

월간

재정포럼 10

월호

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM / 2013년 10월호 제208호

- 현안분석** • • 공공부문 재정통계 산출의 주요 쟁점/ 홍승현
• 지속가능한 세출구조조정 추진을 위한 정책과제 / 박노욱

- 특집** • • 2014 예산안 편성

- 정책토론포트** • • 한국조세재정연구원 개원 21주년 기념세미나
• 국유재산특례지출예산서 작성 방안에 관한 공청회

CONTENTS

권두칼럼

정책금융과 재정 · 주진형 02

현안분석

공공부문 재정통계 산출의 주요 쟁점 · 홍승현 08

지속가능한 세출구조조정 추진을 위한 정책과제 · 박노욱 21

특집 · 2014 예산안 편성

‘경제활력 제고와 일자리 창출’을 위한 2014년 예산안 편성

· 임기근 37

2014년 예산안과 2013-17국가재정운용계획 평가 · 홍승현 43

정책토론포럼

한국조세재정연구원 개원 21주년 기념세미나 53

국유재산특례지출예산서 작성 방안에 관한 공청회 70

주요국의 조세 · 재정동향

미국-Levin의 「조세회피 방지법(Stop Tax Haven Act)」 발의 외 79

정책흐름

제12차 재정관리점검회의 개최 114

「제3차 OECD 국제재정포럼」 개최 결과 115

국세청, 납세협력비용 5년간 15% 감축한다 118

현금수입 탈루혐의자 세무조사 실시 및 상반기 조사 성과 · 123

이슈&포커스

‘제2의 세금’ 납세협력비용 5년간 15% 줄인다 외 125



정책금융과 재정



주진형
한화투자증권 대표이사

지난 8월 27일 금융위원회는 <정책금융 역할 재정립 방안>을 발표했다. 주요 내용은 첫째, 산업은행의 민영화를 철회하면서 산업은행과 정책금융공사를 다시 통합하고, 둘째, 수출입은행과 무역보험공사는 현 체제를 유지하며, 셋째, 기업은행, 신용보증기금 및 기술보증기금은 현재 상태를 유지한다는 것이다. 이는 우리 정부가 경제정책 수립에서 얼마나 현상 유지의 논리에 따라 움직이는가를 보여주는 사례라고 하겠다.

2007년 9월 당시 재정경제부는 산업은행 등 국책은행과 일반은행의 업무 영역이 혼재되어 국책은행이 시장 마찰을 일으킨다는 지적을 수용하여 <국책은행 역할 재정립 방안>을 제시했었다. 그 주요 내용은 산업은행의 상업성 IB 기능을 점차로 금융투자회사로 이관하겠다는 것이었다. 2009년 4월 이명박 정부는 구 산업은행을 분리해서, 중소기업 지원 등의 정책금융 업무는 신설된 정책금융공사로 하여금 전담케 하고, 나머지 기업금융·투자은행 업무는 현재의 산업은행이 맡아 운영하면서 장차 민영화하는 방안을 시행했다.

그러나 이 방안은 처음부터 그 실현성이 의심스러웠다. 산업은행 민영화는 산업은행의 기존 역할, 특히 부실기업을 카펫 아래에 끌어 담는 역할을 폐지하겠다고 결정했을 때만 가능하다. 그런데 그 기능은 존속시켰다. 세계 경제의 위기 속에 국내적으로는 건설업·조선업·해운업이 부실화되었고, 그 중 금호그룹·STX그룹 등 대형 부실기업의 처리 과정에 정부는 산업은행을 사용했다. 산업은행은 여전히 ‘관치의 늘어진 팔’이었던 것이다. 애초부터 산업은행이 과연 정부보증에 의존하지 않는 민영기관으로서 경쟁력이 있는지도 의심스러웠고, 그 은행을 사갈 주체가 나타날 전망도 안 보였지만, 여기에 계속 부실기업을 끌어 담고 있으니 그런 은행을 누가 사가겠는가? 또 법에 규정된 정책금융 업무를 맡아야 할 정책금융공사는 이를 수행할 능력을 갖추지 못해 처음부터 그 정체성이 모호했고, 끝내 자신의 존립 근거를 마련하지 못했다. 이번에 발표된 방안은 2007년 이전으로 돌아가자는 것이다.

국회와 언론에서는 5년 전 이명박 정부가 출범하면서 추진한 산업은행 민

영화가 원점으로 돌아갔고 그동안 산은지주사 설립과 산은 예수기반 확대 과정에서 벌어진 헛발질에 대해 주목하고 있는 듯하다. 그러나 더 중요한 것은 경제개발 초기에 산업정책의 수단으로 시작된 한국의 정책금융 체계가 더 이상 그러할 필요가 사라진 지금에 와서도 그대로 온존되고 있고, 정부 당국이 이를 경기조절을 위한 거시정책의 주요 수단으로 사용하고 있다는 것이다. 법으로 중앙은행이 맡기로 되어 있는 통화신용정책의 역할을 행정부가 대신하여 경기조절을 하던 습관을 버리지 않고 있는 것이다.

우려스러운 정책금융 범주 확대

한편, 정부 발표에서 많은 학자들이 주목한 것은 정부가 정책금융의 목적으로 시장실패 보완이나 시장 선도 기능에 덧붙여 시장 안정을 범주에 포함시켰다는 점이다. 정부에 의하면, 시장실패 보완은 중소기업 지원 및 SOC 투자에 관한 것이고, 시장 안정은 긴급 유동성 지원 및 구조조정 등이 해당되며, 시장 선도 기능은 해외프로젝트와 신성장 산업 지원 등이 해당된다. 시장실패와 시장 선도를 보정하기 위해 정부가 개입하겠다는 것을 어느 정도 인정한다고 해도, 유동성 지원과 기업구조조정을 하는 시장 안정까지 정책금융의 범주에 슬며시 끼워 넣은 것은 분명 문제가 있다. 정부의 금융시장과 산업에 대한 개입이 과도한 한국이지만 지금까지는 정책금융의 범주에 시장 안정을 포함시키지는 않았다. 2004년 카드 사태나 2008년 세계 금융위기 때 긴박성을 이유로 정부가 금융시장에 개입했지만 그것은 어디까지나 특수한 상황에서 대책으로 나온 것이지 정책적으로 아예 그 일을 자기의 주 업무로 하고 이를 위해 국가재정 주머니를 따로 차겠다고 한 적은 없었다. 그래서 일부에서는 이번 정부 발표를 보면서 관치금융이라는 비판을 부담스러워하던 정부가 이번 기회에 이를 정책금융의 하나로 포함시켜 비판의 예봉에서 벗어나려는 것은 아닌가 하고 의심하는 듯하다.

일반적으로 정책금융(Directed Finance)이란 정부가 특정한 부문에 자금 지원을 결정해서 금융자원의 배분에 개입하는 것을 뜻한다. 시장경제가 충분히 발달하지 않는 나라에서 시장의 실패를 보완하고 시장을 선도하는 역할을 하기 위해 정부가 금융자원 배분에 나서는 것인데, 시장기구에 의한 자원배분에 비해 과연 효율성이 있느냐에 대해서는 많은 논란이 있어 왔다. 한국은 다른 나라에 비해 이러한 정책금융의 비효율성을 비교적 효과적으로 극복한 사례로 알려져 있지만, 다른 한편에서는 이 정책금융의 폐해가 IMF 위기를 가져

.....

**많은 학자들이
주목한 것은 정부가
정책금융의 목적으로
시장실패 보완이나
시장 선도 기능에
덧붙여 시장 안정을
범주에 포함시켰다는
점이다.**

.....

.....
아직까지도 정책금융의 비중이 높다.
금융시장에서 정책금융의 비중이 크다는 것은 여러 문제를 야기한다.

왔고, 그 후 지금까지도 중소기업을 포함한 제대로 된 구조조정을 저해하고 있으며, 한국 금융산업이 발전을 위해 가장 먼저 극복해야 할 과제라고 보는 사람들도 많다.

IMF 위기 전까지 한국 경제에서 정책금융이 얼마나 큰 비중을 차지했는가를 상기해보자. 여러 학자들의 추정에 의하면 금융자율화에도 불구하고 1992년 말 예금은행 대출에서 정책금융이 차지하는 비중은 대략 56~58%였다고 한다. 이러한 대규모 정책금융은 결국 상업은행의 대규모 부실화를 가져왔고, 결국은 IMF 위기를 초래했다. IMF 위기 후 15년이 지난 지금은 어떤가? 상업은행과 기업은행을 포함하지 않은 정책금융 지원액은 2012년 말 현재 117.4조원으로서 예금은행 및 정책금융기관 원화대출액의 10.1%에 달해 과거에 비해서는 많이 줄었다(상업은행과 기업은행을 포함하면 각각 306.2조원, 26.2%).¹⁾ 그러나 1990년대 이후 크게 늘어난 대출보증 및 보험액을 포함하면 예금은행과 정책금융기관의 원화대출금 중 33.1%가 정책금융의 지원을 받았고, 게다가 상업은행과 기업은행의 대출금까지 합하면 49.2%에 달해, 아직까지도 정책금융의 비중이 높다는 것을 알 수 있다.

정책금융 폐해 직시해야

금융시장에서 정책금융의 비중이 크다는 것은 여러 문제를 야기한다. 금융산업과 시장에 끼치는 영향 측면에서만 보자. 정부가 내세우는 금융정책의 두 가지 목적이 금융시장 안정과 금융산업 발전인데, 금융시장 안정을 위한다는 정책금융은 바로 금융산업 발전을 막는 모순을 초래한다. 첫째, 정책금융이 비대해지면 상업금융이 설 자리가 줄어들고 발전하지 못하게 된다. 둘째, 정책금융기관은 정부 보증으로 자금을 조달하기 때문에 시장의 자원배분 기능을 저해한다.


자금을 시장에서 조달하고 있으므로 당장 재정에 주는 부담은 크지 않은 것처럼 보일 수 있다. 그러나 이러한 자금 조달은 정부 보증을 전제로 한 것이므로 결국 정부가 잠재적 부채를 떠안는 것이다. 특히 보증을 통한 정책금융이 지금처럼 지나치게 늘면 차입자와 민간금융기관의 도덕적 해이를 유발하여 우발채무를 증가시킬 수 있다.

또, 위에서 말한 좁은 의미의 정책금융만이 재정에 영향을 미치는 것이 아니다. 한국의 경우 경제규모에 비해 일반정부 채무 부담이 작게 나타나지만 일반정부 채무 대비 공기업 채무비율이 높다. 한국은행의 통화안정증권 발행액을 제외할 경우

1) 원승연, 「정책금융의 개편 방향과 추진 과제」, 금융학회 추계 정책 심포지움 발표 논문, 2013

일반정부 채무 대비 공기업 채무비율은 80.7%(378조원)에 달하는데 이는 호주(62.9%), 일본(43.0%)보다 높다.²⁾ 보금자리 사업, 4대강 사업, 학자금 대출 등 정책추진사업에 공기업의 부채가 동원되고 있고, 에너지 관련 시설 투자, 서민생활 안정을 위한 공공요금 인상 억제에도 동원되었다. 심지어 근래에 들어서서는 저소득층 소득 지원에 정책금융과 공기업 부채가 동원되고 있는데, 이것은 새로운 현상으로 더욱 우려스럽다.

정책금융은 한국경제의 발전 단계에 비추어 보아 이미 그 시효를 다한 지 오래 되었다. 그런데도 정부는 경기조절을 전통적인 재정정책과 통화신용정책에 의거하지 않고 과거와 같이 정부 개입에 의한 신용정책, 부동산 부양정책, 환율정책으로 운영하던 구태에서 벗어나지 못하고 있다. 이 중에서도 가장 큰 문제는 물론 재정정책의 실종이다.

경제성장률이 3%에 못 미치고, 실업자가 아무리 양산되어도 한편으로는 균형재정을 강조하고 있다. 그러면서도 다른 한편으로는 경기조절과 구조조정을 정부 의도대로 하기 위해 정책금융을 통한 신용정책의 칼자루를 놓지 않으려고 하고, 이와 동시에 공기업의 부채를 통해 소득 보전과 신용 확대를 추구하고 있다. 시대착오적인 경제정책 운영의 틀을 그만 버릴 때가 되었다. 

.....
**정부는 경기조절을
 전통적인 재정정책과
 통화신용정책에
 의거하지 않고
 과거와 같이
 정부 개입에 의한
 신용정책,
 부동산 부양정책,
 환율정책으로 운영하던
 구태에서 벗어나지
 못하고 있다.**

2) 조영무, 「최근의 국제적인 재정통계 지침으로 본 우리나라의 공공부문 채무 수준」, LG Business Insight, 2013

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 본지의 편집방향과 일치하지 않을 수도 있습니다.



| 현안분석 |

- 공공부문 재정통계 산출의 주요 쟁점
홍승현 · 한국조세재정연구원 연구위원
- 지속가능한 세출구조조정 추진을 위한 정책과제
박노욱 · 한국조세재정연구원 연구위원

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

공공부문 재정통계 산출의 주요 쟁점¹⁾

I. 도입



홍승현
한국조세재정연구원
연구위원
(shhong@kipf.re.kr)

지난 글로벌 금융위기 기간 동안, 기존의 전통적 재정(위험)관리의 대상 외적인 요인의 악화에 따른 문제가 재정위기로 전이(spillover)되는 경우가 많이 발생하였다. 따라서, 국가의 재정적·대외적 지속가능성에 대한 분석에 있어 보다 폭넓은 범위를 포괄하는 지표의 필요성에 대한 관심이 증가하였고, 기존의 일반정부(general government) 중심의 국제적 재정통계 기준도 그 범위를 확대하는 데 대한 공감대가 확산되었다. 공공부문 통계에 대한 필요성은 2009년 G20 재무장관/중앙은행총재 회의에서도 중요하게 다루어져, 각국의 정확한 정보에 기초한 효과적인 정책대응에 있어 각국의 통계의 정의, 범위, 데이터갭 등의 문제 등이 부각되었다.

이러한 통계범위 확대의 국제적 추세에 발맞추어 World Bank, OECD, IMF 등의 국제기구들이 연합하여 공공부문 부채²⁾ 작성에 관한 국제지침³⁾을 지난 해 6월 발표하였다. 우리나라도 이미 2012년 말 재정통계 개편을 통해 최신 국제기준에 따른 발생주의 일반정부 재정통계를 발표하였으나, 일부 공기업들에 대한 논란이 여전히 남아 있고, 새로운 지침의 발표와 함께 새 정부의 국정과제의 일환으로 공공부문 재정통계를 작성하여 2014년 발표를 계획중이다. 이에 본고에서는 이 새로운 국제지침을 간단히 소개하고, 새로이 작성되는 공공부문 재정통계에 있어 주요 쟁점들을 차례로 살펴보고자 한다.

1) 본고는 저자가 2013년 7월 4일에 열린 '공공부문 재정통계 산출방안'의 공청회에서 발표한 내용을 위주로 내용을 추가한 것이다.

2) 일반적으로 영문 번역에서는 debt는 '채무', liabilities는 '부채'로 번역되고 있으나, 본고에서는 '채무'를 국가재정법에 정의되어 있는 '채무'와 관용적으로 사용되는 경우-보증채무, 채무자 등-에만 사용하고 이를 제외하고는 주로 '부채'라는 용어로 통일하여 사용하였다.

3) 'Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users.'

II. IMF의 공공부문 부채 작성지침

여러 관련 국제기구들⁴⁾이 참여하여 2012년 6월 발표한 『Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users』는 국제적인 부채통계의 가용성을 촉진하고 국제비교가 가능한 데이터 베이스를 구축하는 것을 목표로 공통적인 부채통계 작성 기준을 제시하고자 하는 노력에서 만들어졌다.

이 부채작성지침에 사용된 개념들과 원칙들은 현재 널리 통용되고 있는 UN의 2008 SNA(System of National Accounts)와 IMF의 정부재정통계편람(GFSM 2001) 개정판, BPM(Balance of Payments and International Investment Position Manual) 6판의 개념·원칙들과 동일하게 유지되고 있다.

주요 원칙들을 살펴보면, 첫째, 회계기준은 발생주의 회계원칙을 유지하고 있다.⁵⁾ 둘째, 통계의 주대상인 공공부문(public sector)은 정부와 공기업이 직·간접적으로 지배(control)하는 모든 제도단위(institutional unit)를 의미한다.⁶⁾ 여기서 ‘지배’한다는 개념은 ‘기업의 일반적인 기업정책을 결정할 수 있는 능력’을 의미하는 것으로 그 구체적인 기준은 제3절에서 설명하기로 한다. ‘제도단위’는 ‘그 자신의 권리로 자산을 소유하고 부채를 부담하며, 경제활동 및 다른 단위들과의 거래에 종사할 수 있는 경제적 실체’를 의미하는 것으로, 공공부문을 구성하는 제도단위들은 크게 일반정부부문(중앙정부+지방자치단체+비영리공공기관)과 공기업부문(금융공기업+비금융공기업)

“

‘공공부문 부채 작성지침’은 국제적인 부채통계의 가용성을 촉진하고 국제비교가 가능한 데이터 베이스를 구축하는 것을 목표로 공통적인 부채통계 작성 기준을 제시하고자 하는 노력에서 만들어졌다.

”

으로 구분되어진다.

셋째, 공공부문을 하나의 단위로 보고 포괄범위 안에서 내부거래는 제거하는 ‘통합(consolidation)’원칙⁷⁾은 IMF의 GFSM과 UN의 SNA가 다른 원칙을 가진 부분으로, GFSM은 원칙적 통합을, SNA는 원칙적 비통합을 기준으로 하고 있지만, 2008 SNA에서도 정부부문에서는 통합이 더 적절할 수 있다고 설명하고 있다.

이 공공부문 부채지침에서 제시하는 주요 통계는 총부채(total gross debt, total debt, total debt liabilities)와 순부채(net debt)이다. 총부채는 채무상품(debt instruments)⁸⁾의 형태를 띤 모든 종류의 부채를 포괄하는 것으로, 총부채와 순부채의 명목가치와 시장가치를 다양한 기준-부채항목별, 만기유형별, 이자유형별, 채권자의 거주지별 등-으로 세분화하여 산출할 것을 제시하고 있다. 구체적으로는 2개의 요약표(summary tables)와 5개의 세부표(detailed tables), 그리고 6개의 비망향목표(memorandum tables)를 만들 것을 제시하고 있는데, 비망향목표들

4) 9개 (국제)기구의 협업체인 TFFS(Task Force on Finances Statistics): BIS, ECB, Eurostat IMF, OECD, UNCTAD, World Bank, Paris Club, Commonwealth Secretariat

5) (PSDS 2.104) Consistent with other macroeconomic statistics manuals, this Guide recommends use of the accrual basis for determining the time of recording flows

6) (PSDS 2.17) The public sector consists of all resident institutional units controlled directly, or indirectly, by resident government units, that is, all units of the general government sector, and resident public corporations.

7) (PSDS 2.154) GFSM recommends consolidating statistics for a group of units. ... When units of the public sector are included in a presentation, the statistics for public corporations should be presented in two ways: as a separate public corporations subsector and together with general government units. In both cases, the statistics should be presented on a consolidated basis within each group.

8) 채무상품(debt instruments)은 채권자가 채무자에게 미래의 특정시점에 이자 및 원금의 지급을 요구할 수 있는 금융 권리(financial claim)를 의미한다.

“
**현재 공공부문으로 통계의 범위를
 확대하는 데 있어 가장 큰 이슈는,
 공공부문에서 일반정부를 제외한 부분의
 개념을 정리하는 문제이다.**
 ”

에는 요약표과 세부표들에 표시되지 못하는 추가적인 부채관련 항목들-보증채무, 연체금, 가치조정액, 파생상품 포지션, 명시적 우발부채 및 사회보장급여 순부담, 만기구조와 이자율 등-을 포함하고 있다.

최근 들어 재정의 위험요인 관리 측면에서 많은 관심을 받고 있는 보증채무나 우발부채, 충당부채 등이 이 비망항목표들에 포함되게 됨으로써, 직접적으로 부채에 합산하기는 어렵지만 향후 재정위험요인이 될 수 있는 것들이 별도로 비망항목표들을 통해 명시적 관리가 가능해지는 효과가 있다.

III. 공공부문 재정통계 산출의 주요 쟁점

본 절에서는 우리나라 공공부문의 재정통계를 산출하는 데 있어 발생하는 여러 쟁점사항들에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다. 2012년 재정통계 개편을 통해 재정통계 작성에 상당 부분 최신의 국제적 기준에 근접해 있기는 하지만, 공공부문으로의 범위 확대는, 단순히 통계의 포괄 범위를 확대하는 문제를 넘어 다양한 실무적 문제점들을 사전에 파악하고 대응책을 마련하는 것이 필요하다.

가) 공공부문 포괄범위의 설정

2012년 재정통계 개편으로 일반정부의 포괄범위는 이미 통일되었고, 현재 공공부문으로 통계의 범위를 확대하는 데 있어 가장 큰 이슈는, 전체 공공부문에서 이미 정리된 일반정부를 제외한 나머지 부분의 개념을 정리하는 문제이다. 2008 SNA 기준에 따르면, 경제는 크게 다섯 개-일반정부, 비금융기업, 금융기업, 가계, 가계지원비영리기관-의 상호 배타적(exclusive) 제도부문(institutional sector)으로 구분되는데, 이는 ‘지배성(control)’의 기준에 따라 크게 공공부문(public sector)과 민간부문(private sector)으로 구분된다.

〈표 1〉 공공부문과 민간부문의 구분

일반정부 부문	비금융 기업부문	금융 기업부문	가계부문	가계지원 비영리기관 부문
	공공부문		민간부문	
공공부문	민간부문			

공공부문은 앞서 제2절에 설명한 것처럼, ‘지배성’ 측면에서 민간부문과 구분되는데, 중앙정부, 지방정부, 사회보장기금, 정부통제 비영리기관으로 구성된 ‘일반정부’와 금융공기업과 비금융공기업을 합친 ‘공기업’이 합쳐져 공공부문을 구성한다. 여기서 공기업(public corporation)은 ‘다른 공공기관에 지배(지배성)를 받으면서 시장생산자(시장성)인 기업’을 말하는 것으로 ‘지배성’과 ‘시장성’ 모두를 충족하는 제도단위이다.⁹⁾

지난 2012년 재정통계 개편으로 우리나라는 국제적 기준에 따른 일반정부 범위의 통계체계를 구축하

9) (PSDS 2.19) Public corporations include all corporations controlled by government units or by other public corporations. ... Corporations are all entities that are (i) capable of generating a profit or other financial gain for their owners, (ii) recognized by law as legal entities separate from their owners who enjoy limited liability, and (iii) set up for purposes of engaging in market production

였다. 이제 공공부문으로 통계의 범위를 확대하는 데 있어 가장 핵심이 되는 부문은 시장성과 지배성을 모두 만족하는 ‘공기업’ 부문이다. 우선 ‘지배성’의 의미는 제2절에서 설명하였지만, 개별 제도단위의 지배성 충족 여부, 즉 ‘공공부문’에 포함되는지를 판단하는 데 있어 실질적인 기준은 2008 SNA에서 제시하는 기준이 통용된다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 지배성 판단 기준(2008 SNA)

공기업 구분을 위한 지배성 기준	비영리기관 구분을 위한 지배성 기준
(1) 과반수 이상의 의결권 보유	(1) 간부의 임명권
(2) 이사회 혹은 주요 협의체 기구에 대한 통제	(2) 정부의 의사결정권한을 합법화하는 규정이나 기타 제도의 존재
(3) 집행간부 등 주요 인사에 대한 임명권 혹은 파면권 보유	(3) 계약협정 체결에 관여할 여지
(4) 주요 위원회 혹은 주요 지배기구에 대한 통제	(4) 정부로부터의 차입수준
(5) 황금주와 주식매입선택권 보유	(5) 비영리 활동에 따른 위험을 정부가 부담하는 정도
(6) 규정 및 통제	
(7) 주 공공부문 고객 및 고객집단의 통제	
(8) 정부 용자를 통한 통제	

한편, 공기업의 다른 한 가지 특징인 ‘시장성’은 공공부문 내 일반정부와 공기업을 구분하는 가장 중요한 기준으로서, ‘제도단위가 경제적으로 의미 있는 가격¹⁰⁾으로 시장산출물을 생산하는 시장생산자¹¹⁾’인지의 여부를 판단하는 기준이다.

‘공기업’의 개념을 정리하는 데 있어, 현재 우리나라에서는 3가지 기준이 사용되고 있다. 「공공기관운영에 관한 법률」(이하 공운법)의 적용을 받는 중앙정부

“
공기업을 포함한 공공부문 재정통계 작성을 시도할 때에 국제적 비교가 가능하도록 ‘국제기준의 지배성’을 기준으로 포괄범위를 설정하는 것이 바람직하다.
 ”

산하 공공기관, 「지방공기업법」의 적용을 받는 지방정부 산하 공공기관, 그리고 한국은행의 국민계정 기준에서 공공부문에 포함되는 기관들인데, 다만 「공공기관운영에 관한 법률」과 「지방공기업법」의 적용을 받는 공공기관들은 그 포괄범위의 설정 목적이 공공기관들을 효과적으로 ‘관리’할 것을 목적으로 하기에, 이들 법률상의 지배성·시장성 기준¹²⁾은 ‘통계’적 목적의 분류기준들과 조금 차이가 있다. 반면, 한국은행 국민계정 기준은 2008 SNA 기준에 따른 것으로, 한국은행은 2014년 초 통계 발표를 계획으로 현재 포괄범위 설정을 추진하고 있다.

차제에 공기업을 포함한 공공부문 재정통계 작성을 시도하는 것은 국제적 비교가 가능한 통계를 작성하는 것이 그 중요한 목적 중 하나인바, ‘국제기준의 지배성’을 기준으로 포괄범위를 설정하는 것이 바람직하다. 실무적으로 보면, 현재 일반정부 통계에 포함되는 제도단위¹³⁾들에, ‘공기업’ 부문을 추가하는 작업인데, 앞서 제시한 세 가지 기준의 합집합을 사용하는 것이 적절할 것으로 보인다. 즉, 공운법의 대상이 되는 모든 공공기관과 지방공기업법 대상 공공기관, 그리고

10) ‘경제적으로 의미 있는 가격(economically significant price)’을 판단하는 구체적인 기준은 2008 SNA에는 명시되어 있지 않으나 ‘원가보상률’을 활용할 것을 제안하고 있고, ESA(European System of Accounts) 1995에서는 원가보상률 50%를 기준으로 명시하고 있다.

11) (PSDS 2.19) ... Institutional units controlled by government, that are legally established as corporations but are not market producers (i.e., they do not sell their output at economically significant prices), are classified as part of the general government sector, not the public corporations sector

12) 공운법상의 지배성 기준은 정부지분 50% 이상, 정부지원액이 총수입액의 50% 초과, 정부지분 30% 이상과 임원 임명권 소유 등이 있고, 시장성 기준은 ‘자체수입비율 50% 이상’으로 원가보상률을 기준으로 한 국제지침과는 차이를 보인다.

13) 2012년 재정통계 개편 시, 공운법 기준이 아닌 이미 국제기준에 따라 원가보상률 50%와 특수기준(시장성과 상관없이 일반정부로 분류되는 사회보장기구, 구조조정기구, 정부가 유일한 고객인 경우 등)을 사용하여 일반정부와 공기업을 구분하였다.

“
**2012년 말 일반정부 범주에 포함되어 있는
 250개 비영리공공기관에서 정부의 지배성
 기준을 만족하는 189개 공기업과
 2012년에 신설된 23개 기관들이 추가되어,
 중앙·지방정부와 439개의 공공기관으로
 이루어진 공공부문이 구성되게 된다.**
 ”

한국은행 국민계정 통계상의 공공기관 범위를 포괄하는 범주가 된다.

이러한 기준을 적용하면, 2012년 말 일반정부 범주에 포함되어 있는 250개 비영리공공기관(중앙 163개, 지방 87개)에서 정부의 지배성 기준을 만족하는 189개 공기업과 2012년에 신설된 23개 기관들이 추가되어, 중앙·지방정부와 439개의 공공기관¹⁴⁾으로 이루어진 공공부문이 구성되게 된다.

〈표 3〉 공공부문 포괄범위

(단위: 개)

	관리목적 공공기관	통계목적 공공부문				'12년 신설 ¹⁾
		계 (A+B+C)	일반정부 (A)	비금융 공기업 (B)	금융 공기업 (C)	
1. 중앙	295	302	163	123	16	18
2. 지방	137	137	87	50	-	5
계(1+2)	432	439	250	173	16	23

주: 1) 2012년 신규 기관 23개 중 15개(중앙 13개, 지방 2개) 기관들은 시장성(원가보상률) 기준 및 특수기준에 따라 비영리공공기관으로 분류하여, 공기업이 아닌 일반정부에 포함된다.

나) 연금충당부채

연금제도는 그 적용대상에 따라 크게 사회보장제도(social security scheme)와 고용관련제도(employment-related scheme)로 분류한다. 제도단위 측면에서 보면, 고용관련제도에서 자립형 연금금은 독립된 제도단위로 간주되고 지배주체에 따라 금융공기업 혹은 민간 금융기업으로 구분한다. 사회보장제도에 속하는 연금제도는 미래의 지급약정에 대해서 통계적으로 부채로 인식하지 않고 암묵적 우발부채(implicit contingent liabilities)로 분류하는데, 이는 사회보장제도의 미래 연금지급액을 부채로 포함시킬 경우, 지급액의 신뢰성 있는 추정이 어렵고, 예산계약으로 인한 지급액 산정기준 변경 시, 이 추정액이 크게 변할 수 있는 문제 때문이다.¹⁵⁾ 다만, 연금에 따른 재정부담을 명확하게 하기 위해, 미래의 지급의무를 대상제도단위를 명시하고 순계규모를 비망항목에 부기하도록 국제기준은 권고하고 있다.

반면 고용관련제도의 연금수급권(pension entitlements)을 비롯한 연금 지급의무는 일반적으로 각 제도단위의 부채로 계상되며, 확정급여형의 연금수급권은 사전 합의된 공식에 따라 약정된 급여의 현재 가치가 되고, 확정기여형의 경우는 기금자산의 현재 시장가치와 동일한 것으로 간주한다.

재정통계에서 충당부채는 원칙적으로 확정적이나 우발적이나에 관계없이 부채에 포함시키지 않는 것이 원칙¹⁶⁾이나, 연금제도의 발전과 함께 연금관련 충당

14) 중앙 302개(공운법 295개, 한은 등 추가 7개)과 지방 137개(지방공기업법)가 포함되게 되는데, 기존의 공운법과 지방공기업법상의 공기업에 추가해서 한국은행의 국민계정상의 분류에 공기업으로 분류되는 한은, 금감원, 산은지주, 산은, 기은, KBS, EBS의 7개 기관이 포함되게 된다.
 15) (SNA2008 17.192) There are two problems with simply suggesting that entitlements from social security should be shown in the SNA. The first is that reliable estimates of the entitlements may not be readily available whereas it is increasingly the case that such estimates exist for private schemes. Secondly, there is an argument that such estimates are of limited usefulness where government has the possibility of changing the basis on which entitlements are determined in order to keep the entitlements within the bounds of what is budgetarily feasible.
 16) (PSDS 3.11) ... Contingent assets and liabilities are not recognized as financial assets and liabilities prior to the condition(s) being fulfilled. Amounts set aside in business accounting as provisions to provide for a unit's future liabilities, either certain or contingent, or for a unit's future expenditures, are not recognized in the macroeconomic statistical systems.



부채에 관해서는 논의가 확대되면서 국가들 간에 다양한 방식들이 사용되고 있다. 특히, 국가별로 정부부문 연금충당부채(공무원연금, 군인연금 등)의 운용방식 및 제도 등이 상이한데, 북미나 호주는 정부부문 연금부채를 정부부채(core accounts)로 처리하는 반면 EU 등의 국가들은 현재 정부부채에 포함시키지 않고

있다. 그러나, EU는 회원국들의 재정관리를 강화하고자 하는 노력의 일환으로 각 회원국들의 연금부채 산정과 관련하여 논의를 지속¹⁷⁾하고 있으며 2017년부터 Eurostat에 관련통계를 제공하도록 권고하였다.

〈표 4〉 연금의 부채인식 기준 비교

		사회보장제도	고용관련(직역연금)	
			확정급여형	확정급여형
국제기준	분류	<ul style="list-style-type: none"> 독립단위: 사회보장기금 비독립단위: 지급주체에 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 자립형: 금융공기업/민간금융기업 비자립형: 적립주체에 포함 	
	부채인식	× (암묵적 우발부채로 비망향목에 부기)	○ (기금자산의 현재가치)	○ (약정급여의 현재가치)
해외사례 ²⁾	부채			호주, 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 영국
	부기	캐나다, 독일 ¹⁾ , 영국, 포르투갈, 오스트리아, 스페인, 헝가리, 룩셈부르크, 포르투갈, 슬로바키아		독일 ¹⁾ , 영국, 포르투갈, 오스트리아, 스페인, 헝가리, 룩셈부르크, 포르투갈, 슬로바키아, 아일랜드
	미산출	브라질, 에스토니아, 아일랜드, 멕시코, 뉴질랜드	브라질, 영국	브라질, 에스토니아, 멕시코

주: 1) 독일은 내부적인 목적으로만 산출하는 것으로 보고
 2) EU국가들의 경우 2017년부터 공식적인 연금부채의 산출이 계획되고 있음
 자료: IMF 『Public Sector Debt Statistics』, 2013 OECD/ABS 공동주관 Pension Workshop 자료

17) 통일된 기준을 제공하기 위해 2012년 Eurostat가 연금부채 편제 매뉴얼을 발간하고, 할인율이나 장래보수 추정방식 등에 대한 구체적인 사항들을 제시하였다.

“
**우리나라의 경우, 글로벌 금융위기 이후
 국가의 재정위험 요인들을 포괄적이고
 체계적으로 관리할 필요성이 제기됨에 따라
 2010년 국가재정법의 개정을 통해
 ‘국가보증채무관리계획’의
 국회 제출이 의무화되었다.**
 ”

우리나라의 경우 2011년 결산부터 일반정부 범위 국가재무제표상에서 공무원 연금과 군인연금 총당부채를 산출하여 공표하기 시작하였다.¹⁸⁾ 총당부채의 산출에 있어 전제, 산출방식 등에 대한 전문적·정책적 논의의 필요성이 많아, 충분한 논의를 거쳐 연금관리주체들이 총당부채를 산출하여 관리할 필요가 있다. 다만 통계적 목적에서 총당부채(provisions)는 직접적인 부채통계에 포함시키지 않은 것이 원칙이지만, ‘연금’이라는 특수성을 고려할 때, 국제적 논의를 지켜보면서 준비를 하되 향후 정식 공표를 하더라도 비망항목에 부기하는 방식으로 시작하는 것이 바람직해 보인다.

다) 보증채무

보증(guarantee)은 명시적 우발부채(explicit contingent liabilities)의 가장 대표적인 형태로 우발부채는 원칙적으로 통계상의 부채로 인식하지 않는 것이 국제기준이다. 하지만, 일부 보증-표준화 보증-

은 우발부채가 아닌 부채(liabilities)로 처리하고 있다.

2008 SNA에 따르면 보증은 크게 3가지 유형-파생금융상품 형태의 보증, 표준화 보증, 일회성 보증-으로 구분된다. 이 중 파생금융상품 형태의 보증은 금융자산·부채에 포함되지만 채무(debt)에 포함되지 않고, 표준화 보증(standardized guarantee scheme)¹⁹⁾은 명시적 우발부채에 포함시키고, 통계적으로 부채로 처리한다. 일회성 보증은 대부분의 경우 보증인의 우발부채로 간주하는데, 국제기준은 용자 및 기타 채무상품에 대한 보증의 저장(stock) 명목가치를 ‘총부채표’ 비망항목에 부기할 것을 권고하고, 모든 일회성 보증은 여타 명시적 우발부채와 함께 ‘명시적 우발부채와 미래 사회보장급여 순부채’표에 적시할 것을 권고하고 있다.

실제 국제적으로 많은 나라들에 있어 보증채무는 우발부채로 관리되면서, 국제 비교용 부채 총액에서도 제외되고 있다. 다만, 재정위험 요인 관리의 측면에서 각국은 보증채무를 다양한 방식으로 관리하고 있는데, 상세상황을 (가능한 경우) 추정치와 함께 제시(호주, 뉴질랜드 등)하거나, 채무보증에 대한 한도를 국회에서 의결(일본)하는 등의 방식이 사용되기도 한다.

우리나라의 경우, 글로벌 금융위기 이후 국가의 재정위험 요인들을 포괄적이고 체계적으로 관리할 필요성이 제기됨에 따라 2010년 국가재정법의 개정을 통해 ‘국가보증채무관리계획’의 국회 제출이 의무화되었다.^{20) 21)} 보증채무와 관련 논란의 중심에 있는 것 중의 하나는 30여 개 공공기관(LH, 수공 등)이 개별 근거법에 정부의 지급보증이 명시되어 있고, 이러한 공공기

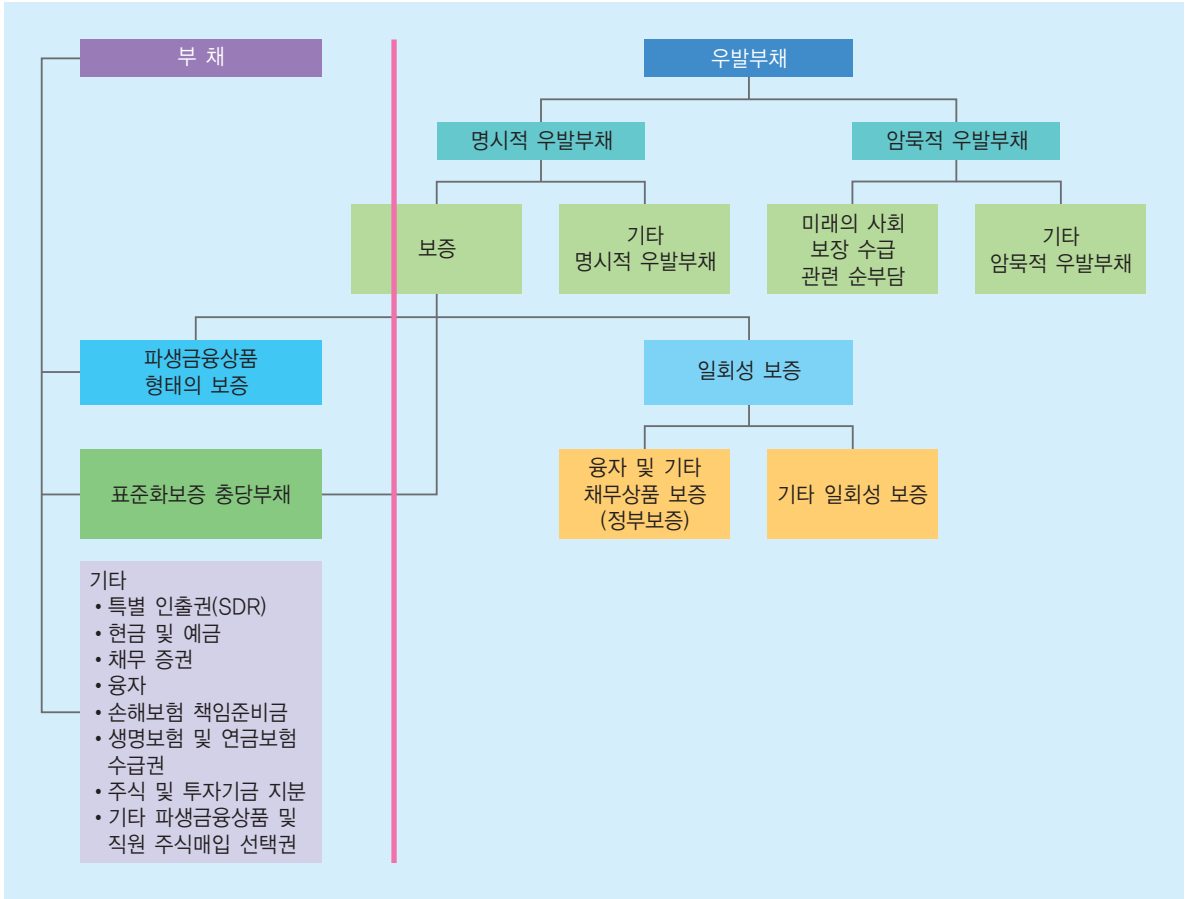
18) 이는 정부가 고용주인 공무원과 군인의 연금에 대해 회계적 기준에 따라 작성되는 결산서류에 적용되는 것으로서, 사학연금과 국민연금의 총당부채는 산출대상에서 제외되어 있다.

19) 표준화 보증이란 유사한 성격의 소액 용자에 대해 대량 발생하는 보증을 총칭하는 것으로, 수출(무역)신용 보증, 환보증, 다양한 종류의 보험(예금, 농작물, 자연재해 등), 주택담보용자, 학자금 용자 등이 해당한다.

20) 보증채무는 미확정채무로서 확정채무인 국가채무에 포함되지 않고, 2009년까지 참고사항으로 부기되어 왔다.

21) 2011년 결산기준으로 우리나라의 국가보증채무는 GDP 대비 2.8% 수준인 35.1조원으로, 예보채상환기금채권 23.7조원(67.5%), 장학재단채권 4.8조원(13.7%), 구조조정기금채권 5.2조원(14.8%), 국내은행외화표시채무 1.2조원(3.4%) 등이 대부분을 차지하고 있다.

[그림 1] 거시경제 통계상 부채 및 우발부채



관의 부채가 증가하는 추세라는 점이다. 그러나, 공공 부문의 부채 산출 시 정부보증채무, 공기업 지급보증 등 논란이 되는 대부분의 보증채무가 자동적으로 포함 되게 된다. 다만, 공공부문에서 민간부문에 보증한 경우 우발부채²²⁾로서 다른 부채와 일률적인 합산 보다는 별도의 부기(보증대상 기관과 규모를 별도의 양식으로 명기)를 통해 부채통계의 일관성과 투명성을 제

고할 필요가 있다.

라) 내부거래 제거(Consolidation)

‘내부거래 제거’ 혹은 ‘통합’은 일련의 단위들이 마치 하나의 단위를 구성하는 것처럼 통계를 제시하는 방법으로, 사전적으로 합의된 분석 체계 안에서 모든 유량

22) 우발부채(contingent liabilities)는 미래에 특정한 별도의 우발 사건이 발생하는 경우 실현되는 부담(obligations)으로, 상환요구 여부(자원유출 가능성)와 잠재적 규모(금액추정 가능성)에 대한 불확실성이 존재하여, 특정 조건이 발생하기 전까지는 일반적으로 통계상 부채로 인식하지 않는다.

“
**공공부문의 재정통계를
 산출하는 데 있어서도, 국제기준에 따른
 내부거래 제거 원칙을 유지하고,
 다만 연기금의 국채보유분 등은
 통계의 투명성 측면에서 부가적으로
 공개하는 것이 바람직할 것이다.**
 ”

과 저량을 합한 다음, 통합대상이 되는 단위들의 관계를 나타내는 모든 유량과 저량을 제거함으로써 산출된다. IMF의 GFSM(Government Finance Statistics Manual)은 부채통계를 포함하여 일반정부 및 공공부문 통계를 작성하는 데 있어 통합 편제를 요구하고 있으나, 2008 SNA는 원칙적으로 통합처리를 하지 않지만 정부관련 통계에 있어서는 통합이 적절할 수 있다고 언급하고 있다.

통합은 그 유형에 따라 부문 내 통합과 부분 간 통합으로 구분되는데, 부문 내 통합은 특정 하위부문 통합통계를 산출하기 위해 해당 부문 내에서 이루어지는 통합을 말한다. 예를 들어, 중앙정부의 하위부문 또는 공기업의 하위부문 내의 통합을 지칭한다. 반면 부문 간 통합은 특정 공공부문 단위집단에 대한 통합통계를 산출하기 위해 공공부문의 하위 부분 간에 이루어지는 통합으로 예를 들면, 일반정부와 공기업 사이의 통합 등이 이에 해당한다.

통계의 포괄범위에 따라 통합의 유형이 결정되면, 이제 어떤 채무·부채를 통합할 것인지, 통합의 대상 항목을 결정해야 한다. 두 가지 유형의 통합 모두 ‘유자’, ‘채무증권’, ‘기타 미지급계정’의 주요 거래, 거래

외 경제유량 및 저량을 통합과정을 통해 제거하는 것이 원칙이다.

EU의 경우 2008 SNA 기준을 따른 ESA 1995를 기준으로 하므로 일반적으로는 내부거래를 제거하지 않지만, 부채통계 기준으로 사용하는 마스트리히트 조약상의 부채 산출 시에는 내부거래를 제거하는 것을 원칙으로 삼고 있다. 이 내부거래 제거가 중요한 이슈가 되는 것은 국민연금 등 정부 관리 기금이 보유한 국채 등을 부채통계에서 어떻게 처리하는가에 따라, 통계상 부채의 규모가 상당히 달라질 수 있기 때문이다. 개별 국가의 상황에 따라 이 문제가 큰 이슈가 아닐 수도 있지만²³⁾, 일단 국제 통계기준은 내부거래를 제거하는 것이고, 우리나라도 2012년 재정통계 개편 시 국민연금 등이 보유하는 국채를 내부거래로 보아 제외하는 것을 원칙²⁴⁾으로 삼고 있다. 공공부문의 재정통계를 산출하는 데 있어서도, 국제기준에 따른 내부거래 제거 원칙을 유지하고, 다만 연기금의 국채보유분 등은 통계의 투명성 측면에서 부가적으로 공개하는 것이 바람직할 것이다.

마) 회계기준의 차이

우리나라에서 공공부문은 크게 중앙정부, 지방정부, 공공기관으로 나뉘어 있고, 공공기관은 다시 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분되고 있다. 이들을 포괄하는 공공부문의 재정통계를 작성하는 데 있어, 개념적인 부분들이 다 정리되고 난 후, 실제적 통계 작성에 있어 기초자료로 사용되는 회계정보를 이용할 때 가장 먼저 발생할 문제점은 공공부문의 하위 부문들의 회계기준이 서로 다르다는 것이다.

23) 영국, 독일 등의 선진국들 대부분은 연기금의 국채보유분이 미미하여 큰 이슈가 되지 않고 있다. 일본은 연금부채를 포함하여 통계를 산출하고 있으나, 국제기구에서 발표할 때는 이 부분을 제외하고 발표한다.
 24) 「국가재정법」 제91조 제3항

〈표 5〉 국가, 지방자치단체, 공공기관 회계기준 비교

중앙	기관	중앙관서	공공기관		
			공기업	준정부기관	기타공공기관
회계기준	국가회계기준	K-IFRS	기업회계기준	기업회계기준 + 출연연 회계기준	
지방	기관	지방자치단체	지방교육청	지방공기업	
				직영공기업	공사 및 공단
회계기준	지방자치단체 회계기준	교육비특별회계 회계기준	기업회계기준		

중앙정부는 2009년, 지방자치단체는 2007년부터 각각 발생주의 회계를 도입하였으나, 통일된 회계기준이 아닌 각각의 회계기준을 제정하여 운영하고 있다.

공공기관도 단계적으로 국제회계기준이 도입되고 있어 기존의 공기업과 준정부기관의 회계기준(공공기관회계기준) 역시 K-IFRS의 도입에 따라 대부분 개정이 되었으나, 여전히 완전한 도입이 아니고, 일부 사항들에 대해서는 기존 공공기관 회계기준이 계속 적용되고 있다.

공공부문 부채통계의 작성에 있어 부채와 관련된 기준들은 그 정의, 분류, 인식기준 등 대부분이 거의 유사하나 부채항목별 세부기준은 회계기준에 따라 소규모의 차이²⁵⁾가 존재한다.

해외 사례를 살펴보면, 개별 국가의 상황에 따라 다른 방식으로 공공부문의 회계기준을 운용하는 것을 볼 수 있다. 미국의 경우, 민간부문, 주정부 및 지방정부, 연방정부부문이 각각 별도의 독립회계기준을 제정하여 사용하고 있고, 영국의 경우는 민간부문의 일반회계기준을 해석·적용한 정부재무보고 매뉴얼

“
실제 재정통계 산출 작업이 시작되기 이전, 우선 부문별 회계기준의 면밀한 검토를 통해 공공부문 재정통계 산출에 조정이 필요한 구체적 사항들에 대한 파악 및 해결을 사전적으로 준비할 필요가 있다.
”

을 발간하여 사용하고 있다. 반면, 호주와 뉴질랜드의 경우는 민간부문과 정부부문에 공통된 하나의 회계기준이 적용되고 있다.

앞으로 실제 재정통계 산출 작업이 시작되기 이전, 우선 부문별 회계기준의 면밀한 검토를 통해 공공부문 재정통계 산출에 조정이 필요한 구체적 사항들에 대한 파악 및 해결을 사전적으로 준비할 필요가 있다.

바) 자산평가 방식의 차이

공공부문의 재정통계에 있어 부채통계와 함께 가장 중요한 것이 자산통계이다. 현재 우리나라의 국가 자산 통계는 3개 기관에서 개별 기관의 고유의 목적에 따라 독립적으로 작성되고 있다. 기획재정부는 정부결산을 통해 일반정부 소유의 고정·재고자산을 집계하고 있고, 통계청은 국가자산통계에서 일반정부의 자산을 추계하고 있고, 한국은행은 국민B/S 작성 과정 중 일반정부의 자산 통계가 산출된다.

