계로 지원된 고등교육기관 운영지원사업은 ‘교육 분야’임에도 불구하고, 경찰대학 운영은 ‘공공질서 및 안전’으로, 한국기술교육대학교와 한국폴리텍대학의 운영지원사업은 ‘사회복지’로 분류되어 있음을 주목할 필요가 있다. 그 결과 2018년 기준, 중앙정부(dBrain)의 고등교육 부문 지출액은 9조 6,977

억원이나, 실제 중앙정부에서 대학으로 지원된(대학재정알리미 통계) 고등교육 정부지원금은 13조 2,832억원으로 파악되었다.

이제 나원희(2020)에서 파악된 중앙재정-지방재정-교육재정 간 재원 흐름 규모를 요약하면, 2016년 결산 기준 UN/IMF의 COFOG 기준에 의한 한국 일반정부 교육 분야의 총지출은 72.5936조원이었다. 이 중 유아 및 초·중등교육이 58.8639조원이었고, 고등교육이 13.7297조원이었다. 또한 교육보조서비스와 교육 R&D 비용을 별도 분리한 후의 유아 및 초·중등교육은 56조 6,539억원이며, 고등교육은 10조 5,583억원, 교육보조서비스는 2조 2,100억원, 교육 R&D 비용은 3조 1,714억원이다.

〈표 4-4〉 COFOG 기준에 의한 교육 분야 중앙-지방 통합재정정보(예시)

교육 분야 재정통계				COFOG 중분류			
구분		자료원	지출액	합계	유아 및 초·중등 교육	고등교육	
중앙정부 재정통계	유아 및 초·중등교육		dBrain	453,423	453,423	453,423	-
	고등교육			92,712	92,124	-	92,124)
	평생직업교육			6,543	6,543	1,924	4,619
	교육일반			1,038	1,038	1,038	-
교육부	사회복지 분야 ²⁾	기초생활보장 (교육급여)	dBrain	-	1,182	1,182	-
타부처	교육 분야 이외 타 분야로 분류 ³⁾	교육부 이외의 고용노동부, 보건복지부 등 총 21개 정부부처	대학재정알리미	-	36,614	-	36,614
중앙정부 교육 분야 합계			-	553,716	590,924	457,567	133,357
지자체 등	유아 및 초·중등교육	지방자치단체이전수입(법정, 비법정이전수입)	K-에듀파인	-	119,035	119,035	-
		단위학교 지방자치단체이전수입(광역,기초)	K-에듀파인	-	12,037	12,037	-
	고등교육	고등교육기관에 대한 지자체이전수입	대학재정알리미	-	3,940	-	3,940
일반정부 교육분야 지출액			-	553,716	725,936	588,639	137,297

주: 1) 중앙정부(dBrain) 재정통계 중 국립대학병원 지원은 제외

2) 교육부 사업 중 사회복지 분야로 분류되었으나, 초·중등교육기관 교육비(수업료, 인건비)에 해당

3) 고등교육 재정지원금에 해당됨. 대학알리미(고등교육재정지원정보시스템) 통계자료로 규모 파악
원자료: 디지털예산회계시스템(dBrain), 대학재정알리미(고등교육재정지원정보시스템), 지방교육재정알리미(K-에듀파인).

자료: 나원희(2020)³⁰⁾

또한 나원희(2020, p. viii)는 100% 정부재원이라 보기 어려운 학교회계 학부모부담수입이 SNA 기준 COFOG의 교육 분야에 포함되어 있어 GFS 기준과의 산출방법에 차이가 있음을 지적하고 있다. 또한 UN의 SNA 방식은 OECD(Education at a Glance)도 채택하고 있는 재정 통계 산출 방식으로서 상향식(Bottom-up)으로 학교(대학) 및 시·도 교육청 지출을 포괄범위로 조사하여 정부 총지출 수준에서의 체계적인 모니터링이 불가능하고, 지방채를 포함하고 있어 GFS 기준 총지출 작성 기준과도 불일치함을 논의하고 있다.

나원희(2020)는 이러한 현황 분석을 바탕으로 교육재정 분야의 총괄적인 재정정보관리시스템 구축의 필요성을 제기하였다. 보다 구체적으로 일반정부 기준 교육 분야 재정통계를 작성하기 위해서는 중앙정부(dBrain), 지방교육재정(K-에듀파인), 지방재정(e호조), 대학알리미(고등교육 재정지원정보시스템) 등 관련 재정기관에 접속하여 원자료 수집이 필요하고, 총량 규모 파악을 위해서 중앙정부 재정통계시스템(dBrain)를 중심으로 한 지방교육재정(K-에듀파인)과 지방재정(e호조) 자료와의 통합·연계가 시급함을 지적하고 있다. 즉, 일반정부 단위의 교육재정정보를 현재와 같이 다기화된 체계에서 하나의 재정통로(채널)로 체계화 필요가 있다는 점이 나원희(2020)의 연구가 제시하는 중요한 시사점이다.

