

월간

재정포럼

2014. October_Vol.220

10월호

MONTHLY
PUBLIC
FINANCE
FORUM

권두칼럼

한글날과 국가정책개발 리더십/ 노영훈

현안분석

통일 과정에서의 사회제도 통합 논의와 시사점/ 최준욱
공공기관 근무유연성 확대를 위한 논의/ 박한준

특집

2015 예산안 편성

정책토론포트

제3차 재정성과관리 국제포럼

CONTENTS

권두칼럼

한글날과 국가정책개발 리더십 · 노영훈 02

현안분석

통일 과정에서의 사회제도 통합 논의와 시사점

- 교육·의료 등 공공서비스 공급에서의 문제점을 중심으로 · 최준욱 06

공공기관 근무유연성 확대를 위한 논의 · 박한준 25

특집 · 2015 예산안 편성

경제·안전·희망을 위한 2015년 예산안 편성 · 김윤상 37

2015년 예산안과 2014~2018 국가재정운용계획 평가

· 홍승현 42

정책토론포트

제3차 재정성과관리 국제포럼 51

공공정책포럼

2013년 경영평가결과와 정책적 시사점 70

주요국의 조세·재정동향

프랑스의 부동산 시장 활성화를 위한 세제 개정안 발표 외 ... 79

정책흐름

「최근 경제동향과 대응방향」 및 「엔저 대응과 활용방안」 107

안전예산 세부 투자내용 126

2015년도 성과계획서 국회 제출 127

이슈&포커스

2017년 전체 예산 중 의무지출 비중 50% 넘는다 외 129

한글날과 국가정책개발 리더십



노영훈
한국조세재정연구원
선임연구위원

지난 10월 9일은 한글날이었다. 우리나라 역사상 가장 중요한 공공정책이었던 훈민정음의 창제와 반포는 당시 정책입안 씨클 내에서 큰 논란의 대상이었다. 『조선왕조실록』에는 한 달 보름여 후 언문 창제의 부당함을 상소한 집현전의 실질적 수장인 최만리와 세종이 주고받은 논쟁들이 기록되어 있다. ‘중화사대(中華事大)에 어긋난다’, ‘선례가 없다’, ‘이두가 있는데 불필요하다’, ‘성리학 공부에 방해가 된다’ 등 최만리의 논거에 일일이 세종은 자신의 의견으로 답한다. 두 사람 간의 치열한 논쟁 후 세종은, ‘의금부에 내렸다가 이튿날 석방하라고 명하였다’고 기록되어 있다. 자기 소신을 피력한 것에 대해서는 그 직을 유지시키면서 인재를 활용하는 세종대왕의 관용성을 읽을 수 있는 부분이다. 20여 년 후 그 아들인 세조 또한 최만리에 대해서는 ‘그 직책에 충실하였다’고 칭찬하고 있다.

세종이 보여준 개혁을 위한 정치적 리더십

당시 조세정책에 대해서도 살펴보자. 1430년 8월 10일 조선시대 재정경제부 격인 호조(戶曹)는 세종에게 세제개혁보고서를 올린다. 그 이전 2년간 왕이 궁궐에서 행한 과거(科擧) 시험에서 전제(田制)를 어떻게 바꿀지에 대한 계책을 시험문제로 묻더니(策問), 드디어 공법(貢法)으로의 전환 논의를 공식화한 것이다. 『조선왕조실록』에는 당시 호조가 그동안 조정에서 찬반 의견을 조사한 결과를 찬반론자의 수와 그 구체적 이점, 그리고 그 논거까지 왕에게 보고한 것이 자세히 기록되어 있다. 그 후 개혁에 대한 반대로 7년간 진척을 보지 못하자 예전의 손실담합법을 다시 시행하기도 하였다. 그러나 결국 공론화한 지 13년 후인 1443년 충청·전라·경상의 3도에 국한하여 공법을 우선 시험삼아 시행하도록 결정한다. 직접 정인지를 도순찰사로 보내 시행과정상의 문제점들을 파악하여 보완한 후 1444년 11월 13일 토지등급을 6등급으로, 수확연도를 9등급으로 차등하여 토지세를 부과하는 조세법을 확정하게 된다.

『조선왕조실록』 세종조에 기록된 공법 시행과 관련한 108건의 자료들을

살펴보면 조세제도 개혁을 위해 세종이 보인 정치적 리더십에 놀랄 수밖에 없다. 국민적 합의 도출을 위한 수많은 의견 수렴, 일부 지역에서의 시범사업 실시, 문제점 파악 및 보완과 사후관리 등 매우 치밀하고 인내심 많은 군주의 모습을 그려볼 수 있다. 한글창제에 그렇게 반대하던 최만리를 22년간 집현전 학자로 근속시켰으니 인내심은 더 말할 무엇하랴.

470여 년 후 우리의 모습은 어떠한가? 이전 정부에서 만들어진 종합부동산세 ‘대못’ 뽑기 작업, 경쟁을 강조한 교육정책으로의 선회 등 정부가 바뀔 때마다 혼란과 갈등을 경험했다. 이러한 상황에서 오늘날 우리 사회에서 이루어지는 세금이나 교육 등 수많은 공공정책 개편에 국책연구소가 과연 어떠한 역할을 할 수 있을까? 정책연구를 위한 전문 두뇌집단은 어떠한 모습이어야 할까? 한때 국책연구소 개편론이 논의될 때마다 일부 시민단체는 국책연구소 깡통론까지 제기하며 과감히 민영화하거나 개방하여 민간 컨설팅기업과 경쟁시키자는 경쟁체제 해법을 주장하기도 했었다.

민영화의 논리는 민간부문에 이미 해당 산업과 시장이 완전경쟁을 통해 효율적으로 작동되고 있음을 기본전제로 한다. 과연 순수 공공재와 관련된 분야의 공공정책 이슈를 다룰 민간 지식서비스업체가 우리나라에 존재하거나 했는가? 설령, 대학 연구소, 대기업 연구소, 아니면 시민단체 부설연구소를 통해 공공정책연구 서비스를 조달하더라도 과연 공익성이 담보될 수 있을까? 결국 공익에 봉사하면서 충실한 연구가 이루어져 정책결정에 도움이 되도록 시스템을 만들어주는 것이 중요하지 무조건 민영화가 능사는 아니다.

정책결정 과정에서 국책연구소의 역할과 기능

필자가 조세정책과 부동산 문제에 관해 면담 및 자료수집을 위해 종종 방문했던 국책경제연구소로 네덜란드의 CPB(Central Planning Bureau)가 있다. 영어로 Netherland Bureau for Economic Policy Analysis이니 우리나라 말로 ‘네덜란드 경제정책연구소’쯤 된다. 재정경제부(Minister of Economic Affairs) 산하이지만 연구의 독립성을 보장받는 중앙정부기관이다. 필자를 면담한 CPB 내 박사는 출장 몇 주 전 필자가 미리 보낸 질문지를 들고 답변·토론하다가 전화를 한다. 궁금하거나 최신 자료를 원하면 그 자리에서 담당부서 공무원들에게 전화하여 관련 자료들을 요구하는 것이다. 어떻게 그렇게 신속하게 자료에 대한 접근권이 있을까? 놀라고 의아해 하는 필자에게 돌아온 답은 명쾌하다. “제가 맡은 분야에서 만들어지는 정책 관련 법안검토보고서에는

.....
**공익에 봉사하면서
 충실한 연구가
 이루어져 정책결정에
 도움이 되도록 시스템을
 만들어주는 것이
 중요하지
 무조건 민영화가
 능사는 아니다.**


.....

이곳 '세종시'에서
 세종이 생각한 집현전의
 역할과 기능이
 오늘날의
 국책연구기관들에서도
 꽃필 수 있기를 희망한다.

.....

제 서명 없이 의회에서 법안심의를 시작조차 할 수 없다.”는 것이다.

조선시대 집현전이나 네덜란드의 CPB의 사례를 보더라도 정책결정 과정에서 연구를 통해 정책을 개발하여 정책 품질을 높ی겠다는 의지가 국책연구소를 제대로 기능하게 하는 가장 중요한 요소인 것 같다. 그 사회에서 현실적 수요가 있는 정책을 독립적으로 연구한 결과가 정책논의로 이어지도록 하는 것이 관건이다. 정책결정부서와 정책연구소가 서로 따로 작동하도록 방임하는 것이 아니라 정책결정권자 곁에 두어 활용하거나 의회에서의 입법과정에서 국책연구소의 검토를 반드시 거쳐야 할 절차로 의무화하는 등의 법제화가 필요한 것이다.

세종은 재임 32년 동안 끊임없이 정책이슈들을 스스로 개발하여 집현전 학자들에게 연구시켜 그 결과를 정책으로 실천해 나아간 군주였다. 재임 중 총 1,835회 연평균 57회에 달하는 경연(經筵)을 통해 왕이 학자들과 자유롭게 정책현안들을 논의하는 분위기를 조성했다. 오늘날 행정부나 정치권에서는 국책연구소를 '정권연구원'이나 '부처 부설연구실' 정도로 쓰고 싶어하는 경향이 있다. 필자가 스스로 돌아보아도 세종시로의 이전에 따른 이직 등으로 국책연구소의 인적 자질도 많이 떨어지고, 싱크탱크로서의 자부심과 사기도 저하된 느낌이다. 그러나 '서투른 목수가 연장 탓한다'고 국책연구소를 비판만 하기보다는, 어떻게 활용할 것인지에 대한 위정자의 의지가 국책연구소 구조조정의 성패를 가름할 것이다. 10월 6일부터 한국조세재정연구원은 '세종' 특별자치시에 신축한 청사건물로 이전하여 새 시대를 맞았다. 아무쪼록 이곳 '세종시'에서 세종이 생각한 집현전의 역할과 기능이 오늘날의 국책연구기관들에서도 꽃필 수 있기를 희망한다. 

* 이 원고는 『이코노미스트』(2009.6.9)에 게재된 것을 필자가 수정·보완한 것이며, 필자 개인의 의견으로서 본지의 편집방향과 일치하지 않을 수도 있습니다.



| 현안분석 |

- 통일 과정에서의 사회제도 통합 논의와 시사점
- 교육·의료 등 공공서비스 공급에서의 문제점을 중심으로
최준욱 · 한국조세재정연구원 선임연구위원
- 공공기관 근무유연성 확대를 위한 논의
박한준 · 한국조세재정연구원 부연구위원

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

통일 과정에서의 사회제도 통합 논의와 시사점

- 교육·의료 등 공공서비스 공급에서의 문제점을 중심으로

I. 서론

통일 과정에서는 남북한 경제체제 및 사회제도의 이질성을 축소하고 궁극적으로 제도의 통합을 지향하게 될 것이다. 그러나 정치적인 측면에서 통일의 여건이 조성되고, 북한의 경제체제도 시장경제로 전환되어 경제체제의 이질성이 축소된다 하더라도, 남북한의 사회제도를 통합하는 것은 어려운 과제다. 남한과 북한의 분야별 사회제도의 차이는 단지 시장경제와 사회주의경제의 이념적 차이에서만 비롯되는 것이 아니라, 소득수준 및 경제사회적 발전단계의 차이에서 비롯되는 부분도 크기 때문이다. 따라서 북한의 경제체제가 시장경제로 전환되더라도, 남한의 사회제도를 경제사회 여건이 다른 북한지역에 그대로 적용하는 것은 적절하지 않을 수 있다.¹⁾ 그리고 소득격차가 큰 두 지역의 사회제도를 통합하는 경우에는 재정부담 혹은 지역 간 재분배 효과가 커질 수 있다.

남북한의 경제 및 사회제도의 통합이 점진적으로 이루어지는 것이 바람직하다는 주장은 새로운 것이 아니다. 그럼에도 불구하고, 각 분야별 제도 통합에 대한 기존 논의들에서는 적어도 외형적으로 상당히 진전된 상태의 제도통합을 논의하는 경향이 있다. 왜 이런 경향이 발생하는지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 특정 분야만을 대상으로 남북한 제도의 통합방안을 고찰하는 경우에는 경제사회 전체에서의 충격 및 부작용이 충분히 인식되지 않기 때문일 수 있다. 더 중요한 요인은, 특정 분야 제도통합에 대한 연구 중 상당수는 남북한 소득격차가 통일 과정이 진전되기 전 혹은 통일의 진전과정에서 빠른 시간 내에 축소되는 것을 전제로 하



최준욱
한국조세재정연구원
선임연구위원
(jchoi@kipf.re.kr)

1) 기존 연구 중에 남한의 사회제도를 북한지역에 그대로 적용할 경우의 부작용을 지적한 것들도 있다. 최준욱(2008, 2009)에서는 남한의 국민기초생활보장제도를 북한지역에 그대로 적용하는 경우 발생하는 문제점을 예시로 들고 있다. 북한지역 주민 대부분이 기초생보 수급자가 되어 재정부담이 커지는 것은 물론이고, 근로자들이 근로의욕을 상실하거나 혹은 고용 자체가 지하경제화 되는 문제 등이 발생하여, 북한지역에서 노동시장은 물론이고 경제 전체가 정상적으로 작동하고 성장함에 있어 어려움이 발생한다.

기 때문일 것이다.

사회제도의 통합 등 통일의 과정이 본격적으로 진전되기 전에 이미 남북한 소득격차가 상당히 해소되는 것으로 가정하는 것은 점진적 통합론의 시각을 가지는 연구들 중 대부분이 택하는 가정이다. 그리고 점진적 통합론은 일반적으로 우리가 통일방안을 선택할 수 있는 것을 전제로 하는 경향이 강하다. 즉 남북한 소득격차가 현저한 상태에서 급진적으로 통일이 진행되는 과정을 배제한다. 따라서 이러한 전제하에서는 남북한 소득격차가 현저한 상태에서의 사회제도 통합, 혹은 북한지역에서의 공공서비스 공급 등에 대한 고민은 논의에서 제외된다.

통일의 형성 과정 자체에서 외생적인 측면에 좀 더 비중을 두는 연구들에서조차도 분야별 사회제도 통합에 관한 논의와 관련된 많은 연구들이 제도의 형식적인 통합, 혹은 상당히 긴 시계에서의 최종적인 모습에만 중점을 두어 논의하고, 통일이 진행되는 중간 과정에서 해당 분야의 문제점 및 대응 방안 등에 대한 충분한 논의는 결여된 경우가 많다. 그 중요한 이유 중 하나는 통일 후 북한지역에서의 경제성장 가능성에 대해 낙관적인 시각을 견지하고 있기 때문이다. 즉 남북한 소득격차가 비교적 빠른 시간 내에서 상당히 축소될 수 있는 것으로 보기 때문에, 남북한 소득격차가 큰 기간은 일시적이고 잠정적인 기간 정도로 간주하고, 상대적으로 덜 중요하게 여기는 경향이 있기 때문이다.

그런데 만약 남북한 소득격차가 축소되지 않은 상태에서, 정치적인 측면에서의 통일 여건이 조성되면 어떻게 할 것인가? 그리고 통일의 진행 과정에서조차도 남북한 소득격차가 축소되는 데 상당한 시간이 소요된다면 어떻게 할 것인가? 본고는 이러한 문제의식에서 출발하여, 남북한 사회제도의 통합과 관련하여 통일의 진행과정에서의 상황에 좀 더 중점을 두어 사회제도의 통합 문제에 대해 논의하고자 한다.

“
**만약 남북한 소득격차가
 축소되지 않은 상태에서,
 정치적인 측면에서의
 통일 여건이 조성되면 어떻게 할 것인가?
 그리고 통일의 진행 과정에서조차도
 남북한 소득격차가 축소되는 데
 상당한 시간이 소요된다면
 어떻게 할 것인가?**
 ”

사회제도는 일반행정 및 사법, 치안 등의 분야는 물론이고, 노동(고용), 교육, 의료, 복지제도 등 매우 광범위한 분야를 포괄하여 정의될 수 있다. 본고에서는 그중 우선 교육 및 의료 분야를 대상으로 통합 문제에 대해 검토하는데, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 이 두 분야는 정부의 기능에서 중요하고 재정지출 규모가 가장 커질 수 있는 항목들에 해당된다. 둘째, 이 두 분야에 대한 논의에서 공공부문 고용에 대한 문제 등이 논의될 것인데, 이러한 검토결과는 다른 부분, 예를 들어 일반행정 등에도 상당 부분 적용된다. 고용 및 복지분야는 중요하고 재정에 미치는 영향이 클 수 있음에도 불구하고, 더 복잡한 측면들이 많아, 일단 본고에서는 논의 대상에 포함하지 않았다.

II. 북한지역의 공공서비스 공급 관련 문제 : 교육 및 의료분야를 중심으로

통일 과정에서의 일차적인 과제는 제도의 완전한 통합이 아니라, 북한지역에서 적절한 공공서비스가 공급될 수 있도록 하면서, 과도한 재정부담을 초래하지 않는 방안을 찾는 것이라 할 수 있다. 본장에서는 교육, 의료분야를 대상으로 남북한 제도의 통합, 혹

“
**교육제도의 완전한
 통합이 형식적인 측면에서 제도의
 동질화를 의미하는 것이라도,
 이와 관련해서
 다양한 질문이 제기될 수 있다.**
 ”

은 그에 앞서 통일의 진행 과정에서 북한지역에서 해당 분야의 공공서비스 제공과 관련된 문제들에 대해 살펴보고자 한다.

1. 교육

통일과정에서의 남북한 교육통합에 대해서는 기존 연구들이 다수 있다. 급진적인 통일 상황에서의 교육통합에 대해서도 일부 연구가 진행된 것으로 알려지고 있으나, 대부분의 공개된 연구는 점진적인 통일에서 교육통합 문제를 다루고 있다. 기존의 연구들은 주로 교육통합과 관련된 원칙 및 방향, 그리고 북한지역에서 교육과정의 개혁 등과 관련된 문제 등 주로 교육 자체의 문제만을 다루고 있다. 그러나 남북한 소득격차가 상당히 해소된 것으로 가정하기 때문에, 교사인력수급 및 교육재정 등 북한지역에서의 교육서비스 공급과 관련된 현실적인 문제들에 대한 논의는 결여되는 경향이 강하다. 그러나 통일이 본격적으로 진행되는 과정에서도 남북한 소득격차가 충분히 축소되지 않은 상황이라면, 재정 문제가 북한지역의 교육서비스 공급과 관련하여 중요한 문제가 될 수 있다.

교육제도의 완전한 통합이 무엇을 의미하는지는 명확하지 않을 수 있다. 그것이 남북한 두 지역에서 교육의 질이 동질화되는 것을 의미하는 것이라면, 그것은 적어도 단기적으로는 가능하지 않을 것이다. 북한지역의 교육을 외형적으로 남한과 동일한 모습으로

바꾸더라도, 실제로 제공되는 교육의 질을 남한지역의 수준까지 끌어올리기 위해서는 상당한 시간이 소요될 것이다. 교육제도의 완전한 통합이 형식적인 측면에서 제도의 동질화를 의미하는 것이라도, 이와 관련해서 다양한 질문이 제기될 수 있다. 우선 경제여건이 다른 북한지역에 남한과 동일한 제도를 적용하는 것이 과연 최선일까 하는 질문을 던질 수 있을 것이다. 예를 들어, 아직 고등학교 교육이 의무화되지 않아 본인 부담금이 높은 현재 남한의 제도를 통일 이후 북한지역에 그대로 적용한다면, 소득수준이 낮은 북한지역에서는 고등학교에 대한 진학이 어려워지는 문제가 발생한다. 물론 대학교육의 경우에도 그러한 문제는 더 심각할 수 있다.

교육에서의 투입, 즉 재정지출을 기준으로 통합의 방향을 설정하는 경우를 생각해 보자. 가장 간단한 경우로, 북한지역에서의 학생 1인당 지출을 남한과 동일하게 만드는 경우를 생각해 보기로 하자. 이 경우 북한의 학령이동 수는 남한의 절반 정도 되므로, 북한지역에서의 교육지출은 남한지역 GDP의 약 2.4% 정도 된다. 통일시점에서 남북한 소득격차가 현재보다 크게 개선되지 않는다면, 이는 북한지역 GDP의 100%에 달하는 수치이다.

이러한 지출 수준은 몇 가지 측면에서 비합리적인임을 알 수 있다. 북한지역에서의 교육여건 개선을 위해서는 시설개선 등 물적투자의 규모는 크게 가지고 가야 할 것이다. 그러나 인건비가 전체 지출에서 차지하는 비중이 큰 교육재정의 특성을 감안하면, 교육분야 지출을 이 정도로 크게 가지고 간다는 것은 암묵적으로 북한지역의 교원 임금 수준도 남한지역에서와 큰 차이를 보이지 않는 정도로 높게 설정한다는 것을 의미한다. 북한지역의 경제상황을 감안할 때, 교원의 임금 수준을 이 정도로 높게 하는 것은 과도한 것이다. 그리고 아무리 많은 재정을 투입한다 하더라도, 북한지역에서의 교육의 질이 일시에 개선될 수 있는

것은 아니다. 상대적으로 교육의 질이 낮은 북한지역에 대해 1인당 교육지출을 남한지역과 동일한 수준으로 유지하는 것은 역시 비합리적이다. 결국 남북한 두 지역에서 1인당 교육지출은 상당한 차이를 보이게 될 수밖에 없고 교육의 질, 교원의 급여 등 여러 측면에서 남북한 두 지역에서 차이가 생기는 것이 불가피해진다.

인구이동이 제한되어 있는 경우에는 남북한 두 지역에서 교육의 질에 차이가 있다 하더라도 그로 인해 부작용이 단기적으로 가시화되지는 않을 것이다. 교육 목적으로 인준 동기는 가시화되지 않는다. 교원의 임금 수준도 북한지역의 경제상황을 감안하여 합리적인 수준에서 설정된다면, 교사 인력이 다른 분야로 이탈하는 문제에 대해 특별하게 우려할 필요는 없을 것이다. 북한지역의 교육재정 규모가 어느 정도 되는 것이 적절한지를 사전적으로 판단하기는 어렵지만, 교육재정이 심각한 부담을 초래하는 정도는 아닐 것이다. 현재 남한이 GDP의 4.8% 정도를 공공 교육 지출에 할애하고 있는 것과 같이²⁾ 북한지역에서도 북한지역 GDP 대비 비중도 4.8% 정도를 할애한다면, 이는 남한 GDP의 0.1% 내외에 불과하다. 비록 남한지역에 비해 1인당 지출수준이 크게 낮기는 하지만, 기존에 남한이 현재의 북한 정도의 소득수준에 있었을 때 교육재정에 할애한 금액보다는 오히려 더 큰 금액이다. 혹은 북한지역 교육의 질을 개선하기 위하여 매우 적극적인 투자를 하여, 앞에서 언급한 것의 2~3배 정도를 지출하더라도, 이는 남한 GDP의 약 0.2~0.3% 정도에 불과하며, 통일한국의 재정능력으로 감당하는 데 무리가 없을 것이다.

반면, 남북한 인구이동이 허용되는 시점 이후에는 통일 이후 교육분야에 대한 지출소요는 상당히 커질

“
재정 투입의 확대만으로 북한지역 교육의 질을 단기간에 개선할 수 있는 것은 아니지만, 북한지역 교육의 질 개선을 위해 지출을 늘려야 하는 압력이 매우 커진다.
 ”

압력이 존재한다. 가장 큰 압력은 다음의 두 요인에서 비롯된다. 첫째, 교원의 인력이탈을 막기 위해서는 북한지역 교원 인건비 수준을 인구이동이 제한되어 있는 경우에 비해서는 더 높게 설정해야 한다. 둘째, 더 질 높은 교육을 위해 남한지역으로 이주를 하게 되는 동기가 실현될 수 있다. 비록 재정 투입의 확대만으로 북한지역 교육의 질을 단기간에 개선할 수 있는 것은 아니지만, 북한지역 교육의 질 개선을 위해 지출을 늘려야 하는 압력이 매우 커진다. 그러한 압력이 어느 정도 되는지, 그래서 결과적으로 어느 정도를 북한지역의 교육재정에 투입해야 하는지를 사전적으로 판단하기는 어렵다. 다만 통일비용의 추정과 관련된 기존의 연구 일부에서 언급하는 바와 같이 북한지역 생산의 5% 정도를 재정지출에 투입하는 정책은 현실성이 없을 것이다. 그 정도의 지출만으로는 교원의 인력이탈을 방지하여 북한지역의 교육서비스가 원활하게 공급될 수 있도록 하는 것조차도 어려울 것이다. 비록 북한지역의 1인당 교육지출 수준을 남한 수준으로 가지고 가는 것은 아니라 하더라도, 상당한 정도의 재정부담이 발생하는 것은 분명하다.

물론 과도한 재정부담을 초래하지 않으면서도 북한지역에서의 교육의 질을 단기간에 제고하는 것에 대한 정책방향 모색이 필요할 것이다. 학급당 학생 수를 무리하게 낮추려고 하지 말아야 하는 점, 교사의

²⁾ 현재 남한의 교육지출은 GDP의 7.6%를 차지하는 중요한 항목이며, 정부 부담만 하더라도 GDP의 4.8%, 초중등 교육에 대한 공적지출은 GDP의 약 3.6% 정도 된다.

“
**의료분야 통합의 경우
 기타 여건의 격차가 해소되지 않은
 구조하에서 단기간 내에
 외형적인 통합에만 중점을 두는 것은
 큰 의미가 없거나, 오히려 다른 부작용을
 초래할 수도 있다.**
 ”

임금체계에서 호봉제적인 요소를 약화시키는 방안, 인구이동으로 인해 교육수요가 감소하는 지역에서는 학교의 통폐합 등이 적극적으로 이루어져야 하는 점 등을 생각할 수 있다. 이러한 방안들에 대한 논의는 본고의 논의 맥락의 범위를 넘어서는 것으로 본고에 자세하게 기술하지는 않았으며, 자세한 내용은 최준욱(2014)에 포함될 예정이다.

분명한 것은 그 답을 교육분야 내에서 찾는 것이 쉽지 않다는 점이다. 문제의 근원이 교육 자체가 아니라 소득의 격차가 있는 상황에서 인구이동을 허용함으로써 생기는 것이기 때문이다.

2. 의료분야

의료분야 역시 완전한 통합이 무엇을 의미하는지는 명확하지 않을 수 있다. 북한지역의 의료수준을 단기간에 남한지역 수준으로 끌어올리는 것은 가능하지 않을 것이다. 제도적인 측면에서도 기존의 남한의 제도를 북한지역에 급격하게 도입하는 것은 적절하지 않을 것이다. 북한의 경제상황에서, 남한 수준의 의료수가 및 본인 부담금을 적용하는 경우에는 북한지역에서는 의료체계가 정상적으로 작동할 수 없을 것이다. 단지 수가의 조정 등만으로 해결되기에는 많은 한계가 있을 것이다. 기타 여건의 격차가 해소되지 않은 구조하에서 단기간 내에 외형적인 통합에만 중점

을 두는 것은 큰 의미가 없거나, 오히려 다른 부작용을 초래할 수도 있다.

북한지역에서의 1인당 의료지출을 남한지역 수준으로 가지고 가는 것 역시 비합리적이다. 통일 이후 다른 분야에서도 지출되어야 하는 부분이 큰데, 의료분야에만 많은 자원을 활용할 수 없는 문제가 있다. 심지어는 국민의 건강이라는 문제만을 보더라도 단지 의료비만이 건강을 결정하는 것은 아니다. 기본적인 식생활은 매우 중요하며, 이를 결정하는 중요한 요인인 소득과 관련하여, 장기적인 시각에서 보고 경제분야에 투자하는 것도 중요하다. 좀 더 단기적으로 생각하더라도, 상하수도 개선도 주민들의 건강에 영향을 미치는 매우 중요한 문제다. 사고로 사망하는 문제도 질병으로 사망하는 것 못지않게 중요한 문제이다. 수해로 인해 사망이 잦은 북한의 환경을 감안할 때, 이러한 문제를 해결하기 위한 투자도 중요하다. 교통시설이 갖추어지지 않으면 환자들이 적절한 치료를 받을 수 없으므로, 교통환경을 개선하는 것 역시 중요한 문제다. 즉 현재의 북한은 저소득 국가의 특징과 총체적인 구조적 모순이 나타나고 있는 상황이므로, 단지 보건·복지분야에만 무리한 투자를 한다고 문제가 개선되는 것은 아니다. 결국 의료분야도 교육분야와 마찬가지로, 제공되는 서비스의 질, 그리고 지출 수준 등에서 남한과는 상당한 차이를 보이는 것이 불가피할 것이다.

남북한 두 지역에서 의료서비스의 질 수준이 차이를 보임으로 인해 발생하는 문제는 교육분야의 경우보다 더 민감할 수 있다. 가장 전형적인 문제로는 어떤 질병을 남한 의료수준으로 치료할 수 있지만, 북한 의료수준으로는 치료할 수 없는 경우다. 즉 남한으로 이송하여 치료할 수 없어 생명을 구할 수 없는 상황이 발생하면, 이와 관련하여 불만과 논란이 제기될 것이다. 물론 이러한 문제는 보는 시각에 따라서는 어쩔 수 없는 측면도 있다. 북한 의료 환경이 한국

의 60~70년대 수준이라고 생각한다면, 당시 한국에서는 적절한 치료를 받지 못하여 사망하는 경우가 아주 흔한 경우였다.³⁾ 그러나 통일 후에 하나의 국가라는 정체성을 가지고 사는 한, 남한에 가면 치료를 받을 수 있는데 북한지역에서는 그러할 수 없어 죽는다면, 첨예한 논쟁이 제기될 수 있다. 그러나 그러한 문제를 해결하는 것은 결코 쉽지 않다. 일부에 대해서는 선별적으로 남한에서 치료를 받도록 허용할 수는 있을 것이다. 그러나 좀 더 질이 높은 남한의 의료체계에서 치료를 받을 때, 생존확률이 높아지는 경우는 무수히 많을 것이다. 그렇다고 모두에게 남한에서의 치료를 보장하는 경우에는 수요가 급증할 수 있기 때문에 상당히 큰 부담이 될 수 있다.

통일 상황에서 남북한 주민 간의 평등성을 완전하게 유지하기는 어렵다. 남북한 의료수준 간 격차가 있다면, 북한지역 주민들의 경우에는 동일한 정도의 병증이라 하더라도 남한 주민들에 비해 더 높은 사망의 가능성에 직면하게 된다. 남북한 주민 간의 완전한 평등을 확보하고자 한다면, 남한 사회체제 자체가 크게 변화되어야 하는데, 그것 역시 쉽지 않을 것이다. 통일 이후의 정책목표 자체를 남북한 주민 간의 완벽한 평등성 확보보다는 북한주민들의 환경이 통일 이전에 비해 획기적으로 개선되도록 하는 것에 두어야 할 것이다. 통일을 위해서는 북한 주민들에게도 희망이 필요하지만, 그것이 남한의 주민들과 동일한 혜택을 누리는 것은 아닐 것이다.

그렇다고 위에 언급한 문제는 단순하게 외면할 문제는 아니다. 할 수 있는 대안은 북한지역에서 수준 높은 의료기관을 육성하는 것이다. 재원이 한정되어 있다면, 적어도 일부 상급 의료기관이라도 우선적으로 질을 높여야 한다. 즉, 3차 의료기관의 질을 남한

“
**의료 인력의 수급은 인위적인
 통제 방식보다는 북한지역 의료 인력에 대한
 적절한 보상을 통해
 이탈을 방지하도록 하는 것이 바람직하다.**
 ”

과 차이가 적은 수준까지 끌어올려 그러한 수요를 흡수하는 방식이 될 것이다. 이를 위해서는 거점 병원 육성 전략 등에 대한 검토가 필요하다.

인구이동이 제한된 상황에서의 재정부담은 심각한 문제가 되는 정도는 아닐 것이다. 의료분야에서의 물적자원에 대한 투자만 확대하더라도 북한 의료의 질은 기존에 비해 크게 개선될 수 있을 것이다. 그러나 인구이동이 허용되면, 재정지출에 대한 추가적인 압력이 발생한다. 특히 의료 인력의 이탈 가능성이 중요한 문제로 제기될 수 있다. 일부에서는 의료 인력의 이주를 억제하는 방안을 제안하기도 하였다. 그러나 의료 인력의 이주를 통제 방식에 의해 억제하려는 것은 바람직하지 않고, 효과성을 가지기도 어렵다. 인구이동이 허용되는 상황에서 특정 업종만을 대상으로 이주를 억제하는 것은 형평성에 맞지 않고 개인의 권리를 무리하게 침해하는 성격이 강하다. 의료 인력의 수급은 인위적인 통제 방식보다는 북한지역 의료 인력에 대한 적절한 보상을 통해 이탈을 방지하도록 하는 것이 바람직하다.

북한에서의 기존 의료 인력이 남한의 의료분야로 이주하는 문제라면, 이것은 자격의 허용 등을 통해 정책적으로 어느 정도 조절할 수는 있다. 물론 그 경우에도 기회의 평등 등과 관련하여 많은 문제가 발생할 수는 있다. 그러나 의료 인력의 이탈이 단지 남한으로

3) 좀 더 좋은 치료를 위해, 예를 들어 미국에 보내서 좋은 치료를 받게 해주지 않는다고 정부를 비난하는 사람은 없었다. 심지어는 한국 내에서 쉽게 치료할 수 있는 것조차도 병원비가 없어 치료를 받지 못하여 사망하는 경우가 일반적이었다.

“
**통일의 진행과정에서
 북한지역에 어떠한 의료제도를 도입하는 것이
 재정부담을 과도하게 하지 않으면서도
 합리적일 수 있는지
 다양한 시각에서 검토되어야 한다.**
 ”

의 이탈에만 국한된다고 단언할 수 없다. 남한의 비 의료 인력시장으로의 이탈, 북한지역 내에서의 타업 종으로의 전직, 해외로의 이탈 등 의료 인력의 이탈은 다양한 경로로 발생할 수 있다. 결국 이러한 문제에 대응하기 위해서는 북한지역 의료 인력의 심각한 이탈과 의료 인력의 부족문제가 발생하지 않을 정도의 적절한 급여수준을 유지하는 것이 필요하다.⁴⁾ 이는 물론 인구이동이 허용되지 않은 상황에 비해서는 상당히 높은 수준이 될 것이며, 그로 인한 재정부담은 커질 것이다.

의료 인력의 이탈 문제는 단지 양적인 측면으로만 파악할 수 있는 문제가 아닐 것이다. 의료 인력이 남한에서 취업할 수 있는 자격을 엄격하게 설정한다면, 통일 후 남한의 의료분야로 이동하는 것을 어느 정도 억제할 수 있다. 그러나 그 경우에도 북한지역에서의 의료인력 중에서 가장 우수한 인력, 혹은 최상위 의료기관에 종사하는 인력들이 남한으로 이주하는 것은 문제가 될 수 있다. 위에 언급한 바와 같이 남한지역으로의 이송치료 등에 대한 수요를 억제하기 위해서는 북한지역에서도 최상위 의료기관의 수준을 높게 유지할 필요가 있기 때문이다. 따라서 북한지역에서 3차 의료기관 등에 근무하는 의사, 우수한 의사들에 대해서는 경제적 인센티브 등을 통해 남한으로의 이

주동기를 약화시키는 것이 필요하다. 물론 북한지역 의사들 전체에 대해 급여를 높게 가지고 가기에는 의료비 부담이 너무 커지기 때문에, 북한지역 의사들에 대해 실력에 따라 급여 차등화의 폭을 크게 만드는 것이 필요할 수 있다.

통일의 진행과정에서 북한지역에 어떠한 의료제도를 도입하는 것이 재정부담을 과도하게 하지 않으면서도 합리적일 수 있는지 다양한 시각에서 검토되어야 한다. 교육의 경우와 마찬가지로 이러한 문제는 본 고의 범위를 넘어서기 때문에, 이에 대한 자세한 논의는 생략한다. 다만 분명한 것은 의료 인력의 이탈을 방지하기 위한 대책 등으로 인해, 인구이동이 제한되어 있는 경우에 비해 재정부담이 현저하게 커지고, 그러한 문제에 대한 해결방안을 의료분야 내에서 찾는 것은 쉽지 않다는 점이다. 문제의 근원이 의료서비스 자체가 아니라 소득 격차가 큰 상황에서 인구이동을 허용함으로써 인해 생기는 것이기 때문이다.

Ⅲ. 소득격차와 지역 간 재분배

1. 인구이동의 제한 문제

교육이나 의료분야에서도 일차적으로 직면하는 어려운 문제는 소득격차가 큰 상황에서 인구이동을 허용함으로써 인해 생기는 것이다. 그렇다면 제기될 수 있는 질문은 통일과정에서 남북한 소득격차가 상당부분 해소될 수 있을 때까지 인구이동을 억제하는 것이 가능할 것인가 하는 점이다. 기존의 연구들 중에는 그러한 맥락에서 한시적 분리관리 방안 등을 제시하기도 한다. 한시적 분리관리의 의미는 연구자에 따라 차이

4) 물론 그것이 현재 북한의 의료 인력 전체를 의료분야에 유지할 정도로 높은 급여를 제공해야 한다는 의미는 아니다. 다행히 현재 북한에서 인구 1,000명당 의료 인력이 남한에 비해 상대적으로 많은 등의 특징을 가지고 있다. 어느 정도의 인력을 유지해야 하는지는 설계되는 공공의료 시스템에 따라 다를 수 있다.

를 보이지만, 가장 핵심적인 것 중 하나는 통일 후 일정기간 동안 인구이동을 제한하는 방안이다. 즉 통일 한국에서 적어도 일정기간 동안은 현재의 EMU 체제는 물론이고, 이미 거주이전의 자유가 확립된 EU 체제보다도 훨씬 낮은 수준의 통합만이 이루어진 상태가 유지되는 것을 의미한다.

인구이동의 억제와 관련하여 다양한 논란이 제기될 수 있으며, 특히 다음과 같은 질문이 제기될 수 있다. (1) 한 국가 내에서 인구이동을 억제하는 것이 헌법 측면에서 가능할 것인가, (2) 정치적으로 가능할 것인가 하는 것이다. 물론 (3) 인구이동을 통제하는 것이 경제적인 측면에서 과연 바람직한가 하는 질문도 제기될 수 있다. 본고에서는 그중 우선 헌법적 측면을 살펴보기로 한다.⁵⁾

고대 및 중세에서도 거주이전의 자유가 보편적으로 인정되는 권리는 아니었다. 오히려 민주주의, 즉 시민에 의한 국가 혹은 시민의 의사가 반영되는 국가라는 개념이 정립되기 이전에는 국가는 시민의 거주이전을 통제할 수 있는 권력을 가진 것으로 간주되는 경우도 많았다. 물론 현대 사회에서조차 이민(immigration)은 통제되지만, 한 국가 내에서의 거주이전 혹은 해외로의 이민(emigration)은 현대사회에서는 시민의 보편적인 권리로 인정된다. 거주이전의 자유라는 것이 주로 근대적인 권리의 개념인데, 그 배경에는 거주이전의 자유가 불합리한 정부에 대한 소극적인 저항권으로서의 개념도 깔려 있다. 즉 어떠한 정부가 개인의 권리를 탄압하는 경우 그러한 정부 혹은 국가의 통치권력이 미치지 않는 지역으로 이동함으로써 정부의 탄압 혹은 불합리한 정책에 소극적으로 저항할 수 있다는 권리를 의미한다.

물론 현대사회에서도 모든 국가에서 거주이전의

“
**중국의 경우에도 1970년대까지는
 호주제 등을 통해 인구이동을
 비교적 엄격하게 통제하였다.
 개혁개방 이후에는 인구이동을 직접적으로
 제한하고 있지는 않지만,
 사회보장의 차별화 등을 통해
 불이익을 주고 있다.**
 ”

자유가 보장되는 것은 아니다. 민주주의 가치나 인권에 대해 우리와 다른 기준을 가지고 있는 중국, 베트남 등에서는 거주이전의 자유를 완전히 인정하고 있지는 않다. 중국의 경우에도 1970년대까지는 호주제 등을 통해 인구이동을 비교적 엄격하게 통제하였다. 개혁개방 이후에는 인구이동을 직접적으로 제한하고 있지는 않지만, 사회보장의 차별화 등을 통해 불이익을 주고 있다. 베트남의 경우에도 거주이전의 자유가 헌법에 보장되어 있음에도 불구하고, 거주이전에 따른 사회보장의 차별적인 적용 등 경제적 불이익이 존재하는 경우가 많다.

물론 현대사에서도 전시 또는 국가비상사태 등에는 인구이동의 자유가 제한되기도 하였다. 그리고 비교적 최근에는 독일의 경우 1990년 전후로 동유럽으로부터 이주한 구 독일 국적 시민 중 국적 회복자에 대해 일정기간 동안 거주이전의 자유를 일부 제한한 경험이 있기는 하다. 그러나 그러한 조치들은 한시적으로 취해진 조치였다.

일단 거주이전의 자유는 헌법에 규정된 권리이므로, 거주이전의 자유를 제한하는 것은 위헌이 될 가능성이 있다. 이와 관련한 법학자들의 몇몇 연구에서는

5) 물론 정치적 측면 및 경제적 측면에서의 논의도 중요하다. 정치적 측면 및 경제적 측면에 대해서도 일부 논의가 있기는 하였지만, 총분하지는 않다고 판단된다. 다만 그러한 것이 헌법적으로 정당화될 수 없다면, 정치적·경제적 논의가 불필요할 수 있다는 시각에서 먼저 헌법적인 측면에 대해 논의하는 것이다.

“
**인구이동을 제한하는 방안이
 비록 가능하더라도
 그 기간이 통합으로 인한 경제적 충격을
 충분히 줄여 줄 수 있을 정도로 길게 유지되기는
 어려울 가능성을 염두에 두고,
 각 분야 통일방안에 대해
 논의하는 것이 필요할 것으로 판단된다.**
 ”

현행 헌법 내에서도 한시적으로 인구이동을 일정 기간 통제하는 것은 허용될 수 있는 것으로 보고 있다. 그러나 문제는 남북한의 소득격차가 워낙 큰 상태이기 때문에, 남북한의 소득격차가 축소되기 위해서는 상당히 오랜 시간이 걸릴 수 있다는 점이다. 그런데 인구이동을 장기간 제한하는 입법은 과잉입법이고 위헌이 될 가능성이 있다. 즉 인구이동을 제한할 수 있는 기간은 경제적 충격이 작아질 정도로 남북한 소득격차가 충분히 해소되기 전의 일시적인 기간일 가능성이 크다.

그렇다고 단순히 헌법조항을 개정함으로써 그러한 문제를 쉽게 해결할 수 있는 것은 아니다. 거주이전의 자유는 헌법의 명시적인 조항으로서만 의미가 있는 것이 아니라 헌법정신, 혹은 보편적 가치의 영역에 속하는 성격이 강하기 때문이다. 실제로 민주적인 근대국가에서 거주이전의 자유를 제한하는 경우, 특히 장기간 제한하는 경우는 매우 드물다. 그것이 근대 시민사회에서 국민의 보편적인 권리로 인정되기 때문이다.

거주이전의 자유를 어느 정도의 기간 동안 제한해야 하는지, 혹은 제한할 수 있는지에 대한 답을 제시하기에는 아직은 연구가 부족하다. 그리고 충분한 연구가 이루어진다 하더라도, 이 문제는 단지 논리적 당위성만으로 해결될 수 있는 문제는 아니고, 사회적 합

의가 중요한 부분이다. 다만 통일정책을 검토함에 있어, 인구이동을 제한하는 방안이 비록 가능하더라도 그 기간이 통합으로 인한 경제적 충격을 충분히 줄여 줄 수 있을 정도로 길게 유지되기는 어려울 가능성을 염두에 두고, 각 분야 통일방안에 대해 논의하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

2. 남북한 소득격차의 축소 가능성 논의

남북한 소득격차가 큰 상황에서 인구이동을 허용하는 것이 부담이 된다 하더라도 그러한 기간이 일시적이라면 문제는 덜 심각할 것이다. 따라서 그러한 문제에 대해 살펴볼 필요가 있다.

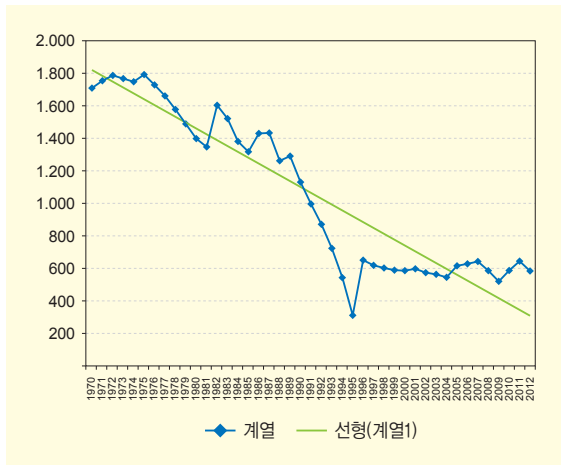
가. 남북한 소득격차

북한의 소득수준 등에 대한 공식적인 자료로는 UN 국민계정 자료와 한국은행의 추정치 등이 있다. UN 국민계정 자료 기준으로는 북한지역의 1인당 소득은 2012년에 582달러이며, 남한의 1인당 소득은 북한의 1인당 소득의 약 40배 정도 된다. 동 자료는 구매력 기준은 아니며, 명목가치 기준이다. 반면, 한국은행 추정치는 비교적 구매력 기준(PPP)에 가깝다(이석기 외, 2013). 한은의 추정치에 따르면, 북한의 1인당 소득(GNI)은 2012년 137.1만원, 달러 기준으로는 약 1,200달러 정도 된다. 남한과의 격차는 약 19배 정도 된다. 2013년 기준으로는 약 20배 정도 된다.

통계청 자료를 실질가치로 환산하여 살펴보면, 북한의 소득은 1990년대 초반~후반까지는 하락하여 1998년에 저점을 기록하고, 이후 상승한 것으로 나타난다. UN 자료를 보면, 1995년을 저점으로 이후 상승한 것으로 나타난다. 두 자료에서 차이는 있지만, 1990년대에 중후반을 저점으로 북한의 경제상황이 다소 좋아진 것으로 보인다.

그러나 그러한 개선이 실제로 어느 정도 의미가 있는가 하는 점을 생각해 볼 필요가 있다. 북한 소득수준의 장기적 추세를 보면 다음과 같다. 북한의 소득은 2012년 달러가치로 환산하면, 1970년대 초반에 1,700~1,800달러 수준에서 2012년에는 600달러 이하로 하락하였다. 즉 3분의 1 정도로 하락한 것이다. 1990년 중후반 이후의 성장은 이전에 극심한 경기후퇴로부터 다소의 회복에 불과할 수 있다. 즉 북한경제가 기준에 비해 다소 회복되었다 하더라도, 본격적인 성장궤도에 들어섰다고 볼 수 있는 증거는 없다.

(단위: 달러)



나. 통일 후 북한지역 성장에 대한 기존 연구

기존 연구 중 일부는 통일 이후의 장기적인 비전을 제시하거나 가정을 하는 경우에는 통상적으로 통일 이후에는 북한이 고속 성장을 하며, 그로 인해 남북한 소득격차는 상당히 줄어든다는 것을 가정하고 있다. 신창민(2007)은 통일 10년 후에 북한지역의 소득을 남한지역 소득의 50% 정도로 만드는 것이 최적의 정책이라고 언급하고 있는데, 이는 북한지역의 1인당 소득은 10년 만에 30배 이상 증가한다는 것이다. Goldman Sachs(2009)는 2050년에 북한지역의

“
북한의 소득은 2012년 달러가치로 환산하면,
1970년대 초반에
1,700~1,800달러 수준에서
2012년에는 600달러 이하로 하락하였다.
즉 3분의 1 정도로 하락한 것이다.
”

1인당 GDP는 7만달러로 상승하는 것으로 전망하고 있다. 국립외교원(2014)의 『2040 통일한국 비전 보고서-글로벌 리더 통일한국』은 2030년 통일을 가정하고 2040년 중반까지 북한 1인당 국민소득이 5만 6,000달러에 이를 것으로 전망했다. 이는 8만달러 수준인 한국의 70% 정도이다.

다. 해외사례 : 독일

동독지역의 성장은 어느 시점을 기준으로 하는가에 따라 상당히 다른 모습을 보일 수 있다. 독일 통계청에서 발표하는 지역별 생산 자료는 1991년 이후에 대해서만 공식적인 자료를 공개하고 있다. 동독지역의 경상성장률은 통일 초기인 1992년에 26.8%, 1993년에 21.31%에 달할 정도로 높았다. 그러나 통일 후 20년 정도를 보면, 평균은 경상으로 5.2%에 불과하였다. 그리고 중요한 점은 위에 제시된 높은 성장률은, 1991년은 이미 통일 진행과정에서 생산의 급격한 붕괴가 발생한 시점이며, 이 시점을 기준으로 계산된 수치라는 것이다. 통일 전인 1989년 이후의 1인당 소득 증가율을 보면, 2%를 약간 넘는 정도에 불과하다. 서독지역에서의 평균적인 성장률을 약간 상회하는 정도에 불과하다.

