

CONTENTS

권두칼럼

부자감세 유감 · 곽대원 02

현안분석

재정사업성과평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안 · 오영민 06
장 티롤(Jean Tirole) 교수의 시장규제 이론 · 강희우 23

정책토론포트

2014년 재정패널 학술대회 36
국고 운용의 선진화 방안 70

주요국의 조세·재정동향

캐나다 재무부의 가계 세제지원안 발표 외 83

정책흐름

2015년도 공기업·준정부기관 예산편성지침 확정 93
면세범위 초과물품 자진신고 불이행시 가산세 높아진다 95
2014년 관세 고액·상습 체납자 80명 명단 공개 96
제21차 국가회계제도심의위원회 개최 98
경제회복 뒷받침을 위해 예산의 68%를 상반기에 배정 99
「사적연금 활성화 대책」 추진현황 101
2014년 제2차 국세행정개혁위원회 개최 106

이슈&포커스

기초연금 수급 노인, 의료비에 가장 많이 지출 외 110



부자감세 유감



곽태원
서강대 명예교수

우리나라 정책결정과정에서 홍보전략이 중요한 자리를 차지하게 된 것은 ‘민주화’와 깊은 관련이 있다. 권위주의 정부 시절에는 정책결정의 시작에서부터 최종 입법화까지의 전 과정을 관료가 주도했다고 할 수 있다. 그렇게 정책이 결정될 시절에는 소위 정치논리보다 경제논리가 더 영향력 있는 자리를 차지하고 있었다. 정책대안의 합리성과 유효성이 중요했다는 이야기다. 그러나 국회가 힘을 쓰기 시작하면서부터 이른바 민심이라는 것이 중요한 자리를 차지하게 되었고, 자연스럽게 다중의 가슴에 울림을 줄 수 있는 촌철(寸鐵) 한 조각이 중요해지게 되었다. 이러한 역할을 가장 성공적으로 수행하고 있는 단어들 중 하나로 ‘부자감세’를 꼽을 수 있다. 이 단어가 무대에 등장한 지도 꽤 되었고 등장한 뒤로 너무 자주 캐스팅이 되어서 싫증이 날 만도 하건만 2014년 말의 세법개정 과정에서도 여전히 막강한 영향력을 과시하였다.

정책대안에 대한 다양한 정보 제공의 필요성

의미 그대로의 부자감세는 부자로 분류되지 않는 대다수 투표자들의 이익에 반한다. 따라서 부자감세처럼 보일 수 있는 특정한 정책대안에 그 표현을 걸어서 공격하면 강한 파괴력이 나타나게 된다. 특히 이 과정에서 방어하는 입장에 있는 사람은 장황한 변명이나 설명으로 대응할 수밖에 없는데 귀를 기울이는 사람들을 찾기 어렵고 설사 몇 사람이 귀를 기울여도 끝까지 경청하고 이해하는 사람은 더욱 희소하다. 이러한 설명에 설득이 된다고 해도 자칫하면 부자편이나 들어주는 부도덕한 무리로 매도될 위험이 있어 함부로 속내를 드러내기 어려울 수도 있다.

문제는 특정 대안이 정말로 부자감세인지 아닌지를 일반 투표자들이 쉽게 분별하기 어렵다는 것이다. 전문적인 분석이 요구되는 일이기 때문이다. 이러한 상황에서 한 가지 기본적인 전략은 투표자들이 바른 판단을 하는 데 도움이 될 수 있는 정보를 평소에 더 많이 제공하는 것이다. 그리고 더 많은 대화와 토론을 통해, 나아가서 정규 교육과정의 교육을 통해 투표자들이 자신들의 이해(利害)를 정확하게 판단할 수 있는 능력을 길러 주는 것이다. 물론 오피니

언 리더들이나 다른 이념을 가진 정치인들과 운동가들에게도 더 많은 자료를 제공하고 허심탄회한 대화와 토론의 기회를 더 많이 갖는 것이 필요할 것이다.

결국 이 문제는 조세 및 재정 귀착의 문제이다. 귀착을 말할 때 실증적 혹은 통계적 귀착과 이론적 귀착을 구분해서 접근하는 것이 보통이다. 흔히 이론보다는 통계적 뒷받침이 있는 실증적 귀착이 더 믿을 만하다는 생각을 갖기 쉽다. 그러나 일부 세목에서 이러한 생각은 편견일 가능성이 크다. 사용할 수 있는 자료의 수량이나 질의 문제가 매우 크고 금전의 거래로 파악되지 않는 편익이나 비용의 측정이 어려운 경우가 허다하다는 문제가 있기 때문이다. 더구나 정확하지 않은 통계들을 허술한 틀에 넣어 뽑아낸 성급한 결론을 ‘실증적 증거’라고 우기는 논객들이 다종의 지지를 받을 수 있다.

귀착분석에서 가장 기본이 되는 것은 조세를 궁극적으로 부담하는 개인주체를 정확하게 식별해 내는 것인데 법인세처럼 기업이 과세대상이 되는 경우에는 이것이 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 법인세는 재벌기업의 자녀들이 주로 부담하는 세금으로 알고 있기 때문에 법인세 인하를 부자감세라고 하는 주장이 먹혀 들어가는 것인데 이것은 매우 부분적인 진실일 뿐이다.

법인세 증세는 부자증세가 아닌 서민증세

실증귀착분석의 더 치명적인 약점은 시장경제의 복잡한 전가(轉嫁)메커니즘을 제대로 반영할 길이 없다는 것이다. 전가의 문제는 동태적인 것이고 일 반균형적인 접근을 요구하는 것인데 통계분석을 통해서 이러한 효과와 관련한 부분적인 정보를 얻어내는 데도 많은 노력과 과감한 가정들이 필요하다. 법인세의 경우 당기순이익에 과세하는 것이므로 당기순이익이 귀속되는 주주들이 부담하는 것이라고 생각할 수 있지만 법인세 변경에 반응하는 투자행위에 의해서 기업의 전후방 거래 대상들, 즉 관련기업이나 소비자 그리고 종업원 등 다양한 주체와의 거래에 영향을 주게 된다. 이 과정에서 법인세의 부담은 복잡한 모습으로 전가되는 것이다.

특히 오늘날과 같은 세계화의 상황에서 법인세의 변경은 자본의 국제간 이동을 초래한다. 다국적기업들은 여러 가지 관련변수들의 중장기적 전망치들을 분석하여 입지를 선택한다. 노동시장 여건, 정부의 규제, 소비시장, 원자재 시장, 그리고 세금 등의 변수들을 고려한다. 이들 중 가장 가시적이고 객관적 비교가 용이한 것이 법인세율로 그 영향력은 매우 크다. 그래서 최근에는 유럽이나 미주의 선진국들까지 법인세율 인하경쟁에 뛰어들고 있는 것이다. 우

.....
**실증귀착분석의
더 치명적인 약점은
시장경제의 복잡한
전가(轉嫁)메커니즘을
제대로 반영할 길이
없다는 것이다.**
.....

.....


**법인세율의 인하로
우리사회가 전보다
더 불공평한
사회가 되었다고
주장하는 무모함을
식별할 수 있는
안목이 필요하다.**

.....

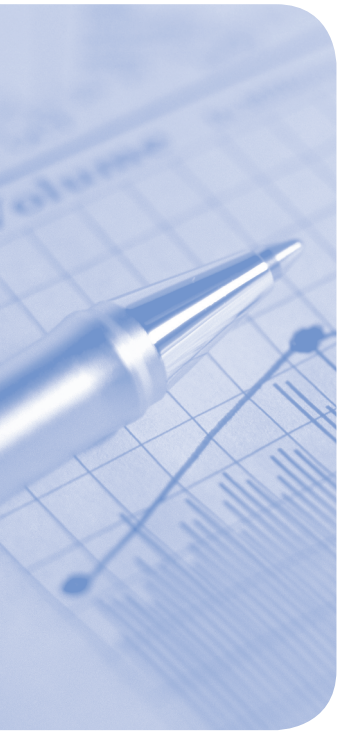
리나라의 법인세율이 높아지면 다른 나라들도 동시에 법인세율을 올리지 않는 한 우리나라의 기업입지 후보지로서의 매력은 줄어든다. 결국 기업들이 다른 나라로 나가게 되고 우리나라 경제는 위축되어 일자리가 줄어들고 임금이 하락하는 결과가 나타난다. 근로자들도 같이 외국으로 나갈 수 있으면 좋겠지만 대부분의 중·저소득 근로자들에게는 그것이 쉽지 않다. 이러한 메커니즘을 통해 법인세의 궁극적인 부담은 국내에 남아있는 중·저소득 근로자에게로 돌아가는 결과를 가져올 수 있다. 이렇게 보면 법인세 증세는 부자증세가 아니라 서민증세가 되는 것이다. 계량분석을 통해서 법인세율이 성장률에 부정적 영향을 준다는 증거들이 나타나고 있는 것은 다행한 일이다. 그러나 여기서 생각해야 할 것은 우리나라가 선택하려고 하는 조세정책의 효과를 평가하려고 할 때 충분히 긴 시간에 걸친 동태적인 영향과 경쟁국들의 정책현황과 전망까지 고려하지 않으면 안 된다는 것이다.

선부른 몇 가지 통계숫자를 가지고 법인세율의 인하가 부자기업들에 대단한 특혜를 주었고 그것 때문에 우리사회가 전보다 더 불공평한 사회가 되었다고 주장하는 무모함을 식별할 수 있는 안목이 필요하다. 이것을 길러 주려면 문제가 많은 원 통계자료를 더 세밀하고 정확하게 분석하여 그 결과를 보여주는 것보다 현대 경제에서 자본이 조세정책에 합리적으로 반응하는 메커니즘을 이해시키는 편이 더 빠른 길이라고 생각된다.

기업상속공제제도의 경우도 유사하다. 연매출이 5천억원이나 되는 중견기업에까지 상속세를 감면해 준다면 그것도 부자감세임이 틀림없다. 통계적으로도 부자감세라는 것이 어렵지 않게 증명될 수 있을 것으로 본다. 그러나 이 제도의 동태적 효과를 생각해 보면 부자감세라고 쉽게 반대해 버릴 일이 아님을 알 수 있다. 기업의 승계시점에서의 과도한 세부담 때문에 기업의 연속성이 위협을 받는 경우들이 많이 나타날 수 있다. 이것은 안정적인 고용유지에 치명적인 어려움을 주고 창업의지, 기업의 건강한 경영에도 악영향을 줄 수 있다. 이러한 현상 때문에 피해를 보는 계층은 결국 국민들이다.

전문가들이나 학자들이 해야 할 중요한 일의 한 가지는 투표자들이 올바른 선택을 할 수 있도록 도와주는 것이라고 할 수 있다. 

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



| 현안분석 |

- 재정사업성과평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안
오영민 · 한국조세재정연구원 부연구위원
- 장 티롤(Jean Tirole) 교수의 시장규제 이론
강희우 · 한국조세재정연구원 부연구위원

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

재정사업성과평가제도의 운영성과와 제도적 개선방안

I. 논의의 배경



오영민
한국조세재정연구원
부연구위원
(dowhat@kipf.re.kr)

IMF 금융위기 이후, 신공공관리론이 우리나라 공공개혁의 핵심원리로 등장한 이후, 신공공관리론의 주요 원리에 기반한 많은 개혁제도들이 도입되었다. 감축과 절약, 성과주의, 분권과 자율화, 경쟁으로 대표되는 주요 원리 중에서 결과에 중심을 두고 공공활동의 성과를 평가하는 성과주의는 신공공관리론의 핵심원리이다. 우리나라의 경우, 정부의 인사와 재정 관리에 성과주의 원칙을 구현하기 위해 다양한 제도를 도입하였는데, 성과급과 성과주의 예산제도가 핵심제도라 할 수 있다. 특히, 성과주의 예산의 경우, 재정활동의 성과를 예산배분에 연계시키기 위한 노력의 일환으로 도입되었으며 2005년 제도가 도입된 이후, 10년이 지나 제도가 성숙기에 이르고 있다. 우리나라의 경우 성과주의 예산제도는 재정사업목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 재정사업심층평가제도와 같은 재정사업성과평가제도에 의해 구현되었는데, 이는 노무현 정부의 4대 재정개혁¹⁾의 주요 개혁제도 중 하나이다.

현재, 정부는 제도적 성숙기에 이른 재정성과평가제도에 대하여 그간의 운영경험을 살려, 한계를 보완하고 개선방안을 마련하고 있다. 예를 들어, 재정사업목표관리제도의 경우 기존의 성과계획서와 보고서가 예산편성과 심의과정에서 거의 활용되지 않았기 때문에 이러한 문서들을 예산 및 결산문서와 연계하려는 방법을 검토하고 있다. 재정사업자율평가의 경우, 기존 기획재정부 중심의 집권적인 확인점검 방식에서 벗어나 부처에 평가의 자율성을 부여하여 부처의 자체 평가결과를 수용하는 방식으로의 전환을 검토하고 있다. 또한, PI보드를 통해 분기별 모니터링을 강화하고 성과를 제고하려는 제도개편을 준비 중이다. 재정사업심층평가

1) 노무현 정부는 단기간에 중기재정계획, Top-down 예산제도, 재정성과관리제도, 재정회계시스템과 같은 4대 주요 재정개혁제도를 도입하였는데, 이러한 급진적인 개혁의 추진을 '빅뱅' 접근법이라고 학자들은 칭하고 있다(박노욱 외, 2008).

의 경우도, 평가지연 및 평가결과의 미활용과 같은 문제점을 극복하기 위해 심층평가 사업군 사전예고제를 도입하고 사후관리를 강화하려는 노력을 기울이고 있다.

이러한 제도적 변화에 즈음하여 현재까지 실시되어왔던 재정사업성과평가제도 현황과 변화를 살펴보고 문제점에 대한 개선방안을 모색해 보는 것은 우리나라 재정 사업평가제도의 발전을 위해 의미 있는 일이다. 특히, 그간의 선행연구²⁾는 정책평가 이론적인 측면에서 분석이 없거나 시간적인 제도변화 현황과 성과에 대한 분석에 미흡한 측면이 있다. 이런 의미에서 보고는 선행연구를 발전시켜 우리나라 재정사업 성과평가제도가 정책평가 이론 관점에서 어떤 의의를 지니고 있는지를 고찰해 보고, 그간의 제도운영 현황과 운영성과를 분석해 보고자 한다. 이러한 분석을 통해 우리나라 재정성과평가제도의 한계를 점검해보고 제도적 발전을 위한 정책적 과제를 제시한다.

II. 재정사업평가제도의 이론적 논의와 현황

1. 정책평가 이론적 관점에서 재정성과평가제도

재정사업성과평가제도는 관리에 초점을 두는 성과평가와 정책 효과의 달성여부를 측정하는 정책평가의 요소를 모두 가지고 있다. 이러한 재정사업성과평가제도를 정책평가 이론적 측면에서 유형화하는 것은 이론과 현실의 연계 측면에서 의의가 있다. 정정길 외(2007)는 신공공관리론에서 강조하는 성과평가는 각 행정기관이 설정한 사명과 목표를 얼마나 달성하였는가를 성과지표를 통해 파악하는 관리적 측면에 중점을 둔다고 한다. 반면에 정책평가는 개별 정책이나 사

“
**재정사업성과평가제도는
 관리에 초점을 두는
 성과평가와 정책 효과의 달성여부를
 측정하는 정책평가의 요소를
 모두 가지고 있다.**
 ”

업이 초기에 의도한 효과를 어느 정도 달성했는지를 체계적, 과학적 방법을 통해 검증하고, 정책이나 사업이 애초에 설계된 대로 집행되었는지를 분석하거나 효과가 발생하기까지의 인과경로를 파악하는 정책적, 사업적 측면에 초점을 둔다. 이러한 평가의 관리적 측면과 정책적 측면을 고려하였을 때, 재정성과평가제도의 3대 제도인 재정목표관리제도, 자율평가제도, 심층평가제도들은 <표 1>의 여러 평가 유형에 속하게 된다.

예를 들어, 재정사업목표관리제도와 자율평가제도는 중앙부처의 전반적인 재정사업에 대하여 사전에 설정한 성과지표를 통해 파악하고 그 결과를 리뷰하는 데 초점을 두기 때문에 관리적 측면에서의 성과평가에 해당한다. 이를 정책단계별로 분류하면, 재정사업목표관리제도의 성과계획서는 사전에 성과목표와 성과지표를 설정하고 관리한다는 측면에서 사전평가이다. 기획재정부에서 새로 도입하려고 하는 Performance Information Board(PI Board)는 재정사업의 집행과정의 성과를 관리한다는 측면에서 과정평가에 해당된다. 재정사업목표관리제도의 성과보고서와 재정사업자율평가는 개별사업들이 사업의 목표를 얼마나 달성하였는가를 평가한 후 그 결과를 예산편성과정에 참고하거나 반영하기 때문에 관리적 측면에서 사후 성과평가이다. 이에 반하여 재정사업심층

2) 박노옥 외 (2008); 하연섭 (2013); 윤기웅 & 공동성 (2012)

“
**재정사업자울평가는
 예산집행률과 모니터링 실시,
 그리고 그것의 환류여부를 평가하기 때문에
 집행 분석에 가까우며
 재정사업심층평가는 집행체계 분석 이외에
 사업효과의 인과관계에 대한
 분석까지 포함한다는 점에서
 더 포괄적이고 심층적이다.**
 ”

평가는 전형적인 정책평가의 형태를 띠고 있다. 재정사업자울평가에서도 체크리스트 형식의 질문을 통하여 개별 재정사업이 사업평가를 실시하였는가를 점검하지만 이는 관리적 차원에서, 평가의 환류체계를 점검하는 과정이다. 그러나 재정사업심층평가는 특정 사업이나 사업군에 대하여 사업 시행 후에, 정해진 기준과 관련데이터를 가지고 사업의 효과를 분석하고 개선방안을 제시한다는 점에서 정책평가에 해당한다. 예비타당성조사와 시범사업이 재정사업성과평가제도의 부속제도는 아니지만, 정책평가 관점에서 각각 사전 및 과정(집행)평가의 성격을 띠고 있다.

관리적, 정책적 측면에서 외에, 재정사업성과평가 제도는 정책평가 유형별 관점에서도 여러 정책평가제도에 속하게 된다. 학자들³⁾은 정책평가의 유형을 총괄평가와 과정평가로 구분한다. 총괄평가는 원래 사업이 의도한 효과를 달성하였는지를 종합적이고 사후적으로 계량적, 비계량적 방법을 사용하여 평가한 후 환류를 위한 제도적 개선을 도출하는 것을 그 목적으로 한다. 이에 반하여 과정평가는 사업의 결과보다는 사업의 과정과 집행에 초점을 두고 평가를 진행한

다. 과정평가는 크게 사업 시행의 중간에 문제점을 발견하여 그것을 개선함으로써 궁극적인 사업의 성과를 달성하는 것을 목적으로 하는 형성평가와 사업의 종료 후에, 집행과정의 절차와 문제점을 분석하거나, 사업의 효과에 영향을 미치는 요소들의 인과관계를 추적하는 사후 과정평가⁴⁾로 분류된다. 평가유형별 관점에서 재정사업성과평가제도를 분석해보면, 재정사업자울평가와 재정사업심층평가는 전형적인 총괄평가의 형태를 띠고 있다. 재정사업자울평가는 재정사업 시행 후에 계획, 집행, 성과에 대한 리뷰를 통하여 종합적으로 사업의 성과달성 여부를 파악하며, 재정사업심층평가는 재정사업에 대한 정부개입의 적절성, 효과성, 집행성과를 종합적으로 분석하여 개선사항을 도출하기 때문이다. 과정평가의 경우 도입 예정인 분기별 모니터링 제도인 ‘PI 보드’가 형성평가의 형태를 띠고 있다. 분기별로 집행률과 성과 달성여부를 체크하고 문제점을 개선하기 위한 목적으로 도입되었기 때문이다. 재정사업 자울평가의 집행리뷰와 재정사업의 심층평가의 집행 분석은 사후 과정평가에 해당한다. 재정사업자울평가는 예산집행률과 모니터링 실시, 그리고 그것의 환류 여부를 평가하기 때문에 집행 분석에 가까우며 재정사업심층평가는 집행체계 분석 이외에 사업효과의 인과관계에 대한 분석까지 포함한다는 점에서 더 포괄적이고 심층적이다.

3) 김형렬(1990); 노화준(2003); 정정길 외(2007).

4) 사업 집행절차를 분석하는 것을 집행분석, 사업 효과의 인과관계를 분석하는 것을 협의의 과정평가라고 정의한다(정정길 외, 2004).

〈표 1〉 재정성과평가제도의 평가의 관리적·정책적 측면에서의 이해

평가의 관리적·정책적 측면에서의 이해		
평가단계	성과평가: 관리적 측면	정책평가: 사업, 정책적 측면
계획(사전)	재정사업목표관리제도 성과계획서	예비타당성조사
과정(집행)	집행모니터링(PI Board)	시범사업 ¹⁾ (사회실험)
결과(사후)	재정사업자율평가 재정사업목표관리제도 성과보고서	재정사업심층평가
평가유형	평가유형별 측면에서의 이해	
총괄평가	재정사업자율평가, 재정사업심층평가	
과정평가	형성평가	집행 모니터링(PI Board)
	사후과정평가	재정사업자율평가(집행리뷰), 재정사업심층평가(집행성과분석)

주: 1) 시범사업의 경우, 정책의 효과를 제한된 집단을 대상으로 실험한 후 본 사업을 시행한다는 의미에서 사전평가로 볼 수 있으나, 많은 경우 시범사업이 이러한 사회실험의 성격보다는 사업의 시행을 전제하고 부분적 집행 후 문제점을 보완하는 집행점검의 형태를 띠기 때문에, 집행과정에서 정책적·사업적 평가로 분류하였다.

2. 재정사업성과평가제도의 연혁 및 현황

왔으며 제도가 성숙기에 이르고 있다.

가. 재정사업성과평가제도 도입 연혁

위에서 전술한 바와 같이 재정사업성과평가제도는 2000~2002년 시범부처에 성과계획서와 그에 따른 성과목표 및 성과지표를 작성하게 하는 것으로부터 시작되었다. 특히 2007년 「국가재정법」이 제정됨에 따라 기타 재정개혁제도와 더불어 세 가지 재정사업성과평가제도들은 법적인 근거를 가지게 되었다. 재정성과평가제도들은 〈표 2〉에서 보는 것과 같이 제도 운영 10년을 거치면서 여러 변화를 거치며 발전해

나. 재정사업성과평가 주요 제도 현황

먼저, 정부는 기존 투입중심의 품목별 예산제도가 각 정부사업의 성과를 반영하지 못한다는 지적에 따라 미국의 연방정부 성과목표관리제도인 Government Performance Result Act(GPRA)를 참고로 하여 2000년 초반 16개 시범부처를 필두로 2007년 48개 모든 부처로 확대한 재정사업성과평가관리제도를 실시하였다. 성과목표관리제도는 재정사업의 효율성 제고를 위해 사업별 성과목표를 측정할

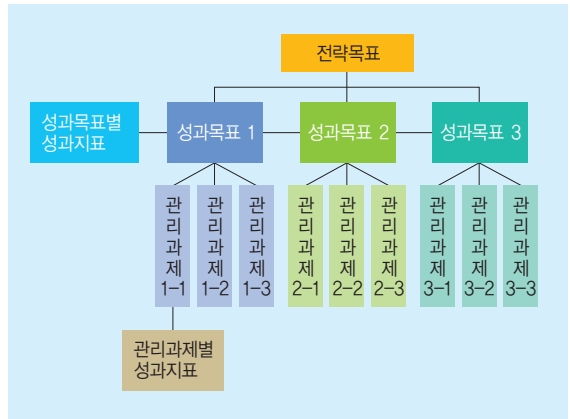
〈표 2〉 재정성과평가제도의 변화 연혁

재정사업성과평가관리제도	재정사업자율평가제도	재정사업심층평가제도
<ul style="list-style-type: none"> • 2000~2002년 16개 시범기관 성과계획서 작성 • 2003~2005년 22개 주요 기관 성과목표와 성과지표 개발 • 2007년 48개 부처 모든 재정사업성과 계획서 작성 • 2008년 48개 부처 모든 재정사업성과 보고서 작성 	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년 재정사업자율평가 최초 실시 • 2008년 사업등급을 4등급에서 5등급으로 조정(예) 매우 미흡 사업 추가 • 2009년 총괄기관의 변경에 따라, 일반재정, 정보화, R&D로 나누어 평가 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년 재정사업 심층평가 시범평가 실시 • 2006~2009년 개별사업에 대한 심층평가 진행 • 2010년 사업군에 대한 심층평가로 전환 • 2014년 KDI에서 한국조세재정연구원으로 총괄기관 변경

수 있는 성과지표를 설정하고, 매년 성과지표 달성여부를 평가하여 그 결과를 예산 편성에 환류하기 위해 실시되었다. 현재 이 제도하에서 51개 전 중앙부처가 회계연도 시작 전에 성과계획서를 작성하여 기획재정부 장관에게 제출하고 있으며 기획재정부 장관은 차년도 회계연도 예산안과 함께 각 부처별 성과계획서를 국회에 제출하고 있다. 또한 회계연도 종료 후에, 각 부처는 성과보고서를 작성하여 기획재정부와 국회에 제출한다.

성과계획서에서 각 부처는 부처의 비전과 임무와 연계된 전략목표, 성과목표, 관리과제를 설정하고 설정된 목표를 달성하기 위한 성과지표를 성과목표와 관리과제에 설정해야 한다 ([그림 1]). 또한 부처는 재정사업의 활동을 종료한 후 사업의 결과와 성과지표 달성여부를 보고하는 성과보고서를 작성한다. <표 3>과 같이, 2007년 48개 전 부처로 확대 실시된 부처별 성과계획서에는, 265개 전략목표, 990개의 성과목표, 4,526개의 관리과제에 6,300개의 성과지표가 있었으나, 2013년 51개의 부처에 걸쳐 182개의 전략목표, 451개의 성과목표, 2,168개의 관리과제에 4,739개의 성과지표로 조정되었다. 전체적으로 성과목표와 성과지표가 줄어든 이유는 지속적으로, 세부사업별로 설정된 관리과제를 프로그램 예산체계에 맞추어 단위 사업으로 과목변경을 해온 결과로 보인다. 특히, 기획재정부는 2015년도 성과계획서부터 기존의 성과목표와 관리과제를 예산분류 체계에 맞추어, 프로그램 목표와 단위사업으로 변경하였으며 추후 성과계획서와 예산안 요구서의 사업별 설명서를 통합할 예정이다.

[그림 1] 재정성과목표관리제도의 사업목표 체계도



<표 3> 사업목표 및 성과지표의 변화 추이

(단위: 개)

연도	전략목표	성과목표	부문	관리과제	성과지표
2007 (48개 부처)	265	990	일반재정	3,979	6,300
			R&D	185	618
			정보화	362	651
			합계	4,526	7,479
2014 (51개 부처)	182	451	일반재정	1,666	3,332
			R&D	245	896
			정보화	257	511
			합계	2,168	4,739

자료: 박노욱 외(2008) 및 한국조세재정연구원 내부 자료를 재구성

재정사업자율평가는 미국의 부시행정부에서 실시한 Program Assessment Rating Tool(PART)를 벤치마킹하여 2005년부터 실시되었다. 미국의 PART하에서 연방행정기관들은 각 사업의 성과를 기획, 집행, 성과에 걸쳐 체크리스트 방식으로 리뷰하고 점수를 부여하여 OMB에 제출하였고, OMB는 사업의 점수를 예산편성과 배분에 활용하였다. PART와 유사한 재정사업자율평가의 경우도 각 부처는 매년 3분의 1의 단위 사업의 성과를 기획, 집행, 결과에 걸쳐 미리 정해진

질문에 응답을 하며 평가한다. 각 부처에서 평가한 점수는 기획재정부에 제출되며, 기획재정부는 부처가 자체적으로 평가한 점수를 한국조세재정연구원⁵⁾을 통해 검토한 후 최종 점수를 확정한다. 최종 점수는 5단계⁶⁾에 걸쳐 등급이 부여되며 미흡과 매우 미흡 사업의 경우 원칙적으로 10%의 예산이 익년도 예산편성에서 삭감된다. <표 4>는 과거 10년간 평가등급의 변화를 보여주는 표이다. 2008년 평가 등급이 세분화된 것을 감안하더라도, 재정사업자율평가 초기보다, 우수 이상 사업의 비율이 줄고, 미흡 이하 사업이 늘어나는 추세를 보여주고 있다. 이는 초기의 관대화 경향에서 벗어나 사업의 성과를 예산배정에 더 많이 반영하려는 노력으로 보인다. 특히, 기획재정부는 그간의 재정사업자율평가의 문제점을 보완하여, 분기별 모니터링제도인 PI Board 도입, 상대평가를 통한 부처의 평가 자율성 확대, 보조금 사업평가와의 중복 해소를 위한 연계강화 등 여러 제도적 개선안을 준비하고 있다.

마지막으로 재정사업심층평가제도는, 재정사업자율평가가 리뷰방식에 근거한 부처 자체평가에 기초하고 있어 개별사업이나 사업군의 심층적인 평가에 한계가 있다는 지적에 따라 2005년 시험평가를 시작으로 2006년 도입되었다. 심층평가 도입 이후 매년 10개 정도의 사업이나 사업군에 대하여 심층평가가 실시되어 오고 있었으나 2010년 개별사업 평가에서 사업군에 대한 평가로 전환되었다. 현재, 심층평가 수행을 위해 사전대상사업을 지정하고, 학계나 정부출연연구기관의 전문가로 구성된 심층평가단이 계량적, 비계량적 방법을 통하여 사업(군)의 정책효과를 분석한다. 사업의 평가기준은 크게 정부개입의 적절성, 효과성, 집행성과 분석으로 구성되며, 평가실시 후

<표 4> 과거 10년간 재정사업자율평가 평가지표 및 배점

(단위: 개, %)

평가 연도	사업 개수	우수 이상	보통	미흡 이하 ¹⁾
2005	555 (100)	131 (23.6)	337 (60.7)	87 (15.7)
2006	577 (100)	124 (21.3)	388 (67.24)	65 (11.3)
2007	585 (100)	212 (36.2)	342 (58.5)	31 (5.3)
2008	384 (100)	55 (14.4)	226 (58.9)	103 (26.8)
2009	440 (100)	36 (8.2)	311 (70.7)	93 (21.2)
2010	552 (100)	26 (4.7)	393 (71.2)	133 (24.1)
2011	482 (100)	33 (6.8)	317 (65.8)	132 (27.4)
2012	474 (100)	32 (6.8)	330 (69.6)	112 (23.6)
2013	597 (100)	29 (4.9)	424 (71.0)	114 (24.1)

주: 1) 2005~7년 자율평가의 경우 50점 이하의 사업이 미흡 사업으로 분류되었으나 2008년 평가등급의 개편으로 50~60점은 미흡 사업, 50점 이하는 매우 미흡 사업으로 분류되었다.

자료: 박노옥 외(2008) 및 한국조세재정연구원 내부 자료를 재구성

<표 5> 성과목표관리제도 도입 이후 성과지표 구성 비율의 변화 추이

(단위: %)

회계연도	투입 (Input)	과정 (Process)	산출 (Output)	결과 (Outcome)
2007	2.5	10.8	51.0	35.7
2013	2.1	5.0	34.8	57.9
증감	-0.4	-5.8	-17.2	+17.8

자료: 한국조세재정연구원 내부 자료

사업의 축소, 조정, 폐지와 같은 구조조정, 성과향상을 위한 제도적 개선방안, 유사 중복사업에 대한 점검과 같은 개선책이 제시된다. 또한 평가결과는 해당부처 및 예산실에 통보되며 차년도 예산 및 사업계획 수립에 반영되며 제도 개선 미이행 시 사업폐지 또는 감액이 가능하도록 하고 있다. 현재, 기획재정부는 기존의 심층평가가 사업폐지 및 축소를 위한 제재수단으로 개별부처에 인식되어, 자료제공을 거부하거나,

5) 정보화 사업의 경우 2개의 특성화 지표(정보화시스템 운영의 적정성, 공정거래질서 확립 노력)가 추가되며 한국정보화진흥원에서 확인 점검을 수행한다.

6) 매우 우수(90 이상), 우수(80~90), 보통(60~80), 미흡(50~60), 매우 미흡(50 미만)

“
**재정사업성과목표관리제도의
 다른 효과로는 성과계획서와
 성과보고서의 국회제출을 의무화함으로써
 일선 부서의 사업집행활동
 투명성이 향상되었다는 점이다.**
 ”

형식적으로 협력하여 평가가 지연되는 등 여러 부작용이 발생함에 따라, 제도적 개선안을 준비하고 있다.

Ⅲ. 재정사업성과평가제도의 운영성과

앞에서 언급하였듯이 재정사업평가제도는 2000년 시범사업 실시 후 2005년 본격 실시된 이래로 2014년인 올해 10년째 운영되어 오고 있으며 제도 도입 이후 여러 문제점을 보완해가면서 제도가 성숙기에 접어들고 있다. 3대 재정사업평가제도 중 재정사업목표관리제도의 경우, 가장 큰 효과는 부처의 성과마인드를 확산시킨 것이다. 제도 도입 이후, 각 부처별로 사업목표와 성과지표 설정에 대한 중요성이 각인되었다. 특히, 성과지표 설정에 있어 단순히 사업활동의 횟수나 양만을 측정하는 산출지표에서, 사업 활동의 최종결과를 측정하는 결과지표가 증가하였다. <표 5>에서 볼 수 있듯이, 48개 전 부처에 대한 성과계획서가 최초로 작성되었던 2007년 35.7%였던 결과지표 비율이 2013년 현재 57.9%로 약 17.8% 증가하였다. 또한, 결과지표의 증가에 비례하여, 투입, 과정, 산출 지표 역시 도입 초기인 2007년에 비해 줄어들었다.

이러한 변화로 말미암아 사업성과 달성에 있어 단순한 실적보다는 실질적인 결과를 강조하는 성과마인드가 확산되었다. 재정사업성과목표관리제도의 다른 효과로는 성과계획서와 성과보고서의 국회제출을 의무화함으로써 일선 부서의 사업집행활동의 투명성이 향상되었다는 점이다. 특히, 완벽하지 않을지라도 국회의 예산심의과정에 성과계획서와 성과보고서의 성과 관련 정보가 제공됨에 따라 예산심의과정이 어느 정도 사업성과와 연계되었다.

재정사업자율평가는 학자⁷⁾들로부터, 정부의 예산심의 및 확정에 있어 점증주의적 관행을 극복하고 사업의 성과에 기초한 예산편성의 원칙 확립에 기여했다는 평가를 받고 있다. 박노옥 외 (2008)는 제도 도입 이전과 이후의 변이계수를 통한 예산변화율을 비교하여 제도 도입 이후 예산변화율이 크게 증가하였음을 실증적으로 증명하였다. 예산변화율이 크게 증가하였다는 것은 전년도 대비 일정한 비율로 예산이 증가하는 점증주의 방식이 재정사업자율평가제도 도입 이후 바뀌었다는 것을 의미한다. 이러한 변화는 미국의 PART 결과가 OMB의 참고자료로만 활용될 뿐 공식적으로 예산편성에 반영되지 않았던 것과 달리 자율평가의 경우 미흡 이하의 사업에 대해 기획재정부가 원칙적으로 10%의 예산을 삭감한 것에 영향 받은 측면이 크다고 할 수 있다. <표 6>은 과거 10년간 재정사업자율평가에서 미흡 이하의 평가를 받은 사업들이 평균적으로 전년도에 비해 얼마나 많은 예산이 삭감되었는지를 보여주는 자료⁸⁾이다. 자료에서 볼 수 있듯이, 많게는 20% 이상의 예산이, 적게는 7%의 예산이 낮은 점수의 결과로 삭감되었음을 알 수 있다.

7) 박노옥(2005), 박노옥 외(2008)

8) 평가시기를 기준으로 2008~11년 동안 우수 사업 121개에 대해 0.9조원의 예산을 증액하고 407개 미흡 사업에 대해 2.2조원의 예산을 삭감하였다(하연섭 외, 2013).

〈표 6〉 자율평가제도 도입 이후 미흡 사업의 예산 삭감 비율 추이

(단위: %)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
미흡 사업 비율	15.7	11.27	5.3	26.8	21.2	24.1	27.4	23.6
예산 삭감 비율	-16.9	-24.3	-6.8	-19.3	-6.8	-12.5	-10.0	-18.4

자료: 한국조세재정연구원 내부 자료

재정사업자율평가 점수가 예산반영에 얼마나 영향을 끼치는가를 분석하는 실증분석에서 주목할 점은, 자율평가제도의 리뷰 결과가 정부의 예산편성에는 유의미하게 영향을 끼치지만 국회의 예산확정에는 크게 영향을 미치지 않는다는 점이다. 〈표 7〉의 박노욱 외(2008)의 연구결과는, 재정사업자율평가에서 미흡 사업을 받은 사업은 정부 예산변화율에 유의미한 영향을 끼치고 있지만 국회의 최종 예산변화율에는 어떤 등급의 사업도 영향을 끼치지 않고 있음을 보여준다. 이런 결과는 재정사업자율평가 결과가 국회의 심의과정에서는 큰 영향을 끼치지 못하고 국회에서의 정치적 영향이 최종 예산확정에 중요한 요인이라는 것을 보여준다. 다만 재정사업자율평가 시행초기에는, 모든 사업등급이 정부 및 국회의 최종 예산변화율에 통계적으로 유의하게 영향을 끼쳤다는 연구결과가 있기 때문에, 지난 10년에 걸친 재정사업자율평가 점수와 예산변화율의 관계를 패널자료의 회귀분석을 통하여 정교하게 검증할 필요가 있다.

〈표 7〉 재정사업자율평가제도의 예산반영 비율 영향분석

설명변수		정부 예산변화율 ¹⁾	국회 예산변화율
		추정계수	추정계수
자율평가	우수	5.58	4.9
	다소 우수	4.96	5.26
	미흡	-15.86**	-10.04
통제변수	복지사업	-0.27	-4.14
	경제사업	-1.00	-1.26
	국책사업	8.50	11.71
	직접사업	9.17***	7.37**
	대규모사업	-4.29	-5.92
	소규모사업	6.86*	4.44
R square		0.041	0.031
N		546	

주: 1. * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

1) 종속변수는 각각 2006년대 예산안 대비 2007년도 정부예산안 증가율과 국회확정예산 증가율이다.

자료: 박노욱 외(2008)

마지막으로, 재정사업심층평가의 경우, 그간의 운영성과를 체계적으로 기록한 자료가 없어 정확한 파악이 곤란하나, KDI와 기획재정부의 내부 자료에 따르면, 제도 시행 첫해인 2005년 이후 2012년 동안 52개 사업과 사업군의 심층평가가 실시된 것으로 되어 있다. 특히 심층평가는 국민경제와 직접적인 관련이 있는 고용, 복지, 농림 수산분야에 집중되었다. 정부는 2007~2012년의 심층평가 결과를 반영하여 24개 사업에 대해 1.3조원의 예산⁹⁾을 감액하였다. 이러한, 실질적 성과 이외에 또 다른 성과는 재정사업 심층평가의 평가기준과 평가분석 모델들이 정부사업의 정책평가 모델의 표준으로 활용되고 있다는 점이다. KDI의 심층평가 지침은 재정사업의 심층평가 평가기준으로 정부개입의 적절성, 효과성, 집행성과 분석을 평가기준으로 제시하고 있는데 효과성 분석의 경우

9) 하연섭 외(2013)

앞서 소개한 정책평가의 총괄평가, 집행성과분석은 사후 과정평가에 해당된다. 또한 지침은 이러한 기준에 맞추어 재정사업이 성과를 달성하였는지를 분석하는 실험적·비실험적 방법을 소개하고 있다. 특히, 재정사업자율평가는 각 단위사업의 사업효과 분석과 환류 여부를 평가하고 있는데, 많은 단위 재정사업의 사업평가가 심층평가의 평가기준과 평가방법을 활용하여, 재정사업심층평가가 정책평가의 보급과 확산에 기여하고 있다.

IV. 현행 재정사업평가제도의 쟁점과 문제점

위와 같이, 재정사업성과평가제도가 성과주의 예산제도의 정착에 기여하였다 하더라도, 여전히 여러 한계와 문제점을 갖고 있다. 본고에서는 이러한 한계에 대한 쟁점과 문제점을 살펴보고 우리나라 재정성과관리제도의 제도적 개선 방안을 제시한다. 제도적 개선방향을 모색하고자 한다.

1. 재정성과관리제도 전반에 대한 주요 쟁점

가. 평가의 중복

먼저, 우리나라 재정성과관리 전반에 걸친 가장 큰 문제점으로, 지나치게 많은 평가로 인한 평가의 중복과 부처의 업무 부담을 들 수 있다. 현재 개별부처는 재정사업평가제도 외에, 주요 국정 과제를 평가하는 국무총리실의 정부업무평가, 부처의 내부 관리 제도를 평가하는 행정자치부의 행정관리역량평가도 준비해야 한다. 또한 재정사업평가 내에서도 재정사업자율평가와 보조금평가를 동시에 받고 있다. 평가의 목적과 세부평가 지표가 다르지만, 부처 입장에서는 여러 중복적인 평가를 준비해야 하기 때문에 많은 시간과 노력이 낭비되는 측면이 있다. 예를 들어, 국무총리실의 성과관리시행 계획서와 성과계획서의 경우 대부분의 성과목표와 성과지표가 같기 때문에 부처의 입장에서는 이중의 노력이 들어간다. 학자¹⁰⁾들은 평가가 늘어날수록 사업성과의 향상보다는 평가준비에 노력과 시간을 더 들이기 때문에 오히려 성과가 떨어짐을 지적하고 있다. 우리나라 평가제도의 발전을 위

〈표 8〉 재정사업심층평가 부처 및 연도별 시행횟수 변화추이

(단위: 횟수)

년도	고용노동부	보건복지부	교육과학기술부	농림수산식품부	국토해양부	중소기업청	기타	합계
2006	-	1	-	-	-	-	6	7
2007	1	1	1	1	3	1	5	13
2008	1	-	1	3	-	1	1	7
2009	3	1	-	1	1	-	2	8
2010	1	2	1	2	-	2	1	9
2011	1	-	-	1	-	1	2	5
2012	-	1	1	-	-	-	1	3
소계	7	6	4	8	4	5	18	52

자료: 2012년도 『KDI 공공투자관리센터 연차보고서』

10) 공동성(2011); Moynihan(2008)

해서는 여러 중복적인 평가를 통합하거나 연계를 강화할 필요가 있다.

나. 성과관리 역량

우리나라 재정성과관리의 다른 문제점으로 개별 부처의 성과관리에 대한 역량 부족을 들 수 있다. 박노욱(2009)은 우리나라의 경우 중앙집권적인 형태의 재정성과관리제도 운영으로 성과관리 및 평가과정의 확실성에 대해 부처의 불평이 나타나고 있다고 지적한다. 이러한 집권화의 경향은 개별부처의 성과관리 역량이 상당한 수준에 이르러 성과관리가 분권화된 북구 유럽국가들에 비하여, 우리나라 개별부처의 성과관리 및 평가에 대한 역량수준이 낮고, 중앙의 일괄적이고 체계적인 관리가 성과관리에 효과적이기 때문에 나타나는 경향이라고 볼 수 있다. 하지만, 궁극적으로, 성과관리의 수준이 높아질수록, 개별부처가 부서의 특성에 맞는 평가지표와 관리방식을 선택하여 운영하는 것이 효과적이다. 이런 의미에서, 성과관리의 분권화를 위한 전제조건은 개별부처의 인력과 조직의 성과관리 역량을 향상시키는 것이다. 우리나라는 계급제에 근거한 순환보직을 인사원칙으로 삼고 있는데, 이는 전문성이 필요한 성과관리업무 전문가를 양성하는 것을 어렵게 한다. 예를 들어, 부처의 성과계획서 담당자가 빈번하게 교체되기 때문에 매년 성과계획서 지침에 대한 대규모 교육을 매년 실시하고 있는 실정이다.