다. 사회복지 분야 통합재정정보 구축 사례

중앙정부와 지자체 모두 다른 어떤 분야보다 사회복지 분야(저소득계층, 노인, 청소년·가정, 장애인 등)의 지출 규모가 크게 증가하고 있고 향후에는 고령화의 더 빠른 진전으로 그 규모가 더욱 커질 것으로 전망되고 있다. 이러한 사회복지 분야 지출의 중요한 특징은 규모가 큰 복지사업일수록 거의 대부분 법정지출이면서 국고보조사업이라는 점이다. 즉, 지자체가 해당 사업의 최종 집행을 수행하고 중앙정부는 지자체에 일정 비율(주로 서울 50%, 나머지 지자체 80%)의 보조금을 지원하는 방식으로 사회복지지출이 이루어지고 있다.

한편 2010년대에 접어들면서 사회복지 분야 지출 규모가 빠르게 증가하여 왔는데 이에 따라 지방매칭비가 매우 크게 증가한다는 지자체의 불만이 지속적으로 제기되어 왔다. 그 결과 복지 분야 지방매칭비 등에 의한 지방재정의 어려움을 해소하기 위한 일환으로서 2010년 지방소비세가 도입되었는데, 2023년이 되면 2010년부터 시작된 부가가치세를 통한 지방이전(지방소비세) 재원 규모가 25조원에 달할 것으로 전망된다.

지방재정에서 복지지출 비중이 증가하는 것은 국민의 사회복지 수요가 다른 어떤 분야보다 더 크게 증가하기 때문이므로 정부(중앙정부와 지자체)가 이러한 국민들의 수요에 대응하기 위하여 전체 지출에서 복지지출이 차지하는 비중을 늘리는 것은 당연한 현상이다. 한편 지자체는 비록 헌법³¹⁾과 법률³²⁾에 의하여 복지지출의 공급 책임을 지고 있지만, 조례

30) 나원희(2020)

31) “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”(헌법 제117조 제1항)

로 자발적인 지출 근거를 정한 자체지출에 비하여 법(他意)으로 수행이 의무화된 복지지출에 대한 참여 의지가 상대적으로 떨어질 수밖에 없다. 이러한 이유로 비록 중앙정부가 복지지출의 증가가 주요 원인으로 작동하여 50조~100조원에 이르는 국가채무를 저야 하는 상황에 이르렀지만, 여전히 지방재정 분야에서는 복지지출이 차지하는 비중 증가는 바람직하지 않다는 주장을 지속적으로 제기하고 있다(김필현, 2022; 이상범, 2022 등 참조). 이러한 현상은 국가 전체, 즉 일반정부(중앙, 지방) 시각에서는 국민 조세 부담에서 차지하는 복지지출 비중의 증가가 국민들의 수요를 반영하기 위하여 필요하고 따라서 일반정부를 구성하는 지자체도 예산에서 차지하는 복지지출의 증가가 필요함이 헌법과 관련 법률에 의하여 반영되고 있다는 점이 충분히 인식되지 않고 있기 때문이다. 즉, 일반정부의 관점이 아니라 오직 지방재정만의 관점에서만 본다면, “지방예산에서 차지하는 복지비 비중”이 증가하는 주요 이유가 중앙정부의 법률에 의한 것이므로 분권(지자체) 차원에서는 바람직하지 않다는 주장이 가능할 수 있다. 그러나 이러한 주장은 공공서비스 공급자로서의 지자체 관점이 주로 표현되는 것이고, 세금을 내는 국민들 입장에서 본다면 국가채무를 증가시키지 않으면서 최대한 증가하는 복지지출 수요를 정부(중앙정부 및 지자체)가 반영하라는 국민들의 요구를 만족시키는 방안이 빠져 있다. 즉, 공공지출의 수요자로서 세금을 내는 국민의 관점이 재정정책에 잘 표현되려면 중앙정부 단독, 또는 지자체 단독의 관점이 아니라 일반정부의 관점에서 복지지출의 부담이 파악되어야 한다.

그런데 중앙정부 재정통계와 지자체 재정통계가 별도의 재정통계시스템을 통하여 집계·발표되기 때문에 복지지출 전체에서 차지하는 중앙정부의 재원 부담과 지자체의 재원 부담 내역이 아직까지 정확하게 파악되지 않고 있다. 또한 다양하게 발표되는 정부의 재정통계 자료에 따라 그 내용이 상이하고 다양한 형태로 국민에게 전달되고 있다.

예를 들어 <표 4-5>에는 보건복지부와 한국보건사회연구원이 공동으로 발표한 2020년 사회복지 통계백서³³⁾에 수록된, 복지지출에 대한 중앙정부 부담과 지자체 부담 내역이 나타나 있다. 동 자료에 따르면 2019년 예산 기준 주요 복지지출(기초생활보장, 기초연금, 장애인지원, 영유아보육료 등) 총액 37.5조원 중 지자체 부담이 9.1조원으로 중앙정부 재원 부담 비중이 약 76.2%이었다. 반면 <표 4-6>에는 한국보건사회연구원의 보고서(2019)³⁴⁾에 수록된 2017년 예산 기준 사회복지 분야(OECD의 SOCX)의 부문별 재원 구성이 수록되어 있는데, 중앙정부 48.55조원, 지방정부 24조원으로 중앙정부의 재원 부담 비중이 66.9%로서 보건복지부·한국보건사회연구원(2020)의 통계백서에 의한 수치에 비하여 약 10%p 차이가 있다.

