

월간

재정포럼

2021. August_Vol.302

MONTHLY
PUBLIC FINANCE
FORUM

08

권두칼럼

어떻게 하면 '알기 쉬운 세법'을 만들 수 있을까 | 이전오

현안분석

재정사업의 효과성 평가에 관한 소고

: 스마트공장 구축 지원 사업을 중심으로 | 이환웅

영유아기 인적자본 격차의 지속성에 관한 소고 | 권성준

특집

2021년 세법개정안의 추진 배경 및 주요 내용 | 김영노

2021년 세법개정안 평가 | 권성준

정책연구

보건의료 중장기 재정의 현안에 관한 연구 외

주요국의 조세·재정동향

미국 - '휴가기반 기부금'에 대한 세금 감면 연장 외



쓸수록 줄어듭니다

지구 온난화의 원인 일회용 종이컵,
쓸수록 북극곰들의 집은 줄어듭니다.

kobaco

공익광고협의회

CONTENTS

권두칼럼

어떻게 하면 '알기 쉬운 세법'을 만들 수 있을까 | 이연오 02

현안분석

재정사업의 효과성 평가에 관한 소고 08

: 스마트공장 구축 지원 사업을 중심으로 | 이환용

영유아기 인적자본 격차의 지속성에 관한 소고 | 권성준 30

특집

2021년 세법개정안의 추진 배경 및 주요 내용 | 김영노 56

2021년 세법개정안 평가 | 권성준 61

정책연구

보건의료 중장기 재정의 현안에 관한 연구 74

| 김종면·윤성주

공정경제 구현을 위한 과징금 유효성 제고방안에 관한 연구 79

| 장우현·강희우

공공기관 채용정책에 대한 연구 84

| 민경률·손호성

공공기관의 사회적 가치 추구와 재무성과 연구 88

| 허경선·한동숙·김봉환

주요국의 조세·재정동향

미국 - '휴가기반 기부금'에 대한 세금 감면 연장 외 98



어떻게 하면 ‘알기 쉬운 세법’을 만들 수 있을까



이전오

성균관대학교
법학전문대학원 교수

세계 1위 회계 컨설팅 법인인 PwC(Pricewaterhouse Coopers) 런던 본사로비에는 다음 문구가 새겨져 있다. “세상에서 가장 이해하기 어려운 것은 소득에 대한 세금이다.” 위대한 천재 아인슈타인이 한 말이라고 전해진다. 세법이 어렵고 복잡하기는 어느 나라나 마찬가지인 모양이다.

그래서 그런지 우리나라 세법은 참 어렵고 복잡하다. 게다가 지난 7월 말 발표된 ‘2021년 세법개정안’에서 보듯이 해마다 많이 바뀐다. 고쳐도 고쳐도 매해 수백 쪽의 『개정세법 해설』 책자를 빼곡히 채우는 개정사항이 계속 쏟아져 나오니 그저 놀랍고 신기할 뿐이다. 필자처럼 게으른 사람은 물론이고, 아무리 연구를 열심히 하는 조세전문가라도 해마다 바뀌는 우리 세법개정 내용을 모두 따라잡지는 못할 것이다.

경제와 정치적 관점에 따라 복잡해지는 세법

그러면, 세법은 왜 이렇게 어렵고 복잡하며 계속 바뀔까? 크게 다음 두 가지 원인을 꼽을 수 있다.

우선, 조세법의 규율 대상인 경제거래나 경제행위가 날로 다양해지고 복잡해짐에 따라 세제 및 세법도 더욱 어렵고 복잡해지고 있다. 예를 들어, 파트너십 거래를 규율하기 위하여 2007년 말 「조세특례제한법」에 동업기업에 대한 조세특례조항들을 신설한 예, 신탁거래를 규율하기 위하여 작년에 「소득세법」·「법인세법」·「부가가치세법」·「상속세」 및 「증여세법」 등을 대폭 개정한 예와 같다. 이런 식으로 조세법령을 보완·강화해 가는 과정에서 조세법이 자연히 복잡하고 어려워진다.

다음으로, 특히 우리나라의 경우 조세가 국가 재정수요의 충족이라는 본연의 중립적 기능을 떠나서 경제성장·부의 재분배·조세정의와 형평의 추구 등 정책적 수단으로 기능하는 경우가 날로 늘어나고 있다. 나아가 꼭 경제적 관점이 아니라 정치적 관점에 따라 조세법령이 추가·개폐되다 보니 조세체계가 혼란스러워지고, 어렵고 복잡한 조세법령들이 수시로 만들어지고 계속 바뀐다.

예를 하나 들어보자. 「소득세법 시행령」 제155조는 양도소득세가 비과세되는 1세대 1주택의 특례를 규정하고 있다. 전체가 25개 항으로 이루어져 있어 분량이 많기도 하지만 그 내용이 괄호의 괄호, 예외의 예외로 복잡하게 얽혀 있다. 웬만한 인쇄심의 소유자가 아니고는 끝까지 읽어내기가 힘들고, 다 읽었다 하더라도 그 내용을 정확하게 알기가 몹시 어렵다. 오죽하면 시중에 ‘양포세무사(양도소득세 수입을 포기한 세무사)’라는 말이 널리 떠돌겠는가. 양도소득세 관련 법령이 너무 복잡하여 괜히 신고 수수료 수십만원 받으려다 그 수십 배에 달하는 손해배상금을 물어줄까 우려하여 아예 양도소득세 일은 말지 않는다는 것이다. 세무사가 이 지경이니 납세자야 오죽할까. 나아가 세무공무원인들 그 내용을 정확하게 알고 있을지 의문이다. 조세제도도 부동산 정책을 대신하려는 과도한 정책 의지가 빛은 촌극이다.

이와 같이 조세법령이 너무 복잡하고 이해하기 어렵게 되면 세금 납부와 부과에 지나친 비용과 노력이 들어 국민의 납세비용과 과세관청의 행정비용이 증가한다. 또, 불필요한 다툼과 조세불복으로 말미암아 사회적 비용 낭비와 손실이 발생한다. 나아가, 복잡하고 이해하기 어려운 조세법령은 과세 투명성과 예측 가능성을 낮추어 외국인의 투자를 감소시키는 폐단을 낳기도 한다.

알기 쉬운 세법개정을 위한 전향적인 방안

그러면 어떻게 해야 할까? 우선, 정치권이나 정부는 조세가 만병통치약이 아니라는 사실을 인식하여야 한다. 즉, 경제정책이나 재정정책으로 원론적으로 해결해야 하는 문제를 조세정책으로 당장 쉽게 해결하려고 하지 말아야 한다. 이렇게만 하더라도 조세법령은 훨씬 간단하고 이해하기 쉬워질 것이다.

.....
**조세법령이
어렵고 복잡해지면
국민의 납세비용과
과세관청의
행정비용이 증가하고,
사회적 낭비와
손실이 발생한다.**

• • • • • • • • • •

**세법개정의
이론적 해결책은
조세개혁이지만,
이는 국민들이
동의하기 어렵다.
현실적으로는
현행법의 틀 안에서
쉬운 내용의 세법을
만드는 수밖에 없다.**

한편, 세법의 양을 대폭 줄이고 그 내용을 간단하게 만드는 획기적인 방법은 없을까? 이론적인 해결책은 있다. 소득세·법인세 등 직접세 중심의 소득기반 조세체계(income-based taxation system)를 버리고 부가가치세 등 소비세 중심의 소비기반 조세체계(consumption-based taxation system)를 구축하면 된다. 그러나 조세혁명에 가까운 이런 조세개혁(tax reform)은 조세형평과 조세정의 감정을 몹시 해치기 때문에 국민들의 동의를 얻기가 어렵다. 그래서 먼 훗날에는 어떻게 될지 몰라도 앞으로 오랫동안은 불가능한 발상이다. 현실적으로는 현행 조세체계 및 조세법령의 틀 안에서 형식과 체계를 정비하고 문언을 가다듬어서, 가능한 한 쉬운 내용의 세법을 만드는 노력을 기울여나갈 수밖에 없다. 이와 관련하여 기획재정부는 2011년부터 「세법 다시 쓰기」 프로젝트를 추진하여 2013년에 부가가치세법령을 전부개정한 것을 시작으로 개정작업을 계속해오고 있다. 그런데 노력에 비하여 그 성과가 썩 만족스럽지는 않다. ‘조세개혁’ 차원에 이를 정도로 큰 틀을 바꿀 수 없다는 한계를 감안하더라도 지금의 「세법 다시 쓰기」는 지나치게 소극적이다. 좀 더 전향적인 방안 몇 가지를 제시한다.

첫째, 대륙법계의 전통을 따르는 우리나라의 경우에는 법률조문은 문장으로 구성하는 입법방식이 굳어져 있으나, 미국·영국·호주 등의 경우에는 조세법령에서 산식·흐름도·도표 등을 적절히 활용하여 납세자의 이해를 돕고 있다. 우리도 전통 관념에 얽매이지 말고 과감하게 그런 도입을 고려해 볼 만하다. 지금은 세법령에 산식이 종종 들어 있지만, 처음에는 산식의 도입에 관하여도 반대가 많았다. 그런데 막상 만들어 놓으니 모두들 편하다고 하지 않는가. ‘가지 않은 길’을 그대로 내버려 두면 영원히 ‘가지 않은 길’로 남을 뿐이다. 납세자의 시각에서 조세법령을 바라보면서 좀 더 과감하게 시도할 필요가 있다.


둘째, 현행 조세법 체계에서는 법률, 시행령, 시행규칙 사이의 조문번호가 일치하지 않고 서로 간에 아무런 연관이 없기 때문에 상호 간의 정확한 해당 조항을 찾기가 매우 어렵다. 이런 문제점을 해소하기 위하여 법률, 시행령, 시

행규칙의 조문번호를 모두 일치시킬 필요가 있다. 대표적으로 미국의 연방세법이 그렇게 하는데, 우리라고 그렇게 하지 못할 특별한 이유가 없다.

셋째, 입법기술적인 측면에서도 좀 더 개선할 필요가 있다. 예컨대, 어떤 세법 조문에서 다른 조문을 준용할 때에 준용하는 조문의 제목 또는 간략한 내용을 괄호로 기재하면 세법의 내용을 파악하기가 훨씬 쉬워질 것이다. 또, 특정 조문 안에 괄호가 많거나 이중·삼중 예외를 둔 조문은 해석상 극심한 혼란을 일으키기 때문에 본문이나 단서의 괄호 형태로 예외를 설정하는 대신에 별도의 문장이나 조항으로 풀어 쓰는 것이 좋고, 이중 또는 삼중의 예외 규정을 설정하는 입법방식은 피해야 한다.

넷째, 조세법의 입법과정에 전문가를 적극 참여시켜야 한다. 지금처럼 세제실의 공무원이 독자적으로 세법을 입안하지 말고, 그 과정에 학자·실무가·전직 공무원·국어학자 등 여러 전문가를 참여시켜서 그 내용을 논의하는 데에서 나아가 문안을 함께 가다듬고 준비하는 과정을 거친다면 조세법의 품질이 대폭 향상될 것이다.

납세자의 신뢰 확보로 이어지는 알기 쉬운 세법

“국민 누구나 읽으면 바로 알 수 있는 세법을 만들자”는 것은 슬로건으로는 매우 이상적이지만, 사실은 입법기술상 불가능하고 역사상 그런 선례도 없다. 그렇지만 조세전문가가 읽어도 그 내용을 알 수 없는 세법은 잘못된 것이다. 모두 힘을 합쳐 ‘전문가는 쉽게 알 수 있고, 가급적 납세자도 알 수 있는 세법’을 만들어야 한다. 이것이 법적 안정성과 예측 가능성의 보장을 통하여 납세 의무자의 자발적인 납세순응도를 높이는 길이고, 조세제도와 조세행정에 대한 납세자의 신뢰를 확보할 수 있는 길이다. 



**알기 쉬운
세법을 만드는 것은
납세 의무자의
자발적인
납세 순응도를 높이고,
조세제도와
조세행정에 대한
납세자의 신뢰를
확보할 수 있는 길이다.**

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





| 현안분석 |

■ 재정사업의 효과성 평가에 관한 소고
: 스마트공장 구축 지원 사업을 중심으로
이환웅 · 한국조세재정연구원 부연구위원

■ 영유아기 인적자본 격차의 지속성에 관한 소고
권성준 · 한국조세재정연구원 부연구위원

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

재정사업의 효과성 평가에 관한 소고 : 스마트공장 구축 지원 사업을 중심으로



이환웅
한국조세재정연구원
부연구위원
(holee@kipf.re.kr)

1) 개인 단위의 마이크로 데이터의 이용을 활성화하는 데이터 3법 개정안(개인정보 보호법, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(약칭: 정보통신망법)」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률(약칭: 신용정보법)」)이 2020년 1월 9일 본회의를 통과하였다. 해당 법안의 통과로 개인을 식별할 수 없도록 안전하게 처리한 가명정보의 경우 통계 작성 및 연구, 공익적 기록 보존 목적으로 개인의 동의 없이 활용할 수 있게 되었고 이에 따라 향후 개인 단위의 정부사업 효과성 추정도 활발하게 이루어질 것으로 예상된다.

I. 서론

최근 정책사업의 평가는 수혜자가 개인일 때보다 사업체(기업)인 경우에 더욱 활발하게 이루어지고 있다. 이는 평가를 위한 데이터의 가용성과 관련이 깊은데, 사업체의 경우 수혜 사업체의 식별번호(사업자등록번호)만 확보하면 기존에 구축된 데이터와 연계하여 평가할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 통계청의 통계데이터센터에서 제공하는 기업등록부DB는 기업의 식별번호를 활용한 행정데이터와의 연계를 지원하며, 한국고용정보원의 고용보험DB 및 한국기업데이터(KED), 기업정보데이터(KISDATA)와의 연계를 통해 수혜 사업체의 성과를 분석할 수 있다. 반면에 수혜자가 개인인 경우 개인식별의 위험을 최소화하는 가상의 개인식별번호를 활용하더라도 기존의 행정데이터 및 국정연구기관 폐널자료들의 연계가 현실적으로 어려워 대부분의 효과성 평가에서는 수혜 가능성이 높은 인구사회학적 집단(연령, 성별, 교육 수준, 지역)을 정의하고 해당 집단의 성과를 평가하는 것에 그치고 있다.¹⁾

특히 사업체 단위로 이루어지는 조세·재정 사업의 효과성 평가의 경우 최근에

많은 연구자들이 이중차분법, 성향점수매칭 방법론 등 준수실험적인 방법론을 활용하여 평가함으로써 효과 추정치의 신뢰성이 제고되었다. 구체적으로 정부의 중소기업 대상 정책금융이 기업의 성과에 미치는 영향을 평가하는 연구 등이 있으며,²⁾ 일자리 재정정책, 연구개발사업, 공정거래위원회의 과징금 등 다양한 정부 부처의 사업평가에도 기업데이터를 적극적으로 활용하고 있다(장우현·강희우, 2018; 장우현·방세훈, 2020; 장우현, 2021). 이외에 법정평가인 조세특례심층평가, 재정사업심층평가, 고용영향평가에서도 사업체 단위의 효과성 분석이 활발하게 이루어지고 있다.³⁾

이처럼 기업 단위에서의 정책사업 효과성 평가가 과거에 비해 엄밀한 계량모형을 활용하여 활발하게 연구된다. 하지만 수혜사업체가 비수혜사업체와 비교해서 평가 대상이 되는 결과값(가령 매출액, 영업이익, 고용량)의 추세가 상이할 경우의 적절한 추정방법에 대한 고려는 그 중요성에도 불구하고 연구자들이 충분히 고려하고 있지 못한 상황이다. 이러한 원인은 평가 사업에 따라 수혜자와 비수혜자 집단 간의 사업 도입 이전의 추세 차이가 추정편의에 큰 영향을 끼치지 못함에서 발생하는 경우도 있으나, 많은 경우 분석에 활용하는 데이터의 기간이 충분히 길지 않아서 수혜자와 비수혜자 간의 사업 도입 이전 추세를 고려할 수 없거나, 또는 평가자들이 수혜자와 비수혜자 간에 존재하는 다른 추세가 사업평가에 미치는 영향을 간과하면서 발생하는 것으로 보인다.

하지만 사업체와 비사업체 간에 사업시행 이전의 다른 추세가 존재한다면 이러한 추세를 적절히 고려하여 모형을 추정했는지에 따라 정책 효과성에 대한 결론이 달라지는 경우도 있기 때문에 추세에 대한 직접적인 고려는 중요성을 갖는다. [그림 1]은 2015년 스마트공장 구축 및 고도화 사업에 의해 스마트공장을 도입한 사업체와 도입하지 않은 사업체의 매출액 및 영업이익의 연도별 추세를 보여주는데, 도입기업은 미도입기업과 비교할 때 스마트공장 도입 이전에도 매출액이 증가하고 있는 “성장기업”이었음을 확인할 수 있다. 즉, 스마트공장을 도입한 기업은 스마트공장을 도입하지 않았더라도 매출액이 증가했을 가능성이 높는데, 이를 고려하지 않고 처치그룹과 통제그룹의 동일 추세를 가정하는 이중차분법 등을 사용하여 스마트공장의 성과를 평가하였을 경우 사업의 효과를 과대추정하게 된다. 특히, 스마트공장 구축 사업의 경우 스마트공장을 도입한 기업이 성장기업임을 고려하지 않았을 때의

**사업체와
비사업체 간에
사업시행 이전의 다른
추세가 존재하는 경우,
이를 고려하여 모형을
추정했는지에 따라
정책 효과성에 대한
결론이 달라질 수도
있기 때문에
추세에 대한
직접적인 고려는
중요성을 갖는다.**

2) 이와 관련하여 다음과 같은 연구들이 존재한다(장우현·양용현·우석진, 2013; 우석진·반기범, 2014; 장우현·양용현·우석진, 2014; 이기영·우석진, 2015; 우석진·장우현, 2015; 장우현·우석진, 2015; 장우현·강희우·김빛마로, 2019).

3) 이와 관련한 조세특례심층평가로는 사회보험료세액공제 및 청년고용증대세제의 효과성을 평가한 연구 등을 참조(전병목·김학수·오중현, 2018; 최충·최광성·오중현, 2019)

본고에서는
스마트공장
지원 사업의 성과
평가를 수행하며
수혜기업의
수혜 이전 추세를
고려한 모형과
고려하지 않는
모형의 추정 결과를
비교·제시하였다.

추정 결과는 매출액을 증가시키는 것으로 나타났지만, 이러한 추세를 적절히 고려한 모형에서는 스마트공장 구축 사업이 매출액 증가에 어떠한 영향도 끼치지 못하는 것으로 추정되었다.

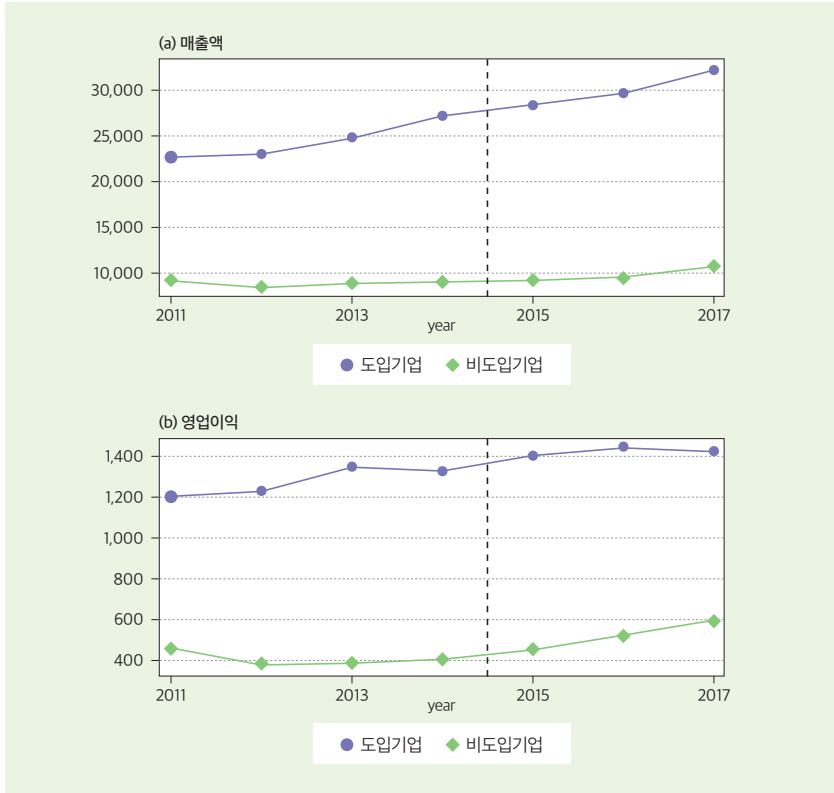
이와 같은 상황은 사업체 단위의 평가에서 빈번하게 발생하는데, 또 다른 예시로 국세청 세정지원 사업의 효과성 평가를 들 수 있다. 국세청은 일자리 창출에 기여하는 중소기업의 세무 관련 부담을 최소화하기 위해 매년 특정 수입 금액 미만인 사업체 중 일자리창출계획서를 제출하고 수입금액에 따라 요구되는 창출비율을 만족한 사업체에 한해 정기세무조사 선정에서 제외해주고 있다. 만약 특정 사업체가 정책 수혜 여부와 관련 없이 고용 증가를 계획하고 있었다면 이러한 사업체들은 세무조사 제외 혜택을 수혜하기 위해 일자리 창출 계획서를 제출할 가능성이 높는데, 이는 고용을 늘릴 계획이 있던 성장기업이 해당 사업을 수혜받았을 가능성이 높음을 의미한다. 이 경우에도 사업 수혜 기업은 정기세무조사 면제를 수혜받지 않았더라도 고용을 증가시킬 가능성이 높기 때문에 이러한 결과값의 추세를 고려하지 않을 경우 정책효과 추정에 편의가 발생할 가능성이 높다(이환웅·송경호, 2020).

이상적으로 이와 같은 상황에서 사업의 효과성을 편의 없이 추정하기 위해서는 성향점수매칭이나 이중차분법이 아닌 무작위실험설계(Randomized Control Design), 회귀절단면 모형(Regression Discontinuity Model)과 같은 외생적 변이를 활용하여 정책효과를 추정하는 것이 바람직하다. 하지만 연구자들이 평가하는 대다수 사업은 사업 시행 이전에 주무부처가 평가를 염두하고 무작위실험에 기반하여 사업을 설계하지 않기 때문에 외생적 변이를 이용한 평가가 현실적으로 불가능하다.

따라서 많은 연구자들은 차선책으로 성향점수매칭 및 이중차분법을 활용하여 평가를 실시하고 있는데, 본고에서는 이와 같이 수혜기업과 비수혜기업의 결과값의 추세가 다를 때 성향점수매칭 및 이중차분법을 활용하되 추정편의를 최소화하는 방안에 대해서 논의하였다. 구체적으로 본고에서는 스마트공장 지원 사업의 성과평가를 수행하며 수혜기업의 수혜 이전 추세를 고려한 모형과 고려하지 않는 모형의 추정 결과를 비교·제시하였다. 이에 따라 수혜기업의 사업 이전 추세를 고려하는 것이 고려하지 않는 것과 비교해서 사업평가에 어떤 영향을 미치는지 논의하였다.

[그림 1] 스마트공장 도입·미도입 기업의 매출액 및 영업이익의 연도별 변화

(단위: 백만원)



출처: 저자 작성

스마트공장 구축 사업은 ① 수혜기업들이 비수혜기업보다 결과값(매출액, 피보협사 수)이 증가하는 추세를 보이고 있다는 점, 그리고 ② 무작위실험 및 회귀절단면 모형 등의 활용이 불가능하여 성향점수매칭 혹은 이중차분법 등의 방법론을 활용하여 평가해야 한다는 점에서 본고에서 논의하고자 하는 상황과 잘 맞아 떨어진다는 장점이 있다. 그 외에도 사업이 2014년에 시작하여 어느 정도 안정된 단계에 진입하였기 때문에 현재 가용 가능한 데이터를 활용해도 사업의 효과성 평가를 할 수 있다는 장점이 있다. 마지막으로, 정부는 2022년까지 스마트공장의 도입을 적극적으로 확충하는 목표를 세우고 있는데,⁴⁾ 고도화된 모형을 통해 해당 사업의 성과를 평가하는 것은 스마트공장 구축 지원 사업의 정책 효과성 향상에 있어서도 함의점을 제공해줄 것으로 기대된다.

스마트공장 도입기업은 미도입기업에 비해 도입 이전에도 매출액이 증가하고 있는 성장기업임을 확인할 수 있다. 이를 고려하지 않고 스마트공장의 성과를 평가하였을 경우 사업의 효과를 과대추정하게 된다.

4) 정부는 2018년 12월 '중소기업 스마트 제조혁신 전략'에서 2022년까지 스마트공장 3만 개 구축 및 스마트공장 전문인력 10만명 양성 등의 내용을 발표하였다.

스마트공장은 ICT 기술의 활용 정도 및 역량에 따라 구축시스템의 스마트화 수준을 기초, 중간1, 중간2, 고도로 구분한다. 현재 스마트공장을 도입한 대부분의 기업은 기초 수준을 도입하였다.

II. 스마트공장 지원 사업

‘민관 합동 스마트공장 추진단’의 정의에 따르면 스마트공장은 제품의 기획부터 양산까지의 모든 생산과정, 즉 시장수요 예측 및 모기업의 주문에서부터 완제품 출하까지의 전 과정을 ICT(정보통신) 기술로 통합하여 최소비용과 시간으로 고객 맞춤형 제품을 생산하는 시스템으로 정의된다.⁵⁾ [그림 2]에서는 스마트공장 도입 수준에 따른 상세내용을 제시하였는데 ICT 기술의 활용 정도 및 역량에 따라 구축시스템의 스마트화 수준을 기초, 중간1, 중간2, 고도로 구분하였다. 현재 스마트공장을 도입한 대부분의 기업은 기초 수준을 도입하였으며 기초 수준은 실질적계 자동화, 공정물류 관리, 관리 기능 중심 기능 개별 운용, 서버를 통한 기술/납기 관리 등을 포함하고 있다.

[그림 2] 스마트공장 도입 수준에 따른 상세내용

“ 기업에 맞는 단계적 구축이 가능합니다. ”

구분	연장자동화	공장운영	기업자원관리	제품개발	공급사슬관리
고도	IoT/loS 기반의 CPS화				인터넷 공간 상의 비즈니스 CPS 네트워크 협업
	IoT/loS화	IoT/loS(모듈)화 빅데이터 기반의 진단 및 운영			
중간2	설비제어 자동화	실시간 공정제어	공장운영 통합	시뮬레이션과 일괄 프로세스 자동화	다품종 생산 협업
중간1	설비데이터 자동집계	실시간 의사결정	기능 간 통합	기술 정보 생성 자동화와 협업	다품종 생산 협업
기초	실적집계 자동화	공정물류 관리 (POP)	관리 기능 중심 기능 개별 운용	서버를 통한 기술/납기 관리	단일 모기업 의존
ICT 미적용	수작업	수작업	수작업	수작업	전화와 이메일 협업

출처: 스마트제조혁신단 홈페이지, 「스마트공장 소개」, <https://www.smart-factory.kr>, 검색일자: 2021. 5. 9.

스마트공장 도입 지원 사업의 수혜기업은 스마트공장의 신규 구축 및 고도화에 따른 총사업비의 50% 이내의 비용을 지원받게 되는데, 해당 사업을 통해 스마트공장을 도입한 기업의 수는 <표 1>에 제시하였다. 도입기업의 수는 2014년 227개에서 지속적으로 증가하여 2017년과 2018년에 각각 2,203개, 2,900개에 달했으

5) 스마트제조혁신단 홈페이지, 「스마트공장 소개」, <https://www.smart-factory.kr>, 검색일자: 2021. 5. 9. 참조

<표 1> 스마트공장 연도별 보급 현황(2015~2020년)

(단위: 개)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	합계
합계	227	963	1,560	2,203	2,900	4,757	7,139	19,799

출처: 중소벤처기업부 보도자료, 「중기부, 지능형공장 보급 2만개 달성」, 2021. 1. 14.

<표 2> 스마트공장 지원 사업 관련 예산규모(2015~2021년)

(단위: 억원)

세부사업명	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ICT융합 스마트공장 보급·확산	40.0	124.5	438.0	782.2	3,428.5	4,467.6	4,376.9
스마트공장고도화 기술개발(R&D)	50.0	99.5	79.3	39.9	-	-	-
스마트공장제조핵심 기술개발사업(R&D)	-	-	-	-	116.2	143.8	-
스마트공장협업패키지 기술개발(R&D)	-	-	-	-	61.9	106.8	113.9
현장수요형 스마트공장 기술개발(R&D)	-	-	-	-	37.3	121.2	92.6
스마트공장용 중소기업 보급형 로봇 개발지원 사업(R&D)	-	-	-	-	45.0	56.0	-
합계	90.0	224.0	517.3	822.1	3,688.9	4,895.4	4,583.4

주: 기획재정부 열린재정의 「상세재정통계DB」에서 세부사업명이 "스마트공장"인 사업만을 제시
출처: 기획재정부 열린재정, 「상세재정통계DB」 자료를 이용하여 저자 작성

며, 2020년에는 7,139개에 이르렀다. 한편, 2018년 12월 ‘중소기업 스마트 제조 혁신 전략’에서 2022년까지 스마트공장 3만개 구축을 계획하고 있기 때문에 2021년과 2022년의 도입기업 수도 2020년과 유사할 것으로 판단된다.

<표 2>는 스마트공장 지원 사업과 관련된 2015~2021년 본예산의 추이를 보여준다. 스마트공장을 도입하는 기업의 수가 증가함에 따라 관련 예산인 「ICT융합 스마트공장 보급·확산사업」의 예산은 2015년 40.0억원에서 2021년 약 4,377억원으로 증가하였다. 그 외 스마트공장 관련 기술개발 예산은 2015년 50.0억원에서 2018년 39.9억원으로 유사한 수준으로 지원되었으며, 2019년 기술개발 관련 신규 사업들의 등장으로 200억~400억원 수준을 유지하고 있다.

참고로 스마트공장 구축 사업이 많은 연구자들의 관심을 받은 이유 중 하나는 스마트공장 도입이 고용의 감축으로 이어질 수 있다는 우려가 있었기 때문이다. 하지만 이론적으로 스마트공장 도입은 고용 증가와 감소 모두 초래할 수 있는데,

스마트공장 도입 지원 사업을 통한 도입기업의 수는 매년 증가하고 있으며, 그에 따라 관련 예산인 ICT 융합 스마트공장 보급·확산사업의 규모는 2015년 40.0억원에서 2021년 약 4,377억원으로 증가하였다.

스마트공장
 구축 지원 사업의
 평가점수표가
 연구자들에게
 공유된다면
 회귀절단면 분석을
 통해서 신뢰성
 있는 평가가
 이루어질 수 있지만,
 스마트제조혁신추진단은
 과거 평가점수에 대해
 DB화를 실시하지 않기에
 이는 불가능하다.

<표 3> 스마트공장 기업 선정을 위한 평가항목 배점표(2015년 기준)

(단위: 점)

평가항목	점수	
정책적 고려 (10점)	최근 3년간 수출비중	3
	최근 3년간 수출액 감소율	3
	노후산단 소재	4
제안의 타당성 (30점)	사업목표의 적절성(KPI 기준)	10
	스마트화 범위와 자동화·디지털화의 타당성	10
	스마트공장 수준의 충족 정도	10
기술적 타당성 및 추진의지 (30점)	프로젝트 계획, 조직 구성, 교육프로그램의 적절성	10
	구축비용 자부담률	20
지원기관 역량 (20점)	지원기관 역량 및 재무 건전성	20
혁신센터 자율 평가항목 (10점)	창의·혁신역량, 지역 주력산업과의 연관성 등 혁신센터가 중요시하는 평가항목 자율 지정	10
합계		100

출처: 저자 작성

먼저 고용 증가 측면에서 살펴보면, 스마트공장 구축 지원 사업은 해당 기업들의 매출 및 기업 경쟁력을 강화시켜 도입기업들의 고용을 증가시킬 수 있다.⁶⁾ 하지만 장기적으로 볼 때 무인공장의 등장은 직접적인 노동의 대체효과로 해당 산업의 노동효과를 감소시킬 수 있다. 이렇듯 이론적으로 스마트공장의 도입은 고용의 증가와 감소 가능성을 모두 내포하고 있기 때문에 데이터를 기반으로 한 실증적인 분석이 필요하다.

마지막으로 스마트공장 구축 사업의 수혜기업은 사업계획서 평가 및 현장평가를 중심으로 선정한다. 구체적으로 1단계 사업계획서 심사, 2단계 현장평가, 3단계 최종승인 단계를 거치게 되는데 2016년부터 2018년까지는 2단계 심사 이후 고득점 순으로 대상 기업을 선정하였다. 그 외 2015년과 2019년부터 2021년까지는 일정 점수 이상인 기업을 대상 기업으로 선정하였다. 만약 평가점수표가 연구자들에게 공유된다면 2015년 도입기업 혹은 2019년 이후 도입기업의 경우 회귀절단면 분석을 활용한 사업성과 평가가 가능하기 때문에 신뢰성 있는 평가가 이루어질 수 있다.⁷⁾ 하지만 스마트제조혁신추진단은 과거 평가점수에 대해 DB화를 실시하지 않고 있기 때문에 회귀절단면 분석 등을 활용한 평가는 불가능하다. 따라

6) 이규업 외(2017)에 따르면 디지털 집중도가 높은 기업일수록 중견기업의 수출이 증가하고 이에 따른 고용이 증가함을 보여준다.

7) 회귀절단면 분석은 관측 가능한 측면뿐만 아니라 관측 가능한 측면에서도 성격이 유사한 처치그룹과 통제그룹 간의 비교를 통해서 사업성과를 평가하기 때문에 사업수혜의 내생성에 의한 추정편의를 최소화할 수 있다.

서 본고에서는 수혜기업과 비수혜기업의 결과값의 추세가 다른지를 검정하고, 성향점수매칭 및 이중차분법을 활용하되 추정편의를 최소화하는 방법을 활용하여 사업을 평가하였다.

Ⅲ. 데이터 및 추정 전략

1. 데이터

스마트공장 구축 사업의 효과성 분석에 활용한 자료는 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, ① ‘민관 합동 스마트공장 추진단’에서 제공한 2014~2018년 스마트공장 참여기업 명단, ② 한국기업데이터(KED), ③ 고용보험DB 피보험자 정보자료이다.

‘민관 합동 스마트공장 추진단’ 제공 자료는 2014부터 2018년까지 스마트공장에 참여한 모든 기업의 기업명 및 사업자연계번호, 참여연도, 도입시스템 정보 등이다. 이 자료는 한국기업데이터 및 고용보험DB 자료와 연계할 수 있는 사업자 식별번호를 제공하고 있어서 한국기업데이터·고용보험DB 자료와 연계하여 스마트공장 도입기업의 성과를 분석할 수 있다.

다음으로 한국기업데이터(KED)는 중소기업을 중심으로 2000~2018년까지 약 96만 9천개의 기업정보를 포함하고 있으며, 총관측치는 약 520만개이다. 이 데이터에서는 성과평가의 핵심 변수인 매출액, 영업이익, 당기순이익뿐만 아니라 주요 재무정보(연구개발비, 총자산, 납입자본금, 자본총계, 유형고정자산, 고정자산), 기업개요정보, 제품별 매출 현황에 포함되어 있는 변수들도 적극적으로 활용하였는데 이는 성향점수매칭에서 스마트공장 도입 여부의 예측력을 높이기 위함이었다.

마지막으로 고용보험 피보험자 자료 및 고용보험 사업장 자료를 사용하여 성과평가의 핵심변수인 사업체별 상시근로자, 피보험자 수를 구축하였다. 특히, 본 분석에서는 기존의 고용보험 자료를 활용한 많은 선행연구들과는 다르게 고용보험 피보험자료를 적극적으로 활용하였다. 이는 고용보험 피보험자료가 고용보험에 가입한 모든 개인의 사업장·사업체의 경력 정보, 해당 사업체에서의 근무연수

따라서 본고에서는 수혜기업과 비수혜기업의 결과값의 추세가 다른지를 검정하고, 성향점수매칭 및 이중차분법을 활용하되 추정편의를 최소화하는 방법을 활용하여 사업을 평가하였다.

재취업 프로그램에 참가한 훈련생들의 참가 직전연도 임금 하락 현상(Ashenfelter Dip)을 보면, 취업프로그램 훈련을 받지 않았어도 임금이 자연스럽게 평균으로 회귀하는 현상 때문에 사업 참가자들의 임금이 상승할 가능성이 높다. 이런 상황에서 이중차분법을 활용한 효과 추정은 해당 사업의 효과를 과대추정할 가능성이 높다.

및 직종, 나이 및 성별 등의 정보를 제공하고 있기 때문이다. 해당 정보를 이용하여 사업장 및 사업체별 피보험자 수를 구축하였는데, 고용보험 사업장DB와 다르게 피보험 자료를 활용하면 사업장별 연령별 구성 및 직종별 구성 관련 변수를 구축할 수 있기 때문에 특정 정책사업이 해당 사업체의 고용뿐만 아니라 연령 및 직종 분포의 변화에 끼친 영향을 살펴볼 수 있다는 장점이 있다. 한편, 고용보험 사업장DB는 연도별 사업장별 상시근로자 수를 구축하는 데 활용하였다.

2. 추정방법 및 분석 표본

본 장에서는 스마트공장의 추정전략을 논의하기에 앞서 먼저 처치그룹과 비처치그룹의 결과값의 추세가 다를 경우 추정방안에 대한 계량경제학에서의 논의를 살펴본다. 그다음 해당 논의를 참조하여 스마트공장의 성과평가 방법에 대해서 제시하였다.

가. 아센펠터 딥(Ashenfelter Dip)과 계량경제모형

올리 아센펠터(Orley Ashenfelter)는 MDTA⁸⁾ 교육훈련프로그램의 1964년 참가자들의 훈련 프로그램의 참가 전후의 임금을 살펴본 결과 재취업 프로그램에 참가한 훈련생들의 참가 직전연도의 임금이 하락하는 현상을 발견하였다(Ashenfelter, 1975; 1978; Ashenfelter and Card, 1985). 이러한 현상은 다른 재취업 프로그램에서도 지속적으로 나타났는데, 노동경제학자에서는 이러한 현상을 “아센펠터 딥(Ashenfelter Dip)”으로 명명하였다. 아센펠터 딥이 재취업 프로그램 평가 시에 관측이 된다면 임금의 경우에 자연스럽게 평균으로 회귀하는 현상이 나타나기 때문에 사업 참가자들이 취업프로그램에서 훈련을 받지 않았다 하더라도 그들의 임금은 상승할 가능성이 높다. 따라서 이런 상황에서 이중차분법을 활용한 효과분석은 해당 사업의 효과를 과대추정할 가능성이 높다.

Lalonde(1986)는 NSW⁹⁾ 재취업 프로그램의 프로그램 효과 추정치(무작위통제실험 설계에 따른 프로그램 효과의 불편추정치임)와 NSW 재취업 프로그램의 참가자를 처치그룹으로, CPS 및 PSID의 개인들을 통제그룹으로 구성한 후 다양한 계량경제학모형을 활용한 추정 결과를 비교·제시하였다. Lalonde(1986)는 관측데이터(Observational Data)를 활용하는 경우 무작위

8) Manpower Development and Training Act

9) National Supported Work

실험을 통한 평가가 아니기 때문에 모형에 따라 프로그램의 효과 추정치가 민감하게 반응하는 것을 보여주었다. 또한 여러 계량경제모형 가운데 경제학자들이 선호할 것으로 보이는 계량경제모형에 의한 추정치는 불편추정 측면에서 다른 모형들과 비교했을 때 우월하지 않음을 보였다.

이러한 Lalonde의 연구 결과는 계량경제모형을 통한 성과평가의 무용론을 함의하고 있기 때문에 경제학계에 큰 반향을 일으켰다. 다행히도 Dehejia and Wahba(1999)는 NSW 재취업 프로그램 참가자 및 비참가자의 참가 이전 임금을 고려하여 성향점수를 계산하고 매칭값을 추정한다면 NSW 불편추정치에 근사한 추정치를 추정할 수 있음을 밝혔다. 또한 Angrist(2008)는 비참가자의 표본을 구성할 때 연구자들이 해당 프로그램의 구체적인 특성을 활용하여 구성하고(재취업 프로그램의 참가하는 참가자들의 특성) 참가자 및 비참가자들의 참가 이전 임금 수준을 통제된 회귀분석의 경우에도 NSW 불편추정치에 근사한 값을 추정할 수 있음을 보여주었다.

나. 추정전략

스마트공장 지원 이력과 한국기업데이터(KED) 및 고용보험DB 자료를 연계한 데이터를 활용하여 스마트공장 구축 사업의 효과를 추정하는 경우, 이중차분법 혹은 성향점수매칭 방법론의 활용에 다음 세 가지 모형을 고려할 수 있다. 먼저 첫 번째는 Dehejia and Wahba(1999)의 방법론을 차용하여 과거 4개년의 매출액 및 피보험자 수를 고려해 성향점수를 계산하고 성향점수매칭 방법론을 활용하는 방안이다. 이는 스마트공장 도입의 시간에 따른 효과(동적 효과)를 고려할 수 없다는 점과 추정치의 표준오차 계산 시 성향점수가 추정되었다는 불확실성을 고려할 수 없다는 한계점이 존재한다.

두 번째는 이중차분법 모형에 사업체별 선형 및 제곱항의 추세를 통제된 모형이다. 이러한 방법은 사업체들의 사업 수혜 이전 기간이 충분하지 못할 경우 사업체별 선형 및 제곱항의 추세 추정치가 도입 이전의 추세에 의해 추정되는 것이 아니라 도입 이후의 추세에 큰 영향을 받는다는 한계점이 존재한다. 또한 사업체별 추세 통제를 위해 선형, 제곱항, 삼차항, 사차항을 추가함에 따라 추정치가 변화할 경우 시간에 따른 몇 차 다항함수를 통제해야 하는지 연구자의 자의적인 판단이 요구된다.

Lalonde(1986)는 프로그램 분석에 관측데이터를 활용하는 경우 모형에 따라 효과 추정치가 민감하게 반응함을 보여주었는데, 이는 계량경제모형을 통한 성과평가의 무용론을 함의하여 경제학계에 큰 반향을 일으켰다. 다행히도 Dehejia and Wahba(1999)와 Angrist(2008)는 여러 방법으로 불편추정치에 근사한 값을 추정할 수 있음을 보여주었다.

본고는 스마트공장 성과평가에 있어 처치그룹과 매우 유사한 성향을 지닌 사업체들에 높은 가중치를 부여하고자 식 (1)과 같은 가중회귀분석 모형을 추정하였다.

마지막으로 고려할 수 있는 모형은 업체들의 수혜 직전의 매출액 및 고용량의 변화를 고려한 성향점수를 계산한 후에 비참여기업들을 대상으로 참여하였을 확률이 높은 사업체들에 높은 가중치를 부여하는 방식으로 이중차분법 모형을 추정하는 것이다.¹⁰⁾ 물론 해당 방안도 추정치의 표준오차 계산 시 성향점수가 추정되었다는 불확실성을 고려할 수 없으나, 이중차분법 사용의 기본 가정인 공통 추세 가정을 검토할 수 있다는 점, 그리고 과거추세 통제에 연구자의 자의적인 판단이 요구되지 않는다는 장점이 존재한다. 따라서 본 분석에서는 세 번째 전략을 활용하여 스마트공장 성과평가를 시도하였다.

구체적으로 아래와 같은 이중차분법 모형을 사용하며 처치그룹과 매우 유사한 성향을 지닌 사업체들에 높은 가중치를 부여하기 위한 식 (1)과 같은 가중회귀분석 모형을 추정하였다.

$$y_{i,t} = \alpha + \mu_i + t_t + \sum_{k=-3}^k \gamma_k \times D_{i,t,k} + \epsilon_{i,t} \quad \text{식 (1)}$$

여기서 $y_{i,t}$ 는 기업 i 의 t 시점에서의 매출액, 영업이익, 고용량 등의 성과지표를 의미하며,¹¹⁾ μ_i 는 기업 고정효과, t_t 는 연도별 고정효과이다. 또한 $D_{i,t,k}$ 는 일련의 더미변수들로, 해당 사업체가 스마트공장을 도입하기 k 년 이전이면 1, 그렇지 않으면 0의 값을 가진다. 따라서 분석기간 중 스마트공장을 도입하지 않은 사업체의 경우 해당 더미변수는 계속 0이 된다. 마지막으로 $\epsilon_{i,t}$ 는 오차항으로 사업체 수준에서 클러스터 로보스트(Cluster Robust) 표준오차를 계산하였다.

한편 가중회귀분석에 사용되는 가중치는 사업체가 스마트공장을 도입할 확률을 종속변수로 활용한 로짓모형을 추정하였는데 예측 변수들로는 사업체의 도입 이전 4년간 매출액 및 고용량(2015년 수혜기업의 경우 2011~2014년 매출액 및 고용량), 해당 변수들의 공급항, 도입 이전의 4년간 부채금액, 해당 기업의 광역지역코드, KSIC산업코드, 연구개발비, 수출기업 여부를 사용한 추정치를 사용하였다. 여기서 매출액과 고용량의 경우 수혜기업들의 결과값의 추세를 고려하여 수혜기업의 과거 4년간 매출액 및 피보험자 수를 예측변수로 활용하였으며 스마트공장 수혜기업의 선정에 평가자들이 활용한 변수들인 수출기업 여부, 부채 및 자산금액, 연구개발비, KSIC산업코드, 광역지역코드를 활용함으로써 스마트공장 선정 확률의 예측 가능성을 향상시켰다.

10) Andrews et al.(2020)은 본 연구와 유사한 전략을 활용하여 텍사스 주립대학의 저소득층 고등학생을 대상으로 실시한 리쿠르팅 프로그램(장학금 지원도 포함)이 저소득층 입학 및 그들의 노동시장 성과에 끼친 영향을 분석하였다. 해당 프로그램을 통해 선정된 고등학교(처치그룹)와 선정되지 않는 고등학교(통제그룹) 간의 공통추세 가정이 위반될 가능성을 고려하여 수혜학교와 비수혜학교를 대상으로 성향점수를 계산하였고, 그다음 비수혜학교를 대상으로 참여하였을 확률이 높은 학교에 높은 가중치를 부여하는 방식으로 이중차분법 모형을 추정하였다.

11) 참고로 극단치가 추정에 미치는 영향을 최소화하기 위해 종속변수의 값이 하위 1%에서 상위 99%의 값을 가지는 도록 윈저화(winsorization)하였다.

다음으로 로짓모형을 통해 처치받는 확률 \hat{p} 를 계산한 후에 통제그룹에 한해 $\frac{\hat{p}}{1-\hat{p}}$ 의 가중치를 부여하였다. 이는 직관적으로 처치그룹과 매우 유사한 성향을 지닌 사업체들에 높은 가중치를 부여하는 것으로, 통제그룹 및 처치집단을 구성하는 사업체들 간의 로짓모형에서 사용한 변수들이 동일한 분포를 가지게끔 가중치를 조정해주는 것이다(DiNardo et al., 1996). 본고에서의 관심 파라미터는 처치그룹들의 처치효과(treatment effect on the treated)이기 때문에 가중치는 통제그룹에만 부여하였다(DiNardo et al., 1996). 마지막으로 2015~2017년 스마트공장을 도입한 기업들의 특성이 연도별로 다를 수 있음을 감안하여 2015~2017년 평가를 위한 표본을 각각 구축하였다.

다. 분석표본

2015~2017년 스마트공장을 도입한 기업들의 특성이 연도별로 다를 수 있음을 감안하여 2015년, 2016년, 2017년 평가를 위한 표본을 각각 구축하였다. 2015년 표본은 총 52만 9천 564개의 사업체·연간 데이터를 포함하고 있으며, 분석기간은 2012년부터 2017년으로 스마트공장 도입 3년 전부터 도입 3년 후까지 추적할 수 있다. 총 9만 231개의 사업체가 표본을 구성하고 있으며 이 중 596개의 사업체는 스마트공장을 도입한 기업이며, 나머지 8만 9,635개는 통제그룹으로 사용하였다.

<표 4>는 2015년 코호트 표본의 정책도입 이전 변수들의 기초통계량을 보여준다. 스마트공장을 도입한 기업들은 도입하지 않은 기업에 비해 매출액 및 피보험자 수 기준 규모가 크며 연구개발비 투자 여부 및 수출기업 여부에서 통제그룹보다 높은 값을 가진다. 한편, 매출액 및 피보험자 수의 추이를 살펴보면 두 지표 모두에서 처치그룹은 통제그룹에 비해 꾸준히 성장하고 있는 성장기업으로 이러한 과거 이력을 고려하지 않을 경우 스마트공장의 매출액 및 고용효과 평가의 편이가 발생할 수 있음을 보여준다. 마지막으로 (3)열은 로짓모형을 통해 추정된 처치 확률을 활용한 가중치를 통제그룹에 적용하였을 때의 기초통계량을 보여주는데 처치그룹과 관측 가능한 특성들이 거의 유사함을 알 수 있었다.¹²⁾

**본고의
관심 파라미터는
처치그룹들의
처치효과이기 때문에
가중치는
통제그룹에만
부여하였고,
스마트공장
도입기업들의 특성이
연도별로 다를 수
있음을 감안하여
분석표본을 연도별로
구축하였다.**

12) 가중회귀분석 모형에서는 관측 가능한 특성 측면에서 통제그룹을 처치그룹과 유사하게 구축한다. 이는 관측 가능한 특성(과거 추세 등을 포함)을 통제할 경우 처치그룹과 통제그룹 간의 관측 가능하지 않는 특성에 차이가 없다는 관측 가능한 변수들에 기반한(selection on observable) 가정에 기반하고 있다. 만약 통제그룹과 처치그룹 간의 관측 가능하지 않는 특성에서의 체계적인 차이가 존재한다면 성향점수를 기반으로 하는 가중치는 처치그룹과 통제그룹의 관측 가능하지 않는 특성의 차이를 더욱 크게 만들 수 있다는 한계점이 존재한다.

<표 4>의 (3)열은 로짓모형을 통해 추정된 처치 확률을 활용한 가중치를 통제그룹에 적용하였을 때의 기초통계량을 보여주는데, 처치그룹과 관측 가능한 특성들이 거의 유사함을 알 수 있다.

