

월간

재정포럼

2017. October_Vol.256

MONTHLY
PUBLIC FINANCE
FORUM

10

권두칼럼

주식의 명의신탁에 따른 증여의제제도의 개선 | 김완석

현안분석

조세지출 성과관리제도 합리화 방안 | 김학수

지방재정과 교육재정 연계를 통한 교육성과 확보 방향 | 김현아

정책토론포트

2017년 제6차 KIPF 재정성과관리 국제포럼

2017년 재정패널 학술대회

주요국의 조세·재정동향

미국, 국가별 보고서 교환 협약 체결국 발표 외

권두칼럼

주식의 명의신탁에 따른 증여의제제도의 개선 · 김완석 02

현안분석

조세지출 성과관리제도 합리화 방안 · 김학수 06

지방재정과 교육재정 연계를 통한 교육성과 확보 방향
· 김현아 32

정책토론포트

2017년 제6차 KIPF 재정성과관리 국제포럼 68

2017년 재정패널 학술대회 97

주요국의 조세·재정동향

미국, 국가별 보고서 교환 협약 체결국 발표 외 129

조세·재정 정책 및 연구 동향

세미나 & 정책 및 연구 149

정책흐름

일자리 정책 5년 로드맵 및 사회적경제 활성화 방안 155

재정사업 자율평가제도 전면 개편 165

주식의 명의신탁에 따른 증여의제제도의 개선



김완석
강남대 대학원 석좌교수

현행 세금제도 중 국민으로부터 불만과 불신의 표적이 되고 있는 대표적인 것으로는 주식의 명의신탁에 따른 증여의제제도를 들 수 있다. 권리의 이전이나 그 행사에 등기·등록·명의개서가 필요한 재산(토지와 건물 제외)의 실제 소유자와 명의자가 다른 경우, 즉 재산의 명의신탁의 경우에는 그 명의자로 등기 등을 한 날에 그 재산의 가액을 명의자가 실제소유자로부터 증여받은 것으로 보아 증여세를 과세하도록 하고 있다(「상증세법」 제45조의2). 주식의 명의신탁은 주로 회사의 전·현직 임직원 등과 같은 회사관계자, 가까운 지인 또는 친척을 통하여 이루어지는데, 이를 악용하여 상속 또는 증여를 위장하는 수단으로 삼거나 명의신탁자의 법인세·종합소득세·양도소득세·상속세·취득세 및 과점주주의 제2차 납세의무 등과 같은 각종 조세를 회피 또는 탈루하는 수단이 되고 있다. 따라서 이를 규제하기 위하여 주식의 명의수탁자에게 증여세를 부과하면서 명의신탁자에게 연대납세의무를 지우고 있다.

헌법적 정당성 논란을 일으키고 있는 주식의 명의신탁에 따른 증여의제제도

이와 같은 주식의 명의신탁에 따른 증여의제제도는 증여로 인한 재산이나 이익이 전혀 없는 명의수탁자에게 고액의 증여세를 부과하기 때문에, 그 헌법적 정당성과 관련하여 끊임없이 논란이 제기되고 있고, 납세자의 불신과 불만을 초래하는 요인이 되고 있다. 헌법재판소는 주식의 명의신탁에 따른 증여의제에 관한 「상증세법」 제45조의2가 합헌이라는 견해를 견지하고 있다. 즉, 증여를 은폐하는 수단으로 명의신탁을 이용한 경우에 이를 제재하는 하나의 방법으로 증여세를 부과하는 것은 조세정의와 조세의 공평을 실현하기 위한 적절한 방법으로서 그 합리성이 인정된다고 한다(2005.6.30. 2004헌바40 외).

그러나 위와 같은 헌법재판소의 합헌판결에도 불구하고 현행 주식의 명의신탁에 따른 증여의제제도는 다음과 같은 치명적인 제도상의 문제점을 안고

있다.

첫째, 주식 명의신탁의 증여의제에 따른 증여세는 형식만 증여세라는 세금의 외형을 갖추고 있을 뿐 그 실질은 주식의 명의신탁행위라는 비행(非行)에 대한 제재의 한 형태인 경제적 부담이다. 즉, 증여세의 기본적 속성이나 요건은 물론이고 세금으로서의 기본적 속성이나 요건조차도 전혀 갖추지 못한 금전적 제재에 지나지 않는 것이다. 타인에게 자신의 명의로 주식을 취득하도록 명의를 빌려주는 행위 자체가 증여세의 과세물건인 ‘증여로 인한 재산 또는 이익’이 될 수는 없다. 증여로 인한 재산 또는 이익이 없는 자, 증여로 인한 재산 또는 이익이 아닌 것에 대한 증여세 과세는 응능부담의 원칙에 벗어날 뿐만 아니라 조세로서 정당성도 없다.

둘째, 주식 명의신탁의 증여의제에 따른 증여세는 그 실질이 주식 명의신탁에 대한 제재로서의 과징금에 해당한다. 이와 같은 제재수단으로서의 증여세는 주식의 명의신탁행위 자체를 제재의 대상으로 삼는 것이 아니고 주식의 명의신탁을 통한 조세회피행위를 제재의 대상으로 삼고 있다. 그럼에도 조세를 회피하려고 한 명의신탁자가 아닌 명의수탁자에게, 그리고 명의신탁자가 회피하려고 한 조세의 크기가 아닌 명의신탁한 주식의 가액을 기준으로 하여 증여세를 부과하고 있는데, 이와 같은 제재는 위반행위에 대한 책임의 소재와 그 크기 또는 정도에 관계없이 이루어지는 것으로서 자기책임의 원칙 또는 책임원칙(Schuldprinzip)에 벗어나므로 그 정당성이 결여된다.

명의수탁자에게 증여세 부과는 납득하기 어려워

셋째, 명의수탁자는 명의신탁자가 명의를 빌려달라고 요청하는 경우에 그 요구를 거절할 수 없는 상황이나 위치에 있는 약자들로서 명의신탁으로 인하여 어떤 재산이나 경제적 이익을 얻는 것이 아니다. 단지 명의신탁자의 사실상 강요 등에 의하여 부득이 명의를 빌려주었음에도 불구하고 그 명의를 빌려준 책임을 내세워 제재로써 명의수탁자에게 명의신탁한 주식가액의 최고 50%에 상당하는 증여세를 부과하는 것은 위헌이나 합헌의 논의를 떠나 일반 국민이 쉽게 승복하거나 납득하기 어렵다. 세금은 납세자가 세금답고 정당하다고 생각할 때 자발적이고 성실한 신고와 납부를 기대할 수 있다. 따라서 주식 명의신탁의 증여의제에 대한 증여세에 대해서는 끊임없이 쟁송이 제기되고 있다. 이로 인하여 과세관청과 쟁송기관의 업무량의 증가와 납세자의 시간과 비용의 낭비를 초래하고 있는 실정이다. 입법자는 더 이상 세수효과도 크

.....

**증여로 인한 재산
또는 이익이 없는 자,
증여로 인한 재산
또는 이익이 아닌
것에 대한 증여세 과세는
응능부담의 원칙에
벗어날 뿐만 아니라
조세로서
정당성도 없다.**

.....

.....

**현행의 주식
명의신탁에 따른
증여의제제도는
폐지하는 것이 마땅하다.
그리고 주식의
명의신탁행위에 대해서는
「조세범처벌법」에서
명의신탁자에게
과태료를 부과하도록
개선하는 것이
바람직하다고 본다.**

.....

지 않고, 그렇다고 세금답지도 않으며, 다툼이 끊이지 않는 「상증세법」 제45조의2의 규정을 근본적으로 개선할 필요가 있다.

넷째, 주식의 명의신탁은 증여세가 아닌 소득세나 법인세와 같은 그 밖의 조세의 회피를 목적으로 이루어지는 경우가 대부분이다. 이 경우 탈루한 조세는 대부분 부정신고가산세(40%)의 적용대상이 되며, 「조세범처벌법」에 의한 조세포탈범을 구성한다. 따라서 주식의 명의신탁을 통하여 회피한 조세에 대한 제재로서의 부정가산세의 부과나 「조세범처벌법」 등에 따른 처벌과 주식의 명의신탁에 대한 제재로서의 증여세가 함께 부과되기 때문에 하나의 비행에 대하여 이중적으로 제재를 가하는 것이 되어 불합리하다.

위에서 지적한 바와 같이 주식의 명의신탁행위에 대한 제재는 증여세의 형식을 취할 것이 아니라 과태료나 과징금 등과 같은 전형적인 제재수단을 선택하도록 한다. 또한 자기책임의 원칙에 따라 자신에게 부과될 조세를 회피하기 위하여 명의신탁을 한 명의신탁자를 제재의 대상으로 하며, 그 비행(非行)의 크기 및 정도에 따라 제재 수준이 마련되어야 한다. 그리고 주식의 명의신탁 행위와 그에 대한 제재 간에는 비례의 원칙이 준수되어야 한다. 이와 같은 원칙 및 기본방향에 비추어 볼 때 현행의 주식 명의신탁에 따른 증여의제제도는 폐지하는 것이 마땅하다. 그리고 주식의 명의신탁행위에 대해서는 「조세범처벌법」에서 명의신탁자에게 과태료를 부과하도록 개선하는 것이 가장 바람직하다고 본다. 하루 속히 입법적인 개선이 이루어지기를 기대해 본다. 

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



| 현안분석 |

■ 조세지출 성과관리제도 합리화 방안

김학수 · 한국조세재정연구원 선임연구위원

■ 지방재정과 교육재정 연계를 통한 교육성과 확보 방향

김현아 · 한국조세재정연구원 선임연구위원

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

조세지출 성과관리제도 합리화 방안

I. 서론



김학수

한국조세재정연구원
선임연구위원
(hagskim@kipf.re.kr)

조세지출제도는 특정한 정책목적을 위해서 납세자의 세금 부담을 경감해주는 정책수단으로서 예산사업과 함께 널리 활용되어 왔다. 우리나라뿐만 아니라 여러 나라에서 관측되는 현상인 조세지출 항목들의 항구화 및 기득권화는 조세지출의 활용상 문제점으로 지적되어 왔다. Surrey(1976) 이후 재정건전성 확보 및 개선을 위해서 그리고 보다 효율적이고 효과적인 국가재정 운용을 위해서는 조세지출을 재정지출과 동일한 수준으로 관리해야 한다는 점이 강조되고 있다.

외환위기 이후 우리나라도 조세지출 관리체계를 선진화하기 위해서 조세지출 예산서를 작성하기 시작했다. 그리고 2012년 재정전략협의회에서 조세지출제도에 대한 성과평가를 통해 재정 운용의 효율성과 효과성을 제고해야 한다는 취지하에 조세특례 성과관리제도 도입에 대한 사회적 공감대가 형성됐다. 조세지출 항목들의 항구화 및 기득권화 등 조세지출제도 운영 중 나타난 문제로 인해 악화되는 국가재정의 효율성 및 효과성 제고를 위해서 2013년부터 조세지출 성과관리제도를 도입하여 시행하고 있다. 2013년 조세특례 항목들의 자체평가 체계를 도입했고, 2014년에는 심층평가와 예비타당성평가의 법적 근거를 마련하고 파일럿 스터디를 통해 일부 제도에 대한 심층평가를 수행한 바 있다. 그리고 2015년 심층평가 및 예비타당성평가 도입 및 시행으로 조세특례제도 성과관리체계를 확립하게 됐다.

적극적인 세율 인상보다는 비과세감면제도의 정비를 통해 ‘넓은 세원, 낮은 세율’이라는 조세원칙의 구현을 위해서 박근혜 정부는 비과세감면제도 정비기준을 마련하고 조세특례 성과관리체계를 확립하였다. 박근혜 정부 인수위원회에서 비

과세감면 정비에 대한 필요성을 재차 강조하고 공약가계부 등 국정과제에 반영하면서 성과관리체계 도입이 탄력을 받게 된 것이다. 현재 자체평가 시행 5년 차, 심층평가 및 예비타당성평가 시행 3년차를 맞이하는 시점에서 조세특례 성과관리 시행과정에서 나타났던 문제점을 파악하고 이를 개선하기 위한 합리화 방안을 검토할 필요가 있다.

조세지출 성과관리를 통해 비과세감면 정비라는 큰 방향의 정책은 지속적으로 유지되어야 하지만 경제·사회적 변화에 보다 긴급히 그리고 탄력적으로 대응하기 위해서는 비과세감면제도의 적절한 활용이 요구될 수 있으므로 이러한 정책수요를 보다 적극적으로 반영하는 조세특례 성과관리 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 조세지출제도는 정부의 정책의지뿐만 아니라 정치과정에 의해서 크게 좌우되므로 성과평가의 필요성이 강하게 요구되지만 성과평가 결과의 유용성에 대한 현실적 제약도 유념할 필요가 있다. 조세지출제도 도입 여부에 대한 결정은 정치과정에 의해 크게 좌우되기 때문에 조세지출 심층평가를 수행하고 있는 일부 국가들의 경우에도 법적인 근거를 가지고 정기적으로 수행하지는 않고 있으며 참고자료 정도로 활용하고 있다. 이에 비하면 우리나라의 조세특례 성과관리체계는 매우 확고한 법적 기반을 두고 있다.

현재 자체평가는 소관부처에 의해 수행되고 전문기관(한국조세재정연구원)에서 확인·점검하고 있으나 그 목적이나 활용도가 분명하지 않은 상황이다. 소관부처와 유관기관의 관심도도 현저히 낮은 반면 자체평가 관련 업무부담은 과중한 것으로 보인다. 물론 각 부처의 업무 연관성을 고려하여 조세지출 항목들의 소관부처를 지정하고 자체적으로 1차평가를 하도록 하여 해당 조세지출 항목에 대한 책임감을 부여하고 신규 제도 도입 건의를 신중하게 하는 장점은 있지만 평가 및 확인·점검 결과는 제도의 효과성 내지 효율성과 직접 연계된다고 보기 어렵다. 또한 예비타당성평가의 경우 해당 성과평가체계를 우회할 수 있으며 예비타당성평가의 기준인 조세지출규모 추정의 문제점으로 인해 실효성을 기대하기 어려운 실정이다.¹⁾ 심층평가의 경우 평가결과의 활용도는 높게 나타나지만 평가대상 선정과 평가시점 등 제도 운영상의 조정이 필요한 것으로 판단된다. 이에 현행 조세특례 성과관리체계와 그간의 노력 및 성과를 개관하고 각 성과평가 제도별 문제점을 살펴본 후 조세특례 성과평가체계의 개선방안에 대해 논의하고자 한다.

먼저 제Ⅱ절에서 조세지출 추이와 현행 성과관리체계에 대해서 살펴본다. 이

**이에 현행 조세특례
성과관리체계와
그간의 노력 및 성과를
개관하고 각 성과평가 제도별
문제점을 살펴본 후
조세특례 성과평가체계의
개선방안에 대해
논의하고자 한다.**

1) 2015년 처음 도입될 당시에는 예비타당성조사라는 용어를 사용하였으나 이후 국회의 개선권고 등을 감안하여 예비타당성평가로 개명됐다.

국세감면액 규모는
2016년과 2017년에는
각각 36.5조원과 37조원에
달할 것으로 전망되나
GDP 대비 비중은
2009년 이후 2% 초반
수준으로 안정화되는
양상을 보이고 있다.

후 제Ⅲ절에서 성과관리체계의 문제점을 보다 자세히 살펴보고 제Ⅳ절에서 개선방안을 논의한다. 그리고 마지막 제Ⅴ절에서 논의될 개선방안은 올해 1월 말에 개최된 전문가 간담회 결과를 일부 반영하고 있다.²⁾

Ⅱ. 조세지출 추이 및 성과관리체계

1. 조세지출 추이

가. 국세감면액 추이

2000년 13.3조원 수준이던 국세감면액 규모는 지속적으로 확대되는 양상을 보이며 2015년 35.9조원에 이르렀고 2016년과 2017년에는 각각 36.5조원과 37조원에 달할 것으로 전망되나 GDP 대비 비중은 2009년 이후 2% 초반 수준으로 안정화되는 양상을 보이고 있다. 2000년대 중반까지 2% 초반이던 GDP 대비 조세지출 비중은 이명박 정부 출범과 함께 2008년과 2009년 각각 2.6%와 2.7% 수준으로 급격히 증가하였다. 2008년 국세감면액은 전년 대비 25.3% 증가한 28.8조원 규모이고 2009년에도 전년 대비 7.9% 증가한 31.1조원을 기록했다. 이후 2010년과 2011년 조세지출 규모는 소폭 감소하여 2011년 다시 29.6조원으로 30조원을 하회했으나 2012년 다시 12.77% 증가하며 33.4조원 수준을 보였다. 2014년 조세지출예산서(2013년 하반기 작성)부터 이전에 포함되지 않던 개별세법상 조세지출 항목들이 다수 포함되면서 2012년 조세지출 규모가 이전에 비해 4조원가량 확대되며 시계열 불일치가 발생했다.³⁾

2014년 조세지출예산서에 새롭게 포함된 대표적인 개별법상 조세지출 항목들로는 「부가가치세법」 제42조 농수산물 등 의제매입세액공제(2012년 2조 691억원), 「소득세법」 제51조의3 국민연금보험료 소득공제(2012년 1조 1,891억원), 「소득세법」 제59조의3 연금저축 소득공제(2012년 7,838억원) 등이나 일부 항목들은 조세지출로 보기 어려운 측면이 존재한다. 이 항목들의 조세지출 규모는 2012년 GDP의 0.3% 수준으로 2012년 조세지출 규모의 GDP 대비 비중을 확대시킨 요인으로 작용했으며 이 항목들을 제외하면 2012년 조세지출 규모의 GDP 대비 비중은 2.1% 수준으로 2011년보다 소폭 낮아진 것으로 파악된다.

2) 2017년 1월 25일에 시행된 전문가 간담회에 참석하여 여러 의견을 개진해 주신 박기백 교수(서울시립대), 김우철 교수(서울시립대), 유한욱 교수(한림대)께 깊이 감사드립니다.

3) 2013년 조세지출예산서(2012년 하반기 작성)에는 2012년 국세감면액 잠정치는 29.7조원 수준으로 보고됐으나 2014년 조세지출예산서(2013년 하반기 작성)에는 2012년 국세감면액 실적치가 33.4조원으로 보고되며 전년도 조세지출예산서와 큰 차이를 보였다.

「소득세법」 제59조의3에 따른 연금저축 소득공제는 2013년 세법 개정으로 2014년부터 연금계좌 세액공제 항목으로 전환됐으며, 농수산물 등 의제매입 세액공제와 국민연금보험료 소득공제는 조세지출의 성격보다는 기준조세체계의 성격이 강하므로 이들을 제외한 조세지출 규모의 GDP 대비 비중은 2012년 2.2%로 2011년과 유사하다. 조세지출로 보기 어려운 농수산물 등 의제매입세액공제와 국민연금보험료 소득공제에 의한 조세지출 규모를 제외할 경우 2017년 조세지출 규모의 GDP 대비 비중은 1.94% 수준으로 낮아진다.⁴⁾

2014년 조세지출예산서에 신규로 편입된 항목들의 2017년 전망 기준 조세지출 규모를 살펴보면, 농수산물 등 의제매입세액공제 2.5조원, 국민연금보험료 소득공제 1.9조원, 연금저축 세액공제 1.1조원으로 합계 5.5조원 수준으로 매우 큰 규모이다. 이 중 조세지출보다는 기준조세체계의 성격이 강한 두 항목의 2017년 조세지출 규모 합계는 4.4조원, 2017년 GDP 전망치 대비 0.26% 수준이다. 결과적으로 2011년 조세지출 항목들을 기준으로 한 2012년 이후 조세지출 규모의 GDP 대비 비중은 지속적으로 낮아지며 2017년 1.94% 수준으로 전망된다. 즉, 2000년 이후 GDP 대비 조세지출 비중이 가장 높았던 2009년 2.7%보다 2015년 실적 기준으로는 0.64%p 낮아졌으며 2017년 전망 기준으로는 0.76%p 낮아졌다.

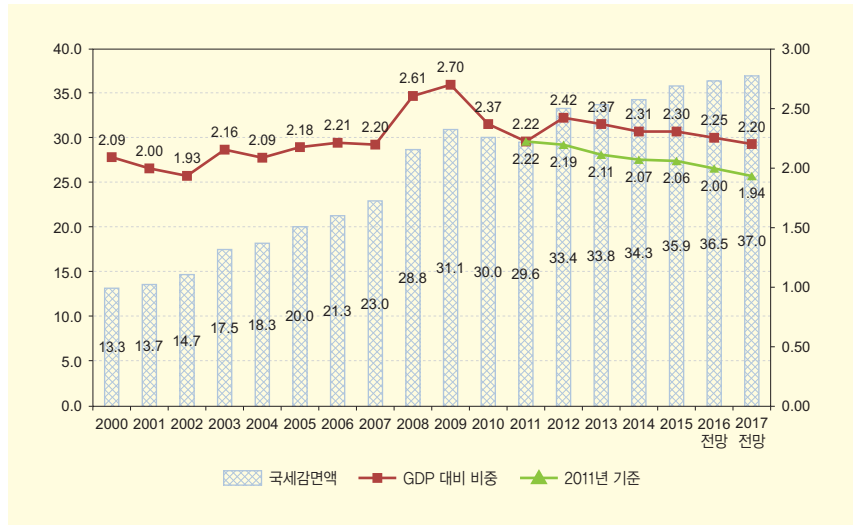
[그림 II-1]에 잘 나타나 있듯이, 경제 전체의 GDP 대비 국세감면액 비중이 2009년 이후 추세적으로 축소되는 양상을 보이는데 이는 우리나라의 비과세감면제도의 운용기조에 변화가 있었음을 의미한다. 이러한 비과세감면 운용기조의 변화는 <표 II-1>에서 보여주고 있는 국세감면액 연평균 증가율 추이와 국세수입액 및 경상GDP 연평균 증가율 추이의 비교에서도 명확히 나타난다. 국세감면액 연평균 증가율은 대체적으로 2009년 전까지는 국세수입액이나 경상GDP 연평균 증가율을 상회하며 비과세감면 확장 기조가 유지된 것으로 볼 수 있다. 2009년 이후 국세수입액 증가율이나 경상GDP 증가율보다 낮은 수준의 국세감면액 연평균 증가율이 나타난다. 특히 비과세감면제도의 제도적 정비가 시작된 2013년 이후 국세감면액 연평균 증가율은 2.3%에 그치며 국세수입액과 경상GDP 연평균 증가율의 절반수준으로 나타났다.

**경제 전체의
GDP 대비 국세감면액
비중이 2009년 이후
추세적으로 축소되는
양상을 보이는데
이는 우리나라의
비과세감면제도의
운용기조에
변화가 있었음을
의미한다.**

4) 농수산물 등 의제매입세액공제는 부가가치세 매입세액 환급을 위해서 농수산물 등의 매입세금계산서가 있는 것으로 간주하는 제도로써 전단계 매입세액공제방식을 택하고 있는 우리나라 부가가치세 기준조세체계의 성격도 갖고 있다. 또한 우리나라의 국민연금금은 기본적으로 의무가입제도이므로 연금 보험료에 대한 소득공제는 조세지출의 성격으로 보기보다는 기준조세체계의 성격으로 보는 것이 타당할 수 있다. 조세지출로 분류되고 있는 여러 항목들, 특히 개별세법상 조세지출 항목으로 분류되고 있는 항목들에 대한 면밀한 검토를 통해 정비가능성 등을 고려하여 적극적 정비대상을 별도로 관리할 필요가 있다.

[그림 II-1] 국세감면액과 GDP 대비 조세지출 비중 추이

(단위: 조원(좌), %(우))



출처: 대한민국 정부, 『조세지출예산서』, 각년도
 『조세지출보고서』, 각년도
 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)

<표 II-1> 국세감면액 등 주요 변수의 기간별 평균 증가율

(단위: %)

	국세감면액	국세수입액	경상GDP
2000~2005	8.6	6.5	7.7
2005~2010	8.4	6.9	6.6
2010~2015	3.7	4.2	4.3
2015~2017	1.6	5.4	4.0
2000~2009	9.9	6.6	6.8
2009~2017	2.2	4.9	4.9
2000~2013	7.5	6.2	6.4
2013~2017	2.3	4.6	4.2
전체	6.2	5.8	5.9

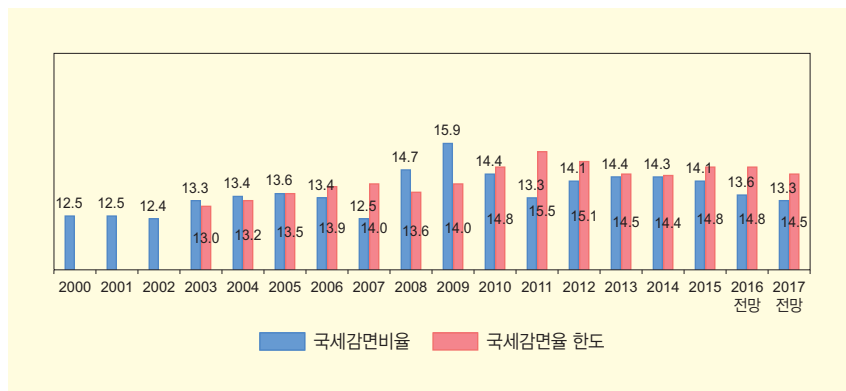
나. 국세감면율과 법정한도

2000년 12.5% 수준이던 국세감면율은 2009년 15.9%까지 확대됐으나 이후 축소 추이를 보이며 2015년 14.1%, 2016년과 2017년 각각 13.6%와 13.3%로 나타나며 2009년 이후 추세적으로 하락했다.⁵⁾ 국세감면율의 법정한도는 직전 3개년 평균 국세감면율에 0.5%p를 더한 값으로 정해지는데, 2003년 이후 국세감면율 법정한도를 초과한 연도는 2003년, 2004년, 2008년, 2009년뿐이고 이외의 연도에 국세감면율 법정한도는 준수된 것으로 나타났다.

「국가재정법」 제88조와 동법 시행령 제41조에서 정하고 있는 국세감면의 제한에 관한 규정은 선언적 규정으로 구속력은 없다. 조세지출 규모는 납세자들이 다양한 비과세감면제도들에 얼마나 반응하느냐에 따라 결정되기 때문에 사전적으로 예측하기 어렵고 사후적으로 예측오차가 발생해서 국세감면율 법정한도를 초과하더라도 처벌하거나 강제할 수 있는 사안으로 보기 어렵기 때문이다. 국세감면율 법정 한도는 과거 3년 평균을 베이스로 삼고 있어서 2009년과 같이 특정 연도의 국세감면율이 높은 경우 해당 연도가 3년 평균값 산정에서 배제될 때까지 이후 연도의 법정 한도를 높인다. 2011년과 같이 특정 연도의 국세감면율이 낮은 경우에는 이후 연도의 법정 한도를 낮추는 방향으로 영향을 미치기도 한다.

[그림 II-2] 국세감면율과 법정 한도 추이

(단위: %)



출처: 대한민국 정부, 『조세지출예산서』, 각년도
 _____, 『조세지출보고서』, 각년도

「국가재정법」 제88조와
 동법 시행령
 제41조에서 정하고 있는
 국세감면의 제한에 관한
 규정은 선언적 규정으로
 구속력은 없다.

5) 국세감면율 = $100 \times \text{조세지출} / (\text{조세지출} + \text{국세수입})$ 로 계산되며 조세지출이 없었을 때 징수할 수 있었던 국세수입규모 대비 조세지출의 비율이다. 2016년과 2017년 국세수입 전망 결과는 2017년 조세지출예산서에서 인용했다.

**2015년 기준 우리나라
조세지출 규모는
35.9조원으로
GDP 대비 2.3% 수준이며
미국, 캐나다, 영국 등과
비교하여 크게 낮은
수준으로 나타났다.**

다. 조세지출 규모 국제비교

2015년 기준 우리나라 조세지출 규모는 35.9조원으로 GDP 대비 2.3% 수준이며 미국, 캐나다, 영국 등과 비교하여 크게 낮은 수준으로 나타났다. 우리나라와 유사한 수준의 GDP 대비 조세지출 비중을 보이는 국가는 2.27%의 아일랜드이고 3.66%의 프랑스가 세 번째로 낮은 국가이다. 미국 6.87%, 호주 8.42%, 영국 10.68%, 캐나다 11.36%로 우리나라 GDP 대비 조세지출 비중의 3~5배 수준에 이르는 것으로 나타나 세율이 높은 국가들의 경우 적극적으로 조세지출 제도를 활용하는 것으로 판단된다.⁶⁾

이는 조세지출예산서 또는 조세지출보고서를 작성해서 정기적으로 발표하는, 일부 국가들의 자료로 분석한 결과이므로 일반화하는 데는 신중할 필요가 있다. 그러나 이러한 국제비교는 우리나라의 조세지출 규모가 주요 비교대상 국가들보다 상대적으로 더 크거나 조세지출 규모를 더욱 축소해야 할 필요성이 큰 것은 아니라는 점을 시사한다. 이는 결과적으로 경우에 따라 정부의 정책목적과 긴급한 경제·사회적 변화에 대응하기 위해 향후 보다 적극적으로 조세지출 제도를 활용하는 것도 하나의 정책대안이라는 점을 의미한다. 또한 비과세감면 정비의 주된 정책목적은 조세지출 규모 축소를 통한 세수 확보보다는 일정 수준의 조세지출 규모를 유지 또는 확대하면서 조세지출제도의 효과성을 제고하는 데 방점을 둘 필요가 있음을 시사하기도 한다.

6) OECD(2010)와 같은 과거 자료에 따르면 2006년 기준 독일의 조세지출 규모는 GDP 대비 0.74% 수준이고 네덜란드는 2.1%로 나타나서 우리나라보다 낮은 수준의 조세지출 규모를 유지하고 있는 국가들도 있어서 여기서의 국제비교는 현재 정보가 가용한 일부 국가들에 한정된 것이므로 해석에 유의할 필요가 있다. 한편 Thöne(2012)에 따르면, 독일의 직접보조금 규모는 조세지출 규모의 3분의 1에 불과하여 직접보조금과 조세지출 규모의 합계가 GDP의 1% 수준에 불과한 것으로 나타나고 조세지출 활용이 더욱 큰 것으로 나타났다.

〈표 II-2〉 주요 국가의 GDP 대비 조세지출 비중 비교: 2015년 기준

국 가	조세지출규모 ¹⁾ (A)	GDP (B)	GDP 대비 조세지출 비율(A/B)
한국(억원)	359,017	15,585,916	2.30%
미국(백만달러)	1,232,353	17,946,996	6.87%
캐나다(백만캐나다달러)	225,260	1,983,288	11.36%
영국(백만파운드)	203,200	1,870,693.0	10.86%
아일랜드(백만유로)	5,815	255,815.2	2.27%
프랑스(백만유로)	78,337	2,139,964.0	3.66%
호주(백만호주달러)	135,605	1,609,992.0	8.42%

주: 1) 미국, 캐나다: 추정치

영국, 아일랜드, 한국: 실적치

프랑스: 2016년도 조세지출 항목 기준 2014년도의 실적치

호주: 2014-15년도 각 세목별 항목의 단순합계

출처: [조세 지출
규모 관련] 미국: Office of Management and Budget, Analytical Perspectives, 각 연도
영국: HMRC, Estimated cost of tax reliefs, expenditures, & allowances
캐나다: Department of Finance Canada, Tax Expenditures and Evaluations, 2015.
아일랜드: Department of Finance, Ireland, Report on tax expenditures, 2015.
한국: 기획재정부, 『2017 조세지출예산서』, 2016.
프랑스: République Française, PLF pour 2016: Evaluations des Voies et Moyens, 2015.
호주: The Treasury, Australia, Tax Expenditure Statement 2015, 2016.
[GDP 관련] 캐나다, 영국, 아일랜드, 한국, 프랑스, 호주, Data extracted on 14 August 2016 16:15 UTC
(GMT) from OECD.Stat
미국: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>

조세지출에 대한
성과관리의 필요성이
제기되고 공감대가
형성됨에 따라
2013년 조세특례
자체평가제도의 도입을
시작으로 성과관리체계가
구체적으로 체계화되기
시작했다.

2. 조세지출 성과관리체계

가. 성과관리체계 개관

조세지출에 대한 성과관리의 필요성이 제기되고 공감대가 형성됨에 따라 2013년 조세특례 자체평가제도의 도입을 시작으로 성과관리체계가 구체적으로 체계화되기 시작했다. 2014년 심층평가와 예비타당성에 대한 법적 기반이 구축됐고 2015년도부터 조세특례 예비타당성평가와 심층평가제도가 본격적으로 시행됐다. 자체평가의 경우 사전관리 및 사후관리의 성격을 모두 갖고 있으며 예비타당성평가는 사전관리체계이고 심층평가는 대표적 사후관리체계이다. 이러한 조세지출 성과관리체계는 재정의 효과성 및 효율성 제고를 위해 저성과 비과세감면제도를 정비하겠다는 계획으로 재정사업의 성과관리체계를 벤치마킹하여 도입됐다.

자체평가는 기존 제도들에 대한 평가의견서와 조세지출 추정규모 300억원

**매해 일몰이 도래하는
조세특례제도 중에서
조세지출 규모가 300억원을
초과하는 항목들의 경우
기획재정부 장관의
요청에 따라 전문연구기관이
심층평가를 수행하는데,
이를 의무심층평가라고 한다.**

미만의 신규 제도에 대한 감면건의서로 구성된다. 각 조세지출 항목의 소관부처는 기존 제도들에 대한 평가의견서를 작성하여 제출하고 소관부처의 자체평가 결과를 전문기관인 한국조세재정연구원이 확인·점검하고 있다. 기존 제도에 대한 자체평가는 사후평가의 일환으로 볼 수 있다. 한편 신규 조세지출제도의 도입을 제안하는 개별 부처는 해당 제도에 대한 감면건의서를 사전평가의 일환으로 제출해야 하고 이를 한국조세재정연구원이 확인·점검하고 있다.

기존 제도에 대한 평가의견서 작성 제출 및 전문기관의 확인·점검 방식으로 진행되는 자체평가는 현재 매해 일몰이 도래하는 조세지출제도와 일몰이 없는 제도 중 해당 연도 조세특례기본계획에 선정된 제도들을 평가대상으로 삼고 있다. 항목별 조세지출 규모와 상관없이 기본적으로 모두 3년에 한 번씩 자체평가의 대상으로 선정된다.⁷⁾

매해 일몰이 도래하는 조세특례제도 중에서 조세지출 규모가 300억원을 초과하는 항목들의 경우 기획재정부 장관의 요청에 따라 전문연구기관이 심층평가를 수행하는데, 이를 의무심층평가라고 한다. 조세지출 규모가 300억원을 초과하지 않지만 기획재정부 장관이 필요하다고 인정되는 경우 추가적으로 심층평가를 수행할 수 있는데, 이를 임의심층평가라고 하며 전문연구기관이 수행한다. 심층평가의 경우 개별 부처에서 수행하는 자체평가와 달리 국세청의 협조 자료를 기반으로 5~6개월의 기간 동안 수행되고 분석자료가 가용하지 않거나 가용한 자료를 보완하여 분석할 필요가 있을 때 설문조사를 통해 해당 제도의 정책타당성, 효과성, 형평성 등을 심도 있게 분석하고 제도의 개선방향을 모색한다. 이러한 심층평가는 개별 부처에서 수행하고 전문기관이 확인·점검하는 자체평가 중 기존 제도에 대한 평가의견서와 함께 사후관리체계를 구성한다.

조세지출 규모가 300억원 이상인 것으로 추정되는 신규 제도 도입을 건의하는 경우에는 전문연구기관에 의해 해당 특례의 필요성, 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등을 평가해야 하는데, 이를 예비타당성평가라고 부른다. 조세특례 예비타당성평가는 조세지출 규모 추정치가 300억원 미만인 경우 수행되는 자체평가 중 감면건의서와 함께 사후관리체계를 구성하고 있다. 그러나 경제·사회적 상황에 대응하기 위해서, 남북교류협력 또는 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 경우, 국제대회나 국가행사 등 지원 기간이 일시적이고 적용기한이 명확한 사업 추진을 위해 필요한 경우 등 예비타당성평가를 수행하지 않고 도입 여부를 결정할 수 있도록 제도화되어 있다.

7) 자체평가제도가 처음 시행된 2013년과 그다음해인 2014년에는 모든 조세지출 항목을 평가대상으로 삼고 있었으나 매해 시행되는 자체평가의 부담으로 인해 2015년부터 3년에 1회 시행하는 방식으로 개편됐다.

나. 자체평가, 예비타당성, 심층평가의 비교

1) 평가 유형별 대상

조세지출 자체평가(평가의견서, 감면건의서)와 조세특례 예비타당성평가·심층평가의 작성대상을 비교해 보면, 감면건의서와 예비타당성평가는 조세지출 규모 추정치에 의해 구분되고 중복적으로 수행되지 않지만 기존 제도에 대한 소관부처의 평가의견서는 심층평가와 중복되는 경우가 있다.

조세지출 감면건의서의 작성대상은 “각 부처에서 신규 도입할 것을 건의한 제도들 중 예상 조세감면규모가 300억원 미만인 제도”이며, 예비타당성평가의 대상은 “신규 도입 건의 제도 중 예상 조세감면규모 300억원 이상인 예비타당성평가 요구서를 제출한 신설요구 제도”이다. 따라서 기본적으로 신규 도입 건의제도에 대한 사전평가는 중복적으로 시행되지는 않는다. 그러나 사후관리 체계를 구성하고 있는 기존 제도에 대한 평가의견서와 심층평가의 경우에는 중복적으로 평가가 수행되고 있다. 우선 의무심층평가 대상인 300억원 이상의 조세지출 규모가 발생하고 그 해에 일몰이 도래하는 조세지출제도들은 평가의견서와 심층평가의 대상에 모두 포함되고 있어서 중복적으로 평가되고 있다. 또한 조세지출 규모는 300억원 미만이라 하더라도 기획재정부 장관이 검토할 필요가 있다고 인정하는 제도들에 대해서 수행하는 임의심층평가 대상의 경우도 해당 연도에 자체평가 대상인 경우 중복적으로 평가되고 있다.

중복적으로 평가되는 경우, 평가서에 대한 자체평가 확인·점검 결과와 심층평가의 결과가 상이할 수 있다. 평가서의 작성내용을 위주로 자체평가 확인·점검을 실시하고 있는데, 확인·점검의 수준은 개별 부처가 지침에 따라 잘 작성하여 평가하고 있는지에 그친다. 반면 심층평가는 국세청 자료 및 설문조사 등을 토대로 전문가에 의해 평가되므로, 개별 부처에서 수행하는 자체평가 결과와 달라지는 경우가 발생할 수 있다. 다시 말해, 자체평가 평가서는 작성지침에 맞게 잘 작성하여 자체평가 확인·점검 점수는 높으나, 심층평가에서 부적정인 결과가 나올 가능성이 있다. 물론 심층평가에서는 유지할 필요가 있다는 긍정적인 분석결과가 제시되지만 자체평가 확인·점검 점수는 낮은 경우도 있다.⁸⁾

사후관리 체계를
구성하고 있는
기존 제도에 대한
평가의견서와 심층평가의
경우에는 중복적으로
평가가 수행되고 있다.

8) 일반적으로 소관부처의 자체평가 결과는 거의 대부분 90점 이상으로 높게 평가되어 제출되지만, 확인·점검과정에서 소관부처의 평가점수는 대폭 삭감되는 경우가 매우 흔하다는 점도 자체평가가 제대로 수행되지 않고 있다는 것을 보여준다.

**조세지출 자체평가로
수행되는 평가의견서 및
감면건의서는
각 소관부처에서
작성하여 기획재정부에
제출하고 있으며,
기획재정부의 위탁을 받은
한국조세재정연구원이
확인·점검하고 있다.**

2) 평가주체 및 평가내용

조세지출 자체평가로 수행되는 평가의견서 및 감면건의서는 각 소관부처에서 작성하여 기획재정부로 제출하고 있으며, 기획재정부의 위탁을 받은 한국조세재정연구원이 개별 부처에 의해 제출된 의견서와 건의서의 작성지침 준수여부를 중심으로 확인·점검하고 있다. 조세지출 자체평가는 체크리스트 방식으로 점수를 부여하고 총점에 따라 비율별로 등급을 매기며, 평가대상 간 총점을 비교하여 상대평가에 의한 등급을 부여하고 있다. 따라서 조세지출 자체평가의 확인·점검 등급은 평가의견서 및 감면건의서의 작성지침을 각 소관부처의 담당자가 얼마나 준수하였는지를 나타내는 상대적인 충실성 지표에 가깝다. 각 소관부처 담당자는 해당 조세특례제도가 효과적이고 꼭 필요한 제도라고 평가하여 높은 점수를 부여하지만 확인·점검결과는 자체평가 결과와 크게 상이한 경우가 흔히 발견된다.

심층평가와 예비타당성평가는 관련법 규정에 전문연구기관으로 지정된 한국조세재정연구원과 한국개발연구원에서 수행한다. 각 기관이 해당 심층평가 또는 예비타당성평가의 책임자라고 판단하는 해당 분야 교수 및 전문연구기관 소속 박사들로 연구진을 구성하여 연구계획서를 조세특례성과평가 자문위원회에 제출하고 연구계획서의 평가를 거쳐 최종적으로 연구진이 결정된다.

이와는 달리 조세지출 평가서 및 건의서는 각 소관부처의 담당 공무원이나 평가항목과 관련된 유관기관의 담당자가 작성하고 있으며 작성자의 제도에 대한 이해 정도에 따라 작성 내용의 전문성 편차가 심한 것으로 나타난다. 특히 각 개별 부처의 담당자는 순환보직 형태로 근무하므로 해당 조세지출과 평가의견서 및 감면건의서 문항의 이해 정도에 따라 작성 내용의 충실도가 다르다. 해당 조세지출에 대한 이해도가 낮은 경우에, 과거에 작성된 내용 중 잘못된 내용을 그대로 인용하여 재작성하는 경우도 흔하다.⁹⁾ 또한 각 부처의 자체평가 담당자가 작성하기에는 무리한 평가 항목들이 존재한다는 점은 강조될 필요가 있다. 예를 들어, 향후 조세지출 규모 추정치 전망, 수혜자 정보, 경제적 효과성 또는 형평성 평가 등의 항목이 그러하다. 예산집행률과 같이 각 개별 부처에서 해당 제도에 대해 관측할 수 있는 예산사업과 달리, 조세지출의 경우 각 경제주체들이 해당 제도에 대해 어떻게 반응했는지는 일정한 시차를 두고 사후적으로 과세관청에 의해 관측될 수밖에 없다. 다시 말해서, 개별 부처의 담당자들은 해당 조세지출제도에 대한 활용정보를 사전에 파악할 방법이 없으며 사후적으로

9) 원고의 간결성을 위해서 평가의견서와 감면건의서의 구체적 평가항목들은 제시하지 않는다. 이에 대한 상세내역은 매해 3월말에 국무회의의 심의를 거쳐 발표되는 「조세특례 기본계획」의 별첨 자료를 참고하기 바란다.

도 과세관청의 협조 이외에는 별 다른 방안이 없다. 그럼에도 불구하고 해당 제도로 인해 감소하는 세수규모나 수혜자에 대한 정보 등이 개별 부처에서 수행하는 자체평가에 요구되고 있다.

심층평가 및 예비타당성평가는 연구진의 전문성 결여로 생기는 문제보다는 데이터 확보 등의 문제로 인해 평가내용이 이해관계자를 조사대상으로 설정하고 있는 설문조사 결과에 의존하는 경우가 발생한다. 제도의 효과성, 형평성 등을 계량화하여 분석하는 것을 기본 분석내용으로 삼고 있는 심층평가와 예비타당성평가에 충분히 세분화된 경제사회통계 및 납세자료가 존재하지 않는 경우가 있다.¹⁰⁾ 설문조사를 수행하는 심층평가의 경우에는 대부분 국세청의 협조 자료를 보완하는 수준의 설문조사 의존도를 보이고 있어서 크게 문제가 된다고 보이지 않는다. 그러나 예비타당성평가의 경우, 특히 과거에 전혀 시행된 바 없는 새로운 조세지출제도의 예비타당성평가를 수행할 시 신규 제도에 의해 납세자들의 행동변화를 평가할 자료나 기존 연구가 절대적으로 부족한 실정이다. 이러한 상황에서 이해관계자로 볼 수 있는 잠재적 정책대상자를 대상으로 수행한 설문조사 결과에 의존하는 것은 올바른 정책결정을 도출하는 데 한계가 있다.

3) 평가결과 활용

매해 수행되고 있는 자체평가의 주된 목적은 개별 부처에 조세지출제도에 대한 책임성을 강화하는 데 있다고 볼 수 있다. 일정한 양식의 평가의견서와 감면건의서를 작성하게 함으로써 소관 제도들에 대한 책임성을 환기시키는 것은 바람직하다고 볼 수 있지만 많은 부분이 형식적으로 수행되고 있는 현행 자체평가의 결과를 활용하여 세법개정안과 같은 주요 정책결정에 반영하지 못하는 것은 당연한 결과일 것이다. 그러나 형식적 자체평가의 수행으로 인해 자체평가 결과를 활용하여 소관부처에 책임성을 강화하는 데도 한계가 존재한다. 자체평가 결과가 나쁘다고 하더라도 해당 제도의 소관부처의 예산을 축소하는 것은 거의 불가능하다. 뿐만 아니라 자체평가 결과가 좋은 부처에 줄 수 있는 인센티브도 없다. 결과적으로 각 제도의 소관부처들이 적극적으로 보다 성실히 소관 조세지출제도들에 대한 자체평가를 수행할 유인이 없다.

전문연구기관에서 수행하는 심층평가 및 예비타당성평가는 정책 타당성, 제도 운영 및 도입 시 효과에 대해 분석하고 개선·도입방안 등 정책제언을 제시

과거에 전혀 시행된 바 없는 새로운 조세지출제도의 예비타당성평가를 수행할 시 신규 제도에 의해 납세자들의 행동변화를 평가할 자료나 기존 연구가 절대적으로 부족한 실정이다.

10) 기획재정부 훈령 제187호와 제370호는 각각 심층평가와 예비타당성평가에서 다루어야 할 분석내용 등에 대해서 상세히 제시하고 있다. 본고의 간결성을 위해서 해당 평가의 상세 평가 내용에 대해서는 각 운용지침을 참고하기 바란다.

전문연구기관에서
수행하는 심층평가 및
예비타당성평가는
정책타당성, 제도 운영 및
도입 시 효과에 대해
분석하고 개선·도입방안 등
정책제언을 제시하고 있어서
해당 연도의 세법개정안에
활용할 개연성이 높다.

하고 있어서 해당 연도의 세법개정안에 활용할 개연성이 높다. 특히 관련 전문가그룹들이 그동안 볼 수 없었던 여러 과세자료를 활용하여 심층평가를 수행하고 있어서 심층평가의 결과는 정책방향 결정에 활용될 만큼 충분한 분석내용을 포함하고 있는 것으로 판단된다. 심층평가가 최초 도입된 이후에 다수의 시행착오를 거치면서 평가보고서의 질적 제고를 이루고 있으며 평가보고서의 결과가 대체로 해당 연도의 세법개정안에 반영되고 있는 것으로 평가된다. 예비타당성평가의 경우에도 평가보고서의 정책반영도는 상당히 높은 것으로 평가될 수 있지만, 동 평가나 감면건의를 거치지 않고 도입된 제도들이 훨씬 더 많고 평가에 활용될 분석자료의 한계로 인해 그 효용이 크다고 보기는 어렵다.¹¹⁾

〈표 II-3〉 현행 조세지출 성과관리체계 요약

	예비타당성평가	자체평가		심층평가	
		감면건의서	평가의견서	의무심층평가	임의심층평가
대상	연평균 300억원 이상의 조세지출이 발생할 것으로 추정되는 각 부처의 신규 도입 건의 제도	연평균 300억원 이하의 조세지출이 발생할 것으로 추정되는 각 부처의 신규 도입 건의 제도	일몰기한 도래 조세특례사항 및 일몰 없는 제도 중 평가대상으로 선정된 제도	연평균 300억원 이상 조세지출이 발생한 일몰도래 특례사항	기획재정부 장관이 검토할 필요가 있다고 선정한 특례제도
평가 유형	사전	사전	사후	사후	사후
평가대상 중복성	감면건의서 자체평가와 중복 안됨	예비타당성평가와 중복 안됨	심층평가와 중복	평가의견서와 중복	평가의견서와 중복
평가주체	전문연구기관	소관부처 수행/ 한국조세재정연구원 확인·점검	소관부처 수행/ 한국조세재정연구원 확인·점검	전문연구기관	전문연구기관
평가빈도	건의에 따라 평가하고 재요구 제한 있음	건의에 따라 평가하고 재요구 제한 없음	일몰도래 시, 일몰 없는 경우 3년에 1회 평가	일몰도래 시	기획재정부 장관이 필요하다고 판단하는 경우
결과활용 가능성	평가된 경우 높음/ 예비타당성 평가를 수행하지 않고 신규 도입된 사례 다수	낮음/ 감면건의서 평가를 수행하지 않고 신규 도입된 사례 다수	낮음	높음	보통

출처: 저자 작성

11) 이에 대한 보다 자세한 사항은 아래의 각 성과관리제도별 문제점에서 상술한다.

Ⅲ. 조세지출 성과관리 제도별 문제점

1. 자체평가의 문제점

현행 조세지출 자체평가의 문제점은 크게 소관부처의 적극적 참여 유인 부재, 미흡한 평가결과 활용도, 그리고 기존 제도에 대한 평가의견서와 심층평가서의 중복성 및 평가결과 상충 가능성으로 요약될 수 있다.

먼저 소관부처가 자체평가를 보다 적극적이고 성실하게 수행할 유인이 없는 것은 조세지출제도의 폐지가 쉽지 않고 개별 부처의 예산 등에 자체평가 결과를 환류할 수 있는 기반을 구축하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 이는 재정사업과 조세지출의 차이점에 기인한다. 재정사업의 경우에는 재정사업 자율평가 결과가 미흡한 경우 소관 부처의 예산 편성에 불이익을 줄 수 있으며 우수한 경우 예산을 증액할 수 있다.¹²⁾ 그러나 재정사업 자율평가에 대응되는 조세지출 자체평가는 평가 결과에 따라 소관부처 조세지출 규모를 증액시키거나 축소할 수 없다. 재정사업의 경우 정해진 예산을 보다 효과적이고 효율적으로 집행함으로써 성과평가 결과를 잘 받을 수 있는 여지가 있지만 조세지출의 경우 사후적으로 납세자들이 해당 조세지출제도에 대해 반응했는지를 파악하는 것도 어려운 실정이기 때문이다.

재정사업처럼 조세지출도 평가결과에 따라 재정사업 예산규모를 조정하는 방안을 고려할 수도 있겠으나 현실적으로 개별 부처에서 해당 조세지출의 평가 결과를 개선하기 위해서 활용할 수 있는 정책수단이 부재한 가운데 이처럼 강한 강제요건을 규정하는 것이 바람직하다고 할 수 없다. 기본적으로 세법개정안 제출 권한은 기획재정부의 소관업무로서 개별 부처의 의견은 수렴할 수 있겠으나 해당 조세지출제도의 성과평가 결과를 소관부처의 예산과 직결시키는 등의 강력한 강제규정을 제도화하는 것은 현실적으로 불가능하다.

이처럼 자체평가 결과의 환류체계를 구축하는 것이 비현실적인 상황에서 개별 부처에서 작성된 평가의견서와 감면건의서의 확인·점검 결과를 세법개정안에 반영하는 등 자체평가 결과의 활용도를 제고하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 앞 절에서 언급한 바와 같이, 평가의견서와 감면건의서의 확인·점검 결과는 해당 제도의 소관부처 또는 유관기관 담당자의 성실도 점수와 다를 바 없어서 우수한 확인·점검 결과가 제도의 효과성 또는 효율성을 담보한다고 보기

자체평가 결과의 환류체계를 구축하는 것이 비현실적인 상황에서 개별 부처에서 작성된 평가의견서와 감면건의서의 확인·점검 결과를 세법개정안에 반영하는 등 자체평가 결과의 활용도를 제고하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

12) 국회예산정책처(2012)에 따르면 2013년 성과계획서에 포함된 내역을 분석한 결과, '미흡' 이하의 재정사업 자율평가 결과를 받은 113개 사업 중에서 10% 이상 예산을 감액한 사업이 80%로 전체의 70.8%를 차지하고 증액 편성된 경우는 13개 사업에 불과하며 폐지된 사업과 10% 이하 감액된 사업의 수는 각각 10개로 나타났다. 이는 재정사업의 경우에도 자율평가 결과가 그대로 예산편성에 반영되지 않는 경우가 있다는 점을 시사한다. 그러나 미흡 평가를 받은 113개 중 11.4%에 해당하는 13개 사업의 예산만 자체평가 결과와 상관없이 증액된 것으로 나타나고 나머지는 대체적으로 평가 결과에 부합하는 것으로 나타난다.

**예비타당성평가는
자체평가와 함께
재정사업 성과평가체계를
지나치게 모방한
결과물로서 조세특례
도입 여부를 결정하는 데
예비타당성평가를 활용하는
것은 한계가 있다.**

어렵기 때문이다. 확인·점검과정에서 해당 항목의 평가지침에 따라 수행됐는지 정도를 확인할 뿐 의견서 내용들의 신뢰성 또는 제도의 효과성 및 효율성 등을 엄밀히 확인·점검하는 것이 아니기 때문이다. 또한 자체평가의 경우 조세지출 규모나 해당 제도에 의한 경제적 효과 등과 같이 개별 소관부처 담당사무관 또는 유관기관이 작성할 수 있는 수준을 넘어서는 항목들이 포함되어 있기 때문에 소관부처의 관심도가 재정사업의 자율평가와 비교하여 낮을 수밖에 없고 따라서 평가결과의 활용도도 낮을 수밖에 없다.¹³⁾

뿐만 아니라 기존 제도에 대한 평가의견서 제출대상 제도는 앞서 살펴본 바와 같이 의무심층평가 및 임의심층평가 대상과 중복되고 평가결과는 서로 상이할 수 있다. 또한 심층평가 대상 항목이 아닌 제도들의 개수는 많지만 각 항목별 조세지출 규모가 미미하거나 상대적 중요도가 심층평가 대상보다 현저히 낮기 때문에 평가의 실익이 없을 수 있다. 이러한 한계로 인해서 체크리스트 방식에 의한 자체평가 결과를 세제개편 방향에 직접 반영하는 것은 적절하지 않을 수 있고 세제개편 방향과도 서로 다를 수 있다. 또한 조세지출의 성과관리를 하는 국가들 중에서 자체평가를 수행하고 있는 국가들은 찾아볼 수 없다. 조세지출 성과관리를 주기적으로 수행하는 국가들은 대부분 일부 규모가 큰 조세지출제도들에 대한 심층평가를 수행하고 그 결과를 제도 개편에 반영하는 수준에 그친다.

2. 예비타당성평가의 문제점

예비타당성평가는 자체평가와 함께 재정사업 성과평가체계를 지나치게 모방한 결과물로서 조세특례 도입 여부를 결정하는 데 예비타당성평가를 활용하는 것은 한계가 있다. 비용편익분석을 기본적으로 요구하는 예비타당성평가의 수행방식은 조세지출의 특성을 고려하지 않고 있다. 재정사업의 경우 교량건설, 고속도로 건설 등 눈에 보이는 예산집행에 대한 비용편익분석이 상대적으로 쉽게 표준화될 수 있다. 그러나 조세지출 추정치를 비용으로 본다고 하더라도 불특정 다수의 납세자가 조사대상 제도에 반응하여 발생될 편익의 범위를 일반화하기 어렵기 때문에 정량적 비용편익 분석은 학문적으로 시도될 수 있어도 정책적으로 활용하는 것이 바람직하다고 보기 어렵다.

특히 기존 제도의 확대 요구나 과거 시행되다가 폐지된 제도가 아닌 신규 제

13) 재정사업 자율평가는 최근 대대적인 개편을 통해 개별 부처에서 수행한 자율평가 결과를 사업별 및 지표별 전수 확인·점검하는 방식에서 벗어나 평가과정의 충실도 및 평가결과의 적정성 등을 검토하는 메타평가 방식으로 전환했다. 새로운 자율평가 확인·점검 개편방식은 메타평가협의회(기재부, 미래부, 지역위)의 분야별 메타평가 결과에 따라 부처가 자율적인 세출구조조정을 마련하고 기관별 인센티브 및 페널티를 부여하는 방식의 평가결과 환류체계가 마련되어 있다.

도 도입을 위한 예비타당성평가에 활용할 자료의 구축 자체가 어렵고 예비타당성 평가 대상 여부를 결정하는 조세지출 규모 추정에는 많은 무리한 가정과 추정결과에 내재된 불확실성으로 인해 정책결정의 판단으로 활용하는 데 적지 않은 어려움이 상존한다. 기존 제도의 확대를 요구하는 경우에는 축적된 납세자료 등을 활용하여 수행할 수 있겠으나 이는 기존 제도에 대한 심층평가를 활용하여 제도 확대 여부를 평가하는 것으로 대체될 수 있다. 또한 예비타당성평가 대상에서 제외될 수 있는 다양한 예외조항이 법에 명시되어 있고 조세지출 규모 추정의 어려움으로 인해, <표 III-1>에서와 같이 2015년 이후 신규로 도입된 22개 제도들 중 예비타당성평가 또는 감면건의서 작성 절차를 거친 제도는 6개에 불과한 것으로 나타났다. 예비타당성평가를 수행하고 도입된 제도는 단 1개이고 감면건의서를 과거 3년 이내에 작성하고 도입된 제도는 5개에 불과하다. 나머지 16개 제도들은 예비타당성평가 또는 감면건의서 평가 절차를 거치지 않았다.¹⁴⁾ 이처럼 대부분의 신설 제도들은 경제·사회 변화에 적극적으로 대응하기 위해서 긴급하게 도입하는 경우에 해당하여 예비타당성평가 대상에서 제외됐기 때문이며 정치과정에 의해 조세지출제도 도입 여부가 크게 좌우됨을 시사한다. 또한 이는 현행 사전관리체계의 문제점을 여실히 보여주고 있으며 향후 대폭 개선될 필요가 있다.

