

월간
재정포럼

2020. August_Vol.290

MONTHLY
PUBLIC FINANCE
FORUM

08

권두칼럼

팬데믹 이후 재정의 역할과 조세개혁 | 강병구

현안분석

중앙조달 계약방식의 효율성 모니터링을 위한
조달청 성과지표 개선방안 | 강희우

자동안정화장치를 활용한 경기 대응 가능성 | 강동익

특집

2020년 세법개정안의 추진 배경 및 주요 내용 | 김영노

2020년 세법개정안 평가 | 강동익

정책연구

국민건강보험 지출 효율화를 위한 약제비 관리 방안 외

정책토론포트

2020~2024 국가재정운용계획 공개토론회

CONTENTS

권두칼럼

팬데믹 이후 재정의 역할과 조세개혁 | 강병구 02

현안분석

중앙조달 계약방식의 효율성 모니터링을 위한

조달청 성과지표 개선방안 | 강희우 06

자동안정화장치를 활용한 경기 대응 가능성 | 강동익 24

특집

2020년 세법개정안의 추진 배경 및 주요 내용 | 김영노 40

2020년 세법개정안 평가 | 강동익 46

정책연구

국민건강보험 지출 효율화를 위한 약제비 관리 방안

| 김우현·한은아

산업 및 기업재정정책 효율화를 위한

동태적 산업재정정책 평가분석체계 구축에 관한 연구

| 장우현·강희우·김빛마로 63

체제전환국의 재원조달 경험과 북한에 대한 시사점
: 베트남을 중심으로

| 하세정 67

새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발

- 공공기관 맞춤형 평가모델 개발을 중심으로 71

| 성시경·이재완·이현국·정일환

국가부채 현황 및 재정위험 관리방안 연구

| 윤성주·정도진·장석진·이용석 75

정책토론포트

2020~2024 국가재정운용계획 공개토론회 80

주요국의 조세·재정동향

미국 - FDI 및 GILTI 관련 최종 규정 발표 외 98



팬데믹 이후 재정의 역할과 조세개혁



강병구
인하대학교 경제학과 교수

우리 사회는 저출산·고령화, 양극화, 잠재성장률의 둔화, 고용 창출력의 약화 등 구조적 요인에 더하여 미·중 간 무역마찰과 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19)으로 어려운 상황에 직면해 있다. 경제는 마이너스 성장을 기록하고, 팬데믹 이후의 미래는 여전히 불확실하다. 세계 경제의 성장률은 1930년대 대공황 이후 가장 낮은 수준으로 전망되고 있으며, 수요와 공급의 침체가 동시에 발생하여 이전의 경제위기와는 다른 양상을 나타내고 있다. 한국의 경제성장률 하락 폭은 세계 경제와 비교할 때 상당히 양호한 수준이지만, 코로나19의 경제적 충격이 취약계층에 집중되면서 불평등이 확대되고 있다.

한국판 뉴딜을 실현할 재정정책의 역할

코로나19가 성장과 분배에 미치는 부정적 효과를 최소화하고 새로운 발전의 계기를 만들기 위해서는 각자도생의 전략보다는 사회적 차원의 공동체적 대응이 요구되며, 그러한 노력은 정부의 재정으로 뒷받침되어야 한다. 생산시설의 가동 중단과 실업자 증가는 미래의 성장잠재력까지 침식시키기 때문에, 성장률의 더 큰 하락을 방지하고 전환의 모멘텀을 만들기 위해서는 적극적인 재정정책이 필요하다. 경기침체의 골이 깊을수록 재정지출의 성장효과는 크지만, 민간투자를 구축하는 효과는 작다. 저금리가 뉴노멀인 상황에서 공공투자는 민간투자를 유인하는 마중물 역할을 해야 한다.

정부는 경제위기 극복을 위해 세 차례에 걸쳐 추경을 편성하고 한국판 뉴딜을 발표하였다. 감염병 대응 지원체계의 구축, 저소득층 생계와 소상공인·중소·중견기업의 긴급경영자금 지원, 전 국민 긴급재난지원금 지급 등을 통해 초

기 방역과 위기대응에 주력하였고, 한국판 뉴딜을 통해 팬데믹 이후의 경제 상황에 적극적으로 대응하고 있다. 3차 추경의 주요 사업은 성장잠재력을 제고시키는 것은 물론 재정의 자동안정화장치를 강화할 것으로 기대된다. 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜은 ‘추격형 성장전략’을 탈피하여 ‘혁신성장’으로의 전환을 유도하고, 고용안전망과 사회안전망의 확충은 구조 전환의 과정에서 나타날 수 있는 노동시장의 불안정성과 사회적 갈등을 완화하여 포용적 성장의 기반을 구축할 수 있다.

위기대응 예산 편성으로 2020년 3차 추경 기준 관리재정수지는 112.2조원의 적자를 기록하고, 국가채무는 99.4조원 증가하여 국가채무 비율은 GDP 대비 43.5%에 달할 것으로 전망된다. 우리가 직면하고 있는 사회·경제적 여건으로 인해 향후 재정지출의 증가 폭도 작지 않을 것이다. 하지만 우리나라의 양호한 재정여력을 고려할 때, 재정을 소극적으로 운용하는 것은 경제의 안정과 성장은 물론 재정건전성의 관리 측면에서도 바람직하지 못하다. 재정이 적기에 제 역할을 하지 못하면, 경기침체는 가속화되고, 국가채무 비율은 더욱 확대될 것이다.

한편 팬데믹 이후 재정은 단기적인 건전성을 넘어 복지국가의 지속가능성이라는 보다 긴 시계에서 분배와 성장의 선순환을 구축해야 한다. 소득주도성장, 혁신성장, 공정경제를 지원하여 성장잠재력을 확충하고, 사회통합의 강화와 혁신 능력의 배양으로 포용사회를 지향해야 한다. 자원의 효율적 배분을 유도하고, 소득의 공평한 분배를 실현하며, 국민경제의 안정적 성장을 유인해야 한다. 공평과세의 강화로 세수 기반을 확충하고, 통합적이고도 거시적인 재정운용과 재구조화를 통해 재정지출의 효율화를 이루어야 한다.

세수 확충을 위한 중장기 조세개혁 로드맵 필요

조세정책은 위기 극복을 위한 세제 지원과 함께 ‘넓은 세원, 적정 세율’의 원칙하에 과세 형평성을 높이고 세수 확충도 모색해야 한다. 현재의 ‘저부담-저복지’ 상태에서 ‘중부담-중복지’로 나아가기 위해서는 조세부담률을 적어도 OECD 평균 수준으로 높여야 하며, 소득과세와 자산과세의 강화로 국민의 삶

.....

**재정을 소극적으로
운용하는 것은 경제의
안정과 성장은 물론
재정건전성의 관리에도
바람직하지 못하다.
재정이 적기에
제 역할을 하지 못하면,
경기침체는
가속화되고,
국가채무 비율은 더욱
확대될 것이다.**

.....
**‘중부담-중복지’로
 나아가기 위해서는
 조세부담률을 적어도
 OECD 평균 수준으로
 높여야 하며,
 소득과세와 자산과세의
 강화로 국민의
 삶의 질을 개선하면서
 소비세를 확충하는
 단계적인 접근이
 요구된다.**

의 질을 개선하면서 점차 소비세를 확충하는 단계적인 접근이 요구된다.

정부는 2020년 세법개정안을 세수 중립적으로 설계했다. 경제위기 상황에서 다소 불가피한 선택이지만, 중장기적 시계에서 세수 확충의 로드맵을 제시하고, 국민적 동의를 얻는 절차도 필요하다.

과세 기반의 확충을 위해서는 탈세의 온상인 지하경제를 축소하고, 각종 조세지출을 정비하며, 사회보장기여금의 부과 대상 소득을 개편해야 한다. 고소득자와 고액자산가, 대기업에 대한 세제 혜택을 축소하여 보편 증세를 위한 여건을 조성해야 한다. 가상자산 거래소득에 대한 과세, 신탁에 의한 종합부동산세와 법인의 설립·전환을 통한 소득세 부담 회피 방지, 공익법인의 투명성 강화, 대규모 조합법인에 대한 과세특례의 폐지 등도 필요하다. 기업의 투자 유인을 위한 세제 지원은 고용효과를 균형 있게 고려하고, 부가가치세 간 이과세자와 납부면제자 기준금액의 상향으로 그동안의 과표양성화 노력이 후퇴하지 않도록 유의해야 한다.

정부는 과세표준 10억원을 초과하는 부분에 대해 소득세 최고세율 45%를 적용하기로 했지만, 대상자는 매우 제한적이고, 금융투자소득 과세의 경우 국내 상장주식과 공모 주식형 펀드에 대한 기본공제가 5천만원으로 높은 수준이다. 법인세 최고세율 25%를 적용받는 기업도 100여 개에 불과하다. 누진적이고 보편적인 조세부담의 차원에서 주요 세목의 과세표준과 세율을 조정할 필요가 있다. 부동산 보유세도 유형별, 지역별, 가격대별로 불균등한 공시가격의 시가반영률을 개선하고, 낮은 실효세율을 높이는 조치가 필요하다. 특히 주택의 경우 투기적 수요를 억제하고 실수요자를 지원하는 방향으로 세제를 개편해야 한다. 온실가스의 배출 억제를 위해 생산·유통·소비 생활 전반에 걸쳐 환경친화적 조세지원 체계를 구축하고 환경부담금을 강화해야 한다. 세제 개편에서도 전환적 뉴딜이 필요하다. **KIPF**

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



| 현안분석 |

■ 중앙조달 계약방식의 효율성 모니터링을 위한
조달청 성과지표 개선방안

강희우 · 한국조세재정연구원 연구위원

■ 자동안정화장치를 활용한 경기 대응 가능성

강동익 · 한국조세재정연구원 부연구위원

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

중앙조달 계약방식의 효율성 모니터링을 위한 조달청 성과지표 개선방안



강희우
한국조세재정연구원
연구위원
(hkang@kipf.re.kr)

I. 서론

최근 정부 예산의 규모가 커지고 국가채무가 급증하면서 정부의 재정건전성에 관한 논의가 활발해지고 있다. 국회를 통과한 2020년 중앙정부 본예산의 총지출 규모는 512.3조원으로 전년도 본예산 대비 9.1% 증가율을 기록했다.¹⁾ 또한 세 차례에 걸친 추가경정예산으로 2020년 7월 초에 확정된 중앙정부의 총지출 규모는 546.9조원(전년도 본예산 대비 16.5% 증가)이다.²⁾ 한편 통합공시된 지방자치단체의 세출예산 규모는 2019년 기준 341.6조원으로 전년도 세출예산 310.2조원 대비 약 10.1% 증가했다.³⁾ 더불어 최근 국무회의에서 의결한 「2019년 회계연도 국가결산 보고서」에 따르면 국가채무(잠정 DI)는 728.8조원으로 GDP 대비 비중은 약 38.1%를 기록했다.⁴⁾ 이와 같이 재정지출과 국가채무가 크게 늘고 있지만 코로나19로 인한 대외경제 및 세입 여건의 악화가 우려되고 있어 재정건전성을 확보하고 기존 재정사업의 효율성과 효과성을 제고하기 위한 움직임도 시작했다. 기획재정부는 최근 분야별 종합 지출구조조정 작업반을 구성해 지출 우선순위가 낮은 분야와 부문에 대해 지출구조조정 방안을 도출해 2021년 예산안 및 2020~2024 국가재정운용계획에 반영할 계획이다.⁵⁾

기존 재정지출의 효율화를 위해서는 재정사업 단위의 예산 감축, 통폐합, 운영 방식 변경뿐만 아니라 조달계약의 효율성과 효과성 제고도 유효한 수단일 수 있다. 조달청이 운영하는 온통조달에 따르면, 2019년 기준 공공조달시장 전체 규모는 약 160.0조원(GDP 대비 8.4% 비중)으로 전년도 141.3조원 대비 약 18.7조원 증가했다. 그리고 얼마 전 기획재정부가 발간한 『2018 회계연도 한국통합재정수지』에 따르면, 2018 회계연도 기준 일반정부의 총지출 규모는 574.9조원으로 이

1) 기획재정부 보도자료, 「2020년 예산, 국회 본회의 의결 확정」, 2019. 12. 10.
2) 기획재정부 보도자료, 「경제위기 조기극복과 포스트 코로나 시대 대비를 위한 2020년도 제 3회 추가경정예산 국회 확정」, 2020. 7. 3.
3) 지방재정365>지방재정통계>지방자치단체>통합공시, <http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>, 검색일자: 2020. 4. 12.
4) 기획재정부 보도자료, 「2019회계연도 국가결산」 국무회의 심의의결·감사원 검사를 거쳐, 5월말 국회 제출 예정-」, 2020. 4. 5.
5) 기획재정부 보도자료, 「구윤철 2차 관, "분야별 종합 지출구조조정" 작업반 착수회의 개최」, 2020. 3. 26.

중 107.6조원이 재화와 용역을 취득하기 위한 비용으로 지출되었다. 이처럼 공공 조달시장의 규모가 국가 경제 및 재정지출에서 차지하는 비중이 작지 않기 때문에 재정지출의 효율화를 위해서는 반드시 조달계약의 효율화 방안도 검토해 보아야 한다. 공공조달시장은 그 규모가 작지 않을 뿐만 아니라 조달계약을 통해 국방, SOC, 사회복지서비스 공급 등 국가의 주요 기능을 수행하기 때문에 공공조달 시장의 효율성과 효과성 제고는 반드시 필요하다고 할 수 있다.

공공조달시장의 효율화를 위해서는 먼저 공공부문 조달계약의 효율성을 객관적으로 파악할 수 있는 공공조달시장 성과관리 또는 모니터링 시스템을 도입해야 한다.

<표 1> 2018 회계연도 일반정부 재정지출

(단위: 조원, %)

구분	중앙정부	지방정부				내부거래	일반정부
		지방재정	지방교육재정	내부거래	합계		
지출(A+B) (GDP 대비 %)	481.2 (25.4)	205.5 (10.9)	69.9 (3.7)	△15.5 (△0.8)	259.8 (13.7)	△166.1 (△8.8)	574.9 (30.4)
A. 비용	473.0	180.8	65.6	△15.5	230.9	△166.1	537.8
• 피용자 보수	48.4	32.0	32.3	-	64.4	-	112.7
• 재화와 용역	54.9	53.9	3.5	-	57.4	△4.7	107.6
• 이자	19.2	0.8	0.5	-	1.2	△0.0	20.4
• 보조	20.4	57.2	9.1	-	66.2	-	86.7
• 출연	155.9	19.2	2.4	△15.5	6.0	△161.3	0.6
• 사회급여	138.7	-	-	-	-	-	138.7
• 기타	35.5	17.8	17.8		35.6	-	71.1
B. 비금융자산 순취득	8.2	24.7	4.3	-	29.0	-	37.1

출처: 기획재정부(2020), 『2018 회계연도 한국통합재정수지』 p. 157, 표 <18회계연도 일반정부 재정지출>

공공조달시장의 효율화를 위해서는 먼저 공공부문 조달계약의 효율성을 객관적으로 파악할 수 있는 공공조달시장 성과관리 또는 모니터링 시스템을 도입해야 한다. 현재 우리나라는 조달청의 성과관리 체계를 통해 공공조달시장의 성과를 관리한다고 볼 수 있다. 하지만 이후 제Ⅲ장에서 볼 수 있듯이 조달청의 성과관리 체계는 만족도 조사와 조달계약 규모 파악에 초점을 맞추고 있어 효율성을 모니터링할 수 있는 시스템이라고 말하기 어렵다. 따라서 공공조달시장 또는 조달청의 조달계약 업무 효율성 제고를 위해서는 적절한 성과지표 설정이 선행되어야 한다.

OECD(2015)는 공공조달시장의 효율성 추구하고 평가시스템 도입의 필요성을

다수공급자계약제도와 제3자단가계약제도는 다수의 수요기관이 공통적으로 필요로 하는 물품을 효율적으로 조달하기 위해 조달청이 도입해 운영 중인 제도이다.

권고한 바 있으며, 2019년에는 이러한 권고안을 바탕으로 공공조달시장의 효율성과 효과성을 평가할 수 있는 프레임워크를 개발해 일부 국가에 적용했다(OECD, 2019). 특히 OECD(2019)는 공공조달시장의 목표 달성 여부를 측정할 수 있는 지표를 소개하고 그 의의와 필요한 자료 목록 등을 제시했는데, 이는 우리나라 조달청과 공공조달시장 성과관리를 위한 성과지표 설정 시 중요한 참고 자료로 활용할 수 있을 것으로 보인다.

본고는 이러한 배경에서 우리나라 공공조달시장을 모니터링하기 위한 성과지표를 어떻게 설정해야 하는지에 대해 논의하고자 한다. 단, 지면의 제약상 공공조달시장 전체가 아닌 중앙조달기관인 조달청의 다수공급자계약제도와 제3자단가계약제도를 중심으로 성과지표 개선방안을 논의한다. 다수공급자계약제도와 제3자단가계약제도는 다수의 수요기관이 공통적으로 필요로 하는 물품을 효율적으로 조달하기 위해 조달청이 도입해 운영 중인 제도이다. 먼저 다수공급자계약제도는 품질, 성능 등이 비슷한 복수 업체의 물품을 대상으로 조달계약을 체결하고 수요기관이 선호에 따라 납품업체를 선택할 수 있는 제도이다. 그리고 제3자단가계약제도는 조달청이 공급업체와 단가를 기준으로 계약을 체결하고 각 수요기관이 해당 물품을 필요로 할 때 개별적으로 정해진 단가를 기준으로 납품을 요구할 수 있는 제도이다. 이 두 제도는 다수의 수요기관을 대신해 조달청이 중앙조달기관으로서 구매력을 집중시킬 수 있어 규모의 경제를 통해 효율성을 제고할 수 있는 주요 정책수단이다. 따라서 이 두 제도와 관련해 조달청이 어떠한 성과지표를 설정해 관리하고 있는지 살펴보고 효과적인 성과관리와 모니터링을 위한 성과지표 개선방안을 제시하고자 한다.

II. OECD의 프레임워크 협약 관련 지표 제안

1. 프레임워크 협약(Framework Agreements: FA)

공공조달시장은 공공부문이 필요로 하는 재화와 서비스를 구매하는 시장이다. 공공부문, 특히 정부는 국민의 세금으로 운영되기 때문에 조달계약 체결 시 효율성을 최우선으로 추구해야 한다. 다시 말해, 같은 가격이면 최고의 품질, 같은 품

질이라면 가장 낮은 가격으로 필요한 재화와 서비스를 구매하는 것이 공공조달 시장 운영의 기본 방향이라고 할 수 있다.

공공조달시장의 효율성을 제고할 수 있는 방안으로는 먼저 최저가를 제시한 업체 또는 가장 유리한 조건을 제시한 업체를 낙찰자로 선정하는 것을 생각할 수 있다. 우리나라도 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국가계약법」) 제 10조에서 충분한 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자, 또는 입찰공고나 입찰설명서에 명기된 평가기준에 따라 가장 유리하게 입찰한 자를 낙찰자로 선정하도록 하고 있다. 또 다른 효율성 제고방안은 입찰참여 장벽을 낮추는 것이다. 기본적으로 많은 업체가 경쟁에 참여할수록 조달목적물의 품질이 향상되거나 조달가격이 낮아지기 때문에 기본적인 조건을 갖췄다는 전제하에 가능하면 많은 업체가 참여하도록 조달계약제도를 운영하는 것이 바람직하다.

다음으로 생각할 수 있는 조달시장, 특히 공공부문의 조달시장에서 효율성을 제고할 수 있는 방법은 개별 수요자(수요기관)의 수요를 취합해 대량으로 필요한 재화나 서비스를 구매하거나 하나의 기관이 조달업무를 전담함으로써 조달비용을 절감하는 것이다. 일반적으로 필요한 물품을 대량으로 구매할 경우 규모의 경제를 통해 조달비용을 절감할 수 있다. 혹은 필요한 물품 전체를 한 번에 구매하지 않더라도 하나의 기관이 조달업무를 전담함으로써 업무 숙련도와 전문성이 향상되어 간접적으로 조달의 효율성을 제고할 수도 있다. 이러한 이유로 각국의 중앙조달기관(central purchasing body) 설립 및 운영은 조달계약의 효율성을 제고할 수 있는 중요한 수단이라고 할 수 있다.

이 중 본고는 중앙조달기관이 각 수요기관의 수요를 취합해 대량으로 계약목적물을 조달하는 방법에 초점을 맞추고자 한다. 이 경우 중앙조달기관이 한꺼번에 필요한 물품을 구매하고 이를 필요로 하는 수요기관에 직접 분배할 수도 있다. 하지만 많은 경우 중앙조달기관은 납품가격, 기한, 품질 및 성능 등과 관련해 공급업체와 계약을 체결하고 개별 수요기관은 필요할 경우 계약을 통해 정해진 조건에 따라 납품을 요구함으로써 해당 계약목적물을 조달하고 있다. OECD는 후자와 같은 계약형태를 ‘프레임워크 협약(Framework Agreements: FA)’이라고 부른다. OECD(2014)에 따르면 프레임워크 협약이란, 주어진 기간 동안 하나 또는 복수의 수요기관이 체결하는 특정 재화 또는 서비스 조달계약의 조건(최대 가격, 최소 사양, 예상 수량 등)을 규정하고자 중앙조달기관이 해당 공급업체와 체

**공공부문의
조달시장에서
효율성을 제고할 수
있는 방법은
개별 수요자(수요기관)의
수요를 취합해
대량으로 필요한
재화나 서비스를
구매하거나 하나의
기관이 조달업무를
전담함으로써
조달비용을
절감하는 것이다.**

OECD는 중앙조달기관을 하나 또는 복수의 수요기관을 위해 재화 및 서비스를 구매하거나, 공공계약을 체결하거나, 프레임워크 협약을 체결하는 기관이라고 정의하고 있어 프레임워크 협약이 중앙조달기관의 중요한 업무이자 정책수단임을 알 수 있다.

결한 협약을 의미한다. 더불어 OECD(2019)는 중앙조달기관을 하나 또는 복수의 수요기관을 위해 재화 및 서비스를 구매하거나, 공공계약을 체결하거나, 프레임워크 협약을 체결하는 기관이라고 정의하고 있어 프레임워크 협약이 중앙조달기관의 중요한 업무이자 정책수단임을 알 수 있다.

2. 프레임워크 협약 관련 성과지표

OECD는 *OECD Public Procurement Recommendation*을 발간하고 각국이 공공조달시장 시스템을 수립하고 개선하는 데 고려해야 할 요소들을 제안했다. 특히 이 권고안은 공공조달시장의 효율성과 성과를 제고하기 위한 평가시스템 도입을 제안했다. OECD(2019)에 따르면 최근 많은 OECD 회원국은 프레임워크 협약을 도입하는 등 중앙조달기관을 중심으로 공공조달시장의 효율성을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 2016년 기준 중앙조달 기관에 대한 정기적인 평가는 OECD 회원국의 절반 정도만이 수행하고 있다고 답했다. 이에 OECD(2019)는 공공조달시장의 효율성 원칙과 성과평가 시스템 도입의 필요성을 바탕으로 국가경제에 미친 영향, 조달계약의 효율화 등 공공조달 시장과 중앙조달기관의 성과를 측정할 수 있는 성과지표와 이를 생산하는 데 필요한 자료 목록을 제시했다.

<표 2>는 OECD(2019)가 제시한 성과지표 중 프레임워크 협약과 관련한 지표만을 저자가 정리한 것이다. 해당 지표는 크게 투입지표와 결과지표로 구분할 수 있다.

구체적으로 프레임워크 협약과 관련한 투입지표는 프레임워크 협약 체결비용(기회비용), 프레임워크 협약하에서의 공급업체 간 경쟁 제고 정도, 중소기업 참여율을 제안했다. 프레임워크 협약 체결비용은 중앙조달기관이 프레임워크 협약을 체결하고 운영하는 데에 투입된 인력 관련 비용과 시간을 뜻한다. 이 지표를 통해 프레임워크 협약을 통한 중앙조달과 개별 수요기관이 직접 수행하는 자체 조달 간 비용의 차이를 비교할 수 있다. 다음으로 프레임워크 협약하에서 공급업체 간 경쟁 제고 정도는 기본적으로 경쟁률 상승이 조달비용 절감을 불러오기 때문에 프레임워크 협약에 의한 효율성 제고 정도를 파악하기 위해 필요한 정보이다. 더불어 이 지표는 민간부문에서 공공조달시장 또는 프레임워크 협약에 대한

<표 2> OECD(2019)의 프레임워크 협약(FA)과 관련된 성과지표 제안

구분	성과지표	내용	의의	필요한 데이터 목록
투입 지표	FA 체결비용	중앙 집중적 FA를 체결하기 위해 투입된 인력과 시간	중앙조달과 자체조달의 비용 비교 가능	FA 체결과 관리를 위해 투입된 인력과 비용 정보
	FA하에서 업체 간 경쟁 제고 정도	FA 입찰 과정에 참여한 공급업체의 숫자	- 공공조달시장에 대한 관심의 정도 측정 - 비용 절감을 위한 업체 간 경쟁 정도의 변화 추정	각 FA의 단계별 입찰 건수
	중소기업 참여율	FA 입찰 과정에서 중소기업 입찰 건수와 비중	중소기업의 공공조달 시장 참여를 위한 진입 장벽 제거 정도 측정	각 FA의 단계별 중소기업 입찰 건수
결과 지표	FA 비용 절감	FA를 사용함에 따른 시장가격 대비 가격 하락 폭	정부 지출의 효율성 측정	FA상 가격과 개별 조달가격 비교
	FA 시간 절약	수요기관이 FA를 사용함에 따라 절약한 시간	조달행정의 효율성 제고 측정	수요기관이 해당 재화 또는 서비스 조달 계약을 위해 소비한 평균 시간
	FA 소비자 만족도	개별 수요기관의 FA의 가격, 서비스, 품질에 대한 만족도	FA의 효과적인 조달 업무 지원 여부 측정	FA를 사용한 수요기관의 만족도 설문조사
	중소기업 성공률	FA로부터 선택되고 이익을 창출한 중소기업의 비율	중소기업의 성과 개선에 대한 기여도 측정	FA 입찰에서 중소기업에 수여된 계약의 건수 및 금액 (납품완료 기준)

출처: OECD(2019), pp.26~30 Table 1.1 'Metrics for measuring procurement objectives at various levels of government activity' 중 일부를 저자가 발췌 정리

관심 정도를 추정할 수 있는 지표로도 활용할 수 있을 것이다. 마지막으로 프레임워크 협약은 개별 수요기관의 수요를 취합해 하나의 계약으로 체결하기 때문에 영세한 중소기업은 참여하기 어려울 수 있어 중소기업 참여율을 지표로 포함시켜 관리할 것을 제안했다.