32) “① 지방자치단체는 국가시책을 달성하기 위하여 노력하여야 한다. ② 제1항에 따라 국가시책을 달성하기 위하여 필요한 경비의 국고보조율과 지방비부담률은 법령으로 정한다.”(「지방자치법」 제138조(국가시책의 구현))

33) 보건복지부 내부자료

34) 동 자료의 출처는 기획재정부 dBrain과 행정안전부 e-호조로 되어 있으나, 동 보고서에서의 사회보호(SOCX) 분야 지출 금액 도출의 정확한 방법론은 제시되어 있지 않음

〈표 4-5〉 사회복지 분야 부문별 자원 구조(2019년 예산)

(단위: %)

구분	계(A)	국비(B)	지방비	국가분담률(B/A)
합계	375,333	285,835	91,673	76.2
기초생활보장	150,993	117,448	33,545	77.8
생계·해산장제급여	46,618	37,919	8,699	81.3
주거급여	17,233	13,853	3,380	80.4
교육급여	1,616	1,317	299	81.5
의료급여	85,526	64,359	21,167	75.3
장애인연금	10,735	7,194	3,541	67.0
장애수당	1,936	1,297	639	67.0
기초연금	147,202	114,952	32,457	78.1
영유아보육료(0~2세)	50,940	34,053	16,887	66.8
유아교육비보육료지원 (유아교육지원특별회계)	38,153	38,153	-	-
가정양육수당	13,527	10,891	4,604	80.5

원자료: 보건복지부 내부자료

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2020)

〈표 4-6〉 사회복지 분야 부문별 자원 구조(2017년 예산)

지역	계	중앙정부	지방자치단체	사회보험	공기업	GDP/GRDP
전국(SOCX)	186,909	48,548	24,030	113,366	965	1,835,698
계	186,909	48,548	24,030	113,366	965	1,840,349
서울	38,478	8,862	5,215	23,794	607	404,080
부산	13,599	4,034	1,262	8,167	137	87,836
대구	8,994	2,752	1,016	5,164	62	54,833
인천	9,750	2,518	1,260	5,937	64	88,547
광주	6,094	1,886	677	3,518	13	37,744
대전	6,408	1,825	656	3,910	16	40,537
울산	3,523	823	507	2,189	4	75,750
세종	765	198	116	450	1	10,632
경기	38,624	9,607	4,728	24,245	45	451,426
강원	6,767	1,677	882	4,203	5	45,512
충북	5,592	1,426	765	3,396	5	65,312
충남	7,752	2,079	1,156	4,511	6	115,558
전북	8,052	2,170	1,117	4,759	6	49,348
전남	8,140	2,219	1,154	4,763	6	73,732
경북	10,355	2,782	1,547	6,018	8	110,028
경남	11,679	3,094	1,595	6,980	10	109,492
제주	2,336	595	378	1,361	2	19,981

원자료: 기획재정부, 디지털예산회계시스템(dBrain); 행정안전부, 지방재정관리시스템(e-호조)

자료: 한국보건사회연구원(2019)

또한 <표 4-7>에는 국회예산정책처의 보고서³⁵⁾에 나타나 있는 사회복지 분야의 국비와 지방비 구조가 나타나 있는데, 2020년 당초 예산 기준 사회복지 분야 총국고보조사업 규모가 58.1조원이었고, 국비 41조원, 지방비 17조원이었다. 즉, 동 연구에서의 사회복지 사업비에서 지방비가 차지하는 비중은 29.3%이다.

<표 4-7> 사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업의 국고보조금 및 지방비부담

(단위: 억원, %)

분야	구분	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
사회 복지	국고보조사업 예산(A)	371,897	381,315	430,749	511,162	581,069	11.8
	국고보조금(B)	260,545	270,911	307,494	364,415	410,433	12.0
	(B/A)	(70.1)	(71.0)	(71.4)	(71.3)	(70.6)	-
	대응지방비(C)	111,352	110,404	123,255	146,747	170,637	11.3
	(C/A)	(29.9)	(29.0)	(28.6)	(28.7)	(29.4)	-

원자료: 행정안전부 제출자료(e-호조)

자료: 국회예산정책처(2019)

이처럼 정부지출에서 차지하는 복지지출의 중요성이 날로 커지고 있는 가운데 중앙정부와 지자체가 부담하는 정부지출 규모는 통계 자료의 작성 방법에 따라 상이한 결과를 보여주고 있으므로, 향후 일반정부 기준의 정확한 재정통계의 작성 및 공표가 필요한 상황이다. 일단 <표 4-7>에 나타나 있는 지자체의 복지지출 규모를 보면, 2020년 기준 약 17조원인데, 2020년 지방세가 103.6조원이었고 지방교부세가 50.4조원이었으므로 지자체의 일반재원 기준 사회복지 분야 지자체의 재원 부담은 11% 수준에 불과하다. 그런데 2010년부터 지방복지비 부담 등을 이유로 지방재정으로 이전된 부가가치세(지방소비세) 세수가 2020년 기준 16.57조원이었으므로 사회복지 분야 지방비 매칭비와 비슷한 수준이다. 지방교부세의 산식에 포함되는 기준재정수요액의 주요 항목이 복지지출이고 그 비중이 35%에 달하는 바, 지방교부세에 포함된 지방복지지출에 해당하는 지방이전재원 금액도 사회복지 분야 지방매칭비와 비슷한 수준인 15.7조원이었다(2020년 보통교부세 44.9조원의 35%). 이러한 상황 속에서 중앙정부는 복지지출과 함께 지방소비세, 지방교부금 등 지방 이전재원 등을 포함한 재정지출 부담으로 인하여 매년 50조~100조원 수준의 국채 발행이 불가피한 상황에 직면해 있다.