대체적으로 동독지역의 성장률은 그리 높은 편은 아니었다. 독일이 통일되기 이전에 이미 동독지역은 남한보다 소득이 오히려 더 높았지만, 현재 동독지역의 1인당 소득이 남한과 크게 다르지 않다. 즉 동 기

“
**독일에서는 동독지역에서의
 성장을 위해 적극적인 투자를 하였다.
 그럼에도 불구하고
 동독의 성장이 쉽지 않았던 것은
 성장이라는 것이 단지 재정을 투입하거나
 정부의 투자정책에 의해 쉽게 달성되는
 문제는 아닌 것으로 보인다.**
 ”

간에 동독지역의 성장률은 남한보다도 낮았다. 뿐만 아니라, 동독지역의 성장률은 소위 유럽 국가 중 주변 국가로 간주되는 포르투갈, 스페인 등이 유럽 경제로 본격적으로 통합되어 가는 기간 동안의 성장률보다도 낮다. 포르투갈의 경우에는 1971~1991년 기간 동안 성장률이 4.1%에 달했다. 스페인도 동 기간 중 3.2%에 달하였다.

독일 전체로 보더라도 통일 이후 성장이 아주 높지도 않다. 1991~2012년까지 독일의 성장률은 1.34%에 불과했다. 이는 동 기간 OECD 국가들 중 일본과 이탈리아를 제외하고는 성장률이 가장 낮은 것이다. 동 기간 중 OECD 평균은 2.24%이며, 유로지역은 1.49% 정도 된다.

독일에서는 통일 후 서독지역으로부터 동독지역으로 매년 서독지역 생산의 3~5% 정도, 동독지역 생산 기준으로는 30~100% 정도에 해당되는 재정이전이 이루어졌다. 그리고 동독지역에서의 성장을 위해 적극적인 투자를 하였다. 그럼에도 불구하고 동독의 성장이 쉽지 않았던 것은 성장이라는 것이 단지 재정을 투입하거나 정부의 투자정책에 의해 쉽게 달성되는 것이 아니기 때문으로 보인다.

물론 독일의 사례를 토대로 하는 것은 북한지역의

성장가능성에 대해 너무 비관적인 시각을 보여줄 수도 있다. 동독지역은 통일 이전에도 이미 소득수준이 상당히 높은 국가였기 때문이다. 통일 전 동독의 소득 자체가 이미 그 시점에서의 남한보다도 더 높은 수준이었다.

라. 해외사례 : 체제전환국

대부분의 체제전환국들은 체제전환 초기에 심각한 경기후퇴를 경험하였다. 물론 이것은 다소 단기적인 시각일 수 있다. 좀 더 예를 들어 10~20년 정도의 시계에서 보면, 체제전환국들은 평균적으로 성장한 모습을 보여주고 있다. 그리고 성장의 속도는 체제전환국이 아닌 다른 국가들에 비해 약간 더 높은 것으로 나타나고 있다. 그러나 좀 더 긴 시계에서 보면, 대부분의 체제전환국에서 외국과 비교한 상대적 소득수준의 위치, 즉 소득 순위는 지난 수십 년 전과 크게 달라지지 않은 것으로 나타난다. 즉 공산화 이전에도 소득수준이 상대적으로 높았던 동유럽 일부 국가들은 현재도 소득수준이 높은 반면, 공산화 이전에도 소득이 상대적으로 낮았던 중앙아시아 일부 국가는 현재도 소득수준이 낮은 편에 속한다.

마. 고도성장의 경험 및 중국

UN 자료를 기준으로 1970년 대비 2012년의 소득을 보면, 소득 증가 폭이 가장 큰 국가는 적도기니로, UN 자료에서는 1970년 이후 명목으로는 282배, 실질로는 60배 정도 상승하였다. 그러나 적도기니의 경우는 인구 70만 정도에 불과한 산유국이다.

그 다음이 한국이다.⁶⁾ 한국은 명목으로 81배, 실질로 약 18배 정도 상승하였다. 과거 한국의 고도성장은 역사적으로 아주 예외적인 경우다. 그것은 피나는 노력과 희생의 결과였고, 동시에 우연적인 요인이

6) 마카오는 한국보다 성장률이 더 높지만, 별도 국가로 간주하지 않은 것이다.

작용하기도 하였다. 그리고 한국의 경제성장이 인구 배당 효과가 큰 시기에 이루어진 점도 한 요인으로 작용한다. 통일이 되더라도 북한지역이 처하는 상황은 인구구조 측면에서도 과거 한국의 1970년대와는 다르다.

산유국 또는 체제전환국이 아닌 국가들 중에 고도 성장을 경험한 국가들에서조차 소득 증가율은 연평균 10%를 넘지 않는다. 한국, 인구가 작은 일부 국가 등, 특히 인구가 작은 산유국 등의 예외적인 경우들을 제외하면 중국은 20세기 후반~21세기 초반에 소득 증가율이 가장 높은 국가 중 하나다. 즉 중국은 흔히 알려진 매우 성공적인 사례라 할 수 있다.

중국이 경제성장에 성공할 수 있었던 요인은 다각적으로 해석될 수 있다. 무엇보다도 중요한 것은 중국의 경제정책이 실용적이고 성장을 우선할 수 있었다는 것이며, 그러한 과정이 정치적으로 뒷받침될 수 있었다는 점이다. 1978년 이후 중국에서 정책의 최우선 과제가 '성장'이 되었으며, 그러한 국가 정책목표를 유지할 수 있는 정치구조를 가지고 있었다. 중국의 엘리트들이 왜 그렇게 성장에 집착하는가를 다룬 논문이 있다.

중국이 기존에 높은 성장률을 유지할 수 있었던 요인 중에는 인구배당 효과가 컸던 측면도 있다. 즉 중국은 인구황금기에 성장을 할 수 있었다. 중국의 한자녀 정책은 1982년부터 시작되었지만, 실제로 중국의 출산율은 높았다. 1990년대 초반까지만 하더라도 2명이 넘었다. 1980년대 이전에 출산율이 높았던 시기에 출생한 풍부한 노동력의 중국이 제조업 중심의 경제성장을 추구함에 있어 큰 동력이 되었다.

뿐만 아니라, 중국에서는 인구의 지역 간 이동을 인위적으로 통제하는 제도를 통해, 인구배당 효과를 극대화할 수 있었던 측면도 있다. 중국은 경제성장에 우선순위를 두고, 그 과정에서 인권이나 자유를 침해하는 것조차도 가능했다. 중국의 경제성장이 상당한

“
**북한지역의 성장 가능성에 대해
 과도한 기대를 하고
 이를 토대로 사회제도의 통합을 설계한 후
 실제로 북한지역의 성장이 그보다 정체되는
 경우에는 재정위험이 커질 수 있다.**
 ”

정도의 지역 간 불균형을 초래하면서 추진되었다는 점도 감안할 필요가 있다. 이는 통일 후 북한지역 중 일부지역이 성장한다 하더라도, 상당 기간 후에도 낙후된 지역이 남아 있을 수도 있다는 가능성을 의미한다.

바. 시사점

통일이 언제 어떤 형태로 본격화될지에 대해서는 불확실성이 크다. 그러나 통일 전 북한의 소득이 현저하게 개선될 수 있는지 확인할 수 없다. 통일 후 북한지역의 성장 가능성에 대해서도 역시 불확실성이 매우 크다. 북한은 이미 70년 동안 다른 사회체제하에서 다른 가치관을 가지고 살아왔으며, 현재 혹은 통일 이후에 북한이 처한 상황은 우리나라의 70년대와는 다르다는 점에서, 기존 우리나라의 경험 등을 토대로 무리하게 낙관적인 전망을 하는 것은 적절하지 않을 수도 있다. 북한지역의 성장 가능성에 대해 과도한 기대를 하고 이를 토대로 사회제도의 통합을 설계한 후 실제로 북한지역의 성장이 그보다 정체되는 경우에는 재정위험이 커질 수 있다.

“
**남북한 정도로 소득격차가
 큰 두 국가가 통합한 경우는
 역사적으로 경험을 찾을 수 없다.
 2차 대전 이후 국가의 통합 사례를 보면,
 독일의 경우도 약 2배 정도 되었다.**
 ”

3. 지역 간 소득격차와 통합에의 영향

가. 통합의 사례

남북한 소득격차는 20~40배 정도에 달한다. 이는 1953년에 최빈국인 한국과 가장 부유한 국가인 미국 정도의 차이에 해당한다. 당시 미국의 소득은 현재 가치로 환산하면 1만 3천달러 정도, 남한 소득은 현재 가치로 환산하면 400~500달러 정도로, 그 시점에서 한국과 미국은 30배 정도 차이가 있었다.

남북한 정도로 소득격차가 큰 두 국가가 통합한 경우는 역사적으로 경험을 찾을 수 없다. 2차 대전 이후 국가의 통합 사례를 보면, 독일의 경우도 약 2배 정도 되었다. 예멘도 북예멘이 소득이 높기는 하였지만 2배 이내였다. 탄자니아의 경우에도 잔지바르가 탕가니카보다 소득이 다소 높기는 하였지만, 차이는 크지 않은 정도였다. 베트남도 마찬가지로 차이가 크지 않았다. 유고슬라비아 또한 아주 현저한 정도는 아니었다. 슬로베니아나, 크로아티아 등은 소득이 상대적으로 높은 반면, 보스니아, 세르비아 등은 소득이 상대적으로 낮은 편이기는 하지만 그 차이가 크지 않은 편이었다.

그보다 좀 더 오래된 역사를 보더라도, 두 지역의 소득격차가 2~3배 이상인 경우는 찾기 어렵다. 이탈리아의 경우에도 지역 간 소득격차는 대략 2배 이내였다. 비교적 소득격차가 큰 국가들 간의 통합 중 하나가 구소련의 형성인데, 상대적으로 소득이 높은 러

시아도 소득이 낮은 타지키스탄 등보다 3배 이내인 것으로 추정된다.

심지어는 식민지형 통합의 경우, 즉 대등한 통합이 아니라 한쪽의 주권과 인권이 무시되는 통합조차도 소득격차는 현재의 남북한 격차보다는 작았다. 19세기 말에 유럽 열강들의 소득은 대략 3,000달러 정도이며, 식민지가 된 지역들의 소득은 500~1,000달러 정도 되었다. 최대 6배 정도까지 차이가 나기도 한다. Maddison의 추정에 따르면 한일강점기에도 한국의 1인당 소득은 한일합방 당시 800달러 수준으로 일본의 약 60% 정도 되었다.

기존의 통합이론은 경제적 수준이 유사하며, 보완 관계에 있는 국가가 통합이 유리하다는 점을 지적하고 있다. 실제로 EU의 경우에도 한 지역의 소득격차가 40~50% 정도 되는 시점에서 본격적인 통합을 추진하였다. 따라서 남북한 통일과 관련하여 경제적 편익 차원보다는 역사를 공유한 민족으로서의 비경제적 가치가 중요한 부분이다.

나. 소득격차의 정도와 통합 가능성

소득격차가 큰 두 지역에서 사회제도가 통합되어, 1인당 공공지출의 격차가 줄어드는 경우에는 지역 간 재분배가 발생한다. 장기적으로는 통일비용은 지역 간 불균형 문제를 해소하기 위한 재분배의 성격이 강하다. 물론 이와 더불어 소득격차가 큰 상황에서 통합을 하게 되면, 인구이동으로 인한 충격 및 부담문제도 발생할 수 있다. 따라서 남북한 두 지역 간의 소득격차가 어느 정도로 해소되었을 때, 인구이동을 허용하는 것이 무리가 없는지 등에 대해 생각해 볼 필요가 있다.

기존 연구 중 전홍택 편(2012)은 이러한 질문을 던지고 있다. 북한의 1인당 소득이 남한의 약 30% 정도 되는 시점에서 더 이상 인구이동을 통제하지 않는 경우를 언급하고 있다. 그러한 근거 중 하나로 대구의 1

인당 GRDP가 울산의 28%에 불과하기 때문에 한국가 내에서 30%의 소득격차 정도는 크게 무리가 없다고 언급하고 있다. 그러나 이와 관련하여 우리나라의 GRDP 자료의 성격을 이해할 필요가 있다. 국세청은 법인사업자의 공장에서 상품이 출고될 때 부가가치세와 교통세를 징수하고 이 자료를 토대로 한국은행이 GDP와 GRDP를 추정한다. 그런데 대형 제조업체의 경우 본사는 대도시에 있고 공장은 중소도시에 있는 경우가 많다. 이 경우 본사에서 기획, 마케팅, 연구개발 등 많은 일을 해도 GRDP 통계에 반영이 되지 않는다. 이처럼 지역 내 총생산이라는 것은 특정 지역에 기업의 밀집도에 따라 크게 달라질 수 있다. 주요 제조업이 밀집된 울산의 경우에는 1인당 생산이 과대평가되고, 제조업이 취약한 대구의 경우에는 과소평가된다. 이러한 착시현상을 피하고자, 통계청은 2008년부터 전국 16개 광역자치체의 GRDP와는 별도로 개인 소득부문을 발표하고 있는데, 개인 소득을 기준으로 하면, 우리나라는 지역 간 소득격차가 그리 크지 않다.

그리고 유럽 내에서의 국가 간 소득격차를 논의함에 있어, outlier의 성격이 강한 룩셈부르크를 기준으로 하는 것 역시 다소 문제가 있다. 룩셈부르크를 하나의 국가로 보기보다는 한국의 서울의 강남 특정 지역 정도로 보는 것이 합리적일 것이다. 유럽 중 outlier 성격이 강한 룩셈부르크를 제외하면 독일 등 비교적 부국이 유럽 평균의 120% 정도이며, 소득이 가장 낮은 불가리아 및 루마니아가 평균의 약 50% 정도로, 빈국과 부국의 차이는 대략 3배를 넘지 않는다.

더욱이 유럽의 경우에는 한 국가가 아니며, 국가 간 재정이전은 제한적이라는 점에 유의할 필요가 있다. 유럽의 경우 불가리아나 루마니아 공무원의 월급은 독일 공무원 월급에 비해 현저하게 낮다. 그러나 한국가 내에서 지역별로 공무원의 월급을 이렇게 크게 차등화하는 나라는 없다. 교원 월급의 경우를 보

“
전홍택(2012)에서
언급하는 바와 같이, 통일 10년 후에
북한지역의 1인당 소득이
남한지역 1인당 소득의 30% 정도에
달하더라도, 남북한 두 지역의 제도를
완전히 통합하는 것에는
상당한 부담이 따른다.
 ”

자. 울산시청에서 근무하는 공무원의 월급은 대구시청에서 근무하는 공무원의 월급과 동일하다. 즉, 유럽의 경우를 예로 든다는 것은 인구이동과 관련하여서는 적합한 경우가 될 수 있지만, 사회제도의 통합과 관련하여서는 적합한 경우가 아니다.

전홍택(2012)에서 언급하는 바와 같이, 통일 10년 후에, 북한지역의 1인당 소득이 남한지역 1인당 소득의 30% 정도에 달하더라도, 남북한 두 지역의 제도를 완전히 통합하는 것에는 상당한 부담이 따른다. 문제는 재정소요를 계산하여 보면 구체적으로 알 수 있다. 북한지역의 1인당 소득이 남한지역 1인당 소득의 30%라면, 북한 GDP는 남한 GDP의 15% 정도 된다. 남한에서 정부지출이 GDP의 30% 정도에 해당된다고 보자. 북한지역에서의 공공지출은 남한 GDP의 15%, 북한 GDP의 100%에 해당된다. 즉 북한의 소득이 남한의 약 30% 정도 되었을 때 완전통합을 추진하는 경우에도 상당한 정도의 재정이전은 불가피할 것이다.

다. 독일사례 및 시사

독일의 경우에는 동독의 소득이 서독의 60% 이상이 되는 상황, 그리고 실제로 동독의 부유한 주와 서독의 가난한 주의 소득격차는 10~20%에 불과한 시점에서조차도, 서독지역으로부터 동독지역으로 GDP의 약 4% 내외의 지역 간 재정이전이 이루어지고 있

“
**남북한 인구비율이 동독·서독의
 경우와 차이가 있다는 점을 감안하면,
 독일 정도의 여건이 되었을 때
 완전통합을 한다 하더라도
 그에 따른 재정부담은
 독일의 경우보다는 훨씬 커진다.**
 ”

다. 독일의 경우에는 통일 시점에서 동독의 소득수준이 서독 소득수준의 40~50% 정도 되었지만, 급진적 통합에 따른 재정부담은 컸다.

지역 간 소득격차가 존재하는 경우에 지역 간 재정 이전이 이루어지는 것에 대해 간단한 시산을 해보기로 한다. 다음과 같이 가정한다. 두 개의 지역이 있고, 지역 A는 지역 B보다 인구가 4배 정도 된다. 지역 B의 1인당 소득은 지역 A의 1인당 소득의 70% 정도 되는 것으로 가정한다. 세제의 누진성 때문에 소득이 높은 지역일수록 세율이 높다. 지역 A는 유효세율이 0.4, 지역 B는 0.3이라고 가정하자. 세수는 각 지역에 인구비례로 배분하는 것으로 가정한다.

	인구	1인당 소득	지역 소득	유효 세율	세수	지출	재정 이전	재정이전/GDP
지역 A	4	100	400	0.4	160	144.8		
지역 B	1	70	70	0.3	21	36.2	15.2	3.2%
합계			470		181			

그러나 실제로는 소득이 낮은 지역일수록 복지혜택이 집중되는 등으로 인해 1인당 지출이 더 커진다. 그로 인해 이는 지출 측면에서도 재분배 효과가 발생한다. 이러한 효과를 감안하지 않은 위의 간단한 시산에서도 GDP의 3% 이상에 해당되는 지역 간 재정

이전이 이루어지는 것을 감안하면, 독일에서 GDP의 4%에 해당되는 재정이전이 이루어지는 것은 전혀 놀라운 일이 아니다.

그리고 독일 전체로 볼 때 동독지역은 인구 면에서 독일 전체 인구의 15% 정도만을 차지하고 있다는 점도 감안되어야 한다. 북한지역의 인구는 독일과는 달리 통일한국 전체 인구의 약 33%를 차지하게 된다.⁷⁾ 남북한 인구비율이 동독·서독의 경우와 차이가 있다는 점을 감안하면, 독일 정도의 여건이 되었을 때 완전통합을 한다 하더라도 그에 따른 재정부담은 독일의 경우보다는 훨씬 커진다.

라. 시사점

소득격차가 큰 두 지역이 동일한 국가 내에 존재하는 두 지역 간에 커다란 재분배 효과가 발생할 수 있다. 물론 재분배의 정도는 사회제도, 재정제도 등에 따라 달라질 수 있다. 좀 더 상위의 개념으로 국가의 형태, 헌법정신 등에 따라 지역간 재분배 효과가 발생할 수 있는 여지도 달라질 수 있다. 그러나 독일의 사례에서 보듯이 이처럼 지역 간 재분배가 크게 발생하는 것이 단지 단일국가에서만 생기는 문제는 아니다. 남북한이 정치적으로 통일을 할 수 있는 여건이 조성된다 하더라도, 재정지출에 직접적으로 영향을 미치는 사회제도의 완전한 통합을 서두르는 것은 위험하다.

7) 물론 이것은 북한지역으로부터 남한지역으로의 인구이동은 감안하지 않은 수치이다.

IV. 통일방안 논의에 대한 시사점

1. 공공서비스의 질 격차와 사회적 혜택의 수급권 문제

앞에서 남북한 사회제도의 통합을 서두르는 것은 위험하다고 지적하였다. 그리고 인구이동을 제한할 수 있다 하더라도 그 기간이 오래 유지되기는 어려울 수 있다는 점을 언급하였다. 그렇다면 남북한 두 지역에서 사회제도 및 공공서비스의 질은 차이를 보이는 데, 인구이동이 허용되는 상황에서의 대응을 생각할 필요가 있다.

이 경우에는 남북한 두 지역에서 사회제도, 그리고 그로 인한 혜택을 차별화하는 경우에는 그것이 인구 이동의 동기에 영향을 미칠 수 있다.⁸⁾ 앞서 남북한 두 지역에서 교육의 질이 차이를 보일 경우, 그것이 인구 이동의 동기로 작용한다는 점에 대해 언급한 바 있다. 이처럼 지역별 사회제도의 차별화가 이주동기에 미치는 영향이 가장 가시화될 수 있는 부분은 사회보장 혜택의 차별화로 인한 부분일 것이다. 북한지역에서의 사회보장 지출 등이 남한지역에 비해 미흡하다면 이는 남한지역으로의 이주를 가속화시키는 요인으로 작용할 수 있다.

이러한 문제를 해결하고자 한다면, 사회적 혜택에 대한 수급권을 출신지역에 따라 제한하는 것이 필요하다. 즉 중국의 경우와 같이 이전의 자유를 물리적으로 제한하지는 않더라도, 이주자에 대해 사회보장의 혜택을 배제하는 방법이 된다. 그러면 이처럼 사회보장 및 기타 공공서비스의 혜택을 출신지에 따라 차별화하는 것이 헌법적으로, 그리고 정치적으로 가능

“
출신지역에 따라 사회적 혜택을
차별화하는 것과 관련해서는
남한지역 주민들과 북한지역 주민들 간의
혜택을 수준을 다르게 하는
제도상의 격차가 헌법에서 추구하는
평등권을 훼손한다는,
그래서 그러한 제도들이 위헌이라는
쟁점이 제기될 수 있다.”

한가 하는 질문이 제기된다.

이처럼 출신지역에 따라 사회적 혜택을 차별화하는 것과 관련해서는 다양한 문제가 제기될 수 있다. 먼저 헌법적인 측면에서 다음과 같은 문제가 제기될 수 있다. 남한지역 주민들과 북한지역 주민들 간의 혜택을 수준을 다르게 하는 제도상의 격차가 헌법에서 추구하는 평등권을 훼손한다는, 그래서 그러한 제도들이 위헌이라는 쟁점이 제기될 수 있다.⁹⁾ 이주자에 대해 교육 및 사회보장 등의 혜택의 수급권을 배제하는 경우에는 평등권을 훼손한다는 쟁점, 혹은 헌법에서 추구하는 행복추구권을 훼손한다는 쟁점이 제기될 수도 있다.¹⁰⁾ 이주자에 대해 사회보장 혜택을 북한의 기준으로 지급하는 경우에는 행복추구권에 대한 쟁점은 덜할 수 있지만, 평등권에 대한 쟁점은 여전히 남는다.

현실적으로는 추가적인 문제도 발생한다. 우리나라의 현행 복지제도가 과거의 출신지를 기준으로 하지 않고 현재의 국적을 기준으로 하고 있다는 점도 남한 이주민들에게 수급권을 제한하는 것을 정서적으로

8) 복지혜택 동기에 의한 이주(welfare migration)

9) 심지어는 교육에 있어 거의 차별이 없는 현재의 남한 내에서도 현재의 교육체제가 헌법에서의 평등권을 잘 구현하고 있는지에 대한 논쟁도 제기되고는 한다.

10) '모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리가 있다(10조)'

“
**현행의 헌법조항 및 헌법정신을
 모두 만족시키면서
 통일을 할 수 있는 방법은 없다고 판단된다.
 통일과 관련하여 헌법을
 일부 개정해야 할 필요성이 있을 것이다.**
 ”

그리고 정치적으로 어렵게 만드는 요인으로 작용할 수 있다. 예를 들어, 대한민국의 국적을 취득한 이들은 과거의 국적 여부와 무관하게 남한에서의 수급권이 인정된다. 그러나 북한지역 출신들에게 그러한 기회가 주어지지 않는다면, 북한지역 출신 주민들은 그들이 가지고 있는 통일 대한민국의 국적이 외국인들이 2차적으로 취득한 국적보다 제한적인 권리만을 가지고 있다는 점에 대해 좌절하거나 혹은 불만을 가질 수 있다.

물론 이러한 공공서비스 혜택의 수급권에 관한 문제는 단지 인구이동이 허용되는 시점 이후에만 발생하는 것은 아니다. 거주이전의 자유가 제한되는 기간 동안에는 남한으로 불법적으로 이주한 주민들에 대해 교육 및 의료에 대한 권리, 혹은 기타 사회보장과 관련된 권리가 인정되는가 하는 쟁점이 제기될 수 있다. 그리고 이것은 법적 차원의 논쟁에서만 아니라, 실제로 남한으로 이주한 주민들의 자녀들을 학교에 보낼 수 없는 상황이 인권 측면에서 정당화될 수 있는지, 그리고 미래의 경제사회적 파급효과 등을 감안할 때 바람직한지에 대한 논쟁도 제기될 수 있다. 마찬가지로 의료의 경우에도, 생명이 위급한 상황에서도 남한 의료시스템으로부터의 혜택을 거부할 것인가의 문제는 첨예한 문제가 될 수 있다.

2. 통일의 철학과 헌법

현행의 헌법조항 및 헌법정신을 모두 만족시키면서 통일을 할 수 있는 방법은 없다고 판단된다. 통일과 관련하여 헌법을 일부 개정해야 할 필요성이 있을 것이다. 그러나 헌법 개정의 문제가 단순한 문제는 아니다. 문제가 되는 것이 단순히 헌법의 특정한 조항이 아니라, 헌법에서 추구하는 정신과 관련된 부분들이기 때문이다. 그리고 이러한 부분들은 주로 민주시민사회에서 보편적인 가치로 추구되는 성격이 강하다.

헌법조항 및 헌법정신은 이상을 추구하는 반면, 현실은 모순이 극대화된 상황이다. 북한의 경제는 거의 최악의 상황으로 전개되었고, 남북한 소득격차는 크게 확대되었다. 따라서 헌법의 어떠한 한 조항을 고쳐서 해결되는 문제가 아니라, 헌법정신을 담은 각 조항들이 현실의 모순 속에서 어떻게 조화시킬 수 있는가 문제가 된다. 현실적인 문제들이 헌법 조항과 충돌하는 부분은 거주이전의 자유, 평등권, 행복추구권 등이다.

헌법 개정에서는 실질적으로 북한지역의 주민들이 가지는 권리와 책임이 남한지역 주민들과 완전히 동일할 수 없다는 현실을 반영해야 할 수 있다. 북한지역 주민들이 남한지역 주민들과 평등한 대우를 받지 못하는 점과 관련하여서는, 그럼에도 불구하고 통일이 헌법에서 추구하는 다른 가치 추구에 더 기여한다는 점에서 당위성을 찾을 수 있을 것이다. 행복추구권이 과도하게 해석되어, 경제적으로 실현될 수 없는 정도로 해석되는 것은 지양해야 할 것이다. 즉 행복추구권은 남한지역 주민들과 동등한 권리에서의 행복추구권이 아니라, 북한지역 주민들 대부분의 삶의 질 및 행복을 추구할 수 있는 기회가 통일 전에 비해 현저하게 개선된 것을 행복추구권이 실현되는 것으로 해석해야 할 것이다.


3. 국가의 형태와 정치체제

한 국가 내에서도 사회제도가 지역별로 차이를 보이는 경우는 흔하다. 특히 어떤 분야의 제도 및 지출 수준이 하위 정부의 기능으로 되어 있는 경우에는 일정한 정도의 차이는 보편적이다. 따라서 남북한 통합과 관련한 해결방안 중 하나는 사회제도의 많은 부분을 중앙정부가 아닌 지방정부가 책임지도록 하는 방안이다. 특히 교육과 복지 제공의 책임은 중앙정부가 아니라, 북한지역행정특구가 책임지는 모형이 될 수 있다.

그러나 독일의 사례는, 소득격차가 큰 두 지역이 동일한 국가 내에 존재하는 두 지역 간에 커다란 재분배 효과가 발생하는 문제를, 단지 연방형 국가의 정치구조를 가진다고 쉽게 해결할 수 있는 것은 아님을 보여주고 있다. 연방형 또는 다른 형태의 국가체제, 혹은 분권화가 과연 지역 간 사회제도의 차이를 수용함에 있어 어느 정도 추가적으로 도움이 될 수 있는지에 대해서는 검토가 필요한 부분이다.

4. 통일 대비 정책방향

통일을 대비하여 무엇을 할 수 있을 것인가? 대부분 우리가 알고 있는 문제를 실천하는 것이다. 통일로 인한 재정지출 소요가 커지는 이유 중 하나가 남북 소득격차가 크기 때문이라는 점을 감안하면, 통일 후 북한지역의 성장잠재력을 제고할 수 있는 여건을 조성하는 것이 중요하다. 통일 전 남북경협 및 교류 등을 통해 북한지역에서의 점진적 변화를 유도하면서, 충격을 줄이고 점차적으로 통일을 추진해야 한다. 미래의 북한의 인적자원을 보호하는 것은 통일 후 북한지역의 경제성장에는 물론이고 복지지출 등에 대한 부담을 경감시키는 것에도 도움이 될 수 있다는 점에서, 그러한 성격을 가진 인도적 지원 등을 추진해야 한다.

통일로 인한 긍정적인 측면에도 불구하고, 통일은 재정운영에는 상당한 부담이 될 수 있으므로, 통일 후 재정의 지속가능성을 확보하는 것이 용이하도록 사전적으로 재정운영의 건전성을 유지하는 것은 중요하다. 그리고 통일 후 재정지출 소요가 커지고 국가부채가 증가하더라도, 지속적인 성장이 이루어지면 국가부채 비율은 점차 낮아진다는 점을 감안하면, 통일 후에도 지속적으로 높은 성장이 유지될 수 있도록 성장잠재력을 제고하는 것은 재정의 지속가능성 확보 측면에서도 중요한 과제다. 

〈참고문헌〉

- 국립외교원, 『2040 통일한국 비전 보고서- 글로벌 리더 통일한국』, 2014.
- 김석진·이석기·양문수, 『통일 이후 북한 산업개발전략 연구』, 산업연구원, 2012.
- 박태규, 「한반도 통일에 따른 소요비용의 추계와 재원조달방안」, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 신창민, 『통일비용 및 통일편익』, 국회예산결산특별위원회(정책연구개발과제) 최종보고서, 2007.
- 안중범 외, 『통일재원 마련방안 연구』, 한국재정학회·성균관대학교 산학협력단·(주)코리아 데이터네트워크, 통일부 연구용역 보고서, 2011.
- 이석, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 개혁 및 이행 전략』, 연구보고서, 한국개발연구원, 2012a.
- 전홍택 편, 『남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안』, 한국개발연구원, 2012.
- 최준욱, 『남북경제통합과 재정정책(I) : 재정의 지속

가능성에 영향을 미치는 요인 분석』, 한국조세연구원, 2008.

_____, 「남북한 경제통합 방식에 대한 재정측면에서의 고찰」, 『경제논집』, 48권 1호, 2009.

한국은행, 「북한 GNP추계결과」, 연도별

한만길 · 강구섭 · 권성아 · 박재윤 · 양승실 · 조정아, 『통일에 대비하는 교육통합 방안 연구』, 연구보고서, 한국교육개발원, 2012.

현대경제연구원, 「통일 한국의 미래상-한민족 공동체의 세계적 부상」, 『경제주평』, 통권 제500호, 2012.

_____, 「통일한국의 경제적 잠재력 추정」, 2014.

Bundesministerium der Finanzen, *Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung*, Ausgabe 2013

Goldman Sachs(권구훈), “A United Korea? Reassessing North Korea Risks (Part I),” Global Economics Paper No: 188, 2009.

Maddison, *Historical GDP Data*,
<http://www.worldeconomics.com/Data/MadisonHistoricalGDP/Madison%20Historical%20GDP%20Data.efp>

OECD, OECD statistics database,
<http://stats.oecd.org/>(2014. 6월 확인)

WHO, Global Health Expenditure Database,
<http://apps.who.int/nha/database>

World Bank, Public spending on education, total (% of GDP),
<http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>

공공기관 근무유연성 확대를 위한 논의

I. 서론



박한준

한국조세재정연구원
부연구위원
(hanpark@kipf.re.kr)

정부는 여성의 지속적인 근로기회를 보장하기 위한 다양한 정책적 논의를 계속하고 있다. 이는 현 정부가 추진하고 있는 중산층 70%, 고용률 70% 달성의 필수 조건이 여성인력의 사회참여에 달려 있기 때문이라는 인식에 기반하고 있다. 일과 가정의 양립이라는 목적과 함께 국가적으로 효율적인 인적자원 활용이라는 거시적 고민을 담고 있는 것이다. 여성인력에 대한 편익과 복지를 제공한다는 측면도 반영되고 있으나, 우수한 인력을 유지하는 업무수행 구조와 수단으로서 유연근무제의 잠재적 활용가치는 더욱 크다. 즉 가족친화적(family-friendly)인 장점도 있지만, 유연근무제가 가지고 있는 제도적 특성이 개별 근로자의 업무수행과 고용주의 경영관리에 기여할 수 있는 잠재성에 대한 논의와 분석 없이는 유연근무제의 실효성을 정확하게 이해하기 쉽지 않다.

한편, 인구의 구조적 변화로 미국, 일본 등 주요국에서는 ‘숙련된’ 우수인력 부족에 대한 우려가 심화되고 있는 점도 주목할 필요가 있다. 기업들이 우수한 인재를 선발하고, 이직을 방지하기 위한 방안으로 유연근무제(flexible work arrangement) 등 근로방식의 유연성을 확대하는 것도 바로 이 점을 배경으로 하고 있기 때문이다. 우수인력을 유지하며 성과를 제고할 수 없다면, 업무수행에 지장을 주지 않는 범위 안에서 전통적 근로관행을 벗어나고 있는 것이다. 실제로, 우수인력의 확보문제는 이미 오래전부터 대부분 산업분야에서 심각한 문제로 인식되고 있다. 1990년대 초반 미국 상공회의소(the U.S. Chamber of Commerce)가 설립한 인력양성센터(the Center for Workforce Preparation)는 2001년 이후 중소 회원을 대상으로 3회 실시한 설문문을 통해 대부분 기업이 역량을 갖춘 인재선발과 유지관리에 어려움을 겪고 있다는 점을 확인하였다(Healy, 2004). 보스턴대학 고령화 및 직업연구센터(the Center on Aging and Work)도 이민, 출산, 또는 노동시장 참여패턴의 변화가 없는 한 숙련된 인력부족을 경고하였다(Pitt-

Catsouphe & Smyer, 2006). 우리나라도 숙련된 인력부족에 대한 우려가 심화되고 있으며, 일자리의 미스매치 수준이 해외 주요국보다 심각하다는 점도 지지부진한 유연근무제의 확산을 위한 진정성 있는 노력이 필요하다는 점을 보여준다.

근로형태의 유연성을 제공하는 것은 적어도 노동시장을 이탈하였거나 진입하지 못하고 있는 여성들을 포함한 우수인력들에게 근로기회를 다시 제공할 수 있다. 유연근무제는 육아와 가사의무의 원활한 수행을 위한 기제로서만이 아닌 정보통신기술 발전에 따른 물리적 업무구조 및 환경제약이 이완됨에 따라 다양한 근로자의 인적 특성과 담당직무의 특성을 포용할 수 있는 인력관리의 제도적 기반으로 확산되어야 한다. 물론 일과 가정의 양립(work-life balance)도 역시 궁극적으로는 가사의무에 대한 부담 해소를 통해 중국적으로는 업무효율 제고를 지향한다는 점에서 양자가 수렴하고 있다(박한준, 2013).

전통적 업무수행의 보수성을 대표하는 양 축은 시간적 제약과 공간적 제약으로 구분할 수 있다. 이러한 경직된 업무수행 환경을 개선하기 위한 유연근무 형

태는 시차출퇴근, 집중근로, 재택근무, 스마트워크근무 등으로 차별화되고 있다. 정부는 2010년 2월 제2차 국가고용전략회의에서 공공부문 유연근무제 도입을 통한 민간 확산을 논의하였다. 유연근무 방식 활성화를 위해 공공기관부터 선도적으로 도입할 것을 권고한 것이다. 본고에서는 공공기관 유연근무제 활용 수준에 대한 현황 자료와 근로자들을 대상으로 실시한 설문조사 결과분석을 통해 이들의 근무유연성의 성질별 선호수준을 파악한다.

II. 근무유연성의 유형과 선호

근무의 유연성은 시간적·공간적 제약을 완화하면서 확보할 수 있다. 전통적 근무형태를 유연하게 변화시키는 방식에 따라, 크게 업무일정의 유연성(flexibility in scheduling), 업무량의 유연성(flexibility in amount), 업무장소의 유연성(flexibility in place)으로 구분할 수 있다(Georgetown University Law center, 2010).

〈표 1〉 유연근무제 유형

구분	근무방식	내용
업무량	시간제근무	주 40시간보다 짧은 시간 근무
업무시간		주 40시간 근무하되, 출퇴근시간·근무시간·근무일 등을 자율 조정
	시차출퇴근	1일 8시간의 근무체제를 유지하면서, 출퇴근시간 조정 매일 동일한 출근시각을 정하거나, 요일마다 다른 출근시각을 선택(출근시간대는 07:00~10:00 중에서 선택)
	근무시간 선택	주 5일 근무하나, 1일 근무시간을 8시간으로 특정하지 않고, 4~12시간에서 조정하여, 일일근무시간에 차별을 둬
	집약근무	주 3.5일 내지 4일 근무하여 주당 근무일수를 줄이나, 1일 근무시간을 10~12시간으로 연장
업무장소		회사(사무실소재지)에서 근무하지 않고 정보통신망 등을 이용하여 근무
	재택근무	사무실에 출근하지 않고, 자택에서 근무
	스마트워크	자택 인근 스마트워크센터 등 별도 사무공간에서 근무하거나, 모바일기기를 이용하여 사무실이 아닌 장소에서 근무
	재량근무	출퇴근 의무 없이 프로젝트 수행으로 주 40시간 인정 (고도의 전문적 지식과 기술이 필요해 업무수행 방법이나 시간 배분을 담당자의 재량에 맡길 필요가 있는 분야)

자료: 박한준(2013) 재인용

시간제근무는 정규 근로시간 주 40시간보다 짧은 시간 동안 근무하는 형태를 말한다. 가사나 학업으로 인해 정규 근로시간을 채우지 못하는 근로자들이 업무량을 조정하고 일정시간을 정하여 근무하는 방식이다. 하지만 학업과 가사로 인한 업무시간을 조정하는 방식보다는 정규직이 아닌 고용조건으로 인해 안 좋은 일자리로 인식되어 왔다. 최근 이를 극복하기 위해 정규직 시간제, 시간선택제 일자리 도입이 강조되고 있다. 시차출퇴근 방식은 1일 8시간의 근무형식을 유지하나, 출퇴근 시간대 선택 옵션을 제공하는 형식이다. 하지만 출퇴근 시간대를 특정구간으로 제한하여 모든 근로자들의 공통 업무시간대를 core time으로 정하여 회의 등 협의가 원활하게 진행될 수 있도록 하고 있다. 근무시간 선택 방식은 1일 근무시간을 8시간으로 특정하지 않고, 차별화하는 방식이다. 요일별 정기적으로 발생하는 개인 니즈를 충족시켜 근무할 수 있도록 하는 유연성을 제공한다. 집약근무제는 일일 근무시간을 연장하여 주당 근무일을 축소하는 방식의 유연근무제를 의미한다. 일일 근무시간을 10~12시간으로 연장하여 주 5일 근무 대신 3일 내지는 4일 근무하면서도 40시간의 정규 근로시간을 충족시킬 수 있는 형태이다. 재택근무는 사무실에 출근하지 않고 자택에서 근무하는 형식으로 정보통신기술 발달에 따라 물리적 장소제약이 완화되면서 활용 가능성이 높아지고 있다. 스마트워크도 유사한 형식이나 주 사무실과 자택이 아닌 제3의 업무장소에서 근무하는 형식이다. 재량근무는 가장 자율성이 큰 유연

“
**시간과 장소의 정규성을 변화시켜
 업무수행 구조의 다양한 스펙트럼 중
 근로자의 니즈를 충족시키는
 근로형태를 실현하는 것이 유연근무제의
 본질적인 목적이라고 할 수 있다.**
 ”

근무 방식으로 프로젝트별로 자율적으로 수행하도록 하고 있다.

즉, 업무일정의 유연성은 근무일정을 탄력적, 집약적으로 조정하는 것을 의미하며, 업무량의 유연성은 시간선택제 근로나 직무공유방식으로 나타날 수 있으며, 업무장소의 유연성은 재택근무와 같은 물리적 장소의 제약을 해소하는 것을 의미한다(배귀희·양진모, 2011; 박한준, 2013). 다양한 유형으로 구분되고 있으나, 시간과 장소의 정규성을 변화시켜 업무수행 구조의 다양한 스펙트럼 중 근로자의 니즈를 충족시키는 근로형태를 실현하는 것이 유연근무제의 본질적인 목적이라고 할 수 있다.

George Washington Law Center(2010)에서 인용한 자료에 따르면, 근로자들이 가지는 다양한 형태의 유연근무 활용 희망 수준이 급속하게 확대되고 있으며, Galinsky et al.(2004)은 유연근무제 선호 수준 설문분석 결과 약 80%의 응답자가 직장에서 어떤 부정적인 결과도 초래하지 않는다는 것을 전제한다면, 다양한 근로형태를 요구하고 있다는 것을 확인하였

1) 공공기관 유연근무 유형별 활용의사

(단위: %)

유형	시간제근무	시차출퇴근	근무시간 선택	집약근무	재량근무	재택근무	스마트워크	총계
전체	9.3	28.2	19.0	26.5	5.3	5.7	5.9	100.0
성별	남성	8.2	30.2	18.9	26.1	5.3	5.1	100.0
	여성	11.9	23.7	19.1	27.5	5.1	7.1	100.0

“
**유연근무 활용 의사는
 실제 개인의 선호 수준보다
 낮게 나타나는 것이 일반적이다.
 공공기관 근로자들의
 유연근무 활용 의사 설문조사에서도
 재량적 유연성이 강한 근로형태에 대한
 활용 의사가 매우 낮게 나타났다.**
 ”

다. 흥미로운 것은 응답자 중 40%는 유연근무제를 활용하여 근무할 경우, 본인의 커리어 개발 및 승진에 불이익이 있을 것으로 응답하기도 하였다. 즉, 근로자들은 유연근무에 대한 선호를 가지고 있음에도 본인의 경력개발에 대한 부정적 영향을 우려하고 있는 것으로 판단할 수 있다. 따라서 유연근무 활용 의사는 실제 개인의 선호 수준보다 낮게 나타나는 것이 일반적이다. 실제로 공공기관 근로자들의 유연근무 활용 의사 설문조사에서 재량적 유연성이 강한 근로형태에 대한 활용 의사가 매우 낮게 나타난 것도 이와 같은 배경을 반영한 것이라고 할 수 있다(박한준, 2013).¹⁾

Ⅲ. 공공기관 활용 수준

기재부가 발표한 보도자료(2013)에 따르면, 2013년 1/4분기 기준 총직원 대비 8.1%가 유연근무제를 활용하고 있는 것으로 보고되고 있다. 활용 인원수는 24,418명이며, 대부분 시차출퇴근 유형의 유연근무에 집중되어 있다(15,686명). 이와 함께 최근 강조되고 있는 시간선택제를 활용하는 인력이 6,683명으로 두 번째로 규모가 크게 파악되고 있다. 이외에 재택근무(590명)나 스마트워크(294명)를 활용하는 경우는 아직은 소수에 불과하다. 시차출퇴근 유형과 시간선택제를 활용하는 근로자 수가 다른 유형에 비해 많다고 하더라도, 총직원 대비²⁾ 비중으로 계산하면, 10%에 못 미치는 수준이다.

〈표 2〉 2013년 1/4분기 공공기관 유연근무 추진실적

(단위: 개, 명, %)

구분	시간제근무(단시간근로)			탄력근무제					원격근무제			계
	소계	채용	전환	소계	시차출퇴근형	근무시간선택형	집약근무형	재량근무형	소계	재택근무형	스마트워크근무형	
기관 수 ¹⁾	118	97	61	186	179	42	13	2	20	10	11	207
인원수 ²⁾	6,683	6,386	297	16,851	15,686	781	326	58	884	590	294	24,418
총직원 대비	2.2	2.1	0.1	5.6	5.2	0.3	0.1	0.02	0.3	0.2	0.1	8.1

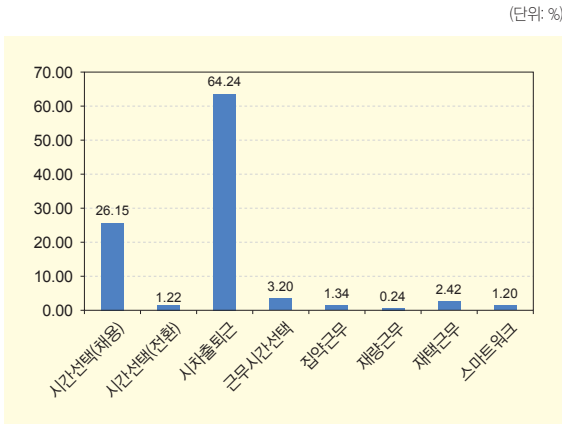
주: 1) 295개 공공기관 기준, 1개 기관이 여러 유형 중복 운용 가능

2) 연도 개시일부터 분기 말일까지 유연근무 실적이 있는 인원을 합산. 동일인이 2개 이상 유연근무제 활용시 중복 계상. 다만, 동일인이 시차를 두고 하나의 유연근무제를 2회 이상 활용한 경우 1회로 계상

자료: 기재부 보도자료(2013) 재인용

2) 2013년 1분기 말 공공기관 직원 수(현원, 무기계약직, 비정규직 포함)

[그림 1] 공공기관 유연근무 유형별 근로자 비중 비교
(2013년 1/4분기)



실제로 출퇴근 시간의 유연성을 제공하는 방식 이외의 다른 형태의 근무유연성은 거의 활용이 되지 않고 있거나, 제공되지 않았다. 이는 전통적인 근무형태에서 가장 소극적인 변화를 적용한 형태이다. 유연근무제 유형별 근로자 비중 가운데 두 번째로 많은 시간선택형의 경우, 기존 근로자들에게 유연성을 제공하는 것이 아니라 채용단계에서 유연한 근무를 조건으로 하는 경우이다. 다만, 이 경우에는 시간선택제 입사근로자가 시간적 유연성에 대한 니즈가 있는 경

우인지, 취업을 위한 임시적인 선택이었던지에 따라 근무유연성 제공 여부를 신중하게 판단하여야 한다.

공공기관 유형별 활용 수준을 비교하여도 크게 차이가 나지 않는다. 30개 공기업 중 직원 대비 유연근무 활용인력 비중은 약 7.3% 수준으로, 이는 87개 준정부기관의 6.4%, 178개 공공기관의 8.5%와 비교하여 유사한 수준이다. 다만, 공기업의 경우 직원 대비 시간선택제 채용근로자 비중이 다른 유형에 비해 컸으며, 기타공공기관은 직원 대비 시차출퇴근형 근로자 비중(6.8%)이 다른 유형에 비해 가장 높은 것으로 나타났다. 아직은 전반적으로 활용 수준이 미미하며, 이는 유연근무제에 대한 인식이나 활용 여건, 문화가 성숙되지 않은 면이 가장 큰 장애요인인 것으로 판단된다.

〈표 3〉 2013년 1/4분기 공공기관 유형별 유연근무 활용실적

(단위: 명, %)

구분	시간제근무		탄력근무제			원격근무제			계	
	채용	전환	시차출퇴근형	근무시간선택형	집약근무형	재량근무형	재택근무형	스마트워크근무형		
공기업 (30개)	인원수	3,325	117	3,652	148	173	0	495	3	7,913
	직원 대비	3.1	0.1	3.4	0.1	0.3	0	0.5	0.0	7.3
준정부 기관 (87개)	인원수	1,222	163	4,692	382	19	58	57	290	6,883
	직원 대비	1.1	0.2	4.3	0.4	0.0	0.1	0.1	0.3	6.4
기타 공공기관 (178개)	인원수	1,839	17	7,342	251	134	0	38	1	9,622
	직원 대비	1.7	0.0	6.8	0.3	0.1	0	0.0	0.0	8.5

자료: 기재부 보도자료(2013) 재인용

“
**미국 통계청 SIP조사에 따르면
 적어도 1일 이상 재택근무를 하는
 근로자의 비중이 1997년 7.0%였으나,
 2010년 조사에서는 9.5% 수준으로
 약 2.5% 증가하였으며,
 규모로는 9.2백만명에서 13.4백만명으로
 약 4.2백만명이 증가했다.**
 ”

IV. 해외경향: 미국 SIPP와 ACS 결과를 중심으로

미국 통계청(U. S. Census Bureau, 2012)은 1990년대 중반 이후 SIPP(Survey of Income and Program Participation)조사를 실시하고 있다. 최근 2010년 조사결과를 발표하였으며, 재택근무에 대한 결과도 포함시켰다. 이 보고서는 정보통신의 발달로 재택근무 환경이 성숙해지고 있다는 점을 강조하면서, 재택근로자들의 특성에 대해 분석하여 제공하고 있다. 이 보고서에 따르면 적어도 1일 이상 재택근무를 하는 근로자의 비중이 1997년 7.0%였으나, 2010년 조사에서는 9.5% 수준으로 약 2.5% 증가하였으며, 규모로는 9.2백만명에서 13.4백만명으로 약 4.2백만명이 증가했다.

