

월간  
**재정포럼**

2018. September \_Vol.267

MONTHLY  
PUBLIC FINANCE  
FORUM

09

**권두칼럼**

미세먼지, 조세정책, 그리고 재정개혁특위 | 홍종호

**현안분석**

온라인 신용카드 수수료의 문제점과 개선방안 | 김재진

국내 오존농도 현황과 정책적 시사점 | 이동규

**특집**

2019년 예산안 편성

**공공정책포럼**

소득주도 성장, 포용적 성장, 그리고 혁신 성장

## CONTENTS

### 권두칼럼

미세먼지, 조세정책, 그리고 재정개혁특위 · 홍종호 ..... 02

### 현안분석

온라인 신용카드 수수료의 문제점과 개선방안 · 김재진 ..... 06

국내 오존농도 현황과 정책적 시사점 · 이동규 ..... 37

### 특집·2019년 예산안 편성

“내 삶의 플러스” 2019년 활력예산안 · 김명중 ..... 68

2019년 예산안 및 2018~2022년 국가재정운용계획 · 박한준 ... 74

### 공공정책포럼

소득주도 성장, 포용적 성장, 그리고 혁신 성장 ..... 92

### 주요국의 조세·재정동향

룩셈부르크, 연결부가가치세제 도입 외 ..... 100

### 정책흐름

2019년 정부예산안 ..... 132

2019년 국세 세입예산안 ..... 141

2019년도 조세지출예산서 ..... 142



## 미세먼지, 조세정책, 그리고 재정개혁특위



홍종호  
서울대학교 교수

“미세먼지 저감을 위해 석탄화력 연료인 유연탄에 대한 과세를 강화할 필요가 있다.”

“대도시 미세먼지 발생 주원인인 경유차 운행저감을 위해 경유에 부과하는 교통·에너지·환경세를 인상할 필요가 있다.”

2018년 상반기, 국가 조세재정 분야를 뜨겁게 달구었던 대통령 직속 정책기획위원회 산하 재정개혁특별위원회에서 여러 차례 나온 발언이다. 참여 위원들 대다수가 공감을 표시한 정책방향이기도 하다. 하지만 토론의 말미에는 다음과 같은 사족이 예외 없이 붙었다.

“유연탄에 부과하는 개별소비세를 인상한다고 해서 그것이 전기요금 인상으로 이어져서는 안 된다.”

“경유세 인상을 통한 휘발유와 경유의 상대가격 조정은 엄청난 조세저항을 불러올 것이기 때문에 현실적으로 가능하지 않다.”

결국 재정개혁특위 이름으로 발표된 조세개혁 권고안에는 발전용 연료인 유연탄과 천연가스(LNG)에 부과되는 개별소비세 및 제세부담금에 대한 미세조정 방안 정도가 담겼고, 경유세에 대해서는 하반기에 계속 논의하는 것으로 미뤄졌다. 재정개혁특위 위원으로 참여하면서 전문가의 제안이 구체적인 정책으로 실현된다는 것이 얼마나 어려운 일인지 실감하였다. 조세정책은 경제정책의 영역을 넘어 정치적 의사결정의 결과임을 뼈저리게 느끼는 순간이었다.

### 환경·에너지 분야 조세 개혁의 어려움

한국보건사회연구원이 지난 5월 발간한 보고서에 따르면 우리 국민이 불안을 느끼는 가장 큰 위험요소로 경기침체, 고령화, 북한 핵을 뛰어넘어 미세먼지가 1위로 꼽혔다. 도시에 사는 시민들은 아침에 일어나면 스마트폰으로 집

과 직장 주변의 미세먼지 수치를 확인하는 일을 일상화하고 있다. 수치가 낮으면 안도하고, 높으면 불안하고 짜증스럽다. 미세먼지가 인체 건강과 노동생산성에 미치는 부정적 영향이 있다는 학술 연구결과도 충분히 축적되어 있는 상태다.

미세먼지가 유발하는 사회비용을 국민이 체감하고 있다면 해결을 위한 정책수단을 개발하고 집행하는 것이 자연스럽다. 사회비용을 내부화하기 위한 교정세(corrective tax)는 이론과 실증이 탄탄하게 갖추어져 있는 대표적인 방안이다. 최소한 경제학자들에게는 그렇다. 전 세계적으로 에너지세, 환경세, 탄소세, 유황세, 경유세 등 과세 대상과 목적에 따라 다양한 이름으로 불리는 환경·에너지 관련 교정세가 시행 중에 있다. 현재 우리나라에는 유연탄, LNG, LPG, 등유, 중유에 부과하는 개별소비세, 그리고 휘발유와 경유에 부과하는 교통·에너지·환경세가 그런 역할을 담당한다. 문제는 왜곡된 과세체계로 인해 경제주체가 바람직한 의사결정을 하도록 하는 신호 기능을 제대로 수행하지 못한다는 데 있다. 이를 바로잡아야 한다는 학계와 시민사회의 목소리는 지난 20년 가까이 있어 왔으나, 제대로 된 환경·에너지 분야 조세개혁은 실현되지 못하고 있다.

왜 그럴까? 납부주체인 국민의 관점에서 생각해 보자. 국민은 미세먼지의 피해자지만 가해자이기도 하다. 미세먼지는 전기를 생산하는 과정에서, 공장에서 제품을 만드는 과정에서, 교통수단을 이용하는 과정에서 모두 생겨난다. 예외 없이 우리의 생존과 삶의 질을 위해 필요한 활동들이다. 그런데 사람들은 피해자 관점에서는 민감하게 반응하나, 가해자 관점에서는 둔감한 경향이 있다. 미세먼지가 자신의 건강에 미치는 나쁜 영향에 대해서는 강한 불만을 드러내고 정부에 신속한 해결을 요구한다. 반면 미세먼지 피해를 줄이기 위해서는 경제활동의 전 영역에서 화석연료 소비를 줄여야 하고, 이를 위한 가장 효과적인 방법은 조세정책을 통한 가격기능의 활성화라는 말에는 불편한 기색을 내비친다. 편익은 누리려 하면서, 비용은 회피하는 현상이 발생한다.

### 중국 탓만 할 수 없는 미세먼지 발생원인

그러다 보니 미세먼지 저감정책이 대두될 때마다 원인을 밖으로 돌리려는 반응이 나타난다. 물론 틀린 말이 아니다. 중국발 미세먼지 요인이 존재하고, 비중 또한 적지 않다. 우리 국민들로서는 일방적으로 피해를 보는 것이니 억

.....

**미세먼지가 유발하는  
사회비용을  
국민이 체감하고 있다면  
해결을 위한  
정책수단을 개발하고  
집행하는 것이  
자연스럽다.**

.....


.....  
**당장에는 국민에게  
 부담을 지우고  
 인기 없는 정책으로  
 비칠지 모르나,  
 잘 만들어진 대안이라면  
 언젠가는 국민의 환영을  
 받을 것이다.**  
 .....

울하고 공정하지 않다고 생각할 수 있다. 하지만 정부 발표와 학계 연구를 종합해 볼 때 국내 발생 비중이 최소한 50%는 된다. 중국 탓만 할 수 없는 노릇이다. 중국은 자국 미세먼지 피해가 워낙 심각하기에 강도 높은 미세먼지 저감정책을 시행하고 있는 것도 사실이다.

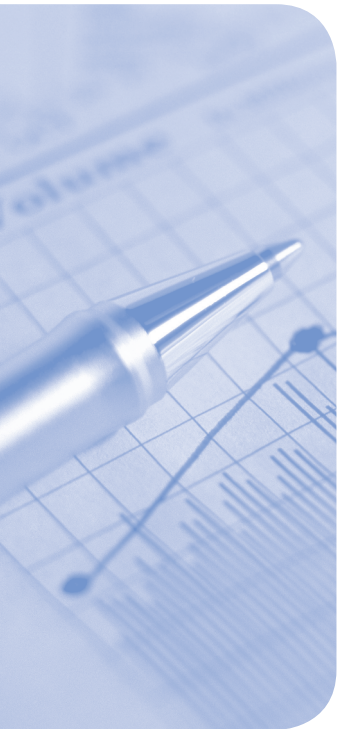
미세먼지가 싫다면 유연탄에 대한 적절한 과세를 통해 석탄화력 발전 비중을 줄여야 하고, 이때 발생하는 전기요금 인상을 경제주체들이 부담하겠다는 발상의 전환이 필요하다. 미세먼지가 싫다면 경유가 유발하는 사회비용에 상응하는 세금을 매김으로써 자동차 구매와 운행 행위를 변화시켜야 한다는 제안에 동의해야 한다.

기록적인 폭염 속에 이번 여름을 견뎌온 상황에서 전기요금 인상은 매우 민감한 사안이다. 그렇지만 산업계도, 상업용 건물도, 일반 가정도 전기를 사용하고 있는 이상, 이는 피해갈 수 없는 문제다. 경유차 보급이 950만대를 넘은 시점에서 경유세 인상은 논쟁적일 수밖에 없다. 그렇다고 손 놓고 있을 수 없다. 경유차 규제를 위해 신속한 변화를 이끌어내고 있는 나라들이 적지 않다. 추가적인 비용을 부담할 의향이 없다면 미세먼지와의 전쟁은 이길 수 없다. 우리 국민은 이를 직시해야 한다.

정부는 어떠한가? 조세정책이 야기할 조세저항 및 경제적 부작용, 지지율 하락 가능성을 우려하는 정부 입장은 이해할 수 있다. 유연탄과 경유 과세는 물론, 증부세, 금융소득 과세, 부동산 양도세 및 임대소득 과세 등 세제 효율화와 공정과세를 위한 대부분의 조세개혁 과제들이 정부로서는 부담스러울 수 있다. 하지만 어느 정부든 대통령 임기 중에 반드시 이루고자 정책과제가 있는 법이다. 특히 복지 및 사회정책 수요가 폭발적으로 증가하는 우리나라 상황에서는 조세재정 분야 역할이 어느 때보다 중요하다. 당장에는 국민에게 부담을 지우고 인기 없는 정책으로 비칠지 모르나, 잘 만들어진 대안이라면 언젠가는 국민의 환영을 받을 것이다. ‘언젠가’가 생각보다 빨리 올 수 있다는 용기와 자신감을 가져야 한다.

폭염이 지나고 나면 하반기 일정에 따라 재정개혁특위는 다시 조세재정 개혁과제들을 놓고 씨름할 것이다. 나는 미세먼지 저감을 위해 경유세와 교통·에너지·환경세 세출구조 개혁에 대한 검토가 필요하다는 주장을 계속할 것이다. 얼마나 현실화할 것인가는 국민의 인식과 정부의 진정성에 달렸다. 

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



# | 현안분석 |

- 온라인 신용카드 수수료의 문제점과 개선방안  
김재진 · 한국조세재정연구원 선임연구위원
- 국내 오존농도 현황과 정책적 시사점  
이동규 · 한국조세재정연구원 부연구위원

---

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

# 온라인 신용카드 수수료의 문제점과 개선방안

## I. 서론



김재진

한국조세재정연구원  
선임연구위원  
(kimjaeji@kipf.re.kr)

1997년 외환위기 이후 악화된 재정상황의 개선, 자영업자와 근로소득자 간 과세 형평성 제고 등을 위해 신용카드 활성화 정책이 시행되었다. 신용카드 사용금액에 대한 세제혜택 제공과 복권제도 시행 등 정부의 꾸준한 신용카드 활성화 정책으로 우리나라 상거래에서 차지하는 신용카드 결제 건수 및 거래 금액이 빠르게 증가하였다. 2016년 기준 신용카드 이용건수는 약 105.7억건으로 하루에 약 2,900만건의 결제가 이루어졌으며, 신용카드 이용금액은 약 614조원으로 하루에 약 1.68조원이 신용카드를 통해 결제되었다. 또한 2016년 민간 소비지출 중 약 55%가 신용카드를 통해 이루어진 것으로 나타났다.

신용카드 사용이 보편화됨에 따라 과세당국의 세원 관리가 보다 투명하게 이루어질 수 있었으나, 한편으로 신용카드 가맹점의 수수료 부담이 점차 증가하는 문제가 발생하였다. 이에 정부는 2007년부터 영세·중소 가맹점의 신용카드 수수료 부담 완화를 위해 우대 수수료를 적용하고 있다. 2.0~4.5%에 달하던 신용카드 수수료율은 0.8~1.3%까지 인하되었고, 우대 수수료를 적용받는 영세·중소 가맹점도 2017년 8월부터는 연매출 5억원 미만까지로 그 대상이 확대되었다. 또한 2018년 7월부터는 영세 가맹점 분류 기준이 기존 연매출 2억원에서 3억원으로, 중소 가맹점 분류 기준은 기존 연매출 2억~3억원에서 3억~5억원으로 조정되어 약 46만개의 영세·중소 가맹점들이 추가로 혜택을 받을 것으로 예상된다.

그러나 정부의 신용카드 가맹점 수수료 인하 정책은 오프라인 가맹점에만 초점이 맞춰있어 온라인 신용카드 거래는 여전히 3.5% 수준의 높은 수수료를 부담하고 있다. 높은 인터넷 보급률과 스마트폰 기술의 발전으로 인터넷과 모바일을 통한 온라인 쇼핑이 급격하게 성장하고 있으나, 온라인 신용카드 결제 구조의 특

수정으로 인해 온라인 신용카드 결제는 수수료 인하 정책의 사각지대에 놓여 있는 것이다. 따라서 본 보고서에서는 온라인과 오프라인 신용카드 결제 구조를 확인하고, 양자 간 수수료 차이의 원인을 분석한 후 온라인 신용카드 수수료 인하를 위한 정책을 제안한다.

본고에서는  
온라인과 오프라인 신용카드  
결제 구조를 확인하고,  
양자 간 수수료 차이의  
원인을 분석한 후  
온라인 신용카드 수수료  
인하를 위한  
정책을 제안한다.

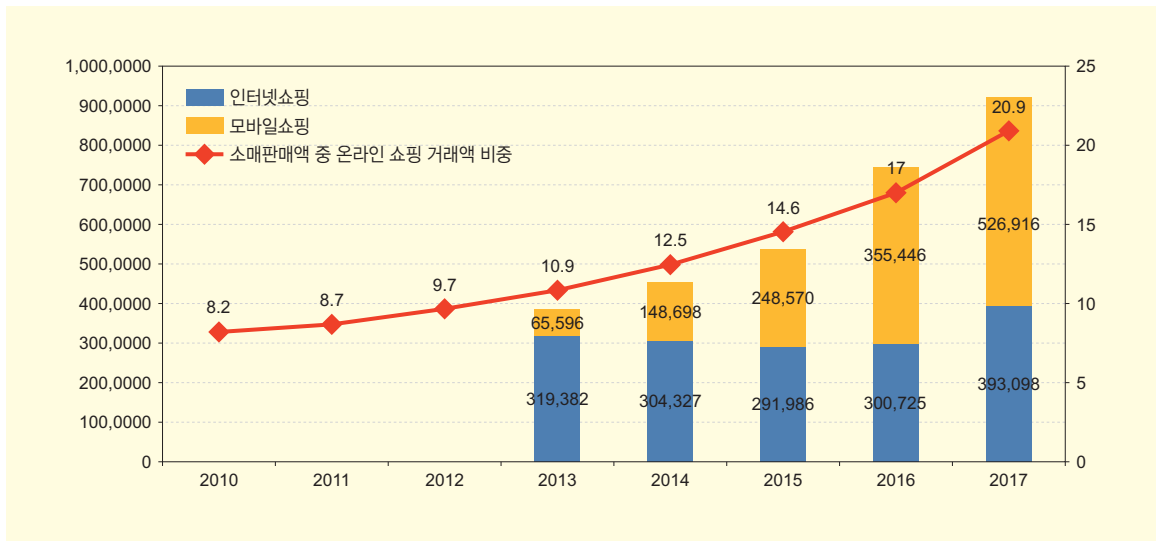
## II. 온라인 판매(전자상거래) 현황

### 1. 온라인 쇼핑의 증가

정보통신기술의 발달로 인터넷과 모바일을 이용한 쇼핑의 규모가 2013년 약 38조원에서 2017년 약 92조원으로 4년 사이에 약 2.4배 증가한 것으로 나타났다. 특히 모바일 쇼핑이 2013년 약 6.6조원에서 2017년 약 52.7조원으로 약 8.0배 증가하면서 온라인 쇼핑의 성장을 주도하였다. 온라인 쇼핑의 급격한 성장으로 전체 소매거래에서 온라인 쇼핑이 차지하는 비중 또한 2010년 약 8.2%에서 2017년 약 20.9%까지 연평균 1.8%p 증가하였다.

[그림 II-1] 연도별 온라인 쇼핑 추이

(단위: 경상금액, 억원, %)



출처: 통계청, 「온라인쇼핑동향조사」, 「서비스업동향조사」 각 연도

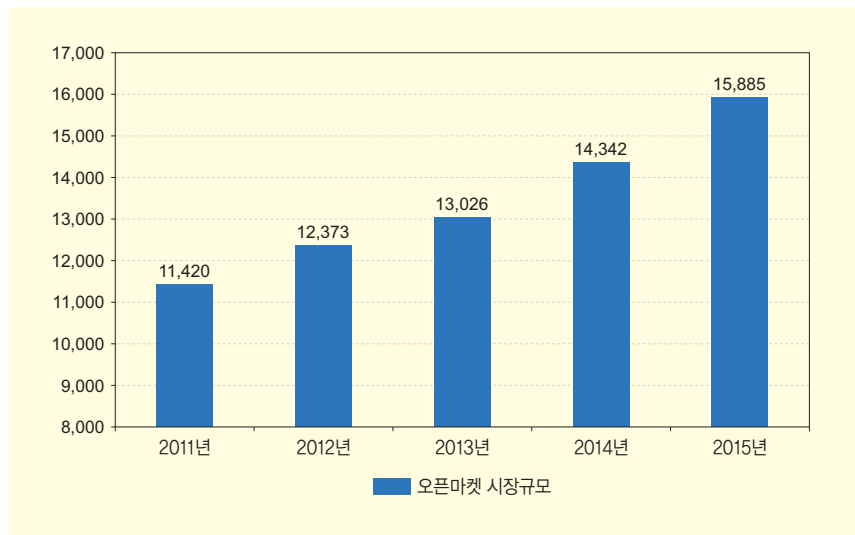
오픈마켓 시장규모  
역시 점차 증가하고 있으며  
판매사업자 및  
오픈마켓에서 거래되는  
물품의 수도 상당한  
수준을 보이고 있다.

## 2. 오픈마켓 거래의 증가

오픈마켓 시장규모 역시 점차 증가하고 있으며 판매사업자 및 오픈마켓에서 거래되는 물품의 수도 상당한 수준을 보이고 있다. 2011년 약 11.4조원이던 오픈마켓 시장규모는 2015년 약 15.9조원까지 증가하였다.

[그림 11-2] 오픈마켓 시장규모

(단위: 십억원)



출처: 공정거래위원회, 「오픈마켓 전자상거래법 위반 보도자료」, 2016.03.

주요 오픈마켓에서 활동하고 있는 판매사업자 규모는 G마켓은 약 7만명, 11번가는 약 22만명, 옥션은 약 6만명, 인터파크는 약 4.5만명의 판매사업자가 활동 중이며, 2014년 판매액 기준으로는 G마켓(38.5%), 11번가(32.3%), 옥션(26.1%), 인터파크(3.1%) 순이며 상위 3개 사의 시장 점유율은 거의 100%에 육박한다.

〈표 II-1〉 오픈마켓 판매사업자 및 판매상품 수

(단위: 명, 개)

구분	G마켓	11번가	옥션	인터파크
판매사업자(2014년 기준)	70,700	218,537	59,922	45,707
판매상품(2015년 기준)	40,234,201	58,254,111	34,038,741	-

출처: 공정거래위원회, 「오픈마켓 전자상거래법 위반 보도자료」, 2016.03.

### 3. O2O 거래의 증가

O2O 거래란 On-line to Off-line의 줄임말로 온라인과 오프라인의 결제 구조가 서로 혼합되어 생겨난 새로운 거래형태를 의미한다.<sup>1)</sup> 소비자가 온라인으로 구매를 하면 오프라인 매장에서 해당 상품을 배송해주거나, 혹은 매장에 방문하여 상품을 수령하는 형태를 띠고 있다. 예를 들어 ‘배달의 민족’이나 ‘요기요’와 같은 배달앱 등은 구매가 온라인에서 이뤄지지만 오프라인 매장에서 제품을 배송해주는 대표적인 O2O 거래로 볼 수 있다. 또한 SK의 ‘시럽오더’, 스타벅스의 ‘사이렌 오더’의 경우에는 온라인에서 사전 구매한 후 오프라인 매장에서 대기 시간 없이 바로 제품을 받을 수 있다.

이러한 O2O 거래는 향후 다양한 생활 밀착형 업종으로 확대되며 온라인 결제를 증가시킬 것으로 보인다. 우리나라의 온오프라인 시장규모를 기반으로 O2O 시장규모를 추산해 보았을 때, 2017년도에는 321조원에 달하며, 2020년에는 약 1,081조원 규모까지 성장할 것으로 기대된다.<sup>2)</sup>

〈표 II-2〉 O2O 관련 업종 및 서비스 현황

업종	서비스명(사업자)
전자지갑	시럽(SK플래닛), 클럽(KT)
배달	배달의 민족(우아한형제들), 요기요(RGP코리아), 배달통(RGP코리아)
쇼핑	샵원도(네이버)
부동산	직방(채널브리즈), 다방(스테이션3)
택시	카카오택시(다음카카오)
카셰어링	쏘카(쏘카), 그린카(그린카)
숙박	야놀자(야놀자), 여기어때(위드웹)

출처: <http://skccblog.tistory.com/2959>(검색일자: 2018.02.27).

우리나라의 온오프라인 시장규모를 기반으로 O2O 시장규모를 추산해 보았을 때, 2017년도에는 321조원에 달하며, 2020년에는 약 1,081조원 규모까지 성장할 것으로 기대된다.

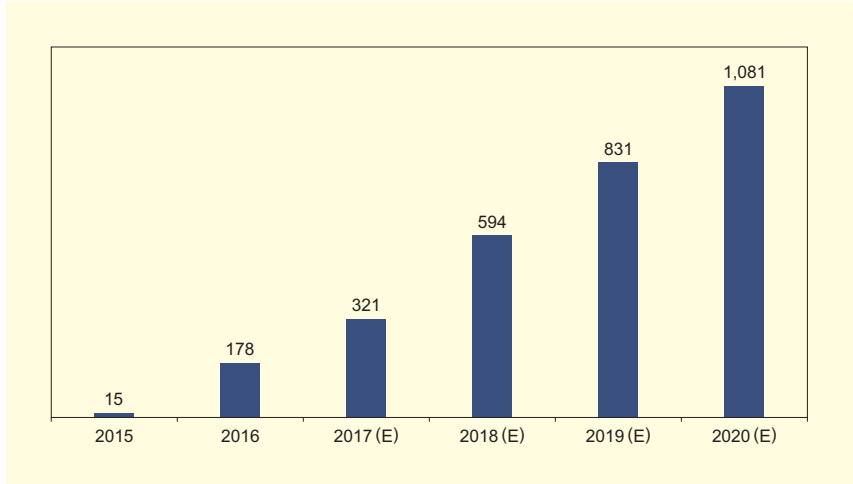
1) 나스미디어, 「O2O 서비스 시장 현황 및 전망」, 2016.04.25.

2) 한국인터넷진흥원·KT 경제경영연구소, 「2017 인터넷 10대 이슈 전망」, 2016.

오프라인 신용카드  
결제 과정에는  
신용카드 가맹점,  
신용카드 회사, VAN사가  
참여하며 결제과정에서  
각 주체가 담당하는  
역할이 다르다.

[그림 11-3] 국내 O2O 시장규모 전망

(단위: 조원)



출처: 한국인터넷진흥원 · KT 경제경영연구소, 『2017 인터넷 10대 이슈 전망』, 2016.

### III. 온라인과 오프라인 결제구조에 따른 수수료 차이

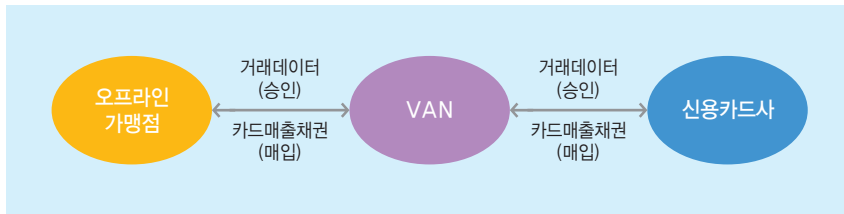
#### 1. 이해관계자와 결제구조

##### 가. 오프라인

오프라인 신용카드 결제 과정에는 신용카드 가맹점, 신용카드 회사, VAN(Value-Added Network)사가 참여하며 결제과정에서 각 주체가 담당하는 업무는 다음과 같다. 먼저 신용카드 가맹점은 신용카드 회사와 가맹계약을 맺고 가맹점에 설치된 VAN사의 단말기를 통해 신용카드 회사에 거래 승인을 요청하며, 거래된 매출채권을 신용카드 회사에 넘기고 반대급부로 신용카드 수수료를 뺀 판매대금을 회수한다. 신용카드 회사는 카드를 발급하고 가맹점의 매출전표를 매입하며 카드회원을 대신하여 가맹점에 가맹점 대금(가맹점 수수료를 제한 금액)을 선지급한 후 카드 회원으로부터 결제대금을 회수한다. VAN사는 대금결제를 중개하는 전기통신서비스업을 담당하는데 구체적인 업무 내용은 다음과 같다. 단말기의 개발, 제작, 공급, 설치, A/S 등의 가맹점 관리 업무와 신용카드 거래 승인 과정에서의 카드 조회 업무, 신용카드 전표 매입 업무

등을 담당한다. VAN사로 인해 신용카드 회사는 가맹점 유지 및 관리와 신용카드 전표 매입에 드는 노력을 경감할 수 있고, 가맹점은 신용카드사와 개별적으로 가맹점 계약을 맺는 수고를 아낄 수 있다.

[그림 III-1] 오프라인 신용카드 이해관계자와 결제구조



출처: 저자 작성

### 나. 온라인

온라인 쇼핑은 온라인상의 가상장터에 자신의 물품을 등록해서 판매하는 ‘오픈마켓 방식’, 판매자가 직접 쇼핑몰 홈페이지를 구축하여 물건을 판매하는 ‘독립형 쇼핑몰 방식’과 호스팅사에서 제공하는 쇼핑몰 솔루션을 이용하는 ‘임대형 쇼핑몰 방식’으로 나누어지며, 각 유형별로 신용카드 결제 과정에 참여하는 이해관계자의 종류에 차이가 있다.

#### 1) 오픈마켓

##### 가) 개념

오픈마켓은 이미 구축되어 있는 온라인상의 가상 장터에 회원 누구나가 판매자가 되어 자신의 물건을 등록하면 C2C(Customer to Customer) 방식으로 판매자와 소비자가 만나서 거래할 수 있는 플랫폼을 의미한다.

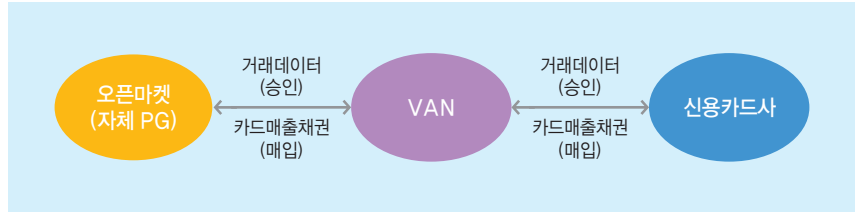
##### 나) 이해관계자와 결제구조

오픈마켓의 경우 결제 과정에 오픈마켓과 신용카드 회사, PG(Payment Gateway, 전자지급결제대행업체)사, VAN사가 참여하지만 오픈마켓별로 자체 개발한 PG사를 두고 있기 때문에 실질적인 이해관계자는 오픈마켓, 신용카드 회사, VAN사이며, 이는 오프라인 결제구조와 유사한 형태이다.

오픈마켓은 이미 구축되어 있는 온라인상의 가상 장터에 회원 누구나가 판매자가 되어 자신의 물건을 등록하면 C2C 방식으로 판매자와 소비자가 만나서 거래할 수 있는 플랫폼을 의미한다.

독립형 쇼핑몰이란  
쇼핑몰 홈페이지의  
운영과 관리를 판매자가  
직접 담당하는  
쇼핑몰을 의미한다.  
임대형 쇼핑몰과 달리  
매월 사용료를  
지불하지 않아도 되는  
장점이 있다.

[그림 III-2] 오픈마켓 신용카드 이해관계자와 결제구조



출처: 저자 작성

다) 수수료

대표적인 오픈마켓인 G마켓, 옥션, 11번가의 경우 상품별로 차이가 있으나 약 3~12%의 수수료를 판매자에게 부과하고 있으며, 해당 수수료에는 광고비 등과 함께 신용카드 수수료가 모두 포함되어 있다. 한편, 오픈마켓의 경우 신용카드 회사와의 수수료 협상에서 유리한 위치를 차지하고 있어 일반 PG사들에 비해 더 낮은 신용카드 수수료를 부담하고 있다. 즉, 오픈마켓에 입점한 사업자들은 별도의 신용카드 수수료가 아닌 판매 수수료를 지불하고 있고, 일반 가맹점들에 비해 상대적으로 낮은 수수료를 부담하고 있다.

2) 독립형 쇼핑몰

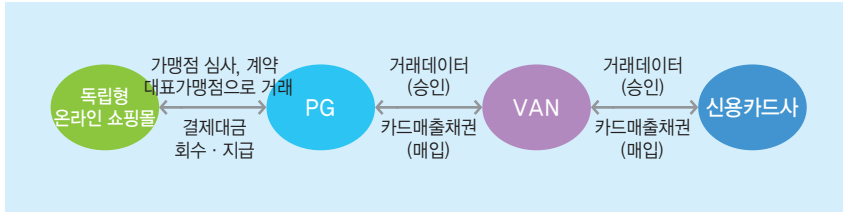
가) 개념

독립형 쇼핑몰이란 쇼핑몰 홈페이지의 운영과 관리를 판매자가 직접 담당하는 쇼핑몰을 의미한다. 홈페이지의 제작과 운영 과정에서 별도의 개발자와 관리자가 필요하기 때문에 비용이 많이 들지만 임대형 쇼핑몰과 달리 매월 사용료를 지불하지 않아도 되는 장점이 있다.

나) 이해관계자와 결제구조

독립형 쇼핑몰은 오픈마켓과 달리 자체 PG사가 없다. 따라서 신용카드 가맹점(독립형 쇼핑몰), PG사, 신용카드 회사, VAN사가 결제 과정에 참여한다. 오프라인 신용카드 결제 및 오픈마켓의 신용카드 결제와 달리 PG사가 추가된 형태이다.

[그림 III-3] 독립형 쇼핑몰 신용카드 이해관계자와 결제구조



출처: 저자 작성

여기서 PG사는 온라인 쇼핑몰을 대신해서 신용카드 회사와 계약을 맺고 전 자지급 대행 서비스를 제공하는 역할을 담당한다. 독립형 쇼핑몰이 신용카드 회사와 직접 가맹점 계약을 체결할 수도 있으나, 소규모 사업자가 다수의 신용카드 회사와 개별적으로 가맹 계약을 체결하고 정산을 하기에는 어려움이 많기 때문에 PG사가 이를 대행하는 구조다. 즉, PG사는 가맹점 심사업무와 은행·신용카드 회사와의 가맹점 계약 체결 및 결제 대행 업무를 수행한다. 특히 PG사는 개별 가맹점 심사 및 계약 단계에서 신용카드 회사가 가맹점에 요구하는 조건(사업자등록번호, URL, 금지업종 등)을 갖추었는지 확인하고, 실제 거래가 이루어진 이후 배송과 제품에 문제가 없을지 리스크를 점검하는 역할을 한다. PG사를 이용하는 온라인 쇼핑몰은 ‘하위 가맹점(Sub-mall)’으로 불리기는 하지만, 신용카드 회사와는 가맹 계약이 체결되어 있지 않으며 PG사가 개별 가맹점들의 ‘대표 가맹점’으로서 신용카드 회사와 가맹점을 계약을 맺는다.

### 3) 임대형 쇼핑몰

#### 가) 개념

판매자가 직접 웹서버를 구축하고 쇼핑몰 홈페이지를 제작하는 독립형 쇼핑몰과 달리 임대형 쇼핑몰은 호스팅사가 제공하는 쇼핑몰 솔루션을 통해 홈페이지를 제작하고 운영하는 형태를 의미한다. 호스팅사가 제작해 놓은 쇼핑몰 솔루션을 이용하기 때문에 웹서버를 구축하고 홈페이지를 제작하는 초기 비용이 거의 들지 않지만 이후 운영과정에서 임대료 명목으로 온라인 판매대금의 일부를 호스팅사에 지급한다.

임대형 쇼핑몰은 호스팅사가 제작해 놓은 쇼핑몰 솔루션을 이용하기 때문에 웹서버를 구축하고 홈페이지를 제작하는 초기 비용이 거의 들지 않지만 이후 운영과정에서 임대료 명목으로 온라인 판매대금의 일부를 호스팅사에 지급한다.

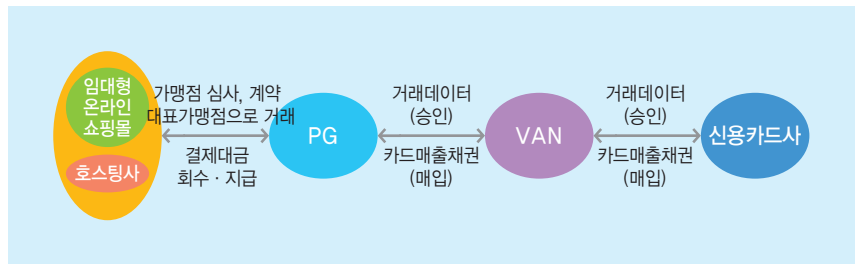
임대형 쇼핑몰의  
결제 과정에 참여하는  
이해관계자는  
신용카드 가맹점, PG사,  
신용카드 회사, VAN사,  
호스팅사가 있다.

나) 이해관계자와 결제구조

임대형 쇼핑몰은 홈페이지의 결제 시스템 구축을 호스팅사가 담당하고 있기 때문에 결제 과정에 참여하는 이해관계자는 신용카드 가맹점(임대형 쇼핑몰), PG사, 신용카드 회사, VAN사, 호스팅사가 있다.

호스팅사는 홈페이지의 제작, 도메인 등록, 서버 관리와 호스팅 서비스, 쇼핑몰 시스템 구축, 마케팅 등의 서비스를 제공한다. 규모가 작은 온라인 쇼핑몰은 홈페이지 구축과 홈페이지 유지 및 관리, 서버 관리, 결제 서비스 구축 등을 직접 하기에는 비용 측면에서 부담스럽기 때문에 호스팅사를 이용하고 있다.

[그림 III-4] 임대형 쇼핑몰 신용카드 이해관계자와 결제구조



출처: 저자 작성

<표 III-1> 쇼핑몰 유형별 결제 과정에 참여하는 이해관계자

이해관계자	오프라인	오픈마켓	독립형 쇼핑몰	임대형 쇼핑몰
가맹점	○	○	○	○
신용카드 회사	○	○	○	○
VAN사	○	○	○	○
PG사			○	○
호스팅사				○

출처: 저자 작성

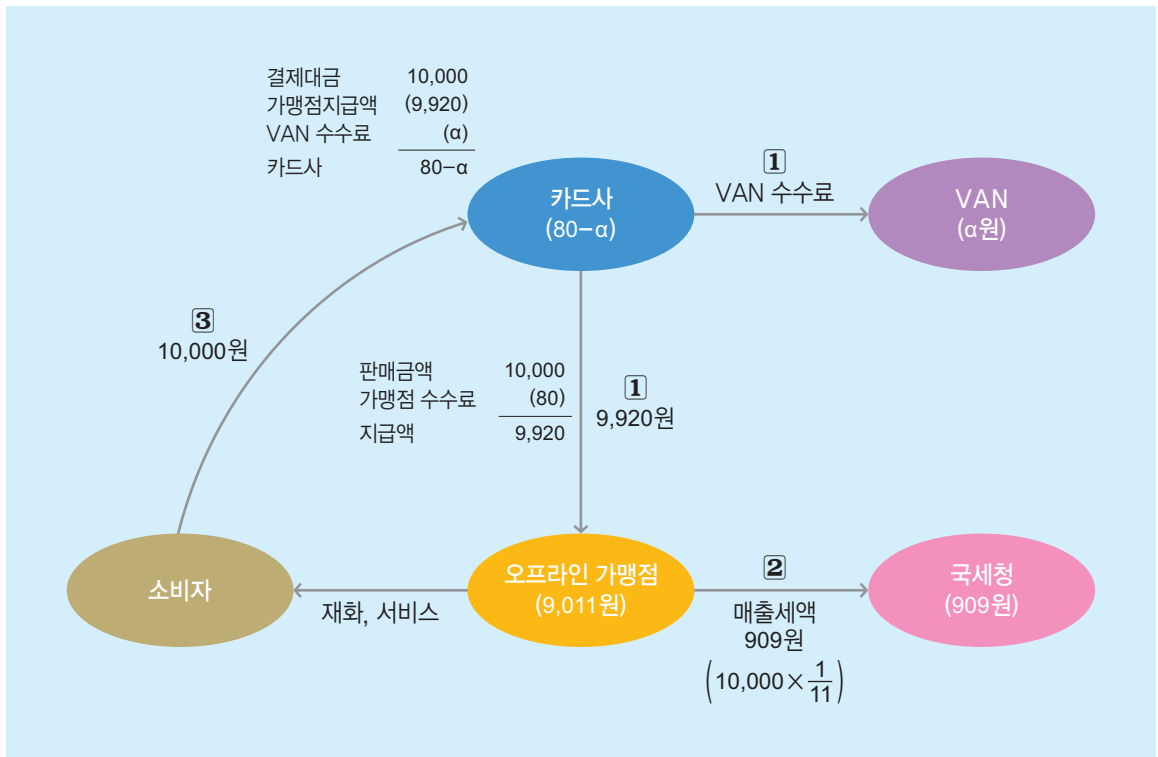
## 2. 결제흐름

### 가. 오프라인

아래 [그림 Ⅲ-5]는 소비자가 오프라인 가맹점(영세 가맹점)에서 1만원을 결제했을 때의 자금 흐름과 이 과정에 참여한 신용카드 회사와 VAN사의 수입을 나타내고 있다. 오프라인 가맹점은 간이과세자가 아닌 일반 영세가맹점(연 매출 3억원 이하)이며, 판매된 재화나 서비스는 부가가치세가 과세되는 품목이라고 가정한다. VAN 수수료는 VAN사가 수행한 업무와 방식에 따라 수수료에 차이가 있기 때문에  $\alpha$ 라고 가정한다.

오프라인 가맹점은 간이과세자가 아닌 일반 영세가맹점이며, 판매된 재화나 서비스는 부가가치세가 과세되는 품목이라고 가정한다.

[그림 Ⅲ-5] 1만원 결제 시 오프라인 결제 흐름도



출처: 저자 작성

소비자는 카드대금  
결제 기일이 되면  
결제대금인 1만원을  
신용카드 회사에 납입하며,  
이 같은 결제 과정을  
거치면서 최종적으로  
신용카드 회사가  $(80-\alpha)$ 원,  
VAN사가  $\alpha$ 원,  
국세청이 909원,  
가맹점이 9,011원을  
나눠 갖게 된다.

① 오프라인 가맹점이 소비자에게 재화나 서비스를 공급하게 되면 신용카드 회사는 가맹점 수수료 80원(영세가맹점의 신용카드 수수료는 0.8%)을 제외한 9,920원을 가맹점에 지급하고 VAN사에 VAN 수수료  $\alpha$ 원을 지급한다.

② 오프라인 가맹점은 신용카드 수수료를 차감한 9,920원의 판매대금을 받아 909원의 부가가치세를 국세청에 납부한다. 이때, 부가가치세액 909원은 다음과 같이 산출된다. 오프라인 가맹점이 제공한 재화 및 서비스가 부가가치세 과세 대상이라고 가정하였으므로 소비자가 결제한 대금 1만원은 가맹점의 공급가액과 부가가치세의 합으로 구성되어 있다. 따라서 소비자가 결제한 대금의 11분의 1인 909원이 부가가치세액이다.

〈표 Ⅲ-2〉 오프라인 가맹점의 수입

(단위: 원)

신용카드사로부터 수령한 금액	9,920
매출세액	(909)
오프라인 가맹점의 수입	9,011

출처: 저자 작성

③ 소비자는 카드대금 결제 기일이 되면 결제대금인 1만원을 신용카드 회사에 납입하며, 이 같은 결제 과정을 거치면서 최종적으로 신용카드 회사가  $(80-\alpha)$ 원, VAN사가  $\alpha$ 원, 국세청이 909원, 가맹점이 9,011원을 나눠 갖게 된다.

#### 나. 온라인

##### 1) 독립형 온라인 쇼핑몰

아래 [그림 Ⅲ-6]은 소비자가 독립형 온라인 가맹점에서 1만원을 결제했을 때의 자금 흐름과 이 과정에 참여한 신용카드 회사, VAN사, PG사의 수입을 나타내고 있다. 독립형 온라인 쇼핑몰은 간이과세자가 아니며, 판매된 재화나 서비스는 부가가치세가 과세되는 품목이라고 가정한다. 또한 PG사가 가맹점에 부과하는 수수료율은 2.6%(신용카드 수수료 2.2% 포함), VAN 수수료는  $\alpha$ 라고 가정한다.

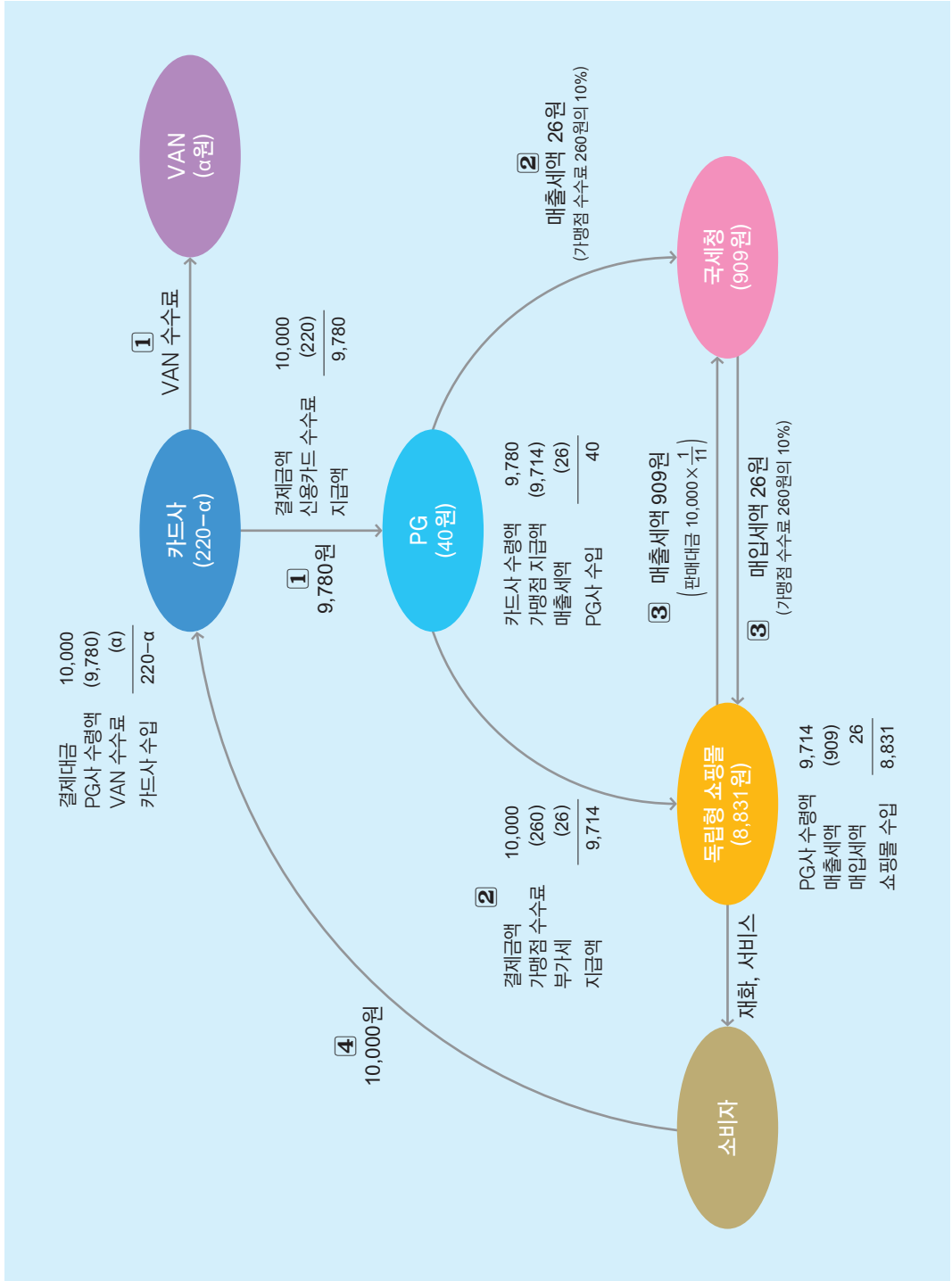
① 독립형 온라인 쇼핑몰이 소비자에게 재화나 서비스를 공급하게 되면 신용카드 회사는 가맹점 수수료 220원(신용카드 수수료율 2.2%)을 제외한 9,780원을 PG사에 지급하고, VAN사에 VAN 수수료  $\alpha$ 원을 지급한다.

PG사는 신용카드 회사로부터 수령한 9,780원 중 9,714원을 독립형 온라인 쇼핑몰에 지급하고, 국세청에 26원의 매출세액을 납부한다. PG사가 독립형 온라인 쇼핑몰에 지급하는 9,714원은 총 결제금액 1만원에서 가맹점 수수료 2.6%(신용카드 수수료 2.2%, PG 수수료 0.4%)인 260원과 가맹점 수수료에 대한 부가가치세인 26원을 더한 286원을 차감한 금액이다. PG사 입장에서는 가맹점 수수료 2.6%가 매출이고, 신용카드 수수료 2.2%는 원가가 되는 구조이며, 신용카드 회사와 달리 PG사는 「부가가치세법」상 면세사업자가 아니기 때문에 부가가치세 26원을 과세당국에 납부해야 한다.

② 독립형 온라인 쇼핑몰은 PG사 납부하는 부가가치세 26원이 공제된 금액을 수령하지만, 이 26원은 추후 독립형 온라인 쇼핑몰이 매입세액으로 돌려받을 수 있다. 따라서 이는 독립형 온라인 쇼핑몰의 실질적 비용 부담은 아니며 납부한 시점과 환급받는 시점 사이의 기간 비용 부담으로만 작용하게 된다.

**독립형 온라인 쇼핑몰이 소비자에게 재화나 서비스를 공급하게 되면 신용카드 회사는 가맹점 수수료 220원을 제외한 9,780원을 PG사에 지급하고, VAN사에 VAN 수수료  $\alpha$ 원을 지급한다.**

[그림 III-6] 1만원 결제 시 독립형 온라인 쇼핑몰 결제 흐름도



출처: 저자 작성

〈표 III-3〉 PG사의 수입

(단위: 원)

카드사로부터 수령한 금액	9,780
독립형 온라인 쇼핑물에 지급한 금액	(9,714)
매출세액	(26)
PG사의 수입	40

출처: 저자 작성

③ 독립형 온라인 쇼핑물은 가맹점 수수료를 차감한 9,714원의 판매대금을 받아 909원의 부가가치세를 국세청에 납부한다. 독립형 온라인 쇼핑물은 최초 판매대금 1만원의 11분의 1인 909원을 부가가치세로 국세청에 납부하고 PG사에 지급한 26원의 부가가치세를 매입세액으로 공제받는다.

〈표 III-4〉 독립형 온라인 쇼핑물의 수입

(단위: 원)

PG사로부터 수령한 금액	9,714
매출세액	(909)
매입세액	26
독립형 온라인 쇼핑물의 수입	8,831

출처: 저자 작성

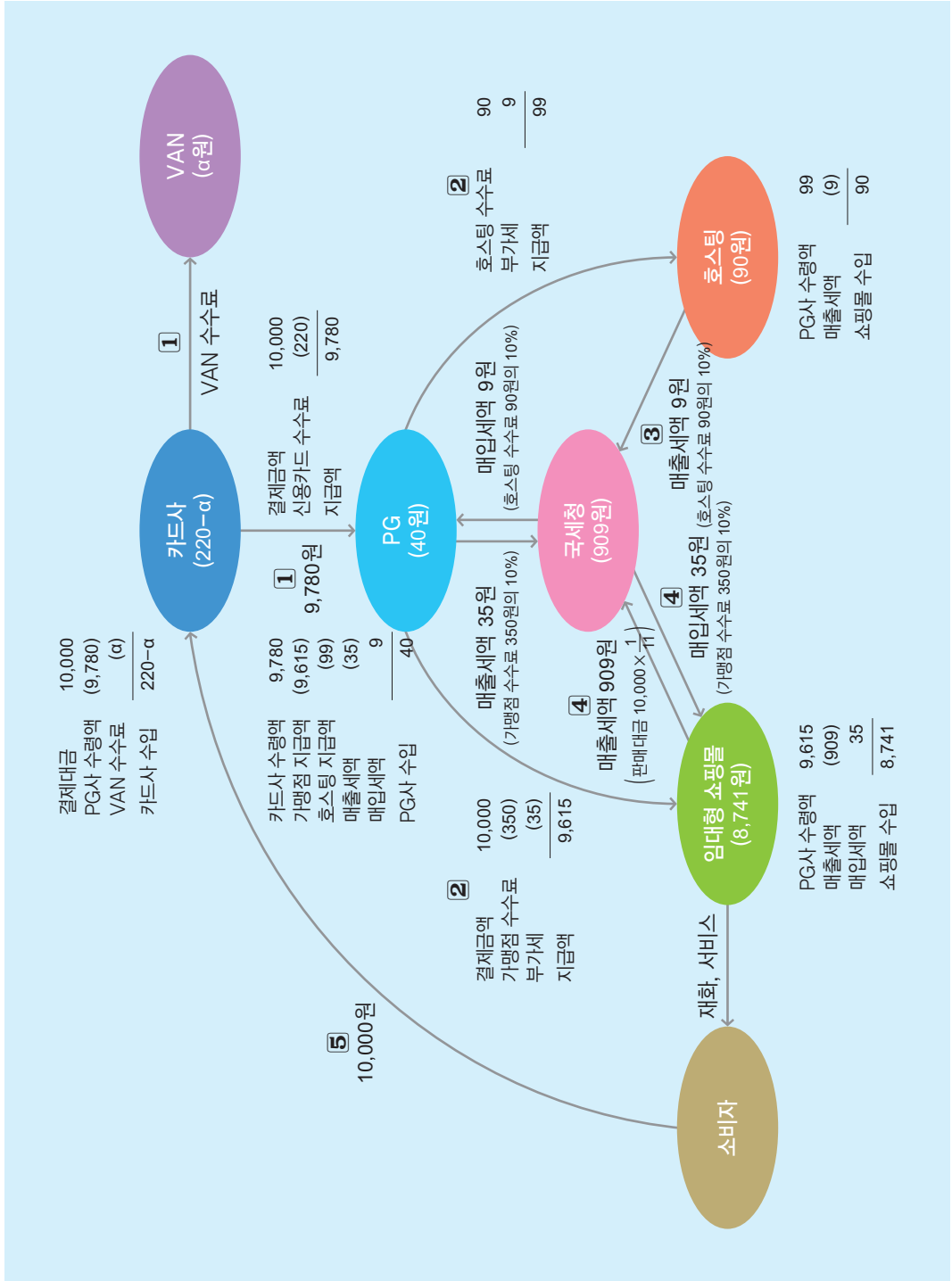
④ 소비자는 카드대금 결제 기일이 되면 결제대금인 1만원을 신용카드 회사에 납부하며, 이 같은 결제 과정을 거치면서 최종적으로 신용카드 회사가  $(220-\alpha)$ 원, VAN사가  $\alpha$ 원, PG사가 40원, 국세청이 909원, 독립형 온라인 쇼핑물이 8,831원을 나눠가지게 된다.