다. 성과정보 활용

우리나라 성과관리의 또 다른 문제점은 여러 성과평가제도에서 생산되는 성과정보가 개별부처에서 크게 사용되지 않는 데 있다. 성과정보가 개별부처에서

“
우리나라 성과관리의
또 다른 문제점은 여러 성과평가제도에서
생산되는 성과정보가 개별부처에서
크게 사용되지 않는 데 있다.
”

잘 사용되지 않는 이유 중의 하나는 성과보고서에 최고 의사결정자의 관심이 없거나, 성과정보 활용에 대한 인센티브가 낮기 때문이다. 미국의 연구¹¹⁾를 보면 GPRA나 PART의 성과정보는 성과측정이나 성과목표설정과 같은 제한적인 수준에서 활용되었으며, 사업절차 개선, 우선순위 설정, 자원배분, 보수 및 승진과의 연계와 같은 적극적인 수준에서는 거의 활용되지 못하였음을 지적하고 있다. 예를 들어 재정성과정보가 직접적으로 활용되고 있는 분야는 예산배정으로서, 재정사업자율평가와 심층평가의 결과에 근거하여 개별 재정사업 예산이 조정되고 있지만 예산삭감 이외에 부처나 개인에게 도움이 되는 기본경비나 성과급 인상과 같은 인센티브는 없는 실정이다. 성과평가나 정책평가의 근본적인 목적이 사업개선을 통한 성과향상에 있음을 감안할 때, 재정사업평가제도의 결과를 부처가 스스로 활용하게 하는 방법을 고민해 볼 필요가 있다.

라. 제도 간의 연계

마지막 문제는 평가제도 간의 연계가 부족하다는 데 있다. 재정사업목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 재정사업심층평가제도가 기획재정부 재정관리국¹²⁾에서 운영되고 있지만 제도 간 연계가 미흡한 실정이다. 재정사업목표관리제도의 성과보고서에서 목

11) Moynihan & Stephane(2012)

12) 재정사업목표관리제도와 재정사업자율평가제도는 성과관리과, 재정사업심층평가제도는 재정제도과에서 운영하고 있다.

“
**제도 간 연계성 부족은,
 평가제도 간에 평가의 목적과 절차가
 다른 것에 기인하기도 하지만
 각 평가제도가 각각 다른 부서에서 관리되고
 운영되기 때문에 발생하는 측면도 있다.**
 ”

표 미달성사업, 자율평가의 미흡사업, 심층평가 대상 사업은 모두 사업의 효과가 낮은 사업이지만, 이를 연계하여 관리하는 제도는 미흡하다. 심층평가 대상사업의 선정과정에서 성과보고서상의 성과목표 미달성 사업이나 자율평가의 매우 미흡 사업이 참고는 되지만 반드시 의무적인 심층평가대상 사업이 되는 것은 아니다. 또한 재정사업자율평가의 유사중복사업평가는 언론이나 외부기관에서 지적된 유사중복사업의 단순 확인에 그치고 있어 심층평가 대상사업 사업(군) 선정을 위한 기초자료로 활용되지 못하고 있다. 예를 들어 취업지원 프로그램은 고용부, 보건복지부, 여성부 등 여러 부서가 중복 운영하고 있어 심층평가의 대상이 되지만 재정사업 자율평가제도하에는 수혜집단이 다르기 때문에 부처 스스로 유사중복으로 판단하지 않고 있어 확인점검 과정에서 반복적으로 지적되고 있는 실정이다. 이러한 제도 간 연계성 부족은, 평가제도 간에 평가의 목적과 절차가 다른 것에 기인하기도 하지만 각 평가제도가 각각 다른 부서에서 관리되고 운영되기 때문에 발생하는 측면도 있다.

2. 세부제도별 문제점

가. 재정사업목표관리제도

재정사업목표관리제도는 우리나라 부처와 공무원들에게 성과관리의 중요성과 필요성을 깨닫게 해준 제도이다. 제도 도입 전, 품목별 예산제도를 통해, 사업의 결과보다는 지출관리에 집중하였던 사업관리 방식에서 사업의 목표수립과 성과목표 달성을 위한 관리 방식으로 변화하였기 때문이다. 이러한 장점에도 불구하고, 현 제도가 갖고 있는 문제점 중의 하나는 성과계획서와 보고서의 성과정보가 예산편성 및 결산과 연계가 미흡하다는 점이다. 부처 프로그램과 단위 사업들의 성과를 기록한 성과계획서와 보고서가 작성되어 형식적으로 기획재정부와 국회에 제출되지만 예산배정 및 심의와 결산심사를 위한 자료로는 거의 활용되지 못하고 있다.

재정사업목표관리제도가 가진 다른 문제는 범 부처에 걸쳐 있는 목표관리체계의 부재이다. 미국의 경우 이러한 문제를 해결하기 위하여 기존의 GPRA를 GRPAMA(Government Performance Result Act Modernization Act)로 개정하여 범 부처 목표 (Cross Agency Priority Goal)에 대한 성과관리를 강화하고 있다. 우리나라의 경우, 국무총리실의 주요 정책평가에서 국정과제에 대한 평가를 진행하고 있지만, 미국과 같이 범 부처에 걸친 구체적인 목표나 성과지표가 설정된 것이 아니라 국정과제와 관련된 개별부처 재정사업의 성과목표를 평가하고 있어 미국과 같은 체계적인 관리가 이루어지지 않고 있다.

끝으로 재정성과목표관리제하에서 각 부처가 성과계획서와 보고서를 국회에 제출하고 국민에게 공개함으로써 개별 단위사업의 투명성이 높아졌다고 할지라도 개별 부서의 책임성 확보 측면에서 아직 미진한 측면이 있다. 성과계획서와 보고서에 프로그램의 담당 부서명을 표기한 호주와는 달리 우리의 경우 프로그

램과 단위사업의 담당부서나 담당자를 표시하지 않고 있기 때문이다. 물론, 성과목표체계와 예산체계가 일치되면, 예산관련 서류를 통해서 간접적으로 담당부서¹³⁾와 담당자를 알 수 있으나, 여전히 언론이나 국민 입장에서 어떤 사업이 어느 조직과 담당자에 의해서 수행되었는지를 알기에는 어려운 측면이 있다.

나. 재정사업자율평가제도

재정사업자율평가제도는, 미흡 이하 사업들에 대한 예산삭감을 통하여 우리나라 예산편성의 점증주의적 경향을 완화하고 성과에 근거한 예산편성에 기여해 왔다. 이러한 성과에도 불구하고, 집행단계에서 성과관리의 어려움, 평가지표의 획일성, 삭감 위주의 예산연계라는 문제점이 지적되어 왔다. 여러 문제점 중 우선적으로 지적되고 있는 것은 과정평가로서의 집행단계의 성과측정 및 평가가 미흡하다는 점이다. 미국의 오바마 행정부는 기존의 PART와 성과보고서(Annual Performance Report)가 연말에 성과를 측정하고 환류함에 따라, 사업 집행 과정의 성과관리 및 개선에 어려움이 발생하자, 'Data Driven Review'와 'Performance Dashboard'를 도입하여 분기별 성과측정과 관리를 강화하였다. 미국과 유사하게, 현재 기획재정부는 분기별 모니터링과 성과관리를 강화하기 위하여 PI 보드¹⁴⁾를 도입하여 시범적으로 운영 중이다. 그러나 중요 사업에 대해서만 분기별 성과관리를 도입했던 미국과는 달리, 우리나라의 경우 모든 단위 사업에 PI 보드가 도입되어 분기별 성과관리 강화의 취지에도 불구하고 부작용이 발생할 가능성이 높다. 특히, 분기별 성과지표 설정이 어렵거나 불가능한 단위 사업이 많으며, 또한 부처의 부담이 가중될 가능성

“
성과계획서와 보고서에
프로그램의 담당부서명을 표기한
호주와는 달리 우리의 경우
프로그램과 단위사업의 담당부서나
담당자를 표시하지 않고 있다.
”

이 높아, PI 보드가 실질적인 분기별 사업실적 개선의 수단으로 사용되기보다는 형식적으로 운영될 가능성이 높아 보인다.

재정사업자율평가의 다른 문제점은, 평가기준이 다양하지 못하다는 점이다. 현재, 정보화 사업의 특수성을 반영하여, 별도의 지표를 추가하여 심사하고 있으나, 여전히 국내외의 전문가들은 PART와 재정사업자율평가가 다양한 부서의 특성을 반영하지 못한다고 주장한다. 예를 들어 Radin(2006)은 PART는 형평성을 측정하는 지표를 포함하지 않고 있으며 김영록(2013)은 재정사업자율평가의 부처 적합성을 분석한 후, 결과 지향적이고, 유형적인 사업을 많이 포함하고 있는 청단위의 부처가 평가에서 좋은 점수를 받고 있음을 지적하고 있다.

마지막으로 현 제도의 문제점 중 하나는 예산삭감 위주의 네거티브 방식으로 예산과의 연계가 이루어지고 있다는 것이다. 이러한 삭감 위주의 인센티브는 부처 자체평가 관대화 경향을 높이거나, 사업의 실질적인 성과와의 관련 없이 부처 내 사업평가 점수가 정치적 영향력이나 우선순위에 의해 결정되도록 한다. 특히, 미흡 사업은 원인에 대한 고려 없이 일률적으로 예산의 삭감이 이루어지기 때문에, 사업의 효과가 달

13) 이상적으로는 한 개의 프로그램과 단위사업에 한 개의 국과 과가 일대일 매칭되는 것이 좋으나, 이는 현실적으로 어려운 문제이기 때문에, 한 개의 프로그램 및 단위사업을 담당하는 여러 국이나 과를 같이 병행 표기하는 것을 고려할 수 있다.

14) PI 보드는 모든 재정단위사업의 집행실적과 분기별 성과지표가 그 달성률에 따라서 웹사이트에 초록(우수), 노랑(보통), 빨강(미흡)으로 표시되며 각 단위사업 담당자는 분기별 모니터링 실적을 입력해야 한다.

“
**미흡 사업은 원인에 대한
 고려 없이 일률적으로
 예산 삭감이 이루어지기 때문에,
 사업의 효과가 달성되어 예산감액이 필요한
 우수 사업에 예산이 유지되거나,
 예산이 필요한 미흡 사업에도 예산이
 삭감되는 경우가 있다.**
 ”

성되어 예산감액이 필요한 우수 사업에 예산이 유지되거나, 예산이 필요한 미흡 사업에도 예산이 삭감되는 경우가 있다.

다. 재정사업심층평가제도

정책학적인 측면에서 정책평가의 이론과 활용에 가장 큰 기여를 한 제도가 재정사업심층평가제도이다. 이런 기여에도 불구하고 제도적 발전을 위해 여러 보완점이 심층평가의 단계별로 존재한다. 첫 번째 문제는 평가대상 사업의 선정기준이 다소 모호하다는 점이다. 현재, 언론보도, 감사원 및 국회의 지적, 재정사업자율평가 미흡 사업 등 여러 경로를 통하여 평가대상 사업군이 선정되고 있으나, 명확한 기준이 존재하지 않는다.

실행과정에서의 문제점으로는 부처의 미협조로 인한 자료획득의 어려움과 평가 지연이다. 심층평가의 목적이 제도개선을 통한 사업 구조조정에 있다고 할지라도, 심층평가를 통해, 많은 사업들이 축소되거나 폐지되기 때문에 부처 입장에서는 평가에 대한 거부감이 커 평가에 협조적이지 않다. 이러한 부처의 낮은 평가수용도 때문에 평가대상 부처나 부서는 자료제공에 소극적이거나, 자료의 제공을 거부하여 왔으며 이로 인하여, 평가자들은 사업평가를 위한 분석에 어려움을 겪어 왔다. 특히, 사업의 현황과 실태, 그리고

효과분석을 위해서는 평가대상 부서의 협조가 필수적이나, 이러한 부처의 소극적인 태도는 평가가 지연되는 요인이 되어 왔다.

심층평가의 환류 측면에서도 개선할 부분이 있다. 현행 심층평가 결과는 재정관리점검 회의에 보고되고 부처에 통보되어, 제도적 개선과 사업 구조조정에 활용되고 있으나, 평가결과가 실제 현업 부서에서 어느 정도 활용되고 실제로 제도가 개선되었는지를 공개하는 환류시스템은 없는 실정이다. 시범사업을 포함하여 10여 년 동안 심층평가가 진행되어 왔으나, 각 사업(군)별로 예산이 얼마나 삭감 또는 증액되었는지, 심층평가에서 제기된 제도개선안이 실제 사업에 어느 정도 활용되었는지 국민에게 공개가 되지 않고 있기 때문에 부처의 제도개선 의지가 약한 실정이다.

V. 재정사업평가제도의 발전방향

1. 재정사업성과평가제도의 발전방향

전술하였듯이 재정사업 성과평가의 문제점으로 평가의 중복문제, 부처의 성과관리 역량 부족, 성과정보 활용의 미흡, 제도 간 연계의 부족이 주요 쟁점이 되고 있다. 먼저, 평가의 중복과 이로 인한 부처의 과중한 업무 부담을 줄이기 위해 주요 국정과제와 재정사업, 행정관리 역량을 통합한 정부업무 종합평가를 검토할 필요가 있다. 단일문서를 제출하는 공공기관이 작성하는 경영계획서와 같이 여러 서류를 만들 필요 없이, 주요 정책과제, 재정사업성과, 내부행정관리의 성과목표와 성과지표를 하나의 통합문서에 작성하여, 국무총리실에 제출하면 국무조정실의 조정하에 국무총리실은 주요 국정과제에 대한 성과평가, 기획재정부와 행정자치부가 통합문서의 재정사업과 내부행정관리에 대한 평가를 각각 수행하는 방법을 고

려할 수 있다. 또한 재정사업자율평가와 보조금평가의 경우 평가의 목적이 다르더라도 평가의 절차적인 측면에서 부처의 부담을 덜어줄 필요가 있다. 예를 들어, 재정사업자율평가 대상 단위사업 중 보조금 비율이 일정비율 이상인 경우 두 평가 중 하나의 평가만 받도록 하는 것을 검토해 볼 수 있다.

둘째, 부처의 성과관리 역량을 높일 필요가 있다. 이를 위해 성과관리 업무에는 순환보직을 제한하고 승진 및 보수에 대한 인센티브를 제공해야 하며 조직차원의 성과관리 역량 강화를 위한 지원이 필요하다. 캐나다의 경우 TBS의 산하조직인 CEE(Center for Excellence Evaluation)는 개별 부서의 성과계획, 관리, 평가에 걸쳐 전문적인 컨설팅과 교육훈련을 통하여 개별부서의 성과관리 역량 향상을 지원하고 있다. 우리나라도 부서의 성과관리 역량 향상 지원을 위해, 별도의 성과평가전문기관을 설립하거나 한국조세재정연구원의 재정성과평가센터를 통하여 개별 부서의 성과관리 및 평가업무 전반에 대한 컨설팅 및 교육훈련을 종합적으로 수행하게 하는 방법을 검토할 필요가 있다. 현재, 정부는 기획재정부 주도로 운영해 온 재정사업자율평가의 확인 점검을 자율평가의 취지에 맞도록 부처에 자율성을 부여한 상대평가 방식으로 전환하려는 검토를 하고 있지만, 우리나라의 경우 개별부처의 성과관리 역량이 여전히 부족하기 때문에 부처의 성과관리 역량을 높이면서 점진적으로 시행하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

셋째, 개별부처가 생산하고 있는 다양한 평가제도의 활용도를 높이는 방안을 고민할 필요가 있다. 성과정보의 활용을 유도하기 위해 개별부서의 성과정보 활용 정도를 조사하고, 우수기관에는 포상, 성과

“
**성과보고서상의 성과 미달성 사업의 경우
 3년 주기가 아닌 매년 자율평가를 받게 하거나
 재정사업자율평가 매우 미흡 사업의 경우
 자동적으로 심층평가를
 받게 하는 것을 검토해야 한다.**
 ”

급 지급, 예산자율권 확대와 같은 인센티브 도입을 고려할 필요¹⁵⁾가 있다. 특히, 성과정보의 활용에는 고위직의 관심과 리더십이 중요하기 때문에 달성된 성과, 성과정보 활용을 고위직의 인사평가에 반영하여, 고위직의 적극적인 관심과 참여를 유도할 필요가 있다. 그러나 보다 근본적으로 성과정보의 질을 높여 부처 스스로 성과정보를 활용하도록 만드는 것이 중요하다. 이를 위해 부처가 생산하는 성과정보를 객관적으로 평가한 후 공개하여 부처가 성과정보의 질을 높이도록 유도해야 한다.

마지막으로, 각 제도의 실질적인 활용을 위해서는 각 제도 간 유기적인 연계가 중요하다. 성과보고서상의 성과 미달성 사업의 경우 3년 주기가 아닌 매년 자율평가를 받게 하거나 재정사업자율평가 매우 미흡 사업의 경우 자동적으로 심층평가를 받게 하는 것을 검토해야 한다. 또 여러 평가제도들을 조율하고 연계할 수 있는 총괄 부서를 신설할 필요가 있다. 최근 기획재정부는 현 예산실의 조직체계와 같이 재정관리국 내에 모든 재정평가제도의 기획과 제도개선을 담당하는 총괄 부서를 두고 정책분야별 평가실무를 담당하는 하위부서들을 신설하는 조직개편안¹⁶⁾을 준비 중에 있다.

15) 오영민 (2014)

16) 예산실과 유사하게 모든 평가제도를 총괄하는 평가총괄과, 경제정책에 대한 평가를 진행하는 경제사업평가과, 사회정책에 대한 평가를 진행하는 사회사업평가과를 신설하는 조직개편안을 준비 중이다.

“
**재정사업목표관리제도의
 성과정보를 예산 및 결산서류에 포함시키면
 예·결산 심사과정에서 자연스럽게
 성과정보가 활용될 수 있을 것이다.**
 ”

2. 세부제도별 제도적 개선방안


재정사업 세부제도별 문제점을 해결하기 위한 제도적 개선도 필요하다. 먼저 재정목표관리제도에 대한 제도적 개선을 위해 성과계획서 및 보고서와 예결산과의 연계가 필요하다. 이를 위해, 차년도 성과계획서의 프로그램 및 단위사업의 목표와 성과지표, 그리고 전년도 성과보고서의 성과달성 현황이 예산안 본 서류인 예산안 요구서나 결산서류에 포함되어야 한다. 재정사업목표관리제도의 성과정보를 예산 및 결산서류에 포함시키면 예·결산 심사과정에서 자연스럽게 성과정보가 활용될 수 있을 것이다. 다음으로 미국과 같이 범 부처를 포괄하는 성과목표 체계를 구축할 필요가 있다. 다만 주의할 점은 범 부처 목표관리는 책임이 분산되기 때문에 관리가 매우 어려운 측면이 있다. 따라서 앞서 논의된 정부업무 종합평가에서 범 부처 목표에 대한 목표와 성과지표를 설정하고, 재정사업 성과계획서에는 개별부서의 프로그램과 단위사업의 목표와 성과지표가 범 부처 목표에 어떻게 기여하는지를 분명하게 표기하여 범 부처 목표관리와 재정사업 목표관리의 연계를 강화할 필요가 있다. 재정성과목표관리제도를 통해 부처의 성과에 대한 투명성과 책임성을 높이는 노력도 필요하다. 이를 위해 성과계획서와 보고서에 프로그램 및 단위사업의 담당부서와 담당자를 기재할 필요가 있다. 성과계획서와 성과보고서가 국회 및 국민에게 공개가 되면, 담당부서와 담당자 입장에서는 사업의 성과에 대하여 직접적

인 평가를 하는 재정사업자율평가와 더불어, 부서의 프로그램 및 단위사업의 성과제고에 높은 책임성을 느껴 사업성과 개선이나 성과정보의 질 개선에 노력하는 유인이 생길 것이다.

둘째, 재정사업자율평가제도의 개선을 위해서는 집행단계 성과평가 강화, 평가지표 및 환류방식의 다양화를 검토할 필요가 있다. 먼저 집행단계의 성과평가를 강화하기 위해 현재 시범 운영 중인 PI 보드를 활성화할 필요가 있다. 다만, 모니터링을 통한 분기별 성과관리 강화라는 본래의 취지를 살리기 위해서는, 미국처럼 주요 사업이나 분기별 성과지표의 설정과 관리가 가능한 사업에 한하여 PI 보드를 도입하거나, PI 보드 운영실적을 평가하여 자율평가의 가산점으로 하거나 자율평가의 모니터링 점수에만 대체하여 PI 보드가 실질적으로 부처에서 활용될 수 있도록 유도해야 한다. 다음으로, 재정사업자율평가의 평가지표를 부처의 특성을 반영하여 다양화할 필요가 있다. 예를 들어 고용이나 복지사업의 경우, 효율성과 효과성 이외에 형평성을 묻는 지표를 가산점으로 추가하거나, 명확한 산출물의 파악이 어려운 국방, 외교, 통일 분야의 재정사업에는 결과지표 이외에, 투입, 과정, 산출지표를 통한 질문을 개발할 필요가 있을 것이다. 환류방식도 다양화할 필요가 있다. 현재 예산삭감 위주의 네거티브 방식을 조정하여 미흡 사업의 원인을 분석하여 다양한 형태의 환류방식을 부처로 하여금 선택하게 할 필요가 있다. 예를 들어, 성과가 나쁘지만 예산감액이 어려운 필수 미흡 사업의 경우, 사업예산은 감액하지 않고 부서의 기본경비나 성과급만을 축소하거나, 성과관리 개선 계획이나 제도 개선 계획을 제출하게 하는 방법을 검토할 수 있다.

마지막으로 심층평가에 있어서도 도입, 과정, 환류 전반에 걸쳐 제도적 개선이 필요하다. 먼저, 논란이 되고 있는 심층평가 대상사업(군) 선정의 객관성을 높일 필요가 있다. 이를 위해 500억원 이상의 신규 재

정사업 대해 실시하는 예비타당성 조사와 같이, 사업군의 금액이나, 중요도, 자율평가 점수, 국민제안 등을 기준으로 평가대상 후보 사업(군)을 정하는 사전 기준을 마련할 필요가 있다. 이러한 기준에 따라 선정된 심층평가 후보 사업(군)들에 대해 심층평가 사전예고고를 하고, 전문가들이 참여한 최종 선정위원회의 선정심사를 거쳐 최종 대상사업을 선정하여 잡음과 마찰을 줄일 필요가 있다. 다음으로 심층평가 과정에서 평가 지연과 부처의 협조 부족과 같은 문제점을 극복하기 위하여 당근과 채찍을 병행할 필요가 있다. 우선, 부처와의 의사소통을 강화하기 위하여 연구진에 부처담당자를 포함시키고, 부처 입장에서 불리한 평가결과가 나오더라도 참여 공무원에 대한 인사상의 불이익을 주지 않거나, 평가결과를 사업 개선에 적극적으로 활용하는 부서에는 포상과 같은 인센티브를 도입할 필요가 있다. 또한 부처의 자료제공 의무를 법률이나 시행령에 규정하여 평가 자료를 충실히 확보한다면 평가의 정확성과 신속성이 높아질 것이다. 보다 심층적인 분석을 위해 사업(군)에 대한 평가가 아니라 사업성과가 매우 낮고 예산금액이 큰 단위사업의 경우, 사업별 평가를 실시하는 방법도 검토해 볼

수 있다. 마지막으로 심층평가의 환류를 강화하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 이를 위해 심층평가 결과에 대한 성과를 측정하고 심층평가에서 제기된 제도적 개선방안을 부처가 얼마나 충실히 이행했는가를 점검할 수 있는 시스템을 개발해야 할 것이다. 특히, 심층평가의 결과와 부처의 환류 노력을 국민에게 공개하여 평가의 내실화에 기하고 투명성을 높여야 할 것이다. 

〈참고문헌〉

공동성, 『정부 성과관리제도의 중복성 분석 및 개선방안-재정사업자율평가제도와 정부업무평가제도 통합 및 개선방안』, 재정전문가 네트워크 성과관리분과 최종보고서, 한국조세연구원, 2013.
 ·방문규·윤기웅, 「재정사업 평가결과에 영향을 미치는 요인에 대한 연구」, 『정책분석학회보』, 17(4):27~56, 2007.
 김형렬, 『정책학』, 법문사, 1990.

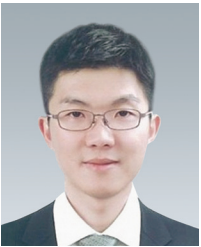
〈표 9〉 재정사업평가제도의 문제점과 발전방향

제도		쟁점 및 문제점	발전방향 및 개선방안
성과관리 전반		<ul style="list-style-type: none"> 평가제도 중복으로 인한 부처부담 개별부처의 성과관리 역량부족 성과정보 미활용 성과평가제도 간 연계성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 정부업무 종합평가로 통합 순환보직제한, 성과관리 신뢰성, 객관성 제고, 인센티브 평가총괄부서 신설 및 제도가 연계강화
세부제도	목표관리제도	<ul style="list-style-type: none"> 예산 및 계획과의 연계 부족 범 부처 목표관리체계와의 연계부족 개별담당자의 책임성 확보 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 성과목표체계의 예산 및 중기계획 반영 범 부처 목표 및 성과지표 개발 및 연계강화 재정사업 실명제 도입
	자율평가제도	<ul style="list-style-type: none"> 집행단계의 성과측정 및 평가미흡 평가지표의 다양성 부족 예산삭감을 통한 네거티브 인센티브 	<ul style="list-style-type: none"> 집행단계의 모니터링 강화 부처특성을 고려한 평가지표의 다양화 기타경비 증액/자율권 확대, 인사관리 연계
	심층평가제도	<ul style="list-style-type: none"> 평가대상 사업 선정기준의 미흡 부처 미협조로 인한 자료부재와 평가지연 심층평가에 대한 성과관리 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 사전예고제 도입으로 평가가능성 점검 자료제출 의무화 및 부처참여 심층평가 평가 및 환류체계 구축

- 김영록, 「재정사업 자율평가의 정부부처별 적합성 분석」, 『행정논총』, 48(3): 170~192, 2010.
- _____, 「재정사업 자율평가의 성과지표 적합성 분석 및 정책적 시사점」, 『한국사회와 행정연구』, 24(3): 105~127, 2013.
- 기획재정부, 「2013년도 재정사업 자율평가 지침」, 기획재정부 성과관리과, 2013.
- 노화준, 『정책평가론』, 법문사, 2003.
- 박노옥, 「우리나라 재정성과관리제도의 현황 및 평가」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2007.
- _____, 「재정성과관리제도의 국제적 동향과 시사점: 주요쟁점을 중심으로」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2009.
- _____, 「공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입에 관한연구-성과관리 예산제도 도입에서의 시사점을 중심으로」, 한국조세연구원, 2005.
- _____. 원종학, 『재정사업 성과분석과 정책적 시사점』, 한국조세연구원, 2012.
- _____. 원종학 · 김진 · 박명호, 『재정성과관리제도의 현황과 정책과제』, 한국조세연구원, 2008.
- 정정길 · 최종원 · 이시원 · 정준금, 『정책학원론』, 대명출판사, 2007.
- 오영민, 「공공부문의 성공적인 개혁을 위한 과제와 정책방향」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 2014.
- 윤기웅 · 공동성, 「사업평가에 영향을 미치는 요인 탐색 및 제도적 고찰-2008년~2010년 재정사업 자율평가를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 21(2):92~121, 2012.
- 한국개발연구원(KDI), 『공공기관 투자연구센터 연차보고서』, 한국개발연구원 공공투자 관리센터, 2012.
- _____, 『재정사업 심층평가지침-사업군 평가』, 한국개발연구원 공공투자 관리센터, 2013.
- 하연섭, 『중앙행정기관 자체평가시스템 발전방안 연구-사업특성별 성과관리제도의 유효성에 관한 연구』, 한국조세연구원 2012 재정전문가 네트워크 성과관리분과 최종보고서, 2013.
- _____. 김영록 · 신가희, 「사업평가 고도화를 위한 평가제도 개편과 국회예산정책처 사업평가국의 역할 강화에 관한 연구」, 국회예산정책처, 2013.
- Moynihan, D., *The Dynamics of performance management: Constructing information and reform*, Washington DC: Georgetown University Press, 2008.
- Moynihan, D. P. & Stephane, L., “Does involvement in performance management routines encourage performance information use? evaluating GPRA and PART,” *Public Administration Review*, 72(4): 592~602, 2012.
- Radin, B. A., *Challenging the performance movement: Accountability complexity and democratic values*, Washington DC: Georgetown University Press, 2006.

장 티롤(Jean Tirole) 교수의 시장규제 이론

I . 독과점 시장과 장 티롤(Jean Tirole)



강희우

한국조세재정연구원
부연구위원
(hkang@kipf.re.kr)

경제학자들은 생산자와 소비자가 많아 서로 경쟁하는 완전경쟁시장에서 사회적 후생이 극대화된다는 사실을 오래 전부터 인지하고 있었다. 특히 공급 측면에서 생산자가 많이 존재한다면 개별 생산자는 자신이 원하는 대로 가격을 높게 책정하지 못하게 된다. 그 결과 완전경쟁시장에서는 같은 품질의 재화를 낮은 가격에 생산할 수 있게 되고 이는 사회적 부를 증대시키는 결과를 가져온다.

하지만 이러한 시장은 현실에서 찾기 매우 힘들다. 대부분의 시장은 소수의 기업만이 존재하는 독과점 시장이고, 이러한 시장에서는 생산자 사이의 경쟁 감소로 인해 좋은 품질의 재화를 낮은 가격에 공급하려는 유인이 줄어들게 된다. 따라서 독과점 시장에서 사회적 후생은 완전경쟁시장에 비해 감소하게 된다.

이러한 이유로 정부는 독과점 시장에서 기업의 행위에 대한 규제를 바탕으로 사회적 후생을 증대시키고자 한다. 하지만 독과점 기업의 행위를 정확하게 이해하지 못한 상태에서의 규제정책은 규제비용만 늘어나고 정작 목표했던 효과는 얻지 못할 수도 있다. 이러한 이유로 독과점 시장에서 정부의 효율적인 규제정책은 경제학자들 사이에서도 오랫동안 중요한 관심사였다.

하지만 1970년대 말까지 이러한 독과점 시장에 대한 연구는 한계점을 지니고 있었다. 먼저 게임이론이라는 분석도구가 충분히 발달하지 못해 과점시장에서 기업의 행위를 분석하는 데 어려움이 있었다. 그리고 대부분의 경우 독과점 기업은 생산비용 등에 대해 규제당국보다 정보의 우위에 있는데 이러한 사실을 감안하지 못한 연구 결과는 현실에 적용하기 힘들었다.

1980년대부터 이러한 한계점을 넘어선 연구가 수행되기 시작했는데 프랑스 툴루즈 대학의 장 티롤(Jean Tirole) 교수는 그중 대표적인 경제학자이다. 티롤 교수는 게임이론과 계약이론을 이용해 독과점 시장에서 시장 지배력을 이용한 기업의 행동을 이해하고 비대칭 정보하에서 어떻게 효율적으로 시장을 규제해야 하는지

“
**시장 지배력과 규제에 관한
 연구 공로를 인정해 스웨덴 왕립과학원
 노벨위원회는 티롤 교수에게
 2014년 노벨 경제학상을 수여했다.**
 ”

에 대해 연구해 왔다. 시장 지배력과 규제에 관한 연구 공로를 인정해 스웨덴 왕립과학원 노벨위원회는 티롤 교수에게 2014년 노벨 경제학상을 수여했다.

본고에서는 티롤 교수의 노벨 경제학상 수상을 기념해 그의 연구 업적에 대해 설명하고자 한다. 그의 독과점 시장에 대한 연구 결과를 소개하는 것은 그 자체로도 흥미로울 수 있지만, 현재 우리나라 규제정책에 시사하는 바도 적지 않다. 티롤 교수의 연구는 다양한 분야를 통해 이루어져 그 모든 것을 자세히 서술하는 것은 지면의 한계로 인하여 불가능하다. 따라서 본고에서는 티롤 교수의 시장규제에 대한 이론 중 대표적인 우리나라 현실에도 시사점을 제시할 수 있는 부분을 선정해 간략히 설명하고자 한다.

II. 장 티롤 교수의 시장규제 이론

이 장에서 소개할 장 티롤 교수의 연구는 크게 두 분야이다. 첫 번째는 독점기업에 대한 규제이론이다. 티롤 교수는 계약이론을 이용해 규제당국이 독점기업의 생산기술에 대한 정보를 알지 못할 때 어떠한 규제가 사회적 후생을 극대화할 수 있는지에 대해 연구하였다. 두 번째 이론은 과점시장에 대한 이론이다. 티롤 교수는 게임이론을 이용해 과점시장에서 기업의 행위를 이해하고 이를 바탕으로 어떠한 규제를 사용하는 것이 효율적인지에 대해 연구하였다.

1. 독점시장에 대한 연구

철도, 전기, 수도와 같은 산업에 진입할 때에는 관련 설비를 구축하기 위해 초기비용이 많이 들어간다. 예를 들어, 전기를 특정 지역에 제공하기 위해서는 전기 생산설비뿐만 아니라 송전탑 등 전기 운송설비를 해당 지역에 구축해야 하고, 이는 생산 초기에 적지 않은 비용을 필요로 한다. 따라서 만약 이미 전기를 공급하는 기업이 있는 상태에서 새로운 기업이 이 산업에 진입하기 위해 또 다른 설비를 구축한다면 그 새로운 기업은 막대한 초기비용을 들여야 하고, 이는 사회적으로도 비효율적이다. 따라서 이와 같이 초기 고정비용이 많이 들지만 상대적으로 생산 한계비용이 적게 드는 시장에는 독점기업이 존재하는 것이 사회적으로 효율적인데 경제학자들은 이를 자연독점시장(natural monopoly)이라고 부르며 이에 대한 연구를 진행해 왔다.

자연독점시장의 문제점 중 하나는 독점기업이 시장 지배력을 이용해 지나치게 높은 가격을 책정, 사회적으로 비효율적인 생산이 이루어질 수 있다는 것이다. 생산자와 소비자가 충분히 많은 완전경쟁시장에서 생산자는 재화의 가격을 재화 한 단위를 추가적으로 생산할 때 드는 한계비용과 같은 값으로 설정하게 되고 이는 사회적 후생을 극대화시키는 결과를 가져온다. 하지만 자연독점시장에서 기업이 상대적으로 작은 한계비용과 같게 가격을 설정하게 되면 이 기업은 초기 고정비용을 회수하지 못해 적자를 보게 된다. 반면, 자연독점기업이 자유롭게 가격을 설정하게 한다면 시장 지배력을 이용해 지나치게 높은 가격을 책정하기 때문에 사회적 후생이 감소하게 된다. 따라서 경제학자들은 자연독점기업이 손해를 보지 않으면서 사회적 후생을 증가시킬 수 있는 규제에 대해 관심을 갖기 시작했다.

Ramsey(1927)는 소비자 효용을 최소한으로 줄이

면서 다양한 재화에 대해 어떻게 세율을 책정해야 하는지 연구했는데 이는 자연독점기업의 가격규제정책에도 적용할 수 있다. 이에 따르면 자연독점기업이 두 개 이상의 재화를 판매할 때, 또는 하나의 재화를 두 개 이상의 시장에 판매할 때, 독점기업이 이익도 손해도 보지 않으면서 사회적 후생을 극대화하기 위해서는 주어진 시장의 가격탄력성이 작을수록 높은 가격을 책정하도록 규제해야 한다. 하지만 이러한 램지의 방법을 사용하기 위해서는 규제당국이 독점기업의 생산기술을 정확히 알고 있어야 한다는 가정이 필요하다. 이는 현실에서 성립되기 어려운 가정이다. 규제당국이 회계장부 등을 통해 독점기업의 최종 생산비용은 알 수 있을지라도 그것이 비용 최소화 결과인지는 일반적으로 알 수 없기 때문이다.

그 이후 여러 논문이 자연독점기업에 대한 규제 문제를 다루었지만 대부분의 경우 비현실적인 가정에 기반을 두었다. 1980년대 들어 규제당국이 독점기업의 생산기술에 대해 알지 못한다는 비대칭 정보를 경제학적 모델에 반영하기 시작했지만 또 다른 한계점이 존재했다. 바론(Baron)과 마이어슨(Myerson) 교수는 1982년 논문에서 자연독점기업의 규제 문제를 비대칭 정보를 고려해 연구했지만 독점기업의 생산기술이 외생적으로 주어졌다고 가정했다. 이 가정은 독점기업이 주어진 재화를 생산하기 위해 하나의 기술만을 사용할 수 있다고 제한한 것이다. Sappington(1982)은 이러한 한계점을 극복했지만 생산비용을 줄인 대가로 기업에 지급하는 보상액이 그로 인해 증가한 소비자 잉여(consumer surplus)에 선형적으로 비례해야 한다고 가정했다.

“
티롤 교수는 그와 수많은 공저를 남긴 라퐁 교수와 함께 1986년 논문에서 이전까지 고려할 수 없었던 가정, 비대칭 정보와 내생적 생산함수, 그리고 일반적 보상함수 형태를 바탕으로 한 이론 모델을 제시했다.
 ”

가. 자연독점기업에 대한 규제이론

티롤 교수는 그와 수많은 공저를 남긴 라퐁(Laffont) 교수와 함께 1986년 논문에서 이전까지 고려할 수 없었던 가정, 비대칭 정보와 내생적 생산함수, 그리고 일반적 보상함수 형태를 바탕으로 한 이론 모델을 제시했다. 여기서는 이 모델에 대해 중요한 부분만 간략히 설명한다.¹⁾

이 모델에서 정부는 주어진 기업으로부터 하나의 재화를 구입한다.²⁾ 기업은 재화를 생산하는 데 비용 C 가 들어가고 이는 최종 생산이 이루어진 이후 정부가 회계장부를 통해 확인할 수 있다. 따라서 정부가 이 재화를 구입하는 데 지불하는 가격 t 는 생산비용 C 에 따라 달라질 수 있다.³⁾ 생산비용 C 는 구체적으로 다음과 같이 표현된다. $C = \beta - e$. 여기서 β 는 기업의 고유한 생산 효율성을 의미하고 $[\beta, \bar{\beta}]$ 사이의 값을 갖는 랜덤변수이다. e 는 주어진 생산 효율성을 개선하기 위한 기업의 노력을 의미한다. 따라서 β 값이 커 기업의 고유한 생산 효율성이 좋지 않더라도 생산 비용을 줄이는 노력을 통해, 다시 말해 e 를 늘려, 최종 생산비용 C 를 절약할 수 있다. 최종 생산비용 C 는 정

1) 여기서는 Laffont and Tirole(1986) 모델을 단순화해서 설명한 Economic Science Prize Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences(2014)를 참고하였다. 자세한 설명과 증명은 Laffont and Tirole(1986)을 참고하면 된다.

2) 많은 경우 독점기업은 소비자를 대상으로 생산한 물건을 판매한다. 이러한 경우는 다제품생산 독점기업에 대한 규제 부분에서 설명하고 여기서는 그 기본이 되는 연구 결과를 소개한다.

3) 지불가격 t 는 일반적으로 생산비용 C 에 따라 달라지기 때문에 본고에서는 t 를 가격 또는 가격구조라고 부르기로 한다.

“
**이전 연구에서는 계약에 명시될
 가격 구조에 대해
 특정한 함수형태를 가정하였지만
 라퐁과 티를 교수는
 이러한 가정을 제시하지 않았다.**
 ”

부가 확인할 수 있지만 β 와 e 는 정부가 확인할 수 없다.⁴⁾ 생산비용을 줄이는 기업의 노력 e 는 숨겨진 비용을 수반하는데, 이는 $\Psi(e)$ 로 표현되고 이는 정부가 확인하는 회계장부에 포함되지 않는 비용이라고 가정한다. 그러므로 기업의 이윤함수는 $\Pi=t-C-\Psi(e)$ 로 표현할 수 있다.

정부는 재화의 생산 및 구입에 앞서 주어진 기업과 계약을 통해 미래에 지불할 가격 메뉴를 먼저 결정한다. 이 계약에서 정부는 어떠한 경우에 어떤 가격을 지불할지를 명시하게 된다. 이전 연구에서는 계약에 명시될 가격 구조에 대해 특정한 함수형태를 가정하였지만 라퐁과 티를 교수는 이러한 가정을 제시하지 않았다. 예를 들어, 이 계약에서 정부는 미래의 생산비용 C 에 관계없이 일정한 금액을 제시할 수도 있고 또는 관찰된 생산비용에 따라 지불가격을 선형적으로, 또는 비선형적으로 결정할 수도 있다.

정부의 목적은 생산비용 C 를 통해 결정되는 재화의 가격구조 t 를 이용해 기업의 이윤을 포함한 사회적 후생을 극대화시키는 것이다.⁵⁾ 여기서 라퐁과 티를 교수는 정부가 고려해야 할 두 가지 조건을 제시한다. 첫 번째로 기업이 어떤 생산 효율성의 값을 갖든 관계없이 정부가 기업에 계약 체결을 강제할 수 없

다는 것이다. 다시 말해, 생산 효율성의 값에 관계없이 계약에서 제시된 가격 구조는 기업의 이윤이 최소한 0보다 크거나 같게 해야 한다는 것이다. 두 번째로 정부는 기업이 그의 고유한 생산 효율성에 따라 계약을 체결하게 해야 한다. 더 자세히 설명하면, 정부는 이 계약을 체결함에 있어 기업이 이윤 극대화를 위해 자신의 고유한 생산 효율성을 속일 유인이 없도록 해야 한다는 것이다.

라퐁과 티를 교수는 이러한 제약하에서 사회적 후생을 극대화시키는 최적 가격구조(optimal transfer)를 제시했다. 이에 따르면 먼저 정부는 계약을 체결할 때 다양한 보상옵션을 제시하고 기업은 예상 생산비용을 정부에게 제시함으로써 이 중 하나의 보상옵션을 선택하게 된다. 더 자세히 설명하기 위해 먼저 기업이 제시한 예상 생산비용을 C^a 라고 하자. 최종적으로 지불하게 되는 최적 가격구조 t 는 이 예상비용 C^a 와 최종 생산비용 C 에 따라 결정된다. $t=t(C^a, C)$. 구체적으로, 최적 가격구조는 다음과 같이 표현된다. $t(C^a, C)=a(C^a)+b(C^a) \times (C-C^a)$. 이에 따르면, 정부는 계약 체결 당시 기업이 제시한 예상비용에 따라 일괄적으로 금액 $a(C^a)$ 를 지급하고 비용 초과분 $(C-C^a)$ 에 대해서는 예상비용에 따라 보상하지 않을 수도 있고, 보상하더라도 그 일부만을 지불할 수 있다($0 \leq b(C^a) \leq 1$). 정부가 이렇게 예상 생산비용에 따라 다양한 보상옵션을 기업에 제시하게 된다면 기업은 자신의 생산 효율성에 따라 그에 맞는 보상옵션을 선택하게 되고 그 결과 정부는 독점기업의 생산 효율성을 예측할 수 있게 된다.

라퐁과 티를 교수가 논문에서 유도한 이 최적 가격 구조에 따르면 가장 좋은 생산 효율성을 지닌 기업 (β

4) 여기서 생산비용에 대한 비대칭 정보 가정이 쓰였다. 경제학적 용어를 빌리자면, 생산 효율성 β 를 확인할 수 없는 것은 역선택의 문제이고, 생산비용 절감 노력 e 를 확인할 수 없는 것은 도덕적 해이의 문제이다. 라퐁과 티를 교수는 이 두 가지 문제점을 동시에 고려한 것이다.

5) 사회적 후생함수는 $SW=S-C-\Psi(e)-st$ 로 표현된다. 여기서 S 는 소비자 효용, s 는 가격 t 를 지불하기 위해 세금을 걷을 때 생기는 사회적 비용이다. 본문에서는 간략한 설명을 위해 이에 대한 추가적인 설명을 생략한다.