〈표 4〉 미국 통계청 SIPP조사 근로자 유형별³⁾ 특징
 (2010년)

(단위: 달러, 시간, %)

유형	재택근로자	혼용근로자	일반근로자
연령 (median)	47.5세	45.5세	41.3세
연봉 (median)	25,500	52,800	30,000
가구소득 (median)	74,000	96,300	65,600
평균 근로시간	37.44	41.34	37.4
학사 이상 비중	50.5	63.3	29.7

자료: U. S. Census Bureau(2012)

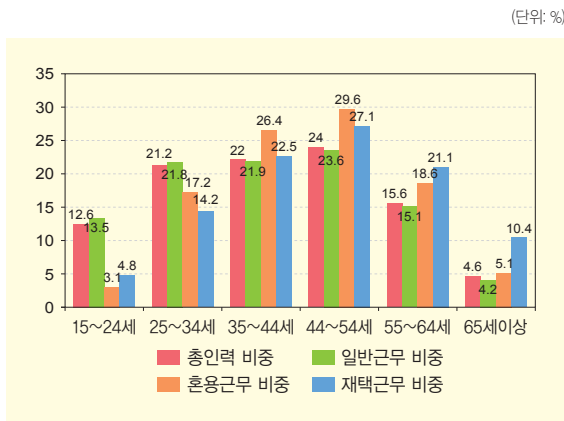
〈표 4〉를 보면, 혼용근로자들은 다른 유형 근로자들에 비해 학력과 연봉 수준이 높았으며, 재택근무자는 연령이 높은 것으로 나타나고 있다. 이에 비해 전통적 근무형태를 따르는 일반근로자들의 연령대가 낮은 것으로 관찰되며, 학력수준도 낮은 것으로 나타나고 있다. 즉, 고학력 중년층들이 재택근무를 조합한 유연근무를 활용하고 있는 것으로 나타났다. 더불어 근로자 유형별 연봉과 가구소득의 차이도 주목할 필요가 있다. 혼용근로자 그룹에서는 연봉과 가구소득이 가장 높은 것이 일관되게 관찰되고 있다. 개인의 연봉 수준은 재택근무자가 일반근로자보다 다소 낮은 것으로 나타나나(4,500달러), 가구소득을 기준으로 비교하면, 재택근무자의 가구소득이 일반근로자보다 높다는 점에 유의할 필요가 있다(8,400달러).

연령별로 살펴보면, 34세 미만에서 전통적인 일반 근무 방식을 따르는 근로자 비중이 가장 높게 관찰되고 있으며, 55세 이상 연령대에서는 재택근무자 비중이 혼용근로자나 일반근로자보다 높고, 다른 근무형태를 활용하는 근로자 비중과의 격차도 확대되는 것으로 조사되었다. 이와 함께 주중 일반 근무형태와 재택근무를 혼용하고 있는 근로자들은 업무숙련도와 활

3) 출근하지 않고 근무하는 재택근로자(home worker), 재택근무와 일반근무를 조합하는 혼용근로자(mixed worker), 그리고 매일 출퇴근을 하는 일반근로자(onsite worker)로 구분하였음

동력이 가장 왕성할 35세 이상 54세 미만 구간의 근로자군(群)에서 가장 높게 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

[그림 2] 미국 통계청 2010년 SIPP조사
연령별 유연근무 활용 비중



상기 조사결과들을 요약하면, 재택근무에 대한 수요가 연령대가 높을수록 고학력, 고소득군(群) 근로자들에게서 나타나는 것으로 추측할 수 있다. 재택근무일에 대한 선호는 요일별로 큰 차이를 보이지는 않으나, 주 5일 중 월요일과 금요일이 각각 38% 수준으로 가장 높게 조사되었으며, 목요일(29%)에 대한 재택선호가 가장 낮았다.

[표 5] 미국 통계청 SIPP조사 요일별
재택선호 비중(2010년)

요일	월	화	수	목	금
재택선호	38	33	33	29	38

2010년 SIPP결과를 살펴보면, 재택근무 수요에 성별의 차이는 거의 없는 것으로 나타난다. 일반근로자, 혼용근로자, 재택근로자의 남녀 성비가 전체 근

“
SIPP와 ACS 결과를 통해
전문직, 고학력자, 고소득자 그룹을 중심으로
재택근무나 근무유연성이 제공되는
업무방식을 선호하는 것을 알 수 있으며,
이는 이들이 수행하는 업무특성과도
연관된 것으로 보인다.
”

로자의 성비와 거의 차이를 보이지 않고 있기 때문이다. 즉, 유연근무제는 성별에 따른 차이보다 업무의 특성과 어린자녀 유무가 더욱 중요할 것으로 판단된다.

[표 6] 미국 통계청 SIPP조사 재택근무 활용근로자
성별 비중(2010년)

성별	전체	재택근무자	혼용근로자	일반근로자
남성	52.5	51.3	54.7	52.5
여성	47.5	48.7	45.3	47.5

미국 통계청(U. S. Census Bureau)의 SIPP(Survey of Income and Program Participation)조사와 함께 ACS(The American Community Survey)도 재택근무 현황에 대한 자료를 생산하고 있다. 최근 조사결과에 따르면, 2010년 기준 재택근무자 10명 중 1인은 65세 이상의 시니어이며, 재택근무자의 4인 중 1인은 관리, 사업, 및 금융 분야에 종사하고 있는 것으로 파악된다. 또한 컴퓨터, 엔지니어링, 과학 분야 종사자들도 2005년 대비 재택근무 비중이 69%로 급속하게 확대되고 있는 것으로 관찰된다. SIPP와 ACS결과를 통해 전문직, 고학력자, 고소득자 그룹을 중심으로 재택근무나 근무유연성이 제공되는 업무방식을 선호하는 것을 알 수 있으며, 이는 이들이 수행하는 업무

“
**근로자 개인이 담당하고 있는
 업무가 외부에 대한 연계성과
 의존성이 낮은 직무일수록 시간선택에 대한
 선호강도가 높은 것으로 확인되었다.**
 ”

특성과도 연관된 것으로 보인다. 서론에서도 언급한 바와 같이, 정보통신기술의 발전과 업무의 특성에 따라 근로자에게 재택근무와 같은 근무의 유연성과 자율성의 폭을 활용하여야 함을 시사한다.

V. 업무특성과 근무유연성 분석

가. 분석 개요

주요 공공기관 근로자들을 대상으로 실시한 설문조사(2012)⁴⁾에서 나타난 유연근무제에 대한 선호 수준은 장소에 대한 유연성보다는 시간선택의 유연성에 대한 선호 수준이 좀 더 높게 나타났다. 7점 척도에 따른 선호 수준에서 시간선택의 유연성 선호 점수의 평균값은 5.33/7점 수준이었으며, 장소에 대한 유연성 선호 점수의 평균값은 4.98/7점이었다. 시간과 장소의 유연성에 대한 선호 모두 강하게 나타나고 있으나, 시간선택에 대한 선호가 상대적으로 높았다. 업무특성과 근무유연성의 상호관계를 파악하기 위해, 이들 근로자들의 업무특성에 업무의 의존성과 전문성을 주요변수로 포함하여 설문결과를 분석하였다. 의존성은 동료, 고객, 외부와의 업무연계성의 수준을 의미하며, 전문성은 업무의 집중도와 기술적·분석

적 전문성을 요구하는 수준을 의미한다. 이와 함께 성별, 결혼 여부, 10세 이하 자녀 유무, 정규직 여부를 통제변수로 포함시켰다. 특히, 정부 및 공공기관 지방이전이 본격화되고 있는 시점에서 소속 직장의 지방이전이라는 상황 변화와 근무유연성에 대한 수요 사이의 관계성을 점검하기 위해 지방소속기관의 이전 여부도 통제변수로 포함시켰다. 이를 변수들을 중심으로 PROBIT분석을 1차적으로 실시하였다.

나. 시간선택의 유연성

일일 희망근무시간을 선택하는 방식의 근무유연성 선호강도에 대한 직무특성(의존성, 전문성)의 영향력 분석결과에 따르면, 근로자 개인이 담당하고 있는 업무가 외부와의 연계성 및 의존성이 낮은 직무일수록 시간선택에 대한 선호강도가 높은 것으로 확인되었다. 반면, 담당하고 있는 업무의 전문성이 높은 직무일수록 일일 희망업무시간을 선택하여 근무하는 유연성 선호강도가 높은 것으로 분석되었다. 여성인 경우, 정규직이 아닌 경우 업무시간을 선택하여 근무하는 유연성에 대한 선호강도가 높은 것으로 나타났다. 이와 함께 지방이전기관 근로자들에서 지방이전을 하지 않는 기관의 근로자들보다 업무시간 선택의 유연성에 대한 수요가 유의미한 것으로 관찰되었다. 다만, 통제변수 가운데 결혼 여부는 유의미하지 않았다. 10세 이하 자녀 유무는 유의수준 0.05에서는 유의미하지 않으나, 0.1 수준에서는 유의한 것으로 나타났다.

다. 장소선택의 유연성

스마트워크나 재택근무와 같이 장소를 선택하는

4) 유연근무제를 제도화하고 있거나 실시하고 있는 31개 기관 근로자를 대상으로 실시하였으며, 4,180명의 응답결과를 분석하였음. 성별에 따라 남성 3,017명, 여성 1,163명이 응답하였고, 고용형태에 따라서는 정규직 3,374명, 비정규직 및 기타계약직 806명으로 구분됨. 결혼 여부에 따라 기혼자는 2,920명인 데 비해 미혼 및 기타는 1,260명이 응답함

〈표 7〉 시간선택 근무유연성 선호 수준 분석결과

		Coef.	Std. Err.	z	P> z
업무특성	의존성	-.1630621	.0167438	-9.74	.000
	전문성	.1712346	.0165455	10.35	.000
성별		-.2340884	.0389203	-6.01	.000
결혼 여부		.003406	.0442155	0.08	.939
10세 이하 자녀 유무		.0699009	.038508	1.82	.069
지방이전 여부		.1720049	.0329392	5.22	.000
정규직 여부		-.1463951	.0449788	-3.25	.001

Log Likelihood=-6654.5486 (Number of obs=4180)

방식의 근무유연성 선호강도에 대한 업무특성(의존성, 전문성)의 상관관계를 분석한 결과에 따르면, 근로자가 담당하고 있는 업무가 동료나 고객, 외부 기관 등에 대한 의존성이 낮은 업무일수록 장소 선택에 대한 선호가 강한 것으로 확인되었으며, 전문성 수준이 높은 업무일수록 개인이 희망하는 장소를 선택하여 근무하는 유연성 선호강도가 높은 것으로 분석되었다. 지방이전 기관에 근무하는 근로자가 이전하지 않는 기관의 근로자들보다 장소를 선택하여 근무하려는 선호가 유의미하게 차이를 나타내고 있다.

여성인 경우, 10세 이하 자녀가 있는 경우 업무장소를 선택하여 근무하는 유연성에 대한 선호강도가

높을 것으로 나타났다. 다만, 결혼 여부와 정규직 여부는 유의미하지 않았다.

라. 정리

분석 결과에 따르면, 시간과 장소를 선택하는 유연성에 대한 근로자들의 선호 수준과 이들이 담당하고 있는 업무특성 간의 유의미한 상관관계가 존재하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 결혼 여부보다는 성별과 10세 이하 자녀유무가 유의미한 상관관계를 가지고 있음을 확인할 수 있었다. 지방이전과 같은 비자발적인 근무환경의 변화도 근무유연성에 대한 수요를 발생시킨다는 점도 주목할 필요가 있다.

〈표 8〉 장소선택 근무유연성 선호 수준 분석결과

		Coef.	Std. Err.	z	P> z
업무특성	의존성	-.100427	.0164877	-6.09	.000
	전문성	.1174793	.0163175	7.20	.000
성별		-.1854991	.0384173	-4.83	.000
결혼 여부		.027556	.0438227	0.63	.529
10세 이하 자녀 유무		.1093024	.0381941	2.86	.004
지방이전 여부		.1852278	.0326437	5.67	.000
정규직 여부		-.0114893	.0445661	-0.26	.797

Log Likelihood=-7051.1977 (Number of obs=4180)

“
**공공기관을 비롯하여
 향후 근무유연성을 제공하는 방안**에 대한
논의는 더욱 확대될 것으로 예상된다.
**거시적인 시각에서 업무의 특성이나
 근로환경의 변화 등을 고려하여
 실효성 있는 제도로 정착시키는 방안**에 대한
심도 있는 고민이 전제되어야 할 것이다.
 ”

민간부문 유연근무제 확산을 주도하기 위해 공공기관의 선도적인 유연근무제 활성화를 요청하는 것이 정부의 지침임에도 불구하고, 현재 공공기관의 유연근무제 활용률이 저조한 것은 새로운 업무형태에 대해 아직 익숙하지 않고, 유연근무제에 따른 업무절차 개선 및 제도의 미비, 조직문화의 낮은 수용도 등이 여전히 장애로 작용하기 때문인 것으로 추측할 수 있다.

VI. 향후 논의

유연근무제에 대한 논의는 일반적으로 가족친화적인 측면을 중심으로 진행되어 왔으나, 기술의 발전, 업무수행 방식의 변화, 업무의 특성변화, 근무환경의 변화 등에도 주목해야 할 필요가 있다. 시간과 장소의 근무유연성에 대한 선호는 남성보다는 여성에서 유의미한 차이를 보이고 있으나, 10세 이하 자녀 유무의 유의미성을 확인한 데 비해 결혼 유무의 유의성을 확인하지 못한 점도 주목할 필요가 있다. 일반적인 가사 의무보다는 육아에 따른 유연근무의 필요성이 암시하고 있는 것으로도 해석할 수 있기 때문이다.

U. S. Census Bureau의 자료에서 재택근무에 대한 수요가 청년층보다는 중장년층 근로자 그룹에서

더 큰 것도 시사하는 바가 크다. 무엇보다 재택근무자 가운데 상당수가 각 기업에서 중추적인 역할을 담당하는 30~50세 초반의 근로자들이라는 점에 주목하여야 한다. 상대적으로 고학력이면서 임금수준이 높은 인력의 이탈을 방지하면서, 유인하기 위한 수단으로 유연근무제의 활용가치를 암시하고 있는 것이다.

공공기관을 비롯하여 향후 근무유연성을 제공하는 방안에 대한 논의는 더욱 확대될 것으로 예상된다. 단순히 가족친화적인 제도로서 운영하기보다는 거시적인 시각에서 업무의 특성이나 근로환경의 변화 등을 고려하여 실효성 있는 제도로 정착시키는 방안에 대한 심도 있는 고민이 전제되어야 할 것이다. 가족친화적인 제도로만 인식하여 운영한다면, 현재 공공기관의 낮은 수준의 이용률을 극복하기 쉽지 않기 때문이다. KIF

<참고문헌>

- 기재부, 「2013년 1/4분기 공공기관 유연근무제 추진 현황」, 보도자료, 2013. 5. 20.
- 배귀희·양진모, 「공무원 유연근무제 정착에 관한 실증적 연구: 탄력근무, 시간제근무 및 재택근무를 중심으로」, 『한국지방자치학회보』, 제23권 4호, 2011.
- 민경률·박성민, 「유연근무제가 조직결과에 미치는 영향력에 관한 연구: 공공조직 내 개혁가치의 조절효과를 중심으로」, 『한국행정논집』, 제25권 4호, 2013.
- 박한준, 「공공기관 유연근무제 도입에 대한 소고」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2013.
- _____, 「공공기관 유형별 유연근무제 활성화 방안」, 한국조세연구원, 2012.

- Brewer, Gene A., and Sally Coleman Selden, "Why Elephants Gallop : Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 2000, pp. 685~711.
- Brown, M. et al., *States as Employers of Choice*, Boston College, 2009.
- McGuire, J. F. et al., *Flexible Work Arrangements: The Fact Sheet*, George Washington Law Center, 2010.
- Perry-Smith, J. E. & Blum, T. C., "Work-Life Human Resource Bundles and Perceived Organizational Performance," *Academy of Management Journal*, 43(6), 2000.
- Recruitment & Employment Confederation, *REC Flexible Work Commission Report*, REC, 2011.
- Schein, E. G., *Organizational Culture and Leadership 4th ed.*, John Wiley & Sons Inc., 2010.
- U. S. Census Bureau, *Home-Based Workers in the United States: 2010*, U. S. Dept of Commerce, 2012.

2015 예산안 편성

- 경제·안전·희망을 위한 2015년 예산안 편성
김윤상 / 기획재정부 예산정책과 과장
- 2015년 예산안과 2014~2018 국가재정운용계획 평가
홍승현 / 한국조세재정연구원 재정지출분석센터장

* '경제·안전·희망'을 위한 2015년도 예산안이 발표되었다. 『재정포럼』에서는 2015년 예산안 편성의 추진배경 및 주요 내용과 이에 대한 평가를 정책담당자 및 전문가로부터 들어보는 특집을 마련하였다. <편집자 주>

경제 · 안전 · 희망을 위한 2015년 예산안 편성



김윤상
기획재정부 예산정책과 과장

최근 저성장, 저물가 등 경제의 활력이 저하되고 있으며 잠재성장률의 하향세가 눈에 띄게 드러나기 시작했다. 과거 일본이 장기침체로 진입하는 과정에서 나타난 경제지표와 지금 우리나라의 경제지표가 유사성을 띠면서 우리나라 역시 장기 침체로 진입할 수 있다는 위기감이 돌기 시작한 것이다. 내적으로는 잠재성장률 저하와 급격한 고령화라는 인구구조 변화 등에 직면하고 있고, 외적으로는 엔저로 대표되는 일본의 아베노믹스와 중국 경제의 내수 중심 전환, 미국의 양적 완화 축소 등의 여건 변화 속에서 우리나라도 방향성을 가진 정책 대응이 필요하였다. 이런 상황에서 정부는 지난 7월 총 41조원 규모의 거시정책 패키지 등 새 경제팀의 경제정책방향을 발표했다. 이에 따라 2015년 예산안도 민간부문에 활력을 불어넣고, 우리 경제 재도약의 토대를 마련하기 위해 최대한 확장적으로 편성하였다.

I. 2015년 예산안의 전체적인 모습

내년 예산규모를 살펴보면, 총지출은 376.0조원으로 올해보다 5.7%, 20.2조원 증가한 규모이다. 5.7%의 총지출 증가율은 금융위기에 대응하여 재정을 대폭 늘린 2009년 예산 이후 최대치이다. 총수입은 최근의 세수여건 악화 등에 따라 올해보다 3.6% 증가한 382.7조원이다.

2015년 재정운용 모습

(단위: 조원, %)

구분	2014년(A)	2015년(B)	증감(B-A)	증가율
◇ 총수입	369.3	382.7	13.4	3.6
◇ 총지출	355.8	376.0	20.2	5.7
◇ 관리재정수지	△25.5	△33.6		
(GDP 대비 %)	(△1.7)	(△2.1)		
◇ 국가채무	527.0	570.1		
(GDP 대비 %)	(35.1)	(35.7)		

세수여건 악화, 확장적 재정정책 추진으로 내년

도 관리재정수지는 GDP 대비 △2.1% 수준으로 전망되며, 국가채무는 GDP 대비 35.7% 수준으로 전망된다.

일시적으로 재정수지는 악화되지만, 2016년 이후에는 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지하는 등 총량관리를 강화하고, 공공부문 부채 관리 강화, 재정위험 모니터링 강화 등을 통해 2018년 재정수지를 GDP 대비 △1.0%로 단계적으로 개선해 나갈 계획이다. 확장적 거시정책 패키지 와 함께 확대 편성한 내년도 예산이 경제 활성화로 이어지고 세수도 개선된다면, 2018년 재정수지는 계획보다 더 나아질 수 있다고 본다.

분야별 자원배분을 살펴보면, 복지, 문화, 외교·통일, 공공질서·안전 등은 비중이 증가하고 SOC, 농림 등은 비중이 감소하고 있다. 문화 분야 증가율이 10.4%로 12대 분야 중 가장 높은 증가율을 보이고 있으며, 복지 분야는 8.5% 증가한 115.5조원 규모로 총지출 대비 비중이 역대 최초로 30%를 넘어섰다. 그리고 내년 예산안부터 12대 분야 외에 안전 분야를 별도로 분류하여, 올해보다 17.9% 증가한 14.6조원을 편성하였다.

(단위: 조원)

구 분	'14년(A)	'15년안(B)	증감 (B-A)	%
◆ 총지출	355.8	376.0	20.2	(5.7)
1. 보건·복지·노동	106.4	115.5	9.1	(8.5)
2. 교육	50.7	53.0	2.3	(4.6)
3. 문화·체육·관광	5.4	6.0	0.6	(10.4)
4. 환경	6.5	6.7	0.3	(4.0)
5. R&D	17.8	18.8	1.0	(5.9)
6. 산업·중소기업·에너지	15.4	16.5	1.1	(7.0)
7. SOC	23.7	24.4	0.7	(3.0)
8. 농림·수산·식품	18.7	19.3	0.6	(3.0)
9. 국방	35.7	37.6	1.9	(5.2)
10. 외교·통일	4.2	4.5	0.3	(6.9)
11. 공공질서·안전	15.8	16.9	1.1	(7.1)
※ 안전예산	12.4	14.6	2.2	(17.9)
12. 일반·지방행정	57.2	59.2	2.0	(3.4)

II. 중점 추진과제

1. 경제 활성화

먼저, 재정의 마중물 역할을 통해 경제활력을 제고하고, 미래대비 투자를 확대하였다.

일자리 예산을 13.2조원에서 14.3조원으로 확대했으며, 계속사업의 조기완공 및 안전시설을 중심으로 SOC 투자를 23.7조원에서 24.4조원으로 확대하였다. 지역공약과 지역특화 프로젝트, 행복생활권 등 3대 지역사업도 본격적으로 추진된다.

중소기업 정책금융을 올해보다 5조원 늘어난 97조원 규모로 확대하고, 산업단지 인프라 등을 확충하여 기업 투자를 유도할 계획이다. 또한 부족한 국내수요를 보완하기 위해 수출시장을 개척하고 내수기업의 수출기업화 및 유망 수출기업 육성

노력도 강화해 나갈 계획이다. 특히, 고용 창출이 우수한 가젤형 기업 500개를 선정하여 글로벌 중견기업으로 육성할 계획이다.

창조경제, R&D, 유망 서비스업 지원 등 미래대비 투자도 확대하였다. 한국형 실리콘 밸리인 판교 창조경제 밸리를 육성하고 창조경제혁신센터를 전국에 확대하는 등 창조경제의 가시적 성과 실현을 뒷받침할 계획이다. 또한, 5세대 이동통신 등 13대 성장동력을 중심으로 R&D 투자도 확대하고, 융합 연구·기술거대 활성화를 통해 연구성과를 극대화할 계획이다. 더불어 의료·관광·콘텐츠 등 유망 서비스업 육성을 위해 관련 펀드 신규조성 등 지원을 확대하고, 농수산업의 6차 산업화를 지원하는 등 전통산업을 고부가가치 산업으로 재편할 계획이다.

2. 안전사회 구현

국민들이 안심하고 생활할 수 있는 사회를 구현하기 위해 안전투자를 확대하고 사회 위해요인을 근절할 계획이다. 특히, 안전예산이라는 별도의 분류체계를 신설하여 안전예산을 체계적으로 관리할 예정이다.

안전과 직결되는 핵심사업을 중심으로 안전예산을 올해보다 2.2조원 늘린 14.6조원으로 편성하였다. 전면적인 시설물 안전점검을 실시하고 안전투자펀드를 '17년까지 총 5조원을 조성할 계획이다. 특수소방차, 소방헬기 등 지자체 소방장비 구입을 한시 지원하고, 경찰, 소방 등 8개 분야 재난통신체계를 일원화하여 신속한 재난대응체계를 구축할 계획이다. 또한 안전 분야 전문인력을 확충하고 체험 중심의 안전교육도 강화할 예정이다.

4대 사회악 근절 노력도 지속할 계획이다.

CCTV를 올해 15.7만대에서 17만대로 확대하여 안전한 학교환경을 조성하고, 급식관리 지원센터를 20개소 늘린 208개소로 확대하여 어린이 먹을거리가 보다 안전하게 공급되도록 노력할 계획이다.

또한 군에 대한 국민들의 신뢰를 높이기 위해 방위능력을 보다 확충하고, 병영문화를 개선해 나갈 계획이다. Kill Chain, 다연발 로켓, 이지스함, 차세대 전투기 등 핵심 전력을 적기에 확보하고 접적지역의 전투역량을 강화할 예정이다. 병영문화 개선을 위해 군 장병을 위한 인성·인문 교육을 확대하고, 병사 봉급을 15% 인상하여 장병들의 복지 수준을 높일 계획이다.

3. 민생안정

소상공인과 비정규직의 소득기반을 확충하고, 기초연금, 반값등록금 등 핵심 복지정책의 기본 틀을 완성할 계획이다.

소상공인시장진흥기금을 신설하고 그 규모를 2조원 규모로 대폭 확대했다. 특히, 20%대의 고금리를 7%대의 저금리로 바꿔주는 대환대출을 신설하고, 전통시장을 골목형, 문화관광형, 글로벌 명품형으로 구분하여 맞춤형으로 지원할 계획이다. 또한, 임금근로자의 전직을 유도하기 위해 사업정리, 취업 지원, 채무조정 등을 패키지로 지원하는 희망리턴 패키지 사업도 신설하였다.

비정규직·실업자·저임금근로자의 생활안정 3중 지원제도도 신설할 계획이다. 비정규직을 정규직으로 전환하고 임금을 인상할 경우, 임금인상분의 50%(월 최대 60만원)를 1년간 지원하는 정규직 전환지원금을 신설하고, 일시적인 실업기간 중 국민연금 보험료의 75%를 지원하는 실업크레디트도 도입할 계획이다. 2015년 7월에 도입되는 중소

기업 퇴직연금기금제도의 안정적인 정착을 뒷받침하기 위해 퇴직연금기금에 가입하는 사업장의 저소득근로자를 대상으로 퇴직연금 사업주 부담금의 10%를 지원하고 운용수수료 50%를 보조할 계획이다.

나아가 생애주기별, 수혜대상별 맞춤형 복지·고용도 지속적으로 지원해 나갈 계획이다. 청년을 대상으로는 반값등록금을 완성, 창업 촉진, 직업교육 등을 강화할 계획이다. 여성 대상으로는 일·가

정 양립을 위한 양질의 시간선택제 일자리를 1만명으로 올해보다 두 배 늘리고, 직장 어린이집도 지속적으로 확충할 계획이다. 어르신 대상으로는 2014년 7월에 도입된 기초연금(15년 월 20.4만원)이 안정적으로 안착되도록 노력할 계획이다.

의료·주거 등 가계 생계비 부담도 완화할 계획이다. 어린이 예방접종 대상에 A형 간염을 추가하고, 어르신 독감 예방 무료접종도 내년에는 보건소뿐만 아니라 모든 의료기관에서 확대 시행할 계획

저소득층

생계급여 지원	희망키움통장 가입대상	동절기 연료구입 지원	긴급복지 지원 대상
연평균 684만원 → 720만원	1만~2만 가구	96만 가구 월평균 3.6만원 (신규)	월평균 196만~245만원 → 309만원 이하 소득자

여성

직업교육 훈련과정	새일센터	한부모 가족 아동 양육비
630개 → 720개	140개소 → 145개소	연 84만원 → 연 120만원

장애인

장애인 기초급여	장애수당	장애인 출산비	활동지원 서비스
180만원 → 244만원	월 3만원 → 월 4만원	1~3급 → 6급까지	5.4만명 → 5.8만명

농어민

쌀고정직불금	농어업민 정책자금 금리인하	농작물 수입보장보험 도입
90만원/ha → 100만원/ha	0.5~2%p	콩, 양파, 포도 등 3개 품목, 32억원(신규)

국가유공자

참전 명예수당 등	노령·독거 참전용사 간병서비스	인천 보훈병원 건립
월 1만원 인상	주 1~2회 → 주 3회 확대	95억원

영유아

난임부부 체외수정 시술비 지원단가 인상	
	180만원/회 → 190만원/회
직장어린이집 설치 지원	90개소 → 110개소
시간제 보육기관 확대	85개 → 230개
어린이 무료예방접종에 A형간염 추가	무료

학생

청소년 방과후 아카데미	200개 → 250개
학업이탈 청소년 학업복귀·취업 지원	54개소 → 200개소
국가장학금 지원	3.7조원 → 3.9조원
행복기숙사 건립 지원	6,200명 → 7,000명

중장년

선택진료비, 상급 병실료, 간병비 등 3대 비급여 제도개선	
공공 임대주택 공급확대	연 9만호 → 11만호
만 50세부터 생애설계 서비스 지원	10억원(신규)


어르신

기초연금 수급자 확대	447만명 → 464만명
노인 일자리 확대	31만개 → 33.7만개
독감예방 접종기관	보건소 → 민간병원까지
장기요양보험 치매 특별 등급 운영	5만명 → 5.3만명
읍면동 단위 행복학습센터 확대	181개 → 273개

이다. 에너지 바우처를 도입하여 저소득 어르신 · 장애인 · 아동가구 96만 가구에 10만원 내외를 지급하여 겨울철 난방비 부담을 덜어드릴 계획이다.

Ⅲ. 맺음말

2015년도 확장적 재정운용에 따라 재정건전성에 대한 우려의 목소리가 높다. 하지만 우리나라의 재정건전성은 주요 선진국에 비해서 아직 양호하다. 다만, 앞으로 저출산 · 고령화 심화에 따른 재정지출 증가, 통일 등 재정위험 요소가 존재하고 있는 것은 사실이다. 따라서 정부는 재정위험 요소에 대한 모니터링을 해나갈 계획이며, 강도 높은 재정개혁도 지속적으로 추진할 계획이다. 금번 재정지출 확대와 함께 확장적 거시정책 패키지, 규제 완화 등으로 내수가 회복되고 세수도 증대되는 선순환구조가 정착되면 오히려 재정의 기초체력은 지금보다 더욱 강화될 것이다.

예산편성보다 더욱 중요한 것은 차질 없는 집행이다. 예산안의 법정기한 내 처리가 지연될 경우 예산 집행이 1월초부터 시작되지 못하는 등 1개월의 소중한 시간이 허비된다. 또한, 내년도 확장적 재정정책의 취지가 민간 부문으로 파급되기 위해서는 연초부터 적극적으로 재정집행을 추진할 필요가 있다. 올해는 예산안이 국회에서 2002년 이후 12년 만에 법정기일 내에 처리될 수 있기를 기대해본다. 

2015년 예산안과 2014~2018 국가재정운용계획 평가



홍승현

한국조세재정연구원 재정지출분석센터장

I. 도입

지난 9월 18일, 박근혜정부의 두 번째 예산안과 국가재정운용계획이 발표되었다. 국회예산심의 기간의 확대에 따라 기존에 비해 약 일주일가량 빨리 발표된 이번 예산안은, 세월호 사태의 영향과 새로운 경제팀의 정책방향을 반영하여 '경제·안전·희망을 위한 예산안'이라는, 예산 편성에 있어서의 투자 중점방향을 제시하고 있다.

2015년 예산안에서 제시하는 기본 방향은 크게 세 가지이다. 첫 번째는 글로벌 금융위기 이후 악화된 재정건전성 회복을 위한 기존의 긴축적 재정 운용에서 경제의 회복 속도가 둔화되는 문제점에 적극적으로 대응하기 위해 단기적으로 적극적 확장정책을 통한 중장기 확대균형을 추구하는 방향으로 재정기조가 변화하였다. 두 번째는 우리 경제의 당면과제 해소를 위한 전략적 자원배분을 강화하는 것으로, 특히 세월호 사태로 불거진 사회의 안전관리 시스템을 확충하는 것이나 국방 관련 문제들의 해결, 취약계층 지원 등이 포함되어 있다.

마지막으로 제시된 것이 재정개혁을 통한 국민신뢰·재정건전성 회복 기반 마련으로, 지속적인 재정개혁과 국민과의 소통 채널 확대, 그리고 재정제도의 선진화를 추진한다는 내용이다.

예산안 이후의 중기 시계 전략을 제시하고 있는 2014~2018 국가재정운용계획은, '15년의 확장적 재정운용에서 이어지는 이슈, 특히 내수회복에 따른 세수증대를 통해 재정의 중장기적 기초체력을 강화하여 재정건전성을 확보하기 위한 여러 방안들을 제시하고 있다. 또한 예산안의 방향과 함께 국민과의 소통 및 신뢰를 제고하겠다는 기본 방향 하에, 국민 아이디어의 예산 반영, 재정정보 공개의 확대를 통해 재정투명성을 제고하고, 부정수급 등의 재정낭비를 줄여 나가겠다는 계획을 밝히고 있다.

'14년 예산을 발표할 때만 하더라도, 올해의 성장률 전망은 3.9%를 제시하면서 비록 '13년 6월 전망에 비해 0.1%p 하향 조정하기는 했지만, 세계경제가 완만히 개선되고, 경기회복을 위한 정책 노력에 힘입어 국내경제도 회복세를 보일 것으로 전

망하였다. 그러나 올해 초 세월호 사태 이후 내수 부진이 심화되면서 경제의 회복속도가 둔화되는 모습을 보였고, '13년 말 세수부족 사태로 재정지출이 감축되는 여파가 이어지면서, 올해의 성장률 전망도 3.7%로 낮추어 잡았지만 최근 들어 국내외 기관들이 전망을 낮추면서 이의 달성 여부도 불투명해지고 있다. 이러한 상황에서 새로운 예산안과 국가재정운용계획은 기존의 예상보다 어려운 경제 여건과 재정상황을 타개해 나가기 위해, 단기적인 경기대응 수단으로서의 확장적 재정기조를 통해 현재의 악순환 구조를 탈피할 필요성을 강조한다. 나아가 중장기적으로는 건전성을 지속적으로 추구하는 방향을 제시하고 있다.

II. 재정총량

2015년 총수입은 2014년 예산 369.3조원 대비 13.4조원(3.6%) 증가한 382.7조원에 달할 것으로 전망되고 있다. 이 중 국세수입은 올해 예산 216.5조원에서 5조원(2.3%) 증가한 221.5조원이 될 것으로 전망하고 있는데, 이는 내수 부진과 물가의 하향 안정화 추세를 반영하여 지난 2013~2017 국가재정운용계획상의 전망보다 13조원이 감소한 수치이다. 반면 기금수입 전망은 사회보장성 기금 수입의 증가와 스포츠투토 판매 수익금 및 마사회 특별 적립금의 편입으로, 2014년 예산 125.6조원 대비 6.4% 증가한 133.6조원에 달할 것으로 전망하였다.

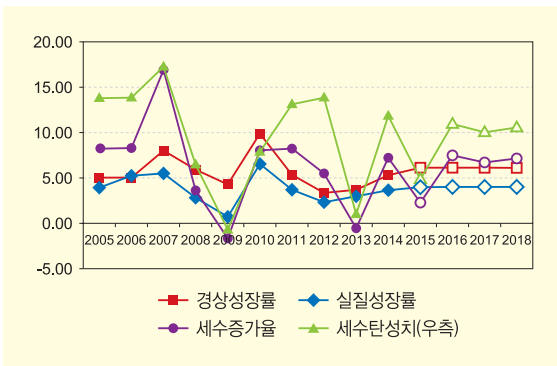
〈표 1〉 예산안과 국가재정운용계획의 재정총량 추이

(단위: 조원, %)

	'14년 예산	'15년 안	증가율	국가재정운용계획			평균 증가율
				'16년	'17년	'18년	
○총수입	369.3	382.7	3.6	404.6	428.1	450.8	5.1
• 예산	243.7	249.1	2.2	264.8	281.8	299.9	5.3
(국세)	216.5	221.5	2.3	238.1	254.1	272.3	5.9
• 기금	125.6	133.6	6.4	139.8	146.3	150.9	4.7
○총지출	355.8	376.0	5.7	393.6	408.4	424.0	4.5
• 예산	250.8	259.1	3.3	275.3	283.3	291.7	3.9
• 기금	105.0	116.8	11.3	118.3	125.1	132.2	5.9
• 의무지출	167.2	174.0		192.2	205.1	219.6	7.1
• 재량지출	188.6	202.0		201.4	203.3	204.3	2.0
○관리재정수지	-25.5	-33.6		-30.9	-24.0	-18.1	
(GDP 대비)	-1.7	-2.1		-1.8	-1.3	-1.0	
※통합재정수지	13.5	6.8		11.0	19.7	26.8	
(GDP 대비)	0.9	0.4		0.6	1.1	1.4	
○국가채무	527.0	570.1	8.2	615.5	659.4	691.6	7.0
(GDP 대비)	35.1	35.7		36.4	36.7	36.3	

2014~2018년 재정수입은 연평균 5.1% 증가하여, '18년에는 450.8조원에 이를 전망이다. 이 중 국세수입의 연평균 증가율은 5.9%로, '15년의 낮은 증가율에도 불구하고 향후 경기회복에 따른 세수 증가를 전망하여 '15~'18년 사이 연평균 증가율은 7.1%에 달할 것으로 전망하였다. 이는 경상성장률 기준으로 국세탄성치¹⁾가 1.1 정도에 해당하는 것으로 중장기적인 탄성치 감소추세와 GDP 기준연도 개편에 따른 level-down 효과²⁾를 고려하면, 세입확충 목표의 달성이 쉬운 일만은 아닐 것으로 보인다.

[그림 1] 세수탄성치의 추이 실적 및 전망



2013년 국세수입은, 본예산 216.5조원에서, 추경을 통해 6조원 감액된 210.4조원으로 조정되었지만, 실제 실적은 201.9조원으로 추가적인 8.5조원의 결손이 발생하였다. 국세수입이 전년도 대비

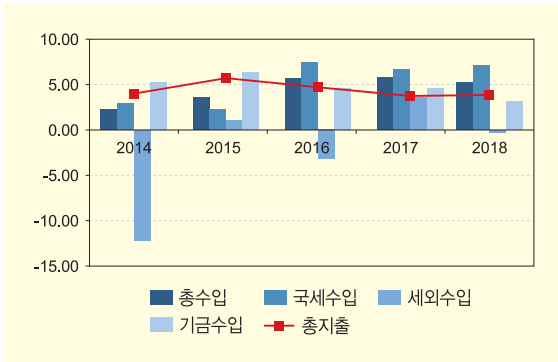
0.5% 줄어든 경우로, 글로벌 금융위기 당시 '09년을 제외하고는 아주 예외적인 경우라고 할 수 있다. 다만 '09년 당시는 전반적인 경제의 위축에 따라 소득세와 법인세가 크게 감소하여 세수 결손이 발생한 반면, '13년의 경우 소득세는 4.5% 증가한 반면 법인세가 4.5% 감소하는 모습을 보여주고 있다.

2014년 세수전망의 달성에도 어려움이 있을 것으로 예상되고 있다. 7월까지의 세수 진도비를 볼 때, '14년의 경우 57.5%로, '13년 결산 대비 진도율 60.7%와 추경 대비 진도율 58.3%에도 못 미치는 상태이고, 특히 침체된 경기상황의 영향으로 법인세에서의 진도비 부진³⁾이 계속 두드러지고 있다. 이러한 진도비 추세를 볼 때, 특별한 상황이 발생하지 않는 한 '14년에도 상당한 규모의 세수결손이 예상되고 있어, 현재의 조세시스템에 대한 구조적 검토가 필요할 것으로 보인다. 또한 이러한 세수결손 전망을 고려한다면, '14년 예산 대비 '15년의 세입 증가율 2.3%는 실적 대비로는 7%에 가까운 증가율로 국세탄성치도 1.1 정도로 증가하게 된다. 이 탄성치가 신계열 GDP 기준의 성장률을 이용한 점까지 고려하면, 내년 세입목표를 달성하는 것도 상당한 노력이 필요할 것으로 보인다.

1) 국세증가율과 경상성장률 사이의 단순 비율로 엄밀하게는 국세부양성(buoyancy)이라고 하지만, 일반적으로 탄성치(elasticity)로 더 많이 불리기에 여기에서도 탄성치라는 용어를 사용
 2) GDP통계를 기존의 2005년 기준에서 2010년 기준으로 개편하면서, GDP의 수준이 7~8% 상승하고, 성장률도 실질기준 0.2~0.5%p 상승하는 효과가 발생. 이로 인해, 세수 탄성치도 그만큼 수준 하락이 발생
 3) 7월 기준으로, '13년의 추경 대비 진도율은 48.4%, 결산 대비 진도율은 50.7%이고, '14년은 47.4%

[그림 2] 총수입·총지출 증가율 추세 전망

(단위: %)



총지출의 경우는 확장적 기조를 반영하여 '14년 대비 20.2조원(5.7%) 증가한 376조원에 이를 전망이다. 이는 글로벌 금융위기 당시 '09년 10.6% 증가율 이래 가장 높은 수준이고, 지난 2013~2017 국가재정운용계획에서의 368.4조원보다 7.6조원 증가된 규모이다. '15년의 높은 지출 증가율은 이후 점차 낮아져 '17년과 '18년에는 3.8%의 성장률을 전망하고 있어, '14~'18년의 연평균 지출 증가율은 4.5%로 전망되고 있다. 이 총지출 증가율은 동기간 총수입 증가율인 5.1%에 비해 낮기는 하지만, 차이가 0.6%p에 불과하고, 개별 연도별로 살펴봐도 '17년을 제외하고는 기존의 계획에서 재정건전성 유지를 위해 지켜왔던 원칙-지출 증가율은 수입 증가율보다 2~3%p 낮게 유지-은 지킬 수 없게 되었음을 보여주고 있다. 특히 이러한 소폭의 차이마저도 중기계획 후반부의 높은 국세증가율의 실현을 전제로 하고 있어, 총수입계획의 실현이 증가율 차이 유지에 중요한 역할을 하고 있다.

총지출의 내용을 살펴보면, 의무지출의 빠른 증가세가 두드러진다. '14~'18년 의무지출의 연평균

증가율은 7.1%로, 기존의 국가재정운용계획에 비해, 비록 박근혜정부 들어 일부 총의무지출 규모가 작아지긴 했지만 증가율은 3배 이상 빠른 추세를 보이고 있다. 이러한 빠른 의무지출의 증가로 인해 '14~'18년 총지출의 증가는 '15년을 제외하고는 거의 대부분 의무지출의 증가가 차지하고, 재량지출은 증가율이 1% 미만의 거의 동결 수준을 보일 것으로 전망됨으로써, 향후 재량지출 측면에서의 압박이 더욱 커질 것으로 예상된다.

<표 2> 지출 증가액과 증가율의 추세

(단위: 조원, %)

		2015년	2016년	2017년	2018년	연평균
증가액	총지출(A)	20.2	17.6	14.8	15.6	
	의무지출(B)	6.8	18.2	12.9	14.5	
	(B)/(A)	33.7	103.4	87.2	92.9	
증가율	총지출	5.6	5.7	5.8	5.3	5.1
	의무지출	4.1	10.5	6.7	7.1	7.1
	재량지출	7.1	-0.3	0.9	0.5	2.0

의무지출의 구성면에서, 여전히 가장 빠른 증가세를 보이는 것은 연평균 8.4%로 증가할 것으로 전망되는 복지 분야의 법정지출로, 특히 기초연금(15.0%), 공적연금(11.0%) 등이 빠르게 증가하면서, 전체 의무지출의 증가를 주도할 것으로 예상되고 있다. 지방이전재원의 경우, '13년 교부금의 정산 등이 반영되어 '15년 하향 조정된 후 세입증가율에 따라 연평균 6.4% 증가율을 보일 것으로 전망하고 있고, 이자지출도 국가채무의 증가에 따라, 기존 계획보다 빠른 증가세를 보이며 '20년에는 20.3조원에 달할 것으로 전망되고 있다.

〈표 3〉 국가재정운용계획별 관리대상수지
변화 전망 추이

(단위: 조원)

	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
2012~2016년	-14.3	-4.8	1.0	2.2	8.3		
2013~2017년		-23.4	-25.9	-17.0	-14.1	-7.4	
2014~2018년			-25.5	-33.6	-30.9	-24.0	-18.1

관리재정수지는 확장적 재정운용으로의 기초 전환으로 큰 폭으로 적자가 확대되어 상당기간 큰 적자가 유지될 것으로 전망되고 있다. 2015년 관리대상수지는 33.6조원의 적자가 예상되고 있고, 현 정부의 마지막 연도인 '17년에도 24조원의 적자를 전망하고 있다. 이러한 완만한 개선 추세는, 과거의 '장밋빛 중기 전망 관행'에서 상당부분 전망을 현실화시켰다는 긍정적인 평가와 함께, 재정건전성에 대한 목표의 실종이라는 비판이 함께 제기되고 있는 부분이다. 특히 향후 '완만한 개선'이 확대재정 효과로 인한 세수확대 전망에 크게 의존한다는 점에서, 이러한 개선 전망에 여전히 일부 낙관적인 요소를 가지고 있다고 평가할 수 있다.

국가채무는 '14년 527조원(GDP 대비 35.1%)에서 '18년에는 691.6조원(GDP 대비 36.3%) 까지 연평균 7%의 속도로 빠르게 증가할 전망이다. 지난 '13~'17 국가재정운용계획의 연평균 증가율 6.2%보다 증가 속도뿐 아니라, 규모에서도 상당한 증가가 전망되고 있으나, GDP 대비 비율은 기준년 개편의 효과로 여전히 30%대 중반에서 유지되고 있다.⁴⁾

〈표 4〉 국가재정운용계획별 국가채무 변화 전망 추이

(단위: 조원)

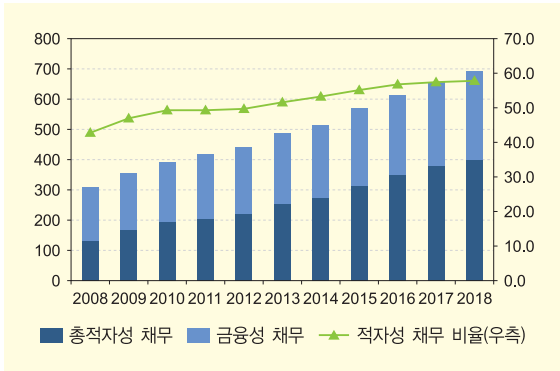
	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	연평균 증가율
2012 ~ 2016년		445.9	464.8	470.6	481.2	487.5			2.3
2013 ~ 2017년			480.3	515.2	550.4	583.1	610.0		6.2
2014 ~ 2018년				527.0	570.1	615.5	659.4	691.6	7.0
실적치	402.8	425.1	464.0						

국가채무의 구성에 있어서도, 국민의 세금부담으로 이어지는 적자성 채무의 비율이 꾸준히 높아지고 있다. '14~'18년 연평균 국가채무 증가율은 7.7%이나 적자성 채무는 9.9%로 더 빠른 증가세를 보이고 있고, 전체 국가채무에서 적자성 채무가 차지하는 비중도, 이미 '13년에 50%를 넘어섰고, '15년 55.1%, '18년에는 57.9%까지 증가할 것으로 전망되고 있다. 특히 적자성 채무 중 일반회계의 적자보전으로 인한 부분이 연평균 12.9%로 증가하면서, 적자성 채무에서 차지하는 비중도 '14년 73%에서 '18년에는 81%까지 늘어날 전망이다.

4) '15년 국가채무가 지난해 국가재정운용계획에 비해 19.7조원이 늘어났지만, GDP 기준년의 변화로 GDP 대비 비율은 36.5%(과거 기준)에서 35.7%(신 기준)로 오히려 감소

[그림 3] 국가채무 구성변화 추이

(단위: 조원, %)



III. 분야별 지출

2015년 예산안의 분야별 지출은, 총지출 증가율의 상승에 따라 지난해에 비해 증가율이 높아진 분야들이 많아졌다. 특히 '14년 예산에서 지출 구조조정의 대상으로 감소세를 보였던 부분들이 모두 증가하는 모습을 보이고 있어, 전 지출분야에 있어 모두 '14년 대비 증가하는 모습을 보이고 있다. 환경(△1.5% → 4.6%), 산업·중소기업·에너지(△8.4% → 7.1%), SOC(△6.8% → 3.0%), 농림·수산·식품(△1.6% → 3.2%) 분야들은 '14년 예산에서의 감소에도 불구하고 '15년 예산에는 큰 증가세를 보이고 있고, 교육(1.8% → 4.5%), 문화·체육·관광(3.9% → 11.1%), R&D(2.3% → 5.6%), 외교·통일(2.4% → 7.1%), 공공질서·안전(3.3% → 7.0%) 분야들에서는 '14년 예산에 비해 증가율이 2배 이상 증가하였다.