이외에도 신규 도입 조세지출 규모의 추정상 어려움으로 인해 평가 방법이 뒤바뀔 수도 있다는 문제점이 있다. 개별 부처의 입장에서 정확히 조세지출 규모를 추정하는 것이 쉽지는 않겠지만 신규 도입 건의 제도는 조세지출 규모 추정의 부정확성으로 인해 예비타당성평가 대상이 감면건의서 평가를 받을 수도 있고 그 반대의 경우도 가능하다고 할 수 있다. 따라서 조세지출 추정치에 따라 신규 도입 건의의 평가방법을 다르게 하는 현행 제도하에서는 평가 이전에 조세지출 추정치의 신뢰성에 대한 검토작업이 수행될 필요가 있다. 그러나 이는 현실적으로 매우 어려운 작업일 가능성이 매우 크다.

**조세지출 추정치에 따라
신규 도입 건의의
평가방법을 다르게 하는
현행 제도하에서는
평가 이전에 조세지출
추정치의 신뢰성에 대한
검토작업이 수행될
필요가 있다.**

14) 2015년 3건, 2016년 2건의 예비타당성평가가 수행됐으나 ISA 제도의 경우만 예비타당성평가를 통과하여 신설됐다.

〈표 III-1〉 2015년 이후 예비타당성평가 수행 결과

구분	수행 기관	과제명	주요내용	주요 결과	
				세법개정안 반영 여부	법령 반영 여부
2015	KIPF	ISA 도입방안	• 연간 납입한도 이내에서 하나의 계좌에 다양한 금융상품을 넣고 일정 기간 이상 보유 시 금융소득에 대해 저율과세 또는 비과세 혜택 부여	제도 신설 (일치)	제도 신설 (「조세특례제한법」 제91조의18)
		중소기업 어음제도개선 세액공제(KDI)	• 중소기업과의 거래에서 현금성 결제방식으로 결제 시 결제금액의 0.1~0.2%를 세액공제	미시행 (일치)	미시행
		보훈관련 취업지원대상자에 대한 세제지원	• 국가유공자와 그 유가족 등에 대하여 고용창출투자세액공제 추가공제를 한도 우대대상 추가	미시행 (일치)	미시행
2016	KIPF	공동·위탁 연구개발비 세액공제를 우대	• 대기업 및 중견기업이 중소기업이나 대학과 공동·위탁연구개발을 위해 지출한 비용에 대해 중소기업과 동일한 증가분 공제를 적용(40 → 50%)	미시행 (일치)	미시행
			• 신성장 관련 공동·위탁 연구개발비를 자체 신성장 연구개발과 동일하게 공제를 적용 * 자체 신성장 연구개발비 (당기비용 대기업: 20%, 중소기업: 30%)	이미 제도상으로 조세특례를 허용, 관련 조문의 보다 명확한 법령 규정 등 제도의 효율적 운영 및 활용도 제고방안에 대한 검토 제시	-
	KDI	기술거래 조세지원 확대	• (기술이전) 중소, 중견기업에 한정되었던 세액공제 혜택을 대기업까지 확대 (공제율 10%) • (기술대여) 중소기업에서 중견기업까지 세액공제 혜택을 확대(공제율 25%)	미시행 (일치)	미시행

출처: 저자 작성

〈표 III-2〉 2016년 이후 도입된 제도들의 예비타당성평가 또는 건의서 평가 여부

연도	조문	조세지출 내역	수혜내용	예비타당성 평가 수행 여부	건의서 제출 여부
2016년 조세지출예산서상 신설항목 (본조신설 2015.12.15.)	조특법 §39 (전문개정 2015.12.15.)	자회사 매각을 위한 채무인수·변제에 대한 과세특례	■ 모회사는 인수·변제금액을 손금산입하고, 자회사는 채무면제이익을 4년 거치 3년 분할 익금산입 (청산하는 경우 해산시 익금산입)	×	×
	조특법 §97의7	기업형 임대사업자에게 매각하는 개인소유 토지 양도세 과세특례	■ 기업형 임대사업자에게 개인소유 토지를 양도하는 내국인 - 수혜내용: 양도소득세의 10% 감면	×	○ (2016년) - 국토교통부
	조특법 §121의25	수협중앙회 사업구조개편에 따른 조세특례	■ 수협중앙회 신용사업부문을 수협은행으로 분할시 양도차익에 대한 법인세 과세이연 ■ 명칭사용료 수입에 대해 고유목적사업준비금 100% 손금산입 및 전산용역 공급에 대해 부가가치세 면제	×	○ (2014년, 2015년) - 해양수산부
	조특법 §121의26	내국법인의 금융채무 상환을 위한 자산매각에 대한 과세특례	■ 자산양도차익에 대해 4년 거치, 3년 분할 익금산입	×	×
	조특법 §121의27	채무의 인수·변제에 대한 과세특례	■ 모회사는 채무인수·변제액 손금산입, 자회사는 채무면제이익 4년 거치 3년 분할 익금산입, 주주는 증여세 비과세	×	×
	조특법 §121의28	주주등의 자산양도에 관한 법인세 등 과세특례	■ 수증법인은 자산수증이익에 대해 4년 거치 3년 분할 익금산입, 주주는 증여재산가액에 대해 손금산입	×	×
	조특법 §121의29	사업재편계획에 따른 기업의 채무면제이익에 대한 과세특례	■ 법인은 채무면제이익에 대해 4년 거치 3년 분할 익금산입, 해당 금융기관은 면제한 채무금액을 손금산입	×	×
	조특법 §121의30	기업간 주식 등의 교환에 대한 과세특례	■ 주식양도차익에 대해 교환 주식 처분시까지 과세이연	×	×
	조특법 §121의31	합병에 따른 중복자산의 양도에 대한 과세특례	■ 자산양도차익에 대해 3년 거치 3년 분할 익금산입	×	×
(본조신설 2015.12.15.)	조특법 §7의4	상생결제 지급금액에 대한 세액공제	■ 소득세·법인세의 10% 한도 내에서 상생결제 지급 금액에 대한 지급 기한별 공제율*을 적용한 금액 * 지급기한 15일 이내: 0.2%, 지급기한 15일~60일: 0.1%	×	×
	조특법 §29조의5	청년고용증대세제	■ 청년 정규직 근로자 증가 인원당 200만원 (중견·중소기업 500만원) 세액공제	×	×
	조특법 §29의6	핵심인력 성과보상금에 대한 소득세 감면	■ 성과보상금 중 기업납입금에 대해 소득세 50% 감면	×	○ (2014년, 2015년) - 중소기업청

〈표 III-2〉의 계속

연도	조문	조세지출 내역	수혜내용	예비타당성 평가 수행 여부	건의서 제출 여부
(본조신설 2015.12.15.)	조특법 §91의18	개인종합자산관리계좌(ISA) 과세특례	■ ISA에 가입한 근로자 또는 자영업자, 농어민 (직전년도 금융소득 종합과세 대상자 제외) - 수혜내용: 소득수준에 따라 비과세 금액 차등화	○	×
	조특법 §104조의28	평창동계올림픽 관련 비거주자·외국법인에 대한 과세특례	■ 대회운영과 관련하여 수취하는 소득에 대한 소득세·법인세 면제	×	○ (2014년, 2015년) - 문화체육관광부
	조특법 §106조 제1항 제5호	온실가스 배출권에 대한 부가가치세 면제	■ 온실가스 배출권, 외부사업 온실가스 감축량 및 상쇄 배출권에 대해 부가가치세 면제	×	×
2017년 조세지출예산서상 신설항목 (2016.12.20. 본조신설 규정)	조특법 §13의2	내국법인이 벤처기업 등에 출자시 세액공제	■ 내국법인이 벤처기업 등에 대한 출자시 출자금액 세액공제	×	×
	조특법 §25의5	신성장기술 사업화시설 투자자에 대한 세액공제	■ 신성장동력·원천기술을 사업화하기 위한 시설투자자 투자금액에 대하여 소득세·법인세 세액공제 ※ 현행 「신기술 기업화 사업용자산 투자세액공제(조특법 §11②3호)」를 동 제도로 일원화	×	×
	조특법 §25의6	영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제	■ 영상콘텐츠 제작비용에 대하여 소득세·법인세 세액공제	×	○ (2016년) - 문화체육관광부
	조특법 §28의2	중소·중견기업 설비투자자산의 감가상각비 손금산입 특례	■ 해당 설비투자자산에 대한 감가상각비는 각 과세연도의 결산을 확정할 때 손금으로 계상하였는지와 관계없이 계산한 금액의 범위에서 해당 과세연도의 소득금액을 계산할 때 손금산입	×	×
	조특법 §83	박물관 등의 이전에 대한 양도소득세의 과세특례	■ 거주자가 3년 이상 운영한 “박물관등”을 이전하기 위하여 “종전시설”을 양도하는 경우에는 종전시설을 양도함에 따라 발생하는 양도차익에 상당하는 금액 분할납부	×	○ (2015, 2016년) - 문화체육관광부
	조특법 §97의8	공모부동산투자회사의 현물출자자에 대한 과세특례	■ 내국법인이 공모리츠*에 토지·건물을 현물출자하는 경우 현물출자로 발생한 양도차익에 대한 법인세를 과세이연 * 「부동산투자회사법」 제49조의3 제1항에 따른 공모부동산투자회사	×	○ (2016년) - 국토교통부
	조특법 §104의3	사업재편계획에 따른 합병 시 주식교부비율 특례	■ 사업재편계획에 따라 내국법인 간에 합병 (분할합병 포함)하는 경우 주식교부비율은 70%	×	×

출처: 저자 작성

3. 심층평가의 문제점

심층평가는 자체평가나 예비타당성평가와 달리 조세특례 성과관리제도 중에서 그 목적과 활용도 측면에서 가장 높은 점수를 받을 수 있는 것으로 평가된다. 심층평가 도입 초기보다 국세청 자료 제공 등 평가 관련 여건 개선이 눈에 띄게 이루어졌으며 앞으로 더욱 안착될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 그러나 심층평가 항목 선정 방식의 개선이 필요한 것으로 판단된다.

2015년 수행된 중소기업 투자세액공제, 2016년 수행된 소기업소상공인 공제부금에 대한 과세특례 등 최근 일부 항목의 평가에는 국세청에서 개별 납세자료를 협조하였으며 2017년 의무심층평가로 수행 중인 중소기업특별세액감면 제도에 대한 평가자료로서 개인사업자와 법인사업자의 무작위 표본 추출자료도 국세청의 협조가 있었다.

국세청 자료 협조의 개선과 더불어 대부분의 심층평가 결과가 세법개정안 또는 법률 개정예 반영된 것으로 나타났다. 2015년 임의심층평가로 수행된 3개 과제 중 우리사주조합원 등에 대한 과세특례에 대한 심층평가 결과와 군납 물품에 대한 개별소비세 등 면제제도에 대한 심층평가 결과만이 세법개정안 또는 해당 법률 개정예 반영되지 않은 것으로 파악되고 있다.

이처럼 심층평가 수행과정의 개선과 평가결과의 높은 활용도에도 불구하고 다음과 같은 문제점이 있다. 먼저 평가 수행기간이 다소 짧아서 보다 심도 있는 분석을 수행하는 데 어려움이 있다. 현재 의무심층평가는 일몰이 도래하는 연도의 상반기 중에 실시하는 것을 원칙으로 삼고 있으나 국세청 자료협조 요청 기간 등을 고려할 때 연구진이 자료입수 후 분석가능한 시간은 2개월 정도에 불과한 경우가 많다. 의무심층평가의 경우 1월 중 연구계획서 평가를 통해 수행기관 및 연구진 선정이 이루어지고 소정의 계약절차 이후 2월 말~3월 초 사이에 국세청 자료 담당자와 협의를 진행하는 것이 일반적이다. 실제 국세청 자료가 제공되는 시점이 4월 중하순 이후이기 때문에 실질적으로 연구자가 평가를 진행할 수 있는 시간은 최종보고회가 개최되는 6월 중순까지 약 2개월 정도에 불과하다.¹⁵⁾ 심층평가를 수행하는 네덜란드의 경우 평균 1년, 최장 2년 정도의 시간을 가지고 수행하는 것으로 파악된다.

심층평가 대상은 조세지출 규모와 개별 제도의 평가 필요성을 중심으로 선정되고 있으나 분석자료의 가용성도 고려하여 선정할 필요가 있다. 평가 대상

**심층평가 수행과정의
개선과 평가결과의
높은 활용도에도
불구하고 평가 수행기간이
다소 짧아서 보다
심도 있는 분석을
수행하는 데 어려움이 있다는
문제점이 있다.**

15) 이러한 문제점의 근원은 기획재정부의 『조세특례 심층평가 운영지침』 제15조에서 규정하고 있는 5개월의 심층평가 수행기간에 있다. 향후 보다 강건한 심층평가결과를 도출하기 위해서는 국세청 자료 확보 이후 일정 수준 이상의 연구기간이 보장될 필요가 있다. 또한 국세청의 자료 협조가 심층평가 도입 초창기보다 매우 개선되고 있지만 보다 적극적인 협조를 유도할 수 있는 제도적 보완이 필요할 것으로 판단된다.

현행의 심층평가 대상은 상대적으로 규모가 큰 제도들에 대해서 수행하고, 여타 소규모 제도들의 평가는 다른 방식으로 진행하는 것을 고려할 필요가 있다.

조세지출 항목으로 선정하는 데 있어서 관련 자료의 가용성을 국세청과 사전에 협의할 필요가 있으나 현재는 조세지출 규모 및 해당 제도의 평가 필요성에만 의존하여 선정하고 있다. 특히 부가가치세 면세와 같은 간접세 관련 심층평가의 경우에는 국세청에서 협조해줄 수 있는 관련 자료가 충분하지 않다. 또한 직접세 관련 제도가 신규로 도입된 경우에는 관련 자료의 확보가 용이하지 않다. 예를 들어, 2017년 일몰이 도래하는 청년고용증대세제는 2015년 말 최초 도입되었으나 2015 사업연도에는 소급적용하여 2016년 3월 법인세 신고부터 제도를 적용했다. 즉, 제도 발표에 따라 납세자의 행동이 변화될 수 있었던 것은 2016 사업연도뿐이다. 그러나 그나마 해당 서식이 전산화되지 않아 2015 사업연도에 소급 적용된 자료도 가용하지 않은 상황이어서 설문조사 중심으로 평가를 진행해야 하는 어려움이 있다.

또한 현행 심층평가 대상 조세지출 규모 기준은 300억원이며 이 기준은 재정지출 예비타당성평가 기준을 그대로 준용한 것으로서 조세지출의 특성이 전혀 반영되지 않았고 평가 실익도 크지 않다. 조세지출은 불특정 다수의 납세자가 특정한 경제행위를 수행하거나 특정한 산업 또는 계층에 속할 뿐만 아니라 부담해야 할 세금이 있는 경우 혜택을 받을 수 있다. 반면 재정지출사업의 경우 특정 지역에 해당 규모의 예산이 지출됨에 따라 지역 내 파급효과가 클 수 있으며 현금지출이 발생한다는 점에서 부정을 예방하기 위해서는 관리감독이 필요하다. 불특정 납세자가 제도에 반응하여 사후적으로 납세신고 시에 발생하는 조세지출의 특성과 조세지출의 파급효과가 특정 지역에 국한되지 않는다는 점을 고려할 때 평가 대상 기준 조세지출 규모를 보다 상향조정해야 한다.

〈표 III-4〉에 나타난 228개 조세지출 규모별 분포를 살펴보면, 조세지출 규모 1천억원 이상인 47개 항목이 전체 조세지출 규모의 94.1%에 달하는 33.3조 원 규모이므로 이들에 대한 평가와 여타 소규모 조세지출 항목에 대한 평가를 동일하게 수행하는 것은 적절하지 않다. 조세지출 규모가 큰 항목들은 해당 제도를 활용하는 납세자가 많다는 것을 의미하므로 보다 면밀한 검토를 해야 한다. 따라서 현행의 심층평가는 상대적으로 규모가 큰 제도들에 대해서 수행하고, 여타 소규모 제도들의 평가는 다른 방식으로 진행하는 것을 고려할 필요가 있다.

또한 현재 개별세법상의 조세지출제도는 과거 기준조세체계의 성격을 갖고 있는 항목들로서 “비망” 항목으로 별도 관리한 바 있다. 앞서 언급한 바와 같이,

국민연금과 같은 사회보험료에 대한 소득공제는 조세지출보다는 기준조세체계의 성격으로 분류되는 것이 타당할 수 있다. 조세지출로 분류되고 있는 여러 항목들, 특히 개별세법상 조세지출 항목으로 분류되고 있는 항목들은 정비 가능성 등을 고려하여 적극적 정비대상을 구분하고, 성과관리를 해야 할 것으로 판단되는 조세지출 항목에 대해서 보다 면밀하게 검토할 필요가 있다. 이외에 기준조세체계의 성격이 강한 항목들의 경우에는 별도의 관리체계를 통해 지속적으로 모니터링하면서 제도 개선의 필요성이 있다고 판단될 때 정책적으로 대응해야 할 것이다.

〈표 Ⅲ-4〉 2015년 실적기준 228개 조세지출 규모별 분포: 경과규정 제외

(단위: 억원, 개, %)

구간	규모	규모 비중	항목 수	항목 수 비중	평균 규모
100억원 이하	1,445	0.4	135	59.2	11
100억원~200억원	1,297	0.4	9	3.9	144
200억원~300억원	2,333	0.7	9	3.9	259
300억원~400억원	2,043	0.6	6	2.6	341
400억원~500억원	2,676	0.8	6	2.6	446
500억원 이하	9,794	2.8	165	72.4	59
500억원~600억원	3,863	1.1	7	3.1	552
600억원~700억원	1,990	0.6	3	1.3	663
700억원~800억원	1,492	0.4	2	0.9	746
800억원~900억원	811	0.2	1	0.4	811
900억원~1,000억원	2,864	0.8	3	1.3	955
500억원~1,000억원	11,020	3.1	16	7.0	689
1,000억원~2,000억원	26,893	7.6	18	7.9	1,494
2,000억원~3,000억원	10,246	2.9	4	1.8	2,562
3,000억원~5,000억원	12,433	3.5	3	1.3	4,144
5,000억원~1조원	69,355	19.6	9	3.9	7,706
1조원~1.5조원	89,921	25.4	7	3.1	12,846
1.5조원~2조원	50,129	14.2	3	1.3	16,710
2조원~	74,260	21.0	3	1.3	24,753
1,000억원~	333,237	94.1	47	20.6	7,090
전체	354,051	100.0	228	100.0	1,553

개별세법상

조세지출 항목으로

분류되고 있는 항목들은

정비 가능성 등을 고려하여

적극적 정비대상을 구분하고,

성과관리를 해야

할 것으로 판단되는

조세지출 항목에 대해서

보다 면밀하게 검토할

필요가 있다.

조세지출 성과관리의
효과성을 제고하고
조세지출의 특성을
반영한 성과관리체계를
구축하기 위해서
실효성과 목적이 불분명한
자체평가 제도를
폐지해야 한다.

IV. 개선방안

1. 성과관리 합리화 방안의 기본 원칙

조세지출 성과관리의 효과성을 제고하고 조세지출의 특성을 반영한 성과관리체계를 구축하기 위해서 다음과 같은 세 가지 기본 원칙을 제시하고자 한다.

첫째, 실효성과 목적이 불분명한 자체평가 제도를 폐지한다. 기존 제도의 소관부처에 의해 수행되는 평가의견서는 폐지하고 신규 제도에 대한 감면건의서는 유지한다.

둘째, 조세지출 추정규모 300억원 이상의 신규 도입 건의에 대한 예비타당성제도를 폐지하고 보완대책을 마련한다. 신규 도입 건의안의 조세지출 규모 추정에 대한 신뢰도 확보가 어려운 상황에 편익 추정은 무의미하고 오히려 무리한 추정으로 정책실패를 초래할 가능성이 있으므로 예비타당성평가는 과감히 폐지할 필요가 있다. 다만 건의의견에 대한 개별 부처 의견은 수렴하고 전문가 집단으로 구성된 평가단에서 제도 도입의 타당성, 시의성, 제도 설계의 적절성에 대해서 정성적으로 평가하고, 이를 바탕으로 기획재정부 세제실에서 도입 여부를 최종결정하도록 해야 한다.

셋째, 평가의 실익을 고려하여 조세지출 규모에 따라 심층평가 방법을 다양화한다. 기존 제도에 대한 성과평가를 조세지출 규모에 따라 달리 수행할 필요가 있다. 실적기준 조세지출 규모 1천억원 미만의 제도들에 대해서는 현재보다 간략한 형태의 평가방법을 개발하고 경제·사회적 효과가 기대되는 1천억원 이상의 제도들에 대해서는 현행대로 시행하되 평가기간을 늘리고 사전조사를 강화하여 평가가능 항목 및 군들을 중심으로 수행할 필요가 있다.

2. 신규 도입 건의에 대한 관리체계 개선방안

사전 관리체계로서 새로운 제도 도입의 건의는 개별 부처에서 현행대로 감면건의서를 작성하도록 하되 작성항목에 대한 개선이 필요하다. 개별 부처에서 수행하기 어려운 조세지출 규모 추정과 선행연구 항목은 작성 대상 항목에서 제외하고 개별 부처 및 유관기관 담당자들이 신규 도입 건의 제도의 시의성, 타당성, 제도설계의 적절성을 서술식으로 작성·제출하도록 하고 이에 대한 평가

는 전문가 그룹이 수행하도록 할 필요가 있다. 제도의 시의성은 해당 제도에 의해 해소되어야 할 특정 상황의 중요성에 대해 서술하며 제도의 타당성은 특정 상황을 해소하기 위해서 재정지출이 아닌 조세지출로 수행해야 하는 근거를 중심으로 서술하도록 한다. 또한 해당 특정 상황을 해소하기 위해서 어떤 비과세 감면 방식이 적절한지 그 이유에 대해서 서술하도록 한다. 평가를 전담할 전문가 그룹은 세제발전심의회 분과위원들을 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 신규 도입 건의제도를 세제발전심의회 분과별로 배분하고 해당 분과위원들이 시의성, 타당성, 제도설계의 적절성을 평가하고 분과위원들의 평가결과를 종합하는 방식으로 추진할 필요가 있다. 이때 한국조세재정연구원의 전문연구인력을 해당 분과의 위원으로 위촉하여 신규 도입 건의 평가 업무의 간사 역할을 하도록 한다.

기획재정부 세제실은 전문가 그룹의 평가결과와 세제실의 의견을 토대로 세법개정안에 반영하도록 한다. 세법개정안에 반영하기로 결정된 신규 제도에 대해서 조세지출 규모 추정작업을 한국조세재정연구원이 세제실 담당자와 협의하여 진행함으로써 조세지출 규모 추정결과의 엄밀성을 제고할 필요가 있다.¹⁶⁾

3. 기존 제도의 관리체계 개선방안

현행 심층평가 수행방식으로 평가할 조세지출 항목은 기준조세체계의 성격을 갖고 있지 않은 적극적 관리대상 항목들 중 실적 기준 조세지출 규모 1천억원 이상인 경우로 제한하여 수행한다. 조세지출 실적이 1천억원 이상인 47개 항목 중에서 연금보험료 공제, 농수산물 의제매입세액공제, 국민연금보험료 소득공제, 연금저축 소득공제 등 적극적 관리대상 조세지출로 보기 어려운 항목들은 심층평가 대상에서 제외할 필요가 있다.¹⁷⁾

적극적 관리대상 항목들에 대한 심층평가는 일몰 도래 1년 전에 평가대상으로 선정하여 충분한 검토 및 분석기간을 확보할 필요가 있다. 평가대상 선정시 분석에 필요할 것으로 예상되는 납세정보가 기재되어 있는 신고서식의 전산화 여부 등을 한국조세재정연구원, 국세청과 기획재정부 세제실이 사전에 협의하고 가용한 자료가 있는 경우에 평가를 진행할 필요가 있다. 국세청에서 협조할 수 있는 자료가 없는 경우에는 여타 경제사회통계자료와 설문조사를 이용하여 수행할 수 있는지 여부를 판단하여 심층평가 결과의 엄밀성 및 신뢰도 제고에

**현행 심층평가
수행방식으로 평가할
조세지출 항목은
기준조세체계의 성격을 갖고
있지 않은 적극적 관리대상
항목들 중 실적 기준
조세지출 규모
1천억원 이상인 경우로
제한하여 수행한다.**

16) 의원 발의안에 대해서는 유사한 방식으로 국회예산정책처에서 전담하여 평가한다.

17) 현재 조세지출예산서에서 찾을 수 있는 항목들에 대한 면밀한 검토를 통해 기준조세체계의 구분해야 하는 항목들과 기준조세체계와 조세지출의 성격을 모두 갖고 있는 항목들의 경우는 심층평가를 통해 정비할 수 있는 적극적 관리대상으로 보기 어렵다. 따라서 이들에 대한 구분과 관리방식에 대한 검토가 후속작업으로 수행될 필요가 있다.

**조세지출 실적이
1천억원 미만인
대다수의 항목들에 대해서는
제도 유지의 필요성과
현 제도의 적절성에 대한
전문가 그룹의 평가를 통해
수행할 필요가 있다.**

노력해야 한다. 이 과정에서 한국조세재정연구원 조세지출성과관리센터가 각 항목별 사전결과보고서를 작성하고 이를 토대로 국세청 및 기획재정부 담당자와 면밀한 검토작업이 선행되어야 한다.

조세지출 실적이 1천억원 미만인 대다수의 항목들에 대해서는 제도 유지의 필요성과 현 제도의 적절성에 대한 전문가 그룹의 평가를 통해 수행할 필요가 있다. 3년에 1회 평가를 원칙으로 소규모 조세지출 항목들의 유지 필요성에 대해서 중점적으로 평가하는 방안을 마련해야 한다. 전문가 그룹은 세제발전심의회 분과위원들을 활용하는 방안과 교수 등 관련 전문가들로 구성된 평가단을 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 신규 제도에 대한 전문가그룹 평가와 같이 세제발전심의회 분과위원들을 활용하는 방안을 생각할 수 있으나 신규 도입 건의 제도에 대한 전문가그룹 평가부담으로 동시에 진행되기 어려울 수 있으므로 소규모 기존 제도평가단을 별도로 구성하는 방안이 바람직할 것으로 판단된다. 평가단을 활용하는 방안의 경우 평가단 사무국은 한국조세재정연구원 조세지출성과관리센터에 설치하여 운영할 수 있을 것으로 판단된다. 

〈참고문헌〉

- 국회예산정책처, 『2013년도 정부 성과계획서 평가』, 2012.
- 관계부처합동, 『2016년 통합 재정사업 평가 지침(안): '13~'15회계연도 평가』, 2015.
- 대한민국 정부, 『조세지출예산서』, 각년도.
- _____, 『조세지출보고서』, 각년도.
- 한국은행, 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>)
- Surrey, S.S., “The Tax Expenditure Concept and the Budget Reform Act of 1974,” *Boston College Law Review*, V.17, 5(5), 1976, pp. 679~737.
- Thöne, M., “18 Billion At One Blow: Evaluating Germany’s Twenty Biggest Tax Expenditures,” FiFo Discussion Papers, No. 12-4, 2012.
- Department of Finance Canada, *Tax Expenditures and Evaluations*, 2015.

Department of Finance, Ireland, *Report on tax expenditures*, 2015.

OECD, *Tax Expenditures in OECD Countries*, 2016.

République Française, PLF pour 2016: Evaluations des Voies et Moyens, 2015.

The Treasury, Australia, *Tax Expenditure Statement 2015*, 2016.

UK HMRC, *Estimated cost of tax reliefs, expenditures & allowances*, 2016

US Office of Management and Budget, *Analytical Perspectives*, 2016.

지방재정과 교육재정 연계를 통한 교육성과 확보 방향*

I. 서론 및 문제제기



김현아

한국조세재정연구원
선임연구위원
(hyuna@kipf.re.kr)

교육은 삶의 질에 큰 영향을 미치는 변수이며, 인적자본 확충은 국가 성장의 중요한 매개이다. 국가의 성장단계별로 교육에 대한 관심은 조금씩 다를 수 있지만 이에 대한 투자는 모든 나라에서 가장 우선순위에 있는 중요한 정부지출 항목이다. 선진국들의 경우 소득불평등도 악화와 함께 기회균등이라는 의미에서 교육의 기능은 점점 더 중요해지고 있는데, 노년기간이 길어짐에 따라 변화하는 사회에 적응하기 위해 배우는 것은 삶의 질을 결정하기 때문이다. 또한 개발도상국의 경우에도 교육을 통한 노동생산성 증가가 결국 경제성장과 직결되므로, 교육기회의 접근 그 자체가 인적자본 확대를 의미한다.

지난 40여 년간 우리나라의 교육투자 규모는 안정적으로 유지되어 왔으며 인적자본 확충을 통하여 경제성장을 이루어 그 성과를 보여주었고, 그 외 여러 양적 지표에서 우수한 성과를 인정받아 왔다. 그러나 현재 우리나라의 교육은 지나친 입시경쟁으로 인한 사교육비 부담 증가, 성인층의 지적자본 하락, 높은 청년 실업률, 그리고 소득격차 심화에 따른 취약계층의 상대적 교육기회 균등 저하 등 여러 가지 방면에서 어려움에 직면해 있다. 그리하여 2017년 대선주자들이 가장 먼저 공약을 내세운 분야 역시 ‘교육’이었으며, 새로 출범한 정부에 대한 국민들의 교육 개혁 요구는 다른 그 어떤 분야보다 뜨겁고 절실하다.

선진국들은 교육투자 확대와 같은 양적 개선뿐만 아니라 교육 분권 및 거버넌스 개편, 교사역량 강화와 같은 질적 개편도 시도하고 있다. 경제위기 이후 많은 나라들이 지속가능한 경제성장을 위한 정책 노력을 기울이고 있는데, 그중 교육 분야는 핵심투자 대상이다. 특히 소득양극화가 심화되는 가운데 지속가능한 사회

* 본고는 2017년 연구보고서인 『분권과 인적자본 투자』의 주요 내용에 따른 것이며 일부 재작성하였음을 밝힌다.

〈필자 주〉

를 위한 가장 중요한 정책으로 교육기회의 균등을 들 수 있고, 이를 통해서 계층 간 이동 확대를 목표로 하고 있다. 그리하여 많은 나라들이 다양한 정책 변화를 꾀하는 분야가 바로 ‘교육’이다.

특히, 교육 분권은 지난 수십 년간 교육계 및 OECD, UNESCO와 같은 국제기구에서 지속적으로 논의되고 있는 주제이다. 교육 분권은 중앙정부로부터 ‘하위 지방정부로의 권한 이양’과 ‘학교단위 이하로의 권한 이양’ 두 가지를 의미하는데 대부분의 국가들은 지방정부가 교육을 담당하고 있어서 학교 및 그 이하 단위로의 권한 이양에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 우리나라의 교육재정은 다른 나라들과 달리 지방정부의 일반재정에 포함되지 않고 별도의 계정으로 운영되고 있다. 따라서 교육 분권과 관련해서는 선행연구나 사례들에서 지방정부 책임 확대와 같은 내용을 포함하여 검토할 필요가 있다.

본고는 우리나라의 지방교육재정에 초점을 맞추고 있으며, 교육재정 현황을 국제적인 기준과 비교하여 설명하고, 교육재정의 양적 확대보다는 질적 개선을 위한 과제를 살펴본다. 특히 선진국들의 교육 및 주요 경제지표를 바탕으로 국가 발전을 위한 인적자본 확충의 방법으로 ‘교육 분권’을 조명해 보고자 한다. 또한 선진국들의 교육 거버넌스 개혁 사례에서 시사점을 도출하고, 우리나라의 교육재정 패러다임 개선을 모색해본다.

**본고는 우리나라의
지방교육재정에 초점을
맞추고 있으며,
교육재정 현황을 국제적인
기준과 비교하여 설명하고,
교육재정의 양적 확대보다는
질적 개선을 위한
과제를 살펴본다.**

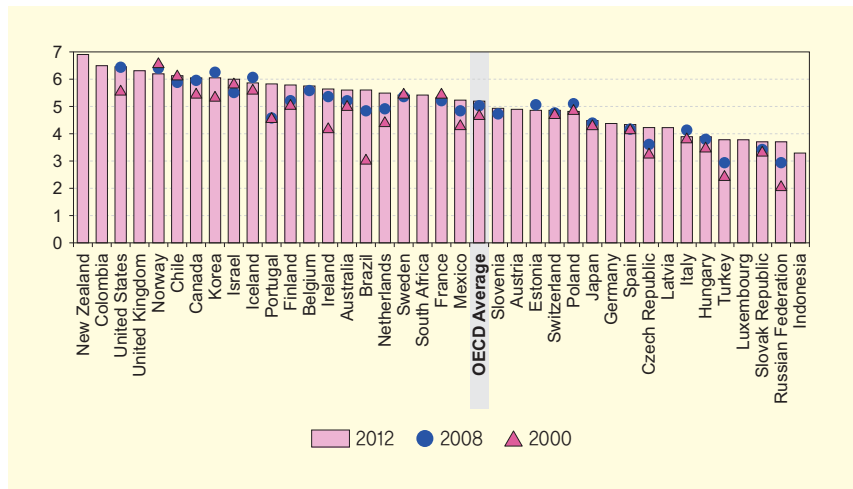
공교육비를
기준으로 한 우리나라의
교육재정 규모는
GDP 대비
5~6% 내외 수준이다.
다른 OECD 국가들은
3%에서 7% 정도에서
지출하고 있으며,
우리나라는
평균인 5% 수준 규모를
상회하는 수준이다.

II. 우리나라 교육재정 규모 현황 및 특징

1. 전체 교육재정 규모의 국제비교

[그림 1] OECD 국가별 전체 교육단계 GDP 대비 공교육비 비율

(단위: GDP 대비 %)



출처: OECD(2015), *Education at a glance*; 한국교육개발원(2015), 『OECD 교육지표』, p. 254.

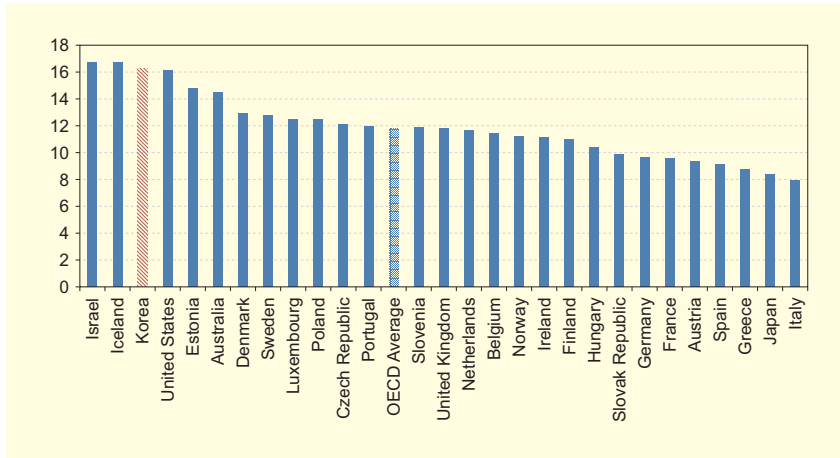
공교육비를 기준으로 한 우리나라의 교육재정 규모는 GDP 대비 5~6% 내외 수준이다. 다른 OECD 국가들은 3%에서 7% 정도에서 지출하고 있으며, 우리나라는 평균인 5% 수준 규모를 상회하는 수준이다. 개인 간 교육격차가 큰 것으로 알려진 영미권 국가들 미국, 영국, 캐나다 등의 교육비 지출규모가 높은 것으로 나타나고 있으며, 브라질, 멕시코 등도 평균보다 높은 지출 수준을 보이고 있다.

국가별 교육재정 규모 비교에 있어서 주목할 만한 나라는 ‘일본’이다. 높은 PISA 성적과 ‘회복력 있는 학생 비율’ 등 양적, 질적으로 우수한 교육성적을 보이고 있는 일본은 교육 관련 거의 모든 항목의 재정규모에서 OECD 평균 이하 규모를 지출하고 있다. 이와 관련하여 선행연구에서는 OECD 국가들의 경우, 양적 투자 확대를 통한 교육성과 제고가 한계에 이르고 있음을 지적한 바 있다.¹⁾

1) "In OECD countries, the expansion of educational opportunities has not necessarily delivered higher educational outcomes and better skills to all. Rather, socio-economic status strongly affects a student's opportunities for upward educational mobility...." (OECD(2014b), p. 36)

[그림 2] OECD 국가들의 총정부지출 대비 교육분야 지출 규모(2014)

(단위: %)



출처: OECD National Account, 'Total government expenditure', 'Government expenditure by function(education)' 변수 값을 각 국가의 현지통화 자료로 저자계산

우리나라의 교육에 대한 정부지출은 지난 1960년대 이후부터 16% 이상의 투자가 꾸준히 이루어져 온 핵심 정부지출투자 분야이다.

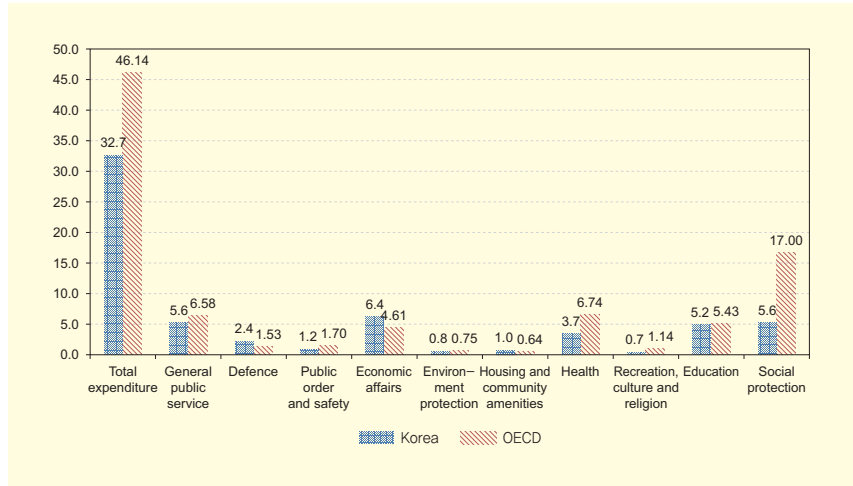
우리나라의 교육에 대한 정부지출은 지난 1960년대 이후부터 16% 이상의 투자가 꾸준히 이루어져 온 핵심 정부지출투자 분야이다. 우리나라의 정부총지출 대비 교육 분야 지출은 약 16%대로 OECD 평균 12% 수준을 상회하고 있으며, 2014년 기준 이스라엘, 아이슬란드 다음으로 높은 교육예산 규모를 가지고 있다. 교육비 정부지출이 높은 대표적인 나라는 미국, 호주, 덴마크, 스웨덴 등이며, 상대적으로 낮은 교육비 지출 국가들은 이탈리아, 일본, 스페인, 프랑스 정도로 나타나고 있다.

GDP 대비 분야별 정부지출 규모에서 알 수 있듯이 OECD 국가들의 정부지출 규모는 높은 조세부담률과 함께 GDP의 절반 정도인 46.2% 수준인 반면, 우리나라는 약 3분의 1 정도로 낮은 편이다. 분야별 지출 비중의 OECD 평균과의 격차를 살펴보면, 경제개발은 오히려 평균지출 비중보다 높은 수준이고, 지방교부세 등이 포함된 일반 공공행정이 거의 유사한 수준에 해당하며, GDP 대비 교육비 지출 규모도 거의 유사한 수준으로 나타나고 있다. 선진국 대비 낮은 정부지출 규모를 감안해 볼 때, 교육비 지출 규모는 상대적으로 상당히 큰 것을 알 수 있다. 국제적으로 비교하면, 양적기준에서의 교육재정 규모는 정부지출 대비 교육예산 규모, 분야별 재정지출 규모, 꾸준한 재정투자 기조 등으로 볼 때 선진국 평균을 상회하거나 그에 준하는 상당한 수준임을 확인할 수 있다.

본고는 ‘지방교육재정’에 초점을 맞추고 있는데 이는 전체 교육재정 규모에서 ‘대학과정 이상’ 부분을 제외한 부분에 해당한다.

[그림 3] GDP 대비 분야별 정부지출 규모(2012)

(단위: %)



출처: OECD(2015), *National accounts at a Glance*, 24.1.

2. 중앙정부 의존도가 높은 지방교육재정 현황

이상에서 살펴본 교육재정 현황 규모는 ‘초중고 및 대학과정 이상’의 공교육 비를 의미한다. 본고는 ‘지방교육재정’에 초점을 맞추고 있는데 이는 전체 교육 재정 규모에서 ‘대학과정 이상’ 부분을 제외한 부분에 해당한다.²⁾ 전체 교육재정 규모에서 차지하는 초중고 교육 비중 규모는 대략적으로 70% 내외인 것을 알 수 있으며, 각 나라에서의 3년 주기 간격에서의 규모 비중변화는 거의 없는 것을 알 수 있다(〈표 1〉 참조). 〈표 1〉에서는 OECD 나라들의 초중고 지출 비중을 보여주고 있으므로 위의 전체 규모에서 각 나라의 비중을 감안하면 우리나라의 ‘지방교육재정’ 규모로 볼 수 있겠다.

2) 우리나라를 제외한 거의 대부분의 OECD 국가들은 초중고 과정이 의무교육 과정에 해당한다.

〈표 1〉 OECD 회원국 의무교육 지출 비중

(단위: %)

Country	2006	2009	2012
Australia	80	81	80
Austria	69	66	64
Belgium	67	67	73
Canada	69	68	69
Chile	80	67	73
Czech Republic	64	62	66
Denmark	65	62	
Estonia	74	69	69
Finland	66	65	69
France	68	66	74
Germany	66	64	69
Hungary	63	61	72
Iceland	71	68	76
Ireland	77	76	80
Israel	67	66	77
Italy	73	73	78
Japan	77	76	79
Korea	76	73	67
Luxembourg	—	—	88
Mexico	68	66	74
Netherlands	69	69	72
New Zealand	75	74	78
Norway	68	69	71
Poland	71	69	73
Portugal	71	72	79
Slovak Republic	65	66	70
Slovenia	72	68	74
Spain	65	64	73
Sweden	67	64	71
Switzerland	68	70	71
Turkey	71		68
United Kingdom	76	84	77
United States	74	74	70
OECD Average	70	69	73

주: 지출 비중(%)은 GDP 대비 교육 공공지출에서 '의무교육(primary, secondary education과 일부 국가 유아교육부분 포함)'지출의 비율을 직접 계산한 값임

출처: OECD(2016), *Education at a Glance 2016*; OECD Indicators, Table X1.3. "Starting and ending age for students in compulsory education(2014)", p. 475. 참고

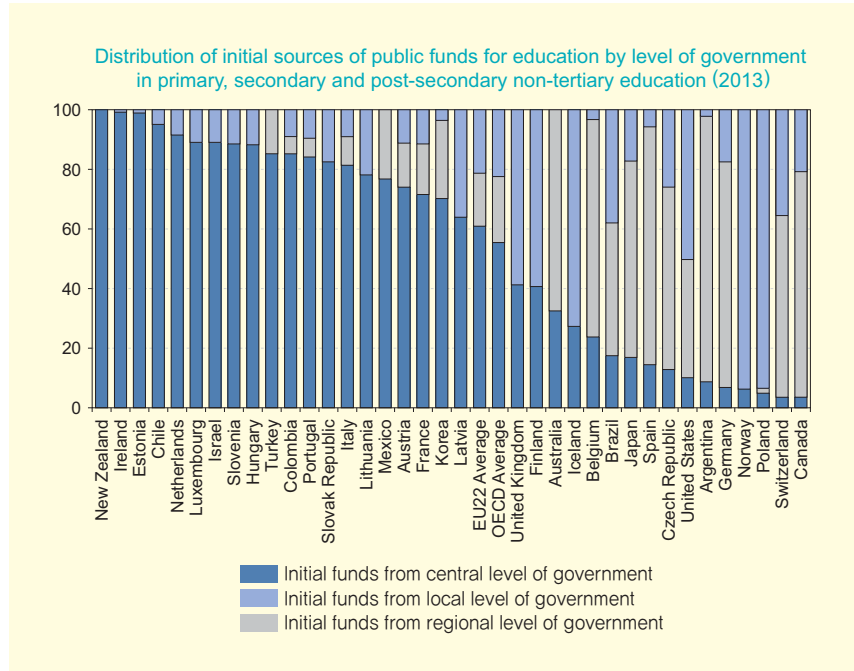
OECD 국가들의
교육재정은
중앙과 지방의 부담이
거의 유사하게 나타난다.
우리나라 교육재정의
중앙정부 부담은
약 70% 정도로 나타나고
있어서 OECD 평균보다
다소 높은 수준이다.

2017년 세입예산을 기준으로 우리나라 지방교육재정 총 세입규모는 약 62조 9,893억 원이다. 초·중·고 교육재원을 의미하는 ‘지방교육재정’은 우리나라 교육예산의 약 83%를 차지하고 있다. 이는 OECD 국가들의 70% 내외를 상회하는 수준에 해당한다. 시·도교육청의 지방교육재정 재원구조는 중앙정부 이전 부분인 지방교육재정교부금이 전체 지방교육재정 세입 중 약 63.2%를 부담하고 있다. 그리고 자치단체가 시도교육청으로 이전하는 재원의 규모는 전체의 약 17.6% 정도이다. 따라서 중앙정부와 지방정부로부터의 이전수입이 차지하는 비중이 약 80%임을 알 수 있다.

OECD 국가들의 교육재정(초·중·고 과정)은 중앙과 지방의 부담이 거의 유사하게 나타난다. 그중 중앙정부가 부담하는 국가 중 뉴질랜드의 경우 100%에 이르고, 아일랜드, 에스토니아, 네덜란드 등은 교육재정의 90% 이상을 중앙정부가 부담한다. 우리나라의 교육재정의 중앙정부 부담은 약 70% 정도로 나타나고 있어서 OECD 평균보다 다소 높은 수준이다.

[그림 4] OECD 국가의 교육재정 출처

(단위: %)



출처: OECD(2016), Figure B4.3.

흥미로운 것은 ‘정부 간 재정이전 규모’ 부분인데, 중앙정부 재정 부담이 ‘전액’ 기초자치단체로 이전되는 국가는 우리나라와 몇몇 국가 정도이다. 그리고 우리나라와 유사하게 중앙정부로부터 재정을 지원받아서 기초자치단체나 광역으로 이전하는 구조를 갖고 있는 나라들은 슬로바키아, 리투아니아, 멕시코 등에 해당한다. 예를 들어 뉴질랜드는 100%를 중앙정부가 부담하지만 이를 전적으로 중앙정부가 지출하는 구조여서 하위정부로 이전하지 않고 있으며, 캐나다는 주정부가 기초자치단체로 이전하고 있는 구조다.

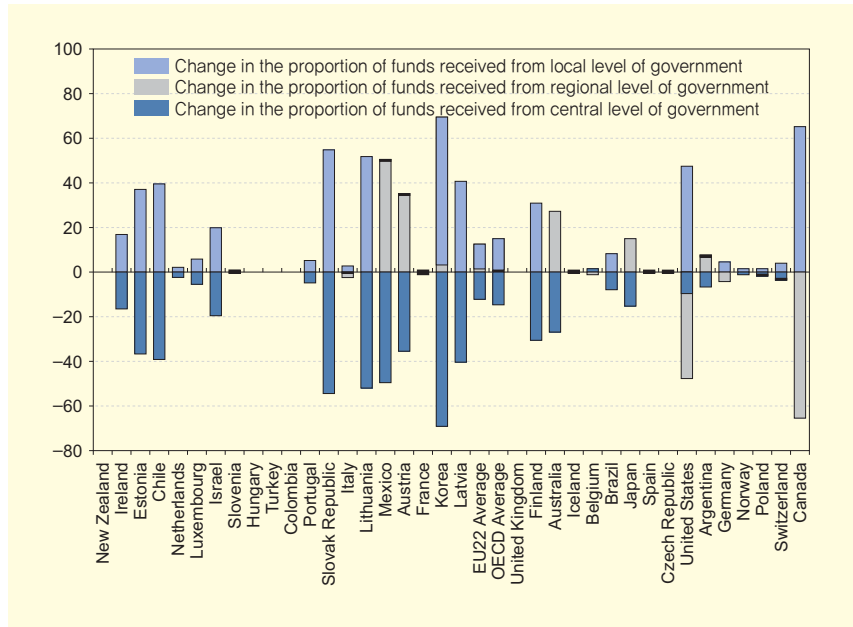
이상과 같이 교육에 대한 재정부담 여부는 그 나라마다의 정치구조 및 정부 간 재정구조에 따라 다를 수 있지만 중요한 것은 재정부담자와 재정사용자의 차이를 나타내는 ‘재정이전 크기’ 부분이다. 다수의 선진국들은 교육 분야 재정 이전 규모가 우리나라처럼 크지 않은 점을 한눈에 알 수 있다. 교육격차가 유난히 큰 미국 정도가 교육재정 이전규모가 50% 내외로 다소 큰 나라이다. 일본은 약 20% 내외의 광역자치단체 재정 부담이 기초자치단체로 이전된다. 그러나 전체 교육재정의 대부분인 70% 이상을 중앙정부가 부담하고, 최종적인 재정사용자가 기초자치단체인 경우는 거의 우리나라가 유일하다.

전체 교육재정의 대부분인 70% 이상을 중앙정부가 부담하고, 최종적인 재정사용자가 기초자치단체인 경우는 거의 우리나라가 유일하다.

최근 무상급식,
반값 등록금과 같은
교육복지가
쟁점으로 논의되었는데
이처럼 법으로 지정되지 않은
'재량적 이전수입'의
증가추세도 살펴볼
필요가 있다.

[그림 5] 2013년 기준 교육재정 정부 간 재정이전 규모

(단위: %p)



출처: OECD(2016), Figure B4.3.

3. 우리나라 교육재정의 세입 및 세출 구조

2011년 이후 2015년까지 지방교육재정 규모를 최근 5년의 결산 자료를 기준으로 살펴보면, 51.7조원에서 62.3조원으로 약 1.2배 증가하였으며, 이는 같은 기간 GDP 증가 속도와 유사하다. 앞서 설명한 바와 같이 중앙정부와 지방자치단체로부터 이전수입 비중은 80%대에 이르고 있으나, 최근 세수 감소 등으로 인하여 2011년 이후 다소 감소하는 추세를 보이고 있다.

최근 무상급식, 반값 등록금과 같은 교육복지가 쟁점으로 논의되었는데 이처럼 법으로 지정되지 않은 '재량적 이전수입(비법정전입금)'의 증가추세도 살펴볼 필요가 있다. 선행연구에 따르면 2001년 당시의 비중은 약 400억원으로 약 1.84%의 비중이었으나 2005년 이후 각각 1,590억원으로 2.66%, 2009년에는 약 4,520억원으로 5.9%까지 증가하여 2000년 대비 2009년에 약 6.6배 증가하였고, 기초자치단체는 약 28배 이상 증가한 것으로 분석된 바 있다. 시도별 분석에서는 재량적 이전수입이 자치단체별로 차이가 크고, 경기불황 등 외부환경

에 따라 규모가 달라지는 문제점이 제기된 바 있다.³⁾

〈표 2〉 지방교육재정 이전수입 현황

(단위: 억원, %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
세입결산액	금액	517,030	549,341	572,576	605,164	623,605
	비중	100	100	100	100	100
이전수입	금액	449,491	485,597	503,163	512,669	511,712
	비중	86.9	88.4	87.9	84.7	82.1
중앙정부이전수입	금액	363,112	394,009	410,696	409,780	400,888
	비중	70.2	71.7	71.7	67.7	64.3
지방교육재정교부금	금액	361,390	392,488	408,123	408,687	394,056
	비중	69.9	71.4	71.3	67.5	63.2
보통교부금	금액	348,782	378,558	393,675	394,400	380,185
	비중	67.5	68.9	68.8	65.2	61
특별교부금	금액	12,608	13,931	14,448	14,287	13,870
	비중	2.4	2.5	2.5	2.4	2.2
국고보조금	금액	1,722	1,521	2,573	1,093	6,833
	비중	0.3	0.3	0.4	0.2	1.1
지방자치단체이전수입	금액	85,203	90,609	91,667	102,082	109,895
	비중	16.5	16.5	16	16.9	17.6
법정이전수입(의무)	금액	78,350	81,502	82,507	94,500	101,830
	비중	15.2	14.8	14.4	15.6	16.3
지방교육세전입금	금액	52,022	54,458	53,857	55,815	61,902
	비중	10.1	9.9	9.4	9.2	9.9
담배소비세전입금	금액	5,746	5,367	5,251	5,514	5,185
	비중	1.1	1	0.9	0.9	0.8
시도세전입금	금액	16,618	18,198	18,699	21,124	22,936
	비중	3.2	3.3	3.3	3.5	3.7
학교용지일반회계부담금	금액	3,964	3,479	4,700	4,143	4,250
	비중	0.8	0.6	0.8	0.7	0.7
지방교육재정교부금보전금	금액	0	0	0	7,905	7,557
	비중	0	0	0	1.3	1.2
비법정이전수입(재량)	금액	6,854	9,107	9,160	7,582	8,065
	비중	1.3	1.7	1.6	1.3	1.3
광역자치단체전입금	금액	3,051	4,371	4,514	2,930	3,962
	비중	0.6	0.8	0.8	0.5	0.6

3) 자세한 내용은 김민희(2011), 김현아(2016b, p. 15)에 설명되어 있다.

교육경비보조금의 경우,
재원규모의 증가세보다는
전체 회계상에서 사업규모나
내용이 드러나지 않는 구조,
즉 모니터할 장치가
부재하다는 점이
문제점으로 파악된다.

〈표 2〉의 계속

(단위: 억원, %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
기초자치단체전입금	금액	3,802	4,736	4,646	4,652	4,102
	비중	0.7	0.9	0.8	0.8	0.7
기타이전수입	금액	1,176	979	800	807	929
	비중	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
민간이전수입	금액	1,176	908	724	728	801
	비중	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
자치단체간이전수입	금액	0	71	76	79	127
	비중	0	0	0	0	0

출처: 교육부, 지방교육재정알리미(<http://www.eduinto.go.kr/main.do>)

그 밖에 2014년도 결산기준 자료에 따르면 지방자치단체들이 직접 학교회계로 전출하는 ‘교육경비보조금’은 시지역과 도지역이 각각 5,116억원, 8,017억원에 해당하여 지방자치단체 전체로 볼 때 약 1조 3,313억원에 달하였다. 재원의 규모 자체만 보면 자치단체가 교육청을 통해서 지원하는 사업보다 크지만 전체적인 교육재정 세출 규모 대비 ‘교육경비보조금’ 비중은 2014년 기준 약 2% 정도에 불과하였다. 따라서 교육경비보조금의 경우, 재원규모의 증가세보다는 전체 회계상에서 사업규모나 내용이 드러나지 않는 구조, 즉 모니터할 장치가 부재하다는 점이 문제점으로 파악된다. 그 밖에도 교육경비보조금과 관련하여 문제점으로 지적되고 있는 것은 의무조항이 아닌 ‘재량적 이전수입(비법정 이전수입)’의 지역 간 편차에 대한 우려 등이 있다.

〈표 3〉 지방교육재정 자체수입, 지방교육채 및 기타재원 현황

(단위: 억원, %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
세입결산액	금액	517,030	549,341	572,576	605,164	623,605
	비중	100	100	100	100	100
자체수입	금액	14,865	15,074	15,637	14,882	14,046
	비중	2.9	2.7	2.7	2.5	2.3
입학금 및 수업료	금액	11,313	10,701	10,618	10,115	9,670
	비중	2.2	1.9	1.9	1.7	1.6
사용료 및 수수료	금액	229	259	241	225	226
	비중	0	0	0	0	0
자산수입	금액	1,037	1,334	1,856	2,303	2,272
	비중	0.2	0.2	0.3	0.4	0.4
이자수입	금액	1,673	1,967	1,828	988	801
	비중	0.3	0.4	0.3	0.2	0.1
기타수입 등	금액	613	813	1,094	1,251	1,078
	비중	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
지방교육채및기타	금액	52,674	48,669	53,776	77,614	97,848
	비중	10.2	8.9	9.4	12.8	15.7
지방교육채	금액	0	339	9,583	38,022	61,268
	비중	0	0.1	1.7	6.3	9.8
기타	금액	52,674	48,330	44,194	39,592	36,579
	비중	10.2	8.8	7.7	6.5	5.9
순세계잉여금	금액	23,544	24,328	20,406	13,876	13,219
	비중	4.6	4.4	3.6	2.3	2.1
보조금사용잔액	금액	2	59	28	11	61
	비중	0	0	0	0	0
전년도이월금	금액	29,128	23,943	23,760	25,705	23,300
	비중	5.6	4.4	4.1	4.2	3.7

출처: 교육부, 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr/main.do>)

과세권한이 없는 지방교육청의 자체수입은 규모로는 미미한데, 자체수입 항목 중 주목해야 하는 부분은 ‘지방교육채’이다. 지방교육채는 전체 분야별 지출 중 최근 5년간의 증가세가 가장 높게 나타나고 있으며, 2012년 339억원에서 2013년 9,583억원, 2014년 3.8조원, 2015년 6.1조원 규모로 증가하는 추세이다. 2012년 이후의 각 시도 교육청의 지방교육채 증가는 경기악화로 인한 세수

지방교육채는

최근 5년간 증가세가 가장 높게 나타나고 있으며 2012년 339억원에서 2013년 9,583억원, 2014년 3.8조원, 2015년 6.1조원 규모로 증가하는 추세이다.