프레임워크 협약 관련 결과지표로는 프레임워크 협약을 통해 절감한 비용과

프레임워크 협약은 개별 수요를 취합함으로써 규모의 경제를 통해 효율성을 제고하기 위한 제도이므로 비용과 시간 절감 정도가 필수적인 결과지표라고 할 수 있다.

각 국가의 사정에 따라
OECD가 제안한
지표의 적용을
검토하는 것은
중앙조달기관 또는
공공조달시장의
성과 측정 및
효율성 제고에
적지 않은 시사점을
제공할 수 있다.

시간, 소비자 만족도, 중소기업 성공률을 제안했다. 프레임워크 협약은 개별 수요를 취합함으로써 규모의 경제를 통해 효율성을 제고하기 위한 제도이므로 비용과 시간 절감 정도가 필수적인 결과지표라고 할 수 있다. 더불어 이러한 정량적 지표로 확인할 수 없는 수요기관의 제도 이용에 따른 만족도도 함께 지표로 사용할 것을 제안했다. 마지막으로 중소기업 성공률은 중소기업의 성과 개선에 프레임워크 협약이 어느 정도 기여했는지를 파악하기 위한 지표로 제안한 것이다. 그 외에 결과지표로 납품요구 단계에서의 효율성 지표, 혁신조달의 영향력 지표를 제시했다.

OECD(2019)는 프레임워크 협약뿐만 아니라 중앙조달기관 및 국가 전체 조달시스템의 성과를 측정하기 위한 지표를 개발해 핀란드와 칠레에 시범적으로 적용해 보았다. OECD(2019)는 조달시스템 및 가용 데이터의 차이 등으로 인해 이러한 지표를 모든 국가에 일률적으로 적용하기는 어렵다고 밝히고 있다. 하지만 각 국가의 사정에 따라 OECD(2019)가 제안한 지표의 적용을 검토하는 것은 중앙조달기관 또는 공공조달시장의 성과 측정 및 효율성 제고에 적지 않은 시사점을 제공할 수 있다. 가용 데이터가 있는 경우 성과지표를 신설 또는 개선함으로써, 그렇지 않은 경우 현재 공공조달시장 성과관리 시스템이 측정하지 못하고 있는 정책 영역이 어디인지 파악함으로써 공공조달시장에 대한 모니터링을 강화할 수 있기 때문이다. 이러한 관점에 따라 제Ⅲ장에서는 우리나라 조달청의 프레임워크 협약이라고 할 수 있는 다수공급자계약과 제3자단가계약의 개요를 정리하고 OECD(2019)가 제안한 지표의 적용을 검토해 본다.

Ⅲ. 우리나라 조달청의 성과관리 체계

본 장에서는 우리나라의 중앙조달기관인 조달청에서 중앙조달 업무 수행을 위해 도입한 주요 제도와 관련 성과지표를 소개한다.

1. 중앙조달기관으로서의 조달청

조달청은 우리나라의 중앙조달기관으로서 「조달사업에 관한 법률」(이하 「조달사업법」)에 따라 중앙조달 업무를 담당하고 있다. 수요기관은 특정 조건하에서 의무적으로 중앙조달을 이용해야 하며, 그 외의 경우에는 선택적으로 조달청에 계약 체결을 요청할 수 있다.

「조달사업법」 제5조의2와 동법 시행령 제9조의3은 중앙조달을 의무적으로 이용해야 하는 경우를 규정하고 있다. 구체적인 의무위탁의 조건은 ① 국가기관이 추정가격 1억원 이상의 물품 구매계약을 체결하고자 하는 경우, ② 국가기관 또는 지방자치단체가 구매하려고 하는 물품이 조달청에 의해 제3자단가계약, 다수공급자계약 또는 단가계약이 체결된 경우, ③ 국가기관이 추정가격 30억원(전문공사, 전기공사, 정보통신공사, 소방공사의 경우 3억원) 이상의 공사계약을 체결하고자 하는 경우, ④ 수요기관의 요청에 따라 조달청이 체결한 물품 또는 공사 관련 장기계속계약의 제2차 이후의 계약을 체결하는 경우, ⑤ 그 밖에 다른 법령에서 조달청에게 물품 또는 공사계약 체결을 위탁한 경우이다.

이 중 조건 ②가 앞에서 다른 프레임워크 협약과 관련이 있다. 조달청은 「조달사업법」 제5조 제1항과 동법 시행령 제7조와 제7조의2에 의해 각 수요기관에서 공통적으로 필요로 하는 물품을 구매하기 위해 제3자단가계약이나 다수공급자계약을 체결할 수 있다. 제3자단가계약이란 「조달사업법 시행령」 제7조에 의해 조달청이 공통적으로 필요한 물품의 공급업체와 미리 단가만을 정하고 개별 수요기관이 필요에 따라 이 단가를 기준으로 납품요구 및 대금지급을 할 수 있도록 체결한 계약을 뜻한다. 그리고 다수공급자계약은 「조달사업법 시행령」 제7조의2에 의해 수요기관이 공통적으로 필요한 물품을 구매할 때 품질이나 성능 등이 비슷한 물품 중에서 수요에 따라 비교선택할 수 있도록 조달청이 복수의 공급업체와 체결하는 계약형태이다. 이 두 계약형태는 조달청이 납품단가와 납품조건 등을 미리 정하고 개별 수요기관이 필요에 따라 납품요구를 통해 물품을 구매한다는 측면에서 프레임워크 협약과 중앙조달 계약방식에 해당한다. 「조달사업법」은 이와 같이 조달청이 제3자단가계약이나 다수공급자계약을 체결한 물품을 개별 수요기관이 구매하고자 하는 경우 의무적으로 중앙조달을 사용하도록 규정하고 있다.

**조달청이
제3자단가계약이나
다수공급자계약을
체결한 물품을
개별 수요기관이
구매하고자 하는 경우
의무적으로
중앙조달을 사용하도록
규정하고 있다.**

조달청 홈페이지에서
공개하고 있는 <표 3>을
살펴보면 조달청의
물품계약 업무 중
종합쇼핑몰과
다수공급자계약 및
제3자단가계약이
큰 비중을 차지하고
있음을 알 수 있다.

<표 3> 조달청의 물품구매 업무에서 계약방식별 품목 수 및 구매공급 실적 비중

(단위: 개, 억원, %)

구분		2017년	2018년	2019년	
품목 수	총품목 수	406,742 (100)	469,922 (100)	535,725 (100)	
	다수공급자계약	342,290 (84.2)	392,753 (83.6)	444,479 (83.0)	
	제3자단가	59,095 (14.5)	71,684 (15.2)	85,181 (15.9)	
	일반단가	5,357 (1.3)	5,485 (1.2)	6,065 (1.1)	
구매공급 실적	구매공급 실적	263,026 (100)	273,283 (100)	321,434 (100)	
	총액계약	97,284 (37.0)	104,825 (38.4)	124,829 (38.8)	
	종합쇼핑몰	소계	165,742 (63.0)	168,458 (61.6)	196,605 (61.2)
		다수공급자계약	88,040 (33.5)	91,135 (33.3)	106,836 (33.2)
		제3자단가	28,404 (10.8)	28,288 (16.8)	35,350 (11.0)
		일반단가	49,298 (18.7)	49,035 (29.1)	54,419 (16.9)

주: ()안은 비중
출처: 조달청 홈페이지, 정보제공 > 통계정보 > 주요통계 > 구매사업 > 06. 종합쇼핑몰 및 다수공급자물품 계약현황,
<http://www.pps.go.kr/kor/jsp/offerData/statistics/statistics02.pps#>, 검색일자: 2020. 5. 29.

더불어 제3자단가계약이나 다수공급자계약을 체결한 물품은 대부분 종합쇼핑몰에 등록되어 있어 개별 수요기관이 쉽게 검색해 납품요구를 할 수 있다. 여기서 종합쇼핑몰은 제3자단가계약이나 다수공급자계약을 체결한 공급업체의 물품을 수요기관이 전자적으로 구매할 수 있도록 나라장터 시스템에 개설한 온라인 쇼핑몰을 뜻한다.

조달청 홈페이지에서 공개하고 있는 <표 3>을 살펴보면 조달청의 물품계약 업무 중 종합쇼핑몰과 다수공급자계약 및 제3자단가계약이 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 2019년 기준 조달청이 물품계약을 체결한 총품목 수 중 다수공급자계약과 제3자단가계약을 통해 체결한 품목 수의 비중이 99%에 육박한다.

그리고 2019년 기준 조달청의 물품구매계약 실적 약 32.1조원 중 61.2%에 해당하는 약 19.7조원이 종합쇼핑몰에 의한 것이었다.

정리하자면 우리나라 조달청은 수요기관이 공통적으로 필요로 하는 물품을 대상으로 제3자단가계약 또는 다수공급자계약을 체결해 중앙조달 방식을 이용하고 있으며, 이 경우 개별 수요기관은 의무적으로 조달청 종합쇼핑몰을 통해 해당 물품을 구매해야 한다. 그리고 조달청의 물품구매 업무에서 종합쇼핑몰과 제3자단가계약 및 다수공급자계약의 비중은 상당히 크다. 따라서 다수공급자계약과 제3자단가계약 운영방식의 효율화를 통해 조달계약의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

이를 위해 다음 절에서는 조달청에서 현재 다수공급자계약이나 제3자단가계약, 또는 물품구매계약과 관련하여 어떠한 성과지표를 설정해 관리하고 있는지 살펴보고자 한다.

2. 조달청의 성과관리 체계 및 성과지표

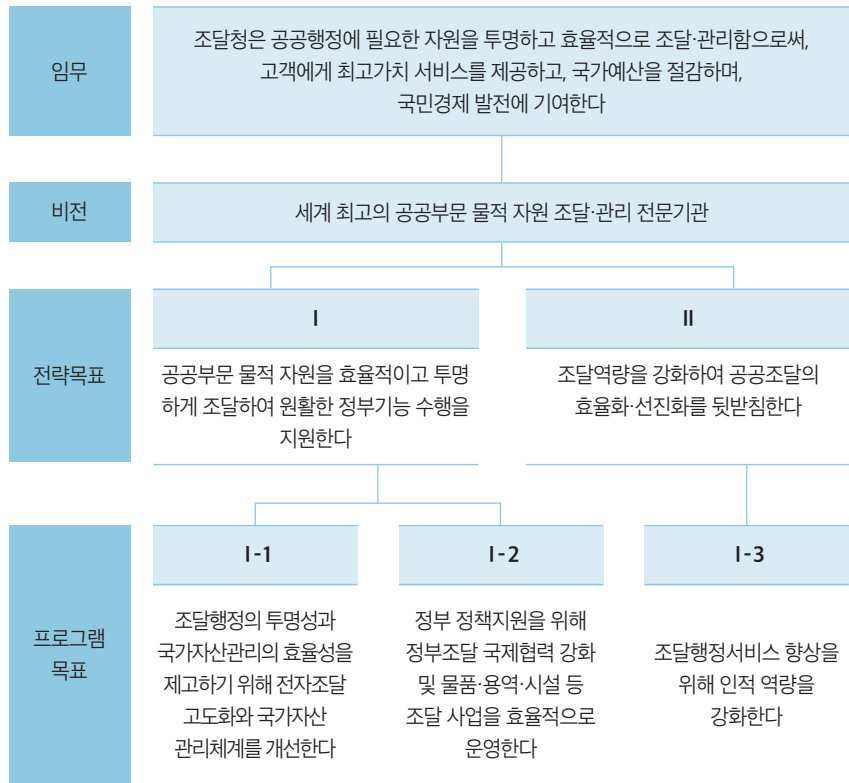
가. 조달청의 성과관리 체계

조달청의 『2020년도 성과계획서』에 따르면, 조달청은 2개의 전략목표 및 3개의 프로그램목표로 성과관리 체계를 구성하고 있다. 전략목표 1은 “공공부문 물적 자원을 효율적이고 투명하게 조달하여 원활한 정부기능 수행을 지원한다”로, 전자조달시스템 운영 및 국유재산 관리 업무를 담당하는 프로그램과 조달사업 운영에 해당하는 프로그램이 속해 있다. 전략목표 2는 “조달역량을 강화하여 공공조달의 효율화·선진화를 뒷받침한다”로, 조달행정 역량 강화와 조달전문교육 운영과 같은 조달행정 지원 업무를 담당하는 하나의 프로그램으로 구성되어 있다.

다수공급자계약과 제3자단가계약 운영방식의 효율화를 통해 조달계약의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

조달청은
2개의 전략목표 및
3개의 프로그램목표로
성과관리 체계를
구성하고 있다.

[그림 1] 조달청의 성과관리 체계



출처: 조달청, 『2020년도 성과계획서』, 2020, p. 2

조달청의 성과관리 대상 단위사업 개수는 총 8개로 이 중 본고의 논의 대상인 다수공급자계약과 제3자단가계약 관련 업무는 프로그램목표 I-2의 단위사업 ‘(2) 조달물자 구매 및 관리지원’에서 수행하고 있다. 2020년도 성과계획서에 의하면 프로그램목표 I-2는 “정부 정책지원을 위해 정부조달 국제 협력 강화 및 물품·용역·시설 등 조달사업을 효율적으로 운영한다(조달사업 운영)”로, 정부의 정책지원과 효율성을 명시적으로 내용에 담고 있다. 프로그램의 주요 내용 중 물품구매 업무와 관련해서는 “공공구매 혁신을 통해 다양하고 품질이 우수한 물품·용역을 적정가격으로 수요기관에 공급함으로써 수요기관의 조달서비스 만족도 향상 및 관련 산업의 경쟁력 강화에 기여”라고 설명하고 있다. 이를 통해 물품구매는 효율성을 원칙으로 공공부문의 개별 임무 수행과 관련 산업 발전을 지원하는 것을 목적으로 하고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 조달청의 프로그램 및 단위사업 현황

프로그램명	단위사업명	과제코드	비고
전략목표 I. 공공부문 물적 자원을 효율적이고 투명하게 조달하여 원활한 정부기능 수행을 지원한다			
프로그램목표 I-1. 조달행정의 투명성과 국가자산관리의 효율성을 제고하기 위해 전자조달 고도화와 국가자산관리체계를 개선한다			
전자조달 및 국유재산 관리	(1) 국유재산 조사 및 관리	I-1-일반재정(1)	
	(2) 전자조달 운영 및 개발	I-1-정보화(1)	
프로그램목표 I-2. 정부 정책지원을 위해 정부조달 국제 협력 강화 및 물품·용역·시설 등 조달사업을 효율적으로 운영한다			
조달사업 운영	(1) 정부조달 국제협력체제 구축	I-2-일반재정(1)	
	(2) 조달물자 구매 및 관리지원	I-2-일반재정(2)	
	(3) 공사발주 및 사업관리 지원	I-2-일반재정(3)	
전략목표 II. 조달역량을 강화하여 공공조달의 효율화·선진화를 뒷받침한다			
프로그램목표 II-1. 조달행정서비스 향상을 위해 인적 역량을 강화한다			
조달행정 지원	(1) 공공조달 정책개발 및 효율화	II-1-일반재정(1)	
	(2) 조달행정 역량강화	II-1-일반재정(2)	
	(3) 조달전문교육 운영	II-1-일반재정(3)	

출처: 조달청, 『2020년도 성과계획서』, 2020, p. 3

단위사업 ‘조달물자 구매 및 관리지원’은 크게 수요기관이 필요로 하는 물품과 서비스를 구매·관리하는 업무와 이렇게 구매한 물품·서비스의 품질을 검사하고 관리하는 업무로 구성되어 있다.⁶⁾ 이 중 조달물자 구매계약 체결과 관련한 성과 계획서의 내용을 살펴보면 먼저 “공통수요 서비스의 다수공급자계약 확대 등을 통해 고객에게 최고가치의 서비스 공급”을 해당 단위사업의 목적으로 하고 있다. 그리고 “수요기관의 다수공급자계약 물품 등 나라장터 종합쇼핑몰 이용 확대를 위해 가격관리 등을 강화하고, 신상품 등의 종합쇼핑몰 진입요건을 완화”하며, “공공수요가 많은 다양한 서비스상품을 발굴·공급함으로써 고객(수요기관, 조달업체) 만족도 향상 및 서비스산업 활성화”를 추구하고 있다. 이를 살펴보면 조달청은 최근 물품뿐만 아니라 용역 분야 계약에도 다수공급자계약 방식의 확대 및 활성화를 꾀하고 있음을 알 수 있다. 그리고 종합쇼핑몰 가격관리를 강화하고 신

물품구매는 효율성을 원칙으로 공공부문의 개별 임무 수행과 관련 산업 발전을 지원하는 것을 목적으로 하고 있음을 알 수 있다.

6) 조달청, 『2020년도 성과계획서』, 2020, pp. 54-55.

**조달청은
다수공급자계약이나
제3자단가계약을
포함한 모든 조달
계약 체결과 관련해
프로그램목표에서
효율성을 원칙으로
명시하고 있다.**

상품의 진입장벽을 낮추기 위해 노력하고 있다.

정리하자면, 조달청은 다수공급자계약이나 제3자단가계약을 포함한 모든 조달 계약 체결과 관련해 프로그램목표에서 효율성을 원칙으로 명시하고 있으며, 수요기관의 만족도 제고와 관련 산업 발전 지원도 동시에 목적으로 설정하고 있다. 또한 조달청은 다수공급자계약 대상을 확대하고, 종합쇼핑몰의 진입장벽을 낮추는 것을 목표로 하고 있음을 알 수 있다. 다수공급자계약과 제3자단가계약은 수요 취합을 통해 규모의 경제를 달성하고자 도입된 제도이기 때문에 다수공급자 계약을 확대하는 것은 조달계약의 효율성 제고 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있으나, 제도 운영비용이나 효과 등 제도 운영 현황을 보다 구체적으로 파악하고자 하는 노력이 함께 필요할 것으로 보인다.

나. 성과지표

본 절에서는 조달청이 설정한 성과지표 중 프레임워크 협약, 즉 다수공급자계약이나 제3자단가계약과 관련한 내용을 정리한다. <표 5>는 다수공급자계약이나 제3자단가계약과 관련한 조달청의 성과지표를 정리한 것이다. 앞서 살펴본 프로그램 ‘조달사업 운영’과 관련한 성과지표는 ‘물품구매 종합만족도’로 설문조사를 통해 측정하는 정성지표이다. 그리고 단위사업 ‘조달물자 구매 및 관리지원’은 ‘종합쇼핑몰 공급실적’과 ‘조달물자 품질 만족도’ 두 개의 성과지표를 운영 중이다. ‘종합쇼핑몰 공급실적’은 말 그대로 종합쇼핑몰을 통해 물품 또는 용역을 제

<표 5> 조달청의 다수공급자계약 및 제3자단가계약 관련 성과지표

프로그램목표/ 단위사업명	성과지표	측정방법 또는 측정산식	정량/정성	성격
프로그램목표 성과지표				
조달사업 운영	물품구매 종합 만족도	조달청 물품구매에 대한 종합만족도 설문조사(리커트 5점 척도, 100점 만점)	정성	결과
단위사업별 성과지표				
조달물자 구매 및 관리지원	종합쇼핑몰 공급실적	종합쇼핑몰(MAS, 우수제품 등 단가계약)을 통한 공급실적	정량	결과
	조달물자 품질 만족도	수요기관 대상 조달물자 품질 만족도 조사(리커트 5점 척도, 100점 만점)	정성	결과

출처: 조달청, 『2020년도 성과계획서』, 2020, pp. 93~97에서 다수공급자계약 및 제3자단가계약과 관련한 내용을 저자가 발췌·정리

공한 공급실적을 측정하는 정량지표이며, ‘조달물자 품질 만족도’는 수요기관을 대상으로 조달청을 통해 구매한 물품과 용역의 품질에 관한 설문조사 결과를 활용한 정성지표이다. ‘물품구매 종합만족도’, ‘종합쇼핑몰 공급실적’, ‘조달물자 품질 만족도’ 모두 결과지표에 해당한다.

이 중 프로그램 성과지표인 ‘물품구매 종합만족도’와 단위사업 성과지표인 ‘조달물자 품질 만족도’는 다수공급자계약이나 제3자단가계약에 한정된 성과지표라기보다는 일반적인 물품과 용역 조달계약 업무와 관련된 지표라고 해야 할 것이다. 하지만 앞서 살펴본 <표 3>에서도 알 수 있듯이 조달청의 물품구매 업무에서 종합쇼핑몰이 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 <표 6>을 보면 조달청의 구매사업에서 물품이 약 81.0%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 따라서 ‘물품구매 종합만족도’와 ‘조달물자 품질만족도’ 성과지표는 다수공급자계약이나 제3자단가계약과의 연관성이 크다고 해석해도 무리가 없을 것이다.

<표 3>에서 알 수 있듯이 조달청의 물품구매 업무에서 종합쇼핑몰이 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 <표 6>을 보면 조달청의 구매사업에서 물품이 약 81.0%를 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 6> 조달청 구매사업의 업무 구분별 공급실적

(단위: 건, %, 억원)

구분	2018년				2019년				
	건수	비율	금액	비율	건수	비율	금액	비율	
합계	29,625	100.0	273,283	100.0	29,724	100.0	321,434	100.0	
물품	19,914	67.2	221,299	81.0	19,153	64.4	261,373	81.3	
용역	일반	5,292	17.9	23,527	8.6	5,573	18.7	22,164	6.9
	IT	4,284	14.5	25,943	9.5	4,882	16.4	35,452	11.0
리스	135	0.5	2,514	0.9	116	0.4	2,445	0.8	

출처: 조달청 홈페이지, 정보제공 > 통계정보 > 주요통계 > 구매사업 > 05. 업무 구분별 공급실적, <http://www.pps.go.kr/kor/jsp/offerData/statistics/statistics02.pps#>, 검색일자: 2020. 7. 23.

제도의 운영에 따른
비용과 효과를
파악할 수 있는
성과지표를 설정해
관리하는 것이
필요할 것으로
보인다.

IV. 조달청 성과지표의 문제점과 개선방안

조달청이 우리나라의 중앙조달기관으로서 다수공급자계약제도와 제3자단가계약, 나라장터 종합쇼핑몰을 효율성 원칙에 따라 운영하고자 다양한 목적을 수립하고 그 범위를 확대하려는 노력은 조달계약의 효율성 제고에 기여할 수 있을 것이다. 그리고 이와 관련해 종합쇼핑몰 공급실적 등 성과지표를 설정해 성과를 관리하고 있는 것 또한 긍정적으로 평가할 수 있다.

하지만 종합쇼핑몰 공급실적이나 다수공급자계약 대상 범위의 단순한 확대가 곧바로 조달계약의 효율성 제고로 이어지지는 않을 것이므로, 제도의 운영에 따른 비용과 효과를 파악할 수 있는 성과지표를 설정해 관리하는 것이 필요할 것으로 보인다. 예를 들어, 다수공급자계약제도와 종합쇼핑몰을 관리하고 운영하는 데 필요한 인력 및 시간비용을 객관적으로 파악하고 이를 자체조달에 따른 비용이나 종합쇼핑몰 공급실적과 상호비교해야 올바른 정책 결정을 내릴 수 있을 것이다. 또한 다수공급자계약은 많은 경우 그 계약금액의 규모가 커서 중소기업이 참여하기 어려우므로 입찰경쟁의 정도가 약해질 수 있다. 이러한 측면에서 중소기업 참여율이나 입찰참여율(경쟁률)과 관련한 성과지표를 설정해 입찰경쟁 단계에서부터 제도를 모니터링하는 것이 필요하다.

이러한 면에서 OECD(2019)가 제안한 성과지표 도입을 검토할 수 있을 것이다. ‘프레임워크 협약 체결비용’은 프레임워크 협약을 체결하고 관리하는 데 투입되는 인력과 시간을 정량적으로 측정하는 지표이다. 인력비용의 경우 조달청 담당 공무원 한 명이 다양한 업무를 동시에 수행할 수 있으므로 정확한 측정이 어렵다고 하더라도, 시간비용은 다수공급자계약이나 제3자단가계약의 발주 검토부터 계약체결까지 걸린 시간을 쉽게 측정해 관리할 수 있을 것이다. 그리고 다수공급자계약이나 제3자단가계약 체결을 위해 경쟁입찰 방식을 사용할 경우 ‘참여 기업 또는 참여 중소기업의 숫자’를 통해 수요 취합에 따른 경쟁입찰 진입장벽이 존재하지 않는지, 그 정도가 적절한지 등을 판단할 수 있는 기초자료를 생산할 수 있다. 현재 우리나라 조달청은 나라장터라는 전자조달시스템을 이용해 경쟁입찰을 실시하고 있으므로 이러한 자료 수집도 비교적 용이할 것으로 생각된다.

