

월간

# 재정포럼

2018. November\_Vol.269

MONTHLY  
PUBLIC FINANCE  
FORUM

11

## 권두칼럼

사회보장제도 재구조화가 필요하다 | 노대명

## 현안분석

CPTPP 현황과 공기업 규범에 대한 소고 | 박한준

공공기관 임원 선임제도에 대한 소고 | 허경선

## 특집

2018년 노벨경제학상:

지식경제학, 기후변화 그리고 경제성장 | 정다운·정재현

## 주요국의 조세·재정동향

미국, 세법개정안(Tax Reform 2.0) 하원 통과 외

## CONTENTS

### 권두칼럼

사회보장제도 재구조화가 필요하다 | 노대명 02

### 현안분석

CPTPP 현황과 공기업 규범에 대한 소고 | 박한준 06

공공기관 임원 선임제도에 대한 소고 | 허경선 20

### 특집

2018년 노벨경제학상:

지식경제학, 기후변화 그리고 경제성장 | 정다운·정재현 48

### 주요국의 조세·재정동향

미국, 세법개정안(Tax Reform 2.0) 하원 통과 외 70

### 정책흐름

연간 재정정책보고서, 『재정 동향과 정책방향』 첫 발간 124

다국적 IT기업에 대한 법인세 과세(일명: 구글세) 관련 설명자료 125



# 사회보장제도 재구조화가 필요하다



노대명  
한국보건사회연구원  
미래전략실장

## 사회지출 확대를 위한 재정의 적극적 역할 필요

지금 우리 사회는 악화된 고용여건과 소득격차 심화, 복지욕구의 증가 등에 대처하기 위해 재정의 적극적인 역할이 필요한 시점이다. 다행스러운 점은 사회지출 확대의 필요성에 대해 전문가뿐 아니라 국민들도 폭넓은 공감대를 형성하고 있다는 것이다. 실제로 각종 여론조사 결과는 사회보장제도 강화에 대한 국민들의 지지도가 매우 강하다는 점을 보여주고 있다. 하지만 그에 따른 추가적 조세부담 의사에 대해서는 다수의 국민이 부정적인 태도를 보이는 것으로 나타났다. 그 이유는 크게 세 가지로 설명할 수 있다. 조세부담의 형평성이 부족하다는 인식이 강하고, 사회보험료 등 조세 및 준조세 부담 증가에 상응하는 혜택을 받을 수 없다고 생각하며, 정부재정이 효율적으로 사용되지 못하고 있다고 생각하기 때문이다.

그러나 사회지출의 확대와 이를 위한 국민들의 조세 및 준조세 부담의 증가는 불가피한 상황이다. 장기간 누적된 소득격차와 빈곤문제의 심화, 일터와 가정에서 국민들이 경험하는 어려움의 증가는 우리 사회에서 다양한 갈등을 야기하고 있다. 그리고 미래사회에는 사회지출 증가가 더 불가피할 것이다. 4차 산업혁명의 영향에 대해서는 낙관과 비관이 공존하지만, 인구 고령화가 사회보장제도에 미칠 충격은 분명하다. 노후소득 보장과 건강보장 그리고 사회서비스 공급 확대에 따라 사회지출이 가파르게 증가할 것이기 때문이다.

현재 한국 사회보장제도의 최대 현안은 복지 확대에 따른 조세부담 증가에 대한 사회적 합의를 어떻게 도출할 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서 보편적 사회보장제도를 통해 시민들의 복지 체감도를 높여 증세에 대한 수용도

를 제고하는 것은 중요한 전략이다. 이는 지난 20년간의 사회보장제도 확장 경험을 통해서도 확인할 수 있다. 우리 사회는 1997년 이후 사회보험과 사회부조 중심의 사회보장체계를 구축하여 국민들의 복지욕구를 충족시키는 노력을 기울여 왔다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 사회보험과 사회부조제도의 방대한 사각지대를 해소하기에는 역부족이었다. 예산제약으로 위기집단을 대상으로 하는 선별적 제도가 주를 이루었기 때문이다. 사회보장제도의 수는 많지만 빈곤층 중심의 선별적 제도가 많아 중산층 이상의 국민들은 복지 확장을 체감하기 어려웠던 것이다. 정작 사회보장에 대한 체감도가 증가한 것은 보육료 지원과 기초연금 같은 보편적 지원제도 도입 이후였다.

### 미래 복지수요에 대처할 근본적 개혁이 필요한 시점

그리고 또 한 가지 중요한 과제는 지금까지 정치현안에 따라 선별적으로 도입된 각종 사회보장제도를 정책영역과 대상 집단별로 통합하는 재구조화를 하는 일이다. 추가적 조세 및 준조세 부담에 대한 국민적 합의를 도출하기 위해서라도 사회보장제도의 효과성과 효율성을 높이는 개혁에 착수해야 한다. 이는 사회보장정책을 소관하는 부처 간 장벽 외에도, 개별 제도 간 장벽을 허물어 유사한 지원제도를 통합하거나 연계를 강화하는 방향에서 사회보장제도를 재구조화해야 한다는 것을 의미한다. 지금은 새로운 사회보장제도를 도입하기보다 기존의 제도를 공고히 하고 보편화하는 노력이 필요하다. 물론 그것은 정권 차원에서 생색은 나지 않고 많은 노력이 수반되는 일이라는 점에서 유인이 크지 않을 수 있다. 하지만 미래 보편적 사회보장체계 구축을 위해서는 그 어느 때보다 진정성이 필요한 시점이다.

### 사회적 합의를 도출할 수 있는 진정성 발휘해야

사회보장제도의 재구조화는 다음 두 가지 방향으로 추진할 필요가 있다. 첫째, 사회보험 확대에 초점을 둔 사회보장 강화 전략의 잠재적 위험을 최소화할 수 있는 대안을 모색하는 것이다. 이는 사회지출에서 재정의 비중을 확대하는 방안을 근간으로 이루어져야 할 것이다. 공적연금과 건강보험 등 사회보

.....  
**지금은 새로운 사회보장제도를 도입하기보다 기존의 제도를 공고히 하고 보편화하는 노력이 필요한 시점이다. 미래 보편적 사회보장체계 구축을 위해서는 그 어느 때보다 진정성이 필요하다.**

.....

**사회보장제도의  
재구조화는 사회보험  
확대에 따른 잠재적  
위험을 최소화하고  
정책영역별 제도를  
통합적으로  
연계함으로써 다층적  
재원 조달을 가능하게  
하는 방향으로 추진할  
필요가 있다.**

협제도가 보편적 사회보장제도로 작동하기 위해서는 재정의 역할을 강화해야 한다. 인구 고령화와 고용불안의 확산 등에 따라 사회보험을 통한 재원만으로 복지욕구를 충족시키기 힘들기 때문이다. 따라서 사회보험 가입을 확대하는 정책을 취하더라도 그것이 가진 한계를 보완하는 대책을 강구함으로써 미래 사회보장의 불확실성에 대비할 필요가 있다. 이는 우리와 유사한 사회보험 중심체계를 가진 외국의 사례에서도 확인되고 있다. 2017년 프랑스 정부는 고용보험과 건강보험을 임금에 기초한 보험료에서 소득기반의 사회보장세(CGS)로 대체하였다. 그리고 이러한 개혁이 가능했던 것은 사회보장세가 이미 1991년에 도입되고 장기간에 걸쳐 점진적으로 확대되어 전환의 토대가 마련되어 있었기 때문이다.

또 다른 하나는 정책영역별로 사회보험과 사회수당 그리고 사회부조제도를 아울러 통합적으로 제도를 연계하고 다층적으로 재원을 조달할 수 있게 하는 사회보장제도의 재구조화를 추진하는 것이다. 이는 고용보장과 소득보장, 건강보장, 사회서비스 보장 등 다양한 영역에서 필요한 개혁이다. 예를 들면, 현재 국민연금제도의 개혁을 둘러싼 논의가 공전하는 가장 큰 이유는 노후소득보장제도가 이미 다층적으로 설계되어 있으나, 이를 종합적으로 조정할 수 있는 거버넌스가 부재하기 때문이다. 국민연금의 소득대체율을 높이고 보험료를 인상하고, 연금수급 개시연령을 조정하더라도 그 혜택을 보기 힘든 집단이 방대하게 존재하는 상황에서 국민적 합의를 도출하기 힘들다. 이는 노후소득보장제도 전반에 걸친 정책설계와 조정이 필요하다는 점을 말해준다. 이는 건강보험과 의료급여의 관계, 고용보험과 실업부조 그리고 근로장려세제의 관계, 보건의료와 돌봄서비스 그리고 주거서비스 등을 연계한 지역 중심의 통합적 사회서비스 지원체계 구축 등에도 해당되는 것이다.

모든 국민이 혜택을 누릴 수 있고, 중복과 비효율을 최소화한 사회보장제도는 사회지출 확대에 대한 국민적 합의를 도출할 수 있는 조건인 셈이다. 이를 위해서는 정치권과 정부의 진정성과 의지가 필요하다. **KIPF**

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



# | 현안분석 |

## ■ CPTPP 현황과 공기업 규범에 대한 소고

박한준 · 한국조세재정연구원 연구위원

## ■ 공공기관 임원 선임제도에 대한 소고

허경선 · 한국조세재정연구원 연구위원

---

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

# CPTPP 현황과 공기업 규범에 대한 소고



**박한준**  
한국조세재정연구원  
연구위원  
(hanpark@kipf.re.kr)

## I. 서론

지난 10월 1일 미국, 캐나다, 멕시코는 기존의 북미자유협정 NAFTA를 대체할 새로운 무역협정인 USMCA(United States Mexico Canada Agreement)를 타결하였다. 트럼프 행정부 출범 이후 미국이 대외교역 정책기조를 보호무역주의로 방향 전환하면서 글로벌 교역현장에서 국가 간 긴장감과 갈등이 고조되고 있으며, 그동안 작동하여 왔던 자유무역협정(Free Trade Agreement)의 개정작업 등이 진행되고 있다. 수년 전 경제체제 개방화와 세계화의 급속한 전개에 따라 확대되었던 자유무역협정에 관한 협정체결 및 관심의 방향이 전환되고 있는 것이다.

이러한 변화 속에서도 미국과 일본을 포함한 12개국의 다자간 FTA 성격으로 출발하였던 ‘환태평양 전략적 경제동반자협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership: TPP)’에 대한 협상은 중단되지 않고, 미국을 제외한 11개국(일본, 캐나다, 멕시코, 호주, 뉴질랜드, 베트남, 말레이시아, 싱가포르, 칠레, 페루, 브루나이) 간 ‘포괄적·점진적 환태평양 동반자협정(Comprehensive Progressive Trans Pacific Partnership: CPTPP)’으로 재탄생하게 되었다. CPTPP는 미국의 탈퇴로 기존 TPP와 비교해볼 때 경제적 중요성은 감소하였지만, 여전히 환태평양 지역의 주요국이 포함되고 가장 최신의 무역규범을 반영한 메가 FTA라는 데 의의를 가진다.

미국의 보호무역주의가 강화되는 가운데 TPP를 비판하며 탈퇴하였던 미국이 재가입<sup>1,2)</sup>에 대한 검토 가능성을 시사한 적도 있으며, 영국, 대만, 태국 등이 CPTPP 가입의사를 밝히고 있어 향후 가입국이 늘어날 것으로 전망되기도 한다. 한국 정부는 아직 공식적인 입장을 확정하지 않고 있으나, TPP 협상 초기부터 현

1) 2018년 2월 미국 트럼프 대통령이 재가입 검토를 시사하기도 하였으며, 지난 4월 중국에 대한 무역압박 수단으로 재검토할 수 있다는 점을 언급하였다.

2) TPP를 추진하던 시기에 병행하여, 중국 중심으로 동남아시아 국가연합(ASEAN) 10개국과 한국, 중국, 일본, 호주, 인도, 뉴질랜드 등 16개국을 중심으로 역내 무역자유화를 위해 추진되고 있던 ‘역내 포괄적 경제동반자 협정(Regional Comprehensive Economic Partnership)’인 RCEP는 미국 중심의 TPP와 경쟁적 구도였다.

재까지 가입에 대한 찬반논의가 계속되고 있어, 협정의 주요 내용을 선제적으로 검토할 필요성이 있다.

CPTPP가 다른 무역협정과 1차적으로 차이를 보이는 특징 중 하나는 국영기업에 대한 규범이 독립 챕터로 포함되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 우리나라에서는 다수의 공기업과 공공기관이 설립·운영되고 있어 CPTPP의 국영기업 규정에 대한 논의가 특히 중요하기 때문이다. 따라서 본고에서는 TPP/CPTPP의 개요와 국영기업 챕터에 한정하여 관련된 주요 쟁점을 소개 및 논의하고자 한다.

## II. 최근 전개과정과 현황

태평양 연안 국가들을 중심으로 시작된 TPP는 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 브루나이 등 4개국의 소규모 FTA로 출발하여, 2008년 미국이, 2013년 일본이 참여하면서 본격적인 협상이 진행되었다. 당초 세계 교역 1, 3위인 미국과 일본이 참여하는 거대경제권역이 탄생될 것으로 예상되었으나, 2017년 미국의 TPP 탈퇴선언(2017. 1. 23.) 이후 일본의 주도로 나머지 11개 회원국 간 논의가 지속되었다. 당초 미국의 탈퇴로 TPP의 의미가 퇴색되었다고 우려하였으나, 그간 협상에 투여한 노력과 개별 회원국들의 해외시장 확대에 대한 필요성을 고려하여 TPP 협상을 추진하는 방향으로 가닥을 잡고 공동성명을 발표하였다(2017. 3. 15.). 이후 11개 참여국 통상장관 회담에서 기존의 TPP 협상을 ‘포괄적·점진적인 TPP(Comprehensive Progressive Trans Pacific Partnership)’라는 의미에서 CPTPP로 변경하여 추진하기로 합의하였다(2017. 11. 11.). 2018년 초 CPTPP 수석대표 회담에서 협상이 최종 타결되었으며(2018. 1. 23.), 2018년 3월 8일 회원국의 통상장관들이 공식적으로 서명하였다. 개별 회원국의 비준절차 진행 경과에 따라 실제 발효시기가 유동적이었으며, 2018년 말~2019년 초에는 발효가 가능할 것으로 예측되기도 하였다. 최근 CPTPP 발효에 필요한 6개국(멕시코, 일본, 싱가포르, 뉴질랜드, 캐나다, 호주)의 국내 비준이 완료됨에 따라 올해 12월 30일 효력이 발생하게 되었다.

**CPTPP가 다른 무역협정과 1차적으로 차이를 보이는 특징 중 하나는 국영기업에 대한 규범이 독립 챕터로 포함되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 우리나라에 다수의 공기업과 공공기관이 설립·운영되고 있기에 CPTPP의 국영기업 규정에 대한 논의는 특히 중요성을 가지기 때문이다.**

CPTPP는 세계 GDP 1위 국가인 미국의 불참으로 기존 TPP에 비해 GDP, 교역규모, 인구 등 경제규모에서 상당히 축소되었으나, 가장 최신의 무역규범을 반영한 다자간 FTA라는 의미를 지니고 있다.

<표 1> TPP vs CPTPP 경제규모 비교

항목	TPP(미국 포함)	CPTPP(미국 제외)
세계 인구 비중	11.1%(8억명)	6.9%(5억명)
세계 GDP 비중	37.4%(28.8조달러)	13.5%(10.2조달러)
세계 무역 비중	25.9%(8.5조달러)	15%(4.8조달러)
대(對)한국 무역 비중	35.9%(3,781억달러)	24.6%(2,588억달러)

출처: 이요셉, 『CPTPP 타결 의미와 시사점』, 『KITA 통상리포트』, 2018, p.2.

CPTPP는 세계 GDP 1위 국가인 미국의 불참으로 기존 TPP에 비해 GDP, 교역규모, 인구 등 경제규모에서 상당히 축소되었으나, 11개 회원국의 협약에 따라 세계 GDP의 약 13.5%, 교역규모의 15%를 차지하는 자유통상권역이 형성되었다. TPP 협상 당시보다 경제적 중요성이 감소하였음에도 불구하고 여전히 환태평양 지역의 주요국들이 포함되어 있으며, 가장 최신의 무역규범을 반영한 다자간 FTA라는 의미를 지니고 있다.

<표 2> CPTPP 회원국 간 FTA 체결 현황 및 한국참여 신규체결 예상

국가	일본	캐나다	호주	멕시코	말레이시아	싱가포르	칠레	베트남	페루	뉴질랜드	브루나이	한국
일본		◇	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◇	◎	◆
캐나다	◇		◇	◎	◇	◇	◎	◇	◎	◇	◇	◎
호주	◎	◇		◇	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
멕시코	◎	◎	◇		◇	◇	◎	◇	◎	◇	◇	◆
말레이시아	◎	◇	◎	◇		◎	◎	◎	◇	◎	◎	◎
싱가포르	◎	◇	◎	◇	◎		◎	◎	◎	◎	◎	◎
칠레	◎	◎	◎	◎	◎	◎		◎	◎	◎	◎	◎
베트남	◎	◇	◎	◇	◎	◎	◎		◇	◎	◎	◎
페루	◎	◎	◎	◎	◇	◎	◎	◇		◇	◇	◎
뉴질랜드	◇	◇	◎	◇	◎	◎	◎	◎	◇		◎	◎
브루나이	◎	◇	◎	◇	◎	◎	◎	◎	◇	◎		◎
한국	◆	◎	◎	◆	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	

주: ◎: 양자 간 FTA 기발효, ◇: CPTPP에 따른 신규 FTA 체결, ◆: 한국참여 시 신규 체결  
출처: 이요셉, 『CPTPP 타결 의미와 시사점』, 『KITA 통상리포트』, 2018, p.3. 한국의 신규 체결예상 추가 포함

CPTPP의 체결로 11개 회원국 간 18개의 신규 양자 FTA가 체결되는 효과가 나타났다. 이미 양자 간 혹은 다자간 FTA를 통해 CPTPP 11개 회원국들과 모두 FTA를 체결하고 있는 상태인 칠레를 제외한 나머지 국가들에는 신규 FTA를 체결하는 효과가 나타나게 된 것이다. CPTPP 체결로 얻게 될 신규 FTA 증가효과를 국가별로 살펴보면, 11개 회원국 중 캐나다가 7개국으로 FTA 증가효과를 가장 많이 얻을 것으로 보이며, 그다음으로는 멕시코(6개국), 페루·뉴질랜드(4개국) 순이다(이요셉, 2018).

우리나라는 11개 회원국 중 일본, 멕시코를 제외한 9개국과 FTA를 이미 체결한 상태이며, CPTPP에 가입할 경우 이들 2개 국가와의 신규 FTA를 체결하는 효과가 발생하게 된다.

**우리나라는 11개 회원국 중 일본, 멕시코를 제외한 9개국과 FTA를 이미 체결한 상태이며, CPTPP에 가입할 경우 이들 2개 국가와의 신규 FTA를 체결하는 효과가 발생하게 된다.**

**<표 3> 한국의 대(對)CPTPP 회원국 및 미국과의 수출입 현황(2017년 기준)**

(단위: 억달러)

구분	베트남	일본	호주	싱가포르	멕시코	말레이시아	캐나다	칠레	뉴질랜드	페루	브루나이	미국	중국
수출	478	268	199	117	109	80	47	15	13	9	1	686	1,421
순위	(3)	(5)	(6)	(9)	(10)	(15)	(23)	(39)	(45)	(56)	(107)	(2)	(1)
수입	162	551	192	89	44	87	50	38	12	21	8	507	979
순위	(8)	(2)	(6)	(14)	(25)	(15)	(23)	(26)	(40)	(32)	(45)	(3)	(1)

주: 순위는 한국과의 수출금액 혹은 수입금액 기준으로 선정. 1위는 수출, 수입 모두 중국  
 자료: 무역협회(K-stat), 『국가수출입통계』 <http://stat.kita.net/stat/kts/ctr/CtrTotalImpExpList.screen>, 검색일자: 2018. 7. 10.

CPTPP는 협정의 조속한 발효를 위해 기존 TPP에 비해 발효 요건을 완화하였으며, 신규 회원국의 추가 가입에 대비하여 조항을 단순화하였다. 또한, TPP 협상 과정에서 미국의 주장으로 포함하였던 지식재산권 보호 및 투자 분쟁해결 절차 등 초기 22개 조항들을 유예(suspend)시키는 등 협상문의 변화가 있었다.

미국이 관철시킨 조항들을 삭제하지 않고 유예시킨 것은 향후 미국의 재가입 가능성을 고려한 것으로 보인다. 이와 함께 협정 발효시기를 앞당기기 위해 발효 요건을 완화하고 신규 회원국 가입을 확대하기 위해 가입 조항을 간소화하였다. 기존 TPP의 발효 요건이었던 ‘회원국 GDP 85% 이상 비준 시 발효’를 삭제하여 ‘회원국 50% 이상 또는 6개국 이상 비준 완료 시’로 발효 요건을 완화시켜 대체하였다.<sup>3)</sup> 추가 가입은 협정 발효 후 회원국과 가입희망국 간 합의된 조건에 따라

3) 멕시코, 일본, 싱가포르, 뉴질랜드, 캐나다, 호주 6개국에서 국내 비준이 완료됨에 따라, 2018년 12월 30일 발효 예정이다.

국영기업이 참여하는  
시장에서 공정한  
경쟁에 대한 관심은  
아시아 및 중남미  
권역을 중심으로  
국영기업 비중이  
지속적으로 증가하는  
추세에 대한 관심이  
반영된 것이라고  
하겠다.

가입하도록 하였다. 이는 기존 아시아-태평양 지역 국가 요건 및 작업반 설치, 위원회 협의 등의 복잡한 절차를 생략하고 단순화한 것으로, 향후 CPTPP가 확대되는 것에 대한 회원국들의 기대가 반영된 것이라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 국제교역과 국영기업

TPP가 기존의 다른 FTA 협정과 차이를 보이는 주요 특징 중 하나는 협정문 30개 챕터 가운데 국영기업 관련 규범을 경쟁 분야와 별도의 독립 챕터로 구성하여 쟁점을 다루고 있다는 점이다. CPTPP 역시 국영기업 챕터를 독립 챕터로 구성하고, TPP의 규범 내용을 그대로 따르고 있다.

국영기업에 대한 혜택, 규제 관련 제도적 수준이 국제통상 관점에서 자유무역 협상의 쟁점으로 논의되는 가운데, OECD 등 국제기구 등을 중심으로 국영기업의 상업적 활동과 관련 특혜를 금지하고, 민간 및 외국 기업과의 공정한 경쟁을 강조하고 있는 최근 추세를 반영한 것으로 보인다(박한준, 2012). 국영기업이 참여하는 시장에서 공정한 경쟁에 대한 관심은 아시아 및 중남미 권역을 중심으로 국영기업 비중이 지속적으로 증가함에 따라 더욱 고조되고 있다. 2005년 포춘 글로벌 500대 기업 가운데 국영기업 비중은 9% 수준이었으나, 2014년도에는 상위 100대 기업에 포함하여 그 비중이 23% 수준까지 증가한 것으로 관찰되었다(PWC, 2015). 이러한 변화를 주도하고 있는 것은 중국 국영기업들의 급속한 성장에 기인한 것으로 관찰된다. 실제 중국의 핵심 국영기업인 Sinopec Group, China National Petroleum, State Grid 등은 2010년도 이후 상위 10위권을 유지하면서, 국제통상의 중요한 플레이어로 인식되고 있다. 글로벌 시장, 특히 중국을 포함하여 아시아 시장에서 활동하는 국영기업들이 증가하고 있는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있고, 자국 정부의 지원으로 성장한 국영기업이 공정한 경쟁 환경을 훼손할 수 있다는 우려로 이어지고 있다.

**<표 4> Fortune Global 500에 포함된 중국 국영기업(2017년 기준 100위권)**

(단위: 백만달러)

순위	기업명	산업부문	매출액
2	State Grid	에너지	315,199
3	Sinopec Group	에너지	267,518
4	China National Petroleum	에너지	262,573
22	<i>Industrial &amp; Commercial Bank of China</i>	금융	147,675
24	China State Construction Engineering	SOC	144,505
28	China Construction Bank	금융	135,093
38	Agricultural Bank of China	금융	117,275
41	SAIC Motor	제조	113,861
42	Bank of China	금융	113,708
47	China Mobile Communications	정보통신	107,117
55	China Railway Engineering	SOC	96,979
58	China Railway Construction	SOC	94,877
68	Dongfeng Motor Group	제조	86,194
83	Huawei Investment & Holding	제조	78,511
86	China Resources National	제조	75,776
100	China Southern Power Grid	에너지	71,242

주: 중국의 4대 국영상업은행인 중국공상은행(22), 중국건설은행(28), 중국농업은행(38), 중국은행(42)은 SASAC의 포트폴리오에 있는 기업은 아니나 국영상업은행으로서 공기업리스트에 포함시켰음

출처: Fortune Global500 홈페이지, <http://fortune.com/global500>을 참고하여 표로 재구성, 검색일자: 2018. 7. 10.  
SASAC 홈페이지, <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2641579/n2641645/c4451749/content.html>(기준일자: 2017. 12. 29), 검색일자: 2018. 7. 10.

2017년 기준 Fortune Global 100위권에 랭크된 CPTPP 회원국의 국영기업으로는 일본의 Japan Post Holdings, NTT만이 관찰되고 있으나, 다수의 회원국에서 주요 산업군(群)뿐만 아니라 제조업 분야까지 국영기업의 비중이 높고 경제성장의 주요 동력을 제공한다는 점에 유의할 필요가 있다. 아시아 및 중남미 국가에서 국영기업의 규모와 참여영역이 다양하기 때문에 CPTPP에서도 국영기업과 경쟁의 공정성에 대한 쟁점은 중요하게 논의되는 것이다.

국영기업의 규모와 참여영역이 다양하기 때문에 CPTPP에서도 국영기업과 경쟁의 공정성에 대한 쟁점은 중요하게 논의되었다.

CPTPP 협정의  
 국영기업 챕터에서는  
 국영기업의 정의를  
 주로 상업적 활동에  
 관여하고, 정부부문이  
 실질적 지배력을 갖춘  
 경우를 의미하는 것으로  
 개념화하고 있다.

#### IV. 국영기업(State-Owned Enterprise) 정의와 쟁점

국영기업과 관련된 쟁점 논의는 국영기업의 포괄범위에 대한 정의의 불명확성  
 에서부터 시작된다. 일반적으로 국영기업은 정부가 전체 혹은 지배력을 행사할 수  
 있는 지분을 보유하고 있는 기업을 의미하고 있으나, 국제적으로 합의된 명확한 정  
 의는 존재하지 않는다(OECD, 2009). 정부가 일정한 지배력을 가지는 상업적 활동  
 을 하는 기업을 국영기업으로 지칭하는 것이 일반적이나, 국가별 특수성으로 인해  
 지배력의 수준, 상업적 활동의 의미 등에 대한 개념적 모호성이 있기 때문이다.

OECD 경쟁중립성 논의<sup>4)</sup>에서도 국영기업을 구체적으로 명시하지 않고 있으  
 며, 일반적으로 정부가 소유하는 기업으로 정의하고 있다. 정부행정의 기능으로  
 부터 법적으로 독립되고, 상업적 활동에 관여하며 대부분의 수입이 판매 또는 요  
 금/수수료로 구성되는 기업을 국영기업으로 논의하고 있다.

CPTPP 협정의 국영기업 챕터에서는 국영기업의 정의를 주로(principally) 상  
 업적 활동(commercial activities)에 관여하고, 정부부문이 실질적 지배력을 갖  
 춘 경우를 의미하는 것으로 개념화하고 있다.<sup>5)</sup> 즉, 협정문에서도 핵심적인 선별  
 기준으로 ① 상업성 기준 ② 지배력 기준에 따라 국영기업 포함 여부를 판단<sup>6)</sup>하  
 고 있는 것이다. 지배력에 대해서는 ① 주식자본의 50% 이상을 직접 소유하거나  
 ② 지분율을 통해 50% 이상 의결권을 행사 ③ 이사회에 다수 구성원을 임명할  
 수 있는 경우 지배력을 가지고 있는 것으로 보고 있다. CPTPP의 기준에 따른 지  
 배력 기준은 상대적으로 명확하게 제시되어 있어, 국영기업 여부 판단이 용이할  
 수 있으나, 기관이 수행하는 사업이나 활동들이 상업적 활동에 해당하는지 여부  
 에 대해서는 여전히 불확실성이 있다. ‘주로 상업적 활동에 관여하는 것’이 어느  
 정도를 의미하는지는 정확하지 않기 때문이다.

우리나라에서는 공기업을 「공공기관 운영에 관한 법률」(「공운법」)의 지정·분  
 류체계에 따라 지정하고 있다. 공공기관 중 직원 정원이 50인 이상인 경우 공기  
 업과 준정부기관으로 지정하고 있으며, 자체수입 비중에 따라 공기업과 준정부  
 기관으로 구분하고 있다. 하지만 이 자체수입 비중은 다양한 분야에서 활동하고  
 있는 우리나라 공공기관(공기업 등)을 분류하기 위해 정책적으로 착안된 기준일  
 뿐, 상업적 활동 수준을 직접적으로 보여주는 국제표준이라고 할 수는 없다.

4) OECD(2012) Competitive Neutrality Compendium

5) 비영리 목적의 운영 또는 비용회 복 목적의 활동은 제외한다.

6) CPTPP 역시 국영기업 챕터(Ch.17. State-Owned Enterprises and Designated Monopolies)는 TPP 에서 변경 없이 동일하게 규정하고 있으므로, 이하 내용은 TPP와 동일하게 적용 가능하다.

<표 5> 우리나라 공공기관 분류 기준

유형	분류 기준	
공기업	자체수입/총수입 ≥ 50%, 직원 정원 50인 이상	
	시장형	자체수입/총수입 ≥ 85%, 자산 2조원 이상
	준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관	공기업이 아닌 공공기관 중 지정	
	기금관리형	국가재정법상 기금을 관리(위탁포함)하는 기관
	위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타 공공기관	공기업, 준정부기관이 아닌 기관	

출처: 「공운법」 제5조를 참고하여 저자 작성

국영기업의 상업적 활동에 대한 공인된 기준이 존재하지는 않지만, 국제비교를 위해 활용되고 있는 기준으로 국민계정체계(Systems of National Accounts: SNA, 2008)의 재정통계적 접근법을 살펴볼 필요가 있다. 국민계정체계(SNA)에서는 공공부문을 일반정부(general government)와 공기업(public corporations)으로 분류하고 있다. 이에 따르면, 정부가 과반수 이상의 의결권, 주요 인사에 대한 임명권 등을 보유한 경우 지배성이 있다고 판단하여 공공부문으로 분류하며, 공공부문 중 시장성이 없는 경우 일반정부로, 시장성이 있다고 판단되면 공기업으로 분류하고 있다. 시장성 여부는 원가보상률 및 정부판매비율을 근거로 판단하고 있다. 원가보상률(판매액÷생산원가)이 50% 이하이거나, 정부판매비율(정부대상판매액÷판매액)이 80% 이상이면, 시장성이 없다고 판단하여 일반정부로 분류하고 있다.<sup>7)</sup>

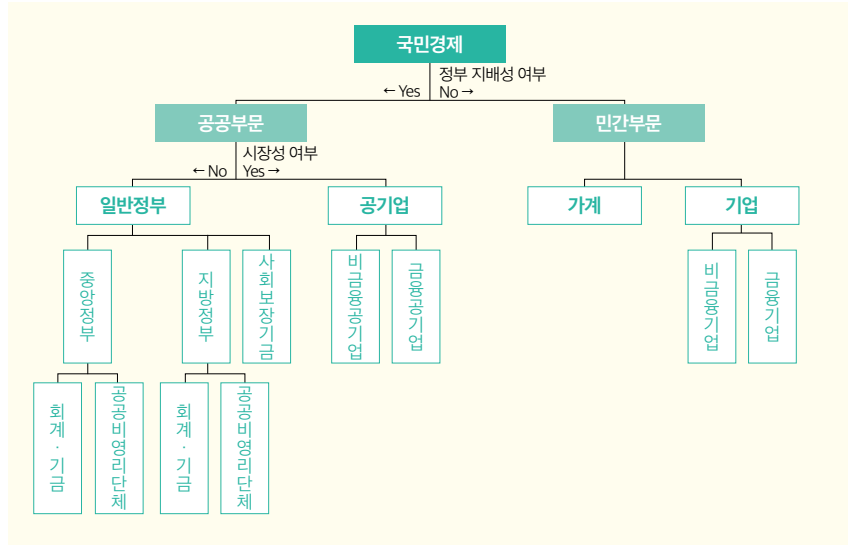
국민계정체계(SNA)에서 일반정부와 공기업을 구분하고 있으나, 이는 국제통상적 관점에서 기업의 활동 특성을 충분히 반영하여 공기업을 구분하는 기준이라기보다는 국가재정의 규모, 재정부채 규모 등을 파악하기 위한 기반을 통일시키기 위한 기준으로서의 의미가 더 큰 것으로 보인다. 하지만 상업성을 판단하는 통일된 기준으로 공기업을 일반정부와 구분하고 있다는 점에서 의미를 가진다고 하겠다.

국영기업의 상업적 활동에 대한 공인된 기준이 존재하지는 않지만, 국제비교를 위해 활용되고 있는 기준으로 국민계정체계의 재정통계적 접근법을 살펴볼 필요가 있다.

7) 시장에서 민간 사업자와 실제 경쟁하거나 경쟁할 가능성이 있는 경우 상업적 활동으로 간주할 수 있다.

상업적 활동을 하는 국영기업에 대한 정부 지원과 특혜가 국내시장에서만 아니라 글로벌 시장에서도 경쟁을 왜곡시킬 우려에 대한 논의가 확대되고 있으며, 이는 CPTPP 국영기업 챕터의 주요 논점이기도 하다.

[그림 1] 공공부문 분류체계도



출처: 국민계정통계 편제기준(SNA, 2008)

다만, CPTPP에서는 모든 공기업들이 협정 적용의 대상에 포함되는 것은 아니다. 협정 적용범위를 정하기 위해 상대국에 상당한 수준의 부정적인 피해를 발생시킬 우려가 있는 매출액 수준에서 기준을 제시하고 있는데, 이는 약 3천억원 수준으로, 최근 3년간 매년 3천억원 이상의 매출이 발생한 경우에 한해 국영기업 챕터를 적용하는 것으로 되어 있다.

## V. 국영기업 관련 주요 내용과 쟁점

### 1. 비상업적 지원 및 차별대우 금지

무엇보다도 상업적 활동을 하는 국영기업에 대한 정부 지원과 특혜가 국내 시장에서뿐만 아니라 글로벌 시장에서도 경쟁을 왜곡시킬 우려에 대한 논의가 확대되고 있으며, 이는 CPTPP 국영기업 챕터의 주요 논점이기도 하다. 경제통상권역의 통합이 확대됨에 따라 국영기업의 활동범위가 국내시장뿐만 아니라 해외진출로 이어지고 있고, 국영기업에 대한 차별적 지원이 상대국 산업 및 기업 활동에 부

정적인 영향을 발생시켜 국제통상 환경을 왜곡시킬 수 있다는 점에서 통상협상 과정에서 주요 쟁점으로 부각되고 있는 것이다. 이에 대해 국영기업에 대한 차별적 지원을 제거하고 공정한 경쟁환경 조성을 위한 국제적 논의는 OECD 공기업작업반 주도의 경쟁중립성(Competitive Neutrality)을 통해 구체화되고 있기도 하다.

CPTPP 국영기업 챗터에서는 일반적인 쟁점의 주요내용으로 시장경제체제에서 국영기업에 대한 보조금, 저리용자, 특혜적 규제 및 대우, 주주 조사 및 심사 면제 등을 포함하고 있다. 이는 국영기업으로 하여금 경제적으로 비합리적인 행태(economically irrational behaviors)에 대한 유인으로 작용하여 과도한 자본투자(capital investment), 반경쟁적 사업운영·관리(anticompetitive business practices) 등으로 이어질 수 있으며, 결과적으로 자유무역의 왜곡 및 훼손 가능성이 높아지기 때문이다.

궁극적으로 국영기업 규범의 영향을 판단하는 기준은 국영기업의 활동이 시장에서 공정한 경쟁을 해치는지 여부를 기준으로 하고 있다. CPTPP는 시장에서 부정적 효과<sup>8)</sup> 발생을 차단하기 위해 비상업적 지원(non-commercial assistance)과 차별적 대우(discriminatory treatment)를 금지하고 있다.

보조금, 부채탕감, 정부대출 등 시장논리로는 불가능한 우호적인 조건으로 특정 국영기업에 대해 특혜를 제공하는 비상업적 지원을 금지하고, 국영기업이 상품·서비스 구매, 판매 시 다른 당사국 기업 또는 상품·서비스에 대해 비차별 대우(내국민, 최혜국 대우) 의무를 규정하고 있는 것이다.<sup>9)</sup>

다만, CPTPP는 공공정책목표 사업 활동에 대해서는 규범의 적용 예외를 인정하고 있으며, 사회보장 관련 독립연금펀드, 국부펀드, 금융감독기관, 청산기관, 비영리 활동 및 비용회복 활동의 경우, 임시 경제위기에 대한 대응적 조치 등에 대해서는 비상업적 지원금지 조항의 적용에서 제외하는 것으로 되어 있다.

## 2. OECD의 경쟁중립성 논의

CPTPP 국영기업챗터의 비상업적 지원 및 차별대우 금지의 주요 내용은 OECD를 중심으로 전개되었던 공기업 경쟁중립성 가이드라인과 일맥상통한다. 경쟁중립성(Competitive Neutrality)은 정부가 법적 혹은 재정적 권한으로 정부가 소유한 국영기업에 민간기업보다 우월한 혜택을 제공해서는 안 된다

**궁극적으로 국영기업  
규범의 영향을  
판단하는 기준은  
국영기업의 활동이  
시장에서 공정한  
경쟁을 해치는지 여부를  
기준으로 하고 있다.**

8) 국영기업의 상품 및 서비스 공급이 상대국에 부정적 효과(adverse effect)나 산업에 피해(injury)를 야기하지 않아야 한다.  
9) 이러한 내용은 현재 탈퇴하였으나, TPP 창립 회원국으로 협상을 주도하였던 미국 무역대표부(USTR) 자료에 나타난 국영기업 관련 미국의 협상 목표와도 유사한 방향으로 작성되었음이 확인되고 있다. TPP 협상 당시, 미국은 ① 국영기업의 상업적 구매와 판매가 상업적 고려를 기반으로 이루어져야 하며 ② 정부보조금을 받는 국영기업들로 인한 미국 기업과 근로자들의 피해를 방지하고 ③ 상대국의 기업, 상품, 서비스에 대한 차별을 금지하며 ④ 국영기업 관련 투명성을 제공할 수 있는 원칙을 제정토록 해야 한다는 협상 목표를 제시함으로써 논의를 주도하였던 점도 주목할 만하다.

**정부는 국영기업이 정부소유라는 점에서 특수이익, 혹은 불이익이 발생하지 않도록 경쟁의 장을 공평하게 유지하여야 함을 권고하고 있다.**

는 내용을 개념화한 것으로, 정부는 국영기업이 정부소유(public ownership)라는 점에서 특수이익, 혹은 불이익이 발생하지 않도록 경쟁의 장을 공평하게 유지(leveling the playing field)하여야 함을 권고하고 있다. 즉, 국영기업에 차별적으로 제공된 정부보조금, 세제 면제 등 각종 혜택을 제거하여 시장참여자들 간의 경쟁이 왜곡되는 것을 방지하고 시장효율을 확보하여야 한다는 점을 강조하는 것이다. 구체적인 실행방안의 예시를 다음과 같이 제시하고 있다.

국영기업은 자체 생산하는 재화와 서비스의 요금을 책정할 때, 동일 산업영역에서 활동하는 민간기업이 시장을 통해 올리는 수익률 수준에 상응하도록 가격을 결정하는 상업적 고려를 하여야 한다(A Commercial Rate of Return).

국영기업이 공공서비스책무를 수행하는 경우 기본적으로는 공공기관의 활동을 수익목적사업과 비상업적인 공공서비스의무 이행 등 비수익 목적에 따라 분리하여 계리하여야 한다(accounting for public service obligation). 사업 성격에 따라 구분하여 계리하여야 하는 것은, 정부의 보조금 지급이 국영기업에 대한 특혜로 작용할 때에는 경쟁중립성의 의미를 훼손할 수 있기 때문이다.

법인화된 국영기업들은 민간부문의 경쟁상대와 동일한 과세대상으로서 납세의무를 수행하여야 한다(Fiscal Neutrality or Taxation Neutrality). 국영기업에 대한 면세 등의 세제혜택은 비상업적 사업을 수행하는 특정 산업 분야인 경우에 인정되고 있기도 하나, 민간기업과 동일한 납세의무를 부과하는 것이 공정한 경쟁을 유지하는 수단임을 밝히고 있다.

정부는 국영기업을 민간기업 경제활동을 통제하는 정부규제로부터 예외 대상으로 인식하는 것이 아니라, 동일한 조건에서 경쟁하도록 규제하여야 한다(Regulatory Neutrality). 국영기업들이 사업허가 과정 등 정부규제로부터 혜택을 받아, 규제순응비용이 민간부문보다 낮은 경우가 있을 수 있는 반면, 오히려 정부 규제뿐만 아니라, 법으로 규정된 업무 및 감사절차 순응비용이 추가적으로 발생하여 국영기업의 경쟁력을 저하시킬 우려도 동시에 존재하고 있다는 지적도 있다.

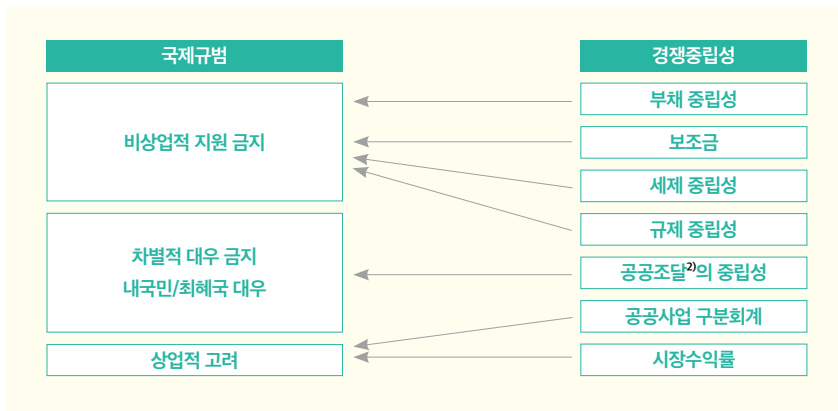
국영기업이 금융시장을 통해 재원을 조달할 경우, 해당 채무에 대한 이자율 수준도 민간기업의 채무이자율과 동일한 수준이어야 경쟁의 공정성을 확보할 수 있다는 논의가 부채중립성의 주요 내용이다(Debt Neutrality). 금융기관들이 정부의 암묵적인 지급보증(implicit guarantees)이나 정부의 지원을 인지함(perceived government backing)으로써 우호적인 조건으로 자금지원을 하는 경

우, 공정한 경쟁을 훼손할 우려가 있기 때문이다.

정부는 정부사업의 조달 및 계약과정에서도 국영기업과 민간기업이 공정한 경쟁을 할 수 있도록 양자에게 동일한 참여기회 부여 등 조달·계약절차상 형평성을 담보해야 한다(public procurement). 상기 경쟁중립성의 주요 내용들은 CPTPP 등 국영기업 국제규범에서 금지하고 있는 비상업적 지원 및 차별대우 금지의 주요 내용과 다르지 않다.

정부는 정부사업의 조달 및 계약과정에서도 국영기업과 민간기업이 공정한 경쟁을 할 수 있도록 양자에게 동일한 참여기회 부여 등 조달·계약절차상 형평성을 담보해야 한다.

[그림 2] 경쟁중립성과 국제규범<sup>1)</sup>



주: 1) 가장 단순화한 형태이며, 현실적으로 경제 중립성과 국제규범의 주요 항목 간에는 복합적인 관계를 가지고 있음.  
 2) 국영기업 관련 국제규범 논의에서는 공공조달은 적용 대상에서 제외되며, 따라서 경쟁중립성의 적용범위가 포괄적이라고 할 수 있음. 공공기관 간 거래(판매 및 구매) 중립성으로 고려할 수 있음.

출처: 저자 작성

### 3. 규범 적용 여부에 대한 고려

CPTPP의 국영기업 챕터와 OECD의 경쟁중립성 가이드라인에 나타난 쟁점을 정리하면, 상업적 활동을 활발하게 하는 국영기업이 정부의 비상업적 지원이나 차별적 대우의 혜택을 받는 경우 문제가 될 수 있다는 점이다. 우리나라 공기업 지정은 CPTPP와 상이하기 때문에 따라서 협정 가입 시 잠재적 적용 대상 여부의 판단은 현재의 지정체계에 한정하여 논의할 실익이 크지 않다. 정부의 절대적 지배력이 강한 국영기업들 가운데, 상업적 활동 수준이 높고 정부의 지원규모가 큰 기업들이 쟁점의 대상이 될 가능성이 가장 크다(<표 6> 참조). CPTPP 참여 여부에 대한 의사결정은 구체적인 기준을 마련하고, 이에 따라 공기업과 공공기

우리나라 공기업 지정은 CPTPP와 상이하며, 따라서 협정 가입 시 잠재적 적용 대상 여부의 판단은 현재의 지정체계에 한정하여 논의할 수 없다.