문제는 이 세 기관들이 개별적으로 자산통계를 산출하면서, 서로 다른 자산통계 수치²⁶⁾를 보임에 따라 발생하는 통계의 신뢰성 문제이다. 이러한 차이는 개별 기관이 통계 작성 목적에 따라 추계방법, 사용된 기

25) 예를 들어, 퇴직급여충당부채의 경우, 국가회계기준에서는 장기충당부채의 일종이나 지자체 회계기준에서는 기타비유동부채의 일부분이고, 국가 및 지자체회계기준은 재정상태표일 기준 퇴직급여추계액을 바탕으로 설정하는 반면, 공공기관회계기준에서는 확정기여·확정급여형 제도로 구분하고 확정급여형 제도의 경우 보험수리적 평가방법을 적용하고 있다.
26) 2011년 말 기준으로 일반정부 소유의 생산자산은 기획재정부는 970조원, 통계청은 706조원, 그리고 한은은 966조원(잠정추정치)을 제시하고 있다.

“
공공부문 재정통계는 그 특성상 한 번의
작성으로 끝나는 작업이 아니어서,
이번에 시작되는 작업을 앞으로
어떻게 효과적으로 유지·관리할 것인가의
문제도 심각한 고민이 필요하다.
”

초자료, 내용연수 및 연령-가격함수(감가상각함수) 적용 방식 등 평가방법의 차이로 인해 발생한 것으로 추정된다.

신뢰성 있는 공공부문 자산통계의 산출을 위해서는 이 기회에 국가자산의 평가 시 각 기관 사이의 산출방식을 어느 정도 통일할 필요가 있다. 일단, 가장 직접적으로 조사되고 있는 정부의 재정통계를 기준으로, 추계방법이나 연령함수 적용 방식 등 평가방법의 합리적인 조정을 통해 기초통계를 산출하고, 이후 한국은행이나 통계청이 개별 기관의 통계 목적에 맞게 재정통계를 가공하여 사용하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

IV. 공공부문 부채통계 관리 방안

공공부문 재정통계는 그 특성상 한 번의 작성으로 끝나는 작업이 아니어서, 이번에 시작되는 작업을 앞으로 어떻게 효과적으로 유지·관리할 것인가의 문제도 심각한 고민이 필요하다.

공공부문 통계의 작성·유지 측면에서 가장 먼저 고민해야 할 것 중에 하나는 공공부문의 포괄범위 설정을 얼마나 자주 할 것인가의 문제이다. 포괄범위의 재조정을 위해서는 기존의 공공부문 내 제도단위들의 지배성 충족 여부를 주기적으로 재조사하여 포함 여부를 확인하고, 기존에는 포함되지 않았으나 새로이 포

〈표 6〉 기관별 정부소유자산 가액 추정방법 비교

	기획재정부	통계청	한은 국민B/S
포괄범위	'01 GFS 기준 일반정부	'08 SNA 기준 일반정부	'08 SNA 기준 일반정부
추계목적	자산가액 추정	자산가액 추정	고정자산소모 산출 자산가액 추정 자본서비스 추계
기초자료	일반정부 포괄기관 재무회계 결산자료	'97 이전: 자산취득액 ('97 국부조사) '97 이후: GDP투자	GDP투자 장기시계열
자산분류	대상기관 소유자산별 세부자료 (국가회계의 경우 유무형자산 18개)	유형자산 36개 무형자산 3개	60개 유무형자산
내용연수	대상기관 소유자산별 세부자료	주택 44년 비주택건물 47년 건축물 28년 운수장비 11년 기계장치 12년	주거용 건물 55년 비주거용 건물 45~55년 건축물 25~65년 운수장비 5~26년 기계류 8~15년
추계방법	직접조사법	'97년 스톱 접속법	영구재고법
감가상각 함수	정액법	'97 이전: 정률법 '97 이후: 건설자산: 정액법 기계류: 정률법	효율환가법 (정액법과 유사)
잔존가액	0%	5~15%	5~15%
폐기함수	실제 폐기금액	원프리곡선	로그정규분포
추정 스톱	순스톱	순스톱	총스톱, 생산스톱, 순스톱
스톱 시계열	'11년 이후	'97년 이후	'53년 이후

함될 수 있는 제도단위들에 대한 지배성 기준도 점검해야 한다.

현재 공운법에 따른 공공기관의 설정은 매년 이루어지고 있으나, 전체 공공부문에 걸쳐 지배성 기준을 점검하는 것은 많은 재원이 소요되는 작업으로, 그 변동 범위가 크지 않다고 할 때 적시성 있는 통계의 효율적 생성이라는 측면에서 매년 범위를 재조정하는 것은 바람직하지 않을 것이다.

영국이나 미국 등 주요 선진국들에서는 통계상의 공공부문 포괄범위를 재조정하는 주기가 일반적으로

5년 이상이고, 우리나라의 한국은행이 GDP 통계의 기준년 개편을 5년마다 한 번씩 하는 것을 고려하면, 공공부문의 포괄범위 재설정도 GDP기준년 변경과 함께 진행하는 것이 바람직해 보인다.

공공부문 재정통계의 작성 이후 효과적인 사용을 촉진하기 위한 관리도 중요한 문제이다. 현재 3가지 국가채무·부채-국가채무, 재무제표상 부채, 일반정부 부채-수치가 산출되고 사용되는데, 개별 수치가 가지는 특성에 대한 이해가 부족하여 여러 논란을 불러일으키고 있다. ‘국가채무’는 현금주의 기준으로 중앙과 지방정부를 포괄하여 재정운용의 목표지표로 사용되는 개념이고, ‘재무제표상 부채’는 발생주의 기준으로 중앙정부에 대해 작성하며, 적극적 재정위험관리를 위한 판단지표로 활용된다. 반면 ‘일반정부 부채’는 발생주의 기준으로 중앙과 지방정부, 그리고 비영리 공공기관을 포괄하는 것으로 국제기구 비교 등에 활용하기 위한 통계이다. 이러한 3가지 통계 이외에, 이제 ‘공공부문 부채’ 통계가 추가됨에 따라 향후 다양한 통계의 사용에 따른 혼란이 가중될 가능성에 대한 우려의 목소리도 높아지고 있다.²⁷⁾

실제 더 다양한 재정통계가 산출되고 공표됨에 따라, 적절히 사용만 된다면 재정정보의 효과적 전달 등 재정투명성을 제고하는 데 큰 역할을 할 것으로 보이지만, 이러한 목표를 위해서는 지속적인 홍보와 교육이 필요해 보인다. 즉, 통계를 공표할 때마다 다양한 관련 개념에 대한 지속적인 홍보와 교육을 통해 개별 통계의 다양한 특성-통계의 성격, 산출방식, 타 통계와의 비교 및 활용방안 등—에 대한 일반 통계소비자들의 혼란을 불식시켜 나갈 필요가 있다.

“
**통계를 공표할 때마다 다양한 관련
 개념에 대한 지속적인 홍보와 교육을 통해
 개별 통계의 다양한 특성에 대한
 일반 통계소비자들의 혼란을 불식시켜
 나갈 필요가 있다.**
 ”

〈표 7〉 부채(채무) 관련 다양한 개념

		국가결산 재무제표상 부채	국가채무 (중앙·지방)	일반정부 부채	공공부문 부채	
작성 기준		발생주의	현금주의	발생주의	발생주의	
포괄 범위	중앙 정부	일반회계	○	○	○	○
		특별회계	○	○	○	○
		정부관리기금	○	○	○	○
		공공기관관리기금	○	×	○	○
		비영리공공기관	×	×	○	○
	지방 정부	일반회계	×	○	○	○
		특별회계	×	○	○	○
		기금	×	○	○	○
		교육비특별회계	×	○	○	○
		비영리공공기관	×	×	○	○
공기업		×	×	×	○	
주요 분류 기준 항목	공무원·군인연금	○	×	×	△ ¹⁾	
	국민·사학연금	×	×	×	△ ²⁾	
	기타충당부채	○	×	×	×	
	국채·차입금·공채	○	○	○	○	
	기타발생주의 항목 ³⁾	○	×	○	○	
	국민연금기금 보유국채 등	×	○	×	×	
GDP 대비 비율(% ⁴⁾)		62.6%	34.0%	37.9%	-	

주: 1) 부채에 합산하는 것이 아니라 비망항목에 부기
 2) 향후 추이를 보면서 비망항목에 부기하는 방향으로 추진 계획
 3) 예수금, 미지급비용, 미지급금 등
 4) 2011년 결산 기준

27) 오해의 소지를 줄이기 위해 개념과 포괄범위를 법제화하는 일부 의견도 있으나, 현실적 필요성이나 효용은 없을 것으로 판단된다.

“
**금융위기 이후 정확한 정보를 바탕으로 한
 효과적인 정책대응의 필요성에 대한
 공감대가 높아지면서,
 확대된 범위의 재정통계에 대한
 국제적 지침이 마련되고 점차 많은 국가들이
 이러한 추세에 동참하고 있다.**
 ”

으로 제공되는 다양한 정보가 여러 사용자들에 의해 오용됨으로써 생기는 문제를 방지하기보다는 공공부문에서 자발적으로 정확한 정보를 제공함으로써 사전적으로 오해의 소지를 줄이기 위한 정부 차원의 노력이 중요해 보인다. 차제에 공기업들을 포함한 공공부문 전체의 재정통계를 산출함으로써, 국가부채에 대한 불필요한 논란을 해소하고, 재정투명성 제고와 재정관리의 효과성을 강화하여 재정운영 주체들의 책임성과 대국민 신뢰도를 제고할 수 있는 좋은 기회로 삼아야 할 것이다. KIPF

V. 맺음말

금융위기 이후 정확한 정보를 바탕으로 한 효과적인 정책대응의 필요성에 대한 공감대가 높아지면서, 확대된 범위의 재정통계에 대한 국제적 지침이 마련되고 점차 많은 국가들이 이러한 추세에 동참하고 있다.²⁸⁾

공공부문의 통계작성은 시간적·금전적으로 많은 재원이 소요되는 작업이다. 다만, 이러한 공공재원의 투입을 통해 재정에 영향을 줄 수 있는 다양한 정보가 투명하게 공개되면 중장기적으로 위험요인의 효과적이고 체계적인 관리가 가능케 됨으로써 재정건전성을 제고하는 긍정적 효과가 있다. 또한 재정정보의 투명성 확보를 통해 효율적인 재정운동을 유도하고, 공공부문의 재정활동에 대한 관리·감독과 정책수립에 필요한 정확한 정보를 확보할 수 있다는 장점이 있다.

지난 2012년 말 발생주의 기준이 일반정부로 확대된 재정통계 개편은 최신 국제기준에 따른 국내 재정통계 작성의 큰 성과이기는 하였지만, 여전히 LH 등 공기업의 부채와 관련하여 국가부채 규모에 대한 논란이 지속되는 문제점 또한 가지고 있었다. 상대적으로 공기업들의 비중이 큰 우리나라의 현실에서, 분절적

28) World Bank는 2010년 12월부터 각국의 공공부문 부채통계를 공개하기 시작하여, 2012년 말 기준으로 23개국이 공공부문기준 부채통계를 발표하고 있으며, EU의 경우 2014년부터 회원국들로 하여금 결산에 공공부문 부채통계를 포함시키도록 하였다. 다만 아직 자료의 완결성에 있어 부족한 부분이 많은 상태이다.

지속가능한 세출구조조정 추진을 위한 정책과제

I. 논의의 배경



박노욱
한국조세재정연구원
연구위원
(npark@kipt.re.kr)

2008년 말부터 지속되고 있는 세계적인 금융위기의 극복을 위해 재정지출의 급속한 확대가 전 세계적으로 이루어졌다. 이러한 재정지출의 확대에 의해 단기적으로는 세계경제가 위기국면에서 벗어나는 양태를 보였지만, 이러한 재정지출의 유지 가능성 자체가 새로운 위험요소로 부각되고 있다. 우리나라도 금융위기 초기에는 재정지출의 확대를 통해, 우리나라로 파급될 수 있는 금융위기의 부정적 여파를 단기간에 벗어나는 데 성공했다. 경제위기의 모면 이후, 2011년부터는 재정의 건전성 회복이 중요한 재정운용 기조로 부각되기도 하였다. 그러나 단기간에 해소되지 않는 세계적인 경제위기는, 재정 건전성 회복만을 전면에 내세운 재정운용 기조 추진을 곤란하게 하고 있다.

이와 더불어 2013년 새로운 정부의 출범과 더불어, 새로운 정부의 정책기조를 뒷받침하기 위한 재원 마련이 재정운용 기조에 있어서 중요한 과제로 부각되고 있다. 새로운 정부의 등장으로 인해, 새로운 정책적 선택을 반영하는 재정지출을 뒷받침하기 위해, 재정적 공간(fiscal space)을 새롭게 만들어내야 하는 상황이 발생하게 되었다. 2013년 5월 31일에 발표된 공약가계부에 따르면, 공약을 실현하기 위해 필요한 재원은 134.8조원이며, 이를 위해 지출 절감을 통해 84.1조원, 비과세 감면 정비를 통해 18조원, 지하경제 양성화를 통해 27.2조원, 금융소득과세를 통해 2.9조원, 세외수입을 통해 2.7조원을 조달하는 것으로 되어 있다. 여기서 지출 절감 부분이 기존의 재정지출의 세출구조조정을 통한 재원조달을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

종합적으로 보면, 경제성장 전망이 불확실한 가운데에, 조세수입이 감소하고 있으며, 새로운 정부의 새로운 정책 수요를 위한 재원 마련의 필요성이 부각되면서, 기존 예산사업의 구조조정이 요구되고 있다. 경제의 불확실성을 고려하면 당장의 재정건전화를 위한 지출 삭감을 추진하기는 어렵지만, 기존 예산사업의 조정과 최

“
**재정의 유지가능성을 확보하면서
 동시에 새로운 정책수요에 대응하기 위해서는,
 세입 증대와 기존 세출의 축소를 통해
 새로운 재정적 공간을 만들어 낼 필요가 있다.**
 ”

소한 재정건전성과 재정의 유지가능성 확보를 위해 앞으로 추진될 계획을 구체화하는 것이 필요하다고 판단된다.¹⁾

재정의 유지가능성을 확보하면서 동시에 새로운 정책수요에 대응하기 위해서는, 세입 증대와 기존 세출의 축소를 통해 새로운 재정적 공간(fiscal space)을 만들어 낼 필요가 있다. 본고에서는 이 중에서도 기존 세출의 축소 및 절감 또는 재조정을 추진하는 방안에 대해 논하고자 한다. 기존 세출예산의 구조조정은, 일반적인 국민의 추가적인 부담 없이 새로운 지출을 위한 재정적 공간을 만들어 내는 방안이라는 점에서 가장 먼저 고려되는 정책 대안이다. 그러나 기존 세출의 구조조정도 다양한 이해관계자와 수혜자에게 직접적으로 영향을 미치게 되므로, 합리적인 원칙과 기준의 설정을 통하여 추진되어야 한다. 그리고 짧은 시간 내에 세출구조조정을 추진하기 위해 단순하게 획일적인 기준으로 세출구조조정을 추진하게 되면, 세출구조조정의 결과가 유지가능하지 않다는 것은 여러 나라의 공통된 경험이다. 그러므로 세출구조조정의 결과가 어떻게 유지가능하도록 도출되게 하는지가 중요한 정책 과제라고 볼 수 있다. 단기간에 실적 위주의 세출구조조정을 무리하게 획일적으로 추진하게 되면, 부작용의 속출과 더불어 결국에는 삭감했던 지출들을 복원해

야만 하는 상황에 직면할 수 있다. 본고에서는 세출구조조정의 다양한 방안들을 점검하고, 지속가능한 이상적인 세출구조조정 방안이 무엇이며, 이러한 방안이 실현가능하기 위해 평소에 준비되어야 할 내용이 무엇인지를 점검하고자 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 먼저, 기존 재정사업의 세출구조조정을 위해 활용 가능한 방안들을 소개하면서, 각각의 장단점을 분석한다. 그리고 성과정보를 활용한 세출구조조정이 효과적으로 이루어지기 위한 추진체계에 대해서도 살펴본다. 마지막으로, 세출구조조정이나 사업관리 방식의 개선이 필요한 영역에 대해 예시적으로 논하고, 성과정보를 활용한 지속가능한 세출구조조정을 추진하기 위해 개선되어야 할 우리나라 재정성과관리제도의 정책과제를 논하고 글을 맺는다.

II. 세출구조조정 추진 방식

1. 세출구조조정 추진 유형

가. 성과정보 활용수준에 따른 유형화

세출구조조정을 추진하는 과정에서의 성과정보 활용 여부에 따라 다음과 같은 유형화가 가능하다. 성과정보의 사용이 미약한 예산 삭감방식과 성과정보를 활용하는 예산 삭감방식으로 나누어 볼 수 있다.²⁾ 성과정보의 사용이 미약한 일괄적인 예산 삭감방식은 단기간에 추진할 수 있다는 장점이 있으나, 추진된 예산 삭감이 유지되기 어렵다는 단점을 가지고 있다. 성과정

1) Romer(2012)는 “Fiscal Policy in the Crisis: Lessons and Policy Implications”라는 Working Paper에서 경제의 불확실성 속에서 재정적자 문제가 부각되는 상황에서는, 자본시장의 신뢰를 얻기 위해서 재정적자 해소를 위한 신빙성 있는 구체적 계획 수립의 필요성을 권고하고 있다.
 2) 세출구조조정 추진 방식의 유형화는 Brumby(2012)에 근거하고 있음.

보를 활용한 분석이 없이 추진된 예산 삭감은 부작용을 발생시켜, 일정 시간이 지난 후에 삭감된 예산이 복원되는 경향이 있다는 것이다.

반면에 성과정보를 활용한 예산 삭감방식은 평소에 성과정보가 축적되어 있지 않으면 비상시에 새롭게 생산하여 활용할 수 없다는 한계를 가지고 있다. 다시 말해, 성과정보를 활용한 예산 삭감에는 시간이 소요되기 때문에, 위기상황에 적용하기에 어려운 방식일 수 있다는 것이다.

세출구조조정을 추진하는 기준으로 크게 두 가지를 꼽을 수 있다. 사업의 효과성에 대한 성과정보와 정책적 우선순위라는 기준이다. <표 1>은 세출구조조정의 유형을 성과정보의 활용 여부, 정책적 우선순위의 반영 여부, 세출구조조정 추진 속도, 그리고 세출구조조정 폭을 기준으로 분류한 것이다. 단기간에 대폭 이루어지는 세출구조조정의 경우, 성과정보의 활용도가 미약하고, 정책적 우선순위가 적용되는 경향이 높다는 것을 보여준다. 특정 국가가 단기간에 재정문제 악화를 대처하기 위해 활용되는 방식이라고 볼 수 있다. 다만, 단점은 부작용이 나타나며 유지가능하지 않을 위험이 크다는 것이다. 완만한 속도로 대폭 세출구조조정이 이루어지는 경우, 정책적 우선순위의 반영과 성과정보의 활용이 이루어지는 경향이 강하다. 평상시에 이루어지는 통상적인 세출구조조정은, 정책적 우선순위의 반영은 미약하고, 성과정보를 활용하여 소폭의 세출구조조정이 이루어지는 경우가 많다. 이상의 분류는 세출구조조정 속도와 크기에 따라, 성과정보나 정책적 우선순위 반영 가능성을 분류해 본 것이다.

“
**성과정보를 활용한 예산 삭감방식은
 평소에 성과정보가 축적되어 있지 않으면
 비상시에 새롭게 생산하여
 활용할 수 없다는 한계를 가지고 있다.**
 ”

<표 1> 세출구조조정 추진 방식

	성과정보 활용		정책적 우선순위 반영	
	활용	미활용	반영	미반영
충격 요법 (빠른 속도, 대폭 조정)		○	○	
유지가능한 조정 (완만한 속도, 대폭 조정)	○		○	
통상적 조정 (완만한 속도, 소폭 조정)	○			○

나. 성과정보 활용수준이 낮은 세출구조조정 방식

지금부터는, 세출구조조정에 있어서 성과정보의 활용이 미약한 방식과 성과정보의 활용을 적극적으로 하는 방식을 구분하여 살펴본다. 성과정보와의 연계가 미약한 예산 삭감방식을 살펴보자. 첫 번째는, 모든 계속 사업에 대해 일률적인 비율의 예산 삭감을 추진하는 것이다. 예를 들어, 모든 계속사업의 3% 예산 삭감을 단행하는 방식이다. 이러한 일률적 예산 삭감은 의무지출을 포함하여 이루어지기는 어려우며, 통상적으로 재량적 지출에 적용된다. 이러한 방식은 분석이 필요 없으며 예외가 없다는 점에서 집행이 단순하다는 장점이 있다. 반면에, 단점은 일률적 예산 삭감이 이루어지기 때문에 부작용이 발생할 가능성이 높다는 것이다. 예산 삭감단위가 모든 사업이 아니라, 조직단위로 이루어질 경우는, 조직의 입장에서 복원이 될 수 밖에 없는 예산을 일차적으로 삭감하는 전략적 행동

“
**일률적 예산 삭감의 결과는 일정 기간이
 지난 후에 다시 복원되는 경향이 있다.
 예산 삭감 효과는 일시적인 것으로 그치고
 이 과정에서 부작용이 발생하며
 삭감 결과도 유지되기
 어려울 수 있다는 것이다.**
 ”

이 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 이유 때문에, 일률적 예산 삭감의 결과는 일정 기간이 지난 후에 다시 복원되는 경향이 있다. 다시 말해, 예산 삭감 효과는 일시적인 것으로 그치고 이 과정에서 부작용이 발생하며 삭감 결과도 유지되기 어려울 수 있다는 것이다.

두 번째는, 운영경비의 일정비율을 삭감하는 방식이다. 예를 들어, 조직의 인건비, 수당, 운영경비 등을 일정 비율 삭감하는 것이다. 모든 계속사업에 대해 무차별적인 예산 삭감을 적용하는 것보다는 부작용이 적으며, 단기간 추진이 용이하다는 장점이 있다. 다만, 예산 삭감 적용 대상 자체의 모수가 작으므로 예산 절감의 크기가 크지 않다는 한계가 있다. 특히 우리나라의 경우, 인건비 삭감을 추진하기 위해서는 상당한 정치적 결단이 필요하므로, 인건비를 제외한 운영경비에만 절감을 추진하게 되면 더욱 예산 절감의 폭이 작을 수밖에 없다.

세 번째는, 공공부문에 공석이 생길 경우, 충원하지 않음으로써 예산 절감을 하는 방식이다. 이런 방식은 공공부문의 인력 운용이 유연한 국가에서는 통상적으로 추진되지만, 우리나라와 같이 공공부문 인력 운용이 유연하지 않은 상황에서는 추진되기 어려운 방식이라고 볼 수 있다. 기존 인원을 대상으로 구조조정을 추진하는 것보다는 추진이 용이한 방식이지만, 경제 전망이 불확실하고 고용창출이 중요한 정책과제인 상황

에서는 추진이 용이하지 않다는 한계가 있다.

네 번째는, 특정 형태의 활동이나 지출을 축소 또는 없애는 것이다. 투입의 통제라고 볼 수 있다. 예를 들어, 출장경비나 외주사업 등을 축소하는 것이다. 이는 집행이 용이하다는 장점이 있으나, 이를 통한 절감 폭은 크지 않다는 한계가 있다. 그리고 단기간의 위기 극복을 위한 임시방편의 성격이 크다.

다섯 번째는, 지속적으로 불용이 발생하는 사업의 예산을 차년도 예산편성에 반영하는 것이다. 이러한 예산편성은 예산 운용의 효율성 향상을 위해 평상시에도 이루어져야 하지만, 재정위기 상황에서는 보다 적극적으로 이루어질 필요가 있다.

마지막으로, 사적인 편익이 발생하는 공공서비스에 대한 비용을 회수하는 방식이다. 기존의 사용료나 수수료로 인상하거나, 무상으로 제공되던 서비스에 대해 일정 수수료를 부과하는 것이다. 이론적으로 타당한 접근법이라고 볼 수 있으나, 이미 적정 수준의 수수료나 사용료가 부과되고 있다면 새로운 재정적 공간을 창출하기가 어려울 수 있다.

다. 성과정보 활용수준이 높은 세출구조조정 방식

지금까지 성과정보의 활용 없이 이루어질 수 있는 예산 절감 또는 지출 삭감방식에 대해 살펴보았다. 이제는 성과정보를 활용한 예산 절감 또는 지출구조조정 방식에 대해 살펴보자. 성과정보를 활용하는 방식은 크게 두 가지가 있다. 모든 재정지출을 대상으로 하는 일반적인 점검 과정과 특정 지출영역을 대상으로 한 목표 지향적 점검 과정을 꼽을 수 있다.

일반적 점검 과정으로서, 중기재정계획 수립 과정에서 지출상한을 설정할 때, 성과정보를 활용하여 지출억제 또는 삭감을 추진할 수 있다. 정책분야의 우선순위에 따라 총량을 설정한다는 점에서 합리적인 방법이라고 볼 수 있다. 주요 정책분야의 우선순위 설정

시, 결과 중심의 성과정보를 활용하고, 구체적인 재정 소요를 추정하기 위해서 산출물 중심의 정보를 활용한다. 새로운 정부의 시작과 더불어 주요 정책분야별 지출 증감 크기를 설정하고 구체적인 예산편성의 총량적 제약조건으로 활용하는 것은 이러한 세출구조조정 방식의 하나라고 볼 수 있다.

두 번째의 일반적 점검 방식은, 주기적인 점검 과정을 운영하여 세출구조조정을 이루어 나가는 것이다. 예를 들어, 미국 부시행정부에서의 Program Assessment Rating Tool의 경우, 매년 정부 예산사업의 5분의 1을 점검하고 등급을 결정하는 작업을 시행하였다. 우리나라의 재정사업자율평가도 이러한 주기적 점검 과정에 해당되며, 캐나다가 2000년대 후반에 추진한 Strategic Review도 동일한 범주에 속한다고 볼 수 있다. 이때 활용되는 성과정보는 구체적 사업수준의 성과정보로서, 성과정보가 활용되는 강도가 제일 높다고 볼 수 있다.

일반적인 점검 과정의 마지막 방식은, 중앙 예산조직의 핵심 기능으로서, 사업부처의 신규 사업 제안에 대한 비판적 점검을 수행하는 것이다. 새로운 예산사업 제안에 대해 엄밀히 점검하여 사업의 타당성을 판단하고, 사업 추진중에도 원가의 변화 또는 사업 수요의 변화가 발생할 경우, 이를 반영하여 예산을 조정하는 과정을 의미한다. 이때 모니터링 수준의 정보가 통상적으로 활용되며, 기존에 의미 있는 사업평가 정보가 존재한다면 사업평가 정보도 활용된다.

이러한 세 유형의 일반적인 점검 과정 외에, 보다 구체적인 목적이나 초점을 가지고 성과정보를 활용하는 점검 과정을 운영할 수도 있다. 첫째는, 주기적으로 예산사업에 대한 원점에서부터 근본적인 평가를 수행하는 과정이다. 다부처사업이나 정책 영역에 대한 평가가 이루어지는 경우가 많다. 평가의 객관성과 전문성을 확보하기 위해, 평가관련 위원회를 구성하여 추진하기도 한다. 평가 결과는 예산의 삭감뿐

“
**미국 부시행정부에서의
 Program Assessment Rating Tool의 경우,
 매년 정부 예산사업의 5분의 1을 점검하고
 등급을 결정하는 작업을 시행하였다.
 우리나라의 재정사업자율평가도
 이러한 주기적 점검 과정에 해당된다.**
 ”

아니라, 사업 간의 통폐합 또는 폐지, 사업 추진과정의 개선방안 등을 포함한다. 이때 활용되는 정보는 사업평가, 결과, 산출, 과정에 대한 모든 정보가 활용된다. 우리나라의 재정사업 심층평가제도, 네덜란드의 Fundamental Expenditure Review 등이 이에 해당된다.

두 번째는, 특정 대상에 초점을 둔 점검 과정을 운영하는 것이다. 예산 절감이 많이 이루어질 수 있는 특정 지출에 초점을 둔 점검을 통해 예산 삭감을 추진하는 것이다. 예를 들어, 정보화사업 관련 지출에 초점을 두고 정보화 관련 투자를 점검하여 예산 절감방안을 마련할 수 있다. 주로 사업이나 조직의 운영에 공통으로 발생하는 지출항목에 초점을 두고 개선방안을 마련하게 된다. 조달 관련 지출의 효율화도 하나의 예가 될 수 있다.

마지막으로, 정부가 직접 제공하던 서비스를 민간에 넘기는 것이다. 민자사업이나 민영화가 바로 그러한 예이다. 정부의 직접 지출로 이루어지던 서비스 기능을 민간자본을 활용하여 제공함으로써, 정부의 직접 지출을 감소시키고 추가적인 수입도 창출할 수 있다. 이러한 의사결정을 하기 위해서는 다양한 평가나 사전 검토작업이 이루어져야 한다는 점에서, 성과정보가 어느 정도 활용되는 경우라고 볼 수 있다. 그러나 적지 않은 경우, 이러한 정책 결정은 엄밀한 성과정보의 활용보다는 정치적인 판단이 앞서게 된다.

“
**일괄적 지출 삭감방식의 장점은
 단기간에 추진하기에 용이하다는 것이며,
 단점은 이러한 일괄적 지출 삭감의 결과로
 부작용이 발생하고 지출 삭감 결과가 유지
 가능하지 않은 경우가 많다는 것이다.**
 ”

이상으로, 성과정보를 활용하지 않고 일률적으로 이루어지는 지출 삭감방식과 성과정보를 활용하여 지출구조조정을 추진하는 방식을 유형화하여 보았다. 일괄적 지출 삭감방식의 장점은 단기간에 추진하기에 용이하다는 것이며, 단점은 이러한 일괄적 지출 삭감의 결과로 부작용이 발생하고 지출 삭감 결과가 유지 가능하지 않은 경우가 많다는 것이다. 성과정보를 활용하여 지출 삭감을 추진하게 되면, 지속가능한 방식으로 부작용을 줄이면서 지출구조조정이 가능하다는 장점이 있다. 다만, 성과정보의 활용을 위해서는, 기본적으로 양질의 성과정보가 존재하든지 새롭게 성과정보를 창출해야 되는 추가적인 노력이 필요하게 된다. 이러한 성과정보 생산 및 활용 과정에는 시간이 소요되고 평가 결과에 대해서도 논란이 발생할 가능성이 있기 때문에, 성과정보를 활용한 세출구조조정은 단기간에 추진되기에는 어려움이 있다.

이상적으로는, 성과정보를 활용한 주기적인 점검을 통해 사업의 개선과 세출구조조정이 평상시에 이루어지고, 위기 상황에 대한 대응 필요성이 제기되거나 정책적 수요의 변화에 따라 세출구조조정이 필요한 경우에는 별도의 추가적인 세출구조조정이 추진되는 것이 바람직하다. 위기 상황에 대응하기 위해서는 필수불가결한 지출이 아닌 부분에 대해 일정 비율의 절감 방

안을 도출하고, 정책 수요의 변화에 대응하기 위해서는 정책분야 간의 예산 배정의 변화가 이루어져야 할 것이다.

2. 주요국의 세출구조조정 추진 체계

성과정보를 활용한 세출구조조정을 추진하는 체계를 살펴보자. 성과정보를 활용한 세출구조조정이 가장 효과적인 방식임에도 불구하고, 일률적인 세출구조조정보다 추진이 더욱 어렵다. 왜냐하면, 일률적인 세출구조조정은 해당 조직들이 불만이 있음에도 불구하고 예외없이 무조건 적용되는 기준이기 때문에 오히려 추진이 용이하다. 반면에 성과정보를 활용한 세출구조조정의 추진 과정에서는 성과정보의 활용을 통한 세출구조조정 방안의 객관성이나 적절성에 대한 문제 제기가 이루어지기 때문에 오히려 세출구조조정이 어려울 수 있다. 그러므로 성과정보의 활용을 통한 세출구조조정을 추진하기 위해서는, 성과정보의 생산과 활용 과정의 객관성과 전문성 그리고 공식성이 확보되는 것이 중요하다.

가. 네덜란드와 주요국 현황

최근 금융위기에 대응하기 위한 과정에서 발생한 재정적자에 대응하기 위해, 재정지출의 구조조정 방안을 도출하는 과정을 밝은 네덜란드의 사례 분석을 통해, 벤치마킹할 수 있는 요소를 찾아보고자 한다.³⁾

금융위기에 대응하기 위해 재정지출을 증가시키면서, 네덜란드는 재정흑자 상태에서 GDP의 5.5% 수준의 재정적자 상황에 처하게 되었다. 이러한 상황변화에 대응하기 위한 세출구조조정의 필요성에 대한 공감

3) 재정위기에 대응하여 재정성과관리제도를 활용한 외국 사례의 상세 정보는 박노욱(2012) 참조.

대가 확산되었다. 내각에서는 재정건전성 회복을 위해 “예산 삭감의 다양한 방안(cutback options)과 예산 삭감의 영향에 대한 분석”을 시행할 것을 지시하였다. 그 결과, 2010년 4월에 20개의 재정지출리뷰(Spending Review) 보고서를 의회에 제출하게 된다. 그리고 2010년 6월에 총선이 실시되어 새로운 정부가 형성되는 과정에서, 재정지출리뷰의 분석결과가 활용되었다.

재정지출리뷰는 2009~2010년간에 수행되었으며, 다음과 같이 재정지출리뷰를 수행한 조직의 구성이 이루어졌다. 재정지출리뷰의 총괄은 재무부와 수상실(구체적으로는 부수상)에 의해 이루어졌다. 리뷰의 실행을 위해 조직된 팀은 비정치적 인사들로 구성되었다. 리뷰에 있어서, 공무원과 외부 전문가(대표적으로 CPB: Bureau of Economic Policy Analysis의 역할이 큼)가 평가 내용을 만들어 내는 데에 있어서 주도적인 역할을 수행했다. 각 리뷰팀의 총괄 책임은 전직 고위 공무원이 담당하였으며, 해당 리뷰 대상 정책과 관련이 없는 인사가 총괄책임자로 선정되었다. 각 리뷰의 목표는 예산을 20% 절감할 수 있는 방안을 도출하는 것이었다.

보다 구체적으로, 2009~2010년 재정지출리뷰의 범위와 규칙을 살펴보면 다음과 같다. 전체 재정/조세 지출 중 30%의 재정/조세 지출이 점검되었다. 그러므로 일종의 선택적인 점검 과정(targeted review)이라고 볼 수 있다. 리뷰 수행 과정에서 정치적 금기사항은 없다는 것이 중요한 원칙이었다. 그리고 어느 누구도 Veto 권한을 가지지 않는다는 원칙이 있었다. 리뷰에서는 선택 가능한 시나리오만 제시할 뿐, 선택은 정부와 정치권에 일임하였으며, 리뷰 보고서는 의회에 제출되었다.

2009~2010년 행해진 재정지출리뷰의 주제는 다음과 같은 20개 영역이었다. 에너지와 기후변화, 환경, 교통과 수자원관리, 주택, 교육의 생산성, 고등교

“
**네덜란드의 2009~2010년 재정지출리뷰는
 20% 지출 삭감을 위한
 다양한 정책 시나리오를 제시하였으며,
 그 결과는 2010년 선거에서
 정당들에 의해 활용되었고 연립내각의
 협약에도 활용되었다.**
 ”

육, 아동 혜택(Child Benefits), 이노베이션과 응용연구, 소득보조, 실업혜택(unemployment benefits), 재할을 위한 건강관리, 장기요양관련 보조, 공적원조, 이민과 사회통합, 공공안전과 테러리즘, 조세행정, 소득보조행정, 행정, 경영(operational management), 방위 분야이다.

2009~2010년 재정지출리뷰의 결과는 다음과 같다. 20% 지출 삭감을 위한 다양한 정책 시나리오를 제시하였으며, 그 결과는 2010년 선거에서 정당들에 의해 활용되었고 연립내각의 협약에도 활용되었다. 재정지출리뷰 자체는 성공적으로 운영되었다고 볼 수 있으며, 그 성공 요인은 20%라는 구체적인 목표와 거부권(veto)을 불가능하게 하고, 독립적인 작업반 의장 선정, 외부 전문가의 참여 등이라고 판단된다.

네덜란드 이외의 다른 국가들의 사례는 <표2>에 요약되어 있다. 표에 포함된 사례들은 다양한 형태로 성과정보를 생산하고 의사결정에 반영하는 체제를 소개하고 있다. 캐나다의 경우는, 각 부처가 의무적으로 주기적 사업평가를 실시하는 전 정부적 평가 정책(Evaluation Policy)을 바탕으로, 재무위원회(Treasury Board Secretariat: TBS)에서 각 부처를 대상으로 매년 4분의 1씩의 정부 조직을 대상으로 전략적 리뷰(Strategic Review)를 실행하였다. 이때, 각 부처의 사업평가 활동에 대해서는, TBS에 위치한 the Center of Excellence for Evaluation(CEE)이 지원하

“
**평가 대상사업의 선정은,
 주기적으로 주요 사업을
 평가하는 방식과 사업의 중요도와
 정책 쟁점에 따라 대상사업을 선정하는
 방식이 활용되고 있다.**
 ”

고 모니터링하는 역할을 수행하였다. 각 부처 주체가 의무적으로 사업평가를 주기적으로 실행하되, 평가 방법론이나 평가 과정에 대해서는 중앙의 모니터링과 지원을 받는 체제이다. 그리고 TBS는 세출구조조정 목적의 점검이 필요할 경우, 평소에 생산된 이러한 사업평가정보를 활용하여, 세출구조조정 과정을 전 정부적으로 실행하였다. 이러한 체제가 지속될지는 두고 볼 일이지만, 제대로 운영된다면 성과정보를 활용하여 세출구조조정을 추진하는 이상적인 체제라고 판단된다.

호주의 경우는, 1990년대 후반 이후 평가활동이 약화되었지만, 그 이전 시기에는 캐나다와 상당히 유사한 평가활동 추진 체계를 갖추고 운영하였다고 판단된다. 미국의 경우, 전 정부인 부시 정부에서는, 사업평가활동은 각 부처가 자율적으로 추진하되, 암묵적으로는 5년 주기의 사업평가가 권장되었다. 그리고 이러한 사업평가 정보가, 중앙예산당국인 관리예산국(Office of Management and Budget: OMB)이 주기적으로 전 정부의 예산사업을 점검할 때 활용되었다. 미국에서는 별도의 외부 전문가를 활용하기보다는 OMB의 분야별 예산담당자(examiner)들이 주축이 되어 주기적 사업점검 과정을 운영하였다. 성과정보와 예산편성과의 연계를 강화시키는 데는 적절한 추진방식이라고 판단된다. 그러나 이러한 추진체계는 새로운 오바마 행정부가 등장하면서 일단 중단되었다.

나. 시사점

이러한 각국의 세출구조조정 추진체계를 요약하고, 정책적 시사점을 찾아보자. 평가 자체의 추진은 예산당국이 중심이 되어 중앙집권화된 형태와 부처의 자율에 맡겨두는 분권형 형태가 있다. 중앙집권화된 형태의 장점은 사업평가의 주요 쟁점과 방법론에 대해 예산당국이 기준 수립에 참여하여 평가의 질을 확보할 수 있다는 것이다. 반면에, 분권화의 장점은 부처가 자발적으로 수행함으로써 평가 결과에 대한 주인의식을 가질 수 있고 자체의 정보를 효과적으로 활용하여 평가가 수행된다는 것이다.

양 방식의 장점은 거꾸로 다른 방식의 단점이 될 수 있다. 양 방식의 균형점을 찾는 것이 중요하며, 각국에서의 예산당국과 일선 부처의 권한과 평가의 추진 목적에 따라 어느 방식이 선호되는지가 결정된다. 평가 대상사업의 선정은, 주기적으로 주요 사업을 평가하는 방식과 사업의 중요도와 정책 쟁점에 따라 대상 사업을 선정하는 방식이 활용되고 있다. 사업의 중요도와 정책 쟁점에 따라 대상사업을 선정할 때는 특별히 기계적인 선정방식이 있는 것은 아니고, 예산당국 자체나 내각의 판단 등이 중요하게 작용한다. 다만 예산당국이 사업평가를 추진할 때는, 각 부처의 개별사업보다는 다부처사업이나 전 부처에 걸친 사업 운영의 문제가 주로 평가 대상으로 선정된다. 우리나라에서는 모니터링 용도의 성과계획서/보고서와 리뷰 형식의 재정사업자율평가가 이미 존재하므로, 해당 시점에서의 특별한 평가 수요를 반영하는 것과 더불어 기존 제도와 연계하여 평가 대상을 선정하도록 하는 방식이 병행되는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

평가단 구성 및 운영에 관한 현황은 다음과 같이 요약 가능하다. 평가단의 구성 및 운영은, 평가 추진방식이 중앙집권화된 경우와 분권화된 경우에 따라 다르다. 예산당국 중심의 중앙집권화된 추진방식의 경우,

〈표 2〉 각국의 세출구조조정 추진 체계

구 분	평가 추진 및 대상사업 선정	평가단 구성 및 운영	평가 결과의 환류
캐나다의 사업평가	<ul style="list-style-type: none"> 사업평가는 기본적으로 각 부처가 수행 평균 5년의 주기로 모든 사업을 평가하도록 되어 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 각 부처 공무원과 외부 전문가로 구성 대부분의 부처에 평가 전담 조직이 별도로 존재함 	<ul style="list-style-type: none"> 평가 결과는 대부분 공개 평가 결과는 부처의 사업 개선에 활용되고, 예산 배분에도 활용도 증가 추세
캐나다의 Strategic Review	<ul style="list-style-type: none"> TBS에서 4년 주기로 각 부처 단위로 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 외부 전문가, 부처 공무원, TBS 공무원 독립적인 외부 전문가는 부처의 평가 방법론과 결과에 대해 의견 제시 TBS는 평가계획단계에서 의견을 제시하고, 평가에서 도출된 결론을 점검하고 도전 	<ul style="list-style-type: none"> 각 부처는 Review 결과, 하위 5%의 규모의 예산사업을 삭감하고 재배분
네덜란드의 Spending Review	<ul style="list-style-type: none"> 재무부와 수상실에서 평가영역 선정 중요한 정책 영역을 선정 (예, 정책정책, 환경, 고등교육 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 각 영역별 평가단은 비정치적인 성격 가지며, 공무원과 외부 전문가로 구성 평가단의 좌장은 해당 정책에 관련되지 않은 전직 고위공무원이 주로 담당 	<ul style="list-style-type: none"> 1990년대는 예산절감 방안도출에 초점을 두지 않았으나, 2009~2010년에 행해진 review는 예산 절감 20% 시나리오를 도출해내는 것이 주된 목표임 정치적 고려없이 중립적인 예산 삭감 방안을 제시하고, 선택은 정부와 정당에 맡김
호주의 사업평가	<ul style="list-style-type: none"> 1987~1996년에는 각 부처가 3~5년 내에 주요 예산사업을 평가하는 것이 의무화되어 있었음 1997년 보수당 정부 취임 이후, 평가는 부처가 자율적으로 수행 <ul style="list-style-type: none"> 실질적으로는 평가활동 쇠퇴 2008년 이후부터 평가의 강화를 추진 중임 	<ul style="list-style-type: none"> 각 부처 공무원과 외부 전문가로 구성 재무부는 필요하면 평가과정에 개입 <ul style="list-style-type: none"> 평가단 Steering Committee의 일원으로 참여 평가 계획과 어젠다 설정에 개입 1990년대 초중반에는 부처의 평가 역량 강화 지원을 위해, 재무부 내에 9명으로 구성된 평가 관련 조직을 운영하였음 	<ul style="list-style-type: none"> 부처 자체적으로 사업성과 개선과 예산배분에 활용 재무부가 Strategic Reviews를 추진할 때, 부처의 사업평가 결과 활용
미국의 사업평가	<ul style="list-style-type: none"> 각 부처가 자율적으로 수행 다만, 2005~2008년까지의 PART 체제에서는, 5년 주기로 주요 사업을 평가하는 것이 암묵적으로 의무화되었음 	<ul style="list-style-type: none"> 각 부처 공무원과 외부 전문가로 구성 OMB 공무원이 직접 개입하지는 않고, 평가방법론에 대한 일반적 기준은 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 각 부처가 자율적으로 수행한 평가 결과의 활용은 부처에게 맡겨져 있으며, 주로 사업성과의 개선방안 도출에 활용 OMB는 PART평가 시, 각 부처의 사업평가 결과를 활용하고, 효과적이지 않다고 판정받은 사업에 대해서는 기계적이지 않지만, 예산 삭감이 어느 정도 이루어짐

“
**현재 우리나라의 평가 결과는
 예산과 관련된 합의나 정책적 권고가
 명확하게 포함되지 않아,
 세출구조조정 효과적으로 활용되기
 어려운 경우가 발생하고 있다.**
 ”

사업평가 조직의 구성에 있어서 예산당국의 공무원이 평가 쟁점과 평가 방법론의 결정에 중요한 의견을 제시한다. 평가단 자체의 구성원은 각국이 유사한 형태를 보이고 있다. 각 사업평가의 단장은 퇴직하고 해당 사업과 이해관계가 없는 고위 공무원이 되는 경우가 많다. 평가단의 구성에는, 평가의 주요 방향을 합의하고 점검하는 steering committee와 실제 평가를 수행하는 작업반으로 이원화된 경우도 있다. Steering committee에는 평가단 단장, 예산당국 관계자, 각 부처 관계자 그리고 이해관계자가 참여하며, 작업반에는 해당 사업관련 담당자들, 예산 당국자와 외부 전문가가 참여한다. 예산당국 관계자와 해당 부처 관계자들의 평가 역량에 따라 외부 전문가의 역할이 크기도 하고 조연 수준에 그치기도 한다.

각국의 사례를 볼 때, 각 사업평가에 있어서 Steering committee를 보다 공식화하여 위원회의 의장과 각 부처의 주요 관계자의 역할을 분명히 할 필요가 있다고 판단된다. 의장은 퇴직한 고위 공무원이나 실제 정부 관련 업무의 경험이 많은 원로 외부 전문가로 임명하는 방안을 검토할 필요가 있다. 각 부처 관계자도 하위 실무자 수준이 아니라, 적어도 과장급 이상이 참여하도록 하여 부처의 책임 있는 합의를 도출할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

평가 결과의 환류 방식은 다음과 같다. 평가 결과는 기계적으로 환류되는 경우는 없으며 평가 결과의 환류를 강화하기 위한 시도들은 관찰되고 있다. 평가 결과

의 환류는 예산당국의 권한과 의지 그리고 정치적 리더십의 역할이 결정적인 요인으로 작동한다. 때로는 사업부처의 비협조로 인해 평가 내용 자체가 부실하여 환류가 되지 않는 경우도 볼 수 있다. 평가 결과의 환류 강화를 위한 정치적 합의 도출을 위해 평가 추진 시부터 내각의 승인을 받고 평가 결과를 내각에 다시 보고하는 형태를 취하는 경우도 있다.

주기적이고 체계적인 평가방식에 있어서는 구체적인 목표치나 평가 결과 형태를 명시하는 경우가 관찰된다. 캐나다의 Strategic Reviews의 경우, 각 조직 단위로 평가하고 평가 결과 정책 우선순위나 성과에 있어서 하위 5% 예산규모는 세출구조조정 대상으로 내어 놓도록 하였다. 네덜란드의 Spending Reviews의 경우, 리부한 분야에 있어서는 20% 예산 삭감을 위한 다양한 시나리오를 도출하도록 하였다.

우리나라도 평가 결과의 환류 강화를 위해 다음 방안을 검토할 필요가 있다. 평가과제 선정 시, 전 부처의 고위 의사결정자 회의에서 보고하여 평가 대상 및 쟁점에 대한 합의를 도출할 필요가 있다. 평가 결과도 고위 의사결정자 회의에 보고하여 환류가 되는 채널을 확보할 필요가 있다. 평가 결과의 보고는 현재는 이전 보다 개선되어 주기적인 재정관리협의회에 보고됨으로써 환류의 채널이 강화된 측면이 있다.

평가 결과의 도출 시, 구체적인 시나리오를 제시하도록 평가 결과 형태를 명시화할 것을 검토할 필요도 있다. 현재 우리나라의 평가 결과는 예산과 관련된 합의나 정책적 권고가 명확하게 포함되지 않아, 세출구조조정에 효과적으로 활용되기 어려운 경우가 발생하고 있다. 그러므로 보다 명시적으로 예산관련 합의를 구체적으로 도출하도록 평가 과정에서 명시화할 필요가 있다. 평가 결과를 예산규모 조정에 반영하는 방안과 사업 개선에 반영하는 방안을 구분하여 명시적으로 제시할 필요도 있다. 예산 규모의 조정에 반영할 때, 가능한 시나리오와 사업 개선 시나리오도 구체적으로

도출하도록 명시하는 방안을 검토할 필요가 있다는 것이다.

Ⅲ. 우리나라 세출구조조정을 위한 정책과제

1. 재정 지원 및 사업관리체계 개선

주요 정책 분야의 재정지원 및 사업관리체계의 개선방안을 예시적으로 제시하고자 한다. 먼저 복지분야를 살펴보자. 복지분야의 경우, 기존 복지사업과 신정부의 중점 복지사업과의 우선순위 재설정과 복지 서비스 전달체계의 효율화 및 효과성 제고가 중요한 정책과제라고 볼 수 있다.