β)에 대해서는 비용 초과분 $(C-C^a)$ 에 대해 보상을 해주지 않아야 한다($b(C^a)=0$). 그러므로 가장 효율적인 기업은 비용 최소화를 위해 최대한 노력해야 한다. 만약 이 경우 일괄 지급액 $a(C^a)$ 가 충분하지 않다면 이 효율적인 기업은 자신의 생산 효율성을 거짓으로 이야기할 유인이 생긴다. 따라서 가장 좋은 생산 효율성을 지닌 기업에는 충분한 액수를 일괄적으로 최종 생산비용에 상관없이 지불하고 비용 초과분에 대해서는 보상해주지 않아야 한다.

하지만 다른 생산 효율성을 지닌 기업이 효율성이 가장 좋은 기업처럼 위장하고 거짓으로 계약을 체결할 유인도 고려해야 한다. 직관적으로 생산 효율성이 가장 좋은 기업은 가장 작은 예상비용을 제시할 것이다. 만약 생산 효율성이 β 보다 큰 기업이 거짓으로 이 최소 예상비용을 제시한다면 상대적으로 비용 초과분 $(C-C^a)$ 이 더 커질 것이다. 따라서 생산 효율성이 β 보다 큰 기업이 거짓으로 예상비용을 제시하지 않게 하고, 한편으로는 사회적 후생을 극대화하기 위해서는, 이러한 기업에 대해 상대적으로 작은 액수를 일괄적으로 지급하고 비용 초과분에 대해서는 그 일부를 보상해 주는 것이 적절하다. 그렇다면 이러한 기업이 거짓으로 최소 예상비용을 제시할 때 비용 초과분에 대한 보상이 없기 때문에 이윤을 극대화하지 못할 가능성이 커진다. 반면 정부 입장에서 이러한 기업이 예상비용을 통해 자신의 생산 효율성을 그대로 드러낸다면 비용 초과분에 대해서는 일부분 보상이 이루어지기 때문에 비용 최소화를 위해 노력할 유인은 상대적

“
**라퐁과 티롤 교수가 1986년
 논문을 통해 주장한 바는 비용 최소화
 노력의 극대화와 높은 정보대가의 지급이라는
 두 가지 상충되는 목적 사이에서
 균형을 찾아야 한다는 것이다.**
 ”

으로 작아지게 된다.

라퐁과 티롤 교수가 1986년 논문을 통해 주장한 바는 비용 최소화 노력의 극대화와 높은 정보대가 (information rents)의 지급이라는 두 가지 상충되는 목적 사이에서 균형을 찾아야 한다는 것이다. 먼저 가장 좋은 생산 효율성을 지닌 기업에는 비용 초과분을 보상하지 않음으로써 비용 최소화 노력을 극대화시킬 수 있다. 하지만 이 기업이 거짓으로 예상비용을 제시하지 않게 하기 위해 많은 금액을 생산비용과 관계없이 일괄로 지급하기 때문에 상대적으로 높은 정보대가를 제공해야 한다. 반면, 나머지 대부분의 기업에 대해서는 비용 초과분의 일부를 보상해 주기 때문에 비용 최소화의 노력을 극대화시킬 수 없지만 상대적으로 적은 금액을 일괄적으로 지급하기 때문에 낮은 정보대가를 제공할 수 있다.

이는 현실 세계에서 이루어지는 규제에 대해 몇 가지 시사점을 제시한다. 먼저 가격상한 규제(price-cap regulation) 정책은 기업에는 비용을 최소화하는 유인을 극대화시키지만 기업이 생산활동을 유지하게

〈표 1〉 Laffont and Tirole(1986)에 따른 사회적 후생을 극대화시키는 독점기업에 대한 최적 가격구조

기업의 생산 효율성		$\beta=\beta$ (가장 효율적)	$\beta<\beta<\bar{\beta}$	$\beta=\bar{\beta}$ (가장 비효율적)
최적 가격구조 $t(C^a, C)=a(C^a)+b(C^a) \times (C-C^a)$	일괄 지불금액 $a(C^a)$	가장 많음(가장 큰 정보대가)	중간	가장 적음 (가장 적은 정보대가)
	비용 초과분에 대한 지급 비율 $b(C^a)$	없음($b(C^a)=0$): 비용 최소화 노력 극대화	중간 ($0<b(C^a)<1$)	비용 초과분 전액 보상 ($b(C^a)=1$)

“
**가격상한 규제정책은
 기업에는 비용을 최소화하는
 유인을 극대화시키지만 기업이 생산활동을
 유지하게 하기 위해서는 상대적으로
 가격상한을 높게 유지해야만 한다.**
 ”

하기 위해서는 상대적으로 가격상한을 높게 유지해야만 한다. 만약 가격상한을 낮추려고 한다면 정부는 비용 초과분 보상 등을 통해 일정 부분 기업의 비용 최소화 노력을 극대화시키지 못하는 결과를 감수해야만 한다. 그리고 비용 최소화 노력의 극대화와 높은 정보대가 지급 사이의 상충은 기본적으로 기업의 생산 효율성 β 와 비용 최소화 노력 e 를 서로 구분하지 못하기 때문에 발생한다. 따라서 어떠한 방법을 통해 두 가지 변수 중 하나라도 관찰할 수 있게 된다면 상대적으로 적은 정보대가를 지급할 수도 있을 것이다. 극단적인 예로, 만약 기업의 고유한 생산 효율성 β 를 정확하게 알 수 있다면 비용 최소화 노력 e 를 관찰할 수 없다고 할지라도 최종 생산비용 C 를 통해 비용 최소화 노력을 유추할 수 있기 때문에 기업에 정보대가를 전혀 지급하지 않고 비용 최소화 노력을 극대화시킬 수 있다.

나. 동태적 규제이론(Contract dynamics)

한편, 많은 경우 정부의 독점기업에 대한 규제는 한 번만 이루어지지 않는다. 일정한 시간이 지나면 앞서 행해졌던 규제는 그동안 추가된 정보를 바탕으로 조정되어 새로운 규제정책으로 이어지기 마련이다. 티롤 교수는 이러한 경우 규제정책을 어떻게 만들고 개정해야 하는지에 대해서도 연구했다.

티롤 교수의 주장을 이해하기 위해 간단한 상황을 고려해 보자. 정부는 독점기업을 앞으로 2년 동안 규

제할 수 있고 첫 규제정책을 시행한 뒤 1년 후에 새로운 규제정책을 만들 수 있다고 가정하자. 이러한 가능성에도 불구하고 정부가 앞으로 2년 동안 규제정책을 바꾸지 않겠다고, 믿을 수 있는 방법으로 약속할 수 있다면 앞서 소개한 단기간 모델을 통해 얻어낸 결과대로 규제정책을 만드는 것이 최적이다. 하지만 규제정책을 바꾸지 않겠다고, 믿을 수 있는 방법으로 약속할 수 없다면, 기업은 새로운 유인을 갖게 된다. 만약 첫 1년 동안 앞서 소개한 모델에서처럼 기업이 행동하게 된다면 정부는 1년이 지난 이후 기업의 생산 효율성에 대해 정보를 얻을 수 있게 된다. 기업의 생산 효율성이 첫 1년 동안 드러난 만큼 1년 후에 기업은 더 이상 정보대가를 얻을 수 없고 더 나아가 비용 최소화 노력에 대한 정보의 우위도 더 이상 존재하지 않는다. 따라서 1년 후에는 비용 최소화를 위해 최대한 노력해야 하는 규제정책을 정부가 제시할 것이고 더 나아가 기업은 정보대가를 받을 수 없게 된다.

이러한 사실을 예상한 기업은 첫 1년 동안 자신의 생산 효율성이나 비용 최소화 노력에 대한 정보를 제공하지 않으려 할 것이다. 다시 말해, 기업은 단기간 모델에서처럼 행동하지 않고 마치 다른 생산 효율성을 지닌 것처럼 거짓으로 첫 해의 계약을 체결할 유인을 갖게 된다. 이를 ‘래칫효과(ratchet effect)’라고 부른다. 티롤 교수와 그의 공저자들은 정부가 규제정책을 바꾸지 않겠다는 약속을 할 수 없다면 이 래칫효과로 인해 첫 해에는 기업이 거짓으로 계약을 체결할 유인이 있다고 주장했다. 이는 사회적 후생이 첫 해에 극대화되지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 이러한 경우에 정부는 규제정책을 최대한 바꾸지 않겠다는 사실을 믿을 수 있는 방법으로 약속할 수 있어야 한다. 이러한 믿음이 깨지게 된다면 어떠한 규제정책도 목표했던 사회적 후생 극대화라는 목표를 이루지 못하게 된다.

다. 다제품생산(multi-product) 자연독점기업에 대한 규제이론

앞서 설명한 모델에 따르면 기업은 생산한 재화를 소비자가 아닌 정부에 판매하고 있다. 물론 정부조달의 경우 기업이 정부를 상대로 재화나 서비스를 판매하지만 자연독점기업은 많은 경우 재화나 서비스를 직접 소비자에게 판매하고 있다. 또한, 이 경우 기업은 하나의 재화만이 아닌 두 개 이상의 재화를 소비자에게 판매하는 것이 일반적이다. 예를 들어, 전기를 공급하는 독점기업의 경우 사용자, 사용 시간대, 사용량에 따라 다른 가격을 책정하고 있는데 이는 독점기업이 두 개의 이상의 재화를 판매하는 것으로 생각할 수 있다. 이 장의 도입부에서 설명했듯이 이러한 경우 램지가격(Ramsey pricing)에 따른 규제는 자연독점기업에 최소한의 이윤을 보장한 상태에서 사회적 후생을 극대화하지만 정부와 기업 사이의 비대칭정보와 기업의 비용 최소화 노력을 고려하지 않았기 때문에 현실에서 직접 적용할 수 없는 정책이다.

라퐁과 티롤 교수는 1990년 논문 “The Regulation of Multiproduct Firms”를 통해 자연독점기업이 두 개 이상의 제품을 생산·판매할 때 적합한 규제정책을 제시했다. 이 경우에도 기업이 생산 효율성과 비용 최소화 노력에 대해 정보의 우위에 있다는 비대칭 정보를 가정했다. 앞서 설명한 모델의 경우와 마찬가지로, 독점기업이 생산기술에 대해 정보의 우위에 있다면 사회적 후생을 극대화시키려는 정부가 독점기업이 비용 최소화 노력을 하게끔 유도할 수 있는지, 가능하다면 어떤 방법으로 해야 하는지가 중요한 문제였다. 그들이 이 논문에서 증명한 바에 따르면 기업의 비용 함수가 일정한 분리성 가정(separability condition)을 만족할 때, 하나의 제품을 생산하는 독점기업의 경우

“
기업의 비용함수가
일정한 분리성 가정을 만족할 때,
하나의 제품을 생산하는 독점기업의 경우처럼
정부는 비용 초과분을 보상하는 방법만으로
독점기업이 비용 최소화
노력을 하도록 유도할 수 있다.
”

처럼 정부는 비용 초과분을 보상하는 방법만으로 독점기업이 비용 최소화 노력을 하도록 유도할 수 있다. 또한 그들은 이러한 분리성 가정하에서는, 비용 초과분에 대한 보상이 아닌, 제품에 대한 가격규제는 비용 최소화 노력에 대한 동기부여를 할 수 없고, 사회적 후생을 극대화시키는 가격규제는 램지가격을 통해 얻을 수 있다고 주장했다.⁶⁾

이러한 연구 결과는 독점기업이 다양한 품질의 제품을 생산하는 경우에도 바로 적용할 수 있다. 하나의 재화라도 여러 가지 품질로 생산할 수 있다고 한다면 이는 여러 가지 재화를 생산하는 것으로 생각할 수 있기 때문이다. 이 경우 만약 품질을 소비자들이 구매 전에 확인할 수 있다면 이는 다제품 생산 독점기업의 경우와 완벽히 일치해 앞서 설명한 것과 같이 램지가격에 따른 규제정책이 적절하다. 하지만 품질을 구매 전에 확인할 수 없다면 독점기업이 품질을 저하시킬 유인을 고려해야 한다.⁷⁾ 이 경우 같은 가격을 제시한다면 독점기업은 품질을 저하시켜 생산비용을 줄일 유인이 존재하기 때문에 비용 최소화 노력을 극대화시키는 규제정책은 오히려 품질을 저하시킬 수 있다. 따라서 재화의 품질을 고려한다면 비용 최소화 노력을 다소 줄여 주더라도 품질을 높일 수 있는 유인을

6) 더 나아가 그들은 독점기업의 비용함수(생산기술)에 대한 정보 없이 램지가격을 계산할 수 있는 방법을 제시했다.

7) 여기서 독점기업이 저품질 생산에 따른 수요 감소 등의 효과를 고려하지 않는다고 가정한다.

“
**과점시장에서 한 기업의 행위가
 다른 경쟁자의 이윤에 직접적으로 영향을
 미치고 이는 경쟁자의 행위를 거쳐
 다시 그 기업의 이윤에
 영향을 미치기 때문에 과점시장에 대한
 규제정책 연구는 쉽지 않다.**
 ”

제공하는 규제정책이 더 적절하다.

2. 과점시장에 대한 연구

티롤 교수는 독점시장뿐 아니라 과점시장에 대한 연구에도 크게 기여했다. 경제학자들은 독점시장과 마찬가지로 시장에 소수의 공급자만이 존재하는 과점 시장에서도 사회적 후생은 완전경쟁시장에 비해 감소한다는 사실을 인지하고 있었다. 하지만 과점시장에 대한 규제정책을 연구하기 위해서는 먼저 과점시장에서 기업의 행위를 이해해야 하는데 이는 완전경쟁 시장이나 독점시장에 대한 연구에 비해 쉽지 않았다. 그 이유는 과점시장에서 한 기업의 행위가 다른 경쟁자의 이윤에 직접적으로 영향을 미치고 이는 경쟁자의 행위를 거쳐 다시 그 기업의 이윤에 영향을 미치기 때문이다. 반면 완전경쟁시장과 독점시장에서는 이러한 전략적 관계를 고려할 필요가 없었다. 완전경쟁시장에서는 수많은 경쟁자가 존재하기 때문에 한 기업의 독자적인 행위가 경쟁자의 효용에 직접 영향을 미치지 않는다고 가정했다. 또한 독점시장에서는 경쟁자가 존재하지 않기 때문에 전략적 의존관계를 고려할 필요가 없었다. 전략적 의존관계가 있는 과점시장

의 경우에 균형을 찾아내는 연구는 게임이론이라는 분석도구가 개발되기 이전에 제한적으로 이루어졌다 (Cournot, Bertrand).

1980년대 들어 게임이론의 발전을 통해 경제학자들은 과점시장에서 기업의 행위를 연구하기 시작했고, 티롤 교수는 이 중 대표적인 경제학자였다. 그의 과점시장에 대한 연구는 다방면을 통해 이루어졌고 이는 과점시장의 규제에 대한 단서를 제공하기도 했는데 여기서는 그중 과점시장에서의 투자행위에 대한 분석을 소개하고자 한다. 이 연구 결과는 산업조직론의 연구 패러다임을 변화시키는 데 영향을 미쳤다.

가. 과점기업에 대한 분석: 전략적 투자행위를 중심으로

많은 경우 독점기업은 독점적 지위를 유지하고 새로운 기업의 시장진출을 억제하기 위해 연구개발비를 늘리거나 시설을 확충하는 등 자본투자를 수행한다. 일반적으로 시장에서 공급자 간의 경쟁이 사회적 후생을 증대시키므로 정부는 이러한 투자행위에 대해 규제정책을 고려할 수 있다. 이를 위해 먼저 어떠한 경우에 독점기업이 어떠한 투자행위를 통해 새로운 기업의 시장진출을 억제하는지 분석할 필요가 있다. 푸덴버그(Fudenberg)와 티롤 교수는 1984년 논문에서 독점기업의 전략적 투자행위에 대한 연구를 수행했는데 이를 간략히 살펴보도록 하자.

한 시장에 독점기업과 다음 기에 이 시장에 진입하려는 기업이 존재한다고 가정하자.⁸⁾ 이 독점기업은 새로운 기업의 진입 가능성에 대비해 이번 기에 자본투자를 할 수 있다. 이러한 투자를 확인한 후에 새로운 기업이 진입하지 않는다면 기존 독점기업은 독점적 지위를 계속 유지할 수 있다. 반면, 만약 새로운

8) 이 모델에서 독점기업이 존재하기 때문에 독점기업에 대한 연구결과로 생각할 수 있지만 시장에 진입하려는 기업과 독점기업이 경쟁을 하고 있는 상황이기 때문에 과점시장에 대한 연구결과로 소개한다.

기업이 이 시장에 진출한다면 두 기업은 가격이나 생산량 중 정해진 하나의 방법으로 시장에서 경쟁하게 된다. 이러한 게임에서 독점기업과 새로운 기업은 어떻게 행동하게 될까?

푸덴버그와 티롤 교수는 시장의 환경에 따라 이 게임의 결과가 달라진다고 주장한다. 예를 들어 먼저 자본투자가 재화의 생산비용을 낮춘다고 가정하자. 또한 논의의 편의를 위해 새로운 기업이 시장에 진입할 때에 두 기업은 가격을 도구로 경쟁한다고 가정하자. 첫 번째 가능성은 독점기업이 자본투자를 한 뒤 새로운 기업이 이 시장에 진입하는 것이 수익성이 떨어진다고 판단해 진입을 포기, 독점기업이 계속 독점적 지위를 유지하는 것이다. 하지만 다음과 같은 가능성도 존재한다. 독점기업이 자본투자를 했음에도 불구하고 새로운 기업은 여전히 수익성에 대한 기대를 갖고 시장에 진입, 독점기업과 경쟁하는 것이다.

여기서 두 기업이 가격으로 경쟁한다는 가정에 주의할 필요가 있다. 일반적으로 한 기업이 재화의 가격을 낮추면 상대 기업도 가격을 낮추는 것이 최선의 전략이다.⁹⁾ 따라서 새로운 기업이 시장에 진입한 이후 두 기업이 가격을 도구로 경쟁한다면 그들은 가격을 서로 낮추면서 경쟁하게 될 것이고 이는 이윤의 감소를 불러온다. 여기서 자본투자는 다음 기의 생산비용을 낮추는 효과가 있다고 가정했기 때문에 독점기업이 첫 번째 기에 더 많이 투자할수록 다음 기에 가격 경쟁은 더 치열하게 펼쳐져 두 기업의 이윤이 크게 감소할 수 있다. 그 결과 독점기업이 만약 새로운 기업의 진입을 허용할 목적을 갖고 있다면 자본투자를 적게 하는 것이 효율적이다. 반면 독점기업이 새로운 기업의 진입을 막고자 한다면 자본투자를 많이 해 새로운 기업이 수익성이 없다고 판단하도록 해야 할 것이다.

9) 여기서 두 기업은 같은 재화를 생산한다고 가정하자.

“
푸덴버그와 티롤 교수는
1984년 논문에서 독점기업의 전략적
투자행위에 대한 연구를 수행했다.
 ”

위의 예에서는 독점기업이 자본투자를 했을 때 다음 기에 가격을 낮춰야 했다. 하지만 다음 예에서는 그 반대도 가능할 수 있다. 만약 독점기업이 첫 번째 기에 자본투자를 통해 신문에 광고를 게재해 일정한 소비자를 미리 끌어올 수 있다면 이 독점기업은 이러한 소비자들에게 높은 가격을 책정할 수 있다. 따라서 이 경우 새로운 기업은 독점기업의 자본투자(광고 게재)의 영향을 받지 않은 나머지 소비자를 대상으로 두 번째 기에 가격을 높게 책정할 수 있다. 반대로, 독점기업이 자본투자를 하지 않았다면 이는 다음 기에 가격 경쟁을 통해 소비자를 끌어오겠다는 신호이다. 따라서 이 경우 두 기업은 두 번째 기에 낮은 가격으로 경쟁하게 된다. 그러므로 이러한 경우에 독점기업이 새로운 기업의 시장진출을 허용하고자 한다면 첫 번째 기에 자본투자를 많이 해야 하고 이때 두 기업은 두 번째 기에 모두 가격을 높게 된다. 반대로 독점기업이 새로운 기업의 시장진출을 억제하고자 한다면 첫 번째 기에 자본투자를 적게 해야 한다.

한편 두 기업이 생산량을 도구로 경쟁하게 된다면 다른 결과를 가져오게 된다. 왜냐하면 일반적으로 한 기업이 생산량을 늘리게 되면 다른 기업은 생산량을 줄이는 것이 최선의 전략이기 때문이다.

이와 같이 독점기업의 자본투자 행위를 분석하는데 있어서 자본투자가 다음 기에 독점기업을 강하게 하는지 혹은 약하게 하는지, 또한 두 번째 기의 경쟁 도구가 어떠한 것인지에 따라 이 게임의 균형은 달라

“
**티롤 교수는 저작권 경쟁,
 오픈소스 소프트웨어,
 새로운 기술의 적용, 플랫폼 시장에 대해서도
 심도 있는 연구를 진행해 왔다.**
 ”

진다. 이는 그 결과 자체로도 의미가 있지만 산업조직론에 새로운 시각을 제시했다. 그것은 한 시장에 규제정책을 만드는 데 있어 모든 산업에 적용할 수 있는 일반적인 규제를 생각하는 것보다 각 산업의 특징에 맞는 규제를 고려하는 것이 더 타당하다는 것이다. 위의 예에서 독점기업의 투자 행위에 대한 규제를 고려할 때, 그 산업에서 투자 행위가 독점기업을 강하게 하는지, 또한 기업들은 어떠한 도구로 경쟁하는지를 고려해 그 특징에 맞춰 다른 규제정책을 만들어야 할 것이다. 이를 계기로 이후 많은 산업조직론에서의 연구는 산업 간 특징을 분석하는 것보다 한 산업 내의 특징을 분석하는 방향으로 진행되었다.

3. 그 외의 연구 및 교육 활동

지금까지 티롤 교수의 자연독점기업에 관한 규제와 과점시장에 대한 연구 중 일부를 간략히 소개했다. 그의 독과점 시장에 대한 연구는 이 외에도 다양하다. 몇 가지만 간략히 언급하자면 그는 저작권 경쟁, 오픈소스 소프트웨어, 새로운 기술의 적용, 플랫폼 시장에 대해서도 심도 있는 연구를 진행해 왔다.

이 중 플랫폼 시장에 대한 연구는 시장경쟁정책에 큰 영향력을 미쳤다. 플랫폼 시장이란 두 집단의 경제주체들이 하나의 플랫폼(platform)에 대한 수요를 통해 서로 영향을 주고받는 시장으로 예를 들어 신문, 텔레비전과 같은 미디어 시장, 컴퓨터 운영체제 시장, 신용카드 시장 등이 있다. 신문이라는 플랫폼에

는 신문 구독자와 광고주가 신문에 대한 수요를 통해서도 영향을 주고받고 있으며 신문사는 이 두 집단으로부터 수익을 얻는다. 이러한 플랫폼에서 하나의 집단에 대한 가격정책은 다른 집단의 수요에 영향을 미치지 때문에 기존의 시장과는 다른 특징을 갖는다. 예를 들어, 신문을 무료로 공급하는 가격정책은 광고주를 고려하지 않았을 때 약탈적 가격정책(predatory pricing)으로 반경쟁적(anti-competitive)이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 가격정책은 많은 구독자를 유치해 신문사가 광고주로부터 더 많은 수익을 얻을 수 있게 해준다. 따라서 광고주 시장을 고려했을 때 신문사의 약탈적 가격정책은 다른 신문을 몰아내는 반경쟁적인 가격정책이 아닌, 광고주로부터 수익을 극대화시키는 정책으로 생각할 수 있다. 티롤 교수는 이러한 플랫폼 시장에서 균형가격정책에 대한 연구를 수행해 정부의 시장규제정책에 큰 시사점을 제시했다.

독과점 시장 이외에도 티롤 교수는 게임이론, 수직적 기업합병에 대한 규제, 자산시장의 거품, 조직경제학, 회사금융(corporate finance), 심리학 등 다양한 분야에 관심을 갖고 연구 활동을 해왔다. 또한 그는 그가 연구한 규제정책 이론을 통신시장과 금융시장에 적용해 현실적인 규제정책을 만드는 데도 일조해 왔다. 통신시장은 초기 고정비용이 많이 들기 때문에 전통적으로 자연독점시장으로 인식되어 왔다. 하지만 1980년대 들어 통신시장의 독점기업이 비용 최소화와 품질 향상에 노력하지 않는다는 인식이 확산되면서 민영화 등 다양한 규제정책의 변화가 고려되기 시작했다. 이에 대해 티롤 교수는 라퐁 교수와 함께 쓴 저서 *Competition in Telecommunications*에서 통신시장에 대한 적절한 규제정책에 대해 분석했다. 그는 가격상한 규제가 통신시장에 적절한 규제정책이지만 한편으로 이 규제정책을 실행하는 데 있어서 주의할 점도 함께 제시했다.

그뿐만 아니라 그는 열정적인 교육자로 수많은 경제학 교과서의 저자로도 잘 알려져 있다. 그가 1988년에 집필한 산업조직론 교재 *The Theory of Industrial Organization*은 아직도 많은 대학원 산업조직론 수업에서 기본 교재로 활용되고 있으며, Drew Fudenberg 교수와 함께 쓴 *Game Theory*도 유명한 대학원 게임이론 교과서이다. 그 외에도 그는 *The Theory of Corporate Finance, A Theory of Incentives in Regulation and Procurement* 등 다양한 교과서를 남겼고 이는 많은 유명 대학원에서 수업 교재로 활용되고 있다.


Ⅲ. 맺으며

독과점 시장은 오래 전부터 많은 경제학자들의 연구 대상이었다. 완전경쟁시장과는 달리 시장에 공급자가 충분히 존재하지 않을 때 기업들은 자신의 시장 지배력을 이용하여 이윤을 극대화하고 이는 사회적 후생의 감소라는 결과를 불러온다. 이를 방지하기 위해 정부의 개입·규제가 필요하다는 인식은 있어 왔지만 독과점 시장과 규제에 대한 이해는 한동안 한계가 존재했다. 규제대상 기업의 정보 우위를 고려하지 못하는 등 비현실적인 가정을 이용한 연구가 대부분 이었고 방법론 측면에서도 과점기업의 시장 지배력을 모델링할 수 있는 도구가 발달하지 못했다. 하지만 티롤 교수는 1980년대부터 게임이론과 계약이론을 바탕으로 현실적인 가정에 기반을 두어 시장 지배력과 규제정책에 대한 연구를 수행해 왔다. 그는 독점기업의 생산 효율성과 비용 최소화 노력에 대한 정보 우위를 인정한 상태에서 어떻게 하면 독점기업이 자발적으로 사업을 수행하면서 사회적 부를 증대시킬 수 있는지에 대해 연구했다. 또한 과점시장에서 게임이론을 이용해 기업의 행동을 예측·분석하고 이를 바탕

“
티롤 교수의 연구는 우리나라에도 시사하는 바가 크다.
정부는 단말기 유통시장과 통신시장 등에 대한 정확한 이해·분석을 바탕으로 그에 맞는 규제를 고려해야 이루고자 했던 목표를 달성할 수 있을 것이다.
 ”

으로 수직적 기업합병 등에 관한 규제정책을 마련하는데 그 이해의 폭을 넓혀 왔다.

티롤 교수의 현실 규제정책에 대한 입장을 간단히 정리하면 ‘쉽지 않다(It’s complicated)’이다. 왜냐하면 각 산업은 그마다의 특징을 갖고 있으므로 그 산업에 대한 규제는 이러한 특징을 먼저 이해하고 이를 바탕으로 각각 다르게 만들어져야 하기 때문이다. 단순하고 당연한 이야기이지만 이는 현재 우리나라 현실에도 시사하는 바가 크다. 최근 논란이 되고 있는 단통법은 소수의 이동통신사가 경쟁하고 있는 단말기 유통시장에 대한 정부의 규제정책이다. 법 제정 당시 지나친 보조금 차별을 없애고 보조금 위주의 경쟁을 완화해 궁극적으로 이동통신 서비스의 질을 향상시키고 통신요금 인하를 유도하려고 했지만 이러한 목적을 아직 달성하지 못하고 있다. 이는 많은 부분 이동통신사에 대한 이해·분석이 부족했기 때문이다. 단말기 보조금에 대해 제약을 가하면 이동통신사는 수익이 늘어나기 때문에 통신요금을 인하하는 등 서비스 품질 개선에 나설 것이라는 추측은 티롤의 연구 결과를 굳이 언급하지 않아도 정부가 얼마나 이동통신사와 단말기 유통시장에 대한 이해가 부족했는지 알 수 있다. 따라서 정부는 단말기 유통시장과 통신시장 등에 대한 정확한 이해·분석을 바탕으로 그에 맞는 규제를 고려해야 이루고자 했던 목표를 달성할 수 있을 것이다.

이는 단지 단통법에 국한된 이야기는 아니다. 현재 우리나라는 공기업의 부채가 빠르게 증가함에 따라 공기업 개혁을 진행하고 있다. 많은 경우 공기업은 각 시장에서 독점적인 지위를 누리고 있기 때문에 이러한 시장과 공기업의 특징에 대한 이해 없이 단행되는 공기업 개혁은 단통법과 같이 규제비용만 많이 들고 애초에 목표했던 결과를 얻지 못할 수도 있다. 따라서 공기업 규제 개혁에 앞서 공기업과 그 해당 시장에 대한 정확하고 객관적인 이해가 선행되어야 할 것이다. 

〈참고문헌〉

Baron, D. and R. Myerson, "Regulating a Monopolist with Unknown Costs," *Econometrica*, Vol. 50, No. 4, July 1982, pp. 911~930.

Economic Sciences Prize Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences, *Jean Tirole: Market Power and Regulation*, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2014/advanced-economicsciences2014.pdf, 2014.

Fudenberg, D. and J. Tirole, "The Fat-Cat Effect, the Puppy-Dog Ploy, and the Lean and Hungry Look," *The American Economic Review*, Vol. 74, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Sixth Annual Meeting of the American Economic Association, May 1984, pp. 361~366.

Laffont, J-J. and J. Tirole, "Using Cost Observation to Regulate Firms", *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 3, June 1986, pp. 614~641.

_____, "The Regulation of Multiproduct Firms: Part I: Theory," *Journal of Public Economics*, Vol. 43, Issue 1, October 1990, pp. 1~36.

_____, *Competition in Telecommunications*, Cambridge, MA: MIT Press, 2000.

Persson, T., Ellingsen, T. and C. Barnes, *Market Power and Regulation, Popular Science Background: The Prize in Economic Sciences 2014*, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2014/popular-economicsciences2014.pdf, 2014.

Ramsey, F.P., "A Contribution to the Theory of Taxation," *The Economic Journal*, Vol. 37, No. 145, March 1927, pp. 47~61.

Sappington, D., "Optimal Regulation of Research and Development under Imperfect Information," *The Bell Journal of Economics*, Vol. 13, No. 2, Autumn 1982, pp. 354~368.

정책토론투리포트

- 2014년 재정패널 학술대회
- 국고 운용의 선진화 방안





2014년 재정패널 학술대회

개요

- 주 제 2014년 재정패널 학술대회
- 일 시 2014년 11월 27일(목) 13:30~17:40
- 장 소 대한상공회의소 소회의실 2, 3, 4홀
- 주 최 한국조세재정연구원
- 프로그램
 - 13:30~13:50 등록
 - 13:50~14:00 개회사
 - 14:00~15:00 제1세션(3홀)
 - ▶ 사 회 자 정재호 한국조세재정연구원 선임연구위원
 - I-1. 건강상태가 가계 금융자산 포트폴리오 결정에 미치는 영향 연구
 - ▶ 발 표 자 전성주 보험연구원
 - 이창우 보험연구원
 - ▶ 토 론 자 고 선 중앙대 경제학과
 - 허경선 한국조세재정연구원
 - 14:00~15:00 제2세션(4홀)
 - ▶ 사 회 자 황성현 인천대 경제학과 교수
 - II-1. 빈곤선 결정기준의 타당성 검증 : 재산의 소득환산제도를 중심으로
 - ▶ 발 표 자 정지운 성균관대 글로벌리더학부
 - ▶ 토 론 자 김태완 한국보건사회연구원
 - 이혜원 한국조세재정연구원
 - II-2. 취업은 탈빈곤을 촉진하는가?
 - 빈곤의 상태지속성과 빈곤의 지속기간 의존성 분석을 중심으로
 - ▶ 발 표 자 양정승 한국직업능력개발원
 - ▶ 토 론 자 이동규 한국조세재정연구원
 - 한종석 한국조세재정연구원
 - 15:00~15:20 중간 휴식 1
 - 15:20~16:20 제3세션(3홀)
 - ▶ 사 회 자 박종규 한국금융연구원 선임연구위원
 - III-1. 재정패널 자료를 이용한 우리나라 소득빈곤 및 자산빈곤의 이행추이 분석
 - ▶ 발 표 자 김성태 청주대 경제학과
 - 김명규 청주대 경제학과
 - ▶ 토 론 자 김미곤 한국보건사회연구원
 - 김학수 한국조세재정연구원
 - III-2. 소득이동 현황과 결정요인 분석
 - ▶ 발 표 자 전병목 한국조세재정연구원

- ▶ 토 론 자 김희삼 한국개발연구원
임병인 충북대 경제학과
- 15:20~16:20 제4세션(4홀)
- ▶ 사 회 자 유경준 한국개발연구원 재정·복지정책연구부장
- IV-1. 학령기 가계의 교육비 지출과 노후준비 수준 간의 관계
- ▶ 발 표 자 성혜영 국민연금연구원
▶ 토 론 자 박윤수 한국개발연구원
이상엽 한국조세재정연구원
- IV-2. 연금세제 개편에 따른 개인연금의 체감보험료 변화 효과
- ▶ 발 표 자 강성호 보험연구원
▶ 토 론 자 김경아 국민연금연구원
윤성주 한국조세재정연구원
- 15:20~16:20 대학원생 논문 발표(2홀)
- 16:20~16:40 중간 휴식 2
- 16:40~17:40 제5세션(3홀)
- ▶ 사 회 자 안종석 한국조세재정연구원 선임연구위원
- V-1. 주거급여제도 변경 전후의 재분배효과 비교
- ▶ 발 표 자 김승래 한림대 경제학과
임병인 충북대 경제학과
▶ 토 론 자 김혜승 국토연구원
박기백 서울시립대 세무학과
- IV-2. 담배상품의 특수성을 감안한 소비모형 검토
- ▶ 발 표 자 조남운 분배적 정의와 사회통합 SSK사업단
▶ 토 론 자 성명재 홍익대 경제학부
최성은 한국조세재정연구원
- 16:40~17:40 제6세션(4홀)
- ▶ 사 회 자 전병목 한국조세재정연구원 선임연구위원
- VI-1. 재산보유세의 세부담 : 주택을 중심으로
- ▶ 발 표 자 강성훈 한국조세재정연구원
박명호 한국조세재정연구원
▶ 토 론 자 전병힐 한국외대 국제통상학과
오종현 한국조세재정연구원
- VI-2. 주택자산의 가구원 간 배분 방식에 관한 연구
- ▶ 발 표 자 김준형 명지대 부동산학과
▶ 토 론 자 김 진 동덕여대 경제학과
이철인 서울대 경제학부

* 본 원고는 2014년 11월 27일 대한상공회의소 소회의실 2, 3, 4홀에서 한국조세재정연구원이 개최한 「2014년 재정패널 학술대회」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. <편집자 주>



주제발표 요약

I -1 주제

건강상태가 가계 금융자산 포트폴리오 결정에 미치는 영향 연구

전성주/보험연구원 연구위원
이창우/보험연구원 연구위원

본 연구는 외생적 건강 ‘충격’이 가계 금융자산 포트폴리오 구성을 어떻게 변화시키는지 재정패널을 이용하여 살펴보았다. 나쁜 건강상태는 개인의 소비에 대한 한계효용이나 위험회피도, 근로소득 등 자산 포트폴리오 결정요인들에 간접적인 영향을 줄 뿐만 아니라, 의료비용을 증가시켜 저축여력을 줄이고 자산 유동화 수요를 유발시킬 수 있기 때문에 개인과 가구의 건강상태는 가계 금융자산 포트폴리오를 결정하는 중요한 요소가 될 수 있다. 패널자료를 이용하여 랜덤효과 프라빗 모형으로 실증분석을 실시한 결과, 입원비 지출여부가 가계의 위험자산 보유에 음의 관계로 영향을 줄 가능성이 통계적으로 유의하게 나타났으며, 상대적으로 높은 입원의료비를 지출한 가계가 위험자산을 보유하지 않을 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이와 같은 연구결과는 우리나라 국민들이 국민건강보험제도를 통해 동일한 건강보험에 가입하고 있음에도 불구하고 가계 금융자산 포트폴리오를 구성함에 있어 외생적 건강충격에 여전히 영향을 받고 있음을 보여 주고 있다.



토론요약 1

건강충격의 방향 분석도 흥미로운 연구 될 것

고 선/중앙대학교 경제학과 교수

본 연구는 한국조세재정연구원의 재정패널 조사 자료 중 4차부터 6차년도 자료를 이용하여, 예상치 못한 건강의 충격이 가계 금융자산 포트폴리오 구성에 미치는 영향을 분석하고 있다. 건강상태에 대한 대리변수로 소득 대비 입원치료비 수준과 소득 대비 외래치료비를 활용하여, 위험자산의 보유여부에 미치는 영향을 추정하여 건강이 나빠지면 위험자산 보유확률이 감소한다는 결과를 도출하였다. 매우 흥미 있는 결과라고 할 수 있는데, 선행연구의 이론을 통해 의문을 체계적으로 구성하고, 더 명확하게 어떤 검증이 필요한지를 정리할 필요가 있다고 본다. 왜 건강하지 못하면 위험자산에 대한 투자를 줄이게 되는지에 대한 경제학적 설명을 찾아보아야 한다. 원고의 선행연구에 의하면 건강충격이 발생하면 의료비 지출이 증가하기 때문에 자산을 처분해야 하고, 또 다른 선행연구에서는 건강상태가 변화하면 개인의 내적인 위험기피 성향이 변한다는 점을 지적하고 있다. 이러한 선행연구의 결과는 behavior finance 분야에서 원인에 대한 연구가 더 필요한 부분일 것이며, 이외에도 건강에 대한 충격이 오면 기대수명에 대한 변화가 발생하고, 생애 포트폴리오 구성에 변화가 발생할 수 있다는 이론에 대해서도 고민하여 의문을 발전시킨다면 더욱 흥미로운 연구가 되리라고 본다.

다음으로 의료비 지출금액을 종속변수로 사용하지 않고 더미변수로 치환하여 정보의 손실을 가져왔다고 보인다. 생각건대, 의료비지출 금액을 종속변수로

활용하였을 때 연구자가 생각하는 이론에 합치하는 결과가 나오지 않는다면, 그 이유는 자산 중 주식의 비중을 위험자산으로 정의내린 것이 적절치 못해서 일 가능성이 있으며, 건강상태가 투자 포트폴리오에 미치는 영향이 위험자산에 의한 것이 아니라 그 외 다른 측면에 의한 것일 수 있다. 그런 점에 있어서는 건강상태에 대한 조사항목은 적지만 그 외 투자항목에 대한 풍부한 자료를 가지고 있는 재정패널 조사의 다른 조사 항목을 활용하여 분석에 사용할 필요가 있다고 판단된다. 또한, 가구단위의 분석에서 나아가 가구 내 본인 소유 자산에 대한 효과와 가구 내 다른 사람 소유자산에 대한 효과 등으로 자산의 보유자별로 건강충격의 영향력을 살펴본다면 연구의 결과가 풍요로워질 것이라고 생각된다.

세 번째는 설명변수에 대한 의문이다. 원고의 설명변수는 가구소득 대비 입원비 지출비용인데, 간단한 입원치료 후 건강의 회복을 위해 입원비를 지출하는 입원치료비 지출 이후 더 건강한 가구가 될 수 있을 것이다. 반대로, 입원 없이 장기 외래치료를 하고 있는 환자 가구가 더 고위험 가구라고 판단할 수도 있을 것이다. 이런 점에 있어서 재정패널 자료를 좀 더 활용하여 고민할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 재정패널은 6차조사까지 이루어진 긴 종단조사이다. 이런 자료를 활용하여서 흥미롭게 볼 수 있는 것은 어떤 가구에 예측하지 못한 건강충격이 도래할 경우 포트폴리오 구성이 어떻게 변화하는가이다. 또 건강충격의 방향에 대한 분석도 살펴본다면 흥미로울 것이며, 이를 위한 분석모형은 비선형모형에 적용하기는 어려울 것이며, 패널 고정효과 모형으로 분석하는 것을 추천하는 바이다.



토론요약 2

연속변수 사용이 더욱 효과적인 듯

허경선/한국조세재정연구원 부연구위원

본 논문은 재정패널의 자료를 활용하여 건강상태와 가계의 금융자산 포트폴리오 변화의 상관관계에 대해 연구한 논문으로, 외생적 건강 ‘충격’이 가계의 위험자산과 안전자산에 대한 보유에 영향을 미친다는 것을 실증분석을 통해 보여주고 있다. 외생적 건강 ‘충격’이 실제 가계에 미치는 영향을 자산 포트폴리오의 위험성 관점에서 살펴보았다는 측면에서 매우 흥미로운 논문이었으나 다음과 같은 점이 좀 더 보완되었으면 한다.

첫째, 독립변수(건강위험도)와 종속변수(위험자산 보유여부)에 대한 연속적인 정보가 존재하기 때문에 연속변수를 사용하는 것이 독립변수와 종속변수에 대한 관계를 더욱 풍부하게 보여줄 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 건강상태 지표를 가계 총의료비 대 입원치료비로 측정하여 건강상태 고위험군과 건강상태 저위험군으로 분류하였다. 그러나 소득에 따라 저소득층은 위급한 입원치료비 외의 의료비는 낮을 것으로 판단되며 따라서 가계 총의료비 대 입원치료비의 비율이 매우 높게 나올 것으로 판단된다. 따라서 건강상태 고위험군과 건강상태 저위험군의 분류가 실제로는 건강상태의 분류가 아니라 소득의 분류와 밀접한 관계로 나타날 가능성이 있다. 이를 판단하기 위해서는 가계 총의료비 대 입원치료비와 소득수준과의 상관관계를 확인해 볼 필요가 있으며, 또는 실증분석에서 가구의 소득을 변수로 추가하여 소득에 대해 통제된 후에 건강상태의 영향도를 살펴보는 것이 바람직할



것이다.

셋째, 건강위험도에 따른 위험자산 보유액 그래프를 보면 건강 고위험군은 위험자산 보유액이 건강 저위험군의 3분의 1정도로 매우 낮게 나타나고 있다. 위험자산 보유비율이 건강위험도와 상관없이 일정하게 나타난다는 그래프에 근거하면 건강 저위험군은 건강 고위험군보다 위험자산 보유액 규모도 3배 정도 크고 전체 금융자산도 그에 비례하여 매우 크다는 것을 유추할 수 있다. 따라서 건강 고위험군과 건강 저위험군은 실제로는 소득에 의한 분류일 수 있으며 따라서 향후에 소득 효과에 대한 통제가 더욱 철저하게 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 위험자산의 정의와 분류기준에 대해 명확히하는 것이 필요하다. 기존 연구에서 위험자산이 어떻게 정의되었는지, 본 논문에서는 어떤 기준으로 구분하여 모델에 포함시켰는지에 대한 설명이 추가되어야 할 것이다.

II-1 주제

빈곤선 결정기준의 타당성 검증 : 재산의 소득환산제도를 중심으로

정지운 / 성균관대학교 글로벌리더학부 교수

본 논문은 현행 국민기초생활보장제도에서 수급자의 선정 및 급여액의 결정에 활용되는 재산의 소득환산제도를 통해 빈곤선 결정기준의 타당성을 검증하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 환산율 산정의 이론적·논리적 정합성과 무관하게 일반재산의 소득환산율의 하향조정은 빈곤가구의 선정 및 소요예산 증가에 민감하게 작동하지 않는다. 둘째, 재산의 소득환산제도 중 기본재산액의 차감 및 적용방식에 따라 빈곤가구 선정(빈곤율) 및 소요예산(빈곤갭)이 급격하게 증대될 것으로 예상된다. 더불어 당초 공평성을 제고하고자 이분화된 경계선 방식에서 소득인정액 기준으로 전환하였지만, 기본재산액의 상향(주거용재산)과 음(-)의 재산을 허용하지 않는 방식은 오히려 수직적 공평성을 저해하는 것으로 평가된다. 셋째, 재산의 유형별 환산율을 상이하게 적용하기 때문에 가구의 보유 재산의 차이에 의해 수평적 공평성의 문제가 발생한다. 특히 '얼마의 기간 동안 나눠 써야 하는가?'라는 의미에서 재산의 유형 간 차이가 과도하며, 추후 소득-순가치(income-net worth)와 같이 생애기간에 연동하는 방안으로 전환하는 것이 필요하다(Weisbrod and Hansen, 1968; Brandolini and Smeeding, 2010; 정지운, 김주현, 2014).