관의 사업을 <표 6>의 구역별로 매칭하는 작업에서 출발할 수 있다. 만약 정부가 CPTPP 가입을 추진한다면, 국영기업 챗터의 잠재적 쟁점 대상이 될 개연성이 높은 기업의 사업들에 대해 규범 적용의 영향을 검토하고, 제도개선 과제를 발굴하는 것이 사전적 과제가 될 것이다.

<표 6> 국영기업 규범 적용 영향 수준 예상분류

구분	정부 지원 大	정부 지원 小
상업적 활동 수준 强	상업활동 수준이 강하지만, 정부의 보조금 지원규모가 큰 기관의 사업	상업활동 수준이 강하고, 정부의 보조금 지원규모가 크지 않은 기관의 사업
	1	2
상업적 활동 수준 弱	공익 목적 수행 등으로 상업활동 수준이 상대적으로 약하고, 보조금 지원규모가 큰 기관의 사업	공익 목적 수행 등으로 상업활동 수준이 상대적으로 약하지만, 정부의 보조금 지원 규모가 크지 않은 기관의 사업
	3	4

출처: 저자 작성

잠재적으로 규범 적용의 대상이 되는 기관과 사업이 규범을 위배하고 있는 경우, 협상과정에서 적용 유보의 정당성 및 필요성을 재확인하거나, 기능 조정이나 공기업 관리체계의 제도개선을 통해 해소할 것인지 정책적 판단을 해야 하기 때문이다.

## VI. 종합

TPP 가입 논의가 활발하게 진행되었던 2016년 대비 2018년 공기업 지정현황을 비교하면, 2016년에는 321개 공공기관 중 시장형 공기업 14개, 준시장형 공기업 16개가 지정되었던 반면, 2018년에는 328개 공공기관 중 시장형 공기업이 15개, 준시장형 공기업이 20개로 확대 지정되었다. 자체수입 비중을 지정 기준으로 활용하고 있으나, 대부분 상업성이 있는 사업을 수행하는 기관들을 대상으로 공기업 지정범위가 확대되고 있는 것이다. 이와 함께 민간기업들이 상업적 활동이 활발한 공기업들과 공정한 경쟁을 할 수 있는 환경을 조성하는 모니터링과 정책방향에 대한 논의도 활성화될 필요가 있을 것이다.

CPTPP 협정에서 나타나는 국영기업 관련 규범 등 새로운 통상환경 도래에 따

른 불확실성 증가가 위기로 인식될 수 있으나, 공공기관 체질 개선의 기회로 활용할 기회가 될 수도 있다. 국영기업을 포함한 공공 분야의 효율성 제고, 투명경영과 경영역량 제고를 위해서도 건전한 경쟁환경 조성은 선결과제이기 때문이다. 정부와 시장의 역할을 구분하여, 정부는 시장의 심판 기능을 강화함으로써 시장에서의 공적 기능을 강화하고, 이를 통해 민간영역의 성장을 유도하는 것이 거시적으로 국가경제의 성장 동력으로 기여할 수 있을 것이다. **KIPF**

### <참고문헌>

딜로이트 안진회계법인, 「2011 회계연도 결산기준 일반정부 포괄범위 확정을 위한 원가보상률 산정·적용」, 2012.

민관합동작업반, 「2012 재정통계 개편안」, 재정통계 개편에 관한 공청회, 2011. 1. 26.

박한준, 「해외 주요국 공기업의 경쟁정책: 경쟁중립성을 중심으로」, 『재정포럼』, 2012

이요셉, 「CPTPP 타결 의미와 시사점」, 『KITA 통상리포트』, 2018.

이황·이선·윤현정·김주원, 『TPP 심층연구: 경쟁철폐 국영기업 조항』, 산업통상자원 연구용역 보고서, 2009.

한국은행, 「2014년 공공부문계정(잠정)」, 2015.

한국은행 경제통계국 국민계정부 지출국민소득팀, 2015. 8. 14.

허경선 외, 「해외 주요국의 산업별 시장구조와 경쟁연구: 공공기관을 중심으로」, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 2015. 3.

OECD, Competitive Neutrality: A Compendium, 2012.

OECD, SOE Corporate Governance Guideline, 2012.

무역협회(K-stat), 「국가수출입통계」, <http://stat.kita.net/stat/kts/ctr/CtrTotalImpExpList.screen>, 검색일자: 2018. 7. 10.

Fortune Global500 홈페이지, <http://fortune.com/global500>, 검색일자: 2018. 7. 10.

SASAC 홈페이지, <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2641579/n2641645/c4451749/content.html>(기준일자: 2017. 12. 29.), 검색일자: 2018. 7. 10.

**정부는 시장의  
심판기능을  
강화함으로써  
시장에서의 공적  
기능을 강화하고,  
이를 통해 민간영역의  
성장을 유도하는 것이  
거시적으로 국가경제의  
성장 동력으로 기여할  
수 있을 것이다.**

# 공공기관 임원 선임제도에 대한 소고

## -외국 공공기관 임원제도를 중심으로

### I. 서론

공공기관은 정부가 소유하거나 지배력을 행사하는 기관으로 민간에서 제공하기 어려운 재화와 서비스를 제공하고 있다. 우리나라 공공기관의 규모와 경제적 중요성은 지속적으로 증가하고 있다. 「공공기관 운영에 관한 법률」(「공운법」)에 따라 지정된 중앙정부 산하의 공공기관은 2018년 현재 338개이다. 공공기관 전체 예산은 2018년 기준 626조 8천억원으로 정부예산 428조 8천억원의 1.5배에 달한다. 따라서 이러한 공공기관을 효과적이고 효율적으로 운영하는 것은 공공기관의 성과 제고를 위하여 매우 중요하다. 특히, 공공기관의 효과적 운영을 위해서는 공공기관의 주요 의사결정을 통해 경영과 견제를 담당하는 공공기관 임원의 전문성과 역량이 매우 중요하다고 할 수 있다. 기관장, 감사, 상임이사, 비상임이사를 포함하는 공공기관 임원은 2018년 현재 4천여 명에 달하고 있다.

그러나 흔히 ‘낙하산’이라고 불리는 공공기관 임원의 정치적 임용이 때 정부마다 빈번하게 지적되어 왔으며, 공공기관 임원 선임의 공정성과 임원의 적격성에 대한 의문도 지속적으로 제기되고 있다. 이번 정부에서도 공공기관 임원 선임에 대한 정치적 임용 이슈는 여전히 언론을 통해 기사화되고 있다.<sup>1)</sup> 공공기관 임원의 정치적 임용은 정부의 철학을 공유하는 공공기관 임원 선임을 통해 정부의 주요 정책 집행을 신속하게 할 수 있다는 장점이 있는 반면, 선임과정의 공정성을 저해하고 부적격자가 임원으로 선임되는 경우 기관운영의 효율성이 저해될 수 있다는 부작용이 있다. 공공기관 임원의 정치적 임용은 우리나라뿐만 아니라 외국에서도 공공기관 관리의 주요한 이슈였으며, 이를 개선하기 위한 제도적 노력이 다양하게 시도되고 있다.



**허경선**  
한국조세재정연구원  
연구위원  
(kheo@kipf.re.kr)

1) 중앙일보, 「우리는 무적의 낙하산부대」 2018. 5. 24.  
신동아, 「문 정부 낙하산 인사' 실태 분석-공공기관장, 돌출 하나 '낙하산' 의심」 2018. 6. 27.  
조선일보, 「전문가보다 친문가... 한 기관에 3명 '캠코더 낙하산」 2018. 7. 31.

본 연구에서는 영국, 프랑스, 뉴질랜드의 공공기관 임원 인사제도를 살펴보고 이를 통해 우리나라 공공기관 임원의 전문성을 제고하고 투명한 인사운영을 정립하기 위한 시사점을 살펴보고자 한다. 영국, 프랑스, 뉴질랜드 모두 공공기관 임원의 정치적 임용은 사회적 이슈이며, 이러한 영향력하에서 투명하고 공정한 인사제도를 운영하기 위해 공공기관 임원 인사제도와 관련하여 다양한 제도를 시행하고 있는 것으로 알려져 있다.

공공기관 임원의 정치적 임용은 우리나라뿐만 아니라 외국에서도 공공기관 관리의 주요한 이슈였으며, 이를 개선하기 위한 제도적 노력이 다양하게 시도되고 있다.

## II. 공공기관 임원제도 현황 및 이슈

### 1. 공공기관 임원제도 현황

「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 지정된 공공기관은 2018년 8월 현재 338개(공기업 35개, 준정부기관 93개, 기타공공기관 210개)이며 인력은 33만 7천명에 해당한다. 공공기관의 예산은 지속적으로 증가하고 있으며 공공기관 전체 예산은 2018년 기준 626조 8천억원으로 정부예산 428조 8천억원의 1.5배에 달한다.

공공기관의 임원은 기관장, 감사, 상임이사와 비상임이사로 구분되며 338개 공공기관의 전체 임원은 2018년 8월 기준 약 4천명에 달한다. 이 중에서 공기업과 준정부기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 기관의 임원을 선임해야 하며 여기에는 약 1,600명의 임원이 해당된다. 공기업과 준정부기관의 이사회는 15명 이내로 구성해야 하며 기관장의 임기는 3년, 감사와 이사의 임기는 2년이며 연임할 경우 1년씩 연장할 수 있다. 임원 인사에 있어 기타공공기관은 개별법과 정관을 따르고 있으며 대부분의 경우 이사의 수가 20명 이내이지만 최대 65명까지 존재한다.

공공기관 임원  
선임제도는 「공공기관의  
운영에 관한 법률」이  
제정된 2006년 이후 큰  
변화없이 유지되고 있다.

<표 1> 공공기관의 임원 현황(2018년 7월 기준)

(단위: 개, 명)

구분	기관 수	기관장 수		감사 수		이사 수		
		상임	비상임	상임	비상임	상임	비상임	
공기업	시장형	15	15	0	5	4	56	98
	준시장형	20	20	0	12	2	72	124
	계	35	35	0	17	6	128	222
준정부 기관	기금관리형	16	16	0	13	3	54	112
	위탁집행형	77	77	0	20	56	133	607
	계	93	93	0	33	59	187	719
기타 공공기관		210	192	19	42	176	98	1,559
계		338	336	19	92	241	415	2,500

출처: 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오(2018.7) 자료를 이용하여 저자 작성

공공기관 임원 선임제도는 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정된 2006년 이후 큰 변화없이 유지되고 있다. 동 법률에서는 공기업과 준정부기관 임원의 임명권자와 선임절차를 <표 2>와 같이 규정하고 있다. 임원 선임은 기본적으로 각 공공기관이 구성한 임원추천위원회(임추위)에서 적합한 후보자를 물색하고 심사하여 적합한 후보자를 3~5배수로 추천한 뒤 임명권자가 임명하는 과정으로 이루어진다. 임명권자와 선임절차는 임원의 유형과 기관의 유형에 따라 다르게 적용되며, 기관의 규모와 상장 여부, 업무 특수성에 따라 다르게 지정된다. 공기업의 기관장과 공기업·준정부기관의 감사는 임원추천위원회에서 추천한 후보에 대하여 공공기관운영위원회(공운위)에서 추가적인 논의와 평가를 거치도록 하고 있다.

<표 2> 「공운법」 상의 공공기관 임원 선임절차(2018년 8월 기준)

구분	임명절차
기관장	공기업 (대규모) 임추위 추천→공운위 심의·의결→주무기관의 장 제청→대통령 임명 (소규모) <sup>1)</sup> 임추위 추천→공운위 심의·의결→주무기관의 장 임명
	준정부기관 (대규모, 업무특수) <sup>2)</sup> 임추위 추천→주무기관의 장 제청→대통령 임명 (소규모) 임추위 추천→주무기관의 장 임명

<표 2>의 계속

구분		임명절차
상임 이사	공기업	기관장 임명 *상임감사위원은 감사 임원 선임절차를 따름
	준정부기관	기관장 임명 *다른 법령에서 추천위원회를 두도록 한 경우에는 추천위원회 구성 *상임감사위원은 감사 임원 선임절차를 따름
비상임 이사	공기업	임추위 추천→공운위 심의·의결→기재부장관 임명
	준정부기관	(소규모) 주무기관의 장 임명 <sup>3)</sup> (대규모, 업무특수) <sup>2)</sup> 임추위 추천→주무기관의 장 임명 *다른 법령에서 별도 추천절차를 규정한 경우에는 추천위원회 구성
감사	공기업	(대규모) 임추위 추천→공운위 심의·의결→기재부장관 제청→대통령 임명 (소규모) <sup>1)</sup> 임추위 추천→공운위 심의·의결→기재부장관 임명
	준정부기관	(대규모, 업무특수) 임추위 추천→공운위 심의·의결→기재부장관 제청→대통령 임명 (소규모) 임추위 추천→공운위 심의·의결→기재부장관 임명

- 주: 1) "대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업"이란, 총수입액이 1천억원 미만이거나 직원 정원이 500명 미만인 공기업에 해당됨  
 2) "대통령령이 정하는 기준"은 총수입액이 1천억원 이상 직원 정원이 500명 이상인 위탁집행형 준정부기관 과 자산규모 1조원 이상 직원 500명 이상인 기금관리형 준정부기관에 해당됨. "대통령령이 정하는 준정부 기관"은 독립기념관, 근로복지공단, 한국소비자원, 한국주택금융공사, 한국연구재단, 한국장학재단, 한국국제협력단이 해당됨  
 3) 당연직 비상임 이사 선임 제외

출처: 「공공기관의 운영에 관한 법률」, 허경선(2013. 9), p. 9에서 재인용

## 2. 공공기관 임원 선임제도의 이슈

엽관제(spoils systems)는 선거에서 승리한 정당이 선거운동원과 그 정당의 적극적인 지지자를 승리에 대한 대가로 관직에 임명하거나 다른 혜택을 주는 관행을 일컫는다. 공공기관 임원에 대한 정치적 임용도 이러한 엽관제의 입장에서 살펴보면 국가적 중요도가 높은 공공기관에 대한 지배력 확보와 정부와의 협력 증진을 위해 필요한 것이라고 할 수 있다. 반면 엽관제는 임명된 이의 자질이나 직책 수행 능력과 상관없이 정치적 헌신도를 우선시하기 때문에 부적격한 인사운영을 초래할 수 있다. 19세기 미국에서는 엽관제 확산으로 인해 부정부패와 행정의 비능률이 커지면서 이의 부정적 영향에 대한 비판이 커졌고(김판석, 2005) 이로 인해 실적제(merit system)의 필요성이 강하게 제기되었다. OECD의 공기업

공공기관 임원에 대한 정치적 임용도 엽관제의 입장에서 살펴보면 국가적 중요도가 높은 공공기관에 대한 지배력 확보와 정부와의 협력 증진을 위해 필요한 것이라고 할 수 있다.

**우리나라 공공기관  
임원제도의 가장 큰  
이슈는 임원 선임제도와  
실제 운영 간에 괴리가  
크다는 것이다.**

지배구조 가이드라인(OECD, 2015; 2005)과 영국, 프랑스, 뉴질랜드 등의 국가에서 공공기관 임원 선임과정에서 직위에 적합한 능력을 가장 중요한 기준으로 강조하는 것도 이러한 맥락이라고 볼 수 있다.

‘낙하산’ 인사는 자질이나 적격성에 상관없이 정파적 이해에 따라 밀실에서 인사를 결정해 임원직으로 내려보내는 관행을 지칭하는 용어(김병섭·박상희, 2010)로 특히 정치적으로 임용된 임원 중에서도 전문성과 적격성을 갖추지 못한 경우에 많이 사용된다. 낙하산 인사는 엽관제의 장점보다도 단점이 더 우려될 때 많이 언급되는데, 낙하산 인사의 단점으로는 임원의 업무 전문성이 낮아 기관의 경영성과가 낮아지고(이명석, 2001; 김현, 2007; 유승원, 2009), 자원분배의 왜곡(민희철, 2007), 부정부패 이슈(김판석, 2005), 인사의 공정성과 투명성과 기관 내부의 성취동기(Motivation) 저해, 임원인사 수용도의 저하(허경선, 2013), 임원인사의 일관성과 투명성 훼손(Frederick, 2011) 등이 지적되고 있다.

우리나라 공공기관 임원제도의 가장 큰 이슈는 임원 선임제도와 실제 운영 간에 괴리가 크다는 것이다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 임원 선임제도는 임원 후보의 공개모집과 추천, 임원추천위원회의 심사와 추천, 공공기관운영위원회의 검토에 기반하며 이러한 절차는 임원 후보 간 경쟁과 공정한 심사, 최고 적격자의 추천이라는 가정에 기반하고 있다. 하지만 이러한 인사제도는 임원 인사의 객관적 틀을 제공하지만 실제 운용이 정치적 영향력에 의해 지배됨에 따라 효율적 경영과 공정한 성과평가를 기대하기 어렵고, 사회적 자원을 낭비(이종수, 2008)한다고 평가받는다. 이는 전문성을 갖춘 인사가 공정한 절차를 거쳐 임용되는 경우가 예외적(임재진, 2017)이라고 평가받을 만큼 임원 인사제도 운용에 대한 신뢰도가 낮기 때문이다. 따라서 임원추천위원회 제도의 취지에 대한 평가는 긍정적이지만 형식적 운영으로 인해 실제 효과는 부정적(허경선, 2013.2)이며 독립적 운영이 어려워 검증기능이 형식적인데 이는 임원 인사를 담당하는 임원추천위원회의 전문성이 부족(허경선, 2013. 2)하고 임원 인사에 대한 책무성도 낮은 데서 기인하기도 한다.

이러한 지적에도 불구하고 공공기관 임원 선임제도는 2006년 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 지정한 방법에서 지금까지 큰 변화 없이 유지되어 왔다. 매 정부마다 정부 초기에 공공기관 임원 인사에 대한 개혁 의지를 밝혔지만 이러한 개혁 의지가 큰 폭의 제도 개선으로 이어지지는 못했다. 임원추천위원회의 회의록

작성·보존 및 공개, 임원 자격요건 구체화에 대한 법 개정<sup>2)</sup>이 이루어졌으나 이전과 실질적인 큰 차이를 찾아보기는 어렵다.

### Ⅲ. 해외 주요국 사례

#### 1. 영국의 공공기관 임원 선임제도

##### 가. 공공기관 현황

영국의 공공기관(Public Bodies)은 다양한 성격의 기관을 포함하고 있다. 이 안에는 수입의 50% 이상이 상업활동에서 발생하는 공기업(Public Corporation)과 정부정책 수행을 주로 담당하는 비부처공공기관(Non-Departmental Public Bodies: NDPBs)이 포함되어 있다. 공공기관의 소유권은 공기업과 비부처공공기관이 다르게 운영되고 있다. 공기업의 경우 영국 재무부가 100% 소유한 영국 정부투자청(UK Government Investments)에서 23개 주요 공기업<sup>3)</sup>에 대한 소유권을 집중하여 행사하고 있다. 반면 우리나라의 준정부기관에 해당하는 영국의 비부처공공기관(NDPBs)은 주무부처에서 설립하고 재정지원을 하고 있으며 소유권은 주무부처에 분산되어 있다. 비부처공공기관(NDPBs)의 감독기능 역시 주무부처에서 수행하고 있으며 2017년 기준으로 245개의 기관이 이 유형에 포함된다.

##### 나. 공공기관 임원 선임방법

영국은 여러 관계기관들과의 논의를 거쳐 주무부처 장관이 공공기관 임원을 임명하는 간접 임명형 제도를 운영하고 있다. 주무부처의 장관은 공공기관의 이사회 의장과 비상임이사를 임명하며, 기관장(CEO)은 이사회 의장과 상의하여 임명한다(UK Cabinet Office, 2016). 공공기관 임원과 관련한 스캔들과 사회적 비난을 극복하기 위하여 영국의 공공기관 임원 선임과정은 해당 법령과 규정들이 체계적으로 확립되어 있고, 다양한 기관의 견제와 동의를 얻어야 한다. 특히 공공기관 임원 인사가 실력 중심으로 공정하게 이루어지도록 감독하는 기관인 공공인사감독관실(OCPA)에서 대부분의 공공기관 임원 인사를 규제하고 있다. 공공기관 임원 인사는 공공인사선임준칙(2017 Governance Code on

영국은 공공기관 임원 인사가 실력 중심으로 공정하게 이루어지도록 감독하는 기관인 공공인사감독관실에서 대부분의 공공기관 임원 인사를 규제하고 있다.

2) 2016년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정안에는 임원추천위원회의 회의록 작성, 보존 및 공개, 임원 자격요건 구체화에 대한 법조항이 추가되었으나 회의록 작성의 경우 예외를 적용하여 주요 의사결정을 기록하지 않는 경우도 많은 것으로 나타났으며 임원 자격요건의 경우 이전과 큰 차이를 찾아보기 어렵다.

3) UKGI(2018), UKGI Annual Report and Accounts 2017~2018.

공공기관 임원 인사는  
공공인사선임준칙을  
준수해야 하며  
공공인사감독관실에서  
이 준칙에 따라  
임원 선임절차가  
이루어졌는지  
모니터링한다.

Public Appointments)을 준수해야 하며 공공인사감독관실(The Office of the Commissioner for Public Appointments: OCPA)에서 이 준칙에 따라 임원 선임절차가 이루어졌는지 모니터링한다.

영국은 공공기관 임원 선임에 있어 다음과 같이 공공인사선임원칙(Principles of Public Appointments)을 제시하고 있다. 첫째, 주무부처 장관이 임원 인사의 최종 책임을 져야 하며 둘째, 장관이 임원 선임을 할 때 공익의 관점에서만 결정해야 한다. 셋째, 장관 개인, 가족, 친구 등의 이익을 얻기 위해 행동하지 않으며 선임과정에 부당하게 개입하지 않는다. 넷째, 공공기관 임원 후보자 평가는 철저하게 실적 중심으로 이루어져야 하며 다섯째, 선임과정은 공개적이고 투명해야 한다. 여섯째, 사회의 다양성이 공공기관 임원 선임에도 적극적으로 고려되어야 하며 일곱째, 공공인사임명준칙과 공공인사선임원칙에 따라 선임과정이 제대로 이루어지도록 확인하는 절차가 확립되어야 한다. 여덟째, 후보자 선정과정은 공정하고 독립적이고 동일한 기준에 의해 평가받아야 한다.

<표 3> 영국의 공공인사선임원칙

구분	원칙	내용
1	주무부처의 책임 (Ministerial Responsibility)	임명권한 행사의 최종적 책임은 주무부처 장관에게 있음
2	이타성 (Selflessness)	주무부처 장관은 임명권 행사를 함에 있어 공공의 이익을 최우선 가치로 삼아야 함
3	신뢰성 (Integrity)	주무부처 장관은 어떠한 개인 또는 조직에 대해 임명권 행사에 영향을 줄 수 있을 부담을 지지 않아야 함
4	후보자의 가치 (Merit)	모든 공공임원 선임절차는 후보자의 가치를 공정하게 판단하는 원칙을 따라야 함. 후보자의 자질, 강점, 다양한 경험, 기술, 경력 등을 종합적으로 고려해 공공기관에 적합한 인사인지를 판단해야 함
5	개방성 (Openess)	공공임원 선출절차는 공개를 원칙으로 하며 투명성을 담보하여야 함
6	다양성 (Diversity)	공공임원 선출 시 사회의 다양성을 반영하여야 하며 이사회 전체에서 발휘될 기능과 후보자의 배경에 균형을 이뤄야 함
7	확실성 (Assurance)	공공인사감독관(OCPA)은 인사준칙에 따라 균형과 견제 시스템을 마련하여야 함
8	공정성 (Fairness)	임원 선출절차는 공정하고 불편부당해야 하므로 역할별로 주어진 직위에 대하여 모든 지원자가 동일한 기준에 의해 평가받아야 함

출처: Cabinet Office, 2017 Governance Code on Public Appointments, United Kingdom

공공기관 임원 임명과 이에 대한 최종 책임은 주무부처 장관에게 있으며, 주무부처는 부처 내에 공공인사팀(public appointment team)을 구성하여 임원 선임절차를 주관한다. 주무부처는 임원 선임이 필요한 직위에 필요한 기술, 능력, 경력 등을 분석하여 심사기준을 작성하고 임원선임위원회에 위원으로 참석하여 임원 선임절차가 해당 규정에 따라 잘 진행되고 있는지 단계별로 확인하는 역할을 한다. 임원직에 대한 필요 자격기준, 선임절차가 확정되면 국무조정실 공공인사센터(Center for Public Appointments)에 구인광고를 게시한다. 후보자에 대한 심사는 임원선임위원회(Advisory Assessment Panel)에서 서류평가와 면접을 통해 자격기준에 대한 후보자의 적합도를 평가한다. 임원선임위원회 구성과 위원장 선정은 주무부처 장관의 확인이 필요하며, 임원선임위원회에는 주무부처 관료, 공공기관 대표, 독립위원(Independent member)<sup>4)</sup>이 참여한다. 임원선임위원회는 지원한 후보에 대한 심사를 진행하여 적합한 후보 명단과 의견을 주무부처 장관에게 전달하고, 주무부처 장관은 최종적으로 적격자를 임원으로 임명한다. 이 과정에서 전체 과정이 공정하고 적절하게 규정에 맞도록 진행되었는지에 대해 독립규제기구인 공공인사감독관실(OCPA)에서 규제를 하고 있으며, 임원선임과정에서의 민원 접수 및 조사, 감사를 담당한다.

**공공기관 임원 임명과 이에 대한 최종 책임은 주무부처 장관에게 있으며, 주무부처는 부처 내에 공공인사팀을 구성하여 임원 선임절차를 주관한다.**

**<표 4> 영국 공공기관 이사 공개모집 채용절차와 담당기관**

단계	담당기관	설명
임원 선임절차 및 자격기준 설정	주무부처 장관	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 임원 임기완료 시 재임용/신규채용 결정</li> <li>선임방법, 절차, 보수, 홍보방법 등 모든 분야 논의</li> <li>헤드헌팅 회사 활용에 대해 국무조정실과 논의</li> <li>임원선임위원회 구성과 위원장에 대한 동의</li> </ul>
	주무부처	<ul style="list-style-type: none"> <li>임원 선임제도의 실질적 운영</li> <li>부처 내에 공공기관 임원 인사를 감독하는 선임관료가 있어야 하며 부처 내에 공공인사팀을 구성하여 부처 내 인사 전문성 제고</li> <li>장관의 임원 인사 주요 결정을 위한 자료 제공</li> <li>채용단계별 보고서 작성</li> <li>임원 인사 규정 준수에 대한 확인</li> </ul>
	공공인사 감독관실(OCPA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기관 임원 인사담당 독립기구</li> <li>준칙에 따라 임원 인사가 이루어졌는지 감독/규제</li> </ul>

4) 독립위원(Independent Member)은 해당 공공기관, 주무부처와 이해관계가 없어야 한다.

영국은 공공기관 임원 선임과 관련한 제도의 개선에 많은 노력을 기울이고 있으며 특히 실적 중심의 투명하고 공정한 임원 선임이 이루어지도록 하고 있다.

<표 4> 의 계속

단계	담당기관	설명
임원 선임절차 및 자격기준 설정	국무조정실 (Cabinet Office)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공인사임명 준칙(2017 Governance Code on Public Appointments) 주관</li> <li>공공기관 임원 선임 주요 의사결정 논의에 참여</li> </ul>
후보자 탐색 및 모집	주무부처 장관	<ul style="list-style-type: none"> <li>후보를 임원선임위원회에 직접 추천</li> </ul>
	국무조정실 (Cabinet Office)	<ul style="list-style-type: none"> <li>국무조정실 산하 공공인사센터(Public Appointment Center)에서 공공기관 임원직 구인 공고 게시</li> </ul>
후보자 평가	임원선임위원회 (Advisory Assessment Panel)	<ul style="list-style-type: none"> <li>선임독립위원(SIPM)은 장관과 공공인사감독관이 임원 선임 절차 시작 전에 상의하여 결정</li> <li>주무부처의 관료, 공공기관 대표, 독립위원(independent member)<sup>1)</sup>으로 구성</li> <li>주요인사(significant appointment)에는 선임독립위원 (Senior Independent Panel Member)<sup>2)</sup>이 참석</li> <li>장관의 요청사항과 단계별 견해 확인</li> <li>후보자가 미리 선정된 심사기준에 적합한 기술, 능력, 경험을 가졌는지 심사 및 평가</li> <li>적합한 후보자들을 순위없이 추천</li> </ul>
	주무부처	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원한 후보자에게 진행과정에 대한 정보와 심사결과에 대한 피드백 제공</li> <li>장관의 임원 인사 주요 결정을 위한 자료 제공</li> </ul>
최적임자 선정 및 검증	주무부처 장관	<ul style="list-style-type: none"> <li>임원선임위원회가 추천한 후보들 가운데 최적임자 선정</li> <li>책임자가 없는 경우 후보모집 재 실시</li> </ul>
	의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>후보자 임명 직전 적격성 검증을 위한 인사청문회 실시</li> </ul>
확정 및 결과 통보	주무부처 장관	<ul style="list-style-type: none"> <li>임원 임명</li> </ul>
	공공인사 감독관실 (OCPA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>임원인사 이의제기에 대한 조사(investigation)나 감사(audit)를 실시할 수 있음</li> </ul>

주: 1) 독립위원(Independent Member)은 해당 공공기관, 주무부처와 이해관계가 없어야 함  
 2) 선임독립위원(Senior Independent Panel Member)은 해당 공공기관, 주무부처와 이해관계가 없어야 하고 현재 정치적 활동을 하지 않아야 함  
 출처: UK Cabinet Office(2017), OCPA(2017)의 자료를 이용하여 저자 작성

다. 공공기관 임원 선임제도의 특징과 최근 변화

영국은 공공기관 임원 선임과 관련한 제도의 개선에 많은 노력을 기울이고 있으며 특히 실적 중심의 투명하고 공정한 임원 선임이 이루어지도록 하고 있다. 공공기관 임원의 정치적 선임은 영국 공직인사의 커다란 이슈 중의 하나였다. 18세기의 영국에서는 정실에 의한 공직자 임명에 일정한 한계를 두고, 정치적 중립성과 실적주의를 확보하고자 하는 노력이 사회개혁 운동으로 나타났다(이종수,

2008). 1990년대 영국은 공공기관 임원의 정치적 임용과 관련하여 커다란 사회적 문제 제기가 있었고, 이에 대응하여 1995년에 공공인사감독관실(The Office of the Commissioner for Public Appointments: OCPA)을 설립하여 정치적 영향력으로부터 독립적이며 투명한 임원 인사를 진행하는 인사시스템을 구축하고자 하였다.<sup>5)</sup>

공공인사감독관실은 1995년 「공직윤리법」<sup>6)</sup>에 의거하여 공공기관에 대한 독자적 감독·규제기능 행사를 위하여 설립되었으며 공공기관<sup>7)</sup>의 기관장과 이사회 이사의 임명을 공정하고, 임원 선임이 경쟁적으로 이루어지도록 감독하는 역할을 수행한다. 공공인사감독관은 공공기관 임원 인사에 대한 규정을 만들 수 있고 이러한 원칙하에 임원 선임절차가 제대로 이루어지는지를 감독한다. 이를 위하여 공공인사감독관실에서는 공공인사평가관(Public Appointments Assessor)을 채용하여 충분한 훈련을 거친 후 각 인사선임위원회에 파견하여 직접적인 감독기능을 수행하였다. 특히 기관장을 선출하는 임원선임위원회에서는 공공인사평가관이 위원장을 담당하도록 하였다. 공공인사평가관은 중립성을 검증받기 위해 이해관계공시(Register of Interests)를 통하여 공직업무 수행에 영향을 끼칠 수 있는 가족관계를 포함한 모든 직·간접적, 금전적·비금전적 이해관계에 관한 총체적 정보를 공시할 의무를 지닌다. 영국의 공공기관 임원의 채용은 예외적인 경우를 제외하고는 공모방식을 채택하며 누구든 채용공고를 찾아볼 수 있도록 웹상에 공개하도록 하였다.

이와 같이 공공인사감독관실(OCPA)이 주도하는 영국의 공공기관 임원인사는 2017년부터 커다란 변화를 겪고 있다. 이는 그간 공공인사감독관실 중심의 엄격한 임원 인사에 대한 주무부처의 불만이 커짐에 따라 공공인사감독관실의 감독권한을 축소하고 대신 주무부처가 임원 인사에 대한 전반적인 권한을 확대하는 형태로 이루어졌다. 공공기관 임원 인사의 근거가 되는 2017 공공인사선임준칙(Governance Code on Public Appointments)의 관할 부서가 공공인사감독관실에서 국무조정실로 변경되었고, 공공인사감독관실에서 채용하여 운용해 왔던 공공인사평가관이 폐지되었다. 대신 임원선임위원회의 의장은 부처의 관료가 주로 담당하고, 위원회 내에 부처와 공공기관과 이해관계가 없는 독립위원(Independent Member)을 포함하도록 하였다.

2017년 임원 인사제도 변화의 또 다른 특징은, 임원 선임과정에서 공정성에 대

**1990년대 영국은 공공기관 임원의 정치적 임용과 관련하여 커다란 사회적 문제 제기가 있었고, 이에 대응하여 1995년에 공공인사감독관실을 설립하여 정치적 영향력으로부터 독립적이며 투명한 임원 인사를 진행하는 인사시스템을 구축하고자 하였다.**

5) The Commissioner for Public Appointments, <http://public.appointment.scommissioner.independent.gov.uk>, 검색일자: 2018. 6. 19.

6) The First Report of the Committee on Standards in Public Life, The Commissioner for Public Appointments

7) 공공인사감독관이 임원 선임절차를 규제하는 대상은 공공인사감독관령(The Public Appointments Commissioner Order in Council)에 규정되어 있으며 약 300여 개의 공기업, 비부처공공기관(NDPBs) 등이 포함되어 있다(OCPA, 2017).

2017년 임원 인사제도  
변화의 또 다른 특징은  
임원 선임과정에서  
공정성에 대한  
중요성을 강조하고  
있다는 것이다.

한 중요성을 강조하고 있다는 것이다. 공공기관 임원 인사의 가장 기본이 되는 규정인 「공공인사선임원칙(Principles of Public Appointments)」의 마지막 조항에 공정성(Fairness)을 추가로 신설함으로써 모든 지원자가 공정하고 동일한 기준으로 평가받아야 한다는 것을 명문화한 것이 특징이다. 또한 모든 임원선임위원회 내에 독립위원이 무조건 참여하도록 하여 인사의 투명성과 공정성을 제고하고자 하였다. 또한 주요 기관의 기관장을 선임하는 ‘주요인사(significant appointment)’에는 임원선임위원회에 정치적 영향력이 없는 선임독립위원(Senior Independent Panel Member)이 반드시 참석하도록 하여 후보자의 심사 및 평가에 대한 정치적 영향력을 최소화하고자 하였다. 공공인사감독관실(OCPA)은 모든 임원선임위원회에 직접 평가관을 파견하지는 않지만 공공기관 임원 인사가 규정대로 운영되고 있는지에 대한 규제 권한을 가지고 있고, 이의가 제기되는 경우 임원 인사절차에 대한 조사나 감사를 수행할 수 있어 이러한 공정성과 투명성을 담당하는 기관으로 역할하고 있다.

2017년 임원제도의 또 다른 변화는 임원 선임의 중요도 및 임원 선임절차의 효율성을 근거로 기관의 규모와 중요도, 특성에 따라 공공기관 임원 선임제도를 차별화하여 운영하도록 하였다는 것이다. 2016년까지는 모든 공공기관에 동일한 제도를 운용하였으나 2017년부터는 중요도가 높은 기관은 주요임명(significant appointments)으로 지정하여 차별화된 임원 선임제도를 운용하고, 반면 기술적으로 높은 수준을 요구하는 직위이거나 수개월 내 기관 폐지가 예정된 기관의 임명직 등 경쟁공모 방식이 공공의 이익에 부합하지 않다고 판단되는 때에 한하여 임명절차에서 경쟁절차를 생략하고 주무부처 장관이 임명할 수 있도록 제도를 마련하였다. 주요임명과 경쟁공모 면제 대상기관은 주무부처 장관과 공공인사감독관의 합의로 결정하며 대상기관과 그 사유를 공개한다. 주요임명에 해당되는 경우 임원선임위원회에 선임독립위원(Senior Independent Panel Member)이 포함되어야 하며, 선임독립위원은 공공기관 임원 선임 관련 법과 규정, 절차를 잘 알고 경험이 많으며 해당 주무부처, 기관과 이해관계가 없고 어떠한 정치적 활동(특정 정당의 직무를 수행 또는 정당직 선출에 공모하는 등의 행위)을 할 수 없다. 넷째, 임원 선임과정의 투명성을 제고하기 위하여 국무조정실 산하 공공인사센터(Center for Public Appointments)에서 현재 공모 중인 채용공고를 키워드, 분야, 지역, 주무부처, 요구되는 기술 등으로 세분화하여 검색해 볼 수 있도록 공

개하고 있다.<sup>8)</sup> 채용공고에는 채용직위, 임명부처 등을 비롯하여 요구되는 직무기술과 보수 수준, 채용절차 및 일정 등의 정보가 자세히 나와 있으며<sup>9)</sup> 더욱이 주목할 점은 평가절차의 투명성을 제고하기 위해 해당 채용공고별로 임원선임위원회(Advisory Assessment Panel)에 포함된 위원의 이름과 그들의 소속, 정치활동 여부 등을 확인할 수 있다. 채용공고는 지원자 접수가 마감된 후에도 이후 절차의 진행상황을 실시간으로 표시하여 임원 채용과정의 투명성을 크게 제고하고 있다.

[그림 1] 영국의 공공기관 임원 채용공고 예시



출처: 영국 국무조정실 공공인사센터 홈페이지, <https://publicappointments.cabinetoffice.gov.uk/appointment/hs2-ltd-non-executive-directors>, 검색일자: 2018.11.12.

채용공고는 지원자  
접수가 마감된  
후에도 이후  
절차의 진행상황을  
실시간으로 표시하여  
임원 채용과정의  
투명성을 크게  
제고하고 있다.

8) <https://publicappointments.cabinetoffice.gov.uk/search-appointments>, 검색일자: 2018. 6. 19.

9) Cabinet Office, Centre for Public Appointments, <https://publicappointments.cabinetoffice.gov.uk/appointment/non-executive-director-single-financial-guidance-body-sfgb/#>, 검색일자: 2018. 6. 21.

프랑스의 공공기관은  
상공업적 공공기관인  
EPIC와 행정형  
공공기관인 EPA로  
구분된다.

[그림 2] 채용공고별로 배정된 임원선임위원회 정보

Assessment Panel	
<b>Sir Terry Morgan</b> Added 28/09/2018	
<b>Panel Chair</b>	
Chair, HS2 Ltd • Representative of Organisation	
<a href="#">Show more information</a>	
<b>Emma Fraser</b> Added 28/09/2018	No longer active
Head of Transport Spending, HM Treasury • Other Panel Member	
<a href="#">Show more information</a>	
<b>Nick Joyce</b> Added 28/09/2018	
Director General, Resources & Strategy Group, Department for Transport • Departmental Official	
<a href="#">Show more information</a>	
<b>Tony Poulter</b> Added 28/09/2018	
Non-Executive Director, Department for Transport • Independent Member	
<a href="#">Show more information</a>	
<b>Elaine Holt</b> Added 31/10/2018	
Non-Executive Director, Highways England • Independent Member	
<a href="#">Show more information</a>	

출처: 영국 국무조정실 공공인사센터 홈페이지, <https://publicappointments.cabinetoffice.gov.uk/appointment/hs2-ltd-non-executive-directors>, 검색일자: 2018. 11. 12.

## 2. 프랑스의 공공기관 임원 선임제도

### 가. 공공기관 현황

프랑스는 대통령 중심의 강력한 중앙집권 체제하에서 정부가 공기업 부문을 통하여 국민경제에 적극적으로 개입하고 있다. 프랑스의 공공기관은 규모가 크고 소유권의 행사도 중앙집중화되어 있다. 프랑스의 공공기관은 상공업적 공공기관인 EPIC와 행정형 공공기관인 EPA로 구분된다(한국조세재정연구원, 2013). 국가가 출자한 주요 공기업의 소유권은 경제재정부 산하의 공기업관리청(Agence des Participations de l'Etat: APE)에서 행사하고 있다. 공기업관리청은 2017년 기준 정부가 지분을 가지고 있는 81개 공기업의 소유권 관리를 주관하고

있다(APE, 2017). 프랑스의 이사회는 일원적 이사회(one-tier board system) 또는 이원적 이사회(two-tier board system)를 선택하여 구성할 수 있으나, 대부분의 기업은 일원적 이사회를 채택하고 있다. 「공공부문 민주화에 관한 법률」에 따르는 공기업의 이사회는 정부 대표, 민간위원, 근로자 대표로 구성된다.<sup>10)</sup>

**나. 임원 선임방법**

중앙집중형 공공기관 소유구조를 가진 프랑스에서는 대통령이 기관장을 직접 임명하는 형태의 임원 선임제도를 운영하고 있다. 프랑스 공기업의 기관장은 소유권 행사기관인 공기업관리청(APE)의 참여하에 주무부처 장관 또는 국무총리의 추천을 받아 대통령이 각료회의에서 추천하고, 의회에서 평가한 후 의회의 자문과 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 이사회 의장도 프랑스 의회와 상원의 의견에 기초하여 임명된다. 공기업 이외의 공공기관 기관장의 임명절차는 <표 5>와 같이 주무부처에서 후보를 추천하여 주무부처 장관, 총리 검토 및 추천, 국무회의 승인 및 대통령 임명을 거쳐 이루어진다.

**<표 5> 프랑스 공공기관 기관장의 임명절차(준정부기관)**

주무부처	1단계	관련 부처의 인사담당자가 부처 산하기관의 장 후보 1인을 주무부처의 장관에게 추천
	2단계	해당 후보에 대한 주무부처 장관의 결정
	3단계	장관이 총리실의 '공공기능총괄관리부서(DGAFP)'에 추천
총리실	4단계	'공공기능총괄관리부서(DGAFP)'에서 총리 비서실(SGS)에 추천
	5단계	총리 비서실(SGS)에서 총리에게 추천
대통령	6단계	총리가 대통령에게 추천해서 결정
	7단계	국무회의에서 승인

출처: 이재은·최무현·최호택(2006)을 한국조세재정연구원(2013), p. 92에서 재인용

프랑스 공공기관의 이사회는 민간이사, 정부대표, 근로자 이사로 구성되며 정부는 민간이사의 일정수를 추천할 수 있다. 정부 대표는 법령에 따라 국가가 임명하며, 민간위원은 기술적 또는 과학적인 전문성, 지역적 활동에 대한 지식, 기업의 활동과 관련된 공적 혹은 사적 활동에 대한 지식, 또는 소비자(또는 이용자)를 대표하는 자격에 근거하여 법률에 의해 임명된다. 근로자 대표는 기관의 유형에 따라 이사회 내 비율이나 숫자가 정해져 있다. 프랑스 전력공사(EDF)<sup>11)</sup>의 경우

**프랑스 공공기관의 이사회는 민간이사, 정부대표, 근로자 이사로 구성되며 정부는 민간이사의 일정수를 추천할 수 있다.**

10) 「공공부문 민주화에 관한 법률(1983. 7. 26)」(Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public) 제5조

11) EDF, 2018, "Reference Document 2017 including the Annual Financial Report", p. 4, 226.

**특히 공기업의 기관장 임명은 성과주의에 기초하여 정치적 성향보다는 후보자의 능력, 경험, 업적 등이 중요한 임명기준이 되고 정권의 교체와 관계없이 임기를 보장받는 것이 보편화되어 있다.**

주주총회에서 선임된 이사 11명, 정부대표 1명, 근로자 이사 6명이며 11명의 주주총회 선임 이사 중 5명은 정부의 추천을 받았다. 이사회의 정부대표는 총리 또는 관계부처 장관의 법령을 통해 임명되지만 경우에 따라서는 주주총회에서 임명되기도 한다. 민간이사의 경우 우수한 역량을 가진 인물을 임명하기 위해 프랑스 정부가 민간부문에서 후보자를 선발하여 이사 후보를 추천할 수 있는 권한이 있다(APE, 2017).

정부는 후보자를 제안·추천할 수 있지만 이사의 선임과 관련된 대부분의 절차는 공공기관 이사회에서 이루어진다. 이사회는 새로운 이사 후보를 추천하고, 정부에서 추천한 후보를 포함한 전체 후보자를 검토하며, 후보자의 선발과정을 감독한다. 이사회에서 추천된 후보는 주무부처에서 최종적으로 확정하고 장관이 임명하도록 되어 있다. 주식회사의 경우 주주총회가 이사를 최종적으로 임명한다.