## 2) 임대형 온라인 쇼핑물

아래 [그림 III-7]은 소비자가 임대형 온라인 쇼핑물에서 1만원을 결제했을 때의 자금 흐름과 이 과정에 참여한 신용카드 회사, 호스팅사, PG사, VAN사의 수입을 나타내고 있다. 임대형 온라인 쇼핑물은 간이과세자가 아니며, 판매된 재화나 서비스는 부가가치세가 과세되는 품목이라고 가정한다. 또한 PG사가 부과하는 가맹점 수수료율은 3.5%(신용카드 수수료 2.2%, PG 수수료 0.4%, 호스팅 수수료 0.9% 포함), VAN 수수료는  $\alpha$ 라고 가정한다.

독립형 온라인 쇼핑물의 경우 소비자가 1만원 결제했을 때 최종적으로 얻는 수입은 8,831원이다.

[그림 III-7] 1만원 결제 시 임대형 온라인 쇼핑몰 결제 흐름도



출처: 저자 작성

① 임대형 온라인 쇼핑몰이 소비자에게 재화나 서비스를 공급하게 되면 신용카드 회사는 신용카드 수수료 220원(가맹점 수수료율 2.2%)을 제외한 9,780원을 PG사에 지급하고, VAN사에 VAN 수수료  $\alpha$ 원을 지급한다.

② PG사는 신용카드 회사로부터 수령한 9,780원 중 호스팅사에 99원, 임대형 온라인 쇼핑몰에 9,615원을 지급하고 국세청에 35원의 매출세액을 납부한다. PG사가 임대형 온라인 쇼핑몰에 지급하는 9,615원은 총 결제금액 1만원에서 가맹점 수수료 3.5%인 350원과 가맹점 수수료에 대한 부가가치세 10%인 35원을 더한 385원을 차감한 금액이다. PG사 입장에서는 가맹점 수수료 3.5%가 매출이고 신용카드 수수료와 호스팅 수수료의 합인 3.1%는 원가가 되는 구조며, 신용카드 회사와 달리 PG사는 「부가가치세법」상 면세사업자가 아니기 때문에 부가가치세 35원을 과세당국에 납부해야 한다. 임대형 온라인 쇼핑몰은 35원의 부가가치세가 공제된 금액을 수령하지만, PG사가 매출세액으로 납부한 35원은 추후 매입세액으로 돌려받을 수 있다. 따라서 이는 임대형 온라인 쇼핑몰의 실질적인 비용 부담은 아니며 납부한 시점과 환급받는 시점 사이의 기간 비용 부담으로만 작용한다.

**임대형 온라인 쇼핑몰은 35원의 부가가치세가 공제된 금액을 수령하지만, PG사가 매출세액으로 납부한 35원은 추후 매입세액으로 돌려받을 수 있다.**

〈표 III-5〉 PG사의 수입

(단위: 원)

카드사로부터 수령한 금액	9,780
임대형 온라인 쇼핑몰에 지급한 금액	(9,615)
호스팅사에게 지급한 금액	(99)
매출세액	(35)
매입세액	9
PG사의 수입	40

출처: 저자 작성

③ 호스팅사는 PG사로부터 수령한 99원 중에서 9원의 매출세액을 국세청에 납부하며, 이 과정에서 90원의 수입을 획득한다.

④ 임대형 온라인 쇼핑몰은 PG사로부터 9,615원의 판매대금을 받아 909원의 부가가치세를 국세청에 납부한다. 임대형 온라인 쇼핑몰은 최초 판매대금

임대형 온라인 쇼핑의 경우 소비자가 1만원 결제했을 때 신용카드 회사(220- $\alpha$ )원, VAN사가  $\alpha$ 원, PG사가 40원, 호스팅사가 90원, 국세청이 909원, 임대형 온라인 쇼핑몰이 8,741원을 나눠가지게 된다.

1만원의 11분의 1인 909원을 부가가치세로 국세청에 납부하고 35원의 부가가치세를 매입세액으로 공제받는다.

〈표 Ⅲ-6〉 임대형 온라인 쇼핑몰의 수입

(단위: 원)

PG사로부터 수령한 금액	9,615
매출세액	(909)
매입세액	35
임대형 온라인 쇼핑몰의 수입	8,741

출처: 저자 작성

⑤ 소비자는 카드대금 결제 기일이 되면 카드사에 1만원의 구매대금을 납부하며, 이 같은 결제 과정을 거치면서 최종적으로 신용카드 회사가(220- $\alpha$ )원, VAN사가  $\alpha$ 원, PG사가 40원, 호스팅사가 90원, 국세청이 909원, 임대형 온라인 쇼핑몰이 8,741원을 나눠가지게 된다.

아래 〈표 Ⅲ-7〉은 동일한 판매대금 1만원의 거래가 오프라인에서 발생했을 때와 온라인에서 발생했을 때 수수료 차이를 보여주고 있다.

〈표 Ⅲ-7〉 온라인·오프라인 가맹점 수수료 차이에 따른 수입 구조

(단위: 원)

구분	오프라인 영세가맹점	오프라인 중소가맹점	독립형 온라인 쇼핑몰	임대형 온라인 쇼핑몰
매출	10,000	10,000	10,000	10,000
부가가치세	(909)	(909)	(909)	(909)
가맹점 수수료	(80)	(130)	(260)	(350)
- 신용카드 수수료	80	130	220	220
- PG사 수수료			40	40
- 호스팅 수수료				90
판매대금	9,011	8,961	8,831	8,741

출처: 저자 작성

### 3. 온라인과 오프라인 가맹점 수수료 차이

온라인과 오프라인 가맹점 수수료는 이해관계자(구성요소) 및 수수료율 차이로 인해 달라진다. 먼저 구성요소 차이는 온라인 결제의 특수성 때문에 오프라인에 비해 더 많은 이해관계인이 결제 과정에 참여하면서 발생하는 차이이다. 그리고 수수료율 차이는 온라인과 오프라인 가맹점에 적용되는 신용카드 수수료가 다르므로 인해서 발생하는 차이이다.

온라인과 오프라인 가맹점 수수료는 이해관계자(구성요소) 및 수수료율 차이로 인해 달라진다.

〈표 III-8〉 온라인과 오프라인 수수료율 비교

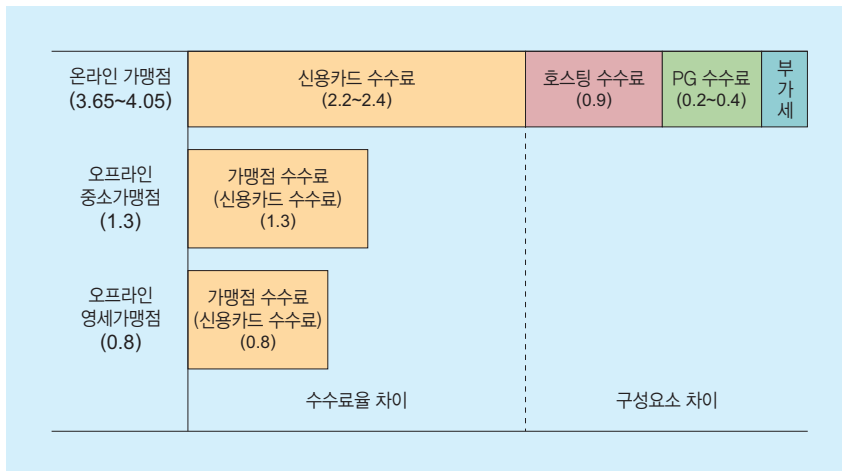
(단위: %)

구분	오프라인 가맹점 수수료	온라인 가맹점 수수료
영세가맹점 (연매출 3억원 이하)	0.8	3.65~4.05 - 신용카드 수수료: 2.2~2.4 - 호스팅 수수료: 0.9 - PG 수수료: 0.2~0.4 - 부가가치세: 0.35
중소가맹점 (연매출 3억~5억원 이하)	1.3	

출처: 저자 작성

[그림 III-8] 온라인과 오프라인 수수료율 차이 분석

(단위: %)



출처: 저자 작성

신용카드 회사는 부가가치세 면세사업자인 반면, PG사는 「부가가치세법」의 면세사업자 규정에서 제외되어 있어 부가가치세를 납부해야 하며 이는 온라인 쇼핑물에 부과되는 PG 수수료에 포함되어 있다.

### 가. 구성요소 차이

가맹점 수수료는 결제 과정에서 얼마나 많은 이해관계인이 개입하느냐에 따라 달라진다. 오프라인 결제에는 신용카드 회사, VAN사 총 2개의 이해관계자가 참여하는 반면, 온라인 결제에는 신용카드 회사, VAN사, 호스팅사, PG사 총 4개의 이해관계자가 참여함과 동시에 PG 수수료에 부과되는 부가가치세도 고려해야 한다.

호스팅 수수료는 통상 0.9%가 부과되는데, 홈페이지를 자체적으로 구축하고 운영할 능력이 없는 소규모 온라인 쇼핑몰은 호스팅사를 이용하여 홈페이지의 제작, 도메인 등록, 서버관리, 쇼핑몰 시스템 구축, 마케팅을 진행하기 때문에 해당 온라인 쇼핑몰은 오프라인 가맹점에 비해 추가적인 비용을 부담해야 한다.

PG 수수료는 0.2~0.4% 수준으로 PG사는 가맹점을 대신하여 VAN사에 거래 승인을 요청하고 신용카드 회사로부터 결제대금을 회수하여 지급하는 역할 등을 수행한다.

PG 수수료에 더해 PG사가 부담하는 부가가치세도 온라인과 오프라인 가맹점 수수료 차이를 유발하는 요소로 볼 수 있다. 신용카드 회사는 부가가치세 면세사업자인 반면, PG사는 「부가가치세법」의 면세사업자 규정에서 제외되어 있어 부가가치세를 납부해야 하며 이는 온라인 쇼핑물에 부과되는 PG 수수료에 포함되어 있다.

#### 1) 오프라인

오프라인 결제는 오프라인 가맹점, 신용카드 회사, VAN사가 이해관계자로 참여한다. 여기서 신용카드 회사는 신용카드 회원의 모집과 신용카드의 발급, 오프라인 가맹점의 신용카드 채권 매입 업무를 담당하며, VAN사는 단말기의 개발·제작·공급·설치·A/S 등의 가맹점 관리, 승인 과정에서 카드 조회 등의 업무, 신용카드 전표 매입 업무 등을 담당한다.

오프라인 결제에서는 가맹점이 부담하는 가맹점 수수료와 신용카드 수수료가 일치한다. 즉, 가맹점 수수료에는 신용카드 회사가 VAN사에 지급하는 VAN 수수료가 포함되어 있어 VAN 수수료를 신용카드 회사가 부담하는 구조다.

2) 온라인

오프라인과 달리 온라인 결제에는 호스팅사와 PG사가 결제 과정에 추가적으로 참여하고 가맹점 수수료에 부가가치세까지 부과된다.

가) 호스팅 수수료

호스팅사는 홈페이지 제작, 결제 시스템 구축까지 홈페이지 운영과 관련된 전반적인 업무를 담당하는데, 만일 온라인 쇼핑몰이 호스팅사를 이용하지 않고 자체적으로 홈페이지를 구축하는 경우에는 해당 비용을 부담하지 않는다.

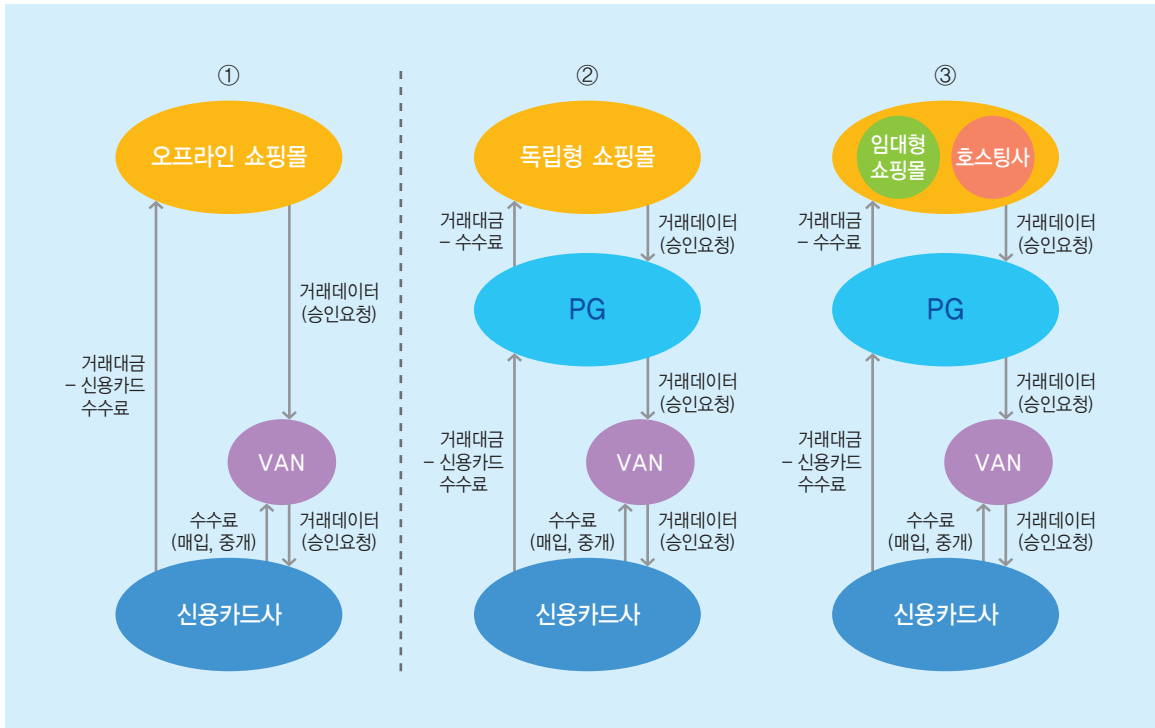
독립형 쇼핑몰의 경우 호스팅사를 이용하지 않고 자체적으로 홈페이지 제작, 배송 및 결제 시스템을 구축하기 때문에 호스팅 수수료(0.9%)는 부담하지 않고 PG 수수료(0.4%)만 지급한다. 반면 임대형 쇼핑몰의 경우 호스팅사에 홈페이지 제작, 배송 및 결제 시스템의 구축을 위탁하기 때문에 결제대금의 0.9%를 호스팅 수수료로 부담하고 PG사 수수료 0.4%까지 부담하게 된다.

나) PG 수수료

PG사는 배송 지연 및 미완료와 제품 불량 등으로 발생하는 가맹점 리스크를 부담하고, 온라인 쇼핑몰의 '대표 가맹점' 역할을 수행하면서 PG 수수료를 부과한다. 온라인 거래는 결제가 먼저 이루어지고 이후에 배송과 제품의 확인이 진행되기 때문에 배송 및 제품과 관련된 가맹점 리스크가 존재한다. 따라서 PG 수수료에는 PG사가 가맹점을 심사 및 관리하면서 부담하는 가맹점 리스크의 대가가 포함되어 있다. 또한 PG사는 대표 가맹점으로 하위가맹점(온라인 쇼핑몰)을 대신하여 거래의 승인을 요청하고 신용카드 회사로부터 결제대금을 회수하여 하위가맹점에 지급하는 역할을 수행하는데 이러한 대가 역시 PG 수수료에 포함되어 있다.

**독립형 쇼핑몰의 경우 호스팅사를 이용하지 않고 자체적으로 홈페이지 제작, 배송 및 결제 시스템을 구축하기 때문에 호스팅 수수료는 부담하지 않고 PG 수수료(0.4%)만 지급한다.**

[그림 Ⅲ-9] 온라인, 오프라인 결제 구조 비교



출처: 저자 작성

**온라인 쇼핑물이**

**부담하는 부가가치세는**

**추후 매입세액 공제를**

**받을 수 있기 때문에**

**실질적인 부담은 아니지만**

**부가가치세 납부부터**

**매입세액 공제까지**

**3~6개월의 기간이**

**소요되므로**

**이 기간 동안 온라인**

**가맹점의 유동성이 악화되는**

**문제가 발생한다.**

다) 부가가치세

「부가가치세법 시행령」 제40조(면세하는 금융·보험용역의 범위) 제1항 제9호에 따르면 신용카드 회사는 「부가가치세법」상 면세사업자로 분류된다. 따라서 오프라인 거래의 경우 신용카드 수수료에 부가가치세가 부과되지 않아 영세 가맹점은 카드매출의 0.8%, 중소가맹점은 1.3%만을 가맹점 수수료로 부담하면 된다. 그러나 PG사의 경우 「부가가치세법」상 면세 사업자로 분류되지 않아 온라인 쇼핑물은 PG사에 지급하는 수수료 3.5%에 추가적으로 부가가치세 0.35%까지 부담해야 한다. 온라인 쇼핑물이 부담하는 부가가치세는 추후 매입세액 공제를 받을 수 있기 때문에 실질적인 부담은 아니지만 부가가치세 납부부터 매입세액 공제까지 3~6개월의 기간이 소요되므로 이 기간 동안 온라인 가맹점의 유동성이 악화되는 문제가 발생한다.

## 나. 수수료를 차이

「여신전문금융업법 감독규정」 [별표 4](적격비용)은 가맹점 수수료 산정 시 고려할 수 있는 적격비용에 자금조달비용, 위험관리비용, 거래승인·매입정산 등 비용, 마케팅비용, 일반관리비, 조정비용을 명시하고 있다. 첫째, 자금조달 비용은 신용카드업자가 신용공여기간(신용카드 가맹점에 대한 신용판매대금 지급일로부터 신용카드 회원의 제1회차 신용판매 이용대금 결제일까지의 기간) 동안 부담하는 금융비용을 의미한다.

둘째, 위험관리비용은 대손비용, 부정사용 손실 보상비용, 연체채권 관리·회수 등 관련 비용 등을 의미하는데, 여기서 대손비용이란 신용카드 회원이 신용판매 이용대금을 납부하지 않아 발생하는 손실을 합리적 기준에 따라 신용카드 가맹점이 부담하도록 하는 비용을 말한다. 부정사용 손실 보상비용은 신용카드 회원의 신용카드 등 부정사용, 신용카드 가맹점의 부정한 신용카드 등 결제거래의 사전 방지, 사후 조사, 손실 보상과 관련하여 발생하는 비용을 의미하며, 연체채권 관리·회수 등 관련 비용은 신용카드업자가 신용판매 연체채권의 관리 및 회수를 위해 부담하는 비용을 의미한다.

셋째, 일반관리비는 급여·퇴직급여·복리후생비 등 인건비, 전산운영비, 건물 임차료, 공과금, 감가상각비, 무형자산상각비 등 일반적인 관리활동에 소요되는 비용을 합리적 기준에 따라 신용카드 가맹점이 부담하도록 하는 비용을 말한다.

넷째, 마케팅비용은 신용카드 회원 및 신용카드 가맹점 모집, 신용카드 회원에 대한 부가서비스 또는 경품 제공 등 신용카드 매출 확대에 소요되는 비용 중 신용카드 가맹점의 매출 증대에 기여하는 것으로 인정되는 비용이다. 특정 신용카드 가맹점의 매출증대에 기여하는 것으로 인정되는 비용은 해당 가맹점에 직접 귀속시킨다.

다섯째, 거래승인·매입정산 등 비용(VAN 수수료)은 지급결제정보의 송·수신, 거래승인, 매출전표 매입, 결제거래 정산 등의 업무 처리를 대행하거나 지원하는 대가로 전자금융보조업자에 지급하는 비용을 의미한다.

마지막으로 조정비용이란 개별 신용카드 가맹점의 고유한 특성으로 인해 발생하는 추가 비용을 의미한다.

자금조달비용, 위험관리비용, 일반관리비, 공동마케팅비용은 가맹점이면 누

**「여신전문금융업법 감독규정」은 가맹점 수수료 산정 시 고려할 수 있는 적격비용에 자금조달비용, 위험관리비용, 거래승인·매입정산 등 비용, 마케팅비용, 일반관리비, 조정비용을 명시하고 있다.**

영세·중소 온라인 쇼핑몰이 모든 신용카드 회사를 대상으로 심사를 받고 계약을 체결하는 것은 현실적으로 어려움이 많기 때문에 우대 수수료율을 적용받는 경우는 극히 드물다.

구나 부담해야 하지만 승인·매입비용, 개별 마케팅비용, 조정비용은 가맹점 단위로 산출하여 해당되는 가맹점에만 부과된다.

한편, PG사는 하위가맹점(온라인 쇼핑몰)을 대신해서 신용카드 회사와 가맹점 계약을 체결하고 하위가맹점의 거래를 대행하여 처리한다. 그런데 이때, PG사는 연매출 5억원 이상의 대형 가맹점으로 분류되기 때문에 우대 수수료율을 적용받지 못하고 2.2~2.4%의 신용카드 수수료를 부담하고 있다. 따라서 PG사를 통해 결제를 대행하는 온라인 영세·중소 하위가맹점은 자신들의 매출액 규모와 관계없이 일괄적으로 PG사의 신용카드 수수료를 적용받는다. 이로 인해 온라인 쇼핑몰의 경우 오프라인 가맹점에 비해 약 1.5%p(영세) 또는 1.0%p(중소)의 추가적인 신용카드 수수료를 부담해야 한다.

연매출 5억원 이하의 영세·중소 온라인 쇼핑몰이 PG사를 통하지 않고 신용카드 회사와 직접 가맹점 계약을 체결한 경우에는 우대 수수료율을 적용 받을 수 있다. 하지만 영세·중소 온라인 쇼핑몰이 모든 신용카드 회사를 대상으로 심사를 받고 계약을 체결하는 것은 현실적으로 어려움이 많기 때문에 우대 수수료율을 적용받는 경우는 극히 드물다.

[그림 Ⅲ-10] 가맹점별 가맹점 수수료율 차이

(단위: %)



출처: 저자 작성

## IV. 정책 제언

### 1. 온라인 결제에도 오프라인과 동일한 신용카드 수수료를 적용

#### 가. 온라인과 오프라인의 신용카드 결제 관련 적격비용 차이

신용카드 수수료를 구성하는 적격비용 중 온라인 결제와 오프라인 결제 간 차이가 나는 항목은 거래승인·매입정산 비용(VAN 수수료)과 조정비용이다. 현재 오프라인 VAN 수수료는 평균 80~90원<sup>3)</sup> 수준이며, 온라인 VAN 수수료는 평균 30~40원 수준이다. 오프라인에서는 VAN사가 단말기의 개발·제작·공급·설치·A/S 등의 가맹점 영업과 관리, 승인 과정에서 카드 조회 등의 업무, 신용카드 전표 매입 업무를 수행하지만, 온라인에서는 단말기의 개발·제작·공급·설치·A/S 등을 담당한다. 따라서 오프라인 VAN 수수료에 비해 온라인 VAN 수수료가 더 낮게 책정되어 있다.

한편, 비대면 거래라는 온라인 거래의 특수성으로 인해 가맹점 리스크가 발생할 수 있지만 이는 가맹점의 심사와 관리를 담당하는 PG사가 책임지므로 신용카드 회사가 부담하는 가맹점 리스크는 없다고 볼 수 있다.

결국 온라인 결제 수수료가 오프라인 결제 수수료보다 낮아야 함에도 불구하고, 오히려 더 높은 이유는 온라인 쇼핑물에 적용되는 신용카드 가맹점 수수료가 영세·중소 오프라인 가맹점에 적용되는 우대 수수료보다 높기 때문이다. 따라서 아래에서는 온라인 쇼핑물에도 오프라인에서와 마찬가지로 우대 수수료를 적용할 수 있는지에 대해 살펴본다.

#### 나. 적용 가능성

현재 영세·중소 오프라인 가맹점 우대 수수료율은 다음과 같은 과정을 통해 적용되고 있다. 여신금융협회는 협회가 가지고 있는 신용카드 가맹점 목록을 국세청에 전송하고 국세청에서는 해당 목록에 있는 가맹점의 매출 자료를 기반으로 영세·중소 신용카드 가맹점 해당 여부를 여신금융협회에 다시 통보한다. 여신금융협회는 보유한 신용카드 매출 자료를 토대로 통보 받은 사실을 검증<sup>4)</sup>한 후에 각 신용카드 회사로 신용카드 우대 수수료율 적용 대상 업체를 통보한다. 그러나 온라인 결제의 경우 온라인 쇼핑물을 대표하여 PG사가 신용카드 가맹점으로 등록되어 있기 때문에 온라인 쇼핑물과 신용카드 회사는 직접적인 계

온라인 결제 수수료가  
오프라인 결제 수수료보다  
낮아야 함에도 불구하고,  
오히려 더 높은 이유는  
온라인 쇼핑물에 적용되는  
신용카드 가맹점 수수료가  
영세·중소 오프라인 가맹점에  
적용되는 우대 수수료보다  
높기 때문이다.

3) 2018년 7월부터 VAN 수수료 부과 방식을 결제건별로 동일금액을 부과하는 방식(정액제)에서 소액결제일수록 낮은 수수료를 부과하는 방식(정률제)로 개선할 예정

4) 「여신전문금융업법 감독규정」 제25조의 5(영세한 중소신용카드 가맹점 기준)에 따라 「가맹점 매출거래정보 통합조회 시스템」에서 조회되는 연간 신용카드 등 매출액 정보를 통해 해당 가맹점의 영세·중소 신용카드 가맹점 해당 여부를 검증함

**PG사의 하위가맹점에  
신용카드 우대 수수료를  
적용하기 위해서는  
PG사가 매분기  
국세청에 하위가맹점의  
거래내역을 제공할 때  
여신금융협회에도  
해당 정보를  
제공하도록 해야 한다.**

약관계가 없고, 따라서 여신금융협회가 국세청에 전송하는 신용카드 가맹점 목록에 온라인 쇼핑몰이 누락되어 있다. 이로 인해 온라인 쇼핑몰이 영세·중소가맹점의 요건에 해당되더라도 신용카드 우대 수수료를 적용받지 못하고 있는 실정이다.

하지만 PG사는 국세청고시 제2017-8호에 따라 국세청에 결제의뢰업체(온라인 쇼핑몰)의 사업자등록번호, 대표자 주민번호(생년월일), 결제대행 건수, 결제대행 금액, 결제 연월 등 신용카드에 의한 거래 대행내역을 온라인으로 제출하고 있다. 따라서 향후 PG사가 하위가맹점(온라인 쇼핑몰) 거래대행 내역을 여신금융협회에도 제공하고, 이를 취합한 여신금융협회가 신용카드 가맹점 목록에 PG사로부터 제공받은 하위가맹점 목록을 포함하도록 하면 국세청이 온라인 쇼핑몰에 대한 신용카드 우대 수수료율 적용 여부를 판단할 수 있다.

#### 다. 선행요건

앞서 언급하였듯이 PG사의 하위가맹점(온라인 쇼핑몰)에 신용카드 우대 수수료를 적용하기 위해서는 여신금융협회와 PG사의 역할이 추가적으로 요구된다. PG사가 매분기 국세청에 하위가맹점의 거래내역을 제공할 때 여신금융협회에도 해당 정보를 제공하도록 해야 한다. 그리고 여신금융협회가 신용카드 가맹점 목록에 PG사로부터 받은 하위가맹점의 목록을 추가한다면 온라인 영세·중소 쇼핑몰에 대한 우대 수수료 적용이 가능하다.

#### 라. 기대효과

영세·중소 온라인 쇼핑몰에 우대 수수료가 적용될 경우 연매출 5억원 이하 가맹점의 수수료율은 적게는 1%p에서 많게는 1.5%p까지 낮아질 것으로 예상된다.

첫째, 영세 가맹점의 경우 호스팅 서비스 이용 여부에 관계없이 신용카드 수수료가 1.5%p 하락<sup>5)</sup>하여 호스팅을 사용하는 쇼핑몰의 경우 부담해야 하는 전체 수수료가 현재의 3.5%에서 2.0%로 약 43% 하락하고, 호스팅을 사용하지 않는 독립형 쇼핑몰의 경우 부담해야 하는 전체 수수료가 2.6%에서 1.1%로 약 58% 하락할 것으로 보인다. 여기에 2016년 PG사를 통한 결제금액 중 신용카드 결제가 차지하는 비율인 75.4%를 적용하면 매출이 1억원인 하위가맹점(온라인 쇼핑몰)의 경우 1년에 1,131,000원의 신용카드 수수료 감소와 1.13%p의 이익

5) 인하 전 신용카드 수수료는 2.3%, 호스팅 수수료와 PG 수수료 체계의 변화는 없다고 가정

를 증가가 예상된다. 업종별로 차이가 있지만 2015년 기준 중소기업의 영업이익률이 -1.47~11.8%인 것을 감안하면 신용카드 수수료 감소를 통해 1.13%p의 이익률 상승은 하위가맹점의 수익 구조 개선에 큰 도움이 될 것으로 판단된다.

둘째, 중소가맹점의 경우 호스팅 사용 여부에 관계없이 신용카드 수수료가 1.0%p 하락하여 호스팅을 사용하는 쇼핑몰의 경우 부담해야 하는 전체 수수료가 현재의 3.5%에서 2.5%로 약 29% 하락하고, 호스팅을 사용하지 않는 독립형 쇼핑몰의 경우 부담해야 하는 전체 수수료는 2.6%에서 1.6%로 약 38% 하락할 것으로 보인다. 여기에 2016년 PG사를 통한 결제금액 중 신용카드 결제가 차지하는 비율인 75.4%를 적용하면 매출 4억원의 온라인 가맹점의 경우 1년에 3,016,000원의 신용카드 수수료 감소와 0.75%p의 이익률 증가가 예상된다.

**2016년 신용카드 가맹점 우대 수수료를 적용 및 변화에 따라 2015년 상반기 평균 2.08%였던 가맹점 수수료율은 2016년 상반기 1.92%로 하락하였지만 신용카드 회사들의 2016년 가맹점 수수료 수입은 오히려 상승한 것으로 나타났다.**

〈표 IV-1〉 온라인 쇼핑몰 우대 수수료를 적용 시 효과 비교

(단위: %)

구분	영세가맹점(매출 3억원 이하)			중소가맹점(매출 3억~5억원)				
	현재	우대 수수료를 적용 후		현재	우대 수수료를 적용 후			
호스팅 사용 (임대형)	3.5	2		3.5	2.5			
		신용카드 수수료	호스팅 수수료		PG 수수료	신용카드 수수료	호스팅 수수료	PG 수수료
		0.8	0.9		0.3	1.3	0.9	0.3
호스팅 미사용 (독립형)	2.6	1.1		2.6	1.6			
		신용카드 수수료	PG 수수료		신용카드 수수료	PG 수수료		
		0.8	0.3		1.3	0.3		

출처: 저자 작성

2016년 신용카드 가맹점 우대 수수료율 적용 및 변화에 따라 2015년 상반기 평균 2.08%였던 가맹점 수수료율은 2016년 상반기 1.92%로 하락하였지만 신용카드 회사들의 2016년 가맹점 수수료 수입은 오히려 상승한 것으로 나타났다. 2015년 상반기와 2016년 상반기를 비교한 자료에 따르면 가맹점 수수료는 약 2,262억원이 증가하였는데, 수수료 인하로 인해 약 4,423억원이 감소하였고, 결제 확대효과로 인해 약 6,685억원이 증가한 것으로 나타났다. 따라서 온라인 쇼핑몰에 우대 수수료율을 적용하더라도 카드결제 건수와 금액이 지금과 같은 상승세를 유지한다면 신용카드 회사의 수익에 미치는 영향은 크지 않을

하위가맹점별로  
원가 구조와  
가맹점 리스크에  
큰 차이가 없음에도 불구하고  
실제 PG 수수료는  
하위가맹점별로 차이가  
크게 나타난다.

것으로 보인다. 특히 PG사 인터뷰 결과 하위가맹점(온라인 쇼핑몰)의 약 95%가 연매출 5억원 이하로 우대 수수료 적용대상이지만 해당 쇼핑몰에서 발생하는 매출은 전체 매출의 약 5~10%에 그쳐 이들을 대상으로 우대 수수료율을 적용하더라도 신용카드 회사의 수수료 수입 감소는 오프라인 우대 수수료율 적용 때와 비교하면 그리 크지 않을 것으로 판단된다. 온라인 쇼핑몰에 우대 수수료율을 적용 시 신용카드 회사들의 수수료 수입은 약 190억~570억원 감소할 것으로 추정된다.<sup>6)</sup>

〈표 IV-2〉 가맹점 수수료 인하효과 분석

(단위: 억원)

구분	15년 상반기	16년 상반기	증감액
이용실적	2,482,356	2,803,979	321,663
가맹점 수수료	51,591	53,852	2,262
수수료인하 효과			-4,423
결제확대 효과			6,685
평균 가맹점 수수료율	2.08%	1.92%	-0.16%

출처: 금융감독원 금융통계정보시스템, 여신금융협회

## 2. PG 수수료 체계 개편

호스팅 서비스를 이용하고 있는 온라인 쇼핑몰의 경우 PG사에 약 3.4~3.5%의 수수료를 지급하고 있다. 그리고 PG사는 수령한 수수료 중에서 0.9%는 호스팅사에 지급하고 약 2.2~2.4%의 신용카드 수수료를 신용카드 회사에 지급한 후 남은 차액 약 0.4%를 본인들의 수수료 수입으로 가져간다.

PG사의 원가구조를 살펴보면, 변동비 성격의 원가에는 신용카드사에 지급하는 신용카드 수수료와 호스팅사에 지급하는 호스팅 수수료가 있으며, 고정비 성격을 가진 비용에는 개발비와 인건비가 있는데 이들 고정비가 원가의 대부분을 차지하고 있어 하위가맹점(온라인 쇼핑몰)별로 PG사의 원가 구조에는 큰 차이가 없을 것으로 판단된다. 또한 PG 수수료에 포함되어 있는 가맹점 리스크 비용의 경우 보증보험 등의 방법으로 관리하고 있어 PG사가 실질적으로 부담해야 하는 가맹점 리스크는 매우 낮고 하위가맹점별로 큰 차이가 없는 것으로 보인다.

6) 2015년 온라인 시장의 규모 54조원 중에서 오픈마켓을 통한 16조원을 제외한 나머지 38조원 가운데 5~10%의 매출이 영세한 중소기업에서 발생하였고 가정하였으며, 신용카드 수수료율은 1.0~1.5%p 감소된다고 가정함

즉, 하위가맹점별로 원가 구조와 가맹점 리스크에 큰 차이가 없음에도 불구하고 실제 PG 수수료는 하위가맹점별로 차이가 크게 나타난다. 예를 들어 임대형 온라인 쇼핑몰의 경우 PG 수수료는 0.3~0.5%, 대형 독립형 온라인 쇼핑몰의 PG 수수료는 0.1~0.2%, 소형 독립형 온라인 쇼핑몰의 경우 0.2~1.0%의 PG 수수료를 부담하고 있는데, 이러한 차이는 시장점유율이 높은 온라인 쇼핑몰일수록 더 큰 협상력을 가지기 때문에 나타나는 것으로 분석된다.

이와 같은 현행 PG 수수료 체계에 대해 시장 원리에 부합한다는 의견과 정부의 신용카드 수수료 인하 정책 방향과 상충된다는 의견이 공존하고 있다. 전자의 경우 대형 온라인 쇼핑몰은 소규모 온라인 쇼핑몰에 비해 가맹점 리스크가 더 작고, PG사의 시장점유율을 제고할 수 있다는 것이 주장의 근거가 되고 있다. 하지만 원가 구조와 리스크에 근거한 결정이 아니라 협상력(bargaining power)에 의존한 수수료율 결정은 합리적이지 못하다는 의견도 있다. 또한 현 PG 수수료 체계는 영세·중소 가맹점의 신용카드 수수료 인하라는 정부 정책과 충돌하여 해당 정책의 효과를 상쇄할 수 있다는 반론도 존재한다. 따라서 향후 시장 원리를 기반으로 원가를 반영함과 동시에 정부의 정책 방향을 고려한 PG 수수료 체계로의 개편이 필요할 것으로 보인다.

### 3. 호스팅 수수료 체계 개편

호스팅사는 최초 홈페이지 개설 시 가입비를 면제해주는 방식을 통해 누구나 쉽게 온라인 쇼핑몰을 구축할 수 있도록 지원하며, 이후 추가적인 서비스를 제공할 때마다 해당 비용을 청구하고 온라인 쇼핑몰에서 결제된 금액의 일부를 호스팅 수수료로 취한다. 현재 호스팅 수수료는 신용카드 가맹점 수수료에 포함되어 신용카드 결제대금의 0.9%가 부과되고 있다.

그러나 결제금액의 일부를 수취하는 현 호스팅 수수료 방식은 호스팅사가 쇼핑몰에 제공한 서비스의 원가와 결부되지 않아 불합리한 측면이 존재한다. 이를 개선하여 호스팅 수수료를 가맹점 수수료에서 제외하게 된다면 온라인 신용카드 결제에 대한 가맹점 수수료가 낮아질 수 있다. 하지만 이러한 변화는 호스팅 수수료 체계의 변화만 가져올 뿐 온라인 쇼핑몰의 실질적인 부담은 달라지지 않을 것으로 보인다. 따라서 보다 합리적이면서 영세·중소 온라인 쇼핑몰의 부담을 덜어줄 수 있는 호스팅 수수료 체계로의 변경을 검토해야 한다.

**결제금액의 일부를 수취하는 현 호스팅 수수료 방식은 호스팅사가 쇼핑몰에 제공한 서비스의 원가와 결부되지 않아 불합리한 측면이 존재한다.**

하위가맹점들이  
신용카드 우대 수수료율의  
연매출 조건을 만족하더라도  
신용카드 회사와  
직접 가맹점 계약을  
맺지 않으므로  
PG사에 적용되는  
신용카드 수수료율을  
일괄 적용 받는다.

#### 4. 전자지급결제대행사(PG)를 금융·보험서비스 면세사업자에 추가

우리나라는 1977년 부가가치세 도입 이후 금융·보험서비스 사업자에 대해 지속적으로 면세 혜택을 부여하고 있다.<sup>7)</sup> 반면, 전자지급결제대행업(PG)의 경우 부가가치세 면세 사업자로 분류되지 않아 온라인 쇼핑몰은 PG사에 지급하는 수수료 3.5%에 추가적으로 부가가치세 0.35%까지 부담해야 한다. 물론 현행 방식하에서 하위가맹점(온라인 쇼핑몰)은 납부한 부가가치세에 대해 매입세액 공제를 받을 수 있긴 하나, 납부한 시점과 환급받는 시점 간에 3~6개월이라는 시차가 존재하기 때문에 해당 기간 동안 유동성 문제가 발생할 수 있다. 특히 이 유동성 문제는 이미 자리를 잡은 대형 하위가맹점에는 큰 영향을 주지 않지만 자금 사정이 열악한 신생 하위가맹점의 경우 자금의 순환이 원활하게 이루어지지 못하면서 운영에 어려움을 겪게 될 가능성이 있다.

### V. 결론

온라인과 오프라인 신용카드 가맹점 간 부담하는 수수료의 차이는 수수료율 차이와 구성요소 차이로 구분할 수 있다. 이 중 수수료율 차이는 하위가맹점(온라인 쇼핑몰)이 연매출 조건을 만족한 경우에도 신용카드 우대 수수료율을 적용받지 못해 생기는 차이이다. 하위가맹점들은 신용카드 회사와 가맹점 계약을 직접 맺지 않고 PG사를 통하는데, PG사는 하위가맹점들의 대표가맹점으로서 연매출 5억원 이상의 대형가맹점으로 분류되기 때문에 신용카드 우대 수수료율이 적용되지 않는다. 즉, 하위가맹점들이 신용카드 우대 수수료율의 연매출 조건을 만족하더라도 신용카드 회사와 직접 가맹점 계약을 맺지 않으므로 PG사에 적용되는 신용카드 수수료율을 일괄 적용 받는다.

온라인과 오프라인의 신용카드 가맹점 간 수수료 차이를 유발하는 또 다른 원인은 구성요소 차이이다. 구성요소 차이는 오프라인에 비해 온라인의 결제 과정에 더 많은 이해관계자가 개입하면서 생기는 차이로 볼 수 있다. 온라인 거래는 오프라인 거래와 달리 PG사와 호스팅사가 결제 과정에 추가된다. PG사는 가맹점 리스크 관리, 하위가맹점을 대신하여 신용카드 회사와 계약을 맺고 정산을 대행, 소비자에게 간편하고 다양한 결제 방식을 제공하는 역할을 담당

7) 박명호·홍범교·김승래(2007), 「금융·보험 및 의료보건 영역에 대한 면세제도 개선방안 연구」

하며 이에 따른 수수료를 부과한다. 호스팅사는 홈페이지의 제작, 도메인 등록, 서버 관리, 쇼핑몰 시스템 구축, 마케팅을 대행하며 역시 이에 따른 수수료를 부과한다.


위에서 지적한 수수료율 차이 즉, 영세·중소 온라인 쇼핑몰이 신용카드 가맹점으로 등록되어 있지 않아 우대 수수료율을 적용받지 못하는 문제는 다음의 방법으로 해결할 수 있다. PG사는 하위가맹점 목록을 분기별로 여신금융협회에 제공하고 이를 취합한 여신금융협회가 국세청에 보내는 신용카드 가맹점 목록에 PG사로부터 받은 하위가맹점 리스트를 추가하면 영세·중소 온라인 쇼핑몰에 대한 신용카드 우대 수수료율 적용이 가능할 것으로 보인다. 영세·중소 온라인 쇼핑몰에 신용카드 우대 수수료율을 적용할 경우 약 190억~570억원의 신용카드 회사 수수료 수입이 감소할 것으로 예상되지만 전체 온라인 쇼핑몰의 95%에 달하는 연매출액 5억원 이하 영세·중소 하위가맹점이 신용카드 가맹점 수수료 인하의 혜택을 받을 것으로 기대된다.

그러나 하위가맹점에 대한 신용카드 우대 수수료율을 적용하기 전에 PG 수수료와 호스팅 수수료에 대한 합리적인 개편이 선행되지 않으면 신용카드 우대 수수료율 적용에 따른 효과가 하위가맹점에 돌아가지 않을 수 있음을 유념해야 한다. 오프라인 결제 과정에 참여하는 이해관계자에는 신용카드 회사가 유일하기 때문에 신용카드 수수료 인하가 가맹점이 부담하는 전체 수수료 인하로 이어졌으나, 온라인 결제 과정에 참여하는 이해관계자에는 PG사와 호스팅사가 추가되기 때문에 가맹점 수수료 인하가 온라인 쇼핑몰 사업자에게 귀속되지 않을 수 있다. 따라서 변동비가 거의 없어 규모의 경제를 누리고 있는 PG사의 수수료 체계와 제공한 서비스에 대한 수입이 매칭되지 않는 호스팅 수수료 체계의 합리적 개편이 선행되어야 할 것으로 보인다. 이 부분이 선행되지 않을 경우 하위가맹점에 대한 신용카드 수수료 인하의 혜택이 하위가맹점이 아닌 PG사와 호스팅사에 돌아가거나 하위가맹점별로 신용카드 수수료가 차이나는 상황이 지속될 것으로 보인다.

정부는 국정목표 중 하나인 ‘더불어 잘사는 경제’를 실현하기 위한 국정전략으로 ‘서민과 중산층을 위한 민생경제’를 내세우며 소상공인·자영업자 역량 강화를 위해 2017년 신용카드 우대 수수료 적용 가맹점을 확대하고 2019년 카드 수수료 인하 등 비용절감을 위해 노력하고 있다. 그러나 정부의 신용카드 가맹점 수수료 인하 정책은 오프라인 가맹점에만 초점이 맞춰있어 온라인 신용카드

**하위가맹점에 대한  
신용카드 우대 수수료율을  
적용하기 전에 PG 수수료와  
호스팅 수수료에 대한  
합리적인 개편이  
선행되지 않으면  
신용카드 우대 수수료율  
적용에 따른 효과가  
하위가맹점에  
돌아가지 않을 수 있음을  
유념해야 한다.**

거래는 여전히 3.5% 수준의 높은 수수료를 부담하고 있으며, 온라인 시장의 소상공인·자영업자는 정책의 사각지대에 놓여 있다.

정보통신기술의 발달, 온라인 결제제도의 정비 및 O2O거래 성장에 따라 온라인 시장의 규모가 증가하고 있다. 특히, 모바일 시장의 규모는 2017년 52.7조원 규모로 2013년과 비교해 8배 성장하여 온라인 시장의 성장을 견인하고 있다. 최근엔 카카오 페이 등 간편결제 시스템이 등장하여 온라인 시장의 결제 방식과 구조가 다각화되고 있다. 글로벌 시장에서도 온라인 시장의 규모가 증가하여 이와 관련한 산업이 성장함에 따라 관련한 기술, 제도를 정비하고 있다. 우리나라도 온라인 시장에서 결제 방식과 구조를 파악하여 이에 맞춘 합리적이고 공정한 온라인 판매점 수수료 방안이 필요하다. 

### 〈참고문헌〉

- 공정거래위원회, 「오픈마켓 전자상거래법 위반 보도자료」, 2016.03.  
 나스미디어, 「O2O 서비스 시장 현황 및 전망」, 2016.04.25.  
 박명호·홍범교·김승래, 『금융·보험 및 의료보건 용역에 대한 면세제도 개선 방안 연구』, 2007.  
 통계청, 「서비스업동향조사」, 각 연도.  
 \_\_\_\_\_, 「온라인쇼핑동향조사」, 각 연도.  
 한국인터넷진흥원·KT경제경영연구소, 「2017 인터넷 10대 이슈전망」, 2016.  
 한국조세재정연구원, 『온라인 판매점의 판매 수수료 인하 방안 연구』, 2017.07.  
 금융감독원 금융통계정보시스템, <http://fisis.fss.or.kr/fss/fsiview/indexw.html>  
 여신금융협회, <https://www.crefia.or.kr/>  
 O2O 관련 업종 및 서비스 현황, <http://skccblog.tistory.com/2959>

# 국내 오존농도 현황과 정책적 시사점

## I. 서론



이동규

한국조세재정연구원  
부연구위원  
(dgyi@kipf.re.kr)

경제가 성장하고 소득 수준이 높아짐에 따라 갈수록 삶의 질에 대한 관심이 높아지고 있다. 삶의 질을 가늠하는 기준들은 다양하게 있겠으나, OECD에서는 ‘더 나은 삶의 지수(better life index)’를 제시하고 있다. ‘더 나은 삶의 지수’는 11개 부문에 대하여 평가하고 있는데, 11개 부문에는 주거, 소득, 직업, 공동체, 교육, 환경, 시민참여, 건강, 삶의 만족, 안전, 일과 삶의 균형 등이 포함되어 있다. 흥미로운 것은 이 11개 부문 중 ‘환경’도 포함되어 있다는 점이다. 환경은 그 자체로도 삶의 질에 영향을 주지만, 동시에 삶의 질을 결정하는 또 다른 요인인 건강에 영향을 줌으로써 삶의 질에 기여하기도 한다. 잘 보존된 환경은 아름다운 경관을 통하여 우리에게 쾌적함(amenity)을 선사한다. 그러나 쓰레기나 가축분뇨의 처리가 잘 되지 않으면 악취와 위생해충으로 생활 속에 불쾌감이 유발된다. 그뿐 아니라 환경이 오염될 경우 그로 말미암아 우리 인체에 질병을 유발하고 심할 경우 생명을 앗아가기도 한다. 이러한 점들을 고려할 때, 환경은 삶의 질을 결정하는 요소 중에서도 상당히 중요한 위치를 차지한다고 할 수 있다.

이와 관련하여 최근 우리나라에서 가장 이슈가 되고 있는 환경문제는 아마도 고농도 미세먼지일 것이다. 과거에는 중국발 황사 정도만 인지하는 수준에 머물렀으나, 2000년대 이후 미세먼지의 존재와 그 위해성이 대중매체를 통해 널리 알려지면서 온 국민의 지대한 관심을 받고 있다.<sup>1)</sup> 그러나 본고에서는 미세먼지 대신 오존이라는 물질에 대한 주의를 환기하고자 한다. 오존은 대기오염물질의 하나로 미세먼지보다 훨씬 오래전부터 정부의 관리대상이 되었다. 그럼에도 불구하고 저감효과를 제대로 거두지 못하고 있어 정책입안자들에게는 해결하기 어려운

1) WHO에서는 미세먼지를 1군 발암물질로 규정하고 있으며, DDT는 2A군, 페놀은 3군 발암물질로 분류하고 있다.

**미세먼지는  
평균 농도나  
국내 배출량이 점차  
감소하고 있으나  
오존은 미세먼지보다  
더 오랫동안  
관리대상이었음에도  
불구하고 그 농도가  
높아지고 있다.**

정책대상으로 알려져 있다. 실제로 미세먼지는 평균 농도나 국내 배출량이 점차 감소하는 추세를 보이고 있으나 오존은 미세먼지보다 더 오랫동안 관리대상이었음에도 불구하고 그 농도가 높아지고 있다.