<표 4> 분석표본의 기초통계량(2015년 코호트 기준)

(단위: 백만원, 명)

설명변수	처치그룹 (1)	통제그룹 (2)	통제그룹_가중치 (3)
매출액(2011)	18,088.3 (23,366.5)	7,998.8 (29,931.9)	18,334.4
매출액(2012)	19,367.0 (25,590.4)	8,300.6 (30,603.6)	19,569.5
매출액(2013)	20,803.2 (28,097.5)	8,598.9 (31,187.5)	21,058.2
매출액(2014)	22,070.6 (29,299.4)	8,828.4 (33,065.0)	22,322.6
피보험자 수(2011)	47.16 (43.06)	14.76 (24.32)	47.79
피보험자 수(2012)	50.41 (45.05)	15.27 (24.50)	51.11
피보험자 수(2013)	54.24 (47.01)	15.75 (25.12)	54.99
피보험자 수(2014)	56.96 (48.79)	16.06 (25.53)	57.89
부채금액(2011)	7,979.5 (11,398.6)	3,236.3 (16,370.0)	8,036.7
부채금액(2012)	8,615.5 (11,497.3)	3,370.4 (16,577.6)	8,620.1
부채금액(2013)	9,561.6 (12,342.0)	3,554.1 (16,968.4)	9,545.1
부채금액(2014)	10,954.3 (14,537.9)	3,767.3 (18,280.5)	10,904.8
R&D 투자 여부	0.713 (0.453)	0.243 (0.429)	0.722
수출기업 여부	0.143 (0.350)	0.0542 (0.226)	0.141
관측치	596	89,635	

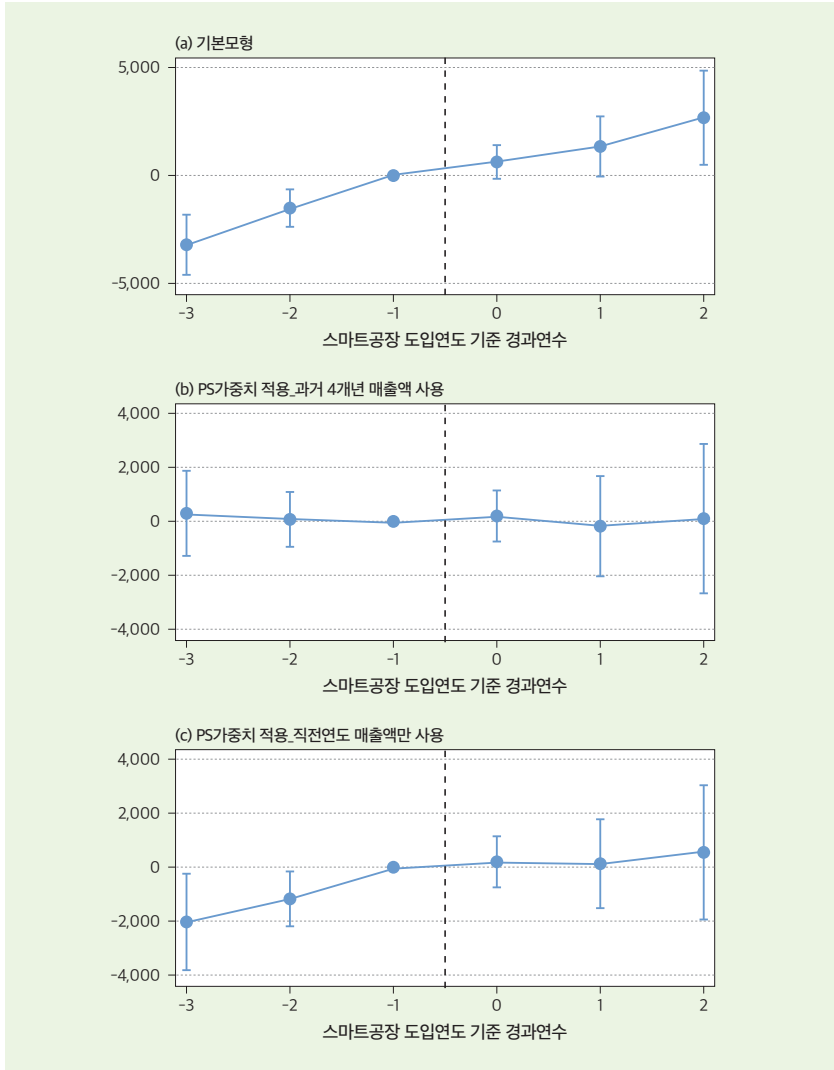
주: ()안은 표준오차
출처: 저자 작성

IV. 추정 결과

2015~2017년 코호트별 스마트공장 구축 사업의 총효과를 분석하기 앞서 이벤트스터디 모형의 추정을 통해서 이중차분법의 불편추정치 추정을 위한 공통추세 가정 가설이 성립하는지 여부를 검토하였다. 2015년 코호트 표본을 활용한 이벤트스터디 모형의 추정 결과는 [그림 3]에 제시하였는데, 각각의 연도별 추정치는 스마트공장 도입효과가 시간에 따른 사업체의 매출에 미치는 효과를 보여주고

[그림 3] 스마트공장 구축 사업이 기업의 성과(매출액)에 미친 효과(2015년 코호트 활용)

(단위: 백만원, 년)



출처: 저자 작성

있다. 구체적으로 각각의 점은 스마트공장을 구축하기 t 년 전/후의 효과를 보여 주고 있는데, 스마트공장을 구축하기 직전연도($t - 1$)를 기준시점으로 설정하여 추정 결과는 직전연도 기준의 스마트공장 도입효과 대비 특정 연도의 스마트 공장 도입효과를 보여준다.

[그림 3]의 (b)를 보면 스마트공장 도입기업이 미도입기업과 비교해서 도입 이전에 별도의 추세가 없음을 알 수 있는데, 비록 추정치의 표준오차가 가중치를 적용하지 않은 모형에 비해 크지만 추정치는 거의 0에 가까웠다.

스마트공장
 도입기업의
 직전연도 매출액과
 그 외 공통 설명변수로
 계산한 성향점수를
 가중치로 활용한
 추정 결과, 여전히
 도입 이전의 추세가
 존재하는 것을
 확인할 수 있었다.
 이는 지속적으로
 성장하는 사업체가
 정책사업의 수혜자인
 경우, 도입 직전연도의
 정보뿐만 아니라
 상당기간의 결과변수
 정보를 활용할 필요가
 있음을 보여준다.

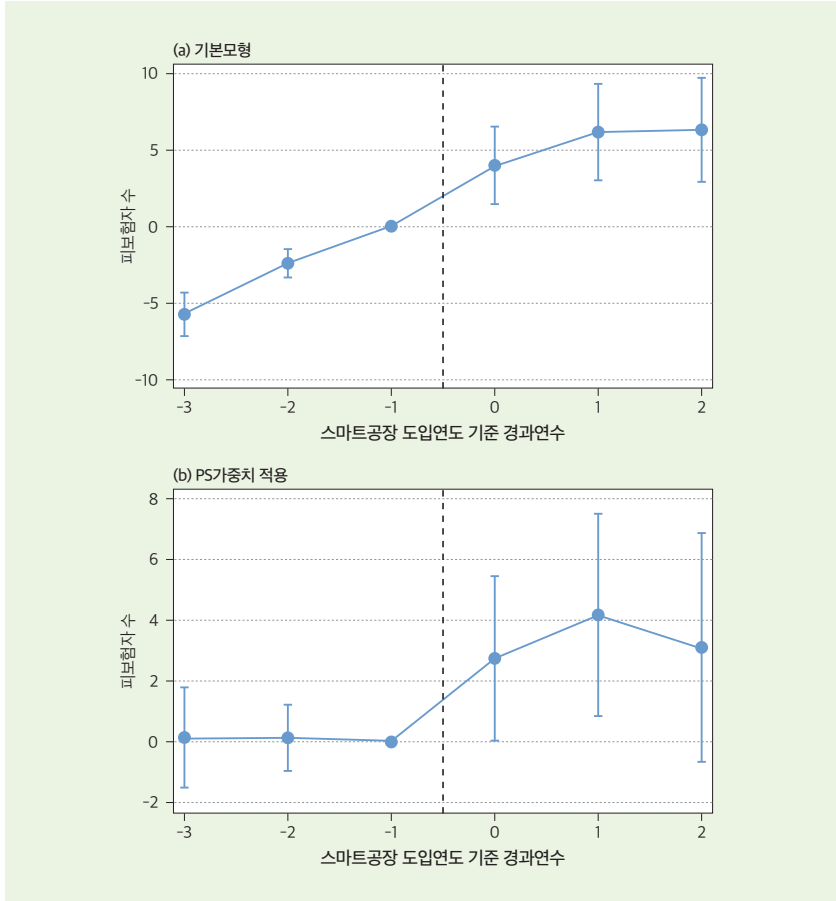
[그림 3]의 (a)는 스마트공장을 도입한 기업들이 도입 이전부터 매출액에 강한 추세가 존재함을 보여주는데 따라서 이러한 추세를 고려하지 않은 이중차분법 추정치는 스마트공장의 도입효과를 과대추정하게 됨을 보여준다. 로짓모형을 이용한 성향점수를 계산한 후 해당 점수를 가중치로 활용하여 추정한 이벤트스터디 모형의 추정 결과는 [그림 3]의 (b)에서 제시하였다. 스마트공장을 도입한 사업체가 도입하지 않는 사업체와 비교해서 도입하기 이전에 별도의 추세가 존재하지 않음을 알 수 있는데, 비록 추정치의 표준오차가 가중치를 적용하지 않은 모형보다 크지만 추정치는 거의 0에 가까웠다.

한편, 선행연구의 경우 성향점수매칭을 활용할 때 도입하기 직전연도의 매출액만을 사용하여 통제그룹을 구축한 후 이중차분법을 활용한 분석을 시도하였다. 즉, 직전연도의 매출액을 사용한 이중차분법 모형의 타당성을 추가적으로 검증하기 위해 성향점수를 계산할 때 도입직전 4개 연도의 매출액을 설명변수로 사용하는 대신, 직전연도의 매출액과 그 외 공통 설명변수들을 활용하여 성향점수를 계산하고 해당 점수를 가중치로 활용한 추정 결과값을 [그림 3]의 (c)에 제시하였다. 추정 결과, 직전연도의 정보를 사용하지 않는 결과값과 비교하여([그림 3]의 (a)) 도입 사업체의 강한 추세는 완화되었지만 여전히 도입 이전의 추세가 존재하는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 지속적으로 성장하는 사업체가 정책사업의 수혜자인 경우, 도입 직전연도의 정보뿐만 아니라 상당 기간의 결과변수 정보를 활용할 필요가 있음을 보여준다.

스마트공장 도입이 피보험자 수에 미친 연도별 효과는 [그림 4]에 제시하였다. 매출액의 경우와 유사하게 스마트공장을 도입한 기업들의 경우 도입 이전부터 고용이 증가하는 추세에 있었으며, 따라서 이러한 추세를 고려하지 않은 이중차분법 추정치는 스마트공장의 고용효과를 과대추정하게 됨을 알 수 있다. 성향점수를 가중치로 활용한 이중차분법 추정치는 [그림 4]의 (b)에서 제시하였는데, 스마트공장을 도입한 사업체가 도입하지 않는 사업체와 비교해서 도입하기 이전의 별도의 추세가 존재하지 않음을 알 수 있다. 흥미롭게도 처치그룹의 과거 추세를 통제한 경우에도 고용량은 스마트공장을 도입한 이후에 바로 증가하여, 2년을 경과한 시점의 경우 스마트공장을 도입하지 않는 사업체에 비해 (도입 직전연도 기준) 2명 이상을 추가 고용한 것으로 나타났다.

[그림 4] 스마트공장 구축 사업이 기업의 성과(피보험자 수)에 미친 효과(2015년 코호트 활용)

(단위: 명, 년)



출처: 저자 작성

[그림 4]를 보면, 처치그룹의 과거 추세를 통제한 경우에도 고용량은 스마트공장을 도입한 이후에 바로 증가하여, 2년을 경과한 시점의 경우 스마트공장을 도입하지 않는 사업체와 비교하여 도입 직전연도를 기준으로 2명 이상을 추가 고용한 것으로 나타났다.

앞서 이벤트스터디 모형 분석을 통해 본 연구에서 사용할 가중회귀분석 모형은 처치그룹과 통제그룹 간의 공통추세 가정이 어느 정도 만족하는 것으로 판단되었다. 따라서 본격적으로 가중치를 활용한 이중차분법 추정 결과를 살펴보기 위해 <표 5>에서는 코호트별 스마트공장의 도입 결과를 로그 매출액, 로그 영업이익, 로그 피보험자 수 측면에서 살펴보았는데 연도별로 스마트공장 도입의 효과가 다름을 가정한 모형을 사용하는 대신 평균적인 효과를 추정하는 모형의 추정 결과를 제시하였다.

<표 5>의 피보험자 수를 보면, 모든 코호트에서 스마트공장 도입기업의 고용이 증가하였다. 다만 2015년과 2016년 코호트의 경우 스마트공장 도입이 매출액 증가를 야기하지 않기 때문에 매출액 증가에 따른 노동수요의 증가가 원인일 가능성은 적을 것으로 판단된다.

<표 5> 스마트공장이 기업성과에 미치는 효과(2015~2017년 코호트)

구분	(로그) 매출액	(로그) 영업이익	(로그) 피보험자 수
2015년 코호트			
추정 결과	0.025 (0.022)	-0.061 (0.044)	0.062*** (0.016)
관측치	529,522	475,107	518,011
2016년 코호트			
추정 결과	0.015 (0.014)	-0.044 (0.030)	0.042*** (0.012)
관측치	572,510	511,902	561,192
2017년 코호트			
추정 결과	0.045*** (0.014)	-0.030 (0.031)	0.041*** (0.012)
관측치	485,635	434,696	477,511

주: () 안은 표준오차이며, ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 통계적으로 유의미함
출처: 저자 작성

먼저 로그 매출액을 종속변수로 사용한 경우를 살펴보면, 2015년과 2016년 코호트에서는 스마트공장 도입이 기업의 매출액을 증가시킨다는 증거를 찾기 어려웠으며, 2017년 코호트에서는 스마트공장 도입이 기업의 매출액을 약 4.5% 증가시키는 것으로 나타났다. 영업이익의 경우 모든 코호트에서 스마트공장 도입이 영업이익을 증가시킨다는 증거를 찾기는 어려웠는데, 이는 스마트공장 투자에 따른 일시적인 시설투자비 증가 및 고용의 증가 등에 따른 것일 가능성도 존재하기 때문에 장기적으로 효과를 살펴보는 것도 필요할 것으로 보인다.¹³⁾ 마지막으로 고용량의 경우 모든 코호트에서 스마트공장을 도입한 사업체들의 고용이 증가하는 것으로 나타났다. 다만 2015년과 2016년 코호트에서는 스마트공장 도입이 매출액 증가를 야기하지 않기 때문에 매출액 증가에 따른 노동수요의 증가가 원인일 가능성은 적을 것으로 판단된다. 오히려 해당 고용의 증가는 스마트공장 도입에 따른, 즉 해당 시스템 운영 및 관리와 관련된 고용 증가일 가능성도 존재하기 때문에 장기적으로는 고용효과가

13) 음(-)의 값을 가질 수 있는 영업이익의 경우 로그변환 시 음(-)의 값은 결측치로 처리하였다. 이 경우 로그매출액 분석과 비교해서 추가적으로 6만 5,953개의 관측치가 결측으로 처리된다. 만약 표본 이탈 여부가 스마트공장 도입기업과 미도입기업 여부에 따라 체계적으로 다르게 나타난다면 이에 따른 추정편의가 발생할 가능성이 존재한다. 따라서 본고에서는 종속변수를 로그 영업이익 대신 영업이익 증가율을 사용한 분석을 추가적으로 실시하였는데, 추정 결과는 질적으로 동일하였다(통계적으로 유의하지 않은 음(-)의 값을 가진다).

0에 수렴할 수도 있음에 유념해야 한다. 따라서 향후 본 분석에서 관측된 고용의 증가가 어떤 직종에서의 증가인지를 살펴보기 위해서는 스마트공장의 도입이 사업체 단위에서의 연령분포 및 직종분포에 미치는 영향을 추가적으로 살펴봐야 하는데, 이는 본 분석의 범위를 벗어나기 때문에 추후 연구로 남겨두기로 한다.

마지막으로 분석을 마치기 전에 본 분석의 결과를 선행연구와의 분석 결과와 비교하였다. 먼저 매출액의 경우 선행연구들에서는 도입 직전연도의 매출액을 활용한 성향점수매칭 및 이중차분법을 추정하였는데 모든 연구에서 스마트공장 도입이 해당 사업체의 매출액을 통계적으로 유의하게 증가시키는 것으로 나타났다. 이러한 스마트공장 도입의 양(+)¹⁴⁾의 매출액 효과의 일부분은 도입기업에 존재하는 추세에 의한 것으로 보이며, 이러한 추세를 조정한 후 효과를 추정한 본 분석의 경우 매출액 증가효과는 2015년과 2016년 코호트에서는 관측이 되지 않았다.

스마트공장 도입이 고용량에 미친 효과를 살펴본 선행연구는 두 개가 존재하는데, 먼저 중소벤처기업부의 『스마트공장 지원사업 성과조사분석 연구』에 따르면, 스마트공장 지원 사업은 구축 2년 후의 고용효과가 약 7.1명으로 나타났다. 이는 본 연구의 2년 후 고용효과에 비해 두 배 이상 크게 추정되었는데 앞서 매출액을 종속변수로 살펴본 것과 동일하게 처치그룹의 고용이 공장 도입 이전에 증가하는 추세를 고려하지 못하였기 때문이다. 한편, 한국노동연구원의 고용영향평가보고서 『기계분야 스마트공장 도입 촉진에 따른 고용변화』에 따르면, 스마트공장 구축이 유의미한 고용효과를 창출하지 않는 것으로 나타났다. 이러한 차이는 본 연구와 해당 연구에서 사용한 방법론의 차이에서 기인하는 것으로 판단된다. 노동연구원의 연구는 이중차분법 모형에 사업체별 선형 및 제곱항의 추세를 통제하였는데 사업체들의 사업 수혜 이전의 기간이 도입 이후 기간보다 길지 않기 때문에 도입 이후의 추세 변화에 선형 및 제곱항의 추정치가 민감하게 반응할 가능성이 높을 것으로 판단된다. 즉, 스마트공장 도입 이후에 고용이 급격히 증가하는 추세가 나타나더라도 사업체별 선형 및 제곱항 추세를 통제하는 경우 사업체의 선형 및 제곱항의 추세가 도입 이후의 고용 증가 효과의 대부분을 흡수할 가능성이 있다. 이러한 연유로 해당 연구에서는 양(+)¹⁴⁾의 고용효과가 관측되지 않는 것으로 판단된다.

모든 선행연구에서는 스마트공장 도입이 해당 사업체의 매출액을 통계적으로 유의하게 증가시키는 것으로 나타났으나, 도입기업에 존재하는 추세를 조정하여 효과를 추정한 본 분석의 경우 매출액 증가효과는 2015년과 2016년 코호트에서는 관측이 되지 않았다.

14) 한편, 영업이익에서는 본 분석의 결과와 선행연구의 결과가 동일하게 나타났다.


정부사업의 평가에서는 외생적 변이를 활용하는 평가가 필요하며, 이를 위해서는 주무부처가 사업설계 이전부터 효과성 평가와 데이터 관리를 어떻게 할 것인지에 대한 계획이 필요하다.

V. 맺음말

정부의 조세·재정 정책 사업의 경우 사업수혜자가 비수혜자와 비교하여 결과값의 추세가 상이한 경우가 빈번히 발생한다. 이러한 경우 사업의 효과성 평가는 흔히 연구자들이 많이 사용하는 이중차분법 등 준실험론적인 방법을 활용하여 평가하기가 어렵다. 따라서 궁극적으로 정부사업의 평가에서는 외생적 변이를 활용하는 평가가 필요하며 이를 위해서는 주무부처가 사업설계 이전부터 효과성 평가를 어떻게 할지 그리고 관련 데이터를 어떻게 관리할지에 대한 계획이 필요하다.

「국가재정법」 제8조 제6항은 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있도록 하고 있으며, 제8조2(재정사업 평가 등에 대한 전문적인 조사·연구기관의 지정 등)의 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 전문기관에 예비타당성조사, 타당성재조사 등의 조사·연구와 기금운용평가단, 부담금운용평가단, 보조사업평가단, 복원기금사업의 성과에 대한 평가단 운용을 수행하게 하였다. 따라서 이러한 성과 중심의 재정 운용이 그 취지에 맞게 수행되기 위해서는 무엇보다도 효과성 측정이 신뢰성 있게 행해져야 하며 이러한 신뢰성 구축을 위해서는 사업설계 이전부터 평가를 위한 표본 선정과 추정방법 등에 대한 충분한 검토가 필요하다.

앞서 언급하였듯이 본고의 분석 대상이었던 스마트공장 구축 사업은 사업계획서 평가 및 현장평가를 중심으로 평가점수를 구축하여 특정 점수를 기준으로 사업체의 수혜 여부를 결정하였다. 따라서 과거의 평가점수를 기반으로 회귀절단면 분석을 활용하였다면 신뢰성 있는 사업평가가 충분히 이루어질 수 있었지만, 과거 평가점수에 DB화가 이루어지지 않아 평가에 활용할 수 없었다. 수혜자의 기준을 정하는 평가점수는 사업평가에 중요한 지표이기 때문에 만약 주무부처가 평가를 위한 표본 선정과 추정방법에 대해 사전적으로 고민하였다면 해당 점수에 대한 DB화가 이루어지지 않았을까 하는 아쉬움이 남는다. 물론 현실적으로 주무부처가 사업평가를 고려한 평가방법론을 구축하기에는 어려움이 따를 것으로 보이는데 사업평가를 위한 표본 선정, 데이터 구축, 평가방법론의 설계를 통계학자, 경제학자 등 사업평가(Program Evaluation) 전문가들을 통해 구축하는 방안도 고려할 수 있을 것으로 보인다.

정부사업의 효과성 평가는 외생적 변이를 활용하는 모형을 통해 이루어지는 것이 바람직하나, 이러한 변이를 활용할 수 없을 경우 차선책으로 준실험론적인 방법을 활용할 수 있다. 이러한 경우 평가자들이 사업평가의 분석기간 전후의 추세가 존재하는지를 확인하는 과정이 필수적일 것으로 판단되며, 만약 추세가 존재한다면 본고에서 논의한 방법 등에 기반한 추정치와 추세를 고려하지 않는 모형의 추정치를 비교·검토하는 것이 필요하다. 이러한 과정을 통한다면 비록 효과 추정이 외생적 변이를 이용하는 것에 비해 완벽하지는 않겠지만 기존의 방법론에 비해 엄밀성을 제고시킬 수 있을 것으로 판단된다. 

외생적 변이를 활용할 수 없을 경우, 본고에서 논의한 방법론 등에 기반한 추정치와 추세를 고려하지 않는 모형의 추정치를 비교·검토한다면 기존의 방법론에 비해 엄밀성을 제고시킬 수 있을 것으로 판단된다.

<참고문헌>

- 방형준·노용진, 『기계분야 스마트공장 도입촉진에 따른 고용변화』, 노동연구원, 2018.
- 우석진·빈기범, 「불완전 금융시장하에서 기술보증을 통한 정책금융이 중소기업 성과에 미치는 효과-분위회귀분석에 의한 처리효과 추정방법론의 응용」, *Journal of The Korean Data Analysis Society*, 16(1), 2014, pp. 279~295.
- 우석진·장우현, 「대기업과의 수직관계가 중소기업 정책금융의 효과성에 미치는 영향-서비스업 및 건설업을 중심으로」, 『한국경제의 분석』, 24(1), 2018, pp. 53~105.
- 이규엽·배찬권·이수영·박지현·유새별, 『디지털상거래가 무역과 고용에 미치는 영향』, 대외경제정책연구원, 2017.
- 이기영·우석진, 「공적 신용보증이 한계기업의 생존에 미치는 효과」, 『재정학 연구』, 8(4), 2015, pp. 71~90.
- 이환웅·송경호, 『세정지원 일자리 창출기업의 고용효과 분석』, 한국조세재정연구원, 2020.
- 장우현·강희우, 『일자리 재정정책의 정량평가체계 구축에 관한 연구』, 연구보고서, 한국조세재정연구원, 2018.
- 장우현·강희우·김빛마로, 『산업 및 기업재정정책 효율화를 위한 동태적 산업재정정책 평가분석체계 구축에 관한 연구』, 연구보고서, 한국조세재정연구원, 2019.

장우현·양용현·우석진, 『중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(I)』, 연구보고서 2013-08, 한국개발연구원, 2013.

_____, 『중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(II)』, 연구보고서 2014-10, 한국개발연구원, 2014.

장우현·우석진, 『중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(III)』, 연구보고서 2015-11, 한국개발연구원, 2015.

전병목·김학수·오종현, 『저성장시대의 조세정책 방향-생산성, 투자, 고용을 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2018.

중소벤처기업부, 『2018년 스마트공장 지원사업 성과조사분석연구』, 2018.

중소벤처기업부 보도자료, 「중기부, 지능형공장 보급 2만개 달성」, 2021. 1. 14.

최충·최광성·오종현, 「청년고용증대 세액공제 제도가 기업의 고용증가에 미치는 효과」, 『재정정책논집』, 21(2), 2019, pp. 3~34.

Andrews, R. J., Imberman, S. A., and Lovenheim, M. F., “Recruiting and Supporting Low-income, High-achieving Students at Flagship Universities,” *Economics of Education Review*, 74, 2020, pp. 1~19.

Angrist, J. D. and Pischke, J. S., *Mostly harmless econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton university press, 2008.

Ashenfelter, O., “The Effect of Manpower Training Earnings: Preliminary Results,” in Proceedings of the Twenty-Seventh Annual Winter Meeting of the Industrial Relations Research Association, 1975, pp. 252~260.

_____, “Estimating the Effect of Training Programs on Earnings,” *The Review of Economics and Statistics*, 60(1), 1978, pp. 47~57.

Ashenfelter, O. and Card, D., “Using the Longitudinal Structure of Earnings to Estimate the Effect of Training Programs,” *The Review of Economics and Statistics*, 67(4), 1985, pp. 648~660.

Dehejia, R. H. and Wahba, S., “Causal Effects in Nonexperimental Studies: Reevaluating the Evaluation of Training Programs,” *Journal of the American statistical Association*, 94(448), 1999, pp. 1053~1062.

DiNardo, J., Fortin, N. M., and Lemieux, T., “Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach,” *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1996, 64(5), pp. 1001~1044.

LaLonde, R. J., Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data,” *The American Economic Review*, 76(4), 1986, pp. 604~620.

영유아기 인적자본 격차의 지속성에 관한 소고



권성준
한국조세재정연구원
부연구위원
(sjkwon84@kipf.re.kr)

I. 서론

영유아기는 인간의 전 생애에 있어 많은 부분을 결정하는 중요한 시기로 알려져 있다. 이에 대한 증거들은 경제학뿐 아니라 많은 학문 분야에서 제시되고 있다. 특히 경제학에서는 생애 초기의 다양한 요인들이 성인기의 사회경제적 성과에 영향을 끼칠 수 있다는 많은 실증 결과를 제시하면서,¹⁾ 이를 인적자본이 동적으로 형성되는 과정으로 모형화하여 설명한다. 즉, 교육수준, 소득수준 등 성인기의 사회경제적 성과가 성인기의 인적자본에 의해 결정된다고 이해한다면, 생애 초기의 다양한 요인들은 초기 인적자본의 형성에 영향을 주고 이때 형성된 인적자본이 다음 생애단계의 인적자본 형성에 영향을 주면서 최종적으로 성인기의 인적자본을 형성하는 과정을 통해 성인기의 사회경제적 성과에 영향을 미칠 수 있다.²⁾

성인기의 사회경제적 성과에 미칠 영향을 고려한다면 영유아기의 인적자본 형성은 국가적 차원에서 관심을 가지고 중요하게 바라볼 필요가 있다. 이는 국가의 생산성 향상, 경제성장뿐 아니라 양극화, 소득 불평등과 같은 문제의 해결방안과도 관련이 있을 수 있기 때문이다. 많은 경제학자는 취약계층 영유아에 대한 지원을 통해 취약계층 영유아의 인적자본이 충분한 수준으로 향상된다면 지원받은 영유아들이 성인기에 이르러서는 취약계층에서 벗어나게 되어 이를 통해 양극화, 소득 불평등과 같은 문제가 해결될 수 있다는 주장을 한다.³⁾

취약계층 영유아에 대한 인적자본 형성을 위한 투자는 영유아기에 형성된 인적자본의 계층 간 격차가 이후 생애단계에서 쉽게 좁혀지지 않는다는 점에서 매우 중요하다. Cunha et al.(2006)은 Children of NLSY79 자료를 이용하여 인적자본 계층 간 격차의 지속성에 대한 증거를 제시하였다. 저자들은 가구소득 분위별 아동들의 인적자본 격차를 분석하였는데, 분석 결과는 인적자본 격차가 이른

1) 관련 선행연구는 Cunha et al.(2006), Almond et al.(2011), Almond et al.(2018) 등에 자세히 조사되어 있으므로 참고하기 바란다.
2) 아동을 여러 발달단계로 구분한 인적자본 형성 모형의 자세한 내용은 Cunha and Heckman(2007), Cunha et al.(2006), Heckman and Mosso(2014) 등을 참고 바란다.
3) 이러한 주장은 취약계층 영유아를 대상으로 양질의 양육환경을 제공하는 개입 프로그램(intervention program)의 장기적인 효과성에 주로 근거하는데, 이와 관련된 내용 및 선행연구는 Cunha et al.(2006), Almond et al.(2011), Kautz et al.(2014) 등을 참고 바란다.

시기부터 나타나 좁혀지지 않고 시간이 지나도 지속됨을 보여준다. 그리고 가정 환경 관련 변수들을 통제하여 동일한 분석을 수행하였을 때, 계층 간 인적자본 격차가 상당히 좁혀지는 것으로 나타났다.⁴⁾ 이는 가정환경이 영유아기 인적자본 형성에 상당한 기여 가능성이 있음을 보여준다. Cunha et al.(2006)은 조기 개입 프로그램(early intervention program)의 효과를 분석한 많은 선행연구들의 결과에 근거하여,⁵⁾ 영유아기의 가정환경과 인적자본 형성 간에는 인과적 관계가 성립할 수 있다고 주장한다.

본고에서는 Cunha et al.(2006)의 방법론을 이용하여 우리나라에서도 미국 사례와 같이 계층에 따른 인적자본의 격차가 존재하고 지속되는지, 그리고 가정환경 또는 양육환경과 인적자본의 격차 간에 상관성이 있는지를 살펴보고자 한다. 국내에서 이와 유사한 분석을 수행한 연구로는 권성오·김진영(2019)이 있다. 하지만 해당 연구에서는 계층 간 인적자본 격차의 존재와 지속성에 대해서만 조사하고 인적자본 격차와 가정환경 간 상관성에 대해서는 살펴보지 않았다.

본고의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장은 한국아동패널 자료를 이용하여 우리나라의 영유아기 인적자본 격차에 대해 분석한 결과를 제시한다. 그리고 제Ⅲ장은 인적자본 형성과정에서 대한 경제학 모형과 관련 주요 선행연구 결과들을 검토하고, 이를 통해 인적자본의 계층 간 격차가 지속되는 현상이 나타나는 경로와, 이 격차를 줄이기 위한 방안인 취약계층 아동에 대한 조기 개입(early intervention)의 중요성도 살펴본다. 마지막으로 제Ⅳ장은 결론으로 정책 시사점과 함께 본고의 논의를 마무리한다.

Ⅱ. 영유아기 인적자본 격차

1. 인적자본의 정의

본고에서 인적자본은 사람의 생산성을 향상시키는 능력(abilities)으로 정의한다.⁶⁾ 흔히 생각할 수 있는 생산성 향상과 관련된 능력은 인지적(cognitive) 능력인데, 여기에는 지적, 사고적 능력들과 관련된 언어능력, 문제해결능력, 창의력, 학습능력 등을 포함한다. 하지만 이러한 능력들 외에도 사회적, 감정적 능

**본고에서는
Cunha et al.(2006)의
방법론을 이용하여
우리나라의 계층에
따른 인적자본 격차
존재 및 지속 여부와
가정환경 또는
양육환경과 인적자본의
격차 간 상관성
여부를 살펴본다.**

4) 통제된 변수들은 모의 교육수준, 모의 인지 관련 시험점수(Armed Forces Qualification Test score), 결혼가정 여부 등으로 아동기 가정양육환경의 양과 질을 반영할 수 있는 변수들로 구성되었다.

5) 취약계층 아동에게 양질의 양육환경을 제공하는 조기 개입 프로그램의 효과를 분석한 연구들은 프로그램 종료 이후 계층 간 인적자본 격차가 일정 부분 완화된다는 결과를 보여준다. 자세한 사항은 Cunha et al.(2006)을 참고바란다.

6) 사람의 생산성을 향상시키는 기술(skills)로도 정의할 수 있는데, 본고에서는 능력과 기술을 동일한 개념으로 정의한다.

<표 1>은 사회·정서적 능력도 노동시장에서 필수적으로 요구되고 있음을 보여준다. 따라서 본고에서는 인적자본을 노동생산성과 관련된 인지·비인지능력으로 정의하고 분석을 수행하였다.

<표 1> 노동시장에서 요구되는 근로자의 능력

구분	세부능력
기본 능력 (Basic Skills)	읽기(reading), 쓰기(writing), 수학 능력(math skills), 듣기(listening), 말하기(speaking)
사고능력 (Thinking Skills)	창의적 사고(creative thinking), 결단(decision making), 문제해결(problem solving), 추리(reasoning), 학습능력(ability to learn)
개인적 특질 (Personal Qualities)	책임감(responsibility), 자긍심(self-esteem), 사교성(sociability), 자기관리(self-management), 진실성(integrity), 정직성(honesty)
업무역량 (Workplace Competencies)	자원배분능력(ability to allocate resources) [시간(time), 자금(money), 설비(facilities)], 대인관계 능력(interpersonal skills)[협업(teamwork), 타인 교육(teaching others), 통솔력(leadership)], 정보 수집 및 활용 능력(ability to acquire and to use information), 시스템 이해력(ability to understand systems), 기술 활용 능력(ability to work well with technology)

출처: Kautz et al.(2014)

력과 관련된 공감능력, 사교성, 자기통제능력 등 비인지적(noncognitive) 능력도 생산성을 향상시킬 수 있다. 실제로 많은 연구 결과는 인지능력뿐 아니라 비인지능력도 교육, 소득, 사회적 지위 등 사회경제적 성공요인들에 직접적인 영향을 준다는 증거들을 제시하고 있다.⁷⁾ 또한 Secretary's Commission on Achieving Necessary Skills(1992)는 미국 노동현장에서 필요한 근로자의 능력에 관한 광범위한 분석을 수행하여 근로자 필수 능력들을 <표 1>과 같이 네 가지 영역으로 분류하여 제시하였는데,⁸⁾ 그 결과를 살펴보면 인지능력뿐 아니라 사회·정서적 능력들도 노동시장에서 필수적으로 요구되고 있음을 볼 수 있다. 따라서 본고에서는 인적자본을 노동생산성과 관련된 인지·비인지능력으로 정의하고 분석을 수행하였다.

2. 분석자료

우리나라 영유아기 인적자본의 격차 분석은 『한국아동패널』 자료를 활용하여 수행하였다. 『한국아동패널』은 2008년 4~7월에 전국에서 표집된 의료기관에서 출생한 신생아를 대상으로 2008년부터 매년 아동의 성장·발달과 관련된 다양한 정보에 대해 조사하고 있다. 이때 아동의 가구 및 부모 특성, 양육 특성 등에 대한 조사뿐 아니라 다양한 측정도구를 활용하여 아동의 인지 및 비인지능력에 대한 평가도 이루어졌다. 본고에서는 『한국아동패널』의 2008년부터

7) Heckman et al.(2006)은 인지 및 비인지능력의 교육, 고용, 직업, 임금, 문제 행동 등에 대한 영향을 분석하였는데, 인지 또는 비인지능력의 수준이 높을수록 교육, 고용, 임금 수준, 화이트칼라(white-collar) 직종에 근무할 확률 등이 높게 나타나고, 흡연 비율, 마리화나 흡연 비율, 불법 활동 가담 확률 등은 낮게 나타났다. 비인지 능력이 교육 수준, 노동시장 성과, 결혼 및 이혼 확률, 복지제도 수급 확률 등에 영향을 미친다는 실증 증거들은 Borghans et al.(2008)과 Almlund et al.(2011)에서 자세히 정리되어 있으므로 참고 바란다.

8) 해당 조사는 50개 직종의 근로자와 관리자(supervisors)들을 대상으로 묘사된 작업과 작업 환경에서 다양한 능력들의 중요도를 평가하는 방식으로 이루어졌다.

2015년, 만 0세부터 만 6세까지 영유아기와 만 7세 초등학교 진입기에 해당하는 자료를 분석에 활용하였고, 인지 및 비인지능력에 대한 측정도구로는 한국형 부모 작성형 유아 모니터링 체계(Korea-Ages & Stage Questionnaires: KASQ), 수용/표현 어휘력 검사(Receptive & Expressive Vocabulary Test: REVT), 행동평가척도(Child Behavior Checklist: CBCL)를 이용하였다.

KASQ는 4~60개월 영유아를 대상으로 다섯 가지 발달영역에 대한 상태를 부모가 설문문항에 응답하는 방식으로 조사한다. 본고에서는 다섯 가지 발달영역 중 소근육 운동, 대근육 운동, 문제해결, 의사소통 영역은 인지능력으로 분류하고, 개인·사회성 영역은 비인지능력으로 분류하였다.

REVT는 30개월 이상 아동을 대상으로 수용 및 표현 어휘력을 평가하여 언어 발달 수준을 측정한다. REVT는 아동이 직접 시행하는 방식으로 평가가 이루어지고, 수용 어휘와 표현 어휘에 대한 검사로 나누어 진행된다. 본고에서는 두 검사 항목 결과를 모두 인지능력 지표로 활용하였다.

CBCL은 18개월부터 만 18세에 해당하는 아동 및 청소년의 행동문제를 보호자가 설문지에 응답하는 방식으로 평가하는 조사이다. 평가척도는 아동의 발달 상황을 고려하여 만 5세 이하 유아용과 만 6세 이상 아동·청소년용으로 분리되어 있지만, 평가 하위항목 중 일부는 공통적으로 존재한다. CBCL은 중후군 척도, DSM 방식 척도, 문제행동 특수 척도, 적응 척도 등 여러 가지 방식의 척도들이 존재하는데, 본고에서는 DSM 방식의 척도를 사용하였다.⁹⁾ 이 방식에서는 정서문제, 불안문제, 전반적 발달문제, 주의력결핍/과잉행동문제, 반항행동문제 등의 하위 항목들이 유아와 아동·청소년 모두를 대상으로 한 공통항목에 포함된다. CBCL은 행동문제를 평가하는 척도이므로, 높은 수준의 척도값은 높은 수준의 행동문제, 즉 행동에 대한 부정평가를 의미한다. CBCL의 척도들은 본고에서 비인지능력에 대한 지표로 활용하였다.

본고의 분석에서는 가구를 소득수준에 따라 4분위로 분류하여 소득계층 간 아동의 인지·비인지능력 수준을 비교한다.¹⁰⁾ 이때 가구소득 분위는 Cunha et al.(2006)의 방식과 유사하게 분석기간 중 마지막 기간인 만 7세를 제외한 기간(즉, 만 0세~만 6세)의 평균 가구소득을 기준으로 구분하였다. 이는 일시적인 소득충격을 배제하고 영유아 기간 동안 평균적인 가구의 소득에 따라 소득계층을 구분한 것으로 이해될 수 있다.

**영유아기 인적자본의
격차 분석은
『한국아동패널』 자료를
활용하였고, 인지 및
비인지능력에 대한
측정도구로는
한국형 부모 작성형
유아 모니터링 체계
(KASQ), 수용/표현
어휘력 검사(REVT),
행동평가척도(CBCL)를
이용하였다.**

9) DSM 방식 척도는 정신 장애 진단 및 통계 편람(Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders)의 진단 기준에 따라 문제행동을 6개의 하위 항목으로 분류한 방식이다.

10) 소득분위는 『한국아동패널』 전체 표본을 기준으로 분류하였다.

인지·비인지능력
 측정값의
 가정양육환경 관련
 변수는 가정환경
 자극검사(HOME)
 점수, 가구원 수,
 부모의 학력 등으로,
 영유아기
 가정양육환경의
 양과 질을 대리할 수
 있는 변수들로
 구성하였다.

인지·비인지능력 측정값을 가정양육환경에 대해 조정하고자 사용한 변수들은 가정환경 자극검사(Home Observation for Measurement of the Environment: HOME) 점수, 가구원 수, 부모의 학력 등으로, 영유아기 가정양육환경의 양과 질을 어느 정도 대리할 수 있는 변수들로 구성하고자 하였다. HOME은 가정의 아동발달과 관련된 환경적 요소를 평가하는 척도로, 학습자료, 언어자극, 물리적 환경, 반응성, 학습자극, 모방학습, 다양성, 수용성 등 여덟 가지 영역에 대하여 보호자 면접 및 조사원 관찰을 통해 가정환경을 평가하는 조사이다. 평가 결과는 점수화되어 나타나는데, 점수가 높을수록 가정양육환경이 양호함을 의미한다. HOME 점수도 가구소득 변수와 같이 영유아기 평균 점수를 계산하여 분석에 이용하였다. 가구원 수의 경우, 가구원 수에 따라 아동에게 투입되는 양육시간과 질에서 차이를 보일 수 있으므로 분석에 포함하였고,¹¹⁾ 부와 모의 학력도 가정양육의 질과 관련성이 있다고 판단되어 포함하였다.

3. 분석 결과

가. 인지능력

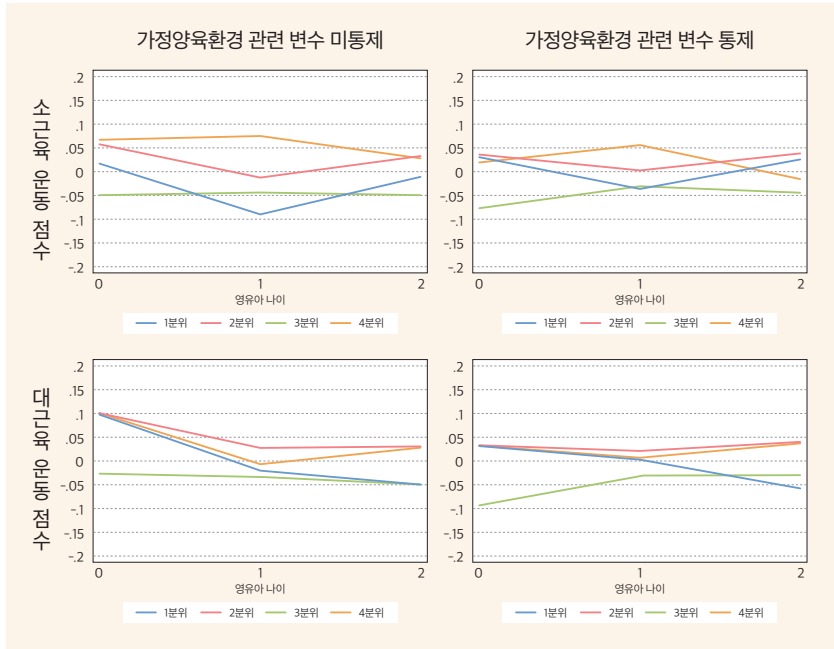
[그림 1]과 [그림 2]는 KASQ의 인지능력 관련 척도 네 가지(소근육 운동, 대근육 운동, 문제해결, 의사소통)에 대한 결과를 보여준다. KASQ는 만 0~2세 영아를 대상으로 조사되었으므로, 이 결과들은 영아기 인지능력 격차에 대한 분석 결과로 이해할 수 있다. 그림에서 왼쪽 그래프들은 가정양육환경 관련 변수들을 통제하지 않은 경우 가구소득 계층별로 평균 표준화 점수를 보여주고, 오른쪽 그래프들은 가정양육환경 관련 변수들을 통제한 결과를 보여준다.

먼저 가정양육환경 관련 변수를 통제하지 않은 경우를 살펴보면, 전반적으로 소득분위에 따른 뚜렷한 패턴은 발견되지 않는다. 즉, 미국의 경우와 같이 소득분위가 높아짐에 따라 KASQ 평균 표준화 점수가 높아지는 경향이 존재하지 않는 것으로 판단된다. 예를 들어, 소근육 운동 점수를 살펴보면, 소득 3분위의 평균 표준화 점수는 소득 2분위의 평균 표준화 점수보다 낮은 수준으로 나타났다. 이와 유사한 양상은 KASQ의 다른 인지능력 척도들에서도 발견된다. 하지만 소득 4분위와 소득 1분위만 비교할 경우, 만 0세의 의사소통 점수를 제외하고 KASQ의 모든 척도에서 소득 4분위의 평균 표준화 점수가 소득 1분위의 평균 표준화 점수보다 높은

11) 가구 내 아동 수 또는 자녀 수에 대한 변수는 『한국아동패널』에서 조사되지 않은 해가 많아 사용하지 못하였다.

[그림 1] 인지능력: 가구소득 4분위별 KASQ의 평균 표준화 점수

(단위: 표준편차)



- 주: 1. 가정양육환경 관련 변수에는 가정환경 자극검사(HOME) 점수, 가구원 수, 부모의 학력 등이 포함됨
- 2. 각 척도별로 모든 연령에 대한 척도 값이 존재하고 모든 가정양육환경 관련 변수들에 결측이 없는 경우만 분석에 포함함
- 3. 분석에 사용된 표본의 관측치 수는 소근육 운동 점수와 대근육 운동 점수 모두 1,496명임

출처: 『한국아동패널』 자료를 활용하여 저자 작성

수준인 것을 확인할 수 있다. 그리고 이 격차는 만 0~2세 모든 연령에서 나타나 지속되는 모습을 보여준다. 하지만 [그림 3]에서 보여주듯이 가구소득 4분위와 1분위 간 KASQ 평균 표준화 점수 격차는 대부분 통계적으로 유의하지 않았다.

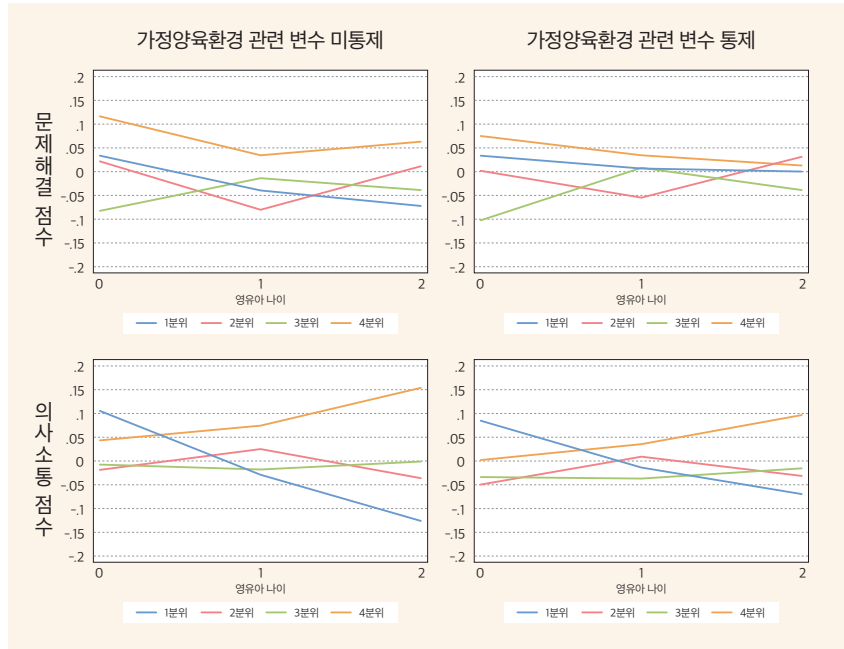
소득분위에 따른 패턴이 나타나지 않는 이유로 생각해 볼 수 있는 것은 KASQ 평가를 실시한 아동의 발달단계상 특성과 평가방식이다. 해당 평가는 만 0세에서 만 2세의 가장 어린 시기의 영아에 대해서 평가한다. 그래서 발달단계상 영아의 발달 정도는 가구의 소득수준이나 다른 환경적 요인과 관계없이 나타났을 가능성이 있다. 그리고 무엇보다 KASQ는 부모가 설문 문항에 응답하는 방식으로 평가되는데, 이로 인해 평가과정에서 과대·과소평가로 인한 측정오류가 발생했을 가능성도 있다.

KASQ의 경우, 소득분위가 높아짐에 따라 평균 표준화 점수가 높아지는 경향은 발견되지 않았다. 그리고 소득 4분위와 소득 1분위만 비교했을 때, 점수의 격차가 존재하는 경우가 있으나 대부분 통계적으로 유의하지 않았다.

문제해결과 의사소통 점수의 경우, 가정양육환경 관련 변수 미통제 시에 비해 통제 시 소득분위 간 평균 표준화 점수 차이가 다소 줄어드는 모습을 확인할 수 있다. 특히, 아동의 연령이 만 2세일 때 소득계층 간 차이가 비교적 많이 좁혀진다.

[그림 2] 인지능력: 가구소득 4분위별 KASQ의 평균 표준화 점수

(단위: 표준편차)



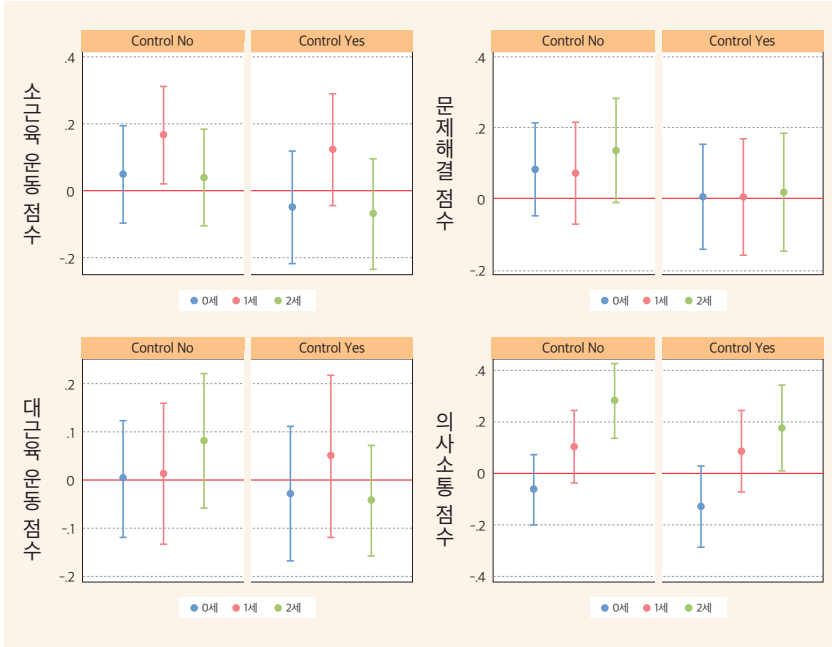
- 주: 1. 가정양육환경 관련 변수에는 가정환경 자극검사(HOME) 점수, 가구원 수, 부와 모의 학력 등이 포함됨
- 2. 각 척도별로 모든 연령에 대한 척도 값이 존재하고 모든 가정양육환경 관련 변수들에 결측이 없는 경우만 분석에 포함함
- 3. 분석에 사용된 표본의 관측치 수는 문제해결 점수와 의사소통 점수 모두 1,496명임

출처: 『한국아동패널』 자료를 활용하여 저자 작성

가정양육환경 관련 변수를 통제한 결과를 살펴보면, 소근육 운동과 대근육 운동 점수의 경우에는 괄목할 만한 변화를 발견하기 어렵지만, 문제해결과 의사소통 점수의 경우 소득분위 간 평균 표준화 점수 차이가 다소 줄어드는 모습을 확인할 수 있다. 특히, 아동의 연령이 만 2세일 때 소득계층 간 차이가 비교적 많이 좁혀지는 것으로 보이는데, 소득 4분위와 소득 1분위 간 평균 표준화 점수 격차는 문제해결 점수의 경우 약 0.15 표준편차 수준에서 약 0.01 표준편차 수준으로 감소하고, 의사소통 점수의 경우 약 0.28 표준편차 수준에서 약 0.17 표준편차 수준으로 감소하는 것으로 나타났다. 가구소득 4분위와 1분위 간 점수 격차를 통계적으로 검증한 [그림 3]의 결과도 이를 보여준다. 문제해결 점수의 경우, 비록 통계적으로 유의하지 않은 결과이지만 가정양육환경 관련 변수 미통제 시 모든 연령

[그림 3] 인지능력: 가구소득 1분위 및 4분위 KASQ 표준화 점수 평균 차이 검정

(단위: 표준편차)



주: 1. 점은 가구소득 1, 4분위 간 평균의 차이를 의미하고, 실선은 95% 신뢰구간을 나타냄
 2. 'Control No'와 'Control Yes'는 각각 가정양육환경 관련 변수를 미통제한 경우와 통제된 경우를 나타냄
 3. 검정에 사용된 표본의 관측치 수는 721명임
 출처: 『한국아동패널』 자료를 활용하여 저자 작성

문제해결 점수와 만 2세 의사소통 점수의 경우, 가정양육환경 관련 변수 미통제 시에 비해 통제 시 소득 1분위와 소득 4분위 간 점수 격차가 줄어들었다. 이는 영아기 인지능력 격차와 가정양육환경 간 상관성의 존재를 어느 정도 짐작하게 한다.

에서 두 소득분위 간 점수 격차는 0보다 크게 추정되었는데, 가정양육환경 관련 변수 통제 시 0에 가깝게 추정되었다. 그리고 만 2세 의사소통 점수의 경우, 가정양육환경 관련 변수 통제 시 두 소득분위 간 점수 격차는 통계적으로 유의하게 0보다 크게 나타났지만, 가정양육환경 관련 변수를 통제하지 않았을 때의 격차보다 작아진 것으로 나타났다. 이러한 결과들은 영아기 인지능력 격차와 가정양육환경 간 상관성의 존재를 어느 정도 짐작하게 한다.

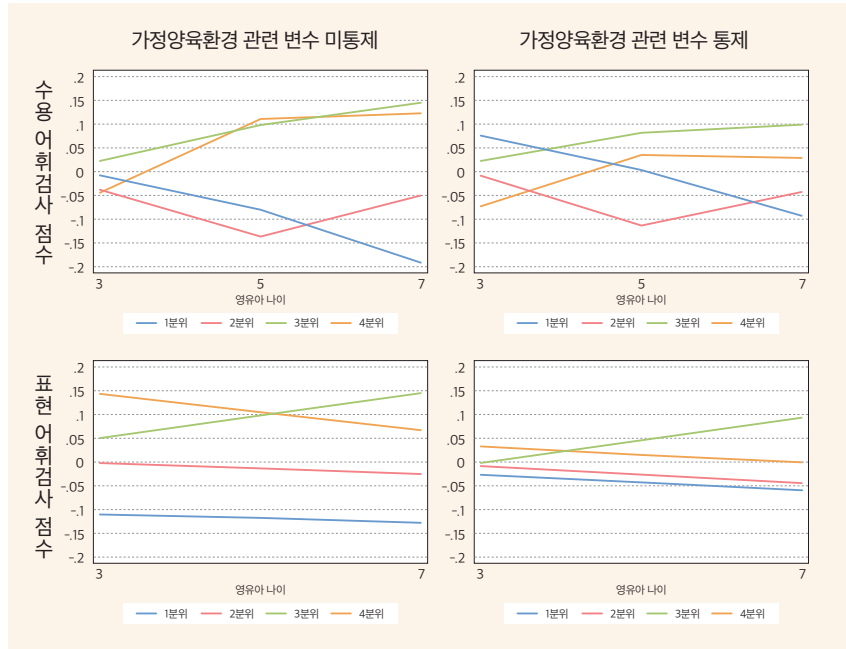
[그림 4]는 수용 어휘검사와 표현 어휘검사의 표준화 점수를 가구소득 분위별로 보여준다. 이 두 검사는 만 3세, 만 5세, 만 7세 아동에게 실시되어 유아기부터 초등학교 진입까지 소득계층별 언어발달 수준의 변화를 비교할 수 있는 기회를 제공한다.¹²⁾ 가정양육환경 관련 변수를 통제하지 않은 결과를 살펴보면, 가구소

12) 표현 어휘검사의 경우 만 5세 아동을 대상으로 실시하였으나, 결측이 많아 분석에서는 제외하였다.