다수공급자계약과 같은 프레임워크 협약방식의 도입 취지는 개별 수요를 취합해 규모의 경제를 통해 조달계약의 효율성을 높이는 것이다. 따라서 이러한 제

도의 도입 취지를 달성했는지 파악하는 지표를 설정하고 관리하는 것도 필요하다. 하지만 현재 조달청은 다수공급자계약을 통해 어느 정도의 효율성을 제고했는지 파악할 수 있는 성과지표를 관리하고 있지 않다. 그러나 이러한 성과지표는 비교적 쉽게 구축해 관리할 수 있다. 예를 들어, OECD(2019)가 제안한 대로 ‘다수공급자계약이나 제3자단가계약에 의해 절감한 비용’을 성과지표로 사용할 수 있다. 여기서 절감 비용은 다수공급자계약 또는 제3자단가계약을 통해 구매한 제품의 조달가격과 민간시장의 가격을 상호 비교함으로써 비교적 간단하고 객관적으로 측정할 수 있다. 또는 개별 수요기관이 종합쇼핑몰을 통해 물품을 구매할 때 걸린 시간을 측정함으로써 중앙조달 방식을 통해 시간 비용을 어느 정도 절감했는지 가늠할 수 있다.

그리고 현재 프로그램 성과지표인 ‘물품구매 종합만족도’와 단위사업 성과지표인 ‘조달물자 품질 만족도’는 다소 중복성이 있어 하나로 통합하는 것이 바람직하다. 조달청을 이용하는 수요기관의 종합만족도를 형성하는 요인에는 조달물자 품질 만족도가 포함되어 있기 때문에 ‘물품구매 종합만족도’ 또는 ‘중앙조달 종합만족도’와 같은 지표로 통합해 관리하는 것이 적절할 것이다. 다만, 만족도 설문조사 시 만족도가 낮을 경우 그 원인을 명시하게 하고 원인에 대한 설문조사 결과는 내부적으로 활용한다면, ‘조달물자 품질 만족도’를 성과관리체계상 성과지표로 관리하지 않더라도 만족도 조사 결과를 활용하는 데에는 무리가 없을 것으로 판단된다.

조달청의 조직과 사업 규모 및 다수공급자계약 이외에 조달청이 운영하고 있는 타 제도와의 균형을 고려했을 때 OECD(2019)가 제안한 다수공급자계약 관련 성과지표 모두를 반영하기에는 무리가 있을 것이다. 하지만 다수공급자계약이나 제3자단가계약과 같은 프레임워크 협약 방식의 도입 목적을 달성했는지 파악하는 것은 성과관리의 필수 조건이다. 따라서 현재 운영 중인 단위사업 성과지표 ‘종합쇼핑몰 공급실적’을 폐지하고 대신 ‘다수공급자계약 또는 제3자단가계약을 통해 절감한 계약금액’을 성과지표로 사용할 것을 제안한다. 그리고 앞서 지적한 대로 ‘물품구매 종합만족도’와 ‘조달물자 품질 만족도’는 프로그램 성과지표인 ‘중앙조달 종합만족도’로 통합하는 것이 적절하다. 폐지한 단위사업 성과지표 ‘조달물자 품질 만족도’ 대신 ‘다수공급자계약 입찰 경쟁률’을 사용한다면 현재 다수공급자계약에 대한 민간시장의 관심도와 함께 입찰경쟁 단계에서부터 효율

다수공급자계약이나 제3자단가계약과 같은 프레임워크 협약 방식의 도입 목적을 달성했는지 파악하는 것은 성과관리의 필수 조건이다.

‘다수공급자계약 입찰 경쟁률’을 사용한다면 현재 다수공급자계약에 대한 민간시장의 관심도와 함께 입찰경쟁 단계에서부터 효율성을 간접적으로 파악할 수 있다.

성을 간접적으로 파악할 수 있을 것이다. 마지막으로 앞서 제안한 새로운 성과지표는 전자조달시스템을 통해 쉽게 관리할 수 있어 도입 과정에 큰 어려움이 없을 것으로 보인다. **KIPR**

<참고문헌>

기획재정부, 『2018 회계연도 한국통합재정수지』, 2020. 3.
 기획재정부 보도자료, 「2020년 예산, 국회 본회의 의결·확정」, 2019. 12. 10.
 ———, 「구윤철 2차관, “분야별 종합 지출구조조정” 작업반 착수회의 개최」, 2020. 3. 26.
 ———, 「“2019회계연도 국가결산” 국무회의 심의·의결 - 감사원 검사를 거쳐, 5월말 국회 제출 예정 -」, 2020. 4. 5.
 ———, 「경제위기 조기극복과 포스트 코로나 시대 대비를 위한 2020년도 제3회 추가경정예산 국회 확정」, 2020. 7. 3.

조달청, 『2020년도 성과계획서』, 2020.
 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」
 「조달사업에 관한 법률」 및 동법 시행령

OECD, *Manual for Framework Agreements*, 2014, <https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf>, 검색일자: 2020. 5. 18.
 ———, OECD, *Public Procurement Recommendation*, 2015, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation>, 검색일자: 2020. 4. 12.
 ———, OECD, *Productivity in Public Procurement - A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement*, 2019.

조달청 홈페이지, 정보제공 > 통계정보 > 주요통계 > 구매사업 > 05. 업무 구분별 공급실적, <http://www.pps.go.kr/kor/jsp/offerData/statistics/statistics02.pps#>, 검색일자: 2020. 7. 23.

——, 정보제공 > 통계정보 > 주요통계 > 구매사업 > 06. 종합쇼핑몰 및 다수공급자물품 계약현황, <http://www.pps.go.kr/kor/jsp/offerData/statistics/statistics02.pps#>, 검색일자: 2020. 5. 29.

온통조달, ppstat.g2b.go.kr, 검색일자: 2020. 4. 12.

지방재정365, 지방재정통계 > 지방자치단체 > 통합공시, <http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>, 검색일자: 2020. 4. 12.

자동안정화장치를 활용한 경기 대응 가능성



강동익
한국조세재정연구원
부연구위원
(dikang@kipf.re.kr)

I. 서론¹⁾

2020년도 국회 확정예산은 전년 대비 9.1% 증가한 512조원 규모로 편성되었다. 매년 지속적으로 확장되어 2020년 예산은 2010년 예산보다 75% 증가한 수준이다. GDP 대비 비중 역시 2010년 22%에서 2019년 25% 수준까지 증가하였다(그림 1) 참조). 또한 코로나19 사태로 인한 여러 차례의 추경으로 2020년 총재정규모는 더욱 커질 전망이다.

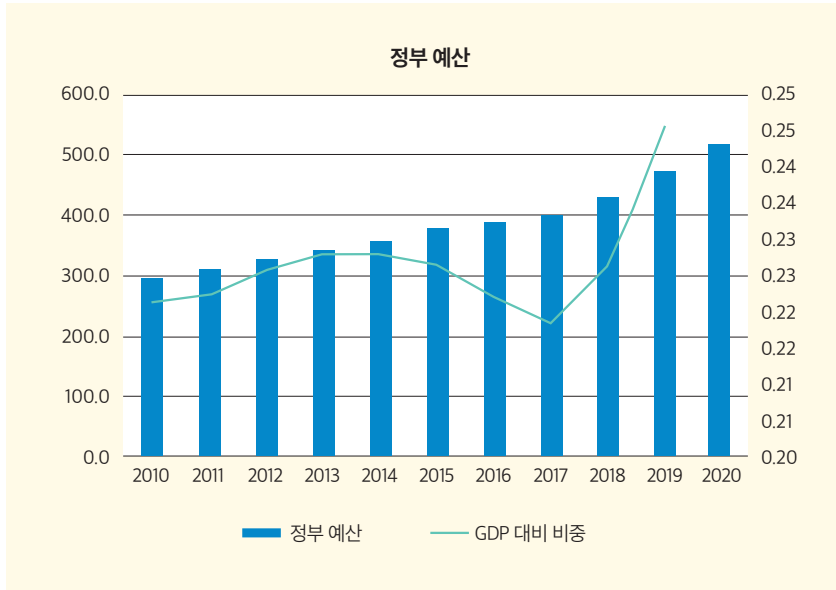
이렇듯 재정규모가 급격하게 확장됨에 따라 재정정책을 통한 적극적인 경기안정화 정책에 대한 관심이 증가하였다. 재정정책을 통해 경기에 대응할 수 있는 정부의 능력은 향상되었으나, 세수 확보와 국가채무에 대한 부담이 증가함으로써 재정건전성에 대한 우려 역시 높아지고 있다. 재량적 재정정책을 더욱 신중하게 활용할 필요가 높아진 것이다. 코로나19 사태와 이에 따른 추경으로 재정부담은 더욱 가중되었으며, 인구구조의 변화와 경제성장률 감소 추세 등에 따라 이러한 부담은 지속적으로 커져갈 것으로 보인다. 따라서 앞으로 경기변동에 대한 대응 방안으로 자동안정화장치의 역할이 더욱 강조될 것으로 생각된다.

자동안정화장치란, 총생산과 연계되어 자동적으로 조정되도록 제도화된 조세·재정 정책을 의미한다. 실질적으로 이것은 소득세, 법인세, 부가가치세와 같은 조세제도와 실업급여제도와 같이 의무화된 이전지출의 경기안정화 기능을 의미한다. 자동안정화장치는 정책 당국의 판단을 요하지 않고 자동적으로 작동하기 때문에 기획과 집행 사이의 간극이 존재하지 않을뿐더러 국가채무에도 부담을 주지 않는 형태로 설계하기 편리하다. 이러한 장점이 경기안정화 정책으로서 자동안정화장치의 역할에 대한 관심이 증대되는 배경이다.

1) 본고는 강동익·우진희, 『자동안정화장치의 거시경제적 효과』, 한국조세재정연구원, 2019 내용 일부를 『재정포럼』의 취지에 맞게 보완·정리한 것이다.

[그림 1] 정부 예산 추이(2010~2020년)

(단위: 조원, %)



출처: 기획재정부, 「세출/지출 예산편성현황(총지출)」, 각 연도; 한국은행, 「국민계정」, 각 연도 자료를 참고하여 저자 작성

자동안정화장치는 정책 당국의 판단을 요하지 않고 자동적으로 작동하기 때문에 기획과 집행 사이의 간극이 존재하지 않을뿐더러 국가채무에도 부담을 주지 않는 형태로 설계하기 편리하다.

한편, 자동안정화장치의 경기안정화 효과에 대한 의미 있는 연구를 수행하기란 매우 어렵다. 어떤 정책의 효과를 실증적으로 추정하기 위해서는 외생적인 정책의 변화를 식별할 필요가 있는데, 자동안정화장치는 본질적으로 내생적인 제도이기 때문에 외생적인 변화를 식별할 수 없다. 그렇기 때문에 자동안정화장치의 거시경제 안정화 효과에 대한 실증분석은 존재하지 않는다.

그럼에도 불구하고 자동안정화장치에 관한 연구는 지속적으로 수행되어 왔다. 연구는 대체로 재정제도 속에 내재화된 자동안정화장치의 기능과 크기에 대한 것이었다. 즉, 자동안정화장치의 경기역행성 정도와 규모를 측정하여, 제도의 규모가 크고 경기역행성이 강할 경우 자동안정화장치의 경기 대응 기능이 클 것으로 추측한 것이다. 그러나 실질적으로 제도와 경기안정화 효과 간의 인과관계에 대한 근거는 미미하다.

자동안정화장치의 경기안정화 효과를 연구하기 위해서는 일반균형모형을 통한 분석을 수행할 수밖에 없다. 나아가 일반균형모형을 통하여 자동안정화장치의 경기 대응 효과를 의미 있게 분석하기 위해서는 모형 내에 실질적 주체와 경제에서

본고에서는 한국의
경제적·제도적
환경을 반영한
모형을 구성하여
자동안정화장치의
효과를 분석할 것이다.
모형에는 한국의
임금구조, 자본 분배 등
경제의 기본 구조뿐만
아니라 조세·재정제도를
반영하였다.

작동하는 여러 마찰적 요소가 동시에 존재하는 모형을 구성할 필요가 있다. 한국의 임금구조, 자본 분배 등 한국 경제의 기본 구조뿐만 아니라 세율, 누진도, 이전 지출 등 한국의 조세·재정제도를 반영할 수 있기 때문이다. 자동안정화장치가 경기 대응에 효과적인 것이라고 기대되는 가장 큰 이유인 소득재분배와 가치분소득의 안정화 효과를 반영하기 위해서는 이러한 요소들이 반드시 필요하다. 또한 재정정책의 효과를 분석하는 데 가격경직성, 독점적 경쟁시장, 자본조정비용 등은 중요한 역할을 한다.

아쉽게도 현재까지 한국의 자동안정화장치의 경기안정화 효과에 관하여 이러한 연구가 수행된 적은 없었다. 따라서 본고에서는 우선 이러한 분석을 선도한 McKay and Reis(2016)의 연구를 바탕으로 자동안정화장치의 경기안정화 효과에 대한 미국 사례를 살펴보고자 한다. 이후 McKay and Reis(2016)와 유사한 방법론을 바탕으로 한국의 경제적·제도적 환경을 반영한 모형을 구성하여 자동안정화장치의 효과를 분석할 것이다.

모형에는 한국의 임금구조, 자본 분배 등 한국 경제의 기본 구조뿐만 아니라 세율, 누진도, 이전지출 등 한국의 조세·재정제도를 반영하였다. 이 모형을 바탕으로 한국 경제에서 자동안정화장치가 수행하는 경기안정화 기능에 대한 이해를 높이고 자동안정화장치를 통한 경기 대응 가능성을 검토하고자, 자동안정화장치를 구성하는 여러 제도가 약화된 가상 경제에서의 총생산, 소비, 노동공급 등의 변동성을 비교하여 이러한 제도적 장치들의 중요성을 분석하였다.

II. 미국 사례 연구

McKay and Reis(2016)는 이질적 주체 뉴케인지언 모형을 바탕으로 자동안정화장치가 미국의 경기변동에 미치는 효과를 분석하였다. 이들은 2000년 이후 지속적으로 발전을 거듭해온 이질적 주체 모형에, 같은 기간 병렬적으로 발전해온 뉴케인지언 모형을 결합하여 풀어내는 데 성공하였다. 이 모형은 소득 및 자산의 분포와 가격경직성 등의 뉴케인지언 요소들을 동시에 반영할 수 있어 경기 변동성을 연구하는 데 적합한 모형이다.

McKay and Reis(2016)는 자동안정화장치의 주요 작동 경로를 모형에 모두 포

<표 1> 자동안정화장치의 경기안정화 효과

(단위: %)

구분	법인·재산·소비세	이전지출	소득세 누진구조	전체
GDP	1.00	-6.03	-0.23	2.29
노동시간	0.05	-9.44	1.47	2.96
소비	0.98	1.33	6.65	-12.32

주: 추후 제시될 한국 결과와의 일관성을 위하여, 부호 방향을 원 자료와 다르게 표기함. 효과성이 음(-)의 값을 가지는 경우 해당 자동안정화장치가 경기 변동성을 감소시킨다는 것을 의미함
출처: McKay and Reis(2016), Table VI, Table VIII, Table X

합하는 데 성공하였다. 모형은 자동안정화장치가 경기안정화에 기여할 수 있는 주요 경로로 지목되어 왔던 가처분소득의 안정화, 한계 유인의 변화, 소득 및 부의 재분배, 사회 보험과 예방적 저축 효과 모두를 포함하고 있다. 이를 바탕으로 미국 경제에서 자동안정화장치가 경기변동에 기여하는 정도를 측정하였다.

연구결과 자동안정화장치가 미국의 경기변동에 미친 영향은 미미한 것으로 나타났다(<표 1> 참조). 우선 법인세·재산세·소비세를 각각 10% 감면하고 이에 따라 감소된 세수를 정액세(lump-sum tax)로 징수하였을 때의 경기변동 효과를 측정하였다. 그 결과 세율의 감소는 총생산과 소비 변동을 오히려 1% 감소시키는 것으로 나타났으며, 노동시간은 변화가 없는 것으로 나타났다. 즉, 법인세·재산세·소비세는 오히려 경기변동을 심화시키는 것으로 드러났다.

미국의 이전지출, 즉 실업급여와 사회보장급여의 경기안정화 효과는 앞선 경우에 비해서는 높게 측정되었다. 이전지출의 규모를 80% 감소시켰을 경우, GDP 변동성은 6%, 노동시간의 변동성은 9% 이상 증가하였다. 즉, 자동안정화 장치 중 이전지출은 경기 변동성을 완화하는 효과가 있는 것으로 나타났다. 다만 정책실험에서 활용한 정책은 이전지출의 규모를 무려 GDP 대비 각각 0.6%나 감소시키는 정책이기 때문에 정책의 크기 대비 경기변동의 효과는 상대적으로 높지 않다고 볼 수 있다.

소득세의 누진구조를 정률세로 변화시키는 정책의 경기변동 효과는 미미했다. 이는 제Ⅲ장에서 살펴볼 한국의 결과와 대비되는 것인데, 미국의 경우 고소득 계층은 이미 정률세에 가까운 세율을 바탕으로 납세하고 있어 한계 유인의 변화가 미미하기 때문이다. 반면 한국에서 유사한 정책실험을 수행할 경우, 고소득 계층의 한계 유인 변화가 상당한 편이기 때문에 경기변동 효과는 더 높게

자동안정화장치의
종합적인 효과를
분석할 경우, 놀랍게도
자동안정화장치로
인하여 경기 변동성이
증가하는 것으로
나타났다.
이는 여러 장치들의
상호작용 속에서
나타난 결과로 보인다.

미국에서의
 자동안정화장치의
 경기안정화에 대한
 결과가 반드시 한국과
 일치할 이유는 없다.
 두 국가는
 소득·자원 배분과 같은
 기본적인 경제 구조와
 조세·재정제도가
 여러 부분에서
 상이하기 때문이다.

나타난다.

이 모든 정책실험을 결합하여 자동안정화장치의 종합적인 효과를 분석할 경우, 놀랍게도 자동안정화장치로 인하여 경기 변동성이 증가하는 것으로 나타났다. McKay and Reis(2016)의 정확한 설명은 없으나, 이는 여러 장치들의 상호 작용 속에서 나타난 결과로 보인다. 자동안정화장치가 작동하는 경제의 경기 변동성은 작동하지 않는 경기 변동성보다 2.3% 높게 나타난다. 반면 소비의 경우, 자동안정화장치로 인하여 그 변동성이 12% 이상 감소하는 것으로 나타나 경제 전체적인 효과와는 다르게, 개인이 체감하는 소비의 안정화에는 기여하는 것으로 평가할 수 있다. 자동안정화장치를 구성하는 개별 제도는 경기변동을 감소시키는 효과가 있을 수 있으나, 이들의 조합은 오히려 미국의 경기 변동성을 높이고 있다. 다만 이 모든 값은 기준 경제의 경기변동 대비 변화를 나타내기 때문에, 그 효과 자체가 매우 미미하다고 할 수 있다.

한편, 미국에서의 자동안정화장치의 경기안정화에 대한 결과가 반드시 한국과 일치할 이유는 없다. 두 국가는 소득·자원 배분과 같은 기본적인 경제구조와 조세·재정제도가 여러 부분에서 상이하기 때문에 정책효과가 상이하게 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 제Ⅲ장에서는 McKay and Reis(2016)와 유사한 분석을 통해 한국에서의 자동안정화장치의 경기안정화 효과를 측정하였다.

Ⅲ. 한국 자동안정화장치의 효과

1. 모형 경제 설명

본 장에서는 McKay and Reis(2016)가 사용한 이절적 주체 뉴케인지언 모형을 바탕으로 한국의 자동안정화장치 효과를 분석하였다. 이를 위해 한국의 재정제도를 반영하는 데 적합하도록 모형을 일부 변형하였으며, 모수는 한국 경제를 충실히 반영하도록 설정하였다.²⁾

본 연구에서 사용하는 모형에는 경제 내 소득분포 상위 20%를 대표하는 대표 가구가 존재한다. 경제 내에서 이 대표 가구만 자본을 보유하고 있으며, 이로 인하여 중간재 생산업체로부터 발생하는 영업잉여와 자본재 생산업체에서 발생

2) 모형의 수식을 포함한 자세한 설명은 강동익·우진희(2019) 참고

하는 영업잉여는 이 대표 가구로 전액 귀속된다. 대표 가구에 해당하는 가구들은 상당한 소득과 자산을 보유하고 있기 때문에 노동시장에서의 개별적인 충격으로부터 스스로를 완전히 보호할 수 있어 대표 가구를 통하여 모형화하는 것이 가능하다.

반면, 경제 내 소득분포상 하위 80%에 해당하는 개별 가구들은 노동시장 충격에 직면하고 있다. 이들은 일정한 확률에 따라 노동생산성과 고용 상태에 충격을 받는다. 노동생산성은 상·중·하로 구분되어 이 세 가지 수준에서 확률적으로 이행하며, 고용상태는 고용·실업·장기실업의 세 가지 상태를 확률적으로 이행하도록 되어 있다.

고용된 가구는 노동을 공급하고 자신의 노동생산성과 시장의 균형임금에 의하여 결정되는 노동 소득을 얻게 된다. 실업 상태에 처해 있는 가구는 노동생산성에 비례하여 실업급여를 받는데, 이 경우 실업급여는 평균소득의 48%를 넘을 수 없다. 장기실업 상태에 있는 가구는 국가로부터 노동생산성과 독립적인 일정한 금액의 사회보장급여를 지급받는다. 이는 실업급여제도와 기초생활보장급여제도의 특징을 반영한 것이다.

한편, 소득 하위 80%의 가구들은 노동시장 충격과 더불어 차입제약(borrowing constraint)에 직면하고 있다. 즉, 일정 수준 이상으로는 자산이 내려갈 수 없도록 되어 있는데, 이는 현실에서 일정 수준 이상의 빚을 지기 어렵다는 점을 반영한 것이다. 차입 제약으로 인하여 근로자 가구들에는 예비적 저축 동기(precautionary savings motive)가 발생한다.

모형 경제의 생산부문은 단기적인 총수요의 변화가 생산량에 영향을 미칠 수 있도록 뉴케인지언 구조를 갖추고 있다. 독점적 경쟁시장의 중간재 생산업체들은 Calvo-pricing³⁾ 형태의 가격경직성을 직면하고 있다. 이들은 자본과 노동을 고용하여 중간재를 생산한 후 최종재 생산기업에 판매한다. 중간재 생산기업들은 가격을 변경할 기회가 주어질 경우, 향후 가격경직성을 고려하여 최적 가격을 설정한다. 최종재 생산기업은 중간재를 조합하여 최종재화를 생산해 소비자에게 판매한다. 최종재 시장은 완전경쟁시장의 구조를 갖고 있다. 중간재 생산에 활용되는 자본은 자본재 생산기업이 생산하며, 이들의 이윤은 고소득 대표 가구로 귀속된다. 마지막으로, 재정 당국은 국가채무를 고려하여 정부소비지출을 결정하며, 통화정책은 테일러 준칙(Taylor rule)을 따라 이루어진다.

**본 장에서는
McKay and
Reis(2016)가
사용한 이질적 주체
뉴케인지언 모형을
바탕으로 한국의
자동안정화장치의
효과를 분석하였다.
한국의 재정제도를
반영하는 데
적합하도록 모형을
일부 변형하였다.**

3) 매기 일정한 확률에 따라 가격을 변경할 기회를 얻게 되고, 그 이외의 경우 가격을 변경하지 못하도록 설정한 장치이다.

**본 모형의 경기변동을
유발하는 요소로는
총요소생산성 충격,
통화정책 충격,
그리고 마크업 충격이
존재한다.
이 세 가지 충격은
경제에 상이한
영향을 미치면서
경기변동을 유발한다.**

본 모형의 경기변동을 유발하는 요소로는 총요소생산성(TFP) 충격, 통화정책 충격, 그리고 마크업(markup) 충격이 존재한다. 이 세 가지 충격은 경제에 각기 상이한 영향을 미치면서 경기변동을 유발한다. 총요소생산성 충격은 기업의 생산성에 영향을 미친다. 따라서 충격으로 인하여 기업의 생산성이 높아질 경우 총생산, 소비, 투자와 같은 거시 실질변수들이 증가하게 된다. 통화정책 충격은 표현 그대로 정책 당국으로 인하여 발생하는 것이며, 이는 경기 상황과 관계 없이 명목 이자율이 예상치 못하게 증가 또는 감소하는 것으로 이해할 수 있다. 이는 비단 정책 당국의 갑작스러운 금리 조정뿐만 아니라 필요한 상황에서 금리를 조정하지 않음으로써도 발생할 수 있다. 마크업 충격이란, 기업의 한계이익에 직접적으로 영향을 주는 공급 충격을 의미한다. 예컨대, 예상치 못하게 해외 기업과 경쟁이 심화되어 가격탄력성이 상승할 경우 이는 마크업 충격에 해당할 수 있다. 본 모형에서 마크업 충격의 대상은 중간재 생산기업이다.

한국의 경제 상황을 모형에 충실하게 반영하기 위하여 모형 경제에서 나타나는 소득·자산분포와 재정 총량 등이 한국 경제에서 관찰되는 값과 일치하도록 모수를 설정하였다. 또한 조세·재정제도를 구성하는 소득세수의 총량과 누진구조, 법인세수, 부가가치세수, 정부소비지출의 비중, GDP 대비 중앙정부 채무 비중이 실제 관측치와 일치하도록 모수를 설정하였다.

<표 2>는 모형 경제와 한국 경제의 소득분포와 자산분포를 비교하고 있다. 한국의 경우 2017년 가계금융복지조사 기준 평균소득은 5,020만원으로 나타났으며, 평균소득 대비 소득 1분위의 소득은 18.3%, 2분위는 49.1%, 3분위는 81.2%, 4분위는 121.2% 그리고 5분위는 230.1%로 나타났다. 모형 경제의 평균소득은 1로 정규화하였으며, 평균소득 대비 1분위의 소득은 14.4%, 2분위는 41.6%, 3분위는 79.9%, 4분위는 120.3% 그리고 5분위는 243.1%로 나타나, 한국 경제의 소득분포를 상당히 충실하게 재현하였다.