토론요약 1

소득환산제도, 우리의 독창적 수급자 선정기준

김태완 / 한국보건사회연구원 연구위원

본 논문은 국민기초생활보장제도의 중요한 선정기준 중 하나인 소득인정액 중 재산의 소득환산제도에 대해 분석하고 있다. 기초생활보장 수급자 선정을 위한 중요한 제도임에도 그 중요성에 비해 그간 연구가 많이 진행되지는 않았다. 하지만 올해 재정패널 학술대회에서 이를 다루게 된 점은 의미가 있다고 본다.

논문의 발전에 조금이나마 도움을 드리고자 몇 가지 말씀을 드리고자 한다.

본 논문의 의의를 강조한다는 점에서 결론에서 연구자는 재산의 소득환산율보다는 기초공제액의 효과가 더 크다고 설명하고 있다. 기초생활보장제도가 도입될 당시 재산의 소득환산제도로 인한 수급자 탈락을 방지하기 위해 도입한 제도가 기본재산액 개념이다. 재산을 환산하여 능력을 파악한다는 취지에 비추어 동 제도는 금방 폐지되어야 하는 것이 바람직하였다. 하지만 정부에서 재산의 소득환산제도를 보완하여 기초생활보장수급자의 사각지대를 줄인다는 측면에서 환산율보다는 기본재산액을 조정하는 것이 수급자를 늘리면서 정부 재정부담을 줄일 수 있다고 판단하고 지금까지 운영되고 있다. 또한 환산율 조정은 2013년에 한 차례 진행된 반면에 기본재산액은 세 차례에 걸쳐 진행되었다. 즉 환산율보다는 기본재산액을 통해 쉽게 정책을 운영해 온 것이다. 하지만 연구자의 결과를 보면 오히려 기본재산액 효과가 크게 나타난다고 지적함으로써 그동안의 정책판단에 미스가 있었다는 것으로 보인다. 따라서 제도 변경시 더 세밀한 분석이 요구된다는 점을 본 연구에서 보여주

고 있다는 점은 매우 큰 의미가 있다고 본다.

두 번째로 패널자료가 지니고 있는 장점을 살리는 점에서 연구자는 6차 조사자료에 한정되어 분석을 진행하고 있다. 이미 재산의 소득환산제도도 변하고 있다는 점에서 재산의 소득환산제도에 대해 패널자료의 여러 시점 간 분석이 있었다면 더 좋은 함의를 많이 도출해 낼 수 있을 것으로 보인다.

세 번째로 발표자는 빈곤율이 1.69%p가 줄어든다는 점에서 환산율을 조정해도 재정에 대한 부담은 크지 않다고 지적하고 있다. 하지만 기초생활보장제도가 우리나라의 대표적 공공부조제도이므로 국민들이 기대하고 있는 바가 크다. 그러한 점에서 현재 국민의 2.7%를 지원하고 있음에도 많은 예산이 소요되고 있다. 연구자가 지적하신 약 1.7% 정도의 수급자들이 증가하게 된다면 이는 많은 예산이 소요될 것으로 보이며, 이 중 부양의무자 기준 등에 의한 탈락자를 추정해봐도 약 5~6천억원이라는 큰 예산이 소요된다고 할 수 있다. 이미 각주에서 연구자도 57백억원에서 84백억원까지 추정하고 있다는 점에서도 결코 낮은 예산이라고 판정하기에는 한계가 있다고 본다.

네 번째로 현재 추진 중인 맞춤형 급여체계로 전환시의 빈곤추정 결과와 그 소요재원을 예시하고 있다. 하지만 가정에서 고려되어야 할 점은, 기초생계비 설정 시 정부발표 최저생계비 약 150만원을 기준으로 있는데 향후 맞춤형급여로 변경시 생계급여의 기준선은 현재의 최저생계비에서 주거, 의료 및 교육 급여가 제외된 상태에서 설정하게 된다는 점이다. 동 금액들은 최저생계비의 약 25% 정도로 이를 제외하면 최저생계비가 150만원이 아닌 재정패널이나 가계금융조사의 금액 수준과 비슷한 수준에서 설정될 것으로 보인다. 따라서 연구자의 추정은 다소 수정될 필요가 있다.

연구자는 지속해서 재산의 소득환산제도를 연구하고 있다는 점에서 향후에도 더 좋은 논문을 통해 동

제도를 보완할 수 있도록 정부가 운영하는 제도에 대해 지속적으로 문제제기를 해주기를 바란다. 하지만 재산의 소득환산제도는 다른 국가에서는 운영되지 않고 있는 우리나라의 독창적인 수급자 선정기준이라는 점에서 다른 제도들에 비해 의미가 더 큰 제도라 할 수 있다. 또한 국내는 물론 해외에서도 손을 꼽을 정도로 연구가 많이 진행되지 않고 있다는 점에서 연구자들의 계속적 관심과 연구가 진행되었으면 하는 바람이다.

토론요약 2

소득환산을 낮게 유지할 수밖에 없어

이혜원 / 한국조세재정연구원 부연구위원

국민기초생활보장제도의 재산의 소득환산제도나 부양의무자 기준에 내재된 불합리성은 학계나 전문가 집단에 의해 지속적으로 제기되어 온 이슈이다. 내년부터 국민기초생활보장제도가 통합급여 체계에서 맞춤형급여 체계로 바뀌어 일부 급여에 대한 보장성이 확대되고, 부양의무자 기준이 대폭 완화될 예정이라고 하나, 바뀐 제도하에서도 생계급여 선정액에는 여전히 재산의 소득환산제도가 적용되고 제도에 내재된 문제점이나 불합리성이 그대로 남아있기 때문에 이에 대한 연구가 필요하다고 생각된다. 기본적으로 기초생활보장제도의 개편방향은 제도의 논리적 타당성을 높이고, 사각지대를 축소하며, 제도의 내적·외적 형평성을 제고하는 방향으로 가되 예산 제약에 대한 고려도 간과할 수 없을 것이다. 본 원고는

재산의 소득환산제도를 중심으로 빈곤선 결정기준의 타당성을 검증하는 데 목적을 두고 있다. 구체적으로는 현 제도의 설계가 수직적 공평성과 수평적 공평성에 위배될 여지가 존재하고 있음을 실증적으로 보이고, 실증분석 결과를 토대로 정책점 시사점을 도출하고 있다.

저자가 지적하듯이 재산의 소득환산율이 왜 보유한 재산을 2년 동안 소진할 것을 가정하고 산정되었는지는 논리적 설득력을 갖기보다는 사회적 합의, 소득인정액 전문위원회 심의에 바탕을 둔 결과로 알려져 있다. 그렇기 때문에 재산의 소득환산율은 좀 더 합리성과 논리적 근거를 강화하는 방향으로 가는 것이 바람직하다고 본다. 저자는 현 제도의 재산 처분 기간을 12개월에서 24개월로 대폭 확장하여도 빈곤율의 증가 정도가 크지 않으며, 이에 따라 소요예산의 증가도 크지 않을 것으로 추정하고 있다. 이는 최저생계비 근처에서 재산을 갖고 있는 사람들의 비중이 높지 않기 때문인 것으로 추정된다. 이러한 결과는 재산의 소득환산율을 현행 수준보다 하향조정하는 것이 정책적으로 큰 부담을 초래하지 않으면서 제도의 보장성을 확대하는 방안일 수 있다는 정책적 시사점을 제공한다.

현행 재산의 소득환산제도에 내재된 수직적 공평성에 관한 부분은 저자의 의견에 전적으로 동의하는 바이다. 다만, 재산유형별 소득환산율의 차이에 따른 수평적 공평성의 위배는 재산유형의 특성상 어느 정도 불가피한 측면이 있다고 판단된다. 주거용 재산의 소득환산율은 2012년까지 기본재산의 소득환산율과 동일하였으나, 2013년에 4.17%에서 1.07%로 하향조정된 바 있다. 그러나 영국, 독일, 호주 등 여러 선진국의 공공부조 수급자 선정에서는 주거용 재산은 재산으로 간주하지 않는 추세이다. 이는 거주용 주택이 사용가치는 있지만, 주택의 소유자 혹은 점유자가 공간을 활용하고 있는 한 부분 매각이 가능하지 않기

때문이다. 그렇기 때문에 주거용 재산의 소득환산율을 대폭 낮게 유지하는 것은 재산 유형의 특성상 불가피한 측면이 있으며, 추후 주거용 재산을 수급자 선정 시에만 사용하고 급여 산정 시에는 반영하지 않는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 금융자산의 경우, 일반재산에 비해 환급성이 높기 때문에 높은 소득환산율을 적용하는 것이 타당하다고 생각된다. 다만, 일반 재산에 비해 1.5배 높은 소득환산율을 적용하는 것이 논리적으로 타당한지에 대해서는 재고의 여지가 있다고 본다.

마지막으로 재정패널은 가계동향조사 등 타패널과 비교 시 가중치를 적용하더라도 평균소득, 중위소득이 상대적으로 낮게 나타나고 있음을 고려하여 빈곤율과 빈곤갭 추정결과의 해석에 유의할 필요가 있음을 덧붙인다.

II-2 주제

취업은 탈빈곤을 촉진하는가?
빈곤의 상태지속성과 빈곤의 지속기간
의존성 분석을 중심으로

양정승 / 한국직업능력개발원 부연구위원

본 연구는 Heckman(1981)의 추정법과 Wooldridge(2005)의 CML추정을 사용하여 빈곤의 상태지속성 모형을 분석하고, 개인의 이질성을 통제한 이산시간 다기간 위험률 모형을 사용하여 빈곤 탈출의 빈곤지속기간 의존성 모형을 분석하여 취업의 탈빈곤 촉진 효과를 살펴보았다.

분석결과 현재의 취업여부는 가구주의 취업이든 배우자의 취업이든 현재의 빈곤상태를 벗어나는 데 매우 중요한 역할을 하고 있음을 볼 수 있었다. 다만 이러한 취업이 직업능력 향상을 통한 빈곤 재진입을 저지하는 효과를 가지고 있는지는 다소 의문이 들었다. 상태지속성 추정 모형결과 Heckman 추정에서는 임시·일용직 취업과 자영업 취업의 경우 오히려 현재의 빈곤가능성을 높일 가능성이 있는 것으로 나타났다. Wooldridge 추정에서는 전기 시차변수가 대부분 통계적 유의성이 없었다. 반면 탈빈곤의 빈곤지속기간 의존 모형에서는 전기 취업여부가 현재의 탈빈곤 확률을 통계적으로 유의하게 낮추는 것으로 나타났다. 향후 취업여부와 빈곤의 상태의존성 모델을 동시에 추정하는 연립방정식모형(simultaneous equations model)으로 발전시킬 필요가 있는 것으로 보인다.

이러한 결과들에 비추어 볼 때, 취업알선 우선의 현재 정책이 단기적인 탈빈곤에는 도움을 줄 것으로 판단할 수 있지만 탈빈곤 상태를 유지하면서 장기적인 직업능력 향상으로 이어질지에 대해서는 의문이 제기된다고 볼 수 있다. 다만 현재의 분석결과만 가

지고는 장기적 효과의 유무와 방향을 이야기하기 어렵기 때문에 현재의 정책이 무용하다고 판단하기 보다는 현재의 정책기조와 더불어 장기적인 직업능력을 향상시키기 위한 추가적인 정책방향을 설정하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

한편 빈곤의 경우 전기의 빈곤여부에 강하게 의존하고 있어서 강한 상태의존성을 보이고 있었으며, 빈곤 지속기간이 길어질수록 빈곤을 탈출하는 것이 더욱 어려운 것으로 나타났다. 즉 빈곤함정(povety trap)이 존재하는 것으로 볼 수 있었다. 따라서 빈곤층의 취업을 통하여 탈빈곤할 수 있도록 도움과 동시에 각종 사회서비스의 제공과 사례관리를 통하여 개인의 점진적인 근로능력 향상과 가정환경을 개선하여 빈곤함정에서 스스로 빠져나올 수 있도록 지속적으로 돕는 정책이 계속적으로 요구된다고 할 수 있다.

재의 취업여부가 현재의 빈곤상태 여부에 미치는 영향을 분석하는 것을 넘어 과거의 취업여부가 현재의 빈곤상태에 미치는 영향과 현재와 과거의 취업여부가 빈곤상태의 지속성에 미치는 영향을 분석하고 있다. 이로써 연구자는 장기적인 관점에서 현재의 취업 우선정책이 저소득 빈곤층에게 얼마나 탈빈곤에 도움이 되고 있는지 평가하고자 한다.

본 연구는 정책의 단기적인 효과뿐 아니라 장기적인 효과를 평가함으로써 정책입안자에게 보다 근본적인 정책 방향성을 고민하도록 한다는 점에서 흥미로운 주제로 판단된다. 또한, 상태의존(state dependence) 모형을 사용할 경우, 불편추정량을 얻기 위해 Heckman(1981)이나 Wooldridge(2005)의 방법을 이용한 것은 적절한 선택으로 보인다. 6개년의 패널데이터 기간도 비록 노동패널 자료에 비하면 기간이 짧겠으나 앞의 두 모형이 모수들을 근사(近似)하게 추정하기에는 충분한 것으로 판단된다.¹⁾

다만, 연구를 보다 개선하기 위해 아래와 같은 몇 가지 측면에서 검토와 고민이 필요할 것으로 보인다.

또한 본 연구는 직업훈련을 통해 취업하였을 때 그 취업자가 과연 취업한 현재, 그리고 미래에까지 지속적으로 탈빈곤할 수 있는지의 문제를 제기하고 있다. 따라서 이 문제를 다루기 위해서는, 기존에는 비취업 상태이었다가 취업이 된 개인들이 취업을 기점으로 취업한 기(期)와 그 다음 기에 빈곤상태가 어떠한가를 분석해야 한다. 그러나, 본 연구의 실증분석 설명변수들을 살펴보면 실증분석이 다루는 문제는 원래 연구의 취지와 다소 그 내용에 차이가 있다. 현재 연도와 전년의 업종별 직업 유무의 터미변수들을 설명

 **토론요약 1**

연구주제와 부합하는 보다 정교한 실증분석 필요

이동규 / 한국조세재정연구원 부연구위원

본 연구는 현재 시행되고 있는 취업우선 지향적인 직업훈련 정책의 효과를 취업이 탈빈곤에 얼마나 영향을 미치는지의 관점에서 분석하고 있다. 단순히 현

1) Akay(2012)는 Heckman 방법의 경우 5개년 이하의 짧은 기간 패널자료를, Wooldridge 방법은 5~8개년의 다소 긴 기간의 패널자료를 추정하는 데 비교우위가 있으나 장기(15~20년) 데이터는 서로가 수렴하는 것으로 말하고 있다. 이 논문의 결과를 감안할 때, 6개년 패널데이터는 두 방법을 사용하는 데에 있어 기간 상의 문제는 크지 않은 것으로 판단된다. 원문은, Akay, A. 2012, "Finite-sample Comparison of Alternative Methods for Estimating Dynamic Panel Data Models," *Journal of Applied Econometrics*, 27: 1189~1204.

변수로 사용하였기에 이 경우, 실증분석은 종사상의 지위별로 개인이 현재와 과거에 직업을 가지고 있는지의 여부가 탈빈곤에 어떤 영향을 주는가를 파악하는 것이 된다. 엄밀한 의미에서 취업우선의 직업훈련 정책의 효과와는 거리가 있다.

또한, 전기 종속변수를 설명변수로 넣은 상태의존 모형과 빈곤 지속기간 의존성 모형을 선택함으로써, 실증분석이 취업의 장기 탈빈곤에 대한 영향을 분석하는 것보다는 빈곤이 빈곤을 낳는 구조적인 의존성을 분석하는 것에 보다 초점이 맞춰져 있다. 따라서 본 연구가 서두에 제기한 문제의식을 그대로 유지하기 위해서는 모형에서 사용한 설명변수를 재선별하는 노력이 필요하다. 더불어, 빈곤 지속기간 의존성 모형에 대해서도 이 모형을 과연 사용해야 할지, 사용한다면 어떻게 모형을 조정하는 것이 제기된 문제에 접근하기에 적절할지 재고해야 할 것으로 보인다.

덧붙여, 본 연구는 데이터를 선정하는 과정에서 전체가구를 대상으로 하지 않고 빈곤가구 및 차상위계층 등만을 대상으로 하였다. 그리고 그 이유를 “빈곤의 상태의존성의 비선형성으로 인하여 결과를 왜곡할 수 있다고 생각하였기 때문”으로 설명하고 있다. 여기에서 빈곤 상태의존성의 비선형성이 정확히 어떤 것을 말하는지 모호할 뿐만 아니라, 빈곤가구에 한 번도 속하지 않은 표본도 포함한 분석결과를 본 연구의 결과와 비교하는 것도 의미 있을 것으로 보인다. 왜냐하면 표본의 범위를 확대할 경우, 개개인의 특성변수가 빈곤에 미치는 영향을 보다 정확하게 추정할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 학력이 높은 사람은 대부분 빈곤층에서 벗어나 있다고 가정해보자. 이러한 분포에서 빈곤층만을 표본으로 삼을 경우, 실제로는 학력이 빈곤과는 역의 상관관계를 강하게 보임에도 불구하고 표본 추출의 문제로 학력과 빈곤의 상관관계가 정확하게 추정하지 못할 수 있다.

본 연구의 분석결과를 보면, 가구주 본인의 학력은

탈빈곤에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나온다. 그러나 기존의 많은 연구들에서 교육수준이 소득에 상당한 영향을 미치는 것으로 밝혀져 있음을 상기한다면 본인의 학력이 탈빈곤에 영향을 주지 못하는 것은 쉽게 받아들여지지 않는다. 한 가지 가능성은 앞 단락에서 예를 들어 언급한 표본선정의 문제이다. 이에 대해서는 상술한 바와 같이 표본의 범위를 확대하여 모형을 추정한 뒤 기존 결과와 비교분석할 필요가 있다.

또 다른 가능성으로는, 학력과 종사상의 지위(편의상 이하에는 ‘종사상의 지위’ 대신 ‘직업’으로 표현함) 사이의 상관성 문제이다. 상용직에는 임시·일용직이나 여타 직업과 비교할 때 상대적으로 고학력자일 가능성이 높을 것으로 예상되는바, 이 경우 학력 변수와 직업 더미변수들 간의 다중공선성의 문제를 고려하는 것도 좋을 것으로 보인다. 학력과 직업 더미변수들을 번갈아 모형에서 제외하고 어떠한 결과가 나오는지를 살펴보면 본 연구의 분석결과를 이해하는 데에 도움이 될 것이다.

한편, 본문에서는 Wooldridge 방법의 분석결과를 놓고 전기 시차변수의 결과가 Heckman 방법의 추정결과와 다르게 나온 이유를 Wooldridge 방법에서 사용하는 모든 기의 직업 변수들에 의한 공선성 문제일 것으로 예상하고 있다. 그러나 전기 시차변수가 모든 기의 직업 변수와 선형관계에 있다면 현재 기의 직업 변수 또한 모든 기의 직업 변수와 선형관계에 놓여 있을 가능성이 높을 것이기에 문제의 해석을 공선성에서 풀어가는 것은 부적절한 것으로 보인다.

마지막으로 Heckman과 Wooldridge 방법의 추정결과에서 Random Effect(RE)와 관련된 모수들(Heckman 방법에서는 θ , $\sigma\alpha$, Wooldridge 방법에서는 ζ , $\sigma\alpha$)에 대한 추정결과도 함께 제시하고 그 의미도 추가 설명한다면 더 좋을 것으로 보인다. 특히, RE가 얼마나 분산이 큰지를 알면 전체적인 추정결과

를 해석하는 데에도 도움이 되어 본 연구의 함의를 더 풍성하게 만들 것으로 기대된다.

토론요약 2

연구목적에 맞는 종속변수 사용에 주의 기울여야

한중석 / 한국조세재정연구원 부연구위원

본 연구는 한국조세재정연구원의 재정패널 조사 1차년도부터 6차년도 자료를 이용하여, 한 가구의 빈곤상태가 다음 기 빈곤 확률에 미치는 영향과 빈곤상태가 빈곤 지속기간에 의존하는지 여부를 실증적으로 분석하고 있다. 동시에 여러 가지 가구 특성변수들이 빈곤 지속 확률에 미치는 영향을 분석하고 있으며, 가구주(와 배우자)의 취업여부와 종사상 지위가 빈곤 탈출 확률에 미치는 영향에 대해서 중점적으로 분석하고 있다.

먼저, 빈곤 상태지속성을 분석하기 위해 전기 빈곤상태가 이번 기 빈곤 확률에 미치는 영향을 추정한다. 이때 발생하는 초기조건 문제를 해결하기 위해서 Heckman 방법과 Wooldrige가 제시한 조건부 최우 추정법을 사용했다. 다음으로 빈곤의 지속기간 의존성 여부를 분석하기 위해서 이산시간 위험률 모형을 사용하였다.

주요한 실증분석 결과를 정리하면, 취업여부가 빈곤 상태지속성에 미치는 영향에 대해서는 이번 기 취업상태는 빈곤 상태지속성을 줄이는 반면, 전기 취업

상태는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 탈빈곤의 빈곤 지속기간 의존성 추정결과를 살펴보면 이번 기의 취업상태는 탈빈곤 확률을 높이는 역할을 하지만, 전기 취업상태는 오히려 탈빈곤 확률을 낮추는 결과를 보이고 있다. 뿐만 아니라, 보이지 않은 이질성(unobserved heterogeneity)을 통제했음에도 불구하고 기존에 한국노동패널을 가지고 빈곤의 기간 간 의존성을 분석한 김환준(2013)과는 달리 기간 간 의존성이 매우 강한 것으로 추정되고 있다.

본 연구는 최근 학계와 정책 당국에서 높은 관심을 보이고 있는 빈곤 문제에 대해서 정량적으로 분석하고 있다는 측면에서 그 의의가 있다. 하지만 다음과 같은 부분들에 대해서 논의가 필요하다고 생각한다.

첫째, 본 연구는 핵심적인 문제의식과 실증분석 간에 일관성이 불분명하다. 필자가 서론에서 제시한 핵심적인 문제의식은 “과연 이러한 취업우선 정책이 이렇게 장기적인 탈빈곤으로 이어질 수 있는 근로능력 향상을 제공한다고 할 수 있을 것인가에 대한 질문”이라고 밝히고 있다. 하지만 실증분석에서는 취업여부와 종사상의 지위가 탈빈곤 확률에 미치는 영향을 분석하고 있다. 즉, 취업우선 정책 혹은 효과적인 직업훈련 정책이 탈빈곤에 미치는 영향을 직접 분석하고 있지 않다. 이를 위해서는 취업 우선 혹은 직업훈련과 관련된 정책변수들이 빈곤 상태지속 함수나 탈빈곤 확률 함수에 설명변수로 포함되어야 하나, 이를 반영하고 있지 않다. 보다 엄밀한 분석을 위해서는 취업우선 정책과 직업훈련 정책이 취업여부와 임금수준²⁾에 미치는 영향을 분석하는 1st stage 분석과 취업여부와 임금수준가 탈빈곤 확률에 미치는 영향

2) 임금수준은 직업의 질(job quality)를 측정하기 위한 대리변수로 고려되었다.

을 분석하기 위한 2nd stage 분석으로 구성해야 된다. 본 연구에서도 2nd stage 분석을 염두에 두고 취업상태가 빈곤 지속상태 혹은 지속기간에 미치는 영향을 분석한 것으로 추측된다. 하지만 이를 바탕으로 고용정책과 연결시켜 해석을 하는 것은 무리가 있다고 판단된다.

두 번째는 빈곤 상태지속성 분석과 빈곤 지속기간 의존성 분석 간에 관계에 대해서 논리적인 설명이 필요하다고 본다. 두 분석 방법이 서로 보완적인 역할을 하는지 아니면, 같은 문제를 분석하기 위한 단순히 다른 방법들인지에 대한 설명이 필요하다고 본다. 그리고 두 번째 경우라면 두 방법론의 차이가 무엇이고, 실증분석 결과는 어떻게 다른 의미를 가지는지 등에 대한 논의가 추가적으로 필요하다. 그렇지 않고는 다양한 계량분석을 시도했다는 것 이상의 의미를 찾기 어렵다고 생각된다.

다음으로 본 연구에서 사용된 빈곤 상태의 정의에 대한 자세한 논의가 필요하다. 김환준(2013)을 비롯한 기존 연구들은 최저생계비를 활용한 절대적 빈곤 개념을 사용하였지만 본 연구에서는 ‘중위가구소득의 50% 미만인 경우’를 빈곤 가구로 정의하였다. 최저생계비를 이용한 절대적 빈곤의 경우, 빈곤 탈출의 개념이 최저생계비 수준 이상으로의 움직임을 말하기 때문에 그 의미가 분명하다. 하지만 중위가구소득 50% 미만의 경우는 빈곤 탈출의 개념이 명확하지 않다. 본 연구에서 사용된 빈곤 상태는 상대적 빈곤의 개념이기 때문에 빈곤의 탈출이 해당 가구의 소득이 높아지면서 이루어지는 것인지, 다른 가구들의 소득

이 낮아져서 발생하는 것인지에 대해서 판단하기 어렵고 이러한 두 가지 경우는 정책적 의미도 다르기 때문이다. 따라서 본 연구에서 절대적 빈곤이 아닌 상대적 빈곤을 사용함으로써 얻을 수 있는 학술적 혹은 정책적 의미에 대해서 보다 심도 있는 논의가 필요하다.

네 번째는 추정결과에 대해서 논의하고자 한다. 다양한 추정결과 중 탈빈곤 지속기간의 의존성 추정결과에 대해서 초점을 맞추고자 한다. 추정결과 중에서 가장 중요한 결과는 가구 특성, 가구주와 배우자 특성 그리고 보이지 않은 이질성까지 고려했음에도 불구하고, 탈빈곤 확률의 기간 간 의존성이 여전히 존재한다는 점이라고 생각된다. 이 결과는 한국노동패널을 사용한 김환준(2013)의 결과에 전면적으로 배치되는 결과이다. 탈빈곤의 기간 간 의존성의 존재여부는 정책적으로 다양한 의미를 가지고 있다. 기간 간 의존성이 존재하지 않는 경우 빈곤 지속기간은 가구의 특성으로 인한 것이기 때문에 탈빈곤을 위한 정책은 직접적인 보조를 통해서 이루어지는 것이 가장 효과적이다. 반면 기간 간 의존성이 있는 경우는 그 의존성을 발생시키는 원인에 대한 분석을 추가적으로 실시하여 기간 간 의존성이 발생하지 않게 하는 정책을 사용할 수 있다.³⁾ 따라서 서로 다른 자료를 사용했을 때 정반대의 결과가 나온 경우에는 보다 깊이 있는 분석이 필요하다고 판단된다. 상반된 결과가 나온 것에 대해서 본 연구는 한국노동패널이 상대적으로 오래된 표본이기 때문이라는 주장을 하고 있다. 이를 위해서는 실제로 재정패널과 노동패널의 표본

3) 기간 간 의존성 문제는 탈빈곤 문제뿐만 아니라 실업에서도 매우 중요한 문제로 다루어지고 있다. 실업이 지속될 확률이 이전 실업기간에 의존하는지 여부를 실증적으로 분석하는 최신 연구들에 다양하게 이루어지고 있다. 실업의 기간 간 의존성이 없다는 실증 분석 결과를 보여주는 연구들은 실업의 기간 간 의존성은 개별 근로자의 보이지 않는 특성 혹은 최근에는 layoff 된 근로자들이 이전에 일했던 사업장으로 재취업(이를 recall이라고 함)하는 경우 등으로 인해서 발생하는 것임을 보이고 있다. 이러한 경우 장기 실업 근로자를 취업을 시킬 것인가 직접적으로 보조를 할 것인가에 대해서 다양한 정책적 논의가 이루어지고 있다. 반면 실업 기간의 의존성이 있다는 것을 보여주는 연구들은 기간 간 의존성이 나타나는 원인을 인적자본의 감가상각 혹은 실업의 낙인 효과를 통해서 설명하고 있으며, 이 경우 장기 실업자를 재취업시키기 위해서는 직업훈련과 낙인 효과를 완화시킬 수 있는 정책들을 사용하는 것이 타당하다는 논의를 하고 있다.

에 대한 기초통계량을 비교함으로써 표본들이 어떤 측면에서 어떻게 다른지에 대한 논의가 필요하나 그러한 부분이 없다는 것이 아쉽다. 하지만 본 연구의 추정결과와 김환준(2013)의 결과가 다르게 나타난 이유는 단순히 표본 문제는 아니라고 생각된다. 가장 큰 차이점은 세 번째로 논의된 빈곤의 정의에 있다고 본다. 김환준은 절대적 빈곤을 가지고 분석한 반면 이 연구는 상대적 빈곤을 가지고 분석하고 있다. 그 결과 기간에 대한 터비 변수들의 추정결과뿐만 아니라, 가구주의 학력에 대한 결과도 다르게 나타나는 것을 볼 수 있다. 일반적으로 학력이 높을수록 높은 임금을 받는 것으로 알려져 있기 때문에 학력이 절대적 빈곤 탈출 확률을 높일 것이라는 것은 예상 가능하고, 이와 더불어 김환준의 추정결과 대졸자가 가장 높은 빈곤 탈출 확률을 보이고 있다. 반면, 본 연구에서는 가구주의 학력이 빈곤 탈출 확률에 아무런 영향을 주지 않는다. 하지만 상대적 빈곤 탈출 확률의 경우는 학력이 영향을 주지 않을 수 있다. 같은 학력 수준의 경우 다른 모든 조건을 통제했을 경우 같은 임금수준을 보장해주기 때문에(학력에 대한 return rate이 동일) 학력만으로 상대적인 소득 수준의 변화가 일어나지 않을 가능성이 크다고 판단된다. 기간 간 의존성 논의로 다시 돌아가면, 상대적 빈곤 탈출 확률에서 기간 간 의존성 변수들은 빈곤 탈출 확률보다는 소득수준 이동확률을 설명하고 있다고 보는 것이 더 타당하다고 생각된다. 따라서 기간 간 의존성은 소득수준 이동이 적게 일어나고 있는 것을 보여주는 것이지 빈곤 탈출의 기간 간 의존성을 나타내는 것이 아닐 수 있다. 따라서 본 연구의 연구 목적에 따라서 상대적 빈곤과 절대적 빈곤 중에서 어떤 변수를 종속 변수로 사용할 것인지에 대해서 좀 더 깊은 고찰이 필요하다고 생각된다.

마지막으로 재정패널 데이터 활용도에 대한 논의를 하고자 한다. 본 연구의 연구 목적인 빈곤 탈출과

취업, 고용정책의 효과 등을 분석하고자 한다면, 노동패널을 가지고 하는 것이 더 타당하다고 본다. 개인별 근로에 대한 변수들은 자료구성의 목적상 노동패널이 재정패널보다 우위를 점하고 있기 때문이다. 기존 연구들이 노동패널을 통해서 취업과 빈곤 탈출 확률 간의 연구를 한 것이 당연한 것이었다. 재정패널은 노동패널에 비해 근로자의 일자리 정보가 부족한 반면, 다른 측면에서 강점이 있다. 재정패널을 통해서 빈곤 지속기간 의존성 혹은 빈곤 탈출 확률에 관한 연구를 하고자 한다면 보다 정책적 변수들에 초점을 맞출 것을 제안한다. 재정패널에는 다른 자료들보다 복지현황과 관련된 자료들이 풍부하다. 본 연구에서 설명변수 중 하나로 기초수급 여부를 고려했는데, 이와 같은 정책변수들이 풍부하다는 것이 재정패널의 강점이다. 복지 관련 변수들을 보면, 국민기초생활보장급여, 고령층 정부지원 현금, 정부지원현금, 자녀양육지원금 등의 변수들이 존재한다. 이러한 지원 정책들의 목적이 바로 빈곤 가구의 소득을 지원해주는 것이라고 볼 때, 이런 변수들에 대한 논의를 통해서 정책변수들이 실제 빈곤 탈출에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 실증분석이 가능하다고 본다. 뿐만 아니라, 재정패널에서는 근로장려금에 대해서 수급여부와 근로시간 변화 등에 정보를 제공하고 있다. 이들 변수를 활용하면, 근로장려금이 취업률 재고를 통해서 빈곤 탈출 확률에 미치는 영향을 분석할 수 있을 것이라고 본다. 근로시간 변화 변수를 통해서 노동공급의 변화가 빈곤 탈출에는 어떠한 영향을 주는지에 대한 변화까지 분석할 수 있을 것을 기대된다.

본 연구가 발전적인 방향으로 전개될 수 있을 것으로 생각되는 다섯 가지 부분에 대해서 논의했다. 빈곤문제와 빈곤을 벗어나게 하는 정책에 대한 고민은 매우 중요하고 현재 시점에서 시의적절하다고 생각된다. 재정패널 자료는 그 특성상 빈곤가구에 대한

다양한 정책에 대한 변수를 포함하고 있기 때문에 충분히 활용가치가 높은 자료라고 판단된다. 따라서 본 연구에서 재정패널을 잘 활용하여 학술적으로 정책적으로 수준 높은 연구를 지속했으면 하는 바람이다.

Ⅲ-1 주제

재정패널 자료를 이용한 우리나라 소득빈곤 및 자산빈곤의 이행추이 분석

김성태 / 청주대학교 경제학과 교수

김명규 / 청주대학교 경제학과 교수

본 연구는 재정패널 1~6차 자료를 이용하여 빈곤을 소득과 자산기준으로 4분하여 소득빈곤과 자산빈곤에 동시에 직면하는 구조적 빈곤과 소득은 빈곤하나 자산은 빈곤하지 않은 확률적 빈곤계층에 초점을 맞추어 그 실태를 분석하였다.

주요 분석결과, 첫째 소득 빈곤계층은 소득 비빈곤층보다 연령이 높고, 교육수준은 약 5년 정도 낮고, 가구원 수와 19세 이하 가구원 수는 소득 비빈곤층보다 적고, 가구주 성별은 남성비율이 높으며, 점차 여성 가구주가 많아지고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 구조적 빈곤은 시장소득 기준으로 추세가 지속적으로 상승하다가 2013년 소폭 하락하였다. 구조적 빈곤계층은 부채가 부동산 자산 및 금융 자산에 비하여 현저하게 많아 일단 소득빈곤으로 떨어지면 자산이 거의 없어 말 그대로 빈곤에서 벗어나기가 쉽지 않은 구조적인 문제를 가지고 있음을 확인하였다. 또한 공적 이전소득이 구조적 빈곤을 줄이는 데 효과적이지 못했다는 것이 드러났다. 셋째, 확률적인 빈곤계층의 자산규모는 구조적 빈곤계층에 비하여 현저하게 많고, 부채는 작아 자산구조는 전체적으로 양호하게 나타났다. 특히, 시장소득 기준 확률적 빈곤율을 보면 구조적 빈곤에 비하여 자산과 소득 두 측면에서 양호해지고 있는 것으로 드러났다. 넷째, 이행 확률의 추이에 따르면, 확률적 빈곤층은 일시적 소득 빈곤 상태에 있음이 확인되었음에 반해, 구조적 빈곤층은 빈곤 함정에서 벗어날 확률이 점차 떨어지고 있



는 것으로 확인되었다. 특히, 눈에 띄는 분석결과는 구조적 빈곤층의 소득이 증대되어 소득빈곤에서 벗어나더라도 단기적으로 자산빈곤에서 벗어나기 어려웠다는 것이다.

구조적 빈곤을 개선하여 당분간 확률적 빈곤 또는 자산 비빈곤계층으로 이행시키려면 자산형성 지원 프로그램, 더 나아가 빈곤계층의 부채를 줄일 수 있는 현실적인 대안을 제시하려는 노력이 필요하다는 정책적인 시사점을 찾을 수 있었다. 특히, 자산빈곤 탈출은 장기적인 관점에서의 접근이 필요하므로 장기적이고 지속적인 정책 추진이 중요함을 확인할 수 있었다.

다. 또 하나는 빈곤 함정이라는 개념이 그동안 이해하고 있던 개념이 상이하다. 마지막으로 시장소득과 최저생계비를 비교한 부분이다. 최저생계비를 자세히 살펴보면 경상소득과 유사하다. 차라리 경상소득과 비교했어도 도움이 되었을 거라고 생각한다.


데이터 처리 부분에 있어 절대빈곤선 기준으로 사용되는 최저생계비를 연도별로 나타내고 있는데, 정책적으로 사용하는 부분이며, 현실에 가장 가까운 데이터를 사용하는 것이 맞다고 판단한다. 또한 본 연구에서 산출한 연도별 근로소득, 시장소득, 경상소득에 대한 월평균 소득 추이 데이터를 살펴보면 전체 근로소득 증가율이 -2.9%인데 빈곤층의 소득증가율이 -1.5%, 비빈곤층이 0.2%인데, 대다수가 비빈곤층인데 -2.5%가 나온다는 것은 데이터 처리상의 문제가 있는 것은 아닌가라는 의심이 든다.

 **토론요약 1**

깊이 있는 빈곤의 개념 정의와 데이터 조정 필요

김미곤 / 한국보건사회연구원 선임연구위원

본 연구의 자산빈곤의 정의를 3개월 또는 6개월의 기간 동안 연구를 진행했는데 이것이 과연 현실을 반영한 자산빈곤을 정확하게 나타낼 수 있는 것이냐에 대한 의문이 있다. 국토교통부에는 최저거주기준이 있다. 4인 가구가 최저기준에 상응하는 주거지의 가격 등이 자산빈곤을 나타내는 지표가 될 수 있지 않을까라고 생각한다. 2014년 6인 가구 이상, 1,400만 가구를 가지고 자산빈곤 수준을 말하기엔 무리가 있을 수 있다. 3개월 또는 6개월의 기간에 따른 소득 빈곤 정의도 유의미하겠으나, 논문의 방식보다는 개별가구로 계산하는 방법이 더 함의를 보여줄 수 있

 **토론요약 2**

자산빈곤에 대한 정부의 명확한 정책 있어야

김학수 / 한국조세재정연구원 연구위원

본 연구는 소득빈곤에서 벗어나도 자산의 빈곤에서 벗어나기 어렵다는 분석결과를 제시하며 자산의 빈곤을 벗어날 수 있도록 정책적 노력을 장기적으로 추진하여야 한다는 정책시사점을 제시하고 있는데, 과연 정부가 자산형성을 위해서 어떠한 정책을 추진할 수 있을지 의문이다. ‘가난구제는 나라님도 못한다.’는 옛말이 있듯이 정부가 할 수 있는 일은 기껏해야 저소득층 지원과 저소득층의 근로의욕 지원 정도

일 것으로 판단된다. 이외에 저소득층의 저축을 지원하는 다양한 비과세 감면제도가 시행되고 있는데, 소득수준이나 자산보유 수준을 고려하지 않고 현재 시행되는 경우가 대다수이고 국내외 기존 연구들은 이러한 프로그램이 금융자산의 구성을 변화시킬 뿐 저축총량을 증가시키지 않는다는 실증분석 결과를 제시하고 있다. 어떠한 정부의 정책노력이 필요한지 보다 명확히 제시하면 도움이 되겠다.

또한 본 연구의 구조적 빈곤과 확률적 빈곤의 이행행렬을 종사상 지위나 학력 등 가구주의 특성에 따라 구분하여 살펴보면 보다 의미있는 시사점을 도출할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 ‘소득빈곤-자산빈곤’에서 ‘소득빈곤-자산비빈곤’으로 직접 가는 길은 상속 증여나 복권당첨 이외에는 방법이 없어 보이는데, 그러할 확률이 대체적으로 ‘소득빈곤-자산빈곤’에서 소득빈곤을 벗어나는 상태로 이행하는 것보다 높게 나타나는 것은 다소 이해하기 어렵다. 소득빈곤과 자산빈곤을 모두 벗어난 상태로 이행하는 과정을 ‘소득빈곤-자산빈곤’ → ‘소득비빈곤-자산빈곤’ → ‘소득빈곤-자산비빈곤’ → ‘소득비빈곤-자산비빈곤’ 또는 ‘소득빈곤-자산빈곤’ → ‘소득비빈곤-자산빈곤’ → ‘소득비빈곤-자산비빈곤’ I로 구분하여 살펴볼 필요도 있다.

Ⅲ-2 주제

소득이동 현황과 결정요인 분석

전병목 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

본 논문은 한국조세재정연구원의 재정패널 자료를 이용하여 경제위기 이후 우리나라 가구의 소득이동 현황과 그 결정요인을 분석한다. 분석결과 분석기간 내 저소득층과 고소득층의 비율은 증가하였으며 중산층 비율은 하락하는 추세를 발견하였다. 계층별 이동을 역시 저소득층과 고소득층의 계층 유지확률은 증가하고 중산층의 유지확률은 낮아져 소득구조의 고착화를 의심할 수 있었다. 그러나 은퇴효과를 배제한 근로가능계층에 대한 분석은 저소득계층 유지확률은 크게 낮아졌으며 추세를 발견하기 어렵다. 또한 전반적인 소득계층 상향 이동률이 증가하고 잔류비율은 하락하게 된다. 이는 근로계층에서 소득이동이 상대적으로 활발하게 나타나고 있음을 보여준다. 또한 매년기준 소득계층 이동률은 중기(즉 다년간) 이동률과 비교할 때 동일 소득계층 잔류비율을 과대평가하고 상향 혹은 하향 이동률을 과소평가하는 문제가 있었다. 이는 연간 단위 지표가 소득계층 고착화 정도를 실제보다 과장할 위험이 있는 것을 보여 준다.

소득변화 결정요인에 대한 패널분석 결과는 초기 소득이 높을수록 평균소득 대비 상대소득 수준이 높을수록 소득증가율이 낮아지는 것으로 나타났다. 상대소득 변수의 영향력은 저소득층 내에서 더욱 크게 나타나 상대적으로 높은 소득의 저소득층이 빈곤 탈출에 어려움을 겪고 있음을 보여준다. 따라서 소득분포 개선을 위해서는 빈곤 탈출시점의 저소득계층에 대한 정책적 노력이 중요하다. 초기 교육수준과 분석기간 내 교육연수의 변화는 전반적으로 소득증가율

에 유의하지 않은 영향을 나타낸다. 이는 추가적인 교육 확대 또는 평생 교육의 효과가 소득측면에서 높지 않음을 보여준다.



토론요약 1

소득증가율에 대한 교육의 영향 전무하다고 보기는 힘들어

김희삼 / 한국개발연구원 연구위원

세대 내 소득 이동성은 세대 간 소득 이동성과 함께 사회의 역동성과 사회 통합의 중요한 요소이다. 저자는 재정패널 자료를 이용하여 2008년 이후 저소득층과 고소득층의 비율이 증가하고 양 계층의 유지확률도 상승한 반면 중산층은 비율이 감소하고 유지확률도 하락한 것을 발견했다. 물론 저소득층 유지확률이 상승한 것은 고령화의 영향이 큰 것으로 보이지만, 고소득층 유지확률이 상승하고 공고해진 것은 전반적인 소득 양극화의 경향을 드러낸다. 중산층의 와해는 소득계층 이동성의 가장 좋지 않은 패턴으로서 이에 대한 지속적이고 특별한 정책적 관심이 필요한 상황에서 저자가 의미 있는 연구를 수행한 것으로 평가한다.