본고에서는 오존이 어떠한 물질이고 우리가 왜 주의를 기울여야 하는지 살펴보고 어떠한 정책적 접근이 필요한지 살펴보고자 한다.

## II. 오존의 이해

### 1. 오존이란<sup>2)</sup>

오존(O<sub>3</sub>)은 산소분자(O<sub>2</sub>)와 산소원자(O)가 결합한 산소의 동소체이다.<sup>3)</sup> 지구상의 오존 중 90%가량은 성층권에 분포하고 있으며, 나머지 10% 정도가 대류권에 분포한 것으로 알려져 있다. 성층권은 지상에서 10~50km 상공이며, 성층권에 밀집한 오존을 오존층이라 부른다. 이미 잘 알려져 있는 바와 같이, 오존층은 자외선을 흡수하여 생명체의 보호막 역할을 하고 있다. 대류권은 지상부터 10km 상공 사이로 여기에 분포하는 오존을 지표오존이라 부른다. 본고에서 다루는 오존은 바로 이 지표오존이다.

오존은 화학적으로 불안정한 구조를 가지고 있어 자외선을 흡수하게 되면 산소분자와 산소원자로 쉽게 분해되고 주위의 물질들과 쉽게 반응하는 강한 산화력을 가지고 있다. 이러한 성질을 이용하여 일상생활에서는 살균이나 악취제거에 유용하게 활용되기도 한다. 한편, 오존은 일반적으로 전구물질들이 일정 이상의 온도에서 자외선과 결합되어 생성되는 것으로 알려져 있다.<sup>4)</sup> 오존의 전구물질로는 질소산화물(NO<sub>x</sub>), 휘발성유기화합물(VOCs)이 대표적으로 손꼽힌다. 인위적으로 배출된 대기오염물질의 대부분은 통상 지상으로부터 1~2km 이내에 존재하는데, 이들 물질 중 질소산화물과 휘발성유기화합물이 햇빛에 의해 화학반응을 일으키며 지표오존이 생성된다(국립환경연구원, 2001, p. 3.). 특히, 고온에서 강한 일사량과 함께 대기흐름이 정체되어 있을 때 오존의 생성이 활발하게 이루어진다. 이러한 이유로 질소산화물과 오존의 대기농도는 서로 반대흐름을 보이는 경향이 있으며, 오존의 농도는 낮 시간에 높은 것이 일반적이다([그림 1] 참고).

2) 본 절의 내용은 환경부(2001) 및 국립환경연구원(2001)의 내용을 직접 인용하거나 요약 정리하였다.

3) 동소체(同素體)는 같은 원소의 원자로 된 분자 또는 결정에서 원자들의 배열이 다른 물질을 의미한다

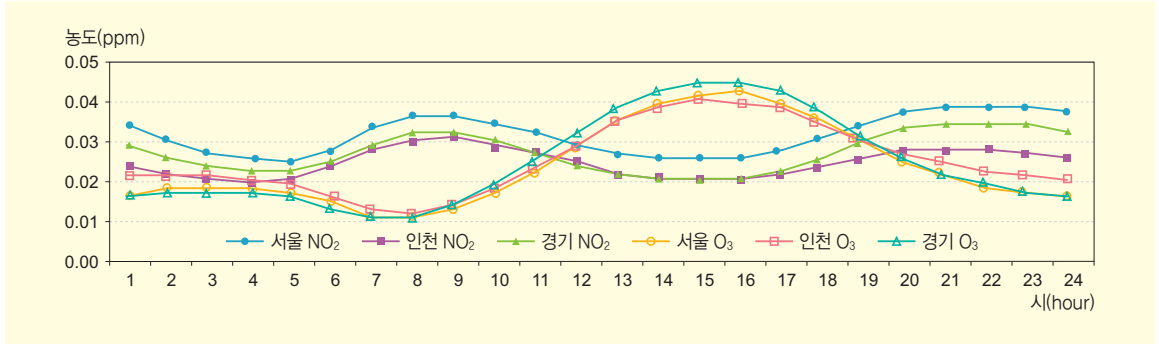
(<http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=10305800>, 접속일자: 2018.05.09.).

4) 전구물질은 어떤 화합물을 합성하는 데에 필요한 재료가 되는 물질을 의미한다

(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docid=3395134&cid=58341&categoryId=58341>, 접속일자: 2018.5.17.).

[그림 1] 시간별 수도권 질소산화물 및 오존 농도(2016년 기준)

(단위: ppm)



출처: 환경부(2017), p. 39.

한편, 국내 오존 농도에 해외요소가 미치는 영향은 미세먼지처럼 높은 수준은 아니나 무시하지 못할 수준은 되는 것으로 알려져 있다.<sup>5)</sup> 이미혜 외(2014)에서 정리한 기존 연구 결과들에 따르면 다음과 같은 해외 영향들이 밝혀져 있다. 우선, 국내 NO<sub>2</sub>의 농도에 대한 국가별 기여도를 조사한 결과, 중국의 영향이 가장 높은 것으로 나타났다. 5, 6월에는 광화학 스모그에 의한 오존의 장거리 이동 비율이 증가하는 것으로 조사되었다. 국내 고농도 오존 사례에서 오존 농도의 25%가 중국 등으로부터 장거리 이동의 영향인 것으로 보고된 바 있다. 우리나라뿐 아니라 일본도 연평균 오존 농도의 36%가 중국으로부터 기인하는 것으로 추정되었다. 또한, 아시아 지역에서 기원한 NO<sub>2</sub> 등에 의해 미국 서부의 오존 농도가 영향을 받는다는 연구결과도 있다.

**국내 NO<sub>2</sub>의 농도에 대한 국가별 기여도를 조사한 결과, 중국의 영향이 가장 높은 것으로 나타났다.**

## 2. 오존의 위해성

오존의 위해성은 크게 인체에 대한 영향과 농작물에 대한 영향으로 요약될 수 있다. 지표오존은 광화학반응이 일어나기 쉬운 기상조건에서 많이 생성되어 고농도로 수 시간 동안 유지되다가 소멸되기 때문에 인체에는 급성영향을 미친다(국립환경연구원, 2001, p. 10.). 특히, 호흡기와 감각기에 대한 위해가 큰 것으로 밝혀져 있다. 또한, 성인에 비해 어린이는 호흡량도 더 많고, 호흡기도 아직 성장과정에 있어 오존에 상대적으로 더 취약하다. 오존이 인체에 미치는 영향은 <표 1>과 <표 2>에 요약하였다.

5) 이 문단은 이미혜 외(2014), pp. 48-58에서 부분적으로 발췌하거나 재구성하였다.

〈표 1〉 오존이 인체에 미치는 건강영향

호흡기계	고농도의 오존에 노출될 경우 노력성 폐활량, 일초율 등임. 만성호흡기 질환 환자의 증상을 유발 또는 악화시킴. 특히, 천식이 가장 문제됨
급성 호흡기계 질환	오존의 최고농도와 급성 인후염, 기관지염, 상기도 감염 등은 상관관계를 보임
신경계	오존은 중추신경계에 영향을 미쳐서 두통과 의식 불분명 등의 신경계통의 증상이 나타날 수 있음
감각기관	눈이나 코 등에 자극증상 및 시력저하를 일으킴

출처: 배현주 외(2011), p. 94. 〈표 3-8〉

〈표 2〉 오염경보 단계별 오존농도 수준 및 노출시간별 인체 영향

경보단계	농도(ppm)	노출시간	인체 및 실험동물에 미치는 영향	
	0.02	5분	냄새 감지	
	0.03~0.3	1시간	달리기 선수의 기록저하	
	0.05~0.1	30분	불안감을 느낌	
	0.05~0.2	-	코 및 인후의 자극	
	0.05~0.6	1시간	천식 환자의 발작빈도 증가	
	0.1	0.08	3시간	동물(쥐)의 세균감염, 감수성 증가
			30분	두통, 눈에 자극
			1시간	시각장애, 폐포 내의 산소 확산력 저하
			2시간	폐동맥 산소 분압 증가
	0.1~0.25	0.2	24시간	눈자극 증상 증가
30분			호흡수의 증가	
1시간			동물(쥐)의 적혈구 변형	
주의보 (0.12ppm/시 이상)	0.2~0.8	6시간	동물(쥐)의 자율운동 감소	
		-	눈에 자극	
경보 (0.3ppm/시 이상)	0.3	-	호흡기 자극, 가슴압박	
		5분	호흡량의 증가	
	0.34	2시간	동물의 호흡량 증가	
	0.35	3~6시간	시력감소	
	0.37~0.75	2시간	호흡량 현저히 감소	
	0.4	2~4시간	기도저항 증가, 호흡량 감소	
중대경보 (0.5ppm/시 이상)	0.5	2시간	폐기능 저하	
		6시간	기도저항의 증가와 폐기능 현저한 감소	
	1.0	2~6시간	동물(쥐)의 폐세포 팽창	
		6시간	동물(쥐)의 사망률 증가	

출처: 국립환경연구원(2001), p. 11. 〈표 1〉과 국립환경과학원(2017), p. 124. 내용을 저자 편집

오존의 영향이 미세먼지와 비교할 때 생각보다 심각하지 않다고 느낄 수도 있다. 그러나 오존에 대하여 미세먼지 못지않게 관심을 가져야 할 이유가 있다. 그것은 바로 노출에 대한 제어가 미세먼지보다 더 어렵다는 점이다. 미세먼지는 기본적으로 입자상 물질로 대기에 에어로졸 형태로 있다. 따라서 미세먼지의 농도가 높을 때는 야외활동 시 마스크 착용이 추천된다. 마스크의 착용으로 일정 수준 이상의 작은 입자는 어느 정도 걸러낼 수 있기 때문이다. 그러나 오존은 기체로 마스크를 통해 걸러질 수 없어 야외활동을 하면 고스란히 체내에 유입될 수밖에 없다. 또한, 미세먼지는 비가 내리면 빗방울과 함께 땅에 침전되어 대기 중의 농도가 떨어지는 세정효과가 큰 편이다. 그러나 오존은 강수에 영향을 거의 받지 않는다. 즉, 고농도 오존은 비로도 해결이 되지 않는다. 게다가 상술한 바와 같이 오존의 생성은 기후조건의 영향을 많이 받는데, 기후변화로 인한 기온 상승은 오존의 활성화 가능성을 높여준다.

농작물에 대한 영향은 광합성이나 식물의 기공과 관련되어 있다. 일반적으로 기공이 열리는 아침과 낮에 피해가 크며, 주된 피해는 잎의 해면조직 손상으로 이로 인해 잎에 회백색 또는 갈색의 반점이 생긴다. 잎 손상으로 농작물의 상품성 및 가치가 하락하고 조기 낙엽을 초래하며, 해충과 질병에 약해져 농작물 수확량에 상당한 영향을 미친다. 예를 들어, 무는 오존 0.05ppm에 1일 8시간 씩 20일간 노출되면 수확량이 50% 감소하며, 카네이션의 경우 0.07ppm에 60일간 노출되면 개화율이 60% 감소하는 것으로 알려져 있다. 담배는 0.1ppm에 5.5시간만 노출되어도 꽃가루 생산의 50%가 감소한다고 한다. 한편, 미국에서는 오존에 의한 농작물 수확상의 피해액을 연간 5억달러 수준으로 추정할 바도 있다.<sup>6)</sup>

### Ⅲ. 국내 오존농도 현황

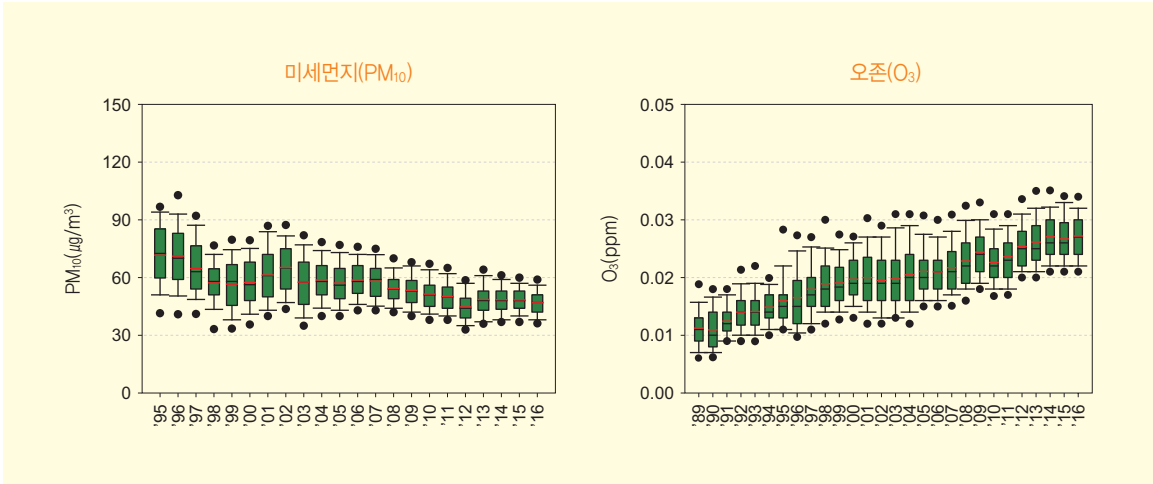
우리나라 대기 중 오존농도는 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. [그림 2]에서는 1989년부터 2016년까지 오존 농도를 보여주고 있다. 2016년의 평균농도가 1989년의 농도보다 2배 이상 높아졌음을 확인할 수 있다. 최근 이슈의 중심에 있는 미세먼지의 농도가 20여 년 동안 평균적으로 감소추세를 보이는 것과 대조를 이룬다.

**오존의 농작물에 대한 영향은 광합성이나 식물의 기공과 관련되어 있다. 일반적으로 기공이 열리는 아침과 낮에 피해가 크며, 주된 피해는 잎의 해면조직 손상이다.**

6) 이 문단은 환경부(2001), p. 4의 내용을 발췌하거나 재구성하였다.

[그림 2] 전국 미세먼지 및 오존 농도 분포 추이

(단위:  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , ppm)

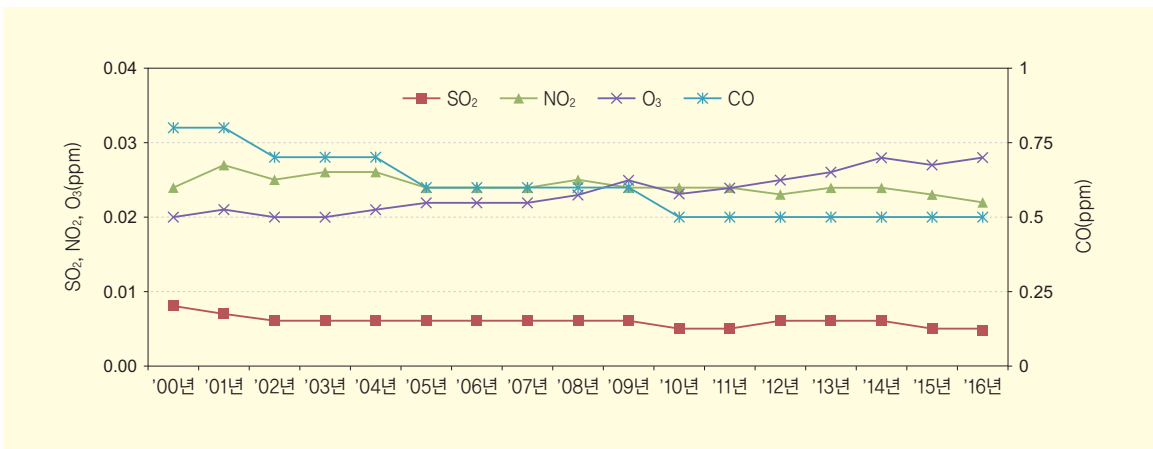


출처: 국립환경과학원(2017), p. 27.

앞서 미세먼지는 입자상 물질이고 오존은 가스상 물질(기체)이라고 설명하였다. 이에 따라 가스상 물질 들만을 비교대상으로 해서 살펴보면 [그림 3]과 같다. [그림 3]에서는 미세먼지 2차 생성의 전구물질이자 오존의 전구물질 중 하나인 이산화질소(NO<sub>2</sub>)도 그 농도가 감소추세인 것이 확인된다. 다른 가스상의 유해 물질들은 농도가 소폭이라도 감소하고 있는 데 반해, 오존의 농도는 꾸준히 증가하고 있다.

[그림 3] 가스상 물질의 추이측정소 연별 변화

(단위: ppm)

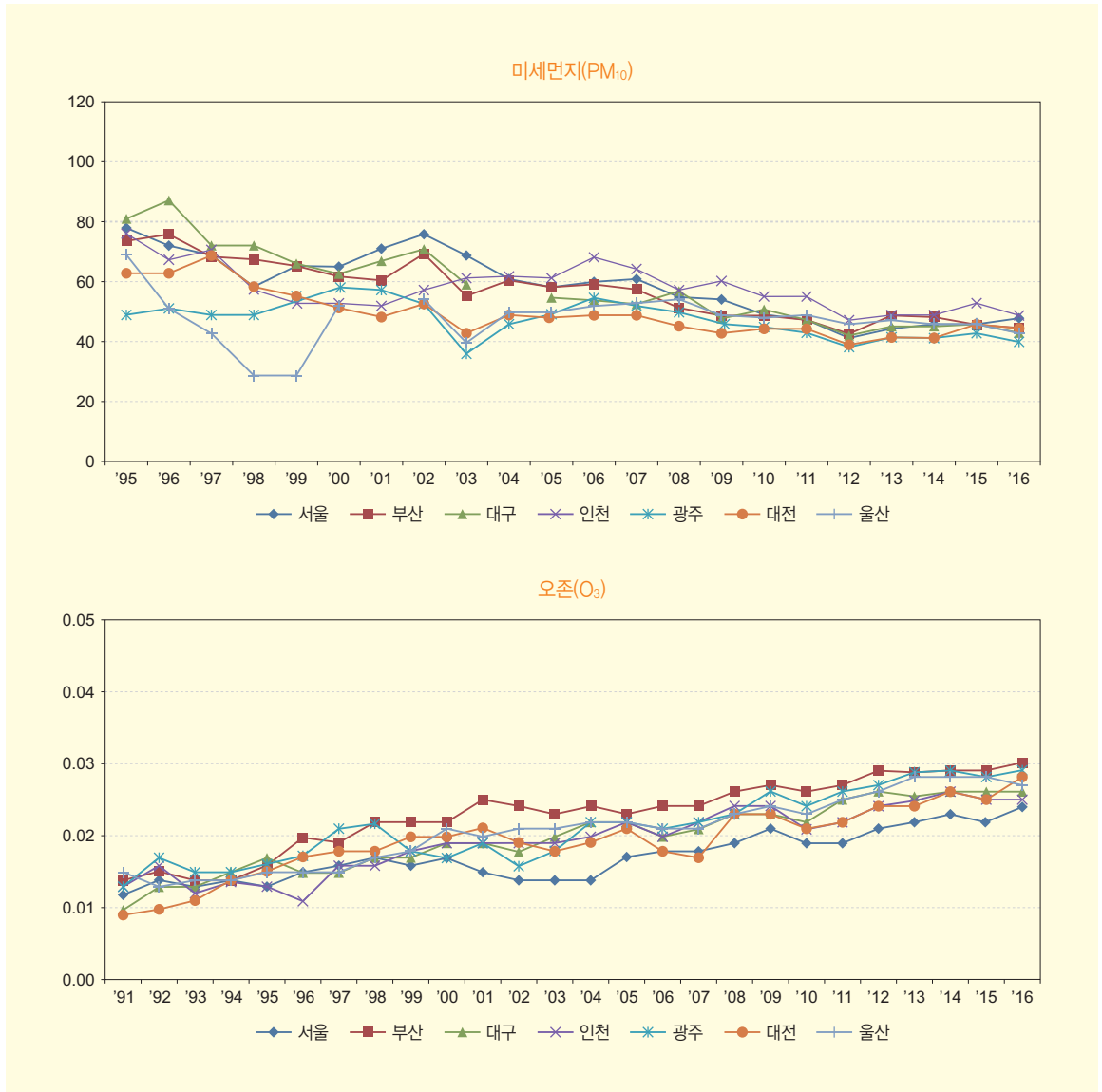


출처: 국립환경과학원(2017), p. 90. [그림 2-68]

인구가 밀집되어 있는 7개 특광역시(서울특별시, 부산·대구·인천·광주·대전·울산광역시)를 대상으로 살펴봐도 전국 농도 추이와 큰 차이가 없다. 미세먼지의 평균농도는 하락추세를, 오존은 상승추세를 공통적으로 보이고 있다([그림 4] 참고).

[그림 4] 주요 도시 미세먼지 및 오존 농도변화 추이

(단위:  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , ppm)



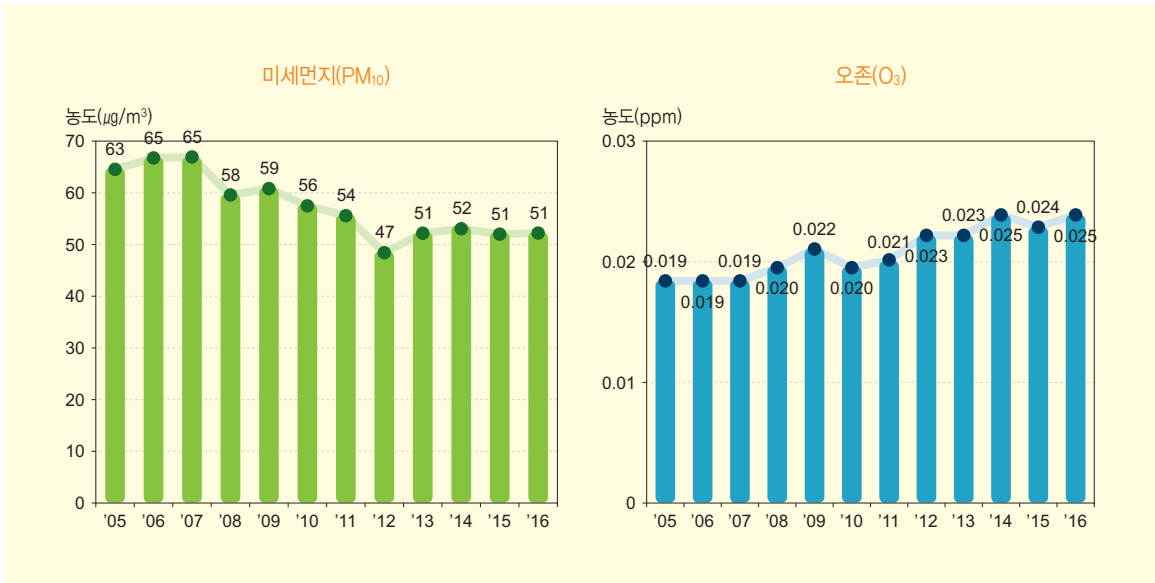
출처: 국립환경과학원(2017), pp. 29-30. [그림 2-8], [그림 2-10]

최근 10여 년간 수도권  
미세먼지의 평균농도는  
전반적으로 약간  
낮아지고 있으나,  
오존은 30%가량 높아졌다.

이러한 추세는 수도권(서울, 인천, 경기)에서도 동일하게 나타난다([그림 5] 참고). [그림 5]에서는 최근 10년 남짓 기간 동안 수도권의 미세먼지와 오존의 농도변화를 보이고 있다. 미세먼지의 평균농도는 최근 5년 동안 정체되는 모습을 보이기도 하지만 전반적으로는 농도가 약간 낮아지고 있다. 그러나 오존은 최근 10년 동안 30%가량 평균농도가 높아졌음을 알 수 있다.

[그림 5] 수도권 미세먼지 및 오존 농도변화 추이

(단위:  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , ppm)



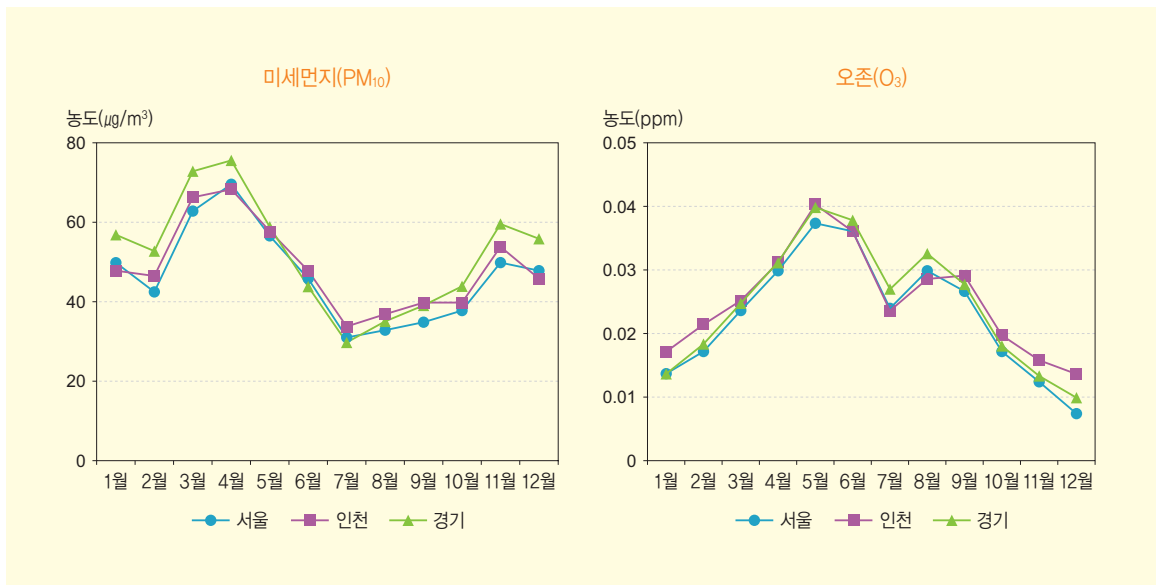
주: PM<sub>10</sub>은 황사를 포함한 값임  
출처: 환경부(2017), pp. 18-19.

[그림 6]은 2016년 수도권 지역의 월별 미세먼지와 오존 농도 변화를 보여준다. 미세먼지의 농도는 여름에 낮았다가 북서풍의 영향에 놓이는 겨울에 서서히 증가하고 편서풍과 황사의 영향을 받는 봄철, 그 중에서도 4월에 정점을 기록하고 있다. 이에 반해, 오존은 기온과 일사량 등의 기후조건에 영향을 많이 받아 여름철로 갈수록 농도가 높아지고 겨울에는 농도가 낮아진다. 여름철 중에서도 7월에는 장마로 인해 농도가 낮아지나 8, 9월에는 다시 증가하는 패턴을 보인다. 앞서 설명한 바와 같이 오존의 강수에 따른 세정효과는 거의 없기 때문에, 장마기간 동안 오존의 농도가 낮아지는 것은 강수에 의한 효과라기보다는 일사량의 감소 등에 의한 효과로 보인다.

오존은 기온과 일사량 등의 기후조건에 영향을 많이 받아 여름철로 갈수록 농도가 높아지고 겨울에는 농도가 낮아진다. 7월에는 장마로 인해 농도가 낮아지나 8, 9월에는 다시 증가하는 패턴을 보인다.

[그림 6] 수도권 월별 미세먼지 및 오존 농도

(단위:  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , ppm)



주: PM<sub>10</sub>은 황사를 포함한 값임  
출처: 환경부(2017), pp. 34-35.

**오존경보제는  
17개 시·도,  
78개 시·군에서  
시행하고 있다.  
'주의보', '경보', '중대경보'의  
3단계로 구분되나,  
경보나 중대경보는  
아직까지 발령된  
사례가 없다.**

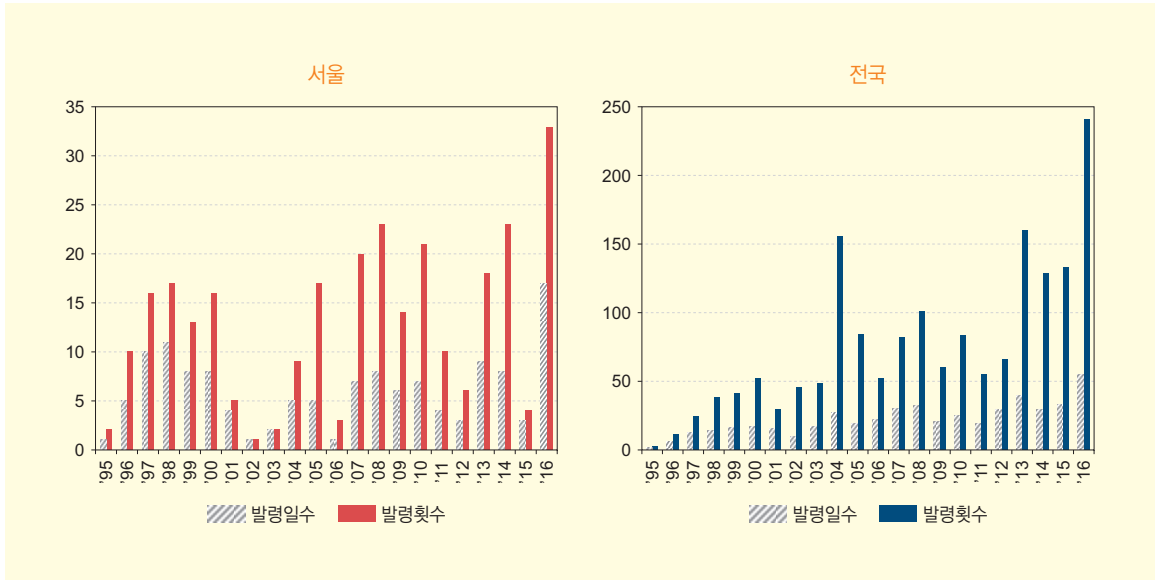
지금까지는 평균 농도에 대하여 살펴보았으나, 오존의 인체 위해성을 고려할 때는 평균 농도보다 고농도에 대한 현황을 파악하는 것이 더 중요할 것으로 판단된다. 이를 위해, 이하에서는 오존경보제 및 그와 관련한 현황자료를 소개하고자 한다. 우리나라의 오존경보제는 지방자치단체 단위로 시행되고 있다. 1995년 7월 서울에서 처음으로 시범 실시한 이후, 2016년에는 17개 시·도, 78개 시·군에서 시행하고 있다. 오존경보는 '주의보', '경보', '중대경보'로 구분되며, 각 단계별 발령기준은 주의보 0.12ppm/시 이상, 경보 0.30ppm/시 이상, 중대경보 0.50ppm/시 이상이다(〈표 2〉 참고). 오존주의보가 발령되면 주민들은 실외활동을 자제해야 하고, 오존경보가 발령되면 자동차 사용 자제와 사업장의 연료사용량 감축조치가 추가된다. 중대경보가 발령되면 자동차 통행 금지와 사업장 조업시간 단축으로 조치가 강화된다. 그러나 경보나 중대경보는 아직까지 발령된 사례가 없다(국립환경과학원, 2017, p. 124.).

연도별 오존주의보의 발령일수와 횟수는 [그림 7]과 같다. [그림 7] 우측의 전국 발령일수나 횟수가 지난 20여 년간 크게 증가하고 있다. 심지어 올해는 이미 443회 이상 발령되어 작년 한 해 동안의 발령횟수인 276회를 크게 상회하고 있다.<sup>7)</sup> 다만, 경보제 시행 지자체가 점차 확대되어 온 것을 감안하면 전국 발령일수 및 발령횟수의 급증현상은 시행 범위 확대효과가 일부분 포함되어 있다. 그래서 이러한 범위 효과를 통제하기 위해, 오존경보제를 처음 도입할 때부터 시행한 서울만의 추세를 살펴보는 것이 더 의미가 있을 것으로 보인다. [그림 7] 좌측의 서울에서의 오존주의보 발령일수 및 횟수를 보면, 연도별로 변동성이 많기는 하나 점차 증가하고 있음을 알 수 있다.

7) <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=900670#08hF>, 접속일자: 2018.09.01.

[그림 7] 연도별 오존주의보 발령일수 및 횟수

(단위: 일수, 횟수)



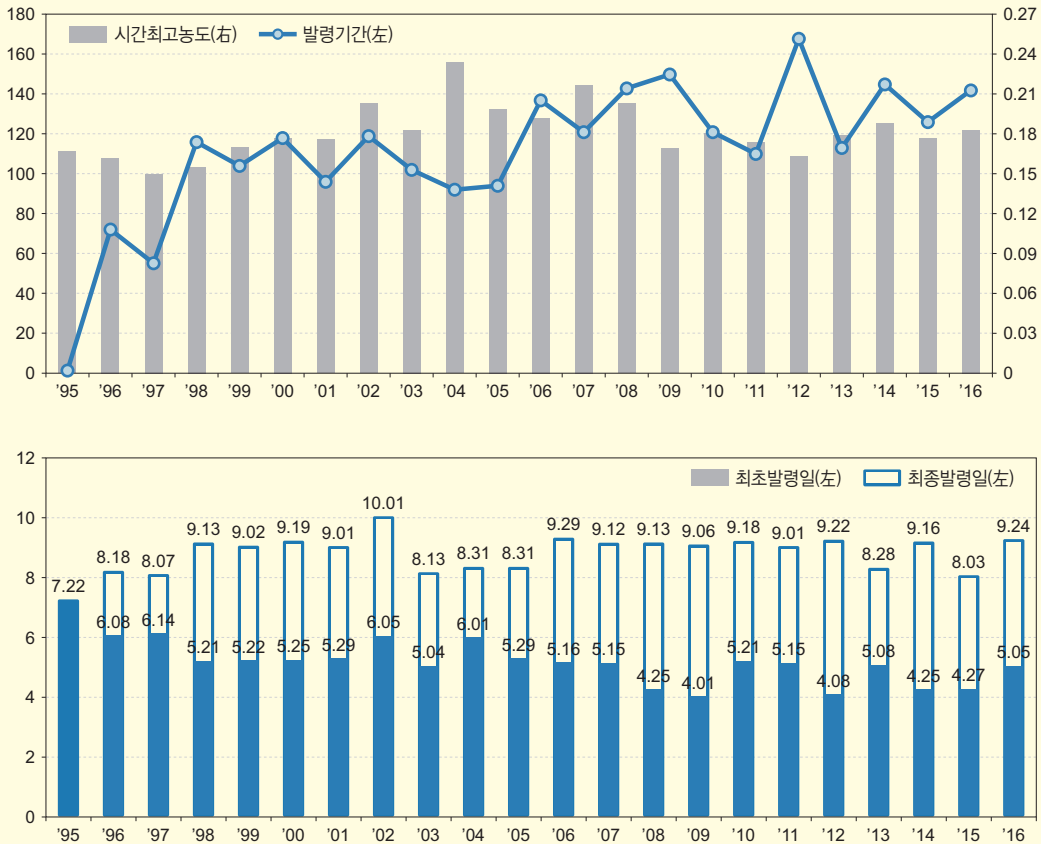
출처: 국립환경과학원(2017)의 자료를 이용하여 저자 작성

매년 오존주의보의 발령기간과 시간당 농도의 최고값의 추세도 고농도 오존 발생 추세와 관련된 지표로 볼 수 있다. 발령기간(한 해에서 처음 발령된 일자 부터 마지막 발령 일자까지의 기간)을 살펴보는 이유는 고농도 오존의 영향에 놓일 수 있는 기간이 확대되는지의 여부를 확인하기 위함이다. [그림 8]을 보면 발령기간이 대체로 늘어나고 있다고 말할 수 있다. 최초발령일은 처음에 7월이었던 것이 2008년부터는 4월인 경우가 자주 있으며, 최종발령일은 대체로 9월 정도로 유지되고 있다. 그렇지만 시간당 최고농도는 아직 추세적으로 증가하고 있다고 말하기 어렵다. 시간당 최고농도는 2004년에 0.234ppm으로 가장 높은 수치를 기록하였으나 이후에는 오히려 다소 감소하였다. 이를 볼 때, 고농도 오존이 발생하는 시기는 점차 앞당겨지고 있으며 오존주의보가 발령되는 기간도 증가하는 추세이기는 하나, 고농도 수준이 증가하고 있지는 않다고 볼 수 있다.

**시행 범위 확대효과를  
통제하기 위하여  
서울에서의 오존주의보  
발령일수 및 횟수를 보면,  
연도별로 변동성이 많기는  
하나 점차 증가하고  
있음을 알 수 있다.**

[그림 8] 연도별 오존주의보 발령기간 및 시간최고농도

(단위: 일(上左), ppm(上右), 월(下))



주: 아래 그래프에서 최초발령일과 최종발령일은 각 막대의 높이에 해당됨. 따라서 파란 막대 위에 있는 흰색 막대의 길이가 발령기간에 해당됨. 또한, 최초발령일과 최종발령일의 수치는 소수점 앞은 월, 소수점 뒤는 일을 각각 의미함. 예를 들어, 4.01은 4월 1일음, 7.22는 7월 22일을 의미함  
출처: 국립환경과학원(2017)의 자료를 이용하여 저자 작성

고농도 오존 발생 추세와 관련하여, 추가로 주목할 만한 것은 유효측정소의 오염물질 환경기준 달성현황이다. 정부가 관리하고 있는 오염물질들은 각 오염물질별로 특정 기간 동안의 평균 농도 수치에 대한 환경기준이 마련되어 있다. <표 3>에서 보는 것처럼, 이산화질소(NO<sub>2</sub>)에 대해서는 연평균 0.03ppm, 24시간 0.06ppm, 1시간 0.1ppm을 환경기준으로 삼고 있으며, 미세먼지(PM<sub>10</sub>)에 대하여는 연평균 50 $\mu$ g/m<sup>3</sup>, 24시간 100 $\mu$ g/m<sup>3</sup>을 환경기준으로 정하였다. 오존

(O<sub>3</sub>)의 환경기준은 8시간 0.06ppm, 1시간 0.1ppm인데, 이러한 기준을 1년 동안 측정소별로 초과하지 않으면 환경기준을 달성한 것이 된다. 2016년 기준으로 다른 오염물질의 환경기준 달성률이 대체로 높은 편인 데에 비해 오존과 초미세먼지(PM<sub>2.5</sub>)의 달성률은 50%에도 이르지 못하고 있다. 특히, 오존의 8시간 환경기준을 달성한 측정소는 한 곳도 없다.

〈표 3〉 2016년 오염물질별 환경기준 달성현황

(단위: 개, %)

항목	환경기준		총 측정소 수	유효 측정소 수	해당 측정소 수		환경기준 달성률
					달성	미달성	
SO <sub>2</sub>	연평균	0.02ppm	261	256	256	0	100.0
	24시간	0.05ppm			256	0	100.0
	1시간	0.15ppm			253	3	98.8
NO <sub>2</sub>	연평균	0.03ppm	264	260	214	46	82.3
	24시간	0.06ppm			215	45	82.7
	1시간	0.1ppm			233	27	89.6
O <sub>3</sub>	8시간	0.06ppm	264	261	0	261	0.0
	1시간	0.1ppm			70	191	26.8
CO	8시간	9ppm	260	256	256	0	100.0
	1시간	25ppm			256	0	100.0
PM <sub>10</sub>	연평균	50 $\mu$ g/m <sup>3</sup>	264	261	187	74	71.6
	24시간	100 $\mu$ g/m <sup>3</sup>			27	234	10.3
PM <sub>2.5</sub>	연평균	25 $\mu$ g/m <sup>3</sup>	181	137	64	73	46.7
	24시간	50 $\mu$ g/m <sup>3</sup>			15	122	10.9
Pb	연평균	0.5 $\mu$ g/m <sup>3</sup>	55	55	55	0	100.0
Benzene	연평균	5 $\mu$ g/m <sup>3</sup>	32	29	28	1	96.6

자료: 국립환경과학원(2017), p. 21. 〈표 2-2〉

2000년대 들어, 오존의 환경기준 달성률은 지속적으로 악화되고 있다. [그림 9]의 달성률 추이를 보면 8시간 기준이든 1시간 기준이든 모두 달성률이 하락하고 있다. 1시간 기준은 2006년에 최대 82.2%의 유효측정소에서 환경기준을 달성하기도 하였으나 10년이 지난 2016년에는 26.8%의 유효측정소만이 환경기준을 달성하여 2001년도 이후 가장 낮은 달성률을 기록하였다. 8시간 기준 달성률도 2002년 20.7%을 정점으로 하락 기조가 지속되다가 2013년부터는

**2016년 기준으로 다른 오염물질의 환경기준 달성률이 대체로 높은 편인 데에 비해 오존과 초미세먼지(PM<sub>2.5</sub>)의 달성률은 50%에도 이르지 못하고 있다. 특히, 오존의 8시간 환경기준을 달성한 측정소는 한 곳도 없다.**

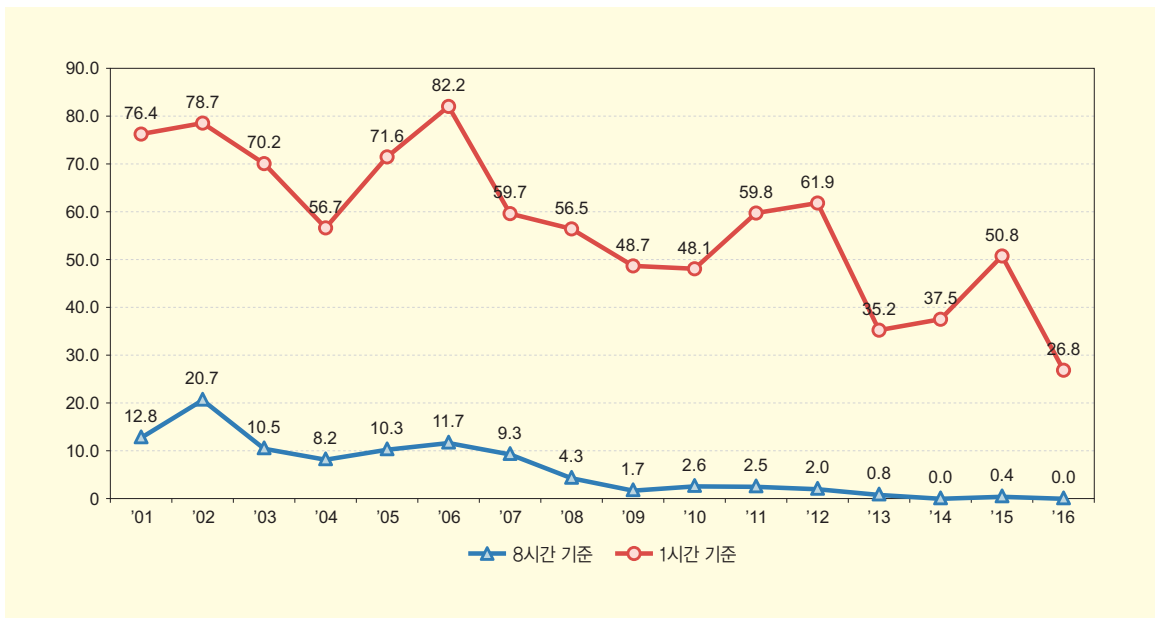
**우리나라(서울)를 제외하고는 미국(LA), 영국(런던), 프랑스(파리), 일본(도쿄) 모두 오존의 농도가 특별히 상승하고 있지 않다. 그러나 우리나라의 서울은 완만하기는 하나 서서히 그 농도가 높아지고 있다.**

달성률이 1%에도 채 이르지 못하였고, 2014년과 2016년에는 단 한 군데의 유효측정소에서도 환경기준을 달성하지 못하였다.

그렇다면, 해외의 경우는 어떨까? <표 4>는 최근 5개년 동안의 해외 주요 도시 오존 농도 변화를 보여주고 있다. <표 4>에 나오는 각국의 수치를 직접 비교하는 것은 부적절하다. 왜냐하면 각국에서 측정하는 농도값 기준이 서로 다르기 때문이다. 예를 들어, 미국의 오존 농도는 연간 8시간 최고 농도 중 4번째 높은 값을 사용한다. 일본의 연평균 자료는 전체 측정 자료 중 5시에서 20시의 측정 평균값을 사용하며, 8시간 최대 농도 자료는 연평균 값이 아닌 99백분위수 값이다. 따라서 수치상 어느 국가의 오존 농도가 더 높다 또는 더 낮다고 비교하는 것은 온당하지 않다. 본고에서 주목하는 것은 농도 수치가 아니라 각국의 최근 5개년 오존 농도의 추세다. 우리나라(서울)를 제외하고는 미국(LA), 영국(런던), 프랑스(파리), 일본(도쿄) 모두 오존의 농도가 특별히 상승하고 있지 않다. 그러나 우리나라의 서울은 완만하기는 하나 서서히 그 농도가 높아지고 있다.

[그림 9] 연도별 오존 환경기준 달성률 추이

(단위: %)



출처: 국립환경과학원(2017, 2011, 2005)의 자료를 이용하여 저자 작성

〈표 4〉 해외 주요 도시와의 오존 농도 추이 비교

(단위: ppm)

	한국(서울)		미국(LA)		영국(런던)		프랑스(파리)		일본(도쿄)	
	연평균	8시간 최고 농도의 연평균	연평균	8시간 최고 농도의 연평균	연평균	8시간 최고 농도의 연평균	연평균	8시간 최고 농도의 연평균	연평균	8시간 최고 농도의 연평균
2012	0.021	0.034	-	0.102	0.014	0.020	0.018	-	0.030	-
2013	0.022	0.035	-	0.094	0.013	0.019	0.019	-	0.032	-
2014	0.023	0.037	-	0.097	0.014	0.021	0.019	-	0.032	0.091
2015	0.022	0.036	-	0.1	0.016	0.022	0.020	-	0.031	0.091
2016	0.024	0.038	-	0.1	0.013	0.019	0.019	-	0.031	0.087

주: 1. 일본은 '14년부터 수치 공개  
 2. 각국에서 사용하는 농도 통계자료는 산정방법이 상이하여 단순 비교는 어려움  
 출처: 국립환경과학원(2017), p. 367. 〈표 17-1〉 재구성

**오존의 대표적인 전구물질인 질소산화물(NO<sub>x</sub>)과 휘발성유기화합물(VOC<sub>s</sub>)의 배출을 억제하는 것이 현재로서는 가장 효과를 기대할 수 있는 조치라 할 수 있다.**

#### IV. 오존에 대한 정책대응

오존은 2000년대가 되기 전부터 이미 정부의 관리대상 오염물질이었다. 그럼에도 불구하고, 오존의 농도는 지속적으로 높아지고 있다. 그만큼 관리하기 어려운 물질이기도 하다. 오존은 2차 생성물질이라는 점에서 지표오존의 생성 조건을 통제하는 것이 정책적으로 할 수 있는 가장 적절한 조치로 판단된다. 상술한 바와 같이 지표오존의 생성조건은 크게 기후 여건과 전구물질로 나누어 볼 수 있다. 기후 여건 측면에서는 기후변화로 평균기온이 오르고, 여름이 길어지고 있다는 점에서 갈수록 오존 생성이 더 활발해 질 가능성이 높다. 그뿐 아니라, 기후 여건은 당장의 정책으로 단기간에 변화를 기대하기 힘들다. 우리나라만의 노력으로 해결되기도 어렵다. 그러한 까닭에 정책대응은 전구물질의 배출을 감소시키는 데에 시선이 모일 수밖에 없다.

오존의 대표적인 전구물질인 질소산화물(NO<sub>x</sub>)과 휘발성유기화합물(VOC<sub>s</sub>)의 배출을 억제하는 것이 현재로서는 가장 효과를 기대할 수 있는 조치라 할 수 있다.<sup>8)</sup> 국립환경과학원의 CAPSS(Clean Air Policy Support System) 자료에 따르면, 우리나라에서 배출되는 질소산화물과 휘발성유기화합물의 오염원 현황은 〈표 5〉와 같이 정리된다. 먼저, 질소산화물의 경우 국내 배출총량 중 30% 이상이 도로이동오염원에서 발생한다. 건설장비와 같은 비도로이동오염원까지

8) 휘발성유기화합물(Volatile Organic Compounds: VOCs)은 비점(끓는 점)이 낮아서 대기 중으로 쉽게 증발되는 액체 또는 기체상 유기화합물의 총칭으로, 산업체에서 많이 사용하는 용매에서 화학 및 제약공장이나 플라스틱 건조공정에서 배출되는 유기가스에 이르기까지 매우 다양하며 끓는점이 낮은 액체연료, 파라핀, 올레핀, 방향족화합물 등 생활주변에서 흔히 사용하는 탄화수소류가 거의 해당된다.(환경부 수도권대기환경청(<https://www.me.go.kr/mamo/web/index.do?menuId=10006>), 접속일자: 2018.05.22)

질소산화물의 경우  
국내 배출총량 중  
30% 이상이  
도로이동오염원에서  
발생한다.  
휘발성유기화합물은  
50% 이상이  
유기용제에 의해  
배출되고 있다.

포함하면 각종 차량에서 58% 이상 배출되고 있다. 그 뒤를 이어 제조업과 에너지산업의 연소에 의해 30%가량 배출된다. 따라서 질소산화물의 배출 관리를 위해서는 정책대상을 각종 차량이나 산업에 맞추는 것이 적절할 것이다.

다음으로, 휘발성유기화합물의 경우 50% 이상이 유기용제에 의해 배출되고 있다. 뒤이어 생산공정에서 배출량의 20% 정도가 발생한다. 유기용제는 시너나 솔벤트 등 어떤 물질을 녹일 수 있는 액체상태의 유기화합물질로 페인트

〈표 5〉 CAPSS 2015년 기준 NO<sub>x</sub>, VOC<sub>s</sub> 배출현황

(단위: kg, %)

	NO <sub>x</sub>		VOC <sub>s</sub>	
	배출총량	비중	배출총량	비중
국내 배출총량	1,157,728,083	100.0	1,010,770,702	100.0
도로이동오염원	369,584,987	31.9	46,145,102	4.6
휘발유차	20,886,612	1.8	18,528,731	1.8
이륜차	2,911,477	13.9	2,973,029	16.0
LPG차	5,415,428	0.5	898,806	0.1
CNG차	9,865,811	0.9	12,057,939	1.2
경유차	333,417,135	28.8	14,659,627	1.5
경유(RV)	71,421,269	21.4	1,920,720	13.1
경유(승용)	15,835,688	4.7	331,732	2.3
경유(승합)	13,014,373	3.9	484,451	3.3
경유(화물)	206,128,228	61.8	11,090,222	75.7
경유(특수)	2,479,201	0.7	245,731	1.7
경유(버스)	24,538,376	7.4	586,771	4.0
비도로이동오염원	304,375,536	26.3	40,310,815	4.0
비산업 연소	82,947,537	7.2	2,621,679	0.3
에너지산업 연소	150,818,441	13.0	7,464,394	0.7
제조업 연소	169,138,873	14.6	3,101,205	0.3
생산공정	59,830,156	5.2	182,898,611	18.1
폐기물처리	11,977,416	1.0	57,073,956	5.6
에너지수송 및 저장	-	-	29,136,645	2.9
유기용제 사용	-	-	555,358,930	54.9
생물성 연소	8,882,895	0.8	86,011,653	8.5
비산먼지	-	-	-	-
기타 면오염원	172,242	0.0	647,711	0.1

주: 1. 비중은 국내 배출총량 대비 비중을 의미하며, 다만 이탤릭체는 해당 차종에서의 비중을 의미함  
 2. NO<sub>x</sub>와 VOC<sub>s</sub> 배출량 비중이 가장 높은 대분류상의 오염원 3가지에 대해서는 붉은 색으로 그 비중을 표기함  
 출처: 국가 대기오염물질 배출량 서비스(<http://airemiss.nier.go.kr>) 자료로 저자 작성

와 같은 도료의 제조배합, 전자제품·금속제품·기계류의 세척, 합성수지·접착제·화공약품 제조, 인쇄, 필요물질의 추출, 드라이클리닝 등에 널리 사용되고 있다(두산백과). 생산공정은 각종 산업(목재·펄프 제조업, 무기/유기화학·석유제품 제조업, 제철제강업, 식음료 가공업 등)의 생산과정에서 배출하는 경우를 통칭한다.