#### 다. 공공기관 임원 선임제도의 특징과 최근 변화

프랑스는 공공기관 임원의 정치적 임용이 존재하지만 이에 있어서도 임원 후보자의 능력, 경험, 업적 등이 임원 선임 있어서도 절대적인 기준으로 작용하고 있다(김영우, 2008). 특히 공기업의 기관장 임명은 성과주의에 기초하여 정치적 성향보다는 후보자의 능력, 경험, 업적 등이 중요한 임명기준이 되고 정권의 교체와 관계없이 임기를 보장받는 것이 보편화되어 있다. 프랑스 정부는 다양한 배경 지식을 가진 능력 있는 적격자가 이사와 고위경영진에 선임되도록 하기 위해 노력하고 있으며 정부가 직접 능력 있는 임원후보를 탐색하고 추천하는 과정이 활성화되어 있다. 프랑스 공기업관리청(APE)은 외부의 신규 이사를 영입하기 위한 인력풀(directors' pool)을 공식적으로 운영·관리하고 있으며 이 인력풀에는 정기적으로 업데이트되는 2천명 이상의 인물들이 있다. 공기업관리청은 이를 바탕으로 이사회의 정부대표와 민간이사 후보를 주무부처에 추천한다(OECD, 2013; APE, 2017). 정부에서 추천된 후보들은 공공기관의 이사회에서 역량과 경력에 따라 선발되며, 장관들이 최종 후보자 명단을 검토한다.

최근 공공기관 임원제도와 관련하여 주목할 만한 몇 가지 변화를 확인할 수 있다. 첫째, 체계적인 임원후보 탐색을 위하여 임원 헤드헌팅회사(executive recruitment companies)들을 활용하기 시작했다는 것이다.<sup>12)</sup> 이는 내부의 자체적인 인력풀 운영과 더불어 임원직에 요구되는 적격자를 찾기 위해 정부가 보다

12) APE, Annual Report 2016-2017, [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/agence-participations-etat/Annual\\_Report\\_APE\\_2016-2017.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/agence-participations-etat/Annual_Report_APE_2016-2017.pdf), p. 19, 검색일자: 2018. 6. 21.

더 적극적으로 인재 탐색을 본격화하였다는 것을 의미한다. 두 번째 변화는 공공기관 이사회 규모와 임기에 대한 것이다. 프랑스 정부는 상법에 준용하는 공기업 이사회제도의 운용을 위하여 이사회의 최대 인원수(18명)와 이사의 임기(5년)에 대한 규정을 폐기하였다. 세 번째는 정부가 공무원이 아닌 민간 분야의 인물을 이사회에 임명할 수 있게 되었다. 이전에는 주주총회에서 정부가 추천한 후보를 승인한 후에 임명이 가능했으나, 이제는 주주총회를 거치지 않고도 정부가 이사를 직접 임명할 수 있도록 한 것은 정부가 민간 주주보다 주주로서의 영향력이 적은 것에 대한 대응책이라고 볼 수 있다. 이러한 변화는 정부를 민간 주주처럼 주주로서의 영향력을 높이기 위해서이며 또한 공공기관의 지배구조를 단순화하고 민간과 유사하게 운영하도록 하기 위해서이다.

프랑스는 공공기관 임원 선임과 관련하여 다양한 능력과 자질을 갖춘 인재들을 영입하기 위해 인재풀 운영, 헤드헌팅 회사 등 다양한 방법을 활용하고 있다.

〈표 6〉 프랑스 정부의 공공기관 임원 임명/추천 권한(2014년 입법<sup>1)</sup> 이후

기업의 정부 지분	이사 임명/추천 권한
50% 이상	정부가 장관령에 따라 정부대표 한 명(공무원)을 이사로 직접 임명 가능
10% 이상	직접 지분을 가진 기업 이사회에 한 명의 정부대표를 직접 임명 가능
10~50%	주주총회에 정부지분에 비례하는 수의 정부대표를 이사로 추천할 수 있는 권한을 가짐

주: 1) 「공공지분참여 기업의 지배구조 및 자본거래에 관한 명령(2014)」 (Ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique)  
출처: Milhaupt C.J. & Pargendler, Mariana.(2017)의 내용을 저자가 표로 작성

이와 같이 프랑스는 공공기관 임원 선임과 관련하여 다양한 능력과 자질을 갖춘 인재들을 영입하기 위해 인재풀 운영, 헤드헌팅 회사 등 다양한 방법을 활용하고 있으며, 이와 더불어 주주로서 정부의 영향력도 높이기 위해 이사회 내 정부대표에 대한 규정도 새롭게 정비하였다. 또한 이러한 과정을 통틀어 ‘투명한 임원선임 과정’을 운영하는 것을 강조하고 있다.

### 3. 뉴질랜드의 공공기관 임원 선임제도

#### 가. 공공기관 현황

뉴질랜드는 1984년 노동당 집권 이후부터 공공부문 개혁을 시작하여 공공기관(Public Entities)을 ① 공기업법에 따른 공기업(State-owned Enterprises) ②

뉴질랜드는 공공기관에  
 상임이사를 두지 않는  
 것이 기본 정책이다.  
 뉴질랜드 공기업의 이사  
 대부분은 민간 출신이며  
 독립이사에 속한다.

공기업 이외의 독립적 공공기관인 준정부기관(Crown Entities) ③ 국립연구기관(Crown Research Institutes: CRIs)으로 구분하고 있다(박석희, 2012). 재무부(Treasury) 내 공기업운영실(Commercial Operations group)은 공공기관 중에서 공기업이거나 혹은 상업적 성격이 강한 기관 등 2018년 기준 총 49개의 공공기관들에 대해 소유 지배권을 행사하고 있다. 공기업운영실(Commercial Operations group)은 재무부 소속으로 공기업 및 상업성을 가진 준정부기관에 대한 소유권을 집중하여 행사하는 업무를 담당하고 있다. 공기업과 상업성 공공기관에 대한 경영 감독, 임원 임명, 추천 및 경력개발에 대한 지원, 주무장관에게 공공기관 성과 및 지배구조에 대한 조언 제공 등의 역할을 수행하면서 유형별로 다양한 내용의 소유권 기능들을 행사하고 있다. 그 외 준정부기관의 성격을 갖는 공공기관(Crown Entities)의 설립 및 지배구조, 운영은 국무조정실(Cabinet), 국가서비스위원회(SSC)에서 관할하고 있으며, 기관의 업무 감독은 소유권을 가진 주무부처에서 수행하고 있다.

뉴질랜드 이사회는 감독이사회와 경영이사회가 분리되지 않은 일원적 이사회 형태이며 이사회는 2~9명 사이에서 기관별 특성에 따라 구성하고 있다. 뉴질랜드는 공공기관에 상임이사를 두지 않는 것이 기본 정책이다(COMU, 2012). 뉴질랜드 공기업의 이사 대부분은 민간 출신이며 독립이사에 속한다(OECD, 2013).

#### 나. 임원 선임방법: 자율임명형

뉴질랜드는 소유권을 가진 부처의 장관이 공공기관의 이사회의 이사를 임명하고, 이사회가 기관장을 임명하는 자율임명형 구조를 가지고 있다(COMU, 2012). 이는 공기업이나 준정부기관의 유형과 관계없이 적용된다. 뉴질랜드 정부는 2017년 기준 550개 이상의 공공기관 이사회의 2,700여 개 이사회 이사에 대한 인사를 수행하고 있다(Best, 2017).

이사 임명절차는 소유권을 가진 부처가 진행하고 있으며, 공기업과 상업성 공공기관, 국책연구소의 임원 인사는 재무부 내의 공기업관리실(Commercial Operations Group)에서 지원하고 준정부기관(Crown Entity)의 이사 임명절차는 국가서비스위원회(State Service Committee)의 지침을 참고하여 국무조정실 공공인사위원회(Cabinet Appointments and Honours Committee: APH)에서 임명절차를 진행하게 된다. 공기업 임원 선임의 절차는 <표 7>에서 보는 것과 같

이 임원 선임의 자격기준 결정, 후보자 모집, 후보자 평가, 검증 및 확인, 임명 대상자 확정 및 통보의 단계로 이루어지며 주무부처, 재무부의 공기업 관리실, 국무조정실의 공공인사위원회, 기관의 이사회가 이 과정에 참여한다.

<표 7> 뉴질랜드 공기업 이사 채용절차<sup>1)</sup>

단계	담당기관	설명
자격기준 설정	주무부처	임기완료 5~6개월 이전에 채용절차 시작 주무부처의 요청사항을 이사회에 전달
	재무부 공기업운영실(COG)/이사회	이사회와 해당 직위의 분야와 전문성 분석 주무부처의 요청사항에 적합한 자격/경력기준을 마련
후보자 탐색 및 추천	주무부처	자격기준 확인, 재임명/교체 결정, 채용공고
	후보자/이사회/정당	후보자의 지원(주무부처 인재풀 DB에 등록) 이사회 의장, 이사회 전직 및 현직 이사의 추천 정당(Caucus) 추천
	주무부처	'다양성 대표(representative)' 기관 <sup>2)</sup> , 헤드헌터, 이사회연구소 (Institute of Directors)에 후보자 요청, 재무부 자체 인재풀 DB 검색
후보자 평가	주무부처/재무부	후보자 대상 확정
	이사회, 재무부	자격기준과 비교하여 후보자 적격성 평가: 서류평가 및 면접
	이사회(의장), 재무부 공공관리실 대표	후보 면담, 평가 후 주무부처에 추천
임명 대상자 검증 및 확인	주무부처	주무부처 장관이 임명할 대상을 선정 후보자 검증(Background & referee check)
	국무조정실	국무조정실 공공인사위원회(Cabinet Appointments and Honours Committee, APH)에서 임명 확정
	주무부처	후보자에게 이사직 수락 여부 확인
	국무조정실	국무조정실 인준
	주무부처	정당과 논의
확정 및 결과 통보	주무부처	임명 대상자 확정 및 이사회 통보 결과를 재무부 홈페이지 등에 공개하도록 함

주: 1) Ministry for Women, Te Puni Kokiri, Ministry of Pacific Peoples, Office of Ethnic Communities and Office of Disability Issues

2) 준정부기관의 경우 재무부 대신 국무조정실 공공인사위원회(Cabinet Appointments and Honours Committee: APH)에서 임원 선임절차 진행

출처: Treasury(2018)의 자료를 이용하여 저자 작성

공기업 임원 선임의 절차는 임원 선임의 자격기준 결정, 후보자 모집, 후보자 평가, 검증 및 확인, 임명 대상자 확정 및 통보의 단계로 이루어진다.

공공기관의 임원 선임절차는 기존 임원의 임기완료 5~6개월 전에 이사회 의 전 문성 분야와 역량을 분석하여 새로운 임원에 대한 자격요건을 결정하는 것에서 시작한다. 자격기준이 결정되면 후보자를 탐색, 추천 및 모집하는 단계로 넘어간다. 잠재적 후보자를 물색하는 방법은 공개모집 광고, 부처가 보유한 인재풀 DB

뉴질랜드 공공기관 임원  
선임제도의 가장 큰  
특징은 개별 공공기관  
임원직에 최상의  
적임자를 찾기 위하여  
뉴질랜드 정부가 중대한  
영향력을 행사하고  
있다는 것이다.

검색, 헤드헌터(search consultant) 고용, 다양성 대표기관의 추천, 현재 이사회 이사 또는 퇴직한 이사의 추천, 자기추천(self-nomination), 지역사회 및 전문가 네트워크의 활용 등 다양하게 활용하여 요구하는 자격기준을 보유한 후보자를 적극적으로 모색한다. 인재풀 DB는 공공기관의 주무부처와 다양성 대표기관에서 각각 보유하고 있다. 재무부가 운영하는 인재풀 DB에는 약 4천명의 인재 정보가 있으며 이 중 1,500명은 기관장급의 경력이 있다. 공공기관 이사 채용 공개 모집에 100~200명의 지원이 이루어지고 있다. 이사직에 관심이 있는 사람은 해당 부서의 인재풀 DB에 직접 등록할 수 있고 이후 정보를 지속적으로 업데이트할 수 있다(Treasury, 2018). 이사회 의장과 재무부 공기업운영실(COG)은 사전에 분석한 개별 기관의 이사회가 필요로 하는 역량 및 자격기준과 후보자의 역량을 비교하여 최적의 후보를 선정하고 주무부처 장관에게 추천한다. 후보자 검증, 국무조정실, 정당과의 상의를 거쳐 주무부처 장관이 최종 임명자를 확정하고 결과를 통보한다.

공기업의 경우 임원선임 절차는 주무부처에서 진행하고 결정하지만 재무부 산하의 공기업운영실(COG)이 후보자의 추천 및 평가 등에서 적극적인 역할을 담당한다. 준정부기관(Crown Entities)의 경우에는 국무조정실의 공공인사위원회가 임원 임명과정을 안내하는 역할을 담당한다.

#### 다. 임원 선임제도의 특징과 최근 변화

뉴질랜드 공공기관 임원 선임제도의 가장 큰 특징은 개별 공공기관 임원직에 최상의 적임자를 찾기 위하여 뉴질랜드 정부가 중대한 영향력을 행사하고 있다는 것이다. 후보자 탐색(주무부처, 재무부 공기업운영실, 국무조정실, 또는 국가 서비스위원회)부터 최종 임원 선임(장관)까지 정부가 주도적으로 임명절차를 진행하고 있다. 이와 같이 정부의 개입 정도가 높은 편이기는 하나, 법령 및 지침 등을 통해 임명절차가 명확하게 규정·공개되어 있어 투명성을 제고하고 있다. 임원에게 요구되는 역량 분석과정 및 후보자 인터뷰에 공공기관의 이사회 의장이 참여함으로써 정부 중심의 하향적 임명절차의 단점을 보완하고 있다. 이와 같이 뉴질랜드의 공공기관 임원 선임제도는 정부의 개입을 무조건 자제하기보다는 명확한 원칙과 절차에 따라 정부가 적절히 개입하여, 국민의 신뢰를 얻을 수 있는 최선의 임명 결과물을 산출해내는 것이 뉴질랜드 사례의 중요한 시사점 중 하나이

다. 두 번째 특징은, 공공기관 임원 선임의 기준이 기관에서 필요로 하는 분야에 최고의 전문성과 적격성을 가진 인물을 찾는 것이다. 이를 위해 부처와 소유권 행사부서가 해당 이사회 역량을 분석하고 현 이사회 강점과 약점을 분석하여 신규 임원 직위에 요구되는 분야와 전문성을 상세히 기술하여 임원 선임 기준으로 활용한다.

세 번째 특징은, 능력 있는 인재를 필요시 활용할 수 있는 인재풀 DB의 적극적 활용이다. 뉴질랜드는 상업성 기관에 대해서는 재무부에서 4천명 정도의 인물정보를 보유한 인재풀 DB를 보유하고 있다. 또한 그 외 다양성을 대표하기 위한 기관, 다른 주정부처에서도 인재풀 DB를 보유하고 지속적으로 업데이트하고 있다. 이를 위해 공공기관 임원을 희망하는 사람은 해당 부처의 인재풀 DB에 직접 정보를 입력해야 하며, 인재풀 DB에 입력된 정보를 통해 후보자에 대한 1차적인 스크린 심사를 진행할 수 있다. 이는 구색을 갖추기 위한 인재 데이터베이스의 구축이 아닌 실질적인 운영의 핵심도구로서 활용할 수 있는 운영의 묘를 살릴 필요가 있음을 시사하고 있다.

#### IV. 요약 및 시사점

OECD의 공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2005; 2015)에서는 국가가 소유권을 가진 공공기관에 대해서 국가가 체계적이고 투명한 임원 임명과정을 수립하고 공공기관 임원의 임명에 적극적으로 참여할 것을 권장하고 있다. 임원 임명 과정에 대한 감독은 국가의 소유권 기능 중에서 가장 핵심적인 기능이기 때문이다. 우리나라 공공기관의 임원 선임과정은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 규정한 바에 따라 임원 후보자 모집 및 심사, 추천, 임명 과정을 진행하고 있다. 이 제도는 능력 있는 후보자에 대한 광범위한 탐색, 공개경쟁, 공정한 심사를 통한 체계적인 임원 선임방식을 제시하고 있다. 2007년 이후 이러한 제도가 실행되어 왔지만 실제 공공기관 임원 선임에 대해서는 정치적 임용과 낙하산 인사에 대한 지적이 빠지지 않고 있다. 그러나 공공기관 임원 선임제도의 개선에 대해서는 뚜렷한 방향이 제시되지 않고 있는 상황이다.

본고에서는 공공기관 지배구조가 비교적 잘 운영되고 있다고 평가받고,

OECD의 공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2005; 2015)에서는 국가가 소유권을 가진 공공기관에 대해서 국가가 체계적이고 투명한 임원 임명과정을 수립하고 공공기관 임원의 임명에 적극적으로 참여할 것을 권장하고 있다.

OECD에서 공공기관 임원 인사의 우수사례로 인용되었던 영국, 프랑스, 뉴질랜드의 공공기관 임원 선임제도에 대하여 살펴보았다. 각 국가의 정치시스템, 공기업 소유권 행사방식, 인구 특성 및 문화적 차이 등이 모두 다르기 때문에 각 국가의 공공기관 임원 선임시스템은 <표 8>에서 보는 바와 같이 각기 다양한 방식으로 정립되어 왔다.

<표 8> 영국, 프랑스, 뉴질랜드의 공공기관 임원 선임제도

구분	영국	프랑스	뉴질랜드
임원 임명권자	<ul style="list-style-type: none"> <li>주무부처 장관이 임명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관장은 대통령이 임명</li> <li>이사는 주무부처 장관이 임명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관장은 이사회가 임명</li> <li>이사는 주무부처 장관이 임명</li> </ul>
임원 선임절차 주관	주무부처, 독립인사감독관실(OCPA), 국무조정실	이사회, 주무부처, 공기업관리청(AEP)	소유권 부처, 기관, 재무부 공기업운영실(COG), 국무조정실 임명수상위원회(APH)
후보자 심사 및 추천	임원선임위원회(주무부처, 공공기관, 독립위원)가 장관에게 추천	이사회, 공기업관리청(AEP)	이사회(의장), 재무부 공기업운영실 대표, 주무부처
임원자격 기준	모집공고에 자격기준 명시	성과주의에 기초한 능력, 경험, 업적 등	이사회에 분야별 전문성 분석 후 해당 직위에 필요한 전문성 제시
정치적 영향력 관련 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>독립기구인 공공인사감독관실(OCPA)에서 공공기관 인사 전담</li> <li>'주요임명'에는 임원선임위원회에 기관 및 부처와 이해관계, 정치적 활동이 없는 선임독립위원이 참석</li> <li>임명 직전 의회의 인사청문회</li> <li>임명된 임원의 정치적 성향을 공시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>추천된 후보에 대하여 의회에서 평가 후 의회의 자문과 동의를 거쳐 임명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주무부처 장관이 관련 부처와 정당에 후보 추천 요청</li> <li>임명 확정 이전에 정당과 상의</li> </ul>
정부 영향력	<ul style="list-style-type: none"> <li>임원선임위원회에 기관 및 부처와 이해관계 없는 독립위원(Independent Member) 참여</li> <li>공개경쟁이 원칙이지만 최근 공개경쟁을 면제하고 정부가 직접 임명하는 기관을 공식화함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이사회에 정부대표 파견 증가</li> <li>공기업관리청(AEP) 인재풀을 활용하여 임원 후보 추천</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이사회 역량분석 및 임원자격 기준 설정</li> <li>후보자 탐색, 추천부터 심사 및 평가 최종 임원 선임(장관)까지 정부가 주도적으로 임명절차를 진행</li> </ul>
후보 모집 방법	공개모집, (주무부처 장관) 추천, 헤드헌터 이용, 인재풀 DB 운영	공개모집, 헤드헌터 이용, 정부가 임명, 공기업관리청 추천	공개모집, 주무부처 추천, 정당 추천, 다양성 대표기관의 추천, 부처별 인재풀 DB 적극적 운영
임원선임 방법 차별화	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관/직위 중요도, 임기 및 분야 특수성에 따라 Significant appointment, 일반 선임과정, 공개경쟁 면제 적용으로 분류하여 다르게 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관장은 대통령이 임명, 이사는 주무부처 장관이 임명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이사는 주무부처 장관이 임명, 기관장은 이사회가 임명</li> <li>공기업, 준정부기관의 임원 선임을 다르게 적용</li> </ul>

출처: 영국, 프랑스, 뉴질랜드의 자료를 종합하여 저자 작성

영국, 프랑스, 뉴질랜드의 공공기관 임원제도를 통해 다음과 같은 시사점을 찾을 수 있었다. 첫째, 임원 선임에 대한 정치적 영향력과 정부의 역할에 대한 명확화와 투명성 제고를 강조하고 있는 것이다. 각 국가는 임원 선임에 대한 정치적 영향력과 정부의 영향력을 인정하고 있으며, 이러한 영향력이 행사되는 절차와 방법에 대하여 관련 법과 규정에 상세하게 명시하고 있다. 영국은 정부가 공개경쟁을 거치지 않고 직접 임원을 임명할 수 있는 기관들을 지정하였으며, 프랑스는 이사회에 정부가 임명할 수 있는 이사의 수를 확대하였다. 뉴질랜드는 정당에 후보 추천을 요청하고 있다. 다만 이러한 정치적 영향력과 정부의 영향력은 후보 추천 및 임명, 임명 대상자에 대한 의견 수렴 분야에 한정하고 있다. 반면 공개모집의 경우 채용절차의 운영, 심사와 평가에 있어서는 정치적 영향력을 최대한 배제하고 최고의 적격성과 능력을 가진 후보를 공정한 평가와 투명한 절차를 통해 선임하는 것을 강조하고 있다. 영국은 독립기구인 공공인사감독관실(OCPA)에서 공공기관 임원 인사가 공정하게 이루어지도록 감독하고 있고, 주요 임원 인사에 대해서는 정치적 이해관계가 없는 선임독립위원(SIPM)이 임원선임위원회에 반드시 포함되도록 하고 있다. 영국은 후보자를 심사하고 추천하는 임원선임위원회에 포함되는 모든 구성원의 정보를 임원직 공고에 함께 공개하고 있다. 프랑스는 이사회 임원을 공시할 때 정부대표 이사, 정부가 추천한 이사임을 밝히고 있다. 뉴질랜드는 임원직 공고를 내기 이전에 해당 기관 이사회의 필요 분야와 전문성에 대한 분석을 시행하고 이를 바탕으로 임원직의 자격기준을 설정하여 공고한다. 성과주의에 기반한 능력, 업적 위주의 임원 선임은 본고에서 살펴본 세 국가 모두에서 가장 큰 원칙으로 강조되고 있었다. 공정성과 투명성은 이러한 실적 위주의 임원후보 추천에 있어 가장 기본이 되는 원칙이다. 이를 통해 임원인사에 대한 책임과 책무성의 소재도 명확해질 수 있다.

우리나라 역시 공공기관 임원 선임에 있어서 제도는 광범위한 인재의 탐색과 공정한 평가를 통해 최적의 임원을 뽑도록 설계되어 있지만, 실제 임원 선정 과정은 이러한 의도와는 다른 결과를 산출하고 있다. 이는 「공운법」에 명시된 임원 선임제도 규정에는 실제 발생하는 정치적 영향력과 정부의 영향력이 전혀 고려되고 있지 않기 때문이다. 실제 정당과 정부에서의 후보 추천 및 내부적 평가과정, 실질적인 후보 검증과정, 정당·주무부처와 기관의 의견청취와 의사결정에 대한 많은 절차와 방법들이 「공운법」이나 관련 인사규정상에서는 전혀 다루어지고

**공정성과 투명성은  
실적 위주의 임원후보  
추천에 있어 가장 기본이  
되는 원칙이다. 이를  
통해 임원인사에 대한  
책임과 책무성의 소재도  
명확해질 수 있다.**


이제는 제도와 현실의  
 괴리를 인정하고,  
 공공기관 임원 선임에  
 대한 현실적인 대응책을  
 마련하는 것이  
 필요하다.

있지 않다. 따라서 이제는 제도와 현실의 괴리를 인정하고, 공공기관 임원 선임에 대한 현실적인 대응책을 마련하는 것이 필요하다. 공공기관 임원 후보에 대한 정당 및 정부의 추천을 공개적 규정과 절차를 통해 진행하고, 획일적인 공개모집보다 필요에 따라서는 추천을 보다 적극적으로 반영하고, 공개모집의 효용이 크지 않은 직위에 대해서는 정부의 임명으로 임원을 선임하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

다만 이를 위해서는 다음과 같은 사항들이 함께 고려되어야 한다. 첫째, 이러한 정당과 정부의 후보 추천, 임명권 확대의 절차와 범위에 대해 관련 법과 규정에 대해 명시하고, 해당 정보에 대해 상세하게 공개하는 것이 필요하다. 둘째, 임원 후보에 대해서는 모두가 동일한 기준으로 공정하고 공평한 심사와 평가가 이루어져야 하며, 임원후보 심사의 가장 중요한 기준은 그 직위에 요구되는 자격기준에 가장 적합한 최고의 능력과 적격성을 가진 후보를 선정해야 한다는 것이다. 뉴질랜드와 영국의 사례는 이와 같이 해당 직위에 필요한 자격기준이 사전에 철저하게 분석되고 구체적으로 제시되어, 채용 단계별로 모든 후보자가 자격기준에 얼마나 부합하는지에 대한 평가보고서를 주무부처에 제출하도록 되어 있다. 그 직위에 적합한 최고의 적격자를 찾는 것이 어렵다면, 적어도 부적격자에 대한 스크린 기능은 강화해야 한다.

외국 사례가 제시하는 또 하나의 시사점은 기관 특성과 해당 직위에 따라서 임원 선임제도를 유연하게 적용할 필요가 있다는 것이다. 「공운법」의 공공기관 임원 선임제도는 공공기관의 유형, 특성, 직위(기관장, 감사, 이사)와 큰 상관없이 거의 유사한 임원 선임절차가 운영되고 있다. 하지만 2018년 기준 338개 공공기관은 기관의 규모와 국가경제 기여도도 엄청나게 다르고 산업 분야와 기능도 다르며, 각 임원 직위별 책임과 역할도 각기 다르다. 영국의 경우 동일하게 운영되던 임원인사제도를 2017년부터 기관과 직위의 특성에 따라 ‘주요임명(significant appointment) 적용기관’과 ‘공개경쟁채용 면제기관’에 대해서는 차등화된 임원 인사제도를 운영하고 있다. 우리나라도 이와 같이 기관과 직위의 특성에 따라 더 많은 감독과 중립성이 요구되는 기관의 직위에 대해서는 더 엄격한 심사과정을 적용하고, 그렇지 않은 경우에 대해서는 절차를 간소하게 적용하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 직위별로는 감사와 같이 전문성이 요구되는 분야에 대해서는 자격기준의 강화가 필요하고, 이사와 같이 견제의 기능이 강한 직위에 대해서는 임원직에 대한 교육을 강화하는 것이 더욱 효과적인 임원직 수행으로 이어질 수 있다.

이와 같이 공공기관 임원에 최적의 인물을 찾고, 그 임원이 최고의 성과를 내도록 하기 위해서는 공공기관 임원의 선임과 임명 외에도 임원의 교육, 평가, 보상 등이 함께 고려되어야 한다.

공공기관 임원제도에 있어 정치적 임용을 철저히 배제한다는 것은 현실적으로 매우 어려운 문제이다. 다만 우선적으로 구별되어야 할 점은 정치적 연계성이 있는 후보나 관료 출신의 후보를 심사 대상으로 고려할 수는 있지만, 이는 다른 후보와 동일한 선상에서 공정하게 심사해야 한다는 것이다. 이러한 후보자의 배경이 임원 선임에 있어 최고의 심사기준이 되어서는 안 된다. 따라서 임원 인사제도의 투명성을 대폭 확대해야 하며, 의사결정 기준과 과정이 공개되어야 한다. 이를 위해서는 독립적인 감시자의 활용, 혹은 임원추천위원회에서의 외부인원 비율 제고 등도 고려해볼 수 있다. 또한 선임단계에서의 투명성과 더불어, 임원의 직무 수행과 관련된 성과 및 평가에 대해서도 정보를 지속적으로 공개함으로써 임원제도의 효과성에 대한 지속적인 모니터링이 이루어져야 할 것이다. 

**공공기관 임원에  
최적의 인물을 찾고,  
그 임원이 최고의  
성과를 내도록 하기  
위해서는 공공기관  
임원의 선임과 임명  
외에도 임원의 교육,  
평가, 보상 등이 함께  
고려되어야 한다.**

### <참고문헌>

- 김병섭·박상희, 「공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구: 법제도 및 대통령의 영향을 중심으로」, 『한국행정학보』, 44(2), 한국행정학회, 2010, pp. 85-109.
- 김영우(2008), 「프랑스의 정치적 임명직제도에 관한 연구」, 『한국인사행정학회보』, 7(1): 87-108.
- 김관석(2005), 「정치적 임명에 관한 비교연구: 미국, 영국, 일본을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 4(2): 1-40.
- 김헌, 「정부투자기관 관리제도 변화에 따른 사장 임용유형별 경영성과 차이 분석: 낙하산 임사를 중심으로」, 『한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회, 2007, pp.759-783.
- 민병익·김주찬(2016), 「공공기관의 임용유형과 리더십에 따른 경영성과」, 『한국공공관리학회보』, 30(2): 81-99.
- 민병익·김주찬(2015), 「‘낙하산 인사’가 공공기관 경영이행 실적에 미친 영향」, 『지방정부연구』, 19(3): 195-221.

- 민희철, 「정치적 연결이 공기업 보조금에 미친 효과에 대한 분석」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2008년 1월호, 2008, pp. 24~31.
- 박석희(2012), 『해외 공공기관 관리기구 연구』, 국회예산정책처.
- 유승원(2009), 「공기업의 지배구조와 경영성과: CEO와 내부감사인을 중심으로」, 『한국개발연구』, 31(1): 71~103.
- 이명석(2001), 「정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적」, 『한국행정학보』, 35(4): 139~156.
- 이재은·최무현·최호택(2006), 『외국의 공공기관 임원 선임제도』, 한국행정학회·한국지방자치학회.
- 이종수(2008), 「영국의 정치적 임명: 정무직과 공공기관장의 경우」, 『한국인사행정학회보』, 7(1): 41~62.
- 임재진(2017), 「공공기관 임원 임용제도 개선방안: 정치적 임용의 현실화 방안을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 16(2): 171~199.
- 허경선(2013), 「공공기관 임원선임제도의 발전방향: 해외 임원 자격기준 사례를 통한 시사점」, 『재정포럼』, 9월호: 17~30.
- 허경선(2013), 「공공기관 임원추천위원회 운영 현황 및 발전 방향」, 『재정포럼』, 2월호: 27~48.
- 한국조세재정연구원(2013), 『주요국의 공공기관 관리방식』, 한국조세재정연구원.
- APE(Agence des Participation de l'Etat,)(2017), *Annual Report 2016~2017*, France.
- Best, Ngaire(2017), Crown Board Appointments, <https://www.iod.org.nz/Portals/0/Branches%20and%20events/Waikato%20docs/2017%20documents/Ngaire%20Best%20%20IoD%20Hamilton%20-%20March%202017.pdf>, 검색일자: 2018. 10. 30.
- COMU(2012), *Owner's Expectation Manual*, <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-09/comu-oem12.pdf>, 검색일자: 2018. 5. 31.
- Frederick, W(2011), "Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises," "OECD Corporate Governance Working Papers, No.2, OECD Publicshing.

Milhaupt C.J. & Pargendler, Mariana(2017), “Governance Challenges of Listed State-Owned Enterprises around the World: National Experiences and a Framework for Reform,” *Cornell International Law Journal*, Vol. 50, No. 3.

The Office of the Commissioner for Public Appointments(OCPA)(2017), *Annual Report 2016-2017*, United Kingdom.

OECD(2005), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

OECD(2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises; 2015 Edition.

OECD(2013), “Board of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices,” OECD.

Treasury(2018), Board appointments, induction and professional developmentt. New Zealand, <https://treasury.govt.nz/information-and-services/commercial-portfolio-and-advice/board-appointments/board-appointments-induction-and-professional-development>, 검색일자: 2018. 10. 30.

UK Cabinet Office(2017), *2017 Governance Code on Public Appointments*, United Kingdom.

UK Cabinet Office(2016), *Classification of Public Bodies: Guidance to Department*, United Kingdom.

UKGI(2018), *UKGI Annual Report and Accounts 2017-2018*, United Kingdom.

중앙일보, 「우리는 무적의 낙하산부대」, 2018. 5. 24.

신동아, 「문 정부 ‘낙하산 인사’ 실태분석-공공기관장, 둘중 하나 ‘낙하산’ 의심」, 2018. 6. 27.

조선일보, 「전문가보다 친문가... 한 기관에 3명 ‘캠코더 낙하산」, 2018. 7. 31.

특집

# 2018년 노벨경제학상: 지식경제학, 기후변화 그리고 경제성장

-폴 로머와 윌리엄 노드하우스

정다운 · 한국조세재정연구원 부연구위원

정재현 · 한국조세재정연구원 부연구위원

---

\* 2018년도 노벨경제학상 수상자가 발표되었다. 『재정포럼』에서는 2018년 노벨 경제학상 수상자인 폴 로머(Paul M. Romer) 교수와 윌리엄 노드하우스(William D. Nordhaus) 교수의 업적을 평가해보는 특집을 마련하였다. <편집자 주>

# 2018년 노벨경제학상: 지식경제학, 기후변화 그리고 경제성장

## - 폴 로머와 윌리엄 노드하우스



정다운

한국조세재정연구원  
부연구위원  
(dwjung@kipf.re.kr)



정재현

한국조세재정연구원  
부연구위원  
(jjung6@kipf.re.kr)

### I. 서론

지난 10월 8일 노벨상위원회는 뉴욕대학교(New York University: NYU)의 폴 로머(Paul M. Romer) 교수와 예일대학교(Yale University)의 윌리엄 노드하우스(William D. Nordhaus) 교수를 2018년 노벨경제학상 수상자로 발표했다. 공동 수상의 경우 후보 간 공통의 업적에 대한 공로를 인정해 수상자를 선정하던 이전과는 달리 두 학자는 매년 수상 후보 중 하나로 거론됐음에도 불구하고 동반 수상 대상자로는 쉽게 예상되지 않았다. 로머는 성장이론가(Growth theorist)이며 노드하우스는 기후변화 경제학(Climatic change economics)의 토대를 만든 경제학자로 여겨지기 때문이다. 하지만 노벨상위원회는 인류가 당면하고 있는 보다 근원적인 문제, ‘과연

지속가능한 성장은 가능할 것인가’에 대한 경제학의 두 가지 접근, 즉 지식의 발전과 자연과 인간의 상호 작용을 경제성장과 결합했다는 데에서 금년 노벨경제학상 수상자 선정의 이유를 설명하였다. 본고에서는 두 학자의 업적을 보다 상세히 다루기 위해 개별 챕터를 할애해 두 수상자의 핵심 업적에 대해 설명하도록 한다.

#### 1. 로머 이론의 탄생 배경 - 솔로우 모형을 넘어

폴 로머는 내생적 기술변화(Endogenous Technological Change), 지식 경제학을 포함하는 ‘신성장이론’ 시대를 열어 지속가능한 경제성장 모델을 구축하는 데 기여하였다. 로머(Romer)의 가장 대표적인 연구로 평가되는 논문은 1986년 Journal of

Political Economy(JPE)에 게재된 「수확체증과 장기 성장(Increasing Returns and Long-Run Growth)」, 1990년 JPE에 게재된 「내생적 기술변화(Endogenous Technological Change)」이다. 두 논문은 기존 솔로우(Solow) 모델로 대표되는 신고전학파의 경제성장이론의 한계를 극복하기 위한 시도에서 출발하였으며, 지식, 인적자본, 수확체증(increasing returns to scale) 등의 단어로 압축하여 설명할 수 있다. 로머는 이후 연구에서도 경제발전의 핵심은 지식자본임을 피력하였다(Romer, 1992; 1993). 본고는 그의 획기적인 두 논문(Romer, 1986; 1990)을 바탕으로 ‘신성장이론’이 나오게 된 배경과 이론에 대한 설명, 그리고 기존 연구들과의 관련성을 중심으로 로머의 연구를 설명한다. 이를 통해 경제가 장기적으로 성장할 수 있는지, 성장한다면 성장을 결정짓는 요인은 무엇인지 살펴보고자 한다.

## 2. 기후변화 경제학의 창시자, 노드하우스

윌리엄 노드하우스는 미국의 대표적인 환경 및 기후 경제학자로 인류의 과도한 화석연료 사용이 초래할 환경변화에 대한 과학계의 우려가 일기 시작한 1970년대부터 인간과 자연의 상호작용을 경제학의 테두리 안에서 다루어 왔다. 노드하우스는 특히 기후변화 문제에 주목하여 온실가스 배출의 사회적 비용을 계산하고 기후변화의 재앙적인 피해를 막기 위한 인류의 가장 효율적인 대응방안은 무엇인가에 대해 천착하였고, 1990년대에 자연과학 모델과 경제학 모델을 결합한 통합분석모델(Integrated Assessment Model)을 착안하게 된다. 이후 노드하

우스의 통합분석모델은 학계뿐 아니라 미국의 환경보호청(EPA) 등 각국의 정책기관에서 온실가스 배출량 전망, 감축방안의 비용과 편익의 추정 및 탄소세 등의 논의에 핵심적인 분석 틀로 활용되고 있다.

본고에서는 노드하우스의 대표적인 통합분석모델인 DICE(Dynamic Integrated Climate-Economy) 모델에 대해 개략적으로 살펴보고 이 모델이 어떻게 활용되며 그가 개척한 기후변화 경제학(Climate change economics)의 최근 동향에 대해서 간략히 소개하고자 한다.

## II. 로머 이론의 탄생 배경 - 솔로우 모형을 넘어

신고전학파의 경제성장이론 모형은 식 (1)에 나타난 총생산함수를 중심으로 하는 솔로우(Solow) 모형으로 대표된다. 생산과 성장은 자본( $K$ )과 노동( $L$ )의 투입에 의해 결정되며, 따라서 자본과 노동의 투입 수준에 영향을 미치는 저축률과 인구증가율이 경제성장에 매우 중요한 요소가 된다(Solow, 1956). 솔로우 모형은 또한 ‘총요소생산성(total factor productivity)’( $A$ )이라 불리는 지식 또는 기술(technology)이 성장에 영향을 미치는 요소라고 판단하였으며, 이 기술 수준은 외생적(exogenous)으로 결정되며 기술은 어느 국가나 접근 가능한 특성을 지닌다고 가정하였다.

$$Y = AF(K, L) = AK^\theta L^{1-\theta}, \quad 0 < \theta < 1$$

식 (1)<sup>1)</sup>

솔로우 모형의 특징은 크게 세 가지라고 볼 수 있다. 한 국가의 부는 높은 저축률과 낮은 인구증가율, 1인당 자본 축적률과 관련이 있다는 것과 지속적인 경제성장을 위해서는 외생적인 기술 진보의 역할이 중요하다는 것, 그리고 국가 간 성장 수준과 속도는 수렴(convergence)한다는 것이다. 하지만 실증 데이터가 모형의 일부 특성을 제대로 설명하지 못하는 현상이 관찰된다.

첫째, 솔로우 모형에 따르면 주어진 기술 진보하에서 국가 간 소득 격차는 자본 축적의 격차에 의해 설명되어야 하지만 데이터에서 관찰되는 부국(rich countries)과 빈국(poor countries)의 소득 격차는 자본 축적의 격차에 비해 너무 크다. 자본의 수확체감(diminishing returns to scale)을 가정하는 모형의 특성상 자본 축적이 심화되더라도 생산량의 증가분은 상대적으로 크지 않기 때문에, 국가 간 소득 격차를 상대적으로 작은 자본 축적의 격차로도 설명할 수 있게 된다. 둘째, 동아시아 국가들의 괄목할 만한 경제성장은 대체로 높은 저축률, 고도의 자본 축적으로부터 기인했는데 이는 솔로우 모형을 통해 잘 예측된다. 따라서 저축률과 인구증가율이 경제성장에 미치는 영향을 분석하는 데 솔로우 모형은 매우 효과적인 분석도구이다(Mankie, Romer, and Weil, 1992). 하지만 경제가 정상상태(steady state)에 도달한 후 더 장기적으로 성장하기 위해서는 외생적인

기술 진보의 역할이 요구되는데 이와 관련한 실증 분석은 현실적으로 쉽지 않다. 예를 들어, 정상상태에 도달했다고 생각되었던 선진국들의 지속적 성장을 어떻게 설명할 것인가에 대한 의문이 제기된다. 셋째, 솔로우 모형은 부국과 빈국 간 경제성장이 수렴하지 않는 현상을 제대로 설명하지 못한다. 자본의 수확체감 특성으로 인해 상대적으로 낮은 자본-노동 비율을 가진 빈국들의 자본 한계생산성은 클 것이고, 결과적으로 빈국이 부국보다 높은 경제성장률을 달성할 것이다. 궁극적으로는 국가별 혹은 지역별 경제 수준 및 성장률의 차이가 감소하여 결국 수렴할 것으로 솔로우 모형은 예측한다. 하지만 실증적으로 부국과 빈국 사이에 존재하는 자본의 한계생산성 차이는 예상보다 크지 않고(Romer, 1996), 국가 간 수렴 속도는 모형의 예측보다 매우 느리다.

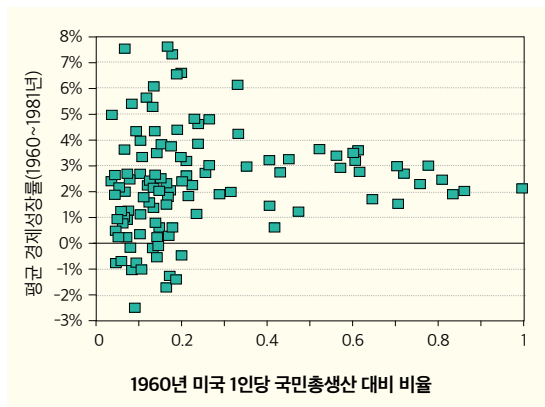
Romer(1986; 1987)는 국가 간 1인당 소득의 절대적 수렴은 발견되지 않는다는 점을 발견한다. [그림 1]에서 Romer(1987)는 1960년에서 1981년 사이 115개국의 경제성장률과 1960년 당시 미국 대비 1인당 소득 수준의 관계를 살펴본 결과, 수렴과 관련된 증거를 찾을 수 없었다. 덧붙여, 1인당 소득이 낮은 국가가 1인당 소득이 높은 국가보다 빨리 성장한다는 사실도 실증적으로 발견할 수 없었다(Sachs and Warner, 1995). 또한 로머는 오랜 기간 경제성장의 선두에 있던 국가들이 지속적으로 경제성장을 하는 현상을 관찰하며, 기존 모형은 지속 성장을 견지시켜주는 요인에 대해 설명하기 어렵다는 점을 지적한다. Romer(1986)는 Maddison(1979)의 자료를 이

1) 본고에서는 콥-더글라스(Cobb-Douglas) 생산함수로 가정한다.

용하여 미국의 장기적인 경제성장률을 분석하였는데(<표 1> 참조), 1800년 이후 지속적으로 경제성장률이 상승하고 있음을 확인하였다. 현실에서 경제의 초기 조건들은 기존 모형이 예측하는 것보다 더 중요하며, 국가 간 1인당 소득의 격차는 사라지지 않을 수 있다고 주장한다(Mankiew, 1995).

로머는 이러한 실증결과를 토대로 기존 신고전학파 성장모형의 한계점을 명확히 인식한다. 솔로우 모형의 지속적 경제성장은 외생적 기술 진보에 의해 결정되는데, 이 '외생적'이라는 가정 때문에 모형을 통해 경제성장의 원동력을 결과적으로 설명할 수 없게 되는 단점이 존재함을 지적한다. 결국 Romer(1986)는 장기 성장에 대한 정책적 함의를 이끌어 내기 위해서는 새로운 분석 도구가 필요하다는 결론에 이른다.

