

한국조세재정연구원 개원 21주년 기념세미나

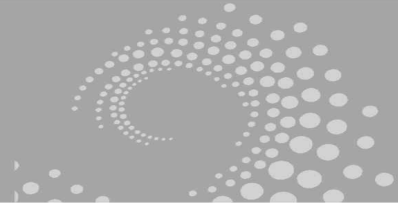
새정부 조세재정 정책의 주요 과제

2013. 10.

개 요

- 주 제 새정부 조세재정 정책의 주요 과제
- 일 시 2013. 10. 2(수) 14:00~17:00
- 장 소 은행회관 2층 국제회의실
- 진행순서
- 14:00~14:10 개회사
▶ 개회사 옥동석 한국조세재정연구원 원장
- 14:10~17:00 주제발표 및 종합토론
▶ 사회자 장오현 동국대 경제학과 명예교수
- 14:10~15:00 Session 1 : 소득세제 개편의 기본방향과 기대효과
▶ 발표자 김재진 한국조세재정연구원 선임연구위원
▶ 토론자 심충진 건국대 경영학과 교수
 오 윤 한양대 법학전문대학원 교수
- 15:00~15:50 Session 2 : 재정준칙의 정책과제
▶ 발표자 홍승현 한국조세재정연구원 재정지출분석센터장
▶ 토론자 김동건 서울대 행정대학원 명예교수
 이원희 한경대 행정학과 교수
- 16:00~16:50 Session 3 : 공공기관의 양성평등적 인력관리
▶ 발표자 박한준 한국조세재정연구원 부연구위원
▶ 토론자 문미경 한국여성정책연구원 선임연구위원
 조주은 국회입법조사처 보건복지여성팀 입법조사관
- 16:50~17:00 객석토론 및 종합정리
- 17:00 폐회

총 목 차



❏ 소득세제 개편의 기본방향과 기대효과	1
❏ 재정준칙의 정책과제	61
❏ 공공기관의 양성평등적 인력관리	97

Session 1

소득세제 개편의 기본방향과 기대효과

2013. 10.

김 재 진*



* 한국조세재정연구원 선임연구위원

목 차

I. 서론	9
II. 우리나라 소득세 체계	11
1. 과세체계 및 세율	11
2. 세율구조	12
3. 공제제도	12
가. 소득공제 vs. 세액공제	12
나. 소득세법상 공제제도의 종류	13
다. 공제제도의 규모	14
III. 주요국의 소득세 체계와 공제제도의 특징	17
1. 미국	17
가. 과세체계 및 세율	17
나. 공제제도의 특징	18
2. 호주	20
가. 과세체계 및 세율	20
나. 공제제도의 특징	21
3. 영국	23
가. 과세체계 및 세율	23
나. 공제제도의 특징	24
4. 캐나다	26
가. 과세체계 및 세율	26
나. 공제제도의 특징	27
5. 뉴질랜드	29
가. 과세체계 및 세율	29
나. 공제제도의 특징	30
6. 비교 및 시사점	32
가. GDP 대비 세수비중	32

나. 공제제도 규모	32
다. 공제제도 방식	33
IV. 소득세제 개편의 기본방향	36
1. 소득재분배 기능 개선	36
2. 세액공제제도 중심의 공제체계로 전환	40
3. 비과세·감면규모 및 과세미달자 비중 축소	43
4. 명목세율과 실효세율의 격차 축소	45
V. 2013년 소득세법 개편안의 기대효과	48
1. 2013년 소득세 개편안의 주요 내용	48
가. 소득공제의 세액공제 전환	48
나. 근로장려세제(EITC) 확대 및 자녀장려세제(CTC) 신설	49
2. 소득재분배 개선효과	50
가. 1인당 평균 소득세 경감액으로 본 효과	50
나. 소득분배지표(지니계수)로 본 효과	53
참고문헌	59

표 목 차

<표 II-1> 근로소득 및 종합소득 과세체계	11
<표 II-2> 과세표준구간과 소득세율 변천	12
<표 II-3> 소득공제 vs. 세액공제	13
<표 II-4> 우리나라 소득세 주요 공제제도	14
<표 III-1> 미국의 소득세 과세체계	17
<표 III-2> 호주의 소득세 과세체계	21
<표 III-3> 영국의 소득세 과세체계	24
<표 III-4> 캐나다의 소득세 과세체계	27
<표 III-5> 뉴질랜드의 소득세 과세체계	30
<표 III-6> 주요국의 GDP 대비 세수비중(2010년 기준)	32
<표 III-7> OECD 주요국의 총소득 중 소득공제 비율	33
<표 III-8> 소득세 공제방식 국제비교	34
<표 III-9> 국가별 공제방식의 유형 및 장단점	35
<표 IV-1> 통계청 지니계수 추이	37
<표 IV-2> OECD 주요국의 세전 지니계수와 세후 지니계수 비교	38
<표 IV-3> 소득공제로 인한 총소득 규모별 세금절감효과(근로소득자)	41
<표 IV-4> 소득공제로 인한 총소득 규모별 세금절감효과(종합소득자)	42
<표 IV-5> 근로소득 연말정산(원천징수) 신고인원 및 종합소득세 납세인원	44
<표 IV-6> 근로소득자의 명목세율 vs. 실효세율 (2011년 귀속)	46
<표 IV-7> 종합소득자의 명목세율 vs. 실효세율 (2011년 귀속)	47
<표 V-1> 2013년 세법개정안 수정내용	49
<표 V-2> 근로장려세제(EITC) 확대	49
<표 V-3> 자녀장려세제(CTC)의 소득구간 및 지급액	50
<표 V-4> 세액공제율 15% 전환항목의 1인당 평균 소득세 경감액 및 배수	51
<표 V-5> 세액공제율 12% 전환항목의 1인당 평균 소득세 경감액 및 배수	52

<표 V-6> 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(통계청, 근로소득자가구)	54
<표 V-7> 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(통계청, 근로소득자가구)	55
<표 V-8> 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(국세청, 근로소득자)	56
<표 V-9> 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(통계청, 전체가구)	58

그 립 목 차

[그림 II-1] 소득자별 소득공제 규모 및 총소득 대비 비중 (2011년 귀속)	15
[그림 II-2] 소득공제 신고금액 및 비중	15
[그림 II-3] 근로소득자 특별공제 인원 및 금액비중	16
[그림 II-4] 종합소득자 특별공제 인원 및 금액비중	16
[그림 III-1] 미국의 EITC 급여체계(2012)	19
[그림 III-2] 미국의 CTC 모형(2012)	20
[그림 III-3] 가족ATI에 따른 Part A 급여액	23
[그림 III-4] 영국의 CTC 모형(2013-14)	25
[그림 III-5] 영국의 WTC 모형(2013-14)	26
[그림 III-6] CCTB와 NCB 모형(2013~2014년)	28
[그림 III-7] 캐나다 WITB 모형(2013년 기준)	29
[그림 III-8] 뉴질랜드 IWTC 모형(2013-14년 기준)	31
[그림 IV-1] 통계청 지니계수 및 감소율	37
[그림 IV-2] OECD 주요국의 세전 대비 세후 지니계수 감소율	39
[그림 IV-3] 소득재분배 관련세목 세수비중	40
[그림 IV-4] 국세감면액 현황	43
[그림 IV-5] 종합소득 및 근로소득의 과세미달자 비중 추이	45
[그림 IV-6] 근로소득자의 명목세율 vs. 실효세율 (2011년 귀속)	46
[그림 IV-7] 종합소득자의 명목세율 vs. 실효세율 (2011년 귀속)	47
[그림 V-1] 세법개정 전·후 세액공제율 15% 전환항목의 1인당 평균 소득세 경감액 배수 비교	51
[그림 V-2] 세법개정 전·후 세액공제율 12% 전환항목의 1인당 평균 소득세 경감액 배수 비교	53
[그림 V-3] 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(통계청, 근로소득자가구)	55
[그림 V-4] 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(국세청, 근로소득자)	56
[그림 V-5] 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(통계청, 전체가구)	58

Government is the great fiction, through which everybody endeavours to live at the expense of everybody else.

- Frederic Bastiat(1801~1850) -

I. 서론

- 조세의 기능은 크게 소득재분배기능(Income Redistribution), 자원배분기능(Resource Reallocation), 경제안정화기능(Stabilizing the Economy)으로 구분되며¹⁾, 복지수요의 증대 및 재정건전성 유지 측면에서 조세의 소득재분배 기능에 대한 중요성이 증대되고 있음
 - 소득재분배기능(Income Redistribution)이란, 조세를 통하여 개인 및 집단 간 소득이 이전되는 것으로 공평한 소득분배 실현을 목적으로 함
 - 자원배분기능(Resource Reallocation)이란, 경제적 자원을 민간 및 공공부문에서 효율적으로 사용할 수 있도록 적절하게 배분하는 기능을 의미함
 - 경제안정화기능(Stabilizing the Economy)이란, 경제가 안정적으로 성장할 수 있도록 지원하는 기능을 의미함

- 2000년대 후반 우리나라 세전 지니계수는 34.4%, 세후 지니계수는 31.4%, 세전 대비 세후 지니계수 감소율은 8.7%로 지니계수의 감소율은 OECD 평균 31.3% 대비 무려 22.6%p 낮게 나타나 조세를 통한 소득재분배 기능이 제대로 수행되지 못하고 있음
 - 한편, OECD 주요국은 세후 지니계수 감소율이 우리나라보다 훨씬 높게 나타나 는바, 오스트리아는 44.7%, 독일 41.5%, 프랑스 39.3%, 영국, 32.4%, 일본 28.8%, 미국 22.2%임

1) Musgrave(1959), p. 5.

- 현행 소득세 과세체계의 경우, 다양한 원인으로 인하여 소득세의 안정적인 재원조달 및 소득재분배 기능을 저해하고 있음
 - ① 소득공제 중심으로 운영되어 누진세율 구조하에서 그 혜택이 고소득자에게 편중되고 있음
 - 저소득자 및 고소득자 간 같은 금액의 소득공제가 적용된다고 할지라도 소득세율이 높을수록 더 많은 혜택을 봄
 - ② 각종 공제 및 비과세·감면제도로 인한 소득세의 지출규모가 크게 나타나 소득세수 확보에 어려움을 겪고 있으며, 이로 인하여 과세미달자의 비중이 높아진다는 문제를 야기함
 - 소득세 감면규모는 2012년 기준 전체 국세감면액 약 29조 7,317억원 중 약 48%인 14조 612억원으로 가장 큰 비중을 차지함
 - 2001년 소득세 감면액은 4.9조원으로 전체 국세감면액의 약 35.4%를 차지하여 법인세와 비슷한 비중을 유지함
 - ③ 과도한 공제·감면으로 소득세의 명목세율과 실효세율 격차가 크게 나타나며, 근로소득자 및 자영업자 간 실효세율이 차이가 커 수평적 형평성이 저해되고 있음

- 따라서 본 보고서에서는 현행 소득세제의 문제점을 분석하고 미국, 호주, 뉴질랜드, 영국, 캐나다의 소득세 체계와 비교하여 우리나라 소득세제의 개편 기본방향을 제시하고자 함
 - 우리나라의 조세를 통한 소득재분배의 효과는 OECD 주요국과 비교 시 매우 취약하게 나타나고 있는바, 소득양극화 현상 완화를 위해서는 직접세인 소득세의 소득재분배기능이 매우 중요함

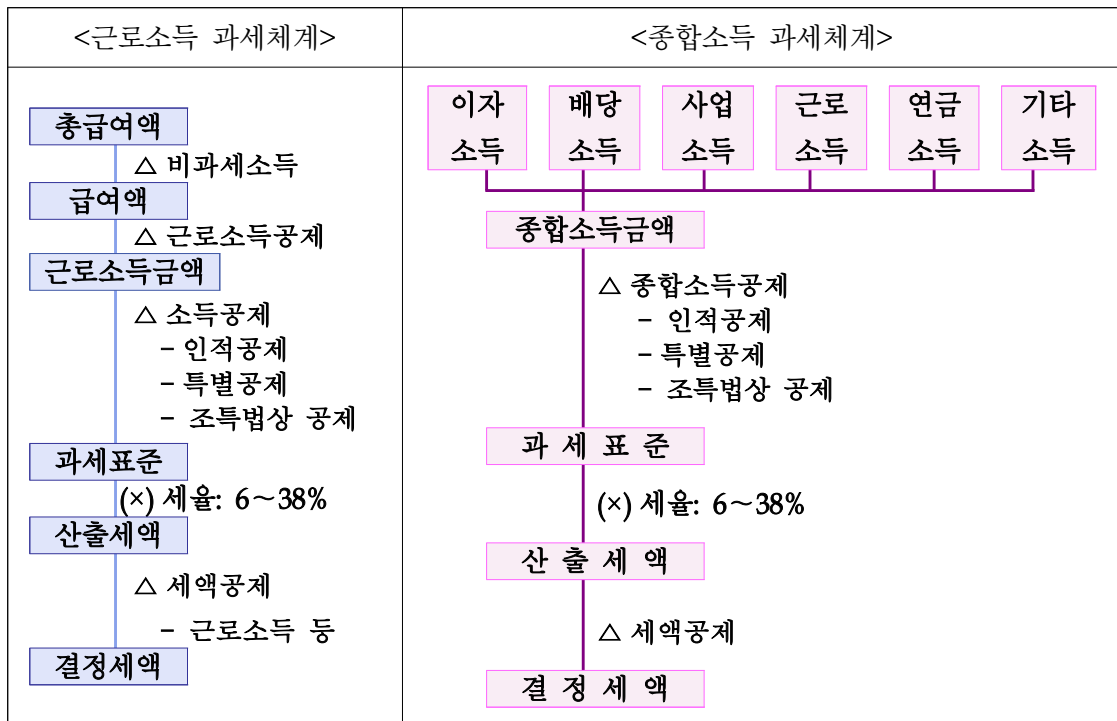
- 또한, 2013년 소득세 개편안 중 소득공제의 세액공제로의 전환, EITC 확대 및 CTC 신설의 기대효과를 소득재분배 측면에서 살펴보고자 함
 - 세액공제 제도로의 전환은 개인의 한계세율과 관계없이 세금절감 효과가 발생하게 되므로 세부담 형평성을 제고시킬 것으로 기대됨
 - 또한, EITC와 CTC와 같은 환급형 세액공제의 확대 및 도입은 저소득계층에 대한 현금지원을 통하여 실질소득을 증가시킴으로써 소득양극화 현상을 완화시킬 것으로 기대됨

II. 우리나라 소득세 체계

1. 과세체계 및 세율

- 우리나라의 소득세는 「소득세법」상 규정하는 모든 소득에 과세한다²⁾는 원칙하에 종합소득 기준으로 과세하되, 행정절차의 편의상 근로소득만 있을 경우 타 종합소득과 구분하여 소득세를 과세하고 있음
- 한편, 근로소득이 있는 자와 근로소득 이외 소득이 함께 있는 경우, 연말정산 및 종합소득신고로 신고체제를 이원화하여 운영함

<표 II-1> 근로소득 및 종합소득 과세체계



자료: 기획재정부, 『2012 조세개요』

2) 「소득세법」 제3조제1항

2. 세율구조

- 우리나라의 세율구조는 여러차례 세법개정을 통해 변화되었는 바,³⁾ 2012년에는 고소득자에 대한 과세 강화를 통한 재정수입 확충을 위해 소득세 최고세율 과세표준 구간인 3억원 초과구간을 신설함
- 1995년 최저세율 10% 인상 및 최고세율 40%을 인하하고 6단계의 과세계급도 4단계로 단순화하여 1996~2001년간 유지하였으나, 2002년 이후 근로의욕 고취 및 경쟁력 강화·경기회복 등을 위하여 소득세율을 수차례 인하함

<표 II-2> 과세표준구간과 소득세율 변천

과세표준구간	1996 ²⁾ ~2001	2002~2004	2005~2007	
종합·퇴직·산립 ¹⁾ 소득				
1천만원 이하	10%	9%	8%	
1천~4천만원 이하	20%	18%	17%	
4천~8천만원 이하	30%	27%	26%	
8천만원 초과	40%	36%	35%	
과세표준구간	2008	2009	2010~2011	2012
종합·퇴직소득				
1,200만원 이하	8%	6%	6%	6%
1,200만~4,600만원 이하	17%	16%	15%	15%
4,600만~8,800만원 이하	26%	25%	24%	24%
8,800만원 초과	35%	35%	35%	35% ³⁾
3억원 초과				38%

주: 1) 산립소득의 경우 2006년 12월 30일 세법개정시 삭제

2) 1996년 이전 과표구간 및 세율: 400만원 이하(5%), 400~800만원 이하(9%), 800~1,600만원 이하(18%), 1,600~3,200만원 이하(27%), 3,200~6,400만원 이하(36%), 6,400만원 이하(45%)

3) 2012년 과세표준 구간은 8,800만원 초과 3억원 이하임

자료: 「소득세법」 제55조..

3. 공제제도

가. 소득공제 vs. 세액공제

- 소득세 공제방식은 크게 소득공제 및 세액공제로 나누어 볼 수 있음

3) 국세법령정보시스템(<http://taxinfo.nts.go.kr>), 개정세법해설 참조

- 소득공제는 “소득공제금액×한계세율”만큼 세금절감 효과가 발생하며, 소득계층 간에 세부담 구조를 역진화하는 성격을 갖고 있음
- 세액공제는 누진세율로 산출된 세액에서 공제금액만큼 차감되므로 효과가 직접 적일 뿐만 아니라 훨씬 크고, 세부담 경감의 역진성 문제가 없음

<표 11-3> 소득공제 vs. 세액공제

(단위: 만원)

	소득공제				세액공제			
	甲(저소득자)		乙(고소득자)		甲(저소득자)		乙(고소득자)	
	소득공제 미적용	소득공제 적용	소득공제 미적용	소득공제 적용	세액공제 미적용	세액공제 적용	세액공제 미적용	세액공제 적용
소득금액	1,000	1,000	30,100	30,100	1,000	1,000	30,100	30,100
(-) 소득공제	0	100	0	100	0	0	0	0
↓ 과세표준	1,000	900	30,100	30,000	1,000	1,000	30,100	30,100
(×) 한계세율	6%	6%	38%	38%	6%	6%	38%	38%
↓ 산출세액	60	54	11,438	11,400	60	60	10,535	10,535
(-) 세액공제	0	0	0	0	0	15	0	15
↓ 납부세액	60	54	11,438	11,400	60	45	10,535	10,520
	세금절감효과 6 =100×6%		세금절감효과 38 =100×38%		세금절감효과 15 =100×15%		세금절감효과 15 =100×15%	

주: 100만원의 교육비 지출, 소득공제(교육비 전액 공제), 세액공제(공제율 15%) 가정

나. 소득세법상 공제제도의 종류

- 우리나라 세법상 소득세 공제·감면제도는 소득 및 세액공제방식이 혼합되어 있으며, 각 공제항목의 적용요건을 충족할 경우 공제혜택을 받을 수 있음
- 소득공제는 세액의 산출근거가 되는 과세표준을 감소시켜주는 공제제도로, 근로자 및 사업자 여부에 따라 인적공제, 특별공제, 기타의 소득공제를 적용

- 세액공제·감면은 직접적으로 세금을 감소시키며, 「소득세법」 및 「조세특례제한법」상 다양한 세액공제·감면 항목이 존재함

<표 II-4> 우리나라 소득세 주요 공제제도

소득공제 종류		관련규정 ¹⁾	적용대상
근로소득공제	근로소득공제	법47 ①	근로자
인적공제	기본공제	법50 ①	제한 없음
	추가공제	법51 ①	
	다자녀추가공제	법51의2	근로자 및 사업자
특별공제	보험료공제	법52 ①	근로자
	의료비공제	법52 ②	
	교육비공제	법52 ③	
	주택자금공제	법52 ④~⑤	제한 없음
	기부금공제	법52 ⑥	
표준공제	법52 ⑨		
기타소득공제	개인연금저축공제	조특법86	근로자
	장기주식형저축에 대한 소득공제	조특법91의9	
	신용카드 등 사용금액 공제	조특법126의2	
세액공제 종류		관련규정 ¹⁾	적용대상
소득세법	근로소득세액공제	법59	근로자
	외국납부세액공제	법57	제한 없음
	배당세액공제	법56	배당소득 있는 자
조특법	중소기업투자세액공제	조특법5	사업자
	현금영수증사업자 과세특례	조특법126의3	제한 없음
	정치자금 세액공제	조특법76	제한 없음

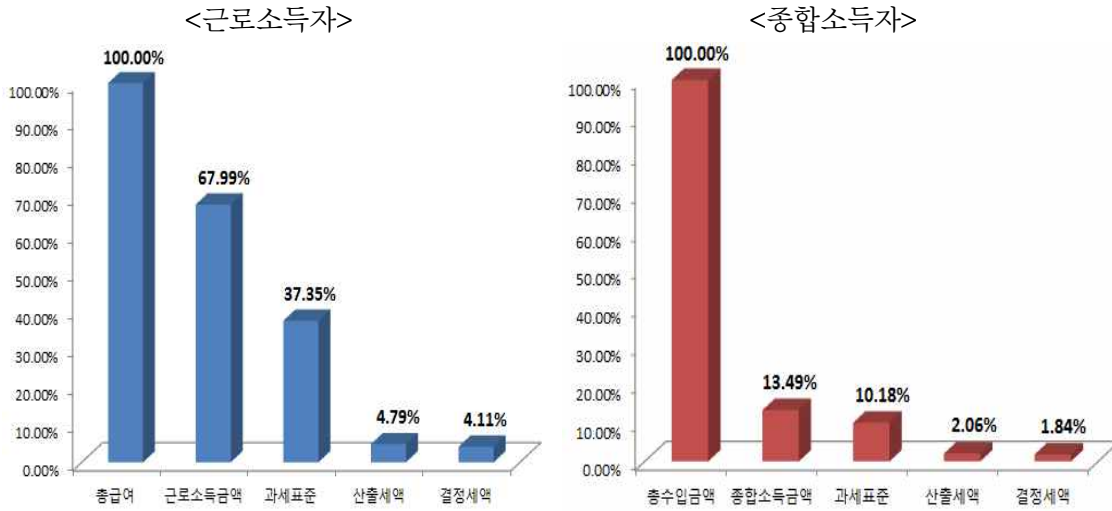
주: 1) 법→소득세법, 조특법→조세특례제한법, 조감법→조세감면규제법
 자료: 국세청(www.nts.go.kr)

다. 공제제도의 규모

- 우리나라 세법상 근로소득자와 근로소득 이외 종합소득이 있는 자의 소득체계가 이원화되어 있어, 적용되는 공제항목 또한 구분하여 적용하고 있음
 - 근로자 1인당 평균으로, 총급여 중 32.01%가 근로소득공제로 가장 큰 비중으로 공제된 후, 인적공제 등 각종 소득공제로 30.63%, 세액공제로 0.67% 감소되어 최종 산출세액은 총급여의 4.11%로 나타남
 - 한편, 종합소득 확정신고자의 경우, 1인당 평균으로 총수입금액 중 86.51%가 필요경비로 공제되며, 소득공제로 3.55%, 세액공제로 0.14%가 총수입금액에서 감소됨에 따라, 최종 세액은 총수입금액의 1.84%로 결정됨

[그림 II-1] 소득자별 소득공제 규모 및 총소득 대비 비중 (2011년 귀속)

(단위: %)

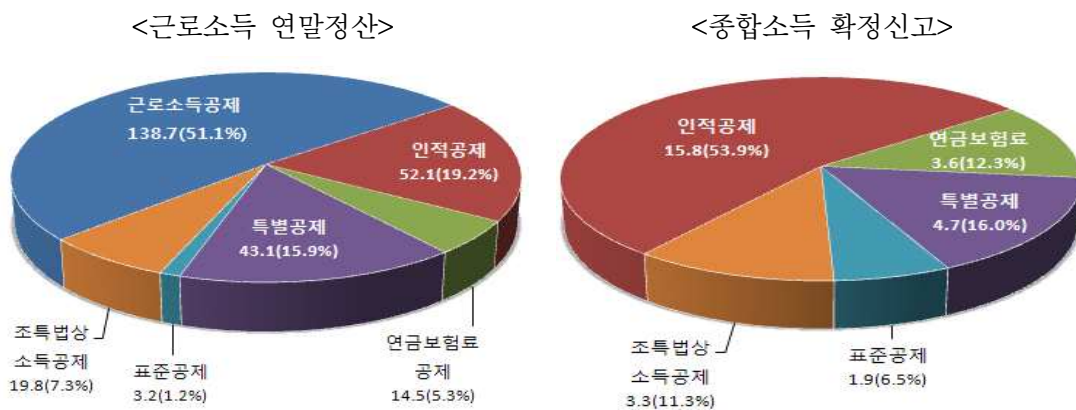


자료: 국세통계연보(2012)

- 또한, 근로자의 연말정산 신고 현황을 살펴보면, 근로자의 소득공제 항목 중 가장 비중이 큰 것은 근로소득공제(51.1%)이며, 그다음 인적공제(19.2%), 특별공제(15.9%) 등의 순으로 나타남
- 한편, 종합소득세 확정신고의 소득공제상 필요경비는 공제항목별로 구분되어 집계되지 않으며, 인적공제(53.9%), 특별공제(16.0%) 순으로 나타남

[그림 II-2] 소득공제 신고금액 및 비중

(단위: 조원, %)

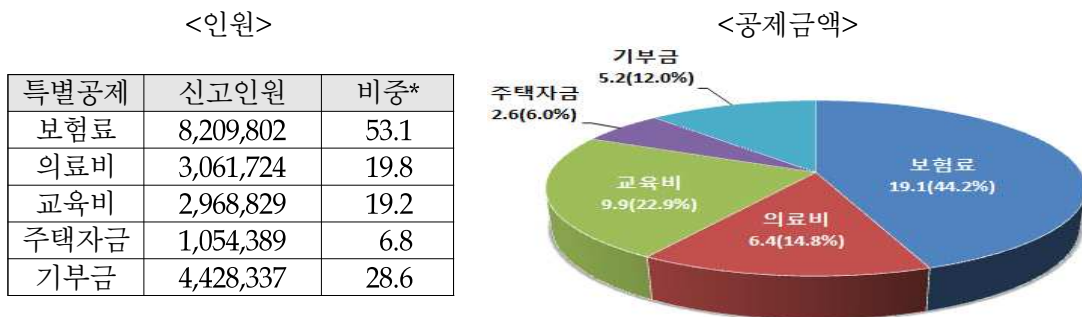


자료: 국세통계연보(2012)

- 소득공제 중 특별공제 인원 및 공제금액 비중의 경우, 근로소득자의 보험료 특별공제 신고인원은 2011년 기준 821만명으로 소득공제 총신고인원의 53.1%를 차지하고 있으며, 이어서 기부금 특별공제가 443만명으로 28.6%임
- 한편, 공제금액은 보험료가 19.1조원(4.2%)으로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 교육비 9.9조원(22.9%), 의료비 6.4조원(14.8%) 순으로 나타남

[그림 II-3] 근로소득자 특별공제 인원 및 금액비중

(단위: 명, 조원, %)

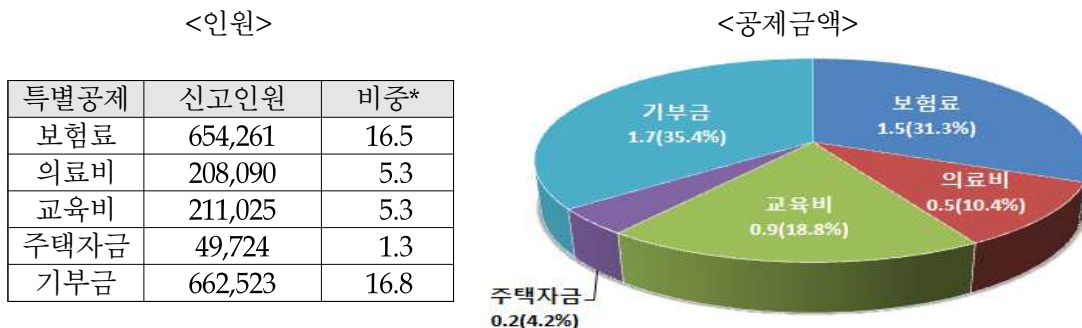


주: *근로소득자 소득공제 신고인원 15,474,516명 중 차지하는 비중
 자료: 국세통계연보(2012)

- 종합소득 확정신고 대상자⁴⁾는 기부금 특별공제 신고인원이 66만명으로 소득공제 신고인원의 16.8%, 보험료 특별공제가 65만명으로 16.5%를 차지하고 있음
- 한편, 공제금액은 기부금공제가 1.7조원(35.4%)으로 가장 큰 비중을 나타내며, 보험료 1.5조원(31.3%), 교육비 0.9조원(18.8%)으로 나타남

[그림 II-4] 종합소득자 특별공제 인원 및 금액비중

(단위: 명, 조원, %)



주: *종합소득자 소득공제 신고인원 3,954,866명 중 차지하는 비중
 자료: 국세통계연보(2012)

4) 세법상 근로소득이 없는 자는 특별공제 중 기부금 공제와 표준공제(60만원)만 적용되며, 근로소득이 없는 자 중 법 소정의 성실사업자는 기부금공제 이외에 의료비 및 교육비공제, 표준공제(100만원)가 적용됨

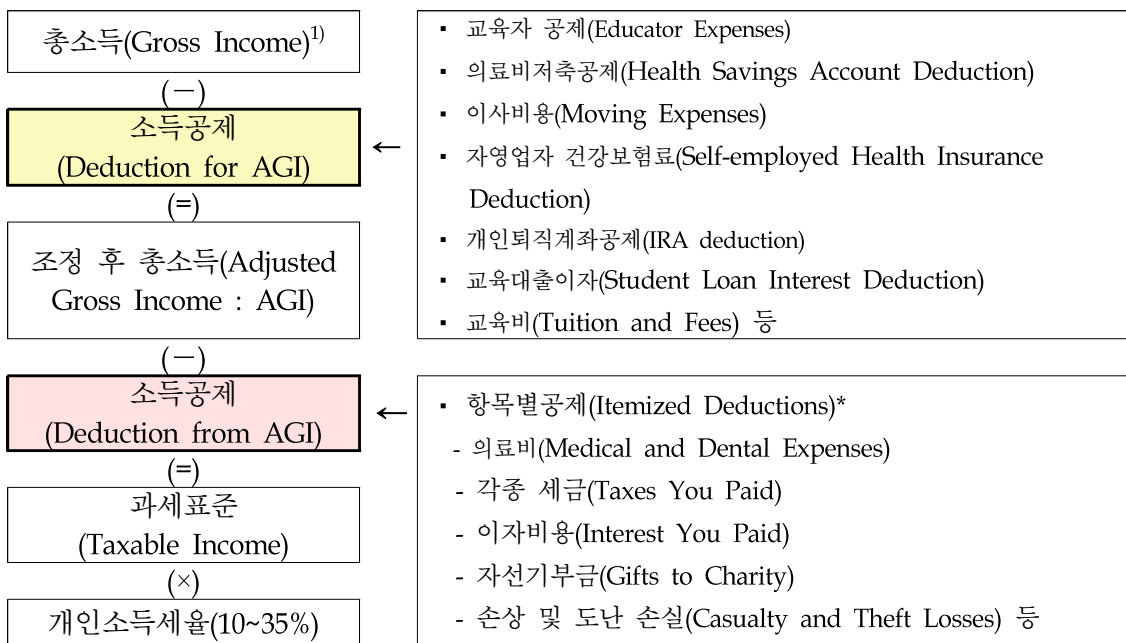
Ⅲ. 주요국의 소득세 체계

1. 미국

가. 과세체계 및 세율

- 미국의 소득세 과세체계는 조정 후 총소득(Adjusted Gross Income; AGI)⁵⁾을 전·후로 소득공제 항목을 구분하며, 과세표준 금액에 초과누진세율을 적용 후, 세액공제를 통하여 납세자의 세액을 경감함
- 소득세율은 6개의 소득구간 및 납세자 신고특성⁶⁾에 따라 최소 10%~최대 35%로, 과세소득이 결정되면 과세표(Tax Table)에서 납세총액(Gross Tax)을 파악함⁷⁾

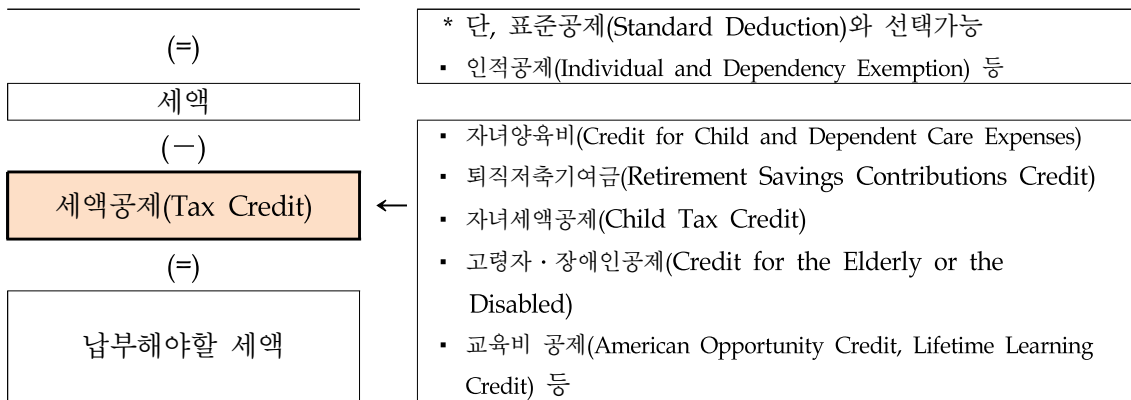
<표 III-1> 미국의 소득세 과세체계



5) 조정후총소득(Adjusted Gross Income)이란 근로소득, 이자소득, 배당, 과세대상 연금소득 등을 합친 소득에서 개인퇴직연금(IRA) 기여금, 학자금 대출에 대한 이자비용 등 일부 공제항목들을 뺀 총소득을 말함