가장 인구가 밀집된 서울은 질소산화물과 휘발성유기화합물 배출 오염원의 구성에서 전국 단위와 다소 차이를 보인다(〈표 6〉 참고). 질소산화물의 경우 산업단지나 공장의 지방 이전에 따라 산업에 의한 배출 비중은 상당히 낮은 수준이며, 차량이나 주거, 상업 및 공공시설에 의한 배출의 비중이 상대적으로 더 높다. 휘발성유기화합물의 배출 오염원 중에서는 유기용제 사용의 비중이 80%를 상회한다.

〈표 6〉 서울의 NO<sub>x</sub>, VOC<sub>s</sub> 배출현황(CAPSS 2015년 기준)

(단위: kg, %)

	NO <sub>x</sub>		VOCs	
	배출총량	비중	배출총량	비중
서울 배출총량	63,196,772	100.0	62,916,074	100.0
도로이동오염원	29,375,368	46.5	7,775,260	12.4
휘발유차	3,624,268	5.7	3,691,106	5.9
LPG차	808,642	1.3	181,469	0.3
CNG차	2,885,316	4.6	3,313,878	5.3
경유차	22,057,142	34.9	588,807	0.9
비도로이동오염원	13,227,287	20.9	1,675,151	2.7
비산업 연소	19,395,786	30.7	651,168	1.0
에너지산업 연소	340,628	0.5	49,864	0.1
제조업 연소	383,997	0.6	16,396	0.0
생산공정	-	-	-	-
폐기물처리	443,950	0.7	651,815	1.0
에너지수송 및 저장	-	-	408,304	0.6
유기용제 사용	-	-	51,498,822	81.9
생물성 연소	8,965	0.0	116,058	0.2
비산먼지	-	-	-	-
기타 면오염원	20,791	0.0	73,237	0.1

주: 1. 비중은 서울 배출총량 대비 비중을 의미함

2. NO<sub>x</sub>와 VOC<sub>s</sub> 배출량 비중이 가장 높은 대분류상의 오염원 3가지에 대해서는 붉은 색으로 그 비중을 표기함  
출처: 국가 대기오염물질 배출량 서비스(<http://airemiss.nier.go.kr>) 자료로 저자 작성

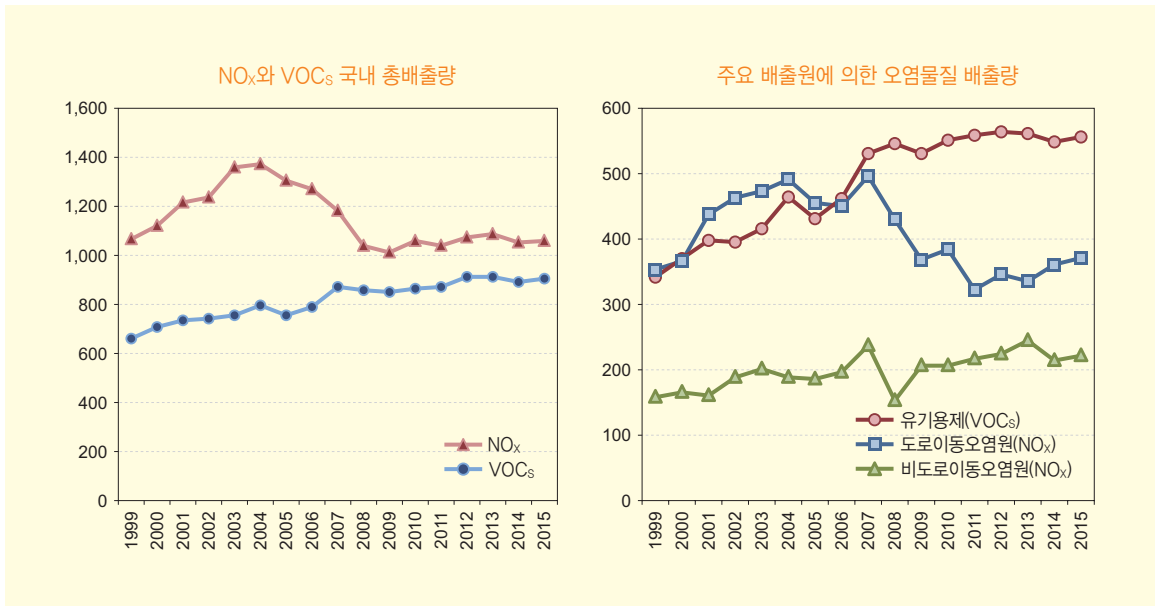
가장 인구가 밀집된 서울은 질소산화물과 휘발성유기화합물 배출 오염원의 구성에서 전국 단위와 다소 차이를 보인다. 질소산화물의 경우 차량이나 주거, 상업 및 공공시설에 의한 배출 비중이, 휘발성유기화합물의 경우 유기용제 사용에 의한 배출 비중이 상대적으로 더 높다.

VOCs는 배출량 통계가 공개되기 시작한 1999년 이후로 꾸준히 그 배출량이 증가하고 있다. 반면 NOx는 경우, 2000년대 초에는 급격한 증감이 있었지만 2007년 이후로는 증가세가 정체되고 있다.

질소산화물(NOx)과 휘발성유기화합물(VOCs) 배출량의 추이와 배출량 중 유기용제(VOCs)와 도로·비도라이동오염원(NOx)에 의한 배출량의 추이를 살펴보면 [그림 10]과 같다. VOCs는 배출량 통계가 공개되기 시작한 1999년 이후로 꾸준히 그 배출량이 증가하고 있음을 알 수 있다. VOCs에서 유기용제로부터의 배출량 비중은 1999년 51.5%에서 2015년에는 61.0%까지 증가하여 유기용제에 의한 배출량뿐 아니라 배출 비중도 증가하고 있는 추세이다. NOx의 경우, 2000년대 초에는 급격한 증감이 있었지만 2007년 이후로는 증가세가 정체되고 있으며, 이는 가장 큰 비중을 차지하고 있는 도로이동오염원으로부터의 배출량의 흐름과 유사함을 알 수 있다.

[그림 10] 물질별 배출원별 배출량 추이

(단위: 천톤)



주: 각 배출량은 연도별 동일 조건을 위해 '바다'에서 배출된 것과 배출원 대분류상 '생물성 연소', '비산먼지'는 제외함  
출처: 국가 대기오염물질 배출량 서비스(<http://airemiss.nier.go.kr>) 자료로 저자 작성

오존에 대한 대응을 크게 구분한다면 기후변화에 대한 대응과 유사하게 적응(adaptation)과 감축(mitigation)으로 나눌 수 있다. 오존 경보제를 통해 경보단계에 따라 각종 야외활동이나 산업활동을 제한하는 것은 일종의 적응적 대응이라 하겠다. 주어진 조건(대기 중의 오존 농도)에 대하여 피해를 최소화하기 위한 대응조치다. 반면, 오존의 전구물질 배출을 저감함으로써 오존 농도를 낮추는 것은 감축을 위한 대응이라 하겠다. 이것은 주어진 조건 자체를 안전한 수준으로 변화시키려는 정책적 노력으로 볼 수 있다. 이미 국내에 오존 경보체계가 구축되어 있다는 점에서 이하에서는 적응을 위한 대응조치보다는 감축을 위한 대응조치를 살펴보고자 한다. 지금까지 살펴본 CAPSS 자료를 바탕으로 볼 때, 질소산화물의 배출 저감을 위해서는 이동오염원을, 휘발성유기화합물의 배출 저감을 위해서는 유기용제를 대상으로 한 정책을 우선적으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 1. 이동오염원 관련 정책

오존 농도 저감을 위한 정책수단으로는 크게 규제와 비용부과, 지원 등을 고려할 수 있다. 도로이동오염원의 경우, 규제에는 신차의 오염물질 배출기준이나 서울시에서 시행하는 노후경유차 진입규제 등이 해당한다. 비용부과에는 연료에 대한 유류세나 노후경유차에 대한 환경개선부담금 등이 있다. 지원정책은 노후경유차 폐차 지원이나 매연저감장치 설치 지원, 친환경차 구매 지원 등이 대표적이다. 정책수단들은 정책대상의 특성에 따라 그 기대효과가 다르게 나타난다. 특히, 시장원리를 활용하는 정책수단인 비용부과나 지원정책은 정책대상의 가격탄력성에 따라 기대효과의 차이가 크다. 정책대상이 가격에 탄력적이라면 비용부과를 통하여 가격을 인상시켜 그 소비를 줄이거나, 지원을 통해 실질 가격을 낮추어 소비를 증가시키는 데에 효과적이다. 그러나 정책대상이 가격에 비탄력적이라면 가격변화를 통해 수요를 조정하는 것이 어렵다. 따라서 정책대상이 가격 비탄력적인 경우, 실질적인 저감을 목적으로 한다면 비용부과보다는 규제가 더 효과적인 가능성이 높다.

도로이동오염원에 대한 정책도 이러한 측면을 고려한다면, 비용부과보다는 규제 또는 지원정책이 효과적인 수단이 될 것으로 보인다. 오염물질 배출량을 줄이기 위해 유류세를 통해 연료의 소비를 줄이려는 것은 연료인 휘발유나 경

**정책대상이  
가격 비탄력적인 경우,  
실질적인 저감을 목적으로  
한다면 비용부과보다는  
규제가 더 효과적인  
가능성이 높다.**

**배출 감축의 실질적인 효과를 거두기 위해서는 가격적인 접근보다는 규제가 보다 적절한 수단으로 판단된다. 보조금 등의 지원 제도는 규제와 결합하여 정책효과를 더 확대시키는 데에 유용하다.**

유의 수요가 가격에 비탄력적이기 때문에 큰 효과를 기대하기 어렵다.<sup>9)</sup> 한 예로, 경유 수요의 가격탄력성이 0.5라고 한다면 경유세를 인상해 경유가격을 10% 상승시켜도 경유 소비는 5% 감소한다. <표 5>에 따르면, 국내 질소산화물 배출량에서 경유차에서의 발생비중은 30% 수준이므로 경유세 인상을 통한 질소산화물 배출 감소 수준은 단순 계산으로도 국내 총 질소산화물 배출량에서 1.5% 정도로 예상된다. 여기에 화물차에 대한 유가보조금의 적용과 경유의 교차탄력성에 의한 휘발유 소비의 증가까지 고려한다면 실제 배출 감소율은 1% 인밖에 머무를 것이다.

반면, 배출량에 대한 규제는 강제적인 수단이라는 하나 그 효과는 명확하다. 자동차 오염물질 배출량 규제의 대표격인 EURO 기준을 생각해 보면, 현재 적용되는 EURO 6는 기존의 EURO 5 단계보다 대형경유차는 질소산화물을 5분의 1만 허용하고, 경유승용차도 2분의 1 수준만 허용한다.<sup>10)</sup> 물론, 폭스바겐 스캔들과 같은 규제에 의한 부작용의 가능성이 있으나 배출 감축의 실질적인 효과를 거두기 위해서는 가격적인 접근보다는 규제가 보다 적절한 수단으로 판단된다. 보조금 등의 지원 제도는 규제와 결합하여 정책효과를 더 확대시키는 데에 유용하다. 노후경유차에 대한 규제에 매연저감장치 장착 시 예외로 적용하면서 지자체에서 매연저감장치 설치비를 지원하는 것이 대표적이다.

현재 시행하고 있는 자동차와 관련한 대표적인 규제정책에는 EURO 기준과 연비규제 등이 있다.<sup>11)</sup> EURO 기준은 EU에서 도입한 경유차에 대한 배기가스 규제기준이다. 질소산화물(NO<sub>x</sub>), 총탄화수소(THC), 비메탄탄화수소(NMHC), 일산화탄소(CO), 미세먼지(PM) 등을 규제대상으로 하고 있다. 1992년 EURO 1으로 시작되었으며, 현재는 EURO 6가 적용되고 있다. 연비규제의 정확한 제도명은 평균에너지소비효율제도(Average Fuel Economy)로 에너지이용 합리화법에 의해 시행되는 제도다. 각 자동차 제작사가 1년 동안 국내에 판매한 자동차 연비의 합계를 판매량으로 나누어 산출된 평균연비에 하한을 두어 관리하는 제도다. 미국에서는 동일한 제도를 CAFE(Corporate Average Fuel Economy; 기업평균연비)라는 명칭으로 시행하고 있다. 유사한 제도로 자동차 온실가스 배출허용기준(이하 '온실가스규제')이 있다. 온실가스규제는 대기환경보전법에 의해 시행되고 있으며, 연비규제와 유사하게 자동차 제작사별로 1년간 판매한 자동차의 온실가스 평균배출량이 정해진 기준보다 낮도록 제한한다. 이외에도 공공기관 등에 대한 환경친화적 자동차 의무구입제도 등이

9) 국내 자동차 연료수요의 탄력성을 추정한 대부분의 연구들이 비탄력적이라는 결과를 도출하였다. 김형건(2017), 이동규 외(2017b), 최도영 외(2011), 김영택(2007) 등에서 유류 수요의 탄력성을 1보다 낮게 추정하였다. 다만, 김민성 외(2011)에서는 1보다 크다는 예외적인 결과도 있다.

10) EURO 5에서 질소산화물 배출 한도는 대형경유차는 2g/kWh, 경유승용차는 0.18g/km이었으나, EURO 6에서는 그 한도가 각각 0.4g/kWh, 0.08g/km로 강화되었다(출처: 위키피디아).

11) EURO 기준은 위키피디아([https://en.wikipedia.org/wiki/European\\_emission\\_standards](https://en.wikipedia.org/wiki/European_emission_standards))를, 연비규제는 에너지관리공단(현(現) 에너지공단)([http://bpm.kemco.or.kr/transport/sy/sy\\_02.asp](http://bpm.kemco.or.kr/transport/sy/sy_02.asp))를, 온실가스규제는 대기환경보전법(<http://www.law.go.kr/법령/대기환경보전법>)을 인용하거나 참고하여 기술함

규제정책에 포함된다.

상술한 우리나라의 자동차 관련 친환경 규제제도는 제한 강도로 볼 때 미국이나 유럽, 일본과 비교해도 부족하지 않을 정도다(〈표 7〉 참고). 그뿐 아니라, 계획된 일정대로면 2020년과 2021년에는 배기가스 및 연비·온실가스규제가 주요 선진국의 일정과 유사하게 더 강화될 예정이다. 새로 적용될 기업평균연비나 온실가스규제 기준은 현재보다 3분의 1가량 배출을 억제하도록 요구하므로, 추가적인 규제가 적용되면 그에 따라 전구물질 배출량도 지금보다 더 감소될 것으로 예상된다. 또한, 최근에는 비도로이동오염원인 건설장비, 농업기계 등에도 자동차에 준하는 배기가스 규제를 적용하기 시작하여 전구물질 배출량 감소에 기여할 것으로 보인다.

**우리나라의 자동차 관련 친환경 규제제도는 제한 강도로 볼 때 미국이나 유럽, 일본과 비교해도 부족하지 않을 정도다.**

〈표 7〉 주요국 자동차 연비 및 배기가스 규제

국가	종류	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25	
미국	배기가스 규제 (mg/km)	Tier 2		Tier 3(승용차, NMOG+NO <sub>x</sub> )									
				53.4	49.1	44.7	40.4	36.0	31.7	27.3	23.0	18.6	
	무공해차(ZEV) 의무 판매 (비율, %)	ZEV: EV, FCEV, (P)HEV, 고효율 ICE		ZEV: EV, FCEV, PHEV									
		14		5	7	10	12	15	17	20	22		
	기업평균연비 규제 (km/l)			CAFE(Phase II)									
				14.9				17.4			22.8		
유럽	배기가스 규제 (g/km)	EURO 6					Post EURO 6(계획)						
		가솔린: CO(1.0), NO <sub>x</sub> (0.06), PM(0.006) 디젤: CO(5.0), NO <sub>x</sub> (0.08), PM(0.008)					배기가스 시험모드 강화 (모드: NEDC → WLTP&RDE)						
	기업평균 온실가스 규제 (g/km)	승용차(130), 경상용차(175)					승용차(95), 경상용차(135)					75 (안)	
일본	배기가스 (g/km)	2009 Post New Long Term Standard(NO <sub>x</sub> )											
		50											
	기업평균연비 (km/l)	16.3						22.2			미정		
한국	배기 가스	가솔린	Tier 2		Tier 3								
		디젤	EURO 6					Post EURO 6(계획)					
	기업평균연비/온실가스규제	17.0km/L 또는 140g/km					24.3km/L 또는 97g/km					미정	

출처: 관계부처 합동(2015), p. 6.

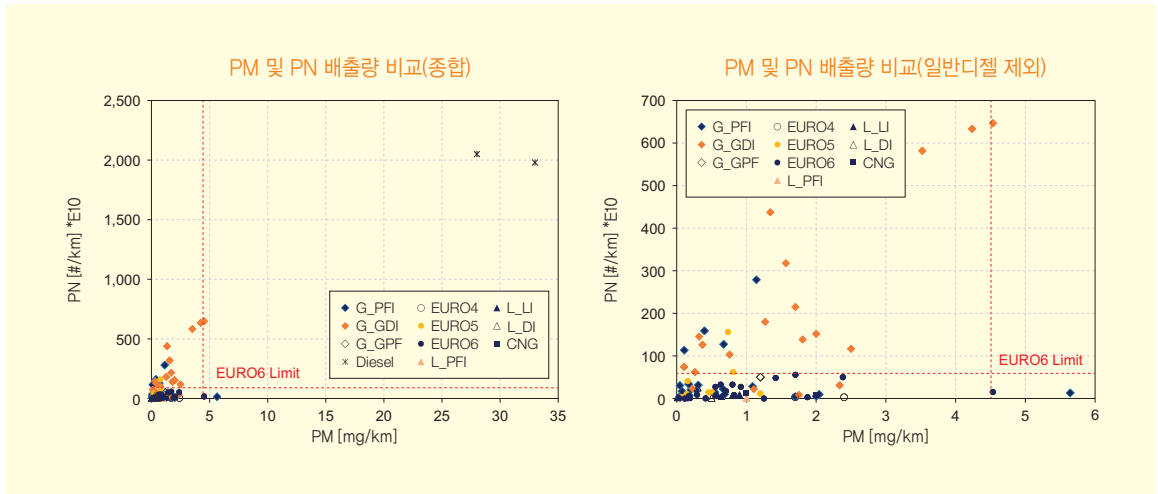
**오염자 부담원칙이  
제대로 지켜진다면  
오염물질을 많이  
배출하는 사람이 더 많은  
세부담을 진다는  
조세정의가  
구현될 수 있다.**

그렇다면, 유류세를 포함한 비용부과 정책은 불필요한 것인가? 비용부과는 시장원리를 활용한 가격정책으로 볼 수 있다. 가격정책은 일반적으로 두 가지 측면에서 효과가 기대된다. 하나는 가격을 높임으로써 정책입안자가 목표로 하는 수준까지 소비를 줄이도록 유도하는 것이며, 다른 하나는 오염물질 배출자에게 그 비용을 부과하여 오염자 부담원칙을 실현하는 것이다. 앞서 설명한 바와 같이 소비가 비탄력적이라는 점에서 첫 번째 측면에서는 정책의 효과를 크게 기대하기 어렵다. 유류세를 강화하면 소비 변화는 미미한 채 세부담만 늘어날 수 있다. 그럼에도 불구하고 두 번째 측면으로 인해 오염자 부담원칙에 충실하게 과세한다면 그것으로도 상당한 의미를 가질 수 있다. 오염자 부담원칙이 제대로 지켜진다면 최소한 오염물질을 많이 배출하는 사람이 더 많은 세부담을 진다는 조세정의가 구현될 수 있기 때문이다.

오염자 부담원칙이 유류세에 제대로 반영되기 위해서는 과세대상에 대한 타깃팅(targeting)을 정확하게 해야 한다. 타깃팅은 과세대상의 특성이 편차가 클 때 특히 주의해야 한다. 경유세를 예로 들어보자. 경유 차량은 차종에 따라 배출되는 오염물질 수준의 차이가 크다. 미세먼지의 경우, 매연저감장치(DPF)가 설치되지 않은 일반 경유 차량의 미세먼지 배출량은 다른 차량과 비교가 되지 않을 정도로 높다([그림 11]의 좌측 그래프에서 우상단에 있는 결정 모양 표식의 수치들 참고).<sup>12)</sup> 그러나 DPF가 부착된 경유 차량들은 GDI 엔진의 휘발유 차량보다도 미세먼지를 적게 배출한 실험결과가 많다([그림 11]의 우측 그래프 참고). 이러한 상황에서 평균적인 관점에서 모든 경유 차량이 사용하는 연료에 과세를 강화하게 되면, 오염자 부담원칙상 가장 많이 세부담을 져야 할 일반 경유 차량 이용자의 세부담 일부가 DPF가 설치된 오염물질 저배출 경유 차량 이용자들에게 전가되는 결과를 낳게 된다.

12) [그림 11]과 [그림 12]는 국내에서 차종별로 오염물질 배출량을 실험한 다양한 연구들의 결과 중 접근가능한 것들을 모아 다시 하나의 자료(data set)로 만든 것이다. 해당 그림들에 대한 보다 자세한 설명은 이동규 외(2017a)를 참조하기 바란다.

[그림 11] 차종별 미세먼지 배출량 비교



출처: 이동규 외(2017a), pp. 51-52. [그림 III-29], [그림 III-30]

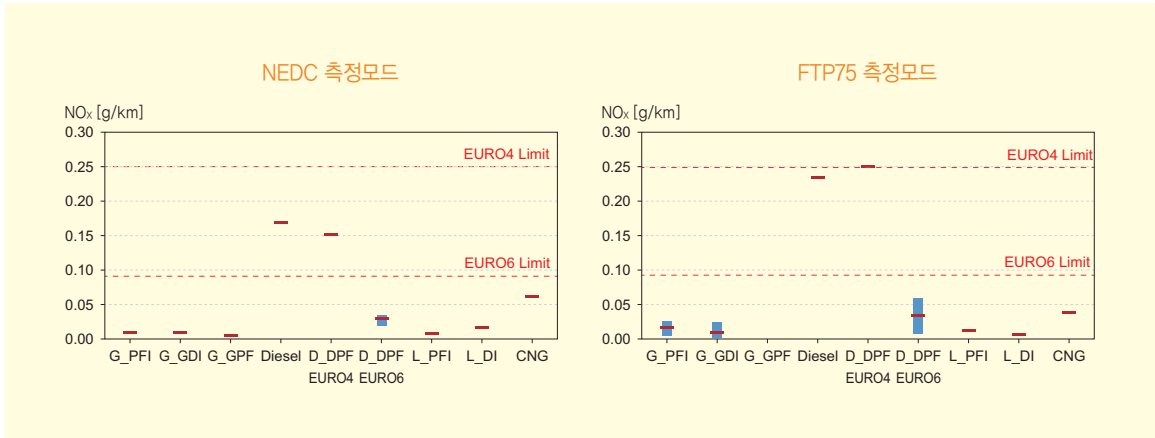
오존의 전구물질 중 하나인 질소산화물도 마찬가지다. DPF가 설치되지 않은 일반 경유 차량이나 EURO 4 기준 차량에서는 다른 차종보다 많은 질소산화물을 배출하는 것으로 나타났다([그림 12] 참고). 그러나 EURO 6 기준 차량은 CNG 차량의 배출량 수준 이하로 질소산화물을 배출하는 것으로 나타났다. 오염물질 배출량의 편차가 크면 평균적인 배출량을 기준으로 과세하는 것이 역설적이게도 응익원칙에 따른 조세형평성을 저해하게 된다. 그리고 조세형평성이 부족할 경우, 오염물질 저배출 경유 차량 이용자의 납세순응을 이끌어내기 쉽지 않다.

이렇게 차량별 배출량 편차가 큰 경우에는 오염물질 배출량의 단순평균을 근거로 유류세 세율을 결정하기보다는 아예 최저수준의 배출량을 근거로 하는 것이 대안이 될 수 있다. 공통적인 오염물질 배출량 수준까지는 사용 유종에 대한 유류세로 가격에 반영하고, 그 이상의 배출량에 대해서는 다른 형태의 비용으로 추가 부담하게 하는 것이다. 추가적인 비용부과의 방법으로는 노후경유차에 대한 환경개선부담금 등을 활용할 수 있다. 비슷한 논리로 과세베이스에서 가장 큰 비중을 차지하는 차량집단의 배출량을 근거로 하는 것도 고려할 수 있으며, 이 경우에는 나머지 집단에 대한 추가적인 부담이나 지원을 통해 오염자 부담원칙에 보다 충실한 정책설계가 가능하다.

오염물질 배출량의 편차가 크면 평균적인 배출량을 기준으로 과세하는 것이 역설적이게도 응익원칙에 따른 조세형평성을 저해하게 된다. 그리고 조세형평성이 부족할 경우, 오염물질 저배출 경유 차량 이용자의 납세순응을 이끌어내기 쉽지 않다.

[그림 12] 주요 측정 모드에서의 차종별 질소산화물 배출량 비교

(단위: g/km)



출처: 이동규 외(2017a), p. 101. [부도 2], [부도 3]

**장기적으로 볼 때, 합리적인 과세는 경유 차량의 여부에 따라 세율을 결정하기보다는 유종을 가리지 않고 오염물질을 많이 배출하는 차량이 사용하는 연료에 더 많은 세율을 부과하는 것이다.**

장기적으로 볼 때, 합리적인 과세는 경유 차량의 여부에 따라 세율을 결정하기보다는 유종을 가리지 않고 오염물질을 많이 배출하는 차량이 사용하는 연료에 더 많은 세율을 부과하는 것이다. 유종별로 세율을 정하는 대신 차량의 배출 특성별로 세율을 정한다는 말이다. 이는 언뜻 이상함에 불과하게 보일 수도 있다. 그러나 기술적으로 실현가능한 방법이다. 이미 환경부는 올해 4월부터 모든 차량에 5단계의 환경등급을 부여하는 배출가스 등급제를 시행한다고 밝혔다. 유종과 연식 등을 기준으로 환경등급을 부여하고 각 등급에 따라 운행 제한 등의 규제를 적용하는 계획을 마련하고 있다. 이를 좀 더 정교하게 설계하면 자동차 정기검사 때 주요 오염물질의 실배출량을 측정하여 해당 결과에 따라 환경등급을 부여하여 차량에 태그를 부착할 수 있다. 이후 2년마다 정기적으로 실제 배출량을 근거로 등급이 반영되도록 태그를 업데이트한다. 그리고 주유소에서는 세전가격에서 각 등급에 따라 세율이 추가된 세후가격으로 주유할 수 있도록 주유기에 태그 리더기를 부착하면 차량의 오염물질 배출특성별 과세가 가능하게 된다.

물론, 이러한 과세정책이 실현되기 위해서는 주유기에 설치할 장치 비용이나 정기검사에 오염물질 배출측정 비용, 차량에 부착할 등급별 태그 비용 등의 부대비용이 소요된다. 부정사용자를 예방하기 위한 조치도 동반되어야 한다. 그럼에도 이상적인 조세정책을 실현할 수 있다는 점에서 중장기적으로 고려해 볼

수 있는 과세방법이 아닐까 싶다. 덧붙여, 어떠한 형태로 유류세를 강화하더라도 선결해야 할 문제가 있다. 그것은 바로 화물차 등에 대한 유가보조금이다.<sup>13)</sup> <표 5>, <표 6>에서도 확인할 수 있듯 경유 차량 가운데에서도 오염물질 배출이 가장 심한 것은 화물차다. 이에 대한 유가보조금을 유지한 채로 유류세를 개편하는 것은 오염자 부담원칙에 의한 조세 형평성에 맞지 않는다. 화물차 운송업자들에게 대한 보조가 필요하다면 유가보조금이 아닌 다른 형태의 지원으로 전환할 필요가 있다. 이러한 조치 없이 유류세 개편을 하면 큰 효과를 기대하기도 어렵고 납세자들의 이해를 얻기도 쉽지 않다.

같은 맥락에서 볼 때, 환경개선부담금도 좀 더 이상적으로 운영할 수 있다.<sup>14)</sup> 지금은 노후 경유차만을 대상으로 하고 있으며, EURO 4 이상의 차량에 대해서는 면제해 주고 있다. 지금의 기준을 그대로 가져간다면 EURO 4 차량이 노후차가 되었을 때는 더 이상 부담금의 부과대상 차량이 없게 된다. 환경개선부담금도 단순히 경유 차량의 여부로 대상을 판별할 것이 아니라 오염물질에 대한 실배출량을 기준으로 대상을 판별하도록 바꿀 필요가 있다. 앞서 설명한 것과 같이, 정기검사 때 오염물질 실배출량까지 측정하고 이 실측치를 근거로 부담금 대상을 선정한다면 인과관계가 명확한 대상에 부담금을 부과할 수 있게 된다.

## 2. 유기용제 관련 정책

VOCs 배출량은 미국이나 유럽연합 등 여러 나라에서 규제정책 위주로 관리하고 있다. 우리나라도 「대기환경보전법」 제2조 제10호에 따라 휘발성유기화합물 중 총 37개 물질을 규제대상물질로 지정하여 그 배출을 관리하고 있다. 또한, 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」을 통해 수도권 지역의 질소산화물, 황산화물, 휘발성유기화합물, 미세먼지, 오존 등 대기오염물질을 줄이도록 10년마다 수도권 대기환경관리 기본계획 수립을 의무화하였다. 현재는 수도권 대기환경청에서 2017년에 수정 공표한 2차 수도권 대기환경관리 기본계획 변경계획이 적용되고 있다. 변경계획에는 1차 기본계획(2005~2014)에 대한 평가도 포함되어 있는데, 해당 계획의 저감 성과는 다른 오염물질에 비해 VOCs에 대하여 미흡한 것으로 평가되었다. 특히, 인쇄소, 도장시설, 생물성 연소 등 생활주변에 산재하는 배출원에 대한 기초자료 및 관리 수단의 부재로 VOCs의 삭

**화물차 운송업자들에 대한 보조가 필요하다면 유가보조금이 아닌 다른 형태의 지원으로 전환할 필요가 있다. 환경개선부담금도 단순히 경유 차량의 여부로 대상을 판별할 것이 아니라 오염물질에 대한 실배출량을 기준으로 대상을 판별하도록 바꿀 필요가 있다.**

13) 유가보조금 제도는 화물차·버스·택시 운송사업자들에게 2001년 7월부터 제1·2차 에너지 세제개편에 따라 급증한 세 부담을 덜어주기 위해 세제개편 전(2001년 6월) 경유와 LPG 서울과 현행 서울의 차이만큼을 보조금으로 지급해 주는 제도를 말한다. 이에 따라, 현재 경유 화물차의 경우 리터당 345.54원, LPG 택시의 경우 리터당 197.97원의 보조금이 지급된다.

14) 환경개선부담금 제도는 환경개선에 필요한 재원을 조달하기 위해 환경오염의 원인자에게 비용을 부과하는 제도이다. 지금은 경유자동차 소유자만 부과대상이 되고 있으며, 요율은 “대당기본부과금액×오염유발계수×차량계수×지역계수”로 산출된다. 2016년에는 약 3,525만건에 총 1조 2,769억원이 징수되어 평균적으로 건당 3만 6,221원가량 부과되었다. 유로4 이상의 차량에는 부과가 면제된다(부담금운용평가년(2017) 참고).

**규모와 증가세를  
감안한다면  
'가정 및 상업용  
유기용제'에 대한  
규제를 적극적으로  
고려해야 한다.  
코일 코팅에 대해서는  
아직 VOC<sub>s</sub> 함유기준이  
적용되지 않고 있어  
이에 대한  
도입을 적극적으로  
고려해야 하겠다.**

감 성과는 저조하였다(수도권대기환경청, 2017, p. 22.). 국립환경과학원의 VOC<sub>s</sub> 배출량 자료를 살펴보면 1999년보다 2015년에 서울에서의 배출량은 20% 이상 감소하였으나, 인천이나 경기에서의 배출량은 30~40% 가까이 증가하여 수도권 전체적으로도 20%가량 증가하였다.<sup>15)</sup>

〈표 8〉 수도권 VOC<sub>s</sub> 배출량 변화

(단위: 톤, %)

	수도권			
	합계	서울	인천	경기
1999년	247,803	79,956	41,440	126,406
2015년	298,462	62,800	53,569	182,093
증감률	20.4	-21.5	29.3	44.1

출처: 국가 대기오염물질 배출량 서비스(<http://airemiss.nier.go.kr>) 자료로 저자 작성

〈표 5〉, 〈표 6〉에서 확인하였듯, VOC<sub>s</sub>의 주요 배출원은 유기용제인데, 이를 좀 더 세분화하여 살펴보면 정책대상으로 고려할 만한 항목을 찾을 수 있다(〈표 9〉 참고). 지난 16년간 VOC<sub>s</sub> 배출량의 증가율과 규모가 모두 큰 항목으로는 '가정 및 상업용 유기용제', '건축 및 건물 도장', '선박제조상의 도장', '코일 코팅' 등이다. 인쇄소에서 사용하는 유기용제에서의 배출량의 경우, 규모는 크지 않아도 그 증가율이 매우 높다. 규모와 증가세를 감안한다면 '가정 및 상업용 유기용제'에 대한 규제를 적극적으로 고려해야 한다. 이를 위해 생활용품으로 사용되는 유기용제에 대한 VOC<sub>s</sub> 함유기준을 조속히 마련하고 적용해야 한다. 단순한 기준 마련뿐 아니라 적극적인 홍보를 통해 대중에게 VOC<sub>s</sub> 과다배출의 위험성을 알리고 VOC<sub>s</sub> 함유량을 제품에 표기하게 하여 VOC<sub>s</sub> 저배출 상품의 소비를 유도할 필요도 있다. 최근 소비자들에게 미세먼지(PM)에 대한 인식은 매우 높아졌으나 오존이나 VOC<sub>s</sub>에 대한 인식은 여전히 미약한 수준이기 때문이다.

한편, 건축용·자동차보수용 도료에 대한 VOC<sub>s</sub> 함유기준이 2005년 도입된 이후 단계별로 기준을 강화하였음에도 불구하고 '건축 및 건물' 도장이나 '자동차 수리' 도장에서의 배출량은 모두 최근 증가하고 있다.<sup>16)</sup> 따라서 규제 of 실효성이 약한 원인을 파악해야 하며, 이에 대한 보완사항을 전반적인 도료 함유기준에 적용해야 할 것이다. 2015년부터는 도료에 대한 VOC<sub>s</sub> 함유기준이 선박

15) 1999년은 국립환경과학원에서 처음으로 대기오염물질 배출량을 공표한 시기이며, 2015년은 가장 최근 배출량을 공표(2018. 06)한 시기이다.  
16) '건축 및 건물'은 2009년 이후 꾸준히 증가하고 있으며 (2009년: 99,021톤 → 2015년: 112,622톤), '자동차 수리'도 2005년 이후 증가세는 약화되었으나 여전히 증가하고 있다 (2005년: 7,361톤 → 2015년: 8,443톤).

용, 강교용 도로에까지 확대되었으나 제도에 대한 충분한 검토가 없다면 정책 실효성은 크지 않을 수 있다. 또한, 코일 코팅에 대해서는 아직 VOCs 함유기준이 적용되지 않고 있어 이에 대한 도입을 적극적으로 고려해야 한다.<sup>17)</sup>

〈표 9〉 유기용제 중·세분류 VOCs 배출량 변화

(단위: 톤, %)

	1999년	2015년	증감률
유기용제	342,434	555,359	62.2
기타 유기용제	43,635	162,137	271.6
<b>가정 및 상업용 유기용제</b>	<b>26,970</b>	<b>136,037</b>	<b>404.4</b>
아스팔트 도로포장	16,613	972	-94.1
인쇄업	51	25,127	48,869.9
도장시설	232,110	344,671	48.5
<b>건축 및 건물</b>	<b>78,629</b>	<b>112,623</b>	<b>43.2</b>
기타 비산업용 도장공정	17,057	29,666	73.9
기타 산업용 도장공정	19,328	15,928	-17.6
나무, 가구제조	21,488	10,388	-51.7
<b>선박제조</b>	<b>32,938</b>	<b>77,845</b>	<b>136.3</b>
자동차 수리	4,519	8,443	86.8
자동차 제조	4,896	10,439	113.2
<b>코일 코팅</b>	<b>53,255</b>	<b>79,339</b>	<b>49.0</b>
세정시설	44,146	28,144	-36.2
세탁시설	22,543	20,407	-9.5

주: 세분류 항목 중 2015년 배출량이 5만톤 이상이고 증가율이 30% 이상인 경우 붉은 색으로 표시함  
출처: 국가 대기오염물질 배출량 서비스(<http://airemiss.nier.go.kr>) 자료로 저자 작성

## V. 결론

본고에서는 오염물질로서의 오존이 어떤 특징을 가지고 있으며, 왜 우리가 주목해야 하는지를 살펴보았다. 혹자는 우리나라에서 아직 주의보만 발령되고 경보나 중대경보가 발령된 적이 없다는 점에서, 또는 치명적인 수준의 농도를 기록한 적이 없다는 점에서 안심할지 모르겠다. 그래서인지 학자들 사이에서도 최근 미세먼지에 대한 연구는 활발히 이루어지고 있으나 오존에 대한 연구는 과거보다 오히려 줄어들고 있는 실정이다(이미혜 외, 2014).<sup>18)</sup> 그렇지만 오존

**오존의 농도가 90년대 이후로 꾸준히 증가하고 있다는 점, 그것도 정부의 관리가 있음에도 불구하고 그러한 추세가 지속된다는 점에서 지금보다 더 적극적인 대응이 없다면 향후 우리의 건강을 강하게 위협하는 인자가 될 수 있음을 인식해야 한다.**

17) 국립환경과학원(2007)에 따르면, 미국이나 일본, 유럽연합에서는 이미 코일 코팅에 대한 기준을 두고 VOCs 배출을 관리하고 있다.


18) 이미혜 외(2014)에 따르면, 지난 20년간 국내 10여종의 학술지에 발간된 광화학오염(PM<sub>2.5</sub> 포함) 연구 논문 수는 총 400여 편에 달하지만 광화학 오존에 대한 연구보다 PM<sub>2.5</sub>에 대한 연구가 상대적으로 많았으며, 2000년대 이후 광화학 오존에 대한 연구는 급격히 감소한 반면 PM<sub>2.5</sub>에 대한 연구는 더욱 증가하는 추세다(이미혜 외, 2014, p. 6).

환경세의 조세정의를  
정립되기 위해서는  
오염물질을 많이 배출하는  
사람이 그에 대한  
부담도 많이 하도록  
세율 체계가  
갖추어져야 할 것이다.

의 농도가 90년대 이후로 꾸준히 증가하고 있다는 점, 그것도 정부의 관리가 있음에도 불구하고 그러한 추세가 지속된다는 점에서 지금보다 더 적극적인 대응이 없다면 향후 우리의 건강을 강하게 위협하는 인자가 될 수 있음을 인식해야 한다.

특히, 오존은 2차 생성물질로 오존의 전구물질들이 미세먼지의 전구물질도 되고 있다. 따라서 이러한 전구물질들에 대한 적극적인 배출 저감 노력은 오존을 비롯한 미세먼지 등의 2차 오염물질의 생성을 억제하는 데에 역할을 할 수 있다. 2차 오염물질들의 생성과 소멸이 서로 복잡하게 얽혀 있다는 점에서 결국 대기오염물질에 대한 대응은 종합적인 접근이 필요할 것이다.

본고에서는 오존에 대한 다양한 대응방안 중 도로이동오염원과 유기용제에 의한 오존의 전구물질 배출 저감정책에 대하여 논의하였다. 실질적인 감축을 위해서는 규제정책과 이를 보조하는 지원정책의 효과가 비용부과정책의 효과보다 상대적으로 크다. 도로이동오염원과 유기용제 모두 배출가스에 대한 규제가 계속 강화되고 있어 추가적인 전구물질 감소가 기대된다. 다만, 규제기준이 있음에도 효과가 크지 않은 항목들에 대해서는 원인을 검토하여 제도를 보완할 필요가 있으며, 규제대상도 향후 더 적극적으로 확대해야 할 것이다.

그에 비해, 세금이나 부담금 등의 비용부과정책은 저감효과를 기대하기에는 한계가 있으나 오염자 부담원칙에 따라 조세형평성을 바로 잡는다는 측면에서 의미가 있다. 주의할 것은 과세대상의 특성상 편차가 클 경우에는 평균에 근거한 과세가 오히려 형평성을 저해하고 납세순응을 어렵게 만드는 결과로 귀결될 수 있다는 점이다. 이에 따라, 유류세도 유종별 과세보다는 오염물질 실배출량에 기반한 과세가 바람직하며 기술적으로는 이미 이러한 과세체계가 가능하다. 당장에 실현하기 어렵다면 환경개선부담금부터 동일한 원리를 적용하여 개편하는 것을 고려할 수 있으며, 중장기 계획으로 적극 고려할 필요가 있다. 요컨대 환경세의 조세정의를 정립되기 위해서는 오염물질을 많이 배출하는 사람이 그에 대한 부담도 많이 하도록 세율 체계가 갖추어져야 할 것이다. 

### 〈참고문헌〉

- 관계부처 합동, 『제3차 환경친화적자동차 개발 및 보급 기본계획』, 2015.12.8.
- 국립환경과학원, 『대기환경연보 2016』, 2017.
- \_\_\_\_\_, 『대기환경연보 2010』, 2011.
- \_\_\_\_\_, 『대기환경연보 2004』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『선진국의 휘발성유기화합물(VOCs) 배출저감 사례분석을 통한 국내 적용방안 연구』, 2017.03.
- 국립환경연구원, 『오존의 이해와 대응』, 2001.
- 김민성·김성수, 「수송용 휘발유와 경유 수요의 가격 및 소득 탄력성 추정」, 『환경논총』, Vol. 50, 2011, pp. 159-182.
- 김영덕, 「석유수요와 탄력성의 변화」, KEEI ISSUE PAPER, Vol. 1, No. 7, 2007.
- 김형건, 「수송용 유류세의 귀착효과 연구: 거리 수요의 가격탄력성 추정을 중심으로」, 『2017 조세전문가 네트워크』, 소비세제분과, 한국조세재정연구원, 2017.
- 배현주·윤대욱·하종식 외, 『기후변화에 의한 대기오염 및 건강 영향 연구』, 국립환경과학원·한국환경정책평가연구원, 2011.
- 부담금운용평가단, 『부담금평가』, 2017.
- 수도권대기환경청, 『2차 수도권 대기환경관리 기본계획 변경계획』, 2017.05.
- 이동규·김용래·김종현, 「자동차 배출 미세먼지 영향에 대한 기초연구」, 한국조세재정연구원, 2017a.
- 이동규·정준환·조철근·임재규·김주영·한진석·이창훈, 「수송용 에너지 상대가격 합리적 조정방안 연구」, 기획재정부·국토교통부·산업통상자원부·환경부·한국조세재정연구원, 2017b.
- 이미혜·서인선·심창섭, 『오존 종합대책 수립마련 기획연구』, 국립환경과학원·고려대학교, 2014.
- 최도영·김영덕·박민수, 「에너지 수요의 가격 및 소득탄력성에 관한 연구」, 에너지경제연구원 연구보고서, 2011.
- 환경부, 『오존 오염의 현황과 대응방안』, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『우리동네 대기질 2016』, 2017.

〈웹주소〉

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/법령/대기환경보전법>) 접속일자: 2018.08.16.

국립환경과학원 국가 대기오염물질 배출량 서비스(<http://airemiss.nier.go.kr>) 접속일자: 2018.08.13.

네이버사전(<http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=10305800>) 접속일자: 2018.05.09.

두산백과(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1172973&cid=40942&categoryId=32251>) 접속일자: 2018.05.16.

물백과사전(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3395134&cid=58341&categoryId=58341>) 접속일자: 2018.05.17.

에너지관리공단([http://bpm.kemco.or.kr/transport/sy/sy\\_01.asp](http://bpm.kemco.or.kr/transport/sy/sy_01.asp)) 접속일자: 2018.08.16.

위키피디아([https://en.wikipedia.org/wiki/European\\_emission\\_standards](https://en.wikipedia.org/wiki/European_emission_standards)) 접속일자: 2018.08.16.

인천일보(<http://www.incheonilbo.com/news/articleView.html?idxno=900670#08hF>) 접속일자: 2018.09.01.

환경부 수도권대기환경청(<https://www.me.go.kr/mamo/web/index.do?menuId=10006>) 접속일자: 2018.05.22.

## 2019년 예산안 편성

- “내 삶의 플러스” 2019년 활력예산안  
김명중 · 기획재정부 예산정책과 과장
- 2019년 예산안 및 2018~2022년 국가재정운용계획  
박한준 · 한국조세재정연구원 연구위원

\* 2019년도 예산안 편성이 발표되었다. 『재정포럼』에서는 2019년 예산안 편성의 추진배경 및 주요 내용과 이에 대한 평가를 정책담당자 및 전문가로부터 들어보는 특집을 마련하였다. <편집자 주>

# “내 삶의 플러스” 2019년 활력예산안



김명중  
기획재정부 예산정책과 과장

지금 우리 경제는 구조적·복합적 문제에 직면해있다. 저출산·고령화의 지속으로 생산가능 인구는 감소세로 전환되었으며, 고용없는 성장이 나타나고 있다. 최근에는 양극화 문제도 심화되는 모습이다. 대외적으로도美中 무역갈등 심화 등 불확실성이 커져가고 있다. 이러한 대내외적으로 직면한 어려움을 극복하기 위해 재정적 역할을 보다 강화할 필요가 있으므로, 2019년 예산안은 확장적인 재정기조하에 편성되었다.

수호조는 내년에도 이어질 것으로 전망된다. 이에 따라, 재정지출 확대에도 불구하고, 내년도 GDP 대비 재정수지는  $\Delta 1.8\%$ , GDP 대비 국가채무는 39.4%로 올해 수준을 유지할 것으로 보인다. 2018~2022년 국가재정운용계획상으로도 재정의 중장기 지속가능성을 유지할 전망이다.

다만, 재정 규모 확대는 재정사업의 내용을 알차게 만드는 것이 전제되어야 한다. 이를 위해 당초 계획한 것보다 추가적인 지출구조조정을 통해 우선순위를 재조정하고 재정사업의 질을 높이는 데에도 역점을 두었다.

## I. 2019년 예산안의 모습

내년도 총지출 규모는 올해 본예산 428.8조 원보다 9.7% 증가한 470.5조원으로, 2009년(금융위기)을 제외하면 2000년 이후 가장 높은 증가율 수준이다. 총지출 증가율이 높은 수준인 것은 분명하나, 최근의 세수 호조에 따른 수입 증가 등을 감안할 필요가 있다. 2017년에 이어 올해도 대규모의 초과세수가 예견되며, 이러한 세

2019년 재정운용 모습

(단위: 조원, %)

구 분	'18년 예산		'19년 예산안 (B)	증감 (B-A)	
	본예산(A)	추경			%
◇ 총지출	428.8	432.7	470.5	41.7	9.7
◇ 총수입	447.2	447.7	481.3	34.1	7.6
(국세수입)	268.1	268.1	299.3	31.2	11.6
◇ 재정수지	△28.5	△31.4	△33.4	△4.9	
(GDP 대비 %)	(△1.6)	(△1.7)	(△1.8)	(△0.2%p)	
◇ 국가채무	708.2	700.5	741.0	32.8	
(GDP 대비 %)	(39.5)	(38.6)	(39.4)	(△0.1%p)	

분야별로 보면, 산업 분야가 2018년 대비 14.3% 증가하여 가장 높은 증가율로 편성되었다. 공적연금 성숙, 기초연금 인상, 아동수당 본격 지원 등에 따라 복지 분야는 올해보다 12.1% 증가한 162.2조원이 편성되었으며, 세수 호조에 따른 교부세·교부금 소요의 증가로 교육 분야와 일반·지방행정 분야의 증가율도 각각 10.5%와 12.9%로 높은 수준을 보인다. SOC 분야는 지역경제와 고용에 미치는 영향을 고려하여 당초 2017~2021년 계획인 17조원, 2018년 정부예산안의 17.7조원보다 높은 18.5조원으로 편성되었다. R&D 분야는 최초로 20조원을 돌파한 20.4조원으로 편성되었으며, 농림 분야는 쌀변동직불금 소요가 0.5조원 감소했음에도 불구하고, 농업혁신과 농어민 복지 확대 등으로 1.1% 증가하였다.

분야별 자원배분 모습

(단위: 조원, %)

구 분	'18년 (A)	'19년 (B)	증감 (B-A)	%
◆ 총지출	428.8	470.5	41.7	9.7
1. 보건·복지·고용	144.6	162.2	17.6	12.1
※ 일자리	19.2	23.5	4.2	22.0
2. 교육	64.2	70.9	6.7	10.5
※ 지방교육재정교부금	49.5	55.7	6.2	12.5
3. 문화·체육·관광	6.5	7.1	0.6	10.1
4. 환경	6.9	7.1	0.2	3.6
5. R&D	19.7	20.4	0.7	3.7
6. 산업·중소기업·에너지	16.3	18.6	2.3	14.3
7. SOC	19.0	18.5	△0.5	△2.3
8. 농림·수산·식품	19.7	19.9	0.2	1.1
9. 국방	43.2	46.7	3.5	8.2
10. 외교·통일	4.7	5.1	0.4	7.5
11. 공공질서·안전	19.1	20.0	0.9	4.9
12. 일반·지방행정	69.0	77.9	8.9	12.9
※ 지방교부세	46.0	52.8	6.8	14.8

## II. 투자의 중점

### 1. 일자리 창출: 좋은 일자리를 더합니다.

최근 전년 대비 취업자 수가 큰 폭으로 감소하였으며, 청년실업률도 높은 수준이 지속되고 있다. 이에 내년도 일자리 예산을 올해 19.2조원보다 22.0% 늘린 23.5조원으로 대폭 확대 편성하여 일자리 창출을 지원하고자 한다.