이렇듯 중앙정부와 지자체의 사회복지지출 부담에 대하여 중앙정부와 지자체가 전혀 다른 해석을 내놓는 것이 가능한 이유는 재정지출의 적정 수준에 대한 판단 기준이 국민의

35) 동 보고서의 자료 출처는 행정안전부 e-호조(행안부가 국회에 제출한 내부자료)로 되어 있음

조세(국세 및 지방세) 부담에 바탕을 둔 일반정부 기준의 재정정책 운용 기조가 여타 OECD 회원국들과는 달리 한국에는 아직 정착되어 있지 않기 때문이다. 예를 들어 문재인정부의 재정분권 추진 경험(조세에서 차지하는 지방세 비중의 무조건 증가)에서 알 수 있듯이, 국민의 한정된 조세 부담으로 인한 중앙정부와 지자체의 예산제약조건에 대한 고려가 없이 “지자체의 복지비 부담 증가”라는 오직 하나의 기준에 입각하여 중앙과 지방 간 조세수입의 배분이 결정되고 있으므로 국민 세금 부담에 대한 이러한 분절적 인식이 유지되는 한 현재의 중앙정부 채무 증가 압박은 향후 더 가중될 가능성이 크다.

따라서 국제 기준(IMF, OECD)에 의하여 일반정부 기준으로 통합재정통계를 정부의 재정정보시스템을 통하여 작성하고, 이를 바탕으로 국가 전체적인 재정정책 기조를 수립하는 것이 시급한 상황이다. 즉, 일반정부 기준의 재정정책을 뒷받침하기 위해서는 중앙정부 dBrain과 지방재정 e호조, 지방교육재정의 K-에듀파인, 복지부의 사회보장정보시스템, 고용노동부의 국가고용정보시스템 등을 포함하여 공공부문에서의 광의의 재정통계를 연계하여 일반정부의 통합재정정보를 구축하고, 이를 토대로 재정정책의 기조를 논의하는 것이 필요하다.

라. 건강보험 부문 통합재정정보 구축 사례

한국의 경우 건강보험은 기금이 아닌 비영리공공기관(건강보험공단)에서 운영하고 있으므로 GFS 1986 기준에 의한 「통합재정수지」 재정통계에서의 중앙정부 총지출에는 제외되어 있다. 반면, GFS 2001 기준에 의한 「통합재정수지」 재정통계에는 건강보험지출이 비영리공공기관(건강보험공단)의 지출로 포함되어 정부지출로 잡히고 있다. 또한 UN SNA 기준의 한국은행 COFOG 재정통계에도 건강보험지출이 일반정부지출로 잡히고 있다. 앞 절에서 살펴보았듯이 GFS 2001 기준에 의한 「통합재정수지」가 기획재정부에 의하여 발표되고 있지만 GFS 2001 기준의 재정통계는 총지출만 발표되고 기능별 지출(COFOG)이 집계·발표되지 않고 있다. 때문에 거의 100조원에 이르는 건강보험 분야의 재정통계가 정부의 공식 통계에는 포함되어 있지 않은 실정이다.

일반정부 기준 건강보험의 재원 흐름은 최근 박인화(2020)에 의하여 분석되었는데(2019년 예산 기준), 그 내역은 [그림 4-2]에 나타나 있는 바와 같이 상당히 복잡하다. 우선 중앙정부의 건강보험공단 지원으로는 가입자 지원, 공무원교원국가부담금 지원, 차상위계층 지원 등이 있고 여기에 덧붙여 노인장기요양보험 지원금이 있다. 이러한 중앙정부 지원금의 2019년 예산 기준 총액은 10.0416조원이었다. 또한 지자체재원 중 건강보험공단으로 유입되는 재원은 의료급여 수급권자에 대한 장기요양보험부담금으로서 2019년 1.6382조원이었다. 또한 보건 분야가 아닌 사회복지 분야에 속하는 의료급여지출에 대한 중앙정부와 지자체

체의 부담은 2019년 기준 각각 6.3915조원, 1.61조원으로 지자체의 의료급여 부담이 약 20%이다. 종합적으로 건강보험 공단의 자체 수입으로 잡히는 국민의 건강보험 부담은 2019년 기준 건강보험 70.8605조원과 노인장기요양보험 8.2484조원을 포함하여 79.1089조원이었다.