6) 독신자(Single), 부부별도(Married filing separately), 부부합산(Married filing jointly or Qualifying widow(er)), 가장((Head of household)

7) 장근호, 『주요국의 조세제도(미국편 I)』, p. 390



주: 1) 비과세소득 제외

자료: 미국 소득세 신고서(U.S. Individual Income Tax Return), 장근호(2009) 참조

나. 공제제도의 특징

1) 고소득 계층의 공제금액 제한

□ 미국은 소득공제 방식의 역진적인 성격을 보완하기 위해 일정규모 이상 수입을 가진 고소득자의 항목별공제(Itemized Deduction), 인적공제(Personal Exemption) 및 교육비공제(Education Tax Benefits)금액을 제한하고 있음⁸⁾

- ① 항목별공제⁹⁾의 삭감방식은 AGI가 2013년 기준 부부합산신고 \$300,000(독신 \$250,000)를 초과시, 항목별 공제금액에서 기준소득 초과분의 3%, 항목별공제 대상금액¹⁰⁾의 80% 중 적은 금액을 차감한 금액까지 공제 가능
- ② 인적공제는 개인공제, 부양가족공제가 있으며¹¹⁾, 공제금액 삭감방식은 AGI가 2013년 기준으로 부부합산 \$252,000(독신 \$300,000)를 초과하면 초과분의 매 \$2,500마다 2%씩 인적공제 금액을 삭감함¹²⁾
- ③ 교육비공제¹³⁾는 종류에 따라 소득공제 및 세액공제 방식으로 구분되며, AGI의 크기 및 종류에 따라 공제금액에 차등을 두는데. 대부분의 교육비 공제는 소득이

8) 항목별공제, 인적공제금액의 삭감규정의 경우 2010~2012년에 폐지되었으나, 2013년 다시 적용

9) 의료경비(AGI의 7.5% 초과분에 한함), 주정부 및 지방정부 소득세 및 재산세, 주택담보 대출이자 및 투자이자(한도: 순투자소득), 기부금 등

10) 공제제한을 받지 않는 의료비(medical expenses), 투자이자비용(investment interest), 상해(casualty and theft) 및 도박손실(gambling losses) 제외(장근호, 2009, p. 357)

11) 2012년 공제금액: 개인공제(1인당 USD 3,800), 부양가족공제(USD 950)

12) 2007년까지는 전액 삭감 가능하였으며, 2008년, 2009년에는 인적공제 금액 중 ⅔ 이상 삭감하는 것은 불가함

13) IRS, "Tax Benefits for Education", 2012. 참조

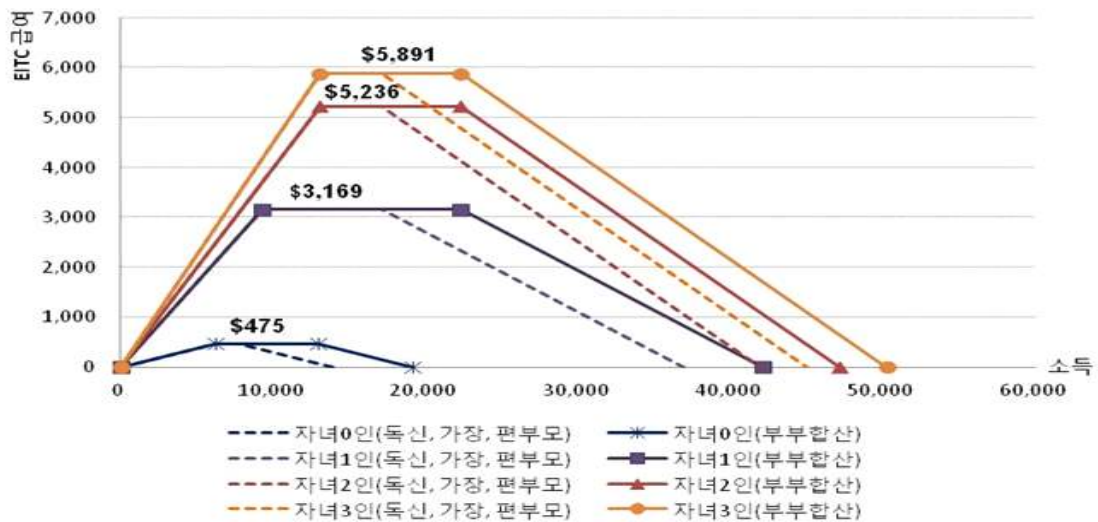
증가할수록 공제금액이 줄어드는 방식으로 운영되고 있음

2) 저소득 계층을 위한 환급가능 세액공제제도

가) 근로세액공제(Earned Income Credit)¹⁴⁾

- 1975년 도입된 근로세액공제(Earned Income Credit: EIC)는 저소득 근로자 가구를 지원하기 위해 만들어진 환급가능 세액공제제도로, 저소득 근로자 가구 중 소득, 거주, 부양아동, 연령 요건 등을 충족하면 근로세액공제(EIC)를 신청할 수 있음
- 급여산정방식은 소득수준별로 “점중, 평탄, 점감구간”으로 나뉘어져 급여금액을 산정하며, 자녀수가 많을수록 개별 가구가 받을 수 있는 최대급여금액이 증가함
 - 점중구간에선 소득이 증가하면 급여금액 역시 증가하는바, 일을 해서 소득이 증가하면 가처분소득이 더 많이 증가하므로 납세자의 근로의욕을 고취함

[그림 III-1] 미국의 EITC 급여체계(2012)



자료: www.irs.gov

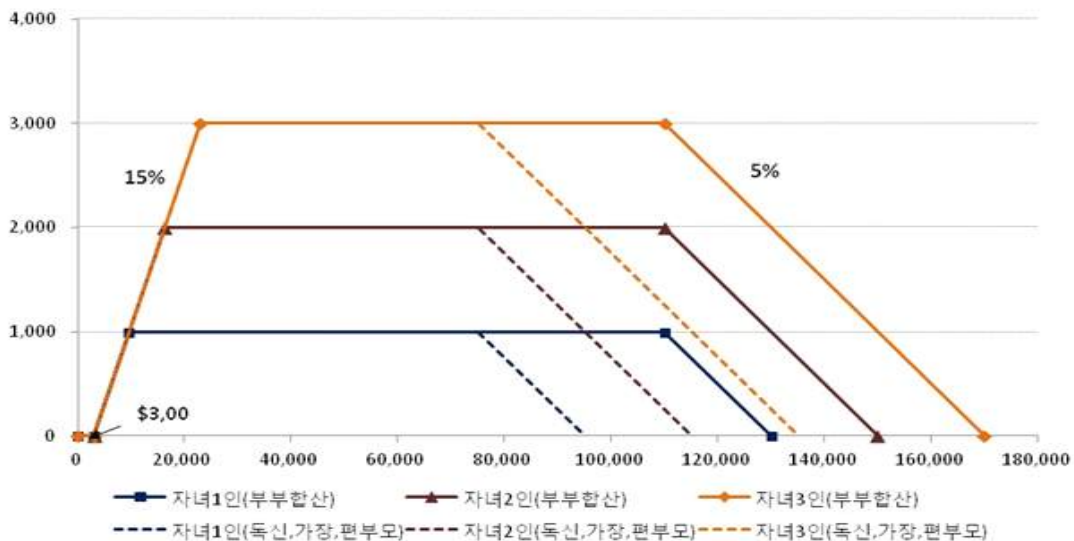
나) 자녀세액공제(Child Tax Credit: CTC)¹⁵⁾

14) <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p596.pdf>

15) <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p972.pdf>

- 자녀세액공제(Child Tax Credit: CTC)는 자녀를 둔 중산층 가구를 지원하기 위해 만들어진 비환급형 세액공제제도로서 1998년 도입되었으며, 저소득 근로자 가구를 주요 정책대상으로 삼고 있는 EIC 제도와는 달리 중산층 이상을 폭 넓게 포괄함¹⁶⁾
 - CTC는 AGI, 소득신고유형(홀벌이, 맞벌이), 자녀수를 고려하여 CTC 급여금액을 결정하며, 소득수준별로 “점증, 평탄, 점감구간”으로 나뉘어져 급여금액을 산정하고, 자녀 1인당 최대 \$1,000까지 공제 가능함
 - 재정적인 요건으로 AGI가 부부합산의 경우 \$110,000(독신 \$75,000)초과시 공제금액이 5%씩 단계적으로 감소하며, 투자소득에는 제한을 두지 않고 있음

[그림 III-2] 미국의 CTC 모형(2012)



주: *부부합산신고 하는 맞벌이 부부의 CTC 급여체계
 자료: IRS, pub.972 (2011), Child Tax Credit

2. 호주¹⁷⁾

가. 과세체계 및 세율

- 호주의 과세체계는 우리나라와 유사하게, 소득공제 및 세액공제 제도로 구성되어

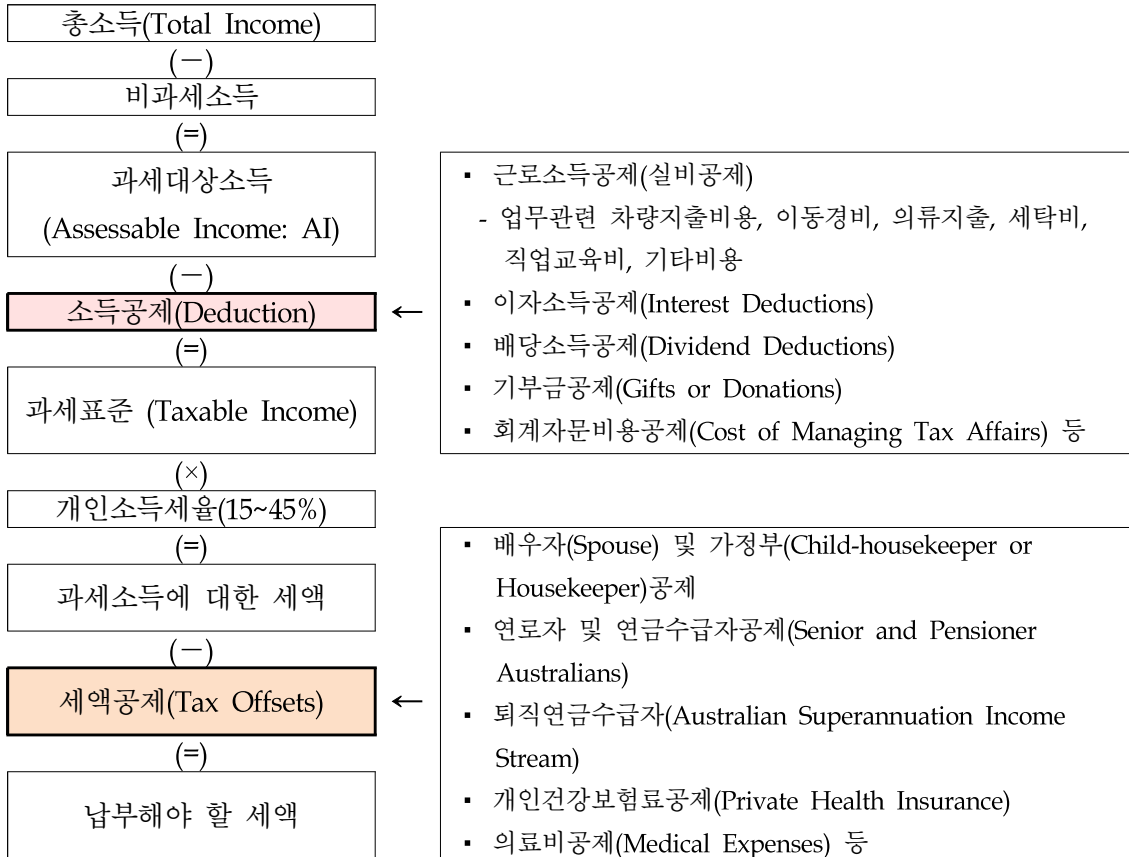
16) 소득세 납부세액에서 공제 후 잔액이 있는 경우에는 잔액의 전부 또는 일부를 현금으로 지급받을 수 있는 바, 이를 “추가자녀세액공제(Additional CTC)”라고 함

17) 호주 국세청(www.ato.gov.au)

있으며, 개인소득 세율체계는 초과누진세율구조로 운영됨

- 소득세율은 최소 15%~최대 45%로, 과세소득 수준에 따라 4개의 구간으로 구분하여 기준금액을 초과하는 부분에 대해 누진세율을 적용함

<표 III-2> 호주의 소득세 과세체계



나. 공제제도의 특징

1) 고소득 계층의 공제금액 제한

□ 호주의 인적공제 및 특별공제 항목들은 대부분 단일세율 세액공제 방식 또는 일부 항목의 경우 세액의 환급형식으로 적용됨으로써, 고소득 계층이 공제받을 수 있는 금액을 제한하고 있음

- ① 부양가족공제(Dependent Rebate)는 부양자가 조정과세소득(ATI)이 AUD 150,000 (2012~13년) 이하이거나, 피부양자의 ATI가 일정규모 이하일 경우 적용

- ② 연로자 및 연금수급자 세액공제(Senior Australians and Pensioner Tax Offsets: SAPTO)는 총소득이 최저금액 이하일 경우, 최대공제금액을 공제받을 수 있고, 최소·최대금액 사이에서 AUD 1당 12.5센트씩 공제금액이 점감하며, 최대금액 이상이면 해당 공제를 적용받을 수 없음
- ③ 고령 근로자 세액공제(Mature Age Worker Tax Offset: MAWTO)는 55세 이상의 근로자의 근로소득 및 자영업소득 합계가 AUD 63,000 이하일 경우 최대 AUD 500를 공제하며, 점증-평탄-점감구간으로 운영됨
- ④ 의료비 세액공제(Medical Expense Rebate: MER)는 보험 등에 의해 보상받지 못한 AUD 2,120(2012-13) 초과 의료비에 대해서는 20% 단일세율을 적용함

2) 저소득 계층을 위한 환급가능 세액공제제도

가) 가족세제지원금(Family Tax Benefit: FTB)¹⁸⁾

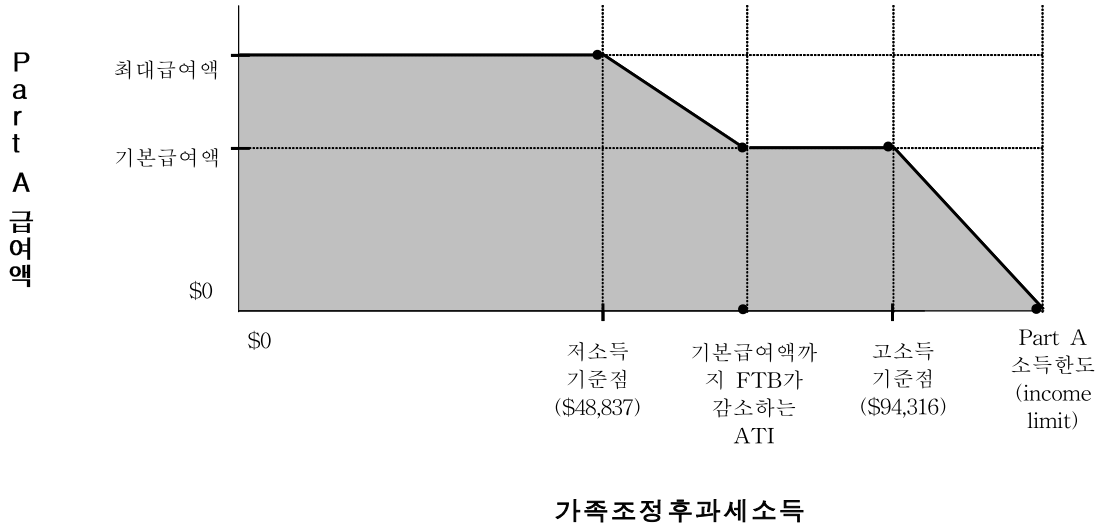
□ FTB 제도는 소득 및 연령요건을 충족하는 가구의 자녀양육경비 지원을 위해 만들어진 제도로, 2주 또는 1년 단위로 수급기간을 정할 수 있으며, 급여산정체계는 Part A, Part B로 구분되며 중복적용이 가능함

- ① Part A는 일반 가구의 자녀양육비 지원을 목적으로 하며, 소득요건 및 연령요건을 충족해야 하고, 급여산정은 자녀의 연령, 자격에 따라 상이함
 - 조정과세소득(ATI)가 AUD 48,837 이하시 최대 지원금을 수급하며, 이를 초과할 경우 AUD 1당 20센트씩 지원금이 차감되고, 기본 지원금은 ATI가 AUD 94,316¹⁹⁾보다 크면 지원금이 0이 될 때까지 AUD 1당 30센트씩 점감됨
- ② Part B는 편부모 가족 및 하나의 주된 소득만을 가진 가구에 자녀양육비를 지원하는 것이 목적이며, 해당 가정의 연간 ATI가 AUD 150,000 이하여만 최대 지원금 수령이 가능함

18) <http://www.humanservices.gov.au/customer/services/centrelink/family-tax-benefit-part-a-part-b>

19) FTB 자녀 1 명당 AUD 3,796 추가

[그림 III-3] 가족ATI에 따른 Part A 급여액



나) 근로세액공제(Working Credit)²⁰⁾

- 2003년 도입된 근로세액공제(Working Credit)는 정규직으로 취업하면 곧바로 보조금이 취소되는 것을 방지하기 위해 보조금 지급 여부를 결정하는 소득심사 대상 소득을 감소시켜 줌으로써 취업 이후에도 보조금을 받을 수 있게 하는 제도임
 - 소득요건은 근로 및 투자소득을 합한 총소득이 2주당 AUD 48 미만이어야 하며, 근로소득이 일정수준에 도달하기 전에는 정부의 지원금이 감소하지 않으며, 소득이 일정수준을 초과하게 되면 정부의 지원금이 일정비율로 감소함

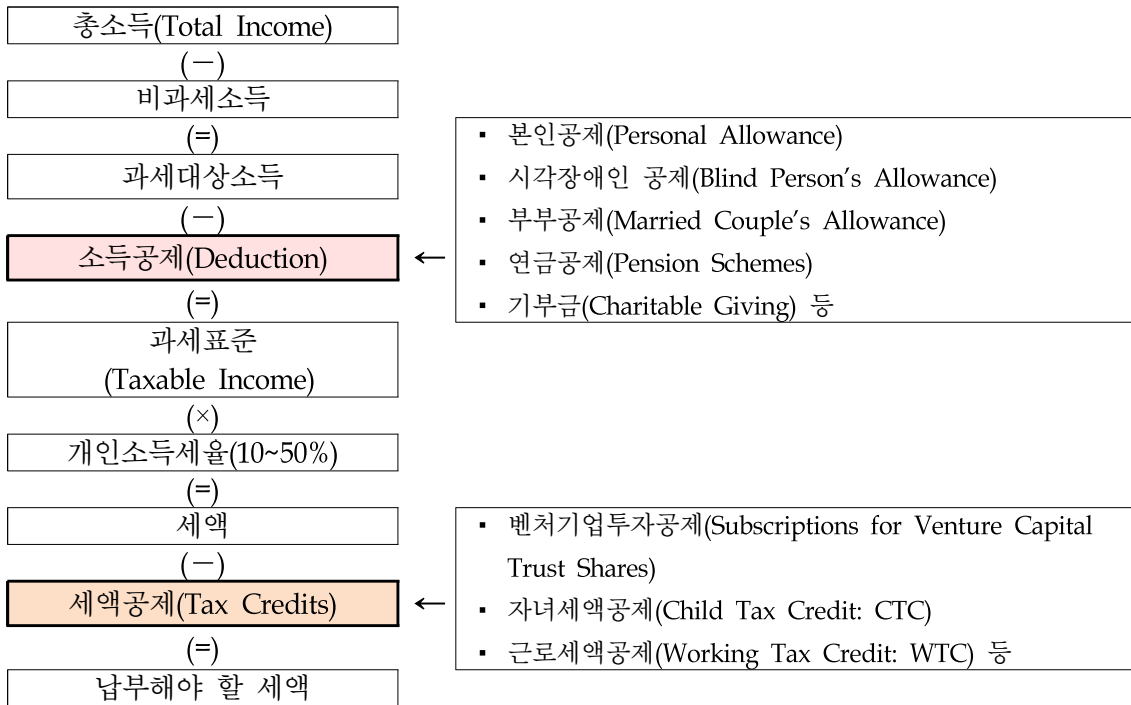
3. 영국

가. 과세체계 및 세율

- 영국의 소득세 과세체계는 소득공제 및 세액공제 방식을 혼합하여 사용하며, 세율은 초기세율(starting rate), 기본세율(basic rate), 고율세율(higher rate), 추가세율(additional rate)로 구성되어 있음
 - 저축소득은 소득증가에 따라 10%의 초기세율부터 50%의 추가세율까지 적용되며, 배당소득은 기본세율 10%, 고율세율 32.5%, 42.5%의 추가세율이 적용됨

20) <http://www.humanservices.gov.au/customer/enablers/working-credit>

<표 III-3> 영국의 소득세 과세체계



나. 공제제도의 특징

1) 고소득 계층의 공제금액 제한

가) 본인공제(Personal Allowance)²¹⁾

□ 영국은 본인공제 및 부부공제를 적용시, 65세 이상이고 총소득이 GBP 25,400 이상이면 초과금액 중 50%만큼 최대공제대상금액에서 차감하며, 본인공제금액에서 먼저 차감한 후, 잔액이 있는 경우 부부공제금액에서 차감함

① 본인공제(Personal Allowance)²²⁾는 납세자의 연령·소득 등에 따라 공제금액이 달라지며, 65세가 되면 GBP 2,395, 75세가 되면 GBP 160만큼 공제금액이 증가함
- 공제금액 삭감시 한도: 기본공제 금액(2012-13년 GBP 8,105)

② 부부공제(Married Couple's Allowance)²³⁾ 세액공제 방식으로, 개인의 소득세 누진세율 중 가장 낮은 세율인 10% 공제율을 적용하여 세액공제금액을 산정함

21) <http://www.hmrc.gov.uk/incometax/personal-allow.htm>

22) <http://www.hmrc.gov.uk/incometax/personal-allow.htm>

23) <http://www.hmrc.gov.uk/incometax/married-allow.htm>

- 공제금액 삭감시 한도: 최소공제대상금액(2012-13년 GBP 2,960)

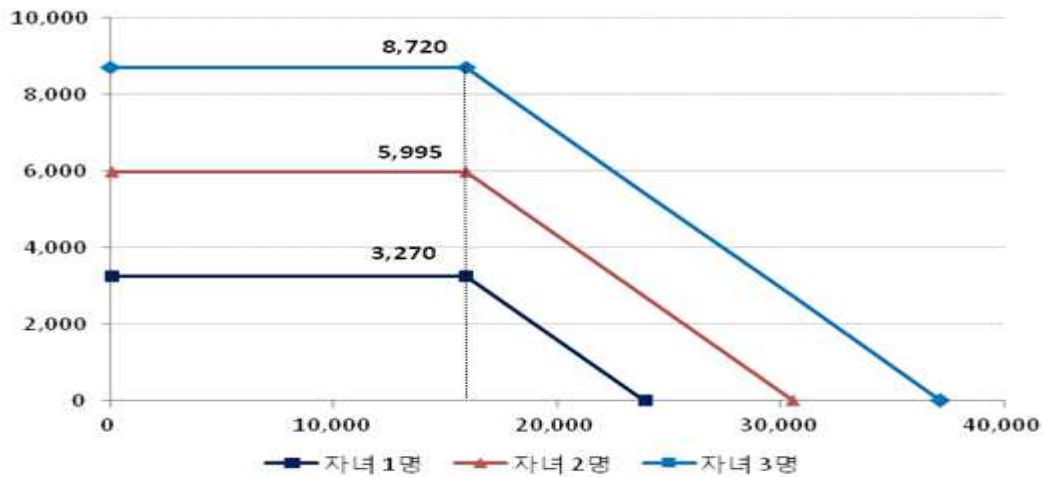
2) 저소득 계층을 위한 환급가능 세액공제제도²⁴⁾

가) 자녀세액공제(Child Tax Credit: CTC)

□ 자녀세액공제(CTC)는 직업의 유무와 관계없이 자녀²⁵⁾를 가진 저소득층 가정을 지원하기 위해 만들어진 환급가능 세액공제제도(Refundable Credit)로, 2003년 4월 Working Tax Credit(WTC)와 함께 도입됨

- 미국과는 달리 최소 근로소득 요건이 없는 것이 특징이며, 영국의 자녀수당 (Child Benefit), 근로세액공제(WTC) 등과 중복적용이 가능함
- CTC 급여산정요소로는 자녀의 수, 나이, 장애 여부 등이 있으며, 요소별 연간금액을 합산하여 소득수준별로 “평탄, 점감구간”으로 나누어 급여금액을 지급함
 - CTC의 경우, 연 소득 £15,910을 초과시 41%의 점감률을 적용함

[그림 III-4] 영국의 CTC 모형(2013-14)



자료: HMRC, "A guide to Child Tax Credit and Working Tax Credit"

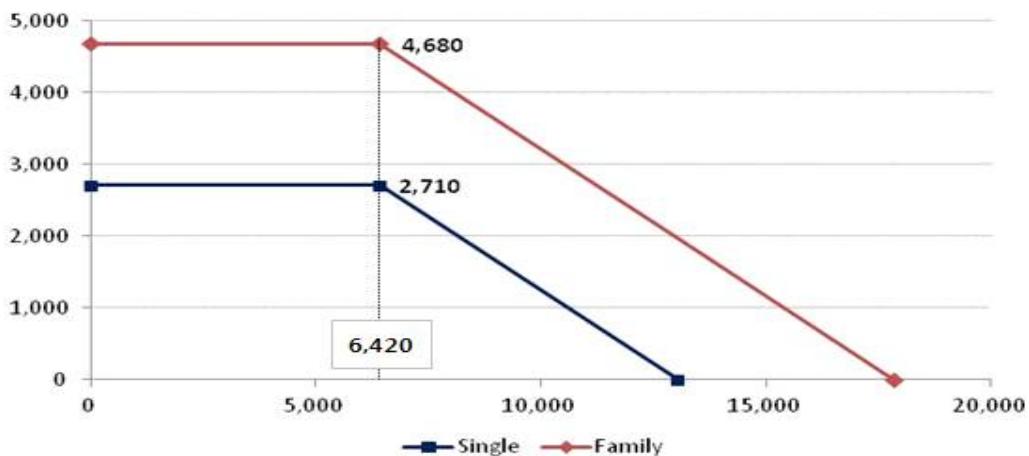
24) 김재진, 「근로 빈곤층을 위한 선진국의 조세제도: 영국사례(Working Tax Credit 및 Child Tax Credit 제도)」, 『재정포럼』 2005년 12월; HMRC, "WTC 2-A guide to Child Tax Credit and Working Tax Credit"

25) 자녀의 범위에는 친자녀뿐만 아니라 의붓자식, 양자 또는 자기비용으로 양육하고 있는 아동 등이 모두 포함되며 16세 이상 20세 미만 자녀를 가진 경우에도 CTC 적용이 가능하나, 이 경우에는 특정 요건을 충족해야 함

나) 근로세액공제(Working Tax Credit: WTC)

- 근로세액공제(WTC)제도는 근로소득이나 자영업소득과 같이 근로소득이 있는 저소득 가구를 보조하기 위해 만들어진 환급가능 세액공제제도로, 1971년 저소득 근로 빈곤 가구를 지원하기 위해 도입됐던 FIS(Family Income Support)제도가 모태가 됨
 - WTC는 CTC와 중복적용이 가능하나, 자녀를 부양하고 있지 않은 자영업자 또는 근로자는 WTC만을 받을 수 있으며, WTC는 CTC와 중복수급 여부와 관계없이, 연소득 £6,420을 초과시 41%의 점감률로 급여액이 감소함
 - 장애를 가졌거나, 자녀양육을 목적으로 특정 요건을 충족하는 비용을 지출하는 경우, WTC 추가혜택이 있어 높은 급여를 받을 수 있음

[그림 III-5] 영국의 WTC 모형(2013-14)



주: 1. Single: 25세 이상이며, 주당 30시간 이상 일하는 독신, 자녀 무
 2. Family: 25세 이상이며, 주당 30시간 이상 일하는 부부, 자녀 무
 자료: HMRC, "A guide to Child Tax Credit and Working Tax Credit"

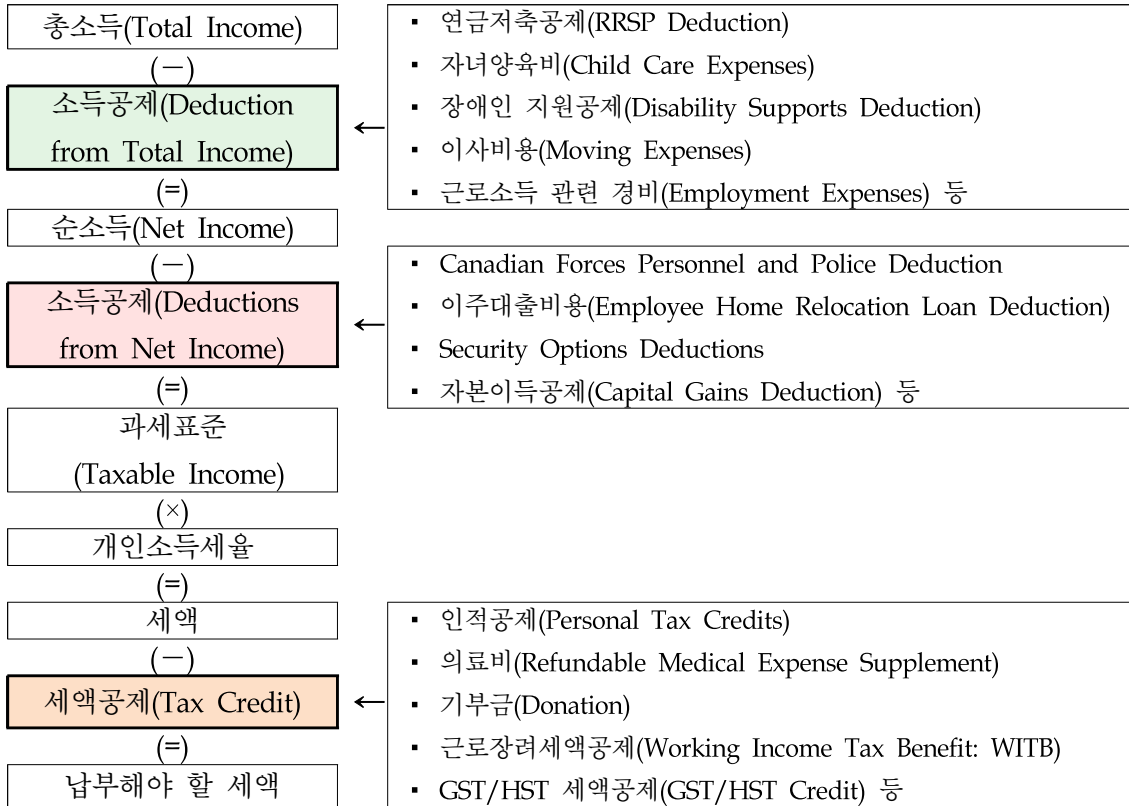
4. 캐나다

가. 과세체계 및 세율

- 캐나다의 과세체계는 과세표준을 산정하기 이전·이후 소득공제가 이원화되어 있으며, 소득세율은 4단계 누진과세 방식으로 운영됨

- 과세소득에 따라 4구간으로 구분되어 최저 15%~최대 29%까지 적용하며, 매년 소득구간 및 세율을 조정하여 공표함

<표 III-4> 캐나다의 소득세 과세체계



나. 공제제도의 특징

1) 단일세율 세액공제 방식²⁶⁾

- 캐나다는 대부분의 인적공제 및 특별공제 항목들이 단일세율 세액공제 방식으로 공제되고 있으며, 개인의 한계세율과는 관계없이 공제대상금액에다 소득세 누진세율 중 가장 낮은 세율(현행 15%)을 적용하여 세액공제금액을 산정함
- 자녀보육경비, 연금불입금액 등은 소득공제 방식으로 공제되는 반면, 인적공제, 의료비, 장애인, 기부금 등은 세액공제 방식으로 공제가 이루어짐

26) <http://www.taxtips.ca/nonrefundablecredits.htm> 참조

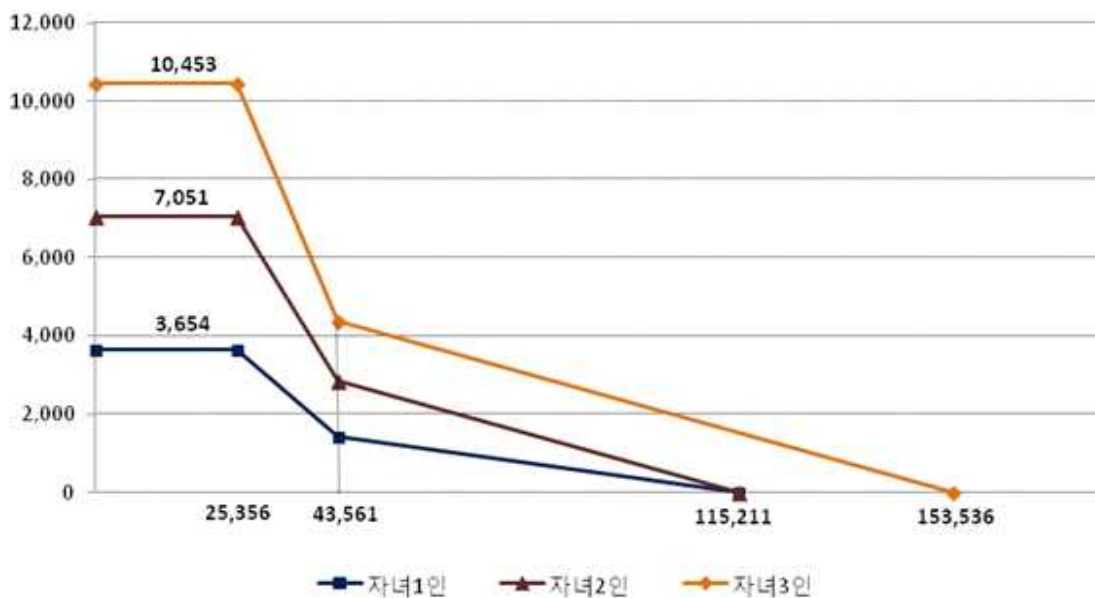
2) 저소득 계층을 위한 환급가능 세액공제제도

가) 자녀세액공제(Canada Child Tax Benefit: CCTB)²⁷⁾

□ 캐나다 연방정부는 중산층 이하의 자녀를 가진 가구를 지원하기 위해 CCTB를 운영하며, 저소득 가구 또는 장애가 있는 자녀를 가진 가구에는 기본급여에 추가하여 NCB(National Child Benefit) 및 CDB(Child Disability Benefit)를 지급함