먼저, 청년추가고용장려금 18.8만명 지원, 청년내일채움 공제 23만명 지원 등 청년일자리 추경에 포함되었던 사업들을 충실히 반영하였다. 신중년 대상의 전직 지원과 재취업 지원을 확대하였다. 신중년의 경력 및 전문성을 활용할 수 있는 일자리도 신설하였다.

취업 취약계층에게 더 많은 일자리 기회를 제공하려고 한다. 노인일자리 61만개로 올해보다 10만개 늘리고, 장애인 직접일자리도 2만개로 확대할 것이다. 아이·노인돌봄 등 여성친화적 일자리도 13.6만개로 확대하였다.

공공부문 일자리도 지속 확대한다. 사회서비스 일자리는 수요가 많은 보건·복지 분야를 중심으로 올해보다 6만개 늘어난 9.4만개 창출을 지원하고, 공무원 일자리는 경찰, 집배원 등 현장인력을 중심으로 2.1만명 충원할 계획이다.

직업훈련 예산도 늘어난다. 비정규직 근로자 등 사회보험의 수혜를 받지 못하는 취약계층 13.6만명을 대상으로 직업훈련을 신규 지원할 것이다. 대학 및 전문대학에 후진학 전담과정 운영을 확대하고 고교취업연계장려금 지급, 고속로 일학습병행제 지원 확대 등을 통해 선취업·후진학 활성화를 지원할 것이다.

올해 전반적인 고용 부진 상황에서도 일자리

예산은 버팀목 역할을 수행한 것으로 보인다. 2019년에도 일자리 예산 확대를 통해 직접일자리 지원뿐만 아니라, 민간 부문이 더 많은 일자리를 창출하는 데에 큰 기여를 할 것이다.

### 2. 혁신성장 등 경제활력 제고: 경제활력을 더합니다.

내년도 예산안에는 경제활력을 높이고 미래 성장동력을 확충하도록 하는 요소가 확대 반영되어 있다. R&D 예산은 최초로 20조원을 돌파하였다. 기초연구 예산을 1.4조원에서 1.7조원으로 늘리고, 4차 산업혁명 대응을 위한 미래 원천기술 선도투자도 1.5조원에서 1.8조원으로 확대하였다. 미세먼지 및 재난안전 분야, 돌봄·의료 서비스 개선 등과 관련된 생활연계 R&D 투자도 반영하였다.

데이터·AI·수소경제 등 3대 플랫폼 경제 기반 구축과 혁신인재 양성에 1.5조원을 지원한다. 빅데이터 개방형 플랫폼 구축, 수소의 생산·저장·이송·활용 기술 국산화 R&D 등에 집중 투자할 것이다. 자율주행차, 드론, 스마트공장, 핀테크 등 8대 핵심 선도 분야에 대해 3.6조원을 투자한다.

산업단지에 대한 지원을 늘려 주력산업의 경쟁력도 높일 계획이다. 산업단지환경개선 펀드 출자 규모를 2,500억원으로 5배 늘리고, 산업단지 내 복합편의시설 건립 지원 등으로 청년친화형 산업단지 13개소를 조성할 것이다. 노후산업단지 내 도로, 주차장 등 재정비 사업을 대폭 확대하고, 융자사업도 신설할 계획이다. 중소·중견기업의 성장을 지원하는 한편, 구조조정 업종 기업을 대상으로 업종전환, R&D, 정책자금 등

도 지원할 것이다.

혁신창업 활성화도 지원한다. 창업초기, 성장, 도약·재창업 등 창업단계별 맞춤형 지원을 강화하고, 창업생태계 활성화를 위한 모험자본도 대폭 확충할 것이다.

### 3. 소득분배 개선 및 사회안전망 확충: 사회 안전망을 더합니다.

소득 1분위 소득 감소, OECD 국가 최고 수준의 노인 빈곤율 등 소득분배상황이 악화되고 있다. 재정을 통한 소득분배 개선을 위해 저소득층과 취약계층 지원 예산을 대폭 확대하였다.

생계급여는 당초에 부양의무자 가구에 소득 하위 70% 중증장애인 또는 노인이 포함된 경우 부양의무자 기준을 2022년 1월부터 적용하지 않으려던 계획을 3년 앞당겼다. 주거급여의 지원 기준도 중위소득 43%에서 44%로 확대하였다.

기초연금은 당초 2021년부터 월 30만원을 지급할 계획이었다. 그러나 여전히 높은 수준의 고령층 빈곤에 대응하기 위해 2019년 4월부터 소득하위 20% 어르신 150만명에게는 월 최대 30만원으로 조기인상하여 지급할 것이다. 또한, 기초연금 인상에 따른 의료 및 주거·교육급여 탈락을 2년간 한시적으로 유예할 것이다. 장애인 연금도 생계·의료급여 수급자 약 16만명에게는 2019년 4월부터 월 최대 30만원을 지급할 것이다.

저소득층 우수인재 장학제도를 신설하여 계층이동 사다리도 보강하려고 한다. 계층이동 희망사다리 장학사업을 신설하여 저소득층 우수 학업 및 체육인재 월평균 40만원의 학비를 학업 종료시까지 지원할 것이다.

한부모가족, 보호종료 아동, 발달장애인 등 복지 사각지대에 있는 소외계층에 대한 지원예산도 대폭 늘렸다. 한부모가족의 생계비 부담을 낮추기 위해 아동양육비를 월 13만원에서 20만원으로 인상하고, 지원 대상 연령도 14세 미만에서 18세 미만으로 확대한다. 보육원 등에서 퇴소하는 보호종료 아동의 자립을 위해 퇴소 2년 미만 아동에 대해서는 월 30만원의 자립수당을 지급한다. 발달장애인은 주간활동 도우미를 지원하는 등 발달장애인의 사회활동도 지원한다.

국가유공자 명예달아주기 사업 신설, 보상금 인상 등을 통해 국가유공자에 대한 예우와 지원을 강화하고, 예술인이 창작활동에 전념할 수 있도록 창작준비금 지원을 확대하고 생활안정자금 용자도 신설하였다.

영세 소상공인과 자영업자에 대한 지원을 대폭 늘어난다. 일자리 안정자금은 지원금액을 올해 수준인 13만원으로 유지하되, 5인 미만 소규모 사업장은 15만원으로 우대할 계획이다. 소상공인 전용 결제 시스템을 구축·확산하고, 저금리 특별대출 등 자금지원도 강화할 것이다. 1인 영세 자영업자에 대한 고용보험료 지원 대상을 기존 월 소득 154만원에서 211만원 이하로 확대하고, 지원기간도 2년에서 3년으로 늘려 지원한다.

고용안전망을 보다 강화한다. 실업급여 지급액을 평균임금의 50%에서 60%로 확대하고, 지급기간도 90~240일에서 120~270일로 늘릴 것이다. 저소득 근로자, 영세 사업주 등 취약계층에 대한 사회보험료 지원 확대로 고용보험 사각지대를 해소하는 한편, 특수형태근로종사자와 예술인 등의 고용보험 가입 허용을 추진할 것이다. 중위소득 120% 이하 구직청년에게 월 50만

원을 6개월간 지급하는 청년구직활동지원금을 신설하고, 취업성공패키지 참여 저소득층에게는 월 30만원의 구직촉진수당도 신규 지급할 것이다.

#### 4. 국민의 삶의 질 개선: 삶의 질을 더합니다.

근로시간 단축, 워라벨 문화 확산 등에 따라 삶의 질에 대한 국민의 관심과 기대가 높아지고 있다. 이에 관계부처, 지자체의 의견을 수렴하여 10대 지역밀착형 생활 SOC 투자과제를 선정하였고, 2019년 예산안에 올해보다 50% 이상 증가한 8.7조원을 반영하였다. 지역밀착형 생활 SOC는 우리가 실생활에서 손쉽게 접하는 여가, 건강, 안전, 환경 등과 관련된 우리동네 인프라 시설로 기존의 도로·철도, 산업기반 등 대규모 토목 SOC와는 구분되는 개념이다.

도서관, 문화·생활체육시설 등 주민의 편의를 높이는 시설들을 대폭 늘리고, 도시재생, 어촌뉴딜 등을 통해 구도심과 농어촌에 활기를 불어넣으려 한다. 또한, 안전에 상대적으로 취약한 복지시설과 저소득층 주택, 다중이용시설을 개선하고, 미세먼지 저감 숲 조성, 친환경 자동차 충전 인프라 구축 등을 통해 환경의 질도 높일 것이다. 생활 SOC 투자 확대는 국민 삶의 질을 높이고 지역 일자리 창출, 지역균형 발전이라는 일석삼조의 효과를 거둘 것으로 기대한다.

중장기 위험 요인 중 가장 큰 저출산 문제에 대응하기 위해 관련 예산을 대폭 확대하였다. 기존의 보육 중심 투자에서 일·생활 균형, 출산·돌봄 부담 경감 등 균형있는 투자에 중점을 두었다. 신혼부부용 임대주택을 도입하고 신혼희망타운 1.5만호 공급할 것이다. 특수고용직, 자영

업자 등 고용보험 미적용자 대상으로 90일간 월 50만원의 출산급여를 지급하고, 아이돌봄서비스 지원대상 및 사용시간도 확대하였다.

2022년까지 미세먼지 국내 배출량 30% 감축 목표 이행을 위해 미세먼지 대응에 1.7조원을 반영하였다. 노후경유차 조기폐차를 지원하고, 어린이, 노약자 등 미세먼지 취약계층 대상에게 마스크도 보급한다.

인권보호, 사회적 약자 지원 등 사회적 가치 제고를 위한 투자도 대폭 늘렸다. 예비타당성조사에 사회적 가치 요소를 반영하는 등 제도적 기반도 마련할 계획이다.

#### 5. 국민안심사회 구현: 생활에 안심을 더합니다.


자주국방과 안보태세 유지를 위해 국방비 규모는 2008년 이후 가장 높은 수준인 8.2% 증액되었다. 한국형 3축체계 등 핵심전력에 대한 투자를 확대하고, 무기 국산화, 방위산업 기술력 확보를 위해 국방R&D도 늘린다. GOP 등 격오지에 근무하는 장병들의 복지를 확대하고, 군 의료체계를 정비하는 등 군 복무여건도 개선한다.

국민들의 인권과 생명을 지키는 데에도 중점을 두었다. 자살예방 강화, 산업 재해 감소, 교통 안전 강화 등 국민생명 지키기 3대 프로젝트에 2.2조원을 반영하였다. 독거노인 대상으로 우울증 검진 및 모임활동을 지원하고, 소규모 건설현장의 위험요인 개선을 지원할 것이다. 어린이, 고령자 등 교통약자를 위한 보호구역 정비를 확대하고, 횡단보도 조명시설 확충 등 보행자의 안전 확보 투자를 늘렸다.

남북간 교류·협력 지원, 판문점 선언, 등을

뒷받침하기 위해 남북협력기금을 1.1조원 수준으로 확대하였다. 철도·도로 연결 및 현대화 등 경제협력을 위한 인프라를 구축을 지원하고, 민족동질성 회복을 위한 사회·문화교류 및 이산가족교류도 확대한다.

### Ⅲ. 맺음말

우리 경제는 많은 도전 과제에 직면해있다. 많은 도전 과제의 해결을 위해서는 재정, 금융, 세제, 규제혁신 등 정책수단을 효율적으로 동원하는 것이 중요하다. 이런 측면에서 2019년도 예산안에 재정이 보다 중추적인 역할을 수행하기 위한 정책적 의지를 담았다. 2019년도 예산안을 통해 내년에는 우리 경제의 역동성이 살아나고, 우리의 삶이 보다 나아지기를 기대해본다. 

# 2019년 예산안 및 2018~2022년 국가재정운용계획



박한준  
한국조세재정연구원 연구위원

## I. 개요

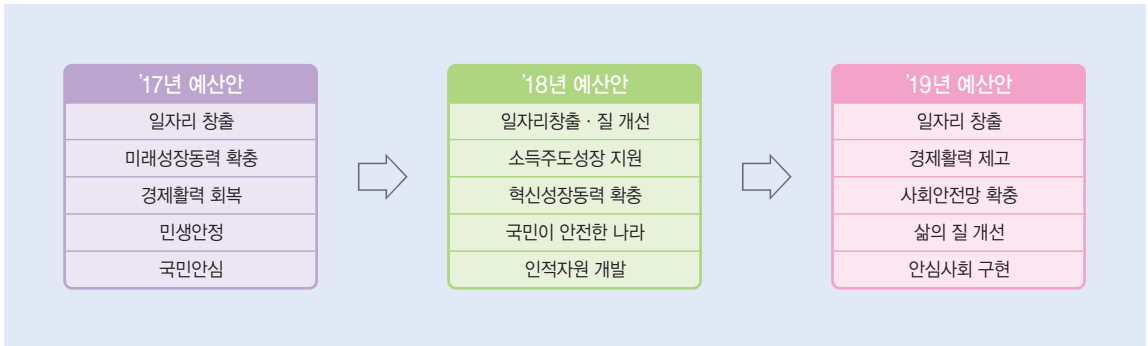
정부는 지난 8월28일(화) 국무회의를 통해 2019년 예산안과 2019-2022년 국가재정운용계획을 확정하고, 9월3일(월)에 국회에 제출하였다. 이번에 발표된 2019년 예산안과 2018~2022년 중기계획에 따르면, 구조적 문제해결을 위해 적기에 충분한 투자가 이루어지도록 재정을 당초 계획에 비해 확장적으로 운용하는 데 재정지출의 기본방향을 두고 있다. 정부는 적극적 재정운용을 통해 고용악화, 소득양극화, 저출산·저성장의 악순환을 극복하여 경제의 역동성을 제고하는 것이 재정정책의 핵심 목표임을 설명하고 있다.

이에 따라 2019년 예산안은 (1) 구조적 문제 대응을 위해 재정의 역할 강화, (2) 일자리, 혁신성장, 경제 살리기에 중점 투자, (3) 소득재분배, 국민의 삶의 질 개선을 위한 지원 확대를 기본방향으로 설정하고, 이에 따른 5대 중점 투자 분야로 (1) 일자리 창출 (2) 경제 활력 제고, (3)

사회안전망 확충, (4) 삶의 질 개선, (5) 안심사회 구현을 제시하였다.

무엇보다 일자리 창출에 대한 투자를 다른 분야보다 우선시하여 강조하고 있다는 점은 최근 3년간 발표된 정부 예산안의 공통점이라고 할 수 있다. 전반적으로 전년도 예산과 유사한 기조로 금년도 예산안이 작성된 것으로 평가할 수 있으며, 복지를 포함한 사회정책 분야 사업에 대한 확대투자를 더욱 명확하게 제시하고 있다는 점에서 차별화되고 있다.

[그림 1] 최근 정부 예산안의 투자 중점 분야 변화추이



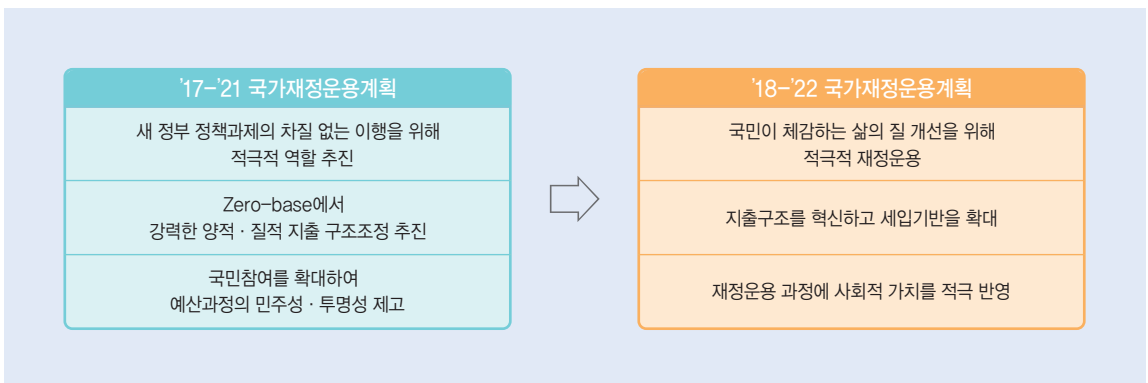
출처: 기획재정부, 「각년도(최근 3년간) 예산안」

전년도 대비 사회안전망 확충, 삶의 질 개선, 안심사회 구현 등을 중점투자 영역으로 선정한 것은 향후 사회정책 분야에 대한 정부투자가 공식적으로 강화될 것임을 보여 주고 있다.

현 정부 출범과 함께 ‘사람중심 지속성장 경제’로 경제패러다임이 전환된 이후 제시된 정책 기조가 올해 발표된 2018-2022년 국가재정운용계획에서도 고용과 복지에 대한 재정의 적극적 역할로 다시 한번 강조되고 있다. 재정건전성

이 강조되었던 과거의 중기계획들과는 달리, 정부는 재정운용과정에 사회적 가치를 반영하고, 적극적 재정운용을 통해 국민이 체감하는 삶의 질 개선에 집중하는 것을 중기계획의 기본방향으로 설정하고 있다. 재정수입의 양호한 흐름이 유지되는 여건 속에서 지출구조조정을 병행하면서, 구조적 문제해결에 대한 재정투자 및 정책대응의 효과성을 강화하기 위해 확장적으로 재정을 운용하겠다는 것이다.

[그림 2] 국가재정운용계획 기본방향



출처: 기획재정부, 「국가재정운용계획(2017-2021, 2018-2022)」

## II. 재정총량

2019년 재정수입 전망은 481.3조원으로 2018년 본예산 447.2조원 대비 34.1조원(7.6%) 증가하는 것으로 나타나며, 중기계획의 마지막 해인 2022년에는 547.8조원에 이를 것으로 제시되었다. 2019년 재정수입 481.3조원 가운데 국세수입은 299.3조원으로, 금년도 본예산 268.1조원 대비 31.2조원(11.6%) 증가한 수준이다. 작년에 발표된 2017-2021년 중기계획에서는 연평균 재정수입이 5.5%, 그 가운데 국세수입은 6.8% 증가할 것으로 전망하였으나, 이번에 발표된 중기계획에서는 재정수입은 5.2%, 국세수입은 6.1% 증가하는 것으로 소폭 하향 조정하여 전망하였다. 작년에 발표된 중기계획에서는 국세수입 호조세, 수출중심의 경기회복세 및 경제성장세 유지될 것으로 전망하며 재정수입 증가율을 상향 조정하였으나, 이번 2018-2022년 중기계획에서는 양호한 국세수입 흐름을 전망하면서도 19년 이후 세수증가세 둔화 가능성 등을 고려하여 재정수입의 연평균 증가율이 소폭 감소하는 것으로 계획한 것이다. 최근 논란이 되고 있는 초과세수 관련 사항을 보면, 소득세와 법인세를 중심으로 올해 초과세수가 발생하고 있으며, 2018년도 세수는 290조원 내외 수준으로 예상보다 많이 걷힐 것으로 예상되고 있다. 이를 기준으로 비교하면, 정부예산안에 제시된 내년 세수는 약 3% 정도 증가하는 수준이다. 즉, 2019년 예산안은 미국과 중국 간 무역 갈등, 신흥국 금융 불안 등 국내외경제에 대한 하방리스크와 경제성장률 전망치 하향조정 추세를 일정부분 반영한 것이라고 하겠다.

2019년 재정지출에 대한 계획은 470.5조원의

로, 이는 2018년 본예산 428.8조원 대비 41.7조원(9.7%) 증가, 추경(432.7조원) 대비 37.8조원(8.7%) 증가한 수준이다. 2018-2022년 국가재정운용계획에서는 재정지출이 중기적으로 7.3% 증가하는 것으로 나타나고 있다. 즉, 2017-2021년 중기계획 대비 하향 조정된 재정수입 증가율 전망과는 달리, 재정지출 증가율은 전년도 대비 1.5%p 상향 조정된 7.3% 수준으로 발표되었다. 과거 중기계획에서는 재정수입 증가율보다 재정지출의 연평균 증가율을 낮은 수준에서 관리하거나, 지출 증가율이 수입증가율을 조금 상회하는 균형적인 수준에서 계획하였다. 하지만, 새롭게 발표된 2018-2022년 국가재정운용계획에서는 연평균 재정지출 증가율(7.3%)이 재정수입 증가율(5.2%)에 비해 상당한 차이를 보이고 있어, 재정을 관리하기보다는 적극적 정책수단으로 활용하려는 정부의 재정운용 방향을 짐작할 수 있다.

〈표 1〉 2019년 예산안과 2018~2022년 국가재정운용계획 재정총량

(단위: 조원, %)

	'18년		'19년 예산안			국가재정운용계획			연평균 증가율 (18~22)
	예산	추경	예산	'18년 대비		'20년	'21년	'22년	
				증감	%				
총수입	447.2	447.7	481.3	34.1	7.6	504.1	525.4	547.8	5.2
국세	268.1	268.1	299.3	31.2	11.6	312.7	325.7	340.3	6.1
세외	26.7	27.2	26.6	△0.1	△0.4	27.5	28.4	29.0	2.1
기금	152.4	152.4	155.4	3.0	2.0	163.9	171.3	178.5	4.0
총지출	428.8	432.7	470.5	41.7	9.7	504.6	535.9	567.6	7.3
예산	296.2	298.0	327.3	31.1	10.5	349.8	370.4	391.2	7.2
기금	132.6	134.7	143.2	10.6	8.0	154.8	165.6	176.4	7.4
의무	217.0	217.0	241.7	24.7	11.4	256.4	273.6	292.9	7.8
재량	211.9	215.7	228.8	16.9	8.0	248.3	262.3	274.7	6.7
관리재정수지	△28.5	△31.4	△33.4	△4.9	△17.2	△44.5	△54.2	△63.0	
(GDP 대비)	(△1.6)	(△1.7)	(△1.8)	△0.2	△12.5	(△2.3)	(△2.6)	(△2.9)	
통합재정수지	18.3	15.0	10.8	△7.5	△41.0	△0.5	△10.5	△19.8	
(GDP 대비)	(1.0)	(0.8)	(0.6)	0.4	△40.0	(△0.03)	(△0.5)	(△0.9)	
국가채무	708.2	700.5	741.0	32.8	4.6	790.8	843.0	897.8	
(GDP 대비)	(39.5)	(38.6)	(39.4)	0.1	△0.3	(40.2)	(40.9)	(41.6)	
명목 성장률	4.0		4.4			4.7	4.8	4.8	

주: 1. '18년은 국회 확정예산 기준

2. 연평균 증가율은 본예산 기준

출처: 기획재정부, 「2018~2022년 국가재정운용계획 주요내용」, 「2019년도 예산안 개요」 참조

2018~2022년 기간 동안 재정지출은 138.8조 원 증가하는 것으로 나타나고 있으며, 이 중 의무지출은 75.9조원, 재량지출은 62.8조원 증가할 것으로 보고 있다. 2018년 의무지출 규모가 재량지출 규모를 넘어선 이후, 2022년 의무지출 수준은 292.9조원으로 총지출에서 차지하는 비

중이 51.6% 수준에 이를 것으로 예상되고 있다. 의무지출의 비중확대에 따라 재량지출의 비중이 줄어들었으나, 2017~2021년 중기계획과 비교하면 2019년 재량지출도 4.0% 증가한 규모다.

〈표 2〉 국가재정운용계획 기준 재량지출 전망 추이

(단위: 조원, %)

	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	연평균 증가율
'14-'18	188.6	202.0	201.4	203.3	204.3					2.0
'15-'19		202.8	203.3	201.8	199.7	197.3				△0.7
'16-'20			203.8	205.1	209.5	213.3	216.8			1.6
'17-'21				203.5	211.0	220.0	230.2	240.9		4.3
'18-'22					211.9	228.8	248.3	262.3	274.7	6.7
'17-'21 대비 증가율					0.4	4.0	7.9	8.9		

출처: 기획재정부, 「각년도 국가재정운용계획(최근 5년간)」를 참고하여 저자작성

〈표 3〉 국가재정운용계획 기준 의무지출 전망 추이

(단위: 조원, %)

	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	연평균 증가율
'14-'18	167.2	174	192.2	205.1	219.6					7.1
'15-'19		172.6	183.4	195	206.5	218.7				6.1
'16-'20			182.6	195.6	204.8	215.1	226.2			5.5
'17-'21				197.0	217.9	233.3	246.5	260.1		7.2
'18-'22					217.0	241.7	256.4	273.6	292.9	7.8
'17-'21 대비 증가율					△0.4	3.6	4.0	5.2		

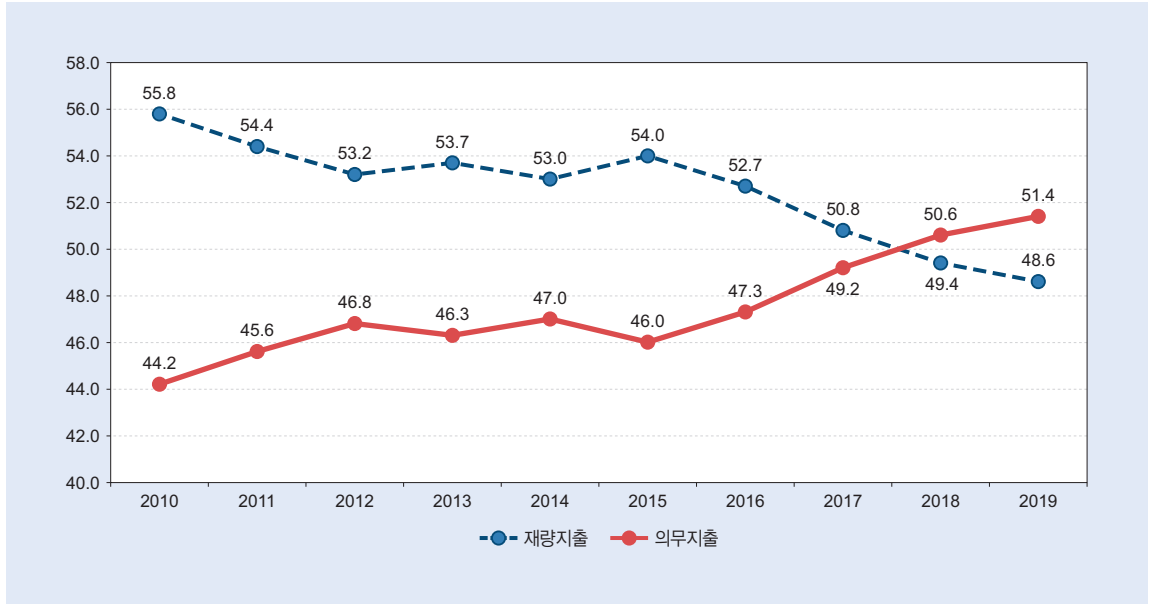
출처: 기획재정부, 「각년도 국가재정운용계획(최근 5년간)」를 참고하여 저자작성

일반적으로 재량지출 규모가 큰 것이 우리나라 예산의 특징 가운데 하나였으나, 상대적으로 높은 의무지출 증가가 계속되면서 2019년 예산 안에서는 의무지출(51.4%)이 재량지출(48.6%) 규모를 넘어서고 있다. 2018-2022년 중기계획

상 재량지출의 연평균 증가율(6.7%)이 전년도 중기계획보다 상향 조정된 것도 특징이나, 이보다 높은 의무지출의 증가율(7.8%)을 고려한다면 재정지출 구조가 지속적으로 경직화될 개연성이 있는 것으로 판단된다.

[그림 3] 재량지출과 의무지출의 비중 변화

(단위: %)



출처: 기획재정부, 「각년도 예산안(2010-2019)」 참고하여 저자작성

의무지출 가운데 가장 빠른 증가추세를 보이는 것은 복지 분야 법정지출로 2018-2022년 기간 동안 연평균 10.3% 증가하는 것으로 전망되고 있다. 절대적 규모에서도 복지 분야 법정지출이 전체 법정지출에서 차지하는 비중은 약 48.3% 수준으로 법정지출의 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 특히, 2019년은 12.0%로 증가 폭

이 가장 큰것으로 관찰되고 있으며, 이는 복지관련 수혜기준이 완화되거나 급여수준이 확대되는 변화에 따른 것으로 추정된다. 불가역성이 강한 복지 분야의 제도적 특성으로 볼 때, 향후 복지 분야 법정지출이 의무지출 규모 확대를 주도할 것으로 예상된다.

〈표 4〉 국가재정운용계획 기준 의무지출 항목별 전망 추이

(단위: 조원, %)

		'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	연평균 증가율
지방 이전 재원	'14-'18	76.6	74.2	85.3	91.3	98.1					6.4
	'15-'19		74.3	77.4	82.8	88.3	92.5				5.6
	'16-'20			77.4	85.2	89.5	93.6	97.9			6.1
	'17-'21				87.6	95.5	107.0	112.6	117.5		7.6
	'18-'22					95.5	108.5	115.2	120.0	125.4	7.0
	증가율 <sup>1)</sup>					0	1.4	2.3	2.1		
복지 분야 법정 지출	'14-'18	69.8	77.3	83.6	89.7	96.4					8.4
	'15-'19		77.5	83.1	88.8	94.3	100.5				6.7
	'16-'20			83.3	87.9	92.1	97.1	102.6			5.3
	'17-'21				87.2	95.7	103.1	109.9	118.5		8.0
	'18-'22					95.8	107.3	117.5	129.3	141.6	10.3
	증가율 <sup>1)</sup>					0.1	4.1	6.9	9.1		
이자 지출	'14-'18	16.8	18.0	18.5	19.3	20.3					4.8
	'15-'19		16.5	18.0	18.6	19.0	20.9				6.1
	'16-'20			16.7	16.8	17.5	18.6	20.0			4.7
	'17-'21				16.1	16.7	17.0	17.6	17.7		2.4
	'18-'22					16.0	16.8	18.1	18.8	20.2	6.0
	증가율 <sup>1)</sup>					△4.2	△1.2	△2.8	△6.2		
기타 의무	'14-'18	4.1	4.5	4.8	4.8	4.9					4.7
	'15-'19		4.3	4.7	4.7	4.9	4.8				2.7
	'16-'20			5.2	5.6	5.6	5.8	5.7			2.3
	'17-'21				6.0	6.1	6.2	6.4	6.3		1.2
	'18-'22					5.8	5.4	5.6	5.5	5.7	-0.3
	증가율 <sup>1)</sup>					△4.9	△12.9	△12.5	△12.7		

주: 1) '17-'21 대비 증가율

출처: 기획재정부, 「각년도 국가재정운용계획(최근 5년간)」을 참고하여 저자작성

2019년 관리재정수지는 33.4조원 적자로, 적자 폭이 2018년보다 4.9조원 확대될 것으로 전망되고 있으며, 이는 GDP 대비 1.8% 수준이다. 향후 적극적 재정운용 기조가 유지되면 2018-2022년 기간 동안 관리재정수지 적자는 점진적

으로 확대될 전망이며, 2022년에는 GDP 대비 2.9% 수준까지 증가할 것으로 나타나고 있다.

〈표 5〉 국가재정운용계획 기준 관리재정수지 전망 추이

(단위: 조원, %)

	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
'14-'18	△25.5	△33.6	△30.9	△24.0	△18.1				
'15-'19		△33.4	△37.0	△33.1	△25.7	△17.7			
'16-'20			△37.0	△28.1	△25.0	△23.2	△20.4		
'17-'21				△28.3	△28.6	△33.0	△38.4	△44.3	
'18-'22					△28.5	△33.4	△44.5	△54.2	△63.0
(GDP 대비, %)					(△1.6)	(△1.8)	(△2.3)	(△2.6)	(△2.9)
'17-'21 대비 증가율					△0.3	1.2	15.9	22.3	

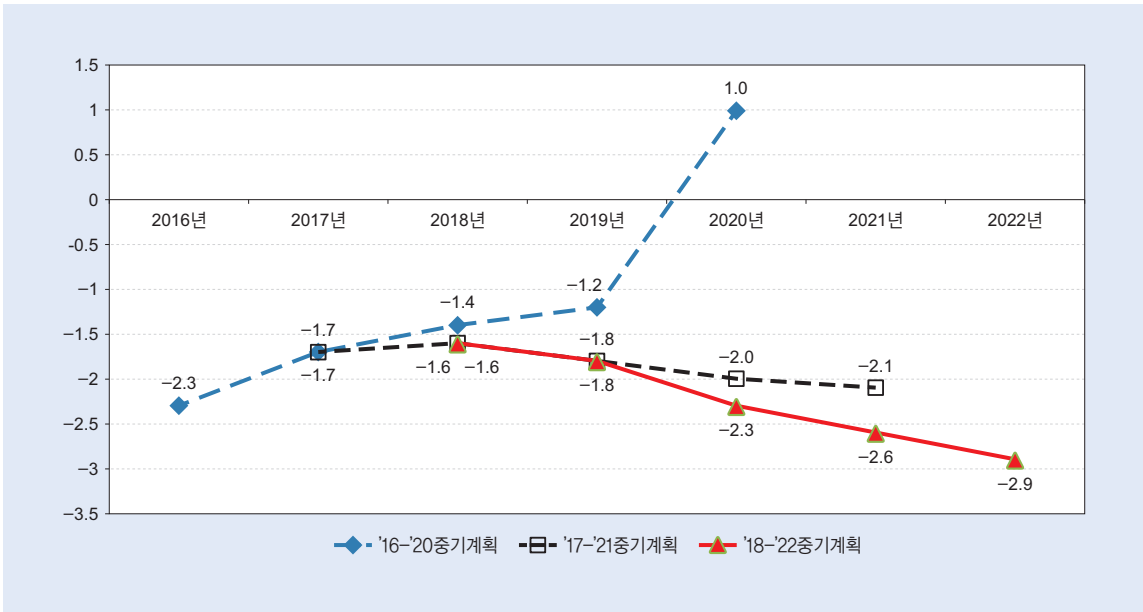
출처: 기획재정부, 「각년도 국가재정운용계획(최근 5년간)」을 참고하여 저자작성

2016-2020년 중기계획에서는 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지해 관리재정수지가 개선되는 것으로 전망하였으나, 작년 발표된 2017-2021년 중기계획부터는 총수입 증가율보다 총지출 증가율이 높도록 전제하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

금년도 발표된 2018-2022년 중기계획에서는 총지출의 증가율뿐만 아니라 규모도 모두 총수입보다 크게 설정하고 있어 과거 정부에서 발표된 국가재정운용계획과 차이를 보이고 있다. 점차 강화되는 적극적 재정운용 환경 아래 예상치 못한 대내외적 상황으로 인해 재정수입이 전망에 못 미치거나 추가적인 재정지출의 확대수요가 발생한다면 관리재정수지가 더욱 악화될 수 있어, 이를 대비한 정부의 전략을 선제적으로 고민할 필요도 있다.

중기적으로 총지출 증가율을 낮춰 가면 재정수지나 국가채무도 큰 문제가 없다는 의견도 있으나, 총지출 증가율이 경상GDP 성장률을 크게 상회하도록 설정되어 있고, 총수입 증가율은 지출 증가율을 밑돌고 있다. 수입 증가율도 역시 지출 증가율과 유사하게 하향 조정된다는 전망에 유의할 필요가 있다. 저성장 국면과 의무지출의 비중이 증가하는 여건에서 재정지출보다 재정수입 측면의 불확실성이 더 큰 점을 고려할 때 재정수지에 대한 낙관적인 예측에 대해서는 신중한 입장을 견지할 필요가 있다. 아직은 세수여건의 호조세가 진행되는 가운데 적극적 재정기조로 전환되었지만, 경제침체기에는 급격한 재정악화의 우려가 있기 때문에 재정건전성 관리를 외면할 수는 없다.

[그림 4] 국가재정운용계획 기준 GDP 대비 관리재정수지 전망추이



출처: 기획재정부, 「각년도 국가재정운용계획(최근 3년간)」 참고하여 저자작성

2018-2022년 중기계획에 따르면, 사회보장성 기금수지를 포함한 통합재정수지의 경우도 점차 악화되면서 2020년부터는 적자로 전환되는 것으로 나타나고, 2022년에는 적자 폭이

GDP 대비 0.9% 수준까지 확대되는 것으로 전망되고 있다.

<표 6> 국가재정운용계획 기준 통합재정수지 전망 추이

(단위: 조원, %)

	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
'14-'18	13.5	6.8	11.0	19.7	26.8				
'15-'19		7.0	4.8	10.1	20.4	30.6			
'16-'20			2.4	13.8	21.7	27.9	33.4		
'17-'21				13.7	18.1	18.0	15.3	12.5	
'18-'22					18.3	10.8	△0.5	△10.5	△19.8
(GDP 대비, %)					(△1.0)	(△0.6)	(△0.03)	(△0.5)	(△0.9)
'17-'21 대비 증가율					1.1	△40.0	△103.3	△184.0	

출처: 기획재정부, 「각년도 국가재정운용계획(최근 5년간)」를 참고하여 저자작성

정부는 2019년 국가채무는 741.0조원 수준, GDP 대비 39.4% 수준으로 전망하고 있다. 2020년에 GDP 대비 40.2%(790.8조원)에 도달하고, 2022년에는 897.8조원까지 확대되어 GDP 대비 41.6% 수준에 이를 것으로 전망된다. 정부는 향후 국가채무를 40% 초반 대에서 관리하는 것으로 방침을 정하고 있으나, 여전히 국가채무에 대해 엄격하게 관리하여야 한다는 시각과 적극적 재정의 역할이 강조되는 재정확장기라는 특수성을 고려해야 한다는 시각 차이가 함께 존재하고 있다.

이러한 논란에 대한 판단은 차치하더라도 국가채무 증가 속도에 대한 관리와 모니터링 강화에 관심을 가질 필요가 있다. 현재 계획에서는 정부가 제시한 'GDP 대비 40% 초반'에서 국가채무를 관리하기 위한, 추가적인 방안이 제시될 필요가 있다.

오히려 2019년도 국가채무의 GDP 대비 비중이 전년도 예산안 대비 0.1%p 감소하는 것으로 관찰되고 있지만, 2017-2021년 중기계획상 전망하였던 국가채무의 연평균 증가율 5.2%가 2018-2022년 계획에서는 6.1% 수준으로 더 빠르게 증가하는 것으로 전망하기 때문이다.

대내외적으로 미국의 금리인상, 글로벌 통상 마찰, 성장세 둔화로 인한 불확실성과 경제 하방 위험이 확대되는 가운데 고령화 등 일반적으로 예상되는 중장기 재정위험을 감안한다면 국가채무의 증가속도가 예상보다 빠르게 진행될 개연성을 배제할 수 없다. 이러한 사회·경제 환경을 고려한다면, 중장기적 시계에서 적극적·확장적 재정지출과 연계한 국가채무비율의 관리가능성을 유지하기 위한 전략을 강화하고 지속적인 모니터링도 강화할 필요가 있다.

〈표 7〉 국가재정운용계획 기준 국가채무 전망 추이

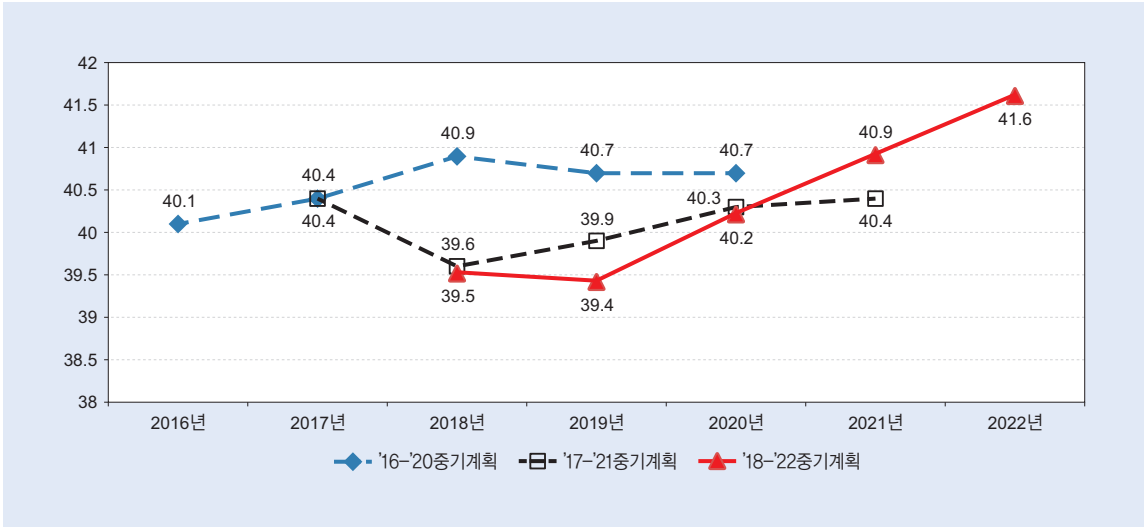
(단위: 조원, %)

	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	연평균 증가율
'14-'18	527.0	570.1	615.5	659.4	691.6					7.0
'15-'19		595.1	645.2	692.9	731.7	761.0				6.3
'16-'20			645.2	682.7	722.5	756.8	793.5			5.3
'17-'21				682.4	708.9	749.1	793.0	835.2		5.2
'18-'22					708.2	741.0	790.8	843.0	897.8	6.1
(GDP 대비, %)					(39.5)	(39.4)	(40.2)	(40.9)	(41.6)	
'17-'21 대비 증가율					△0.1	△1.1	△0.3	0.9		

출처: 기획재정부, 「각년도 국가재정운용계획(최근 5년간)」을 참고하여 저자작성

[그림 5] 국가재정운용계획 기준 GDP 대비 국가채무 비율 전망추이

(단위: %)



출처: 기획재정부, 「각년도 국가재정운용계획(최근 3년간)」 참고하여 저자작성

### Ⅲ. 분야별 자원배분

2019년 예산안의 분야별 지출을 살펴보면, 보건·복지·고용(12.1%), 교육(10.5%), 문화·체육·관광(10.1%), 산업·중기·에너지(14.3%), 일반·지방행정(12.9%) 분야의 증가율이 전년 예산안 대비 10.0% 이상 증가한 것으로 관찰되는 반면, SOC 분야만이 (-)증가율을 보이고 있다. 2018년 예산안에서도 보건·복지·고용(12.9%), 교육(11.7%), 일반·지방행정(10.0%) 분야의 증가율은 전년도 예산안 대비 10.0% 이상 증가한 것으로 편성된 경험이 있다. 당시 (-)증가율을 보였던 문화·체육·관광, SOC, 환경, 산업·중기·에너지 분야는 (+)증가로 전환되거나, (-)증가 폭이 크게 축소된 것으로 나타나고 있다.

보다 세부적으로 살펴보면, 가장 두드러진 것은 일자리 예산이 22.0% 증가하는 23.5조원으로 전년도 19.2조원에서 4.3조원 증가하였다. 2018년도 예산안의 일자리 예산 19.2조원도 전년도 대비 2.1조(12.4%)원 증가한 규모였으나, 이번 일자리 예산은 그와 비교하여도 증가율이 2배에 달할 정도로 적극적인 예산편성이라고 할 수 있다. 문제는 2018-2019년도 일자리 예산으로 총 42.7조원이 지출될 예정이나, 고용 정책성과는 좀처럼 개선되지 않고 있으며, 일자리 분야 사업효과에 대해서도 부정적인 평가가 일반적이라는 점에 재정당국의 고민이 깊어지고 정책부처의 해결노력이 절실히 요청되고 있다. 문제점으로 지적되고 있는 저조한 재정집행률, 투자확대에도 개선되지 않는 고용지표들은 예산규모이외에도 제도와 투자방식 개선 및 고도화를 통해 해결책을 모색할 필요가 있다는 점을 시사해 준다.

〈표 8〉 예산안 및 국가재정운용계획의 분야별 배분

(단위: 조원, %)

구분	'18년	'19년 예산안		국가재정운용계획			
			증가율	'20	'21	'22	연평균 증가율
◆ 총지출	428.8	470.5	9.7	504.6	535.9	567.6	7.3
1. 보건·복지·고용	144.6	162.2	12.1	179.0	196.4	214.3	10.3
일자리	19.2	23.5	22.0				
2. 교육	64.2	70.9	10.5	76.0	80.1	84.0	7.0
지방교육재정교부금	49.5	55.7	12.5				
3. 문화·체육·관광	6.5	7.1	10.1	7.4	7.8	8.0	5.5
4. 환경	6.9	7.1	3.6	7.0	6.9	6.7	△0.5
5. R&D	19.7	20.4	3.7	21.4	22.6	24.0	5.2
6. 산업·중소기업·에너지	16.3	18.6	14.3	19.4	19.9	20.2	5.5
7. SOC	19.0	18.5	△2.3	18.0	17.7	17.5	△2.0
8. 농림·수산·식품	19.7	19.9	1.1	19.8	19.7	19.6	△0.1
9. 국방	43.2	46.7	8.2	49.9	52.8	55.5	6.5
10. 외교·통일	4.7	5.1	7.5	5.4	5.7	6.0	6.3
11. 공공질서·안전	19.1	20.0	4.9	20.9	21.7	22.6	4.3
12. 일반·지방행정	69.0	77.9	12.9	84.1	89.2	94.0	8.0
지방교부세	46.0	52.8	14.8				

출처: 기획재정부, 「2018~2022년 국가재정운용계획 주요내용」, 「2018년도 예산안」

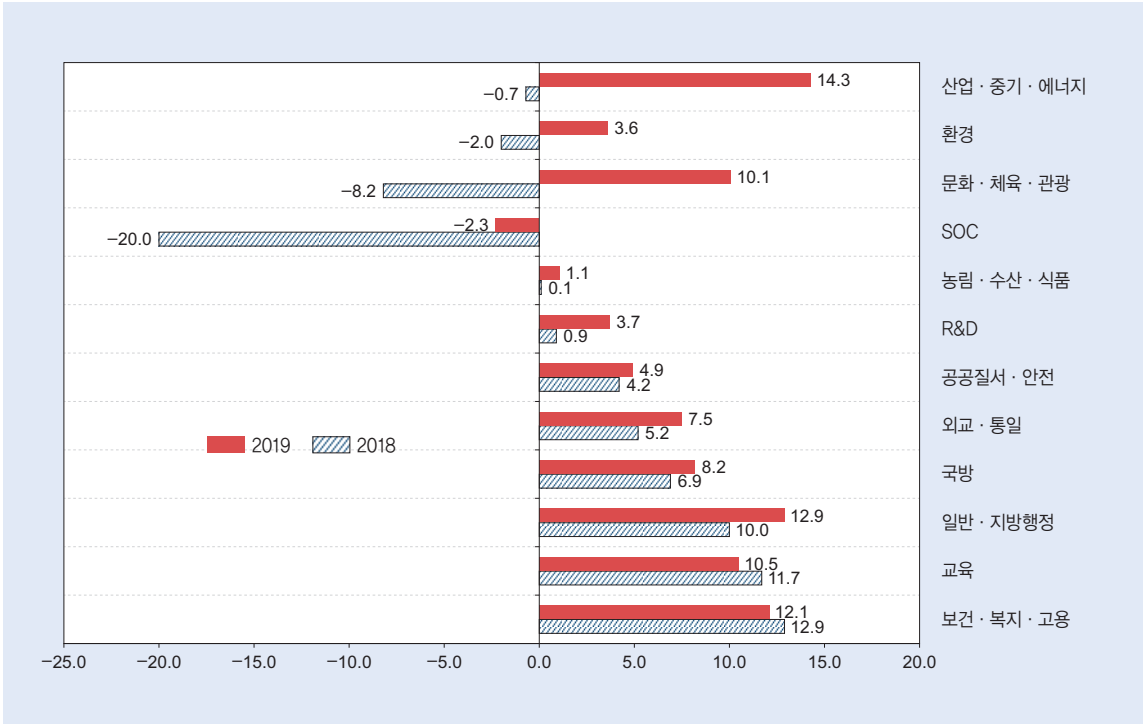
2019년 예산안의 총지출 증가율(9.7%)을 상회하는 지출을 계획하고 있는 분야에는 산업·중소기업·에너지(14.3%), 일반·지방행정(12.9%), 보건·복지·고용(12.1%), 교육(10.5%), 문화·체육·관광(10.1%) 분야가 포함된다. 그 가운데 산업·중기·에너지, 문화·체육·관광 분야의 경우 2018년도 예산에서는 전년도 대비 감소하였으나, 이번 예산안에서 확대 편성되었다. 12개 재정 분야 가운데 SOC 분야만이 유일하게 전년 대비 2.3% 감소한 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 보건·복지·고용 분야와 함께 일반·지방행정과 교육 분야도 높은 증가율을 보이고 있는 것이

재원배분과 관련된 2019년 예산안의 일반적인 구성 개요다. 보건·복지·고용 분야에 편성된 162.2조원과 교육 분야 70.9조원, 일반·지방행정 77.9조원을 모두 합하면 2019년 예산안 총지출의 66.1%에 해당한다. 일반·지방행정 분야 지출 증가분 8.9조원 가운데 6.8조원이 지방교부세 증가를 반영하고 있으며, 교육 분야 지출 증가분 6.7조원 가운데 6.2조원이 지방교육재정교부금의 증가로 인한 것이다. 세수여건 호조에 따른 지방재정 규모 확대를 고려할 때 지방재정의 효율적 운용과 책임성 제고를 위한 추가적인 검토가 필요할 것으로 판단된다.

1) 2018년 예산(19조원) 대비 5천억원 정도 축소되었으나, 당초 2017~2021년 중기계획보다는 1조 5천억원 증가하는 것으로 관찰되고 있다.

[그림 6] 2018-2019년 예산안 재정 분야별 지출증가율 비교

(단위: %)



출처: 기획재정부, 「각년도 (최근 2개년) 예산안」 참고하여 저자작성

2018-2022년 중기계획에 따르면 12개 분야 중 보건·복지·고용이나 교육을 포함한 9개 분야는 (+)증가세를 유지하는 반면, 환경, SOC, 농림·수산·식품 등 3개 분야는 소폭 감소추세로 나타나고 있다(연평균 증가율<0). 보건·복지·고용 분야 증가율(10.3%)은 총지출 연평균

증가율(7.3%)을 상회하고, 교육(7.0%) 국방(6.5%), 외교·통일(6.3%), 산업·중소기업·에너지(5.5%), R&D(5.2%) 분야 증가율은 총수입 연평균 증가율(5.2%)을 상회하는 것으로 확인되고 있다.