소득 이동성의 수준과 추세에 대해, 저자는 중기(2008 → 2012) 소득계층 이동률과 비교할 때 매년 기준 소득계층 이동률로 살펴본 연간(year-to-year) 소득 이동성이 상대적으로 작다고 보고했다. 연간 단위의 짧은 기간에 걸친 자료로 소득계층 이동을 분석한 결과는 이동성을 과소평가할 수 있다는 점

을 지적한 것이다. 물론 소득계층의 이동을 관찰하기에 연간 단위의 단기간 비교는 충분하지 않다는 것이 놀라운 사실은 아니다. 세대 내 소득계층의 이동을 관찰하기 위해서는 적어도 4~5년 이상의 기간을 두고 소득계층 이행행렬을 작성하는 것이 타당하기 때문이다.

그런데 본 논문을 읽을 독자들에게 한 가지 주의를 당부하고 싶은 것은 본 연구에서 단기 소득 이동보다 중기 소득 이동이 더 활발하게 나타난 것을 보고 소득 이동성에 대해 낙관적인 생각을 가져서는 안 된다는 점이다. 저자가 사용한 재정패널 자료는 2008~2011년에 국한되어 그 이전 시기의 소득 이동성과 비교할 수 없지만, 한국노동패널 등 더 오래된 패널 자료를 이용하여 살펴보면 소득 이동성이 2000년대 들어 약화되고 있음을 알 수 있다. 예컨대 한국노동패널(2001~11년 소득) 자료를 이용한 김용성(2014)의 최근 연구(Kim, Yongseong, "Intra-generational income mobility of Korea since 2000," EWC-KDI Conference, August 2014)에서는 2001~2005년과 2006~2010년의 소득 이행행렬을 비교해 봤을 때, 2000년대 후반에 소득 이동성이 감소했다(대각원소에 보다 쏠림). 더욱이 이동성의 양태를 보면 2000년대 전반에 비해 2000년대 후반에 상향 이동성은 낮아지고 하향 이동성이 다소 커진 것으로 나타났다.

소득계층별 이동성과 학력집단별 소득 이동성 분석의 경우 저자는 근로가능 가구와 저소득층 가구를 전체가구로부터 분리하여 소득 이동성과 소득증가율 결정요인을 분석했다. 근로능력 유무(또는 연령)와 가구소득 수준이 정책 대상 선정의 주요 기준으로 이용된다는 점에서도 의미 있는 작업으로 보인다. 패널 분석을 통해 저소득층 가구 중 소득이 상대적으로 높은 가구의 소득증가율이 현저히 낮다는 사실을 발견한 것은(그 이유가 제시되지는 않았지만) 사회정책과

관련해 흥미로운 추론의 소지와 후속 연구의 필요성을 제공한다.

그런데 기우일 수도 있지만, 학력이 소득증가율에 미치는 유의한 영향이 발견되지 않았다는 이유로 소득 이동성에서 교육이 차지해 온 전통적인 중요성이 간과되지 않을까 하는 우려가 생긴다. 앞의 김용성(2014)의 연구에서는 2000년대 들어 소득 이동성이 저하한 것은 저학력집단 내부에서 상대적으로 강했던 소득 이동성이 2000년대 중반 이후 급속히 약화된 데 주로 기인한 것으로 분석되었다. 구체적으로 보면, 5년 내 소득 개선을 이루는 저학력층이 급감하여 주로 상향 이동성이 저하된 것으로 나타났다. 또한 동 연구에서는 소득 변동 중 매년 단위의 일시적 부분의 분산은 시계열적으로도 감소해온 반면, 생애 소득의 불평등과 관련된 항상소득의 분산은 시계열적으로 커져왔으며, 소득 변동의 대부분을 항상소득의 분산으로 설명할 수 있는 것으로 분석되었다. 그런데 학력집단별로 비교했을 때, 고졸 이하의 집단에서 항상소득의 분산 비율이 훨씬 컸으며, 이들 저학력 집단에서 전반적인 소득 변동이 고학력 집단보다 크게 나타났다. 근간의 소득 불평등 심화도 특히 저학력 집단 내의 소득 불평등 증대에 크게 기인하는 것으로 조사되었다. 이에 재정패널을 이용해서 학력 집단별 분석을 해보는 것도 의미가 있을 것이다.

그 외 고령화 효과의 경우, 연금이 성숙되지 않은 상황에서 은퇴는 저소득층으로의 전락과 고착을 가져오는 가장 중요한 원인이 될 수 있다. 본 연구에서도 가구주 연령 60세 미만을 기준으로 정의한 근로 가능가구에 한정할 경우 소득계층 상향이동성이 상대적으로 높고 잔류비율은 낮다는 것을 발견했다. 그런데 저소득층 가구의 소득증가율에 대한 패널 분석 추정치를 이용하여 소득증가율이 피크를 이루는 연령을 계산해보면 49.5세가 나온다. 고령가구로 분류되기 10년 전부터 이미 소득증가율이 감소하기 시작

한다는 점은 50대 저소득층 가구주의 하향 이동 위험이 높다는 것을 암시하므로, 추가적인 연구와 정책적 관심이 필요한 것으로 보인다.

마지막으로 저자는 소득증가율의 결정요인에 대한 OLS 분석에서 연도별 소득증가율과 중기 소득증가율 공히 초기 교육수준은 긍정적 영향이 있으나 교육연수의 변화는 유의한 영향이 없는 것으로 보고했다. 정부가 추진하고 있는 선취업-후진학형 진로의 확산에는 부정적인 소식일 수 있다. 만약 저자가 초기 교육수준과 교육연수의 변화 모두 통계적 유의성을 보이지 않은 패널 분석 결과를 중심 발견으로 삼는다면 하더라도, 교육이 소득증가율에 미치는 영향이 전무하다는 결과 역시 다소 부담스럽다. 저자는 이 결과를 두고 취업 전 교육 확대 또는 평생교육을 통한 소득분포 개선 노력은 한계에 직면할 수 있다고 평가했는데, 같은 자료나 같은 인적자본투자 변수를 사용한 것은 아니지만 직업훈련을 받을수록 소득계층 상향 이동성이 상승한다는 김성태·전영준·임병인(2012)의 발견과도 직관적으로 상충한다.


이상의 결과들이 (1) 우리 정규교육의 인적자본 축적 기능 미비를 반영하는지, (2) 교육연수의 변화가 미미하기 때문인지(평생학습 비활성화), (3) 제대로 된 교육이나 직업훈련이라면 결과가 달라질 수 있는지, (4) 자료나 분석 모형의 한계에 기인한 것인지가 논의될 필요가 있을 것이다. 본 연구의 분석 결과에 따르면, 결국 상향이동의 핵심 비결은 근로활동의 지속으로 보인다. 그런데 기실 OECD를 비롯해 전문가들이 지속적인 고용가능성(employability)을 높이기 위한 권고로서 가장 강조해 온 것이 평생학습, 즉 교육훈련이다. 만약 교육훈련이 소득증가율, 즉 상향 이동에 효과적인 수단이라면, 정부의 직접적인 일자리 창출이나 정년연장을 통한 중고령자 고용 유지를 위해 재원을 쓰는 것이 낫겠지만, 본 연구의 결과만으로 결론을 내기에는 너무도 중요하고 쉽지 않



은 문제이다. 후속연구와 생산적 논쟁의 촉발을 기대한다.

는 점차 대졸수준에 이르고 있다는 점에서 그다지 실효성이 있는 제언이라고 보기에는 다소 무리가 있다고 사료된다.

마지막으로 소득이동의 근본요인인 소득증가율을 종속변수로 하여 소득이동의 결정요인을 추정하고 있는데, 이는 이동결과가 아니기 때문에 소득증가율이 소득이동을 설명하는 요인일 수 있는 이유를 보다 충분히 설명했으면 한다.

 토론포약 2

저소득층 가구 비중의 하락에는 추가 설명 필요

임병인/충북대학교 경제학과 교수

기존 연구와 달리 본 연구는 (1) 근로가능인구를 전체 인구집단과 분리하여 분석함으로써 정책시사점 도출에서 오류를 줄이려고 한다는 점, (2) 소득측정 오차를 감안한 추정모형을 활용 (3) 매년 기준 이동률이 소득이동성을 과소추정하게 하므로 중기기준 이동률을 이용하여 보다 유용한 시사점을 도출하였다. 따라서 소득이동성 관련 논문의 지평을 넓혔고, 유용한 정책적인 시사점을 도출하는 데 보다 더 유익하게 기능할 것으로 보이며 세부적인 논평은 다음과 같다.

첫째, 근로가능가구 중에서 저소득층 가구의 비중이 하락하고 있다는 것이 최근의 양극화 논의와는 다소 다른 결과라고 생각되는데, 이에 대한 추가적인 설명이 추가되었으면 한다.

둘째, 저소득층의 빈곤고착률이 총소득 또는 시장소득 기준으로 모두 하락하는 것으로 추정되었는데, 이 결과 역시 기존 연구와 다르다고 판단되므로 이에 대한 추가적인 설명을 하는 것이 좋을 듯하다.

셋째, 저소득층의 소득을 제고시키려면 초기교육수준을 향상시키는 것이 더 효과적이라고 제언하셨는데, 이미 교육수준이 고졸이고, 더 나아가 최근에

IV-1 주제

학령기 가계의 교육비 지출과
노후준비 수준 간의 관계

성혜영/국민연금연구원 부연구위원

본 연구의 목적은 학령기 가계의 교육비 지출이 노후준비 수준에 미치는 영향을 분석하는데 있다. 연구 목적에 따른 세부 연구문제는 첫째, 학령기 가계의 교육비 지출과 노후준비 수준의 전반적 경향은 어떠한가, 둘째, 총교육비 지출액과 교육비 부담률이 노후준비 수준에 어떠한 영향을 미치는가로 설정하였다. 연구문제의 해결을 위해 한국조세재정연구원의 재정패널 6차년도 자료 중 부부와 미혼자녀로 구성된 비동거 구성원이 없는 핵가족을 추출하고 첫 자녀가 학령기이면서 교육비 지출 대상 자녀가 있다고 응답한 888개의 데이터를 분석에 활용하였다. 종속변수인 노후준비 수준은 연간 공사연금 납입총액과 저축성 보험료, 저축액을 합산한 노후준비 총액이 연소득에서 차지하는 비율을 사용하였고 독립변수인 교육비 지출은 연간 공교육비와 사교육비를 합산한 금액인 총교육비와 총교육비를 연간 추가계지출로 나누는 교육비 부담률을 사용하였다. 또한 통제변수로 가구원 수, 부의 학력, 모의 학력, 부의 직업, 모의 직업, 가구소득이 함께 활용되었다.

분석결과 첫째, 부의 학력, 모의 학력, 모의 전업주부 여부는 노후준비 수준에 유의한 영향을 나타내었다. 둘째, 노후준비 총액, 소득 대비 노후준비 총액, 총교육비 지출액은 소득이 높은 계층일수록 유의하게 높았다. 그러나 소득 대비 교육비 비율은 저소득층일수록 높았으며 교육비 부담률은 소득계층 간에 유의한 차이가 없었다. 셋째, 총교육비 지출액은 저소득층과 중소득층에서 노후준비 수준에 유의한 영

향이 있었는데 저소득층의 경우 총교육비 지출액이 클수록 노후준비 수준도 높았고 중소득층에서는 총교육비 지출액이 클수록 노후준비 수준은 낮았다. 교육비 부담률은 저소득층의 경우만 노후준비 수준에 영향을 있는 것으로 나타났는데 교육비 부담률이 클수록 노후준비 수준도 높은 것으로 분석되었다. 중소득층과 고소득층의 경우 교육비 부담률은 노후준비 수준에 유의한 영향을 보이지 않았다. 가구소득은 중소득층의 경우에만 노후준비 수준에 유의한 영향을 나타내었는데 가구소득이 높을수록 노후준비 수준도 높은 것으로 나타났다.



토론요약 1

연령더미를 추가해 비선형관계의 통제 필요

박윤수/한국개발연구원 부연구위원

본 논문은 굉장히 시의적이고 중요한 주제를 다루고 있다. 논문은 학령기 가계의 교육비 지출과 노후준비 수준 간의 관계를 횡단면 자료를 사용해 보고 있다. 교육비 지출을 많이 한 가구와 적게 한 가구가 어떻게 노후준비가 다른지에 대해 살펴보는데, 전체 샘플에 대해서도 추정을 하고 소득계층별로 추정을 한 결과를 보면, 연간 총교육비 지출액이 만원 증가할 때 0.001% 노후준비지출액이 감소한다. 그리고 교육비가 총지출의 비중으로 볼 때 교육비가 1% 증가할 때 노후준비 지출액이 오히려 0.1% 증가하는 것으로 보인다. 이것은 일반적으로 예상했던 교육비를 많이 지출하면 노후준비를 하기 어려울 것이라는

통념과 다른 결과이다.

논문에 대해 몇가지 토론을 하자면 우선 연령통제를 안한 부분을 볼 수 있다. 선행연구에서 보면 대개 연령은 노후준비와 표면적 관계가 없기 때문에 통제를 안했다고 하지만, 사실 연령과 저축 성향의 관계는 강한 비선형적 관계를 가지고 있기 때문에 연령더미로 넣어서 비선형 관계를 잡아서 볼 필요가 있다. 그러면 원하는 결과를 볼 수 있을 것으로 보인다. 이와 관련된 연구를 보면 2014년 한국개발원에서 소비 성향에 대한 연구결과에 따르면 전체소비에서 교육비를 빼는 경우 60대까지의 소비패턴은 역U자형으로 보이지만, 전체소비에서 교육비를 넣으면 역U자형이 아니라 M자형으로 도출된다는 결과를 보였다. 이런 부분을 통제하기 위해서 연령더미를 넣어야 할 필요가 있다.

본 논문에서는 y 는 소득에서 교육비가 차지하는 비중, x 는 교육비 지출액과 y 는 지출액에서 교육비 지출이 차지하는 비중으로 나눠서 보고 있는데 이는 해석하는 입장에서 복잡해 보인다. 이를 해결하기 위해서는 지출액을 y 로 두고, x 를 교육비 총액으로 둔 뒤, 로그를 취해서보면 교육비 총액이 1% 증가했을 때 어떻게 지출액이 변하는지를 보면 더 편할 것으로 생각된다.

 **토론요약 2**

학령기 자녀가 없는 가계의 의 비교분석도 의미 있을 것

이상엽 / 한국조세재정연구원 세법연구센터장

우리나라는 저출산·고령화 문제로 점차 경제 성장의 동력을 잃어 가고 있으며, 이에 따른 여러 문제들을 해결하는 것이 중요한 과제이다. 또한 교육비와 주거비 등이 저출산의 원인으로 작용하고 있으며 고령화로 인한 노후준비의 중요성이 점점 증대되고 있다. 이러한 시점에서 교육비 지출과 노후준비 수준간의 관계를 실증적을 분석한 이 논문은 매우 시의적절하며 의미 있는 연구로 보인다. 향후 본 연구의 분석 결과를 통하여 저출산이나 고령화의 문제를 해결할 수 있는 정책적 시사점을 제공해 줄 수 있다면 보다 더 의미 있는 연구가 될 것으로 기대된다.

본 원고에서는 학령기 가계의 교육비 지출이 노후준비 수준에 미치는 영향을 재정패널 데이터를 이용하여 분석하였다. 우리나라는 가계 교육비 지출 부담이 커서 노후준비를 하는데 어려움을 주기도 하고, 저출산의 원인으로 작용한다는 것이 일반적인 견해이다. 그러나 본 원고의 분석 결과에 따르면, 교육비 지출이 노후준비에 미치는 영향은 거의 없는 것으로 나타났다. 이는 직관적으로 이해하기 어려운 결과로 보인다. 따라서 본 연구에서 사용한 실증분석 모델의 Specification에 대해서 다시 한 번 고민해 볼 필요가 있어 보인다.

원고에서는 가족생활주기에 따라서 재무과제가 달라진다고 설명하고 있다. 이는 생애주기 즉 연령에 따라 소비와 저축의 형태가 바뀐다는 것을 의미하는데, 실제 실증분석 모델에서는 노후준비 수준을 설명

하는 독립변수로 연령을 포함하고 있지 않다. 또한, 종속변수로 사용되는 노후준비 수준을 연간 저축액으로 사용하였는데, 특정 해의 저축액이 노후준비 수준을 의미하는지는 의문스럽다. 노후준비 수준은 이미 축적된 부동산과 금융자산 등이 포함되어야 한다. 한 시점의 소비와 저축은 현재의 소득뿐만 아니라 현재의 자산 수준에 의해서 결정이 된다. 즉, 노후준비라는 의사결정에 중요한 영향을 미치는 자산이나 연령 등이 충분히 고려되지 않아 우리가 예상하지 못한 실증 분석결과가 나타난 것이 아닌지 생각할 필요가 있어 보인다.

마지막으로 교육비 지출이 노후준비 수준에 미치는 영향을 살펴보기 위해서 분석대상을 학령기 가계만 고려할 것이 아니라, 학령기 자녀가 없는 가계까지 분석에 포함하여 비교하는 것이 교육비 지출이 노후준비에 미치는 영향을 살펴보는 데 도움이 될 것이다.

IV-2 주제

연금세제 개편에 따른 개인연금의 체감보험료 변화 효과

강성호 / 보험연구원 연구위원

본 연구에서는 2013년 연금과세 체계 개편으로 세제적격 개인연금 보험료에 대한 소득공제가 세액공제로 변화함에 따라 가입자의 가처분소득과 재분배 변화에 주목하고 있다.

분석결과에 의하면, 연금보험료에 대한 공제(소득공제이든 세액공제)는 모든 가입자에 대한 가처분소득을 증가시키는 소득보장 효과가 존재하나, 기존 소득공제 방식은 현행 세액공제에 비해 소득보장 효과는 크지만 소득 재분배 측면에서는 역진적인 것으로 분석되었다. 한편, 소득공제에서 세액공제로 전환시, 모든 소득계층에 12% 동률 세율로 적용되는 세액공제는 분배면에서는 형평성을 제고시키지만, 한계세율이 12% 이상인 소득계층에 대해서는 가처분소득 감소에 따른 체감보험료 증가로 세제적격 개인연금의 가입유인이 줄어들 우려가 있는 것으로 추정되었다. 한편, 소득 재분배와 관련하여 지니계수를 추정된 결과 소득공제에서 세액공제로 전환함에 따라 지니계수로 산출한 재분배 개선율은 0.47%인 것으로 분석되었다.

따라서, 최근의 연금과세 체계 개편은 재분배 측면에서의 개선은 있으나, 소득공제에서 세액공제로 전환과정에서 상대적으로 긍정적 효과감소로 인해 현재보다 연금저축(세제적격 개인연금) 가입 및 유지유인은 감소할 우려가 있으므로 이에 대한 향후 대응책을 검토할 필요가 있는 것으로 보인다.

토론요약 1

사적연금(개인연금, 퇴직연금)의 역할 중요

윤성주 / 한국조세재정연구원 부연구위원

본 논문에서는 2013년 연금과세 체계 변화로 인한 형평성 및 재분배 효과를 분석하였다. 결과에 따르면 개인연금에 대한 세제지원이 소득공제에서 세액공제로 전환함에 따라 형평성이 제고되었으며, 재분배 효과가 개선된다. 형평성 측면에서는 한계세율 12% 이하 소득계층에서는 체감보험료가 감소하고, 한계세율 12% 이상 소득계층에서는 체감보험료가 증가한다는 결과를 도출했으며, 재분배 측면에서는 지니계수 0.26% 감소한다는 결과를 얻었다. 본고에서 지적한 문제점은 한계세율 12% 이상의 소득계층의 경우 가처분소득 감소에 따른 체감보험료 증가로 인해 세제적격 개인연금 가입유인 감소를 지적하였으며 이에 대한 향후대책이 필요하다고 결론지었다.

사적연금은 저출산·고령화로 인해 고령자 비중이 증가하고 생산가능인구가 감소함에 따라 경제성장애 부정적인 현 상황에서 필요하다고 본 논문은 말하고 있다. 현재 노인관련 복지지출 규모가 감소함에 따라 개인들 스스로 노후준비가 필요하며, 우리나라 노후 소득보장체계의 근간은 국민연금(공적연금)이나, 공적연금에만 의존하기 어려운 현실(낮은 소득대체율)이다. 따라서 사적연금(개인연금, 퇴직연금)의 역할도 중요하다고 볼 수 있다.

사적연금에 대한 정부지원의 정당성은 유동성 제약, 미래 정부의 재정압박 감소, 현재소비와 미래소비의 중립성, 경제주체들의 근시안적(myopic) 행태로 볼 수 있다.

사적연금에 대한 정부지원의 문제점으로는 정부의

정책의도와 상이한 경제주체들의 행태가 발생하고, 단순히 기존저축에서 세제혜택이 있는 연금저축으로 변경한다는 점이다.

현재 사적연금에 대한 지원이 확대되고 있는데, 「사적연금 활성화 대책」(관계부처 합동, 2014.8): 단계적 퇴직연금 의무화, 퇴직연금 세액공제한도 확대(300만원), 연금수령 시 세부담 경감 등 정책효과가 불분명(이론적·실증적)하나 사적연금에 대한 지원은 확대 추세이다.

본 논문에 있어서 몇 가지 수정할 부분을 언급하자면 ‘II 장. 우리나라 연금과세체계 및 개인연금 가입 현황’ 부분에 대한 update 필요성을 우선 들 수 있다. 2014년 8월 「사적연금 활성화 대책」(관계부처 합동)에서 퇴직연금 납입액에 대해 별도로 연 300만원 한도에서 12% 세액공제 추가(현재, 연금계좌(연금저축+퇴직연금) 납입액에 대해 연 400만원 한도에서 12% 세액공제)하고, 퇴직연금 적립금 지원, 즉, 저소득근로자에 대한 사업주 부담금의 10%를 지원해주며, 퇴직연금 수령 시 세금부담 30% 경감(일시금 선택호에 대한 보완대책) 등을 발표하였다. 고소득층의 경우 가처분소득 감소에 따른 체감보험료 증가로 인해 세제적격 개인연금 가입유인 감소를 우려하고 있다. 2013년 세법개정 시, 고소득층의 가처분소득 감소가 하나의 정책 목적으로 세액공제로의 전환은 과세형평성 제고 차원에서 접근하였다. 고소득층의 경우, 정부의 정책의도와 달리 세제적격 개인연금을 세테크 목적으로 유용할 가능성 높기 때문이다. 그러나 이론적·실증적으로 새로운 저축이 창출된다는 근거 미약하다.

적격개인연금 가입여부별 및 소득계층별 근로소득, 결정세액, 개인연금 납부금액에서 보듯이 5분위 가 전체 가입 중 71.4%(4+5분위: 약 90%)이며, 이와 같은 상황에서 형평성 제고가 second best이다.

최근 정부에서는 퇴직연금 활성화를 위한 지원을

확대하는 추세이므로, 향후 연구에서는 퇴직연금도 함께 고려할 필요가 있다. 개인연금과 비교시, 상대적으로 강제성이 존재하는 퇴직연금의 활성화가 노후소득 보장에 더욱 중요한 역할을 할 가능성 높다.

소득공제와 관련된 수식에서 세액공제의 경우 개인연금 보험료가 f 의 함수로 표현되어야 할 것으로 여겨진다.

또한 개인자료와 가구주 자료를 비교하여 intuition을 찾는 과정에서 경찰률의 경우 개인자료(99.1%), 가구주 자료(99.4%)이며, 임금근로자 비율은 개인 자료(99.8%), 가구주 자료(99.7%)로 경찰자 비율과 임금근로자 비율을 이용하였으나, 그 차이가 매우 미미하다.

또한 1, 2분위의 경우 빈도수가 많지 않아 의미를 부여하기 어렵다고 기술하고 있으나, 5분위와 비교하는 부분이 나타나고 있어 주의 요망하며, 4분위까지는 소득보장 효과도 존재하는 것으로 이해할 수 있다.

토론요약 2

출구세제에 대한 검토, 종합적으로 이뤄져야

김경아/국민연금연구원 부연구위원

본 논문은, 재정패널 6차 조사자료를 대상으로 하여 2013년 연금과세 체계 개편으로 세계적격 개인연금 보험료에 소득공제가 세액공제로 변화됨에 따른 연금과세의 소득보장과 소득 재분배 효과를 분석하고 시사점을 제시하고 있다. 특히 급속한 고령화와

부양의식 약화에 따른 노인 빈곤율의 심각성으로 인해 공·사적 연금을 통한 노후소득 보장의 강화가 강조되고 있는 현 상황에서, 공제방식 변화와 세제혜택 존재여부에 따라 소득보장 순과 소득 재분배 효과에 대한 세부적 분석결과를 제시하고 정책적 시사점을 논의하고 있는 본 연구는 매우 의미 있고 시의 적절한 연구라 사료된다.

다만 향후 본 논문의 좀 더 발전된 연구결과 도출을 위해, 다음과 같은 보완이 필요하다고 보인다. 우선 선행연구에 대한 좀 더 상세한 설명과 정리의 필요성이다. 발표자는 'I. 서론' 부분에서 기존 선행연구에 대한 간단한 설명을 제시해주고 있으나, 이를 좀 더 체계적으로 정리하여 서론 부분에 보완해주거나, 또는 'II. 이론적 고찰 및 선행연구' 등의 방식으로 따로 정리해서 제시해주실 필요가 있다고 보인다. 덧붙여, 현재 논문에는 국내 선행연구만이 소개되어 있는데, 가능하다면 핵심적인 해외 선행연구들도 몇 개 소개해주셨으면 한다.

'가. 분석가정' 부분에서는 분석대상 자료인 재정패널 자료의 과세항목들에 대한 좀 더 세부적 소개와 설명이 추가될 필요성이 있어 보인다. 분석대상 자료에 대한 설명이 다소 부족한 것으로 보이기 때문이다.

'IV. 연금과세의 소득보장 및 소득 재분배 효과'의 분석결과들이 소득분위별 분석결과 중심으로만 제시되어 있다. 물론, 소득보장 및 소득 재분배 효과를 세부적으로 살펴보는 데 있어, 소득분위별 분석결과를 비교하는 것이 가장 중요한 부분이라는 점에 대해서는 토론자 역시 공감하고 있다. 그러나 이를 좀 더 추가적인 인구학적 특성별(가구주 성별, 가구주 연령그룹별 등)로 세분화하여 측정하고 그 결과를 제시해주시면, 좀 더 풍부한 논의가 가능하리라 생각된다.

발표자가 논문에서 언급한 부분으로, 향후 지속적인 연구를 위해서는 '출구세제(연금수령 시 세제)에



대한 검토' 역시 종합적으로 이루어질 필요성이 있다. 물론, 우리나라의 공·사적 연금의 역사가 일천하다는 한계로 인해, '출구세제(연금수령 시 세제)'에 대한 분석이 어렵다는 점에 대해서는 토론자 역시 공감하고 있다. 하지만 제한적인 방법일지라도 시뮬레이션 등의 방법을 통한 사전적인 검토를 고민해 보았으면 하며, 이를 향후 과제로 진행하실 계획 등을 논문 결론의 마지막 부분에 언급해 주셔도 좋을 것 같다.

또한 현재 연구에서 한 시점에 그친 소득보장 및 소득 재분배 효과분석을, 향후 자료구축이 더 이루어지면 동태적으로 분석하는 작업도 필요하리라 보인다.

V-1 주제	주거급여제도 변경 전후의 재분배 효과 비교
--------	--------------------------------

김승래 / 한림대학교 경제학과 교수

임병인 / 충북대학교 경제학과 교수

본 연구는 현행 주거급여와 주거급여법의 주거급여제도의 변경으로 인한 분석대상 가구 수와 지급액 변화, 재분배 효과의 차이 등을 6차 재정패널 자료에 적용하여 살펴보았다.

주요 분석결과를 요약해보면, 첫째 현행 주거급여에 비하여 주거급여법에 의한 주거급여액이 정부 발표 예상액인 3만원보다 작은 평균 2.3만원이 증가하는 것으로 나타났다. 둘째, 급지가 광역시, 경기, 인천, 서울로 올수록 주거급여액이 많아져 현행 주거급여제도의 문제점 중의 하나였던 대상가구의 주거비 부담과 무관한 주거급여라는 문제점을 일부 해결되는 것으로 나타났다. 셋째, 이행급여 역시 급지가 낮을수록 더 많이 지급되는 것으로 나타나서 일부에서 지적한 지방거주자들의 주거급여 하락이 사실일 수 있음을 확인해주고 있다. 넷째, 현행 주거급여와 주거급여법에 의한 주거급여를 시장소득에 합산한 소득기준으로 지니계수를 산출한 결과, 주거급여법에 의한 주거급여액이 현행 주거급여액보다 소득분배상 태를 더 개선시키는 것으로 나타났다. 이로써 통합급여에서의 주거급여보다 개별급여로 지급하는 주거급여법이 재분배 효과를 더 개선하는 것임을 확인할 수 있었다.

본 연구는 소득기준의 불일치로 인해 제6차 재정패널자료의 소득기준(2012년)을 중위소득 등을 비롯한 주거급여 기준이 되는 2013년 기준으로 맞추기 위해 최저생계비의 평균 인상율인 3.4%를 전 가구에

적용하였다는 한계가 있다는 점, 주거 급여의 요건에 대한 정보가 정확하지 않을 수 있다는 등의 한계가 있음에 유의해야 한다.

는 따로 구분하였다. 차이는 2008년 이전에는 주거비가 정액인데 2008년 나중에는 정률로 바뀐 것으로 알고 있는데 이런 부분도 향후 보완을 하면 좋을 것 같다.

토론포럼 1

명확한 계산방식 및 근거자료 필요

김혜승 / 국토연구원 연구위원

무료임차가 20%가 넘게 나오는데, 논문의 자료에서는 30%가 넘는다. 이는 대표성의 문제가 있을 수도 있다는 의문을 갖게한다. 급여액을 산정할 때 전세보증금이나 보증월세 보증금은 어떻게 산정을 하였는지에 대한 부분을 보완한다면 더 좋은 연구가 되지 않을까 한다.

전세보증금을 따로 월세로 환산할 때 어떤 전환율을 사용하였는지에 대한 법으로 전환율의 정의가 따로 없었는데, 4.7%의 근거는 어떤 것인지, 전환율에 따라 급여액도 달라지기 때문에 근거를 밝혀주면 좋겠다.

시장소득과 경상소득의 차이가 너무 많이 나서 보충설명이 있었으면 좋겠다. 소득기준을 맞추기 위해서 최저생계비의 평균인상률 3.4%를 더했다고 표현하고 있는데, 수급가구만 가지고 소득 인정액 상승률을 봤을 경우, 2011에서 2013년이 오히려 -0.03% 감소한다. 이런 경우 가격이 달라지기 때문에 향후 이런 부분을 감안해서 분석할 필요가 있다.

또한 본 연구에서는 생계비에 주거비가 통합되었다고 표현하고 있는데, 예전에도 생계급여와 주거비

토론포럼 2

소득분위별 지니계수의 차이를 보여줘야

박기백 / 서울시립대 세무학과 교수

본 연구는 주거급여제도의 변화에 따른 재분배 효과를 살펴보고 있다. 이를 위하여 제도의 변화 내용을 먼저 분석하고 있다. 이에 따르면 가장 큰 변화는 최저생계비에서 중위소득 기준으로 대상이 바뀌었다는 점이다. 이로 인하여 대상 가구 수가 이전보다 확대될 것이므로 소득 분배가 개선되었을 것이라는 점을 쉽게 유추할 수 있다.

분석 결과를 보면, 우선 중위소득 기준 국토부 자료가 2013년이어서 2012년 소득을 인상하여 기준을 맞추고 있다. 큰 문제는 없겠지만 국토부 자료가 무엇을 기준으로 하고 있는지를 확인하여 (통계청 자료일 가능성이 높지만) 해당 자료의 2012년 수치를 찾아내는 노력이 있었다면 더 좋았을 것으로 보인다.

다음으로 재정패널은 저소득층을 과대 표집하는 설문조사이다. 따라서 가중치에 따라 조정하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 대상 가구 수 등에서 어떻게 이를 반영하고 있는지를 설명하지 않고 있다. 또한 가구원 수에 따른 동등화지수를 쓰고 있는 지도 불분명하다.



마지막으로 단순히 지니계수를 비교하는 방식은 큰 의미가 없다는 점을 지적하고 싶다. 주거 급여는 주로 저소득층이 대상일 것이므로 저소득층에 대한 더 세밀한 분류에 따라 변화되는 재분배 효과를 보는 것이 필요해 보인다. 예를 들어, 소득분위별 지니계수의 차이를 보여준다면 좀 더 의미가 있었을 것으로 보인다.

V-2 주제

담배상품의 특수성을 감안한 소비모형 검토

조남운

/분배적 정의와 사회통합 SSK 사업단 박사 후 연구원

본 논문에서는 담배의 중독성과 특수성을 감안하여 지복점의 개념을 도입한 담배 수요를 상정한다. 또한 담배 소비에 관한 가장 풍부한 자료를 제공하고 있는 재정패널 자료를 통해 흡연량, 선호 담배의 가격과 소득 수준간의 상관관계를 분석한다. 앞서의 담배 수요 모형을 통해 흡연량이 소득수준과 상관관계가 잘 나타나지 않는 현상을 설명하고, 저소득층이 선호하는 담배의 가격이 다른 소득 계층에 비해 낮은 것을 보여줌으로써 담뱃세 인상 시 저소득층부터 예산의 압박을 받을 것이며, 그 결과 저가의 담배를 선택하거나 흡연량을 줄이는 등의 행태로 이어지게 될 것임을 예상할 수 있다.

토론요약 1

통계모형의 구체적인 형태를 제시해야 할 것

성명재/홍익대학교 경제학부 교수

상기 논문에서는 이론 논의 부분에서 담배 소비의 한계효용이 일정 수준(지복점)을 초과하는 경우 한계효용이 음(-)의 값을 가지는 것으로 가정하고 논의를

진행하고 있다. 그러나 상기의 담배가 자유재, 즉 가격이 0원인 재화가 아니라면 굳이 지복점을 가정하여 논의하는 것의 의미가 무엇인지 알기 어렵다. 회귀분석 모형에서도 굳이 지복점 특성이나 자유재의 특성이 반영되지 않기 때문에 더욱 그런 논의가 왜 필요한지 다시 한 번 살펴볼 필요가 있는 것으로 판단된다. 즉, 본문에서 소비자경제이론 부분에 대한 논의는 실제로 실증분석결과나 모형에 전혀 반영되어 있지 않다. 따라서 전반부의 이론논의가 무슨 의미를 지니는지 알 수 없다. 또한 이론 부분에서 논의한 것 자체가 일반 교과서에서 가정을 통해 논의하는 것이기 때문에 담배 시장에서 과연 그러한 논의가 적용될 것인지의 문제는 그 자체가 검정이 필요한 부분인데, 그것을 검정없이 마치 이미 검정이 종료된 것처럼 논의하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다.

흡연자만을 대상으로 단순최소제곱법으로 추정하는 것으로 보이는데 이는 전형적으로 소비 단절에 따른 토빗(Tobit)모형에 해당되는 부분인데 이를 감안하지 않아 추정결과가 일치성(consistency)이 보장되지 않는 문제점이 있다. 따라서 본문에 제시된 단순선형모형 추정결과는 근본적으로 biased estimates이므로 해석하기 곤란하다. Heckman의 2SLS 등의 방법을 이용하여 추정방법을 올바르게 교정할 필요가 있다.

흡연자만을 대상으로 선형모형으로 추정하는 경우 추정결과가 편의성(biasedness)을 지니기 때문에 담배 소비량의 실질 담배 가격에 대한 소득분위 간 상관관계를 분석한 회귀분석 결과를 그대로 수용할 수는 없지만, 백보 양보하여 추정결과가 타당하다고 받아들일 경우 몇 가지 추가적으로 검정이 필요한 부분이 있는 것으로 판단된다. 예를 들면 담배 소비량 추정식에서 설명변수로 본인의 소득과 가구소득을 함께 사용하였는데 양자 사이에는 상당히 높은 상관관계가 존재할 것으로 생각된다. 그 경우 실제의 값과 달리 상관관계로 인해 추정치의 분산이 크게 나타나

는 문제가 발생할 수 있다. 그러므로 설명변수의 선정에 있어 신중할 필요가 있다.

추정결과를 제시한 <표> 담배 소비량과 실질 담배 가격에 대한 소득분위간의 상관관계 또는 [그림] 2008~2013년 월소득별 흡연자의 월간 흡연량(갑) 등의 제목이 다분히 오해의 소지를 안고 있으므로 수정이 필요할 것으로 생각된다.

분석대상기간 동안 거의 대부분의 담배제품 가격은 변동이 없었다. <표> 담배 소비량과 실질 담배 가격에 대한 소득분위 간의 상관관계에서 분석한 ‘담배 실질가격의 변동’은 실제로는 가격이 변동한 것이 아니라 다양한 가격대의 담배제품에 대한 소비비중이 변함에 따라 나타난 현상이다. 그러므로 이는 가격효과라기보다는 소득효과로 보는 것이 적절한 것으로 판단된다.

아울러 기술적인 측면에서 볼 때 회귀분석 시에 omitted variables 문제에 대해서도 조심해야 할 것으로 생각된다.

마지막으로 정책시사점을 논의함에 있어서는 논문을 통해 검정하거나 분석하지 않은 내용을 기초로 정책효과를 논하고 있다. 이는 학술연구 또는 정책연구가 검정하여야 할 명제를 검정하지 않은 상태에서 그 명제가 검정된 것처럼 간주하고 정책시사점을 논하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다. 특히 가격과 소비량 사이의 상관관계 분석 없이 담뱃세 인상 시 소비가 감소하고 저가격제품으로 소비가 전환될 것이라는 결론(정책시사점)은, 본문에서 채택한 회귀분석 모형에서 분석한 내용이 아니며 다분히 상식에 기초하여 도출된 것인만큼 적절한 논의가 아닌 것으로 판단된다.

상기의 연구를 통해 다양한 가격대 제품 수요대체 효과 등을 추가적으로 분석하고자 한다면, BLP (Berry, Levinsohn, and Pakes 1995, Econometrica) 등의 수요분석 방법이 보다 적당할 것으로 생각된다.



토론포럼 2

논문의 논지를 정확히 할 필요 있어

최성은 / 한국조세재정연구원 연구위원

담배는 피는 사람의 건강에 영향을 미치면서 간접 흡연자의 건강에도 영향을 미치는 재화로 중독성이 있다는 것이 다른 재화와 구별되는 특성인데, 본 논문에서는 담배 외에 쌀 등의 생필품에도 적용이 되는 bliss point에 치중하고 있다. 즉, 이는 기존 Becker 류의 합리적 중독모형과 비교할 때도 defense가 어렵고, 담배 재화의 특수성을 대변하기 어려운 구분이라고 보여진다.

실증 모형과 분석의 경우, 통상적으로 보이는 실증 모형분석의 틀을 벗어나고 있는데, 흡연자 샘플만으로 추정하는 것은 selection bias를 가져오므로 two part 모형을 사용할 필요가 있다고 판단된다. 독립변수를 각각 흡연량과 가격으로 두면서 각각의 식을 추정하였는데, 흡연량에는 가격도 영향을 미치므로 이를 제외하게 되면 심각한 omitted variable issue가 발생할 수 있다. 따라서 자료의 기초통계를 보다 상세히 제시할 필요가 있다.

전체적으로 흡연량과 소득의 상관관계를 분석하고자 하는 것이 논문의 주된 분석주제로 보인다. 그런데 제목과 이론적 모형에서는 담배 재화의 소비모형을 설계하여 소득계층별로 1인당 흡연량이 크게 차이가 나지 않는 점에 포커스를 맞추고 있다. 분석하고자 하는 가설이 논문 전반적으로 분명하지 않아 독자의 혼란을 야기하는 경향이 있다. 저소득층이 저가담배를 선호하는 것에도 일견 분석의 포커스를 맞추고 있으나, 담배제품의 선택은 taste에 대한 선호도도 반영하고 있는 것인데 이 부분은 누락되어 있다. 저

소득층이 저가담배를 피울 수밖에 없는 것은 선호가 아닌 예산제약으로 인해 흔히 다른 종류의 상품에서도 나타나는 현상이므로 담배라는 재화에만 국한된 것은 아닐 것이다. 따라서 논문의 논지를 분명히 할 필요가 있다고 판단된다.

VI-1 주제

재산보유세의 세부담: 주택을 중심으로

강성훈 / 한국조세재정연구원 부연구위원

박명호 / 한국조세재정연구원 장기전망센터장

본 연구에서는 제5차 및 제6차 재정패널 자료를 사용하여 우리나라의 재산보유세의 소득 재분배 효과를 추정하였다. 우리나라의 재산보유세제는 상당히 누진적인 구조를 가지고 있음에도 불구하고, 본 실증 분석 결과에 따르면, 소득 재분배에 부정적인 영향을 미치고 있다. 이러한 결과가 나타나는 이유는 (1) 세부담 상한제 제도로 인해 주택시장 가격이 급격히 증가하는 경우 보유세 세부담이 줄어들고, (2) 고가 주택을 소유한 고령자에 한해서만 종합부동산세의 혜택을 제공하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 향후 재산 보유세제를 개편함에 있어서 세부담 상한제 제도와 종합부동산세의 세제지원 정책을 개선할 필요성이 있다.

한편, 본 연구는 여러 가지 한계점을 가지고 있다. 첫째, 설문조사를 토대로 실증분석을 하였기 때문에 응답 오차(response error)가 존재할 가능성이 있다. 이로 인해 재산 보유세의 소득 재분배 효과를 추정함에 있어서 측정오차(measurement error)로 인한 편의(bias)가 발생할 가능성이 높다. 둘째, 고령자 주택 보유자일수록 은퇴 후 소득이 없거나 낮기 때문에 이 그룹의 소득 대비 재산 보유세 세부담은 상당히 높게 나타날 것이다. 본 연구의 전체 표본 중 48%가 60세 이상 자가 주택을 보유한 고령자임을 고려할 때, 본 연구 결과처럼, 소득 측면에서 재산 보유세 부담이 역진성을 가지는 것은 오히려 당연한 결과일 수 있다. 뿐만 아니라, 소득이 없거나 낮은 고령자 주택 보

유자라도 금융자산 등 다른 재산이 있을 경우 재산 보유세가 큰 부담이 되지 않을 수 있다. 따라서 재산 보유세제의 소득 재분배 효과를 추정함에 있어서, 주택 보유자의 소득을 정확히 측정하는 것은 중요하다. 이를 위해서는, (1) 귀속임대료(imputed rents)를 소득에 포함시키는 방법과 (2) 소득 대신 소비를 사용하여 소비 대비 재산 보유세 부담과 소득의 상관관계를 추정하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 이러한 방법들은 주택 보유자의 소득 수준을 정확히 측정하는 데 중요한 역할을 담당할 것으로 판단되기 때문에 향후 연구에서는 이러한 부분들을 반영시켜 재산 보유세제에 대한 논의를 발전시키는 것은 중요할 것이다.



토론요약 1

소득과 보유주택가격의 관계에 대한 분석 필요

오종현 / 한국조세재정연구원 부연구위원

본 논문은 재정패널 데이터를 이용하여 재산보유세가 누진적으로 설계되었음에도 불구하고, 실질적으로는 주택가격과 소득에 대하여 역진적이라는 것을 보여준다. 논문에서는 지니계수(Gini Coefficient), 슈츠지수(Suits Index) 등 여러 가지 계량적인 방법을 통해 위 결과를 보여주고 있는데, 그 중 가장 중요한 분석은 고정효과를 고려한 회귀분석의 결과이다. 회귀분석 결과는 재산보유세가 소득과 주택가격에 대하여 비탄력적이라는 것을 보여준다. 비탄력적이라는 것은 소득이나 주택가격의 증가 속도보다 재산 보유세가 느리게 증가한다는 것을 의미하기 때문에

재산보유세가 역진적이라는 것을 나타낸다. 이러한 결과는 조세제도의 역할 중 재분배 기능이 강조되고 있는 시점에서 신선하면서도 중요하다고 할 수 있다.