새로운 정부의 주요 정책 기조 중의 하나가, 보편적 복지서비스의 확대이다. 특히 저출산·고령화 문제의 해결을 위해 보편적 접근법을 취하고 있으므로, 기존에 산발적으로 이루어지던 사업들의 구조조정이 필요하다. 취약층 중심의 선별적 복지사업의 경우, 신정부의 정책방향인 생산적 복지를 강화하는 쪽으로 추진될 필요가 있다. 2000년대 초부터 자활사업과 더불어 생산적 복지는 추진되어 왔으나 실효성이 미약하였으며, 2000년대 후반부터 명시적으로 취업과 연계된 복지사업이 본격적으로 추진되기 시작하였다. 이렇게 신규로 추진된 취업연계 복지사업과 기존의 자활사업과의 관계 재설정을 통해, 기존 자활사업의 구조조정이 필요하다고 판단된다.⁴⁾

한편으로 민간위탁을 통해 수행되고 있는 복지서비스의 경우, 사업 수행기관의 서비스 품질 확보와 수행기관 간의 유효경쟁체제 확보방안 마련이 필요하다. 현재 민간 사업 수행기관이 실질적으로 독점적인 지위

“
**정부의 사업관리 역량을 넘어서는
 재정지출의 확대는
 단기적인 예산 낭비나 부정수급 문제뿐 아니라,
 서비스 제공기관의 독점적 위치 공고화로 인한
 중장기적인 비효율성을 초래하게 된다.**
 ”

를 누리는 경우가 많으며, 사업 수행기관이 이해 집단화하여 제도 개선의 장애가 되는 경우도 적지 않다고 판단된다. 민간 사업 수행기관에 대한 모니터링과 성과계약·인증제도 등을 통한 성과관리의 강화를 위해서는, 중앙정부 담당 부처와 지자체의 사업 관리 역량이 확보되어야 한다. 정부의 사업관리 역량을 넘어서는 재정지출의 확대는 단기적인 예산 낭비나 부정수급 문제뿐 아니라, 서비스 제공기관의 독점적 위치 공고화로 인한 중장기적인 비효율성을 초래하게 된다.

시설건설과 장비 구입 및 유지보수 관련 사업이 많은 부처의 경우, 만성적인 이·불용 문제와 공기 지연 문제를 안고 있으며, 이를 해소하기 위한 제도 개선 및 역량 강화가 필요하다. 2011 회계연도 결산에 따르면, 연례적 집행부진 사업⁵⁾(4년 연속 집행률 70% 미만)의 이·불용액은 3조 4,184억원이며, 이·불용은 재정의 효율적 사용을 저해하고 있다. 이·불용 문제의 근저에는, 사업 자체의 특성에 기인하는 문제도 있으나, 근본적으로는 사전 사업계획 수립 및 사업관리체제 미비가 깔려 있다.

이러한 문제의 해결을 위해서는, 사업부처 내에서 사전 사업계획 수립의 적정성을 자체적으로 심사하고 책임성을 확보하는 체제를 수립하는 것이 필요하다. 각 부처의 사업담당자가 예산 신청 시, 사업계획 수립

4) 상세 내용은, 박노욱(2013) 참조.

5) 시설건설과 장비 구입 및 유지보수 사업 외의 사업도 포함.

“
**사후평가제도의 내실 있는 운영을 통해
 완공된 시설의 품질과 활용도를 평가하여
 건설업자와 사업 기획담당조직의
 책임성을 담보할 필요가 있다.**
 ”

의 적정성 확보를 위한 체크리스트(해당 연도에 추진해야 할 사업 일정과 대응하는 예산금액, 사업 추진을 위해 선결되어야 할 과제 등 포함) 제출하도록 하여 책임성을 확보할 필요가 있다. 기획재정부는 해당 체크리스트를 활용하여, 향후 예산집행 부진 발생 시, 불가피한 사유가 아니라 기본적인 사업계획 미비로 인한 집행 부진일 경우, 해당 부처에 대한 패널티 부과하는 방안을 검토할 필요가 있다.

시설건설과 장비 구입 및 유지보수 사업의 경우, 사업관리 방식의 근본적 개선이 필요하다. 대다수의 장비 구입 및 유지보수 사업의 경우, 기본적인 포트폴리오 관리 및 시장 조사가 적절히 이루어지지 않고 있다.

SOC 및 시설건설 사업의 경우, 다양한 제도 개혁에도 불구하고 정치적 수요에 의한 사업 추진 및 공기 지연 등의 비효율성이 존재하는 이유 중의 하나는, 사업 추진주체의 책임성 확보 미비와 사업관리기법의 후진성에 기인하고 있다. 상이한 담당자가 사업 기획·조달 추진·사업집행 단계별로 책임지는 경우가 대다수이기 때문에, 사업에 대한 책임성 확보가 곤란하다. 사업 기획과 집행까지 책임지는 조직을 신설하여, 사업의 전 과정을 운영하고 책임지도록 할 필요가 있다.

사업 관리기법으로서, 사업 추진단위를 의미 있는 단위로 분할하여 예산에 반영하는 방안을 마련할 필요가 있으며, 예산집행률뿐 아니라 예산집행률과 실제 공사진척도 및 공기를 연계시켜 관리하는 earned value management 기법을 표준 사업관리 기법으로 권장하고 보급할 필요가 있다.

그리고 현재의 유명무실한 사후평가제도의 강화를 통해 사업 추진주체의 책임성 확보 방안을 마련할 필요가 있다. 사후평가제도의 내실 있는 운영을 통해 완공된 시설의 품질과 활용도를 평가하여 건설업자와 사업 기획담당조직의 책임성을 담보할 필요가 있다.

SOC 및 시설건설 사업의 경우, 계속비 예산편성을 원칙으로 추진하여 완공 중심의 사업 추진을 강화하고 산발적인 신규 사업 추진을 억제할 필요가 있다. 현재는 산발적인 예산편성을 통해 기존 사업의 공기는 지연되고 정치적인 수요는 계속 예산에 추가적으로 반영되는 문제가 지속되고 있다.

중소기업 지원사업의 경우, 기존의 다양한 사업들을 체계적으로 정리할 필요가 있다. 현행 중소기업 지원사업의 경우, 다양한 지원사업이 중복적으로 존재하여 중소기업이 시장경쟁력에 관계없이 연명하도록 하는 문제를 포함하고 있다.

그리고 분절된 소규모의 지원사업들이 병렬적으로 존재하여 지원의 효과성도 저하되고 있다. 기존의 다양한 지원사업들을 체계화하여 지원받은 중소기업의 성과에 따라 지속적이고 효과적인 지원이 이루어지도록 해야 할 것이다. 중소기업의 규모별, 업종별, 기술 수준별로 체계화된 지원체계를 마련하여 중소기업이 손쉽게 접근할 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 그리고 개별 중소기업의 수혜 실적과 사후 성과를 모니터링하여 후속 지원과 연계할 필요가 있다. 사업의 단계별로 연속적인 지원이 이루어지면서도, 중소기업의 자생력을 강화시킬 수 있는 지원체계의 마련이 근본적으로 필요하다고 판단된다.

2. 사전적·사후적 재정사업 관리의 실효성 제고 방안

우리나라에서는 사전적·사후적 재정사업 관리제도가 운영되고 있다. 이러한 제도들이 효과적으로 운

영된다면 정상시의 재정운용의 효율성을 높일 뿐 아니라 위기시의 세출구조조정에 적극 활용할 수 있다. 여기서는 이러한 우리나라의 사전적·사후적 재정사업 관리제도에 대한 간단한 진단과 개선방향에 대해 논하고자 한다.

예산당국의 사전적 사업 관리제도에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 예비타당성제도와 총사업비 관리제도는 예산당국이 사전적으로 신규 사업의 타당성과 사업비 변경의 타당성을 검증하여 승인하는 제도이다. 지금까지는 적용대상 사업 유형의 확대를 통해, 사전적 사업관리제도의 강화를 추진해 왔다. SOC 사업뿐 아니라 정보화 사업으로까지 확대되었으며, 최근에는 복지사업에도 적용하고자 시도 중이다.

현행의 사전적 사업관리제도의 일정한 성과에도 불구하고 앞으로 예상되는 질문들은 다음과 같다. 정보의 비대칭성을 극복하고 지속적으로 사전적 사업관리제도를 실효성 있게 운영할 수 있을 것인지? 예비타당성 조사를 통해 사업추진 조직에 면죄부를 부여하여, 책임 소재를 불명확하게 하는 것은 아닌가? 복지사업과 같은 경우, 예비타당성 조사 방식보다는 시범사업의 의무화가 더욱 바람직한 접근법은 아닌가? 총사업비 변경의 적정성을 실효성 있게 심사하고 있는가? 예비타당성 조사와 유사하게 부처에게 면죄부를 주는 결과를 낳고 있는 것은 아닌가? 예비타당성 조사를 통과하여 추진된 사업에 대한 사후적인 성과평가를 통한 검증이 필요한 것은 아닌가?

이러한 질문들은 예산당국이 주체가 되어 각 부처의 사전적 검증 목적의 사업 관리제도를 운영함에 따라 제기되는 문제들이라고 볼 수 있다. 특히 계획단계의 제한된 정보를 바탕으로 예비타당성 조사가 이루어지기 때문에, 중앙 예산당국이 이러한 제한된 정보를 바탕으로 사업부처에 면죄부를 주게 되는 부작용을 심각하게 고려할 필요가 있다. 최근에 SOC 사업의 사후적인 활용도나 수요가 저조한 경우가 부각되면서

“
**현재 체제하에서는,
 중앙 예산당국이 예비타당성 조사를 통해
 걸러내는 기능을 수행하고 있기 때문에,
 사업부처나 지방자치단체에 대해
 사업의 사후 활용도나 사업 수요의
 저조함에 대해 책임을 확실히 묻기는
 어려운 상황이다.**
 ”

책임론 문제가 부각되고 있다. 현재 체제하에서는, 중앙 예산당국이 예비타당성 조사를 통해 걸러내는 기능을 수행하고 있기 때문에, 사업부처나 지방자치단체에 대해 사업의 사후 활용도나 사업 수요의 저조함에 대해 책임을 확실히 묻기는 어려운 상황이다. 그러므로 사전 타당성 조사 자체의 책임이 사업부처나 지방자치단체에 있음을 명확히 하고, 중앙 예산당국은 사후평가를 중심으로 사후적인 책임성을 사업부처나 지자체에게 묻는 체제로 사업관리를 하는 것이 적절하다고 판단된다. 경제와 사회가 발전함에 따라 중앙 예산당국과 사업부처 간의 정보의 비대칭성이 더욱 심해질 가능성이 높으므로, 중앙 예산당국이 사전적 검증 과정에서 주도적인 역할을 수행하여 책임을 지는 구조는 지양해 나가는 것이 필요하다고 판단된다.

이제는, 우리나라의 사후적 성과관리제도의 개선방안에 대해 살펴보자. 사후적 성과관리제도로서, 재정 성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 재정사업 심층평가제도가 운영되고 있으며, 각각 모니터링, 주기적 점검과 우선순위 결정, 심층분석의 목적을 위해 활용되고 있다.

제도의 틀은 바람직하다고 볼 수 있으나, 제도 운영의 실효성은 향상의 여지가 많다고 판단된다. 형식적으로 활용되고 있는 재정성과목표체계/프로그램 예산체계를 활용하여 신규 사업 심사 및 성과관리에 적극

“
**심층평가는 각 사업 부처에서 수행하고,
 각 부처의 심층평가 정보를
 중앙 예산당국이 필요에 따라 활용하는
 체제를 마련하는 것이 보다
 이상적이라고 판단된다.**
 ”

적으로 활용하여야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 성과계획서와 보고서의 내용의 충실성을 제고하고, 예결산서와 연계성이 강화된 형태로 제출되도록 할 필요가 있다. 그리고 무엇보다 각 부처의 고위 의사결정자가 성과계획서와 보고서 정보에 대해 책임지고 활용하는 체제를 확립할 필요가 있다.

매년 3분의 1씩 재정사업을 점검하는 재정사업자율평가의 운영 목적을 명확히 할 필요가 있다. 현재는 매년 일정 비율의 미흡사업을 걸러내는 방식으로 제도가 운영되고 있다. 보다 실효성 있는 제도 운영을 위해서는, 매년 점검 목표를 명확히 설정하여 재정사업자율평가제도를 운영할 필요가 있다. 현행 재정사업자율평가제도는 외양으로는 전 부처의 사업을 주기적으로 점검하여 사업의 등급을 절대적 기준에 의해 결정하는 제도로 운영되고 있으나, 제도 운영 목적이 분명하게 공유되고 설정되어 있지는 않다. 이미 주기적 점검의 한 주기가 지나갔으므로, 아래와 같은 몇 가지 변화를 추진할 수도 있을 것으로 판단된다. 예산당국에서 재정여건에 따라 지출구조조정 목표(금액)를 설정하여 재정사업자율평가제도를 운영할 수도 있을 것이다. 또 다른 방식으로는, 현재와 같이 부처별로 3분의 1씩 사업을 점검하는 것이 아니라 특정 주제에 따라 해당 영역을 선정하여 점검할 수도 있다. 필요에 따라서는 기관을 단위로 재정사업자율평가제도를 운영할 수도 있을 것이다.

매년 10여 개의 사업군 또는 사업을 평가하고 있는

심층평가제도는 사업군 평가제도의 도입과 평가과정의 공식화 등을 통하여 제도의 개선이 이루어졌으나, 근본적으로는 아래 사항을 검토할 필요 있다.


단기적인 개선방안으로서, 의사결정에 유용한 정보가 도출되도록 평가 내용에 사업 개선방안뿐 아니라 예산편성에 대한 함의도 명시적으로 포함하도록 할 필요가 있을 것이다. 현재는 주로 외부 전문가가 평가 작업을 수행하기 때문에 구체적으로 실행할 수 있는 계획의 도출과 예산편성에의 함의 도출이 약한 편이다. 정책담당자와 외부 평가 전문가와의 협업을 강화하고 평가 내용의 명확화를 통해 이러한 한계를 극복할 필요가 있다.

보다 근본적으로 들어가면, 심층평가는 각 사업 부처에서 수행하고, 각 부처의 심층평가 정보를 중앙 예산당국이 필요에 따라 활용하는 체제를 마련하는 것이 보다 이상적이라고 판단된다. 중앙 예산당국의 역할은 직접 백지상태에서 심층평가를 실시하는 것이 아니라, 각 부처가 자체적인 사업평가 역량을 가지고 주기적으로 주요 예산사업에 대한 사업평가를 실시하도록 지원하는 것이 바람직하다고 판단된다. 중앙 예산당국은 전 정부 차원의 평가정책(evaluation policy) 수립 및 평가 정책 준수 여부 모니터링, 각 부처의 역량 강화 프로그램 운영, 필요에 따라 각 부처의 평가 정보 활용에 초점을 두는 것이 바람직하다.

현재 우리나라의 재정사업 관리에 있어서 사전적 통제와 사후적 성과관리를 위한 제도는 구비되어 있으나, 상시적 모니터링과 현장 피드백은 약한 측면이 있다. 중앙 예산당국에 의한 모니터링은 주로 예산집행률에 초점을 두고 있으며, 실제 사업 추진과정에서의 문제점 모니터링을 통한 개선과 관련된 작업은 이루어지지 않고 있다.

성과관리를 통한 사업 개선과 실효성 향상을 위해서는 사전적·사후적 성과관리뿐 아니라 상시적인 모니터링과 현장 피드백 강화가 필요하다. 미국 오바마

행정부의 GPRA Modernization Act(2010)가 좋은 사례라고 판단된다. 다부처 정책 영역의 분기별 관리 지표 및 부처별 중점 목표에 대한 분기별 관리지표를 설정하여, 분기별 점검회의를 통해 상시적인 모니터링이 이루어지는 체제이다. 그리고 다부처 정책영역과 부처별 중점 목표의 고위 관리 책임자를 명시화하여, 고위 의사결정자들이 책임지고 성과관리가 이루어지도록 하고 있다. 이와 더불어, 부처 내의 월별 점검회의 및 OMB 성과관리총괄관(Chief Performance Officer) 주제의 분기별 점검회의와 후속조치 회의체 운영을 통해, 실제 사업 개선이 이루어지도록 하고 있다.

이러한 상시적 모니터링과 현장 피드백 강화 체제가 실효성 있게 운영되기 위해서는, 중앙 예산당국의 역량이 중요하다. 실제 모니터링 과정에서 사업 담당 조직에 도전적인 질문을 제기하고 문제의 개선 방향에 대해 논의할 수 있는 중앙 예산당국의 역량 확보가 중요하다. 

Lessons and Policy Implications,” Working Paper, 2012.

〈참고문헌〉

박노옥, 「재정 위기 극복 과정에서의 재정성과관리 제도」, 『재정포럼』 189호, 한국조세연구원, 2012.

박노옥, 「고용연계 복지사업의 현황과 주요 쟁점」, 『재정포럼』 202호, 한국조세연구원, 2013.

Brumby, James, “Fiscal Consolidation and Performance Based Budgeting,” Presentation at the 1st International Forum on Performance Budgeting in Seoul, Hosted by KIPF and MOSF, 2012.

Romer, Christina, D, “Fiscal Policy in the Crisis:

2014 예산안 편성

- '경제활력 제고와 일자리 창출'을 위한 2014년 예산안 편성
임기근 / 기획재정부 예산정책과장
- 2014년 예산안과 2013-17국가재정운용계획 평가
홍승현 / 한국조세재정연구원 재정지출분석센터 센터장

* '경제활력·일자리 예산'으로 편성된 2014년도 예산안이 발표되었다. 『재정포럼』에서는 정책담당자의 2014년 예산안 편성의 추진배경 및 주요 내용과 이에 대한 평가를 전문가로부터 들어보는 특집을 마련하였다. <편집자 주>

‘경제활력 제고와 일자리 창출’을 위한 2014년 예산안 편성



임기근
기획재정부 예산정책과장

I. 들어가면서

1. 세계경제와 우리경제 여건

내년도 세계경제와 우리 경제는 전반적으로 금년보다 나아질 것으로 전망되지만, 방심하기는 어려운 상황이다.

세계경제는 미국 등 선진국을 중심으로 완만한 회복세를 보일 전망이다. 미국은 소비·투자심리가 개선되고 부동산 시장이 회복 흐름을 보이는 등 민간부문 중심으로 회복세를 지속할 전망이며, 유로 지역도 지난 2/4분기 성장률이 플러스(+)로 전환되는 등 실물경제가 완만하게나마 침체에서 벗어나는 모습이다.

우리 경제도 2/4분기 들어 전기 대비 1%대(1.1%) 성장률을 기록하며 2011년 2/4분기 이후 8분기 연속 지속된 0%대 저성장 흐름에서 벗어나는 등 회복 조짐을 보이고 있다. 세계경제의 점진적 회복에 힘입어 수출증가세가 지속될 것으로 예상되며, 고용·물가 안정세가 이어지는 가운데 생산·소비·

투자 등 주요 실물지표도 개선추세를 보이고 있다.

그러나 미국의 양적완화 축소 전략이 그 속도와 방식에 따라 국제금융시장의 경색을 야기할 수 있으며, 중국 등 신흥국의 경기 둔화 가능성, 미국·일본 등 주요 선진국의 재정 및 금융부문 건전성 회복 지연 등 하방리스크도 여전하다. 또한 대내적으로도 투자 등 민간부문의 회복세가 아직은 견고하지 않은 모습이다. 결론적으로 재정 측면에서 정부 지출을 통해 부족한 수요를 보완하고, 투자활성화와 수출촉진을 측면 지원하는 등의 노력이 아직 필요하다 하겠다.

2. 재정의 경기대응 역할과 지속가능성

2008년 글로벌 금융위기가 닥쳤을 때, 세계 각국은 국제적 공조를 통해 대규모의 재정지출 프로그램 추진한 바 있다. 이러한 적극적 재정운용의 결과 당초 예상보다 빠르게 글로벌 금융위기를 극복할 수 있었지만, 대규모의 재정지출로 인해 재정 건전성이 악화되었고 이는 각국의 재정위기로 연결

되었다. 현재 각국은 '재정건전성 강화'와 '재정지출 확대를 통한 경제 회복'을 동시에 추진해야 하는 어려운 과제에 직면해 있다.

그동안 우리나라는 경제사회 여건 변화에 따른 재정수요에 적극 대응하면서도 양호한 재정건전성을 유지하여 왔다. 이러한 재정여력을 기반으로 2008년 금융위기 당시 적극적으로 재정을 운용함으로써 빠르고 성공적으로 경제위기를 극복할 수 있었으며, 국제기구와 신용평가기관 등으로부터 '교과서적인 경기회복'이라는 평가를 받은 바 있다. 하지만, 세계적 경기침체의 장기화로 글로벌 수요가 위축됨에 따라 한국도 저성장 흐름이 계속되면서 세입여건의 어려움이 지속될 전망이다. 정부는 2014년도 예산안을 편성하면서 어려운 재정여건하에서 재정의 경기대응 역할을 강화하면서도 재정의 지속가능성을 유지하기 위하여 그 어느 때 보다 많은 고심을 했다.

II. 2014년 예산안의 전체적인 모습

1. 세 가지 과제와 재정총량 설정

내년 예산편성과 관련하여 크게 3가지 과제에 직면하였다.

첫째, 최근의 경기회복세를 공고히 하기 위해 Macro, Micro 양 측면에서 재정의 역할이 필요하였다.

둘째, 성장잠재력 확충과 복지수요 증대 등 지출 확대 압력이 큰 가운데, 지방 소비세 전환율 확대·보육보조율 인상 등 지방재정 확충 요구에도 적절하게 대응할 필요가 있었다.

마지막으로 소규모 개방경제의 특수성, 남북관

계 변화 대비 등을 고려하여 우리 경제의 최종 안전판인 재정건전성 확보도 염두에 두었다.

이러한 고민의 결과, 내년도 예산안은 재정의 경기대응 역할을 감안하여 금년 추경 수준의 관리재정수지(GDP 대비 $\Delta 1.8\%$)를 유지하는 범위 내에서 총지출을 최대한 확대하였다.

내년도 예산안의 총수입 규모는 금년 본예산 대비 $\Delta 0.5\%$ 감소한 370.7조원 수준으로 전망된다. 총수입은 최근 경기둔화의 영향으로 금년 본예산 대비 $\Delta 1.9$ 조원, 2012~2016년 국가재정운용계획 대비 $\Delta 25.4$ 조원이나 감소할 것으로 전망된다.

이러한 세입여건하에서 총지출 규모는 금년 본예산 대비 4.6% 증가한 357.7조원으로 편성하였다. 수입 감소만 고려하면 재정지출 증가율을 대폭 하향조정하여야 하나, 경기회복세를 뒷받침하기 위해 금년 추경 수준의 관리재정수지($\Delta 1.8\%$)를 유지하는 범위 내에서 내년도 총지출을 최대한 확대한 것이다.

이에 따라 내년도 관리재정수지는 GDP 대비 $\Delta 1.8\%$ ($\Delta 25.9$ 조원)로 유지되었으나, 국가채무비율(GDP 대비)은 금년 추경(36.2%)보다 소폭 상승(36.5%, 515.2조원)할 것으로 예상된다.

(단위: 조원, %)

	'13예산				'14안	증가율	
	본예산	증가율	추경	증가율		본예산	추경
• 총 수입	372.6	8.5	360.8	5.0	370.7	$\Delta 0.5$	2.8
• 총 지출	342.0	5.1	349.0	7.2	357.7	4.6	2.5
• 관리재정수지 (GDP 대비)	$\Delta 4.7$ ($\Delta 0.3$)		$\Delta 23.4$ ($\Delta 1.8$)		$\Delta 25.9$ ($\Delta 1.8$)		
• 국가채무 (GDP 대비)	464.6 (34.3)		480.3 (36.2)		515.2 (36.5)		

2. 재정건전성의 단계적 회복

내년도 예산은 세입감소와 경기대응 필요성으로 적자예산 편성이 불가피하였지만, 향후 재정건전성 회복 노력을 강화하여 재정수지·국가채무를 안정적으로 관리해나갈 계획이다. 우선 경기대응을 위한 적극적 재정운용으로 ‘성장 → 세수증대 → 재정건전성 회복’으로 이어지는 선순환 구조를 복원하도록 할 계획이다. 또한, 재정수지 개선을 위해 향후 재정지출 증가율을 수입 증가율보다 낮게 유지하기로 하였다. 2013~2017년간 총지출 증가율(3.5%)을 총수입 증가율(5.0%)보다 1.5%p 낮게 관리해나갈 계획이다. 의무지출 증가 또는 재정수입 감소를 수반하는 법률 제출 시에는 재원확보 방안을 함께 마련토록 하는 PAYGO 법제화를 검토하는 등 재정준칙을 강화하고, 공공부문 부채 등 잠재적 위험요인 분석·관리를 강화하기로 하였다. 이러한 노력을 통해 재정수지는 2017년 균형 수준인 △0.4%까지 단계적으로 개선하고, 국가채무는 30% 중반 수준(2017년 35.6%)으로 하향 안정화해나갈 계획이다.

3. 분야별 자원배분

분야별로 보면, 우리나라 경제발전의 진전에 따라 민간의 역량이 비교적 성숙한 경제분야보다는 수요가 늘고 있는 사회분야의 투자에 우선순위가 주어졌지만, 지출효율화 노력은 모든 분야에 걸쳐 추진하였다. 복지·교육·문화 등 사회분야는 국민의 삶의 질 개선을 위한 투자를 중심으로 확대하되, 지출효율화 노력을 병행하였다. SOC·산업 지원은 투자 우선순위 조정으로 직접적인 재정투자는 일부 감소하였으나, 민간투자 활성화·정책자금 증

액 등으로 해당 분야에서 공공부문의 실질적인 투자 규모는 확대되도록 하였다.

(단위: 조원, %)

구 분	'13예산		'14안	증가율 (본예산 대비)
	본예산	추경		
◇ 총지출	342.0	349.0	357.7	4.6
1. 보건·복지·고용 ※ 일자리	97.4 11.0	99.3 11.2	105.9 11.8	8.7 7.7
2. 교육(교부금 제외)	49.8 (8.7)	49.9 (8.8)	50.8 (9.5)	2.1 (9.4)
3. 문화·체육·관광	5.0	5.1	5.3	5.7
4. 환경	6.3	6.5	6.4	1.5
5. R&D	16.9	17.1	17.5	4.0
6. 산업·중소기업·에너지 (중소기업)	15.5 (6.6)	16.7 (7.9)	15.3 (7.0)	△1.7 (5.4)
7. SOC	24.3	25.0	23.3	△4.3
8. 농림·수산·식품	18.4	18.9	18.6	1.1
9. 국방	34.3	34.5	35.8	4.2
10. 외교·통일	4.1	4.1	4.2	2.1
11. 공공질서·안전	15.0	15.2	15.7	4.6
12. 일반·지방행정	55.8	56.2	58.7	5.1

III. 중점 지원 과제

2014년 예산안은 경제활력 제고와 일자리 창출을 목표로 (1) 경제활력 회복과 성장잠재력 확충, (2) 일자리 창출, (3) 서민생활 안정과 삶의 질 제고, (4) 국민안전 확보와 든든한 정부 구현, (5) ‘국민-현장-협업’ 중심의 재정운용 등 5가지 과제에 중점을 두고 마련하였다.

1. 경제활력 회복과 성장잠재력 확충

투자과 수출지원 확대, 지역경제 활성화 등을 통

해 경기회복세를 뒷받침하고, 미래 먹거리 창출을 위한 투자를 강화하는 데 중점을 두었다.

우선, 재정외 마중물 역할을 통해 민간투자 확충을 유도하기 위해 정책금융 규모를 24,3조원(406.0 → 430.3조원) 확대하였다. 중소기업·소상공인 정책자금을 13조원, 수출입은행·무역보험 수출금융을 10.2조원 확대하고, 1.1조원(민간투자 포함) 규모의 신성장산업(콘텐츠·의료 등) 투자펀드를 조성할 계획이다.

지방재정 확충, 지역 SOC 투자 등으로 지역경제 활성화를 지원하였다. 지방 소비세 전환율 확대(5 → 8 → 11%), 보육보조율 10%p 인상 등으로 향후 10년간 연평균 5조원 수준의 재원을 중앙에서 지방으로 이전하기로 하였다. SOC 투자 규모도 4대강을 제외한 평년 수준(22.4조원)보다 확대(23.3조원)하고, 민간투자 활성화로 실질 건설 투자규모는 적정 수준(60.3 → 60.5조원)으로 유지할 계획이다. 또한, 지역별 특성화 발전전략과 연계하여 지역공약 투자규모를 3.0조원에서 3.3조원으로 확대하였다.

창조경제 구현과 성장잠재력 확충을 위해 디지털콘텐츠 기업의 창업지원을 위한 '디지털콘텐츠 코리아 펀드'를 신규 조성하고, 창조경제 타운 조성·1인 창조기업 지원 등 유망기술과 창의적 아이디어에 대한 사업화 지원을 강화하였다. 미래 먹거리 창출을 위해 중소형 전문병원의 해외진출 지원펀드를 신규 조성(총 500억원 규모)하고, 글로벌 제약산업 육성펀드 규모를 확대(1,000 → 2,000억원)하였다. 또한, 농수산업 고부가가치화·첨단산업화를 위해 종자개발 등 농업 R&D 투자를 확대(9,532 → 10,185억원)하고, ICT 융복합 시설 보급도 늘려 나갈 계획이다.

2. 일자리 창출

장·노년층의 경험을 살리면서 사회적으로도 도움이 되는 일자리 확충을 지원하고, 맞춤형 취업지원·일하는 방식 개선 등을 통해 고용률을 제고하는 데 중점을 두었다.

청년 대상 일·학습 병행 시스템을 도입하고, 직무중심 채용시스템 확산을 위해 스펙초월멘토링시스템(1,000명)을 신설하였다. 여성 경력단절 방지를 위해 직장 어린이집을 확충(신설 60 → 90개소)하고, 중장년 취업아카데미 신설(1,000명)·정년연장지원금 확대 등 중장년층 고용지원을 강화할 계획이다. 전문직 퇴직자의 사회공헌 기회를 제공하는 시니어 재능활용 일자리를 1.5만개 신설하고, '이야기 할머니 사업'을 확대(900 → 2,000명)하는 등 노인 일자리를 32만명으로 대폭 확대(25.2 → 31.7만명)하였다.

근로방식 개편 지원을 위해 양질의 시간선택제 일자리 창출 기업에 대한 인건비·컨설팅 지원을 확대하고, 장시간 근로개선을 위한 교대제 개편 기업에 대해서는 인건비·설비투자 비용 지원을 강화할 계획이다.

재정지원 일자리는 '괜찮은 일자리' 중심으로 지원을 확대(60.1 → 64.6만명)하고, 경찰관(4,000명)·사회복지인력(1,177명) 등 공공부문 현장인력 채용을 확대하였다.

3. 서민생활 안정과 삶의 질 제고

서민·취약계층에 대한 맞춤형 복지 확충, 일을 통한 자활·자립 지원 등으로 서민생활 안정을 지원하고, 문화향유 기회를 확산하는 데 중점을 두었다.

우선, 생애주기·수혜대상별 맞춤형 복지를 더욱 강화하였다. B형 간염·수두 등 영유아 필수예방접종 본인부담금(현재 1회 5천원)을 폐지하고, 국공립 어린이집 121개소를 추가 확충하였다. 국가장학금 확대(2.78 → 3.19조원)를 통해 지원금을 연 22.5만~180만원 증액하고, 셋째아이 대학등록금을 1학년부터 신규 지원한다. 소득하위 70% 어르신에 대한 기초연금을 도입하고, 장기요양보험 치매특별등급 도입으로 치매 어르신 4.9만명을 신규 지원하였다. 암, 심장, 뇌혈관, 희귀난치성 질환 등 4대 중증질환에 대해 '16년까지 본인부담금을 현재 연 94만원에서 연 최대 34만원 수준으로 경감해나갈 계획이다.

기초생활보장제도를 현행 통합급여에서 개별급여 체제로 전환하여 욕구별 맞춤형 지원을 강화하고, 부양의무자 소득기준 완화 등으로 12만명을 추가 보호할 계획이다. 장애인연금을 2배(월 10 → 20만원)로 확대하고, 장애인 심사·등록 시 여러 곳을 방문해야 하는 부담을 완화하기 위해 '서류발급 대행 서비스'를 도입하였다.

일과 복지의 연계로 자활·자립을 지원하기 위해 차상위 1만 가구의 자산형성을 신규 지원(희망키움통장)하고, 취약계층에 '직업상담 → 직업훈련 → 취업알선'을 지원하는 취업성공패키지 지원인원을 3만명(22 → 25만명) 확대할 계획이다.

예술인 사회보험료 신규 지원 등 예술인 복지를 확대하고, 저소득층을 대상으로 문화·여행·스포츠관광 이용권을 통합한 통합문화이용권을 도입하여 문화향유 기회를 확대하였다. 문화예술 지원제도를 개선하여 예술인 중심으로 민간 예술지원 사업을 운영(문예기금으로 통합)하고 지원규모도 대폭 확대(1,223 → 1,875억원)할 계획이다.

4. 국민안전 확보와 든든한 정부 구현

4대 사회악·환경유해물질 등으로부터 안전한 사회를 조성하고, 외교·안보역량 강화와 정부 3.0 추진으로 든든한 정부를 구현하는 데 중점을 두었다.

4대 사회악 근절을 위해 성폭력 전담 수사체계를 구축하고 성폭력·가정폭력 피해자 지원시설을 확충하는 등 성·가정·학교폭력 근절을 위한 투자를 확대하고, 먹을거리 안전 투자를 대폭 확충(3,009 → 3,426억원)하였다. 폐슬레이트(석면) 지붕 철거지원 확대(1.5 → 2만 가구), 산업단지 화학물질 특수사고 대응단 신설 등 유해화학물질 관리를 강화하고, 집중호우 피해 예방을 위해 도시침수·산사태 예방 투자를 확대(7,990 → 8,689억원)할 계획이다.

국방 핵심전력 확보(방위력 개선 10.1 → 10.7조원), 복무여건 개선(병 봉급 15% 인상), ODA 확대(2.1 → 2.3조원) 등 안보·외교역량을 강화하고, 공공정보 개방 확대·수요자 중심 행정정보망 구축 등 정부 3.0 추진을 위한 지원을 확대하였다.

5. 건전재정 기반 확충과 '국민-현장-협업' 중심 재정운용


어려운 재정여건을 감안하여 공공부문부터 수렴하여 허리띠를 졸라매고, 지출절감 노력을 강화하였다. 3급 이상 고위직 공무원 보수는 동결하고, 하위직 보수 인상도 '13년 물가상승률 수준(1.7%)으로 최소화하였다. 업무추진비(전년 대비 △9.2%), 국외여비(전년 대비 △5.1%) 등 공무원 업무경비도 대폭 절감하였다.

유사·중복사업은 통폐합하고, 전력수요 관리방

식 개선(보조 → 규제)·복지전달체계 개편 등 제도 개선을 통해 항구적 재정절감을 추진하였다. 또한, 국제행사·경기대회 예산을 요구 대비 3분의 1 수준 절감 편성하는 등 관행·전시성 낭비사업을 정비하였다.

‘국민-현장-협업’ 중심으로 재정운용 방식을 개선하기 위해 국민과의 소통을 강화하였다. 전국민을 대상으로 ‘행복한 나라살림 아이디어 공모방(13.7~8월)’을 운영하여 얻은 2,338건의 아이디어를 예산편성 과정에 반영하였다. 또한, 협업기구를 구성하여 R&D, ICT 관련 예산을 조정하는 등 부처간 협업으로 재정운용 효율성을 제고하였다.

솔선수범하여 나라살림을 알뜰하게 꾸려나가는 데도 관심을 기울였다. 또한, 국민의 목소리에 겸허하게 귀기울이고, 민생 현장 중심으로 재정을 운영해 나가기 위한 고민도 반영하였다.

치열한 고민 끝에 마련된 2014년 예산안이니만큼 국회에서 잘 심의·확정되어 경제에 활력을 불어넣고 국민들에게 희망을 주는 밑거름이 되기를 기대해 본다. 

IV. 맺음말

예산편성은 매년 쉽지 않은 일이다. 경제여건, 국민들의 기대, 재정의 지속가능성 등 장단기 시계를 놓치지 않으면서 예산이라는 그릇에 잘 녹여내는 작업이다. 내년도 예산편성도 경제여건의 불안정, 세입부진, 급증하는 재정소요 등으로 그 어느 때보다 만만치 않은 작업이었다.

정부는 경기회복을 뒷받침하기 위해 금년 5월 총 17.3조원 규모의 추경예산을 편성하였으며, 집행 측면에서도 상반기까지 2013년 본예산의 60%, 추경예산의 30% 조기집행을 추진하는 등 경기대응을 위한 확장적 재정운용을 지속적으로 추진하여 왔다. 내년 예산안도 어려운 세입여건하에서 건전재정의 기초를 저해하지 않으면서 적정 재정지출 규모를 유지하고, 일자리를 늘리고 경제활력을 제고하는 것을 최우선 목표로 하였다.

경제를 살려 국민이 행복하도록 ‘해야 할 일’을 다하면서도 재정원칙을 바로 세우고, 공공부문에서

2014년 예산안과 2013-17국가재정운용계획 평가



홍승현
재정지출분석센터 센터장(shhong@kipf.re.kr)

I. 도입

지난 9월 26일, 박근혜 정부의 첫 예산안과 국가재정운용계획이 발표되었다. ‘경제활력·일자리 예산’이라는 부제와 함께 제시된 2014년 예산안은, 지난 5월 발표된 역대 정권 최초의 공약가계부 정책과제들이 반영된 내용을 담고 있으며, 5대 중점추진과제를 중심으로 2014년 재정운용 방향을 제시하고 있다. 특히 ‘경제활력 회복과 성장잠재력 확충’과 ‘일자리 창출’을 중점추진과제의 제일 처음에 제시하면서 2014년 경기 회복과 노동시장 상황 개선을 위한 재정운용 의지를 밝히고 있다.

그다음으로 제시된 중점과제들은 여타 공약가계부의 내용이 상당부분 반영된 ‘서민생활 안정·삶의 질 제고’와 ‘국민안전 확보·튼튼한 정부 구현’, 그리고 지속적 복지 확대 등에 따른 재정건전성의 우려가 확대됨에 따라 ‘건전재정 기반 확충과 재정운용 개선’이라는 중점과제를 마지막으로 제시하고 있다.

〈표 1〉 예산안과 국가재정운용계획의 주요 총량 변수

(단위: 조원 %)

	'13(확정기준)		'14안 (본예산/ 추경 대비)	국가재정운용계획			
	본예산	추경		'15	'16	'17	'13~'17 증가율 ¹⁾
• 총수입	372.6	360.8	370.7	392.1	413.2	438.3	5.0
(증가율)	8.5	5.0	△0.5/2.8	5.8	5.4	6.1	
• 총지출	342.0	349.0	357.7	368.4	384.2	400.7	3.5
(증가율)	5.1	7.2	4.6/2.5	3.0	4.3	4.3	
• 관리대상수지	△4.7	△23.4	△25.9	△17.0	△14.1	△7.4	△25.0
(GDP 대비)	△0.3	△1.8	△1.8	△1.1	△0.9	△0.4	
※ 통합재정수지	30.6	11.8	13.1	23.7	28.9	37.6	33.6
• 국가채무	464.6	480.3	515.2	550.4	583.1	610	6.16
(GDP 대비)	34.3	36.2	36.5	36.5	36.3	35.6	

주: 1) 추경 대비

비록 재정건전성을 5대 중점과제의 하나로 제시하면서 여러 가지 구체적 재정관리 방안들-총지출 증가율 제한, PAYGO 제도 법제화 등-을 예산안과 국가재정계획에서 설명하고 있지만, 2014년 관리대상수지는 2년 연속 GDP 대비 1.8%의 큰 폭의 적자를 기록할 전망이다, 향후 지속적으로 줄어들기

는 하겠지만 2017년에도 0.4% 적자가 예상되면서, 임기 내 균형재정 달성은 불가능할 전망이다. 또한, 올해 초 추경으로 GDP 대비 36.2%까지 증가한 국가채무도 2014~15년에 36.5%까지 상승한 후 차츰 경기가 회복되면서 소폭 하락할 것으로 전망하고 있으나, 연평균 6.2%로 증가하면서 추경 이전 수준의 GDP 대비 비율을 달성하지는 못할 것으로 보고 있다.

새 정부의 향후 임기 내 정책 방향의 청사진을 제시하는 2014년 예산안과 2013~2017국가재정운용계획은, 기존 정권들 중 처음으로 제시된 공약가계부가 반영된다는 점에서, 저성장 추세를 탈피하고 성장 모멘텀을 회복할 필요성에 대응해야 한다는 측면에서 많은 국민들의 관심을 모았다. 이러한 정부의 적극적 역할에 대한 국민의 기대에 부응하면서도, 중장기적인 재정의 건전성은 유지해야 하는 현재 정부의 고민이 이번 예산안과 국가재정운용계획에 잘 반영된 것으로 보인다. 다만 미래의 불확실성이 큰 상황에서, 앞으로의 경제상황의 변화와 첫째의 계획에 구체화된 정책과제들이 지속적인 정치적 논의를 거치면서, 사회적으로 어떤 가치가 더 중시될 것인가에 따라 현재의 계획은 향후 꾸준한 조정을 겪게 될 것으로 보인다.

II. 2014예산안 및 국가재정운용계획에 대한 평가

1. 경제성장률 전망

정부는 지난 6월 말 발표한 성장률 전망치를 9월 예산안 발표시점에서는 소폭 낮추어서 2014년에 3.9%의 성장률을 보일 것으로 전망하면서, 이후 세

계경제의 완만한 개선, 경기회복을 위한 정책 노력 등으로 국내 경제도 회복세를 보일 것으로 전망하고 있다.

〈표 2〉 국내외 기관의 경제성장률 전망

(단위: %)

	전망 시점	2013	2014	전망 시점	2013	2014
기획재정부	'13.6	2.7	4.0	'13.9	2.7	3.9
한국은행	'13.7	2.8	4.0	'13.10	2.8	3.8
LG경제연구원	'13.4	3.0		'13.7	2.8	3.6
한국경제연구원	'13.3	2.9		'13.6	2.3	3.4
KDI	'13.5	2.6	3.6	'13.10		3.6
OECD	'12.11	3.1	4.4	'13.5	2.6	4.0
IMF	'13.4	2.8	3.9	'13.10	2.8	3.7
Barclays	'13.7	2.9	3.9	'13.9	2.9	3.9
BNP	'13.7	2.1	3.8	'13.9	2.7	3.9
BOA(ML)	'13.7	2.6	4.0	'13.9	2.7	4.0
Citi	'13.7	2.9	3.7	'13.9	2.9	3.7
Deutsche Bank	'13.7	2.5	4.1	'13.9	2.6	3.9
Goldman Sachs	'13.7	2.7	3.5	'13.9	2.7	3.5
Nomura	'13.7	2.7	4.0	'13.9	2.7	4.0
JP Morgan	'13.7	2.7	3.7	'13.9	2.7	3.7
Morgan Stanley	'13.7	2.9	3.9	'13.9	2.9	3.5
UBS	'13.7	2.3	3.0	'13.9	2.5	3.0
IB 평균	'13.7	2.7	3.8	'13.9	2.7	3.8

이러한 전망은 예산안 발표 시점까지의 국내외 기관들의 전망이나 IB들의 평균과 비교해 볼 때, 그리 높지 않은 것으로 보인다. 다만, 10월에 발표되는 전망들을 보면, IMF는 미국의 양적 완화 축소 문제와 중국의 성장 둔화 등에 따른 하방위험의 지속으로 세계 경제전망을 전반적으로 소폭 하향 조정¹⁾ 하면서 한국의 2014년 성장률 전망도 기존의 3.9%에서 3.7%로 하향 조정하였고, 한국은행도 최근 전망을 소폭 하향 조정하는 등 정부예산안의 3.9% 경

제성장률을 달성하기 위해서는 2014년 적극적인 재정 노력의 필요성이 높아질 전망이다.

2. 총수입 전망

2014년 총수입 전망은 370.7조원으로 2013년 확정 본예산의 372.6조원에 비해서는 △1.9조원(△0.5%) 감소, 추경의 360.8조원에 비해서는 9.9조원(2.8%) 증가한 수치이다. 국세세입 전망은 218.5조원으로 2013년 본예산(216.4조원) 대비 1.0%, 추경(210.4조원) 대비 3.9% 증가할 것으로 전망하고 있다. 세외수입의 경우는 부동산 침체로 국공유 부동산 가치 하락, 한국은행의 잉여금 축소 추세, 산·기·보유주식 매각의 재검토 결정에 따라 하락할 것으로 전망하고 있는데, 2014년 세외수입은 26.7조원으로 2013년 본예산(36.9조원) 대비 △27.6%, 추경(31.1조원) 대비 △14.1%가 감소할 것으로 전망되고 있다(〈표 3〉 참조).

2013~2017년 국가재정운용계획에서의 연평균 총수입 증가율은 5.0%, 국세수입 증가율은 6.5%로 전망하고 있으나, '15~'17년 기간만 고려하면 각각 5.7%와 7.4%로 증가하여, 경제상황의 점진적 개선으로 재정수입도 증가할 것으로 전망하고 있다. 다만, 지난 추경으로 2013년 세입전망을 6조원 감액했음에도 불구하고 연말까지 7~8조원 정도의 세수가 부족할 것으로 공공연하게 언급되는바, 이러한 추세적 전망을 고려한다면, 2014년 국세수입 증가율은 '14~'17년 평균을 상회하는 7.4~8.0% 수준까지 증가하게 된다.

이러한 세수전망을 국세탄성치로 보면, 추경 대

〈표 3〉 증기재정수입 전망

(단위: 조원, %)

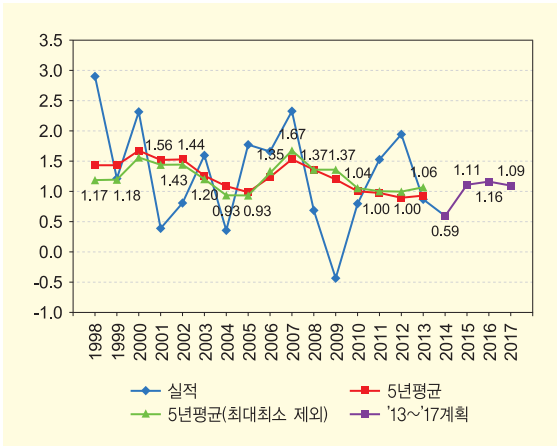
	'13		'14	'15	'16	'17	연평균증가율 ¹⁾	
	본예산	추경					'13~'17	'14~'17
■ 재정수입	372.6	360.8	370.7	392.1	413.2	438.3	5.0	5.7
(증가율)	8.5	5.0	2.8	5.8	5.4	6.1		
• 국세수입	216.4	210.4	218.5	234.5	252.5	270.7	6.5	7.4
(증가율)	5.2	2.3	3.8	7.3	7.7	7.2		
• 세외수입	36.9	31.1	26.7	26.5	26.3	26.4	△4.0	△0.4
(증가율)	30.9	10.3	△14.1	△0.7	△0.8	0.4		
• 기금수입	119.3	119.3	125.6	131.1	134.3	141.3	4.3	4.0
(증가율)	8.9	8.9	5.3	4.4	2.4	5.2		
조세부담률	19.9	19.9	19.7	19.9	20.1	20.1		

주: 1) 추경 대비

비 '14년 탄성치는 0.59지만, '13년 세수 결손전망을 고려한다면 1.14~1.22 정도이고, '15~'17년 기간도 1.09~1.16의 수준을 유지하고 있다. 평균적인 국세탄성치의 과거 추세를 보면, 글로벌 금융위기 이전 2~3년간 잠시 증가하는 경향이 있었으나, 그 이후 다시 하락추세를 보이며 장기적인 추세적 하락을 보이고 있다. 이러한 추세를 고려하면 '13년 세수 결손을 감안한 '14년 탄성치와 '15~'17년 탄성치는 소폭 높은 편이고, 특히 이러한 세수전망이 지하경제 양성화 등 세정 강화 노력을 이미 포함할 수 있음을 감안할 때, 세수목표 달성을 위해서는 적어도 전망에 따른 경제성장 효과와 여러 비경제적인 세수확보 노력의 충실한 시행이 필수적으로 보인다.

1) World Economic Outlook 10월 전망을 보면, 2014년에 대한 7월 전망에 비해 세계적으로 △0.2%p, 미국 △0.2%p, 중국 △0.4%p, 개도국들 △0.4%p 하향 조정. 그러나 유로존이나 선진국 전반에 대한 조정은 없었고, 미국을 제외한 많은 선진국들에서는 오히려 상향 조정하는 경향.

[그림 1] 국세수입 탄성치 추이 및 전망



<표 4> 중기 재정지출 전망

(단위: 조원, %)

	'13		'14	'15	'16	'17	연평균증가율 ¹⁾	
	본예산	추경					'13~'17	'14~'17
• 총지출	342.0	349.0	357.7	368.4	384.2	400.7	3.5	3.9
■ 예산	243.6	247.6	251.8	258.4	269.4	280.2	3.1	3.6
■ 기금	98.3	101.4	105.9	110	114.8	120.5	4.4	4.4
• 의무지출	158.4	158.8	168.8	180.8	194.7	207.2	6.9	7.1
(증가율)			6.3	7.1	7.7	6.4		
(비중)	46.3	45.5	47.2	49.1	50.7	51.7		
• 재정지출	183.6	190.2	188.9	187.6	189.6	193.5	0.4	0.8
(증가율)			Δ14.1	Δ0.7	Δ0.8	0.4		
(비중)	53.7	54.5	52.8	50.9	49.3	48.3		

주: 1) 추경 대비

3. 총지출 전망

2014년 총지출은 357.7조원으로 2013년 본예산 342조원 대비 15.7조원(4.6%), 추경의 349조원 대비 8.7조원(2.5%) 증가하였다. '13~'17년 기간을 보면, 연평균 총지출 증가율은 3.5%, 총수입 증가율 5.0%에 비해 1.5%p 낮고, '14~'17년 기간 동안의 연평균 증가율도 1.8%p(5.7%~3.9%) 낮은 수준으로, 정부가 제시하는 재정건전성을 위한 준칙요건을 만족하고 있다.²⁾

그러나, 이러한 총지출 증가율의 통제에도 불구하고, 그 구성에서 경직성 지출인 의무지출의 증가세는 총지출의 두 배에 가까운 빠른 속도로 증가하고 있다. 복지지출의 확대추세로 의무지출은 '13~'17년 연평균 증가율이 6.9%를 보이고 있고, '13년을 제외하면 연평균 7.1%의 증가세를 보이며, 총지출에서 차지하는 비중도 '16년부터는 50%를 넘어설 전망이다.