모형의 자산분포 역시 한국 경제의 자산분포와 상당히 유사하게 나타났다. 한국 가구의 평균 자산은 3억 1,572만원이었으며, 1분위는 37.7%, 2분위는 57.5%, 3분위는 77.7%, 4분위는 109.4% 그리고 5분위는 217.5%로 나타났으며, 모형 내에서는 1분위는 46.1%, 2분위는 56.5%, 3분위는 73.3%, 4분위는 109.1% 그리고 5분위는 214.7%로 나타났다. 따라서 <표 2>를 통하여 본 모형이 한국 경제의 소득 및 자산분포를 충실하게 재현했다는 사실을 확인할 수 있다.

<표 2> 전체 평균 대비 소득 분위별 소득과 자산의 평균

(단위: 만원, %)

구분	소득(데이터)	소득(모형)	순자산(데이터)	순자산(모형)
전체 평균	5,020	-	31,572	-
소득 1분위	18.3	14.4	37.7	46.1
소득 2분위	49.1	41.6	57.5	56.5
소득 3분위	81.2	79.9	77.7	73.3
소득 4분위	121.2	120.3	109.4	109.1
소득 5분위	230.1	243.1	217.5	214.7

출처: 강동익·우진희(2019), P. 71

<표 3> 모형과 데이터에서의 경기변동 관련 모멘트 값들

모멘트	데이터	모형 경제
실질 GDP 변동성	0.0105	0.0100
실질 GDP의 AR(1) 계수	0.6960	0.6238
인플레이션의 변동성	0.0055	0.0053
인플레이션의 AR(1) 계수	0.5654	0.5738
GDP 대비 국가채무 변동성	0.0071	0.0076
정부 소비 지출의 변동성	0.0100	0.0101
투자의 변동성	0.0340	0.0344
실업급여 수급자의 변동성	0.0016	0.0016
생계급여 수급자의 변동성	0.0037	0.0036

주: 변동성과 자기 상관계수는 모두 분기 기준 값

출처: 강동익·우진희(2019), P. 75

<표 3>은 경기변동과 관련된 모형 경제와 한국 경제의 주요 적률(moment) 값들을 비교하고 있다. 경기 변동성 관련 값 역시 모형 경제와 한국 경제 간의 일치성이 매우 높은 것을 확인할 수 있다. 따라서 본 모형의 시뮬레이션 결과로 나타난 결과들은, 한국 경제에서 나타날 값과 상당히 유사할 가능성이 높다고 생각할 수 있다. 한편, 변동성과 관련하여 실질 GDP의 분기당 변동성은 데이터와 모형 모두에서 1% 수준임을 참고할 필요가 있다. 이는 이후 자동안정화장치

<표 3>은

경기변동과 관련된 모형 경제와 한국 경제의 주요 적률값들을 비교하고 있다. 경기변동성 관련 값 역시 모형 경제와 한국 경제 간의 일치성이 매우 높은 것을 확인할 수 있다.

자동안정화장치의
경기안정화 효과는
음(-)의 값을 가지면
자동안정화장치가
경기 변동성을
축소시키는 효과가
있는 것으로,
양(+)의 값을 가지면
경기 변동성을 강화하는
효과가 있는 것으로
해석할 수 있다.

의 효과가 이 변동성을 기준으로 계산되기 때문이다.

2. 자동안정화장치 효과 분석

본 절에서는 모형을 이용하여 한국의 자동안정화장치가 경기 변동성을 감소시키는 효과를 분석하였다. 자동안정화장치의 경기안정화 효과는 자동안정화장치를 구성하는 각 제도의 크기를 변화시켰을 때 경제의 변동성이 변화하는 정도를 통하여 측정하였다. 모형의 자동안정화장치는 실업급여제도, 사회보장급여제도, 누진적 소득세제도, 법인세제, 부가가치세제로 구성되어 있다. 이들의 경기안정화 효과는 각 제도의 총규모를 GDP 대비 0.2% 규모 축소하였을 때 GDP, 노동시간, 민간소비 등의 주요 거시 및 재정 변수의 변동성 변화로 측정하였다.

자동안정화장치가 모두 정상적으로 작동하는 기준 경제에서 변수의 표준편차를 V , 자동안정화장치의 크기를 축소시킨 경제의 변동성을 V' 라고 정의하였을 때, 각 자동안정화장치의 경기안정화 효과는 다음과 같이 측정하였다.

$$\text{자동안정화장치의 경기안정화 효과} = \frac{V}{V'} - 1$$

이렇게 측정된 자동안정화장치의 경기안정화 효과는 음(-)의 값을 가지면 자동안정화장치가 경기 변동성을 축소시키는 효과가 있는 것으로, 양(+)의 값을 가지면 경기 변동성을 강화하는 효과가 있는 것으로 해석할 수 있다. 예컨대, 위의 식에 따라 측정된 자동안정화장치의 경기안정화 효과가 -10%라고 할 경우, 이는 자동안정화장치로 인하여 경기 변동성이 10% 감소하여 자동안정화장치가 경기안정화에 기여했다고 할 수 있다. 또한 이는 상대적인 변동성의 차이가 10%라는 것을 의미하기 때문에, 실질 GDP의 분기당 변동성이 1% 수준임을 감안할 때, 자동안정화장치가 GDP의 변동성을 GDP의 0.1%p 감소시킨다는 것을 의미한다.

기준 경제 대비 자동안정화장치를 GDP 0.2%p에 해당할 정도로 감소시키기 위해서는 소득세율은 0.25%p, 법인세율은 1.09%p, 부가가치세율은 0.26%p, 기준 경제 평균소득 대비 실업급여 1인당 수급액을 5.96%p 감소시키고, 기준 경제 평균소득 대비 생계급여 1인당 수급액을 4.5%p 감소시킬 필요가 있다.

소득세 누진성의 경우는 기준 경제에서의 소득세수와 동일한 소득세수를 발생시키는 정률의 소득세제도가 도입되었을 때 경기변동에 미치는 효과를 분석하기

<표 4> 자동안정화장치의 경기안정화 효과

(단위: %)

구분	실업급여	생계급여	소득세	법인세	부가가치세	누진구조	전체 ¹⁾
GDP	-0.24	-1.49	0.03	0.08	0.03	-3.49	-1.56
소비	0.12	1.14	-0.09	0.06	0.03	-7.84	1.15
소득 상위 20%의 소비	-1.03	-8.14	-0.05	-0.07	-0.10	-1.81	-9.21
소득 상위 20%의 소득	-2.14	-12.43	0.75	-0.10	0.05	8.92	-13.29
투자	-0.89	-5.06	0.17	0.36	0.01	0.98	-5.21
전체 유효노동	-0.16	-1.09	0.01	0.12	0.04	-7.18	-1.06
소득 하위 80%의 유효노동	-0.69	-4.80	0.11	0.10	0.00	-3.77	-5.13
소득 상위 20%의 근로시간	0.08	-0.25	0.01	-0.01	0.01	1.65	-0.38
전체 근로시간	-0.86	-4.15	0.03	0.13	0.03	-5.12	-4.45

주: 1. 효과성이 음(-)의 값을 가지는 경우 해당 자동안정화장치가 경기 변동성을 감소시킨다는 것을 의미함

2. 로그 값의 표준편차를 활용하여 변동성을 계산함

1) "전체"는 소득세의 누진구조를 유지한 채 기타 자동안정화장치의 규모를 모두 각각 GDP 대비 0.2%p 규모 감소시켰을 때의 효과임

출처: 강동익·우진희(2019)를 바탕으로 저자 정리

위하여, 7.9%의 단일세율이 부과되는 경우를 기준 경제와 비교하였다. 나아가 자동안정화장치들 간의 상호작용을 살펴보기 위해 소득세의 누진성을 제외한 다섯 가지 자동안정화장치의 규모를 모두 감소시켰을 때의 경기 변동성 감소효과를 분석하고, 분석결과를 <표 4>에 정리하였다.

가. 실업급여의 경기안정화 효과 분석결과

우선, 실업급여의 경기안정화 효과를 분석하기 위하여, 실업급여 1인당 수급액을 평균소득의 5.96%p만큼 변화시켰을 때⁴⁾의 거시경제 변동성의 변화를 측정하였다.

<표 4>의 첫 번째 열에서 확인할 수 있듯, 실업급여의 증가는 GDP 변동성을

자동안정화장치들 간의 상호작용을 살펴보기 위해서 소득세의 누진성을 제외한 다섯 가지 자동안정화장치의 규모를 모두 감소시켰을 때의 경기 변동성 감소효과를 분석하였다.

4) 즉, 모형 경제의 평균 소득이 1로 정규화되어 있기 때문에 모형 속에서 실업급여는 0.0596만큼 감소한다.

생계급여와 실업급여가
 증가할 경우,
 GDP 변동성은
 감소하게 되며
 소비 변동성은
 증가하게 된다.
 또한 자산이 감소함에
 따라 소득효과가
 강해져 노동공급의
 변동성은 감소한다.

0.24% 감소시키는 효과가 있다. 앞서 밝혔듯 실질 GDP 변동성은 약 1% 수준이기에 이는 GDP 변동성을 약 0.0024%p 감소시키는 것이다. 따라서 실업급여의 경기안정화 효과의 크기는 미약하다고 할 수 있다. 한편, 소비 변동성은 기준 경제 대비 0.12% 증가하고 유효노동 변동성은 0.16% 감소하며 투자 변동성 역시 0.89% 감소한다. 물론 이 효과 역시 일반적인 거시경제 변동성과 함께 해석할 경우, 상당히 미미한 효과라고 할 수 있다. 아울러 실업급여 효과의 작동 경로는 생계급여와 유사하기 때문에 다음의 생계급여와 함께 설명하였다.

나. 생계급여의 경기안정화 효과 분석결과

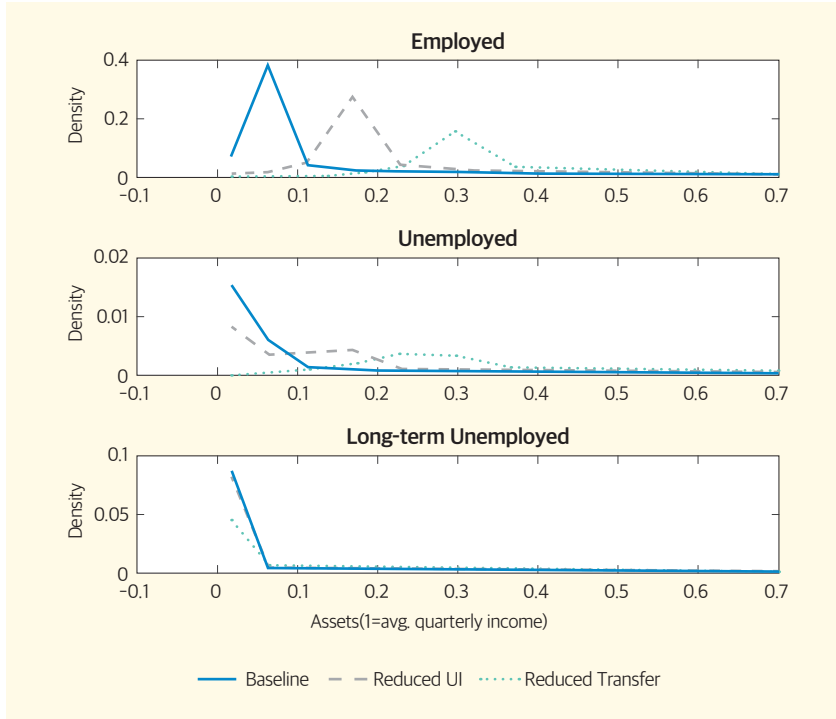
생계급여 1인당 수급액이 4.5%p 증가할 경우 GDP의 변동성은 기준 경제 대비 1.49% 감소하여, 총 0.015% 감소하게 된다(<표 4> 참조). 기준 경제 대비 소비 변동성은 1.14% 증가, 유효노동의 변동성은 1.09% 감소하게 되며, 투자는 5.06% 감소한다. 총지출규모 차원에서 실업급여와 동일한 규모의 변화가 발생했을 때 생계급여가 GDP, 소비, 투자, 노동의 변동성에 미치는 영향은 각각 6.2배, 9.5배, 5.7배, 6.8배 높은 것으로 나타난다.

생계급여와 실업급여는 동일한 방식으로 거시 변수들의 변동성에 영향을 미친다. 생계급여 또는 실업급여가 축소될 경우 소득 하위 80%의 근로자 가구는 노동공급을 늘리며 또한 예비적 동기의 저축(precautionary savings)을 늘린다. 이로 인해서 저소득 계층의 자산분포가 오히려 개선되면서 근로자 가구의 소비 변동성이 감소하게 된다.

[그림 2]는 생계급여 또는 실업급여가 감소했을 때 고용상태에 따른 가구들 각각의 자산분포의 변화를 나타내고 있다. 각 그래프의 x축은 보유자산을 나타내고 있으며, y축은 보유자산별 가구의 분포를 나타낸다. [그림 2]에서 고용, 실업, 장기 실업 상태에 있는 가구들 모두 실업급여와 생계급여가 감소할 때 자산분포가 개선되는 것을 확인할 수 있다. 특히 고용상태에 있는 가구에서 이러한 현상이 더욱 두드러지게 나타나는데, 이는 실업과 장기실업에 대비하여 노동량과 저축액이 동시에 늘어나기 때문이다.

따라서 역으로 생계급여와 실업급여가 감소되는 것이 아니라 증가될 경우, GDP 변동성은 감소하며 소비 변동성은 증가한다. 또한 자산이 감소함에 따라 소득효과가 강해져 노동공급의 변동성은 감소한다. 노동공급 변동성의 감소는 자본

[그림 2] 실업급여, 생계급여의 감소가 가계의 자산분포에 미치는 영향



주: 1. 효과성이 음(-)의 값을 가지는 경우 해당 자동안정화장치가 경기 변동성을 감소시킨다는 의미임
 2. 인플레이션과 명목 이자율을 제외한 변수들은 로그 값의 standard deviation을 이용하여 변동성 계산
 출처: 강동익·우진희(2019), p. 92

[그림 2]에서 고용, 실업, 장기실업 상태에 있는 가구들 모두 생계급여와 실업급여가 감소할 때 자산분포가 개선되는 것을 확인할 수 있다. 특히 고용상태에 있는 가구에서 이러한 현상이 더욱 두드러지게 나타난다.

의 한계생산성의 변동성을 약화시킴으로써 투자 변동성을 감소시킨다. 한편, 실업급여제도보다 생계급여제도가 저축과 노동공급에 미치는 효과가 더욱 크기 때문에, 거시 변수들의 변동성에 미치는 효과는 생계급여가 훨씬 크게 나타난다.

다. 소득세, 법인세, 부가가치세 수준의 경기안정화 효과 분석결과

소득세, 법인세, 부가가치세의 세율 변화가 경기변동에 미치는 효과는 매우 미미한 것으로 나타났다. 기준 경제 대비 세수입이 GDP의 0.2% 수준으로 변화하도록 소득세율을 0.25%p, 법인세율을 1.09%p, 부가가치세율을 0.26%p 각각 조정할 때 경기안정화 효과는 <표 4>의 3~5번째 열에 정리되어 있다. 소득세율의 증가는 GDP 변동성을 0.03%, 법인세율은 0.08%, 부가세율은 0.03% 증가시킨다. 평균 세율의 변화는 경제 주체들의 기간 간 대체효과에 영향을 주지 못

통화충격이 발생할 경우에는 소비의 변동성은 누진구조와 함께 증가한다. 통화정책 충격에 대해서는 소득 상위 20% 대표 가구의 소득이 경기역행적이기 때문에 소득세의 누진성 제거가 소비 변동성의 감소를 유도한다.

할 뿐만 아니라, 세제의 가처분소득 안정화 기능은 통화정책의 효과에 잠식되어 경기안정화 효과가 미미한 것으로 판단된다.

라. 소득세 누진구조의 경기안정화 효과 분석결과

모형 경제에서 누진적 소득세를 동일한 세수입을 거둘 수 있는 정률세로 대체할 경우(7.9% 세율), GDP 변동성은 3.49% 증가하는 것으로 나타났다. 즉, 소득세의 누진구조는 GDP 변동성을 기준 경제 대비 3.49% 감소시켜, 총 GDP 변동성을 0.035%p 감소시키는 것으로 나타났다.

소득세 누진구조가 경기변동에 미치는 효과는 경기변동의 원인이 되는 충격에 따라 상이하게 나타난다. 총요소생산성 충격이 발생할 경우 소득세의 누진구조는 소비 변동성을 13% 감소시키는 반면, 투자와 노동량은 각각 19%, 12% 증가시킨다. 소비 변동성의 감소는 고소득자의 세후 가처분소득의 변동성 감소로 인한 것이다. 투자의 경우, 충격 발생 다음 분기에 누진세로 인한 한계소득세율이 크게 증가하며 이후 동태적으로 서서히 감소한다. 자본재에 대한 투자는 한계소득세율이 동태적으로 증가하는 경우에는 투자 유인이 떨어지고 동태적으로 감소하는 경우에는 투자 유인이 증가하기 때문에 소득세의 누진성은 총요소생산성 충격 이후의 투자 변동성을 높이는 효과가 있다. 또한 노동공급의 변동성 역시 소득세의 누진구조로 인하여 증가한다. 이는 생산성 충격의 효과가 사라짐에 따라 일시적으로 상승한 임금이 다시 하락하는 과정에서 나타나는 대체효과는 큰 반면, 높은 한계세율로 인하여 임금효과의 크기는 상대적으로 작기 때문이다.

통화충격이 발생할 경우 소비 변동성은 누진구조와 함께 증가한다. 통화정책 충격에 대해서는 소득 상위 20% 대표 가구의 소득이 경기역행적이기 때문에 소득세의 누진성 제거가 소비 변동성의 감소를 유도한다.⁵⁾ 반면 투자 변동성은 감소하게 되는데 누진적 소득세하에서는 확장적인 통화정책 충격 후에 한계소득세율이 감소하기는 하지만, 이후 동태적으로 증가하는 움직임을 보이면서 자본재 투자에 대한 유인을 감소시키는 효과가 있기 때문이다. 마크업 충격의 경우 소득세의 누진구조가 소비의 변동성을 감소시키며, 투자의 변동성은 증가하나 생산성 충격에 비하여 그 효과는 작다. 이 모든 충격이 동시에 발생하는 한국 경제에서 소득세의 누진구조가 경기안정화에 미치는 효과는 <표 4>의 6번째 열에 정리되어 있다.

5) 통화정책 충격 이후 소득 상위 20% 가구의 소득이 경기역행적인 이유는 가격경직성으로 인하여 기업의 이윤이 감소하기 때문이다.

단, 해석에 있어 한 가지 유의할 점은 소득세 누진도의 경기안정화 효과와 앞서 서술한 다른 장치들의 효과의 크기를 직접적으로 비교하기 어렵다는 점이다. 다른 지출 및 조세 제도는 그 규모를 GDP 대비 0.2% 줄이는 동일선상에서 정책실험을 수행한 반면, 소득세의 누진도에 대한 분석은 세율구조를 정률세로 변화시키는 극단적이고 다소 비현실적인 정책에 대한 분석이기 때문이다.

마. 전체 자동안정화장치의 경기안정화 효과 분석

자동안정화장치들 간의 상호작용 여부를 살펴보기 위해서 소득세의 누진성을 제외한 다섯 가지 자동안정화장치의 규모를 모두 감소시켰을 때의 경기 변동성 감소효과를 분석하였다. 소득세율은 0.25%p, 법인세율은 1.09%p, 부가가치세율은 0.26%p 감소시키고, 실업급여 1인당 지급액을 평균소득의 5.96%p, 생계급여 1인당 지급액을 평균소득의 4.5%p를 동시에 감소시켰을 때의 효과를 분석하였다.

분석결과 GDP, 소비, 투자의 변동성에 대한 전체 자동안정화장치의 순 효과가 -1.56%, 1.15%, -5.21%로 나타나 생계급여의 해당 변수들에 대한 순 효과인 -1.49%, 1.14%, -5.06%와 유사한 수준인 것으로 나타났다. 분석 대상으로 삼은 자동안정화장치들 중 생계급여의 경기안정화 효과가 지배적인 것으로 나타났으며, 각 장치 간의 상호작용은 미미한 수준인 것으로 보인다.

IV. 결론


본고에서는 자동안정화장치가 경기 변동성에 미치는 효과에 대해 살펴보았다. 분석결과 실업급여 지출을 GDP 대비 0.2% 변화시킬 경우 경제 전체의 변동성은 기존보다 0.24% 감소하는 것으로 나타났다. 생계급여의 경우 지출을 같은 비중으로 변화시킬 경우 변동성은 1.49% 감소하는 것으로 나타난다. 소득세, 법인세, 그리고 부가가치세의 세율 수준의 변화는 경기안정화에 더욱 기여하지 못하는 것으로 나타났다. 소득세의 누진구조는 정률세와 비교하여 경기 변동성을 3.49% 개선하는 것으로 나타났다. 마지막으로 실업급여 지출, 생계급여 지출, 그리고 소득세, 법인세, 부가가치세 세수 모두를 각각 GDP 대비 0.2% 감소시키는 정책실험을 수행한 결과 경기 변동성은 1.56% 감소하는 것으로 나타났다. 이

실업급여 지출을 GDP 대비 0.2% 변화시킬 경우 경제 전체의 변동성은 기존보다 0.24% 감소한다. 생계급여의 경우 지출을 같은 비중으로 변화시킬 경우 변동성은 1.49% 감소하는 것으로 나타난다.

자동안정화장치를
 활용한 경기 대응은
 큰 효과가 없는
 것으로 나타났다.
 이는 기존의
 경기안정화 정책인
 통화정책과 재량적
 재정정책의 중요성을
 다시 한 번 강조하는
 결과이다.

는 분기당 실질 GDP의 변동성이 1% 수준임을 감안할 때, 자동안정화장치로 인한 GDP 변동성의 감소는 0.0016%p 수준이라는 것을 의미한다. 따라서 한국에서 자동안정화장치의 경기안정화 효과는 매우 제한된 것으로 생각된다.

자동안정화장치의 경기안정화 효과가 낮은 이유는 통화정책의 경기 대응효과 때문으로 생각된다. 통화정책으로 인한 1차적인 경기 대응이 효과적으로 이루어질 경우 자동안정화장치의 중요성은 제한된다. 통화정책이 실질이자율의 조정을 통해 총수요를 효과적으로 조절할 경우, 자동안정화장치의 효과는 경제 주체들 간의 자원배분을 조정하는 효과에 국한되기 때문이다. 그렇기 때문에 기간 간 자원배분을 조정하는 세율보다는 가구 간 자원배분을 조정하는 이전지출과 소득세의 누진 구조 효과가 더 크게 나타나는 것이다. 그럼에도 불구하고 거시경제에서 비선형적이며 간접적인 효과는 특수한 경우를 제외하고는 일반적으로 매우 작게 나타나기 때문에, 자동안정화장치의 경기안정화 효과 역시 한정된 것으로 보인다. 다만, 통화정책이 비효율적으로 이루어지거나 경기 대응을 효과적으로 할 상황이 아닌 경우에는 자동안정화장치의 경기안정화 효과가 증가할 수 있을 것이다.

분석결과, 자동안정화장치를 활용한 경기 대응은 큰 효과가 없는 것으로 나타났다. 이는 기존의 경기안정화 정책인 통화정책과 재량적 재정정책의 중요성을 다시 한 번 강조하는 결과이며, 재정건전성을 더욱 엄밀하게 관리할 필요가 있음을 방증하는 결과이기도 하다. 

<참고문헌>

강동익·우진희, 『자동안정화장치의 거시경제적 효과』, 연보19-08, 한국조세재정연구원, 2019.

기획재정부, 「세출/지출 예산편성현황(총지출)」, www.openfiscaldata.go.kr, 검색일자: 2020. 6. 1.

한국은행, 「국민계정」, <http://ecos.bok.or.kr>, 검색일자: 2020. 6. 1.

McKay, Alisdair, and Ricardo Reis, “The Role of Automatic Stabilizers in the U. S. Business Cycle,” *Econometrica*, 84(1), 2016, pp. 141-194.



2020년 세법개정안

■ 2020년 세법개정안의 추진 배경 및 주요 내용

김영노 · 기획재정부 조세정책과장

■ 2020년 세법개정안 평가

강동익 · 한국조세재정연구원 부연구위원

* 2020년도 세법개정안이 발표되었다. 『재정포럼』에서는 2020년 세법개정안의 추진배경 및 주요 내용과 이에 대한 평가를 정책담당자 및 전문가로부터 들어보는 특집을 마련하였다. <편집자 주>

2020년 세법개정안의 추진 배경 및 주요 내용



김영노
기획재정부
조세정책과장

I. 2020년 세법개정의 배경 및 방향

올 초부터 시작된 코로나19의 전 세계적 확산은 글로벌 경제뿐만 아니라 우리 경제에도 심각한 영향을 주고 있다. 이에 정부는 코로나19 조기극복을 위해 세 차례의 추가경정예산 편성 등을 통해 과거 어느 위기 때보다 신속한 대책을 시행한 바 있다. 세계 측면에서도 코로나19 위기 극복을 뒷받침하기 위해 지난 3월과 4월, 두 차례에 걸쳐 「조세특례제한법」을 개정했다. 자발적으로 임대료를 인하한 ‘착한 임대인’에 대한 50% 세액공제, 특별재난지역 소재 중소기업에 대한 소득세·법인세 대폭 감면, 개인사업자의 부가가치세 부담 경감, 선결제 금액에 대한 세액공제 신설, 신용카드 소득공제율 인상 등이 그 어느 때보다 신속하게 입법되어 시행 중이다.

그러나 여전히 코로나19 사태가 장기화될 가능성

이 제기되고 있고, 글로벌 경기침체로 인한 수출 부진과 함께 미·중 무역갈등이 추가 리스크로 작용하는 등 대외 불확실성이 상존하고 있다. 나아가 초유의 감염병 사태로 인한 경제·사회의 구조적 변화가 초래되고, 글로벌 공급망(Global Value Chain)에 내재된 상호의존성의 위험이 부각되고 있다.