[그림 4-2] 보건지출 구조와 규모 추정(2019년 예산)

[정부재정]			[재정 외]
중앙정부(a)		(사회보험으로 이전)	건강보험공단(c)
보건 분야 121,203(건강보험지원 90,187, 보건의료 25,930, 식품의약품안전 5,086)		→ 건강보험(90,135)	건강보험 (708,605)
사회복지 분야 74,266(의료급여 63,915, 장기요양보험지원 10,351)		- 가입자지원(78,732): - 공·교국가부담금(8,398) - 차상위계층지원(3,005)	
계 195,469		→ 노인장기요양보험 (10,331)	노인장기요양보험 (82,484)
(자치단체 이전: 75,337)			계 791,089
↓ 의료급여 63,900, 보건의료 11,437			
지방자치단체(b)			
보건 분야 39,005(보건의료 35,732, 식품의약품안전 3,272, 그외 1,401)			
사회복지 분야 96,382(의료급여 80,000, 의료급여수급권자 장기요양부담금 16,382)		→ 노인장기요양보험 부담금(16,382)	
계 135,387		(계 116,848)	
[보건지출 추정규모: 2019년]			
중앙정부 (a+c)	① 보건 분야 지출: 12조 1200억원(총지출 대비 2.6%) ② 보건+사회복지 분야 보건지출: 19조 5500억원(총지출 대비 4.2%) ③ 실제 보건지출(②+ 69조 625억원(건보 등에서 중앙 이전지출 차감): 88조 6090억원(총지출 추정치(538.6조원) 대비 16.5%)		
지방자치단체 (b)	④ 보건 분야 지출: 3조 9000억원(지자체 순계예산 대비 1.5%) ⑤ 보건+사회복지 분야 보건지출: 13조 5400억원 (지자체 순계예산 대비 5.4%) ⑥ 순 지방부담 보건지출(⑤- 중앙 이전지출): 6조 500억원		
정부 전체 (a+b+c)	⑦ 보건 분야 지출(①+ ④- 보건의료 이전지출): 14조 8800억원 ⑧ 보건+사회복지 분야 보건지출(②+ ⑤- 중앙 이전지출): 25조 5500억원 ⑨ 실제 보건지출(③+ ⑥- 지방 장기요양부담금): 92조 9760억원 (재정지출 총액 대비 13.4%)		

자료: 박인화(2020)

건강보험 분야는 의료급여를 제외해도 2019년 기준 93조원에 달할 정도로 큰 규모이나, 건강보험 분야의 중앙-지방-건강보험공단 간 재원의 흐름을 파악하는 정부의 공식통계가 아직 부재한 상황이다. 이와 관련하여 박인화(2020, p. 1)는 건강보험 분야에 대한 일반정부 관점의 재정통계 작성의 필요성을 아래와 같이 표현하고 있다. “건강보험 분야를 정부재정의 총지출³⁶⁾에서 제외함에 따라 총량이 축소되고 보건지출 규모와 배분 비중이 왜곡되는

데, 이는 건강보험이 국가재정 외로 운용되며, 중앙과 지방을 아우르는 통합재정 산출 기반이 취약한데 기인한다. 따라서 통합적인 재정관리 기반과 정부지출의 정책 기능별 배분 실상을 제대로 파악할 수 있는 제도적 틀의 구축이 필요하다.” 박인화(2020)는 이러한 문제인식을 바탕으로 건강보험을 재정통계에 제도적으로 포함시키기 위하여 기금화가 필요하다는 주장을 하고 있다. 따라서 이러한 본질적인 건강보험제도의 개편에 관하여 그 자체적으로 심도 있는 논의를 거쳐 대안 도출이 필요할 것으로 판단된다.

다만, 시기적으로 보았을 때 건강보험 기금화와 같은 제도개편과는 별도로 공공부문의 재정통계시스템의 연계성 강화를 통하여 건강보험 분야의 국민부담과 재정지출 규모를 정확하게 파악하는 재정통계의 작성이 가능하다. 따라서 중앙정부-지자체-국민건강보험공단 간 재원의 흐름을 연계하고 순계를 도출하기 위한 중앙정부 dBrain, 지방재정 e호조, 건강보험공단 전산시스템 간 연계가 우선적으로 추진될 필요가 있다.

마. 일자리 부문 통합재정정보 구축 사례

일자리에 대한 정부지원정책은 오랜 기간 동안 거의 완전 고용이 유지된 한국에서는 재정지출의 중요한 부분을 차지하지 않았다. 그러나 최근 들어 일자리 분야에 대한 정부지출이 크게 증가하고 있다. 2023년 고용노동부 예산안³⁷⁾에 따르면 2023년 일자리 예산이 30조 원으로 2017년 예산 16조원에 비해 거의 1.9배 증가하였다(실업소득 유지 13.8조원, 고용장려금 6.5조원, 직접일자리 3.2조원 등). 최근 들어 증가하는 일자리에 대한 수요는 지자체도 크게 느끼기 때문에 자체적으로 일자리 예산을 집행하고 있는데, 국회입법조사처가 분석한 2022년 자료³⁸⁾에 따르면 2021년 집행 기준 약 6천억원의 규모였다(<표 4-8> 참조). 보다 구체적으로 2022년 기준 지자체는 고용보조 4,700억원, 고용서비스 540억원, 창업지원 640억원 등으로 일자리 분야에 대한 예산을 편성하였다.