하지만, 본 논문의 결과를 강조하기 위해서는 몇 가지 보완이 필요해 보인다. 먼저, 논문에서는 재산보유세가 소득에 대하여 비탄력적임을 보여주는데, 이 결과는 보유주택가격의 현재 소득에 대한 탄력성 분석이 동반되어야 올바르게 해석할 수 있다. 소득은 보유주택가격에 영향을 미치고, 보유주택가격은 다시 재산보유세의 과세표준에 영향을 미쳐 최종적으로 재산보유세가 결정된다. 이러한 경우 소득에 대한 재산보유세의 탄력성은 다시 두 가지의 탄력성으로 구분하여 생각할 수 있는데, 첫 번째는 소득에 대한 보유주택가격의 탄력성이고 두 번째는 재산보유세의 주택가격에 대한 탄력성이다. 만약, 보유주택가격이 현재의 소득에 대하여 비탄력적이라면 재산보유세 또한 소득에 대하여 비탄력적일 가능성이 높기 때문에 이에 대한 분석 없이 재산보유세가 소득에 대해 역진적이라는 결론을 내리기에는 무리가 있다고 생각된다.

다음으로, 재산보유세가 소득 재분배의 역할을 왜 해야 하는지에 대한 논의도 필요하다. 논문에서는 재산보유세가 지방 공공재화 서비스를 공급하기 위해 부과하는 조세제도라고 설명되어 있다. 이는 소득 재분배의 역할과는 다소 거리가 있어 보인다. 한편, 현재의 자산은 과거의 소득이 축적된 결과이다. 우리나라의 조세제도는 소득세를 포함하고 있으며, 소득세가 소득 재분배의 중요한 기능을 담당하고 있다. 과거의 소득을 통해 소득 재분배의 역할을 수행하였음에도 불구하고 자산을 기준으로 다시 소득 재분배를 해야 한다면, 우리나라에서 소득세가 소득 재분배의 기능을 충분히 하지 못함을 보여주어야 한다. 또한, 예컨대 고소득자임에도 불구하고 자산 빈곤층일 수 있는데, 이러한 경우에도 자산을 기준으로 한 소득

재분배가 정당하기에 대한 논의도 필요해 보인다.

마지막으로, 재산보유세가 보유주택가격에 대해 비탄력적이라는 결과에 대해서도 신중한 해석이 필요하다. 논문에서는 재산보유세의 역진성이 세 부담상한제와 종합부동산세의 세제혜택으로 인한 것으로 설명한다. 하지만 논문에서 제시한 회귀분석 결과는 이러한 결론을 뒷받침하지 못하는 것으로 보인다. 세 부담상한제와 종합부동산세의 세제혜택은 주택보유기간이 길수록, 그리고 연령이 높을수록 적용받을 가능성이 높다. 하지만, 회귀분석 결과 주택보유기간은 재산보유세에 유효한 영향을 미치지 않으며, 65세 이상인 경우 다른 연령대보다 더 많은 재산보유세를 납부하는 것으로 분석되었다. 따라서 세 부담상한제와 종합부동산세의 세제혜택이 재산보유세에 영향을 미치는 경로에 대해 보다 정밀한 분석이 필요하다.



토론요약 2

반사실적 추론 고려해 주택보유세의 재분배 효과 평가

전병힐/한국외대 국제통상학과 교수

본 연구는 우리나라 주택보유세 부담이 소득 재분배에 어떤 영향을 미치는지를 재정패널 자료를 이용하여 실증적으로 분석하였다. 추정결과는 주택보유세 부담이 주택 가격과 가구 소득에 대해 유의한 수준의 상관관계가 있음을 보여주었다. 또한 가구 소득과 보유세 부담 간의 약한 상관관계는 소득 재분배라는 관점에서 현행 주택보유세제가 소득 재분배 개선

에 대한 기여가 크지 않음을 의미한다. 실제로 지니 계수와 로렌츠 곡선(Lorenz Curve)를 기준으로 주택 보유세제를 평가하였을 때도 이러한 예측에 일치하는 결과를 확인할 수 있다.

분석 모형의 경우, 로그-시장가격을 설명변수로 통제한 본 연구의 모형은 주택가격 공시에서 발생하는 특정한 유형의 응답오차를 통제 가능하게 한다. 또한 주택보유세의 산정구조를 감안해 볼 때, 보유세 산정식에 대한 사전적 정보를 직접적으로 추정식에 반영하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

분석 결과의 경우, 첫째, 가계 소득의 주택보유세에 대해 영향을 주는 논리적 연결고리가 존재하지 않으므로 로그 소득 계수는 0일 것이다. 따라서 실증분석에서 얻어진 로그 소득계수 값은 가구 소득과 주택보유세 부담분 사이에 존재하는 상관관계를 나타낸 것이다.

둘째, 주택보유세 결정식은 이미 알려져 있는 정보이므로, 주택보유세 결정구조에 대한 추정이 의미를 갖는다고 보기는 어렵다. 이미 가구 소득과 주택보유세 간의 인과 관계도 사전적으로 알려져 있다.

셋째, 추정된 계수, 특히 가구 소득에 대한 계수는 주택보유세와 연관관계 보여주는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

마지막, 주택보유세의 소득 재분배에 대한 효과를 평가하기 위해서는 적절한 반사실적 추론(counterfactual)을 고려해야만 보다 의미있는 결론을 도출할 수 있을 것이다.

VI-2 주제

주택자산의 가구원 간 배분 방식에 관한 연구

김준형/명지대 부동산학과 교수

주택은 가구자산에서 가장 큰 비중을 차지하면서 가구의 경제적 능력의 원천이자 부의 축적 및 증식 수단으로 널리 활용되고 있음에도 불구하고, 이 자산이 누구에 의해 소유되고 있는지에 대해서는 그간 거의 연구가 이루어지지 않았다. 특히 많은 부동산 관련 조세가 단독소유, 공동소유 여부에 따라 그 납부액이 달라질 수 있음에도 불구하고, 조세나 재정의 관점에서 의미있는 기초통계가 제공되지 않고 있다. 이에 본 연구는 주택의 소유자 구성에 대한 문항을 포함하고 있는 재정패널조사 자료를 활용하여, 주택의 단독소유·공동소유 비중, 소유자의 구성 등을 살펴보았다.

분석의 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 주택은 대부분 1명의 가구원에 의해 단독으로 소유되고 있다. 둘째, 가구주는 단독소유나 공동소유, 거주주택 소유나 비거주주택 소유에 있어 핵심적 역할을 담당하고 있다. 셋째, 가구주의 배우자는 빈번하게 주택을 단독·공동소유함으로써 가구주의 주택소유 역할을 보조·지원한다. 넷째, 비거주주택의 소유패턴 및 소유자 구성은 거주주택과 크게 다르지 않은 것으로 확인된다. 다만 가구주의 배우자가 단독으로 소유하는 비율이 비거주주택에서 상대적으로 높다는 점, 그리고 거주주택은 가구주가, 비거주주택은 배우자가 소유할 확률이 반대의 경우보다 크다는 점은 차이점으로 지적될 수 있다.



토론요약 1

공동소유 장단점 분석 더 진행해야

김 진/동덕여대 경제학과 교수

본 논문에 대한 몇 가지 토론을 하자면 논문상으로 재정패널 데이터 분석과 이를 통한 전국 가구추정과 구분의 모호하게 연구했는데 둘 사이의 관계가 탄탄한가에 대해 볼 필요가 있다. 전체적으로 통계청에서 나온 자료와 재정패널과 비교할 필요가 있다는 것이다.

또한 상속증여세는 결국 유산세이므로 소유구조에 영향을 덜 받는 것으로 생각된다. 그러므로 이 부분은 생략하는 것이 더 나을 것으로 보인다.

공동소유의 장단점 분석을 더 진행할 필요도 있다. 건물과 같은 공동소유에 대한 부분을 더 살펴볼 필요가 있기 때문이다.

전세거주-자가임대의 경우는 분석할 수 있는가에 대한 논의가 필요하다. 본 논문에서는 거주주택 비거주주택에 대해서 연구하는데 그쳤지만 이 부분에 대한 연구도 더 필요할 것 같다.

지역별, 가구주 연령별 분석이 가능한가를 볼 필요도 있다. 분석이 상당히 중요하다는 논점을 강요하기 위해서 소유와 관련되어서 지속적으로 논의되는 것은 공동소유의 법제화를 계속하고 있는데, 재정패널을 이용해서 공동소유의 비율이 증가하고 있는 것만 해도 중요한 시각이 아닌가하는 생각이 든다. 재정패널 데이터의 변화추이를 통해 법제화가 앞으로도 어떻게 진행되어야 하는지에 대해 보면 더 발전된 논문이 될 것으로 보인다.



토론요약 2

주택소유 관련, 조세회피 성향 높지 않은 것으로 보여

이철인/서울대학교 경제학부 교수

본 논문의 배경은 주택소유와 조세제도, 개인단위 과세제도와 가구단위 과세제도, '자산의 침실이전' 가능성으로 볼 수 있다. 또한 주택자산의 소유형태가 어떠한 정도로 조세변화에 반응하는지의 탄력성을 살펴본 논문이다. 논문에서는 주로 단독소유, 가구주 중심이 높게 나왔으며, 배우자 또한 가구주 다음으로 높은 소유를 하는 것으로 결과가 도출되었다. 공동소유 시 그리고 비거주주택 소유 시 배우자의 소유가 상대적으로 높은 비중으로 나타났다. 기타 가구원 또는 비가구원 소유의 경우는 미미했다. 이 결과는 전반적으로 조세회피의 성향이 그다지 높지 않은 것으로 파악되는 것으로 보인다.

본 논문은 새로운 연구의 시작으로 볼 수 있다. 또한 주로 자료로부터 소유구조를 파악한 후 조세의 효과를 간접적으로 추론하고 있다. 주제의 접근방식 및 기본모형에 대한 고려도 필요하다. 예를 들면 부동산 연구의 고유 시각 또는 소유권 관련 이슈의 경우 재정확에서는 '주택보유 vs. 임대 선택'과 조세 또는 자산선택과 무관한 '세부담 회피'로 보고 있다. 표본수 등 분석 자료와 재정패널과의 관계를 점검할 필요도 있다.

조세체제에 의한 인센티브의 경우 부동산 자산이 주택소유 중심일 때, 고가의 주택소유 시 양도세, 종부세 절감을 위한 공동소유 가능성과 다수 주택소유 시 공동소유보다 분할소유의 가능성이 있다. 관련 세부담 변화 파악을 통해 종부세, 양도소득세, 상속세

의 영구적 변화 활용을 식별할 필요도 있다. 또한 최근 세대로 갈수록, 가구에서 남녀 배우자의 역할이 보다 균등해질수록 공동소유의 가능성이 높다. 불황으로 갈수록 세부담 회피 차원에서 조정 가능성도 있다.

전반적 결과에 대한 해석을 보면 조세회피의 성향이 그다지 높지 않거나, 현행 자산과세가 자산의 침실이전을 야기할 만한 수준이 아닌지에 대한 평가 구분 노력을 기대한다. **KIPF**



국고 운용의 선진화 방안

개요

- 주 제 국고 운용의 선진화 방안
- 일 시 2014년 12월 12일(금) 15:30~17:30
- 장 소 더플라자 호텔 오키드룸(4F)
- 주 최 한국조세재정연구원
- 진행순서
- 15:30~15:40 **개회사**
김정훈 한국조세재정연구원 재정연구본부장
- 15:40~17:10 **주제발표 및 종합토론**
 - ▶ 사 회 자 김정훈 한국조세재정연구원 재정연구본부장
 - ▶ 발 표 자 김종면 한국조세재정연구원 아태재정협력센터장
 「국고 운용의 선진화 방안」
 - ▶ 토 론 자 김성태 청주대학교 교수
 - 성일홍 기획재정부 국고과장
 - 유승원 경찰대학 교수
 - 이병태 KAIST 교수
 - 장경덕 매일경제 논설위원
 - 홍승현 한국조세재정연구원 재정지출분석센터장
- 17:10~17:30 **객석토론 및 종합정리**
- 17:30 **폐회**

(가나다 순)

* 본 원고는 2014년 12월 12일 더플라자 호텔 오키드룸(4F)에서 한국조세재정연구원이 개최한 「국고 운용의 선진화 방안」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. <편집자 주>

주제발표 요약

1. 연구의 배경과 목적

국고당국은 전통적으로 세입과 세출을 실무적으로 연결하는 기능을 수행하나, 2013년도와 같은 초유의 대규모 세수부족이 발생한 경우에, 예외적으로 이에 대응하기 위하여 세입 예측 및 이에 따른 예산 집행의 조정 기능을 수행하였다. 향후에도 경제·재정 여건이 불안정한 위기의 시대에 지속적인 지출 증대 압박이 예상됨에 따라, 기존 국고관리 당국의 업무뿐 아니라 세출 및 세입 당국과의 보다 긴밀한 업무 연계를 통해 성과 제고의 여지가 있는지에 대해 검토할 필요가 있다. 이는 종합적이고 지속적인 국고관리 체계의 개선 방안 검토와 일맥상통하며, 이를 위해 다 년도에 걸쳐 연구가 진행될 계획이다.

금년도 연구에서는 국고관리 체계의 개선을 위한 전반적인 큰 프레임워크를 제시하되, 몇 개의 주제에 대해서 구체적인 내용을 다루고자 한다.

우선 국고관리 체계 개선을 위한 프레임워크를 제시할 수 있도록 우리나라의 국고기능 범주에 대해 명확히 할 필요가 있으며, 그 기능에 걸맞게 국고관리 조직 운영이 이루어지고 있는지를 살펴본다.

다음으로는 단기적 시각에서 국고금 관리(현금관리)의 개선에 초점을 맞추어, 현금관리 비용의 최소화, 한은 차입 지양 여부, 여유자금 등 중단기 유동성 관리 등에 대해 짚어보되, 특히 다양한 시뮬레이션 분석을 실시하여 자금관리 개선방안 도출의 참고자료로 활용하였다.

마지막으로 이를 종합하여 국고관리 선진화에 관한 의견을 정리하였다.

2. 국고기능의 범주 및 국고관리 조직

우선 국고기능 개선이 지향해야 할 준거기준을 마련하기 위해, 국고관리 기능의 핵심적 속성으로부터 연역적으로 제반 기능을 도출한 정형화된(stylized) ‘표준적’ 개념체계, 즉 국고기능의 범주에 대한 정의가 필요하다. 국가재정 운용의 3요소인 세입, 국고, 세출(예산)을 통해, 국고관리 기능의 핵심적 본질은 유동성 관리임을 알 수 있으며 이는 국고관리의 협의의 고유기능으로 설정할 수 있다. 그리고 저량, 유량의 현금관리 문제인 유동성 관리 외에 광의의 기능에 유동성 연관기능(회계·결산, 회계기준, 예산집행 모니터링 등)과 유동성 관리의 확장적 기능(국유재산관리 기능 등) 등을 포함할 수 있다.

그리고 현재 우리나라 국고관리 기능 중 하나인 재원배정(apportionment)의 경우, 주요국 정부에서는 예산실이 수행하는 기능(예산집행=재원배정)으로, 이들 국고 당국은 예산실이 결정한 배정에 따라 현금 관리에 주력한다. 특히 미국의 OMB 예산집행(=재원배정) 사례는 우리 국고당국이 재원배정의 부담을 덜고 유동성관리에 더욱 집중할 수 있는 기능 정비의 방향을 제시한다.

한편 국제비교 과정에서 국고관리를 전담하는 독립 또는 전담 조직의 설립 여부가 국고관리의 선진성을 나타내는 하나의 지표 역할을 하고 있음을 파악하였다. 독립 또는 전담 조직의 설정은 현금관리뿐만 아니라 국채관리 등 국고관리의 핵심적 업무로 전문화된 경향을 나타내기 때문이다. 또한 주요국의 현금관리 주체의 인력수준을 파악해 본 결과 우리나라와는 비교가 안 될 정도의 많은 인력이 해당 업무를 수행하고 있는 것으로 조사되었다.

3. 단기 유동성 관리

단기 유동성 관리의 첫 번째 당면과제인 국고금 관리 비용의 최소화를 위해서는 ① 수입과 지출 예측의 정확성을 제고하고 ② 적정잔고 수준이 설정되어야 한다. 이를 위해 우선 현재 국고당국의 수입 및 지출 예측의 정확성이 떨어지고, 일일 적정잔고 수준 파악이 제대로 되지 않음으로 발생하는 비용을 추산하였다.

국고금 관리 비용을 결정하는 요인은 크게 3개의 요소로 구분될 수 있으며, 이 중 첫째는 수입과 지출 간의 시기와 규모의 불일치를 들 수 있다. 즉 이는 불확실성이 전혀 없더라도 발생하는 비용으로, 우리나라에서는 대표적으로 예산 조기집행에 따른 자금 수준의 불일치를 생각할 수 있다. 상반기에 집행되는 예산의 비중이 65%인 경우에 상반기에 걸쳐 동일한 비중으로 예산을 집행하는 것보다 평균적으로 지출을 위한 차입 부담이 증가하며, 이에 따른 추가적인 자금관리 비용이 약 3,000억원 정도에 이르는 것으로 추산되었다.

두 번째 요인으로는 일일 자금 관리에서 예측하지 못한 수입 또는 지출의 변동으로 긴급차입을 하는 이자비용, 여유자금을 적절히 운용하지 못해 생기는 기회비용 등 불확실성(risk)을 들 수 있다. 특히 각 부처마다 필요액 이상으로 재원을 확보하려는 속성으로 더 많은 현금을 요구하는 한편 대규모 지출의 정확한 사전 신고가 지연되는 경우가 있어서 지출 예상액과 실적치의 차이가 커질 수밖에 없고, 이때 예측 오차를 해결하기 위해 한은차입을 통한 긴급 자금 조달을 하게 된다. 현재 국고관리에서 이와 같은 불확실성에 따른 추가 자금관리비용은 최대 약 150억원으로 추정되었다.

세 번째 요인은 국고관리의 제도적 여건으로서, 차입과 여유자금 운용의 이자율과 수익률과 만기 또는

상환 조건, 그리고 국고통합계정의 일일 목표잔고 수준 등을 생각할 수 있다. 특히 우리나라는 2010년 7월 국고금 관리를 단순관리 체제에서 적극적 관리(Active Government Cash Management)체제로 전환하면서, 국고 통합계정 계좌의 상한 목표잔고를 1조원으로 설정하고, 이를 초과할 것으로 예상되는 여유자금은 매일 금융시장에서 운용하고 있다. 그러나 현재의 1조라는 목표잔고 수준하에서 여유자금 운용에 치중하는 것이 중장기적 시각에서 과연 바람직한지 검토해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 재정 조기 집행 정책 및 지속적인 세수부족이 예상되는 여건하에서 연중 평균적으로 순차입의 상황이 지속될 것으로 예상되기 때문이다. 현재 자금조달에 따른 차입 이자율이 여유자금 운용 순수익률보다 0.5~1% 높은 수준이므로 여유자금 운용보다는 차입을 줄이도록 통합계정 잔고를 인상하는 것이 합리적이라고 사료되며, 시장과 재정 여건에 따라 목표잔고 한도를 보다 유동적으로 설정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

두 번째 당면과제는 현재 국회에서 입법안을 발의 하였듯이 통화정책에 영향을 미칠 수 있는 한은 차입은 지양하고 가급적 재정증권 발행을 통해서만 단기 부족자금을 조달하는 것이 적절한지 여부이다. 해외 사례에서는 통화정책의 독립성을 중시하여 중앙은행을 통한 정부의 일시차입에 대해 법으로 금지하고 있음을 파악하였다. 그러나 재정증권 발행 역시 통화량에 영향을 주며, 현재 한은 일시차입 이외에는 긴급 상황에 대응할 수 있는 초단기 차입 수단이 없는 상황에서 국고금 관리부터 우선적으로 통화정책 독립의 원칙을 적용하는 것은 무리라고 보이며, 향후 여건의 변화를 감안하여 재검토하는 것이 바람직하다.

4. 국고관리 선진화를 위한 종합의견

앞서 살펴본 우리나라의 국고관리 기능 범주의 특

징 및 조직 현황에 비추어 볼 때, 우선적으로 협의의 유동성 관리 기능의 강화가 시급하다고 판단된다. 이를 위해 조직 및 인력 보강에 있어서는 국고국(독립기관)이 신설되는 것이 바람직하나 이것이 어려우면 적어도 최소 과단위 또는 팀단위로 2개 정도라도 조직 신설이 필수적이라 생각한다.

다음으로 단기 유동성 관리 중 현금관리 비용의 절감을 위해서는, 비용유발 원인 중 하나인 조기집행은 국고당국에게는 외생적으로 주어지는 정책결정으로 사료되어 고려 대상에서 제외하고, 여유자금의 운용 수익률 제고는 자금관리 비용 절감에 상대적으로 큰 효과가 있으므로 이를 위한 방안을 모색하는 데 주력해야 할 것으로 보인다.

또한 수입 및 지출예측의 정확성 미비와 이로 인한 불확실성 증가로 인한 비용 감소는 당장은 해결이 어려우며, 단계적인 해결 방안을 모색할 수밖에 없을 것으로 판단된다. 우선 수입 및 지출 예측을 위한 데이터 축적이 되어 있지 않기 때문에 통계분석을 통한 대응은 당분간 불가능하다. 따라서 조직·인력 확충과 함께 이를 보완하는 방안으로 부처의 '성실신고'를 유도할 수 있는 제도적 측면을 강화하는 방법을 생각할 수 있다. 특히 프랑스와 같이 '대규모 지출의 사전 미신고' 또는 미국의 사례에서 '조기·과다 재원 배정 청구로 인한 유휴자금이 발생'한 경우 등에 부처 또는 사업담당에 대한 예산상 또는 평가에서의 불이익 등 적절한 패널티를 부과하고 있는데, 이와 유사한 조항 도입을 통해 유인(incentive) 체계를 마련할 필요가 있다.

그리고 한은 차입을 지양하고 재정증권 발행을 통한 자금조달 방식에 집중하려는 움직임에 대해 통화정책 독립의 현황, 단기국채시장 등 단기 차입 수단의 미비 등을 고려하면, 우리나라 여건에서는 긴급 차입 수요를 충족하기에는 시기상조라고 판단되며 제반 여건 성숙 이후 다시 고려함이 바람직하다.

마지막으로 상술한 국고관리 선진화 방안을 효과적으로 구현하기 위하여 국고관리 전반에 대한 자문기구로서 국고금 운영위원회를 신설하는 방안을 고려할 필요가 있다고 생각된다. 이를 통해 국고관리 전반 및 국고금 운영에 관해 분기 또는 반기별로 관심 사안에 대한 검토 및 결정을 할 수 있게 될 것이다.

토론요약

국고관리 문제에 이론적 접근 필요

김성태/청주대학교 교수

본 연구는 최근 제한된 재원하에 복지지출을 포함한 재정지출 수요가 폭증하면서 재정지출의 효율화가 재정운용의 관건이 되고 있는 이 시기에, 국고관리의 효율적인 운용에 초점을 맞춘 연구로서 매우 시의적절하고 중요한 연구로 사료된다.

본 발표와 관련하여 몇 가지 의견을 말씀드리고자 한다.

첫 번째, 국고관리 문제를 이론적으로 접근하는 것이 필요하다. 이를 위해 일종의 동태적 자산관리 문제(dynamic asset management problem)로 접근하여야 하는데, 이는 일종의 비용을 최소화하는 문제이다. 이때 목적함수는 ‘국고관리의 총관리비용’이며, 이의 구성은 현금보유의 기회비용인(한국은행차입금 이자+재정증권 이자-여유자금 운용수익)이 된다. 그리고 제약조건은 동태적 예산제약식으로, 1년 동안 총세입의 시계 간(intertemporal) revenue가 세출의 합보다 작거나 같아야 한다는 것이다(세출≤세입). 이와 같이 주어진 여건하에서 세입과 세출의 흐름을 놓고, 내년에는 동태적 최적화 문제를 풀어가는 방식에서 국고운용의 선진화를 위한 검토가 이루어졌으면 한다.

두 번째, 국고관리의 효율적 운용을 위해서는 실증분석이 필요하다. 특히 실증분석에서 정부부처와 공공기관의 1년 12개월 지출 흐름에 대해 과거 시계열 자료를 토대로 분석하여 국고 수요의 1년 단위 패턴을 파악하는 것이 필요하다. 아울러 연간 세목별 세입 흐름에 대해서도 과거 자료를 토대로 분석함으로

써 일정한 패턴을 찾아야 한다. 다만 이는 자료의 가용성이 전제되어야 하는 문제이기도 하다.

세 번째, 재정 조기집행의 실효성에 대한 실증적 분석이 필요하다. 발표자께서 재정의 조기 집행으로 인한 연간 비용을 약 3,000억원 정도로 추산하였는데, 이러한 재정 조기집행은 그 편익(경기부양 효과)이 조기 집행에 따른 3,000억원의 비용보다 커야 타당성이 뒷받침 된다. 따라서 조기 집행하지 않고 시점별로 평탄화하여 평균적으로 집행한 경우보다 경기진작 측면에서 어느 정도의 효과를 가져 오는지 대비해 볼 필요가 있다. 만약 재정 조기집행의 실효성이 없는 것으로 밝혀지면 앞으로는 재정 조기집행에는 신중하여야 될 것이다.

국고기능을 단기, 중·장기적으로 구분해 제시 해주길

성일홍/기획재정부 국고과장

기획재정부 국고과 과장으로서, 이렇게 국고금 운용 선진화 방안에 대해 논의할 수 있는 좋은 기회를 갖게 되어 대단히 기쁘게 생각한다.

현 국고금 관리 제도가 법제화된 것은 1961년도 「예산회계법」으로, 그 이후 부족한 부분에 대한 보완만 이루어져 왔을 뿐, 전면적인 국고금 관리에 대한 관점 및 철학 혹은 선진국의 운용기법 등에 대해 근본적으로 연구하고 고민하여 이를 반영한 사례가 그동안 없었다.

내년도에 국고금관리법이 10년 만에 전면 개정을 계획하고 있는 국고과 입장에서 볼 때, 이번 포럼이 법 개정의 주요 뼈대가 될 수 있다는 점에서 그 의미

가 각별하다. 특히 실증분석 및 해외사례에 대해 검토하고 반영할 수 있는 기회였다는 점에서 우리나라 국고운용의 선진화를 위한 첫걸음이라 할 수 있다.

이렇게 중요한 연구에 더하여 몇 가지 보완을 해주셨으면 하는 부분에 대해 말씀드리고자 한다.

먼저, 지금까지 우리나라 국고기능 범주에 대해 외국과 비교하여 명확한 진단이 이루어지지 않았으나, 발표자께서 이번 연구를 통해 비교를 잘 해주셨다. 그러나 비교에 그치지 말고, 우리의 국고기능에 추가되어야 할 기능을 단기적으로, 중·장기적으로 구분하여 제시하여 주셨으면 한다.

다음으로, 국고금 운용뿐만 아니라, 국유재산 또는 공기업 주식은 유동성 측면에서 보면 중장기적으로 관리 가능한 유동성에 포함할 수 있으므로, 지금 당장은 아니지만 향후 실물자산 및 금융자산은 물론 부채까지 포함된 종합적이고도 효율적인 관리를 위한 국가자산관리 체계로의 연계까지 고려한 그 안에서의 국고금 관리의 기능을 고민해 주셨으면 한다.

또한 실제 자금을 집행함에 있어서 지출통제 부분에 대한 추가적 검토가 이루어졌으면 한다. 즉, 각 부처들은 자신들의 예산사업을 위해 가능한 많은 자금을 확보하여 적기에 충분히 지출하고자 하기 때문에 자금집행에서 비효율이 발생할 수밖에 없는데, 이를 해결하는 방안으로 발표자께서 지출통제를 위한 패널리티 등에 관하여 많은 고민을 해주셨다. 본 토론자 역시 국고국의 부족한 인력과 각 부처에 총액 기준으로 자금을 제공하면 해당 부처가 자율적으로 집행하는 현실을 생각해 볼 때, 자금 집행의 불균형 혹은 자금 집행의 비효율성 개선을 위해, 각 부처의 자금집행 부서에 대한 패널리티 및 인센티브 적용이 필요하다고 생각한다. 다만 이러한 상벌의 수위를 어느 정도로 할 것인지에 대해 신중한 검토가 이루어져야 한다. 왜냐하면 지나친 자금지출이 발생한 부처에 직접 패널리티를 가하는 경우 해당 부처의 자금 수혜자들에게

불이익이 갈 수 있기 때문에, 이보다는 자금지출의 성과평가를 거쳐 해당 부처의 차년도 예산에 불이익을 준다든지, 예산 중에서도 자금집행 부서가 사용하는 경비에 불이익을 주는 등 간접적인 방법을 통해 불이익을 주는 방안에 대한 고민이 필요하다.

네 번째, 중장기 유동성 관리인데, 이 부분에 대해서는 향후 별도로 연구가 진행되어야 한다. 즉 장단기 유동성에 대한 효율적 예측 기법 혹은 모형, 프록시 등 국고국 내부에서 이용할 수 있는 보다 테크니컬한 운용 기법(더 나아가 지침)에 대한 연구가 추가적으로 이루어져야 한다. 단 이번 연구에서는 이러한 추가 연구를 위한 아이디어를 제공해주는 차원에서의 의견을 제시해 주셨으면 한다. 이러한 의견 제시가 있으면 내년에 추가적인 용역을 할 때 좀 더 구체적인 접근이 가능하리라 생각하며, 특히 세입 및 세출 측면에서 구분하여 살펴볼 생각을 가지고 있다.

다섯 번째, 비상대응 체계에 대한 고려가 필요하다. 현재 국고관리 및 운용을 위해 d-brain 전산 시스템을 활용하고 있는데, 이는 편리하기는 하나 만약 시스템이 다운되거나 재난상황으로 시스템 활용이 불가능한 비상 상황이 발생하는 경우, 이에 대비할 수 있는 백업체계 및 비상상황하에서의 국고관리 매뉴얼 등에 대해 고민해 보아야 한다.

여섯 번째, (조세재정연구원과는 별도로) 다른 기관에서 수행하고 있는 국고 운용 선진화 방안 용역 연구의 한 파트인 민간자금관리 부문에서는, 무엇보다 민간자금관리에 있어 공공관리부문에 접목시킬 수 있는 부분을 제시하여 주셨으면 한다. 특히 민간 부문에서의 장단기 유동성 관리 기법 중 공공부문에서 쉽게 활용할 만한 기법 등에 대해 검토해주길 바라며, 이를 위해 조세재정연구원 연구 결과의 방향과 맥을 같이하는 의견 제시가 이루어졌으면 한다.

결론적으로 국고국은 이번 용역을 통해 앞으로 개정을 추진하려는 「국고금관리법」의 뼈대를 세울 생각

이며, 이렇게 법 개정의 틀을 세운 후에는 세부적인 내용을 추가적으로 발전시킬 계획이다. 발표자께서 국고 관리의 효율성을 위해 조직 확대를 언급해 주셨는데, 본 토론자가 바라는 것은 조직 확대에 앞서, 국고금 운용의 선진화 자체를 가지고 대외적으로 어필하여 조직 문제를 해결하는 것이다.

국고금 관리 대상에 기금 포함해야

유승원/경찰대학 행정학과 교수

지금까지는 체계적인 국고관리 관련 연구물이 없었다. 현재 발표자의 연구 결과물이 과거에 당연히 있었지 않았겠는가 생각되었지만 그렇지 않다. 실상 국고관리의 중요성에 비해 거시적, 전략적인 관점에서 국고관리 연구물이 지금까지 전무하였다고 해도 과언이 아니다. 발표자가 연구한 내용에 대해 공감하고 지지를 보내며, 아래 언급하는 몇 가지 사항을 향후 연구에 참고하여 주시길 바란다.

첫 번째, 국고금 관리 대상에 기금을 포함하여야 한다. 현재 국고금관리법에 의하면 기금은 자금계획, 통합관리 대상이 아닌데, 이것은 과거 기금관리법이 제정되고 예산회계법이 폐지된 후 국가재정법이 제정될 때, 일반회계, 특별회계뿐만 아니라 기금까지 재정에 포함되도록 한 것이 국고금관리법에 반영되지 않은 것 때문으로 사료된다. 현재 재정당국은 국회 예결산 시 재정의 범위, 국가부채 산정 시 재정의 범위, 국고금 관리 시 재정의 범위 등 재정관리 시 재정의 범위가 일치하지 않는데, 재정의 범위를 통일시키는 차원에서도 국고금 관리 대상에 기금이 포함되어야 할 것이다. 다만, 연금기금 등 특수한 기금은 관

리방식을 여타 기금과 달리할 수 있을 것이다.

또한 발표자는 국고금의 세입세출 간 시차 발생에 따른 비용을 절감하기 위해 국고금 관리 대상 잔고가 커져야 함을 주장하였는데, 만일 국고금 관리 대상에 기금이 추가되면 국고금 잔고가 커져서 세입세출(수입지출) 시차에 따른 비용이 줄어들 것으로 기대된다.

두 번째, 미국의 apportionment 개념을 재원배분 시 도입하는 것이 필요하다. 발표자께서 언급한 미국의 apportionment 개념은 대단히 의미가 크다. 현재 우리나라의 재정당국은 예산사업 집행 시 제대로 된 모니터링을 시행하지 않고 있다고 평가받고 있으며, 일선 부처도 사실상 크게 다르지 않다고 평가받고 있다. 그런데 미국의 apportionment 개념처럼 footnote를 다는 등 조건을 붙여 각 예산사업을 관리하는 방식은 우리 재정당국이 모니터링 강화를 위해 충분히 도입할 수 있다고 생각된다. 그러나 우리 재정당국이 미국의 apportionment 개념을 도입할 때 거시적, 전략적인 측면은 도외시하고 미시적인 측면만 강조할까 싶어 우려된다. 현재 우리 재정당국은 재원배분 시 전략적 재원배분 단위인 정책적 사업(프로그램)보다는 모래알처럼 작은 세부사업(프로젝트)을 기준으로 하고 있다. 향후 apportionment 개념을 도입할 때, 재정당국이 재원배분은 거시적, 전략적인 측면에서 하도록 하고, 대신 모니터링은 apportionment 개념을 통해 미시적으로 하여 거시/전략적 측면과 미시/통제적 측면이 조화를 이룰 수 있도록 조세재정연구원이 잘 지원해주길 희망한다. 그리고 apportionment를 통한 모니터링을 재정당국 내 국고파트가 담당할지, 재정관리 파트가 담당할지는 명확하지 않으나, 다음에서 언급할 자금배정을 통해 모니터링을 효율적으로 할 수 있다는 점에서 국고 파트도 재정관리 파트 못지않게 역할을 할 수 있으리라 생각한다.

세 번째, 자금배정 원칙에 대해 검토할 필요가 있다. 현재 국고정책 중 중요 사항인 자금배정의 경우, 이를 위한 룰 또는 시스템이 마련되어 있지 않다. 이에 따라 자금배정 담당팀에 꼼꼼한 사람이 들어오면 자금배정을 꼼꼼히 검토하고 그렇지 않으면 적당히 넘기는 식으로 현재까지 운영되어 왔기 때문에, 체계적인 자금배정 시스템(원칙)을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 재정사업을 유형화하고, 해당 유형별로 자금배정을 위해 만족시켜야 하는 다양한 전제조건을 연구, 제시하는 것이 대안이 될 수 있다. 이 방법은 민간 대기업에서도 사용하는 방법이다. 예를 들어 자본예산 마련 시 사전에 만족시켜야 하는 조건을 마련하고, 그것이 만족되어야만 자금집행을 시행하는 방식으로 운영하고 있다. 이러한 방식이 정착되고 관련 데이터가 축적되면, 사후에는 계량분석모형이 개발될 수 있으리라 생각된다.

네 번째, 국고관리 파트의 조직개편이 필요하다. 발표자가 연구한 바와 같이 국고관리 파트가 강화되어야 한다는 데 동감한다. 그러나 지금까지 정부 각 부처가 조직을 강화·확대할 때 이의 명분이 되었던 새로운 임무는 함께 제대로 강화·확대되지 못한 경우가 많았다. 금번 연구를 바탕으로 하여 향후 국고관리 파트 조직이 강화·확대된다면, 조직 강화 및 확대에 걸맞는 새로운 임무도 확실히 부여되고 그것을 잘 집행할 수 있는 장치 또한 설치되기를 기대한다.

국고관리 인력규모 확대해야 할 것

이병태/KAIST 교수

본 토론자가 몸담고 있는 KAIST에서 좀 전에 국고과 과장님께서 말씀하신 민간기업의 자금관리에서의 시사점 및 접목방안에 대한 연구를 조세재정연구원에서 sub연구로 받아 수행하고 있다.

이번 연구는 매우 방대한 분량을 체계적으로 정리하였다고 생각되는데, 여기서의 연구 결론을 우리가 민간 기업에 대해 연구했던 내용과 견주어 말씀드리도록 하겠다.

우리는 자금 및 예산 관리에 있어 기능 및 프로세스, 조직체계, 정보시스템, 자금관리기법의 4가지 각도에서 민간기업과 국고국의 업무 차이를 비교·검토하였다.

첫 번째, 기능 및 프로세스 측면에서 민간 기업은 CEO의 최고책임하에 경영환경이 바뀌면 예산편성 자체를 수시로 변경할 수 있는 권한이 있고, 재정배분에 대한 기능이 이미 예산편성 기능에 강하게 있기 때문에 이를 통해 예산 및 유동성 관리가 책임경영하에 이루어진다. 그러나 국고관리의 경우는 이러한 수준과는 거리가 멀며, 따라서 민간기업의 CEO 권한을 대신하는 차원에서 패널티와 인센티브를 부여하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 그리고 민간기업은 예산편성 자체는 하지 못하지만 자원배분 기능은 강력한데, 국고관리에서도 예산실에서 하든, 국고국에서 하든 재정배분의 기능을 보다 보강할 필요가 있다는 점에서 조세재정연구원의 연구결과와 시사점이 일치한다.

두 번째, 조직 측면에서 민간의 자금관리 인력규모와 국고관리 인력규모는 비교할 수 없을 정도의 차이를 보인다. 민간기업(실사대상 기업인 S사, K사 기준)의 경우 자금관리 기능 중 국고금 관리에 해당하



는 영역인 자금 배정/집행과 자금 유출입 관리에 적게는 20명, 많게는 50명의 인력을 배정한 반면, 국고 관리에 있어서는 3~4명이 업무를 담당하고 있다.¹⁾

그리고 해당 부서에서 관리하는 자금의 규모에 있어서도 차이가 더욱 극명해지는데, 민간기업(S사)의 경우 연간 예산 규모가 3조원 반면에 국고는 연간 지출액이 약 200조원에 달한다. 또한 국고금의 여유자금을 운용하는 초단기 자금관리의 경우 7~10조원에 달하는 금액을 민간기업이 일반 자금운용에 투입하는 인력보다도 적은 3~4명의 인력에 맡기고 있다. 인력규모는 전문성과 연관되는데, 국고의 경우 전문성은 차치하고라도 자금관리 업무의 다양성 및 관리금액의 규모를 생각할 때 인력 확대의 필요성에 대해 아무리 강조해도 지나치지 않다.

세 번째, 전통적으로 민간기업의 자금관리 정보시스템은 리포트, 상황판, 온라인 분석처리를 포괄하며, 요약 분석을 위한 도구로 인식되어 왔으나, 최근에는 기업의 글로벌화 등으로 인한 경쟁 심화와 불확실성이 커지는 경영 환경에 대응하여 기업의 성장과정에 필요한 예측, 최적화 및 기타 의사결정 지원을 위한 도구로 인식되고 있다.

국고자금 관리를 위한 정보시스템인 디지털예산회계시스템의 경우 지금까지 사후적인 데이터 수집이 주된 기능이었는데, 이 역시 앞으로는 축적된 데이터를 바탕으로 정책의 합리적인 의사결정에 도움을 줄 수 있는 예측 정보를 제공할 수 있어야 한다.

민간기업의 경우 대표적인 예측 분석으로 사업성

평가를 들 수 있는데, 개별 사업성은 기업의 존속과 연결되기 때문에 축적된 재무정보를 이용하여 사업 타당성 예측분석을 지원하는 시스템을 적극 활용한다. 공공 부문에서의 사업 타당성 역시 디지털예산회계시스템에서 수집된 정보를 이용하여 시스템적으로 예측 분석을 할 수 있다면, 합리적인 사업 타당성 평가를 바탕으로 예산 배정 및 관리를 할 수 있어 국가 재정 안정 및 신뢰도 향상에 기여할 것으로 기대된다.

네 번째, 자금관리기법 측면에서 국고관리는 특정한 이론적 배경 없이 국고금 목표현금잔고를 통합계정의 일평균 지출규모²⁾를 감안하여 1조원으로 설정하고 있는데 비해, 민간기업에서는 현금흐름의 변동성을 고려한 여러 수리모델을 (e.g., 보물, 밀러-오오, 스톤 모형) 이용하여 적정현금흐름에 대한 기준치를 제시하고 있다. 그러나 공공자금은 적정현금흐름 산정을 위한 모형 도입에 앞서 공공자금이 종적변화(동일시점에서의 현금흐름진폭)와 횡적변화(시간에 따른 변화)에서 민간기업과 차이를 보이기 때문에, 과거자료를 이용하여 현금흐름의 변동성 정도에 대한 패턴을 찾아낸 후, 보물, 밀러-오오 등 다양한 기법을 유연하게 조합하여 사용하는 것이 적절하다. 결국 최적화된 현금흐름의 기법들을 공공자금의 운영에 맞게 변형 또는 채택 및 접목시킬 필요가 있다.

1)

자금관리 기능	수행인원		
	S사	K사	국고국
자금배정/집행	12명	5명	4명
자금유출입 관리	15명	15명	

2) 2010년도 통합계정 운용규모 254조원, 영업일수 253일 기준

국고조직, 자금 측면의 모니터링 기능 수행해야

장경덕/매일경제 논설위원

이번 포럼을 통해 본 토론자는 ‘국고관리’의 중요성을 다시 한번 생각하는 계기가 되었다. 발표자께서는 언론인의 시각으로 바라본 국고조직, 국고기능 국고조달 등에 대한 다음의 의견을 검토해 주셨으면 한다.

현대의 기업 재무관리는 원시적인 현금 시재관리가 진화한 것이다. 나라 살림에 있어서도 재무부(treasury)의 가장 기본적이고 핵심적인 기능이 금고지기로서의 일이다. 그런데 1960년대의 기본 틀에서 거의 바뀌지 않은 국고국 조직 하나만 두고 있는 현재제로는 제 구실을 충실히 하지 못할 수 있다. 따라서 국고국 역량을 강화하고 조직을 확대 개편할 필요가 있다. 조직 확대와 역량 강화가 필요한 것은 한마디로 국고 기능이 그만큼 중요하기 때문이다. 특히 하루 평균 1조원에 이르는 현금흐름을 관리하는 인력이 단 세 사람뿐이라면 그 숫자를 늘리고 전문성을 키워야 한다는 데 이견이 있을 수 없다.

이는 기획재정부 전체의 조직과 기능을 전략적으로 개편하는 큰 틀에서 생각해야 한다. 예산실과 국회가 세출의 큰 틀과 전략적 결정을 하고 세제실과 국세청은 기업의 자기자본 조달에 비유할 수 있는 세입을 맡는다면 국고 관련 조직은 세입과 세출을 연결하는 위치에서 국고 유동성 관리와 자산부채 관리를 담당한다. 유동성 관리와 자산 관리는 유량과 저량 개념으로 구분할 수도 있겠지만, 토지와 건물을 비롯해 유동성이 낮은 자산이든 현금처럼 유동성이 매우 높은 자산이든 모두 본질적으로 자산이라고 본다면 이들을 관리하는 조직을 완전히 떼어놓을 수 없다.

국고 조직은 이미 확정된 사업과 예산 범위 내에서 주로 자금의 기간 배분 기능을 하는데 이때 세출 모

니터링 기능을 강화해야 한다. 조정과 감시 기능이 해당 부처가 요구하는 대로 돈을 내주는 기계적인 일만 한다면 금고지기 역할을 제대로 한다고 할 수 없고 이런 일은 컴퓨터에만 맡겨도 될 것이다. 다만 예산실에서 사업 자체에 대한 전반적인 모니터링을 하므로 국고 조직은 자금 측면의 모니터링 기능을 수행해야 하는데 이 두 기능을 정확히 어느 선에서 구분해야 할지에 대해서는 더 많은 고민이 필요하다.