[그림 1] 115개국 경제성장률(1960~1981년)과 1960년 미국 대비 소득 수준



주: Romer(1987)에서 인용하여 저자가 재가공

<표 1> 미국의 장기 경제성장률

(단위: %)

기간	1인당 실질 국내총생산 평균 성장률
1800~1840	0.58
1840~1880	1.44
1880~1920	1.78
1920~1960	1.68
1960~1978	2.47

주: Romer(1986)에서 인용하여 저자가 재가공

### Ⅲ. 로머의 모형

로머의 이론은 솔로우 모형을 보완 및 수정하는 것에서부터 시작한다. 첫째, Romer(1986)는 최종 소비재 생산에 있어서 자본을 비롯한 투입요소와 함께 수확체감은 발생하지 않는다고 가정한다. 둘째, 외생적으로 주어진 기술 진보를 모형에 내생화한다. 이를 위해 생산활동에 투입되는 요소들의 외부성(externality)을 인정한다. 즉, 한 생산요소의 생산성 증가가 다른 생산 요소의 생산성을 증가시키는 스피illo버(spillover) 효과를 발생시킨다고 봄으로써 기술 진보는 경제주체가 의도하지는 않았지만 자본 축적 과정에서 발생하는 양(+)의 외부효과 때문에 얻게 되는 일종의 부산물(byproduct)이라고 본다. 이로써 기술 진보가 모형 안에서 결정되게 된다. 그리고 기술 진보의 핵심은 지식(knowledge)으로서 지식의 역할을 강조한다. 셋째, 1986년 모형에 만족하지 못한 로머는 Romer(1990)에서 기술 진보의 내생성과 관련하여 기술 진보는 기업의 생산과정에서 얻어지는 단순한 부산물이 아니라 경제주체들의 이윤 극대화 과정에서 발생된다고 봄으로써 현실을 보다 정확

히 반영하는 성장이론을 제시한다.

## 1. 경제는 왜 장기적으로 성장하는가? - 지식자본 (Knowledge capital)

이미 살펴보았듯이, 솔로우 모형으로는 경제가 장기적으로 성장하는 이유를 설명할 수 없다. Romer (1986)는 기존 모형을 극복하고 현실의 경제성장을 제대로 설명하기 위해서는 수확체감의 가정을 수정하는 것에서부터 출발해야 한다고 주장한다. 자본은 공장이나 기계설비와 같은 실물자본(physical capital), 인적자본, 그리고 지식자본으로 구성된다. 로머는 지식자본의 존재 및 그 중요성에 관심을 갖고 기존의 수확체감 가정을 수정하기 위해서는 지식자본의 특징을 이해해야 한다고 주장한다. 지식 자체는 제품의 생산과정에 중요한 요소일 뿐만 아니라 다른 지식의 생산과정에도 기여하는 외부성을 갖는다. 따라서 지식의 한계수확은 실물자본과 같이 체감하지 않게 된다. 이러한 지식의 외부성을 생산함수에 모형화한 것이 식 (2)다. 식 (2)에서는 미시적 수준에서 대표 기업(a representative firm)  $i$ 의 생산함수를 표현한다.

$$Y_i = F(K_i, B, L_i) = K_i^\theta (BL_i)^{1-\theta}, \quad 0 < \theta < 1$$

식 (2)

식 (2)에서  $K_i$ 와  $L_i$ 는 각각 개별 기업의 자본과 노동이며,  $B$ 는 경제 내의 총지식을 의미하는데, 이는 모든 기업이 접근 가능한 지식이다. Romer(1986)의 모형에서 가장 중요한 부분은 지식의 외부성을 나

타내는 총지식  $B$ 이다. 이때 모형에서 총지식은 경제의 총자본스톡( $K = \sum_i K_i$ )의 함수라고 가정한다 ( $B = \lambda K$ ). 즉 지식은 기업이 자본을 축적하는 과정에서 생산과정 가운데 부산물로 얻어지는 것이다. 이런 설정에서 자본이 심화되면, 즉 총자본스톡( $K$ )이 증가하면 그에 따라 부산물로 얻어지는  $B$ 가 증가하여 개별 기업의 생산성을 증가시킨다. 자본을 사용하면서 자본이 축적되고 누적되는 과정에서 발생하는 다양한 형태의 지식이 생산성을 높인다. 결론적으로 ‘경험을 통한 학습(learning by doing)’을 통해 지식의 축적은 개별 기업 및 경제주체들의 활동에 의해 내생적으로 결정된다. 결국 균형에서 경제의 총생산은 자본과 자본의 축적으로 인해 증가하는 지식에 의해 표현되는 생산함수로 식 (3)과 같이 나타낼 수 있다.

$$Y = K^\theta (BL)^{1-\theta} = K^\theta (\lambda KL)^{1-\theta} = K(\lambda L)^{1-\theta} = AK$$

식 (3)

식 (3)에서  $A = (\lambda L)^{1-\theta}$ 로 표현하였으며, Romer (1986)의 모형은 소위  $AK$ 모형이 된다. 이 모형은 개별 기업의 생산함수가 자본 축적에 대한 수확체감을 보이더라도, 경제 전체적으로 보면 총생산함수는 지식의 외부성으로 인해 자본이 수확체감하지 않게 된다. 따라서 경제성장이 느려질 이유가 없게 되는 것이다. 요약하면, 기존 솔로우 모형이 생산의 투입요소 중심의 성장을 설명하였다면, Romer(1986)의 모형은 생산성 중심의 성장 패턴을 분석하는 데 유용하여 선진국들의 성장이 멈추지 않고 지속되는 이유를 설명할 수 있게 된다.

## 2. 지식자본은 단순한 생산과정의 부산물인가?

Romer(1986)에서는 지식자본의 축적을 생산과정에서 일어나는 부산물로 간주하였지만, Romer(1990)에서는 이 가정을 개선한다. 사실 현실에서 기업의 연구 개발을 비롯한 지식자본의 창출과정을 보면 지식자본은 단순한 부산물이 아닌 기업의 이윤극대화 과정에서 일어나는 투자행위로 인한 결과물이다. Romer(1990)는 이러한 현실을 모형에 반영한다.

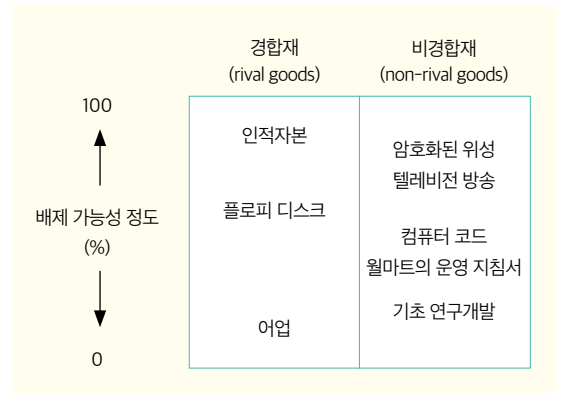
모형을 살펴보기 전에 지식(knowledge)의 특징에 대해 좀 더 살펴볼 필요가 있다. Romer(1986)에서도 언급했지만 지식은 일종의 공공재적 특징을 갖는다. 우선, 지식은 비경합적(non-rival) 산출물이다. 기계시설과 같은 실물자본은 한 개별 기업이 사용할 경우 다른 기업이 동시에 사용할 수 없다. 따라서 실물자본은 경합적(rival)이다. 반면, 로머 연구의 결과물과 같은 지식은 한 개인이 이용한다고 해서 다른 사람이 동시에 이용할 수 없는 것은 아니다. 마찬가지로 예를 들어, 자동차 회사 포드의 대량 생산 방식이라는 지식은 동시에 다른 자동차 회사에서도 적용되어 사용된 것처럼 지식자본은 비경합적이다. 이러한 비경합적 성격으로 인해 지식자본 축적에는 한계가 없게 된다.

두 번째 특징으로 지식은 ‘부분적으로’ 배타적(excludable)이다. 기계시설과 같은 실물자본은 소유자가 아니면 사용에 있어서 배제될 수 있는 배타성이 있다. 즉, 어떤 기업들 혹은 개인들이 자기 소유가 아닌 실물자본에 대해서는 정당한 지불 없이 사용할 수 없는 것이다. 반면, 지식자본은 상황에 따라

배타적일 수도 있고 배타적이지 않을 수도 있다. 예를 들어, [그림 2]의 우측에 표시되어 있는 컴퓨터 코드를 생각해 보자. 컴퓨터 코드 같은 지식자본에 지적재산권이라든지 특허권 등이 적용되면 처음에 그 코드를 발명한 사람 외에 다른 경제주체가 허가 없이 그 코드를 사용하거나 배포하는 것은 불가능하다. 이런 경우 컴퓨터 코드는 배타적인 지식자본이 된다. 하지만 그 컴퓨터 코드를 배우면서 응용하여 또 다른 코드를 만들어내는 연구활동 같은 경우를 배제할 수 없다. 따라서 이 경우에 컴퓨터 코드는 새로운 지식자본을 창출해 내는 데 있어서 다른 코딩 전문가를 배제할 수 없다. 결국 컴퓨터 코드는 새로운 지식자본 창출에 있어서 비배타적이 된다. 지식자본에는 이와 같은 두 개의 다른 성격을 갖고 있기 때문에 ‘부분적으로’ 배타적이 되는 것이다.

Romer(1990)는 바로 이 ‘부분적으로’ 배타적인 성격을 갖는 지식자본의 역할에 주목한다. 우선 지식자본은 경제주체가 지식자본의 배타성을 이용하여 얻을 수 있는 이득을 의도적으로 추구하는 과정

[그림 2] 경합성과 배타성



주: Romer(1990)에서 인용하여 저자가 재가공

에서 생성된다고 본다. 예를 들어, 한 개별 기업이 연구개발을 통해 취득한 특허권 혹은 지식재산권으로 이익을 보장받게 되면 장기적으로 지식자본 축적을 추구할 것이다. 이러한 이득이 크면 클수록 기업들은 초기 투자비용이 많이 들어간다 하더라도 투자 결정을 하게 된다. 왜냐하면 지식자본은 기본적으로 비경합적 재화이므로 추가 한계비용은 0에 가깝기 때문이다. 이러한 구조로 인해 경제 전체적으로도 연구개발과 같은 혁신이 늘어나게 된다. 이에 더해져서, 기존 지식으로부터 발생하는 외부성으로 인해 새로운 지식의 생성은 탄력을 받을 수 있게 된다. 결과적으로 이러한 지식자본이 증가하면서 기업의 생산성과 투자 수준이 올라가면 장기적인 성장으로 이어질 수 있다는 것이 Romer(1990)의 논리이다.

Romer(1990)의 모형은 연구개발, 혁신, 지식자본의 창출을 위해서는 특허권이나 저작권과 같은 법적, 제도적 시스템이 선결 조건임을 밝힌다. 지식자본의 배타성은 ‘기술과 법률적 체계의 함수’로 귀결되며(Excludability is a function of both the technology and the legal system), 이러한 조건이 만족될 때 지식자본은 내생적으로 형성이 되어 장기 경제성장에 기여할 수 있게 된다.

이러한 지식자본의 특징 때문에 지식자본이 단순히 생산과정에서 발생하는 부산물이라고 본 기존 가정은 현실에서는 다소 강한 가정이 된다. 기술 진보의 발생은 지식자본으로부터 이루어지는데, 지식자본의 생산은 시장이 존재하고 법적 시스템이 갖춰져 있을 때 경제주체들의 이윤 극대화 행위로부터 출발하는 것이다. 이러한 미시적인 이윤 극대화 행위가 기술 진보로 이어지고, 거시적으로 장기적인 경제성

장을 가져온다. 로머의 다음 질문은 지식자본에 투자하는 기업들과 생산구조를 어떻게 모형화하여 현실을 설명할지에 관한 것이다.

### 3. 연구개발(R&D)모형(Romer, 1990)

Romer(1990)의 모형은 제품 생산에 있어서 총 세 단계를 가정한다. 첫 번째 단계는 인적자본과 이미 존재하는 지식들을 이용하여 새로운 지식 혹은 새로운 생산방식을 만들어내는 경쟁적인 연구개발부문이다. 새로운 지식에 대한 소유권은 지식을 창출한 경제주체에게 있게 된다. 이때 연구개발자들은 특허권을 판매하여 이득을 얻을 수 있지만 누구나 시장에 자유롭게 진입할 수 있어서 연구개발 부문의 이윤은 장기적으로 0이다. 새로운 지식의 개발은 식 (4)로 표현될 수 있다.

$$\dot{A} = \delta H_A A, \quad \delta > 0 \quad \text{식 (4)}$$

$A$ 는 지식을 나타내며  $H_A$ 는 연구개발에 투입된 인적자본을 나타낸다. 식 (4)가 표현하고자 하는 것은 연구개발에 투입된 인적자본이 많을수록, 또 이미 개발되어 있는 지식이 많을수록 새로운 지식의 수가 증가한다는 것이다. 따라서 앞에서 언급했듯이 지식은 새로운 지식을 낳는 일종의 양(+)의 외부효과를 갖는 것이다.

두 번째 단계는 1단계에서 창출된 새로운 지식에 대한 특허권을 사들여 새로운 종류의 중간재 혹은 부품을 생산하는 중간재 부문이다. 부품업자는 생산에 필요한 지식, 즉 1단계에서 만들어지는 지식을 보

유하지 않고는 부품을 생산할 수 없다. 부품업자는 보유한 자본과 이 지식들을 결합하여 중간 부품을 생산하는 역할을 맡는다. 이 중간재 부문에는 다양한 새로운 지식을 통한 다양한 부품들이 존재하며 이 부품들 간에는 불완전 대체가 가능하다. 이때 부품업자는 특허권을 구매하여 얻은 새로운 지식을 통해 부품을 생산하게 되므로 시장에 지배력을 행사할 수 있는 일종의 독점권을 갖게 된다. 따라서 부품 공급자는 최종 소비자 생산자에게 시장 지배력을 이용하여 부품가격을 설정하게 된다.

마지막 세 번째 단계에서는 완전경쟁 시장인 최종 소비자 부문으로 두 번째 단계의 여러 부품들을 조립하고 노동 및 인적자본을 투입하여 최종적으로 완제품을 생산하는 단계이다. 식 (5)로 표현되는 최종 소비자 생산은 노동자( $H_y$ )와 중간단계  $A$ 개의 부품들( $x(i)$ )의 투입으로 표현된다. 여기서  $\alpha$ 는 부품재의 최종 소비자 생산의 기여도를 나타낸다.

$$Y(H_y, x_i) = H_y^{1-\alpha} \int_0^A x_i^\alpha d_i \quad \text{식 (5)}$$

최종 소비자 생산단계에서는 중간 부문의 부품 가격을 주어진 것으로 생각하고 생산결정을 하게 된다. 이때 최종 소비자 생산 기업들은 기업의 이윤을 극대화할 수 있는 중간재 구입량( $x(i)$ )을 결정하게 된다. 이러한 최적화 행동을 통해 중간재 부품에 관한 수요함수를 도출할 수 있게 되고, 독점력을 갖는 중간재 부문 기업들은 독점 이윤을 극대화할 수 있는 부품가격을 설정한다.

연구개발 부문의 기업들은 새로운 지식을 창출한 대가로 특허권을 얻게 되고 이 특허권의 가격은 결

국 중간재 부문 기업들이 지불할 수 있는 최고 수요 가격으로 결정될 것이다. 이 최고 수요가격은 중간재 부문이 미래 부품판매를 통해 얻게 될 이윤의 현재가치와 동일할 것이다. 특허권이 없이 중간재 생산이 불가능한 중간재 기업 입장에서는 특허권을 반드시 구입하려 할 것이다. 이 과정에서 중간재 기업 이윤의 현재가치가 특허권의 가격보다 높으면 특허권을 얻기 위한 경쟁이 심해지면서 특허권의 가격이 올라갈 것이고, 그 반대의 경우에는 특허권의 가격이 내려가면서 균형을 이루게 된다.

최종 소비자 생산이 늘어나게 되면, 자연스럽게 중간재 구입량이 늘어날 것이고, 중간재 부문 기업의 독점 이윤이 증가할 것이다. 균형에서 특허권의 가격은 중간재 부문 기업의 독점 이윤과 같기 때문에 특허권의 가격도 상승하게 된다. 특허권의 가격이 상승하면 연구개발 부문에 고용된 인력( $H_d$ )들의 임금이 상승되어 더 많은 연구개발 인력의 진입을 유도할 수 있게 된다. 식 (4)에서 묘사한 대로 연구 인력이 많아지면 새로운 지식이 많이 생성되고, 이에 따라 중간재( $x(i)$ )의 생산과 더불어 최종 생산도 증가하게 되어 선순환 구조를 통해 지속적인 성장이 가능해진다.

결국 Romer(1990)는 경제성장의 원동력은 지식 자본이 생산의 투입요소가 되어 새로운 제품과 새로운 지식을 끊임없이 생산하는 과정에서 나온다고 본다. 특히 새롭게 창출된 지식이 시장에서 그 가치를 인정받고 또 그 지식을 이용하여 만들어진 제품들이 최종 소비자 시장에서 유통되게 함으로써 수익구조를 창출하는 것이 경제성장의 핵심이라고 주장한다. 연구개발을 할 수 있는 연구인력, 특허권을 비롯한

여 연구개발에 적합한 환경, 잘 갖추어진 대학 연구 지원시스템, 다양한 형태의 연구자금 지원 등 연구 개발과 관련된 자원과 인센티브가 다양하게 존재하는 것이 새로운 지식 출현의 필수 요건인 것이다. 또한 생산의 각 단계에 위치해 있는 참여자들에게 적절한 보상이 이루어져야 지식경제, 아이디어 경제의 장기적 성장을 달성할 수 있는 것이다.

#### IV. 로머 이후의 경제성장론

Romer(1986) 이후 Lucas(1988)와 Rebelo(1991)는 인적자본 경제성장 모형을 발표한다. Romer(1986; 1990)가 기업의 연구개발 투자를 통한 지식자본 축적을 강조하였다면, Lucas(1988)와 Rebelo(1991)는 가계 및 개인의 교육 투자를 통해 내생적으로 결정되는 인적자본 축적 및 노동을 통한 지식의 습득이 경제의 지속 성장에 중요한 역할을 한다고 주장한다. 인적자본이 축적되면서 노동자의 평균적인 교육 수준이 상승할 경우 생산과정에서 정보교류가 활발해지며 노동자 전체의 평균 생산성을 향상시키는 양(+)의 외부효과가 발생하게 된다. 따라서 기존 신고전학파의 성장모형에서 중요하게 가정하였던 노동 투입량 자체에 변화가 없더라도 노동자의 인적자본 축적으로 인한 생산성 증가가 경제성장으로 이어질 수 있게 된다.

Lucas(1988)와 Rebelo(1991)의 모형은 장기 경제성장률은 내생적으로 형성된 인적자본에 의해 결정되는 내생적 경제성장 모형으로서 Romer(1986)에 의해 처음 개발된 모형을 널리 알리고 일반화한 모형

이라고 볼 수 있다. 이 모형들에서 경제성장의 핵심은 결국 교육을 통한 인적자본에의 투자이다. 이러한 발견은 미시적 측면에서 인적자본의 중요성을 주장한 또 다른 노벨경제학상 수상자인 베커(G. Becker)와 헤크먼(J. Heckman)의 연구와 큰 틀에서 그 중요성을 공유하고 있다고 볼 수 있다.

로머와 루카스(Lucas)의 내생적 경제성장 모형으로 대표되는 신성장이론이 소개된 이후 Lucas(1993)는 모형을 토대로 기적적인 경제성장을 이룬 동아시아 국가들의 성장을 실증 분석하였다. 분석 결과 Lucas(1993)는 동아시아의 경제성장이 인적자본의 축적과 해외 무역 등을 통한 내생적 성장으로 설명된다고 주장한다. 1960년 당시 1인당 소득 수준, 인구규모 등이 비슷하였던 한국과 필리핀이 1960년부터 1988년 사이 연평균 경제성장률에서 각각 6.2%와 1.8%로 차이를 보인 이유 역시 내생적 성장모형으로 설명될 수 있다고 주장한다. 하지만 Kim and Lau(1994), Young(1995)은 동아시아의 경제성장이 여전히 신고전학과 성장모형으로 설명될 수 있음을 실증적으로 보였으며, Krugman(1994) 역시 동아시아의 성장은 대부분 생산요소 투입과 축적으로 설명됨을 보였다. 최근에는 Ang and Madsen(2011)이 동아시아 국가들의 성장이 내생적 성장이론에 의해 잘 설명된다고 주장하여 실증적 증거에 대한 논의를 이어갔다.

동아시아 국가들의 성장 분석을 넘어 일반적인 성장론 관점에서 Jones(1995) 역시 신성장이론에 대한 실증적 검증을 실시하였는데, 선진국 경제에서 연구개발 인력 증가가 생산성 증가 및 경제성장률 증가로 이어지는 증거를 찾지 못하였다. 오히려 Mankiew,

Romer, and Weil(1992)은 기존 솔로우(Solow) 모형이 현실의 경제성장 분석을 할 수 없는 것이 아니라, 생산함수를 약간 수정하고 국가별로 다른 정상상태의 가정을 추가하면, 초기 자본량이 적은 국가의 경제성장 속도가 빠른 현상을 제대로 설명할 수 있음을 주장하였다. 이를 토대로 이른바 조건부 수렴 가설을 제시하며 내생적으로 결정된 기술 진보의 격차가 국가 간 성장의 차이를 보인다는 로머와 루카스의 주장을 반박한다. Romer(1990)의 이론도 실증적으로 완벽하게 입증될 수 없는 한계를 가졌지만, 경제성장의 원동력을 찾기 위한 다양한 이론적 배경이 Romer(1986; 1990) 이후 활발해졌다는 사실 만큼은 분명하다.

로머의 핵심 아이디어는 후속 연구의 기반이 되어 다양한 경제성장 모형으로 발전되었다. 생산 품질의 향상을 통한 혁신이 기업 간 경쟁을 통한 새로운 혁신으로 이어지는 경로가 경제성장의 핵심임을 주장한 Aghion and Howitt(1992)를 비롯하여 내생적 성장모형을 수정한 준내생적 성장모형(Jones, 1995), 연구개발 투자지출 비중의 집중도에 주목한 2세대 내생적 성장모형이 그 뒤를 잇고 있다(Aghion and Howitt, 1998; Dinopoulos and Thompson, 1998; Howitt, 2000; Acemoglu et al., 2002).

## V. 노드하우스의 통합분석모델

노드하우스의 통합분석모델인 DICE(Dynamic Integrated Climate-Economy) 모델의 기본구조는 사회총후생을 극대화하는 방향으로 생산요소의 투입과 소비 및 저축의 최적 경로를 탐색하는 Ramsey의 경제성장 모델에, 경제활동의 부산물인 이산화탄소가 지구평균기온의 상승을 초래하는 과정을 설명하는 자연과학 모델을 접목한 것으로 이해할 수 있다. 노드하우스는 1992년 최초의 DICE 모델을 제시한 이후 지역의 상호관계를 고려한 RICE(Regional dynamic Integrated model of Climate and the Economy) 모델로 확장하였으며 최신의 기후과학 모델과 추정치 등을 반영한 DICE-2016R2 모델 등 최근까지도 그의 통합분석모델을 지속적으로 발전시키고 있다.

자연과학 모델과 경제성장 모델을 접목하고자 한 DICE 모델은 다음과 같이 크게 세 가지 구성요소 — ① 경제성장 모델 ② 대기 내 이산화탄소 농도의 상승이 지구평균기온을 높이는 과정을 설명하는 자연과학 모델 ③ 기후변화(지구평균기온 상승)가 야기할 경제적 비용 추정 — 로 이루어져 있으며 각각에 대해서 구체적으로 살펴보고자 한다.<sup>2)</sup>

### 1. 경제성장 모델

앞서 논의한 로머의 모델과 마찬가지로 노드하우

2) 본고에서는 1992년 사이언스지에 발표된 초기의 모델(Nordhaus, 1992)과 그의 저서 *Managing the Global Commons: The Economics of Climate Change*에 제시된 설명에 주로 기반하여 DICE 모델을 개괄하며, 최신 2017모델(Nordhaus, 2017)은 기존 모델 대비 개선점에 주목하여 부연하도록 한다.

스도 최적성장모형에 기반을 두고 있으며 한 경제의 사회총후생함수(Social welfare function)를 식(6)과 같이 정의하였다.

$$W = \sum_{t=0}^{T_{\max}} \beta^t L_t U(c_t) \quad \text{식 (6)}$$

효용함수  $U(c_t)$ 의  $c_t$ 는  $t$ 기의 1인당 재화와 용역의 소비<sup>3)</sup>이며  $L_t$ 는  $t$ 기의 총인구 규모로 인구성장은 외생적으로 결정된다고 가정했다. 효용할인인자  $\beta$ 는 사회의 시간선호(social time preference)를 반영하여 현재부터  $T_{\max}$ 기까지 사회총후생의 현재가치를 구하는 데 사용된다.

총생산함수로는 식 (7)과 같이 콥-더글라스(Cobb-Douglas) 생산함수를 가정하였으며 기업은 주어진 시장가격하에서 이익의 현재가치를 극대화시키기 위해 노동( $l_t$ ), 자본( $k_t$ ) 등 생산요소의 투입규모를 매기 결정한다.

$$Q_t = \Omega(T_t) A_t k_t^{\alpha} l_t^{1-\alpha-\gamma} es_t^{\gamma} \quad \text{식 (7)}$$

식 (7)의 생산함수에서 자연과학 모델과 경제성장 모델의 결합을 피하고자 하는 접점을 다음의 두 부분에서 찾을 수 있다. 첫째로, 외생적으로 주어지는 총요소생산성  $A_t$  외에 추후 자세히 설명할 피해함수(Damage function)  $\Omega(T_t)$ 를 포함하여 지구평균 기온( $T_t$ ) 상승이 총생산( $Q_t$ ) 감소를 통해 후생의 악화

를 초래할 수 있음을 모델에 반영하고자 하였다. 둘째로, DICE 초기모델에서는 노동과 자본 외에 화석연료 기반 에너지(fossil-based energy services,  $es_t$ )를 생산의 주요 요소로 파악하여 생산과정에서 발생하는 이산화탄소 배출을 명시적으로 분석에 포함하고자 하였다.<sup>4)</sup> 탄소배출단위당 산출되는 에너지와 화석연료 사용량과의 관계는  $es_t = \xi_t E_t$ 와 같이 상정하고,  $1/\xi_t$ 는 생산에너지( $es_t$ ) 한 단위를 발생시키는 데 필요한 탄소(화석연료)의 양, 즉 효율성 모수(carbon intensity)를 나타내며 탈탄소 경제로 진입함에 따라 외생적으로 감소한다고 가정하였다. 화석연료의 가격은 노동, 자본과 마찬가지로 외생적으로 주어지지만, 화석연료 가격은 매기 잔존량에 따른 채굴비용에 의해 결정된다고 파악하였다. 즉, 제한된 매장량을 지닌 화석연료의 생산비용은 누적생산량이 일정량을 초과하였을 경우 급격히 상승하게 된다.

## 2. 자연과학 모델

자연과학 모델은 경제활동으로 배출된 이산화탄소가 대기 내 온실가스 농도 증가에 어떻게 기여하고, 중국적으로는 지구평균기온 상승을 비롯한 기후변화를 일으키는 과정을 설명하며, DICE 모델 내에서는 사회총후생 극대화 과정의 제약식으로 경제성장 모델과 결합된다. 노드하우스는 이를 위해 탄소순환모델(Carbon circulation model)과 지구의 에

3) 1992년 모델(Nordhaus, 1992)에서는  $U(c_t) = (c_t^{1-\sigma} - 1)/(1-\sigma)$ 와 같은 CES 효용함수를 가정하였다. 모수  $\sigma$ 는 세대 간 소비불평등(generational inequality)에 대한 회피 정도를 반영하며 1에 가까워질수록 세대간 공평한 분배를 지향한다고 가정하였다.

4) Dasgupta and Heal(1974)이 최초로 화석연료의 사용을 기업의 생산함수에 포함시키고자 했다. 최신 DICE 모델의 생산함수는 노동과 자본의 투입만을 고려한 형태로 단순화하고 총탄소배출량은 총생산( $Y_t$ )에 비례하여 증가한다고 가정하였다.  $E_t = (1/\xi_t)[1 - \mu_t] Y_t + E_{t-1}$ (Nordhaus, 2017)

너지수지(Energy budget)를 이해하기 위한 일반대순환모형(General Circulation Model)을 간략화하여 DICE 모델에 포함하였다. 구체적으로는 우선 화석연료 사용으로 대기 중으로 배출된 탄소( $E_t$ )가 탄소순환모델에 투입된다. 이는 대기, 해양 상층부 및 심층부 등 지구의 세 계층 간 탄소를 배출하고 흡수하는 순환사이클을 통해 궁극적으로 대기 내 이산화탄소 농도 증가분을 추정하기 위함이다. 그다음으로 대기 내 이산화탄소 농도의 증가에 따른 기후변화의 정도를 모델화해야 하는데 노드하우스는 지구 평균기온의 상승분이 기후변화로 인한 후생감소를 추정하는 데 있어 충분통계량(sufficient statistics)이 될 수 있음을 가정하였다. 이를 위해 노드하우스는 대기와 해양 간 복잡한 상호작용과 개별 온실가스의 복사강제력(radiative forcing)을 반영한 일반대순환모형을 단순화하여 경제활동에 기인한 이산화탄소 증가분과 지구평균기온 상승의 관계식을 DICE 모델의 구성요소로 포함하였다. 대기 내 이산화탄소 농도가 산업혁명 이전 농도의 두 배에 도달한 후 지구 에너지수지의 장기 평형상태에서의 지구 평균기온 상승치를 뜻하는 기후민감도(equilibrium climate sensitivity) 값을 2.9°C로 추정한 분석을 기반으로 관련 모수를 추정된 후 DICE 모델에 반영하였다.<sup>5)</sup>

### 3. 피해함수의 설정

DICE 모델에서 기후과학, 대기화학 등 자연과

학 모델과 경제 모델을 연결시켜주는 핵심 연결고리는 바로 이산화탄소 농도의 증가로 촉발된 지구 평균기온의 상승이 다시 경제에 끼칠 피해의 규모를 추정하는 피해함수(damage function)를 설정하고 추정하는 것이다. 연구 초기 노드하우스는 기후변화가 농업생산량, 조기 사망률, 해수면 상승에 따른 주거지 파괴 등 다양한 부문에 야기할 각각의 피해를 산출한 미시연구들을 종합하여 총피해함수(aggregate damage function)를 추정하고자 하였으나 1990년대만 해도 기후변화 피해를 다룬 미시실증연구가 미흡한 상태였다. 대신 초기 모델은 기온변화가 경작지 가격 결정에 미치는 영향에 주목하여 피해함수를 설정, 식 (8)과 같이 기술하였다.

$$\Omega(T_t) = \frac{1}{1 + \Psi_1 T_t + \Psi_2 T_t^2} \quad \text{식 (8)}$$

여기서  $\Omega(T_t)$ 는 기후변화의 영향을 가정하지 않은 잠재 GDP 대비,  $t$ 기 기온 상승분  $T$ 가 초래할 피해가 반영된 GDP의 비율이고, 모수  $\Psi_1$ 와  $\Psi_2$ 는 총피해함수  $\Omega(T_t)$ 가 개별 피해함수를 잘 반영할 수 있게 추정되었다. 특히 기온 상승에 따른 홍수, 가뭄 등 각종 기상 이변 현상이 초래할 피해(catastrophic impact)에 주목, 분모에 2차 함수의 형태를 취하여 지구평균기온과 경제 피해 간 비선형 관계를 반영하고자 하였다. 최신의 연구(Nordhaus, 2018)에 의하면 지구평균기온이 3°C 오를 경우 세계총생산의 2.1%가 감소하고, 6°C 상승할 경우 8.5%가 감소하는 것으로 파악하였다.

5) 최신 DICE2016R-2모델에서는 3.1°C로 사용하고 있다. 5차 IPCC 보고서는 1.5에서 4.5°C 사이가 될 것으로 예측하였다.

## VI. 최적경로 추정과 탄소세 연구

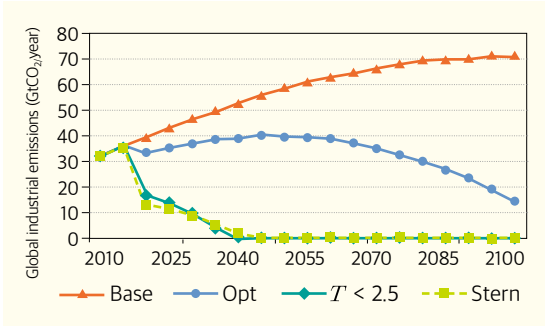
### 1. 최적경로의 추정

DICE 모델에서 사회총후생을 극대화하기 위한 소비, 온실가스 감축량 등 주요 변수들의 최적 경로 탐색은 다음과 같은 방식으로 접근할 수 있다. 우선 생산함수와 생산요소 공급, 탄소순환 모형 및 기후 모델 등 각각의 제약식하에서 중앙계획자(Central planner)가 사회총후생을 극대화하는 방향으로 매 기 소비와 자본투입, 화석연료 사용량 등을 결정하는 과정에서 최적해 경로(trajectory)가 도출된다. 한편 이렇게 구해진 해는 소비자, 생산자 등 개개 경제 주체의 한계효용과 한계비용을 일치시키는 접근 방식을 통해 도출된 최적의 해와 일치하게 된다.

여기서 주목해야 할 점은 기후변화가 초래할 총생산성 감소를 개별 주체의 의사결정에 내재화하지 않는 전형적인 시장실패의 결과가 DICE 모델에서 묘사되고 있다는 것이다. 이는 하나의 생산자가 배출하는 온실가스가 개별 생산성에 끼치는 영향이 미미하기 때문이며 따라서 중앙계획자는 사회후생을 극대화하기 위해 외부효과를 시장가격에 반영할 의사를 지닌다. 이를 실현하기 위한 구체적 제도로 중앙계획자는 배출량 제한, 배출권 거래제 및 탄소세 등을 도입한다.<sup>6)</sup>

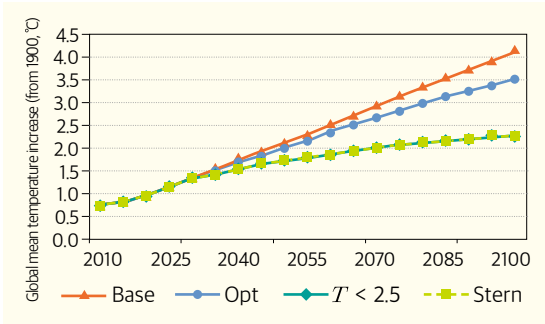
기본 경제 가정 시 예상되는 피해규모 추정, 효율적인 저감정책 탐색 등 기후변화 대응방안의 효과를 살펴보는 시뮬레이션을 실행하는 데 있어 노드하우스의 통합분석 모델은 중추적 역할을 담당해 왔다.<sup>7)</sup> 최신의 DICE 모델 결과물(Nordhaus, 2018)을 [그림 3]과 [그림 4]를 통해 간략히 소개하고자 한다.

[그림 3] 시나리오별 이산화탄소 배출 추정치 비교



출처: Nordhaus(2018)

[그림 4] 시나리오별 지구평균기온 상승(1990년 대비) 추정치 비교



출처: Nordhaus(2018)

6) 정부의 적극적인 온실가스 감축정책은 다음과 같이 반영될 수 있다. 온실가스를  $\mu_t$ 만큼 감축하는 데 수반되는 총비용(abatement cost)의 규모를  $A_t = \theta_1 \mu_t^{\theta_2}$  형태로 가정하고, 그에 따른 총생산은  $Q_t = \Omega(T_t)(1 - A_t)A_t k_t^{\alpha} l_t^{1-\alpha} e^{s_t}$  로, 대기에 총탄소투입분 ( $E_t$ )은  $E_t = (1 - \mu_t)\xi_t^{-1} e^{s_t}$ 로 기술할 수 있다(Nordhaus, 2017).

7) 노드하우스의 홈페이지에 DICE 모델을 엑셀(Excel)로도 실행할 수 있는 프로그램을 올려 다양한 정책시뮬레이션을 가능하게 하였다.

[그림 3]과 [그림 4]의 네 궤적들은 각각 네 가지 시나리오 — ① 어떠한 저감정책도 취하지 않는 기본 경제(Baseline) ② 사회총효용의 현재가치를 극대화 하는 온실가스 저감정책을 취하였을 경우(Optimal) ③ 산업화 이전 대비 세기말 지구평균기온의 2.5°C 상승을 피하기 위한 효율적 저감정책을 도입하였을 경우( $T < 2.5$ ) ④ 현재가치 할인율을 Stern 보고서(Stern Review)에서 제시한 0.1%로 가정하였을 경우(Stern) — 하에서 이산화탄소 배출량([그림 3])과 그에 따른 1900년 대비 지구평균기온 상승분의 궤적([그림 4])을 나타내고 있다.<sup>8)</sup>

## 2. 탄소배출의 사회비용 추정

코즈의 정리(Coase Theorem)에 따르면 명확히 정의된 재산권과 충분히 낮은 협상비용이 전제될 경우, 이해당사자들은 정부의 개입 없이도 협상을 통해 외부효과 문제를 효율적으로 해결할 수 있다. 하지만 기온상승 목표치를 2°C로 제한하고 전 지구적으로 온실가스 감축 목표량을 설정하였다 하더라도 각국의 개별 감축량을 설정하고 강제하는 데 있어 주요 배출국과 지구온난화의 피해 당사자로 고려되는 저개발국 간의 협상 기제는 제대로 작동하지 않았다. 2015년 파리기후변화협약이 절반의 성공이라 불리는 것도 그 이유이다.

이에 대해 노드하우스를 위시한 경제학자들은 탄소배출의 사회비용(Social cost of carbon)을 추정하고 그에 따라 온실가스 배출의 외부비용을 가격에 반영하는 교정 목적의 탄소세, 즉 연료의 탄소함유량에 비례하여 세금을 부과하는 것을 시장을 통한 지구온난화 문제의 효율적인 해결방법으로 제시하였다. 여기에서 노드하우스의 DICE 모델은 탄소배출의 사회비용을 계산하는 데 중추적인 역할을 담당하고 있다. 탄소배출의 사회비용은 이산화탄소 1톤의 추가 배출에 따른 사회후생 변화량의 현재가치로 정의할 수 있으며 앞서 기술된 DICE 모델의 균형성장 경로를 구한 후 추정할 수 있다. 최근 연구에 의하면(Nordhaus, 2018) 2015년 현재의 저감정책을 유지한다는 가정(Business As Usual)하에 이산화탄소 1톤 배출당 사회후생이 30달러가량 감소, 이를 적정 탄소세율로 제시하였다.

하지만 외부효과 문제의 특성상 온실가스 감축에 가시적인 성과를 거두기 위해서는 일부 국가 대상이 아닌 ‘글로벌’ 탄소세가 도입되어야 한다는 점, 그리고 통합분석모델의 특성상 각각의 모수, 특히 미래 세대에 귀속될 사회후생의 크기를 결정하는 현재가치 할인율에 민감한 추정치를 내놓는다는 점 때문에 탄소배출의 사회비용 및 탄소세 도입에 대해 국제사회의 합의가 도출되고 있지 못하고 있다. 따라서 현재의 지구온난화 대응방안으로는 산업화 이전 대비

8) 통합분석모델의 특징이라 할 수 있는 모델의 복잡성과 장기 추정으로 인해 최적 배출량 및 기온 상승의 궤적이 모수 가정에 따라 민감하게 반응한다. 따라서 DICE 모델에서는 광범위한 민감도 분석(Sensitivity Analysis)을 시행하고 있으며 본고에서는 모수 분포 중 중위수(median)를 가정한 Best-guess 시나리오하에서 추정된 결과물을 포함하였다.

지구평균기온의 2°C 상승을 티핑포인트로 설정하고 그에 상응하는 온실가스 감축량 목표를 국가별로 자발적으로 설정하는 방식이 추진되고 있다.

## VII. 통합분석모델의 현 주소와 기후변화 경제학의 최근 동향

최근까지도 지속적으로 개선되고 있는 노드하우스의 통합분석 모델은 크게 세 가지 부문에서 개선의 방향성을 찾아볼 수 있다.

우선 탄소순환 및 대기순환 모델이 고도화됨에 따라 좀 더 현실에 가깝게 통합분석모델 내 모수가 추정되고 있으며, 또한 중요 모수의 분포를 가정하고 그에 기반을 둔 민감도 분석(Sensitivity analysis)을 진행하고 있다. 탄소배출의 사회적 비용 분석과 온실가스 감축의 최적궤적 탐색 등에 있어 현재가치 할인율 민감도 분석이 대표적이며 이는 기후변화의 피해가 세대에 걸쳐 발생, 현 세대와 미래 세대 간 후생의 배분의 문제에 직접적으로 관련되어 있기 때문이다.

둘째로는 자연과학 모델과 경제 모델의 핵심 연결고리인 피해함수 추정에 많은 발전이 있었다. 기존 노드하우스의 피해함수는 지구평균기온 상승으로 인한 점진적인 총생산 감소를 설명하기에는 무리가 없지만, 기후변화가 초래할 가뭄과 홍수, 폭염, 태풍과 같은 기상이변 현상이 가져올 막대한 피해를 충분히 반영하지 못했다. 하지만 Dell, Jones and Olken(2014)이 정리한 바와 같이 기상이변 현상(weather shock)을 활용한 준실험적 방법(quasi-experimental)의 미시실증연구가 2000년대 이후

활발하게 이루어졌고, 이를 기반으로 최근 Hsiang et al.(2017)은 기후변화로 인한 농업생산, 노동공급, 에너지 수급 등 경제 각 분야 피해함수를 상향식(bottom-up)으로 총합, 지구평균기온 1°C 상승에 따른 미국 국내총생산의 규모가 1.2% 줄어들 것으로 추정했다. 더불어 대응수단의 부재로 인해 기후변화가 가져올 피해에 훨씬 더 취약한 저개발국을 대상으로 한 미시실증연구가 최근 활발하게 진행되고 있으며, 이는 결국 피해함수가 전 지구적 피해규모를 더 잘 반영하도록 하여 탄소배출의 사회적 비용의 과소 추정 문제를 해결한다. 이런 노력에 따라 노드하우스의 탄소배출의 사회적 비용에 대한 추정치는 지난 25년간 이산화탄소 1톤당 5달러에서 30달러로 상승하였다.

마지막으로 기후변화에 맞서기 위한 인류의 대응 전략(mitigation strategy) 구사와 행태변화에 따른 비용과 효익을 통합분석모델에 반드시 포함해야 할 필요가 있다. 예를 들어, 시카고 대학의 Greenstone 교수 등은(Barreca et al., 2016) 20세기 미국의 에어컨 보급 확대로 폭염으로 인한 조기사망률이 75% 가량 감소했다고 분석했으며 다양한 탄소 회수(carbon sequestration) 기술의 발전 또한 모델에서 적극적으로 반영해야 할 요소 중 하나이다.

## VIII. 맺으며

### 1. 폴 로머 노벨상 수상의 의미

경제학의 아버지 아담 스미스(Adam Smith)는 그

의 대표적인 저서 『국부론』에서 시장의 존재, 전문화, 분업화로 대변되는 산업 자본주의가 국가의 부를 축적하는 가장 효율적인 방법이라고 주장하였다. 특히, 핀 공장의 사례를 언급하며 생산의 전문화와 분업화가 생산량 증대에 큰 도움이 됨을 증명하였다. 핀 제조공정을 18개 공정으로 나누어 10명이 분업하면 하루에 노동자 1인당 약 4,800개의 핀을 생산할 수 있는 반면, 노동자 1인이 핀 제조공정을 모두 감당하는 경우 노동자 1인당 20개 남짓의 핀밖에 생산하지 못한다. 아담 스미스가 핀 공장의 예를 통해 묘사하고자 했던 것은 전문화와 분업화로 인한 수확체증의 원리이다. 수확체증을 통한 생산성의 향상과 생산량의 증대는 제품의 단위비용 감소로 연결되며 이를 통해 막대한 이익을 얻을 수 있는 경제구조가 만들어진다. 막대한 이익은 다시 재투자로 이어져 새로운 상품의 출현 등을 통한 성장으로 이어진다. 이러한 규모와 특화에 대한 생각은 경제학계에서 ‘보이지 않는 손’의 원리에 상대적으로 밀려 20세기 초까지 큰 주목을 받지 못했다. 20세기에 들어서 Young(1928), Arrow(1962), Kaldor(1967) 등에 의해서 다시 주목받기 시작했으나, 결과적으로 지식과 아이디어의 확산으로 인한 수확체증을 수학적 모델로 표현하기 어려운 문제로 인해 대부분의 성장 모형은 수확체감을 가정할 수밖에 없었다(구교준, 2009).

로머는 이러한 한계점을 극복하는 모형을 제시함으로써 수확체감을 가정하지 않고도 장기적인 경제성장의 원리를 명쾌하게 설명하였다. 또한 수확체증과 더불어 개별 기업의 합리적인 이윤 극대화 추구가 혁신과 성장을 동반하여 경제의 장기 성장을 이

끄는 중요한 축임을 수학적으로 잘 표현하였다. 수확 체증과 개별 경제주체들의 이익 극대화 등 오래된 경제학 명제들을 명료한 수학과 놀라운 직관을 결합하여 경제성장 모형을 제시하였다는 점에서 로머의 노벨경제학상 수상은 놀라운 일이 아니다.