2014~2018 국가재정운용계획에서는 문화·체육·관광 분야(11.2%)가 가장 높은 증가세를 보이고 있고, 보건·복지·고용(6.7%), 일반·지방행

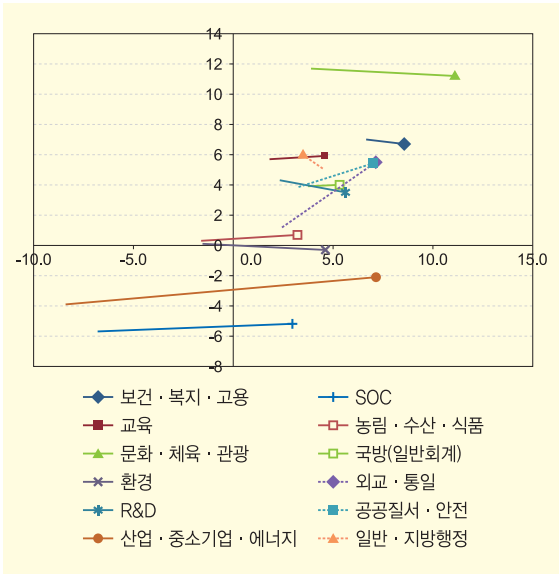
정(6.0%), 교육(5.9%) 등과 함께 꾸준히 높은 증가율을 유지하고 있다. 증가율에 뚜렷한 변화를 보인 경우는 외교·통일 분야로 연평균 증가율이 1.2%에서 5.5%로 크게 증가했고, 공공질서·안전(3.9% → 5.4%), 일반·지방행정(5.1% → 6.0%) 분야에서도 증가율이 상승하였다. 반면, 산업·중소기업·에너지(△3.9% → △2.1%), SOC(△5.7% → △5.2%)는 감소 추세가 완화되는 모습을 보이고 있다.

<표 5> 예산안과 국가재정운용계획의 분야별 배분

구분	'14년 예산	'15년 안	증가율	국가재정운용계획			
				'16년	'17년	'18년	'14~'18년 연평균 증가율
◆ 총지출	355.8	376	5.7	393.6	408.4	424	4.5
1. 보건·복지·고용	106.4	115.5	8.6	122.6	129.9	137.7	6.7
2. 교육	50.7	53	4.5	57.5	60.7	63.9	5.9
3. 문화·체육·관광	5.4	6	11.1	6.6	7.3	8.3	11.2
4. 환경	6.5	6.7	4.6	6.5	6.4	6.4	-0.3
5. R&D	17.8	18.8	5.6	19.6	20.1	20.4	3.5
※ 창조경제	7.1	8.3	16.9				
6. 산업·중소기업·에너지	15.4	16.5	7.1	15.3	14.6	14.2	-2.1
7. SOC	23.7	24.4	3.0	22.4	20.7	19.1	-5.2
8. 농림·수산·식품	18.7	19.3	3.2	19.1	19.1	19.2	0.7
9. 국방(일반회계)	35.7	37.6	5.3	39.1	40.4	41.7	4
10. 외교·통일	4.2	4.5	7.1	4.7	4.9	5.2	5.5
11. 공공질서·안전	15.8	16.9	7.0	17.8	18.7	19.5	5.4
※ 안전예산	12.4	14.6	17.7				
12. 일반·지방행정	57.2	59.2	3.5	63.8	67.8	72.4	6

[그림 4] 분야별 지출 증가율의 변화

(단위: %)



주 1) X축은 예산상의 증가율, Y축은 국가재정운용계획상의 증가율
 2) ('14년 예산안, '13~'17년 평균)-('15년 예산안, '14~'17년 평균)으로 표시가 있는 것이 '15년 예산

총지출 증가액에서 차지하는 비중의 변화로 보면, '14년 예산에 비해 '15년 예산안은 보건·복지·고용(75.9% → 45.9%) 분야에의 집중이 완화되고, 다른 분야로의 지출이 증가하는 경향을 보이고 있다. 특히 산업·중소기업·에너지, SOC에서는 '14년에서의 감소가 '15년 증가로 전환되면서 이러한 변화가 발생하고 있는데, 그래도 여전히 전체 지출 증가에서 보건·복지·고용이 차지하는 비중이 압도적으로 높은 것을 볼 수 있다.


IV. 맺음말

국내외적으로 경제상황의 어려움에 대한 우려의 목소리가 높은 시기이다. 국제기구들에서도 향

후 경기회복을 전망하고 있으면서도 그 회복속도에 있어서는 하향 조정을 거듭하면서, 기존의 재정건전성 확보를 위한 노력을 지속하면서도, 좀 더 성장친화적이고 효과적인 정책방향에 대한 논의들이 확대되고 있다. 우리나라도 글로벌 금융위기의 심각한 위험을 훌륭하게 견뎌냈음에도 불구하고, 이후 경제의 회복에 있어서는 과거의 다른 위기들 이후의 회복속도를 보이지 못하고 있어 다양한 정책적 대응 요구들이 쏟아져 나오고 있다. 특히, 올해 초 세월호 사태 이후 내수 부진에 따른 경제의 회복속도가 둔화되는 데 따른 우려가 커지면서, 적극적 경기대응에 대한 요구들이 더욱 높아졌고, 이러한 상황을 반영하여 2015년 예산안은 단기적 확장기조로의 전환을 분명히 하고 있다.

이러한 정책방향에 대해서 환영의 목소리와 함께 우려의 목소리도 높다. 최근의 경제상황이 재정확장이 필요한 상황인지에 대한 경기판단의 문제는 차치하더라도, 재정건전성 측면에서 상당히 높은 수준의 관리재정수지 적자를 다음 정권까지 물려주어야 하는 문제나, 최근의 세수탄성치 하락세에 비추어 경기회복에 따른 높은 세수증가율의 실현가능성 등에 대해 의문을 제기하는 측면도 있다. 물론, 예산안과 국가재정운용계획에 정부가 향후 계획하고 있는 다양한 재정건전성 관리방안들이 제시되어 있지만, 이들이 주로 재정 '관리' 측면에 집중되어 있다는 한계가 지적되고 있다. 어려운 재정상황 속에서도 급격하게 늘어나는 재정에 효율적인 집행을 제고하기 위한 효과적인 재정관리의 필요성은 그 어느 때보다 높다고 할 수 있지만, 재정건전성 관리의 좀 더 직접적인 지표인 재정수지나 부채수준에 대한 뚜렷한 목표와 전략을 제시하지 못하고 있다는 점에서는 한계가 있다고 할 수

있다.

올해는 국회의 예산심의기간 확대를 위한 기간 조정의 첫 해로 기존보다 10여 일 일찍 예산안이 국회에 제출되었고, 향후 2년간 매년 10일씩 앞당겨져 '17년 예산안부터는 국회의 예산심의기간이 90일로 확대되게 된다. 정치적 대립상황의 지속으로 올해의 심의 일정은 제출일과 상관없이 늦추어지게 되었지만, 국민의 한 사람으로서 올해의 예산 심사가 충실히 진행될 수 있기를 바라는 마음이다. 특히 정책기조의 변화가 담겨져 있는 예산안이기에, 경기회복을 촉진하는 효과와 향후 재정수입의 확대로 연결될 수 있는 내용들이 충실히 담겨져 있는지를 꼼꼼히 확인하는 과정이 이루어지기를 기대해 본다. 



정책토론투리포트

■ 제3차 재정성과관리 국제포럼

제3차 재정성과관리 국제포럼

개요

- 주제 Assessing the Past Decade of Global PB Experience
- 일시 2014년 9월 1일(월)~2014년 9월 3일(수)
- 장소 JW Marriot Hotel Meeting Room 1
- 주최 한국조세재정연구원
- 후원 기획재정부
- 진행순서

9월 2일

- 09:30~10:00 **환영사**
 옥동석 한국조세재정연구원장
개회사
 박노옥 한국조세재정연구원 재정성과평가센터장
- 10:00~10:15 **포토타임**
- 10:15~12:00 **Session 1: 「Assessing the Past Decade of Global PB Experience」**
 ▶ 좌 장 원종학 한국조세재정연구원 평가제도팀장
 ▶ 발표 자 Teresa Curristine(IMF)
 Lisa Von Trapp(OECD)
 Ray Shostak(Former Head of Delivery Unit, UK Prime Minister's Office)
- 13:00~15:00 **Session 2: 「Assessing the Past Decade of Korean PB Experience」**
 ▶ 좌 장 김종면 아태재정협력센터장
 ▶ 발표 자 이장로 기획재정부 성과관리과 과장
 박노옥 한국조세재정연구원 재정성과평가센터장
- 15:00~15:30 **휴식**
- 15:30~17:00 **Session 3: 「Experience and Lessons from the US」**
 ▶ 좌 장 오영민 한국조세재정연구원 성과관리팀장
 ▶ 발표 자 Dustin Brown(Deputy Associate Director for Management, Office of Management and Budget, US)
 Chris Mihm(Managing Director, Government Accountability Office, US)

9월 3일

- 15:30~17:00 **Session 4: 「Experience and Lessons from Canada/Germany」**
 ▶ 좌 장 전병목 한국조세재정연구원 조세지출성과관리팀장
 ▶ 발표 자 Brian Moosang(Senior Advisor, Centre of Excellence for Evaluation, Treasury Board of Secretariat, Canada)
 Michael Thöne(Managing Director, FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne, Germany)
- 10:30~10:45 **휴식**
- 10:45~12:15 **Session 5: 「Experiences and Lessons from Iran / Japan / Philippines」**
 ▶ 좌 장 원종학 한국조세재정연구원 평가제도팀장
 ▶ 발표 자 Alireza Sarraf(Deputy President Office of Panning and Budgeting, Steering Committee of Performance Budgeting, Iran)
 Hideaki Tanaka(Professor, Graduate school of Governance Studies, University of Meiji, Japan)
 Omi Castanar(Reforms Coordinator, Office of the Secretary Department of Budget and Management, Philippines)
- (가나다 순)
- 12:15~12:30 **폐회사**

* 본 원고는 2014년 9월 1일~9월 3일 JW Marriot Hotel Meeting Room에서 개최된 『제3차 재정성과관리 국제포럼』의 주제 발표 요약입니다. 주제 발표의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다.



제3차 재정성과관리 국제포럼

- 2014년 9월 1일부터 3일간 개최된 이번 포럼에서 서는 「Assessing the past decade of the Korean PB Experience」라는 주제로 IMF, OECD 등 국제기구 관계자, 각국의 재정관료 및 예산제도 전문가들이 참석하여 한국의 지난 10년간의 성과주의 예산제도 도입 성과와 각국의 경험에 대해 열띤 토론을 하였음
- 2012년 2월 처음 개최된 이후 올해로 3회째를 맞이한 이번 포럼은 한국의 경험뿐 아니라 재정성과관리 경험이 풍부한 미국, 캐나다 및 최근 활발하게 재정성과관리 개혁을 추진하고 있는 일본, 이란, 필리핀의 경험이 공유되어 생산적이고 발전적인 토의가 내실 있게 이루어진 것으로 평가됨. 포럼의 주요 내용은 다음과 같음

Session 1

Assessing the past decade of global PB experience

Presentation 1

Assessing Past Decade of PFM Reforms



Teresa Curristine

(Senior Economist, Fiscal Affairs Department, IMF)

- 주요 재정관리 개혁
 - 재정준칙과 재정책임법은 재정적 지속가능성을 위해 시행되었으며, 재정목표를 수립하고 국가채무와 재정적자에 제한을 두기 위해 제정되었음
 - 중기예산계획은 다년도적 시각에서의 수입과 지출을 관리하고 우선순위를 매기는 제도적 방식이며, 이로 인해 재정적 지속가능성, 효율적인 배분, 그리고 공공재의 효율적인 전달과 같은 목표를 달성할 수 있었음
 - 성과주의 예산제도는 예산관리와 관련된 의사결정에 필요한 성과정보를 포함시키고 사용하는 내용의 개혁이며, 역시 공공재와 공공서비스를 효율적으로 배분하고 전달하기 위해 고안되었음
 - 재정위기관리는 정보를 통해 재정적 지속가능성을 지향하며, 근원적인 재정위기를 이해하고 그러한 위기를 보고하고 관리하기 위한 전략을 세우는 재정관리 개혁임
 - 독립적인 재정 의회 역시 정보를 통해 재정적 지속가능성을 높이기 위해 고안된, 정부의 재정목



표와 성과를 공적으로 모니터링하고 검토하는 독립적인 기구임

■ 재정관리 개혁의 동향

- 재정준칙을 준수하는 국가는 1990년 5개국에서 2013년 82개국으로 증가함
- 중기예산계획을 수립한 국가는 1990년 20개국 이하에서 2008년 130개국으로 증가
- 재정 의회는 1990년 6곳에서 2013년 약 28곳으로 증가하였으며, IMF에 재정 재무상태표를 보고하는 국가들 역시 2004년 21개국에서 2011년 41개국으로 증가
- 성과정보와 관련해서는 2007년부터 80%의 국가들이 활용하기 시작했으며 2011년도에는 67% 정도의 국가들이 성과주의 예산제도 체계를 활용하고 있는 것으로 나타남
- 1999년부터는 111개국이 “Fiscal Transparency ROSC(Report on the Observance of Standards and Codes)”를 받았으며 2011년 말에는 126개국이 PEFA(Public Expenditure and Financial Accountability) 진단 평가를 받았음

■ 재정관리 개혁의 시사점

- 재정준칙
 - 교훈: 변화하는 경제환경에 적응할 수 있는 유연성과 정치적 책임성, 통합된 체계 및 예산제도, 특수한 환경에 대한 국가들의 적응력이 필요
 - 도전 과제: 외부 충격에의 경직성, 강화 메커니즘의 부재, 지원 기관의 부족 등
- 중기재정계획
 - 교훈: ① 단일한 중기재정계획 모델보다는 각 국가의 상황에 맞는 다양한 중기재정계획이 필요 ② 재정규율을 촉진시키기 위해서는 통합된

체계가 보다 효율적임 ③ 전제조건으로는 신뢰성 있는 예산 과정, 견실한 거시경제적 환경, 투명한 재정목표, 하향식 예산과정이 있음 ④ 신뢰성 강화를 위해 정기적인 중기 전망치의 업데이트, 다년 동안의 원만한 이행을 위한 강력한 통제가 필요

- 도전 과제: ① 예산 과정에 통합되지 않음 ② 과도하게 낙관적인 전망 ③ 위기 상황에서는 예산총액을 지키기 어려움 점 등이 있음

• 성과주의 예산제도

- 교훈: ① 정치적 및 제도적 리더십이 필요 ② 일선 서비스 집행 관료들의 주인의식과 참여가 필요 ③ 정치경제적 환경 변화에 따라 성과시스템이 진화해야 함 ④ 게이밍 방지를 위해 인센티브 구조가 진화해야 함 ⑤ 성과주의 예산과 관리는 근본적으로 연계된 것임
- 도전 과제: ① 성과정보의 질 향상과 적시에 제공되는 적합한 정보 생산, ② 성과정보의 과부하, ③ 성과개선을 촉진시키기 위한 인센티브 구조화, ④ 정치가가 성과정보를 의사결정에 활용할 수 있도록 하는 점 ⑤ 결과 중심의 행동 변화를 이끄는 문화

• 최근 위기의 교훈

- PFM 인프라가 정책 변화를 충분히 따라가지 못하고 많은 혁신들이 충분히 이행되지 못함
- 다른 개혁 간의 연계를 이해하지 못하고 개별적으로 접근함
- 지출관리가 충분히 이루어지지 않음
- 양질의 정보의 부재로 인해 각 정부들이 실제 재정상태에 대해 인지하지 못하고 근본적인 재정위기에 대한 이해가 부족함

■ 위기 이후-PFM 개혁의 새로운 세대

- 위기 이후, 선진국들은 재정 의회, 재정준칙, 그



리고 중기예산체계에 집중하였고 신흥 국가들은 재정위기관리와 성과주의 예산제도에 초점을 맞췄

- 재정 준칙의 숫자는 증가하였지만 본질은 변화함
 - 환경 변화에 적응하기 위해 유연하고 지속가능한 목표들을 수립하고 통합된 체계와 이를 지원할 수 있는 예산제도의 필요성을 인식하였으나, 재정준칙은 보다 복잡해지고 더 많은 기술적 역량을 요구함
- 재정적 도전과 위기를 이해할 수 있는 투명하고 광범위한 재정 보고체계 필요
 - 시장의 신뢰가 중요해짐에 따라 재정위기를 관리하고 이해하는 것이 강조되면서 'New IMF Fiscal Transparency Evaluation' 이 대두됨
- 예산 계획의 신뢰도를 증명하기 위해 중기예산계획이 중요하며, 효율성과 지출가치 증진을 위해 성과주의 예산 역시 빼놓을 수 없음

업데이트하고, 예산과 관련한 의사결정 과정에서 성과정보가 어떻게 활용되는지를 파악하기 위해 2005/2006, 2007/2008년에 이어 세 번째로 설문 조사를 실시함

■ 설문 개요

- 설문은 총 42개의 문항으로 구성되어 있으며 지출검토에 대한 새로운 섹션이 추가됨
- 오스트리아, 이탈리아, 스페인, 영국의 4개 국가를 대상으로 파일럿 조사를 실시한 후, 데이터 검증작업을 거쳐 2012년 완료됨
- 응답률: OECD 31개국을 비롯한 러시아가 설문 참여함

■ 설문 주제

- 성과주의 예산에 대한 최근 트렌드와 제도적 맥락
- 예산에 활용되는 성과정보와 성과주의 예산의 집행 유형
- 예산편성시 성과목표치, 성과평가, 지출검토의 활용 현황
- 성과주의 예산의 도전 과제

■ 설문 결과

- 성과주의 예산제도는 여러 나라에서 실행되고 있지만 나라마다 편차가 큼
- 광범위한 성과지표의 사용보다는 분명한 목표를 지향
- 성과정보와 예산결정 간의 간접적이고 미진한 연계
- 의회와 일선 부처 간의 예산 협상시, 성과정보에 대한 의존도가 낮으며, 전혀 고려되지 않는 경우도 있음
- 성과주의 예산제도는 일반적으로 분권화되어 있지만 OECD 국가의 절반 정도는 지출검토를 활

Presentation 2

Report of "OECD 2011/2012 PB Survey" Result



Lisa von Trapp (OECD)

- OECD에서는 예산과정에서 활용되는 성과정보를



용하고 있는 것으로 보고됨

- 성과목표 및 목표치는 주로 일선부처의 책임하에 설정되고 있음
- 성과정보는 예산편성보다는 일선부처의 내부 관리에 이용되고 있음

■ 결론

- 성과정보는 책무성 확보와 결과주의에 유용하지만 자원배분 측면에서는 실효성이 적음. 자원 배분은 정치과정을 따름
- 사업평가, 지출검토와 같은 성과주의 예산편성의 중요도는 높아짐
- 성과가 반영된 정책입안을 위해서는 사전-사후 평가와의 연계가 필요
- 중장기 전략계획과 성과목표 간의 분명한 연계가 필요
- 시스템의 현실화를 위해서는 의회의 참여가 필요

제공하는 그룹 또는 기관, 제도

- 과거 영국의 내무부(Cabinet Office)는 정책을 조정하고 전시의 긴급한 상황 때문에 정부에 전략적인 방향을 제시하는 역할을 하였음(1916)
- Brownlow Committee 가 ‘대통령은 도움이 필요하다’고 선언한 이후 재건법(Reorganization Act) 하에 Executive Office of the President가 설립됨(1939)

■ CoG의 기능 : From coordination(2004) to results(2013)

- 장관 회의 소집 및 준비, 정부의 전략적 우선순위 및 프로그램의 작성과 승인, 예산과의 연계, 장관 회의의 의사결정을 위한 정책 콘텐츠 마련, 정부 내 의사소통, 정부 성과의 모니터링, 정부와 대통령실, 의회와 같은 다른 기관과의 관계 유지(OECD)
- 정부에 대한 전략적 관리, 정책 조정 및 합의, 성과 모니터링 및 개선, 정책에 관한 정치적 이슈 관리, 정부 활동과 성과에 대한 소통(IDB)

■ CoG의 핵심 역할

- 전략적 관리 : 우선순위와 BAU 설정, 예산과 목표의 조정, 수평적 조사, 정부방향 설정
- 정책 조정 : 정책에 대한 지속성과 일관성 유지, 정부간 협의 관리, 범정부적 전망
- 성과 모니터링 및 개선 : 정부의 우선순위 활동 모니터링, 실시간 활동 평가, 정부활동에 대한 장애물 제거, 혁신 주도, 범정부적 전망
- 정치적 활동 : 정치적 협상을 주관, 전체적인 프레임워크 설정, 정치적 갈등 및 법적 이슈 관리, 범정부적 전망
- 소통과 참여 : 열린 정부 추구, 증거 기반, 참여

Presentation 3

Report of “Center of Government Study” Results



Ray Shostak

(Former Head of Delivery Unit,
UK Prime Minister's Office)

■ CoG(Center of Government)의 정의

- 국가의 최고 집행자 및 정부에 직접적인 지원을



전략 개발 및 구현, 범정부적 전망

- 정책에서의 CoG의 역할
 - 부처는 독립적으로 각 정책 영역에 관한 결정을 내림
 - 부처는 제도화된 채널을 통해 의사소통하고 타 정책영역에 영향을 미칠 수 있는 정보를 서로 공유함
 - 부처는 의사 결정 전 타 부처와 정책협의를 함
 - CoG는 의사소통 관리를 통해 부처간 불일치된 의견을 조정함
 - CoG는 합동위원회 또는 부처간 협의를 통해 수평적인 합의 도출을 추구
 - CoG는 부처간 중재를 통해 협이가 이루어지지 않은 사항들을 수직 조정
 - CoG는 각 부처의 정책이 일관적이고 정부의 우선순위와 일치하는지 확인
 - CoG는 정책 조정뿐만 아니라 그것을 구현하고 전달하는 역할을 수행하기도 함
- 결론
 - CoG만이 수행할 수 있는 역할은 반드시 존재하며, CoG가 지속성과 일관성을 지닐수록 정부와 시민의 효율성이 증진됨. 또한 CoG 스스로도 건설적이고 발전적이어야 함

Session 2

Assessing the Past Decade of Korean PB Experience

Presentation 1

The Korean PB system: Challenges and Lessons



이장로

(기획재정부 성과관리과 과장)

- 한국의 성과주의 예산제도 도입 배경 및 추진개요
 - 1997년 외환위기 이후 정부부채 비율이 급등하였고(11.6%, 1997년 → 33.8%, 2013년) 경제성장률 둔화에 따라 세수도 감소
 - 또한, 인구고령화로 인한 복지지출 증가에 따라 재정건전성에 대한 관심을 갖고 1997년 이후 4대 재정개혁을 추진(중기재정운용계획, 총액배분 자율편성, 재정성과관리, 디지털 예산회계시스템)
 - 성과주의 예산제도는 2000년부터 2002년까지 3년에 걸쳐 시범사업으로 실시한 후 2003년 성과 목표관리제도(Performance Goal Management System: PGMS) 도입 및 2005년 재정사업 자율평가제도(Budgetary Program Assessment: BPA) 도입을 통해 전 부처로 확대
- 한국의 성과주의 예산제도 구조
 - 한국의 성과주의 예산제도는 성과목표관리제도(PGMS), 재정사업 자율평가제도(BPA), 재정사



- 업 심층평가제도(In-Depth Evaluation)로 구성
- 성과목표관리제도하에서 각 부처는 미션, 비전, 전략목표, 프로그램별 성과목표, 프로그램별 성과지표, 사업별 성과지표로 구성된 성과계획서와 성과보고서를 작성
- 재정사업 자율평가제도하에서 각 부처는 성과계획서상의 사업 중 1/3을 대상으로 매년 자체평가를 실시
- 평가지표는 계획, 관리, 성과·환류의 단계별 11개 공통지표와 정보화 특성지표 2개로 구성
- 기획재정부에서 평가와 관련된 지침을 제공하면 일선 부처에서는 그 지침에 따라서 평가를 한 후 그 평가내용을 한국조세재정연구원의 지원을 받아 기획재정부에서 확인·점검을 실시하고 그 결과를 예산편성에 반영(원칙적으로 '미흡' 이하 판정을 받은 사업은 다음 해 예산의 10% 삭감)
- 2008년 이후 재정사업 자율평가 결과를 보면 미흡 판정을 받은 사업은 약 20% 내외이며 해당 사업들에 대해서는 약 10% 내외에서 많게는 19% 수준까지 예산을 삭감
- 심층평가제도의 경우에는 재정사업 자율평가에서 미흡 판정을 받은 사업 또는 범부처 간 이슈 등에 대해서 심도 있는 평가를 실시

■ 한국 성과주의 예산제도의 향후 과제

- 첫째, 부처 자체평가 결과에 대해 기획재정부에서 사후적으로 확인·점검하는 데 초점이 맞춰져 있어 부처가 기획재정부의 가이드라인을 따르지 않고 관대하게 자체평가하는 경향이 있음. 결과적으로 평가결과에 대한 책임을 기획재정부가 지는 형태가 되어 부처의 책임성이 약화되는 문제
- 둘째, 예산편성시 사업단위(세부사업)와 자율평가 사업단위(단위사업)의 불일치로 인해 평가결과를 예산편성에 반영하기 어려운 문제. 또 예산

- 삭감과 같은 징벌적인 방식으로 인해 적극적인 성과개선 노력을 저해하는 경향
- 셋째, 주요 정책에 대한 성과관리(국무조정실)와 재정사업에 대한 성과관리(기획재정부) 체계가 이원화되어 일선 부처의 추가적인 행정 부담과 평가결과의 일관성 결여 문제

Presentation 2

Assessing the Past Decade of Korean PB Experience



박노욱 (한국조세재정연구원 재정성과평가센터 소장)

- 한국 성과주의 예산제도 개혁의 배경
 - 1990년대 후반 아시아 금융위기 이후 재정관리 개혁(Public Financial Management: PFM)의 일환으로 성과주의 예산제도 도입
 - 2000년 초에 시범사업을 실시했으나 단순히 문서를 반복하여 생산하는 수준에 그쳐 실질적인 성과정보 활용에는 실패
 - 성과주의 예산제도는 총액배분 자율편성(Top Down)에 따른 일선부처의 책임성 강화를 위한 도구로 사용
 - 이러한 제도하에서는 예산당국의 적극적인 역할이 필요하나 업무수행상의 일정과 예산당국에서 상대적으로 중요한 업무로 인식하지 않고 있어



제도가 계획한 만큼의 효과를 거두지 못하고 있음

■ 한국 성과주의 예산제도의 발전

- PB제도는 재정관리개혁(PFM reform) 추진에 따라 2003년에 도입되었고 2005년에 각 평가제도가 포괄적으로 도입되며 완전한 체제를 구축
- 2007년 국가재정법 제정으로 성과주의 예산제도의 법적 토대가 마련되었으며, 이에 따라 국회와 감사원에서도 예산안 심의시 성과정보 활용 및 성과계획서 및 보고서 검사 등의 역할이 주어짐
- 2007년 당시에는 재정관리 기능에 주목하여 성과주의 예산제도를 등한시하였으며, 2008년 재정경제부와 기획예산처 통합에 따라 전담부서(국) 명칭이 재정관리국으로 변경되어 영향력이 다소 감소
- 2013년도에 신정부 출범 후 감독과 평가에 대한 관심이 증가되었고 각 평가제도에 대한 조율기능이 강화

■ 한국 성과주의 예산제도의 특징

- ‘관리감독(Monitoring)-주기적 점검(Review)-심층평가(In-Depth Evaluation)’로 이루어지며 각각 역할이 명확하게 정립
- 제도의 운영과정에 법제화를 통해 매년 반복되어 실시
- 미흡사업에 대한 예산삭감 원칙이 명확하여 예산과의 연계성은 있지만 거시재정운용과의 연계가 약함
- 기획재정부 내에서 예산담당부서(예산실)와 성과관리담당부서(재정관리국)가 상이함
- 성과관리체계가 국무조정실과 기획재정부로 이원화되어 있어 중복문제 발생

■ 한국 성과주의 예산제도의 평가

- 평가결과를 명시적으로 활용함으로써 일선 부처의 무관심을 해소하였으며, 일선 부처 사업담당자의 성과관리에 대한 인식을 확산
- 재정사업별 성과지표의 적절성과 합리성 측면에서 지속적인 개선 추진

■ 한국 성과주의 예산제도의 향후 과제

- 현재 성과정보를 활용함에 있어 예산편성시 정밀적 성격이 강하므로 실질적인 예산편성에 도움을 줄 수 있는 성과정보 생산이 필요
- 고위 의사결정자의 관심이 부족하고 사업담당자의 순환보직으로 인해 전문가 양성이 어려움
- 성과주의 예산제도의 역할에 대한 명확한 정립이 필요(부처의 책임성 강화, 재정관리, 예산편성 등)
- 예외사항으로 평가를 회피하는 방법이 존재하는 등 제도 자체의 한계에 대한 보완 필요
- 향후 거시재정운용과 성과주의 예산제도의 연계를 보다 강화할 필요
- 성과주의 예산제도 도입 이후 첫 10년의 성과는 좋았으나, 앞으로 더욱 발전하기 위해 성과관리 기능의 전문화와 고위 의사결정자의 참여 독려



Session 3 Experiences and Lessons from the US

Presentation 1

Improving Government Performance in the U.S. : Implementing “Strategic Reviews”



Dustin Brown
(Deputy Associate Director, OMB)

- OMB의 역할 변화
 - GPRA Modernization Act 등장 이후 각 기관 리더들의 적극적인 참여가 요구되고 보다 명확한 목표설정 절차를 마련하기 위해 각 부처간 세부적 목표의 공유 필요성이 제기됨
 - 이에 따라 OMB는 우선순위에 의한 정책관리, 장기적인 성과 개선을 위한 범정부적 의사결정 과정의 확립, 데이터에 근거한 성과 및 인사시스템을 확산시키는 역할을 주도함
- ‘정부업무성과및결과현대화법’(GPRA Modernization Act)의 개요
 - GPRAMA를 통해 OMB 장관 COO, 성과개선담당자(Performance Improvement Officer, PIO), 성과목표 담당자(Goal Leaders), 성과개선위원회(Performance Improvement Council, PIC) 등의 역할을 설정함으로써 성과 개선 및 책임을 명확히 함

• 미국의 성과목표 체계와 성과 검토 주기

Goals	Timing	Performance Reviews
Federal Cross-Agency Priority Goals(15개)	매 4년 (2018.2 예정)	분기별 검토 (OMB 장/PIC)
Agency Priority Goals (96개)	매 2년 (2016.2 예정)	분기별 검토 (부처 COO/PIO)
Strategic Goals and Objectives(303개)	매 4년 (2018.2 예정)	매1년마다 검토 (부처 및 OMB)

- 성과보고 체계의 개선 : 성과정보를 보고하는 웹사이트(performance.gov)를 개설하고 범부처적인 프로그램을 공개하여 매년 업데이트함

- Cross-Agency Priority Goals
 - 현대화법을 토대로 도입된 것으로, 단순한 소통에서 발전하여 OMB의 관리하에서 협력함
 - 프로젝트 효과를 높이기 위한 여러 부처의 협력을 위해 도입 (예. 인프라 인 · 허가 과정을 간소화)
- Agency Priority Goals
 - 현대화법을 토대로 도입된 것으로, 우선순위에 근거하여 기관의 단기적 성과 달성을 독려하고 관리하기 위해 만들어짐
 - 기존에 시행한 정책 결과를 추적하여, 이후 세부적으로 목표를 설정하는 데 참고
 - 성과정보를 게시한 웹사이트에 부처별 리더의 사진을 게재하여 책임을 명확하게 함과 동시에 정보 공유의 장이 될 수 있도록 함(performance.gov)
- Strategic Objectives & Reviews
 - 기존 PART에서 진화된 과정으로, OMB가 기관별로 유연하게 절차를 만들
 - 각 부처의 예산 배분, 입법 및 기관운영과 관련한



의사결정시 필요한 정보를 제공하기 위한 성과정보와 데이터들을 종합한 1년 단위 평가 체계

- OMB는 리뷰의 방법론을 만들고, 부처의 Strategic Plan에 포함되어 있는 Strategic Objectives에 대해 각 부처들과 함께 검토 (Impact, Implementation, Risks, Opportunities 작성, 자금정도와 성과정도의 상관관계를 분석)

■ 현대화법 입법을 통한 기대효과

- 기관 간, 부서 간 소통하지 않는 관행을 타파하는 것이 목표
- 학습효과를 통해 전략적 목표 수립과 리뷰를 활용하는 방법이 성장하기를 기대
- 장기적인 진행이 필요하며 보다 많은 사람들의 관심과 참여가 필요함

Presentation 2

The GPRA Modernization Act of 2010



Chris MIHM (Managing Director, GAO)

- 국민들의 투명하고 활발한 참여 요구에 따라 정부 성과에 대한 통합된 시각과 범부처적인 정보 제공이 요구되고 있음
- 새롭게 개정된 미국의 '정부업무성과및결과현대화

법' (GPRA, GPRA Modernization Act)에서는 다음과 같은 것들을 요구하고 있음

■ 연방정부의 성과계획

- 연방정부의 장기적인 목표를 달성하기 위해 OMB에 의해 작성되며 대통령 예산과 함께 제출됨. 성과계획에는 연간성과목표와 성과달성 담당관료, 성과목표 달성을 위한 연방기관과 프로그램 및 사업, 범부처 성과측정 방법, 분기별 성과목표 및 주요 전략 등을 포함

- Federal Cross-Agency Priority (CAP) Goals

- 범부처적인 이슈를 다루고 있으며, 대통령 임기의 2번째 해, 매 4년마다 작성됨. 또 최소 매 2년마다 의회와의 협의를 통해 결정되며, 주요 환경의 변화에 의해 수정될 수 있음

- CAP Goal Quarterly Progress Reviews

- 최소 매분기마다 성과개선위원회(Performance Improvement Council, PIC)의 지원을 받아 OMB가 각 기관의 성과담당 관료들과 CAP 달성 현황에 대한 검토를 진행함
- 검토회의에서는 각 성과목표 달성과 관련한 연방기관, 프로그램 및 사업 담당자들이 참여하여 미달성 가능성이 높은 목표를 범주화하고 성과를 개선시키기 위한 전략을 세움

- Agency Priority Goals

- 매2년마다 OMB는 전 부처의 성과목표 개수를 정하고 기관에 분배. 기관 성과목표는 기관장의 우선순위를 반영하고 연방정부의 성과목표, 의회와의 협의를 통해 결정됨. 또 2년 내에 달성가능한 의욕적인 목표치와 분기별 목표치, 그리고 각 목표 달성을 책임지는 담당자가 정해짐

- Agency Priority Goal Quarterly Progress Reviews



- 분기별로 기관장, COO(Chief Operating Officer), PIO(Performance Improvement Officer), 해당 성과목표 책임자, 기관의 내외부 관련자들이 성과목표 달성도를 검토함
- 검토회의에서는 각 성과목표 달성과 관련된 연방기관, 프로그램 및 사업 담당자들이 참여하여 미달성 가능성이 높은 목표를 범주화하고 성과를 개선시키기 위한 전략을 세움
- 위와 같은 검토회의는 철저히 데이터에 근거하여 이루어지며, 웹사이트(Performance.gov)를 통해 성과정보가 공개됨

Session 4

Experiences and Lessons from Canada / Germany

Presentation 1

Expenditure Management in the Government of Canada



Brian Moosang

(Senior advisor, Centre of Excellence for Evaluation Treasury Board of Canada Secretariat)

- 캐나다의 지출관리 시스템
 - 최근 결과 중심 관리 시스템의 중요성이 커지고 있음
 - 결과(성과)에 대한 투명한 관리, 지출계획 수립에 대한 사전 규율, 지출검토를 통하여 한정된 예산 하에서 정부지출의 우선순위를 결정하고, 지출계획을 수립
- MRRS(Management, Resources, and Results Structure)
 - 각 정부조직이 성과정보를 수집·관리함에 있어 범정부적인 공통의 접근법 개발이 필요함에 따라 2006년 도입
 - 주요 요소: Strategic Outcomes(SO), Program Alignment Architecture(SO, 프로그램, 성과목표, 단위사업으로 이루어지는 일련의 위계구조), Governance Structure(의사결정시스템, 부처내 사업운영 조직 및 책임자)
 - MRRS는 Spending reviews 및 사업평가,



MAF(Management Accountability Framework) 등의 기초자료로 활용되며, 지출관리의 기본틀로 자리잡음

- 최근 각 부처별로 변경사항이 줄어들고, 안정적인 형태로 접어들고 있음
- 향후 데이터 수집 방식 및 데이터의 신뢰성 제고, 의사결정의 활용성 제고 등에 초점을 맞추어 내실화해 나갈 계획

■ Evaluation

- 캐나다의 사업평가는 1970년대 도입
- 2006년 Federal Accountability Act를 통하여 모든 정부지출 프로그램에 대해서는 최소 5년에 한번은 사업평가를 실시하도록 법제화하였으며, 2009년 평가정책을 전면 도입하며 사업의 적정성과 사업의 성과라는 사업평가의 핵심요소를 규정
- 매년 전체 지출프로그램의 15~18% 수준인 150여개 사업에 대해 평가를 실시
- 사업평가 결과는 사업운영 개선 및 의사결정 과정(지출관리 및 자원 재배분 과정) 등에 활용
- 최근 변화 방향
 - 각 사업별로 평가결과의 비교를 위해 동일한 기준(사업의 적정성, 사업의 성과)으로 평가
 - 평가의 활용도 제고를 위하여 사업평가 범위의 유연성을 높여 부처별로 평가범위를 정할 수 있도록 재량권을 부여(cross-cutting issue)
- 향후 과제
 - 유능한 평가 전문가 확보 및 평가위원의 역량 강화, 적절히 활용 가능한 성과정보의 축적, 평가결과의 활용성 제고

■ Spending Review(Strategic Review)

- 4년 주기로 정부의 프로그램과 지출에 대해 검토

• 각각의 프로그램을 정책적 우선순위, 효과성, 효율성 등을 기준으로 평가하며 평가 최하위 사업(5% 수준)에 대해 자원 재배분

- 효과
 - 연방의 조직, 결과, 정책에 대한 이해를 제고하고, 중복성, 비효율성 및 비효과성뿐만 아니라 이러한 문제를 해결할 수 있는 효과적인 방법을 제시하는 등 예산 과정에서 결과 중심의 관리 틀을 정착
 - 전체 프로그램의 98%를 커버하며 2013-14 동안 30억달러의 절감효과를 가져오는 등 재정 신뢰성 제고
- 최근 변화 방향
 - 세계 금융위기로 정부의 재정건전성에 대한 위기가 높아져 감
 - 이에 “strategic and operating review”를 통해 각 부처별로 추가적인 절약 가능성에 대해 분석하고(5~10% 수준) 이를 바탕으로 2013-14 동안 52억달러를 추가로 절감 예정
 - 신규 사업에 대해서는 보다 엄격하게 검토하고, 기존 사업에 대해서는 정책목표에 부합하는지 여부 및 효율성 여부에 대해 지속적으로 검토



Presentation 2

Evaluation of Tax Expenditures in Germany



Michael Thöne
(Managing Director, FiFo
Institute for Public Economics,
University of Cologne)

- 독일의 조세지출 현황 및 추이
 - 정부 보조금 보고서에 따르면 2005년 조세지출 규모는 연방정부 지출의 약 6.5% 수준으로 가장 높은 수준이었다가 2010년대 들어와 약 5% 초반 수준으로 다소 낮아짐
 - * 2007년 105개의 항목으로 2,890억유로 수준이었다가, 2014년 102개의 항목으로 2,310억유로로 다소 그 규모가 작아짐
 - 2006년 보조금 정책에 대한 지침 마련 이후 조세지출과 관련한 비판이 제기됨에 따라 2007~2009년 사이 상위 20개 조세지출에 대한 평가를 실시
- 조세지출 평가
 - 평가기간: 2007년 중반~2009년 중반
 - 평가범위: 조세지출 상위 20개 사업(전체 조세지출의 92% 수준), 1,810억유로 규모
 - * 법령규정은 연방정부 수준, 관리는 state 수준, 조세 수입은 중앙 및 지방 수준이 서로 혼재되어 있어 평가 및 관리 과정이 복잡
 - 평가기준
 - 정부 개입의 정당성(정책 목표의 정당성)
 - 보조금 지출의 적합성(보조금이 적절한 정책수단인지 여부)
 - 조세지출이 적합한 정책수단인지 여부

- 조세지출의 효과성
- 조세지출의 효율성
- 평가결과
 - 빨강(폐지 검토), 노랑(전면 개정 필요), 녹색(현 제도 유지) 3단계의 결과로 표현
 - 빨강: 5개 항목 (480억유로 규모), 노랑: 10개 항목, (1,060억유로 규모), 녹색: 5개 항목(280억유로 규모)
- 조세지출 평가에 대한 평가
 - 성공: 조세지출에 대한 인식의 상당한 개선 및 평가에 대한 기준 정립
 - 실패: 결과적으로 정책에 반영되지 못함



Session 5

Experiences and Lessons from Iran/Japan/Philippines

Presentation 1

PB Journey in Iran



Alireza Sarraf (Deputy President Office of Planning and Budgeting, Steering Committee of Performance Budgeting)

- 이란 예산제도의 특징
 - 성과주의 예산제도에 대한 관심 증대와 함께 도입 초기 단계
 - 현재는 품목별 프로그램 예산제도에 기반하고 있으나, 새로운 정부에서 성과에 대한 관심이 증대되고 있으며, 성과주의에 대한 문화가 정착되고 있는 단계
 - 산출이나 결과에 대한 관심 수준이 낮으며, 프로그램의 성과 측정이 이루어지지 않고 있음
 - 예산에 대한 엄격성이 강조되는 반면, 책임성이 부족
 - 국가개발 5개년 계획과 연간 예산편성 지침 사이에 연계가 부족
 - 지방정부(Sub-National) 차원에서 분야별 성과 예산제도 실시
 - 예산편성의 정치성과, 성과 달성 수준과 무관한 고정예산 존재 등 성과주의 예산제도의 실시에 어려움이 따름
 - 국가적 차원에서 분야별로 예산을 편성하는 데

한계가 있으므로 지방정부 차원에서 분야별 성과 예산제도를 실시

- 이란의 성과주의 예산제도 모델로서의 다이아몬드 모델(Diamond Model)
 - 기술적인 요소
 - 국가적인 차원에서 계획 및 프로그램 설정이 이루어지며, 지방정부 차원에서 실제 집행이 이루어짐
 - 비용의 경우는 활동 기준의 원가 회계 관리 기술을 활용하여 단위비용 계산
 - 산출 및 결과에 대한 정의와 평가결과를 담은 성과정보를 예산 배분 단계에서 비용정보와 연계
 - 관리적 요소
 - 광범위한 공공관리 개혁 체제하에서 점진적이고 선별적인 방식으로 개혁 실시
 - 새로운 시스템에 대한 교육 실시
 - 투입 및 과정에 대한 개입은 줄이고, 산출 및 결과에 대한 개입을 강화
 - 탈규제와 자율성, 인센티브 제도를 통한 관리의 유연성을 확보하는 한편, 서비스 표준 설정, 성과계약 및 감사 등을 통해 관리의 책임성을 확보
- 성과주의 예산제도와 관련한 법·제도적 근거
 - 과거 예산법과 국가개발법, 최고지도자 지침서 등에 성과주의 예산제도를 지지하는 내용이 수록
 - 2014년도에는 성과주의 예산 지침서(Performance Budgeting Guideline 2014) 가 발행됨
 - 뉴질랜드에서 영감을 받아 성과주의 예산편성을 비롯하여 평가방식 등을 기술하고 있음



- 성과주의 예산제도의 이행단계
 - 단계별로 예산의 투명성 강화, 효율성 추구, 효과성 증진이 이루어져야 할 필요가 있음
 - 현재 이란은 예산의 효율성을 추구하고자 노력하는 단계에 진입
- 성과주의 예산제도 실시에 따른 도전과제
 - 관리적 측면에서의 도전과제
 - 성과주의 예산제도에 대한 관리자의 인식이 부족하며, 제도에 대한 교육 및 실시에 따른 인센티브도 부족한 수준
 - 정보 측면에서의 도전과제
 - 성과정보 및 비용, 활동 등 성과관리 전반에 걸쳐 정보의 부족이 나타남
 - 이에 따라 산출 및 결과에 대한 정의 및 측정에 어려움이 있음
 - 규제력 측면에서의 도전과제
 - 성과정보의 생산 및 성과평가 등에 대한 법·제도적 규제력이 부족
 - 인식 측면에서의 도전과제
 - 성과주의 예산제도에 대한 이해가 부족한 상태에서 과소 혹은 과대평가하는 경향이 나타남
 - 인적자원 측면에서의 도전과제
 - 변화에 대한 저항과 이러한 변화에서 수반되는 실직에 대한 두려움
 - 변화된 제도에 대한 충분한 훈련이 이루어지지 않는 가운데, 변화를 위한 동기도 부족
 - 기술적 측면에서의 도전과제
 - 제도를 뒷받침할 수 있는 소프트웨어가 부족하며, 조직 간에 정보의 통합 및 연계가 이루어지지 않고 있음

Presentation 2

PB Reform in Japan



Hideaki Tanaka

(Professor, Graduate school of Governance Studies, University of Meiji)

- 일본의 성과주의 예산제도 연혁
 - 21세기 들어 성과지향적인 관리를 강화하기 위한 다양한 노력 수행
 - 2002년 : 정책평가법안 발효 및 성과보고서 의무화
 - 2004년 : 성과주의 예산제도 시범실시, 범부처 및 부처별 재무제표 가이드라인 제정
 - 2007년 : 규제 영향 분석 도입
 - 2008년 : 예산분류 개혁 실시
 - 2009년 : 범정부적인 “프로그램 리뷰(Program Review)” 실시
 - 2010년 : 일선부처에 의한 프로그램 리뷰 및 정책영역별 비용분석 실시
- 정책평가법(2001)
 - 총 5장으로 구성되어 있으며, 평가를 위한 규정 및 지침 등이 명시되어 있음
 - 1장은 일반 규정으로 정책평가의 실시 목적에 대한 내용
 - 2장은 평가에 대한 기본지침으로 평가기준 및 평가방법에 대한 내용과 함께 세부지침을 포함
 - 3장은 부처별 평가, 4장은 내무부에 의한 평가 실시에 대한 내용을 수록
 - 5장은 국회보고 및 정책평가 연구 촉진 등 기



타 규정을 수록

■ 민주당 정부의 프로그램 리뷰(2009)

- 행정쇄신회의(GRU: Government Revitalization Unit)에 의해 프로그램 리뷰가 실시됨
 - GRU는 내각 소속으로 구성되었으며, 총리와 책임장관, 재무상을 비롯하여 학계와 재계인사 등 총 11명으로 구성
 - GRU는 예산 및 제도, 행정에 대한 개혁과 함께 정부역할에 대한 검토를 수행하였으며, 프로그램 리뷰도 이러한 목적하에 실시됨
 - GRU에 의해 구성된 태스크 포스는 민주당 평의원과 민간 전문가(대략 10~20명)가 참여하여 정부의 프로그램과 기관에 대한 검토를 실시
 - 태스크 포스와 공무원 사이에 열리는 공청회는 방송 및 인터넷 등을 통해 공개됨
 - GRU는 태스크 포스의 추천에 따라 각 부처의 장관에게 지출 혹은 폐지를 요청하기도 하지만 법적 구속력은 없음
- 프로그램 리뷰 결과 정책에 대한 투명성은 증가하였으나, 관료와 민간 사이 정보의 비대칭으로 인한 문제가 나타남
 - 외부 전문가가 부처 내부 정보에 접근하는 데 제약이 있었으며, 재무성이나 감사 기관 등의 다양한 프로그램을 자세히 조사하기 어려움
 - 관료의 경우 성과정보의 부족으로 인해 프로그램의 성과 및 효율성에 대한 설명에 어려움을 겪었으며, 방어적 입장에서 소속 부처 및 기관의 예산을 지키고자 노력
- 프로그램 리뷰의 후속 조치로 2010년에는 일선 부처에 의해 정부의 모든 프로그램 정보를 담은 검토서가 발행되었으며, 예산편성 과정에서 프로그램 리뷰를 실시하여 포함시킴

- 프로그램 리뷰에 따른 감축효과는 아직까지 기대 수준에 미치지 못하고 있음
 - 2014년도 예산요구서에 따르면 프로그램의 폐지 및 축소 등을 통해 총예산의 0.5% 수준의 감축이 이루어짐

■ 일본의 성과주의 예산제도에 대한 평가 및 발전방안

- 성과평가의 중요성에 대한 대중의 인식 증대, 정보공개 확대, 예산과정에 성과정보의 점진적 도입 등 발전된 모습이 나타남
- 반면 여전히 문제점이 존재
 - 너무 많은 평가와 평가 간의 중복, 그리고 평가서의 작성이 오히려 평가의 목적이 되고 있음
 - 성과정보 및 보고서가 항상 대중에게 명확하게 제공되는 것은 아니며, 종종 부처의 자기정당화의 수단으로 작용
 - 성과정보의 활용 유인이 낮으며, 고위관료와 장관의 관심 부족, 의회에 대한 낮은 책임성이 문제로 나타남
- 성과주의 예산제도의 정착 및 발전을 위해서는
 - 예산과정에서의 규칙 및 인센티브, 참여자의 역할에 대한 변화와 함께, 지나치게 많은 통제와 규제에 대표되는 관료제적 문화를 변화시킬 필요가 있음
 - 경성예산제약하에서 부처의 예산 활용에 대한 자율성을 부여하여, 조직 스스로 프로그램을 검토하고 성과정보를 활용해 지출할 수 있도록 유인을 제공할 필요
 - 정부목표와 달성에 대한 책임성 확보를 위해 전략목표를 설정하고 이를 지표로 통해 평가할 필요가 있음



Presentation 3

PB Reform in Philippines



Omi Castanar

(Reforms Coordinator, Office of the Secretary Department of Budget and Management)

■ 필리핀의 성과주의 예산제도 연혁

- 2007년 : 조직성과지표체계(Organizational Performance Indicators Framework)의 시범 실시 이후 2008년 범정부적으로 확대
- 2011년 : 범정부적인 결과 중심의 성과관리시스템(Results-Based Performance Management System) 조성을 위한 행정명령과 함께 필리핀 개발 5개년 계획(Philippine Development Plan)이 실시됨
- 2012년 : 성과기반의 인센티브 시스템(Performance Based Incentive System)과 함께, 예산편성을 위한 예산 우선순위 체계(Budget Priorities Framework)의 연간발행이 시작됨
- 2013년 : 성과주의 예산제도 차원에서 Cabinet Planning Tools가 개발되는 한편, 산출지표가 국가예산서에 포함되었고, 2014년부터는 결과지표도 국가예산서에 포함

■ 필리핀 성과주의 예산제도의 특징

- Cabinet Planning Tools를 활용하여 부처의 우선순위 과제를 관리
 - 전략목표(Strategic)와 그에 따른 활동(Action)을 설정하고, 각각의 활동은 산출지표 차원에서 관리됨

- 예산서에 성과지표가 포함
 - 부처 및 관료들의 성과관리에 대한 관심을 유도하기 위해 법·제도적으로 예산에 성과지표를 비롯한 성과정보를 포함하는 것을 의무화
 - 산출지표보다 결과지표를 사용하고자 하는 노력
 - 그러나 결과를 나타내는 지표 선정의 어려움 등 실제로는 결과지표 사용에 많은 제약이 따름
 - 지표의 목표치 설정 의무화
 - 미국과는 달리 제도적으로 성과지표의 목표치 설정이 의무화
 - 목표치의 연례적 설정, 결과지표에 대한 목표치 설정 및 측정상의 어려움
 - 성과 인센티브 시스템을 통해 성과에 대한 관심을 도모
 - 산출지표의 목표치를 90% 이상 달성하는 경우 월급의 최대 100% 수준까지 인센티브 제공
 - 성과에 대한 관심이 높아지는 반면, 인센티브를 받기 위해 목표치를 낮춰 쉽게 목표치를 달성하고자 하는 유인이 발생
- #### ■ 성과주의 예산제도 시행에서 나타난 문제점
- 일선부처 및 지방정부의 협조 필요
 - 중앙의 노력만으로 한계가 존재하므로 일선부처 및 지방정부의 협조 필요
 - 제도와 목표치의 통일성 확보
 - 다양한 부처 및 기관들이 성과주의 예산제도에 관련되어 있으므로 제도 및 목표치에 대한 통일성을 확보할 필요가 있음
 - 제도의 의도치 않은 역효과 방지
 - 성과 인센티브 제도가 달성 가능한 수준으로 목표치를 낮게 설정하는 역효과를 발생시킬 수 있으므로 이에 대한 고려가 필요함
 - DBM(Department of Budget and Management)



의 지원 기능 활성화

- 성과주의 예산제도의 원활한 시행을 위해 DBM의 지원 기능 활성화

- 필리핀 성과주의 예산제도의 향후 목표 및 도전과제
 - 프로그램별 지출 분류의 명확화
 - 프로그램 수준에서의 성과정보 포함
 - 예산서에서 품목명의 삭제
 - 품목별 예산에서 성과주의 예산으로의 패러다임 전환 필요
 - 부처에 대한 프로그램 예산 관리의 유연성 부여
 - 부처의 자율성과 책임성의 조화
 - 성과주의 예산제도의 제도화
 - 정치적 도전의 극복

공공정책포럼

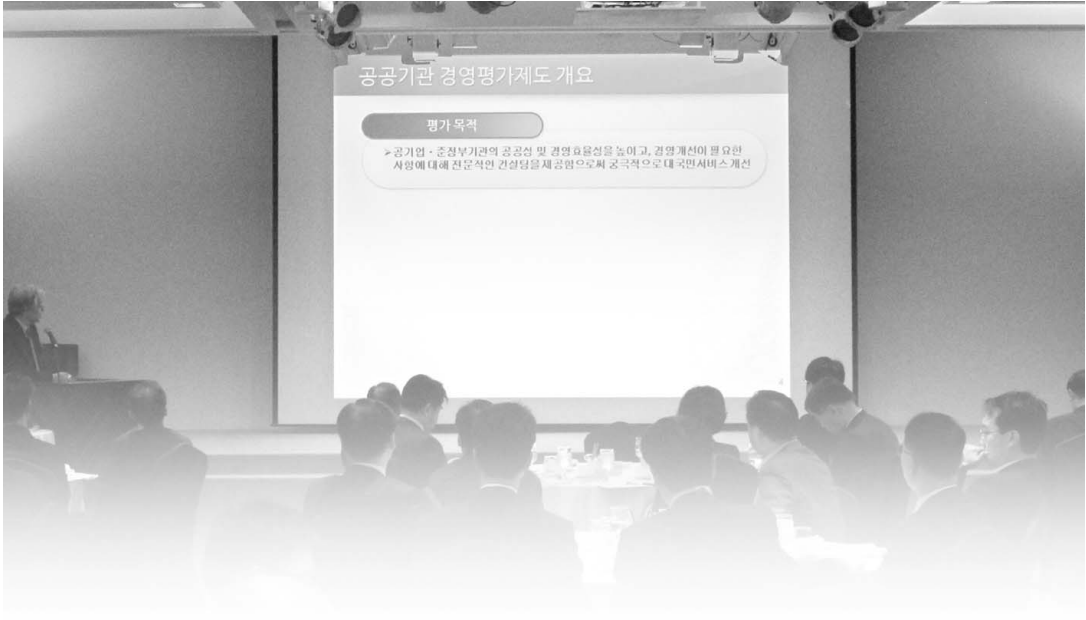


■ 제37회 공공정책포럼

공공정책포럼 소개

공공정책분야의 전문가, 공공기관 종사자 및 정부 정책담당자로 구성된 본 포럼은 공공기관정책의 현안 이슈를 발굴하고 정책연구의 방향을 설정하는 데 목적이 있습니다. 주제발표 및 자유토론을 통해 정책수요를 청취하고 연구와 관련한 네트워크를 강화하기 위해 격월 정기적으로 개최되고 있습니다.