<표 5> 의무지출 전망

(단위: 조원, %)

	'13		'14	'15	'16	'17	연평균 증가율 ¹⁾
	본예산	추경					
■ 의무지출	158.4	158.8	168.8	180.8	194.7	207.2	6.9
■ 지방이전재원	76.6	76.6	77.4	80.9	89.3	95.8	5.7
■ 복지분야 법정지출	62.2	62.4	69.5	77.6	82.6	88.5	9.1
■ 이자지출	15.5	15.7	17.8	17.9	18.0	18.3	3.9
■ 기타 의무지출	4.1	4.1	4.0	4.5	4.8	4.6	3.3

주: 1) 추경 대비

2) 다만, 연도별로 증가율 차이를 살펴보면, '14년은 0.25%p, '15년은 2.78%p 등 연도별로 큰 편차를 보이고 있어, 기존의 암묵적 지출준칙인 '총수입 증가율-총지출 증가율'이 2~3%p인 기준뿐 아니라 1.5%p 기준도 지켜지지 않고 있음.

의무지출의 확대 추세에서 가장 큰 역할을 하는 것은 복지분야 법정지출이다. 이미 '13년 전체 의무지출에서 39.3%를 차지하는 복지분야 법정지출은 '17년까지 연평균 9.1%(총지출 증가율은 2.6배)의 빠른 속도로 증가하면서 전체 의무지출에서 차지하는 비중도 42.7%까지 확대될 전망이다. 공약가계부상의 국정과제에서 가장 큰 부분을 차지하는 '국민행복' 분야의 국정과제들이 많은 부분 복지분야 지출임을 감안할 때, 그리고 국정과제들이 점진적으로 도입·확대되는 것을 고려하면, 이러한 의무

지출 확대 추세에 따른 재정건전성예의 영향에 대해 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.³⁾

2014년 예산안과 2013~2017국가재정운용계획의 분야별 지출을 보면 2013년 추경 대비, 환경, 산업·중소기업·에너지부문, SOC, 농림·수산·식품부문에서는 감소하고 나머지 부분에서는 증가한 것을 볼 수 있다.

특히 가장 높은 증가율을 보이는 것은 예산에서는 보건·복지·고용분야, 국가재정운용계획에서는 문화·체육·관광부문⁴⁾으로, 기존 제도의 복지

〈표 6〉 분야별 지출 계획

(단위: 조원, %)

구 분	'13예산		'14안	증가율		국가재정운용계획			
	본예산	추경		본예산	추경	'15	'16	'17	연평균 증가율 ¹⁾
◇ 총지출	342.0	349.0	357.7	4.6	2.5	368.4	384.2	400.7	3.5/4.0
1. 보건·복지·고용	97.4	99.3	105.9	8.7	6.6	113.5	120.3	127.5	6.4/7.0
※ 일자리	11.0	11.2	11.8	7.7	5.4				
2. 교육	49.8	49.9	50.8	2.1	1.8	53.2	58.1	62.1	5.6/5.7
(교부금 제외)	8.7	8.8	9.5	9.4	8.0				
3. 문화·체육·관광	5.0	5.1	5.3	5.7	3.9	5.7	6.5	7.8	11.2/11.8
4. 환경	6.3	6.5	6.4	1.5	△1.5	6.3	6.3	6.3	△0.8/0.0
5. R&D	16.9	17.1	17.5	4.0	2.3	18.3	19.1	19.9	3.9/4.2
6. 산업·중소기업·에너지	15.5	16.7	15.3	△1.7	△8.4	14.6	13.8	13.2	△5.7/ △3.9
(중소기업)	6.6	7.9	7.0	5.4	△11.4				
7. SOC	24.3	25.0	23.3	△4.3	△6.8	22	20.5	19.2	△6.4/ △5.7
8. 농림·수산·식품	18.4	18.9	18.6	1.1	△1.6	18.6	18.6	18.6	△0.4/0.3
9. 국방	34.3	34.5	35.8	4.2	3.8	36.9	38.5	40.1	3.8/4.0
10. 외교·통일	4.1	4.1	4.2	2.1	2.4	4.2	4.3	4.3	1.2/1.2
11. 공공질서·안전	15.0	15.2	15.7	4.6	3.3	16.3	16.9	17.5	3.6/3.9
12. 일반·지방행정	55.8	56.2	58.7	5.1	4.4	60.5	64.6	68.1	4.9/5.1

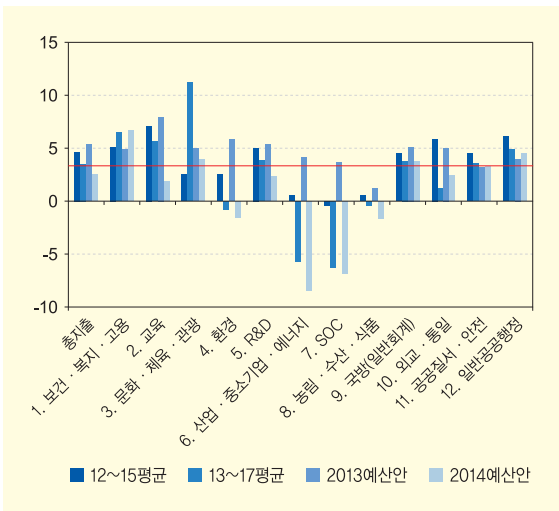
주: 1) 증가율은 추경 대비/본예산 대비

3) 이미 정부는 예산안과 국가재정운용계획을 통해, 법정지출에 대한 PAYGO 제도 도입 계획을 밝히고 있으나, 실제 도입과 실행을 통해 효과적으로 의무지출을 통제하는 데까지는 많은 어려운 문제의 해결이 필요.

4) 증가액에서 차지하는 비중을 기준으로 보면 보건·복지·고용분야가 예산증가액에서는 75.9%, 국가재정운용계획 증가액에서는 54.5%로 압도적 우위.

지출의 확대뿐 아니라 다양한 정책과제의 시행(4대 중증질환 본인부담 경감, 기초연금 도입 등), 국제 경기대회의 차질 없는 지원('14년 인천아시안게임, '18년 평창올림픽 등), 관광산업 기초 인프라 확충 등으로 이 분야들의 지출이 증가하였고, 특히 일자리 부문의 경우 5대 중점과제의 하나로 다양한 일자리 정책(취업성공패키지, 시간선택제일자리, 노인일자리, 임금피크제 등)들이 포함되었다.

[그림 2] 분야별 지출의 추경 대비 연평균 증가율



지난 2013년 예산안과 2012~2016국가재정운용계획의 분야별 배분에 비해, 새 정부의 정책재원 마련을 위해 상당 부분 재원부문의 재조정이 반영된 모습으로 비록 복지 확대에 대한 지속적 추세와 저성장 탈피라는 정책적 목표를 위한 재원배분의 필요성에서 크게 벗어나지는 않았지만, 분야별 배분에 있어서 꾸준한 재조정이 지속될 전망이다.

<표 7> 분야별 변화 추세

총지출 증가율 기준 (추경대비)	2013~2017 국가재정운용계획(지출 증가율: 3.5%)	
	증가율 ≥ 3.5%	증가율 < 3.5%
2014 예산안 (지출 증가율: 2.5%)	1. 보건·복지·고용 (28.5) 3. 문화·체육·관광 (1.5) 9. 국방(9.9) 11. 공공질서·안전 (4.4) 12. 일반·지방행정 (16.1)	4. 환경(1.9) 6. 산업·중소기업·에너지(4.8) 7. SOC(7.2) 8. 농림·수산·식품(5.4) 10. 외교·통일(1.2)
증가율 < 2.5%	2. 교육(14.3) 5. R&D(4.9)	

주: 1. 괄호 안은 '13년 추경기준 전체 지출 중 차지하는 비중(%)
 2. 이탤릭체는 마이너스 증가율

4. 총량과 재정건전성

지난 1990년대 IMF사태 이후, GDP 대비 국가채무비율은 급속한 상승과 소폭 하락을 반복하면서 단계적으로 꾸준히 상승해 왔다. 경제위기 대응이나 복지지출 확대 등 국가채무 증가에는 매번 뚜렷한 이유가 있었지만, 2010년 소폭 하락한 비율이 점진적으로 증가하면서, 그리고 지난 대선 이후 복지 논쟁의 확대 등으로 국가 전반에 걸쳐 재정건전성에 대한 관심이 꾸준히 증가하고 있다.

이러한 관심 속에서 제시된 2014년 예산안과 2013~2017 국가재정운용계획은, 몇 가지 점에서 기존의 계획과는 다른 모습을 보여주고 있다. 우선, 관리대상수지가 지속적으로 개선되지만 '17년까지 여전히 GDP 대비 0.4%의 적자를 제시함으로써 '임기 말 균형재정을 달성' 하겠다는 기존의 계획과는 다른 모습을 보이고 있다. '임기 말 균형'의

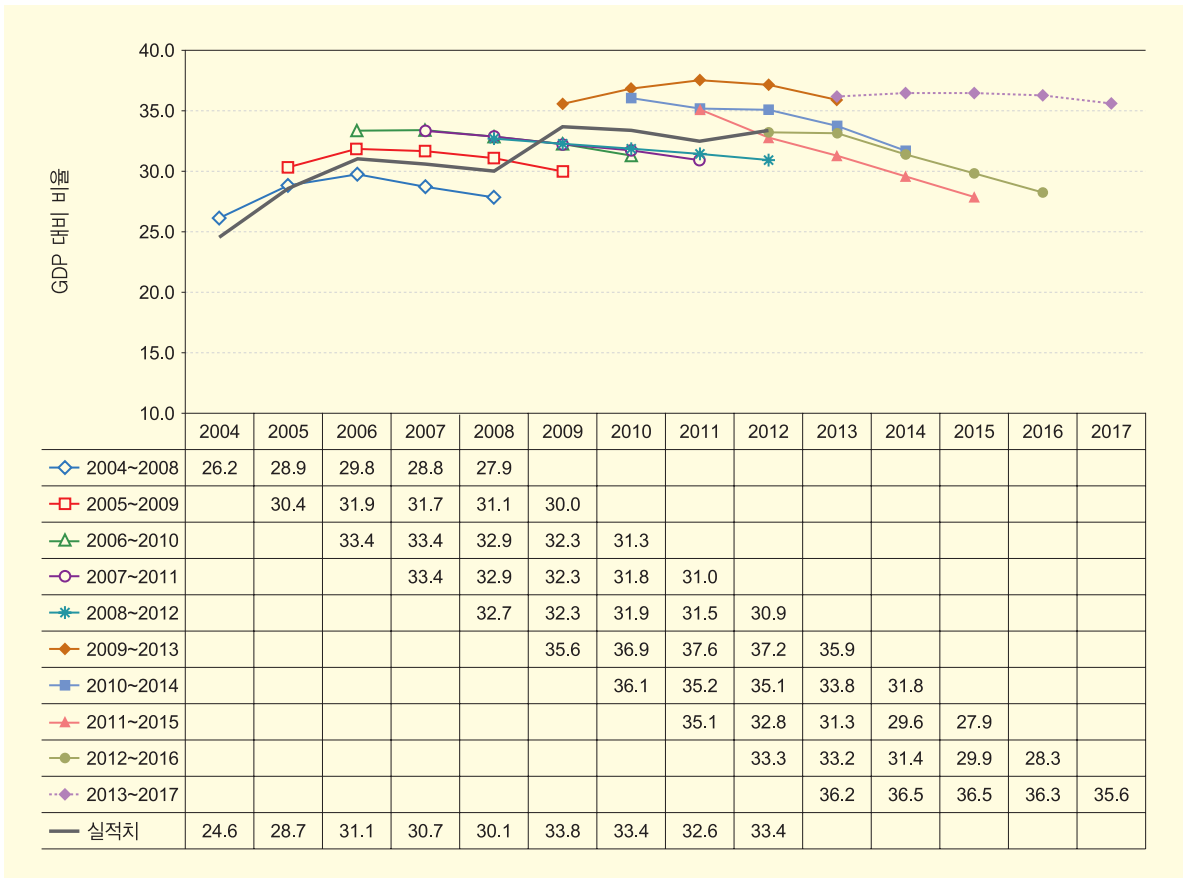
과거 계획들이 너무 낙관적 전망이었다는 비난을 받은 반면, 이번 국가재정운용계획에 대해서는 (경제성장률 전망의 낙관성은 차치하더라도) 현 정부의 건전재정에 대한 의지와 우리나라 장기 재정건전성에 대한 일반인들의 우려가 높아질 전망이다.

〈표 8〉 재정수지와 국가채무 추이

(단위: 조원, %)

	'13년		'14년	'15년	'16년	'17년	'14~'17 증가율
	본예산	추경					
◇ 관리대상수지	△4.7	△23.4	△25.9	△17.0	△14.1	△7.4	
(GDP 대비)	△0.3	△1.8	△1.8	△1.1	△0.9	△0.4	
※ 통합재정수지	30.6	11.8	13.1	23.7	28.9	37.6	
◇ 국가채무	464.6	480.3	515.2	550.4	583.1	610.0	6.2
(GDP 대비)	34.3	36.2	36.5	36.5	36.3	35.6	
• 적자성채무	245.2	246.2	274.1	294.7	312.8	328.6	7.5
• 금융성채무	235.1	234.4	241.1	255.7	270.3	281.4	4.7

[그림 3] 국가재정운용계획의 국가채무비율 변화



국가채무의 경우 '14~'17년 연평균 6.2%의 증가세를 보여, '17년에는 추정 대비 129.5조원(27.0%)이 증가한 610조원에 이를 것으로 보인다. 한편 명목GDP가 소폭 더 빠르게 증가할 것으로 전망되어 GDP 대비 국가채무비율은 '17년 35.6%까지 소폭 감소하기는 하지만, 여전히 '13년 본예산 수준을 회복하지는 못할 것으로 보인다. 기존의 계획과 비교해 보면, GDP 대비 국가채무 비율이 과거 계획들에서는 뚜렷한 우하향의 방향성을 보인 반면, 이번 국가재정운용계획에서는 거의 평평한 추이를 보임으로써, 향후 철저한 국가채무관리의 필요성이 높아지고 있다.

국가채무의 구성 측면에서도, 세금을 통해 보전해야 하는 적자성 채무의 증가속도가 국가채무의 증가속도보다 연평균 1.3%p 빠르게 증가하는 추세로, '13년 이미 전체 국가채무에서 51.3%를 차지하는 적자성 채무가 '17년에는 53.9%까지 그 비율이 증가할 전망이다. 적자성 채무의 대부분은 일반회계 적자보전으로 '13~'17년 사이 연평균 11%의 증가세를 보이며 '13년 전체 적자성 채무의 70.6%이던 비율이 '17년에는 79.9%까지 상승할 전망이다.

이렇게 국가채무나 재정수지의 양(quantity)적 질(quality)적 측면의 추세가 중장기 재정건전성과 지속가능성에 대한 우려로 이어지면서, 정부는 여러 가지 재정건전성 관리방안들을 예산안과 국가재정운용계획에 제시하였다. 다만, PAYGO 법제화를 제외하고는 대부분이 전반적 재정관리 시스템을 강화하는 형태의 개선으로, 직접적으로 중장기 재정건전성과 지속가능성에 대해 시장에 강력한 메시지를 주기에는 다소 부족한 것으로 보인다.

〈표 9〉 재정건전성 관리

	구체 내용
중장기 재정준칙 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 총지출 증가율(3.5%)을 총수입 증가율(5.0%)보다 1.5%p 낮게 관리 - 재정수반 법률에 대한 PAYGO 법제화 - 재정사업 자율평가·심층평가를 확대하고, 다수 기관에 분산되어 있는 재정평가 기능 통합 - 국유재산 특례 일몰제 도입, 양여시 총괄청사전협의 의무화 등을 통해 유상사용 원칙 확립
전면적 세출절감·세입확충 노력	<ul style="list-style-type: none"> - (세출) 공공부문 지출(업무추진비, 여비, 행사비 등) 절감노력 강화, 법령개정 등 항구적 재정개혁을 통한 낭비요인 제거(유사·중복사업 통폐합, 조세감면-예산사업 중복지원 조정 등) - (세입) 세입기반 확충: 비과세·감면 정비, 지하경제 양성화 등
잠재적 재정위험 요인에 대한 분석·관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문 전체 부채를 산출·관리('14년부터) - 공공기관 중장기 재무관리계획 작성 대상 확대 및 이행력 확보 - 장기재정전망 및 재정위험 모니터링 체제 구축 등

III. 맺음말

지난 9월 말에 발표된 박근혜 정부의 첫 예산안과 국가재정운용계획은, 발표 이전부터 많은 국민들의 관심을 모았다.


세법개정안 파동을 겪으면서 민감해진 국민들에게는 공약가계부상의 국정과제들이 새 정부의 첫 예산안과 국가재정운용계획에 어떻게 반영이 되었는지가 큰 관심일 수밖에 없다. 예산안과 국가재정운용계획의 발표 이후에도 공약 축소·연기 논란과 증세 논란이 완전히 사라지지 못한 상황에서, 앞으로 이 문제에 대한 명확한 결론을 사회적 합의를 통해 끌어내어 향후 재정운용 방향을 결정하는 데 큰 원칙으로 적용할 필요가 있다.

글로벌 금융위기 이후 유럽의 재정위기로부터 세계 경제는 점진적인 회복 추세를 보이고 있지만, 주요국들의 정치경제적 불확실성의 지속과, 전반적

으로 성장률 회복이 지연되면서, 국내 경제도 성장 동력 둔화에 대한 국가적 위기의식이 고조되어 왔다. 불확실성의 확대와 성장률 하락이라는 우려 속에서, 현 정부가 향후 재정정책을 통해 어떻게 이 어려운 상황을 대처해 나갈 것인지에 대한 대략적 계획이 예산안과 국가재정운용계획을 통해 제시되어 있다. 비록 2년 연속 대규모 적자재정을 운용하면서 재정의 경제성장 기여도를 높이고자 노력하고 있지만, 증가액의 상당부분이 승수효과가 상대적으로 작은 것으로 알려져 있는 복지 관련 지출 분야에 집중되어 있고, 조세정책의 전반적 방향이 재정지출의 확장효과를 감소시킬 우려가 있다. 세계 경제의 회복이 점차 늦어지는 추세에서 모든 사람들이 기대하고 있는 경제활성화를 위해서는 더 많은 노력이 필요해 보인다.

국정과제의 실천이나 경기부양을 위한 노력의 근본에는 재원의 문제가 있다. 선거 때마다 확대되어가는 국가채무 추세 속에서, 복지 확대와 함께 늘어나는 세대 간 갈등과 늘어나는 미래세대의 부담을 해결하기 위한 재정건전성 문제를 어떻게 확보·유지해 나갈 것인지에 대한 보다 명시적인 태도를 보일 필요가 있다. 지난 2010년 이후 꾸준히 늘어왔던 GDP 대비 국가채무비율이 지난 추경으로 또 다시 급등한 후 2017년까지도 이전 수준을 회복하지 못할 것이라는 전망 앞에서, 필요 재원의 세대 간 부담에 대한 명확한 합의가 없이는 불필요한 사회적 갈등이 향후 정책 운용을 더욱 힘들게 할 것으로 예상된다.

공약가계부의 반영, 경제활력 제고, 그리고 재정건전성 확보라는 어찌면 서로 상충될 수 있는 목표에 대한 여러 이해집단의 다양한 요구들이 예산안 발표의 막바지까지 끝없이 표출되는 상황에서, 정부가 내놓은 예산안과 국가재정운용계획은 다양한

목표만큼이나 다양한 평가를 받고 있다. 강력한 현실적인 제약 속에서 많은 고민을 통해서 나온 예산안과 국가운용계획이지만, 여러 목표들 사이에서 현실적 절충안을 제시한 결과로 최대한 여러 목표를 포괄했다는 긍정적 평가에서부터 세 마리 토끼는 다 놓친 결과라는 부정적 평가까지 관점에 따라 상반된 평가가 이루어지고 있다. 다만 이러한 ‘관점’의 상대성을 감안하더라도, 아직까지 큰 그림의 구체적 세부 원칙들이 부족한 부분들이 있지 않으나 하는 아쉬움이 있고, 다른 한편으로는 앞으로 새 정부의 큰 임무는 이 원칙들에 대한 사회적 합의를 형성해가는 일이 아닐까 하는 생각을 해 본다. 



14:00~17:00 | 장소 은행회관 2층 국제회의실 | 주



정책토론회

- 한국조세재정연구원 개원 21주년 기념세미나
- 국유재산특례지출예산서 작성 방안에 관한 공청회



새 정부 조세재정 정책의 주요 과제

개요

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

(가나다 순)

* 본 원고는 2013년 10월 2일 한국조세재정연구원이 은행회관 2층 국제회의실에서 한국조세재정연구원 개원 21주년 기념으로 개최한 세미나 「새 정부 조세재정 정책의 주요 과제」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. <편집자 주>

Session 1

소득세제 개편의 기본방향과 기대 효과



주제발표 요약

김재진 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

I. 우리나라 소득세제의 특징

- **(소득공제 중심)** 우리나라의 공제방식은 소득공제 중심으로 운영되어 동일한 소득공제 금액이라든가 한계세율의 차이로 인하여 고소득자에게 세제혜택이 편중되고 있음
- 반면, 세액공제제도는 해당 항목에 대해 일정 공제율을 적용하여 결정세액에서 차감하는 방식으로 개인의 한계세율과 관계없이 세금절감 효과가 발생하게 됨
- 근로소득만 있는 경우에는 연말정산으로 납세의무가 종결되며 근로소득자에 한하여 근로소득공제, 각종 특별공제 등이 적용되는 이원화된 체계로 운영되고 있음

II. 소득세제 개편의 기본방향

- **(소득재분배 기능 개선)** 우리나라의 세전 대비 세후 지니계수 감소율은 8.7%로 OECD 평균 31.3% 대비 22.6%p 크게 낮은 수준으로 조세를 통한 소득재분배의 효과가 OECD 주요국인 미국 22.2%, 호주 28.2%, 영국 32.4%와 비교하여 매우 취약함
- 우리나라의 조세제도를 통한 소득불평등 개선

효과가 OECD 주요국에 비하여 미흡한 이유는 GDP 대비 개인소득세 비중이 낮은 데 기인함

<표 1> 주요국의 GDP 대비 세수비중(2010년 기준)

(단위: %)

	조세부담률	국민부담률	개인소득세	법인세	소비과세
한국	19.3	25.1	3.6	3.5	8.2
OECD 평균	24.6	33.8	8.4	2.9	10.4

자료: OECD, Revenue Statistics, 2012

- 상속·증여세, 재산세의 세수비중이 소득세에 비해 각각 7.2%, 1.6%에 불과하여 소득양극화 현상 완화를 위해서는 직접세인 소득세의 소득 재분배 기능이 매우 중요함

- **(세액공제제도 중심으로 전환)** 최근에는 많은 OECD 국가들이 소득공제 방식에서 세액공제 방식으로 전환하는 추세로, 총소득 대비 각종 소득공제 비중은 한국이 52.9%로 OECD 평균 25.2%보다 2배 이상 높은 수준임

<표 2> OECD 주요국의 총소득 대비 소득공제¹⁾ 비율 (평균임금소득 100%)

(단위: %)

	한국	미국	영국	프랑스	독일	캐나다	뉴질랜드	OECD 평균
전체 가구	52.9	36.0	26.4	26.8	16.4	0.0	0.0	25.2

주: 1) Standard Tax Allowances: Basic allowance, Married or head of family, Dependent children, Deduction for social security contributions and income taxes, Work-related expenses 등

자료: OECD, Taxing wages 2013

- 초과누진세율 하에서 소득공제제도는 한계세율의 차이로 인하여 소득계층간 세금절감 효과의 차이를 더욱 심화시킴
- 2011년 기준 총급여(종합소득) 구간별 1인당 소

득세 경감액

☞ 근로소득자-「2천만원 이하」: 「3억원 초과」
=1: 51.7

☞ 종합소득자-「2천만원 이하」: 「3억원 초과」
=1: 31.0

- **(비과세·감면규모 및 과세미달자 비중 축소)** 다양한 공제·감면제도로 인하여 소득세 면세점이 높게 설정되어 근로소득자의 과세미달자 비중이 여전히 높은 수준이고, 소득세 감면규모는 전체 국세감면액에서 가장 높은 비중을 차지하고 있음

- (소득세 감면규모) 2012년 14조 612억원, 전체 국세감면액 약 29조 7,317억원의 약 48%
- 법인세와 부가가치세의 감면규모는 2001년 이후로 큰 변화가 없으나 소득세 감면규모는 2000년대 중반 이후의 세율인하에도 불구하고 오히려 크게 증가함
- (과세미달자 현황) 근로소득자와 자영업자와의 수평적 형평성을 고려하기 위한 목적으로 근로소득자에 대한 공제제도를 확대함으로써 조세체계의 복잡성이 심화되고 사업소득자에 비해 근로소득자의 면세점이 지나치게 높아지게 되는 결과가 초래됨
- (근로소득 과세미달자 비중) 2001년 44.2% → 2011년 기준 36.1%
- (종합소득세 과세미달 추정인원 비중) 2001년 52.6% → 2011년 기준 26.2%

- **(명목세율과 실효세율의 격차 축소)** 우리나라의 명목소득세율은 OECD 회원국들에 비하여 낮은 수준이 아님에도 불구하고 다양한 공제·감면제도로 인하여 실효세율은 낮은 수준이고, 근로소득자에게 각종 공제제도를 추가적으로 적용하여

종합소득자에 비하여 실효세율이 크게 낮음

<표 3> 근로소득자 및 종합소득자의 실효세율 비교 (2011년 기준)

(단위: %)

	「총급여(과세소득) 대비 결정세액」비율	「과세표준 대비 결정세액」비율
근로소득자	4.6	11.0
종합소득자	13.6	18.0

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2012

III. 2013년 소득세법 개편안의 기대효과

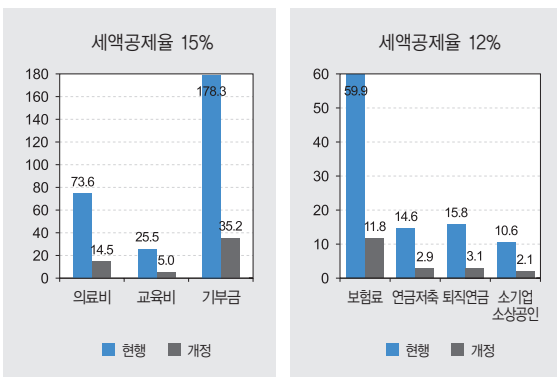
- **(2013년 소득세 개편안)** 기존의 소득공제를 점진적으로 세액공제로 전환하고, 근로장려세제(EITC) 확대 및 자녀장려세제(CTC)를 신설함
 - 세액공제제도로의 전환은 개인의 한계세율과 관계없이 동일한 세금절감 효과가 발생하게 되므로, 소득공제 중심으로 운영함에 따라 고소득자에게 편중되었던 세제혜택을 축소시켜 세부담 형평성을 제고시킬 것으로 기대됨
 - 특히, EITC와 CTC와 같은 환급형 세액공제의 확대 및 도입은 저소득계층에 대한 현금지원으로 실질소득을 증가시킴으로써 소득양극화 현상을 완화시킬 것으로 기대됨
- **(1인당 평균 소득세 경감액으로 본 효과)** 2011년 기준 총소득구간별로 「2천만원 이하」 구간 대비 「3억원 초과」 구간의 근로자가 받는 1인당 평균 소득세 경감혜택의 차이는 소득공제의 세액공제로의 전환으로 크게 감소할 것으로 예상됨
 - (세액공제율 15%) 의료비: 73.6 → 14.5배, 교육비: 25.5 → 5.0배, 기부금: 178.3 → 35.2배
 - (세액공제율 12%) 보험료: 59.9 → 11.8배, 연금

저축: 14.6 → 2.9배, 퇴직연금: 15.8 → 3.1배,
 소기업·소상공인: 10.6 → 2.1배

[그림 1] 세법개정 전·후 세액공제 전환항목의 1인당
 평균 소득세 경감액 배수 비교(2011년 기준)

〈세액공제율 15%〉

〈세액공제율 12%〉



주: 1. 개정 전후, 총급여 2천만원 이하 및 3억원 초과 구간의 1인당
 평균 소득세 경감액 배수 비교
 2. 근로소득 연말정산 기준, 2011년 귀속, 과세미달자 제외
 3. 보험료 공제의 경우 건강보험, 고용보험, 보장성보험, 장애인
 전용보험 등이 모두 포함되나, 국세청의 「국세통계연보」에서
 는 이를 구분하여 제공하지 않음
 자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2012

■ (지니계수로 본 효과) 2013년 세제개편안 중 소
 득공제의 세액공제로의 전환, EITC의 확대 및
 CTC의 도입을 반영한 세후소득 지니계수는 세
 전 및 현행 세법 적용시 지니계수보다 감소하여
 소득재분배 효과를 개선시키는 것으로 나타남

• 근로소득자가구 지니계수

– 세법개정 후 지니계수:

(감소율)

0.3304(세전) → 0.3042(현행세법) → 0.2999(개정세법)



9.23% ↓

※ 2014년도 이후 세액공제로 전환되는 소득공제
 반영(세액공제율 15% 가정)

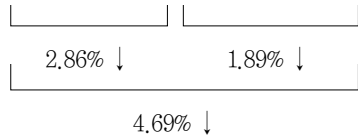
0.3304(세전) → 0.2999(2013년 개정세법) →
 0.2997(2014년 이후 세액공제 추가 전환 시)

• 근로소득자가구 + 자영업자가구 지니계수

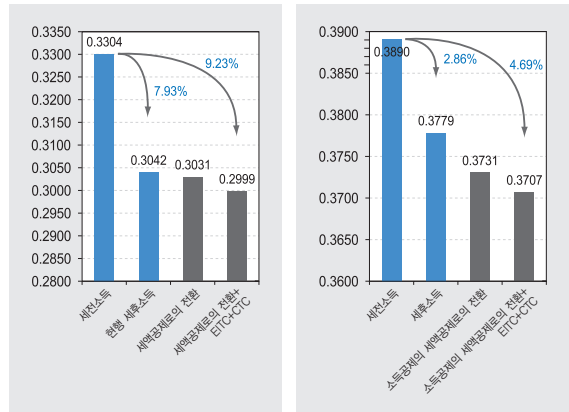
– 세법개정 후 지니계수:

(감소율)


0.3890(세전) → 0.3779(현행세법) → 0.3707(개정세법)



[그림 2] 지니계수를 통한 소득재분배 개선효과
 (2012년 통계청 『가계동향조사』)



자료: 통계청, 『가계동향조사』, 2012

 토론 요약

세액공제 전환시 세부담 귀착이 뜨거운 이슈

심충진/건국대 경영학과 교수

해당 과제에서 최근의 세법개정안에 대한 타당성을 발표자께서 제시하셨는데, 이에 대해 전적으로 동의하는 바이며, 문제는 누구에게 얼마만큼의 세부담을 증가시킬 것인지가 중요하다고 생각한다. 소득공제를 세액공제로 전환함에 따라 소득재분배 효과가 나타나는 것은 당연하기 때문에, 이에 따른 세부담을 누구에게 귀착시킬 것인가 하는 문제가 뜨거운 이슈로 떠오르고 있다.

현 소득공제가 일부는 세액공제율 15%로, 일부는 세액공제율 12%로 전환되는데 이것이 의미하는 바는 다음과 같다. 세액공제율 15%가 적용되는 경우 과세표준 1,200만원 이하 구간에 속하는 자에게만 혜택이 있으며, 1,200만원 초과구간의 자에게는 추가적인 세부담이 발생한다. 또한, 세액공제율 12%가 적용되면 과세표준 4,600만원 이하자도 일부 세부담이 증가한다는 것이다.

소득재분배 측면도 중요하지만 사회적 파급효과, 사회적 복지 측면에서도 고려해야 할 소득공제 항목이 있는 것으로 보인다. 특히, 세액공제로 전환시 국민적 공감대가 형성되어야 한다. 현재 시대적 흐름에 따라 재정 충당을 위해 세수를 확보해야 한다는 것은 국민들이 어느 정도 동의하고 있는 것으로 보인다. 단지 방법론상의 문제가 제기되는 것이다.

또한 국민들은 과세소득 양성화 문제, 고소득자 탈루 방지에 대한 노력이 부족함에 따라 발생하는 상대적 박탈감으로 인하여 서민층과 중산층의 반발을 일으킨다고 생각한다. 특히, 근로소득자와 사업소득자

의 과세표준 노출 정도의 차이가 큼에도 불구하고, 이번 세계개편안은 이를 반영하지 못함에 따라 근로소득자의 저항을 가져온 것으로 생각된다. 따라서 이 부분에 대한 더 많은 논의가 필요할 것이다.

세액공제로 전환되는 항목 중 연금저축과 퇴직연금은 소득공제제도 항목으로의 유지가 더 타당하다고 생각한다. 2012년 국세통계연보에 의하면 종합소득금액 신고자 3,956,702명 중 국민연금보험료공제를 받고 있는 소득자는 2,329,304명(59%)으로 1,627,398명(41%)은 국민연금에 가입되어 있지 않다고 추정되므로 연금저축의 장려정책은 필요하다고 본다. 그러나 연금저축 가입자 615,131명(연금저축공제금액은 1조 6,750억원) 중 종합소득금액 8,000만원 이하 소득자 479,368명(연금저축공제금액은 1조 2,348억원)이 차지하고 있는 비중은 약 77.93%이다. 이는 서민 또는 중산층의 연금저축 또는 국민연금의 가입이 매우 많다는 것을 의미한다. 이런 현실 속에서 12%의 세액공제율로 전환할 경우 서민층과 중산층의 노후생활 보장이 어려워질 수 있는 현실을 감안할 필요가 있다. 또한, 연금저축과 퇴직연금은 선공제 후 과세제도를 채택하고 있는 항목으로, 세계개편으로 선 공제금액은 12%로 축소되는데, 후 과세금액이 축소되지 않는다면 노후생활 보장을 위해 미래 정권의 부담으로 작용될 수 있는 문제점이 있다. 따라서 개인적인 견해로는 현행 세액공제로의 전환을 유지한다면, 세액공제율을 12%에서 20% 정도까지는 상향조정해 주어도 된다고 본다.

또, 기부금에 대한 세액공제전환은 다시 한 번 더 생각해 볼 필요가 있다. 2012년 국세통계연보에 의하면, 종합소득금액 신고자 3,956,702명 중 기부금공제를 받은 소득자는 662,523명으로 16.74%를 차지하고 있으며, 전체 기부금공제금액은 1조 7,453억원이다. 고소득자로 볼 수 있는 종합소득금액 8,000만원 초과 소득자 256,182명 중 기부금공제를 받은 소득자는

135,239명으로 고소득자 중 약 53%가 기부행위를 하고 있으며 이런 고소득자가 기부금공제로 받은 금액은 9,565억원 전체 기부금공제금액 중 약 55%를 차지하고 있다. 세액공제 전환을 통한 세수확보를 통해 저소득계층을 지원하기보다는 고소득자의 기부 활성화를 통해 직접 저소득계층을 지원해 주는 것이 더 효율적이고 복지정책에 부합된다고 본다.

세액공제제도로의 전환 후 환급세액 발생시 환급 여부에 대한 추가적인 논의가 필요하다고 보이며, 세액공제 전환 후 명목세율과 실효세율의 차이가 얼마나 개선되었는지 추가 분석할 필요가 있다. 또한, 세액공제로의 전환 후에도 조세정책의 목적을 달성할 수 없다면, 향후 큰 틀에서 세율 조정 등을 포함한 세제개편을 다시 한 번 논의할 필요성이 있다고 본다.

교육 및 의료비, 소득공제 방식 유지해야

오윤 / 한양대 법학전문대학원 교수

‘소득세제’란 해당 주제는 언론 등을 통해 기존에 많이 논의되었던바, 조세부담의 구조를 어떻게 정립할 것인가, 즉, 주된 과세대상인 소득, 소비, 재산 중 어디에 중점을 두고 재정을 확보할 것인가에 대해 근본적으로 논의가 필요한 시점이다.

조세국가하에서 소비, 재산보다 소득을 중심으로 과세하는 것은 조세는 대가 없이 국민으로부터 징수하는 것으로, 조세를 얼마나 부담할 것인가에 대한 최종 세부담의 귀착자는 개별 국민이 되기 때문에 국민에 정부의 재정 부담을 지우는 것으로, 우리나라를 포함한 주요국의 소득세제도가 이루어지고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 소득세에 대한 부담이 점차 증가

할 것으로 생각된다.

소득공제의 세액공제로의 전환은 높은 한계세율을 갖는 고소득자들의 세부담을 늘리게 된다. 이 점에서 조세의 재분배 기능 강화 관점에서 바람직한 방향 정립이라고 생각한다. 그간 언론에서 해당 개정이 중산층 부담을 증가시키고, 오히려 월급쟁이에게 과도한 세부담을 지운다는 오해 섞인 보도가 있었으나, 최근 해당 개정안이 소득세제를 건강하게 만드는 방향으로 나아가게 한다고 생각한다.

참고로 최근 일본에서 일부 소득공제제도를 세액공제로 전환함에 따른 가장 큰 근거로 ‘소득 재분배 기능 강화’를 제시하였다. 또한, 우리나라 근로소득자의 약 40%가 과세미달자이므로, 세액공제 전환에 따라 적은 세액이라도 납부함에 따라 ‘국민 개세주의 관점’에서 매우 바람직하다.

그러나 세액공제로 접근하면 곤란한 현행의 소득공제 부분도 존재한다. 사회정책, 인구정책 등 정부가 특별한 목적으로 도입한 부분은 공제방식과 무관하게 약간의 favor를 주면 효과가 나타난다는 점에서 문제가 없으나, 일부 공제항목은 소득과세의 근본원칙에 비추어 볼 때 즉, 소득과세상 응능부담의 원칙을 유지하는 가운데 이루어져야 한다.

소득세 부담능력은 주관적 및 객관적 부담능력으로 구분되며, 객관적 부담능력은 객관적인 소득(수입-비용)을 계산하여 과세한다는 것이고, 주관적 부담능력은 동일한 객관적 부담능력을 가진 자들 간의 주관적인 특별한 사정(개인적인 형편 등)으로 인하여 세부담을 적게 하는 것을 인정하는 것을 말한다.

따라서 주관적 부담능력에 충실한 세제를 만들기 위하여, 예를 들어 교육비 및 의료비는 소득공제 형태를 유지하는 것이 논리적으로 부합한다고 생각한다. 해당 공제는 교육 및 의료혜택을 주기 위해서 공제하는 것이라기보다는, 교육비나 의료비가 더 드는 자의 부담능력이 더 낮아짐에 따라 실질적으로 부담능력을

측정하여 과세하기 위한 것으로 볼 때 소득공제 방식을 유지해야 한다.

반면, 일괄적인 금액을 공제하고 있는 근로소득공제는 진정한 객관적 부담능력을 측정한다기보다 근로소득자의 세금부담을 축소하기 위한 방편이며, 자영업자와의 사회적 형평을 위해 시행되고 있는바, 세액공제 방식으로 축소되거나 폐지되어야 할 필요가 있다. 단, 근로소득자의 세부담 증가로 인해 사회적 저항이 클 것으로 예상되나, 소득과세 근본원칙에 따라 이와 같은 방향으로 가는 것이 맞다고 생각된다. 발표하신 외국 사례에 비추어 볼 때, 우리나라처럼 근로소득공제를 개괄적인 금액으로 공제하는 국가는 없다는 점에서 해당 공제에 대한 의문을 제기할 필요가 있다.

또한, 기부금 공제의 세액공제 전환은 우리나라의 기부문화 활성화 측면을 역행한다는 점에서 반론이 있으나, 개인적으로 세액공제의 전환이 바람직하다고 생각한다. 사회정책적 측면에서 비영리 법인에 기부하는 것도 의미가 있지만, 진정한 의미의 기부는 국가를 위해 세금을 내는 것이 훨씬 더 중요한 기부라는 기본 정신을 확립할 필요가 있다.

마지막으로 근로소득 과세를 늘리는 것에 대한 한계가 존재하므로, 금융소득의 원천징수세율을 높이는 등의 자본에 대한 과세를 증가시키는 것이 필요하다. 그리고 법인과세를 강화하는 것보다는 배당 등의 금융소득에 대한 과세를 강화하는 것이 필요하다고 보인다. 법인과세를 되도록 축소하여 법인의 투자재원을 마련함에 따라 기업의 국제경쟁력을 제고하는 것이 중요하다고 생각한다.

또한, 큰 관점에서 볼 때, 경제의지가 상대적으로 강한 쪽으로 자금이 흐르도록 하는 것이 순리이다. 우리 사회가 빠른 속도로 자본을 가진 노년계층을 노동력을 가진 젊은 계층이 노동을 통해 부양하는 방향으로 전이해 가고 있음을 주시할 필요가 있다. 따라서 노년계층의 자산에 대한 과세는 늘리고, 젊은 계층의

세부담을 줄이는 쪽으로 소득세제의 설계가 이루어져야 한다고 생각한다.

Session 2

재정준칙의 정책과제



주제발표 요약

홍승현 / 한국조세재정연구원 재정지출분석센터장

- **(재정건전성의 지속적인 악화)** 1998년 IMF사태 이후 약 20여 년간, GDP 대비 국가채무 수준은 급격한 증가와 완만한 감소를 반복하며 장기적 증가추세를 보이고 있고, 글로벌 금융위기 이후에는 완만한 증가세가 유지되는 모습
 - 최근 발표된 '2014년 예산안' 과 '2013~2017 국가재정운용계획' 에 따르면 박근혜정부는 임기 말인 2017년까지 GDP 대비 국가채무 비율을 현재 36.2%에서 35.6%로 소폭 감소시킬 예정이나, 금액상으로 보면 130조원(480.3조원 → 610조원) 가량의 증가
- **(재정준칙에 대한 관심 증가)** 향후 지속가능한 재정을 유지하면서 국민적 · 정치적 요구를 수용토록 의사결정의 기준과 원칙을 수립하고, 정치적 포퓰리즘으로부터 재정정책의 노출을 최대한 줄일 수 있는 제도적 접근 필요성에 대한 공감대가 확산되면서, 재정준칙에 대한 관심 증가
 - 인구구조의 변화와 복지확대 추세, 정치적인 선심성 공약 경쟁의 지속으로 앞으로도 재정지출 수요가 꾸준히 증가할 것으로 예상되는 가운데, 중장기 재정건전성의 확보 및 유지에 대한 우려 확대
 - 국회에서도 재정준칙을 도입하고자 하는 의원입법 노력이 계속
 - (구체적 설계 논의의 필요성) 기존 재정준칙의 도

입 논의가 대부분 도입의 필요성이나 효용 · 문제점 등의 일차원적 논의에 머물러 있었기에, 향후 실효성 있는 제도의 설계를 위한 구체적이고도 심도 있는 논의 확대가 필요

- 글로벌 금융위기로 기존의 재정준칙의 한계에 대한 논의가 확대되고, 재정의 경기대응성을 확보하면서도 재정건전성을 확보하기 위한 재정준칙의 설계에 대한 관심 증가
 - (재정건전성 확보의 수단) 재정준칙은 지난 20여 년간, 재정운용의 근본적인 한계인 적자편향(deficit bias)을 교정하기 위한 효과적인 제도적 장치로 그 사용이 확대되어 왔으나, 글로벌 금융위기를 겪으면서 재정의 탄력적 경기대응에 걸림돌이 되는 문제점도 표출
 - (새로운 트렌드) 글로벌 금융위기에 대한 대응으로 악화된 재정상황을 회복하고자 하는 재정건전화의 국제적 추세 속에서 재정건전성을 위한 효과적 제도의 하나로 재정준칙에 대한 관심이 확대되고, 지난 위기의 경험을 고려한 새로운 방식의 준칙을 활용하는 사례 증가
 - 재정건전성의 확보를 위한 엄격한 준칙 적용에 중점을 두었던 과거의 방식에서, 새로운 추세는 경기대응을 위한 준칙의 유연성을 동시에 강조하는 방식
 - 효과적인 재정건전성 제고 효과를 위해, 하나 이상의 준칙이 운용되는 경우가 많고, 선진국에서는 특히 준칙의 유연성 확보를 강조하는 반면, 신흥개발국들은 강제성 요소에 더 큰 중점
 - (유연성의 강조) 차세대 재정준칙의 큰 특징인 재정운용의 유연성 확보와 관련 다양한 이슈들이 논의
 - (예외조항) 유연성의 확보와 관련하여 예외조항을 운용하는 문제를 고려. 조항의 적용 여부 판단 등

과 관련 의사결정 규칙, 적용 범위, 사후 이행규칙 (transition rule) 등에 대한 논의가 필요

- (포괄범위) 준칙의 유연성 확보 문제는 준칙의 포괄 범위 문제와도 밀접한 관련. 재정 투명성 측면에서는 폭넓은 포괄범위가 바람직하지만 이에 비례해서 단기적이고 직접적인 재정의 영향을 벗어나는 요소들로 인한 준칙의 실효성 있는 운용이 어려워지는 문제점
- (독립적 재정기관) 유연성에 대한 강조와 함께 준칙 이행의 강제 및 모니터링을 위한 독립적 재정기관의 중요성도 부각. 공신력 있는 독립적 기관을 통해 준칙 적용의 자의적 해석을 방지하여 신뢰성 제고

■ 효과적인 재정준칙 설계의 주요 쟁점

- (의지의 표현) 재정준칙은 재정관련 의사결정자들의 재정건전성에 대한 의지가 외부적으로 표현된 것으로, 시장 참여자들이 인식하는 재정건전성에 대한 의지는 이 준칙이 얼마나 실효성 있게 운용될 수 있는지와 관련
- (목표 변수) 개별 준칙이 재정건전성과 재정의 경기대응력 등 여러 정책목표에 어떤 효과를 가지는지를 살펴, 어떤 준칙을 사용할지, 어떤 목표 변수·지표를 사용할지에 대한 결정이 우선
- 목표지표는 ‘재정건전성’이라는 개념적 목표와 직접적으로 연관된, 사전적·사후적으로 확인 가능한 지표를 선정하여야, 준칙의 준수 여부를 명확히 판단 가능
- 또한 이 목표지표들과 재정운용 사이에 직접적이고 명확한 인과관계를 가지고 있어야, 준칙 준수에 대한 책임성을 제고할 수 있음
- 다음으로는 재정투명성과 준칙의 실효성 사이의 trade-off를 고려하여 개별 국가의 재정 상황에 적절한 목표지표의 포괄범위를 결정함으로써, 신

뢰성 있는 준칙의 운용을 도모할 필요

- (유연성) 재정준칙은 근본적으로 재량적 재정운용에 대한 제약으로, 이러한 한계에도 불구하고 준칙 준수에 따른 경직성의 최소와, 혹은 재량적 경기대응력의 극대화를 위한 제도적 설계가 필요
- 유연성을 제고하는 방법은 준칙의 설계와 적용 과정의 여러 단계에서 고려 가능
- 준칙의 목표 변수 설정 단계에서 경기적 요인을 최소화 하는 방법(경기조정재정수지, 경기민감한 지출들을 제외 등)이나 예외조항의 운용 등
- (강제성) 실효성 있는 준칙의 운용을 위해 재정준칙의 강제성을 제고하는 것도 중요한 요소
- 본질적 질문은, 만일 예산과정 중 준칙에 위배되는 상황이 발생하는 경우, 준칙을 어떻게 강제할(수 있을) 것인가의 문제
- (법제화?) 형식상의 강제성을 위해 준칙의 법제화가 많이 논의되기는 하지만, 준칙의 효과적 준수를 위해 법적 강제성이 반드시 필요한 요소는 아님. 개별 국가의 법·제도적 환경에 따라 다른 의미를 가질 수 있고, 법제화에 따른 경직성의 문제도 함께 고려할 필요성
- 절차상의 강제성은 개별 국가의 정치체제 속에서 고려해야 할 문제로, 개별 주체의 예산권한 측면에서 복잡한 이슈. 각 의사결정 단계에 있어 최종 의사결정자(들)의 의사결정방식·권한·유인구조 등과 연관된 문제
- (강제조항) 형식상 준칙을 법제화하여 강제성을 부여하자는 주장들이 많지만, 재정법의 특성상 책임소재와 처벌이 어려운 경우가 많아, 적절한 유인구조 역할을 할 수 있는 강제조항이 오히려 더 효과적일 수 있음
- ☞ 특히, 강제조항이 구체적이고 더 폭넓은 이해관계자의 이익과 배치되는 것일수록 사전적 준칙준수를 유도하는 데 더 효과적

■ 재정준칙 도입을 위한 현실적인 대안의 모색

- (장기목표 vs. 단기계약) 중장기 재정건전성 확보·유지를 위한 제도적 장치로서 단기 재정운용에 대한 제약 수단인 재정준칙의 도입을 고려할 필요
- 재정건전성은 장기적인 목표인 데 반해 매년의 재정운용에 대한 결정을 내리는 의사결정권자들은 단기적 시계의 정책목적을 가지는 경우가 대부분. 이러한 시차 문제에 따른 incentive의 불일치를 제도적으로 제어할 수 있는 시스템이 필요
- (점진적 도입) 중장기 재정건전성의 유지와 향후 경기대응에 필요한 적절한 수준의 재량 필요성을 종합적으로 고려한 점진적 도입의 필요성
- 대내외 불확실성에 따른 반응도가 상대적으로 높은 경제상황과, 경기대응에 대한 재정의존도가 높은 현실에서 재정준칙의 도입에 따른 재량적 재정운용의 제한에 대한 우려를 감안할 필요
- (사회적 합의 필요성) 재정건전성이라는 개념적 목표를 구체화하는 목표지표의 설정에는 거시경제적 영향뿐 아니라 세대간 형평성에의 영향 등 충분한 논의를 통한 정치사회적 합의가 필요
- (부채와 수지) 재정건전성 판단에 가장 중요한 요소로 부채수준의 시점 간 변동에 영향을 주는 부채수준(stock)과 재정수지(flow)를 관리하는 준칙들이 가장 대표적
- 채무(부채)준칙의 경우 목표 지표의 범위에 대한 이슈와 목표 수준(target vs. ceiling?)의 결정에 사회적 합의가 필요
- 수지준칙의 경우 경기대응성 확보가 가장 중요한 이슈로, 경기적 요인을 고려한 재정수지(경기변동 재정수지 등)를 이용하거나 경기변동에 민감한 지출을 제외하는 등의 사전적 방식과, 사후적으로 조정계정을 이용하는 방식 등을 고려 가능
- (단기적 목적의 지출준칙) 지출준칙은 일반적으로

- 단기에 걸쳐 집중적인 재정건전화의 수단으로 효과적이고 장기적 운용은 유인구조 왜곡의 문제
- (PAYGO) PAYGO 제도는 법정지출을 규제하기 위한 수단으로, 재정건전성 유지를 위한 보조수단의 역할. 최근에 도입 논의가 확산되고 있는데 효과적 운용을 위해서는 다양한 제도적 장치들이 필수적
- 효과적 PAYGO 제도 운영을 위해서는 신뢰성 있는 재정전망, 적절한 국회 내 의사결정구조, 국회와 행정부 간의 이견 조정, 사후적 교정 수단 등 다방면의 제도적 장치를 구비할 필요성
- 재정건전성의 판단은 재정총량이 중심이 되는 것으로, PAYGO 준칙 자체만으로는 재정건전성 확보에 불충분할 수 있음

토론 요약

Paygo보다는 채무준칙 도입이 바람직

김동건 / 서울대 행정대학원 명예교수

“재정준칙의 정책과제” 보고서는 재정준칙 도입의 장·단점과 그와 관련된 논의들이 잘 반영되었다고 생각한다.