가정양육환경 관련 변수 미통제 결과는 가구소득 수준이 높을수록 평균 표준화 점수도 높아지는 경향을 보여준다. 가정양육환경 변수를 통제한 결과는 아동의 언어발달 격차가 가정양육환경 변수와 상관관계가 있음을 보여준다.

[그림 4] 인지능력: 가구소득 4분위별 REVT의 평균 표준화 점수

(단위: 표준편차)



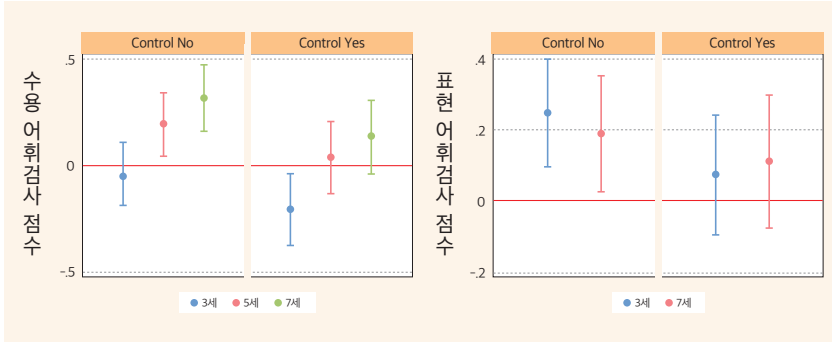
- 주: 1. 가정양육환경 관련 변수에는 가정환경 자극검사(HOME) 점수, 가구원 수, 부모의 학력 등이 포함됨
 - 2. 각 척도별로 모든 연령에 대한 척도값이 존재하고 모든 가정양육환경 관련 변수들에 결측이 없는 경우만 분석에 포함함
 - 3. 만 5세 표현 어휘검사 점수의 경우 관측치 수가 적어 분석에서 제외함
 - 4. 분석에 사용된 표본의 관측치 수는 수용 어휘검사의 경우 1,329명, 표현 어휘검사 점수의 경우 1,341명임
- 출처: 『한국아동패널』 자료를 활용하여 저자 작성

득 수준이 높을수록 평균 표준화 점수도 높아지는 경향이 나타나는 것으로 판단 된다. 비록 세부적으로 가구소득 1, 2분위 간 또는 3, 4분위 간 비교 시 이와는 반대되는 패턴이 나타나지만, 만 3세 수용 어휘검사의 경우를 제외하면 소득이 1, 2분위인 가구의 아동에 비해 3, 4분위인 가구의 아동들의 점수가 더 높게 나타나는 것은 확인할 수 있다. [그림 5]에서 가구소득 1, 4분위의 평균 표준화 점수는 만 3세 수용 어휘검사 점수를 제외하고 모두 통계적으로 유의한 차이가 있음을 보여준다. 이는 언어발달의 소득계층 간 격차가 만 3세(표현어휘) 또는 만 5세(수용어휘)에서 나타나 만 7세까지 지속될 수 있음을 시사한다.

한편, 가정양육환경 변수를 통제한 결과는 아동의 언어발달 격차가 가정양육환경 변수와 상관관계가 있음을 보여준다. [그림 4]의 오른쪽 그래프는 가정양육환경

[그림 5] 인지능력: 가구소득 1분위 및 4분위 REVT 표준화 점수 평균 차이 검정

(단위: 표준편차)



주: 1. 점은 가구소득 1, 4분위 간 평균의 차이를 의미하고, 실선은 95% 신뢰구간을 나타냄
 2. 'Control No'와 'Control Yes'는 각각 가정양육환경 관련 변수를 미통제한 경우와 통제된 경우를 나타냄
 3. 검정에 사용된 표본의 관측치 수는 수용 어휘검사 점수의 경우 628명, 표현 어휘검사 점수의 경우 631명임
 출처: 『한국아동패널』 자료를 활용하여 저자 작성

가정양육환경 변수 미통제 시 가구소득 1, 4분위의 REVT 표준화 점수는 통계적으로 유의한 차이를 보였는데, 가정양육환경 변수 통제 시 점수 차이가 0에 가까워지면서 통계적 유의성도 감소하는 것을 확인할 수 있다.

경 변수를 통제했을 때의 결과를 보여주는데, 소득계층 간 REVT 표준화 점수의 격차가 가정양육환경 변수를 통제하지 않은 경우에 비해 좁혀진 것을 확인할 수 있다. 그리고 [그림 5]에서 언어발달 격차와 가정양육환경 변수 간 상관성을 더욱 분명히 확인할 수 있다. 가정양육환경 변수 미통제 시 가구소득 1, 4분위의 REVT 표준화 점수는 통계적으로 유의한 차이를 보였는데, 가정양육환경 변수를 통제하게 되면 가구소득 1, 4분위 간 점수 차이는 0에 가까워지면서 통계적 유의성도 감소하는 것을 확인할 수 있다.

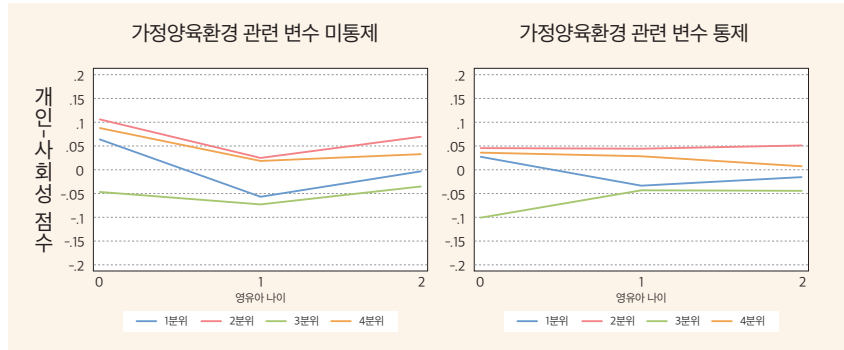
나. 비인지능력

[그림 6]은 KASQ의 척도 중 비인지능력과 관련된 개인-사회성 척도에 대한 소득계층 간 격차를 분석한 결과를 보여준다. KASQ의 인지능력 관련 척도들에 대한 결과와 마찬가지로 소득분위에 따른 일정한 패턴은 발견되지 않는다. 또한 소득 1분위와 4분위 간 비교 시, 소득 4분위 아동의 평균 표준화 점수가 소득 1분위 아동보다 높은 수준이지만 점수의 차이는 크지 않고, 이 점수 차이는 [그림 7]에서 확인할 수 있듯이 통계적으로 유의한 수준이 아닌 것으로 나타났다. 가정양육환경 관련 변수를 통제한 결과와 통제하지 않은 결과를 비교하여 살펴보면, 소득계층 간 KASQ 개인-사회성 표준화 점수의 차이는 가정양육환경 관련 변수 통제

소득계층 간 KASQ 개인-사회성 표준화 점수의 차이는 가정양육환경 관련 변수 통제 여부에 따라 크게 달라지지 않았다. 이는 KASQ 인지능력 관련 척도와 마찬가지로 영아기 발달단계 특성과 부모 응답 평가방식에 의한 측정오류 등으로 인해 나타났을 수 있다.

[그림 6] 비인지능력: 가구소득 4분위별 KASQ의 평균 표준화 점수

(단위: 표준편차)

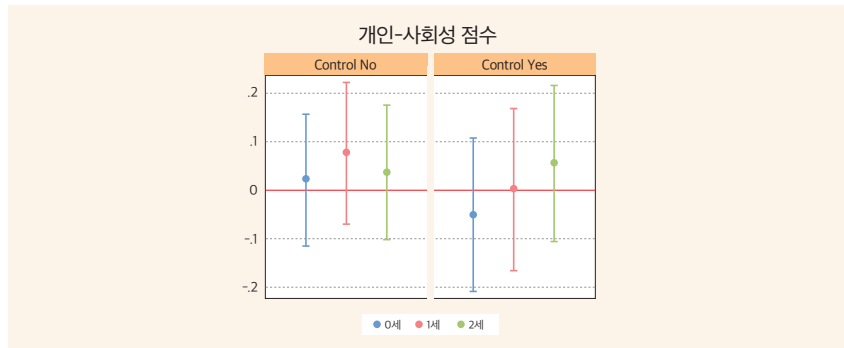


- 주: 1. 가정양육환경 관련 변수에는 가정환경 자극검사(HOME) 점수, 가구원 수, 부와 모의 학력 등이 포함됨
- 2. 모든 연령에 대한 척도값이 존재하고 모든 가정양육환경 관련 변수들에 결측이 없는 경우만 분석에 포함함
- 3. 분석에 사용된 표본의 관측치 수는 1,496명임

출처: 『한국아동패널』 자료를 활용하여 저자 작성

[그림 7] 비인지능력: 가구소득 1분위 및 4분위 KASQ 표준화 점수 평균 차이 검정

(단위: 표준편차)



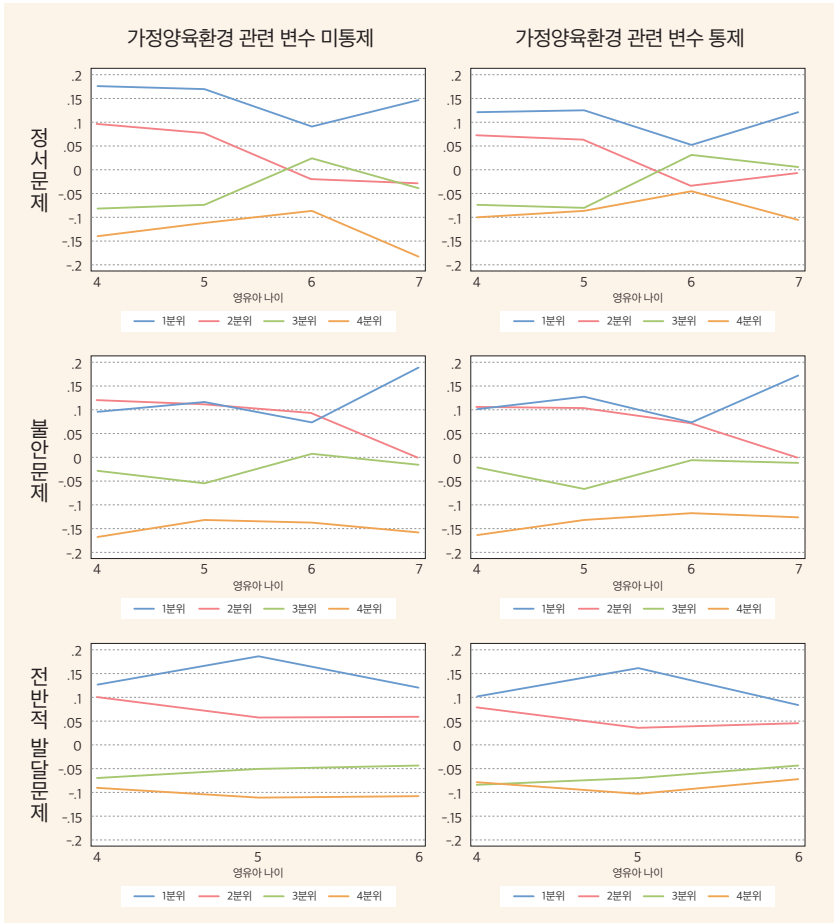
- 주: 1. 점은 가구소득 1, 4분위 간 평균의 차이를 의미하고, 실선은 95% 신뢰구간을 나타냄
- 2. 'Control No'와 'Control Yes'는 각각 가정양육환경 관련 변수를 미통제한 경우와 통제된 경우를 나타냄
- 3. 검정에 사용된 표본의 관측치 수는 721명임

출처: 『한국아동패널』 자료를 활용하여 저자 작성

여부에 따라 크게 달라지지 않았다. 이러한 결과들은 KASQ 인지능력 관련 척도의 경우와 마찬가지로 영아기 발달단계 특성과 부모 응답 평가방식에 의한 측정오류 등으로 인해 나타났을 수 있다. 그리고 영아기 비인지능력의 경우에는 인지능력에 비해 그 수준을 측정하는 데 더 큰 어려움이 존재할 가능성도 이러한 결과들의 원인으로 생각해 볼 수 있다.

[그림 8] 비인지능력: 가구소득 4분위별 CBCL의 평균 표준화 점수

(단위: 표준편차)



주: 1. 가정양육환경 관련 변수에는 가정환경 자극검사(HOME) 점수, 가구원 수, 부모의 학력 등이 포함됨
 2. 각 척도별로 모든 연령에 대한 척도값이 존재하고 모든 가정양육환경 관련 변수들에 결측이 없는 경우만 분석에 포함함
 3. 분석에 사용된 표본의 관측치 수는 정서문제의 경우 1,358명, 전반적 발달문제의 경우 1,414명임
 출처: 『한국아동패널』 자료를 활용하여 저자 작성

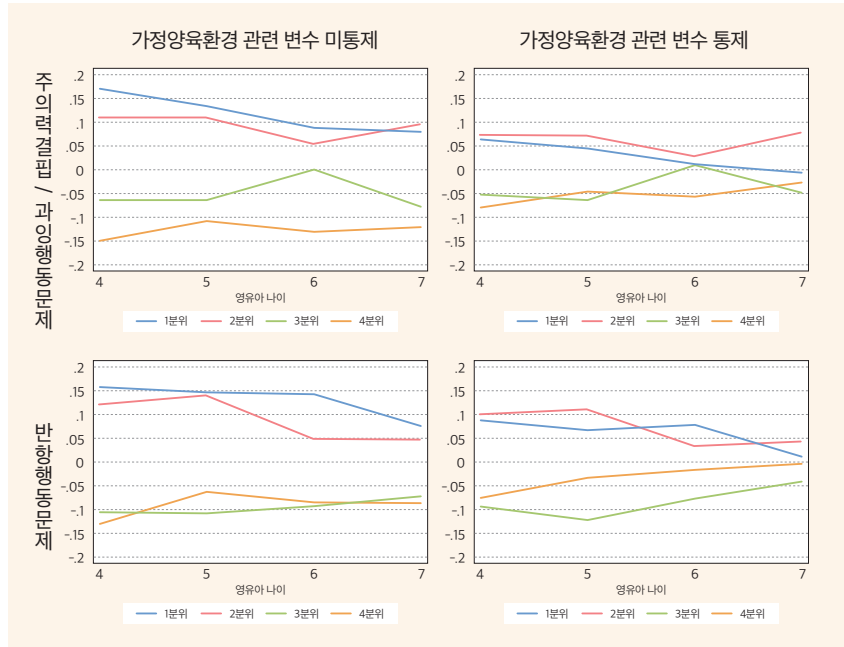
[그림 8]과 [그림 9]는 CBCL의 비인지능력 관련 5가지 척도를 이용하여 만 4~7세 유아기의 소득계층 간 비인지능력 격차를 분석한 결과를 보여준다. KASQ의 결과와는 달리, CBCL 척도들을 활용한 분석에서는 대체적으로 소득분위에 따른 일정한 패턴을 확인할 수 있다. 즉, 소득분위가 높아질수록 아동의 비인지능력 척도의 표준화 점수는 낮아지는 경향을 보인다. 이는 고소득분위에 있는 아동이 평

KASQ와 달리, CBCL 결과에서는 소득분위가 높아질수록 아동의 비인지능력 척도의 표준화 점수는 낮아지는 경향을 보인다. 이는 고소득분위 아동이 평균적으로 저소득분위에 있는 아동에 비해 전반적 발달문제, 반항행동문제 등의 수준이 낮음을 의미한다.

주의력 결핍/과잉행동
문제와 반항행동
문제의 경우
가정양육환경 관련
변수 통제 시 소득
1분위와 소득 4분위 간
CBCL 표준화 점수
격차가 다소 좁혀져,
소득계층 간
비인지능력 격차와
가정양육환경 관련
변수의 상관관계가
전혀 없다고 단정하기는
어려워 보인다.

[그림 9] 비인지능력: 가구소득 4분위별 CBCL의 평균 표준화 점수

(단위: 표준편차)



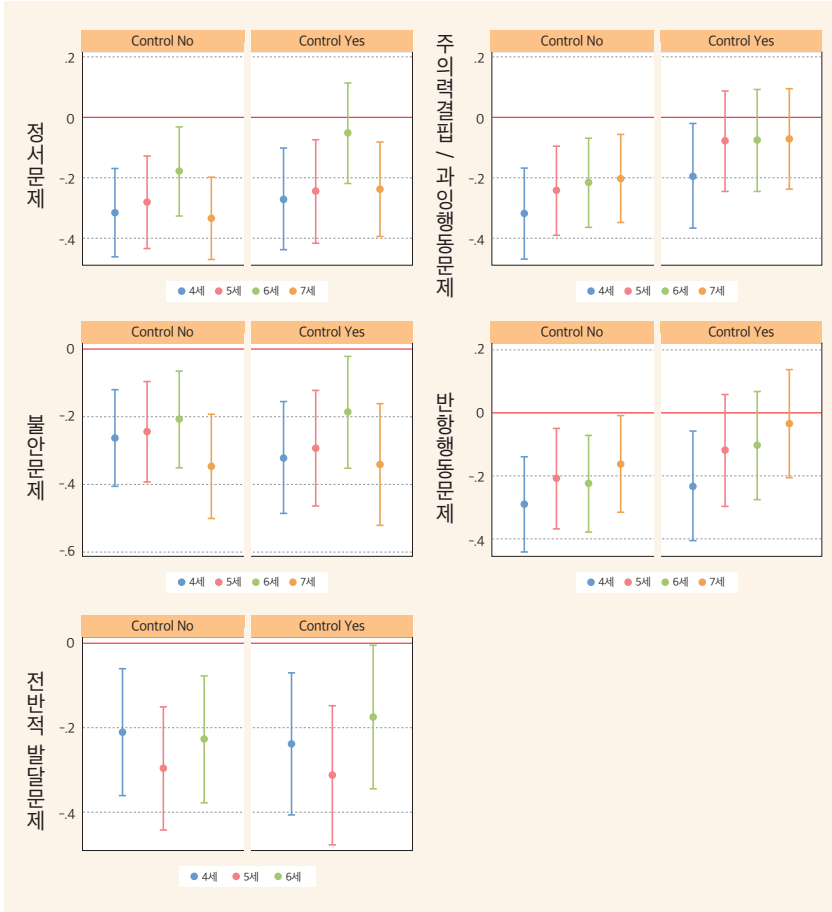
- 주. 1. 가정양육환경 관련 변수에는 가정환경 자극검사(HOME) 점수, 가구원 수, 부모의 학력 등이 포함됨
 - 2. 각 척도별로 모든 연령에 대한 척도값이 존재하고 모든 가정양육환경 관련 변수들에 결측이 없는 경우만 분석에 포함함
 - 3. 분석에 사용된 표본의 관측치 수는 주의력결핍/과잉행동 문제와 반항행동 문제 모두 1,358명임
- 출처: 『한국아동패널』 자료를 활용하여 저자 작성

균적으로 저소득분위에 있는 아동에 비해 정서문제, 불안문제, 전반적 발달문제, 주의력 결핍 및 과잉행동문제, 반항행동문제 등의 수준이 낮음을 의미한다. 이러한 소득계층 간 비인지능력 격차는 지속성을 가지는 것으로 나타났다. 이는 만 4세에서 나타난 소득계층 간 CBCL의 표준화 점수 격차가 만 7세까지 유지되는 것으로 확인할 수 있다.

비인지능력의 경우, 소득계층 간 격차와 가정양육환경 관련 변수 간 상관관계는 낮은 수준일 것으로 보인다. 이는 가정양육환경 관련 변수를 미통제한 경우와 비교 시, 가정양육환경 관련 변수를 통제하였을 때 대부분 CBCL 척도들에 대한 결과에서 소득계층 간 격차가 크게 좁혀지지 않는 것으로 나타나기 때문이다. 하지만 주의력 결핍 및 과잉행동 문제와 반항행동 문제의 경우, 가정양육환경 관련

[그림 10] 비인지능력: 가구소득 1분위 및 4분위 CBCL 표준화 점수 평균 차이 검정

(단위: 표준편차)



주: 1. 점은 가구소득 1, 4분위 간 평균의 차이를 의미하고, 실선은 95% 신뢰구간을 나타냄
 2. 'Control No'와 'Control Yes'는 각각 가정양육환경 관련 변수를 미통제한 경우와 통제된 경우를 나타냄
 3. 검정에 사용된 표본의 관측치 수는 전반적 발달문제의 경우 669명이고, 나머지 척도들의 경우 646명임
 출처: 『한국아동패널』 자료를 활용하여 저자 작성

변수를 통제한 후 가구소득 1분위와 4분위 간 CBCL 표준화 점수 격차가 다소 좁혀진 것으로 나타나, 소득계층 간 비인지능력 격차와 가정양육환경 관련 변수의 상관관계가 전혀 없다고 단정하기는 어려워 보인다.

[그림 10]의 가구소득 1분위와 4분위의 CBCL 표준화 점수 격차에 대한 검증 결과는 CBCL 척도들에 대한 분석 결과를 다시 한 번 확인시켜 준다. 가정양육환경

가정양육환경 관련 변수 미통제시, CBCL의 모든 척도와 연령에서 가구소득 1분위와 4분위 간 CBCL 표준화 점수 격차는 통계적으로 유의하게 나타났다. 이는 소득계층 간 비인지능력의 격차가 만 4세에서 만 7세까지 지속되어 나타남을 시사한다.

분석 결과를 요약하면, 소득계층에 따른 영유아기 인적자본 격차는 일정 부분 존재할 수 있을 것으로 보이며, 이러한 격차는 가정양육환경 관련 변수와 일정 부분 상관성이 있을 것으로 보인다.

경 관련 변수를 통제하지 않았을 때 CBCL의 모든 척도, 모든 연령에서 가구소득 1분위와 4분위 간 CBCL 표준화 점수 격차는 통계적으로 유의하게 나타났다. 이는 소득계층 간 비인지능력의 격차가 만 4세에서 만 7세까지 지속되어 나타남을 시사한다. 그리고 주의력 결핍 및 과잉행동문제와 반항행동문제에서는 만 4세를 제외한 모든 연령에서 가정양육환경 관련 변수를 통제했을 때 소득 1분위와 4분위 간 격차가 줄어들고 통계적 유의성도 낮아지는 것으로 나타났다. 이는 비인지능력의 경우에도 소득계층 간 격차와 가정양육환경 관련 변수 사이에 상관성이 일정 부분 존재함을 보여주는 결과라 판단된다.

다. 분석 결과 요약

소득계층에 따른 영유아기 인적자본 격차를 분석한 결과는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 3세 미만 영아기의 경우 발달단계의 특성 또는 인적자본 측정오류 등으로 인해 판단하기 어려우나, 3세 이후 아동의 경우에는 전반적으로 가구소득 수준에 따라 통계적으로 유의한 아동의 인지·비인지능력 격차가 존재하는 것으로 보인다. 이로 볼 때, 가구의 소득수준이 높을수록 아동의 인적자본 발달 수준이 높아지는 경향과 이러한 인적자본 격차가 지속되는 경향은 일정 부분 존재할 수 있을 것으로 보인다. 그리고 가정양육환경 관련 변수로 인지·비인지능력 척도 점수를 조정할 경우 이러한 소득계층에 따른 인지·비인지능력의 격차가 줄어들거나 사라지는 경향도 일부 확인되었다. 이는 소득계층 간 인지·비인지능력의 격차가 가정양육환경 관련 변수와 일정 부분 상관관계가 있을 가능성을 보여준다고 할 수 있다.

Ⅲ. 인적자본 형성 이론과 실증 선행연구

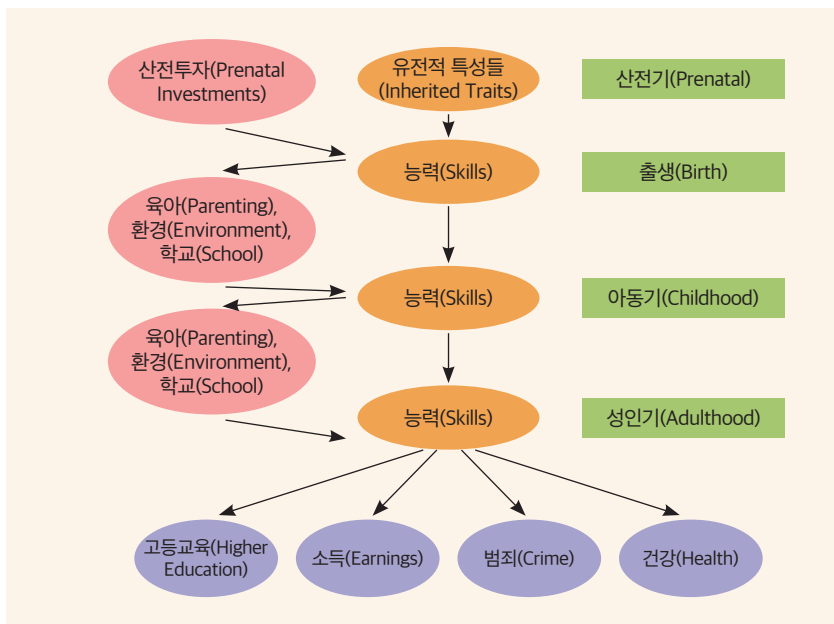
본 장에서는 인적자본 발달과 관련된 여러 실증 결과를 반영한 인적자본 형성 과정에 대한 경제학 모형을 이용하여 인적자본의 계층 간 격차가 지속되는 현상이 어떠한 경로를 통해 나타나는지 살펴보고자 한다. 그리고 이 격차를 줄이는 데 있어서 영유아기의 중요성, 특히 취약계층 아동에 대한 조기 개입(early intervention)의 중요성을 살펴보고, 관련 주요 선행연구들의 결과도 간략히 살펴보고자 한다.

1. 인적자본 형성 이론

인적자본 형성과정은 동적으로 형성되어 축적되는 과정으로 모형화할 수 있다.¹³⁾ [그림 11]은 동적 인적자본 형성과정을 단순화하여 보여준다. 먼저 출생 직후의 인적자본 또는 능력(Skills)은 개인의 유전적 특성들(herited traits)과 산전 투자(prenatal investments)에 의해 결정된다. 그리고 출생 이후에는 영유아기, 청소년기, 대학교육기 등 여러 발달단계를 거치면서 인적자본이 축적된다. [그림 11]에서는 단순화된 예로써 출생(Birth)에서 아동기(Childhood)로 넘어가는 단계와 아동기(Childhood)에서 성인기(Adulthood)로 넘어가는 단계, 두 단계로 인적자본 형성과정을 나타내었다. 논의의 편의상 전자를 영유아기, 후자를 청소년기로 정의하겠다. 모형의 각 발달단계에서 인적자본은 이전단계까지 형성 및 축적된 인적자본과 해당 단계의 여러 양육환경 및 투자에 의해 결정된다. 구체적인 예를 들어 설명하면, 영유아기의 인적자본은 출생 시 결정된 인적자본과 영유아기의 양육환경 및 투자에 의해 결정되고, 다음 발달단계인 청소년

출생 직후의 인적자본 또는 능력은 개인의 유전적 특성들과 산전 투자에 의해 결정된다. 그리고 출생 이후에는 영유아기, 청소년기, 대학교육기 등 여러 발달단계를 거치면서 인적자본이 축적된다.

[그림 11] 동적 능력 형성 모형(Dynamic Skill Formation)



출처: Kautz et al.(2014), p. 32

13) 인적자본 형성 모형은 인적자본 발달과 관련된 선행연구들의 실증 결과가 반영되어 있다. 인적자본 발달 관련 실증결과들에 대해서는 Cunha et al.(2006), Cunha and Heckman(2007) 등에서 자세히 정리되어 있으므로 이를 참고 바란다. 그리고 본 고에서는 인적자본 형성 모형을 개념적으로 설명하였는데, 수학적 표현을 이용한 설명은 Cunha et al.(2006), Cunha and Heckman(2007) 등을 참고 바란다.

능력의 자기 생산성은 이전 발달단계까지 형성된 능력이 동일한 유형의 능력을 생산하는 효과성을 의미한다. 정적 상호보완성은 능력이 투자효과에 미치는 영향이며, 동적 상호보완성은 특정 발달단계에서의 투자가 이후 발달단계의 투자효과에 미치는 영향을 의미한다.

년기에는 영유아기에 결정된 인적자본과 청소년기 양육환경 및 투자에 의해 인적자본이 형성된다. 최종적으로 이러한 과정을 거쳐 성인기까지 형성 및 축적된 인적자본은 학력, 고용, 소득 등 성인기의 다양한 사회경제적 성과에 영향을 주게 된다.

동적 인적자본 형성 모형에는 몇 가지 중요한 개념들이 있다.¹⁴⁾ 첫째는 능력의 자기 생산성(self-productivity)이다. 이는 이전 발달단계까지 형성된 어떠한 유형의 능력이 동일한 유형의 능력을 생산하는 효과성을 의미하는데, 인적자본 형성이 동적인 과정을 가지게 되는 것은 바로 능력의 자기 생산성 때문이다. 예컨대, 인지능력의 자기 생산성은 영유아기에 형성된 인지능력 수준이 청소년기 인지능력 생산에 미치는 영향으로, 인지능력의 자기 생산성이 양(+)의 생산성을 가진다면 영유아기에 형성된 인지능력 수준이 높을수록 청소년기에 형성되는 인지능력 수준 역시 높게 된다.

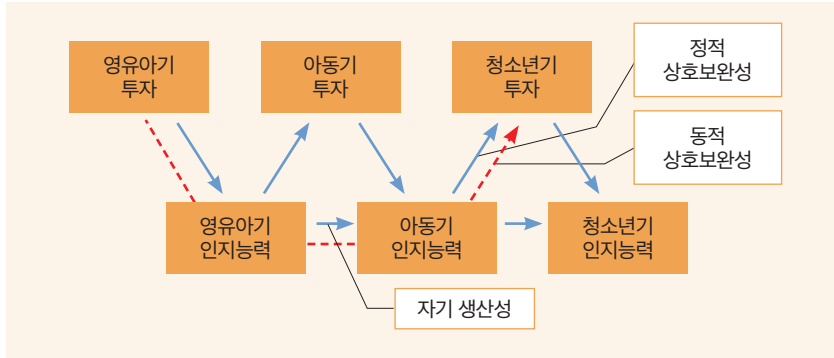
둘째는 정적 상호보완성(static complementarity)으로, 능력이 투자효과에 미치는 영향이다. 예를 들어, 청소년기에 인지능력과 투자 간 상호보완성이 존재한다면, 영유아기에 형성된 인지능력의 수준이 높을수록 청소년기의 인지능력에 대한 투자효과는 더 크게 나타남을 의미한다.

셋째는 동적 상호보완성(dynamic complementarity)이다. 이는 인적자본 격차의 지속성을 이해하는 데 핵심이 되는 개념으로, 특정 발달단계에서의 투자가 이후 발달단계의 투자효과에 미치는 영향을 의미한다. 동적 상호보완성은 능력의 자기 생산성과 정적 상호보완성이 함께 작용한 결과로 나타난다. 이에 대한 이해를 위해 [그림 12]의 예를 살펴보자. 그림은 발달단계를 영유아기, 아동기, 청소년기로 가정하였을 때 영유아기의 투자가 어떠한 과정을 거쳐 청소년기의 투자효과에 영향을 미치는지를 보여준다. 그림을 통해 확인할 수 있듯이, 영유아기의 투자는 영유아기 인지능력 형성에 영향을 주고, 이후 영유아기에 형성된 인지능력은 인지능력의 자기 생산성에 의해 아동기 인지능력 형성에 영향을 준다. 그리고 이렇게 형성된 아동기 인지능력은 청소년기의 투자와 정적 상호보완성에 의해 청소년기 투자효과에 영향을 주어, 결국 영유아기의 투자가 청소년기의 투자효과에 영향을 미치게 된다.

앞서 언급하였듯이 동적 상호보완성은 이른 시기에 나타난 인적자본 격차의 지속성을 이해하는 핵심 개념이다. 즉, 동적 상호보완성은 생애 초기 발달단계

14) 본고에서는 자기 생산성, 정적 상호보완성, 동적 상호보완성 등 본고와 관련성이 높은 개념들에 대해서만 다루었다. 이 세 가지 외에 교차 생산성(cross-productivity), 민감기(sensitive periods), 중대기(critical periods) 등의 개념들도 존재하는데, 이에 대해서는 Cunha et al.(2006), Cunha and Heckman(2007) 등을 참고하기 바란다.

[그림 12] 자기 생산성, 정적 상호보완성, 동적 상호보완성



출처: 저자 작성

에서 인적자본에 대한 투자가 미흡하면, 초기 발달단계에서 인적자본의 수준이 낮게 형성되기 때문에 이후 발달단계에서의 인적자본에 대한 투자효과는 낮아짐을 보여준다. 이는 결국 이른 시기에 나타난 인적자본의 격차를 이후 시기에 줄이는 것이 쉽지 않고, 오히려 그 격차가 유지될 가능성이 높을 수 있음을 시사한다. 동적 상호보완성은 인적자본 수준이 낮은 취약아동(disadvantaged children)에 대한 조기 개입 또는 교정의 중요성도 시사한다. 이는 조기 개입을 통해 초기 발달단계에서 인적자본의 수준을 높여주면 동적 상호보완성에 의해 이후 발달단계의 투자효과도 높아져서 교정의 효과성이 높게 나타날 수 있기 때문이다. 초기 발달단계에서 개입하지 않고 이후 단계에서 개입하면, 이후 단계에서는 낮은 인적자본 축적 수준으로 인해 교정의 효과성이 낮게 나타날 수 있고, 그래서 이 시기에 충분한 교정효과를 나타내기 위해서는 상당한 규모의 투자 비용이 요구될 수 있다.¹⁵⁾

2. 실증 선행연구

인적자본 발달, 다양한 개입 프로그램의 효과성 등과 관련된 선행연구에 대해서는 Cunha et al.(2006), Cunha and Heckman(2007), Kautz et al.(2014) 등에서 이미 광범위하고 자세하게 조사되어 있다. 따라서 본고에서는 관련 선행연구들을 자세히 살펴보기보다는 본고의 내용과 관련성이 있는 연구 결과들을 중심

동적 상호보완성은 인적자본 수준이 낮은 취약아동에 대한 조기 개입과 교정의 중요성을 시사한다. 조기 개입을 통해 초기 발달단계에서 인적자본 수준을 높여주면 동적 상호보완성에 의해 이후 발달단계의 투자효과도 높아져서 교정의 효과성이 높게 나타날 수 있기 때문이다.

15) 물론 동적 인적자본 형성 모형에 따르면 조기 개입의 높은 효과성은 이후 발달단계에서의 투자가 전제되어야 한다. 하지만 의무교육과정을 이후 발달단계의 투자로 생각할 수 있으므로 해당 전제는 충분히 충족 가능하다고 생각된다.

많은 실증연구 결과는
**인적자본 발달에
 중요하고 민감한 시기가
 존재함을 보여준다.**
 그리고 취약아동에
 대한 개입 프로그램의
 효과성을 분석한
 연구들은 조기 개입을
 통한 교정의 높은
 경제적 효과성에 대한
 증거들을 제시한다.

으로 간략히 정리하여 살펴보았다.

많은 실증연구 결과는 인적자본 발달에 있어서 중요하고 민감한 시기가 존재함을 보여준다. 특히 언어나 인지능력의 경우 대체적으로 약 10~12세 이전의 생애 초기가 그러한 시기인 것으로 보인다. 예를 들어, 억양 없는 유창한 외국어의 구사는 12세 이전에 외국어를 배웠을 때 가능하고(Newport, 1990), 언어의 구문과 문법은 일정 시기 이후에 습득하는 것이 상당히 어렵다고 한다(Pinker, 1994). 그리고 IQ의 경우 10세 이후에는 안정화되기 때문에 10세 이전이 IQ 향상에 있어 중요한 시기로 볼 수 있다(Hopkins and Brecht, 1975). 이는 언어나 인지능력이 취약한 경우 조기 개입을 통한 교정이 중요함을 보여준다.

비인지능력의 경우 교정시기가 늦어도 교정의 효과를 볼 수 있다는 실증 증거들이 존재하는데, 이는 인적자본 또는 능력의 유형에 따라 교정 가능한(manipulable) 시기는 다를 수 있음을 시사한다. Cunha et al.(2006)은 청소년을 대상으로 하는 멘토링 프로그램, 장려금, 학업성취도 개선 프로그램 등 다양한 개입 프로그램의 효과성을 분석한 선행연구들의 결과를 바탕으로 사회적, 학습의욕 등을 자극하는 개입(intervention) 프로그램의 경우 비인지적 능력 발달에 영향을 줄 수 있다는 결론을 내렸다.

하지만 많은 선행연구는 취약아동에 대한 청소년기 교육 투자의 수익이 우수 아동(advantaged children)의 경우보다 낮은 수준임을 보여준다(Carneiro and Heckman, 2003; Carneiro et al., 2011). 그리고 Cunha et al.(2006)은 학업의 중도 포기를 방지하기 위한 장려금 프로그램, 학업성취도 개선 프로그램 등과 같은 청소년기 개입 프로그램의 경우 성인기의 고용, 임금 등에 긍정적인 영향을 준다는 효과가 있더라도 그 크기가 큰 수준이 아니라고 평가한다. 이러한 이유들로 취약아동에 대한 개입 프로그램의 효과성은 평균적으로 개입이 늦어질수록 낮아지는 것으로 파악된다. 그리고 이는 동적 인적자본 형성 모형의 동적 상호보완성과 상통하는 부분으로 볼 수 있다.

취약아동에 대한 개입 프로그램의 효과성을 분석한 연구들은 조기 개입을 통한 교정의 높은 경제적 효과성에 대한 증거들을 제시한다. 미국의 Perry Preschool Program, Abecedarian Program 등 소수의 취약 영유아를 대상으로 양질의 보육 및 양육 환경을 제공하는 프로그램들은 프로그램에 참여한

아동들의 인지 및 비인지능력의 향상을 가져왔을 뿐 아니라 성인기 사회경제학적 변수들에도 긍정적인 영향을 끼쳐서 장기적인 효과도 보여주었다. 예를 들어, Perry Preschool Program의 경우 성인기의 학업성취도, 고용, 소득, 혼인상태, 건강, 범죄 등의 측면에서 긍정적인 장기효과가 유의미하게 나타났고 (Heckman et al., 2010a), 프로그램의 수익률(rate of return)은 7~10%로 2차 세계대전 이후 주식시장의 수익률인 5.8%를 상회하는 수준으로 추정되었다 (Heckman et al., 2010b).¹⁶⁾ 그리고 Perry Preschool Program을 대규모 정책으로 유사하게 운영한 Head Start도 인지 및 비인지능력, 성인기의 사회경제학적 변수 등에 단·중·장기적으로 긍정적인 효과를 보여주었다(Deming, 2009; Garces et al., 2002; Carneiro and Ginja, 2014).¹⁷⁾

IV. 결론

본고에서는 『한국아동패널』 자료를 이용하여 우리나라 영유아의 소득계층 간 인적자본 격차를 분석하였다. 일부 예외가 존재하나 소득계층 간 인지 및 비인지능력의 격차는 존재하고 이러한 격차는 지속되는 경향이 있는 것으로 보인다. 그리고 격차가 존재하는 경우, 가정양육환경 관련 변수 통제 시 소득계층 간 격차가 줄어드는 경우도 발견되었다. 동적 인적자본 형성 모형에 따르면, 이러한 현상의 원인은 결국 경제적 제약에 따른 취약계층 아동의 상대적으로 부족한 인적자본에 대한 투자에 있는 것으로 보인다. 즉, 초기 발달단계에서 투자가 미흡하여 인적자본이 충분히 축적되지 못하게 되면서 이후 발달단계에서 인적자본에 대한 투자효과가 낮아지게 되고, 그 결과 인적자본의 수준이 지속적으로 낮게 나타나는 것으로 보인다. 이러한 이론적 설명은 초기 발달단계에서 미흡한 인적자본에 대한 투자 수준을 보완한다면 인적자본의 계층 간 격차는 완화될 수 있음을 시사한다. 그리고 이는 취약계층 아동에 대한 조기 개입의 높은 효과성을 보여주는 실증 증거들에 의해 지지를 받고 있는 것으로 확인된다.

결론적으로, 본고에서 수행한 분석 결과와 이론적 검토, 관련 선행연구 결과는 영유아 시기에 인적자본에 대한 투자가 충분히 이루어지도록 하는 것이 중요

결론적으로, 본고에서 수행한 분석과 이론적 검토 및 관련 선행연구 결과를 종합하면 영유아 시기에 인적자본에 대한 투자가 충분히 이루어지도록 하는 것이 중요함을 보여준다.

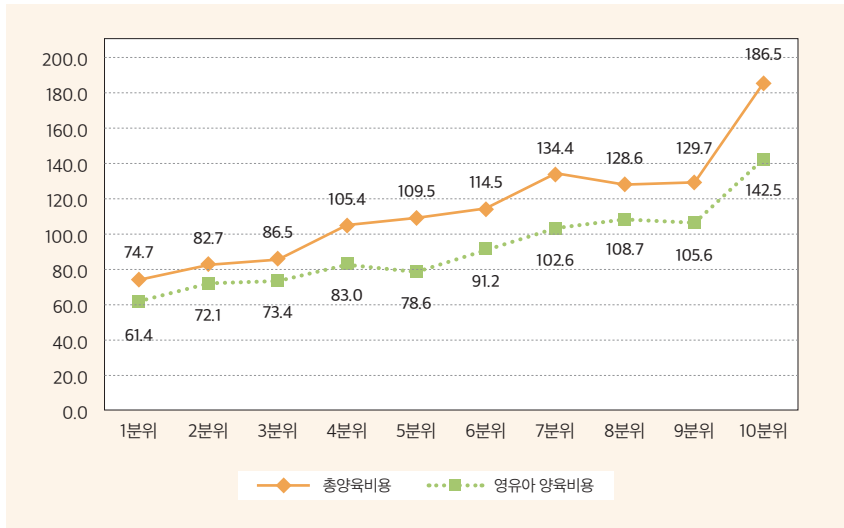
16) Perry Preschool Program의 정확한 명칭은 High/Scope Perry Preschool Project로 3세 때 IQ가 85점 미만인 저소득계층의 3-4세 혹은 아동 123명을 대상으로 1962년에 시작했던 실험이었다. 처치그룹에는 참가아동 중 58명이 포함되었는데, 해당 아동에게는 주중 5일 동안 하루 2.5 시간의 지적, 사회적 발달 자극에 집중된 양질의 기관보육(center-based preschool)이 2년간 제공되었고, 교사의 가정방문도 주당 1.5시간 제공되었다(Wilson, 2000).

17) Head Start는 3~5세의 취약계층 아동에게 기관보육(center-based preschool), 의료 서비스(medical services), 부모양육지원(parental assistance) 등을 제공하는 것으로 매년 약 80만명의 아동들이 이 프로그램에 의한 혜택을 받고 있다. Head Start의 경우, 센터에 따라 보육의 질이 다르지만 역사적으로 저소득계층 아동들이 이용 가능한 보육 프로그램의 질적 수준보다는 평균적으로 높은 수준이다(Almond and Currie, 2011, p. 1434; Kautz et al., 2014, p. 48).

최효미 외(2019)는 육아정책연구소 「소비실태조사」 1차 연도(2018년) 자료를 이용하여 가구소득 계층에 따른 양육비용 격차를 분석한 결과, 가구소득이 높아질수록 양육비용이 높아지는 양상을 발견하였다.

[그림 13] 가구소득 분위별 양육비용(평균) 차이

(단위: 만원)



출처: 최효미 외(2019), p. 94, [그림 IV-1-1]


함을 보여준다. 이런 점에서 우리나라가 양육수당, 아동수당, 자녀장려세제, 보육료 지원 등 다양한 정책을 통해 영유아를 양육하는 가구(영유아 가구)를 지원 하는 것은 긍정적으로 평가된다. 하지만 그럼에도 불구하고 최근 수행된 최효미 외(2019)의 연구 결과는 저소득 영유아 가구의 영유아에 대한 인적자본 투자가 상대적으로 낮은 수준일 수 있음을 보여준다. 구체적으로 최효미 외(2019)는 육아정책연구소 「소비실태조사(KICCE)」 1차 연도(2018년) 자료를 이용하여 가구 소득 계층에 따른 양육비용 격차를 분석한 결과, 가구소득이 높아질수록 양육비용이 높아지는 양상을 발견하였다([그림 13] 참조). 그리고 교육보육비와 여가문화생활비의 경우 가구소득이 높아질수록 일관되게 상승하는 패턴을 발견하였지만 식비, 보건의료비의 경우 가구소득에 따른 일관성 있는 패턴을 발견하지 못하였다(<표 2> 참조). 이는 결국 가구소득에 따른 양육비용의 차이가 교육보육비와 여가문화생활비 지출의 차이에서 기인하는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 체험학습, 완구, 도서 구매 등이 포함된 여가문화생활비와 교육보육비는 인적자본 향상을 위한 투자로 볼 수 있으므로, 가구소득 수준이 낮을 경우 인적자본에 대한 투자 수준도 낮을 수 있음을 유추할 수 있다.

<표 2> 가구소득 분위·비목별 총양육비용(평균)

(단위: 만원)

구분	가구소득 분위										
	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	
전체	74.7	82.7	86.5	105.4	109.5	114.5	134.4	128.6	129.7	186.5	
비목별	식비	19.4	20.9	19.6	25.0	27.2	25.1	28.5	25.6	20.6	32.5
	보건의료비	3.2	3.6	3.9	4.7	4.1	5.0	5.6	4.4	4.4	5.0
	교육보육비	22.6	25.0	24.5	30.4	33.9	34.4	44.7	50.1	50.8	76.2
	여가문화생활비	9.9	12.0	14.7	17.2	18.1	19.8	22.9	21.5	24.7	31.3

출처: 최효미 외(2019), p. 96, <표 IV-1-4>

가구소득 수준에 따라 영유아 인적자본 투자에 격차가 존재한다는 점은 취약계층 영유아에 대한 지원을 강화할 필요가 있음을 시사한다. 특히, 단순히 양육비용 경감 차원을 넘어 아동의 인적자본 발달을 유도할 수 있는 정책설계가 필요할 것으로 보인다. 현재 저소득계층 아동을 지원하기 위해 다양한 정책들이 운영되고 있지만, 보육료 지원, 양육수당, 아동수당 등 보편지원 정책을 제외하면 저소득계층 아동을 지원하는 정책들은 주로 의료비를 지원하거나 사회 최저층의 가장 취약한 가구를 지원하는 등 지원 대상이나 기능적 측면에서 제한적 수준의 지원이 이루어지는 것으로 파악된다.¹⁸⁾ 그리고 취약계층 아동의 인적자본 발달을 지원하는 성격을 가진 정책으로는 취약계층 아동통합 서비스지원(드림스타트)이 유일한 것으로 파악되는데, 이 정책도 예산규모가 크지 않은 수준인 것으로 보았을 때¹⁹⁾ 정책운영 수준이 제한적일 것으로 판단된다. 따라서 가구소득 수준에 따른 영유아 인적자본 투자 및 인적자본 발달 격차를 경감하기 위해, 교육 및 보육, 여가문화생활(체험학습, 완구, 도서 구매 등)과 관련된 서비스나 바우처 지원, 저소득 영유아 가구에 대한 추가적인 소득지원 등을 검토해 볼 가치가 있어 보인다. 그리고 이미 취약계층 아동 대상 조기 개입 프로그램의 기능과 역할을 하고 있는 것으로 보이는 드림스타트 사업을 강화하고 적극 활용하는 것도 긍정적으로 검토해 볼 수 있을 것으로 생각된다. 

가구소득 수준에 따라 영유아 인적자본 투자에 격차가 존재한다는 점은 취약계층 영유아에 대한 지원 강화 필요성을 시사한다. 특히, 단순히 양육비용 경감 차원을 넘어 아동의 인적자본 발달을 유도할 수 있는 정책설계가 필요할 것으로 보인다.

18) 최효미 외(2019, pp. 115-118)와 최효미 외(2020, pp. 317-319)에서 이러한 부분을 지적하고 있으므로 참고 바란다.

19) 2021년 기준 642억원(보건복지부, 2020, p. 17)

<참고문헌>

- 권성오·김진영, 『생애단계별 부모의 사회경제적 지위에 따른 인적자본 격차 조사』, 연구보고서 19-10, 한국조세재정연구원, 2019.
- 보건복지부, 「2021년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요」, 2020.
- 최효미·장혜원·김태우·고영우, 『영유아 가구의 소비실태조사 및 양육비용 연구 (Ⅱ)』, 연구보고 2019-18, 육아정책연구소, 2019.
- 최효미·이정원·박은정·김태우, 『KICCE 소비실태조사: 양육비용 및 육아서비스 수요 연구(Ⅲ)』, 연구보고 2020-19, 육아정책연구소, 2020.
- Almlund, Mathilde, Duckworth, Angela Lee, Heckman, James and Kautz, Tim, “Personality Psychology and Economics” In: Hanushek, E. A., Machin, S., Woessmann, L. (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*, vol. 4, North-Holland, Amsterdam, 2011, pp. 1-181.
- Almond, Douglas, and Currie, Janet, “Human Capital Development before Age Five,” In: Card, David and Ashenfelter, Orley (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 4B, North-Holland, Amsterdam and Boston, 2011, pp. 1315-1486.
- Almond, Douglas, Currie, Janet, and Duque, Valentina, “Childhood Circumstances and Adult Outcomes: Act II,” *Journal of Economic Literature*, 56(4), 2018, pp. 1360-1446.
- Borghans, Lex, Duckworth, Angela L., Heckman, James J., and ter Weel, Bas, “The Economics and Psychology of Personality Traits,” *Journal of Human Resources*, 43(4), 2008, pp. 972-1059.
- Carneiro, Pedro, and Ginja, Rita, “Long-Term Impacts of Compensatory Preschool on Health and Behavior: Evidence from Head Start,” *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 2014, pp. 135-173.
- Carneiro, Pedro, and Heckman, James J., “Human Capital Policy,” In: Heckman, James J., Krueger, Alan B., and Friedman, Benjamin M. (Eds.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?*, MIT

- Press, Cambridge, MA, 2003.
- Carneiro, Pedro, Heckman, James J., and Vytlacil, Edward J., “Estimating Marginal Returns to Education,” *American Economic Review*, 101(6), 2011, pp. 2754~2781.
- Cunha, Flavio, Heckman, James J., Lochner, Lance J., and Masterov, Dimitriy V., “Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation,” In: Hanushek, Eric A. and Welch, Frank (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*, vol. 1, North-Holland, Amsterdam, 2006, pp. 697~812.
- Cunha, Flavio, and Heckman, James, “The Technology of Skill Formation,” *American Economic Review*, 97(2), 2007, pp. 31~47.
- Deming, David, “Early Childhood Intervention and Life-Cycle Skill Development: Evidence from Head Start,” *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 2009, pp. 111~134.
- Garces, E., Thomas, D., and Currie, J., “Longer-term Effects of Head Start,” *American Economic Review*, 92(4), 2002, pp. 999~1012.
- Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A., and Yavitz, A. Q., “Analyzing Social Experiments as Implemented: A Reexamination of the Evidence from the High Scope Perry Preschool Program,” *Quantitative Economics*, 1(1), 2010a, pp. 1~46.
- _____, “The Rate of Return to the High Scope Perry Preschool Program,” *Journal of Public Economics*, 94(1-2), 2010b, pp. 114~128.
- Heckman, James J., and Mosso, Stefano, “The Economics of Human Development and Social Mobility,” *Annual Review of Economics*, 6(1), 2014, pp. 689~733.
- Heckman, James J., Stixrud, Jora, and Urzua, Sergio, “The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior,” *Journal of Labor Economics*, 24(3), 2006, pp. 411~482.
- Hopkins, Kenneth D., and Bracht, Glenn H., “Ten-Year Stability of Verbal

- and Nonverbal IQ Scores,” *American Educational Research Journal*, 12(4), 1975, pp. 469~477.
- Kautz, Tim, Heckman, James J., Diris, Ron, ter Weel, Bas, and Borghans, Lex, “Fostering and Measuring Skills: Improving Cognitive and Non-Cognitive Skills to Promote Lifetime Success,” NBER Working Paper No. 20749, 2014.
- Newport, Elissa L., “Maturational Constraints on Language Learning,” *Cognitive Science*, 14(1), 1990, pp. 11~28.
- Pinker, Steven, *The Language Instinct: How the Mind Creates Language*, W. Morrow and Co., New York, 1994.
- Secretary’s Commission on Achieving Necessary Skills, *Learning a Living: A Blueprint for High Performance: A SCANS Report for America 2000*, United States Government Printing Office, Washington, DC, 1992.
- Wilson, John J., “The High/Scope Perry Preschool Project,” *Juvenile Justice Bulletin*, October 2000.