2013년 경영평가결과와 정책적 시사점

개요

- 주 제 2013년 경영평가결과와 정책적 시사점
- 일 시 2014년 9월 26일(금), 07:30~09:30
- 장 소 서울 팔레스호텔 로얄볼룸(1F)
- 진행순서
- 07:30~08:00 조찬
- 08:00~08:10 인사 말씀
 송대희 좌장
- 08:10~09:00 주제 발표
 염재호 공공기관 경영평가단 단장
- 09:00~09:30 자유토론
- 09:30 폐회

* 본 원고는 2014년 9월 26일 서울 팔레스호텔 로얄볼룸(1F)에서 『2013년 경영평가결과와 정책적 시사점』을 주제로 공공기관연구센터가 개최한 제37회 공공정책포럼의 주제발표 및 토론요약입니다. 주제발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

■ 인사 말씀

송대희/좌장

올해는 경영평가의 전환기라 할 수 있다. 2013년 경영평가결과와 정책적 시사점에 대한 금번 발표가 공공기관 현장에 계신 여러분들에게 경영평가단의 전략에 대한 이해의 계기가 되었으면 한다. 또 질의응답을 통하여 경영평가단에 생산적인 의견을 개진해 주셨으면 한다. 아울러, 오늘의 발표를 통해 경영평가단과 공공기관이 서로 이해하고 맥락을 같이 하면서 나아갈 수 있었으면 한다.

주제발표 요약

2013년 경영평가결과와 정책적 시사점

염재호/공공기관 경영평가단 단장
(고려대 행정학과 교수)

1. 2013 경영평가단 운영 개요

공공기관 경영평가제도의 목적은 공기업·준정부기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로는 대국민서비스를 개선하는 데에 있다. 이러한 평가는 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공운법)」 제48조에 명시되어 있으며 기획재정부 공공정책국 평가분석과에서 주관하고 있다. 그리고 평가단은 공운법 제28조에 의거하여 매년 2월 교수, 회계사, 노무사, 변호사, 연구원 등 민간전문가로 구성된다.

평가위원은 부처나 기관 등의 추천 인력풀을 활용하거나 공모, 주무부처의 추천, 평가단장 협의 등을 거쳐 선별된 각 분야의 전문가들이다.

2013년의 경영평가대상은 공기업 30개 기관, 준정부기관 87개 기관으로 총 117개기관이었으며, 평가기간은 올해 3월에서 5월말까지 진행되었다.

2013년의 평가절차를 살펴보면 2012년 11월 기획재정부가 평가편람을 시달한 후 공공기관의 경영이 2013년 1월부터 12월까지 이루어진다. 그리고 2014년 2월 경영평가단이 구성되어 워크숍을 실시한 후 3~5월에 평가가 이루어진다. 이때의 평가는 2013년의 경영실적을 대상으로 2013년 평가편람 기준을 적용하여 이루어지는 것이다. 그리고 평가가 끝난 후 2014년 6월에 공공기관운영위원회의 의결 및 평가결과 확정의 과정을 거치게 된다.

평가범주 및 지표체계를 보게 되면 평가범주는 크게 리더십·책임경영, 경영효율, 주요 사업의 세 가지로 되어 있다. 리더십·책임경영 범주에는 1. 리더십, 2. 책임경영, 3. 국민평가, 4. 사회적 기여가 평가지표이며 경영효율 부문에서는 1. 업무효율, 2. 조직 및 인적자원관리, 3. 재무예산 관리 및 성과, 4. 보수 및 성과관리, 5. 노사관리가 평가지표이다. 주요 사업의 경우에는 공공기관의 주요 사업별 계획, 집행, 성과를 종합적으로 평가한다. 그리고 공공기관 합리화 방안에 따른 협업 성과의 반영은 2013년도에 선정된 30개 협업과제 이행실적을 평가하여 그 성과가 우수한 기관에 대해 기관 총득점에 전체 평가기관 득점의 표준편차×0.2에 해당하는 점수를 가산하였다. 예를 들면 생산기술연구원과 출연연의 '출연연의 중소기업 지원 통합 콜센터 구축' 등이 이에 해당된다.

2013년 경영평가의 특징으로 첫 번째 중장기 미래지표를 신설해 중장기적 관점에서 공공기관의 성과평가를 강화하도록 하였다. 안전, 건강, 자원개발 등 공공서비스 개선이 시급히 필요한 분야에 대해 정부가

공공기관에 구체적인 미래목표와 달성기한을 부여하고 평가하도록 하였다. 여기에는 한국철도공사의 철도안전성, 인천국제공항공사의 국제 항공여객 환승객수, 한국산업안전보건공단의 산업재해 사망률 등이 있다. 두 번째로 안전관리 필요성이 증대한 발전회사 대상의 안전관련 지표 비중을 대폭 확대하도록 하였다. 한국수력원자력의 안전관련 지표는 2012년 22점의 가중치를 부여했으나 2013년에는 두 배인 24점을 부여하였고, 발전 자회사들에 대해서는 2012년 가중치 6점에서 2013년 가중치를 13점으로 설정하였다. 이 외에도 평가에 있어 가·감점 요인의 객관화를 시도하였으며 전년 대비 개선도와 혁신에 중점을 두었다. 그리고 경영공시 점검결과 반영을 강화하는 한편 워크시트 중간보고서의 검독을 강화하였다. 또한 보정과 통제불능에 대해 보수적으로 접근하였으며, 주요 사업팀의 경우 계량과 비계량 실적을 종합적으로 평가하였다.

2013년 평가단은 전체 156명으로 구성되었고 이 중 평가팀 150명, 총괄반 6명이다. 2013년 평가단의 구성·운영의 특징으로는 부단장 제도를 신설하였으며, 또 평가단 구성에 있어 공정성과 청렴성에 중점을 두고 전문성과 더불어 전공, 수도권/지방, 여성안배에 중점을 두었다는 점이다. 그리고 평가대상기관과 용역/자문 등 상피관계를 사전에 검증하였다. 평가위원의 전문성과 전공 배분을 고려하여 전공별로는 행정 25%, 경영/경제 50%, 법학/노무 15%, 이공계 10%의 비율로 하였고, 또 지방 및 여성에 각 20%를 할당하였다. 평가위원 중 최근 3년간 연임했거나 6년 중 4년 중임위원 위촉을 배제했는데 이에 따라 결과적으로 2012년도 평가단 중 약 70%에 해당하는 위원이 교체되고, 전체 평가위원 중 30% 이상이 신규인 결과로 나타났다. 그리고 평가지표설계팀을 신설 운영하였으며, 기존의 계량과 비계량의 이분법적 구성에서 벗어나 리더십, 주요 사업, 재무건전성 등 영역별 구성으

로 전환하였다. 무엇보다 평가위원의 전문성을 강화함과 동시에 윤리를 강조하였는데, 평가위원에 대해 국민을 대신하여 공공의 업무 수행중이라는 자세를 강조하였으며 평가과정에서 윤리적인 문제가 발견될 경우 위원을 해촉할 수 있도록 하였다. 특히 기관 임직원이 평가위원의 연구실이나 사무실 등 개인공간에 방문하는 것을 금지하였다. 이에 따라 기관이해도가 다소 부족할 수 있다는 우려에 대해서는 팀단위 경영 실적보고서 완독 및 서면평가회의, 평가단 2차 워크숍을 개최하였으며 현장실사 전 기관과 평가팀 간 소통을 위한 미팅을 개최하였다. 또 전화와 이메일을 적극 활용하기도 하였다. 이 외에도 평가단 행사시 피평가기관의 행사장을 이용하지 않도록 하였으며, 현장실사시 기관의 이동편의 제공 금지, 기념품 금지 등 윤리규정을 엄격히 하였다. 그리고 워크숍, 자문단, 팀 회의 등 지속적인 학습과정을 통해 전문성을 제고하였다. 평가과정과 결과에 대한 엄정한 중립성을 지키고 정치권 등 외부로부터의 영향력을 배제하여 경영평가단의 독립성을 확보하도록 하였다. 그리고 팀별 공동평가를 통한 경영평가 진행, 총괄반 지표팀과의 협업을 통해 표준화된 공통지침 마련, 공기업과 준정부기관 및 평가범주 전체의 균형 확보를 중요시하는 등 협력적 팀 플레이를 위해 노력하였다.

2. 2013년 경영평가결과

2013년의 경영평가결과를 살펴보면 기관 등급 분포가 예년과 달라졌음을 알 수 있다. 총 117개 기관평가대상 중 A등급 기관은 2개, B등급 39개, C등급 46개, D등급 19개, E등급 11개 기관으로 나타나 전년 대비 A등급 기관이 대폭 감소하였으며, C~E등급 기관 수가 전반적으로 증가했음을 알 수 있다. 평가대상 기관의 65%가 평균인 C등급 이하에 분포해 있다. 이는 2012년 평가에서 A등급 기관이 16개 기관, C등급 이

하 기관이 50%였던 데에 비교하면 달라진 수치이다.

3. 경영평가의 성과와 과제

우리나라의 평가제도 발전사에서 지금의 공공기관 평가는 3단계라고 할 수 있다. 1단계는 정부투자기관 평가가 이루어진 1984년부터 2003년까지의 기간이다. 이 시기의 평가는 시작이자 기초를 쌓는 과정이었다. 그리고 2단계는 정부투자기관 평가와 정부산하기관 평가가 이루어진 2004년부터 2007년까지이다. 2004년 정부투자기관관리기본법이 제정된 이후 우리나라의 평가가 보다 세계화되고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 2007년 공공기관운영에 관한 법률이 제정된 이후 현재의 맞춤형 평가(tailored evaluation)가 자리를 잡았다.

현재의 공공기관 경영평가제도는 공공기관의 혁신을 강조하고 있다는 점에서, 또 평가제도의 성숙도와 평가시스템의 완성도를 확인할 수 있다는 데에서 그 성과를 확인할 수 있다. 또 경영평가의 객관성과 평가단의 독립성을 유지·계승하고 있으며, 2014년도 평가에서는 계량 비중 강화 등 큰 폭의 변화를 앞둔 과도기적 소임을 성공적으로 수행하였다.

앞으로 경영평가는 공공기관 주인의식 확보를 위한 수단이 되어야 한다. 주인의식 부재로 인한 부패, 국정과제수행 등으로 인한 재무건전성 문제가 발생하고 있으며, 경영평가는 기관의 도덕적 해이 방지 및 경쟁력 제고를 위한 수단이 될 수 있다. 또 기관의 경쟁력 제고를 위한 평가지표체계를 개선하여야 한다. 기관의 미션 전략에 부합하는 핵심사업의 성과측정이 가능한 계량지표를 개발하여야 하며, 기관을 둘러싼 환경변화에 따라 KPI의 주기적 검토가 필요하다. 그리고 계량평가를 간소화하여야 한다. 점수변화가 크지는 않지만 지속적으로 관리되어야 하는 계량지표의 경우 알리오시스템 등 DB센터를 활용하여 자동으로

점수를 산출하는 등의 방식이 필요하다. 비계량지표에서는 질적 고도화를 통해 객관성과 공정성을 담보해야 한다. 기관별 주요 사업의 특성을 반영한 체크리스트형 비계량지표의 개발이 필요하다. 이 외에도 환경변화에 부합할 수 있도록 2~3년 주기로 기관유형을 재검토하는 등 평가의 실효성 확보를 위한 기관유형의 재분류, 공공기관의 기관유형별 특성을 반영할 수 있는 지표 및 평가체계를 보완하여야 한다. 평가결과에 따른 인센티브 부여 및 기관의 자율적 운영을 보장하는 한편 경영평가제도의 발전을 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 평가위원의 전문성 확보를 위한 평가단 풀 확대 구축, 국민과 기관의 평가결과 수용성 제고, 평가의 객관성과 정부정책과의 정합성의 동시 확보, 기관의 실적보고서 작성 부담 및 지방이전에 따른 평가단의 현장실사 부담 완화 방안 마련 등이다.

■ 질의·응답

한상열 / 한국주택금융공사 상임이사

양창윤 / 제주국제자유도시개발센터 기획본부장

공공기관 경영평가가 과거에 비해 성숙해지고 평가 시스템의 완성도가 높아졌다는 데에서는 다들 공감할 것이다. 그러나 국민들이 공공기관에 대해 가지고 있는 반감이나 부채 문제에 대한 우려가 많은 것도 사실이다. 그런데 최근 공공기관이 공공의 적처럼 언론에 비취지고 있는 것이 문제이다. 공공기관 평가는 후하지도, 또 박하지도 않아야 하는데 이번 평가는 낮은 등급인 D, E를 받은 기관이 많다. 상대적으로 좋은 성적을 받은 기관의 수가 적어 국민들이 공공기관을 더욱 부정적으로 보는 경향이 있다. 공공기관 평가결과가 전 등급에 고르게 분포하였으면 한다.

염재호 / 공공기관 경영평가단장

최근의 상황이 공공기관 종사자들을 너무 몰아가고 있지 않냐는 의견에는 동의한다. 그러나 다른 측면도 고려할 필요가 있다. 국민들의 관점, 그리고 기관이 설립목적에 맞게 민간기업 이상으로 노력했느냐 하는 데에 대해서도 평가해야 한다. 그리고 창의적인 아이디어를 통해 국민들의 복지나 편의에 기여한다면 좋은 결과는 얼마든지 받을 수 있다. 예를 들어 최근 출입국관리소에서 자동출입국시스템을 도입하여 좋은 반응을 얻고 있는데, 공공기관도 이러한 노력을 보여 줄 수 있을 것이라 기대한다.

박순애 / 공공기관 경영평가부단장

경영평가와 관련하여 두 가지 질문이 있다. 공사에서는 방만경영과 관련하여 노사협상을 진행하고 있다. 기한이 8월말까지였는데 결국 10월까지 연장되었다. 이에 대해 페널티가 부과되는지 궁금하다.

또 KPI의 주기적 검토에 대해서 궁금한 점이 있다. 금융분야 기관은 금리변동에 따라 경영평가결과 차이가 크다. 이에 대해서는 어떻게 대응해야 하는가?

첫 번째 질문에 대해서 말씀드리자면, 현재 중간평가가 진행되어 있고 10월 초에 평정을 하도록 되어 있다. 그리고 평가 중 계획이행정도는 기간에 대해 반영하도록 되어 있다. 9월 30일에 개최될 공공기관운영위원회에서 계량평가에서 정량적으로 평가하지 못하는 부분을 비계량평가에 포함하는 방안이 논의될 것이다. 아직 결정되지 않은 부분이 많아 죄송하다는 말씀을 드린다.

이번에 실시되는 중간평가는 30년 만에 처음으로 도입되어 6개월의 시간밖에는 못 드렸다. 그러나 전 기관에 공통적으로 적용되는 부분이고, 또 국민의 입장에서 시급한 상황이라고 보기 때문인 것을 알아주셨으면 한다. 그리고 평가는 동일한 잣대로 공정하게 이루어질 것이다.

염재호 / 공공기관 경영평가단장

경영평가단의 미션과 공공기관운영위원회의 역할을 구분해서 봐 주셨으면 한다. 정책결정은 공운위나 기재부의 역할이고, 평가단은 객관적이고 합리적으로

평가하는 책임을 지고 있다.

금리 변수는 불가항력적인 내용이며, 외생변수가 매우 강하다. 이와 관련하여 어려움이 있다는 것을 인지하고 있다. 그러나 이러한 외생변수에 대해 민간기업은 어떻게 대응하는지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 저는 여기에서 혁신을 강조하고 싶다. 외부의 어려움에 대응할 때에는 혁신이 중요하다. 어쩔 수 없는 외생변수에 대해 완벽하게 영향력을 차단하지는 못하더라도 기관이 얼마나 많은 노력을 했는지 보여준다면 좋은 평가를 받을 수 있을 것이다.

박현철/한국동서발전(주) 전략경영본부장

단장님께서서는 평가 후 국민과 기관의 수용성 제고가 중요하다고 말씀하셨다. 평가를 통해 피평가기관이 자발적 노력을 할 수 있도록 해야 하며, 이를 위해서는 평가 후 피드백이 필요하다.

염재호/공공기관 경영평가단장

소위 말하는 '서비스평가'는 신뢰성이 그리 높지 않다. 이는 정부업무평가에도 해당되는 내용이다. 따라서 앞으로는 개별 전화조사를 통한 서비스 만족도 조사가 아닌 빅데이터를 통한 설문조사로 대체하려 한다. 이번 평가에서도 언론에 비춰진 공공기관의 이미지를 반영하도록 했으며, 앞으로도 수용성 제고를 위해 기관에 대한 단순 설문조사 결과를 높게 반영하지 않으려 한다.

이원희/국민연금공단 기획이사

평가의 실효성 확보를 위해 2~3년 주기의 기관 유형 재분류나 기관 유형별 특성을 반영한 지표개선 계획에 대해 고무적이다. 기존의 서비스 만족도 조사에 대해서는 기관에서도 회의적인 부분이 있었다.

기존의 1년 단위 평가에도 장점이 있지만 중장기적인 사업이 1년 단위 평가에 갇혀 있기도 하다. 평가주기가 예산과 연관되어 있기도 하지만 지금의 1년 단위에서 더 중장기적으로 갈 생각이 없는지 궁금하다.

그리고 기관 입장에서는 평가 결과에 따른 개선사항을 8월에 통보받고 나면, 다음 평가까지는 약 4개월 정도의 기간이 남는다. 개선사항을 반영할 수 있는 기간이 짧은데 이를 감안해 주셨으면 한다.

염재호/공공기관 경영평가단장

좋은 제안에 감사드린다. 평가지표설계팀에서도 평가기간에 대해서는 고민이 많다. 그렇다고 해서 평가기간을 중장기로 가기에는 어렵기 때문에 중장기적 사업에 대해서는 이를 반영할 수 있는 지표에 대해 고심하고 있다.

그리고 개선사항 반영 가능 기간이 짧다는 것은 인지하고 있다. 평가는 평가편람에 따라 이루어질 수 있도록 하며 가급적 사전에 명확하게 알려드릴 수 있도록 노력하겠다.

차민식/부산항만공사 경영본부장

공공기관 종사자로서 근무하면서 느낀 것은 혁신을 위해서는 실패를 두려워하지 않는 지속적인 노력이 필요하고, 또 공공기관 직원 모두 주인의식을 가지고

일해야 한다는 점이다. 그러나 때로는 실패를 두려워하지 않는 혁신 노력이나 주인의식을 가진 자기결단의 결과가 좋지 않았을 때 이를 부도덕하게 몰고 가기도 한다. 이는 결국 공공기관 임직원에게 부정적인 영향을 끼친다. 혁신을 위한 노력이나 책임의식을 가진 결단이라는 점에서 경영평가결과가 좋지 않더라도 격려해 주고 그러한 노력이 비도덕적인 일이 아니었다는 부분을 생각해 주셨으면 한다.

염재호/공공기관 경영평가단장

다들 어려움이 많으시다는 것을 알고 있다. 그러나 피평가자의 입장에서는 실패했음에도 불구하고 혁신을 위한 노력이 있었다면 이를 충분히 표현해 주셨으면 한다. 이를 충분히 알려 주셔야 반영이 가능하다. 저희가 평정위원회를 하는 이유도 정당성과 더불어 다른 기관과의 공정성을 위한 것이다.

박규호/한국전력공사 부사장

한전의 문제에 대해 말씀드리고 싶은 부분이 있다. 먼저 전력수급은 한전만의 문제가 아니라 발전자회사, 정부, 전력거래소 등 여러 기관이 연관되어 있다. 한전은 전력수급계획을 따라야 하는데 계획상에 문제가 있었고, 민간기업이 수급계획을 따르지 않는 경우도 있었다.

그리고 한전의 기관 규모가 크다보니 노조와의 합의를 이끌어 내는 것이 쉽지 않다는 점 등 기관규모를 평가에 고려해 주셨으면 한다.

박순애/공공기관 경영평가부단장

공공기관과 관련해서 평가단, 정치권, 공공기관은 영위원회의 책임과 역할이 다르다. 평가단은 평가편람이나 평가주기 등에 건의할 수는 있지만 실제 결정은 공운위에서 이루어진다.

올해 결과에 대해 고생이 많으셨지만 국민들은 올해 평가에 대해 가장 엄정한 평가가 이루어졌다고 느끼고 있다. 지금의 국민적 정서를 고려할 필요가 있다. 앞으로는 더 좋아질 것이라고 생각한다.

정권교체로 기존 정부에서 추진하던 사업이 기조가 바뀌고 결과가 나빠지면서 평가가 낮은 경우도 발생한다. 특히 에너지 공기업의 경우 계량평가결과가 좋지 않은 기관도 있는데 이는 지표에 따른 것이다. 그리고 해외투자 등에 대해서는 감사원 감사나 국정감사 등에서 부정적으로 언급되는 경우가 많다는 점은 알아주셨으면 한다.

중간평가에 대해서도 궁금하신 점이 많으실 것이다. 결정이 이루어지면 평가단이 충분히 반영하기 위해 노력할 것이며, 다만 지표가 가진 원칙을 지키는 범위 내에서 융통성이 발휘될 것이다.

김영표/한국방송통신전파진흥원 기획조정실장

우리 진흥원은 준정부기관이며, 강소형 기관이다. 계량업무관리비가 5점 만점에 2점대이다. 이는 이번엔 광주전남 혁신도시 이전 과정에서 기존의 자산이 매각되지 않았기 때문이며 지금도 관리비가 계속 지출되고 있다. 정부정책을 조기 실시하여 이전했는데 결과적으로는 점수가 나빠졌다. 이를 어떻게 반영해 주실 수 있는지 궁금하다.

박순애/공공기관 경영평가부단장

이에 대해서는 제가 답변하기 어려운데, 다만 총괄반의 역할은 기초를 같이 가져가는 것이다. 진흥원뿐 아니라 다른 기관들도 이전 과정에서 매각되지 않은 부동산으로 어려움이 있다는 점은 계속 논의되고 있다. 중요한 것은 모든 것은 원칙적으로 한다는 점이다. 비계량 평가에서 기관의 매각 노력이나 부채감축 노력에 대해 감안할 수 있다. 그리고 이는 담당 평가 위원이 판단할 부분이며, 부단장으로서 사안별로 알려드리기는 어렵다.

전화익/한국산업인력공단 경영기획실장

경영평가에서 리더십이나 책임경영은 통합하는 것이 좋다고 생각한다. 그리고 우리 공단뿐 아니라 대부분의 기관이 대표성 있는 지표를 선정하는 데에 어려움이 있을 수 있다. 특히 준정부기관의 경우 하나의 지표로 가기에는 한계가 있다. 계량지표 자체가 상당한 수준으로 올라가기 전까지는 사업부문의 비계량 평가를 단순화해서는 사업의 책임성이나 효과성 제고에 한계가 있다. 그리고 계량평가 지표 난이도 평가를 강화하겠다고 했지만 최종적으로는 5% 정도가 되었다. 사업평가에 대한 개선이 더 필요하다.

박순애/공공기관 경영평가부단장

주요 사업지표는 전체 10점이다. 그러나 한 가지 사업만 평가하는 것이 아니라 여러 사업을 보게 되어 있다. 강소형 기관도 10점 내에서 여러 사업을 평가하도록 되어 있다. 이에 대해 작은 기관이 불리하다는 의견이 있는데 5~6년 전 KDI의 관련 연구를 보면 그렇

지 않다는 결과가 나왔다.

마무리 말씀**송대희/좌장**

오늘 이 자리를 통해 경영평가제도와 평가지표에 대한 좋은 설명과 함께 현장의 좋은 의견들이 오갈 수 있었다. 우리나라 전체 경제를 보더라도 다른 나라를 따라잡는 수준을 넘어서서 이제는 혁신 없이는 출구가 없다. 공공기관 역시 다른 나라 공공기관보다 높은 수준이 되었으며 공공기관 역시 혁신이 필요한 단계이다. 혁신을 위해서 공공기관, 정부와 평가단 모두 고민을 해보고, 새로운 아이디어를 낼 수 있었으면 한다.

방향성을 잃지 말고 기관이 세부 추진내용을 잘 추슬러 나가야 할 것이다. 그러한 의미에서 평가단의 전략에 대해 기관 여러분이 적극 협조해 주시는 것이 상생의 길이 아닌가 한다. KIPF



주요국의 조세 · 재정동향

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

주요국의 조세동향

동향 14-09

요약

- 프랑스 정부는 부동산 시장 활성화를 위한 세제 개정안을 2014년 8월 29일에 발표함
 - 주택 투자 및 임대, 유지 등과 관련하여 양도소득세, 상속증여세, 개인소득세, 부가세 등의 세금 부담의 일부를 경감하는 제도 등을 제안함
- 이탈리아는 투자 촉진 등을 위한 조세 법령 개정을 2014년 9월 12일에 공포함
 - 인터넷 환경개선 투자 및 주택 취득, 임대차 계약 등의 세금 부담 완화 등을 주요 내용으로 함
- 호주 과세관청은 2014년 8월 20일 암호화 화폐에 대한 과세지침을 공개함
 - 이 지침은 특히 비트코인과 관련된 거래의 과세상 취급에 관한 것이나 비트코인과 유사한 성격을 지닌 여타 암호화 화폐에도 동일하게 적용됨
 - 과세관청은 비트코인을 화폐로 보지 않아 비트코인 거래를 교환거래로 간주하여 과세가 적용되며, 또한 비트코인은 자본이득세 과세대상 자산에 해당됨
- 중국 국가발전개혁위원회는 2014년 8월 20일 중국 서부지역 발전계획인 영 제15호 서부지역 성장촉진산업 목록을 공개함
 - 2011년 7월 11일 중국 재무부와 과세관청이 공개한 서부지역의 해당산업에 대해 경감법인세율 15%를 적용하는 지침 58의 후속조치임
 - 영의 두 번째 부분에서는 충칭 등 총12곳의 서부지역 시·성·자치구에 대해 최대 40개의 성장촉진산업을 규정함
- 베트남 재무부는 2014년 8월 6일 외국계약자에 대한 과세 지침 103을 공개하고, 8월 25일에는 재무적으로 어려움에 처한 기업을 지원하기 위한 결의 63과 세무행정의 개선 및 단순화하기 위한 지침 119를 공개함
 - 지침 103은 고정사업장과 관계없이 베트남에서 사업을 영위하는 외국기업과 개인에게 적용되는 외국계약자에 대한 과세범위를 확대하고 있음
 - 결의 63은 세계 혜택의 연장·확대, 복리후생비 공제 등의 법인세와 납부기한의 연장 및 분기별 환급자격요건의 완화 등의 부가가치세와 관련된 내용을 담고 있음
 - 지침 119는 새로운 세무신고 양식 등의 세무행정과 관련된 개선내용을 담고 있음
- OECD는 2014년 9월 16일에 BEPS Action Plan에 대한 2014 보고서 Package를 공표함
 - BEPS Action Plan 15개 항목들 중 7개 사안에 대하여 검토 및 권고안을 담고 있음



1. 프랑스의 부동산 시장 활성화를 위한 세제 개정안 발표¹⁾

- 프랑스 정부는 부동산 시장 활성화를 위한 방안(housing recovery plan)의 일환으로 주택 관련 일부 세제 개정안을 2014년 8월 29일자로 발표하였음
- 동 개정안은 주택 투자 및 임대, 유지 등과 관련하여 양도소득세, 상속증여세, 개인소득세, 부가세 등의 부담을 일부 경감하는 것이 주요 취지임
 - 양도소득세는 2014년 9월 1일부터 건물 및 부속 토지에 대한 양도소득세가 경감됨. 소득세는 22년 이상 점유(ownership)한 경우에 경감 대상이 되며, 사회보장세(social security tax)는 30년 이상 점유한 경우에 경감됨
 - 상속증여세는 2015년 말 이전에 이루어진 토지의 증여 및 2016년 말 이전에 신규 주택을 자녀 및 증손자녀에게 증여한 거래에 대해 10만유로에 해당하는 특별 공제를 적용함
 - 개인소득세는 2014년 9월 1일 이후부터 에너지 보존 비용 지출에 대한 세액 공제가 30%까지 증가됨(기존에는 15% 또는 25% 적용)
 - 부가세는 특정 지역에 거주하는 저소득 가구의 신규 주택 취득의 경우 5.5%의 낮은 부가세율이 적용됨

(자료 수집 및 정리: 김준현 회계사)

2. 이탈리아의 투자 촉진 등을 위한 조세 법령 개정 공포²⁾

- 이탈리아는 자국 내 투자 강화를 위한 세제 혜택 등이 포함된 법령(Law Decree No. 133/2014)을 2014년 9월 12일에 공포함
- 동 법령은 주로 인터넷 환경개선 투자 및 주택 취득, 임대차 계약 등에 있어서의 세금 부담을 낮추는 조치들을 담고 있음
 - 특정 지역에서 브로드밴드 접속 및 모바일 네트워크의 실현 및 개선 등을 위해 집행된 투자에 대해 동 투자액의 50%에 상응하는 세액공제를 적용함
 - 동 세액 공제는 법인세 및 생산활동 관련 지방세 모두에 적용됨
 - 기존에 체결되었던 임대차 계약상의 임대료를 낮추는 거래에 대해서는 등록세 및 인지세를 면제함
 - 2014년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지 신규 및 개축(renovated)된 주거용 부동산을 개인이 취득 또는 건축하는 경우, 그 취득가 또는 건축원가의 20%에 상응하는 금액을 소득에서 공제함
 - 최대 한도는 30만유로이며 8년간 균등분할 공제함

(자료 수집 및 정리: 김준현 회계사)

1) www.ibfd.org 및 http://taxinsights.ey.com 참조

2) www.ibfd.org 참조

3. 호주-암호화 화폐에 대한 과세지침 공개³⁾

- 호주 과세관청(Australian Taxation Office: ATO)은 2014년 8월 20일 암호화 화폐(crypto-currencies)에 대한 과세지침을 공개하였으며 이 지침은 2013-14 소득세 신고 시 부터 적용됨
 - 이 지침은 특히 비트코인과 관련된 거래에 대한 과세상 취급에 관한 것이나 비트코인과 유사한 성격을 지닌 여타 암호화 화폐에도 동일하게 적용됨
 - ATO는 비트코인 거래를 교환거래와 유사하다고 판단하여 동일한 과세 취급을 함
 - 이는 비트코인을 통화나 화폐로 간주하지 않기 때문임
 - 또한 비트코인은 자본이득세 과세대상 자산에 해당됨
- 사업을 영위하지 않거나 법인이 아닌 개인의 비트코인 거래의 경우 소득세 등이 일반적으로 과세되지 않음
 - 비트코인 원가가 10만호주달러 이하이면서 비트코인으로 개인용도를 위한 재화와 서비스를 구매하는 경우 비트코인 처분에 따라 발생하는 자본이득은 자본소득세 과세대상에서 제외됨
 - 즉, 이 경우 재화 또는 서비스를 구매하기 위해 비트코인 지급 시, 비트코인의 공정시장가치와 매입가격의 차이로 발생하는 자본손익은 자본이득세 과세대상에 포함되지 않음
 - 다만 투자목적으로 비트코인을 양도하는 경우에는

자본소득세 과세대상이 될 수 있으며, 영리목적의 거래가 이루어지는 경우에는 처분이익에 대해 소득세가 과세됨

- 사업을 영위하는 개인이 비트코인을 이용하여 거래가 발생하는 경우에 세무상 교환거래와 동일하게 소득세 등이 과세됨
 - 재화나 서비스 공급의 대가로 비트코인을 수취하는 경우 비트코인의 가치를 호주달러로 평가하고 경상소득(ordinary income)으로 인식되어 소득세가 과세되며, 공급된 재화나 서비스가 소비세 과세대상이면 GST(Goods and Service Tax)가 과세됨
 - 즉, 수취한 비트코인의 공정가치와 제공한 재화 또는 서비스의 원가와 차이로 소득세가 과세되며, 재화 또는 서비스의 공급이 이루어졌으므로 제공한 재화 또는 서비스가 GST 과세대상인 경우 GST가 과세됨
 - 재화나 서비스를 비트코인으로 구매하는 경우 경상소득 계산 시 취득한 재화나 서비스의 공정가치에 기초하여 비용을 공제받으며, 대가로 비트코인이 제공되었으므로 이에 대해 GST가 과세됨
 - 비트코인의 양도가 사업목적으로서 이루어지면 자본소득세 과세대상이 될 수 있음
 - 비트코인 채굴(mining)을 사업으로 하는 경우 제3자에게 처분함에 따라 발생하는 소득은 소득세 과세대상이며 관련 비용은 공제됨

(자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사)

3) Australian Taxation Office, Tax treatment of crypto-currencies in Australia - specifically bitcoin (https://www.ato.gov.au/General/Gen/Tax-treatment-of-crypto-currencies-in-Australia-specifically-bitcoin/?page=1#Taxpayers_conducting_a_bitcoin_exchange_including_bitcoin_ATMs_)



4. 중국-조세 지원대상 서부지역 산업 공개⁴⁾

15%⁶⁾를 적용하는 지침 58의 후속조치임⁷⁾

- 중국 국가발전개혁위원회(國家發展和改革委員會, National Development and Reform Commission)는 2014년 8월 20일 중국 서부지역에 대한 발전계획인 영(令) 제15호 서부지역 성장촉진산업 목록을 공개하였으며 이 영은 2014년 10월 1일부터 적용됨⁵⁾
- 이 영은 2011년 7월 11일 중국 재무부와 과세관청이 공개한 서부지역의 해당산업에 대해 경감법인세율

- 이 영의 첫 번째 부분은 기존에 공개된 국가 전체 수준에서의 성장촉진산업으로 기존에 공개된 세 가지 목록을 언급하고 있음
- 2011년 (개정)산업구조조정 목록(국가발전개혁위원회 영 2013년 제21호)에 따른 성장촉진산업
- 2011년 (개정)외국인투자산업지도 목록(국가발전개혁위원회 및 상무부 영 2013년 제12호)에 따른 성장

〈표 1〉 각 지역별 성장촉진산업

시, 성, 자치구	산업 수	주요 산업
충칭	32	금속정밀가공, 플라스틱·화학·신소재 생산 가공, 에너지절약설비 개발·생산, 원자력발전 설비, 수자원관련 개발, 대형레저시설 등
쓰촨성	36	농산물 품질개량 연구개발, 농산물 저장·보존·건조 시설, 태양열전지모듈, 원자력발전 설비, 대형레저시설, 도로여객운송, 의료기관 등
구이저우성	31	고출력 유압시설, 카본스틸·알루미늄 생산 등
윈난성	33	화훼, 태양열전지모듈, 향만물류, 납·아연 등의 합금 개발 등
티베트자치구	13	농·축산업, 태양광발전, 티베트전문식품가공, 민족수공업 등
산시성	37	열병합발전, 광석자원산업, 마그네슘합금제조, 티타늄가공, 유전공학, 바이오 등
간쑤성	35	포도재배·와인제조, 탄소·마그네슘·티타늄·니켈 등의 재료 개발과 생산, 이차전지 개발·생산, 특수목적차량 제조, 광대역네트워크, 하수처리 등
칭하이성	25	태양광·풍력, 칼륨·나트륨·수산화칼륨 등의 개발·생산, 농촌급수, 민간공항운영, 조종사훈련 등
닝샤회족자치구	31	포도재배·와인제조, 석탄광산관련장비 연구·응용, 유제품가공, 대형데이터센터구축 등
신장위구르자치구	40	사막식물재배, 우라늄광산관련장비 연구·제조, 면화·밀·콩 등의 작물 재배 등
내몽골자치구	31	미생물사료첨가제 개발·생산, 유기·무기 복합비료 생산, 태양광 등
광시좡족자치구	32	혹서기 작물재배기술 개발·응용, 농산물 품질·안전, 알루미늄·인듐 등 합금 개발·생산, 석유화학제품 개발·생산, 압축천연가스 장비·장치, 사탕수수농장기계 연구·제조 등

자료: 中華人民共和國國家發展和改革委員會, 「令 第15号, 西部地区鼓勵類產業目錄」, 2014年 8月 20日, 표로 재구성.

4) 中華人民共和國國家發展和改革委員會, 「令 第15号, 西部地区鼓勵類產業目錄」, 2014年 8月 20日.

5) 중국 국가발전개혁위원회(http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201408/t20140822_623300.html).

6) 중국의 통상적인 법인세율은 25%이며 일정 조건에 해당하는 저소득기업(low-profit enterprise)는 20%가 적용되고 있음(Shi Qi Ma, China (People's Rep.)-Corporate Taxation sec. 1., Country Surveys IBFD)

7) PriceWaterhouseCoopers, "A new round of Corporate Income Tax incentive for China's western region was formally unveiled," *New Flash: China Tax and Business Advisory*, September 2014, p.1.

촉진산업

- 2013년 (개정)중국 서부지역 외국인투자에 대한 중서부지역 목록(국가발전개혁위원회 및 상무부 영 제 1호)에 따른 산업

- 이 영의 두 번째 부분은 각 서부지역별로 성장촉진산업을 규정하고 있음(표 1) 참조
- 충칭(重慶市) 등 총12곳의 시·성·자치구별로 최대 40개의 성장촉진산업을 규정함
- 각 지역별 특성에 따라 산업을 열거하고 있으나 지역개발에 필수적인 도로여객운송, 의료, 수자원, 에너지 등의 산업은 대부분의 지역에서 공통적으로 적용됨

(자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사)

5. 베트남-외국계약자에 대한 과세 지침, 기업 지원에 대한 결의 및 세무행정의 개선과 단순화를 위한 지침 공개

- 베트남 재무부는 2014년 8월 6일 외국계약자에 대한 과세(Foreign Contractor Tax; FCT) 지침 103을 공개하고, 8월 25일 재무적으로 어려움에 처한 기업을 지원하기 위한 결의(resolution) 63과 세무행정의 개선과 단순화를 위한 지침 119을 공개함
- 지침 103은 베트남에서 사업을 영위하는 외국기업과 개인에 대해 FCT의 과세범위를 확대하고 있음⁸⁾
 - FCT는 고정사업장 존재유무와 관계없이 베트남에서 사업을 영위하는 외국기업과 개인에 대한

소득세와 부가가치세를 과세하는 방법임

- 결의 63은 기업에 대한 법인세, 부가가치세 부과와 완화와 더불어 개인에 대한 소득세 완화를 포함하고 있으며 일부 항목은 아직 의회의 승인을 기다리고 있음
- 지침 119는 불필요한 부분을 삭제한 새로운 세무신고 양식 등 세무행정과 불필요한 과세에 대한 개정에 대한 내용을 담고 있음

가. 외국공급자에 대한 과세 지침 공개⁹⁾

- 2014년 10월 1일부터 적용되는 외국계약자에 대한 과세(Foreign Contractor Tax; FCT) 지침 103은 FCT의 적용범위를 확대하고 있으며 다음의 경우에 FCT가 적용됨
- 외국기업 또는 개인이 재화에 대한 법적 소유권을 보유하며, 재화나 서비스의 품질 및 관련된 유통·마케팅 등을 책임지며, 판매가격을 결정하는 경우
- 외국판매자가 베트남에서 재화의 공급 또는 유통 시 인도에 대한 위험을 보유하는 경우
 - 기존에는 Incoterms에 따른 DDP, DAT 및 DAP 조건일 경우에 적용됨
- 외국기업 또는 개인이 자신의 명의로 베트남 거주자를 통하여 약정을 체결하는 경우
- 외국기업 또는 개인이 베트남에서 수입, 수출 및 유통사업을 영위하는 경우
- 다만 외국기업 또는 개인이 제공한 판매보증만으로는 FCT가 과세되지 않음

8) 외국법인은 소득에 대해 22%의 기준세율을 적용받으나 조세회피가 다수 이루어져서 고정사업장과 관계없이 베트남에서 사업을 수행하는 법인과 개인에 대해 과세할 수 있도록 도입됨(Rachael Saw, Vietnam-Corporate Taxation sec. 6, Country Surveys IBFD).

9) Ernst & Young, "Vietnam releases Circular 103 providing guidance on foreign contractor tax," *Global Tax Alert*, 28 August 2014.



나. 기업 지원을 위한 결의 공개

■ 재무적으로 어려움에 처한 기업을 지원하기 위한 결의(resolution) 63은 법인세 세제 혜택의 연장·확대, 복리후생비 공제 등을 담고 있음¹⁰⁾

- 2009~2013년 사이에 세제 혜택을 받고 있던 기업에 대해 사업확장과 관련된 추가적인 투자에 대해서도 동일하게 세제 혜택을 적용함
- 기존 세제 혜택이 부여된 투자의 일부로 간주되는 경우 기존 세제 혜택이 부여됨
- 직원들의 복리후생비를 월평균 급여 한도의 비용으로 공제를 허용함
- 세제 혜택이 부여된 산업지구의 범위를 확대함

■ 동 결의는 부가가치세 납부기한의 연장 및 분기별 환급자격요건의 완화 등을 규정하고 있음

- 총 1천억동 가치의 수입을 통해 투자되는 사업의 고정자산에 대해 부가가치세 납부를 기존보다 60일 연장함
- 부가가치세 환급을 분기별로 신청할 수 있는 기업들 기존 200억동 매출에서 500억동 매출로 상향조정함

■ 동 결의에서는 개인소득세 중 주식·부동산 양도소득에 대해 납부세액 계산방식을 선택할 수 있도록 허용함

- 부동산 양도 시 납세자는 거래 시마다 이익의 25% 또는 총매각금액의 2% 중 선택하여 개인소득세를 납부할 수 있음

• 주식 양도 시 납세자는 연간 순소득의 20% 또는 매각금액의 0.1% 중 선택하여 개인소득세를 납부할 수 있음

■ 투자에 따른 법인세 감면 등의 일부 세제 혜택은 의회의 승인을 기다리고 있음

- 사업면허 취득 후 5년 내에 12조동(VND)이 투자되는 경우 15년간 10%의 법인세를 적용 또는 4년간 법인세 면제 및 이후 9년간 법인세의 50%를 감면¹¹⁾
- 300명 이상의 정규직 고용이 이루어지는 농업기업에 2014년 20%, 이후기간에는 17%의 낮은 법인세율을 적용
- 교육, 병원, 문화 등의 사회시설과 관련된 고정자산에 대해 전체 부가가치세 매입세액을 공제
- 국제운송을 영위하는 상선회사 소속 베트남시민의 근로소득에 대한 소득세 면제

■ 베트남 정부는 이와 관련된 세부내용을 시행령을 통해 공포할 것임

다. 세무행정의 개선과 단순화를 위한 지침 공개¹²⁾

■ 2014년 9월 1일부터 적용되는 지침 119는 세무행정의 개선과 단순화를 위해 기존 지침을 다음과 같이 개정함

- 세무신고 서식에서 불필요한 항목을 삭제하고 부동산 양도에 대한 새로운 소득세신고 양식을 마련함

10) KPMG, "Resolution 63 on Tax Support Measures for Business," *Tax Alert*, September 2014.