〈표 9〉 중기계획 증가율 기준 재정 분야별 증가율 비교

	중기계획 증가율 비교		
	총지출평균(7.3%) 이상	총수입평균(5.2%) 이상	총수입평균(5.2%) 미만
재정 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보건·복지·고용</li> <li>• 일반·지방행정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업·중소기업·에너지</li> <li>• 문화·체육·관광</li> <li>• 외교·통일</li> <li>• 교육</li> <li>• R&amp;D</li> <li>• 국방</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경(Δ)</li> <li>• SOC(Δ)</li> <li>• 농림·수산·식품(Δ)</li> <li>• 공공질서·안전</li> </ul>

출처: 기획재정부, 「2018~2022년 국가재정운용계획 주요내용」 참고하여 저자작성

예산안과 국가재정운용계획의 변화를 종합하여 살펴보면, 현 정부의 정책기조에서 기대되는 것처럼 보건·복지·고용 분야 지출 증가율이 예산안과 중기계획의 평균증가율보다 높게 나타나고 있다. 반면에 환경, 외교·통일, R&D, 공공질서·안전, SOC, 농림·수산·식품, 국방 등 7개 재정 분야가 예산안과 중기계획에서 모두 평균미만의 증가율을 나타내고 있다. 무엇보다도 R&D와 SOC 분야가 여기에 해당하는 점에 주목할 필요가 있다. 일반적으로 경기침체기에 경제성장을 촉발 및 견인하기 위해서는 R&D,

SOC 분야에 대한 정부의 효율적인 투자를 활용하는 재정정책이 강조되나, 이들 분야의 증가율이 예산안과 국가재정운용계획의 평균 증가율에 모두 못 미치고 있다.

단, SOC의 경우 지방교부세 등을 활용하여 지방 차원에서 생활밀착형 지역 SOC사업에 대한 투자를 계획하고 있어, 해당 분야에 대한 실질적 지출은 예산안 및 중기계획에서 표면적으로 보이는 것보다 다소 클 것으로 기대된다.

〈표 10〉 분야별 지출 증가율과 총지출 증가율의 비교

지출증가율 기준		2018~2022 국가재정운용계획(연평균 지출증가율: 7.3%)	
		증가율 미만	증가율 이상
2019 예산안 (총지출증가율: 9.7%)	증가율 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업·중소기업·에너지</li> <li>• 교육</li> <li>• 문화·체육·관광</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보건·복지·고용</li> <li>• 일반·지방행정</li> </ul>
	증가율 미만	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경</li> <li>• 외교·통일</li> <li>• R&amp;D</li> <li>• 공공질서·안전</li> <li>• SOC</li> <li>• 농림·수산·식품</li> <li>• 국방</li> </ul>	-

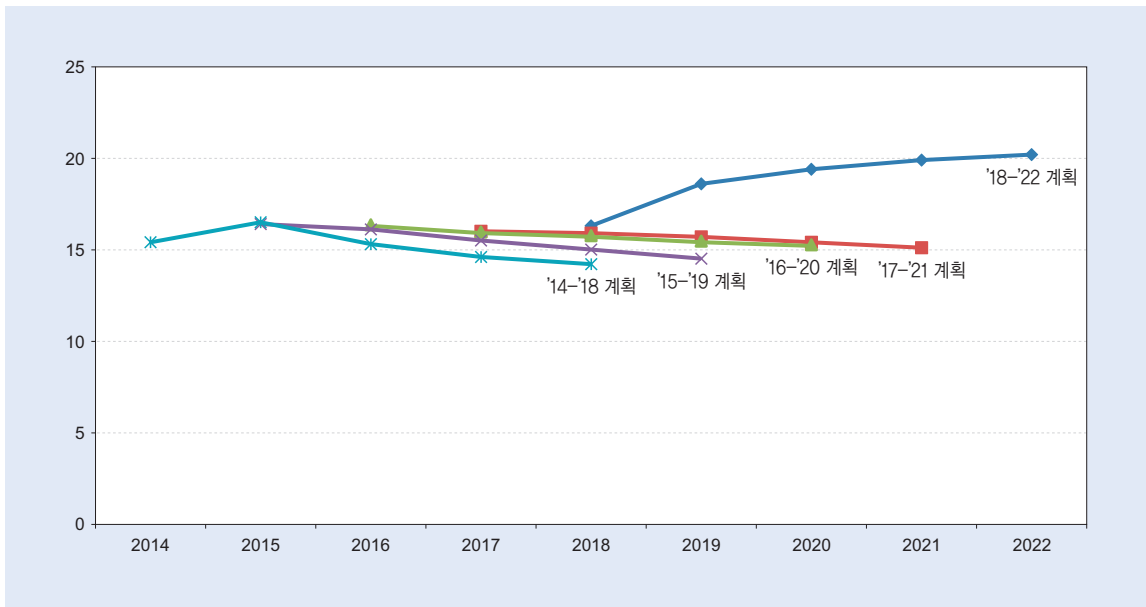
출처: 기획재정부, 「2018~2022년 국가재정운용계획 주요내용」 참고하여 저자작성

과거 국가재정운용계획들과 2018-2022년 중기계획이 차별화되는 내용 중 하나는 산업·중기·에너지 분야에 대한 계획이다. 작년까지 발표된 과거 수년간의 중기계획에서는 예산연도 이후 계획기간 동안의 연평균 증가율을 감소하는 것으로 나타났으나, 2018-2022년 중기계획

에서는 계획기간 동안 유지·증가하는 추세로 계획되어 있다는 점이다. 이는 산업 및 중기 분야에서 성장 동력을 강화하겠다는 의도가 반영된 것으로 보인다.

[그림 7] 연도별 국가재정운용계획의 산업·중소기업·에너지 분야 예산 규모

(단위: 조원)



출처: 기획재정부, 「각년도 국가재정운용계획(최근 5년간)」를 참고하여 저자작성

〈표 11〉 국가재정운용계획 분야별 지출 증가율 변화

(단위: %)

분야	'13-'17	'14-'18	'15-'19	'16-'20	'17-'21	'18-'22
보건·복지·고용	7.0	6.7	5.0	4.6	12.9	10.3
교육	5.7	5.9	2.8	4.5	11.7	7.0
문화·체육·관광	11.7	11.2	7.3	6.8	△8.2	5.5
환경	0.1	△0.3	1.7	△0.6	△2.0	△0.5
R&D	4.3	3.5	△3.0	1.5	0.9	5.2
산업·중기·에너지	△3.9	△2.1	△6.8	△1.7	△0.7	5.5
SOC	△5.7	△5.2	△0.5	△6.0	△20.0	△2.0
농림·수산·식품	0.3	0.7	△1.5	△0.2	0.1	△0.1
국방	3.9	4.0	2.8	3.6	6.9	6.5
외교·통일	1.2	5.5	3.2	1.7	5.2	6.3
공공질서·안전	3.9	5.4	3.5	3.5	4.2	4.3
일반·지방행정	5.1	6.0	4.2	5.4	10.0	8.0

출처: 기획재정부, 「각년도 국가재정운용계획(최근 6개년)」를 참고하여 저자작성

#### IV. 종합

우리나라는 고용악화, 소득 양극화, 저출산, AI 시대 도래와 같은 경제·사회적 문제에 당면해 있다. 특히, 저성장 국면에서 청년실업뿐만 아니라 중년실업문제도 심화됨에 따라 우리 경제의 활력회복을 위한 과제의 복잡성이 더 커지고 있다. 이에 정부는 앞서 언급한 바와 같이 전년 대비 재정지출 규모를 9.7% 확대하여 470.5조원 규모로 2019년 예산안을 편성하였다. 재정지출 증가율(9.7%)이 재정수입 증가율(7.6%)보다 상회하고 있어, 재정기조가 확장적이며 과거 예산편성과는 차이가 있다는 점에는 공감대가 형성되고 있다. 다만, 전반적인 경제 활력을 회복하기에 충분한 추동력을 확보할 수 있는지는 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

SOC 분야는 최근 10년 동안 가장 작은 규모인 것으로 나타나고 있다. 반면, 2018-2022년

국가재정운용계획에서 R&D 분야 연평균 지출 증가율이 5.2%로, 이는 전년도 발표된 중기계획의 증가율(0.9%)과 비교하여 큰 폭으로 증가하는 것이며, 산업·중기·에너지 분야 중기 지출 증가율도 전년도 감소(△0.7%) 계획에서 5.5%의 지출을 증가시키는 것으로 제시되고 있다. 하지만, 총지출이나 수입 증가율 대비 낮은 수준이라는 한계도 있다.

복지 및 고용 분야 재정투자의 필요성에 대한 공감대가 형성되고, 이에 대한 재정의 역할이 확대되면서 소득불평등 심화 및 삶의 질 개선을 위해 일자리 및 복지 부문에 초점을 맞추고 있는 것도 내년도 예산안의 특징 중 하나다. 일자리 예산 규모가 크게 증가하였으며, 생계급여, 의료급여, 주거급여를 포함한 기초생활보장 관련 지급기준을 완화하고 보장수준을 확대하였고, 장애인을 포함한 취약계층 지원도 선제적으로 강화하였기 때문이다.

저출산·고령화로 인한 구조적인 재정지출 수요확대 요인이 지속적으로 남아있는 한 복지 분야 재정지출은 중장기적으로 감소할 가능성이 희박하다. 한번 확대된 보건·복지 분야 지출을 경험한 수혜대상의 저항 등으로 다시 지원규모를 축소하거나 조정하기 힘든 불가역적 속성이 있기 때문이다. 지출확대에 대한 의사결정은 정확한 세수와 수요전망에 따라 합리적으로 이루어져야 할 것이다.

수혜대상에게 실질적인 혜택이 효과적으로 전달될 수 있도록 사업구조와 전달체계 개선에 대한 논의도 병행할 필요가 있다. 또한, 소득분배 및 삶의 질 개선을 위한 사회적 요구를 충족하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 경제성장을 위한 재정적 노력도 함께 집중하여야 한다.

무엇보다도 2019년 예산에서 가장 중요한 쟁점은 일자리 창출과 확대에 대한 재정적 역할이라고 할 수 있다. 2019년 예산안을 포함하여 최근 3년간 본 예산으로 편성된 일자리 정책 투자 규모는 59.8조원으로 나타나고 있다. 최근 2년간 모두 일자리 예산이 해당년도 총지출 증가율을 크게 상회하는 12.4% (2018년), 22.0%(2019년) 수준에서 크게 증가하고 있는 점 등에서 정부의 의지를 확인할 수 있다. 하지만 투자 대비 고용상황이 좀처럼 개선되지 않아 사업의 적정성 및 실효성에 대한 논쟁도 지속되고 있다.

내년도 예산안에는 재정일자리 확대, 사회서비스 일자리 지원 확대, 신중년 일자리 정책, 공무원 증원과 같은 정책들이 다양하게 반영되어 있다. 하지만, 사회서비스 일자리의 불안정성에 대한 지적과 함께 공무원 증원과 관련된 인건비 부담과 연금재정 이슈들은 중장기적 관점에서 국민부담으로 이어질 가능성이 제기되고 있다.

현재까지 기존의 일자리 정책에 대한 평가로 나타나는 단기 현금성 지원 중심의 일자리 정책에 대한 우려, 재정일자리 지속가능성에 대한 회의적인 시각에 대해서도 유의할 필요가 있다. 일자리사업에 대한 면밀한 사업평가와 함께 분야별로 흩어져 있는 일자리 예산의 통합관리도 부처 간 칸막이를 극복하고 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다.

정책의지가 예산증액 규모로 1차적인 평가를 받기도 하지만, 종국적인 평가는 어떻게 효과적으로 투자하고 집행하는지에 따라 나타나는 정책성과에 달려 있다. 사회정책 분야를 대상으로 한 적극적 투자에 대해 형성된 공감대가 긍정적인 평가로 이어지기 위해서는 예산안 편성 이후 정부의 정책적 판단과 사업부처의 역량제고에도 집중해야 할 것이다. [KIP](#)

# 공공정책포럼



## ■ 제53회 공공정책포럼

### 공공정책포럼 소개

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





## 소득주도 성장, 포용적 성장, 그리고 혁신 성장

### 개요

- 주 제 소득주도 성장, 포용적 성장, 그리고 혁신 성장
- 일 시 2018년 9월 6일(목), 07:30~09:40
- 장 소 서울 팰래스호텔 로얄볼룸(1F)
- 진행순서
  - 07:30~08:00 조찬  
송대희 좌장
  - 08:00~09:00 주제 발표  
권기홍 동반성장위원회 위원장
  - 09:00~09:40 자유 토론
  - 09:40 폐회

\* 본 원고는 2018년 9월 6일 서울 팰래스호텔 로얄볼룸(1F)에서 『소득주도 성장, 포용적 성장, 그리고 혁신 성장』을 주제로 공공기관연구센터가 개최한 제53회 공공정책포럼의 주제발표 및 토론요약입니다. 주제발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

■ 인사말씀

송대희/좌장

안녕하십니까? 지금부터 소득주도 성장, 포용적 성장, 그리고 혁신 성장을 주제로 한 제53회 공공정책포럼을 시작하도록 하겠습니다. 오늘 발제를 맡으신 권기홍 동반성장위원회 위원장님은 현 시대가 요구하는 더불어 사는 경제를 만들기 위해 현장에서 실질적인 역할을 담당하고 계십니다. 소득주도 성장이 나온 배경인 양극화의 아픔을 어떻게 치유하고 통합된 경제, 통합된 국민으로 나갈 것인가에 대한 고민이 누구보다도 많으시리라고 생각합니다. 그럼 위원장님의 말씀을 들어보는 시간을 갖도록 하겠습니다.

주제발표 요약

소득주도 성장, 포용적 성장,  
그리고 혁신 성장

권기홍/동반성장위원회 위원장

현 정부는 소득주도 성장을 정책방향으로 세웠고, 최근에는 포용 성장과 포용 국가라는 정책의 방향을 제시하기도 하였습니다. 오늘 이 시간을 통해 정부가 제시하는 소득주도 성장, 혁신 성장, 포용적 성장의 배경과 맥락을 이해하고, 이들의 연관관계를 정리해보면서 공공기관이 나아가야 할 방향을 함께 모색해 보았으면 합니다.

I. 문제 인식

현재 우리나라는 저출산이라는 큰 국가적 과제를 가지고 있습니다. 중대한 경제 작동원리인 세대간의 계약원리가 제대로 작동하지 않는다면, 그 원인을 시장에서 찾고 해결하기 위한 노력이 필요합니다. 시장의 관점에서 저출산의 중요한 원인은 대기업과 중소기업 간의 큰 임금 격차에 있다고 생각합니다. 중소기업은 이로 인해 인력부족을 겪고 있음에도, 청년층은 일자리가 없어 어려움에 처해 있습니다. 통계상 청년실업률이 10% 수준으로 발표되고 있지만 실제 청년들의 체감실업률은 더 높은 실정입니다. 이러한 상황이 지속되지 않도록 하는 것이 바로 지금 시대에 정부가 해결해야 할 과제일 것입니다.

II. 이윤주도 성장의 과정과 한계

경제성장이란 생산요소를 투입하고 효율성을 증대하여 생산량을 증가시키는 것입니다. 경제성장 이론의 대부분은 자본과 노동의 양과 질이 생산을 결정한다는 내용을 결론으로 담고 있습니다. 경제성장의 요체는 자본과 노동의 양을 증가시키고 그 질을 고양하는 데에 있습니다.

이 중 양의 증대에 주력하는 성장모델이 외연적 성장모델입니다. 우리나라는 1960년대부터 외연적 성장을 위해 노력했습니다. 그 과정에서 노동의 양은 풍족했으나 자본의 양은 부족했습니다. 정부는 부족한 자본의 양을 채우기 위해 자본 곧 투자의 근원인 저축을 장려하였습니다. 동시에 기업이 이윤을 창출하여 투자가 이루어지도록 대기업에 많은 특혜를 제공하기도 하였습니다. 그 결과, 우리나라는 유례없는 고성장을 이루었습니다.

경제성장을 지속하기 위해서 인플레이션을 통한 강제적인 저축을 하거나, 해외 자본을 차관하기도 했습니다. 그러나 이러한 노력으로 일정 수준의 양적 성장이 달성된 이후, 외연적 성장 주도는 한계에 부딪치게 되었습니다. 이제는 질적인 성장이 필요한 시점이 된 것입니다. 하지만 질적 성장은 양적 성장에 비해 달성하기가 어려웠고, 질적 고퀄이 지체되자 우리나라의 이윤 주도 성장은 정체상태에 빠지게 되었습니다. 대기업 중심의 낙수효과 또한 이미 오래전부터 한계에 직면해 있었습니다.

### Ⅲ. 소득주도 성장의 노력과 고민

정부는 낙수효과 정책이 한계에 봉착함을 인식하고, 분수효과를 통한 질적 성장을 이루기 위한 정책으로 방향을 전환하고자 노력해왔습니다. 현 정부는 최저임금 인상, 노동시간 단축, 공공부문 일자리 창출 등의 정책을 통해 임금노동자의 소득을 높이는 임금주도 성장을 우선적으로 추진하였습니다. 임금주도의 성장을 통해 소득주도의 성장을 기대한 것입니다. 그러나 우리나라는 전체 취업자 중 임금노동자가 차지하는 비율이 낮고, 영세 자영업자들의 비중이 선진국에 비해 두 배 또는 세 배 이상 높게 형성되어 있습니다. 그로 인해 정책 추진의 결과로 영세 자영업자의 사업 소득이 줄어드는 부정적 효과 또한 발생하게 되었습니다.

노동의 질을 향상시키는 것이 성장을 주도하는 기능으로 작용할 수는 있으나, 이것이 본질적인 성장정책은 아니라고 생각합니다. 소득주도 성장은 임금상승을 통한 가계소득 증가뿐만 아니라 가계 지출 경감, 복지확충 등 2차 분배, 재분배적 요소도 함께 포함해야 하고, 이러한 소득주도 성장이 바로 포용 성장에 해당합니다. 포용 성장은 분배를

통해 분수효과를 일으키자는 개념에 국한하지 않습니다. 포용 성장은 지속 가능해야 하며, 그 정책에는 노동과 자본 모두의 양과 질이 어떻게 달라져야 하는지를 모두 반영하고 있어야 합니다.

### Ⅳ. 포용적 성장의 의미

많은 분들이 스펀터하면 기업가 정신, 창조적 파괴, 자본주의 예찬론 등을 떠올리실 것입니다. 그러나 스펀터의 대표저서인 “capitalism socialism and democracy”에는 이와는 다른 자본주의 붕괴론에 대해서도 주장하고 있습니다. 스펀터는 자본주의 붕괴론과 자본주의 예찬론을 동전의 양면처럼 함께 이야기하고 있습니다. 이에 대한 내용을 살펴보면 다음과 같습니다. 스펀터는 자본주의를 예찬하는 원인이 자본주의 자체에 매우 강력하게 내재해 있고, 그 강력함으로 인해 결국 외곽을 무너뜨려 자본주의를 붕괴시킬 것이라고 주장합니다. 즉, 모든 성과가 금전적으로 평가되는 자본주의는 가장 효율적이며, 경제부문에서만 작용할 경우 지속 가능한 체제입니다. 그러나 경제 분야만이 아니라 정치, 문화 영역 등 모든 영역에서도 금전적인 평가가 이루어지게 된다면, 자본주의는 결국 모든 것을 무너뜨리게 된다는 것이 스펀터가 이야기하고자 하는 내용입니다. 저는 경제성장도 이와 비슷하다고 생각합니다. 성장 자체는 바람직하나 그 과실이 양극화만 일으키고, 사회를 왜곡되게 한다면 성장기반의 사회는 무너지게 될 것입니다. 경제성장은 무너지지 않는 지속 가능한 성장이 되어야 합니다. 그러기 위해서는 경제성장의 과실이 모든 국민에게 골고루 분배되어야 합니다. 현 정부도 이러한 지속 가능한 포용 성장에 관해 이미 인식하고 있으며, 집행에서도 올바른 방향으로 나아가고

자 계속 노력하고 있습니다.

지속 가능한 성장과 함께 자본과 노동의 양과 질을 어떻게 고양할 것인가에 대한 정책을 세우는 과정에서 혁신 성장이라는 개념이 도출되었습니다. 과거와 같이 자본의 양과 낙수효과만 바랄 것이 아니라 자본의 질적 고양을 통한 이윤주도 성장, 즉 혁신 성장을 추구해야 합니다. ‘박리다매’의 성장은 이제 한계에 부딪혔습니다. 자본의 질적 고양을 위해서는 고비용을 감수하고 고품질의 제품을 만들어 고부가가치를 창출하는 방향으로 나아가야 합니다.

혁신 성장은 단순한 규제개혁을 의미하는 것은 아닙니다. 정부가 규제를 줄이고 시장에 개입하지 않는다면 기업 스스로 고부가가치 산업으로 변화를 만들 것이라는 의견도 있으나, 적정 수준의 정부개입은 필요하다고 생각합니다. 완화되어야 할 규제는 완화되고, 규제가 더 필요한 분야는 더 강화시켜야 할 것입니다. 특히 혁신 성장에는 산업통상자원부의 역할이 있어야 합니다. 신산업을 발굴하고, 4차 산업혁명에 대비하는 것도 중요하지만, 우리나라에서 그동안 주력해 온 산업에 관한 고민이 이보다 선행되어야 합니다. 현재 우리나라는 조선, 철강, 자동차 등 기존 주력 산업이 과거보다 침체되고 있으며, 제2, 3차 협력사들의 어려움으로 인해 고용 또한 부정적인 영향을 미치고 있습니다. 전자, 반도체 산업과 같이 아직은 잘 유지되고 있다고 평가받고 있는 산업 또한 중국의 빠른 발전에 밀리지 않기 위해서는 관련 정책이 필요합니다. 분배정책뿐 아니라 이러한 산업정책이 명확하게 제시되어야 국민들은 삶에서 안정감을 찾을 수 있을 것입니다.

노동은 국민성장론, 즉 국민을 위한 성장과 국민을 통한 성장이 이루어져야 합니다. 특히 국민성장은 노동의 질적 고양에 매우 중요하며, 이와 관련

된 개념이 바로 포용교육론입니다. 포용교육론은 교육훈련시스템을 통해 모든 국민의 잠재적인 능력을 극대화하는 것을 의미합니다. 독일의 예를 살펴보고자 합니다. 물론 독일 또한 현재는 신자유주의 영향으로 대학 진학률이 과거보다 높아졌습니다. 그러나 우리나라에 비하면 현재도 대학진학률은 낮으며, 과거에는 이보다 더 낮았습니다. 독일은 초등학교 때부터 대학 진학 학생과 취업 학생으로 집단을 나누고, 어릴 때부터 다양한 직업교육을 할 수 있는 시스템을 갖추고 있었습니다. 대학 또한 진로를 정하기 위한 하나의 선택지였습니다. 직업교육으로 진로를 정해 교육받은 사람은 대체로 대학 졸업자와 비슷한 연령에서 그 분야의 장인(마이스터)이 될 수 있었습니다. 독일이 노동으로 선진국으로서의 경쟁력을 가진 국가가 된 원인이 여기에 있다고 생각합니다. 필요하지 않은 교육은 최소화하고, 적재적소에 맞는 노동의 질적인 성장을 이루어야 합니다. 플라톤은 적재가 적소에 배치될 수 있는 구조를 가진 국가가 이상적인 국가라고 하였습니다. 노동의 질적 성장을 통한다면 플라톤의 이상적 국가를 실현할 수 있을 것이라 생각합니다.

## V. 포용 국가의 핵심

앞에서 말씀드린 바와 같이 혁신 성장을 통한 자본의 질적 고양과, 포용 경제와 교육을 통한 노동의 질적 고양으로 포용 국가를 이룰 수 있을 것입니다. 그러나 이러한 과정에서 어떠한 능력 개발의 가능성이 없는 사람에 대해서는 포용 복지 또한 이루어져야 합니다. 국가는 사각지대를 보완하고 안전망을 만들어야 합니다. 이러한 정책을 위한 정치가 포용정치가 될 것입니다. 포용 국가의 핵심은 국민성장이라고 생각합니다. 국민을 위한 성장뿐

아니라 교육, 훈련, 노동 등을 포용적으로 구사함으로써 국민에 의한 성장이 가능케 하는 노동의 질이 보장되어야 합니다. 정부와 함께 공공기관 또한 포용 성장을 위한 노력에 선도적인 역할을 해주신다면 우리나라 또한 선진국가가 될 수 있을 것이라 생각합니다. 감사합니다.

■ 질의응답

홍경선/인천항만공사 부사장

**Q:** 위원장님 말씀처럼 우리나라의 소득주도 성장은 대기업 중심의 수출주도 성장으로 이루어진 결과, 대기업과 중소기업 간 임금격차, 생계형 자영업자 등의 부작용이 발생하였습니다. 그런데 이처럼 중소기업과 자영업자들의 성장을 위한 환경이 조성되지 않은 상황에서 혁신 성장이 규제완화로만 이루어진다면, 규제완화가 대기업을 위한 혜택으로만 작용하게 되고 결국 소득주도 성장이 혁신 성장과 대치되는 결과가 초래되지는 않을까 우려되기도 합니다. 이에 관한 위원장님 의견을 듣고 싶습니다.

**A:** 말씀하신 문제에 공감합니다. 이러한 문제를 완화하고자 동반성장위원회는 내년부터 혁신 주도형 동반성장 모델의 개발 확산을 과제로 추진하고자 합니다. 주력 산업의 구조가 변화하는 과정에서 대기업과 중소기업 간의 관계는 어떻게 변모되어야 할지, 기업생태계의 변화를 어떻게 주도해야 할지 등을 핵심 의제로 삼고자 계획하고 있습니다. 예를 들어보겠습니다. 향후 정책의 방향이 전기차의 확산으로 정해졌다고 가정해보겠습니다. 전기차는 기존 자동차보다 내연 관련 부품이 크게 줄어든다고 들었습니다. 그렇다면 정책추진 과정에서 부품 관련 고용자들은 어떻게 대처해야 할지, 이 과정에서 정부에는 어떤 도움을 제공할지 등이 논의되어야 할 것입니다.

배준호/한신대학교 교수

김장주/한국정보화진흥원 부원장

**Q:** 현재 우리나라는 자영업 진출이 경쟁이 심함에도 계속된 진입이 이루어지고 있습니다. 그렇다면 그 원인이 우리 사회 시스템상의 문제라고 볼 수도 있지만, 자영업 진출의 진입장벽이 매우 낮아 자영업자가 쉽게 진입할 수 있다는 분위기 조성의 원인이 있는 것은 아닌지 생각해볼아야 할 것입니다. 자영업자들이 스스로 노하우, 경력 등을 가져야만 실패하지 않는다고 생각한다면, 지금처럼 시장에 쉽게 진출하지 못할 것입니다. 자영업자 또한 본인의 가치를 높이고, 서비스 정신을 발휘하고자 노력할 필요가 있다고 생각합니다. 정부는 약자를 보호하는 역할도 해야 하지만, 약자에게도 변화가 필요함을 인식하도록 유도하는 역할도 해야 한다고 생각합니다.

**A:** 중요한 말씀을 해주셨습니다. 그러나 진입장벽이 낮아서 자영업자의 창업이 이루어진다고 하신 의견은 동의하기가 어렵습니다. 진입장벽이 낮아서가 아니라 그것밖에 선택할 기회가 없는 상황이 아닌지 살펴볼아야 할 것입니다. 단지 진입장벽이 낮은 것이라면, 자영업의 폐업률이 90% 이상으로 높게 나타나지 않을 것입니다. 진입해서 버틸 수 없음에도 자영업에 진출하는 이유는 달리 다른 대안이 없어 진출한 것은 아닌지 생각해볼아야 합니다. 우리나라는 생계형 자영업이 대부분이고, 기술 개발 창업이 상대적으로 낮은 비중을 차지합니다. 생계형 창업자들에게 스스로 잘 살아남을 수 있도록 준비를 하고 들어가야 한다고 이야기만 하기에는 현재 우리나라의 상황이 열악한 측면이 있다고 생각합니다. 정부는 자영업자들이 경쟁력을 가질 수 있도록 보호기간을 두고, 자구력 향상을 위한 지원을 해야 할 것입니다.

**Q:** 말씀하신 포용 국가와 관련해서 공간의 불균형이 국가성장에서 많은 영향을 미친다고 생각합니다. 지방-중앙 간의 불균형에 대해서 포용 국가 측면에서는 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.

**A:** 지역균형 발전 모델 또한 필요하다고 생각합니다. 그럼에도 시행착오를 거듭하여 결국에는 지역 균형이 시장에 어떻게 영향을 미치고, 다른 정책들과 결합할 것인가는 앞으로 지켜볼아야 할 것입니다.

지방불균형의 문제는 지역의 일자리가 없어서 그 지역에 먹고 살 것이 없다는 것이 핵심이라고 봅니다. 이러한 측면에서 공공기관 이전은 지역 불균형을 해소하는 데에 긍정적 영향을 미쳤다고 생각합니다. 동반성장위원회에서도 지역 균형을 위한 노력을 하고 있습니다. 지역 단위의 동반성장 협의회를 운영하여 혁신도시 내의 공공기관과 주변기업, 연구기관과 주변 대학 간의 시너지 창출을 하고자 합니다.

원숙연/이화여자대학교 교수


**Q:** 두 가지 질문을 드리고 싶습니다. 우선, 규제 완화가 진보 정권과 부합하지 않다는 의견이 있습니다. 이에 대한 위원장님의 의견이 궁금합니다. 또한 포용 국가를 구현하기 위해서 우리나라가 가지고 있는 과잉정치화, 집단 간 갈등의 문제로 인한 어려움에 대해 이야기해 보고 싶습니다. 예를 들면, 4차 산업혁명에서 중요한 공유경제를 실현하고자 하나, 우버, 에어비앤비 등 기업과 기존 운수업, 숙박업을 운영하는 집단 간의 갈등으로 인한 어려운 점이 존재합니다. 이러한 문제는 어떻게 해결할지 위원장님 의견을 듣고 싶습니다.

A: 규제 개혁은 규제 건수 완화가 아니라 규제 문화의 개혁이 되어야 한다고 생각합니다. 진보와 보수를 떠나 규제를 규제권자가 자기의 완장처럼 행사하면, 어떤 규제도 다 개혁되어야 하는 대상이 됩니다. 규제 건수를 줄여야 한다는 것에는 상당부문 동의합니다. 그러나 이를 일반화하기보다는 각각의 사례를 개별적으로 고려해야 한다고 생각합니다. 안전, 보건, 환경, 공정거래 등 강화되어야 할 분야의 규제는 강화해야 합니다. 또한 과감히 없애야 할 규제는 또한 없애야 할 것입니다. 규제 개혁은 먼저 규제를 대하는 공무원과 관료들의 문화와 태도에 대한 변화가 있어야 합니다. 의사결정권을 가진 고위직으로의 연결이 없으면 올바른 절차에 따라 결정된 사안이라도 이를 고려하지 않는 등의 문화를 개선하는 것이 우선되어야 합니다.

두 번째로, 갈등이 있는 것 자체를 우리나라만 해당되는 것처럼 생각할 필요는 없다고 봅니다. 집단 의사는 결정되고 나면 반드시 외부적 효과를 발생시킵니다. 부정적 효과를 발생하고 이에 대해 갈등이 생기는 것은 당연한 공통의 현상입니다. 이 갈등이 지나친 정치화라고 볼 수는 없다고 봅니다. 정치는 갈등을 푸는 과정이라고 생각합니다. 다만, 문제는 우리의 정치 역량이 미숙하고, 그를 해결할 만한 메커니즘이 갖추어져 있지 않는 것에 있습니다. 갈등을 어떻게 봉합할 것인가에 대한 정치력을 키워야 할 문제라고 생각합니다.

### 마무리말씀

송대희/좌장

현 정부의 경제정책에 관한 논의들, 반성할 점과 나아가야 할 방향을 심도 있게 잘 정리해 주셨습니다. 이제는 한계에 다다른 대기업 중심의 발전이 아니라, 국내의 중소기업을 외면하지 말고 상생하고 동반하는 것이 필요할 때라고 생각하게 됩니다. 중소기업과 자영업자 또한 스스로 생산성을 키워 나가며 정부가 이를 도와주어 결국 대한민국이 국제사회에서 선진국이 되도록 해야 할 것입니다. 대기업이 선진 기업이 되는 것이 아니라 대한민국이 선진국, 곧 포용 국가로 나아가야 함을 잘 말씀해주셨습니다. 포용 국가로 나아갈 방향을 함께 고민하고 공공기관도 여기에 동참해 주실 것을 이야기하는 귀중한 시간이었습니다. 이것으로 제53회 공공정책포럼을 마치도록 하겠습니다. 감사합니다. 



# 주요국의 조세 · 재정동향

---

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



## 주요국의 조세동향

동향 18-8

### > 유럽

#### [룩셈부르크-연결부가가치세제 도입]

- 룩셈부르크 의회는 연결부가가치세(VAT group) 도입에 관한 법안을 의결하여 2018년 8월 8일자로 공포함<sup>1)</sup>
  - 연결부가가치세 제도에 관한 유럽연합(EU)의 지침(Article 11 of the EU VAT Directive, 2006/112)을 참고하여 국내 세법에 도입함
  - 연결그룹을 하나의 부가가치세 납세의무자로 보아 과세하고 구성원들 간 거래는 과세대상에서 제외함으로써 납세협력 부담을 줄이고 과세 행정을 간소화하기 위한 것임

#### 1. 연결부가가치세제 적용 요건

- 연결부가가치세는 룩셈부르크 내 거주하는 사업실체들 간의 거래에 대해 적용하는 것을 원칙으로 함
  - 해당 그룹 구성원들은 룩셈부르크 거주자이거나 고정사업장을 룩셈부르크 내에 두고 있어야 함

- 연결그룹 구성원들 간에 지분적 연결관계(financial link)가 존재하여야 함
  - 연결그룹을 구성하는 실체들 간에 아래에서와 같은 요건 중 하나에 해당하여 직·간접적으로 지배(control) 관계가 존재하는 경우 지분적 연결관계가 있는 것으로 봄
    - 일방 기업이 다른 기업의 주식 또는 의결권의 과반 이상을 보유하는 경우
    - 일방 기업이 다른 기업의 경영진 또는 감사 구성원의 과반수를 임명할 수 있는 권한을 가진 경우
    - 일방 기업이 다른 기업의 주주이면서 기타 주주의 합의에 따라 동 기업의 지분 또는 의결권 과반을 행사하는 경우
  - 그룹 실체들 간에 지분적 연결관계가 존재한다는 사실에 대해 독립된 회계감사인으로부터 매년 확인을 받아야 함
- 연결그룹 구성원들 간의 사업 활동에 경제적 연결관계(economic link)가 있어야 함
  - 아래 요건 중 어느 하나에서와 같이 연결그룹 실체들의 사업 활동이 상호 유사하거나 보충적, 호혜적 관계가 존재하여야 함
    - 그룹 내 모든 실체들이 동일한 핵심 사업을 수행하는 경우
    - 그룹 구성원들의 사업활동이 보완적이거나 상호 의존적일 경우

1) IBFD([https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns\\_2018-08-15\\_lu\\_1.html&WT.z\\_nav=Navigation](https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2018-08-15_lu_1.html&WT.z_nav=Navigation), 접속일자: 2018.08.29.)  
 PwC(<https://www.pwc.lu/en/private-equity/newsletters/newsletter-july-2018/news3.html>, 접속일자: 2018.08.30.)

- 한 그룹 실체의 사업활동이 그룹 내 다른 구성원에게 혜택이 되는 경우
- 연결그룹 구성원들 간에 조직적 연결관계(organizational link)가 존재하여야 함
  - 그룹 구성원들 간에 관리 조직을 공유하는 등의 사결정 과정에서 긴밀한 협력관계가 있는 경우를 의미함
    - 해당 실체들이 동일한 관리조직에 의해 직·간접적으로 운영되거나 상호간 협력 또는 동일인의 지배에 의해 의사결정이 이루어지는 실질이 있다면 이러한 요건에 해당함
- 연결부가가치세제는 국내 거래에 적용하는 것을 원칙으로 함
  - 이에 따라 룩셈부르크 내 고정사업장과 그 해외 본사와의 거래와 같이 국제거래에 대해서는 적용되지 아니함

(자료 수집 및 정리: 김준현 회계사)

### [벨기에-톤세제도 개정안 공표]

## 2. 연결부가가치세제 적용

- 해당 연결그룹은 대표자를 지정하고 이를 통해 납세 의무를 이행하도록 하며, 그룹 구성원들 간 거래에 대해서는 부가가치세를 적용하지 아니함
  - 그룹 구성원 중 지배적 실체 또는 가장 매출규모가 큰 실체가 대표자로서 납세의무를 이행하되, 각 실체들은 부가가치세 채무에 대한 연대납세의무를 짐
  - 구성원들 간 재화 및 용역 공급에 대해서는 부가가치세 과세대상 거래로 보지 아니함
  - 연결그룹으로 지정하면 최소 2년간은 해당 지위를 유지하여야 함
- 벨기에에는 2018년 7월 3일 최종 승인된 톤세제도 개정 내용을 공표(official gazette)함<sup>2)</sup>
  - 톤세제도는 해운기업의 영업이익이 아닌 운항한 선박의 순 톤수와 운항일수를 기준으로 일정률의 톤세율을 곱하여 추정한 수익에 과세하는 제도임<sup>3)</sup>
    - 톤세제도가 적용되는 소득으로 물품·승객 등 해상운송으로 발생한 소득, 선박대차로 발생한 소득, 선박관리 활동으로 발생한 소득이 있음
    - 해운기업은 톤세제도 적용을 선택할 수 있으며, 톤세제도 적용 시 10년간 유지됨<sup>4)</sup>
- 주요 개정내용으로 1) 톤세제도가 적용되는 해운활동 범위 확대, 2) 선박 양도소득의 비과세혜택을 부인하는 요건을 신설함
- 기존에 톤세제도가 적용되는 선박을 벨기에 선박(해상운송 목적의 선박은 EU소속 선박)으로 한정하였으나 이번 개정을 통해 유럽경제지역(Europe Economy Area) 선박으로 대상을 확대함

2) Belgium-Bill on various VAT amendments gazetted (13 Aug, 2018), News IBFD.

3) KPMG, *Shipping Brochure 2016-Investment in Belgiu, m*, pp. 15-18, 2016.

4) G. Cruysmans, Belgium-Corporate Taxation sec. 1.9.9, Country Analyses IBFD. (접속일자: 2018.08.30.)



- 또한, 해상운송과 관련된 보조적 활동으로 발생한 소득이 총소득의 50%를 초과하지 않는 경우, 보조적 활동으로 발생한 소득에도 톤세제도를 적용함
- 기존에 톤세제도를 적용하는 해운기업은 선박 양도소득에 비과세하는 조세혜택이 적용되나 다음의 요건 중 하나라도 만족하는 경우 비과세혜택을 배제함
  - 톤세제도가 처음 적용된 이후 24개월 내에 선박을 양도함
  - 2018년 1월 1일 이후 순 톤수(net tonnage)가 30% 이상 영구히 감소함
  - 톤세제도가 적용되는 해운활동의 전체 또는 일부가 2018년 1월 1일 이후 9년 이내에 종료되는 경우
- 개정된 내용은 2018년 1월 1일부터 소급하여 적용됨

(자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

**[벨기에—Action 4 권고사항 시행시기 변경안에 합의]**

- 벨기에 정부는 2018년 7월 24일 2018/19 예산안에 BEPS Action 4의 권고사항인 이자공제제한 규정의 시행시기를 앞당기는 안을 담기로 최종 합의함<sup>5)</sup>
  - 기존에 2020년 1월 1일부터 시행하려던 것을 2019년 1월 1일부터 시행하도록 변경할 예정임
- 벨기에에는 2017년 12월 EU조세회피 방지지침을 내국법에 반영하여 손익기준의 이자공제제한 규정을 2020년 1월부터 시행할 것을 발표한 바 있으나,<sup>6)</sup> EU지침에서는 2019년 1월부터 시행하도록 규정하고 있어 EU지침에 따라 수정하는 것임
  - EU의 조세회피 방지지침은 모든 EU회원국이 2019년 1월부터 도입해야 하며, 지침에서 제안한 규정에 준하는 규정이 내국법에 있는 경우 시행시기의 연장을 허용하고 있음
  - 벨기에에는 내국법에 규정된 과소자본세제가 EU지침에서 제안한 규정에 준하는 제도로 보지 않아 시행시기를 앞당길 것을 결정함

(자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

5) EY, <https://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert—belgium-reaches-agreement-on-2018-19-budget—including-on-the-timing-of-interest-limitation-rule-under-eu-atad>, (접속일자: 2018.08.30.)

6) 한국조세재정연구원, 「주요국의 조세동향 18-02호」, [http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/벨기에-2018년부터-적용되는-법인세-개정안-최종-승인/525264](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/벨기에-2018년부터-적용되는-법인세-개정안-최종-승인/525264) 참조

**[벨기에-부가가치세법 개정안 공표]**

- 벨기에에는 2018년 7월 30일 최종 승인된 부가가치세법 개정 내용을 공표(official gazette)함<sup>7)</sup>
  - 2018년 6월 VAT 개정안 의회 제출, 2018년 7월 의회 승인을 받고 개정된 사항을 공표한 것임
- 주요 개정내용으로 1) VAT 면세대상 확대, 2) 매입세액공제 허용대상 확대, 3) 간이과세제도 적용 대상자 축소, 4) 건물 신축 관련 매입세액공제를 위한 신청 서류 간소화가 있음<sup>8)</sup>
  - 자선 목적으로 음식(주류 제외) 기부 시 재화의 공급으로 보지 않아 VAT를 면세함
  - VAT가 면세되는 근로자 건강, 상담 지원을 위한 용역 범위를 확대하여 기업 내부에 설치된 기관을 통해 해당용역을 제공하는 경우에도 VAT를 면세함<sup>9)</sup>
    - 기존 규정에 따르면 외부기관을 통해 근로자 건강, 상담지원을 위한 용역을 제공하는 경우에만 VAT를 면세함<sup>10)</sup>
  - 견본품, 시음 목적으로 구입한 주류(spirited drink)의 매입세액 공제를 허용함
    - 기존 규정에서는 판매목적이 아닌 주류 구입액에 대해서는 매입세액 공제를 허용하지 않음<sup>11)</sup>

- 간이 과세제도 관련 규정을 정비하여 2019년 1월부터 적용하며, 간이 과세제도 적용 대상자를 축소하는 개정안은 2020년 1월부터 시행할 예정임
  - 간이 과세제도가 적용되지 않는 납세자와 관련된 구체적인 내용은 향후 시행령에서 발표할 예정임
- 현재 건물신축 시 재화의 공급으로 간주하여 매입세액공제를 허용하고 있으며, 이번 개정으로 매입세액공제를 위해 건축물 형태, 구조 등과 같은 건축과 관련된 간단한 정보만 제출하도록 개정됨
  - 이번 개정으로 건축계획, 건축상세내용, 자가 건축 또는 특수관계인의 무상건축 등 기타 정보를 제출할 의무가 면제되며, 신축 건물에 대한 첫 재산세 부과일로부터 5년간 해당 자료를 보관할 의무를 가짐<sup>12)</sup>
  - 과세당국에서 요청 시 자료를 제공하지 못하는 경우 매입세액공제를 부인함<sup>13)</sup>
- 위의 개정내용은 별도의 언급이 없는 한 2018년 8월 20일부터 시행하며, 간이과세제도(flat-rate scheme) 개정안은 2019년 1월 1일부터 시행함  
(자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

7) Belgium-Bill on various VAT amendments gazetted (13 Aug. 2018), News IBFD.  
 8) 개정내용은 의회에 개정안 제출 시 발표된 내용을 중심으로 정리함. (자료: Belgium-Draft bill on various VAT amendments submitted to parliament (08 June 2018), News IBFD.)  
 9) 벨기에 기업은 직장 내 문제 상담, 건강지원 등을 위한 서비스를 제공한 의무가 있음. 규모가 작은 기업에 대해서는 벨기에 고용노동부가 지정한 외부 기관을 통해 해당 서비스를 제공할 수 있음(출처: OECD, MENTAL HEALTH AND WORK: BELGIUM, box 3.2., 2013)  
 10) 벨기에 부가가치세법(VAT code) §44(2)(2)  
 11) M. Govers, Belgium-Value Added Tax, Topical Analyses IBFD, section 9.2. (접속일자: 2018.08.30.)  
 12) 벨기에 부가가치세법(VAT code) §64(4)  
 13) 상동



**[영국-2017/18 이전가격 및 우회이익세 세수 관련 통계 발표]**

- 영국 국세청(HMRC)은 2018년 7월 31일자로 2017/18 과세연도의 이전가격 및 우회이익세 세수 관련 통계를 발표함<sup>14)</sup>
  - 이전가격세제 및 우회이익세는 다국적기업들의 국제거래를 통한 조세회피를 방지하고 영국에서 납세의무를 충실히 이행하도록 유도한다는 점에서 공통의 목적을 가짐
  - 국제조세 분야에 대한 과세당국의 적극적 투자 등에 힘입어 관련 세수가 전반적으로 증가하였다고 밝힘
    - 영국 국세청은 2018년 4월 30일 현재 365명에 달하는 국제조세 전담 인력을 운영하고 있음

- 이전가격사전승인(advance pricing agreement, APA) 및 상호합의절차(mutual agreement procedure, MAP)도 꾸준히 체결되고 있음
  - 2017/18 연도에 체결된 APA는 27건이며 체결에 이르기까지 평균적으로 약 37개월이 소요됨
    - 영국은 쌍방 또는 다자간 APA 추진을 우선시 하는 관계로 체결에 소요되는 기간이 다소 길어질 수 있음
  - 영국 국세청은 타방 국가 과세관청과의 협의를 통해 MAP를 추진하고 있으며, 매년 약 40건 이상의 MAP를 타결해 왔음

**1. 이전가격(transfer pricing) 세수**

- 2012/13 연도부터 2017/18 과세연도까지 이전가격 관련 분야에서 추가적으로 약 65억파운드의 세수를 확보함
  - 2017/18 연도에는 전년도에 비해 약 4%의 세수가 증가하였으나 이전 연도들에 비해 세수 증가율은 상대적으로 낮은 편임

〈표 1〉 연도별 이전가격 과세 실적

(단위: 백만파운드)

연도	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
과세 실적	504	1,137	707	853	1,618	1,682

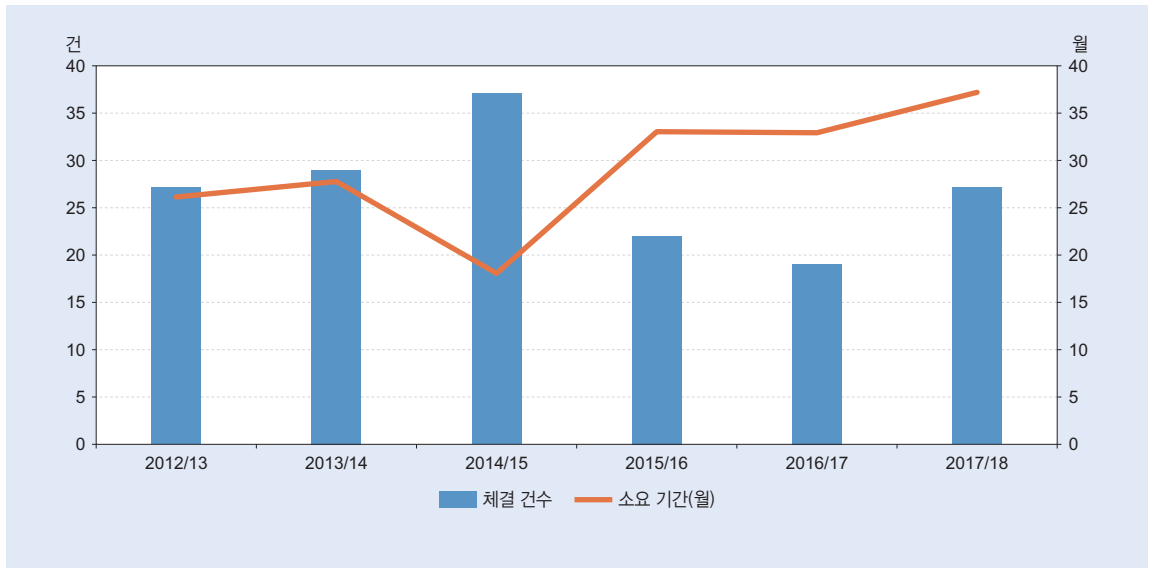
출처: HMRC, Transfer Pricing and Diverted Profits Tax statistics, to 2017 to 2018, July 31, 2018, p. 1.

14) Tax Notes International, August 6, 2018, pp. 635-636.

영국 국세청(HMRC), Transfer Pricing and Diverted Profits Tax statistics, to 2017 to 2018, Published July 31, 2018.

[그림 1] APA 체결 건수 및 평균 소요 기간

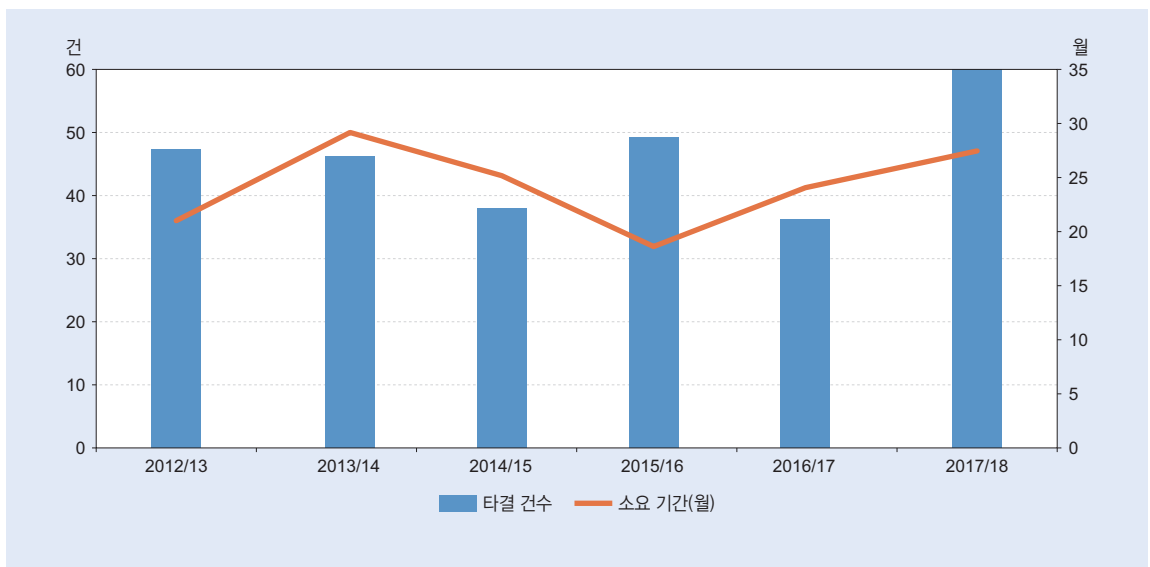
(단위: 건, 개월)



출처: HMRC, Transfer Pricing and Diverted Profits Tax statistics, to 2017 to 2018, July 31, 2018, p. 3.