**교육지출 분야
인건비는 교육예산의
대부분을 차지하므로
재정 관점에서는
가장 주목해야 할
지출항목에 해당한다.**

감소로 지방교육재정교부금의 감소와 누리과정 시행 이후 재정수요 증가로 인한 것이다.⁴⁾

교육지출 분야 인건비는 교육예산의 대부분을 차지하므로 재정 관점에서는 가장 주목해야 할 지출항목에 해당한다. 성질별 세출비중이 가장 큰 항목은 인건비(Compensation of all staff)로 2011년 이후 전체 세출의 60%대를 안정적으로 유지하고 있다. 교육 분야 지출 인건비는 크게 교사(Compensation of teachers)와 교사 외 기타직원(Compensation of other staff)으로 구분된다. 지금까지는 교사인건비 수준은 국제자료 기준(‘교육관련 경상비 비출 중 인건비 비중’)으로 볼 때 평균 수준에서 크게 벗어나지 않는 모습을 보여 왔다. 결론적으로 교사인건비는 재원의 안정성이나 규모 면에서 큰 변화가 나타나지 않았으나,⁵⁾ 앞으로 교사 외 기타직원들의 인건비가 쟁점화될 가능성이 높아 향후 주목하여 살펴볼 필요가 있다.

〈표 4〉 성질별·연도별 지방교육재정 세출 규모와 비중

(단위: 억원, %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
세출결산액	금액	468,141	504,339	532,958	567,894	565,979	600,419
	비중	100	100	100	100	100	100.0
인건비	금액	280,909	299,150	316,725	331,238	352,174	363,511
	비중	60	59.3	59.4	58.3	62.2	60.5
물건비	금액	19,375	21,360	21,711	19,844	19,444	20,516
	비중	4.1	4.2	4.1	3.5	3.4	3.4
이전지출	금액	6,236	11,696	19,228	25,148	30,834	30,541
	비중	1.3	2.3	3.6	4.4	5.4	5.1
자본지출	금액	50,883	52,411	50,155	49,055	45,418	61,092
	비중	10.9	10.4	9.4	8.6	8	10.2
상환지출	금액	8,427	160	305	19,941	1,151	4,071
	비중	1.8	0	0.1	3.5	0.2	0.7
전출금 등	금액	101,540	119,484	124,714	122,573	116,792	119,877
	비중	21.7	23.7	23.4	21.6	20.6	20.0
예비비 및 기타	금액	770	78	119	95	166	811
	비중	0.2	0	0	0	0	0.1

주: 결산기준, 단 2016년도는 가결산 기준임(2017.7.10. 기준)

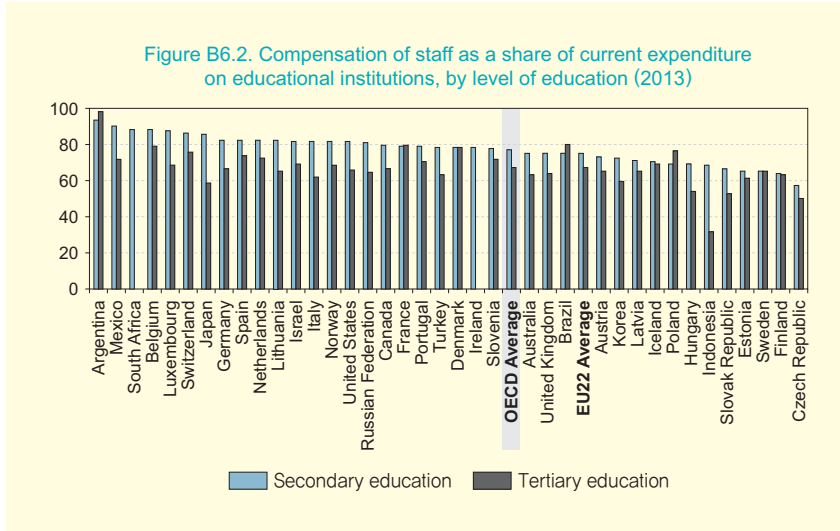
출처: 교육부, 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfor.go.kr/main.do>)

4) 경기일보(「눈덩이 지방체에 인건비 인상까지 얹히는데 덩쳐...도교육청 커지는 '빚더미」
<http://www.kyeonggi.com/?mod=news&act=articleView&idxno=1376026>, 2017.7.21.), 충북도당 홈페이지 (「충청북도 교육청 부채 3,360억원...」, <http://chungbuk.minjoo.kr/?p=6283>, 2016.11), 전민일보 (「전북교육청 3조 840억원 규모 2017년 1회 추경예산안 편성」, <http://www.jeonmin.co.kr/news/articleView.html?idxno=171907>, 2017.7.4)

5) 교사인건비는 크게 임금차제 수준(teacher's salary)의 변화와 학급규모(estimated class size)가 반영된 결과이며 우리나라의 경우, 대표적으로 학급당 학생수 감소 등으로 임금외적인 요인으로 교사인건비가 증가한 것으로 나타나고 있다(OECD(2016), p. 263).

[그림 6] OECD 국가들의 교육관련 경상비 지출 중 인건비 비중

(단위: 경상지출 대비 비중)



출처: OECD(2016), p. 257.

4. 주요국의 교육 분야 지출 책임

대부분의 국가에서 교육 분야 지출은 지방정부 자체예산서상에서 일반재정의 한 지출 분야로 구성되어 있다. 우리나라처럼 중앙정부에서 지방재정과 분리하여 별도의 계정으로 지출 부담을 구분하는 경우는 일반적인 사례는 아니다. 또한 법령상의 교육 거버넌스나 행정은 자치단체가 책임주체로 되어 있으나, 재정에 관한 한 교육 분야는 별도의 운영주체로 되어 있는 점이 특징이다.

우리나라와 중앙·지방 간 재정구조가 유사한 일본의 경우에도 초·중·고등학교 관련 재원을 별도의 재원이 아닌 지방정부의 일반재원으로 지출하고 있다. 도·도부현(광역자치단체)과 시정촌(기초자치단체)의 기준재정수요를 산정할 때 의무교육 항목을 측정하여 지방교부세 배분 시 초·중·고 교육을 포함시켜 배분하고 있다.⁶⁾ 이는 교육 분야 지출이 자치단체의 일반재원 세출항목임을 의미한다.

스웨덴의 경우 높은 지방세 부담률로 인하여 기초자치단체의 교육지출 부담 비중이 약 30%에 다다른다. 프랑스의 경우에도 기초자치단체 예산 구분에 교육 분야 지출이 주요 항목에 해당한다. 영국은 별도의 국고보조금(Dedicated Schools Grant)으로 중앙정부가 초·중·고 교육 재정의 대부분을 직접 지원하지만

대부분의 국가에서 교육 분야 지출은 지방정부 자체예산서상에서 일반재정의 한 지출 분야로 구성되어 있다. 우리나라처럼 중앙정부에서 지방재정과 분리하여 별도의 계정으로 지출 부담을 구분하는 경우는 일반적인 사례는 아니다.

6) 김현아(2016b), '도부현분 교정산정경비', '시정촌분 교정산정경비', p. 21, pp. 28~29. 참고

국제기구에서는
PISA, PIAAC 등
다양한 방법을 통하여
해당 국가의 교육성과를
평가하고 있는데
우리나라의 교육성적은
매년 상위수준에
해당한다.

지방교육당국이 유초중등교육의 운영주체이며, 별도의 독립된 교육자치단체가 아니라 지방행정조직의 교육관련 부서에 해당한다.⁷⁾

Ⅲ. 우리나라 교육성과와 도전과제

1. 그간의 교육성과

그간 우리나라의 교육재정 지출 기조는 안정적으로 유지되어 왔고, 지출규모 또한 비교적 컸던 것을 알 수 있다. 이에 따른 교육성과와 평가는 어떠한지에 대하여 구체적인 지표인 취학률과 진학률, 국제학업성취도 등으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5〉 연도별 교육단계별 취학률 및 진학률 추이

(단위: %)

연도	유치원	초등학교		중학교		고등학교		대학교 등 고등교육기관
	취학률	취학률	진학률	취학률	진학률	취학률	진학률	취학률
1970	1.3	92	66.1	36.6	70.1	20.3	26.9	5.4
1980	4.1	97.7	95.8	73.3	84.5	48.8	27.2	11.4
1990	31.6	100.5	99.8	91.6	95.7	79.4	33.2	23.6
2000	26.2	97.2	100	95	99.6	89.4	62	52.5
2005	30.9	98.8	100	94.6	99.7	91	73.4	65.1
2010	40.2	99.2	100	97	99.7	91.5	75.4	70.1
2015	49.4	98.5	100	96.3	99.7	93.5	70.8	68.1

주: 1. 취학률=(취학적령재적학생수/취학적령인구)×100

2. 진학률=(당해년도 졸업자 중 진학자/당해년도 졸업자)×100

출처: 한국교육과정개발원(각 연도), 『교육통계분석자료집』

국제기구에서는 PISA, PIAAC 등 다양한 방법을 통하여 해당 국가의 교육성과를 평가하고 있는데 우리나라의 교육성적은 매년 상위수준에 해당한다.⁸⁾ 우리나라 의무교육 이수 학생들의 국제학업성취도 평가결과(PISA)는 ‘매우 우수’에서 ‘비교적 우수’로 평가되고 있다. 최근 들어 중국권 학생들의 비약적인 발전 등의 외부적인 상황으로 인하여 순위 자체는 낮아지고 있는 추세이나 여전히

7) 고선(2016), p. 107.

8) PISA(The Programme for International Student Assessment), PIAAC(The Programme for International Assessment for Adult Competencies)

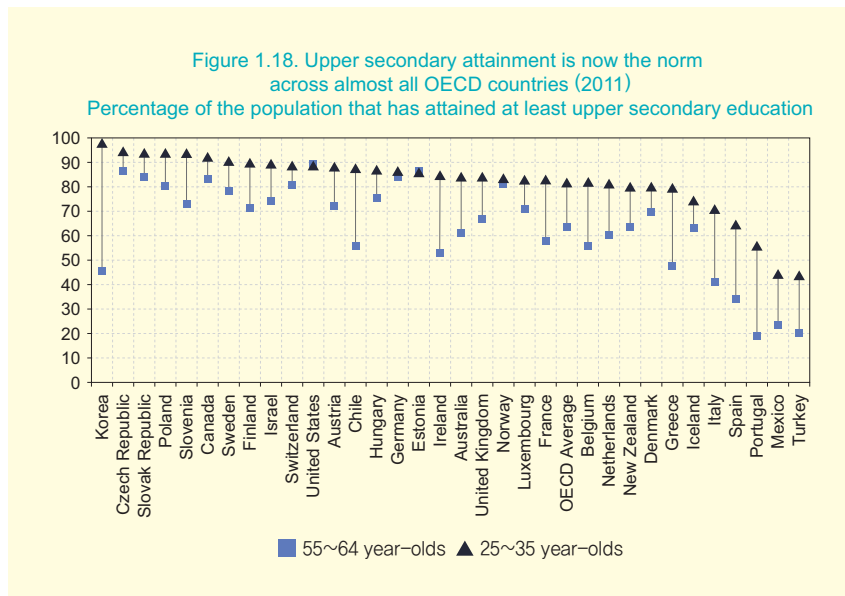
우리나라 학생들은 상위권 수준을 유지하고 있다.

또한, 우리나라는 경제발전의 기적과 함께 한 세대 만에 거의 모든 학생들이 고등학교 교육까지 받게 되는 교육성과 향상의 기적을 이룬 국가이다. 우리나라의 30세 미만 진학률, 25세부터 34세까지의 청년층 고등학교 과정 이수율은 69%로 세계 최고 수준에 해당한다. 우리나라의 교육성과 중 가장 뚜렷한 특징은 부모의 학력에 비하여 자녀의 학력이 높아지는 비율이 가장 높다는 점이며, 부모가 모두 고등학교 졸업 미만 이수자일 경우 고등교육을 이수한 성인의 비율이 OECD 평균(22%)의 두 배 수준인 43%로 세대 간 학력 상향 이동성이 가장 높다.

우리나라의 교육성과 중 가장 뚜렷한 특징은 부모의 학력에 비하여 자녀의 학력이 높아지는 비율이 가장 높다는 점이다.

[그림 7] OECD 국가들의 고등학교 이수 비중

(단위: %)

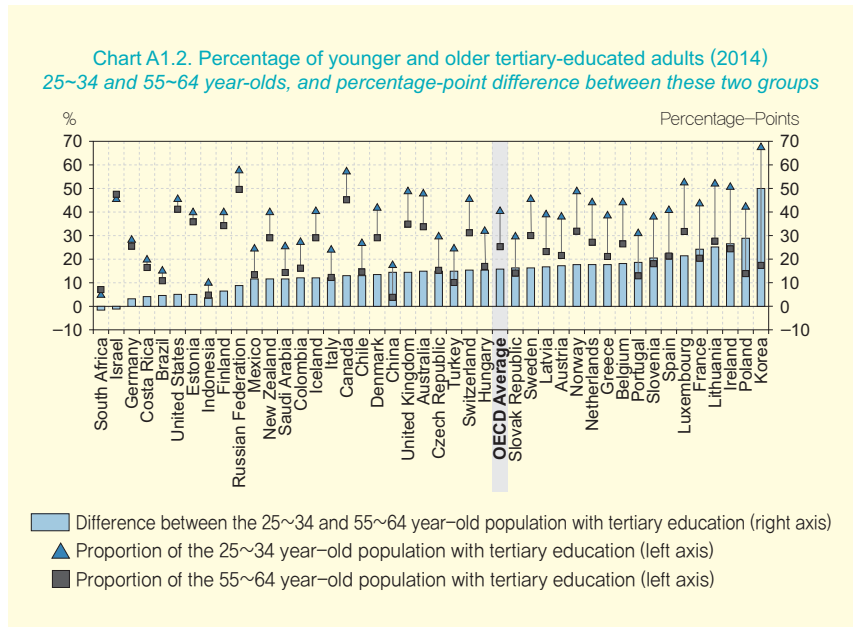


출처: OECD(2014a), *Education at a Glance*, p. 36.

우수한 교육성과에도 불구하고 성인 단계에서의 낮은 인적자본 역량 지표와 최근 들어 교육의 계층 간 사다리 기능 저하에 대한 우려의 시각이 있다.

[그림 8] 25~34세와 55~64세 간의 대학교육 이수자 인구비중

(단위: %, %p)



출처: OECD(2016), p. 40.

2. 낮은 인적자본 역량지표와 교육의 계층간 사다리 기능 저하

이러한 우수한 교육성과에도 불구하고 성인 단계에서의 낮은 인적자본 역량 지표와 최근 들어 교육의 계층 간 사다리 기능 저하에 대한 우려의 시각이 있다. 이에 대해 우리나라 인적자본 구축 시스템과 관리에 대한 근본적인 개편 요구가 잇따르고 있는 것도 사실이다.⁹⁾

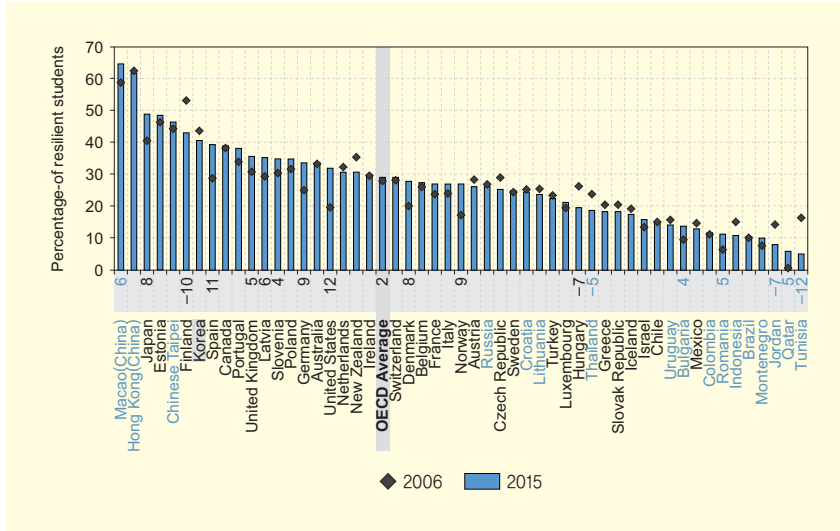
성인인지능력 단계에서의 낮은 PIAAC 점수(24위), 인적자본 지수(WEF, 32위), 교육경쟁력 31위, 교육적응력 19위, 학습효율화 지수 24위와 같은 다양한 지표에서의 우리나라 인적자본 구축 패러다임은 도전 국면에 처해 있다. 최근의 연구 자료에 따르면 OECD 국가의 인적자본 감가상각률은 전반적으로 낮은 편이나 한국은 0.98%로 폴란드 1.88%에 이어 두 번째로 인적자본의 감가상각이 상대적으로 빠르다고 지적한 바 있다.¹⁰⁾

9) 「한국인 학업능력... 高1때 세계 1등, 55세때 꼴찌」(조선일보 2016.2.18., http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/02/18/2016021800302.html) “제1차 OECD 국제 성인역량 조사(PIAAC) 결과 발표”, (주 OECD 대표부, 2013.10.10.), 출처: “OECD Survey of Adults Skills(PIAAC)”

10) Korea-OECD PIAAC Joint Conference 개최 고용노동부 보도자료(2015.12.1.)

[그림 9] 회복력 있는 학생 비율 변화(2006, 2015)

(단위: %)



출처: OECD 대표부(2016a)

OECD 국가들과
비교해 볼 때 교육의 계층 간
사다리 기능은
여전히 높은 수준이지만
점점 하락하는 추세를
보이고 있는 것으로
나타났다.

또한 OECD 국가들과 비교해 볼 때 교육의 계층 간 사다리 기능은 여전히 높은 수준이지만 점점 하락하는 추세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 소득 하위 25% 이하 학생들의 상위 25% 이내 성적을 의미하는 ‘회복력 있는 학생’ 비율의 경우, OECD 대비 상위 구간에 속하고 있지만 2012년 이후 그 비율 역시 하락하였다.¹¹⁾ 특히, 교육서비스의 개인 및 지역 간 격차가 비교적 큰 것으로 알려져 있는 미국, 영국 등에서조차도 교육의 계층 간 사다리 기능이 증가하고 있는 추세인 것은 눈여겨 봐야 할 부분이다. 나아가 우리와 교육시스템이나 사회 구조가 유사한 일본이 비교적 낮은 교육재정 지출을 하고 있음에도 불구하고 PISA, PIAAC 관련 교육성과 지표가 모두 최상위에 해당하며, 특히 ‘회복력 있는 학생’ 비율이 절대적으로 높은 점은 매우 대조적인데 이 점은 더더욱 심각하게 여기고 분석해 봐야 할 내용으로 보인다.

경제학적으로 분석하는 시험 성적 하락의 가장 직접적인 원인은 소득불평등에 따른 저소득층의 상대적 교육기회의 박탈이다. 세계 최고의 진학률과 취학률을 보이고 있는 우리나라의 경우 절대적인 교육기회는 높다고 볼 수 있지만 사교육비 의존도가 높은 상황에서 저소득층의 상대적인 교육기회 접근이 용이하지 않기 때문이다. 나아가 낮은 PIAAC 점수, 인적자본 감가상각률 하위 수

11) ‘회복력 있는 학생(Resilient Student) 비율’은 소득하위 25% 이하 가구의 학생들이 상위 25% 이내 성적을 보이는 비중을 의미한다.

낮은 PIAAC 점수,
인적자본 감가상각률
하위 수준 등 성인역량
구축의 하락 추세는
낮은 생산성-괜찮은
일자리 확보의 어려움으로
이어져 빈곤을 상승의
원인이 될 수 있다.

준 등 성인역량 구축의 하락 추세는 낮은 생산성-괜찮은 일자리 확보의 어려움으로 이어져 빈곤을 상승의 원인이 될 수 있다. 이에 대해 기존 선행연구에서는 우리나라의 인적자본 형성에 근본적인 개편의 요구가 지속되어 왔다. 이주호 외(2016)는 “낮은 PIAAC 점수가 오히려 한국인의 역량이 빠른 시간에 확충된 것으로 보아 긍정적으로 받아들이는 낙관적 입장도 있으나 우리가 직면한 문제는 고령화가 더욱 빠르게 증가하고 고등교육을 포함한 질적 문제와 노동시장 진입 후 학습을 통하여 역량 축적이 되지 않는 문제에 기인한다”고 밝힌 바 있다.

〈PISA 2015 결과〉

구분	읽기			수학			과학		
	평균	순위		평균	순위		평균	순위	
		OECD	전체		OECD	전체		OECD	전체
우리나라	517	3~8	4~9	524	1~4	6~9	516	5~8	9~14
OECD 평균		493			490			493	

〈2012년 대비 2015년 변화〉

*(상위수준) 읽기 (14.2% → 12.7%), 수학(30.9% → 20.9%), 과학(11.7% → 10.6%)
(하위수준) 읽기 (7.6% → 13.6%), 수학(9.1% → 15.4%), 과학(6.7% → 14.4%)

출처: OECD 대표부(2016a)

Ⅳ. 주요국의 교육 거버넌스 개혁 내용

1. 다양한 교육 거버넌스 구조

Busemeyer(2012)는 지난 20여 년간의 교육 분권 과정에 대한 연구를 수행한 바 있으며 나라마다 교육 분권 추이가 다양함을 보여주었다. 예를 들어 프랑스에서의 교육 분권은 중앙정부에서 지방정부로의 권한 이양을 의미한다. 북유럽 국가들은 ‘Cooperative model’이라고 하여 지방정부, NGO 등에 의한 협의체 분권이 대표적인 경우이며, 영미권 국가들은 지방정부 혹은 교육단위 행정구역이 자유롭게 교육에 대한 사무와 책임을 논의하는 ‘Voluntaristic model’로

구분한 바 있다. 우리나라는 프랑스와 유사한 경우에 해당한다.

2. 교육 분권 강화 사례

OECD 국가들의 경우, 다양한 방향으로 교육 분권을 확대하고 있다. 예를 들어 스웨덴의 교육시스템은 그간 교육 관련 중점 분석 대상은 아니었지만 교육 성과 부진을 극복하고자 시도한 교육 분권화 정책은 주목할 만하다. 1990년대 일련의 교육개혁을 통해 스웨덴 교육시스템은 중앙정부가 주요 역할을 담당하는 중앙집권 방식에서, 지방정부가 유아부터 고등학생교육 및 성인교육까지 담당하는 분권화시스템으로 변화하였다.¹²⁾ 당시 스웨덴의 PISA 성적이 유독 낮은 것이 원인이 되었고, PISA 2000 이후까지도 12년간 학업성취 수준이 가장 많이 하락하는 OECD 국가였으나 PISA 2015에서 그동안의 하락을 극복하고 모든 과목에서 OECD 평균 이상으로 향상된 바 있다. OECD 평가에서도 스웨덴을 교육성과 확대를 위한 지속적인 개혁으로 인하여 최근 교육성과 면에서 개선을 이룬 국가로 분석하고 있다. 스웨덴은 PISA 평가 순위는 낮지만 우리나라와는 정반대로 성인인지능력 평가인 PIAAC은 높은 수준이고, 그 외 인적자본 경쟁력(Human Capital Report 2016)에서는 5위를 기록하고 있다.

일본의 경우에는 2000년대에 PISA 성적 하락을 극복하기 위하여 교육 시스템적으로는 ‘탈 유토리 교육’을 표방하였고, 2014년부터 지방교육행정에 광역 단위 및 기초단위 지방정부 역할을 강화한 바 있다. 제2기 교육진흥기본계획(2003)부터는 지방교육자치제도 개혁을 시도하여 2007년 이후 일반지방행정의 의결기관인 지방의회와 지방교육행정의 의결기관인 교육위원회를 통합 운영하고 있다.¹³⁾ OECD 국가 평균과 비교해보면 대부분의 OECD 국가들은 학교 단위의 의사결정권한이 강한 반면, 일본은 지방정부(광역 및 기초자치단체)의 책임권한이 높은 것으로 나타났다.

독일은 연방정부가 지방의 교육 거버넌스 역량 강화를 지원하기 위해 도입한 ‘지역 단위의 학습(Learning Locally)’ 프로그램을 통하여 지방단위에서의 교육 모니터링과 데이터 활용이 교육 거버넌스에 미치는 영향을 분석한 바 있다. 그리고 이를 통해 자발적인 상향식(bottom-up) 접근방식은 지방수준에서의 변화를 촉진하는 효과적인 정책수단임을 보여주었다.

**일본의 경우에는
교육 시스템적으로는
‘탈 유토리 교육’을
표방하였고, 2014년부터
지방교육행정에 광역단위 및
기초단위 지방정부 역할을
강화한 바 있다.**

12) “1991년 교육분권화 단행으로 지방정부가 교육활동을 시행하고 교육서비스 중 조직 및 경영, 학교자원 배분 등을 담당하고, 중앙정부는 교육에 대한 국가목표 제시하여 국가수준 교육 질 관리 및 결과 평가하고 법령, 재정 분배를 담당하였다...따라서 현재 스웨덴은 OECD 평균에 비해 학교 및 지방정부 차원의 의사결정권한이 높은 편에 속한다. ① 규제완화 및 중앙정부 중심에서 지방정부 수준으로 대대적인 교육분권화 단행, ② 사립 학교 설립운영에 대한 규정 완화, ③ 학생과 학부모를 위한 학교 선택 자율권 도입 등이 주요 정책성과에 해당한다.”(OECD의 “Governing complex education system” 프로젝트에서 6개국의 교육개혁 사례연구를 수행한 바 있으며 이를 요약한 OECD 대표부 자료(2016b), 『스웨덴 인적자원 현황 및 시사점』 참고하여 재작성)

13) 임승빈(2016), pp. 96~98.

우리나라는
지역 간 격차가 커서
중앙정부 형평화 역할이
다른 나라들보다
크게 나타나고,
동시에 지방정부의 교육의
책임정도가 낮으며,
거버넌스의 개편이
경직적으로 나타나는
중앙·지방 관계 등을
특징으로 볼 수 있다.

3. 영미권 국가들의 교육형평화 확대

그 밖에 영국과 미국, 호주와 같은 영미권 국가들은 유럽 국가들과 달리 높은 대학등록금, 입시제도와 같은 우리와 유사한 상황으로 ‘교육형평화’가 문제점으로 대두되고 있다. 따라서 이들 나라에서는 교육기회 제공을 확대하기 위해 15세 이전의 지역의 인재발굴 프로그램을 활용하여 사회경제적 배려 대상 학생들의 명문대 진학 성과를 보여준 것으로 나타났다. 이러한 프로그램은 연방정부와 중앙정부 차원에서의 정책에 해당한다.¹⁴⁾

영국의 경우에는 학생·학교 간 편차가 지속적인 문제가 되어 왔고, 이를 개선하기 위하여 2000년대 이후 교육개혁이 본격화되었다. 2006년부터 중앙정부는 자치단체에 지원하는 일반보조금 내의 교육 분야 보조금을 별도로 떼어내어 ‘DSG(Dedicated Schools Grant)’로 개혁하였다. 영국의 초·중등 교육의 특징은 교육행정은 ‘지방교육청(LEA: Local Education Authority)’이 담당하지만, 독립된 교육자치단체가 아니라 지방 행정조직의 교육과 관련된 부 또는 국 이하의 하위조직이 수행하고 있다.¹⁵⁾

미국은 교육재정 지출규모가 매우 큰 편임에도 불구하고 PISA 성적의 개선이 이루어지지 않고 있다. 결국 주정부 책임의 교육을 연방정부의 관심으로 확대하였고, 특히 유아기 교육의 중요성이 향후 교육형평화에 중요한 역할을 할 수 있음을 밝힌 바 있다.¹⁶⁾ 결론적으로 경제위기 전에는 일반적으로 교육 분권을 강화하는 추세가 강했다고 한다면 경제위기 이후에는 소득양극화가 심화되면서 저소득층 보호 및 교육지출 효과성 검증을 Top-down 방식으로 수행하여, 중앙정부의 교육개입 확대가 증가하고 있는 점을 알 수 있다.

결국 교육 거버넌스의 경우, 분권화된 국가는 중앙정부 단위의 개입이 증가하였고, 반대로 분권화 수준이 낮은 국가는 분권화를 촉진하고, 다양한 참가자를 통한 책임을 분산하는 정책을 다이나믹하게 수행하고 있다. 나아가, 교사의 역량 강화를 포함할 경우 평가시스템 강화와 같은 시스템을 더욱 더 다각화되고 있는 모습을 확인할 수 있다.

우리나라는 지역 간 격차가 커서 중앙정부 형평화 역할이 다른 나라들보다 크게 나타나고, 동시에 지방정부의 교육의 책임정도가 낮으며, 거버넌스의 개편이 경직적으로 나타나는 중앙·지방 관계 등을 특징으로 볼 수 있다.

14) 김영철(2011)

15) 고선(2016), p. 81.

16) Economic Report of the President(2016)

V. 교육분권을 통한 교육성과 향상

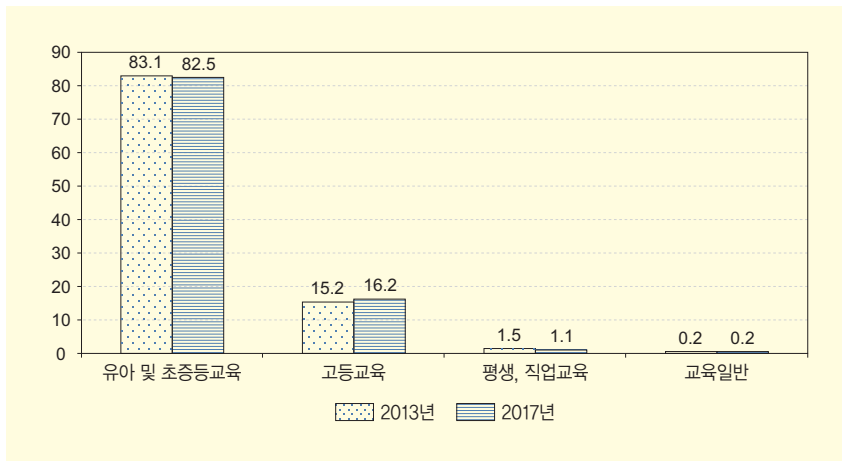
1. 우리나라에서의 교육분권 수준에 대한 평가

결론적으로 우리나라의 교육분권 수준은 법적 기준(교육행정 분권)과 재원 흐름(교육재정 분권) 기준이 일관되지 않아서 일반적인 교육분권 수준을 평가하기 어렵다. 교육재원의 흐름을 기준으로 보면 중앙정부가 교육부에 일차적으로 이전하는 지방교육재정교부금이 초·중·고 교육의 핵심 기제로 작용하고 있는데, 이 규모는 교육부 전체 예산의 83%에 달한다. 2015년 기준 지방교육재정으로의 중앙정부 이전수입 규모는 40.1조원이며, 지방정부의 이전수입 규모는 약 11조원 규모로 지방정부의 재원부담 비중은 약 4분의 1 정도로 재정적인 교육분권 수준이 높다고 보기 어렵다.¹⁷⁾

결론적으로 우리나라의 교육분권 수준은 법적 기준과 재원흐름 기준이 일관되지 않아서 일반적인 교육분권 수준을 평가하기 어렵다.

[그림 10] 2013년도와 2017년도 교육 분야별 예산 비중 비교

(단위: %)



주: 2013년도는 추경, 2017년도는 예산안의 수치를 계산함
출처: 교육부(각연도), 『예산 및 기금운용계획 개요』를 참고하여 작성함

한편, 「지방교육재정교부금법」 제1조에서는 “지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여”라고 명시하고 있어 교육에 대해서는 지방자치단체가 거버넌스의 주체로 되어 있다. 이와 같은 명시적인 법 내용에 따라 국제기구에서 발표하는 자료

17) 한국조세재정연구원 중앙·지방 재정분석팀(2016.10.)

우리나라는
실제 교육행정 및
재정의 의사결정 주체와
교육서비스
전달 과정 전체로 보면
교육분권화 수준이
높다고 보기 어렵다.

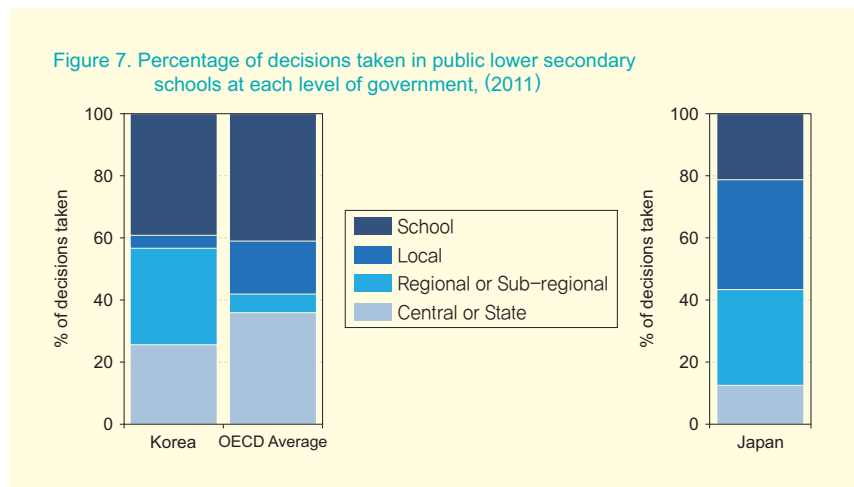
에서의 우리나라 교육분권 수준은 OECD 국가들 수준으로 분권화된 것으로 나타나고 있다.

그러나 노기호(2013)는 현재의 지방교육분권은 ‘지침’에 의한 분권으로 실제 법률에 근거한 권한이양이 아니라고 지적한 바 있으며, 이는 교육계와 지방재정 전문가들도 모두 공감하고 있는 내용에 해당한다.¹⁸⁾ 따라서 실제 교육행정 및 재정의 의사결정 주체와 교육서비스 전달 과정 전체로 보면 교육분권화 수준이 높다고 보기 어렵다. 특히 지방재정과 마찬가지로 ‘교육형평화’ 이슈가 국가적으로 중요한 어젠다이므로, 중앙정부의 재분배에 의한 재원 의존도는 매우 클 수밖에 없는 구조이다. 이를 종합적으로 감안해 본다면 우리나라의 실제적인 교육분권 수준은 외형적으로 표방하는 것보다 낮다.

참고로 연방국가이므로 가능한 것이지만, 독일의 경우 교육 관련 모든 권한을 주정부로 일임하고 있다.¹⁹⁾ 일본이 이례적으로 지방정부의 교육권한이 매우 큰 것으로 나타나고 있는데 앞서 거둬 언급한 바와 같이 교육재정이 지방자치단체 일반재정에 포함되어 있는 점이 우리와의 차이점이다.

[그림 11] 한국과 OECD 국가의 교육행정 의사결정 주체 비교

(단위: % of decision taken)



출처: OECD(2016), p. 15; OECD, Education at a Glance(2012), OECD Indicators 재인용

18) "... 새로운 정부가 들어설 때마다 지방교육 분권을 추진해 왔으나 국민들이 실제로 교육분권을 체감하지 못하였을 뿐만 아니라 지방으로 이양한 권한 또한 그리 만족할 만한 수준도 되지 못하였다... 지방교육분권이란 교육부가 법령에 규정된 자기의 권한을 지방자치단체로 이양 혹은 합리적으로 배분함으로써 교육부 장관의 권한에 속하는 사무를 지방자치단체의 교육사무 집행기관인 시도교육청이 자신의 권한과 책임아래 그 사무를 처리하도록 하는 것을 의미한다..."(노기호(2013), pp. 104~106, 김흥주(2008) 등)

19) West et al.(2010), p. 5.

2. 교육분권이 교육성과에 미친 영향

본고는 앞서 논의한 ‘재정분권 및 교육분권’을 통한 거버넌스 개편이 ‘교육성과 향상’과 ‘교육의 계층 간 사다리 기능 강화’를 가능하게 할 수 있는 것인지에 주목하고 있다.

지난 수십 년간의 교육계 논의에서 중요하게 다루고 있는 주제 중 하나는 ‘교육분권’이다.²⁰⁾ 최근 ‘분권과 경제성장’을 주제로 한 논의에서 교육분권을 통하여 경제성장을 확대하는 것이 어떻게 가능한지에 대한 연구가 활발히 이루어지고 있다. 기존 연구들에서는 지방분권 수준이 높은 경우, 교육성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여주는데 이는 해당 국가가 높은 분권 수준을 이룰 수 있는 정치·사회적 환경을 유지하는 것이 가능하고, 그 경우에는 교육성과가 우수할 수 있음을 의미한다.

Heredia-Ortiz(2007)는 지방정부의 세입비중 혹은 세출비중이 결과적으로 교육비 지출을 증가시켜 교육성과에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보인다. 연구결과는 지방정부 세입비중 혹은 세출비중이 높을수록 교육비 지출이 높을 가능성이 높으며, 이 경우 교육성과에 영향을 미칠 수 있음을 설명하고 있다. 그리고 이러한 교육성과는 궁극적으로 해당 지역의 노동생산성 향상과 경제성장으로 이어지는 선순환 구조로 나타남을 직관적으로 예상할 수 있다.

또한 Fredriksen(2013)은 최근 OECD 국가 자료를 활용하여 재정분권 및 교육분권은 역시 교육성과(educational outcome: PISA)에 유의한 영향을 미치고 있음을 보여준 바 있다. 이 연구에서는 지방정부 분권화지표 10%p 증가 시 교육비 지출이 약 3~4%p 증가할 수 있음을 제시하였다. 한편, 이러한 지방분권의 강화는 지방정부 예산 우선순위에서 교육이 차지하는 비중이 낮아질 수 있어 오히려 교육지출 비중이 감소할 것이라는 견해도 있다.

한편, 교육기능 분권은 ‘지방정부(decentralization)’와 ‘학교단위(delegation)’로 기능이양이 가능한데, 두 집단은 서로 ‘대체관계’를 보여주었다. 예를 들어, 지방정부의 교육 전반 책임권한이 강할 경우, 상대적으로 학교단위 권한은 낮다는 것이다. West et al.(2010)은 지방분권(decentralization)의 경우, 교육성과와의 연계성을 보여준 바 있다.

분권과 교육성과에 대한 실증연구가 진행된 이유는 과거부터 지금까지 오랫동안 교육분권이 주요 의제로 존재했고, 학교 단위로까지 분권의 필요성이 강

본고는 앞서 논의한
‘재정분권 및 교육분권’을
통한 거버넌스 개편이
‘교육성과 향상’과
‘교육의 계층 간 사다리
기능 강화’를 가능하게
할 수 있는 것인지에
주목하고 있다.

20) McGinn and Welch(1999)

**결과적으로,
다른 조건이 동일한
상황에서 중앙정부와
지방정부로부터의
교육비 지출은 학생들의
교육성과에 영향을 미칠 수
있음을 알 수 있다.**

조되어온 반면, 그에 대한 정책적 실익이 무엇인지, 또한 분권 수준만큼 교육성과가 나타나고 있는가에 대한 반론에서 비롯되었다.²¹⁾

Busemeyer(2008)는 분권주체와 공공재 공급주체가 일치할 때, 분권의 효율성이 극대화될 수 있다고 분석하였다. 예를 들어 교육공급 서비스주체가 지방정부일 경우에는 지방정부로의 재정, 교육기능 및 권한이 이양되는 것이 바람직하고, 만약 교육기능만 지방정부가 담당하고 재원 공급주체는 여전히 중앙정부일 경우(예: 우리나라), 지방정부는 ‘Local policy pre-emption’ 경향으로 인하여 교육서비스 공급이 감소할 것이라는 주장이다. 또한 그 밖에 중국의 지방분권화 이후 나타나는 공공재 공급(교육 포함) 수준 저하에 대한 실증분석 사례도 주목할 필요가 있다.²²⁾

참고로 다음 그림에서는 2005년부터 2015년까지의 OECD 국가들의 재정분권, 즉 지방정부의 세입비중 혹은 세출비중과 PISA 성적과의 단순 상관관계에서는 우상향하는 추세가 있음을 보여주고 있다.

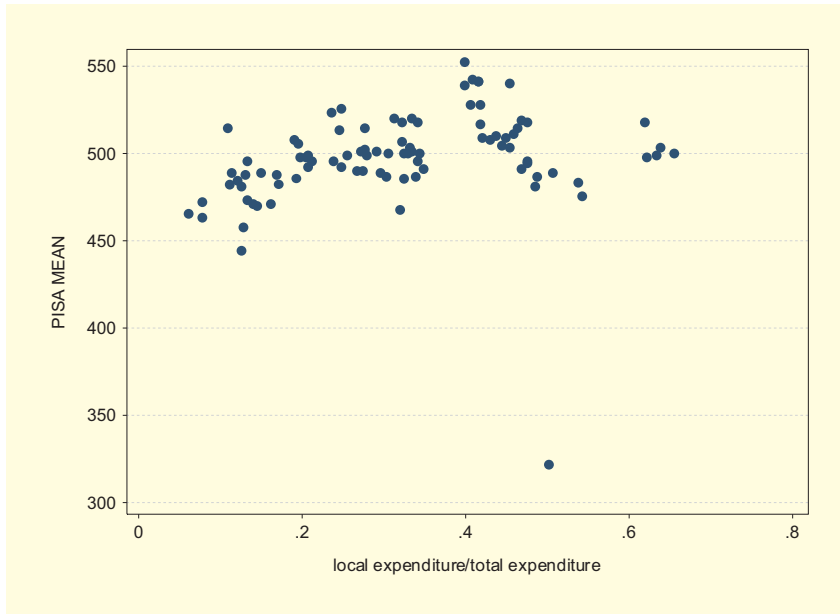
같은 기간 기타 관련 변수를 고려한 실증분석에서는 지방정부의 세입 및 세출 분권 수준이 높을수록 교육성과(PISA mean)에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.²³⁾ 결과적으로, 다른 조건이 동일한 상황에서 중앙정부와 지방정부로부터의 교육비 지출은 학생들의 교육성과에 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있다. 또한, 대부분의 국가는 지방정부에서 교육을 담당하고 있어 ‘세입 및 세출 분권 정도’가 ‘GDP 대비 교육비 지출’보다 영향력이 큰 것으로 나타났다. 또한, 지니계수가 높을수록 교육성과가 유의하게 감소하는 것으로 나타나고 있다. OECD 국가들의 소득불평등 악화는 상대적으로 저소득층의 학생들이 양질의 교육기회 비율을 감소시켜 교육성과에 부정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

21) Busemeyer(2008), Heredia-Ortiz(2007)

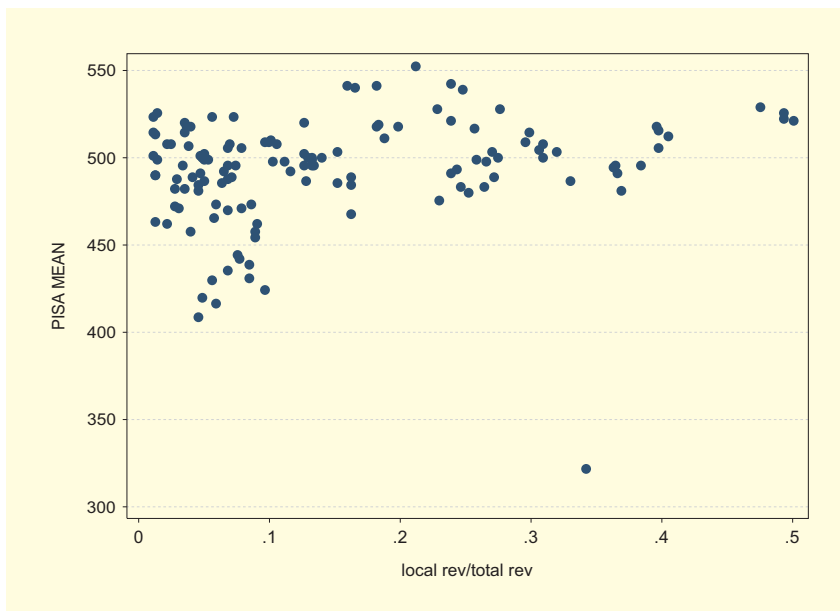
22) Luo and Chen(2010)

23) 김현아(Working paper, 2017)에서는 2005년부터 2015년까지 OECD 국가들의 자료를 바탕으로 실증분석을 수행하였으며, 해당 연구에서는 개인의 소득불평등도와 세입분권 및 세출분권이 PISA 성적 향상에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보여준 바 있다.

[그림 12] PISA 결과와 총정부지출 대비 지방정부 지출 비중



[그림 13] PISA 결과와 총세수 대비 지방세 비중



2017년 현재 전 세계 국가들은 교육성과 확대를 위하여 그간의 교육 거버넌스에 대한 다각적인 변화를 시도하고 있는 중이며 지금 이 시점 우리나라 교육 거버넌스에서는 어떠한 방향으로 개편이 이루어지는 것이 바람직한 것인가를 고민하지 않을 수 없다.

VI. 결론 및 개편방향

2017년 현재 전 세계 국가들은 교육성과 확대를 위하여 그간의 교육 거버넌스에 대한 다각적인 변화를 시도하고 있는 중이다. 오랫동안 분권화된 교육 거버넌스를 운영해 온 주요 선진국들은 소득 양극화 이후 저소득층 교육권 보호를 위하여 중앙정부의 형평화 개입의 시도 등 필요한 조치를 시행하였다(예: 미국, 영국, 스웨덴 등). 반면, 독일처럼 지방 수준에서의 자발적인 상향식 접근방식(bottom-up)의 필요성이 대두되는 경우에는 지방의 교육 거버넌스 역량 강화가 필요하다고 보고 있다.

과연, 지금 이 시점 우리나라 교육 거버넌스에서는 어떠한 방향으로 개편이 이루어지는 것이 바람직한 것인가를 고민하지 않을 수 없다. 이와 관련하여 본고는 지방재정과 교육재정과 관계 설정에 대한 논의가 국제기구에서 제안하는 ‘균형 잡힌 거버넌스 모델 구축’을 위한 시도에 해당한다고 보았다.

1. 교육재정지출 규모 양적 확대의 필요성에 대한 반론

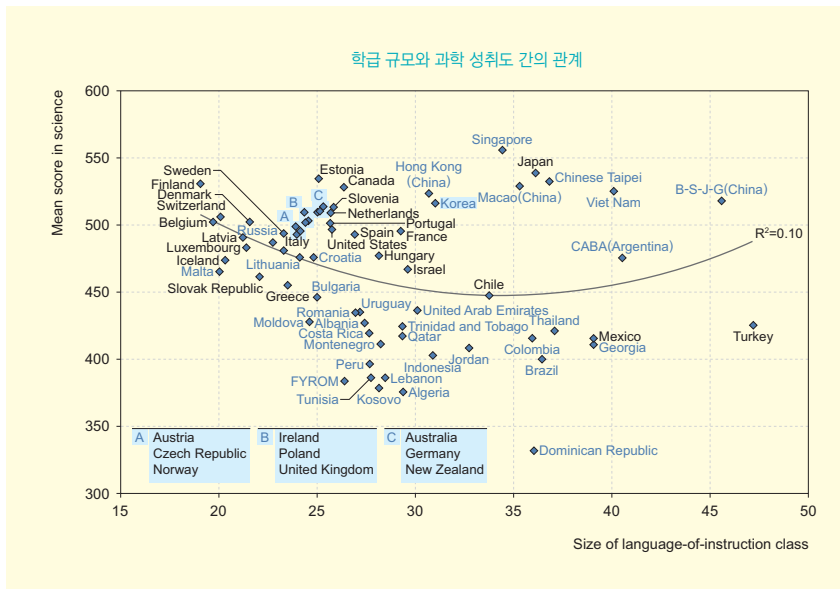
앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 교육재정지출의 규모는 매우 안정적으로 유지되어 왔음을 알 수 있다. 무엇보다 막대한 재정이전을 통한 지방교육재정 교부금은 시도교육청으로 이전되어 초·중·고 학교 교사의 인건비와 학교시설의 대부분을 지원하는 데 결정적인 역할을 하고 있다. 최근 새 정부 출범 이후 고교 무상교육 등을 근거로 지방교육재정교부금의 교부율을 확대할 것인가에 대한 논의가 이어지고 있는데 재정 관점에서 볼 때 이에 대한 논거가 불충분하다.

앞서 교육재정 현황에서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라의 교육 분야 양적 지출 규모는 선진국과 비교하여 결코 낮지 않고, 질적으로도 내국세의 5분의 1에 해당하는 20.27%가 이전되는 상황에서 그 이상의 재정규모를 확대하여 ‘고교 무상교육’을 시행하고자 하는 것은 현재의 재정 상황이나 국제적인 추이와도 맞지 않다.

또한, 기존의 ‘학급당 학생수’가 OECD 평균보다 높은 점 등을 이유로 재정투자 확대논의가 있었던 것이 사실이지만 역시 재정우선순위가 높은 투자대상이라고 보기 어렵다. 왜냐하면 일부 대도시 자치구를 제외한 ‘학급당 학생수’는 실제로 문제가 된다고 보기 어렵기 때문이다.

역설적이게도 ‘학급당 학생수’는 클수록 교육성과가 우수할 가능성이 높으며, 적정 수준의 학급규모에서 이른바 ‘peer effect’로 인한 교육성과 향상이 이루어지고 있는 것으로도 볼 수 있다. 선행연구에서도 이와 같은 연구가 나타난 바 있는데, OECD 국가들에서 ‘학급당 학생수와 과학성적과의 상관관계’에서도 동일한 결과가 나타난 바 있다.

[그림 14] PISA 2015 학급규모와 과학성취도 간의 관계



출처: OECD 대표부(2016a), p. 17.

우리나라의 경우도 서울시 자치구 지역 기준 ‘학급당 학생수’와 ‘평균지가’ 간 일정한 상관관계가 나타나는 것으로 보아 ‘학급당 학생수’는 결과적으로 ‘사교육 규모의 경제’의 결과인 것으로 볼 수 있다. 상대적으로 학생들이 모이는 지역은 학습여건이 우수한 지역이며 결국 이는 ‘지가’가 높은 잘 사는 지역인데 이 지역의 학습여건 개선을 목적으로 한 추가적인 재정투자 확대는 설득력을 갖기 어렵다. 이는 김진영(2015) 연구에서의 지적과 같이 학급당 학생수 감소, OECD 대비 교육비지출 증가와 같은 양적지표는 더 이상 현재 우리나라와 같은 수준의 나라들에는 교육성과에 큰 영향을 미치지 않을 수 있다는 결과로 볼 수 있다.²⁴⁾

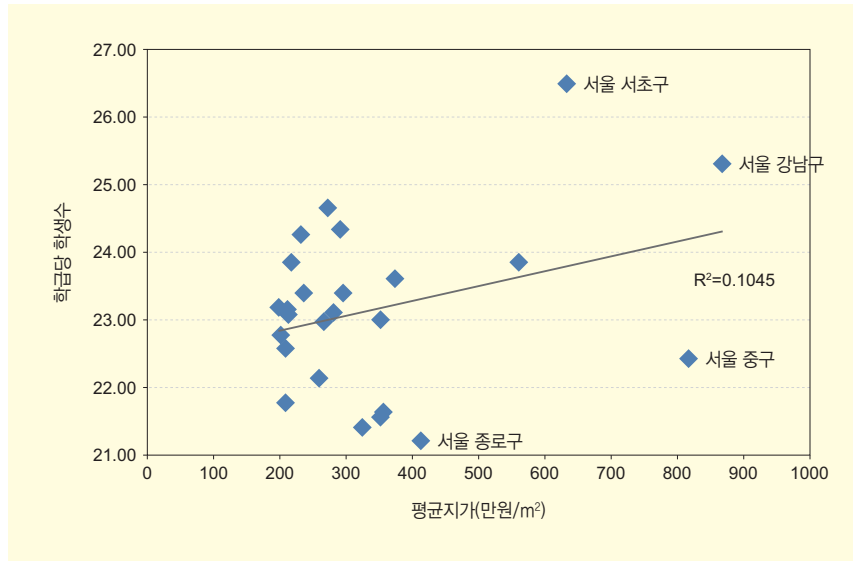
역설적이게도

‘학급당 학생수’는 클수록
교육성과가 우수할
가능성이 높으며,
적정 수준의 학급규모에서
이른바 ‘peer effect’로 인한
교육성과 향상이 이루어지고
있는 것으로도 볼 수 있다.

24) 일반적으로, 우리나라 교육지출 확대 논리로 OECD 수준의 학급당 학생수 감소가 중요 이슈인 점으로 볼 때 이는 교육성과를 염두에 둔 것이 아니라는 학생복지 차원에서의 주장인 것으로 판단된다.

선진국들의 사례에서
교육투자 규모 자체가
교육성과에
영향을 미치고 있으며
이러한 지속가능한
교육투자 환경조성은 높은
재정분권하에서
이루어질 가능성이 높다는
연구결과가 있다.

[그림 15] 2016년 서울시 자치구 기준 '학급당 학생수'와 '평균지가'와의 관계



출처: 학급당 학생수, 교원 1인당 학생수는 『교육통계연보』 참고
지자체별 지가는 국토교통부 2007년 지자체별 지가 자료와 매년 증가율을 바탕으로 저자 산출

2. 교육성과 확대를 위한 재정분권 기능 강화

선진국들의 사례에서 교육투자 규모 자체가 교육성과에 영향을 미치고 있으며 이러한 지속가능한 교육투자 환경조성은 높은 재정분권하에서 이루어질 가능성이 높다는 연구결과가 있다. 이상의 결과는 설령 지방정부가 일반재정에서 전적으로 교육책임을 진다고 하더라도 일각에서 우려하는 바와 같이 교육비 지출 감소로 나타나기 어렵다는 것을 의미한다. 물론 이는 지방정부가 세입과 세출에 대한 책임성이 높은 경우일 때에 해당한다. 장기적으로는 생산기반 분포 균등화와 이를 통한 인구분포 완화가 이루어져 지역 간 세원이 고르게 분포되면 교육에 대한 지출비중이 증가하여 교육성과에 긍정적인 영향을 미치게 된다고 볼 수 있다.

장기적으로는 교육재정의 일방적인 중앙정부 재정부담 규모를 축소하고, 광역 및 기초자치단체의 재정부담을 증가시키며 동시에 권한도 부여하는 방식으로 가는 것이 교육성과 향상 면에서도 긍정적일 수 있다. 이에 대한 선행연구로는 선진국들을 대상으로 한 실증분석 사례가 있고, 국내연구로는 지방교육재정

과 일반지방재정의 연계를 강화하는 방식으로의 지방세제 개편 대안을 제시한 경우를 주목할 필요가 있다.²⁵⁾ 단기적으로는 거버넌스 연계 방안으로 시도의 예산편성권을 일원화하는 방안이 가장 현실적인 대안에 해당한다.²⁶⁾

3. 소득불평등도 개선을 통한 교육의 계층간 사다리 기능 회복

선행연구 결과에서 학생들의 성적에 가장 강력한 영향력을 보이고 있는 변수는 ‘소득불평등도’다. 해당 국가의 개인의 소득불평등도가 낮을수록 전체적인 평균성적이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 다양하게 논의되고 있는 개인 간 소득불평등도 개선 문제는 전 세계 국가들의 정책 어젠다로, 거시경제적 관점에서 민관의 노력으로 개선되어야 한다.

본고에서는 이에 대해 공교육비 지출의 우선순위가 하위성적 학생들의 성적을 일정수준 이상으로 끌어올리는 데 집중할 필요가 있음을 제안한다. PISA 결과는 총 6단계로 나타나는데 상위단계 학생은 사회경제적 배경(부모의 소득, 직업, 가구보유 장서 수 등)이 상대적으로 여유가 있지만, 1~2단계 학생들의 성과는 향후 진학률과 일자리로의 연계에 대한 정부정책 결정에 중요한 지표로 작용하므로 공공지출의 영향력이 더욱 지배적이기 때문이다.

우리나라의 경우, 지금까지는 별도의 지방교육재정교부금 제정이 정부지출이나 경기흐름 변화 충격을 최소화하는 역할을 해왔다. 이는 우리나라 학생들의 PISA 성적이 우수한 이유 중 하나는 공교육 지출의 안전장치 역할이 컸다는 해석이 가능하다. 교육의 계층 간 사다리 기능이 확대되기 위해서는 저소득층의 교육서비스 기능 강화가 무엇보다 절실하다. 단순히 양적 기회제공뿐만 아니라 낙후지역에서의 우수한 학생들을 대상으로 한 대학교육서비스 기능까지 공교육의 역할이 확대될 필요가 있다.

선행연구에서는 공교육 지출이 PISA 성적에 미치는 영향력은 하위권 학생들에서 더욱 큰 것으로 나타났다.²⁷⁾ 현재 우리나라 초중고 학생들의 공교육은 대부분 지방교육재정교부금으로 이루어지고 있으며 이는 특히 형평화 목적으로 운영되는 보조금에 해당한다. 그리하여 본고에서는 교육재정보조금의 저소득층 지원 확대를 위한 구체적인 노력과 지속가능한 대안 마련이 절실함을 마지막으로 강조하고자 한다. 