11) PriceWaterhouseCoopers, "Resolution 63 proposing tax measures to address financial difficulties faced by enterprises," *Vietnam NewsBrief*, 29 August 2014, p.2.

12) KPMG, "Circular 119," *Tax Alert*, September 2014.

- 조세조약 대상 국가의 개인이 베트남의 거주자가 되는 경우 소득세 납세의무는 거주자가 되는 달부터 기산됨
 - 기존에는 거주자에 해당되는 연도의 1월 1일부터 기산함
- 해외로 다시 반출되는 수입재화, 사업목적 내부소비재화에 대해 부가가치세를 부과하지 않음
- 기계설비 및 재화 등의 임차 시 부가가치세 세금계산서 발행을 요구하지 않음

(자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사)

6. OECD는 BEPS Action Plan에 대한 2014년 보고서 Package를 발표¹³⁾

- OECD는 2014년 9월 16일자로 조세회피 방지를 위한 BEPS(Base Erosion and Profit Shifting) 프로젝트와 관련하여 2014 BEPS Deliverables¹⁴⁾을 발표함
 - 동 보고서는 2013년 7월 BEPS Action Plan 발표 이후 논의 작업을 거쳐 OECD에서 발간한 첫 번째 권고안(first recommendation)으로서, BEPS Action Plan 15개 항목들 중 7개 사안을 다루고 있음
 - 전체 보고서 Package 중 설명문(Explanatory Statement)에서는 BEPS 프로젝트의 주요 관점 및 경과, 향후 계획, 7개 사안들에 대한 검토 개관 등을 담고 있으며, 7개 항목들에 대한 세부 논의사항은 개별 보고서에서 다루고 있음

■ 7개의 각 Action Plan 항목들에 대한 주요 논의 내용은 아래와 같음

- [Action 1] 디지털 경제 조세문제(the tax challenges of the digital economy): 물리적 사업장 없이 광범위한 국제거래를 수행하는 디지털 경제에서의 주요 조세 쟁점 및 해결방안 논의, 향후 제언 등
- [Action 2] 혼성비대칭 거래(hybrid mismatch arrangements): 혼성비대칭 문제를 완화할 수 있는 규정을 내국세법 또는 조세조약에 반영하여 국제적 수준에서 법인세 과세를 실현할 수 있도록 하는 방안 논의
- [Action 5] 유해조세(harmful tax practices): 조세 투명성 및 실질과세원칙에 대한 검토 등 유해 조세 관행에 대한 대응책 및 관련 진척 상황 논의
- [Action 6] 조세조약 남용(tax treaty abuse): 이중 비과세 방지를 위한 조세조약 취지 명확화, 다자간 기구 활용 등 조세조약 남용 방지 방안 제언
- [Action 8] 이전가격 및 무형자산(transfer pricing and intangibles): 무형자산의 개념 명확화, 무형자산 거래 식별을 위한 기준 마련, 무형자산에 대한 정상가격(arm's length price) 산출 기준의 보완 등 무형자산 거래 관련 이전가격 가이드라인의 수정 제언
- [Action 13] 이전가격 문서화 및 국가별 보고(transfer pricing documentation and country-by-country reporting): 이전가격 문서화의 목적을 명확히 하고 동 작업을 위한 체계적 접근방법을 제안함
- [Action 15] 다자간 기구의 적정성(the feasibility

13) www.jbifd.org, www.pwc.com, www.ey.com 및 www.oecd.org 참조

14) OECD, "First recommendations for a co-ordinated international approach to combat tax avoidance by multinational enterprises," 2014 BEPS Deliverables, September 16, 2014.



of developing a multilateral instrument on BEPS): BEPS 작업을 통해 산출된 개선안들을 각 국가들이 집행함에 있어 다자간 기구를 활용하는 방안에 대한 논의

- OECD는 향후 동 보고서의 실행 방안 및 제반 기술적 문제점에 대한 추가 검토와 더불어 나머지 Action Plan 항목들에 대한 검토 내용을 2015년 중에 발표할 예정임
 - 당초 BEPS Action Plan 15개 항목 중 나머지 8개 사안에 대해서는 OECD를 중심으로 현재 논의가 진행 중이며, 2015년도 중으로 검토 결과가 발표될 예정임
 - 상기 2014 보고서에서 제안된 사항들은 아직 최종 확정된 것은 아니며, 2015년 보고서 등 향후 검토, 추진될 사안들과 연계하여 수정, 보완될 수 있음

(자료 수집 및 정리: 김준현 회계사)

주요국의 재정동향



EU

- EU 이사회, 2015년 EU 예산에 대한 입장 채택 (2014.9.2.)¹⁾
 - EU 이사회가 채택한 2015년 EU 예산규모는 commitments²⁾ 기준 1,450.8억유로(EU GNI 대비 1.04%), payments³⁾ 기준 1,400억유로(EU GNI 대비 1.0%)
 - (commitments 기준) 전년도 채택된 예산 대비 1.7% 증가
 - (payments 기준) 전년도 채택된 예산 대비 3.3% 증가*
 - * 특히 연구, 혁신, 교육 관련 활동의 payments는 28억유로(24.5%) 증가
 - 이사회는 많은 회원국들의 어려운 재정 상황을 고려하여 예산규모를 조정
 - 이사회 채택 예산규모는 집행위원회의 2015년 EU 예산안⁴⁾ 대비 commitments 기준은 5억 2,200백만유로 감소, payments 기준은 21억유로 감소
 - (향후 일정) 10월 말, 의회가 이사회안에 대한 수정안을 채택하면 10월 28일부터 3주간 조정이 시작될 예정

〈표 1〉 2015 EU 예산 개요(이사회 채택)

(단위: 십억유로, %)

	commitments		payments	
	금액	전년 대비 변화율	금액	전년 대비 변화율
1. 스마트, 포용적 성장	66.4	+3.77	65.6	+5.2
- 성장과 고용을 위한 경쟁력	17.1	+3.9	14.2	+24.5
- 경제 · 사회 · 지역적 통합	49.2	+3.6	51.4	+0.8
2. 지속가능한 성장-천연자원	59.2	-0.1	56.8	+0.5
- 시장관련 지출 및 직접 원조	43.9	+0.2	43.8	+0.2
3. 안보 및 시민권	2.1	-3.3	1.9	+10.5
4. Global Europe(신통상정책)	8.3	+0.2	6.9	+12.1
5. 행정비용(모든 EU 기관)	8.6	+2.1	8.6	+2.1
6. 특수기관	0.5	+13.0	0.2	-35.7
합계 (EU28개국 GNI 대비 비율)	145.1 (1.04%)	+1.7	140.0 (1.00%)	+3.3

자료: EU 이사회, Council adopts its position on the 2015 EU budget, 2014.

- EU 재무장관회의 개최, 투자지원 방안, 금융소득 정보 자동교환 등에 대해 논의(2014.10.14.)⁵⁾
 - 경쟁력 및 성장 제고를 위한 대응의 일환으로 투자 지원 방안에 대해 논의
 - 투자와 구조개혁 이행 간 관계 등 비즈니스 환경을 개선할 수 있는 요인 분석을 집행위원회에 요청
 - 투자에 대한 주요 장벽을 분석하고 현실적인 대책을 제안하는 태스크포스* 설립을 환영
 - * 태스크포스는 실행 가능한 투자 프로젝트를 발굴(중 · 단기)하고 EU 경쟁력 제고 및 성장 촉진을 위한 신뢰할 수

1) EU 이사회: <http://italia2014.eu/media/1937/council-adopts-its-position-on-the-2015-eu-budget.pdf>
 EU 의회: http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/public/story/20140904ST058616/20140904ST058616_en.pdf
 2) 승인된 EU의 프로그램 또는 프로젝트(budgetary commitment)를 위해 주어진 기간 동안 유보 · 배분된 금액
 3) budgetary commitment에서 기인한 의무를 지키기 위해 실제 사용되는 금액
 4) EU 집행위원회의 2015년 EU 예산안 관련 내용은 조세재정연구원의 『2014년 상반기 재정동향』 참고
 5) Council of the European Union: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/145105.pdf



- 있고 투명한 프로젝트의 토대를 마련(중·장기)할 전망
- EIB(유럽투자은행)의 역할을 강화하기 위해 혁신적인 금융·제도 준비의 중요성 강조
- 금융소득 정보 자동교환제도 관련 법안 수정에 합의
 - (내용) 금융소득 정보 자동교환제도를 확대해 계좌 잔고, 금융자산 처분 수입뿐만 아니라 이자, 배당, 기타소득 등 금융소득 정보를 회원국 간 공유
 - (효과) 조세회피 대응하고 조세징수 효율성을 향상시킬 것으로 기대
- 이밖에도 단일은행정리체계를 위한 은행정리기금 준비 상황, 에너지 과세, 2015 EU 예산 등에 대해 논의

(자료 수집 및 정리: 한혜란 연구원)



IMF

- IMF, 에볼라 피해를 입은 서아프리카 3개국에 약 1억 3천만달러 지원(2014.9.26.)⁶⁾
- 기니, 라이베리아, 시에라리온 등 서아프리카 3국은 에볼라 창궐로 경제에 심각한 타격을 입음
 - 핵심 경제 부문인 농업, 광업, 서비스업이 큰 타격을 받아 성장이 급격히 둔화되고 인플레이션 압력이 증가
 - 경제활동 위축으로 인해 세입이 감소하고 의료·보건 지출이 증가하여 재정적자가 심각
 - 수출이 감소하는 반면 식품·연료 수입이 증가하여 경상수지 적자가 확대
- 라가르드(Christine Lagarde) 총재는 에볼라의 창궐이 국제사회의 단호한 대응이 요구되는 심각한 인

- 류·사회·경제적 재난이라고 언급
- 이사회는 기니, 라이베리아, 시에라리온에 각각 약 4100만달러, 4900만달러, 4000만달러 지원을 승인
- IMF는 10월 초 추가 지원을 검토할 계획
- EU 재무장관회의 개최, 투자 지원 방안, 금융소득 정보 자동교환 등에 대해 논의(2014.10.14.)⁷⁾
- 경쟁력 및 성장 제고를 위한 대응의 일환으로 투자 지원 방안에 대해 논의
 - 투자와 구조개혁 이행 간 관계 등 비즈니스 환경을 개선할 수 있는 요인 분석을 집행위원회에 요청
 - 투자에 대한 주요 장벽을 분석하고 현실적인 대책을 제안하는 태스크포스* 설립을 환영
- * 태스크포스는 실행 가능한 투자 프로젝트를 발굴(중·단기)하고 EU 경쟁력 제고 및 성장 촉진을 위한 신뢰할 수 있고 투명한 프로젝트의 토대를 마련(중·장기)할 전망
- EIB(유럽투자은행)의 역할을 강화하기 위해 혁신적인 금융·제도 준비의 중요성 강조
- 금융소득 정보 자동교환제도 관련 법안 수정에 합의
 - (내용) 금융소득 정보 자동교환제도를 확대해 계좌 잔고, 금융자산 처분 수입뿐만 아니라 이자, 배당, 기타소득 등 금융소득 정보를 회원국 간 공유
 - (효과) 조세회피 대응하고 조세징수 효율성을 향상시킬 것으로 기대
- 이밖에도 단일은행 정리체계를 위한 은행정리기금 준비 상황, 에너지 과세, 2015 EU 예산 등에 대해 논의

(자료 수집 및 정리: 장준희 연구원)

6) IMF: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14441.htm>

7) Council of the European Union: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/145105.pdf



■ OECD, “Interim Economic Assessment” 발표 (2014.9.15.)⁸⁾

- OECD 국가들의 2014년 경제현황 및 고용문제 등의 분석을 통해 2015년 이후 세계경제를 전망
- (경제성장) 전 세계적으로 완만한 경제성장이 진행되고 있으나 유로지역 국가들의 경우 경제성장이 부진한 것으로 분석
 - (미국) 2014년 및 2015년 GDP 성장률은 2.1%, 3.1%로 2014년 5월 EO 대비 각각 0.5%p, 0.4%p 하향 전망함
 - ☞ 2014년 1분기 천재지변의 영향으로 경제성장이 주춤했으나 확장적 정책 기조로 2014년 2

- 분기부터 경제성장이 반등
- (유로지역) GDP 성장률은 2014년 5월 1.2%로 전망했으나 0.8% 전망으로 하락하였고 2015년 역시 2014년 5월 전망 대비 0.6%p 낮아진 1.1%로 전망
 - ☞ 유로지역 국가들(독일, 프랑스, 이탈리아 등)의 대외무역 및 노동시장의 문제는 각 국가들의 경제성장률에 악영향을 미치고 있으며 높은 국가부채비율로 여전히 재정문제에 직면
- (영국 및 캐나다) 2014년 경제성장이 잘 유지되고 있으며 2015년 경제성장 역시 긍정적으로 평가
- (일본) 2014년 4월 소비세(sale tax)의 증가로 1분기 수요가 불안정하였으며 고용률은 증가하였으나 실질임금이 하락

〈표 2〉 2014년 5월 EO 대비 9월 중간 전망 GDP 성장률 비교

(단위: %)

	2013	2014			2015		
	Actual	May 2014 Economic Outlook	September Interim Forecasts	Difference	May 2014 Economic Outlook	September Interim Forecasts	Difference
United States	2.2	2.6	2.1	-0.5	3.5	3.1	-0.4
Euro Asia	-0.4	1.2	0.8	-0.4	1.7	1.1	-0.6
Japan	1.6	1.2	0.9	-0.3	1.3	1.1	-0.2
Germany	0.2	1.9	1.5	-0.4	2.1	1.5	-0.6
France	0.4	0.9	0.4	-0.5	1.5	1.0	-0.5
Italy	-1.8	0.5	-0.4	-0.9	1.1	0.1	-0.5
United Kingdom	1.8	3.2	3.1	-0.1	2.7	2.8	+0.1
Canada	2.0	2.5	2.3	-0.2	2.7	2.7	0.0
China	7.7	7.4	7.4	0.0	7.3	7.3	0.0
India	4.7	4.9	5.7	+0.8	5.9	5.9	0.0
Brazil	2.5	1.8	0.3	-1.5	2.2	1.4	-0.8

자료: OECD, Interim Economic Outlook September 2014.

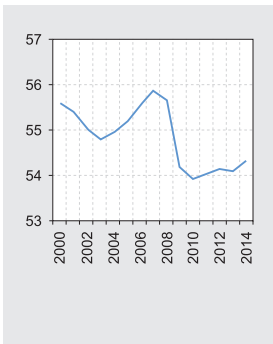
8) <http://www.oecd.org/eco/outlook/Interim-Assessment-Handout-Sep-2014.pdf>



- (고용) 세계무역이 부진하고 고용문제가 해결되지 않아 경제성장은 부진할 것으로 분석
 - 노동시장은 회복 초기단계로 볼 수 있으며 노동여건이 개선되었음에도 불구하고 여전히 실질임금 상승률이 낮음
 - 일본의 경우 실업률 및 구직자의 수가 2007년 위기 이전 수준을 넘어섰으며, 유로지역 국가들의 실업률도 경제위기 이후 최고 수준으로 증가

[그림 1] OECD 고용률

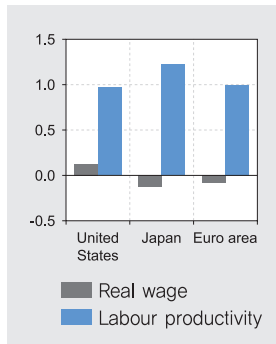
(단위: %)



자료: OECD, "14년 May Economic Outlook."

[그림 2] 실질임금과 노동생산성

(단위: '09년 Q2~'10년 Q1 변화율)



자료: OECD, "quarterly national accounts."

(자료 수집 및 정리: 장준희 연구원)



호주

1. 예산·결산 등

- FY2013-14 결산보고서(Final Budget Outcome)⁹⁾ 발표(2014.9.25.)¹⁰⁾
 - 재정수입은 3,739억호주달러(GDP 대비 23.6%)로 FY2014-15 예산안의 전망치 대비 3억호주달러 낮은 수치 기록
 - 이는 조세수입은 전망치 대비 1억호주달러 증가 하였으나 세외수입은 4억호주달러 감소했기 때문
 - 재정지출은 4,138억호주달러(GDP 대비 26.1%)로 FY2014-15 예산안의 전망치 대비 14억호주달러 낮은 수치 기록
 - 재정수지는 437억호주달러(GDP 대비 2.8%) 적자로 FY2014-15 예산안의 전망치 대비 13억호주달러 개선
 - 이는 전망치 보다 재정수입은 3억호주달러, 재정지출은 14억호주달러, 순자본 투자는 2억호주달러 낮은 수치를 기록했기 때문
 - 순채무는 2,025억호주달러(GDP 대비 12.8%)로 FY2014-15 예산안의 전망치보다 46억호주달러 높게 나타남
 - 이는 정부채권(CGS)의 시장가치가 예상보다 더 높게 나타났기 때문
 - 기능별 지출에서는 사회복지 및 복지부문의 지출이 1,406억호주달러로 재정지출의 34%에 달해 가장 큰 비중을 차지

9) <http://www.budget.gov.au/2013-14/content/fbo/download/Consolidated.pdf>

10) 재무부장관 홈페이지 Media Releases 2014.9.25(<http://bjh.ministers.treasury.gov.au/media-release/054-2014/>)

〈표 3〉 예산총량(Budget Aggregates)

(단위: 십억호주달러)

	2012-13 실적	2013-14 전망 ¹⁾	2013-14 실적
재정수입(Revenue) (GDP 대비 비율)	360.2 (23.6)	374.3 (23.6)	373.9 (23.6)
재정지출(Expenses) (GDP 대비 비율)	382.6 (25.1)	415.3 (26.2)	413.8 (26.1)
재정수지(Fiscal balance) (GDP 대비 비율)	-23.5 (-1.5)	-45.1 (-2.8)	-43.7 (-2.8)
예산수지(Underlying Cash Balance) ²⁾ (GDP 대비 비율)	-18.8 (-1.2)	-49.9 (-3.1)	-48.5 (-3.1)
순채무(Net Debt) (GDP 대비 비율)	153.0 (10.0)	197.9 (12.5)	202.5 (12.8)

주: 1) FY2014-15 예산안에서의 전망

2) 현금주의기준, 미래펀드(Future Fund) 수익금 제외

자료: Final Budget Outcome 2013-14 September 2014.

〈표 4〉 기능별 지출(Expenses by Function)

(단위: 백만호주달러)

	2012-13 실적	2013-14 전망 ¹⁾	2013-14 실적
일반공공서비스	25,956	34,151	33,642
국방	21,146	22,840	22,113
공공질서 및 안전	3,923	4,446	4,368
교육	28,468	29,707	29,669
의료	61,302	64,511	63,983
사회보장 및 복지	131,901	140,569	140,566
주거 및 지역사회개선	6,766	8,383	8,355
여가 및 문화	3,625	3,725	3,749
연료 및 에너지	5,954	7,047	6,749
농업, 산림, 어업	2,407	2,629	2,385
광업	2,920	3,139	3,451
교통 및 통신	5,023	8,495	8,407
기타 경상비	10,631	11,264	10,838
기타 목적	72,623	74,388	75,568
총지출	382,644	415,294	413,845

주: 1) FY2014-15 예산안에서의 전망

자료: Final Budget Outcome 2013-14 September 2014.

• 정부는 보도자료를 통해 노동당 정부 당시 FY2013-14 예산수지 전망과 최근 자료를 통해 전임 정부의 무책임한 재정 및 경제 운용에 대해 강하게 비판

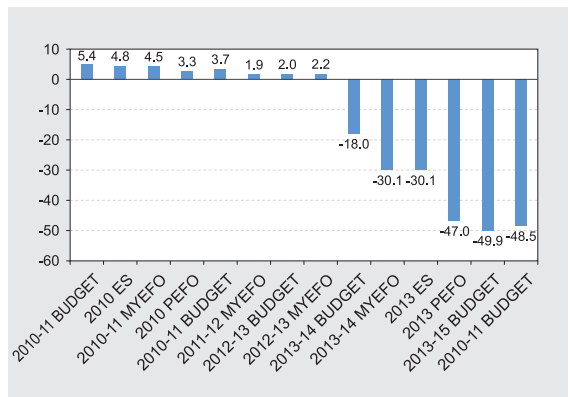
- 전임 정부는 FY2010-11 예산안에서 FY2013-14 예산수지 54억호주달러 흑자를 전망한 이래 8회 연속 흑자를 전망하였으나, 금번 결산은 485억호주달러 적자로 마감

- 전임 정부는 6년 연속 적자를 기록하면서 그 규모가 FY2013-14까지 총 2,400억호주달러를 기록하였고 향후 FY2016-17까지 1,230억호주달러의 추가적인 적자 전망

- 향후 재정회복을 위한 아무 조치가 없을 경우, 총부채는 6,670억호주달러에 달할 것이므로 현 정부는 흑자로의 회복, 인프라투자, 고용창출에 지속적으로 노력할 것

〔그림 3〕 각 시기별 FY2013-14 예산수지 전망과 결산 비교

(단위: 십억호주달러)



주: ES(Economic Statement): 경제성명

PEFO(Pre-Election Economic and Fiscal Outlook): 선거전경제재정보고서

MYEFO(Mid-year Economic and Fiscal Outlook): 반기경제재정보고서

FBO(Final Budget Outcome): 결산보고서

(자료 수집 및 정리: 김은숙 연구원)



 캐나다

1. 예산 · 결산 등

- FY2013-14 결산보고서(Annual Financial Report) 발표(2014.10.6.)
 - FY2013-14 예산적자(budgetary deficit)는 52억캐나다달러로 전년도 예산적자 규모인 184억캐나다달러보다 약 132억캐나다달러 개선
 - (총수입) 전년 대비 150억캐나다달러(전년 대비 5.9%) 증가한 약 2,717억캐나다달러
 - (총지출) 프로그램 지출이 약 24억캐나다달러(전년 대비 1.0%) 증가하였고, 공공채무비용은 약 7억캐나다달러(전년 대비 2.3%) 감소
 - (연방채무) 총부채와 총자산의 차이인 연방채무는 6,119억캐나다달러이며, GDP 대비 비중은 32.5%
 - OECD는 캐나다의 GDP 대비 순채무¹¹⁾가 2013년 기준 40.4%로 G7 국가 중 최하위 그룹에 속한다고 발표
 - OECD 평균 순채무는 GDP 대비 84.3%

〈표 5〉 FY2013-14 결산보고서 요약

(단위: 십억캐나다달러, %)

구분		FY2012-13	FY2013-14
규모	총수입	256.6	271.7
	총지출	275.1	276.8
	프로그램지출	246.2	248.6
	공공채무비용	28.9	28.2
	예산수지	△18.4	△5.2
	연방채무 ¹⁾	609.4	611.9
GDP 대비 비중	총수입	14.1	14.4
	총지출	15.1	14.7
	프로그램지출	13.5	13.2
	공공채무비용	1.6	1.5
	예산수지	△1.0	△0.3
	연방채무	33.5	32.5

주: 1) 연방채무는 누적기준
자료: 캐나다 재무부, FY2013-14 Annual Financial Report of the Government of Canada.

2. 기타

- 캐나다 정부, 중소기업에 대한 세금 감면, 고용보험료 인하 및 규제 완화 등의 정부 대책 마련(2014.9.17.)
 - 2015~2016년 고용보험료는 100캐나다달러당 1.88 캐나다달러에서 1.60캐나다달러로 인하
 - 중소기업에 대한 세율 감소 및 사업소득 제한액 증가에 따른 2014년 세금 감면액은 약 22억캐나다달러

(자료 수집 및 정리: 서주영 연구원)

11) 캐나다 연방 및 주정부의 순채무 뿐 아니라 캐나다 연금지출(CPP:Canada Pension Plan)과 퀘벡 연금(QPP: Quebec Pension Plan) 지출 포함

프랑스

1. 예산 · 결산 등

- 프랑스 재무부, FY2015 예산법안(PLF: projet de loi de finances 2015) 및 2014-2019 중장기 예산법안(PLPFP: projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019) 발표(2014.10.1.)¹²⁾
 - (경제전망) 프랑스 경제성장률은 2015년 1.0%, 2016년 1.7%로 점차 회복세를 보일 것으로 전망
 - (재정전망) 2015년 총재정적자는 전년 대비 69억유로 감소한 757억유로로 2014년 대비 개선될 전망
 - (재정지출) 2015년 재정지출은 전년 대비 3.1%(118억유로) 감소한 3,679억유로로 전망
 - (재정수입) 2015년 조세수입은 전년 대비 1.9%(55억유로) 감소한 2,789억유로, 세외수입은 전년 대비 1억유로 감소한 137억유로로 전망

〈표 6〉 2015년 중앙정부 예산법안

(단위: 십억유로)

	2012 결산	2013 결산	2014 예산법	2015 예산법안
재정지출(Déense nettes)	370.7	373.1	379.7	367.9
재정수입(Recettes nettes)	282.5	297.7	298.2	292.6
조세수입(dont recettes fiscales)	268.4	284.0	284.4	278.9
세외수입(dont recettes non fiscales)	14.1	13.7	13.8	13.7
재정수지(Solde du budget général)	-88.2	-75.4	-81.6	-75.3
부속예산(Solde du budget annexes)	0.0	0.0	0.0	0.0
특별회계(Solde du comptes spéciaux)	1.0	0.6	-1.0	-0.4
총재정수지(Solde General)	-87.2	-74.9	-82.6	-75.7

자료: PLF 2015

• (주요 지표 전망)

- 실질 GDP 성장률은 점차 회복세를 보여 2018년 2.0%대를 기록할 것으로 전망
- 재정수지는 2015년 GDP 대비 4.3%를 나타낼 것으로 보이며 2017년에 목표치인 GDP 대비 3% 이하를 달성할 것으로 전망
 - ☞ 2015년 GDP 대비 재정적자 3% 이하를 달성할 계획이었으나 경제 상황 악화 등으로 2년 뒤인 2017년에 달성가능하다고 발표
- 국가채무는 2016년 GDP 대비 98.0%로 정점을 찍은 후 점차 하락할 것으로 예측

〈표 7〉 주요 경제 및 재정지표 전망(2014-2019)

(단위: GDP 대비 %)

	2013 결산	2014	2015	2016	2017	2018	2019
실질 GDP 성장률(%)	0.3	0.4	1.0	1.7	1.9	2.0	2.0
물가상승률(%)	0.7	0.5	0.9	1.4	1.8	1.8	1.8
구조적재정수지	-2.5	-2.4	-2.2	-1.9	-1.4	-0.9	-0.4
재정수지	-4.1	-4.4	-4.3	-3.8	-2.8	-1.8	-0.8
국가채무 ¹⁾	92.2	95.3	97.2	98.0	97.3	95.6	92.9
국가채무 ²⁾	89.2	92.1	94.0	94.9	94.4	92.7	90.2

주: 1) 유로존 지원효과 포함

2) 유로존 지원효과 제외

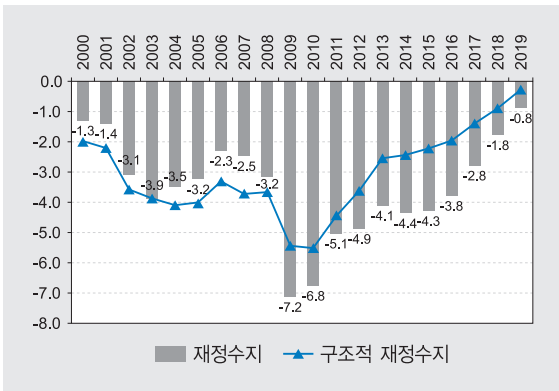
자료: PLF 2015

12) http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2014/presentation-projet-loi-finances-2015-projet-loi-programmation-finances-publiques-annees-2014-2019#.VD8NjGd_vIE



[그림 4] GDP 대비 재정적자 추이 및 전망

(단위: %)



자료: Direction Générale du Trésor
PLF 2015

• (주요내용)

- 2017년 GDP 대비 재정적자 3% 미만 달성을 위한 추가 재정지출 감축 불가피
 - ☞ 2015-2017년 3년간 500억유로 지출 감축 달성을 위해 2015년 210억유로 감축 계획(복지예산 포함: 의료지출 32억유로, 가족수당 7억유로 등)
- 책임 · 연대협약(Pacte de responsabilité et de solidarité) 이행을 통한 고용 및 투자 지원 지속
- 중산층 구매력 강화를 위한 세금감면으로 추가 600만 가구가 혜택을 받을 것으로 예상되며 그 효과는 32억유로 규모가 될 것으로 전망
- 경기부양 및 고용증대를 위한 건설업과 공공사업 지원 증대
- 친환경 사업 강화, 고용 확대를 위한 해외기업에 의 지원 강화 등

- 프랑스 재무부, FY2015 사회보장부문 예산법안 (PLFSS: projet de loi de financement de la sécurité sociale 2015) 발표(2014.9.30.)¹³⁾
 - 2015년 사회보장부문 재정적자를 2014년 적자 전망인 154억유로보다 20억유로 감소한 134억유로로 목표 설정
 - 사회보장예산의 지출감축 노력이 없을 경우 적자는 190억유로로 전망되며 56억유로의 추가 예산 절감을 통해 재정적자 목표를 달성할 계획
 - ☞ 의료보험지출 32억유로(2017년까지 100억유로 감축 계획), 가족수당 7억유로 등

<표 8> 2015년 사회보장부문 예산법안

(단위: 십억유로)

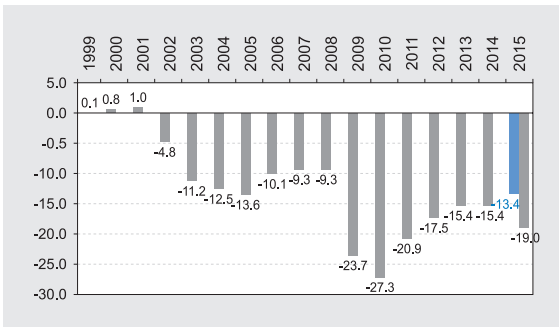
	2013	2014		2015	
	결산	2014 예산법안 전망	2015 예산법안 전망	감축정책 이전	2015 예산법안 전망
의료보험(Maladie)	-6.8	-6.2	-7.3	-10.5	-6.9
산재보험(AT-MP)	0.6	0.1	0.2	0.4	0.2
법정연금기(Vieillesse)	-3.1	-1.2	-1.6	-1.5	-1.5
가족지원금(Famille)	-3.2	-2.3	-2.9	-3.2	-2.3
일반제도수지 (Total Régime Général)	-12.5	-9.6	-11.7	-14.7	-10.5
노령연대기금(FSV)	-2.9	-3.2	-3.7	-4.3	-2.9
총액(RG+FSV)	-15.4	-12.8	-15.4	-19.0	-13.4

자료: PLFSS 2015

13) http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2014/presentation-projet-loi-financement-securite-sociale-2015#.VD8QrWd_vIE

[그림 5] 사회보장부문 재정적자 추이

(단위: 십억유로)



자료: PLFSS 2015

2. 기타

■ 프랑스 정부, 주택경기 활성화 정책 추진 내용발표 (2014.8.29.)¹⁴⁾

- 마누엘 발스(Manuel Valls) 총리는 건축경기 활성화를 통해 침체된 경제를 회복시키고자 주택시장 활성화 정책을 발표
- (배경) 2012년 올란드 정부 출범 이후 프랑스 주택 분야 시장 상황은 경기침체와 더불어 신축 및 거래가 지속적으로 감소
 - 최근 주택매매 건수 15% 하락 등 상황이 더 악화되는 추세
 - 이런 추세가 지속되면 올해 신축주택 수는 당초 목표치인 50만채의 60%에 불과한 30만채 이하

가 될 것으로 전망

• (주요내용)

- 부동산 소유주 세금감면 혜택: 소유주가 주택신축 부지를 매각할 경우 양도세의 30%를 감면, 주택부지를 타인에게 증여하거나 신축주택을 자손에게 증여하는 경우 세금 10만유로 감면
- 민간 주택임대사업 활성화: 부모나 자식에게 임대하는 경우에도 주택임대사업자로서의 혜택 부여, 임대기간이 9년 이상일 경우 부여하던 세금 감면 혜택을 6년 이상으로 변경
- 건축규정 단순화를 통해 건축허가가 신속히 이루어지도록 개선
- 주택구입 시 제로금리 융자대상 확대
- 에너지친화적 주택 시공 시 세액공제 혜택 30% 까지 부여

(자료 수집 및 정리: 김진아 연구원)

독일

1. 예산·결산 등

- 독일정부, FY2015 예산계획 EU집행위원회에 제출 (2014.10.13.)¹⁵⁾
 - (경제성장률) 실질 GDP 성장률은 2014년 1.8%, 2015년 2.0%로 예상

14) 정부포털, <http://www.gouvernement.fr/partage/1264-plan-de-reliance-du-logement>

http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2014/09/29,08,2014_dossier_de_presse_-_plan_de_reliance_pour_le_logement.pdf

주 프랑스 대한민국 대사관, <http://fra.mofa.go.kr/>

15) 원문: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Fiscal_policy/Articles/2014-10-13-germany-submits-2015-draft-budgetary-plan.html

자료: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2014-10-13-german-draft-budgetary-plan-2015-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3



- (재정수지) 2012년 달성된 일반정부 재정수지 균형을 2015년까지 유지
 - 주정부(Länder) 수준의 재정적자 감축을 위한 조치도 지속적으로 시행
- (구조적 재정수지) 2014년 및 2015년에도 구조적 재정수지 흑자가 지속되어, GDP 대비 0.5% 수준으로 전망
 - 중기목표(MTO; medium-term budgetary objective)인 GDP 대비 구조적 재정수지 적자 0.5% 기준을 명확히 준수
- (국가부채) 2013년 GDP 대비 76.9%인 국가부채비율이 2015년 70.5%까지 하락
 - 안정성장협약의 장기적 정부부채 기준(GDP 대비 60%)을 달성하기 위한 노력을 지속
- (예산기조) 전반적으로 중립적인 기조를 견지하지만, '다소 확장적인(slightly expansionary)' 정책 또한 시행
 - 공공투자 확대 촉진에 중점을 두어, 2014년 상반기 투자부분에 대한 지출을 전년 대비 8.5% 증가

〈표 9〉 주요 경제 · 재정 수치

(단위: %, GDP 대비 %)

	2013	2014	2015
실질 GDP 성장률	0.1	1.8	2.0
재정수지	0.1	0.0	0.0
구조적 재정수지	0.8	0.5	0.5
신규차입	0.1	0.0	0.0
국가부채	76.9	74	70.5

자료: 재무부, German draft budgetary plan 2015.

2. 기타

- 통계청, 2014년 2분기 공공부채현황 발표(2014.9.19.)¹⁶⁾
 - 독일의 2분기 말 공공부채 총액은 1분기 대비 0.2%(44억유로) 증가한 2억 44억유로로 집계
 - 연방정부의 공공부채는 0.4% 증가하여 1억 2,868억유로, 지방정부는 0.2% 감소하여 6,185억유로로 나타남
 - 공공부채 증가는 연방정부의 핵심 예산사업에 대한 현금지출 및 유가증권 부채 증가에 기인

〈표 10〉 독일 2014년 2분기 공공부채현황

(단위: 백만유로, %)

	공공부채		증감률
	2분기 말	1분기 말	
총액	2,044,158	2,039,725	0.2
연방정부	1,286,849	1,281,722	0.4
주정부	618,555	619,698	-0.2
지방자치단체 · 협회 ¹⁾	138,754	138,305	0.3

주: 1. 잠정치로서 사회보험(Sozialversicherung) 부분은 제외하고 집계

1) 독일의 지방정부에는 주정부와 기초자치단체 정부의 두 수준이 있다. 각 주는 주헌법(Landesverfassung)을 가진다. 각주(Land)는 이 주헌법에 기초하여 연방정부와 비슷한 체계로 주의회(Landestag)로 그 주민을 대표하며, 주의회에 의하여 주정부가 구성되고 후자는 주지사(Ministerpräsident)와 각부장관들로 구성된다. 기초자치단체(Gemeinde)는 기초자치단체규칙(Gemeindeordnung)에 근거하여 성립하며 이에 기초하여 기초자치단체 행정부와 의회를 둔다. 2011년 현재 11,334개의 기초자치단체가 있으며 평균인구 7,217명, 평균면적은 31.43km²이다. 기초자치단체는 필수 임무인 각종 등록, 오물 제거, 거리 청소 이외에도 사회적, 문화적 기능을 담당한다. (참고: 한국조세연구원 재정지출분석센터, 『독일의 재정제도』, 정책분석 11-06, p.12.)

자료: 연방통계청 보도자료, 2014.9.19.

16) 원문: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/09/PD14_336_713.html

자료: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/09/PD14_336_713pdf.pdf?__blob=publicationFile

- 2014년 상반기 사회보험 24억유로 적자 기록(2014. 10.10.)¹⁷⁾
 - 연방통계청은 2014년 상반기 사회보험 재정적자가 2013년 대비 7억유로 감소한 24억유로로 집계되었다고 발표
 - 사회보험 수입은 2013년 대비 3.0% 증가한 2,706억유로, 지출은 2.7% 증가한 2,730억유로로 나타남
 - (연금보험) 지난해 14억유로 적자를 기록한 연금보험은 실업률 감소와 임금증가로 인해, 올해 상반기 16억유로 흑자로 전환
 - (의료보험) 건강기금 보조금 감소와 보험사에 대한 의료보험 환급비 증가 등으로 인해 39억유로 규모의 적자 발생
 - (고용 및 산재보험) 고용자수 증가로 인해 보험료 수입이 증가하면서 지난해 대비 적자폭 감소

- 독일 4대 경제 연구소,¹⁸⁾ 2014년 경제전망 발표 (2014.10.9.)¹⁹⁾
 - 2014년 독일의 실질 GDP 성장률 전망치를 종전 1.9%에서 1.3%로 0.6%p 하향 조정. 2015년 전망치 또한 기존 2.0%에서 1.2%로 하향 조정
 - 우크라이나 사태 등의 지정학적 위험, 유로존의 경기 회복 미흡 지속 등으로 내·외수 기반 모두 약화
 - 일부 재정정책에 대한 위험성을 지적하는 한편, 투자촉진을 위한 정부의 적극적인 정책의 필요성을 강조
 - 연금 수령시기를 63세로 하향조정하는 정책은 국가재정에 부정적 영향을 미칠 것이라고 비판
 - 성장친화적 조세체계 개편, 성장잠재력이 높은 영역에 대한 집중적인 공공지출 확대가 필요

〈표 11〉 2014년 상반기 사회보험 재정수지

(단위: %, 십억유로)

	수입	2013년 상반기 대비 증가율	지출	2013년 상반기 대비 증가율	재정수지
사회보험 전체	270.6	3.0	273.0	2.7	-2.4
연금보험	131.0	3.2	129.4	0.7	1.6
의료보험	99.6	2.8	103.5	5.9	-3.9
고용 및 산재보험	16.4	2.4	17.0	-0.2	-0.5
요양보험	12.6	3.6	12.6	5.0	0.0

자료: 연방통계청 보도자료, 2014.10.10.

〈표 12〉 경제 및 재정 전망

(단위: %, GDP 대비 %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
실질 GDP 성장률	4.1	3.6	0.4	0.1	1.3	1.2
실업률	7.7	7.1	6.8	6.9	6.7	6.8
CPI	1.1	2.1	2.0	1.5	1.0	1.4
재정수지	-4.0	-0.8	0.1	0.3	0.3	0.1

자료: Joint Economic Forecast Autumn 2014.

17) 원문: https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2014/10/PE14_356_71135.html

자료: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/10/PD14_356_71135pdf.pdf?__blob=publicationFile

18) 독일 주요 경제연구소(DIW, Ifo Institute, IWH, RWI Essen)로 구성된 Joint Economic Forecast Project Group은 매년 봄·가을 두차례 세계 및 독일 경제 전망 보고서를 공동발표

19) 원문: <https://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/Forecasts/Gemeinschaftsdiagnose/Archiv/GD-20141009.html>

자료: <https://www.cesifo-group.de/dms/ifoDoc/docs/facts/forecasts/GD/GD20141009/gd-20141009-presse-e.pdf>



- 연방내각, 가을 경제전망(Herbstprojektion 2014) 발표(2014.10.14.)²⁰⁾
 - 2014년 경제 성장률 전망치를 종전(2월 전망) 1.8%에서 1.2%로 대폭 하향 조정. 2015년 전망치 또한 2.0%에서 1.3%로 하향 조정
 - 세계경제 둔화 추세와 지정학적 위협의 지속으로 수출 감소가 성장률 하락의 주요 원인
 - 가브리엘(Gabriel) 경제에너지부 장관은 고용인구가 꾸준히 증가하고 있는 안정적인 노동시장 환경이 성장세 회복의 기반이 될 것이라고 기대

〈표 13〉 경제 및 재정 전망

(단위: %, 만명)

	2012	2013	2014	2015
실질 GDP 성장률	0.4	0.1	1.2	1.3
고용인구	4,200	4,230	4,260	4,280

자료: 경제에너지부, Herbstprojektion 2014.

〈자료 수집 및 정리: 김선미 연구원〉

이탈리아

1. 예산 · 결산 등

- 이탈리아 각료회의, 2014년 중기재정계획 개정안(Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza)²¹⁾ 발표(2014.9.30.)
 - [경제전망] 4월 중기재정계획²²⁾ 전망치보다 전체적으로 하향 조정되었으며, 2015년부터 플러스 성장세로 전환될 것으로 전망

- (실질 GDP 성장률) 2014년 경제성장률 전망은 -0.3%로 4월 중기재정계획(경제 성장률 0.8%)보다 하향 조정
- 4월 중기재정계획 상에는 2014년부터 플러스 성장세로 전환될 것으로 예측했으나, 2015년으로 늦춰짐

〈표 14〉 이탈리아 2014년 중기재정계획(DEF) 거시경제전망 개정안

(단위: %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
실질GDP(PIL)	-1.9	-0.3	0.5	0.8	1.1	1.2
수입(Importazioni)	-2.7	1.8	3.3	3.2	3.3	3.3
국내최종소비 (consumi finali nazionali)	-2.3	0.2	0.3	0.6	0.9	1.0
가구소비 (consumi famiglie)	-2.8	0.1	0.5	0.9	1.2	1.2
투자(investimenti)	-5.4	-2.1	0.5	1.6	2.0	2.3
수출(Esportazioni)	0.6	1.9	2.8	3.0	3.1	3.2

자료: 이탈리아 재무부(2014), Analisi e tendenze della Finanza pubblica.

- [재정전망] 4월 중기재정계획에는 2014년 GDP 대비 재정수지를 -2.6%로 전망 했으나 -3.0%로 하향 수정
 - (구조적 재정수지) 중기적으로 2016년 균형재정 달성이 목표였으나, 마이너스 전망으로 수정됨
 - (공공 채무) 4월 중기재정계획상에는 2018년까지 GDP 대비 120.5% 달성 목표를 명시했으나, 124.6%로 조정됨

20) 원문: <https://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/Forecasts/Gemeinschaftsdiagnose/Archiv/GD-20141009.html>

자료: <https://www.cesifo-group.de/dms/ifoDoc/docs/facts/forecasts/GD/GD20141009/gd-20141009-presse-e.pdf>

21) 이탈리아 재무부, http://www.dt.mef.gov.it/it/news/aggiornamentoDef_2014.html

22) 중기재정계획(MEF) 세부내용은 2014년 상반기 재정동향 참고

〈표 15〉 2014년 중기재정계획 개정안 공공재정 지표

(단위: GDP 대비 %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
순재정수지 (Indebitamento netto)	-2.8	-3.0	-2.2	-1.8	-1.2	-0.8
구조적 재정수지 (Indebitamento netto strutturale)	-0.9	-1.2	-0.5	-0.6	-0.5	-0.6
공공채무 (Debito Pubblico)	127.9	131.6	133.4	131.9	128.6	124.6

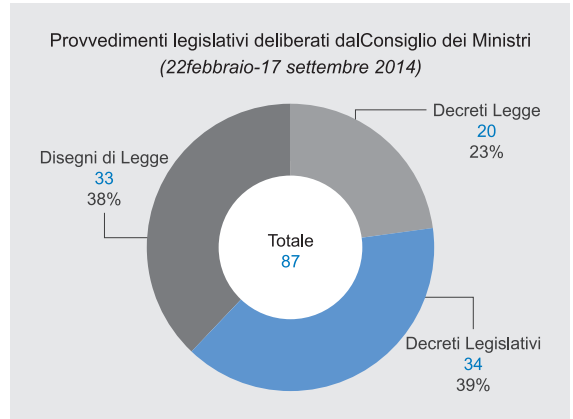
자료: 이탈리아 재무부(2014), *Analisi e tendenze della Finanza pubblica*.

2. 기타

■ 이탈리아 정부, 프로그램 이행 현황 발표(2014.9.30.)²³⁾

- 렌치 총리가 취임한 2월 22일부터 9월 17일까지 정부가 취한 입법조치의 이행 현황을 보고함
 - 총 28회의 각료 회의를 개최하였고, 87개의 입법 조치를 승인
 - 세부 승인내역은 33개의 법안이 승인되었고, 20개의 법률시행령 중 16개가 입법화 되었으며, 34개의 입법 시행령 중 26개 승인
 - 그중 44개의 법률이 관보(official gazette)에 게재됨

〔그림 6〕 렌치 정부 입법 조치 현황



자료: 이탈리아 정부

(자료 수집 및 정리: 황보경 연구원)

스페인

1. 예산 · 결산 등

- 경제회복세의 유지 및 일자리 창출을 주요 목표로 하는 2015년 예산안을 의회에 제출²⁴⁾ (2014.9.26.)
 - (경제전망) 2015년 실질 GDP 성장률은 2.0%로 상승할 것으로 예상되고, 대내수요는 1.8% 증가 예측
 - 실업률은 전년 대비 1.8%p 감소하여 22.9%로 하락할 것으로 전망
 - (재정전망) 2015년 일반정부의 재정적자 목표는 GDP 대비 4.2%로 설정
 - (재정수지) 중앙정부의 재정적자는 GDP 대비 2.9%, 지역자치정부의 재정적자는 GDP 대비 0.7%, 사회보장의 경우 재정적자는 GDP 대비 0.6% 예상

²³⁾ 참고: 이탈리아 정부, <http://www.governo.it/Presidenza/UPG/monitoraggio/index.htm>

²⁴⁾ 자료: 스페인 재무부, http://www.minhap.gob.es/en-gb/prensa/en%20portada/2014/Paginas/20140926_PGE2015.aspx



- (수입) 2015년 세입은 1,861억유로로 전년(1,797억유로) 대비 약 64억유로 증가가 예상되고, 비금융 수입은 1,337억유로로 전년(1,281억유로) 대비 약 56억유로 증가
- (지출) 2015년 비금융지출은 1,290억유로이고, 비금융지출에서 이자 및 사회보장 등의 이전금, 정부 외 기관(EU 등) 등에 대한 지출을 제외한 2015년 정부지출은 345억유로
- (예산기조) 경제회복세 강화와 일자리 창출을 주요 목표로 함
 - (조세개혁) 저소득층을 중심으로 하는 조세인하 조치를 통해 가계의 가처분소득이 증가할 것으로 예상
 - (성장플랜) 경기를 부양하고 경제 성장세를 유지하기 위해 성장플랜(GROW plan)에 450백만유로 배정
 - ☞ 성장플랜은 가계소득 증가를 위한 정부의 조세조치와 유럽기금(European funds)²⁵⁾을 이용하는 방안을 포함

〈표 16〉 2014~17 스페인 재정수지

(단위: GDP 대비 %)

구분	2014	2015	2016	2017
중앙정부	-3.5	-2.9	-2.2	-1.1
지역자치정부	-1.0	-0.7	-0.3	-0.0
지방정부	0.0	0.0	0.0	0.0
사회보장	-1.0	-0.6	-0.3	0.0
일반정부	-5.5	-4.2	-2.8	-1.1

자료: 재무부, *Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado 2015*.