로머의 모형에 의하면 경제주체는 이익에 반응하여 자신의 행동을 최적화하는 선택을 함으로써 경제 전체에 의도치 않은 양(+)의 외부효과를 발생시킨다. 이러한 외부효과는 사회적 최적 수준 달성을 방해하는 시장실패 현상을 내재하게 되므로 자연스럽게 정부정책의 역할이 중요하게 된다. 연구개발자들은 연구개발 투자 시 발생 가능한 외부효과를 고려하지 않기 때문에 사회적으로 최적의 수준보다 낮은 수준의 연구개발 투자가 일어나며, 지식자본의 양도 사회적 최적 수준에 도달하지 못한다. 따라서 사회적으로 최적의 연구개발 투자 수준은 기업들의 연구개발 투자 유인을 지속적으로 확장해주는 정부의 정책적 개입이 있어야 달성 가능하다. 각 경제주체들에게 지식자본 축적에 대한 보상을 보장해주며 각종 규제 등을 이유로 새로운 산업의 출현을 제약하는 현실을 정부가 적극적으로 줄여줘야 한다.

또한 지식자본의 성장은 연구개발 분야에 종사하는 인적자본의 규모에 의해 결정되기 때문에 장기적 차원에서 더 많은 인적자본이 성장하고 축적될 수 있는 토양을 만들어 주는 것이 중요하다. 매번 반복되어 나오는 이야기지만 창의력 있는 인재를 길러낼 수 있는 환경을 구축하는 것이 필요하다.

우리나라의 경우, 물적자본과 인적자본의 집중적인 투입으로 단기간에 경제성장을 이룩하여 선진국과의 격차를 좁혔다는 점에서 솔로우(Solow) 모형

으로 설명 가능하다. 또한 몇몇 산업 분야에서 기술을 선도하는 현실을 고려하였을 때 연구개발 투자를 통한 성장은 내생적 성장모형으로 일부분 설명할 수 있다. 우리나라는 연구개발 분야에 투입되는 예산 규모와 연구인력 숫자가 OECD 국가 내에서 최상 위권에 속한다. 2000년대 이후 그 규모가 급성장 하여 2016년 현재 국내총생산 대비 연구개발 예산 규모는 이스라엘에 이어 2위이며, 연구인력 숫자는 고용인력 1천명당 13.7명으로 4위이고<sup>9)</sup> 세계지적재산권 기구(World Intellectual Property Organization: WIPO)에서 발표한 2018년 국가혁신지수 순위에서도 12위에 올랐다.<sup>10)</sup> 로머의 모형을 비롯한 내생적 성장모형에 의하면 이러한 혁신적인 환경은 향후 지속적 경제성장의 중요한 원동력이다. 이러한 환경이 지속적으로 조성되고 경쟁력이 확보될 수 있도록 정부의 연구개발 지원정책의 세밀함과 안정적이고 효율적인 제도적 장치의 정비에 계속되어야 한다.

## 2. 노드하우스의 노벨상 수상의 의의

현재 우리가 목도하고 있는 기후변화의 문제는 지속가능한 성장의 근간을 위협할 수 있는 인류 역사상 가장 큰 시장실패 중 하나로 이에 대한 명확한 해결책을 제시하는 것은 여간 쉽지 않아 보인다. 2015년 파리기후변화협약에 이르게 되었지만 당사자 간 복잡한 이해관계로 인해 2017년 트럼프 정부가 기후

협약 탈퇴를 선언하는 등 온실가스 감축을 위해 각국이 일관된 보조를 맞추는 것은 무척이나 어려운 일이다. 우리나라 또한 기후변화에 적극 대응하기 위해 배출권거래제를 도입하여 2015년부터 시행해 오고 있지만 온실가스 감축을 위한 강력한 정책 수단 중 하나인 탄소세 도입에 관해서는 산업부문 경쟁력에 끼칠 영향 등을 고려하여 신중하게 접근하고 있는 상황이다.

수천여 명의 전문가가 머리를 맞대어 과도한 화석연료의 사용과 기후변화 간 인과관계에는 의심의 여지가 없음을 보이고자 애쓴 기후변화에 대한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change)이 2007년 노벨평화상을 수상한 데 이어 이번 노드하우스의 경제학상 수상은 노벨상위원회가 기후변화의 심각성을 다시 한 번 환기한 것으로 이해할 수 있다. 노드하우스는 1970년대부터 인류의 경제활동과 이에 따른 기후변화가 야기할 상호작용에 대해 연구를 지속해 왔으며 지구에 남길 인류의 발자국을 최소화하며 지속가능한 성장에 대한 해답을 찾고자 노력한 공로를 인정받은 것에서 노벨상 수상의 의의를 찾을 수 있다. **KIPF**

9) OECD, <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>, 검색일자: 2018. 10. 21.

10) WIPO, <http://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4330>, 검색일자: 2018. 10. 21.

### <참고문헌>

- 구교준, 「아담 스미스와 지식경제, 그리고 정부의 역할 : 작고 효율적인 정부에서 동정적인 (compassionate) 정부로」, 『정부학연구』, 제 15권 제2호, 고려대학교 정부학연구소, 2009, pp. 237~257.
- 김신행, 『경제성장론』, 경문사, 1999.
- Acemoglu, D., P. Aghion, and P. Zilibotti, “Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth,” NBER Working Paper 9066, 2002.
- Aghion, P. and P. Howitt, “A Model of Growth through Creative Destruction,” *Econometrica*, 60, 1992, pp. 323~351.
- Aghion, P. and P. Howitt, *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, 1998.
- Ang, J.B. and J.B.Madsen, “Can Second-Generation Endogenous Growth Models Explain the Productivity Trends and Knowledge Production in the Asian Miracle Economies?,” *Review of Economics and Statistics*, 93, 2011, pp. 1360~1373.
- Arrow, K.J., “The Economic Implications of Learning by Doing,” *Review of Economic Studies*, 29, 1962, pp. 155~173.
- Barreca, A., C. Karen, O. Deschenes, M. Greenstone, and J.S. Shapiro, “Adapting to Climate Change: The Remarkable Decline in the US Temperature-Mortality Relationship over the Twentieth Century,” *Journal of Political Economy*, Vol. 124, Issue 1, 2016, pp. 105~159.
- Dasgupta, P., and G. Heal, “The Optimal Depletion of Exhaustible Resources,” *The Review of Economic Studies*, Vol. 41, 1974, pp. 3~28.
- Dell, M., B. Jones, and B. Olken, “What Do We Learn from the Weather?: The New Climate Economy Literature,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 52, Issue 3, 2014, pp. 740~798.
- Dinopoulos, E. and P. Thompson, “Schumpeterian Growth Without Scale Effects,” *Journal of Economic Growth*, 3, 1998, pp. 313~335.
- Economic Sciences Prize Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences, “Economic Growth, Technological Change, and Climate Change,” <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/10/advanced-economicsciencesprize2018.pdf>, 검색일자: 2018. 10. 22.
- Howitt, P., “Endogenous Growth and Cross-Country Income Differences,” *American Economic Review*, 90, 2000, pp. 829~846.
- Hsiang, S., R. Kopp, A. Jina, J. Rising, M. Delgado, S. Mohan, D.J. Rasmussen, R. Muir-Wood, P. Wilson, M. Oppenheimer, K. Larsen, and T. Houser, “Estimating economic damage from climate change in the

- United States,” *Science* Vol. 356, 2017, p. 1362.
- Jones, C.L. “Based Models of Economic Growth,” *Journal of Political Economy*, vol, 103(4), 1995, pp. 761~769.
- Kaldor, N., *Strategic Factors in Economic Development*, Ithaca, Cornell University, 1967.
- Kim, J.I., and L.T. Lau, “The Sources of Economic Growth of the East Asian Newly Industrializing Countries,” *Journal of the Japanese and International Economies*, 8, 1994, pp. 235~271.
- Krugman, P., “The Myth of Asia’s Miracle,” *Foreign Affairs*, 1994, p. 73.
- Lucas, R.E. Jr., “On the Mechanics of Economic Development,” *Journal of Monetary Economics*, July 1988.
- \_\_\_\_\_, “Making a Miracle,” *Econometrica* 61, 1993, pp. 251~272.
- Maddison, A., “Per Capita Output in the Long Run,” *Kyklos* 32. nos. 1, 2, 1979, pp. 412~429.
- Mankiew, N.G., D. Romer, and D.N. Weil, “A Contribution to the Empirics of Economic Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, February 1992.
- Mankiew, N.G. “The Growth of Nations,” *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995.
- Nordhaus, W. D., “An Optimal Transition Path for Controlling Greenhouse Gases,” *Science*, Vol. 258, No. 5086, 1992, pp. 1315~1319.
- Nordhaus, W. D., *Managing the global commons: the economics of climate change*, Cambridge, Mass: MIT Press, 1994.
- \_\_\_\_\_, “Revisiting the social cost of carbon,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 114, Issue 7, 2017, pp. 1518.
- \_\_\_\_\_, “Evolution of Modeling of the Economics of Global Warming: Changes in the DICE model, 1992-2017,” NBER Working Paper 23319, 2018.
- \_\_\_\_\_, “Projections and Uncertainties about Climate Change in an Era of Minimal Climate Policies,” *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 10 Issue 3, 2018, pp. 333~360.
- Rebelo, S.T., “Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth,” *Journal of Political Economy*, 99(3), 1991, pp. 500~521.
- Romer, D., *Advanced Macroeconomics*, New York: McGraw-Hill, 1996.
- Romer, P., “Increasing Returns and Long-Run Growth,” *Journal of Political Economy*, vol. 94, October, 1986, pp.1002-1037.
- \_\_\_\_\_, “Endogenous Technological Change,” *Journal of Political Economy* vol. 98, October, 1990.
- \_\_\_\_\_, “Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing

- Ideas," *The World Bank Economic Review*, December 1992.
- \_\_\_\_\_, "Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, vol. 32(3), December, 1993, pp.543-573.
- Sachs, J.D. and A.M. Warner, "Economic Reform and the Process of Global Integration," *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995.
- Solow, R., "A Contribution to the Theory of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics*, 70, 1956, pp. 65-94.
- Young, A., "Increasing Returns and Economic Progress," *The Economic Journal*, 38, 1928. pp. 527-542.
- \_\_\_\_\_, "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience," *Quarterly Journal of Economics*, August 1995.



# 주요국의 조세·재정동향



---

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



## 주요국의 조세동향

### 미국 - 세법개정안(Tax Reform 2.0) 하원 통과

■ 미국 하원의 세입세출위원회(committee of ways and means)는 2018년 9월 13일 세 가지 법안으로 구성된 세법개정안(Tax Reform 2.0)을 승인하였으며,<sup>1)</sup> 각 법안은 2018년 9월 27일, 28일에 미 하원에서 통과됨<sup>2)</sup>

- 세 가지 법안은 Protecting Family and Small Business Tax Cuts Act of 2018(H.R. 6760), Family Savings Act 2018(H.R. 6757), American Innovation Act of 2018(H.R. 6756)임
- 이번에 미 하원에서 승인된 세법개정안은 미국 상원의 법안수정 절차를 거친 후 미 상원 전체 표결절차가 진행될 예정임

#### 1. Protecting Family and Small Business Tax Cuts Act of 2018

■ ‘Protecting Family and Small Business Tax Cuts Act of 2018’에서는 작년 ‘Tax Cuts and Jobs Act’를 통해 한시적으로 「소득세법」을 개정할 사항을 영구화할 것을 제안함<sup>3)</sup>

- 작년 세법개정은 소득세 과세제도 단순화 및 중산층의 세부담을 경감하는 조치를 2025년까지 한시적으로 시행하는 내용을 담고 있음
- 주요 개정내용으로 개인소득세율 인하, 각종 공제제도 폐지 및 공제제도 폐지로 인한 세부담 완화를 위해 표준공제, 자녀세액공제 확대, 부양가족공제 신설 등이 있음<sup>4)</sup>

■ 작년에 개정된 「소득세법」 개정사항 중 의료비공제 기준 인하는 2019년 12월 31일까지 적용될 예정이었으나, 일몰기한을 2020년으로 연장할 것을 제안함

- 작년 세법개정 시 기존에 의료비가 조정된 총소득의 10%를 초과하면 의료비 공제를 허용하던 것을 조정된 총소득의 7.5%를 초과하는 경우로 개정하였으며, 2019년까지 한시적으로 적용될 예정이었음

■ 작년에 개정된 세법개정 내용을 영구화하도록 하는 규정 이외에 장기자본이득세가 과세되지 않는 과세표준 구간을 일반소득세율 12%가 적용되는 과세표준 구간에 맞춰 개정할 것을 제안함

- 현행 과세표준 구간에 따르면 일부 소득구간의 경우 장기자본이득에 적용되는 세율이 일반소득에 적용되는 세율보다 높은 문제가 발생함(<표 1> 참조)

1) 미 하원 세입세출위원회, <https://waysandmeans.house.gov/committee-passed-tax-reform-2-0>, 검색일자: 2018. 10. 23.

2) 미 하원, <https://www.house.gov>, 검색일자: 2018. 10. 23.

3) 미 의회 양원조세합동위원회(The Joint Committee on Taxation), <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=5134>, 검색일자: 2018. 10. 23.

4) 작년에 개정된 「소득세법」 내용은 한국조세재정연구원, 『조세동향 17-12호』, “미국-2018년부터 시행되는 세법개정안 최종 승인” 참고

- 예를 들면, 기혼·부부합산신고하는 납세자의 장기자본이득 과세표준이 7만 7,300달러이면 15%의 자본이득세율이 적용되나 일반소득세율이 적용되는 경우 12%가 적용되어 장기자본이득에 더 높은 세율이 적용됨

- 이러한 문제를 해결하기 위해 장기자본이득세율 0% 또는 15%가 적용되는 과세표준 구간을 일반소득세율 22%보다 낮은 세율의 과세표준과 동일하게 개정할 것을 제안함

<표 1> 미국의 장기자본이득세율 및 일반소득세율(2018년 기준)

(단위: 달러, %)

구분	장기자본이득세		일반소득세율	
	과세표준	세율	과세표준	세율
기혼·부부합산신고	0~77,200 77,201~479,000 479,001~	0 15 20	0~19,050	10
			19,051~77,400	12
			77,401~165,000	22
			165,001~315,000	24
			315,001~400,000	32
			400,001~600,000 600,001~	35 37
기혼·외벌이	0~51,700 51,701~452,400 452,401~	0 15 20	0~13,600	10
			13,601~51,800	12
			51,801~82,500	22
			82,501~157,500	24
			157,501~200,000	32
			200,001~500,000 500,001~	35 37
미혼	0~38,600 38,601~425,800 425,801~	0 15 20	0~9,525	10
			9,526~38,700	12
			38,701~82,500	22
			82,501~157,500	24
			157,501~200,000	32
			200,001~500,000 500,001~	35 37
기혼·부부 별도신고	0~38,600 38,601~239,500 239,501~	0 15 20	0~9,525	10
			9,526~38,700	12
			38,701~82,500	22
			82,501~157,500	24
			157,501~200,000	32
			200,001~300,000 300,001~	35 37



## 2. Family Savings Act 2018<sup>5)</sup>

■ ‘Family Savings Act’에서는 퇴직연금저축 지원을 위한 세제개편 내용을 담고 있으며, 주요 개정내용으로 ① 소규모 기업의 퇴직연금제도 운영 지원을 위한 규정 완화 ② 개인 연금저축계좌의 가입 제한 연령 규정 폐지 ③ 소액 연금저축계좌의 조기인출 시 페널티 부과 제외 ④ 통합저축계좌 신설 ⑤ 교육비저축계좌의 비과세 인출금액 대상 확대 ⑥ 육아휴직자의 연금저축 인출 시 페널티 부과 제외 등이 있음

■ 소규모기업 고용주가 연합하여 퇴직연금제도를 운영하는 현행 ‘Multiple Employer Plan(MEP)’의 일부 규정을 완화하는 ‘Pooled Employer Plan(PEP)’의 도입을 제안함

- 현행 MEP는 같은 산업에 속한 소규모 기업이 연합하여 퇴직연금제도 401(k)의 개설 및 운영 비용을 공유하는 것을 말하며, 연합기업 중 한 기업이라도 적격 요건을 만족시키지 못한 경우 나머지 기업도 퇴직연금 불입액의 세제혜택을 받지 못함
- 이번 개정안에 포함된 PEP의 도입을 통해 같은 산업이 아니더라도 소규모 기업 간 연합하여 연금제도를 운영할 수 있도록 하고, 연합기업 중 한 기업이라도 적격 요건을 만족시키지 않는 경우 나머지 기업의 세제혜택을 배제하는 규정을 폐지할 것을 제안함

■ 개인의 퇴직연금저축 중 Traditional IRA의 가입 대상을 70.5세 이하로 제한하는 규정을 폐지할 것을 제안함

- 현행 규정에 따르면 Traditional IRA는 불입액에 대해 소득공제하는 세제혜택을 제공하며, 70.5세까지 가입을 허용하고 있음

■ 퇴직연금저축 잔액이 소액인 경우 최소분배금액에 미달한 금액 인출에 따른 페널티를 부과하지 않을 것을 제안함

- 현행 규정에 따르면 70.5세가 되면 퇴직연금저축계좌에서 최소분배금액(required minimum distribution)만큼 인출해야 하며, 인출금액에 대한 연방소득세가 부과됨
- 만약 최소분배금액에 미달하여 인출 시 인출금액과 최소분배금액과의 차액에 대해 50%의 소비세가 부과되는 페널티가 적용됨
- 이번 개정안에서는 퇴직연금저축계좌의 총합산 잔액이 5만달러 이하인 경우 최소분배금액만큼 인출하지 않더라도 페널티를 부과하지 않을 것을 제안함

■ 비과세저축계좌인 통합저축계좌(universal savings account)의 도입을 제안함

- 저축금액 인출 시 비과세혜택을 제공하며, 연간 2,500달러 한도로 납입이 가능하나 부양가족의 가입은 제한됨

5) 미 의회 양원조세합동위원회(The Joint Committee on Taxation), <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=5134>, 검색일자: 2018. 10. 23.

- 교육비저축계좌(qualified tuition program)에서 인출된 비과세 대상 교육비 범위를 확대함
  - 현행 규정에 따르면 교육비저축계좌에 불입한 금액을 고등교육기관의 등록금 사용 목적으로 인출 시 그동안의 운용수익에 비과세함
  - 이번 개정안에 따르면 교육과 관련된 책, 물품, 장비구입비용, 인턴십프로그램 참가비, 홈스쿨링 비용, 초등학교·중학교 등록금 지출 목적으로 인출 시에도 비과세할 것을 제안함
- 개인연금저축(IRA)의 경우 59.5세 이전 조기인출 시 인출금액을 총소득에 포함하여 10%의 추가 소득세를 과세하나, 출산 및 입양비용 충당 목적으로 조기인출 시 추가소득세 과세를 하지 않을 것을 제안함

### 3. American Innovation Act of 2018<sup>6)</sup>

- ‘American Innovation Act of 2018’은 기술혁신 지원 목적으로 스타트업 기업에 대한 세제지원 확대의 내용을 담고 있음
- 현행 창업비용 및 회사조직비용(organizational expenditures)<sup>7)</sup>의 공제한도를 확대할 것을 제안함
  - 현행 규정에 따르면 창업회사의 초기창업비용(sec. 195) 및 회사조직비용(sec. 248, 709b)은

각각 5천달러까지 비용공제를 허용하며, 두 비용 모두 5만달러 초과 시 초과금액만큼 공제한도가 감소됨

- 이번 개정안에 따르면 초기창업비용 및 회사조직비용을 통합하여 2만달러 한도로 공제를 허용하며, 합산비용이 12만달러 초과 시 초과금액만큼 공제한도가 감소됨
  - 또한 공제되지 않은 합산비용은 사업 시작연도부터 15년간 상각을 허용함

- 스타트업 기업의 경영자 교체 시 교체 이전 기업의 결손금 및 세액공제를 한도 제한 없이 적용할 것을 제안함
  - 현행 규정에 따르면 스타트업 기업의 경영자 교체 시 교체 이전 기업의 결손금 및 세액공제액은 일부만 공제를 허용하였으나, 이번 개정안에서는 전액 공제할 것을 제안함

<자료 수집 및 정리: 김민경 연구원>

### [네덜란드 - 2019년 세법개정안 발표]

- 네덜란드 정부는 2018년 9월 18일 ‘2019년 세법 개정안’을 발표하고 의결을 위해 하원에 제출함<sup>8)</sup>
  - 본 세법개정안은 개인소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목에 대한 개정내용을 담음

6) 미 의회 양원조세합동위원회(The Joint Committee on Taxation), <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=5142>, 검색일자: 2018. 10. 23.

7) 회사조직비용은 회사 설립과 관련된 자문료 및 수수료 등을 말하며, 무형자산으로 간주되어 자본비용으로 처리함

8) Netherlands - Tax plan 2019 - summary(19 Sep. 2018), News IBFD.



- 주요 개정사항으로는 개인소득세 및 법인세율 인하와 EU지침에 따른 국제조세 분야 조세회피 방지 규정 도입 등이 있음

### 가. 개인소득세

- 2019년 각 과세표준 구간에 대한 세율을 인하하고, 2021년부터는 현행 4단계 누진세 구조에서 2단계 구조로 단순화하기로 함
  - 물가연동에 따른 과세표준 구간을 조정하고 각 과세표준 구간에 대한 세율을 인하함
  - 2021년부터 현행 4단계의 과세표준 구간을 6만 8,507유로 기준으로 2단계로 간소화하기로 함

<표 2> 2018~2019년 개인소득세 과세표준 구간별 세율

(단위: 유로, %)

2018년(현행)		2019년	
과세표준	세율	과세표준	세율
~20,142	36.55	~20,384	36.55
20,143 ~33,994	40.85	20,385 ~34,300	38.10
33,995 ~68,507	40.85	34,300 ~68,507	38.10
68,508~	51.95	68,508~	51.75

<표 3> 2021년 이후 개인소득세 과세표준 구간별 세율

(단위: 유로, %)

과세표준	세율
~68,507	37.05
68,508~	49.50

- 법인이 종업원에게 현물로 지급하는 자전거에 대해서는 해당 자전거의 소매가의 7%를 과세소득에 포함하도록 개정함

- 기존 제도는 종업원의 자전거 개인사용거리(km), 감가상각, 유지보수비용 등을 고려하여 과세대상 소득을 산출하였으나, 제도를 간소화하기 위해 해당 규정을 개정함

### 나. 법인세

- 2019년부터 단계적으로 법인세율을 인하함
  - 현행 법인세율은 과세표준 20만유로 이하에 대해서는 20%, 20만유로 초과에 대해서는 25%의 세율을 적용하나, 세율을 점진적으로 인하하여 2021년에는 각 과세표준 구간에 16%와 22.25%의 세율을 적용함

<표 4> 법인세율 개정안

(단위: 유로, %)

과세표준	2018년(현행)	2019년	2020년	2021년
~200,000	20	19	17.5	16
200,001~	25	24.3	23.9	22.25

- 결손금 이월공제 허용기간은 현행 9년에서 6년으로 축소함

- 단, 지주회사 및 금융기관의 경우 결손금 이월공제 허용기간 제한을 폐지함

■ EU의 조세회피방지지침(Anti-Tax Avoidance Directive)에 따라 특정외국법인의 유보소득 과세 제도(CFC)<sup>9)</sup>를 도입함

- CFC제도 적용 대상 해외 자회사(또는 고정사업장)는 네덜란드 납세자에게 직·간접적으로 50%를 초과하여 그 지분이 소유되고, 그 법인이 소재한 거주지국의 세율이 7% 미만이거나 EU의 블랙리스트(non-cooperative jurisdiction)에 소재하는 법인으로 함
- 단, 해당 자회사가 실제적 경제적 활동(genuine economic activity)을 수행하는 경우 CFC제도를 적용하지 않음

■ EU의 조세회피방지지침에 따라 이자비용공제 제한제도(earning stripping rules)를 도입함

- 순이자비용(이자비용 - 이자수익)의 공제한도는 해당 과세연도 EBIDTA<sup>10)</sup>의 30%와 100만유로 중 큰 값으로 함
- 한도를 초과하는 이자비용은 기간 제한 없이 이월 공제됨
- 동 이자비용공제 제한제도는 금융기관에도 예외 없이 적용됨

## 다. 부가가치세

■ 현행 경감세율 6%를 2019년부터 9%로 인상함

- 네덜란드의 표준 부가가치세율은 21%이며, 경감세율 적용 대상 재화 또는 용역으로는 식품, 의약품, 도서, 신문, 숙박 및 식당 등이 있음

■ 운동경기 훈련 등 스포츠 활동에 대한 면세범위를 확대함

- 기존 제도는 부가가치세 면세단체 소속 회원에게 공급되는 운동훈련 등의 서비스에 한해 면세가 적용되었으나, 금번 개정으로 공급받는 자의 면세 지위 여부와 상관없이 부가가치세가 면세됨

■ 연간 매출액 2만유로 이하의 사업자에 대한 면세 제도를 도입함

- 연간 매출액이 2만유로 이하인 사업자는 면세 특례제도를 신청하여 면세사업자가 될 수 있음

<자료 수집 및 정리: 흥민옥 회계사>

## [노르웨이 - 2019 예산안 발표]

■ 노르웨이 정부는 2019년 세법개정안을 담은 예산법안(Budget for 2019)을 2018년 10월 8일자로 의회에 제출함<sup>11)</sup>

9) CFC제도는 저세율국에 위치한 자회사 또는 고정사업장에 소득을 유보하여 모회사의 거주지국에서의 세금을 부당히 감소시키는 조세회피전략을 방지하기 위하여 특정 외국법인의 유보소득을 모법인 또는 개인 주주의 거주지국에서 과세하는 제도를 말함

10) Earnings before interest, depreciation and amortization.

11) IBFD, [https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns\\_2018-10-09\\_no\\_1.html&WT.z\\_nav=Navigation](https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2018-10-09_no_1.html&WT.z_nav=Navigation), 접속일자: 2018. 10. 29.

Deloitte, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-alert-norway-8-october-2018.pdf>, 접속일자: 2018. 10. 29.

노르웨이 정부, <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2019/Artikler/Skattesatser-2019>, 접속일자: 2018. 10. 29.



- 법인세율 인하 및 이자비용 공제 제한 규정 개정, 법인의 거주지 판정 기준 등을 제시하며, 개인소득세율 일부 조정 및 부가가치세 영세율 적용 확대 등을 포함함

## 1. 법인세

### ■ 법인세율을 현행 23%에서 22%로 인하하는 법안을 제안함

- 다른 국가들과의 조세 경쟁력 확보 차원에서 법인세율 인하를 제안함
- 현행 노르웨이의 일반 법인세율은 23%이며, 이를 2019년부터 22%로 1%p 인하하는 방안을 제안함

### ■ 연결재무제표에 포함되는 기업그룹 내 법인에 대하여 이자비용 공제 제한을 강화함

- 현행 노르웨이 법인세법상 관계회사 간 차입금 거래에 한해 세전이익 대비 일정 비율로 이자비용 공제를 제한하고 있음
  - 관계회사로부터의 차입금에 대한 이자비용에 대한 공제를 이자·세금·감가상각비·무형자산상각비 차감 전 이익(EBITDA)의 25%까지만 허용함
  - 다만 납세자의 전체 순이자비용(이자비용에서 이자수입 등을 차감한 금액)이 500만 노르웨이크로네 이하인 경우에는 위와 같은 공제 제한을 적용하지 아니함
- 노르웨이는 이자비용 공제와 관련된 OECD의 방침(BEPS Action 4)에 더욱 부합하는 취지에

서 기업그룹 내 이자비용 공제 제한을 강화하는 개정안을 제시함

- 개정안의 적용은 다음과 같은 기준에 따라 연결재무제표에 포함되는 연결그룹 내 기업을 대상으로 함

- 일반적으로 인정된 회계기준(GAAP)에 따라 연결재무제표에 포함된 기업 또는 국제회계기준(IFRS)을 적용하여 연결재무제표를 작성하였다면 포함될 기업

- 개정안에 따르면 연결그룹 내 기업의 경우 관계사 간 차입금 거래뿐만 아니라 제3자로부터의 차입금 이자에 대해서도 기존의 이자비용 공제 제한 비율(EBITDA의 25%)을 적용함
- 또한 개정안에서는 연결그룹 내 기업의 경우 이자비용 공제 제한 규정의 면제 조항을 개별 납세자 단위가 아니라 연결그룹 내 전체 노르웨이 기업들의 이자비용이 2,500만 노르웨이크로네 이하인 경우에 적용하도록 함

### ■ 실질적 관리장소 기준 법인의 거주자 판정 요건을 명문의 규정으로 제시함

- 기존 노르웨이 세법상 법인의 거주지 판정에 대해서는 명문의 규정이 없고 판례법상 ‘실질적 관리장소’ 개념을 적용함
  - 노르웨이 판례에서는 이사회 결의 등 주요 의사결정이 이루어진 장소가 노르웨이에 존재할 경우 거주자로 판정함
  - 명문의 규정이 없는 관계로 의사결정 장소가 노르웨이 밖에 존재하는 등 다양한 경우에 대한 거주자 판정이 불분명하였음

- 개정안에서는 노르웨이 법령에 따라 설립된 법인은 노르웨이 거주자로 간주함
  - 다만 노르웨이가 체결한 조세조약상 타방국의 거주자로 판정된 경우에는 노르웨이 거주자로 보지 아니함
- 또한 개정안에서는 법인의 실질적 관리장소가 노르웨이에 있을 경우 해당 법인을 노르웨이 거주자로 간주함
  - 실질적 관리장소의 기준은 이사회의 의사결정 장소뿐만 아니라 일상적 관리활동(day-to-day management)이 이루어지는 장소 등 제반 상황들을 종합적으로 고려함

## 2. 개인소득세, 부가가치세 및 원천징수세

- 개인소득세 일반세율을 현행 23%에서 22%로 인하하고 소득구간별 세율을 일부 조정함
  - 노르웨이는 개인납세자의 소득에 대하여 일반 단일세율 및 소득구간별 세율을 각각 적용하여 산출된 세액을 합산하는 복합적 과세구조를 적용함
    - 근로, 사업, 투자 등 각종 활동으로부터 창출된 과세소득(general income)에 대하여 단일세율(현행 23%)을 적용함
    - 급여, 연금, 자영업소득 등 개인의 활동으로부터 창출된 소득(personal income)에 대하여 소득구간에 따른 누진세율을 적용함
  - 개정안에서는 일반 과세소득에 대한 단일세율을 현행 23%에서 22%로 인하함

- 또한 개정안에서는 누진세율이 적용되는 개인소득 세율과 소득구간을 다음과 같이 일부 조정함

<표 5> 소득구간별 세율 비교

(단위: 노르웨이크로네, %)

현행		개정안	
소득구간	세율	소득구간	세율
169,000 이하	0	174,500 이하	0
169,000~237,900	1.4	174,500~245,650	1.9
237,900~598,050	3.3	245,650~617,500	4.2
598,050~962,050	12.4	617,500~993,300	13.2
962,050 초과	15.4	993,300 초과	16.2

- 종이 출판물뿐만 아니라 전자출판물에 대해서도 부가가치세 영세율을 적용함
  - 현행 세법상 서적 및 일부 출판물은 부가가치세 영세율이 적용되고 있으나 전자서적 등에 대해서는 영세율이 적용되지 아니함
  - 개정안에서는 종이 출판물과의 형평성을 고려하여 전자서적 및 전자출판물(e-books and electronic publications)에 대해서도 영세율을 적용함
- 이자 및 사용료에 대한 원천징수 방침을 제안함
  - 현행 노르웨이 세법상 배당소득 이외에 이자 및 사용료 소득에 대해서는 원천징수하지 아니함
  - 이번 개정안에서는 이자 및 사용료 소득에 대해서도 원천징수할 방침임을 천명하였으며, 관련 세부 법안은 2019년도에 제시할 예정임

<자료 수집 및 정리: 김준현 회계사>



### [스위스 - 스위스 의회 법인세법 개정안(TP 17) 최종 채택]

■ 스위스 의회는 2018년 9월 28일 법인세법 개정안 ‘Tax Proposal 17(이하 ‘TP 17)’을 최종 채택함<sup>12)</sup>

- TP 17은 2017년 9월 초안 발표 이후 2018년 1월 의회 논의절차를 거쳐 이번에 의회에서 최종안 이 채택된 것임

■ 스위스의 법인세법 개정은 칸톤별로 다국적 기업을 유치하기 위한 조세혜택 운영으로 국내기업보다 다국적 기업을 우대하여 EU의 자유무역협정을 위반한다는 유럽위원회(European Commission)의 지적에 따른 것임<sup>13)</sup>

■ 과거에도 EU지적에 따라 법인세법 개정안 ‘Corporate Tax Reform III(CTR III)’을 발표하였으나 국민투표 결과 부결되었으며, 이번에 채택된 법인세법 개정안 ‘TP 17’은 과거 부결된 법인세법 개정안 ‘CTR III’ 이후 2017년 9월 새롭게 발표한 법인세법 개정안임

- 과거 부결된 법인세법 개정안 ‘CTR III’에서는 칸톤별로 다국적기업에 제공하는 유해조세제도를 폐지하는 대신 다국적기업 유치를 위해 칸톤의 법인세율을 인하하고, 유해조세제도에

OECD BEPS의 권고사항을 적용할 것을 제안하였음<sup>14)</sup>

- 법인세법 개정에 반대하는 입장은 다국적기업이 스위스에 위치하는 것은 세제혜택 외에 기반시설의 이유도 존재하기 때문에 칸톤별 법인세율 인하는 지방재정에 부담이 생김을 주장함<sup>15)</sup>

<표 6> 스위스의 새로운 법인세법 개정안 TP17 채택 연혁

구분	내용
2017. 2	법인세법 개정안 CTR III의 국민투표 부결
2017. 6	스위스 연방 칸톤위원회가 의회에 제출한 새로운 세법개정안(TP17) 채택
2017. 9	스위스 의회는 새로운 세법개정안 TP17 초안 발표 및 의견수렴 진행
2018. 1	새로운 세법개정안 TP17에 대해 의회논의 진행
2018. 9	새로운 세법개정안 TP17 의회에서 최종 채택

■ 세법개정안의 주요내용으로 ① 칸톤별 다국적기업에 대한 조세혜택제도 폐지 ② 특허박스제도 도입 ③ R&D비용 추가 공제 ④ 기업의 이자비용 공제 확대가 있음

- 칸톤별로 다국적기업에만 적용하는 조세혜택 제도를 폐지해야 함
- 칸톤별로 특허박스제도를 필수적으로 도입해야 하며, 특허권 및 이와 유사한 권리로부터 발생하는 소득의 90%까지 경감세율을 적용함

12) Switzerland - Federal parliament adopts corporate tax reform 17(2 Oct. 2018), News IBFD.

13) Taxnotes, Parliament Close to Passing Corporate Tax Reform Package, 2018. 9. 24.

14) 한국조세재정연구원, 『조세동향 17-2호』, “스위스 - 법인세율 인하안 국민투표 부결” 참고

15) 상동

- 경감세율을 적용하는 소득 범위는 칸톤별로 정할 수 있음
- R&D비용 중 인건비의 50%, 기타 R&D비용의 35%, 아웃소싱한 국내 R&D비용의 80%를 합산한 금액을 한도로 추가비용 공제가 가능함
- 자본잉여금에 특수관계인 간 이자율을 적용한 금액만큼 이자비용 공제를 허용함
- 단, 특허박스제도에 따른 소득경감액, R&D비용 추가 공제액, 이자비용 공제에 따른 공제 합산금액은 과세소득의 70%를 초과할 수 없음
- 소득공제 한도비율은 칸톤별로 정할 수 있음

- 위의 개정내용 외에 칸톤 정부에 배분하는 연방 세수 비중 인상, 지적재산권 보유 및 양도 시 칸톤별로 경감세율 적용, 경영참가주에 대한 배당소득 과세범위 확대 등을 제안함
- 칸톤 정부에 배분하는 연방세수는 현행 17%에서 21.2%로 인상함
- 지적재산권 보유로 인한 부유세 및 지적재산권 양도로 발생하는 양도소득에 경감세율을 적용함
- 연방정부의 경우 경영참가주에 대한 배당소득에 대해 현재 60%(사업용 자산으로 보유 시 50%)만 과세하던 것에서 배당소득의 70%만큼 과세하도록 과세범위를 확대함
- 칸톤 정부의 경우 경영참가주에 대한 배당소득에 대해 최소 50% 이상 과세해야 함

- 위의 세법개정안 중 논쟁이 있는 사안에 대해서는 국민투표 절차가 진행될 수 있으며, 국민투표가 진행되지 않으면 세법개정 내용은 2020년 1월 1일부터 시행될 예정임
- 유권자 5만명 이상이 해당 사안에 대한 국민투표를 요구하거나, 8개 칸톤 모두가 국민투표 진행에 동의하는 경우 국민투표를 통해 세법개정안 통과 여부를 결정함<sup>16)</sup>

<자료 수집 및 정리: 김민경 연구원>

**[스페인 - 2019년 예산안 초안 발표]**

- 스페인 정부는 2018년 10월 17일자로 2019년 예산안 초안(Draft Budget 2019)을 발표함<sup>17)</sup>
- 법인세 최저한세 도입, 고소득 개인 소득세 인상, 금융거래세 도입 등의 내용이 포함됨
- 이번 초안은 전반적인 세법개정안에 대한 개요를 발표한 것으로 향후 세부적인 개정법안을 의회에 제출할 예정임

16) 상동

17) IBFD, [https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns\\_2018-10-17\\_es\\_1.html&WT.z\\_nav=Navigation](https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2018-10-17_es_1.html&WT.z_nav=Navigation), 접속일자: 2018. 10. 29.  
E&Y, <https://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert--spanish-council-of-ministers-approves-anti-tax-evasion-bill-proposal-which-includes-implementation-of-atad-and-creation-of-digital-services-tax-and-financial-transactions-tax>, 접속일자: 2018. 10. 29.



## 1. 법인세

### ■ 대기업에 대하여 과세소득의 최소 15%에 해당하는

세금을 납부토록 하는 최저한세 규정을 도입함

● 기존 스페인 법인세법상 각종 세액공제감면 혜택은 당해 연도 산출세액의 최대 50%를 넘지 않도록 규제하고 있음

● 개정안에서는 이와는 별도로 과세소득의 일정 비율에 해당하는 최저한세를 도입함으로써 조세감면 혜택에 대한 제한을 강화함

● 최저한세는 연결과세 대상 기업들 및 개별 기업으로 연간 매출액 2천만유로 이상의 대기업에 적용됨

● 최저한세 적용의 기준이 되는 과세소득은 회계상 이익이 아니라 세법에 따라 산출된 과세이익을 뜻함

● 최저한세 적용 비율은 과세소득의 15%로 하되 일부 업종에 대해서는 18%가 적용될 예정임

- 현행 스페인의 일반 법인세율은 25%이며, 이에 해당하는 기업들의 경우 최저한세율은 15%를 적용함

- 일부 금융기관, 석유·가스 채광업 등에 대해서는 30%의 법인세율이 적용되는 바, 이에 해당하는 기업들의 경우 18%의 최저한세율을 적용

### ■ 배당소득면제(participation exemption) 규정을

수정하여 해외 자회사로부터의 배당에 대한 감면 비율을 기존 100%에서 95%로 축소함

● 기존 법령에 따르면 내국 및 외국법인으로부터 스페인 법인이 수령한 배당소득에 대해서는 전액 과세소득에서 면제하고 있음

● 개정안에서는 해외 자회사로부터 수령한 배당소득에 대해서는 감면율을 100%에서 95%로 축소하여 적용함

- 국내 자회사로부터 수령한 배당금에 대해서는 별도의 언급이 없음

### ■ 소규모 기업에 대한 법인세율을 일부 인하하는 조치를 도입함

● 연간 매출액 100만유로 이하인 소규모 기업들에 대해서는 현행 법인세율 25% 대신 23%의 경감 세율을 적용함

## 2. 개인소득세

### ■ 종합소득 및 자본이득에 대해 적용되는 세율을 일부 인상하여 고소득자에 대한 과세를 강화함

● 현행 스페인 개인납세자에 대한 종합소득세율은 6만유로 이상 소득자에 대해서는 최고세율 45%가 적용되며, 이는 자본이득세율의 경우에도 마찬가지로 적용

● 개정안에서는 과세 대상 종합소득 13만유로 이상 소득자의 경우 2%p, 30만유로 이상 소득자에 대해서는 4%p만큼 각각 세율을 인상함

● 또한 개정안에서는 14만유로 이상의 자본이득에 대한 세율을 4%p만큼 인상함

- 순부유세(net wealth tax) 세율을 일부 인상하여 고액 재산가에 대한 과세를 강화함
- 과세 대상 순재산 과세표준이 1천만유로를 초과하는 개인에 대해 적용하는 순부유세율을 1%p 만큼 인상함
  - 현행 스페인 세법상 순부유세율은 최저 0.2%에서 최고 2.5%까지의 누진세율 구조임

<표 7> 현행 과세표준 구간별 순부유세율

(단위: 유로, %)

과세표준 구간	세율
167,129 이하	0.2
167,129~334,252	0.3
334,252~668,499	0.5
668,499~1,336,999	0.9
1,336,999~2,673,999	1.3
2,673,999~5,347,998	1.7
5,347,998~10,695,996	2.1
10,695,996 초과	2.5

- 개정안에 따라 과세표준이 1천만유로를 초과하는 구간의 세율(2.1% 또는 2.5%)은 각각 1%p씩 인상하여 적용할 예정임

### 3. 금융거래세

- 스페인 주식 취득에 대하여 금융거래세 0.2%를 과세하는 제도를 도입함
  - EU 국가들의 금융거래세 적용 추세 및 관련 논의를 참고하여 금융거래세 도입을 결정함

- 금융거래세는 간접세 항목으로서 주식구매 주문을 실행하는 기관이 납세의무자가 되어 거래 징수토록 함
  - 주식 취득가액에 0.2%의 단일세율을 적용함
- 금융거래세는 스페인의 대규모 기업으로 상장된 주식의 취득을 과세 대상 거래로 함
- 시가총액이 10억유로를 초과하는 스페인 기업이 발행한 주식으로서, 스페인 주식시장 또는 EU 회원국의 주식시장에 상장된 주식의 취득에 대해 적용됨
  - 전환사채, 파생상품 등의 실행에 따라 취득한 주식 및 주식예탁증권(depository receipts) 등의 취득 또한 과세 대상에 포함됨
- 금융거래세 과세표준은 기본적으로 실제거래가액을 기준으로 산정하며 기업공개 등 특정 주식 취득에 대해서는 과세를 면제함
- 과세표준 금액은 중개수수료 및 기타 거래비용이 포함되지 않은 실제거래가액을 기준으로 산정함
  - 거래금액이 명시되지 않은 경우에는 관련 거래시장의 최근 종가를 적용할 수 있음
  - 기업공개(IPO)에 따라 발행된 주식, 동일 기업 집단 내 거래 주식, 기업 구조조정의 일환으로 거래된 주식, 금융기관의 유동성 공급 등의 목적으로 거래된 주식 등에 대해서는 금융거래세가 면제됨



#### 4. 디지털서비스세

■ 특정 디지털 서비스 거래에 대하여 매출액의 3%에 해당하는 간접세(digital service tax)를 과세하는 제도를 도입함

- 디지털 서비스 과세와 관련된 EU의 제안<sup>18)</sup>을 참고하여 과세방안을 수립함
- 디지털 경제 과세방안이 확립되기 이전에 일부 거래에 대한 과세를 우선 시행하는 잠정적인 과세조치(interim tax)에 해당함
- 특정 디지털 용역 거래를 수행하는 사업자가 사용자로부터 거래징수하는 간접세에 해당함

■ 디지털용역세 과세 대상은 기본적으로 다음과 같이 사용자의 관여도가 높은 디지털 서비스를 바탕으로 함

- 온라인 광고 서비스: 웹사이트, 모바일 앱 등의 디지털 인터페이스 사용자를 대상으로 광고를 제공하는 서비스
- 온라인 중개 서비스: 디지털 인터페이스 사용자들 간의 상호작용을 매개하고 이들 간의 거래를 지원하는 서비스
- 온라인 데이터 제공 서비스: 디지털 인터페이스상에 축적된 사용자 활동정보로부터 생성된 데이터를 제공하는 서비스

■ 디지털용역세는 일정 규모 이상의 기업들이 스페인 내 사용자를 대상으로 제공하는 거래에 한정하여 적용됨

- 과세표준은 과세 대상 온라인 거래금액을 바탕으로 산정하되 부가가치세 및 기타 이에 준하는 세금은 제외한 가액으로 함
- 해당 디지털 서비스 사용자가 스페인 내에 소재하여야 함
  - 기본적으로 사용자의 IP 정보 등을 활용하여 스페인 내 소재 여부를 확인함
- 연간 전 세계 매출액이 7억 5천만유로 이상이고 스페인 내 과세대상 디지털 서비스 매출액이 연간 300만유로 이상인 기업에 한하여 과세됨

<자료 수집 및 정리: 김준현 회계사>

#### [아일랜드 - 2019년 예산안 발표]

■ 아일랜드 재무부는 2018년 10월 9일 '2019년 예산안'을 발표하였으며, 소득세, 법인세, 부가가치세, 소비세의 개정안 내용을 담고 있음<sup>19)</sup>

■ 소득세의 주요 개정내용으로 ① 소득세 최고세율이 적용되는 과세표준 구간 인상 ② 양육자공제액(Home Carer Credit) 및 근로장려세제 인상 ③ 거주용 부동산 관련 대출금액에 대한 이자비용 전액공제 허용 등이 있음<sup>20)</sup>

18) Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services, European Commission, 2018. 3. 21.