2021년 세법개정안

■ 2021년 세법개정안의 추진 배경 및 주요 내용

김영노 · 기획재정부 조세정책과장

■ 2021년 세법개정안 평가

권성준 · 한국조세재정연구원 부연구위원

* 2021년도 세법개정안이 발표되었다. 『재정포럼』에서는 2021년 세법개정안의 추진 배경 및 주요 내용과 이에 대한 평가를 정책담당자 및 전문가로부터 들어보는 특집을 마련하였다. <편집자 주>

2021년 세법개정안의 추진 배경 및 주요 내용



김영노
기획재정부 조세정책과장

I. 2021년 세법개정의 배경 및 방향

최근 글로벌 경제 개선과 함께 교역 및 교류가 늘어나며 작년 대비 수출입이 크게 증가하는 등 우리 경제는 수출, 내수, 고용 등에서 여러 경제지표가 개선되며 뚜렷한 경기회복세를 보이고 있다. 그러나 회복의 흐름을 이어나가는 중에 델타 변이를 비롯한 신종 변이 바이러스에 따른 코로나19 재확산으로 국내 신규 확진자 증가세가 계속되어 좀처럼 코로나19로 인한 위기 상황이 해소될 기미가 보이지 않고, 그에 따라 방역 강화가 불가피하여 저소득층, 소상공인 등 취약계층의 어려움이 가중되고 경제 리스크도 추가되는 등 매우 엄중한 상황이다.

2020년 세법개정안을 마련하며 주요 기본방향 중 하나로 “코로나19 극복”을 제시한 바 있는데, 여전히 코로나19는 진행형이며 그에 따른 영향도 지속·누적되고 있다. 당장의 코로나19 위기를 이겨내야 하고,

이에 더하여 코로나19로 촉발된 경제·사회 전반의 구조 전환에도 대비해야 하며, 특히 불균등 충격으로 더 벌어진 격차 해소 노력이 절실한 상황이다.

그간 정부는 코로나19 피해지원 등을 위해 ‘두 차례의 추경편성’, 완전한 경기회복을 뒷받침하기 위한 ‘하반기 경제정책방향’의 수립 및 집행, 그리고 포스트 코로나 시대의 선도국가 도약을 위한 ‘한국판 뉴딜 20 발표’ 등 정부의 모든 정책역량을 초집중해 오고 있다. 이러한 정부역량을 뒷받침하는 정책수단으로서 재정지출 못지않게 중요한 것이 민생과 직결된 세제지원이다.

정부는 금년 세법개정안에서 코로나19 위기극복과 선도형 경제로의 전환 및 우리 경제·사회 포용성 강화에 역점을 두었다. 주요 특징적 모습을 다음 네 가지로 요약할 수 있다. 우선 코로나19 위기극복을 세제적 측면에서 적극 뒷받침하고자 한다. 다음으로 국가전략기술, 미래성장 신산업 등 코로나19 이후의 선도형 경제 전환을 위한 세제지원을 대폭 강화하였

다. 또한, 코로나19로 더 벌어진 격차, 양극화의 완화와 해소를 위한 세제 인센티브를 대폭 확충하였으며, 마지막으로 국제거래 과세 인프라 등 조세회피 방지를 위한 과세 인프라 보강에도 역점을 두었다.

II. 2021년 세법개정안의 주요 내용

1. 위기극복 및 경제회복을 뒷받침하기 위한 세제개편

가. 중소기업·서민 등 세제지원 확대

코로나19로 손실이 누적되고 있는 중소기업을 지원하기 위해 2021년 결손금에 대해 직전 2년간(과세연도 2019년, 2020년) 납부한 세액을 한도로 소득세 및 법인세 환급을 허용하였다. 또한, 폐업한 사업자의 재기가 원활하도록 소규모 중소기업 및 영세사업자에 대한 체납국세의 납부기한을 연장하고, 가산세 면제와 압류·매각 유예 등 지원을 확대하였다.

근로자·자영업자·농어민 등의 생계비 부담을 완화하기 위한 방안도 마련하였다. 가사·육아 등 가계비용 지원을 위해 지난 6월 제정된 「가사근로자법」에 따른 가사서비스 제공기관의 가사서비스 용역에 대해 부가가치세를 면제하고, 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면 적용기한을 연장하였다. 이와 함께, 유튜브 부담 완화를 위해 경차 연료에 부과된 유류세 환급 적용기한을 연장하고, 농·어업용 석유류에 대한 부가가치세 및 개별소비세를 면제하는 등 근로자·자영업자·농어민의 생활에 밀착한 부문에서 조세특례의 적용기한도 연장하였다.

나. 일자리 조기 회복 및 내수 활성화

상시근로자 고용 증가 시 1인당 최대 1,100만원까지 세액공제를 허용하는 고용증대 세액공제의 경우 기업의 활용도가 높은 점을 감안하여 적용기한을 3년 연장하고, 특히 코로나19에 따른 계층별·지역별 고용 양극화 현상을 완화하기 위해 비수도권 기업의 청년·장애인·고령자 등 취약계층 고용에 대해서는 2021~2022년 한시적으로 100만원의 세액공제 혜택을 추가로 부여하고자 한다. 또한, 경력단절여성의 조속한 노동시장 복귀와 고용안정을 위해 경력단절여성 고용기업에 대한 세액공제 요건도 퇴직 후 3년에서 2년 이상으로 완화하는 등 기업의 취약계층 고용에 대한 지원을 강화할 계획이다.

한편, 내수 활성화와 관련하여 국내 창업을 활성화하고 생산기반을 확충하기 위해 창업 후 5년간 소득세 및 법인세를 50~100% 감면해주는 창업중소기업 세액감면제도의 적용기한을 3년 연장하고, 소규모 기업들의 창업 부담을 덜 수 있도록 우대감면 대상을 연매출 4,800만원에서 8천만원 이하로 대폭 확대할 계획이다. 아울러 유턴기업에 대한 소득·법인세 등의 세액감면 적용기한도 3년 연장하면서 사업장 이전 기한요건을 1년에서 2년으로 완화하는 등 지원의 실효성 제고 노력도 병행하였다.

또한 새로운 미디어플랫폼을 활용한 영상콘텐츠 제작을 지원하기 위해 현재 지원 중인 TV 프로그램, 영화 등 영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제 대상을 확대하여 온라인 동영상서비스, 즉 OTT(Over-The-Top Service) 콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제도 신설할 계획이다. 이밖에도 수소제조용 천연가스에 대해 용도와 무관하게 개별소비세를 감면하고,

하이브리드 자동차에 대해서는 개별소비세 면제 적용기한을 1년 연장하는 등 내수 활성화를 세제 측면에서 뒷받침하고자 하였다.

2. 미래 선도형 경제로의 전환·도약 뒷받침

가. 차세대 성장동력 확보

최근 국제사회에서 글로벌 공급망과 관련하여 주요 전략품목의 공급체계를 동맹·우방국 중심으로 재편하려는 움직임을 보이고 있다. 이러한 상황은 우리가 핵심기술·공급능력을 선점·확보할 경우 공급망 주도권과 대외 영향력을 확대할 절호의 기회가 될 수 있다.

이에 반도체, 배터리, 백신 3대 분야의 「국가전략기술」을 별도 지원트랙으로 신설하여, 그 R&D 비용 및 시설투자에 대한 세제지원을 대폭 강화하고자 한다. 먼저 선정된 34개 국가전략기술에 대해서는 R&D 투자에 대해 현행 신성장·원천기술 대비 공제율을 10%p 상향하여 30~50%로 대폭 확대하여 세액공제를 지원하고, 선정된 31개의 대상시설에 대해서는 현행 신성장·원천기술 대비 3~4%p 상향하여 시설투자액의 10~20%까지 세액공제를 지원하고자 한다.

기존 신성장·원천기술 R&D 비용 세액공제의 적용기한을 3년 연장하고, 탄소중립 기술, 바이오 등 대상기술도 확대하고자 한다. 또한, 세제지원의 효과성 제고를 위해 신성장·원천기술 범위를 최신·선도기술로 유지하도록 하는 것이 중요한 만큼 신성장·원천기술 심의위원회 기능을 확대하고, 개별 기술에 대해서는 일몰제를 적용하여 주기적으로 평가하는 등 기술 선정 및 정비 체계를 개선할 계획이다.

나. 벤처지원 강화 및 지식재산 시장 활성화

벤처기업 스톡옵션 행사이익 비과세의 적용범위를 확대하는 등 벤처·스타트업의 우수인재 유치 등도 적극 지원할 계획이다. 이와 관련한 구체적인 세제지원 내용은 현재 준비 중인 「벤처생태계 종합보완방안」에 포함시켜 추후 발표할 예정이다.

또한, 특허권 등 지식재산(IP)의 거래도 활성화될 수 있도록 수요와 공급 양 측면에서 세제 인센티브를 마련하였다. 수요 측면에서는 초과공급 상태인 지식재산 시장의 수요 확충을 위해 지식재산 취득에 대한 투자세액공제를 허용하고, 공급 측면에서는 기업이 자체 연구·개발한 특허권 등 기술의 이전·대여 소득에 대해 적용 중인 세액감면제도의 적용 대상을 확대하고 적용기한도 연장하고자 한다. 이를 통해 연구·개발한 기술을 통한 소득창출 기회를 확대하고 개발 기술의 사업화 가능성 제고를 기대해 본다.

3. 포용성 강화 및 상생·공정기반 강화

가. 저소득층·청년층 소득 지원 강화

그간의 최저임금 상승 및 기준 중위소득 인상 등을 고려하여 근로장려금의 가구유형별 소득상한금액을 각각 200만원씩 인상할 예정이다. 이를 통해 약 30만 가구가 추가 혜택을 받을 것으로 기대된다. 또한 저소득 근로소득자에 대한 조기 지급 및 과다지급분 차감에 따른 정산부담을 최소화하기 위해 반기 근로장려금 정산시기를 다음 해 6월 정산으로 반기 근로장려금 정산시기를 단축할 계획이다.

이와 함께 청년층의 자산형성 및 주거에 대한 지

원방안도 마련하였다. 청년층 자산형성 지원을 위해 청년이 장기펀드에 가입하는 경우 납입금액의 40%를 소득공제하고, 청년이 희망적금을 통해 지급받는 이자소득에 대해서도 비과세를 신설한다. 또한, 청년 중소·중견기업 근로자가 내일채움공제 만기 수령 시 소득세 감면율을 50%에서 90%로 확대하고, 적용기한도 3년 연장한다. 아울러 청년의 주거 안정을 위해 청년우대형 주택청약종합저축 가입을 위한 소득요건도 완화하고 적용기한을 2년 연장한다.

나. 상생기반 강화

코로나19로 어려움을 겪는 소상공인의 임대료 부담을 경감하기 위해 「착한 임대인」 세액공제 지원 대상에 임대차 계약기간이 남아 있는 폐업 소상공인을 포함하는 등 적용범위를 확대하고, 적용기한을 2022년 6월까지 6개월 연장할 계획이다. 또한 기부문화 및 상생가치 확산을 위해 2021년 기부금에 대해 한시적으로 세액공제율을 5%p 상향한다.

원·하청 기업 간 상생결제제도 및 근로자와 기업 간 성과공유제도에 대한 세제지원도 확대하는 등 상생협력 기반을 더욱 강화해 나갈 계획이다. 상생결제 활성화를 위해 공제요건을 단순화하고, 공제율 상향 및 조기지급을 위해 공제구간을 신설하는 등 제도를 재설계하였다. 성과공유 중소기업 과세특례의 경우 중소기업의 성과급 지급유인 제고를 위해 지원 수준을 확대하였다. 구체적으로 공제율을 경영성과급 지급액의 10%에서 15% 수준으로 상향하고, 영업이익이 발생하지 않은 연도에 지급한 경영성과급에 대해서도 세제혜택이 가능하도록 요건을 합리화하였다.

다. 전 국민 고용보험 시행을 위한 소득정보 인프라 확충 「전 국민 고용보험 로드맵(2020. 12. 23. 발표)」에 따른 고용보험 적용 확대 계획에 맞춰 소득과악 인프라를 단계적으로 확충해가고 있는바, 2021년 7월부터 일용근로자 및 일부 특수형태 근로종사자에 대한 지급명세서 등의 제출주기를 단축하고, 가산세 부담을 완화한다. 이와 별도로 이번 세법개정안에서는 적시성 있는 소득 과악을 위해 프리랜서 등에게 지급되는 기타소득에 대해서도 간이지급명세서를 매월 제출하도록 제출주기를 단축하고, 납세협력비용을 경감하는 차원에서 가산세 부담을 완화하고자 한다. 동시에, 전자세금계산서 의무발급 대상을 확대하면서 그 발급에 대한 인센티브 제공을 위한 세액공제도 신설하고자 한다.

4. 조세회피 방지, 납세 친화적 환경 조성 등 과세인프라 보강

가. 조세회피 방지 및 역외세원 관리

복잡하고 정교해지는 국제거래를 통한 세부담 회피를 방지하기 위한 방안을 마련하였다. 외국법인이 연락사무소를 설치한 후 사실상 고정사업장으로 운영하여 세부담을 회피하는 것을 방지하기 위해 연락사무소 현황 자료제출 의무를 신설하여 모니터링할 계획이며, 특정외국법인(Controlled Foreign Company: CFC)에 대한 세부담률 판정기준을 상향 조정하고, 신탁을 이용한 소득이전을 방지하는 등 특정외국법인을 통한 조세회피 관리를 강화해 나가고자 한다.

또한, 국외사업자가 국내 소비자에게 전자적 용역

을 공급하는 경우 5년간 거래내역 보관을 의무화하고, 기존 해외부동산의 취득·투자운용·처분뿐만 아니라 보유 내역에 대해서도 자료제출을 의무화하고, 보유 내역에 대한 자료제출을 하지 않는 경우 과태료를 부과하는 등 역외 세원관리를 강화해 나갈 예정이다.

나. 재산은닉 등 악의적 체납에 대한 대응 강화

재산은닉 등 악의적인 체납에 대해서는 엄정 대응할 계획이다. 가상자산을 이용한 고액·상습체납자의 재산은닉을 방지하기 위해 가상자산 특성에 맞게 강제징수 규정을 보완하였다. 과세당국이 체납자 및 가상자산거래소를 대상으로 체납자 소유의 가상자산 이전을 요구할 수 있도록 하고, 이전받은 가상자산은 거래소를 통해 매각하여 체납 국세에 충당하도록 규정을 마련하였다. 한편, 체납자의 은닉재산 추적을 위한 질문·검사권도 확대하여 체납징수의 사각지대를 해소해 나가고자 한다.

이와 함께 가공·허위 세금계산서를 발행하여 가중 처벌받은 자의 명단을 공개하여 사회적 경각심을 높이고, 타인 명의로 사업을 경영하는 자를 신고한 경우 지급하는 신고포상금 지급액을 건당 100만원에서 200만원으로 인상하여 적발하기 어려운 명의의장 사업자에 대한 제보를 활성화하고자 한다.

다. 납세자 권익보호 및 납세 편의 제고


납세자 부담 완화를 위해 납부지연가산세 면제 대상이 되는 소액 체납액 기준을 100만원 미만 소액체납액에서 150만원 미만 소액체납액으로 확대하고, 시중 연체금리 수준을 감안하여 납부지연가산세율 인하도 추진한다. 또한, 해외직구물품 반품 시 기준

에는 반품 전 세관장 확인이 필요했으나 앞으로는 반품 후 세관장의 사후 확인을 받은 경우에도 환급을 허용하고, 기존 시내면세점, 입·출국장 면세점에서 구입한 경우에만 관세 환급이 가능하였던 것을 기내 구입물품 구입 시까지 확대하는 등 납세 편의를 제고할 수 있는 방안도 다각적으로 검토하였다.

III. 세법개정 세수효과 및 향후 추진 일정

금년 세법개정안에 따라 연간 약 1조 5천억원 수준의 세수 감소효과가 예상된다. 세수효과의 대부분은 반도체 등 국가전략기술 R&D·시설투자 세액공제 및 저소득층 소득지원을 위한 근로장려금 확대 등에 기인하는바 우리 경제·사회의 성장동력과 포용성 강화를 위해 꼭 필요한 분야에서 세제지원이 이루어질 수 있도록 고심하였다.

이번 세법개정안에 포함된 총 16개 법률의 개정안은 8월 중 입법예고·관계부처 협의를 완료하고 차관회의 및 국무회의를 거쳐 9월 3일까지 국회에 제출할 예정이다.

우리 경제가 코로나19라는 전대미문의 팬데믹 위기를 극복하고, 미래 선도국가로 재도약할 수 있는 발판 마련을 적극 뒷받침한다는 차원에서 이번 세제개편안을 준비하였다. 코로나19 이전으로의 단순 복귀가 아닌 재도약을 추구하는 만큼 세법개정안이 위기극복 및 경제회복에 큰 도움이 되고, 나아가 우리 경제의 핵심 경쟁력과 미래 성장동력을 확충하며, 우리 사회의 벌어진 격차를 완화하는 완충장치가 되는 데 기여할 것으로 기대해 본다. 

2021년 세법개정안 평가



권성준
한국조세재정연구원 부연구위원
(sjkwon84@kipf.re.kr)

본고는 지난 7월 26일 정부가 발표한 2021년 세법 개정안의 주요 내용을 살펴보고 평가하고자 한다. 제 I 장에서는 이번 세법개정안의 추진 배경을 살펴보고, 주요 개정 내용을 정부가 제시한 세 가지 기본 정책 방향별로 살펴본다. 제 II 장은 이번 개정안의 핵심 사항인 국가전략기술 관련 연구개발(R&D) 및 시설투자자에 대한 세제지원 강화 조치를 비롯하여, 고용증대 세액공제, 근로장려금 등 주목할 만한 주요 정책 변화들을 중심으로 분석하고 평가한다. 마지막으로 제 III 장에서는 본고의 내용을 종합정리하며 마무리한다.

I. 2021년 세법개정안 추진 배경 및 주요 내용¹⁾

1. 추진 배경

정부는 2021년 세법개정안과 관련하여 경기, 민생,

경제구조, 재정 등의 측면에서 조세정책 여건을 분석하였다. 먼저 우리나라 경기여건은 수출과 설비투자의 증가를 중심으로 빠르게 회복되는 것으로 평가하였다. 이는 글로벌 경기 회복과 반도체 업황 호조에 따른 결과로 분석하고 있다. 국내 소비 역시 소비심리 반등으로 점차 개선되고 있는 추세로 판단하지만, 최근 코로나19 4차 확산으로 이러한 추세가 제약될 가능성도 있을 것으로 보았다. 민생여건의 경우, 고용 및 소득분배 지표가 개선되고 있으나 자영업자와 같은 코로나19 피해계층에서 고용 부진이 지속되어 코로나19로 인한 시장소득의 격차가 해소되지 못해 취약계층의 어려움은 지속될 것을 우려하였다. 경제구조적으로는 디지털, 저탄소 등 구조 전환이 본격화되면서 새로운 성장동력을 선제적으로 확보하기 위한 노력이 필요한 시점으로 진단하였다. 특히, 해외 각국이 핵심기술 우위를 선점하기 위해 경쟁적으로 정책지원을 하고 있는 상황에서 우리나라 역시 유

1) 본 장의 내용은 기획재정부 보도자료, 「2021년 세법개정안 발표」, 2021. 7. 26.을 바탕으로 작성되었다.

망한 신산업의 기술력을 높이기 위한 노력이 필요하다고 평가하였다. 마지막으로 올해 세수는 빠른 경기 회복에 따라 호조세를 보일 것으로 예측되지만, 경제·사회 구조의 전환과 코로나19 위기 극복을 위해서 적극적인 경제정책이 요구될 것으로 판단하였고, 이에 따라 재정수요도 지속적으로 확대될 것으로 보았다. 이러한 배경하에 정부는 더 빠르고 강한 경제 회복과 선도형 경제 전환을 지원하고 경제·사회적으로 포용성을 강화할 필요가 있다고 판단하였다.

2. 기본 정책 방향별 주요 내용

조세정책 여건 분석 결과에 따라 정부는 ‘포스트 코로나 시대 선도형 경제로의 전환을 뒷받침’이라는 정책 목표를 정하고, 이를 위한 세 가지 기본 정책 방향을 제시하였다. 첫 번째는 ‘선도형 경제 전환 및 경제회복 지원’으로 포스트코로나 시대에 진입함에 따라 미래 성장동력을 확보하고 일자리, 투자, 소비를 적극적으로 지원하고자 하였다. 두 번째는 ‘포용성 및 상생·공정기반 강화’로 서민, 중소기업, 취약계층에 대한 세제지원을 강화하고 과세형평성을 제고함으로써 포용성 및 상생·공정기반을 강화하고자 하였다. 세 번째는 ‘안정적 세입기반 및 납세자 친화 환경 조성’으로 과세기반 정비, 납세자 권익보호, 조세제도 합리화를 위한 노력을 지속하고자 하였다.

가. 선도형 경제 전환 및 경제회복 지원

선도형 경제 전환 및 경제회복 지원을 위해 제시된 추진전략으로는 ‘차세대 성장동력 확보’, ‘일자리 회복 지원’, ‘내수 활성화 및 기업환경 개선’이 있다.

<표 1> 선도형 경제 전환 및 경제회복 지원을 위한 주요 개정 내용

추진전략	주요 정책
차세대 성장동력 확보	<ul style="list-style-type: none"> 반도체·배터리·백신 분야 국가전략기술 R&D·시설투자 지원 강화 신성장·원천기술 R&D 대상 기술 확대 지식재산(IP) 시장 활성화를 위한 세제지원 강화
일자리 회복 지원	<ul style="list-style-type: none"> 창업 중소기업 세액감면, 벤처기업 주식매수선택권 과세특례 등 주요 창업·벤처 세제지원 대상 확대 비(非)수도권 기업이 취업 취약계층 고용 증가 시 세액공제 확대 경력단절여성 세제지원 요건 완화
내수 활성화 ·기업환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> 유통기업 소득·법인세, 관세 감면 요건 완화 및 적용기한 연장 사업재편 과세이연 특례 적용 대상 확대 및 요건 완화 OTT 콘텐츠 제작비용 세액공제 허용 하이브리드차 개별소비세 감면 적용기한 연장

출처: 기획재정부 보도자료, 「2021년 세법개정안 발표」, 2021. 7. 26.

차세대 성장동력 확보는 2021년 세법개정안의 가장 핵심적인 부분인데, 이와 관련된 정책 변화 중 국가전략기술에 대한 R&D 및 시설투자에 대한 지원을 강화한 것에 주목할 필요가 있다. 현재 우리나라는 기업의 R&D와 시설투자에 대해 각각 R&D 비용 세액공제와 통합투자세액공제를 통해 세제지원을 하고 있다. 이때 신성장·원천기술에 대한 R&D와 시설투자에 대해서는 공제율을 우대 적용하고 있다. 현재 공제율은 일반기술에 대해서는 기업의 규모에 따라 R&D는 2~25%, 시설투자는 당기분에 대해 1~10%, 증가분에 대해 3%로 정해져 있고, 신성장·원천기술에 대해서는 기업의 규모에 따라 R&D는 20~40%, 시설투자는 당기분에 대해 3~12%, 증가분에 대해 3%로 정해져 있다. 이번 세법개정안에서는 반도체, 배터리(이차전지), 백신 분야의 국가전략기술에 대

<표 2> R&D 및 시설투자에 대한 세액공제 공제율

(단위: %)

구분	R&D 비용			시설투자			증가분
	대기업	중견기업	중소기업	당기분			
				대기업	중견기업	중소기업	
일반	2	8	25	1	3	10	3
신성장·원천기술	20~30		30~40	3	5	12	
국가전략기술(신설)	30~40	40~50		6	8	16	4

출처: 기획재정부 보도자료, 「2021년 세법개정안 발표」, 2021. 7. 26.

해 세제지원을 더욱 강화하는 세부안이 제시되었다. 구체적으로 국가전략기술 R&D 비용에 대해서는 대기업과 중소기업은 30~40%, 중소기업은 40~50%의 공제율이 적용되고, 시설투자는 당기분에 대해 기업 규모에 따라 6~16%, 증가분에 대해 4%의 공제율이 적용된다.

이렇게 국가전략기술에 대한 세제지원을 강화한 것에 대해 정부는 중요 분야 핵심기술 및 공급능력 확보의 중요성이 높아진 현 상황을 그 이유로 밝히고 있다. 즉, 최근 주요 전략품목에 대한 글로벌 기술 패권 및 공급망 경쟁이 과열 상황이기 때문에 국가 경제 및 안보 차원에서 핵심기술과 공급능력의 확보가 중요하다는 것이다. 정부는 경제·사회적 안보 가치, 기술 집약도, 국제관계 영향력 등을 고려하여 3대 분야를 선정하게 된 이유도 제시하였다. 반도체는 국내 경제 및 수출에서 차지하는 비중과 경제적 파급효과가 크기 때문이고, 배터리(이차전지)는 미래 주요 산업의 핵심부품으로 경제 및 산업의 주도권을 확보할 것으로 기대되는 품목이기 때문에 국가전략기술 분야로 선정되었다. 그리고 백신의 경우 새로운 감염

병 출현의 위험이 증가함에 따라 국민의 생명과 건강, 보건위기 이후 경제회복력과 직결되어 있으므로 중요 분야로 선정되었다. 분야별 국가전략기술(안)은 제도 시행 3년 동안 개발 및 투자가 집중되어 지원 실효성이 높을 것으로 예상되는 기술들을 관련 업계, 학계, 연구기관, 전문가 의견을 수렴하고 관계부처 간 협의를 거쳐 선정하였다.

정부는 신성장·원천기술 R&D 세액공제제도도 확대 및 개선하였다. 탄소중립 기술, 바이오 등 신산업 기술을 공제 대상 기술로 추가하였고, 제도의 실효성을 높이기 위해 신성장·원천기술 심의위원회의 기능을 확대하였다. 이로써 신성장·원천기술 심의위원회는 최신 핵심기술과 관련된 R&D가 우대 지원받을 수 있도록 일몰제를 적용하여 기존 기술의 존속 여부를 3년 주기로 평가하고 새로운 기술의 도입을 심의할 수 있게 되었다.

그밖에 정부는 성장동력 확보를 위해 R&D 정부출연금 과세특례제도의 적용기한을 2년 연장하였고, 통합투자세액공제 대상에 무형자산인 지식재산권을 포함하였다.

일자리 회복 지원을 위한 정책에는 창업·벤처기업에 대한 세제지원과 취업 취약계층 고용지원 등이 있다. 코로나19로 인한 어려운 상황에서 창업의 부담을 덜어주기 위해 더 높은 세액감면율을 적용받는 생계형 창업에 대한 기준을 완화하고, 적용기한도 3년 연장하였다. 조세지출 고용지원 분야에서 가장 큰 비중을 차지하는 고용중대 세액공제는 한시적으로 비수도권 기업에 대해 공제금액을 상향하고 적용기한도 연장하였다. 구체적으로 2022년까지 2년간 비수도권 기업은 청년, 장애인 등 취업 취약계층을 고용할

경우 1인당 100만원의 추가공제를 받게 된다. 이 외에도 고용 증가 및 유지를 위해 다양한 정책들이 개선되거나 적용기한이 연장되었는데, 여기에는 경력 단절여성 고용 기업 세액공제, 중소기업 사회보험료 세액공제, 정규직 전환 세액공제, 고용유지 세액공제 등을 포함한다.

내수 활성화 및 기업환경 개선을 위해서도 다양한 정책들의 요건이 완화되거나 적용기한이 연장되었다. 국내 복귀 해외진출기업(유턴기업)에 대한 세액감면, 사업재편 과세이연 특례 등은 대상 확대 및 요건 완화가 이루어졌고, 영상콘텐츠 제작비용 세액공제에는 온라인 동영상서비스(Over-the-Top Service: OTT Service)가 지원 대상으로 포함되었다. 그리고 수소 제조용 천연가스에 대한 개별소비세는 용도와 무관하게 낮은 세율이 적용되도록 개편되었으며, 하이브리드 자동차 개별소비세 면제 적용기한은 연장되었다.

나. 포용성 및 상생·공정기반 강화

2021년 세법개정안의 두 번째 기본 방향인 포용성 및 상생·공정기반 강화를 위해 제시된 추진전략에는 ‘상생협력 기반 강화’, ‘서민·취약계층 지원’, ‘과세형평 제고’가 제시되었다.

상생협력 기반 강화를 위해 여러 정책의 지원이 확대되었다. 상생결제 세액공제의 경우 요건 완화와 공제율 인상이 이루어졌고, 착한 임대인 세액공제의 경우 폐업 소상공인을 지원 대상으로 포함하는 제도의 확대 조치가 이루어졌다. 성과공유 중소기업 과세특례도 공제율이 상향되었으며, 기부문화 확산을 위해 기부금 세액공제도 한시적으로 공제율이 인상되었다.

<표 3> 포용성 및 상생·공정기반 강화를 위한 주요 개정 내용

추진전략	주요 정책
상생협력 기반강화	<ul style="list-style-type: none"> 성과공유 중소기업 과세특례 및 상생결제 세액공제 지원 확대 「착한 임대인」 세제지원 대상 확대 및 적용기한 연장 기부금 세액공제 한시 확대
서민 취약계층 지원	<ul style="list-style-type: none"> 근로장려금 소득상한금액 인상 등 근로·자녀장려금 제도 개선 중소기업 결손금 소급공제 허용기간 한시 확대 재기 중소기업·영세사업자 납부 및 강제징수 유예 등 지원 확대 「전(全) 국민 고용보험」 인프라 구축을 위한 간이지급명세서 제출주기 단축 등
과세형평 제고	<ul style="list-style-type: none"> 업무용 승용차 관련 비용 미제출 가산세 등 신설 성실신고 확인제 적용 대상 법인 확대

출처: 기획재정부 보도자료, 「2021년 세법개정안 발표」, 2021. 7. 26.

서민과 취약계층 지원을 위해 정책지원 확대, 적용기한 연장과 함께 몇몇 새로운 정책들도 신설되었다. 대표적인 저소득층 지원 정책인 근로장려금은 최저임금 상승과 기준 중위소득의 인상을 고려하여 소득상한금액이 인상되었다. 이에 따라 연간 30만 가구에 2,600억원의 근로장려금이 추가적으로 지급될 것으로 추정된다. 중소기업과 자영업자에 대한 정책들도 지원이 확대되거나 적용기한이 연장되었는데, 관련된 정책들로 중소기업 결손금 소급공제, 재기 중소기업 등에 대한 세금납부 및 강제징수 유예, 재기 영세사업자에 대한 체납액 징수 특례 등이 있다. 그리고 국민 재산형성을 목적으로 도입된 개인종합자산관리계좌(ISA) 과세특례의 경우, 금융투자소득 도입에 따라 국내 상장주식 및 공모 국내주식형 펀드의 양도 및 환매 시 발생하는 소득에 대해 5천만원까지 공제되는 점을 감안하여, ISA 내 주식 및 펀드의 양도 및 환매에 따른 금융투

자소득은 비과세하고 손실은 ISA 내에서 통산하는 것으로 개편되었다.

이번 세법개정안에서는 취업 취약계층이라 할 수 있는 청년에 대한 다양한 지원들이 눈에 띈다. 청년이 주 대상인 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면은 적용기한이 연장되었고, 청년 근로자에 대한 성과보상기금 소득세 감면도 감면을 확대와 함께 적용기한이 연장되었다. 또한 청년의 자산형성 및 주거에 대한 지원을 위해 장기펀드 소득공제, 청년희망적금이 자소득 비과세 등이 신설되었고, 청년우대형 주택청약종합저축은 가입요건 완화 및 적용기한 연장이 이루어졌다.

서민과 취약계층 지원과 관련된 주요 개정사항 중에는 2020년 12월에 발표된 「전 국민 고용보험 로드맵」에 따른 소득과약 인프라 구축을 위한 여러 조치들도 포함되어 있다. 여기에는 간이지급명세서 제출 주기 단축 및 가산세 완화, 전자(세금)계산서 및 현금영수증 의무발급 대상 확대, 전자(세금)계산서 발급 세액공제 신설, 노무제공 플랫폼사업자의 용역제공자 과세자료 제출 의무화 등을 포함한다.

과세형평을 제고하기 위해 업무용 승용차 관련 비용 명세서 미제출 가산세, 납세조합 세액공제 한도 등이 신설되었고, 성실신고 확인제 적용 대상 법인의 범위 확대, 성실신고 확인서 미제출 가산세 합리화 등이 이루어졌다.

다. 안정적 세입기반 및 납세자 친화 환경 조성

세 번째 기본 방향인 안정적 세입기반 및 납세자 친화 환경 조성을 위해서는 ‘과세기반 정비’, ‘납세자 권익보호 및 편의 제고’, ‘조세제도 합리화’ 등 세 가

<표 4> 안정적 세입기반 및 납세자 친화 환경 조성을 위한 주요 개정내용

추진전략	주요 정책
과세기반 정비	<ul style="list-style-type: none"> 고정사업장 회피 행위 관리 강화, 해외부동산 신고제도의 실효성 제고 등 국제거래를 통한 세부담 회피 방지 가상자산을 통한 재산은닉 방지 등 악의적 체납에 대한 대응 강화
납세자 권익보호·편의제고	<ul style="list-style-type: none"> 납부지연가산세율 인하 등 납부지연가산세 부담 완화 자영업자 권익보호를 위한 세금계산서 제도 개선
조세제도 합리화	<ul style="list-style-type: none"> 금융투자소득 도입에 따른 펀드 조세특례 재설계 HS 2022를 반영한 관세율표 전면 개정

출처: 기획재정부 보도자료, 「2021년 세법개정안 발표」, 2021. 7. 26.

지 추진전략이 제시되었다.

정부는 과세기반 정비를 위해 고정사업장 회피 행위, 특정 외국인법을 통한 조세회피 등에 대한 관리 강화, 해외부동산 보유내역에 대한 자료제출 의무화 등 국제거래를 통한 조세회피를 방지하고자 하였다. 또한 관련 규정 보완을 통해 가상자산을 통한 재산은닉, 가공·허위 세금계산서 발행 등 악의적인 체납에 대한 대응을 강화하고자 하였다.

납세자 권익보호 및 편의를 제고하기 위해서는 납부지연가산세 면제 확대와 가산세율 인하 등으로 납부지연가산세 부담을 낮추고, 세금계산서 제도를 통해 자영업자의 권익 보호를 제고하고자 하였다. 그리고 각종 관세 관련 제도를 개선하여 납세 편의 제고를 도모하였다.

조세제도 합리화를 위해서는 최근 도입된 금융투자소득에 따라 펀드 조세특례가 재설계되었고, 동거주택 상속공제 대상 확대, 공익법인 점용계좌 미개설 가산세 합리화 등의 조치도 이루어졌으며, 무역 원활화를 위해 관세율표도 전면 개정되었다.

II. 세법개정안 분석 및 평가

2021년 세법개정안에서는 세 가지 기본 방향에 따라 여러 세부안이 제시되었다. 하지만 전반적으로 볼 때 이번 세법개정은 차세대 성장동력 확보를 위한 연구개발 및 시설투자에 대한 지원 강화와 경제회복을 위한 고용 및 취약계층에 대한 지원 강화에 초점이 맞춰져 있는 것으로 판단된다. 그래서 본 장에서는 이와 관련된 세부 정책 변화들을 적절성 및 실효성 측면에서 자세히 살펴보고 평가하였다. 그리고 그 밖에 주목할 만한 몇몇 정책들에 대해서도 분석 및 평가하였다.

1. 연구개발 및 시설투자 세액공제

이번 세법개정안에서 가장 강조되고 있는 부분은 차세대 성장동력 확보를 위해 핵심 유망기술 연구개발에 대한 세제지원을 강화한 것에 있다. 이는 성장잠재력이 있는 산업과 기술에 대한 투자를 유도하여 장기적으로 경제성장을 이루겠다는 정부의 강력한 의지가 반영된 것으로 보인다. 또한 경제성장을 통해 자연스럽게 세수입을 증대시키고자 하는 정부의 의도도 어느 정도 기저에 깔려 있는 것으로 생각된다. 장기적인 관점에서 성장잠재력을 확충하고 경제성장과 세원 확대를 통해 자연적 세수 증가를 추구하는 기본적인 정책 방향은 바람직해 보인다. 감염병으로 인한 보건위기로 경제가 위축되었다가 회복되는 상

황에서 단기적인 세수 증대를 하게 되면 오히려 기업의 영업, 혁신 등의 활동은 위축되고 장기적인 기업의 성장도 저해될 수 있기 때문이다.

일반적으로 연구개발은 불확실성이 크고 긍정적 외부효과(positive externality)가 발생하기 때문에 정부 개입의 타당성은 인정된다.²⁾ 연구개발에 대한 불확실성이 크면 연구개발에 대한 투자규모는 사회적 최적 수준보다 낮을 수 있다. 특히 우리나라 기업의 위험부담 수준은 전반적으로 낮다는 연구 결과도 있어,³⁾ 우리나라의 연구개발에 대한 투자규모는 사회적 최적 수준보다 낮을 가능성이 높아 보인다. 연구개발의 긍정적 외부효과는 연구개발 결과물의 유출효과(spill-over effect)로 발생한다. 즉, 연구개발 결과물의 유출효과로 기업의 무임승차(free-riding)를 유인하게 되어 연구개발 투자규모가 사회적 최적 수준에 미치지 못하게 되는 것이다. 결국, 연구개발에 대한 정부 개입은 연구개발의 불확실성과 외부효과로 인해 시장실패가 발생하는 것을 교정하기 위해 필요하다.

하지만 연구개발 및 시설투자 세액공제에 대한 이번 개편의 가장 큰 특징은 반도체, 배터리(이차전지), 백신 등 특정 세 분야에 대해 우대지원하는 것인데, 이렇게 특정 분야, 특히 좁은 범위의 기술 및 시설투자에 대한 우대지원은 상황에 따라 우리나라 경제에 오히려 위협요인으로 작용할 가능성이 없지 않음에 유념할 필요가 있다.⁴⁾ 이는 어떤 기술과 산업이 미래 성장동력인지를 정확히 판단하는 것은 상당히 어려

2) 보다 자세한 내용은 김학수 외(2018, pp. 69-71)를 참고 바란다.

3) 김학수·김빛마로(2017)는 개별 기업 재무자료를 활용하여 14개 국가의 위험부담 수준을 조사하였다. 조사 결과, 우리나라 기업들의 위험부담 수준은 14개국 중 10위로 나타났다.

4) 김학수(2018)와 김학수 외(2018)에서도 이러한 부분을 지적하고 있다.

운 일이고, 법 개정이 필요한 조세제도가 시장과 기술의 빠른 변화에 따라 빠르게 대응하는 것도 어렵기 때문이다.

또한 특정 분야의 연구개발 및 시설투자에 대한 세제지원의 실효성이 불명확한 측면도 존재한다. 연구개발 및 시설투자에 대한 세액공제는 2011년부터 신성장동력 및 원천기술에 대해 높은 공제율을 적용해 오고 있다. 이는 지원 대상 분야 및 기술의 범위가 다를 뿐 특정 분야 및 기술을 우대지원한다는 점에서 국가전략기술에 대한 우대지원과 거의 유사하다. 그런데 2018년에 수행된 조세특례 심층평가 결과에 따르면, 신성장동력 및 원천기술 연구개발비 세액공제 제도의 성장성, 수익성 등 기업의 시장성과에 미치는 효과는 미흡한 것으로 분석된다.⁵⁾ 물론 연구개발에 의한 시장성과는 오랜 시간이 지나서 나타날 수 있으므로 좀 더 장기적인 관점에서 연구개발 지원제도를 바라볼 필요성은 있다.⁶⁾ 하지만 이러한 미미한 효과성은 특정 분야 및 기술에 대한 강력한 조세지원의 필요성에 대해 다시 한 번 생각해 보게 한다.

우리 경제에 대한 위협성과 확실한 실효성에도 불구하고, 정부는 현실적인 측면을 고려하여 선택과 집중을 추구한 것으로 보인다. 정부의 설명처럼 최근 기술패권 확보를 위한 국가 간 경쟁이 심화되는 상황에서 핵심 기술에 대한 전략적 지원은 우리나라의 국가경쟁력 확보에 있어 어느 정도 그 중요성이 인정

될 수 있어 보인다. 그리고 반도체와 같은 국가의 핵심 분야의 경우에는 우리나라 경제에 미치는 영향이 지대할 수 있으므로 집중적인 지원이 필요해 보인다. 그러나 이러한 현실적인 필요성이 인정된다 하더라도 특정 분야에 집중된 지원의 부정적 요소들을 무시할 수는 없을 것이다. 따라서 정부는 이러한 부정적 요소들을 최소화하기 위한 대책을 강구하고, 시장과 기술 상황을 주시하면서 필요시 빠르게 제도적으로 보완할 수 있도록 대비할 필요가 있다.

현행 연구개발 및 시설투자에 대한 세액공제와 같이 국가전략기술에 대해서도 기업규모에 따라 차등적인 공제율이 적용된 점은 아쉬움이 남는다. 정부는 이에 대해 국가전략기술에는 반도체, 배터리(이차전지), 백신 등 각 분야별 중소기업에서 R&D 및 시설에 투자 중인 기술들이 다수 포함되어 있기 때문에 중소기업을 더 우대하는 차등적 공제체계를 설계했다고 그 이유를 밝혔다. 하지만 국가경쟁력 확보와 경제성장을 위해 전략적으로 3대 분야 소수의 기술 및 시설들에 지원을 집중시키고자 하는 것이 이 제도의 의도일 것인데, 여기에 기업규모에 따른 차등을 두는 것은 조금은 과도한 측면이 없지 않아 있어 보인다. 그리고 실제 제도를 활용할 법인의 수도 소수에 불과할 것으로 예상되어 기업규모에 따른 차등이 의미가 있을지도 의문이 든다.⁷⁾ 또한, 기업규모에 따른 차등 지원에 대해서는 대부분 국가에서 찾아볼

5) 김학수 외(2018)를 참고 바란다.

6) 2021년 조세특례 심층평가에서 「신성장동력 및 원천기술 연구개발비 세액공제」에 대한 평가가 진행 중인데, 이 평가에서 장기적인 효과성이 어느 정도 분석될 수 있을 것으로 기대된다.

7) 2019년 기준 신성장동력 및 원천기술로 선정된 기술의 수는 173개인데, 신성장동력 및 원천기술 연구개발비 세액공제 신청법인 수는 197개로 전체 연구개발비 세액공제 신청법인 수의 0.6% 수준에 불과하다(국세통계포털, 「국세통계 8.3.2. 세액공제 신고 현황」, <https://tasis.nts.go.kr/>, 검색일자: 2021. 8. 4.). 이는 34개의 기술만을 포함하는 국가전략기술의 경우, 연구개발비 세액공제 신청법인 수가 상당히 소수에 불과할 수 있음을 시사한다.

수 없어 보편성이 떨어지고,⁸⁾ 특정 유형자산, 기업규모에 따른 우대세제가 오히려 기업의 성장과 전체 경제의 성장을 저해할 수 있다는⁹⁾ 비판들도 존재한다. 이러한 점들에서 국가전략기술에 한하여 기업규모와 상관없이 동일한 공제율을 적용하지 않은 점은 아쉽다. 다만, 국가전략기술 연구개발비 세액공제의 경우 일반 연구개발비 세액공제보다는 기업규모에 따른 차등 수준이 낮기 때문에 차등 지원에 따른 부정적 효과는 크지 않을 수도 있어 보인다.

한편, 현 연구개발비 세액공제제도가 유지되는 상황에서 지원 대상 신성장동력 및 원천기술에 탄소중립 기술, 바이오 등 신산업 기술을 포함한 조치는 시장 및 기술발달 상황에 적절히 대응하였다는 측면에서 긍정적으로 평가된다. 그러나 성과가 나타나지 않았거나 상대적으로 잠재력이 떨어지는 경우에는 지원 대상에서 제외될 필요가 있는데, 이러한 조정이 없었던 점은 아쉽다. 그런데 앞으로 이를 위한 개선은 이번 세법개정으로 기능이 확대된 신성장동력 및 원천기술 심의위원회를 통해 기대할 수 있을 것으로 보인다. 앞으로 각계 전문가들로 구성하여 높은 전문성을 갖춘다면 심의위원회를 통해 지원 대상 기술의 적절한 조정은 가능할 것으로 예상된다. 또한 심의위원회를 통해 적합한 지원 대상 기술이 선정된다면 제도의 실효성도 높아질 수 있을 것으로 기대된다. 하지만 이렇게 높아진 제도의 실효성이 특정 분야 우대에 의한 부정적 측면을 상쇄할 수 있을지는 불분명하

므로, 앞으로 이에 대한 적절한 평가와 검토가 이루어져야 할 것으로 판단된다. 그리고 심의위원회가 존재하더라도 연구개발비 및 시설투자의 적격성을 사전·사후적으로 검증하기 위한 체계는 여전히 부족하므로 이를 위한 정부의 노력이 필요해 보인다.

2. 고용증대 세액공제 등 고용지원 정책

2021년 세법개정안에서 대부분 고용지원 관련 조세지출 제도들은 세제지원이 강화되거나 적용기한이 연장되었다. 이는 코로나19로 인해 악화된 고용 상황을 개선하고 여전히 남아 있는 불확실성 속에서 고용을 유지하도록 하기 위한 정부의 의도로 파악되는데, 이러한 정부의 정책 방향성은 적절하다고 판단된다.

고용지원과 관련하여 가장 눈에 띄는 변화는 고용증대 세액공제의 공제금액을 상향 조정한 것이다. 이는 고용증대 세액공제가 조세지출 규모 면에서 고용지원 분야 중 가장 큰 제도이기 때문에 공제금액 상향을 통해 실효성 높은 정책 변화를 유도하고자 한 것으로 생각된다. 이번 세법개정안에서 고용증대 세액공제는 경제와 고용 상황이 빠르게 회복되는 상황에서 한시적으로 지원을 강화하였기 때문에 단기적으로 어느 정도의 효과성을 기대해 볼 수 있을 것으로 생각된다. 즉, 경제가 회복됨에 따라 기업이 인력 고용을 계획하고 있는 상황이라면 한시적으로 주어지는 세제혜택에 반응하여 계획된 고용을 앞당기는 효과가 있을 수 있다.¹⁰⁾

8) 김학수(2018), p. 51.

9) IMF(2017)

10) 이와 관련해서는 안중석(2015), 이동규(2016), 강성훈(2017), 오종현(2021)에서도 논의되었다. 최근에 수행된 관련 해외 연구로 Cahuc et al.(2019)이 있는데, 이 연구에서는 불황기에 규모가 작은 기업에 한정하여 한시적으로 저임금 근로자 신규 채용 시 고용주의 사회보장기금 부담을 완화한 프랑스 고용 장려 정책의 효과를 분석하였고, 분석 결과 고용효과가 나타났다.

하지만 최근 수행된 연구 결과는 조세제도를 통한 고용창출이 쉽지 않을 수 있음을 보여준다. 고용증대 세액공제와 중소기업 사회보험료 세액공제의 고용창출 효과성을 연구한 결과들에 따르면, 전반적으로 고용을 창출한다는 증거는 발견되지 않았고 중소기업 사회보험료 세액공제의 경우에만 특정 기업규모에 한정하여 실증적 근거가 발견되었다. 그리고 이러한 결과가 나타나는 것은 기업의 고용에 대한 의사결정이 시장 상황과 경영환경의 영향을 받기 때문으로 풀이된다.¹¹⁾ 이러한 연구 결과는 조세제도를 통한 고용지원의 실질적 효과성을 장담하기 어렵게 한다. 따라서 불확실한 효과성을 고려할 때, 고용증대 세액공제를 영구적으로 확대하는 것은 바람직하지 않아 보인다. 그리고 제도의 지속성에 대해 앞으로 면밀한 검토를 할 필요도 있어 보인다.

조세제도를 통한 고용창출의 미미한 효과성은 한시적 지원 강화 없이 적용기한이 연장된 다른 고용지원 관련 조세제도의 효과성을 기대하기 어렵게 한다. 중소기업 사회보험료 세액공제, 경력단절여성 고용 기업 세액공제, 정규직 전환 세액공제 등은 실효성 제고를 위한 일부 조정이 있었으나 고용증대 세액공제와 같은 한시적인 지원 강화 조치가 이루어지지 않았다. 여기에 더해 고용증대 세액공제, 중소기업 사회보험료 세액공제, 중소기업 취업자 소득세 감면을 제외한 나머지 제도들은 활용도가 매우 낮아 실효성을 기대하기 어렵다고 판단된다. 이렇게 활용도가 낮은 제도들은 다른 제도와의 통합 등 전반적인 정비할 필요가 있어 보이는데,

이번 세법개정안에서 이러한 조치는 아쉽지만 이루어지지 않았다.

3. 근로장려금 및 청년 지원 정책

이번 세법개정안에는 저소득계층 소득지원을 위한 대표적인 정책인 근로장려세제의 자격 기준에 대한 조정이 있었다. 즉, 소득상한 요건을 완화하여 지원 대상을 확대한 것인데, 이는 근로빈곤층에 대한 사회안전망으로써 근로장려금이 적절히 기능할 수 있도록 한 조치로 판단된다. 근로빈곤층은 극빈층이 아니라 국민기초생활보장제도의 대상도 아니고, 소득수준이 낮아 사회보험의 보험료를 부담하기도 어렵기 때문에 근로장려금이 근로빈곤층의 사회안전망 역할을 하게 된다. 이런 측면에서 근로장려금의 소득상한 기준을 높인 것은 최근 상승한 중위소득 기준과 최저임금에 대응한 적절한 조치로 보인다. 그리고 근로소득자의 경우 반기 신청을 통해 근로장려금의 일부를 적시하게 지급받을 수 있는데, 이번 세법개정에서 근로장려금의 정산시기가 단축되어 근로빈곤층에 대한 소득지원의 적시성이 조금 더 높아질 것으로 기대된다.

청년의 자산형성을 지원하는 다양한 정책들은 다른 인구집단에 비해 상대적으로 높은 청년 실업률과 최근 보건위기로 인한 고용의 불안정성을 고려했을 때 필요한 정책들로 판단된다. 하지만 정책들의 취지에 공감하더라도 중요한 것은 제도의 활용도와 실효성일 것이다. 청년 근로자에 대한 성과보상금 소득

11) 전병목 외(2018), 오종현(2021) 등에서 고용지원 관련 조세제도의 효과성을 분석하였다.

세 감면의 경우에는 제도의 활용도가 낮아 실효성이 의문시된다. 동 제도는 도입 이후 거의 활용되지 않아 정확한 조세지출 규모도 집계되지 않는 것으로 파악되고, 2020년과 2021년의 조세지출 규모는 약 8억원 수준에 그칠 것으로 전망된다.¹²⁾ 청년 장기펀드 소득공제와 청년희망적금 이자소득 비과세는 이번 에 신설된 제도이므로 활용도와 실효성을 논하기 어려운 측면이 있다. 하지만 평균적인 청년층의 소득수준을 고려할 때 세제혜택이 낮은 수준은 아니므로¹³⁾ 어느 정도의 실효성은 기대해볼 만할 것으로 생각된다. 다만, 이미 다른 다양한 공제 및 감면 제도를 통해 충분한 세제혜택을 받았을 수도 있기 때문에 실효성이 낮게 나타날 가능성도 배제할 수 없을 듯하다.¹⁴⁾ 앞으로 제도가 운용되면서 활용도 및 실효성에 대해 면밀하게 검토하고 이에 따른 필요한 조치들을 취해야 할 것으로 보인다.

4. 기타 주요 정책

개인종합자산관리계좌(ISA) 과세특례는 상장주식 양도 및 공모 국내주식형 펀드 환매 등으로 발생하는 금융투자소득에 대해 비과세하는 것으로 개편되었다. 이는 「2021년 경제정책방향」에서 발표한 주식 등 장기투자 활성화를 위한 방안으로 추진된 것으로 보인다. 또한 ISA 과세특례가 국민의 재산형성을 위해

도입된 제도이므로 제도의 활성화를 통한 목적 달성을 위해 이번 개편이 이루어진 측면도 있어 보인다. 정부의 이러한 목적과 방향성은 긍정적으로 판단되고, 장기투자를 유도하고 장기적으로 국민의 재산형성에도 기여하는 바가 일정 부분 존재할 것으로 생각된다. 하지만 한편으로 금융투자 소득공제가 5천만원으로 높은 수준이고 ISA의 납입한도는 연 2천만원, 5년간 1억원인 것을 감안하면, ISA 계좌 비과세 혜택은 일부 금융투자소득 수준이 높은 계층에 한정하여 나타날 가능성도 있어 보인다. 추후 ISA 개편의 효과성을 면밀히 평가하고 의도치 않은 효과가 나타나지 않았는지 주의하여 살펴볼 필요가 있어 보인다.