(자료 수집 및 정리: 강민채 연구원)

영국

1. 기타

- 스코틀랜드 독립 부결로 스코틀랜드의 재정 권한 확대(2014.9.19.)²⁶⁾
 - 지난 9월 18일에 치러진 스코틀랜드 독립투표²⁷⁾ 시행 결과 독립이 부결되었지만 영국 중앙정부는 스코틀랜드 지방정부의 자치권 확대를 위해 재정 권한을 대폭 이양할 계획이며 다음 4가지 권한 이양이 현재 까지 확정
 - 2015년 4월부터 스코틀랜드에 부동산거래세와 쓰레기매립세(Land and Buildings Transaction Tax and Scottish Landfill Tax)의 징수 권한이 부여되며, 스코틀랜드가 직접 새로운 세수를 관리하기 위한 현금보유고(cash reserve)가 형성될 계획

25) 유럽의회의 '다년도 프레임워크(multiannual financial framework) 2014-2020'의 일환

26) 영국 재무부, <https://www.gov.uk/government/news/scottish-independence-referendum-statement-by-the-prime-minister>
스코틀랜드청, <https://www.gov.uk/government/news/scottish-independence-referendum-whats-next>

27) 스코틀랜드 독립투표에서 찬성표가 44.7%, 반대표가 55.3%인 것으로 최종 집계

- 2015년 4월부터 차입금 허용 한도를 5억파운드 까지 확대
- 2015년 4월부터 스코틀랜드 의회에 22억파운드 규모의 자본 차입권한(capital borrowing power)을 부여
- 2016년 4월부터 스코틀랜드 의회가 제한 없이 스코틀랜드의 내부 소득세율(Scottish rate of income tax)을 직접 설정 가능
- 영국 중앙정부는 스코틀랜드 지방정부와 조세와 지출, 복지의 권한 이양에 관한 협상을 올해 11월까지 완료하고 2015년 1월에 관련 입법 초안을 마련할 예정
- 재무부, 연금 상속세 폐지 계획 발표(2014.9.29.)²⁸⁾
 - 현재는 연금수급자가 사망하여 확정기여형 연금(defined contribution pension)을 상속할 시 상속자에게 55%의 세금을 부과
 - 2015년 4월부터 연금수급자가 75세 이전에 사망하여 연금을 상속할 경우 세금이 전액 면제될 예정
 - 75세 이상인 연금수급자가 사망할 경우 상속자는 최저 소득세율만 부담하면 연금 수령 가능
 - 이번 정책의 도입으로 연간 1억 5천만파운드의 비용이 소요될 것으로 예상
- 재무부, 연금과세 법안(Taxation of Pensions Bill) 발표(2014.10.14.)²⁹⁾
 - 현재는 연금 일시금에 대해 25%는 비과세, 나머지 75%는 인출계좌(drawdown account)에 예치 후 연금인출 시마다 한계소득세율로 과세됨
 - 새로운 연금과세 법안에 따르면 2015년 4월부터 55세 이상 은퇴자들은 연금을 자유롭게 이용가능하여 일시로 연금을 수령받는 대신 다수로 분할해서 자유롭게 인출할 수 있으며 인출계좌(drawdown account)에 예치할 필요가 없음
 - 연기금(pension fund)에서 연금 인출 시마다 25%는 비과세, 나머지 75%는 한계소득세율 적용
- 중국 위안화(renminbi) 표시 국채 발행(2014.10.14.)³⁰⁾
 - 영국정부는 서양에서 최초로 중국 위안화로 표시된 국채를 발행
 - 국채는 3억파운드 규모, 이자율 2.7%, 3년 만기이며 영국 외환보유액에 충당될 예정
- 중소기업(Small Business) 자금지원 입법 초안 마련(2014.10.15.)³¹⁾
 - 영국정부는 중소기업이 대형은행으로부터 대출이 거절된 경우 대체 대부업체를 찾을 수 있도록 도와주는 정책을 포함한 입법 초안 마련
 - 법안에 따르면 중소기업의 대출을 거부한 은행은 정부가 중소기업을 다른 대부업체와 매칭할 수 있도록 중소기업에 관한 중요 정보를 제공할 의무
 - 중소기업 자금 지원 법안은 중소기업고용법안(Small Business Enterprise and Employment Bill)*을 통해 발표

28) 영국 재무부, <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-abolishes-55-tax-on-pension-funds-at-death>

29) 영국 재무부, <https://www.gov.uk/government/news/government-creates-further-choice-on-pensions-as-reforms-start-legislative-journey>

30) 영국 재무부, <https://www.gov.uk/government/news/britain-issues-western-worlds-first-sovereign-rmb-bond-largest-ever-rmb-bond-by-non-chinese-issuer>

31) 영국 재무부, <https://www.gov.uk/government/news/government-acts-to-give-smaller-businesses-second-chance-at-accessing-finance>



* 중소기업고용법안(Small Business Enterprise and Employment Bill)은 2015년 초에 시행될 예정

(자료 수집 및 정리: 하에스더 연구원)



미국

1. 예산 · 결산 등

- 오바마 대통령, FY2015 단기 연속세출결의안 (Continuing Resolution: H.J. Res. 124) 승인(2014. 9.19.)³²⁾
 - 하원에서 총 1조 120억달러 규모의 FY2015 연속세출결의안 발의(2014.9.9.)
 - 해당 결의안은 연방정부 폐쇄를 방지하기 위해 작성됨
 - 2014년 12월 11일까지 한시적으로 적용
 - 결의안 수정(2014.9.16.)을 거쳐, 하원은 319:108로 결의안 승인(2014.9.17.)
 - 상원은 78:22로 결의안 승인 (2014.9.18.)
 - 대통령 승인을 거쳐 발효 (2014.9.19.)

<표 17> CBO, FY2014 연속세출결의안 재량지출 규모 추정

(단위: 백만달러)

구 분	예산권한	지출
정규 세출	1,012,236	1,151,859
해외긴급작전	91,892	44,787
기타 조정	6,550	1,169
총계	1,110,678	1,197,815

- CBO, 월별 예산보고서(Monthly Budget Review)에서 FY2014 결산 잠정치 발표(2014.10.8.)³³⁾
 - (재정적자) FY2014 재정적자는 약 4,860억달러 (GDP대비 2.8%)를 기록할 전망
 - 이는 FY2013 대비 1,950억달러 감소한 수치이며 2008년 이후로 가장 낮은 수준

<표 18> FY2014 결산 잠정치

(단위: 십억달러)

	FY2013(실적)	FY2014(잠정)	변화(전망)
세입	2,774	3,013	239
세출	3,454	3,499	44
재정적자	680	486	-195

자료: CBO의 8월 예산보고서와 9월 일간 재무보고서(Daily treasury statement)를 근거로 분석한 추정치

- (세입) 세입은 FY2013 대비 2,390억달러(9%) 증가한 3조 130억달러
 - 과세소득 증가로 인해 법인세가 전년 대비 18% 증가

<표 19> FY2014 주요 세입 결산

(단위: 십억달러)

	FY2013(실적)	FY2014(잠정)	변화(전망)
개인 소득세	1,316	1,394	78 (5.9%)
사회보장보험	948	1,023	76 (8.0%)
법인세	274	321	48 (17.5%)
기타수입	236	274	38 (15.9%)
합계	2,774	3,013	239 (8.6%)

자료: CBO

32) 하원 세출위원회, House Approves Short-Term Continuing Resolution to Maintain Government Operations, Prevent Shutdown, Authorize Actions in Syria, <http://appropriations.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=393906>

33) 하원 세출위원회, House Approves Short-Term Continuing Resolution to Maintain Government Operations, Prevent Shutdown, Authorize Actions in Syria, <http://appropriations.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=393906>

- (세출) 세출은 FY2013 대비 440억달러(1%) 증가한 3조 4,990억달러
 - 저소득층을 위한 의료 프로그램인 메디케이드와 건강보험 보조금 지출이 증가

〈표 20〉 FY2014 주요 세출 결산

(단위: 십억달러)

	FY201 (실적)	FY2014 (잠정)	변화 (전망)
국방(Military)	608	578	-30
사회보장혜택(Social Security Benefits)	803	840	37
메디케어(Medicare)	495	509	14
메디케이드(Medicaid)	265	302	36
실업급여(Unemployment insurance)	72	47	-24
기타(Other activities)	1,057	1,030	-28
소계(Subtotal)	3,300	3,305	5
순공공채무(Net interest on the public debt)	259	271	12
부실자산구제프로그램(TARP)	-9	-4	5
정부지원기관 순지출(Net Outlays for GSEs)	-97	-74	23
합계	3,454	3,499	44

자료: CBO

2. 기타

- 연방준비제도이사회(FRB), 자산 매입규모 축소 결정하고 저금리기조 유지 결정(2014.9.17.)³⁴⁾
 - 월별 모기지채 매입규모 100억달러에서 50억달러, 장기국채매입규모 매월 150억달러에서 100억달러로 축소
 - 10월에 자산매입 프로그램이 종료될 예정

(자료 수집 및 정리: 이정인 연구원)

주요 보고서

1. OECD, Reducing Income Inequality and Poverty and Promoting Social Mobility in Korea(2014.7.24.)³⁵⁾

- 한국의 소득불평등과 빈곤을 감소시키기 위해 노동시장의 이중성 및 노인 빈곤율에 대해 조사 분석
- 한국의 사회통합 및 지속가능한 발전을 위해 소득불평등, 즉 노동시장의 이중성 해결이 필요
 - (소득불평등 현황) 2010년 한국의 상대적 빈곤율은 OECD국가들 중 8번째로 높은 15%이었으며, 전국 소득 평균 50~150% 사이의 인구비중은 1990년 75%에서 2010년 68%로 감소하여 불평등이 증가

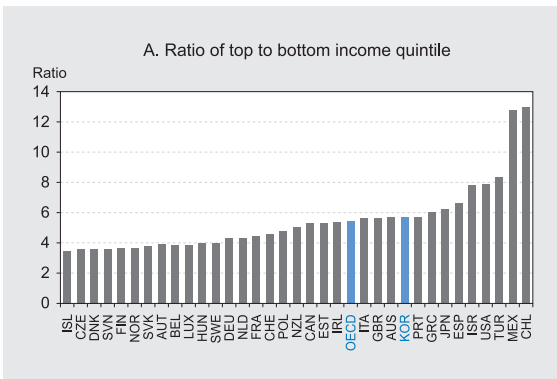
34) FRB, Federal Reserve issues FOMC statement , <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20140917a.htm>

35) http://www.oecd-ilibrary.org/economics/reducing-income-inequality-and-poverty-and-promoting-social-mobility-in-korea_5jz0wh6l5p7l-en

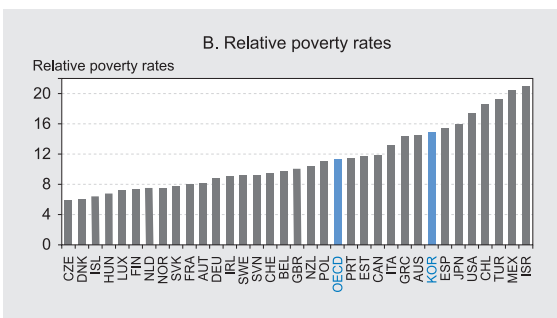


[그림 7] 한국의 소득불평등과 상대적 빈곤율
(In 2010 or latest year available)

A. 소득 상위 및 하위 분위의 비율



B. 상대적 빈곤율



자료: OECD, Reducing Income Inequality and Poverty and Promoting Social Mobility in Korea Figure 1.

- (소득불평등 원인) 지난 10년간 한국의 비정규직(파트타임, 기간제 근로자 및 파견근로자(dispatched workers)³⁶)의 비율은 고용전체의 1/3을 차지하며 이런 고용형태는 소득불평등의 주요 원인으로 볼 수 있음

- 2012년 비정규직 근로자 중 임시근로자(temporary workers)는 24%로 OECD 평균의 2배, OECD 국가들 중 네 번째로 높은 수준
- 2012년 비정규직 근로자의 평균 근무기간은 28개월, 비정규직의 소득은 정규직의 64%로 나타남
 - ※ (참고) OECD는 비정규직의 소득불평등을 사회 안전망 밖의 범위(Less coverage by the social safety net), 불안정한 고용(Precarious employment), 교육에 대한 접근성 부족(Less access to training), 성 불평등 4가지로 구분
- (사회 안전망 밖의 범위) 2012년 고용보험에 가입한 비정규직 근로자는 43%에 불과하고 이들 중 39% 직장가입자, 45%만 건강보험을 적용받음
- (불안정한 고용) 짧은 근로기간으로 인해 2012년 연간 이직률은 67%, OECD 연평균 2회로 분석
- (직업 교육에 대한 접근성 부족) 기업은 근로기간이 짧은 비정규직 근로자 교육에는 투자하지 않는 실정
- (성 불평등) 비정규직 근로자 중 53%가 여성으로 이는 성별 임금격차에도 영향을 미침
- (고용정책과 문제점) 한국은 2013년 6월 2017년까지 생산가능인구의 70% 고용, 2014년 “4-7-4비전(4%대 잠재성장률, 고용률 70%, 1인당 국민소득 4만 달러)” 목표를 발표하였으나 이와 같은 정책에 대해 비판
 - 한국은 목표달성을 위해 노동시간을 단축하여 고용을 증가시키는 방법을 채택했으나 이는 비정규직만 증가시킬 수 있다고 비판

³⁶ 통상적으로 근로자가 사업주와 근로계약을 체결하여 그 사업주에게 근로를 제공하는 것과 달리 파견사업주와 근로계약을 체결하고 근로는 사용사업주에게 제공하는 근로자를 말함

■ 한국은 재분배를 위해 사회복지안정망의 취약점을 개선하고 유아교육에 대한 투자를 강화해야 한다고 제언

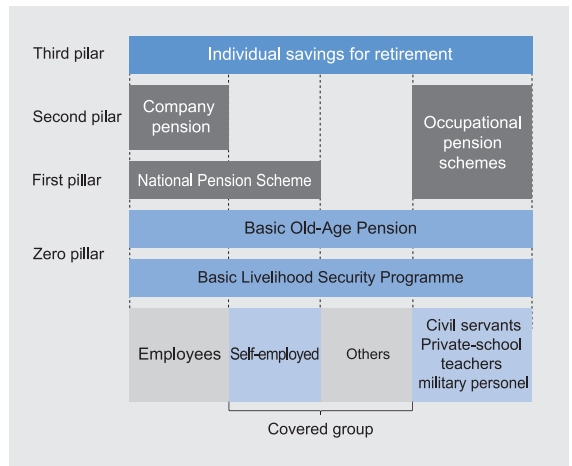
- (한국의 재분배 현황) 지난 10년간 현금 급여 및 직접세를 통해 재분배를 증대시키고자 했으나 2012년 한국의 사회공공지출은 GDP의 9.3%로 OECD 평균 22%에 비해 현저히 낮은 수준
- (기초생활보장프로그램의 문제점) 한국의 기초생활보장프로그램의 보장수준은 OECD 평균 이하이며, 특정 소득수준만을 반영하여 현물 및 현금급여를 주는 방식은 빈곤의 함정(Poverty Traps)³⁸⁾을 발생하게 함
- (유아교육 및 보육 정책) 보육에 대한 보조금 증가, 유치원 및 보육서비스에 대한 국가 차원의 공통적인 인증(모니터링, 정보통합시스템 등) 필요, 직원의 자격요건 강화, 유치원과 보육의 점진적인 통합을 제언

■ 한국의 빈곤은 노인에게 집중되어 있으며 2012년 노인 26%의 소득은 45만원 이하로 2012년 1인가구 최저생계비(553천원)보다 낮은 수준

- 2011년 65세 인구의 49%는 상대적 빈곤에 해당하고 이들 중 7~8%가 절대적 빈곤에 해당될 것으로 추정
- 한국은 노인소득 지원 프로그램이 존재하며 OECD는 한국의 노인빈곤을 해결하기 위해 국민연금 및 공적연금의 지속성 및 효율성 향상이 필요하다고 지적
 - 0 pillar: 사회복지 프로그램 및 기초연금, 1 pillar: 공적연금제도, 2 pillar: 공적연금 및 기업

연금제도, 3 pillar: 개인연금계정

[그림 8] 한국의 노인소득 지원 시스템



자료: OECD, "Reducing Income Inequality and Poverty and Promoting Social Mobility in Korea," Figure 8.

〈자료 수집 및 정리: 박신아 연구원〉

38) 실업자에 대한 재정적 급여보다 근로에 의한 소득이 적을 경우 금전적 이유로 근로를 회피하는 것을 의미



| 정책 흐름 |

- 「최근 경제동향과 대응방향」 및 「에너지 대응과 활용방안」
- 안전예산 세부 투자내용
- 2015년도 성과계획서 국회 제출

「최근 경제동향과 대응방향」 및 「엔저 대응과 활용방안」

* 본 자료는 2014년 10월 8일 기획재정부 종합정책과에서 발표한 「최근 경제동향과 대응방향」 및 「엔저 대응과 활용방안」의 전문입니다. <편집자 주>

- '14. 10. 8일 최경환 부총리는 경제관계장관회의를 개최하여, 최근 경제상황을 점검하고 「최근 경제동향과 대응방향」, 「엔저 대응 및 활용방안」을 논의하였음
 - ① 최근 경제동향과 대응방향
 - 「5조원+α」를 늘려 기존 41조원 정책패키지 중 연내 「31조원+α」를 집행하고, 4/4분기 내수보완 대책을 병행
 - ② 엔저 대응 및 활용방안
 - 엔저로 인해 어려움을 겪는 기업을 집중 지원하는 한편, 엔저를 투자 및 생산성 제고의 기회로 활용하는 방안 마련
- 특히 경제관계장관회의 논의과정에서 자동화설비 관세감면 대상을 중견기업까지 확대하고 감면율을 당초 예정했던 30%에서 50%까지 확대 적용키로 결정

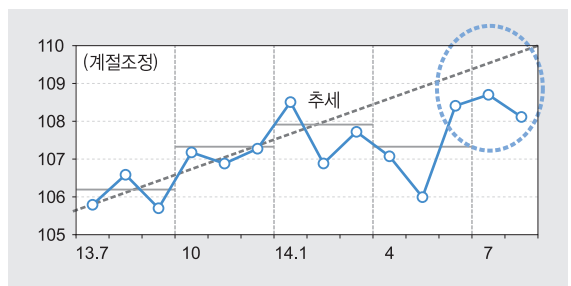
최근 경제동향과 대응방안

I. 최근 경제동향

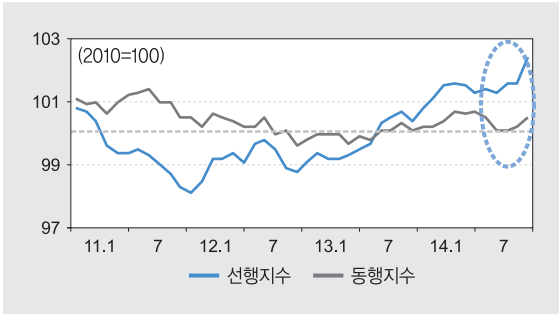
◇ 우리경제는 내수 부진, 저물가 등으로 회복 모멘텀이 미약한 상황인 가운데 대외리스크, 투자부진 지속 등이 제약요인

- ① (경기흐름) 소비 등 심리가 개선되고 있으나 생산 등 실물지표로 연결되지 못하면서 우리 경제의 회복모멘텀이 미약한 상황
 - 다만, 2/4분기 부진에서는 벗어나고 있으며, 경기종합지수도 상승세로 전환

전산업생산



경기동행 · 선행지수



② (내수) 소비 개선세가 아직 미약하며 투자 부진이 지속

- 민간소비는 그간의 부진에서 점차 벗어나고 있으나, 아직은 공고하지 못한 상황

* 소매판매(전기비, %): ('14.1/4)0.3 (2/4)△0.5 (7월)0.3 (8)2.7 (9)감소

* 8월 큰 폭 개선은 이른 추석에 따른 의류판매 증가 등에 일부 기인

- 설비투자는 수익성 악화, 기업심리 위축 등으로 세월호 사고 시기인 2/4분기보다 부진

* 설비투자(전기비, %): ('14.1/4)△5.2 (2/4)2.1 (7월)3.4 (8)△10.6

* 매출액 영업이익률(2/4분기 기준): ('13년)5.4 → ('14년)4.2

* 기업경기실사지수: ('13)76 ('14.상)79 (7/74) (8)72 (9)74

- 건설투자는 다소 부진한 모습이나, 건축부문 중심으로 일부 개선 조짐

* 건설투자(전기비, %): ('14.1/4)1.5 (2/4)0.2 (7월)△1.5 (8)1.0

* 4/4분기 분양예정물량(부동산114, 만호): (7월조사)4.6 → (10월조사)12.1

③ (수출입) 수출은 완만하게 증가하고 있으나, 원화기준으로는 수출이 부진한 모습

* 달러기준 수출(전년동기비, %): ('14.1/4)1.7 (2/4) 3.2 (3/4) 4.0

* 원화기준 수출(전년동기비, %): ('14.1/4)0.2 (2/4)△5.4 (3/4)△4.1

- 국제유가 하락, 미약한 내수흐름 등으로 수입이 크게 증가하지 못하면서 경상수지 흑자 지속

* 유가(두바이, \$/B): ('14.1/4)104.5 (2/4)106.1 (7)106.1 (8)101.9 (9)96.6

수출입 및 경상수지 추이(통관, 전년동기비)

	'13년	1/4	2/4	3/4	4/4
수출증가율(%)	2.1	0.3	0.7	2.8	4.7
수입증가율(%)	△0.8	△2.9	△2.8	0.3	2.5
경상수지(억달러)	798.8	104.6	208.0	237.8	248.4

	'14년(누적)	1/4	2/4	7월	8월	9월
수출증가율(%)	3.0	1.7	3.2	5.2	△0.2	6.8
수입증가율(%)	3.6	2.0	3.2	5.8	3.1	8.0
경상수지(억달러)	543.1	150.7	241.3	78.4	72.7	-

④ (고용) 최근 고용 증가세가 다소 개선되고 있으나, 지난해 상저하고 고용흐름 감안시 추세적인 증가에 한계

* 취업자증감(전년동월비, 만명): ('14.1/4)73 (4)58 (5)41 (6)40 (7)51 (8)59

- 경기부진, 노동생산성 하락 등으로 임금상승률 둔화세 지속

* 명목임금 상승률(5인 이상 상용근로자, %): ('13.상)4.1 (하)3.5 ('14.상)2.4

⑤ (물가 · 부동산) 물가상승률이 1% 초반으로 둔화되었으며, 향후 상승압력도 크지 않은 상황

* '12.11월 이후 23개월 연속 1%대 소비자물가 상승세 지속

- 주택시장은 회복조짐이 나타나고 있으나 전세가격은 가을 이사철 등 계절적 요인 등으로 상승세 지속

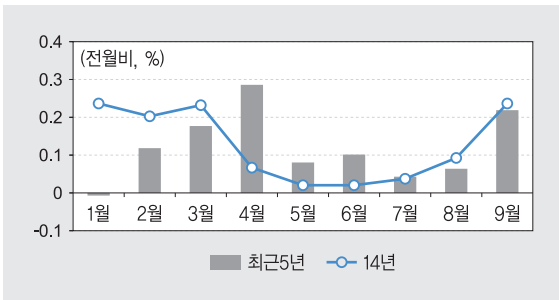
* 주택거래량(5년 평균 대비, %): ('14.4)21.0 (5)4.2 (6)△10.5 (7)24.6 (8)26.8

* 전세가격 상승률(전월비, %): ('14.5)0.07 (6)0.10 (7)0.13 (8)0.17 (9)0.31

소비자물가



전국 주택가격



⑥ (금융·외환시장) 엔화약세, 美 등 통화정책기조 변화 가능성, 중동·우크라이나의 지정학적 불안 등으로 변동성이 확대

- 주가는 향후 경기회복 기대감 등으로 반등하였으나 최근 대내외 리스크 확대에 외국인 순매도로 전환되며 조정받는 모습
- 환율은 경상수지 흑자 지속에도 불구하고 글로벌 달러 강세 심화, 엔화약세 가속화 등으로 1,060원 대로 상승
 - 일본의 추가 양적완화 가능성 등으로 원/엔화 환율 하락세가 지속되었으나, 최근 달러강세로 인해 다소 상승

* 최근 엔/달러 환율은 '08.8월 이후 최고치인 110엔 수준까지 상승, 원/엔 환율은 '08.8월 이후 최저인 950원대까지 하락

금융시장 주요 지표(기말 기준)

	'14.3월	4월	5월	6월
코스피	1,985.6	1,961.8	1,995.0	2,002.2
원/달러	1,064.7	1,033.2	1,020.1	1,011.8

	7월	8월	9월	10.7일
코스피	2,076.1	2,068.5	2,020.1	1,972.9
원/달러	1,027.9	1,014.0	1,055.5	1066.1

⑦ (리스크 요인) 최근 대외 리스크가 점차 확대되는 가운데, 대내적으로도 투자부진 지속, 세입결손 우려 등 불확실성 상존

- 美 금리인상 관련 불확실성 지속, 中 경기둔화 우려, 엔화약세 가속화 등은 금융·외환시장 및 수출에 부담요인
- 내수부진과 저물가 등에 따른 경상지표 둔화 등으로 기업 수익성이 악화되고, 심리가 위축되면서 투자부진 지속 우려

* 경상성장률(전년동기비, %): ('12)3.4 ('13)3.7 ('14.1/4)5.0 ('2/4)3.5

- 세입결손에 따른 재정지출 불용시 경기 회복세 제약 가능성

* 국세수입 진도율(1~7월, %): ('13) 58.3 ('14) 57.5

◇ 미약한 회복모멘텀, 대내외 위험요인 등으로 인해 당초 예상된 경기회복 흐름을 하회할 수 있는 하방리스크 요인 확대

⇒ 하반기 이후 추진하고 있는 그간의 정책들을 철저히 점검·보완하고, 선제적으로 내수를 보완할 수 있는 방안 추진 필요

II. 향후 대응방향

◇ 경기회복 모멘텀이 이어지도록 성과 위주로 기존 대책(41조원+α) 실효성을 제고·확대(5조원+α)하고, 하방위험 관리에 집중

* 올 하반기 집행목표: 26조원 → 「31조원+α」

- 새 경제팀 정책의 효과를 집중 점검하여 성과가 있는 과제는 더욱 확대(규모 확대 1.4조원, 연내 조기집행 3.5조원)하고, 미진한 과제는 수정·보완
- 주요 현안에 적기 대응하면서 회복 모멘텀 확대를 위해 투자·소비 활성화 등에서 추가 대책 신속히 추진

1 기존대책 점검과 실효성 제고방안

① **(정책과제 점검)** 「새 경제팀의 경제정책방향」의 3/4분기 주요 과제들(47개)은 월별 계획에 따라 대체로 차질 없이 추진 중

* 추진완료 44개, 부처 국감 등으로 인한 일정조정 3개

- 가계소득 증대세제 3대 패키지 등 「14년 세법개정안」(8. 6일) 및 금융위기('08년) 이후 최대규모로 증액된 「15년 예산안」(9. 18일) 마련
 - LTV·DTI 합리화(8. 1일), 재개발·재건축 활성화 등 부동산대책(9. 1일), 자영업자 경쟁력 제고 종합대책(9. 24일) 등 발표
- 일부 미진과제는 조속히 추진되도록 독려하고, '9·1대책'에 따른 부동산 입법 등도 필요절차를 신속히 완료
 - * 여성·시간제 일자리 대책은 10월 15일 경제관계장관회의 상정 예정
- 4/4분기 중 예정된 정책과제도 차질없이 추진되도록 관리

4/4분기 주요 정책과제

- (10월) 비정규직 종합대책, 공공기관 4대 분야 기능점검, 스마트 공장보급·확산 등
- (11월) 제조업 S/W파워 강화 종합대책 수립, 통신시장 경쟁활성화 정책 마련 등
- (12월) 공공기관 경쟁체계 확산, 원-위안 직거래 시장 개설, 사업서비스 경쟁력 강화방안 마련 등

② **(41조원 패키지 점검)** 성과가 있는 사업은 조기집행·규모 확대를 유도하고, 미진한 사업은 수정·보완

* 점검 결과 하반기 목표인 26조원 달성 가능 전망(10.5일 기준 45.5%)

【성과 있는 사업의 확대 시행(5조원+α 수준)】

① (기금지출 확대) 서민생활 안정, 문화발전 지원 등을 위해 관련 기금운용계획 변경(+2,400억원)

* 행복기숙사 건립(418억원), 발전소 주변지역 지원(320억원), 예술활동 후원(127억원), 주택기금 위탁수수료(830억원), 복권기금 법정기관 사업지원(426억원) 등

② (공공기관 지출 확대) '14년 공공기관 부채감축액(약 5조원) 중 일부*를 시설투자 등에 연내 조기 집행(+0.7조원)

* 신규투자(0.2조원), '15년도 사업 조기집행(0.5조원) 등

③ (정책금융 확대) 수출 증소·중견기업 등에 대한 수출입은행의 정책금융 지원 추가 확대(+0.4조원, 3.0 → 3.4조원)

④ (외화대출·설비투자펀드 집행 확대) 기업의 시설재 등 수입지원을 위한 외화대출 및 증소·중견기업 설비투자 지원을 위한 펀드의 연내 집행 확대(+3.5조원, 3.5 → 7.0조원)

* 설비투자펀드: 2차 설비투자펀드, 안전투자펀드, 지역설비투자펀드

【미진한 사업 보완】

- 제도 도입 초기 등의 사유로 미진한 일부사업은 요건 완화, 기간 단축, 대상 확대 등을 통해 목표달성 추진

* 예) (소상공인 지원) 교육컨설팅 지원사업 요건 완화(집합 → 온라인교육)(신재생에너지 보급지원) 공고·심사 기간 단축, 평가 절차 간소화

【참고】 「새 경제팀의 경제정책방향」 추진실적 점검 결과

1. Action Plan 점검 결과

① (점검 결과) 3/4분기 47개 주요 정책과제 중 추진완료 44개(93.6%), 일정조정 과제 3개(6.4%)

정책 과제		주요 추진실적	주관	결과
1~19	세법개정안 ('가계소득 증대세제' 등)	• 2014년 세법개정안 발표(8.6) • 입법예고(~9.3), 국회제출(~9.23)	기재부	완료
20	정책금융 지원규모 확대	• 공급규모 10조원 확대 완료	금융위	완료
21	유망서비스업 육성	• '투자활성화대책' 확정·발표(8.12)	기재부	완료
22	위기가구 긴급복지 확대	• 부족예산 200억원 확보(8.7)	복지부	완료
23	민간 선투자 유도	• 4개 민자고속도로사업 선투입규모(2,873억원) 확정 발표(7.25)	기재부	완료
24	LTV·DTI 규제 합리화	• 8월 1일 신규취급분부터 시행	금융위	완료
25	주택 재정비사업 활성화	• '주택사업 활력회복 및 서민주거안정 강화방안' 발표(9.1)	국토부	완료
26	건축규제 개선	• '도시 및 건축규제 혁신방안' 확정·발표(9.3)	국토부	완료
27	외평기금 외화대출 지원 확대	• 8월부터 지원한도 및 대상 확대	기재부	완료
28	외환규제 개선	• '외환분야 규제개선 방안' 발표(7.31)	기재부	완료
29	리스크 요인 목록화	• 거시경제금융회의 상정(9.3)	기재부	완료
30	농식품의 수출상품화	• '농수산물 수출 추진현황 및 확대방안' 발표(8.12)	농식품부 해수부	완료
31	시간선택제 지원 확대	• '15년 예산안 반영 완료	고용부	완료
32	신용보증 지원과 무역보험 지원 확대	• 기금운용계획 변경 완료(7.30, 8.2)	금융위 산업부	완료
33	기업성장 활성화방안 마련	• 상장편의 제고 등 추가 활성화방안 발표(8.12)	금융위	완료
34	사적연금 활성화방안 마련	• '사적연금 활성화대책' 확정·발표(8.27)	기재부	완료
35	민간·공공 관리시설 일제 안전점검	• 예비비(200억원)를 활용한 2차 정밀점검 추진(9월~12월)	안행부	완료
36	안전관련 예산 우선 확대('15년 예산안)	• 안전예산 관리체계 개편 및 '15년 안전예산 확대(9.18)	기재부	완료
37	안전투자펀드 조성	• 안전설비투자펀드 운용지침 통보(9.18) 및 지원 개시(9.22)	금융위	완료
38	2차 설비투자펀드 조성	• 2차 설비투자펀드 운용지침 통보(9.4) 및 지원 개시(9.22)	금융위	완료
39	디딤돌 대출 지원 확대	• 세부운영규정 개정·시행(8.11)	국토부	완료
40	부동산 투자이민제 대상 확대	• 인천 경자구역 내 미분양아파트 부동산투자이민제 대상 포함(8.29)	법무부	완료
41	중국 내수시장 진출 확대방안 마련	• '대중국 교역 확대 방안' 확정·발표(9.5)	기재부	완료
42	쌀 산업 발전 관련 대책 마련	• '농가 소득안정 및 쌀 산업 발전을 위한 대책' 확정·발표(9.18)	농식품부	완료

정책 과제	주요 추진실적	주관	결과	
43	기금운용계획 변경	• 국민주택기금, 중진기금 변경	기재부	완료
44	기업 일자리 창출지수 공표	• 100대 기업 순위 · 지수 공표(10.6)	고용부	완료
45	보육제도 개편방안 마련	• 10.15일 경제관계장관회의에 발표 * 관계부처 합동 여성고용 후속대책에 포함	복지부	-
46	'여성경력 유지지원 후속 · 보완대책' 마련	• 10.15일 경제관계장관회의에 발표	고용부	-
47	'2013~2023 중장기 인력수급전망' 수립	• 11월 중 전망결과 발표	고용부	-

② (향후 계획) 10월 중 경제관계장관회의의 안건 상정 등을 통해 4/4분기 및 지속 추진과제의 추진 동력 제고

- 일정 조정된 과제는 10월 중 완료될 수 있도록 차질없이 점검
- 추진완료 과제도 실질적인 효과를 제감할 수 있도록 지속 점검

2. 41조원 정책패키지 점검 결과

① (점검결과) 재정보강 4.2조원, 금융지원 7.5조원 등 총 11.7조원이 집행되어 양호한 상황(10.5일 기준)

- 현 추세대로 집행시 하반기 목표인 26조원은 달성가능할 전망
- 다만, 제도 도입 초기 등으로 부진한 일부 사업의 경우 집행률 제고 독려

41조원 정책패키지 점검결과(억원, 10. 5일 기준)

구 분	누계	하반기목표	집행률(%)
• 재정보강	41,649	118,360	35.2
- 주거 및 서민생활 안정 등	31,140	93,410	33.3
- 중소기업 · 소상공인 지원 등	10,509	24,950	42.1
• 금융지원 확대	75,783	140,000	54.1
- 정책금융 지원	42,374	100,000	42.4
- 외화대출 · 설비투자펀드 등	33,409	40,000	83.5
하반기 지원	117,432	258,360	45.5

② (향후 계획) 성과가 있고 연내 목표의 초과달성이 가능한 과제는 목표를 추가로 확대하고, 집행률이 미진한 일부 사업은 수정 · 보완

- 설비투자펀드 · 외화대출 3.5조원 수준 조기 집행
 - 재정기금의 경우 추가소요가 있는 기금은 지출을 확대하고,
 - 일부 집행률이 낮은 기금 등은 지원요건 완화, 심사기간 단축, 대상 확대 등을 통해 목표달성을 추진
- * 예: (소상공인 지원) 교육컨설팅 지원사업 요건 완화(집합 → 온라인교육)(신재생에너지 보급지원) 공고 · 심사 기간 단축, 평가 절차 간소화

2 내수보완을 위한 추가 대책

1 (소비 활성화) 관광 활성화, 취약계층 지원 등을 통해 소비심리를 개선하고, 소비여력을 확충

1 (관광활성화) 내·외국인 관광편의 제고 및 국내 관광 판촉활동 강화

- (면세점 확대) 외국인관광객 증가*에 따른 추가 수요, 지역별 공급현황 등을 고려하여 시내 면세점 추가특허 추진

* 전국 외국인관광객 추이(만명, 문체부) :
(11) 979 → (12)1,114 → (13)1,218

- (환전편의 제고) 관광객의 편의성 제고를 위해 여권 이외에 각국 정부의 포토ID를 소액환전시 신분 확인수단으로 인정

* 포토ID: 운전면허, 외국인등록증, 주한미군ID 등

- (환전 허용규모 확대) 한은전산망 연계 프로그램, 전문인력 등의 요건을 갖춘 영업자에 환전 허용규모 추가 확대* 검토

* 외환규제 개선안(7.31일에 따라 환전 허용규모 확대(2천불)

- (코리아그랜드세일 확대) 외국인 관광 확대를 위해 행사를 연말 조기 실시하고, 동 기간을 '한국방문주간'으로 운영·홍보

* 개최일시: (기존) '15.1.9~2.22일 → (변경) '14.12.1~'15.2.22일

* '14.12월에는 Pre-코리아그랜드세일 형태로 운영

- (제주면세점 연령제한 폐지) 제주도·해외여행객 간 형평성 제고를 위해 제주면세점 이용 연령제한(현행 19세 이상) 폐지

* 다만, 19세 미만 여행객에게는 주류·담배 판매 금지

* 인천공항 면세점은 현재도 연령제한 없이 19세 미만도 이용 가능

2 (주택연금 활성화) 노후 불안 없이 소비할 수 있도록 주택금융공사의 주택연금 가입대상을 다주택자까지 확대

* (현행) 1세대 1주택, 일시적 2주택(3년 내 비거주주택 처

분조건) → (개선) 합산가액 9억원 이하 다주택자까지 확대
- 가교형 주택연금 출시*(12월) 등 주택연금 상품을 다양화하고, 민간금융기관 참여 활성화

* 민간금융기관 개발상품과 주공공 주택연금 연계: 민간 역모기지상품 가입자가 60세(주택연금 가입가능시점) 이후 주택연금으로 전환하여 지속적인 연금수급 보장

3 (취약계층 지원) 체불임금 근로자의 생계지원을 위해 중소기업 등을 대상으로 체불임금 해소 지원(500억원 한도)

* 지원조건: 일시적 경영상 어려움을 겪고 있으나, 상환의지와 능력이 있는 중소기업과 소상공인

- 지방고용노동청 등의 추천, 지신보의 특례보증 등을 거쳐 시중은행 또는 서민금융기관에서 융자(14.4/4분기 중 한시 운영)

* 신용보강: 지역신보 특례보증(비율 100%)+중앙회 재보증(비율 80%)

4 (건보공단 연내집행 확대) 중소기업·약국 등의 경영상 어려움 해소를 위해 건보공단 급여 연내 조기 지급 추진(7,000억원 수준)

- 12월 중 신청한 급여비 가운데 일부를 조기심사하여 12월 내 지급(통상 22일인 심사기간의 단축 추진)

2 (투자 확대) 중소기업 등의 투자에 대한 인센티브를 강화하고, 엔저 심화에 대응

1 (창업중소기업 지원) 창업중소기업 세액감면* 적용대상에 관광유람선업, 관광공연장업, 자동차야영장업 추가

* 수도권과밀억제권역 외 지역 창업 중소기업 5년간 50% 세액감면

2 (원천기술 R&D 지원) 급속한 기술개발 등 변화된 시장상황을 반영하여 세액공제 대상 아몰레드 기술의 범위 확대

* 원천기술 R&D에 대해서는 연구개발비의 20%(중소 30%) 세액공제

3 (엔저 심화 대응) 외환시장 안정 노력과 함께 우

리기업이 엔화 약세에 '적응' 하면서 기회로 '활용' 할 수 있는 대책 추진(별도)

- 환위험에 취약한 수출 중소기업에 대해 정책금융기관(수은, 무보, 신보 등)을 통한 유동성 공급, 환변동보험 지원 확대

* (예) 환변동보험료 감면을 확대(20 → 50%), 수은 피해 기업 지원 1,000억원 등

- 엔화 약세가 기업 경쟁력 강화의 기회로 활용될 수 있도록 시설재 수입 등에 대해 세제·금융상 인센티브 강화

* (예) 자동화설비 관세감면 증경기업까지 한시(15월) 확대(감면율 50%), 외화대출·설비투자펀드 연내 집행 확대(3.5조원)를 엔저 활용과 연계

④ (사업예산 불용 최소화) 가용재원을 적극 활용하여 재정사업을 최대한 정상 추진

- 경기효과가 큰 사업에 우선 지원하고, 사업별 배정을 통해 유휴자금 최소화

③ (자산시장 활성화) 거래량이 개선되고 있는 주택시장 회복세를 강화하고, 주식시장의 활성화를 추진

주택시장 회복세 강화

① (중개보수 합리화) 소비자 부담 완화 및 주택거래 활성화를 위해 중개보수체계 개선방안 확정(10월 중)

* 주택 고가구간 요율(매매 6억원, 임대차 3억원 이상), 주거용 오피스텔 요율인하 관련 법령 개정 추진

② (도심 대학생 기숙사 건설) 도심 유휴 국공유지를 활용하여 기숙사비가 저렴한 행복(연합)기숙사 건설 (1,500명 수용)

* 한국사학진흥재단이 기숙사 건설 후 국가에 기부채납 및 운영
* 대상지역: 20여개 대학이 있는 서울 동북권 지역

③ (처분조건부 디딤돌 대출 조건 완화) 1주택자의 주택교체 지원을 위해 기존주택 대출 조건을 신규주택 수준으로 완화

* (주택매매가액) 4억원 이하 → 6억원 이하(전용면적) 85㎡ 이

하 → 비수도권 도시지역이 아닌 읍·면에 100㎡ 이하로 확대
④ (리츠산업 활성화) 비개발전문 위탁관리리츠에 대한 상장요건을 완화*하고, 기타 리츠에 대해서도 질적 심사 관련 기준을 합리화

* (예) 매출액 기준, 이익액 기준 등 완화

주식시장 활성화

• 주식시장 수급 불안 해소 및 경직적인 시장제도 개선을 위해 「주식시장 발전방안*」을 마련·발표(10월 중)

* (예) 가격제한폭 확대 세부방안, 주식시장 수요기반 확충 방안 등

참고 주요 추진과제 실행계획

주요 추진과제	담당기관	추진일정
[기존 대책 실효성 제고]		
〈성과있는 사업 확대 시행〉		
• 기금 지출 확대	각 부처, 기재부	11월
• 공공기관 지출 확대	기재부, 주요 공공기관	4/4분기
• 수은 정책금융 확대	기재부	4/4분기
• 설비투자펀드·외평기금 외화대출 연내 집행 확대	금융위, 기재부	4/4분기
〈미진한 사업 보완〉		
• 요건 완화, 기간단축, 대상확대 등 추진	기재부, 각 부처	10월
[내수보완을 위한 추가 대책]		
〈소비 활성화〉		
• 시내면세점 추가특허 추진	관세청, 기재부	4/4분기
• 환전편의 제고(포토ID 인정)	기재부	4/4분기
• 환전 허용규모 추가 확대 검토	기재부	4/4분기
• 코리아그랜드세일 조기 실시	문화부	12월
• 제주면세점 연령제한 폐지	기재부, 관세청	11월
• 주택연금 가입대상 확대	금융위	4/4분기
• 가교형 주택연금 출시	금융위	12월
• 한시적 체불임금 지원	중기청, 고용부, 기재부	10월
• 건보공단 연내 집행 확대	복지부	12월

주요 추진과제	담당기관	추진일정
<투자 확대>		
• 창업중소기업 세액감면 대상 확대	기재부	12월
• 원천기술 R&D 세액공제 대상 아몰레드기술범위 확대	기재부	12월
• 엔저 심화 대응 방안 마련	기재부, 각 부처	10월
• 예산 불용 최소화	기재부	4/4분기
<자산시장 활성화>		
• 부동산 중개보수체계 개선방안 확정	국토부	10월
• 도심 대학생 기숙사 건설	교육부, 기재부	12월
• 처분조건부 디딤돌 대출 조건 완화	국토부, 기재부	10월
• 위탁관리리츠 상장요건 완화 등	금융위, 국토부	12월
• 주식시장 발전방안 마련	금융위, 기재부	10월

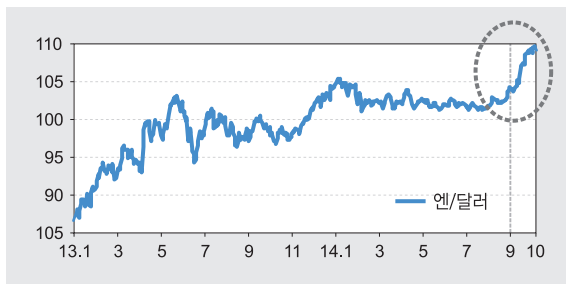
엔저 대응과 활용방안

I. 최근 환율 동향

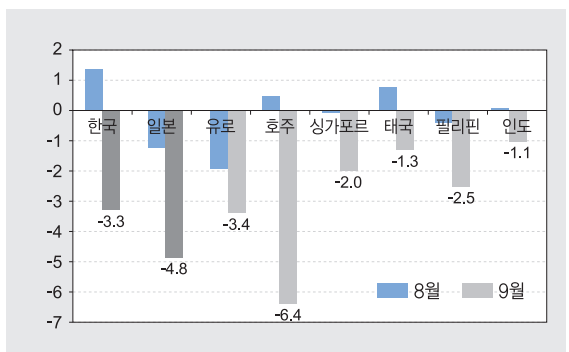
◇ 최근 달러강세로 인해 원화·엔화 모두 약세를 지속하고 있으나 엔화 절하폭이 상대적으로 커서 원/엔 환율로 인한 부담 발생

- **(환율동향)** 최근 달러강세로 원화·엔화 모두 약세 지속
 - (엔/달러 환율) 8월 이후 달러강세, 日 추가 양적완화 가능성 등으로 엔화가 '08. 8월 이후 처음으로 장중 110엔을 상회

'13년 이후 엔/달러 환율 추이



8~9월 중 주요통화 절상률(%)

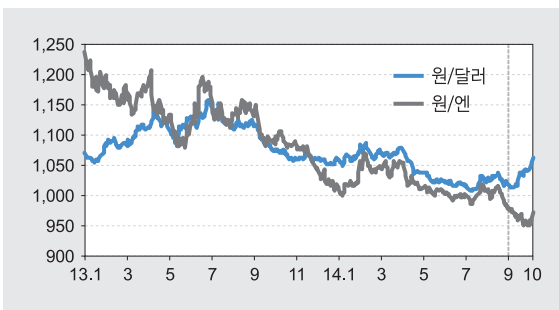


- (원/엔 환율) 달러강세로 원화도 약세이나 엔화에 비해 절하폭이 적어 원/엔환율은 '08. 8월 이후 최저인 950원대까지 하락 후 등락

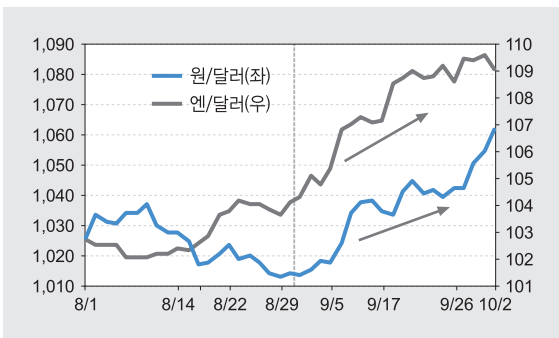
* 원화엔화 절상률('13년말 대비, %) : (원/달러)△1.0 (엔/달러) △3.0

* 최근에는 원/달러 절하폭이 커지면서 원/엔 환율이 소폭 상승

'13년 이후 원/달러, 원/엔 환율 추이



'14. 8월 이후 원/달러, 원/엔 환율 추이



- **(향후 전망)** 美 금리인상, 日 추가 양적완화 가능성 등 고려시 증기적으로 엔화 약세기조가 지속될 것이라는 전망이 우세
- 다만, 일본 내부에서도 엔저의 부정적 영향에 대한 우려가 증가하며 추가약세 진행에 한계가 있다는 평가도 제기

II. 엔저가 우리 경제에 미치는 영향

- ◇ 기간 엔화약세가 전체 수출에 미치는 영향은 크지 않았으나, 對日수출 부진과 중소기업을 중심으로 수익성 악화 초래
- ◇ 엔화약세가 확대·장기화될 경우 日 기업의 가격인하·품질개선 등으로 우리 수출과 기업경쟁력에 부정적 영향 우려