[그림 2] MAP 타결 건수 및 평균 소요 기간

(단위: 건, 개월)



출처: HMRC, Transfer Pricing and Diverted Profits Tax statistics, to 2017 to 2018, July 31, 2018, p. 4.



## 2. 우회이익세(diverted profit tax) 세수

- 2015/16 연도 이래 우회이익세 관련 세수는 계속 확대되어 2017/18 과세연도에 총 388백만파운드에 달함
  - 우회이익세 총세수에는 과세통지에 의한 부분 및 기업들의 자발적 납세분이 같이 포함되어 있음
    - 2017/18 연도에 과세통지(charging notice)에 의한 세수는 약 219백만파운드에 달함

〈표 2〉 우회이익세 연도별 세수입

(단위: 백만파운드)

연도	2015/16	2016/17	2017/18
세수입	31	281	388

출처: HMRC, Transfer Pricing and Diverted Profits Tax statistics, to 2017 to 2018, July 31, 2018, p. 5.

- 2017/18 과세연도 중 우회이익세 과세통지가 된 경우는 총 22개 기업그룹을 대상으로 200건 정도로 다소 제한적임
  - 우회이익세를 과세실무에서 광범위하게 적용하기 보다는 상당히 선별적으로(targeted approach)으로 적용하는 경향이 있음을 시사함

(자료 수집 및 정리: 김준현 회계사)

## [핀란드-2019 예산안 관련 세법개정안 발표]

- 핀란드 재무부(Ministry of Finance)는 2019년 예산안 계획(2019 Budget proposal)을 2018년 8월 9일자로 발표함<sup>15)</sup>
  - 법인세 이자비용 공제 한도 및 개인소득세 과세 표준 구간 조정 등의 개정 방향을 발표함
  - 구체적 개정내용은 발표되지 않았으며 관련 세법에 대한 세부 개정안은 정부의 추가 논의 과정을 거쳐 2018년 9월 중에 공표될 예정임
- (법인세) 이자비용 공제에 대한 EU 지침을 반영하여 비용 공제 방식 및 한도 규정을 개정할 예정임
  - 2016년 7월에 발표된 유럽연합(EU)의 조세회피 방지 조치(EU Anti Tax Avoidance Directive, 2016/1164) 중 이자비용 공제 제한 규정을 국내 세법에 반영할 예정임
    - 기본적으로 연간 이자비용 공제 한도를 이자·세금·감가상각비·무형자산상각비 차감 전 이익(EBITDA)의 일정 비율로 제한하는 조치임
- (개인소득세) 과세표준 구간 일부 조정 및 비용 공제 한도 조정 등이 이루어질 예정임
  - 물가상승률을 감안하여 세율 적용을 위한 과세표준 구간을 조정함
    - 세율 적용 표는 통상적으로 매년 갱신되며, 2018년도에는 연간 17,200유로 이상의 소득에 대해 4구간으로 나누어 6~31.25%의 누진세율이 적용됨

15) IBFD([https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns\\_2018-08-09\\_fi\\_2.html&WT.z\\_nav=Navigation](https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2018-08-09_fi_2.html&WT.z_nav=Navigation), 접속일자: 2018.08.29.)

- 특별 투자저축계좌(special investment savings account)에 대한 세제 혜택을 도입함
  - 해당 계좌를 통해 취득하는 상장주식 투자로부터 발생하는 배당, 양도차익 등의 투자소득에 대해서는 동 계좌로부터 인출하는 시점까지 과세를 이연함
- 근저당부채무이자에 대한 비용 공제 한도를 이자 비용의 25% 한도 내로 축소함
- 거주지와 직장 간의 거리가 멀어 직장 주변의 주거지를 임차하는 데 따른 비용공제를 현행 월 250유로에서 월 450유로로 인상함
- 자원봉사자들이 자신의 차를 봉사활동에 사용하고 받는 대가의 면세 한도를 현행 2,000유로에서 3,000유로로 인상
- (기타) 담배 관련 물품세 및 자동차 관련 세금이 일부 개정될 예정임
  - 담배 품목에 대한 물품세가 전반적으로 인상될 예정임
  - 자동차세(car tax) 및 자동차이용세(car usage tax)의 산출 기준이 되는 CO<sub>2</sub> 배출량 집계 방식의 변화로 인해 일부 세율이 조정됨

(자료 수집 및 정리: 김준현 회계사)

**[핀란드-CFC rule 정부 개정안 발표]**

- 핀란드 재무부는 2018년 8월 7일자로 특정외국법인 과세제도(CFC rule)에 대한 개정 초안을 발표함<sup>16)</sup>
  - EU의 조세회피 방지 조치(EU Anti Tax Avoidance Directive, 2016/1164)를 반영하여 CFC rule을 일부 강화하는 목적임
  - 동 초안에 대한 각계의 의견 수렴(public consultation) 과정을 거쳐 개정안을 확정할 예정이며, 법안 통과 시 2019년 1월부터 발효될 예정임
- 특정외국법인(controlled foreign company, CFC)에 해당되기 위한 지분율 요건을 낮춤
  - 기존 제도에서는 지배법인이 피지배법인 주식, 의결권, 또는 이익수령권의 50%를 직·간접적으로 보유할 것을 CFC 해당 요건으로 규정하였으나 개정 법안에서는 이를 25%로 낮춤
  - 개정안 적용시 CFC rule의 적용 대상이 되는 피지배회사 범위가 늘어날 것으로 예상됨
- CFC rule 적용이 배제되기 위한 요건을 보다 세부적으로 규정함
  - 유럽경제지역(EEA)에 소재한 외국법인의 경우 실제 인력, 장비, 자산 등을 보유하고 정상적인 경제활동을 수행할 경우에는 CFC rule을 적용하지 아니함
  - EEA 이외 국가 소재 기업들에 대해서는 상기 요건 외에도 아래와 같은 추가적 요건을 충족하는 경우에만 CFC rule 적용을 배제함

<sup>16)</sup> Tax Notes International, August 6, 2018, pp. 728-729.

E&Y(<https://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert?finland-issues-draft-bill-for-public-consultation-regarding-changes-to-cfc-rules>, 접속일자: 2018.08.30.)



- 당해 및 이전 사업연도에 해당 외국법인이 EU에서 지정한 비협조국가에 소재하지 아니할 것
- 해당 외국법인 소재지국과 핀란드 간에 정보교환 협정 등 관련 제도가 마련되어 있을 것
- 해당 외국법인 소득의 대부분이 당해 거주지국에서 발생할 것

(자료 수집 및 정리: 김준현 회계사)

- 중국은 세법개정을 통해 2008년 1월부터 소기업의 과세소득에 20%의 경감세율을 적용하였으며, 2012년부터 경감세율 적용 외에 과세소득의 50%만 과세하도록 조세혜택을 확대하고<sup>18)</sup> 일몰기한을 계속 연장함<sup>19)</sup>
  - 일몰기한 연장과 동시에 영세기업 판단 기준 또한 개정해옴<sup>20)</sup>

## > 아시아

### [중국-영세기업 및 과학·기술 관련 기업에 대한 조세혜택 확대]

- 중국 재무부는 2018년 7월 11일 영세기업과 과학·기술 관련 기업에 대해 조세혜택을 제공하는 통지(Circular No.76, 77)를 발표함
  - 영세기업에 대해 실효세율을 낮추는 조세혜택을 연장하고, 첨단산업에 대해서는 이월결손금 공제기한을 확대하도록 개정함
- 영세기업의 과세부담을 줄이는 조세혜택의 일몰기한을 2020년 12월로 연장함과 동시에 영세기업 판단기준을 개정함<sup>17)</sup>
  - 현행 규정에 따르면 영세기업은 과세소득의 50%만 과세하고, 과세소득에 경감세율 20%를 적용하여 실효세율이 10%가 되도록 함

- 영세기업은 과세소득, 종업원 수, 총자산 기준을 모두 만족하는 기업으로 공업기업(industrial enterprise)과 기타 산업 간 영세기업 판단기준에 차이가 존재하며, 이번 발표에서는 과세소득 기준을 인상하여 영세기업 대상을 확대함
  - 과세소득 기준을 기존 50만위안화 미만에서 1백만위안화 미만으로 인상함
  - 개정된 기준에 따른 공업기업과 기타산업의 영세기업 판단기준은 다음과 같음
    - 공업기업: 연간 과세소득 1백만위안화 미만, 총종업원 수 100명 미만, 총자산 3천만위안화 미만
    - 기타 산업: 연간 과세소득 1백만위안화 미만, 총종업원 수 80명 미만, 총자산 1천만 위안화 미만

17) China (People's Rep.)—ax incentive for small low-profit enterprises extended (17 July 2018), News IBFD.

18) EU SME Centre, Guideline: China Enterprise Income Tax, 2012.

19) 각 연도별 EY, Worldwide Corporate Tax Guide, 2015, 2016, 2017, 2018 참조

20) 2017년 이전에는 과세소득이 30만위안화 미만인 경우, 2017년부터 2019년까지는 과세소득이 50만위안화 미만인 경우 영세기업으로 판단하도록 규정하고 있었음 (자료: 각 연도별 EY, Worldwide Corporate Tax Guide, 2015, 2016, 2017, 2018 참조)

〈표 3〉 중국의 과학기술기업 판단 기준

고급 · 신규 기술 기업(HNTEs)	과학기술 중소기업(TSMEs)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설립된 지 1년 이상</li> <li>• 제품 생산, 서비스를 제공하는 데 있어 R&amp;D, 매매, 증여, 합병 등을 통해 취득한 지식재산권 보유</li> <li>• 기업의 주요 제품 생산에 있어 중요한 역할을 수행하는 기술로 정부에서 정한 기술에 해당</li> <li>• 과학기술 관련 연구개발 활동에 종사하는 직원의 수가 전체 직원의 10% 이상이어야 함</li> <li>• 최근 3년간 매출액 대비 연구개발비 비중이 3~5% 이상이어야 함. 작년 연간매출액이             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5천만위안화 미만인 경우: 5%</li> <li>- 5천만위안화~2억위안화인 경우: 4%</li> <li>- 2억위안화 이상인 경우 3%</li> </ul> </li> <li>• 총연구개발비용 중 중국에서 발생한 비용이 60% 이상이어야 함</li> <li>• 안전, 품질 또는 환경 관련 법의 위반이 없어야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중국 상주기업(대만, 홍콩, 마카오 제외)</li> <li>• 종업원수 500명 이하</li> <li>• 연간 매출액 및 연간 총자산 2억위안화 이하</li> <li>• 기업이 판매하는 제품은 주법에 의해 금지 · 제한되지 않음</li> <li>• 안전 · 품질 사고, 환경법을 위반하지 않음</li> <li>• 과학연구 관련 불법을 행하지 않고 부정기업 목록에 포함되지 않음</li> <li>• 중소기업 평가지수에 기초한 기업종합평가점수가 60점 이상, 과학기술 인력 점수는 0점이 되면 안됨</li> <li>• 중소기업 평가지수=과학기술 인력(20점), R&amp;D 투자(50점), 과학기술 성과(30점) 지표를 기준으로 판단함</li> <li>• 과학기술 인력 지표는 총직원 수 대비 과학기술인력 비중으로 판단함</li> <li>• R&amp;D 투자지표는 총매출액 대비 R&amp;D비용 또는 총비용 대비 R&amp;D 비용으로 판단하며, 두가지 방법 중 선택가능 함</li> <li>• 과학기술성과 지표는 기업 주요제품의 지적재산권 등급 및 수량으로 판단함(단, 지적재산권 관련 분쟁이 없어야 함)</li> </ul>

출처: S. (Shiqi) Ma, China (People's Rep.)—Corporate Taxation sec. 1.9.4.5, Country Analyses IBFD. 중국재무부, [http://www.most.gov.cn/mostinfo/xinxifenlei/fgzc/gtxwj/gtxwj2017/201705/t20170510\\_132709.htm](http://www.most.gov.cn/mostinfo/xinxifenlei/fgzc/gtxwj/gtxwj2017/201705/t20170510_132709.htm), 접속일자: 2018.08.30.

- 위에 제시된 2가지 조세혜택은 2018년 1월 1일부터 소급 적용되며, 영세기업에 대한 세율감면 조세혜택은 2020년 12월 31일까지 연장될 예정임  
(자료 수집 및 정리: 김민경 연구원)

▶ 오세아니아

[호주-과소자본세제 개정안 발표]

- 호주 재무부는 2018년 8월 1일 과소자본세제(thin capitalization rule)에 대한 개정안을 발표함<sup>21)</sup>
  - 동 개정안은 호주의 2018-19 연방예산에 따른 후속 조치로, 의견수렴 절차를 거쳐 입법될 예정임

- 호주의 과소자본세제는 타인자본(부채 자금조달)을 활용한 과도한 이자비용-공제로 야기되는 세원잠식 문제를 방지하기 위한 제도로, 부채 대 자본 비율이 1.5 : 1을 초과하는 법인의 초과 부채에서 발생하는 이자비용의 공제를 불허함
  - 금융업의 경우 15 : 1의 부채 대 자본 비율까지 허용함
  - 과소자본세제에 따른 이자비용 불공제액의 계산 산식은 다음과 같음

$$\text{이자비용 불공제액} = \text{전체 이자비용} \times \frac{\text{초과 부채가액}}{\text{연중 평균 부채가액}}$$

21) Australia—Proposed changes to thin capitalization (03 Aug. 2018), News IBFD.; EY(<https://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert—australias—treasury—releases—draft—law—on—thin—capitalization—asset—valuations—and—inbound—outbound—measures>, 검색일자: 2018.08.29.)



- 본 개정안은 과세자본세제 적용과 관련한 (1) 자산의 재평가와 (2) 부채의 범위에 대한 개정사항을 포함함
- 기존 규정은 자산의 재평가를 인정하였으나, 금번 개정으로 과소자본세제 목적상 자산의 가치는 재무제표에 반영된 금액으로 하며, 별도의 자산 재평가는 허용되지 않음
  - 본 개정안은 2019년 7월 1일 또는 그 이후 개시하는 사업연도부터 적용될 예정이며, 2018-19년 연방예산 공표일인 2018년 5월 8일 이전에 재평가된 부분에 대해서는 인정됨
- 기존 규정은 재무제표상 채무(financial liabilities)로 계상된 금액만을 과소자본세제 목적상 부채로 인식하였으나, 금번 개정을 통하여 재무제표상 분류에 상관없이 그 성격상 상환의무가 있는 부채 성격의 모든 금융수단을 부채로 간주함
  - 부채에 대한 재평가 역시 인정되지 않으며, 재무제표상의 금액을 사용하여야 함
  - 법률 및 세무자문 비용, 인지세, 관련 신고비용 등 부채 조달과 관련하여 발생한 비용을 세무목적상 공제하는 경우 해당 금융수단은 과소자본세제 계산 시 부채에 포함하여야 함

〈자료 수집 및 정리: 흥민옥 회계사〉

**[호주-원천징수불이행 관련 비용공제 부인 법안 발표]**

- 호주 정부는 2018년 7월 23일 원천징수 대상 소득 지급 시 원천징수하지 않은 지급분에 대해서 손금 부인하는 새로운 법안을 발표함<sup>22)</sup>
  - 동 법안은 의견수렴 절차를 거쳐, 2019년 7월 1일부로 발효될 계획임
- 동 법안에 따르면 종업원, 임원, 종교단체, 사업자 등에게 임금 또는 공급대가를 지급할 때 호주세법에 따른 원천징수의무를 이행하지 않는 경우, 해당 지급에 대한 비용공제를 인정하지 않음
  - 다만, 원천징수세 과소납부 등 단순 계산착오 등의 경우에는 적용하지 않음
  - 상기의 이유로 손금불산입된 비용은 호주 국세청에 보고하고, 해당 원천징수세를 다시 신고·납부하는 경우 비용으로 공제받을 수 있음
    - 단, 세무조사 중에 적발된 사항에 대해서는 다시 신고·납부할 수 없음

〈자료 수집 및 정리: 흥민옥 회계사〉

22) Australia-Proposed non-deductibility rules on withholding tax payments not paid (07 Aug. 2018), News IBFD.

국제기구

[OECD-G20 재무장관에 대한 조세보고서 발표]

- OECD는 2018년 7월 21일 G20 재무장관에 대한 조세보고서<sup>23)</sup>를 발표함
  - 동 보고서는 2017년 7월부터 2018년 6월까지의 OECD의 조세분야 업무에 대한 보고서임
  - 동 보고서는 2부로 구성되어 있으며, 제1부에서는 BEPS프로젝트 등 국제조세 분야 주요 이슈들에 대한 경과사항을, 제2부에서는 조세투명성을 위한 글로벌포럼 업무의 경과를 보고함

가. 제1부-국제조세 주요 현안에 대한 진행 보고

- 동 조세보고서의 제1부는 BEPS프로젝트, 조세투명성, 조세확실성, 과세당국 역량강화를 위한 국제협력 등 국제조세의 주요 이슈에 대한 OECD의 업무 경과현황을 기술함
- BEPS프로젝트와 관련하여서는 크게 BEPS프로젝트의 포괄적 체계(inclusive framework), 유해조세제도에 대한 대응, 국가별보고서, 디지털경제에 대한 과세문제 등에 대한 업무 경과를 다룸<sup>24)</sup>
  - BEPS프로젝트의 포괄적 체계: 현재 116개의 참여국으로 구성되어 있으며, BEPS프로젝트 참여국의 GDP 합계는 전 세계 GDP의 95%를 차지함

- Action 5(유해조세제도에 대한 대응): BEPS프로젝트 참여국의 175개의 조세특례제도가 검토되었으며, 이 중 130개 이상의 제도가 개정 또는 폐지되었거나 관련 시정 절차가 진행 중에 있음
  - 또한, 1,700개 이상의 조세예규가 관련 국가의 과세당국에 교환되고 있음
- Action 13(국가별보고서): BEPS참여국의 관련 입법 여부를 검토하는 제1차 상호검토가 95개국을 대상으로 이루어졌으며, 국가별보고서의 교환 체계의 적절성을 검토하는 제2차 상호검토의 결과물은 2019년 중에 발표될 예정임
  - 2018년 1월 현재 60개국에서 국가별보고서 신고를 위한 입법절차를 완료하였으며, 58개국이 적절한 국가별보고서 교환체계를 갖춘 것으로 나타남
- Action 1(디지털경제의 조세문제): 2018년 3월 중간보고서(interim report)에서는 디지털경제와 관련된 다양한 조세문제를 논의하고, 2020년까지 국제적 합의를 통해 과세방안을 도출할 계획을 밝힌 바 있음
  - 2019년 중에 제2차 중간보고서를, 2020년에는 최종보고서를 발표할 계획임

23) OECD, *OECD Secretary-General Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, 2018. ([http://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2018.pdf?utm\\_source=Adestra&utm\\_medium=email&utm\\_content=&utm\\_campaign=Tax%20News%20Alert%202023-07-2018&utm\\_term=demo](http://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2018.pdf?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=&utm_campaign=Tax%20News%20Alert%202023-07-2018&utm_term=demo), 검색일자: 2018.08.27.)  
 24) BEPS프로젝트 진행상황에 대한 상세한 내용은 *OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS: Progress report July 2017-June 2018*. (<http://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-progress-report-july-2017-june-2018.pdf>, 검색일자: 2018.08.28.) 참조



- 조세투명성(tax transparency)과 관련하여서는 각 국가의 조세투명성 확보를 위한 이행 기준으로 (1) 요청에 의한 정보교환, (2) 금융정보 자동 교환, (3) 정보교환의 실행 등을 제시함
  - 요청에 의한 정보교환(exchange of information on request, “EOIR”)의 기준에 부합하기 위해서는 글로벌포럼의 이행평가에서 “대체적인 이행 (largely compliant)” 이상의 평가를 받아야 함
  - 금융정보 자동교환(automatic exchange of financial account information, “AEOI”)의 기준을 충족하기 위해서는 관련한 일체의 입법이 완료되고 2018년 말까지 정보의 교환이 시작되어야 함
  - 정보교환 기준은 다자협약을 실행하거나 다자협약에 준하는 폭넓은 교환 네트워크를 통하여 EOIR과 AEOI를 모두 실행할 수 있어야 함
  - 상기 3가지 요건 중 2가지 이상을 충족해야 국제 조세투명성 기준에 부합함
  - 불이행 국가의 명단 등 각 국의 경과를 담은 보고서를 2019년 중 발표할 예정임
- 조세확실성(tax certainty)은 상호합의절차의 유효성과 깊은 관련이 있으며, Action 14(분쟁해결 장치)의 이행 검토결과 상당한 진전이 있는 것으로 판단됨
  - Action 14에 따라 BEPS 참여국 중 21개국에 대한 검토 결과 2016년 종결된 상호합의의 진행 건수 중 85%가 성공적으로 분쟁을 해결한 것으로 검토됨
    - 60%는 조세조약에 부합하지 않는 과세부과 건을 해결한 상호합의였으며, 20%는 일방 구제 (unilateral relief)로 해결되었고, 나머지 5%는 납세자의 상호합의 철회로 종결됨

- 과세당국의 역량강화를 위한 국제협력과 관련하여 OECD는 개발도상국 과세행정의 역량강화를 위해 IMF, 세계은행, 국제연합(UN) 등의 국제기구와 협력하고 있음
  - IMF, 세계은행 등과 함께 “조세 분야 협력 플랫폼 (Platform for Collaboration on Tax)”을 통해 개발도상국을 위한 다양한 툴킷(toolkit)을 개발함
  - 국제연합개발프로그램(UNDP)과 함께 “국경 없는 세무조사관(Tax Inspector Without Borders)” 프로그램을 통해 다국적기업에 대한 개발도상국 세무조사관의 역량개발을 지원함

나. 제2부-조세투명성과 조세정보 교환을 위한 글로벌포럼 경과 보고

- 조세투명성과 조세정보 교환을 위한 글로벌포럼(Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes)에 참여하고 있는 국가는 현재 150개국에 이룸
  - 현재 123개국이 ‘조세행정 상호지원 협약(Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters)’에 참여하고 있으며 102개국이 OECD의 ‘공통보고기준 다자협약(Multilateral Competent Authority Agreement for Common Reporting Standard)’에 서명하여 조세 관련 정보 교환체계를 마련함
- 2017년 현재 50개국에서 금융정보 자동교환(AEOI)을 시작하였으며, 추가 50개국에서 관련 준비 작업을 진행 중임
  - 100여개국이 참가하게 되는 금융정보 교환으로 인해 납세자의 행태가 변화하기 시작하여, 최근 자발적 납세순응과 과세당국의 해외조사 등으로

인한 세수 증가는 지난 한해 930억유로에 이르는 것으로 추정됨

- EOIR에 대한 상호검토(peer review)는 계획대로 진행되어 제2차 검토가 이루어졌으며, 많은 국가에서 EOIR에 대한 개선이 이루어지고 있는 것으로 검토됨
  - 24개국에 대한 상호검토 결과 10개국은 ‘이행(compliant)’, 12개국은 ‘대체적 이행(largely compliant)’, 2개국은 ‘부분적 이행(partially compliant)’으로 평가됨
  - 개선을 요하는 지적사항에 대해서는 각 국가에서 적절한 조치가 취해지고 있으며, 과세당국의 정보요청 건수 역시 증가하는 추세를 보임
- 개발도상국의 조세투명성과 조세정보 교환 분야의 개선을 위한 국제적 지원이 활발히 이루어지고 있음
  - 글로벌포럼에 참여하는 모든 개발도상국들이 기술적 지원을 받았으며, 특히 아프리카 국가에서 정치지도자들의 관심이 높아지고 있음

〈자료 수집 및 정리: 흥민옥 회계사〉



### 주요국의 재정동향

#### EU

- EU 통계청, 2018년 1분기 재정통계 발표(2018.07.20.)<sup>1)</sup>
  - 2018년 1분기 유로지역(EA) 19개국과 EU 28개국의 GDP 대비 일반정부 계절조정 재정수지는 각각 -0.1%, -0.6%를 기록하여 전 분기 및 전년 동기 대비 개선됨
    - (EA19) 2018년 1분기 총수입은 GDP 대비 46.3%, 총지출은 46.4%를 기록
    - (EU28) 2018년 1분기 총수입은 GDP 대비 44.8%, 총지출은 45.4%를 기록

- 유로지역과 EU의 GDP 대비 총지출이 전 분기 및 전년 동기 대비 감소
- 2018년 1분기 말 유로지역 19개국과 EU 28개국의 GDP 대비 일반정부 채무는 각각 86.8%와 81.5%를 기록하여 두 지역 모두 전년 동기 말 대비 감소한 가운데 전 분기 말과 비교해 유로지역은 증가, EU는 감소
  - GDP 대비 채무 비율이 가장 높은 국가는 그리스(180.4%), 이탈리아(133.4%), 포르투갈(126.4%) 순이며 가장 낮은 국가는 에스토니아(8.7%), 룩셈부르크(22.2%), 불가리아(24.1%) 순임

〈표 1〉 유로지역 19개국 및 EU 28개국의 2018년 1분기 계절조정 재정수지

(단위: GDP 대비 %)

	2017Q1	2017Q2	2017Q3	2017Q4	2018Q1
EA19					
재정수지	-1.1	-1.3	-0.6	-0.6	-0.1
총수입	46.3	46.1	46.1	46.1	46.3
총지출	47.5	47.4	46.7	46.8	46.4
EU28					
재정수지	-1.1	-1.4	-0.7	-0.6	-0.5
총수입	45.0	44.7	44.8	44.9	44.8
총지출	46.0	46.1	45.5	45.6	45.4

주: EA 및 EU 수치는 국가별 수치의 가중 평균  
출처: EU 통계청, 보도자료, 2018.07.20.

1) EU 통계청, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9087434/2-20072018-BP-EN.pdf>(재정수지 보도자료)  
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9087362/2-20072018-AP-EN.pdf>(채무 보도자료)

〈표 2〉 유로지역 19개국 및 EU 28개국의 2018년 1분기 말 정부 채무

(단위: GDP 대비 %)

	2017Q1	2017Q4	2018Q1
EA19	89.2	86.7	86.8
EU28	83.6	81.6	81.5

주: EA 및 EU 수치는 국가별 수치의 가중 평균  
출처: EU 통계청, 보도자료, 2018.07.20.

(자료 수집 및 정리: 장준희 연구원)



**미국**

**【예산 · 결산 등】**

- 관리예산처(OMB), FY2019 예산안 수정(Mid-Session Review, MSR) 발표(2018.07.13.)<sup>2)</sup>

\* 미국법전 (U.S Code (Title 31, Section 1106)) 조항에 근거하여 미국 예산당국은 매년 예산안 수정전망을 의회에 7.15까지 제출해야 함

- (경제전망) 2018~2019 경제성장률은 예산안에서 발표한 전망수치와 같은 3.0%(2018), 3.2%(2019)로 전망(2028년에는 2% 후반대로 전망)  
- 2018년 실업률의 경우, 당초 예산안(2월 발표)과 같은 수준인 3.9%를 기록한 뒤, 2019년에 3.7%로 소폭 하락할 전망(2028년에는 4% 후반대로 상승할 전망)

〈표 3〉 미국 주요 경제지표 전망(예산안 vs MSR)

(단위: 십억달러, %)

경제전망	2017	2018		2019		...	2028		
	실적	전망						예산안	수정
		예산안	수정	예산안	수정	...			
GDP 명목규모	19,391	20,262	20,358	21,263	21,422	...	32,991	33,290	
실질GDP	2.3	3.0	3.0	3.2	3.2	...	2.3	2.8	
CPI(Urban)	2.1	2.1	2.5	2.0	2.1	...	2.3	2.3	
실업률	4.4	3.9	3.9	3.7	3.7	...	4.8	4.8	

주: 경제지표의 각 년도는 calendar year 기준임  
출처: OMB, Mid-Session Review, Budget of the U.S. Govt, FY2019

2) OMB, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/07/19msr.pdf>



- (재정전망) FY2018 재정 적자는 대통령 예산안(2월 발표) 대비 1.9%(170억달러) 증가한 8,900억 달러로 수정되었으며, GDP 대비 재정 적자 규모는 예산안과 동일한 4.4%로 추정
  - (세입) FY2018 세입전망 수정규모는 예산안 전망보다 180억달러 하향 조정된 3조 3,220억 달러 전망(GDP 대비 예산안 전망(16.7%) 대비 0.2%p 낮은 16.5% 전망)
    - ☞ 대통령 예산안 발표 직전 미 의회에서 연장된 2018 임시예산(Continuing Appropriations Act, 218)의 영향이 세입 변화분의 50% 이상을 차지하고 있음
  - (세출) FY2018 세출전망 수정규모는 예산안 전망보다 20억달러 하향 조정된 4조 2,120억 달러 전망(GDP 대비 예산안 전망(21.0%)보다 0.1%p 낮은 20.9% 전망)
    - ☞ 2018년에 통과된 2018 초당적 예산법(2018 Bipartisan Budget Act/P.L. 115-123) 및 2018 세출예산법(P.L. 115-141)의 영향으로 재량지출 증가
  - (국가채무) FY2018 연방채무(debt held by the public)는 GDP 대비 당초 예산안보다 0.3%p 하락한 78.5% 전망(총 채무규모: 15조 7,930억달러 전망)

〈표 4〉 미국 재정전망(예산안 vs MSR)

(단위: GDP 대비 %)

재정전망		실적	전망								
			2017	2018	2019	2020	2021	2022	....	2027	2028
수입	예산안	17.3	16.7	16.3	16.4	16.5	16.8	....	17.7	17.8	17.1
	수정		16.5	16.2	16.2	16.4	16.6	....	17.6	17.7	17.0
지출	예산안	20.8	21.0	21.0	20.8	20.5	20.3	....	19.2	19.0	20.0
	수정		20.9	21.3	21.1	20.7	20.5	....	19.3	19.1	20.2
재정 적자	예산안	3.5	4.4	4.7	4.5	3.9	3.5	....	1.4	1.1	2.8
	수정		4.4	5.1	4.8	4.3	3.9	....	1.7	1.4	3.2
연방채무 (내부거래 제외)	예산안	76.5	78.8	80.3	81.3	81.7	81.9	....	74.6	72.6	N/A
	수정		78.5	80.3	81.5	82.2	82.7	....	76.6	74.8	N/A

출처: OMB, Fiscal Year 2017 Budget of the U.S. Government, 2018,02,12.  
 —, Mid-Session Review, Budget of the U.S. Government, FY2019, 2018,07,13.

〈자료 수집 및 정리: 구윤모 전문연구원〉

 **일본**

**【예산 · 결산 등】**

- 재무성, 2017년도 결산 발표(2018.07.31.)<sup>3)</sup>

- 2017년도 일반회계 세입결산 총액은 103조 6,440억엔, 세출결산총액은 98조 1,156억엔이며, 재정법 제41조<sup>4)</sup>에 따라 다음연도로 이월된 잉여금은 5조 5,284억엔

〈표 5〉 2017년도 일반회계 결산개요

(단위: 억엔)

구분	금액	참고
1. 세입결산총액	1,036,440	
2. 세출결산총액	981,156	
3. 재정법 제41조 잉여금	55,284	(1-2)
4. 2016년도까지 발생한 잉여금의 사용 잔액	633	
5. 신규발생잉여금	54,650	(3-4)
6. 2018년도 이월 세출예산재원	42,970	
7. 이월 세출예산 공제 후 신규발생 잉여금	11,680	(5-6)
일반	11,654	((1)+(2))
(1) 세입의 순 증감	-2,703	
세수	10,754	
세외수입	6,541	
공채금	-20,000	
(2) 세출의 불용	14,358	
예비비	2,127	
국채비	1,869	
회폐교환차감 보전금 <sup>3)</sup>	966	
부흥관련(피해복구 및 재건)	25	((3)+(4))
(3) 세입의 순 증감(2011년도 1·2차 추경분)	56	
(4) 세입의 순 증감(2011년도 3차, 2017년 추경분)	-30	
8. 지방교부세교부금 재원으로 순잉여금 계산 공제금액	2,586	
9. 부흥 관련 잉여금	25	
10. 차이	9,068	(7-8-9)

주: 1. 재정법 6조<sup>5)</sup>에 의한 순 잉여금(7-8)은 9,094억엔임  
 2. 계수는 버림을 하므로 합계와 일치하지 않을 수 있음  
 3. 외화송금 등에 대해 환율시장 변동으로 인해 발생한 출납상 차액 보전

출처: 일본 재무성, 「平成29年度決算概要」.

3) 재무성, 「平成29年度決算概要」, 2018.07.31.

[https://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/account/ty2017/ke300731.html](https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/ty2017/ke300731.html)

4) 재정법 제41조: 매 회계연도에서 세입세출의 결산상 잉여가 발생한 경우, 이를 다음연도 세입으로 이월시킨다.

5) 재정법 제6조: 각 회계연도에서 세입세출의 결산상 잉여가 발생한 경우, 해당 잉여금 중 1/2를 하회하지 않는 금액은 다른 법률에 의한 것 이외에 이를 잉여금이 발생한 연도의 다다음연도까지 공제 또는 차입금의 상환재원으로 충당해야 한다.



〈표 6〉 2017년도 일반회계 예산결산 비교표

(단위: 억엔, 단위미만버림)

예산(추경 후)			결산		
세입		세출	세입		세출
		전년도 이월액 47,389	전년도 잉여금 (이월재원 포함) 52,322		내년도 이월액 42,970
					2016년도까지 발생한 잉여금
					사용 잔액 633
					신규발생 잉여금
					세출불용 14,358
					세입증감 -2,677
전년도 잉여금	4,299	세출예산액 991,094	공채금 수입 335,545		세출결산총액 981,156
		<주요내역>			<주요내역>
		• 사회보장관계비			• 사회보장관계비
		325,363			325,210
		• 문교 및 과학진흥비			• 문교 및 과학진흥비
		56,583			57,030
공채금 수입	355,546	• 국채비	건설공채 72,817		• 국채비
		227,077	특례공채 262,727		225,208
		• 지방교부세교부금	세외수입 60,696		• 지방교부세교부금
		155,671			155,671
세외수입	54,129	• 방위관계비	세수 587,874		• 방위관계비
		53,524			52,742
세수	577,120	• 공공사업관계비	<주요내역>		• 공공사업관계비
		69,721	• 소득세 188,815		69,116
		• 기타	• 소비세 175,138		• 기타
		103,152	• 법인세 119,953		96,176
세입예산액	991,094	세출예산액 1,038,484	세입결산총액 1,036,440		세출결산총액 981,156

출처: 재무성, 「平成29年度一般会計決算概要(剰余金)」, 2018.07.31.

[https://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/account/fy2017/yosannkessannhikakuhyou.pdf](https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2017/yosannkessannhikakuhyou.pdf)

〈자료 수집 및 정리: 이정은 전문연구원〉

 독일

【기타】

- 연방내각, 24억유로 규모의 디지털 인프라(Digitale Infrastruktur) 특별기금(Sondervermögen)<sup>6)</sup> 조성 법안 승인(2018.08.01.)<sup>7)</sup>
  - (목적) 동 특별기금은 현대식 교육환경 구축과 농촌지역 등에 광대역 인프라 확대를 촉진하기 위한 목적으로 설립되었고, 교통인프라부, 교육연구부에서 감독함
  - (재원) 올라프 숄츠 연방재무장관은 초기자본 24억유로를 초과 세수로 조달할 계획이며, 향후 5G 라이선스 경매를 통해 추가재원을 투입<sup>8)</sup>하겠다고 언급

〈자료 수집 및 정리: 엄동욱 연구원〉

 프랑스

【예산 · 결산 등】

- 프랑스 재무부, 2018년 상반기 예산집행 결과 발표(2018.08.02.)<sup>9)</sup>
  - (재정수지) 2018년 상반기 재정 적자는 589억유로로, 전년 동기 대비 34억유로 개선되었으며, 이는 주로 일시적인 현상인 캘린더 효과(calendar effect)<sup>10)</sup>에 기인함
    - (지출) 재정지출은 1,999억유로로 전년 동기보다 16억유로 감소
    - (수입) 재정수입은 1,594억유로로 전년 동기보다 7억유로 감소
      - ☞ 조세수입은 전년 대비 35억유로 감소한 1,517억유로
      - ☞ 세외수입은 일부 기관의 배당금 정산이 상반기에 이뤄짐에 따라 크게 증가
    - (특별회계) 특별회계 재정 적자는 184억유로로 전년 동기보다 25억유로 개선됨

6) 특별기금(Sondervermögen): 특정한 목적을 위해 창설된 회계로 기본적으로 각급 정부의 예산과는 다른 별도의 회계를 가지며, 공기업과는 달리 자체로는 법적 능력을 가지고 있지 않다. 그러나 예산에는 기본적으로 예산원칙법에 규정된 연방과 주의 예산에 관한 원칙들이 동일하게 적용된다. 각각 그 근거법률에 기초하여 운영되며 감독부처가 정해져 있다. 이들의 예산은 연방정부의 예산과는 달리 경제계획이라 불린다(한국조세재정연구원, 『독일의 재정제도』, 2011).

7) 연방재무부, Themen Öffentliche Finanzen  
[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Foederale\\_Finanzbeziehungen/2018-08-02-Digitale-Infrastruktur.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/2018-08-02-Digitale-Infrastruktur.html)

8) Financial Times(2018.07.31.) <https://www.ft.com/content/db67948a-94c4-11e8-b67b-b8205561c31e>

9) 프랑스 예결산,  
<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2018/situation-mensuelle-budget-etat-30-juin-2018#.W2jpvkS-Uk>

10) 뚜렷한 이유 없이 시기에 따라 강세나 약세를 보이는 현상을 의미



〈표 7〉 2018년 2분기 예산집행 결과

(단위: 백만유로)

구분	2017년 2분기	2018년 2분기	증감률 (%)
<b>재정지출</b>	201,504	199,902	-0.8
정부지원(Dotation des pouvoirs publics)	991	992	0.1
인건비	64,612	65,690	1.7
운영비	30,123	27,764	-7.8
채무비용	20,097	20,149	0.3
투자지출	5,271	5,827	10.5
정부개입지출	49,866	50,275	0.8
금융활동(opérations financières)	991	882	-11.1
지방정부 이전금 및 유럽연합 분담금	29,553	28,324	-4.2
<b>재정수입</b>	160,155	159,438	-2.1
소득세	44,393	45,862	3.3
법인세	11,889	10,886	-8.4
에너지제품소비세(TICPE)	4,826	5,263	9.1
부가가치세(VAT)	74,585	76,300	2.3
기타세수	19,610	13,476	-31.3
세외수입	2,995	6,570	119.3
협력기금(Fonds de concours)	1,857	1,081	-41.8
<b>일반회계 재정수지</b>	-41,349	-40,464	2.1
<b>특별회계 재정수지</b>	-20,913	-18,402	12.0
<b>총재정수지</b>	-62,262	-58,865	5.4

출처: Situation mensuelle du Budget de l'État au 30 juin 2018(2018,08,02.)

【기타】

- 통계청(INSEE), 2018년 2분기 경제성장률 발표 (2018.07.27.)<sup>11)</sup>
  - 2018년 2분기 프랑스의 경제성장률은 직전 분기 대비 0.2%로 전분기와 동일
    - 가계소비 증가율이 -0.1%로 부진하였지만, 총 고정자본형성<sup>12)</sup>이 0.7%로 전 분기 대비 0.6%p

증가

- 수입 증가율이 -0.3%에서 1.7%로 수출 증가율(-0.4%에서 0.6%)보다 크게 증가해 해외무역수지는 악화됨

11) 프랑스 통계청(INSEE), <https://www.insee.fr/en/statistiques/3592625>

12) Gross Fixed Capital Formation: 생산주체의 고정자산 취득

〈표 8〉 프랑스 분기별 성장률

(단위: 전 분기 대비 %)

	2017 Q3	2017 Q4	2018 Q1	2018 Q2	2017	2018(전망)
GDP 성장률 <sup>1)</sup>	0.7	0.7	0.2	0.2	2.3	1.3
수입	2.0	0.3	-0.3	1.7	4.1	2.0
가계 소비	0.4	0.2	0.2	-0.1	1.1	0.5
정부 소비	0.6	0.3	0.2	0.4	1.4	1.1
총고정자본형성(GFCF)	1.4	0.9	0.1	0.7	4.7	2.3
수출	0.8	2.5	-0.4	0.6	4.7	3.0
무역수지	-0.4	0.7	0.0	-0.3	0.1	0.3

주: 1) 계절조정 데이터  
출처: 프랑스 통계청, 2018.07.27.

(자료 수집 및 정리: 이정인 연구원)

 영국

【기타】

- 예산책임청(OBR), 재정 지속가능성 보고서(*Fiscal Sustainability Report-July 2018*)<sup>13)</sup> 발표(2018. 07.17.)<sup>14)</sup>
  - (장기 재정전망) 향후 50년 기간에 대한 기준선 전망을 제시
    - (수입) 재정수입(이자지출 제외)은 전망 기간 동안 GDP 대비 약 36% 수준에서 비교적 균등하게 유지될 전망
    - (지출) 고령화와 의료 지출 증가로 인해 재정지출(이자지출 제외)은 2022-23년에 GDP 대비 36.4%에서 2067-68년에 44.6%로 증가할 전망

- (재정수지) 기초재정수지<sup>15)</sup> 적자는 2022-23년 GDP 대비 0.3%에서 2067-68년에 8.6%로 증가할 전망
- (채무) GDP 대비 공공부문순채무(PSND)는 2017-18년 85.6%를 기록한 후 2022-23년까지 80.0%로 하락, 이후 2067-68년까지 282.8%로 증가할 전망이므로 이를 방지하기 위한 정책 변화가 필요함
  - \* 특히 지난 6월에 발표한 국가보건의료서비스 재정지원 계획<sup>16)</sup>이 반영되어 2067-68년 재정수지와 순채무에 대한 금년도 전망치가 2017년 전망치 대비 상향 조정됨

13) OBR은 장기 재정전망을 통해 공공채무의 지속가능성을 평가하고 공공부문 재무제표의 건전성을 분석하기 위해 재정 지속가능성 보고서를 매년 발표하고 있음

14) Office for Budget Responsibility, <http://obr.uk/tsr/fiscal-sustainability-report-july-2018/>

15) 기초재정수지(primary balance)는 채무이자를 제외한 항목에 대한 수입과 지출의 차이를 의미

16) 영국 정부는 국가보건의료서비스(NHS)에 대한 재정지출을 2018-19년부터 2023-24년까지 연 평균 3.4%(실질 가치 기준)의 증가율로 늘려나갈 예정임. 2018-19년 대비 2023-24년 NHS에 대한 지출 수준은 실질 가치 기준으로 약 205억파운드, 현금가치 기준으로 약 332억파운드 증가할 전망이다



〈표 9〉 장기 재정전망(기준선 전망)

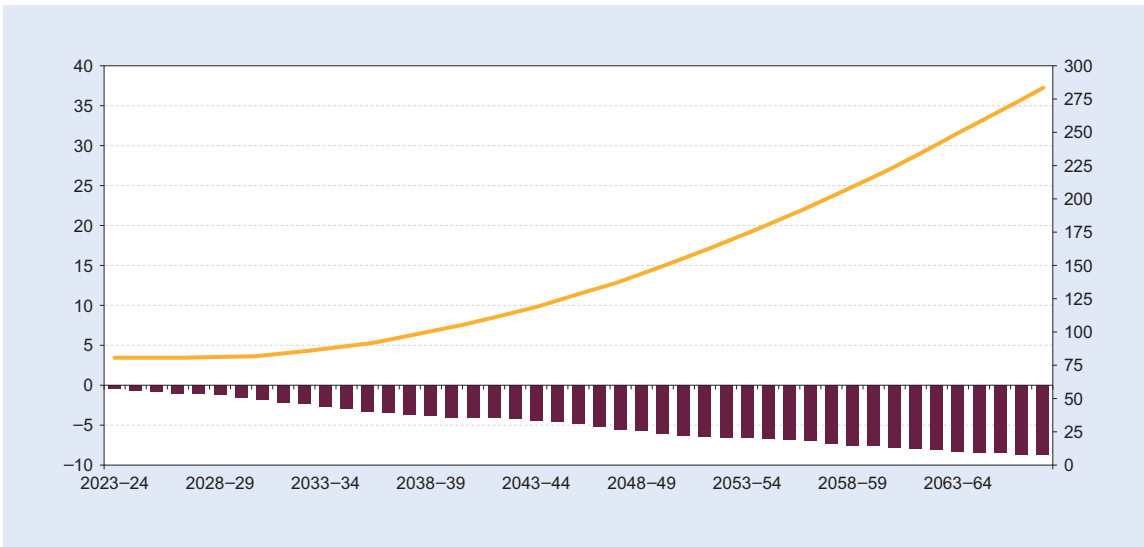
(단위: GDP 대비 %)

	2017-18	2022-23	2027-28	2037-38	2047-48	2057-58	2067-68
재정지출(이자지출제외)	36.7	36.4	37.1	39.4	41.4	43.3	44.6
재정수입(이자지출 제외)	36.3	36.1	36.0	35.9	36.0	36.1	35.9
기초재정수지	-0.4	-0.3	-1.1	-3.6	-5.4	-7.1	-8.6
공공부문순채무	85.6	80.2	81.2	97.4	138.2	201.5	282.8

주: 2017-18년과 2022-23년은 Economic and fiscal outlook(2018년 3월)의 전망치임  
출처: OBR, Fiscal Sustainability Report-July 2018.

〈그림 1〉 기초재정수지 및 공공부문순채무 장기 전망

(단위: % of GDP)



주: 좌축은 기초재정수지(막대그래프), 우축은 공공부문순채무(선그래프)임  
출처: OBR, Fiscal Sustainability Report-July 2018.

• (장기 지속가능성 분석) OBR은 ‘inter-temporal budget gap’과 ‘fiscal gap’ 등 지표를 활용하여 재정 장기 지속가능성을 분석

- (inter-temporal budget gap) 기준선 전망을 토대로 추정된 inter-temporal budget gap<sup>17)</sup>은 GDP 대비 8.6%로 전년도 추정치에 비해

17) inter-temporal budget gap은 정부의 시점 간 예산제약을 충족(무한 기간 동안 정부가 채무를 상환할 수 있을 만큼 충분한 재정수지를 유지)시키기 위한 즉각적, 영구적인 조세 증가분 또는 지출 감축분으로 정의됨

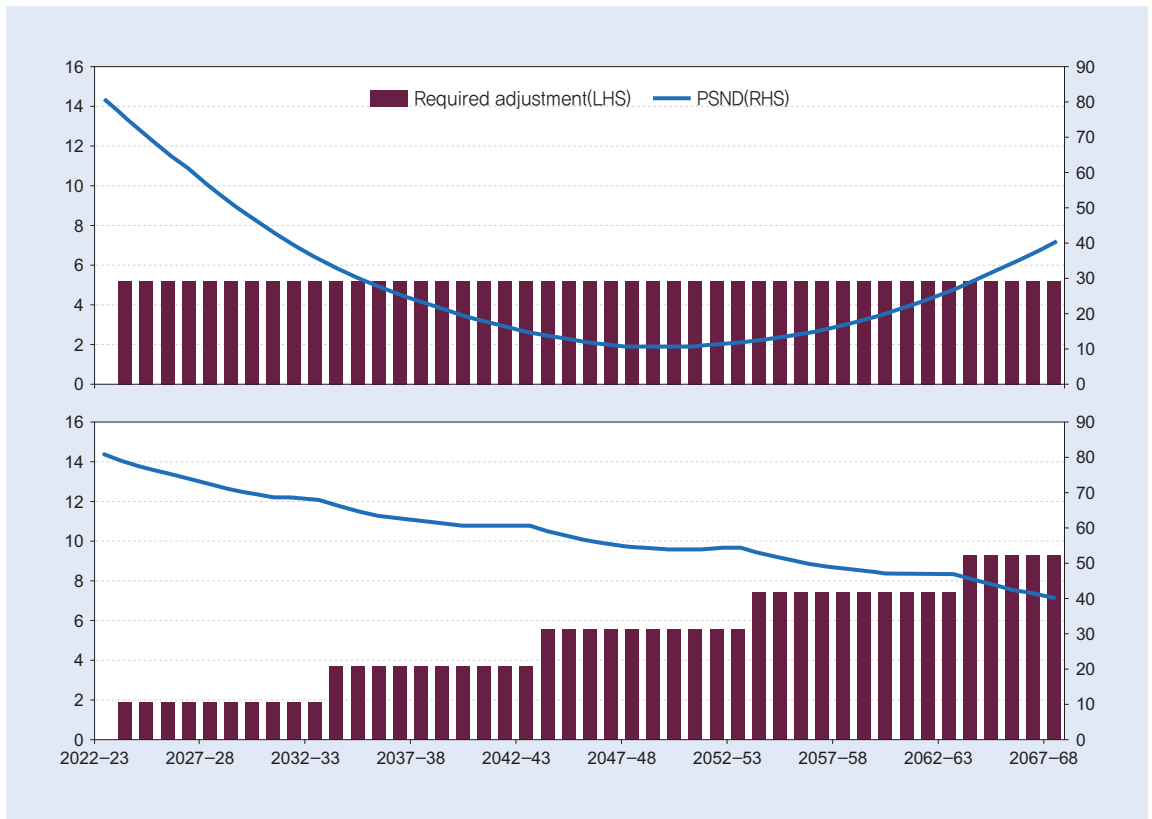
GDP 대비 1.6% 상향 조정됨  
 - (fiscal gap) <sup>18)</sup> 2067-68년에 GDP 대비 채무 비율이 금융위기 이전 수준인 40%를 달성하려면 2023-24년부터 매년 GDP 대비 재정수지 적자를 5.2% 감축해야 함(기준선 전망 가정)

\* 2067-68년 목표 채무 수준을 GDP 대비 20%, 60%로 설정할 경우, 감축해야 할 재정수지 적자는 각각 GDP 대비 5.7%, 4.8%로 추정됨

☞ 10년마다 GDP 대비 재정수지 적자를 1.9%씩 추가 감축(점진적 감축 가정)할 경우 2067-68년 GDP 대비 채무비율 40%를 달성

[그림 2] 2067-68년 GDP 대비 채무비율 40% 달성을 위한  
 기초재정수지 적자 감축 및 이에 따른 순채무 변화

(단위: % of GDP)



주: 좌측은 필요한 기초재정수지 적자 감축 규모, 우측은 공공부문순채무(PSND)임  
 출처: OBR, *Fiscal Sustainability Report—July 2018*.