소득 파악 인프라 구축을 위한 제도들의 조정은 「전 국민 고용보험 로드맵」의 계획에 따라 이루어졌는데, 이러한 제도의 변화는 전 국민 고용보험의 빠른 정착을 도울 뿐 아니라 사회안전망 사각지대를 해소하고 세입기반 확충에도 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 하지만 간이지급명세서 제출주기가 단축되고 소득정보가 관계부처 간 공유되는 등의 변화는 사업자의 납세협력비용을 높일 수 있다. 이를 위해 이번 세법개정에는 가산세 부담을 완화하는 방향으로 제도의 조정을 하였으나, 제도 시행 이후에도 납세협력 상황을 주시하여 필요시 적절한 조치를 취해야 할 것으로 생각된다.

매입세액공제의 범위를 공급시기 착오, 대금지급

12) 기획재정부, 「조세지출예산서」, 2017~2021.

13) 예를 들어, 장기펀드 소득공제는 600만원(연 납입금액 한도) 납입 시 납입금액의 40%인 240만원을 소득공제하게 된다. 여기에 평균적인 청년계층의 소득 수준을 고려하여 과세표준 1,200만원 초과 4,600만원 이하 구간의 한계세율인 15%를 적용하면 감면받게 되는 세액은 36만원이 된다.

14) 참고로 2021년 청년계층은 60세 이상을 제외한 다른 연령계층에 비해 결정세액이 없는 근로소득 신고자의 비중이 높게 나타난다. 구체적으로 결정세액이 없는 신고자 비중은 30세 미만 52%, 30세 이상~40세 미만 33%, 40세 이상~50세 미만 31%, 50세 이상~60세 미만 30%로 나타난다(국세통계포털, 「국세 통계 4.2.3. 근로소득 연말정산 신고 현황Ⅲ(성, 연령)」, <https://tasis.nts.go.kr>, 검색일자: 2021. 8. 4.).

지연 등의 경우로 확대 개편한 것은 제도의 합리화를 위한 적절한 조치로 판단된다. 우리나라 매입세액 불공제 부문에 대해서는 제도가 상당히 엄격하여 다소 불합리하다고 생각될 수 있는 측면이 있는데, 이번 조치는 이러한 불합리한 측면을 완화하고 자영업자의 권익보호 및 납세편의를 높여줄 것으로 기대된다. 또한 자영업자의 납세협력비용을 낮춰서 세입기반 강화에도 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 보인다.

Ⅲ. 종합정리 및 마무리

이번 세법개정안은 경제회복과 보건 상황의 불확실성이 존재함에 따라 큰 틀에서 지난 2019년과 2020년 세법개정안의 기본 방향을 유지하면서 세제 변화를 최소화한 것으로 보인다. 하지만 그럼에도 몇몇 주목할 만한 정책 변화들은 존재하였다. 그중 가장 강조되고 있는 부분은 차세대 성장동력 확보를 위한 국가전략기술 연구개발 및 시설투자에 대한 세제 지원 강화 조치이다. 이번 세법개정으로 세수는 감소할 것으로 예상되는데, 국가전략기술 연구개발 및 시설투자에 대한 세제지원 강화에 따른 세수 감소분은 전체 세수 감소분의 77%에 해당할 만큼 큰 부분을 차지한다. 이는 차세대 성장동력 확보 및 경제성장 잠재력 확충을 통해 경제성장의 발판을 마련하겠다는 정부의 강한 의지가 반영된 것으로 보인다. 국가전략기술 연구개발 및 시설투자에 대한 세제지원 강화 조치와 함께 이번 세법개정안에서 중점을 둔 부분은 고용 및 취약계층에 대한 지원으로 판단된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 이번 세법개정안에는 고용,

저소득 및 취약계층, 자영업자 등을 지원하기 위한 정책 변화들이 눈에 띈다. 그리고 저소득계층을 지원하는 근로장려금의 경우 이번 세법개정안에 의한 세수 감소 요인 중 두 번째로 큰 요인이기도 하다. 이러한 점들을 볼 때, 이번 세법개정안에는 코로나19에 의한 피해계층의 빠른 회복을 돕고 위축되었던 경제를 빠르게 회복시키고자 하는 정부의 의도도 담겨 있는 것으로 보인다.

결국 이번 세법개정안은 차세대 성장동력 확보를 통한 경제성장 발판 마련과 고용 및 취약계층에 대한 지원 강화를 통한 경제의 빠른 회복에 중점을 둔 것으로 판단된다. 그리고 이러한 정책 목적과 방향성은 코로나19 보건위기로 인한 경제회복 국면에서 바람직해 보인다. 하지만 목적과 방향성이 적절하더라도 실효성이 뒷받침되는 것이 중요한데, 몇몇 정책들의 경우 활용도가 낮거나 실효성이 의심되는 부분들이 존재한다는 점에서 아쉬운 측면들이 있다. 이러한 부분들은 추후 활용도와 실효성을 면밀히 조사하여 제도를 개선해 나가야 할 것이고, 활용도와 실효성이 지속적으로 낮은 제도들의 경우 폐지 또는 다른 제도와의 통폐합을 통해 정리해 나가야 할 것이다.

끝으로 이번 세법개정안은 세수 중립에 가까웠던 지난 2년간의 세법개정안과 다르게 1조 5,050억원 수준의 세수감 효과가 예상된다. 이러한 세수감은 경제회복을 돕고 경제성장 잠재력을 확충하기 위한 여러 정책들에 의한 것으로 파악된다. 하지만 코로나19 보건위기 극복을 위해 여러 차례의 추가경정예산이 추진되고 재정지출이 지속적으로 증가되고 있는 상황에서 감세가 시기적으로 적절한지에 대해 이견의 여지는 있어 보인다. 이에 대해서는 감세의 적절성에 대

한 정부의 판단을 타당한 근거와 함께 제시할 필요가 있어 보이고, 이와 더불어 세수입 확보를 위한 중장기적 계획에 대한 충분한 설명도 제공할 필요가 있어 보인다. **KIF**

<참고문헌>

강성훈, 「2017년 세법개정안 평가」, 『재정포럼』, 통권 제254호, 한국조세재정연구원, 2017, pp. 49~65.

기획재정부 보도자료, 「2021년 세법개정안 발표」, 2021. 7. 26.

기획재정부, 「조세지출예산서」, 2017~2021.

김학수, 「혁신성장을 위한 연구개발 조세지원정책의 문제점 및 개선방안」, 『재정포럼』, 통권 제270호, 한국조세재정연구원, 2018, pp. 30~59.

김학수·김빛마로, 『법인세 정책이 기업의 위험부담 행위에 미치는 영향』, 연구보고서 17-03, 한국조세재정연구원, 2017.

김학수·박기백·손원익·전영준, 『2018 조세특례 심층평가(IX) 연구·인력개발비 세액공제 및 연구·인력개발 설비투자 세액공제』, 기획재정부·한국조세재정연구원, 2018.

안종석, 「2015년 세제개편안 평가」, 『재정포럼』, 통권 제230호, 한국조세재정연구원, 2015, pp. 51~58.

오종현, 「일자리 창출을 위한 조세특례의 효과성 분석」, 『재정포럼』, 통권 제295호, 한국조세재정연구원, 2021, pp. 32~59.

이동규, 「2016 세법개정안 평가」, 『재정포럼』, 통권 제242호, 한국조세재정연구원, 2016, pp. 64~73.

전병목·김학수·오종현, 『저성장시대의 조세정책 방향-생산성, 투자, 고용을 중심으로』, 연구보고서 18-01, 한국조세재정연구원, 2018.

Cahuc, Pierre, Stéphane Carcillo, and Thomas Le Barbanchon, “The Effectiveness of Hiring Credits,” *Review of Economic Studies*, 86(2), 2019, pp. 593~626.

IMF, *IMF Fiscal Monitor: Achieving More with Less*, 2017.

국세통계포털, <https://tasis.nts.go.kr>, 검색일자: 2021. 8. 4.



| 정책연구 |



■ 보건의료 중장기 재정의 현안에 관한 연구

김종면·윤성주

■ 공정경제 구현을 위한 과징금 유효성 제고방안에 관한 연구

장우현·강희우

■ 공공기관 채용정책에 대한 연구

민경률·손호성

■ 공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성과 연구

허경선·한동숙·김봉환

보건의료 중장기 재정의 현안에 관한 연구

김종면 한국조세재정연구원 선임연구위원

윤성주 한국조세재정연구원 연구위원

1. 배경 및 목적

지난 20~30년간 우리나라의 보건의료 부문 지출이 급증하면서 그 규모가 커졌을 뿐만 아니라 증가율도 아직 여러 지출 분야 중 가장 높다는 것은 주지의 사실이다. 그렇다면 보건의료 당국 또는 재정 당국에 가장 우선적으로 답이 필요한 시급한 질문은 현재의 보건의료 지출과 증가 속도에 대한 평가일 것이다. 즉, 규모나 증가율이 과도한 수준인가, 아니면 아직도 우리나라 보건의료 부문의 지출이 비교 가능한 다른 국가에 비해 상대적으로 낮기 때문에 당분간 계속해서 상대적으로 많은 재원이 투입되어야 하는 것일까? 보건의료 지출이 아직 우려할 만한 정도는 아닌 것인지, 반대로 이제는 중장기적으로 지금보다는 지출 증가가 둔화되도록 정책을 조정할 시점인지에 대한 검토가 필요하다. ‘적정성’에 대한 판단이 없다면 정책 방향 설정 자체가 사실상 불가능하기 때문이다.

이처럼 보건의료 지출과 증가 속도에 대한 평가는 중요한 문제임에도 불구하고 이에 대해 간혹 상반된 의견이나 주장은 제시됐지만, 나름대로의 근거와 이를 기반으로 한 설득력 있는 논리를 펼친 연구는 아쉽게도 지금껏 보기 힘들었다. 한편에서는 유럽 등 다른 나라에 비해 아직 우리의 보건의료비 지출이 낮다는 의견도 제기되고 있다. 반면, 우리나라의 고령화 속도 등을 감안하여 향후 예상되는 지출규모를

생각할 때 이미 보건의료 지출과 관련된 제반 제도들이 과도하게 높이 설정되었다는 반론도 제기되는바, 두 견해 간의 차이를 좁히려는 보다 깊은 논의는 찾아보기 힘들다.

보건의료 지출의 고저 자체에 대한 견해가 이와 같이 수렴되지 못하는 것은 보기에 따라서는 이 분야에서 자주 접하는 주제나 논의보다도 가장 우선적으로 답을 찾아야 하는 질문이라고 볼 수도 있다. 즉, 사각지대 해소, 보험료 부과방식, 본인부담률 경감 등과 같은 제도적 요인이나 그 밖에도 고령화 및 기타 인구·사회·질병과 같은 요인도 중요하겠으나, 정책을 입안하고 집행하는 관점에서는 이러한 제반 문제보다 앞서서 현재의 보건의료 지출의 ‘적정성’ 여부를 판별하는 것이 최우선 과제라고 할 수도 있다. 이에 대한 답이 개략적이라도 있어야 제도나 정책적 대응이 얼마나 필요한지, 재정적 부담이 얼마나 가능한지 등의 현실적인 대안 논의가 비로소 제대로 된 의미를 가지기 때문이다. 이러한 이유로 본 보고서에서는 보건의료 중장기 현안으로 다룰 수 있는 여러 주제 중 보건의료 부문 지출의 적정성과 그 판별에 영향을 줄 수 있는 지출통계의 분류 및 집계 정확성에 초점을 두고 연구를 진행하고자 한다.

2. 보건의료 지출 평가를 위한 기준전망의 도출

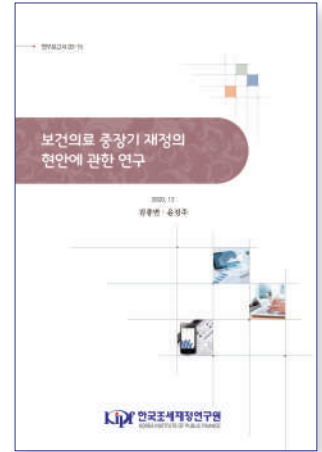
본 보고서에서는 과거 보건의료 지출 장기 추계의

유용성과 활용 가능성에 대한 종합적 재평가를 제시하였고, 특히 이를 이용하여 보건의료 지출 수준을 평가하기 위한 ‘기준전망’의 개념을 설정하여 분석에 이용하였다.

요약하면, 사회 전반의 소득 수준, 즉 생활 수준에 따라 총소득 중 보건의료 부문 지출에 얼마나 할당할지 결정된다는 시각이 연구의 근거에 반영되었다. 이는 Becker(1962)와 유사한 결론으로 해석할 수 있다. 즉, 특정 개인이나 사회의 선호보다는 경제학적 기회영역(opportunity set, 여기서는 가용소득)의 제약이 수요 등 경제행위의 결과를 주로 결정한다는 직관이다. 그 결과, 소득을 감안한 이후 고령화는 독자적으로는 의외로 추계에 거의 영향이 없음을 확인할 수 있었다.

우리나라와 OECD 등 다른 나라의 경험을 보면 상당히 장기에 걸쳐, 그리고 넓은 범위의 소득에 걸쳐 의료비 지출의 장기전망을 낼 수 있는 근거를 제공하는 논리라고 해석할 수도 있다. 공통된 안정적인 소득탄력성(기율기) 도출 및 국가별 고유 수준은 더미 추정을 통하여 사회 또는 국가 단위의 보건의료 지출이 장기적으로 변화하는 추이를 예측할 수 있는데, 과거에는 우리나라가 상대적으로 지출이 가장 낮은 수준이었다.¹⁾ 또한 아래의 식과 같이 일견 매우 단순한 변수들로만 추계를 하지만, 사실 장기 추계에서는 질병, 치료법, 비용, 제도 등 우리가 통상적으로 관심을 두는 모든 요인들이 큰 폭으로 변할 수 있으므로

B5변형/ 128면
2020. 12.



이들을 구체적으로 통계분석에 포함하는 데에는 문제가 있음을 지적하였다. 따라서 소득 수준 및 간략한 변수 몇 개만으로 전망을 제시할 수 있다는 점에서는 나름대로의 이점이 있다.

또한 소득 수준과 보건의료 지출의 관계를 볼 때 2008년에 도입된 장기요양보험 제도가 건강보험에 부가세(surtax)와 유사하게 추가로 일정 보험료를 얻은 형태를 취한 것은 중복성이나 지출의 이중계상이 있었을 가능성을 제기하고 검토하였다.

보다 넓게는, 보건의료 지출의 장기적 문제로서 수준과 속도의 적정성 여부에 대한 논쟁이 지속적으로 제기된 데 대한 나름대로의 평가를 제시하였다. 즉, 한편에서는 의료비가 과도하게 빨리 증가한다는 우려가 지속적으로 제기되어 왔으며, 앞서 지적한 장기

$$\begin{aligned}
 HEXP_t &= GDP_t^\beta \cdot \exp\{\alpha + \gamma \cdot POP65_t + \rho^{t-2000} \cdot e_{2000}\} \\
 &= GDP^{1.215856_t} \cdot \exp\{-5.207419 + 0.010005POP65_t + 0.887364^{t-2000} e_{2000}\}
 \end{aligned}$$

1) 회귀식의 국가별 고유효과와 추정치를 보면, OECD 평균은 0.39로, 0으로 설정된 우리나라에 비해 소득 수준 등 다른 변수를 동일 수준으로 설정하더라도 우리나라보다 의료비 수준이 약 47.5% 높았다.

요양보험 도입방식에 따른 중복성 문제도 이러한 맥락에 포함될 수 있다. 반면 아직도 우리가 OECD에 비해 낮다는 평가도 있었다. 이러한 논쟁에 대해 정확한 평가를 하자면, 보건의료 지출 수준만 다른 나라와 직접 비교하는 것은 무리이며, 소득 수준(GDP)이나 경제성장률 등 여러 요인을 종합적으로 고려하여 조정한 수치를 기반으로 평가를 해야 한다는 것은 주지의 사실이다.

본 보고서에서는 이러한 취지에 부합하며 비교적 객관적 평가의 근거로 삼을 수 있는 ‘기준전망’ 설정을 위해 2000년과 2002년에 수행했던 의료비 전망을 재검토한 수정 전망을 도출하였다. 이 과정에서 가장 중요한 성장률 및 구매력 기준 소득 수준을 재추계하였다. 즉, 과거 전망에서는 가정을 채택하여 전망을 도출하였으나, 그 대신 이후 실제 관측된 실적치를 대입하여 수정 전망을 구하였다. 이러한 수정 전망을 2000년, 2002년 시점에서 가장 중립적으로 제시할 수 있는 ‘기준’으로 해석할 수 있다. 즉, 2020년 현재 연구자의 선호나 정책적으로 지향하는 방향이 최대 배제된 기준으로 해석할 수 있으며, 따라서 이를 일단 평가의 기준선으로 삼고 현재의 의료비 지출 현황을 재평가하였다. 또한, 이 방법으로 흔히 언급되는 평가의 교란 요인인 소득 수준과 경제성장률을 적절히 감안하여 OECD 회원국과의 비교가 가능하였다.

3. 주요 결과 및 시사점

가장 중요한 독립변수인 경제 수준을 재추계한 결과, 당초 2002년에 가정했던 성장률보다 이후 실적치가 상당히 낮았으며, 결과적으로 이러한 상대적 저성장의 누적된 효과로 2020년까지의 누적 성장은 2002년에 예측되었던 수준의 70%로 매우 낮았다. 이때 의료비 지출의 GDP 탄력성이 1보다 크므로 의료비 증가나 GDP 대비 의료비 비중은 GDP보다도 전망치와 실적치의 차이가 더 클 것으로 예상되었으며, 실제로 PPP 환율까지 적용하여 GDP 대비 의료비 비중을 재추계하면 분자인 의료비가 분모인 GDP보다 더 감소하는 효과가 있다. 따라서 2019년 기준의 GDP 대비 의료비 비중은 2002년에 수행한 원래 추계의 90% 수준으로 ‘기준전망’이 도출되었다.²⁾

2002년 연구에 기반하여 이러한 방식으로 수정 전망을 구하면, 2009년 정도부터 저성장의 영향으로 의료비가 2002년의 원래 전망보다 낮게 추계되며 2019년에는 GDP 대비 비중이 6.19%로 재추계되어 2002년의 원래 전망치 6.87%보다 낮다. 그러나 실제 관측치에서는 2019년 기준 8.0%로, 수정 전망은 물론, 상당히 높은 경제성장률이 반영된 2002년의 원래 전망치보다도 높은 수준이다.

2) 본 보고서에서는 국민의료비와 경상의료비를 엄밀히 구분하지 않고 연구를 진행하였다. 익명의 평가자가 이를 지적하고 상세한 설명을 제공해주었는데, 이에 감사를 표하며 이를 그대로 인용하여 독자에게 설명하면 다음과 같다.
 “본 연구는 김중면(2002)의 연구를 모체로 하는 가운데, 김중면(2002)의 추계는 국민의료비를 기초로, 본 연구는 경상의료비를 분석 대상으로 합니다. 국민의료비 정보는 더 발표되지 않기 때문에 OECD 자료를 인용하셨다면 이는 경상의료비에 해당합니다. 경상의료비는 국민의료비에서 자본형성에 해당하는 금액을 뺀 것으로, 국제 비교의 기준이 됩니다. 참고로 2015년에 발표되었던 ‘2013년의 국민보건계정’ 정보에 따르면(국민의료비 개념을 사용한 마지막 연구보고서), 고정자본형성이 국민의료비에서 차지하는 비중은 약 4.5%입니다. 만약 이 규모가 장기 예측된다면, 확산범위에 따라 차이는 있겠지만 7~8%는 될 것으로 예상합니다. 이러한 기초 자료원(경상의료비, 국민의료비)의 차이는 추계 결과에 영향을 미칠 것입니다. 보고서에서 경상의료비와 국민의료비에 대한 개념 정리가 되지 않는다면, 경상의료비와 국민의료비라는 용어가 섞여 쓰인 것에 대해 독자는 혼란스러워 할 수 있습니다. 정확하다고 말씀드리기 어렵지만, 제V장의 논의에서 언급하신 ‘90% 수준’의 차이는 경상의료비와 국민의료비라는 모수의 차이에서 비롯된 결과일 수도 있다고 짐작해봅니다.”

실제 보건의료 지출 증가의 추이를 보다 자세히 분석하면 대체로 정권 교체기 부근에 속도가 증가했음을 확인할 수 있는데,³⁾ 이명박 정부에서는 매년 약 1.6%p씩 증가하여 본 연구에서 확인한 기준전망과 유사하였다. 이후 박근혜 정부는 연 3%p, 문재인 정부에서는 6%p 내외로 보건의료 총지출의 증가 폭이 커졌다. 즉, 보건의료 지출 증가가 가속된 것은 정권이나 정권에 따른 정책 방향의 변화에 기인했다기보다는 이미 10여 년에 걸쳐 정치적 성향과는 별도로 꾸준히 진행된 것으로 해석할 수 있다.

상술한 분석을 통해 우선 의료비 증가가 최근 급속히 가속되고 있다는 지적은 일리가 있음을 확인할 수 있다. 특히 성장률이나 다른 OECD 회원국과의 소득 수준 등을 감안해도 증가 속도는 상당히 높은 편이다. 그러나 여기서 2002년 전망에 사용된 국가별 고정효과를 감안하면, 우리나라의 의료비 증가 탄력성이 다른 나라와 유사하거나 거의 동일하더라도, 지출의 절대 수준이 다른 나라에 비해 전반적으로 낮았다는 것을 상기할 필요가 있다.

이에 따라 기준전망을 초과하는 높은 의료비 증가가 최근 관측되지만, OECD 회원국의 평균적인 경험에 비추어 아직은 합리적인 범위 이내라는 해석도 가능하다. 우리나라의 상당히 낮았던 국가별 지출 수준을 보정한다고 해석하면, 2002년 연구에 근거한 기준전망보다 약 50% 정도(정확히는 47.5%) 추가로 지출 수준을 올려도 OECD 회원국의 평균치를 초과하지 않기 때문이다. 2019년에 실제로 관측된 의료비 비중은 8.0%이며 이는 기준전망 6.2%와 비교했을 때 29% 높은 수준이다. 그러나 국가별 고정효과가 제공하는 추가적인 조정의 여지는 기준전망보다

47% 정도까지 높은 수준이다. 따라서 2019년의 실제 GDP 대비 의료비 비중 8.0%가 기준전망보다 29% 높다고 해도 아직은 우리 사회가 수용할 수 있는 수준이지만 향후 주의를 요한다고 판단된다.

공공부문의 의료비 지출 추이를 평가하면 다음과 같다. 기준전망(실제 성장률과 환율을 반영한 재추계)상 2019년 건강보험료율은 7.2% 부근으로 추계되며, 실제 GDP 대비 의료비 비중이 기준전망보다 높았던 것과 대조적으로, 2019년의 실제 건강보험료율 6.46%는 오히려 기준전망보다 상당히 낮은 수준이다. 즉, 의료비 규모로 보아서는 보험료율도 과거 전망치보다 높게 책정되어야 할 것으로 예상하기 쉬우나, 오히려 상당히 낮게 부과되고 있다.

이는 직장보험의 부과 기반, 즉 부과 대상을 지속적으로 넓히고 국민건강진흥기금 재원으로 수입의 일부를 충당하는 등, 20년 전의 의료비 추계 당시에는 없었기 때문에 반영되지 않은 요인들로 설명 가능하다. 2002년 당시 직장보험 대 지역보험의 수입⁴⁾ 비율이 약 5:5의 비중이었으나, 이후 직장보험 부과 기반을 지속적으로 넓힌 결과 현재 약 7:3의 비중이다. 즉, 보험료 부과 대상을 확대하는 대신 보험료율 인상 속도를 다소 늦출 수 있었으며, 그 결과 의료비의 전반적 수준은 2002년의 예측보다 상당히 높음에도 불구하고 건강보험료율은 비교적 낮은 수준으로 유지할 수 있었던 것으로 해석된다.


이와 달리, 조정된 '기준전망'에 따른 건강보험료율(7.2%)이 현재 건강보험과 노인장기요양보험의 실제 요율을 합산한 것과 거의 동일한 규모이므로, 양보험의 합을 광의의 사회보건의료 시스템으로 해석하는 의견도 있을 수 있다. 그러나 보험료 부과 기반

3) 본 보고서 제IV장의 [그림 IV-7]에 제시된 증가율을 참고 바란다.

4) 지역보험의 수입에 국고지원 등이 포함된 것으로 계산하였다.

의 확대를 감안하면 실제 보험료 수입 등 건강보험의 재정규모에서는 기준전망과 큰 차이로 더 높으므로, 보험료율에만 초점을 두고 이와 같이 건강보험, 노인장기요양보험, 공공의료비의 관계를 해석하는 것은 무리라고 판단된다.

또한 2002년 전망에는 건강보험 지출 내에 의료보호가 반영되지 않았던 점을 생각하면, 공공의료비 증가에 대한 논의에 의료보호를 명시적으로 감안할 필요가 있다. 의료급여는 건강보험 총지출과 대비하여 약 9% 규모이므로, 이의 재원이 2000년대 초반처럼 건강보험료로 조달되었을 경우 2019년의 실제 보험료율이 6.46%가 아니라 기준전망치 7.2%에 거의 동일하게 근접함을 알 수 있다. 다만 현재는 의료급여 지출이 건강보험 재원이 아니라 국가의 일반예산을 통해 조달되고 있다는 점이 다르다.

그래도 노인장기요양보험 신설과 직장보험 부과 기반 확대에 따른 수입 증가는 기준전망의 추계치를 상회하는 추가의 의료비 지출로 보아야 한다고 연구진은 판단한다. 즉, 공공부문의 보건의료비 지출도 국민의료비와 마찬가지로 단순히 소득 증가가 예측하는 것보다는 증가 속도가 빠르다는 것을 의미한다. 또한 2002년의 연구에서 제시된 ‘기울기’에 따른 의료비 증가 이외에도 ‘절편’이 조정되어 전반적인 지출 수준이 상향 조정되는 복합적인 움직임이 있었던 것으로 해석할 수 있을 것이다. 연구진의 종합적인 평가로는, 최근 수년간 우리나라 국민의료비와 건강보험, 노인장기요양보험, 의료급여 등 공공의료 지출 증가가 가속화되고 있다는 견해와 의견을 같이한다. 다만, 다른 OECD 회원국의 평균적인 보건의료 비용 지출 수준에 비교하면, 경제수준이나 성장률을 감안해도 이전에 비해 격차가 많이 줄었으나 아직은 상대적으로 낮은 편이므로 이미 지출 수준이 과도하다고 평가하기에는 무리가 있다고 할 수 있다. 

<참고문헌>

Becker, Gary S., “Irrational Behavior and Economic Theory,” *Journal of Political Economy*, 70(1), 1962, pp. 1-13.

김종면, 「장기재정에 대한 건강보험의 잠재부담 분석」, 한국조세연구원, 2002.

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 20-15 「보건의료 중장기 재정의 현안에 관한 연구」의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

공정경제 구현을 위한 과징금 유효성 제고방안에 관한 연구

공정거래위원회 부과 과징금을 중심으로

장우현 한국조세재정연구원 연구위원

강희우 한국조세재정연구원 연구위원

본 연구에서는 공정경제 구현을 위한 주요 수단으로서의 과징금 부과 현황을 경제 생태계 자료와 연계하여 분석하였다. 과징금의 부과 현황을 파악하고, 과학적인 방법론을 활용하여 과징금이 산업과 시장을 통해 국민경제에 미친 효과를 측정하여 이를 바탕으로 과징금 제도의 유효성 제고방안과 대안에 대해 검토하는 것을 연구의 주된 목적으로 삼았다.

특히 본 연구에서는 2010~2019년간 공정거래위원회의 모든 의결서 정보를 표준화된 데이터베이스로 구축하는 한편, 그중 과징금 부과 조치가 포함된 경우 해당 기업들의 과징금 부과내역을 한국기업데이터 정보와 연계하여 경제적 분석이 가능한 통합 데이터베이스를 구축하고, 2010~2018년 기간 동안 과징금의 경제적 효과에 대해 패널자료의 장점을 이용한 분석을 시행하였다. 이와 같은 기간과 규모의 의결서 정보의 디지털화와 기업정보 연계를 통한 경제적 효과성 분석은 정책연구는 물론 학술연구에서도 최초의 접근 중 하나라는 점에 본 연구의 주된 의의가 있다.

1. 과징금의 현황과 정책적 의의

본 연구에서는 먼저 2017년 공정거래위원회의 공식 통계연보 기준으로 공정거래위원회가 관리하는 과징금 현황을 살펴보았다. 이를 바탕으로 살펴보면 2016년 공정거래위원회 과징금 부과 건수는 111건,

처분 대상기업 309개, 과징금 예산액은 6,292억원, 부과액은 8,038억원, 재판부판 승소 또는 패소 등의 원인으로 인한 과징금 환급액은 3,304억원이다. 비록 추세상으로는 과징금이 가파르게 증가하고 있는 것처럼 보이지만, 고도성장을 거쳐 온 우리 경제의 규모에 비해 본다면 유의한 금액이라고 보기 어렵다. 이를 살펴보기 위해, 우리 경제 전반에 대한 센서스 총조사이며 가장 신뢰도가 높은 통계 중 하나인 경제총조사와 비교할 수 있도록 2015년 시점의 자료로 표준화하여 분석하였다. 분석 결과, 2015년 예산 기준 과징금의 국가 총수입 대비 비중은 0.1569%, 2015년 기준 경제 총조사에 의한 국가 생산부문의 총매출액 대비 0.0123%에 불과하여, 공정경제 조타의 주된 도구로서의 과징금에 대한 기대 위상에 비해 지나치게 과소한 수준으로 볼 수 있다.

다음으로는 과징금의 정책적 의의를 확인해 보았다. 법적 검토와 집행과정에서 과징금에 대해서 확인할 수 있는 점은, 과징금은 특정한 정책적 목적에 국한하여 사용하는 것이 아닌 범용의 수단이라는 점이다. 과징금의 법적인 근거는 공정거래법에 규정되어 있는데, 2020년 11월 현재 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 과징금을 규정하고 있는 조항은 제6조, 제17조, 제22조, 제24조, 제28조, 제31조 등으로, 다양한 불공정행위에 대한 대응 조항으로 활용되고 있음을 확인할 수 있다. 요컨대, 과징금은 시장지배적 지위 남용, 경제력 집중 억제, 부당공동행위, 사업

자단체 금지, 불공정거래행위, 표시광고법, 전자상거래법 등 다양한 공정경제 관련 법령의 위반사항에 대해 부과되고 있으므로 과징금의 정책적 의의는 공정거래위원회의 주요 업무, 공정경제 구현에 있어서의 주된 수단이라는 점에 있음을 확인할 수 있다.

2. 기존 공정거래위원회 과징금 관련 재정성과관리체계 검토

다음으로는 공정거래위원회의 성과관리체계를 검토해 보았다. 성과계획서 검토 결과, 공정거래위원회의 과징금과 관련된 성과지표들은 일반적으로 만족도 또는 단속 건수, 제도 개선 수 등 정성지표 또는 산출지표로 볼 수 있어, 실제 경제적 성과에 관한 정량적 결과지표가 관리되고 있지 않음을 확인할 수 있다. 재정성과관리는 일반적으로 계량 가능한 질적인 결과지표를 활용하는 것이 권고되며 현재 결과지표의 사용이 가능하다는 점을 확인한 연구들이 있는 점을 고려하면 공정거래위원회의 재정성과관리체계, 특히 성과계획서와 보고서 관리체계는 개선의 여지가 있다 하겠다.

3. 과징금 DB의 구축과 기초통계

본 과제의 수행에 있어 가장 핵심이 되는 부분은 과징금 데이터베이스 구축이다. 공정거래위원회의 의결서와 그 의결서에 담겨 있는 과징금 정보는 디지털화되어 있지 않은 원자료로서 연구 수행을 위해서는 반드시 연구자에 의해 정리되어 데이터베이스로 구축되어야 하는데 이는 용이한 작업이 아니기 때문이다.

본 과제의 수행을 위해 2008~2019년 의결서 자료를 전수로 확보하는 한편, 해당 의결서를 데이터베이

스화하고 공정거래위원회의 공식 발표자료와의 정합성을 확인하는 작업을 추가로 거쳤다. 결과적으로 연구 목적에 부합할 수 있는 만족할 만한 수준의 데이터베이스를 구축하였다.

구축한 의결서 데이터베이스를 한국기업데이터(2010~2018년) 자료 등 기업 생태계자료와 연계하여 정량분석자료를 구축한 과정과 결과를 소개한다. 공정거래위원회는 기본적으로 사업자등록번호를 관리하고 있지 않은 것으로 보이나, 주된 판결 대상이 되는 기업의 법인등록번호는 관리하고 있는 것으로 보인다. 이 중 확인 가능한 법인등록번호와 의결서에 제시된 업종 및 기업 주소와 대표자 이름 등의 자료를 고려하여 의결서 데이터베이스에 적절한 사업자등록번호를 부여하였으며, 이의 정합성을 재확인한 후 한국기업데이터 자료와 연계하였다.

이처럼 의결서와 기업 생태계 자료를 연계하여 구축한 데이터베이스의 장점을 살려, 기업규모별로 과징금 부과 현황에 대해 살펴보았다.

먼저 예시로, 단년도인 2015년 자료를 기업-산업 생태계 자료와 연계한 결과를 살펴보면, 2015년 기준으로 본 연구에서 사용한 한국기업데이터 자료에는 35만 9,582개의 기업자료가 있으나 이 중 공개된 공정거래위원회 자료들을 종합하여 한국기업데이터 자료와 연계할 경우 확인되는 2015년 과징금 부과 기업의 수는 단 231개이다. 이는 한국기업데이터 기준으로 0.06%의 기업이 과징금 부과 대상이 되었다는 것을 의미한다. 대분류 산업별 기업 분포를 살펴보면 제조업과 전기, 가스, 증기 및 수도사업, 그리고 건설업과 운수업 등은 상대적으로 높은 비중을 보이는 반면, 9개 대분류 산업의 경우는 과징금 부과 대상 기업이 없는 등 편차도 나타난다는 점도 특기할 만하다. 반복위반의 문제점도 확인되는데, 참고로 다른 연도의 기업목록까지 추가 활용해서 사업자등록번호

호를 부여할 수 있었던 기업의 최대 수는 248개 기업이었으며, 이들이 총 341건의 과징금을 부과받은 것으로 드러나 2015년 단 한 해임에도 다른 사건으로 중복적으로 과징금을 부과받는 기업들이 적지 않다는 사실을 확인할 수 있었다. 248개 기업 중 43개의 기업이 2번 이상, 그중 한 개 기업은 한 해에 아홉 번까지 과징금을 부과받은 것으로 나타났다.

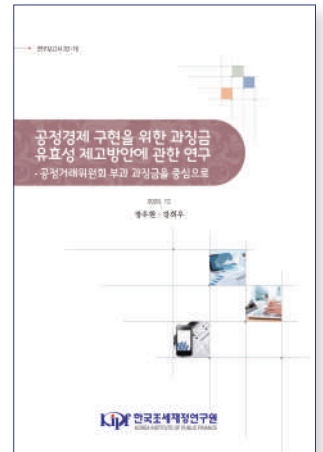
전체적으로 구성된 데이터베이스를 기준으로 2011년부터 2017년까지 확인되는 1,202개의 과징금 부과기업 중 대기업은 241개, 중견기업은 405개, 중기업은 332개, 소기업은 141개, 소상공인은 44개로 분포된다. 대기업의 경우 241개 기업이 총 365건의 과징금을 부과받고 있어 상대적으로 규모가 작은 기업들에 비해 한 기업이 반복적으로 적발되어 과징금 처분을 받는 경우가 높다는 사실을 확인할 수 있다.

기초통계분석 결과 기업규모에 따라 역진적으로 과징금이 부과된다는 사실을 발견하였다. 소상공인의 경우 평균 매출액 대비 평균 과징금 비중이 22.30%에 달하는 반면, 소기업은 이 수치가 3.33%, 중기업은 1.45%, 중견기업은 0.47%, 대기업은 불과 0.17%에 불과하다. 이와 같은 상대적 과징금 비중의 크기는 상대적으로 큰 규모의 기업에 대한 과징금 유효성을 낮출 것으로 우려할 수 있다. 연간 매출액 평균의 0.17% 수준의 과징금이 기업행태를 교정하는데 도움이 된다면 오히려 더 놀라운 일일 수도 있기 때문이다.

4. 과징금의 경제적 효과 실증분석 DB의 구축과 기초통계

실증분석은 크게 두 가지로 나누어 진행하는데, 먼저 과징금 부여가 과징금을 부여받은 기업들에 미친 영향에 대해 분석하였다. 만일 위법행위가 적발되어

B5변형/ 110면
2020. 12.



과징금 처분을 받은 개별 기업이 영업활동에 충분한 악영향을 받는다면 과징금의 유효성이 인정받을 수 있겠지만, 과징금 부여가 개별 기업의 영업지표에 충분한 영향을 미칠 수 없다면 과징금의 억제적 효과는 상당히 제한된다고 볼 수 있을 것이다. 두 번째 분석은 과징금이 전체 시장구조에 미친 영향에 대한 분석이다. 공정거래위원회의 과징금은 다양한 목적으로 부여될 수 있지만, 공정거래위원회의 가장 주된 기능 중 하나가 시장구조의 개선을 통한 경쟁의 제고임을 고려해볼 때 과징금이 개별 산업(시장)의 시장집중도 등 성과지표에 미친 영향에 대해서 분석해 보는 것도 중요하다.

패널자료를 이용하여 전체 분석 및 기업규모별 분석, 그리고 단기와 중기 효과를 나누어 분석한 첫 번째 실증분석 결과를 정리하면, 과징금 부과기업은 부과받지 않은 유사기업에 비해 매출액은 줄지만 영업이익은 증가하는 경향을 보여, 과징금이 의도한 결과를 달성하고 있다고 보기 힘들다는 사실을 확인할 수 있다. 적발된 사건이 주된 업무일 가능성이 높으며 기업규모가 작은 소상공인의 경우에는 과징금 부과 영향이 재무지표에 단기적으로 정상 반영되는 현

상이 발견되지만, 이와 같은 현상도 장기적으로는 사라진다는 사실을 확인할 수 있었다. 이는 전체적으로 위법행위의 적발이 충분하게 이뤄지거나, 적발된 경우에 충분한 억지력을 가질 수 있을 정도로 적정하게 과징금이 책정되지 않았을 가능성을 강하게 함의하는 결과로 볼 수 있다.

다음으로 과징금 부과 산업·시장에 미친 결과에 대한 실증분석 결과를 요약하자면, 기간별로 분석해도 과징금의 부과가 CR3나 HHI 등 산업집중도에 미치는 영향이 확인되지 않았는데, 이는 전체 산업은 물론 전기에 과징금을 부과한 산업에 한정된 경우에도 결과는 다르지 않았다.

5. 정책 제언

위의 분석 결과에 기초해 볼 때 현재의 과징금 제도는 전반적으로 개편할 필요가 있다. 먼저 공정거래위원회의 성과지표를 과징금의 목적에 맞는 결과 정량지표로 선정할 필요가 있다. 시장구조의 개선과 관련된 지표들을 추가할 수 있을 것이며, 하도급법 위반 사례의 경우는 하도급 수익배분 개선 등 사용 가능한 정량 지표를 추가로 적용하여 관리할 필요가 있다. 또한 중장기적으로는 해외 사례를 참고하여 소비자 후생 개선을 위해 미국 FTC의 접근방법과 마찬가지로 예산당 소비자후생 개선 등 더 복잡한 경제적 구조모형 추정에 기반한 경제적 지표도 활용할 수 있을 것이다.

현재 과징금은 건수와 금액 면에서 경제적 효과를 얻기 어려운 상황이라고 볼 수 있으므로, 적발 건수를 늘리거나 금액을 획기적으로 인상하지 않고는 의도한 목적을 달성하기 어려운 상황으로 평가할 수 있다. 특히 부당이익의 환수를 주된 목적으로 보는 측의 주장이 타당성을 가지려면, 실제 위반하고도 적발

되지 않을 확률을 0에 가깝게 줄여야 하므로 적발 건수를 늘려야만 할 것이다.


그러나 현실적으로 공정거래위원회의 역량을 두 배 늘려 단속 건수를 두 배로 가져간다 해도 경제규모 대비 여전히 과소한 수치이므로, 단속 건수의 증가로 과징금의 경제적 유효성을 높이는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 주된 고려 요소는 과징금 금액의 조정이라고 볼 수 있다. 실증분석 결과, 기업 규모별로 보았을 때 과징금 부과 재무지표 효과가 확인되는 소상공인의 경우 매출액 대비 과징금 금액 비율이 대기업에 비해 100배 이상 높다는 사실에 주목하면, 과징금 자체를 주된 공정경제 구현의 수단으로 활용하기 위해서는 대기업을 포함한 큰 규모의 기업들에 대한 과징금 산정 금액은 상당 수준 높게 가져가야 할 필요가 있다 하겠다.

본 장의 제언은 과징금의 실제 효과를 살펴본 실증분석 결과에 따른 정책 제언이므로 굳이 해외사례가 필요한 것은 아니다. 다만, 참고로 살펴보자면 EU나 미국의 경우 과징금이 관련 매출액의 20% 수준이고 관련 매출액 산정도 우리나라에 비해 엄격하지 않은 측면이 있어 행위 개선에 더 도움이 되는 형태로 운영되고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 의사결정의 주체와 관리 책임이 기업 단위로 주어진다는 점을 고려할 때, 그리고 공정거래위원회의 역량상 우리 경제에 속한 기업들의 모든 위법행위를 충분히 색출할 수 없다는 점을 고려할 때 행위를 개선하여 국민경제적 목표를 달성하기 위해서는 관련 매출액을 엄격히 해석하는 것은 큰 도움이 되지 않는다고 볼 수 있다. 책임과 행위교정을 고려한다면, 관련 매출액에 국한할 것이 아니라 매출액 전체를 기준으로 삼는 것이 더 바람직하다고 제언하고자 한다.

만일 획기적인 과징금 금액 상한의 인상과 적극적인 집행이 이뤄지지 않는다면, 오히려 과징금 제도는

폐지하고 실질적·적극적인 민사 활용, 집단 소송제 도입 등 다양한 대안을 고려할 필요도 있을 것이다.

또한 공정거래위원회의 소극적인 금액 산정이나, 법원의 판단에 있어 헌법 37조 2항에 규정된 과잉금지의 원칙 또는 비례의 원칙 적용이 경제 현실에 비해 과한 면이 있지 않은지에 대해서 입법부, 행정부 및 사법부가 함께 고민할 필요가 있다. 앞서 살펴본 것처럼 1996년의 경제규모와 현재의 경제규모가 현저하게 다름에도 관련된 정액 과징금 액수가 법 조항에서 개정되지 않고 있는 부분이라거나 공정거래위원회에서 여러 번 조정해서 감액한 과징금도 법원에서 더 삭감되는 경우가 발견된다는 사실은, 현재 과징금으로 얻을 수 있는 공익을 과소 추정하고 과징금으로 발생하는 사익의 손실을 과다 추정하고 있을 가능성에 대해 검토할 필요성을 제기한다고 하겠다.

마지막으로, 공정거래위원회는 향후 주기적인 증거 기반 정량평가를 위해 의결서를 디지털화할 필요가 있다. 양식 자체에 들어가는 내용 중 정량화할 수 있는 부분은 수치 변수로 관리할 필요가 있으며, 정성적인 문장도 데이터베이스화해서 표준화할 필요가 있다. 

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 20-16 『공정경제 구현을 위한 과징금 유효성 제고방안에 관한 연구-공정거래위원회 부과 과징금을 중심으로』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

공공기관 채용정책에 대한 연구

블라인드 채용제도의 도입효과 분석을 중심으로

민경률 한국조세재정연구원 초빙연구위원
손호성 중앙대학교 공공인재학부 교수

1. 연구의 배경 및 목적

정부는 공공기관의 채용 공정성 확보를 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 2018년부터 매년 공공기관 채용비리 실태조사를 실시해오고 있으며, 공정문화 확산을 위한 다양한 제도를 추진해오고 있다. 이러한 노력의 일환으로 추진되고 있는 대표적인 정책으로 블라인드 채용제도를 들 수 있다. 2019년 공공기관 블라인드 채용 실태조사 결과에 따르면, 전체 공공기관 합격자 중 서울 주요 대학의 비율은 감소하였고, 공공기관 인사담당자와 신규 입사자 모두 블라인드 채용제도로 인해 채용의 절차와 결과가 공정하다는 의견을 제시했다. 하지만 블라인드 채용제도로 인한 변화를 살펴보기 위해서는 공공기관에서 추진되고 있는 채용제도 전반에 대한 이론적 논의와 함께 블라인드 채용제도 운영 현황에 대한 고려가 함께 이뤄져야 할 필요가 있다. 따라서 본 보고서에서는 공공기관의 채용제도 현황을 점검하고, 이를 기반으로 블라인드 채용제도와 관련된 이슈를 살펴보았다. 구체적으로 블라인드 채용제도 도입으로 인한 변화를 공정성 확보와 다양성 향상이라는 측면으로 구분하여 살펴보았다. 공정성 확보 여부를 점검하기 위해 블라인드 채용제도가 도입되기 이전과 이후의 공공기관 채용에 대해 구직자와 공공기관 종사자들이 어떻게 생각하고 있는지에 대한 인식적 측면과 블라인드 채용제

도 도입 전후의 입사자들 개인 특성 분포에 어떠한 변화가 있었는지를 점검하였다.

2. 주요 연구 결과

본 연구에서는 공공기관 채용과 관련하여 운영하고 있는 다양한 정책과 제도들을 살펴보았으며, 공공기관 채용 현황을 점검하였다. 먼저 공정성 측면에서 구직자와 공공기관 근무자를 대상으로 블라인드 도입 이전과 이후에 공공기관 채용의 공정성에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 설문조사를 통해 살펴보았다. 다양성 측면에서는 2013년부터 2018년까지 공공기관 입사자들의 개인 특성(성별, 연령, 출신지역, 출신학교 등)에 변화가 있었는지를 이층차분 분석기법을 활용하여 점검해보았다. 마지막으로 설문조사와 통계분석에서 살펴볼 수 없는 사안들을 고려하기 위해 공공기관 채용 담당자를 대상으로 인터뷰를 진행하였다. 분석 결과를 요약해서 살펴보면 다음과 같다.

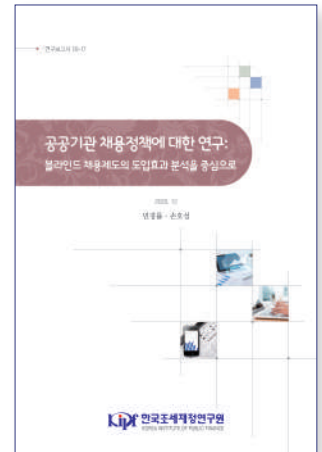
첫째, 공공기관의 채용 공정성 수준은 과거에 비해 향상된 것으로 보인다. 블라인드 채용제도가 도입되기 바로 전인 과거 3년 전과 현재 시점, 향후 3년 후에 대해서 구직자와 공공기관 근로자 모두 시간이 경과함에 따라 보다 긍정적이라고 답변하였다. 이는 공공기관 채용 담당자와의 인터뷰에서도 확인할 수 있었다. 블라인드 채용 도입으로 공정성이 많이 향상되

었다는 점을 공통적으로 언급하였다. 다만, 블라인드 채용을 실무에 적용함에 따른 과중한 업무 부담과 비용 상승 등에 대한 부정적 측면도 함께 제시되었기 때문에 이러한 점들은 점차 개선되어야 할 것이다.

둘째, 신규 입사자의 개인 특성 변화를 살펴본 결과, 유의미한 변화는 발견하지 못했다는 점이다. 신규 입사자의 성별, 연령, 최종학교, 병역 여부, 1년 내 퇴사율에 대해서 살펴본 결과, 신규 입사자의 1년 이내 퇴사율만이 블라인드 채용제도 이후에 유의미한 변화가 있었다. 1년 이내 퇴사율이 높아진 것은 다양한 요인으로 인한 부작용으로 볼 수 있다. 필기 전형과 면접 전형의 중요성이 높아짐에 따라 입사자의 학력도 높아지게 되었다는 점이다. 단순 반복적인 업무에까지도 고학력자들이 배치됨에 따라 업무에 적응하지 못하고 퇴사하게 되는데, 일부 기관에서는 신입사원 이직률이 26%까지 높아지는 경우도 있었다. 또한, 공공기관 채용 절차가 표준화됨에 따라 공공기관 채용 절차가 유사한 기관 중 좀 더 좋은 대우와 높은 급여를 주는 공공기관으로 철새처럼 이직하는 경우가 많이 발생하고 있다는 점이다.

셋째, 공공기관에서 채용 실무를 담당하고 있는 담당자와의 인터뷰를 통해 다양한 문제점들을 살펴보았다. 블라인드 채용제도 도입 이후에, 실제 업무량이 많아지고 심리적 부담감이 상승한 것이 사실이지만, 블라인드 채용제도 취지와 추진 방향에 대해서는 담당자 모두 공감하고 있었다. 하지만, 블라인드 채용 실시 과정에서 절차상 여러 문제점들이 발생하고 있으며 채용비리에 대한 감사 강화로 인해 채용담당자의 업무와 부담이 과중되고 있다고 지적하고 있다. 먼저, 필기시험의 중요성이 커짐에 따라, 필기시험에서 고득점을 받는 지원자의 입사율이 높아졌다는 점을 들 수 있다. 고시나 자격증 취득시험 등을 준비했던 응시자가 필기시험에서 고득점을 받는 경우가 많

B5변형/ 158면
2020. 12.



은데, 이들이 입사하는 경우 업무를 임하는 데 있어 상대적으로 적극적이지 않다는 의견을 많이 제시해 주었다. 또는 업무보다는 준비하던 시험이나 자격증을 준비하는 등의 개인적인 업무에 더 집중하는 경우가 있다고 한다. 이러한 입사자는 퇴직하는 경우가 많아 공석을 채우기 위한 채용비용과 신규 입사자 교육훈련에 비용을 소모하게 되어 기관 입장에서 많은 부담이 되고 있다는 점이다. 두 번째는 채용비위 문제가 이슈화됨에 따라 징계양정 기준이 강화되어 발생하는 문제이다. 이는 블라인드 채용제도 자체의 문제로 보기는 어렵다. 다만, 블라인드 채용제도로 인해 인사담당자가 점검해야 할 항목들이 많아짐에 따라 실수하지 않기 위한 업무가 과중되고 있으며, 기관 내에서 채용업무 기피로 담당자가 자주 교체됨에 따라 업무 실수가 더 자주 발생하게 되는 현상이 나타나고 있다.

3. 정책적 시사점

본 연구는 블라인드 채용제도의 운영 현황과 블라인드 채용제도로 인한 변화를 공정성과 다양성이라

는 키워드를 통해 점검해보았다. 분석 결과들을 토대로 시사점을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 블라인드 채용제도에서 논의되고 있는 차별 요소의 적정성에 대한 논의가 필요하다. 블라인드 채용제도의 당초 도입 목적은 응시자의 출신학교, 출신 지역, 가족관계, 성별, 생년월일, 외모 등 업무와 관계 없는 편견으로 인해 응시자의 직무역량을 제대로 평가하지 못했다는 점을 개선하기 위함이었다. 특히 학벌의 폐해를 줄이기 위한 것이 핵심이라고 볼 수 있다. 하지만 여기서 생각해보아야 할 점은, 응시자의 역량을 살펴보는 데 있어 학위와 전공 등이 정말 편견 요소인가에 대해서는 고민해볼 필요가 있다는 점이다. 응시자의 태생적 특성, 즉 성별이나 외모, 가족관계 등을 편견 요소로 설정하여 평가되지 않도록 한 점은 긍정적으로 볼 수 있다. 다만, 응시자의 역량을 체계적으로 점검할 수 있는 평가 틀이 마련되지 않은 시점에서, 평가 요소 중 하나인 학위나 전공을 편견 요소로 분류하는 것에 대해서는 재검토할 필요가 있다. 연구직이나 특수 전문직, 또는 직무상 필요로 하는 경우에는 제한적으로 해당 사항을 점검할 수 있도록 되어 있지만 일반 사무직 등에서도 점검할 수 있도록 편견 요소를 개선해야 한다는 의견이 많이 제기되고 있다. 블라인드 채용의 편견 요소 준수 여부를 모니터링하고 있는 한국산업인력공단의 자료에 따르면, 2020년 4월 기준 전체 340개 공공기관 중 323개 공공기관이 블라인드 채용을 준수하고 있는 것으로 나타난다. 정부의 정책 추진에 따라 대부분의 공공기관이 이를 준수하고 있기는 하지만, 공공기관에 보다 적합한 인재를 선발하기 위해서는 편견 요소로 금지해야 할 항목에 대한 논의가 좀 더 필요할 것으로 보인다.