1 그동안의 영향 평가

- **(수출)** 엔화약세에도 불구하고 전체수출은 최근까지 완만한 증가세를 지속하고 있으며 세계 수출시장 점유율도 유지

* 한국의 對세계 수출(%) : (11)19.0 (12)△1.3 (13) 2.1 (14.1~9월) 3.0

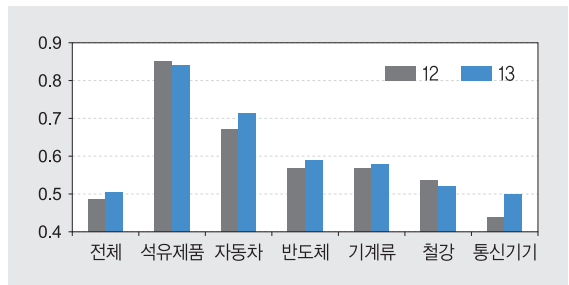
* 수출시장 점유율(%) :

〈일본〉 (11)4.6 (12) 4.5 (13)3.9 (14.1/4)3.8

〈한국〉 (11)3.1 (12) 3.1 (13)3.1 (14.1/4)3.1

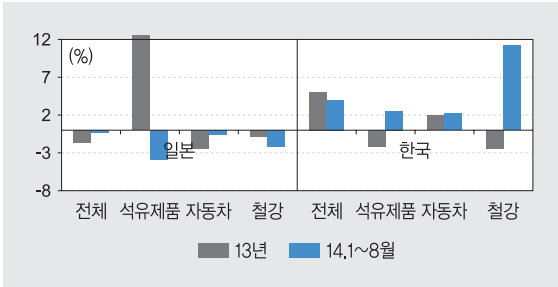
- 제3국 시장에서 對日경합도가 큰 석유제품·자동차·철강 수출 증가율도 우리가 일본을 상회

품목별 한·일 수출경합도



* 1에 가까울수록 수출품목 중복으로 경합도 상승

품목별 수출증가율(물량)



* '13년 일본 석유제품 수출: 32.2%

- 日 기업의 소극적인 단가 인하*, 품질경쟁력 상승 · 해외생산 확대 등으로 인해 환율의 수출 영향 감소 등에 기인

* 엔/달러 환율 절하율(% , 전년동월비의 기간평균):
(13년)△18.2 (14.1~8월)△6.0
日 수출단가(계약통화기준) 하락률(%):
(13년)△1.8 (14.1~8월)△1.7

• 다만, 한국의 對日수출은 일본수출 비중이 높은 농림수산물('13년 농림수산물 수출의 27.7%)을 포함하여 전반적으로 감소세

* 對日 수출증가율(% , 전년동기비):
(11)40.8 (13)△10.7 (14.1~8월)△5.3
對日 농림수산물 수출(%):
(11)22.2 (13)△12.2 (14.1~8월)1.5

■ **(수입)** 對日 수입이 감소세를 지속하는 가운데 가격 유인이 높아진 자본재 수입도 감소하는 등 엔저를 활용한 투자확대 미흡

* 한국의 對日 수입(%): (11)6.3 (13)△6.7 (14.1~8월)△12.0
자본재(%): (11)4.4 (13)△7.4 (14.1~8월)△12.7

■ **(수익성)** 대기업에 비해 중소기업 원화기준 수출액이 큰 폭 감소하는 등 중소기업 수익성에 미치는 부담이 큰 상황

* 원화기준 수출(%):
(대기업) (12)1.7 (13)△2.6 (14.1~8)△4.5

(중소기업) (12)3.0 (13)△3.4 (14.1~8)△11.3

* 매출액영업이익률(% , '12 → '13):
(대기업) 4.74 → 4.61 (중소기업) 5.07 → 4.15

■ **(관광)** 엔저 본격화 이후 일본인 관광객은 지속 감소 추세

* 일본관광객 증감률(%): (11) 8.8 (13) △21.9 (14.1~8월) △15.1

2 엔화약세 장기화시 영향 전망

■ 엔저가 장기화될 경우 日 기업의 수출가격 인하로 이어져 우리 경제의 수출과 성장에까지 부정적 영향 확대 가능성

• 최근 일본과 경합도가 높은 일부 품목에서 日 기업의 적극적 단가인하 조짐이 나타나고 있어 수출과 시장점유율 영향 우려

* 자동차 등 일부 경합업종의 경우, 달러에 대한 인센티브 확대 등 마케팅 강화를 통해 실제 소비자의 구매비용을 낮추는 전략을 구사

• 과거 엔저시기(2006~07년)에 비해 대외여건이 어려운 상황이므로 약세 지속시 수출 등 국내 경제에 미치는 영향 확대 가능성

* 세계/중국성장(%): (06)5.2/12.7 (07)5.3/14.2...('13)3.0/7.7 ('14e)3.6/7.5

• 일본기업은 수익성을 바탕으로 투자를 확대하는 반면, 국내 투자는 부진함에 따라 중장기적으로 성장잠재력 저해 우려

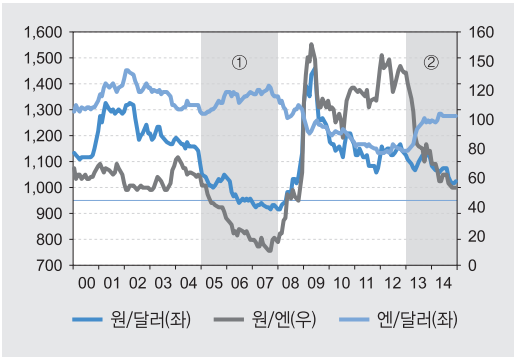
* 일본 제조업 설비투자증가율(%): ('13상)△8.7 ('13하)△3.2 ('14상)3.6

☞ 엔저로 인해 어려움을 겪고 있는 기업을 집중 지원하는 한편, 엔저를 투자 및 생산성 제고의 기회로 활용하는 방안 마련
- 엔화약세 추이 등을 지켜보면서 필요시 추가 대응도 검토

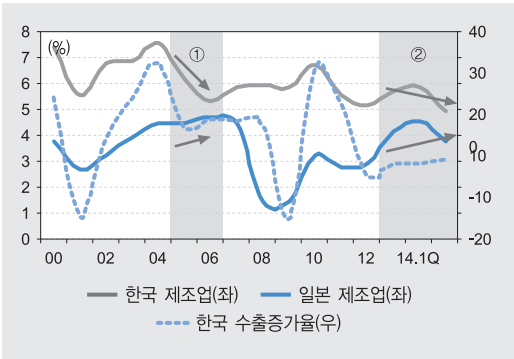
【참고】 '00년대 이후 엔저시기 수출과 기업수익성 평가

■ 엔저시기 수출 · 기업수익성 동향

환율동향



제조업 매출액영업이익률



① (1차 엔저시기<04.11~07.6>) 엔화약세(₩/\$ △14.5% 절하) · 원화강세(₩/\$ 17.5%)에도 불구하고, 세계경제 호조로 큰 폭의 수출 증가세 유지

* 세계성장률(% IMF): (05)4.7 → (06)5.2 → (07)5.3
수출증가율(%): (05)12.0 → (06)14.4 → (07)14.1
- 수출 호조에도 불구하고, 원화강세 영향으로

우리 기업 수익성은 악화되었고 일본기업 수익성은 개선

② (2차 엔저시기<12. 7~최근>) 엔화약세(₩/\$ △23.2% 절하) · 원화강세(₩/\$ 11.5%), 세계경제 저성장에도 불구하고, 최근 세계경제 회복조짐* · 엔화약세의 수출영향 축소** 등으로 완만한 수출증가세

* 세계성장률(% IMF): (12) 3.2 → (13)3.0 → (14e)3.6
수출증가율(%): (12)△1.3 → (13)2.1 → (14.1~9)3.0

** 원/엔환율에 대한 한국수출 민감도(%p, IMF): (98~05)△1.5 → (08~13)△0.7

- 우리 기업 수익성은 소폭 악화되고 일본기업은 개선

■ 평가 및 시사점

- 과거 엔저시기와 달리 최근 세계 · 중국경제 성장둔화로 수요확대 여지가 작아, 엔저 장기화시 수출 둔화 가능성 확대
- 원/엔 환율이 과거 엔저시기 수준으로 추가 하락시 기업 단가인하 본격화 등으로 우리 기업의 수익성 악화 심화 우려

Ⅲ. 정책방향 및 대응과제

정책 방향

- ① **(엔저 대응)** 단기적으로는 수출 중소기업* 애로를 해소하고, 중장기적 차원에서 산업경쟁력을 높여 엔저 대응
 - * 대기업보다 중소기업이 엔저를 감당할 능력이 부족한 점을 감안
 - 우선, 환변동보험 및 정책자금 지원을 통해 대기업보다 엔저에 취약한 수출 중소·중견기업, 특히 對日 수출기업*을 지원
 - * 대일 수출비중이 20%가 넘는 4,024개 기업(자료: 무역협회)
 - 중장기적 차원에서 엔저가 우리 경제에 미치는 영향을 최소화하기 위해 시장다변화 및 산업경쟁력 제고
- ② **(엔저 활용)** 엔화 가치 하락을 기회로 자본재 수입, M&A 등을 지원하여 투자 및 생산성 제고에 활용
- ③ **(시장안정 노력)** 내수활성화 등을 통한 경상수지 흑자 완화, 해외투자 확대 등을 추진하여 외환시장 안정 도모

1 엔저 대응

1) 엔저로 인한 피해기업 단기애로 해소

(1) 환변동보험 가입 활성화

◇ 對日 수출 중소기업을 중심으로 환변동보험 지원 확대

* 금년도 무역보험공사(무보) 환변동보험 목표(2.5조원, 9월 말 기준 0.9조원 소진 → 잔액 1.6조원)가 달성될 수 있도록 최대한 집행 노력

• 금년 대일 수출기업의 환변동보험료 부담을 절반으로 경감

* 일반형 환변동보험료:

10만달러 수출시 2.5만원 → 1.25만원

* 옵션형 환변동보험료 (농수산물) 기업부담분:

10만달러 수출시 20만원 → 10만원

■ **(현황)** 환변동보험은 중소기업이 용이하게 환위험을 헤지할 수 있는 수단이나, '08년 KIKO 사태 이후 이용실적이 저조

* 이용실적(조원): ('07)16.9 → ('09)1.4 → ('12)1.1 → ('13)1.7 → ('14)목표 2.5, 집행 0.9

• 일반적인 환변동보험은 환율 상승시 환수금 부담이 있어 기업들이 환율 상승 기대가 있으면 가입에 소극적

* 가입 활성화를 위해 현재 보험료 20% 감면 실시중(14년말 종료 예정)

- 환율 상승시에도 환수금 부담이 없는 옵션형 환변동보험은 정부 지원(90%)*에도 불구하고, 보험료가 비싸 가입실적이 저조

* (예) 10만달러 수출시 일반형 환변동보험료(수출대금의 0.03% 수준)는 평균 2.5만원이고, 옵션형(2%)은 90% 보조를 받아 기업이 20만원 부담

* 참고: 유관기관 보험료 지원사업 현황(무역협회는 자체 지원)(aT) 농식품기업 대상, 3천만원 한도 90% 지원, 예산 24억원 중 5억원 집행(수산협회) 수산기업 대상, 2천만원 한도 90% 지원, 예산 5억원 중 3.1억원 집행 (무역협회) 150만원 한도 100% 지원, 예산 2억원 중 2천만원 집행

- 많은 중소기업이 환위험관리 방법을 모르고 있으며*, 보험을 가입하기 위해서는 절차상 번거로움** 존재
 - * 환위험 관리를 하지 않는 이유(무보 조사): 적절한 방법을 알지 못함 21%
 - ** 일반형 환변동보험 가입을 위해서는 대표이사의 무보 직접 방문 필요

■ (개선방안) 대일 수출기업을 중심으로 보험료 부담을 대폭 완화하고, 가입절차 간소화·타 지원프로그램과의 연계 등 추진

- (보험료 인하) 보험료 부담을 대폭 완화하여 가입 유도
 - 일반형 환변동보험: 對日 수출기업의 경우 '14년 말까지 일반형 환변동보험료 부담을 절반으로 대폭 경감(경감률: 20 → 50% 인하)
 - * 기타 수출 중소·중견기업에 적용중인 보험료 20% 경감도 금년 말 종료 예정에서 내년 말까지 연장
 - 옵션형 환변동보험: 농수산 수출기업의 옵션형 환변동보험료 기업부담분을 절반으로 축소(자부담: 10 → 5%, 재정지원: 90 → 95%)
 - * (지원대상) 대일 수출 농식품기업 489개, 수산식품기업 190여개
 - * 무역협회의 보험료 보조한도도 대일 수출중소기업에 대해 연말까지 인상(150만원 → 300만원)
- (제도접근성 제고) 무역보험공사 담당자가 기업을 방문, 이용방법 컨설팅 및 가입 대행(무보가 대일 수출기업을 연락, 희망기업 방문)
- (가입 유도) 정부 지원프로그램과 환변동보험 가입

을 연계

- 산업부·중기청의 수출지원사업* 기업 선정시 환위험관리 실적이 있으면 가점 부여
 - * 해외전시회 등 산업부 2개 사업(참여기업 3,500여개), 무역촉진단사업 등 중기청 4개 사업(참여기업 7,400여개)
- 중기청 수출역량강화사업(1,900개 기업, '14년) 중 환변동보험료 지원 규모를 현재 100만원에서 300만원으로 확대
- (홍보·컨설팅) 對日 수출중소기업을 대상으로 1:1 환위험관리 컨설팅을 실시하고, 중진공에 엔저피해 신고센터 설치(지원기관 연계)
 - 환변동보험 이용 우수·실패 사례를 언론·온라인 등을 통해 홍보
 - 지역순회 방식으로 관계기관 합동 설명회*를 개최하여 금번 대책을 홍보하고, 수출기업 대상의 모든 교육 프로그램에 환위험관리 교육과정 추가
 - * 산업을 중심으로 관계기관 합동 설명회 계획 수립

⇒ 환변동보험 지원 확대 방안을 대일 수출기업 4,024개에 1:1로 안내(전화, 이메일, 방문 등)하여 대책 실효성 제고

(2) 유동성 공급을 통한 자금애로 해소

◇ 대일 수출 중소기업을 중심으로 '14. 10~12월중 약 1조원+a*의 정책자금 지원 ('14. 1~9월간 약 6,000억원 지원)

- * 정금공 온렌딩(2,000억원 확대)+수은 수출금융(1,000억원 확대)+정금공·기은 정책자금 잔여분(6,600억원)+신·기보 특례보증(a)

■ 현황

- 수출 중소기업에 저리(3.9~4.0%) 자금을 지원하기 위한 정금공 특별온렌딩(전대차관) 금년 지원한도(3,500억원)가 이미 소진
- 정금공·기금이 올해 엔저피해기업 등에 8,800억원을 지원 예정이나 까다로운 요건 등으로 집행 부진(9월말까지 약 2,200억원 집행)
 - * (정금공 대출) 목표 800억원, 지원 353억원, (기은 대출) 목표 8,000억원, 지원 1,830억원
- 엔저 피해 중소기업에 보증료 감면폭* 확대, 심사기간 단축 등 우대지원을 하던 신·기보 특례보증 지원이 '14. 6월말 종료
 - * 지원실적 51개 기업, 276.3억원 지원 ('13.3월~'14.6월)

■ 개선방안

- 특별온렌딩 1,000억원을 신규 조성하고 한도가 소진된 수출온렌딩 공급을 1,000억원 확대(정금공)
 - * 엔저로 어려움을 겪고 있는 수출기업, 해외 설비 도입기업 등
- 엔저 피해 중소·중견기업*에 대해 대출금리를 인하(0.3%p)하여 1,000억원 규모의 수출금융 지원 확대(수출입은행)
 - * 대일 수출비중 10% 이상 또는 일본과 수출경합도가 높은 품목 생산 기업
- 지원범위 확대·애로기업 적극 발굴 등을 통해 정금공·기업은행 정책자금 6,600억원 연내 집행

* 정금공 대출: 매출액 기준 완화(최소 매출액 100억원 → 50억원), 수출비중 요건 완화(30 → 20%)
 * 기은: 수출입 실적인정기간 확대(1 → 3년), 간접수출기업 지원대상에 포함

- 엔저 피해기업에 대한 신·기보 특례보증 지원 재도입('14. 10~'15. 12월)

(3) 관광업계 지원 확충

◇ 일본관광객 대상 여행사 지원을 강화하고, '2015 한일관광교류의 해' 사업 추진

- **(현황)** 엔저로 인해 일본인을 대상으로 하는 관광업계 어려움 가중
 - * '14.1~6월간 일본 인바운드 여행사 45개의 외화획득액 37.9% 유치인원 31.2% 감소(자료: 한국여행업협회)
- **(개선방안)** 일본인 관광객 유치 여행사 지원 강화, 양국관계 개선을 위한 한일간 교류 확대 등 추진
 - 여행사 지원 (지원대상: 약 45개)
 - 일본인 관광객 대상 중소기업에 대해 관광진흥개발기금대출이자*를 통해 운영자금을 최대 100억원까지 지원('14. 하반기)
 - * 용자금리 2.25%(공자기금 용자계정 변동금리 대비 0.75%p 우대금리)
 - 한국관광공사에서 일본관광객 대상 여행업체가 중국·동남아 등 새로운 시장으로 진출할 수 있도록 컨설팅 제공
 - '2015 한일 관광교류의 해' 사업 추진
 - 코리아그랜드세일(매년 12~2월) 홍보 강화(일본 항공기 내 판촉물 배포, 온라인을 통한 유망 아이템 list 제공 등)
 - 한일국교정상화 50주년을 기념하여 지자체 및 청소년 교류를 확대하고, 스포츠 행사 등 양국 교류를 위한 특별 이벤트 추진
 - * '15 광주하계 유니버시아드 대회 계기 양국 대학생 친선 경기 개최 등
 - '15. 7~8월 한일 청소년 교류 페스티벌을 개최하여 지자체간 맺고 있는 우호도시의 청소년들이 양국을 상호 방문
 - 한국 관광지 TV 특집 프로그램을 제작하여 일본

에 방영하고, '15년 상반기 일본 주요 4개 도시에서 관광홍보 로드쇼 개최

2) 경쟁력 제고

(1) 시장다변화 지원

◇ 엔저 장기화에 대비, 시장다변화를 통한 엔저 영향 감소

- **(현황)** 엔저 지속 전망에 따라 해외시장 진출 및 마케팅 강화, 시장다변화의 중요성이 증가
 - 특히 일본 의존도('13년, 27.7%)가 높은 농림수산물 수출 시장을 중국·동남아 등으로 다변화시킬 필요
- **(개선방안)** 시장다변화, 해외시장 진출 지원을 확충하여 對日 수출기업의 시장 전환 지원
 - 코트라 해외진출지원센터, 수출첫걸음지원팀 등*을 통해 대일 수출을 중국 등으로 전환 유도
 - * 현지 세무·노무·경영 등 애로사항 해결 및 지원(현재 10개국, 15개소 운영(중국 5개소, 베트남 2개소 등))
 - 농수산물식품의 수출시장 개척을 위한 다양한 방안 추진
 - 해외 식문화 조사단 운영(중국·베트남·캄보디아, '14. 6월~) 확대, 민관 공동 현지조사('14. 下) 등을 통해 해외시장 정보 수집·제공
 - 다양한 외교 채널을 활용하여 중국 등과의 검역 문제 조기 해소
 - 동남아 이슬람국가 진출을 위해 할랄 등 해외인종* 지원
 - * 국내 할랄 인증 인정기간 확대(말레이시아, 1~2년, 인증 동등성 추진(인도네시아, '13.12 요청), 인증 비용 지원(품목당 2천만원) 등

(2) 산업경쟁력 강화

◇ '제조업 혁신 3.0 전략'을 마련하여 품질·기술력 등 우리 기업들의 근본적인 경쟁력 제고 추진

- 스마트 공장 확산을 통한 생산공정 혁신
 - **(현황)** 고비용·노동 투입 중심의 생산공정*으로 기업 부담 지속
 - * 단위노동비용: (韓) 0,813, (獨) 0,709, (美) 0,727
 - 제조업 취업자당 연간근로시간('12): (韓) 2,380, (獨) 1,428, (英) 1,888
 - **(개선방안)** IT·SW, 3D프린팅 등 첨단제조기술을 생산현장에 결합한 스마트공장을 '20년까지 1만개로 확대
 - 민관 공동으로 '스마트공장 추진단'을 구성하여 IT·SW 역량이 부족한 중소기업의 스마트화를 맞춤형으로 지원
- 주력산업 핵심 역량 강화
 - **(현황)** 고부가가치 제품을 생산하기 위한 첨단 소재·부품 원천기술 경쟁력이 미흡(선진국 대비 70% 수준의 기술력)
 - **(개선방안)** 세계 일류 수준의 10대 핵심소재를 '19년까지 조기 개발
 - * (예) 나노복합소재, 이차전지용 전극 소재, 스마트 강판 등
 - 엔지니어링·디자인·임베디드SW 등 제조업 소프트웨어의 경쟁력을 강화하기 위해 핵심인력 양성 등 추진
- 기업 맞춤형 인력양성
 - **(현황)** 산학협력에 따라 인력을 지속적으로 양성하고 있으나 기업들은 기업들이 원하는 능력을 가진 인재 확보에 애로
 - **(개선방안)** 산업별 인적자원협의체(SC) 기능을 확

충하여 산업계 수요에 기반한 산업인력 양성체제로 혁신

⇒ '14.4분기 중 「제조업 혁신 3.0 전략 세부과제」 발표

2 엔저 활용

◇ 엔저로 일본산 기계·장비, 숙련인력 인건비 등이 저렴해진 점을 우리 기업의 생산성 제고 기회로 활용

- 연내 3.5조원 수준의 설비투자자금·외화대출 추가 공급(자금조달) → 관세감면(수입) → 가속상각제도(비용처리) 등 단계별로 자본재 수입을 지원

■ 자본재 수입·설비투자에 대한 “금융지원” 확대

- **(현황)** 설비투자펀드*·외평기금 외화대출 등을 통해 자본재 수입 등에 대한 자금지원 중이나, 지원 한도가 소진되거나 엔저 활용을 위한 인센티브 부족

* 2차 설비투자펀드, 지역설비투자펀드, 안전투자펀드

- **(개선방안)** 자본재 수입을 통한 설비투자 활성화를 위해 정책금융 규모와 인센티브를 대폭 확대

(i) 기업의 시설재 등 수입을 적극 지원하기 위해, '14년중 외화대출 및 설비투자펀드* 집행규모를 3.5조원 확대

* 시중금리에 비해 1%p 낮은 금리로 지원 중

(ii) 수출입은행의 시설재 수입자금 대출금리 인하 (0.5%p)

(iii) 시설재 수입자금에 대해서도 정책금융공사 특별온렌딩 지원*

* 특별온렌딩 신설분(1,000억원)을 엔저 피해기업뿐만 아니라 시설재 수입에도 함께 지원

(iv) 일본과 경합도가 높은 업종(자동차, 기계, 철강 등)의 수출 중소기업이 설비투자 추진시 보증 수수료 인하 등 특례보증 지원 (신·기보)

■ 시설재 수입을 통한 설비투자시 “세제지원” 확대

- **(현황)** 중소기업에 대해 '10월부터 한시적으로(15년말까지) 자동화 설비 관세감면(감면율 50%) 및 가속상각 제도($\pm 25 \rightarrow \pm 50\%$) 운용중

- **(개선방안)** 시설재 수입을 통한 설비투자시 기업비용 부담 감소를 위해 세제상 인센티브 확대 및 활용도 제고

(i) 자동화설비 관세감면 대상을 중견기업까지 확대(감면율 50%)

- 중견기업 수요조사를 통해 감면대상 품목도 확대 추진

(ii) '10월부터 시행된 가속상각제도가 충분히 활용될 수 있도록 중진공 등을 통한 홍보·설명 강화

(ii) 시설재 가격 동향과 산업별 수요 조사(10월중)를 거쳐 엔저 피해가 큰 업종의 경우 할당관세 적용 추진

■ 중소기업의 일본 퇴직기술인력 활용 확대

- **(현황)** 일본 기술인력 인건비가 저렴해지는 좋은 기회 발생

- **(개선방안)** 일본의 우수 퇴직기술자를 활용하여 중소기업에 자문서비스를 제공하는 ‘일본 우수퇴직기술자 유치’ 사업 확대

* 산업부에서 ‘韓日 산업·기술협력재단’에 국비를 지원하는 방식으로 운영(항공비, 체제비, 자문료 등 소요경비의 40% 지원)

■ 부품·소재기업 “M&A 활성화”

- **(현황)** 우리 기업의 성장을 위해서는 해외 부품·소재 기업 등에 대한 M&A 촉진 필요
- **(개선방안)** 성장사다리펀드 내에 중소·중견기업의 M&A를 지원하는 전용 펀드를 3천억원 신규 조성·지원(15.상~)
 - 원천기술 및 핵심부품을 보유한 해외기업 인수를 위한 수출입은행 M&A 자금 금리인하(0.5%p)
 - 해외 자산운용사 활용, 타깃 리스트 공유 등을 통해 맞춤형 M&A 전략 수립·지원

3 내수활성화 등을 통한 시장안정 노력

◇ 내수활성화 등을 통한 경상수지 흑자 완화, 해외투자 확대 등을 추진하여 시장안정 도모

■ 내수 보완대책 추진

- **(현황)** 소비 개선세가 미약하고 투자부진으로 경상수지 흑자 지속
 - * 경상수지(억달러): (13) 798.8 (14.1/4)150.7 (2/4)241.3 (7~8월)151.8
- **(개선방안)** 내수보완대책을 추진하여 과도한 경상수지 흑자에 대응

※ 내수보완대책(상세내용 별도 발표)

- ▶ 「41조원+α 패키지」 중 4/4분기 집행 금액 확대
 - 기금(2,400억원), 공공기관 투자(0.7조원) 확대 등
- ▶ 투자·소비 활성화를 위한 추가대책 추진
 - 체불임금 한시지원(500억원), 주택연금 가입대상 확대(1주택자 → 다주택자), 건보료 연내 조기 집행(0.7조원) 등

■ 국민연금의 안정적인 해외투자 기반 마련

- **(현황)** 국민연금 적립금 규모가 급격히 증가하며(13년말 427조원) 국내 시장에서의 투자 확대에 어려움*
 - * 이미 국내 주식시장의 6.4%, 채권시장의 14%를 차지
 - * '13년 기준 국민연금의 해외자산 투자규모는 19.4% 수준
- **(개선방안)** 리스크의 국제적 분산 및 안정적인 수익기반 구축을 위하여 「국민연금기금 해외투자 종합계획」을 마련('14년말)
 - * 해외증권 및 대체투자 확대·다변화 방안, 리스크 관리방안 등 포함

■ 연기금투자품 해외투자 추진

- **(현황)** 현재 연기금투자품*은 해외자산 투자에 대한 명확한 근거가 없어 전액 국내 상품에만 투자
 - * 기금의 여유자금을 효율적으로 운용하기 위하여 풀을 구성하여 투자: 공무원연금기금·국민주택기금 등 54개 기금에서 14.2조원(14.6월 평균기준) 예탁
- **(개선방안)** 연기금투자품이 해외 주식·채권 및 대체투자를 할 수 있는 근거를 마련하여 투자 선택폭 확대

■ 해외투자 확대를 위한 외환규제 개선

- **(현황)** 증권사의 경우 해외투자 중개시 외화신용공

여업무가 제한*됨에 따라 원활한 해외투자 업무 확대에 애로

* (예) 해외 자원개발, SOC 투자시 국내기업이 투자한 현지 기업에 대한 대출 제한

- (개선방안) 대형 증권사에 외화대출 업무를 일부 허용하는 등 해외진출·투자와 관련된 외환규제 완화(외국환거래규정 개정)

■ 외환시장 안정 노력 강화

- (현황) 수출중소기업의 87%는 정부의 안정적인 환율 운용을 희망('14. 10월, 중소기업 중앙회 조사)
- (개선방안) 외환시장 상황을 면밀히 모니터링하면서 주요국 통화 움직임을 감안하여 안정 노력을 지속하고, 국제공조 노력 강화

◇ 이상의 과제를 최대한 신속히 추진하고, 시장동향을 면밀히 모니터링하여 필요시 추가대책 마련

VI. 추진일정

추진과제	소관부처	추진일정
1. 엔저 대응		
① 엔저로 인한 피해기업 단기애로 해소		
①-1. 환변동보험 가입 활성화		
보험료 인하	산업부	즉시시행
제도접근성 제고	산업부	즉시시행
정부 지원프로그램과 보험가입 연계	산업부, 중기청	'15.1월
환위험 관리 컨설팅 실시	산업부	즉시시행
엔저 피해 신고센터 설치	중진공	'14.10월
환변동 보험 언론·온라인 홍보	산업부	즉시시행
관계기관 합동 설명회 실시	산업부(주관)	'14.10월
수출기업 대상 환위험 관리 교육과정 추가	산업부, 중기청	'15.1월
①-2. 유동성 공급을 통한 자금애로 해소		
특별 온렌딩 신설	금융위	'14.10월
수은 수출금융 확대	기재부	'14.10월
정책자금 집행률 제고	금융위	즉시시행
신·기보 특례보증 지원 재도입	금융위	'14.10월
①-3. 관광업계 지원 확충		
일본인 관광객 유치 여행사 지원	문체부	'14.10월
'2015 한일 관광교류의 해' 사업 추진	문체부	'15년
② 경쟁력 제고		
②-1. 시장다변화 지원		
對日 수출기업 시장 전환 유도	산업부	추진중
농수산식품 對日 의존도 완화	농식품부, 해수부	추진중
日대기업-국내 중소기업 파트너십 구축	산업부	'15.1/4
②-2. 산업경쟁력 강화		
제조업 혁신 3.0 전략 세부계획 수립	산업부	'14.4/4
2. 엔저 활용		
자본재 수입, 설비투자 금융지원 확대	금융위, 기재부	'14.10월
자동화 설비 관세감면대상 확대	기재부	추진중
가속상각제도 홍보 강화	기재부	추진중
엔저피해 업종 할당관세 적용	기재부	'15.1월
일본 우수퇴직자 중소기업 지원 확대	산업부	'15년
중소·중견기업 M&A지원펀드 조성	금융위	'15.2/4
3. 내수활성화 등을 통한 시장안정 노력		
내수보완대책 추진	기재부	'14.10월
국민연금기금 해외투자 종합계획 마련	복지부	'14.12월
연기금 투자풀 해외투자 근거 마련	기재부	'14.10월
해외투자 확대를 위한 외환규제 완화	기재부	'15.1/4
외환시장 안정 노력 강화	기재부	계속

안전예산 세부 투자내용

* 본 자료는 2014년 9월 29일 관계부처 합동으로 발표한 「안전예산 세부 투자내용」의 전문입니다. <편집자 주>

◇ 정부는 2015년 최초로 각 부처에 흩어져 있는 안전 관련 사업을 모아서 안전예산으로 재편(12.4조원 → 14.6조원)

- 안전예산의 대상이 되는 세부사업은 민간전문가, 각 부처로 구성된「민·관 합동 T/F」* 논의 결과를 토대로 결정

* 기재부 2차관(팀장), 각 부처, 조세재정연구원, 재난안전연구원, 해양대 등

- 안전예산은 소방예산뿐 아니라, 서민층 생활 안전, 산업·교통안전 등 국민안전과 직결된 다양한 사업이 포함

- 안전예산을 체계적이고 효율적으로 관리하기 위해, 사업을 기능별로 구분하여 7가지로 분류

- ① 안전시스템 구축·운영, ② 위험시설 기능 강화, ③ 교육·훈련, ④ 안전 R&D, ⑤ 안전기능 보완 지원 ⑥ 재난예방 보완시설 확충, ⑦ 예비비

◇ 정부는 더 나아가 안전예산의 포괄범위와 세부내역까지 공개함으로써 안전예산을 투명하게 관리하고자 함

- 신규 사업인 소방장비 확충(방재청), 지하철 스크린도어 설치(국토부), 안전투자펀드(금융위) 등이 포함된 방재청(27.1%), 국토부(20.1%), 금융위(순증) 등의 증가율이 높은 수준

◇ 정부는 올해 최초로 안전예산의 포괄범위와 대상 사업을 제시한 만큼, 향후 관계부처 논의 등을 통해 보다 정밀하게 보완·발전시켜 나가겠음

【참고】 안전예산 분류별 예산 규모

(단위: 조원, %)

	'14년예산	'15년안	증감	(%)
합계	12.4	14.6	2.2	17.9
① 안전시스템 구축·운영	2.6	3.5	0.9	34.2
② 위험시설기능 강화	2.6	3.3	0.8	29.3
③ 교육·훈련	0.07	0.11	0.04	60.6
④ 안전 R&D	0.5	0.6	0.1	15.6
⑤ 안전기능 보완 지원	0.6	0.7	0.1	12.7
⑥ 재난예방보완시설 확충	4.2	4.4	0.2	4.7
⑦ 예비비	1.8	2.0	0.2	9.3

2015년도 성과계획서 국회 제출

* 본 자료는 2014년 9월 22일 기획재정부 성과관리과에서 발표한 「2015년도 성과계획서 국회 제출」의 전문입니다. <편집자 주>

- 정부는 「국가재정법」에 따라 2015년도 성과계획서*를 예산안 및 기금운용계획안의 첨부서류로 9. 23.(화) 국회에 제출할 예정임

* 성과계획서란 예산편성 단계에서 성과목표 및 성과지표, 목표 수준을 사전에 설정·관리함으로써 효율적 집행관리를 도모하고 성과정보의 환류를 통해 재정운용의 효율성을 제고하기 위한 제도

- 기획재정부는 그동안 2014년 6월 예산요구서와 함께 제출된 52개 부처의 성과계획서에 대한 확인·점검*을 실시함

* 성과계획서 작성지침에 따라 각 부처 성과관리 대상 설정 및 성과지표의 적정성, 측정방법의 객관성 등을 종합 점검, 각 부처에 수정 권고

- 각 부처는 기획재정부 확인·점검결과와 정부예산안 확정 내용을 반영하여 2015년도 성과계획서를 최종 확정함

- 기획재정부는 2014년부터 각 부처 성과계획서의 핵심내용을 포괄한 별도의 총괄편을 작성·제출할 예정임

- 2015년도 성과계획서의 특징은 성과계획과 세출예산 및 조세지출 연계를 강화하여 사업성과를 체계적으로 모니터링하고 재정운용에 환류할 수 있는 기반을 마련함

- 성과계획을 예산체계의 “프로그램-단위사업” 단위

로 일치시켜 작성함

- 사업성과와 세출예산의 일대일 대응 환류가 가능해짐

- 단위사업과 연관된 조세지출이 있는 경우, 관련 내용을 기술함

- 성과계획서의 성과목표를 조세지출 성과평가에 활용 가능해짐

- 52개 부처의 2015년도 성과관리체계는 전략목표 183개, 프로그램목표 508개, 단위사업 2,239개로 구성됨

- 프로그램목표 및 단위사업은 성과계획서 작성체계 변경에 따라 전년 대비 각각 54개, 55개 증가함

* 2015년도부터 성과계획서 작성시 예산체계와 성과관리 목표 체계를 일치시켜 부처별 프로그램-단위사업 단위로 성과계획 수립

(단위: 개)

회계연도	부처	전략목표	프로그램목표	단위사업	성과지표
2015(a)	52	183	508	2,239	5,242
2014(b)	52	184	454	2,184	5,355
증감(a-b)	-	△1	54	55	△113

- 단위사업(2,239개)의 성과지표는 총 5,242개로 성과관리 대상사업당 평균 2.3개 수준으로 설정함
 - 성과지표는 재정사업 자율평가 실시 및 기재부 확인·점검 등 성과관리 강화를 통해 대표성과 포괄성을 유지하도록 설정하여 전년 대비 감소(113개) 함
 - 지표 성격별로는 단순 투입·과정 지표에 비해 각 사업의 궁극적 성과를 나타낼 수 있는 결과지표* 비중이 높게 나타남.
 - * 투입·과정 515개(9.8%), 산출 1,742개(33.2%), 결과지표 2,985개(57.0%)

- 52개 부처의 총지출(375.5조원)* 대비 성과관리 대상 단위사업(229.2조원) 설정 비율은 61.0%로서 전년 대비 0.1%p 증가함

(단위: 억원)

회계연도	총지출(A)*	단위사업 금액(B)	단위사업 설정비율(B/A)
2015(a)	3,754,990	2,291,680	61.0
2014(b)	3,553,340	2,164,425	60.9
증감(a-b)	201,650	127,255	0.1

* 총지출 금액은 국정원(성과관리대상 제외기관)을 제외한 규모



각 언론매체에 보도된 한국조세재정연구원 관련 주요 기사내용입니다.

- 편집자 주 -

2017년 전체 예산 중 의무지출 비중 50% 넘는다

복지 지출 매년 8% 이상 늘어

2017년에는 전체 정부 예산지출 중 반드시 써야 하는 의무지출 비중이 50%를 넘기게 된다. 복지분야 지출이 매년 8% 이상 증가하기 때문이다. 이에 따라 재정건전성을 높이기 위해서는 사회간접자본(SOC) 등을 중심으로 한 지출 효율성을 끌어올려야 한다는 목소리가 나온다. 최근 누리과정 예산 편성을 둘러싸고 논란이 벌어지고 있는 지방교육교부금에 대한 ‘대수술’도 필요하다는 지적이다.

12일 기획재정부 등에 따르면 정부가 지난달 내놓은 ‘2014~2015 국가재정운용계획’ 상 예산과 기금 등 재정지출은 올해 355조 8천억원에서 2018년 424조원까지 불어난다. 연평균 증가율은 4.5%다.

문제는 의무지출이 빠르게 늘어난다는 점이다. 의무지출은 같은 기간 167조 2천억원에서 219조 6천억원까지 치솟는다. 증가율만 7.1%에 달한다. 총지출 증가율의 1.5배 수준이다.

전체 나라 지출에서의 비중은 올해 47.0%에서 2017년 50.2%로 절반을 넘어선 뒤 2018년에 51.8%까지 상승한다. 직접적인 원인은 복지분야 지출이 올해 69조 8천억원에서 2018년 96조 4천억원으로 연평균 8.4%나 늘기 때문이다. 특히 기초연금(연평균 15.0%)과 공적연금(11.0%) 등의 증가 속도가 가파르다.

그렇다고 복지 지출은 무작정 줄일 수도 없고, 바람직

하지도 않다. 2013년 기준 우리나라의 사회복지지출 비율은 국내총생산(GDP) 대비 9.8%에 그친다. 경제협력개발기구(OECD) 평균(22.1%)의 절반에도 못 미친다.

이에 따라 외국에 비해 과도한 SOC 예산 등의 효율적 집행에 주력해야 한다는 조언이 나오고 있다. 한국조세재정연구원 분석에 따르면 1990~2007년을 기준으로 우리나라 GDP 대비 SOC 재정투입은 OECD 국가 중 지표별로 1~2위였지만 효율성 지수는 25~28위에 그쳤다. 도로와 교량 등 건설에 혈세를 퍼부었지만 ‘헛돈’만 썼다는 얘기다.

강병구 인하대 경제학과 교수는 “내년부터 정부가 SOC 사업의 예비타당성 조사 기준을 완화했지만 효율적인 예산 집행에 역행하는 조치”라면서 “국방비 역시 남북 긴장 완화 노력 등으로 증가율을 최소화해야 할 것”이라고 조언했다.

지방교육교부금 체계의 개편이 필요하다는 지적도 나온다. 저출산 추세에 따라 학생 수가 줄어드는 상황에서 지방교육교부금을 내국세의 20.27%로 책정하는 것은 예산 낭비를 불러온다는 것이다. 이영 한양대 경제금융학부 교수는 “교육교부금의 내국세 비율을 19% 정도로 낮추고 보육 등의 재원은 예산을 따로 편성하는 게 바람직할 것”이라면서 “지금까지 엄밀한 분석을 하지 못했던 교육청 관련 예산에 대한 평가와 감시 작업도 강화돼야 한다”고 덧붙였다.

〈서울뉴스, 2014-10-13〉

싱글족 '세금·공적연금 부담' 큰 폭 증가

조세격차 증가율 13년 새 30.5%로 폭증…
OECD 2위 세계적 감소 추세에 역행…
1인 가구는 25.9%로 늘어

외벌이 가구의 세부담이 매년 늘고 있다. 특히 싱글족의 경우 벌어들인 돈에서 세금과 공적연금 등으로 빠져나가는 비중(조세격차)이 2000년 이후 30% 이상 늘었다. 세계적으로 조세격차가 줄어드는 추세임을 감안하면 우리는 거꾸로 가고 있는 것이다.

한국조세재정연구원이 발표한 「주요국의 조세동향」에 따르면 우리나라 미혼 외벌이 가구의 조세격차는 경제협력개발기구(OECD) 34개 회원국 중 30위로 아직은 세부담이 크지 않다. 그러나 조세격차 증가 속도는 예상롭지 않다. 2000년 16.4%에서 지난해 21.4%로 13년간 30.5%(5% 포인트)가 늘어난 것으로 멕시코(54.8%)에 이어 두 번째로 가파르다. 4대 보험 부담 비중은 16.8%로 소득세(4.6%)보다 컸다.

이에 반해 다른 OECD 회원국들의 싱글족 조세격차는 대체로 줄어드는 추세다. 2000~2013년 OECD 국가 중 24개국에서 싱글족 조세격차가 감소했고, 전체 평균도 36.7%에서 35.9%로 0.8% 포인트 낮아졌다. 이스라엘은 8.9% 포인트, 스웨덴은 7.2% 포인트나 줄었다.

정부는 최근 몇 년간 중장기적으로 국민들의 세부담을 늘리면서도 저출산 극복을 위해 자녀가 있는 가정에는 일부 세제 혜택을 줬는데 이에 대한 대가로 미혼 가정의 부담이 커진 것이다. 이런 상황에서도 국내 싱글족 규모는 OECD 국가 중 가장 빠른 추세로 늘고 있다.

통계청에 따르면 1990년 전체 가구의 9.0%에 불과했던 1인 가구 비중은 지난해 25.9%로 급증했다. 2025년에는 31.3%로 늘어 세 집 중 한 집이 1인 가구일 것으로 예상된다. 한 민간연구소 연구원은 “비자발적 요인에 의한 1인 가구도 증가하고 있는데 이들에게까지 세부담을 높이는

것은 다시 따져봐야 할 문제”라며 “이들이 불이익을 당하지 않도록 세제 정비를 검토할 필요가 있다”고 말했다.

〈국민일보, 2014-10-10〉

[이슈&논쟁]

담배 세수 43%가 서울 등 수도권 편중… 일부선 '내지역 담배 사기' 등 부작용도

최성은 한국조세재정연구원 연구위원

담배 가격이 10년 만에 인상될 예정이다. 우리나라는 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 가장 높은 성인남성 흡연율을 보이고 있으면서도 OECD 국가 중 가장 낮은 담배 가격을 유지하고 있었다는 점에서, 그리고 그간의 물가인상분을 감안할 때 담배의 실질가격이 지속적으로 하락해 왔다는 점에서 세수확보 차원을 넘어 금연정책의 일환으로 담배 가격 정책의 타당성이 충분한 시점이다. 담뱃값 인상의 타당성 논의와 더불어 간과할 수 없는 문제는 담배 가격 인상으로 인한 세수증가분을 어떻게 활용할 것인가 하는 문제인데, 이는 담배에 부과되는 세금의 구조와도 밀접하게 관련돼 있다.

우리나라 담배 판매 가격에서 세금이 차지하는 과세 비중은 62%로 OECD 국가 평균 74%에 비해 낮은 수준이다. 담배에는 현재 한 갑당 국민건강증진부담금 354원, 담배 소비세 641원과 폐기물부담금 7원, 321원의 지방교육세와 부가가치세가 부과되고 있다. 이 중 담배소비세와 지방교육세는 지방세이고, 국민건강증진부담금은 건강보험료지원과 보건부문 지출을 담당하는 국민건강증진기금의 재원이 되고 있으므로, 중앙정부 일반회계 세수입에 해당하는 것은 부가가치세뿐이다. 2011년 기준 국민건강증진부담금 수입은 약 1조 6천억원, 담배소비 세수는 약 2조 8천억원,

담배소비세분 지방교육세수는 약 1조 4천억원 규모이다.

담배 가격이 오르면 한 갑당 부과하는 부담금과 지방세의 인상이 필요한데, 지방자체 재원 확보를 위한 세원들이 확대되고 있는 시점에서 소위 사용처의 칸막이가 존재하는 부담금 인상이나 지방세의 인상은 국제적으로 낮은 담배의 낮은 과세비중을 높이기에는 한계가 존재한다. 최근 정부는 담배 가격 인상과 더불어 증가하게 될 세수의 흡수를 위해 담배를 개별소비세 부과 대상에 포함시키고 담배 가격의 77%인 세율을 부과하는 안을 발표한 바 있다. 이에 대해 일각에서는 담배세수 중 지방세 비중을 높여야 한다는 논의가 제기되고 있다.

일반적으로 특정 세원이 국세보다 지방세로서 더 적합하기 위해서는 세원의 지역적 분포가 대체로 균등해 특정 지역에 편중되지 않고, 세부담이 지역 주민들에게 비교적 고르게 분할될 수 있으며, 지방자치단체가 제공하는 공공 서비스에 대한 편익을 많이 받는 수혜자가 더 많은 조세 부담을 하는 수혜자 부담 원칙이 비교적 잘 적용될 수 있는 세원이어야 한다. 그런데 지방세인 담배소비세는 지역 간 편중 현상이 심하고, 비흡연자가 조세 부담을 지므로 부담분할이 고른 것도 아니며, 수혜자 부담 원칙에 적합하지도 않다. 이러한 측면에서 담배에 부과되는 세금은 지방세보다는 국세 비중이 높은 것이 타당하다.

담배소비세의 지역별 분포를 보면 전체 담배세수의 43%가 서울·경기 지역에 편중돼 있고, 도 지역 시·군의 담배세수는 전체 담배세수 중 매우 작은 규모를 차지하고 있는 등 담배세수의 지역편중 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 담배에서 지방세 비중이 늘어난다 해도 특정 지역에 세수 증가가 집중되는 것은 전반적인 국가재정 운용에서 볼 때 효율적이지 않다. 최근 지방재정의 어려움이 급증하는 복지지출과 관련된 재정부담의 증가와 연계되어 있음을 감안하면, 이는 더욱더 비효율적 해법이다. 복지재정 부담으로 인해 지방재정이 어려운 곳은 주로 광역시 자치구인데, 광역시와 시군세인 현행의 담배세수는 복지지출 관련 재정 부담을 직접적으로 개선한다고 보기는 어렵

기 때문이다.

담배소비세는 과거 지방세수의 상당한 비중을 차지하는 주요한 세원 중 하나였으나, 점차 지방세수에서 차지하는 비중은 감소하고 있다. 담배소비 세수가 지방세수에서 차지하는 비중은 1994년 약 15.5%에서 2011년 약 5.3%로 감소했다. 지방분권화 시대의 도래와 더불어 지방소비세가 도입되고 확충되는 등 지방 자체 재원이 지속적으로 확충되고 있어 향후에도 담배소비세 수입이 지방세에서 차지하는 규모는 더욱 감소할 것으로 예측할 수 있다. 담배소비세가 지방세인 이유로 일부 지역에서는 내 지역 담배 사기 현상이 나타나기도 했던 점들을 볼 때, 담배 과세 중 지방세 비중이 증가하는 것은 흡연을 저감 필요성 측면에서도 바람직하지 못한 현상으로 보인다.

(서울신문, 2014-09-24)

재정포럼

2014년 10월호 통권 제220호

- 발행처 / 한국조세재정연구원
- 발행인 / 옥동석 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장 / 노영훈 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 김재진 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
김현아 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
이상엽 (한국조세재정연구원 연구위원)
박한준 (한국조세재정연구원 부연구위원)
윤성주 (한국조세재정연구원 부연구위원)
이혜원 (한국조세재정연구원 부연구위원)
최승문 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 담당연구위원 / 최여진 (한국조세재정연구원 연구위원)
- 편집·제작 / 최윤용 (한국조세재정연구원 연구출판팀장)
신지원 (한국조세재정연구원 전문원)
장은정 (한국조세재정연구원 전문원)
홍유남 (한국조세재정연구원 전문원)

■ 월간 재정포럼

2014년 10월 15일 발행 / 제18권 제10호(통권 제220호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 송파라00035
발행처 / 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 한누리대로 1924
TEL: (044) 414-2131~4 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 두 달치의 책값이 절약됩니다.

■ 정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편·전화·FAX·E-mail을 이용하셔서 받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- TEL: (044) 414-2114
- FAX: (044) 414-2179
- E-mail: pub@kipf.re.kr
- 주소: 339-007 세종특별자치시 한누리대로 1924
한국조세재정연구원 연구출판팀

■ 정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

■ 구독료 납부방법

- 지로 이용: 본인 소정의 지로용지나 은행 비치 지로용지(지로번호 6923437)를 이용하십시오.
- 온라인 입금: 우리은행 가락중앙지점
 - 계좌번호: 441-05-000011
 - 예금주: 한국조세재정연구원