이러한 여건하에서 2020년 세법개정안은 코로나19 위기 극복에 더하여 포스트 코로나 시대 선도 경제로의 도약을 세계 측면에서 뒷받침하는 데에 역점을 두었다. 코로나19 피해 조기극복을 위한 투자·소비 활성화 및 성장동력 강화를 적극 뒷받침하면서, 포용·상생·공정 기반을 공고히 하기 위해 서민·중소기업 및 일자리 세제지원을 강화하고, 과세형평 제고 노력을 지속하였다. 또한, 경제환경 변화를 반영한 조세제도 합리화, 납세자 권익보호 및 납세 편의 제고도 소홀히 하지 않았다.

II. 2020 세법개정안의 주요 내용

1. 코로나19 피해 극복 및 포스트 코로나 대비 경제활력 제고

가. 투자 등 기업환경 개선

먼저, 투자결정에 있어서 기업의 자율성을 존중하는 방향으로 투자세액공제제도를 대폭 확대하였다. 기존의 9개의 특정시설 투자세액공제와 중소기업 투자세액공제 등 총 10개로 운영되어 오던 제도를 통합·단순화하여 '통합투자세액공제'를 신설하였다. 세제지원 대상이 되는 대상 자산의 범위를 기존 법령에 열거된 특정시설(Positive 방식)에서, 토지·건물, 차량 등 일부 예외를 제외한 모든 일반 사업용 유형자산(Negative 방식)으로 대폭 확대함에 따라 기업의 자율적 의사결정을 보다 존중할 수 있을 것으로 기대한다. 당기 투자분에 대한 기본공제에 더해 직전 3년 평균 투자액을 초과하는 투자 증가분에 대하여는 추가 공제를 부여하여 투자 증가에 대한 인센티브도 제공한다.

아울러, 기업의 투자 리스크 경감을 위하여 「조세특례제한법」상 모든 세액공제의 이월공제 기간을 5년에서 10년으로 확대한다. 초기 대규모 투자가 필요하나 이익 발생 시까지 장기간이 소요되거나, 기업실적 악화 등으로 결손이 발생한 경우에도 충분히 공제받을 수 있도록 지원하기 위한 취지이다. 국제거래에 대한 이중과세 조정 지원을 위해 외국납부세액공제 이월공제 기간도 현행 5년에서 10년으로 확대하고, 10년 내에 공제받지 못한 외국납부세

액 공제액에 대해서는 손금 산입(비용 인정)을 허용한다. 현재는 이월공제 기간 내에 공제받지 못한 미공제액이 소멸되나, 개정안에 따르면 미공제액이 손금으로 산입될 수 있어 기업의 세부담이 감소할 수 있을 것으로 기대한다.

지난 5월에 발표한 주류 규제개선 방안도 입법화를 추진한다. 타 제조업체의 주류 제조시설을 이용한 주류 위탁제조(OEM) 허용, 주류 제조방법 변경 절차 간소화, 맥주·탁주에 대한 주류 가격신고 의무 폐지 및 주세 과세 대상에서 '조미용' 주류 제외 등 규제 개선을 통해 주류산업의 경쟁력을 강화하고, 국민의 편의를 제고하기 위해 노력하였다.

나. 소비활력 제고

정부는 소비활력 제고를 위하여 2020년 3~7월까지의 신용카드 등 사용금액 소득공제율을 두 차례에 걸쳐 상향 조정한 바 있다. 이번 개정안에서는 신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제 한도를 금년에 한시적으로 30만원 인상하여 코로나19 영향으로 내수 경기가 급격히 위축된 상황에서 소비 활성화를 유도하고자 하였다. 또한 금년 말 종료 예정이었던 전기승용차에 대한 개별소비세 등의 감면 적용기한도 2년 연장할 계획이다.

다. 혁신성장 지원 및 성장동력 강화

더 넓은 시야에서 포스트 코로나 시대를 선제적으로 준비하기 위해, 미래 성장동력 확충 관련 조세분야도 개편한다. 금융투자 활성화를 위한 금융세제 개선이 대표적이다. 지난 6월 25일 기본방향을

발표한 후, 공청회 등을 통해 각계의 다양한 의견을 수렴하여 최종 개편안을 이번 세법개정안에 담았다. 개인 투자자들의 투자를 지원하고 저금리 상황에서 국민의 금융자산 형성을 지원하기 위해 증권 거래세를 2021년부터 단계적으로 인하하고, 주식·펀드 등 금융투자상품으로부터 실현된 금융투자소득에 대해서는 2023년부터 과세하되, 국내 상장주식 및 공모 주식형 펀드투자에 따른 금융투자소득에 대해 5천만원까지 기본공제할 계획이다. 이번 개편을 통해 금융소득 상위 2.5%에 해당하는 약 15만명은 과세되지만, 모든 주식시장 참여자에게 증권거래세 인하 혜택이 돌아가게 되어 대다수 주식투자자의 세부담이 완화될 전망이다.

신��업 활성화를 위한 신��세제 개편도 추진한다. 현재는 다양한 신�� 유형에도 불구하고 획일적으로 수익자에게 과세함에 따라 신��을 통한 조세회피 가능성 등이 지적되어 왔다. 이번 개정을 통해 신��의 종류·유형 등 경제적 실질을 고려하여 신�� 소득에 대한 과세체계를 정비함으로써 새로운 신��제도에 대한 과세기준을 명확화하고 신��업 활성화를 촉진하는 한편, 신��을 통한 조세회피도 방지하고자 하였다.

그 밖에도 해외 진출기업의 국내 복귀를 유도하기 위해 국내 복귀기업(유턴기업)에 대한 세제지원 요건을 완화하고, 중소기업의 전략적 연구개발 지원을 위해 특허 조사·분석 비용을 연구·인력개발비 세액공제 대상에 포함하며, 외국인 우수 인력의 국내유입을 지원하기 위해 외국인 기술자 소득세 감면제도를 재설계하는 등 혁신성장을 지원하고 미래

성장동력 확충을 뒷받침하는 세법개정이 될 수 있도록 노력하였다.

2. 포용 기반 확충 및 상생·공정 강화

가. 서민·중소기업 지원

영세 자영업자의 세부담 완화 및 납세편의 제고를 위하여 부가가치세 간이과세 기준금액을 인상하는 등 부가가치세 간이과세제도 개편을 추진한다. 구체적으로 살펴보면 간이과세 기준금액을 연 매출액 4,800만원에서 8천만원으로 인상하고, 간이과세자 중 부가가치세 납부면제자 기준금액도 연 매출액 3천만원에서 4,800만원으로 인상한다. 정부는 2000년 이후 물가 상승에도 불구하고 세원 투명성 제고 차원에서 부가가치세 간이과세 기준금액을 유지해왔으나 코로나19 등에 따라 소규모 사업자들의 경영여건이 악화된 점 등을 감안하여 20년 만에 이번 개편을 추진하게 되었다. 이를 통해 약 57만 명의 소규모 자영업자의 세부담이 연간 4,800억원 가량 감소할 것으로 예상된다. 다만, 이번 개편을 통해 현행 일반과세자가 간이과세자로 전환되는 연 매출액 4,800만원 이상 사업자의 세금계산서 수수 의무는 유지하여 세원 투명성을 유지하고자 하였다.

개인종합자산관리계좌(ISA) 세제지원 요건도 완화한다. 가입 대상을 19세 이상 거주자로 확대하고, 자산 운용범위에 상장주식을 추가하며, 계약기간도 3년 이상 범위에서 계약자가 자율적으로 설정할 수 있도록 탄력성을 부여하여 ISA를 국민 재산 증식을 위한 대표적 금융상품으로 육성하고자 한다.

근로·자녀장려금 제도 개선도 지속적으로 추진한다. 복지 사각지대를 해소하기 위해 근로·자녀장려금 대상자가 신청을 누락하는 경우 과세관청이 이를 직권으로 신청할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 저소득 근로자의 기초생활을 보장하기 위해 근로·자녀장려금 압류금지 기준금액을 현행 연 150만원에서 185만원으로 인상한다. 저소득 근로자를 조속히 지원하기 위해 반기 근로장려금 지급기한도 과세관청의 결정일로부터 현행 20일에서 15일 이내로 단축한다.

그 밖에도 중소기업특별세액감면 제도 및 상생결제 지급금액에 대한 세액공제 적용기한을 2년 연장하고, 수입 부가가치세 납부유예 적용 요건을 완화하는 등 중소기업에 대한 세제지원을 강화하는 한편, 일반고속버스 여객운송용역에 대한 부가가치세 면제 항구화, 연안화물선이 사용하는 경우에 대한 유류세를 한시적으로 감면하는 등 우리 사회의 포용·상생·공정 기반 강화를 뒷받침하기 위해 노력하였다.

나. 일자리 지원

모두가 함께 잘사는 사회를 만들기 위해 금년에 일몰이 도래하는 일자리 지원 관련 세제지원 제도의 적용기한도 일괄 연장한다. 직전 3년 평균 임금 증가율을 초과하는 당해 연도 임금 증가분에 대해 세액공제해주는 근로소득중대세제, 비정규직 근로자를 정규직으로 전환한 중소·중견기업에 대한 세액공제, 육아휴직 복귀자에 대한 인건비 세액공제 및 경력단절여성 고용 시 인건비에 대한 세액공제

등 일자리지원 세제의 적용기한을 연장하여 양질의 일자리 창출을 위한 세제 측면의 지원을 계속해나갈 계획이다. 또한 고령자 고용지원을 위해 고용중대세제의 세액공제 우대 대상에 60세 이상 근로자를 추가한다. 이를 통해 60세 이상 근로자 추가 고용 시 1인당 세액공제액이 350만~430만원 인상되는 효과가 있을 것으로 기대된다.

다. 과세형평 제고

최근 코로나19로 인해 저소득층이 특히 더 많은 어려움을 겪고 있다. 2020년 1분기 1분위의 근로소득이 감소하고, 5분위 배율이 증가하는 등 분배상황의 악화로 나타나는 상황이다. 이에 정부는 많은 고심 끝에 사회적 연대와 소득재분배 기능을 강화하고자 초고소득자에 대한 소득세율을 인상하게 되었다. 구체적으로, 과세표준 10억원 이상 구간을 신설하고 해당 구간에 45% 세율을 적용한다.

그간 과세되어 오지 않은 가상자산 거래소득에 대한 과세를 정상화하기 위해 가상자산 거래소득에 대한 과세도 추진한다. 해외 주요국의 과세 사례, 주식 등 다른 소득과의 형평 등을 고려하여 기타소득으로 분류하여 20% 세율로 과세하되, 연간 250만원 이하의 가상자산 거래소득에 대해서는 비과세할 계획이다.

그 외에도 액상형 전자담배에 대한 개별소비세율 조정, 금융소득종합과세 대상자에 대한 이자·배당소득 과세특례 상품의 신규가입 제한 등 과세형평 제고를 위한 노력을 지속해나갈 계획이다.

3. 조세제도 합리화 및 납세자 친화 환경 조성

가. 조세제도 합리화

조세제도 합리화를 위한 노력도 소홀히 하지 않았다. 개인-법인 간 과세상 차이를 이용한 세부담 회피를 방지하기 위해 개인 유사법인에 대한 초과 유보소득 배당 간주 제도를 신설한다. 최대주주 및 그 특수관계자가 80% 이상 지분을 보유한 법인을 개인 유사법인으로 보고, 적정 유보소득을 초과한 부분에 대해 주주에게 배당한 것으로 간주하여 주주에게 배당소득세를 과세하는 방식이다. 향후 해당 배당간주 금액을 실제로 배당하는 경우에는 배당소득으로 보지 않아 과세 대상에서 제외함으로써 중복과세 문제를 조정한다.

또한 공익법인의 공익활동을 더욱 강화할 수 있도록 제도를 정비했다. 공익법인이 출연받은 재산의 운용소득 중 매년 공익 목적에 사용해야 하는 최소 비율을 80%로 상향하고, 출연받은 재산가액의 1% 이상을 공익 목적에 미사용한 경우 현행 가산세에 더하여 주식 초과보유분에 대한 증여세를 추징한다.

나. 납세자 권익보호

세무조사는 조세정의 실현을 위해 반드시 필요한 절차이나, 그 과정에서 납세자의 권익이 존중되어야 한다. 정부는 그간 세무조사 사전통지 기간을 늘리고, 조사결과 설명을 의무화하는 등 세무조사 절차에서 납세자의 권익을 보호하는 노력을 계속 기울여 왔다. 이번 개정안에서는 납세자의 알 권리 및 방어권 보장을 위해 세무조사 사전통지와 결과통지 항목

을 추가하고 명확화하였다.

또한, 수입자가 수입 부가가치세 수정신고 시 수정수입세급계산서를 발급받을 수 있는 사유를 대폭 확대한다. 현재는 수입자의 착오, 경미한 과실 또는 귀책사유가 없는 경우에 한하여 발급을 허용하나, 개정안에서는 「관세법」상 벌칙사유나 부당행위 등의 경우를 제외하고는 발급을 허용하여 매입세액공제를 받을 수 있게 된다.

다. 납세 편의 제고

정부는 2018년부터 국세통계 정보를 연구자 등이 활용할 수 있도록 국세통계센터를 운영해왔으나, 현행 국세통계센터는 이용 가능 대상자가 제한적이고 연구자의 지리적 접근성이 취약하다는 지적이 제기되어 왔다. 이에 기초자료 이용자의 편의를 제고하고 국민의 알 권리 보장 및 조세정책 연구 지원을 강화하기 위해 국세청장이 소득세 표본자료를 공개할 수 있는 법적 근거를 마련하고자 한다. 이를 통해 연구자들은 별도의 국세통계센터를 방문하지 않고도 연구실 등에서 국세통계 자료를 활용할 수 있게 된다. 통계적 비밀보호 기법을 활용하여 개별 납세자를 직·간접적으로 확인할 수 없도록 처리한 자료를 제공하여 개별 납세자의 과세정보를 보호하며, 과세정보 보호를 위해 목적 외 사용 또는 타인 제공은 금지된다.


그 밖에도 사립 초·중·고를 운영하는 법인에 대하여도 사립대 법인과 동일하게 중간예납 의무를 면제하고, 소규모 법인의 납세협력 부담 완화를 위해 적격증빙 합계표 작성·보관 대상자를 전년도 수입금

액이 20억원 이상 법인에서 30억원 이상 법인으로 축소하며, 납세자의 이해도를 높이기 위한 조세법령 새로쓰기 사업을 지속적으로 추진하는 등 납세편의 제고를 위해 노력하였다.

III. 세법개정 세수효과 및 향후 추진일정

금년 세법개정에 따라 세수는 향후 5년간 약 676억원이 증가할 것으로 추산된다. 주요 증가 요인은 주식 양도소득 과세 확대, 종합부동산세율 인상, 소득세율 인상 등이며, 주요 감소 요인은 증권거래세율 인하, 투자세액공제 확대, 부가가치세 간이과세 기준금액 상향 등이다. 세수효과에 대한 세부담 귀착은 서민·중산층, 중소기업의 세부담이 약 1조 7,688억원 감소하고, 대기업·고소득층에 대한 세부담은 약 1조 8,760억원 증가할 것으로 분석되었다.

이번 세법개정에 포함된 총 16개 법률의 개정안은 8월 중 입법예고·관계부처 협의를 완료하고 차관회의 및 국무회의를 거쳐 9월 3일까지 국회에 제출할 예정이며, 금년 정기국회에서 법안심의를 통해 최종적으로 확정될 예정이다.

앞에서 소개한 대로 정부는 코로나19 대응과 과세 형평 등을 뒷받침하기 위한 다양한 핵심과제들을 고민하고, 그 결과물을 세법개정안에 담았다. 이러한 과정을 거쳐 마련된 2020년 세법개정안이 궁극적으로 우리 경제의 활력제고와 포용 기반을 넓히는 원동력이 되기를 기대해 본다. 

2020년 세법개정안 평가



강동익
한국조세재정연구원
부연구위원

본고는 지난 7월 22일 발표된 정부의 2020년 세법 개정안 내용을 소개하고 평가하고자 한다. 제 I 장에서는 세법개정의 추진배경, 제 II 장에서는 세법개정안의 주요 내용을 살펴보고, 제 III 장에서는 세법개정안에 대한 분석 및 평가를 수행하고자 한다.

I. 세법개정 추진 배경

정부는 2020년 세법개정 배경의 조세정책 여건으로 “경기여건”, “민생여건”, “재정여건”, 그리고 “구조적 여건”을 제시하였다. 경기여건으로는 코로나19 사태 및 그에 따른 글로벌 경기침체 등으로 경기 하방 리스크가 확대되었다고 분석하였으며, 민생여건으로는 취업자 수 감소, 특히 제조업과 취약계층의 일자리 감소를 우려하였다. 재정여건으로는 경제위기 극복으로 인한 재정수요의 증대와 경제활동 위축으

로 인한 세입 여건의 어려움이라는 이중고를, 그리고 마지막 구조적 여건으로는 코로나19 사태로 인한 경제·사회 구조 변화와 글로벌 공급망에 내재된 상호 의존성의 위험이 부각될 것으로 예측하였다.

이러한 상황 인식에 따라, 2020년 세법개정안은 “경제위기 조기극복 지원 및 포용·상생·공정 기반 뒷받침”이라는 정책 목표를 달성하기 위하여 다음 세 가지 기본방향으로 이루어졌다. 첫 번째, 코로나19 피해 최소화 및 조기 극복을 위해 투자·소비 활성화와 성장동력 강화를 적극 뒷받침하고자 하였으며, 두 번째, 포용·상생·공정 기반을 공고히 하기 위해 서민·중소기업 및 일자리 세제지원을 강화하고 과세형평 제고 노력을 지속하였다. 마지막으로, 경제환경 변화를 반영하여 조세제도를 합리화하고, 납세자 권의 보호 및 납세 편의를 제고하고자 하였다.

정부는 코로나19라는 초유의 사태와 더불어 지난 몇 년간 부진한 경제성장을 극복하기 위하여 경제

활성화와 성장동력 강화를 최우선 과제로 인식한 것으로 보인다. 이는 2019년 세법개정에서 경제활력 회복 및 혁신성장 지원을 강조한 것과 맥락을 같이 한다. 또한 문재인 정부 출범 이후 지속적으로 추진된 소득재분배 및 과세형평 제고 목표 역시 올해에도 강력하게 추진되었다.

II. 세법개정안 주요 내용

우선, 첫 번째 정책 목표인 “코로나19 피해 극복과 경제활력 제고”를 위한 전략으로 “투자 등 기업환경 개선”, “소비활력 제고” 그리고 “성장동력 강화”를 설정하였다. 투자 등 기업환경 개선을 위한 주요 정책으로는 투자세액공제 확대, 기업세제 개편, 주류 산업 규제 개선, 한국판 뉴딜 지원을 위한 공모 인프라 펀드 세제지원 등이 포함되었다. 특히 세수지출이 5,500억에 달할 것으로 예상되는 투자세액공제의 경우, 특정시설 범주에 따라 혜택을 부여한 특정시설 투자세액공제를 통합하여 통합투자세액공제를 신설하였다. 따라서 세제지원 대상이 자산이 열거된 특정시설에서 수도권 과밀억제권역 밖 모든 일반사업용 유형자산으로 확대되었다. 아울러 기존의 기본공제와 더불어 투자증가분에 대한 추가 공제를 부여하였으며, 신성장기술에 대한 추가 우대를 제공하였다.

소비활력 제고를 위한 정책으로는 기업 선결제 세액공제, 승용차 개별소비세 인하, 신용카드 소득공제율 인상, 기업접대비 손금산입 한도 상향 등이 이미 금년 상반기에 한시적으로 시행된 바 있다. 이와 더

불어 2020년 한시적으로 신용카드 소득공제 한도를 30만원 인상하였으며, 전기승용차에 대한 개별소비세 감면을 2년 연장하였다.

성장동력 강화를 위한 정책으로는 대표적으로 금융투자 활성화를 위한 금융세제 개편이 있다. 금융투자 상품으로부터 실현된 모든 소득을 포괄하는 금융투자 소득을 신설하여 분류과세하고 상품 간 손익통산과 5년간 이월공제를 허용하였다. 국내 상장주식과 공모주식형 펀드에 대해서는 5천만원의 기본공제를 허용하고, 기타 금융투자소득에 대해서는 250만원의 기본공제를 허용하였다. 기존에 비과세 대상이었던 대주주가 아닌 투자자의 상장주식 양도소득에 대하여 과세를 시작하였으며, 펀드에 대한 세제 역시 이에 맞춰 개정되었다. 또한 증권거래세를 단계적으로 총 0.1%p 인하할 계획을 발표하였다. 이 외에도 신탁세제 정비, 유턴기업에 대한 세제지원 확대, 벤처 캐피털 등의 소부장 중소기업 출자에 대한 양도소득세 비과세, 엔젤투자 소득공제 등 적용기한 연장 등이 성장동력 강화를 목적으로 이루어졌다.

정부는 두 번째 정책 목적인 “포용 기반 확충 및 상생·공정 강화”를 위한 전략으로 “서민·중소기업 지원”, “일자리 지원” 그리고 “과세형평 제고”를 내세웠다. 서민과 중소기업에 대한 지원의 일환으로 부가가치세 간이과세자와 납부면제자의 기준이 대폭 상향(확대)되었다. 간이과세자 기준은 연 매출액 4,800만원에서 8천만원으로 인상되었으며, 납부면제자 기준금액은 연 매출 3천만원에서 4,800만원으로 인상되었다. 간이과세자 납부세액 산정에 적용되는 업종별 부가가치율이 조정될 예정이며, 신용카드 등 매출에 대한 세액공제 역시 조정되었다. 나아가

<표 1> 코로나19 피해 극복 및 포스트 코로나 대비 경제활력 제고를 위한 주요 개정사항

추진 전략	주요 정책
투자 등 기업환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> 투자세액공제 확대(통합투자세액공제 신설) 세액공제 및 결손금의 이월공제 기간 확대 주류산업 규제 개선
소비활력 제고	<ul style="list-style-type: none"> 신용카드 소득공제 한도 한시 상향 전기승용차에 대한 개별소비세 감면 적용기한 연장
성장동력 강화	<ul style="list-style-type: none"> 금융투자 활성화를 위한 금융세제 개선 신탁업 활성화를 위한 신탁세제 개선 유턴기업 세제지원 확대 및 제도 합리화 중소기업의 특허 조사·분석 비용에 대해 R&D비용 세액공제 적용

출처: 기획재정부 보도자료, 「2020년 세법개정안 발표」, 2020. 7. 22.

ISA 제도 확대와, 중소기업특별세액감면 제도 등에 대한 기한 연장 역시 서민·중소기업 지원을 목적으로 이루어졌다.

일자리 지원정책으로는 근로소득증대세제, 정규직 전환, 육아휴직, 경력단절 여성 고용에 따른 세액공제 연장과 더불어, 고령자에 대한 고용증대세제 세액공제액 인상이 있다.

한편, 과세형평 제고를 위한 정책으로는 소득세 최고세율 인상, 주택보유에 대한 과세 강화, 가상자산에 대한 과세 그리고 액상형 담배에 대한 개별소비세 과세 조정 등 주요 조세정책이 대거 포함되었다.

소득세의 경우 과세표준 10억원을 초과하는 소득에 대한 과세표준 구간을 추가하여 세율을 42%에서 45%로 올렸다. 주택보유에 대한 과세 강화를 목적으로 개인에 대한 종합부동산세율은 인상하였다. 조정 대상지역 2주택자의 세부담 상한을 3주택 이상 보유자와 같게 하였으며, 대신 1세대 1주택 고령자에 대한 소득공제율은 10%p 상향하였다. 주택

<표 2> 포용 기반 확충 및 상생·공정 강화를 위한 주요 개정사항

추진 전략	주요 정책
서민·중소기업 지원	<ul style="list-style-type: none"> 부가가치세 간이과세 기준금액 대폭 상향 개인종합자산관리계좌(ISA) 세제지원 요건 완화 중소기업특별세액감면 적용기한 연장
일자리 지원	<ul style="list-style-type: none"> 일자리 관련 주요 세제지원 제도 적용기한 연장 고령자에 대한 고용증대세제 세액공제액 인상 산학협력을 통한 대학 재학생 사전취업 지원
과세형평 제고	<ul style="list-style-type: none"> 소득세 최고세율 인상 가상자산 거래소득 과세 주택보유에 대한 과세 강화 / 법인을 활용한 투기 근절 담배에 대한 개별소비세 과세 보완

출처: 기획재정부 보도자료, 「2020년 세법개정안 발표」, 2020. 7. 22.

에 대한 양도소득세율 역시 인상하여, 2년 미만 보유 주택과 다주택자에 대한 세율을 인상하였으며, 1세대 1주택 장기보유특별공제에 거주 요건을 추가하였다. 법인보유 주택의 종합부동산세율도 인상하였으며, 종합부동산세 공제 폐지, 세부담 상한 폐지, 임대등록 주택에 대한 비과세 배제, 양도 추가세율 인상 등 법인에 대한 과세를 강화했다.

가상자산에 대한 과세를 적용하였다. 가상자산 양도소득을 기타소득으로 분류하여 20%의 세율로 과세하였다. 액상형 전자담배의 개별소비세율을 니코틴 용액 1ml당 370원에서 740원으로 인상하였으며, 개별소비세 대상 담배의 범위에 연초의 ‘뿌리·줄기’ 추출 니코틴 원료로 제조된 담배를 추가하였다.