- CCTB 기본급여는 평탄·점감구간으로 운영되며, 가구순소득이 CAD 42,707 이상이면서 자녀가 1명일 경우, 초과소득의 2%, 자녀가 2명 이상이면 초과하는 가구순소득의 4%씩 삭감함
- NCB는 첫째 자녀에게 매월 CAD 181.41, 둘째 자녀에게 CAD 160.50, 셋째 자녀부터 1인당 CAD 152.66를 지급하고, 가구순소득이 CAD 24,863 이상이고 자녀가 1명일 경우 초과소득의 12.2%, 2명은 23%, 3명 이상은 33.33%씩 삭감함
- CDB(Child Disability Benefit)는 장애를 가진 자녀 1인당 매월 최대 CAD 214.58 까지 추가적인 급여 수령이 가능하며, 가구순소득이 CAD 42,707 이상이면 급여가 감소하기 시작함

[그림 III-6] CCTB와 NCB 모형(2013~2014년)



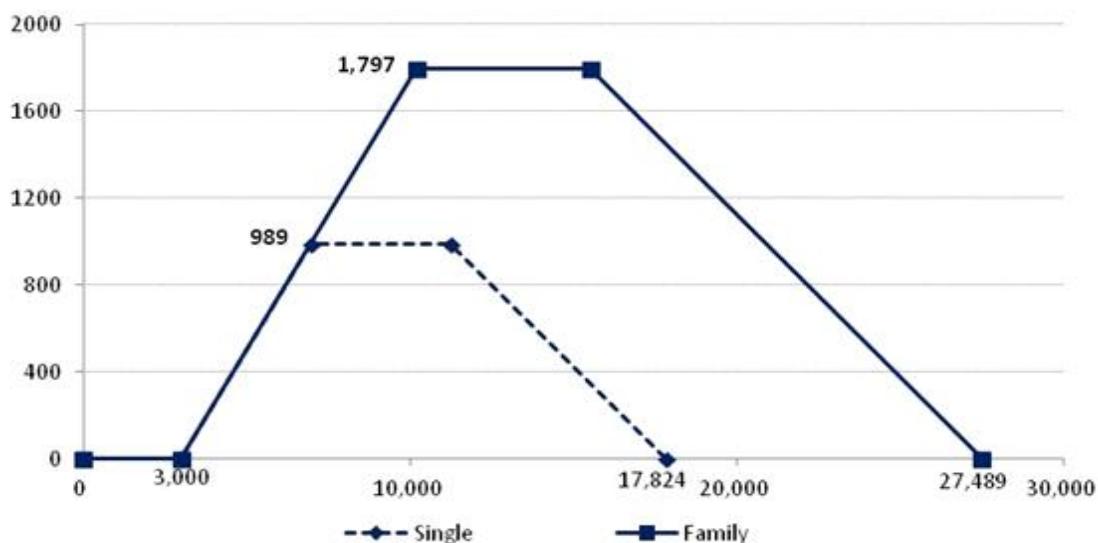
27) <http://www.cra-arc.gc.ca/ctb/>

나) 근로장려세제 (Working Income Tax Benefit: WITB)²⁸⁾

□ 캐나다의 근로장려세제인 WITB(Working Income Tax Benefit)는 환급가능한 세액 공제제도로 2007년 도입되었으며, 우리나라의 근로장려세제와 유사한 제도이지만 사회보장체계 내에서 사회부조 프로그램의 하나로 운영중임

○ WITB는 점증-평탄-점감 구간으로 점증률 25% 및 점감률 15%가 적용되며, 2013년 기준으로 독신에게 최대 C\$989, 가구에 최대 C\$1,797의 금액을 지원함

[그림 III-7] 캐나다 WITB 모형(2013년 기준)



5. 뉴질랜드

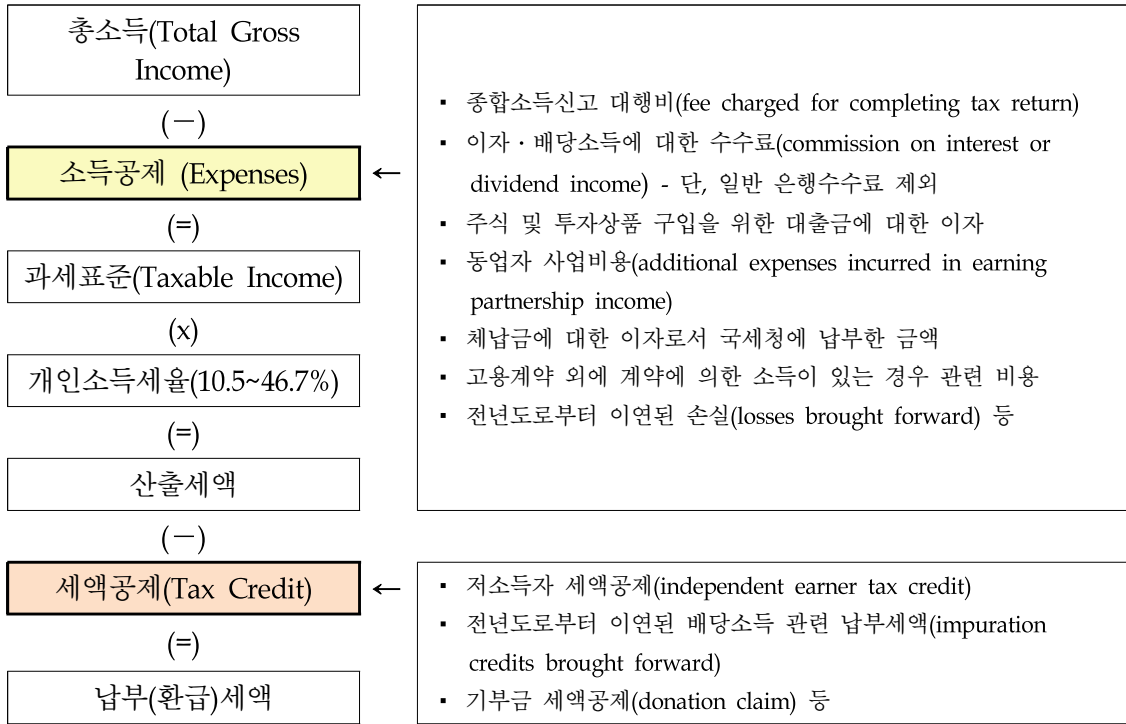
가. 과세체계 및 세율

□ 뉴질랜드의 소득세 과세체계는 소득공제 및 세액공제 방식을 혼합하여 사용하고 있으며, 세율은 4단계 초과누진세율구조로 이루어져 있음

○ 뉴질랜드 납세자는 소득세율 산출을 위해 각자의 납세코드(Tax code)를 신고해야 하며, 이를 신고하지 않을 경우 높은 세율로 과세됨

28) <http://www.cra-arc.gc.ca/bnfts/wtb/menu-eng.html>

<표 III-5> 뉴질랜드의 소득세 과세체계



자료: 뉴질랜드 소득세 신고서(www.ird.govt.nz)

나. 공제제도의 특징

1) 고소득 계층의 공제금액 제한

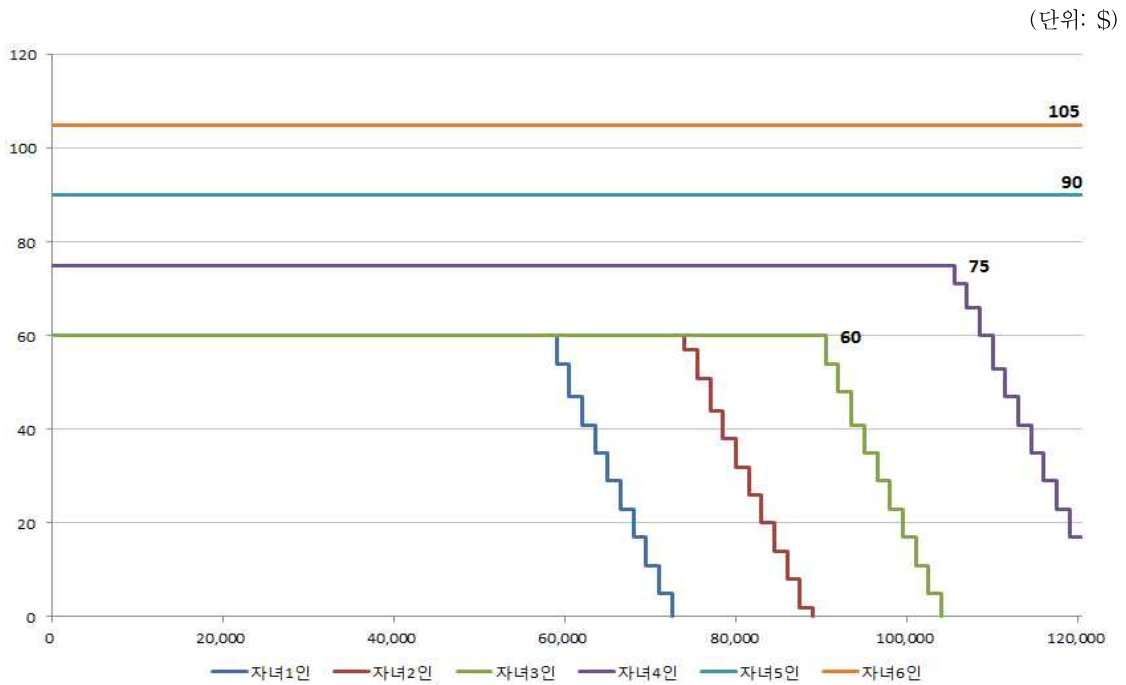
- 뉴질랜드 소득공제는 주로 수수료, 이자비용 등 개인의 비용이 해당되며, 고소득 계층의 공제금액을 제한하는 세액공제제도는 저소득자 세액공제(Independent Earner Tax Credit: IETC)가 해당됨
 - IETC는 경우, 공제금액은 2013년 기준 1달에 NZ\$43으로, 과세표준이 NZ\$24,000 ~NZ\$48,000에 해당하여야 하며, NZ\$44,000 이상에 해당하는 소득에 대하여는 세액공제율이 13%로 감소함

2) 저소득 계층을 위한 환급가능 세액공제제도

- 뉴질랜드의 Working for Families Tax Credits은 가구의 각종 생계비를 지원하기 위해 1984년 도입되었으며, 재정적으로 독립하지 못한 18세 이하의 부양자녀가 있는 가구를 대상으로 적용함

- 해당 제도는 Family Tax Credit, In-work Tax Credit, Minimum Family Tax Credit, Parental Tax Credit로 구성되며, 납세자의 선택에 따라 매년, 매주, 혹은 격주로 지급되며, 각 가구별 소득과 자녀 수에 따라 금액을 산정함
 - FTC: 18세 이하의 자녀가 있는 가구를 지원함
 - IWTC: 18세 이하의 자녀가 있는 가구로 근무시간이 매주 30시간 이상인 맞벌이 가구, 혹은 근무시간이 매주 20시간 이상인 편부모 가구에 지급함
 - MFTC: 자영업자를 제외한 18세 이하의 자녀가 있는 가구의 근로소득이 연간기준으로 세후 \$22,724(2013년 기준) 이하일 경우, 급여를 지급함
 - PTC: 신생아 출생 후 8주간 지급하는 수당으로 최대 \$150까지 지급하며, 가족소득이 증가할수록 금액은 점차 감소함

[그림 III-8] 뉴질랜드 IWTC 모형(2013-14년 기준)



주: 최소근로시간 요건을 충족한 가구에 지급하며, 1주당 금액기준

6. 비교 및 시사점

가. GDP 대비 세수비중

- 우리나라는 법인세를 제외하고, OECD 평균에 비해 조세부담률 및 국민부담률과 주요 세목의 세수비중이 낮은 것으로 나타남
 - 2010년 기준으로, 우리나라의 조세부담률과 국민부담률은 각각 19.3%, 25.1%로 OECD 회원국 34개국의 평균 조세부담률 및 국민부담률 24.6%, 33.8%와 비교하여 볼 때, 우리나라는 각각 5.3%p, 8.7%p 낮은 것으로 나타남
 - 한편, 한국의 GDP 대비 개인소득세 비중은 3.6%로 OECD 평균 8.4%에 비하여 크게 낮게 나타났으나, 법인세는 한국이 3.5%로 OECD 평균 2.9% 대비 0.6%p 높게 나타났음

<표 III-6> 주요국의 GDP 대비 세수비중(2010년 기준)

(단위: %)

구분	조세부담률 ¹⁾	국민부담률 ²⁾	소득과세 ³⁾	개인소득세	법인세	소비과세 ⁴⁾
한국	19.3	25.1	7.1	3.6	3.5	8.2
미국	18.5	24.8	10.8	8.1	2.7	3.7
호주	25.6	25.6	14.6	9.9	4.8	6.6
영국	28.2	24.8	13.1	10.0	3.1	10.3
캐나다	26.3	31.0	14.5	10.8	3.3	7.0
뉴질랜드	31.5	31.5	16.9	11.9	3.8	11.7
OECD 평균	24.6	33.8	11.3	8.4	2.9	10.4

주: 1) Total tax revenue (excluding social security) as percentage of GDP

2) Total tax revenue as percentage of GDP

3) Taxes on income, profits and capital gains as percentage of GDP

4) Taxes on production, sale, transfer, etc as percentage of GDP

자료: OECD, Revenue Statistics

나. 공제제도 규모

- 우리나라와 주요 선진국의 총소득(Total Income) 대비 각종 소득공제가 차지하는 비율을 비교한 결과, 우리나라가 주요 선진국에 비하여 상대적으로 높은 것으로 나타남
 - OECD 국가 대부분은 독신자보다 자녀가 있거나 기혼가구가 받는 공제혜택이

크게 나타나며, 홑벌이 및 맞벌이 또는 맞벌이 중 자녀 유무에 따라 소득공제를 더 많이 받는지 여부는 국가마다 상이하게 나타남

- 한국과 미국의 경우, 맞벌이 가구 중 자녀가 있는 가구의 총소득 중 소득공제 비율이 크게 나타났으며, 영국, 프랑스, 독일은 동일하게 나타남
 - 한국의 소득공제비율은 맞벌이 자녀2인 가구가 64.7%로 맞벌이 무자녀 가구 55.0%에 비해 14.7%p 크게 나타났으며, OECD 평균의 경우 맞벌이 자녀2인 가구가 35.5%로 맞벌이 무자녀가구 29.8%에 비해 5.7%p 크게 나타남

<표 III-7> OECD 주요국의 총소득¹⁾ 중 소득공제²⁾ 비율

(단위: %)

	한국	미국	영국	프랑스	독일	캐나다	뉴질랜드	OECD평균
전체가구	52.9	36.0	26.4	26.8	16.4	-	-	25.2
독신 무자녀	43.4	20.5	22.6	26.8	16.1	0.0	0.0	18.7
홑벌이 자녀2인	60.3	56.9	22.6	26.8	15.9	0.0	0.0	27.0
맞벌이 ³⁾ 자녀2인	64.7	42.7	33.9	26.8	17.0	0.0	0.0	35.5
맞벌이 ³⁾ 무자녀	55.0	30.7	33.9	26.8	17.3	0.0	0.0	29.8

주: 1) 평균임금소득(Average Wage)의 100%

2) Standard Tax Allowances: Basic allowance, Married or head of family, Dependent children, Deduction for social security contributions and income taxes, Work-related expenses 등

3) 주된 소득자: 평균임금소득의 100%, 2차소득자: 평균임금소득의 33%

자료: OECD, Taxing wages 2013

다. 공제제도 방식

- 우리나라는 주요 선진국에 비하여 소득세 공제제도가 과도하게 소득공제 중심으로 운영되고 있음
 - 우리나라는 모든 인적공제 및 특별공제 항목을 소득공제 방식으로 공제하고 있는바, 조사대상 6개국 중 소득공제 방식에 대한 의존도가 가장 높음
 - 세액공제 방식을 주로 사용하고 있는 캐나다를 제외하고는 미국, 영국, 호주 등은 공제항목별 특성을 감안하여 두 가지 방식을 혼합하여 사용하고 있음

<표 III-8> 소득세 공제 방식 국제비교

공제제도		한국	미국	호주	영국	캐나다	뉴질랜드
인 적 공 제	본인공제	소득공제	소득공제	소득공제	소득공제	세액공제	-
	배우자공제			세액공제	세액공제		
	부양가족공제		세액공제		-		
	고령자공제			소득공제			
	장애인공제			-			
특 별 공 제	보험료	소득공제	-	환급형 세액공제	-	-	소득공제 ⁵⁾
	의료비		소득공제	세액공제	-	세액공제	-
	교육비		소득공제 ¹⁾ (세액공제)	-	-	-	-
	주택대출이자		소득공제 ¹⁾ (세액공제)	-	-	-	-
	기부금		소득공제	소득공제	소득공제	세액공제	세액공제
	연금보험		소득공제 ¹⁾ (세액공제)	- ³⁾ (세액공제)	소득공제 ³⁾ (세액공제)	소득공제 ⁴⁾ (세액공제)	-
	자녀양육		세액공제 ²⁾	세액공제 ²⁾	세액공제 ²⁾	세액공제 ²⁾	-

주: 1) 일반적인 경우에는 소득공제 방식으로 공제되나, 기준소득금액 이하이면 소득공제 또는 비환급형 세액공제 중 하나를 선택 가능

2) 기준소득금액 이하 자에게만 환급가능 세액공제 적용(즉, 고소득자에는 적용되지 않음)

3) 기준소득금액 이하이면 기여금 중 일부를 세액환급

4) 일반적인 개인연금 기여금에 대해서는 소득공제 방식으로 공제. 다만, 고용보험법령 및 캐나다 연금 계획(Canada Pension Plan) 등에 따라 납입하는 기여금에 대해서는 비환급형 세액공제 방식으로 공제

5) 과세소득을 발생시키는 손해보험에 대해 지출한 보험료만 해당함

자료: IBFD, 각국 국세청 홈페이지

□ 또한, 각 국가들은 공제방식을 통하여 소득재분배 기능을 실현하기 위하여 최근

소득공제 방식을 세액공제 방식으로 전환하거나 혼합하여 사용하고 있음

○ 미국은 소득공제 방식을 원칙으로 하되, 일정 소득규모 이하 개인에게 세액공제 방식을 선택하게 허용함으로써 소득공제 방식의 역진적인 성격을 보완함

○ 반면, 영국·호주·캐나다는 주로 소득규모와 무관하게 공제대상금액에 단일 세율을 곱한 금액을 세액공제하는 방식을 적용함

<표 III-9> 국가별 공제방식의 유형 및 장단점

	미국	영국 · 호주 · 캐나다 · 뉴질랜드
적용방법	소득공제 방식을 원칙으로 하되, 일정 소득규모 이하 개인에게 세액공제 방식의 선택을 허용함으로써 소득공제 방식이 가진 역진적인 성격 보완	공제대상금액에다 일률적인 세율을 곱하여 세액공제하는 방식으로 최고 및 최저 한계세율 사이에서 적용세율 결정
세금공제 혜택	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고소득층: 현재 얻고 있는 세금공제 혜택을 그대로 유지 ▪ 저소득층: 소득공제 방식 적용으로 인해 발생하는 상대적인 피해를 세액에서 직접 공제하여 주기 때문에 현재보다 세금공제 혜택 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고소득층: 현재보다 세금공제 혜택 감소 ▪ 저소득층: 현재보다 세금공제 혜택 증가
장점	고소득자들의 조세저항 적음	추가적인 재정지출 없이 소득재분배 효과를 얻을 수 있음
단점	저소득자들이 소득공제 방식에서 받고 있는 상대적인 피해를 추산해서 이를 보전해 줘야 하기 때문에 추가적인 자원 필요	고소득자들의 세금공제 혜택이 줄어들기 때문에 고소득층에서 불만을 가질 수 있음

IV. 소득세제 개편의 기본방향

1. 소득재분배 기능 개선

- 조세의 기능은 크게 소득재분배기능(Income Redistribution), 자원배분기능(Resource Reallocation), 경제안정화기능(Stabilizing the Economy)으로 구분되며²⁹⁾, 소득양극화 현상 완화를 위해서 직접세인 소득세의 소득재분배 기능이 매우 중요함
 - 우리나라 조세 중 소득재분배 기능을 담당하고 있는 세목은 소득세, 상속·증여세, 재산세 등이 있으며, 해당 세목의 누진세율 및 공제체계, 고율과세 등이 조세를 통한 소득재분배정책의 주요 수단임

- 통계청이 「가계동향조사」 소득자료를 활용하여 매년 발표하는 2012년 전가구의 지니계수³⁰⁾는 시장소득 기준 0.338, 가처분소득 기준 0.307임³¹⁾
 - 한편, 통계청이 조사 대상을 전체 가구로 확대한 2006~2012년 동안의 지니계수 추이를 살펴보면, 지니계수의 변화는 뚜렷한 추이를 보이고 있지는 않으나 지니계수 감소율은 소폭이나마 점진적으로 높아지고 있어 소득재분배효과는 개선되고 있는 것으로 나타남

29) Musgrave(1959), p. 5.

30) 지니계수는 소득분배를 보여주는 지표로 소득분배의 불평등 정도에 따라 0과 1 사이의 비율로써 정의되는 바, 낮은 수치는 더 평등한 소득 분배, 높은 수치는 더 불평등한 소득 분배를 의미함

31) 동국대 김낙년 교수가 2010년 기준 국세청 「국세통계연보」 등의 자료를 활용하여 추정한 결과에 따르면, 시장소득 지니계수는 0.415, 가처분소득 지니계수는 0.371로 차이가 크게 나타나는바, 김 교수는 통계청 가계동향 조사 표본 선정에서 무응답률이 높고, 표본가구 숫자가 적기 때문에 신뢰성이 떨어진다는 점을 한계점으로 제시함

<표 IV-1> 통계청 지니계수 추이

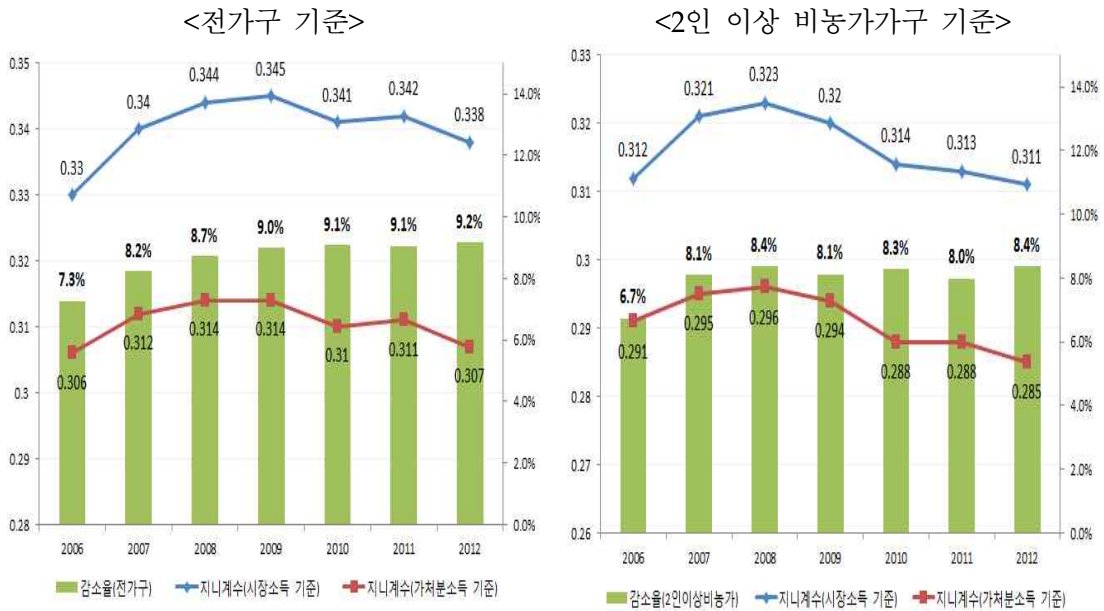
연도	시장소득 지니계수		가처분소득 지니계수		감소율(%)	
	전가구 ¹⁾	비농가 ²⁾	전가구	비농가	전가구	비농가
2006	0.330	0.312	0.306	0.291	7.3	6.7
2007	0.340	0.321	0.312	0.295	8.2	8.1
2008	0.344	0.323	0.314	0.296	8.7	8.4
2009	0.345	0.320	0.314	0.294	9.0	8.1
2010	0.341	0.314	0.310	0.288	9.1	8.3
2011	0.342	0.313	0.311	0.288	9.1	8.0
2012	0.338	0.311	0.307	0.285	9.2	8.4

주: 1) 가계동향조사 데이터와 농가구 포함, 2006년 이전자료 부재

2) 가계동향조사 데이터 중 1인 가구 제외

자료: 통계청

[그림 IV-1] 통계청 지니계수 및 감소율



□ 그러나 세전·세후 지니계수의 비교를 통하여 살펴본 우리나라 조세의 소득재분배 효과는 OECD 주요국과 비교 시 매우 취약하게 나타나고 있는바, 우리나라의 2000년대 후반 세전 지니계수와 비교한 세후 지니계수 감소율은 8.7%로 나타나 OECD 평균 31.3% 대비 22.6%p 낮은 수치임

○ 특히, 2000년대 중반의 경우 세전 대비 세후 지니계수 감소율은 7.3%로 2000년대 후반에 들어서 1.4% 증가하였으나, 여전히 OECD 평균에 미치지 못함

- 오스트리아의 경우 세후 지니계수는 세전과 비교하여 약 44.7%, 핀란드는 약 44.3%, 독일은 약 41.5%, 프랑스는 약 39.3%, 일본은 약 28.8%, 영국은 약 32.4%, 미국은 약 22.2% 감소하는 것으로 나타남
- OECD에서 작성한 2010년 기준 우리나라의 지니계수는 0.310으로 OECD 34개 회원국의 평균 0.313과 유사한 수준임
- 또한 소득과 재산을 합한 순자산 지니계수는 2010년 0.63으로 소득의 지니계수보다 훨씬 크게 나타났으나, OECD 주요국에 비해 낮은 수준임³²⁾
 - 미국의 순자산 지니계수는 0.84, 캐나다 0.75, 영국 0.66 등으로 나타남

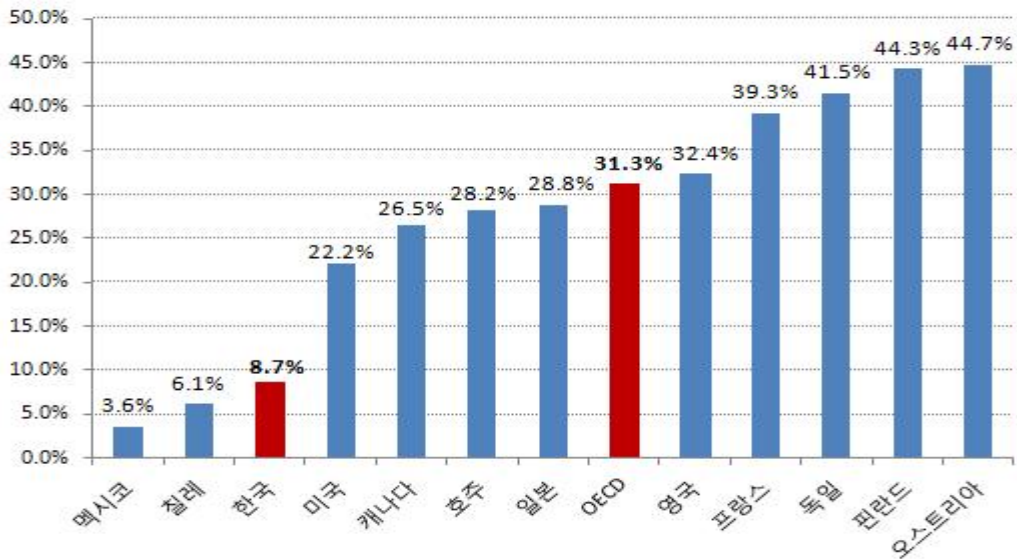
<표 IV-2> OECD 주요국의 세전 지니계수와 세후 지니계수 비교

국가	Before Tax(①)		After Tax(②)		차이(①-②)		감소율(%)	
	mid -2000s	late -2000s	mid -2000s	late -2000s	mid -2000s	late -2000s	mid -2000s	late -2000s
호주	0.465	0.468	0.315	0.336	0.150	0.132	32.3	28.2
오스트리아	0.433	0.472	0.265	0.261	0.168	0.211	38.8	44.7
캐나다	0.436	0.441	0.317	0.324	0.119	0.117	27.3	26.5
칠레	0.511	0.526	0.503	0.494	0.008	0.032	1.6	6.1
프랑스	0.485	0.483	0.288	0.293	0.197	0.190	40.6	39.3
독일	0.499	0.504	0.285	0.295	0.214	0.209	42.9	41.5
일본	0.443	0.462	0.321	0.329	0.122	0.133	27.5	28.8
한국	0.330	0.344	0.306	0.314	0.024	0.030	7.3	8.7
멕시코	0.491	0.494	0.474	0.476	0.017	0.018	3.5	3.6
뉴질랜드	0.473	0.455	0.335	0.330	0.138	0.125	29.2	27.5
영국	0.500	0.506	0.331	0.342	0.169	0.164	33.8	32.4
미국	0.486	0.486	0.380	0.378	0.106	0.108	21.8	22.2
OECD	0.467	0.457	0.316	0.314	0.151	0.143	32.3	31.3

자료: OECD Statistics, <http://stats.oecd.org/>

32) 통계청 보도자료(2010)

[그림 IV-2] OECD 주요국의 세전 대비 세후 지니계수 감소율



자료: OECD Statistics, <http://stats.oecd.org/>

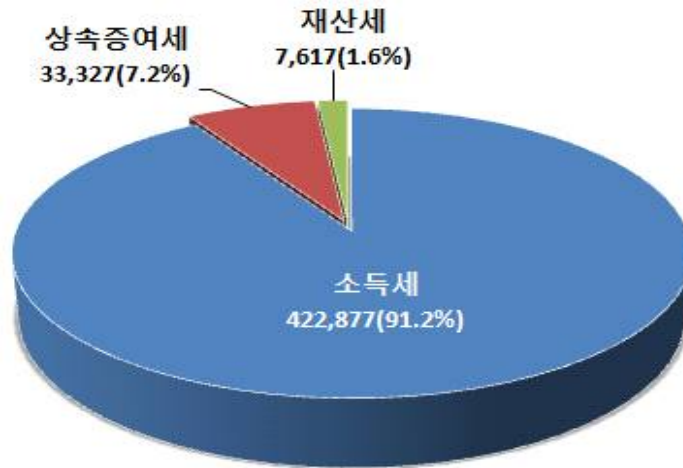
- 우리나라의 조세제도를 통한 소득불평등 개선효과가 2000년대 후반 OECD 평균 31.3% 대비 22.6%p나 미흡한 이유는 GDP 대비 소득과세 비중이 낮고 소비과세의 비중이 높은 데 기인함
 - 2011년 기준 GDP 대비 개인소득세 비중은 한국이 3.8%로 OECD 평균 8.9%보다 5.1%p 낮은 수준임
 - 반면, GDP 대비 소비과세의 비중은 2010년 기준 8.2%로 OECD 평균 10.4%에 비해 다소 낮은 수준이나 그 격차는 소득세에 비하여 적음

- 따라서, 소득세는 2011년 기준 국세 약 180.1조원 중 약 42.3조원을 차지하여 부가가치세 약 51.9조원³³⁾, 법인세 약 44.9조원에 이서 세수규모가 가장 큰 3대 세목으로 우리나라의 조세구조의 관점에서 보면, 조세를 통한 소득재분배 개선효과를 기대할 수 있는 가장 중요한 세목이라 할 수 있음
 - 우리나라 세목 중 소득세, 상속·증여세, 재산세 등이 누진적인 세율체계의 적용으로 소득재분배 기능을 담당하고 있으나 상속·증여세, 재산세의 세수비중이 소득세에 비해 각각 7.2%, 1.6%에 불과하여 실질적인 재분배 효과를 기대하기 어려운 측면이 있음

33) 지방소비세가 차감된 후의 세수실적임

[그림 IV-3] 소득재분배 관련세목 세수비중

(단위: 억원, 명, 건)



자료: 『2012 조세개요』; 『2012 지방세정연감』; 『국세통계연보』(2012)

2. 세액공제제도 중심의 공제체계로 전환

- 최근에는 많은 OECD 국가들이 소득공제 방식에서 세액공제 방식으로 전환하는 추세이나, 이와 같이 세액공제를 선호하는 주된 이유는 납부할 세액이 있는 과세대상자는 동일한 수준의 혜택을 적용받기 때문임³⁴⁾
 - 소득공제 제도는 세금 산정의 기준이 되는 과세표준 금액을 감소시켜 최종 세액이 경감되는 제도로, “소득공제금액×한계세율”만큼 세금절감 효과 발생하게 됨
 - 반면, 세액공제 제도는 해당 항목에 대해 일정 공제율을 적용하여 결정세액에서 차감하는 방식으로 개인의 한계세율과 관계없이 세금절감 효과가 발생하게 됨
 - 즉, 현행 소득세제하에서는 동일한 소득공제 금액이더라도, 개인의 과세표준 수준에 따른 한계세율의 차이로 인하여 세제혜택 수준이 달라지게 되는 것임