**선행연구 결과에서
학생들의 성적에
가장 강력한 영향력을
보이고 있는 변수는
‘소득불평등도’다.
본고에서는
이에 대해 공교육비 지출의
우선순위가 하위성적
학생들의 성적을 일정수준
이상으로 끌어올리는 데
집중할 필요가 있음을
제안한다.**

25) Fredriksen(2013), 김현아(2017), 구균철(2016), pp. 69~92.

26) 김재훈(2013), pp. 45~71.

27) 김현아(Working paper, 2017) 이에 대해 우리나라의 PISA 성적 결과는 사교육 영향력에 따른 것이라는 견해도 있다. 그럼에도 불구하고, PISA 시험 문항과 출제성향을 볼 때, 기본적으로는 해당 국가의 전반적인 교육시스템 반영을 최대화하는 것이 목적이며 따라서 공교육 지출과의 관계가 클 수밖에 없다는 연구들이 지배적이다.

〈참고문헌〉

- 고 선, 「영국의 초중등 교육재정제도와 최근의 개혁」, 『2016~2020 국가재정운용계획 지방재정분야 보고서』, 국가재정운용계획 지방재정분과위원회, 2016, pp. 91~111.
- 고용노동부, 보도자료 「Korea-OECD PIAAC Joint Conference 개최 관련」, 2015.12.1.
- 교육부, 『예산 및 기금운용계획 개요』, 각 연도.
- _____, 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr/main.do>).
- 구균철, 「지방교육재정 재원조달체계의 발전방향」, 국가재정운용계획 지방재정분과 working paper, 2017.
- 국토교통부, 『지자체별 지가 자료』, 2007.
- 김민희, 「지방교육재정에 대한 일반자치단체의 역할과 과제」, 한국행정학회 2011년도 공동학술대회, 2011.
- 김영철, 『고등교육 진학단계에서의 기회형평성 제고방안』, 한국개발연구원, 2011.
- 김재훈, 「지방재정과 교육재정의 연계협력방안」, 2013 지방재정세미나 발표논문집 45-71. 한국지방재정학회, 2013.
- 김진영, 「OECD 국가의 복지재정과 교육재정 규모 및 상호관계」, 『재정학연구』, 제8권 제3호, 2015, p. 89~118.
- 김현아, 「분권과 인적자본 확충」, Working paper, 한국조세재정연구원, 2017.
- _____, 「지방교육재정 효율화 방안: 지방재정과 교육재정 연계를 중심으로」, 『2016~2020 국가재정운용계획 지방재정분야 보고서』, 국가재정운용계획 지방재정분과위원회, 2016b, pp. 1~27.
- _____, 『포용적 성장과 재정정책: 교육분야』, 한국조세재정연구원, 2016.11.
- 김홍주, 『지방교육분권 성과 분석 연구』, 한국교육개발원, 2008.
- 노기호, 「지방교육분권 확립을 위한 교육법제 및 교육재정 방안 연구」, 『교육법학연구』, 제25권 제1호, 2013, pp. 103~127.
- OECD 대표부, 「스웨덴 인적자원 현황 및 시사점」, 2016b.
- _____, 「제1차 OECD 국제 성인역량 조사(PIAAC) 결과 발표」, 2013.
- _____, 「OECD 국제학업성취도평가(PISA) 2015 결과」, 2016a.

- 이주호·김석호·김현준·문명재·박진·이시욱·이윤석·이정민·정지은·정혁·최슬기·최중희·황초이, 「한국인의 역량: 실증분석과 개혁과제」, 『한국경제포럼』, 제9권 제1호, 2016.
- 임승빈, 「일본의 지방자치제도와 교육재정」, 『2016~2020 국가재정운용계획 지방재정분야 보고서』, 국가재정운용계획 지방재정분과위원회, 2016, pp. 112~130.
- 한국교육개발원, 「교육통계연보」.
- _____, 『교육통계분석자료집』, 각 연도.
- _____, 『OECD 교육지표』, 2015.
- 한국조세재정연구원 중앙지방재정분석팀, 『지방자치단체의 교육재정지원제도 현황과 사례: 비법정이전재원과 서울시 사례를 중심으로』, 2016.10.
- Busemeyer, R. Marius, “The impact of fiscal decentralization on education an other types of spending,” *Swiss political science review*, 14(3), 2008.
- _____, “Two decades of decentralization in education governance: Lessons learned and future outlook for local stakeholders,” OECD conference: Effective local governance in education, Warsaw, April 16, 2012.
- Economic Report of the President, USA, 2016.2.
- Fredriksen, Kaja, “Decentralization and economic growth—Part 3: Decentralization, Infrastructure Investment and educational performance,” OECD Working papers on Fiscal Federalism, No.16, 2013.
- Heredia-Ortiz, Eunice, *The impact of education decentralization on education output: A cross-country study*, Dissertation, Georgia State University, 2007.
- Luo and Chen, “Does fiscal decentralization reduce public education provision in China: A theoretical model and prefectural panel data research,” 2010.
- McGinn, N. and Welsh, T., “Decentralization of education: why, when,

what and how?,” International Institute for Education Planning, UNESCO, 1999.

OECD, *All on board: Making Inclusive Growth Happen*, 2014b.

_____, *Education at a Glance*, 2014a.

_____, *Education at a Glance*, 2016.

West, Anne, Jutta Allmendinger, Rita Nikolai and Barham, Eleanor, “Decentralization and educational achievement in Germany and the UK,” *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(3), 2010, pp. 450~468.

경기일보, 「눈덩이 지방채에 인건비 인상까지 옆친데 덮쳐…도교육청 커지는 ‘빚더미’

(<http://www.kyeonggi.com/?mod=news&act=articleView&idx-no=1376026>, 2017.7.21.)

충북도당 홈페이지, 「충청북도 교육청 부채 3,360억원...」,

(<http://chungbuk.minjoo.kr/?p=6283>, 2016.11)

전민일보, 「전북교육청 3조 840억원 규모 2017년 1회 추경예산안 편성」,

(<http://www.jeonmin.co.kr/news/articleView.html?idx-no=171907>, 2017.7.4.)

조선일보, 「한국인 학업능력...高1때 세계 1등, 55세때 꼴찌」

(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/02/18/2016021800302.html, 2016.2.18.)

〈부록〉

〈부표〉 PISA 2015 전체 참가국의 영역별 결과

	읽기 소양		참여국	수학		참여국	과학	
	평균점수	순위		평균점수	순위		평균점수	순위
OECD 국가평균	493		OECD 국가평균	490		OECD 국가평균	493	
싱가포르	535	1	싱가포르	564	1	싱가포르	556	1
홍콩-중국	527	2~5	홍콩-중국	548	2~3	일본	538	2~3
캐나다	527	2~4	마카오-중국	544	2~4	에스토니아	534	2~5
핀란드	526	2~5	대만	542	2~4	대만	532	2~7
아일랜드	521	4~8	일본	532	5~6	핀란드	531	3~7
에스토니아	519	5~8	B-S-J-G(중국)	531	4~7	마카오-중국	529	5~8
대한민국	517	4~9	대한민국	524	6~9	캐나다	528	5~9
일본	516	5~10	스위스	521	7~10	베트남	525	4~10
노르웨이	513	7~11	에스토니아	520	7~10	홍콩-중국	523	7~10
뉴질랜드	509	9~14	캐나다	516	8~12	B-S-J-G(중국)	518	8~16
독일	509	8~15	네덜란드	512	10~14	대한민국	516	9~14
마카오-중국	509	10~13	덴마크	511	10~15	뉴질랜드	513	10~15
폴란드	506	10~17	핀란드	511	10~15	슬로베니아	513	11~15
슬로베니아	505	12~17	슬로베니아	510	11~15	호주	510	12~17
네덜란드	503	12~21	벨기에	507	12~18	영국	509	12~19
호주	503	13~19	독일	506	12~19	독일	509	12~19
스웨덴	500	13~26	폴란드	504	14~19	네덜란드	509	13~19
덴마크	500	14~25	아일랜드	504	15~19	스위스	506	14~23
프랑스	499	15~26	노르웨이	502	16~20	아일랜드	503	17~24
벨기에	499	16~26	오스트리아	497	18~27	벨기에	502	18~25
포르투갈	498	16~27	뉴질랜드	495	20~28	덴마크	502	18~25
영국	498	16~27	베트남	495	18~32	폴란드	501	18~25
대만	497	17~27	러시아	494	20~30	포르투갈	501	18~25
미국	497	16~28	스웨덴	494	20~30	노르웨이	498	20~27
스페인	496	19~28	호주	494	21~29	미국	496	21~31
러시아	495	19~30	프랑스	493	21~30	오스트리아	495	23~30
B-S-J-G(중국)	494	15~33	영국	492	21~31	프랑스	495	24~30
스위스	492	22~32	체코	492	21~31	스웨덴	493	24~32
라트비아	488	28~34	포르투갈	492	21~31	체코	493	25~31
체코	487	27~35	이탈리아	490	23~33	스페인	493	25~31
크로아티아	487	27~35	아이슬란드	488	27~33	라트비아	490	28~32
베트남	487	27~37	스페인	486	29~34	러시아	487	30~34
오스트리아	485	29~37	룩셈부르크	486	31~34	룩셈부르크	483	32~34
이탈리아	485	29~37	라트비아	482	32~36	이탈리아	481	32~36

〈부표〉의 계속

	읽기 소양		참여국	수학		참여국	과학	
	평균점수	순위		평균점수	순위		평균점수	순위
아이슬란드	482	33~38	몰타	479	34~38	헝가리	477	34~39
룩셈부르크	481	33~38	리투아니아	478	34~38	리투아니아	475	34~39
이스라엘	479	32~39	헝가리	477	35~39	크로아티아	475	35~39
CABA(아르헨티나)	475	30~41	슬로바키아	475	35~39	CABA(아르헨티나)	475	32~41
리투아니아	472	38~41	이스라엘	470	37~41	아이슬란드	473	36~39
헝가리	470	38~41	미국	470	38~41	이스라엘	467	39~42
그리스	467	38~42	크로아티아	464	40~42	몰타	465	40~42
칠레	459	41~43	CABA(아르헨티나)	456	40~44	슬로바키아	461	41~43
슬로바키아	453	42~43	그리스	454	42~43	그리스	455	42~44
몰타	447	44~45	루마니아	444	43~45	칠레	447	44~45
키프로스	443	44~46	불가리아	441	44~46	불가리아	446	43~46
우루과이	437	46~49	키프로스	437	45~46	아랍에미리트	437	46~49
루마니아	434	46~52	아랍에미리트	427	47~48	우루과이	435	46~49
아랍에미리트	434	46~50	칠레	423	47~51	루마니아	435	46~50
불가리아	432	46~55	터키	420	47~54	키프로스	433	47~50
터키	428	47~55	몰도바	420	48~54	몰도바	428	49~53
코스타리카	427	49~55	우루과이	418	49~55	알바니아	427	49~54
트리니다드토바고	427	49~54	몬테네그로	418	49~54	터키	425	49~55
몬테네그로	427	49~54	트리니다드토바고	417	50~55	트리니다드토바고	425	51~54
콜롬비아	425	50~55	태국	415	49~55	태국	421	51~57
멕시코	423	51~55	알바니아	413	51~56	코스타리카	420	53~57
몰도바	416	55~57	멕시코	408	55~57	카타르	418	55~58
태국	409	56~60	조지아	404	56~59	콜롬비아	416	55~60
요르단	408	57~61	카타르	402	57~59	멕시코	416	55~59
브라질	407	57~61	코스타리카	400	57~60	몬테네그로	411	59~61
알바니아	405	57~63	레바논	396	58~61	조지아	411	58~61
카타르	402	60~63	콜롬비아	390	60~63	요르단	409	59~62
조지아	401	59~64	페루	387	61~64	인도네시아	403	61~63
페루	398	61~64	인도네시아	386	61~64	브라질	401	62~64
인도네시아	397	61~64	요르단	380	63~65	페루	397	63~64
튀니지	361	65~66	브라질	377	64~65	레바논	386	65~67
도미니카공화국	358	65~67	마케도니아	371	66~67	튀니지	386	65~67
마케도니아	352	67~69	튀니지	367	66~68	마케도니아	384	65~67
알제리	350	67~70	코소보	362	67~69	코소보	378	68~69
코소보	347	68~70	알제리	360	68~69	알제리	376	68~69
레바논	347	67~70	도미니카공화국	328	70	도미니카공화국	332	70

출처: OECD 대표부(2016a), 「OECD 국제학업성취도평가(PISA) 2015 결과」 참고 저자 정리

| 정책토론포럼 |

- 2017년 제6차 KIPF 재정성과관리 국제포럼
- 2017년 재정패널 학술대회





2017년 제6차 KIPF 재정성과관리 국제포럼

개요

- 주제 Improving Service Delivery through Data-Driven Management Reforms
- 일시 2017년 9월 4~5일
- 장소 신라호텔, 영빈관 에메랄드홀
- 주최 한국조세재정연구원
- 후원 기획재정부

* 본 원고는 2017년 9월 4~5일 신라호텔, 영빈관 에메랄드홀에서 한국조세재정연구원이 개최한 「Improving Service Delivery through Data-Driven Management Reforms」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. <편집자 주>



Session 1. Trends of Data-Driven Management Reforms

Presentation 1

Data-Driven Initiatives— Service Delivery and Performance Budgeting



Teresa Curristine/IMF

- 데이터 기반 관리의 개념 요소로는 전자정부, 디지털화, 빅데이터가 있음
 - 전자정부는 ICT 기술을 활용하여 더 나은 행정 제공, 인터넷을 활용한 정보 제공, 행정서비스 등을 제공
 - 디지털화는 민간부문에서 더 적극적으로 활성화된 기술로 IT, 데이터 등의 디지털 기술을 정부의 프로세스, 운영, 의사결정 과정에 활용하거나 국민과 기업과의 상호작용 방식을 바꾸는 것을 의미
 - 빅데이터는 재무정보, 조세거래 등의 정형화된 데이터 또는 소셜 미디어, 웹사이트 사용량 등의 비정형 데이터 등 대용량 데이터를 활용하여 패턴, 트렌드, 인간의 행동과 관련한 인과관계 등을 분석하는 것
 - UN에서는 통계적으로 빅데이터를 ① 소셜 미디어 데이터 ② 기업 및 상업정보(기업재무정보, 은행/주식거래 정보 등) ③ 기계가 자동적으로 생성하는 정보(날씨, 교통정보,

위성데이터, 통신데이터 등)로 분류하고 있음

- 데이터 기반 관리가 공공서비스 성과 향상 및 서비스 전달과정에 미치는 영향
 - 데이터 획득비용, 거래시간, 서비스 제공 비용 등의 절감을 통하여 효율성을 제고하고, 부정수급 감소 및 수급 서비스의 전달비용을 감소 시킴
 - 재정정보 및 경제정보 등을 실시간으로 제공할 수 있어 적절한 시기에 의사결정 과정에 활용 가능하게 되어 서비스 전달 속도 및 적시성이 향상됨
 - 온라인을 통하여 실시간으로 예산 및 정부 재정활동에 대한 정보 접근이 가능하게 되어 투명성이 제고됨
 - 시민과 직접적인 상호작용이 가능해짐에 따라 시민의 수요 및 의견에 대한 정보수집기능 및 대응성이 향상됨
 - IT 시스템을 통하여 실시간으로 성과모니터링을 할 수 있게 되고 서비스의 양적·질적인 측면에 대한 다각적인 정보수집 및 피드백이 가능해짐
- 공공서비스 전달과 성과예산제도에서의 장점과 단점
 - 장점
 - 서비스 전달 개선을 위해 많은 데이터와 신기술이 사용될 수 있음
 - 비용절감과 투명성을 개선시킬 수 있는 잠재성이 있음
 - 시민의 요구와 서비스에 대한 많은 데이터와 분석이 가능
 - 시의적절한 정보제공으로 사업을 개선시킬



수 있으며, 사업이 좌초되는 것을 예방할 수 있음

- 또한 여러 팀의 협력이 필요하기 때문에 부처간 협력을 촉진할 수 있게 함
- 시민들의 요구에 맞춘 정보를 제공할 수 있음

• 단점

- 부정확한 데이터로 인해 의사결정이 실패할 수 있음
- 인센티브 구조나 정치적 상황을 바꾸지는 못함. 특히 이미 잘못 실행되고 있는 제도를 고칠 수는 없음(예: 실행되고 있는 프로그램의 적격 수혜자에 대한 기준이 올바르게 맞지 않다면 이를 전자시스템화하는 것은 의미가 없음)
- 데이터 사용은 문제 해결을 돕는 역할이지 해결책은 아니며, 이를 활용하기 위한 비용이 높아질 수 있음

■ 도전과제 및 결론

• 역량과 훈련

- 정부부처마다 데이터를 활용할 수 있는 역량이 다르므로, 재정관리정보시스템(FMIS)의 활용, 데이터 수집과 분석을 위한 훈련이 필요함
- 빅데이터 사용을 위해서는 새로운 기술을 만들고 이를 다룰 수 있는 핵심적인 데이터 전문가와 훈련된 팀이 필요함
- 재정관리정보시스템(FMIS)과 생체시스템을 유지하기 위해서는 비용이 많이 들 수 있음. 또한 기존 시스템과 연계될 수 있는지와 데이터의 질적인 문제가 도전적 과제가 될 수 있음

• 리더십

- 새로운 기술을 적용하고 정보를 사용하기 위한 압력이 필요하며, 문제를 해결하기 위해 문제를 찾아낼 수 있는 지침이 필요

• 윤리적 및 개인정보보호

- 개인정보를 보호하고 사용하기 위한 법적 체계와 지침이 필요하며, 사이버보안 이슈들에 대해 대응해야 함

- 누구나 휴대전화나 인터넷 등에 접근하기 쉬울 것이라 생각하지만 그렇지 않음. 소득 수준과 연령에 따라 접근방법이 달라져야 한다는 것을 고려해야 함(소득 수준이 높더라도 많은 노인인구들은 접근이 쉽지 않을 수 있기 때문에 좀 더 포괄적인 접근방법을 고려해야 함)

• 결론적으로 잠재적인 요구들을 충족시키기 위해 필요한 사항은 아래와 같음

- 정치적이며 기술적인 리더십이 필요하며, 수요와 요구사항을 명확하게 기술해야 함. 명확한 역할과 책임을 지정해야 함. 절차와 과정을 검토하고 변화를 도입하는 것이 중요함. 개인정보보호와 보안강화를 위한 법적 체계를 갖추어야 함. 또한 정부는 많은 데이터를 공개해서 혁신을 주도해야 하므로 역량 교육과 개발이 중요함



Presentation 2

Improving Service Delivery through Data-Driven Management Reforms



박노옥/
한국조세재정연구원

■ 데이터 기반 관리를 통한 서비스 전달 개선의 필요성

- 공공영역의 확대에 의해 활용할 수 있는 데이터는 증가하고 있음
- 한국의 경우 새로 집권한 정부도 적극적인 정부의 역할을 강조하고 있기 때문에 정부의 역할이 확대될 것으로 예상됨
- 반면, 정부의 지출이 늘어남에도 정부 생산성은 늘어나지 않고 정부서비스에 대해 국민들이 만족하지 못하고 있음(정부신뢰도 하락)

■ 정부 효율성(생산성) 문제

- 복지국가란 국가의 핵심 기능인 안보, 공공질서 유지 기능에 사회보호기능이 더해지며, 이제는 사회서비스 기능까지 포함하게 됨. 그러나 이 세 가지 기능이 함께 유지될 경우 효율성의 관점에서는 더 난해해짐
- 정부 생산성 저하가 꼭 나쁜 것은 아니지만, 사회서비스 자체도 효율성이 필요함
- 북유럽국가들의 경우 재정적으로 유지 불가능함이 드러남. 재정 지속가능성을 확보하기 위

한 대안을 찾고 있음

- 정보기술이 발달하고 있으며, 잠재적인 최신 기술 활용을 통해 개선의 여지는 있음

■ 정보기술 발전 현황

- 교육과 보건 부문의 경우 빅데이터와 센서데이터를 활용한 사물인터넷으로 큰 발전을 이룸
- 공공 정부운용에도 정부관리 자체에 데이터를 활용하는 이니셔티브가 존재함
- 장기적인 전자정부의 영향력에는 ① 정책통합이 빠르게 가능하며 투명함. ② 더 많은 사람들이 전자참여를 통해 개입 가능. ③ 디바이스 간의 연결을 통해 온라인 서비스 제공 가능 등이 있음

■ 데이터 기반 관리의 목적

- 전자정부는 열린 정부로 온라인 거래정보 활용 등을 통해 국민에게 공공정보를 제공하는 목적이 있음
- 그러나 데이터를 기반으로 한 관리에 있어서는 한발 더 나아가 의사결정을 개선하는 것이 목표임
- 한국 전자정부의 시작은 양호한 것으로 보이나 의사결정에 정보를 어떻게 활용하여 의사결정을 개선할 수 있는지는 의문임

■ 기술 현황 및 도전과제

- 정보기술 플랫폼은 대형 컴퓨터, PC, 단말기에서 모바일, 브로드밴드, 빅데이터 분석, 소셜 비즈니스, 클라우드, 모바일 기기 등으로 다양해짐
 - 한국 정부는 보안 문제로 인해 모바일이나 정보기술을 잘 활용하고 있지 못하며 상층



되는 수요를 충족시킬 수 있을지 고민이 깊음

- 빅데이터는 다양한 데이터 활용에 대한 기술로 비정형데이터를 어떻게 활용하는지가 핵심임. 전통적인 이미지나 텍스트 위주에서 오디오, 비디오, 센서데이터까지 포함됨
- 기술적 도전과제로는 빅데이터 자체가 다양성 및 질적 차이가 크다는 점과, 일선부처에서 데이터 활용에 대해 동의는 하지만, 데이터 공개를 꺼리고 있다는 점임

■ 정부 운영에서의 데이터 기반 관리의 가능성

- 프로그램 설계 개선: 실제 서비스를 필요로 하는 국민과 지역이 누구, 어디인지 알 수 있음
- 프로그램 관리 개선: 모니터링 과정의 획기적 개선이 가능해짐
- 성과관리: 측정 가능 대상 확대, 측정 정확도 향상, 실험적, 준실험적 평가에 대한 기회 증가의 가능성이 있음
 - RCT를 사용하는 경우는, 빅데이터와 기존 행정데이터를 활용하여 RCT 비용을 절감할 수 있음
 - 새로운 관점의 성과관리 가능(예: 미국 국방산업 시뮬레이션 기술 활용)
- 열린 정부 정보를 통해 민간의 사업기회 확대 가능

■ 성과 측정에 있어서의 도전과제

- 투입 부분의 비용 측정이 어려움
- 활동과 산출 측정이 어려움
 - 실제 활동은 물리적으로 분산된 여러 지역에서 이루어짐
 - 모니터링을 개선할 수 있는 방안으로 위성 모니터링이 있음

- 과제의 성격상 불확실성이 있을 경우, 이와 관련된 활동과 산출이 있는지 명확하게 파악하기 어려움

- 결과 측정의 어려움: 정부의 목표가 모호하거나, 외부요인으로 인해 원인파악이 어렵거나, 결과 실현에 몇 년이 소요될 수 있음
- 데이터 자체가 부족할 수 있음

■ 데이터 기반 관리의 도전과제

- 어느 데이터를 활용할 것인지, 기관 외부의 어느 단계에 주목할 것인지가 중요함
- 분석 역량 개발 및 배양 필요
- 실제 의사결정에 어떻게 정보를 활용할지 여부
- 데이터 활용에 대한 반감 및 인식차이
 - 특정 프로그램이나 인사가 스스로가 잘하고 있다고 인식할 경우, 대규모 IT 투자를 통한 데이터 활용에 회의적일 수 있음
- 정부기관간의 관점 차이
 - 중앙정부, 지방정부, 일선부처, 지자체 간에 공동 이해관계가 없다면 유용한 데이터를 확보하기 어려움
- 리더들과 중간 관리자, 실무급 관료들 사이에 이해관계 및 관점 차이
- 기술, 인센티브 문제, 역량의 문제, 기관 확립 문제, 리더십의 문제 등



■ Session 1. Impact of Data-Driven Management Reforms

Presentation 1

Improving U.S. Government Performance

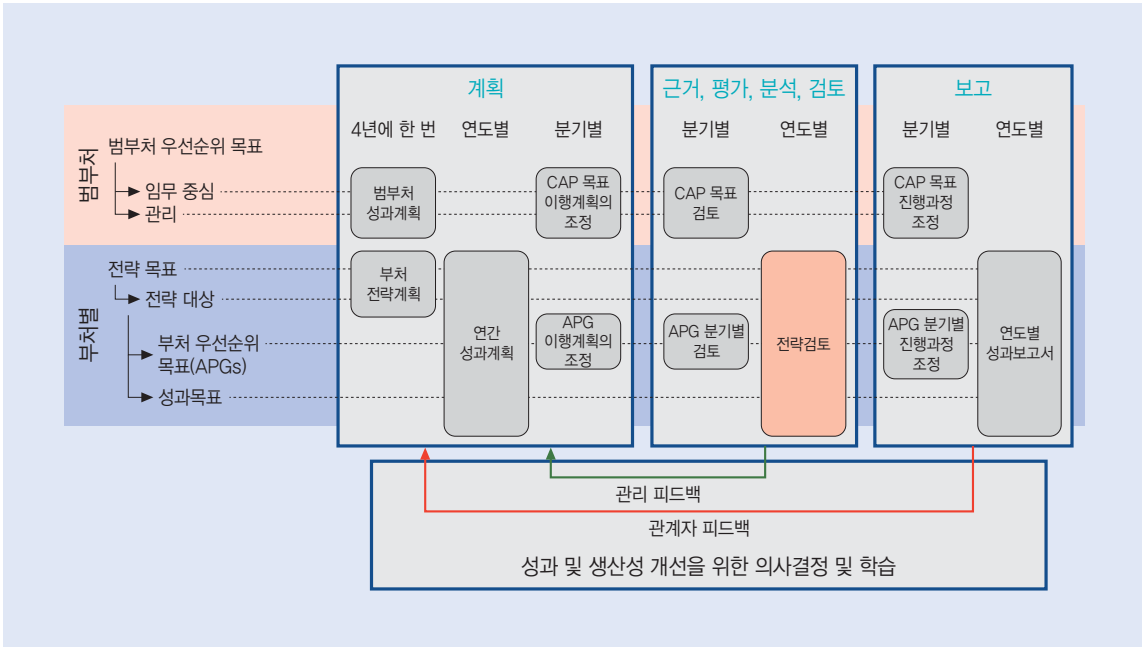


Adam Lipton/OMB, US

- 현재 미국은 신정부 출범 이후 많은 제도적 변화가 이뤄지고 있지만, 그에 따른 결과를 평가하기엔 시기적으로 이릅니다. 따라서 본 발표는 이전 정부인 오바마 정부를 사례로 하여 데이터 기반의 성과관리제도 개혁과 그에 따른 결과를 중점적으로 다루고자 함
 - 오바마 정부는 임기 초기 제도개혁에 앞서 정책의 확실성을 확보하고자 법의 제·개정을 시행하였는데, 10년에는 93년 제정된 GPRA를 개정하는 수정법안을 발의하였음
 - GPRA 현대화 수정법안(2010)의 주요 내용
 - ① 지도자 역할 및 책임 명료화: OMB, COO, 성과 개선 담당자, 목표 관리자, 정부기관의 대표의 역할을 법적으로 명료화함
 - ② 전략계획의 주기 조정: 전략 계획주기를 선거 주기와 맞도록 기존 3년에서 1년으로 조정함
 - ③ 성과개선협의회 설립: 성과개선협의회
- 는 법률에 의해 정의된 공식단체로 의장인 OMB와 총 24개의 연방기관의 대표가 모여 모범사례 공유 등의 상호협력 회의를 하는 것을 목적으로 함
- ④ 분기별 진행사항 검토 요구: 목표 지도자(goal leaders) 및 기타 관련자 포함한 최고 경영진들이 성과가 미진한 목표 및 전략을 파악 후 전략 조정·재원 조정 등의 조치를 취하도록 함
- 오바마 정부는 정책 목표를 범부처 우선순위 목표(Cross-Agency Priority Goals, 이하 CAP goals)와 부처 우선순위 목표(Agency Priority Goals, 이하 APGs)로 나누어 각각의 성과를 관리하도록 하였음. 각 목표에 대해서는 분기별로 이행에 관한 검토·조정이 이뤄지도록 하였으며, 연도별로는 성과계획, 전략검토, 성과보고가 이뤄지도록 함. 또한 4년 주기로 범부처 성과계획과 전략계획이 수립되도록 함([그림 1] 참고)



[그림 1] 오바마정부의 성과관리제도



• CAP goals의 주요 내용

- (목적) 부처 내의 예산·입법·정책 등과 관련된 의사결정을 과정은 원활히 이뤄지지만, 다부처 간의 정책 시행에 관한 의사결정을 조정하기 위한 메커니즘의 부재는 오랜 난제임. CAP 목표는 이러한 범부처적인 협력을 체계화함으로써 이러한 문제를 해결하기 위해 고안되었음
- (지원제도) 오바마 정부에서는 총 16개의 CAP 목표가 있었으며, 이를 효과적으로 달성하기 위한 지원 제도로써 Dashboards의 활용, 백악관의 리더십 개발 연구원(WH Leadership Development Fellows) 제도의 시행, GAP 목표 기금 조성 등이 있음

• APGs의 주요 내용

- (목적) 일반적으로 정부기관의 고위 지도자들은 결과물에 집중하기보다 정책, 매체, 예산, 법률에 관심을 갖는 경향이 있음. 그러나 고위 공직자는 제도의 시행 개선과 그에 따른 성과물 개선을 이끌어내야 하며, 궁극적으로는 행정적 목표를 성취해야 함. APGs는 정부기관 대표자의 고유 역할을 충실히 이행하도록 하기 위한 제도적 장치임
- (개요) 3~8명의 차관급 지도자를 구성한 후 목표지도자(Goal Leader)를 선정함. 실행단계에 있어서는 문제·전략·수단·단계·요소 및 프로그램·성과관리 검토과정 등을 확인함. 이후 분기별로 목표 및 단계를 검토 및 재조정하도록 하며, 데이터 기반의 성과 검토를 실시하도록 함. 마지막으



- 로 우선순위 목표(priority goals)의 진행사항에 대해 공식 웹사이트에 공시하도록 함
- 전략적 검토(Strategic Review)의 주요 내용
 - (목적) 과거에는 정책 프로그램의 결과 및 원인에 대한 충분한 분석이 없었음. 이에 OMB 및 각 부처의 담당자들이 결과물에 대한 종합적인 평가를 수행할 수 있도록 전략목표 단위의 연도별 전략적 검토를 시행하도록 함
 - (개요) 전략적 검토 내용을 기반으로 예산에 대한 의사결정, 개혁제안서 검토 등이 이뤄짐. 전략적 검토는 각종 지표, 평가보고서, 연구자료, 위험관리와 관련된 광대한 데이터를 포함하는 내용을 담고 있어, 데이터 기반의 의사결정을 가능하게 함. 전략적 검토를 통해 결과에 대한 원인 분석을 실시하고, 이러한 학습을 통해 성과의 개선 및 생산성 향상이 이뤄지도록 장려함

Presentation 2

Impact of Data Driven Performance Management: a UK Perspective



Simon Madden/
Cabinet Office, United Kingdom

- 영국의 성과관리는 지난 20년간 새 정부의 정치적 철학에 따라 변천해 왔으며, '12년에는 이행팀(Implementation Unit)을 신설함
 - 이행팀의 주요 역할은 총리 우선순위 과제의 전달과 추적, 성과보고 및 심층검토(Deep Dive reviews), 월별 총리 보고이며, 최근에는 단일부처계획(SDPs; Single Departmental Plans)의 조정 역할도 담당하고 있음
 - 심층검토는 성과부진 과제를 선정하여 6~8주 기간 동안의 양적·질적 분석과 일선 현장에서의 담당자 면담을 통해 얻은 정보를 바탕으로 가설을 실험하고 검토결과를 권고하는 방식으로 수행됨
- 영국이 지난 성과관리 운영에서 얻은 교훈은 다음의 6가지 원칙과 고객 니즈 관리가 성과관리의 핵심이라는 것임
 - 6가지 원칙은 ① 목표 및 우선순위 과제 명확화, ② 부처 간 협업 강화, ③ 성과의 추적, ④ 재정 및 운영상 위험요인 식별, ⑤ 책무성 증대, ⑥ 지출관리 및 합리적 선택을 위한 성과



정보의 제공임

- 우선순위 과제의 고객 그룹은 총리실, 재무부, 일선부처, 의회, 국민 등이며 각 주체별로 니즈가 상이하기 때문에 협력적 접근이 필요함

■ 영국은 최근 국민투표 이후 새로운 2017 프로그램 수립, 재정지출 압박, 브렉시트(Brexit), 기존 프로그램의 전달 문제, 재정효율성 문제 등에 직면하였고, 새로운 성과관리 프레임워크인 단일부처계획(SDPs)을 구축함

■ SDPs는 성과 데이터에 기반하며, 효과적인 사업 계획 및 보고에 필요한 모든 사항을 포함함

- SDPs는 정책적 목표와 우선 순위 과제, 부처의 일상적 프로그램 운영 성과를 하나의 단일 계획으로 묶고, 4개년 재정계획과 연계하여 재정과 성과를 통합하였음
- SDPs는 보다 명확하고 상세하게 중요한 사업 전달체계(경로)를 제공하는 것이 목적이며, 전략목표 및 하위목표마다 상세한 이행계획 및 관련된 측정지표(metrics)가 포함됨
- 부처가 주도적으로 책임을 갖고 운영할 수 있도록 SDPs 작성에 대한 서식을 부처에 하달하지는 않지만, 반드시 포함되어야 하는 필수요소를 명확하게 제시하여 공통의 구조를 갖추도록 하고 있음

– SDPs는 하위단계로 내려갈수록 계획이 상세해지며, 각 분야별로 주무부처 장관 및 주요 공직자 이름을 기재하고, 재정·인력 정보와 측정지표, 분기별 마일스톤과 일정표, 위험요인, 예상되는 효율성 절감, 협업부처 등이 제시됨

– SDPs 수립 시 효과적이고 측정 가능한 측정지표(metrics) 설정이 필수적이며, 각 업무분야별로 마일스톤을 설정해야 함. 명확한 마일스톤 설정을 위해서 일정표를 계절(분기)보다는 가능한 월별로 정하는 것이 바람직함

– 정치적 공약도 SDPs에 포함되는데 공약자체가 광범위하면 전략목표가 될 수 있고 때로는 프로그램과 연계할 수 있음

– 조달, IT, 인사 등의 기능별 설명서도 목표달성에 기여하고 부처의 혁신 업무에 전달 가능하도록 SDPs에 포함됨

• 부처간 협력체계를 갖추기 위하여 이행팀은 각 부처의 공통목표를 파악하여 부처별 계획에 교차 반영되도록 하고, 동일한 측정지표(metrics)를 가지고 공통목표를 추구하도록 조정하는 역할을 수행함

• 공동목표가 합의가 되면 기관의 총체적 목표달성을 위해 해당 부처 장관과 공직자들로 구성된 이행 태스크포스가 가동되고 책임을 갖고 이행함

주요 정보 (Overarching information)	전략목표(Objective) 3-4개	주제(Theme) 4-7개	SMART 업무 분야 5-10개
비전, 4개년 재정계획, 기능별 설명(조달, IT 등) 부처 주요 우선순위	총리 우선순위 과제 바탕, 핵심지표(결과중심) 재정·인력 포괄 정보	핵심지표(결과, 산출) 재정·인력 포괄 정보 서비스 전달 위험요인	지표 및 목표치 마일스톤, 타임테이블 필요한 재정·인력 정보 서비스 전달 위험요인



- 한편, 영국은 투명한 정부를 위해 부처별 SDPs는 내부적으로 관리하고 이를 종합해서 만든 범정부적인 SDPs 요약본을 정부의 웹사이트에 공개하는 방안을 고려하고 있음
 - 요약본은 부처의 개별적 정보가 아니라 우선 순위 분야, 책임자, 재정정보, 측정지표(metrics), 기관 총체적 내용 및 목표를 포함한 종합적 형태임
- 월별로 총리 우선순위 과제 이행상황에 대해 보고하며, 분기별로는 운영 성과에 대해 보다 종합적으로 보고함
 - 이행팀과 재무부는 장관 및 총리보고 안전에서 심각한 이슈가 있는 경우 먼저 각 부처 장관들과 함께 검토한 후에 총리에게 보고함
- 향후 도전 과제
 - 과제의 성공적 이행을 통한 신뢰 회복, 프로그램의 투명성 강화, 공공서비스 선택권 강화, 전달체계의 분권화, 공공서비스의 온라인·디지털 제공, 공공지출의 가치와 비용효과성 제고가 필요함

Presentation 3

Korea's Performance Budgeting: More Reforms Ahead



이명선/기획재정부

- 한국의 재정환경은 수입은 감소하고 지출은 증가하는 어려운 상황에 놓여 있음
 - GDP 성장률과 조세수입의 감소, 출산율 저하 등 성장 여력이 감소함
 - GDP 성장률은 1980년대 9.8%를 기록한 이후 지속적으로 감소하여 2015년 현재 2.6%까지 낮아진 상황임
 - 조세수입의 경우도 1970년대 31.7%를 기록하였으나, 2015년은 1.7%에 불과함
 - 출산율도 지속적으로 감소하여 현재는 1.24명으로 세계 최저 수준을 기록하고 있음
 - 반면, 고령화 등으로 인한 사회복지 비용의 증가는 향후 지속될 전망이다
 - 2015년 현재 65세 이상 인구 비율은 13.1%로 고령사회 진입을 눈앞에 두고 있음
 - 고령화로 인한 사회복지 지출은 30조원을 넘어서고 있으며, 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예상됨
 - 수입 감소와 지출 증가로 인해 국가채무가 증가하는 등 재정수지가 악화되고 있는 상황임
 - 국가부채(D1)의 규모는 600조원에 이르고

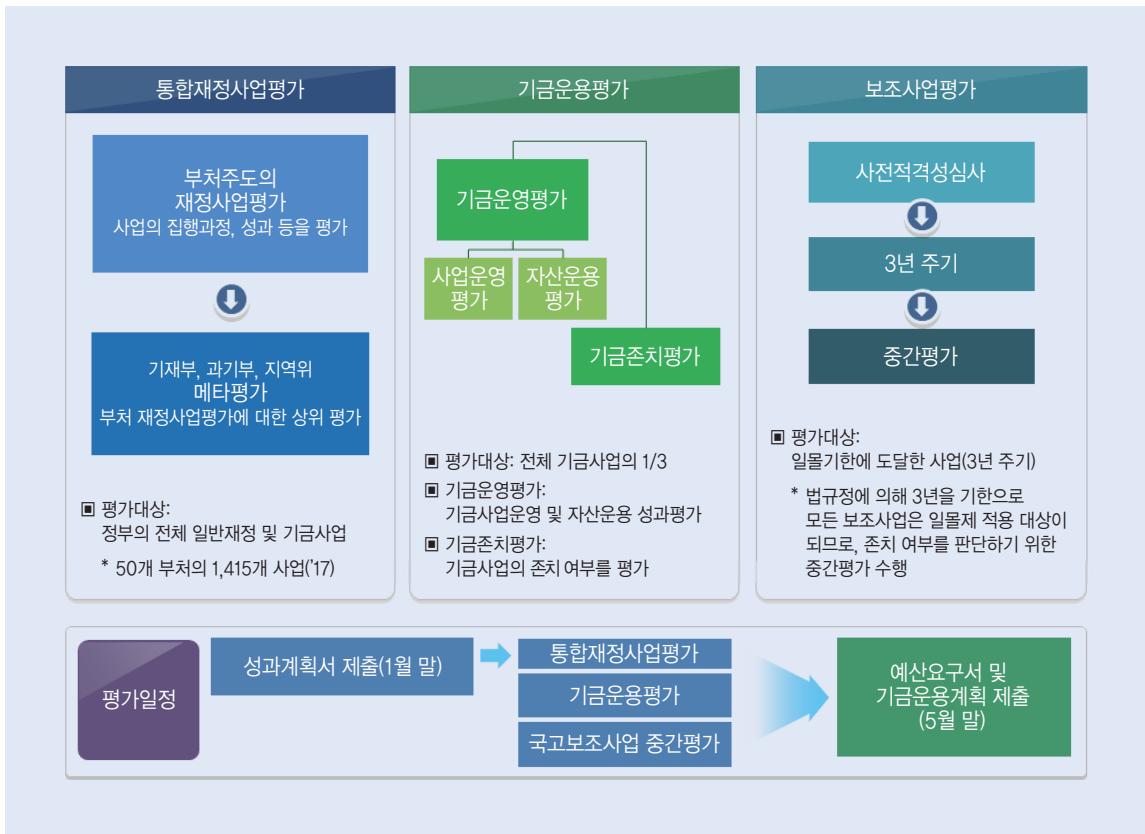


있으며, 이는 GDP의 38% 수준임

- 국제적 기준인 일반정부부채(D2)로 계산할 경우에는 GDP의 44%에 육박함

- 한국의 성과관리는 통합재정사업평가와 기금운용평가, 보조사업평가의 세 가지 큰 틀에서 이루어지고 있음
 - 통합재정사업평가는 부처의 재정사업평가와 이에 대한 메타평가로 이루어짐
 - 부처가 재정사업에 대한 평가를 실시하고, 기획재정부와 과학기술정보통신부, 지역발전위원회에서 재정사업평가 과정에 대한 상위평가를 실시

- 기금운용평가는 기금의 존치 여부를 평가하는 기금존치평가, 자산운용성과를 평가하는 자산운용평가와 기금사업의 성과관리에 대해 각 부처가 자체 평가한 후 기재부가 확인·점검하는 사업운영평가로 구성
- 국고보조사업은 보조금 지급 여부를 판단하기 위한 사전적격성 심사와 보조사업의 존치 여부를 판단하기 위한 3년 주기의 중간평가로 구성
- 평가는 1월 말 성과계획서 제출을 시작으로 각 평가가 이루어지고 이를 바탕으로 예산요구서와 기금운용계획을 제출하는 일정으로 진행됨





- 통합재정사업평가는 부처의 자율성과 평가의 통합, 성과와 예산의 연계 및 지출구조조정을 핵심으로 함
 - 각 분야를 담당하는 기관에 의해 개별적으로 수행되던 재정사업평가를 통합하여 부처의 재정사업평가와 평가기관의 메타평가로 이원화
 - 부처가 자율적으로 재정사업에 대한 평가를 실시하고, 기획재정부와 과학기술정보통신부, 지역발전위원회가 평가과정 전반에 대한 메타평가 실시
 - 통합재정사업 평가결과는 예산과 지출구조조정과 연계
 - 부처가 자율적으로 미흡사업에 대한 1% 수준의 예산삭감 계획을 제출하거나 지출구조조정 계획을 제출하도록 유도
 - 메타평가 결과를 통해 부처에 인센티브 혹은 페널티를 부여
 - 메타평가 결과, 우수부처의 경우 예산삭감 규모를 0.2%를 낮춰주는 반면, 미흡부처는 예산삭감 규모를 0.2% 확대하는 페널티 부여
- 보조사업평가는 신규사업에 대한 사전적격성심사와 기존사업에 대한 평가로 구성됨
 - 2016년부터 신규사업에 대한 심사를 통해 보조금 지급 여부를 결정
 - 2016년의 경우 심사결과, 58개의 사업 가운데 22개 부적격 사업 발굴
 - 일몰제 원칙을 적용하여 3년 주기로 사업의 존치 여부를 검토
 - 평가결과에 따라 '존치/(보조금)삭감/폐지'를 결정
 - 2016년의 경우 31개 사업의 폐지가 결정되어 6억 3,600만달러 규모의 예산을 절감
- 부처에 보다 많은 자율성을 부여하는 성과관리 제도로 개편 예정
 - 현재의 성과관리제도는 획일성과 평가제도의 중복으로 인한 한계가 나타나고 있음
 - 재정당국에 의해 획일적으로 평가가 진행되어 평가실익이 없는 사업에 대한 평가가 실시되고, 각 사업의 특성을 고려하지 않은 일괄적인 지출구조조정이 이루어지는 경우가 발생
 - 동일 사업에 대해 통합재정사업평가와 보조사업평가가 중복으로 이루어지는 경우가 있으며, 서로 상충된 평가결과가 나타나기도 함
 - 개편되는 성과관리제도는 부처의 평가역량 강화를 통해 자율성을 증진시키고, 재정당국은 국정과제에 집중하는 방향으로 진행될 예정임
 - 일선부처의 평가역량 및 자율성 증진을 위한 성과관리제도 개편 방안이 올해 안으로 발표될 것임
- 국고보조금 사업의 문제를 해결하기 위한 시스템 구축 등의 개선노력도 수반될 예정
 - 보조금 부정 수급을 방지하기 위해 'e-나라도움'이라는 온라인 보조금관리시스템이 2017년 7월부터 가동됨
 - 적격자 선정방식 개선, 과오지급금 방지, 문서 확인을 통한 위조 방지, 보조금 예산 집행상태 및 지출기록내역 공개 등의 기능 수행
 - 보조금관리시스템은 다음과 같은 효과를 발휘할 것으로 기대
 - 보조금 부정수급과 유사·중복사업에 대한 이중지급 방지를 통해 예산절감 기여
 - 보조금 신청, 이행, 지급, 결제가 온라인 방



식으로 이루어짐에 따라 관리·감독 등 시스템의 효율적 관리 가능

- 보조금관리시스템에 축적된 데이터를 활용하여 고용, 산업 등 각 분야에 대한 효과 분석 가능
- 수요자 중심의 정보 제공을 통해 정부에 대한 신뢰 제고

■ Session 3. Challenges of Data-Driven Management Reforms

Presentation 1

Challenges of Data-Driven Management Reforms



Chris Mihm/GAO, US

- 21세기 거버넌스의 도전과제
 - 21세기 정부가 직면한 여러 사안들은 매우 복잡하고 총괄적이며 서로 연결되어 있어 난제(wicked issues)가 됨
 - 이를 해결하기 위한 정책도구는 간접적인 성격이 강해지고 제3자를 통해 이뤄지는 경우가 많음
 - 정부에 대한 국민들의 신뢰가 역사상 최저치를 기록하고 있으며 정부 투명성과 국민 참여에 대한 요구가 증가함
 - 긴축재정에 들어간 경우가 많으며 문제해결을 위한 새로운 접근방법과 능력이 필요하게 됨
 - 정부가 달성하고자 하는 결과는 여러 프로그램과 상호작용하며, 기관 간 협업을 통해 달성할 수 있으므로 적절한 프로그램 관리가 필요함
 - 21세기 정부들이 직면한 공통된 문제는 2030 어젠다(Sustainable Development Goals, 지속가능발전을 위해 국제사회가 달성해야 할



17개 목표)를 통해 나타남

■ 데이터 주도적 관리개혁의 도전과제

- 정부는 총체적인 방향성을 가지고 성과를 보다 광범위한 차원에서 정부가 달성하고자 하는 결과에 집중시켜야 하며, 하나의 과제나 하나의 기관 운영에 집중시켜서는 안 됨
- 정부는 기관적 · 운영적인 리스크뿐만 아니라 조직적인 리스크 관리(systemic risk management)를 통해 전달체계 중 가장 취약한 부분을 파악하고 관리해야 함
- 정부와 민간부문, 시민은 협업적 메커니즘과 네트워크 관리체계를 구축해야 함
- 네트워크적 · 수평적 · 공동적 · 대각선적(network/horizontal/shared/diagonal) 책임성을 가져야 함
- 정부 핵심부는 전략적 리더십과 복잡한 정부 구조에 대한 관리능력을 강화해야 하며, 과거와 달리 어떠한 능력이 필요하게 되었는지 살펴봐야 함
- 증거를 기반으로 한 의사결정이 필요함
- 국민 참여, 열린 정부 등 정부 투명성을 위한 전략을 세워야 함

■ 데이터 주도적 관리개혁을 위한 이니셔티브

- 디지털 책임성 및 투명성 법(The Digital Accountability and Transparency Act, DATA Act)
- 투명성과 관련한 미국의 핵심 법 중의 하나로 2014년 5월 법제화됨
- 연방기관들은 이 법에 따라 2017년 5월부터 지출내역이나 계약 관련 정보 등을 웹사이트에 게시함
 - [https://www.usaspending.gov/pages/](https://www.usaspending.gov/pages/openbeta.aspx)

[openbeta.aspx](https://www.usaspending.gov/pages/openbeta.aspx)

- 57개의 데이터 기준을 사용하여 공개
 - 기관 코드나 예산 승인 관련 기준 등 과거부터 사용해온 기준 외에 '성과 장소(어디서 성과가 일어났는지에 대한 기준)'와 같은 새로운 기준도 포함됨
- 2017년 5월부터 이 기준에 따라 정보를 계속해서 게시하고 있으며 최소한 분기별로는 정보를 업데이트하고 있음
- DATA법은 투명성을 제고할 수 있는 중요한 법이나 다음과 같은 도전과제에 직면해 있음
 - 데이터의 완전성과 정확성 문제, 기준 적용의 일관성 문제, 일부 데이터 기준의 불명확성, 정부 기관들이 데이터의 한계를 아주 투명하게 공개하지 않았다는 점, 웹사이트 이용 저조, 미래의 거버넌스 구조에 대한 불명확성 등

■ 성공조건부 지급/사회성과연계채권(Pay for Success/Social Impact Bonds)

- 영국의 시스템을 벤치마킹한 제도로, 2010년 최초 도입된 이래 제도에 일부 변화가 있었으나 기본 모델은 동일함
- 정부는 특정 목표 달성을 위한 계약을 체결하고, 그 결과가 달성이 되면 계약자가 이에 대한 투자 수익을 얻음
 - 성과를 달성하지 못할 경우 지원금을 받지 못하거나 페널티를 받게 됨
 - 결과에 도달하기 위한 과정보다는 결과 자체에 중점을 둠
 - 모델의 성공적인 작동을 위해서는 결과에 대한 평가가 잘 이루어져야 함



■ 증거 강도별 차등지원 모델(Tiered Evidence Grants)

- 신청 단계에서 제공되는 증거의 강도에 따라 지원금의 규모가 결정되는 모델
 - 새로운 프로그램을 실험하기 위해 일정 금액의 지원금을 제공한 후 평가 결과 성공 가능성이 높아진 경우 지원금이 증가됨
 - 또한 프로그램의 확장 및 더 높은 수준의 투자가 가능하다는 것이 입증되면 더 많은 금액을 지원받게 됨
 - 즉, 단계별로 지원자가 신청서에 더 강력한 증거를 제시할수록 더 많은 지원금을 얻게 되는 구조임

■ 성과 파트너십(Performance Partnerships)

- 정부 일선부처 간의 고립된 칸막이식 업무를 깨고자 도입된 제도
- 동일한 대상에게 동일한 결과 달성을 목표로 하는 여러 프로그램이 존재할 경우, 해당 프로그램들의 자금을 취합하여 사업 대상에 제공함
 - 예를 들어, 일자리를 찾지 못하고 있는 고졸 청년들이 나쁜 길로 빠지지 않게 하기 위해 이들을 지원대상자로 설정하고 여러 가지 지원 통로를 하나로 취합하여 지원금을 쉽게 신청할 수 있도록 하고 있으며 책임성 보고도 받고 있음

■ 개방적 혁신 전략(Open Innovation Strategies)

- 정부를 개방하여 외부의 시민들 또는 전문가들의 참여를 유도함
- 공개 대화나 경진 대회 등 다양한 방식을 활용하여 내부에서 해결하려면 많은 시간과 비용

이 소요될 일들에 대하여 외부에 도움을 요청함

■ USAfacts(www.usafacts.org)

- 민간 부문에서 주도한 버전의 국가핵심지표(Key National Indicators, KNIs)로, 마이크 로소프트(MS)의 스티브 발머(Steve Ballmer)가 제안함
 - 만약에 정부가 상장사였다면 투자자, 즉 국민에 대한 투명성과 책임성을 위해서 어떤 문서를 제출해야 할 것인가에 착안해서 만든 사이트로, '10-K' 양식의 문서로 업데이트됨
 - '10-K' 문서란 상장사가 투자자에 대한 투명성과 책임성을 위해서 매년 미국증권거래위원회에 제출해야 하는 문서로, 그것과 동일한 양식으로 정부의 정보를 공개하는 것임
 - 미국의 경우 국가핵심지표라는 것이 따로 없었으나, USAfacts를 통해서 이와 유사한 지표를 개발할 수 있었음

■ 결론

- 이와 같이 다양한 정부의 도전과제와 복합적인 환경 속에서 데이터를 어떻게 활용할 수 있을지 보다 심층적으로 고민해야 할 필요가 있음



Presentation 2

Examples of Data Driven Performance Management in the Netherlands



Ivan Maasen/
Ministry of Finance,
Netherlands

■ 네덜란드 정부 예산 및 정책결정 과정 특징

- 네덜란드는 분권화된(decentralized) 정부로서, 각 부처의 장관이 부처 예산과 정책에 대한 전적인 자율성과 책임을 가짐
 - 국무총리는 장관 협의회의 의장이며, 정책결정 권한은 가지지 않고 정책 조정자 역할만을 수행함
 - 재무장관은 재정 조율과 감독 역할을 수행함
 - 각 부처의 장관은 예산법(budget law)과 회계법(account law)에 따라 내부 견제 및 균형을 이루어나가야 함
 - 정책결정과 관련한 데이터 수집 역시 분권화되어 있음

■ 재무부의 데이터 중심 개혁(data driven reform)

- 재무부는 데이터를 중심으로 한 의사결정을 촉진하기 위해 여러 가지 개혁을 시작하고 있

으며, 디지털 예산이 그 기반이 되고 있음

- 디지털 예산은 ① 정책계획(Policy plans), ② 통계정보(Statistical information), ③ 예산 및 지출 데이터(Budget & Spending data), ④ 정책평가데이터(Policy evaluations and data)로 구성되어 있음
- 재무부는 국민들의 예산데이터에 대한 접근 및 피드백을 용이하게 하여 예산 관리가 잘 이루어지도록 예산 및 지출관련 웹사이트를 구축함¹⁾
- 재무부는 데이터 관련 인력활용을 위해 매년 25~35명의 인력(수습직원)을 채용하여 데이터 중심의 새로운 정책을 제안하는 과제를 수행하도록 교육하고 있음
 - 데이터 중심 정책과제 예시: 네덜란드의 국제통상개발부(MoITDC)
 - MoITDC의 목표는 ① 지속가능한 성장 촉진, ② 절대빈곤 감소, ③ 네덜란드 산업의 기회 창출임
 - MoITDC가 목표 달성을 위해 진출 국가를 적절하게 선정하였는지 확인하기 위해 다음과 같은 단계로 확인
 - ☞ step 1: UN의 지속가능한 발전목표(SDG) 순위에서 하위 20%의 국가를 선택
 - ☞ step 2: 해당 국가의 경제성장률(Economic growth rate)과 비즈니스 환경(Ease of doing business) 관련 데이터 추가, 해당 국가 내에서 네덜란드가 경쟁력을 가진 산업(Dutch Top Industries)의 기회창출 가능 여부 확인

1) www.rijksofinancien.nl



■ 사회부(the Ministry Social Affairs: MoSA)
데이터 중심 정책 수립 사례

- MoSA는 사회적 통합과 결속에 책임이 있으며, MoSA의 목표는 ① 사회적 긴장을 완화시키고, 사회적 결속을 촉진, ② 이민자들에게 네덜란드어와 사회에 대한 지식을 보급, ③ 이민자 통합을 촉진하고 네덜란드 사회에서 이민자들이 동등한 사회적 지위를 가질 수 있도록 하는 것임
- 사회적 통합을 위한 모니터링 웹사이트 구축²⁾
 - 해당 웹사이트에서는 사회적 통합과 관련된 국가, 지방정부 차원의 여러 성과지표들을 확인할 수 있고, 국가 전체 데이터와의 비교 또는 다른 도시 간의 데이터 비교가 가능함
 - 또한 다양한 핵심성과지표(KPI)를 확인할 수 있으며, 이를 예산 확충 여부에 대한 결정에 활용 가능함

■ 인프라환경부(the Ministry of Infrastructure and the Environment: MoIE) 사례

- 네덜란드는 해수면보다 낮은 위치에 있기 때문에 방조제 등과 같은 수상 안전(water safety)을 위한 기반시설에 관심이 많으며, MoIE는 이에 대해 책임이 있음
 - MoIE의 주요 목표는, ① 전체 해안선의 주요 수상 보호 기반 시설(water protection infrastructure)을 통한 안전 보장, ② 담수 공급, 강, 운하 및 호수에서의 수상 안전 보장임
- MoIE는 수상 안전 관련 시설에 대한 데이터

를 살펴볼 수 있도록 웹사이트를 구축하였음³⁾

- 해당 웹사이트는 리스크 파악이 용이하며, 보수가 필요한 부분 확인 및 투입 비용과 산출 등에 대한 데이터 관리 및 시설물의 정기적 관리가 가능하도록 함

■ 결론

- 네덜란드 정부는 분권적이며, 정책 입안 과정 및 데이터 수집 과정도 모두 분산화되어 있음. 데이터로 더 많은 일을 수행하기 위해서는 새로운 세대의 인력을 충원하고 데이터 중심 개혁에 대비하도록 훈련하는 것이 데이터와 시스템 자체보다 중요하다고 판단됨