18) fiscal gap은 목표 시점에 GDP 대비 채무비율을 특정 수준으로 달성하기 위해 감축해야 하는 기초재정수지 규모를 의미



☞ 의료 부문 지출 증가율이 기준선 전망의 가정을 상회하는 경우, 장기 이자율이 가정한 경제성장률을 상회하는 경우, 인구 순유입이 가정보다 낮은 경우 감축해야 하는 재정수지 적자 규모는 증가<sup>19)</sup>

■ 재무부, 재정 리스크 관리에 대한 보고서(*Managing fiscal risks: government response to the 2017 Fiscal risks report*) 발표(2018.07.17.)<sup>20)</sup>

- (개요) 재무부는 OBR의 '재정 리스크 보고서 (Fiscal Risk Report-July 2017)'<sup>21)</sup>에서 제시된 57개 리스크에 대한 관리 현황·계획을 최초로 발표함
- 거시경제 리스크 관리
  - (거시경제 안정화를 위한 재정·통화 정책 체계 개혁) 통화정책의 효과성 강화, 재정준칙 개정(2016년 가을) 등
  - (거시경제 불균형 관리) 신규 금융감독기구 (Financial Conduct Authority)를 통한 차입자 보호, 용자·보증 제도를 통한 주택시장 안정화, 신규 수출 전략과 적극적 무역 협상을 통한 경상수지불균형 완화 등
  - (재정 지속가능성 회복을 위한 전략) 채무 및 재정수지 적자를 지속가능한 수준으로 감축 예정, 국채의 평균 만기 장기화, 물가연동국채와

- 일반국채 간 적절한 균형 검토 등
- (장기 생산성 제고) 국가생산성투자기금을 통한 투자,<sup>22)</sup> 산업전략(Industrial Strategy) 추진을 통한 R&D 투자 확대<sup>23)</sup> 등
- (브렉시트 관련) 브렉시트로 인한 향후 이익 극대화 및 EU-영국 간 무역 부문의 혼란 최소화 추진

- 금융 부문 리스크 관리
  - (금융위기 가능성 축소) 새로운 법적·제도적 금융 규제 체계 마련, 금융감독기관 설립 및 규제 수단 확대, 금융회사의 부당행위 관리를 위한 조치 등
  - (납세자의 금융시장 불안정 리스크 노출 방지) 금융회사 파산 시 납세자보다 주주·채권자가 비용을 부담하도록 하는 부실은행 정리체계, 소매금융과 투자금융 분리 추진(ring-fencing regime), 핀테크 등 금융 부문 다변화 등
  - 금융부문 사이버 보안 리스크 관리 강화
- 수입 리스크 관리
  - (경제의 구조적 변화에 대응한 조세시스템 조정) 다국적 기업 및 디지털 기업에 대한 과세 개선, 다양한 근로 방식(자영업, 소기업 등)이 세수에 미치는 영향 모니터링, 디지털 기술을 활용한 조세 데이터 개선 등
  - (조세 회피 방지 및 납세 순응 비용 축소) 디지털

19) 주요 가정보 별 fiscal gap의 규모는 보고서 원문을 참조

20) HM Treasury,

<https://www.gov.uk/government/publications/managing-fiscal-risks-government-response-to-the-2017-fiscal-risks-report>

21) OBR이 2년마다 발표하는 중장기 재정의 주요 리스크에 대한 보고서로 예상치 못한 충격으로 인한 비용에 대비하고 장기적인 수입·지출 압력에 대응하기 위해 주요 재정 리스크를 검토함

22) 국가생산성투자기금(National Productivity Investment Fund)을 통해 생산성 향상에 중요한 분야에 추가로 310억파운드, 디지털 인프라 개선에 10억 파운드를 지원할 계획

23) 2027년까지 공공 및 민간 부문 R&D 투자를 GDP 대비 2.4%까지 확대할 예정





〈표 10〉 경제전망

(단위: %)

	2018 Q3	2019 Q3	2020 Q3	2021 Q3
경제성장률 <sup>1)</sup>	1.5 (1.4)	1.8 (1.7)	1.7 (1.7)	1.7
CPI 인플레이션 <sup>2)</sup>	2.5 (2.4)	2.2 (2.1)	2.1 (2.0)	2.0
실업률	4.0 (4.1)	3.9 (4.0)	3.9 (4.0)	3.9

주: 괄호 안은 2018년 5월 전망치를 의미

1) Four-quarter growth in real GDP

2) Four-quarter inflation rate

출처: Bank of England, *Inflation Report August 2018*.

- (주요 결정) 기준금리를 기존 0.5%에서 0.75%로 인상하기로 결정<sup>30)</sup>

\* 영국의 기준금리는 2016년 8월 최저 수준(0.25%)을 기록한 이후 2017년 11월에 0.25%p 인상된 바 있음

- 한편 4,350억파운드 규모의 국채 매입과 100억파운드 규모의 회사채 매입 등 양적완화 한도는 동결

- 향후 기준금리 인상은 점진적 속도와 제한적 규모 내에서 이루어질 가능성을 시사

〈표 11〉 영국 기준금리 추이

(단위: %)

	'07.7.	'07.12.	'08.2.	'08.4.	'08.10.	'08.11.	'08.12.	'09.1.	'09.2.	'09.3.	'16.8.	'17.11.	'18.8.
금리	5.75	5.50	5.25	5.00	4.50	3.00	2.00	1.50	1.00	0.50	0.25	0.50	0.75

출처: Bank of England, Monetary Policy Committee Voting History, 2018.08.02.

〈자료 수집 및 정리: 한혜란 전문연구원〉

30) 지난 5월 회의에서 향후 경제가 5월 전망대로 성장할 경우 인플레이션을 목표 수준으로 회복시키기 위해 부양 축소가 필요하다고 밝힌 바 있으며, *Inflation Report August 2018*은 경제상황이 5월 전망대로 진행되고 있다고 평가함

 캐나다

**【기타】**

- 의회예산처(PBO), Extended April 2018 Economic and Fiscal Outlook 발표(2018.07.18.)<sup>31)</sup>
  - 캐나다 의회예산처는 2019년 총선에 대비하여 2018.04월에 발표한 Economic and Fiscal Outlook(EFO)<sup>32)</sup>를 업데이트하고, 10년간 경제·재정 및 2018년 예산안에 포함된 개별사업들의 수입 및 지출 전망을 발표<sup>33)</sup>

- (경제전망) 2018년 캐나다 실질GDP 성장률은 1.9%, 2024-2028년은 1.4%로 전망되며 실업률은 2018년 5.9%에서 2025년 5.5%로 꾸준히 하락할 것으로 보임
- (재정전망) 향후 10년간 재정전망에서 GDP 대비 수입비중은 늘고 프로그램지출 비중은 감소하여 FY2027-2028에는 재정수지 균형을 이룰 것으로 전망

〈표 12〉 주요 경제전망

(단위: %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
실질GDP 성장률	3.0	1.9	1.9	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
잠재GDP 성장률	1.2	1.5	1.7	1.8	1.8	1.7	1.6	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4
GDP 인플레이션	2.6	2.6	1.8	1.9	2.0	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
명목GDP 성장률	5.3	4.6	3.7	3.5	3.6	3.6	3.5	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
명목GDP (십억캐나다달러)	2,144	2,242	2,325	2,406	2,492	2,582	2,673	2,764	2,859	2,958	3,060	3,165
10년물 국채금리	1.8	2.6	3.6	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
실업률	6.3	5.9	6.0	5.8	5.7	5.7	5.6	5.6	5.5	5.5	5.5	5.5
소비자물가상승률	1.6	2.6	2.1	2.1	2.1	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0

출처: 캐나다 의회예산처, Extended April 2018 Economic and Fiscal Outlook, Summary of the economic outlook

31) 캐나다 의회예산처, [http://www.pbo-dpb.gc.ca/en/blog/news/Extended\\_April\\_2018\\_EFO](http://www.pbo-dpb.gc.ca/en/blog/news/Extended_April_2018_EFO)

32) 재정동향 제4월2호 캐나다 참고

33) 의회예산처는 pre-election period 시작 전인 2019.6월에 Extended EFO를 다시 발표할 예정



〈표 13〉 주요 재정전망

(단위: 십억캐나다달러, GDP 대비 %)

	2017 — 2018	2018 — 2019	2019 — 2020	2020 — 2021	2021 — 2022	2022 — 2023	2023 — 2024	2024 — 2025	2025 — 2026	2026 — 2027	2027 — 2028
(십억캐나다달러)											
총수입	308.3	323.9	337.7	352.4	365.6	379.8	394.1	408.9	424.4	439.9	456.7
프로그램지출	303.2	318.3	327.5	334.5	343.0	351.3	362.4	375.1	386.3	399.8	412.9
공공채무비용	23.9	27.7	31.6	34.9	37.2	39.1	40.4	41.4	42.3	43.2	43.9
총지출	327.1	346.0	359.1	369.4	380.2	390.4	402.9	416.6	428.7	443.0	456.8
재정수지	-18.8	-22.1	-21.4	-16.9	-14.6	-10.6	-8.8	-7.6	-4.3	-3.1	-0.1
연방채무	650.9	673.1	694.5	711.5	726.0	736.6	745.5	753.1	757.4	760.5	760.6
(GDP 대비 %)											
총수입	14.4	14.4	14.5	14.6	14.7	14.7	14.7	14.8	14.8	14.9	14.9
프로그램지출	14.1	14.2	14.1	13.9	13.8	13.6	13.6	13.6	13.5	13.5	13.5
공공채무비용	1.1	1.2	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4
총지출	15.3	15.4	15.4	15.4	15.3	15.1	15.1	15.1	15.0	15.0	14.9
재정수지	-0.9	-1.0	-0.9	-0.7	-0.6	-0.4	-0.3	-0.3	-0.2	-0.1	-0.0
연방채무	30.4	30.0	29.9	29.6	29.1	28.5	27.9	27.2	26.5	25.7	24.8

출처: 캐나다 의회예산처, Extended April 2018 Economic and Fiscal Outlook, Summary of the fiscal outlook

- 캐나다 여성부(Status of Women), “Women Truck Drivers: Target 10%” 프로젝트 발표(2018. 08.10.)<sup>34)</sup>
  - 위 프로젝트는 여성의 경제지위 향상 및 성평등을 위한 “여성의 경제적 안정 지원”<sup>36)</sup> 정책의 일환으로, 3년간 퀘벡주 운송업의 여성운전인력 교육 및 확충을 목표로 29만 4천캐나다달러가 투입될 예정

– Maryam Monsef 여성부 장관은 “여성에 대한 투자는 캐나다 경제를 강화시키는 길이며, 여성의 경제 진출을 가로막는 장벽을 제거하는 것이 모두에게 공평한 성공의 기회를 제공하는 것”이라고 언급

〈자료 수집 및 정리: 김진아 전문연구원〉

34) 캐나다 여성부.

<https://www.canada.ca/en/status-women/news/2018/08/new-federal-funding-will-help-improve-womens-economic-security-in-quebec.html>

35) 캐나다 정부는 2018.03월 발표한 예산안에서도 양성평등 및 여성의 경제참여 촉진을 강조한 바 있음

36) 캐나다 여성부는 2017.10월부터 성별 임금 격차(gender wage gap), 임금불평등(unequal pay), 아이돌봄 등으로 야기된 불평등 문제를 해결하기 위한 30개 이상의 프로젝트를 시행 중이며, 총 천만캐나다달러의 자금을 투입

 호주

【기타】

- 통계청, 6월분기 소비자물가지수(CPI)를 발표(2018.07.25.)<sup>37)</sup>
  - 2018년 3월분기 대비 0.4% 상승하였음
    - 부문별로 살펴보면 보건·의료부문이 1.9%, 운송부문이 1.6%, 알코올·담배부문이 1.6%로 높은 상승률을 보임
    - 품목별로 살펴보면 자동차 연료(6.9%), 의료 서비스(3.1%), 담배(2.8%) 순으로 상승폭이 컸으며, 채소류(-2.9%), 국내 여행 및 숙박 서비스(-2.7%), 자동차(-2.0%)의 하락분이 물가

상승의 일부를 상쇄한 것으로 나타남  
 • 전년 동분기 대비하여서는 2.1% 상승한 수치로 기록

- 호주 정부, 호주 증권투자위원회(ASIC)<sup>38)</sup>에 7,010만호주달러 추가 투입 발표(2018.08.07.)<sup>39)</sup>
  - 추가 자금은 ASIC가, 금융 서비스 산업과 기업에서의 위법행위를 막음으로써, 호주 소비자를 보호하는 데 필요한 자원과 권한을 확보하는 데 사용
    - 추가 자금 투입 결정은 ASIC의 새로운 회장인 James Shipton이 사전대응 강화로 전략방향을 재조명하고, 현장감독을 강화하기로 한 결정에 따른 것임

〈표 14〉 호주의 부문별 소비자물가지수(CPI) 변화 추이

(단위: % change)

	March Qtr 2018 to June Qtr 2018	June Qtr 2017 to June Qtr 2018
전체	0.4	2.1
식품·무알코올 음료	-0.4	0.3
알코올·담배	1.6	7.8
의류·신발	1.3	-2.0
주택	0.2	3.1
가구·가정용품	0.3	-0.5
보건·의료	1.9	3.4
운송	1.6	5.2
통신	-1.3	-4.2
레크리에이션·문화	-0.4	0.8
교육	0.1	2.7
보험·금융서비스	0.4	1.5

출처: 호주 통계청

37) 호주 통계청,

<http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nst/ProductsbyReleaseDate/938DA570A34A8EDACA2568A900139350?OpenDocument>

38) 호주 증권투자위원회(Australian Securities and Investments Commission; ASIC)는 기업, 시장, 금융 서비스 및 소비자 신용 등을 규제하는 규제기구임

39) 호주 재무부, <http://sjm.ministers.treasury.gov.au/media-release/turnbull-government-expands-asics-armoury/>



- 이를 통해 ASIC는 집행 능력을 강화하고 새로운 규제 활동과 조사를 수행하는 것이 가능해 짐
- 구체적인 자금 투입 내역은 다음과 같음
  - ASIC의 집행 능력과 강도 향상, 자금을 확보한 소송 당사자의 심각한 위법행위를 추적할 수 있는 역량을 강화하는 데 2,620만호주달러 투입
  - 연금 사업 부문을 감사하고, 감독을 강화하는 데 940만호주달러 투입
  - 호주 5대 금융 기관(대형 4개 은행, AMP)<sup>40)</sup>을 관리 감독하고 준수 조치 이행을 모니터링하기 위해, 해당 기관에 전담 직원을 파견하는 새로운 감독 방식을 도입하는 데 800만호주달러 투입
  - 상장 감시와 관련 조사를 수행하고, 대규모 상장 기업의 실패를 확인·추적하는 업무를 담당할 테스크포스를 꾸리는 데 680만호주달러 투입
  - 내부 고발자 보호법 관련한 정부의 개선 사항<sup>41)</sup>을 이행하기 위해 660만호주달러 투입
  - 금융 서비스산업 규제 솔루션 개발 및 채택에 있어 호주가 세계 선두주자임을 홍보하는 데 600만호주달러 투입
  - 이외 나머지 기금은 금융 자문위원 등록부(Financial Advisers Register)에 대한 소비자의 접근성을 향상시키는 데 사용될 예정임  
(자료 수집 및 정리: 장광남 전문연구원)

40) 대형 4개 은행은 CBA, NAB, WSTP, ANZ를 일컬으며, AMP는 생명보험사임  
 41) 부정행위에 대한 내부 고발자들의 신고를 접수, 선별, 평가 및 해결 등

# 정책흐름

- 2019년 정부예산안
- 2019년 국세 세입예산안
- 2019년도 조세지출예산서



# 2019년 정부예산안

\* 본 자료는 2018년 8월 28일 기획재정부에서 발표한 「“내 삶의 플러스”, 2019년 활력예산안」의 주요 내용입니다. <편집자 주>

- 정부는 '2019년 예산안'과 '2018~2022년 국가재정운용계획'을 8.28(화) 국무회의를 거쳐 9.3(월)에 국회 제출할 계획임
- '19년도 예산안은 구조적 문제에 선제적으로 대응하고, 일자리 창출과 미래 성장동력 확충을 위해 재정을 확장적으로 운용
  - 총지출은 '18년 대비 9.7%(+41.7조원) 증가한 470.5조원
    - 재정지출 확대에도, 양호한 세수여건으로 인해 내년도 재정수지와 국가채무에 미치는 영향은 제한적일 전망
  - 늘어나는 예산은 ① 일자리 창출, ② 혁신성장 등 경제활력 제고, ③ 소득분배 개선 및 사회안 전망 확충, ④ 국민의 삶의 질 개선, 그리고, ⑤ 국민안심사회 구현에 중점 투자
- '18~'22년 국가재정운용계획은 일자리, 혁신성장, 소득분배 개선 등 구조적 문제 해결을 위해 재정을 적극적으로 운용하고,
  - 양적 지출구조조정 및 지출구조 혁신 추진, 세입 기반 확대 등 재정의 지속가능성 제고에도 중점

## 1. 2019년 예산안 주요 내용

### 1 2019년 예산안 모습

#### ■ '19년 총지출은 470.5조원(+9.7%)

- '09년(금융위기)을 제외하면, '00년 이후 가장 높은 수준
  - \* 총지출 증가율(%): ('06~'07) 6.8, ('08) 8.5, ('09) 10.6, ('10~'17) 2.9~5.5, ('18) 7.1
- 경상성장률 전망(4.4%)의 두 배 이상 수준

#### ■ '19년 총수입은 481.3조원(+7.6%)

- 국세수입은 반도체·금융 업종 등 법인의 실적 개선, 법인세율 인상 등으로 11.6% 증가

(단위: 조원, %)

	'18년 예산		'19년 예산안 (B)	증감 (B-A)	
	본예산(A)	추경			%
◇ 총지출	428.8	432.7	470.5	41.7	9.7
◇ 총수입	447.2	447.7	481.3	34.1	7.6
• 국세수입	268.1	268.1	299.3	31.2	11.6

■ 지출 확대에도 재정수지와 국가채무에 미치는 영향은 제한적

- GDP 대비 재정수지는 적정 수준으로 관리(△1.6 → △1.8%)
- GDP 대비 국가채무는 전년 수준 유지(39.5 → 39.4%)

\* 적자국채 발행규모(조원): ('18) 28.8 → ('19안) 30.1

(단위: 조원, %)

	'18년 예산		'19년 예산안 (B)	증감 (B-A)
	본예산(A)	추경		
◇ 재정수지	△28.5	△31.4	△33.4	△4.9
(GDP 대비 %)	(△1.6)	(△1.7)	(△1.8)	(△0.2%p)
◇ 국가채무	708.2	700.5	741.0	32.8
(GDP 대비 %)	(39.5)	(38.6)	(39.4)	(△0.1%p)

2 분야별 투자방향

- (복지) 최대 증액(+17.6조원), 총지출 대비 비중 33.7 → 34.5%
  - 기초연금(9.1 → 11.5조원), 아동수당(0.7 → 1.9조원) 등이 크게 증액
  - 한부모 가족·보호종료 아동 등 소외계층 지원 확대
- (산업) 최고 증가율 분야 14.3%(16.3 → 18.6조원)
  - \* 증가율 상위 3개 분야: 산업(14.3%), 일반·지방행정(12.9%), 복지(12.1%)
  - 산업단지 환경 개선(0.2 → 0.7조원), 혁신창업 활성화(3.3 → 3.7조원), 영세 소상공인 지원(2.1 → 2.8조원) 등 확대
- (SOC) '18년 대비 소폭 축소(19.0 → 18.5조원), 지역경제와 고용에 미치는 영향을 감안, '18년 정부안(17.7조원)보다는 증액

- 도시재생·공공주택 등 사실상 SOC 성격의 건설투자 확대\*로 이를 포함하는 경우 전체 건설투자 규모는 증가(27.0 → 27.9조원)
  - \* 도시재생(조원): 0.7 → 0.8/주택건설(조원): 7.3 → 8.6

- (농림) '18년 대비 소폭 증액(19.7 → 19.9조원)
  - 변동직불금 자연감소분(△0.5조원) 감안시, 사실상 +0.7조원
- (R&D) 최초로 20조원 이상 투자(19.7 → 20.4조원)
  - 기초연구, 미래원천기술, 생활밀착형 R&D 투자 중심 확대
- (문화·환경) '18년은 전년 대비 감소, '19년은 7조원 수준으로 반등
  - 지역밀착형 생활 SOC 투자 확대에 따라 증액
    - \* 문화 분야: ('17) 6.9(4.0%) ('18) 6.5(△6.3%) ('19안) 7.1조원(10.1%)
    - 환경 분야: ('17) 6.9(0.8%) ('18) 6.9(△0.3%) ('19안) 7.1조원(3.6%)
- (국방) 8.2% 증가(43.2 → 46.7조원)
  - 「국방개혁 2.0」 뒷받침, 군장병 주거여건·의료체계 개선

참고 분야별 자원배분

(단위: 조원)

구분	'18년 (A)	'19년 (B)	증감 (B-A)	
			증감	%
◆ 총지출	428.8	470.5	41.7	9.7
1. 보건·복지·노동	144.6	162.2	17.6	12.1
※ 일자리	19.2	23.5	4.2	22.0
2. 교육	64.2	70.9	6.7	10.5
※ 지방교육재정교부금	49.5	55.7	6.2	12.5
3. 문화·체육·관광	6.5	7.1	0.6	10.1
4. 환경	6.9	7.1	0.2	3.6
5. R&D	19.7	20.4	0.7	3.7
6. 산업·중소기업·에너지	16.3	18.6	2.3	14.3
7. SOC	19.0	18.5	△0.5	△2.3
8. 농림·수산·식품	19.7	19.9	0.2	1.1
9. 국방	43.2	46.7	3.5	8.2
10. 외교·통일	4.7	5.1	0.4	7.5
11. 공공질서·안전	19.1	20.0	0.9	4.9
12. 일반·지방행정	69.0	77.9	8.9	12.9
※ 지방교부세	46.0	52.8	6.8	14.8

3 투자의 중점

[1] 일자리 창출: 좋은 일자리를 더합니다.

■ 민간일자리 창출 지원 확대

- 중소기업 취업청년 자산형성 등 청년일자리 대책 지속 지원

\* 청년추가고용장려금: 9(추경) → 18.8만명(계속 9+신규 9.8)

\* 청년내일채움공제: 11(추경) → 23만명(계속 11+신규 12)

• 신중년 전직 지원 강화 및 재취업 유도

\* 자영업자 임금근로자 전환(0.8 → 2만명) 및 재창업(2,800 → 6,000명) 지원

\* 신중년 경력형 일자리(신규 2,500명), 적합직무 채용장려금(3,000 → 5,000명)

■ 일자리 예산을 23.5조원으로 확대 (19.2 → 23.5조원, +4.2, 22.0%)

\* 예산 추이(조원): '15) 13.9 '16) 15.8 '17) 17.1 '18) 19.2 '19안) 23.5조원

- 장애인·여성·노인 등 취약계층 재정지원 일자리 확대

\* 돌봄서비스 등 여성친화적 일자리 확대 12 → 13.6만개(+1.6만개)

\* 노인일자리 확대 51 → 61만개(+10만개, 사회서비스형 2만개 신설)

\* 장애인 직접일자리 확대 1.7 → 2.0만개(+0.3만개)

■ 사회서비스·공무원 등 공공부문 일자리 확충

- 사회서비스 일자리 총 9.4만개 창출('18년 대비 +6만개)

\* 보육교사·간호간병서비스 등 복지 분야 8만명, 아동안전지킴이 등 기타 1.3만명

- 공무원은 현장인력(경찰, 집배원 등) 중심으로 2.1만명(국가직) 충원

■ 직업훈련 강화 및 선취업·후진학 활성화

- 비정규직 근로자 등 사회보험의 수혜를 받지 못하는 취약계층을 대상으로 직업훈련 신규 지원 (13.6만명)

- 고교취업연계장려금(2.6만명), 고숙련 일학습병행제 지원 확대 등 선취업·후진학 활성화

## [2] 혁신성장 등 경제활력 제고: 경제활력을 더합니다.

### ■ R&D 예산 20조원 이상 확대(19.7→20.4조원)

- 자율·창의형 기초연구(1.4→1.7조원), 미래원천기술, 생활밀착형 R&D 투자 확대
- 중소기업 전용 R&D 투자 확대(3.5→3.7조원), 대체산업 거점 육성을 위한 R&D 지원 등 산업경쟁력 강화 지원

### ■ ‘플랫폼 경제기반 투자 1.5조원’+‘8대 핵심 선도분야 3.6조원’

- 데이터·AI·수소경제 등 플랫폼 경제 구현에 1.5조원 투자
  - (데이터·AI) 빅데이터 개방형 플랫폼 구축, 중소·스타트업 및 일반 국민의 데이터 접근권 보장
  - (수소경제) 수소의 생산·저장·이송·활용 기술 국산화 R&D를 확대하고, 수소자동차 보급을 위한 기반 확충
  - (혁신인재) 기업수요 기반 4차 산업혁명 핵심인재 2만명 양성
- 자율차, 드론 등 8대 핵심 선도분야에 대해 3.6조원 투자
  - \* 자율주행 인프라 구축, 드론 공공수요 창출, 의과학자 양성, 스마트 시티 확산 등

### ■ 산업단지 경쟁력 강화 및 혁신창업 활성화

- 산업단지환경개선 펀드출자 5배 확대(500→2,500억원), 산단내 복합편의시설 건립 지원 등으로 청년친화형 산업단지 13개소 조성
- 노후 산업단지 내 도로·주차장 등 기반시설 정비(23개소), 휴·폐업 공장을 창업·중소기업용 임대공장으로 전환 지원(16개소)
- ‘창업초기→성장→도약·재창업’ 단계별로 맞춤형 지원을 강화하고, 모험자본 확충 등 창업 활성화

## [3] 소득분배 개선 및 사회안전망 확충: 사회안전망을 더합니다.

### ■ 복지분야 예산을 144.6→162.2조원으로 확대(+17.6, 12.1%)

- 생계·의료·주거·교육 등 기초생활보장 강화(11.0→12.7조원), 기초·장애연금 인상(9.7→12.2조원) 등 저소득층 소득지원 확대
  - \* 생계급여: 부양의무자 가구에 노인 포함시 부양의무자 기준 미적용('22→'19년)
  - \* 기초연금: 노인 소득하위 20%(150만명) 월 30만원 지급('21년→'19.4월)
- 한부모 가족, 발달장애인, 보호종료 아동, 노숙인 등 복지 사각지대에 있는 소외계층에 대한 지원 확대
  - \* 한부모가족 양육비 인상(13→20만원), 퇴소 2년 미만 아동 자립수당 지급(월 30만원)

### ■ 영세 소상공인·자영업자 지원 강화

- 일자리 안정자금 지속 지원(2.97→2.82조원)
  - \* 지원금액: 13만원, 다만 5인 미만 사업장은 우대 지원(15만원)

- 소상공인 전용 결제 시스템 구축 및 1인 영세 자영업자 고용보험료 지원 확대\*

\* (지원대상) 월소득 154 → 211만원 이하,  
(지원기간) 2 → 3년

#### ■ 고용안전망 강화

- 실업급여 지급액·지급기간 확대 등 보장성 강화(6.2 → 7.4조원)
  - 65세 이상, 초단시간 근로자 대상 수급 요건 완화
    - \* (65세 이상) 65세 이전부터 계속 근로하는 경우 사업주 변경시에도 수급 가능(초단시간 근로자) 18개월간 유급근로일 180일 이상 → 24개월간 180일 이상
- 저소득 근로자, 영세 사업주 등 취약계층의 고용보험 가입 유인을 위해 사회보험료 지원 확대(200 → 237만명)
  - 소규모 사업자의 경우 국민연금·고용보험료의 90%까지 지원
- 청년구직활동지원금을 신설하여, 중위소득 120% 이하 구직청년에게 6개월간 월 50만원 지급(10만명)

#### [4] 국민의 삶의 질 개선: 삶의 질을 더합니다.

#### ■ 10대 지역밀착형 생활 SOC에 총 8.7조원 투자 (5.8 → 8.7조원)

- 관계부처, 지자체의 의견 수렴, 현장의 목소리를 반영하여 3대 분야 10대 투자과제를 선정, 집중 투자
- 문화·체육·관광 등 국민의 여가·건강활동 지원 1.6조원
  - 국민체육센터(160개소), 박물관 등 전시시설에 VR·AR 체험존(19개) 설치, 도서관 리모

텔링(50개소) 등 추진

- 구도심·농어촌 지역의 활력 제고에 3.6조원
  - 도시재생(100개소 추가), 어촌뉴딜(70개소) 등 지역 특성에 맞는 기반시설을 확충하고, 노후산단 재생 및 스마트 영농 확산 지원
- 생활안전 및 환경의 질 개선에 3.4조원
  - 안전에 상대적으로 취약한 복지시설, 저소득층 주택, 다중이용시설을 개선하고, 미세먼지 저감 숲 조성 등 추진

#### ■ 저출산 대응 투자 확대

- 신혼부부 대상 신혼희망타운 1.5만호 공급 등 주거지원 확대
- 고용보험 미적용자(자영업자 등) 대상 출산급여 지급(월 50만원, 90일), 아이돌봄서비스 지원대상·수준 확대\* 등 출산·돌봄 부담 경감
  - \* 지원대상 기준 중위소득 120 → 150%, 사용시간 연 600 → 720시간

#### [5] 국민 안심사회 구현: 생활에 안심을 더합니다.

#### ■ 국방비를 '18년 대비 8.2% 확대 (43.2 → 46.7조원)

- 철저한 안보태세 유지를 위해 한국형 3축체계 등 방위력개선비 중점 투자(13.5 → 15.4조원, 13.7%)
- 격오지 장병복지 확대(426 → 764억원), 숙소 개보수 등 복무여건 개선
- 예비군 동원훈련비를 두 배 인상(3일간 1.6 → 3.2만원)

■ 국민생명 지키기 3대 프로젝트 투자 확대

- **(자살예방)** 생명사랑지킴이 100만명 양성, 독거 노인 대상 우울증 검진 및 모임활동 지원 확대 (4.8→6.9천명)
- **(산업재해 예방)** 소규모 건설현장의 유해·위험 요인 시설개선 보조지원 확대(8→8.7천개소)
- **(교통안전 강화)** 어린이·고령자 등 교통약자 보호구역 정비, 보행자 통행로 확보, 횡단보도 조명시설 확충

\* 어린이보호구역 정비 196→350개소, 노인보호구역 40개소, 횡단보도 조명시설 확충 718→1,088 개소 등

■ 남북협력기금 1.1조원 수준 확대

- 철도·도로 연결 및 현대화 등 경제협력을 위한 인프라 구축
- 민족동질성 회복 등을 위한 사회·문화교류 및 이산가족교류 확대

\* 거래말 큰사전 공동편찬, 이산가족 대면상봉 및 고향방문 예산 확대 등

II. 2018~2022년 국가재정운용계획 주요 내용

1 기본방향

① 국민이 체감하는 삶의 질 개선을 위해 재정을 적극적으로 운용

- 일자리, 혁신성장, 저출산 대응, 소득분배 개선 등 구조적 문제 해결에 중점 투자하여 가시적 성과 구현
- 적기에 충분한 투자가 이루어지도록 향후 5년간 재정지출을 당초 계획\* 대비 확장적으로 운용

\* 「2017~2021년 국가재정운용계획」: 연평균 총지출 증가율 5.8%

② 지출구조를 혁신하고 세입 기반을 확대하는 등 재정의 지속가능성 제고에도 중점

- 양적 지출구조조정을 강력히 추진하고 포용적 성장을 뒷받침하기 위한 재정구조혁신 등 지출구조의 질적 전환 추진
- 탈루소득과세 강화, 비과세 감면·정비 등 세입 확충 노력을 통해 양호한 세입 흐름이 유지되도록 관리

③ 재정운용 과정에서 사회적 가치 제고를 위해 적극 노력하고 국민의 참여·소통 및 재정분권을 강화

- 안전, 인권, 환경 보전 등 사회적 가치 실현 사업에 투자를 확대하고 재정사업 심사·평가에 사회적 가치 반영 추진
- 국민참여예산제도 본격화, 정보 공개 수준 및 대상 심화·확대
- 실질적인 재정분권을 위해 국세·지방세 구조 개편 및 중앙·지방 세출 기능 조정과 연계한 지방세 확충

2 중기 재정전망 및 재정운용 목표

- **(재정수입)** '18~'22년 중 연평균 5.2% 증가('17~'21: 5.5%)
- **(재정지출)** '18~'22년 중 연평균 7.3% 증가('17~'21: 5.8%)

### 중기 재정수입·지출 전망

(단위: 조원, %)

	'18년 <sup>1)</sup>		'19년	'20년	'21년	'22년	연평균 증가율
	본예산	추경					
▣ 재정수입	447.2	447.7	481.3	504.1	525.4	547.8	5.2
○ 국세수입	268.1	268.1	299.3	312.7	325.7	340.3	6.1
▣ 재정지출	428.8	432.7	470.5	504.6	535.9	567.6	7.3
(증가율)	(7.1)	(8.0)	(9.7)	(7.3)	(6.2)	(5.9)	

주: 1) 국회 확정예산 기준

- (관리재정수지) GDP 대비 관리재정수지는 '18~'22년 중  $\Delta 3\%$  이내에서 관리
- (국가채무) GDP 대비 40% 초반 수준에서 관리

### 중기 재정수지 및 국가채무 전망

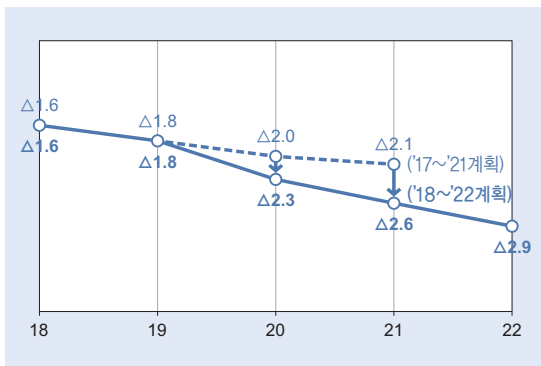
(단위: 조원, %)

	'18년 <sup>1)</sup>	'19년	'20년	'21년	'22년
▣ 관리재정수지	$\Delta 28.5$	$\Delta 33.4$	$\Delta 44.5$	$\Delta 54.2$	$\Delta 63.0$
(GDP 대비, %)	( $\Delta 1.6$ )	( $\Delta 1.8$ )	( $\Delta 2.3$ )	( $\Delta 2.6$ )	( $\Delta 2.9$ )
▣ 국가채무	708.2	741.0	790.8	843.0	897.8
(GDP 대비, %)	(39.5)	(39.4)	(40.2)	(40.9)	(41.6)

주: 1) 본예산 국회 확정기준

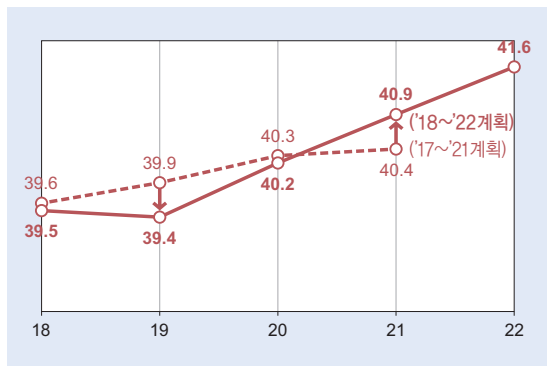
#### 재정수지

(단위: GDP 대비, %)



#### 국가채무

(단위: GDP 대비, %)



3 분야별 중점 투자방향

■ **(사회분야)** 청년 일자리, 저출산, 소득분배 개선 등에 적극 대응하고, 저소득·취약계층에 대한 사회안전망 투자 확대

- **(일자리)** 사회서비스 일자리 등 공공부문 일자리를 지속적으로 늘리고, 청년일자리 대책 등 양질의 민간 일자리 창출 지원 확대
- **(복지)** 기초생보 부양외무자 기준 완화, 기초연금·장애인 연금 인상, 노인·장애인 돌봄 등 저소득·취약계층 지원 강화
- **(교육)** 산학협력 지원을 강화하여 4차 산업혁명 대비 맞춤형 인재 양성을 촉진하고, 국립대를 지역발전의 거점으로 육성

■ **(경제분야)** 중점 투자방향 전환 등을 통해 내실화 하되, 혁신성장 지원 등 미래 먹거리 확충에 중점

- **(산업·중기·에너지)** 4차 산업혁명을 선도할 신산업 성장기반을 조성하고 혁신창업 생태계 구축 본격화 지원
- **(R&D)** 기초연구·원천기술 중심 투자를 확대하고, 자율주행차, 신재생에너지 등 혁신성장 핵심 선도사업을 집중 지원
- **(SOC)** 도로 등 SOC는 지속적 투자로 스톡이 상당수준 축적되어 완공 소요 위주로 투자하고, 안전투자 등으로 내실화

※ 삶의 질 개선과 함께 지역 일자리 창출 및 균형발전 등에 기여하는 지역밀착형 생활 SOC는 크게 확대

■ **(행정분야)** 국가안보·국민안전 관련 투자 지속 확대

- **(국방)** 한반도 내 핵·미사일 완전 폐기 전까지 북한 및 잠재적 위협에 대비하기 위해 국방개혁 2.0 등 적정수준 투자 확대
- **(안전)** 미세먼지, 화학제품 등 환경위해 요소에

적극 대응하고, 재해·재난 예방을 위한 선제적 투자 확대

2018~2022년 분야별 자원배분 계획

(단위: 조원, %)

구분	'18	'19	'20	'21	'22	'18~'22 연평균
총지출	428.8 (7.1)	470.5 (9.7)	504.6 (7.3)	535.9 (6.2)	567.6 (5.9)	7.3
1. 보건·복지·고용	144.6 (11.7)	162.2 (12.1)	179.0 (10.4)	196.4 (9.7)	214.3 (9.1)	10.3
2. 교육	64.2 (11.8)	70.9 (10.5)	76.0 (7.2)	80.1 (5.3)	84.0 (4.9)	7.0
3. 문화·체육·관광	6.5 (Δ6.3)	7.1 (10.1)	7.4 (4.7)	7.8 (4.3)	8.0 (3.0)	5.5
4. R&D	19.7 (1.1)	20.4 (3.7)	21.4 (5.1)	22.6 (5.5)	24.0 (6.3)	5.2
5. 산업·중소기업·에너지	16.3 (1.8)	18.6 (14.3)	19.4 (3.9)	19.9 (2.8)	20.2 (1.3)	5.5
6. SOC	19.0 (Δ14.2)	18.5 (Δ2.3)	18.0 (Δ2.7)	17.7 (Δ1.8)	17.5 (Δ1.1)	Δ2.0
7. 농림·수산·식품	19.7 (0.5)	19.9 (1.1)	19.8 (Δ0.5)	19.7 (Δ0.5)	19.6 (Δ0.5)	Δ0.1
8. 환경	6.9 (Δ0.3)	7.1 (3.6)	7.0 (Δ2.0)	6.9 (Δ1.9)	6.7 (Δ1.8)	Δ0.5
9. 국방	43.2 (7.0)	46.7 (8.2)	49.9 (6.8)	52.8 (5.9)	55.5 (5.0)	6.5
10. 외교·통일	4.7 (3.5)	5.1 (7.5)	5.4 (6.8)	5.7 (5.7)	6.0 (5.1)	6.3
11. 공공질서·안전	19.1 (5.2)	20.0 (4.9)	20.9 (4.3)	21.7 (4.1)	22.6 (3.8)	4.3
12. 일반·지방행정	69.0 (9.0)	77.9 (12.9)	84.1 (7.9)	89.2 (6.1)	94.0 (5.4)	8.0

#### 4 재정혁신 추진방향

- **(지출구조조정)** 양적 지출구조조정과 함께 구조적 정책환경 변화 대응 및 포용적 성장 뒷받침을 위한 지출구조 혁신 추진
  - 재원배분의 우선순위 조정 등 재정지출 재구조화와 재정의 속도감·유연성을 높이는 재정운용 시스템 개선 등 추진
- **(세입기반 확충)** 세원 투명성 제고 및 역외탈세 차단 등 탈루소득 과세 강화, 조세지출 엄격 적용 등 비과세·감면 정비 추진
- **(사회적 가치 제고)** 안전, 인권, 환경 보전 등 사회적 가치 실현 사업에 투자를 확대하고 재정사업 심사·평가시 사회적 가치 반영
  - 사회적 가치 실현·확산 사업에 대한 투자를 확대하는 한편 균특 포괄보조사업 내 사회적 가치 관련 사업 신설 추진
  - 예타 평가시 사회적 가치 요소를 반영하고, 사회적 가치를 구현하는 보조사업 연장평가 대상 제외 방안 마련 등 추진
- **(재정분권)** 실질적인 재정분권 구현을 위해 중앙과 지방의 역할·기능 조정, 재정제도 개편, 행정분권 방안을 마련·추진
  - 국세·지방세 비중 7:3을 실현하기 위한 세부 추진방안을 수립하고 중앙과 지방의 역할·기능 조정 방안 등 마련
- **(국민참여·소통)** 국민참여예산제도를 본격화 하고, 「열린재정」을 개편하여 One-stop 재정정보 확인 체계 구축
  - 예산 심사단계에도 국민을 참여시키고, 예산국

민참여단 운영 및 타국 사례 조사 등을 통해 지속적 제도개선 추진

- 공개 대상 재정정보를 확대하고 「열린재정」에서 중앙재정과 지자체 재정통계를 연계하여 일괄 공개

# 2019년 국세 세입예산안

\* 본 자료는 2018년 8월 28일 기획재정부 조세분석과에서 발표한 「2019년 국세 세입예산안」의 주요 내용입니다. <편집자 주>

◇ 2019년 국세 세입예산안은 2018년 예산(268.1조원) 대비 31.2조원(11.6%) 증가한 299.3조원으로 전망

- '19년 국세 세입예산안은 '18년 예산(268.1조원) 대비 31.2조원(11.6%) 증가한 299.3조원으로 전망
  - 일반회계는 291.7조원으로 '18년 예산(260.8조원) 대비 30.9조원(11.9%) 증가
  - 특별회계는 7.6조원으로 '18년 예산(7.3조원) 대비 0.3조원(3.4%) 증가
- 주요 세목별 내역
  - 소득세: 80.5조원으로 '18년 예산 대비 7.6조원(10.4%) 증가
    - 임금 상승, 소득세 최고세율 인상('17년 개정) 등으로 증가 전망
  - 법인세: 79.3조원으로 '18년 예산 대비 16.2조원(25.7%) 증가
    - 법인 영업실적 개선, 법인세 최고세율 인상('17년 개정) 등으로 증가 전망
  - 부가가치세: 72.2조원으로 '18년 예산 대비 4.9조원(7.3%) 증가
    - 민간소비 및 수입액 증가 등으로 증가 전망

## 참고 2019년 국세 세입예산안

(단위: 억원, %)

	'17년 실적	'18년 예산	'19년 예산안	'18년 예산 대비	
				증감액	증감률
총국세	2,653,849	2,681,290	2,993,235	311,945	11.6
[일반회계]	2,585,115	2,608,161	2,917,588	309,427	11.9
◇ 내국세	2,277,690	2,279,802	2,593,166	313,364	13.7
○ 소득세	750,657	728,956	804,780	75,824	10.4
- 종합소득	160,488	166,749	177,913	11,164	6.7
- 양도소득	151,337	102,795	142,565	39,770	38.7
- 근로소득	340,339	357,109	372,175	15,066	4.2
○ 법인세	591,766	630,461	792,664	162,203	25.7
○ 상속증여세	67,852	61,519	72,281	10,762	17.5
○ 부가가치세	670,870	673,314	722,452	49,138	7.3
○ 개별소비세	98,608	101,738	103,602	1,864	1.8
○ 증권거래세	45,083	39,985	45,339	5,354	13.4
○ 인지세	8,958	9,361	9,494	133	1.4
○ 과년도수입	43,896	34,468	42,554	8,086	23.5
◇ 교통·에너지·환경세	155,526	163,902	157,860	△6,042	△3.7
◇ 관세	85,292	94,178	90,537	△3,641	△3.9
◇ 교육세	50,084	52,478	50,255	△2,223	△4.2
◇ 종합부동산세	16,520	17,801	25,770	7,969	44.8
[특별회계]	68,734	73,129	75,647	2,518	3.4
◇ 주세	30,346	34,941	34,353	△588	△1.7
◇ 농어촌특별세	38,388	38,188	41,294	3,106	8.1

# 2019년도 조세지출예산서

\* 본 자료는 2018년 8월 27일 기획재정부 조세특례평가팀에서 발표한 「2019년도 조세지출예산서」의 주요 내용입니다. <편집자 주>

## 1. 조세지출예산서 개요

- 정부는 「국가재정법」에 따라 「2019년 정부예산안」의 첨부서류로 「2019년도 조세지출예산서」를 8.31(금) 국회에 제출할 예정입니다.

◇ 조세지출예산서: 「조세특례제한법」과 개별세법(소득·법인세법 등)상의 비과세, 세액감면, 세액·소득공제 등 조세지출(국세감면)의 3개 연도(직전·해당·다음) 실적과 전망을 항목·기능별로 집계·분석한 자료

## 2. 국세감면 일반 현황

- (국세감면액) '17년 국세감면액은 39,7조원으로 '16년 37.4조원 대비 2.3조원 증가하였으며
- '18년과 '19년은 '17년 대비 각각 2.2조원, 7.7조원 증가한 41.9조원 및 47.4조원으로 전망됩니다.

\* 국세감면액 추이(조원)

: ('15) 35.9 ('16) 37.4 ('17) 39.7 ('18e) 41.9 ('19e) 47.4

- (국세감면율) '17년 국세감면율은 13.0%로 '16년 13.4% 대비 0.4%p 감소하나 '18년 및 '19년에는 각각 13.5% 및 13.7%로 증가할 전망입니다.

\* 국세감면율 추이(%)

: ('15) 14.1 ('16) 13.4 ('17) 13.0 ('18e) 13.5 ('19e) 13.7

## 연도별 국세감면 추이(2017~2019년)

(단위: 억원, %)

구분	2017년		2018년		2019년	
	실적	비중	전망	비중	전망	비중
○ 국세감면액(A)	396,769	100.0	418,598	100.0	474,125	100.0
• 조특법상 조세지출	201,873	50.9	210,803	50.4	262,680	55.4
• 개별세법상 조세지출	184,201	46.4	195,678	46.9	208,134	43.9
• 경과조치에 따른 조세지출	10,694	2.7	12,117	2.9	3,311	0.7
○ 국세수입총액(B)	2,653,849		2,681,290 <sup>1)</sup>		2,993,235	
○ 국세감면율[A/(A+B)]	13.0		13.5 <sup>1)</sup>		13.7	
○ 국세감면율 법정한도	14.4		14.0		13.8	

주: 1) 「국가재정법」에 따라 국세 세입예산안 확정액을 기준으로 산정하였으나, 2018년에는 세입예산안 대비 초과세수가 예상되므로 '18년 국세감면율은 전망치 대비 다소 하락 예상

- '19년의 경우 근로장려금 지급 확대 등으로 국세 감면율이 다소 증가하나 「국가재정법상」 국세감면을 법정한도 내에서 유지될 전망입니다.

\* 국세감면율: 국세감면액 총액/(국세수입 총액+국세감면액 총액)

국세감면율 법정한도=직전 3년 국세감면율 평균+0.5%p

### 3. 분야별 조세지출 주요 현황

- **(예산분류별)** 근로장려금 지급 확대 등으로 사회복지 분야 확대, 산업·중소기업·에너지 분야는 감면금액 증가둔화

\* 사회복지(조원/%)

: ('16) 9.9/26.3 ('17) 10.4/26.3 ('18<sup>o</sup>) 11.4/27.2 ('19<sup>e</sup>) 15.9/33.5

산업·중소기업·에너지

: ('16) 11.1/29.8 ('17) 11.7/29.6 ('18<sup>o</sup>) 12.1/28.9 ('19<sup>e</sup>) 12.2/25.8

- **(세목별)** 소득세 감면금액 및 비중 증가, 법인세 감면 비중 감소, 부가가치세 감면금액 확대

\* 소득세(조원/%)

: ('16) 20.6/55.0 ('17) 21.7/54.6 ('18<sup>o</sup>) 23.5/56.2 ('19<sup>e</sup>) 28.7/60.5

법인세(조원/%)

: ('16) 6.6/17.7 ('17) 7.3/18.4 ('18<sup>o</sup>) 7.4/17.6 ('19<sup>e</sup>) 7.0/14.8

부가세(조원/%)

: ('16) 8.1/21.6 ('17) 8.4/21.2 ('18<sup>o</sup>) 8.6/20.6 ('19<sup>e</sup>) 9.1/19.3

- **(수혜자별)** 중·저소득자, 중소기업 관련 조세지출의 감면금액·비중이 모두 증가

\* 중·저소득자(조원/%)

: ('16) 17.0/65.4 ('17) 18.0/65.6 ('18<sup>o</sup>) 19.3/66.4 ('19<sup>e</sup>) 24.4/70.4

중소기업

: ('16) 6.3/56.3 ('17) 6.7/55.7 ('18<sup>o</sup>) 7.3/58.7 ('19<sup>e</sup>) 7.7/62.6

# 재정포럼

2018년 9월호 통권 제267호

- 발행처 / 한국조세재정연구원
- 발행인 / 김유찬 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장 / 최준욱 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 김학수 (한국조세재정연구원 선임연구위원)  
장우현 (한국조세재정연구원 연구위원)  
허경선 (한국조세재정연구원 연구위원)  
권남호 (한국조세재정연구원 부연구위원)  
김빛마로 (한국조세재정연구원 부연구위원)  
최승문 (한국조세재정연구원 부연구위원)  
최한수 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세재정연구원 책임전문원)  
신지원 (한국조세재정연구원 전문원)

## ■ 월간 재정포럼

2018년 9월 17일 발행 / 제22권 제9호(통권 제267호)  
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007  
발행처 / 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: (044) 414-2130~1 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

■ 인쇄 / (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

- 온라인 입금: 하나은행 세종아름지점
  - 계좌번호: 541-910013-01104
  - 예금주: 한국조세재정연구원