19) Ireland - Budget for 2018 - details(12 Oct. 2017), News IBFD.

20) Ireland - Budget for 2019 - individual tax (10 Oct. 2018), News IBFD.

- 소득세 최고세율이 적용되는 과세표준 구간을 현행 3만 4,550유로에서 3만 5,300유로로 750유로 인상할 것을 제안함
- 양육자공제액<sup>21)</sup>을 현행 1,200유로에서 1,500유로로 300유로 인상할 것을 제안함
  - 2017년의 양육자공제액은 1,100유로였음
- 근로장려세제(Earned Income Tax Credit)의 한도를 현행 1,150유로에서 1,350유로로 200유로 인상할 것을 제안함
- 거주용 부동산의 구입 및 수리 목적으로 대출받은 경우 지급한 이자비용을 전액 공제할 것을 제안함

- 영화제작비 세액공제를 받기 위해서는 아일랜드에서 사용하는 제작비가 25만유로 이상이어야 하며, 적격 지출비용은 12만 5천만유로 이상이어야 함
- 조건을 만족하는 경우 적격 지출비용, 총제작비의 80%, 7천만유로 중 작은 금액의 32%만큼 세액공제를 허용함<sup>24)</sup>
- 창업회사에 대한 세액공제는 2009년 예산안을 통해 도입된 제도로 납부할 세액이 4만유로를 초과하지 않는 경우 창업 이후 3년간 납부세액을 면제하는 것이며,<sup>25)</sup> 일몰기한을 기존 2018년에서 2021년으로 3년 연장할 것을 제안함

■ 법인세의 주요 개정내용으로 EU지침에 따른 출국세 및 CFC제도의 도입, 영화 제작비 세액공제 및 창업회사에 대한 세액공제제도 일몰기한 연장이 있으며, 법인세율 12.5%는 계속 유지할 것을 발표함<sup>22)</sup>

- 영화 제작비 세액공제는 2015년 1월 신규 도입된 제도로 아일랜드에서 일정 규모 이상의 영화를 제작하는 영화제작업체에 대해 영화제작비 일부에 대해 세액공제를 허용하는 것이며<sup>23)</sup> 이번 예산안에서는 일몰기한을 기존 2020년에서 2024년으로 연장할 것을 제안함

■ 부가가치세의 주요 개정내용으로 여행업에 대한 부가가치세 인상, 전자책 및 전자신문에 대한 부가가치세 인하를 제안함<sup>26)</sup>

- 여행업에 대한 부가가치세율은 9%에서 13.5%로 인상함
- 전자서적 및 전자신문에 대한 부가가치세율은 23%에서 9%로 인하함
  - 종이서적의 경우 부가가치세율은 영세율이 적용되고, 종이신문은 9%의 경감세율이 적용되고 있음

21) 양육자공제는 부부 중 한 명이 자녀, 노인 장애인을 돌보기 위해 집에서 일하는 경우 해당 인원 1명당 세액공제를 허용하는 것이며, 소득이 5,080유로 초과 시 양육자공제액의 50%만 세액공제를 허용함  
 22) Ireland - Budget for 2019 - corporation tax (10 Oct. 2018), News IBFD.  
 23) Ireland - New film withholding tax and new film relief scheme - guidance published(15 Jan. 2015), News IBFD.  
 24) S. Ruane, Ireland - Corporate Taxation sec. 1.4.9, Country Analyses IBFD(accessed 23 Oct. 2018).  
 25) Ireland - Budget for 2009 (direct tax) - details(15 Oct. 2008), News IBFD.  
 26) Ireland - Budget for 2019 - VAT and other tax measures(10 Oct. 2018), News IBFD.



■ 기타 세목의 개정내용으로 일부 담배의 담배소비세 인상, 디젤차량의 차량등록 시 부가세 부과 및 하이브리드·전기차량의 차량등록세 면제 일몰기한 연장이 있음<sup>27)</sup>

- 궐련형 담배(cigarette)의 경우 20개비 기준으로 0.5유로만큼 소비세를 인상하며, 말아피우는 담배(roll-your-own tobacco)의 경우 개당 0.25유로의 소비세를 인상함

- 담배에 대한 소비세 인상은 2018년 10월 9일부터 시행함

- 2019년 1월 1일부터 디젤차량의 차량등록 시 1%의 추가 부가세(surcharge)를 부과하며, 하이브리드 및 전기차량에 대한 차량등록세 면제혜택은 2019년 12월 21일로 연장함

<자료 수집 및 정리: 김민경 연구원>

### [프랑스 - 2019년 세법개정안 발표]

■ 프랑스 정부는 2018년 9월 24일 세법개정안을 발표하고 의결을 위해 국회에 제출함<sup>28)</sup>

- 본 세법개정안은 개인소득세, 법인세, 부가가치세 등 주요 세목에 대한 개정내용을 담음
- 주요 개정사항으로는 근로소득에 대한 원천징수제도 및 EU지침에 따른 국제조세 분야 조세 회피방지 규정 도입 등이 있음

### 가. 개인소득세

■ 근로소득에 대한 원천징수제도를 시행하기로 함

- 현재 프랑스는 근로소득에 대한 원천징수 없이 개별 근로자가 개인소득세를 신고·납부함
- 2017년 「예산법」에 근로소득에 대한 원천징수 제도를 2018년부터 도입하기로 하였으나, 시행이 연기된 바 있음<sup>29)</sup>

■ 기존 출국세(exit tax)제도를 개정하여 과세 요건을 완화함

- 프랑스 출국세는 거주자가 해외로 이전할 때 해당 거주자가 소유한 프랑스 법인의 지분을 양도하는 것으로 간주하여 미실현 자본이득을 12.8%의 세율로 과세하는 제도임
- 기존 제도는 프랑스 거주자가 EU회원국, 노르웨이, 아이슬란드로 이주하는 경우 실제 주식 처분 시점까지 과세이연하였으나, 개정안은 기존 국가들뿐 아니라 조세조약 체결국으로 이전하는 경우에도 과세이연을 허용함
- 또한 기존 제도는 거주자가 해외로 이전한 이후 15년 동안 주식을 지속적으로 보유한 경우 납부한 출국세를 환급하였으나, 본 개정안에서는 보유기간 요건을 2년으로 크게 단축함

■ 에너지 효율 증대 세액공제의 일몰기한을 2018년에서 2019년으로 연장함

27) 상동

28) France - Finance Bill for 2019 - summary(2 Oct. 2018), News IBFD.

29) 한국조세재정연구원, 「주요국의 조세동향」, 2018. 7.

- 주된 거소의 에너지 효율성 향상을 위해 발생된 비용에 대한 세액공제의 일몰기한을 연장함
  - 에너지 효율성 향상 관련 비용에는 에너지 절감 또는 에너지 창출 난방시스템과 단열장치 등이 있음

## 나. 법인세

- 경영참가 자본이득면제(participation exemption)에서 제외되는 과세소득 범위를 축소함
  - 기존 제도는 경영참가 자본이득면제에서 제외되는 자본이득을 12%로 하여 과세하였으나, 금번 개정안은 과세 대상 소득을 전체 자본이득의 5%로 축소함
- EU의 조세회피방지지침에 따라 이자비용공제 제한제도(earning stripping rules)를 도입함
  - 순이자비용(이자비용 - 이자수익)의 공제한도는 해당 과세연도 EBIDTA<sup>30)</sup>의 30%와 300만유로 중 큰 값으로 함
  - 한도를 초과하는 이자비용은 5년간 이월 공제됨
- EU의 조세회피방지지침에 따라 일반 조세회피방지규정(general anti-avoidance rule)을 도입함
  - 기존에는 합병·분할·양도 거래 등에 적용되는 특별 조세회피방지규정만 존재하였음
  - 금번 개정을 통해 과세 당국은 특정 거래 또는 계약의 주된 목적 또는 주된 목적 중 하나가 관

련 세법의 취지에 맞지 않은 부당한 조세혜택을 얻기 위한 것일 경우 해당 거래를 부인하여 조세회피행위를 방지할 수 있도록 함

- 현행 특허박스 관련 특례제도를 OECD/G20 BEPS프로젝트 Action 5에 따라 개정함
  - 현행 특허박스(patent box) 특례제도는 특허권 또는 특허 받을 권리(patentable rights)로부터 창출되는 소득과, 2년 이상 보유한 특허권 또는 특허 받을 권리의 양도소득에 대하여 15%의 경감세율을 적용함
  - 금번 개정안에서는 BEPS프로젝트의 연계접근법(nexus approach)에 따라 프랑스 자국에서 연구개발 활동이 이루어진 특허권과 저작권에 대해서만 특례제도가 적용되도록 함
    - 특허 받을 권리는 특례제도 적용에서 배제함
  - 또한 특례적용 대상 소득을 전체 관련 소득 중 관련 특허권 또는 저작권 개발 및 취득의 총비용에서 해당 납세자 그리고 해당 납세자의 비특수관계인의 발생 비용이 차지하는 비율에 해당하는 소득으로 개정함

[그림 1] 특허권 등에 대한 과세특례제도 적용 대상 소득의 산정 방식

$\text{특례 적용 대상 소득} = \frac{\text{특허권 등 관련 총소득} \times \text{납세자 또는 비특수관계자의 특허권 등 개발/취득 비용}}{\text{특허권 등 개발/취득 총비용}}$
---

30) Earnings before interest, depreciation and amortization.



### 다. 부가가치세

- 전기통신, TV방송, 전자적 용역에 대한 EU부가가치세 지침에 따라 해외 소규모 사업자는 해당 용역 공급 시 프랑스에서 사업자 등록 의무를 면제함
  - EU부가가치세지침은 전기통신, TV방송, 전자적 용역의 공급에 대해서는 소비지국 과세원칙을 도입하여 소비자 거주지국에서 사업자 등록을 하고 부가가치세를 신고·납부하도록 함
  - 다만, 소규모 사업자에 대해서는 납세협력 비용을 고려하여 상기 의무를 면제하도록 한 바, 프랑스는 연간 매출액 1만유로 이하의 소규모 외국 사업자에게는 사업자 등록의무를 면제함
- 지방 정부기관의 폐기물 수집 및 처리 용역에 대한 부가가치세율을 현행 10%에서 5.5%로 인하함
  - 현행 표준 부가가치세율은 20%이며, 경감세율은 10%, 5.5%, 2.1%로 구분하여 적용함. 5.5%의 경감세율 적용 대상 공급으로는 물, 식료품, 장애인 관련 서비스 등이 있음

<자료 수집 및 정리: 흥민옥 회계사>

### [중국 - 연구개발비 세전 추가공제비율 인상에 관한 통지 발표<sup>31)</sup>]

- 중국 국세청은 기업의 연구개발투자 확대 및 과학 기술 혁신을 지원하기 위한 목적으로 「연구개발비 세전 추가공제비율 인상에 관한 통지」를 9월 20일 발표함
- 연구개발비 세전 추가공제가 가능한 적격 연구개발비는 기업의 신상품, 신기술 등을 개발하기 위해 지출한 연구개발비용을 의미함<sup>32)</sup>
  - 연구개발에 직접 소모한 연료 및 재료와 직접 종사하는 연구 인력의 임금, 수당, 연구개발 활동에 사용되는 기계, 설비의 감가상각비 등이 공제됨
- 신제품, 기술, 공정 등을 개발하기 위해 실제 지출한 적격 연구개발비는 자본화에 따라 다음과 같이 비용 공제함
  - 무형자산으로 형성되지 않고 당기 비용에 반영된 경우에는 2018년 1월 1일부터 2020년 12월 31일까지의 기간에 실제 발생금액의 75%(현재 50%)를 기준으로 세전 추가공제함
  - 무형자산화되는 경우 상기 기간 내에 무형자산 취득원가의 175%(현재 150%)를 기준으로 세전에 상각처리함

<자료 수집 및 정리: 정경화 전문연구원>

31) China(People's Rep.) - Super deduction for R&D activities increased (21 Sep. 2018), News IBFD. 검색일자: 2018. 10. 16.

32) 국세청, <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c1981362/content.html>, 검색일자: 2018. 10. 29.

**[중국 - 수출재화 증치세 등 환급과정 신속화 조치 및 환급률 조정 발표]**

- 중국 국세청은 수출재화의 증치세 등 환급과정 신속화 조치를 10월 15일 발표함<sup>33)</sup>
- 수출기업의 분류와 관리를 최적화하기 위해 유형별 평가기준을 조정하고, 관리유형 연도평가 제한을 폐지함
  - 생산기업 평가기준 중 ‘전년도 연말 순자산이 전년도 해당 기업의 수출관세액(면제와 공제세액 불포함)보다 크다’를 ‘전년도 연말 순자산이 전년도 해당 기업의 수출관세액(공제와 면제세액 불포함)의 60%보다 크다’로 변경함
  - 기존에 수출기업의 관리유형 평가는 1년에 한번 실시하였으나, 수출기업이 관리유형 조정 신청 시 세무당국은 적시에 평가 작업을 수행하여 15일 이내 평가 및 조정 작업을 완료하도록 변경됨<sup>34)</sup>
- 전자 환급신청서의 완전한 이행과 적극적 수출관세 환급 서비스 수행 등 수출 환급행정 절차의 조치를 시행함

- 2018년 12월 31일 이전까지 전자 환급서비스를 전면 시행하고, 세무기관은 수출 기업이 적시에 편리하게 수출 환급액을 지급받을 수 있도록 정기적으로 수출 기업에 환급 신고, 심사, 신고 기한 등에 대해 고지하여야 함
- 중국 국세청에 의하면 해당 조치를 통해 세금환급 처리시간이 평균 13일에서 10일로 단축될 것으로 예상됨
- 대외무역의 안정적인 성장을 유지하기 위해 11월 1일부터 수출재화에 대한 증치세 환급률을 인상함<sup>35)</sup>
  - 증치세 기본 세율은 16%로 수출재화에 대해 증치세를 면세하고 매입세액을 환급함
  - 일부 품목의 수출재화 증치세 환급률 조정에 따라 1,172개 품목에 대한 환급률이 인상됨

**<표 8> 주요 환급률 조정 품목**

주요 품목	환급률
종이, 플라스틱제품, 강화안전 유리, 램프 등	16
윤활유, 항공기 타이어, 탄소섬유 등	13
일부 농산물, 벽돌, 타일, 유리 섬유 등	10
기존 환급률 9%에 해당하는 수출재화	10
기존 환급률 15%에 해당하는 수출재화	16

<자료 수집 및 정리: 정경화 전문연구원>

33) 국세청, <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c3810281/content.html>, 검색일자: 2018. 10. 22.

34) 중국은 수출기업을 수출환급 세무위험 통제 시스템 확립 여부, 기업 운영기간, 인보이스 오류 여부 등 여러 가지 요소를 고려하여 4가지로 분류하여 관리하고 있음

35) 국세청, <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c3843788/content.html>, 검색일자: 2018. 10. 29.



## 주요국의 재정동향



### EU

■ EU 집행위, 이탈리아 재정적자 감축 요구 서한 발송(2018. 10. 5.)<sup>1)</sup>

- 이탈리아 정부는 9월 27일 중기재정계획 개정안\*을 발표하면서 2019~2021년 GDP 대비 재정적자 목표를 각각 2.4%, 2.1%, 1.8%로 설정<sup>2)</sup>

\* 경제재정문서(DEF)에 포함되는 공공 재정 및 경제 전망을 최신의 거시경제 추세 정보를 반영하여 갱신한 문서로, 매년 9월 27일까지 의회에 제출

- 전임 정부는 2018년 4월 EU에 제출한 안정화 보고서에서 GDP 대비 재정수지를 2019년 -0.8%, 2020년 0.0%, 2021년 0.2%로 설정한 바 있음<sup>3)</sup>

- 유로지역 회원국은 차년도 예산계획안\*을 10월 15일까지 제출<sup>4)</sup>해야 하고 집행위는 11월 말까지 이에 대한 평가\*\*를 발표해야 하며 회원국은 12월 말까지 예산을 채택해야 함<sup>5)</sup>

\* GDP 대비 재정수지 목표, 정책 불변하의 GDP 대비 수입-지출 전망, 안정 성장 경로를 고려한 GDP 대비 수입-지출 목표, 일반 정부 기능별 지출 정보, 기타 부속서 등을 수록

\*\* 집행위 추정 경제·재정 전망과 각 회원국 추정 경제·재정 전망 비교, 회원국의 안정성장협약(SGP) 이행 가능성 등을 평가. 2018년 예산계획안에 대한 평가는 한국조세재정연구원, 『2017년 하반기 KIPF 재정동향』, 2017, pp.68-69를 참고바람

- 집행위는 해당 회원국과 협의 후 예산계획안이 ‘특별히 심각하게 안정성장협약을 불이행’할 것으로 판단하는 경우 회원국에 수정된 예산계획안을 요구해야 함

- 공식 절차에 앞서, 집행위는 이탈리아 당국에 공통의 재정 준칙을 준수할 것을 요청하며 예산안에 상세한 조치가 포함될 것으로 기대한다고 서한을 송부

- 이탈리아의 수정된 예산 목표가 이사회가 권고하는 예산 경로로부터 이탈할 것으로 보여 심각한 우려를 표함

- 6월 28일 정상회의와 7월 13일 이사회가 합의한 GDP 대비 0.6% 수준의 연간 구조적 재정수지 개선 권고<sup>6)</sup>를 이행해야 함

1) EU 집행위, Commission letter to Italy - 5 October 2018, 2018. 10. 5.

<http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com\\_reply\\_minister\\_tria\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_reply_minister_tria_0.pdf)

2) 이탈리아 정부, Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza - DEF 2018, 2018. 9. 27.

[http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF\\_2018.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF_2018.pdf)

3) 이탈리아 정부, Italy - Stability Programme 2018, 2018. 4. 26.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-stability-programme-italy-it\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-stability-programme-italy-it_0.pdf)

4) 이탈리아 예산계획안은 다음을 참고바람

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2019\\_dbp\\_it\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2019_dbp_it_en_0.pdf)

5) EU 473/2013 규정

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013R0473>

6) EU 이사회, Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2018 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2018 Stability Programme of Italy, 2018. 6. 15.

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9440-2018-INIT/en/pdf>에 앞서 집행위가 작성한 국가별 정책권고

- EU 의회, 2019년 EU 예산안에 대한 입장 채택 (2018. 10. 23.)<sup>7), 8)</sup>
  - EU 의회가 2019년 EU 예산안에 대한 이사회의 삭감안을 대체로 증액하여 가결
  - (규모) 승인기준<sup>9)</sup> 1,663억유로, 지급기준 1,493억유로를 편성
  - (기조) 지속가능한 성장, 혁신, 경쟁력, 안보, 이·난민 유입의 근본 원인 대응 및 관리, 기후변화 대응, 지속가능한 에너지로의 전환, 청년 지원에 초점을 둠
  - (주요 수정 내용)
    - 교육훈련지원프로그램(Erasmus+)을 집행위안 대비 3억 6천만유로 증액하고 청년고용프로그램(Youth Employment Initiative)을 3억 4,670만유로 증액
    - 삭감된 교통·통신·에너지인프라기금(Connecting Europe Facility)을 전액 환원하고 연구·혁신 프로그램(Horizon 2020)은 환원과 동시에 2억 5,690만유로 추가 증액
- EU 주변지역 지원을 강화하기 위해 개발협력기금(Development Cooperation Instrument)을 1억 4,750만유로 증액, 유럽인근국 지원기금(European Neighbourhood Instrument)을 1억 4,600만유로 증액
- 이에 대해 이사회는 의회의 수정안을 거부<sup>10)</sup>
  - 이사회와 의회는 성장, 고용, 혁신, 기후변화 대응, 안보 및 이민 대응, 청년 등 2019년 예산안에 대해 같은 우선순위를 공유하고 있으나, 의회의 증액안은 집행위안과 다년도 재정 체계(MFF)<sup>11)</sup> 한도를 초과하므로 우려됨
- (절차) 이사회와 의회 동수로 구성된 조정위원회가 10월 30일부터 11월 19일까지 합의안을 도출하게 되며, 합의에 실패하면 집행위가 새 예산안을 제출해야 함

7) EU 의회, 2018.10.23.

<http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181018IPR16529/eu-budget-2019-focus-on-the-young-on-migration-and-innovation>

8) 지난 5월 집행위가 발표한 2019년 EU 예산안 관련 내용은 한국조세재정연구원, 『2018년 상반기 KIPF 재정동향』, 2018, pp.41~42를 참고바람  
<http://www.kipf.re.kr/Publication/B/2018-%EC%83%81%EB%B0%98%EA%B8%B0-KIPF-%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%8F%99%ED%96%A5/525546>

9월 이사회가 발표한 예산안 관련 내용은 한국조세재정연구원, 『KIPF 재정동향』, 2018년 9월 제1호, 2018, pp.2~3을 참고바람

[http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/-/2018%EB%85%84-9%EC%9B%94-%EC%A0%9C1%ED%98%B8-%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%8F%99%ED%96%A5--/525577](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/-/2018%EB%85%84-9%EC%9B%94-%EC%A0%9C1%ED%98%B8-%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%8F%99%ED%96%A5--/525577)

9) 승인기준(commitments)은 당해연도에 지출원인행위를 할 수 있는 한도, 지급기준(payments)은 당해연도에 실제 지출하는 예산임

10) EU 이사회, 2018. 10. 24.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/10/24/2019-eu-budget-council-cannot-accept-ep-amendments>

11) 다년도 재정 체계(multiannual financial framework)는 5년 이상의 기간에 대해 EU가 각기 다른 정책 분야에서 각 연도마다 지출할 수 있는 최대 연간 예산을 규율한 것으로, 각 연도 예산은 다년도 재정 체계를 준수해야 함. 특수 기금은 다년도 재정 체계 밖에서 운영됨



<표 1> 2019년 EU 예산안 비교

(단위: 십억유로)

구분	승인기준			지급기준		
	집행위	이사회	의회	집행위	이사회	의회
1. 스마트 <sup>1)</sup> ·포용적 <sup>2)</sup> 성장	80.0	79.1		67.5	67.5	
1a. 성장과 고용을 위한 경쟁력	22.9	22.1		20.5	20.4	
1b. 경제·사회·지역적 통합	57.1	57.1		47.1	47.0	
2. 지속가능한 성장: 천연자원	60.0	59.7		57.8	57.5	
3. 안보 및 시민권	3.7	3.7		3.5	3.5	
4. 대외정책	11.4	11.1		9.5	9.5	
5. 행정비용	10.0	9.9	10.0	9.9		
MFF 합계	165.1	163.5		148.3	147.8	
특별기금	0.5	0.6		0.4	0.4	
합계	165.6	164.1	166.3	148.7	148.2	149.3

주: 1) 연구·혁신, 교육·훈련, 에너지·교통·통신망, 사회 정책 등

2) 회원국 간 격차 해소, 전 지역의 경쟁력 강화와 지역 내 협력 발전 등

출처: EU 집행위-이사회-의회 자료를 바탕으로 저자 작성

■ EU 집행위, 이탈리아 예산계획안 수정 요구(2018.

10. 18. / 10. 22. / 10. 23.)<sup>12)</sup>

※ 집행위는 해당 회원국과 협의 후 회원국의 예산계획안이 '특별히 심각하게 안정성장협약을 불이행할 것으로 판단하는 경우 회원국에 수정된 예산계획안을 요구해야 함. 지난 10월 5일 집행위는 경고 서한을 보낸 바 있음<sup>13)</sup>

- 10월 18일 집행위는 이탈리아에 '명백하고 심각한 이탈'을 계획한 이유에 대해 공식 질의

- 권고는 6월 28일 정상회의에서 만장일치로 승인되고 7월 13일 이탈리아를 포함한 이사회에서 채택되었음
- 이탈리아 예산계획안의 순 기초 정부지출의 명목 증가율이 2.7%로 권고(최대 0.1%)를 초과하며, 구조적 재정적자는 GDP 대비 0.8% 악화되어 권고(0.6% 개선)를 심각하게 이탈

12) EU 집행위, Commission letter to Italy - 18 October 2018, 2018. 10. 18.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/18\\_10\\_18\\_commission\\_letter\\_to\\_italy\\_en\\_0\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/18_10_18_commission_letter_to_italy_en_0_1.pdf)

이탈리아 정부, Italy - reply to Commission - 22 October 2018, 2018. 10. 22.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter\\_to\\_vd\\_and\\_pm\\_-\\_22-10-2018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/letter_to_vd_and_pm_-_22-10-2018.pdf)

EU 집행위, Commission letter to Italy - 23 October 2018, 2018. 10. 23.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2019\\_dbp\\_commission\\_letter\\_it\\_20181023\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2019_dbp_commission_letter_it_20181023_en.pdf)

13) 관련 내용은 한국조세재정연구원, 「KIPF 재정동향」, 2018년 10월 제1호, 2018, pp.2~3을 참고

[http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/2018%EB%85%84-10%EC%9B%94-%EC%A0%9C1%ED%98%B8-%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%8F%99%ED%96%A5/525610](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/2018%EB%85%84-10%EC%9B%94-%EC%A0%9C1%ED%98%B8-%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%8F%99%ED%96%A5/525610)

- 채무는 GDP 대비 130%로 채무 감축기준을 준수하지 않았다고 판단됨
  - 거시경제 전망이 의회예산청의 승인을 받지 않았는데 이는 거시경제 전망이 독립기관으로부터 생산되거나 승인되어야 한다는 EU 규정을 위배
  - 10월 22일 이탈리아는 집행위에 설명 서한을 발송
    - 이탈리아 정부는 새로운 예산정책이 안정성장협약의 규정을 준수하지 않았다는 것을 인식하고 있으나, GDP가 위기 이전 수준을 하회하는 등 경제 여건을 고려할 때 이는 어렵지만 필요한 결정이었음
    - 정부는 구조적 재정수지를 2022년까지 중기 재정 목표로 되돌려 놓을 것을 약속하며 실질 GDP가 조기에 금융위기 이전으로 복귀한다면 조정 경로를 가속화할 것임
    - 공공투자 재할성화 등 성장 강화 조치에 힘입어 GDP 대비 채무 비율은 향후 3년간 뚜렷하게 감소할 것으로 전망됨
    - 이탈리아 법령에 따르면 예산안이 의회예산청으로부터 승인되지 않은 경우 정부는 이를 따르거나 의회에 설명(comply or explain)해야 하는데, 정부는 절차에 따라 전망의 적절성을 양원에 설명함
  - 기준선 시나리오는 의회예산청으로부터 검증되었으며 전망의 차이는 공공투자 승수 효과 추정과 정부채금리 전망에서 비롯됨
  - 10월 23일 집행위는 이탈리아에 예산계획안 수정을 공식 요구
- EU 통계청, 2018년 2분기 재정통계 발표(2018. 10. 23.)<sup>14)</sup>
- 2018년 1분기 유로지역(EA) 19개국과 EU 28개국의 GDP 대비 일반정부 계절조정 재정수지는 각각 -0.1%, -0.3%를 기록하여 양 지역 모두 전분기 대비 개선되었으며 시계열비교 가능시점(2002년) 이후 가장 낮은 적자를 기록
  - (EA19) 2018년 1분기 총수입은 GDP 대비 46.2%, 총지출은 46.3%를 기록
  - (EU28) 2018년 1분기 총수입은 GDP 대비 44.9%, 총지출은 45.2%를 기록

14) EU 통계청, Seasonally adjusted government deficit decreased to 0.1% of GDP in the euro area, 2018. 10. 23. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9332933/2-23102018-BP-EN.pdf>  
 EU 통계청, Government debt down to 86.3% of GDP in euro area, 2018. 10. 23. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9332918/2-23102018-AP-EN.pdf>



<표 2> 유로지역 19개국 및 EU 28개국의  
2018년 2분기 계절조정 재정수지

(단위: GDP 대비 %)

구분	2017Q2	2017Q3	2017Q4	2018Q1	2018Q2
EA19					
재정수지	-1.4	-0.8	-0.6	-0.2	-0.1
총수입	45.9	46.0	46.1	46.2	46.2
총지출	47.3	46.7	46.7	46.5	46.3
EU28					
재정수지	-1.5	-0.9	-0.5	-0.5	-0.3
총수입	44.6	44.7	45.0	44.8	44.9
총지출	46.1	45.5	45.5	45.4	45.2

주: EA 및 EU 수치는 국가별 수치의 가중 평균  
출처: EU 통계청, 보도자료, 2018. 10. 23.

- 2018년 2분기 말 유로지역(EA) 19개국과 EU 28개국의 GDP 대비 일반정부 채무는 각각 86.3%와 81.0%를 기록하여 두 지역 모두 전년 동기 말과 전 분기 말 대비 감소
  - GDP 대비 채무 비율이 가장 높은 국가는 그리스(179.7%), 이탈리아(133.1%), 포르투갈(124.9%) 순이며 가장 낮은 국가는 에스토니아(8.3%), 룩셈부르크(22.0%), 불가리아(23.8%) 순임

<표 3> 유로지역 19개국 및 EU 28개국의  
2018년 2분기 말 정부 채무

(단위: GDP 대비 %)

구분	2017Q2 (전년 동기)	2018Q1 (전 분기)	2018Q2
EA19	89.2	86.9	86.3
EU28	83.4	81.5	81.0

주: EA 및 EU 수치는 국가별 수치의 가중 평균  
출처: EU 통계청, 보도자료, 2018. 10. 23.



IMF

■ World Economic Outlook, October 2018 발표  
(2018. 10. 9.)<sup>15), 16), 17)</sup>

- (세계) 2016년 중반부터의 경기 확장세가 지속되고 있어 2018~2019년 경제성장률은 전년 수준을 유지할 것으로 전망되나, 지난 4월 전망에 비해 성장 속도가 느려짐
  - 2018~2019년 세계 경제성장률 전망은 3.7%로 지난 4월 전망 대비 각각 0.2%p 하락
  - 성장률 전망의 하락은 ① 일부 주요 선진국의 2018년 상반기 성장 부진 ② 올해 4~9월 중반 사이에 시행되거나 승인된 무역 조치\*의 부작용 ③ 주요 신흥·개도국의 경제전망 약화로 인함

\* 올해 미국이 2천억달러 규모의 중국 수입품에 대해 관세를 부과한 조치

15) IMF의 *World Economic Outlook* 보고서는 매년 4월과 10월에 발표되며, 매년 1월과 7월에 세계경제전망을 업데이트한 3~6쪽 분량의 *World Economic Outlook Update* 보고서를 발표

16) 본 재정동향에 실린 내용은 *World Economic Outlook* 보고서의 제1장을 요약·번역한 내용이며, 보다 자세한 내용은 IMF 홈페이지의 원문을 참고하거나, 향후 한국조세재정연구원 홈페이지에 게시될 *World Economic Outlook* 국제기구 보고서 요약을 참고(참고로 이번 세계경제전망 보고서는 제1장 "Global Prospects and Policies", 제2장 "The Global Recovery 10 Years after the 2008 Financial Meltdown", 제3장 "Challenges for Monetary Policy in Emerging Economies as Global Financial Conditions Normalize"과 같은 주제로 구성)

17) IMF, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>

- (선진국) 2018년 상반기 동안 유로지역과 영국에서 기대 이하의 경제 실적으로 2018~2019년 선진국 성장률은 4월 전망 대비 0.1%p씩 하락한 2.4%, 2.1%로 전망
  - 유로지역과 영국의 2018년 성장률 전망은 4월 전망 대비 각각 0.4%p, 0.2%p 하락한 2.0%, 1.4%로 전망함
  - 미국은 재정부양책으로 성장 모멘텀이 강하나, 최근 발표된 대(對)중 무역 조치로 인해 2019년 성장률은 4월 전망 대비 0.2%p 하향 조정된 2.5% 전망
  - 한국의 2018년 경제성장률 전망은 지난 4월 전망 대비 0.2%p 하락한 2.8%로 전망되며, 2019년은 4월 전망 대비 0.3%p 하락한 2.6%로 전망됨
- (신흥국 및 개발도상국) 유가 상승으로 원유 수출국 전망은 상향 조정되었으나, 일부 국가들은 금융여건의 긴축, 지정학적 긴장 등으로 하향 조정되었으며, 중국 및 많은 아시아 국가들은 최근 발표된 미국의 무역 조치로 인해 성장률 전망이 하락함
  - 브라질, 아르헨티나, 이란, 터키 등은 국가적 특수성 및 금융여건 긴축, 지정학적 긴장, 석유수입 비용의 증가로 인해 전망치가 하락함
- (위험요인) 정책 불확실성의 증가로 인해 하방 위험이 상승함
  - 4월 전망에서 강조한 바 있는 무역장벽의 증가와 신흥국으로부터의 자본이탈이 더욱 뚜렷해졌으며, 금융시장 여건의 급격한 긴축 가능성이 있음
- (정책권고) 그간 경제회복으로 재정여력을 형성할 수 있었으나, 하방위험이 높아졌으므로 포괄적 경제성장을 위한 정책 시행이 시급함
  - (국제 협력) 구조적 변화에 대한 보호주의적인 조치를 지양하고, 국제 협력을 통해 상품 및 서비스 무역의 지속적인 성장을 촉진해야 함
  - (구조 개혁) 잠재성장률 이상으로 성장이 가능한 시기에 정책 입안자는 중기 소득을 늘리는 개혁(기술 혁신 장려, 노동참가율 개선 등) 시행을 목표로 해야 함
  - (금융여건 긴축에 대비) 초과 생산능력이 줄어들고 하방위험이 높아졌으므로 재정여력을 재형성하고, 금융시장 여건의 갑작스러운 긴축에 대비하여 회복력을 강화해야 함



<표 4> 세계 경제 전망

(단위: %, %p)

구분	실적치	전망치		2018년 7월 전망 대비 차이 <sup>1)</sup>		2018년 4월 전망 대비 차이 <sup>1)</sup>	
	2017	2018	2019	2018	2019	2018	2019
<b>World Output</b>	3.7	3.7	3.7	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
<b>Advanced Economies</b>	2.3	2.4	2.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1
United States	2.2	2.9	2.5	0.0	-0.2	0.0	-0.2
Euro Area	2.4	2.0	1.9	-0.2	0.0	-0.4	-0.1
Germany	2.5	1.9	1.9	-0.3	-0.2	-0.6	-0.1
France	2.3	1.6	1.6	-0.2	-0.1	-0.5	-0.4
Italy	1.5	1.2	1.0	0.0	0.0	-0.3	-0.1
Spain	3.0	2.7	2.2	-0.1	0.0	-0.1	0.0
Japan	1.7	1.1	0.9	0.1	0.0	-0.1	0.0
United Kingdom	1.7	1.4	1.5	0.0	0.0	-0.2	0.0
Canada	3.0	2.1	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Other Advanced Economies <sup>2)</sup>	2.8	2.8	2.5	0.0	-0.2	0.1	-0.1
<b>Emerging Market and Developing Economies</b>	4.7	4.7	4.7	-0.2	-0.4	-0.2	-0.4
Commonwealth of Independent States	2.1	2.3	2.4	0.0	0.2	0.1	0.3
Emerging and Developing Asia	6.5	6.5	6.3	0.0	-0.2	0.0	-0.3
China	6.9	6.6	6.2	0.0	-0.2	0.0	-0.2
India <sup>3)</sup>	6.7	7.3	7.4	0.0	-0.1	-0.1	-0.4
ASEAN-5 <sup>4)</sup>	5.3	5.3	5.2	0.0	-0.1	0.0	-0.2
Emerging and Developing Europe	6.0	3.8	2.0	-0.5	-1.6	-0.5	-1.7
Latin America and the Caribbean	1.3	1.2	2.2	-0.4	-0.4	-0.8	-0.6
Brazil	1.0	1.4	2.4	-0.4	-0.1	-0.9	-0.1
Mexico	2.0	2.2	2.5	-0.1	-0.2	-0.1	-0.5
Middle East, North Africa, Afghanistan, and Pakistan	2.2	2.4	2.7	-1.1	-1.2	-1.0	-1.0
Sub-Saharan Africa	2.7	3.1	3.8	-0.3	0.0	-0.3	0.1
European Union	2.7	2.2	2.0	-0.2	-0.1	-0.3	-0.1
Low-Income Developing Countries	4.7	4.7	5.2	-0.3	-0.1	-0.3	-0.1
Middle East and North Africa	1.8	2.0	2.5	-1.2	-1.3	-1.2	-1.1
World Growth Based on Market Exchange Rates	3.2	3.2	3.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2
<b>World Trade Volume(goods and services)</b>	5.2	4.2	4.0	-0.6	-0.5	-0.9	-0.7
Imports - Advanced Economies	4.2	3.7	4.0	-0.8	-0.4	-1.4	-0.5

<표 4> 의 계속

(단위: %, %p)

구분	실적치	전망치		2018년 7월 전망 대비 차이 <sup>1)</sup>		2018년 4월 전망 대비 차이 <sup>1)</sup>	
	2017	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Emerging Market and Developing Economies	7.0	6.0	4.8	0.0	-0.9	0.0	-0.8
Exports - Advanced Economies	4.4	3.4	3.1	-0.8	-0.6	-1.1	-0.8
Emerging Market and Developing Economies	6.9	4.7	4.8	-0.6	-0.3	-0.4	-0.5
<b>Commodity Prices(U.S. dollars)</b>							
Oil <sup>5)</sup>	23.3	31.4	-0.9	-1.6	0.9	13.4	5.6
Nonfuel(average based on world commodity export weights)	6.8	2.7	-0.7	-3.3	-1.2	-2.9	-1.2
<b>Consumer Prices</b>							
Advanced Economies	1.7	2.0	1.9	-0.2	-0.3	0.0	0.0
Emerging Market and Developing Economies <sup>6)</sup>	4.3	5.0	5.2	0.3	0.7	0.2	0.7

참고: 실질실효환율은 2018년 7월 17일부터 8월 14일 사이에 일반적인 수준을 가정

주: 1) July 2018 World Economic Outlook Update, April 2018 World Economic Outlook

2) G7 국가(캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 영국, 미국)과 유로지역 국가 제외

3) 인도의 실적치, 전망치 데이터는 회계연도 기준이며, 2011년부터 GDP는 2011/2012년 회계연도를 기준년으로 삼은 시장가격 기준 GDP

4) 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 베트남

5) 영국 브렌트(Brent), 두바이(Dubai), 미 서부텍사스의 중질유(Intermediate crude oil)의 단순평균가격. 2017년 원유의 평균가격은 배럴당 52.81달러, 선물시장에 기초한 가격은 2018년 69.38달러, 2019년은 68.76달러

6) 베네수엘라 제외, 아르헨티나는 2017년부터 포함

출처: IMF, *World Economic Outlook*, October 2018, Table 1.1. 편집

■ Fiscal Monitor, October 2018 발표(2018. 10. 10.)<sup>18), 19), 20)</sup>

※ 이번 재정 모니터 보고서에서는 “Managing public wealth”라는 주제를 다룸. 기존에 적자와 채무 수준의 범위에서만 재정상황을 측정하고 관리하는 것을 넘어서 공공부문 대차대조표(public sector balance sheets)를 통해 공공의 부(Public wealth) 측정 및 활용을 다룸  
\* 공공부문 대차대조표를 이용해 재정을 운영·관리하고, 위험의 사전감지 및 완화, 재정정책 평가에 활용하는 방법을 사례연구를 통해 보여주고 있음

- (연구배경) 기존 재정분석의 한계를 공공의 부(Public wealth) 관점에서 분석하여 보완할 수 있음
  - 유량(flow) 지표인 수입, 지출 및 적자와 저량(stock) 지표인 채무를 살피는 기존 재정분석은 비정부부문의 재정활동(범위)과 미래 수입·지출(시점)을 포함한 종합적인 재정정보를 제공하기 어려움

18) IMF의 *Fiscal Monitor* 보고서는 재정과 관련된 이슈를 선정하여 매년 두 차례(4월과 10월) 발표함

19) 본 재정동향에 실린 내용은 Fiscal Monitor보고서의 Executive summary파트를 간략하게 요약한 내용이며, 보다 자세한 내용은 IMF 홈페이지의 원문 혹은 향후 한국조세재정연구원 홈페이지에 게시될 Fiscal Monitor국제기구 보고서 요약을 참고하기 바람

20) IMF, <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/10/04/fiscal-monitor-october-2018>



- 공공부문 대차대조표는 공공의 부를 가장 포괄적인 관점에서 제공하므로 재정을 종합적으로 파악할 수 있으며, 위험 관리 및 재정정책 평가에 유용함

- 공공부문 대차대조표는 투명성을 제공하는 유용한 도구이나, 대부분의 국가들이 이에 대한 이해가 부족하거나, 일부 항목만 관리하거나 잘못 측정하고 있음

● (포괄 범위 및 시점) 공공의 부 추정은 공공 자산과 부채에 대해 전체적인 규모(full scale)를 나타내고, 과거부터 가까운 미래에 이르기까지 순자산의 시점 간 변화 양상을 보여줌

- (범위) 공공의 부(Public wealth)는 공공 자산과 부채의 자세한 전체 규모를 보여주므로 일반적인 재정 지표에 비해 구체적이고 실질적인 규모를 알 수 있음

• 국가의 천연자원은 자산, 연금부채 규모는 부채로 공공부문 대차대조표에 인식되며, 공기업(public corporations)의 자산과 부채는 공공부문 대차대조표에 각각 자산과 부채에 포함됨

· 31개 표본 국가들의 총자산은 GDP 대비 219%(101조달러) 규모이고, 이 수치는 GDP 대비 120%인 공기업 자산과 천연자원 생산국 평균 GDP 대비 110%인 천연자원을 포함함

· 흔히 사용되는 지표인 일반정부 총채무로 측정 시 GDP 대비 94%이나, 공공부문 부채는 GDP 대비 198%\*로 측정되어 큰 차이가 있음

\* GDP 대비 46%인 누적 연금부채를 포함

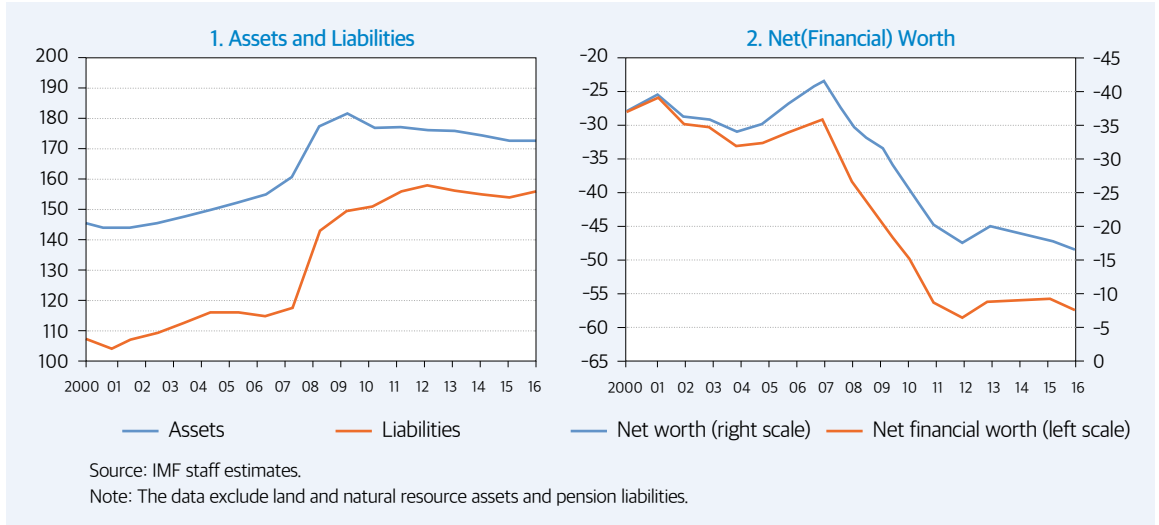
- (시점) 세계 금융위기 충격의 여파를 재정적자와 공공의 부의 관점에서 측정·비교했을 때 적자는 개선되었으나, 공공의 부는 감소하여 충격의 상흔이 여전히 남아 있음을 알 수 있음

• 충격을 가장 많이 받은 17개의 선진국에서 위기 이후 적자가 개선되어 왔으나, 공공부문 대차대조표의 순금융가치(Net financial worth)\*는 위기 이전보다 11조달러(GDP 대비 28%p) 하락

\* 대차대조표상의 자산과 부채의 차이

[그림 1] 2000~2016년 공공부문 대차대조표의 자산 및 부채, 순자산

(17개국의 가중평균, 단위: GDP 대비 %)



출처: IMF, *Fiscal Monitor*; October 2018, Figure 1.5.