²⁾ www.buurtintegratie.nl

³⁾ www.waterveiligheidsportaal.nl



Presentation 3

Date and Results- Update on Progress on the Results Agenda



Tolga Yalkin/
Treasury Board of Canada
Secretariat

- 성과의 중요성: 캐나다 정부는 공공 지출이 국민에게 중요한 결과를 달성했다는 것을 분명히 보여 주기로 약속함
 - 새로운 내각위원회는 정부의 성과 계획을 수립하고 전반적인 조정을 보장하며 최우선 순위(Top Priorities) 정책의 진행과정을 추적함
 - 추밀원(Privy Council Office)의 새로운 중앙 부서는 각 부처 및 부처의 장이 우선순위 정책에 집중하도록 함
 - ‘성과를 위한 재정위원회정책(The Treasury Board Policy on Results, 2016년 7월 1일 효력 발휘)’을 통하여 기본 체계를 제공함
- 성과를 위한 정책: 부처결과체계(Departmental Results Frameworks), 프로그램 목록(Program Inventories), 프로그램 목록 개요(Performance Information Profiles), 성과평가(Evaluation for Results)
 - 부처결과체계는 부처의 역할(핵심책임, Core Responsibilities), 부처성과(Departmental Results)를 통해 영향을 미치고자 하는 내용을 명시하고 진행과정을 어떻게 평가할지에

대한 내용을 담음

- 프로그램 목록은 부처 핵심책임 달성 방안을 담음
 - 프로그램 목록 개요는 프로그램 산출물, 지표 등과 같이 성과정보에 대한 관리에 집중하고 핵심정보 측정 방법 등을 담고 있음
 - 성과평가는 평가계획에 유연성과 투명성을 제공, 책임성에 대한 충분한 감독을 유지하면서 성과와 전달에 대한 평가에 집중
-
- 성과를 위한 데이터 전략(Data Strategy for Results)은 데이터(data), 인적(people), 환경(environment) 측면을 고려함
 - 데이터의 경우 TBS Chief Information Officer Branch(CIOB)에서 2016년 가을 공개 데이터 목록(Open Data Inventory)을 제시하고 사용가능한 데이터와 필요 데이터 방안을 제공함. 이러한 데이터 목록의 지속적 업데이트를 통해 데이터 개발을 위한 투자방안 도출
 - 인적 측면은 DG Data Leads 실무단 설립을 통해 데이터 전문가 고용 등과 관련한 전반적 과정을 개발함. 또한 캐나다의 공공정책학교(Canada School of Public Service), 재정위원회 사무국(TBS), 캐나다 통계청(Statistics Canada)에서 공동으로 성과, 정책 및 정보화에 관한 교육프로그램 과정을 개발함
 - 환경 부분에서는 CIOB와 함께 데이터 전문가들이 참여하고 싶은 수준의 데이터분석 및 시각화를 위한 방안을 마련하기 위해 일하고 있음
 - 2013년에 시작된 TBS InfoBase는 수년간의 캐나다 정부의 재정, 인적 자원 및 성과 정보에 대해 검색 가능한 온라인 도구임



- 상호적 데이터 시각화를 통해 사용자는 데이터를 보고 이해할 수 있을 뿐 아니라, 국회의원과 캐나다인에게 정부가 지출하는 방법과 달성하고자 하는 성과를 보다 잘 파악할 수 있음
- InfoBase에서 사용할 수 있는 데이터의 범위를 확대하기 위해 사용자 친화적으로 주요 디자인 및 콘텐츠 개선이 최근에 도입되었음
 - InfoBase는 새로운 성과정책(Policy on Results)에 따라 부서별 성과 정보를 제공하는 주요 수단임
 - 또한 InfoBase는 표준 목표에 따른 지출분류(expenditure break-out)를 포함한 자세한 프로그램 수준의 정보(detailed program-level information)를 게시함
- 데이터에 기반한 캐나다의 성과관리 체제
 - 캐나다 정부는 새 총리 집권 이후 성과 목표 달성에 대하여 부처 스스로 달성하고자 하는 목표를 결정하고 측정하도록 하고 있음
 - 목표를 달성하기 위하여 무엇을 했는지보다 어떻게 이를 진행했는지가 성공 요인을 판단하는 데 주안점이 될 수 있음
 - 장관, 부처 공무원, 현재 일하고 있는 직원 이렇게 3부분에 중점을 맞추고 성공 요인과 필수요건을 언급하고자 함
- 장관은 데이터 기반 관리에서 중요한 역할을 수행함
 - 데이터 기반 관리에 관한 개혁에 강력한 의지를 표명해야 함(특히, 열정을 가지고 위와 같은 개혁을 추진하는 경우에는 큰 도움이 됨)
 - 성과 관리 측면에서
 - 기존에 제시하였던 공약을 달성하는 데 데이터 주도 관리가 도움이 됨. 그러나 성과 관리 및 이에 따른 성과가 언제나 완벽하지 않다는 점을 인식하는 것이 필요함
 - 성과 관리가 실패하는 경우 이에 대한 비판을 수용하고 발전할 수 있는 방향을 설계하고 제시할 수 있는 역할이 필요
 - 다른 부처의 장관들과의 대화가 중요함
 - * 부처마다의 데이터 주도 관리 과정에 충분히 개입하고 관여하는 것이 중요함. 이는 성과 관리 과정 및 성과 달성에 중요한 역할을 하는 것으로 판단됨
- 일선 부처의 공무원들과 협력해야 하는 이유는 크게 2가지임
 - 같은 행정기관의 공무원으로서 성과 관리와 관련 업무를 강제로 시킬 수 있는 권한이 있지만, 이렇게 하는 경우 열정이라는 측면에서 일의 효율성이 감소하게 됨. 즉, 단순하고 의무적인 일을 진행하는 것은 미래에 효과적이고 긍정적인 변화를 일으킬 수 없음
 - 정보의 비대칭성 측면에서 중요함. 성과를 측정하기 위해 필요한 것은 일선 부처의 공무원들이 더 잘 알고 있음을 인정하고 좋은 관계 구축을 위하여 더 노력해야 할 필요성 존재함
 - 정보의 비대칭성 상황하에서 협업을 위한 방안으로 급진적 투명성이 중요함. 가존에는 정보를 일부 부처와 완전한 공유가 아니라 선별적으로 공유했음
 - 현재는 모든 정보를 최대한 공유하는 것으로 정책을 전환하였음. 주간, 월별로 부처 담당자와 통화하거나 부처 공무원들과 관련 전략도 함께 개발함



- 직원의 측면에서는 데이터 과학자 및 데이터의 중요성이 큼
 - Hard Skill(하드 스킬)로 설명되는 데이터 과학자의 기술과 Soft Skill(소프트 스킬)로 설명되는 유연성, 협업 가능성, 유연한 사고방식 등의 균형이 업무 수행에서 매우 중요한 부분임
 - Infobase의 개발을 주도하는 팀 구성원들에게는 데이터 과학 기술에 익숙한 사람들이 없었음. 즉, 데이터 과학 부문에 대한 트레이닝을 받고 일을 시작하게 된 케이스가 대부분이었는데 데이터 주도 관리를 위한 새로운 인원을 고용하지 않고 기존의 구성원들의 트레이닝을 통하여 Infobase를 개발함
- 결론
 - 캐나다 정부의 성공 비결은 총리 및 장관의 데이터 주도 관리에 대한 깊은 관심과 성공을 위한 열정, 일선 부처와의 대화 및 소통을 통한 협력, 더불어 직원들의 능력개발을 통한 업무 수행력 향상에 있다고 볼 수 있음

Session 4. Data-Driven Public Financial Management Reforms

Presentation 1

Draft Best Practices for Performance Budgeting



Ivor Beazley/OECD

- OECD 국가들은 지난 수년간 성과주의 예산제도를 도입하고 관련 경험을 축적하였으므로, 2016년 진행된 성과관리에 관한 OECD 서베이를 기반으로 효과적인 성과주의 예산제도를 운영하기 위한 현실적인 가이드라인을 제공하고자 함
- 성과주의 예산제도를 운영하고 있는 국가들은 OECD 국가의 사례분석을 통해 작성한 동 가이드라인을 기존의 성과주의 예산제도 접근법을 수정하거나 새롭게 도입할 만한 옵션을 찾는 데 활용할 수 있음
- 성과주의 예산제도 운영 가이드라인 8원칙
 - (1) 성과주의 예산제도의 목적을 명확하게 정의
 - 성과주의 예산제도는 전략적 배분, 예산 편성, 성과 평가, 중장기 예산안, 지출 검토 등의 광범위한 개념이 혼재되어 있으므로 성과주의 예산제도를 통해 얻고자 하는 것이 무엇인지



목적을 정확하게 파악할 필요

- 성과주의 예산은 투명성 확보, 책임성 개선, 효율적인 자원 활용 및 예산 배분, 성과주의 문화 도입 등의 목적을 가지고 있으며 성과정보를 예산 배정에 활용하는 것이 핵심
- 성과주의 예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 성과주의 예산제도의 목적 등을 명문화, 법제화하여 명확하게 규정할 필요
 - 미국의 정부성과관리법(Government Performance and Results Act), 통합예산법(Organic Budget Law) 등
- 성과주의 예산제도 운영 시 현실적인 제약사항 등을 고려하여 실정에 맞게 조정 필요
 - 정치적 리더십, 성과중심 문화의 정착 여부, 담당자의 성과정보 분석 능력, 성과정보 존재 여부 등 여러 제약사항을 고려해서 성과주의 예산제도 운영을 현실적으로 조정할 필요

(2) 정부의 전략목표와 성과주의 예산의 연계 강화

- 성과주의 예산제도는 정부 공약, 국가발전 전략, 부문별 발전 전략 등 정부의 다양한 목표와 성과주의 예산이 연계가 된 경우에 더욱 효과적으로 운영되므로 전략계획 설정 시 성과정보 활용 필요
- 중기재정계획(Medium Term Expenditure Framework), 정부 부문별 전략목표 등도 성과주의 예산 책정 시 중요한 고려 사항임
- 정부의 우선순위 전략을 반영하여 성과주의 예산 조율 필요

(3) 성과지표의 질 개선

- 성과주의 예산제도를 성공적으로 운영하기 위

해 성과지표의 질 개선 필요

- SMART 기법 등에 따라 성과지표를 설정
- 부처별, 사업별, 국내외 비교 가능성 제고를 위해 표준화된 지표를 설정할 필요
 - OECD PISA 지표(학생의 학업성취도 향상 지표) 등 국제지표 사용
- 성과정보의 질을 보장하기 위해 데이터의 신뢰도 확보 중요
 - 최고 감시기구가 성과정보를 독립적으로 평가 및 검증할 필요

(4) 성과주의 예산제도 지원 인프라 구축

- 정부의 변화를 유도하기 위한 지원 인프라 구축 예산 투입이 필요하지만 과소평가되고 있음
 - 미국 OMB, 영국 이행팀(Delivery Unit) 등 중앙에서 전문성을 갖춘 전담팀을 구성할 필요
- 일선 부처, 기재부, 감사원, 국회 등 모든 이해관계자의 관심 필요
- 시의 적절하게 데이터를 제공할 수 있는 데이터 시스템 구축 필요
 - 데이터의 양과 질뿐만 아니라 정책입안자에게 필요한 데이터를 제공할 수 있는 상세한 정보를 관리하는 시스템 구축 필요

(5) 예산투입과 정책결과 사이의 복잡한 관계 명확화

- 사업의 특성에 맞게 차별화된 성과관리 접근법 필요
 - 재정지출의 특성에 따라 간소화된 형식으로 성과관리를 하거나, 특정 형식에 구애받지 않는 정성평가를 하는 등의 차별화된 성과관리 접근법 필요



- 사업구조에 맞게 정부조직을 변경하는 등 성과관리 책임성 제고를 위해 노력할 필요

(6) 성과정보 사용의 관리

- 성과정보와 관련한 복잡한 아키텍처와 여러 하위사업의 활동 그리고 성과지표 등을 보면 성과정보가 과도하게 생산되고 있다는 문제점을 지적할 수 있음
- 데이터 질을 제어하고 데이터의 흐름과 양을 관리하는 재무당국의 가이드라인 설정 필요
 - 이를 위해 데이터의 기능, 데이터를 사용하는 서비스의 종류, 정보사용의 객체 등으로 세분화한 정보 분류 필요
- 정보 분류에 따른 정보 간 비교를 통해 성과정보의 효용성을 증대시키고, 이와 더불어 IT시스템을 이용한 정보 필터링으로 다양한 정보 사용자의 수요를 충족해야 할 것임

(7) 성과중심주의 행동 증진을 위한 인센티브의 도입

- P.I 제도에 대한 인센티브를 시스템 내에 도입하여 성과주의 예산제도의 효과성을 증진시킬 수 있도록 하여야 함
 - 이를 위해서는 최고위층의 리더십이 가장 중요하며, 성과주의 예산제도의 시너지 효과 발생을 위해서는 전 정부 부처의 생태계가 성과관리 중심으로 형성되어야 함. 다만, 예산프로세스가 성과주의 예산제도의 개혁 엔진으로 역할하게 된다면 이러한 개혁은 실패할 가능성이 크기 때문에 범정부적인 지원과 리더십 필요
- P.I 제도를 통한 성과중심주의 조직을 조성하기 위해서는 다양한 인센티브 제공이 필

요하고 또한 정기적으로 성과에 대한 토의 및 피드백이 예산 집행 중에 이뤄져야 할 것임

- 저성과에 대응하기 위해서는 저성과가 발생한 원인 등을 분석하여 학습 자료로 사용해야 하며, 저성과에 대한 분석 및 학습이 저성과 문제를 해결하는 방법의 일환으로 이어질 수 있도록 해야 함
 - 재정적인 인센티브나 페널티는 효과성이 떨어지며 실행에도 어려움이 있어 고성과에 대한 학습행동을 만들어내기 위해서는 인센티브나 페널티의 적용이 바람직하지 않음. 또한 개별적·집단적으로 성과에 대한 인식을 할 수 있도록 독려하여 인식 개선을 통해 성과주의를 강화시켜야 함

(8) 성과에 대한 독립평가와 감독 강화

- 성과관리 시스템에서 가장 취약한 부분은 평가와 감독부분임. 하지만 성과주의 예산제도를 성공적으로 수행하기 위해서는 성과에 대한 책임성 원칙을 기반으로 한 독립적 프로세스가 마련되어 있어야 함
 - 이를 위해 주요 재정사업에 대한 정기적 평가가 아닌 수시적인 독립평가를 실시해야 하고, 재정 전문성과 기술 전문성을 활용하여 정책의 수행 정도, 사업 설계의 적정성, 사업 관리 및 성과 도출 여부의 모니터링 필요
- 최고 감사기구는 중요하거나 높은 위험이 있는 사업에 대한 성과 데이터의 관련성·정확성·신뢰성에 대한 의견을 제시함으로써 성과평가와 감독의 중요한 역할을 수행할 수 있음
- 입법부는 정기적으로 예산을 기반으로 한 성과 리뷰를 통해 정부에게 성과에 대한 책임을



지도록 해야 하며, 자금 투입에만 초점을 맞추는 것이 아니라 투입된 자금투입을 통해 무엇이 달성되고 있는지를 파악하고 있어야 함

- 성과와 대국민 서비스의 효율성을 높이기 위한 빅데이터의 활용 필요
 - 빅데이터의 잠재성
 - 전달체계 부분: 정책입안에 있어서 이해관계자들의 참여를 통해 수요와 해결책 및 효과에 대한 새로운 관점 제시
 - 성과부분: 공공자원의 생산적이고 효과적인 사용, 열린 조직 학습과 지속적인 성과향상
 - 미래예측력: 빅데이터를 활용한 트렌드 예측 가능, 주도적 의사결정과 진보적이고 근거를 기반으로 한 정책결정 가능
 - 빅데이터의 잠재성을 실현하고 있는 예: 프랑스 medico-administrative database
 - 프랑스의 국가의료보험정보시스템(SNII-RAM)에는 6천만명 이상의 프랑스 국민들이 받게 되는 의료서비스 정보가 확보되어 있음
 - 본 시스템의 데이터를 이용하여 여러 종류의 질환별 치료법을 개선하고, 의료보험 시스템의 관리를 향상시키며 의료 정책을 수립하고 있음

Presentation 2

Enhancing Data Use in Public Policy and Budgeting

Challenges of Data-Driven Management Reforms in the Netherlands



Maarten de Jong/
Ministry of Finance,
Netherlands

- 정책평가와 성과주의 예산관리의 전통적인 접근 방식은 체계적 정책평가(Systematic Policy Evaluation)와 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)로 구분할 수 있음
- 체계적 정책평가(Systematic Policy Evaluation)는 재무부에서 수행하는 지출 검토와 프로그램 예산평가로 구성되어 있음
 - 지출검토는 1981년에 처음 도입된 이래 현재까지 거의 동일한 방식을 유지하고 있으며 이를 바탕으로 다양한 개선방안을 모색하고 있음
 - 프로그램 예산평가는 비교적 최근인 2007년에 도입
 - 평가주기가 3년으로 고정된 한국과 달리 네덜란드에서는 4~7년 주기로 검토가 이루어져 다소 유연하게 평가를 수행함
 - 또한, 지난 몇 년간 의무적으로 20% 예산 감축안을 포함하도록 명시



- 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)의 경우 2001년 도입된 이후 현재까지 지속적인 개선이 이루어지고 있음
 - 고전적인 접근 방식의 성과주의 예산제도는 정부 프로그램별 목표와 세부 목표를 제시하고 목표의 달성 방식, 비용 등에 대하여 점진적인 의견을 작성
 - 평가의 효과성과 효율성을 제고하기 위하여 평가범위와 성과지표에 대한 재무부와의 사전적인 협의를 강화
- 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)의 개념을 공공부문에 도입하는 데 있어 전통적인 접근 방식이 유용하였지만 다음의 한계점도 나타남
 - 성과주의 예산제도에 대한 단순 준수 및 정책 정당화의 목적에만 집중
 - 추가적인 예산지원 및 책임성 확보 요청 수단으로 잘못 활용
 - 성과정보에 대한 정치인들의 관심 부족과 제한적 활용
 - 실무자들에게 막중한 행정적 부담으로 작용
- 일선 부처의 효율성과 성과지표의 유용성을 제고하기 위하여 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)의 개선에 있어 다음의 사항들을 고려
 - 예산의 투입이 재정사업의 결과에 미치는 영향
 - 정부의 역할이 재정사업의 결과에 미치는 영향
- 이외에도 성과주의 예산제도(Performance Budgeting)를 개선하기 위해 다음의 추가적인 조치가 이루어짐
 - 2013년에 연례보고서에 '정책결론(Policy Conclusion)'이라는 문단을 추가
 - 일선부처에서 수행한 모든 예산 프로그램에 대해서 각 부처에서 사업성과의 달성여부, 달성 사유, 개선 방안 등에 대해 전문적인 의견을 작성
- 네덜란드에서는 다양한 데이터에 기반한 성과관리를 위하여 중장기적 디지털 어젠다 전략을 추진하고 있음
 - 장기적으로는, 데이터의 중앙 집중화를 통해 기술적 인프라를 구축하고 다양한 보고서 등을 공유하여 올바른 데이터 분석을 추진
 - 단기적으로는, 사용자 친화적인 플랫폼 구축을 추진
 - 포털 구축을 통해, 과거 몇 년간 공개된 재정, 재무, 예산 등 데이터 기반 분석에 필요한 자료를 수집할 수 있도록 추진
- 예를 들면, 보건관련 예산 데이터 프로그램인 'Cure'는 예산편성에서 중요한 역할을 수행하고 있음
 - 현재 웹사이트에 다년간 수집된 약 150여개의 성과지표에 대한 정보가 공개 되어 있음.(ex. 앰볼런스가 사건현장에 도착하는 시간, 보건 서비스 질 등)
 - 특정 지표 정보만을 선별해서 활용하는 것이 어려우므로 모든 정보 공개
- 교육 분야 역시 동일하게 모든 정보를 다 공개함
 - 약 100여개의 성과지표 정보를 학교 · 제도별로 공개하고 있음
 - 또한 개인이 속한 학교가 지역에서 어떻게 성과를 내고 있는지도 40개의 지표로 비교해서 공개함



- 성과주의 예산제도 및 성과정보와 관련한 여러 가지 한계 및 과제가 존재
 - 정치인들이 생성된 성과정보를 피상적으로 활용하는 문제점
 - 언론, 이해집단, 공무원 등 다양한 대상을 상대해야 하는 정치인의 특성상, 더 적합한 성과정보를 제공할 수 있도록 정부에서 노력할 필요
 - 분석적인 문화가 확산되고 성과정보의 활용성이 높아짐에 따라 조직에 분석적인 문화를 확산시킬 수 있는 노력이 필요함

Presentation 3

Accrual Financial Information of the Korean Government: Now and Future



정도진/한국조세재정연구원

- 현금주의회계에서 발생주의회계로 전환된 원인은 예산운영의 효율성에 있음
 - 한국의 경우 외환위기 같은 경제적 위기 때문에 발생주의회계가 도입됨
 - 한국은 2009년에 세계에서 15번째로 발생주의회계를 도입함
 - 발생주의에 기초한 재무제표는 2011년에 국회에 최초로 제출됨
- 가장 중요한 성과는 예산에 대한 포괄적, 시스템적인 관리가 가능하게 되었다는 데 있음
 - 자산과 부채를 과거보다 쉽게 구별할 수 있게 됨
 - 정부의 숨어있던 자산과 부채를 찾을 수 있게 됨
 - 대부분의 부채는 연금에 대한 부채이며, 연금의 부채가 급격히 증가하는 것을 발생주의회계 정보를 통해 찾아내어 개혁이 이루어짐
- 한국이 발생주의회계를 받아들이면서 GFS와 PSDS에 그와 맞는 재무정보를 제출하게 됨



- 이를 통해 공공부문의 부채에 대한 모니터링이 국제화되었고, 이를 기반으로 각 국가와의 비교가 가능하게 됨

■ 효율성 평가가 가능하게 됨

- 국립박물관 성과평가의 경우 입장객 수로 평가하고 있음
 - '15년도의 경우 목표 입장객 수 860명, 실제 입장객 수는 841명으로 성과평가 결과는 Failure로 평가됨
 - 새로운 안으로 제시한 투입비용 대비 목표를 비교할 경우 '15년 목표는 1원당 128명,

실제 입장객 수는 1원당 130명으로 결과는 Success로 바뀜

- 지표를 단순히 성과만 봤을 때와 비용 대비 성과를 봤을 때 결과가 달라지는 대표적인 사례임

- 효율성에 기초한 평가를 모든 성과평가에 적용할 순 없지만 크게 다음의 세 가지 유형에 적용할 수 있다고 판단됨
 - 유형 1: 정부 용자 프로그램의 효과성 분석,
 - 유형 2: 공공시설 운영의 효율성 평가,
 - 유형 3: 수익사업의 적절성 평가

Type	Type I	Type II	Type III
Objectives	Analysis on the effects of loan aid from government	Assessment of efficiency in the operation of public facilities	Assessment of adequacy of profit programs
Program	Loan programs	Public facilities operation program – Museums, libraries – National science museum & national hospitals	Profit programs – Aid profit program – Appropriated in aid program
Methodology	– Computation of loan aid rate (%) for a current year – Comparison of the average of similar businesses for past 3 years	– Computation of cost per audience – Assessment by the rate of achievements* * Achievements: Target # of audiences/Target cost (Prior year cost* rate of increase in current year budget)	– Computation of cost recovery rate(%) – Assessment on whether the rate is within the target limits
• Accrual Index (Example) 1) Definition 2) Direction	Loan aid expense/current year loan = Loan aid rate(%) Support for the amount of bad debt and the difference derived from low interest rate and bad debt Loan aid rate ↑ → Effects of loan aid ↑	# of audience/cost = # of audiences per input cost – Efficiency of operation per input resources Achievement rate > 100%: Achieved → Efficiency ↑ – Achievement rate < 100%: Not achieved → Efficiency ↓	Program Revenue/Program Cost = Cost Recovery rate(%) Adequacy of the cost recovery rate – Performance > Scope: Revenue ↑ or Cost ↓ – Performance < Scope: Revenue ↓ or Cost ↑
Results	Identification of the reasons for changes in loan aid rate ① (↑) ↓ in interest rate and burden of bad debt for beneficiaries ② (↓) Strict management of bad debt rate	Attention needed on interpretation in case of different results between current and new indices ① (Current O, New X): Review on the use of budget ② (Current X, New O): Assessment of efficient business operation per input	Identification of reasons for excess and shortfall ① Performance > Scope: Review on adequacy of rate and an increase in the scope for the use of revenue ② Performance < Scope: Review on an increase in rate and a decrease in cost



■ 발생주의회계를 통해 재무건전성을 평가하는 방법을 마련함

- 첫 번째는 현금주의 회계를 사용하는 국가는 주로 Debt to GDP, 발생주의회계에서는 Liabilities to Asset을 사용하여 재무건전성을 평가하는데, 이 두 가지를 혼합하여 Net Liabilities to GDP를 통해 재무건전성을 평가하는 방법을 새롭게 제시함(stock 개념)
 - Net Liabilities는 total Liabilities 중에서 상환가능성이 높은 자산(Liquid Asset)을 제외한 금액으로 비교함
 - 현금주의의 그래프와 발생주의의 그래프는 상당히 차이가 나므로, 재무건전성을 평가할 때 현금주의뿐만 아니라 발생주의 기반의 정보도 고려할 필요가 있음

• 두 번째는 Flow개념으로 Fiscal Net profits to GDP를 통해 재무건전성을 평가함

- 하단 표 왼쪽의 cash basis와 accrual basis의 그래프가 상당히 다른 것을 볼 수 있음
- '15년 연금개혁효과는 accrual basis에서 나타남. 그 이유는 발생주의회계의 경우 미래에 대한 정보를 현재로 끌어올 수 있어 그 효과가 '15년에 극단적으로 나타남
- cash basis는 그러한 부분이 약하기 때문에 '15년에도 fiscal balance가 줄어드는 것으로 나타남
- 한국의 재정건전성을 미래부분을 반영하여 현재시점에서 판단하기 위해서는 발생주의 회계정보를 같이 고려하는 것이 도움이 될 수 있음

Name	Debt to GDP	Liabilities to Assets	Net Liabilities to GDP																																				
Type	Cash basis(Current)	Accrual basis(Current)	Accrual basis(New)																																				
Overview	Measurement of fiscal soundness through the control of the size of gov't debt(including local debt)	Measurement of fiscal soundness through the use of central government's assets and liabilities	Measurement of net amount of liabilities (=Accrual liabilities-Disposable assets)																																				
Computation	(Central+Local debt)/GDP	Liabilities/Assets	(Total liabilities-Liquid assets)/GDP																																				
Use	Debt to GDP ratio set below 45.0% under the fiscal rule (Fiscal Soundness Law) <table><caption>(단위: %)</caption><thead><tr><th>Fiscal Year</th><th>Ratio (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>FY2012</td><td>32.2</td></tr><tr><td>FY2013</td><td>34.3</td></tr><tr><td>FY2014</td><td>35.9</td></tr><tr><td>FY2015</td><td>37.8</td></tr><tr><td>FY2016</td><td>38.3</td></tr></tbody></table>	Fiscal Year	Ratio (%)	FY2012	32.2	FY2013	34.3	FY2014	35.9	FY2015	37.8	FY2016	38.3	Disclosed in the overview of the F/S (No additional/separate use) <table><caption>(단위: %)</caption><thead><tr><th>Fiscal Year</th><th>Ratio (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>FY2012</td><td>57.1</td></tr><tr><td>FY2013</td><td>67.1</td></tr><tr><td>FY2014</td><td>69.0</td></tr><tr><td>FY2015</td><td>69.1</td></tr><tr><td>FY2016</td><td>73.0</td></tr></tbody></table>	Fiscal Year	Ratio (%)	FY2012	57.1	FY2013	67.1	FY2014	69.0	FY2015	69.1	FY2016	73.0	The supplement to Debt to GDP ratio, which is used to manage the total liabilities of the central gov't <table><caption>(단위: %)</caption><thead><tr><th>Fiscal Year</th><th>Ratio (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>FY2012</td><td>48.1</td></tr><tr><td>FY2013</td><td>61.1</td></tr><tr><td>FY2014</td><td>63.9</td></tr><tr><td>FY2015</td><td>63.3</td></tr><tr><td>FY2016</td><td>69.0</td></tr></tbody></table>	Fiscal Year	Ratio (%)	FY2012	48.1	FY2013	61.1	FY2014	63.9	FY2015	63.3	FY2016	69.0
Fiscal Year	Ratio (%)																																						
FY2012	32.2																																						
FY2013	34.3																																						
FY2014	35.9																																						
FY2015	37.8																																						
FY2016	38.3																																						
Fiscal Year	Ratio (%)																																						
FY2012	57.1																																						
FY2013	67.1																																						
FY2014	69.0																																						
FY2015	69.1																																						
FY2016	73.0																																						
Fiscal Year	Ratio (%)																																						
FY2012	48.1																																						
FY2013	61.1																																						
FY2014	63.9																																						
FY2015	63.3																																						
FY2016	69.0																																						
Limitations	Considers cash basis debt only (no accrual basis liabilities)	Inappropriate because most gov't properties are not disposable	Note Ratio based on central government's accrual liabilities Improved fiscal soundness																																				



Name	Management Fiscal Balance to GDP	Fiscal Net Profits to GDP
Type	Cash basis(Current)	Accrual basis(New)
Overview	Measurement of Fiscal Soundness through Management Fiscal Balance(*) (*) Fiscal balance-4 Social insurance funds balance	Development of ratios which can be managed with accrual revenue/expenses (depreciation, pension expense)
Computation	Management Fiscal Balance/GDP	{(Total Revenues-Other Financing and Transfer)-(Total Expenses-Revaluation Losses)}/GDP
Use	Set below Deficit of 3.0% under the fiscal rule (Fiscal Soundness Law) (단위: %)	A supplementary index of management fiscal balance which is used to manage finance (단위: %) 연금개혁효과
Limitations	Accrual revenues/expenses(depreciation, pension expenses etc.) are necessary because fiscal balance is a cash based ratio.	Includes additional information, such as accrual expenses(depreciation, etc.), the foreign exchange fluctuations in 2014 as well as the pension reform in 2015

Note

- 세 번째는 감가상각비를 SOC와 비교함
 - cash basis에서는 SOC의 지출규모 정보밖에 알 수가 없음
 - 반면, accrual basis에서는 감가상각에 대한 정보를 주기 때문에 감가상각을 net investment로 나누어 준 정보를 가지고 판단할 수 있음
 - 한국의 경우 2016년도에 19.6%라는 수치가 나오는데 이는 SOC의 자산가치의 감소분보다 SOC에 투자된 금액이 더 많다는 의미임
 - 이 지표는 SOC자산의 가치감소, 효과성 감소에 대한 정부지출의 적정성을 평가하는데 유용한 지표가 될 것이라 생각됨



Name	SOC Expenditures	Depreciation to SOC Net Investment																								
Type	Cash basis(Current)	Accrual basis(New)																								
Overview	Identification of the size of expenditures through an analysis of trends in SOC expenditures	Assessment of adequacy of SOC expenditures which considers the obsolescence of assets																								
Computation	SOC expenditures(excluding transactions among accounts) Unit: KRW trillion	Depreciation/Net investment(*) (*) Net investment: SOC expenditures-Repair & Maintenance expenses																								
Use	(단위: %) <table><thead><tr><th>Fiscal Year</th><th>Expenditure (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>FY2012</td><td>17.5</td></tr><tr><td>FY2013</td><td>18.7</td></tr><tr><td>FY2014</td><td>18.4</td></tr><tr><td>FY2015</td><td>21.4</td></tr><tr><td>FY2016</td><td>19.5</td></tr></tbody></table>	Fiscal Year	Expenditure (%)	FY2012	17.5	FY2013	18.7	FY2014	18.4	FY2015	21.4	FY2016	19.5	(단위: %) <table><thead><tr><th>Fiscal Year</th><th>Ratio (%)</th></tr></thead><tbody><tr><td>FY2012</td><td>16.1</td></tr><tr><td>FY2013</td><td>17.1</td></tr><tr><td>FY2014</td><td>17.4</td></tr><tr><td>FY2015</td><td>18.2</td></tr><tr><td>FY2016</td><td>19.6</td></tr></tbody></table>	Fiscal Year	Ratio (%)	FY2012	16.1	FY2013	17.1	FY2014	17.4	FY2015	18.2	FY2016	19.6
Fiscal Year	Expenditure (%)																									
FY2012	17.5																									
FY2013	18.7																									
FY2014	18.4																									
FY2015	21.4																									
FY2016	19.5																									
Fiscal Year	Ratio (%)																									
FY2012	16.1																									
FY2013	17.1																									
FY2014	17.4																									
FY2015	18.2																									
FY2016	19.6																									
Limitations	Due to the size and the useful life of SOC, additional information on obsolescence, adequacy, etc. are required.	Note Assessment of adequacy of obsolescence and investment size of SOC by considering depreciation (accrual information)																								

■ 우리나라에서 발생주의에 기초한 성과평가는 미진한 상황임

- 성과지표가 제대로 작동이 되기 위해서는 데이터 활용이 가능해야 하는데, 지출에 대한 정보가 완벽히 갖추어지지 않아 성과평가에 상당한 한계가 존재함
- 발생주의에 기초한 예산관리까진 가지 않더라도 성과에 기초한 예산관리로 나아가야 하며, 이를 위해서는 정부당국이나 정책의사결정과정 중 발생주의 정보에 대한 이해가 제고될 필요가 있음



2017년 재정패널 학술대회

개요

- 주 제 2017년 재정패널 학술대회
- 일 시 2017년 9월 15일(금), 12:00~18:00
- 장 소 대한상공회의소 중회의실 A, B
- 문 의 한국조세재정연구원 세수추계패널센터
- 프로그램

시간	내용
12:00~13:00	등록
13:00~13:10	개회사 및 시상식
13:10~14:40 (90분)	제1세션(중회의실A)
	사 회 김재진 한국조세재정연구원 선임연구위원
	I-1 2008년 이후 소득세제 개편의 소득분배 및 세 부담 효과
	발표자 박종선 전남대 생활복지학과 시간강사
	정세은 충남대 경제학과 교수
	토론자 성명재 홍익대 경제학과 교수
	I-2 소득공제의 세액공제 전환이 노동공급에 미친 영향 분석
	발표자 송헌재 서울시립대학교 경제학부 부교수
	신우리 서울시립대학교 경제학부 박사과정
	토론자 신상화 한국조세재정연구원 부연구위원
	I-3 근로소득공제제도의 결혼·육아에 대한 효과
	발표자 김명규 한국재정정보원 부연구위원
	토론자 정지운 한국직업능력개발원 부연구위원
	제2세션(중회의실B)
	사 회 홍범교 한국조세재정연구원 선임연구위원
	II-1 사회적 자본과 조세제도에 대한 인식: 타인에 대한 신뢰와 공정성을 중심으로
	발표자 양정승 한국직업능력개발원 부연구위원
	토론자 박명호 한국조세재정연구원 선임연구위원



시간	내용		
14:40~14:50 (10분)	II-2	납세자의 소득원천과 지출행태가 조세공정성 인식에 미치는 영향	
	발표자	강민조	연세대학교 경영대학 박사과정
		전병욱	서울시립대학교 세무전문대학원 부교수
	토론자	김빛마로	한국조세재정연구원 부연구위원
	II-3	재분배 선호 및 정치적 성향 결정요인 분석	
	발표자	최승문	한국조세재정연구원 부연구위원
14:50~16:20 (90분)	토론자	강성훈	한양대학교 정책학과 조교수
	휴식		
	제3세션(중회의실A)		
	사 회	안종석	한국조세재정연구원 선임연구위원
	III-1	재정패널조사를 이용한 우리나라 복권지출의 역진성 분석	
	발표자	최필선	건국대학교 국제무역학과 교수
		민인식	경희대학교 경제학과 교수
	토론자	김우현	한국조세재정연구원 부연구위원
	III-2	가구별 종교가 절세효과 및 세액공제 전환에 따른 기부 의사결정에 미치는 영향의 분석	
	발표자	전병욱	서울시립대학교 세무전문대학원 부교수
	토론자	홍성훈	한국조세재정연구원 연구위원
	III-3	소득수준에 따른 세액공제를 차등적용 효과 분석	
	발표자	정원석	보험연구원 연구위원
	토론자	오종현	한국조세재정연구원 세수추계패널센터장
	제4세션(중회의실B)		
	사 회	정재호	한국조세재정연구원 연구기획본부장
	IV-1	민관임금격차의 실태와 과제	
	발표자	오호영	한국직업능력개발원 선임연구위원
	토론자	한종석	한국조세재정연구원 부연구위원
	IV-2	청년층의 결혼 이행에 대한 개인 및 사회가구의 경제적 배경의 영향 분석	
	발표자	주희정	한국직업능력개발원 부연구위원
		김민석	충북대학교 교육학과 박사과정
	토론자	우진희	한국조세재정연구원 부연구위원
	IV-3	재정패널조사와 소비 및 저축간 선택-국민연금이 민간소비에 미치는 영향	
	발표자	김병우	한국교통대 교양학부 부교수
	토론자	권남호	한국조세재정연구원 부연구위원



시간	내용
16:20~16:30 (10분)	휴식
16:30~18:00 (90분)	제5세션(중회의실A)
	V-1 사적연금 세액공제 확대에 따른 소득계층별 영향과 정책적 시사점
	발표자 김대환 동아대학교 경제학과 부교수
	토론자 강성훈 한양대학교 정책학과 조교수
	V-2 소득계층 이동성 및 빈곤에 대한 동태적 고찰
	발표자 윤성주 한국조세재정연구원 연구위원
	토론자 김대환 동아대학교 경제학과 부교수
	V-3 기초연금 확대가 노인빈곤에 미치는 영향에 대한 연구
	발표자 이경배 한국개발연구원 공공투자관리센터 전문연구원
	토론자 윤성주 한국조세재정연구원 연구위원
	제6세션대학원생 세션(중회의실B)
	사 회 오종현 한국조세재정연구원 부연구위원
	토론자 최승문 한국조세재정연구원 부연구위원
	VI-1 우리나라 납세자의 조세순응 의도의 결정요인에 관한 실증연구
	발표자 강민조 연세대학교 경영대학 박사과정
	VI-2 소비자 입장에서 바라본 현금영수증제도의 과세표준 양성화 효과 추정
	발표자 고은비 서울시립대학교 일반대학원 경제학과 석사과정
	조하영 서울시립대학교 일반대학원 경제학과 석사과정
	VI-3 The Effects of Employment Type on Time Preferences
	발표자 이승현 연세대학교 경제학과 석사과정
	고경웅 연세대학교 경제학과 석사과정
	VI-4 토지보유세를 재원으로 하는 기본 소득의 효과
	발표자 이진수 고려대학교 행정학과 정책학 박사과정
	VI-5 소득분위별 기부금 지출이 부모님 용돈 지출에 미치는 영향 비교
	발표자 조솔아 고려대학교 일반대학원 경제학과

* 본 원고는 2017년 9월 15일 대한상공회의소 중회의실 A, B에서 한국조세재정연구원이 개최한 「2017년 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

2008년 이후 소득세제 개편의 소득분배 및 세부담 효과

박종선/전남대학교 생활복지학과 시간강사
정세은/충남대학교 경제학과 교수

바람직한 소득세 개편 방안을 모색하기에 앞서 지난 10년간의 조세정책을 평가하는 것이 선행되어야 할 것이다. 이를 위해 재정패널 9차년도 조사 자료를 사용하여 2008년까지 적용되던 소득세제, 2013년까지 적용되던 소득세제, 그리고 2014년 이후 적용되던 소득세제를 사용하여 각각 소득세 추계과정을 거쳐 세제개편효과를 분석하였다. 세율 인하, 공제 제도의 효과를 구분해서 살펴보면, 명목세율의 누진구조 강화 및 근로소득공제 인상은 소득분배를 개선하고 세부담 누진도를 올리는 것으로 나타났다. 한편 근로소득 이외 공제제도는 소득분배를 악화시키는 것으로 나타났으며 특별공제의 소득공제 → 세액공제로의 전환은 소득재분배 악화 규모를 줄였지만 악화 자체를 막지는 못하였다. 마지막으로 계층별 부담률 변화를 비교하면 서민감세와 부자감세가 동시에 이루어졌는데 2008년에 비해 2014년에 미미하지만 더 높아져 부자감세가 이루어졌다고 말할 수 있다. 따라서 향후의 소득세 개편은 소득분배 기능 향상이 우선적으로 추구되어야 하는데 이는 명목세율 구조의 누진성 강화 혹은 공제제도의 개선으로 달성할 수 있다.



토론 요약

연구방법론상 근본적인 개선 필요

성명재/홍익대학교 경제학부 교수

본 논문은 2008년부터 최근까지 주요 연도(2008년, 2013년, 2014년)의 소득세제를 별도의 조정 없이 2015년 재정패널자료(9차년도)에 적용(대입)하였을 때를 상정하여 RS(Reynolds-Smolensky) 지수, 조세집중지수(C), Kakwani 지수(K), 면세자비율, 누진도, 소득재분배 효과 등을 추정한 논문이다. 주된 결론은, 공제제도는 주로 고소득층에 유리하며, 2008~2014년의 세제개편은 서민감세, 부자감세가 동시에 이루어졌는데, 세후소득점유율 측면을 보면 부자감세의 경향이 더 두드러진다는 결론을 도출하고 있다. 소득공제의 세액공제 전환은 소득재분배 효과를 증대시켰지만, 소득분배 악화를 완전히 상쇄하지 못하였다고도 해석하고 있다.

주요 논평결과를 제시해보면 다음과 같다. 첫째, 전반적으로 조세에 대한 이해와 누진도, 소득재분배에 대한 개념과 조세의 역할에 대한 이해가 충분하지 않은 부분이 엿보인다. 소득세제의 개편이 소득세의 소득재분배 기능에 미치는 역할·기능·효과를 보고자 하는 것이 상기 논문의 주된 논점(research question)이다. 그런데 논문에서 사용된 분석방법이 과연 저자들이 의도에 따라 분석하고자 하는 바를 성공적으로 식별(identification)하는 데 충분한지에 대해 보다 깊고 세심한 고민이 필요한 것으로 판단된다.

둘째, 학술논문임에도 불구하고 본문에는 미처 정의되지 않거나 정제되지 않은, 그리고 다분히 journalistic한 용어가 반복되어 사용되고 있다. 가



능한 정제된 학술적 용어를 중심으로 표현을 수정할 필요가 있는 것으로 판단된다.

마지막으로 분석방법론의 합리성·적절성 등의 관점에서 볼 때, 서베이자료(일부 소득세 신고자료도 포함되어 있는 것으로 추측됨)에 대한 통계분석에 있어 조세에 대한 이해와 분석방법, 분석결과의 해석은 좀 더 심층적인 고민과 연구방법론상 근본적인 개선이 요구된다고 판단된다.

I-2 주제

소득공제의 세액공제 전환이 노동공급에 미친 영향 분석

송헌재/서울시립대 경제학부 부교수

신우리/서울시립대 경제학부 박사과정

본 연구는 소득세제 특별공제 항목이 세액공제 방식으로의 전환이 근로자의 노동공급에 미친 영향을 분석하였다. 공제방식 변경으로 저소득 근로자는 세부담이 줄어서 세후 임금률이 증가한 반면 고소득 근로자의 세부담은 늘어나서 결과적으로 세후 임금률이 감소하였다. 실증분석 결과에 따르면 남성 근로자의 경우 저소득 근로자와 고소득 근로자 모두 제도 변화 이후 근로시간이 늘어난 것으로 나타났다. 이는 저소득 근로자의 경우 대체효과가 소득효과보다 크고 고소득 근로자는 소득효과가 대체효과보다 크기 때문에 나타난 결과로 해석할 수 있다. 한편 여성 근로자의 경우 저소득 근로자와 고소득 근로자 모두 통제집단에 비해 제도 변화 후 근로시간에 변화가 없는 것으로 나타났다.



토론 요약

과세표준이 변경된 집단일수록 세후 소득 변화에 민감하게 반응할 수 있어

신상화/한국조세재정연구원 부연구위원

이 연구는 2013년 세법개정안으로 인한 세후 근로 소득 변화가 노동 공급량에 미친 영향을 분석하



고 있다. 이 세법개정안은 소득공제 항목들을 세액 공제 항목들로 전환하는 것을 골자로 하는데, 그 결과 고소득자의 세부담은 증가한 반면, 저소득자의 세부담은 감소한 효과가 발생하였다. 소득 수준에 따라 소득세 납부액이 변화한 것에 착안하여 이 연구는 세부담 변화가 없는 소득자들을 대조군으로 삼고 세부담이 감소/증가한 소득자들을 비교군으로 두어 집단 간 비교를 통한 식별 전략을 사용하고 있다.

세후 근로소득 변화가 노동공급에 미치는 영향을 분석한 선행연구들과 비교했을 때 이 연구는 크게 두 가지 장점이 존재한다. 우선, 이 연구는 2013년 세법개정안이 노동공급에 미친 영향에 대한 첫 번째 연구이다. 세법개정안으로 인한 세후소득의 변화는 일반 개인의 입장에서는 외부적 충격에 해당하고, 세후소득과 노동공급량 간의 상호 관계를 파악하는 데에 적합한 환경에 있다고 평가한다. 두 번째로, 이 연구는 재정패널 자료의 특성을 잘 이용하여 대조군을 매우 적절히 설정하였다는 장점을 지닌다. 재정패널 자료는 근로소득 원천징수영수증을 토대로 구축되므로, 이를 활용하여 근로자별 실효세율을 찾아내고 세부담이 크게 변하지 않은 실효세율 15% 부근의 근로자들을 대조군으로 설정하였다.

이 연구의 발전을 위한 다음과 같은 개선방안을 제시할 수 있다. 우선, 비교집단을 설정할 때 적용한 기준을 다소 수정할 필요가 있을 것으로 보인다. 연구는 7~9차년도 전 기간 중 과세표준 구간이 바뀌지 않은 자를 추린 뒤 대조군과 비교군을 설정하였다. 대조군의 경우 이러한 방법이 적절하다고 할 수 있으나, 비교군의 경우 과세표준이 변경되었다 할지라도 적절한 비교 집단이 될 수 있다. 오히려, 세법개정안으로 인해 과세표준이 변경된 집단일수록 세후 소득 변화에 보다 민감하게 반응

할 수 있기에 이러한 집단을 비교 그룹에서 제외하는 것은 고소득 집단의 노동공급 탄력성을 과소 추정하게 될 가능성을 남기게 된다.

다음으로, 2013년 세법개정안의 또 다른 주요 특징들을 통제할 필요가 있어 보인다. 2013년 세법개정안으로 인해 근로장려세제 및 자녀장려세제가 확대 적용되었는데, 이는 저소득자의 노동공급에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 항목들이다. 이 변화를 통제하지 않은 현재의 분석은 저소득층 노동공급 탄력성 추정에 있어 편이를 가져올 수 있다.

마지막으로, 현재의 추정식은 개인별 패널 자료를 바탕으로 이중차분추정기법을 확장한 고정효과 추정을 하였는데, 저소득층/고소득층/대조군별 집단별 이중차분추정을 시도해보는 것도 좋을 것으로 판단된다. 집단별 특성만을 통제하여 이중차분 추정을 하는 과정에서 표본 크기를 보다 키울 수 있을 것이고, 앞서 언급한 근로장려세제 대상 여부 등의 통제를 통해 결과를 도출해 현재의 추정 결과와 비교해보는 것은 좋은 강건성 점검이 될 것이라 판단한다.



I-3 주제

근로소득공제제도의 결혼·육아에 대한 효과

김명규 / 한국재정정보원 부연구위원

저출산·고령화 문제는 정부의 재정정책에서는 이미 상수의 영역에 있으나, 대응 정책을 마련하는데 있어서는 가장 큰 변수로 여전히 작용하고 있다. 특히 저출산 문제는 다양한 원인이 있겠으나, 결혼 연령이 늦어짐에 따라 결혼한 가구의 가족 계획을 미루는 것이 원인으로 작용하고 있다. 이러한 배경하에서 출산장려정책을 다양한 정부 부처에서 정책을 시행하고 있다. 예를 들어 연말정산제도에서는 출산·보육 아동에 대한 근로소득 공제를 통해 조세지출 정책으로 저출산 문제에 사후적으로 대응하고 있다.

이에 본 연구에서는 근로소득공제제도가 결혼한 가구 소득에 미친 영향을 분석하였고, 추가적으로 육아에 대한 효과를 분석하였다. 분석결과 첫째, 결혼에 따른 세부담률로 볼 때, 결혼은 소득공제 항목과 공제액 증가로 세부담이 1.9%p 적은 것으로 나타났다. 둘째, 자녀 수에 따른 세부담률은 자녀가 있는 경우 더 많지만, 자녀가 많아질수록 세부담률은 1.8%p 경감되고 있는 것을 확인했다. 셋째, 6세 이하 유아에 대한 세액공제로 인한 누진도 분석 결과, 유아가 없는 가구가 근로소득 재분배효과가 더 큰 것으로 나타났는데 유아 자녀가 있는 가구 특성이 상대적으로 젊고, 소득수준이 작은 데 따른 결과로 해석된다.



토론 요약

인적공제와 세액공제를 혼용하여 재분배 효과를 분석

정지운 / 한국직업능력개발원 부연구위원

이 연구는 저출산·고령화에 따라 유발되는 부정적인 영향을 저감하기 위해 시행되고 있는 정책의 효과에 대해 논의하고자 하였다. 구체적으로 출산과 보육에 대한 근로소득공제가 가구 소득에 미친 영향을 파악하고자 하였는데 의의가 있으며, 해당 원천의 발생 유무를 활용하여 사전-사후 지니계수 비교 방법(Kakwani 지수)을 활용하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 기혼가구는 그렇지 않은 가구에 비해 소득공제의 영향으로 세부담이 적고, 둘째, 자녀 수가 증가할수록 세부담률은 줄어든다는 점, 셋째, 6세 이하 유아에 대한 세액공제는 자녀가 없는 가구에 더 큰 재분배효과를 야기한다는 결과를 제시하였다. 저자가 제시한 연구의 의의와 분석 결과에도 불구하고, 토론자는 다음의 한계와 개선 방안을 제안한다.

우선 연구 주제와 분석 대상은 ‘근로소득공제제도의 가구 간 공평성 분석’으로 한정된다는 점을 한계로 지적한다. 또한 저자가 도출한 첫 번째와 두 번째 결과는 응능원칙(ability to pay)에 부합한 인적공제(personal exemption) 및 제도의 설계 측면에서 당연한 결과로 판단된다. 이 외 저자는 인적공제와 소득수준과 무관한 세액공제(tax credit)를 혼용하여 재분배 효과를 분석하였으며, 이는 이 연구가 지닌 한계로 파악된다.

물론 논문의 주제 및 분석을 Becker¹⁾의 논의에

1) "A theory of marriage: Part I," *Journal of Political economy*, 81(4), 1973, pp. 813~846.



따라 이해해보면, (사후적으로) 가구에 결혼 및 육아 관련 근로소득공제가 제공될 경우 그들의 기회비용을 저감시킬 것이며, 이로써 결혼 및 출산에 긍정적인 영향을 미칠 개연성이 존재한다. 하지만, 결혼과 육아가 거시적 단위의 정책(가족 정책, 복지 체제, 조세, 주택, 문화, 규범, 교육, 고용, 성, 정치, 종교, 이민 등)의 맥락적 구조가 미시적 단위의 의사결정, 그리고 미시적 단위의 출산행태로 이어지는 일련의 영향 관계가 존재한다는 점은 기존 연구에서 제시된 바 있다.²⁾ 이처럼 기존에 논의된 다양한 분석을 고려할 경우 추후 일련의 영향 관계를 설정하거나 여타 요인이 일정하게 통제된 설정을 기반으로 근로소득공제제도가 결혼 및 육아에 대한 효과를 분석하는 방안을 제안한다.

II-1 주제

사회적 자본과 조세제도에 대한 인식: 타인에 대한 신뢰와 공정성을 중심으로

양정승 / 한국직업능력개발원 부연구위원

본 연구는 타인에 대한 신뢰와 공정성에 대한 인식이라는 사회적 자본이 복지정책 확대 및 복지확대를 위한 추가 세금부담 의향에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다. 패널자료를 이용한 분석을 통하여 이들 연구들에서 통제하지 못한, 관측되지 않는 개인적 특성들을 통제함으로써 이들에 의한 편의의 가능성을 보정하고 보다 엄밀한 추정을 시도하였다. 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 타인에 대한 신뢰변수들이 어떠한 영향을 주는지 살펴본 바 저소득층 및 고소득층에 대한 신뢰 여부는 추가 세금부담 의향보다는 복지정책확대 찬성 여부에 중요한 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 반면 타인에 대한 일반적 신뢰 여부는 증세 부담 여부에 중요한 영향력을 미치는 반면 특정계층에 대한 신뢰 및 선입견은 복지정책 확대 찬성 여부에 중요하였다.

둘째, 조세제도가 공정하다고 느낄수록 증세부담에 찬성하였으나 복지정책 확대에 대해서는 그 효과가 불분명하였다.

셋째, 학습에 의해 경제적 이익이 되는 전략을 선택할 가능성이 증가하는 강화학습전략을 통하여 반복게임에 의한 협력효과를 분석한 결과 복지정책확대 찬성 여부는 이러한 성격이 증세부담 의향

2) Mills, The Dutch fertility paradox: How the Netherlands has managed to sustain near-replacement fertility. In Low and Lower Fertility(pp. 161~188). Springer International Publishing, 2015.; 이삼식 외, 『결혼·출산 형태 변화와 저출산 대책의 패러다임 전환』, 한국보건사회연구원, 2016에서 재인용



여부보다 강한 것으로 나타났다.

넷째, 연도효과를 추가적으로 통제하였을 때 고정효과 모형의 결과는 대부분 감소하였다. 따라서 사회적 자본이 조세제도에 대한 인식에 미치는 효과의 상당부분은 사회적인 일반적 분위기에 좌우되는 바가 크다고 볼 수 있었다.

종합하면 복지정책 확대의 경우 특정계층에 대한 신뢰 및 선입견에 의해 좌우되는 바가 크고 증세부담 의향은 타인에 대한 일반적 신뢰 및 조세제도의 공정성이 중요하며, 복지정책 확대는 반복게임에 의한 경제적 이익에 의해 그 효과가 강화되는 전략인 데 반해 증세부담 찬성 여부는 경제적 이익과는 무관한 공정성 추구에 대한 선호 경향이 강하다고 결론지을 수 있다. 또한 이러한 효과의 상당부분은 사회적인 일반적 분위기에 의해 좌우되는 측면이 크다고 볼 수 있다.



토론 요약

유동성제약에 걸린 가구, 일시소득에도 소비반응 가능

박명호 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

본 연구는 신뢰와 공정성이라는 사회적 자본이 복지정책 확대 및 복지확대를 위한 추가세금부담 의향에 미친 영향을 재정패널을 통해 실증 분석한 연구이다. 연구에서는 3가지 유형의 신뢰 변수를 구축(타인, 고소득자, 저소득자에 대한 신뢰)하고, 공정성 변수로는 조세제도에 대한 공정성 인식을 사용하였다. 연구의 분석 결과 다음과 같은 두 가

지 결과를 도출하였다. 먼저 복지정책 확대에 특정 계층에 대한 신뢰가 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다음으로 추가세금부담 의향에 있어서는 타인에 대한 신뢰, 조세제도의 공정성에서 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

본 연구에 대한 논평은 다음과 같다. 먼저 설문 문항의 해석상의 논쟁점이 있어 보인다. 재정패널 조사에는 조세제도의 수평적 형평성 관련 문항으로 “귀하는 본인의 소득과 비슷한 납세자 그룹과 비교하여 본인의 세부담에 대해 어떻게 생각합니까?”라는 질문을 다른 이들이 얼마나 성실히 공정하게 납부하고 있는가에 대한 응답자의 인식으로 해석하여 “매우/대체로 높은 수준”이라는 응답을 타인에 대한 신뢰가 있다고 해석하고, “매우/대체로 낮은 수준 또는 적당한 수준”이라는 응답은 타인에 대한 신뢰가 없다고 해석한다. 다음으로 조세제도의 평가 관련 문항으로 “귀하는 현행 조세제도에 대해 어떻게 생각합니까?”라는 질문이 있는데, 이 질문의 경우 “고소득층 유리”라는 응답은 고소득층에 대한 신뢰가 없다고 해석하고, “저소득층 유리”라는 응답은 저소득층에 대한 신뢰가 없다고 해석하고 있어 이에 대한 논쟁의 여지가 있어 보인다.

이 연구에서는 소득을 항상소득과 임시소득으로 구분하고 항상소득은 불변으로 생각하여 고정효과 모형에서 고정효과에 흡수된다고 주장하고, 지출이 항상소득을 반영하는 점에 착안하여 가구지출 변수를 항상소득의 변화분으로 해석하고 있는데, 항상소득도 time varying한 변수일 수 있고, 유동성제약에 걸린 가구는 일시소득에도 소비가 반응함을 고려할 필요가 있다.

다음은 실증분석 방법론에 대한 제언이다. 이 연구에서는 더미 종속변수에 대한 선형확률모형을 사용하였고, 그 이유로 비선형 회귀모형인 로짓모



형이나 프로빗 모형으로 분석할 경우 한계효과의 분석을 위해 별도의 분석이 필요하기 때문에 분석과 해석상의 편의를 위해 선형확률모형을 사용하였다고 설명한다. 그러나 비선형 회귀모형을 사용할 경우 built-in 명령어를 활용하여 한계효과 분석이 가능하다는 점을 고려해야 한다.

또한, 이 연구에서는 종속변수에 측정오차가 있어도 추정 결과에 편의가 없다고 주장하는데, 측정오차와 설명변수 간에 상관관계가 있다면 위 주장은 항상 성립하는 것이 아니라고 할 수 있다.