재정준칙이 우리나라에 정식으로 도입된 적은 없었으나, 내부지침으로 세입 내 세출원칙이 존재했다. 1960~70년대는 재정이 적극적인 역할을 하면서 성장을 주도하는 시기였고 당시 재정건전성을 확보할 수 있도록 하는 중요한 지침이 세입 내 세출원칙이었다. 그러나 외환위기, 글로벌 금융위기 그리고 복지예산의 급격한 증가 등으로 인해 이 원칙을 유지할 수 없었다. 최근에는 내부지침으로 세출증가율을 세수증가율보다 낮게 유지하며 재정운용을 하고자 했으나 금년 예산부터 이 지침을 유지하지 못하게 되었다.

현재 재정준칙 도입, 즉 재정준칙 법제화가 필요한 시기이며, 준칙에 의한 정책과 재량에 의한 정책의 적절한 조화로 균형재정을 이루게 해야 한다고 생각한다.

보고서에서 재정준칙의 법제화 유형을 채무준칙, 재정수지준칙, 지출준칙, 수입준칙 등으로 다양하게 제시했다. 미국의 경우 채무 및 수지준칙에서 제외되어 있고 Paygo 준칙에 입각한 것으로 명시되어 있다. 하지만 Budget Control Act를 통해 채무상환을 결정하는 조직이 존재하므로 미국 역시 채무준칙이 있는 것으로 본다.

기획재정부는 Paygo 준칙에 깊은 관심을 가지고 있는 것으로 알고 있다. 그러나 Paygo 준칙을 우리나라에 도입하기에는 약한 정책으로 생각된다. 미국은

예산법률주의에 근거하고 있지만 미국의 모든 강제적 준칙은 제대로 성공한 적이 없다. 또한 전문가의 관점에서 볼 때, 1985년 GRH(그램러드만홀링스) 법과 Paygo 준칙의 긍정적 효과는 거의 없다고 평가한다.

선언적으로 준칙을 도입하고 점진적으로 준칙을 법제화시켜야 한다는 필자의 의견에 동의한다. 먼저 채무준칙을 도입하고 서서히 재정수지준칙을 도입해야 하며, 각 국가들의 준칙 도입 사례를 벤치마킹하면서 준칙을 시행해야 한다. 거시정책인 재정준칙과 현재 시행되고 있는 미시적인 재정운용제도들(총사업비운영제도, 예비타당성제도 지정사업자율평가제도 등)이 조화를 이룰 수 있도록 해야 하며, Paygo 준칙보다는 채무준칙을 도입해야 한다고 생각한다.

재정건전화를 위해 재정준칙 반드시 필요

이원희 / 한경대 행정학과 교수

국가재정과 지방재정은 혼돈의 시기라고 생각한다. 현 정부가 복지국가시스템으로 바꾸는 과정에서 재정시스템의 변화 없이 개별 항목들만 조정하고 있는 행태는 예산게임일 뿐이라고 생각한다.

우리의 재정구조는 2004년부터 시작되어 2006년 국가재정법을 통해서 정립된 3+1 재정개혁의 구도 속에서 움직이고 있다. 앞으로는 3+1의 재정개혁 구도에 대한 전반적인 평가를 통해서 ‘신재정전략’이라는 새로운 프레임 워크 구성을 기대해 본다. 재정규율, 재정준칙이 이와 같은 신재정전략 논의의 연장선에 있다면 의미 있는 논의라고 생각한다.

우리나라에 재정준칙은 존재한다. 김동건 교수님께서 언급한 것과 같이 암묵적 합의에 의한 세입 내 세

출이라는 재정준칙이 있었고, 2006년 국가재정법에는 재정건전화를 달성하기 위한 절차적인 준칙이 있었다. 예컨대 추가경정예산에 대한 엄격한 요건을 규정하고, 세계잉여금을 재원으로 추경을 짜던 세계잉여금의 용도 및 한도를 정하였다. 이러한 참여, 성과 등의 개념들이 2006년 재정법에 있는 재정규율이고 재정준칙이라고 생각한다. 경성제약만 재정준칙이라고 생각할 수 있지만, 절차를 통해서 구속을 하고 있는 부분인 연성제약도 재정준칙이라고 생각한다.

절차 관련 준칙을 마련하는 데 있어서 중요한 과제 중의 하나는 국회의 문제이다. 예산과정에 있어서 견제는 중요한 기능이다. 하지만 우리 국회는 예결특위가 전 권한을 가지고 있기 때문에 견제의 기능이 불가능하다. 예결특위를 상임위로 만들어 다른 상임위와 예결위가 서로 견제하게 해야 한다. 이 연장선상에서 볼 때 Paygo 시스템은 예결특위가 총액과 위원회별 상한선을 제시하면 각 상임위는 한도 내에서 심의할 수 있고, 만약 어떤 부분을 늘리고 싶으면 다른 부분을 줄여야 하는 것이다. 재정준칙으로 한도(%)만 설정할 것이 아니라 절차 속에서 준칙을 만들어 갈 수 있다는 것을 생각해 볼 필요가 있다.

계량적 관점에서의 준칙은 아주 강력한 통제수단이 될 것으로 예상된다. 심각한 재정수지 적자를 겪은 나라들이 재정준칙을 도입해 왔는데, 우리나라의 재정수지 적자, 부채를 보면 향후 재정건전화에 대한 우려가 크다. 현 수준에 대한 위협보다는 향후의 속도에 대한 새로운 재정준칙을 통해 재정건전화를 달성할 수 있는 하나의 계기를 마련하는 것이라고 생각한다.

다만 베이스 라인(Base Line) 추계를 통해 예측이 우선되어야 한다고 생각한다. 다시 말해서 지금과 같은 수준이 유지될 경우의 향후 예측, 재정위기의 수준을 예측하는 노력 또한 상응되어야 한다. 지속적으로 재정지출을 확대할 경우, 재정수지 및 채무의 전망과 재정이 어떻게 될 것인지도 판단하여야 한다.

재정준칙은 우리 사회의 재정건전화, 통제에 대한 첫 출발로 상당히 의미 있는 것이다. 재정준칙은 필요하며, 적어도 채무만큼은 적절한 비율을 가지고 통제할 필요가 있다고 생각한다.

Session 3

공공기관의 양성평등적 인력관리: 정책환경과 쟁점



주제발표 요약

박한준 / 한국조세재정연구원 부연구위원

- 정부는 여성의 경제활동 참여를 제한하는 사회 구조 및 관행을 제거하기 위해 「여성의 사회·경제활동 참여를 확대하고 양성평등 확산」을 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 기준 남성인력의 고용률은 71.5%인데 반해, 여성 고용률은 49.9%에 머물러 있음
- 국가경쟁력 변수로 국가 인적 자원의 중요성이 강조되고 있으며, 여성인력의 고학력화에 따른 역량 관리와 활용의 중요성 제고
- 노동시장에서 양성 간 불평등으로 여성의 사회 진출, 경제활동, 역량 실현을 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 근로의욕을 저하시켜 노동시장 이탈을 유도하여 경력단절 발생

1. 주요 쟁점

- 국내 대기업뿐만 아니라, 여성고용비율이 높은 기업 및 기관에서도 여성임원·관리자가 부재하거나 비중이 매우 낮음
 - 기업 지배구조 평가기관인 Governance Metrics International(GMI)의 조사결과에 따르면, 우리나라의 여성임원은 1.9% 수준으로 해외 주요국 기업에 비해 현저히 낮은 것으로 조사되고 있음(2012년 기준)
- 출산과 육아부담과 유리천장, 유리벽과 같은 인력관리 관행으로 인한 30대 여성인력의 경력단절 현상이 발생하며, 여성인재 양성이 어려움
 - 25~29세 여성 고용률 67.76%와 비교하여 30~34세(53.21%), 35~39세(54.06%) 구간에서 고용률 감소 급감
 - 입직 단계에서 고학력화에 따른 우수 여성인력의 노동시장 진입은 확대되고 있으나, 경력단절 현상은 지속적으로 나타나고 있음
- 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 보고
 - 우리나라의 경우, 퇴사 여성근로자의 47% 수준이 가사로 인해 퇴사하는 것으로 조사되었으며, 이는 일본의 34%, 인도의 44%보다도 높은 수준

2. 정책동향

- 여성인재 양성과 경제활동참여 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

■ 최근 독일은 의회에서 의무할당에 대한 법안이 부결되었으나, 독일기업지배구조규범(German Corporate Governance Code)을 통해 이사회 구성시 자율적 다양성 고려 노력

■ 우리나라는 여성인력 활용을 촉진하기 위해, 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」에 근거하여, 2006년 3월 ‘적극적 고용개선 조치(affirmative action)’를 도입하여 실시

■ 2001년 여성과학기술인력 채용목표제 도입을 통해 정부출연(연), 국공립(연), 정부투자(연) 등 과학기술분야 107개 연구기관을 대상으로 매년 신규로 채용하는 인력 중 여성 과학기술인을 일정 비율 이상 채용 권고

■ 기존의 연구나 사례에서는 여성임원의 비중이 늘어남에 따라 기업성파가 향상되었다는 논의가 있음

3. 학력수준과 고용현황

■ 여학생의 대학진학률 상승 및 학사 이상 학위취득자가 증가함에 따라 고급인력으로서 역량이 강화되었으며, 성별에 따른 격차도 해소되고 있음

- 지난 20년간 지속적으로 여성인력의 고급화 과정이 진행되어 왔으며, 향후 지속될 것으로 전망

■ 최근 10년간 국내 학사 이상 학위취득 현황을 살펴보면, 박사학위를 제외한 학사와 석사 학위취

득자 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)

■ 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 남녀 근로자의 고용률 차이는 크지 않음(호주 10%p, 프랑스 6%p, 독일 7%p, 스웨덴 2%p 등)

■ 하지만 우리나라에서는 고학력구간에서 남녀 고용률 격차가 큼

- 최고학력구간에서 고용률이 28%p 차이 남(남성 고용률 90%, 여성 고용률 62%)

- 이는 최고학력구간(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

- 최고학력구간 여성 고용률은 OECD회원국 평균 79%, EU회원국 평균 81%에 비해 20%p 정도 낮은 수준(우리나라 62%)

〈표 1〉 성인인구 학력구간별 성별 고용률²⁾(2011년도)

(단위: %)

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

주: 1) OECD 평균의 고등학생은 일반계열만 포함함.

2) 고용률=(취업상태 인구/경제활동+비경제활동 인구)*100

자료: OECD 온라인 통계포털

4. 공공기관 현황과 정책방향

- 공공기관 임원 중 여성비중은 매우 낮으나, 신규 채용 중 여성인력 비중은 남성과 큰 차이가 나지 않고 있음(2011년 기준)
 - 2011년 공기업 및 준정부기관에 입사지원한 총 지원자 가운데 여성비중은 45.54%이었으며,

채용이 확정된 인원 중 여성비중은 44.04% 수준으로 남녀 간 차이가 크지 않음

- 1999년 헌법재판소 위헌 판결로 인해 근가산점 제도가 폐지된 이후, 여성인력의 채용비율이 증가하고 있으며, 공채를 통한 선발과정에서 남녀 차별이나 비형평적인 혜택 배제
 - 공공기관에 입사하는 남성 대비 여성인력 비중이 낮지 않다는 점에서 향후 여성임원으로 성장할 수 있는 여성인력풀은 조성되고 있음
 - 공공기관 여성관리자 양성을 위해서는 다차원인 정책적 접근 필요
 - 업무와 가사부담의 충돌을 해소하고 업무에 집중할 수 있도록 실질적인 근무환경 개선 필요
 - 채용뿐만 아니라, 업무배치, 근무평정, 승진과 같은 인사관리 단계별 투명성과 공정성 제고 필요
 - 여성들의 리더십 및 네트워크 역량을 강화할 수 있는 교육훈련 프로그램 및 멘토링 시스템 도입 유도
 - 양성형평적 승진목표제와 같은 제도를 통한 특정 성(性)에 대한 관리자 성장경로 확보
- 본적으로 양성형평적 승진목표제와 같은 방식을 고려할 수 있으나, 궁극적으로는 여성 친화적 근무환경 조성과 병행하여 성과에 따른 보상의 차별화가 반영될 수 있는 성과보상시스템이 정착되어야 함

토론 요약

양성평등적 인적관리에 대한 구체적 정책 필요

문미경 / 한국여성정책연구원 선임연구위원

본 연구에서 보완할 사항들에 대해서 논의를 하자면, 첫째, 주체가 되는 여성인재, 여성관리자의 용어 중복을 하나로 통일할 필요성이 제기된다. 이는 원문상 같은 의미로 보이지만, 가독성을 위해서 통일이 요구된다. 둘째, 공공기관 양성평등을 통해 여성관리자를 배출하자는 논의에서, 왜 이 시점에서 여성관리자를 양성해야 하고, 육성이 필요한지에 대한 이유가 부족한 것 같다. 예로 북유럽국가의 경우를 들 수 있는데, 여기서는 국가 경제력이 증가하면, 여성의 참여율이 증가하고 관리자의 비율 역시 증가할 것이라고 논의되고 있다. 이러한 선진국의 사례를 다양하게 반영한다면, 이 부분은 보완이 가능할 것이라 여겨진다. 셋째는 유리천장에 대한 논의로서, 국제비교(대상 26개국) 결과 우리나라는 26위에 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 여성이 사회에 진입은 하지만, 활동하는 데 문화적, 환경적인 어려움을 겪는다는 것을 보여준다.

이와 같은 결과에 대해 우리나라 여성참여자의 경우 M자 곡선형의 경제 진출적 성향으로 계속근무의 방해, 일·가정에 대한 애로사항으로 여성 스스로가 주요 보직을 스스로 회피하는 성향 등이 나타난다고 한다. 결국 최고위 부분은 여성 소수가 담당하게 되고, 근로조건은 지속적으로 악화된다고 할 수 있다.

마지막으로 양성평등적 인적관리에 대한 정책대안을 낸다면, ① 문화차체의 성 평등 ② 여성발전프로그램 운영(기관 내) ③ 관리자가 여성을 키우겠다는 의지와 관심 ④ 근로자가 동등한 조건에서 근무할 집단

적 조력 장치의 마련을 제시할 수 있겠다. 이와 같은 제안이 함께 논의된다면, 양성평등적 인적관리가 지금보다는 나은 상황으로 발전해 나갈 것이다.

여성관리자 및 임원, 승진할당제 논의 필요

조주은 / 국회입법조사처 보건복지여성팀 입법조사관

본 연구에 대한 몇 가지 보완사항을 제시해 보겠다. 첫째, 목차 구성의 재조정이 요구된다. 구체적으로는 ‘여성관리자 양성의 주요 쟁점’이 ‘가. 여성관리자 현황, 나. 여성관리자 양성의 장애요인’으로 구성되어 있는데, 이 부분은 주요 쟁점이라기보다는 ‘현황과 문제점’으로 구성되어 있기 때문에 제목을 바꾸든지, 아니면 주요 쟁점에 맞는 내용으로 수정할 것을 제안한다. 가령 여성관리자가 부족한 것을 ‘여성의 능력과 승진의욕 부족인가? 아니면 구조적 차별에 의한 것인가?’ 등의 쟁점으로 위치시킬 수 있을 것이다.

둘째, ‘나. 여성 관리자 양성의 장애요인’에서 제기된 내용인 “(1) 육아·가사의무, (2) 전천후 업무수행의 한계, (3) 승진에 대한 동기부족 등”은 조금 더 논의가 필요할 것으로 보여진다. 특히 ‘나. 여성 관리자 양성의 장애요인’의 내용에서 ‘공공기관의 특성’이 좀 더 부각되었으면 한다. 이는 기존에 여성에 대한 경력단절 문제(여성의 연령별 경제활동인구곡선의 M자형)를 출산 및 육아로 인한 퇴사로 접근하고 있는데, 실제로 여성 공무원과 교사들은 출산 및 육아로 인한 책임 때문에 퇴사하고 있지 않다. 그렇다면 이것을 어떻게 볼 수 있겠는가? 이는, 공공기관에도 육아·가사의무로 인한 여성들의 경력단절이 발생하고 있는지에 대한 면밀한 조사통계가 선행되어야 한다는

것을 의미한다. 또한 경력단절 문제에서 반드시 짚고 넘어가야 할 문제는 “우리나라 여성의 연령별 경제활동곡선이 M자형으로 나타나는 이유는 임신·출산·육아 등에 대한 부담”이라는 언설(rhetoric)에 대한 문제제기가 있는 상황에서 (M자형의 진정한 원인이라 할 수 있는) 차별적 저임금, 불안정한 고용, 직장 문화 등에 대한 고찰이다.

셋째, 공공기관에서 여성관리자를 확대하기 위하여 함께 고민되어야 할 점은 “승진시킬 여성이 없다는 점”일 수 있다는 것이다. “왜 여성이 없는가”라는 문제로 접근한다면 1960~1980년대 초까지 가족 내 자원배분에서 여성차별, 여성의 교육수준 저하 등의 역사를 되돌아봐야 한다(이 부분을 설명하기 위해서 앞부분에 반드시 1970년대부터 최근까지의 여성의 학력수준의 역사가 제시되어야 한다고 판단됨). 따라서 현재의 공공기관에서 여성관리자 및 여성임원의 확충 문제는 여성에게 불리했던 (20~30여년 전의) 교육과 경제활동 환경 등을 참고하여 개선방안으로 승진할당제가 논의되었으면 하는 점이다. **KIPF**



국유재산특례지출예산서 작성 방안

개요

- 주 제 국유재산특례지출예산서 작성 방안
- 일 시 2013년 10월 7일(월) 15:30~18:00
- 장 소 한국조세재정연구원 10층 대강당
- 진행순서
- 15:30~15:40 개회사
 - ▶ 개 회 사 옥동석 한국조세재정연구원 원장
- 15:40~17:40 주제발표 및 종합토론
 - ▶ 사 회 자 김정훈 한국조세재정연구원 재정연구본부장
 - ▶ 발 표 자 김종면 한국조세재정연구원 선임연구위원
 - 『국유재산특례지출예산서 작성방안』
 - ▶ 토 론 자 김상노 국가회계기준센터 부장
 - 박기백 서울시립대 교수
 - 이원희 한경대학교 교수
 - 장경덕 매일경제 논설위원
- 17:40~18:00 객석토론 및 종합정리
- 18:00 폐회

(가나다순)

* 본 원고는 2013년 10월 7일 한국조세재정연구원이 연구원 10층 대강당에서 개최한 『국유재산특례지출예산서 작성 방안』의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. <편집자 주>

국유재산특례지출예산서 작성 방안

김종면 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

1 국유재산특례지출예산서 도입의 배경과 의의

가. 국유재산 관리의 강화

- 국유재산의 통합관리를 골자로 하는 「국유재산법」 개정안과 국유재산특례에 대한 체계적 관리를 위한 「국유재산특례제한법」 제정안이 2011년 3월 임시국회(3.11일)에서 통과
 - 총괄청(기획재정부)이 국유재산을 통합하여 관리하며, 각 부처는 필요한 재산을 승인받아 사용하게 됨
 - 정부는 매년 국유재산특례종합계획을 수립하여 예산안과 함께 국회에 제출
 - 이와 함께, 국유재산관리기금을 신설하여 각 부처의 청사·관사 등 공용 재산 취득사업을 통합
- 아울러 「국유재산특례제한법」이 제정됨으로써 국유재산의 양여, 무상사용 등 개별법에 산재한 특례도 체계적으로 관리할 수 있게 되었음

나. 재정의 범주 확장 및 투명성 제고

- 국유재산특례지출제한법 제10조 1항에서 국유재산특례지출예산서를 예산안과 함께 국회에 제출토록 함으로써 국가예산의 범주를 확장
- 이는 일반 세출예산서와 더불어 2006년의 국가재정법에서 조세지출예산서를 제출토록 한 것과 유사한 맥락으로, 아래와 같은 의의가 있음
 - ① 조세지출에 이어 국유재산특례지출을 포함토록 하여 국가예산의 범주를 확장함으로써 재

정의 전반적 투명성을 제고

- ※ 국유재산특례는 조세지출과 마찬가지로 국가재정 수입의 감소를 수반하는 사실상의 지출에 해당
- ② 특히 국유재산특례지출예산서 작성의 일환으로 이루어지는 발생주의 회계기준에 따른 재정통계의 투명성과 정확성 제고 역시 중요

2 국유재산특례지출의 개념 및 특성

- **(개념)** 국유재산특례제한법에 따라, 국유재산특례는 국유재산 사용료의 감면 또는 양여를 의미하며, 국유재산특례로 국가가 징수하지 아니한 금액을 사실상의 국가 지출로 간주
- **(국회 심의 여부)** 국유재산특례지출예산서의 국회 제출 용도는 국회의 심의·승인이 아니며, 다만 조세지출예산서와 더불어 세출예산안 심의·의결 과정에서 참고하기 위한 것임
 - 국유재산특례지출은 개별 특례법에 근거하여 이루어지므로 당해 근거법을 우선 수정하지 아니하고 예산서 내역에 대한 직접적인 수정을 하기 어려움. 다만 세출예산서의 심의에서 참고자료로 활용하는 것이 주요 기능이 됨
- **(발생주의 회계기준과의 부합)** 국유재산특례지출예산서의 내용은 국가의 발생주의 회계기준, 특히 국유재산이 자산으로 등재되는 국가 결산서의 내용과 정확히 일치할 필요
 - 특례지출 규모가 당해 국유재산의 가액을 기준으로 산정되기 때문
- 편제 (분류기준 설정) : 비교가능성 제고를 위한 기능별 분류의 필요성
 - 총괄적인 자원배분의 모습 파악을 위해 일반재

정, 조세지출 등 다른 예산서와 비교 가능한 형태로 제시할 필요

- 직접 재정투입, 조세감면, 국유재산특례 등을 통한 총체적 재원투입이 정책영역·사업 간에 어떻게 배분되는지 파악할 수 있도록 정보를 제시하여 지원의 효과를 알 수 있도록 하며,
- 기능별 분류는 지원 대상의 성격을 감안하므로 수혜자 또는 수혜계층 간 형평성을 파악할 수 있음
- ※ 특례유형, 재산유형, 소관부처 등 다른 분류 기준도 함께 적용

- **(특례지출 규모 산정방식)** 매년 작성되는 국유재산특례종합계획을 통하여 확정된 내역에 대해, 재정정보종합시스템(dBrain) 등에 수록된 정보를 활용하여 개별 특례지출의 규모를 산정하여 예산서 편제에 따라 취함

3 국유재산특례지출의 현황 및 시사점

가. 재산유형별·특례지출 유형별 현황

재산유형별·특례유형별 재정지원액

(단위: 백만원, %)

재산유형	특례유형	연도	사용료 감면			양여	합계
			사용료 감경	사용료 면제	소계		
토지		2011	41,562	323,062	364,624	39,321	403,945
		2012	68,742	404,009	472,750	1,810,901	2,283,651
건물		2011	3,474	103,969	107,443	5,082	112,525
		2012	4,106	83,681	87,787	807,243	895,029
기타		2011	266	36,538	36,804	3,985	40,789
		2012	0	47,351	47,351	72,601	119,952
합계		2011	45,302	463,569	508,871	48,388	557,259
			(8.1)	(83.2)	(91.3)	(8.7)	(100)
	2012	72,848	535,041	607,888	2,690,744	3,298,633	
		(2.2)	(16.2)	(18.4)	(81.6)	(100)	

주: 1) () 안은 각 연도 재정지원액 합계액 대비 비중
 2) 2012년도 양여금액이 급증한 데에는 '서울대법인회'에 따른 양여액 2,617.1억원이 포함되었기 때문임

- 특례지출은 토지 및 건물에 대한 사용료 면제를 통해 주로 이루어지고 있으며, 양여는 발생시 자산가액이 전액 반영되므로 당해연도에만 지출규모가 예외적으로 급증

나. 대상자별 현황

특례지출 대상자별 재정지원액

(단위: 백만원, %)

대상자	사용료 감경		사용료 면제		양여		합계		
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	
공공부문	지자체	0	1	128	117	416	4,442	543 (0.1)	4,560 (0.8)
	공공법인	999	20,281	430,927	474,409	13,655	2,905	445,581 (80.0)	497,595 (87.0)
	소계	999	20,282	431,055	474,526	14,070	7,347	446,125 (80.1)	502,154 (87.8)
민간부문	법인	41,842	48,296	32,257	16,097	34,318	0	108,417 (19.5)	64,392 (11.3)
	영리법인	41,499	48,056	16,777	12,942	0	0	58,276 (10.5)	60,998 (10.7)
	비영리법인	343	239	15,480	3,155	34,318	0	50,142 (9.0)	3,394 (0.6)
	개인	2,459	4,270	257	1,144	0	0	2,717 (0.5)	5,414 (0.9)
	소계	44,302	52,566	32,514	17,240	34,318	0	111,134 (19.9)	69,806 (12.2)
합계	45,301	72,848	463,569	491,766	48,388	7,347	557,259 (100.0)	571,961 (100.0)	

주: () 안은 각 연도 재정지원액 합계액 대비 비중

- 특례지출 대상자를 공공·민간부문으로 분류하면, 대부분의 특례지출은 공공부문에서 이루어지고 있는 것으로 나타남
- ☞ 민간대상 지원이 작으므로 지원의 형평성 등에 대한 논란의 가능성이 낮음

다. 기능별 분류

- 국가재정운용계획, 연간 세출예산서, 조세지출 예산서 등 타 예산서와의 비교 가능성 제고를 위하여,
- 195개의 전 특례지출별로 근거법 및 사업의 내역을 파악하여 타 예산서에서 사용하고 있는 기능별 분류기준에 따라 16분야·69부문에 맞도록 분류하여 제시

기능별 국유재산특례지출 내역

(단위: 백만원, %)

예산 분야	사용료 감면		양여		합계			
	2011	2012	2011	2012	2011		2012	
일반공공행정	12,595	16,455	0	0	12,595	2.3	16,455	2.7
공공질서및안전	13,553	13,413	0	0	13,553	2.4	13,413	2.2
통일외교	780	3,801	851	0	1,631	0.3	3,801	0.6
국방	12	6,482	0	0	12	0.0	6,482	1.1
교육	39,911	34,546	0	0	39,911	7.2	34,546	5.7
문화및관광	10,818	9,833	72	0	10,890	2.0	9,833	1.6
환경	1,886	356	0	0	1,886	0.3	356	0.1
사회복지	27,925	42,526	0	0	27,925	5.0	42,526	7.0
농림수산	15,715	19,496	13,655	2,261	29,369	5.3	21,757	3.6
보건	30,642	36,594	0	0	30,642	5.5	36,594	6.1
산업중소기업 및 에너지	58,814	68,308	0	0	58,814	10.6	68,308	11.3
교통및물류	287,742	337,017	33,467	0	321,209	57.6	337,017	55.7
통신	10	0	0	0	10	0.0	0	0.0
국토및지역개발	81	5	343	5,184	425	0.1	5,189	0.9
과학기술	8,387	8,573	0	0	8,387	1.5	8,573	1.4
합계	508,871	597,405	48,388	7,445	557,259	100.0	604,850	100.0

주: 현재 표에 제시된 2012년 실적은 서울대에 대한 특례지출을 제외한 결과임. 서울대에 이루어진 재정지원은 사용료 감면을 통해 약 34억원, 양여를 통해 2조 6,170억원이 이루어짐.

4 국유재산특례지출예산서 편제

- 국유재산법, 국유재산특례제한법 등 관련 법 및 2011~2012년도 현황의 분석 결과를 토대로, 국유재산특례지출예산서 편제를 아래와 같이 제시

I. 국유재산특례지출예산제도의 개요

1. 국유재산특례지출예산제도의 의의
2. 국유재산특례지출의 정의
3. 국유재산특례지출의 범위
4. 국유재산특례지출의 유형
5. 국유재산특례지출예산제도의 특성

II. 국유재산특례지출예산서의 작성

1. 국유재산특례지출예산서 작성목적
2. 국유재산특례지출규모 산정방법

III. 국유재산특례지출 현황 및 분석

1. 국유재산특례지출 현황
2. 유형별 국유재산특례지출 내역
3. 기능별(예산분류기준별) 국유재산특례지출 내역

IV. 국유재산특례지출 유형별 내역


V. 국유재산특례지출 기능별 내역

VI. 국유재산특례 규정의 정비

1. 국유재산특례 규정의 정비방안
2. 국유재산특례 규정의 신설·폐지 내역

<별첨>

1. 재산 소관 부처별 국유재산특례지출 내역
2. 수혜대상별 국유재산특례지출 내역
3. 최근 5년간 미운용 국유재산특례 규정 내역


토론 요약

재산가액 산정에 대한 구체적 규정 필요

김상노/국가회계기준센터 부장

제가 토론자로 초청받은 이유는 조세지출특례예산을 만들면서 경험했던 기존 발생주의에 부합하여 산정한 재산가액의 신뢰성 및 발생할 수 있는 문제점을 국유재산특례지출예산서 작성과 연결지어 짚어볼 수 있기 때문일 것이다.

첫 번째로, 조세지출예산서의 경우 조세감면, 비과세, 소득공제 등 조세특례에 따라 정부가 재정지원을 하게 되는 실적은 수혜자인 법인 또는 개인의 세무신고 서류를 통해 객관적인 집계 가능하다. 국유재산특례지출예산서는 수혜자의 경우 수혜자에게 작성 의무가 있지 않고 소관 부처가 작성하게 되므로, 객관적인 실적 집계의 신뢰성에 각별한 주의가 필요하다는 것이다. 즉, 실제 세출을 수반하는 거래가 아니고 서류상 지출규모 추정 금액이기 때문에 오류나 규모 축소 의도에 어느 정도 노출되어 있다.

두 번째로, 아시다시피 2011 회계연도부터 국가재무제표가 국회에 제출되고 있음에도 현재까지 예산서상에서 국유재산사용료 감면분은 국회에 별도로 제출하지 않았으나 이제 새로이 제출하게 되면서 국유재산특례지출예산서의 특례지출 규모 계산시 사용하는 재산가액에 대한 구체적인 규정 명시가 필요하다. 왜냐하면 결산보고서상 재산가액과 사용료 산출시 재산가액 산정 방식에 차이가 발생(시점, 산정방식)하기 때문이다.

재산가액 산정은 자산재평가라 하며, 이는 재평가회계처리지침을 따른다. 시점과 관련한 재평가회계처리지침(문단2)에 의하면, 재평가는 일반적으로 총괄

청에 의해 5년마다 시행되거나 취득 이후 공정가액과 장부금액의 차이가 중요하게 발생하는 시점에 이루어기 때문에, 사용료 감면분 측정시 매년 산정하는 예산서의 재산가액과 특정 시점에 결정하는 결산서상 재산가액은 차이가 날 수밖에 없다. 그리고 산정방식과 관련한 재평가회계처리지침(문단16, 17)에 따르면, 토지의 재산가액은 개별공시지가나 표준공시지가를, 건물의 경우에는 1개 감정평가법인의 평가액을 사용하도록 규정되어 있다. 그러나 건물은 시가표준액이나 상각 후 대체원가 측정이 가능하기 때문에 사용료 결정방식인 감정평가법인의 평가와 차이가 날 수밖에 없다.

따라서 결산보고서의 재산가액과 사용료 감면액 산정시 사용하는 재산가액의 차이를 최소화하는 방안이 강구되어야 한다. 일례로, 특례지출 규모 산정을 할 때, 재산가액 결정 당시(시점은 지정 필요)의 장부가액을 적용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 사용료 전액을 감면하는 건물의 경우, 감면액 산출을 위해 감정평가법인의 평가액으로 사용료를 결정하도록 한 규정에 따라 감정평가법인의 평가를 받아야 하는 불필요를 해소할 수 있게 된다. 만일 일부 감면의 경우 감정평가법인의 평가액으로 사용료를 산정하였다면 이를 인정해야 할 것이므로, 이러한 경우에는 장부가액을 일치화시키기 위한 재평가 수행도 필요할 수 있다.

지금까지 논의된 내용을 요약해 보면, 모두에서 발표자가 언급했듯이 재산가액이라는 하나의 뼈대를 맞춰가는 데 있어 예산서 작성시, 결산서에 나와 있는 raw data 정보를 간과하지 말고 이를 분석하여 일치화시키는 작업이 이루어져야 할 뿐만 아니라, 회계기준에서도 어떻게 이를 일관되게 가져갈 것인지에 대한 연구가 필요하다.

가액의 정확성에 지나치게 집착할 필요 없어

박기백 / 서울시립대 세무전문대학원 교수

오늘의 주제는 논쟁거리가 거의 없는 주제이다. 요약하면 국유재산특례도 조세지출처럼 예산서를 작성하겠다는 것인데, 정보를 더 많이 제공하겠다는 측면에서 볼 때 아무 문제가 없어 보인다.

다만 몇 가지 유의할 사항은 있어 보인다.

무엇보다 국유재산특례지출예산서 작성에 있어 정확한 액수로 작성해야 하는데 ‘측정할 수 없다’가 답이다. 예컨대, 조세지출(감면)을 해 주었기 때문에 더 많이 투자가 이루어진 것이므로, 원래는 더 적게 투자할 상황하에서 더 많이 투자한 것을 기준으로 조세감면 규모를 산정해야 하므로 지원규모를 정확하게 측정할 수 없다. 따라서 지원규모의 정확한 측정이 불가능하다는 현실을 인정하는 것이 필요하다. 불가능한 것을 정확히 측정하고자 너무 많은 비용이 들지 않도록 해야 한다.

발생주의회계를 결산이 아닌 예산에 부합시키는 작업을 다른 나라에서도 하고 있는지 검토하여야 한다. 발생주의를 예산에 부합시키는 것은 다른 나라도 하지 않는 작업이며 기본적으로 무리라고 본다. 심지어 예산과 발생주의를 부합시켜 본 국가들조차 이런 작업은 무리임을 인정하고 돌아서고 있다. 일반 예산에서도 발생주의 회계기준과 맞추는 것이 가능하지 않은데, 국유재산특례지출예산에 발생주의를 적용하고자 하는 것은 근본적으로 문제가 있다.

본 토론자는 국가 관련 업무 수행과 관련해, 기본적으로 경제적 효율성을 나타내 주는 비용 대비 효과를 살펴보는 것이 중요하다고 생각한다. 다만 예를 들어, 국토교통부에서 공항공사에 국유재산을 양여한 경우에 이 재산가액의 가치가 1,000억원인데 이를 700억원으로 산정하여 지원하였다고 해서 이러한 수치상

차이가 경제적 효율성 차원에서 큰 문제를 야기한다고 보지 않는다. 따라서 비용 대비 효과를 생각하는 경제학자 입장에서는 대략적인 산정이 큰 문제를 초래한다고 할 수 없다면 정확한 측정을 강조하는 것에 회의적이며, 정기적으로 재평가할 때 가액을 정확하게 측정해도 문제가 없다고 판단된다. 더욱이 정확한 사용료 측정이 어렵기 때문에 사용료 감면액 규모를 측정하기가 사실상 어려운 가운데 가액의 정확성에 지나치게 집착할 필요가 없다.

국유재산특례제한법에 의한 예산서 작성을 통해 도 대체 무엇을 제한할 수 있는지 파악해 보아야 한다. 본 토론자는 제한하는 내용이 실질적으로 없다고 보기 때문에, 조세지출의 경우와 같이 향후 사용료 감면액의 적정성에 대한 판단 기준을 만들기 위한 과정으로 제대로 지원 가액을 정확하게 분석하는 작업이 이루어져야 한다고 생각한다.

예산서 작성은 특례에 대한 통제기능의 강화

이원희 / 한경대 행정학과 교수

본 토론자는 공청회 발표자료를 토대로 부가적인 몇 가지 사항을 짚어보도록 하겠다.

첫 번째로 국유재산특례지출예산서의 도입 목적을 명확하게 밝히는 것이 필요하다. 자료에서는 국유재산특례지출예산서 도입 배경 및 의의로 “국유재산 관리의 강화”를 기술하고 있는데, 강화라는 부분에는 통제라는 개념이 내포되어 있는 것이다. 앞서 박기백 교수께서 반복적으로 말씀하신 내용의 요지는 데이터를 만드는 게 중요한 게 아니라 데이터의 해석을 통해 정책적 시사점을 유도해 낼 수 있어야 한다는 것으로 본

토론자 역시 같은 생각이다. 따라서 국유재산특례지출예산서의 도입 목적은 궁극적으로 특례에 대한 통제기능을 강화하는 데 있으며, 이를 위해 국유지 자산관리의 활성화와 특혜 방지의 two track 방식으로 접근할 필요가 있다.

두 번째로 조세지출예산서 및 성인지예산서와 어떠한 차이가 있는지(편제와 절차, 양식 등)에 대한 분석을 통해 국유재산특례지출예산서의 나아갈 방향을 제시해야 한다. 먼저 국유재산특례지출제한법과 조세특례제한법의 법 조항 설계를 비교해 보면, 조세특례의 경우는 그동안 개별법에서 조세감면이 이루어지다가 이의 문제점을 인식하고 모든 조세감면을 통합관리하기 위해 기획재정부 소관 법률로 두고 있는 데 비해, 국유재산특례제한법은 법 조항 수는 별로 없고, 각 부처가 자기 법률로 제한하고 있다. 한편 '성인지예산서'는 국가재정법에 근거해 개별 부처가 작성한 통계를 기획재정부가 단순히 통합한 자료로, 발표 자료에서 제시된 국유재산특례지출예산서의 구성(안)을 보면, 이 역시 성인지예산서와 마찬가지로 개별 부처가 작성한 내용을 모으는 것에 불과할 뿐 통합관리라든지, 통제의 기능은 미미한 것으로 판단된다. 따라서 국유재산특례지출의 통합관리를 하기 위해서는 기획재정부가 국유재산특례지출예산서 작성의 주체이어야 하며, 이 예산서를 국유재산 가치를 제고하기 위한 용도로 활용할 수 있어야 한다.

세 번째로 국유재산특례지출예산서의 특성으로 국회심의회에서 참고자료에 불과하다고 언급하였는데, 실질적으로 예산서를 제출하고 한 사이클만 돌면 결산서를 통해 특혜로 판단되는 국유재산특례를 법 개정을 통해 줄여나갈 수 있다. 따라서 특례를 줄여 세입을 확보할 수 있다는 관점에서 국유재산특례지출예산서를 참고자료라는 측면에만 너무 방점을 두게 되면 예산서의 의미가 희석될 수 있음에 유의해야 한다.

네 번째로 발생주의회계 기준과의 부합이라는 측면

에서도 발생주의를 도입해 좋은 통계를 만들겠다고 하면 예산서 의미가 자칫 퇴색할 수 있다. 지금까지는 예산서와 관련하여 어떻게 우리가 회계처리를 할 것인가, 어떻게 장부를 만들 것인가, 즉 데이터 생성에 주로 관심을 가졌지만, 앞으로는 발생주의에 입각한 정보를 가지고 국가적, 재정적 의사결정에 어떻게 활용할 것인지를 고민해야 한다. 또한 발생주의 회계기준과의 부합을 통계적 목적이 아닌 원가관리 차원에서 접근하여야 한다. 예컨대 공기업 비용을 산정하고자 할 때 중앙정부가 공기업에 주는 출연금, 예산만 포함하는 것이 아니라, 정부가 받아야 될 토지사용료를 받지 않으면 이 또한 비용으로 포함하여야 한다. 즉 공기업 운영에 있어 국유재산 사용료 등은 단순히 자산 가치가 얼마인지를 추계하는 것뿐만 아니라 운영비용인 원가를 추계하는 데 중요한 자료가 된다. 결론적으로 발생주의 방식의 도입은 국유재산의 비용을 기회비용 관점에서 접근할 수 있는 장점이 있음을 인식해야 한다.

다섯 번째로 예산서 작성 양식과 관련한 몇 가지 사항을 지적해 보면, 먼저 재산유형별, 대상자별, 기능별로 특례지원액 규모가 제시되고 있는데, 국회에서 관심을 갖는 대상자별 현황에 대해서 발표 자료에서 제시한 수준보다 구체적으로 요구할 것이기 때문에 처음부터 대상자별 현황을 상세히 분석하여 첨부하는 것이 필요하다고 본다. 그리고 국유재산특례지출 현황을 제시하는 것과 더불어 운영실태가 제시되는 것이 바람직한데, 이렇게 되면 국유재산특례가 갖는 의미를 살펴볼 수 있고, 이를 통해 국유재산의 활용도를 점검할 수 있는 계기가 될 수 있다고 생각된다.

일반국민이 이해하기 쉽도록 예산서 작성돼야

장경덕/매일경제 논설위원

다른 분들이 토론하시면서 이미 많은 사항을 지적해 주셨기 때문에, 저는 다른 토론자보다는 보다 직접적인 측면에서 몇 가지 덧붙여 보고자 한다.


우선 여러 부처가 관련된 협력사업 혹은 공동으로 관할하는 사업에 대해서는 소관부처를 하나로 표시할 게 아니라 예컨대 괄호 안에 두 번째, 세 번째 부처까지 함께 표시해주면, 책임소재를 보다 정확하게 판단할 수 있다고 본다.

예산서를 만들고 통계를 작성하는 취지가 국유재산 특례지출의 투명성을 확보하려는 것이라면 무엇보다 국회, 시민단체, 일반 국민이 이해하기 쉽도록 작성되어야 한다. 따라서 기능별 분류를 해서 목록을 작성할 때, 예컨대 단순히 어느 특례 근거법 조항에 의한 지출인지를 보여주기보다는, 구체적으로 어떤 사업을 위해 사용료를 어느 정도 감면해 주었는지를 나타내 주는 것이 자료에 대한 이해를 훨씬 더 쉽게 할 수 있을 것이라 생각한다.

한편, 발표 자료의 재정지원액 규모와 관련해 다소 의아한 부분이 있다. 편제 예시를 보면 지원유형에 양여와 사용료 감면이 있는데, 사용료 감면과 특정 시점에 재산을 무상으로 양도해 주는 것은 회계상 큰 차이가 있을 수밖에 없다. 예로 임대료를 매년 1억원씩 50년 동안 감경해 주는 경우와 50억원짜리 건물을 양여해 주는 경우 경제적 실질은 같을 텐데 단순히 한 해 감경액 1억원과 양여액 50억원을 합산한다면 이 합계 금액의 수치가 어떠한 의미를 갖는지 잘 모르겠다. 따라서 양여와 감면의 경우를 구분하여 표시하고 합산하지 않는 방안에 대해 검토해 주었으면 한다.

또한 다른 토론자와 마찬가지로 측정의 문제와 관련해 짚어보고 싶은 사안이 있는데, 예컨대 사용료를

감경해 준다고 할 때 공정가치가 얼마인지에 대해 각 부처가 알아서 외부 평가를 받든 혹은 자체적으로 내부 평가한다고 하면 통계수단이 없는 것이다. 이원희 교수께서 통계를 단순히 모으는 작업이 아닌 통제가 필요하다 말씀하셨는데, 이를 위해 총괄청은 측정과 관련한 지침을 제공해야 하며, 특히 재산가치 산정방법에 대한 지침을 주어야 한다. 정보이용자들을 위해서도 주석 등에서 산정방식을 표시해주면 훨씬 더 유용한 정보가 되리라 생각한다.

마지막으로 국유재산특례제한 관련 통계 작성을 계기로 국유재산이 어느 정도나 되고 얼마나 효율적으로 활용되고 있는지를 살펴볼 수 있도록 정부는 '스톡(stock)' 개념의 정밀한 국유재산 관련통계를 만들고 더 나아가 국부 통계도 더 풍부하게 만들었으면 하는 바람이다. 