- 우리나라의 현행 소득세제는 세제혜택을 소득공제 중심으로 운영하므로 저소득자 및 고소득자 간 동일한 금액의 소득공제가 적용된다고 할지라도 소득세율이 높을수록 고소득자가 더 많은 혜택을 적용받아 세부담 형평성이 저해되고 있음

34) A number of OECD countries have replaced tax allowances by tax credits in recent years. The main argument in favour of tax credits is that they are of the same value for all taxpayers (if they pay a sufficient amount of taxes), whereas the value of tax allowances increase with income in tax systems with progressive tax rates.(OECD(2006), p. 62)

- 우리나라와 OECD 회원국의 평균소득 100%인 전체가구에 대한 총소득(Total Income) 중 각종 소득공제가 차지하는 비율을 비교한 결과, 우리나라는 52.9%로 OECD 평균 25.2%보다 2배 이상 높은 것으로 나타남
 - 미국 36.0%, 영국 26.4%, 호주 20.5%로 우리나라가 OECD 주요국보다 높은 수준임

□ 근로자 연말정산 신고기준으로 1인당 평균 소득세 경감액을 살펴보면, 총급여 「2천만원 이하」 대비 「3억원 초과」 구간의 1인당 평균 소득세 경감액 차이는 약 51.7배에 이르고 있음

- 반면, 소득세 누진세율을 적용하기 전의 과세표준 「2천만원 이하」 대비 「3억원 초과」 구간의 1인당 공제액 차이는 약 10.2배로 상대적으로 낮은 수준임
- 즉, 초과누진세율하에서 소득공제제도로 인한 한계세율의 차이로 인하여 소득계층간 세금절감효과의 차이를 더욱 심화시키고 소득재분배 효과를 저해하고 있음

<표 IV-3> 소득공제로 인한 총소득 규모별 세금절감효과(근로소득자)

(단위: 명, 원, 배수)

근로자 연말정산 신고기준					
총급여 규모별	신고인원	1인당 공제액 ¹⁾		1인당 소득세 경감액 ²⁾	
		금액	배수 ³⁾	금액	배수 ³⁾
2천만원 이하	2,859,914	3,822,176	1.0	229,379	1.0
4천만원 이하	3,509,915	9,024,283	2.4	616,859	2.7
6천만원 이하	1,888,330	17,434,417	4.6	1,672,581	7.3
8천만원 이하	929,837	21,706,845	5.7	2,561,358	11.2
1억원 이하	385,026	24,375,051	6.4	3,396,000	14.8
2억원 이하	319,324	26,413,931	6.9	4,843,954	21.1
3억원 이하	21,797	27,954,316	7.3	7,265,960	31.7
3억원 초과	14,852	38,986,288	10.2	11,849,429	51.7

주: 1) 1인당 공제액 = 공제액 ÷ 신고인원

2) 1인당 소득세 경감액 = 공제액 × 구간별 적용세율(=산출세액/과세표준) ÷ 신고인원

3) 각 구간 1인당 소득세경감액과 2천만원 이하의 1인당 소득세경감액 대비 배수를 나타냄

1. 과세미달자(과세표준 0이하) 제외

2. 현 세법상 근로소득공제는 필요경비성격으로 공제되는 바, 해당 소득공제 항목에는 근로소득 공제는 배제됨

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2012

□ 또한 종합소득 확정신고 기준으로 1인당 평균 소득세 경감액을 살펴보면, 종합소득 「2천만원 이하」 대비 「3억원 초과」 구간의 1인당 평균 세금경감액 차이는 약 31.0배로 나타남

○ 반면, 소득세 누진세율을 적용하기 전의 과세표준 「2천만원 이하」 대비 「3억원 초과」 구간의 1인당 공제액 차이는 약 6.0배로 앞서 언급한 근로소득자와 마찬가지로 1인당 평균 세금경감액 차이 약 31.0배에 비해 낮게 나타남

- 즉, 종합소득자의 경우에도 소득규모별 1인당 세금경감액 격차는 근로소득자에 비해서는 상대적으로 적으나, 여전히 고소득자의 혜택이 저소득자에 비하여 과도하게 높은 것으로 나타남

<표 IV-4> 소득공제로 인한 총소득 규모별 세금절감효과(종합소득자)

(단위: 명, 원, 배수)

종합소득 확정신고 기준					
종합소득 규모별	신고인원	1인당 공제액 ¹⁾		1인당 소득세 경감액 ²⁾	
		금액	배수 ³⁾	금액	배수 ³⁾
2천만원 이하	2,627,030	5,117,822	1.0	318,572	1.0
4천만원 이하	541,431	9,585,354	1.9	905,965	2.8
6천만원 이하	221,088	13,164,337	2.6	1,605,233	5.0
8천만원 이하	127,752	16,037,275	3.1	2,302,083	7.2
1억원 이하	75,088	17,320,957	3.4	2,862,215	9.0
2억원 이하	118,821	18,026,544	3.5	3,909,350	12.3
3억원 이하	28,765	19,623,466	3.8	5,347,328	16.8
3억원 초과	32,175	30,501,943	6.0	9,867,484	31.0

주: 1) 1인당 공제액 = 공제액 ÷ 신고인원

2) 1인당 소득세 경감액 = 공제액 × 구간별 적용세율(=산출세액/과세표준) ÷ 신고인원

3) 각 구간 1인당 소득세경감액과 2천만원 이하의 1인당 소득세경감액 대비 배수를 나타냄

1. 과세미달자(과세표준 0이하) 제외

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2012

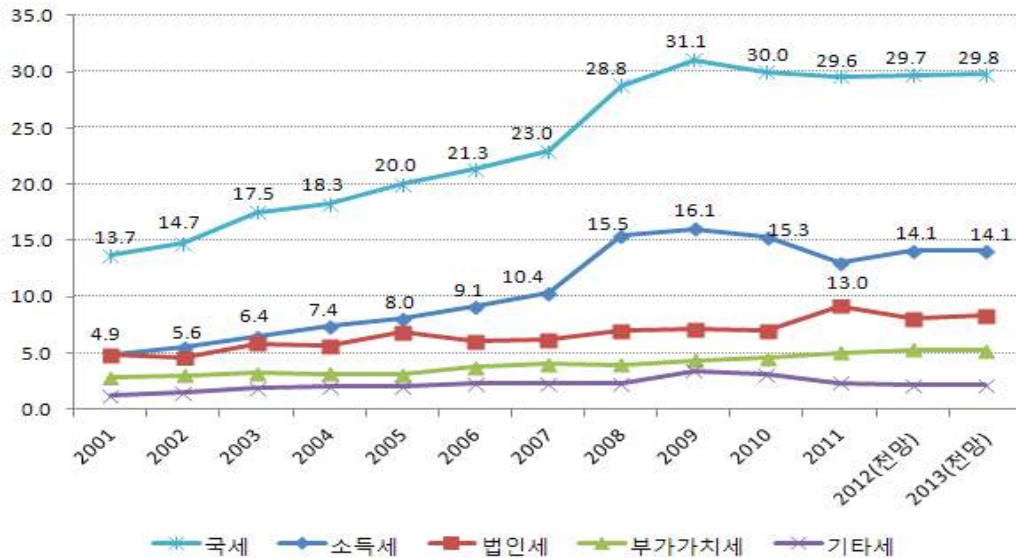
□ 따라서, 우리나라의 현행 소득공제제도는 고소득층일수록 저소득층 가구보다 혜택이 많은 역진성을 가지고 있어 소득세가 소득재분배 기능을 제대로 수행하고 있지 못하므로 세액공제로의 전환을 통하여 소득양극화를 완화할 수 있는 토대를 마련할 필요가 있음

3. 비과세 · 감면규모 및 과세미달자 비중 축소

- 우리나라의 국세감면규모는 2012년 약 29조 7,317억원이며, 이 중 소득세 감면규모는 14조 612억원으로 전체 국세감면액의 약 48%를 차지하고 있음
- 명목세율이 10~40% 수준이었던 2001년 전체 국세감면액의 약 35% 수준과 비교하면 2000년대 중반 이후의 세율인하에도 불구하고 소득세 감면규모는 축소되지 않고 오히려 크게 증가한 것으로 나타남
 - 2001년 소득세감면액은 4.9조원으로 전체 국세감면액의 약 35.4%를 차지하여 법인세와 비슷한 비중을 유지하고 있었으나, 이후 꾸준히 증가하여 소득세가 가장 큰 비중을 차지하고 있음
- 또한, 국세감면액³⁵⁾ 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 소득세감면규모의 증가에 따라 국세감면규모는 2001~2011년간 연평균 8.0%씩 지속적으로 증가하고 있음
- 따라서 재정건전성 제고를 위하여 실효성이 낮거나 당초의 지원목적을 달성한 비과세 · 감면제도의 지속적 정비의 필요성이 증대되고 있음

[그림 IV-4] 국세감면액 현황

(단위 : 조원)



자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도

35) 국세감면 = 조세지출 + 비망항목 + 경과조치(대한민국정부, 「조세지출예산서」)

- 조세지출: 조세특례제한법에 따른 비과세 · 감면
- 비망항목: 개별 세법에 따른 비과세 · 감면
- 경과조치: 제도폐지 후 경과기간 중 발생하는 비과세 · 감면

- 또한, 소득세의 각종 인적공제 및 특별공제 등의 확대에 의하여 실질적인 세부담이 감소되었을 뿐만 아니라, 소득세 면세점이 높게 설정되어 과세미달자 비중이 크게 증가하였음
 - 특히 근로소득자와 자영업자와의 수평적 형평성을 고려하기 위한 목적으로 근로소득자에 대한 공제범위를 지속적으로 확대함으로써 조세체계가 복잡성이 심화되고 근로소득자의 면세점이 지나치게 높아지는 결과가 초래됨

- 연말정산 대상 근로소득자의 과세미달자 비중은 2011년 기준 근로소득 신고인원의 36.1%로 2001년 44.2%에 비해 약 18% 감소하였으나 여전히 높은 수준임
 - 한편, 종합소득자의 경우 2001년 이후로 과세미달자 비중이 지속적으로 감소하여 2011년에는 2001년 52.6% 대비 약 50% 감소하여 26.2%로 나타남
 - 자영업자의 경우에는 신용카드 활성화정책 및 현금영수증 제도 등의 과표양성화 정책으로 인하여 과세미달자 비중이 크게 감소한 것으로 판단됨
 - 즉, 소득과약률이 높은 근로소득자에게 소득세법상 각종 공제범위를 확대함으로써 종합소득자에 비하여 오히려 과세미달자 비율이 높게 나타남

<표 IV-5> 근로소득 연말정산(원천징수) 신고인원 및 종합소득세 납세인원

(단위 : 명, %)

구분	근로소득 ¹⁾²⁾		종합소득 ³⁾⁴⁾	
	2001	2011	2001	2011
합계(A+B)	11,555,000 (100.0)	15,540,057 (100.0)	3,808,476 (100.0)	5,419,245 (100.0)
과세대상자(A)	6,446,000 (55.8)	9,934,987 (63.9)	1,806,719 (47.4)	3,998,259 (73.8)
과세미달자(B)	5,109,000 (44.2)	5,605,070 (36.1)	2,001,757 (52.6)	1,420,986 (26.2)

주: 1) 2001, 2010년도 귀속분 원천징수의무자가 제출한 근로소득 연말정산 지급명세서신고자의 신고 실적을 기준으로 함

2) 급여총계 기준 통계임(급여총계 - 비과세소득 = 과세대상근로소득(총급여) - 근로소득공제 = 근로소득금액)

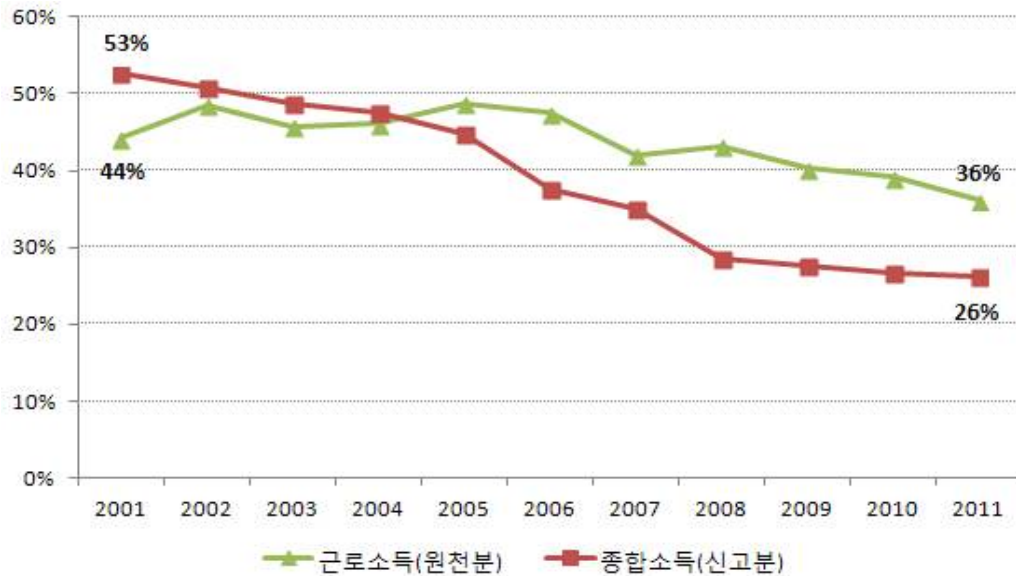
3) 사업자(사업소득·부동산임대소득이 있는 자)를 기준으로 집계하였으며, 비사업자는 제외

4) 종합소득세의 납세인원의 경우, 신고인원(3,785,248명, 2010년 기준)과 다른 개념이며, 국세통계 연보상 과세대상자는 확정신고 대상인원으로, 과세미달자는 과세미달추정인원으로 나타남

1. ()의 수치는 비중(%)을 나타냄

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2002, 2012

[그림 IV-5] 종합소득 및 근로소득의 과세미달자 비중 추이



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2002, 2012

4. 명목세율과 실효세율의 격차 축소

- 우리나라의 2012년 기준 소득세 세율구조는 5단계 초과누진세율로 운영되고 있으며, 최고소득세율은 38%로 OECD 회원국의 단순평균 36%보다는 높은 수준임
 - 그러나 우리나라의 소득세수가 GDP에서 차지하는 비중은 2011년 기준 3.8%로 통계자료가 가용한 OECD 27개국 평균 8.9%에 비해 크게 낮은 수준임
 - 우리나라의 명목소득세율이 낮은 수준이 아님에도 불구하고 실효세율이 낮게 나타나는 이유는 낮은 소득과약률 및 다양한 공제·감면제도에 기인한다고 판단됨
 - 또한, 근로자와 자영업자 간 「총소득 대비 결정세액」 비율이 차이를 보이는 것은 소득세 과세체계가 이원적으로 운영되고 있기 때문임

- 근로소득자의 경우, 근로소득공제 등 각종 소득공제 및 세액공제를 반영한 「총급여 대비 결정세액」 비율은 전체 평균 4.6%로, 세액공제가 반영된 「과세표준 대비 결정세액」 비율 11.0%와는 큰 차이를 보임
 - 근로소득자의 경우 총급여에서 결정세액이 차지하는 비율은 2011년 기준 과세표준 구간별로 0.6~19.9%이며, 명목세율과의 차이는 5.4~15.1%p로 나타남

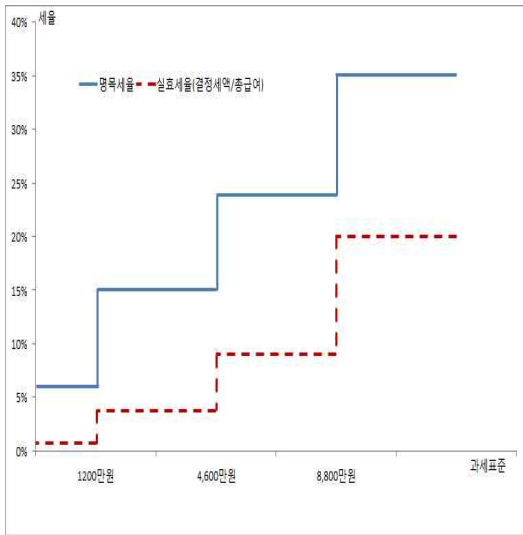
<표 IV-6> 근로소득자의 명목세율 vs. 실효세율 (2011년 귀속)

과세표준구간	명목세율	실효세율	
		결정세액/총급여 ¹⁾	결정세액/과세표준
총 계		4.6%	11.0%
1,200만원 이하	6%	0.6% (5.4)	2.8% (3.2)
1,200만~4,600만원 이하	15%	3.7% (11.3)	8.2% (6.8)
4,600만~8,800만원 이하	24%	8.9% (15.1)	14.4% (9.6)
8,800만원 초과	35%	19.9% (15.1)	25.0% (10.0)

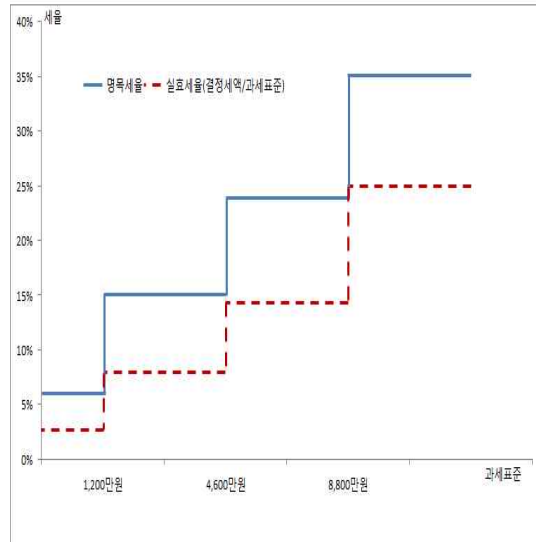
주: 1) 총급여=급여총계-비과세소득
 1. (): 명목세율과의 차이(%p)
 2. 일반적으로 실효세율은 「결정세액/과세표준」으로 알려져 있으나, 이는 각종 소득공제가 반영되지 않음, 「결정세액/총급여」로 산출한 비율이 실효세율로 더 타당함
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2012

[그림 IV-6] 근로소득자의 명목세율 vs. 실효세율 (2011년 귀속)

<총급여 기준>



<과세표준 기준>



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2012

- 한편, 종합소득자는 근로소득자에 비해 「과세소득 대비 결정세액」 비율이 13.6%로 9%p 더 높게 나타남, 이는 이원적 과세체계의 운영으로 인하여 근로소득자에게 적용되는 각종 공제범위가 확대되어, 상대적으로 자영업자보다 실효세율이 더 낮게 나타남
- 종합소득자는 과세소득에서 결정세액이 차지하는 비율이 2.0~23.7%이며, 과세표준 구간별로 명목세율과 실효세율 간의 차이는 4.0~12.5%p로 나타남

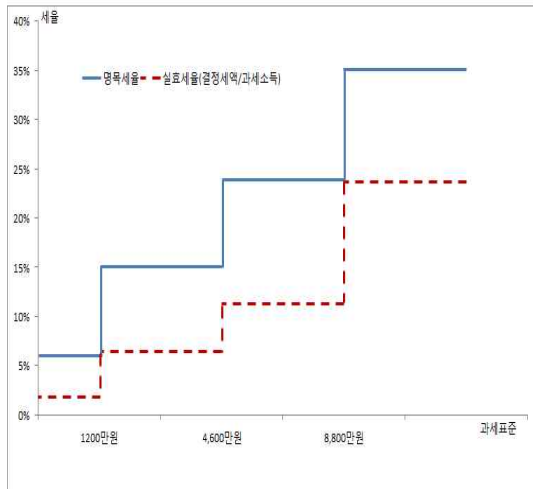
<표 IV-7> 종합소득자의 명목세율 vs. 실효세율 (2011년 귀속)

과세표준구간	명목세율	실효세율	
		결정세액/과세소득 ¹⁾	결정세액/과세표준
총 계		13.6%	18.0%
1,200만원 이하	6%	2.0% (4.0)	5.1% (0.9)
1,200만~4,600만원 이하	15%	6.5% (8.5)	9.1% (5.9)
4,600만~8,800만원 이하	24%	11.5% (12.5)	14.1% (9.9)
8,800만원 초과	35%	23.7% (11.3)	25.4% (9.6)

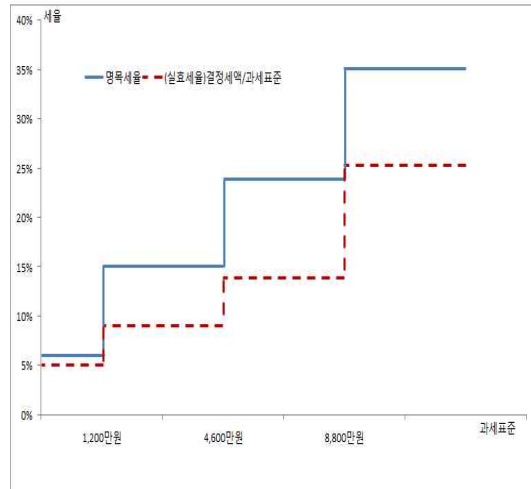
주: 1) 과세소득(종합소득금액)=총소득-비과세소득-필요경비
 1. (): 명목세율과의 차이(%p)
 2. 일반적으로 실효세율은 「결정세액/과세표준」으로 알려져 있으나, 이는 각종 소득공제가 반영되지 않은바, 「결정세액/총급여」로 산출한 비율이 실효세율로 더 타당함
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2012

[그림 IV-7] 종합소득자의 명목세율 vs. 실효세율 (2011년 귀속)

<총급여 기준>



<과세표준 기준>



자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2012

- 따라서 다양한 소득공제·감면제도는 소득세 감면 규모를 증가시키고, 면세점을 높일 뿐 아니라 소득공제 중심으로 운영되는 현 공제체계는 그 혜택을 고소득자에게 편중시키고 있는바, 세액공제로의 전환 및 비과세·감면제도의 정비를 통하여 명목세율과 실효세율의 격차를 축소시킬 필요가 있음
- 2012년 기준 세율구조는 5단계 초과누진세율로 OECD 회원국에 비해 최고소득세율이 낮은 수준이 아님에도 불구하고 우리나라 소득세수가 GDP에서 차지하는 비중은 크게 낮음

V. 2013년 소득세법 개편안의 기대효과

1. 2013년 소득세 개편안의 주요 내용

가. 소득공제의 세액공제 전환

- 소득세 개편안은 과세형평성 원칙에 입각하여 선진국처럼 기존의 소득공제를 점진적으로 세액공제로 전환한다는 안을 제시함에 따라 소득세 공제체계의 변화를 가져옴
 - ① 본인 및 부양가족에 대한 기본공제와 의무적 납부 및 필요경비적 성격을 가지는 근로소득공제, 건강보험료·국민연금공제는 소득공제 방식을 유지
 - ② 인적공제 중 다자녀, 자녀양육비, 출산·입양공제는 자녀세액공제로 통합하고, 장애인, 노인, 부녀자 등 공제는 2014년 이후 세액공제로 전환
 - ③ 특별공제의 경우, 의료비, 교육비, 기부금 공제는 중산층 지원을 목적으로 세액공제율 15%를 적용하며, 보험료, 연금저축·퇴직연금, 소기업·소상공인 공제는 세액공제율을 12%로 설정하여 전환
 - ④ 기타소득공제는 2014년 이후 전환대상이며, 전환에 따른 급격한 세부담 변화를 방지하기 위하여 단계적으로 전환하기로 함

- 또한, 소득공제의 세액공제로의 전환과 관련하여 근로소득세액공제제도³⁶⁾의 기존 계산방식은 유지하되, 일부 소득구간의 한도를 조정함
 - 근로소득세액공제는 근로소득이 있는 거주자에게 근로소득에 대한 종합소득 산출세액에 일정 비율을 곱한 금액만큼 산출세액에서 공제하는 제도
 - 총급여 5,500만원 이하는 공제한도를 현행 50만원에서 66만원으로 상향
 - 총급여 7,000만원 이하는 공제한도를 50만원에서 63만원으로 조정

36) 「소득세법」 제59조

<표 V-1> 2013년 세법개정안 수정내용

기 준	개 정						
근로소득세액공제 • 계산 <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <th colspan="2">근로소득에 대한 종합소득산출세액</th> </tr> <tr> <td>50만원 이하:</td> <td>산출세액×55%</td> </tr> <tr> <td>50만원 초과:</td> <td>50만원 초과×30%</td> </tr> </table> • 한도 전 소득구간: 50만원	근로소득에 대한 종합소득산출세액		50만원 이하:	산출세액×55%	50만원 초과:	50만원 초과×30%	⇒
근로소득에 대한 종합소득산출세액							
50만원 이하:	산출세액×55%						
50만원 초과:	50만원 초과×30%						
	근로소득세액공제 • 계산 <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <th colspan="2">근로소득에 대한 종합소득산출세액</th> </tr> <tr> <td>50만원 이하:</td> <td>산출세액×55%</td> </tr> <tr> <td>50만원 초과:</td> <td>50만원 초과×30%</td> </tr> </table> • 한도 총급여 5,500만원 이하: 66만원 총급여 7,000만원 이하: 63만원 총급여 7,000만원 초과: 50만원	근로소득에 대한 종합소득산출세액		50만원 이하:	산출세액×55%	50만원 초과:	50만원 초과×30%
근로소득에 대한 종합소득산출세액							
50만원 이하:	산출세액×55%						
50만원 초과:	50만원 초과×30%						

나. 근로장려세제(EITC) 확대 및 자녀장려세제(CTC) 신설

1) 근로장려세제(EITC) 확대

- 근로장려금의 지급기준을 자녀기준에서 가구원기준(단독, 가족)으로 전환하고, 근로 빈곤층의 근로유인을 높이기 위하여 소득구간 및 지급액 수준을 확대
 - 결혼에 대한 지원을 위해 가족가구에 대한 지원수준을 확대
 - 여성의 경제활동 지원을 위해 맞벌이가구에 대해 추가 지원

<표 V-2> 근로장려세제(EITC) 확대

(단위: 만원)

기 준					개 정				
구분	구간			최대 지급액	구분	구간			최대 지급액
	점증	평탄	점감			점증	평탄	점감	
무자녀	~600	~900	~1,300	70	단독가구	~600	~900	~1,300	70
자녀 1인	~800	~1,200	~1,700	140	가족 가구	홀벌이 ~900	~1,200	~2,100	170
자녀 2인	~900	~1,200	~2,100	170		맞벌이 ~1,000	~1,300	~2,500	210
자녀 3인 이상	~900	~1,200	~2,500	200					

2) 자녀장려세제(CTC) 신설

- 저소득층 가구의 자녀양육비 지원을 위해 자녀 수에 따라 자녀장려금을 차등 지원하는 자녀장려세제(CTC) 신설
 - 기존의 근로장려세제(EITC)와 자녀장려세제(CTC)의 수급요건(재산, 소득기준 등)을 연계하여 하나의 지원세제로 작동하도록 설계함

<표 V-3> 자녀장려세제(CTC)의 소득구간 및 지급액

구분	구간			최대지급액
	점증	평탄	점감	
홀별이	×	~2,100만원	~4,000만원	1인당 50만원
맞별이	×	~2,500만원		

2. 소득재분배 개선효과

가. 1인당 평균 소득세 경감액으로 본 효과

- 2013년 세제개편안에서는 기존의 소득공제를 점진적으로 세액공제로 전환하는바, 1인당 평균 소득세 경감액으로 살펴본 고소득자와 저소득자 간의 공제제도로 인한 세금절감효과 차이는 크게 축소되어 소득불평등도가 개선되는 것으로 나타남
 - 즉, 세액공제 제도로의 전환으로 기존의 소득공제 중심으로 운영함에 따라 고소득자에게 편중되었던 세제혜택을 완화시켜 세부담의 수직적 형평성을 제고시킬 것으로 기대됨
- 2013년 소득세 세제개편안에 따라 현행 특별공제 중 의료비, 교육비, 기부금공제를 공제율 15%인 세액공제로 전환 시 총급여 「2천만원 이하」 대비 「3억원 초과」 구간의 근로자가 받는 세금절감혜택 차이는 공제별로 각각 73.6 → 14.5배, 25.5 → 5.0배, 178.3 → 35.2배로 크게 감소함

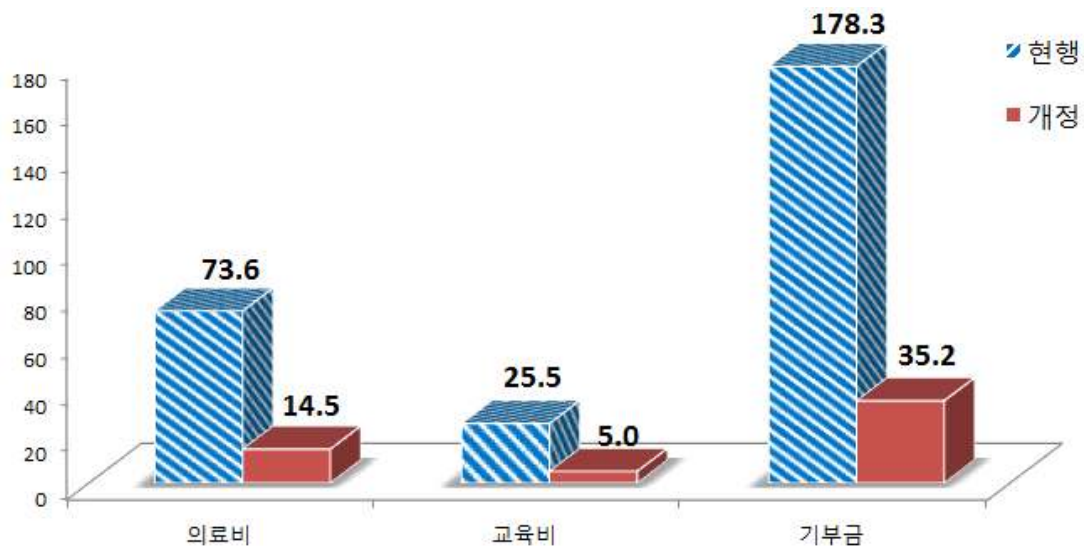
<표 V-4> 세액공제율 15% 전환항목의 1인당 평균 소득세 경감액 및 배수

(단위: 원, 배수)

총급여구간	의료비		교육비		기부금	
	현행 ¹⁾	개정 ²⁾	현행 ¹⁾	개정 ²⁾	현행 ¹⁾	개정 ²⁾
2천만원 이하	41,524 (1.0)	103,788 (1.0)	77,378 (1.0)	193,404 (1.0)	20,328 (1.0)	50,809 (1.0)
4천만원 이하	95,624 (2.3)	209,838 (2.0)	163,765 (2.1)	359,368 (1.9)	40,208 (2.0)	88,234 (1.7)
6천만원 이하	221,155 (5.3)	345,786 (3.3)	294,847 (3.8)	461,008 (2.4)	97,599 (4.8)	152,600 (3.0)
8천만원 이하	347,641 (8.4)	441,925 (4.3)	475,665 (6.1)	604,671 (3.1)	181,824 (8.9)	231,137 (4.5)
1억원 이하	464,607 (11.2)	500,212 (4.8)	549,643 (7.1)	591,766 (3.1)	281,923 (13.9)	303,529 (6.0)
2억원 이하	694,347 (16.7)	567,938 (5.5)	916,013 (11.8)	749,249 (3.9)	503,584 (24.8)	411,904 (8.1)
3억원 이하	1,392,551 (33.5)	803,634 (7.7)	1,558,695 (20.1)	899,515 (4.7)	1,375,523 (67.7)	793,807 (15.6)
3억원 초과	3,054,909 (73.6)	1,507,662 (14.5)	1,973,697 (25.5)	974,061 (5.0)	3,624,979 (178.3)	1,789,003 (35.2)

주: 1) 현행 1인당 세금경감액 = 공제액 × 구간별 적용세율(=산출세액/과세표준) ÷ 신고인원
 2) 세액공제율 15% 적용시 1인당 평균 세금경감액 추계
 1. ()안은 각 구간 대비 총급여 2천만원 이하 구간의 1인당 평균 세금경감액 배수비교
 2. 근로소득 연말정산 기준, 2011년 귀속, 과세미달자 제외
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2012

[그림 V-1] 세법개정 전·후 세액공제율 15% 전환항목의 1인당 평균 소득세 경감액 배수 비교



주: 1. 개정 전후, 총급여 2천만원 이하 및 3억원 초과 구간의 1인당 평균 소득세 경감액 배수비교
 2. 근로소득 연말정산 기준, 2011년 귀속, 과세미달자 제외
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2012

□ 2013년 소득세 세제개편안 중 세액공제율이 12%로 전환되는 보험료, 연금저축, 퇴직연금, 소기업·소상공인 소득공제의 효과는 총급여 「2천만원 이하」 대비 「3억원 초과」 구간의 공제로 인한 1인당 평균 소득세 경감액 차이는 공제별로 59.9 → 11.8배, 14.6 → 2.9배, 15.8 → 3.1배, 10.6 → 2.1배로 크게 감소하는 것으로 나타남³⁷⁾

<표 V-5> 세액공제율 12% 전환항목의 1인당 평균 소득세 경감액 및 배수

(단위: 원, 배수)