- (사례연구 1) 공공부문 대차대조표를 이용해 재정위험을 측정
  - (미국) 연방준비은행이 은행에 적용하는 것과 동일한 위험 스트레스 테스트를 공공부문 순자산에 적용하면, GDP의 26%에 달하는 순자산이 줄어들 수 있음
  - 대차대조표상, 연금기금과 비금융자산의 손실이 발생하기 때문
    - 금융자산 중 주·지방 연금기금의 경우 대다수가 자금부족 상태이며, 위험성 높은 주식에 많은 투자를 하고 있어 주가 변동에 크게 영향을 받음
  - (감비아) 자연재해(예: 가뭄, 전염병) 발생을 가정하는 충격 테스트를 해본 결과, 정부 및 공기업에 상당한 부정적 영향을 미쳐 채무불이행으로 이어질 수 있음
- 공공부문 대차대조표상에서 비금융 공기업이 차지하는 비중이 크고, 용자를 공기업 간 교차로 보유하고 있는 것이 취약점으로 작용
- (사례연구 2) 공공부문 대차대조표로 재정정책 (① 천연자원 ② 공공 자본스톡 ③ 구조개혁)을 평가
  - (카자흐스탄) 천연자원 자산을 국부펀드로 전환하여 2014년 유가가 급락한 경제 충격을 대차대조표 활용을 통한 긍정적인 효과로 완화함
  - 석유 판매 수익을 유동성 외화자산(liquid foreign currency assets) 계정 과목으로 보유함으로써, 그동안의 환차익으로 인한 지속적인 양(+)의 수익이 축적됨
  - 정부는 환차익으로 인한 수익을 재원으로 경기부양책을 수행할 수 있었음



- (인도네시아) 인프라(비금융자산) 투자로 단·장기 순자산 증가가 예상됨
  - 새로운 인프라 자산과 미래의 높은 산출량에 따른 수익으로 인해 공공의 부를 GDP 대비 6.5% 증가시킴
  - 인프라 투자 효율성이 강화되어 잠재적으로 더 큰 이익을 얻을 수 있음
- (노르웨이와 핀란드) 고령화에 따른 지출 증가를 대비한 구조개혁 시행 여부가 시점 간 대차대조표상의 미래 순자산 증감 양상을 달리함
  - 노르웨이는 원유 자산이 많으나, 현재 정책을 유지함에 따라 연금과 같은 고령화 관련 지출이 계속 증가하여 시점 간 순자산이 감소할 것으로 예상됨
  - 핀란드는 재정건전화 및 연금개혁 등을 시행·계획하여 고령화 관련 지출을 지속적으로 감소시키고, 시점 간 순자산이 증가할 것으로 예상됨

■ IMF 이사회, 아르헨티나 대기성 차관\*에 따른 경제프로그램에 대해 첫 번째 평가를 실시하고, 지원 규모 확대(500억달러→563억달러<sup>21)</sup>를 승인(2018. 10. 26.)<sup>22)</sup>

\* 대기성 차관(Stand-By Arrangement): 단기유동성 지원이 필요한 IMF 회원국을 대상으로 하는 자금지원제도  
(기간) 통상 1~2년에 걸쳐(3년이 최대) 자금 지원  
(규모) 차입국이 출처한 쿼터 대비 일정 비율에 해당하는 금액을 지원 받음  
(차입금리) 국제준비통화인 특별인출권(SDR) 금리에 연동된 차입이자를 부담해야 함  
(상환기간) 3.25~5년 후까지 차입금을 상환해야 함  
(차입조건) 구조개혁 과제를 부과하며 약정한 정책의 이행상황을 점검해 단계적으로 인출하도록 함

- 지난 6월, 2021년까지 500억달러를 지원하는 대기성 차관 협정을 맺었으나, 아르헨티나 당국은 계속되는 금융 불안으로 인해 9월 구제금융 규모 확대를 요청함<sup>23)</sup>
- IMF는 세계 금융긴축으로 인해 아르헨티나가 취약한 상황에 놓였음을 확인하고, 아르헨티나 당국이 재정조정 속도를 높이는 등 많은 노력을 해온 것으로 평가함

21) IMF의 특별인출권(SDR) 기준 407억 1천만 SDR에 해당하는 규모이며, 아르헨티나 쿼터 대비 1,277%

22) 출처: IMF,

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/10/26/pr18395-argentina-imf-executive-board-completes-first-review-under-argentina-stand-arrangement>

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/10/26/Argentina-First-Review-under-the-Stand-By-Arrangement-Inflation-Consultation-Financing-46309>

23) 아르헨티나 구제금융 경과

- (2018. 6. 20.) 심한 가뭄으로 인한 농산물 수출 감소와 세계 원자재 가격 상승 및 금융여건 악화 등의 영향으로 2018년 4월 페소화 가치가 폭락함에 따라 5월 말 아르헨티나 당국이 IMF에 구제금융을 요청하였고, IMF는 3년간 500억달러 규모의 대기성 차관을 지원하기로 6월 20일에 승인함(자세한 내용은 한국조세재정연구원, 『2018 상반기 KIPF 재정동향』 p.77 참고  
<http://www.kipf.re.kr/Publication/B/2018-%EC%83%81%EB%B0%98%EA%B8%B0-KIPF-%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%8F%99%ED%96%A5/525546>
- (2018. 9. 26.) 6월 IMF 구제금융 대출 합의에도 불구하고, 아르헨티나 페소화 가치가 계속 급락하고, 채무불이행에 대한 투자자들의 우려가 높아짐에 따라 IMF 실무진과 지원규모 확대 협상을 협의(자세한 내용은 한국조세재정연구원, 『재정동향』 2018년 9월 제2호 참고  
[http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/2018년-9월-제2호-재정동향/525586](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/2018년-9월-제2호-재정동향/525586)

- 이번 경제프로그램 평가를 완료하면서 57억달러의 즉각적인 대출을 승인하여 6월~현재까지 약 204억달러가 지원됨(지난 6월, 150억달러를 우선 지원)
- 경제프로그램은 재정적자 감축, 인플레이션 감소에 중점을 둔 통화정책 운용, 변동환율제 도입, 사회 안전망과 양성평등 강화를 목표로 함
  - 재정적자를 감축하여 2019년 기초재정수지 균형, 2020년 흑자 달성을 목표로 설정
  - 2019년 6월까지 한시적으로 물가안정 목표제에서 통화량 증가율을 목표로 하는 체계로 변경(2018년 인플레이션율 31.8%)
  - 현재 하원에서 승인된 2019년 예산안에서 사회 지출을 늘려 사회안전망을 강화하고, 공공보육지출을 12% 증액하여 여성의 경제활동 참가율을 제고하고자 함



OECD

■ 2018년 2사분기 고용률<sup>24)</sup> 발표(2018. 10. 16.)<sup>25)</sup>

- (OECD) 2018년 2사분기 고용률은 68.3%로 전분기 대비 0.1%p 상승
  - 이는 서비스부문에서의 고용 개선이 반영된 것이며, 산업부문에서는 유지, 농업부문에서는 감소
  - 미국의 고용률은 70.6%로 전분기 대비 0.1%p 상승하였으나 여전히 2008년 2사분기<sup>26)</sup> 수준 이하를 기록
- (유로지역) 2018년 2사분기 고용률은 상승세가 지속되면서 전분기 대비 0.3%p 오른 67.2%를 기록
  - 리투아니아(71.2→72.0%), 에스토니아(73.9→74.6%), 스페인(61.7→62.4%)의 고용률은 상승한 반면, 벨기에(64.1→63.8%), 룩셈부르크(67.0→66.5%)의 경우는 감소
- (유로지역 외) 덴마크(75.0→75.5%), 일본(76.4→76.7%), 미국(70.5→70.6%) 고용률은 상승하였고, 캐나다(73.7→73.6%), 아이슬란드(85.6→85.2%)의 경우는 감소

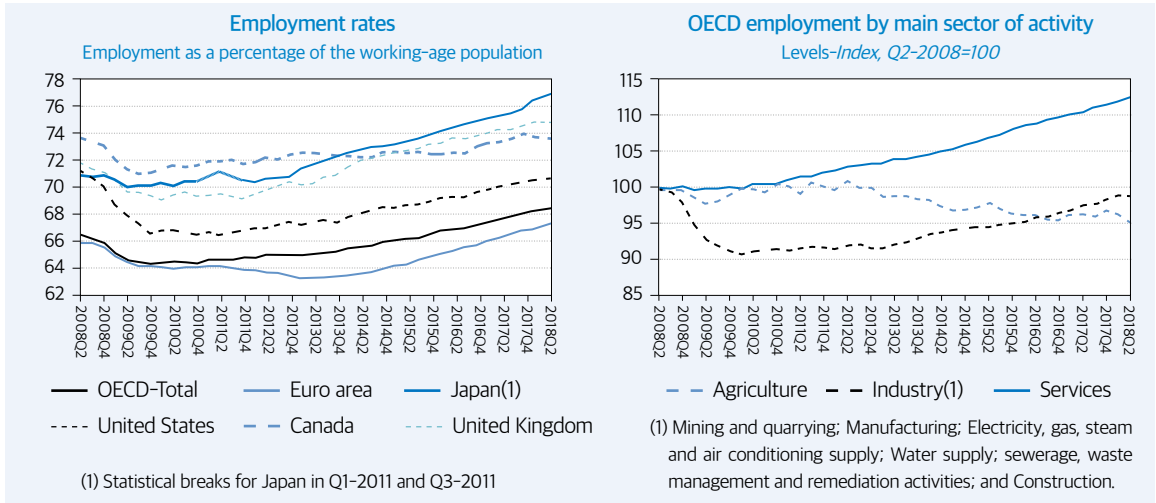
24) 고용률 =  $\frac{\text{취업자 수}}{\text{생산가능인구}} \times 100$ , 단, 생산가능인구는 15~64세에 해당하는 인구를 의미

25) OECD News Release, "OECD employment rate increases to 68.3% in the second quarter of 2018," 2018. 10. 16. <http://www.oecd.org/sdd/labour-stats/OECD-QES-10-2018.pdf>

26) 2008년 2사분기는 글로벌 금융위기 발발 이전 분기로 고려됨



[그림 2] 2018년 2사분기 고용률 및 부문별 비교



출처: OECD News Release, "OECD employment rate increases to 68.3% in the second quarter of 2018," 2018. 10. 16.

<표 5> OECD 고용률(15~64세, 계절조정)

(단위: %)

구분	2008	2014	2015	2016	2017	2017				2018	
	Q2					Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
OECD	66.5	65.7	66.3	67.0	67.7	67.4	67.6	67.8	68.0	68.2	68.3
G-7	69.6	68.6	69.1	69.9	70.6	70.3	70.5	70.7	70.9	71.1	71.2
유럽연합	65.8	64.8	65.6	66.6	67.7	67.2	67.6	67.8	68.1	68.3	68.5
유로지역	65.9	63.8	64.5	65.4	66.3	66.0	66.2	66.5	66.8	66.9	67.2
호주	73.3	71.6	72.2	72.4	73.0	72.4	72.8	73.2	73.5	73.6	73.6
캐나다	73.6	72.3	72.5	72.6	73.4	73.2	73.3	73.5	73.9	73.7	73.6
프랑스	64.9	63.7	63.8	64.2	64.7	64.3	64.8	64.7	65.2	65.2	65.2
독일	69.9	73.8	74.0	74.7	75.3	74.9	75.1	75.3	75.7	75.6	75.6
이탈리아	58.8	55.7	56.3	57.3	58.0	57.8	57.8	58.0	58.2	58.3	58.7
일본	70.9	72.8	73.4	74.4	75.3	75.0	75.2	75.4	75.7	76.4	76.7
한국	64.1	65.6	65.9	66.1	66.6	66.5	66.6	66.7	66.7	66.7	66.6
스페인	65.1	56.0	57.8	59.6	61.1	60.5	60.9	61.3	61.6	61.7	61.7
영국	71.8	71.9	72.7	73.5	74.1	73.9	74.2	74.1	74.4	74.7	74.7
미국	71.2	68.1	68.7	69.4	70.1	69.8	70.0	70.2	70.3	70.5	70.6

주: 고용률 =  $\frac{\text{취업자수}}{\text{15~64세 인구수}} \times 100$

출처: OECD News Release, "OECD employment rate increases to 68.3% in the second quarter of 2018," 2018. 10. 16., Table 1 재구성

■ “고령화와 고용정책” 정책시리즈\* 중 한국보고서 <고령층을 위한 더 나은 일자리> 발표(2018. 10. 24.)<sup>27)</sup>

\* OECD는 고령화가 심화되면서 고령층이 노동시장에서 겪고 있는 어려움에 대응하기 위해 고용가능성, 직업 이동성, 노동수요 측면에서 고령자들의 노동시장 참여 장려에 초점을 둔 정책 시리즈를 발표

- 동 시리즈 국가별 보고서는 2003년 스웨덴을 시작으로 비정기적으로 발표되고 있으며, 지난 1월에는 미국 보고서가 발표된 바 있음
- 이하 내용은 보고서 원문 pp. 13-23의 “Assessment and recommendations”와 10월 24일자 OECD 보도자료를 요약한 것으로 보다 자세한 내용은 원문을 참고바람
- (현황) 한국은 전례 없는 인구구조 변화를 겪고 있으며, 특히 고령화는 OECD 회원국 중 가장 빠르게 진행되고 있음
  - 중위연령<sup>28)</sup>이 1970년대 20세 이하, 2015년 약 40세로 나타났으며, 2050년대 중반까지 약 55세에 이를 것으로 전망
  - 노동력 활용은 경제성장의 주요 동력으로, 이러한 인구통계학적 변화는 한국의 재정 제도(fiscal institution) 및 사회통합에 중요한 영향을 미칠 수 있음

- 노인부양률<sup>29)</sup>은 2015년 20%에서 2050년 대 중반까지 70%에 이를 것으로 전망, 이는 OECD 평균보다 20%p 높은 수준
- 50~64세의 고용률은 약 70%로 OECD 평균보다 6.6%p 높으나, 많은 이들이 주된 일자리에서 조기 퇴직하여(대부분 55세 이전), 질이 낮고 매우 불안정하며 저임금의 직업에서 새로운 일자리를 찾거나 자영업자가 됨
  - 활발한 경제활동에도 불구하고 51~65세의 상대적 소득빈곤율<sup>30)</sup>은 멕시코 다음으로 높은 상황으로, 노동은 빈곤에 처한 한국 노인 대다수를 위한 효과적인 해결책이 되지 못하는 실정
- (제언) OECD는 한국이 세 가지 분야에서 추가적인 조치를 취할 것을 권고
  - 고령 노동자들의 소득 상황을 개선시킬 수 있는 조치
  - 근로장려세제(EITC)<sup>31)</sup>를 통해 50세 이상 노동자들에 대한 급여를 인상하고, 고령 자영업자들에 대하여는 보장성(coverage)을 개선

27) 출처: OECD, “Working Better with Age: Korea,” *Ageing and Employment Policies*, OECD Publishing, 2018.  
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264208261-en.pdf?expires=1540355857&id=id&accname=ocid72023593&checksum=C31047F2F178BCD2AD42F04783BA6596>  
 OECD Newsroom, “Korea should improve the quality of employment for older workers,” 2018. 10. 24.  
<http://www.oecd.org/newsroom/korea-should-improve-the-quality-of-employment-for-older-workers.htm>

28) median age: 총인구를 연령순으로 나열할 때 정중앙에 있는 사람의 해당 연령을 의미

29) old-age dependency ratio: 15~64세 인구 대비 65세 인구의 비율

30) rates of relative income poverty: 소득이 중위소득의 50% 미만인 계층이 전체 인구에서 차지하는 비율

31) Earned Income Tax Credit: 일정액 이하의 저소득 근로자 또는 사업자(전문직 제외) 가구에 대하여 가구원 구성과 총급여액 등에 따라 산정된 근로장려금을 지급함으로써 근로를 장려하고 실질소득을 지원하는 근로연계형 소득지원 제도



- 기초연금을 가장 가난한 사람에게 집중하고, 연금액을 상향 조정
- 자영업자 및 비정규직 노동자들에 대해 연금제도 보장성을 개선하고, 재정적으로 지속가능하도록 제도를 설계
- 특히 중소기업의 퇴직연금 계획 이행을 촉진
- 고용주가 고령 노동자들의 주된 일자리를 유지하도록 하는 조치
- 의무 (조기)퇴직 연령의 시기를 늦추기 위해 임금피크제 도입을 촉진
- 연공서열 기준의 실무 대신 직무·기술 기반의 전문적인 평가방법을 적극 활용
- 파견직 노동자에 대한 추가 고용 권리 및 파견업체 부문에 대한 새로운 사업 기회를 제공
- 노동자들의 고용 가능성을 높일 수 있는 조치
- 중년 및 고령 노동자를 위한 2차 진로지도 강화
- 노동시간 준수나 노동시간 단축 등의 새로운 지침에 대한 이행 여부를 면밀히 모니터링
- 건강상 문제를 겪고 있는 노동자들의 복귀를 용이하게 하기 위해 유급병가 및 법정 현금 질병 급여(statutory cash sickness benefit) 도입



## 미국

### [예산·결산 등]

■ 미 의회예산처(CBO), FY2018 결산 추정치 발표 (2018. 10. 5.)<sup>32)</sup>

- (재정수지) 재정적자는 7,820억달러로 전년 (6,660억달러) 대비 17.4%(1,160억달러) 증가하여 GDP 대비 약 3.9% 수준
  - GDP 대비 재정적자는 올해(FY2018)를 포함하여 3년 연속 증가세를 보이고 있음
- (세입) 전년 대비 0.4%(130억달러) 증가한 3조 3,280억달러
  - 법인세(-31%)를 제외한 개인소득세(6.1%), 사회보험세<sup>33)</sup>(0.7%) 등 주요세입 항목 증가
    - \* 법인세입의 하락은 2017 세법 개정에 따른 결과로, 동법(P.L.115-97)은 2017년 12월 22일에 트럼프 대통령이 서명함으로써 입법 발효(개정 세법은 2018년부터 시행)
  - 기타수입의 경우, 수수료/요금(fees), 벌금(fines) 및 연방준비제도(Fed)의 이전수입(remittances) 등은 감소하였으나, 소비세(excise tax)와 관세(customs duties)에 의해 부분적으로 상쇄되어 1% 증가
- (세출) 전년 대비 3%(1,290억달러) 증가한 4조 1,100억달러

32) CBO, <https://www.cbo.gov/system/files?file=2018-10/54551-MBR.pdf>, 2018. 10. 15.

33) payroll taxes(= social insurance taxes)

- 사회보장지출(5%), 메디케어(3%) 및 메디케이드(4%) 등 주요 의무지출(mandatory programs) 프로그램 모두 증가

- 순이자지출은 전년 대비 20%(620억달러) 증가(높아진 물가인상을 부분적 기인)

<표 6> 미국 재정(실적) 추이

(단위: 십억달러, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	...	2015	2016	2017	2018
	실적									추정
수입	2,524	2,105	2,163	2,303	2,450	...	3,249	3,267	3,315	3,328
지출	2,983	3,518	3,457	3,603	3,537	...	3,688	3,854	3,981	4,110
재정적자 (GDP 대비 %)	459 (3.2)	1,414 (9.9)	1,294 (8.7)	1,300 (8.5)	1,087 (6.8)	...	439 (2.5)	587 (3.2)	666 (3.5)	782 (3.9)

출처: Congressional Budget Office; Department of Treasury

 **일본**

[예산·결산 등]

■ 재무성, 예산집행조사<sup>34)</sup> 결과 발표(2018. 10. 5.)<sup>35)</sup>

- 2018년도 예산집행조사는 총 45건에 대해 조사를 실시했으며, 이번 결과에서는 조사를 종료한 10건에 대한 결과를 발표<sup>36)</sup>
- 조사 사안의 필요성, 유효성, 효율성에 대한 조사를 실시하고, 사업 등의 폐지를 포함한 향후 개선점, 검토의 방향성을 지적
  - 사업의 필요성(사업의 목적이 국민과 사회의 요구에 충족되는지, 국가가 관여할 필요성이 있는지 등)에 대한 검증을 시행하고, 사업의

전부 또는 일부 폐지를 포함한 재검토 및 보다 효과적인 실시방법 등에 대한 재검토를 요구한 사안을 지적

- 사업의 유효성(사업의 목적과 목표와 대조하여 어떤 효과가 발생했는지 등)에 대한 검증을 시행하고, 사업의 전부 또는 일부 폐지를 포함한 재검토 및 보다 효과적인 실시방법 등에 대한 재검토를 요구한 사안을 지적
- 사업의 효율성(필요한 효과를 보다 적은 자원으로 얻을 수 있는 다른 방법이 있는지 등)에 대한 검증을 시행하고, ‘단가설정’과 ‘실시방법’ 등의 재검토를 요구한 사안을 지적
- 조사결과는 향후 예산편성에서 확실하게 활용할 예정

34) 예산집행조사는 재무성 주계국의 예산담당 직원과 일상적으로 현장에서 예산집행을 접할 기회가 많은 재무국 직원이 예산집행의 실태를 조사하고 개선해야 할 점을 지적하여, 예산 검토 및 집행 효율화 등으로 연결해나가는 작업을 의미. 예산집행조사는 2002년부터 매년 실시되고 있으며, 매년 봄 조사사안에 대해 공표하고 조사를 시작한 후 조사결과와 다음 연도 예산반영 상황을 발표

35) 재무성, 「平成30年度予算執行調査の調査結果の概要(10月公表分)」, 2018. 10. 5.  
[https://www.mof.go.jp/budget/topics/budget\\_execution\\_audit/fy2018/sy3010/3010c.pdf](https://www.mof.go.jp/budget/topics/budget_execution_audit/fy2018/sy3010/3010c.pdf)

36) 35건에 대한 결과는 지난 7월 6일에 발표, 자세한 내용은 「재정동향」 2018년 7월 제1호 참고  
[http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/-2018년-7월-제1호-재정동향-/525500](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/-2018년-7월-제1호-재정동향-/525500)



〈표 7〉 2018년도 예산집행조사 대상사안 일람(10건)

부처명	조사사안 명	지적내용			follow up 조사 <sup>1)</sup>	특별회계 <sup>2)</sup>
		① 필요성	② 유효성	③ 효율성		
내각부	아동을 위한 교육·보육 급여			○		※1
법무성	갱생보호 위탁비		○	○		
후생노동성	고액의료기기 배치상황 등	○		○		
후생노동성	생활보호대상자 등에 대한 취업 지원		○			※2
후생노동성	법인별·법인규모별·사업소별 개호(간병)서비스 경영상황 등		○			
농림수산성	논 농업에 대한 지원 방향		○			
국토교통성	직할하천 제방 제초 관련 경비			○	2014년도	
각 부성	관보 공동게재 등 활용상황			○		
각 부성	다량발송문서 관련 우송료			○	2015년도	
각 부성	정보시스템 헬프 데스크 등 경비			○	2010년도	
합계		1	4	7		

주: 1) follow up 조사- 지난 회 조사의 지적사항 개선 상황 등을 확인하는 조사. 지난 회 조사의 실시 연도를 기재

2) ※1은 '연금특별회계'이며, ※2의 일부에는 '노동보험특별회계'가 포함

출처: 재무성, 『平成30年度予算執行調査の調査結果の概要10月公表分』, 2018. 10. 5.

■ FY2018 제1차 추가경정예산 발표(2018. 10. 15.)<sup>37)</sup>

- 일본 정부는 건설국채 추가발행 등을 재원으로, 재해 관련 대책을 포함한 9,356억엔 규모의 추가 세출을 위한 추가경정예산을 편성
  - (재해복구·부흥) 2018년 7월 호우(豪雨) 관련 대책 5,034억엔, 2018년 홋카이도 이부리 동부 지진 관련 대책 1,188억엔, 태풍 제21호, 오사카 북부 지진 관련 대책 1,053억엔

- (학교 긴급 중점 안전 확보 대책) 열사병 등 열중증 대책으로 에어컨 설치 822억엔, 붕괴 위험이 있는 담장 관련 대책 259억엔
- (추가 예비비) 향후 재해대책 등을 감안한 예비비 1천억엔

37) 재무성, 『平成30年度一般会計補正予算(第1号)等について』, 2018. 10. 15.

[https://www.mof.go.jp/budger/budger\\_workflow/budget/fy2018/sy301015/sy301015a.pdf](https://www.mof.go.jp/budger/budger_workflow/budget/fy2018/sy301015/sy301015a.pdf)

<표 8> FY2018 일반회계 추경예산(1차) 프레임

(단위: 억엔)

세 출		세 입	
1. 재해복구·부흥	7,275	1. 공채금(건설국채)	6,950
(1) 2018년 7월 호우(豪雨) 관련 대책	5,034	2. 세외수입	45
(2) 2018년 홋카이도 이부리 동부 지진 관련 대책	1,188	3. 전년도 잉여금 수입	2,364
(3) 태풍 제 21호, 오사카 북부 지진 관련 대책	1,053		
2. 학교 긴급 중점 안전 확보 대책	1,081		
(1) 열사병 등 열중증 대책으로 에어컨 설치	822		
(2) 붕괴위험이 있는 담장 관련 대책	259		
3. 추가 예비비	1,000		
합계	9,356	합계	9,356

출처: 재무성, 『平成30年度一般会計補正予算(第1号)フレーム』 2018. 10. 15.



독일

[예산·결산 등]

■ 연방재무부, 제154차 세수추계(Steuerschätzungen)\* 결과 발표(2018. 10. 25)<sup>38)</sup>

\* 독일의 세수추계는 8개 기관<sup>39)</sup>들의 독립적인 추계결과를 기초로 통상 5월, 11월에 결과를 발표

- (세입) 2018년 총세입은 7,753억유로로 전년 대비 5.5% 증가할 것으로 전망하며, 지속적인 입

금 인상으로 2023년에는 9,407억유로까지 증가할 것으로 전망

- (5월 추계 대비) 2018년 11월 추계치는 총임금액(Bruttolöhne und -gehälter) 증가<sup>40)</sup>로 5월 추계(7,721억유로) 대비 32억유로 증가한 7,753억유로로 추계<sup>41)</sup>
- 지난 5월 추계에서는 2019~2022년 총세입을 각각 8,069억유로, 8,389억유로, 8,732억유로, 9,059억유로로 전망

38) 연방재무부, Service, Presse, Pressemitteilungen, 2018. 10. 25.

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2018/10/2018-10-25-pk-steuerschaeztung.html;jsessionid=019EAF230646A6D0FF832E074ACCB047>

39) 연방재무부는 독립적인 '세수추계 작업반'의 추계를 기초로 검토 작업을 행하며, 연방재무부 외에 연방경제에너지부, 5대 경제연구소(독일경제연구소, 뮌헨대학 경제연구소, 쾰른대학 세계경제연구소, 할레 경제연구소, 라인-베스트팔렌 경제연구소), 연방은행, 거시경제 자문위원회로 구성(출처: 한국조세재정연구원 『독일의 재정제도』, 2011)

40) 독일의 2018년 총임금은 전년 대비 4.7% 증가할 것으로 전망되며, 이는 5월 추계 대비 0.3%p 증가한 수치임. 법인소득 및 재산소득은 5월 추계 대비 각각 3.4%p, 1.4%p 감소

41) 2018년 첫 번째 세수추계 결과는 「재정동향」 2018년 5월 제2호 참고



<표 9> 세수추계 결과<sup>1)</sup>

(단위: 억유로, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
연방정부	3,094 (7.0)	3,238 (4.7)	3,342 (3.2)	3,415 (2.2)	3,552 (4.0)	3,673 (3.4)	3,772 (2.7)
주정부	2,984 (3.4)	3,116 (4.4)	3,199 (2.7)	3,381 (5.7)	3,524 (4.2)	3,660 (3.9)	3,801 (3.8)
기초자치단체	1,051 (6.3)	1,112 (5.9)	1,142 (2.7)	1,235 (8.1)	1,283 (3.9)	1,328 (3.5)	1,375 (3.5)
EU <sup>2)</sup>	217 (-25.9)	286 (32.1)	363 (26.9)	381 (4.8)	393 (3.1)	413 (5.3)	459 (11.1)
총세입	7,345 (4.1)	7,753 (5.5)	8,046 (3.8)	8,412 (4.5)	8,752 (4.0)	9,074 (3.7)	9,407 (3.7)

주: 1) () 안 수치는 전년 대비 증감률이며, 2018~2023년 해당 수치는 추정치

2) 관세 및 부가가치세 일정분 등

출처: 연방재무부, Service, Presse, Pressemitteilungen, 2018. 10. 25.

[기타]

■ 경제에너지부, 가을경제전망(Herbstprojektion)\*

발표(2018. 10. 11.)<sup>42)</sup>

\* 가을경제전망은 통계청, 연방은행과 함께 경제에너지부 내 작업반에서 이루어지며, 거시경제 주요 수치는 연방정부, 주정부, 지방정부, 사회보장기금 예산편성을 위해 제공

- (경제성장) 보호무역주의 확산과 국제 무역분쟁 등 세계경제의 불확실성 고조로, 독일의 GDP 성장률을 2018년 1.8%, 2019년 1.8%로 하향 조정<sup>43)</sup>
  - (수출) 금년 수출 증가율은 2.8%, 2019년 3.7%로 증가할 전망

- (건설투자) 저금리와 높은 수요로 인해 호조를 보이고 있으며, 공공건설 투자는 내년에도 증가할 전망

- (고용인구) 2019년까지 4,500만명 이상으로 증가할 전망이며, 실업률 또한 최저 수준으로 떨어질 전망
- 경제에너지부 장관 페터 알트마이어는 독일경제가 2009년 이후 10년 연속 상승세를 이어갈 것으로 전망하였으며, 이는 1966년 이후 가장 오래 지속되는 회복세로 평가

42) 경제에너지부, Presse, Pressemitteilung, 2018. 10. 11.

<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2018/20181011-altmaier-aufschwung-geht-bereits-ins-zehnte-jahr.html>

43) 금년 4월 경제에너지부의 봄전망(Frühjahrsprojektion) GDP 성장률은 2018년 2.3%, 2019년 2.1%로 전망한 바 있음

<표 10> 가물경제전망 주요수치

(단위 : %)

구분	2017	2018	2019
실질 GDP 성장률	2.2	1.8	1.8
가계최종소비 증가율	1.8	1.6	2.0
정부최종소비 증가율	1.5	1.4	2.5
총투자 증가율	2.9	3.0	2.7
설비투자	3.7	4.5	2.6
건설투자	2.9	3.0	3.0
수출 증가율	4.6	2.8	3.7
수입 증가율	4.8	3.6	4.9
고용인구(백만명)	44.3	44.9	45.3
실업인구(백만명)	2.53	2.35	2.24

출처: 경제에너지부, Presse, Pressemitteilung, 2018. 10. 11.



프랑스

[예산·결산 등]

■ 프랑스 재무부, FY2019 예산법안(Projet de Loi de Finances pour 2019: PLF) 발표(2018. 9. 24.)<sup>44)</sup>

- (경제전망) 프랑스의 경제는 회복세를 이어가, 2019년에 2018년과 동일한 1.7%의 경제성장률을 기록할 전망
- (재정전망) 프랑스의 2019년 GDP 대비 재정적자는 1.9%를 기록할 전망으로, 3년 연속 3% 이하를 달성할 전망

- (재정지출) 2019년 프랑스의 재정지출 증가율은 0.6%로 2018년의 0.5% 증가에 이어 매우 완만하게 유지할 것으로 전망되는데, 이는 GDP 성장률보다 낮은 수준
- (재정수입) 2019년 프랑스의 조세수입은 2018년과 비교하여 140억유로 감소한 2,789억유로, 세외수입은 2018년과 비교하여 9억유로 감소한 125억유로를 기록할 전망
- (국가채무) 프랑스의 GDP 대비 국가채무는 2018년 98.7%에서 2019년 98.6%로 조금 낮아진 후 점차 안정화되며 2022년에 92.7%까지 낮아질 전망

44) 재무부, <https://www.economie.gouv.fr/projet-loi-finances-2019>

예결산, <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2018/presentation-projet-loi-finances-2019#.W7bDRfkS-Uk>



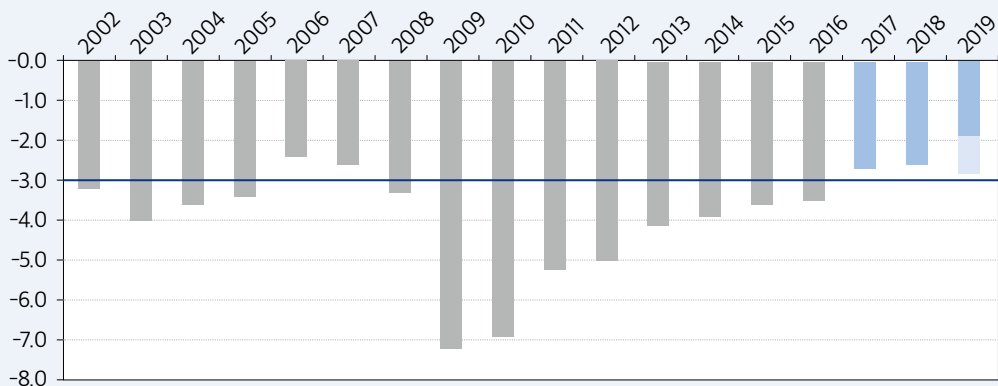
<표 11> 2019 예산안

(단위: 십억유로)

구분	2017 결산	2018 본예산	2018 수정예산	2019 예산안
재정지출	382.8	386.5	386.8	390.8
세출 (Dépenses du budget général)	322.6	326.3	325.9	328.8
보조금 (Prélèvements sur recettes)	60.2	60.3	60.9	62.0
지방정부보조금	43.8	40.3	40.3	40.5
EU보조금	16.4	19.9	20.6	21.5
재정수입	309.5	299.8	306.3	291.4
조세수입	295.6	286.6	292.9	278.9
소득세	73.0	72.5	73.1	70.5
법인세	35.7	25.9	25.7	31.5
부가가치세	152.4	154.6	157.0	130.3
에너지제품소비세	11.1	13.6	13.3	17.0
기타 세입	23.4	20.1	23.8	29.6
세외수입	13.8	13.2	13.4	12.5
특별회계	5.5	1.0	-0.8	0.6
총재정수지	-67.7	-85.7	-81.3	-98.7

출처: 프랑스 재무부, PLF 2019

[그림 3] GDP 대비 재정적자 추이

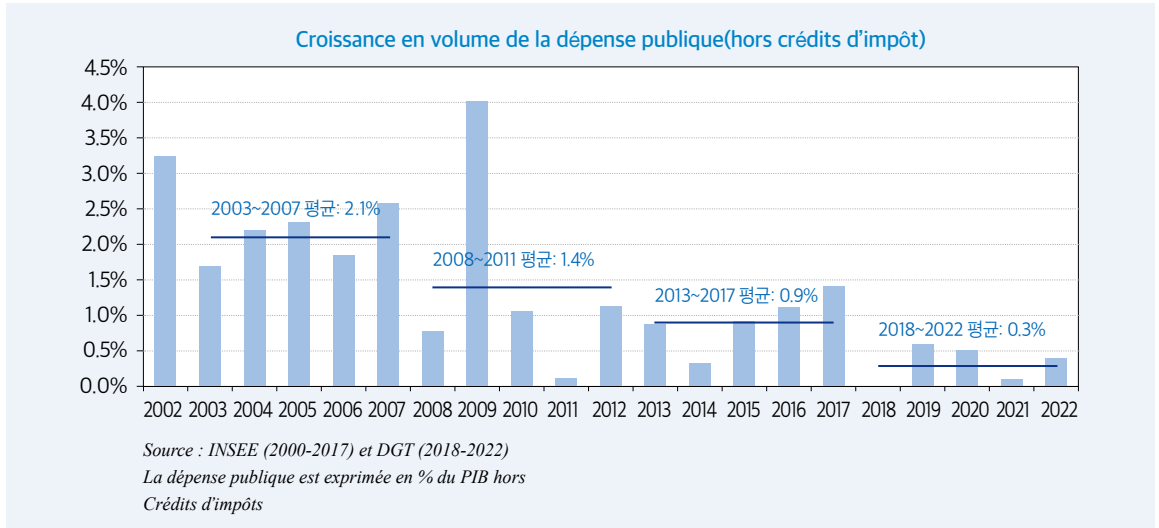


Source : INSEE (2000-2017) et DGT (2018-2019)

Le déficit public est exprimé en % du PIB.

주: 2019년 재정적자는 경쟁력 및 고용에 대한 세액공제(CICE)를 일반감면으로 전환하는 특별조치를 제외한 경우 1.9%, 포함한 경우 2.8% 전망  
출처: 프랑스 재무부, PLF 2019

[그림 4] 재정지출 증가율 추이 및 전망



출처: 프랑스 재무부, PLF 2019

- (예산기조) 2019년 프랑스 예산안은 ① 자유로운 경제활동 ② 자국민 보호 ③ 지속가능한 성장을 위한 투자를 기조로 함
  - 자유로운 경제활동
    - 2019년 9월 1일부터 초과근무에 대한 사회보험 부담금이 면제되어, 이에 따른 근로자들의 구매력 상승이 기대됨
    - 직업수당(prime d'activité)<sup>45)</sup>을 2018년 9월 20유로 인상한 데 이어, 2019년에 20유로를 추가로 인상하고, 2020년과 2021년에도 20유로씩 인상할 예정
  - 자국민 보호
    - 청소년과 실업자를 대상으로 하는 직업훈련 강화에 25억유로 투자
    - 빈곤 개선 정책에 4년간 총 85억유로 투자<sup>46)</sup>
    - 국방예산은 2018년 18억유로 증가에 이어 2019년 17억유로 증가
  - 지속가능한 성장을 위한 투자
    - 친환경적인 상품을 지원하고 환경오염 상품에 과세하는 등 환경세를 부과하여 에너지 전환(ecology transition)을 가속화함
    - 에너지 전환 세액공제와 무이자환경대출<sup>47)</sup>이 2021년까지 연장됨

45) 저소득 직장인들에게 생계 보조비로 지급하는 수당으로 2016년 1월부터 시행됨

46) 2018년 9월 13일 마크롱 대통령은 기존의 기초생활보장수급제도를 통합한 '활동보편소득(revenu universel d'activité)'을 2020년 도입, 빈곤지역에 급식 제공, 노동자 및 구직자를 위한 보육원 확대 설치 등의 내용을 담은 빈곤개선정책을 발표함. 자세한 내용은 한국조세재정연구원 재정지출분석센터 「재정동향」 2018년 9월 제2호 참고

47) 에너지효율을 위한 건물 개·보수 작업에 공사비용의 30%까지 세금 환급이 가능하며 무이자환경용자금(L'écho-prêt à taux zéro)을 10만유로까지 지원



- 교육은 현 정부가 우선순위로 두는 정책 분야로, ‘학교 교육’ 및 ‘연구와 고등교육’의 미션지출은 2019년에 각각 8억유로와 5억 유로 증가함

■ FY2019 사회보장부문 예산법안(Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2019: PLFSS) 발표(2018. 9. 25.)<sup>48)</sup>

- 2019년 사회보장부문 예산법안은 18년 동안 누적된 적자에서 벗어나 2024년까지 사회보장에 산이 균형을 유지하는 것을 목표로 하고 있음
- 고용을 촉진하고, 사회적 약자를 보호하고, 보건 시스템 혁신 투자에 초점을 맞춤
  - 사회보장이 고용을 촉진하는 방향으로 이뤄져야 한다는 기조 아래, 초과근무에 대한 사회보험 부담금을 면제하는 등 사회보험부담 완화가 구매력을 높여 경제에 선순환으로 작용하도록 함
  - 빈곤개선정책에 4년간 85억유로를 투자<sup>49)</sup>하는 등 가장 취약한 계층을 보호하는 것에 집중하고, 모든 국민의 보건서비스 접근성 또한 높이도록 함

- 프랑스 국민에게 최고의 서비스를 제공할 수 있도록, 공공의료시스템 정비에 4년간 총 34억유로를 투자<sup>50)</sup>

- 2019년 일반체제(Régime Général) 재정수지는 2001년 이후 처음으로 재정흑자를 기록할 전망이고, 노령연대기금(FSV)을 포함한 총재정수지 또한 흑자를 기록할 전망
  - 의료보험과 노령연대기금은 재정적자 수준이 완화될 전망이며, 가족지원금은 재정적자에서 흑자로 전환되고, 산재보험과 법정연금기금은 8억유로 흑자를 기록할 전망
  - 2019년 사회보장부문 총지출 증가율은 2.0%로, 2018년도의 2.3%보다 조금 낮아질 전망
  - 의료보험지출 증가율 목표치(ONDAM)<sup>51)</sup>는 프랑스 정부의 의료시스템 개혁정책으로 2018년도의 2.3%보다 0.2%p 상승한 2.5%로 설정

48) 재무부, <https://www.economie.gouv.fr/projet-loi-financement-securite-sociale-2019>

49) 2018년 9월 13일, 마크롱 대통령은 빈곤개선에 4년간 총 85억유로를 투자하여 빈곤지역의 아동에 투자하고 보육원을 확대 설치하는 등의 정책을 발표함. 자세한 내용은 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「재정동향」, 2018년 9월 제2호 참고

[http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/2018%EB%85%84-9%EC%9B%94-%EC%A0%9C2%ED%98%B8-%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%8F%99%ED%96%A5/525586](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/2018%EB%85%84-9%EC%9B%94-%EC%A0%9C2%ED%98%B8-%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%8F%99%ED%96%A5/525586)

50) 2018년 9월 18일, 마크롱 대통령은 공공의료 개선에 4년간 총 34억유로를 투자하여 의료서비스의 접근성을 강화하는 정책을 발표함. 자세한 내용은 한국조세재정연구원 재정지출분석센터 「재정동향」, 2018년 9월 제2호 참고

[http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/2018%EB%85%84-9%EC%9B%94-%EC%A0%9C2%ED%98%B8-%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%8F%99%ED%96%A5/525586](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/2018%EB%85%84-9%EC%9B%94-%EC%A0%9C2%ED%98%B8-%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%8F%99%ED%96%A5/525586)

51) objectif national des dépenses d'assurance maladie. 1996년 지출 통제를 위해 제정된 제도로, 차년도 건강보험 지출 최대한도를 의미

<표 12> 2019년 프랑스 사회보장부문 지출

(단위: 십억유로)

구 분	2018(전망)	2019(전망)
의료보험(CNAM- Maladie)	211.3	216.2
산재보험(CNAM-AT-MP)	12.0	12.2
법정연금기금(CNAV)	133.7	137.1
가족지원금(CNAF)	50.1	50.3
일반체제(Régime Général) 수지	394.1	402.7
노령연대기금(FSV)	18.9	18.4
사회보장부문 총지출(RG+FSV)	395.7	404.2

출처: PLFSS 2019

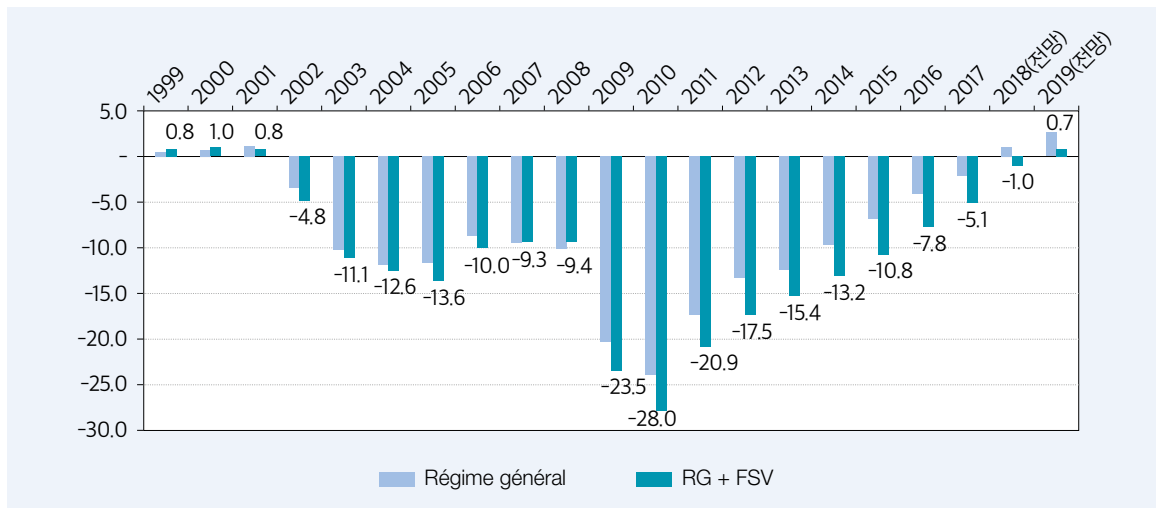
<표 13> 2019년 프랑스 사회보장부문 재정수지

(단위: 십억유로)

구 분	2017	2018(전망)	2019(전망)
의료보험(CNAM- Maladie)	-4.9	-0.9	-0.5
산재보험(CNAM-AT-MP)	1.1	0.8	1.1
법정연금기금(CNAV)	1.8	0.8	0.7
가족지원금(CNAF)	-0.2	0.4	1.2
일반체제(Régime Général) 수지	-2.2	1.1	2.5
노령연대기금(FSV)	-2.9	-2.1	-1.8
총재정수지(RG+FSV)	-5.1	-1.0	0.7

출처: PLFSS 2019

[그림 5] 사회보장부문 재정적자 추이 전망





[기타]

■ 통계청(INSEE), 2018년 3분기 경제성장률 발표 (2018. 10. 30.)<sup>52)</sup>

- 2018년 3분기 프랑스의 경제성장률은 직전 분기 대비 0.4%로 전분기보다 0.2%p 상승함
  - 가계소비 증가율이 0.5%로 전분기 대비 0.6%p 상승하는 등 국내수요가 회복세를 보임
  - 수출 증가율이 0.7%로 전분기 대비 0.6%p 상승해 해외무역수지가 개선됨

<표 14> 프랑스 분기별 성장률

(단위: 전분기 대비 %)

구분	2017Q4	2018Q1	2018Q2	2018Q3	2017	2018 (전망)
GDP 성장률 <sup>1)</sup>	0.7	0.2	0.2	0.4	2.3	1.5
수입	0.3	-0.4	0.7	0.3	4.1	1.3
가계 소비	0.2	0.2	-0.1	0.5	1.1	0.9
정부 소비	0.2	0.1	0.2	0.2	1.4	0.9
총고정 자본형성 (GFCF)	1.0	0.1	0.9	0.8	4.7	2.8
수출	2.3	-0.4	0.1	0.7	4.7	2.9
무역수지	0.6	0.0	-0.2	0.1	0.1	0.5

주: 1) 계절조정 데이터  
출처: 프랑스 통계청, 2018. 10. 30.