<표 4-8>에서 확인할 수 있듯이 지자체의 자체적인 일자리 재정지출 규모가 1조원이 되지 않기 때문에 일자리 분야의 중앙-지방 간 재원의 흐름이 교육, 사회복지, 건강보험 분야에 비해서는 그 중요성이 크지 않다고 볼 수 있다. 그러나 일자리정책은 국민(주민)에게 매우 중요한 정책이고, 향후 그 중요성이 지속적으로 커질 가능성이 있다. 특히 일자리 창출과 일자리 수요 파악은 한 지역 내에서만 이루어지지 않고 전국적인 일자리정보 네트워크가 활용되는 것이 필요하므로 통합적인 재정정보시스템에 포함되는 것이 다른 어떤 분야보다도 중요한 사안이다. 또한 일자리에 대한 정보는 고용정보원의 ‘고용정보통합분석시스템’을 통하여 일자리에 대한 방대하고 다양한 통계정보가 구축되어 있다. 고용정보원의 ‘고

36) GFS 1986의 정부재정 통계임(필자 주)

37) 고용노동부 보도자료, “23년 일자리예산안 30.0조원 전년 대비 1.5조원 감소”, 2022. 8. 30.

38) 동 보고서에서의 광역별 지자체 일자리 재정지출의 출처는 e-호조 재정통계임

용정보통합분석시스템'에 대한 설명자료(eis.work.go.kr)에 따르면 동 시스템을 통하여 고용 보험/워크넷/직업훈련/외국인/자격 등 고용 관련 행정통계를 실시간으로 조회하는 것이 가능하고 또한 광범위한 일자리 관련 주제³⁹⁾에 대하여 다차원 분석 기능도 제공하고 있다. 따라서 중앙정부의 dBrain, 지자체의 e-호조, 그리고 고용노동부의 '고용정보통합분석시스템'이 연계되어 통합적인 재정·행정 통계가 구축될 경우 데이터 기반 일자리정책의 효과가 크게 제고될 것으로 기대된다.

〈표 4-8〉 광역자치단체의 청년고용사업 분야별 지출액

	고용서비스	직업훈련	고용보조	직접일자리 창출	창업지원	전체
서울	4,665	3,530	83,172	2,842	10,628	104,837
경기	21,425	70	336,520	1,312	5,444	364,771
인천	2,335	250	484	0	846	3,915
충북	1,341	142	272	2,015	1,850	5,620
충남	3,827	60	124	31	4,109	8,151
대전	210	0	9,432	0	110	9,752
세종	0	0	0	85	17	102
강원	2,408	18	2,289	0	2,847	7,562
경북	3,399	1,853	1,670	1,688	16,016	24,626
경남	2,203	391	5,979	546	2,674	11,793
울산	399	0	621	0	2,452	3,472
부산	1,322	894	5,871	30	774	8,891
전북	2,681	14	6,470	180	6,162	15,507
전남	1,636	50	8,038	45	6,417	16,186
광주	395	0	10,345	0	281	11,021
제주	4,026	483	0	0	405	4,914
대구	1,725	478	0	0	3,078	5,281

원자료: 지방재정365, 지자체 세부사업 지출내역(광역·기초 자체 예산(시도비·시군구비))

자료: 국회입법조사처(2022)

4. 일반정부 기준 재정정책의 해외 사례

한국의 경우 IT 기반에 의한 공공부문의 재정통계시스템 및 행정통계시스템에 관한 한 OECD 국가 중 기술이 가장 발달되었다고 볼 수 있다. 다만 지금까지 살펴본 바와 같이 공공부문의 여러 기관에 산재되어 있는 다양한 재정·행정 통계시스템을 연계한 통합적인 시스템이 구축되어 있지 않고, 그 결과 일반정부 전체의 재정·행정 통계 역시 공식적으로 집계·공표되고 있지 않고 있다. 매우 발달된 IT 재정·행정 통계시스템이 여러 공공기관에 구축되어 있음에도 불구하고 이를 상호 연계하는 통합적인 시스템이 아직 구축되어 있지 않

39) 고용보험 가입사업장, 피보험자, 모성보호, 고용안정지원금, 실업급여, 워크넷 취업알선, 청년내일채움공제 등 취업지원, 실업자훈련, 재직자훈련 등 직업훈련 관련 행정통계

은 이유는 기술적인 문제가 아니라 제도적 측면에서 중앙정부 재정당국이 일반정부 기준으로 재정정책을 수립하고 있지 않기 때문이다.

대표적인 예가 국가 전체의 재정·경제의 흐름을 중기적으로 전망하고 이를 토대로 국민의 세금과 재정지출의 흐름을 판단하는 중기재정계획의 경우이다. 한국에서는 중앙정부 재정당국이 일반정부(중앙정부, 지방정부, 사회보장부문) 기준으로 중기재정계획을 작성하지 않고 중앙정부 세입-세출에 대해서만 중기재정계획(국가재정운용계획)을 작성하는 것이 당연하게 여겨지고 있는데, 사실 대부분의 OECD 회원국에서는 중앙정부 재정당국이 재정 총량(세입, 세출, 재정적자)에 관한 한 중앙정부, 지방정부, 사회보장부문을 망라한 일반정부 기준의 중기재정계획을 수립하고 있다. 이는 중기재정계획의 수립 목적이 재정(세입-세출) 총량의 수치 자체를 전망하는 것이 아니라 재정이 경제에 미치는 영향을 중기적으로 전망하고 재정과 경제의 선순환을 확보하는 것이기 때문이다.