둘째, 필기와 면접 전형의 타당성을 높여줄 수 있는 적절한 평가도구의 개발이 필요하다. 블라인드 채용제도로 인해 필기와 면접 전형의 중요성이 매우


높아짐에 따라 공공기관은 채용 응시자의 직무역량을 평가하기 위해 다양한 방안을 마련하고 있다. 보다 효과적인 면접을 위해서는 기관 특성에 맞는 면접 평가 도구를 개발하고 평가자인 면접위원에 대한 교육과 훈련이 체계적으로 이뤄져야 하지만, 1년에 5회 이상 또는 많게는 수십 건의 채용을 진행하는 공공기관의 입장에서는 매번 새로운 문제를 개발하고 이에 맞는 면접위원을 섭외하는 것에 대한 어려움을 제기하고 있다. 현재는 개별 공공기관에서 자구책을 마련해 채용을 진행하고 있지만 장기적인 관점에서는 반드시 개선되어야 할 점이라고 할 수 있다. 면접위원 선정의 경우 인사혁신처에서 보유하고 있는 인재DB를 공공기관에 제공함으로써 면접위원 선정의 어려움을 해소하기 위한 방안을 마련하고 있다. 2020년 하반기부터 제도를 운영하기 시작하여 아직까지는 활성화되지 않고 있지만, 면접위원 선정에 많은 도움이 될 수 있을 것이라 생각된다. 다만, 면접도구 개발의 문제는 여전히 해소되지 않고 있다. 인재DB 개방과 마찬가지로, 공공기관에서 활용할 수 있는 다양한 면접도구를 개발하거나 지원해줄 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

셋째, 면접위원 선정 기준을 완화할 필요가 있다. 면접 전형에서 채용비리가 가장 많이 발생하고 있다는 점에서, 면접위원의 선정 기준을 매우 강하게 설정하고 있다. 모든 면접 전형에 외부 심사위원이 절반 이상 참여해야 하며, 동일한 채용 건수 내에서는 하나의 전형에만 참여할 수 있도록 되어 있다. 또한, 직전 채용에서 참여했던 위원은 연속해서 참여할 수 없도록 되어 있다. 이렇게 면접 전형의 심사위원 선정 기준을 매우 엄격하게 설정함에 따라 공공기관에서는 면접위원 섭외에 매우 큰 어려움을 호소하고 있다. 특히 지방에 있는 기관 또는 전공 분야가 특수한 경우에는 심사위원 섭외의 어려움이 더욱 가중되

고 있는 실정이다. 실무 현장에서의 개선 의견을 수렴하여 계약기간 1년 미만의 채용에 대해서는 외부 심사위원을 1인 이상으로만 구성하도록 기준을 완화하기도 하였다. 실무 담당자 입장에서는 여전히 심사위원을 섭외하는 것에 어려움이 많은 실정이다. 외부 심사위원을 절반 이상 참여시키기 위해서는 현재의 기준을 완화해줄 필요가 있다. 예를 들어, 직전 채용에서 참여했던 심사위원의 참여를 제한하는 것이 공정성을 확보하는 것인가에 대해서는 의문점이 있기 때문이다. 장기간에 걸쳐 지속적으로 동일한 심사위원이 참여하는 것은 분명히 지양해야 되는 사항이기는 하지만, 현실적인 점을 감안한다면 직전 채용 절차에 참여한 심사위원을 배제해야 하는 기준은 완화되어야 할 것으로 판단된다. 또한, 외부 심사위원을 절반 이상 참여시키는 것이 공정성을 높이는 것과 별개로, 기관에 적합한 인재를 선발하는 데 있어 얼마나 도움이 되는지도 생각해봐야 할 문제이다. 공정성에 대한 이슈가 많이 제기됨에 따라 일부 기관에서는 면접 전형의 심사위원을 외부인원으로만 구성하는 경우도 발생하고 있다. 따라서 채용의 공정성 확보와 더불어 기관에 적합한 인재를 선발했는가에 대한 채용의 타당성도 고려되는 절충안이 마련되어야 할 것이다.

넷째, 블라인드 채용제도와 사회형평적 채용 간에 상충되는 부분을 제도적으로 해소해야 한다. 대표적으로 성별, 청년, 지역인재 등은 블라인드 채용제도의 취지와는 다소 거리감이 있다고 볼 수 있다. 직무능력을 중심으로 선발하기 위해 성별, 나이 등 개인특성에 대한 정보는 알 수 없도록 되어 있는 반면, 공공기관 입장에서는 일정 비율 이상의 응시자를 확보해야 하기 때문에 별도의 추가 합격자를 선발하는 방식으로 채용을 진행하고 있다. 특히, 지역인재의 경우 30% 이상을 지역인재로 선발하도록 되어 있어,

여러 기관에서 과도하다는 의견이 많이 제시되고 있다. 해당 지역에 대학이 많지 않은 경우에는 특정 대학 출신이 대다수를 차지하는 경우가 발생하고 있어 새로운 파벌을 만들어 내고 있다는 우려도 많이 제기되고 있다. 이러한 문제점이 지속적으로 제기됨에 따라 지역의 정의를 기존보다 넓은 범위로 설정하는 등의 개선안을 마련하고 있지만, 보다 근본적인 측면에서 개선이 이뤄져야 할 것이다.

다섯째, 채용 담당자에 대한 징계 기준이 완화되어야 할 것이다. 사회적으로도 이슈가 되었던 채용비리에 대해서는 분명히 처벌을 강화하고 관계자를 적발해야 할 것이다. 이는 앞서 살펴본 설문조사 결과에서도 채용 공정성 강화를 위해 가장 먼저 선행되어야 할 점으로 제기되기도 하였다. 다만, 채용 담당자와의 인터뷰에서 알 수 있듯이 채용비리와 채용비위는 구분되어야 할 것이다. 과도한 업무 과중으로 인해 업무 강도가 높아졌음에도 불구하고 처벌 기준 또한 강화됨에 따라서 인사업무는 일종의 기피업무가 되어가고 있다. 이로 인해 채용업무를 담당하려 하지 않고, 채용업무를 수행하더라도 단기간에 교체됨에 따라 채용업무에 대한 전문성이 더욱 떨어지는 악순환이 발생하고 있다고 할 수 있다. 따라서 사후 대처가 가능하거나 채용 절차를 진행하는 데 있어 문제가 없는 단순 실수의 경우에는 징계 기준을 완화하는 방향으로 개선될 필요가 있다고 판단된다. 

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 20-17 『공공기관 채용정책에 대한 연구: 블라인드 채용제도의 도입효과 분석을 중심으로』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성과 연구

허경선 한국조세재정연구원 선임연구위원
 한동숙 한국조세재정연구원 부연구위원
 김봉환 서울대학교 행정대학원 교수

1. 연구의 개요

공공기관은 공익성을 목적으로 설립되었지만, 운영의 지속성을 확보하기 위하여 효율성과 수익성 역시 고려되어야 한다. 공공기관의 운영에 있어 공익성과 수익성은 모두 필요한 부분이지만 정부의 정책 방향에 따라 공익성과 수익성에 대한 강조가 다르게 이루어진다. 문재인 정부에서는 공공기관의 공익성 확대를 ‘사회적 가치의 실현’이라는 목표하에 더욱 강조하고 있다. 정부의 100대 국정과제에 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관(국정과제 12)’이 포함되어 본격적으로 시행되고 있으며, 정부와 공공기관 운영에 있어 사회적 가치에 대한 강조가 이루어지고 있다. 정부는 사회적 가치 실현을 단기간 내에 정착시키기 위하여 정부사업과 공공기관의 경영평가에 사회적 가치 항목을 추가하였고 지표의 가중치도 크게 확대하였다.

이러한 공공기관의 사회적 가치 추진은 실질적으로 신규 채용 확대, 비정규직의 정규직화, 안전 및 환경 관련 분야에서 가시적인 성과로 나타나고 있다.⁵⁾ 그러나 한편으로는 사회적 가치의 추진에 대해 많은 질문이 제기되고 있는데, 특히 사회적 가치 추구로 인한 공공기관의 재무성과와 효율성에 대한

우려도 제기되고 있다. 경영평가에서 공공기관의 사회적 가치에 대한 상대적 중요도가 높아지면서, 재무성과나 효율성과 관련된 관심은 상대적으로 감소하였기 때문이다. 최근 공공기관의 재무상황을 살펴보면, 이전보다 부채의 규모가 커진 반면, 이익의 규모는 줄어드는 변화가 나타나고 있다. 이와 더불어 신규 채용의 증가와 비정규직의 정규직 전환으로 인해 공공기관 인력 규모가 빠르게 증가하였으며 이로 인한 인건비의 증가와 효율성의 저하에 대한 우려 역시 발생하고 있다.

본 연구는 공공기관 관리정책의 변화에 따른 공공기관의 영향을 분석하고자 한다. 특히 공공기관의 관리정책에 있어서 공익성과 수익성에 대한 강조가 변화함에 따라 공공기관의 재무성과가 어떤 영향을 받는지를 살펴볼 것이다. 이를 위하여 본 보고서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 지정된 공공기관을 대상으로 다양한 분석을 시도하였다. 첫째, 정부에서 추진하고 있는 공공기관의 사회적 가치 현황에 대하여 검토하고, 특히 공공기관의 경영평가에 반영되는 정부의 정책 변화에 대해 분석할 것이다. 둘째, 공공기관의 최근 재무성과를 분석하여 재무성과의 변화의 규모와 방향에 대하여 살펴보고자 한다. 셋째, 공공기관의 사회적 가치 추진

5) 2019년 말까지 집계된 공공기관 사회적 가치 추진의 가시적 성과로는 공공기관 일자리 증가(2017~2019년 3만 4천명 증가(누적)), 공공기관 안전사고 사망자 수 감소(2017년 59명 → 2019년 37명), 공공기관(공직유관단체) 청렴도 개선(2017년 8.29 → 2019년 8.46, 권익위), 공공기관 장애인 고용비율 개선(2017년 2.9% → 2019년 3.2%) 등이 해당된다. 기획재정부, 보도자료, 「공공기관 사회적 가치 성과창출 전략 추진」, 2020. 7. 21.

활동이 기관의 경영성과에 미친 영향을 파악하고자 실증분석을 실시한다. 넷째, 주요 공공기관에 대한 사례분석을 통하여 공공기관의 사회적 가치 추진으로 인한 기관의 변화를 상세하게 살펴보고자 한다. 이와 같은 분석을 종합하여 본 보고서는 공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성과의 관계에 대한 분석 결과를 제시하고 사회적 가치 추진의 개선방안을 제시하고자 한다.

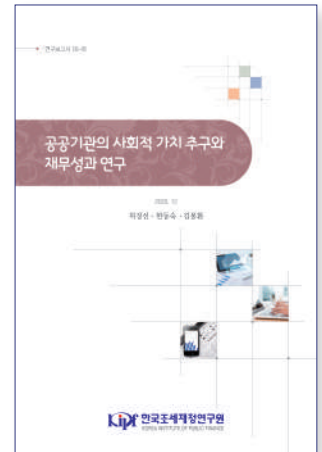
2. 주요 연구 결과

가. 재무성과 분석

공공기관의 재무성과 변동을 파악하기 위하여 첫째, 전체 공공기관의 2015~2020년간 최근 5년의 재무성과 추이를 살펴보았으며, 둘째, 전체 지출과 분야별 지출의 추이를 살펴보았다.⁶⁾ 셋째, 수익성 목표가 중요한 상장 공기업 8개의 최근 5년간 재무성과 추이와 지출 변동을 분석하였고, 넷째, 공공기관 중장기 재무관리계획을 통해 향후 5년간의 공공기관 재무 전망에 대해 살펴보았다. 이를 통해 사회적 가치가 본격적으로 추진된 기간 동안 공공기관의 재무성과의 변동과 향후 전망을 파악하고자 하였다.

공공기관의 최근 재무성과는 공공기관의 부채가 2018년부터 2년 연속 증가하고 있으며 당기순이익이 2017년부터 급감하고 있음을 보여주고 있다. 공공기관의 전체 부채규모는 2015년 504.7조원에서 2017년 495.2조원으로 감소하였으나 2018년부터 다시 증가하여 2019년에는 525.1조원에 이르렀다. 공공기관의 전체 당기순이익은 2015년과 2016년간에 당기순이익 규모가 12.5조원에서 15.4조원으로 확대 추세를 보이다가 2017년 7.2조원으로

B5년형/ 195면
2020. 12.



로 감소하였으며 2018년 0.7조원, 2019년에는 0.6조원으로 급감하였다. 공공기관의 지출 분석 결과 2015~2020년간 공공기관 전체 지출은 9.3% 증가하였고, 분야별 지출을 살펴보면 사업비는 15.1% 증가하였고, 신규 채용 및 정규직의 비정규직화 등으로 인해 인건비(34.0%), 경상운영비(47.7%)의 증가가 크게 늘었다. 반면 부채의 원금상환과 이자납입을 위한 차입금상환 지출은 14.4%, 기타 지출은 4.8% 감소하였다. 전체 공공기관 중에서 수익성 목표가 중요한 8개 상장 공기업의 재무성과를 분석해보면, 매출과 영업이익, 당기순이익이 감소하였으며 부채 비율은 지난 5년간 20%p 증가하였다. 상장 공기업의 2020년 12월 기준 주가는 2015년 대비 하락하였으며 이는 2018년 이후 상승세인 주식시장의 흐름과 대비되는 추이라고 볼 수 있다.

중장기 재무관리계획에 예측된 향후 5년간의 공공기관의 재무 전망은 자산이 150.6조원, 부채가 94.2조원 증가할 것으로 예측하고 있으며, 부채 비율은 2020년 172.2%, 2024년 171.4%로 비슷한 수

6) 기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 12. 14.

준으로 유지될 것으로 보고 있다.

2014년 본격적으로 추진한 부채감축계획이 2017년 에 종료된 이후 공공기관의 재무성과는 이전과는 다른 방향으로 움직이고 있음을 확인할 수 있다. 가 시적으로는 신규 채용 및 정규직의 비정규직화를 통한 공공기관 인력의 증가와 이로 인한 인건비, 경 상경비의 증가에서 공공기관 사회적 가치 추진의 영향을 확인해 볼 수 있다. 또한 정부정책을 적극 뒷받침하기 위한 주거복지사업 확대, 환경 및 안전 에 대한 투자 증가, 그린뉴딜을 위한 투자 확대, 코 로나19에 대한 공공부문의 대응 확대 등도 적극적 인 공공기관의 역할에 대한 강조와 사업비의 확대 를 불러왔다고 볼 수 있다. 코로나19의 영향으로 인 한 경기침체가 더 오래가고 영향의 범위가 넓어진 다면 이를 회복하기 위한 공공부문의 역할도 향후 더욱 커질 것으로 예측된다.

공공기관의 사회적 가치가 기관의 본업이 아닌 부수적인 사회공헌이나 사회적 책임(SR)활동으로 한정된다면, 사회적 가치 추진과 관련된 비용은 공 공기관의 재무성과에 영향을 크게 미칠 만큼 큰 규 모는 아니라고 할 수 있다. 앞서 분석한 결과 중 인 건비와 경상운영비 정도만 이에 해당할 것이다. 그 러나 공공기관의 사회적 가치 구현이 기관의 고유 목적사업에도 적용되고, 공공기관의 대규모 투자를 동반한 국정과제의 수행 혹은 공공요금 규제와 관 련된다면, 그 영향은 매우 커진다. 2017년 이후 본 격적으로 추진된 안전과 환경을 위한 투자, 주거복 지를 위한 공공주택공급사업, 에너지 전환을 위한 투자 등은 이번 정부가 추진하는 사회적 가치의 방 향과 직접적으로 연결되어 있다. 이러한 경우 공공 기관의 재무성과 변동은 사회적 가치 추진과 별개 의 사안이라고 보기 어려워진다. 따라서 사회적 가 치 추진으로 인한 재무성과의 영향을 이해하기 위

해서는 사회적 가치의 범위와 그 규모를 우선적으 로 파악할 필요가 있다. 그리고 그 영향을 정확히 판단하기 위해서는 해당 자료를 체계적으로 수집하 여 엄밀하게 분석하는 것이 필요하다.

나. 실증분석

본 연구에서는 공공기관의 사회적 가치 추구가 기관의 재무성과에 영향을 미치는지 검증하기 위 해 실증분석을 실시하였다. 실증분석의 대상은 전 체 공공기관 중에서 공공기관 경영실적평가를 매년 받고 있는 공기업과 준정부기관 유형에 해당하는 공공기관이다. 분석을 위한 자료로 2016년도부터 2018년도까지 3개년 동안 공기업, 준정부기관의 경 영실적평가 결과와 재무제표, 기획재정부의 공공기 관 경영정보 공개시스템 알리오에서 공공기관의 재 무자료와 경영실적평가의 결과, 기관의 임직원 수, 안전사고 건수 등을 수집하였다. 공공기관의 사회 적 가치 추구 활동이 기관의 재무성과에 영향을 미 치지 않는다는 귀무가설의 검증을 위해 독립변수는 사회적 가치종합(CSR)을 설정하고 종속변수는 재 무성과를 대표하는 총자산이익률(ROA)과 영업이 익률(OPR)을 활용하였다. 또한 경영평가 결과 중 업무효율 성과, 재무예산 성과, 주요사업 성과의 평 균을 활용하여 종합성과(TP)를 측정하여 분석에 포 함하였다.

분석 결과, 공공기관의 사회적 가치 추구가 객관 적 수익성 지표인 총자산이익률(ROA)과 영업이익 률(OPR)에는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났 다. 한편, 사회적 가치종합(CSR)은 경영평가 종합 성과(TP)에는 양(+)의 유의미한 관계가 있는 것으 로 나타났다. 공공기관 경영평가의 종합성과를 계 량적인 부분과 비계량적인 부분으로 나누어 분석했 을 때는 공공기관의 사회적 가치 추구 활동이 당해

경영평가의 비계량적인 부분에만 긍정적인 영향을 미쳐, 공공기관의 사회적 가치 추구가 실질적이고 객관적인 종합성과와 재무성과에 영향을 미치는 직접적인 증거를 찾을 수는 없었다.

하지만 사회적 가치 추구의 개별적인 활동이 재무성과에 미치는 영향을 분석했을 때는 다른 결과를 확인하였다. 일·가정 양립을 위한 기관의 노력을 평가하는 삶의 질 제고 경영평가 결과는 기관의 영업이익률(OPR)에 긍정적인 영향을 미쳐 기관 구성원의 삶의 질 향상과 이를 통한 심리적 안정 효과는 기관의 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있었다. 또한, 원만한 노사관계는 안전사고 건수를 감소시키는 결과를 확인할 수 있었는데, 이 또한 기관의 성과에 긍정적인 영향을 미치는 요소로 작용할 수 있을 것이다. 반면에 기관의 정규직 비율의 증가는 인건비 증가로 인해 차년도 총자산 이익율(ROA)에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이상의 분석 결과를 종합하면, 다양한 사회적 가치 추구 중에서도 개별적인 활동에 따라 사회적 가치 추구가 재무성과에 미치는 영향이 상이함을 알 수 있다. 따라서 개별적인 사회적 가치 추구가 재무적 성과에 미치는 영향을 고려하여 긍정적인 영향을 미치는 사회적 가치에 역량을 강화한다면 사회적 가치 추구하고 재무성과 향상이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있을 것이다.

다. 사례분석

사례분석에서는 한국전력공사, 한국가스공사, 한국토지주택공사, 인천국제공항공사의 4개 공공기관을 대상으로 사회적 가치의 추진 현황과 재무성과에 미친 영향을 살펴본 결과 다음과 같은 특징을 파악할 수 있었다.

우선 사회적 가치 추진 현황에 있어 사회적 가치의 개념과 범위가 기관별로 다르고, 기관 내부에서도 부서별로 다르게 받아들여지고 있다는 것이다. 공공기관은 사회적 가치 활동의 범위에 대하여 기존의 사회적 책임(CSR) 활동의 강화와 지역사회공헌, 사회적 경제활동이라고 답변하기도 했지만 기관의 고유 업무에서 공익성이 큰 사업을 포함하거나 기관의 업무 전체를 사회적 가치의 범위에 포함시키는 경우도 있었다. 한편 신규 채용 확대와 비정규직의 정규직화, 지역사회 기여, 사회적 경제 구축 등은 기존 사회적 책임(CSR) 활동의 범위와는 다른 사회적 가치 활동의 특징으로 꼽혔다.

사회적 가치가 재무성과에 미치는 영향에 대한 인식은 기관별로 다양하게 나타났다. 다만, 사례조사 대상에 포함된 공공기관은 공통적으로 사회적 가치 활동을 위해 투입되는 추가적인 인건비, 안전관리예산, 상생비용 등에 대해 비용으로 인식하고 있었고 이에 대한 직접적인 혜택을 체감하지는 못하고 있었다. 이는 공공기관의 경우 대부분 독점이나 과점의 형태로 운영되고 있고 제공하는 재화가 필수재인 경우가 많아, 기관의 사회적 가치 노력이 증가하더라도 이 효과가 기관의 경쟁력을 높여 매출이나 수익에 직접적으로 영향을 미치기 어렵기 때문이다. 사회적 가치의 효과가 기관 내부에서 체감되지 못한다면 기관이 사회적 가치를 추진하는 내적 동기가 약화되고 향후 사회적 가치가 지속적으로 추진되기 어려워질 수 있다. 특히 공공기관의 사회적 가치 활동은 정부 정책에 의해 경영평가라는 강력한 외부 수단을 통해 추진되고 있는 만큼 이러한 외부의 압력이 줄어들면 사회적 가치 활동의 지속성이 자체적으로 유지되기 어려울 것이다.

<표 1>은 사례분석에 포함된 4개 공공기관의 사회적 가치 추진에 대한 예산의 투입과 계량화된 성

<표 1> 공공기관 사회적 가치 활동의 투입과 성과

(단위: 억원)

기관명	항목	2017년	2018년	2019년	2020년
한국 전력공사	투입	-	-	43,282 (6.2%)	43,975 (6.4%)
	성과	-	-	-	-
한국 가스공사	투입	-	-	-	-
	성과	6,377 (2.3%)	9,125 (3.1%)	6,079 (2.1%)	-
한국 토지주택공사	투입	80,295 (21.2%)	82,021 (22.1%)	118,567 (31.8%)	-
	성과	50,534 (13.5%)	50,979 (13.7%)	56,897 (15.4%)	-
	성과/ 투입 (SROI)	0.63	0.62	0.48	-
	투입	-	5,316 (14.9%)	6,439 (20.0%)	-
인천 국제공항공사	성과	-	12,698 (35.6%)	24,161 (74.9%)	-
	성과/ 투입 (SROI)	-	2.39	3.75	-

주: () 안 숫자는 기관의 총예산 대비 비율

출처: 각 기관의 지속가능보고서, 경영실적 평가보고서, 제출 자료를 활용하여 저자 작성

과, 투입 대비 산출의 비율(SROI)을 정리한 것이다. 상당수의 공공기관에서 사회적 가치의 추진으로 인한 성과를 측정하려는 노력을 하고 있으며, 이를 통해 사회적 가치의 성과를 화폐단위로 계량화하여 발표하고 있다.

사회적 가치 추진의 투입 규모는 각 기관마다 다르다. 한국가스공사는 전체 예산의 2~3%, 한국전력공사는 약 6%, 인천국제공항공사는 14~20%, 한국토지주택공사는 21~22%의 예산을 투입하는 것으로 나타났다. 이와 같은 차이는 기관이 사회적 가치의 범위를 어떻게 정의하는지에 따라 산정하는 예산의 범위도 달라지고 있음을 보여준다. 한국전력공사가 순수한 '사회적 공헌' 활동에 투입하는 예산이 기관 전체

예산의 0.03%임을 고려해 보면 한국전력공사의 사회적 가치 활동 추진에 투입되는 예산은 사회공헌 예산의 200배 정도에 달한다. 사회적 가치 추진의 성과 규모는 한국가스공사의 경우 전체 예산의 2~3%, 한국토지주택공사는 13~15%, 인천국제공항공사는 35~75%의 규모로 측정되었다. 이는 사회적 가치의 범위를 어디까지로 하는지, 그리고 성과를 화폐단위로 어떻게 계량화하는지에 따라 그 결과가 크게 달라질 수 있음을 보여준다. 사회적 가치 추진의 투입 대비 성과 비율(SROI)을 살펴보면 한국토지주택공사는 투입 대비 성과의 비율이 0.64~0.69였지만 인천국제공항공사는 2.39~3.75로 나타나 기관별 성과 계량의 방법에 차이가 있는 것을 볼 수 있다.

또 한 가지 주목할 점은 재무성과가 사회적 가치 추진에 영향을 미친다는 것이다. 사례분석을 위한 기관 담당자와의 심층 인터뷰 과정에서 파악된 것은 기관의 재무 현황이나 전망이 향후 사회적 가치 추진 목표 및 계획을 수립하고, 투입 예산을 결정하는데 상당한 영향을 미친다는 점이었다. 재무성과가 우수한 공공기관은 사회적 가치 관련 투자를 적극적으로 추진하고 있지만 재무성과가 급격히 악화되는 경우 적극적인 사회적 가치의 확대와 추진에 부담을 느끼고 있으며 재무성과를 고려하여 사회적 가치 활동의 규모에 대한 조정 등이 이루어지고 있었다. 최근 대규모의 재무손실이 발생하거나 코로나19로 인해 기관의 수입이 급감하는 경우, 향후 대규모 공공투자로 인해 재무 전망이 악화될 우려가 있는 경우에 사회공헌 활동에 해당하는 기부금의 규모를 줄이거나, 사회적 가치 추진과 관련된 예산을 조정할 필요성을 느끼고 있었다. 그러나 공공기관 경영평가에 반영되는 사회적 가치의 비중이 매우 높기 때문에, 사회적 가치 관련 지출을 조정하는데 있어 경영평가담당 부서와 재무담당 부서의 목

표가 상충되기도 한다. 이러한 경우 기관이 추진하는 전략은 예산을 많이 투입하지 않고 사회적 가치 성과를 높일 수 있는 분야에 집중하는 것이며, 이에 대한 다양한 방식이 논의되고 있다.

공공기관의 사회적 가치 추진에 있어 어려움이 있었던 부분은 정규직의 비정규직화와 관련된 부분이었다. 상당수의 공공기관이 정규직화에 대한 계획을 완료하였지만 아직까지 정규직화 관련 추진방안이 결정되지 못했거나, 구체적인 전환방법에 대한 논의가 여전히 진행 중인 곳도 있다. 정규직 전환의 규모와 전환방식, 채용방법, 급여 및 처우 등에 대해 각각 다른 의견을 가진 이해당사자 간 협의를 진행하는 것은 상당한 어려움이 동반된다. 한편, 정규직화가 완료된 기관도 향후 처우개선 요구와 다수 노조 간 힘의 균형, 인건비의 증가, 인적 자원의 활용 등은 계속적인 이슈로 남아 있다. 공공기관의 특성상 향후 업무 자동화 등에 의해 더 이상 인력 수요가 없어지더라도 인력의 고용을 지속적으로 유지해야 한다. 이는 기관 인력운용의 유연성을 낮추고 운용의 효율성을 저하시키는 요인이 될 수 있다.

사회적 가치 추진과 관련하여 개선이 필요하다고 지적된 점은 사회적 가치 추진이 기관의 특성에 맞게 다양화될 필요가 있다는 것이다. 공공기관 경영평가에서 사회적 가치를 평가하는 지표는 사회적 가치 구현이라는 지표하에 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영의 5개 세부 지표로 구성되어 있으며 이는 경영평가를 받는 모든 기관에 공통적으로 적용된다. 그러나 실제 공공기관은 다양한 산업과 사업구조를 가지고 있으며, 기관별 특징을 가지고 있다. 대규모 공사나 다양한 분야의 조달이 필요한 기

관의 경우 민간분야 일자리 창출과 중소기업, 소상공인 사회적 기업 등의 구매가 용이한 반면, 소규모 예산에 자체 인원으로만 사업을 운영하는 업종의 경우 이러한 사회적 가치 추진은 상대적으로 어렵다. 환경 및 안전과 관련해서도 기관의 업무 특성에 따라 기관이 구현할 수 있는 사회적 가치의 범위와 규모가 크게 달라진다.

마지막으로 개선이 필요한 부분은 사회적 가치 추진으로 인해 기관의 경쟁력 제고에 어려움이 발생하는 문제이다. 공공기관은 중소기업 제품과 사회적 기업 제품 등의 구매를 확대해야 하지만, 이러한 구매제품 중에는 단가는 높은 반면, 품질이 낮아 기관이 제공하는 서비스와 상품의 품질에 부정적인 영향을 미치는 경우가 있다. 일례로 한국토지주택공사의 임대아파트는 중소기업 제품의 사용이 의무화되어 있으나 이로 인해 분양아파트와 품질의 차이가 발생하여 소셜믹스를 저해하거나 입주민의 주거복지를 낮추는 일이 발생할 수 있다.⁷⁾ 다른 공공기관도 소비자나 임직원이 사용하는 물품에 대해 중소기업 제품이나 사회적 기업 제품을 구매하는 경우 품질에 대한 불만이 발생할 수 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 중소기업이나 사회적 기업 제품의 구매에 있어서도 품질에 대한 요구 사항을 높여가는 것이 필요하다.

3. 정책적 시사점

정부의 사회적 가치 추진은 다양한 분야에서 성과가 나타나고 있지만, 지속가능하고 효과성이 높은 사회적 가치의 추진을 위해서는 다음과 같은 정책의 개선이 필요함을 제시하고자 한다.

7) NH의 분양아파트의 경우 정해진 물품에 대해서는 민간과의 경쟁력 저하 우려로 인해 중소기업 제품 의무 면제를 받고 있다.


첫째, 사회적 가치 추진의 지속가능성을 위해서는 공공기관의 참여 동기를 부여하고 성과를 체감하도록 할 필요가 있다. 공공기관의 사회적 가치 추진이 정부의 정책과 경영평가를 통해 추진의 동력을 얻는 것은 진입 단계에서 도움이 되지만, 이러한 외부 요인만으로는 사회적 가치의 지속가능성을 유지하기 어렵다. 정부의 정책과 경영평가의 주요 관심이 달라진다면, 공공기관의 사회적 가치 추진의 노력도 크게 달라질 것이기 때문이다. 또한 공공기관 특성상 사회적 가치가 추가적인 비용과 투자로만 인식되고 직접적인 매출이나 수익으로 연결되지 않는 이상 사회적 가치 추진의 자발적인 동기(motivation)를 찾기는 매우 어렵다. 이런 점에서 기관이 자체적으로 사회적 가치의 투입과 성과를 계량화하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다. 측정 방식은 기관마다 다를 수 있지만, 기관이 일관성 있는 기준을 가지고 기관의 투입과 성과를 축적해 감으로써 기관의 성과를 모니터링하고 개선할 수 있기 때문이다. 또한 비용 효율적인 사회적 가치 추진 방안에 대해서도 근거와 대안을 제시할 수 있는 기반이 된다. 본 연구서의 실증분석 결과는 경영평가의 비계량 평가(주요 사업성과, 재무성과)에서 사회적 가치 추진에 노력을 많이 한 기업이 더 높은 점수를 받을 확률이 높다는 점을 제시하고 있다. 이와 같이 경영평가를 통해 시장에서 반영되지 않는 성과를 대신 평가해주는 방식이 사회적 가치 추진의 초기에는 도움이 될 수 있지만, 이는 경영평가의 변화로 인해 쉽게 변할수 있다. 따라서 정책의 지속성 측면을 고려하여 기관이 자체적으로 성과를 체감하고 노력을 계속하여 기울일 수 있는 방안을 마련해 갈 필요가 있다.

둘째, 공공기관의 지속적인 사회적 가치 추진을 위해서는 재무건전성에 대한 관심이 더욱 필요하

다. 사회적 가치 추진을 강화하면서 경영평가에서 사회적 가치 구현의 배점을 대폭 확대한 반면, 업무 효율성과 재무성과에 대한 배점은 대폭 축소하였다. 그러나 이러한 평가의 변화가 재무성과와 상관 없는 사회적 가치의 확대를 의미하는 것은 아니다. 또한 본 연구의 사례분석에서는 재무성과가 악화되었거나 손실이 커질 것으로 전망될 경우 사회적 가치에 대한 투입을 조정하려는 기관의 의사결정 과정을 확인할 수 있었다. 따라서 지속적인 사회적 가치의 추진을 위해서는 기관의 재무건전성을 장기적으로 확보하는 기준을 지켜갈 필요가 있다. 이를 위해서는 재무성과가 개선될 필요가 있는 기관에 대한 개별적인 감독과 더불어 경영평가에서 최소한의 수준으로 축소된 업무 효율성과 재무성과 관리에 대한 가중치를 일정 수준 확대할 필요가 있다.

셋째, 공공기관의 일자리 창출은 사회적 가치 추진에 있어 가장 중요한 부분이었다. 이의 결과로 공공기관의 신규 채용이 확대되었고 비정규직의 정규직화를 통해 일자리의 안정성과 처우개선의 기반을 마련하였다. 그러나 이러한 인력정책의 변화가 단기간에 추진됨으로써 의도치 않았던 이슈도 발생하였다. 특히 비정규직의 정규직화는 기관마다 인력구조의 특성이 다르고 전환방식과 채용방법, 추가적인 비용부담에 대한 준비와 협의가 충분히 이루어져야 하지만 단기간에 완료하기 위해 서둘러 추진하면서 부족한 부분이 발생하기도 하였다. 본 연구의 실증분석에서는 정규직 비율이 높을수록 기관의 업무 효율성에 부정적 영향을 미치는 것으로 분석되었으며, 재무분석에서도 최근 인건비와 경상운영비가 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 또한 신규 채용과 비정규직의 정규직화로 기관의 인력이 단기간에 증가함으로써 향후 채용 여력이 줄어들 우려도 있다. 향후 변화된 공공기관의 인력 운용에

있어서 정부와 공공기관의 지속적인 노력이 필요하다. 특히 모회사와 자회사의 정규직화된 인력의 급여 및 처우개선에 대해 기관의 노력뿐만 아니라 전체 공공기관 관리의 차원에서 정부의 정책 방향도 논의되어야 한다.

넷째, 공공기관의 사회적 가치 추진과 관련된 경영평가의 방법에 개선이 필요하다. 현재 모든 공공기관이 다섯 개의 세부 지표에 대해 동일한 내용을 평가받고 있지만, 공공기관의 산업 분야와 특성에 따라 차이를 둘 필요가 있다. 또한 평가그룹 내 기관 간 경쟁이나 전년도 대비 개선점 위주의 평가보다는 기관의 특징 및 업무 분야와 관련하여 기관이 잘 할 수 있는 분야에 대해 잘 할 수 있도록 장려할 수 있는 방식으로 운용되는 것이 필요하다. 기관이 세부 지표 중 기관의 특징을 살릴 수 있는 분야를 선정하고 목표를 설정한 후 이의 달성에 대해 모니터링하고 평가하는 것이 필요하다. 또한 사회적 가치 추진의 진행에 따라 이미 달성되었거나 안정적으로 추진되는 목표에 대한 경영평가 지표와 가점을 조정해 나갈 필요가 있다. 

<참고문헌>

기획재정부, 보도자료, 「공공기관 사회적 가치 성과 창출 전략 추진」, 2020. 7. 21.

기획재정부, 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), <http://www.alio.go.kr/home.do>, 검색일자: 2020. 12. 14.

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 20-18 『공공기관의 사회적 가치 추구하고 재무성과 연구』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.





주요국의 조세·재정동향



* 이 자료는 한국조세재정연구원 세정연구센터의 「주요국의 조세동향」과 재정지출분석센터에서 발간하고 있는 「재정동향」 자료를 요약·정리한 것입니다. 자세한 내용은 한국조세재정연구원 홈페이지(www.kipf.re.kr)를 참조하기 바랍니다.<편집자 주>



주요국의 조세동향

[미국 - '휴가기반 기부금'에 대한 세금 감면 연장]

■ 미국 국세청(Internal Revenue Service: IRS)은 2021년 6월 30일, 코로나19 희생자를 돕기 위한 '휴가기반 기부금(Leave-based Donation)'의 세금 감면을 연장한다는 내용의 고시 2021-42를 발표함¹⁾

- 휴가기반 기부금이란, 근로자가 자신의 개인 휴가, 병가를 포기하는 대신 고용주가 이에 상당하는 현금을 지정된 자선단체에 기부하는 것을 말함
- 이번 고시는 지난 고시 2020-46(2020. 6. 15.)의 코로나19 희생자를 돕기 위해 근로자가 휴가를 포기하고 고용주가 지출한 휴가기반 기부금에 대해 세금 감면을 실시한다는 '휴가기반 기부금 프로그램'을 연장한 것임

■ 미국 내국세법(Internal Revenue Code: IRC) 제 170조 제c항에서 열거한 자선단체에 휴가기반 기부금을 지출하면 근로자에 대해서는 근로자가 포기한 현금보수액에 소득세를 과세하지 않음

- 또한 포기한 현금보수액은 과세하지 않으므로 별도의 기부금공제는 이루어지지 않음

■ 고용주는 지출한 기부금만큼을 사업비용으로 공제하거나 기부금공제로 선택하여 공제가 가능함

<자료 수집 및 정리: 이나현 변호사>

[캐나다 - 2021년 예산법안 왕실 승인]

■ 캐나다 재무부 장관은 2021년 6월 30일, 디지털 서비스세 시행을 포함하여 다양한 제안이 반영된 다음과 같은 2021년 캐나다 예산법안에 대한 왕실의 승인을 발표함^{2), 3)}

■ 사업 관련 조세 조치

- 제조 및 가공에 탄소배출 제로 기술을 도입하여 발생한 소득에 대해 절반 수준의 법인세 감면세율을 적용함
 - 일반기업은 탄소배출 제로 기술의 도입으로 발생한 소득에 관하여 기존 15%에서 7.5%로 감면세율을 적용하고, 중소기업은 해당 소득에 관하여 기존 9%에서 4.5%로 감면세율을 적용

1) IRS, "IRS extends tax relief for employer leave-based donation programs that aid victims of the COVID-19 pandemic," 2021. 6. 30., <https://www.irs.gov/newsroom/irs-extends-tax-relief-for-employer-leave-based-donation-programs-that-aid-victims-of-the-covid-19-pandemic>, 검색일자: 2021. 7. 27.

2) Deputy Prime Minister of Canada, "Budget focused on jobs and growth receives Royal Assent," <https://deputypr.ca/en/news/news-releases/2021/06/30/budget-focused-jobs-and-growth-receives-royal-assent>, 검색일자: 2021. 7. 27.

3) News IBFD, "Canada's Budget 2021 Receives Royal Assent, Includes Extension of National Sales Tax on Digital Economy Businesses," 2021. 7. 8., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2021-07-08_ca_1.html, 검색일자: 2021. 7. 27.

■ 국제 조세 조치

- BEPS Action Plan의 Action 2에 제안된 혼성불일치 협정에 따라 캐나다 기업이 비거주자에게 지불한 금액은 다른 국가에서 공제되거나 일반 소득에 포함되지 않는 한 캐나다 소득세 항목에서는 공제되지 않음
- 반대로 비거주 법인이 캐나다 거주자에게 지불한 금액이 외국의 소득세 항목에서 이미 공제된 경우 캐나다 거주자는 국내 소득세 항목에서 공제를 받을 수 없음
- BEPS Action Plan의 Action 4의 권고에 따라 법인이 과세소득을 계산할 때 공제할 수 있는 이자 비용 공제 한도를 고정비율 한도로 제한함

■ 개인 세금 조치

- 캐나다 저소득 근로자들의 소득을 보완하기 위한 환급형 세액공제제도인 근로장려세(Canada Workers Benefit: CWB)의 조정순이익 임계값은 부양가족이 없는 독신 개인의 경우 1만 3,194캐나다달러⁴⁾에서 2만 2,944캐나다달러⁵⁾로, 가족의 경우 1만 7,522캐나다달러⁶⁾에서 2만 6,177캐나다달러⁷⁾로 인상
- 정신적 혹은 신체적 장애가 있는 경우 적용되는

세금공제제도인 장애세액공제(Disability Tax Credit: DTC)는 2021년 기준으로 1,299캐나다달러⁸⁾가 적용되며, 세액공제 자격 중 일상 기능에 필요한 정신 기능과 생활 유지 치료의 범위를 넓혀 대상자를 확대함

- 과세연도가 시작되거나 종료되는 기간 중 연속 6개월 이상 캐나다 북부지역에 거주하거나 여행한 개인은 해당 연도의 과세소득 계산 시 지출경비에 대한 북부 거주자 공제(Northern Residents Deduction)를 청구할 수 있고 최대 1,200캐나다달러⁹⁾까지 공제가 허용됨

■ 디지털 서비스, 판매 및 소비세 조치

- 온라인 상거래와 관련하여 일정 규모 이상의 매출이 발생하는 비거주자 기업이 캐나다 내 온라인 사용자로부터 벌어들인 수익에 대해 디지털 서비스세를 적용
- 10만캐나다달러¹⁰⁾ 이상의 가격이 책정된 고급 자동차 및 개인용 항공기와 25만캐나다달러¹¹⁾ 이상의 보트에 대한 세금 도입
- 비어 있거나 사용하고 있지 않는 비거주자, 비캐나다인 소유 부동산에 관하여 연간 1%의 세금을 부과

<자료 수집 및 정리: 이나현 변호사>

4) 2021년 8월 4일 기준 원화 환산 시 약 1,207만원임
 5) 2021년 8월 4일 기준 원화 환산 시 약 2,098만원임
 6) 2021년 8월 4일 기준 원화 환산 시 약 1,601만원임
 7) 2021년 8월 4일 기준 원화 환산 시 약 2,393만원임
 8) 2021년 8월 4일 기준 원화 환산 시 약 119만원임
 9) 2021년 8월 4일 기준 원화 환산 시 약 110만원임
 10) 2021년 8월 4일 기준 원화 환산 시 약 9,142만원임
 11) 2021년 8월 4일 기준 원화 환산 시 약 2억 2,855만원임



[영국 - 특허박스 변경규정 적용유예기간(5년) 종료]

- 영국의 특허박스 변경규정 유예기간이 2021년 6월 30일 종료되면서, 과거 규정을 적용해온 지식재산권에도 향후 변경규정을 적용하여야 함¹²⁾
 - 영국의 특허박스는 경쟁력 있는 조세환경을 조성하여 R&D 투자와 기업성장을 지원하기 위해 2013년 4월에 도입됨
 - 특허박스 적격 이익에는 10%¹³⁾의 세율이 적용됨
 - 경제협력개발기구(OECD)가 2015년 10월 영국의 특허박스를 유해 조세관행¹⁴⁾으로 지정하자, 영국은 2016년 7월 변경규정을 발효시키되 이미 승인받은 특허박스 자산에는 5년의 유예기간을 부여하였고, 동 유예기간이 2021년 6월 종료됨
 - 과거 규정은 회사의 총 과세이익에 지식재산권(IP)별 기여도를 적용하여 특허박스 적용대상 이익을 식별(비례적 이익분할법)할 수 있었음

- 변경규정하에서는 제품(군)별로 이익을 식별하여야 하며(Streaming법), 취득 가능한 R&D 활동은 자체 투입비용의 30%를 한도로 함¹⁵⁾

- 영국 국세청은 특허박스 제도 도입으로 인해 관련 기업의 R&D 투자가 평균적으로 10% 증가¹⁶⁾한 것으로 추정하고 있으며, 2016년 7월 규정 변경 이후에도 2018년 회기까지의 특허박스 신청 금액은 증가세를 유지해온 것으로 추정¹⁷⁾됨

<자료수집 및 조사: 김정명 회계사>

[아일랜드 - 디지털세 국제합의에 유보 입장 표명]

- 아일랜드는 경제협력개발기구(OECD)가 2021년 7월 1일에 발표한다 디지털세¹⁸⁾ 관련 국제합의국(130개국) 명단에서 제외됨¹⁹⁾
 - 아일랜드 재무장관은 아일랜드가 국제합의에 동참하지 않은 이유로 글로벌 최저한세를 거론하며 아래 사항을 강조함²⁰⁾

12) 영국 국세청, "Corporation Tax: Patent Box-compliance with new international rules," Policy Paper, 2015. 12. 9., <https://www.gov.uk/government/publications/corporation-tax-patent-box-compliance-with-new-international-rules/corporation-tax-patent-box-compliance-with-new-international-rules>, 검색일자: 2021. 7. 21.

13) 2021년 일반 법인세율은 19%임

14) 과거 규정이 유해 조세관행으로 식별된 이유는 특허박스 세율 적용신청 청구인이 R&D 활동을 영국 내에서 수행할 것을 요구하지 않았기 때문임(iam, "Eight years of the UK Patent Box - what has changed?," 2021. 3. 24., <https://www.iam-media.com/eight-years-of-the-uk-patent-box-what-has-changed>, 검색일자: 2021. 7. 21)

15) 영국 국세청, "Corporation Tax: Patent Box-compliance with new international rules," Policy paper, 2015. 12. 9.

16) 영국 국세청, "Evaluation of the Patent Box," Research and analysis, 2020. 11. 17, <https://www.gov.uk/government/publications/evaluation-of-the-patent-box>, 검색일자: 2021. 7. 21.

17) 영국 국세청, "Statistics on uptake of the Patent Box," an official statistics release, 2020. 9. 30., https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/921792/2020_Patent_Box_Publication_-_accessible.pdf, 검색일자: 2021. 7. 21.

18) 이익에 공평한 세금(a fair share of tax)을 부과하기 위한 국제적 노력의 일환인 디지털세는 고정사업장이 없는 시장 소재국에 과세권 일부 배부(Pillar 1) 및 글로벌 최저한세 도입(Pillar 2)을 골자로 함

19) OECD, "130 countries and jurisdictions join bold new framework for international tax reform," News, 2021. 7. 1.

20) Bloomberg, "Not Enough 'Clarity' in Tax Agreement, Ireland's Donohoe Says," 2021. 7. 2., https://www.bloomberglaw.com/product/tax/bloombergtaxnews/daily-tax-report/XDEQBBUG000000?bc=W1siU2VhcmNoIFJlc3VsdHMlClvcHJvZHVjdC90YXgvc2VhcmNoL3Jlc3VsdHMvYmY0NDE0MzY0ODY3M0MxNGQyMjgxdmZDY2MzllYzUiXV0--7b87e12972b4a027c8bc74859427a924f7b64243&bna_news_filter=daily-tax-report, 검색일자: 2021. 7. 21.

- 최저한세의 현재 합의안(15%) 및 향후 인상 가능성 등에 대한 확실성(certainty)과 예측 가능성(predictability) 확보가 중요함
- 소규모 경제가 대규모 경제에 맞서 경쟁하기 위해서는 규모의 경제 등을 보완해 줄 조세정책이 필요하므로 세율 경쟁을 허용해야 함
- 아일랜드 국가재무관리청(NTMA)은 2021년 7월 보고서에서 고정사업장이 없는 시장 소재국에 과세권을 재배부하는 Pillar 1은 지지(fully supportive)한다고 밝힘²¹⁾

■ 아일랜드 재무장관은 법인세의 다국적 기업 의존도 고려 시, 디지털세 도입이 자국 세수에 불리한 영향을 가져올 것이라고 언급함

- 아일랜드는 세율 등 경쟁력을 바탕으로 다국적 기업 투자를 유치해 왔음
 - 미국 상공회의소는 애플, 구글, 페이스북 등 800개가 넘는 미국 회사들이 아일랜드에서 18만 명을 고용하고 있는 것으로 파악함²²⁾
- 법인세는 아일랜드 2020년 조세수입의 약 20%(118억유로)를 차지하며, 2020년 법인세 중 80% 이상을 다국적 기업이 납부하였음

■ 아일랜드는 두고 보기(wait and see)²³⁾ 방식의 협상을 지속할 것으로 예상됨

- 아일랜드 재무장관은 국제합의를 방해(block)하거나 합의에서 빠지는 것(withdrawing)은 현명하지 않으며 협상을 지속하겠다는 입장을 밝힘²⁴⁾
- 아일랜드는 EU 소속국가로서 EU 지침(directive) 채택에 거부권²⁵⁾을 행사할 수 있으므로, OECD도 아일랜드와 대화를 지속해야 하는 상황임²⁶⁾

<자료수집 및 조사: 김정명 회계사>

[독일 - 경마복권법 개정안 공표]

■ 독일 노르트라인베스트팔렌주(州)가 입법청원한 경마복권법과 그 시행규정의 개정안이 2021년 6월 25일 연방상원에서 가결되어 2021년 7월 1일부터 발효됨²⁷⁾

- 금번 개정안에서는 경마복권법(Rennwett-und Lotteriegeseztz)에 대한 대대적인 수정이 있었으며, 세법적으로는 가상의 게임머신(virtuelles Automatenpiel)을 이용한 새로운 사행성 게임

21) 아일랜드 National Treasury Management Agency(NTMA), "Ireland: Recovery underway in Q2," 2021. 7., p. 21.
 22) Euronews, "The real reasons Ireland is against a 15% minimum corporate tax rate," 2021. 7. 16., <https://www.euronews.com/2021/07/16/the-real-reasons-ireland-is-against-a-15-minimum-corporate-tax-rate-view>, 검색일자: 2021. 7. 21.
 23) Euronews, "The real reasons Ireland is against a 15% minimum corporate tax rate," 2021. 7. 21.
 24) Bloomberg, "Not Enough 'Clarity' in Tax Agreement, Ireland's Donohoe Says," 2021. 7. 2.
 25) 세금 등 민감한 사안은 만장일치 안건임(유럽집행위원회, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/oting-system/unanimity/>), 검색일자: 2021. 7. 21.)
 26) Yahoo, "Here are the nine countries spurning global minimum tax sought by Biden," 2021. 7. 6., <https://news.yahoo.com/nine-countries-spurning-global-minimum-102400183.tml>, 검색일자: 2021. 7. 21.
 27) 독일 연방재무부, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_III/19_Legislaturperiode/2021-06-30-Aend-RennwLottG/0-Gesetz.html, 검색일자: 2021. 7. 19.



물과 온라인포커(Online-Poker)에 대한 과세규정을 신설함

- 가상공간을 징세 권리가 있는 특정한 주에 귀속시킬 수 없으므로, 모든 종류의 가상 사행성 게임물에 대한 세금은 가상의 사행성 게임의 운영자인 납세의무자가 직접 계산하고 매달 15일까지 신고하도록 함
 - 만약 납세의무자의 거주지, 거소, 사업주소지 중 그 어떤 것이라도 유럽연합회원국 또는 경제협약을 체결한 지역에 소재하지 않는다면 관할 과세관청이 납세의무자의 대리인을 위임할 수 있음

- 모든 종류의 가상의 사행성 게임은 시행된 게임 한 판(Der geleistete Spieleinsatz)당 세율 5.3%로 통일하여 과세되며, 운영 허가를 받지 않은 불법업체에서 시행된 가상의 사행성 게임이라도 과세대상임
 - 시행된 게임 한 판이라는 것은 게임 참가자가 게임을 하기 위해 투입한 모든 비용을 일컬음
 - 노르트라인베스트팔렌주는 개정안의 새로운 과세규정을 통해 2022년부터 매년 3억 6,500만 유로²⁸⁾의 추가 세입을 기대할 수 있을 것으로 예상함²⁹⁾

<자료 수집 및 정리: 박진수 연구원>

[스페인 - 디지털 서비스세 과세표준 등 관보 게재]

- 스페인 국세청은 2021년 6월 29일, 디지털 서비스세(DST)에 대한 과세대상, 과세표준 및 면제대상 등을 관보에 게재함^{30), 31)}
- 디지털 서비스세(DST) 과세표준은 온라인 광고, 온라인 중개 및 데이터 전송 등 명확하게 디지털 서비스세의 과세대상이 되는 거래를 말하며 각각의 거래별로 결정됨
 - 과세표준을 수정해야 하는 경우 다음의 상황을 고려할 수 있음
 - 납세자가 신고 당시 과세표준을 알고 있었지만 잘못 결정된 경우, 과세표준의 수정은 환급 신청 또는 자진신고 납세제도의 수정신고를 진행하는 등 일반적인 세무조정 절차를 따름
 - 환급신고 당시 과세표준이 확정되지 않아 과세표준을 추정해야 하는 경우에는 디지털서비스세 규정이 최종적으로 확립될 때 해당 규정에 따른 특별 세무조정 절차를 따름
 - 세금 조정은 4년 이내에 이루어져야 하며, 추가비용이 발생하지는 않지만 이자는 발생할 수 있음

28) 2021년 7월 28일 기준 원화 환산 시 약 4천 979억원임

29) 독일 노르트라인베스트팔렌주 입법청원안, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2021/0201-0300/209-21.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 검색일자: 2021. 7. 19.

30) IBFD, "Tax Administration Clarifies Determination of Taxable Base for Digital Services Tax," 2021. 7. 2., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2021-07-02_es_1.html, 검색일자: 2021. 7. 20.