이렇게 보면 현행 국고국과 재정관리국은 긴밀하게 협력하거나 통합되어야 한다. 사업 평가와 같은 일부 기능을 예산실로 넘기고 국고국과 재정관리국 기능을 아우른 국고실로 통합하는 것이 기능적인 효율성과 전략적 자원 관리라는 차원에서 바람직하다. 당장 조직 개편이 어렵다면 현행 조직의 전문성을 강화하고 인력을 확충하는 것이 시급하지만 국고실 체제로 간다는 장기적인 로드맵은 분명히 제시해야 한다.

국고국의 현금 유동성 관리는 규모와 복잡성 면에서 중요성이 더 커질 것이다. 재정이 경기 대응과 복지 확대 차원에서 더욱 적극적인 역할을 하면서 재정 수요가 늘고 금융자본시장의 불확실성이 커지기 때문이다.

다음으로 국고조달 방식에 관한 부분이다. 장기적으로는 한국은행 일시차입은 줄여가다 없애야 한다. 최근 예기치 못한 세수 부족과 추경 편성으로 긴급차입 규모가 크고 빈도도 높았으나 다시 줄어들고 있다. 값싸고 쉽게 자금을 조달할 수 있다는 이유로 선진국들에 없는 중앙은행 일시 차입 시스템을 계속 이용하는 것은 바람직하지 않다. 당장은 어려워도 단기 재정증권시장 활성화를 적극 추진하고 여건이 갖춰지면 한은 차입제도는 폐지하는 것이 옳은 방향이다.

일시차입 금리는 통안증권 이자+1% 포인트로 정해지는데 자금 수요를 제대로 알리지 않거나 과다 요구해 일시 차입을 유발하는 부처에 대해서는 실질적

인 벌칙을 부과하는 것은 당연하다.

국유재산 관리는 자산공사에만 맡겨둘 것이 아니라 전략적으로 관리해야 한다. 우리나라 총국부 1경 원 중 정부 소유 재산이 2,700조원에 이르는데 지금은 사실상 방치해둔 느낌이 든다. 이를 모두 당장 수익사업이나 생산에 활용하지 않더라도 보다 적극적인 관리가 필요하며 그 관리를 위한 체제를 제대로 갖춰야 한다.

앞으로 정부 부채가 늘어나면 국채 발행도 늘어나게 되므로 발행 시점과 만기구조 가산금리를 비롯한 여러 조건을 최적화하기 위해서는 국제금융국과 금융위 한은과의 유기적인 협력체제를 구축해야 한다.

국고 조직의 강화가 필요한 이유를 설득력 있게 제시하기 위해서는 논리적 타당성과 현실 적합성 차원에서 발표 내용을 보완할 필요가 있다. 첫째, 보다 구체적인 숫자를 제시해 조직 강화에 따르는 비용-편익 분석의 설득력을 높여야 한다. 유쾌한 이야기는 아니겠지만 국고 관리가 잘못되었을 경우 유형, 무형의 손실이 얼마나 될지를 제시할 필요가 있다. 둘째, 다른 나라의 국고 조직과 보다 정밀한 비교가 필요하다. 프랑스의 지출관리 인력 5,000여 명과 미국의 1,600여 명이 하는 일이 우리나라 국고국 인력이 하는 일과 모니터링 강도나 권한과 책임 면에서 정확히 같지 않고, 우리나라의 경우 실무적인 일을 관련 기관에 위탁하고 있다는 점을 감안한 비교가 이루어져야 한다. 셋째, 환경 변화에 따라 낡은 국고 관리 시스템으로는 더 이상 제 구실을 하기 어렵다는 점을 보여야 한다. 예상치 못한 세수 부족이나 긴급한 재정 조기집행, 국내외 금융자본시장의 변동성 확대, 국외 자금 조달과 관련한 추가적인 위험을 고려하면 국고 관리 대상의 규모와 복잡성, 리스크 면에서 과거와 비교조차 하기 어려운 실정임을 체계적으로 제시해야 한다.

우리에게 맞는 국고운용 모형 고려해 볼 수 있는 기회

홍승현 / 한국조세재정연구원 재정지출분석센터장

기존의 제도 ‘선진화’ 논의는 선진국들에서의 제도적 공통점을 추출하여 우리나라 상황에 적용하는 것이 대부분이다. 그런데 이러한 노력에 있어서 정치적, 사회적 차이를 적절히 고려하지 못해 많은 혼란을 경험하는 경우가 많았다. 이런 측면을 생각해 볼 때, 국고운용 분야에 선진국의 정형화된 모형이 없다는 것은 오히려 다행이며, 우리나라의 제도적 상황에 어울리는 모양새를 고려해 볼 수 있는 좋은 기회라 생각된다.

이번 연구를 통해 ‘국고운용’이라는 개념의 기본 framework를 확립할 수 있는 좋은 기회가 되었으면 좋겠다. 이 framework를 기초로 조직의 정비 및 확대, 그리고 다른 조직과의 관계를 재설정할 필요성이 있다.

‘금고지기’, ‘곳간지기’라는 표현처럼, 기본적으로 국고국의 기본 역할은 국가의 곳간 혹은 금고를 담당한다. 곳간의 상태를 표시하는 것을 balance sheet라고 할 때, 결국 국고국의 역할은 B/S를 효과적으로 관리하는 것과 관련되어 있는 것이라고 할 수 있다.

B/S자체는 저량(stock)의 상황을 나타내는 대표적인 문서이지만, 이 저량의 상황변화를 가져오는 유량(flow)의 관리가 국고국의 가장 중요한 역할 중 하나이다. 유량의 측면에서 본다면, 발표자께서 강조한 유동성(현금)관리가 가장 큰 부분이라고 할 수 있는데, 이는 결국 국회에서 통과된 예산사업을 수행하는데 필요한 자금을 제공하는 것(finance)이라고 할 수 있다. 특히, 수많은 사업들이 서로 다른 시점에 서로 다른 규모의 자금이 필요한 것을 파악하고, 국가의 수입 전망에 비추어 적절한 차입을 통해 자금을 지원

함으로써, 자금 부족으로 인한 사업 집행 문제를 야기하지 않도록 하는 것이 중요하다. 동시에 중요한 측면은, 이러한 자금의 조달에 있어, 관련 비용을 최소화하는 방식을 선택하는 것이 중요하고, 이러한 선택이 B/S의 위험 노출을 최소화(혹은 적절한 수준에서 유지)할 수 있도록 유지하는 것 역시 중요하다.

저량 측면에서는 결국 부채와 자산의 효과적인 관리가 중요한데, 유량 측면에서의 관리가 초래하는 저량 측면에서의 변화가 그 구성에 있어 중장기적인 문제를 일으키지 않도록, 그 위험 노출 수준을 관리하고, 비용 효과적인 구성을 추구하고, 자산을 효율적으로 운용하는 등의 역할이 중요하다.

이러한 유량과 저량 측면에서의 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 다양한 제도적 뒷받침이 필요하다. 적절한 회계기준이나 보고 체계, 효과적인 information system 등은 국고국의 역할이 충분히 이루어지고, 외부적인 책임성(accountability)을 제고하는 데도 중요한 수단이 될 수 있다.

결국, 국고국의 업무 영역이라는 것이 위에서 설명한 모든 것을 포함하는 framework를 체계적으로 관리할 수 있는 것으로 정리되어야 하는데, 이것은 현재 기재부의 다른 부처와의 업무 재설정을 포함하고 있기에, 국고국 자체의 업무 정의 문제는 다른 부처와의 적절한 협의가 필요하다.

본 연구에서는 국고관리의 비용 증가와 관련하여 몇 가지 중요한 요인들을 제시하고 있다. 그중 하나는 불확실성과 관련된 것으로, 지출 전망이나 수입 전망의 정확성을 제고함으로써 국고관리를 비용 효율적으로 할 수 있다는 주장이다. 여기에서 내용을 좀 더 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 기본적으로 유동성 관리의 측면에서 보면 outflow인 지출과 inflow인 세입의 차이를 차입으로 충당하는 데 있어, 연중 국채발행계획에 따른 predictable한 국채 차입과, 나머지 불확실한 부분의 buffering을 위한 한은

차입 등을 구분할 수 있다. 이러한 요인들 중, 상당부분 예측이 가능한 부분과 예측이 완전히 불가능한 부분들이 있고, 모든 부분에서 예측력을 높이기 위한 노력을 하는 것은 득보다 실이 많을 것이다. 따라서 기본적으로 예측 가능성을 높이기 위한 노력은 필요하지만, 각각의 항목에서 세부적인 내용을 예측 가능성 측면에서 나누어 살펴볼 필요가 있다. 그리고 ‘예측’이라는 문제에 있어 이것이 누구의 역할이 되는 것이 효과적인지, 그리고 어떤 방식으로 정보를 공유하는 것이 효과적인지의 ‘role’과 ‘수단’의 문제도 함께 고려할 필요가 있다.

국고국의 mandate를 고려할 때, 좀 더 높은 수준에서의 의사결정 관계를 고려할 필요가 있다. 국고국 입장에서, 무엇이 given variable이고 무엇이 choice variable인지를 다른 부서와의 관계 속에서 정리한 후, 각각의 자원조달 선택이 어떤 implication (조달 비용이나 B/S에의 위험도 등)을 가지는지에 대한 명확한 분석과, 이를 높은 수준의 의사결정 과정에 전달함으로써, 국고국 차원의 optimization이 아닌 국가전체의 의사결정에 좀 더 효과적인 역할을 할 수 있는 의사결정 체계를 설립할 필요가 있다. 특히 최근 들어 ‘위험 관리’의 문제가 불거지고 있는데, 총량적인 재정건전성의 위험뿐 아니라, 어떤 방식의 부채-자산 구성이 대내외적 위험도를 낮출 수 있는지에 대한 명확한 분석과, 이를 반영한 재정운용이 필요하고, 이러한 과정에서 국고국이 다양한 자원조달 방식의 개발과 각 방식의 위험도 분석에 필요한 역할을 제고하는 노력이 필요할 것으로 보인다. **KIP**



주요국의 조세 · 재정동향

이번 호 「재정동향」은 습니다.

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

주요국의 조세동향

동향 14-11

요약

- 캐나다 재무부는 2014년 10월 30일 '가계의 세부담 절감(Family Tax Cut)'을 목표로 하여 자녀양육에 대한 소득세 세제지원정책을 발표함

 - 18세 이하의 자녀가 있는 부부에게 세무목적상의 배우자 간 소득분할(income-splitting)을 통해 최대 2,000캐나다달러까지 세액공제해주는 제도를 도입할 것을 제안함
 - 보편적 자녀양육 세액공제(Universal Child Care Benefit) 및 자녀양육비용 소득공제(Child Care Expense Deduction)의 혜택을 보다 확대할 것을 제안함
- 벨기에에는 2014년 10월 9일 신연립정부의 합의를 바탕으로 한 조세정책 방향을 발표했으며, 신탁과 기금에 대한 Transparency Tax 시행, 부가가치세의 확대 적용, 법인세와 소득세의 개정을 포함하고 있음

 - Transparency Tax는 해외에 소재하고 있는 자산, 권리, 펀드 등에서 발생하는 수익에 대한 과세 방식을 구체화시킨 것임
 - 부가가치세는 과세 영역의 범위를 확대하였으며, 법인세는 중소기업의 투자를 촉진하는 것으로 정책방향이 정해졌음
 - 소득세는 근로자의 부담을 줄여주는 것을 지향하고 있음
- 스페인은 2014년 11월 3일 인터넷 포털 사업자에게 뉴스 기사 등에 대한 지적재산권료를 지급하도록 하는 법을 제정하여 하원에서 통과시킴

 - 일명 구글세(Google Tax)로 명명되는 이 법으로 인해 지적재산권료 지급 시 해당 소득에 대한 과세가 가능하게 됨
- 네덜란드는 상속세 및 증여세에 관련된 국제조세 측면에서의 고려사항에 관한 시행령을 2014년 10월 24일에 발표함

 - 외국에서 부과된 상속세에 대해 이중과세 방지 및 정부 용역계약에 따른 해외 파견자 등 특정 납세자들에 대한 특칙을 규정하고 있음
- EU 이사회는 2014년 10월 31일 금융거래세 도입 진행상황에 대한 보고서를 발표함

 - 주로 금융거래세 적용 대상, 파생상품 과세 및 과세수입 배분 등에 대한 의견 조율 현황 및 쟁점 등을 개괄하고 있음
- 중국 재정부와 과세관청은 2014년 10월 20일 소기업에 대한 고정자산 일시공제 및 가속상각에 관한 지침인 재세 75호를 공개함

 - 기업규모 및 산업에 따라 고정자산의 가속상각, 연구개발 활동에 따른 일정규모 이하 고정자산의 취득 시 일시공제, 소액 고정자산에 대한 일시공제가 허용됨
- 중국 재정부, 과세관청 및 증권감독위원회는 2014년 10월 31일 적격 외국기관투자자와 위안화적격 외국기관투자자의 자본소득비과세와 관련한 지침인 재세 79호와 상해와 홍콩을 통한 주



식거래에 대한 과세를 규정하는 지침인 재세 81호를 공개함

- 지침 79호는 적격 외국인투자자와 위안화 적격 외국인투자자의 중국 내에서 주식 또는 기타 지분의 처분으로 인한 자본소득에 대해 법인세를 일시적으로 비과세한다는 내용임
- 지침 81호에서 중국투자자 및 홍콩투자자가 중국과 홍콩 상호 간 증권거래소에 상장된 주식에 투자하는 경우 개인의 매매차익 등에 대해 일시적인 비과세 등의 조세혜택을 부여하고 원천징수 절차를 규정함

- 이 제도는 소득상위층 배우자(higher-income spouse)가 세무목적상으로 소득하위층 배우자(spouse in a lower income tax bracket)에게 과세 소득을 이전시키는 소득분할(income-splitting)을 통해 가능함
- 소득분할(income-splitting)의 최대한도는 5만캐나다달러이며, 이로써 발생하는 세액감소 혜택을 최대 2,000캐나다달러로 제한함
- 이 규정은 2014년부터 시행하도록 함

■ 둘째, 자녀세액공제(Child Tax Credit)를 폐지하는 대신 '보편적 자녀양육 세액공제(Universal Child Care Benefit)'의 강화를 제안함

- 보편적 자녀양육 세액공제제도에서는 현행 6세 이하의 자녀 1인당 월 100캐나다달러를 지원해 주고 있으나, 이번 발표에서는 17세 이하의 자녀 1인당 월 160캐나다달러를 지원해 주는 것으로 세제혜택 강화를 제안함
- 현행 자녀세액공제는 소득수준과 무관하게 적용되며, 18세 이하 자녀 1인당 2014년 기준으로 338캐나다달러가 세액공제됨
- 이 규정은 2015년부터 시행하도록 함

■ 셋째, '자녀양육비용 소득공제(Child Care Expense Deduction)'의 최대한도를 1,000캐나다달러씩 증가시키는 것을 제안함

- 7세 이하의 자녀는 1인당 7,000캐나다달러에서 8,000캐나다달러로 공제 한도를 인상함
- 7세부터 16세까지의 자녀(16세 이상의 병약한 자녀(infirm dependent children) 포함)는 1인당 4,000캐나다달러에서 5,000캐나다달러로 공제 한도를 인상함

1. 캐나다 재무부의 가계 세제지원안 발표

가. 개요

- 캐나다 재무부(Department of Finance)는 2014년 10월 30일에 가계(families)에 대한 새로운 소득세 세제지원(tax credits and benefits)을 발표함
- 이번 재무부 발표에서는 '가계의 세부담 절감(Family Tax Cut)'을 목표로 하여 자녀양육에 대한 세 가지 세제지원책을 제안함

나. 제안 내용

- 첫째, 18세 이하의 자녀가 있는 부부(couples)에게 배우자간 소득분할(income-splitting)을 통해 최대 2,000캐나다달러까지 세액공제해 주는 신규 '비환급성 세액공제(non-refundable credit)'제도 도입을 제안함

- 장애인 세액공제(Disability Tax Credit) 대상 자녀는 1인당 1만캐나다달러에서 1만 1,000캐나다달러로 공제 한도를 인상함
- 이 규정은 2015년부터 시행하도록 함

- 한편, 지난 2014년 10월 9일 재무부가 발표했었던 ‘자녀 체육교육비용 세액공제(Children’s Fitness Tax Credit)’ 확대정책도 자녀양육에 대한 세제지원책의 하나였음
- 당시 자녀 체육교육비용 세액공제 최대한도를 자녀 1인당 현행 500캐나다달러에서 1,000캐나다달러로 상향시키는 것을 제안한 바 있음

(자료 수집 및 정리: 이형민 회계사)

2. 벨기에 신정부의 향후 조세정책방향 발표¹⁾

- 벨기에 신연립정부는 2014년 10월 9일 연립정부의 합의를 바탕으로 한 조세정책방향을 발표하였으며 신탁과 기금에 대한 Transparency Tax 시행, 부가가치세의 확대 적용, 법인세와 소득세의 개정을 포함하고 있음
- 발표된 조세정책방향의 세부내용은 아직 확정되지 않은 것으로 향후 변경의 여지는 있음
- 발표된 조세정책에 따라 총 80억유로의 세수 손실이 발생할 것으로 예상되나 연간 20억유로의 세수가 추가로 발생하여 2018년에는 예산이 균형을 이루게 될 것으로 예상하고 있음
- 신규 세수는 Transparency Tax의 도입, 부가가치

세 적용범위 확대, 소비세 인상 등의 증세 요인에 의해서 발생될 것임

가. Transparency Tax

- 동 조세정책에서 ‘Look-through tax’ 또는 ‘Cayman tax’ 라고도 하는 Transparency tax를 신탁이나 기금 같은 법적 실체에 부과하는 것을 제안함
- Transparency tax는 저율과세를 적용받는 실체 또는 신탁의 수익적 소유자에게 부과되며 발생한 이윤의 배당 여부에 관계없이 부과됨
- 과세요건은 해당 실체 또는 신탁이 벨기에 거주자인 주주 혹은 수익적 소유자에게 배분할 이익을 보유하고 있는 상태이면 충족되며, 그 이익을 각 개인에게 이윤을 배부하였는지는 과세할 때 고려하지 않음
 - 즉, 세금을 회피하기 위해 이익을 분배하지 않고 있더라도 이익에 대한 배당을 가정하여 세금을 부과하는 것임
- 동 세금은 발표된 내용 중 유일한 부(wealth)에 관한 세금임
- Transparency tax의 체계 내에서는 법적 장치들의 설립자들은 어떠한 형태로든 법적 실체로부터 이익이 발생할 경우 개인이나 법인에 상관없이 정확한 수익적 소유자를 고지해야 하며, 이에 따라서 세금이 수익적 소유자에게 과세되는 것임
- 설립자도 수익적 소유자가 될 수 있음
- 정부 당국에 수익이 신고된 수익적 소유자는 25%의 세율로 과세됨

1) [http://services.taxanalysts.com/taxbase/tnipdf2014.nsf/PDFs/T1761020.pdf/\\$file/T1761020.pdf](http://services.taxanalysts.com/taxbase/tnipdf2014.nsf/PDFs/T1761020.pdf/$file/T1761020.pdf)



- 자산, 권리, 펀드의 수익적 소유자는 자산, 권리, 펀드의 실질적인 소유자로 인정되어 과세대상임
 - 또한 벨기에 거주자인 설립자는 외국에 소재하는 본인이 설립하였거나 출자한 법적인 장치들에 속하는 자산, 권리, 펀드의 소유자로 잠정적으로 인정되어 과세가 될 수 있음
- 법적 장치들의 설립자의 계승자 또는 상속자들은 설립자와 동일하게 취급되어 소유자로 간주될 것이며 과세대상이 될 수 있음
 - 계승자 또는 상속자들이 보유한 유산에 대한 지분비율 또는 법적장치에 대한 참여비율이 소유지분으로 인정되어 과세대상이 됨

나. 법인세

- 신정부는 생산적인 투자를 통해서 투자를 활성화하여, 소기업 또는 중기기업의 성장을 추구하는 정책방향을 설정하였음
- 신정부는 2013년에 도입되었던 한시적 정책인 청산잉여에 대한 원천징수세율을 10%에서 25%로 인상한 법률의 시한을 연장하거나 영구화하는 것을 추진하고 있음
 - 25%의 세율은 일상적인 배당에 대한 세율과 동일함
 - 청산잉여는 회사의 자본금을 초과하여 청산 시에 주주들에게 배분되는 모든 재산을 의미함
 - 동 제도는 일반적인 배당을 통하지 않고 청산을 통하여 세금을 회피하는 것을 방지하기 위한 것임
- 청산잉여에 대한 세율을 인상하는 반면 과세된 잉여금을 배당할 때 감면된 세율 10%(기존 세율은 25%)를

- 적용받을 수 있는 정책이 한시적으로 운영되고 있음
- 동 제도는 2014년 9월 30일까지가 적용 시한이었으며 배당금 순액이 즉시 납입자본금이 되어 다시 회사로 들어오는 경우에 적용하는 것임
- 재투자된 배당금 순액은 청산 시 비과세 항목으로 되기 때문에 투자자에게도 유리하게 됨
- 그러나 과세 혜택을 받은 재투자된 배당금을 청산 전에 다시 배당할 때에는 15%의 세율(단 5년 이후 배당시에는 5%의 세율을 적용)이 과세되어 해당 배당에 대한 총세율이 25%가 됨
 - 이전에 과세된 10%와 추가 세율 15%가 합쳐져 총 25%의 세율로 과세되게 하여 조세회피를 방지함
 - 5년 이후에 배당 시에는 이전에 과세된 10%와 추가 세율 5%가 더해져 총 15%의 세율로 과세됨

- 정부는 재투자된 배당에 대해서 혜택을 주는 한시적인 제도(배당세율을 25%에서 10%로 인하하여 적용)가 중소기업에 대해서는 영구적인 제도로 정착되도록 추진하고 있으며 이를 통하여 투자를 활성화시킬 수 있을 것으로 예상하고 있음
- 또 다른 투자활성화 정책의 일환으로 급여에 대해서 부담하고 있는 고용주 부담금을 현행 33%에서 27% 또는 25%까지 인하할 방안도 마련 중임

다. 소득세

- 연립정부는 근로소득에 대한 세부담을 완화하는 대신 부와 소비에 대한 세부담을 강화하는 것을 정책방향으로 삼고 있음
 - 부와 소비에 대한 것은 간접세, 환경세, Transpar-

ency tax 등을 포함함

- 부에 대한 것은 프랑스 등에서 시행하는 부유세가 아닌 재산세의 형태임

- 신정부의 정책방향에 따라 근로자는 2018년까지 250 유로의 감세가 적용될 것이며, 정책 수단은 근로자에 대한 근로소득 비용인정(근로소득 공제)을 인상하는 것이 될 것임
- 한편 현행 급여-물가 자동연동제는 2015년에 한시적으로 중단될 것임
 - 신정부의 정책 시행 시 세후 근로소득이 증가하게 되어 급여인상 압력이 줄어들게 되므로 1년간의 급여-물가 자동연동제의 중단을 통해 공공부문 인건비지출 축소 및 고용주에 대한 부담을 완화해주는 방안을 마련한 것임
 - 벨기에에서는 원칙적으로 소비자 물가지수가 2% 상승하면 모든 벨기에인의 급여도 2% 상승함
 - 벨기에는 급여 협상 시 물가상승률을 반드시 반영하게 법으로 정하고 있으며 모든 사업자는 이를 따라야 하기 때문임
 - 급여-물가 자동연동제는 2015년에만 한시적으로 중단되고 그 이후 연도에는 2%의 물가상승이 있을 때마다 적용될 예정임²⁾

라. 부가가치세와 소비세

- 현재 부가가치세 면세 범위에 있었던 용역 중 성형수술과 성형치료, 인터넷 판매 등이 과세로 전환될 예정임
 - 인터넷 판매에 대한 부가가치세 적용은 EU의 방침인 방송, 전화, 전자적 서비스에 대해서 소비지에서 과세를 하는 부가가치세 소비지 부담원칙에 따라서 시행되는 것임
 - 개인주택을 리노베이션 할 경우 경감된 부가가치세율인 6%가 적용되는 요건이 종전 5년 이상 된 주택에서 10년 이상 된 주택으로 강화되었음
 - 커피, 와인, 증류주, 에너지에 대한 소비세는 매년 소비자물가에 연동되어서 변동하게 될 예정이며 담배와 디젤(비사업용)에 대한 소비세는 인상 될 예정임
 - 담배와 디젤(비사업용)에 대한 소비세는 인상폭은 구체적으로 정해지지 않은 상황임
- (자료 수집 및 정리: 홍성열 회계사)

3. 스페인-인터넷 포털 사업자에게 뉴스 기사 등에 대한 지적재산권료를 지급하도록 제정³⁾

- 스페인에서는 2014년 11월 3일에 인터넷 포털 사업자가 뉴스제공자에게 기사 등에 대해서 지적재산권료를 지급하도록 하는 일명 '구글세(Google Tax)'가 하원을 통과함
 - 이 법의 시행은 2015년 1월로 예정되어 있음
 - 그러나 세부적인 시행계획 및 방법은 아직 확정되어 있지 않음
- 본 제도는 구글 등 인터넷 포털 사업자가 뉴스제공자 등 온라인 콘텐츠 사업자에게 지적재산권료를 지급하

2) <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/22/en/1/EF1022EN.pdf>

3) http://online.ibd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2014-11-03_es_1.html&WT.z_nav=Navigation&colid=4913



게 하는 동시에 발생한 저작권료에 대해서 세금을 부과하는 것이 목적임

- 뉴스제공자 등 온라인 콘텐츠 사업자에게 지적재산권료를 지급하게 하는 것은 음악이나 영화에 대한 지적재산권을 인정하고 수수료를 지급하게 하여 보호하는 것과 같은 취지임
- 만약 인터넷 포털 사업자가 뉴스 사용에 대한 저작권료를 지불하지 않으면 최대 60만유로(약 8억원)까지 벌금이 부과됨
- 일반적으로 인터넷 포털에서 뉴스를 검색하면 타이틀과 기사의 일부 혹은 링크가 검색되는데 이 3개의 항목에 수수료를 부과하여 기사의 원천인 인쇄 미디어를 보호하는 것을 목적으로 함

- 이러한 형태의 뉴스에 대한 저작권 보호 시도는 다른 유럽 국가에서도 있었으나 독일 이외에는 시행되고 있지 않음
- 독일에서 스페인과 비슷한 제도가 시행되고 있으나 저작권료를 요구한 업체에 대해서 구글이 검색 결과를 차단하는 방법 등을 사용하는 현상이 나타나고 있음

(자료 수집 및 정리: 흥성열 회계사)

4. 네덜란드의 상속세에 대한 국제 분야 관련 시행령 발표⁴⁾

- 네덜란드는 상속세 및 증여세(‘상증세’) 관련 국제조세 측면에서의 고려사항에 관한 시행령⁵⁾을 2014년 10월 24일에 발표함
 - 이는 2010년 5월 25일자로 시행된 기존 법령⁶⁾을 대체하는 것으로 상증세에 대한 국가 간 이중과세 방지 등 국제조세 측면에서의 조치들을 담고 있음
 - 동 시행령은 2014년 10월 24일부터 발효됨
- 동 시행령은 외국에서 부과된 상증세에 대한 이중과세 문제를 조정하고 정부 용역계약에 따른 해외 파견자 등 특정 납세자들에 대한 특칙을 규정하고 있음
 - 외국 부과 세금에 대한 이중과세 방지
 - 네덜란드 납세자가 외국에서 자국의 상증세와 동등한 세금(Comparable inheritance and gift tax)⁷⁾이 부과되어 이를 납부한 경우 자국 내에서 상증세를 과세하지 아니함
 - 정부 용역계약(Government services) 파견자에 대한 특칙
 - 네덜란드 국민으로서 외국의 거주자가 된 경우, 상증세 목적상으로는 외국으로 떠난 이후 10년이 되기까지는 자국 거주자로 인정하고 그 기간이 초과하면 비거주자로 보는 규정이 있는바(10-year rule), 동 시행령에서는 정부 용역계약에 따라 파견된 개인의 경우에는 계속 네덜란드 거주

4) www.ibfd.org 및 "2013-2014 worldwide personal tax guide-Netherlands", E&Y 등 참조

5) Decree No. BLKB29013M/1870M

6) Decree No.DGB2010/878M

7) 자국 상증세와 동등한 세금의 의미: 상속세의 경우 피상속인(testator)의 사망으로 인해 받게 되는 유산(estate)에 대한 과세이며, 증여세의 경우 증여자의 시혜(generosity) 제공에 따라 이전되는 재산(property)에 부과되는 세금을 의미

- 자로 인정된다고 규정함
- 기타 특칙
 - 벨기에의 지방상속증여세(regional inheritance and gift tax)에 대해서도 이중과세방지 규정이 적용됨을 명확히함
 - 미국에서 부과된 상속세의 경우 연방세뿐만 아니라 각 주에서 부과하는 주세에 대해서도 이중과세방지 규정이 적용됨을 명확히함
 - 기타 외국 납부 상속세에 대한 환율 적용 시점 및 배우자 중 한쪽만 네덜란드 국민인 경우의 특칙 등에 대해 규정함

(자료 수집 및 정리: 김준현 회계사)

5. EU의 금융거래세 관련 진행상황 보고서 발표⁸⁾

- EU 이사회(Council of the European Union)는 2014년 10월 31일자로 금융거래세 도입 관련 협의 증진을 위한 보고서⁹⁾를 발행함
 - 동 보고서에서는 금융거래세(Financial Transaction Tax) 도입과 관련하여 현재까지의 논의사항 및 주요 쟁점들을 개괄하고 있음
- 본 보고서에서는 주로 금융거래세 적용 대상, 파생상품 과세 및 과세수입 배분 등에 대한 의견 조율 및 쟁점 등을 언급하고 있음
 - 전반적인 금융거래세 적용 대상에 대해서는 협의에 진전이 있었음

- 금융거래세 적용 대상이 되는 주식 거래의 범위를 결정하는 것과 관련하여 의견 조율이 진척됨
- 이에 따르면, EU 멤버 국가들은 전체 주식시장 대비 시가총액(market cap)이 일정 수준 이하인 상장주식에 대해서는 금융거래세를 면제할 수 있음
- 또한 비상장주식 과세 여부에 대해서는 멤버 국가들이 재량권을 가질 것임
- 파생상품 과세 및 과세수입 배분 등에 대해서는 여전히 이견이 있음
 - 파생상품에 대한 금융거래세 과세 여부에 대해서는 세부항목별로 과세 여부에 대해 이견이 있음. 즉, 주식파생상품(equity derivatives)에 대해서는 대부분 과세 의견이나, 신용부도스왑(credit default swap)은 일부 과세 찬성, 이자율파생상품(interest rate derivatives)에 대해서는 과세상 문제점이 제기됨
 - 멤버 국가들 간의 과세방식 및 과세수입 배분에 대해서도 이견이 있음 즉 거주지원칙(residence principle)¹⁰⁾ 및 발행지원칙(issuance principle)¹¹⁾이 대립된 가운데 이 둘을 절충하면서 GNI, 인구 등 경제요인을 가미하여 과세수입을 국가들 간에 재배분하자는 의견 등이 제시됨

(자료 수집 및 정리: 김준현 회계사)

8) www.ibfd.org 및 http://ec.europa.eu 참조

9) "Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of Financial Transaction Tax – State of play," Council of the European Union, Document No.14949/14 October 31, 2014.

10) 거래당사자의 거주지가 어느 국가에 속한지에 따라 과세 여부를 결정하는 방식

11) 금융상품의 발행자가 어느 국가에 속한지에 따라 과세 여부를 결정하는 방식



6. 중국-소기업에 대한 가속상각지침 및 주식교차거래를 위한 조세혜택지침 공개

가. 소기업에 대한 가속상각지침 공개¹²⁾

- 중국 재정부(財政部, Ministry of Finance of the People's Republic of China)와 과세관청(國家稅務總局, State Administration of Taxation)은 2014년 10월 20일 소기업에 대한 고정자산 일시공제 및 가속상각에 대한 내용인 지침 재세(財稅) 75호를 공개함
 - 이는 2014년 9월 24일 국무원에서 결정된 사안을 확정하기 위한 후속 조치임
 - 기업규모 및 산업에 따라 고정자산의 가속상각, 연구개발 활동에 따른 일정규모 이하 고정자산의 취득시 일시공제, 소액고정자산에 대한 일시공제가 허용됨
 - 제약·특수기기제조·운송제조·전자기기제조·기계장치제조·정보기술 산업을 영위하는 기업은 2014년 1월 1일 이후 취득한 고정자산에 대해 60% 또는 이중상각법에 의한 상각을 허용함
 - 위 6개 산업에 해당하는 소기업¹³⁾이 2014년 1월 1일 이후 연구개발 활동을 위해 취득한 1백만 RMB 이하의 고정자산은 취득시 공제를 허용함
 - 모든 산업에 대해 5천RMB 이하의 고정자산은 취득시 공제를 허용함

• 이 지침은 2014년 1월 1일부터 적용됨

나. 상해·홍콩 상장주식의 교차거래를 위한 조세혜택지침 공개

- 중국 재정부, 과세관청 및 증권감독위원회(證監會, China Securities Regulatory Commission)는 2014년 10월 31일 적격외국기관투자자와 위안화적격외국기관투자자¹⁴⁾의 자본소득비과세와 관련한 지침인 재세(財稅) 79호¹⁵⁾와 상해와 홍콩을 통한 주식거래에 대한 과세를 규정하는 지침인 재세(財稅) 81호를 공개함¹⁶⁾
 - 두 지침 모두 2014년 11월 17일부터 적용됨
 - 지침 79호는 적격외국기관투자자(Qualified Foreign Intuitional Investors: QFII)와 위안화적격외국기관투자자(RMB Qualified Foreign Intuitional Investors: RQFII)의 중국 내에서 주식 또는 기타 지분의 처분으로 인한 자본소득에 대해 법인세를 일시적으로 비과세 한다는 내용임
 - 이러한 비과세는 중국금융기관에는 적용되지 않으며, 중국 내에 고정사업장을 가지고 있지 않거나 고정사업장을 가지고 있더라도 이와 관련되지 않는 거래에서 발생하는 소득에 적용함
 - 이 지침은 2014년 11월 17일부터 적용되므로 이전에

12) 財政部·國家稅務總局, 「關於完善固定資產加速折舊企業所得稅政策的通知」, 財稅 [2014] 75號, 2014年 10月 20日.

13) 소기업이란 제조업의 경우 연간과세소득이 3십만RMB 이하, 종업원 수 100명 이하, 총자산이 3천만RMB 이하, 여타 기업의 경우 각각 3십만RMB 이하, 80명 이하, 1천만RMB 이하 조건을 충족해야 하는 기업임(Ernst & Young, "China issues circular to accelerate fixed assets depreciation," *Global Tax Alert*, 12 November 2014)

14) QFII, RQFII는 업종별로 업종경력, 최소자본금, 운용자산 등의 조건을 충족할 경우 중국 증권감독위원회에서 자격을 부여하며, RQFII는 위안화로 투자할 수 있다는 점 등에서 차이를 보임

15) 財政部·國家稅務總局·證監會, 「關於QFII和RQFII取得中國境內的股票等權益性投資資產轉讓所得暫免徵收企業所得稅問題的通知」, 財稅 [2014] 79號, 2014年 10月 31日.

16) 財政部·國家稅務總局·證監會, 「關於滬港股票市場交易互聯互通機制試點有關稅收政策的通知」, 財稅 [2014] 81號, 2014年 10月 31日.

발생된 소득에 대해서는 원천징수가 적용됨

- 지침 81호에서 중국투자자가 홍콩 증권거래소에 상장된 주식을 투자하는 경우 개인에게 매매차익 등에 대해 일시적인 비과세 등의 조세혜택을 부여하고 원천징수절차에 대해 규정함
 - 중국 개인투자자의 주식처분으로 인한 자본이득을 2014년 11월 17일부터 2017년 11월 16일까지 비과세함
 - 중국 법인의 주식처분으로 인한 소득은 현행 법인세법에 따라 과세대상임
 - 중국투자자에 대한 홍콩거래소 H주식의 배당은 지급하는 기업이 20%의 원천징수를 수행하고 이외의 주식은 중국예탁결제청산소가 원천징수를 수행함
 - 지급받는 자가 법인이면서 홍콩거래소의 H주식을 12개월 이상 보유하는 경우의 배당은 비과세되며, 이외의 과세되는 배당에 대해서 원천징수하지 않으며 지급받는 법인이 직접 신고와 납부를 수행함
- 홍콩투자자(법인과 개인 모두)가 상해 증권거래소에 상장된 주식을 투자하는 경우 일시적인 조세혜택을 부여하고 원천징수절차에 대해 규정함
 - 상해 A주식을 투자하는 홍콩투자자에 대해 주식처분에 따른 자본이득에 대해 일시적으로 비과세함
 - 홍콩투자자에 대한 상해 A주식의 배당은 상해 증권거래소가 10%의 원천징수를 수행함
 - 중국과 조세조약에 체결된 국가의 거주자가 조세조약에 따라 10% 미만의 세율이 적용되는 경우

환급이 이루어짐

- 홍콩투자자에 대해 영업세에 대한 일시적인 조세혜택을 부여하고, 중국투자자에 대한 영업세와 양국 투자자의 인지세 과세는 현행규정을 유지함
 - 상해 A주식에 투자하는 홍콩투자자에 대해 영업세를 일시적으로 비과세함
 - 홍콩주식에 투자하는 중국투자자에 대해 현행 영업세의 규정을 계속적으로 적용됨
 - 현재 영업세는 개인에 대해서는 일시적인 비과세, 법인은 비과세임
 - 인지세는 현행 규정에 따라 적용됨
 - 현행 규정은 홍콩의 경우 매도자와 매수자에게 각각 거래금액의 0.1%, 중국은 상장주식의 매도자에게 0.1%가 부과되고 있음¹⁷⁾

〈표 1〉 과세규정 요약

투자자	구분	세목	과세내용
중국 투자자	개인	소득세	• 매매차익에 대해 2014년 11월 17일부터 2017년 11월 17일까지 비과세 • 배당소득에 대해 20% 원천징수
		영업세	• 현행규정에 따라 일시적으로 비과세
	법인	소득세	• 매매차익에 대해 법인세 과세 • 배당소득에 대해 법인세 과세(원천징수 대상은 아님) ¹⁾
		영업세	• 현행규정에 따라 비과세
홍콩 투자자	모두	소득세	• 매매차익에 대해 일시적으로 비과세 • 배당소득에 대해 10% 원천징수
		영업세	• 일시적으로 비과세

주: 1) 12개월 이상 보유하는 H주식에서의 배당은 비과세

(자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사)

17) KPMG, Clarification of tax position of Shanghai-Hong Kong Stock Connect programme and QFIs/ RQFIs, China Tax Alert, November 2014, p. 2



| 정책 흐름 |

- 2015년도 공기업 · 준정부기관 예산편성지침 확정
- 면세범위 초과물품 자진신고 불이행시 가산세 높아진다
- 2014년 관세 고액 · 상습 체납자 80명 명단 공개
- 제21차 국가회계제도심의위원회 개최
- 경제회복 뒷받침을 위해 예산의 68%를 상반기에 배정
- 「사적연금 활성화 대책」 추진현황
- 2014년 제2차 국세행정개혁위원회 개최

2015년도 공기업 · 준정부기관 예산편성지침 확정

* 본 자료는 2014년 12월 23일 기획재정부 공공정책국 제도기획과에서 발표한 「2015년도 공기업 · 준정부기관 예산편성지침 확정」의 전문입니다. <편집자 주>

1. 기획재정부는 2015년도 공기업 · 준정부기관 예산 편성방향으로 부채감축 · 방만 경영 해소의 정상화 기초를 유지하는 한편,

- 부채 초과 감축 및 방만경영 절감 재원 및 다양한 투자재원 확보 등을 통해 경기 활성화에 기여하고 노동시장 이중구조 해소에 선도적 역할을 할 것을 제시함

※ '14.12.23(화) 제24차 공공기관운영위원회 심의 · 의결을 거쳐 확정

2. 주요내용

① 공공기관 정상화의 제도화를 위해 부채감축 목표 달성, 방만경영 정상화 기초 유지, 정보공개 확대 등을 제시함

- **(부채 감축)** 중장기 재무관리계획에 따라 '15년도 부채비율이 210% 수준으로 관리될 수 있도록 예산 편성('13년 232%)

* '14~'18년 중장기재무관리계획상 부채비율(%): ('14)220 ('15)214 ('16)200

- '15년 도입되는 공사채 총량제*를 준수하고, 구분회계** 정보를 산출하여 부채감축의 제도적 기반을 마련 · 이행

* '14~'18년 중장기재무관리계획에 따라 설정된 기관별 공사채 총량의 범위 내에서 공사채 잔액 관리

** 공공기관 부채를 발생 원인으로 구분하여 재무상황을

관리하는 구분회계 제도로 '14년 7개(LH 등) → '14.9월 6개 추가 도입(도로공사 등)

- 대규모 투자사업 추진 시 예비타당성 조사 이후에 사업단계별로 총사업비가 30% 이상 증액된 경우 타당성 재조사를 의무화

- **(방만 경영)** 정상화 계획 등으로 폐지된 항목과 유사한 제도를 도입하거나 감액된 항목의 증액 편성 금지하여 1,900억원 수준의 복리후생비 등 지속 절감

- 2014년 말까지 공공기관 방만경영 정상화 계획을 이행하지 못한 기관은 인건비 동결

- 다만, 정상화된 복리후생비 규모를 지출하는 한도 내에서 지속적인 저금리 추세 등을 감안하여 사내근로복지기금 출연금 상한을 상향 조정하고 출연율 기준 구간을 세분화

* (출연금 상한) 1인당 기금누적액 2,000 → 2,500만원.