총급여 구간	보험료		연금저축		퇴직연금		소기업·소상공인	
	현행 ¹⁾	개정 ²⁾	현행 ¹⁾	개정 ²⁾	현행 ¹⁾	개정 ²⁾	현행 ¹⁾	개정 ²⁾
2천만원 이하	82,790 (1.0)	165,545 (1.0)	70,623 (1.0)	141,216 (1.0)	57,586 (1.0)	115,148 (1.0)	67,579 (1.0)	135,129 (1.0)
4천만원 이하	124,700 (1.5)	218,915 (1.3)	126,595 (1.8)	222,242 (1.6)	105,974 (1.8)	186,041 (1.6)	123,684 (1.8)	217,132 (1.6)
6천만원 이하	240,586 (2.9)	300,935 (1.8)	233,200 (3.3)	291,696 (2.1)	193,604 (3.4)	242,167 (2.1)	203,162 (3.0)	254,123 (1.9)
8천만원 이하	375,406 (4.5)	381,776 (2.3)	326,855 (4.6)	332,401 (2.4)	250,727 (4.4)	254,982 (2.2)	267,747 (4.0)	272,290 (2.0)
1억원 이하	547,581 (6.6)	471,636 (2.8)	415,861 (5.9)	358,185 (2.5)	335,090 (5.8)	288,616 (2.5)	327,463 (4.8)	282,047 (2.1)
2억원 이하	912,047 (11.0)	596,804 (3.6)	597,095 (8.5)	390,713 (2.8)	482,894 (8.4)	315,984 (2.7)	446,332 (6.6)	292,060 (2.2)
3억원 이하	2,151,519 (26.0)	993,304 (6.0)	880,729 (12.5)	406,611 (2.9)	762,837 (13.2)	352,183 (3.1)	646,311 (9.6)	298,386 (2.2)
3억원 초과	4,955,281 (59.9)	1,956,428 (11.8)	1,027,875 (14.6)	405,823 (2.9)	910,086 (15.8)	359,317 (3.1)	716,216 (10.6)	282,774 (2.1)

주: 1) 현행 1인당 세금경감액 = 공제액 × 구간별 적용세율(=산출세액/과세표준) ÷ 신고인원

2) 세액공제율 12% 적용시 1인당 평균 세금경감액 추계

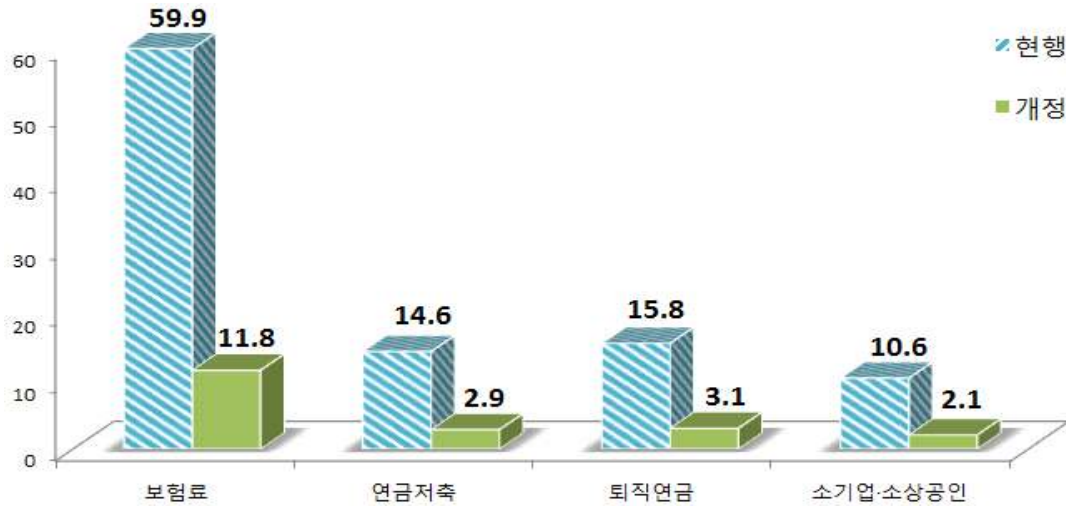
1. ()안은 각 구간 대비 총급여 1.2천만원 이하 구간의 1인당 평균 세금경감액 배수비교

2. 근로소득 연말정산 기준, 2011년 귀속, 과세미달자 제외

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2012

37) 단, 보험료 공제의 경우 건강보험, 고용보험, 보장성보험, 장애인전용보험 등이 모두 포함되나, 국세청의 「국세통계연보」에서는 이를 구분하여 제공하지 않으므로 해당 소득계층 간 배수 차이 분석 시 주의가 필요함

[그림 V-2] 세법개정 전·후 세액공제율 12% 전환항목의 1인당 평균 소득세 경감액 배수 비교



주: 1. 개정 전후, 총급여 2천만원 이하 및 3억원 초과 구간의 1인당 평균 소득세 경감액 배수비교
 2. 근로소득 연말정산 기준, 2011년 귀속, 과세미달자 제외
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 2012

- 앞서 언급한 바와 같이 2013년 세제개편안 중 소득공제제도의 세액공제로의 전환은 현행 소득세가 안고 있는 역진성을 완화시킬 것으로 기대되며, 2014년 이후 세액공제의 범위를 확대할 경우에는 그 효과가 더욱 크게 나타날 것으로 전망됨
- 2014년 이후 점차적으로 세액공제로 전환될 소득공제 항목은 추가공제로 장애인, 경로우대자, 부녀자, 한부모공제와 기타 소득공제인 창업투자조합 등 출자, 신용카드 등 사용금액, 우리사주조합출연금, 주택자금 공제가 있음

나. 소득분배지표(지니계수)로 본 효과

1) 근로소득자 지니계수 감소율

- 현행 세법이 향후 소득공제의 세액공제로의 전환, 근로장려세제(EITC) 확대 및 자녀장려세제(CTC) 신설로 개편되었을 경우의 소득재분배 개선효과를 소득불평등도를 나타내는 다양한 지수 중 가장 널리 사용되는 지니계수의 변화 정도를 통하여 다음의 자료를 이용하여 살펴보고자 함

① 2012년 통계청 「가계동향조사」 : 전체가구 중 근로자가구를 추출하여 추계하였으며, 추계대상가구는 4,351가구로 다음과 같은 2013년 세제개편안을 반영함³⁸⁾

38) 가용데이터의 한계로 기부금은 종교기부금만을 반영하고, 2013년도 세제개편안 중 소기업·소상공

- 소득공제의 세액공제로의 전환
 - 자녀세액공제, 기부금, 의료비, 교육비, 보장성 보험료, 연금저축 공제
 - 근로장려세제(EITC)의 확대 및 자녀장려세제(CTC) 신설
- ② 국세청 자료: 2011년 귀속분 근로소득 연말정산 신고자 중 과세대상자 9,934,987 명을 대상으로 함³⁹⁾
- 소득공제의 세액공제로의 전환
 - 자녀세액공제, 기부금, 의료비, 교육비, 보장성보험료, 연금저축·퇴직연금, 소기업·소상공인 공제부금 공제
 - 근로장려세제(EITC) 확대 및 자녀장려세제(CTC) 신설

가) 통계청의 「가계동향조사」

- 2013년 세제개편안 중 소득공제의 세액공제로의 전환, EITC의 확대 및 CTC의 도입을 반영한 세후소득 지니계수는 0.2999로 세전 지니계수 0.3304와 세법개정 이전의 세후 지니계수 0.3042보다 감소하여 개정세법은 소득재분배 효과를 개선시킴
- 소득세 공제제도 개편안 반영 후의 세후소득 지니계수는 0.3031, EITC 확대 및 CTC 도입을 포함한 세후소득 지니계수는 0.2999로, 세전소득 지니계수 0.3304 대비 각각 8.26%, 9.23% 감소하는 것으로 추정됨
 - EITC의 확대 및 CTC의 도입은 소득재분배 효과를 더욱 개선시키는 것으로 나타 난바, 저소득계층에 대한 현금지원을 통하여 실질소득을 증가시킬 수 있도록 하는 EITC와 CTC와 같은 환급형 세액공제를 확대하여 도입하는 것은 바람직함

<표 V-6> 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(통계청, 근로소득자가구)

구분	세전	세후		
		현행	개정	
			세액공제로의 전환	+ EITC·CTC
지니계수	0.3304	0.3042	0.3031	0.2999
감소율(%)	세전대비	7.93	8.26	9.23
	현행대비	-	0.36	1.41

주: 2012년 소득기준
자료: 통계청 가계동향조사, 2012

인 공제부금 공제 등은 반영하지 못함
39) 본 연구는 2013년 소득세제 개편안이 반영된 자영업자에 대한 국세청의 통계자료는 제공되지 않아, 근로소득자만을 대상으로 지니계수를 산출하였으며, 소득공제에서 세액공제로의 전환은 소득세 과세미달자에서 과세대상자로 전환되는 납세자를 증가시킬 것으로 예상되나 과세미달자에 대한 자료는 제공되지 않아 분석대상에서 제외시킴

[그림 V-3] 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(통계청, 근로소득자가구)



□ 한편, 2014년도 이후 세액공제로 전환되는 소득공제를 반영⁴⁰⁾한 후의 세후소득 지니계수는 0.3031에서 0.3029로 약 0.06%p 감소율이 더 크게 나타나 세액공제로의 전환이 소득불평등도를 개선하는 데 효과적인 정책수단임을 알 수 있음

<표 V-7> 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(통계청, 근로소득자가구)

구분	세전	세후				
		현행	개정			
			세액공제로의 전환		+ EITC · CTC	
			2013년	2014년 이후	2013년	2014년 이후
지니계수	0.3304	0.3042	0.3031	0.3029	0.2999	0.2997
세전 대비 감소율	-	7.93%	8.26%	8.32%	9.23%	9.29%

주: 2012년 소득기준
 자료: 통계청 가계동향조사, 2012

40) 장애인공제, 창업투자조합 등 출자공제, 신용카드 등 사용금액공제, 우리사주조합출연금 공제, 주택자금 공제는 데이터의 한계로 인하여 반영하지 못하였으며, 추가적으로 반영한 소득공제의 경우에도 향후 개편방향이 정해지지 않았으므로 세액공제율을 15%로 가정하고 세후소득 지니계수를 추정하였다는 점에서 본 연구의 한계가 있음

나) 국세청 소득자료

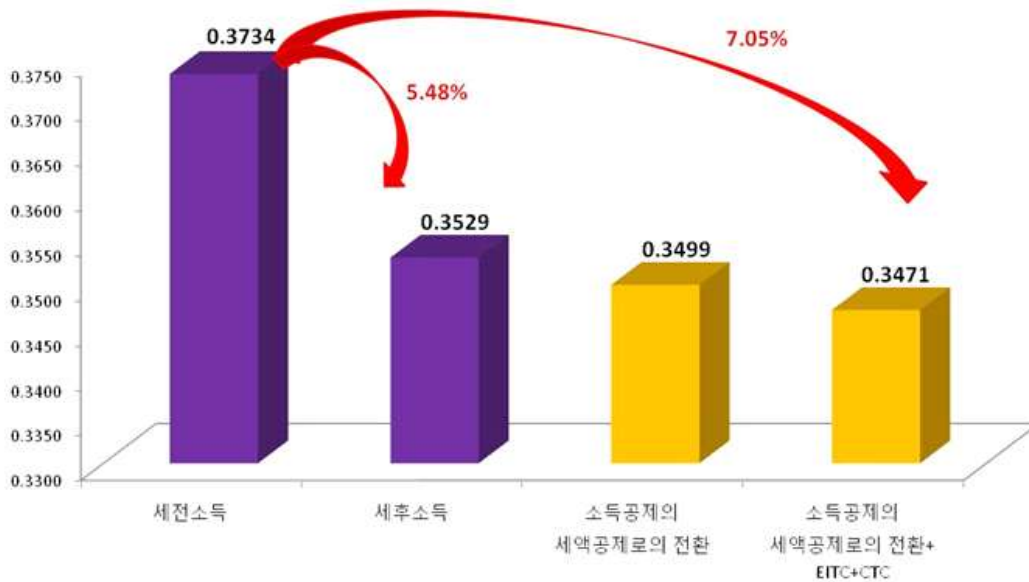
- 국세청 소득자료를 이용하여 살펴본 소득공제의 세액공제로의 전환, EITC의 확대 및 CTC의 도입효과는 세후소득 지니계수가 0.3471로 세전 지니계수 0.3734, 세법개정 이전의 세후 지니계수 0.3499보다 감소하여 통계청의 「가계동향조사」를 활용한 결과와 마찬가지로 개정세법은 소득재분배 효과를 개선시키는 것으로 나타남
- 소득공제의 세액공제로의 전환만을 반영한 세후소득 지니계수는 0.3499, EITC 확대 및 CTC 도입을 포함한 세후소득 지니계수는 0.3471로, 세전소득 지니계수 0.3734 대비 각각 6.30%, 7.05% 감소하는 것으로 추정됨

<표 V-8> 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(국세청, 근로소득자)

구분	세전	세후			
		현행	개정		
			세액공제로의 전환	+ EITC · CTC	
지니계수	0.3734	0.3529	0.3499	0.3471	
지니계수 감소율	세전대비	-	5.48%	6.30%	7.05%
	현행대비	-	0.86%	1.66%	

주: 2011년 귀속분, 근로소득 연말정산 신고자 중 과세미달자 제외
 자료: 국세청 제공자료

[그림 V-4] 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(국세청, 근로소득자)



2) 근로소득자 + 자영업자의 지니계수 감소율

□ 통계청의 「가계동향조사」 자료를 활용하여 2013년 소득세 세제개편안이 근로자 가구 및 근로소득이 없는 가구를 포함한 전체가구의 소득재분배에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보기 위하여 동일한 방법으로 지니계수를 산출하여 비교함

- 다만, 근로소득이 없는 가구의 세후소득 지니계수를 산출 시, 자영업자의 경우 근로소득자와 달리 인적공제 및 표준공제만을 적용하여 산출함⁴¹⁾
- 즉, 자영업자 가구의 지니계수를 추정하기 위하여 2013년 소득세 개편안 중 자녀양육관련 소득공제 및 표준공제의 세액공제로 전환, EITC 확대 및 CTC 신설을 반영하여 소득재분배 효과를 살펴봄

□ 2013년 세제개편안 중 소득공제에서 세액공제로의 전환, EITC 확대 및 CTC 도입을 반영한 세후소득 지니계수는 0.3707로 세전 지니계수 0.3890, 세법개정 이전의 세후 지니계수 0.3779보다 감소하여 소득재분배 효과를 개선시키는 것으로 나타남

- 소득공제의 세액공제로의 전환만을 반영한 세후소득 지니계수는 0.3731, EITC 확대 및 CTC 도입을 포함한 세후소득 지니계수는 0.3707로 세전소득 지니계수 0.3890 대비 각각 4.09%, 4.69% 감소하는 것으로 추정됨

41) 그 이유는 기존 세법상 근로소득이 없는 자는 특별공제 중 기부금공제를 적용하였으나, 개정세법에서는 사업자의 기부금은 세액공제를 받지 아니하고 필요경비에만 산입하기 때문임

- 자영업자가구를 포함한 전체가구의 세전 지니계수 대비 감소율은 4.69%로 근로소득자 가구만을 대상으로 한 경우보다 소득재분배 효과는 약하게 나타남
 - 개정세법을 반영한 근로소득자의 세후소득 지니계수는 0.2999로, 세전소득 지니계수 0.3304 대비 9.23% 감소함

<표 V-9> 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(통계청, 전체가구)

구분	세전	세후		
		현행	개정	
			세액공제로의 전환	+ EITC·CTC
지니계수	0.3890	0.3779	0.3731	0.3707
지니계수	세전대비	-	2.86%	4.09%
감소율	현행대비	-	1.26%	1.89%

주: 1. 2012년 소득기준

2. 기존 통계청 지니계수의 전가구 기준은 농가소득을 포함한 수치이나, 해당 지니계수는 농가소득을 포함하지 않았으며 근로자 가구 및 근로소득이 없는 가구를 대상으로 함

자료: 통계청, 「가계동향조사」, 2012

[그림 V-5] 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과(통계청, 전체가구)



참고문헌

- 기획재정부, 『조세개요』, 2012.
- 김낙년, 「국세청 통계로 살펴본 근로소득 불평등 실태」, 『한국경제의 분석』 제 19권 제2호, 2013.08.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 국회예산정책처, 『2012년도 조세지출예산서 분석』, 2011. 10.
_____, 『2013년도 조세지출예산서 분석』, 2012. 10.
- 김재진, 「근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도 - 호주 및 뉴질랜드 사례 -」, 『재정포럼』 제108호, 한국조세연구원, 2005. 6.
_____, 「근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도 - 영국사례 -」, 『재정포럼』, 제 114호, 한국조세연구원, 2005. 12.
- 대한민국정부, 『조세지출예산서』, 각 연도.
- 박정수, 『주요국의 조세제도 -영국 편-』, 한국조세연구원, 2009. 10.
- 안종석, 『주요국의 조세제도 -호주 편-』, 한국조세연구원, 2012. 05.
- 유경준, 「중산층의 정의와 추정」, 『KDI 재정·사회정책동향』, KDI, 2008.
- 임승순, 『조세법』, 박영사, 2011.
- 장근호, 『주요국의 조세제도 -미국 편(I)-』, 한국조세연구원, 2009. 10.
- 주OECD대표부, 「OECD 국가의 조세정책과 행정 -OECD 논의동향을 중심으로-」, 2010. 07.
- 전병목·원종학, 『근로소득세 공제체계 정비방안』, 한국조세연구원, 2003. 12.
- 통계청 보도자료, 「2010년 가계금융조사 결과」, 2010. 12.
- 한국은행 보도자료, 「2011년 국민계정(잠정)」, 2011. 03.
- 행정안전부, 『2012 지방세정연감』, 2012.
- Australian Taxation Office, "Taxation Statistics 2009-10".
- Department of Finance Canada, "Annual Financial Report of the Government of Canada", FY 2011-2012.

IRS, Publ. 936, "Home Mortgage Interest Deduction", 2011.
___, Publ. 970, "Tax Benefits for Education". 2012.
___, Publ. 972, "Child Tax Credit: For use in preparing 2012 Returns", 2013.
___, Publ. 524, "Credit for the Elderly or the Disabled", 2012.
___, 2012 Instructions for Schedule A(Form 1040)-Itemized Deductions.
HMRC, "A guide to Child Tax Credit and Working Tax Credit", 2013.
Musgrave, A. Richard, "The Theory of Public Finance", 1959.
Office of Management and Budget, "Historical Tables Budget of The U.S.
Government", FY 2012.
OECD, No. 13, "Fundamental Reform of Personal Income Tax", OECD Tax
Policy Studies, 2006.
_____, "Tax Expenditures in OECD Countries", 2010.
_____, "OECD Economic Outlook No. 92", 2012.
_____, "Revenue Statistics 1965-2011", 2012.

www.cra-arc.gc.ca

www.fin.gc.ca

www.hmrc.gov.uk

www.irs.gov

www.ibfd.org

www.nts.go.kr

www.oecd.org

www.ecos.bok.or.kr

www.humanservices.gov.au

Session 2

재정준칙의 정책과제

2013. 10.

홍 승 현*



* 한국조세재정연구원 재정지출분석센터장

목 차

I. 도입	65
1. 재정건전성	65
2. 제도적 장치의 필요성과 의원입법 동향	66
3. 논의의 확대 필요성	67
II. 재정준칙의 최근 동향	68
1. 글로벌 금융위기와 재정준칙	68
2. 차세대 재정준칙의 주요 이슈	71
III. 재정준칙 설계의 주요 쟁점	77
1. 목표지표 설정의 적절성	78
2. 준칙의 유연성(flexibility) 확보	79
3. 준칙의 강제성 제고	79
IV. 현실적 대안의 모색	82
1. 채무(부채)준칙의 포괄성과 운용의 실효성	83
2. 수지준칙과 경기대응성 확보	84
3. 지출준칙과 관련 제도의 보완	85
4. 구속력 확보를 위한 재정준칙 제도의 운용	87

표 목 차

<표 II-1> 예외조항의 운용	72
<표 II-2> 준칙대상 포함에 대한 찬반 의견	73
<표 II-3> 각국의 재정기관	74
<표 II-4> 대상에 따른 재정준칙의 분류	75
<표 II-5> 주요국의 재정건전성관련 제도적 장치	76
<표 III-1> 준칙별 정책목표 기여도	77
<표 IV-1> 부채·채무의 포괄 범위와 규모	83

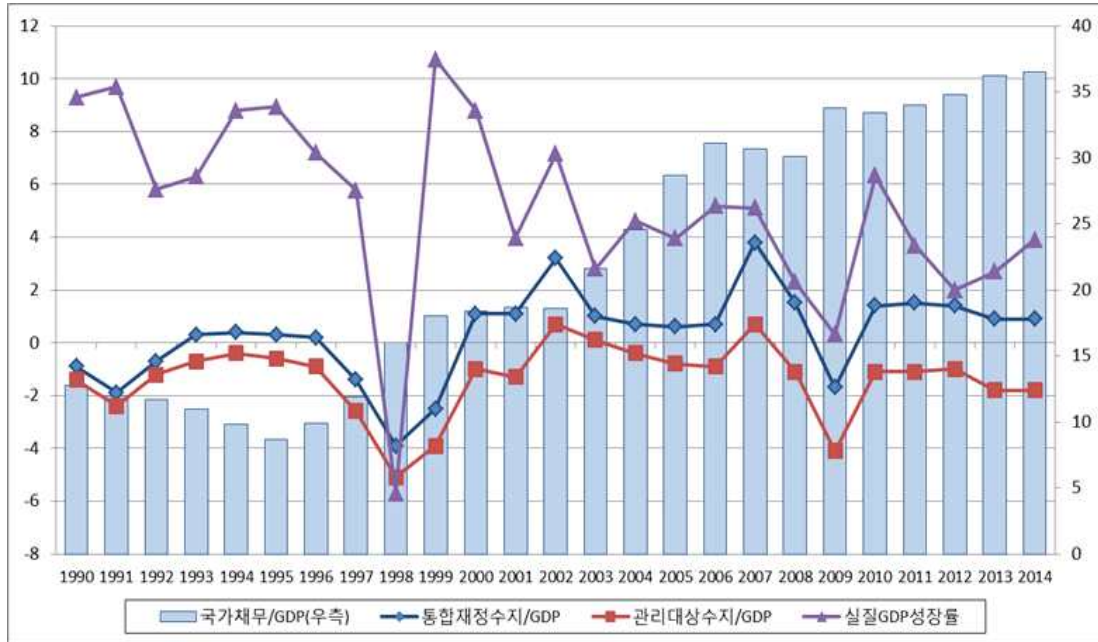
그림목차

[그림 I-1] 거시재정지표 추이	65
[그림 II-1] 주요국의 GDP대비 부채(gross financial liabilities) 수준 변화	68
[그림 II-2] 재정준칙도입 현황(IMF Database, 2012)	69
[그림 II-3] 준칙조합의 도입(2012)	70
[그림 II-4] 국가 유형별 재정준칙의 특성(2009)	71
[그림 III-1] 선진국과 개도국에서의 준칙 유형별 근거	80

I. 도입

1. 재정건전성

[그림 1-1] 거시재정지표 추이



- 지속적인 부채수준의 상승과 성장률의 점진적 하락 추세로 중장기 재정건전성에 대한 우려도 높아지는 상황에서 부채수준의 적절한 관리 필요성 증대
 - 부채수준 증가가 몇 번의 단계적 상승을 거치는 모습
 - 1997년 IMF위기사태, 노무현정부 초기, 글로벌 금융위기
 - GDP대비 부채수준의 증가는 대규모 증가와 소규모 하락이 반복
 - 위기 대응 등으로 인한 부채수준의 상승은 곧바로 부채관리 노력으로 이어졌지만, 이러한 노력이 상승 이전의 수준으로의 회복까지 이어지지 못함
 - 글로벌 금융위기 이후에는 2010년 소폭 하락한 이후 꾸준한 상승세가 지속
 - 2013~2017 국가재정운용계획에 따르면 2015년 이후에나 소폭 감소하며 2017년에는 GDP대비 35.6%에 달할 전망
 - 향후 인구구조의 변화와 지속적인 복지확대 등을 고려하면, 국가채무수준 등의 재정지표가 꾸준히 악화될 가능성

- 관리대상수지도 글로벌 금융위기 이후 수지 적자가 지속되는 가운데, 2017년 까지 적자가 지속될 예정.
- NABO는 GDP대비 국가채무 비율이 2060년에는 218.6%까지 폭등할 것으로 전망

2. 제도적 장치의 필요성과 의원입법 동향

- 글로벌 금융위기 이후 재정건전성에 대한 관심의 증가와 함께, 지속적인 부채상승을 제도적으로 제어할 수 있는 방안에 대한 다양한 논의가 국내외적으로 지속
 - 중장기 재정건전성의 목표를 달성하기 위해 단기적인 재정운용 결정에 효과적인 제약을 가할 수 있는 장치의 필요성
 - 이러한 목적에 부합하는 제도 중 하나로, 재정준칙에 대한 논의가 확대
- 국가재정법에 재정준칙을 도입하고자하는 국회 차원의 시도도 증가
 - 이만우위원 안(12.10.30)
 - 국가재정법 제87조의 2를 신설하여 미국의 PAYGO준칙과 유사한 제도 도입 시도
 - 기재위 검토 결과는 PAYGO준칙 적용이 어려운 현 시스템의 한계를 지적하고, 동시에 효과적 의무지출 통제의 필요성이 여전하여 향후 보완의 필요성을 제시
 - 법안의 제출 단계 뿐 아니라 법안의 심사 및 의결단계에 대한 규정이 필요
 - 개별 법안의 심의 의결이 아닌 총량차원에서의 PAYGO 적용이 필요
 - 김춘진위원 안(13.9.3)
 - 국가재정법 제86조의 2를 신설하여 국가채무준칙을 도입
 - 국가채무관리를 위한 GDP대비 채무총량한도의 도입을 제시하였으나 선언적 규정
 - 구체적인 총량한도는 대통령령으로 정하게 되어 있고, 다만 국가채무총량의 결정에 있어 국무회의의 심의와 국회제출의 의무를 명시
 - 이 외에도 지속적인 재정준칙을 법제화하고자하는 노력이 지속될 전망

3. 논의의 확대 필요성

- 재정준칙의 필요성에 관한 논의는 오래 전부터 꾸준히 지속되어 왔으나, 최근 국제적 추세변화에서도 볼 수 있듯이, 그 실제적 도입과 운용에는 많은 고민이 필요
 - (양면성)재정준칙을 운용함으로써 발생하는 긍정적 효과와 부정적 효과를 동시에 살펴볼 필요성
 - 재정건전성에 대한 정책의지의 표현에 따른 시장의 긍정적 평가 제고
 - 재정운용의 경직성에 따른 경기대응 능력 약화라는 근본적 문제점에 대한 대책 마련
 - (구체적 설계 논의의 필요성)기존 연구들의 대부분은 준칙의 효과성과 한계 등에 대한 연구들로, 실제 개별 국가의 상황에 맞는 준칙의 설계에 있어 구체적인 지침을 제공하는 데는 한계
 - 준칙의 도입을 통해 발생하는 부정적 효과를 최소화하고, 재정건전성을 확보·유지하기 위한 재정준칙의 구체적인 설계에 대한 고민이 필요

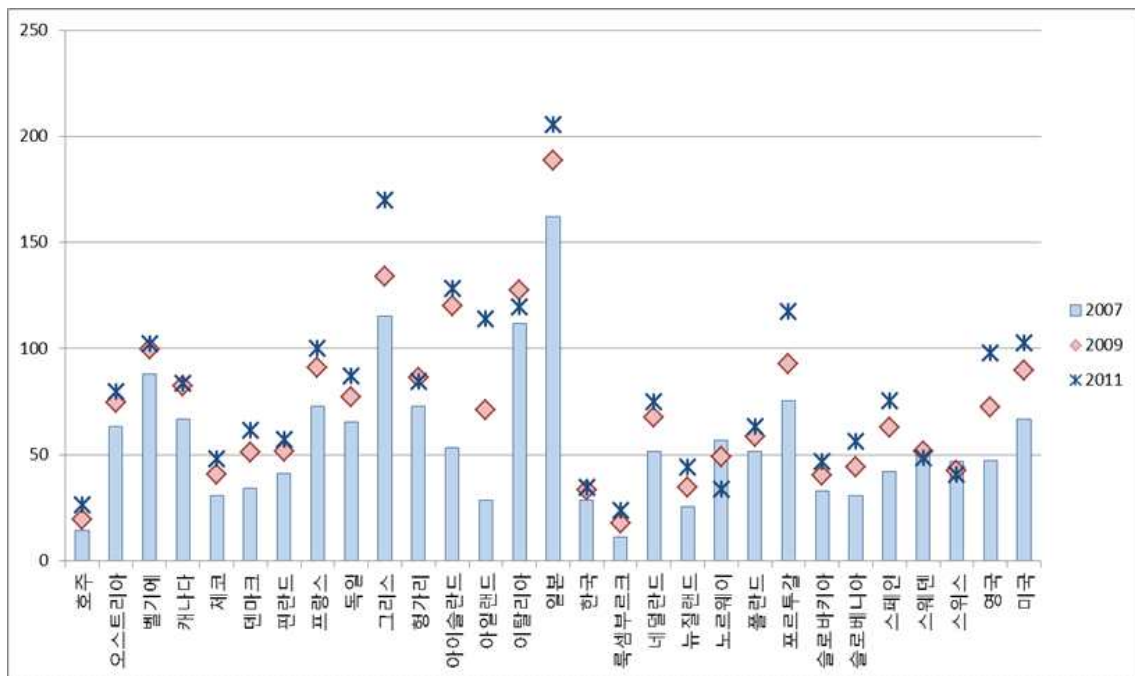
- 본고에서는 구체적 정책대안의 제시보다는, 재정준칙의 최근 추세와 효과적인 준칙 설계의 주요 쟁점을 조망함으로써, 앞으로 효과적인 재정준칙의 설계에 대한 구체적 논의가 폭넓게 이루어 질 수 있는 시발점의 역할을 하기 바람

II. 재정준칙의 최근 동향

1. 글로벌 금융위기와 재정준칙

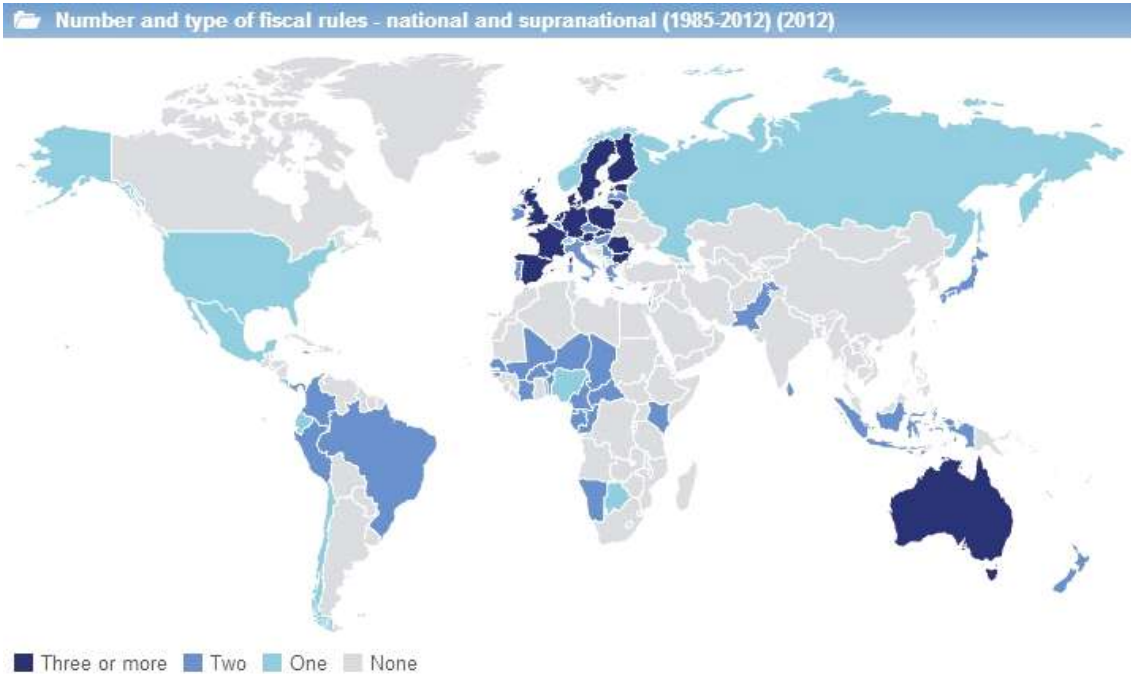
- 금융위기 이후 재정건전화 노력의 일환으로 재정준칙의 사용 확대
 - 재정위기를 경험하면서 많은 국가들이 예산 조정을 통하여 재정 균형 회복을 추구하는 동시에 견고한 재정체계를 재구축하기 시작
 - 글로벌 금융위기와 뒤 이은 재정위기의 여파로 많은 국가들에서 부채수준의 큰 상승

[그림 II-1] 주요국의 GDP대비 부채(gross financial liabilities) 수준 변화(OECD, 2012)