주요국의 조세 · 재정동향

* 이 자료는 한국조세재정연구원 세법연구센터의 「주요국의 조세동향」과 재정지출분석센터에서 발간하고 있는 「재정동향」 자료를 요약·정리한 것입니다. (편집자 주)

주요국의 조세동향

동향 13-09

요약

- 미국 민주당 상원의원 Carl Levin은 조세상 허점을 이용한 법인의 국제적 조세회피를 막고자 「조세회피 방지법(Stop Tax Haven Act)」를 발의함
 - 본 법안에서는 조세회피 규제를 위한 재무성의 권한을 강화하고 국별(country by country) 공시 시스템을 도입을 제안함
 - 또한 과세이연되는 국외소득과 관련한 비용의 손금처리 제한, 무형자산 이전에 대한 규제, ‘check-the-box’ 규정 및 ‘CFC look-through’ 규정의 악용 방지, CFC로부터의 자금차입 규제 등의 내용을 담고 있음
- 영국은 9월 17일 이전가격의 규정인 상계조정(Compensating Adjustment)을 청구하여 조세회피를 하는 전략에 대하여 제한하는 입법안을 발표함
- 프랑스는 8월 28일 관보를 통해 Bermuda, the British Virgin Islands, Jersey를 새롭게 추가한 2013년 조세피난처 블랙리스트(tax heaven blacklist)를 발표함

1. 미국 - Levin의 「조세회피 방지법(Stop Tax Haven Act)」 발의

가. 개요

- 2013년 9월 19일, 민주당 상원의원인 Carl Levin¹⁾은 조세상 허점(tax loophole)을 이용한 법인의 국제적 조세회피를 막고자 「조세회피 방지법(Stop Tax Haven Act)」를 발의함
 - 본 법안은 그가 2013년 2월에 미국 다국적기업의 국외 소득을 주제로 제안했던 「불공정한 세무허점 차단법(Cut Unjustified Tax Loopholes Act)」을 중심으로 재정리한 것임
- 이번 「조세회피 방지법(Stop Tax Haven Act)」은 미국의 가계와 기업에 대한 재정지출 감축위험으로부터 보호하기 위하여 ‘국제조세 남용행위의 근절’을 내세우고 있음
 - 구체적으로는 법인의 조세피난처를 이용한 국제적 조세회피를 방지하기 위한 내국세법(Internal Revenue Code)의 개정사항을 담고 있음
- 본 법안은 향후 상원 및 하원의 논의를 거쳐 그 시행 여부가 결정될 것임

나. 주요 법안 내용

- 1) 재무성(Treasury)의 권한부여 강화
- 해외 정부나 해외 금융기관이 조세회피를 도와주는 경우, 이에 대처하기 위해서 재무성에게 이를 규제할 수 있는 권한을 부여함

1) 상원의 투자 상설 부위원회(the Senate permanent subcommittee on investigations)의 의장임



- 현재는 재무성의 규제 권한 중 ‘자금세탁(money laundering)’의 경우만을 규정하고 있으나 ‘조세회피’에 대한 경우를 추가함
 - 즉, 미국 금융기관에게 미국의 법 집행을 심각하게 방해하는 국가에 소재하는 해외 금융기관과의 사업거래를 중단하도록 명령하는 등 재무성의 규제 권한을 강화함
 - 미국의 법 집행을 심각하게 방해하는지 여부는 「해외계좌 세무신고법(Foreign Account Tax Compliance Act)」체결 및 운영 현황 등을 통해 평가될 수 있으며, 필요한 경우 국세청장(Commissioner of Internal Revenue), 법무장관(Attorney General) 등에게 자문을 구할 수 있음
 - 사업거래를 중단하는 형태로서, 미국 내 대리계좌(correspondent account), 지급 도관계좌(payable-through account)의 개설 및 유지를 금하거나, 해외 금융기관의 국내 지점에 의한 신용카드, 체크카드 등의 미국 내 발급 및 사용을 금할 수 있음
 - 재무성의 규제행위가 발생하였을 경우, 서면으로 상원 재무위원회 및 하원 W&M 위원회에 보고하도록 함
- 2) 국별(country by country) 공시 시스템 도입
- 상장기업(SEC-registered)에 해외 계열회사에 대한 해당 국가별 상세 공시를 요구함
 - ‘해외 계열회사’란 그 국가에서 설립·조직화되고 사업을 수행하는 회사로서, 지분이 있는 자회사뿐만 아니라 지분을 갖고 있지 않더라도 통제권이 있는 회사도 포함함
 - 매 연도 사업보고서에 다음 사항을 국별 기준 공시사항에 포함시켜야 하며, 온라인에서 당해 정보에 언제든지 접근 가능해야 함
 - 공시 대상 회사가 영업하는 국가 목록 및 각 국가별 해외 계열회사 이름
 - 각 국가별 실제 일하는 종업원 수
 - 각 국가별 해외 계열회사의 세전 총이익(pre-tax gross revenues) 합계
 - 각 국가별 해외 계열회사가 세액공제·감면 후에 해당 정부에 납부한 국세·지방세 등의 합계
 - 공익이나 투자자 보호에 필요하다고 인정되는 여타 재무적 정보
- 3) 과세이연되는 국외소득과 관련된 비용의 손금인식 제한 등
- 해외 계열회사의 과세이연된 국외소득(tax-deferred foreign income)에 상당하는 ‘해외 관련 공제 대상 비용(foreign-related deductions)’은 당해 과세연도에 공제하지 않고 차기 이후로 이연함
 - 즉, 배당 수령분, ‘subpart F 소득’²⁾ 등 당기에 과세되는 해외 계열회사의 국외소득 해당분에 상당하는 부분만 공제 가능함
 - ‘해외 관련 공제 대상 비용’이란 당해 과세연도에 미국 원천소득과 관련 없이 직·간접적으로 발생하고 할당된 비용을 말함
 - 당기 및 차기에 인식되는 ‘해외 관련 공제 대상 비용’은 다음의 산식에 의해 결정됨
 - 당기 공제액은 ‘당기발생 해외 관련 공제 대상 비용’

2) 미국의 CFC 세제는 외국회사의 유보소득에 대해 실제 배당이 이루어지지 않더라도 미국 주주에 대해 과세하는 제도인데, 이 제도에 따라 미국 주주의 과세 소득으로 합산되는 유보소득을 일반적으로 ‘Subpart F 소득’이라 말하며, 그 범위는 거래적 접근방식(Transactional Approach)에 의해 결정됨

×당기 과세되는 국외소득 / (당기 과세되는 국외소득 + 과세이연되는 국외소득) 으로 결정됨

- 이연된 공제액의 차기 공제액은 ‘이연된 해외 관련 공제 대상 비용×당기에 과세되는 국외소득 / (당기 과세되는 국외소득+과세이연되는 잔여 국외소득)’ 으로 결정됨

- 국외에서 납부한 세액과 관련한 공제액도 과세되는 국외소득 비율의 상당 부분만을 인정하도록 함
 - 즉 ‘전세계 외국납부세액×당기 과세되는 국외소득 / 당기 과세되는 국외소득+과세이연되는 국외소득’ 만큼 세액공제되며, 잔여 부분은 차기로 이연됨

4) 무형자산 이전에 대한 규제

- 조세회피 수단으로서의 무형자산 이전을 방지하기 위해 ‘외국회사 초과 무형소득(foreign base company excess intangible income)’ 을 ‘subpart F 소득’ 으로 과세함
 - CFC 세제가 적용되는 해외 관계회사 간의 무형자산과 관련한 거래에 있어서, 저세율 국가에 과도한 이익을 발생시키는 유인을 차단하기 위함임
- ‘외국회사 초과 무형소득’ 은 다음과 같이 A에서 B를 차감하여 산정됨
 - A: 무형자산의 사용과 직·간접적으로 관련된 자산의 판매, 리스, 라이선싱, 기타 처분 등에서 발생한 총수입 및 무형자산과 관련한 서비스의 제공에서 발생한 총수입의 합계
 - 다만, 동일 국가 내의 거래에서 발생한 총수입은 제외함

- B: A와 관련된 비용 중 이자비용 및 세금을 제외한 금액의 150%

- 과세소득에 포함되는 ‘외국회사 초과 무형소득’ 은 ‘실효 외국법인세율(effective foreign income tax rate)’ 이 5%를 초과하는 경우 비례적으로 감면되며, 10%를 초과하는 경우에는 100% 면제됨

5) ‘Check-the-box’ 규정과 ‘CFC look-through’ 규정의 악용 방지

- 세무 목적만을 위한 외국 회사의 설립을 차단하기 위하여 특정 외국실체(foreign business entity)에는 ‘check-the-box’ 규정을 적용하지 않기로 함
 - CFC 세제는 ‘외국법인’만을 대상으로 적용된다는 점을 악용하여, 국외에 ‘외국법인’으로 분류되지 않는 실체를 세워 해당 실체에 계열사의 비용을 떠넘기는 구조로 조세회피를 할 수 있으므로 ‘check-the-box’ 규정의 수정이 필요함
 - ‘check-the-box’란 외국의 법에 따라 설립된 실체가 내국세법 시행령에서 열거한 ‘법인으로 보는 사례’에 해당하지 않는 경우, 파트너십 또는 법인을 선택할 수 있게 하는 규정을 말함
 - 다음과 같은 특정 외국실체는 CFC 세계 적용 대상 외국법인으로 간주함
 - 유한책임을 지지 않는 단독 소유주(single owner)가 있는 외국실체
 - 1인 이상의 사원(member)이 모두 유한책임을 지는 외국실체

- 과세 가능한 수동소득(passive income)³⁾을 과세이연되는 능동소득(tax-deferred active income)으로 분

3) 주로 배당소득, 이자소득, 임대료소득, 연금소득, 사용료소득 등을 말함



류될 수 있는 CFC 도관규정(CFC look-through rule)을 폐지함

- ‘CFC 도관규정’은 PFIC⁴⁾ 적용에 있어 외국지주회사에 대한 특례로서 외국자회사의 주식을 25% 이상 보유하는 경우 자회사를 도관으로 보고 소득요건과 자산요건을 계산하므로 미국주주의 과세소득이 감소할 여지가 있음
 - 소득요건을 계산할 때 자회사로부터 받은 배당은 고려하지 않고 해당 자회사의 소득 중 지분율에 해당하는 소득을 추가하며, 자산요건을 계산할 때도 보유하는 자회사의 자산 중 지분율에 해당하는 자산을 추가함

6) CFC로부터의 자금차입 남용 방지

- 미국 법인의 해외 CFC로부터의 ‘부적격 차입금(disqualified CFC loan)’을 ‘subpart F 소득’으로 과세함으로써 해외 계열사 간 자금차입 남용을 방지함
 - ‘부적격 차입금’이란 비특수관계자 간의 거래에 상정해 보았을 때, 사업을 수행함에 있어서 통상적으로 필요하다고 인정되는 금액을 초과하여 차입한 금액을 의미함
- 당해 과세연도에 과세되는 금액은 CFC로부터 직간접적으로 발생한 ‘부적격 차입금’ 총액으로 하되, ‘국외 그룹소득(foreign group earnings)’을 한도로 함
 - ‘국외그룹소득’이란 해당 미국 주주의 전세계 CFC의 총소득(분배 여부와는 관계 없음)을 말함

• 만일 ‘부적격 차입금’이 ‘국외 그룹소득’을 초과할 경우, 그 초과액은 차기 이후로 과세이연됨

- 또한 미국 법인의 ‘부적격 차입금’과 관련하여 발생하거나 지급한 이자비용도 손금 부인함

(자료 수집 및 정라: 이형민 회계사)

2. 영국 - 이전가격 규정을 이용한 조세회피전략의 제한 발표⁵⁾

- 영국정부는 이전가격의 규정중인 하나인 ‘상계조정(Compensating Adjustment)’을 사용하여 조세회피를 하는 전략에 제한을 한다는 것을 발표함
 - 당해 제한은 입법 효력이 발생하는 날 이후의 모든 거래에 대해서 적용될 예정이지만 아직 구체적인 시행 날짜는 정해지지 않았음
- 제한 대상 전략은 이전가격 규정을 이용하여 관계회사 간 또는 관계회사와 개인 간에 거래를 함으로써 개인이 소득세보다 낮은 세율인 법인세율을 적용받아 조세회피를 하는 전략임
- 개인이 관계회사에 차입금을 과도하게 발생시키고 이자율을 비정상적으로 높게 하여 수취한 후 이전가격 규정을 이용하여 조세회피를 하는 전략과 파트너십이 관계회사의 용역 거래를 정상가격 원칙을 벗어난 가격으로 이용한 후 ‘상계조정’을 적용하여 조세회피를

4) PFIC(Passive Foreign Investment Company) 규정은 지배 여부에 상관없이 PFIC에 직·간접적으로 투자한 모든 내국인(U.S. Person)에 적용됨 즉, 외국 회사가 소득요건과 자산요건 중 하나를 충족하는 경우에 PFIC가 적용되는데, 소득요건이란 해당회사의 총소득의 75% 이상이 수동소득인 경우, 자산요건이란 해당회사가 보유한 자산 중 수동소득을 발생시키는 자산이 50% 이상인 경우를 말함. PFIC 규정에서는 과세소득의 범위를 유형화하지 않고 있으므로, PFIC가 얻은 모든 유형의 소득이 과세소득의 범위에 포함됨

5) <http://www.taxanalysts.com/>; *Compensating Adjustment Technical Note*; www.hmrc.gov.uk

하는 전략이 제한 대상임

- 영국의 이전가격에 관한 법률은 거래 상대방 한쪽의 이익을 증가시키는 것으로 거래가격이 조정되면 다른 상대방에게도 같은 가격을 반영하도록 만들게 청구할 수 있는 규정이 ‘상계조정(Compensating Adjustment)’ 임
- 개인에 의한 회사의 과도한 차입과 개인에게 과도한 이자를 지급한 후 상계조정을 통하여 조세회피를 하는 방법은 다음과 같음
 - 회사에 참여하고 있는 개인은 정상가격 원칙(arm's length terms)을 벗어난 이자율을 적용하여 회사가 개인에게 차입을 하게하며 이 결과로 회사는 부채비율이 과도하게 됨
 - 영국의 이전가격 관련 법률은 회사들이 대여자과 차입자 사이의 관계로 인해 과도하게 차입이 일어나고 이자율이 정상가격의 범위를 벗어난 거래에 대하여 ‘상계조정’을 실행하도록 하고 있음
 - 상계조정은 정상가격 원칙에 입각하지 않은 부채로부터 생성된 이자비용 처리를 제한하여, 실제 발생한 이자 거래는 무시하고 그 차입이 정상가격원칙에 입각하여 되었을 경우를 가정하여 세무상 과세소득을 계산하게 함
 - 이때 대여자는 상계조정을 청구할 수 있으며 이 청구는 대여자들이 수취하여 과세소득에 포함되었던 정상가격의 범위를 벗어난 이자총액을 제거시킴
 - 상계조정의 결과, 대여자들은 소득세를 내지 않고 회사로부터 이자를 수취하는 효과를 누리는 동시에 이익 배분을 통하지 않고도 대여금을 수취하는 효과도 가지게 됨
 - 당해 제한 규정은 사적으로 자본을 모집(private equity financing)하여 회사를 세우고 운영하는 것에는 규제를 가하는 것이지만 사모펀드산업(private

equity industry)에 규제를 가하는 목적은 없음

- 영국 세무당국은 개인에 의한 회사의 과도한 차입과 정상가격을 초과하는 이자지급을 이용한 구체적인 사례를 다음과 같이 제시함
 - 한명의 개인이 전적으로 소유하고 있는 회사는 100만파운드의 자본을 보유하고 최대 부채비율을 1:1까지 설정할 수 있는 것으로 가정함
 - 회사의 소유주는 100만파운드를 15% 이자율로 회사에 대여하며 이 경우 15만파운드의 이자수익은 45%의 세율로 과세되며 6.75만파운드의 소득세가 발생함
 - 이런 거래가 일어날 경우, 영국의 이전가격 규정은 사실관계를 무시하고 세무목적상으로는 정상가격원칙에 의하여 발생한 이자로 대체시켜서 과세소득을 산출하게 함
 - 해당 회사는 이전가격 규정의 효과로 15만파운드의 이자비용이 손금불산입되어 추가적인 3만파운드의 법인세가 발생하고(20%의 법인세율을 가정) 개인은 상계조정을 청구하여 15만파운드는 소득에서 제거되며 조정결과 총세금이 3.75만파운드만큼 절약되게 됨
- 파트너십이 관계회사의 용역 거래를 정상가격원칙을 벗어난 가격으로 이용한 후 ‘상계조정’을 적용하여 조세회피를 하는 전략은 다음과 같은 방법으로 이루어짐
 - 대형 파트너십들은 그들의 운영을 지원하기 위한 법적으로는 분리된 조직을 운영하고 있으며 이런 형태의 파트너십과 계열사의 관계는 조세회피전략과는 관계없이 존재함
 - 파트너십은 이러한 관계를 조세회피전략에도 이용할 수 있음



- 파트너십은 용역을 제공한 회사에게 정상가격보다 낮은 수수료를 지급하고 상계조정을 이용함으로써 조세회피를 할 수 있음
- 파트너십을 지원하는 용역을 제공하지만 법적으로는 독립된 용역회사가 존재하며 그 회사의 총급여가 100만파운드이고 적정 보상비율이 5%라고 하면 100만파운드에 대한 보상은 5만파운드임
- 만약 파트너십이 용역회사의 임금인 100만파운드만 지급한다면 이전가격규정은 지급액을 용역 제공회사의 과세소득을 계산하기 위한 목적으로 105만파운드로 대체함
- 그러므로 용역 공급회사의 과세소득은 5만파운드만큼 증가하지만 이때 파트너십의 구성원들은 추가적인 현금지급이 필요없으며 5만파운드는 파트너십 내에 남아있게 됨
- 파트너들은 상계조정을 청구하여 100만파운드의 비용을 105만파운드의 비용으로 조정하여 파트너십의 과세소득을 5만파운드 감소시킴
- 그 결과 파트너들은 5만파운드에 대한 소득세 및 사회보장부담금(NIC)을 부담하는 것과 법인세율 간의 차이에서 발생하는 조세이익을 소유하게 됨

(자료 수집 및 정리: 홍성열 회계사)

3. 프랑스 - 2013년 조세피난처 블랙리스트(tax heaven blacklist) 발표

- 프랑스는 8월 28일 관보를 통해 2013년 조세피난처 블랙리스트(tax heaven blacklist)를 발표함
- 2013년 조세피난처 블랙리스트에 새롭게 포함된 국

가와 지역은 Bermuda, the British Virgin Islands, Jersey이고 제외되는 국가는 the Philippines임

- 조세피난처의 선정요건은 다음과 같음
 - EU 회원국이 아님
 - 투명성과 정보교환에 관하여 OECD의 조사에 따라야 함
 - 프랑스와 체결된 상호행정지원협정(mutual administrative assistance agreement)이 없어야 함
 - 타 국가나 지역과 체결된 상호행정지원협정의 숫자가 12개 이하임

- 2013년 8월 28일 현재 조세피난처 블랙리스트에 포함된 지역과 국가는 Bermuda, the British Virgin Islands, Brunei, Botswana, Guatemala, the Marshall Islands, Jersey, Montserrat, Nauru, Niue⁶⁾임

- 2010년 2월 17일에 최초로 발표된 국가와 지역은 총 18개로 다음과 같음
 - Anguilla, Belize, Brunei, Costa Rica, Dominique, Grenada, Guatemala, the Cook Islands, the Marshall Islands, Liberia, Montserrat, Nauru, Niue, Panama, the Philippines, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines

(자료 수집 및 정리: 김태훈 회계사)

6) 2012년 블랙리스트는 Botswana, Brunei, Guatemala, The Marshall Islands, Montserrat, Nauru, Niue, The Philippines임
<http://www.icd-london.fr/fiscalite-internationale-offshore/liste-noire-paradis-fiscaux-france-2012/>

주요국의 재정동향



EU

- EU 통계청, 2013년 2분기 고용성장률 발표(2013.9.13.)¹⁾
 - 2013년 2분기 전분기 대비 고용성장률은 유로존(EA17)이 -0.1%, EU 27개국이 0.0%를 기록
 - 전분기 대비 높은 고용성장률을 보이는 국가는 에스토니아(1.5%), 리투아니아, 포르투갈(0.8%), 룩셈부르크(0.7%), 체코, 아일랜드(0.5%)순이며, 키프로스(-2.1%), 스페인(-0.5%), 네덜란드, 슬로베니아, 슬로바키아(-0.4%)의 순서로 낮은 고용성장률을 나타냄
 - 2013년 2분기 전년 동기 대비 고용성장률은 유로존(EA17)이 -1.0%, EU 27개국이 -0.4%로 감소

〈표 1〉 유로존(EA17) 및 EU 27개국의 2013년 2분기 고용성장률¹⁾

(단위: %)

국가	전분기 대비				전년동기 대비			
	2012		2013		2012		2013	
	Q3	Q3	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
벨기에	-0.1	0.0	-0.2	0.0	0.0	-0.2	-0.3	-0.3
독일	0.2	0.1	0.2	0.1	1.1	0.8	0.6	0.6
에스토니아	0.1	-0.9	2.3	1.5	1.2	1.2	2.3	3.0
아일랜드	0.2	0.7	0.5	0.5	-0.2	0.1	1.1	1.9
그리스	-2.2	0.0	-2.3	0.1	-8.9	-6.5	-6.5	-4.3
스페인	-1.0	-1.2	-1.0	-0.5	-4.2	-4.4	-4.2	-3.7
프랑스	-0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.3	-0.3	-0.3

국가	전분기 대비				전년 동기 대비			
	2012		2013		2012		2013	
	Q3	Q3	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
이탈리아	0.3	-0.6	-1.2	-0.3	0.5	-0.1	-1.3	-2.2
키프로스	-1.3	-1.5	-1.1	-2.1	-4.2	-4.8	-4.9	-6.1
룩셈부르크	0.4	0.7	0.0	0.7	2.2	2.3	1.6	1.7
말타	1.7	0.6	1.0	0.2	2.1	2.5	2.4	3.6
네덜란드	-0.1	-0.2	-0.3	-0.4	-0.4	-0.5	-0.9	-0.9
오스트리아	0.2	0.1	0.1	0.2	1.2	0.9	0.6	0.6
포르투갈	-0.6	-2.1	-2.2	0.8	-4.1	-4.3	-5.2	-4.0
슬로베니아	-0.7	-0.7	-0.8	-0.4	-0.9	-1.6	-2.7	-2.5
슬로바키아	-0.2	-0.4	-0.3	-0.4	-0.1	-0.6	-1.0	-1.3
핀란드	-0.1	-0.1	-0.4	0.1	0.0	-0.6	-1.1	-0.7
EA17	-0.1	-0.3	-0.4	-0.1	-0.6	-0.8	-1.0	-1.0
불가리아	0.1	-0.3	0.0	0.3	-1.9	-2.3	-1.7	0.7
체코	0.1	0.0	0.6	0.5	0.5	0.8	1.1	1.3
덴마크	0.2	-0.3	-0.1	0.4	-0.2	-0.5	-0.2	0.2
크로아티아 ²⁾	-	-	-	-	-3.6	-5.4	-1.1	-1.6
라트비아	1.5	0.6	-0.3	-0.2	3.5	2.8	2.9	1.5
리투아니아	0.1	-0.8	1.7	0.8	3.0	0.8	1.2	1.0
헝가리	-0.5	-0.1	0.0	-	-0.5	-0.1	-0.1	-
폴란드	-0.6	-0.3	0.2	0.0	-	-	-0.6	-0.5
루마니아	-	-	-	-	2.7	2.1	0.9	0.2
스웨덴	0.2	0.2	0.3	0.2	0.6	0.5	0.8	0.8
영국	0.3	0.6	-0.1	0.2	1.8	2.1	1.4	1.0
EU27	-0.1	-0.1	-0.2	0.0	-0.4	-0.5	-0.5	-0.4
EU28	-0.1	-0.1	-0.2	0.0	-0.5	-0.5	-0.5	-0.4

주: '-' Data not available

- 1) Percentage change in the number of persons employed in resident production units compared with the previous quarter based on seasonally adjusted data. Percentage change compared with the same quarter of the previous year based on non-seasonally adjusted data.
- 2) Employment data based on national employment concept.

1) EU 통계청, Employment down by 0.1% in euro area, stable in EU27, 2013.9.13.



- 유럽안정메커니즘(ESM), 키프로스에 15억유로 재정 지원(2013.9.27.²⁾)
 - 유럽안정메커니즘은 키프로스의 협동조합은행 부문 자본 확충을 위해 15억유로를 지원
 - 지원 형태는 18개월 ESM 변동금리부 채권(FRN)을 포함한 비현금성 형태
 - 현재 키프로스의 ESM재정지원 누적 금액은 45억 유로³⁾

진전, 재정목표 달성 등의 긍정적인 성과를 달성한 것으로 평가

- 지난 5월 약 8,600만유로 규모의 구제금융 지원에 이은 두 번째 승인

* 『재정동향』 2013년 6월 1호 참고

〈표 2〉 키프로스의 ESM 재정지원 현황

지원 날짜	지원 금액	지원 형태	만기일	누적 금액
2013-9-27	15억유로	Cashless	2030-9-27	45억유로
2013-6-26	10억유로	Cash	2028-6-26	30억유로
2013-5-13	20억유로	Cash	2027-5-13	20억유로

자료: ESM

(자료 수집 및 정리: 이정은 연구원)

- *World Economic Outlook*, October 2013 발표⁴⁾ (2013.10.8.)

- 세계 경제성장률은 2013년 2.9%로 7월 WEO 전망 대비 0.3%p 하락하였고, 2014년 역시 3.6%로 0.2%p 하향 조정되었으며, 세계 경제성장의 동력은 선진국으로 이동

- 시장이 미국 통화정책의 방향전환 시점이 다가오고 있는 것을 인식함과 더불어 중국의 중기 경제 성장 속도는 이전 전망에 비해 둔화될 것으로 예상됨

- ▣ 신흥경제국들의 경우 현존하는 취약성과 선진국의 정책변화 등에 따른 파급효과가 상호작용하여 의도된 조정(adjustment)⁵⁾과 의도되지 않은 조정의 기폭제가 될 가능성 있음



IMF

- IMF 이사회, 키프로스에 8,470만 유로 규모의 차기 구제금융 집행을 승인(2013.9.16.)
 - IMF·EU·ECB 등으로 구성된 ‘트로이카’ 채권단의 구제조건 이행 조사에서 키프로스 정부가 단기 안정정책을 잘 시행한 것으로 평가됨에 따라 차기 구제금융 승인
 - 조사결과 안정적인 구조개혁 실행, 은행 문제해결

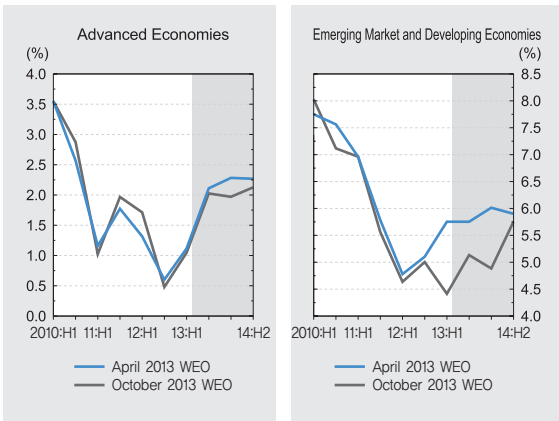
2) ESM, *ESM disburses* 15 billion to Cyprus, 2013.9.27.

3) 2013년 3월 25일 키프로스는 거시경제조정프로그램 합의, 총 100억유로의 재정지원을 받기로 결정. 100억유로 가운데 90억유로는 ESM이, 10억유로는 IMF가 지원을 약속하였으며 ESM이 지원하기로 한 90억유로 중 현재 45억유로가 지원됨

4) 세부적인 내용은 『국제기부 보고서 요약 2013 no.5 World Economic Outlook October 2013』에 수록 예정. 한국조세재정연구원 홈페이지(www.kipf.re.kr) 참고

5) 자본 흐름의 재할당과 통화가치 하락과 같은 조치를 의미

[그림 1] GDP 성장률 전망



자료: IMF, World Economic Outlook, 2013 October, Figure 1.1.

- (선진국) 세계 경제활동의 원동력은 주로 선진국에서 비롯하며, 2013년 경제성장률 전망은 1.2%, 2014년은 2.0%로 이전 7월 WEO 전망치와 동일
 - (미국) 재정건전화의 시행으로 완만한 성장세이지만 점차적으로 성장 가속화가 예상되고 주택시장의 회복, 가계자산의 증가, 은행 대출여건의 완화될 것으로 전망
 - (일본) 중앙은행의 양적·질적 통화 완화와 경기 부양을 위한 정부의 노력으로 2013년 2%의 경제 성장을 달성할 것으로 예상되나, 긴축재정으로 인해 2014년에는 경제 성장률은 1.2%로 하락할 것으로 전망
 - (유로존) 유로존 주변국의 안정세에 따라 기업신뢰지수가 점차 활기를 보이고 중심부는 이미 회복세를 나타내는 반면, 향후 주변국의 신용악화로 인해 2014년 경제성장률은 1%로 소폭 개선될 것으로 전망
- (신흥국) 신흥경제국 및 개발도상국의 2013년 경제 성장률은 4.5%로 지난 전망에 비하여 0.5% 감소하였고, 2014년은 0.4%p하락 하여 5.1% 전망
 - 선진국의 성장에 따라 수출의 증가와 낮은 실업률로 인한 소비의 증가로 경제활동이 활성화 되고 있으나, 대외자금 상황의 악화와 더불어 허방리스크가 존재
 - (중국) 낮은 경제성장세를 반등할 정부정책 부재 시, 중국의 경제 성장세는 둔화될 것이고 이는 다른 신흥 아시아 국가들의 성장에도 영향을 크게 미칠 전망
- (정책적 조언) 세계경제에 미치는 영향을 고려하여 미국은 조심성 있는 정책시행과 연방 준비 위원회의 명확한 의사전달이 필수적
 - 미국은 중기 재정조정과 복지개혁을 위한 명확한 수단과 계획의 실행이 요구되고, 특히 성장·인플레이션·금융안전성에 향후 미치는 영향을 고려하여 통화정책 운용 시에 주의 필요
 - 유로존과 일본은 잠재적 산출량의 증가가 필요하고, 노동시장에서 내부자·외부자 사이의 차이 감소가 요구되며 상품 및 서비스 시장의 진입장벽 완화가 필요
 - 신흥경제국과 개발도상국의 경우 5가지의 정책 우선순위를 제시
 - 1) 경제기초(fundamental)에 따른 자유로운 환율변동 허용, 2) 확실한 명목수치의 통화 정책 프레임워크 설정, 3) 금융안정성 확보를 위한 신중한 조치, 4) 재정건전화의 진전, 5) 상품 및 서비스 시장의 진입장벽 제거. 특히 중국의 경우 투자에서 소비로 성장 재균형이 필요
- 주요국들의 인플레이션 압력은 낮은 상황이고 실업률은 선진국과 신흥경제국에서 높은 수치를 나타낼 것으로 전망
 - 산출물 갭(output gap)이 여전히 존재하고, 주요



신흥경제국(특히 중국)의 공급증가와 수요 감소로 인해 상품가격이 이미 하락함에 따라 인플레이션 압력이 낮음

☞ 유로존의 경우 주변국의 경제약화와 임금에 대한 하방 압력으로 중기 인플레이션율이 유럽중앙은행의 인플레이션 목표에 미치지 못하는 1.5%를 전망

- 미국의 실업율은 인구통계학적 추세와 실망실업자로 인한 노동시장 참여의 감소로 하락하였으나, 노동시장의 전망이 호전되면 실망실업자는 복귀될 것으로 예상되며, 임금 상승은 한동안 부진할 것으로 전망

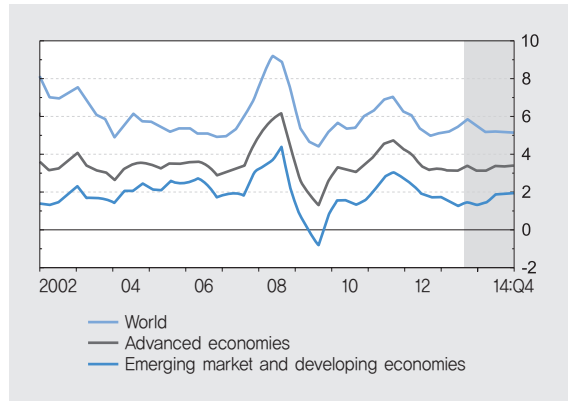
■ Fiscal Monitor, October 2013 발표(2013.10.13.)⁶⁾

- 선진국들의 낮은 성장세 지속과 높은 채무 비율과

더불어 개발도상국의 약세로 부정적인 세계경제 상황이 전개될 것으로 전망

[그림 2] 인플레이션 전망

(단위: %)



자료: IMF, World Economic Outlook 2013 October, Figure 16.

<표 3> 세계 경제 전망

(단위: %)

	2011	2012	Projections		Difference from July 2013 WEO Update		Q4 over Q4		
			2013	2014	2013	2014	Estimates	Projections	
							2012	2013	2014
World Output ¹⁾	3.9	3.2	2.9	3.6	-0.3	-0.2	2.7	3.1	3.6
Advanced Economies	1.7	1.5	1.2	2.0	0.0	0.0	0.9	1.8	2.1
United States ²⁾	1.8	2.8	1.6	2.6	-0.1	-0.2	2.0	1.9	3.0
Euro Area	1.5	-0.6	-0.4	1.0	0.1	0.0	-1.0	0.4	1.1
Germany	3.4	0.9	0.5	1.4	0.2	0.1	0.3	1.3	1.1
France	2.0	0.0	0.2	1.0	0.3	0.1	-0.3	0.5	1.1
Italy	0.4	-2.4	-1.8	0.7	0.0	0.0	-2.8	-0.9	1.4
Spain	0.1	-1.6	-1.3	0.2	0.3	0.1	-2.1	-0.2	0.2
Japan	-0.6	2.0	2.0	1.2	-0.1	0.1	0.3	3.5	0.2
United Kingdom	1.1	0.2	1.4	1.9	0.5	0.4	0.0	2.3	1.5

6) 세부적인 내용은 「국제기구 보고서 요약 2013 no.6 Fiscal Monitor October 2013」에 수록 예정.
한국조세연구원 홈페이지(www.kipf.re.kr) 참고

〈표 3〉의 계속

	2011	2012	Projections		Difference from July 2013 WEO Update		Q4 over Q4		
			2013	2014	2013	2014	Estimates	Projections	
							2012	2013	2014
Canada	2.5	1.7	1.6	2.2	-0.1	-0.1	1.0	1.9	2.4
Other Advanced Economies ³⁾	3.2	1.9	2.3	3.1	0.0	-0.2	2.1	2.8	3.0
Emerging Market and Developing Economies ⁴⁾	6.2	4.9	4.5	5.1	-0.5	-0.4	4.9	4.7	5.4
Central and Eastern Europe	5.4	1.4	2.3	2.7	0.2	-0.1	0.8	2.8	3.4
Commonwealth of Independent States	4.8	3.4	2.1	3.4	-0.7	-0.3	1.4	2.0	3.5
Russia	4.3	3.4	1.5	3.0	-1.0	-0.3	2.0	1.6	3.8
Excluding Russia	6.1	3.3	3.6	4.2	0.1	-0.1			
Developing Asia	7.8	6.4	6.3	6.5	-0.6	-0.5	6.8	6.2	6.6
China	9.3	7.7	7.6	7.3	-0.2	-0.4	7.9	7.6	7.2
India ⁵⁾	6.3	3.2	3.8	5.1	-1.8	-1.1	3.1	3.9	5.8
ASEAN-5 ⁶⁾	4.5	6.2	5.0	5.4	-0.6	-0.3	8.9	4.2	5.3
Latin America and the Caribbean	4.6	2.9	2.7	3.1	-0.3	-0.3	2.8	1.9	3.8
Brazil	2.7	0.9	2.5	2.5	0.0	-0.7	1.4	1.9	3.6
Mexico	4.0	3.6	1.2	3.0	-1.7	-0.2	3.2	1.0	3.5
Middle East, North Africa, Afghanistan and Pakistan	3.9	4.6	2.3	3.6	-0.7	-0.1			
Sub-Saharan Africa ⁵⁾	5.5	4.9	5.0	6.0	-0.2	0.1			
South Africa	3.5	2.5	2.0	2.9	0.0	0.0	2.3	2.3	3.0
European Union	1.7	-0.3	0.0	1.3	0.2	0.1	-0.7	0.8	1.4
Middle East and North Africa	3.9	4.6	2.1	3.8	-0.9	0.0			
World Growth Based on Market Exchange Rates	2.9	2.6	2.3	3.0	-0.2	-0.2	1.9	2.6	3.1
World Trade Volume (goods and services)	6.1	2.7	2.9	4.9	-0.2				
Imports									
Advanced Economies	4.7	1.0	1.5	4.0	0.1	-0.2			
Emerging Market and Developing Economies	8.8	5.5	5.0	5.9	-0.9	-1.4			
Exports									
Advanced Economies	5.7	2.0	2.7	4.7	0.3	0.0			
Emerging Market and Developing Economies	6.8	4.2	3.5	5.8	-0.7	-0.5			
Commodity Prices (U.S. dollars)									
Oil ⁷⁾	31.6	1.0	-0.5	-3.0	4.2	1.7	-1.2	5.0	-7.7
Nonfuel	17.9	-9.9	-1.5	-4.2	0.3	0.2	1.2	-3.8	-2.9
Consumer Prices									
Advanced Economies	2.7	2.0	1.4	1.8	-0.2	-0.1	1.8	1.3	2.0
Emerging Market and Developing Economies ⁴⁾	7.1	6.1	6.2	5.7	0.2	0.1	5.1	5.5	5.1



〈표 3〉의 계속

	2011	2012	Projections		Difference from July 2013 WEO Update		Q4 over Q4		
			2013	2014	2013	2014	Estimates	Projections	
							2012	2013	2014
London Interbank Offered Rate (percent) ⁸⁾									
On U.S. Dollar Deposits	0.5	0.7	0.4	0.6	-0.1	0.0			
On Euro Deposits	1.4	0.6	0.2	0.5	0.0	0.2			
On Japanese Yen Deposits	0.3	0.3	0.2	0.3	0.0	0.0			

참고: 실질실효환율(Real Effective Exchange Rate)은 2013년 7월 29일부터 8월 26일까지 일정하게 유지된 것으로 간주. 알파벳순으로 나열되지 않은 국가의 경우 경제규모에 근거하여 정렬되었으며 집계된 자료는 계절 조정

- 주: 1) 분기별 추정치와 전망치는 세계 구매력평가설(purchasing power parity) 비중의 90%를 설명
- 2) 미국 데이터는 경제분석국의 국민소득과 상품 계정의 개정으로 변경될 수 있음
- 3) G7국가(캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 영국, 미국)와 유로지역 국가는 제외
- 4) 분기별 추정치와 전망치는 신흥개발도상국의 약 80%를 설명
- 5) 인도의 실적치, 전망치 데이터는 회계 연도 기준
- 6) 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 베트남
- 7) 영국 브렌트(Brent), 두바이(Dubai), 미 서부텍사스의 중질유(Intermediate crude oil)의 단순평균가격. 2012년 원유의 평균가격은 배럴당 105.01달러, 선물시장에 기초한 가격은 2013년 104.49달러, 2014년은 101.35달러
- 8) 미국과 일본의 6개월 금리, 유로지역의 3개월 금리

자료: IMF, *World Economic Outlook*, 2013 October, Table 1.1.

- 선진국은 재정 지속가능성의 위험요인이 여전히 높으며 신흥경제국은 증가하고 있는 상황
- (선진국) 일본과 미국의 경우 높은 채무, 불확실한 세계경제 상황, 낮은 성장전망, 구체적인 중기 계획의 부재와 같은 문제로 인해 보다 복잡한 상황에 직면
 - ☞ 미국의 경우 정부폐쇄(shutdown)와 채무상환을 높이지 못할 시에는 불확실성 증가
- (신흥국) 신흥경제국은 금융 변동성의 증가와 잠재적 성장이 저하된 상황이고, 저소득국가의 경우 상품가격과 원조의 감소로 재정 취약성이 증가할 가능성 있음
- (채무) 선진국의 경우 예산적자의 감소와 더불어 평균 GDP 대비 총 공공채무 비율이 2013-14년 동안 안정화될 것으로 기대 (〈표 3〉 참고)
 - 그러나, 2007년에 비해 35%p 높은 GDP 대비 약 110%로 역사적으로 높은 수치가 될 것으로 전망

- 현 수준의 예산이 유지된다는 가정하에서 평균 총 채무 비율은 2030년에 GDP 대비 70%로 예상
- (재정건전화) 선진국들은 국가마다 상이한 속도로 재정건전화가 진행되고 있고, 신흥경제국과 저소득 국가의 경우 재정여력이 낮아졌으며, 취약성이 증가 (〈표 3〉 참고)
 - (선진국) 재정조정이 2013년에 GDP 대비 1%로 예상되나, 2014년에는 속도가 느려질 것으로 전망
 - ☞ (미국) 경기 조정된 수치는 2013년에 잠재적 GDP 대비 2.25% 개선될 것이고, 2014년에는 0.75% 향상될 전망
 - (신흥국·개도국) 경기적 상황 악화로 많은 신흥경제국들은 재정건전화를 연기
 - ☞ 이들 국가들의 종합수치는 2013년 악화되고 2014년 전반적으로 안정화될 것으로 예상
 - ☞ (중국) 영세한 수출 기업을 지원함에 따라 재정이 완만하게 확장적일 것으로 전망

- (정책적 대안) 재정수지의 개선과 신뢰회복이 정책의 핵심적인 우선순위 요소
 - 높은 채무 상황의 선진국은 신뢰성 있는 중기계획과 경기적 조정변수들의 고려, 자동 안전화장치여지의 개선 등을 통해 재정건전화 향상 필요
 - 신흥경제국은 재정여력(fiscal buffer)의 재설정이 요구되고, 아직 호의적인 경기적 상황의 이점을 이용할 필요

〈표 4〉 정부 채무

(단위: GDP 대비 %)

	Projections				Difference from April 2013 Fiscal Monitor	
	2011	2012	2013	2014	2013	2014
총 채무						
세계	79.4	80.8	79.7	79.6	-1.8	-1.0
선진국	104.4	108.7	108.5	109.2	-0.7	-0.5
미국 ¹⁾	99.4	102.7	106.0	107.3	-2.1	-1.8
유로존	88.2	93.0	95.7	96.1	0.7	0.8
일본	230.3	238.0	243.5	242.3	-1.8	-2.3
신흥경제국	37.8	36.5	35.3	34.1	1.5	1.4
아시아	36.7	34.5	32.0	30.1	1.5	1.2
중국 ²⁾	28.7	26.1	22.9	20.9	1.6	0.9
인도 ³⁾	66.4	66.7	67.2	68.1	0.8	1.4
순 채무						
세계	47.4	48.7	48.9	49.3	-0.5	-0.3
선진국	71.9	76.0	77.5	78.7	-1.0	-0.9
미국 ¹⁾	79.9	84.1	87.4	88.3	-1.7	-1.3
유로존	68.2	72.2	74.9	75.6	1.0	1.1
일본	127.4	133.5	139.9	141.8	-3.5	-4.9
신흥경제국	26.6	24.7	24.4	23.7	0.9	1.2
아시아	-	-	-	-	-	-
저소득국가	34.3	36.9	37.1	38.2	0.1	0.7

주: 1) 미국 데이터는 경제 분석국의 국민소득과 상품 계정의 개정으로 변경될 수 있음

2) 2010년에 채무데이터는 2011년 National Audit Report의 정부 하위부문의 채무데이터도 포함

3) 2019년 7월부터 인도의 데이터와 전망을 회계연도에 근거하여 나타냄

자료: IMF, Fiscal Monitor 2013 October, Table 2.

〈표 5〉 재정수지

	Projections				Difference from April 2013 Fiscal Monitor	
	2011	2012	2013	2014	2013	2014
종합수지						
세계	-4.5	-4.3	-3.7	-3.0	-0.2	-0.3
선진국	-6.5	-5.9	-4.5	-3.6	0.2	0.3
미국 ¹⁾	-9.7	-8.3	-5.8	-4.6	0.8	0.8
유로존	-4.2	-3.7	-3.1	-2.5	-0.2	0.1
일본	-9.9	-10.1	-9.5	-6.8	0.3	0.2
신흥경제국	-1.7	-2.1	-2.7	-2.5	-0.5	-0.3
아시아	-2.6	-3.2	-3.4	-3.1	-0.3	-0.2
중국	-1.3	-2.2	-2.5	-2.1	-0.3	-0.3
인도 ³⁾	-8.5	-8.0	-8.5	-8.5	-0.2	0.0
저소득국가	-1.7	-2.6	-3.0	-3.2	0.2	0.0
경기조정수지						
선진국	-5.4	-4.8	-3.4	-2.7	0.1	0.2
미국 ¹⁾²⁾	-7.3	-6.3	-3.9	-3.2	0.7	0.7
유로존	-3.7	-2.7	-1.6	-1.2	-0.3	0.1
일본	-8.5	-9.2	-9.2	-6.7	0.2	0.2
신흥경제국	-2.0	-2.1	-2.3	-2.1	-0.3	-0.2
아시아	-1.9	-2.2	-2.4	-2.2	-0.1	-0.1
중국	-0.2	-0.9	-1.2	-1.0	-0.3	-0.3
인도 ³⁾	-9.1	-8.1	-8.2	-8.2	0.6	0.7

주: 1) 미국 데이터는 경제분석국의 국민소득과 상품 계정의 개정으로 변경될 수 있음

2) 금융부문 제외

3) 2019년 7월 부터 인도의 데이터와 전망을 회계연도에 근거하여 나타냄

자료: IMF, Fiscal Monitor 2013 October, Table 1.

〈자료 수집 및 정리: 강민채 연구원〉



OECD

■ OECD, *How to Achieve Growth- and Equity-friendly Fiscal Consolidation?* 연구보고서 발표 (2013.10.1.)⁷⁾

- 지난 몇년간 OECD 국가들의 공공부채 관리와 재정 건전화에 대한 노력에도 불구하고 지속적으로 재정 건전화에 요구되고 있음
 - 재정건전화 달성을 위해 정부부채 감축목표(GDP 대비 60%) 제시보다 구체적인 전략 필요
- 재정건전화 정책은 크게 지출삭감과 세수증대로 나뉘며 17가지 항목으로 구분
 - 정부의 기본지출은 공공소비, 현금지원, 보조금, 공공투자 등의 9가지 방법, 정부 세수 증대를 위해 개인소득세, 사회보장기여금 조정 등 8가지 방법 고려

• 재정건전화 정책별로 성장, 형평성, 경상수지에 대한 효과를 분석

- 교육, 각종 의료서비스 부문의 지출삭감은 성장 및 형평성에 부정적인 영향을 보이며, 연금이나 실업급여 부문의 지출삭감은 단기적으로 성장에 부정적이지만 장기적으로는 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보임
- 재정건전화 정책 중 세수 증대 정책은 대부분 성장에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었으며, 형평성의 경우 각각 다르게 나타남

〈표 6〉 재정건전화 정책

지출 삭감	세수 증대
공공소비: 교육	개인소득세
공공소비: 각종 의료서비스	사회보장기여금
공공소비: 기타 정부지출(가계지출 불포함)	법인세
현금지원: 연금	환경세
현금지원: 질병 및 장애 급여	소비세(환경세와 다름)
현금지원: 실업급여	부동산 보유세
공공소비 및 현금지원: 가계지출	기타 재산세
보조금(subsidies)	제품 및 서비스 판매
공공 투자	

자료: OECD, *How to Achieve Growth- and Equity-friendly Fiscal Consolidation?*

7) http://www.oecd-ilibrary.org/economics/how-to-achieve-growth-and-equity-friendly-fiscal-consolidation_5k4071wvzkkh-en

〈표 7〉 성장, 형평성, 경상수지에 대한 재정건전화 정책의 효과

	성장		형평성		경상수지 ¹⁾
	단기	장기	단기	장기	단기 및 중기
지출 삭감					
교육	--	--	-	--	+
각종 의료서비스	--	-	-	-	++
기타 정부지출(가족정책 불포함)	--	+	-		+
연금	-	++			++
질병 및 장애 급여	-	+	--	-	++
실업급여	-	+	-		++
가족	-	-	--	--	+
보조금	-	++	+	+	+
공공 투자	--	--			++
세수 증대					
개인소득세	-	--	+	+	+
사회보장기여금	-	--	-	-	
법인세	-	--	+	+	++
환경세	-	+ ²⁾	-		+
소비세(환경세와 다름)	-	-	-		++
부동산보유세	-				+
기타 재산세	-		++	+	+
제품 및 서비스 판매	-	+	-	-	+

주: 1. Current account 효과는 적자 국가와 관련이 있으며, 흑자국가의 경우 표시를 바꿈
 2. + 표시는 장기전망에서 GDP가 불분명한 만큼 긍정적인 복지 효과를 반영
 3. 자세한 내용은 *How to Achieve Growth- and Equity-friendly Fiscal Consolidation?* Appendix 2 참고

자료: OECD, *How to Achieve Growth- and Equity-friendly Fiscal Consolidation?*

• 비슷한 환경과 특징의 국가들을 5개 그룹으로 구분하여 그룹별 현재 상태 분석

- (그룹 1) 이탈리아, 일본, 한국, 뉴질랜드, 캐나다, 영국 등 11개국은 전반적으로 균형적인 것으로 분석

☞ 단기 성장위험 보통(이탈리아, 포르투갈 제외),

불평등 수준 평균 이상

- (그룹 2) 미국의 경우만 해당

☞ 불평등 수준 높음, 위험요인 구체화에도 불구하고 성장 이력현상을 보임

- (그룹 3) 지리적으로 근접한 유로 지역의 회원국인 그리스, 아일랜드, 스페인

☞ 불평등 수준 평균 수준

- (그룹 4) 오스트리아, 벨기에, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스 등 11개 국가

☞ 단기 성장위험 높음, 경상수지 불안정

- (그룹 5) 독일, 룩셈부르크, 네덜란드, 스웨덴, 스위스 5개 국가

☞ 단기 성장위험 가장 낮음, 불평등 수준 평균 이하, 경상수지 흑자

〈표 8〉 성장, 형평성, 경상수지에 대한 국가 그룹별 분석

그룹	국가	성장		형평성		경상수지
		단기	장기	단기	장기	단기 및 중기
1	오스트레일리아, 캐나다, 에스토니아, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 영국	0.13	0.25	0.30	0.30	0.01
2	미국	0.13	0.25	0.21	0.21	0.20
3	그리스, 아일랜드, 스페인	0.29	0.25	0.18	0.18	0.10
4	오스트리아, 벨기에, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 헝가리, 아이슬란드, 노르웨이, 슬로바키아, 슬로베니아	0.47	0.25	0.14	0.14	0.00
5	독일, 룩셈부르크, 네덜란드, 스웨덴, 스위스	0.12	0.25	0.15	0.15	0.33

주: 1. 성장, 형평성, 경상수지의 수치는 0에서 1사이 값으로 산출
 2. 성장 및 형평성의 값의 경우 1에 가까울수록, 경상수지의 경우 0에 가까울수록 위험도가 높음
 3. 자세한 내용 및 산출방법은 *How to Achieve Growth- and Equity-friendly Fiscal Consolidation?* section 4, 참고



- 재정건전화 정책별 순위를 나타내고, 국가 그룹별로 적용 가능한 정책 순위 제언
 - 교육, 보조금, 재산세 정책의 일반적인 순위나 그룹별 순위를 살펴볼 때, 재정건전화에 대한 영향력은 비슷하게 나타남
 - 개인소득세, 법인세 관련 정책은 그룹 1에 해당하는 국가들에게 긍정적인 영향을 보이며, 그룹 4와 그룹 5에 해당하는 국가들에게는 영향력이 낮을 것으로 보임

- 각 국가의 특수성을 바탕으로 재정 건전화 정책에 대한 순위를 구축하고, 근본적으로 세출 및 세입의 구조조정이 필요
 - 평균적으로 각 국가들은 재정건전화 목표를 지출 삭감을 통해 달성(재정건전화 달성률 단기 및 중기 41%, 장기 65%)하고 기타 부분은 세금 인상으로 달성
 - 그러나 재정건전화 정책은 단기적인 것이므로 국가별 상황에 맞는 세출 및 세입의 구조조정이 필요

(자료 수집 및 정리: 박신아 연구원)

〈표 9〉 국가별 그룹에 적합한 재정건전화 정책의 적용 순위

정책	일반적 순위	그룹별 순위					장기전망 순위
		1	2	3	4	5	
보조금	1	1	1	2	2	1	1
연금	2-3	3	2	1	1	3	2
기타 재산세	2-3	2	3	3	3	2	3-6
실업급여	4-8	7	4	4	4	9	3-6
개인소득세	4-8	5	8	9	9-10	8	10-12
법인세	4-8	4	5	7	9-10	12	10-12
환경세	4-8	8	6	5	4	4	3-6
부동산보유세	4-8	6	7	6	6	5	7-9
기타 정부지출	9-10	9	9	11	11	6	3-6
제품 및 서비스 판매	9-10	10	10	8	7	7	7-9
질병 및 장애 급여	11-12	13	11	10	8	11	7-9
소비세(환경세와 다름)	11-12	11	12	12	12	13	10-12
공공 투자	13	12	13	13	15	15	13-14
각종 의뢰서비스	14-15	14	14	14	16	16	13-14
사회보장기여금	14-15	15	16	15	13	10	15-16
가족	16	16	15	16	14	14	15-16
교육	17	17	17	17	17	17	17

주: 1. 표 2의 내용을 기본으로 +와 -에 각각 +1, -1의 값을 부여하고 표 3의 수치를 반영

2. 자세한 내용은 How to Achieve Growth- and Equity-friendly Fiscal Consolidation? section 4, 참고

8) 자료: 호주예산 웹사이트, <http://budget.gov.au/>, 2013.9.27

9) 미래기금 수익금(future fund earnings) 제외

호주

1. 예산·결산 등

■ FY2012-13 결산보고서(Final Budget Outcome) 발표⁸⁾(2013.9.27.)