마지막으로 종속변수의 설계와 관련해 3가지 또는 5가지 응답을 2가지 응답으로 축소하여 더미변수로 만들었는데 응답의 강도를 고려하는 방식으로 회귀분석을 실시할 수 있을 것이다.

II-2 주제

납세자의 소득원천과 지출행태가 조세공평성 인식에 미치는 영향

강민조/연세대학교 경영대학 박사과정

전병욱/서울시립대 세무전문대학원 부교수

본 연구는 한국조세재정연구원의 재정패널조사 자료를 바탕으로 다양한 납세자가 직면한 다양한 조세상황이 조세제도의 공평성에 대한 주관적 인식에 미치는 영향을 분석하였다. 구체적으로 가구별 소득규모, 지출규모, 소득변동성, 지출변동성, 자산규모, 가구주 소득집중도, 소득원천, 비조세혜택 지출비중, 조세혜택 지출의 항목별 비중 등 납세자의 경제적 특성의 차이를 반영하는 구체적인 사정이 수평적 공평성 및 교환 형평성에 대한 평가에 차별적인 영향을 미치는지를 조사하였다. 실증분석 결과 총소득보다는 총지출의 규모가 클수록, 소득변동성이 클수록, 지출변동성이 작을수록, 가구주 소득집중도가 클수록, 근로소득 및 사업소득의 비중이 커질수록, 총지출에서 차지하는 교육비 및 기부금의 비중이 작을수록, 의료보험료 및 고용보험료의 비중이 클수록 수평적 조세공평성을 부정적으로 인식함을 발견하였다. 그러나 납세자의 가구별·개인별 경제활동의 구체적 사정을 반영하는 경우 기존의 선행연구에서 고려한 인구통계적 특성이 조세공평성 인식에 미치는 유의적인 영향이 발견되지 않았다. 납세자들이 처한 조세상황의 특수성이 조세제도에 대한 인식 및 태도의 차이에 차별적 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있지만, 자료수집의 어려움으로 인하여 경제활동의 다양한 측면을 구체적으로 고려하는 연구는 제대로 수행되지 않았다. 이 연구는 이러한 문제점을 극복하고



납세에 대한 차별적 태도에 영향을 미치는 여러 사회경제적 속성을 식별함으로써 학술적인 측면에서 추가적인 공헌을 하고자 하였다. 납세자들의 자발적인 협력의사 증진을 도모하기 위해서 정책당국은 조세부담의 공정성 및 교환 형평성에 대한 인식의 차이를 유발하는 구체적인 사회경제적 특성의 차이를 파악할 필요가 있다. 이 연구의 결과는 현행 조세제도의 품질을 납세자들이 인식하는 공정성의 관점에서 평가하고 개선방안을 마련하는 데 유용한 정책적 시사점을 제시하였다.



토론 요약

경제적 특성 변수 포함해 납세자의 공정성에 대한 인식 결정요인 분석해야

김빛마로 / 한국조세재정연구원 부연구위원

본 논문은 재정패널 자료에 포함된 가구별 경제적 특성에 대한 정보를 이용하여, 납세자의 조세공정성에 대한 인식의 결정요인에 대해 실증적으로 분석한 연구이다. 납세자의 조세공정성 인식에 관한 기존연구는 다수이지만, 대부분의 기존연구에서는 개별 납세자의 특성의 영향을 분석하기 위해 연령, 성별, 소득수준 등 인구통계적 변수들을 관행적으로 사용해왔다. 본 연구에서는 인구통계적 변수뿐만 아니라, 경제적 특성 변수를 포함하여 납세자의 공정성에 대한 인식 결정요인을 분석하였는데 그 의의가 있다. 구체적으로, 재정패널 자료에는 총소득, 총지출, 소득변동성, 지출변동성, 가구주 소득집중도, 근로소득 및 사업소득 비중, 교

육비 및 기부금 비중, 의료 및 고용보험료 비중 등 가구별 경제적 특성에 대한 상세한 정보가 포함되어 있으며, 본 연구의 추정결과 다수의 경제적 특성이 납세자의 조세공정성 형성에 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다. 본 토론문은 인구통계적 변수 및 경제적 특성 변수 이외의 요인에 대한 고려의 필요성, 모형 선택(model selection)의 문제, 정책적 함의 등 세 가지에 대해 논의한다.

본 논문의 실증분석 모형의 종속변수는 납세자의 조세공정성에 대한 인식에 대한 측정 지표이며, 독립변수는 가구별 인구통계적·경제적 특성변수가 포함되어 있다. 경제적 특성변수가 조세공정성에 대한 인식에 영향을 줄 것이라는 가설은 타당해 보이며 이를 모형에 포함시키는 것은 의의가 있으나, 조세공정성에 대한 인식은 가구별 특성변수에 의해서만 결정되는 것은 아니라는 점을 상기할 필요가 있다. 많은 기존연구에서는 조세관련 제도의 변화, 정부의 탈세에 대한 처벌의지, 납세서비스의 질 향상 등 제도적 요인이나 과세당국의 정책기조가 납세자의 조세공정성에 대한 인식에 유의한 영향을 줄 수 있음을 보이고 있다. 본 연구의 주제가 여러 경제적 특성변수 중 어떠한 요인이 납세자의 조세공정성에 대한 인식에 영향을 주는지에 초점을 맞추고 있다고 할지라도, 기타 요인을 모형에 포함시켜 적절히 통제하지 않는다면 추정치의 비편향성(unbiasedness)이 보장되지 않는다. 따라서 현재 고려하고 있는 인구통계적 변수 및 경제적 특성 변수 이외의 변수 등이 모형에 포함되어 함께 추정되어야 보다 정밀한 결과를 얻을 수 있을 것으로 보인다.

다음으로는 모형 선택의 문제이다. 본 논문의 회귀모형에서는 다수의 경제적 특성 변수를 독립변수로 설정하고 있다. 따라서 어떤 모형을 선택할지의 문제가 매우 중요한데, 본 논문에서는 한 개의



회귀모형에 대한 추정결과만을 제시하고 있다. 추후 논문을 보완할 때, 어떠한 변수를 모형에 포함시키고, 어떠한 변수를 포함시키지 않을지 연구자가 신중하게 결정할 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 회귀모형에 함께 고려되고 있는 일부 변수들의 경우 상호 상관관계가 높아 다중공선성(multicollinearity)의 문제가 발생할 수 있으므로, 모형 선택을 할 때 이에 대한 고려도 필요할 것으로 보인다. 다수의 선행연구에서 정보기반 적합도 지수를 이용한 방법(AIC, BIC) 등 모형 선택에 이용할 수 있는 방법론이 제시된 바 있는데 이러한 표준적인 방법론을 이용하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

마지막으로 정책적 함의에 대한 부분이다. 본 논문의 저자는 실증분석 결과를 바탕으로 다수의 정책적 함의를 이끌어내고 있다. 예를 들어, 건강보험료 및 고용보험료 지출 비중이 높은 납세자가 수평적 형평성에 대한 인식이 나쁜 것으로 나타나므로 조세제도 및 사회보험료 부과·징수체계에 대한 개선이 필요하다고 언급하고 있다. 하지만 조세제도 및 사회보험료 부과·징수체계는 납세자의 조세공정성에 대한 인식 개선이 아닌 기타 정책목표를 달성하기 위해 정해진 것이다. 따라서 본 논문의 실증분석 결과만으로 이러한 주장을 하는 것은 논리적으로 다소 무리가 있어 보인다. 본 논문의 결과를 바탕으로 정책적 함의를 이끌어내기보다는 학술적인 방향으로 더 발전시켜 논문의 완성도를 높이는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

II-3 주제

재분배 선호 및 정치적 성향 결정요인 분석

최승문/한국조세재정연구원 부연구위원

본 논문에서는 재정패널 9차년도 자료를 활용하여 가구 및 개인의 다양한 특성이 재분배 선호에 미치는 영향을 분석하였다. 우선 예상했던 대로 소득이 높을수록 재분배 선호가 낮아지는 경향이 나타났다. 가구주와 가구주의 자녀로 나누어 분석해 본 결과 가구주의 경우 본인의 소득과 거주지역 등이 재분배 선호에 영향을 미쳤지만, 가구주 자녀의 경우 가구 자산과 가구주(부모)의 재분배 선호가 본인의 재분배 선호에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 재분배 선호가 정치적 성향(보수 또는 진보)에 미치는 영향은 세대 간 뚜렷한 차이를 보였다. 50세 이상 세대의 경우 재분배 선호가 높아질수록 정치적으로 보수적일 확률이 높아졌다. 반면 50세 미만 세대의 경우 재분배 선호가 높아질수록 정치적으로 진보적일 확률이 높아졌다. 재분배 선호가 높을수록 뚜렷한 이념적 성향을 갖는다는 점은 같지만, 그 방향은 정반대인 것이다. 이는 향후 우리나라 국민들의 재분배 수요가 커짐에 따라 세대 간 정치적 양극화는 더욱 커질 수 있다는 점을 시사한다.



토론 요약

재분배 정책 선호가 강할수록 세대간 정치적 양극화 커질 수 있다는 것을 보여줘

강성훈/한양대학교 정책학과 조교수

본 연구는 재정패널 9차년도 자료를 활용하여 (1) 어떠한 요인이 재분배 정책 선호에 영향을 미치는지, 그리고 (2) 재분배 정책 선호가 정치적 성향과 어떠한 관계를 가지는지를 분석한다. 일반적으로 조세체계를 설계함에 있어 재분배 정책은 형평성 관점에서 중요한 의미를 갖는다. 일반적으로 고소득자 및 고자산가는 세부담이 크고 정부로부터 받는 혜택이 낮은 반면, 저소득자 및 저자산가는 세부담이 낮고 정부로부터 받는 혜택이 높다. 재분배 정책의 강화는 고소득자 및 고자산가 계층의 세부담이 증가하고 저소득자 및 저자산가 계층이 정부로부터 받는 혜택이 증가하는 것을 의미한다. 따라서 재분배 정책에 대한 선호는 개인의 소득수준에 따라 달라질 수 있으며, 본 연구는 재정패널 자료를 활용한 실증분석을 통해 이런 현상이 실제로 나타나고 있음을 보여준다.

한편, 본 연구는 재분배 정책 선호와 정치적 성향 간의 관계를 추정한다. 이는 정치적 성향을 결정 짓는 요인 중 재분배 정책 선호가 어떠한 의미를 가지는지 살펴본다. 다양한 요인이 정치적 성향에 영향을 미칠 수 있지만 본 연구는 재분배 정책 선호에 초점을 맞추고 있다. 이는 기존문헌에서 잘 살펴보지 않았던 주제로 상당히 흥미로운 주제이다. 그리고 그 결과 역시 흥미롭다. 나이에 상관없이 재분배 정책 선호가 정치적 성향에 영향을 줄 수 있지만 나이가 젊을수록 재분배 정책 선호가 증가할수록 정치적 성향이 진보일 확률이 높고 나이

가 고령일수록 재분배 정책 선호가 증가할수록 정치적 성향이 보수일 확률이 높다는 것이다. 이는 재분배 정책이 강화될수록 젊은층과 고령층의 정치적 양극화가 더욱 커질 수 있음을 시사한다.

본 토론자는 본 연구가 좀 더 완성도를 높일 수 있도록 몇 가지 내용을 제안하려고 한다. 첫째, 본 연구는 선행연구로 재분배 정책 선호 결정요인들에 대한 연구들을 중점적으로 소개하고 있는 반면 재분배 정책 선호와 정치적 성향 간의 관계를 연구한 연구들은 소개하고 있지 않다. 정치적 성향 결정 요인에 대한 연구가 소개된다면 본 연구의 기여점이 더욱 잘 드러날 수 있을 것으로 판단된다. 다른 관점에서 이를 보면 본 연구를 두 개의 논문으로 발전시키는 것도 의미가 있을 것으로 보인다. 둘째, 본 연구는 선행연구에서 제시하고 있는 재분배 정책 선호 결정 요인들 중 일부만 설명변수에 포함시켜 분석한다. 본 토론자가 알기로는 선별적 복지와 보편적 복지에 대한 인식, 세부담 형평성에 대한 인식, 소득격차에 대한 인식, 공무원에 대한 신뢰 등은 재정패널조사에서도 조사하고 있다. 따라서 선행연구에서 제시된 다양한 변수들 중 재정패널 자료에 있는 변수들은 설명변수에 모두 포함시키는 것이 생략변수에 의한 편의를 완화하는데 바람직해 보인다. 셋째, 실제로 재정패널자료를 사용하여 개인이 납부한 세금과 정부로부터 받은 혜택의 크기를 추정할 수 있다. 이를 소득변수 대신 설명변수에 포함시켜 분석한다면 좀 더 의미있는 결과가 도출될 수 있을 것으로 기대된다. 넷째, 자산의 구성도 재분배 정책 선호에 영향을 줄 수 있다. 보유자산에서 주로 부동산 즉, 단기간에 현금화가 어려운 자산의 비중이 높고 소득이 낮을수록 재분배 정책을 더 선호할 수 있다. 다섯째, 정치적 성향 결정요인을 분석할 때 나이 대신 65세 이상 더미변수, 35세 이하 더미변수를 사용하고 있다.



개인적으로는 나이 또는 나이와 나이 제곱을 설명 변수에 추가하여 분석하는 것이 좀 더 결과를 해석 하는데 의미가 있을 것으로 보인다. 마지막으로 재분배 정책을 정말 선호하는 경우를 1의 값을 갖고 그 외의 경우를 0의 값을 갖는 종속변수를 생성한 후 프로빗/로짓 모형을 사용하여 강건성 검증을 해 볼 수 있을 것이다. 본 연구는 응답순서에 의미가 있기 때문에 순차적 프로빗/로짓 모형을 사용하여 강건성을 검증할 수도 있을 것이다. 이는 본 연구 결과가 강건한지를 보여주는 데 도움이 될 것으로 판단된다.

최근 복지수요가 증대됨에 따라 재분배 정책의 중요성이 증가하고 있다. 본 연구는 소득이 높을수록 재분배 강화 정책을 선호하지 않음을 보여준다. 특히 최근 몇 년간 고소득층의 소득세 부담은 증가하였다. 따라서 세부담에 대한 고소득자의 피로도가 높은 상황에서 무조건 재분배 강화 정책을 하는 것은 바람직하지 않다. 재분배 강화 정책에 대한 재원 확보가 필요하며 이 재원은 소득 계층의 대부분이 어느 정도 부담하지만 고소득자가 좀 더 부담한다는 인식이 필요할 것이다. 그리고 본 연구는 재분배 정책 선호가 강할수록 젊은층과 고령층의 정치적 양극화가 더욱 커질 수 있음을 보여주고 있으나, 재원마련에 대한 방안이 합리적으로 제시된다면 이 문제 역시 어느 정도 완화될 수 있을 것으로 보인다.

본 연구는 현 시점에서 상당히 중요한 주제를 다루고 있으며, 본 검토자는 향후 본 연구가 보다 발전하여 좀 더 의미 있는 정책적 시사점이 도출될 수 있기를 기대한다.

III-1 주제

재정패널조사를 이용한 우리나라 복권지출의 역진성 분석

최필선/건국대학교 국제무역학과 교수

민인식/경희대학교 경제학과 교수

정부의 복권사업과 관련하여 논란이 되는 이슈 중의 하나는 복권이 역진세의 성격을 지니고 있다는 주장이다. 정부가 복권에서 얻는 수익을 조세로 간주했을 때, 저소득 계층이 자신의 소득에 비해 상대적으로 복권을 더 많이 구입하는 경향이 있기 때문에 복권이 역진세의 성격을 지닌다는 것이다. 이는 조세의 형평성 문제와 연결된다는 점에서 정책적으로 중요한 의미를 지닌다. 본 연구는 우리나라 가계의 복권 구매 행태를 분석하기에 적합하다고 여겨지는 재정패널조사를 이용하여 복권의 역진성 문제를 실증적으로 분석했다. 1차(2008년)~9차(2016년) 총 9개 연도의 조사자료를 이용하여 추정한 결과, 우리나라 복권이 역진세의 성격을 지니고 있는 것으로 나타났다. 토빗모형 추정 결과에 근거하여 복권지출의 소득탄력성을 계산한 결과, 미국이나 캐나다 등 외국의 많은 추정 결과와 유사하게 소득탄력성 값이 0.5 이하로 나왔다. 이는 우리나라가 외국과 달리 복권이 역진세의 성격을 갖고 있다고 보기 어렵다는 선행연구와는 배치되는 결과이다.



토론 요약

복권 구매에 대한 질문 수집 과정의 객관성이 충분히 담보되었나 의문

김우현/한국조세재정연구원 부연구위원

저소득층의 소득 대비 복권 지출액 비중이 고소득층에 비해 높은 복권지출의 역진적 구조를 실증하는 연구는 해외에서 다양하게 진행되어 왔지만, 한국에서는 활발하게 이뤄지지 못했다. 이 논문에서도 지적하듯이, 복권 사업의 역진성에 대한 연구는 정부의 재원 조달 사업이 저소득층에 더욱 과중한 부담을 지우는 형태인지를 살펴볼 수 있다는 점에서 의미 있는 정책 시사점을 던져줄 수 있다.

복권지출의 소득탄력성 추정을 연구 목적으로 했던 기존 해외 연구들은 주로 추정된 탄력성이 1 이하인 역진적인 실증 결과를 발표해왔다. 반대로 한국의 자료로 가장 최근에 진행되었던 선행연구(이연호 외, 2012)에서는 오히려 한국의 복권 지출이 누진적일 수 있다는 결과를 발표해서 관심을 이끌었다. 하지만, 기획재정부 복권위원회에서 한국 갤럽을 통해 조사하는 ‘복권에 대한 인식 조사’를 바탕으로 연구한 이 선행연구는 소득이 구간별로 파악되었다는 점과 복권을 한 번도 구매하지 않은 응답자를 표본에서 배제하고 회귀분석을 실시했다는 점에서 분석의 한계가 있을 수 있다. 소득 정보와 복권의 구매 여부, 횟수, 금액 등의 정보가 패널 자료로 구축되어 있는 재정패널조사를 통해 같은 연구주제에 대해서 분석하고, 기존 선행연구와는 달리 복권지출의 역진성을 확인했다는 점에서 본 연구의 의의가 크다고 생각된다. 패널 토빗모형을 이용, 복권 구매를 하지 않은 표본도 포함하여 회귀 분석을 실시했다는 점에서도 기존 한국의 선행

연구와 차이를 보인다.

몇 가지 질문과 생각을 공유하자면, 우선 재정패널조사 내의 복권 구매에 대한 질문 수집 과정의 객관성이 충분히 담보되었는가에 대한 의문점이 생긴다. 설문조사의 한계는 어쩔 수 없으나 복권 구매에 대한 질문 자체가 응답자에게 “작년 한 해 귀 가구가 지출한 복권 구입이 얼마”인지를 묻는 방식이기 때문에, 응답의 오류가 적지 않을 것으로 예상된다. 실제로, 앞서 언급한 ‘복권에 대한 인식 조사’에서는 2008~2011년 기준 44.4%~60.2%의 응답자가 복권 구매의 경험이 있다고 응답한 반면, 재정패널조사에서는 2008~2016년 기준 12.4%~18.8%의 응답자만이 복권을 구매했다고 답하고 있다. 향후 어떤 방식으로 응답의 정확성을 높일 것인가에 대해 고민이 필요하다.

소득 탄력성의 추정식(본문의 식 5, 식 6)에서 y (복권지출)과 x (소득)의 표본평균값을 이용하여 평균 수준에서의 소득 탄력성을 추정했다. 소득분위별로 y 와 x 의 표본평균값을 구한 후, 이를 통해 소득분위별 소득 탄력성을 추정하면 어떤 결과가 나올지 궁금하다.

패널 토빗모형에서 가구의 이질성을 통제하는 오차항을 확률효과(random effect)로 가정했는데, 해당 오차항이 다른 설명변수와 독립적이라는 다소 강한 가정을 기반으로 하고 있기 때문에 모형 이용에 세심한 주의가 필요하다고 생각한다. 학회 발표에서 설명해주셨던 것처럼 가구내 변이(within-household variation)가 작아서 고정효과 모형을 사용할 수 없었다는 언급을 본문에 추가해주셨으면 한다.

마지막으로, 복권의 구매액 뿐 아니라 복권 구매의 횟수 정보가 재정패널조사에 포함되어 있으므로 이를 결과 변수로 활용하여 복권 구입에 참여하는 가구의 행태를 분석하는 시도도 의미있다고 생



각한다.

재정패널조사를 활용하여 정교한 회귀 모형으로 선행 연구와 다른 연구 결과를 보임으로써, 향후 같은 연구 주제로 다양한 자료 구축 및 후속 연구를 이끌어낼 수 있다는 점에서 뜻깊은 연구 결과라고 생각한다.

Ⅲ-2 주제

가구별 종교가 절세효과 및 세액공제 전환에 따른 기부의사결정에 미치는 영향의 분석

전병욱 / 서울시립대 세무전문대학원 부교수

본 연구는 세법상 절세효과를 통한 경제적 의사결정의 성격과 함께 일반적인 비경제적 의사결정의 성격이 공존하는 것으로 볼 수 있는 개인의 기부 의사결정에 미치는 종교의 영향에 대해 분석하였다. 특히, 본 연구는 9차연도 재정패널조사 자료에서 가구원별 종교가 포함되어 이용 가능해짐에 따라 이를 바탕으로 기부금 지출액에 미치는 조세혜택의 영향이 가구별 종교에 따라 차이가 있는지에 중점을 두고 실증분석을 수행하였다.

본 연구의 첫 번째 연구가설인 2013년 말의 세액공제 전환에 따른 기부의사결정과 관련해서 먼저 전체 가구를 대상으로 한 분석 결과에서는 세액공제 전환에 따른 절세효과와 감소에 따라 총기부금 지출액의 유의적 변동이 없는 상태에서 종교단체 기부금의 유의적 변동은 없었던 반면 공익적 기부금은 유의적으로 감소시킨 것으로 나타났다. 이러한 결과는 개인의 종교적 신념을 반영하는 종교단체 기부금은 비교적 절세효과와 무관하게 지출 의사결정이 이루어지기 때문에 세액공제 전환에 따른 영향이 작은 반면 공익적 기부금은 개인의 공익적 신념을 반영하는 측면이 있더라도 그 정도가 종교단체 기부금에 비해서는 약해서 세액공제 전환에 따라 감소한 절세효과에 대응해서 지출액을 감소시키는 의사결정이 이루어진 것으로 볼 수 있다.

이러한 분석을 가구별 종교에 따라 구분해서 수



행할 경우에는 나머지 종교 또는 종교가 없는 가구의 경우에는 공익적 신념을 반영하는 공익적 기부금과 함께 상대적으로 강한 종교적 신념을 반영하는 종교단체 기부금의 경우에도 세액공제 전환에 따른 유의적인 지출액 변화가 확인되지 않은 반면 천주교 가구의 경우에는 공익적 기부금에서는 전체 가구에서 확인된 것보다 더욱 유의적인 지출액의 감소가 발생했고, 종교단체 기부금에서는 전체 가구에서는 확인되지 않은 유의적인 지출액 증가가 발생한 것이다. 이러한 결과는 고세율 가구 중 특히 천주교 가구의 경우에는 세액공제 전환에 따른 종교단체 기부금의 감소를 예상하고 이를 방지하기 위해 공익적 기부금을 당초 감소시키려던 것보다 더욱 감소시킨 반면 여기서 줄인 금액을 추가적인 종교단체 기부금으로 지출했던 것으로 해석할 수 있다.

본 연구의 두 번째 연구가설인 재정패널조사의 전체 대상 기간에 걸쳐 기부금 지출액에 미치는 절세효과와 관련해서는 먼저 전체 가구를 대상으로 한 분석 결과에서는 절세효과가 커질수록 기부금 지출액, 종교단체 기부금 및 공익적 기부금이 모두 유의적으로 증가해서 개인의 종교적·공익적 신념 등과 같은 비경제적 요인들을 고려하더라도 기본적인 경제적 고려가 모든 종류의 기부금 지출 의사 결정에 중요한 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. 또한, 한도초과 기부금, 한도초과 종교단체 기부금 및 한도초과 공익적 기부금이 이 종속변수인 경우에도 역시 절세효과가 커질수록 이들 금액이 모두 유의적으로 증가하는 것으로 나타났는데, 이러한 결과는 한도초과 기부금 등의 경우에는 세법상 공제한도를 초과해서 사후적인 절세효과를 기대할 수 없었음에도 불구하고 사전적으로 인식한 절세효과에 비례해서 종류별 기부금 지출액을 증가시킨 결과 부수적인 영향으로 발생했을 가능성

과 함께 해당 연도 중에 지출 의사결정이 이루어지는 점을 고려하면 정확한 공제한도를 사전적으로 알기 어렵기 때문에 해당 가구들이 경제적 유인이 없는 한도초과 기부금 등의 발생 사실 자체를 알지 못하고 지출했을 가능성을 나타내는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 분석을 가구별 종교에 따라 구분해서 수행할 경우에는 한도초과 기부금, 한도초과 종교단체 기부금 및 한도초과 공익적 기부금이 종속변수인 경우에는 전체 가구를 대상으로 한 유의적 결과가 종교없음 가구에서는 동일하게 나타나는 반면 신봉하는 종교가 있는 가구에서는 전혀 나타나지 않았다. 이러한 결과는 신봉하는 종교가 있는 가구에서는 기부금 지출액 수준이 높기 때문에 개별 지출액을 통한 사후적인 절세효과의 정도에 대해 관심을 가지고 가급적 공제한도를 초과하지 않으려는 경향을 더욱 현저하게 나타냈다고 볼 수 있고, 이로 인해 사전적인 절세효과가 한도초과 기부금 지출액 등에 유의적 영향을 미치지 못한 것으로 해석할 수 있다.



토론 요약

가구원별로 종교가 다를 수 있으므로 '가구의 종교'에 대한 정의가 명확해야

홍성훈 / 한국조세재정연구원 부연구위원

본 연구는 2013년 세법개정으로 인해 변화된 기부금 세액공제 제도가 조사대상자들의 기부행위에 어떠한 영향을 미치는지, 종교에 따라 기부금 절세



율이 기부행위에 어떠한 영향을 미치는지 재정패널자료를 통해 살펴본 연구이다. 본 연구는 기부금 공제 방식 및 절세율뿐만 아니라 가구별 종교에 따라서도 기부행위(금액)가 달라질 수 있음을 보인 흥미로운 연구이다. 다만 본 연구의 발전을 위해 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 가구의 종교에 대한 정의가 명확해야 할 것이다. 가구원별로 종교가 다른 경우를 포괄할 수 있으며, 이를 통해 종교가 없는 가구에서 왜 한도 초과 여부에 둔감한지 설명할 수 있는지 고민해보아야 할 것이다.

둘째, 기부의 동기는 무엇인지 확인해보아야 한다. 내재적 소비, 이타적 소비, 공공재 기부, 전략적 동기 등 기부의 동기는 다양하게 포진되어 있다. 또한 천주교 가구에서만 종교 기부금이 비종교 기부금을 구축하는 현상이 통계적으로 유의하게 나타나는지 검토해보고 종교적 관심 정도가 달라 나타난 현상은 아닌지 살펴볼 필요가 있을 것이다.

마지막으로 기존 재정학 연구와의 관련성을 연구자가 고민하기를 바란다. 기존 연구 중에는 박기백(2010), 송헌재(2013), 박명호·전병목(2016) 등 재정패널을 이용한 다양한 기부금과 관련된 연구가 있었으며, 본 연구를 특화하기 위해서는 기부가액(=1-한계세율)과 절세율의 정의를 명확히 할 필요가 있을 것으로 판단된다.

III-3 주제

소득수준에 따른 세액공제율 차등적용 효과 분석

정원석/보험연구원 연구위원

정부는 2015년부터 연소득 5,500만원 근로소득자의 연금저축 납입액에 대한 세액공제율을 15%로 강화하여 적용하였다. 소득수준에 따른 세액공제율 차등적용이 해당 소득계층의 연금저축 납입액 변화에 미친 영향을 재정패널 자료를 활용하여 실증분석한 결과 세액공제율 확대 적용이 저소득층의 연금저축 가입 및 납입액 증가를 유인하지 못한 것으로 분석되었다. 이는 세액공제율 확대적용이 과세미달자가 많은 저소득계층에 연금저축 가입유인을 주지 못하기 때문으로 보인다. 이에 저소득층의 사적연금 가입확대를 위한 세제지원을 넘어서는 지원책 마련을 고민할 필요가 있다.



토론 요약

연구범위 좁아 분석결과와 해석에 일관성 낮아

오종현/한국조세재정연구원 세수추계패널센터장

2015년 연소득 5,500만원 이하인 근로소득자에 대하여 연금저축 세액공제율이 12%에서 15%로 확대되었다. 본 논문은 이러한 세제변화가 해당 소득구간에 속한 사람들의 연금저축 행태에 미친 영향을 「재정패널조사」 자료를 이용하여 분석하였다.



우리나라의 노령인구 비중이 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 가운데, 은퇴자에 대한 소득보장이 중요한 사회적 이슈로 대두되고 있다. 연금은 은퇴자에 대한 주요한 소득원이 될 수 있으며 사적연금의 확대는 향후 정부의 재정 부담을 덜어주기 때문에 동 세액공제제도가 도입된 것으로 이해된다. 이에 동 세액공제제도의 확대가 사적연금의 확대에 어느 정도 기여했는지에 대한 정량적 분석은 의의가 있다.

본 논문의 분석 목적은 매우 명확하고, 의미 있는 결과들도 도출된 것으로 판단된다. 다만 연구범위가 지나치게 좁다보니 분석 결과와 그에 대한 해석에서 일관성이 낮아지는 문제점이 있다. 본 연구는 「재정패널조사」의 2014년과 2015년의 자료만을 활용하여 분석하였다. 그 결과 연금저축 세액공제제도의 확대에도 불구하고 연소득 5,500만원 이하 계층의 연금저축 가입률과 저축액이 감소하였으며 이러한 결과는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 하지만 연구자는 이러한 결과가 2015년 세액공제제도의 확대가 연금저축에 부정적인 영향을 미쳤다고보다는 별다른 영향을 미치지 않은 것으로 해석하는 것이 타당하다고 주장하며 실증분석의 결과와는 다소 다른 결론을 내린다. 이는 세액공제제도의 확대가 오히려 연금저축에 부정적인 영향을 미쳤다는 것이 직관에 부합되지 않기 때문인 것으로 판단된다.

2015년도에 연소득 5,500만원 이하 계층의 연금저축 가입률과 저축액이 감소한 원인에 대해 설명할 수 있는 분석이 포함된다면 더 중요한 시사점이 도출될 수 있을 것으로 사료된다. 2014년부터 보험료, 교육비, 의료비 등에 대한 특별공제가 소득공제에서 세액공제로 전환되었다. 이에 근로소득자의 면세자 비율이 2013년 31.3%에서 48.1%로 급증하였다. 특히, 연소득 2천~4천만원 구간에서

의 면세자 비율은 2013년 8.7%에서 2014년 35.1%로 큰 변화가 있었다. 연소득 5,500만원 이하 계층의 근로자 중 면세자나 면세자가 아니더라도 세 부담이 매우 작은 사람들의 비중이 높다면 세액공제로 인한 추가적인 세제혜택이 거의 없기 때문에 연금저축 세액공제를 확대가 해당 계층의 의사결정에 영향을 미치지 않았을 가능성이 높다. 이에 2014년 특별공제 항목의 세액공제로의 전환이 2015년도의 연금저축 행태에 부정적인 영향으로 나타났을 가능성이 있을 것으로 생각된다. 앞의 실증분석 결과는 연금저축 세액공제를 확대에 의한 효과보다 2014년 면세자 비율 증가로 인한 효과가 더 크다는 것을 보여주는 것이라 생각된다. 특히, 세제변화에 대한 근로소득자들의 인지에 시차가 발생한다면 2014년의 세제변화에 효과가 2014년 뿐만 아니라 2015년에 나타났을 가능성이 높다. 따라서 분석 대상 기간에 2013년도 포함시켜 2014년 특별공제의 세액공제로의 전환효과와 연금저축 세액공제를 확대를 함께 분석하는 것이 세제변화가 경제주체의 연금저축 행태에 미친 영향을 보다 종합적인 관점에서 분석할 수 있을 것으로 사료된다. 다만 두 가지 제도변화에 효과를 분리해 내는 것이 이상적이겠지만 쉽지는 않아 보인다.

한편 연금저축 세액공제제도의 최근 변화에 대해 보다 엄밀히 서술할 필요가 있다. 연금저축 세액공제율이 15%로 확대된 것은 2015년도이지만 2014년 귀속소득부터 소급적용되었다. 2015년은 유례없이 근로소득 연말정산을 두 번한 해로 기억된다. 이는 2015년 상반기에 소위 연말정산 파동으로 인하여 소득세법이 개정되었고 이러한 개정 내용이 2014년 귀속소득에도 적용되었기 때문이다. 본 연구에서 분석한 연금저축 세액공제를 확대 또한 이러한 연말정산 보완대책에 포함된 내용이다. 동 세법개정이 2014년 귀속소득부터 적용되었다고



해서 2014년과 2015년 자료를 비교하는 본 연구의 방법론이 무의미한 것은 아니다. 오히려 본 연구의 분석이 더 유효해진 것으로 판단된다. 동 세법개정은 2015년 상반기에 이루어졌기 때문에 2014년 당시의 경제주체들은 의사결정 시 세법개정 이전의 제도, 즉 연금저축 세액공제율이 12%라는 인식하에 연금저축에 대한 의사결정을 하였다고 보는 것이 타당하다. 또한 2015년 연말정산 파동은 연금저축 세액공제제도 확대에 대한 근로소득자들의 인지를 높이는 계기로 이어져 2015년에는 근로소득자들이 세법개정의 내용을 반영하여 연금저축에 대한 의사결정을 하였을 가능성이 높다. 이에 이러한 제도적 변화 과정을 잘 설명한다면 본 연구 방법론의 유효성을 강조할 수 있을 것으로 판단된다.

Ⅳ-1 주제

민관임금격차의 실태와 과제

오호영/한국직업능력개발원 선임연구위원

본 연구에서는 재정패널 1~9차년도 자료를 패널화하여 개인들의 관찰되지 않는 이질성(unobserved heterogeneity) 요인을 고려한 엄밀한 민관임금격차 추정을 시도하였다. 주요결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 민간부문에 비해 공무원은 여성비율이 높고, 고령화, 고학력화 되어 있으며, 직종구성 면에서는 생산직 비중이 낮고 관리전문직 비중이 높은 특징을 갖는다. 둘째, 2014년 기준 연봉은 민간부문이 5,124만원이나 공무원이 6,257만원이며, 연간근로시간은 민간이 2,293시간, 공무원이 2,178시간이고, 시간당 임금은 민간이 22,921원, 공무원이 29,090원이다. 셋째, 균형패널자료를 이용하여 고정효과 모형을 추정한 결과 민관임금격차는 공무원이 민간에 비해 6.3~6.7% 높다는 결과가 나타났다. 넷째, 임금구조 측면에서 민간에서는 여성에 대한 임금차별이 비교적 크게 나타나고 있으나, 공무원은 유의한 성별임금격차가 확인되지 않아 공공부문이 모범고용주로서 성차별적 인사관행을 극복하고 있는 것으로 나타났다. 연령에 따른 임금격차를 살펴보면, 공무원이 민간에 비해 연령간 임금격차가 작았으며 이는 공무원의 경우 임금인상 원칙으로서 하후상박(下厚上薄)이 강조됨으로써 압축된 임금구조(compressed wage structure)가 강화된 결과로 보인다.

민간부문을 기준으로 했을 때 공무원 임금수준은 이미 민간보다 우위에 있다고 할 수 있으며 국



가적 차원에서 공무원으로 우수인재의 쏠림 현상이 가속화되고 과도한 공무원 시험열풍은 바람직하지 않으므로 적정수준을 유지하는 노력이 요청된다.

그리고 향후 연구에서 민간과 공무원의 생애소득을 비교해 볼 수 있다면 본 연구의 결과와 더불어 시사하는 바가 클 것이다. 노동시장 진입의 내생성이 있고, 은퇴시기 및 연금수령액 등도 민관사이의 차이가 있기에 이를 전체적으로 포함한 생애소득을 비교해 볼 경우 민간과 공무원 간의 상대적인 비교가 더욱 의미 있을 것이다.



토론 요약

민간과 공무원의 생애소득 비교 의미 있을 것

한중석/한국조세재정연구원 부연구위원

본 논문은 재정패널조사 자료를 활용하여 우리나라 민관의 임금격차를 추정한 흥미로운 연구이다. 분석 결과 다른 변수들을 통제한 후 공무원의 임금이 민간에 비해 6.3~6.7% 높은 것으로 추정되었다. 본 연구에서는 임금을 결정하는 데 영향을 미치는 주요한 요인들을 적절히 통제하여 분석의 신뢰성을 높였다. 다만 자료의 대표성 측면에서는 향후에 보완할 여지가 있어 보인다. 예를 들어 민간 부분에서는 여성의 비율이 19.9%밖에 되지 않고, 공무원 중에서는 여성의 비율이 27.3%밖에 되지 않아 일반적으로 알려진 수치와 크게 차이가 난다. 특히 충분석대상이 민간부문 1,245명, 공무원 220명으로 9차년도 재정패널 가구원 조사 기준 민간부분 3,675명, 공무원 362명에 비해 크게 적은 숫자이다. 이는 아마 1~9차년도 패널 자료를 활용하면서 중도탈락한 표본이 많기 때문인 것으로 보인다. 하지만 여전히 남녀비율 차이가 큰 것은 가구주를 중심으로 분석하였거나 또는 다른 이유일 수 있기에 향후에 좀 더 면밀한 분석이 필요해 보인다.



IV-2 주제

청년층 결혼 이행에 대한
개인 및 사회가구의 경제적 배경의
영향 분석

주희정/한국직업능력개발원 부연구위원

김민석/충북대학교 교육학과 박사과정

본 연구는 최근 청년층의 결혼에 미치는 사회·경제적 영향 요인을 분석하여 청년 지원 정책의 시사점을 모색하는 데 연구의 목적을 둔다. 연구 분석을 위하여 재정패널의 6차년도(2013년)~9차년도(2016년) 자료를 활용하였고, 관찰 기간 내 결혼 여부를 종속변수로 상정하고, 인구통계학적, 가구 사회적 배경, 개인 경제 상황의 요인이 결혼 이행에 미치는 영향을 이항 로짓 분석 방법을 적용하여 분석하였다. 연구 결과, 남성과 여성 모두 정규직인 경우 결혼을 이행할 가능성이 각각 8.5배, 2.8배 이상 높아지는 것으로 나타났다. 남성은 자가를 보유하고 지출이 많을수록 결혼에 이를 가능성이 각각 7.2배, 2.3배 이상 높아지는 것으로 확인되었다. 여성은 정규직 여부를 제외하면 개인의 경제활동은 영향 요인이 아니었으며, 20대 초중반 여성에 비해 20대 후반, 그리고 지방 거주자 여성의 결혼 가능성이 높았다. 분석 표본을 근로자로 한정하였을 때, 비정규직에 비해 정규직 남성은 4.6배, 여성은 4.9배 이상 결혼가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 근로 여성은 근로 시간, 근로 소득 및 가구 부채가 낮을수록 결혼 가능성이 높게 나타났다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 근로 여건 개선을 통해 결혼과 출산을 긍정적으로 이해할 수 있는 실질적인 청년 및 여성 지원 정책의 필요성을 논의하였다.



토론 요약

결혼이 출산율의 필요조건이라는 가정
타당하지 않아

권남호/한국조세재정연구원 부연구위원

본 논문은 2013~2016년 재정패널 자료를 이용하여 청년층의 결혼에 미치는 사회·경제적 영향 요인을 분석했다. 분석 결과, 남성과 여성 모두 정규직인 경우 결혼할 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 남성은 자가를 보유하고 지출이 많을수록 결혼할 확률이 높은 것으로 확인되었다. 여성은 정규직 여부를 제외하면 개인의 경제활동은 결혼의 결정/시기에 유의미한 영향을 끼치지 않는 것으로 나타났다.

주요 논평결과를 제시해보면 다음과 같다. 첫째, 이 논문은 현재 대한민국에서 논의가 활발히 되고 있는 중요한 이슈들 중 하나인 청년의 결혼과 경제적 능력/배경에 대해 분석하고 있다. 청년층이 결혼을 하지 못하는 (또는 미루는) 이유들 중 흔히 인용되는 말이 “결혼은 하고 싶은데 돈이 없다”이다. 이 논문은 재정패널 자료를 통해 결혼 가능성과 직업과 부모의 경제적 능력을 포함한 경제적 배경 간의 관계를 실증적으로 보여주고 있다. 따라서 이 논문은 중요한 이슈를 다루고 있으며 시의적절해 보인다. 또한 분석 결과의 많은 부분이 현재 대중들이 믿고 있는 현실을 실증적으로 잘 설명해주고 있다.

둘째, 정책적 제언을 함에 있어 보다 엄밀한 논리의 전개가 필요한 것으로 보인다. 이 논문의 V. 요약 및 시사점에서 “정규직인 경우에는 결혼 가능성이 높은 것으로 보아 질적으로 우수한 일자리 지원 중심의 청년 정책이 저출산 고령화의 근본 대책



이라고 할 수 있을 것이다”라고 주장하고 있다. 이 논문에서 제시하는 실증적 분석이 타당하다는 가정을 하더라도 이러한 주장을 함에 있어서는 보다 면밀한 자료 제시와 분석이 필요하다. 먼저 결혼 확률과 출산율에 대한 논의가 필요하다. 결혼이 출산의 필요조건이라는 가정을 하고 있는 것으로 보이나, 엄밀히 말해 이 가정은 현실에서 타당하지 않다. 또한, 이러한 주장을 하기 위해서는 정규직 직장을 가진 부부의 경우 비정규직 직장을 가진 부부의 출산율보다 높다는 자료 제시가 필요해 보인다. 더욱이, 만약 정규직 직장을 가지기 위해 결혼 연령이 늦어진다면 출산율을 오히려 낮출 가능성도 배제할 수 없다. 고령화의 근본 대책이 청년에게 질적으로 우수한 일자리를 제공하는 데 있다는 주장에도 쉽게 동의하기 힘들다. 먼저 이 논문에서 고령화에 대한 논의가 이루어지고 있지 않다. 청년층의 결혼 확률을 높이는 것이 어떠한 메커니즘을 통해 고령화의 문제를 완화시킬 수 있는지에 대한 보다 엄밀한 논의가 필요해 보인다.

셋째, 자료분석 결과를 해석함에 있어 의문이 드는 점들을 제시해보고자 한다. 먼저 (1) 남성의 자가 보유 여부가 결혼 확률을 높인다는 해석에 대해 말해보고자 한다. 이 논문에서 제시하는 자료와 분석은 $t-1$ 년도에 자가를 보유하고 있는 남성이 자가를 보유하고 있지 않은 남성에 비해 t 년도에 결혼할 확률이 높음을 보여주고 있다. 이 분석(regression) 결과를 통해 “자가를 보유한 남성이 결혼할 확률이 높다”라고 주장하기 위해서는 여러 가지 제시 가능한 반론에 대한 디펜스가 필요하다. 그중 가장 우려되는 반론은 “남성의 경우 결혼을 할 예정이기 때문에 자가를 보유하고자 한다”이다. 이 반론이 사실일 경우 역인과성(reverse causality)이 존재하게 된다. 이 경우 회귀 계수가 편향되게(biased)된다. 실제로 이 논문에서 제시한

자료를 보면 남성이 주택 포함 결혼 비용의 부담률이 여성보다 높음이 이 반론을 뒷받침하고 있다. 이 반론에 대한 디펜스의 한 방법 중 하나는 $t-1$ 기 뿐 아니라 그 전 년도들에 남성이 자가를 보유하고 있었는지를 살펴보는 것이다. 또한 그 남성의 그 기간 동안 부채 변동 추이도 살펴볼 필요가 있다. 또한 모형 측면에서 본다면 적절한 도구변수(instrumental variables)를 찾는 것도 하나의 해결 방법이다.

다음으로 (2) 모형 설정에 있어 종속변수와 설명변수들 사이의 시차에 관해 논의해 보고자 한다. 재정패널의 경우 서베이가 매년 이루어지고 있다(현장 실사의 경우 매년 5월에서 7월 사이). 이러한 시차와 관련하여 의문이 드는 부분은 크게 다음과 같다. 먼저 (2-1), <표 III-1>에 따르면 1,642명의 자료가 2014년부터 2016년까지 존재한다. <표 IV-5>에 따르면 사례 수(number of observations)가 남자와 여자를 합하면 1,642인 것으로 보아 횡단면분석(cross-sectional data analysis)을 한 것으로 보인다. 그렇다면 어떤 연도를 어떤 기준으로 회기분석에 포함시켰는지에 대한 설명이 필요해 보인다. 또한 (2-2), 이 논문에서 t 년도 당시 결혼의 유무를 종속변수로 하고 설명변수는 $t-1$ 년도의 자료를 사용한다. 이러한 모형 설정을 함에 있어 한계를 인지할 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 모형 설정을 하는 경우 $t-1$ 년도 설문조사 후 변화된 내용을 추적할 수 없기 때문이다. 예를 들어, $t-1$ 년도 설문 당시 비정규직을 가지고 있던 남성이 t 년도 설문 이전에 정규직으로 전환되고 결혼하였다고 해 보자. 실제로 이 예시의 남성은 정규직을 가진 상태에서 결혼을 하였으나 이 논문에서 설정한 모형에 따르면 이 남성은 비정규직을 가진 상태에서 결혼을 한 것으로 측정된다. 이러한 반론에 대해 디펜스를 하는 방법 중 하나는 $t-1$ 년



도와 t년도 사이에 변화된 변수들을 추적하고 그 경향을 파악하는 것이다.

Regression 모형에 있어 (3) 설명변수의 선택과 회기 계수(coefficients)의 해석에 관해 살펴보고자 한다. <표 IV-6>의 경우, 15개의 설명변수가 모형에 포함되어 있다. 이 설명변수 들 중 몇몇은 다중공선성(multicollinearity)이 존재할 가능성이 높아 보인다. 예를 들어 “지출”, “근로소득”, “정규직 여부” 변수들 간의 상관관계가 높을 수 있다. 이 경우, 회기 계수의 분산이 커져 추정 회기 계수가 통계적으로 유의미한지 판단하기 어려워진다. 이 경우, 분산 팽창 인수(Variation Index factor) 등의 조사나 능형회귀분석(ridge regression)의 사용 등을 고려해 볼 수 있다.

마지막으로 (4) 고정효과 패널모형(fixed effect panel model)의 사용을 제안하고자 한다. 이 논문은 2014년에서 2016년까지 3년의 재정패널 데이터를 횡단면(cross-sectional data analysis) 분석을 하고 있다. 현재 축적된 데이터가 한정적이기는 하나, 연구대상(종속변수)인 결혼의 결정(결혼을 할지에 대한 결정과 언제 할지에 대한 결정 모두)은 개인의 고유 특성에 의해 좌우되는 경향이 큼을 감안할 때 고정효과 패널모형(fixed effect panel model)을 사용하여 이러한 고유 특성을 통제한다면 보다 엄밀한 분석이 가능할 것으로 보인다. 재정패널 자료가 축적됨에 따라 가능한 분석 방법이 다양해질 수 있기에 앞으로 보다 더 엄밀한 실증연구를 기대해본다.

IV-3 주제

재정패널조사와 소비 및 저축간 선택-국민연금이 민간소비에 미치는 영향

김병우/한국교통대 교양학부 부교수

중복세대모형에서 집계변수로 설정되는 소비합수 추정의 대상이 되는 행태방정식(behavioral equation)의 전환가능성(structural break)이 본 연구의 문제의식을 제공한다. 부과방식의 연금제도 도입은 노동소득 $Aw(t)$ 과 관련한 첫째 기의 소비합수 형태에 변화를 가져오게 된다. 이하의 실증분석은 재정패널조사에서 연금가입 자료가 관측된 가구와 그렇지 않은 가구 간 소비합수 파라미터에 체계적인 차이가 있는가를 검정하게 된다. 만일, 연금도입이 소비합수 방정식에 유의한 영향을 미친다면, 나아가 이는 부과방식의 연금도입이 거시경제의 동태적 효율성에 미치는 가설검정으로까지 확대할 수 있다. 실증분석은 한계소비성향(MPC)과 한계저축성향(MPS)의 변화에 집중되지만 소비행태방정식에서 절편(기초소비, basic consumption)의 변화도 관심의 대상이 된다. 검정결과를 보면, 두 표본에서 회귀계수가 동등하다는 귀무가설은 기각되지 않는다.

이에 대해서는 두가지의 설명이 가능하다. 첫째, 주로 동일한 표본에 대한 추적조사로 이루어져, 거시경제이론에서 상정하는 대표적 가계(representative family)의 소비-저축행태에 대한 정확한 추정을 어렵게 만든다. 둘째, 가설검정 결과를 옳은 것으로 해석할 수 있다. 우리나라의 가계는 부과방식의 국민연금 가입여부에 따라 소비-저축행태를 변화시키지 않는다는 것이다. 이는 이론적으



로 적립방식(fully funded)의 사회보장제도하에서 예측하는 동태적 최적화행위(dynamic optimization)의 해와 상응한다.



토론 요약

한국은 생산에 이용되는 자본 축적이 가계의 저축수준으로 결정된다고 보기 어려워

우진희/한국조세재정연구원 부연구위원

본 연구는 중첩세대 모형을 바탕으로 한 이론적인 결과들이 실제 가계의 저축 및 소비 행태에서 관찰되고 있는지를 재정패널 자료를 이용해서 국민 연금에 가입한 가구들과 그렇지 않은 가구들 간의 소비 성향에 유의한 차이가 있는지를 검증하고자 시도한 연구이다. 연구의 발전을 위해 몇 가지 제안을 하자면 다음과 같다.

한국이 실제로 동태적 비효율성 상황에 놓여있는지에 대한 실증적인 검증결과를 제시한다면 논문의 동기를 전달하는 데 보다 효율적일 수 있을 것이다. Abel et al.(1989), Mankiw, G. Summers and L.Zeckhauser(1989) “Assessing Dynamic Efficiency,” *Review of Economic Studies* 56: 1-20)은 투자의 수익에 대한 불확실성이 존재하는 상황에서 어떤 경제가 동태적 비효율성 상황에 있는지 여부는 순자본소득(net capital income)이 투자보다 높은 수준인지 낮은 수준인지 여부를 통해서 판단할 수 있다는 결과를 제시하고 있다.

한국의 경우 소규모 개방 경제이기 때문에 생산

에 이용되는 자본의 축적이 전적으로 경제 내 가계의 저축수준에 의해서 결정된다고 보기 어렵고 가계의 저축률이 경제 전체 자본의 축적 속도에 미치는 영향력이 약해졌을 수 있다.

2000년대 이후 기업의 저축 및 현금 보유 성향이 높아지고 있기 때문에 가계의 저축이 경제 전체 자본의 축적 속도에 미치는 영향력이 약해졌을 수 있다.

현재 우리나라 국민연금체계는 부과식이 아니라 부분 적립식이기 때문에 국민연금 가입 여부가 중첩세대 모형에서 이론적으로 제시하는 것과는 달리 가계의 소비 및 저축 결정에 미치는 영향이 미미할 수 있다.

현재 논문에서는 가계의 소비 성향을 알아보기 위해서 pooled ols를 이용하고 있는데 이론적으로 가계의 소비성향은 개별 가계의 시점 간 선택에서의 최적화 문제의 해로서 도출되는 것이기 때문에 pooled ols보다는 개별 가계들의 within variation을 이용하는 fixed effect 추정법을 사용하는 것이 타당하다고 생각 된다.

마지막으로 이 논문에서는 이번 기 소득만을 설명변수로 이용해서 가계의 소비성향을 파악하고 있는데 가계의 자산 수준, 노동소득과 금융소득의 구성비 등도 가계의 소비 성향에 영향을 미칠 수 있기 때문에 이와 같은 변수들도 포함한 상태에서 회귀분석을 수행할 필요가 있다고 생각된다.



V-1 주제

사적연금 세액공제 확대에 따른
소득계층별 영향과 정책적 시사점

김대환/동아대학교 경제학과 부교수

인구고령화로 인해 국민연금의 지속가능성 문제가 제기되자 정부는 국민연금의 소득대체율을 인 하하고 수급연령을 상향조정한 대신 사적연금을 통해 국민들의 노후소득보장을 강화하고자 하였다. 그 일환으로 사적연금에 제공하는 세제혜택을 지속적으로 확대해 왔으며, 2015년에는 세액공제를 제공하는 기여금 한도액을 400만원에서 700만원으로 확대하였다.

본 연구는 세액공제 확대가 사적연금에 미치는 영향을 소득계층별 그리고 사적연금별로 분석하기 위해 2014~2015년 재정패널 자료를 활용하였다. 이중차이분석(Difference-In-Difference)모형을 활용하여 분석한 결과, 첫째, 세제혜택의 확대는 전반적으로 사적연금 기여액을 확대하였다. 둘째, 세액공제 확대에 의한 사적연금 기여액 증가는 주로 퇴직연금이 아닌 개인연금을 통해 이루어졌다. 셋째, 세제혜택 증가에 따른 개인연금의 기여액 확대는 주로 고소득층 중심으로 이루어졌다.

이러한 분석결과를 고려할 때 일반적인 소득계층은 아직까지 세액공제 700만원을 모두 만족시키지 못하고 있음을 의미하며, 소득계층별로 세분화된 정책 목표 없이 전체 한도액을 인상해 온 정책에 변화가 필요하다 판단된다.



토론 요약

이중차분 추정방법이 아닌 다른 추정방법
고려해봐야

강성훈/한양대학교 정책학과 조교수

본 논문은 최근 정부가 시행한 사적연금 세액공제 확대가 소득계층별로 사적연금 기여금에 어떠한 영향을 미치는지 살펴본다. 최근 고령화가 빠르게 진행됨에 따라 노후보장에 대한 관심이 높아지고 있다. 이에 정부는 현행 국민연금제도 등이 은퇴자들의 노후소득을 안정적으로 보장하는 것에 한계가 있음을 인지하고 사적연금을 유도하는 정책을 강화한 것으로 보인다. 본 연구는 정부의 사적연금 세액공제 확대정책이 정말 실효성이 있는지를 분석하는 데 중요한 시사점을 제시한다. 본 연구결과는 사적연금에 대한 세제지원이 고소득자를 중심으로 사적연금 기여금을 증가시키는 데 기여하고 있으며 이는 주로 퇴직연금이 아닌 개인연금을 통해 이루어졌음을 보여준다. 이는 세제지원의 특징을 감안할 때 상당히 직관적인 결과이다. 우선 우리나라는 저소득 또는 중소득 근로소득자의 면세자 비율이 높다. 최근 통계에 따르면 근로소득자 47%는 세금이 없고 총급여 3천만원 이상 면세자는 88만명에 이른다. 이런 상황 속에서 세액공제 혜택은 상대적으로 고소득자에게 더 매력적일 것이다. 하지만 노후 대비는 저소득층에서 더 절실하기 때문에 정부가 좀 더 관심을 가져야 할 그룹은 저소득층이다. 저소득층은 저축여력이 낮고 면세자가 많아 사적연금 세제지원 정책에 큰 영향을 받지 않을 가능성이 존재한다. 이는 본 연구결과가 형평성 관점에서 저소득층에 대한 안정적인 노후소득을 보장하기 위한 정책으로 세제지원정



책이 아닌 다른 지원정책을 마련해야 함을 보여준다.

하지만 본 연구결과가 정책입안자에게 설득력 있는 주장으로 전달되기 위해서는 추정방법의 타당성이 입증되어야 한다. 이점에 있어서 본 검토자는 본 연구가 좀 더 발전해야 할 필요성이 있다고 생각한다. 본 연구는 기본적으로 이중차분(Difference in Difference) 추정방법을 사용한다. 이중차분 추정방법은 기본적으로 두 그룹이 있다. 하나는 통제그룹이고 다른 하나는 처치 그룹이다. 이 두 그룹은 유사성이 높아야 하며, 이 두 그룹을 나누는 기준이 외생적인 정책에 의해 결정되어야 한다. 다시 말해 유사한 두 그룹이지만 정부의 정책이 한 그룹에 대해서만 영향을 주고 다른 그룹에는 영향을 주어서는 안된다. 이 분석방법에서 두 그룹의 유사성이 중요한 이유는 한 그룹이 정책에 영향을 받지 않았다면 다른 그룹처럼 행동했을 것을 전제로 처치효과(treatment effect)를 추정하기 때문이다. 본 연구에서는 소득을 기준으로 두 그룹을 나누고 있어 한 그룹은 다른 그룹에 비해 소득이 낮다. 즉 편의상 한 그룹은 저소득층이고 다른 그룹은 고소득층이라고 생각해 보면, 이 두 그룹은 전혀 유사하지 않다. 특히, 저축여력 측면에서 너무 다르다. 그리고 사적연금 세제지원 정책대상은 특정 소득계층을 타겟(target)하고 있지 않다. 잠재적으로는 저소득층이든 고소득층이든 누구든지 저축여력만 있으면 사적연금 세제지원을 받을 수 있다. 이런 이유로 통제그룹과 처치그룹을 구분하는 것이 상당히 어렵다. 따라서 본 연구결과가 좀 더 설득력을 가지려면 다른 추정방법을 고려하는 것이 필요하다.