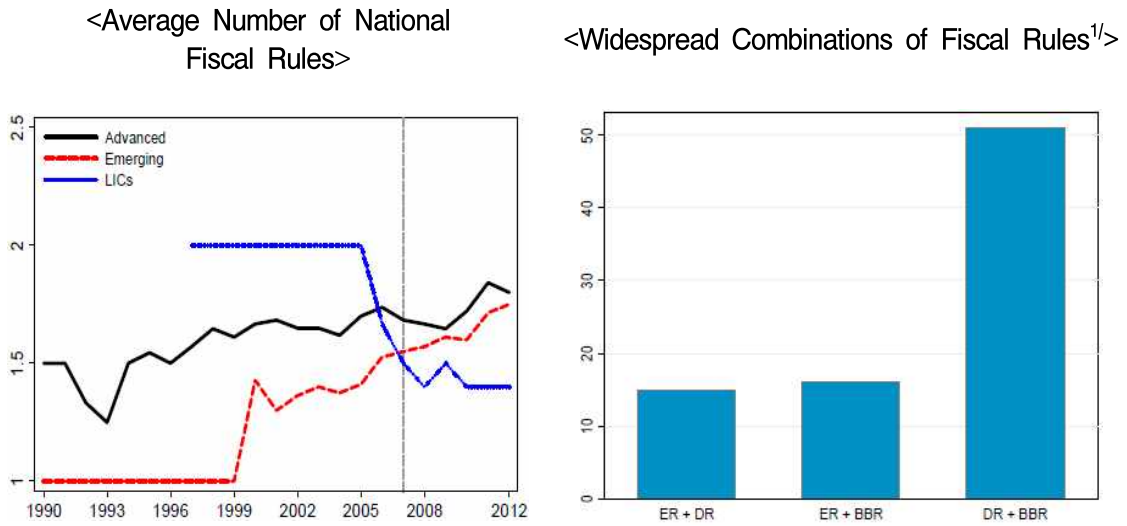
- 준칙의 명확하고 엄격한 적용에 중점을 둔 기존의 재정준칙들이 재정위기를 거치면서 효과적으로 운용되지 못했으며, 외부 충격에 좀 더 견고하게 설계된 새로운 준칙의 필요성이 제기
 - 극심한 경기침체 상황과 이에 따른 적극적 재정정책의 필요성 속에서 엄격한 준칙의 준수에 한계

[그림 II-2] 재정준칙도입 현황(IMF Database, 2012)



- (차세대 재정준칙)유연성과 강제성을 동시에 강조하는 차세대 재정준칙의 확대
 - 위기 이후 ① 재정정책에 대한 시장의 신뢰 회복 ② 지속적 조절 노력에 대한 정책당국의 의지 표명 ③ 중기재정 정책 방향 제공을 주요 목적으로 하는 재정준칙의 운용 확대
 - 경기조정 및 구조적 지표를 활용하여 지속성을 추구하는 동시에 경기변동에 대한 유연성 확보의 필요성
 - 악화된 재정상황 회복을 통해 중장기 재정지속가능성을 유지하고 미래의 불확실성에 대비하여 재정여력을 확보
 - 세계적인 저성장 추세의 극복을 위한 적극적 재정정책이 필요한 상황에서, 재정적 운용에 제한
 - 부채의 지속가능성과 관련 하나 이상의 다양한 준칙조합을 사용
 - 균형수지준칙과 채무준칙이 가장 많이 사용

[그림 II-3] 준칙조합의 도입(2012)



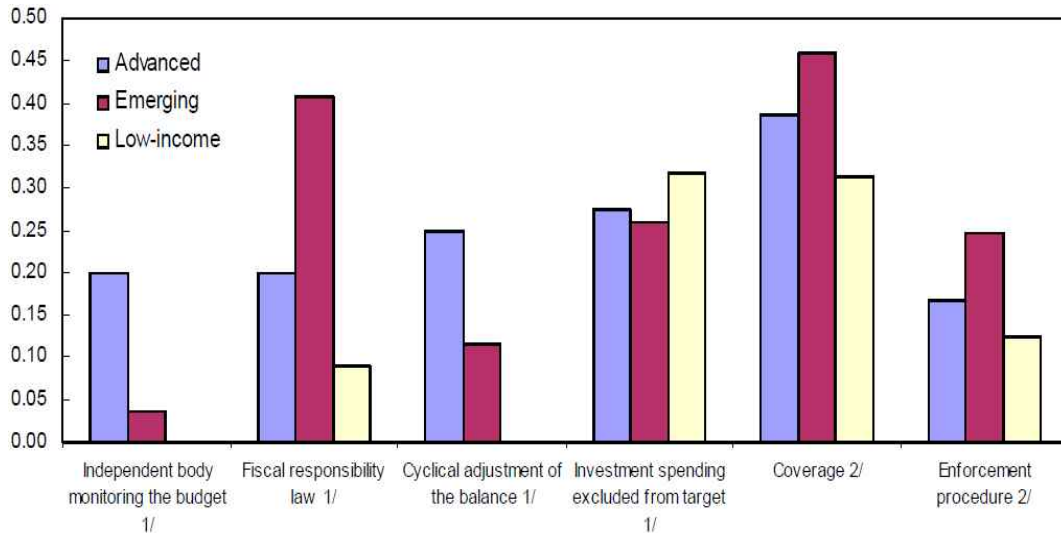
자료: Schaechter et al.(2012)

Note: BBR = 재정수지준칙; DR = 부채준칙; ER = 지출준칙

1/ 국가준칙, 초국가준칙 포함

- 경제발전 단계에 따라, 준칙 운용에 다른 특징
 - 선진국들은 적극적 재정의 역할을 강조하여 준칙 운용의 유연성을 강조.
 - 유연한 준칙 운용에 제도적으로 객관성을 높이는 장치 도입
 - 신흥개발국들은 재정운용의 규율을 중시하며 준칙의 강제성 요소를 강화

[그림 11-4] 국가 유형별 재정준칙의 특성(2009)



자료: IMF(2009)

1/ 국가유형별 비중

2/ 0-1의 값을 가지는 지수

2. 차세대 재정준칙의 주요 이슈

□ 유연성 확보를 위한 다양한 노력

- 구조적 또는 경기조정 수지 혹은 중기적 시계의 평균 수지를 통해 통제 불가능한 외생적 충격에 대응이 가능
 - 통상적인 재정수지준칙 또는 채무 준칙은 경기변동에 따른 유연성이 가장 낮으나, 경기조정 수지와 구조적수지 준칙의 경우 상대적으로 경제안정화 기능이 우수
- 예외조항의 운용
 - 재정위기 이전, 대부분의 국가들이 재정준칙에 예외조항(escape clauses)을 두고 있지 않았으나, 재정위기를 경험하면서 재정준칙을 운용하는데 있어서 유연성을 확보하기 위해 예외조항의 운용을 확대하기 시작
 - 예외 조항은 극히 제한된 경우(자연재해, 경기후퇴 등)에 대해 적용되어야함
 - 조항 적용 여부에 대한 해석의 여지가 많을 수 있으므로, 해석 및 결정에 대하여 가이드라인을 명시 (ex:투표규칙 등)

- 또한, 준칙의 신뢰성 있는 운용을 위해 예외조항의 적용 이후 다시 준칙으로의 복귀를 위한 이행규칙(transition rule)을 제시할 필요

<표 II-1> 예외조항의 운용

구분	자연 재해	경기 침체	금융 위기	정권 변동	예산범위 변동	기타	투표 규칙	이행 규칙
브라질('00~)	V	V	-	-	-	-	V	-
콜롬비아('11~)	-	V	-	-	-	V	-	-
독일('10~)	V	V	-	-	-	V	V	V
자메이카('10~)	V	V	-	-	-	V	-	-
모리투스('08~)	V	V	-	-	-	V	-	-
멕시코('06~)	-	V	-	-	-	-	-	-
파나마('08~)	V	V	-	-	-	V	-	V
페루('00~)	V	V	-	-	-	V	-	V
로마니아('10~)	-	V	-	V	V	V	-	V
슬로베니아('12~)	V	V	V	-	-	V	-	-
스페인('02~)	V	V	-	-	-	V	V	V
스위스('03~)	V	V	-	-	-	V	V	V
EU/EURO('05~)	-	V	-	-	-	-	-	V

출처: Schaechter et al.(2012)

□ 준칙의 포괄범위와 신뢰성

- 유연성과 강제성을 확보하여 신뢰성 있는 준칙을 운용하는 문제는 준칙의 적용 범위 문제와 밀접히 관련
 - 준칙 적용 범위에 변동성이 큰 항목까지 포함시키는 경우, 경기변동에 대한 준칙운용의 취약성 문제가 발생
 - 또한 자본지출은 장기적 성장에의 영향을 고려하여 목표재정총량에서 제외되는 경우가(golden rule) 많지만 이러한 경우 준칙과 총부채 연계가 약화될 위험성
- 구체적인 지출·수입 항목에 따라 대상항목으로 설정할지에 대한 찬반 의견이 존재
 - 이자지출(핀란드, 프랑스, 스웨덴 등), 경기민감성지출(핀란드, 스위스 등), 자본지출(브라질, 홍콩 등)

<표 II-2> 준칙대상 포함에 대한 찬반 의견

항목	반대	찬성
이자지출 (Interest payments)	<ul style="list-style-type: none"> • 단기에 있어 정부의 통제를 받지 않음 • 변동성이 클 수 있으며, 다른 지출 카테고리에 단기 조정이 필요 (주로 자본 지출이 삭감되기 쉬움) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 부채와 세금 부담에 대한 목표와 조화 가능
경기 민감성 지출 (Cyclically-sensitive expenditure)	<ul style="list-style-type: none"> • 단기에 있어 정부의 통제를 받지 않음 • 재정정책의 경기대응성을 약화시킬 수 있으며, 다른 지출 카테고리에 단기 조정이 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 부채와 세금 부담에 대한 목표와 조화 가능 • 어떤 항목을 제외할지에 대한 정치적 논쟁 방지 • 대부분의 경기 민감성 요소는 지출측면이 아닌 수익 측면 존재
자본지출 (Capital expenditure)	<ul style="list-style-type: none"> • 경상지출보다 정치적으로 삭감이 쉽기에 때문에 자본지출에 대한 단기적 임시조정 용이함, 이는 장기적인 성장 전망에 부정적인 영향을 미칠 수 있음 ("golden rules"은 자본지출을 준칙의 대상에서 제외시킴) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 부채와 세금 부담에 대한 목표와 조화 가능 • 투명성을 높일 수 있으며, 자본 지출을 제외시킬 경우 경상지출에 대한 재분류작업이 필요하게 됨 • 모든 자본지출이 생산성에 기여하고 장기성장률을 높이는 것은 아님 • 인적자본투자에 대한 지출은 성장촉진에 있어 공공투자만큼 효과적일 수 있음

자료 : 홍승현(2012)

□ 독립적 재정기관의 필요성 증대

- 유연성에 대한 강조와 함께 준칙 이행의 강제 및 모니터링을 위하여 '독립적 재정기관'(Independent Fiscal Institution)의 중요성 부각
 - 재정준칙의 유연성을 확보하기 위해 준칙이 점점 정교화·복잡화되어감에 따라, 재정준칙의 이행에 대한 조정 및 감독기능이 점차 중요
 - 다양한 형태의 독립적 재정기관이 존재하며, 국가별 정치제도에 맞는 기관의 설립이 필요
- 효과적인 역할수행을 위해 ① 권한의 명확화, ② 기능적 독립과 자율성 보장, ③ 재정기관의 예산 과정 참여가 필수적
 - 독립적 재정기관을 통해 수치화된 준칙 적용 시 필요한 적절한 가이드라인을

제공함으로써 동태적 비일관성 문제 해결에 도움을 줄 수 있으며, 준칙 적용의 자의적 해석을 방지하여 신뢰성을 높이는 역할

<표 II-3> 각국의 재정기관

국가	재정준칙 내용
칠레	<ul style="list-style-type: none"> • Independent expert panels • 구조적준칙(structural rule) 이행을 강화시키기 위해, GDP와 주요 광물 가격 예측을 독립적 재정기관에서 수행하도록 함
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> • The Central Planning Bureau (CPB) • 예산 수립시 필요한 주요 경제적 가정을 제공하고, 재정이슈에 대해 광범위한 연구를 수행
헝가리	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscal Council • 재정책임법의 준수여부를 감독하며, 거시경제 및 예산에 대한 예측을 수행(예산 수립시 반드시 반영되는 것은 아님)
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscal Policy Council • 재정수지준칙의 준수여부를 감독하며, 재정상태의 지속가능성, 예산의 투명성, 예산추계의 합리성에 대한 평가를 수행
미국	<ul style="list-style-type: none"> • Congressional Budget Office (CBO) • 자체적 가정을 근거로 행정부의 예산을 분석하고, 신규 제안 법안에 대해 평가

자료: 홍승현(2012) 재인용

<표 II-4> 대상에 따른 재정준칙의 분류

준칙	장점	단점	적용 국가 (2012년 기준)
채무 준칙	<ul style="list-style-type: none"> - 부채 유지가능성과 직접 연관 - 감독 및 커뮤니케이션이 용이 	<ul style="list-style-type: none"> - 경기안정화 기능 미비(경기순행적) - 단기에 대한 명확한 운영지침이 없음 - 통제불능 요인에 의한 채무 심화 우려 	이스라엘, 세르비아, 폴란드, 슬로바키아, 영국 등
재정 수지 준칙	<ul style="list-style-type: none"> - 명확한 운영지침 - 부채유지가능성과 직접 연관 - 감독 및 커뮤니케이션 용이 	<ul style="list-style-type: none"> - 경기안정화 기능 미비(경기순행적) - 기초재정수지는 통제불능 요인에 의한 채무 심화 우려 	이스라엘, 인도네시아 등
구조적 재정 수지 준칙	<ul style="list-style-type: none"> - 경기안정화 기능(경기대응적) - 상대적으로 명확한 운영지침 - 부채유지가능성과 직접 연관 	<ul style="list-style-type: none"> - 구조적 변화 시, 수정 복잡 - 감독 및 커뮤니케이션이 어려움 	콜롬비아, 포르투갈, 세르비아, 스페인, 영국, 칠레 등
지출 준칙	<ul style="list-style-type: none"> - 명확한 운영지침 - 경기대응적 - 정부 규모 조정이 용이 - 감독 및 커뮤니케이션 용이 	<ul style="list-style-type: none"> - 세입 제약이 없어 부채 유지가능성과 직접적 연관은 없음 - 지출 한도를 맞추려다 지출 배분에 불필요한 변화가 발생할 수 있음 	에콰도르, 이스라엘, 일본, 나미비아, 폴란드, 루마니아, 스페인, 미국 등
수입 준칙	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 규모 조정이 용이 - 세입정책의 향상 	<ul style="list-style-type: none"> - 경기순행적 - 지출 제약이 없어 부채 유지가능성과 직접적 연관은 없음 	네덜란드, 프랑스, 케냐, 호주 등

출처: 홍승현(2012) 재인용

<표 II-5> 주요국의 재정건전성관련 제도적 장치

국가명	재정준칙				다년도 지출 상한 ¹⁾	독립 재정 기구 ²⁾	재정 책임법
	재정수지 (BBR)	채무 (DR)	지출 (ER)	세입 (RR)			
호주	V	V	V	V	-	-	V
오스트리아	V	V	-	-	T, I	-	-
벨기에	V	V	-	-	-	-	-
캐나다	-	-	-	-	-	-	-
덴마크	V	V	V	-	-	-	-
핀란드	V	V	V	-	T	-	-
프랑스	V	V	V	V	T	-	-
독일	V	V	V	-	-	-	-
그리스	V	V	-	-	-	-	-
아일랜드	V	V	-	-	-	-	-
이탈리아	V	V	-	-	-	-	-
일본	V	-	V	-	T	-	-
룩셈부르크	V	V	V	-	T	P	-
네덜란드	V	V	V	V	T,M	P	-
뉴질랜드	V	V	-	-	T	-	V
노르웨이	V	-	-	-	-	-	-
포르투갈	V	V	-	-	-	-	-
스페인	V	V	V	-	T	-	V
스웨덴	V	V	V	-	T	M	-
스위스	V	-	-	-	T	-	-
영국	V	V	-	-	M	P,M	V
미국	-	-	V	-	T	M	-

주: 1) T:총액, M:부처별, I:품목별

2) P:전망기구, M:감독기구

출처: IMF Fiscal Rule Database

Ⅲ. 재정준칙 설계의 주요 쟁점

- 재정건전성을 제고하는 효과적인 수단으로서의 재정준칙 설계를 위해서는 개념적인 문제에서부터 실제 운용상의 문제까지 다양한 측면에 대한 고려 필요
 - 재정준칙 도입은 재정관련 의사결정자들의 재정건전성에 대한 의지(commitment)의 외부적·제도적 표현
 - 시장참여자들이 인식하는 재정건전성에 대한 의지는 이 준칙이 얼마나 실효성 있게 운용될 수 있는지와 관련
 - 준칙의 도입 자체의 문제가 아닌, 이를 통해 나타나는 정책결정자들의 의지와 향후 예상되는 재정건전성에의 영향 등이 중요
 - 이런 측면에서 준칙 도입 초기에 얼마나 준칙이 잘 지켜지는가는 시장참여자들의 신뢰성 형성에 큰 영향
 - 결국, 개별 국가의 상황에 따라 다르겠지만, 재정준칙의 도입으로 확보되는 재정건전성 측면에서의 긍정적 효과와 재정의 경기대응성 측면에서의 부정적 효과를 어떤 식으로 조합하는 것이 전체 재정의 신뢰성을 높이는데 더 효과적인지에 대한 고려가 필수적

- 정책목표에 효과적인 준칙 형태의 선택

<표 III-1> 준칙별 정책목표 기여도

재정준칙 유형별		정책목표에기여정도 ¹⁾		
		부채안정	경제안정	정부규모
재정수지 준칙	총재정수지	++	-	0
	기초수지	+	-	0
	구조적수지	++	++	0
	경기순환에 걸친 재정수지	++	+++	0
부채준칙	GDP대비 부채규모	+++	-	-
지출준칙	지출	+	++	++
세입준칙	세입: 최고한도	-	-	++
	최저한도	+	+	-
	과다 세수에 대한 제한	+	++	++

주: 1) (+)클수록 기여 정도가 높고, (-)는 기여가 낮을 경우, (0)는 중립적인 재정준칙을 의미
출처: Kumar et al.(2009)

1. 목표지표 설정의 적절성

- 구체적이고 검증가능하며 재정운용과 직접적인 인과 관계를 가진 목표의 설정
 - ‘재정건전성’ 혹은 ‘재정지속가능성’ 등의 모호한 개념적인 목표를 구체화하여, 사전·사후적으로 검증 혹은 확인 가능한(verifiable) 목표를 설정할 필요
 - 준칙의 준수 여부에 대한 명확한 판단이 가능한 구체적인 목표를 설정
 - 이러한 확인 가능한 구체적 목표는 개념적 목표를 달성하기 위한 적절한 대리 지표여야 함
 - 이 목표 지표들과 재정운용 사이에 직접적이고 명확한 인과관계 필요
 - 준칙 준수에 대한 책임성(accountability) 제고
 - 준칙 준수에 필요한 재정 노력의 정도 등을 명확히 파악

- 대상 변수·지표의 범위 설정
 - 준칙의 대상 변수를 정확하게 정의할 필요성
 - 유사한 여러 변수들 사이에서 어떤 범위로 목표변수를 설정하는가에 따라, 준칙이 가지는 효과와 한계가 결정
 - 준칙의 신뢰성(credibility) vs. 재정운용의 투명성(transparency)
 - 대상 변수의 포괄범위가 넓은 수록 재정운용의 투명성이 제고되나, 다양한 외부적 충격에 안정적인 준칙 운용이 어려울 가능성
 - 특히, 단기적이고 직접적인 통제가 어려운 부분들을 포함하는 경우, 재정외적인 요인에 의해 준칙의 준수여부가 결정되는 문제
 - 신뢰성있는 준칙 운용뿐 아니라 재정의 투명성 제고도 전체 국가 재정의 신뢰도를 높이는 역할
 - 투명성 측면에서는 적극적 관리 대상의 범위를 확대할 유인
 - 준칙이 포괄하는 범위에 따라 재정 투명성과 준칙의 안정성/신뢰성 사이에 일정부분 trade-off관계

2. 준칙의 유연성(flexibility) 확보

- 재량 vs. 준칙 (= 거시안정성 vs. 재정건전성)
 - 재정준칙은 근본적으로 재량적 재정운용에 대한 제한. 적극적 경기대응이 어려워질 가능성
 - 거시적 안정을 도모하기 위한 재정운용의 재량적 측면은 재정건전성 확보·유지를 위한 준칙이 초래하는 재정운용의 경직성과 일부 trade-off 관계
 - 준칙의 근본적 한계에도 불구하고, 준칙의 준수에 따른 경직성을 최소화, 혹은 재량적 경기대응력을 극대화하는 방향으로 준칙을 설계할 필요

- 유연성의 확보는 준칙의 설계·적용 과정의 여러 단계에서 고려 가능
 - 준칙의 대상 변수 설정단계에서 경기적 요인을 최소화하는 방향
 - 경기조정재정수지, 구조적재정수지, 중기재정수지(balance over the cycle) 등
 - 경기에 민감한 지출들을 제외
 - 예외조항을 운용
 - 일상적(ordinary) 재정운용 상황에서 벗어나 예외적 재정대응이 필요한 경우, 준칙에 의한 재정운용에의 제한을 중지시키는 조항
 - 대규모 자연재해, 전쟁, 극심한 경제위기 등 추경요건 정도의 예외적 상황
 - 목표에서 일시적으로 벗어난 경우 다시 목표 수준으로 복귀하기까지의 재정운용을 규율하는 이행규칙(transition rule)도 명시할 필요

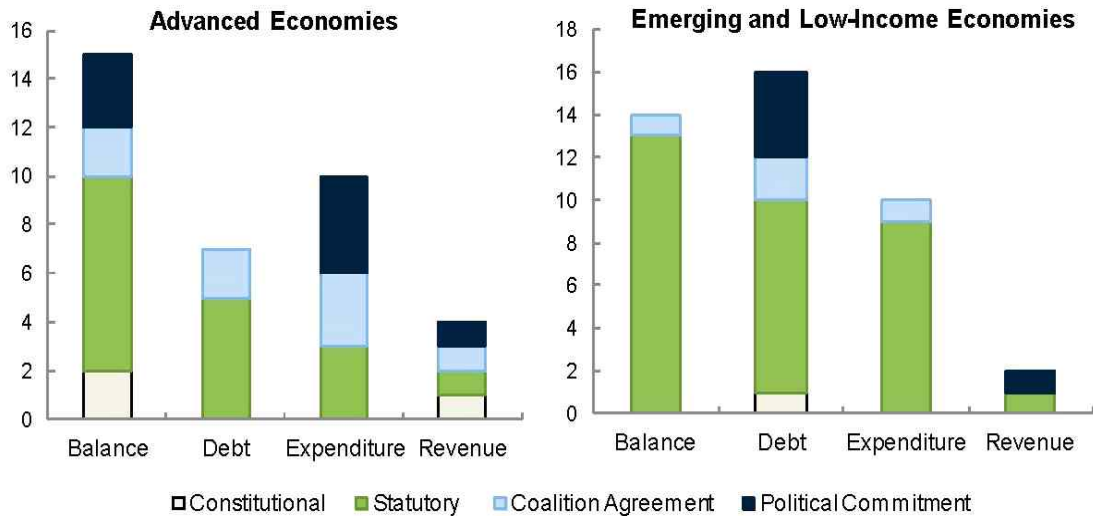
- 유연성이 필요한 상황에 대한 자의적 판단을 제어하기 위한 제도적 장치(독립적 재정기관, 의사결정 방식 등)가 필요

3. 준칙의 강제성 제고

- 준칙을 강제할 수 있는 유인구조의 적절한 설계는 재정관련 의사결정집단의 재정건전성에 대한 의지 수준과 관련
 - 본질적 질문은 만일 예산과정 중 준칙에 위배되는(하고자 하는) 상황이 발생하는 경우, 준칙을 어떻게 강제할 (수 있을) 것인가의 문제

- 형식상의 강제성은 준칙의 도입형태(법적 근거 등)에 따라 다른 함의
 - 법제화 여부의 강제성에 대한 영향은 개별 국가들의 정치·사회적 환경, 법체계에 따라 달라질 수 있음
 - 정치적 합의의 형태부터 헌법, 국제 조약 등 다양한 형태가 가능
 - 법적 강제성은 최근 들어 강조되기 시작한 요소로, 일반적으로 상위법에 근거할수록 제도적 안정성은 강화되지만, 효과적 준칙 운용을 담보하는 것은 아님
 - 개도국에서는 법적 토대로 준칙을 운용하는 경우가 많고, 선진국들에서는 상대적으로 더 다양한 방식의 근거들이 사용

[그림 III-1] 선진국과 개도국에서의 준칙 유형별 근거



출처: Schaechter et al.(2012)

- 절차상의 강제성 부분은 개별 국가의 정치체제와 관련된 문제로, 예산권한(power of purse) 측면에서 복잡한 이슈
 - 재정관련 절차상 재정준칙의 강제는 각 절차에서 최종의사결정자(들)의 의사결정 방식·권한·유인구조 등과 연관
 - 행정부의 예산편성 단계에서의 준칙 준수는 오히려 간단할 수 있음
 - 의회 내 심의 과정에서는 상임위와 예결위, 예결위 내 총량 등, 의회 내 의사결정과정에서 문제가 발생할 가능성

- 근본적인 질문은 만일 의회 내 예산심의 과정 중 준칙에 위배되는 의사결정이 이루어지는 경우, 이를 해소할 방안이 있는가의 문제
- 문제의 유형은 구체적 준칙의 형태, 의회내 의사결정 방식, 정치적 상황 등에 따라 달라질 수 있음
 - * 상임위에서 분야별 지출한도를 위배하는 경우, 예결위에서 수지·부채한도를 위배하는 경우, 상임위·예결위에서 paygo준칙을 위배하는 경우 등
- 의회에서 심의·의결한 결과가 준칙에 위배되는 경우, 이를 교정할 수단 및 구체적 교정 방법이 있는가의 문제
 - 정치적 해석의 문제: 국민의 대표기관인 의회에서 의결한 재원배분 vs. 재정 준칙
 - 행정부의 전망과 국회의 전망이 다른 경우, 기술적 측면에서 준칙의 준수여부에 대한 이견이 가능하기에 공신력 있는 기관의 판단이 필요
- 형식상 법률로 준칙을 도입하는 것이 준칙 적용을 강제하기 좋은 방법이지만, 재정과 관련된 법률의 특징 상 준칙위반에 대한 책임을 묻기가 어려워, 적절한 유인구조의 역할을 할 수 있는 '강제조항'이 필요
 - 특정 의사결정 주체가 준칙에 위배된 결정을 내리는 경우, 이를 수정하여 준칙에 위배되지 않도록 하는 강제조항이 필요
 - 미국의 의회내 이의제기(point of order)를 통한 심의 금지 조치나, PAYGO 법안에 따른 대통령의 일괄삭감(sequestration)도 유사한 조항
 - 여기서 '강제조항'을 이용한 의사결정 결과의 조정 방식이, 의사결정 당사자들에게 사전적으로 준칙을 준수한 결과가 나오도록 강제할 수 있는 적절한 유인구조가 되도록 설정될 필요성
 - 이를 위해서는 되도록 모든 의사결정자들에게 불리한 '구체적'인 강제조항이 필요
- 재정 이외의 요인에 의한 준칙 위배의 경우에 대한 고려도 필요
 - 경제성장률 전망과 실적치와의 차이
 - 예산 집행의 결과가 준칙에 위배되는 경우

IV. 현실적 대안의 모색

- 중장기적 재정건전성의 유지와 향후 경기 대응에 필요한 적절한 수준의 재량 필요성을 종합적으로 고려한 제도적 설계가 필요
 - 기존의 한시적 내부 규율을 넘어서는 중장기적 제도에 대한 필요성
 - 글로벌 금융위기 대응과정에서 급속하게 악화된 재정상황을 타개하기 위해, 한시적인 암묵적 지출준칙을 도입
 - * 균형재정 목표의 달성까지 지출증가율을 수입증가율 보다 2~3%p 낮게 유지
 - 경기회복이 지연됨에 따라 균형목표 달성 시점이 미루어지고, 준칙의 운용기간도 연장되기는 하였지만, 한시적 준칙 이후 어떤 방식으로 재정건전성을 확보·유지할 것인가의 문제는 여전
 - (장기목표 vs. 단기제약) 중장기 재정건전성을 유지하기 위한 제도적 장치로서 단기 재정운용에 대한 제약 수단인 재정준칙의 도입을 고려해 볼 필요
 - 과거 행정부 중심의 재정건전성 관리에서, 보다 폭넓은 범위의 재정관련 의사 결정 과정에서 적용될 수 있는 재정건전성 관리 수단의 필요성
 - 지난 대선의 복지공약 경쟁 등 중장기적인 재정 부담이 발생하는 정책 결정에 단기적 유인구조를 효과적으로 제어함으로써 안정적 정책운용을 제고할 필요
 - (점진적 도입)구체적 준칙의 도입은 재정운용에의 직접적인 영향과 구체적 목표를 고려하여 점진적으로 도입할 필요
 - 법적 강제성을 가진 준칙을 도입하여야 한다면 상징적인 준칙 형태의 도입을 시작으로 점차 구체화하는 방안을 고려할 수 있음
 - '재정건전성'과 '재정지속가능성'을 확보하기 위한 수단으로서 적절한 목표지표를 설정하는 것이 가장 우선
 - 목표 지표의 설정은 그 거시경제적 영향 뿐 아니라 세대간 형평성에의 영향 등, 충분한 논의를 통한 정치사회적 합의가 필요한 사항
 - 대내외 불확실성에 따른 반응도가 상대적으로 높은 경제상황과, 경기대응에 대한 재정의존도가 높은 현실에서, 재정준칙의 도입에 따른 재량적 재정운용의 제한에 대한 우려도 높은 상황

1. 채무(부채)준칙의 포괄성과 운용의 실효성

- 채무(부채)준칙은 GDP대비 국가부채 비율을 일정수준으로 유지함으로써, 중장기적인 재정지속가능성을 확보하기 위한 준칙
 - 재정지속가능성 판단에 가장 중요한 변수로 부채수준이 주로 사용된다는 측면에서 저량(stock)변수인 부채수준에 직접적 제한을 두는 준칙은 가장 직접적이고 효과적인 방법

장점	단점
- 부채 유지가능성과 직접 연관 - 감독 및 커뮤니케이션이 용이	- 경기안정화 기능 미비(경기순행적) - 단기에 대한 명확한 운영지침이 없음 - 통제불능 요인에 의한 채무 심화 우려

- 대상변수와 목표의 설정
 - 재정 투명성과 준칙 실효성을 고려한 국가채무(부채)의 범위 설정
 - 현재 공표되는 관련 통계는 현금주의 국가채무, 발생주의 일반정부부채, 국가결산 재무제표상의 부채

<표 IV-1> 부채·채무의 포괄 범위와 규모

구분		국가결산재무 제표상 부채	국가채무	일반정부 부채
회계기준		발생주의	현금주의	발생주의
중앙 정부	일반회계·특별회계· 정부관리 기금	○	○	○
	공공기관관리기금	○	×	○
	비영리공공기관	×	×	○
지방 정부	일반회계·특별회계· 기금·교육비특별회계	×	○	○
	비영리공공기관	×	×	○
공기업	비금융공기업	×	×	×
	금융공기업	×	×	×
연금 (충당부채)	공무원·군인	○	×	×
	국민·사학	×	×	×
채무·부채 (GDP대비 %)		902.1조원 ¹⁾ (70.9%)	480.3조원 ²⁾ (36.2%)	468.6조원 ³⁾ (37.9%)

주: 1) '12년 결산 기준, 2) '13년 추정기준, 3) '11년 결산기준

- 재정의 투명성 측면에서 보다 폭넓은 위험요인들을 포괄하는 범위의 부채를 관리할 필요성이 있으나, 재정정책 방향과의 직접적인 연관성 등의 측면에서 볼 때, 준칙을 통해 관리하는 부채는 좁은 범위에서 시작할 필요
- 채무(부채)수준의 목표(target) · 한도(ceiling)에 대한 사회적 합의
 - 최적 부채수준에 대한 명확한 합의가 없는 상태에서, 특정 수준을 목표 혹은 한도로 정하기 위해서는 사회적 합의 과정이 필요
 - * 다양한 한도들이 논의: 60%(EU), 90%(WEF), 80~100%(Cecchetti et al., 2011)
 - 채무비율 목표에 관한 국내연구는 삼성경제연구소('10)가 적정채무비율 62%를 제시. 박형수(2012)는 경제위기 대비 및 통일비용을 고려하여 중장기 목표를 25% 이내로 할 것을 제시
 - 현 수준보다 높은 한도를 설정하는 경우, (수지준칙과 함께 사용되지 않는다면) 지속적인 한도 상향의 위험이, 낮은 한도를 설정하는 경우는 경기 대응성이 심각하게 훼손되는 문제점 발생
 - 부채목표 · 한도는 중기 재정운용방향에의 영향 뿐 아니라 장기적인 세대 간 형평성에도 영향

2. 수지준칙과 경기대응성 확보

- 수지준칙은 GDP대비 재정수지(관리대상수지, 경기조정재정수지, 기초재정수지 등) 적자를 일정수준으로 제한하는 준칙
 - 재정건전성에 직접적으로 영향을 주는 유량(flow)측면의 지표로, 기본적으로 정권의 재정운용 기초 판단의 근거이고, 부채수준과 더불어 중장기적 debt dynamics에 중요한 요소

구분	장점	단점
재정수지	- 명확한 운용지침 - 부채유지가능성과 직접 연관 - 감독 및 커뮤니케이션 용이	- 경기안정화 기능 미비(경기순행적) - 기초재정수지는 통제 불능 요인에 의한 채무 심화 우려
구조적 재정수지	- 경기안정화 기능(경기대응적) - 상대적으로 명확한 운용지침 - 부채유지가능성과 직접 연관	- 구조적 변화 시, 수정 복잡 - 감독 및 커뮤니케이션이 어려움

□ 유연성을 고려한 목표변수의 설정

○ 대상변수 및 목표설정

- '수지'(balance)의 수평적 포괄범위

- 통합재정수지, 관리재정수지, 기초수지 등
- 경직성지출(이자지출 등), 자본재지출, 경기에 민감한 지출(복지지출 등)

- 목표수준의 설정

- Debt dynamics에서 유량(flow)를 제어하는 수준의 결정 측면에서 어느 정도를 목표로 하는가는 결국 부채수준 목표와 밀접하게 연관
 - * 뚜렷한 목표 부채수준과 달성 시한이 있을 경우 FTGAP(Finite Horizon Tax Gap), Financing Gap 등과 같이 이에 따른 필요 수지목표를 계산 가능
- 각 정권별로 중장기 부채수준 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 적정 수준의 수지목표를 설정하는 것이 가능