- (예산수지) FY2012-13 예산수지 적자는 188억호주달러(GDP 대비 1.2%)를 기록, FY2013-14 예산안의 전망치에 비해 약 5억 4천만호주달러 개선된 수치임

- 이 같은 개선은 6억호주달러의 높은 현금징수(cash receipts)⁹⁾와 8천만호주달러의 낮은 현금지출(cash payments)의 결과

- (재정수입) FY2012-13 재정수입은 3,602억호주달러(GDP 대비 23.8%)로 전망치 대비 2억호주달러 증가

- 조세수입은 3,373억호주달러로 전망치 대비 14억호주달러 감소, 세외수입은 228억호주달러로 전망치보다 16억호주달러 증가

- (재정지출) FY2012-13 재정지출은 3,826억호주달러(GDP 대비 25.3%)로 전망보다 12억호주달러 증가
- (순채무) 예상보다 낮은 이자율로 인해 정부채권(CGS)의 시장가치가 하락함에 따라, 순채무는 전망치 대비 86억호주달러 감소한 1,500억호주달러(GDP 대비 10.1%)를 기록

〈표 10〉 예산총량(Budget aggregates)

(단위: 십억호주달러)

	2011-12 실적	2012-13 전망 ¹⁾	2012-13 실적
재정수입(Revenue)	338.1	360.0	360.2
(GDP 대비 비율)	(22.9)	(23.7)	(23.8)
재정지출(Expenses)	378.0	381.4	382.6
(GDP 대비 비율)	(25.6)	(25.1)	(25.3)
재정수지(Fiscal balance)	-44.7	-20.3	-23.5
(GDP 대비 비율)	(-3)	(-1.3)	(-1.6)
예산수지(Underlying cash balance) ²⁾	-43.4	-19.4	-18.8
(GDP 대비 비율)	(-2.9)	(-1.3)	(-1.2)
순채무(Net Debt)	147.3	161.6	153.0
(GDP 대비 비율)	(10.0)	(10.6)	(10.1)

주: 1) FY2013-14 예산안의 전망

2) 미래기금(Future fund)수익금 제외

자료: Final Budget Outcome 2012-13.

〈표 11〉 연방정부 일반정부부문 기능별 지출

(단위: 백만호주달러)

	2011-12 실적	2012-13 전망 ¹⁾	2012-13 실적
일반공공서비스	23,419	25,555	25,956
국방	21,692	21,122	21,146
공공질서 및 안전	3,999	4,028	3,923
교육	29,050	28,411	28,468
의료	62,012	62,249	61,302
사회보장 및 복지	126,747	132,388	131,901
주거 및 지역사회개선	6,180	6,898	6,766
여가 및 문화	3,809	3,641	3,625
연료 및 에너지	6,464	6,168	5,954
농업, 산림, 어업	2,953	2,605	2,407
광업	2,245	2,267	2,920
교통 및 통신	9,129	5,002	5,023
기타 경상비	10,054	10,365	10,631
기타 목적	70,253	70,741	72,623
총지출	377,740	381,439	382,644

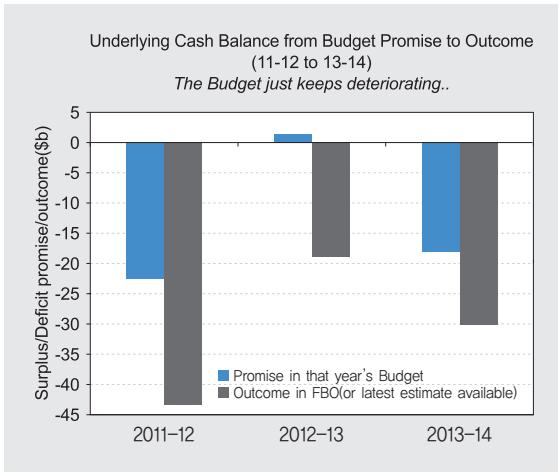
주: 1) FY2013-14 예산안의 전망

자료: Final Budget Outcome 2012-13.

- 신정부는 보도자료를 통해 과거 노동당 정부가 재정 목표를 과도하게 설정했다고 평가하면서 재정 건전화에 대한 의지를 표명
 - 과거 노동당 정부는 FY2012-13 예산안에서 15억 호주달러의 흑자 재정을 목표로 설정했지만, 결산에서 188억호주달러의 재정 적자 발생
 - FY2013-14 예산안에서는 180억호주달러의 재정 적자를 전망했지만, 이미 300억호주달러의 재정 적자가 발생한 상황



[그림 3] 노동당 정부의 예산수지 평가



자료: 호주재무부, 결산보고서 발표 보도자료, 2013.9.27

(자료 수집 및 정리: 김선미 연구원)



1. 기타

- 캐나다 통계청, FY2013-14 2사분기 재정통계(GFS: government finance statistics) 발표(2013.9.24.)
 - 캐나다 통계청은 통합재정 기준의 분기별 재정통계 데이터베이스를 제공
 - FY2013 2사분기 수입은 전년 동기 대비 약 54억 캐나다달러 상승한 1,788억 캐나다달러, 지출은 약 58억 캐나다달러 상승한 1,849억 캐나다달러
- (자료 수집 및 정리: 황보경 연구원)

<표 12> FY2013-14 2분기 재정통계

(단위: 백만캐나다달러)

	FY2012			FY2013	
	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
수입 (Revenue)	173,398	173,699	173,695	176,108	178,852
지출 (Expense)	179,101	180,852	18,6267	195,706	184,944
총운영수지 (Gross operating balance)	9,418	8,159	2,919	-3,819	9,943
순운영수지 (Net operating balance)	-5,703	-7,153	-12,572	-19,598	-6,092
순 비금융자산 취득 (Net acquisition of non-financial assets)	3,223	6,016	5,159	1,595	2,495
순 대출 (Net lending or borrowing)	-8,926	-13,169	-17,731	-21,193	-8,587
순 금융자산 취득 (Net acquisition of financial assets)	26,472	13,413	-6,008	4,170	19,679
순 부채 (Net incurrence of liabilities)	34,780	26,288	11,766	25,915	28,724
오차 및 누락 (Statistical discrepancy)	-618	-294	43	552	458
총 지출 (Total expenditure) ¹⁾	182,324	186,868	191,426	197,301	187,439
순 자산 (Net worth)	-261,108	-244,914	-256,620	-238,097	-229,117
비 금융자산 (Non-financial Assets)	758,339	772,670	784,980	789,259	794,339
순 금융가치 (Net financial worth)	-1,019,447	-1,017,584	-1,041,600	-1,027,356	-1,023,456
부채 (Liabilities)	1,962,074	1,980,643	1,996,740	2,007,546	2,022,280
금융자산 (Financial assets)	942,627	963,059	955,140	980,190	998,824

주: 1) 지출에 순 비금융자산 취득액을 가산

자료: 캐나다 통계청, Government finance statistics, Table 385-0032.

프랑스

1. 예산·결산 등

- FY2014 예산안 (PLF: Projet de Loi de Finances pour 2014) 발표(2013.9.25.)¹⁰⁾
 - (예산기초) 2014년 예산안은 '경제성장, 일자리창출과 미래를 위한 준비' 라는 기초하에 기업의 경쟁력 향상, 가계의 구매력 강화, 에너지 전이(energy transition)에 힘쓰며, 정책분야 중 청년지원, 고용, 주택부문에 주력
 - 주요정책으로 120억유로 규모의 미래 투자프로그램 기금설립, 경쟁력 및 고용에 대한 세액공제율 4% → 6% 증가, 2014년 말까지 16~25세 청년을 위한 15만개 '미래를 위한 일자리(jobs for the future)' 창출 및 10만개 '연령별 계약(generation contract)' 성립
 - (경제전망) 2014년 경제성장률은 전년 대비 0.8%p 상승한 0.9%로 점차 경제가 회복될 전망

〈표 13〉 주요 경제·재정 지표 전망

(단위: GDP 대비 %)

구분	2012	2013	2014
GDP 성장률(%)	0.0	0.1	0.9
인플레이션율(%)	1.9	0.8	1.3
구조적재정수지	-3.9	-2.6	-1.7
재정수지	-4.8	-4.1	-3.6
국가채무 ¹⁾	90.2	93.4	95.1
국가채무 ²⁾	87.8	90.4	91.8
조세부담률	45.0	46.0	46.1

주 1) 유로존 재정위기 국가 지원 효과 포함

2) 유로존 재정위기 국가 지원 효과 제외

자료: PLF 2014

- (재정전망) 2014년 총재정적자는 전년 대비 16억유로 감소한 702억유로(미래 투자프로그램 120억유로 제외)로 재정수지가 개선될 전망
 - (지출) 2013년 전년 대비 1.1% 감소한 3,689억유로이며, 15억유로의 전례 없는 중앙정부지출(부채와 연금제외) 절감 실시
 - (수입) 2014년 조세수입은 전년 대비 1.1% 감소한 2,847억유로로 전망되고, 2014년 세외수입은 전년 대비 0.7% 낮은 138억유로로 전망
- (재정건전화) 재정적자를 2014년 GDP 대비 4.1%~3.6%, 2015년까지 GDP 대비 3% 이하로 감축 달성을 목표로 설정
 - 재정건전화노력의 80%는 150억유로(90억유로는 중앙정부, 60억유로는 지방정부·국가의 집행자¹¹⁾)의 지출절감, 20%는 세수증대로 충당하여 증세보다 지출절감에 초점
 - 조세부담률은 안정된 수준으로 유지

10) 자료: 재무부, <http://www.economie.gouv.fr>

11) 국가의 집행자란 공공서비스에 대한 책임을 부담하여 국가와는 다른 공적, 사적 법적 지위를 가지고 있는 국가 보조금을 받는 기관들을 의미한다. 대학, 프랑스 기상청, CNRS, lserm 등 공공기관도 국가의 집행자에 속한다. (한국조세재정연구원 『프랑스의 재정』, 2012.10. 참고)



〈표 14〉 2014 중앙정부 예산안

(단위: 십억유로)

구분	2012 결산	2013 본예산	2013 수정전망	2014 예산안 ¹⁾
재정지출	370.7	374.6	373.3	379.9 (368.9)
재정수입	282.5	312.8	301.8	298.5 (298.5)
조세수입	268.4	298.6	287.9	284.7 (284.7)
세외수입	14.1	14.2	13.9	13.8 (13.8)
재정수지	-88.2	-62.6	-71.5	-81.5 (-70.5)
부속예산	0.0	0.0	0.0	0.0 (0.0)
특별회계	1.0	0.3	-0.3	-0.8 (0.2)
총재정수지	-87.1	-61.5	-71.9	-82.2 (-70.2)

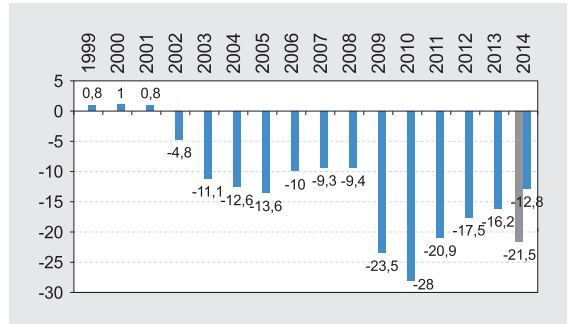
주: 1) () 괄호안은 미래 투자프로그램제외 예산안
 자료: PLF 2014

■ FY2014 사회보장부문 예산안(PLFSS: Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2014) 발표(2013.9.25.)¹²⁾

- 2014년 사회보장부문 재정적자는 전년 대비(162억 유로) 34억유로 감소한 128억유로로 목표 설정
- 2014년 128억유로의 재정적자 목표달성을 위해 사회보장예산 절감조치가 없을 경우의 재정적자인 215억유로에서 87억유로의 추가 예산 절감 노력이 필요
 - 87억유로의 예산절감액을 사회보장지출 감축(40억유로), 중앙정부 재정이양(20억유로), 새로운 수

입원(22억유로), 나머지는 기타 다양한 이전수입으로 확보

〔그림 4〕 1999~2014년 사회보장부문 재정적자



자료: PLFSS 2014

〈표 15〉 2014년 사회보장부문 예산안

(단위: 십억유로)

구분	2013 결산	2014 예산안
의료보험(CNAM)	-7.7	-6.2
산재보험(CNAM AT/MP)	+0.3	+0.1
법정연금기금(CNAV)	-3.3	-1.2
가족지원금(CNAF)	-2.8	-2.3
일반 제도 수지(Total Regime general)	-13.5	-9.6
노후연대기금(FSV)	-2.7	-3.2
총액	-16.2	-12.8

자료: PLFSS 2014

2. 기타

- 사회연대경제(l'économie sociale et solidaire)¹³⁾ 재정지원책 발표(2013.10.1.)¹⁴⁾

12) 자료: 재무부, <http://www.economie.gouv.fr>

13) 개인적인 이윤보다는 구성원이나 공동체의 공익을 우선시하는 사회주의적 경제로, 기관의 형태는 크게 네 가지로 분류되며 협회(Association)(79%), 협동조합(13%), 공제조합(5%), 재단(3%)순으로 큰 비중을 차지

14) 자료: 재무부, <http://www.economie.gouv.fr>

- 사회연대경제 주체들이 경제성장에 기여하고 더 많은 일자리를 창출할 수 있도록 법인세를 적용받지 않는 기관의 급여세(payroll tax)¹⁵⁾를 기관당 6천~2만유로 감면하기로 결정
- 이로 인해 사회연대경제 기관의 70%가 급여세를 면제받으며, 3억 1천 4백만유로의 조세지출 전망
- 2014년 1월 1일부터 혜택을 받을 예정

(자료 수집 및 정리: 하에스터 연구원)

- 2013년 상반기, 독일 지방정부(Kommunen)의 재정 적자 전년 대비 감소(2013.9.20.)¹⁷⁾
- 2013년 상반기 독일 지방정부의 재정적자 수준은 전년 동기 대비 22억유로 감소한 약 9억 유로를 기록
 - (수입) 전년 동기 대비 6.2% 증가한 938억 유로
 - (지출) 전년 동기 대비 3.5% 증가한 948억 유로

〈표 17〉 재정수입 및 지출(2013년 상반기)

(단위: 백만유로, %)

	2013년 상반기	2012년 상반기	변화율
수입	93,842.2	88,397.9	6.2
조세(순계)	33,133.9	31,459.6	5.3
재정교부금	15,514.8	14,456.0	7.3
운영 · 사용료 수입	10,902.8	11,041.7	-1.3
투자교부금	2,562.2	2,525.4	1.5
지출	94,770.2	91,546.5	3.5
인건비	25,206.2	24,253.1	3.9
행정 · 운영경비	22,016.4	21,503.8	2.4
사회서비스	22,812.6	21,668.9	5.3
이자비용	1,867.8	1,989.3	-6.1
자본비용(건설투자 등)	8,419.3	8,423.5	0.0
재정수지	-927.8	-3,148.6	-

주: 도시 주(Stadtstaaten)는 제외
자료: 독일 통계청 보도자료

독일

1. 기타

- 메르켈 총리의 총선 3선 연임 확정(2013.9.22.)¹⁶⁾
- 독일 총선(9월 22일)에서 기독교민주당(CDU) · 기독교 사회당(CSU)이 전체 630석 중 311석(41.5%)을 얻으며 메르켈 총리의 3선 연임을 확정
 - 그러나 연정파트너였던 자유민주당이 하원 의석 배분 최소 기준(5%)을 넘지 못함에 따라 다른 야당과의 연정 구성이 불가피할 전망

〈표 16〉 독일 총선 결과

	기독교민주당 기독교사회당	사회민주당	좌파당	녹색당	기타	합계
의석 수	311	192	64	63	0	630
득표율(%)	41.5	25.7	8.6	8.4	15.7	100

주: 자유민주당(4.8%), 독일대안당(4.7%), 해적당(2.2%) 등은 의석 확보 실패

- 2013년 마스트리히트 기준 재정수지 전망 발표(2013. 10.2.)¹⁸⁾
- (재정수지) 독일 재무부는 2013년 마스트리히트 기준 재정적자가 거의 균형에 이를 전망이라고 유럽연

15) 급여세는 종업원을 둔 모든 고용주가 반드시 내야하는 세금

16) 독일 연방선거위원회 보도자료

http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/presse/w13032_Vorlaeufiges_amtliches_Ergebnis.html

17) 독일 통계청 보도자료, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/09/PD13_319_71137.html

18) 독일 재무부 보도자료, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2013/10/2013-10-02-PM67.html>



합집행위원회에 통보*함

* 매년 4월 1일과 10월 1일, 유럽연합집행위원회에 마스트리히트 기준 재정수지를 통보함

- 2013년 일반정부 예산의 재정적자는 GDP의 0.2% 수준으로 거의 균형에 이를 전망이며 이는 지난 4월 추정치보다 다소 개선된 수준임
- 구조적 재정수지는 2013년에 2년 연속 흑자를 기록할 전망

- (채무) 2013년 정부 채무는 전년 대비 1.5% 포인트 감소한 GDP 대비 79.5%로 전망
- (평가) 재무부는 금융위기 이후 발생한 부채의 감축과 믿을 만한 재정정책을 통해 이러한 성과를 이루었다고 밝힘

■ 연방 상원 의회, Hartz IV 급여 인상 승인(2013.10.11.)¹⁹⁾

- 약 610만명의 Hartz IV(장기 실업자 수당) 수혜자들은 2014년 1월부터 아래와 같이 인상*된 급여를 받게 됨

* 매년 물가 및 임금 상승을 반영하여 조정됨

〈표 18〉 Hartz IV 급여(2014년)

(단위: 유로)

	2014년 급여액	전년 대비 금액 변화
독신/한부모 가구	391	+9
기혼자	353	+8
성인 자녀	313	+7
청소년	296	+7
아동(7-14세)	261	+6
아동(0-6세)	229	+5

자료: 독일 슈테른²⁰⁾ 보도 재구성

(자료 수집 및 정리: 한혜란 연구원)

 그리스

1. 예산 · 결산 등

■ 그리스 재무부는 2014년도 예산안 초안 발표(2013.10.7.)²¹⁾

- (경제전망) 그리스는 점차 경기침체가 둔화되어, 2014년도에는 성장을 전망하고 있음
 - 그리스 정부는 2013년도 -4.0% 경제성장, 2014년도 예산안 초안에서 0.6%의 성장을 전망하고 있으며 이는 수출호조에 따른 투자회복에 기인함
 - 고용은 경제활동 회복과 노동시장 개혁으로 인해 0.6%까지 증가할 것으로 전망
 - 실업률은 24.5%로 올해에 비해 소폭 하락 전망

19) 독일 상원 의회 보도자료

<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2013/10/2013-10-02-PM67.html>

20) <http://www.stern.de/news2/aktuell/hartz-iv-empfaenger-bekommen-ab-januar-mehr-geld-2064039.html>

21) *Daraff State Budget 2014*

〈표 19〉 그리스 거시경제 주요 경제지표

(단위: 전년 대비 %)

	2012	2013	2014
GDP 성장률	-6.4	-4.0	0.6
가계소비	-9.1	-6.7	-1.6
정부소비	-4.2	-4.9	-4.0
투자	-19.2	-5.9	5.3
수출	-2.4	2.5	4.6
수입	-13.8	-7.0	-1.3
CPI	1.0	-0.8	-0.4
GDP 디플레이터	-0.8	-1.7	-0.5
고용	-8.3	-3.5	0.6
실업률	22.8	25.5	24.5

자료: 그리스 재무부, ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2014, Table1,2

- (재정전망) 2013년도 일반정부 재정수지 적자 목표는 GDP 대비 2.4%인 44억유로, 2014년에도 비슷한 수준인 43억유로 적자를 유지할 것으로 전망
- 금융지원 효과까지 감안한다면 올해 그리스의 재정적자는 235억유로(GDP의 12.9%)가 될 것으로 예측
- 재정수지에 이자지출을 더한 일반정부 기초재정수지는 34억유로에서 53억유로로 예측

〈표 20〉 일반정부 2014년도 예산 초안(ESA 95)

(단위: 백만유로)

	2012년	2013		2014 전망
		MTFS전망	예측치	
I. 중앙정부수입 (1+2)	51,774	53,654	52,126	54,546
1. 일반예산순수입 Ordinary Budget Net Revenue	48,173	48,518	46,990	49,544
2. 공공투자예산(PIB) 순수입 Public Investment Budget net Revenue	3,601	5,136	5,136	5,002
II. 중앙정부지출 (1+2)	67,613	60,307	59,222	56,449
1. 일반예산지출(A+B+C+D) Ordinary Budget Expenditure	61,499	53,457	52,572	49,449
A. 세출 Primary expenditure	47,529	45,150	44,726	41,947
B. 보장지출 Guarantees called				
to bodies classified inside General Government	679	558	522	466
to bodies classified outside General Government	117	469	434	233
C. 이자지출 Interest payments(net cash basis)	12,224	6,400	6,100	6,150
D. 국방지출 Military procurement	410	750	650	583
2. 공공투자프로그램(PIP) 지출 Public Investment Budget Expenditure	6,114	6,850	6,650	7,000
III. 중앙정부 재정수지 (I-II) State Budget Balance(GDP 대비 %)	-15,839(-8.2%)	-6,653(-3.6%)	-7,096(-3.9%)	-1,903(-1.0%)
IV. 중앙정부 기초재정수지 (I-II+C) State Budget Primary Balance(GDP 대비 %)	-3,616(-1.9%)	-253(-0.1%)	-996(-0.5%)	4,247(2.3%)
일반정부 재정수지 General Government Balance(GDP 대비 %)	-11,581(-6.0%)	-4,795(-2.6%)	-4,429(-2.4%)	-4,320(-2.4%)
일반정부 이자지출(GDP 대비 %)	9,661(5.0%)	8,389(4.6%)	7,878(4.3%)	9,665(5.3%)
일반정부 기초재정수 General Government Primary Balance (GDP 대비 %)	-1,920(-1.0%)	3,594(2.0%)	3,449(1.9%)	5,344(2.9%)

자료: 그리스 재무부, ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2014, Table2,1



- (경제정책프로그램 적용 시) 2013년 그리스는 3억 4000만유로 재정흑자를 낼 것으로 예상되며 2014년에는 그 규모가 대폭 커져 28억유로에 이르는 재정흑자를 달성할 것으로 전망

〈표 21〉 2013년 일반정부적자(ESA 95 기준)

(단위: 백만유로)

	일반정부 재정수지 Balance (deficit) General Government	금융지원 효과	총잔액 ¹⁾
백만유로	- 4,429	- 19,102	- 23,531
(% of GDP)	- 2.4	- 10.4	- 12.9

주: 2013년 GDP는 182,911백만유로

1) 은행의 재자본화(recapitalization)에 의한 적자증가는 미래 재판대 시 부채 감소로 이어짐

자료: 그리스 재무부, ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2014, Table23

〈표 22〉 경제정책프로그램에 따른 일반정부 재정수지 (ESA 95 기준)

(단위: 백만유로)

	2012년	2013		2014 전망
		MTFS전망	예측치	
1. 일반정부 기초재정수지 ESA-95적용 (표2 변형)	-1,920	3,594	3,449	5,344
(+) ANFA로부터의 이전 수익	-351	14	14	15
(-) A. EU로부터의 800억 대출금리인하		-286	-286	
(-) B. ANFA와 SM ¹⁾ 이전	303	-2,833	-2,833	-2,489
2. 경제정책 프로그램 따른 일반 정부 재정수지	-2,574 (-1.3%)	489 (0.3%)	344 (0.2%)	2,840 (1.6%)
3. 경제정책 프로그램 목표	-2,906 (-1.5%)	0	0	2,751 (1.5%)
4. 차이 (2-3)	332 (0.2%)	489 (0.3%)	344 (0.2%)	89 (0%)

주: 1) SMP(Security Market Program) 유로존 국가들의 국공채를 매입하는 형태의 자산매입프로그램

자료: 그리스 재무부, ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2014, Table22

22) 자료: 그리스 통계청 <http://www.statistics.gr>

- (부채) 2013년 그리스의 부채는 3,210억유로로 GDP의 175.5%에 달할 것으로 예상하고 있으며, 2014년도 일반정부의 누적공공부채는 3,194억유로로 GDP의 174.5%를 기록할 것으로 전망

〈표 23〉 그리스 부채 구성

(단위: 백만유로, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
bond	272,011	276,302	259,774	86,297	76,280	59,610
short term securities	10,946	9,442	15,059	18,357	14,950	14,950
loans	15,567	54,542	93,145	200,883	234,670	250,440
중앙정부부채 Central government debt	298,524	340,286	367,978	305,537	325,900	325,000
(% of GDP)	(129.2)	(153.2)	(176.5)	(157.7)	(178.2)	(177.5)
일반정부부채 General government debt	299,690	329,514	355,141	303,925	321,000	319,400
(% of GDP)	(129.7)	(148.3)	(170.3)	(156.9)	(175.5)	(174.5)

자료: 그리스 재무부, ΠΡΟΣΧΕΔΙΟ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ 2014, Table31

2. 기타

- 그리스 통계청(ELSTAT)은 2013년 2분기 국내 총생산(GDP)을 발표(2013.9.6.)²²⁾
- 2013년 2분기 GDP는 전년도 동기 대비 3.8% 감소 - 이는 8월 잠정치인 4.6% 감소보다 양호한 것으로 지난 1분기의 -5.6%보다 개선된 수치이며, 2010년 3분기 이후 최고치

〈표 24〉 2013년 2분기 GDP

(단위: 백만유로)

		계절조정 적용 안함	
		2005년 기준	전년동기 대비 %
2010	I	46,972	-1.0
	II	49,816	-2.8
	III	50,064	-6.6
	IV	46,916	-9.0
2011	I	42,840	-8.8
	II	45,889	-7.9
	III	48,072	-4.0
	IV	43,201	-7.9
2012	I	39,954	-6.7
	II	42,951	-6.4
	III	44,873	-6.7
	IV	40,737	-5.7
2013	I	37,704	-5.6
	II	41,318	-3.8

(자료 수집 및 정리: 최경진 연구원)

〈표 25〉 2013년 중기재정계획 개정안 거시경제변수

성장률 전망

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017
실질GDP(PIL)	-2.4	-1.7	1.0	1.7	1.8	1.9
수입(Importazioni)	-7.7	-2.9	4.2	4.8	4.5	4.5
국내최종소비 (consumi finali nazionali)	-3.9	-1.9	0.3	1.0	1.2	1.4
투자(investimenti)	-8.0	-5.3	2.0	3.6	3.8	3.5
수출(Esportazioni)	2.3	0.2	4.2	4.5	4.4	4.3

자료: 이탈리아 재무부, Nota di aggiornamento del DEF 2013

- [재정전망] 2013년 GDP 대비 재정적자는 3.1%로 수정 전망
- 4월 중기재정계획에서는 GDP 대비 재정적자 2.9% 전망

〈표 26〉 2013년 중기재정계획 개정안 공공재정 지표

(단위: GDP 대비 %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017
재정수지 (Indebitamento netto)	-3.0	-3.1	-2.3	-1.8	-1.2	-0.7
구조적 수지 (Indebitamento netto strutturale)	-1.3	-0.5	-0.1	-0.2	-0.5	-0.6
공공채무(Debito Pubblico)	127.0	133.0	133.2	130.5	127.1	123.2

자료: 이탈리아 재무부, Nota di aggiornamento del DEF 2013

이탈리아

1. 예산·결산 등

- 이탈리아 각료회의, 2013년 중기재정계획 개정안 (Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza)²³⁾ 채택(2013.9.20.)
- [경제전망] 2013년 경제성장률은 -1.7%로 전망하여 4월 중기재정계획²⁴⁾(경제성장률 -1.3%)의 예상보다 경제상황이 더 악화되고 있는 것으로 평가

23) 4월 중기재정계획보다 구체적인 경제·재정 정보와 정책목표를 업데이트

(참고: <http://www.mef.gov.it/doc-finanza-pubblica/def/2013/documenti/NotaAgg2013.pdf>)

24) 자세한 내용은 2013년 『재정동향』 4월 제2호 참조



2. 기타

- 이탈리아 통계청, 2013년 2분기 일반정부 비금융계정 발표(2013.10.8.)
 - 2013년 상반기의 GDP 대비 순부채는 4.1%이며, 2분기의 GDP 대비 순부채는 전년 동기 대비 1.2% 포인트 감소한 1% 수준
 - GDP 대비 경상수지는 1분기 -4.9%에서 2분기 0.4%로 흑자 전환
 - 전년 동기 대비 경상지출은 0.7% 증가했으나 자본지출은 5.6% 감소하였으며, 총지출은 전년 동기 대비 0.3% 증가하여 GDP 대비 49.3% 수준

〈표 27〉 공공재정 분기별 지표

(단위: %)

	총수익 /GDP	총지출 /GDP	총지출 (이자 제외)/GDP	차입 /GDP	경상수지 /GDP	기초재정수지/GDP	조세 부담
2012-Ⅰ	42.1	48.6	43.6	-6.5	-4.4	-1.6	38.6
2012-Ⅱ	46.3	48.5	42.5	-2.2	0.2	3.8	42.5
2012-Ⅲ	45.6	47.0	42.2	-1.4	1.1	3.4	42.4
2012-Ⅳ	56.3	57.8	52.0	-1.5	1.9	4.3	52.0
2013-Ⅰ	42.5	49.8	45.1	-7.3	-4.9	-2.6	39.1
2013-Ⅱ	48.3	49.3	43.6	-1.0	0.4	4.7	43.8

자료: 이탈리아 통계청, *Conto economico trimestrale delle amministrazioni pubbliche*

〈표 28〉 2013년 2분기 일반정부 비금융계정

(단위: %)

	2012-Ⅱ	2013-Ⅱ	전년 동기 대비	전기 대비
지출				
경상지출	179,466	180,653	0.7	0.8
자본지출	11,160	10,535	-5.6	0.4
총 지출	190,626	191,188	0.3	0.8
수익				
당기수익	180,091	182,297	1.2	0.6
자본수익	1,784	4,853	172.0	128.5
총수익	181,875	187,150	2.9	1.5
경상수지	625	1,644		
순차입	-8,751	-4,038		
기초재정수지	15,076	18,110		

자료: 이탈리아 통계청, *Conto economico trimestrale delle amministrazioni pubbliche*

(자료 수집 및 정리: 최주연 연구원)

● 일본

1. 기타

- 내각부, '소비세율 인상과 그에 따른 대응에 대해' 각의 결정(2013.10.1.)
 - 아베총리는 소비세율을 2014년 4월부터 8%(기존 5%)로 인상한다고 정식 발표²⁵⁾
 - 소비세율 인상에 따른 경기 하락 위험에 대응하고 지속적인 경제성장을 도모하기 위해 경제정책패키지를 결정
 - 성장전략 관련 정책을 즉각적으로 시행하고 설비투자 감세, 연구개발 감세 등 투자 부문의 감세 조치를 시행

25) 2012년 8월 10일 사회보장의 안정재원 확보 등을 위한 소비세법 등 일부 개정 법률안이 통과되었으며 자세한 사항은 2012년 상반기 『KIF 재정동향』 일 본편 참조

중소기업에 중점을 둔 투자 보조금 등의 투자 지원책, 에너지 비용 대책 등 경쟁력 강화 방안 및 주택 취득 등에 관한 혜택 등 새로운 경제 대책을 수립

(자료 수집 및 정리: 서주영 연구원)



포르투갈

1. 기타

- 정부, 2014년 GDP 대비 재정적자 제한을 4%에서 4.5%로 완화할 것을 트로이카에 요청(2013.9.16.)
 - 트로이카가 정부의 안을 받아들일 것인지는 아직 결정되지 않음
 - 트로이카는 또한 2014년 6월 구제금융 프로그램의 후속조치에 대해서 포르투갈 정부와 논의할 예정
- 각료회의, 공공부문 연금 10% 삭감안 승인²⁶⁾ (2013.9.12.)
 - 월 600유로 이상을 연금으로 수급하던 공공부문 퇴직자에 대하여 2014년부터 수급액을 평균 10%가량 삭감
 - 연금 조정으로 공공연금 적자를 11억유로 줄일 수 있을 것으로 예상
- 정부, 2014~2020년 구조기금(structural funds)지출에 대한 초안을 유럽연합 집행위에 제출²⁷⁾ (2013.9.20)
 - 포르투갈은 지역균형발전을 위한 210억유로의 구조기금을 2014~2020년 동안 지원받을 예정
 - 210억유로의 93%는 7개 지역 중 4개 지역에 집중 투자될 전망
 - 다음의 프로그램을 핵심으로 함
 - 경쟁력강화와 국제화
 - 인적자원개발
 - 지속가능성과 자원효율화(Sustainability and Resource Efficiency)
 - 사회통합(Social Inclusion)과 고용창출
- IMF, 포르투갈 8·9차 구제금융 프로그램 평가 발표²⁸⁾ (2013.10.3.)
 - 트로이카는 포르투갈의 2014년 GDP 대비 재정적자 목표를 4%로 유지하기로 결정
 - 필수적인 재정조정, 경제성장 전망 등을 고려했을 때 7차 구제금융 프로그램에서 조정된 4%를 유지하는 것으로 결정
 - 공공부문의 과도한 부담을 줄이기 위하여 공공행정의 합리화 및 현대화, 연금제도의 건실화 등을 핵심적인 재정조정 수단으로 제시
 - 프로그램이 전반적으로 잘 진행 중
 - 2013년 GDP 대비 공공부채가 127.8%를 기록하고 이후 점차 하락할 것으로 예상되어 지속가능한 수준을 유지
 - 각종 경제 지표들이 경제가 회복 중임을 보여줌
 - 2013년 경제성장률은 -1.8%, 2014년엔 0.5%를 기록할 것으로 예상

26) 재무부(Ministra de Estado e das Finanças), GOVERNO APROVA MEDIDAS PARA CONVERGÊNCIA DE PENSÕES DO ESTADO COM REGIME GERAL

27) Seminário FENACAM, "Novo Ciclo de Fundos Comunitários"

28) IMF Press Release No. PR13/384, "Statement by the EC, ECB, and IMF on the Eighth and Ninth Review Mission to Portugal"



- 2014년 실업률은 18% 이하를 기록할 것으로 예상
- 수출 호조에 힘입어 무역수지가 개선되고 있음
- 2013년 재정적자 목표인 5.5%가 달성 가능한 수준
 - 안정된 재정수입과 지출조정의 강화로 인해 재정적자 목표를 달성할 것으로 예상
 - 금융관리 강화, 탈세와의 전쟁, 공공기관 구조조정, 공공/민간 파트너십 등의 공공부문 개혁이 지속되고 있음

- 중앙은행, 2013년 경제성장률 -1.6%로 전망²⁹⁾(2013.10.8.)
 - 7월 하계보고서의 -2%보다 상향 조정된 수치
 - 수출증가와 무역수지 개선이 예상되어 경제성장률 조정
- 'Impulso Jovem(Youth Pulse)' 프로그램, 2013년 9월까지 6만명을 지원³⁰⁾(2013.10.8.)
 - 청년실업문제 해결을 위해 총 3.44억유로가 투입된 프로그램³¹⁾
 - 이 프로그램으로 1만 3천명에게 직업연수 기회가 주어졌고, 이중 64%가 취업에 성공

〈자료 수집 및 정리: 이정인 연구원〉

스페인

1. 예산·결산 등

- 경기회복에 중점을 둔 2014년 예산안을 의회에 제출

(2013.9.30.)³²⁾

- (경제전망) 2014년 경제성장률은 0.7%, 실업률은 26.6%로 전망
 - 내년 경제성장률을 기존 0.5%에서 0.7%로 상향 조정했는데 이는 민간소비 및 투자 증가에 기인함
 - ☞ 스페인 정부는 경제회복에 대한 기대감을 표출
 - 실업률은 올해 말 26.6%에서 내년에는 25.9%로 낮아질 것으로 전망
- (재정전망) 2014년 중앙정부 재정수지는 목표치인 GDP대비 -3.7%를 충족할 것으로 전망
 - (재정수지) 중앙정부의 비금융수입은 1,281억유로, 비금융지출은 1,648억유로이며, 국민계정 조정 후 총재정적자는 387억유로로 GDP 대비 3.7% 규모
 - ☞ 비금융수입은 지역정부에 대한 이전을 제외한 것으로 1,281억유로로, 전년 대비 0.9% 증가

〈표 29〉 2014년 스페인 중앙정부 예산안 재정수지 요약

(단위: 백만유로)

구 분	2014
비금융 수입(non-financial revenue) ①	128,159
비금융 지출(non-financial expenditure) ②	164,846
예산수지(budget surplus or deficit) ③= ①-②	-36,689
국민계정조정(national account adjustment) ④	-2,063
재정수지(Estado net lending/borrowing) ⑤=③-④	-38,752 (GDP 대비 3.7%)

자료: 재무부, *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2014*

29) Banco de Portugal, Press release—Economic Bulletin Autumn (1)

30) Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, "IMPULSO JOVEM JÁ ABRANGEU MAIS DE 60 MIL PESSOAS"

31) 한국조세재정연구원, 2012년 6월 2차 『재정동향』 포르투갈편 참고

32) 스페인 재무부(http://www.minhap.gov.es/es-es/prensa/en%20portada/2013/Paginas/20130927_CM.aspx)

- (재정적자 및 공공채무 전망) 2014년 일반정부의 재정적자 목표는 GDP 대비 -5.8%, 공공채무 목표는 GDP 대비 96.8%

〈표 30〉 2014~2016 스페인 재정적자 목표

(단위: GDP 대비)

구분	2013	2014	2015	2016
중앙정부	-3.8	-3.7	-2.9	-2.1
지역자치정부	-1.3	-1.0	-0.7	-0.2
지방정부	0.0	0.0	0.0	0.0
사회보장	-1.4	-1.1	-0.6	-0.5
일반정부	-6.5	-5.8	-4.2	-2.8

자료: 재무부, *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2014*

〈표 31〉 2014~2016 스페인 공공채무 목표

(단위: GDP 대비)

구분	2014	2015	2016
중앙정부 및 사회보장	72.8	75.3	76.4
지역자치정부	20.0	20.5	30.3
지방정부	4.0	4.0	3.9
일반정부	96.8	99.7	100.6

자료: 재무부, *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2014*

- (예산기조) 2014년 예산안은 스페인 경제의 회복에 중점을 두고 편성됨
- (세입) 2014년 세입은 1,797억유로로 전년 예산 대비 1.1% 증가
 - ☞ 경기회복을 위해 세금인상은 없으며 과세기반을 넓혀 세입을 충당할 계획

- ☞ 신생기업, 자영업자들을 위해 세금 감면 제도와 중소기업의 연구활동, 투자확대를 위한 인센티브 제도를 마련할 계획
- (세출) 재정건전화를 위해 공무원 임금을 4년째 동결했으며, 정부부처 예산도 4.7% 감소함
- ☞ 반면 경제성장을 위해 인재양성을 위한 장학금 사업(21.5% 증가), 문화사업(17.1% 증가), R&D 사업(1.3% 증가)에 중점 지원
- (통합예산) 2014년 통합예산(Consolidated Budget)의 규모는 3,546억유로로 전년 대비 2.7% 증가함
 - 사회보장지출이 52.6%(1,865억유로)로 가장 큰 비중을 차지함
 - 사회보장지출과 농업, 산업 등 경제지출은 각각 4.4%, 6.3% 증가했으나 국방·치안 등의 공공서비스 지출은 전년 대비 1.8% 감소함

2. 기타

- 2014년, 공공부문의 임금 동결 결정(2013.9.26.)³³⁾
 - 중앙정부, 지역정부, 기초자치단체 등 각 정부대표들이 모여 협의하는 공공부문협의회에서 공공부문의 임금 동결을 합의함
 - 2012년부터 시작된 재정긴축 정책의 일환으로 재정적자 감축을 위해 시행
 - 신규 고용에 대해서도 제한하기로 했는데 교육, 보건, 치안 관련 등의 분야에 대해서는 제한하지 않기로 함
 - 신규 고용이 제한되지 않는 분야들에 대해서도 인력 대체율은 최대 10%로 제한

33) 스페인 재정부

(http://www.minhap.gov.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2013/S.E.%20ADMINISTRACIONES%20PUBLICAS/26-09-13%20NP_PGE14%20FP.pdf)



- 또한 공공부문 인력의 전문성 강화를 위해 공공부문 인력훈련협정(Training Agreement for Employment of Public Administration)을 체결함

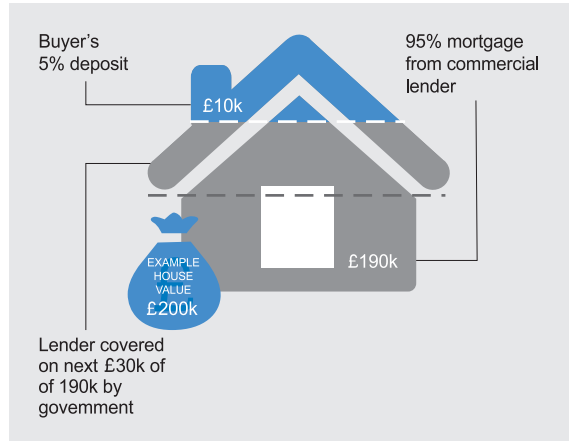
(자료 수집 및 정리: 이지혜 연구원)



영국

1. 기타

- 영국 재무부, 주택구입자금 지원(Help to Buy: mortgage guarantee)³⁴⁾제도 시행 발표(2013.9.29., 2013.10.8.)³⁵⁾
 - 영국 총리와 재무 장관은 부동산시장 활성화 대책의 일환으로 주택구입자금 지원제도를 시행한다고 발표
 - 위 제도는 2014년 1월 시행될 계획이었으나 3개월 앞당겨진 2013년 10월 8일부터 서민들의 주택구입을 지원하기 위해 조기 시행
 - 은행은 주택가격의 95%까지 구입자금을 지원(조건: 주택가격이 60만파운드 이하일 것)하므로 구입자는 주택가격의 5%에 해당하는 보증금만 있으면 주택구입이 가능
 - 정부는 기존의 주택구입자금 대출한도 80%를 초과하는 15%에 대해 은행에 보증하며 최초 주택구입의 경우에만 적용 가능하도록 하고, 3년간 제도를 지속할 예정



자료: 영국 재무부 홈페이지

- 영국 통계청, FY2012/13 정부 적자 및 부채 발표 (2013.10.2.)³⁶⁾
 - 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)³⁷⁾에 따른 FY2012/13 정부 적자 및 부채수준 발표
 - FY 2012/13 일반정부 적자(혹은 순차입)은 약 821억파운드, GDP 대비 5.2%이며 이는 FY2011/12 GDP 대비 7.6%보다 하락
 - FY 2012/13 일반정부 총부채(명목)는 13,867억파운드로 GDP 대비 88.3% 수준을 나타내고 있으며 FY2007/08 이후 꾸준히 증가하는 추세

34) Budget 2013에 언급된 바 있음

35) 영국 재무부, <https://www.gov.uk/government/news/help-to-buy-mortgage-guarantee-launches-today>

36) 영국 통계청, Government Deficit and Debt Under the Maastricht Treaty, September 2013

37) 마스트리히트 조약에 따라 가입된 국가들은 다음 두 가지 조건을 이행해야 함 ① GDP 대비 적자 비율 3%, ② GDP 대비 부채 비율 60%

〈표 32〉 최근 일반정부 적자 및 부채 추이

Financial Years	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
일반정부 적자						
(십억 파운드)	41.3	100.7	163.5	141.7	117.8	82.1
(GDP 대비 %)	2.9	7.0	11.4	9.4	7.6	5.2
일반정부 총부채						
(십억 파운드)	619.7	800.0	1,046.4	1,185.5	1,315.8	1,386.7
(GDP 대비 %)	42.8	55.5	73.1	78.9	85.0	88.3

자료: 영국 통계청, Government Deficit and Debt Under the Maastricht Treaty, September 2013

(자료 수집 및 정리: 김진아 연구원)

 미국

1. 예산·결산 등

■ FY2014 연속세출결의안(Continuing Resolution H.J. Res. 59) 절차 진행³⁸⁾

* 의회의 FY2014 예산 진행과정은 『2013년 상반기 KIPF 재정동향』 참고

- 하원에서 총 9,863억달러 규모의 FY2014 연속세출결의안 발의(2013.9.10.)
 - 자동지출삭감 연간비율은 FY2014에도 적용 유지
 - FY2014 연속세출결의안의 효력기간은 단기간인 2.5개월로 설정(2013.12.15.까지)
- 하원은 230:189로 결의안 가결(2013.9.20.)

- OMB는 오바마 대통령의 건강보험법(Affordable Care Act) 재원을 제외한 하원의 연속세출결의안에 대해 대통령거부권 행사를 명시한 성명 발표 (2013.9.19.)
- 상원은 하원의 결의안 가결에 대해 반대 입장을 표명하고, 오바마케어 재원을 포함한 수정결의안을 마련 (2013.9.25.)
- CBO는 연속세출결의안의 재량지출 규모를 아래와 같이 추정 (2013.9.19, 9.26.)

〈표 33〉 CBO, FY2014 연속세출 결의안 재량지출 규모 추정

(단위: 백만달러)

구분	하원		상원	
	예산 권한	지출	예산 권한	지출
정규 세출	986,236	1,141,446	986,278	1,141,477
세출	985,321	1,140,556	985,321	1,140,556
기타 지출	942	890	957	921
해외긴급작전	94,851	46,745	94,851	46,745
재해기금	6,079	230	6,079	230
프로그램통합	471	429	470	428
총계	1,087,664	1,188,850	1,087,678	1,188,880

- FY2014 세출예산 합의 실패로 연방정부 폐쇄(shutdown) 돌입(2013.10.1.)³⁹⁾

38) 하원 세출위원회 보도자료 <<http://appropriations.house.gov/news/documentquery.aspx?DocumentTypeID=2151>>

상원 세출위원회 보도자료 <<http://www.appropriations.senate.gov/news.cfm>>

OMB, STATEMENT OF ADMINISTRATION POLICY H.J. Res. 59—Continuing Appropriations Resolution, 2014

CBO, Continuing Appropriations Resolution, 2014 (H.J. Res. 59), Including the Amendment Reported by the House Committee on Rules Cost Estimate, 2013.9.19.

___, Senate Amendment No. 1974 to H.J. Res. 59, the Continuing Appropriations Resolution, 2014, 2013.9.26

39) 의회도서관 정보서비스, <<http://thomas.loc.gov/home/approp/app14.html>>

OMB, Memoranda 2013(M-13-22, M-13-24), <http://www.whitehouse.gov/omb/memoranda_default>

White House Blog 2013.10.1. <<http://www.whitehouse.gov/blog>>



- FY2014 연속세출결의안은 상원에서 수정되어 하원으로 이송(9.27.)되었고, 하원은 재수정하여 상원으로 송부(9.30.)하였으나 상원 투표(9.30.) 결과 합의 실패
 - 군사 세출관련 법안(Pay Our Military Act)은 양원에서 통과되어 발효(9.30.)
- 2013.10.1. 연방정부는 연방헌법, 결손방지법, OMB circular-A11 등에 따라 연방정부 폐쇄 진행
 - 인명 안전 및 소유권 보호 등 긴급상황을 제외한 연방정부기관 운영 중단
 - 백악관은 사회보장 수급자 급여수급 확인, 우편배달, 군대 활동, 항공관제, 교도소 감시, 국경수비, NASA Mission Control 서비스 등이 정부폐쇄에서 제외된다고 설명
 - ☞ 필수 서비스 담당 공무원들은 무급으로 업무를 지속하고, 200여 만명의 연방정부 공무원 중 수십만명은 즉시 무급 휴가로 전환

※ 연방정부 폐쇄 법률 근거 및 해석

- 관련 법률 : 연방 헌법과 연방 법전 제31장 13절(「결손방지법」)
 - 연방 헌법 1장9절 7항: 국고금은 법률에 따른 지출 승인에 의하여만 지출가능
 - 연방 법전(U.S. Code) 31장 1341(a)(1)(B): 법률에 따른 세출 승인 이전에 자금지불에 대한 지출원인행위(obligation) 또는 계약 제한
 - 연방법전 제31장 1342: 법률에 의한 권한을 초과하는 자발적 서비스 제한의 예외사항으로 안전 등의 긴급사항을 규정
- 세출 부재 시의 기관 운영 지침: OMB의 Circular A-11 Section 124

- 세출 부재 시 「결손방지법」의 적용에 대한 법무장관의 의견(Opinion)(1980, 1981, 1995)에 근거한 세부 지침
- 세출 부재 상황 발생 시 연방기관 운영의 원칙과 계획, 기관폐쇄(shutdown) 일정 등에 대해 기술
- 정부폐쇄 예외 상황에 대한 해석: 법무부 의견(Opinion)
 - 법정 권한(Statutory Authorization): 지출승인(appropriation) 이전에 법률로 권한이 부여된 경우로 매우 예외적임
 - 국방부 의복, 연료, 의료 등 War-era Feed and Forage Act에 의한 지출이 대표적 사례
 - 긴급 상황(Emergency Circumstance): 인명 안전 혹은 소유권 보호(protection of property)를 즉시 위협하는 상황으로 아래 조건을 충족
 - 계약과 보조금(grant)을 포함한 지출원인행위(obligation)와 인명 안전 및 소유권 보호의 관계가 합리적이고 타당하게 연계되어야 함
 - 중단에 의해 인명 안전 및 소유권 보호에 중대한 정도의 위협에 대한 합리적 가능성
 - 대통령의 헌법적 권한: 대통령의 헌법적 임무와 권한 이행에 필요한 기능
 - 예를 들어 외교관계 수행, 총사령관(Commander-in-chief) 기능
 - 위 3가지 상황에 추가하여 예외 상황의 지출 등 다른 정부활동의 지속된 권한으로 인해 '필연적으로 내재된(necessarily implied)' 활동은 세출 권한이 부재하더라도 활동을 지속해야 한다고 해석

- 정부폐쇄 이후 하원은 다수의 세출 관련 법안을 발의하고 있으나, 대부분의 법안에 대해 백악관은 수용불가 입장을 표명⁴⁰⁾
 - 정부폐쇄 직후 하원에서 국립공원 및 국립미술관, 퇴역군인 급여, 국립보건원 등 다수의 세출법안을 발의
 - Head Start, 식품 · 의약 행정, 연방재난 관리청, 국경안보, 국가정보기관, 항공 등의 세출 관련 법안들도 지속적으로 발의됨
 - 한편 하원에서 발의한 법안 중 국방부 유족급여 세출법안(H.J.Res.91)은 양원을 통과하여 발효됨 (2013.10.10.)