마지막 정책 목적인 “조세제도 합리화 및 납세자 친화 환경 조성” 전략으로는 “조세제도 합리화”, “납세자 권익보호”, 그리고 “납세편의 제고”를 설정하였다. 관련 정책으로는 개인 유사법인의 초과 유보 소득 배당 간주 신설, 세무조사 사전통지 및 결과통

〈표 3〉 조세제도 합리화 및 납세자 친화 환경 조성을 위한
주요 개정사항

추진 전략	주요 정책
조세제도 합리화	<ul style="list-style-type: none"> • 개인 유사업인의 초과 유보소득 배당 간주 신설 • 공익법인 과세체계 개선 및 공익활동 강화 촉진 • 공직퇴임 세무사·관세사 수입 제한 • 관세평가 제도 정비
납세자 권익보호	<ul style="list-style-type: none"> • 세무조사 사전통지 및 결과통지 항목 추가 • 수정수입세금계산서 발급사유 확대
납세편의 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 중간예납 의무 면제 대상 확대 • 조세법령 새로 쓰기: 국세징수법, 주세법, 국제조세조정법

출처: 기획재정부 보도자료, 「2020년 세법개정안 발표」, 2020. 7. 22.

지 항목 추가, 중간예납 의무 면제 대상 확대 등이 있다. 또한 「국세기본법」을 개정하여 조세정책 평가 및 연구를 지원할 목적으로 소득세 표본자료를 공개할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 나아가 금년 말 일몰 도래 조세지출 54개 항목 중 10개는 종료, 5개는 재설계, 39개는 연장하였다.

Ⅲ. 세법개정안 분석 및 평가

본 장에서는 세법개정안을 정책의 주요 특징에 따라 분석하고 평가하고자 한다. 정부의 2020년 세법 개정안은 조세제도를 통하여 경제 주체들의 행태 변화를 적극적으로 유도하고자 한다는 점과, 조세 부담 귀착의 주체가 변한다는 특징이 있어 이에 따라 주요 정책에 대하여 살펴볼 것이다.

1. 조세제도를 통한 경제 주체들의 행태 변화

본 세법개정안은 조세제도를 통하여 경제 주체들의 행태를 적극적으로 변화시키고자 한다는 특징이 있다. 신용카드 소득공제율 및 한도의 한시적 인상, 승용차에 대한 개별소비세 인하 등은 소비 활성화를 유도하기 위하여 도입되었으며, 투자세액공제 확대는 기업의 의사결정에 영향을 미치기 위하여 도입되었다. 특히, 신성장기술 투자 우대는 정부가 해당 분야에 대한 투자를 직접적으로 유도하는 행위로 이해된다. 반면, 금융투자 활성화를 위한 금융세제 개선은 그동안의 복잡하고 비합리적인 면이 컸던 세제로 발생한 투자자 행태 변화를 최소화하기 위하여 도입되었다. 주택보유에 대한 과세 강화정책은 부동산에 대한 거래를 억제한다는 명분으로 도입되었다. 이 외에도 한국판 뉴딜 지원을 위한 공모 인프라 펀드 세제지원 신설, 벤처 캐피탈 등의 소부장 중소기업 출자 시 양도차익 등 비과세, 고령자에 대한 고용증대세제 세액공제액 인상 등은 정부가 시장을 통한 생산 및 자원배분에 적극적으로 개입하려는 노력의 일환으로 해석할 수 있다.

일반적으로, 조세제도는 경제 주체들의 행태 왜곡을 최소화하는 방향으로 설계하는 것이 원칙이다. 조세제도로 인한 행태 왜곡은 경제의 효율성을 떨어뜨려 경제에 부담으로 다가오기 때문이다. 물론, 조세제도를 통하여 일부 시장실패 등을 보완하는 것은 적절한 정책 목표이다. 다만, 본 개정안에 포함된 일부 정책들은 시장실패를 보완하는 차원을 넘어 경제 주체들의 행태에 대하여 적극적으로 개입하려는 것으로 보인다. 정부의 과도한 개입은 필연적으로 왜곡과 비효율성을 유발하기 때문에 과연 현 조치들이

적절한지에 대해 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

우선, 일시적인 소비 활성화 및 소비시점의 변화를 유도하기 위한 일련의 조치들은 코로나19라는 초유의 상황에 따른 극심한 경제 위축에 대응하기 위하여 도입되었다. 특히 외생적인 이유로 한시적인 소비 위축이 일어날 우려가 있는 가운데 도입된 소비활성화 정책들은, 경기의 극심한 변동성을 제한하고 장기적으로 경제에 악영향을 미칠 수 있는 기업 및 자영업자의 부채 증가를 방지하는 데 일조했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 향후 재정여건이 악화될 것으로 우려되는 가운데 이러한 조치들로 인한 재정부담의 증가는 추후 면밀하게 관리할 필요가 있을 것이다.

투자세액공제 확대는 기업의 투자를 유도한다는 명분하에 도입된 것으로 판단되며, 이로 인하여 투자세액공제 대상에 모든 유형자산이 포함되었다. 그러나 기업의 최적 선택 문제에 정부가 전면적으로 개입할 이유가 있는지 면밀히 검토할 필요성이 있다. 김빛마로 외(2019)는 정부가 시장에 개입할 이유를 시장의 실패가 발생할 경우로 한정하였다. 기존의 특정시설 투자세액공제는 이러한 원칙 아래 운영되었다. 정보의 비대칭성 또는 외부효과 등으로 인한 시장실패가 발생하여, 전적으로 시장에 맡길 경우 사회적으로 바람직한 정도에 비하여 투자가 적게 이루어질 것으로 우려되는 분야에 한정하여 정부가 개입한 것이다. 즉, 기업들이 과소 투자하는 시설에 한정하여 정상 수준의 투자를 유도한 것이다. 시장의 실패가 없는 자산에 대한 개입은 비효율적이다. 예컨대 이상엽 외(2018)는 긍정적인 외부효과가 있을 것으로 기대하기 어려운 일반적인 투자에 대한

지원을 위하여 정부가 개입할 필요성이 있는지에 대한 의문을 제기하였다.

개정안에 제시된 확대된 통합투자세액공제제도는 마치 모든 투자가 경제에 부족하다고 인식하는 것으로 보인다. 이는 투자와 자본은 많을수록 좋다는 인식에서 출발한 것으로 보이나, 이러한 인식은 잘못된 것이다. 투자 역시 소비, 노동 등 모든 경제행위와 마찬가지로 적절하게 이루어지는 것이 최선이며, 외부효과 등의 이유로 특정자산에 대한 투자가 부족할 경우를 제외하고서는 기업의 최적 의사결정에 의해서 이루어지는 것이 최선이다.

간혹 열거주의 방식의 세제지원의 문제점으로 인하여 포괄주의 방식의 지원을 도입하여 정부지원의 실효성을 높이자라는 주장이 있다. 이는 지나치게 세부적으로 지원 범위를 한정할 경우 애초의 지원 목적을 달성하기 어려울 수 있다는 문제의식에서 출발한다. 또한 세제의 포괄적인 적용은 다른 세목에서도 흔히 적용되는 일반적인 세제개선 방안이다. 그러나 투자 지원과 관련하여 이는 기본적으로 시장실패가 확인되어 정부개입의 정당성이 충분히 증명된 지점에 한정하여 포괄주의 방식으로 세제지원을 하는 것으로 이해할 필요가 있다. 정부지원의 효과성 및 적절성이 담보되지 않은 분야에 대한 정책을 지원의 실효성을 바탕으로 정당화할 수는 없다.

즉, 통합투자세액공제 확대는 세제로 인한 왜곡을 축소하려는 의도로 제안된 면이 있어 보이나, 그 실질적인 효과는 정반대로 나타난다. 정부가 인위적으로 최적 자원배분의 왜곡을 유도하는 것이다. 통합투자세액공제의 필요성을 주장하기 위해서는 현재 시장에서 이루어지고 있는 투자의 정도가 적정 수준보

다 낮다는 분명한 근거가 필요하나, 이러한 근거는 제시되고 있지 않다. 모든 유형자산에 대한 포괄적인 지원보다는, 시장실패 등이 특정되는 분야에 한정된 지원이 더욱 바람직할 것이다.

또한 투자 증가분에 대한 추가공제 부여는 투자 왜곡을 강화할 위험이 있다. 기업에 대한 미시적 자료를 살펴볼 경우, 투자는 비정기적으로 대규모로 이루어지는 것이 일반적이며(Doms and Dunne, 1998; Cooper et al., 1999), 거시적인 투자 변수의 움직임은 대체로 대규모 투자를 당해에 실행하는 기업의 수에 의해 결정된다(Gourio and Kashyap, 2007). 그뿐만 아니라, 투자의 공급 탄력성은 매우 높아 세제 변화에 따라 매우 민감하게 반응한다(House and Shapiro, 2008; Zwick and Mahon, 2017). 즉, 세제 혜택에 따라 투자를 몇 년 뒤로 미루거나 앞당기는 것이 수월하다는 의미이다. 따라서 직전 3년 평균 대비 투자 증가분에 대하여 추가공제를 제공하는 것은 기업의 투자행태를 왜곡하고 투자의 비정기성을 강화할 것으로 우려된다.

이러한 투자행태의 왜곡은 효율성뿐만 아니라 향후 정책의 효과성에도 악영향을 미칠 것으로 우려된다. 최근 연구결과, 투자의 비정기성(Lumpy investment)은 정책의 효과성이 경기순행적이라도 만드는 것으로 나타났기 때문이다(Bachmann et al., 2013; Winberry, 2020). 즉, 정부의 경기부양책이 호경기에는 작동하나 불경기에는 효과성이 떨어지도록 한다는 것이다. 또한 과세 형평성의 차원에서도 일상적인 설비 투자를 주로 하는 기업에 비하여 비정기적으로 대규모 시설 투자를 하는 기업만을 우대할 것으로 보인다.

통합투자세액공제 확대에 대한 위와 같은 분석은 본 개정이 지속성이 비교적 긴 제도일 것이라는 것을 전제로 한 것이다. 이는 비록 정부가 투자세액공제 확대를 “코로나19 피해 극복 및 포스트 코로나 대비 경제활력 제고”라는 방향 아래 「조세특례제한법」을 적용함에도 불구하고, 명시적인 일몰이 표기되지 않았다는 점과 「조세특례제한법」의 운영방식에 따른 판단이다. 예컨대, 유사한 제도인 임시투자세액공제제도의 경우, 임시라는 단서가 정책명에 명시적으로 있었음에도 불구하고 30년간 22년이나 운영되었다.

만약 정부가 통합투자세액공제제도를 코로나19에 대응하는 경기대응 정책으로 운영하고자 하는 것이라면, 모든 유형자산에 대한 일괄적인 세액공제가 적절할 수 있다. 코로나19가 언제 종식될지 모른다는 불확실성의 증가로, 투자가 적정 수준 이하로 일시적으로 감소할 수 있기 때문이다. 다만, 경기대응 정책으로 통합투자세액공제를 이해하기 위해서는 본 제도가 한시적인 혜택일 필요가 있다. 단순히 정부가 빠른 시일 내로 제도를 축소할 수도 있다는 가능성이 아닌, 경제 주체들이 한시적인 정책이라는 것을 분명하게 인식하고 의사결정을 내릴 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 일몰을 규정할 필요성이 있을 뿐만 아니라, 일몰이 연장되지 않을 것이라는 확신을 경제 주체들에게 심어주어야 한다.

투자에 대한 한시적인 세액공제는 효과적이다. House and Shapiro(2008)는 내구성이 높은 자본재에 대하여 일시적인 세제혜택을 부여할 경우, 세액공제 기간으로 투자시점을 변경할 유인이 매우 높다는 것을 보였다. 실제로 미국의 경우 자본재에 대한 가속 감가상각(bonus depreciation)을 2002~2004년

과 2008~2011년 동안 한시적으로 허용하여, 매우 높은 투자 증가를 유도하는 데 성공하였다(House and Shapiro, 2008; Zwick and Mahon, 2017). 이러한 효과는 지속성이 높은 세제혜택으로는 기대할 수 없다. 특히 유념할 점은, 제도가 도입시점부터 이미 한시적으로 운영될 것이라는 것이 명시적으로 알려져야만 효과가 발생한다는 점이다. 영구적인 세제혜택으로 인한 투자의 증가효과는 상대적으로 미약하다. 따라서 정부는 통합투자세액공제 확대를 경기대응을 위하여 일시적으로 운영할 계획이라면, 정책의 일몰기간을 짧게 한정하고, 이후 일몰 연장이 없을 것임을 설득력 있게 제시할 수 있어야 한다.

금융투자 활성화를 위한 금융세제 개선은 그동안 제시되었던 금융과세상의 여러 문제점을 개선하려는 노력의 일환으로 추진되었다. 개정안은 세제로 인한 왜곡을 축소하고 금융투자 시의 불확실성을 제거하여 금융상품에 대한 투자 활성화를 장려하고자 한다. 금융투자소득을 신설하여 소득과 상품 간 과세 형평성을 제고하고자 하였으며, 단순한 세율구조를 도입하여 자원배분의 왜곡과 동결효과에 대한 염려를 축소하고자 하였다. 또한 기본공제제도, 폭넓은 손익통산제도, 이월공제제도를 도입하였으며, 충분한 계도기간과 제도의 단계적인 도입을 통하여 시장의 충격을 줄이고자 하였다. 또한 투자 위축에 대한 일각에서의 우려와 달리, 금융자산에 대한 양도소득세 부과는 장기적으로 위험자산에 대한 투자를 위축시키지 않으며, 오히려 제도를 잘 구성할 경우 민간과 정부 간의 위험 공유가 수월해져 위험자산에 대한 투자가 증가할 수 있다. 정부는 이러한 취지에 맞게 제도를 구성하고자 한 것으로 보이나, 현 개정안

은 과도한 공제혜택으로 실효성에 의문이 있어 이러한 효과를 기대하기 어려울 것이라는 우려가 있다.

현 안은 상장주식과 주식형 공모펀드에 대하여 다른 금융투자소득의 20배에 달하는 기본공제 혜택을 부여하였다. 특히 6월 25일에 발표한 금융세제 선진화 방향 이후, 기본공제 혜택의 격차가 더 벌어져 문제가 악화되었다. 과세효율성과 형평성 제고를 위해서는 상품 간 과세부담을 일정하게 유지할 필요가 있는데(전병목·이철인, 2019), 기본공제제도가 상품에 따라 비대칭적으로 이루어진다는 점이 우려스럽다. 상장주식·공모펀드의 기본공제 금액이 기타 금융상품의 기본공제 금액에 비하여 지나치게 높아 기타 금융상품에 대한 투자 유인을 현격하게 저하시킨다. 이는 자산 다각화를 저해할 것으로 보이며, 금융상품의 다양성을 훼손할 것으로 우려된다. 또한, 금융소득과의 과세 형평성의 문제도 부각된다. 배당소득과 양도소득은 경제적 실질이 동일한 데 반하여 세부담에는 큰 차이가 발생할 것으로 보여 기업의 배당 결정을 왜곡시킬 우려가 있다.

따라서 기본공제 금액을 축소하여 적용하고, 여러 상품 간 기본공제 혜택을 동일하게 하는 것이 더 바람직할 것으로 보인다. 상장주식·공모펀드뿐만 아니라 파생상품, 채권 등의 상품 소득 역시 합산하여 단일 기본공제 금액을 적용하는 방안 등도 고려할 필요가 있다.

한편 증권거래세 인하는 여러 연구결과 경제적 효과가 작은 것으로 나타나기 때문에 경제적 효율성의 측면보다는 세원 확보와 형평성의 측면에서 판단할 필요성이 있다. 우선 일각에서 주장하고 있는 증권거래세에 대한 이중과세 논란은 법적 근거가 없으

며, 경제적 이중과세라는 표현 역시 근거가 없다. 단순히 양도소득과 거래에 대하여 세금을 두 번 내기 때문에 경제적 이중과세라는 논리에 따르면, 소득세를 낸 세후 소득으로 물건을 구매할 때 발생하는 부가가치세도 이중과세이며, 세후 소득으로 구매한 부동산에 대한 재산세도 이중과세이기 때문에 그 어떤 세금도 이중과세 논란에서 자유로울 수 없어 받아들이기 어렵다. 이러한 논란은 지나친 세부담에 대한 우려를 표명하는 것으로 보이나, 현 개정안은 투자자 97.5%의 세부담이 감소하도록 설계되었다.

증권거래세를 폐지할 경우 이에 해당하는 재원을 마련할 방안과 이로 인한 경제적 비용을 심각하게 고려해야 한다. 증권거래세수를 비효율성이 높은 왜곡적 조세를 통해서 조달할 경우 그 비용은 더 클 것으로 우려된다. 또한, 증권거래세는 금융위기 등으로부터 발생하는 비용에 대한 형평성 있는 부담이라는 차원에서 고려할 필요성도 있다. 따라서 일각에서 주장하는 증권거래세 추가 인하 및 폐지에 대해서는 신중하게 접근할 필요가 있다.

주택보유 과세 강화의 경우 개인, 특히 다주택자와 법인의 과세 부담을 높였으며, 보유에 대한 세부담(종합부동산세)과 처분에 대한 세부담(양도소득세) 모두 높였다. 사실상 과세 목적이 일반적인 세제상의 목적과 다르기 때문에 다른 정책과 동일선상에서 평가하기는 어렵다. 다만, 일각에서 부동산 거래를 억제하기 위해 조세제도 활용하는 것이 적절한지, 또 이러한 개정이 지속가능한지 의문이 제기되는 것을 고려하면 보다 근본적인 방향의 세법개정에 대한 아쉬움이 일부 있다.

마지막으로 현 개정안은 중소기업에 대해 많은 혜

택을 부여하고 있다. 투자세액공제제도의 확대와 근로소득증대세제 연장 및 확대는 모든 기업에 혜택을 부여하며 중소기업에 대하여 특히 더 높은 공제를 적용한다. 세액공제 등의 이월기간 확대와 유턴기업에 대한 세제지원 확대는 모든 기업에 대하여 혜택을 부과하며, 정규직 전환·육아휴직·경력단절 여성 고용에 대한 세제지원 제도 연장, 특허 조사분석 비용의 공제 인정, 벤처 캐피탈 소부장 양도차익 비과세, 중소기업특별세액감면의 연장, 상생결제 제도의 연장, 수입 부가세 납부유예 완화 등은 모두 중소기업을 지원하기 위한 제도이다.

이는 중소기업이 시장에서 정보 비대칭성으로 인하여 자금조달에 많은 어려움을 겪을 수 있다는 점을 고려한 것으로 보인다. 하지만 과도한 혜택으로 비생산적인 기업이 시장에서 퇴출되지 않아 생산적인 기업이 진입하여 성장할 기회를 잃고 있으며 비효율성이 높아진다는 지적은 지속적으로 제기되어 왔다(Bergner et al., 2017 등). 예컨대 우진희·한중석(2017)은 2009~2012년 사이에 시행된 정책금융 지원 사업이 사업체의 생산성을 증가시킬 유인을 감소시켰을 개연성이 있다고 분석하였다. 또한 지원 규모가 클수록 생산성이 낮은 기업의 퇴출 확률이 낮아져 산업 전체의 평균적인 생산성이 감소한 것을 보였다. 세제지원 역시 이와 다르지 않을 것으로 판단된다.

따라서 혜택을 부여하는 기준에 대하여 고민해 볼 필요가 있어 보인다. 단순히 기업 규모에 따라서 혜택을 부여할 것이 아니라 기업 설립 연수 등의 한시적인 조건으로 혜택을 부여하는 방향으로 세제지원 방향을 전반적으로 바꿀 필요가 있어 보인다. 세제혜택을 통하여 생산적인 기업이 정착하고 성장하는 데 도움

을 주는 것은 바람직할 수 있으나, 비생산적인 기업을 유지시켜주는 것은 지양할 필요가 있다.

2. 조세부담 귀착 주체의 변화

본 세법개정안은 조세부담 귀착 주체의 변화를 유도하고자 하는 것으로 분석된다. 정부는 2020년 세법개정으로 인한 세수효과를 676억원으로 전망하며 세수중립에 가깝다는 점을 강조하였다. 그러나 주체별로 살펴볼 경우 서민·중소기업의 세부담은 1.77조원 감소할 것으로, 고소득자·대기업의 세부담은 1.88조원 증가할 것으로 전망하여, 개별 국민이 체감하는 세부담의 변화는 상당할 것으로 사료된다. 또한 정부에서 정확하게 밝히지는 않았으나, 대기업의 경우 투자세액공제 범위 확대 및 투자 증가분에 대한 추가공제, 한국판 뉴딜 등 신산업 투자에 대한 지원 우대, 유턴기업 세제지원 확대, 근로소득중대세제 연장 및 고령자 지원 확대 정책 등의 혜택을 받아 세부담 증가는 고소득 개인에게 더욱 집중될 것으로 보인다.

주요 정책별로 살펴볼 경우, 정부는 투자세액공제 확대에 0.55조원의 세수 손실이 발생할 것으로 전망하였다. 또한 금융투자소득 과세와 증권거래세 인하로 인하여 0.9조원의 세수 손실이 발생할 것으로 보았다. 부가가치세에 대한 간이과세 기준 변경은 0.5조원의 세수 손실을 전망하여, 이 세 가지 정책으로 인하여 약 2조원의 세수 손실이 발생할 것으로 전망된다. 반면 부족한 세원을 충당할 정책으로는 종합부동산세율 인상과 소득세율 인상이 있다. 각각 0.9조원의 추가 세수를 발생시킬 것으로 전망되었다. 따라서 이번 세법개정안으로 인하여, 금융시

장 참여자에게서 부동산 투자자에게로, 법인과 자영업자에게서 고소득 개인에게로 세부담이 전가되었다고 할 수 있다(<표 4> 참조).

물론 소득이 높을수록 더 많은 세부담을 지는 것은 마땅하다. 그러나 이러한 세부담의 전가가 충분한 사회적 논의와 합의를 통하여 이루어진 것인지에 대해서는 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 세부담의 변화는 직접적으로 해당되는 납세자뿐만 아니라 과세형평성과 정통성의 측면에서 사회 구성원 모두가 당사자인 문제이기 때문이다. 또한, 세율의 변화는 형평성뿐만 아니라 경제적 효율성의 측면에서도 많은 고민이 필요하다. 한계 세율의 변화, 특히 왜곡적 조세의 증가는 생산적인 주체들의 행태 변화를 야기하여 경제활동을 위축시킬 수 있으며, 자원배분의 왜곡을 초래하여 경제 전체에도 악영향을 미칠 우려가 있기 때문에 신중히 접근할 필요가 있다. 이러한 관점에서 이번 세법개정안의 몇몇 정책들은 충분한 공론화 과정 없이 제안된 점이 아쉽다고 할 수 있다.

특히, 소득세율의 최고소득 과세표준 구간 신설은 많은 아쉬움이 남는다. 현 개정안은 10억원 이상의 초고소득자만을 대상으로 과세표준 구간을 신설하고 세율 인상을 제안하였다. 안중석(2016)이 정리한 OECD 과세 자료에 따르면, 2015년 OECD 평균 법정최고세율의 적용구간은 국가별 평균임금보다 4.6배 높은 수준에서 결정된다. 반면 한국의 경우, 이번 최고 소득세율 개정으로 인하여 법정최고세율 구간은 평균임금의 20배 이상으로 높아진다. 또한 과세표준 구간이 지나치게 세분화될 경우 한계세율의 변화가 자주 발생하기 때문에 결집효과와 자원배분의 왜곡이 강화된다. 따라서 이러한 방식의 개정보다는 그

<표 4> 주요정책에 따른 세부담 귀착의 변화

(단위: 조원)

정책	세부담 주체	세부담 변화
투자세액공제 확대	법인·중소법인	△0.55
부가가치세 간이과세자·납부면제자 기준 상향	소상공인	△0.5
소득세 최고세율 인상	고소득 개인	0.9
금융투자 활성화를 위한 금융세제 개선	금융시장 참여자	△0.9
주택보유에 대한 과세 강화	부동산 투자자	0.9

출처: 기획재정부 보도자료, 「2020년 세법개정안 발표」, 2020. 7. 22.

동안 지속적으로 제시되었던 각종 공제 및 면제 제도를 축소하는 방향의 개정이 보다 바람직한 것으로 보인다.

우선 한계세율의 변화는 경제적 효율성의 측면에서 지양할 필요가 있다. 고소득층의 과세소득 탄력성은 일반적으로 높기 때문이다. 과세소득 탄력성이란 세율이 1%p 증가할 때 과세 대상 소득이 줄어드는 비율을 의미한다. Saez et al.(2012)이 과세소득 탄력성과 관련된 여러 연구를 살펴본 결과, 고소득자의 과세소득 탄력성은 일반적으로 0.5에서 1 이상의 값을 갖는 것으로 나타났으며, 연구에 따라서는 3의 탄력성 값까지 추정된다는 것을 발견하였다. 즉, 한계세율을 3%p 올릴 경우 과세 대상 소득은 1.5~9% 감소한다는 것이다. 이는 경제 전체의 생산량이 감소한다는 것을 의미하며, 세수 역시 소득 감소분만큼 줄어든다.

지속적으로 제시된 각종 공제와 면제 제도의 축소는 현 개정안에 비하여 경제적 효율성의 측면에서 뛰어나다. 같은 규모의 세수효과를 거두기 위하여 소득세 한계세율 인상에 비해 낮은 수준의 경제적 비용만을 지불하면 된다. 공제 및 면제 축소로 인하여 한계세율의 변화를 겪게 되는 경제 주체들은 소

수에 불과하며, 이들의 평균적인 생산성과 과세소득 탄력성은 고소득자에 비하여 낮다. 또한 약간의 정책 변화만을 주더라도 비교적 높은 세수효과를 발생시킬 수 있다. 예컨대 안종석·오종현(2018)은 근로소득공제에 대한 1,200만원의 한도만 도입하더라도 1.36조원의 추가 세수가 발생할 것으로 전망하였다.

각종 공제 및 면제의 축소는 일견으로는 저소득자의 세부담을 높이는 정책으로 보이나, 실질적으로는 고소득자의 세부담 비중이 높아진다. 그 이유는 공제 등의 축소로 인하여 과세표준이 증가할 경우, 증가분에 대하여 소득구간에 따라 저소득자는 낮은 한계세율로 과세가 되는 반면, 고소득자는 높은 한계세율로 과세되기 때문이다. 이러한 소득세의 증가는, 보다 역진성이 높은 다른 세제(예컨대 부가가치세)로부터 발생할 세부담을 누진성이 높은 소득세에서 충당하는 효과가 있기 때문에, 궁극적으로는 저소득자의 세부담을 완화하는 효과가 있다. 반면 안종석(2016)은 소수의 고소득층만을 대상으로 하는 증세는 소득재분배 효과가 제한적이라고 지적하였다. 과세 형평성의 측면에서도 1만 6천명에 불과한 납세자에 대한 과세를 강화하는 현 개정안보다 대부분의 납세자의 세부담을 조정하는 공제 및 면제의 축소가

바람직해 보인다.