○ 재정운용의 유연성 확보

- 재정수지 목표를 설정하는데 있어 재정의 경기대응성에 대한 제약을 완화할 수 있는 방안에 대한 고려 필요

- 경기변동의 재정에의 영향 고려
 - * 경기조정재정수지/구조적재정수지, 중기재정수지(balance over the cycle) 등
- 사후적인 조정계정의 사용
 - * 독일이나 오스트리아의 debt brake system

- 유연성의 확보와 신뢰성 있는 준칙 운용을 위해서는 자의적 판단에 따른 정치적 논란을 줄이기 위한 제도적 장치가 필요

3. 지출준칙과 관련 제도의 보완

□ 지출준칙은 지출증가율 등 재정지출에 대한 명시적 제한으로 정부 규모를 축소하거나 중단기적 시계에서 재정건전화를 추진하는 가장 효과적인 방법

- 그 효과성에도 불구하고 현실적으로 특수한 상황을 제외하고는 정치적 이유 등으로 지속적 사용이 어려운 측면

- 우리나라에서 지난 금융위기 이후 지출증가율을 수입증가율 보다 2~3%p 낮게 유지한 것도 비슷한 맥락
- 대부분의 국가들에서도 재정건전화의 수단으로 일정기간 이내 부채목표 등을 달성하기 위한 수단으로 사용 (ex. 호주)
- 장기간 운영 시, 준칙을 우회하고자 하는 전략적 행동이 증가하는 문제점
- 지출 준칙은 그 포괄범위의 설정에 있어, 준칙 운용의 목적과 기간에 대한 고려가 필요
 - 지출 전체의 증가율 제한이나 감축은 급속한 부채상황 개선 등에 효과적
 - 자본지출을 준칙대상에서 제외시키는 것은 자본재가 가지는 중장기적 경제효과를 고려한 측면
 - * 영국의 황금준칙(Golden Rule)
 - 의무지출이나 재량지출의 증가속도·규모를 제한하는 방식
 - * 미국의 BCA법, PAYGO법 등

□ PAYGO준칙은 재정소요 법안의 심의 의결 단계로부터 적용되는 것으로, 법정지출을 규제하는 수단이라는 점에서 지출준칙의 일부

- PAYGO준칙은 미국에서 의회 내 의사규칙과 의회와 행정부 간의 의사결정에 대한 법률로도 사용되면서 전체 재정지출의 증가를 제어하기 위한 보조수단으로 사용
- 다만 효과적인 PAYGO준칙의 운용을 위해서는 다방면의 제도적 장치가 필요
 - 개별 정책에 대한 객관적인 재정전망: 행정부와 국회 모두 동의할 수 있는 공신력 있는 재정전망이 필요
 - 국회 내 의사결정구조: 준칙에 위반되는 법안의 심의를 금지하는 의사규칙, 상임위와 예결위 간의 의사결정 관계 등
 - 국회의 준칙 위반에 대한 행정부의 교정 수단
 - 사후적인 실적이 전망과 차이를 보일 때, 명확한 교정 수단이 필요
- 전체 재정 건전성을 위해서는 다른 준칙과 함께 사용되어야 할 필요성
 - PAYGO 법안 자체만으로는 재정 총량을 위주로 판단되는 재정건전성을 확보하는데 불충분

- 그러나, 법정지출의 성격을 가지는 경직성 지출의 무분별한 증가를 억제하는데는 일부 효과적일 수 있음

* 제도를 운영했던 미국의 경우를 보면, PAYGO준칙의 운영에도 불구하고 전체 재정 지출은 꾸준히 증가했고, 예외조항의 남용으로 법정지출에 대한 효과성도 의문시

4. 구속력 확보를 위한 재정준칙 제도의 운용

□ 형식상의 강제성을 제고하기 위한 방안

- 준칙의 법제화가 강제성 부여에 가장 효과적이거나, 구체적으로 법률에 규정하는 정도에 따라 실효성이 다를 수 있음
 - 구체적인 수치 한도·목표를 법률에 명시하는 것은, 준칙 운용에 명확한 지침으로서 작용할 수 있는 반면에 상황변화에 유연하게 대응할 수 없는 경직성을 초래할 가능성
 - 경직성에 따른 재정운용의 문제점을 최소화하고, 준칙의 신뢰성 형성을 위해 선언적 규정부터 점진적인 도입을 고려해 볼 수 있음
- 정책 입안자의 선택의 문제이긴 하나, 정치·경제적 상황의 변화에 능동적으로 대응하며 안정적으로 준칙을 운용하기 위해서는 선언적 규정을 통한 준칙의 도입을 시작하고, 향후 경험의 축적과 함께 더 구체적 형태를 모색 가능
 - 처음의 도입은 법률에는 준칙을 통한 재정건전성 추구의 선언적 문구와 함께, 구체적 계획의 '보고'의무 혹은 대통령령 규정의무를 제시하는 형태로 할 수도 있음
 - 국가재정운용계획 등에서 설정하는 중기적 시계의 재정운용 방향을, 이 선언적 준칙 속에서 공식화 하는 방향도 고려할 수 있을 것
 - 이를 통해 중장기 재정운용계획의 안정성을 제고하면서도, 상황 변화에 대응하는 탄력적 재정 운용을 확보

□ 강제조항을 이용한 절차상의 강제성 제고

- 강제조항이 사전적인 준칙준수의 incentive로 작동하기 위해서는, 준칙 위배 시 어떤 결과를 초래하는지에 대한 명확한 전망이 가능해야 하고, 이 결과가 의사

결정자들 모두에게 충분히 불리한 결과이어야 함

- 부채나 수지 수준을 준칙이 정하는 범위에 제한하지 못하는 경우, 어떤 지출을 어떻게 삭감할 것인지, 혹은 수입을 어떻게 증대할 것인지에 대한 명시적 지침이 필요
- 지출의 일괄삭감은 개념적으로는 좋으나, 현실적으로 일괄삭감의 대상이 되기 어려운 지출들이 있어 유인구조 왜곡의 가능성
- 수입 증대는 정치적 논쟁거리가 될 수 있지만 왜곡성이 적은 세목에 대해 한시적 증세조치 등을 제안하는 것을 고려할 수 있음
 - * GDP대비 부채비율이 한도를 넘어서면, 자동적으로 부가가치세 등의 세율을 인상하는 것을 고려할 수 있음
- 강제조항을 어느 단계에서 누가 어떻게 강제조항의 적용을 결정하는 지에 대한 결정도 필요

□ 공신력 있는 독립적 재정기관의 필요성

- 다양한 상황에서 준칙 준수 판단의 역할
 - 사전적·사후적 준칙의 준수 여부 및 중장기 재정건전성에 대한 영향
 - 기본 거시 전제의 신뢰성
- 준칙을 강제하는 역할
 - 중장기 재정건전성 확보·유지를 위한 준칙 목표의 적절성
 - 예외조항 적용의 적절성
 - 이행계획의 적절성

참고문헌

홍승현, 『글로벌금융위기와 재정준칙』, 한국조세연구원, 2012

Budina, N., T. Kinda, A. Schaechter, and A. Weber, "Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset," *IMF Working Paper* WP/12/273, International Monetary Fund, 2012

IMF , Fiscal Rules Dataset 1985 - 2012, 2012

<http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>

Kumar, M., E. Baldacci, A. Schaechter, A., C. Caceres, D. Kim, X. Debrun, J. Escolano, J. Jonas, P. Karam, I. Yakadina, and R. Zymek , *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, IMF Staff Paper, Washington, DC: International Monetary Fund, 2009

OECD, *OECD Economic Outlook*, vol.2012/1, OECD Publishing, 2012

Schaechter, A., A. Weber, T. Kinda, and N. Budina, "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the 'Next-Generation' Rules, A New Dataset," *IMF Working Paper* WP/12/187, International Monetary Fund, 2012

참고 주요국의 재정준칙¹⁾

가. 오스트리아

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외 조항
재정수지준칙 (1999)	법률	일반정부	있음	없음	없음	없음

○ 재정수지준칙 도입(1999~)

- 매년 수정되는 다년도 예산 내에서 ASP(Austrian Stability Pact)에 연방 및 지방 정부의 재정적자 목표 설정(1999)
- 연방정부에 대한 4개년도 기준의 지출한도*가 1999년 예산부터 적용됨
 - * 지출한도는 고정부분과 유동부분(경기변동에 따른 조정으로 변화)으로 분류
- 경제위기 이후 ASP 목표와 예산 성과의 차이가 확대됨에 따라 재정 목표 수정(2011) : ASP의 강제 체계 강화, 개별연도 예산 목표 달성으로 회귀, 감사기관 역할 강화 등

○ Austrian Debt Brake(2017~)

- (경과) 연방정부 예산법(Federal Budget Law) 개정에 포함되어 2011.12.7. 의회 승인
- (내용) 일반 정부의 구조적 적자한도를 2017년부터 GDP의 0.45% 이내로 제한
 - * 단, 전환기간('12~'16) 동안 ASP는 재정목표를 구조적 적자보다는 headline 측면에서 결정
 - 연방정부의 구조적 적자 한도 : GDP의 0.35%(사회보장 포함)
 - 지방정부의 구조적 적자 한도 : GDP의 0.10%
- (이행 강제) 사후적인 차이는 보정 계정(compensation accounts)에 누적되며, 계정의 적자가 연방 정부는 GDP의 1.25%, 지방 정부는 GDP의 0.367%를 상회할 경우, 생산갭이 소폭의 음수이거나 양수일 때 이를 시정함

1) Budina et al. (2012)

나. 영국

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외 조항
재정수지준칙 (1997,2009,2010)	법률	공공부문	없음	있음	있음	없음
채무준칙 (1997,2009,2010)	법률	공공부문	없음	있음	있음	없음

- 재정안정화 준칙(1997~2008)
 - (근거) Finance Act(1988), Finance Bill(1998), Code for Fiscal Stability
 - (내용) 재정수지준칙인 황금준칙과 채무준칙인 지속가능한 투자준칙
 - (황금준칙) 정부는 경기가 변동해도 경상비용 조달을 위해 차입해서는 안 되며 투자 목적으로만 차입 가능
 - * 경상수지 균형이 유지되고 세대간 공공지출의 수익과 부담이 공정하게 이루어져야 함
 - (지속가능한 투자 준칙) 국가 소득에 대비한 공공채무 비율이 경기가 변동해도 안정적이고 신중한 수준을 유지해야 함
 - * 정부는 공공부문 순채무(PSND)를 GDP 대비 40% 이하로 유지하는 것을 목표로 함
 - 준칙을 이탈하는 이유, 이전 준칙으로 복귀를 위한 방법 및 소요기간, 대체할 재정정책 목표 및 운용준칙을 명시하는 경우, 일시적으로 준칙으로부터 벗어날 수 있음
- 한시적 재정준칙(2008.11월~2009.12월)
 - (배경) 금융위기에 따른 경기침체에서 벗어나기 위해 일시적으로 재정준칙을 완화
 - (내용) 중기적 재정안정성에 대한 명확한 정책방향을 제시한다는 전제 하에 재정적자 및 공공부문 채무 기준의 일시적 이탈을 허용하고 경기조정 경상수지 등 재정지표로 재정정책 방향을 설정
- 재정준칙 조정(2010~)
 - (근거) 재정책임법 제1조(2010)

- (내용) 경기조정 재정수지 준칙인 'Fiscal Mandate'와 채무 준칙인 'Supplementary Target' 적용
 - (Fiscal Mandate) 5년 예측기간(five rolling year) 내에 경기조정 경상수지 균형달성
 - (Supplementary Target) FY2015/16까지 GDP 대비 공공부문 순채무(PSND) 비중 하락을 목표
- (평가) OBR(Office for Budget Responsibility)에 준칙에 대한 정부의 전망을 독립적으로 평가하도록 의무를 부과

다. 독일

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외 조항
재정수지준칙 (1969, 2011)	헌법	일반정부	있음	없음	없음	있음
지출준칙 (1982)	정치적 공약	일반정부, 지방정부	없음	없음	없음	없음

- 지출준칙(1982~)
 - 지출은 수입에 비해 더 빠르게 증가할 수 없음 ('08년까지 지출 증가율의 한도는 평균적으로 1%임)
- 재정수지준칙(1969~2010)
 - (내용) 순차입이 투자 지출을 상회할 수 없도록 제한하는 중앙정부의 황금준칙을 적용
 - (예외) 전체 경제 균형의 교란이 있는 경우는 제외
- 금융위기 이후의 재정수지준칙(2011~)
 - (근거) 새로운 구조적 수지 준칙을 2009년에 헌법에 명시
 - (내용) 연방정부의 구조적 적자는 GDP의 0.35%를 초과해서는 안 되며, 주 정부에 대해서는 구조적 균형 예산을 이루어야 함
 - * 2011년부터 시작되는 경과기간이 지난 후, 연방정부는 2016년, 주 정부는 2020년에 준칙 적용

- (예외) 자연재해 또는 긴급 비상사태로 국가 통제가 어려운 경우로 국가 재정에 막대한 영향을 주는 경우(단, 상환계획을 첨부하여 연방의회의 의결이 있어야 함)
- (이행 강제) 경기조정을 근거로 한도를 상회할 경우 관리 계정 통해 차액을 관리함
 - 관리계정의 적자는 명목 GDP의 1.5%를 초과할 수 없으며 1%를 초과한 적자액은 다음해 명목 GDP의 0.35% 이내 범위에서 감액해야 함

라. 프랑스

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외 조항
세입준칙 (2011)	법률	중앙정부 및 사회보장	없음	없음	있음	없음
세입준칙 (2006)	헌법	중앙정부 및 사회보장	없음	없음	있음	없음
지출준칙 (1998)	법률(2011)	중앙정부 및 사회보장	없음	없음	있음	없음

- 세입준칙(2011~)
 - 다년도 예산계획법(The Multi-year Public Finance Act)에서 최소한의 예산수입 목표를 설정(2011년은 110억 유로, 2012~2014년은 140억 유로로 설정)
- 세입준칙(2006~)
 - windfall revenue rule: 예측초과 세입분에 대해서는 당해 재정법에서 정하는 대로 사용할 것을 조직법에서 제정. 2013년 재정법에서는 재정적자 감축에 사용하도록 함
- 지출준칙(1998)
 - 다년도 예산계획법(The Multi-year Public Finance Act)에서 중앙정부 지출의 실질 증가율을 제한(단, 연금은 명목 증가율로 제한)
 - 이가지출비용은 지출준칙 대상에서 제외
 - * 2011년에 제정된 법은 The Multi-year Public Finance Act 2011~2015. 지출준칙의 경우 The Multi-year Public Finance Act 2011~2015에서 중앙정부의 실질증가율을 0%로 제한

마. 스웨덴

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외 조항
재정수지준칙 (2000)	법률(2010)	일반정부	없음	없음	있음(2007)	없음
지출준칙 (1997)	법률(2010)	중앙정부	없음	없음	있음(2007)	없음

○ 재정수지준칙(2000)

- 경기 순환상의 일반정부 재정수지를 GDP 대비 1%로 유지(A fiscal surplus target for general government net lending of 1% of GDP over the business-cycle)
- 2000~2007년 동안 목표는 GDP대비 2%였으나 2007년 이후 1%로 수정
- 준칙 준수여부를 판단하는 지표: 7년 지표(일반정부 재정수지의 7년 평균, mean), 10년 지표(일반정부 재정수지의 10년 이동평균, moving average), 구조적 재정수지

○ 지출준칙(1997)

- 국회가 중앙정부의 명목지출의 상한을 설정해 통제함
- 기간: 향후 3년간의 지출한도를 설정
- 대상: 중앙정부의 모든 지출과 연금을 포함. 단 중앙정부의 이자지출은 제외

○ 그 외: 지방정부 관련 재정준칙

- 지출한도를 설정하지 않았으나, 2000년부터 지방정부의 균형재정을 의무화
- 지방정부 재정적자 발생시 3년 이내에 해소하게 하고, 이를 위반할 경우 일반 보조금 감축을 통해 중앙정부에서 제재

바. 미국

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외 조항
지출준칙 (1990, 2011)	법률	중앙정부	있음	없음	있음	없음
재정수지준칙 (1986)	법률	중앙정부	있음	없음	있음	없음

- 지출준칙(1990~2002)
 - 1990년 예산통제법(Budget Enforcement Act)을 제정해 재정지출을 통제
 - 총지출을 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)로 구분하여 재량지출에 대해 향후 5년간의 상한선(caps)을 설정
 - 2002년에 소멸되도록 정해졌으나 '98년부터 재정흑자로 인해 지켜지지 않음
- 지출준칙(2011)
 - 2011년 예산통제법(Budget Control Act of 2011)을 제정해 10년간 재량지출상한 설정
 - 이자절감분(1,700억 달러)을 포함해 총 9,200억 달러의 예산을 절감을 목표
 - 2012년 1월 15일까지 정부 재정적자 감축 목표들이 획득되지 않을 경우 2013년 1월에 일괄삭감(sequestration)을 발동하는 조항을 가지고 있었음. 그러나 2013년 1월 1일 재정지출 자동 삭감 조치를 2개월 유예하기로 합의함에 따라 자동지출삭감 효력은 2013년 3월 1일부터 발생
- 재정수지준칙(1986~1990)
 - 1985년에 제정된 GRH(Gramm-Rudman-Hollings)법은 향후 5년간의 재정적자 상한선을 설정하여 최종적으로 목표연도에 재정균형을 달성하는 것을 목표로 함
 - 법에서 정한 한도를 초과할 것으로 예상되면 예산상의 모든 지출을 일괄적으로 삭감하는 조항(sequestration)을 포함
- PAYGO(1990~2002)
 - 1990년 예산통제법에서 PAYGO원칙 도입(소멸은 2002년). PAYGO원칙은 의무지출에 대해서는 지출증대 또는 세입감소를 초래하는 법안이 성립할 경우 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출하도록 하는 원칙

- PAYGO원칙의 위배가 발생할 경우 일률적으로 모든 지출을 삭감하는 조항 (sequestration)이 있긴 하지만 불리한 경제조건으로 인해 의무지출이 계획이상으로 늘어나거나 세수입이 부족해지는 경우에 대해서는 일률삭감을 요구하지 않음

○ PAYGO(2010~)

* 2010년 The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010를 통해 PAYGO 원칙 부활. 이전 PAYGO 규정들이 한시 규정인데 반해 2010년 The Statutory PAYGO Act는 영구법

- 대상: 법에서는 PAYGO 입법을 “기준선에 대비해 직접지출 또는 수입에 영향을 주는 법안이나 공동결의안”이라고 정의해 직접지출이나 수입에 영향을 주는 입법행위를 모두 PAYGO의 대상으로 보고 있음. 따라서 재량지출에 대한 준칙은 없음
- PAYGO 입법의 제외대상: 사회보장기금과 우체국기금(off budget이라 이법의 적용을 받지않음), 긴급입법, 채무에 대한 이자지급, 특별히 분류된 네가지 사업 (의료보호사업, 담당의사의 보수, 재산·상속세, AMT, 2001년과 2003년에 입법화된 감세조치들)
- 일괄삭감(sequestration) 절차: OMB는 의회가 예산심의를 종료하면 PAYGO 보고서를 작성함. 보고결과 의회가 PAYGO준칙을 지키지 못해 재정수지가 영향을 받으면 대통령은 영향을 받은 만큼 직접지출을 감소시키는 명령을 내림

Session 3

공공기관의 양성평등적 인력관리: 정책환경과 쟁점

2013. 10.

박 한 준*



* 한국조세재정연구원 부연구위원

목 차

1. 배경	101
2. 여성 관리자 양성의 주요쟁점	103
가. 여성 관리자 현황	103
나. 여성 관리자 양성의 장애요인	105
3. 주요 정책 동향	108
4. 여성인력의 학력수준과 고용현황	110
가. 고학력화	110
5. 공공기관 여성인력 현황	115
가. 여성인력개요	115
6. 공공기관 여성관리자 양성 방향	119
가. 일과 가정 양립을 위한 근무환경 구축	119
나. 인력관리 과정의 투명성 및 공정성 강화	120
다. 여성인력의 역량강화 지원	120
라. 양성 간 형평성 제고를 위한 제도마련	121
마. 여성 관리자 지속적 양성과 양성형평성 강화	121

표 목 차

<표 1> 국가별 기업임원 중 여성 비율 GMI 조사결과 (2012)	104
<표 2> 공공기관 여성 임원 현황 및 비중 (2007~2011)	104
<표 3> 연도별/연령구간별 여성고용률 변화추이	107
<표 4> 가사로 인한 아시아 국가 여성근로자 퇴사비율	107
<표 5> 최근 10년 간 성별 학위 취득자 수	112
<표 6> 연도별 남녀 고용률 변화추이	113
<표 7> 성인인구 학력구간별 성별 고용률 (2011년도)	114
<표 8> 공공기관 여성인력 규모(2012.12.31.기준)	115
<표 9> 최근 5년간 여성과 남성 채용 경쟁률	116
<표 10> 본인의 예상 퇴직 직위	117
<표 11> 본인의 희망 퇴직 직위	118
<표 12> 공공기관 육아휴직 활용 현황	119

그림 목 차

[그림 1] 주요국 연령구간별 여성고용률 (2011)	108
[그림 2] 성별 대학진학률 추이	111
[그림 3] 최근 10년 간 학위 취득자 중 여성의 비중	112

공공기관의 양성평등적 인력관리: 정책환경과 쟁점

박한준 (한국조세재정연구원)

1. 배경

- 여성의 사회진출 및 경제활동 참여를 제한하는 구조 및 관행을 제거하여 기업 및 기관에서 여성인재를 양성하고 차별을 받지 않고 임원이 될 수 있는 방안 모색 필요
 - 글로벌 기업지배구조 평가기관인 Governance Metrics International (GMI)의 조사결과에 따르면, 우리나라 기업의 여성임원은 1.9% 수준으로 나타남 (2012년 기준)
 - 이는 조사대상 45개 해외 주요국과 비교하여 43번째로 현저히 낮은 수준임

- 우리나라 여성의 지위에 대한 국제기구 평가결과 발표에는 상당한 차이가 존재하고 있으나, 여성 고용현황을 반영한 지표를 중심으로 보면 사회·경제활동 참여수준이 해외 주요국에 비해 낮음
 - 세계경제포럼(WEF)에서 발표한 '2012년 성(性)격차보고서'에 따르면, 우리나라 양성평등순위는 135개 국가 중에서 108위로 하위권임
 - 유엔(UNDP)의 여성권한 척도는 109개 국가 중에서 61위(2009년)인 것으로 나타남
 - 경제협력개발기구(OECD)가 발표하고 있는 '성(性)·제도·개발지수'를 비교한 순위에서는 Sweden, UK, Ireland에 이어 123개 국가 중에서 4위로 평가되고 있음
 - 평가기관에 따라 양성평등을 측정하는 대상이 상이하고 측정방식에도 차이가 있기 때문에 기관에 따른 평가결과가 매우 다르게 나타나고 있음
 - 관점에 따라 양성평등수준에 따른 평가가 달라지는 것은 여전히 차별이 존재하는 분야가 있으며, 개선이 필요하다는 것을 암시함

- 정부는 『여성의 사회·경제활동 참여를 확대하고 양성평등 확산 (65번)』 하는 것을 주요 국정과제로 제시

- 공공부문(공직 및 공공기관)이 선도적으로 여성 관리자 확대, 정부위원회의 여성참여 기반을 마련하기 위해 여성인재 양성 강조
 - 정부가 제시한 고용률 70% 달성을 위해서는 여성과 청년인력의 고용확대 및 활성화 필요
 - 2013년 7월 기준으로 남성인력의 고용률은 71.5%인데 반해, 여성 고용률은 49.9%에 머물러 있음 (전체 60.4%)
 - 2010년 인구 총조사 결과에 따르면, 20대에서는 남성규모가 여성보다 다소 크게 나타나고 있으나¹⁾, 기업 등에서 활발하게 활동할 30~40대 인구 비는 거의 동일하지만 고용률 차이 있음
- 국가경쟁력 변수로 국가 인적 자원의 중요성이 강조되고 있으며, 여성인력의 고학력화에 따른 역량관리와 활용의 중요성 제고
- 경제석학인 뉴욕대 폴 로머(Paul Romer)교수 등은 경제성장의 동력으로서 인적 자본에 대한 투자 강조
 - 2009년 이후 여학생 대학진학률이 남학생 진학률을 추월하였고, 여성인력의 학력수준 상승
 - 법조계 등 전문 직종을 포함한 다양한 분야에서 여성 비중 증가
 - 2012년 공무원 채용시험의 여성합격자 비중은 행정고시 43.8%, 사법고시 41.7%, 외무고시 53.1% 수준으로 남녀 차이가 크지 않음
- 노동시장에서 양성 간 불평등으로 여성의 사회진출, 경제활동, 역량실현을 제한하는 환경개선에 대한 정책적 대응 요구 증가
- 동일한 역량, 성과를 보이는 남녀인력 간 직위와 보상의 분배과정에서 동등한 대우를 받지 못하는 관행 존재
 - 역량 및 성과에 대한 불평등한 보상구조는 여성의 근로의욕 저하시켜 노동시장 이탈 유도하여 경력단절 발생

1) 20~24세 남녀성비는 113.70이며, 25~29세는 103.80. 30~40대 구간은 남녀성비가 거의 비슷한 것으로 조사되었으며, 50대 이후 구간은 남녀성비가 100이하로 나타남.

2. 여성 관리자 양성의 주요쟁점

가. 여성 관리자 현황

- 국내 대기업뿐만 아니라, 여성고용비율이 높은 기업 및 기관에서도 여성임원/관리자가 부재하거나 비중이 매우 낮음
 - 적극적 고용조치(AA) 조사결과에 따르면, 민간기업과 공공기관 모두 여성 관리자 비율 기준²⁾에 미달한 사례가 관찰되고 있음
 - 기업 전체적으로 여성고용 비중이 높은 기업이나 기관에서도 여성 관리자 부재
 - 스타벅스코리아(78.56%), 삼성모바일-디스플레이(31.5%), 하림(52.65%) 등은 여성비중이 높음에도 불구하고 여성 관리자 부재 (2012년 적극적 고용조치 미달사업장 조사결과)
 - 기업지배구조 평가기관인 Governance Metrics International(GMI)의 조사결과에 따르면, 우리나라의 여성임원은 1.9% 수준으로 해외 주요국 기업에 비해 현저히 낮은 것으로 조사되고 있음

2) 적극적 고용조치에서는 각 기업과 기관이 제출한 남녀근로자 현황을 바탕으로 동종 산업 유사규모 기업들을 비교·평가하여 여성고용이 미흡한 기업을 선정하고 있음 (간접차별의 징후 기준: 여성고용 비율이 비교그룹 기업 평균의 60%에 미달하는 기업, 관리직 여성비율이 비교그룹 기업 평균의 60%에 미달하는 기업).

<표 1> 국가별 기업임원 중 여성 비율 GMI 조사결과 (2012)

국가	표본수	여성비	국가	표본수	여성비	국가	표본수	여성비
노르웨이	30	36.1%	영국	410	12.6%	인도	89	6.5%
스웨덴	44	27.0%	오스트리아	24	11.3%	페루	3	6.3%
핀란드	27	26.8%	스위스	56	10.0%	인도네시아	32	6.0%
프랑스	101	18.3%	태국	26	9.7%	콜롬비아	10	6.0%
남아프리카공화국	59	17.9%	스페인	43	9.5%	멕시코	24	5.8%
덴마크	24	17.2%	홍콩	98	9.5%	브라질	80	5.1%
네덜란드	35	17.0%	벨기에	24	9.2%	러시아	25	4.8%
이스라엘	16	15.7%	아일랜드	18	8.7%	헝가리	4	4.5%
뉴질랜드	10	15.1%	체코	3	8.6%	대만	105	4.4%
독일	89	14.1%	중국	128	8.4%	이집트	7	4.4%
미국	1489	14.0%	이탈리아	58	8.2%	포르투갈	11	3.7%
호주	212	14.0%	필란드	19	7.9%	칠레	24	2.8%
폴란드	21	13.6%	그리스	22	7.0%	한국	106	1.9%
캐나다	145	13.1%	싱가포르	58	6.9%	일본	447	1.1%
터키	27	12.7%	말레이시아	40	6.6%	모로코	2	0.0%

자료: GMI Ratings (2012) Women on Boards Survey

- 공공기관도 민간기업과 유사한 상황으로 예술의 전당(여성 비율 35.61%), 대한체육회(여성비율 30.46%) 등도 여성 관리자가 없는 것으로 조사 (2012년 적극적 고용조치 미달사업장 조사 결과)

□ 공기업과 준정부기관의 여성임원 비중은 전체임원의 2%대에 머물러 있으며, 비상임 임원을 포함하여도 10%에 못 미치고 있음 (2011년 기준)

<표 2> 공공기관 여성 임원 현황 및 비중 (2007~2011)

(단위 : 명, %)

연도	합계(상임+비상임)				상임 임원				비상임 임원			
	계	남성	여성	비율	계	남성	여성	비율	계	남성	여성	비율
'07 말	1,057	970	87	8.2	389	379	10	2.6	668	591	77	11.5
'08 말	993	902	91	9.2	369	361	8	2.2	624	541	83	13.3
'09 말	1,050	953	97	9.2	391	385	6	1.5	659	568	91	13.8
'10 말	1,040	945	95	9.1	390	382	8	2.1	650	563	87	13.4
'11.8월	1,127	1,018	109	9.7	419	408	11	2.6	708	610	98	13.8

자료: 공공기관 알리오

- 공공기관 임원 중 여성 비율이 10% 미만 수준에서 정체되어 있음
- 상임임원의 비중은 2%수준에서 정체되어 있으며, 비상임 임원의 비율도 15% 미만 수준임
- 비상임 여성임원 규모가 상임 여성임원 비중보다 크게 나타나고 있는 점도 유의할 필요 있음

나. 여성 관리자 양성의 장애요인

- (개별특성 및 환경) 설문조사를 통해 확인되고 있는 조직 내 여성인력의 대표성 확대를 가로막는 주요 장애요인으로 여성이 능력을 발휘하기 힘든 남성중심의 조직문화가 지적되고 있으며, 구체적으로 (1)육아·가사의무, (2)전천후 업무수행의 한계, (3)승진에 대한 동기부족 등이 논의되고 있음 (McKinsey & Co., 2010³); 금재호, 2010)
- (관행적 인력관리) 여성인력이 임원수준까지 성장하는 것을 가로막는 인력관리 관행으로 유리천장, 유리벽 현상 등이 지적되고 있음
 - 여성의 고위직 승진을 가로막는 조직 내 보이지 않는 장벽인 유리천장(glass ceiling)⁴)이 여전히 관행적으로 존재하고 있다는 논란 있음
 - 이와 함께 여성이 조직 내 핵심 업무에서 차단되는 현상으로 전체 직무가운데 보상이 적고 승진 가능성이 낮은 주변적 직무를 부여하는 차별적 관행인 유리벽(glass wall) 현상도 여성임원 양성의 장애요인으로 지적
 - 관행적으로 여성적 특성과 역량에 적합하다는 직종에만 배치하는 직무의 성분리 현상으로 업무보조 및 지원, 일반사무, 상담 등 전통적으로 여성인력이 집중된 직종은 승진 사다리가 없거나 높지않은 주변적 업무가 일반적임
 - 여성인력은 가사에 대한 부담으로 조만간 퇴직할 것이라는 인식으로 인해 핵심보직이나 직무기회를 부여하거나 투자하는 것에 대해 회의적

3) McKinsey & Co. (2010)가 6개 유럽국가(노르웨이, 스웨덴, 프랑스, 독일, 영국, 스페인)과 BRIC 국가에서 실시한 설문조사 결과, 여성 대표성 확대에 장애요인이 없다고 응답한 사례는 여성응답자의 2.1%, 남성응답자의 5.2%에 불과하였으며, 이는 여성 관리자 성장의 장애요인이 있음에는 동의하는 것을 의미함

4) 미국의 경제주간지 「월스트리트 저널」이 1980년대 중반, 미국사회에 깊숙이 뿌리박혀 있는 성차별·인종차별을 비판하면서 만들어진 신조어

- 유리벽 현상은 여성의 승진기회를 가로막는 유리천장 현상의 원인으로 지적되고 있음
 - 우리나라와 같이 순환근무가 일반적인 경우에는 다양한 업무를 수행한 경험이 관리자로서 성장발판이 되나, 다양한 직무기회가 차별적으로 부여
 - 하지만 여성인력의 경우, 일반관리자로서 역량강화에 대한 동기보다 특정분야에 대한 전문성 강화를 더 선호하는 경향이 있음 (이주희 외, 2002, p.73)
 - 직무순환에 대한 부담이 퇴직의사로 표출되는 경우도 있음
 - 유리벽 현상은 승진에 대한 동기가 약하거나, 새로운 직무에 대한 부담이 큰 경우에 자발적인 의사에 따라 나타나기도 함
 - 직무중심의 직위구조가 아닌 전통적인 폐쇄적 계층제적 구조에서는 직무의 순환 배치시스템에서는 유리벽 현상과 같은 차별적 관행 존재
- (경력단절) 조직 내에서 활발하게 활동해야 하는 30대 여성인력이 결혼과 출산 및 육아로 인해 퇴사함으로써 경력이 단절되는 현상도 여성임원 양성의 걸림돌
- 25~29세 여성 고용률 67.76%와 비교하여 30~34세(53.21%), 35~39세(54.06%) 구간에서 고용률 감소 급감
 - 25~29세 구간에서 여성 고용률은 2001년(55.25%)대비 증가(11.51%p)하였으나 30~39세 경력단절구간은 큰 변화 없음
 - 즉, 입직단계에서 고학력화에 따른 우수 여성인력의 노동시장 진입은 확대되고 있으나, 경력단절 현상은 지속적으로 나타나고 있음
 - 동일년도 구간간(間) 여성고용률을 단편적으로 비교를 하여도 비교연령구간들(25~29vs.30~34) 사이의 격차는 2011년도 14.55(67.76~53.21)%p로 상당히 차이를 보이고 있음
 - 이는 2001년 나타난 비교연령구간 차이 7.49(55.25~47.76)%p 보다도 오히려 고용률 격차가 심화된 것임