영국

[예산·결산 등]

■ 재무부, 가을예산안 2018(Autumn Budget 2018) 발표(2018. 10. 29.)<sup>53)</sup>

- 경제전망
  - (경제성장률) 예산책임청(OBR)은 1분기 흑한의 일시적 영향 등을 반영해 2018년 경제성장률을 지난 3월 전망 대비 0.3%p 하향 조정한 1.3%로 전망
  - 2019년 경제성장률을 3월 전망 대비 약 0.4%p 상향 조정(경제활동참가율 조정, 균형실업률 조정 등을 반영)된 1.6%로 전망
  - (물가) 유가 상승과 파운드화 약세 등으로 인해 소비자물가 상승률은 2018년 2.6%를 기록한 이후 전망 기간 동안 2.0% 내외를 유지할 전망
  - (노동시장) 2018년 실업률은 4.0%로 1975년 이래 최저 수준을 기록하고 있으며 2019년은 3.7%로 감소할 전망

52) 프랑스 통계청(INSEE), <https://www.insee.fr/en/statistiques/3637643>

53) 출처: HM Treasury, *Budget 2018*, 2018. 10. 29.

<https://www.gov.uk/government/topical-events/budget-2018>

Office for Budget Responsibility, *Economic and Fiscal Outlook October 2018*, 2018. 10. 29.

<https://obr.uk/efo/economic-fiscal-outlook-october-2018/>

<표 15> 영국 경제 전망

(단위: %)

구분	실적		전망				
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
실질GDP 성장률	1.7	1.3	1.6	1.4	1.4	1.5	1.6
(3월 전망 대비 변화 (%p))	(0.0)	(-0.3)	(0.4)	(0.1)	(0.1)	(0.0)	-
소비자물가 (CPI) 상승률	2.7	2.6	2.0	2.0	2.1	2.1	2.0
실업률(LFS)	4.4	4.0	3.7	3.8	3.9	3.9	4.0

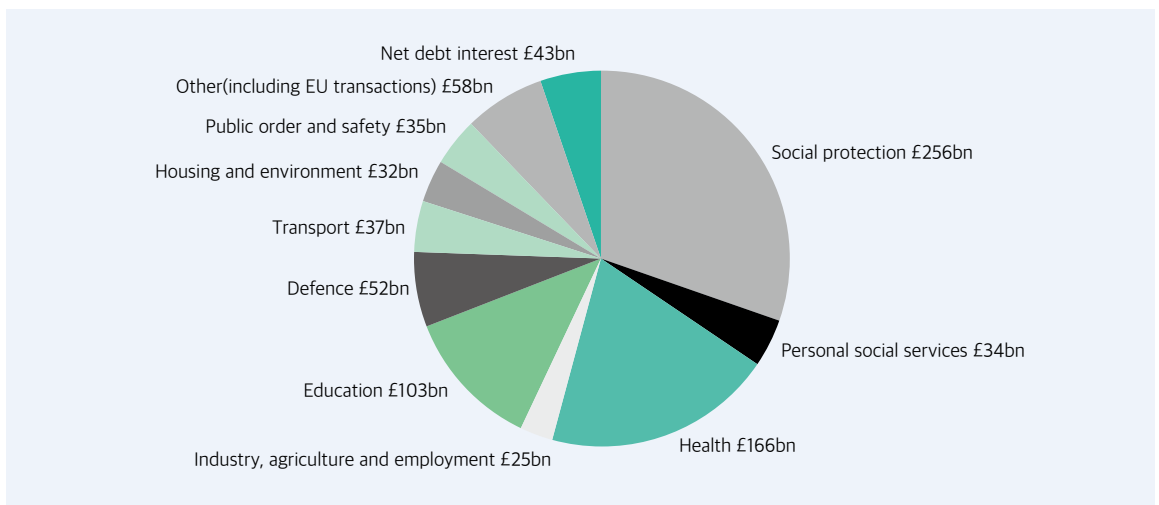
출처: OBR, *Economic and Fiscal Outlook*, October 2018, Table 1.1 일부 발췌

- (재정전망) 3월 전망 대비 재정상황이 개선될 것으로 전망
  - (수입) 경상수입은 FY2019-20에 전년 대비 225억파운드 증가한 8,098억파운드(GDP 대비 36.8%)를 기록할 전망

\* 동 예산안에서 발표된 소득세 기본공제의 적용 기준 조정, 연료세 및 일부 주세 세율 동결 등을 반영한 결과 FY2019-20 GDP 대비 경상수입 비율은 전년 대비 하락

- (지출) 총관리지출(TME)은 FY2019-20에 전년 대비 288억파운드 증가한 8,416억파운드(GDP 대비 38.3%)를 기록할 전망
  - FY2019-20 경상지출은 전년 대비 204억파운드 증가한 7,519억파운드, 총투자는 전년대비 84억파운드 증가한 897억파운드로 예상됨
    - \* 특히 경상지출(자원지출)의 부처별지출한도(DEL)는 FY2019-20에서 FY2023-24까지 연평균 1.2%의 실질 증가율을 기록할 전망이며 이 중 상당 부분은 국가보건의료서비스(NHS) 추가 지원으로 인한 것임
  - 기능별로 사회보호(2,560억파운드), 보건(1,660억파운드), 교육(1,030억파운드) 분야 지출이 높은 비중을 기록

[그림 6] FY2019-20 공공부문 기능별 지출 비중(TME: 8,416억파운드)



출처: HM Treasury, Budget 2018, 2018. 10. 29., Chart 1.



- (재정수지) GDP 대비 공공부문 순차입 비율은 FY2018-19에 1.2%, FY2019-20에 1.4%로 예측되며 이후 전망 기간 동안 매해 감소할 전망

\* 한편 OBR은 정부가 경기조정 재정수지 적자<sup>54)</sup>를 2% 미만으로 감축하는 목표를 목표 기한(FY2020-21년)보다 3년 일찍(FY2017-18) 달성한 것으로 평가

- (국가채무) FY2016-17에 85.2%로 최고치를 기록했던 GDP 대비 공공부문 순채무 비율은 FY2018-19에 83.7%, FY2019-20에 82.8%로 감소하고 전망 기간 동안 감소세를 유지할 전망

<표 16> 영국 재정 전망

(단위: 십억파운드, %)

구분	실적	전망					
	17-18	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23	23-24
<b>(재정전망)</b>							
공공부문 순차입(GDP %)	1.9	1.2	1.4	1.2	1.0	0.9	0.8
공공부문 순채무(GDP %)	85.0	83.7	82.8	79.7	75.7	75.0	74.1
<b>(예산전망)</b>							
공공부문 경상수입	754.0	787.3	809.8	840.4	869.6	900.8	935.5
(GDP %)	(36.6)	(37.0)	(36.8)	(37.0)	(37.0)	(37.0)	(37.2)
총관리지출(TME)	793.8	812.8	841.6	867.1	893.4	921.7	955.3
(GDP %)	(38.5)	(38.2)	(38.3)	(38.1)	(38.0)	(37.9)	(37.9)
경상지출(자원지출)	711.5	731.5	751.9	773.6	798.1	824.4	853.1
부처별 지출한도(DEL)	288.6	295.6	311.5	323.2	332.9	343.1	354.7
연간관리지출(AME)	422.9	435.9	440.4	450.4	465.3	481.4	498.4
총투자(자본지출)	82.3	81.3	89.7	93.5	95.2	97.2	102.2
부처별 지출한도(DEL)	44.3	50.2	61.6	65.5	69.4	71.1	75.8
연간관리지출(AME)	38.0	31.1	28.1	27.9	25.9	26.1	26.4

주: 부처별 지출한도(DEL)는 Spending Review에서 확정된 3~4년 기간에 대한 부처별 지출 상한으로 관리되는 통제가능한 지출이며, 연간관리지출(AME)은 사회보장지출, 세액공제 등 수요 주도적(demand-led) 프로그램에 대한 지출로 예측이나 통제가 비교적 어려운 지출임

출처: OBR, *Economic and Fiscal Outlook*, October 2018, Table 1.2, 4.18 일부 발췌

54) cyclically-adjusted net borrowing

- (예산안 주요 내용) 영국이 EU탈퇴 준비를 함에 따라 정부는 공공 서비스 투자, 기업 지원, 생활수준 제고를 통해 밝은 미래를 보장하기 위한 추가 조치를 할 예정
  - \* 한편 재무부장관은 브렉시트와 관련해 전망에 중대 변화가 발생할 경우, 내년 봄에 발표될 Spring Statement<sup>55)</sup>를 예산 수준으로 변경하는 등 적절한 조치가 이루어질 수 있음을 언급<sup>56)</sup>
  - (재정기조) Hammond 재무부장관은 연설을 통해 ‘긴축의 시대가 막바지에 이르렀다’고 밝힘
  - (신경제 구축(Building a new economy)) 생산성 제고는 경제성장을 촉진하고 국민들에게 더 나은 일자리와 소득을 제공할 수 있는 지속가능한 방법이므로 정부는 생산성을 주요 우선 순위로 설정해 왔음
    - (인프라 투자) 국가생산성투자펀드(National Productivity Investment Fund)를 370억 파운드로 증액, 도시 교통 인프라 개선에 7억 7천만파운드 추가 지원 등
    - (신기술 및 혁신) 인공지능(AI), 양자 컴퓨팅(quantum computing), 제조업 혁신, 핵융합 분야 등에 대한 16억파운드 규모의 투자
  - (주택) 2017년 가을 예산에서 발표된 주택 정책 패키지에 대한 추가 조치 수립, 신규 주택을 위한 주택인프라기금 5억파운드 증액, 중소주택 건설회사에 대한 보증 지원 등
  - (역량 강화) 국가재교육제도(National Retraining Scheme)<sup>57)</sup> 1단계 사업에 1억파운드 지원, 견습직 근로자 역량 강화를 위한 개혁 패키지 등
  - 이 외에도 기업 및 창업 지원, 직접 대출 제도를 통한 수출 지원 등을 발표
  - (공정하고 지속가능한 조세제도(A fair and sustainable tax system)) 근로 방식과 기업 운영 방식의 변화를 조세제도에 반영, 기업을 위한 경쟁력 있는 조세제도 운영 등
    - 소득세 기본공제 적용기준 상향 조정(1만 1,850—1만 2,500파운드) 조기 시행(2019년 4월), 연료세 및 일부 주세 세율 동결 등
    - 도심 상가(high streets) 지원을 위해 일부 소매점의 부동산에 대한 비거주재산세(business rates)<sup>58)</sup> 경감, 사업 투자 장력을 위해 연간투자공제(Annual Investment Allowance) 강화 등

55) 가을에 예산안을 발표하고 차년도 3월에 Spring Statement를 통해 경제·재정 전망의 변화를 업데이트하고 있음

56) 출처: 영국 의회, Autumn Budget 2018: A summary, 2018. 10. 29.  
<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8428>

57) 정부는 고용주와 협력하여 신경제(the new economy)에서 필요한 기술에 대한 재훈련을 근로자에게 제공하는 국가재교육제도(National Retraining Scheme)를 개발하고 있음. 우선 2017년 가을 예산안에서 제도 개발 기간 동안 디지털 및 건설 분야 훈련 지원에 6,400만파운드를 배정했음

참고: <https://www.gov.uk/government/news/autumn-budget-2017-25-things-you-need-to-know>

58) 사업용 부동산에 부과되는 기업의 비거주 재산세임



- 디지털 서비스에 대한 과세 도입(2020년 4월), 민간부문 off-payroll<sup>59)</sup> 근로에 대한 과세 개혁, 조세회피 방지, 일회용 플라스틱 포장에 대한 신규 과세제도 도입 등
- (공공서비스 및 생활수준 제고(Public services and living standards)) 국민의 관심이 가장 높은 공공서비스 분야의 개선을 위해 신규 투자 제공
- (국가보건의료서비스(NHS)) 2023~2024년까지 NHS 예산 지원 205억파운드 증액, 2023~2024년까지 정신 건강 서비스 예산 연 20억파운드 이상 확대(NHS 예산 지원에 포함) 등
- (국방·안보) 대테러 정책 추가 지원(1억 6천만 파운드), 사이버 안보 및 신규 원자력잠수함 프로그램을 위한 국방부 추가 지원(10억파운드) 등
- (복지) 5년간 통합급여(Universal Credit) 전환 지원을 위한 추가 정책, 통합급여의 근로소득공제액(Work Allowance) 상향 조정을 위해 연간 17억파운드 지원 등
- 법정생활임금(National Living Wage)<sup>60)</sup> 인상(7.83→8.21파운드(2019년 4월)), 성인 및 아동 돌봄서비스(지방정부 제공)에 대한 추가 지원(6억 5천만파운드), 학교 장비·시설

지원(4억파운드) 등

- (브렉시트 관련) 영국의 EU 탈퇴 준비를 위해 추가로 예비비에서 5억파운드(FY2019-20)를 편성
- 2018년 가을 예산안에서 발표된 추가 지원 계획으로 2016년 이후 브렉시트 준비를 위한 정부 부처 지원 예산은 총 40억파운드(기존 지원분 22억파운드, 2017년 가을 예산안 추가 지원분 15억파운드(FY2019-20) 포함)를 상회할 전망

## [기타]

### ■ 영국 교육부, 새로운 교육·역량 강화정책 발표 (2018. 10. 2.)<sup>61)</sup>

- (목적) 모든 어린이들이 배경과 상관없이 누구나 최고 수준의 교육을 받을 수 있도록 보장하기 위함
- 주요 내용
  - (학교 스포츠 교육 실행 계획) 2019년 봄부터 모든 어린이들이 학교에서 양질의 체육교육 및 스포츠 수업을 받을 수 있도록 학교 스포츠 및 활동에 대한 범정부적 실행 계획 추진 예정

\* 기존의 정부 스포츠 전략<sup>62)</sup>과 아동 비만 관리 계획<sup>63)</sup> 등과 연계

59) 고용중개회사, 용역회사 등을 통해 임금을 지불하며 대부분 일당으로 지급됨

60) 영국은 연령과 견습직 여부에 따라 적용되는 최저임금이 다름. 법정생활임금은 25세 이상 근로자를 대상으로 적용하며 영국의 최저임금은 매년 4월마다 조정됨

61) 출처: Department for Education, New education and skills measures announced, 2018. 10. 2. <https://www.gov.uk/government/news/new-education-and-skills-measures-announced-2>

- (기초 수학 역량 개선) 16세 이상 연령의 기초 수학 능력 개선에 초점을 맞추어, 수학교육 수준 제고를 위해 전국에 우수 수학센터 (Centres for excellence in maths)를 설립
  - \* 이는 2017년 가을예산안에서 발표한 기초 수학 능력 교육 강화정책(향후 5년간 4천억파운드 규모)의 일환임
- (영어교육 제고) 32개 영어교육 거점 학교 (English hubs)에서 어린이의 언어 및 읽기 교육 개선을 위한 모범사례와 교육 기술을 전파할 수 있도록 2,630만파운드 규모의 자금 지원
- (T-level<sup>64</sup>)에 대한 자본 지원) 2020년부터 새로운 기술자격을 취득하고자 하는 학생이 필요한 장비, 시설을 이용할 수 있도록 초기 T-level 과정 제공 기관에 3,800만파운드 규모의 기금 지원 예정
- 이 외에도 1천만파운드 규모의 투자(휴대전화 사용 금지를 채택한 학교에 대한 지원 등)를 통한 문제 행동 관리 지원, 모범사례 공유 지원,

- 취업지원 서비스 개발·공유를 위한 학교 및 대학 네트워크 확대 등의 방안 제시
- 한편 영국 정부는 이에 앞서 역량 강화 및 성장·번영을 위한 기업 지원정책(2018. 10. 1.)<sup>65</sup>을 발표하여 견습직 제도, 성인 역량 교육, 중소기업의 관리 역량 제고 등을 위한 지원도 약속한 바 있음
  - (견습직 제도(Apprenticeships)) 신경제(the new economy)에서 요구되는 역량 개발을 위해 견습직 제도의 개혁과 추가 자금 지원 (9,500만파운드) 계획 발표
  - (중소기업의 경영 역량 제고) 중소기업에 부족한 경영 역량을 강화하기 위해 관련 훈련 프로그램에 1,100만파운드 추가 지원
  - (성인 역량 교육/국가재교육제도 등) 국가재교육제도(National Retraining Scheme)<sup>66</sup>의 1단계 사업에 1억파운드의 지원, 전문가의 경력 상담 서비스 제공 등

62) Sporting Future - A New Strategy for an Active Nation

참고: <https://www.gov.uk/government/publications/sporting-future-a-new-strategy-for-an-active-nation>

63) Childhood obesity: a plan for action

참고: <https://www.gov.uk/government/publications/childhood-obesity-a-plan-for-action>

64) 영국은 2020년부터 16~18세 학생들을 대상으로 기존의 견습직 제도(Apprenticeship), A level 과정(학술 교육) 외에 T level 과정을 신설·도입할 예정이다. T level은 학생들에게 산업계가 요구하는 기술을 제공하는 2년제 기술 프로그램이며 기술교육과 학술교육 사이에서 높은 수준의 선택 기회를 부여할 계획이다. 본인이 선택한 직업에 대한 기술 지식과 실무 기술, 현장 실습, 관련된 수학, 영어, 디지털 기술 등이 제공되며 이수 후 공식 자격증을 교부함. 첫 단계로 2020년 9월부터 건설, 디지털, 교육·보육 분야 수업이 제공될 예정이다

참고: <https://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-t-levels/introduction-of-t-levels>

<https://www.gov.uk/government/news/new-t-levels-mark-a-revolution-in-technical-education>

65) HM Treasury, Government support to boost skills and prosperity, 2018. 10. 1.

<https://www.gov.uk/government/news/government-support-to-boost-skills-and-prosperity>

66) 정부는 고용주와 협력하여 신경제(the new economy)에서 필요한 기술에 대한 재훈련을 근로자에게 제공하는 국가재교육제도(National Retraining Scheme)를 개발하고 있음. 우선 2017년 가을 예산안에서 제도 개발 기간 동안 디지털 및 건설 분야 훈련 지원에 6,400만파운드를 배정했음

참고: <https://www.gov.uk/government/news/autumn-budget-2017-25-things-you-need-to-know>



■ 영국 통계청, 2018년 9월 공공부문 재정 현황 발표(2018. 10. 19)<sup>67)</sup>

- (재정적자) 2018년 4~9월 공공부문<sup>68)</sup> 순차입<sup>69)</sup> (Public Sector Net Borrowing)은 전년 동기 대비 107억파운드 감소한 199억파운드로 집계되어 2002년 이후 가장 낮은 수준(4~9월 기준)을 기록함

- 중앙정부 세입은 예상보다 증가한 반면 중앙정부 경상지출 증가가 예상보다 둔화되었고 연초 소매물가지수(Retail Price Index: RPI) 상승률 둔화로 채무이자 지출도 전년 동기 대비 감소한 것이 공공부문 순차입 감소의 주요 요인으로 평가됨<sup>70)</sup>

- 2018년 4~9월 경상예산수지 적자(Current Budget Deficit)는 전년 동기 대비 84억파운드(60.3%) 감소한 55억파운드로 집계됨

- 2018년 4~9월 순투자(Net Investment)는 전년 동기 대비 약 23억파운드 감소한 144억파운드로 집계됨

- 한편 2018년 9월 공공부문 순차입은 전년 동기 대비 8억파운드 감소한 41억파운드로 9월 통계로는 2007년 이후 가장 낮은 수준을 기록함

- (채무) 2018년 9월 기준 GDP 대비 공공부문 순채무(Public Sector Net Debt) 비율은 전년 동기 대비 2.4%p 감소한 84.3%(1조 7,895억파운드)로 집계됨

<표 17> 공공부문(공공부문 은행 제외) 재정

(단위: 십억파운드)

구분	2017. 4 ~2017. 9	2018. 4 ~2018. 9	차이
공공부문 순차입	30.6	19.9	△10.7
경상예산수지 적자	13.9	5.5	△8.4
순투자	16.7	14.4	△2.3
공공부문 순채무	1,786.1	1,789.5	3.4
(GDP 대비 %)	(86.7%)	(84.3%)	(△2.4%p)

출처: 영국 통계청, *Public Sector Finances September 2018*, 2018.

67) Office for National Statistics, *Public sector finances, UK: September 2018*, 2018. 10. 19.

<https://www.gov.uk/government/statistics/public-sector-finances-bulletin>

68) 영국의 공공부문은 중앙정부, 지방정부, 비금융공공기관, 영란은행, 금융공공기관(또는 공공부문 은행)으로 구성됨. 다만 공공부문 은행의 대차대조표를 포함할 경우 발생할 수 있는 통계 왜곡을 방지하기 위해 이하 설명의 공공부문 재정통계는 이 중 공공부문 은행을 제외한 공공부문을 의미함

69) 순차입은 공공부문의 일상적인 활동과 관련된 비용인 '경상예산수지 적자'와 인프라와 같은 자본 지출과 관련된 '순투자'의 합으로 구성

70) Office for Budget Responsibility, *Commentary on the public sector finances - September 2018*, 2018. 10. 19.

<https://obr.uk/monthly-public-finances-briefing>



**캐나다**

**[예산·결산 등]**

■ 재무부, FY2017-18 결산보고서(Annual Financial Report) 발표(2018. 10. 19.)<sup>71)</sup>

● FY2017-18 재정적자는 190억캐나다달러(GDP 대비 0.9%)로 전년과 동일한 것으로 나타남

- (총수입) FY2017-18 총수입은 전년 대비 201억캐나다달러(6.9%) 증가한 3,136억캐나다달러로, 이는 대부분 소득세, 재화 및 용역세(Goods and Services Tax: GST) 및 기타 수입 증가에 기인

- (총지출) FY2017-18 총지출은 전년 대비 201억캐나다달러(6.4%) 증가한 3,326억캐나다달러로 나타났으며, 주로 프로그램 지출 증가에 기인

- 프로그램 지출은 개인에 대한 주요 이전지출, 정부부문 간 주요 이전지출, 직접 프로그램지출이 모두 증가하여 전년 대비 6.7%(195억캐나다달러) 증가한 3,107억캐나다달러를 기록
- 이자지출은 평균 실효이자율(effective interest rate)의 소폭 상승에 기인하여 전년 대비 3.1%(7억캐나다달러) 증가한 219

억캐나다달러를 나타냄

- (연방채무) FY2017-18 연방채무는 6,713억캐나다달러로 전년 대비 197억캐나다달러 증가하였으나, GDP 대비 비율은 32.0 → 31.3%로 감소

**<표 18> FY2017-18 결산보고서 주요 내용**

(단위: 십억캐나다달러, GDP 대비 %)

구분	FY2016-17		FY2017-18	
총수입	293.5	(14.4)	313.6	(14.6)
프로그램지출	291.2	(14.3)	310.7	(14.5)
이자지출	21.2	(1.0)	21.9	(1.0)
총지출	312.5	(15.3)	332.6	(15.5)
재정수지	-19.0	(-0.9)	-19.0	(-0.9)
연방채무 <sup>2)</sup>	651.5	(32.0)	671.3	(31.3)

주: 1) 괄호 안의 수치는 GDP 대비 비중

2) 연방채무는 누적 기준이며, 총부채에서 금융자산을 차감한 순채무에서 비금융자산을 차감하여 산출

자료: 캐나다 재무부, FY2017-18 Annual Financial Report of the Government of Canada

**[기타]**

■ 의회예산처(PBO), Fiscal Sustainability Report<sup>72)</sup> 2018 발표(2018. 9. 27.)<sup>73)</sup>

- (인구 및 경제전망) 향후 75년간 노인인구부양 비율<sup>74)</sup>은 꾸준히 증가하여 2092년 45.6%에 이를 것으로 보이며, 실질 GDP 성장률은 연평균 1.7% 수준으로 감소할 전망

71) 캐나다 재무부, <https://www.fin.gc.ca/afr-rfa/2018/index-eng.asp>

72) 캐나다 연방정부, 지방정부, 공적연금의 재정 지속가능성 평가를 위해 의회예산처의 중기재정분석을 확장한 보고서로, 향후 75년간(2018~2092년)의 재정 지속가능성을 평가

73) 출처: 캐나다 의회예산처, [https://www.pbo-dpb.gc.ca/en/blog/news/FSR\\_September\\_2018](https://www.pbo-dpb.gc.ca/en/blog/news/FSR_September_2018)

74) 노인인구부양 비율 = 65세 이상 인구 / 생산가능인구(15~64세)

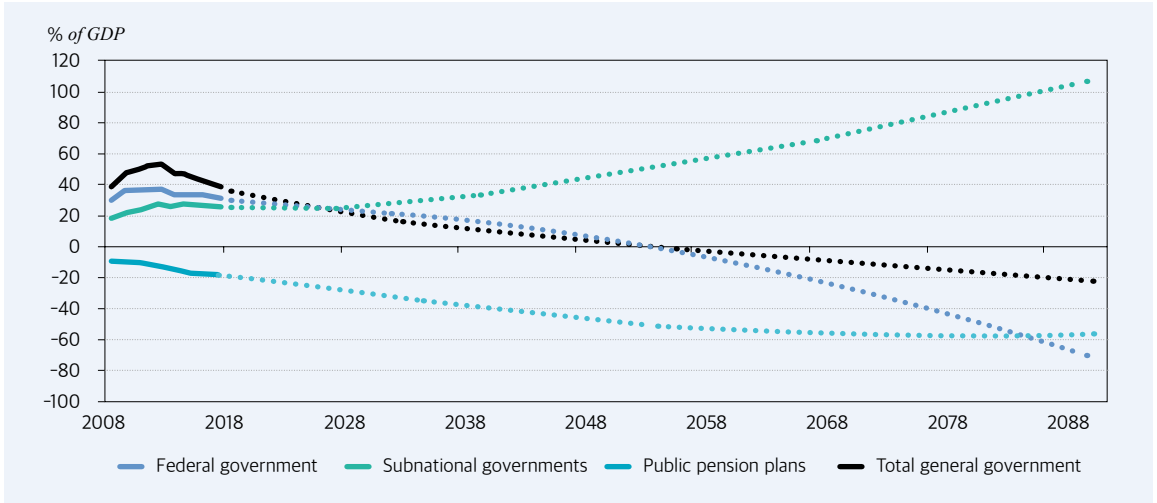


- (인구전망) 인구증가율은 2017년 1.2%에서 2092년 0.7%로 감소할 것으로 보이며, 중위연령(median age)은 2013년 40.2세에서 2063년 44.0세로 증가, 노인인구부양 비율은 2017년 25.2%에서 2092년 45.6%까지 증가할 전망
- (경제전망) 향후 75년간 연평균 실질 GDP 성장률과 1인당 실질 GDP 성장률은 각각 1.7%, 0.9% 수준으로 점차 하락할 전망이며, 이는 대부분 인구고령화가 경제성장에 미치는 영향에 기인
- (재정 지속가능성 평가)<sup>75)</sup> 캐나다의 총일반정부 부문(연방, 지방정부 및 공적연금)은 장기적으로 지속가능할 것으로 보이며, 순채무 또한 장기적으로 현재 수준 이하를 유지할 것으로 전망
  - (연방정부) 현재 재정정책상 연방정부는 장기적 관점에서 지속가능할 것으로 전망
    - 의회예산처 전망에 따르면 연방정부의 2017년 순채무 수준(GDP 대비 31.1%)을 장기적으로 유지할 경우, GDP 대비 약 1.4% 수준(현재 기준 290억캐나다달러)의 영구적 지출 증가 또는 세입 감소의 여력이 있는 것으로 나타남

- (지방정부) 지방정부의 경우 현 수준의 GDP 대비 순채무 비율인 25.7%를 유지하기 위해서는 GDP 대비 0.8% 규모(현재 기준 180억 캐나다달러)의 영구적인 조세 증가 또는 지출 삭감이 필요한 것으로 추정
  - 장기적으로, Quebec을 제외한 지방정부들은 인구고령화로 인한 의료 관련 지출 증가로 인해 재정갭이 발생할 전망이며, 2092년에는 Quebec, British Columbia를 제외한 모든 지방정부의 GDP 대비 순채무 비율이 100%를 초과할 것으로 보임
- (공적연금) 공적연금(캐나다국민연금(CPP), 퀘벡주민연금(QPP))은 장기적으로 지속가능할 전망으로, 각 연금의 GDP 대비 재정갭은 -0.1%, -0.2%로 분석
  - 이는 재정지속가능성을 유지하면서 각 연금에 대한 기여분 감소 또는 급여 증가가 가능함을 의미

75) PBO의 재정 지속가능성 보고서에서는 재정 지속가능성을 재정갭(Fiscal gap)으로 평가. 재정갭은 장기적으로 GDP 대비 순채무 비율을 현재 수준으로 유지하기 위해 필요한 세입 또는 프로그램지출의 변화를 의미하며, 재정여력(Fiscal room)은 음(negative)의 재정갭을 의미(공적연금의 재정갭은 장기적으로 GDP 대비 순자산 비율을 현재 수준으로 유지하기 위해 필요한 세입 또는 프로그램지출의 변화를 의미)

[그림 7] 정부부문별 GDP 대비 순채무 장기 전망(2018~2092)



출처: 캐나다 의회예산처, Fiscal Sustainability Report 2018, Summary Figure 1., 2018. 9. 27.

■ 의회예산처(PBO), Economic and Fiscal Outlook-

October 2018 발표(2018. 10. 23.)<sup>76)</sup>

- (경제전망) 캐나다 실질 GDP 성장률은 2018년 2.1%, 2019년 1.8%로 전망되며, 2020~2023년은 연평균 1.5%의 성장률을 나타낼 것으로 분석
  - 실질 GDP 성장률 둔화는 전망 기간 동안의 소비자 지출 감소 및 탄소가격부담금의 점진적 증가, 2020년까지의 주택투자 축소 등을 반영한 것에 기인
  - GDP 인플레이션<sup>77)</sup>은 2018년 1.9%, 2019년 2.2%, 소비자물가상승률은 전망 기간 동안 2.1%를 유지할 것으로 보이며 실업률은 2019년 6.0%에서 2023년 5.6%로 꾸준히 하락할 전망

<표 19> 주요 경제 전망

(단위: %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
실질 GDP 성장률	3.0	2.1	1.8	1.5	1.5	1.5	1.5
GDP 인플레이션	2.3	1.9	2.2	2.0	1.9	2.1	2.0
명목 GDP (십억캐나다 달러)	2,145	2,232	2,322	2,403	2,486	2,576	2,668
소비자물가 상승률	1.6	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1
실업률	6.3	5.9	6.0	5.8	5.7	5.7	5.6

출처: 캐나다 의회예산처, Economic and Fiscal Outlook-October 2018, Appendices A.

76) 캐나다 의회예산처, [https://www.pbo-dpb.gc.ca/en/blog/news/EFO\\_Oct\\_2018](https://www.pbo-dpb.gc.ca/en/blog/news/EFO_Oct_2018)

77) GDP 인플레이션 = 명목GDP 성장률 - 실질GDP 성장률



- (재정전망) FY2018-19 재정적자는 FY2017-18 대비 4억캐나다달러 증가한 194억캐나다달러 (GDP 대비 0.9%)로 전망
  - 향후 재정적자는 점진적으로 감소하여 FY2023-24에는 94억캐나다달러(GDP 대비 0.4%)를 나타낼 것으로 분석
- 전망 기간 동안 GDP 대비 총수입 비중은 유지 또는 약간 증가하는 모습을 보이는 반면, 총지출 비중은 감소하는 양상을 보임
  - GDP 대비 연방채무 또한 FY2018-19 30.9% → FY2023-24 28.7%로 지속적으로 감소할 전망

<표 20> 주요 재정 전망

(단위: 십억캐나다달러)

구분	전망						
	2017~2018	2018~2019	2019~2020	2020~2021	2021~2022	2022~2023	2023~2024
총수입	313.6	325.3	337.7	352.0	364.1	377.8	392.0
프로그램지출	310.7	321.0	331.5	338.5	345.6	353.8	364.6
이자지출	21.9	23.7	27.4	30.9	33.3	35.3	36.8
총지출	332.6	344.7	358.9	369.4	378.9	389.1	401.4
재정수지	-19.0	-19.4	-21.3	-17.4	-14.8	-11.2	-9.4
연방채무	671.3	690.6	711.9	729.2	744.1	755.3	764.7
(% of GDP)							
총수입	14.6	14.6	14.5	14.6	14.6	14.7	14.7
프로그램지출	14.5	14.4	14.3	14.1	13.9	13.7	13.7
이자지출	1.0	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4
총지출	15.5	15.4	15.5	15.4	15.2	15.1	15.0
재정수지	-0.9	-0.9	-0.9	-0.7	-0.6	-0.4	-0.4
연방채무	31.3	30.9	30.7	30.3	29.9	29.3	28.7

출처: 캐나다 의회예산처, Economic and Fiscal Outlook-October 2018, Table 4.

# | 정책흐름 |



- 연간 재정정책보고서, 『재정 동향과 정책방향』 첫 발간
- 다국적 IT기업에 대한 법인세 과세(일명: 구글세) 관련 설명자료

# 연간 재정정책보고서, 『재정 동향과 정책방향』 첫 발간

\* 본 자료는 2018년 11월 1일 기획재정부 재정효과분석팀에서 발표한 「연간 재정정책보고서, 『재정 동향과 정책방향』 첫 발간」의 주요 내용입니다.

■ 기획재정부는 '19년 예산편성 및 '18~'22년 국가재정운용계획 수립을 중심으로 재정정책의 배경과 주요 내용을 담은 연간 재정정책보고서, 『재정 동향과 정책방향』을 처음으로 발간하였다.

- 예산안 및 국가재정운용계획 발표 시 또는 국회에 제출되는 문서상에 재정동향과 정책의 수립 배경 등에 대한 설명이 부족하다는 문제인식이 동 보고서를 발간하는 계기가 되었다.

■ 본 보고서는 우리의 경제·사회 구조변화가 재정에 어떤 역할을 요구하고 있는지 살펴보면서, ① 현 시점에서 재정을 확장적으로 운영하는 이유, ② 예산과 중기계획에 반영된 확장기조의 강도, ③ 중기적 시계에서의 재정건전성 담보방안 등을 보여주고 있다.

- ① 경제(역동성 저하), 사회(양극화), 인구(저출산), 일자리(청년실업) 여건 등 쉽게 풀리지 않는 구조적 문제를 해결해 나가기 위한 선제적이고 적극적인 재정투자 필요성

\* 2/4분기 5분위배율(배): ('15)4.19 ('16)4.51 ('17)4.73 ('18)5.23

\*\* 취업자수(전년동기비, 만명): ('16)23.1 ('17)31.6 ('18.1/4)18.3 (2/4)10.1

- ② 예산·세제·국가재정운용계획의 확장적 기조

- 총지출 증가율('19년 9.7%, '18~'22년 7.3%)은 금융위기('08~'09년) 이후 최고 수준으로 책정

\* 총지출·총수입증가율 차이(%p): ('18)△0.8→('19)2.1, ('17~'21)0.3→('18~'22) 2.1총지출증가율·경상성장률 차이(%p): ('18)2.6→('19)5.3, ('17~'21)1.0→('18~'22)2.8

- ③ 이러한 확장적 기조에도, 국가채무 비율은 40% 초반 수준으로 유지해 나갈 계획

\* ('18~'22, GDP대비 %): 관리수지 △1.6→△2.9, 국가채무 39.5→41.6

- 강도 높은 질적·양적 지출혁신('19년 12.4조) 내용 포함

■ 본 보고서에는 주요 재정통계를 수록한 부록에서 본문 주요지표와 관련된 시계열 자료와 국제비교 통계 등을 수록하여 국민과 재정연구자 등에게 유용한 정보를 제공하고 있다.

■ 정부는 앞으로 매년 연간보고서 형태로 발간할 계획이며, 예산의 투명성 제고에도 크게 기여할 것으로 기대한다.

- 본 책자는 중앙부처 및 시군구청, 공공도서관 등에 배포·비치하며, 기획재정부 홈페이지(www.moef.go.kr)에도 게시될 예정이다.

# 다국적 IT기업에 대한 법인세 과세(일명: 구글세) 관련 설명자료

\* 본 자료는 2018년 10월 24일 기획재정부 국세조세제도과에서 발표한 「다국적 IT기업에 대한 법인세 과세(일명: 구글세) 관련 설명자료」의 주요 내용입니다.

## I 배경

### 1. 최근 국내언론 등에서 제기되고 있는 주요 사항

- ① 구글 등 다국적 IT기업이 국내에서 수조원의 매출을 올리고 있음에도 법인세 등 세금을 거의 내지 않는 상황  
- 영국 등 일부 유럽 국가는 구글 등에 세금 추정
- ② 국내 IT기업과 다국적 IT기업의 납세액을 비교하며 국내외 IT기업 간 차별문제 제기
- ③ EU·OECD 등에서 다국적 IT기업에 대한 과세방안을 논의 중이며 영국 등 일부 국가에서는 '우회 수익세' 등 독자적인 과세방안 도입 → 우리 정부도 대응방안 조속히 마련 필요

### 2. 기획재정부 국정감사 시(10월 19일) 부총리 발언 관련 보도

- ① 다국적 IT기업에 대한 관계부처 TF 구성 등 법인세 과세 준비 중
- ② 다국적 IT기업 과세를 위해 EU에서 논의되고 있는 매출세 도입 검토

## II 구글세 관련 설명

### 1. 구글세 개요

- 구글세는 구글, 애플, 페이스북 등 다국적 IT기업의 조세회피에 대응하는 법인세 등 세금을 의미

### 2. 구글세 관련 주요 쟁점 및 국제 논의 동향

- 현행 국제기준(조세조약)상 외국법인의 국내원천 사업소득에 대해서는 국내에 고정사업장(IT서비스의 경우 서버\*)이 있어야 법인세 과세 가능  
\* IT 서비스의 경우 '서버 소재지'를 고정사업장으로 보아 원천지국에서 과세하도록 국제적 합의(OECD 모델 조세조약 개정, '03년)
- 현재 OECD·EU를 중심으로 디지털 경제에 맞는 새로운 고정사업장 개념 도입 등 다국적 IT기업 법인세 과세 문제 논의가 활발하게 진행 중  
- 지난 3월 OECD·EU에서 디지털경제 장단기 과세방안을 담은 잠정 보고서 발표(도입 합의사안 아님)

< OECD-EU 과세안 주요 내용 >

구분	OECD Interim Report (3.16)	EU 집행위 과세안(3.21)
단기대책	디지털 서비스 매출액에 일정 세율 (EU안 : 3%)로 과세	
도입 여부	미합의사항 → 도입 미권고	회원국 전원합의의 시 도입의무 발생
장기대책	'중요한 디지털 실재' 등 새로운 고정사업장 개념 도입	
향후계획	~20년까지 최종보고서 완성	지속 논의

3. 주요 제기사항에 대한 설명

① 구글 등 다국적 IT기업에 대한 과세현황

- 구글 등 다국적 IT기업의 앱 마켓 수익 등은 국내에 고정사업장이 없어(서버가 국외에 위치) 법인세 과세가 어려운 상황

\* 앱 마켓 거래에 대한 부가가치세는 소비지국 과세원칙에 따라 현재도 과세 중(14년 세법개정)

- 구글코리아의 광고서비스 및 애플코리아의 상품 판매 등은 국내자회사가 직접 계약체결·영업하므로 법인세 과세·납부 중

- 영국 등 일부 국가의 세금 추정실적은 일종의 협의 과세로 추정되며 명확한 과세 근거는 공개되지 않음

\* 영국 과세관청(HMRC)은 구글영국으로부터 세금 2,200억원을 납부 받기로 합의(16.2월 BBC news)

\* 구체적인 합의내용은 공개하지 않았으나 영국내 온라인 광고 매출 및 판매지원 서비스 수수료 관련 납세로 추정됨

- 프랑스의 경우 구글에 대한 고정사업장 과세(13억불)가 법원에서 취소됨(17.7월)

② 다국적 IT기업의 매출·납세액 추정과 국내 IT기업과의 조세부담 비교 관련

- (언론보도상 네이버 법인세액) 연결재무제표상의 법인세로서 온라인 광고, 콘텐츠, 상품판매 등 다양한 사업에 대한 국내외 원천소득을 포함  
\* LINE(일본), LINE BIZ+(싱가폴) 등 해외소재 주요 종속기업 포함
- (구글 매출액 추정치) 앱 마켓의 '앱 구입 최종가격'을 통해 추정한 것으로 구글은 그중 30%가량만 수수료로 수취하며, 수수료 중 일부는 결제대행업체 등에 지불  
\* 앱 구입액(100): 개발자(70), 구글 수수료(30)
- (추가 고려사항) 우리나라와 유럽의 온라인 광고 시장 상황에는 차이가 있음

- (시장규모) 우리나라는 유럽에 비해 온라인 광고 시장의 절대적 규모가 작음
- (점유율) 유럽은 구글이 시장 대부분을 점유하지만(약 90%), 우리나라는 국내기업의 시장점유율(약 80~90% 추정)이 구글 등을 크게 상회
- (사업형태 및 과세) 유럽은 주로 해당 국가 소재 자회사가 광고서비스의 마케팅 등 판매지원 사업을 운영하지만, 구글코리아는 국내 온라인 광고의 계약체결 당사자로서 광고서비스 제공

③ EU의 단기대책 도입 필요성 관련

- 단기대책의 국내 도입 여부는 다음 요인을 종합적으로 고려하여 신중히 검토할 필요  
- WTO 비차별원칙에 따라 디지털서비스 공급에 대한 과세는 내·외국법인에 모두 적용 →

내국법인은 법인세와 중복과세

- 간접세적 성격으로 인해 수익이 발생하지 않는 기업에도 세부담 발생, 소비자전가 및 부가세와 중복과세 우려
  - 우리나라의 매출세 도입에 따라 타 국가에서도 매출세 도입으로 대응하는 경우 외국 진출 우리기업 및 관련 산업에 부정적 효과 우려
- ⇒ 이러한 사정으로 인해 OECD, EU 내에서도 이견 상존

#### ④ 영국 등의 우회수익세\* 도입 필요성 관련

\* 다국적기업의 부당한 조세회피이익에 대해 일반 법인세율보다 높은 세율로 과세

- 영국 등에서 다국적 기업의 부당한 조세회피 방지를 위해 도입한 제도로 디지털 거래에 대한 과세조치와는 구별됨
- ※ 영국도 우회수익세와 별도로 디지털 거래에 대한 과세방안 추진 중
- 과세요건이 불명확하여 조세법률주의 위반 가능성이 있으며 조세조약과도 상충될 수 있음
- 우리나라는 영국 등과 달리 대륙법계\* 국가로 조세법 체계·개념 및 환경에 차이가 있음

\* 프랑스(대륙법계)의 경우 조세법률주의 위반으로 위헌 판결(16.12월)

#### 4. 국정감사시 부총리 발언 취지

- 부총리 발언은 EU 등의 단기조치안 도입을 구체적으로 준비하고 있다는 것이 아니라
- 우리나라 역시 OECD 등의 다국적 IT기업 과세문제 장기대책 논의에 적극 참여하고 있다는 취지

### III 향후 계획

- 기재부는 디지털경제의 다국적 IT기업 법인세 과세문제를 포함한 OECD/G20 BEPS\* 이행체계에 적극 참여하고 있으며,

\* 세원잠식 및 소득이전(Base Erosion & Profit Shifting)

- 다국적기업의 조세회피에 대응하여 국내 과세권 확보를 위해 지속적으로 노력할 예정

# 재정포럼

2018년 11월호 통권 제269호

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

## ■ 월간 재정포럼

2018년 11월 15일 발행 / 제22권 제11호(통권 제269호)  
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007  
발행처 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL: (044)-414-2134 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 세일포커스(주) TEL: 02-2275-6894

■ 인쇄 세일포커스(주) TEL: 02-2275-6894

## 『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 이용하여 받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- TEL: (044)-414-2134
- 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