(출연율 구간) 3 → 5개

- **(정보 공개)** 개편될 경영정보공개시스템(Alio 시스템)*에 따라 부채 및 방만경영 정보 등을 충실히 공개하여 대국민 서비스 제고를 위해 노력

* 항목별 공시내용을 보고서 형식으로 작성 공시하는 민간수준(DART)으로 개편하여 공시할 예정('15.4월말)

② 공공기관의 고유업무와 핵심사업에 대한 투자를 확대하여 경기 활성화에 기여하도록 함

- 부채 초과 감축 및 방만 경영 감축 재원 등 다각적인 경영 효율화 노력 등에 따른 절감 재원을 경기 활성화를 위한 투자 재원에 우선적으로 활용하도록 규정하고,
- 공공기관 자체 자금 이외에 민간과의 합작투자 등 민간투자자금을 적극 발굴하여 투자하는 방향도 제시
- 한편, 경기 활성화를 위해 총인건비 인상률을 3.8%로 설정하되, 소비 촉진 · 임금격차 해소 등을 위해 고임금 · 저임금기관 차등 인상률 적용
 - * 산업별 평균의 110% 이상 and 공공기관 평균의 120% 이상: $\Delta 1.0\%p$
 - 산업별 평균의 90% 이하 and 공공기관 평균의 70%/60% 이하: $+1.0\%p/+1.5\%p$

③ 노동시장 이중구조를 해소하고 경력직 채용을 활성화하도록 함

- 정년연장에 따른 인건비 증가와 인사적체 · 신규채용 감소 등의 문제 해결을 위해 임금피크제 활성화를 위한 제도 개선
 - 총인건비 인상률 범위내에서 자율적인 제도 설계를 허용하고, 임금피크제와 관련한 별도 정원을 인정하여 신규채용을 촉진
- 비정규직의 정규직(무기계약직) 전환, 비정규직의 고용여건 개선 등이 차질 없이 추진되도록 예산 편성
 - '15년도 기관별 비정규직의 정규직 전환 계획을 차질없이 예산에 반영
 - * 비정규직 전환계획: 총 11,784명('13~'15년간), '15년 5,197명
- 공공기관 신규채용 시 경력직 및 기타 사회형평적 채용에도 적극 노력
 - 신규채용 시 조기취업자 · 경력자 채용을 확대하고 전문경력직 채용도 활성화하는 등 선도적

방안을 강구

3. 이번에 확정된 「2015년도 공기업 · 준정부기관 예산편성지침」에 따라 각 공공기관은 2015년도 예산안을 확정하고 이를 '공공기관 경영정보공개시스템'(알리오)에 공개할 예정임

- 기획재정부에서는 공공기관으로 하여금 예산편성 지침을 엄격히 준수하도록 하고, 경영실적 평가 시 인건비 인상률 등의 지침 위반 여부에 대한 점검을 해 나갈 계획

면세범위 초과물품 자진신고 불이행시 가산세 높아진다

– '15.1.1.부터 가산세율 30%에서 40%로 인상 –

* 본 자료는 2014년 12월 22일 기획재정부 관세청 특수통관과에서 발표한 「면세범위 초과물품 자진신고 불이행시 가산세 높아진다」의 전문입니다. <편집자 주>

- 관세청은 내년 1월 1일부터 해외여행 후 입국 시 면세범위를 초과한 물품을 자진신고하지 않았다가 세관에 적발되는 경우 부과되는 가산세가 인상될 예정이라고 밝혔다.
 - 현재는 납부할 세액의 30%가 가산세로 부과되고 있지만, 내년부터는 납부할 세액의 40%가 가산세로 부과된다.
 - 이는 지난 9월 5일 면세한도 상향(미화 400달러 → 600달러)에 따라 면세범위 초과물품 반입 시 자진신고를 유도함으로써 성실납세 분위기를 조성하기 위한 조치이다.
- 앞으로는 반복적으로 자진신고하지 않는 여행자(2년내 2회 이상)에게 납부할 세액의 60%까지 부과하는 가산세 중과(重課) 규정*과 면세범위 초과물품을 자진신고한 여행자에게 15만원 한도 내에서 세액의 30%를 경감해주는 규정**도 빠른 시일 내에 시행될 수 있도록 기획재정부와 협의할 예정이다.
 - * 관세법 시행령 개정사항
 - ** 관세법 시행규칙 개정사항
- 관세청은 해외여행 후 입국시 자진신고 불이행에 따른 가산세 부과 등 불이익을 받지 않도록 세관신고서에 신고사항을 성실히 기재하여 반드시 세관에 자진신고해 줄 것을 당부했다.

【참고자료】 휴대품 자진신고에 따른 세부담 경감효과

[사례] 해외에 다녀오면서 1천달러* 선물 구입

* 술, 담배 등 별도면세 제외

- 자진신고 시 세부담 : 61,600원
 - 산출세액=(1,000달러-600달러)×20%(간이세율)×1,100원(환율)= 88,000원
 - 공제액=88,000원×30%=26,400원(공제액<150,000원)
 - 공제후 세부담=88,000원-26,400원=61,600원
- 미신고 후 적발 시 세부담 : 123,200원
 - 가산세=88,000원×40%(가산세율)=35,200원
 - 가산세 포함 세부담=88,000원+35,200원=123,200원
- 최근 2년내 2회 이상 미신고·적발 시 세부담: 140,800원
 - 가중된 가산세=88,000원×60%(가산세율)=52,800원
 - 가중된 가산세 포함 세부담=88,000원+52,800원=140,800원

2014년 관세 고액·상습 체납자 80명 명단 공개

* 본 자료는 2014년 12월 16일 기획재정부 심사정책국 세원심사과에서 발표한 「2014년 관세 고액·상습 체납자 80명 명단 공개」의 전문입니다. (편집자 주)

■ 관세청은 12. 16(화) 관세 고액·상습 체납자 80명의 명단을 관세청 홈페이지(www.customs.go.kr)*와 관보, 세관 게시판 등을 통해 공개하였다.

* 관세청 홈페이지(www.customs.go.kr) 접속 → 「고시/공시」 → 「고액상습체납자 명단공개」

※ 관세 등 고액·상습 체납자 명단공개제도: 체납발생일로부터 1년이 지난 관세 등이 5억원 이상인 체납자에 대해 성명·상호(법인 명칭 포함)·연령·직업·주소 등을 공개하는 제도 [관세법 제116조의2]

• 이번에 공개되는 고액·상습 체납자들은 5억원 이상의 관세와 내국세 등을 1년 이상 체납한 개인 46명과 법인 34명으로, 총체납액은 1,706억원(개인: 1,084억원, 법인: 622억원)이며 1인(업체)당 평균 체납액은 21억원에 달한다.

• 관세청은 지난 4월에 관세체납자에 대한 사전안내를 통해 6월간의 소명기회를 부여하고, 이번 달 관세정보공개심의위원회 심의를 거쳐 최종 공개대상자를 확정하였다.

■ 올해 처음으로 공개되는 고액·상습 체납자는 11명이며 재공개 체납자는 69명이다. 신규 명단공개자 중에서는 자동차 수입업체인 보현모터스(주)관련 서재훈이 관세 등 52억원을 체납해 개인 체납자 중 체납액이 가장 많았으며, 법인 중에서는 농산물 수입업체인 (주)한중두류농산(대표: 장상준)이 관세 17억

원을 납부하지 않아 체납액이 가장 많았다.

■ 관세청은 고액·상습 체납자에 대해 명단공개와 더불어, 체납자의 신용정보를 은행연합회에 제공하거나, 법무부에 체납자에 대한 출국금지를 요청하는 등 추가적인 행정제재 조치를 병행하고 있으며,

• 관세청 홈페이지* 등을 통해 체납자 은닉재산에 대한 제보를 접수하여 신고포상금(최대 10억원 한도)도 지급하고 있다.

* 관세청 홈페이지(www.customs.go.kr) 접속 → 「고객의소리」 → 「신고센터」 → 「관세행정통합민원센터」(신고서 접수 또는 080-512-2339 전화 신고)

■ 관세청은 앞으로도 고액·상습 체납자에 대한 지속적인 명단공개 등을 통해 체납발생을 억제하고, 성실납세자가 불이익을 받지 않는 성숙한 납세문화 정착을 위해 최선의 노력을 다할 예정이다.

참고 1 고액·상습체납자 명단공개 제도 개요

■ 법적 근거

- 「관세법」 제116조의2 및 「동법 시행령」 제141조의2

■ 공개 대상

- (원칙) 5억원 이상의 체납액(관세 및 내국세 등)을 1년 이상 체납한 자(법 §116조의2)

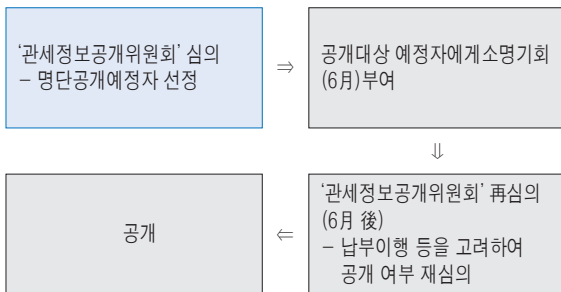
※ 명단공개기준 변경에 따른 공개범위 확대: ('07년 10억원/2년 이상 → '11년 7억원/2년 이상 → '12년 5억원/1년 이상

- (공개제외) 아래 사유에 해당되는 경우(시행령 § 141조의2)

- ① 이의신청, 심사청구 등 불복청구가 진행 중인 경우
- ② 체납액의 100분의 30 이상을 납부한 경우
- ③ 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생계획인가 결정에 따라 징수우예를 받고 있거나 회생계획의 납부일정에 따라 납부하고 있는 자
- ④ 「관세정보공개심의위원회」가 공개할 실익이 없거나 공개하는 것이 부적절하다고 인정하는 경우

■ 공개절차 및 방법

- (공개절차)



- (공개사항) 체납자의 성명·상호(법인명)·연령·직업·주소, 체납액의 세목·납기 및 체납요지 등
- (공개방법) 관보·관세청 홈페이지(뉴스/소식) > 공고/공시 > 고액상습체납자 명단공개)·인터넷포탈(다음 배너)·세관 게시판에 게재

■ '14년 명단공개자 총괄 현황

- 명단공개자 80명 중 신규 공개자는 11명, 재공개자는 69명이며 개인은 46명, 법인은 34개 업체임

공개대상 체납자 및 체납액 현황

(단위: 명[업체], 억원)

구 분		대상자 수	체납총액
최초공개 (11명)	개 인	8	166
	법 인	3	35
	합 계	11	201
재공개 (69명)	개 인	38	918
	법 인	31	587
	합 계	69	1,505
총 계		80	1,706

- 2014년 명단공개자의 경우 5억~30억원 구간의 인원이 68명으로 전체의 85%를 차지하고 10억~30억원 구간의 체납액이 696억원으로 전체 체납액의 40.8%를 차지하고 있음

체납규모별 현황

(단위: 명[업체], 억원, %)

구 분	계	5~10억원	30억원 미만	50억원 미만	100억원 미만	100억원 이상
인원	80	24	44	4	6	2
비율	100	30.0	55.0	5.0	7.5	2.5
체납액	1,706	197	696	163	373	277
비율	100	11.5	40.8	9.6	21.9	16.2

제21차 국가회계제도심의위원회 개최

* 본 자료는 2014년 12월 16일 기획재정부 재정관리국 재무회계팀에서 발표한 「제21차 국가회계제도심의위원회 개최」의 전문입니다. <편집자 주>

- 기획재정부는 12월 16일(화) 방문규 제2차관 주재로 제21차 국가회계제도심의위원회를 개최하여,
 - 「14회계연도 재무결산 준비 추진현황」과 「국가회계예규 일괄폐지 및 제정안」 등을 논의하였음
 - ※ '국가회계제도심의위원회'는 국가회계법 제8조에 따라 설치·운영되며 국가회계제도 운영, 국가회계기준 해석, 관련 법령 제·개정 등 심의·의결
- 국가회계예규 일괄폐지 및 제정안의 주요 내용은
 - 종전 국가회계예규가 동일한 내용을 중복 규정하거나 서술방법 혼재, 색인부재 등으로 이용에 불편함이 많아
 - 국가회계예규의 서술방법을 문단식으로 정비하고, 편제를 합리적으로 개편하여 활용성 및 편의성을 높였음
 - * (기존) 기준(부령), 고시(5개), 예규(20개) → (변경) 기준(부령), 예규(22개)
 - 이번 제정된 「재무제표의 표시와 부속서류의 작성에 관한 지침」 등 22개의 예규는 2015회계연도 결산부터 적용하며, 2014회계연도 결산까지는 경과조치에 따라 종전의 규정에 따라 결산을 수행할 수 있도록 함
- 또한, 기획재정부는 발생주의·복식부기 회계제도에 대한 이해를 증진하고, 사용자의 편의성을 증대

하기 위해 『국가회계편람』을 최초로 발간하였음

- 『국가회계편람』은 예규를 해설과 적용사례 등을 바탕으로 알기 쉽게 설명하였으며, 예규는 좌측, 해설과 적용사례 등은 우측에 병기하여 사용자의 편의성을 높였음
- 금번 『국가회계편람』은 정부 간행물로 등록하여 주요 도서관에 비치하고, 동시에 기획재정부 > 예규·유권해석 > 정부회계 유권해석에 파일로 게시하여 온라인에서도 편리하게 활용할 수 있게 하였음
- 향후에도 기획재정부는 발생주의·복식부기 회계제도의 발전을 위해 지속적으로 노력해 나갈 계획임

경제회복 뒷받침을 위해 예산의 68%를 상반기에 배정

* 본 자료는 2014년 12월 9일 기획재정부 예산실 예산총괄과에서 발표한 「경제회복 뒷받침을 위해 예산의 68%를 상반기에 배정」의 전문입니다. <편집자 주>

- 정부는 '2015년도 예산배정계획'을 12. 9일(화) 국무회의에서 확정
- 2015년도 상반기 경제회복을 뒷받침할 수 있도록 전체 세출 예산의 68% 수준을 상반기에 배정
 - 특히, 서민생활 안정, 경제활력 회복, 일자리 확충 등과 관련된 사업을 상반기에 중점 배정
 - 인건비 및 기본경비는 원칙적으로 균등 배분하되 실소요 시기를 감안하여 배정

일반+특별회계(총계)

(단위: 억원, %)

구분		'15예산	1/4	2/4	3/4	4/4
예산 배정	금액	3,227,871	1,279,790	916,730	630,438	400,912
	비율	100.0	39.6	28.4	19.6	12.4

* 예산배정은 지출원인행위(계약 등)를 할 수 있도록 하기 위한 조치로서 이와 별도의 자금배정을 거쳐 실제집행이 이루어짐 → 이에 따라 하반기 실제 집행비율은 예산배정 계획상의 집행비율보다 높음

참고 1 예산·자금배정과 예산집행

- 국회의 예산 확정 후 집행절차: 예산배정 → 자금배정 → 자금집행
 - ① (예산배정) 각 부처에서 예산을 사용할 수 있는 권리를 부여하는 것으로서 예산배정이 이루어져야 계약 등 지출원인행위 가능

* 국가재정법 제42조(예산배정요구서의 제출)

각 중앙관서의 장은 예산이 확정된 후 사업운영 계획 및 이에 따른 세입세출예산·계속비와 국고채무부담행위를 포함한 예산배정요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

* 제43조(예산의 배정) ① 기획재정부장관은 제42조의 규정에 따른 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다.

② (자금배정) 각 부처에서 자금을 사용할 수 있는 권리를 부여하는 것으로서 자금배정이 이루어져야 예산집행 가능

- 조세 및 세외수입 등으로 자금을 우선 충당하고 부족자금은 적자국채 발행, 일시차입(재정증권·한은차입)으로 조달

* 국고금관리법 제30조(자금계획) ① 예산이 성립되면 중앙관서의 장은 수입·지출의 전망과 그 밖에 자금의 출납에 관한 사항을 종합적으로 고려한 월별 자금계획서를 작성하여 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항에 따른 계획서를 종합하여 월별 자금계획을 작성한다.

③ (자금집행) 각 부처의 사업담당부서는 자금계획의 범위 내에서 기획재정부 국고국으로부터 자금을 받아 집행

■ 예산집행: 위 ③(자금집행) 단계에 해당됨

※ 상반기 원활한 재정 집행을 위하여 예산배정을 자금 집행계획보다 더 많이 하는 것이 일반적인 관례

참고 2 과거 연도별 예산배정 및 예산집행 계획

1 예산배정 계획

(단위: 조원)

구 분	예산 (일반+특별)	1/4분기		2/4분기 (누계)	
			%		%
'09년 예산	248.0	108.8	43.9	173.6	70.0
'10년 예산	255.3	109.8	43.0	178.3	69.8
'11년 예산	264.1	105.4	39.9	177.6	67.3
'12년 예산	282.7	124.7	44.1	197.9	70.0
'13년 예산	298.4	134.6	45.1	213.6	71.6
'14년 예산	309.7	123.7	40.0	202.4	65.4

2 예산집행 계획

(단위: 조원)

구 분	집행규모	1/4분기		2/4분기 (누계)	
			%		%
'09년	257.7	76.0	29.5	156.1	60.6
'10년	271.3	81.1	29.9	162.9	60.0
'11년	272.1	76.9	28.3	156.3	57.4
'12년	276.8	83.1	30.0	166.1	60.0
'13년	289.5	86.8	30.0	173.8	60.0
'14년	299.4	83.9	28.0	170.8	57.1 ¹⁾

주: 1) 55.0%(당초 목표) → 57.1%(세월호 사고를 계기로 상향 조정)

「사적연금 활성화 대책」 추진현황

* 본 자료는 2014년 12월 9일 기획재정부 미래사회정책국 사회정책과에서 발표한 「사적연금 활성화 대책 추진현황」의 전문입니다. <편집자 주>

■ 지난 8. 27일 관계부처 합동으로 마련·발표한 「사적연금 활성화 대책」의 과제별 추진현황을 점검한 결과,

- 「근로자퇴직급여보장법」(근퇴법) 개정안 발의, 세법 개정안 및 예산안 확정 등을 통해 주요 과제가 일정에 맞추어 차질없이 추진되고 있는 것으로 나타남
- 대책에 포함된 전체 24개 과제 중 현재까지 기재부 소관 6개* 과제는 이행이 완료되었음

* ① 퇴직연금 재정지원 ② 퇴직연금 세액공제 확대 ③ 부득이한 사유로 인한 연금계좌 인출 시 세금부담 완화 ④ 연금 수령 시 세금부담 경감 ⑤ 고액퇴직자 과세 강화 ⑥ 사적연금 정책협의회 구성

■ 주요 추진현황을 세부적으로 보면 아래와 같음

① 근퇴법 개정안 마련

- 전문가 검토 및 노·사 의견수렴을 거쳐 퇴직연금 의무화 등 핵심과제를 담은 근퇴법 개정안*을 마련하고, 11.26일 새누리당 권성동 의원 대표발의로 국회에 제출(상임위원 환노위 계류)

* ① 퇴직연금제도로의 단일화 ② 신설사업장의 퇴직연금 전환 촉진 ③ 중소기업 퇴직연금기금제도 도입 ④ 적립금운용위원회 및 적립금운용계획서 도입 의무화 ⑤ 퇴직연금위원회 구성 및 운영

- **(기대효과)** '22년까지 모든 사업장의 퇴직연금 도입이 의무화되는 등 퇴직연금 기반이 크게 확대, 30인 이하 영세사업장은 '15. 7월부터 중소기업 퇴직연금기금제도 활용 가능

☞ 근퇴법 개정안 국회 통과 후 '15년 상반기 중 근퇴법 시행령·시행규칙 개정작업 진행 예정

② 퇴직연금 세제 개편

- 12. 2일 퇴직연금 세액공제 등을 담은 소득세법 개정안*이 국회에서 처리되면서 확정

* ① 퇴직연금 별도 세액공제(12%) 한도(300만원) 신설('15.1.1 이후 납입분부터)

② 부득이한 사유로 일시금 인출 시 연금소득과 동일하게 저율 분리과세('15.1.1 이후 인출 시부터)

③ 연금으로 수령시의 세액을 일시금 수령 시 세액의 70%만 산정하여 세금부담을 30% 경감('15.1.1 이후 수령 시부터)

④ 퇴직 시 일시금 수령액에 따라 차등공제(35~100%)하여 고액 퇴직자에 대한 과세 강화('16.1.1 이후 퇴직자부터 점진적 적용, '20.1.1 이후 전면 적용)

- **(기대효과)** 근로자의 퇴직연금 가입·적립을 유도하고, 장기유지 및 연금수령 인센티브 제공

☞ 12월 말까지 소득세법 시행령 개정작업 진행 예정

③ 퇴직연금 재정 지원

- 12.2일 국회에서 확정된 '15년도 예산안에 中企 퇴직연금기금제도에 가입하는 사업주 지원예산*(27억원) 반영
 - * 저소득 근로자(30인 이하 사업장의 월소득 140만원 미만)에 대한 사업주 퇴직연금 부담금의 10% 지원, 자산운용수수료의 50% 지원
- **(기대효과)** 영세사업장의 퇴직연금 도입을 유도하고, 저소득 근로자의 퇴직연금 사각지대 해소

☞ 근퇴법 개정안 국회 통과 후 '15. 7월 제도를 시행할 수 있도록 준비

④ 자산운용 관련 규제 합리화

- '15년 시행을 목표로 자산운용규제 완화 및 자사상품 편입 금지를 위한 법령·규정 정비를 완료 또는 진행중
 - 총위험자산 투자한도 상향조정(40 → 70%) 및 네거티브 규제(투자 금지·제한사항 열거) 전환을 위한 정비 진행중

☞ 12월 중 근퇴법 시행령·시행규칙 및 퇴직연금 감독규정 개정안 입법예고, '15년 초 시행

- 퇴직연금사업자의 자사상품 편입을 단계적으로 철폐*하기 위한 법령·규정 정비 완료
 - * 자사상품 편입한도: (현행) 50% → ('15.1월) 30% → ('15.7월) 금지

☞ 퇴직연금 감독규정(11.26일) 및 자본시장법 시행령(12. 2일) 개정 완료, '15. 1월 시행

- **(기대효과)** 가입자의 선택권 확대로 자산운용이 합리화되고, 퇴직연금사업자의 불합리한 자기거래 관행 해소

⑤ 연금수급권 보호 강화

- 퇴직연금의 투자위험 관리 및 소비자 보호를 위한 안전장치를 강화하는 작업 진행중
 - 퇴직연금의 가입·운용·공시와 관련한 소비자 보호사항 반영을 위한 규정 정비중

☞ '15. 2월 퇴직연금사업자 모범규준 개정 후 시행 예정

- DB형 퇴직연금의 사외 적립비율을 단계적으로 100%까지 상향조정*하기 위한 작업은 대책에 제시된 일정에 맞추어 진행
 - * DB형 사외 적립비율 : ('14년~'15년) 70% → ('16년~'17년) 80% → ('18년~'19년) 90% → ('20년) 100%

☞ '16년 근퇴법 시행규칙 개정 후 '18년 시행 예정

- DC형·IRP 예금자 보호*를 위한 법령 개정 작업 진행중
 - * DC형·IRP 적립금에 대해 추가로 금융기관별 1인당 5천만원까지 보호

☞ 예금자보호법 시행령 입법예고 완료(11월 17일)
후 법제처 심사중, '15년 초 시행 예정

- (기대효과) 기업 파산 및 자산의 부실운용 등에 따른 근로자 수급권 침해 예방

⑥ 이외에도, 금융위가 중심이 되어 개인연금 상품 다양화*, 연금담보대출 활성화**, 연금 교육·컨설팅 강화*** 등을 위한 세부방안 마련중

* 위탁운용형 연금지축펀드 출시('15.上), 사망보험금 선지급 상품 출시('15.4월), 손보사 의료비 인출가능상품 도입 추진('15.1월)

** 퇴직연금사업자와 담보대출상품 상용화 방안 협의 중

*** 미래설계센터 시범사업 실시('15.上) 후 본격 운영('15.下)

- 정부는 지난달(11월 14일) 발족한 「사적연금 정책협의회*」를 통해 추진현황을 지속 점검하여 사적연금 활성화 대책의 효과가 조기에 가시화될 수 있도록 할 계획임

* 기재부(차관보 주재)·고용부·금융위·복지부·금감원·KDI·노동연·자본연·금융연·보사연·국민연금연 참여

- 아울러, 사적연금 전반에 관한 관계부처·전문가의 검토 및 논의를 거쳐 부처 간 긴밀한 협업이 요구되는 정책과제를 추가적으로 발굴해 나갈 예정

별첨 1 「사적연금 활성화 대책」 세부과제 추진현황

추진과제	조치사항
1. 가입 측면	
1-① 기업의 퇴직연금 도입 확대 유도	근퇴법 개정안 발의(11월 26일)
1-①-1 단계적 퇴직연금 의무화	근퇴법 개정안 발의(11월 26일)
1-①-2 신설사업장 전환 촉진	근퇴법 개정안 발의(11월 26일)
1-①-3 중소기업 퇴직연금기금제도 도입	'15년도 예산안 확정(12월 2일) 근퇴법 개정안 발의(11월 26일)
1-①-4 퇴직연금 재정지원	
1-② 근로자의 퇴직연금 가입 확대	추가 노사의견 수렴 예정
1-②-1 임시직 근로자 포함	소득세법 개정 완료(12월 2일)
1-②-2 퇴직연금 세액공제 확대	
2. 운용 측면	
2-① 퇴직연금 자산운용 관련 규제 합리화	근퇴법 시행령·시행규칙 개정안 입법예고중 퇴직연금 감독규정 개정안 입법예고 예정
2-①-1 자산운용규제 단순화·완화	퇴직연금 감독규정 개정(11월 26일) 자본시장법 시행령 개정(12월 2일)
2-①-2 자사상품 편입 금지	'15년 근퇴법 개정 예정
2-② 기금형 퇴직연금제도 도입	
2-③ 계약형 퇴직연금제도 개선	근퇴법 개정안 발의(11월 26일)
2-③-1 투자위원회·투자원칙보고서 의무화	'15년 근퇴법 시행령 개정 예정
2-③-2 표준형 DC 활성화	상품 개발방안 마련중 '15년 상반기 상품 출시 예정
2-④ 개인연금 상품 다양화	

추진과제
3. 수령 측면
3-① 퇴직연금의 수급권 보호 강화
3-①-1 소비자 보호장치 강화
3-①-2 DB형 사외 적립 강화
3-①-3 DC형·IRP 예금자 보호
3-② 사적연금의 장기보유 유도 및 일시 목돈수요 대응
3-②-1 장기유지시 운용수수료 할인
3-②-2 연금담보대출 활성화
3-②-3 세금부담 완화
3-③ 퇴직연금의 연금화 유도를 위한 과세체계 개편
3-③-1 연금수령 시 세금부담 경감
3-③-2 고액퇴직자 과세 강화
4. 인프라 측면
4-① 사적연금 정책협의회 정례화
4-② 개인연금법 마련
4-③ 교육·컨설팅 강화
4-④ 장수리스크 완화방안 마련

조치사항
근퇴법 개정안 발의(11월 26일) '15년 2월 퇴직연금사업자 모범규준 개정 예정
'16년 근퇴법 시행규칙 개정 예정
예금자보호법 시행령 입법예고 완료 법제처 심사중
할인 가능한 상품구조 분석중
상품개발을 위한 의견수렴중 '15년 근퇴법 시행령 개정 예정
소득세법 개정 완료(12월 2일)
소득세법 개정 완료(12월 2일)
소득세법 개정 완료(12월 2일)
협의회 구성 완료 및 1차 회의 개최(11월 14일)
외국 사례 조사, 업권별 의견조사중 '15년 개인연금법 추진방향 마련
미래설계센터 작업반 운영중 '15년 시범사업 실시 및 본격 운영
관련 연구용역 진행중(보험研) '15년 방안 마련

별첨 2 근퇴법 개정안 주요 내용

① **(퇴직연금 의무화)** 퇴직금제도를 설정하거나 설정된 것으로 간주*된 사용자는 퇴직연금제도로 전환해야 함(案 §4의2①)

* [현행] 사업장이 퇴직연금제도 미설정 시 퇴직금제도를 설정한 것으로 간주(현행법 §11)

- 그간의 운영실태 및 중소기업체의 부담 등을 감안하여 '22년까지 사업장 규모별로 단계적으로 전환(案 부칙 §2)

**퇴직연금제도로의 전환 이행기간
(상시근로자 수 기준)**

기한	2015.12.31.	2016.12.31.	2017.12.31.
대상 사업장	300인 이상	300~100인	100~30인

기한	2018.12.31.	2021.12.31.
대상 사업장	30~10인	10인 미만

- 제도전환 이후 근로기간에 해당하는 적립분만 의무화하고, 기존 근로기간에 대해서는 퇴직금 지급 허용(案 §4의2②)
- 기한 내에 미전환 사용자에게는 과태료 부과(案 § 66①)

- ② (신설사업장 전환 촉진) 신설사업장이 설립 1년 내에 퇴직연금제도 미도입 시 과태료 부과(案 §66①)
- ③ (중소 퇴직연금기금제도 도입) 30인 이하 영세사업장을 대상으로 하는 중소기업 퇴직연금기금제도 도입(案 §26~§40)
 - 근로복지공단에 기금제도운영위원회*를 설치하여 기금운용계획 및 지침, 수수료 수준, 기금규약 작성·변경 등 의결(案 §26)
 - 기금에 가입하는 사용자에게 대한 부담금 및 운영비용(수수료) 일부를 재정 지원할 수 있는 근거 마련(案 §38)
- ④ (적립금운용위원회 구성 등) 확정급여형(DB형) 도입 기업에 대해 적립금운용위원회 구성 및 적립금운용계획서* 작성 의무화(案 §20의2)
 - * 적립금 운용목적 및 방법, 목표수익률의 설정, 운용성과의 평가 등을 담은 보고서
 - '16년에 500인 이상 기업부터 100인 이상 기업까지 단계적으로 추진(案 부칙 §4)

**적립금운용위원회 구성 등에 대한 시행일
(상시근로자 수 기준)**

시행일	2016.1.1.	2017.1.1.	2018.1.1.
대상 사업장	500인 이상	500~300인 이상	300~100인 이상

- 기한 내未이행 사용자는 과태료 부과(案 §66③)
- ⑤ (시간선택제 퇴직금 산정방식) 전일제 ↔ 시간선택제 전환에도 퇴직금 산정에 불이익이 없도록 산정방식 특례 규정(案 §13)

- ⑥ (퇴직연금위원회 구성 및 운영) 퇴직연금제도의 운영 및 개선 등을 심의하기 위하여 고용부에 퇴직연금위원회* 설치(案 §3의2)
 - ※ 기금형 퇴직연금제도 도입은 '15년중 차기 근퇴법 개정시 반영 예정

2014년 제2차 국세행정개혁위원회 개최

– 세무조사감독·지하경제양성화 자문위원회 통합 등 논의 –

* 본 자료는 2014년 12월 3일 국세청 법인납세국 법인세과에서 발표한 「2014년 제2차 국세행정개혁위원회 개최」의 전문입니다. (편집자 주)

1 국세청 산하 위원회 통·폐합

- 기능 중복소지가 있는 세무조사감독위원회, 지하경제양성화 자문위원회를 국세행정개혁위원회「세무조사분과」로 통합
- 국세청 규제개혁위원회는 운영의 효율성 등을 고려하여 국세행정개혁위원회 ‘본위원회’로 통합
- 위원회 통·폐합에 따라 기능, 위원 구성, 자격상실 규정 추가, 의무조항 보완 등 개혁위원회 운영사항 재정비

2 국민경제 활성화를 뒷받침하는 국세행정운영방안 등 논의·자문

- 국민경제 활력 회복을 적극 지원하면서 자발적 성실납세 기반의 세입예산 확보를 위해 4대 중점과제* 추진
 - * 국민과 함께 하는 세정, 공평한 세정, 준법세정, 건강하고 당당한 조직문화
- 이를 효과적으로 뒷받침하기 위한 대대적 조직개편 단행
 - * 본·지방청 슬림화, 일선 부가·소득 통합, 성실신고 지원 및 송무 조직 보강 등
- 중소기업인들이 사업에 전념할 수 있도록 세무조사 유예 등 적극적인 세정지원 방안 시행(14. 9. 29) 및 경과보고

1 회의 개요

- 국세행정 변화와 발전의 구심체인 국세행정개혁위원회(위원장: 김기문)는 12. 3.(수) 임환수 국세청장 취임 이후 처음으로 회의를 개최하여,
 - 국세청 산하 위원회의 통·폐합 방안, 국민경제 활성화를 뒷받침하는 세정운영 방향과 조직개편 방안, 지난 회의 시 자문사항에 대한 조치 결과 등을 논의하고 자문하였음
- 김기문 위원장은 인사말을 통해,
 - 이번 위원회 통합으로 개혁위원회의 기능과 위상이 한층 더 강화되었으며, 이에 걸맞게 국민이 공감하는 세정개혁 과제 발굴에 더욱 박차를 가할 것을 주문함
 - 아울러, 세입 확보를 위한 최선의 길은 ‘경제가 활력을 되찾는 것’이라고 언급하며, 이에 부합하는 세정운영 기조의 정착이 그 어느 때보다 중요한 시점이라고 강조함
- 한편, 이날 회의에서는 위원회 통·폐합에 따라 지하경제양성화 자문위원회 위원장이었던 원윤희 교수(서울시립대 교수)와 기존 위원의 개인적 신분변동에 따라 이명숙 변호사(대한변호사협회 부협회장)를 본위원회 위원으로 새롭게 위촉함

2 주요 논의 사항

- ① 국세청 산하 위원회 통·폐합 방안
- 세무조사와 관련한 자문·심의 기능을 수행하던 국세행정개혁위원회 세무조사 분과와 세무조사감독위원회, 지하경제양성화 자문위원회 간 기능의 중복 소지가 있고,
 - 현재 규제 신설·강화에 대한 자체심사를 위해 운영 중인 규제개혁위원회의 실효성 등을 종합적으로 검토한 결과,
 - 세무조사감독·지하경제양성화 자문위원회를 국세행정개혁위원회 '세무조사 분과위원회'로, 규제개혁위원회는 국세행정개혁위원회 '본위원회'에 통합하기로 함

개혁위원회 주요 개편 내용

- ◇ 위원회 통·폐합에 따라 위원회 기능, 위원 구성, 자격상실 규정 추가, 의무규정 보완 등 개혁위원회 운영규정 재정비
 - **[기능]** 세무조사감독, 지하경제양성화 자문, 규제개혁 관련 기능 추가
 - **[위원 수]** 실무분과위원회의 기능 확대에 따라 외부위원을 당초 4인 이내에서 10인 이내로 확대
 - **[해촉 규정 추가]** 부적격 위원에 대한 자격상실* 규정 신설
 - * 금고 이상의 형벌, 심신장애, 기타 부적합하다고 인정되는 경우 등
 - **[의무규정 정비]** 비밀유지 조항을 보완하고, 업무수행과 관련한 모든 알선·청탁 배경 등 위원의 의무사항 추가

- ② 국민경제 활성화를 뒷받침하는 국세행정 운영방안
- 어려운 경제상황과 세입여건을 감안한 세정운영 방향과 조직개편 방안에 대해 보고를 받고 다양한 각도에서 자문함
 - 국세청은 국민경제의 활력 회복을 적극 지원하면서 자발적 성실납세를 기반으로 한 세입예산 확보에 주력하겠다는 세정운영 방향과 함께 4대 중점 추진과제를 밝힘

4대 중점 추진과제

1	성실납세자를 적극 지원하는 「국민과 함께하는 세정」
2	소득에 걸맞은 세금을 부담하는 「공평한 세정」
3	법과 원칙을 철저히 준수하는 「준법세정」
4	건강하고 당당한 조직문화 확립

- 아울러, 이를 효과적으로 뒷받침하기 위한 대대적인 조직개편을 추진 중에 있으며, 앞으로도 세정역량을 극대화하기 위해 조직과 인력체계를 지속적으로 재설계해 나갈 계획임

조직개편 주요 추진내용

- **[본·지방청 슬림화]** 본청의 각종 전담팀(TF)을 폐지하고, 지방청 체납 및 조사팀 인력을 축소하여 일선 현장에 재배치
- **[일선 세원관리 재설계]** 세무서 부가·소득분야를 '개인납세과'로 통합하고 부가·소득·근로장려세제(EITC) 업무를 함께 수행
- **[성실신고 지원조직 보강]** 지방청 세원분석국을 '성실납세지원국'으로 재편(지방청 선입국)하여 성실신고 지원 기능을 강화
- **[송무조직 보강]** 서울청에 송무국을 신설하고, 사무관 중심의 팀제로 운영하여 고액 불복에 대한 대응역량 강화
- **[부서 명칭 변경]** 부서의 기능을 명확히하고, 납세자의 이해도를 높이기 위해 일부 부서의 명칭 변경
 - * 통계기획담당관 → 국제통계담당관, 역외탈세담당관 → 역외탈세정보담당관
 - 법규과 → 법령해석과, 감찰담당관 → 청렴세정담당관, 숨긴재산추적과 → 체납자재산추적과

- 이에 대해, 개혁위원들은 다음과 같이 자문함
 - **[김갑순, 한국납세자연합회장]** 무리한 세수확보를 위한 납세자 권익침해 사례를 철저히 차단하고, 금융실명제 개정에 따른 과세문제에 대해 대국민 홍보가 필요함
 - **[김유환, 모범납세자]** 성실납세 유도가 또 다른 무리수가 되지 않도록 각별히 유념하면서 세정을 운영해야 함
 - **[이동근, 대한상의 상근 부회장]** 중소기업은 물론 중견기업, 대기업도 전업종에 걸쳐 과거에 볼 수 없을 정도로 경영이 악화되고 있는 만큼 사업에 전념할 수 있는 세정환경 조성이 절실함

- **[이만우, 고려대 교수]** 국민의 사랑과 신뢰를 받으면서 세수를 충실히 확보하기 위해서는 자동검증시스템을 향상시켜 납세자의 자발적 성실신고를 이끌어 내는 것이 긴요함
- **[옥동석, 한국조세재정연구원장]** 세입예산을 차질 없이 조달하기 위해 불복대응을 철저히하고 고액체납자에 대한 관리 강화에 세정역량을 집중하여야 함
- **[정구정, 한국세무사회회장]** 이의신청 진행 중 납세자 의견진술권을 무제한 허용하여 권리구제를 강화할 필요가 있음

③ 중소기업인을 위한 적극적인 세정지원 방안

- 지난 9. 29일 발표한 '130만 중소기업인에 대한 세정지원 방안'과 시행 상황에 대해 보고를 받고 다음과 같이 자문함
 - **[강성원, 한국공인회계사회장]** 경기회복 촉진을 위한 세정지원방안은 매우 바람직함. 다만, 세정지원 시 장부기록 및 회계처리의 투명성을 적극 반영하는 방안을 검토하기 바람
 - **[남민우, 벤처기업협회장]** 벤처기업들이 창조경제 구현의 핵심으로 지속 성장할 수 있도록 경제활동에 걸림돌을 제거하고 실질적으로 보탬이 되는 지원책 발굴이 필요함
 - **[원윤희, 서울시립대 교수]** 국세청에서 발표한 중소기업인지원 방안이 세금문제에 취약한 납세자에 대한 지원임을 충분히 인식하고 있지만, 혹여 세무조사의 객관성을 훼손할 수 있다는 우려를 납세자에게 심어줄 수 있으므로 신중한 운영이 필요함

3 향후 운영방안

- 국세청은 이번 회의 시 개혁위원들의 자문사항을 향후 세정운영 방향에 적극 반영해 나갈 계획임

- 또한, 국세청 개청 50년을 준비하며 새로운 도약의 발판을 마련하기 위한 세정 발전과제와 국민이 공감하는 개혁과제 발굴에 보다 많은 노력을 경주할 것을 밝힘



각 언론매체에 보도된 한국조세재정연구원 관련 주요 기사내용입니다.

- 편집자 주 -

기초연금 수급 노인, 의료비에 가장 많이 지출

노인들이 기초연금을 주로 의료비에 지출하고 있는 것으로 나타났다.

17일 한국조세연구원과 국민연금연구원이 지난달 4일부터 21일까지 기초연금 수급자 500명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면 설문 응답자 중 44.2%가 보건의료비에 기초연금을 사용했다고 답했다. 보건의료비에 이어 식비(30.2%)와 주거비(15.8%)가 그 뒤를 이었다.

기초연금을 보건의료비에 사용한다는 답변은 남성(36.3%)보다 여성(48.7%)이, 연령별로는 80대 이상(72.3%)에서, 월소득액 50만원 미만(51.1%)의 저소득 노인에서 높게 나타났다. 기초연금 수령 이후 가장 큰 변화를 꼽는 문항에서는 응답자의 55%가 병원에 가는 것에 대한 부담이 줄었다를 선택했으며 미래에 대한 불안감이 줄었다도 25.6%를 기록했다.

보건복지부는 지난달 말을 기준으로 기초연금을 받은 노인이 433만명에 이르며 이 가운데 396만명(91.5%)이 기초연금을 전액(단독가구 20만원·부부가구 32만원) 받았다고 밝혔다. 다만 기초연금 수급률은 66.6%로 정부가 목표한 기준(소득하위 70% 노인)에는 못 미쳤다.

〈매일경제, 2014-12-17〉

국세청 “국민 공감하는 개혁과제 발굴할 것”

세무조사감독·지하경제양성화자문 위원회 통합 등 논의

국세청은 3일 서울 수송동 국세청 본청에서 국세행정 개혁위원회를 열었다고 밝혔다. 이 위원회는 국세행정 변화와 발전의 구심체 역할을 하고 있다.

위원회에서는 △국세청 산하 위원회의 통·폐합 방안 △국민경제 활성화를 뒷받침하는 세정운영방향과 조직개편 방안 △지난 회의 시 자문사항에 대한 조치 결과 등에 대한 논의가 이뤄졌다.

위원회는 세무조사감독·지하경제양성화자문 위원회를 국세행정개혁위원회 '세무조사 분과위원회'로, 규제개혁위원회는 국세행정개혁위원회 '본위원회'에 통합키로 했다. 규제 신설·강화에 대한 자체심사를 위해 운영 중인 규제개혁위원회의 실효성 등을 종합적으로 검토한 결과다.

위원회에서는 어려운 경제상황과 세입여건을 감안한 세정운영방향과 조직개편 방안에 대한 논의도 진행됐다.

국세청은 국민경제의 활력 회복을 적극 지원하면서 자발적 성실납세를 기반으로 한 세입예산 확보에 주력하겠다는 세정운영방향과 함께 4대 중점 추진과제를 밝혔다. 이를 위해 국세청은 대대적인 조직개편을 추진 중이다.

옥동석 한국조세재정연구원장은 “세입예산을 차질 없이 조달하기 위해 불복대응을 철저히 하고 고액체납자에 대한 관리 강화에 세정역량을 집중해야 한다”고 말했다.

국세청은 이번 회의 시 개혁위원들의 자문사항을 향후 세정운영 방향에 적극 반영해 나갈 계획이다.

국세청 관계자는 “국세청이 새로운 도약의 발판을 마련하기 위한 세정 발전과제와 국민이 공감하는 개혁과제를 발굴토록 노력하겠다”고 밝혔다.

〈머니투데이, 2014-12-03〉

파생상품 양도세 부과 탄력 붙었다

정부 · 국회 조세소위 과세 가닥...형평성 · 시장충격 완화 고려

주식 선물 · 옵션 등 파생상품 거래에 양도소득세를 부과하는 방안이 탄력을 받고 있다. 10년간 논의만 해오다 결실을 못 봤지만 최근 국회에서 여야가 거래세보다 양도소득세 부과 쪽에 무게를 두면서 관련 법안 통과 가능성이 높아졌다. 하지만 업계는 파생상품시장 거래가 줄어들든 마당에 세금까지 부과하는 것은 가혹한 처사라는 입장이다.

최근 국회 기획재정위원회 조세소위와 정부는 파생상품에 양도소득세를 매기는 쪽으로 가닥을 잡고 구체안을 논의 중이다. 정부 관계자는 1일 “파생상품 양도차익에 세금을 물리는 쪽으로 논의를 진행하고 있다”면서도 “구체적인 방안은 아직 확정되지 않았다”고 말했다. 다만 세율과 관련해 10~20% 범위 내에서 세부 조율을 하고 있는 것으로 알려졌다.

파생상품 과세는 2004년 9월 정부가 파생상품 양도차익에 10%의 세금을 부과하는 내용의 소득세법 개정안을 발의한 이후 수차례 논의돼 왔지만 성과는 없었다. 시장 활성화 차원에서 세금을 부과하는 것은 시기상조라는 논리에 막혔다.

하지만 지금은 기류가 달라졌다. 파생상품시장이 1996년 개설된 이후 꾸준히 성장한 만큼 조세형평성을 고려해야 한다는 목소리가 높다. 다만 시장 충격을 완화한다는 측면에서 거래세 부과 방안보다 파생상품 양도차익에 세율 10%를 적용하는 새누리당 나성린 의원의 안이 유력하게 논의되고 있다. 하지만 정부는 주식 등 다른 금융상품과의 조세형평성을 고려해 세율 20%를 적용해야 한다는 입장이다. 과세대상은 거래가 많은 코스피200 선물 · 옵션이 유력한 것으로 전해졌다. 조세재정연구원에 따르면 코스피200 선물에 0.001%, 옵션에 0.01%를 세금으로 부과할 경우 세수는 905억원(지난해 기준)인 반면 양도차익에 20% 세율을 적용하면 세수가 735억원으로 줄어든다. 국회와 정부는 2016년부터 양도소득세를 물리는 쪽으로 목표를 잡고 있다.

〈국민일보, 2014-12-02〉

재정포럼

2014년 12월호 통권 제222호

- 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 전문위원)
장은정 (한국조세재정연구원 전문위원)
홍유남 (한국조세재정연구원 전문위원)

■ 월간 재정포럼

2014년 12월 15일 발행 / 제18권 제12호(통권 제222호)
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

- 지로이용: 본원 소정의 지로용지나 은행 비치 지로용지(지로번호 6923437)를 이용하십시오.
- 온라인 입금: 우리은행 가락중앙지점
 - 계좌번호: 441-05-000011
 - 예금주: 한국조세재정연구원