따라서 경제적 효율성, 소득재분배, 그리고 과세 형평성의 측면 모두에서 열위에 있는 현 개정안보다, 과세표준 구간을 통합하여 과세체계를 단순화하고 각종 공제와 면제 제도를 축소하여 과세 형평성을 높이는 방향의 개정이 바람직할 것으로 보인다.

또한 2020년 개정안으로 인하여 금융시장 참여자의 세부담은 경감된 반면, 부동산 투자자에 대한 과세 강화가 이루어졌다. 이러한 세부담의 변화가 과세 형평성 차원에서 적절한지 살펴보기 위해서는 소득과 자산에 대한 비교가 우선시될 필요가 있으나, 정부는 이에 대한 뚜렷한 근거를 제시하고 있지 않는 것으로 보인다.

3. 기타 주요 정책 변화

기타 주요 정책으로는 가상자산 거래소득에 대한 과세 적용이 있다. 정부는 가상자산 거래소득을 기타소득으로 분류과세하기로 했다. 가상자산의 소득금액은 양도소득 금액이며, 20%의 세율로 과세한다. 250만원 이하의 소득에 대해서는 비과세를 적용한다.

발생한 소득에 대하여 과세를 하는 것은 과세 형평성의 차원에서 적절한 것으로 보이나, 가상자산을 금융상품과 별도로 구분하여 기타소득으로 과세하기보다는 금융투자소득으로 통합하여 과세하는 것이 더욱 적절해 보인다. 이는 금융 당국이 가상자산을 「자본시장법」에 따른 금융상품이 아닌 「특정금융정보법」 제2조 제3호에 따라 정의함으로써, 금융투자소득을 「자본시장법」상 금융투자상품으로부터 실현된 모든 소득으로 정의한 세계 당국의 고민이 반영

된 것으로 보인다. 하지만 가상자산은 경제적 실질이 금융상품에 가깝기 때문에 금융 당국과 세계 당국은 가상자산을 재분류하여 금융투자소득으로 과세하는 것이 적절할 것으로 생각된다.

마지막으로, 이번 세법개정안에 포함된 소득세 표본자료 공개 근거 마련은 향후 소득세제를 발전시키는 데 있어 중요한 역할을 할 것으로 보인다. 국민의 알 권리 보장과 조세정책 평가 및 연구를 지원하기 위하여 국세청장이 소득세 표본자료를 공개할 수 있는 법적 근거를 마련하였다는 점은 고무적이다. 이러한 개선으로 인하여 향후 세법개정은 조금 더 엄밀한 실증적 근거를 바탕으로 이루어질 것으로 기대된다. 다만, 소득세로 국한되었다는 점과 공개 의무를 규정한 것이 아닌 근거만을 마련했다는 점은 다소 아쉽다. 따라서 소득세뿐만 아니라 다른 모든 세제에 대하여 공개 규정을 적용하고, 연구 목적으로 활용할 경우로 국한하여 공개 의무를 부여하는 것에 대해 검토해볼 것을 건의한다. [KIPF](#)

<참고문헌>

- 기획재정부 보도자료, 「2020년 세법개정안 발표」, 2019. 7. 22.
- 김빛마로·우석진·이동규, 『2019 조세특례심층평가 - 생산성향상시설 투자 등에 대한 세액공제』, 한국조세재정연구원, 2019. 9.
- 안중석, 『소득수준별 세부담 평가와 발전방향』, 한국조세재정연구원, 2016. 12.
- 안중석·오종현, 『소득세 공제체계 개편방안 연구』,

- 한국조세재정연구원, 2018. 12.
- 우진희·한중석, 『중소기업 재정지원 정책이 제조업 생산성에 미치는 영향 - 개별 사업체 성장곡선 분석』, 한국조세재정연구원, 2017. 12.
- 이상엽·김빛마로·홍우형·윤성만, 『2018 조세특례심층평가 - 중소기업 등 투자세액공제』, 한국조세재정연구원, 2018. 9.
- 전병목·이철인, 『노동소득과 자산소득의 과세 형평성에 대한 연구』, 한국조세재정연구원, 2019. 12.
- Bachmann, Rudiger, Ricardo J. Caballero, and Eduardo M. R. A. Engel, “Aggregate Implications of Lumpy Investment: New Evidence and a DSGE Model,” *American Economic Journal: Macroeconomics*, 5(4), 2013, pp. 29~67.
- Bergner, Soren Martin, Rainer Brautigam, Maria Theresia Evers, Christoph Spengel, “The Use of SME Tax Incentives in the European Union,” ZEW Discussion Paper No.17-006, 2017.
- Cooper, Russell, John Haltiwanger and Laura Power, “Machine Replacement and the Business Cycle: Lumps and Bumps.” *American Economic Review*, 89, 1999, pp. 921~946.
- Doms, Mark, and Timothy Dunne, “Capital Adjustment Patterns in Manufacturing Plants.” *Review of Economic Dynamics*, 1(2), 2008, pp. 409~429.
- Gourio, Francois, and Anil K. Kashyap, “Investment Spikes: New Facts and a General Equilibrium Exploration.” *Journal of Monetary Economics*, 54, 2007, pp. 1~22.
- House, Christopher L. and Matthew D. Shapiro, “Temporary Investment Tax Incentives: Theory with Evidence from Bonus Depreciation,” *American Economic Review*, 98(3), 2008, pp. 737~768.
- Saez, Emmanuel, Joel Slemord, and Seth H. Giertz, “The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review,” *Journal of Economic Literature*, 50(1), 2012, pp. 3~50.
- Winberry, Thomas, “Lumpy Investment, Business Cycles, and Stimulus Policy,” Working paper, 2020.
- Zwick, Eric, and James Mahon, “Tax Policy and Heterogeneous Investment Behavior,” *American Economic Review*, 107(1) 2017, pp. 217~248.

政策研究

| 정책연구 |



■ 국민건강보험 지출 효율화를 위한 약제비 관리 방안

김우현·한은아

■ 산업 및 기업재정정책 효율화를 위한 동태적 산업재정정책 평가분석체계 구축에 관한 연구

장우현·강희우·김빛마로

■ 체제전환국의 자원조달 경험과 북한에 대한 시사점: 베트남을 중심으로

하세정

■ 새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발 - 공공기관 맞춤형 평가모델 개발을 중심으로

성시경·이재완·이현국·정일환

■ 국가부채 현황 및 재정위험 관리방안 연구

윤성주·정도진·장석진·이용석

국민건강보험 지출 효율화를 위한 약제비 관리 방안

김우현 한국조세재정연구원 부연구위원

한은아 연세대학교 약학대학 부교수

1. 연구 목적

약제비 지출 규모는 2002년 4.8조원에서 매년 증가하여 2018년 17.9조원에 이르고 있으며, 고령화 및 만성질환(고혈압, 당뇨, 고지혈증 등) 유병률 증가는 미래 약제비 지출 증가를 견인할 것으로 보인다. 구체적으로 총진료비 대비 약제비 비중은 29.25%(2010년)에서 24.62%(2018년)로 지난 8년간 지속적인 감소 추세이지만, 이는 총 진료비의 가파른 증가율에 기인한 것으로 약제비는 2012년 약가 일괄인하 제도 도입시기를 제외($\Delta 2.64\%$)하고는 매년 증가 추세이다. 한편, 약제비는 2017년 GDP 대비 약 1.71% 규모이며, 이는 주요 OECD 회원국과 비교할 때 높은 편이다. 항생제·주사제 소비, 처방건당 약품목 수 등 의약품 이용 행태에 있어 전반적으로 타 국가 대비 과도한 의약품 이용이 관찰되고 있음은 널리 알려져 있다.

약제비 지출은 $\text{가격} \times \text{이용량}$ 이므로 약제비 지출의 효율화를 위해서는 가격과 이용량을 통제하는 정책을 시행할 수 있다. 본 연구는 Δ 가격·이용량 규제정책의 효과를 분석하고 Δ 가격 규제 및 Δ 이용량 규제를 목적으로 하는 각각의 정책 제안을 통해 약제비 지출 효율화에 기여하고자 기획되었다. 첫째, 2010년대 초중반 순차적으로 도입된 가

격·이용량 규제를 위한 5종의 정책(의원급 외래처방 인센티브 제도, 전체 의료기관 외래처방 인센티브제도, 본인부담 차등제도, 약가 일괄인하 제도, 처방·조제 장려금 제도) 도입 이후, 의약품 이용 행태 및 약제비 지출에 미치는 영향을 시계열 분석을 통해 식별하고자 했다. 둘째, 특히 유럽을 중심으로 널리 활용되고 있으며 한국에서도 여러 차례 도입이 추진되었던 참조가격제(reference pricing scheme)를 대안 가격정책으로 고려하여 제도 도입 시 정부 부담 수준 및 환자 본인 부담 변화 규모를 추정하고자 했다. 셋째, 현재 약제 급여 적정성 평가제도에서 활용하고 있는 의약품 처방지표를 검토하고, 평가지표 개선을 통해 지표의 강건성을 높임으로써 이용량 규제의 실효성 및 제도의 순응성을 높이고자 노력했다.

2. 연구방법 및 주요 연구결과

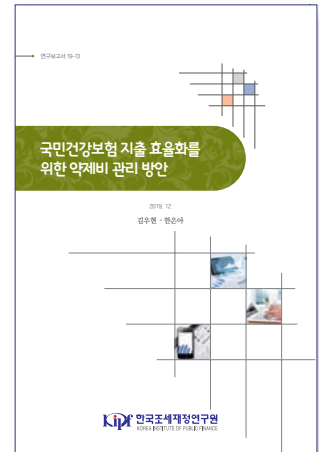
가. 과거 가격 및 이용량 관련 정책효과 분석

가격 및 이용량 규제를 위한 5종의 대표 정책군의 정책효과를 단절적 시계열(Interrupted Time-Series) 형태의 고정효과 패널분석 모형을 통해 분석했다. 분석 대상 정책군은 다음과 같다. 첫째, 의원 외래처방 인센티브제도(2010. 8.)는 당해 연도

의 지급 약제비가 전년도 자료에 근거해 예측된 지급액보다 작을 경우, 이 차액의 일부를 해당 의료기관에 다시 지급해주는 인센티브제도이다. 둘째, 외래 본인부담 차등제도(2011. 10.)는 상급종합병원/종합병원의 외래 이용에서 경증질환 52개를 주 진단으로 하는 진료에서 약국 약제비의 본인부담률을 기존 30%에서 상급종합병원 50%, 종합병원 40%로 상향 조정하는 제도이다. 셋째, 병원급 확대 외래처방 인센티브제도(2012. 1.)는 앞선 의원 외래처방 인센티브제도가 병원급으로 확대됨을 의미한다. 넷째, 약가 일괄인하 제도(동일성분 동일약가 제도)(2012. 4.)는 오리지널의 특허가 만료되어 복제약이 새로 등재받을 경우 오리지널약과 복제약 모두 오리지널의 최초 등재가격의 53.55%로 가격을 조정하는 제도이다. 마지막으로 처방·조제 장려금제도(2014. 9.)는 요양기관에서 처방·조제하는 의약품에 대하여 비용을 절감한 기관에 장려금을 지급하는 제도(저가구매 장려금, 사용량감소 장려금)이다.

분석 질환은 외래에서 높은 빈도로 처방되는 의약품과 해당 질환을 위주로 총 9종의 질환을 선정했다. 건강보험심사평가원 맞춤형 자료(2008. 1. 1.~2017. 12. 31.)의 긴 시계열 정보를 확보했으며, 의료기관별로 해당 질환과 분석 약제에 대한 방문 건당 약품비, 방문 건당 분석약제 약품비, 고가약·제네릭 처방률의 정보를 결과 변수로 분석했다. 의료기관 종별, 의료기관 소재 지역, 의료기관 표방과목, 의료기관 개원기간, 해당 지역 시장의 집중도, 의료기관의 상대적 진료 규모 등 처방 의료기관의 정보를 분석에 포함했다.

분석결과, 전반적으로 본인부담 차등제도 도입(2011. 10.~2011. 12.), 병원 외래처방 인센티브 도입(2012. 1.~2012. 3.), 약가 일괄인하 제도 도입(2012. 4.~2014. 8.)의 정책이 집중된 2011~2014년 동안의



B5변형/ 196면/
2019. 12.

건당 총약제비 및 건당 대상 약제비의 구조적 감소가 두드러졌다. 하지만, 많은 경우 장기적으로 건당 총약제비 및 대상 약제비의 추이가 다시 상승하는 형태로 나타나 정책효과의 지속성에는 의문이 제기될 수 있다. 또한, 약제비 절감을 위한 다양한 인센티브에도 불구하고 상당한 질환에서 처방전 내 고가약 처방의 감소나 복제약 처방의 증가 형태로 의약품 처방 행태가 변화하지 않음이 관찰되었다. 오히려 고가약 처방의 일부 상승, 복제약 처방의 감소 등이 나타나는 질환들이 있어(급성상기도 감염, 급성하기도 감염, 중이염, 비뇨기계 감염, 위염·십이지장염), 일련의 정책들이 동일 성분 내 저렴한 의약품을 처방하는 등 비용 효과적인 방향으로 처방행태 변화를 유도하지 못하고 있는 것으로 판단되었다.

나. 참조가격제 도입효과 추정

참조가격제는 의약품의 성분이나 효능을 기준으로 동일한 효과를 거둘 수 있는 의약품군(群)을 참조가격군으로 지정하고, 참조가격군 내 의약품을 이용할 경우 보험자가 지불하는 상한금액을 설정

하는 제도이다(이연주 외, 2013). 즉, 참조가격군 내 상한금액 이상의 의약품이 존재하고 만약 환자가 이 의약품을 이용하려 할 경우, 해당 의약품의 지불 가격과 기 설정된 상한가격의 차이만큼은 환자가 부담하도록 강제할 수 있다. 따라서 참조가격제는 참조가격군의 상한을 지정하며 정부 지출을 효과적으로 통제할 수 있는 반면, 참조가격군 내 고가약을 이용하려는 환자의 본인부담은 증가하는 효과를 나타낼 것으로 예상된다.

본 연구에서는 참조가격제의 효과 분석에 있어 의약품 소비의 가격탄력성을 추정하여 적용하고, 제도 도입 시 환자 부담의 변화를 아울러 관찰한 점이 선행연구와의 차이점이다. 실증분석은 고지혈증 약제를 특정하여 제도 도입의 효과를 분석했으며, 가격탄력성은 이용량과 가격의 내생성을 고려해, 동일 성분 내 경쟁품목을 가격의 도구변수로 활용한 2단계 최소자승법 추정을 활용했다. 2011~2013년 청구자료를 기준으로 동일 성분별로 의약품 가격 목록 중 ① 최저가격 및 ② 판매량 기준 가중평균가를 참조가격으로 설정한 이후, 설정된 참조가격만을 건강보험공단에서 지불할 경우 약제비 공단 부담이 어느 정도 규모로 감소하는지를 집계했다. 또한, 참조가격 이상의 청구가가 청구된 의약품목을 중심으로 참조가격제가 도입되었을 때 참조가격에 해당되는 품목으로 의약품 소비가 이동되는 행태를 추정된 가격탄력성을 활용하여 조정된 후, 환자의 부담 변화도 함께 추정했다.

그 결과 참조가격제 등 동일 성분 내 저렴한 복제약 이용을 유도하고 건강보험 재정을 효율적으로 운용하려는 제도를 도입하는 경우, 소비자의 가격에 대한 반응 정도와 참조가격 상한의 설정 정도에 따라 건강보험 재정의 절감효과와 환자 부담 정도가 크게 차이가 나는 것을 확인했다. 분석 자료

인 국민건강보험공단 건강보험표본코호트상 참조가격제 도입 시 약제비를 절감할 수 있는 규모는 2013년 기준으로 참조가격 기준에 따라 각각 5.4억원(가중평균가) 혹은 46.7억원(최저가)에 달하는 것으로 집계되었다. 이를 총지출로 환산하면 2013년 기준 가중평균가 참조가격하에서 268억원, 최저가 참조가격하에서 2,338억원으로 재정 절감 규모가 집계되었는데, 이는 전체 고지혈증 치료 약제 재정 지출의 3.8%(가중평균가), 33.5%(최저가)에 해당되는 규모이다.

다. 약제급여 적정성 평가지표 개선

「국민건강보험법」 제47조 제5항에 따라 “건강보험심사평가원이 요양급여의 적정성을 평가하여 공단에 통보하면 그 평가결과에 따라 요양급여비용을 가산하거나 감액 조정하여 지급”하도록 규정되어 있다. 이에 따라 건강보험심사평가원은 의약품 처방행태 파악 지표를 활용하여 의료기관이 수령하는 외래관리료를 조정하며, 2018년 제도 개선으로 감·가산 규모는 더욱 확대되었다. 현재 평가에 활용하고 있는 처방지표는 단순한 처방결과를 나타내는 지표로, 중증환자를 주로 치료하여 항생제 처방률이 높아진 의료기관이 평가결과를 납득하기 어려울 것으로 생각된다. 따라서 처방지표가 의료 행태를 잘 대표할 수 있도록 개선함으로써, 제도의 순응성을 높일 수 있을 것으로 보인다.

본 연구에서는 급성상기도감염 환자에 대한 항생제 처방을 중심으로 건강보험심사평가원이 관찰할 수 있는 정보를 최대한 활용하여 환자의 위험요인을 보정한 개선지표를 제안하는 것을 목적으로 했다. 항생제 처방을 설명하는 선형확률 모형 추정 이후, 의료기관별·연도별 고정효과 추정을 통해 기관의 처방 경향을 추정하여 지표로 활용하고자 했다.

추정된 의료기관별 고정효과 분포는 기존에 활용 하던 처방지표를 활용한 분포와 어떻게 달라지는지 변화 양상을 추적함으로써 제안된 방법론의 성과를 확인했다.

그 결과, 현재의 항생제 평가지표와 이 연구에서 제안된 평가지표가 나타내는 결과는 유의미한 분포의 변화를 보이는 것으로 나타났다. 추정결과 약 5분위 기준 46.38%, 9분위 기준 약 63.17%의 의료기관의 항생제 평가지표 분위가 변화했으며, 현재의 지표를 기준으로 가장 높은 1분위에 위치한 의료기관이 제안된 방법에 따른 지표로 1분위에 위치하지 않는 경우가 5분위 기준 19.62%, 9분위 기준 23.22%에 달하는 것으로 관찰되었다. 이를 통해 현행 지표 기준과 이 연구에서 제안한 위험 보정지표 기준의 분포는 유의미한 격차를 보이며, 현행 지표의 개선이 필요할 수 있음을 시사한다.

3. 정책 시사점

2010년대 초반부터 시행된 의약품의 가격과 이 용량 관련 다양한 규제책은 괄목할 만한 장기적인 정책효과를 나타내지 않았다는 실증연구 결과를 통해 기존의 정책군이 고가약 처방 감소, 복제약 처방 증가 등 비용 효과적인 처방행태의 유의미한 변화를 야기하지 못했다고 판단하는 것이 타당해 보인다. 이는 약제비 지출의 효율화를 위한 보다 과감한 정책 개입의 필요성을 시사한다.

참조가격제 도입의 효과분석을 통해 해당 정책의 필요성과 예상 재정효과 및 환자 부담 변동효과를 제시하고, 정책 도입을 위한 논의를 활성화하고자 노력했다. 특히, 참조가격제를 도입하기 이전에는 환자의 본인부담 변화를 최소화하기 위해 대체조제 활성화 및 성분명 처방 등 환자의 의약품 선택의 자

유도를 높이는 정책이 선행되어야 함을 확인했다.

한편 정부에서 의약품의 처방 경향을 평가하고 이에 근거한 지불제도를 구축하는 정책은 앞으로 그 범위와 규모가 더욱 확대될 것으로 보인다. 따라서 현행 지표의 개선을 통해 이해 관계자가 제도에 적극 참여할 유인을 제공하고, 동시에 가·감산 규모가 확대되고 있는 평가제도의 추세에 제도 순응성을 높이는 것이 필요하다. 본 연구에서의 방법론 또한 건강보험심사평가원에서 청구자료를 통해 관찰한 정보만을 근거로 지표를 개선한 것으로서, 의료기관-환자-건강보험심사평가원 간의 정보 비대칭은 여전히 존재한다. 하지만, 건강보험심사평가원에서 확보하고 있는 관찰 가능한 정보를 최대한 활용한 회귀모형을 통해 동료(peer)들의 일반적인 처방 경향에 벗어나는 기관을 보다 강건하게 식별했다는 점에서 현재 활용하고 있는 지표에 비해 개선된 평가지표로 고려할 만하다. [kipf](#)

참고문헌

이연주·박지현·신현호·고수경, 「참조가격제: 주요 국가의 사례 및 정책적 함의-독일, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 노르웨이를 중심으로」, 「사회보장연구」, 29(4), 2013, pp. 201~219.

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 19-13 『국민건강보험 지출 효율화를 위한 약제비 관리 방안』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

산업 및 기업재정정책 효율화를 위한 동태적 산업재정정책 평가분석체계 구축에 관한 연구

장우현 한국조세재정연구원 연구위원

강희우 한국조세재정연구원 연구위원

김빛마로 한국조세재정연구원 부연구위원

본 연구에서는 1990년부터 2017년까지의 장기 기업수준 자료를 기반으로 산업의 동태적 변화를 살펴볼 수 있는 산업분류체계를 구축하고 이에 따라 산출된 정보를 산업과 기업을 대상으로 하는 재정정책의 집행관리와 성과평가에 활용할 수 있는지에 대해 검증하였다.

1. 동태적 산업분류체계의 도출과 산업지형의 변화 확인

본 연구에서는 KISData에 담겨 있는 1990년부터 2017년까지의 3,597,782개 기업의 회계자료에 기반하여 산업 소분류별 산업패널자료를 구축하고 관련된 정보를 산업단위에서 가공 합병하는 한편, 개별 산업별로 이전과 최근 3년을 비교하는 분석틀을 구축하여 동태적 변화를 기준으로 개별 연도의 우량 산업, 성장 산업, 침체 산업, 축소 산업으로 나누어 살펴보았다. 보다 구체적으로는 1997년부터 2016년까지 매 연도의 ① 최근 3년간 영업이익률 ② 기존의 영업이익률(1990년~해당 연도 4년 전)과 최근 3년간 영업이익률의 변동 폭에 따라 등위를 정하고 이에 따라 산업을 분류하였다.

이와 같은 분류체계 도출은 기본적으로 기업의 패널자료에 기반하고 있으며 매 연도의 산업유형

도출 시 수익성 성장속도 계산에서 이전 기의 자료들이 전부 활용되고 있기 때문에, 본 연구에서 목적으로 하는 동태성을 기본 성격으로 지니는 산업분류체계의 도출로 볼 수 있다.

우량: 영업이익률 상위, 영업이익률 증가 상위:
주력 산업

성장: 영업이익률 하위, 영업이익률 증가 상위:
성장형 신산업

축소: 영업이익률 상위, 영업이익률 증가 하위:
선제구조조정 대상

침체: 영업이익률 하위, 영업이익률 증가 하위:
즉각구조조정 대상

이와 같은 산업분류에 따라 과거에 대비하여 현재의 경제 상황을 요약한다면 기존의 우량이자 주력 산업이었던 제조업들이 산업에 따라 분화하고 있다는 점, 주력 산업들의 위상이 낮아지는 속도는 빠른 반면 성장하는 산업의 발전 속도는 상대적으로 느리다는 점 등 동태분석에 따라 확인할 수 있는 결과들을 도출할 수 있었다. 예컨대 1997년 영업이익을 기준으로 선정한 30대 주요 산업의 경우 침체에 위치한 산업은 30개 중 5개에 그치는 반면, 2016년의 경우에는 동일한 기준을 적용했을 때 침체 산업의 수가 11개, 축소 산업의 수가 5개에 달하

여 과반이 넘는 주요 산업이 축소와 침체 상태에 있다는 사실을 확인할 수 있다. 특히 1차 철강 제조업이나 토목건설업 등 규모 상위에 위치한 산업도 이미 침체로 판정되는 경우가 발생하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이는 주요 산업의 구조조정을 더 이상 미룰 수 없는 상황에 도달한 것이라고도 평가할 수 있기 때문이다.

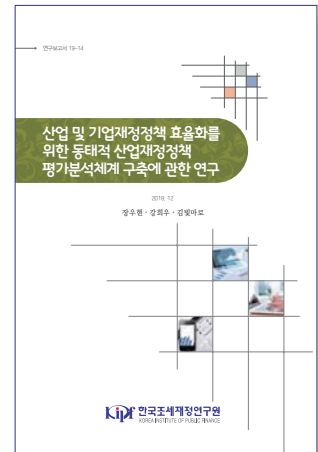
2. 정책관리와 평가에서 본 연구에서 도출한 동태적 산업분류체계의 유용성 확인

본 연구의 성과가 유용하게 사용될 수 있는지에 대한 정책적 예시를 확인하는 차원에서 중소기업정책 중 규모와 정책수요 면에서 가장 중요도가 높은 정책인 정부의 정책금융 사업에 대해 앞에서 구축한 분류체계를 활용하여 심층 분석하고 분류체계의 유용성과 정책의 문제점을 확인하였다.