- ☞ 공무원 퇴직 · 장애기금 및 우체국 퇴직자 의료 급여기금에 대한 신규 채권 발행 유예
- ☞ 재무부 채권을 한도 적용 제외 대상인 연방금융은행(Federal Financing Bank)의 채무로 대체(최대 90억달러까지)

- CBO는 『2013년 장기재정전망 보고서』에서 FY2038년까지 재정적자가 지속적으로 증가할 것으로 전망 (2013.9.17.)⁴³⁾
 - FY2015 이후 재정적자가 확대되어 FY2038에 GDP의 6.5%까지 상승
 - 주요 의료 프로그램 및 사회보장 지출이 GDP의 14%까지 확대되는 등 재정지출은 GDP의 26% 수준으로 증가
 - ☞ 과거 40년 동안 재정지출 평균은 20.5%, 의료 및 사회보장 지출 평균은 7% 수준
 - 세입은 점진적인 경기회복과 세계개혁 등으로 FY2014년 GDP의 17.5%를 기록한 후 FY2038 19.5% 수준으로 증가
 - 재정적자의 증가로 비정부부문 소유채무는 FY2038에 GDP 대비 100%까지 증가
 - 2차 세계대전 시기를 제외하고 역사상 가장 높은 수준이며, 채무 증가속도가 GDP 증가속도를 상회

2. 기타

- 재무부, 부채한도 특별조치 재원 고갈시점을 10월 17일로 추정하여 의회에 통보 (2013.9.25.)⁴¹⁾
 - 10월 17일에 약 300억달러의 현금잔고를 제외한 특별조치 재원 고갈 예상
 - CBO는 10월 22일에서 10월 말 사이에 현금잔고를 포함한 특별조치 재원이 모두 소진되는 것으로 전망 (2013.9.25.)⁴²⁾
 - CBO는 재무부가 향후에도 유지할 수 있는 특별조치로 다음을 언급
 - ☞ 공무원 · 군인 퇴직연금(Thrift Savings Plan G Fund), 외환안정기금 투자 유예

40) 의회도서관 정보서비스, <<http://thomas.loc.gov/home/approp/app14.html>>

OMB, Legislative Information, <<http://www.whitehouse.gov/omb/legislative-affairs>>

White House Briefing Room, Signed Legislation, <<http://www.whitehouse.gov/briefing-room/signed-legislation>>

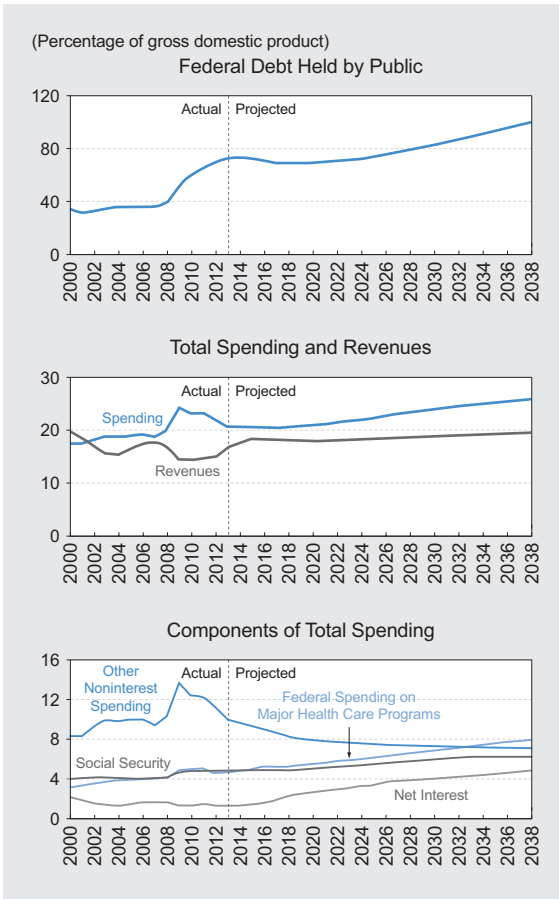
41) 재무부 홈페이지<<http://www.treasury.gov/initiatives/Pages/debtlimit.aspx>>

42) CBO, *Federal Debt and the Statutory Limit*, 2013.9.25.

43) CBO, *The 2013 Long-Term Budget Outlook*, 2013.9.17.



[그림 5] CBO, 장기재정전망 FY2013~2038



• 정책적 변화를 가정한 세 가지 시나리오 분석 결과도 함께 제시

- 1) 자동지출삭감이 2014년 이후 적용되지 않거나 의료수가 인하를 방어하는 법률 등의 제정을 가질 경우, 적자는 2조달러 증가하고 채무는 GDP의

190%까지 증가

- 2) 향후 10년간 재정적자 2조달러 감축에 성공할 경우 채무는 FY2012년 수준인 GDP의 67%로 유지

- 3) 향후 10년간 재정적자 4조달러 감축에 성공할 경우 채무는 GDP의 31%로 감소

■ 부채한도(Debt Limit)를 일시적으로 증액하는 채무 불이행방지법을 상원(S.1569, 10.9.)과 하원(H.R.3284, 10.10.)에서 발의⁴⁴⁾

- 상원과 하원의 법안은 동일하며, 2013.2.14. 제정된 부채한도 「효력정지법」*의 시한을 2013.12.31.로 수정하는 내용

* 동 법안 내용은 『2013년 상반기 KIPF 재정동향』참고

- ▣ 2013.12.31.까지 부채한도의 효력을 중지하고, 2014.1.1.에 부채한도를 소급 증액

- 백악관은 성명을 통해 상원에서 발의된 법안의 의회 통과를 강력히 지지하였고, 상원에서는 의사진행 방해 방지를 위한 토론 종결 투표가 진행되었으나 부결됨

- 하원에서 민주당 의원(Levin, Sander M)이 발의한 법안은 위원회 제출 상태로 위원회 보고 및 하원 토론 등은 현재까지 진행되지 않음

(자료 수집 및 정리: 권나현 전문연구원)

44) OMB, Legislative Information, <<http://www.whitehouse.gov/omb/legislative-affairs>>

의회도서관 정보서비스, <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d113s1569>>

<<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d113hr3284>>

정책 흐름



- 제12차 재정관리점검회의 개최
- 「제3차 OECD 국제재정포럼」 개최 결과
- 국세청, 납세협력비용 5년간 15% 감축한다
- 현금수입 탈루혐의자 세무조사 실시 및 상반기 조사 성과

제12차 재정관리점검회의 개최

- 추경예산 3/4분기 70% 집행목표 달성 -

* 본 자료는 2013년 10월 18일 기획재정부 재정관리국 재정집행관리팀에서 발표한 「제12차 재정관리점검회의 개최」의 전문입니다. <편집자 주>

- 기획재정부는 10. 18일(금) 김상규 재정업무관리관 주재로 제12차 재정관리점검회의를 개최하여 재정집행 현황을 점검하고, 향후 재정집행관리 방향에 대해 논의하였음

* (본예산 및 추경예산) 9월말 현재 222,9조원 집행(전년 동월 217,8조원 집행)

- 김상규 재정업무관리관은 “최근 우리경제 회복세가 점차 안정되는 모습을 보이고 있으나, 미국 재정·양적완화 리스크 등 대외적 불확실성도 여전히 큰 상황”이라고 언급하면서,

- 앞으로 추경과 하반기 재정보강대책의 적극적인 이행과 함께 불요불급한 예산이 비효율적으로 집행되지 않도록 세출구조조정도 지속적으로 추진해 줄 것을 당부하고

- 또한, 어려운 재정여건에도 추경예산의 3/4분기 70% 집행목표를 차질없이 달성한 것에 대해 긍정적으로 평가함

* (추경예산) 9월 계획 39,687억원(70%) → 9월 실적 39,908억원(70.4%)

- 이번 회의에서는 재정집행점검외에 예산성과금과 예산낭비신고센터 운영 활성화 등 재정집행의 효율성 제고를 위한 방안도 논의하였음

「제3차 OECD 국제재정포럼」 개최 결과

* 본 자료는 2013년 10월 15일 기획재정부 예산관리과에서 발표한 「제3차 OECD 국제재정포럼」 개최 결과 중 일부를 발췌한 것입니다. (편집자 주)

- 「위기의 시대, 재정관리의 新패러다임」이라는 주제로 개최된 이번 포럼은
 - OECD, World Bank, IDB, IMF 등 국제기구 관계자, 각국의 재정관료 및 재정전문가들이 참석하여
 - 최근 재정 이슈에 대해 최적의 해법을 모색하고, 새로운 재정관리방향 등에 대해 열린 토론을 하였음
- Gerhard Steger 의장은 포럼 총평에서,
 - “경제 회복”과 “재정건전성 강화”라는 두 가지 과제를 모두 해결해야 하는 재정관리의 새로운 패러다임을 언급
 - 지출증대 압력에 대응하여 재정의 우선순위를 설정하고 지출구조를 보다 효율화해야 함을 강조
 - 지속가능한 재정을 위한 등대 역할을 하는 재정준칙의 필요성을 언급하고, 재정의 투명성 강화를 위한 국민과의 의사소통 확대를 제안
 - 당면한 재정위기를 기회로 삼아 재정관리의 새로운 패러다임을 구축해야 함을 강조하며 마무리
- 글로벌 금융위기를 계기로 2009년에 처음 개최된 이후 올해로 3회째를 맞이한 이번 포럼은
 - 복지지출 등 재정수요 증가에 대응한 재정지출 효율화 등 재정관리방안과 지방정부·공공부문에 대한 관리체계 구축 등,

최근 주목을 받고 있는 주요 재정 이슈가 포괄적으로 다루어져 생산적이고 발전적인 토의가 내실 있게 이루어진 것으로 평가됨

참고 국제재정포럼 세션별 주요 발표 내용

1 Restructuring Public Spending for Growing Welfare Expenditure - Ronnie Downes (OECD)

- 공공지출의 여러 가지 난제
 - OECD 국가들은 2008년 글로벌 금융위기 극복을 위해 재정지출을 확대하면서 재정건전성 악화
 - 한편, 글로벌 금융위기와 뒤따라 발생한 재정위기를 거치며 사회안전망 등 복지지출이 크게 증가
 - * 특히 한국의 복지지출이 빠르게 증가하고 있음을 언급
- OECD 각국의 대응방향
 - OECD 국가들은 복지지출이 증가하는 상황에서 건전재정 기조를 회복하기 위해 다양한 재정정책 도입
 - * 재정준칙, Top-down, 중기재정계획(MTEF), 예산과정의 투명성·개방성 확보, 재정당국의 독립성, 재정위험 평가 강화, 성과주의 예산 등
 - 특히, 재정준칙(fiscal rules)이 갖추어야 할 요건에 대해 재정전문가들의 다양한 의견 개진

- * 재정준칙은 의사결정자에게 재정문제를 부각시키는 도구로 재정투명성을 강화
- 국민들이 쉽게 이해할 수 있어야 하며,
- 국가의 지급능력과 관련된 규율이어야 하며,
- 경기조정적(counter-cyclical) 기능을 수행해야 하며,
- 외부 간섭 없이 자동적으로 시행 가능해야 함

2

Learning from Successful Example of Extreme Fiscal Adjustment
- William Dorotinsky (World Bank)

- 적극적 재정조정 국가들에 대한 사례 연구
 - 5년 이상의 기간 동안 최소 8%p 이상 재정수지를 개선한 국가들의 사례를 분석
 - 1990~2000년대에 걸쳐 적극적 재정조정을 수행한 국가는 캐나다, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴, 태국, 터키, 영국 등
- 성공적인 재정조정을 위해 필요한 전략
 - 국민과의 소통을 통해 고통 분담에 대한 공감대와 신뢰를 형성할 필요
 - 재정목표를 명확하게 설정하고, 계획-실행 간 일관성 유지
 - 재정지출과 재정수입에 대한 감시 강화
 - 중기재정계획(MTEF) 수립과 보수적인 경제전망 실시
 - 미래 경쟁력 약화를 초래할 수 있는 교육, 일자리 등 분야에 대한 재정조정은 피함
 - 재정조정의 지속적인 실행을 위한 제도 개선, 유인체계 마련, 재정당국의 권한 강화 등 추진

3

Fiscal Policies of Korea for Sustainability
- Moon-Sun Jang(MOSF)

- 위기 극복을 위한 재정의 역할
 - 한국은 2008년 글로벌 금융위기 극복을 위해 소득 안정, 일자리 관련 재정지출을 늘리고 확장적 통화정책도 병행
 - 그 결과, OECD 국가들 중 가장 빠르게 경제를 회복하였으며, “교과서적인 경기회복”이라는 평가를 받음
 - 이는 2004년 이후 4대 재정개혁 추진을 통해 재정건전성을 양호하게 유지하여 재정운용 여력을 마련하였기에 가능
- 재정지출 효율화를 위한 재정개혁 사례
 - 재정위기의 장기화로 글로벌 유효수요가 감소하고, 이는 우리 경제의 수출 감소, 성장률 하락, 세입 감소로 이어짐
 - 반면, 고령화의 빠른 진전 등으로 4대연금 등 의무지출이 급증하고 보육, 교육 등 복지지출도 지속 증가 추세
 - 이처럼 재정여건이 열악한 상황에서 한국 정부는 복지, 경제회복, 문화 등 국정과제의 차질 없는 추진을 위한 재원대책인 “공약가계부” 마련
- 재정건전성 회복을 위한 재정정책
 - 「경제회복 → 세입확충 → 재정건전성 회복」의 선순환구조 형성
 - 전면적인 재정건전성 회복 노력으로 재정수지, 국가채무를 안정적으로 관리
 - * 4대 재정개혁 보완·발전, 재정총량 관리 강화, PAYGO 등 재정준칙 도입 검토, 장기재정전망 보고서 작성, 공공기관 중장기 재무관리계획 작성대상 확대 및 이행력 확보, 잠재적 재정위험요인에 대한 모니터링 강화 등

4

Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America : new challenges and policy options
- Martin Ardanaz (IDB)

- 중남미 국가들은 지난 30년간 재정분권 개혁 추진
 - 전체 지출 중 지방정부 비중이 평균 13.1 → 31.4%로 크게 증가
 - 교육, 보건, 인프라(SOC) 등을 지방정부가 관할
- 하지만, 지방정부의 재원조달은 자체 세입보다는 중앙정부의 보조금이 더 큰 비중을 차지
 - 지방정부의 재정지출 효율화 유인이 적고 중앙정부에 의한 구제(bail-out) 발생
 - 지방정부의 재정책임성과 지속가능성 강화를 위해 재정준칙, 차입제한, 지방정부간 세입 재분배, 정부간 보조금제도 개선 등 추진 필요
- 또한, 천연자원 수입이 많은 중남미 국가들은 “자원의 저주”를 피하기 위한 노력 필요
 - 변동성이 큰 천연자원 수입으로 항구적인 재정지출을 감당해야 하는 문제, 지역간 수입 불균형, 재정지출의 낭비와 비효율성 등의 문제 발생
 - 천연자원기금, 재정준칙, 중기재정계획 등 제도를 통해 지방정부 지출 스무딩 및 효율화 필요
 - 재정당국은 천연자원 세입의 지방정부 간 재분배, 자본적 지출에 사용토록 책정, 감사를 통한 투명성·책임성 강화

국세청, 납세협력비용 5년간 15% 감축한다

- 세금 1,000원당 납세협력비용 2011년 55원 → 2016년 47원 -

* 본 자료는 2013년 10월 16일 국세청 법인세과에서 발표한 「국세청, 납세협력비용 5년간 15% 감축한다」의 전문입니다. (편집자 주)

I. 제2차 납세협력비용 측정 배경

- 납세협력비용은 납세자가 세금을 내는 과정에서 부담하는 '세금 자체 외의 유·무형의 비용'을 말하는 것임
 - 납세협력비용을 줄이면 납세자에게는 세금이 줄어드는 것과 같은 실질적인 효과가 있음
 - * 납세협력비용(Tax Compliance Costs): 증빙서류 수수 및 보관, 장부작성, 신고서 작성·제출, 세무조사 등 세금을 신고·납부하는 과정에서 납세자가 부담하는 세금 외의 경제적·시간적 제반비용
- 국세청은 지난 2008년 최초로 납세협력비용을 측정하고, 전자세금계산서 도입 등 협력비용 축소를 위해 노력하여 왔음
 - 이에 그간의 감축 노력 결과를 평가하고, 새로운 조세제도*의 시행, 경제규모의 확대 등 세정환경의 변화를 반영하여 향후 추진과제를 발굴하기 위해
 - 이번에 국회의 지원을 받아 제2차 납세협력비용을 측정하였음
 - * 현금영수증 의무발행 업종 확대, 해외금융계좌 신고제, K-IFRS 도입 등
 - 아울러, 공공정보의 개방과 공유를 통해 국민과 소통하는 투명한 정부를 구현하는 “정부3.0” 추진의 일환으로 그 측정결과를 공개함

II. 우리나라 납세협력비용 규모

- 국세청과 한국조세재정연구원이 함께 OECD 표준원가모형*을 토대로 2008년 개발한 「납세협력비용 측정모형」으로 납세협력비용을 측정
 - * OECD 표준원가모형: 세금 신고·납부 전 과정을 단위행위(등록, 증빙수수, 기장, 신고, 조사, 불복 등)별로 표준화하여 전체 납세협력비용을 계산
 - 그 결과, 2011년 납세협력비용은 GDP(1,235조원)의 0.8% 수준인 9조 8,878억원으로 2007년(GDP 901조원의 0.85%인 7.6조원)과 비교했을 때 0.05%p 감소하였음
- 국세청은 연말정산간소화시스템 확대, 전자세금계산서 도입, 신고·납부제도의 개선 등 납세협력비용 감축을 위해 지속적으로 노력해 왔음
 - * 원천세 반기별 신고납부 확대('09), 세법해석 사전답변제도 시행('08년), 신용카드 국세납부 도입('08년), 영세법인 간편신고 도입('09), My Nts 시스템 구축('10) 등
 - 이러한 노력의 결과, 한국조세재정연구원은 2011년 납세협력비용이 6,077억원 줄어든 효과가 있는 것으로 봄

III. 국세청은 납세협력비용을 15% 감축하기로 함

- 국세청은 납세협력비용을 제2의 세금이라고 인식하고, 이를 획기적으로 축소하기 위해 다양한 노력을 전개해 왔음
 - 2016년까지 “납세협력비용 15%* 감축” 목표로, 비용발생 분야별로 로드맵을 만들어 추진하겠음
 - * 세금 1,000원당 납세협력비용 2011년 55원 → 2016년 47원
 - 비용이 가장 많이 발생한 증빙서류 발급 및 수취, 장부기장, 신고납부 등 4대 분야를 중점과제로 선정하여 집중적으로 추진하겠음

4대 중점 추진분야

추진분야	내용	협력비용 비중	1,000원당	
			'11년	'16년
증빙서류 발급	거래처에 세금계산서(계산서), 신용카드·현금영수증, 거래명세서 등 거래관련 증빙서류 발급	17.4%	9.6원	→ 8.4원
증빙서류 수취 및 보관	거래처로부터 세금계산서(계산서), 신용카드·현금영수증, 거래명세서 등 거래관련 증빙서류 수취 및 보관	31.3%	17.2원	→ 15.1원
장부기장	매출·매입장, 현금출납장 등 거래 사실을 장부에 기록 정리, 재무제표 작성	15.0%	8.3원	→ 7.2원
신고납부	세법에 따라 과세표준과 세액을 계산하여 정부에 세금을 신고·납부	22.0%	12.1원	→ 9.9원

- 특히, 신고·납부 간편화, 전자세금계산서(계산서) 확대, 전자불복제도 도입 등 납세협력비용 축소과제를 조세체계 전반에 걸쳐 종합적으로 연구·발굴하는 한편,
 - 불합리한 제도나 관행의 개선을 통해 납세자의 부담을 최소화해 나가겠음
 - * [감축과제 예시] 행정정보의 공동이용 확대, 전자 세무정보 제공 확대, 신고서 부속서류의 수동제출 감축, 소규모 사업자 전자장부 이용 확대, 전자증빙서류 확대, 신고납부횟수 축소, 신고서식 간소화 등

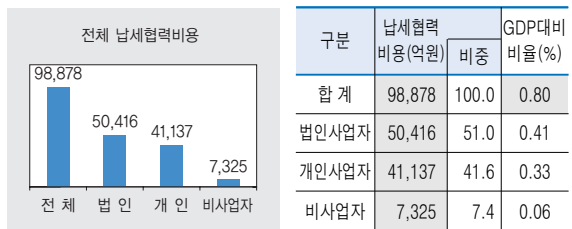
- 아울러, 납세자의 의견 수렴을 위해 납세자, 경제단체, 세무대리인 등으로부터 주기적으로 의견을 수집하고
 - 국세청 홈페이지 「고객의 소리」에 제시된 납세자 의견도 적극 반영하겠음

참고 제2차 납세협력비용 측정 결과

이하는 한국조세재정연구원에서 납세협력비용을 측정한 결과임

1 전체 납세협력비용 9조 8,878억원 - GDP 대비 0.8%

- '11년 기준 납세협력비용은 GDP의 0.8% 수준인 9조 8,878억원이며,
 - 납세자 유형별로 보면 법인사업자는 5조 416억원(51%), 개인사업자는 4조 1,137억원(41.6%), 비사업자는 7,325억원(7.4%)임



- '07년 7.63조원과 비교하면, 금액으로는 2.26조원이 증가하였으나, GDP(1,235조원) 대비 비율은 0.05%p 감소하였음

(단위: 조원, %)

구분	'07년 기준 (최초 측정)		'11년 기준 (2차 측정)		증감	GDP 대비 (%p)
	기준	GDP 대비	기준	GDP 대비		
합계	7.63	0.85	9.89	0.80	2.26	△0.05
법인사업자	3.95	0.44	5.04	0.41	1.10	△0.03
개인사업자	3.07	0.34	4.12	0.33	1.04	△0.01
비사업자	0.61*	0.07*	0.73	0.06	0.12	△0.01

* '07년 기준 비사업자 납세협력비용은 측정되지 않아 2011년 측정치를 기준으로 자연증가율을 역산하여 추정

2 세목별 납세협력비용

■ '11년 납세협력비용은 총세수(180조원)의 5.5% 수준임

• 이는 납세자가 세금 100원을 내는 과정에서 납세협력비용으로 5.5원이 들어감을 의미함

■ 주요 세목별로 납세협력비용을 살펴보면, 소득세가 4조 388억원(40.9%)으로 가장 많고, 부가가치세 2조 7,644억원(28.0%), 법인세 2조 6,494억원(26.8%) 순임

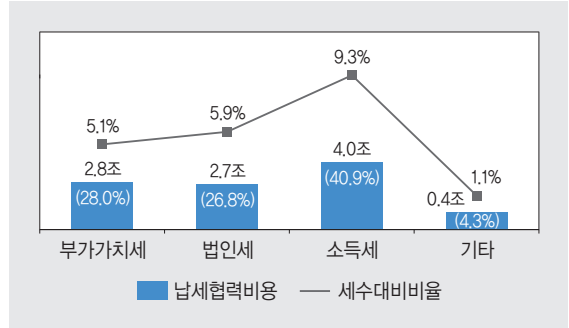
* '07년 납세협력비용: 부가가치세 2.2조원, 법인세 2.0조원, 소득세 1.8조원

• '07년과 달리 소득세 관련 납세협력비용이 높은 이유는 양도소득세 0.3조원, 근로소득세 등 원천징수분 1.4조원을 통계에 새로이 포함하였기 때문임

■ 세목별 세수 대비 비율은 소득세 9.34%, 법인세 5.89%, 부가가치세 5.14%이며,

• 소득세가 높은 이유는 소득세 납세인원 중 영세납세자의 수가 많기 때문인 것으로 분석됨

세목별 납세협력비용



* 소득세는 근로소득세, 기타 원천징수분, 양도소득세를 포함한 소득세 세목 전체

3 1업체당 납세협력비용

■ 사업자의 납세협력비용 9조 1,553억원을 사업자 수 5,029천명으로 나눈 1업체당 납세협력비용은 연간 약 182만원으로 추정됨

• 이를 사업자 유형별로 살펴보면, 1업체당 법인은 1,095만원, 개인은 90만원임

■ 1업체당 납세협력비용은 '07년 기준 165만원에서 '11년 기준 182만원으로 17만원(10.3%) 증가한 것으로 확인되며,

• 시간당 임금 상승(19.96%)으로 인해 업체당 납세협력비용이 증가한 것으로 추정됨

(단위: 만원, %)

구분	'07년 기준 (최초 측정)	'11년 기준 (2차 측정)	증감	비율
				(%)
전체	165	182	17	10.3
법인사업자	1,007	1,095	88	8.7
개인사업자	80	90	10	12.5

4 정보제공의무별 납세협력비용

■ 정보제공의무 * 유형별로는 증빙수취·장부기장 4조 2,108억원(46.3%), 신고납부 1조 9,999억원

(22.0%), 거래증빙발급 1조 5,805억원(17.4%) 순으로 나타남

* 정보제공의무: 사업자등록, 신고납부, 장부기장, 과세자료제출 등 세법상 각종 의무사항으로 납세협력비용 발생 요인

- 위 정보제공의무는 사업자가 지속·반복적으로 수행하는 업무이므로 납세협력비용이 많이 발생하는 것으로 보임

5 업종별 납세협력비용

- 주요 업종별로는 제조업 2조 2,055억원(24.3%), 도·소매업 1조 9,983억원(22.0%), 서비스업 1조 2,646억원(13.9%), 건설업 1조 343억원(11.4%) 순이고

- 제조업이 높은 이유는 원가계산 등 회계처리가 상대적으로 복잡하기 때문이며, 도·소매업은 사업자 수가 많기 때문인 것으로 추정됨
- 업종별 1업체당 납세협력비용은 제조업 542만원, 도·소매업 186만원, 서비스업 203만원, 건설업 321만원 등으로 나타남

6 비용 유형별 납세협력비용

- 비용발생 유형 * 별로 살펴보면 내부비용 5조 8,839억원(64.8%), 외부비용 2조 5,914억원(28.5%), 취득비용 6,096억원(6.7%)으로 나타남

* 비용발생 유형: 내부비용은 자체 인건비 등, 외부비용은 용역대행비 등, 취득비용은 비품 및 기자재 등 구입비 등

- 법인은 내부비용 72.5%, 외부비용 22.7%, 개인은 내부비용 55.2%, 외부비용 35.7%로 나타났으며
- 이는 법인의 경우 세무업무를 자체 내부인력을 통해 주로 처리하고, 개인은 상대적으로 외부전문가의 의존도가 높음을 의미함

7 업체 규모별 납세협력비용

- 상시종업원 수 100명 미만인 사업자의 납세협력비용이 8조 5,659억원으로 전체의 94.3%를 차지하고, 상시종업원 수 100명 이상인 사업자는 5,190억원으로 전체의 5.7%를 차지
 - 이는 상시종업원 수 100명 미만인 사업자(5,017천명)가 전체 사업자(5,029천명)의 99.8%를 차지하는 데 기인함
 - 1업체당으로는 상시종업원 수 100명 미만 사업자 170만원, 100명 이상 사업자 4,325만원으로 나타남

8 매출액 1만원당 납세협력비용

- 업체의 상시종업원 수 규모가 커질수록 단위 매출액(1만원) 대비 납세협력비용이 낮게 나타남
 - 전체 사업자를 대상으로 할 때, 상시 종업원이 없는 그룹의 매출액 1만원당 납세협력비용은 70.7원이나,
 - 상시 종업원이 300명 이상인 그룹은 매출액 1만원당 1.1원으로 납세협력비용의 부담이 낮아짐

9 비사업자 납세협력비용

- 비사업자의 납세협력비용은 7,325억원으로 측정되었으며
 - 연말정산 간소화서비스 도입으로 근로소득자의 1인당 비용(2만원)이 상속세 등에 비해 현격하게 낮은 것으로 보임
 - 비사업자를 6개 유형(양도소득세, 상속세, 증여세, 근로소득자, 근로장려금, 공익법인 관련 의무)으로 구분하여 최초로 납세협력비용을 측정된 데에 의미가 있음

(단위: 억원, %, 만원, 천개)

구분	합계	양도 소득세	상속세	증여세	근로 소득자	근로 장려금	공익 법인
전체 비용	7,325*	2,959	247	722	3,052	65	228
비중	100	40.4	3.4	9.8	41.7	0.9	3.1
1인당 비용	4.3	31.6	239.1	56.7	2.0	0.9	78.1
납세자 수	16,947	936	10	128	15,177	667	29

* 유형별로 구분이 곤란한 52억원(0.7%) 포함

10 납세협력비용 감축 노력도 추정

■ 신고납부제도 개선, 전자세금계산서 도입 등 제도적·행정적 간소화를 통한 국세청의 납세협력비용 감축 노력을 사업자가 통상 수행하는 세무업무*를 대상으로 평가한 결과

* 증빙발급, 증빙수취·보관, 장부기장, 신고납부

- 납세협력비용을 유발하는 새로운 제도*가 도입되었음에도 불구하고 2007년과 비교하면 2011년에는 6,077억원의 감축효과가 있는 것으로 추정되며, 실제로는 더 큰 감축효과가 있는 것으로 판단됨

◇ 납세협력비용 감축효과 = '11년 자연증가 추정치¹⁾ - '11년 실제 측정치²⁾

1) '11년 자연증가 추정치 = '07년 표준원가 × (1 + 자연증가율) × 수량

2) '11년 실제 측정치 = '11년 표준원가 × 수량

* 자연증가율: 물가상승률, 임금상승률 등

* 수량: 대상건수, 인원수, 횟수 등

* 현금영수증 의무발행 업종 확대, 해외금융계좌 신고제, K-FFRS 도입 등

11 비용 측정에 대한 종합의견 및 정책적 시사점

■ 이번 납세협력 측정 결과는 설문내용을 잘못 이해한 데 따른 답변의 오류 가능성, 전수 설문조사 불가능

에 따른 추정항목 존재 등 정확한 측정에 한계가 내재되어 있고

- 협력비용의 범위(예, 일상적 행정비용 포함 여부) 등에 관한 국제적 일반원칙이 존재하지 않아 연구자마다 서로 다르다는 한계가 있음

■ 그럼에도 불구하고 이번 측정결과는 납세협력비용의 현재 규모를 개략적으로 파악할 수 있게 하여 주며, 협력비용 과다발생 분야를 확인하고, 개선책을 마련할 수 있는 기반을 제공함

- 또한 주기적인 측정(4~5년 주기 등)과 시계열 분석 등을 통해 납세협력비용 규모의 변동 추이 및 축소효과를 판단하는 기준을 제공할 것으로 기대되며, 다음과 같은 의견을 제시함

■ 전체 납세협력비용 중 많은 부분이 주요 정보제공의 무(증빙발급, 증빙수취·보관, 장부기장, 신고납부)에서 발생됨

- 전자세금계산서제도의 고도화, 전자장부 이용 활성화, 세법령의 단순화, 신고납부의 간편화 등을 통한 납세협력비용 축소방안이 필요하며
- 사업자의 대다수를 차지하는 중소기업의 납세협력비용이 많은 비중을 차지하므로 이를 중점적으로 축소할 필요가 있음
- 또한, 중점 축소분야를 선정하고 특정 시점까지 축소 목표를 정하여 단기적 접근이 아닌 5년 이상의 중장기적인 계획에 근거한 종합적이고 체계적인 축소 노력이 필요함

현금수입 탈루혐의자 세무조사 실시 및 상반기 조사 성과

- 소득은 감추고, 세금은 안내고, 검은돈은 금고에? -

* 본 자료는 2013년 10월 10일 국세청 조사2과에서 발표한 「현금수입 탈루혐의자 세무조사 실시 및 상반기 조사 성과」 중 일부를 발췌한 것입니다. <편집자 주>

1 현금수입 탈루혐의 고소득 자영업자 52명 세무조사 착수

- 최근 발생하고 있는 5만원권 품귀, 골드바 사재기, 개인금고 판매의 급증 등 일련의 현상들이 탈루소득의 은닉과 연관이 있을 수 있다는 의혹이 제기되고 있음
 - 이에 국세청은 음성적 현금거래 등을 통해 세금을 탈루하고 탈루소득을 현금이나 골드바 구매 등 비정상적인 방법으로 은닉한 혐의 등이 있는 고소득 자영업자 52명에 대해 세무조사에 착수하였음
- 이번 조사 대상자의 주요 탈루유형은 다음과 같음
 - 수술비 입금내역 등 진료수입과 관련된 전산자료 관리를 외부업체에 위탁하면서 해당 자료를 삭제·조작하는 수법으로 세금을 탈루한 혐의가 있는 성형외과
 - 고가의 미용목적 치료 등을 통해 벌어들인 현금수입을 차명계좌나 개인금고에 관리하는 수법으로 신고누락한 혐의가 있는 한방성형 전문 병원
 - 고객이 구매증빙을 원하면 옷돈을 요구하여 현금 결제를 유도하는 수법으로 신고누락한 현금수입을 골드바 구매 등으로 은닉한 혐의가 있는 고급수입 약기 전문 판매업체
 - 고가의 외국 전시작품, 국내 갤러리 전시작품 등을

현금으로 판매하여 신고누락하고 탈루소득으로 고가의 별장을 구입한 혐의가 있는 화가

- 이번 조사는 본인은 물론 관련인 등의 탈세행위에 대해서도 엄정한 세무조사를 동시에 실시하고
 - 금융거래 추적조사, 거래상대방 확인조사 등을 통해 탈루소득을 끝까지 찾아내어 세금으로 환수할 것이며
 - 조사 결과, 탈세를 목적으로 차명계좌를 이용하는 등 사기 기타 부정한 행위로 세금을 포탈한 사실이 확인되는 경우 조세범처벌법에 따라 엄정하게 처리할 것임

2 금년 상반기 고소득 자영업자 조사 성과

- 국세청은 그동안 고소득 자영업자의 현금거래, 차명계좌 등을 이용한 고질적 탈세행위에 대해 세무조사를 지속적으로 실시하여 왔음
 - '05년부터 '12년까지 고소득 자영업자 4,396명을 조사하여 관련세금 2조 4,088억원을 부과하였음
- 금년에는 고소득 자영업자를 「지하경제 4대 중점분야*」로 선정하고 세정역량을 집중하고 있음
 - * 지하경제 4대 중점분야: 대기업·대자산가, 고소득 자영업자, 세법질서·민생침해 사범, 역외탈세자

• 그 결과, '13년 상반기 현재 고소득 자영업자 442명에 대해 세무조사를 실시하여 관련세금 2,806억 원을 부과하고, 16명을 조세범처벌법에 따라 조치하였음

■ 특히, 현금영수증 의무발행 사업자에 대해서는 더욱 철저하게 검증하여 탈루세금 추징은 물론 현금영수증 의무발행 위반 과태료(미발행 금액의 50%)도 함께 부과하였음

* 현금수입에 대해 현금영수증을 발행하지 않고 소득세 등 신고도 누락한 경우 탈루세금 추징액에 버금가는 현금영수증 의무발행 위반 과태료가 부과됨(조사사례 참조)

현금영수증 의무발행제도

◇ 현금영수증 의무발행업종 사업자*가 30만원 이상의 재화·용역을 공급하는 경우 소비자가 현금영수증 발급을 요청하지 않더라도 현금영수증을 의무적으로 발행하는 제도

• 현금영수증을 발급하지 아니한 거래대금의 50%에 상당하는 과태료 부과

* 사업서비스(변호사, 회계사, 세무사 등), 보건의업(치과, 성형외과, 피부과 등), 기타업종(학원, 음식점, 골프장 등)

3 향후 추진방향

■ 앞으로도 국세청은 성실납세자에게는 다양하고 실질적인 우대 혜택을 마련하여 편안하게 사업에만 전념할 수 있도록 세정지원을 계속해 나갈 것이나,
 • 음성적 현금거래, 차명계좌 이용 등을 통해 고의적으로 소득을 축소 신고하는 고소득 자영업자에 대해서는 세무조사를 더욱 강화해 나갈 것임



각 언론매체에 보도된 한국조세재정연구원 관련 주요 기사내용입니다.

- 편집자 주 -

‘제2의 세금’ 납세협력비용 5년간 15% 줄인다

국세청, 2011년 55원 → 2016년 47원으로 감축 추진

국세청은 16일 납세자가 세금을 내는 과정에서 부담하는 ‘납세협력비용’을 5년 동안 15% 감축하기로 했다고 밝혔다. 국세청의 납세협력비용 조사 결과 2011년 납세협력비용은 세금 1천원당 55원으로 측정됐다. 국세청은 이를 5년 뒤인 2016년까지 47원으로 낮출 계획이라고 설명했다.

납세협력비용은 증빙서류 발급 및 보관, 장부 작성, 신고서 작성·제출, 세무조사 등 세금을 신고·납부하는 과정에서 납세자가 부담하는 경제적·시간적 제반 비용을 의미한다. 납세협력비용을 줄이면 납세자에게는 세금이 줄어드는 것과 같은 효과가 있다.

국세청이 한국조세재정연구원과 함께 경제협력개발기구(OECD) 표준원가모형을 토대로 2008년 개발한 ‘납세협력비용 측정모형’으로 측정한 결과, 2011년 납세협력비용은 국내총생산(GDP)의 0.8% 수준인 9조 8천 878억원으로 집계됐다. 2007년에는 납세협력 비용이 7조 6천억원으로 GDP의 0.85%에 달한 만큼 4년 전보다는 납세협력 비용의 국민 경제에 대한 부담이 0.05% 포인트 감소한 셈이다.

조세재정연구원은 이를 토대로 2011년 납세협력비용은 2007년 대비 6천 77억원 감소한 효과가 있다고 분석했다. 국세청은 연말정산간소화시스템 확대, 전자세금계산서 도입, 신고·납부제도 개선 등 납세협력비용 감축을 위해 지

속적으로 노력한 결과 비용 감축을 이룰 수 있었다고 설명했다.

국세청은 이런 성과를 바탕으로 ‘제2의 세금’으로 볼 수 있는 납세협력비용을 2016년까지 15% 감축하고자 증빙서류 발급, 수취 및 보관, 장부기장, 신고·납부를 4대 중점분야로 선정, 각각 로드맵을 만들어 감축 계획을 추진하기로 했다. 특히 행정정보 공동 이용 확대, 전자 세무정보 제공 확대, 소규모 사업자 전자장부 이용 확대, 전자증빙서류 확대, 신고납부 횟수 축소, 신고 서식 간소화 등 불합리한 제도·관행 개선을 통해 납세자 부담을 최소화하기로 했다.

국세청 관계자는 “2008년 최초로 납세협력비용을 측정하고 전자세금계산서 도입 등 협력비용의 축소를 위해 노력해 왔다”며 “앞으로도 납세협력비용 절감 노력을 하는 동시에 납세자, 경제단체, 세무 대리인 등으로부터 의견을 수렴해 정책에 반영할 것”이라고 말했다.

〈연합뉴스, 2013-10-16〉

IMF 연차총회 보고서

“직장 내 성차별·빠른 은퇴로 한국 성장 저해”

우리나라가 세계 주요 30개국 가운데 여성 및 고령자 고급 인력이 가장 큰 비율로 사장(死藏)되는 나라로 평가됐다. 경제발전에 유용하게 쓰일 인적 자원이 국제 기준보

다 턱없이 낮은 은퇴 연령과 직장에서의 성차별로 인해 버려지고 있다는 것이다.

국제통화기금(IMF)이 '2013년 연차총회'에 맞춰 12일(현지시간) 배포한 '양성(兩性)평등과 경제발전' 보고서에 따르면, 경제협력개발기구(OECD) 대부분 회원국에서 여성의 경제활동 참가율이 남성보다 낮고 학력이 같더라도 낮은 임금을 받고 있기는 하지만, 한국에서 그 차별의 정도가 가장 두드러지게 나타났다.

OECD 주요국 은퇴연령

(단위: 세)

한국	60
프랑스	60
헝가리	63
일본	64
영국	65
독일	65
호주	65
네덜란드	65
미국	66
이스라엘	67
노르웨이	67

자료: 한국통화기금(IMF)

OECD 대부분 국가에서는 여성(15세 이상) 인구의 절반 이상이 경제활동(평균 54.5%)에 참가하고 있지만, 한국(49.2%)과 일본(49.4%)만 40%대에 머물렀다. 또 한국에서는 경제활동에 참가하는 여성 근로자의 남성 대비 임금 수준이 44%에 불과했으며, 대졸 이상 고학력 여성의 경우도 남성 근로자의 57% 수준에 불과한 임금을 받는 것으로 추정됐다. 이는 영국은 물론이고 이웃 대만의 대졸 여성 근로자들이 남성 대비 75% 수준의 임금을 받는 것과 크게 대비된다.

이런 경향은 국내 연구에서도 확인된다. 한국조세재정연구원은 최근 펴낸 '공공기관의 양성평등적 인력관리' 자료에서 주요 45개국의 기업 임원 중 여성비율을 조사한 결과, 한국(1.9%)의 비율이 43번째로 낮았다고 밝혔다. 또 여성의 고위직 승진을 막는 보이지 않는 '유리 천장' 때문에, 공공기관에 근무하는 여성 직원 가운데 1급(24%)이나 임원(18.3%) 승진을 꿈꾸는 비율이 남성(1급 36.5%, 임원 28.6%)의 3분의 2 수준에 머물렀다.

IMF는 경쟁국보다 3~5년 이상 빠른 공식 은퇴 연령도 한국의 경제성장을 저해하는 요인으로 꼽았다. 한국의

공식 은퇴 연령은 만 60세(2011년 기준)인데, OECD 회원국 가운데 60세 은퇴자에게 공적 연금을 지급하는 나라는 프랑스와 터키 이외에는 없다는 것이다. 반면 미국 영국 독일 등 대부분 OECD 회원국은 65세를 공식 은퇴 연령으로 지정해 공적 연금을 운영하고 있으며, 심지어 이스라엘과 노르웨이 등은 67세까지 고령 인력의 현장 근무를 인정하고 있다.

IMF는 “노동 현장의 성차별이 2030년까지 사라지면 그 자체 효과만으로 세계 각국의 국내총생산(GDP) 합계가 12% 늘어나게 될 것”이라며 IMF 전 회원국에 직장에서의 양성 평등을 높이는 방향으로 개혁을 주문했다.

(한국일보, 2013-10-14)

“공공기관 임원 자격, 구체적 기준 명시를”

- 조세연구원, 해외 사례 분석
- 모호한 규정이 '낙하산' 불러

공기업 사장과 감사 등 공공기관의 임원 자격과 임용 기준을 사전에 구체적으로 밝히고, 임원을 뽑은 뒤에는 심사 과정과 선임된 임원의 전문성 등을 공개해야 한다는 지적이 나왔다.

2일 한국조세재정연구원의 '공공기관 임원선임제도 발전방향 - 해외 임원 자격기준 사례를 통한 시사점' 보고서를 보면 정부 관련법에 따라 임원 인사를 진행하는 공기업과 준정부기관의 임원은 1,300명에 이른다. 역대 정부는 공공기관 임원의 '낙하산 인사' 관행을 바꾸기 위해 제도 개선을 추진했지만 가시적인 성과는 없다.

보고서는 경제협력개발기구(OECD) 국가들이 시행 중인 공기업 임원 자격기준을 분석했다. OECD 국가 대부분이 직무능력에 근거한 자격 요건을 임원 선발 기준으로 삼고 있는 것으로 확인됐다. 예컨대 호주는 회계·금융·

법·마케팅·노사관계·경영 분야와 관련된 기준을 임원 자격 기준으로 삼았다. 이스라엘은 박사학위와 최소 5년 이상의 관련 업무 경력을 요구하고 있다. 스웨덴은 해당 공기업이 처한 상황과 당면과제를 종합적으로 고려해 이 사회 구성 계획을 마련하고 있다.

부패지수가 높은 국가일수록 국민 신뢰를 높이기 위해 공기업 임원 인사에서 객관적이고 계량적인 지표를 사용하고 있는 공통점도 발견됐다. 이탈리아·포르투갈·그리스·터키 등이 대표적인 사례다. 그러나 한국은 부패지수가 높은 편임에도 공기업 기관장과 감사의 자격 기준이 ‘업무에 관한 학식과 경험이 풍부하고 최고경영자의 능력을 갖춘 사람’으로 모호하게 규정돼 있다. 외부 입김에 의해 부적격자가 선임될 가능성이 그만큼 높은 셈이다.

보고서는 “공공기관 임원 선임 과정에 대한 신뢰를 구축하기 위해서는 구체화된 계량기준을 적극 활용하는 것이 바람직하다”며 “임원이 결정된 직후에는 임원 선임 과정과 선정 기준, 선정 결과, 선정된 임원의 전문성을 공개해야 한다”라고 밝혔다.

〈경향신문, 2013-10-03〉

“세법 개정안, 조세의 소득재분배 효과 개선”

조세재정연구원 개원 21주년 기념세미나

정부의 2013년 세법 개정안으로 조세의 소득재분배 효과가 상당히 개선된다는 연구 결과가 나왔다.

김재진 한국조세재정연구원 선임연구위원은 2일 명동 은행회관에서 열린 조세재정연구원 개원 21주년 기념 세미나에서 이런 내용의 ‘소득세제 개편의 기본방향과 기대 효과’ 논문을 발표했다.

김 연구위원은 올해 세법개정안을 통계청의 2012년 가계동향조사(4천 351개 근로자가구 대상)에 적용한 결과,

지니계수가 현재보다 더 낮아지는 것으로 분석됐다고 소개했다. 지니계수는 0(완전 평등 상태)과 1(완전 불평등) 사이의 수치로, 사회의 분배수준과 소득 불공평 정도를 보여주는 지표다. 1에 가까울수록 양극화가 심하다는 의미다.

현행 세법에서도 세금을 낸 뒤 지니계수(0.3042)는 세전(0.3304)보다 0.0262% 포인트 떨어졌다. 그러나 소득공제의 세액공제 전환, 근로장려세제(EITC) 확대, 자녀장려세제(CTC) 신설 등 세법 개정안 내용을 반영하면 지니계수는 0.2999로 더 낮아져 0.305% 포인트의 개선 효과가 있었다. 이는 세전소득 지니계수 대비 9.23% 감소할 수 있다. 자영업자를 포함한 전체 가구 대상의 지니계수도 현행법상론 세전 0.3890에서 세후 0.3779로 2.86% 줄지만, 세법 개정안 적용 때는 0.3707로 낮아져 4.69%의 개선 효과가 있었다.

김 연구위원은 “소득공제의 세액공제 전환은 소득세제의 역진성을 완화할 것으로 기대된다”며 “EITC, CTC 등 저소득층 현금지원으로 실질소득을 늘릴 수 있는 환급형 세액공제는 확대 도입하는 것이 바람직하다”고 말했다.

홍승현 한국조세재정연구원 재정지출분석센터장은 ‘재정준칙의 정책과제’ 논문을 통해 “페이고(Pay as you go) 법안 자체만으로는 재정 총량 위주로 판단되는 재정건전성을 확보하는 데 불충분하다”고 지적했다.

페이고란 재정수반법률 제출 때 세입대책을 마련하거나 다른 의무지출을 줄이도록 의무화하는 제도로 미국 등에서 시행되고 있다. 기획재정부는 페이고 준칙을 도입하고자 국가재정법 개정을 여당과 협의 중이다.

홍 센터장은 페이고 준칙을 효과적으로 운용하려면 신뢰할 수 있는 재정전망, 적절한 국회 내 의사결정구조, 사후 교정 수단 등 다양한 제도적 장치가 병행돼야 한다고 강조했다.

〈연합뉴스, 2013-10-02〉

재정포럼

2013년 10월호 통권 제208호

- 발행처 / 한국조세재정연구원
- 발행인 / 옥동석 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장 / 노영훈 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 김재진 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
김현아 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
박한준 (한국조세재정연구원 부연구위원)
윤성주 (한국조세재정연구원 부연구위원)
이혜원 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 담당연구위원 / 박주희 (한국조세재정연구원 연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세재정연구원 연구출판팀장)
최윤용 (한국조세재정연구원 전문연구위원)
장은정 (한국조세재정연구원 전문위원)
지현정 (한국조세재정연구원 인턴연구위원)

■ 월간 재정포럼

2013년 10월 15일 발행 / 제17권 제10호(통권 제208호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 송파라00035
발행처 / 한국조세재정연구원 / 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28
TEL: 02) 2186-2130~3 E-mail: pub@kipf.re.kr
Homepage: <http://www.kipf.re.kr>

■ 값 3,000원

- 월간 『재정포럼』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.
- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해 드립니다.

■ 편집디자인 / 선 디자인 TEL: (02) 2269-2234

■ 인쇄 / 상일인쇄 TEL: (02) 2269-6770

「재정포럼」 정기구독 신청 안내

■ 정기구독회원이 되시면

원하시는 곳에서 매달 책을 받아보시게 되며, 도중에 책값이 오르더라도 별도 부담이 없습니다.
우송료는 본원이 부담하며 1년 구독 시 두달치의 책값이 절약됩니다.

■ 정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편·전화·FAX·E-mail을 이용하셔서 받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- TEL : (02) 2186-2132
- FAX : (02) 2186-2139
- E-mail : pub@kipf.re.kr
- 주소 : 138-774 서울특별시 송파구 송파대로 28길 28
한국조세재정연구원 연구출판팀

■ 정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

■ 구독료 납부방법

- 지로이용 : 본원 소정의 지로용지나 은행 비치 지로용지(지로번호 6923437)를 이용하십시오.
- 온라인 입금 : 우리은행 가락중앙지점
 - 계좌번호 : 441-05-000011
 - 예금주 : 한국조세재정연구원