특히 일반정부 기준의 세입과 세출의 차액, 즉 국민의 조세(사회보장기여금) 부담과 국민에게 제공되는 재정지출 간 차이, 다시 말해 일반정부 재정적자와 경제 간에는 매우 밀접한 관련성이 있다. 따라서 중앙정부의 재정적자가 커질 경우 일반정부 차원에서 그 원인을 찾아보는 것이 중요하고, 그 원인이 중앙-지방 간 세입과 세출 할당(revenue assignment 및 expenditure assignment)에 있다면 일반정부 기준의 중기재정계획을 통하여 국민부담을 최소화하고 재정과 경제 간 선순환 구조를 확보할 수 있도록 중앙-지방 간 재정관계의 변화 계획을 중기재정계획에 담는 것이 중요하다.

OECD 회원국 중 단일국가인 핀란드와 연방국가인 독일의 재정당국(Ministry of Finance)이 최근 발표한 중기재정계획서를 보면, 일반정부 기준으로 중앙정부, 지방정부, 사회보장부문의 재정총량에 대한 전망치(계획치)가 담겨 있음을 확인할 수 있다(<표 4-9>와 <표 4-10>이 참조).

<표 4-9> 핀란드 중앙정부의 중기재정계획(2023~2026)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Taxes and social security contributions	41.8	42.7	42.1	41.7	41.4	41.3	41.0
General government expenditure	57.1	54.9	54.1	53.6	53.0	53.1	52.8
General government net lending	-5.5	-2.6	-2.2	-1.7	-1.4	-1.8	-1.8
- Central government	-5.5	-3.2	-2.9	-2.4	-2.2	-2.6	-2.6
- Local government	-0.1	-0.3	-0.6	-0.5	-0.4	-0.4	-0.5
- Wellbeing services counties				-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
- Earnings-related pension funds	0.1	0.9	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
- Other social security funds	-0.1	0.1	0.0	0.2	0.2	0.2	0.2
Primary balance	-4.8	-2.1	-1.7	-1.2	-1.0	-1.3	-1.4
Structural balance	-3.5	-1.9	-1.6	-1.4	-1.3	-1.7	-1.8
General government gross debt	69.0	65.8	66.2	66.9	68.0	69.1	69.9
Central government debt1	52.5	50.9	51.4	52.2	53.2	54.0	54.6

자료: Finland Ministry of Finance(2022)

〈표 4-10〉 독일 중앙정부 재정당국의 중기재정계획(2022~2026)

	ESA code	2022	2023	2024	2025	2026
		in%ofGDP				
Netlending(+)/netborrowing(-)(B.9)bysector1)						
1. General government	S.13	-3½	-2	-2	-1½	-1
2. Central government	S.1311	-3¼	-1¼	-1½	-1¼	-1
3. State government	S.1312	0	-¼	0	0	0
4. Local government	S.1313	0	0	0	0	¼
5. Social security funds	S.1314	0	-¼	-¼	-½	-¼

자료: German Ministry of Finance(2022)

<표 4-9>와 <표 4-10>에 나타나 있는 핀란드와 독일의 재정당국이 수립하는 중기재정계획의 내용 중 한 가지 주목할 점은 중앙정부의 재정당국이 지방정부의 세입-세출의 차이에 대한 중기재정 전망을 총량에 관한 한 상당히 자세하게 하고 있다는 점이다. 핀란드의 경우 지방정부의 재정수지 적자가 2023~2026년 동안 -0.5%, -0.4%, -0.4%, -0.5%로 전망되었고, 독일의 경우 2023~2025년 동안 지방재정의 수지가 균형을 보이다가 2026년에는 0.25%의 재정적자가 발생할 것으로 전망하였다. 즉, OECD 대부분의 경우 중앙정부 재정당국은 국민의 관점(일반정부)에서 조세수입과 재정지출 간 변화를 중기적으로 전망하고 있고, 이는 지방정부의 세입과 세출의 변화에 대한 중앙정부의 면밀히 모니터링과 정부 교환(해당 부처 간, 중앙-지방 간)이 전제되는 것이다.

<표 4-9>와 <표 4-10>의 일반정부 재정총량의 중기전망에서 한 가지 더 주목해야 할 점이 있다. 중앙정부 재정당국의 일반정부 기준 재정수지 적자의 전망 및 모니터링 과정에서 중앙정부의 재정적자 부담만 크게 발생하는 경우 그 원인이 중앙정부-지방정부 간 세입 확보와 세출 책임 간 할당(assignment)이 불합리하게 설정되었기 때문임을 파악할 수 있는 재정정책 수립의 근거와 절차가 중기재정계획 수립 과정에서 확보된다는 것이다. 이러한 일반정부 기준의 중기재정수립 절차와 근거가 제도화되지 않은 대표적인 국가가 일본이다. 일본의 재정적자 장기 추이가 독일, 핀란드 및 다른 많은 OECD 회원국들과 다른 이유는 재정이 경제에 미치는 부정적인 영향을 포착하기 위해서는 일반정부 기준의 재정통계와 재정정책이 수립되어야 함에도 불구하고 일본은 이러한 재정 거버넌스를 구축하기 못하였기 때문이다. 한국의 경우 다행히 경제·재정에 큰 압박을 주는 고령화의 추세가 일본의 1990년 중반에 수준에 있기 때문에 경제와 재정 전반을 조망하는 일반정부 기준 재정통계와 재정정책 수립을 위한 재정 거버넌스 개혁의 기회가 충분히 주어져 있다고 할 수 있다. 향후 10년 그리고 30년 간의 재정 비전이 중요한 이유이다.