<표 3> 연도별/연령구간별 여성고용률 변화추이

(단위: %)

연령구간	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
15~24	50.95	51.96	51.11	52.16	52.54	53.08	53.24	53.19	52.21	52.63	53.11
25~29	55.25	57.54	58.12	61.22	63.04	64.27	65.35	66.34	65.55	66.23	67.76
30~34	47.76	48.57	48.37	48.89	48.60	51.62	52.05	51.74	50.13	52.86	53.21
35~39	58.36	58.16	56.76	57.33	57.27	58.42	57.38	57.39	54.87	54.35	54.06
40~44	61.99	62.79	62.81	64.14	64.02	64.30	65.20	64.62	63.97	64.14	64.20
45~49	63.17	63.23	60.34	61.21	61.64	63.31	64.14	64.69	64.15	64.22	65.61

- 20대 후반기에 시작하여 30~40대 연령대 여성들이 노동시장에서 이탈하는 경향이 있으며, 우리나라와 일본에서 두드러짐
 - 2012년 발표된 Mckindsey 조사결과에 따르면, 아시아 국가 가운데 가사로 인한 여성근로자들의 퇴사비율이 가장 높게 나타나고 있다고 보고하였음
 - 우리나라의 경우, 퇴사 여성근로자의 47% 수준이 가사로 인해 퇴사하는 것으로 조사하였으며, 이는 일본의 34%, 인도의 44%보다도 높은 수준

<표 4> 가사로 인한 아시아 국가 여성근로자 퇴사비율

(단위: %)

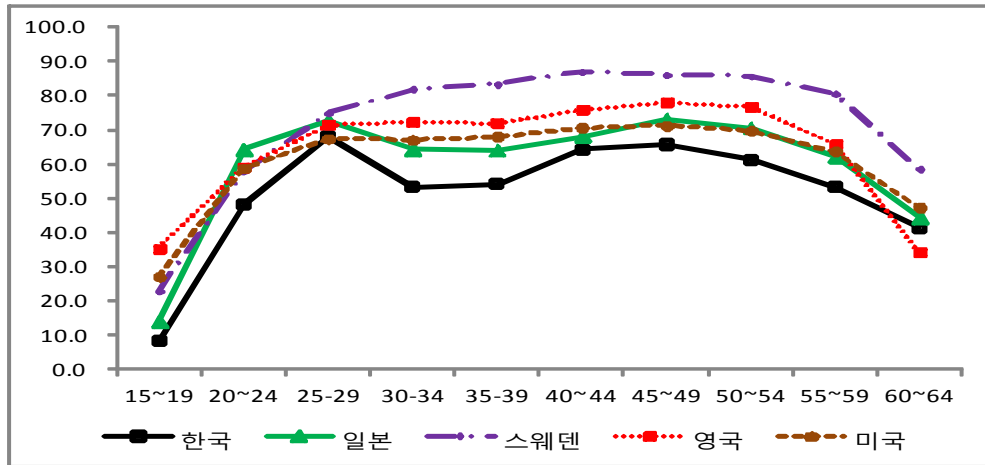
국가	한국	홍콩	싱가포르	중국	인도네시아	대만	말레이시아	일본	인도	호주	아시아
비율	47%	7%	16%	17%	26%	26%	27%	34%	44%	14%	28%

자료: McKindsey & Co. (2012). Women Matter

- 결혼, 출산, 육아기에 해당하는 특정연령구간의 고용률이 낮은 현상을 도식화하면, M자형 그래프로 표현됨
 - 여성들이 30대 진입이후 출산과 육아부담으로 노동시장에서 이탈하는 현상인 경력단절현상이 반영된 것임

[그림 1] 주요국 연령구간별 여성고용률 (2011)

(단위: %, 세)



자료: 박한준(2013.2) 공공기관 유연근무제 도입에 대한 소고, 재정포럼, 한국조세연구원

- 도표에서 확인할 수 있는 바와 같이, 40세 이후 고용률이 재상승하고 있다는 것은 출산 및 육아시기에 경력이 단절되고 있으나, 노동시장을 이탈해 있었던 중년여성 인력이 재진입하기 때문임
- 노동시장 재진입시 문제점은 과거에 쌓았던 경력이 인정되지 않거나, 취업경쟁력이 저하되어 있어 고용조건이 불안정한 일자리 취업할 가능성 높다는 것임
 - 이는 출산과 육아를 마친 경력단절여성에게 재취업에 대한 강한 동기부여를 제공하기에는 한계가 있음
 - 특히, 고학력여성들과 같은 우수인력의 재취업에 대해서는 강한 디스인센티브(disincentive)로 작용하여 이들의 경력단절·중단을 영구화시킬 수 있음

3. 주요 정책 동향

- 여성인재 양성과 경제활동 참여 활성화를 위한 정부의 접근 방식은 국가에 따라 매우 다양하게 나타나고 있음
 - 공공기관에 대해 별도의 규제를 두기보다는 전체 기업에 대해 다양한 형식으로 여성 관리자 확대 조치를 취하고 있음

- (해외 주요국의 경향) 해외 주요국 가운데 여성임원의 비율의 확대하기 위한 정책을 시행하려는 국가에서는 다양한 형식을 취하고 있음
 - 노르웨이 등이 의무할당제를 도입하여 활용하고 있으며, 영국과 독일 등은 이를 채택하지 않고 자율적 목표제를 활용하는 국가들도 있음
 - 의무할당제는 법적 구속력을 가지며, 불이행시 제재(penalty)가 있으며, 반면 목표제는 공식적인 구속력은 없으나 기업·기관이 자율적으로 정하여 시행

- 최근 독일은 의회에서 의무할당에 대한 법안이 부결되었으나, 독일기업지배구조 규범(German Corporate Governance Code)를 통해 이사회 구성 시 다양성의 중요성 강조

- 기존의 연구나 사례에서는 여성임원의 비중이 늘어남에 따라 기업성과가 향상되었다는 논의 있음
 - 우수한 인력의 효과적 활용, 여성들의 지위향상, 기업의 성과향상, 기업 의사결정과정의 민주적 정당성 강화를 위해 여성임원 비중이 늘어나야 한다는 입장과 불필요한 규제비용 증가, 성과원칙 왜곡, 상징효과에 불과(tokenism), 특정여성인재의 독점 현상(golden skirt), 여성인재풀 부족으로 인한 부작용을 우려한 입장 공존

- (적극적 고용조치) 여성인력 활용을 촉진하기 위해, 『남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률』에 근거하여, 2006년 3월 ‘적극적 고용개선 조치(affirmative action)’를 도입하여 실시
 - 초기 상시근로자 1,000인 이상의 기업 및 공공기관을 대상으로 실시하였으며, 2008년 3월부터 상시근로자 500인 이상 기업과 공공기관으로 확대 시행
 - 제출된 남녀근로자 현황을 바탕으로 동종 산업 유사규모 기업들을 비교·평가하여 여성고용이 미흡한 기업을 선정 (간접차별의 징후 기준: 비교그룹 대비 여성고용 수준과 관리자 수준이 60% 미달)

- 비교그룹 평균의 60%를 충족시키지 못해 시행계획서 제출 대상된 기업과 비대상 기업의 연도별 여성 관리자 변화추이를 보면, 대상기업의 여성근로자 및 관리자 비중 변화가 상대적으로 크게 나타남

- 매년 민간기업과 공공기관 모두 대상 기업에서는 평균적으로 여성 관리자의 비중이 늘어나고 있으나, 비대상의 경우에는 감소하는 경우도 상당수 있는 것으로 보임
 - 적극적 고용개선조치는 적어도 시행대상으로 지정된 기업에서는 여성고용 및 관리자 확대방향에 순응적 행태를 유도하고 있음을 암시
- (여성과학인력 채용목표제) 여성과학인력 채용목표제를 통해 정부출연(연), 국공립(연), 정부투자(연) 등 과학기술분야 107개 연구기관을 대상으로 매년 신규로 채용하는 인력 중 여성 과학기술인을 일정비율 이상 채용토록 하고 있음
- 2001년 도입하여, 중장기적으로 최종 채용목표비율을 30%로 설정하고, 이를 달성할 때까지 한시적 시행토록 하고 있으며, 단계별 중간목표(예: 2010년 20%)를 제시하여 추진
 - 채용목표제 실시와 연계한 직급별 승진목표제에 대한 논의도 있었음

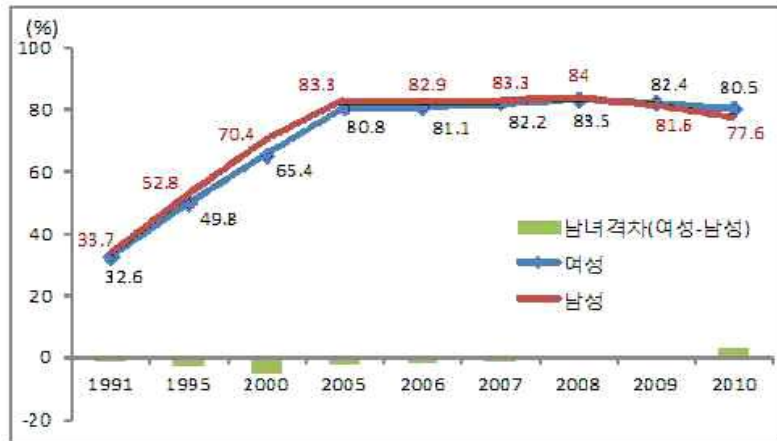
4. 여성인력의 학력수준과 고용현황

가. 고학력화

- 여학생의 대학진학률 상승 및 학사이상 학위취득자가 증가함에 따라 고급인력으로서 역량이 강화되었으며, 성별에 따른 격차도 해소되고 있음
- 지난 20년간 지속적으로 여성인력의 고급화 과정이 진행되어 왔으며, 향후 지속될 것으로 전망

[그림 2] 성별 대학진학률 추이

(단위: %)



자료: 교육통계연보(교육과학기술부)

- 국가적으로 대학진학률이 지속적으로 증가하는 가운데, 최근 남·여 학생 간 대학진학률 역전
 - 1991년 남학생 진학률 33.7%, 여학생의 진학률은 32.6%이었으나, 2010년 여학생 80.5%, 남학생 77.6%로 각각 2배 이상 증가
 - 2008년(남학생 진학률은 84%, 여학생 진학률 83.5%)까지는 남학생 진학률이 높았으나 2009년 이후 역전현상 발생

- 최근 10년간 국내 학사이상 학위취득현황을 살펴보면, 박사학위를 제외한 학사와 석사 학위취득자 규모에서 성별에 따른 차이는 거의 없는 것으로 관찰됨
 - 2012년 학사학위 취득자 중 여성비중은 51.7%, 남성은 48.3%로 유사함 (여성 비중이 3.4%p 높음)

<표 5> 최근 10년 간 성별 학위 취득자 수

(단위: 명, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
학사	남성	49.5	49.9	49.7	50.0	50.4	49.8	49.2	48.3	48.9	48.3
	여성	50.5	50.1	50.3	50.0	49.6	50.2	50.8	51.7	51.1	51.7
석사	남성	60.2	58.6	57.0	55.3	53.1	52.9	52.0	51.4	51.4	50.9
	여성	39.8	41.4	43.0	44.7	46.9	47.1	48.0	48.6	48.6	49.1
박사	남성	76.3	75.6	74.0	72.7	72.1	70.5	69.9	68.9	68.3	67.2
	여성	23.7	24.4	26.0	27.3	27.9	29.5	30.1	31.1	31.7	32.8

주. 1. 학사학위 취득자는 전문대학, 교육대학, 방송통신대학 학위 취득자 등을 모두 합한 수치
 2. 석사/박사 학위 취득자 수는 전년도 8월과 해당년도 2월 학위 취득자를 합산한 것이며, 전문/특수대학원은 제외된 수치임

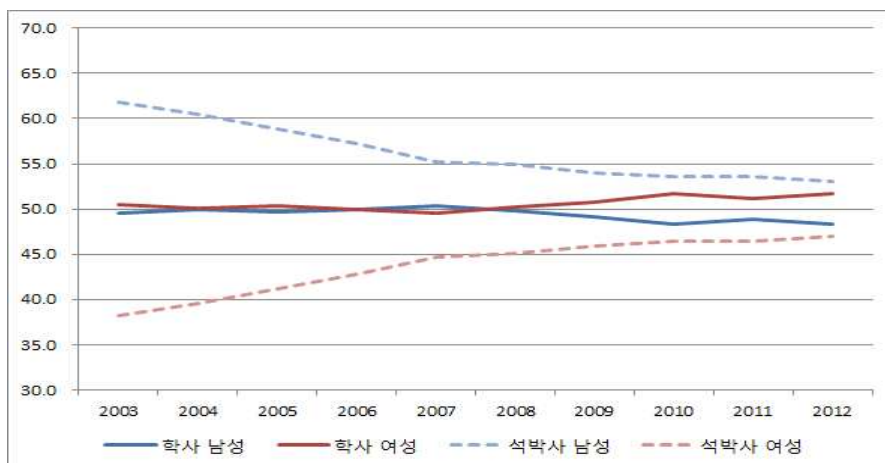
자료: 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr/>)

□ 과거 석사학위 및 최고위 학위인 박사학위 취득자 규모에서는 성별에 따른 차이가 관찰되고 있으나, 점진적으로 차이가 줄어들고 있음

- 과거 대학원졸업 학위(석사·박사)취득자 규모에서 성별에 따른 차이가 상당하였으나, 격차가 지속적으로 감소하면서 여성인력의 고급 인적 자원화가 진행되고 있음을 암시 (2003년, 남녀 석사학위 취득자 구성비 1 : 0.66, 남녀 박사학위 취득자 구성비 1:0.31)
- 지난 10년간 석·박사 학위취득자 통합규모를 비교하면, 성별에 따른 비중 변화도 각각 50%대로 수렴하는 방향으로 진행

[그림 3] 최근 10년 간 학위 취득자 중 여성의 비중

(단위: %)



자료: 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr/>)

- 일반적인 입직수준인 학사학위 취득자규모의 남녀격차는 거의 없으나, 성별에 따른 고용률에는 현격한 차이가 존재하고 있음
 - 2013년 7월 기준으로 남성인력의 고용률은 71.5%인데 반해, 여성 고용률은 49.9%에 머물러 있음 (전체 60.4%)
 - 연도별 남녀 고용률 격차는 22~23% 수준에서 좁혀지지 않고 있음
 - 국가적으로 우수한 여성인력의 활용이 비효율적으로 이루어지고 있음을 암시

<표 6> 연도별 남녀 고용률 변화추이

(단위: %)

성 별	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
남 자	70.7	71.0	72.2	71.9	72.0	71.6	71.3	71.3	70.9	70.1	70.1	70.5	70.8
여 자	47.0	47.7	48.4	47.4	48.3	48.4	48.8	48.9	48.7	47.7	47.8	48.1	48.4
차 이	23.7	23.3	23.8	24.5	23.7	23.2	22.5	22.4	22.2	22.4	22.3	22.4	22.4

자료: 통계청 국가통계포털

나. 해외 주요국과 비교

- 국내뿐만 아니라 해외 주요국에서도 여성보다는 남성고용률이 다소 높게 나타나는 것이 일반적인 현상이나, 고학력 구간일수록 남녀 고용률 격차가 감소하는 것이 일반적임
 - 주요국에서는 대학졸업 이상 학력을 가진 남녀근로자의 고용률 차이는 크지 않음 (호주 10%p, 프랑스 6%p, 독일 7%p, 스웨덴 2%p 등)
- 하지만 우리나라에서는 학력구간에 따른 남녀 고용률 격차가 큼
 - 하지만, 우리나라에서는 28%p 차이가 있음 (남성 고용률 90%, 여성 고용률 62%)
 - 이는 최고학력 구간(학사학위 취득자 이상) OECD 주요국 남녀 고용률 격차 9%p, EU국가 격차 7%p에 비해 3~4배 수준임
 - 남녀 간 고용률 격차뿐만 아니라, 해외 주요국 대비 고학력 구간의 여성 고용률과의 차이도 유의

- 최고학력 구간 여성 고용률은 OECD회원국 평균 79%, EU회원국 평균 81%에 비해 20%p 정도 낮은 수준 (우리나라 62%)
- 성별 고용률 격차가 해외주요국에 비해 낮은 까닭은 다른 국가에 비해 최고 학력구간 우리나라 남성 고용률에는 큰 차이가 없으나 여성 고용률이 현저히 낮기 때문

<표 7> 성인인구 학력구간별 성별 고용률 (2011년도)

(단위: 명, %)

구 분		유치원 및 초등학교	중학교	고등학교	전문대학	대학 및 대학원
한 국	남성	72	81	84	90	90
	여성	56	59	58	58	62
		(16)	(22)	(26)	(32)	(28)
호 주	남성	67	80	87	88	91
	여성	37	62	68	75	81
		(30)	(28)	(19)	(13)	(10)
프 랑 스	남성	47	71	80	89	86
	여성	36	58	72	83	80
		(11)	(13)	(8)	(6)	(6)
독 일	남성	59	69	83	90	91
	여성	36	53	73	85	84
		(23)	(16)	(10)	(5)	(7)
스 웨 덴	남성	61	79	87	86	91
	여성	37	62	80	83	89
		(24)	(17)	(7)	(3)	(2)
미 국	남성	66	58	72	79	86
	여성	37	41	62	74	76
		(29)	(17)	(10)	(5)	(10)
EU 평균	남성	52	66	79	84	88
	여성	35	47	67	78	81
		(17)	(19)	(12)	(6)	(7)
OECD 평균 ¹	남성	59	69	80	86	88
	여성	37	48	65	77	79
		(22)	(21)	(15)	(9)	(9)

주: 1) OECD 평균의 고등학생은 일반계열만 포함함.

2) 고용률=(취업상태 인구/경제활동+비경제활동 인구)*100

자료: OECD 온라인 통계포털

5. 공공기관 여성인력 현황

가. 여성인력개요

- (일반현황) 공공기관 여성인력 규모는 전체 현원의 약 20% 수준이며, 기업성이 강한 공기업의 경우 여성인력의 비중은 전체근로자 대비 10.5%인 것으로 관찰됨
 - 공공기관 유형별로 비교하면, 공기업 근로자가운데 여성인력 비중이 다른 유형에 비해 가장 낮았음
 - 준정부기관, 기타공공기관의 여성인력 비중은 각각 24.1%, 26.7%로 공기업에 비해 2배 이상 큰 것으로 확인
 - 공기업의 경우 SOC, 에너지 공기업의 비중이 높는데 비해, 준정부기관과 기타공공기관에는 연구기관, 보건의료기관 등이 포함되어 있어 여성인력의 비중이 상대적으로 높게 나타나는 것으로 판단됨

<표 8> 공공기관 여성인력 규모(2012.12.31.기준)

(단위: 명, %)

분 류	기관현원	여성현원	비중
공 기 업	108,052	11,349	10.5
준 정 부 기 관	83,900	20,236	24.1
기 타 공공기관	104,028	27,747	26.7
계	295,980	59,332	20.0

- (여성임원) 상기 언급한 것과 같이 전체 임원 중 여성임원의 비중은 2%수준에 머물고 있으며, 비상임 임원을 포함하여도 10%대에 정체
 - 상임임원의 비중이 2%대 머물고 있는 점은 GMI 조사결과 우리나라 임원 비중이 1.9% 대라는 점과 유사한 수준
 - 고용의 유동성이 낮은 공공기관에서 여성 상임이사 규모가 매우 낮은 것은 해당 기관에 입사하여 관리자 경로를 따라 경력을 쌓으며 성장한 여성인력이 부재하기 때문임
 - 계층구조의 상층부에 여성 관리자 풀(POOL)이 형성되어 있지 않기 때문임

□ (채용) 임원 중 여성비중은 매우 낮으나, 채용 중 여성인력 비중은 남성과 큰 차이가 나지 않고 있음(2011년 기준)

- 2011년 공기업 및 준정부기관 입사지원한 총 지원자 가운데 여성비중은 45.54%이었으며, 채용이 확정된 인원 중 여성비중은 44.04% 수준으로 남녀 간 차이가 크지 않음 (한국조세연구원, 2011)

□ 최근 5년간 공기업 및 준정부기관의 채용현황을 살펴보면, 총지원자의 경우 여성의 수가 50%미만이었으며, 채용자의 규모도 50%미만

- 일차적으로 여성지원자 규모가 남성에 비해 상대적으로 적으나, 지원규모와 합격 규모를 비교하면 2008~9년을 제외하면 유사한 수준임

<표 9> 최근 5년간 여성과 남성 채용 경쟁률

(단위: 명, %)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
여성 지원	68,500	52,236	20,394	50,475	55,091	40,762
남성 지원	113,480	126,675	53,306	72,289	107,169	48,750
총 지원 (여성비중)	181,980 (37.64%)	178,911 (29.20%)	73,700 (27.67%)	122,764 (41.12%)	162,260 (33.95%)	89,512 (45.54%)
여성 채용	1,098	1,477	1,489	596	1,038	747
남성 채용	2,586	3,663	1,136	1,331	1,885	949
총 채용 (여성비중)	3,684 (29.80%)	5,140 (28.74%)	2,625 (56.72%)	1,927 (30.93%)	2,923 (35.51%)	1,696 (44.04%)
여성 경쟁률	62.4	35.4	13.7	84.7	53.1	54.6
남성 경쟁률	43.9	34.6	46.9	54.3	56.9	51.4
총 경쟁률	49.4	34.8	28.1	63.7	55.5	52.8

자료: 한국조세연구원 (2011)

□ 1999년 헌법재판소 위헌판결로 인해 군가산점 제도가 폐지된 이후, 여성인력의 채용비율이 증가하고 있으며, 공채를 통한 선발과정에서 남녀차별이나 비형평적인 혜택 배제 노력⁵⁾

- 과거 군 경력을 우대하기 위한 가산점을 부여했을 당시에는 남성지원자들의

5) 1998년 IMF경제위기 당시, 많은 기업에서 여성근로자가 구조조정의 우선대상으로 피해를 입은 경우가 있고, 1999년 이전까지 군가산점 제도로 채용과정에서 피해가 발생하는 경우가 있었으나 2000년대 이후 다소 개선되고 있다고 할 수 있음

합격가능성이 상대적으로 높았으나, 현재는 군가산점제도 폐지

- 1961년 도입된 군가산점제도는 제대군인이 공직이나 공기업, 일정 규모이상의 민간 기업 채용시험에 응시할 경우, 필기시험 과목별 만점의 3~5%를 가산해 주는 제도
- 1999년 12월 23일 헌법재판소는 공무원 채용시험에서 현역 군필자에게 가산점을 부여토록 한 조항에 대해 위헌 결정

- 공공기관에 입사하는 남성대비 여성인력 비중이 낮지 않다는 점에서 향후 여성 임원으로 성장할 수 있는 여성인력풀은 조성되고 있음
 - 여성임원 양성을 위해서는 젊은 여성인력이 육아부담으로 인해 경력이 단절되지 않고 성취동기를 상실하지 않도록 지원하는 방안이 전제되어야 함
 - 유연근무제, 육아휴직, 육아기 단시간근로, 보육시설 지원 등 일·가정양립을 위한 제도 도입뿐만 실질적 활성화 필요

나. 여성인력의 예상 및 희망 퇴직 직위

- 공공기관 직원들을 대상으로 정년 및 현 직위를 고려할 때 예상되는 퇴직 직위에 대해 실시한 설문에서 남녀근로자간 차이가 관찰됨
 - 일반적으로 남녀 근로자 모두 실질적 관리자급이라고 할 수 있는 차장급과 그 상위직급인 부장급까지는 승진할 것이라는 기대를 하고 있는 것으로 보이며, 특히 여성근로자의 경우 과반 가까이 차/부장급을 퇴직 직위로 예상하고 있는 것으로 관찰

<표 10> 본인의 예상 퇴직 직위

(단위: %)

구 분	경영진(임원급)	차/실장급	차/부장급	과장급	잘 모르겠음
남 성	7.7	32.8	41.4	4.2	9.5
여 성	4.6	17.3	41.2	11.8	20.1
전 체	6.7	27.8	41.2	6.6	12.9

- 하지만, 남성근로자의 경우 처/실장급을 포함 임원급까지 예상하는 비중이 40.5%로 여성응답자 21.9%의 2배 가까운 비중임

□ 희망 퇴직 직위에 대한 설문에 대해서도 남녀 근로자간의 차이가 관찰됨

- 본인이 예상한 퇴직 직급보다 상위 직급에서 희망하고 있었으며, 여성근로자의 경우에도 경영진을 포함한 처/실장급 고위직급에서 퇴직을 희망
- 남성인력의 65.1%가 경영진까지 승진하거나 고위관리자 직급인 처/실장급까지 승진할 것을 희망하고 있는 반면, 여성인력의 경우 42.3%로 이에 다소 못미치고 있음
 - 하지만, 이를 근거로 여성인력이 남성보다 승진 동기가 낮다고 평가할 수는 없음.
 - 선배 여성인력의 경력단절을 경험하였거나, 스스로 유리천장이나 유리벽 현상에 가로막혀 승진에 대한 동기부여가 저하되었기 때문일 수도 있음⁶⁾

<표 11> 본인의 희망 퇴직 직위

(단위: %)

구 분	경영진(임원급)	처/실장급	차/부장급	과장급	관심 없음
남 성	28.6	36.5	18.5	1.9	12.4
여 성	18.3	24.0	28.2	5.9	20.2
전 체	25.3	32.5	21.5	3.1	14.8

□ 희망 퇴직 직위에 관심이 없는 인력규모도 남성 12.4%, 여성 20.2%로 응답한 점에도 주목할 필요 있음

- 조직의 인력관리 차원에서는 직업안정성을 배경으로 퇴직 직위에 대한 무관심도 여성 관리자 양성의 내재적 장애요인이라고 할 수 있음
- 성과에 대한 차별화와 승진 동기를 제고할 수 있는 성과 및 인력관리 시스템 강화 필요

6) McKinsey & Co. (2010)는 6개 유럽국가(노르웨이, 스웨덴, 프랑스, 독일, 영국, 스페인)과 BRIC 국가 441개 기업 기업인을 대상으로 실시한 설문조사에서 여성응답자가운데 주요원인으로 나타난 것이 승진에 대한 동기부여(3위)이었음 (1위: 일-가정 균형의무, 2위 전천후업무수행역량)

- 공공기관 여성인력의 채용과정은 상대적으로 공정하게 관리되고 있는 것으로 보이나, 퇴직시점의 직위수준에 대한 남녀 간 차이 발생
 - 남녀 간 업무수행 대내·외적 차이에 따른 인식수준 반영

6. 공공기관 여성관리자 양성 방향

가. 일과 가정 양립을 위한 근무환경 구축

- 업무와 가사부담의 충돌을 해소하고 업무에 집중할 수 있도록 실질적인 근무환경 개선 필요
 - 대부분 공공기관이 제도수준에서는 유연근무제와 같은 가정친화적 근무제도를 도입하고 있으나, 실질적 활용수준은 매우 미비함
 - 제도 도입과 별도로 정책의 실효성을 담보할 수 있는 제도운용 환경 마련이 병행되어야 함
 - 유연근무제(단시간근로제 포함), 육아휴직제 활성화를 통한 경력단절 방지하여, 30~40대 여성인재의 경력단절 방지를 예방하고 여성임원까지 성장할 수 있도록 여성인재 풀(POOL) 확보
 - 최근 육아휴직제도 활용이 점차 활성화되고 있으며, 민간 기업에 비해 공공기관의 직업안정성이 높다는 점을 고려한다면, 경력단절 위험요인이 다소 완화되고 있다고 볼 수 있음
 - 2010년 육아휴직자 규모는 2천명 수준이었으나, 2012년에는 3.4천명을 상회하는 수준까지 약 56.4% 증가하였음

<표 12> 공공기관 육아휴직 활용 현황

(단위: 명)

연 도	2010년말	2011년말	2012년말
육 아 휴 직	2,201	3,024	3,443

자료: 박한준 (2013). 한국조세재정연구원

- 직장 내 보육시설을 확보와 같은 직접적인 지원방안도 병행 모색
 - 남성인력에 비해 상대적으로 낮은 조직충성도 등, 가사 부담으로 나타나는 여성인력의 한계를 극복하기 위해서는 직접적인 보육지원방안 마련할 필요

나. 인력관리 과정의 투명성 및 공정성 강화

- 채용뿐만 아니라, 업무배치, 근무평정, 승진과 같은 인사관리 단계별 투명성과 공정성 제고 필요
- 조직 구성원들이 근무평정과 승진의 기준을 명확하게 이해하고, 이를 기준으로 공정한 인사가 이루어질 수 있도록 유인
 - 대부분 공공기관의 경우, 민간기업과 달리 개인별 성과기준이 모호할 수 있기 때문에 선의의 경쟁보다는 비성과적 요인의 영향이 결정적일 수 있음
 - 근무평정과 승진 기준이 명확하고 개인의 역량과 성과를 정확하게 측정할 수 있도록 설계·공유하여 투명성 및 공정성 기반 확보
- 직무중심의 성장경로 설계가 적합한 조직의 경우에는 직위분류제적 조직운영을 고려할 필요 있으며, 성과에 따른 보상의 차별화를 통해 근로자 자발적인 성취 동기 제고 필요
 - 직업안정성이 높은 조직에서는 여성인력의 경우, 육아의무에 대한 부담으로 인해 승진 동기가 저하되거나 타협 가능

다. 여성인력의 역량강화 지원

- 여성들의 리더십 및 네트워크 역량을 강화할 수 있는 교육훈련 프로그램 및 멘토링 시스템 도입 유도
 - 남녀 동등하게 리더십 역량강화 기회를 부여하고, 사내 멘토링 프로그램을 통한 관리역량 강화 지원

- 여성인력의 네트워크 역량 제고를 위한 공공기관 여성 관리자 워크숍 개최 등을 고려할 수 있음
 - 공공기관에서 근무하는 여성인력을 위한 워크숍을 통해 공공기관 운영과 관리에 대한 의견 및 지식공유 유도

라. 양성 간 형평성 제고를 위한 제도마련

- 우수한 여성인력의 경력이 축적하면서, 경쟁에서 피해를 받지 않는 환경을 제도적으로 구축할 필요 있음
- 여성인력에 대한 차별을 제거하면서 승진 동기를 제고할 수 있는 제도적 인센티브 필요
- 민간기업과 달리 공공기관의 경우 직업안정성이 높기 때문에 경력단절보다는 승진 동기 저하의 우려가 더 클 수 있음
 - 따라서 다양한 방식으로 여성인재 양성을 활성화하는 것이 역차별 논란 여지 감소

마. 여성 관리자 지속적 양성과 양성형평성 강화

- 공공기관의 고용특성을 고려한 여성 관리자 양성 방안을 강구할 필요
 - 과거 공공기관의 여성 관리자 양성 환경의 구조적 문제점은 입직단계서부터 불평등하였기 때문이나, 최근 양상은 우수한 여성인력의 진입장벽은 대부분 제거된 것으로 볼 수 있음
 - 육아휴직 등 경력단절 위기를 해소할 수 있는 제도적 장치가 도입되어 확산되고 있음
 - 신규채용 인력이 성장단계에서 차별받지 않도록 인사관리 제도의 투명성과 공정성 확보가 전제되어야 함
 - 여성임원의 비중보다는 임원으로 성장할 수 있는 중간관리자 양성시스템을 구축하는 것이 정책의 본질이어야 함

- 중장기적으로는 근로자 개개인의 승진 동기를 강화할 수 있는 공공기관의 임금 체계 개선도 필요함
 - 공공기관의 고용안정성과 안정적인 임금체계가 개별 근로자의 승진 동기부여에 영향을 미치지 못하고 있음
 - 개인별 성과평가에 따라 임금격차가 크게 발생하는 구조가 아니기 때문에 오히려 승진에 따른 경쟁보다는 안정적인 현 상태를 유지하려는 선호할 수 있음

- 기본적으로 양성형평적 승진목표제와 같은 방식을 고려할 수 있으나, 궁극적으로는 여성 친화적 근무환경 조성 과 병행하여 성과에 따른 보상의 차별화가 반영될 수 있는 성과보상시스템이 정착되어야 함

참고문헌

- 금재호, 대기업 여성인력 활용 실태조사 연구, 한국노동연구원, 2010.
- 금재호, 적극적 고용개선조치의 강화가 필요하다, 월간 노동리뷰, 한국노동연구원, 2012.
- 김복태 외, 고위관리직 여성참여 확대를 위한 해외사례와 시사점: 고위공무원단 기업을 중심으로, 한국정책학회 하계학술대회, 2012.
- 대한상공회의소, 여성인재 활용에 관한 기업인식 조사, 2013.
- 윤명수 외, 상위관리직에서의 여성의 지위, 여성경제연구 9(1), 2012.
- Clark, N., Getting Women into Boardrooms, by Law, the New York Times, 2010.01.27.
- European Commission Justice, Report on Progress on Equality between Women and Men in 2010, 2010.
- Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, Women in Executive Positions: Barriers and Bridges, 2010.
- Governance Metrics International, GMI Women on Boards Survey, 2012
- ILO, Global Employment Trends for Women, 2012.
- McKinsey & Co., Women matter, Women at the Top of Corporations: Making It Happen, 2010.
- McKinsey & Co., Women matter: Making the Breakthrough, 2012.
- OECD, Education at Glance 2011, 2012.
- Pande, R. & Ford, D., Gender Quotas and Female Leadership: A Review, 2011.
- Pitts, D., Implementation of Diversity Management Programs in Public Organizations: Lessons from Policy Implementation Research, International Journal of Public Administration 30, 2007.
- Whelan, J. et al. Targets and Quotas for Women in Leadership: A Global Review of Policy Practice, and Psychological Research, 2012.