본 토론자는 다음의 두 가지 실증분석 방법을 제안한다. 첫째, 전체 표본을 저소득층 그룹과 고소득층 그룹으로 구분하고 각 그룹에 대해 회귀분석

을 수행하는 것이다. 이때, 종속변수는 사적연금 기여금 변화분을 사용하고 주요 설명변수는 소득을 사용한다. 이는 소득과 사적연금 기여금 변화분 간의 관계를 각 그룹별로 보여줄 것이다. 둘째, 본 연구에서 분석하고 있는 정책은 사적연금 세액공제제도를 확대하는 것이다. 이것이 의미하는 바는 기존에도 저축여력이 없어 세액공제제도 혜택을 받을 수 없었던 사람이라면 사적연금 세제지원 확대 정책에 전혀 반응하지 않을 것이다. 오히려 이 정책은 세액공제 혜택을 400만원 받고 있는 사람 중 저축여력이 추가적으로 있는 사람에게 더 매력적일 것이다. 따라서 실제로 이런 가설이 재정패널 자료에 나타나는지를 살펴보는 것이 의미가 있어 보인다.

본 연구는 고령화 문제가 대두됨에 따라 중요한 의미를 가진다. 따라서 본 검토자는 좀 더 완성도 있는 연구가 되어 현 정책이 갖는 한계와 의미를 명확하게 제시할 수 있기를 바란다.



V-2 주제

소득계층 이동성 및 빈곤에 대한
동태적 고찰

윤성주 / 한국조세재정연구원 연구위원

본 연구는 2007~2015년의 자료(NaSTaB 1~9차)를 이용하여 소득계층 및 빈곤의 이동성에 대하여 동태적 측면에서 살펴보았다. 분석에 앞서 소득 분포 추이를 살펴본 결과 소득분포 개선을 위한 정부의 정책적 노력에도 불구하고 지난 9년 동안 분위별 소득격차는 증가하는 추세로 나타났다. 이는 그간의 정부정책이 시장소득의 불평등을 해소하는 근본적 해결책으로 작동하지 않았음을 시사한다.

소득이동성과 관련해서는 소득이행행렬(income transition matrix)을 통해 상대적 이동성을 살펴보았으며, 빈곤과 관련해서는 진입률과 탈출률, 그리고 지속성 측면에서 살펴보았다. 빈곤의 결정요인에 대한 동태적 분석에서는 Probit 모델과 CCR-E(Conditionally Correlated Random Effects) 모델을 이용하였으며, 빈곤의 지속성과 관련해서는 Ordered probit 모델을 이용하여 분석을 수행하였다.

분석결과, 2007년 이후 소득계층의 이동성은 낮아지는 추세로 나타났으며, 빈곤의 고착화가 심화되고 있을 개연성이 높은 것으로 나타났다. 이는 현재 우리사회가 겪고 있는 중산층 붕괴, 양극화 심화, 공정·공평성 및 투명성 약화 등과 관련성이 높을 것으로 사료된다. 또한 초기 및 전기의 소득수준과 빈곤여부가 현재의 소득수준과 빈곤여부에 미치는 영향이 상대적으로 높게 나타났다. 이는 정부 정책 개입 및 개선의 필요성 및 정당성을 시사한다.



토론 요약

소득이동성이 크게 변화하지 않는 것,
사회가 안정되어 있다고 해석 가능

김대환 / 동아대학교 경제학과 부교수

본 연구의 목적은 재정패널조사의 장기자료(1~9차)를 활용해 소득계층 및 빈곤의 이동성에 대해 실증분석을 시행하고 관련 정책적 시사점을 도출하는 데 있다. 빈곤율이 높고 빈곤층이 고착화될 경우 사회적 불안이 야기되고 경제성장에도 부정적일 수 있다는 선행연구들을 고려할 때, 그리고 우리나라는 OECD 국가들 중 소득불평등도가 높은 상황임을 고려할 때 매우 중요한 연구라 판단된다. 또한 다양한 실증적 접근을 통해 소득계층의 이동성이 낮아지는 추세이고, 초기에 또는 이전에 빈곤층일 경우 여전히 빈곤층에 머물러 있을 가능성이 높아질 정도로 빈곤의 고착화가 심화되고 있으며, 정부정책이 시장소득의 불평등을 해소하지 못한다고 결론 내리고 있는데, 이들 결론에 대해서는 동의한다. 다만 논문의 발전을 위해 제언하자면 다음과 같다.

먼저 논문에 대한 의견이다. 본 연구에서 제시하고 있는 [그림 1]을 살펴보면 전체적으로 소득불평등도는 최근 증가하고 있지만 시장소득과 처분가능소득의 지니계수 차이가 확대되고 있어 정부의 소득재분배와 같은 정책이 어느 정도 작동하고 있다고 볼 수 있다. 한편 [그림 2]는 최상위 소득과 최하위 소득의 차이가 증가하고 있어 양극화는 심화되고 있다고 볼 수 있다. 하지만 다르게 생각해 볼 수 있는 것은, 정부의 소득재분배 정책이 정상적으로 작동하고 있음에도 불구하고, 최상위 계층의 소득이 더 빠르게 증가할 경우에도 [그림 2]와



같은 결과가 도출되는데 과연 이러한 현상을 문제라고 볼 수 있는지 재고가 필요하다.

실증분석에서 도출된 결과물에 따라 해석을 하고 있으나, 반대로 생각할 수 있는 결과물도 도출되고 있으며, 연구주제의 특성에 따라 해석은 빈곤의 문제를 어떻게 바라보느냐에 대한 주관적인 가치관이 상당히 영향을 미칠 수 있기 때문이다. <표 2>를 통해 알 수 있듯이 소득계층 간 상향이동 비중이 하향이동 비중보다 높아 긍정적으로 해석될 수 있다. 다만, 상향이동 확률이 감소하고 있는 것은 문제라고 판단할 수 있을 것이다. 소득이동성이 변화하지 않을 확률이 점차 높아져가고 있는데, 소득이동성이 낮아지는 추세를 사회의 활력이 감소하고 있는 것이라고 연구자는 지적하지만 소득이동성이 크게 변화하지 않는다는 것은 사회가 안정되어 있다고 해석할 수도 있다.

다음은 실증분석 모형 측면의 제언이다. 본 연구에서 사용된 분석자료는 패널자료이지만 전반적으로 횡단면적 분석을 하고 있는데, 이것이 최선의 방법일지에 대해서는 고민이 필요하다. Ordered Logit의 경우, 논문을 통해 정확한 분석 과정을 이해하기는 어렵지만 기본적으로 그룹으로 구분하지 않고 종속변수를 0~8의 수치를 부여하여 분석하는 방법이 적절하지 않을지 제안하고 싶다.

덧붙여, 본 연구에서 정의하고 있는 빈곤에 의문이 있다. 본 연구에서는 소득을 기준으로 10분위로 구분하여 1~3분위에 놓이면 빈곤이라고 정의하고 있는데, 이 사람들이 1~3분위를 벗어나는 순간 4분위 이상의 소득자가 반드시 1~3분위로 내려오게 되어 결국 빈곤이라는 결론에 도달하게 된다. 따라서 빈곤의 정의를 재설정하거나, 1~3분위를 빈곤층으로 지정하되 이들의 빈곤탈퇴만 고려하여 분석하고, 4분위 이상이 빈곤층으로 포함되는 경우만 종속변수로 고려하는 등의 접근이 필요하다

가 판단된다.

마지막으로 빈곤에 대한 일반적 의견을 제시하고자 한다. 연구에서 나타난 것과 같이 저소득층도 소득이 증가하고, 고소득층도 소득이 증가하는, 즉 전체적으로 소득이 증가하는 상황에서 고소득층의 소득이 더 빠르게 증가할 경우 이러한 사회가 문제인지에 대한 고민이 필요하다. 본 연구에서는 빈곤계층이 왜 빈곤계층에 머물러 있는지에 대한 논의가 없는데, 빈곤을 벗어나기 위해 노력하는데도 사회경제 구조의 문제로 빈곤층이 되고 빈곤층에 머물러 있는지 또는 빈곤을 벗어나려는 노력 자체가 부족하여 빈곤에 머물러 있는지에 대한 고민이 필요할 것이다. 결국 분석 대상의 내생적인 변수(개인의 성향)를 통제할 수 있는 분석 방법이 적용되어야 하지 않을까? 하는 의문이 생긴다.

위 의견과 관련해 생각해 볼 때, 빈곤층에게 재정지원을 통해 소득을 높여서 결과(소득)를 동등하게 만들어주어야 하는지, 아니면 빈곤하지만 노력하면 빈곤을 벗어날 수 있도록 기회를 동등하게 만들어주어야 하는지에 대한 고민이 필요하며, 이러한 고민이 연구물에 반영될 필요가 있을 것이다.



V-3 주제

기초연금의 확대가 노인빈곤에 미치는 영향에 대한 연구

이경배 / 한국개발연구원 공공투자관리센터 전문연구원

본 연구는 재정패널 제4~9차 자료를 이용하여 2014년 7월부터 시행된 기초연금 제도가 노인의 빈곤과 기초(노령)연금과 사적이전소득과의 상관관계에 미치는 영향을 분석하는 것이다. 연구는 크게 2가지로 구분된다. 우선 재정패널 자료를 이용하여 사적이전소득과 기초(노령)연금의 유무에 따른 절대적 가구빈곤율의 격차를 빈곤완화 효과로 정의하고 노인가구 유형별로 빈곤완화 효과의 제도변화 이전과 이후의 추이를 관찰한다. 같은 자료로 이중차이분석(DID)을 실시하여 기초(노령)연금의 수급과 비수급, 제도의 변화시점 전후로 구분하여 기초연금의 확대에 따른 사적이전소득의 평균적인 차이를 분석한다. 분석결과, 기초연금의 확대에 의해 모든 유형의 가계에서 빈곤완화 효과가 나타났다. 그러나 사적이전소득으로 인한 빈곤완화 효과는 제도의 변화에 따라 빈곤완화의 효과의 변화가 없거나 오히려 감소하였다. 이중차이분석에서는 노인단독가구의 경우에는 제도가 확대되더라도 사적이전소득의 변화가 없었으나 노인부부가구는 사적이전소득이 평균적으로 낮아진 것으로 나타났다. 이러한 특징은 기본적인 이중차이모형뿐만 아니라 고정효과 모형(fixed effect model)에서도 동일하게 나타났다.



토론 요약

사적이전소득, 자녀 외 기관으로부터의 이전도 존재할 수 있어

윤성주 / 한국조세재정연구원 연구위원

OECD 국가들의 노인빈곤율은 평균 12.4% 수준이지만, 한국의 노인빈곤율은 49.6% 수준으로 OECD 국가 중 가장 높은 수준으로 보고되고 있다. 이와 같은 현실에서 한국의 대표적인 노후소득 보장제도인 기초연금에 대한 연구는 의미 있다고 하겠다.

한국의 노후소득보장제도는 1991년 노령수당제도, 1998년 경로연금제도, 2008년 기초노령연금제도, 그리고 2017년 7월부터 시행되고 있는 기초연금제도로 변화·발전하고 있는데, 이경배(2017)에서는 기초노령연금제도에서 기초연금으로 제도변화가 사적이전소득 및 빈곤율에 미치는 영향을 중심으로 분석을 수행하였다. 분석기법으로는 DID, Pooled OLS, Fixed effects 모형 등 다양한 방법론을 이용하였으며, 기초연금의 확대에 의해 사적이전소득의 구축효과 발생하지만, 빈곤완화 효과는 여전히 존재한다는 결과를 제시하고 있다. 단, 노인단독가구의 경우에는 구축효과가 통계적으로 유의미하지 않은 수준으로 나타났는데, 이에 대해 노인단독가구 소득이 매우 낮아 인상된 기초연금으로 여전히 부족하므로 자녀들의 지원이 지속적일 것이라 추론하고 있다.

먼저 구축효과와 관련하여 사적이전소득은 자녀 외 기관 등으로부터의 이전도 존재할 수 있으므로 해석에 유의할 필요가 있다. 또한 구축효과로 인해 빈곤 완화효과가 감소할 개연성 존재하지만, 연구에서 언급하고 있는 자녀 부담 완화뿐 아니라 부양



자 기준 폐지 등과 관련해서는 긍정적인 측면도 존재한다는 것을 염두에 둘 필요가 있을 것으로 사료된다.

또한 분석과 관련하여 베이비부머와 그 이전 세대의 특성은 이질적일 것이기 때문에 65세 이상 고령층을 보다 정치하게 구분하여 분석을 할 필요가 있을 것으로 사료되며, 추정결과 P 와 1516dm의 추정치가 양수인 반면, $P \cdot 1516dm$ 의 추정치가 음수로 나타난 것에 대해서는 보다 자세한 설명이 필요할 것으로 보인다.

모형과 관련해서는 해당 분석을 위해 DID 모형이 적합한 것인가에 대해 고려해 볼 필요가 있을 것으로 사료된다. 왜냐하면 기초연금은 전국적으로 적용되는 정부의 사업으로 기본적으로 control group이 존재하지 않을 개연성이 높기 때문이다. 또한 분석대상을 두 기간으로 제한할 경우 연구자가 원하는 결과를 보다 잘 나타낼 수 있을 것으로 생각되며, 분석결과에 model evaluation index를 포함시켜 준다면 독자들에게 도움이 될 것으로 사료된다. 



주요국의 조세 · 재정동향

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

주요국의 조세동향

동향 17-9

> 아메리카

[미국-국가별 보고서 교환 협약 체결국 발표]

- 미국은 2017년 8월 30일 기준 미국과 국가별보고서 교환을 위해 협약을 체결한 국가 및 협약체결을 진행 중인 국가 리스트를 발표함¹⁾

• 대부분의 OECD 국가는 다자간정보교환협약(MCAA)을 통해 국가별보고서를 서로 교환하는 반면 미국은 독자적으로 각 국가와 직접적으로 조약을 체결하여 국가별보고서를 교환하고자 함

- 2017년 8월 30일 기준 국가별보고서 교환을 위해 협약을 체결한 국가는 총 21개국이며, 협상이 진행 중인 국가는 20개국임
- 국가별보고서 교환 체결국은 양자조세조약(DTC: Double Tax Convention) 또는 조세정보 교환협정(TIEA: Tax Information Exchange Agreement)을 통해 교환협약을 체결함

〈표 1〉 미국의 국가별보고서 교환협정 체결국(2017년 8월 30일 기준)

체결국	협정체결 방법		협약일
	양자조세조약	조세정보 교환협정	
Netherlands	○	-	4/11/2017
Norway	○	-	4/26/2017
New Zealand	○	-	5/11/2017
South Africa	○	-	5/26/2017
Iceland	○	-	5/5/2017
Ireland	○	-	6/15/2017
Denmark	○	-	6/21/2017
Latvia	○	-	6/21/2017
Slovakia	○	-	6/21/2017
Guernsey	-	○	6/22/2017
Republic of Korea	○	-	6/22/2017
Canada	○	-	6/7/2017
Belgium	○	-	7/20/2017
Brazil	-	○	7/20/2017

1) 미국 국세청, <https://www.irs.gov/businesses/country-by-country-reporting-jurisdiction-status-table>, 접속일자: 2017년 9월 25일



〈표 1〉의 계속

체결국	협정체결 방법		협약일
	양자조세 조약	조세정보 교환협정	
Isle of Man	-	○	7/20/2017
Jamaica	○	-	7/20/2017
Malta	○	-	7/20/2017
Estonia	○	-	7/26/2017
Australia	○	-	8/1/2017
United Kingdom	○	-	8/16/2017
Lithuania	○	-	8/30/2017
Bermuda	-	-	협상 중
Colombia	-	-	협상 중
Czech Republic	○	-	협상 중
Finland	○	-	협상 중
France	○	-	협상 중
Germany	○	-	협상 중
Hungary	○	-	협상 중
India	○	-	협상 중
Israel	○	-	협상 중
Italy	○	-	협상 중
Jersey	-	-	협상 중
Liechtenstein	-	-	협상 중
Luxembourg	○	-	협상 중
Mauritius	-	-	협상 중
Mexico	○	○	협상 중
Poland	○	-	협상 중
Portugal	○	-	협상 중
Slovenia	○	-	협상 중
Spain	○	-	협상 중
Sweden	○	-	협상 중

출처: <https://www.irs.gov/businesses/country-by-country-reporting-jurisdiction-status-table>

〈자료 수집 및 정리: 김민경 연구원〉

> 유럽

[네덜란드-혼성부채에 대한 과세규정 발표]

- 네덜란드 정부는 2017년 9월 8일 혼성부채(hybrid loans)에 대한 과세규정을 발표함²⁾
 - 동 규정은 영구적 대여금(perpetual loan)과 경영 참가적 대여금(participating loan) 등 혼성부채로부터 발생하는 소득에 대한 분류, 이자공제 가능성 여부, 경영참가면제규정 적용 등에 대한 과세 취급방법을 규정함
 - 동 규정은 2017년 8월 29일 부로 소급 적용함
- 영구적 대여금은 부채가 아닌 자본으로 분류하고 관련 이자지급은 배당지급으로 보아 공제를 허용하지 않는 한편 특정 조건 만족 시 경영참가면제(participating exemption)규정을 적용하여 해당 소득을 과세하지 않음
 - 영구적 대여금이란 상환 기한 등 상환조건의 명기 없이 법인의 파산 또는 해체 등의 사유에만 원금 청구권이 발생하는 대여금을 말함
 - 경영참가면제규정을 적용 받기 위해서는 대여자가 차입자의 지분을 33.3% 이상 소유하고, 사전에 과세당국에 경영참가면제규정 적용 신청을 하여야 함
 - 이 경우, 소득의 지급자는 원천징수의무를 지지 않으며, 해당 소득은 과세면제됨

- 반면, 상환조건이 명시된 대여금인 경우에도 경영 참가적 성격을 지닌 대여금은 자본으로 분류하여 관련 이자지급에 대한 공제를 불허하는 한편 다음 조건을 모두 만족하는 경우 경영참가면제규정을 적용하여 과세를 면제함
 - 이자지급이 차입자의 성과와 연동될 것
 - 후순위 채권자에 해당할 것
 - 상환기간이 50년을 초과할 것

〈자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사〉

[룩셈부르크-특허박스 제도 도입안 발표]

- 2017년 8월 4일 룩셈부르크 정부는 특허박스 제도 도입안을 국회에 제출함³⁾
 - 룩셈부르크의 특허박스 제도는 국내 연구개발 활동과 외국인의 연구개발 투자를 촉진하기 위해 도입됨
 - OECD BEPS Action 5에서 권고한 연계접근법(nexus approach)⁴⁾에 따라 조세혜택 금액을 계산하도록 구성함
 - 이번 도입안이 국회의 승인을 얻으면 2018년부터 시행됨
- 2016년 6월 30일까지 운영된 특허박스 제도가 OECD BEPS Action 5의 연계접근법에 부합하지 않는, 유해조세제도에 해당된다는 이유로 2016년 6월 30일에 폐지된 후 재도입한 것임

2) Netherlands-Decree on corporate income tax and dividend withholding tax treatment of certain hybrid loans published(08 Sep. 2017), News IBFD.

3) E&Y, <http://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert-luxembourg-introduces-draft-law-on-new-ip-regime>, 접속일자: 2017년 9월 13일

4) OECD BEPS Action 5에 따르면 연계접근법은 실질적 연구개발 활동이 확인된 납세자만 조세혜택을 누릴 수 있도록 사업이나 연구활동과 특허제도를 연결시키는 방법임



- 다만, 그랜드파더링 기간인 2021년 6월 30일까지
현행 제도를 적용받는 기업은 현행 규정에 따라
조세혜택을 받을 수 있음
- 개정안에 따르면 적격 지적재산권 관련 이익의
80%까지 조세감면 혜택을 받을 수 있음
 - ‘조세감면 적용대상인 소득’의 계산에 사용하는
‘연계 비율’⁵⁾과 ‘조세감면 대상 소득’은 OECD에
서 권고한 수식과 유사한 방식으로 계산됨
 - 조세감면 대상 소득의 계산은 아래 수식과 같음

$$\text{조세감면 대상 소득} = \frac{\text{적격 연구개발 지출액}}{\text{총연구개발 지출액}} \times \text{적격 지적재산권 소득} \times 80\%$$

- 한편, 지적재산권 손실이 발생할 경우 다른 지적재
산권 이익과 상계처리가 허용되나, 일반소득에서는
공제가 허용되지 않음
- 발생연도에 사용하지 못한 지적재산권 손실은 다
음연도로 이월하고 지적재산권 이익이 발생하는
연도에 공제함

(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

[스위스-새로운 세법개정안(TP 17)에 대한 의견수렴 절차 개시]

- 스위스 연방의회는 2017년 9월 6일 새로운 세법개
정안(TP 17)에 대한 의견수렴 절차를 개시함⁶⁾
 - 2017년 2월 세법개정안(CTR III)이 국민투표 결
과 부결되었으며, 이후 2017년 6월 1일 연방·칸
톤 대표들로 구성된 위원회는 의회에 제출할 새
로운 세법개정안(TP 17)을 채택한 바 있음⁷⁾
 - 이번 세법개정은 국제적 기준에 맞게 세법을 수
정하면서, 스위스의 기업유치 경쟁력을 유지하기
위한 목적을 가짐
- 이번 의회의 의견수렴 과정에서 논의되는 최종 세
법개정안(TP 17)은 기존에 발표한 내용에서 각 세
법개정 항목별로 연방정부 및 칸톤정부의 필수도입
여부가 추가됨
 - 세법개정 내용은 2017년 6월 연방·칸톤위원회
가 발표한 세법개정안의 내용과 대부분 동일함
- 칸톤정부가 필수적으로 이행해야 하는 세법개정 내
용으로 칸톤별 다국적기업에 대한 조세혜택제도 폐
지, 특허박스제도 도입, R&D비용 추가 공제, 기업
의 세액공제금액 제한이 있음
 - 각 칸톤별로 다국적기업에만 적용하는 조세혜택
제도를 폐지해야 함
 - 특허권 및 이와 유사한 권리로부터 발생하는 소

5) OECD BEPS Action 5에 따르면 연계비율이란 실질적 활동에 대한 대응치로 적격지출액을 총지출액으로 나눠서 계산함. 여기서 적격지출액은 지적재산
권의 연구개발 활동에 지출한 본인의 연구개발 지출액과 제3자에게 지급한 연구개발 아웃소싱 금액이며, 총지출액은 적격지출액 대상과 지적재산권의
취득원가와 특수관계인에게 지급한 연구개발 아웃소싱 금액을 합한 금액임

6) 스위스 재무부, https://www.efd.admin.ch/efd/en/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-68007.html

7) 한국조세재정연구원, ‘스위스 법인세율 인하안 국민투표 부결’, 『주요국의 조세동향(2017년 2호)』, 2017.03. 및 한국조세재정연구원, ‘스위스 새로운 세법
개정안(TP 17) 발표’, 『주요국의 조세동향(2017년 6호)』, 2017.07.

득에 경감세율을 적용하며, OECD 권고사항에 따라 규정을 도입함
 - 특허소득의 90%까지만 낮은세율의 적용을 허용함

- 국내 R&D비용의 50%까지 R&D비용의 추가 공제를 허용하며, 공제금액은 인건비에 단일세율의 공제금액을 합산한 금액임
- 특허박스제도 및 R&D비용 세액공제 등 총세액공제 허용금액은 총과세소득의 70%로 제한함

- 스위스 연방정부 및 칸톤정부 모두 필수적으로 이행해야 하는 세법개정 내용으로 추가상각허용 또는 출국세 부과, 해외기업 고정사업장의 세액공제 허용, 적격배당소득의 부분과세가 있음
- 본사를 스위스에 이전 시 몇 년 동안 추가상각을 허용하는 반면 본사를 해외로 이전 시 출국세를 부과함
- 이중과세 방지 목적으로 법적실체가 있는 기업에 대해서만 외국납부세액공제를 허용하던 것에서 해외기업의 고정사업장도 외국납부세액공제를 허용함
- 경영참가주주(10% 이상 지분 보유)가 배당 받는 경우 배당소득의 70%만 과세하며, 칸톤은 재량적으로 배당소득 과세비율을 높일 수 있음

- 기타 세법개정내용으로 연방세를 칸톤에 배분하는 비율 인상 및 자녀양육 및 교육비 공제금액 인상이 있음
- 연방세를 칸톤에 배분하는 비율을 현행 17%에서

20.5%로 인상함

- 기존에 연방 · 칸톤 위원회가 제안한 비중은 21.2%였으나 스위스 의회는 이를 20.5%로 조정함⁸⁾

〈표 2〉 스위스 새로운 세법개정안(TP 17)의 항목별 도입의무

구분	도입의무	
	연방정부	칸톤/지방정부
칸톤별 세제혜택 제도 폐지	×	○ (필수 도입)
특허박스제도 도입		
기업의 과다한 세액공제 제한		
적격배당소득 부분과세	○	
스위스로 기업 이전 시 추가상각허용, 스위스에서 국외로 기업 이전 시 출국세 부과		
해외기업의 스위스 고정사업장에 대해 납부세액공제 허용		
국내 R&D비용 추가 공제	×	○ (선택적 도입)
연방세 칸톤에 배분하는 비율 17%에서 20.5%로 인상	-	-
자녀양육 및 교육비 공제금액 인상	-	-

출처: KPMG,

<https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2017/06/tmf-switzerland-effects-of-tax-proposal-17-on-canton-of-vaud.html>

- 새로운 법인세법 개정안에 대한 의견수렴 절차는 2017년 12월 6일까지 진행되며, 스위스 재무부는 법률초안을 2018년 봄에 의회에 제출하고, 2020년부터 시행할 예정임

(자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

8) KPMG, <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2017/06/tmf-switzerland-effects-of-tax-proposal-17-on-canton-of-vaud.html>, 접속 일자: 2017년 9월 22일



[아일랜드-법인세법 개정 권고사항의 내용을 담은 보고서 발표]

■ 아일랜드는 2017년 9월 12일 법인세법 개정 권고사항의 내용을 담은 보고서를 발표하였으며, 현행 법인세율 12.5%에 대한 개정 권고사항은 없는 것으로 나타남⁹⁾

- 이번 보고서는 아일랜드 전임 재무부 장관이 Seamus Coffey에게 법인세법 개정방향에 관해 검토할 것을 요청하여 작성된 것이며, 재무부 장관은 2018년 예산안 발표 시 Coffey 교수가 권고한 사항을 고려할 것이라 발표함

■ 이번 아일랜드의 법인세법 검토는 크게 5가지 목표에 초점을 맞추어 진행됨

- 조세투명성 강화를 위한 국제적 기준의 준수
- 아직 입법되지 않은 OECD BEPS 권고사항의 추가 이행
- 특정계층에만 혜택이 한정된 조세제도 운영 지양
- 기업에 조세확실성 및 조세경쟁력을 제공
- 법인세율 12.5% 유지

■ 검토결과 현행 법인세율의 유지, EU의 조세회피방지 지침 시행 및 CFC제도 개정, OECD의 새로운 이전가격 가이드라인 입법, 조세분쟁 문제를 다루는 국세청 내 조직 강화를 주요 권고사항으로 권고함¹⁰⁾

- 아일랜드의 낮은 법인세율은 기업을 유치하는 데 있어 경쟁력을 갖는 주요 기반 중 하나이므로 현행 법인세율은 계속 유지할 것을 권고함

• EU의 조세회피방지지침을 2019년부터 시행하여야 하며, CFC제도를 원천지과세제도로 전환할 것을 권고함

- 원천지과세제도로 전환을 통해 아일랜드의 조세경쟁력을 높이고, EU의 조세회피방지지침 시행에 따른 조세복합성을 최소화하기 위한 목적임

• 2017년 새로 발표된 OECD의 이전가격 가이드라인을 2020년까지 아일랜드 내국법에 입법할 것을 권고하였으며, 이전가격규정을 중소기업으로 확대하여 적용할 것을 권고함

• 국제적 조세분쟁 문제를 다루는 국세청 내 조직을 강화할 것을 권고함

- 이를 통해 사전이전가격협약, 상호협력 절차를 진행하는 투자자에 대해 효과적, 효율적인 지원이 가능하게 됨

■ 아일랜드 재무부는 이번에 발표된 보고서의 법인세법 개정 권고사항을 고려하여 2017년 10월 10일 '2018년 예산안'을 발표할 예정임

(자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

9) 아일랜드 재무부, <http://www.finance.gov.ie/updates/review-of-irelands-corporation-tax-code/>, 접속일자: 2017년 9월 22일

10) 보고서의 주요 내용은 EY, "Ireland publishes Independent Review of Irish Corporate Tax Code," 2017.04.14.의 내용을 참고하여 작성함



[영국-국가별보고서 서식 등에 관한 가이드라인 발표]

- 2017년 8월 15일 영국 국세청은 국가별보고서의 서식, 신고서 및 자료제출 의무자와 관련한 가이드라인을 발표함¹¹⁾
 - 영국은 2016년 1월 1일 이후 개시하는 과세연도부터 국가별보고서 신고를 의무화하여 직전연도 연결 기업그룹의 연결 매출액이 7.5억유로 이상인 다국적기업 그룹에 속한 모회사가 국가별보고서를 제출해야 함
 - 2016년 2월 국가별보고서 신고의무를 입법하였으며, 입법 당시 국가별보고서 서식과 신고서 작성을 위한 가이드라인은 공개하지 않았음
 - 신고의무자는 사업연도 종료 후 12개월 내에 국세청에 국가별보고서를 제출해야 하며, 국세청에 신고된 서식은 사업연도 종료 후 15개월(첫해의 경우 18개월)¹²⁾ 내에 국가별보고서 교환을 위한 다자간협약(MCAA) 서명국과 교환됨
- 영국의 국가별보고서 서식은 OECD BEPS Action 13에서 제시한 템플릿을 준용하였으며, 납세자는 국가별보고서를 전자신고해야 함¹³⁾
 - 신고서식은 BEPS Action 13의 지침에 따라 조세 관할 지역별 소득, 세금, 사업활동 분배에 대한 개관과 조세관할 지역별 다국적기업 그룹의 전체 기업 목록 등을 포함함

(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

[영국-우회이익세 부과 현황 발표]

- 2017년 9월 13일 영국 국세청은 우회이익세 도입 후 2년 동안 증가한 우회이익세와 법인세 세입 현황을 발표하였으며, 실제 세입은 당초 예산안에서 예상한 300백만파운드보다 12백만파운드 높은 312백만파운드임¹⁴⁾
 - 우회이익세는 2015년 4월 1일이 속하는 과세연도부터 과세하기 시작하여 2015/16 과세연도와 2016/17 과세연도에 대한 세입만 존재함
 - 이번 발표한 세입증가액은 실제 우회이익세 부과액과 우회이익세 도입으로 인한 납세자의 법인세 추가 납부액의 두 가지 효과를 합한 금액이라고 설명함
 - 2015년 예산안에서 예측한 우회이익세 도입에 따른 세입 효과는 2015/16년 25백만파운드와 2016/17년 275백만파운드였으나, 실제 우회이익세 세입은 이보다 높은 2015/16년 31백만파운드와 2016/17년 281백만파운드였음
- 영국 국세청에 따르면 우회이익세 도입 후 납세자가 이전가격이나 기업의 법인세 세무전략을 변경하고 자진해서 법인세를 추가 납부한 것으로 나타남
 - 기업이 법인세율보다 5%p 높은 우회이익세의 과세를 회피하기 위하여 법인세의 이전가격이나 세무전략을 변경하는 방법을 통해 자진해서 법인세

11) 영국 정부, <https://www.gov.uk/hmrc-internal-manuals/international-exchange-of-information/ieim300000>, 접속일자: 2017년 9월 21일

12) 2016년 12월 31일 종료한 사업연도의 경우 2017년 12월 31일까지 영국 국세청에 국가별보고서를 제출하면 2018년 6월 30일까지 MCAA 서명국과 관련 자료를 공유하며, 2017년 12월 31일 종료한 사업연도의 경우 2018년 12월 31일까지 영국 국세청에 국가별보고서를 제출하면 2019년 3월 31일까지 MCAA 서명국과 관련 자료를 공유함

13) 영국 국세청, http://www.hmrc.gov.uk/gds/EIM/attachments/cbc_xml_schema_guide.pdf, 접속일자: 2017년 9월 21일

14) 영국 국세청, "Transfer Pricing and Diverted Profits Tax statistics, to 2016/17," https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/635330/Transfer_Pricing_and_Diverted_Profits_Tax_statistics.pdf, 접속일자: 2017년 9월 21일



를 추가 납부한 것으로 나타남

- 또한, 우회이익세를 부과하기 위해 국세청이 납세자의 영국 내 발생 소득을 조사하는 과정에서 납세자가 법인세를 추가 납부하는 효과가 발생하였다고 분석함
- 한편, 우회이익세 부과 절차상 기업은 국세청에 우회이익세 과세대상이 되는 해외 이전소득을 추정하여 신고할 의무가 있는데, 국세청 발표에 따르면 기업의 신고 건수는 2년 동안 193건이었음
- 납세자의 신고 건수는 2015/16년 48건, 2016/17년 145건이었음
 - 이는 다국적기업 그룹에 속하는 자회사가 스스로 우회이익세의 범위에 포함될 수 있는 거래를 과세당국에 신고한 것으로, 신고한 거래가 모두 우회이익세의 부과 대상에 해당되지 않음
- 국세청은 납세자의 신고를 바탕으로 2016/17 과세연도 동안 사전통지(preliminary notice) 16건과 과세통지(charging notice) 14건¹⁵⁾을 발행한 것으로 나타나, 현재까지 우회이익세가 총 14건 부과된 것으로 확인됨
- 국세청이 납세자의 신고내용을 검토한 후 우회이익세 대상에 해당한다고 판단되면 사전통지서를 발급하고, 사전통지서를 받은 납세자가 우회이익세 과세 대상이 아님을 입증하지 못하면 국세청이 과세통지서를 고지하여 우회이익세가 확정됨
- 우회이익세의 시행 첫해인 2015/16 과세연도 동

안에는 국세청이 납세자의 신고만 받고 사전통지서나 과세통지서를 발행하지 않았음

(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

[이탈리아-해외 지점 과세면제규정 시행지침 발표]

- 이탈리아 과세당국은 2017년 8월 28일 이탈리아 법인의 해외 지점 또는 고정사업장 소득의 과세면제규정에 대한 시행지침을 발표함¹⁶⁾
- 이탈리아의 해외 지점 소득에 대한 과세면제규정은 이탈리아 기업의 해외진출 시 진출형태에 따른 세무상 차별성을 해소하기 위해 도입됨
 - 해외 자회사 형태로 진출하는 경우 외국납부세액공제 제도를 통해 이중과세를 조정하며, 지점 또는 고정사업장의 경우 해외 지점 과세면제규정을 통해 이중과세를 조정할 수 있게 함
- 동 시행지침은 과세면제규정의 선택적용 및 적용종료 사유, 본·지점 간 거래의 정상가격 적용, CFC규정 적용 등 세부적인 시행지침을 제시함
- 해외 지점 또는 고정사업장에 대한 과세면제규정을 적용하는 경우 해외 지점 및 고정사업장은 조세 목적상 독립적인 단체로 취급되어, 지점의 소득과 손실은 이탈리아 본점에서 인식하지 않음
- 과세면제규정은 이탈리아 본점의 신청으로 이루어지며 적용신청 이후 사업의 합병, 분할, 청산, 해산 등의 예외적인 경우를 제외하고는 변경신청할 수 없음

15) 사전통지와 과세통지 건수가 다른 이유는 고지 시점의 차이거나 납세자가 우회이익세의 부과 대상이 아님을 성공적으로 입증했기 때문임

16) EY Global Tax Alert,

<http://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert—italy—issues—implementing—instructions—for—branch—exemption—regime>, 접속일자: 2017년 9월 19일



- 과세면제규정 적용으로 지점이 독립적인 단체로 취급됨에 따라 본 · 지점 간 거래는 이탈리아의 이전가격제도에 따른 정상가격원칙을 적용하여야 하며, 해외자회사에 적용하는 CFC규정 역시 적용됨

– 이탈리아는 OECD이전가격지침을 준용함
(자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사)

[체코-국가별보고서 규정 확정]

- 체코 의회의 승인을 얻어 2017년 8월 16일 국가별보고서 규정이 확정됨¹⁷⁾
 - 체코 정부는 BEPS Action 13과 EU Directive 2016/881에 따라 국가별보고서 규정의 도입안을 발표¹⁸⁾하였으며, 이번 의회의 승인을 얻어 확정됨
 - 국가별보고서의 신고는 2016년 1월 1일부터 개시하는 사업연도부터 적용됨
- 국가별보고서의 신고의무자, 미제출가산세, 신고내용 등에 대한 사항을 규정함
 - 직전연도 연결 기업그룹의 연결 매출액이 7.5억 유로 이상인 다국적기업 그룹에 속한 모회사가 국가별보고서를 제출해야 함
 - 다만, 모회사가 EU 거주자가 아니고 국가별보고서의 작성의무가 없거나 국가별보고서를 교환하지 않는 국가에 소재한 경우 등의 사유가

있으면 체코에 소재한 다국적기업의 자회사가 국가별보고서를 신고해야 함

- 국가별보고서 제출의무를 이행하지 않을 경우 1.5백만코론의 가산세가 부과됨

- 국가별보고서의 제출기한은 사업연도 종료 후 12개월 이내이므로, 12월 말 법인은 2017년 12월 31일까지 국가별보고서를 제출해야 함
- 체코는 2016년 1월 27일에 국가별보고서 교환을 위한 다자간협약(CbC MCAA)에 서명하여 제출된 국가별보고서를 협약국과 교환할 예정임
(자료 수집 및 정리: 유현영 회계사)

> 아시아

[중국-부가가치세 개혁안 실시 후 세수 감소]¹⁹⁾

- 중국 재무부는 영업세를 부가가치세로 전환 개혁한 이후 약 1.61조위안(약 2,410억달러)의 세수가 감소되었다고 발표함
 - 중국은 2012년 영업세를 부가가치세로 전환하는 시범사업을 실시하였으며 2016년 5월부터 전국에 확대 시행되었음²⁰⁾
 - 운송 서비스의 경우 11% 세율을 적용하고, 판매 및 수입 제품의 세율은 17%를 적용함
 - 특히, 서비스 분야의 경우 영업세가 부가가치세로 전환된 이후 7.8%의 성장률을 보이고 있음

17) E&Y, <http://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert—the-latest-on-beps—28-august-2017>, 접속일자: 2017년 9월 19일

18) 한국조세재정연구원 세법연구센터, 「조세동향」, http://www.kjpf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/체코-국가별보고서-도입-관련-의견수렴-진행/524476, 접속일자: 2017년 9월 21일

19) Taxnotes, “CHINA—Improvements Coming to VAT Reform,” 접속일자: 2017년 9월 14일

20) 부가가치세 개혁 시범사업 전국화와 관련하여 내용을 종합적으로 정리한 규정(「교통운수업과 일부 현대서비스업 영업세의 부가가치세로 대체 시범정책 전국화에 대한 통지(재세[2013]37호, 2013.5.24)」)



- 리커창 총리는 부가가치세 개혁안은 기업의 조세 부담을 감소시키고 더불어 일자리 창출 및 산업 연관성 확대에 기여할 수 있다고 8월 18일 국무원 회의에서 발표함²¹⁾
- 영업세의 부가가치세 개혁은 기업의 부가가치세 부담을 줄여주고, 기업 구조의 현대화에도 기여하였다고 평가함
 - 기업의 세금 탈루 등을 방지하고, 다양한 업종의 납세신고업무를 간소화하여 기업의 조세 부담을 줄일 수 있음

(자료 수집 및 정리: 정경화 전문연구원)

> 오세아니아

[호주-국세청과 쉘브론의 이전가격문제 종결]

- 다국적기업인 쉘브론은 호주 국세청과 이전가격 (transfer pricing) 논쟁과 관련하여 약 3억 4천만 호주달러 미납세금의 조세소송 대법원 상고를 8월 18일 포기함²²⁾
- 국세청은 향후 10년간 유사한 다국적 기업으로부터 이전가격논쟁과 관련하여 동 판례를 통해 100억호주달러의 세수입이 예상된다고 발표함
- 호주 법원은 다국적기업의 관계자 대출(related-party loans)의 자금 거래에서 적절한 이자율 통제는 국세청이 결정한다고 판결하였음

- 조세회피전략으로 다국적기업인 쉘브론은 호주법인 자회사에 시장이자율보다 7%나 높은 이자율로 대출함으로써 과세소득을 감소시키는 방법으로 법인세를 탈루하여 국세청과 소송을 진행하여 왔음
- 쉘브론 호주법인은 미국 델라웨어에 쉘브론 금융회사(Chevron Funding Corporation)란 자회사를 설립하여 2003년 대출을 실행함
 - 쉘브론의 서호주 가스전 개발자금으로 사용된 37억호주달러의 대출과 관련된 것임
- 2004년~2008년 동안 쉘브론 금융회사는 1.2%에 현금을 차용하여 모회사에 9%로 대출을 실행하고 11억달러의 수익이 발생하였지만 미국이나 호주에서 세금을 납부하지 않았음

(자료 수집 및 정리: 정경화 전문연구원)

> 기타

[칠레-BEPS프로젝트 Action 5 관련 세법개정안 발표]

- 칠레 과세당국은 2017년 9월 BEPS프로젝트 권고 사항이 반영된 세법개정안을 국회에 제출함²³⁾
- 동 세법개정안은 'BEPS프로젝트 Action 5 유해 조세환경에 대한 효과적 대응'에 따라 외국인투자 지주회사에 대한 과세특례제도 폐지를 포함함
- 동 세법개정안이 채택될 경우 칠레에 설립된 외국인투자 지주회사에 대한 과세특례제도가 2022년

21) 중국 국무원, http://www.gov.cn/premier/2017-08/19/content_5218962.htm, 접속일자: 2017년 9월 15일

22) Taxnotes, "Australia-Chevron Withdraws Australian Transfer Pricing Dispute Appeal," 접속일자: 2017년 8월 28일

23) EY Global Tax Alert,

<http://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert---chilean-congress-to-discuss-new-tax-reform-bill-on-beps-crs-and-preferential-regimes>, 접속일자: 2017년 9월 19일



폐지될 것으로 예상됨

- 현행 ‘외국인투자 플랫폼(foreign investment platform)’ 제도하에서 외국인투자 지주회사는 칠레 원천소득에 대해서만 법인세를 납부하고, 동 법인이 지급하는 배당금과 동 법인 지분 처분에 따른 양도차익도 과세면제됨
- 칠레 정부는 현행 외국인투자 플랫폼이 BEPS프로젝트 Action 5에 따라 유해한 조세특례에 해당한다고 판단하여 동 제도 폐지를 세법개정안에 포함함
- 칠레 국회가 동 개정안을 통과시킬 경우 외국인투자 지주회사들은 2022년 1월 1일부터 다른 칠레 법인과 같은 세법 취급을 받게 됨

(자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사)

국의 주요 조세정책 변화를 논의함

- 2016년 글로벌 거시경제 상황은 5년 연속 3%대 저성장 추이를 보이는 등 글로벌 금융위기 이전의 성장세를 회복하지 못하고 있음
 - 노동시장 상황은 지속적으로 개선되고 있으나, 일부 국가에서는 여전히 높은 실업률을 보임
 - 투자위축으로 인한 생산성 성장이 저하됨
 - 정부부채 현황이 안정세를 보였으며, 많은 국가에서는 정부부채가 감소함
 - 양극화가 역사적 수준으로 악화되어 소비위축 현상이 지속됨

- 조사대상국의 최근 세수추이를 살펴보면, 대체적으로 세수가 증가하는 추세를 보이거나 국가별로 큰 편차를 나타냄

- OECD 회원국의 GDP 대비 세수 비중은 금융위기 이후 꾸준히 증가하여 2016년에는 34.3%를 기록함으로써 관련 통계가 집계된 1960년대 중반 이후 최고 수준을 기록함
 - 1965년 OECD 회원국의 GDP 대비 세수 비중은 24.8%였으며, 금융위기 직후인 2009년에는 32.4%를 기록하였음
- GDP 대비 세수 비중은 조사대상국들에서 큰 편차를 보여 덴마크(46.6%), 프랑스(45.5%), 벨기에(44.8%) 등 7개국에서는 40%를 초과한 반면, 멕시코(17.4%), 칠레(20.7%), 아일랜드(23.6%), 대한민국(25.3%)은 상대적으로 낮은 GDP 대비 세수 비중을 기록함

국제기구

[OECD-2017년 조세정책개혁보고서 발표]

- OECD는 2017년 9월 13일 2017년 조세정책개혁보고서(Tax Policy Reforms 2017)²⁴⁾를 발표함²⁵⁾
 - 본 보고서는 OECD 회원국의 조세정책 개발 현황에 대한 정보비교를 목적으로 발간되는 연례 보고서로 2016년 첫 발간 이후 두 번째 보고서임
 - 동 보고서는 OECD 회원국에 외에 아르헨티나와 남아프리카공화국을 조사대상국에 포함함
 - 제1장에서는 글로벌 금융위기 이후 2016년까지의 거시경제 상황을, 제2장에서는 조사대상국의 세수 추이와 세목별 비중을, 제3장에서는 조사대상

24) OECD, *Tax Policy Reforms 2017: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris, 2017.

25) OECD(<http://www.oecd.org/tax/tax-policy-reforms-2017-9789264279919-en.html>, 접속일자: 2017년 9월 18일)



■ 세목별 세수비중을 살펴보면 사회보장기여금을 포함한 근로소득세와 부가가치세 등 소비세가 전체 세수에서 차지하는 비중이 점차 증가하는 추세를 보임

- 2014년 기준 OECD 회원국의 전체 세수 중 개인 소득세(24.0%)와 사회보장기여금(26.2%)이 차지하는 비중은 50.2%로 2007년 금융위기 전 비중인 48.4%보다 1.8%p 상승함
- 소비세의 경우 2014년 기준 부가가치세(20.1%)와 개별소비세(12.5%)의 비중은 32.6%로 2007년 기준 부가가치세(19.4%)와 개별소비세(12.4%) 비중인 31.8% 대비 0.8%p 상승함
- 반면, 법인세가 전체 세수에서 차지하는 비중은 2007년 11.2%에서 2014 8.8%로 2.6%p 하락하여 9% 이하 수준으로 유지되고 있어, 전반적인 세부담이 법인에서 가계로 이전되는 추세를 나타냄

■ 지속적인 저성장 기조와 각국 정부들의 재무구조 개선 영향으로 2016년 조사대상국에서는 대체적으로 경제성장에 중점(growth-oriented)을 둔 조세 정책이 도입되는 추세를 보임

- 일본, 스페인, 노르웨이, 이스라엘, 에스토니아 등 여러 국가에서 법인세율을 인하하는 등 투자 촉진을 통한 경기부양 정책의 일환으로 법인세율 인하 움직임이 나타남
- 낮은 소득성장으로 인한 소비침체와 양극화 현상에 대한 대응방안으로 저소득층과 중산층에 대한 소득세 인하 추세가 두드러짐
 - 저소득층과 중산층의 개인소득세 부담은 완화되고 있으나, 사회보장기여금 부담은 여전히 높은 상태로 유지되고 있음
 - 저소득층과 중산층에 대한 세금인하와 함께 여

러 나라에서 고소득층에 대한 세율은 인상됨

- 금융위기 이후 지속적으로 인상 추세에 있던 부가가치세율에 대한 추가 인상은 발견되지 않은 가운데 디지털경제와 무형자산거래에 대한 부가가치세 과세 근거규정 도입 움직임이 나타남
 - OECD회원국의 부가가치세 표준세율은 2008년 17.6%에서 2015년 19.2%로 1.6%p 상승함
- 글로벌 경제에서의 공정경쟁, 유해조세경쟁 방지와 각국의 과세권 보호를 위한 BEPS프로젝트의 이행이 활발히 이루어지고 있음
- 유해소비 규제와 환경보호를 위한 정책의 일환으로 개별소비세(담배와 주류 등)와 에너지 및 환경 관련 세금 인상 움직임이 나타남
 - 개별소비세와 환경세는 소득세 등 직접세보다 경제성장에 미치는 영향이 적은 세목으로 인식되고 있음

(자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사)



주요국의 재정동향*



EU

- 이사회(Council of the EU), 2018 EU 예산안에 대한 입장 발표(2017.9.4.)¹⁾
 - 이사회는 2018 EU 예산을 경제성장, 일자리, 안보 및 이민 대처에 집중시키고 위기에 대비한 적정량의 예산 비축 필요를 언급
 - 총예산으로 승인기준(commitments) 1,589억 유로와 지급기준(payments) 1,444억유로를 예상하며 이는 2017 EU 예산 대비 각 0.6%와 7.4% 상승
 - ☞ 이 중 경제 성장과 일자리 창출을 위하여 1,225억유로(총 지급기준의 85%) 편성 요구
 - * 지급기준의 대폭 상승은 2017-2020 프로그램이 실행 초기단계임에 의함
 - 10월 26일까지 EU 의회가 EU 이사의 수정조항을 채택할 시, 11월 20일까지 두 기관의 합의를 위한 조정기간이 시작됨
- 유로그룹(Eurogroup), 그리스의 초과재정적자 시정절차(EDP) 중단 절차 논의(2017.9.15.)²⁾
 - 유로그룹과 그리스의 재무부 장관은 그리스의 경제 조정 프로그램 현황에 대해 논의
 - EU는 그리스 경제 조정 프로그램의 3차 검토

를 앞두고 있으며, 그리스는 법률 제정을 필두로 한 95개의 과제를 마쳐야함

- 3차 검토에서 논의될 내용은 그리스의 2018년 예산, 사회적 편익 검토, 노동 시장 개혁, 공공 행정 관련 이슈, 불량 채권 관련 전략의 실행, 에너지 분야 개혁 및 민영화 등이 있음

- 이사회(European Council), 그리스의 초과재정시정절차(EDP) 중단(2017.9.25.)³⁾
 - 이사회는 그리스의 국가채무가 GDP 대비 3% 이하로 감소함에 따라 EDP를 중단하기로 결정
 - 2009년 국가채무 GDP 대비 15.1%에서 2016년 GDP 대비 0.7%까지 감소
 - 향후 그리스는 EU의 안정성장협약의 예방적 조치 국가로 분류됨
 - 2018년 8월까지 거시경제 교정 프로그램의 모니터링이 진행되고 이후 후속 모니터링이 실행될 예정
 - 그리스 정부는 2022년까지 기초재정수지를 흑자(GDP 대비 3.5% 수준)로 유지할 계획

* 자료 수집 및 정리: 구윤모 전문연구원, 이소영 연구원

1) EU 이사회, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/09/04-2018-eu-budget-council-position-adoption/>

2) EU 이사회, http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/09/15-eg-remarks-dijsselbloem/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Remarks+by+Jeroen+Dijsselbloem+following+the+Eurogroup+meeting+of+15+September+2017

3) EU 이사회, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/09/25-greece-finances-stabilised/>



OECD

■ 2017년 2분기 GDP 성장률 발표(2017.8.28.)⁴⁾

- OECD의 2017년 2분기 GDP 성장률(계절조정)은 0.7%로 전분기 성장률(0.5%) 대비 상승
 - (국가별 성장률) 일본(0.4% → 1.0%), 미국(0.3% → 0.6%), 영국(0.2% → 0.3%)에서 전분기 대비 성장률이 상승하였고 프랑스(0.5%)와 이탈리아(0.4%)는 전분기와 동일한 성장률을 보였으며, 독일(0.7% → 0.6%)의 성장률은 하락

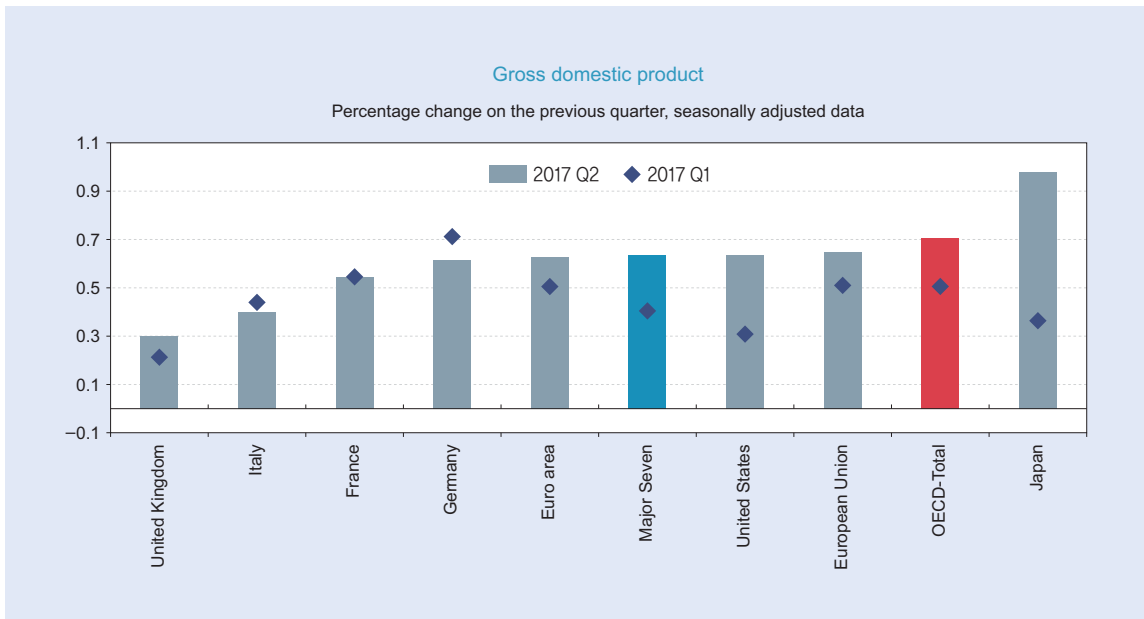
– (유럽) EU와 유로지역의 성장률은 0.5%에서 0.6%으로 상승

■ 중간경제전망(Interim Economic Outlook) 발표(2017.9.20.)⁵⁾

- 세계 GDP 성장률은 2016년 3.0%에서 2017년 3.5%, 2018년 3.7%로 상승할 전망으로, 이는 지난 6월 전망보다 높은 수치이나 견고하고 지속적인 중기적 성장은 아직 확신하기 이르다고 언급됨
 - 비즈니스 투자와 무역이 건실한 생산성 성장을

[그림 1] OECD 분기별 GDP 성장률

(단위: %)



출처: OECD 통계청, Quarterly National Accounts: Quarterly growth rates of real GDP

4) OECD, <http://www.oecd.org/newsroom/gdp-growth-second-quarter-2017-oecd.htm>

5) OECD, <http://www.oecd.org/eco/outlook/Short-term-momentum-will-it-be-sustained-press-handout-summary-of-projections-oecd-economic-outlook-September-2017.pdf>

- 유지시킬 정도로 회복되지 않았음
- 임금 성장 또한 기대에 못 미치는 수준으로 인플레이션을 낮은 수준으로 유지시키고 있음
- 향후 개발도상국에서의 성장은 개혁의 정도에 따라 결정될 것으로 보임

〈표 1〉 OECD 경제 전망

(단위: % GDP 성장률)

	2016	2017		2018	
		중간 전망	6월 전망 대비 차이	중간 전망	6월 전망 대비 차이
세계	3.1	3.5	0.0	3.7	0.1
미국	1.5	2.1	0.0	2.4	0.0
유로지역	1.8	2.1	0.3	1.9	0.1
독일	1.9	2.2	0.2	2.1	0.1
프랑스	1.1	1.7	0.4	1.6	0.1
이탈리아	1.0	1.4	0.4	1.2	0.4
일본	1.0	1.6	0.2	1.2	0.2
캐나다	1.5	3.2	0.4	2.3	0.0
영국	1.8	1.6	0.0	1.0	0.0
중국	6.7	6.8	0.2	6.6	0.2
인도	7.1	6.7	0.6	7.2	0.5
브라질	3.6	0.6	0.1	1.6	0.0
러시아	0.2	2.0	0.6	2.1	0.5
G20	3.2	3.7	0.1	3.8	0.0

주: 인도의 회계연도는 4월에 시작
출처: OECD Interim Economic Outlook



미국

1. 예산·결산 등

- 미 의회 하원, 긴급 재난 지원 자금, 임시 예산(Continuing Resolution) 및 채무 한도(debt ceiling) 관련 법안(H.Res 502) 통과(2017.9.8.)⁶⁾

* 동 법안은 미 의회 상원에서 통과된 개정안으로, 하원에서 통과된 후 대통령이 서명하면 법의 효력을 갖게 됨

- (긴급 재난지원) 허리케인(Harvey & Irma) 피해 복구를 위해 152억 5천만달러 규모의 긴급 구조 패키지 지원을 승인

- (임시예산 및 채무한도) 동 법안은 곧 시작(2017. 10.1.)되는 2018회계연도의 지속적인 정부 운영을 위해 임시예산안(만료시한: 2017년 12월 8일)과 함께 연방 채무한도 증액내용을 담고 있음

* 연방채무의 법정한도일⁷⁾은 2017년 3월 15일에 만료되어, 현재는 재무부의 비상수단(extraordinary measures)으로 정부운영이 이루어지고 있는 상황임

- 미 의회 하원, FY2018 재량지출 예산안(H.R.3354) 가결(2017.9.14.)⁸⁾

※ 동 예산법안의 명칭은 "Make America Secure and Prosperous Appropriations Act, 2018"로, 하원 투표에서 211:198로 통과됨

- FY2018 총 재량지출 규모는 1.2조달러이며, 870억달러 규모의 해외비상작전(OCO, Overseas Contingency Operations) 및 국제대테러전쟁(GWOT, Global War on Terror) 관련 예산을 포함하고 있음

2. 기타

- 의회예산처(CBO), 2017-2027 연방정부의 의료보험 보장률 전망 발표(2017.9.14.)⁹⁾

- 2017년 65세 미만 대상 연방정부의 의료보험 보장률은 7,050억달러(GDP 대비 3.7%)로 추정
- 2017-2027년 사이 연간 5.0%씩 상승하여

〈표 2〉 65세 미만 의료보험 보장률 전망

(단위: 십억달러)

	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25	'26	'27	합계
직장 보험(work related coverage)	287	306	323	338	354	374	395	417	439	463	487	3,897
메디케이드 및 CHIP	296	315	326	344	365	386	408	431	455	480	508	4,017
비 그룹 보험 및 기본 건강 프로그램	45	62	68	71	74	77	78	82	85	86	90	773
메디케어	80	81	84	89	94	98	103	108	112	119	124	1,011
보험 관련 세수	3	28	38	42	40	43	46	49	52	56	59	453
총계	705	735	763	800	847	892	938	989	1,039	1,093	1,150	9,245

주: CHIP: Children's Health Insurance Program

출처: 미국 의회예산처, 합동조세위원회

6) 미국 하원 세출위원회, <https://appropriations.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=395049>

7) 현재 만료된 연방채무의 법정한도는 2015년 미 의회에서 통과된 초당적 예산법(Bipartisan Budget Act, BBA, Public Law 114-74)에서 규정하고 있음

8) 미국 하원 세출위원회, <https://appropriations.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=395050>

9) 미국 의회예산처, <https://www.cbo.gov/publication/53091>

2027년에 1.2조달러(GDP 대비 4.1%)에 이를 것으로 전망(2018-2027 총 보조금은 9.2조달러로 전망)



일본

■ FY2018 일반회계개산요구액 발표(2017.8.30.)¹⁰⁾

- 2018년도 일반회계 개산요구액은 26조 175억엔으로, 그중 '새로운 일본을 위한 우선 과제 추진 범위' 관련 요구액은 935억엔임
- 국채비용은 23조 8,214억엔으로 전년 대비 2,929억엔 증가함

■ 2017년 1분기 예산 사용 현황 발표(2017.9.5.)¹¹⁾

- (세입) 2017년 1분기 수납된 일반회계 세입은 147,833억엔으로 총세입예산액의 15.1%이며, 특별회계 세입은 1,464,785억엔으로 총세입예산액의 37.0%임
- (세출) 일반회계 세출은 276,368억엔으로 총지출가능액의 27.0%이며, 특별회계 세출은 1,246,630억엔으로 총지출가능액의 31.2%임

〈표 3〉 FY2018 일반회계 개산요구액

(단위: 억엔)

사항	2017년 예산액(A)	2018년 개산요구 · 요망액(B)	전년 대비 증감액(B-A)
국채 비용	235,285	238,214	2,929
경제 협력비	778	984 [407]	206
중소기업 대책비	682	934 [444]	252
기타	10,767	10,791 [84]	24
사회 보장 관계 비	582	595	13
동 일본 대지진 부흥 특별 회계 전입	5,710	5,157	-553
예비비	3,500	3,500	-
총계	257,304	260,175 [935]	2,871

주: []는 우선과제 추진 범위
출처: 일본 재무성

10) 일본 재무성, http://www.mof.go.jp/about_mof/mof_budget/budget/fy2018/20170830.html

11) 일본 재무성, http://www.mof.go.jp/budget/report/budget_use/fy2017/29_1gai.html



〈표 4〉 예산 사용 상황

(단위: 억엔)

세입 예산액(A)	1분기 수납 금액(B)	세입 예산액에 대한 수익 비율(B/A)	1분기까지 누계(C)	세입 예산액에 대한 수익 비율(C/A)
일반회계 세입				
974,547	147,833	15.1%	147,833	15.1%
특별회계 세입				
3,956,840	1,464,785	37.0%	1,464,785	37.0%
금년 사용 가능 금액(D)	1분기 지출 금액(E)	금년 사용 가능 금액에 대한 지출 비율(E/D)	1분기까지 누계(F)	금년도 사용 가능 금액에 대한 지출 비율(F/D)
일반회계 세출				
1,021,936	276,368	27.0%	276,368	27.0%
특별회계 세출				
3,983,823	1,246,630	31.2%	1,246,630	31.2%

주: 억단위 미만 절감

출처: 일본 재무성



독일

- 통계청, 2017년 상반기 국가 채무 감소 언급(2017. 9. 21.)¹²⁾
 - 전체적인 가계 부채의 감소에 힘입어 2017년 상반기 독일의 비정부부문채무는 1억 9,778억유로로 2016년 상반기 대비 598억유로(2.9%), 2017년 1분기 대비 73억유로(0.4%) 감소하였음



프랑스

1. 예산·결산 등

- 2017년 상반기 예산집행결과 발표(2017. 8. 9.)¹³⁾
 - (재정수지) 2017년 상반기(1~6월) 재정적자는 전년동기 대비 5억유로 증가한 623억유로
 - (지출) 재정지출은 2,015억유로로 전년동기(1,939억유로) 대비 3.9% 증가
 - (수입) 재정수입은 1,602억유로로 전년동기(1,551억유로) 대비 3.3% 증가
 - 조세수입은 전년동기 대비 59억유로 증가
 - (특별회계) 특별회계 재정적자는 전년동기 대비 21억유로 감소한 209억유로

12) 독일 통계청, https://www.destatis.de/EN/PressServices/Press/pr/2017/09/PE17_334_713.html

13) 프랑스 예결산 관련 문서 모음, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/files/documents/ressources_documentaires/SMB/2017/situation_mensuelle_budget_Etat_30062017.pdf



2. 기타

- OECD, 프랑스 경제 조사(Economic Survey of France) 발표(2017.9.14.)¹⁴⁾
 - 프랑스 경제는 팽창하고 노동시장은 회복 중이며 생산성과 삶의 질은 높은 수준으로 유지되고 있음
 - 2017년 경제성장률은 1.7%를 예상하며, 이는 지난 6월의 전망 수치(1.3%)보다 높고 지난 6년간의 성장률 중 최고치
 - 하지만 현재 수준의 사회 보장체제와 공공재정을 유지하고 더욱 많은 일자리를 구축하기 위하여 추가적인 개혁이 필요
 - 일자리 구축, 생산성 증대, 더욱 포용적인 노동 시장으로의 개선과 소외 계층 지원을 위한 조세개혁이 필요
 - 많은 저숙련 노동자들이 구직에 실패하고 있으며 교육 관련 투자 성과(educational outcome)의 불평등이 매우 높아 사회이동을 막고 있으므로, 현재의 복잡한 구직훈련 시스템의 간소화 및 직업교육의 강화를 제언
 - 2016년 프랑스의 공공지출(public spending)은 GDP 대비 56.4%로 OECD 회원국 중 가장 높으며 이는 높은 조세 부담과 경제 · 사회비용으로 직결됨
 - 지출 감소, 부채지속가능성 보장 및 조세제도 간소화를 위한 장기적 전략이 필요
 - 연금 지출이 매우 높고 여러 시스템으로 나뉘어 있으므로 통일된 시스템을 구축하여 운영 시 노동이동성 향상 및 관리비용 감소 가능을 언급

14) OECD, <http://www.oecd.org/newsroom/france-economy-expanding-but-reforms-needed-to-maintain-benefits-and-boost-jobs.htm>



조세 · 재정 정책 및 연구 동향

■ 정책 및 연구 동향: 9.10.~10.9. 세미나 등: 10.1.~10.31.