31) 스페인 관보, "Imposta di consumo sulle bevande edulcorate," 2021. 6. 29., <https://www.boe.es/boe/dias/2021/06/29/pdfs/BOE-A-2021-10745.pdf>, 검색일자: 2021. 7. 20.

- 반대의 증거가 있는 경우를 제외한 모든 광고는 사용자 데이터를 기반으로 한 표적 광고로 간주됨
 - 납세자는 광고를 삽입하는 사람 또는 인터페이스의 소유자이거나 소유자로부터 광고 장소를 관리하기로 계약한 제3자가 될 수 있음

- 일반적으로 디지털 서비스세의 면제는 온라인 중개 서비스에만 적용됨
 - 온라인 중개 서비스란, 상호작용 서비스(interaction services)가 있거나 없는 중개를 모두 포함하며, 디지털 인터페이스를 통해 연결된 적어도 두 명의 사용자가 동시에 상호작용할 수 있는 형태를 의미함
 - 거래가 수행되는 동안 해당 장치를 사용할 필요는 없음
 - 공급자의 웹 페이지를 통해 상품 및 서비스를 공급하는 등 공급자가 중개자 역할을 하지 않는 온라인 광고에는 면제가 적용되지 않음

- 단, 특수 관계자 간 디지털 서비스의 제공과 관련하여 100% 직접 또는 간접적으로 같은 모회사에 의해 참여한 그룹 내 거래에 대해서는 디지털 서비스세의 면제가 적용됨

- 디지털서비스세의 납세의무는 거래가 발생하는 시점에 발생하며, 거래는 인보이스가 발생된 시점에 발생한 것으로 간주될 수 있음

<자료수집 및 조사: 김다량 관세사>

[스페인 - 전기요금 인하를 위한 세제지원 조치]

- 스페인 정부는 2021년 6월 24일, 전기요금 상승 추세를 늦추기 위해 부가가치세율을 10%로 인하하고 전력 생산에 대한 세금을 유예함^{32), 33)}
 - 해당 조치는 Royal Decree Law 12/2021에 따라 채택되었으며 2021년 6월 25일 관보에 게재됨

- 다음에 해당하는 자는 2021년 6월 26일부터 12월 31일까지 전력 공급에 대한 부가가치세율을 기존 21%에서 10%로 적용받을 수 있음
 - 10kW 미만의 계약전력을 가진 계약자로서 청구 기간의 마지막 날 직전 달에 해당하는 도매전력 시장의 산술평균 가격이 1MWh당 45유로³⁴⁾ 이상인 경우
 - 취약계층 소비자로서 2017년 10월 6일의 Royal Decree 897/2017 조항에 따라 사회적 전기요금을 받을 자격이 있는 경우

32) IBFD, "Spain Introduces Tax Measures To Cut Down Electricity Prices," 2021. 6. 28., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2021-06-28_es_1.html, 검색일자: 2021. 7. 20.

33) Bartolome Briones, "ROYAL DECREE-LAW 12/2021, OF 24 JUNE ADOPTING URGENT MEASURES IN THE FIELD OF ENERGY TAXATION AND ENERGY GENERATION, AND ON THE REGULATION FEE MANAGEMENT AND THE WATER RATE, HAS BEEN PUBLISHED," 2021. 7. 6., <https://www.bartolomebriones.com/en/blog/royal-decree-law-12-2021-of-24-june-adopting-urgent-measures-in-the-field-of-energy-taxation-and-energy-generation-and-on-the-regulation-fee-management-and-the-water-rate-has-been-published>, 검색일자: 2021. 8. 4.

34) 2021년 8월 5일 기준 원화 환산 시 약 6만원임



■ 전력 생산에 대한 세금(Tax on the Value of Electric Power: IVPEE)은 예외적으로 2021년 3분기 전력 생산에서 일시적으로 제외함

<자료수집 및 조사: 김다랑 관세사>

[그리스 - 특정 섬에 대한 영구적인 부가가치세율 감면 공식 채택]

■ 그리스 정부는 2021년 7월 5일, 사모스(Samos), 레로스(Leros), 키오스(Chios), 레스보스(Lesbos), 코스(Kos)에서 제3국 망명신청자 또는 난민을 위한 이민자 수용 및 환대시설을 지속적으로 운영하는 한, 17%의 부가가치세율을 영구적으로 적용할 것을 공식 발표함³⁵⁾

● Law 2859/2000(VAT Code) 제21조의 제4항과 제5항에 따라 표준 부가가치세율은 24%에서 7%p 인하한 17%가 적용됨³⁶⁾

● 해당 섬들에 대한 인하된 부가가치세율 적용은 2018년에 처음 도입되었으며 6개월마다 갱신해 2021년 6월 30일까지 한시적으로 적용했음³⁷⁾

<자료수집 및 조사: 김다랑 관세사>

[노르웨이 - 코로나19 관련 부가가치세율 인하 등 감세 정책 연장]

■ 노르웨이 정부는 2021년 7월 1일, 코로나19 관련 부가가치세율 인하 조치를 2021년 10월 1일까지 3개월 더 연장하기로 결정함³⁸⁾

- 노르웨이는 코로나19에 대응하기 위해 2020년 4월 1일부터 2021년 7월 1일까지 일부 항목의 부가가치세율을 12%에서 6%로 임시 인하하였음³⁹⁾
- 인하 대상 항목은 여객운송용역의 공급 및 조달, 공영방송, 영화관 및 스포츠 시설 입장, 놀이공원 및 박물관 입장, 호텔 등 숙박용역의 공급 및 조달임

■ 부가가치세 면제 법안도 연장되어, 정골의학, 나프러퍼시 및 침술과 관련된 의료서비스에 대한 부가가치세가 2022년 1월 1일까지 면제됨

● 노르웨이는 2021년 1월 1일부터 대체치료에 대한 VAT 면제 및 특정 미용과 유사 치료에 관한 부가가치세 면제 법안을 폐지하였음

● 이에 따라 정골의학과 나프러퍼시는 2021년 7월

35) IBFD, "Greece Officially Adopts Permanent Reduced VAT Rates for Certain Islands," 2021. 7. 5., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2021-07-05_gr_1.html, 검색일자: 2021. 7. 20.

36) 그리스 재무부, "Παράταση ισχύος των μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ σε Κω, Λέρο, Λέσβο, Σάμο και Χίο," https://www.minfin.gr/web/guest/deltia-typou/-/asset_publisher/4kjd0IBldee/content/paratase-ischyos-ton-meiomenon-synteleston-phpa-se-ko-lero-lesbo-samo-kai-chioeos-tis-30-iouniou-2021, 검색일자: 2021. 8. 4.

37) GTP, "Parliament Approves Permanent VAT Reduction for 5 Greek Islands," 2021. 6. 25., <https://news.gtp.gr/2021/06/25/parliament-approves-permanent-vat-reduction-for-5-greek-islands/>, 검색일자: 2021. 7. 20.

38) IBFD, "COVID-19 Pandemic: Norway Officially Prolongs Reduced 6% VAT Rate Until 1 October 2021," 2021. 7. 5., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2021-07-05_no_1.html, 검색일자: 2021. 7. 19.

39) IBFD, "COVID-19 Pandemic: Norway Plans to Extend Application of Reduced 6% VAT Rate," 2020. 11. 18., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/linkresolver/static/tns_2020-11-18_no_1%23tns_2020-11-18_no_1, 검색일자: 2021. 7. 27.

1일부터, 침술은 2021년 10월 1일부터 부가가치세가 부과될 예정이었음⁴⁰⁾

<자료수집 및 정리: 이미현 세무사>

- 만약 코로나19와 관련하여 추가적인 조치가 필요할 경우 해당 법안과는 별도로 새로운 지원방안을 검토할 예정임을 밝힘

<자료수집 및 정리: 이미현 세무사>

[네덜란드 - 코로나19 관련 세제혜택 연장에 관한 입장 발표]

■ 네덜란드 정부는 2021년 6월 28일, 코로나19와 관련된 다음의 세제혜택을 연장하여 시행하겠다고 발표함⁴¹⁾

- 병원, 요양원 등 적격기관의 간호인력 및 간호인력 공급에 대한 부가가치세 면제 조치를 2021년 6월 30일에서 9월 30일까지 3개월 연장함
- 코로나19 백신 및 테스트 키트, 안면 마스크에 대한 부가가치세 면제 조치를 2021년 6월 30일에서 9월 30일까지 3개월 연장함
- 위와 같은 조치는 시행령 제2021-121258호를 통하여 2021년 7월 1일부터 시행됨

■ 추가로, 2021년 9월 이후로는 해당 조치를 연장할 의사가 없음을 명확히 함⁴²⁾

[일본 - 2020년 일반회계 세입 결산 발표]

■ 일본 재무성은 7월 5일, 2020년도 일본의 국가 일반회계 세입은 60조 8,216억엔⁴³⁾임을 발표함⁴⁴⁾

- 이는 전년도에 비해 2조 3,801억엔⁴⁵⁾ 증가한 금액이며 2018년도에 60조 3,564억엔⁴⁶⁾으로 최대 세수를 기록한 이후 2년 만에 최대 세수를 경신한 금액임
- 당초 2020년도 세수를 63.5조엔⁴⁷⁾을 예상하고 있었으나, 신형 코로나의 영향을 근거로 2019년 12월 추경에서 55.1조엔⁴⁸⁾으로 하향 조정하였음⁴⁹⁾

■ 이러한 예상보다 초과된 세수는 코로나19 팬데믹이 경제에 미치는 영향이 정부가 예상했던 것보다 크지 않았고, 2019년 소비세율을 인상한 것이 원인임

40) Norway - Value Added Tax sec. 8.1, Country Tax Guides IBFD, 2021. 7. 19.

41) IBFD, "COVID-19 Pandemic: Government Publishes Decree Extending Tax Support Measures," 2021. 7. 1., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2021-07-01_nl_1.html, 검색일자: 2021. 7. 19.

42) IBFD, "COVID-19 Pandemic: Government Not To Extend Support Measures Beyond Q3," 2021. 6. 30., https://research.ibfd.org/#/doc?url=/linkresolver/static/tns_2021-06-30_nl_2, 검색일자: 2021. 7. 19.

43) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 634조 5,091억원임

44) 読売新聞, 「国税収 コロナ禍でも最大 20年度60・8兆円 消費税・法人税伸び」, <https://www.yomiuri.co.jp/economy/20210705-OYT1T50374/>, 검색일자: 2021. 7. 13.

45) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 24조 8,299억원임

46) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 634조 8,250억원임

47) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 662조 6,288억원임

48) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 574조 9,740억원임

49) 東洋経済, 「コロナ禍でも2020年度税収は過去最高という怪」, <https://toyokeizai.net/articles/-/438928>, 검색일자: 2021. 7. 13.



- 소비세가 전년보다 2조 6,187억엔⁵⁰⁾ 많은 20조 9,714억엔⁵¹⁾으로 사상 최고를 기록하였고, 전체 세수의 34.5%를 차지함⁵²⁾
 - 이는 2019년 10월에 일본의 소비세율을 8%에서 10%로 인상한 영향이 큼
- 신형 코로나의 영향으로 하락이 예상되었던 법인세는 4,375억엔⁵³⁾ 증가한 11조 2,346억엔⁵⁴⁾으로 작년 말 시점의 예상보다 3조엔⁵⁵⁾ 이상 증가함
 - 2020년 초부터 미국, 중국 등 주요 국가들의 경기 회복과 함께 자동차, 자동차 부품 등 일본 제품에 대한 수요가 급증하면서 일본의 수출이 확대됨
- 소득세도 작년에 비해 191억엔⁵⁶⁾ 많은 19조 1,898억엔⁵⁷⁾을 기록하였으며, 이는 근로자의 수입이 예상보다 떨어지지 않은 것과 증가 상수에 따른 금융소득이 증가한 영향에 의한 것으로 풀이됨

■ 일본 정부는 2021년도의 세수를 57.4조엔⁵⁸⁾으로

상정하였고, 43.6조엔⁵⁹⁾의 신규 국채 발행을 계획하였음

- 일본 의회는 2021년도 회계예산을 106조 6,100억엔⁶⁰⁾으로 제정하였으며 현재 일부 의원들은 경기 부양을 위해 26조엔⁶¹⁾의 추가 예산을 요구하고 있음⁶²⁾

<자료 수집 및 정리: 권순오 세무사>

[중국 - 「중화인민공화국 취득세법」 발표]

- 중국 재무부와 국세청은 2021년 6월 30일, 「중화인민공화국 취득세법」의 과세대상, 납세의무자, 과세표준, 취득세 면제, 납세의무 발생시점 등을 명확하게 하기 위해 회람[2021] No.23을 발표함⁶³⁾
- 「중화인민공화국 취득세법」은 2020년 8월 11일 제13대 전국인민대표대회 상무위원회 제21차 회의에서 통과되었고, 2021년 9월 1일부터 시행예정이며, 현재에는 1997년 7월 7일 국무원이 발표한 「중화인민공화국 취득세 잠정조례」를 시행 중임

50) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 27조 3,287억원임

51) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 218조 8,575억원임

52) 朝日新聞, 「20年度税収 コロナ禍でも過去最高 筆頭は消費税」, <https://www.asahi.com/articles/ASP756WRDP75ULFA00W.html>, 검색일자: 2021. 7. 13.

53) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 4조 5,657억원임

54) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 117조 2,442억원임

55) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 31조 3,080억원임

56) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 1,992억원임

57) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 200조 2,206억원임

58) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 598조 9,977억원임

59) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 454조 9,878억원임

60) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 1,112조 5,286억원임

61) 2021년 7월 27일 기준 원화 환산 시 약 271조 3,230억원임

62) REUTERS, "Japan ruling party executive calls for \$239 bln extra budget," <https://www.reuters.com/lifestyle/sports/japan-likely-proceed-with-olympics-says-ruling-party-heavyweight-yamamoto-2021-05-26/>, 검색일자: 2021. 7. 13.

63) IBFD, "China Issues Clarifications on Deed Tax," https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2021-07-16_cn_1.html, 검색일자: 2021. 7. 21.

- 취득세법의 과세대상은 중국 역내 토지 사용권 및 부동산⁶⁴⁾ 소유권이며, 이들 권리를 이전⁶⁵⁾할 때 양수하는 법인 또는 개인이 취득세 납세의무자임⁶⁶⁾
- 취득세율의 경우 3%에서 5% 사이라고 취득세법에 명시하고 있으며, 적용세율은 지방정부가 세율 구간 이내에서 확정함⁶⁷⁾
- 과세표준은 토지 및 부동산의 권리 이전을 위해 계약으로 확정된 거래가격이며,⁶⁸⁾ 납세자가 토지 및 부동산의 권리 이전 계약을 체결한 당일 또는 증빙을 취득한 당일에 취득세 납세의무가 발생함⁶⁹⁾
- 토지 및 부동산 권리를 양수하여 교육, 의료, 연구, 군사 시설로 사용하는 경우에는 취득세를 면제함⁷⁰⁾

<자료 수집 및 정리: 김치울 연구원>

[호주 - 무형자산 국제거래 실무이행지침 초안 공개]

- 호주 국세청은 2021년 5월 19일 무형자산의 개발, 향상, 유지, 보호 및 활용(DEMPE) 관련 국제거래 실무이행지침⁷¹⁾(PCG2021/D4) 초안을 공개함⁷²⁾

<표 1> 세무상 고위험 무형자산 국제거래

사례유형	거래 구조/내용	대가흐름
1. 무형자산 국외 집중화	[현] 호주법인이 무형자산 개발/소유 [변경] 1) 무형자산 이전(국내→국외) 2) 호주법인 개발 지속(기존+신규) 3) 신규 무형자산 귀속: 국외법인 4) 국외법인: 제한된 개발활동	[국외→호주 법인] 1) (신규개발) 원가 보상 2) (기존자산) 매년 감소하는 로열티 지급 [호주→국외 법인] 1) (신규자산) 로열티 지급
2. 무형자산 국내/외 이원화	[현] 호주법인이 무형자산 개발/소유 [변경] 1) 무형자산 국외판권만 이전 (국내→국외) 2) 호주법인 개발 지속(국내외) 3) 국외법인: 제한된 개발활동	[국외→호주 법인] 1) (판권대가) 일회성 지급 2) (개발활동) 원가 보상
3. 국내 무형자산 미인식	1) 호주법인이 무형자산을 개발/소유 2) 호주법인: 신제품 개발 강화 3) 국외법인: 호주법인 무형자산에 접근 가능하며 신제품 이익 증가	[국외→호주 법인] 대가를 지급하지 않음
4. 상업화 이전 무형자산 이전	1) 호주법인이 개발 중인 무형자산을 상업화 이전에 국외로 이전 2) 호주법인: 개발활동 지속 3) 국외법인: 제한된 개발활동	[국외→호주 법인] 1) (개발활동) 원가 보상 2) 세계시장 판매 로열티
5. 독립기업 원칙 미고려 약정	1) 국외법인: 무형자산을 소유 2) 호주법인: 용도 없는 국외법인 소유 무형자산 사용권을 확보	[호주→국외 법인] 1) 구매항목에 대한 대가 2) 로열티

출처: 호주 국세청, "Draft Practical Compliance Guideline (PCG2021/D4, Intangibles Arrangements)," <https://www.ato.gov.au/law/view/document?DocID=DPC/PCG2021D4/NAT/ATO/00001>, 검색일자: 2021. 7. 21.

64) 중국 「민법전」 제105조에 정의되어 있는 부동산을 말함
 65) 권리 이전이란, 토지사용권 출양, 토지사용권 전양(매매 증여 교환 포함), 부동산 매매 증여 교환 등에 의한 토지사용권 및 부동산 소유권의 취득을 말함(세계 법제정보센터, 「2020 제정 중국 「취득세법」 소개-부동산 관련 용어를 중심으로」, 2020, pp. 10-11).
 66) Deed Tax Law of the People's Republic of China, Article 2.; The National People's Congress of the People's Republic of China, "Deed Tax Law of the People's Republic of China," <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/c23934/202105/dbebaeae4c3d4d6488791bd659e6b59d.shtml>, 검색일자: 2021. 7. 21.
 67) Deed Tax Law of the People's Republic of China, Article 3
 68) 교환인 경우 교환하는 권리와외의 시장가격 차액이 과세표준이며, 증여 등의 매매가격 파악이 어려운 경우에는 과세관청이 시장가격을 참조하여 과세표준을 확정함(Deed Tax Law of the People's Republic of China, Article 4)
 69) Deed Tax Law of the People's Republic of China, Article 9
 70) Deed Tax Law of the People's Republic of China, Article 6
 71) 실무이행지침(PCG)은 국세청이 관련 거래를 바라보고 접근하는 방식을 설명할 뿐, 납세자나 국세청을 구속하는 규정이 아님(Internationaltaxreview, "Australia: Launch of the patent box regime and guidance on intangible arrangements," 2021. 7. 2., <https://www.internationaltaxreview.com/article/b1sj36sg4s58l9/australia-launch-of-the-patent-box-regime-and-guidance-on-intangible-arrangements>, 검색일자: 2021. 7. 21.)
 72) 호주 국세청, "Draft Practical Compliance Guideline (PCG2021/D4, Intangibles Arrangements)," <https://www.ato.gov.au/law/view/document?DocID=DPC/PCG2021D4/NAT/ATO/00001>, 검색일자: 2021. 7. 21.



- 동 지침은 납세자가 고위험 거래를 식별하는 방식을 이해하는 데에 도움을 주며, 문서화 요구사항에 대한 지침을 제공함
 - 문서화 요구사항에는 다음이 포함됨. 상업적 의사결정의 이해와 입증, 법적 형식의 이해, 무형자산 DEMPE 활동의 식별 및 입증, 거래 관련 세금 및 손익분석
- 동 지침은 총 12개의 거래유형을 제시하고 있으며, 이 중 세무관점에서 고위험 거래로 제시한 다섯 가지 사례는 <표 1>과 같음
- 공개 초안에 대한 의견수렴 마감일은 2021년 7월 16일이며, 확정 시 소급적용 예정임⁷³⁾

<자료수집 및 조사: 김정명 회계사>

[EU - 2030 기후 목표 달성을 위한 법안 제출]

- 유럽 집행위원회는 2021년 7월 14일, 유럽 그린딜(European Green Deal)의 일환으로 2030년까지 1990년 대비 55% 낮은 온실가스 감축 목표를 달성하는 정책을 만들기 위한 법안 패키지를 제출함⁷⁴⁾

- 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism, 이하 CBAM) 및 에너지 과세 지침(Energy Taxation Directive) 개정안의 내용을 포함하고 있음
- CBAM은 EU의 강화된 기후 목표에 따른 비 EU 회원국으로의 탄소누출⁷⁵⁾ 위험을 방지하기 위한 제도로, CBAM이 적용되는 EU 수입업체는 매년 수입제품에 내재된 총 탄소 배출량을 신고해야 하고, 탄소 배출량에 대한 비용을 지불하기 위하여 CBAM 인증서를 구입해야 함⁷⁶⁾
- 다만, 수입제품의 생산과정에서 이미 탄소가격이 지불되었음을 수입업체가 입증할 수 있는 경우에는 해당 금액만큼 수입업체의 비용에서 제외됨
- CBAM 인증서 가격은 배출권거래제(ETS)를 통하여 거래되는 가격을 기준으로 책정됨
- 2023년부터 탄소누출 위험이 높은 철강, 시멘트, 비료, 알루미늄, 전력 부문에 대하여 우선적으로 적용되며, 2026년에는 전 부문에 도입할 예정임

73) 동 지침 §11

74) 유럽 집행위원회, "Commission proposes new Carbon Border Adjustment Mechanism and revision of the Energy Taxation Directive, as part of the EU Green Deal," 2021. 7. 14., https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/commission-proposes-new-carbon-border-adjustment-mechanism-and-revision-energy-taxation_en, 검색일자: 2021. 7. 20.; 유럽 집행위원회, "European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions," 2021. 7. 14., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541, 검색일자: 2021. 7. 20.

75) 탄소누출은 온실가스 배출 규제의 강화에 따른 탄소 배출량 감소가 상대적으로 규제가 느슨한 국가의 배출량을 증가시키는 상황을 의미함(유럽 집행위원회, "Carbon leakage," https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage_en, 검색일자: 2021. 7. 20.)

76) 유럽 집행위원회, "Carbon Border Adjustment Mechanism," https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en, 검색일자: 2021. 7. 20.

- 에너지 과세 지침 개정안은 에너지 제품에 대한 과세를 EU 에너지 및 기후 정책과 일치시키고 청정기술을 촉진하며, 기존의 화석연료 사용을 장려하는 면세 또는 낮은 세율을 부과하는 정책을 폐지하는 내용을 포함하고 있음⁷⁷⁾
 - 환경에 가장 유해한 연료에 가장 많이 과세되도록 에너지 제품 분류방식을 단순화함
 - 특정 제품 및 난방에 대한 과세 면제가 단계적으로 폐지되어 화석연료가 최소 세율 미만으로 과세되는 것을 방지함
 - EU 내 항공 및 해상운송, 어업을 위해 사용되는 화석연료의 완전 과세 면제를 폐지함

<자료 수집 및 정리: 변정윤 연구원>

77) 유럽 집행위원회, "Revision of the Energy Taxation Directive," https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0/revision-energy-taxation-directive_en, 검색일자: 2021. 7. 20.



주요국의 재정동향



EU

■ EU 집행위, 2021년 여름 경제 전망(European Economic Forecast Summer 2021) 발표(2021. 7. 7.)^{1), 2)}

※ EU에서는 연 4회 경제 전망(겨울 전망, 봄 전망, 여름 전망, 가을 전망)을 발표. 봄과 가을은 종합 전망으로 거시경제 전망치를 다루고 여름과 겨울은 중간 전망으로 경제성장률과 물가 상승률 수치를 업데이트 함. 올해 경제 전망의 발표시기는 겨울 2월, 봄 5월, 여름 7월이며, 가을 경제 전망은 11월에 발표될 예정

- (경제) 1분기 경제활동이 기대치를 초과하고, 보건 상황의 개선으로 2분기 이동 제한 조치가 빠르게 완화됨에 따라 봄 전망에 비해 일찍 반등할 것으로 예상됨
 - (GDP 성장률) EU 27개국과 유로지역 모두 2021년 4.8%, 2022년 4.5%로 전망(<표 1> 참조)
- (물가) EU 27개국 물가 상승률(HICP³⁾)은 2021년 2.2%(봄 전망 대비 +0.6%p), 2022년 1.6%(+0.1%p)로 전망되고, 유로지역의 경우 2021년 1.9%(+0.2%p), 2022년 1.4%(+0.1%p)로 전망

- (리스크) 경제 전망에 관한 불확실성과 리스크는 높지만 전반적으로 균형을 유지하고 있으며, 델타 변이 바이러스 출현으로 백신접종 속도를 가속화할 필요가 커짐
 - 경제 리스크는 이동 제한 조치의 변화와 긴급 지원 조치의 철회 영향에 대한 가계 및 기업의 대응에 달려 있음
 - 인플레이션은 생산능력 제약이 더 지속되고, 가격 압력이 소비자물가에 더 강하게 전달될 경우 예상보다 더 높게 나타날 수 있음

■ EU 이사회, 2022년 EU 예산안에 대한 입장 채택 (2021. 7. 14.)⁴⁾

※ EU 집행위는 2021년 6월 8일 2022년 EU 예산 초안을 발표. 2022년 EU 예산안에서 승인기준 예산은 1,678억유로, 지급기준 예산은 1,694억유로로 편성했으며, 코로나19 대응을 위한 지원인 차세대 EU를 통한 시 3,110억유로 지원⁵⁾

- (평가) 2022년 예산은 코로나19 팬데믹으로 인한 경제 회복과 회복력 증대에 중요한 역할을 할 것이며, 녹색과 디지털 전환, 결속력(cohesion), 혁신과 같이 EU의 우선순위를 중심으로 함
- (총량) 승인기준⁶⁾으로 집행위 예산안 대비 1억 3,133만유로 감액된 1,676억유로, 지급기준으로 5억 7,451억유로 증액된 1,699억유로로 채택

1) European Commission, European Economic Forecast. Summer 2021, 2021. 7. 7., https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-summer-2021_en

2) 이번 여름 경제 전망은 2021년 6월 26일 기준의 환율, 금리 및 원자재 가격에 관한 가정을 기초로 하며, 정부 정책에 관한 가정은 6월 28일까지의 정보를 고려하여 발표됨

3) Harmonised Index of Consumer Prices

4) European Council, 2022 EU budget: Council agrees its position, 2021. 7. 14., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/14/2022-eu-budget-council-agrees-its-position/>

5) 보다 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 2021년 6월호, 2021, pp. 6~7 참고, <https://www.kipf.re.kr/cfa/Trend/FiscalPolicies/kiTrend/Overseas/ALL/view.do?serialNo=5489>

6) 승인기준(commitments)은 당해 연도에 지출원인행위를 할 수 있는 한도, 지급기준(payments)은 당해 연도에 실제 지출하는 예산을 의미

<표 1> 유로지역 및 EU 27개국의 경제 전망

(단위: %)

국가	경제성장률				소비자물가 상승률			
	2021년 7월 여름 전망		2021년 5월 봄 전망		2021년 7월 여름 전망		2021년 5월 봄 전망	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
벨기에	5.4	3.7	4.5	3.7	2.1	1.7	1.8	1.5
독일	3.6	4.6	3.4	4.1	2.8	1.6	2.4	1.4
에스토니아	4.9	3.8	2.8	5	2.2	2.4	1.6	2.2
아일랜드	7.2	5.1	4.6	5	1.5	1.2	0.9	1.3
그리스	4.3	6	4.1	6	-0.4	0.5	-0.2	0.6
스페인	6.2	6.3	5.9	6.8	2.1	1.4	1.4	1.1
프랑스	6	4.2	5.7	4.2	1.6	1.2	1.4	1.1
이탈리아	5	4.2	4.2	4.4	1.4	1.2	1.3	1.1
키프로스	4.3	3.8	3.1	3.8	1.4	1.3	1.7	1.1
라트비아	3.8	6	3.5	6	2	2.1	1.7	2
리투아니아	3.8	3.9	2.9	3.9	2.3	2	1.9	1.9
룩셈부르크	4.8	3.3	4.5	3.3	2.5	1.7	2.1	1.6
몰타	5.6	5.8	4.6	6.1	1.1	1.6	1.2	1.5
네덜란드	3.3	3.3	2.3	3.6	1.8	1.5	1.6	1.4
오스트리아	3.8	4.5	3.4	4.3	2.1	1.9	1.8	1.6
포르투갈	3.9	5.1	3.9	5.1	0.8	1.1	0.9	1.1
슬로베니아	5.7	5	4.9	5.1	1.4	1.7	0.8	1.7
슬로바키아	4.9	5.3	4.8	5.2	2.1	2.2	1.5	1.9
핀란드	2.7	2.9	2.7	2.8	1.5	1.6	1.2	1.2
유로지역	4.8	4.5	4.3	4.4	1.9	1.4	1.7	1.3
불가리아	4.6	4.1	3.5	4.7	1.9	2.5	1.6	2
체코	3.9	4.5	3.4	4.4	2.7	2.3	2.4	2.2
덴마크	3	3.4	2.9	3.5	1.5	1.3	1.3	1.3
크로아티아	5.4	5.9	5	6.1	1.5	1.3	1.3	1.3
헝가리	6.3	5	5	5.5	4.4	3.3	4	3.2
폴란드	4.8	5.2	4	5.4	4.2	3.1	3.5	2.9
루마니아	7.4	4.9	5.1	4.9	3.2	2.9	2.9	2.7
스웨덴	4.6	3.6	4.4	3.3	2.1	1.2	1.8	1.1
EU 27	4.8	4.5	4.2	4.4	2.2	1.6	1.9	1.5

출처: EU 집행위, "Summer 2021 Economic Forecast - Statistical annex," 2021. 7. 7., https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/summer-2021-economic-forecast_en



- (증감) 기타 특수 기금을 제외한 모든 항목에서 감액되었으며, 승인기준으로는 파트너 및 세계 항목이 3% 감소로 감소율이 높았고, 지급기준으로는 이주 및 국경관리 항목의 감소율이 1.44%로 가장 높았음
- 기타 특수 기금은 브렉시트조정기금(Brexit Adjustment Reserve: BAR)의 순증으로 12억 9,800만유로 증액됨

■ EU 집행위, 회원국의 2021 안정화 및 수렴 프로그램에 대한 검토 보고서⁷⁾ 발표(2021. 7. 16.)

※ 동 보고서에는 2021년 봄 EU 회원국들이 제출했던 안정화 및 수렴 프로그램(Stability and Convergence Programmes: SCPs)⁸⁾에 대한 검토 결과, 유로 지역 재정 기초 평가, 유로 및 EU 전체 재정 추이의 영향 등이 포함됨

- (2020년 재정 상황) 안정성장협약⁹⁾ 일반면책조항¹⁰⁾의 빠른 시행과 EU 차원의 지원, 양호한 금융여건 등으로 회원국은 재량정책과 자동안정화장치, 유동성 지원으로 대응할 수 있었음
- (향후 재정 전망) 자동안정화장치를 포함한 재정 정책은 2021년과 2022년에 지속가능한 회복을

계속 지원할 것으로 전망

- (재정수지 전망) 경제 회복 기대에도 불구하고, 정책 지원의 이른 철회를 피할 필요성을 감안할 때 팬데믹은 재정에 부담을 줄 것으로 예상

● (재정기조)

- (회원국 예산) 대부분의 회원국에서 2021년과 2022년 회원국의 재정지출(current expenditure)은 중기 잠재성장률을 초과하여 완화적 재정기조를 나타냄

- (EU 지원을 포함한 회원국 예산) 회복·복구수단 등 EU 지원을 포함한 회원국의 재정기조는 거의 모든 회원국에서 2021~2022년 평균적으로 확장적 재정기조를 유지할 것으로 예상([그림 1] 참조)

- (채무 지속가능성 리스크) 팬데믹은 채무 지속가능성 리스크¹¹⁾를 높였으며, 심각한 경기 침체 및 재정 대응으로 인해 위기 이전보다 채무 비율이 높아짐

- (유로지역 재정 기초) 유로지역의 재정 기초는 2021년과 2022년에 완화적 정책 기초를 유지할

7) European Commission, *The 2021 Stability & Convergence Programmes: an Overview, with an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance*, 2021. 7. 16., https://ec.europa.eu/info/publications/2021-stability-convergence-programmes-overview-assessment-euro-area-fiscal-stance_en
이하 내용은 보고서의 Executive Summary를 요약한 것이며 자세한 내용은 보고서 원문을 참조 바람

8) 매년 4월, EU 회원국은 향후 3년 동안의 재정 계획을 EU 집행위에 제출해야 하는데 유로 국가들은 안정화 프로그램(Stability programme), 비유로 국가들은 수렴 프로그램(Convergence programmes)에서 재정 계획을 포함하여 제출함

9) 안정성장협약(Stability and Growth Pact)은 EU 회원국들이 건전 재정을 추구하고 재정정책을 조정하도록 하기 위한 규정임. ① 재정적자가 GDP 대비 3%를 초과하거나 ② 채무가 GDP 대비 60%를 초과하면서 충분한 속도로 채무를 감축하지 않는 경우에 규정된 절차를 거쳐 초과적자 시정절차(EDP)가 개시될 수 있음. 또한 중기재정목표(MTO)를 위반(구조적 재정수지 목표와 지출지표를 종합적으로 고려)하는 경우 규정된 절차를 거쳐 심각한 위반 시정 절차(SDP)를 개시할 수 있음

10) 특수한 상황에서 정준칙 준수 의무에서 예외적인 이탈을 용인하는 규정

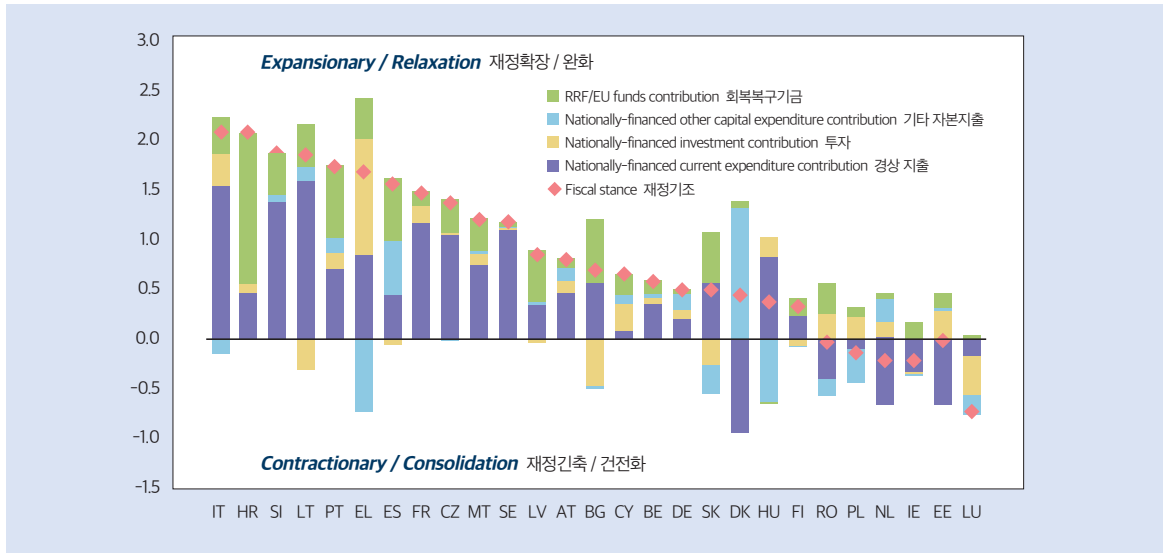
11) · 단기 재정 리스크는 재정 및 금융 변수로 측정된 S0지표를 기초로 등급을 평가

· 중기 재정 리스크는 채무 지속가능성 분석(Debt Sustainability Analysis: DSA)과 S1지표[고령화 비용에서 발생하는 지출을 포함하여 15년 내에 GDP 대비 채무 비율 60%를 달성하는 데 필요한 구조적 재정수지(5년 누적)의 조정규모]를 종합적으로 고려하여 등급을 평가

· 장기 재정 리스크는 채무 지속가능성 분석과 S2지표(정부 예산 제약의 무한 기간을 설정하여 고령화로 인한 추가 비용 조달 등을 포함해 장기적으로 지속 가능한 공공재정을 보장하는 데 필요한 구조적 재정수지 조정규모)를 종합적으로 고려하여 등급을 평가

[그림 1] 2021~2022년 평균 EU 27개국 재정기조

(단위: GDP 대비 %)



주: IT 이탈리아, HR 크로아티아, SI 슬로베니아, LT 리투아니아, PT 포르투갈, EL 그리스, ES 스페인, FR 프랑스, CZ 체코, MT 몰타, SE 스웨덴, LV 라트비아, AT 오스트리아, BG 불가리아, CY 키프로스, BE 벨기에, DE 독일, SK 슬로바키아, DK 덴마크, HU 헝가리, FI 핀란드, RO 루마니아, PL 폴란드, NL 네덜란드, IE 아일랜드, EE 에스토니아, LU 룩셈부르크

출처: European Commission, *The 2021 Stability & Convergence Programmes: an Overview, with an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance*, 2021, p. 21, Graph 2.9, https://ec.europa.eu/info/publications/2021-stability-convergence-programmes-overview-assessment-euro-area-fiscal-stance_en

것으로 예상되고, 경기 회복이 본격화됨에 따라 재정 기조와 마찬가지로 통화정책 역시 완화적 일 것으로 예상됨

■ EU 통계청, 2021년 1분기 재정통계 발표(2021. 7. 22.)¹²⁾

- (수입 및 지출) GDP 대비 수입 비율은 안정적이었으나, 지출 비율의 감소로 전분기 대비 계절조

정 일반정부 재정수지 비율이 감소함

- (재정수지) 2021년 1분기 유로지역과 EU의 GDP 대비 일반정부 계절조정 재정수지는 각각 -7.4%, -6.8%로 전분기 대비 증가(전분기 대비 각각 0.7%p 개선)
- (정부채무) 팬데믹 대응을 위한 정책 조치와 회복 노력이 지속되고 있어 자금 수요 증가로 2021년 1분기 말 GDP 대비 일반정부 채무는 유로지역에

12) Eurostat, "Seasonally adjusted government deficit at 7.4% of GDP in the euro area and 6.8% of GDP in the EU," 2021. 7. 22., <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563195/2-22072021-BP-EN.pdf/c12a5573-c4fc-293a-24f7-2fd6bfb5c7?t=1626942083764>, 검색일자: 2021. 7. 23.; Eurostat, "Government debt up to 100.5% of GDP in euro area Up to 92.9% of GDP in EU," 2021. 7. 22., <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563191/2-22072021-AP-EN.pdf/282c649b-ae6e-3a7f-9430-7c8b6e000077?t=1626942865088>, 검색일자: 2021. 7. 23.



서 처음 100%를 넘어선 100.5%(2020년 4분기 말 97.8%), EU 92.9%(전분기 90.5%)로 상승함
 - (전년 동기 대비) 전년 동기와 비교 시 유로지역은 86.1%에서 100.5%로 14.4%p 증가했고, EU 27개국은 79.2%에서 92.9%로 13.7%p 상승함

<자료 수집 및 정리: 강민채 선임연구원>

- 총재는 인플레이션이 일시적이며 경제 회복 과정 중 상대 가격 변화에 기인한 것으로 판단하면서, 경기 과열 가능성을 높게 보지 않지만 인플레이션의 지속적이고 빠른 상승이 미국과 세계 경제에 미칠 위험 역시 무시할 수 없다고 언급

- 다년간의 인프라 투자, 사회안전망 강화 등 미국의 연방 세제 및 재정 계획은 IMF가 권고한 바와 일치하며 재정 패키지의 규모와 목표는 고무적이거나, 선별화(targeting)를 높이면 거시경제 및 분배 결과에 대한 정책효과를 더 높일 수 있음

- 연준의 통화정책은 위기 대응 및 회복 지원에 효과적이었으며, 정책금리는 2022년 말 혹은 2023년 초 인상할 필요가 있고 엄격한 일정하에서 능숙한 의사소통이 필요

- 팬데믹의 영향이 줄어들어 따라 저탄소 경제, 고령화, 디지털화 등 동시적으로 진행 중인 전환에 대처해야 함

- IMF, “Urgent Action Needed to Address a Worsening ‘Two-Track’ Recovery” 게시(2021. 7. 7.)^{15), 16)}

- 세계 경제가 전례 없는 위기를 겪은 뒤, 일부 국



IMF

■ IMF, 미국과의 연례협의* 결과 발표(2021. 7. 1.)^{13), 14)}

* 연례협의(Article IV Mission)는 IMF 협정 제4조에 의거, 연 1회 IMF 협의단이 회원국과 경제 발전과 정책을 논의한 후 보고서를 작성하고 이사회가 이를 의결하는 양자간 감시활동

- 2021년 미국 경제는 1984년 이후 가장 빠른 7.0%의 성장을 보일 것으로 예상되며 2022년에도 4.9%의 매우 강한 성장세를 유지할 것으로 전망

- 인프라계획(AJP)과 미국가족계획(AFP)이 연내 입법되고 그 규모와 구성이 행정부 안과 유사하다고 가정

- 개인소비지출 인플레이션은 2021년 말 4.3%로 일시적으로 상승한 후 2022년 말 2.4%로 재조정될 것으로 전망

13) IMF, United States of America Concluding Statement of the 2021 Article IV Mission, Mission Concluding Statement, 2021. 7. 1., <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/07/01/mcs070121-united-states-of-america-concluding-statement-of-the-2021-article-iv-mission>
 IMF, IMF Managing Director Opening Remarks for the United States 2021 Article IV Consultation, 2021. 7. 1., <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/07/01/sp070121-md-opening-remarks-us-article-iv>
 14) 이사회 상정 전 협의단 결과와 이를 바탕으로 한 IMF 총재의 기자회견 내용임
 15) Kristalina Georgieva, “Urgent Action Needed to Address a Worsening ‘Two-Track’ Recovery,” IMF blog, 2021. 7. 7., <https://blogs.imf.org/2021/07/07/urgent-action-needed-to-address-a-worsening-two-track-recovery/>
 16) 본 게시글은 해당 저자(들)의 견해이며, IMF, IMF 이사회, IMF 집행부의 견해를 대표하지 않음

가는 강력한 재정 및 통화정책 지원과 신속한 백신 보급으로 전례 없는 회복을 보이고 있음

- 그러나 백신 가용, 감염률, 정책 지원 능력의 차이로 회복 양상이 두 가지 경로(two-track)로 발전하고 있어 우려가 더욱 증가됨
- 따라서 G20과 전 세계 정책 입안자들의 시급한 조치가 필요하며, 우선적으로 전염병 종식을 위한 국제 협력 강화가 필요
- 둘째, 회복을 보장하기 위한 노력을 강화해야 함
- 셋째, 취약국에 대한 지원을 강화해야 함

■ IMF 이사회, 특별인출권* 신규 배분 승인(2021. 7. 9.)¹⁷⁾

* 특별인출권(Special Drawing Rights: SDR)은 IMF의 준비자산이자 IMF 등 국제기구의 회계 단위로, 달러, 유로, 위안, 엔, 파운드 스텔링 통화로 구성됨. 국가별 배분액 대비 초과/미달 보유분에 이자를 지급하거나 수수료 부과

- 이사회는 지난 3월 코로나19 위기로부터의 글로벌 회복을 지원하기 위해 6,500억달러 규모의 특별인출권 신규 배분을 비공식 논의¹⁸⁾한 데 이어 7월 8일 신규 배분안을 공식 승인
- 총재는 특별인출권 배분이 모든 회원국들의 유동성과 준비금을 확충하고 신뢰를 구축하며 세계

계 경제의 회복력과 안정성을 높일 것이라고 이 사회의 결정을 환영하면서 9일 총회에 안건을 제출¹⁹⁾

- 8월 2일까지 총회에서 총 투표권의 85%를 대표하는 회원국의 찬성을 얻으면, 쿼터(quota)²⁰⁾ 비중에 따라 8월 말 배분이 실행될 예정

■ IMF, 독일과의 연례협의 결과 발표(2021. 7. 15.)²¹⁾

- 독일은 8년 만에 재정적자를 기록하는 등 전례 없는 정책 지원을 통해 코로나19의 1차 유행을 비교적 잘 견뎠으나 재유행으로 경제가 다시 위축되었음
- IMF 이사회는 충분한 재정 여력에 힘입은 독일 당국의 결정적인 정책 조치와 더불어, 국제 백신 공급기구 등을 통한 전 세계적 노력에 동참한 것을 높이 평가
- 단기적으로는 지원적(supportive) 정책이 지속되어야 하며, 회복이 강화됨에 따라 장기적인 구조적 과제를 해결하는 데에 초점을 뒤야 한다고 권고

<자료 수집 및 정리: 장준희 선임연구원>

17) IMF, "IMF Managing Director Kristalina Georgieva Welcomes the Executive Board's Backing for a New US\$650 Billion SDR Allocation," 2021. 7. 9., <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/07/08/pr21208-imf-managing-director-kristalina-georgieva-executive-board-backing-new-us650b-sdr-allocation>

18) 관련 내용은 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 2021년 3월호, 2021을 참고 바람

19) IMF, "IMF Managing Director Kristalina Georgieva Submitted Her Proposal for a General Allocation of SDRs Equivalent to US\$650 Billion to the Board of Governors for Approval," 2021. 7. 12., <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/07/12/pr21213-imf-md-kristalina-georgieva-proposal-gen-allocation-sdrs-equiv-650b-board-governors-approval>

20) 회원국의 출자금 또는 지분

21) IMF, "Germany: 2021 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Germany," 2021. 7. 15., <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/07/14/Germany-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-462176>



OECD

■ 2021년 OECD 고용전망(OECD Employment Outlook 2021) 발표(2021. 7. 7.)^{22), 23), 24)}

- 코로나19 위기가 OECD 회원국가들의 노동시장에 끼친 영향과 향후 전망을 소개함
 - 코로나19 위기와 노동시장의 변화, 팬데믹 기간 동안의 일자리 유지제도, 각 국가들의 실업 완화정책, 국내 아웃소싱 증가와 저임금 일자리의 영향 등을 분석
- 코로나19 발생 이후 감소된 노동시간은 위기 이전 수준으로 회복하지 못한 상황이며, 실업률 역시 점차 감소하고 있으나 팬데믹 이전 대비 높은 수준임(그림 3) 참조
 - 2021년 3월 OECD 회원국가들의 노동시간은 2020년 2분기 전체 노동시간이 15% 감소되었던 것에 비해 개선되었으나 2019년 12월 대비 7% 낮은 수준으로 나타남
 - 팬데믹이 노동시장에 미치는 영향은 각 국가들이 채택한 정책에 따라 다양한 양상으로 나타남
 - 코로나19가 노동시장에 미치는 영향은 일부 계층 및 집단(저임금, 저학력, 청년층 등)에 집중되어 나타나는 경향이 있는 것으로 보임

- 저임금 근로자의 노동시간은 28% 이상 감소(고임금 근로자에 비해 18%p 더 감소)하였으며, 저학력 근로자의 노동시간 감소는 고학력 근로자의 3배 이상으로 나타남
- 청년계층은 코로나19 이후 가장 크게 타격을 받은 것으로 보이며 코로나19 확산 초기 실업률이 급증하였고 노동시간은 26% 이상 감소하였음
- 정부의 가계소득 보호를 위한 적극적인 지원이 있었으나 일부 집단은 여전히 일자리 및 소득손실의 위험에 취약한 것으로 보임
 - 각 국의 대규모 정책지원으로 2019년 4분기부터 2020년 2분기까지 OECD 회원국가들의 1인당 GDP가 12.4% 감소했음에도 불구하고 가구당 가처분소득은 3.7% 증가함
- 대부분의 OECD 회원국가들은 코로나19 위기에 대응하기 위해 일자리 유지 제도를 시행하였으나 제도설계 및 정책시행 과정은 국가별로 상이함
 - 일반적인 고용유지제도는 일하지 않는 시간을 직접 보조하는 단축근로의 형태²⁵⁾이며 기존에 유사한 제도가 없던 국가의 경우 휴가형(furlough scheme) 및 임금보조형²⁶⁾ 등의 새로운 제도를 도입하여 근로자의 소득보전을 지원하였음

22) OECD, https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2021_5a700c4b-en

23) 주 OECD 대한민국 대표부, https://overseas.mofa.go.kr/oecd-ko/brd/m_20807/view.do?seq=204&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1

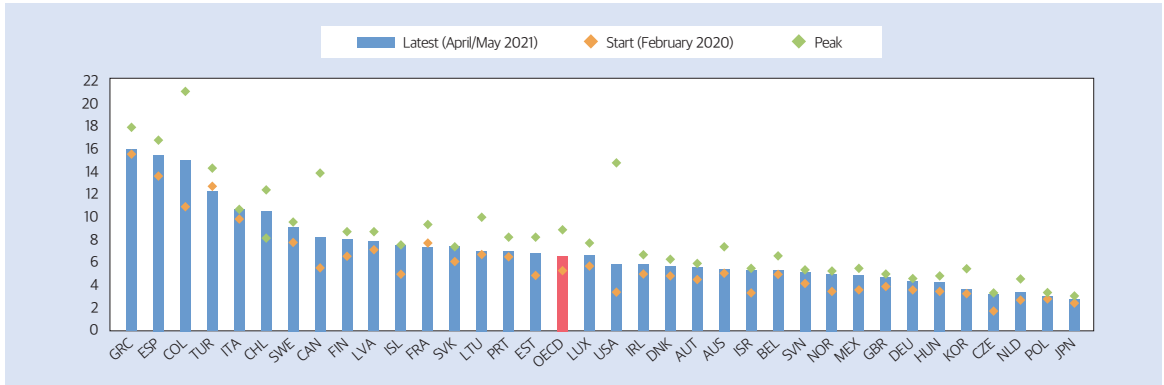
24) OECD Data, <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate-forecast.htm#indicator-chart>

25) 2008-2009년 글로벌 금융위기 독일 등에서 채택했던 Kurzarbeit 프로그램이 있음

26) 휴가형 제도로 영국의 Coronavirus Job Retention Scheme, 임금보조형으로 호주의 Job Keeper Payment 프로그램 등이 있음

[그림 2] 코로나19 위기가 실업률에 미친 영향

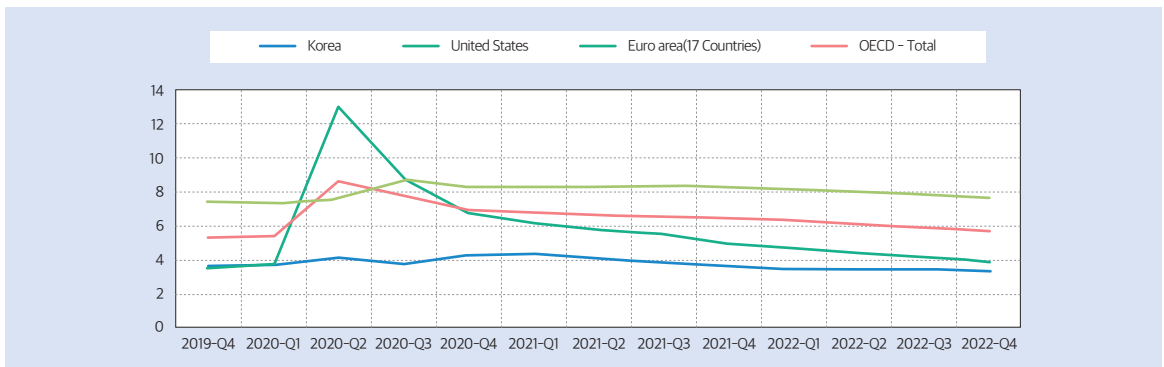
(단위: %)



주: 팬데믹 발생시점 실업률을 기준으로 대유행 시기 및 최근(2021년 4~5월)의 실업률을 비교함
출처: OECD, OECD Employment Outlook 2021, Figure 1.5 재구성

[그림 3] 분기별 실업률 및 향후 전망

(단위: %)



출처: OECD, OECD Unemployment rate forecast Database 재구성

- 팬데믹 상황에서 제도의 적용범위를 점차 확대하여 임시직 등 비전형 근로자, 파견근로자, 특정한 유형의 자영업자에게도 적용을 확대하는 경우도 증가하였음²⁷⁾

● 한국은 신속한 조기 진단, 추적 캠페인을 통해 코로나19 위기 초기 노동시장에의 영향은 상대적으로 낮은 수준이었으며 고용률은 OECD 평균 대비 상당히 빠르게 팬데믹 이전 수준으로 회복 될 것으로 전망

27) 핀란드, 프랑스, 스위스 등은 임시직에 제도 적용을 확대하였고 호주, 라트비아, 폴란드 등은 특정 유형의 자영업에도 적용하였음



- 팬데믹 초기 총 근로시간이 16% 감소하였으며 서서히 회복하여 2021년 3월 기준 팬데믹 이전 대비 8% 낮은 수준임
- 코로나19 위기는 비정규직 및 청년층 등 취약 계층에 더 큰 영향을 주었음
- 한국은 팬데믹에 대응하기 위해 2020년 공공 고용서비스 예산을 증액하고 2021년 1월부터 실업부조제도 시행, 2021년 7월부터 특수형태 근로종사자에게 고용보험 확대를 적용하였음

* 근로시간 감소의 90%는 해고가 아닌 근로시간 단축에 기인

<자료 수집 및 정리: 박신아 선임연구원>

- 이후 GDP 대비 재정적자는 2022년을 기점으로 2024년까지 감소 추세를 보이다가 2025년부터는 3년간 3.7%를 유지할 전망

- (수입) 2021년 연방수입은 전년 대비 12.3%(4,210억달러) 증가한 3.8조달러 전망(GDP 대비 17.2%)
- (지출) 2021년 연방지출은 전년 대비 4.5%(2,950억달러) 증가한 6.8조 달러 전망 (GDP 대비 30.6%)
- (국가채무) 연방정부 채무²⁹⁾는 올해(2021년) GDP 대비 약 102.7%를 기록한 후, 2024년까지 하락 추세를 보이다가 이후 다시 상승 추세를 보일 것으로 전망
- (경제) 대유행이 완화되고 소비자 서비스(consumer services) 수요가 급증(surge)하면서 2021년 말 실질 경제성장률은 6.4%를 보일 것으로 전망

- (고용) 재화 및 서비스 수요의 증가와 함께 보건 이슈 및 실업보험수당 등의 노동공급 축소(dampening) 원인이 약해지면서 2021년 하반기부터 고용 증가가 전망됨

- (실업률) 2020년 8.1%를 기록했던 실업률은 올해(2021년) 5.5%로 감소하며, 이후 2023년까지 하락한 후, 다시 상승할 것으로 전망(2031년 전망: 4.4%)

- (물가) 2021년에 급격한 상승을 보인 이후 완만한(moderate) 흐름을 보일 것으로 전망



미국

[예산·결산 등]

■ 의회예산처(CBO), 2021~2031 예산기준선 수정 전망(An Update to the Budget and Economic Outlook: 2021 to 2031) 발표(2021. 7. 1.)²⁸⁾

- (재정수지) 2021년 재정적자는 2020년 규모 대비 1,300억달러 감소한 약 3조달러(GDP 대비 13.4%)로 전망되며, GDP 대비 규모로는 1945년 이후 두 번째로 높은 수치

* 미국 구조계획(American Rescue Plan) 등을 중심으로 한 최근에 제정된 법률은 재정적자 추정치를 1.1조달러 증가시켰으며, 주요 재정 영향은 재난지원금, 주/지방정부 지원, 교육 관련 지출, 확대실업수당 연장 등에 대부분 기인함

28) CBO, <https://www.cbo.gov/publication/57218>

29) 정부 내부거래(debt held by government accounts) 제외

<표 2> 미국 예산기준선 전망 비교(2021년 2월 vs 2021년 7월)

재정 전망		실적	전망										
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
예산 총량(십억달러)													
수입	2월	3,421	3,506	3,995	4,202	4,352	4,507	4,817	5,097	5,243	5,408	5,577	5,771
	7월		3,842	4,390	4,597	4,671	4,734	4,984	5,253	5,396	5,572	5,754	5,957
지출	2월	6,550	5,764	5,050	5,165	5,258	5,544	5,843	6,145	6,595	6,754	7,227	7,654
	7월		6,845	5,544	5,386	5,423	5,731	6,033	6,330	6,792	6,935	7,415	-
재정적자	2월	3,129	2,258	1,056	963	905	1,037	1,026	1,048	1,352	1,346	1,650	1,883
	7월		3,003	1,153	789	753	998	1,049	1,077	1,395	1,363	1,661	-
국가 채무 ¹⁾	2월	21,017	22,461	23,541	24,547	25,488	26,559	27,596	28,702	30,162	31,593	33,331	35,304
	7월		23,012	24,392	25,156	25,959	26,967	28,062	29,185	30,733	32,119	33,913	-
예산 총량(GDP 대비 %)													
수입	2월	16.3	16.0	17.3	17.5	17.3	17.2	17.6	17.9	17.8	17.7	17.6	17.5
	7월		17.2	18.1	18.1	17.8	17.5	17.8	18.0	17.9	17.8	17.7	-
지출	2월	31.2	26.3	21.9	21.5	20.9	21.1	21.4	21.6	22.4	22.1	22.8	23.2
	7월		30.6	22.8	21.2	20.7	21.2	21.5	21.7	22.5	22.2	22.9	-
재정적자	2월	14.9	10.3	4.6	4.0	3.6	4.0	3.7	3.7	4.6	4.4	5.2	5.7
	7월		13.4	4.7	3.1	2.9	3.7	3.7	3.7	4.6	4.4	5.1	5.5
국가 채무 ¹⁾	2월	100.1	102.3	102.0	102.0	101.4	101.2	100.9	101.0	102.2	103.2	105.0	107.2
	7월		102.7	100.3	99.2	99.1	99.6	100.1	100.3	101.8	102.6	104.5	106.4

주: 1) 국가채무는 정부 내부거래를 제외한 연방채무 규모를 의미

출처: CBO, The Budget and Economic Outlook: 2021 to 2031, 2021. 2.