참고문헌

[제 1~2장]

<국내 문헌>

관계부처 합동, 「새정부 경제정책방향」, 2022.

김현아·전병목, 윤성주, 오종현, 송경호, 「코로나19 이후 재정환경 변화에 따른 조세재정정책 방향」, 한국조세재정연구원, 2021.

대한민국 정부, 「2022~2026 국가재정운용계획」, 2022a.

_____, 「2023년 예산안」, 2022b.

김우현·김은숙·김진아·이정은·황보경, 「OECD Economic Outlook JUNE 2022(국제기구보고서 요약, 2022 No. 3)」, 한국조세재정연구원(재정지출분석센터), 2022.

오종현·김진아·서동규·지윤서, 「IMF World Economic Outlook October 2022(국제기구보고서 요약, 2022 No. 8)」, 한국조세재정연구원(재정지출분석센터), 2022.

오종현·장준희, 「IMF Fiscal monitor October 2022(국제기구 보고서 요약 2022. No. 7.)」, 한국조세재정연구원(재정지출분석센터), 2022.

<외국 문헌>

IMF, Fiscal Monitor October, 2022.

IMF, World Economic Outlook October, 2022.

OECD, Economic Outlook JUNE, 2022.

Jurzyk, Emilia M., Medha Madhu Nair, Nathalie Pouokam, Tahsin Saadi Sedik, Anthony Tan and Irina Yakadina, COVID-19 and Inequality in Asia: Breaking the Vicious Cycle, IMF Working Paper No. 2020/217, 2020.

Tsvetkova, A., S. Grabner and W. Vermeulen, Labour demand weakening during the COVID-19 pandemic in US cities: Stylised facts and factors related to regional resilience, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, No. 2020/06, OECD Publishing, Paris OECD, 2020.

<누리집>

기획재정부, 한국통합재정수지, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1104,
검색일자: 2022. 11. 15.
_____, 「국가채무」; 한국은행 「국민계정」, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4209>,
검색일자: 2022. 11. 15.

[제3장]

Besley, Timothy, Principled Agents?: The Political Economy of Good Government. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006.

Boadway, Robin and Flatters, Frank, Efficiency and equalisation payment in a federal system of government: a synthesis and extension of recent results. Canadian Journal of Economics 15: 613 - 633, 1982.

Musgrave, Richard, The Theory of Public Finance New York: McGraw-Hill, 1959.

Oates, William, Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

_____, Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. International Tax and Public Finance 12, 349-373, 2005.

OECD, Consolidated Expenditure by Government Function. Interim Virtual Meeting of the Network on Fiscal Relations across Levels of Government, 2022.

Olson, Mancur, The principle of ‘fiscal equivalence’: the division of responsibilities among different levels of government. American Economic Review 59, pp. 479~487, 1969.

Tanzi, Vito, Government Role and the Efficiency of Policy Instruments IMF Working Papers, IMF, 1995.

Weingast, B., Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. Journal of Urban Economics, 65(3), pp. 279~93, 2009.

Weingast, Barry R., Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. World Development 53, pp. 14~25, 2014.

[제4장]

국회예산정책처, 사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업 분석, 2019.

- 국회입법조사처, 「지방자치단체 청년고용정책의 현황 및 시사점」, 2022.
- 기획재정부, 「2020 회계연도 한국통합재정수지」, 2022.
- 김성자, 「SNA기준 정부기능별 분류(COFOG) 산출방법과 GFS 기준과의 차이」, 국가회계재정통계센터, 한국조세재정연구원, 2016.
- 김필현, 지방자치단체 복지부담 변화 전망과 새 정부 정책방향에 대한 제언」, 지방세연구원, 시도지사협의회, 시장군수구청장협의회 공동 학술세미나, 2022.
- 나원희, 중앙과 지방교육 재정정보를 활용한 정부 기능별 통계 산출방안, 2020.
- 박인화, 정부 보건지출 추정에 기반한 건강보험 재정제도 정비 방안. 의정논총, 15(2), 171-200, 2020.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 「통계로 보는 사회보장」, 2020.
- 이상범, 「2단계 재정분권의 경험과 정책과제 제언」, 지방세연구원, 시도지사협의회, 시장군수구청장협의회 공동 학술세미나, 2022.
- 한국보건사회연구원, 「지역보건·복지지출계정 구축과 운영 전략 연구」, 2019.
- 한국재정정보원, 「2022 주요 재정통계」, 2022.