* 이 자료는 국내외 조세 · 재정과 관련한 정책 및 연구 동향을 정리한 것입니다. <편집자 주>

▶ 세미나

세미나 개요	주최(주관)기관	개최일
■ 2017년 추계학술대회 • 일시: 17. 10. 26.(목) 14:00~18:00 • 장소: 대한상공회의소 의원회의실 • 주제: BEPS 이행 법제화 동향과 대책 • 발표: 양수영 변호사(국세청) 외 • 토론: 김태경 회계사(법무법인 광장) 외	한국국제조세협회	17-10-26
■ 2017년 추계 국제학술대회 • 일시: 17. 10. 20.(금) 13:00~18:30 • 장소: 은행연합회 14층 세미나실 • 주제: 한국에 있어서 조세회피행위방지 • 발표: 이동식 교수(경북대) 외 • 토론: 강성모 교수(서울시립대) 외	한국세법학회	17-10-20
■ 2017년 추계학술대회 • 일시: 17. 10. 20.(금) 13:00~17:30 • 장소: 성신여자대학교 난향관 • 주제: 문재인 정부의 지속가능한 조세 · 재정 개혁방안 • 발표: 정세은(충남대) 외 • 토론: 성효용(성신여대) 외	한국재정정책학회	17-10-20
■ 2017년 추계학술발표대회 • 일시: 17. 10. 14.(토) 13:30~17:30 • 장소: 서울대학교 LG관 • 주제: 바람직한 세제 및 세정 개선방안 도출을 위한 절차적 논의 외 • 발표: 박 훈 교수(서울시립대) 외 • 토론: 오문성 교수(한양여대) 외	한국세무학회	17-10-14
■ 2017년도 추계 정기학술대회 • 일시: 17. 10. 13.(금)~10.14(토) • 장소: 그랜드 앰배서더호텔, 동국대 • 주제: 새 정부의 조세 · 재정개혁 과제 • 발표: 임상수(조선대) 외 • 토론: 정 혁(정보통신정책연구원) 외	한국재정학회	17-10-13 ~10-14



▶ 정책 및 연구

(1) 정책

제목	발행기관	발행일
◇ 재정사업 자율평가제도 전면개편-재정혁신을 뒷받침하는 재정사업 평가체계로 전환 - 재정사업 자율평가제도를 전면 개편하여 재정사업 성과 제고에 기여 - 기재부는 메타평가를 폐지하여 부처의 자율성·책임성 제고 - 기재부는 주요 '핵심사업'을 선정하여 별도 평가 추진	기획재정부	17-09-28
◇ 면세점 제도개선 TF, 1차 개선안 확정-특허심사의 투명성·공정성 제고에 중점 1차 개선안은 올해 12월말 롯데 코엑스점의 특허만료에 따른 특허심사 일정을 감안하여 우선 추진한 것으로 특허 심사의 투명성·공정성을 획기적으로 제고하는 데 중점을 두었음 - 특허심사위원회를 민간주도형 위원회로 전환하여 상설화하는 등 특허 심사 거버넌스를 전면 개편 - 심사위원 명단·평가결과를 전면 공개하고, 전공분야별 평가제 도입 등 평가제도 개선과 함께 심사과정에 대한 외부통제 강화	기획재정부	17-09-27
◇ 제9차 재정관리점검회의 개최 ① 추경예산 집행실적 및 지자체 추경 점검 ② 복지분야 재정운용 효율화 방안 ③ 3/4분기 집행현장조사 결과 등을 논의	기획재정부	17-09-22
◇ 사람중심 경제구현을 위한 재정혁신 본격 추진-범부처 '지출구조 개혁단' Kick-off 회의 개최 국정과제 이행을 위한 재원 마련뿐만 아니라, 일자리 중심 경제, 소득 주도 성장, 혁신성장 등 새 정부 정책 구현을 뒷받침하는 재정혁신을 추진	기획재정부	17-09-15

(2) 국내외 연구(Papers & Briefs)

제목	발행기관	발행일
◇ 보육료 지원정책이 기혼여성 노동공급에 미치는 영향: 생애주기 모형을 이용한 정량 분석 / 한종석 외 • 전 계층에 무상보육을 제공하는 보편적 지원 정책과 취업 여성에게만 보육료를 지원하는 취업조건부 지원 정책이 거시경제에 미치는 효과를 기혼여성 노동공급 중심으로 분석하고 양육수당 도입 효과를 추가적으로 살펴봄 • 가구 구성원이 기혼 여성의 노동공급을 함께 결정하는 생애주기 모형을 구성하고, 영유아 가구 중 소득 하위 70%에만 보육료를 지원한 2011년의 선별적 보육지원을 기준경제로 상정하여 모수를 설정하였음	한국경제학회	17-09-30
◇ 부동산 공시가격의 정상화 방안: 조세정의 왜곡시키는 현행 제도 개선 필요 • 왜곡된 공시가격을 바로잡기 위한 첫 단추는 종합부동산세, 재산세에 적용되는 공정시장가액비율을 폐지하는 것임 • 또한 국토부는 조세정의를 심각하게 왜곡하고 있는 부동산 공시가격을 실거래가 수준으로 끌어올리기 위한 로드맵을 제시해야 함 • 부동산 가격공시 제도를 정상화하는 방안은 보유세 인상, 또는 증세 차원에서 논의할 대상이 아님. 이는 왜곡된 조세정의를 바로잡아야 할 차원의 문제임	참여연대	17-09-28
◇ 소득주도성장론에 대한 비판적 분석과 시사점 / 박정수 • 지속적인 경기침체에 대응한 경제활성화 대책이 좀처럼 가시적 성과를 보여주지 못하고 있는 우리나라 상황에서 정치권 일각에서는 새로운 돌파구로서 가계소득 증대를 통해 총수요를 끌어올려야 된다는 주장과 함께 그 결과 소득이 주도하는 성장까지 이를 수 있다는 주장도 함께 제기되고 있으며, 이른바 ‘소득주도성장론’이 일각에서는 지지를 얻고 있음	한국경제연구원	17-09-22
◇ 월세비중의 확대에 대응한 주택임대정책 방향 / 송인호 • 우리나라 주택임대시장에서는 청년층과 고령층을 중심으로 전세비중이 축소되고 월세비중이 확대되는 경향이 지속되고 있다. 다른 연령층에 비해 목돈마련 부담과 신용제약이 큰 청년층과 고령층이 주거 선택의 폭을 넓게 가질 수 있도록 양질의 주거서비스를 갖춘 주택을 다양한 수준의 보증금액에 월세로 공급하는 보증부월세시장이 형성될 필요가 있음	한국개발연구원	17-09-20



제목	발행기관	발행일
◇ 저출산·고령화의 경제적 영향분석과 정책시사점 / 김원규 - 저출산 기조의 지속과 고령화의 급진전으로 금년부터 생산가능인구 비율이 감소추세로 전환되고 2065년경까지 이러한 감소추세는 지속될 것으로 예상됨 - 인구구조의 급속한 변화는 우리 경제에 부정적 영향을 크게 미칠것으로 예상되고 경제운용의 패러다임 자체를 변화시킬 것으로 예상됨	산업연구원	17-09-12
◇ Do Americans Want to Tax Capital? Evidence from Online Surveys / by Raymond Fisman et al. A vast theoretical literature in public finance has studied the question of the desirability of capital taxation. Distinct from questions of the optimality of taxing wealth is whether it is politically feasible. We provide, to our knowledge, the first investigation of individuals' preferences over jointly taxing income and wealth, via a survey on Amazon's Mechanical Turk. ... (후략)	NBER	17-10-09
◇ Senate Republicans Take Big First Step Towards \$1.5 Trillion Revenue—Losing Tax Cut: Justifications for Revenue Loss Rooted in Wishful Thinking and Faulty Logic / by Chye-Ching Huang and Joel Friedman. Key Senate Republicans announced an agreement last week that will reportedly allow the Senate to move forward with tax-cut legislation that could lose \$1.5 trillion in revenue over the next decade.¹ If recent proposals from President Trump and Republican congressional leaders are any guide, the tax cut will be skewed toward high-income households who have reaped most of the income gains of recent decades. ... (후략)	CBPP (Center on Budget and Policy Priorities)	17-09-26
◇ Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France / by Youssef Benzarti, Dorian Carloni. In this paper we evaluate the incidence of a large cut in value-added taxes (VAT) for French sitdown restaurants. In contrast to previous studies that focus on prices only, we estimate its effect on four groups: workers, firm owners, consumers and suppliers of material goods. Using a difference-in-differences strategy on firm-level data we find that: (1) the effect on consumers was limited, (2) employees and sellers of material goods shared 25 and 16 percent of the total benefit, and (3) the reform mostly benefited owners of sit-down restaurants, who pocketed 41 percent of the tax cut.	NBER	17-09-25

제목	발행기관	발행일
◇ Optimal Income Taxation with Unemployment and Wage Responses: A Sufficient Statistics Approach / by Kory Kroft et. al. • We derive a sufficient statistics optimal income tax formula in a general model that incorporates unemployment and endogenous wages, to study the shape of the tax and transfer system at the bottom of the income distribution. The sufficient statistics are the macro employment response to taxation and the micro and macro participation responses. We estimate these statistics using policy variation from the U.S. tax and transfer system. ... (후략)	CEPR (Center for Economic Policy Research)	17-09-22
◇ Tax Policy Reforms 2017: OECD and Selected Partner Economies (Presentation). • This report is the second edition of Tax Policy Reforms: OECD and Selected Partner Economies, which is an annual publication that provides comparative information on tax reforms across countries and tracks tax policy developments over time.	OECD	17-09-13



| 정책 흐름 |

- 일자리 정책 5년 로드맵 및 사회적경제 활성화 방안
- 재정사업 자율평가제도 전면 개편

일자리 정책 5년 로드맵 및 사회적경제 활성화 방안

– 문재인 대통령 주재 제3차 일자리위원회 개최 –

* 본 자료는 2017년 10월 18일 정부 합동으로 발표한 「일자리위원회, 일자리 정책 5년 로드맵 및 사회적경제 활성화 방안 발표」의 주요 내용입니다.
(편집자 주)

- 대통령직속 일자리위원회 제3차 회의가 10.18일 14:00 서울 성수동 헤이그라운드 빌딩에서 개최되었음
- 문재인 대통령이 주재한 이번 회의에서는 ‘일자리 정책 5년 로드맵’과 ‘사회적경제 활성화 방안’ 두 가지 안건이 상정·의결되었음

[일자리 정책 5년 로드맵]

1. 일자리 정책 5년 로드맵의 의의 및 특징

- ① 이번 로드맵은 문재인 정부의 최우선 국정과제인 ‘일자리 경제’의 5개년에 걸친 실천계획을 제시하는 것으로서,
– ‘국정운영 5개년 계획’에 제시된 일자리 과제를 구체화한 것임
- ② 향후 5년간 일자리 정책의 방향을 설정하는 정책지침으로서 흔들림 없는 정책 추진을 위한 토대를 구축하고,
– 일자리 정책의 나침반 역할 수행으로 예측가능성과 일관성을 제고
- ③ 또한, 향후 5년간의 실천계획과 추진일정표를 제시함으로써 국민들에게 ‘일자리 정부’에 걸맞은 성과를 창출하겠다는 약속의 의미
- ④ 새 정부 출범 이후 다져 놓은 일자리 인프라와

공공부문의 마중물 역할을 바탕으로, 앞으로는 민간부문의 좋은 일자리 창출에 주력

2. 기본 방향

- ① 임기 중 「일자리-분배-성장의 선순환 구조」를 정착시키기 위해 5대 분야 10대 중점과제를 선정하고 연도별 추진방안을 마련하여 일관성 있게 추진
– 다만, 급변하는 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 정책 과제를 추가·보완
- ② 높은 청년실업·एको붐 세대의 고용시장 진입에 따른 당장의 일자리 위기에 대응하면서도 저출산·고령화 심화, 4차 산업혁명이 가져올 미래 고용위기에도 선제적으로 대비
- ③ ‘기업의 경쟁력과 노동자의 삶의 질’, ‘일자리 양과 질’, ‘일자리를 통한 수요확충과 혁신성장을 통한 공급확충’ 과제들이 상충되지 않고 상승작용을 하도록 정책 간 조화를 도모

3. 로드맵의 구성

5대 분야	10대 중점과제	100개 세부추진과제
일자리 인프라 구축	① 일자리 중심 국정운영 시스템 구축	12개
	② 일자리 안전망 강화 및 혁신형 인적자원 개발	10개
공공일자리 창출	③ 공공일자리 81만명 확충	7개
민간일자리 창출	④ 혁신형 창업 촉진	6개
	⑤ 산업경쟁력 제고 및 신산업·서비스업 육성	19개
	⑥ 사회적경제 활성화	6개
	⑦ 지역일자리 창출	10개
일자리 질 개선	⑧ 비정규직 남용 방지 및 차별없는 일터 조성	5개
	⑨ 근로여건 개선	9개
맞춤형 일자리 지원	⑩ 청년·여성·신증년 등 맞춤형 일자리 지원	16개

4. 10대 중점과제 추진계획

〈일자리 인프라 구축〉

① 일자리 중심 국정운영 시스템 구축

- 양질의 일자리 창출을 국정운영의 최우선 과제로 하여 재정·세제·금융·조달·인허가 등 국정운영의 모든 정책수단을 일자리 중심으로 재설계
 - － 고용영향평가를 대폭 강화하고, 일자리 예산을 확대하는 한편, 일자리 우수기업에 대해서는 정부의 세제·정책금융 지원을 확대
- 정부·지자체·공공기관의 업무평가시 일자리 비중을 강화하고, 고용탑 등 일자리 포상을 확대함으로써 일자리 중심의 평가·점검 및 보상체계 확립

② 일자리 안전망 강화 및 혁신형 인적자원 개발

- 일자리 안전망의 사각지대를 대폭 축소하고, 실업·산재로부터의 보장성을 강화하여 노동자의 삶을 폭넓게 보호
 - * 실업급여, 지급기간 등 고용보험 보장성을 OECD 주요국 수준으로 개선(∼'22년)

* 특수형태고용종사자, 자영업자 등 고용·산재보험 사각지대를 단계적으로 축소('17.下∼)

* 청년구직촉진수당의 지원금액 및 대상 확대('17.下∼)

- 현장수요와 4차 산업혁명 시대 맞춤형 인재양성을 위해 교육훈련 체계 전면 개편

* 4차 산업혁명 선도인력 훈련('18년), 영마이스터 육성과정 신설('19년) 등 혁신형 인재양성 기반 확충

* 전 생애에 걸친 교육훈련시스템 구축(직업능력진단·훈련시스템 마련, '18년)

〈공공일자리 창출〉

③ 공공일자리 81만명 확충

- 국민 요구에 부합하는 질 좋은 서비스를 제공하고 청년일자리 확대 등을 통한 중장기 성장잠재력 제고를 위해 필요한 공공부문 인력 확충
 - － 경찰·부서관·생활안전 등 국가직 10만명, 소방·사회복지·가축방역 등 지방직 7.4만명 등 현장민생공무원 17.4만명 총원, 수준 높은 서비스 제공
 - － 사회서비스 분야 34만명 일자리를 확대하되, 1단계로 보육·요양 등 수요가 많고 시급한 분야 17만명을 금년부터 총원

- * 2단계로 사회서비스공단 신설 및 문화·체육·환경 등 분야에서 부족인력 17만명 추가 충원
- 간접고용의 직접고용 전환, 공공성이 큰 분야의 공기업·산하기관 부족인력 충원, 근로시간 단축 등을 통해 30만명의 일자리를 확충

〈민간일자리 창출〉

④ 혁신형 창업 촉진

- 창업활성화 및 Scale-up기업으로 성장할 수 있도록 창업정책의 패러다임 전환
 - * 창업기업 5년 생존율('14년, %): (한국) 27.3, (독일) 41.0, (영국) 37.5
- 교수·연구원* 등의 혁신형 기술창업 활성화 및 우리사주 세제지원 확대**
 - * (교수) 창업휴직기간 확대, 대학평가시 창업실적 확대, (연구원·공공기관) 창업휴직시 별도정원 인정 등
 - ** (현행) 기업근로자 400만원 소득공제 → (확대) 창업·벤처기업에 한해 1,500만원 인정
- 사업실패 부담 완화를 위해 정책금융 영역에서 연대보증을 폐지('18.上)
 - * 정책금융 연대보증 면제대상을 7년 이상 모든 기업으로 확대('18.上) → 민간금융으로 확산 유도
- 민간주도로 벤처확인증제도 개편*, 모험투자 규제 완화 등을 통해 「창업 → 성장 → 회수 → 재투자」가 선순환되는 민간중심 벤처생태계 조성
 - * 혁신성·성장성이 높은 기업 선별을 위해 보증·대출 실적보다는 투자·연구개발·신기술 중심으로 민간전문가가 평가(벤처법 개정)

⑤ 산업경쟁력 제고 및 신산업·서비스업 육성

- 일자리 창출 비중이 높은 중소·중견기업의 혁신 역량 강화
 - 대기업의 경제력 집중·문어발식 확장·불공정거래 시정, 중소기업 전용 R&D 2배 확대, 혁신제품의 내수·수출시장 창출 등 성장기

반 구축

- 약속어음 단계적 폐지, 기술창업·혁신형 기업 등에 금융·R&D 집중 지원 등 중소기업 정책을 재설계
- 자동차·조선 등 주력산업은 신기술을 접목하여 고부가 산업으로 전환하고, 민간의 투자·일자리 프로젝트를 밀착 지원하여 일자리 창출 여력을 확충(「산업 혁신성장 전략」 발표, '17.4/4)
 - 국내투자, 외국인투자, 유턴기업 등 투자유치 제도를 고용효과 중심으로 전면 개편
- 융·복합 촉진, 규제 혁신* 등을 통해 친환경·스마트카, 자율주행차, ICT 신산업, 드론, 스마트시티 등 미래형 신산업을 조기 사업화하여 일자리 창출 지원
 - * ① 네거티브 규제 전환(사전허용·사후규제), ② 신제품·신서비스의 빠른 출시를 위한 규제 샌드박스 도입 및 신속인증제 활성화, ③ 민간협업을 통한 규제애로 신속 해결
- 新유형 서비스 활성화를 위한 제도를 정비*하고, 의료관광·MICE·문화·교육 등 고부가 서비스산업 육성(서비스산업 혁신전략 수립, '17.4/4)
 - * 클라우드 펀딩 규제완화(광고허용, 전매제한 완화, 투자한도 확대), 공유경제 종합계획 수립 등

⑥ 사회적경제 활성화

- 일자리 창출, 양극화 해소, 질적성장을 위한 포용적 성장의 주역으로 육성
 - 사회적경제의 성장인프라를 구축하고 진출분야를 다양화

⑦ 지역일자리 창출

- 지역을 혁신성장과 일자리 창출을 견인할 新성장거점으로 육성
 - 혁신도시별 발전계획 수립을 통한 역량 강화,

기업·인재 유인책 마련 등을 통해 혁신도시를 지역 일자리 창출의 엔진으로 활용

* 이전 공공기관의 지역기여 역량 강화 등

- 혁신도시 중심으로 주변산단 등을 연계하여 국가혁신클러스터*를 선정하고 지역 신성장 거점으로 육성('17.4/4, 균특법 개정)하여 일자리 창출과 균형발전 도모

* 클러스터내 기업유치를 위한 인센티브 제공, 지역인재 채용 지원, 클러스터내 혁신 주체간 신산업 프로젝트 시범사업을 실시

- 20조원에 달하는 재정지원 일자리사업이 지역 특성에 맞는 일자리 창출에 기여하도록 관리체계 혁신('18년)

* 유사중복사업 통폐합, 현장모니터링 강화, 지자체 역할 강화, 사업효율화방안 마련 등

- 도시재생 뉴딜을 통해 임대주택 관리, 돌봄서비스 등 지역일자리 창출*하고, 중앙-지방 간 일자리정책 연계를 강화

* 도시재생 지역의 빈집·빈점포 공간을 활용한 창업 등 활성화를 위한 자금 지원('17년 320억)

〈일자리 질 개선〉

⑧ 비정규직 남용 방지 및 차별없는 일터 조성

- 그간 2년 동안 기간제 사용이 가능하였으나, 앞으로 정규직 채용을 원칙으로 하되 예외적으로 비정규직 사용이 가능한 사유를 열거하는 방식으로 개편
- 비교대상 노동자 인정범위 확대, 합리적 차별사유 인정범위 축소 등 비정규직 차별시정제도 개편('18년~)
- 동일가치노동-동일임금 원칙을 확립하고, 노력·성과·보상 간 연계성을 강화하여 직무와 능력에 따라 공정하게 보상받는 공정임금 체계 확립
- 원하청 노동자 격차 완화 및 특수형태근로종사

자 법적 보호방안 마련('18년)

⑨ 근로여건 개선

- 최저임금 1만원 달성 및 임금체불 근절방안 마련('18년)

* 일자리 감소와 소상공인 피해에 대한 근본적 해소 방안 마련('18.上)

- 주 52시간 근로를 확립하여 연 1,800시간대 근로시간을 실현하고, 근로시간 제도를 혁신*하여 통해 일과 생활의 균형 달성 지원

* 연장근로 특례업종 축소, 근로시간 저축 휴가제 등

〈맞춤형 일자리 지원〉

⑩ 청년·여성·신중년 등 맞춤형 일자리 지원

- 대·중소기업간 임금격차 완화, 기업현장이 필요로 하는 인재 육성을 위한 교육·직업훈련 및 정보 제공* 강화 등을 통해 미스매치 해소

* 현재 시행 중인 워크넷을 인공지능을 활용한 구인-구직 미스매치 해소를 위한 차세대 온라인 상봉시스템으로 개편('18.上)

- 청년 삶의 질 개선 및 인적자본 축적 기회 제공을 위해 구직-채용-근속 등 단계별·부문별 맞춤형 지원체계 마련

* 구직촉진수당 신설, 중소기업 추가고용장려금 신설, 해외 진출 활성화, 공공기관 청년고용 의무비율 상향 조정('18.上, 3→5%), 청년내일채움공제 대상·규모 확대 등
⇒「청년일자리 촉진 방안」 마련('18.1/4)

- 여성의 일과 생활 균형 달성을 지원하고, 경력단절 여성에 대한 맞춤형 취업 지원 등을 통해 여성의 일할 기회를 확대

* 근로시간단축 청구권 확대('18.下, 임신·육아만 인정→가족돌봄·학업·훈련 등으로 확대), 육아기 근로시간 단축기간 확대('18년, 1→2년), 육아휴직급여와 배우자 출산 휴가 확대('17.9)

⇒「여성고용 종합대책」 마련('17.4/4)

- 신중년 근로자에 대해서는 「新중년 인생 3모작

기반구축 계획」 마련('17.8.8, 제2차 일자리위원회)

5. 향후 이행계획

- 공무원, 민간전문가, 정책수요자 등으로 구성된 「로드맵 현장점검단」을 통해 100개 세부추진과제에 대한 분기별 추진상황을 점검
 - 점검결과는 기관평가에 반영, 기관장 통보, 일자리위원회 상정
- 점검과정에서 발견된 문제점, 추가과제 등을 보완하여 로드맵을 지속적으로 발전

[사회적경제 활성화 방안]

1. 추진배경

- 최근 우리 사회에서 제기되고 있는 고용불안·양극화·고령화 등의 해결방안으로 사회적경제의 중요성이 부각
 - **(고용)** 일반법인에 비해 취업유발 효과*가 크고, 구성원이 전체 이익을 공유함으로써 양질의 일자리 창출** 가능
 - * (예) 산출액 10억원당 취업유발계수: 전 산업 12.9명, 협동조합 38.2명
 - ** 택시협동조합의 근로일수 대비 수입(월평균)이 일반 택시회사의 1.7배
 - **(사회안전망 강화)** 지역에 보건·문화예술 등 맞춤형 서비스*를 공급하고, 장애인 등 취약계층에게 일자리 제공**
 - * (작은영화관) 지역간 문화 불균형 해소를 위해 비수도권 중심 운영(21개소, 108만명 이용)
 - ** (베어베터) 발달장애인 198명 채용, 인쇄·제과·커피·화환 등 사업에 진출
 - **(창업)** 적은 창업비용, 지역의 인적·물적 자원

활용, 다양한 고용형태 등으로 일반기업에 비해 창업리스크가 낮음

* (내마음은 콩밭) 청년들이 대구지역 골목축제, 마을카페 운영 등 지역 공동체 활성화 사업 주도

- 프랑스, 벨기에 등 EU 주요 국가들의 경우에도 사회적경제가 고용창출 등 경제의 중요한 축을 담당
 - EU 전체 GDP 중 사회적경제가 10%를 담당하고 있으며, 고용비중도 평균 6.5%이고, 10%를 상회하는 국가도 있음
 - * 고용인구 중 사회적경제 고용 비율(%)('15): EU(6.5), 프랑스(9.0), 벨기에(10.3)

- 우리나라도 사회적경제가 단기간에 빠른 양적 성장을 이루었으나, 유럽 선진국에 비해 아직 사회적경제 활성화는 미흡

* 우리나라의 사회적경제기업 고용비중은 1.4%로 EU 6.5%의 22% 수준('15)

- 금융, 판로 등 활성화를 위한 인프라가 부족하고 진출분야도 제한적

2. 새정부 사회적경제 정책방향

- 사회적경제가 '새로운 일자리의 보고'로서 일자리 창출, 양극화 완화 및 사회통합에 기여할 수 있도록 적극 활성화
- 지속가능한 생태계 구축과 신속한 확산을 위해 인프라 확충 및 진출분야 확대 등 Two-Track 전략 추진
 - * 10개 분야, 88개 정책과제
- **(인프라 구축)** 사회적경제 성장단계별 특성에 맞는 인프라 구축을 통해 지속가능한 사회적경제 생태계를 조성
 - * 금융접근성 제고, 판로확대 지원, 인력양성, 통합지원체계 구축

- (진출분야 확대) 사회적경제 파급효과가 큰 분야를 집중 육성하여 사회적경제 저변을 확대

* 소셜벤처, 주거환경, 사회서비스, 문화예술, 프랜차이즈, 지역기반 연계 분야

3. 세부 추진과제

(1) 성장인프라 구축

① (금융접근성 제고) 공적금융 확충, 민간투자 환경 개선

- 신용보증기금에 사회적경제 지원 계정을 신설하여 향후 5년 내 최대 5,000억원까지 보증공급이 가능하도록 재정 등에서 지원
 - 보증지원 한도(1→3억원) 및 보증대상 확대(협동조합, 사회적기업→마을기업, 자활기업 포함)

- 정책자금 내 사회적경제기업 총액 대출목표를 신설하고 지속 확대

* 중소기업·소상공인 정책자금: ('16) 121억원→('17) 230억원→('18) 400억원

- 모태펀드 등 사회적경제기업 전용 투자펀드를 확대

* 성장사다리펀드 내 (가칭) 사회투자펀드 조성('17년 300억원→'22년 최대 1,000억원) 및 고용부 모태펀드 추가조성('18년 예산 100억원→'19년 이후 추가반영 검토)

- 사회성과연계채권(SIB)*을 활용한 사회성과보상 사업 확대

* 현재 서울과 경기도에서 시행중이며 근거법 제정

- 사회적기업에 대한 크라우드펀딩 투자기반 조성

* 투자자 접근성을 제고하기 위해 정보사이트를 개설·운영하고, 업력제한 기준을 완화(창업 7년 이내 제한→폐지)

- 실험의 출자허용 등 사회적경제기업에 대한 투자 확대

* 조합원·비조합원에 대한 출자허용(실험법 개정), 협동조합 투자조합원제도 도입(협동조합기본법 개정)

② (판로확대) 공공조달시 사회적책임 강화, 인센티브 확대

- 국가계약법상 공공조달시 사회적책임조달 강화
 - 국가계약 낙찰기준에 사회적 가치 반영 원칙을 신설(국가계약법 개정)하고, 종합심사낙찰제도 심사기준에 '사회적책임' 가점 상향(1점→2점)

- 국가·지자체의 사회적경제기업 제품 우선구매 의무화

- 물품·용역 입찰시 가점 확대*(예규개정) 및 수의계약제도 신설**

* (기존) 1.7점→(개선) 2점

** 사회적기업, 사회적협동조합, 자활기업, 마을기업 대상(5천만원 이하)

- 구매실적 등을 포함한 공기업, 지방공기업 등의 경영평가제도 개편

- '18년도 공공기관 경영평가 편람 개정 시 사회적경제기업 제품 구매 촉진을 반영하고, 지방공기업 경영평가에도 연계 반영

- 민간의 사회적경제기업 제품 구매촉진 유도

- TV 홈쇼핑 기획전 등 기존 유통채널과의 연계 강화
- 수출마케팅 지원대상 평가시 가점 부여 및 공동 해외진출 사업시 우대선정·지원

③ (인력양성) 전문인력 양성시스템 구축, 청년창업기반 마련 등

- 대국민 인식제고를 위한 사회적경제 풀뿌리 교육 기반 마련
 - 초·중·고 정규 교육과정에 사회적경제 교육을 확대하고, 지역학습 공동체 지원* 등 사회적경제 평생 학습기반 구축
 - * 마을기업 중간지원기관(17개), 시도·시군구 단위 공동체 지원센터(70여개) 내에 개설된 지역주민 중심의 학습공동체
 - 사회적경제 체험이 가능한 학교협동조합*의 설립·운영 지원체계 마련
 - * (조합원) 학생·학부모 등, (사업활동) 매점운영·진로·방과후 학습 등
- 대학을 통한 전문인력 양성 시스템 구축
 - 사회적 경제 리더·전문가 양성을 위해 대학 내 사회적기업 리더 과정* 및 대학의 평생교육체제 지원사업** 확대
 - * 현재 3개 대학 semi-석사과정
 - ** 5개 대학을 선정하여 사회적경제 관련 학위·비학위 과정 개설('19)
- 청년 중심의 창업 활성화 및 성장·재기 지원
 - 창업 인큐베이팅 공간인 '소셜캠퍼스 온(溫)'을 추가 조성*
 - * ('17) 3개소 → ('18) 6개소 → ('19(안)) 9개소
 - 청년 사회적기업가 육성사업을 확대(500 → 800팀)하여 사업화 자금 등 지원
 - 예비사회적기업 대상 사업개발비 지원(최대 2년, 연 한도 5천만원)을 공익성이 강한 사회적경제기업까지 확대
 - 금융·R&D·마케팅 지원 강화로 사회적경제기업의 성장을 돕고, 전문 멘토링 등으로 창업실패기업의 재도전 지원

④ (지원체계 구축) 법적근거 마련, 정책 컨트롤 타워 확립

- 사회적경제 3법 제정으로 사회적경제 추진체계 구축 및 활성화를 위한 제도적 기반을 마련
 - * 공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법, 사회적경제기본법, 사회적경제 기업 제품의 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법
- 기재부를 중심으로 관계부처 협의체를 구성하는 등 정책 수립·조정 등의 컨트롤타워 구축

(2) 주요 분야별 진출 확대

① 소셜벤처 분야

- (현황) 소셜벤처는 사회문제를 해결할 혁신적 아이디어의 상업화를 통해 사회적 가치 창출
 - * (우주) 청년층의 주거 문제 개선을 위해 서울시내 셰어하우스 운영, 22명 고용, 셰어하우스 57호(입주자 350여명) 운영
 - 다만, 민간의 임팩트(Impact) 투자* 기관이 적고, 소셜벤처 투자에 대한 인식도 낮아 소셜벤처 발굴·육성 미흡
 - * 재무적 수익을 달성함과 동시에 사회문제 해결에 기여하는 기업에 투자하는 펀드
- (개선방안) 임팩트 투자펀드 조성 등 소셜벤처 활성화
 - 모태펀드에서 출자하여 소셜벤처 등 사회적 가치를 창출하는 기업에 투자하는 1,000억원 규모의 'Impact 투자펀드' 신설('18년)
 - TIPS 프로그램을 통해 소셜벤처에 중점 투자하는 팁스 운영사를 신규 선정(가점부여)하여 우수 소셜벤처 육성*
 - * 선정된 창업팀은 R&D자금(5억원), 사업화·마케팅(2억원) 등 최대 10억원 지원

- 창업정보 종합플랫폼*(K-startup)을 활용하여 소셜벤처 창업자 등을 대상으로 지원정책, 관련 정보 등을 종합 제공

* 창업진흥원이 창업자의 정보 접근성 제고를 위해 정부, 지자체, 민간 등의 창업지원정보(104개 기관)를 한 곳에 모아 제공 중(14~)

2 사회서비스 분야

- **(현황)** 사회적협동조합 등이 진출하여 취약계층 고용 및 소득창출을 통해 계층간 양극화 완화에 기여

* (도우누리 사회적협동조합) 자활센터의 취약계층 여성 중심으로 구성, 사회 서비스 취약계층에게 간병·가사·돌봄서비스를 제공(303명 고용)

- 다만, 영리기관 위주의 사회서비스 공급*, 사회적경제기업에 대한 관심 부족 등으로 사회서비스 분야 참여율 저조**

* 사회서비스 바우처 사업의 경우 전체 공급자 중 민간기관이 62% 차지

** 참여율(%): 장기요양 0.5, 보육 0.1, 바우처 1.3, 장애인활동지원 4.1

- **(개선방안)** 사회적경제기업의 신규진입을 촉진하여 일자리를 창출하고 경쟁을 통한 서비스질 제고

- 지정요건 완화*, 맞춤형 컨설팅 제공 등을 통해 예비사회적기업 신규 진입을 촉진

* 예비사회적기업 지정요건(이윤의 사회적 목적 재투자 등)의 유연한 적용

- 사회적가치 항목 신설 등 바우처 평가체계를 개편하고, 지자체가 바우처 이용자에게 서비스기관 평가정보 수시 제공

* 정보제공 채널 확대(온라인 → 온·오프라인), 이용자 품질평가 실시간 제공 등

- 지역수요 등을 고려한 다양한 신사회서비스 발

굴 지원

- 지자체·사회적경제기업 등이 공동으로 지역 특화 사회서비스 개발·운영에 참여하는 상시 회의체 구성을 통해 민관협력 강화
- 사회서비스 사업 공모를 추진하고 선정된 사회적경제기업에 대해 사업비 및 행정적 지원*을 위한 시범사업** 실시

* (지원내용) 정책펀드·기금, 공동모금회 재원 등 연계 사업비지원, 교육·컨설팅, 보건복지형 예비사회적기업 지정 안내 등 행정지원 등

** (예) 지역 내 의료사회적협동조합 활용, 사회서비스 종사자 등 감정근로자 힐링 프로그램 운영

3 주거환경 분야

- **(현황)** 사회적기업 등이 진출하여 주민참여, 취약계층 배려 등을 통해 일자리 창출, 주거 공공성 강화(취약계층 입주 확대 등)

* (두꺼비하우징 사회적기업) 주택에너지·희망의 집수리·빈집활용 등 노후 주거지 재생사업 주도, 지역주민 50만명중 조합원이 27만명

- 다만, 자금조달 기반 미흡, 사업역량 및 사업정보 등 부족으로 사회적 경제기업의 적극적 참여에 한계

* 최근 LH 임대주택 공모사업에 사회적경제기업 중심의 기업형임대주택 계획이 최초로 선정(고양, 남양주 지구)되었으나 아직 활성화에는 미흡

- **(개선방안)** 주민이 참여하는 사회적경제기업의 진입을 촉진하여 일자리 창출 및 지역공동체 활성화 유도

- ‘국토교통형 예비사회적기업’ 제도를 도입(운영지침 마련)

* 임대주택 공급, 상가리모델링, 창업시설 조성 등 다양한 형태의 예비사회적 기업 출현 예상

- 지역내 수요맞춤형 임대주택 공급·관리를 위해
기금 용자 및 보증에 대해 별도 기준*을 마련

* (기금용자) 사업성·수행능력·신용도 평가요건 완화, 토
지담보 등 검토

(보증제공) 대출 원리금에 대해 주택도시보증공사(HUG)가
지급 보증하는 방안 검토

4 문화예술 분야

- (현황) 사회적 협동조합 등이 진출하여 일자리 창
출 및 문화 소외 계층의 문화예술 향유권을 증진

* 문화예술 분야 취업유발 계수(명/10억원): (공연예술) 22.9,
(산업평균) 12.9

* (작은영화관 사회적협동조합) 장수군, 남해군 등 시·군 지
역에 영화관 21개소를 운영하여 지역간 문화불균형 해소(16
년까지 108만명 관람)

- 사회적기업 및 협동조합의 문화예술 활동이 증
가*하였으나, 문화 예술 분야에 특화된 지원정
책이 부족

* (사회적기업) '08년 11개 → '16년 238개(총 1,713개 중
13.9%)

(협동조합) '13년 77개 → '16년 1,641개(총 10,640개 중
15.4%)

- (개선방안) 공공시설 문화공간 활용 지원 등 사회
적경제기업의 안정적 문화활동 지원

- 사업운영·공연 공간의 안정적 확보를 위해 임
대료 할인지역 확대*, 사용료 할인 등 지자체의
유휴·공공시설 지원

* 서울, 대구 등에서 임대료 완화 적용(재산평정 가격의 5%
이상 → 1% 이상)

- 사회적경제기업을 중심으로 문화공간 및 문화예
술 프로그램을 확대 운영하고, 지역 관광·체육
진흥사업을 활성화

- 지자체 문화시설 위탁기관 선정시 사회적경제기
업에 대한 가점부여 및 홍보·컨설팅 비용 지원

- 정부, 공공기관, 지역문화재단 등의 행사·공연
위탁시 사회적경제 기업 참여 유도

5 프랜차이즈 분야

- (현황) 협동조합 등이 진출하여 본점·지점간 이
익공유* 등을 통해 프랜차이즈 단점 보완

* 가맹점이 가맹본부를 공동 소유하는 수평적 조직으로, 분쟁
소지가 없음

* (와플대학 협동조합) 초과수익을 본점과 가맹점이 공유하는
이익공유형 프랜차이즈 운영, 지하철역사 와플매장 7개 등
전국 49개 운영

- 다만, 불공정행위 억제 등 상생모델로서의 잠재
력을 보유하고 있으나, 진출분야 편중*, 경험부족
등으로 활성화 제약

* 외식업 73%, 교육·미용·세탁 등 서비스업 18% 등

— 프랑스의 경우는 소매점포의 30% 이상이 협
동조합형 프랜차이즈로서 사회적경제기업의
프랜차이즈 분야 참여가 활발

- (개선방안) 프랜차이즈형 협동조합을 적극 육성하
여 상생협력 기반강화

- 프랜차이즈 사업운영이 적합하면서 소경영의 장
점이 상대적으로 큰 업종*의 협동조합 설립공모
및 운영을 지원**

* 소상공인, 음식사업자, 제과점주, 숙박업자, 운송사업자 등

** 시스템 구축 컨설팅, 브랜드 개발, IT환경 구축 등 지원

- 업종별로 적합한 공동사업 및 비즈니스 모델 개
발도 지원

6 지역기반 분야

■ (현황) 마을기업 등이 진출하여 지역주민의 일자리 창출을 통해 지역 경제 활성화 도모

* (동네방네) 청년들이 춘천의 구도심 지역활성화를 위해 게스트하우스, 마을카페를 운영하는 협동조합, 지역 도시재생 사업도 위탁 추진 중

• 다만, 지역 자원 및 네트워크 활용 · 사업기반 등이 아직 미약

■ (개선방안) 신재생에너지 협동조합 등 지역 인적 · 물적자원을 활용하여 고용 · 소득을 늘리는 지역기반형 사회적경제기업 육성

• 협동조합 등 주민참여형 신재생에너지 보급모델 확산

* 공공기관 인프라(옥상 · 주차장 등) 활용 신재생 발전사업 기반조성 및 재생에너지 종합지원센터('17.7월 개소) 기능 강화 등 적극 지원

* 사회적경제기업 창업 · 인큐베이팅 · 금융지원 등에 신재생에너지 분야 우선 고려

– 농업용 저수지 · 담수호 등을 활용한 태양광* 발전사업에 협동조합 등 사회적경제기업이 적극 참여할 수 있는 방안 추진

* 저수지 등 활용시 5,966MW(원전 6기) 용량 확보 가능
(3만5천명 일자리 창출)

• 600개 마을기업 추가 설립* 및 6,600개 일자리 창출 목표 달성을 위한 마을기업 발전방안 마련**

* 인증 확대를 통한 마을기업 창출: ('16년) 1,446개 → ('22년) 2,046개

** 청년 전문경영인 발굴 · 육성, 관광 · 문화 등 업종 다변화 등

• 농 · 어촌에 사회적경제기업 진입 활성화를 위한 법 · 제도 개선

* 「(가칭) 사회적 농업법」 제정, 어촌계 진입장벽 완화 추진

* 어촌계 가입제도 개선 등 신규 어업인 어촌 진입장벽 완

화 추진

- 농협 · 수협을 통한 자금지원 강화 및 판로 확대
 - (수협자금) 담보 및 신용대출 적격성 심사시 신용등급 · 자금용도 등을 별도로 고려하고, 우대금리를 적용
 - (농협자금) '농촌 사회적경제 기금' 조성, 크라우드 펀딩 활용 등을 통한 자금확보 지원
 - (판로지원) 공영홈쇼핑 방영지원(수수료율 인하), 농협 · 수협 판매장 내 입점 등을 통해 온 · 오프라인 판로를 확대

4. 향후 계획

■ 이번 대책은 정부차원의 시급한 실행과제 중심으로 마련되었으며, 금융 접근성 제고, 인력양성 등 각 부문별 중장기 대책을 올해 말까지 추가적으로 수립 · 발표할 예정

• 각 정책과제를 차질 없이 추진하고, 현장의 목소리를 지속적으로 수렴하여 정책 체감도도 제고해 나갈 계획

재정사업 자율평가제도 전면 개편

– 재정혁신을 뒷받침하는 재정사업 평가체계로 전환 –

* 본 자료는 2017년 9월 28일 기획재정부에서 발표한 「재정사업 자율평가제도 전면 개편」의 전문입니다. <편집자 주>

- ◇ 재정사업 자율평가제도를 전면 개편하여 재정사업 성과 제고에 기여
 - 기재부는 메타평가를 폐지하여 부처의 자율성·책임성 제고
 - 기재부는 주요 “핵심사업”을 선정하여 별도 평가 추진

- **(추진목적)** 기획재정부는 재정사업 평가제도가 재정혁신의 단초이자 재정효율화를 위한 핵심수단으로 역할을 할 수 있도록 평가체계를 전면 개편한다.

- **(제도개요)** 재정사업 자율평가는 성과지표를 바탕으로 사업을 평가하고 평가결과를 재정운용 과정에 환류하는 제도이다.

- **(도입배경)** 자율평가제도는 성과중심으로 재정을 운용하기 위해 4대 재정개혁*의 일환으로 '05년도에 도입되었다.

* 중기재정계획, 총액배분자율편성(Top-down), 성과관리제도, 디지털예산회계시스템(dBrain)

- **(평가대상)** 원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업이 평가대상*이다.

* ('15) 성과관리대상의 1/3(466개) → ('16) 성과관리대상의 1/2(828개) → ('17) 모든 성과관리대상(1,415개)

- **(평가절차)** 부처가 자율적으로 소관사업을 평가(자체평가)하고 기재부 등이 평가절차와 기준의

재정사업 자율평가 체계

자체평가

- 부처 자체평가 위원회
- 사업별 평가
 - 우수, 보통, 미흡 사업 선정
- 지출구조조정(안) 등 제출

메타(상위)평가

- 메타평가협의회(기재부, 과기부, 지역위)
- 분야별, 부처별 평가
 - 우수 및 미흡 부처 선정
- 부처별 인센티브·페널티 부여

준수여부를 확인·점검(메타평가)한다.

- **(평가활용)** 평가결과 미흡사업에 대해 사업부처는 지출구조조정 또는 성과개선방안을 마련하여야 하고,
 - 메타평가 결과 우수 또는 미흡 부처의 명단은 외부에 공개된다.

■ **(그간의 성과)** 자율평가제도는 성과중심의 재정 운용에 관한 인식을 높이고, 재정사업 성과를 제고시키는 촉매제 역할을 해왔다.

- 특히, 예산과 성과관리를 연계하고 평가정보를 외부에 공개함으로써 재정운용의 효율성과 투명성을 제고하였다.

■ **(문제점)** 그러나, 자율평가제도는 환류구조의 문제, 평가중복 등 환경변화에 대응한 효율적인 제도로 자리매김하는 데는 미흡한 측면이 있었다.

- 자율평가는 지침에 따라 일률적인 평가기준이 적용되고 평가결과가 예산과 기계적으로 연계되어 부처의 자율성과 책임성을 확보하기 어려웠다.
- 메타평가는 각 부처 지출구조조정계획에 대한 확인·점검 중심으로 평가가 이루어져 개별사업의 실질적인 성과를 제고하는 데 한계가 있었다.
- 또한, 평가제도가 분절적으로 운영되고, 제도운영과정에서 국민과의 소통이 부족하다는 지적도 있었다.

* 미국의 경우, PART(재정사업 자율평가의 원형)의 한계를 인식하고 2010년 폐기 → 특정 중요정책을 상시 모니터링 하는 체제로 관리방식 개편

■ **(개편과정)** 이번 개편방안은 5차례 이상*의 전문가 간담회와 사업담당 부처와의 논의를 거쳐 마련됐다.

* 전문가 간담회(5.29, 7.4, 7.31), 개편방안 설명회(8.9), 재정사

업평가자문위원회 논의(9.28)

- 재정전문가들은 재정사업의 양적·질적 지출구조조정을 위한 핵심수단으로서 평가의 역할이 중요하다는 의견을 제시하였으며,
- 사업부처 담당자들도 자율평가가 불필요한 보고서만 양산하는 등 평가부담만 과중하게 만든다는 의견을 제기하면서 평가제도 개편에 공감하였다.

■ **(주요내용)** 개편방안의 주요내용은 다음과 같다.

① 부처의 자율평가는 명실상부한 자율평가로 개편된다.

- 부처가 책임지고 소관사업을 왜곡없이 평가할 수 있도록 메타평가는 과감히 폐지*된다.
 - * 부처의 자율평가 수행을 위한 최소한의 가이드라인은 제공
 - 다만, 부처 스스로 미흡하다고 평가한 사업에 대해서는 성과관리개선대책을 마련하고 이행여부를 재정관리점검회의(기재부 2차관 주재)에 주기적으로 보고하여야 하며,
 - 자율평가의 과정 및 결과를 상세히 외부에 공개함으로써 평가결과에 대해서는 부처 스스로 책임을 져야 한다.

② 기재부는 핵심사업에 대한 주기적 모니터링을 통해 사업의 성과가 제고될 수 있도록 지원한다.

- 기재부는 메타평가를 폐지하는 대신 핵심사업을 별도로 선정하여 직접 평가·분석한다.
- 기존에는 정량적 성과지표로만 평가되었지만, 새롭게 도입되는 평가에서는 전문가 심층인터뷰, 현장조사, 수혜자 만족도 조사 등을 종합적으로 고려하여 평가가 이루어진다.

- 특히, 현장조사 등을 통해 재정집행과정을 적극적으로 관리함으로써 결과적으로 사업의 성과를 높일 수 있도록 지원할 예정이다.

③ 평가체계의 효율성을 높이기 위해 통합평가단이 운영되고, 평가제도·결과에 대한 공개 확대도 추진된다.

- 통합평가단을 운영함으로써 기금·보조금·부담금 평가를 상호 연계하여 수행한다.
 - 이를 통해 평가과정에서 발생하는 평가대상 중복, 평가결과 불일치 등 비효율적인 측면을 해소할 계획이다.
- 중장기적으로 성과정보에 대한 관리 수준을 높여 성과정보 활용도를 높이고,
 - 성과정보에 관한 공개방식도 고객지향적으로 전환하여 국민들이 이해하기 쉽게 평가정보를 공개할 계획이다.

- **(향후계획)** '18년도부터 개편방안을 본격적으로 시행할 수 있도록 올해 하반기 평가기반을 정비한다.
- 핵심사업에 대한 평가결과는 관계기관 협의를 거쳐 '18년 국가재정전략회의 등에서 재정사업 성과제고방안을 논의하는 데 활용할 계획이다.
- 아울러, 수혜자와 현장의 시각에서 재정사업의 평가가 이루어질 수 있도록 평가제도 운영과정에서 국민들의 의견도 적극 수렴할 예정이다.

참고 재정사업 자율평가제도 개편방안 개요

환경변화에 대응한 효율적인 제도로의 변화 미흡
- 非자율평가/형식적 메타평가/소통없는 평가인프라 -

[Needs①] 재정혁신을 위한
정보 제공

[Needs②] 재정효율화를 위한
수단 고도화

비전 새 정부 정책을 성공적으로 뒷받침하는
재정사업 성과관리체계 구축

**정책
가치**

【각 부처】
자율
책임

【재정당국】
전략
선택

【평가기반】
통합
소통

【추진과제: 3대 방향 9대 핵심과제】

자율·책임(사업부처)
자율평가체계 구축

- ① 명실상부 자율평가
- ② 부처 자율적 환류계획 마련
- ③ 부처에 대한 교육·컨설팅 강화

전략·선택(재정당국)
핵심사업·문제해결 중심

- ① 핵심사업에 대한 별도 평가체계 도입
- ② 문제해결방식으로 지원
- ③ 주기적 모니터링 강화

통합·소통(평가인프라)
평가 통합 운영 및
평가제도 공개·참여 확대

- ① 통합 평가체계 구축 및 통합평가단 운영
- ② dBrain의 성과DB 고도화(중장기)
- ③ 성과포털을 활용한 국민의견 수렴 확대

재정포럼

2017년 10월호 통권 제256호

- 발 행 처 / 한국조세재정연구원
- 발 행 인 / 박형수 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장 / 홍범교 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 김재진 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
김학수 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
박명호 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
이은경 (한국조세재정연구원 연구위원)
홍성훈 (한국조세재정연구원 연구위원)
최한수 (한국조세재정연구원 부연구위원)
한종석 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세재정연구원 책임전문원)
신지원 (한국조세재정연구원 전문원)

■ 월간 재정포럼

2017년 10월 16일 발행 / 제21권 제10호(통권 제256호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007
발행처 / 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044) 414-2130~2 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 / (주)상일 E&P TEL: (02) 2269-6770

■ 인 쇄 / (주)상일 E&P 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) 414-2509
- E-mail: pub@kipf.re.kr
- 주소: (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336
한국조세재정연구원 지식정보팀

■ 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
 - 예 금 주: 한국조세재정연구원