CBO, An Update to The Budget Outlook: 2021 to 2031, 2021. 7.

<표 3> 경제 전망

(단위: 십억달러, %)

구분(CY ¹⁾)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024~2025
	실적			전망			
GDP 명목규모	20,612	21,433	20,937	22,974	24,638	25,565	-
실질GDP 성장률	3.0	2.2	-3.5	6.7	5.0	1.5	1.2
CPI(Urban) ²⁾	2.4	1.8	1.2	3.3	2.5	2.3	2.4
실업률	3.9	3.7	8.1	5.5	3.8	3.7	4.1

주: 1. GDP 명목규모 및 항목별 실적 수치는 CBO의 10-Year Economic projections, 2021. 7. 데이터 기준

1) CY = Calendar Year

2) 계절 조정된 도시소비자 물가 지수

출처: OMB, Fiscal Year 2022 Budget of the U.S. Government (Table S-9), 2021. 5. 28.

CBO, Update to the Budget and Economic Outlook: 2021 to 2031, 2021. 7. 1.



[기타]

■ 미 연방준비제도(Fed), 통화정책보고서 발표 (2021. 7. 9.)³⁰⁾

- (동향) 2021년 상반기 백신 보급 진전과 완화적인 통화 및 재정 정책에 기인해 큰 규모의 경제 성장이 가능했음
 - 2021년 1분기 GDP는 가계소비 급증과 기업 투자의 견조한 증가에 기인해 6.4% 증가했고, 2분기에도 가계저축 증가, 완화적 재정정책 지속 등의 요인을 통해 수요가 크게 증가할 것으로 보임
- (전망) 2021년 실질GDP 성장률(중위값³¹⁾)은 백신 보급과 완화적 정책에 기인해 7.0%로 큰 규모의 경제성장을 보이지만, 장기³²⁾ 성장률 전망치는 1.8%로 이전 몇 년간 전망치와 유사한 수준임

■ 미 연방준비제도(Fed), 베이지북 발표(2021. 7. 14.)³³⁾

- (전반적인 경제활동) 지난 5월 말부터 7월 초까지 경제활동이 완만하고 견고한 성장을 보임

- 운송, 여행 및 관광, 제조업 등의 산업은 평균 이상의 성장을 보였고, 에너지 시장도 개선세를 보였음
- 주택 판매는 공급 제한에도 소폭 증가했고 주거용 건설이 비용 증가에도 불구하고 완화되었으며, 상업 건설도 약간 증가했음
- (고용 및 임금) 고용은 일부 지역에서 크게 증가했고 대부분 지역에서 완만한 증가세를 보임
 - 저숙련 노동자에 대한 노동 수요가 크게 증가했고, 이들에 대한 임금은 평균 이상의 인상을 기록함
 - 일부 지역은 인력 부족으로 인해 서비스 축소가 이루어지기도 했으며 노동공급 부족은 이른 가을까지 이어질 것으로 전망함
- (물가) 전반적으로 빠른 물가 상승이 발생함
 - 호텔과 레스토랑 등 업종의 재개장으로 인해 재료와 노동자의 공급 제한이 발생했고 이에 따라 관련 업종의 가격 압력이 발생했음
 - 일부 지역에서는 가격 압력이 일시적일 것이라고 느꼈지만, 대다수는 향후 몇 달 동안 투입 비용과 판매가격이 추가로 증가할 것으로 전망했음

<자료 수집 및 정리: 구윤모 선임연구원, 서동규 연구원>

30) Fed, *Monetary Policy Report - July 2021*, 2021. 7. 9., <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/2021-07-mpr-summary.htm>

31) 통화정책 보고서의 전망치 중위값은 FOMC 회의 참가자들 각각의 경제 전망치 중 중위값에 해당하는 값을 의미함

32) 장기 전망은 적절한 통화정책하에서 경제에 추가적인 충격이 없을 때 각 변수가 시간이 지남에 따라 수렴할 것으로 예상되는 값

33) Fed, *Beige Book - July 14, 2021*, 2021. 7. 14., <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/beigebook202107.htm>

 **일본**

[예산·결산 등]

■ 재무성, FY2020 결산개요(추정) 발표(2021. 7. 5.)³⁴⁾

- FY2020 세입 결산 추정치는 5조 6,966엔, 세출 불용액은 3조 8,880억엔으로 재정법 제6조³⁵⁾에 따른 순 잉여금은 4조 5,363억엔임

<표 4> FY2020 결산 개요(추정치)

(단위: 억엔, 억엔 미만 절사)

세입		세출	
세수	56,966	불용	38,880
(주요 내역)		국채비	6,990
소득세	6,937	코로나19 대응 예비비	5,079
법인세	31,936	그 외	26,810
소비세	16,983		
세외수입	6,164		
(주요 내역)			
일본은행납부금	5,146		
공채금	-40,000		
합계	23,130	합계	38,880

세입·세출 합계(A): 62,010

지방교부세교부금등 재원 증가(B): 16,646

재정법 제6조의 순 잉여금(A-B): 45,363

출처: 재무성, 『令和2年度決算概要(見込み)』, 2021. 7. 5.

■ 재무성, FY2022 예산 개산요구³⁶⁾에 대한 기본방침(안) 발표(2021. 7. 7.)^{37), 38)}

- FY2022 예산은 「경제 재정 운영과 개혁의 기본방침 2021」(이하 기본방침 2021) 및 「경제재정 운영과 개혁의 기본방침 2018」에서 제시된 「신경제·재정재생계획」의 틀 아래, 흔들림 없이 본격적인 세출개혁을 진행할 예정
- (요구·요망) 각 부처는 이하 규정된 금액 안에서 적절한 적산 후 예산을 요구·요망할 수 있음
 - (연금·의료) 전년도 당초 예산액에 고통화에 수반하는 이른바 자연 증가분(6,600억엔)을 가산한 범위 내에서 요구
 - (지방교부세교부금 등) 지방교부세교부금 등에 대해서는 「신경제·재정재생계획」과의 정합성에 유의하면서 요구
 - (의무적 경비) 의무적 경비에 대해서는 전년도 당초 예산액의 범위 내에서 요구. 의무적 경비를 삭감한 경우에는 동액을 재량적 경비로 요구 가능
 - (그 외 경비) 전년도 당초 예산액의 100분의 90(요망 기초액) 범위 내에서 요구
 - (그린, 디지털, 지방활성화, 어린이·육아에 대한 예산) 그린, 디지털, 지방활성화, 어린이·육아에 대한 과제에 「새로운 성장 추진 범위」

34) 재무성, https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/account/fy2020/02kessangaiyoumikomi.pdf

35) 매 회계연도에서 세입세출 결산상 잉여가 발생한 경우, 해당 잉여금 중 2분의 1을 밀도는 금액은 타 법률에 특례로 규정된 것을 제외하고 발생 연도의 익년도까지 공채 또는 차입금의 상환재원에 총당해야 함(e-Gov, 財政法 抄 https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000034#17)

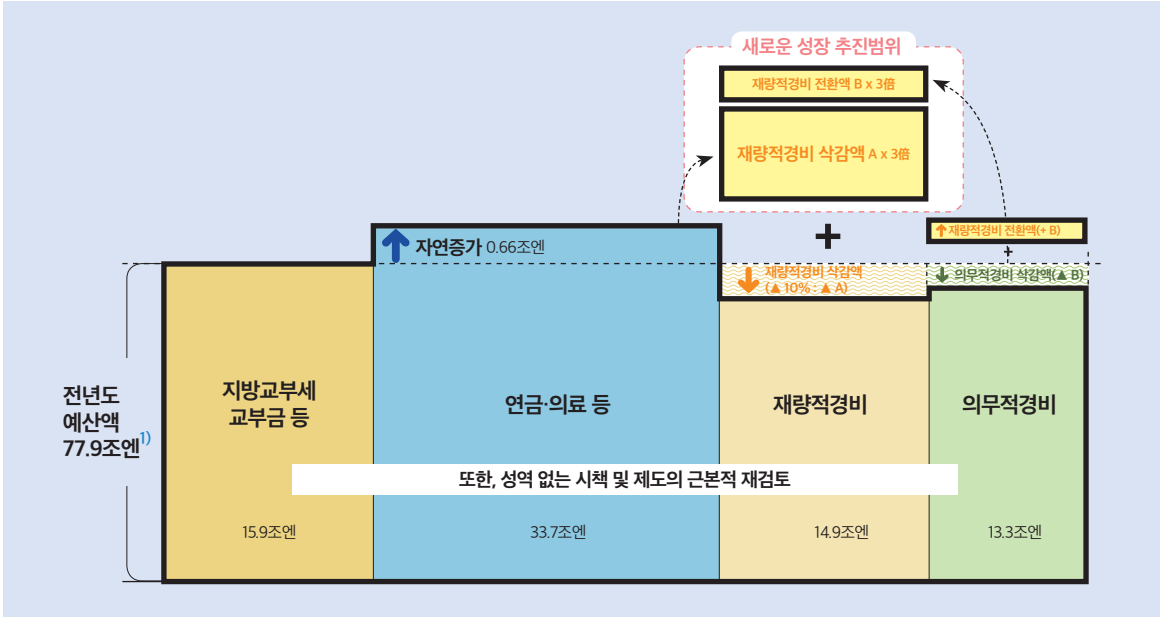
36) 국가의 예산편성에 앞서 각 부처가 정책을 시행하는 데 필요한 경비 등 개략적인 예산을 요구하는 문서(개산요구서)를 작성하여 재무성에 제출하는 것을 개산요구라 하며, 개산요구 기준에서는 각 부처의 개산요구에 앞서 예산편성의 방침 및 상한액을 명시

37) 내각부, https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2021/0706/shiryo_05.pdf

38) 재무성, https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2022/fy2022.html



[그림 4] FY2022 개선요구에 대한 기본적 방침



주: 1. 코로나 대책에 대해서는 금후 감염상황에 따라 사항요구*를 포함하여 적절히 요구하는 것을 원칙으로 함

*사항요구: 개선요구 시 개별 정책의 예산 요구액을 명시하지 않고 항목만 기재. 정책이 세부까지 결정되지 않아 예산액이 불분명한 경우 등에 이용됨

1) 상기 전년도 예산액은 코로나예비비를 제외한 것. 코로나예비비를 포함한 전년도 예산액은 총액 82.9조원, 의무적경비는 18.3조원

출처: 재무성, 「令和4年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について (イメージ)」, 2021. 7. 7.

를 신설. 각 부처는 전년도 당초예산의 기타 경비에 상당하는 금액과 요망 기초액의 차액에 100분의 300을 곱한 금액 및 의무적 경비가 전년도 당초 예산액보다 적은 경우에는 해당 차액에 100분의 300을 곱한 금액의 합계액 범위 내에서 요청

- (예산편성 과정의 검토사항) 지금까지의 세출 개혁 대응을 기조로 한 효율화를 실시할 예정

[기타]

- 스가 총리, 긴급사태 선언 및 확산 방지 등 중점 조치 지역 연장 발표(2021. 7. 8.)^{39), 40)}
 - (배경) 수도권에서 20대 및 50대 감염자가 급증하고 있어 오봉 연휴⁴¹⁾를 대비하여 8월 22일까지 이동을 막기 위한 조치
 - (내용) 도쿄도 비상사태 선언 및 오키나와현 연장, 확산 방지 등 중점 조치 지역 연장

39) 수상관저, https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2021/0708kaiken.html

40) 코로나바이러스대책본부, https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/th_siryou/sidai_r030708.pdf

41) 8월 15일, 우리의 추석과 비슷한 전통 명절로 법정공휴일은 아니나 보통 기업의 하계 휴가 기간이기도 하며, 이 기간에 귀성하여 성묘를 하는 경우가 많음

- 도쿄도 7월 12일부터 8월 22일까지 비상사태 선언
- 오키나와현은 8월 22일까지 기간 연장
- 사이타마현, 치바현, 카나가와현, 오사카부의 확산 방지 등 중점 조치 8월 22일까지 연장
- 홋카이도, 아이치현, 교토부, 효고현, 시즈오카현은 7월 11일 종료

- 비상사태 선언 지역의 주류 제공을 금지하며, 확산 방지 등 중점 조치 대상 지역 또한 원칙적으로 금지하나 지역 상황에 따라 판단 가능
- 각 음식점에 대출 중인 금융기관을 통한 대차 준수 요청 및 주류 판매업자에게 음식점과 거래 중단 요청

※ 7월 14일 신형 코로나 바이러스 감염증 대책 진행 상황에 대한 관계 장관회의를 개최하여 주류 제공 금지 조치 및 거래 중단 요청 등을 철회

- 비상사태 선언에 따라 도쿄 올림픽 또한 수도권 1도 3현⁴²⁾에 대해 무관중 개최하며, 그 외의 지역에서는 개최되는 경기는 지역 상황에 따라 협의하여 구체적인 조치를 결정할 예정
- 7월 9일 홋카이도 무관중 개최, 7월 10일 후쿠시마 무관중 개최 추가 발표로 7월 23일 기준 이바라키(축구), 시즈오카(자전거), 미야기(축구)는 관객수 50% 이하 최대 1만명 방침을 기준으로 개최될 예정

■ 중앙최저임금심의회, 2021년도 중앙최저임금 인상액 발표(2021. 7. 14.)⁴³⁾

<표 5> 등급별 기준 인상액

등급	도도부현	금액
A	사이타마, 치바, 도쿄, 카나가와, 아이치, 오사카	28엔
B	이바라키, 도치기, 토야마, 야마나시, 나가노, 시즈오카, 미에, 시가, 교토, 효고, 히로시마	28엔
C	홋카이도, 미야기, 군마, 니가타, 이시카와, 후쿠이, 기후, 나라, 와카야마, 오카야마, 야마구치, 도쿠시마, 카가와, 후쿠오카	28엔
D	아오모리, 이와테, 아키타, 야마가타, 후쿠시마, 돗토리, 시마네, 에히메, 고치, 사가, 나가사키, 쿠마모토, 오이타, 미야자키, 가고시마, 오키나와	28엔

출처: 第61回中央最低賃金審議會, 「中央最低賃金審議會目安に関する小委員会報告」, 2021. 7. 16.

- 중앙최저임금심의회(후생노동성 장관의 지문기관)는 소위원회회를 개최하여 2021년 최저임금 인상액을 전 등급⁴⁴⁾ 일률 28엔 인상하여 전국 가중 평균 시급을 930엔으로 인상하기로 발표
- 최저임금을 현재의 방식대로 시급으로 제시하기 시작한 2002년 이후 최대 상승
- 기준대로 상승하게 되면 최고액인 도쿄는 1,013엔에서 1,041엔, 최저액인 아키타 등은 792엔에서 820엔이 됨

<자료 수집 및 정리: 김정은 선임연구원>

42) 도쿄도, 카나가와현, 치바현, 사이타마현

43) 후생노동성, <https://www.mhlw.go.jp/content/11201250/000807176.pdf>

44) 일본은 각 도도부현의 경제상태에 따라 ABCD의 4단계로 나누어 인상액 기준을 제시하고 있음



독일

[예산·결산 등]

■ 독일 내각, 2022 예산안 및 중기재정계획 채택 (2021. 6. 23.)⁴⁵⁾

- (경제 전망) 2021년 이후 독일 경제는 팬데믹 상황이 개선되고 관련 제한 조치가 감소함에 따라 빠르게 회복할 것으로 예상되나, 여전히 팬데믹이 발생하기 전보다 낮은 GDP 성장률을 기록할 것으로 보임
 - 민간소비지출은 2021년 하반기부터 강하게 성장세를 보일 것으로 전망되며, 글로벌 산업 활동 및 세계 무역 회복으로 수출이 급격히 증가할 것으로 예상
 - 노동시장에서 조업단축수당⁴⁶⁾은 실업 증가를 완화시켜 빠른 회복을 위한 토대를 마련했으며, 2021년 소비자물가는 전년 대비 2.3%, 2022년에는 1.4% 상승할 전망
 - 2023~2025년까지 독일 경제는 매년 평균 1.1% 성장할 것으로 예상
- (재정 전망) 2022년 재정지출은 4,430억유로로 전년 대비 19.1% 감소할 것으로 예상되며, 2023년

까지 감소한 후 완만한 증가세를 보일 전망

- * 독일 연방정부는 팬데믹의 영향이 여전히 남아 있고 그 부담이 지속적으로 작용하고 있으므로, 2022년 예산안도 자연재해 및 국가재정에 심각한 영향을 미치는 비상 상황의 규정을 적용받는 것으로 가정하여 예산안을 작성
- (우선순위) 독일 연방정부의 최우선 과제는 코로나 팬데믹의 부정적 영향에 신속·단호하게 대응하고, 빠르고 지속가능한 경제회복을 가능케 하는 것임
- (투자) 연방정부는 기록적인 투자로 코로나 위기를 극복하고 중기재정계획 기간 동안 연간 약 510억유로 규모의 투자를 계획
 - 주요 투자항목으로 교육 및 연구, 디지털·교통 인프라, 기후친화적 경제구조조정 및 특별 기금인 에너지·기후기금, 디지털 인프라, 보육 확대 등에 초점
- (기후) 기후보호의 일환으로 지난 2년간 800억유로 이상을 확보한 것에 더하여 2022년 기후보호프로그램에 추가 80억유로 자금 배정⁴⁷⁾
- (국가채무) GDP 대비 국가채무는 2021년 69.8%, 2022년 74.5%까지 상승한 후 2023년부터 점차 하락하여 2025년 69.25%를 기록할 전망
- (신규차입) 2022년 신규차입 규모는 기본 수치(Eckwerte) 발표 당시보다 182억유로 증가하여 997억유로가 될 전망

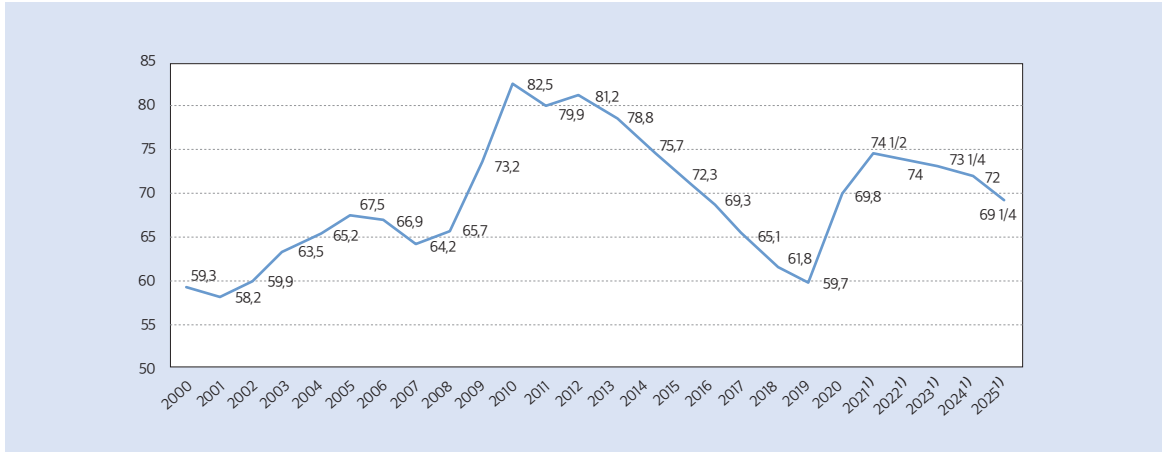
45) 독일 재무부, Federal budget 2022, 2021. 6. 23., https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/2022/regierungsentwurf-bundeshaushalt-2022.html
<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/06/2021-06-23-regierungsentwurf-bundeshaushalt-2022.html>
<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Bilderstrecken/Infografiken/2021-06-23-Regierungsentwurf-Bundeshaushalt-2022/2021-06-23-regierungsentwurf-bundeshaushalt-2022.html>

46) 조업단축수당(단축근로보조금, Kurzarbeitergeld)은 원칙적으로 12개월, 최대 24개월에 한해 노동시장의 특이한 사유로 기업 내 일상적인 근로시간 감축에 따른 근로 감축 시 고용인원이 생계를 유지할 수 있도록 독일연방노동청의 지원하에 상실된 고용인원 순 임금의 60% 또는 67%(최소 자녀 1명인 경우)를 추가 지원해주는 제도(출처: 코트라)

47) 기후 관련 주요 내용은 아래 기타 이슈 참고

[그림 5] 독일 국가채무 추이 및 전망

(단위: GDP 대비 %)



주: 1. 마스트리히트 기준

1) 2021~2025년 전망 출처: 2021년 4월 안정화프로그램

출처: 연방재무부, Gesamtwirtschaftliche Ausgangslage und finanzpolitische Konzeption, 2021. 6. 23.

<표 6> 2022 예산안 및 2021~2025 중기재정계획

(단위: 억유로, %)

구분	2021	2022	중기재정계획		
			2023	2024	2025
재정지출	5,477	4,430	4,034	4,076	4,083
전년 대비 증가율	+24.0	-19.1	-8.9	+1.0	+0.2
재정수입	5,477	4,430	4,034	4,076	4,083
조세수입	2,840	3,152	3,329	3,464	3,592
신규차입	2,402	997	54	120	118
투자	593	518	509	508	508

출처: 연방재무부, Gesamtwirtschaftliche Ausgangslage und finanzpolitische Konzeption, 2021. 6. 23.

[기타]

- 독일 연방내각, 2022 기후보호 프로그램 (Klimaschutz-Sofortprogramm 2022)에 추가 80억 유로 배정 발표 (2021. 6. 23.)⁴⁸⁾
 - (내용) 기후 목표를 달성하기 위한 구체적인 조치로 연방내각은 지난 2년간 기후보호 및 경제부양책의 일환으로 약 800억유로를 투자하였으며, 추가로 80억유로를 배정하기로 결정
 - 2022 기후보호 프로그램에는 건물, 교통 및 산업과 같은 부문별 및 포괄적 조치들이 포함됨

48) 독일 재무부, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Klimaschutz/klimaschutz-sofortprogramm.html>



- (건물) 2025년까지 주거용 건물의 에너지 효율적 개조, 기후친화적인 건축, 사회주택 개조를 위해 55억유로 추가 배정
- (교통) 자전거 도로 확충, 철도 디지털화, 신규 고속충전소 설치, 수로 및 기후친화적 운송에 10억유로 이상 투입
- (산업) 기후친화적 제품 생산에 드는 추가 비용 지원, 철강 산업의 수소전환·화학 산업을 위한 투자촉진 프로그램 등 산업 지원에 8억6천만유로 지원
- (기타) 국가 수소전략, 난방 네트워크 확장 등을 위한 에너지부문 추가 투자, 농업 및 저배출 저장시설의 에너지 효율성 촉진, 기후친화적 농업부문을 위한 추가 자금 배정, 재생에너지(EEG) 부담금 축소를 포함한 부담금 및 세금의 포괄적 개혁 등의 내용도 포함

■ 독일 연방정부, 학교 및 어린이집에 이동식 공기청정기 구입지원 발표(2021. 7. 14.)⁴⁹⁾

- 독일 연방내각은 환기 제한이 있는 12세 미만 어린이를 위한 시설에 이동식 공기청정기 구입지원을 위한 총 2억유로의 자금을 연방주에 제공하기로 결정

- 현재 예방접종이 불가능한 12세 미만 어린이들의 감염 위험을 최대한 줄이고 어린이 및 청소년 건강을 보호하기 위해 이동식 공기청정기 구입을 추진

<자료 수집 및 정리: 김진아 선임연구원>



프랑스

[기타]

■ 국가재정 방향 설정을 위한 준비보고서(rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques: DOFP) 발표(2021. 6. 30.)⁵⁰⁾

- 코로나19로 인한 위기가 장기화되면서 재정지원의 확대가 필요하고, 이후 위기 종식 전망에 따라 재정지원의 점진적인 감축을 목표로 하고 있음
- 정부의 강력한 지원 조치와 경기회복을 위한 프랑스 활성화(France Relance) 정책으로 2021년과 2022년 경제성장률은 각각 5%와 4%로 반등해, 2022년에 위기 이전 수준으로 경제 수준이 회복할 전망

49) 연방 연방정부, 2021. 7. 14., <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/mobile-luftfilter-corona-1941984>

연방 경제에너지부, 2021. 7. 14., <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/07/20210714-bundeskabinett-beschliesst-unterstuetzung-der-laender-bei-beschaffung-von-mobilen-luftfiltern-fuer-schulen-und-kitas.html>

50) 프랑스 예산국, Publication du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, 2021. 6. 30., <https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/articles/publication-du-rapport-preparatoire-au-debat-dorientation-des>

- 다만 변이 바이러스의 확산 등에 따른 리스크가 존재함
- 2021년 1차 수정예산법안을 통해 보건 위기 대응 비상계획(Mission “Plan d’urgence face à la crise sanitaire”) 미션지출을 확대 편성하였고, 이후 2022~2027년 기간 동안 지출 효율화를 통해 재정적자를 점진적으로 감축하여 채무를 통제할 계획
- 위기가 종식되면 성장과 관련한 지출을 우선순위로 지정하고, 경제성장과 지출 통제를 통해 재정이 균형을 회복하도록 하고 채무의 지속가능성을 강화하도록 함
- 미래를 위한 지출을 통해 잠재적 성장을 지원하고, 2022년부터 2027년까지 재정지출 증가율을 0.7%로 통제함
- 2022년 예산법안은 프랑스 활성화 계획의 지속적인 이행을 우선순위로 할 예정
- 코로나19에 대응하는 예외적인 비상 조치는 2021년 종료되고, 2022년 예산법안은 프랑스 활성화 계획의 효과적인 이행을 지속하고, 다년간 시행을 요하는 조치에 대한 완전한 이행을 보장함
- 가계의 구매력을 강화하기 위해 지원하고, 실업률을 줄이고 공공투자를 확대해 향후 10년 동안의 성장을 촉진함

- 프랑스 통계청, 2021년 1분기 실업률 발표(2021. 6. 29.)⁵¹⁾
 - 2021년 1분기 프랑스 실업률은 8.1%로 전분기 대비 0.1%p 상승해 사실상 안정적인 수준을 유지함
 - 전년 동기 대비 0.3%p 상승한 수치로, 코로나 19 위기 이전인 2019년 말과 비슷한 수준
 - 15~24세 실업률은 다소 증가(+1.2%p), 50세 이상 실업률은 다소 감소(-0.3%p)
 - 1년 이상 연속적으로 실업상태인 인구의 비중을 나타내는 장기실업률은 2.5%로 전분기 대비 0.4%p 상승함
 - 고용률은 전분기와 동일한 66.5%로 나타남
- <자료 수집 및 정리: 이정인 선임연구원>



영국

[기타]

- 접객업 부문의 회복 지원을 위한 신규 전략(Hospitality strategy: reopening, recovery, resilience) 발표(2021. 7. 16.)⁵²⁾
- (개요) 기업·에너지·산업전략부는 잉글랜드의

51) 프랑스 통계청, “In Q1 2021, the unemployment rate was virtually stable at 8.1%,” 2021. 6. 29., <https://www.insee.fr/en/statistiques/5403501>

52) Department for Business, Energy & Industrial Strategy, “New hospitality strategy to help pubs, bars and restaurants build back better from the pandemic,” 2021. 7. 16., <https://www.gov.uk/government/news/new-hospitality-strategy-to-help-pubs-bars-and-restaurants-build-back-better-from-the-pandemic>

Department for Business, Energy & Industrial Strategy, Hospitality strategy: reopening, recovery, resilience, 2021. 7. 16.: <https://www.gov.uk/government/publications/hospitality-strategy-reopening-recovery-resilience>



펍, 바, 레스토랑 등接客업 부문이 코로나19 팬데믹에서 회복하도록 지원하는 새로운 전략을 제시함

- 또한接客업 부문이 장기적으로 성장하고 소비자 요구에 부응할 수 있도록 지원

- (주요 내용) 잉글랜드 내 펍, 레스토랑, 카페, 나이트클럽 등의 사업 재개(Reopening), 복원(Recovery), 회복력(Resilience) 제고에 중점을 두고 지원

- (사업 재개(단기)) 사업이 점차 정상 운영되도록 현실적인 코로나19 보안 지침 개발, 노동연금부(DWP)의 전담 취업 상담(Work Coach)을 통해 구직자의接客업 부문 취업을 돕고, 동 부문의 채용 문제 해결을 지원

- (복원(중기)) 기업과 소비자의 신뢰를 제고하고接客업 부문의 수익성 회복을 지원

- 영국 기업은행, 대출기관 등과 협력해接客업 기업의 투자를 위한 자금 접근성 강화
- 펍, 레스토랑, 카페의 야외 식사 제공이 용이하도록 'pavement licenses'⁵³⁾ 연장

- (회복력 제고(장기))接客업 부문을 재정적으로 안정적이고 역동적, 혁신적, 친환경적으로 구축

- 接客업 부문의 커리어 지원을 위한 직업 능력 및 훈련 관련 옵션 검토,接客업 부문 커

리어의 인지도 제고

- 정부의 디지털 및 관리 기술 지원 프로그램(Help to Grow)을 활용해 혁신과 생산성 제고 지원
- 영국의 혁신 시스템과 연계하여 차세대接客업 부문 스타트업의 창업 지원
- 接客업 부문의 폐기물 및 일회용 플라스틱 사용 감축 등

■ 영국 재무부, 'UK Government Green Financing Framework' 발표(2021. 6. 30.)⁵⁴⁾

- (개요) 재무부와 채무관리청은 동 보고서에서 녹색 일자리 창출과 기후·환경 문제 대응 관련 지출을 위해 녹색 국채(Green Gilt)와 소매 녹색 저축 채권(Retail Green Savings Bonds)⁵⁵⁾을 통한 자금 지원방법을 제시

● 조달 자금의 지원 대상

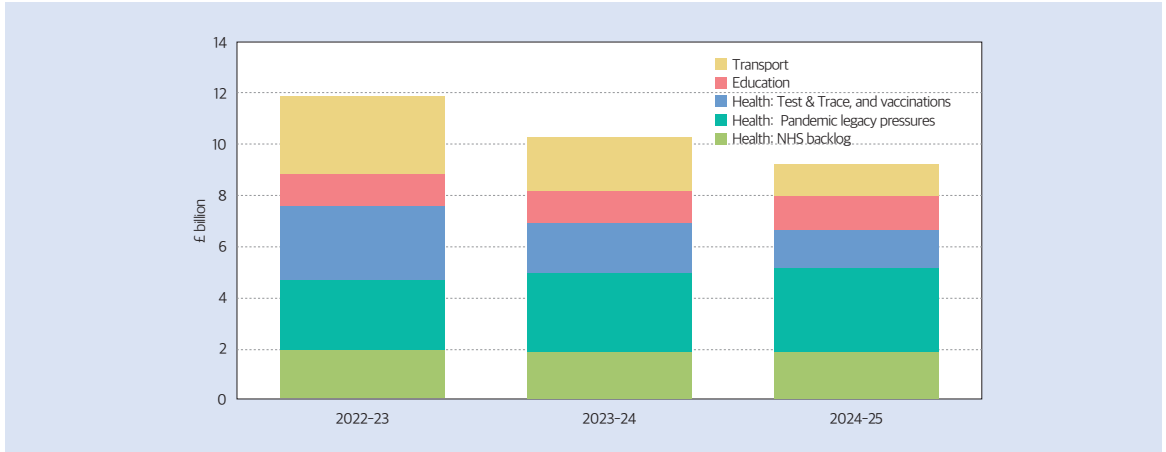
- (지출시기) 직·간접 투자 지출, 보조금, 조세 경감, 정해진 운영 지출 등의 정부지출로, 채권 발행 이전 1년 이내, 발행한 예산연도, 발행 후 2년 예산연도까지의 지출로 한정
- (녹색 지출 범위) ① 청정 운송, ② 재생에너지, ③ 에너지 효율, ④ 오염 방지 및 통제, ⑤ 생물 자원 및 천연자원, ⑥ 기후 변화 적응 등 6개의 지출 유형 제시

53) 특정 목적을 위해 건물에 인접한 특정 도로에 이동식 가구를 배치할 수 있도록 허용

54) HM Treasury·UK Debt Management Office, UK Government Green Financing Framework, 2021. 6., https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1001023/20210630_UK_Government_Green_Financing_Framework.pdf

55) 개인이 Retail Green Savings Bonds에 100~10만파운드를 투자할 수 있음. 3년간 고정 금리 수익이며 조달된 자금은 재무부로 전달되어 녹색 프로젝트의 자금으로 지원됨

[그림 6] 부처별 자원 지출(RDEL)에 대한 팬데믹 관련 압력



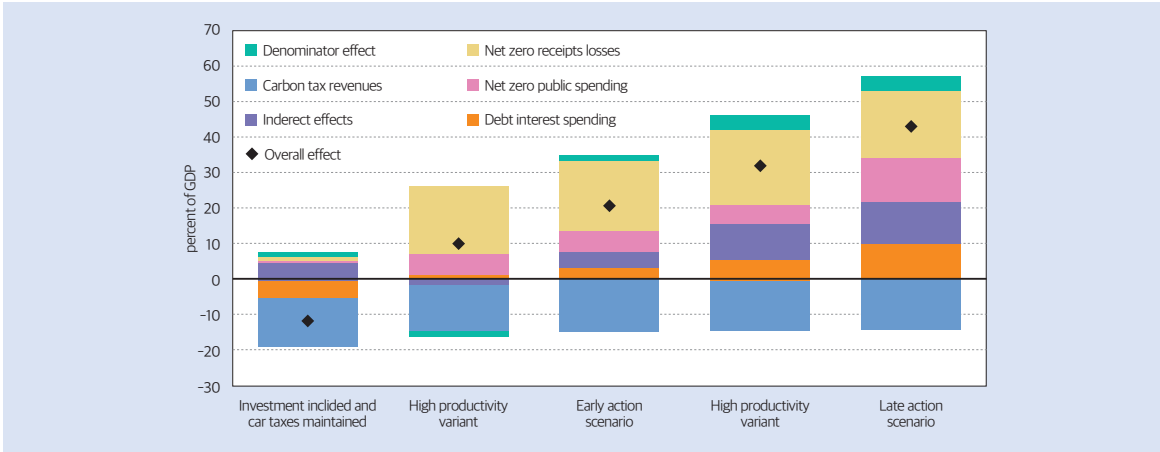
출처: OBR, *Fiscal risks report - July 2021, 2021.*, Chart 4.

- (프로젝트 평가 및 선택) 재무부가 관련 정부 부처와 협의하여 매년 적격 녹색 지출을 평가·선택하고 관련 부처는 적격 프로젝트의 이행을 모니터링함
 - (보고) 자금 배정(매년)과 환경·사회적 영향(격년)에 대한 보고를 통해 투명성 보장
- 예산책임청(OBR), 2021 재정 리스크 보고서 (*Fiscal risks report - July 2021*) 발표(2021. 7. 6.)⁵⁶⁾
- (개요) 예산책임청은 2년마다 재정 리스크에 대한 보고서를 발표하고 있으며 이번 보고서에서는 세 가지 재정 리스크 요인에 중점을 두고 분석함
 - 주요 재정 리스크 요인 - ① 코로나19 팬데믹
 - (2020년 재정적 영향) 영국은 2020년에 심각한 경기침체를 겪었으며 차입은 GDP의 15.6%를 기록
 - (중장기 영향) 팬데믹으로 인한 보건, 교육, 교통 등 분야의 레거시 효과(legacy effect)로 향후 3년간 연평균 약 100억파운드의 지출 압력에 직면할 수 있음([그림 6] 참조)
 - (보건·의료) 바이러스 진단·추적, 백신 재접종, 신체·정신 건강에 대한 팬데믹의 영향, 향후 전염병 발생에 대응하기 위한 추가 역량, 팬데믹 동안 지연된 NHS의 진료 등으로 약 70억파운드 필요
 - (교육) 학생들의 캐치업 교육을 위해 연간 약 12.5억파운드 필요

56) OBR, PRESS NOTICE – Fiscal risks report July 2021, 2021. 7. 6.; OBR, *Fiscal risks report - July 2021, 2021. 7. 6.*, <https://obr.uk/frr/fiscal-risks-report-july-2021/>

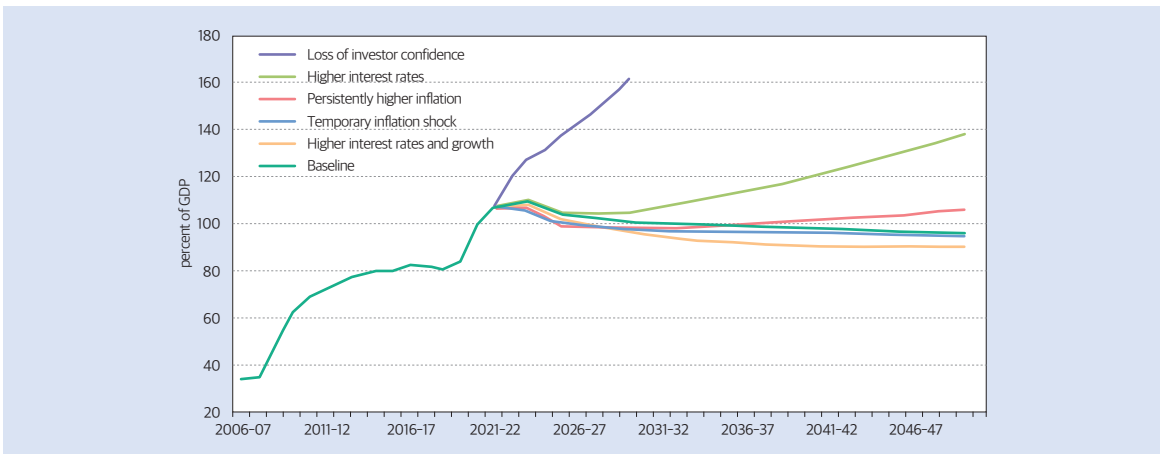


[그림 7] 부처별 자원 지출(RDEL)에 대한 팬데믹 관련 압력



출처: OBR, Fiscal risks report - July 2021, 2021., Chart 4.

[그림 8] 시나리오별 공공부문 순채무



출처: OBR, Fiscal risks report - July 2021, 2021., Chart 7.

- (교통) 승객 감소로 인한 철도·교통 요금 수익 보전에 연간 약 20억파운드 필요
- (장기 영향) 팬데믹 관련 장기 재정 리스크는 팬데믹이 잠재GDP에 미치는 지속적인 영향에 달려 있음

- 주요 재정 리스크 요인 - ② 기후 변화
 - * 2050년까지 순 온실가스 배출을 0으로 감축하는 목표를 달성하는 경로의 경제·재정적 영향 분석
 - ‘조기 조치(지금부터 관련 조치 시행)’ 시나리오에서 넷 제로(Net zero)로의 전환은 30년 후 공공채무를 기준선 가정에 비해 GDP의 21%

늘리는 것으로 나타남(그림 7 참조)

- 시나리오별로 공공채무에 미치는 영향은 채무가 기준선 가정 대비 GDP의 12% 감소⁵⁷⁾하거나 GDP의 43%까지 증가⁵⁸⁾하는 등 다양하게 나타남

● 주요 재정 리스크 요인 - ③ 공공채무 비용

- 공공채무 비용 관련 재정 리스크는 향후 금리의 경로에 달려 있으며, 다음 세 가지 요인으로 재정이 금리 변화에 더욱 민감해질 수 있음
 - 글로벌 금융위기와 팬데믹으로 2008년보다 채무 수준이 약 3배로 증가
 - 양적 완화로 인한 만기구조 변화로 공공부문 부채의 실질 만기가 축소⁵⁹⁾되어 금리 변화가 채무비용에 더욱 빠르게 반영
 - 해외 투자자가 보유한 국채가 늘어나 재정이 해외 투자 심리나 상황에 더욱 민감해짐
- 주요 거시경제 변수(금리, 인플레이션, GDP 성장률 등)의 향후 경로를 가정해 분석한 시나리오별 공공부문 순채무 추이는 [그림 8]과 같음⁶⁰⁾

- 이 외에도 동 보고서는 이전 보고서에서 확인된 97개의 재정 리스크를 업데이트함

<자료 수집 및 정리: 한혜란 선임연구원>



중국

[기타]

■ 국가통계국, 2021년 2분기 주요 경제지표 발표 (2021. 7. 16.)^{61), 62)}

- 2021년 2분기 중국의 국내 총생산량은 28조 2,857억위안으로 전년 동기 대비 7.9% 증가하였으며, 전기 대비 1.3% 증가
 - 2021년 2분기 제1차 산업 국내 총생산량은 1조 7,070억위안으로 전년 동기 대비 7.6% 증가
 - 2021년 2분기 제2차 산업 국내 총생산량은 11조 4,531억위안으로 전년 동기 대비 7.5% 증가
 - 2021년 2분기 제3차 산업 국내 총생산량은 15조 1,257억위안으로 전년 동기 대비 8.3% 증가
- 2021년 상반기 고정자산 투자(농민가구 제외)는 전년 동기 대비 12.6% 증가(전기 대비 2.1% 증가)한 25조 5,900억위안으로 안정적 회복세를 보임

57) 기존 지출 계획 내에서 넷 제로 투자에 배분하고 차량에 대한 조세 부담을 유지하는 시나리오

58) 탄소 배출 감축 조치가 2030년까지 지연되는 시나리오

59) 양적 완화로 인해 비교적 만기가 긴 국채가 만기가 짧은 중앙은행 지급준비금으로 대체되어 공공부문 통합 부채 만기의 중앙값이 축소

60) 구체적인 시나리오별 가정과 분석 결과는 원문 보고서를 참조 바람

61) 국가통계국, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202107/t20210716_1819540.html, 최종 검색일자: 2021. 7. 18.

62) 국가통계국, http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202107/t20210716_1819537.html, 최종 검색일자: 2021. 7. 18.



<표 7> 중국 GDP 분기별 성장률(2019~2021년)

(단위: %)

연도	1분기	2분기	3분기	4분기
전년 동기 대비				
2019	6.3	6.0	5.9	5.8
2020	-6.8	3.2	4.9	6.5
2021	18.3	7.9		
전기 대비				
2019	1.6	1.4	1.2	1.5
2020	-8.7	10.0	2.8	3.0
2021	0.4	1.3		

출처: 중국 국가통계국, 「2021年二季度和上半年国内生产总值(GDP)初步核算结果」, 2021. 7. 16., <표 2>; <표 3>

- 2021년 상반기 제1차 산업 고정자산투자는 6,564억위안으로 전년 동기 대비 21.3% 증가
- 2021년 상반기 제2차 산업 고정자산투자는 7조 6,354억위안으로 전년 동기 대비 16.3% 증가
- 2021년 상반기 제3차 산업 고정자산투자는 17조 2,982억위안으로 전년 동기 대비 10.7% 증가
- 2021년 상반기 수출입 총액은 전년 동기 대비 27.1% 증가한 18조 651억위안으로 나타났으며, 수출액은 9조 8,493억위안(전년 동기 대비

28.1% 증가)이며 수입액은 8조 2,157억위안(전년 동기 대비 25.9% 증가)으로 나타남

- 2021년 상반기 소비자물가지수(CPI)는 전년 동기 대비 0.5% 증가하였으며, 생산자물가지수(PPI)는 5.1% 증가
 - 2021년 상반기 소비자물가지수는 도시지역과 농촌지역에서 각각 0.6%, 0.4% 증가
- 2021년 6월 기준 도시 조사실업률은 5.0%로 전년 동기 대비 0.7%p 하락
- 2021년 상반기 1인당 가처분소득은 1만 7,642위안으로 전년 동기 대비 명목 증가율이 12.6%(실질 증가율 12.0%)로 나타남
 - 도시지역은 2만 4,125위안으로 전년 동기 대비 명목 증가율이 11.4%(실질 증가율 10.7%)로 농촌지역은 9,248위안으로 전년 동기 대비 명목 증가율이 14.6%(실질 증가율 14.1%)로 나타남
- 2021년 상반기 1인당 소비 지출액은 1만 1,471위안으로 전년 동기 대비 명목 증가율이 18.0%(실질 증가율 17.4%)로 나타남⁶³⁾
 - 도시지역은 1만 4,566위안으로 전년 동기 대비 명목 증가율이 16.7%(실질 증가율 16.0%)로 농촌지역은 7,464위안으로 전년 동기 대비 명목 증가율이 20.2%(실질 증가율 19.7%)로 나타남

63) 국가통계국, http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202107/t20210716_1819567.html, 최종 검색일자: 2021. 7. 18.

■ 인민은행, 금융기관 예금 지급준비율 0.5%p 인하
(2021. 7. 9.)^{64), 65)}

- 인민은행은 올해 7월 15일부터 금융기관의 예금 지급준비율(存款准备金率)을 0.5%p 인하한다고 발표
- 이미 최저 기준율인 5%를 적용하고 있는 금융 기관은 인하 대상에서 제외하며 기준율 인하

이후 금융기관 가중평균 기준율은 8.9%로 나타남

- 인민은행의 추정에 따르면 기준율 인하로 인해 1조위안 규모의 장기자금이 공급되며 금융 기관은 약 130억위안 가량의 자금조달비용을 절감하는 효과 발생

<자료 수집 및 정리: 이재원 연구원>

64) 인민은행, <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4287599/index.html>, 최종 검색일자: 2021. 7. 18.

65) 인민일보, http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/10/content_5623901.htm, 최종 검색일자: 2021. 7. 18.

재정포럼

2021년 8월호 통권 제302호

- 발행처/ 한국조세재정연구원
- 발행인/ 김재진 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장/ 정재호 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
- 편집위원/ 박한준 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
김문정 (한국조세재정연구원 부연구위원)
김우현 (한국조세재정연구원 부연구위원)
이환웅 (한국조세재정연구원 부연구위원)
정다운 (한국조세재정연구원 부연구위원)
정재현 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 편집·제작/ 장성순 (한국조세재정연구원 선임행정원)
김서영 (한국조세재정연구원 전문원)

■ 월간 재정포럼

2021년 8월 16일 발행 / 제25권 제8호(통권 제302호)
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 부운디자인 TEL: 042-255-6225

■ 인쇄 부운디자인 TEL: 042-255-6225

『재정포럼』 정기구독 신청 안내

■ 정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편·전화·FAX·E-mail을 이용하여 받아보실
분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- TEL: (044)-414-2132
- FAX: (044)-414-2509
- E-mail: pub@kipf.re.kr
- 주소: (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336
한국조세재정연구원 연구출판팀

■ 정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

■ 구독료 납부방법

온라인 입금: 하나은행 세종아름지점

- 계좌번호: 541-910013-01104
- 예금주: 한국조세재정연구원



※ 『재정포럼』은 한국조세재정연구원 연구발간물 보호 저작물로 “공공누리 제4유형: 출처표시+상업적 이용금지+변경금지” 조건에 따라 이용할 수 있습니다.

주의!

제대로 쓰지 않으면 예방효과가 없어요!

잘못된 마스크 착용, 안돼요!

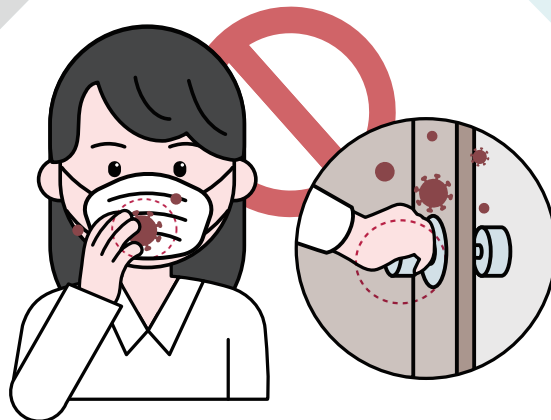
코와 입을 통해
자신과 타인에게
바이러스가
다 들어가요!



① 코가 노출되는
마스크 착용



② 턱에 걸치는
마스크 착용



③ 마스크 겉 면을 만지는 행위



- 01 아르면 3~4일 집에 머물기
- 02 두 팔 간격 건강 거리 두기*
- 03 30초 손씻기·기침은 옷소매
- 04 매일 2번 이상 환기·주기적 소독
- 05 거리는 멀어져도 마음은 가까이

* '실내 다중이용시설' 및 '2m 거리 두기가 어려운 실외'에서는 마스크 착용 필수