가. 소분류 산업단위 분석: 분류체계를 이용한 성과 평가와 조준 분석

소분류 산업단위에서 이전 기 해당 산업에 대한 정책금융 지원금액의 변화가 성과지표인 피설명변수에 미치는 영향을 패널고정효과모형으로 추정된 결과, 중소기업 산업분류와 중소기업 정책금융이 산업별 총자산영업이익률 변화와 산업의 수익성 등위 변화 식별에 유의한 도움을 준다는 사실을 확인할 수 있었다. 보다 구체적으로 개별 산업의 고정적인 효과와 연도효과를 제거한 고정효과모형에서도 한 기 전의 산업유형터미와 당기의 중소기업 정책금융 지원액은 지난 연도로부터 당해 연도까지의 중소기업의 총자산영업이익률 변화에 유의한 영향을 주고 있음을 확인할 수 있으므로, 정책금융지원액과 산업분류는 추가적인 정보량을 가진다고 평가

B5변형/ 172면/
2019. 12.



할 수 있다. 금액으로 살펴본다면, 해당 소분류 산업에 정책금융이 1조원 증가하여 제공될 경우 해당 산업의 총자산영업이익률은 1.03%p 감소함을 확인할 수 있었다(유의도 5%에서 유의). 또한 산업유형의 경우 중소기업 기준으로 분류한 해당 산업유형이 침체에 속할 때보다 축소나 성장에 위치할 때 총자산영업이익률의 개선은 유의하게 낮게 나타나는 경향을 보이고 있어, 지난 기에 침체에 속해 있던 산업이 다른 산업들보다 절대적인 총자산영업이익률 개선 측면에서는 더 많은 개선을 나타내는 경향을 보인다는 사실을 확인할 수 있다.

수익성 등위 분석에서 이전 기 산업분류별로 산업들을 나누어 분석한 결과, 정책금융은 이전 기 산업분류가 성장 산업에 위치할 경우 정책금융지원금액이 10억원 증가할 때 수익성 등위가 1.72등 더 낮은 수준에 위치하게 된다는 사실을 확인할 수 있었다(유의도 1%에서 유의).

요컨대 전반적으로 정책금융의 효과는 산업단위에서 부정적으로 나타났다는 사실을 확인할 수 있었으며 본 연구의 도출결과에서 중요한 내용은 산업 유형별로 다른 영향이 발생하고 있다는 사실을

확인할 수 있었다는 점으로 볼 수 있다. 고정효과를 제거하고도 이전 기 산업의 유형은 추가적인 정보량이 있다는 사실을 확인했기 때문이다.

정책의 조준분석을 위해 한국기업데이터를 추가로 활용하여 정책지원 이력과 결합한 결과 정책금융 수혜금액은 2015년 기준 60조원 수준에서 결합·확인되었다. 결합 데이터베이스를 기준으로 동태적 산업분류에 따른 조준분석을 수행한 결과, 동태적 산업분류기준으로 축소와 침체에 속하는 산업에 속하는 기업들에게도 높은 수준의 지원이 이루어지고 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 전체적으로 정책금융은 조준이 되어 있지 않은 살포형으로 제공되고 있지만, 성장 산업에 8조 2천억원, 우량 산업에 19조 8천억원 수준의 지원이 이루어지고 있는 반면, 축소 산업에는 19조 7천억원, 침체 산업에는 12조 4천억원 수준의 지원이 이루어져 전체적으로는 오히려 축소와 침체 산업에 더 많은 규모의 정책금융이 지원되고 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 비율로 보면 성장 산업에 속한 기업들의 경우 38.54%의 기업이 정책금융 수혜 대상이며, 축소 산업의 경우는 56.89%, 침체 산업에 속할 경우 46.09%의 기업이 정책금융 수혜 대상이 되었다. 요컨대 중소기업 정책금융은 성장하는 산업을 돕기 보다 일반적으로 살포되는 형태로 제공되고 있으며 경향성 면에서는 오히려 어려운 산업들을 더 조준하고 있다는 점을 나타낸다고 볼 수 있다.

나. 기업단위 분석: 분류체계를 활용한 정책 성과 평가

다음으로 기업단위에서 정부의 정책금융 지원 여부가 지원 기업의 성과지표인 피설명변수에 미치는 영향을 패널고정효과모형으로 추정한 결과, 역시 도출된 산업분류와 중소기업 정책금융이 산업별 중소기업 총자산영업이익률 변화 식별에 유의한 정보

를 가지고 있다는 사실을 확인할 수 있었다.

먼저 KISData만을 활용하여 개별 기업의 기업 고정효과와 연도 고정효과를 통제한 고정효과모형으로 분석한 결과, 전체적으로 지원받은 기업의 총자산영업이익률이 유사한 비지원 기업에 비해 유의도 5% 수준에서 1기간 1.74%p 더 낮게 변화했다는 사실을 확인할 수 있었다.

개별 기업들이 직전 연도에 속한 동태적 산업분류기준 분류별로 나누어 살펴본 결과, 이전 기 우량, 성장, 축소, 침체 분류에 속한 기업들 모두 정책금융 수혜 시 수익성에서 부정적인 효과가 나타나지만 성장 산업에 속했던 기업의 정책금융 효과는 통계적 유의도가 상대적으로 낮게 나타난다는 사실을 확인할 수 있다. 1기간 분석결과를 요약해 보면, 1년 전에 우량 분류에 속한 기업은 중소기업 정책금융을 수혜하면 유사 비지원기업 대비 평균 1.89%p 낮은 총자산영업이익률 변화(유의도 1%에서 유의), 성장 산업에 속한 기업은 3.11%p 낮은 총자산영업이익률 변화(유의도 10%에서 유의), 축소 산업에 속한 기업은 2.06%p, 침체 산업에 속한 기업은 4.11%p 낮은 총자산영업이익률 변화를 나타냄을 확인할 수 있었다.

다음으로는 산업분류기준이 다른 데이터베이스에서도 유용한지에 관한 강건성 확인을 위해, KISData보다 많은 자료를 갖추고 있는 한국기업데이터(KED)와 본 연구에서 도출된 동태적 산업 정책분류체계를 연결하여 분석해 보았다. 정책금융이 지원 기업의 수익성에 미친 정책효과를 한국기업데이터 기준으로 분석해 보았을 때 1기간 효과는 지원기업의 총자산영업이익률 증가분 평균 4.49%p 감소(1%에서 유의), 2기간 효과는 2.42%p 감소(1%에서 유의), 3기간 효과는 3.11%p 감소(1%에서 유의)임을 확인할 수 있었다.

다음으로는 성과지표를 유형자산과 재고자산으로 정하여 전기 산업유형을 고려한 정책효과를 살펴보았다. 평가결과 유형자산은 전기 산업유형에 관계 없이 늘어나 정책금융을 지원받은 기업들은 유형자산을 늘리는 것으로 확인되었다. 우량 산업은 6,300만원가량, 성장 산업은 8,200만원가량 중소기업정책금융을 수혜한 기업의 유형자산이 더 늘어나는 반면, 축소 산업은 1억 400만원, 침체 산업은 1억 5,500만원가량 유사 기업에 비해 유형자산을 더 증가시키는 것으로 나타난다. 정책금융이 양적 투자를 증가시키고 있으며 이는 오히려 축소와 침체 산업이 두드러지게 나타나고 있다고 평가할 수 있다.


재고자산은 특히 흥미로운 결과가 도출되었는데, 기업이 속한 전기 산업의 유형이 축소로 판정된 경우 2,900만원 수준에서 더 유의하게, 침체로 판정된 경우에 다소 약한 유의성에서 4,400만원 수준에서 더 높은 수준의 재고자산을 보유하게 되는 것으로 확인되고 있다.

요컨대 이와 같은 결과는 시장이 일시적으로 공급과잉인 상황에서 정책금융이 제공될 경우 공급과잉을 더욱 심화시킨다는 점을 함의한다.

3. 정책성과 개선과 산업의 동태적 변화를 고려한 전략적 접근의 필요성

동태적 산업분류체계를 활용하여 대표적인 중소기업정책인 정책금융의 정책성과를 평가한 결과, 산업분류와 별개로 기존 정책의 일반적인 효과성을 제고해야 한다는 사실을 확인할 수 있었다. 이는 다소 우려스러운 결과이지만, 기존에 누적되어 있는 정책효과성을 개선할 수 있다면 이는 오히려 경제성장의 새로운 동력으로 볼 수 있다는 점을 강조할

수 있을 것이다. 기업과 산업재정 정책의 정책효과성의 개선을 위해서는 수익성과 생산성, 일자리 순증 중심의 성과지표 관리, 주기적인 성과 확인과 환류 등 기초체력과 관련한 노력들이 필요할 것이다. 기본적인 역선택과 특히 도덕적 해이의 문제를 해결하지 못한다면 산업과 기업재정 정책의 성과를 기대하기는 어렵기 때문이다.

다음으로는 정책의 설계와 집행에서 산업의 특성을 고려한 전략적 접근의 필요성을 강조하고자 한다. 수요의 감소 또는 공급 증가로 인해 산업의 수익성이 악화되는 침체나 축소 상황에 처한 경우에도 해당 산업에 소속된 중소기업 중 정책금융을 수혜한 기업들은 유사 비지원기업에 비해 유형자산을 유의하게 늘리는 투자행태가 발견되며, 이는 더 높은 수준의 재고자산과 연결됨과 함께 총자산영업이익률이 유사 기업에 비해 떨어지는 효과가 발생하는 점을 확인할 수 있었다. 이는 산업과 기업재정 정책이 산업의 처한 위치를 고려하지 못해 구조조정을 저해하고 있을 가능성을 강하게 함의하므로 개선할 필요가 있다. 예컨대 축소와 침체기에 위치한 기업들에 정책금융을 제공할 때에는 보다 대상을 엄선하고 지원 기업들의 수량보다는 기술과 품질 향상을 유도하거나, 오히려 감산을 위한 자금으로 정책금융을 활용하게 하는 등 다양한 정책적 모색이 필요함을 알 수 있다. 

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 19-14 *산업 및 기업재정정책 효율화를 위한 동태적 산업재정정책 평가분석체계 구축에 관한 연구의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

체제전환국의 재원조달 경험과 북한에 대한 시사점: 베트남을 중심으로

하세정 한국조세재정연구원 연구위원

1. 연구 목적

본 보고서는 베트남의 경제개발 과정에서의 재원 조달 사례를 통해 북한 개발과정에서의 재원조달과 관련된 시사점을 도출하고, 우리나라에도 관련된 시사점이 있는지 파악하고자 한다. 재원조달의 대상으로는 도로, 철도, 산업단지, 전력생산시설 등 경제·사회 인프라를 살펴본다. 시장에 의한 공급이 쉽지 않은 경제, 사회 인프라는 북한 당국이 그 공급을 책임져야 함에 따라, 재원 마련의 측면에서 북한 당국에 직접적인 부담이 되는 재원 마련 대상이기 때문에 정책적으로 논의의 필요성이 높다고 할 수 있다. 개발도상국의 경제개발과 관련한 내외부적인 재원은 여러 가지가 있을 수 있으나, 본 연구에서는 개발도상국이 상대적으로 큰 규모의 재원을 쉽게 조달할 수 있는 공적개발원조(ODA)에 집중한다.

2. 연구 내용

우리나라에 비해 북한의 경제·사회 인프라 규모는 크게 뒤지고 있는 실정이다. 도로, 철도, 전력생산 등 경제 인프라 측면에서 양적인 차이가 무척 큰 상황이며, 철도는 노선의 길이에서는 한국을 앞서고 있으나, 양적인 차이가 무의미할 정도로 성능,

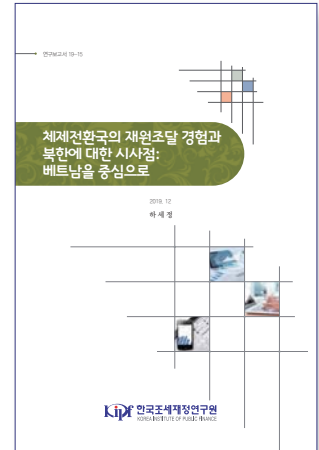
품질 등에서 큰 차이를 보이고 있다. 이에 따라 전면적인 인프라 건설 및 정비가 필요할 것으로 예상되며, 이에 따른 비용은 100조~300조원까지 매우 다양하게 추정되고 있다. 적지 않은 개발비용에 비해 이를 조달할 재원은 많지 않은 편이다. 북한의 재정이나 내부의 자본에 대한 정확한 정보는 존재하지 않으나, 대규모 인프라 건설 재원을 조달할 수준으로는 보기 어렵다. 북한이 우선적으로 기댈 수 있는 재원은 국제사회의 ODA라고 판단된다. 상업성이 낮고, 공식적으로 저소득 국가의 개발을 목적으로 하므로 북한이 기초 인프라 건설을 위해 지원받기에는 안성맞춤의 재원이라고 볼 수 있다.

OECD 통계에 따르면 1966년부터 2017년까지 베트남은 명목가격으로 총 845억달러의 약정액을 수원하였다. 베트남 전쟁 후 공산화된 기간에는 미국과의 관계가 악화되었던 점, 냉전기간이라는 점, 캄보디아 지배 등으로 서방 세계의 제재를 받은 점 때문에 ODA 수원이 거의 없었다. 1993년에 미국이 제재를 해제하면서 ODA 수원액이 급격히 증가하여 1990년대에는 연간 20억달러 수준을 유지하다가 2000년대 중반부터 증가하기 시작하여 2013년에 최고점을 찍었다. 최근에는 베트남이 저소득국가를 벗어나면서, 과거만큼 유리한 조건의 양허성 용자를 받을 수 없다는 점과 내부적으로는 공공부

채 관리의 필요성 때문에, 신규 ODA 수원뿐만 아니라 기존의 약정액 집행도 지연시키고 있어 최고 점에 비해 약정액이 낮아진 상태이다.

1966~2017년 동안 베트남이 받은 수원액을 살펴본 결과, 2017년 불변가격 기준으로 베트남은 인도, 이집트, 인도네시아, 방글라데시, 파키스탄 등 주로 남아시아 국가들에 이어 전체 수원국 중 6위를 차지하였다. 베트남은 수원을 재개한 1993년부터 보면, 4위에 해당하는데 이라크, 아프가니스탄 등 전후 복구를 위해 ODA가 집중된 국가를 제외하면, 인도에 이어 베트남의 수원 규모 순위가 높은 편이어서 상대적으로 수원 성과가 높음을 알 수 있다.

베트남이 ODA 수원에 성공적이었던 이유는 크게 베트남의 수원 여건이나 노력과 같은 베트남 쪽 요인과 양자 간 ODA에서 공여국의 동기 측면으로 나누어 볼 수 있다. 베트남 쪽의 요인도 베트남의 수원 재개 노력, 수원 확대 노력, ODA 수원의 선순환 구조 안착 등 크게 세 가지로 나뉘볼 수 있다. 베트남의 수원 재개 노력은 1986년 쇄신으로 해석되는 도이머이 정책으로 시작되었다. 도이머이는 공산권 국가로부터의 지원이 중단되고, 내부적으로 거시경제의 극단적인 불안정으로 공산주의 경제체제를 지속할 수 없다는 판단하에 추진된 체제전환적인 개혁이었다. 개혁 의지에도 불구하고, 미국을 필두로 서방세계의 제재로 인해 수년간 성과를 내지 못하였다. 그러나 이 기간 동안 베트남은 전쟁 상대였던 미국을 대상으로 외교적 갈등 해결을 위해 노력하였고, 1993년 미국으로부터 국제금융기구의 ODA 제공에 대해 거부권을 행사하지 않겠다는 선언을 이끌어내면서, ODA가 급격히 증가하기 시작하였다. 제재 해제를 기다리면서 개혁·개방을 위한 내부적인 개혁 조치들을 미리 준비한 점이 제재 해제와 거의 동시에 많은 ODA를 유치할 수 있었던 배경이 되었다.



B5변형/ 141면/
2019. 12.

중앙집권적인 수원 체계를 구축한 점은 베트남의 구체적인 수원 성공 요인 중에 가장 중요한 요인으로 꼽히고 있다. 경제개발계획을 수립하는 계획투자부를 원조 총괄기구로 설정하고, 이를 중심으로 중앙정부의 재무부, 외무부가 고유의 역할을 맡는 구조를 갖추었다. 중앙집권적인 체계를 구축하여, 내부의 자원배분과 프로젝트 선정, 모니터링, 평가, 환류의 역할을 맡고, 외부적으로는 공여자들과의 창구를 단일화하여, 수원 효율성, 효과성을 높인 점이 대외적으로 높이 평가받고 있다. 이러한 단일 창구를 통해 공여국들의 의견을 수렴하고, 프로젝트 효율, 제도 개선에 반영하려고 노력한 점이 베트남을 대외적으로 모범 수원국으로 인식하는 데 기여한 것으로 평가된다. 또한 이러한 제도 구축 및 환경 조성 노력을 통해서, 초기에 국제개발협력사회에서 요구하는 ODA 지원 성과를 창출하고, 이를 통해 더 많은 자금을 수원하는 선순환 구조를 구축한 점이 2000년대 들어 수원 규모의 증가세가 급격히 높아지는 선순환 구조를 만들어 내는 데 일조하였다.

베트남의 노력 외에도 공여국의 지원 동기 또한

중요한 수원 성공의 요인으로 꼽힌다. 주요 공여국 중에서도 가장 많은 일본의 지원 배경에 주목할 필요가 있다. 일본은 공식적 그리고 실질적으로 국익과 ODA 공여를 연결지으려는 경제적 동기가 매우 강한 편이라고 평가받고 있다. 일본은 ODA를 제공하면서, 기술지원, 건설장비, 자재 공급 등에 있어서 자국 기업들의 참여를 수원국에 요구하고 있다. 이를 통해 직접적으로 자국 기업의 매출을 통해 이익을 창출하고, 향후 해당 국가의 건설시장에 자국 기업들이 진출할 수 있는 기회를 만들어주는 방식으로 ODA 전략을 구사해왔다. 일본의 대(對)베트남 ODA에서 인프라 위주 투자, 높은 구축성 원조 비중 등 일본의 양자 간 ODA의 전형적인 특징이 잘 드러나고 있다. 결국 베트남의 ODA 수원 규모가 단기간에 크게 성장할 수 있었던 이유에는 일본의 경제적 동기가 강하게 작용했음을 알 수 있다. 이는 개도국의 노력도 중요하지만, 개도국이 통제할 수 없는 이러한 외부환경도 상당히 중요할 수 있음을 암시한다.

성공적인 수원 성과에도 베트남이 당면하고 있는 가장 큰 문제점으로 ODA 수원 여건이 내외부적으로 악화되고 있는 점이 꼽힌다. 2010년부터 베트남의 소득수준 증가에 따라 하위 중소득국으로 격상되면서, 수원의 조건이 과거에 비해 악화되었다. 이와 함께 베트남의 공공부채가 증가하여, 국회에서 정한 상한선에 접근하면서, 베트남 정부는 공공부채 감축의 압력을 받고 있다. 이에 따라 신규 ODA 수원은 물론 기존에 약정된 ODA 자금의 집행도 고의로 지연시킬 수밖에 없는 상황에 처했다. 여전히 ODA에 의존해야 하는 상황에서 베트남으로서 중요한 자원조달 방안에 대해 큰 제약을 받고 있는 상황이다. 수원이 어려워짐에 따라 약정액에 비해 실제 지출 비율이 매우 낮은 편에 속하는 점도 베트남 ODA의 문제점으로 국제금융기구로부터 지

속적으로 지적을 받고 있다. 또한 수원이 어려워짐에 따라 일선 사업기관에서 ODA 자금을 비효율적으로 쓰고 있다는 비판이 내부에서 제기되고 있다. ODA의 상환의무가 일선 사업기관이 아닌 재무부를 중심으로 한 중앙의 관리체계에 포함된 기관들에 있다 보니, 관료들의 부패나 비효율적인 사용을 통해 ODA 자금을 낭비하고 있다는 지적이 제기된다.

3. 정책적 시사점

가. ODA 수원 개시 노력과 준비

베트남은 오랜 시간 제재가 풀리지 않는 기간에도 대외적으로 개혁, 개방 의지를 지속적으로 표명했고, 제도적·정책적인 개혁을 준비하며, 의지를 뒷받침했다. 북한 역시 현재 미국과 정치적 협상과정을 진행하고 있는바, 베트남의 사례처럼 경제적 개혁·개방을 미리 준비하는 자세가 필요하다. ODA 제도, 주요 공여국의 공여형태, 성공적인 수원국들의 사례 등에 대한 학습을 통해 ODA 수원에 대한 준비가 필요해 보인다.

나. 효율적인 ODA 관리체계 구축

베트남의 자체적인 노력 중에서는 중앙집권적인 수원 및 관리체계를 구축하고, 그 취지에 맞춰 효과적으로 운영한 점이 가장 본받을 만한 것으로 판단된다. 북한도 중앙집권적인 ODA 관리체계를 통해 중장기 개발계획과 ODA 수원 계획을 연계할 필요가 있다. 중앙집권적인 체계 구축에는 대외적인 경험, 행정체계, 대외자금 관리체계와 경험 등이 복합적으로 필요하며, ODA의 수원과 공여 경험을 갖춘 우리나라의 지원을 받아 초기의 체계 구축에 반영하고, ODA 수원 경험을 통해 북한 스스로 체계를 개선해야 나가야 할 것으로 보인다.

다. 수원 확대를 위한 초기 ODA 성과 창출

베트남의 사례에서 보듯이 대외적으로 ODA에 의한 사업 성과를 초기부터 보여주는 것이 중요하다. 특히 다자기관은 빈곤퇴치 등 ODA 본연의 성과를 요구하기 때문에 관련 성과를 의도적으로 잘 관리하는 전략이 미래에 수원을 확대하는 중요 요인이 될 것이다.

라. 공여자와의 소통체계 마련

베트남이 모범 수원국으로 인식되면서, 수원에 유리한 위치를 차지한 이유는 공여국과의 적극적인 의사소통에 있다. 베트남은 중앙집중적인 체계를 잘 활용하여, 주요 공여국을 집중적으로 잘 관리한 것으로 평가된다. 공여국과의 여러 소통 채널을 마련하여, 잘못된 부분에 대해 반성하며, 대외적으로 인정하는 모습을 보여줬고, 공여국들의 비판적인 의견도 잘 수용하려고 노력한 부분에 대해 긍정적으로 평가받고 있다. 최근에는 북한도 스스로의 약점을 인정하고, 외부 지원의 필요성을 언급하고 있는데, 전통적으로 이러한 분위기가 강했던 것은 아니라, 공여국들과의 솔직한 소통을 위해 노력하고, 그러한 분위기에 적응하려는 노력이 상당히 필요할 것이다.


마. 다양한 양자 간 ODA 공여국 확보

다양한 양자 간 ODA 공여국을 확보할 필요가 있다. 베트남의 양자 간 ODA는 일본에 심하게 의존적인 수원 구조이다 보니, 일본의 공여액이 줄어들면 크게 폭락하는 양상을 나타내고 있다. 양자 간 ODA 공여국을 다양하게 확보하고, 개별 국가로부터의 수원 규모도 고르게 가져갈 필요가 있다. 주요 공여국들의 ODA 전략과 특성을 보면, 북한은 양자 간 ODA 수원에 있어서 유리한 위치에 있지는 않은 것으로 보인다. 주로 공여국들의 경제적인 동기에 의존해야 할 것으로 보이며, 수원 전략도 이를 참고하여 설정해야 할 것으로 판단된다.

바. ODA 외의 자원조달 방안 마련

ODA 수원 노력과 함께 다른 자원의 조달도 초기부터 고려해야 할 필요가 있다. 베트남은 인프라 건설 재원으로 주로 정부 예산과 ODA에 의존하였으나, 2010년대 들어 ODA 자금 수원이 어려워질 것으로 예상되면서, 민간 자금을 유치하기 위한 준비를 하였으나, 활성화되지는 못하고 있다. 베트남의 소득의 증가와 공공부채 관리라는 특성 때문에 발생한 ODA 수원의 어려움은 베트남만의 특수한 상황이라고 보기는 어려우며, 북한에도 발생할 수 있는 장애요인이다. 따라서 개방의 초기부터 민간자본으로 보완적으로 인프라 건설에 활용할 수 있는 방안 대해서도 미리 고민을 할 필요가 있을 것이다.

사. ODA의 효율적 사용 노력 제고

빈곤이 심한 개발도상국일수록 ODA가 무상이거나 비용이 낮은 유상지원일 가능성이 높기 때문에 ODA를 자칫 비효율적으로 사용하기 쉽다는 점이 베트남의 사례에서 확인된다. 북한도 행정적인 규제 및 비효율, 프로젝트 수행 경험 부족 등으로 동일한 문제를 겪을 가능성이 높다. 중앙집권적인 ODA 관리체계를 확립하고, 이를 통해 일선의 사업수행기관을 대상으로 모니터링, 평가, 사후 보상 및 제재 등을 통해 강제적으로 책임성을 부과해야 할 것이다. 근본적으로는 ODA가 지원의 성격을 띤 까닭에 상당히 한정적인 자원이며, 지원의 성격임에도 상환의 의무가 있기 때문에, 투입의 성과가 없을 경우 수원에 큰 부담이 될 수 있다는 점을 사업수행부서들이 깊이 인식하여야만 효율적인 ODA 자금 사용의 기반을 마련할 수 있을 것이다. 

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 19-15 『체제전환국의 자원조달 경험과 북한에 대한 시사점: 베트남을 중심으로』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발 - 공공기관 맞춤형 평가모델 개발을 중심으로

성시경 단국대학교 공공정책학과 교수

이재완 호서대학교 법경찰행정학부 조교수

이현국 대전대학교 행정학과 조교수

정일환 성균관대학교 행정학과/국정전문대학원 조교수

1. 연구의 개요

가. 연구의 목적

1984년 정부투자기관의 실적평가를 위해서 도입된 공공기관 경영평가 제도는 지난 35년여의 기간 동안 평가 대상기관, 평가 유형, 평가 종류, 경영평가 성과급, 평가지표 체계, 평가단 구성 등에서 지속적인 변화를 이루어 왔다. 공공기관 경영평가 제도는 기관의 특성을 반영한 평가방식으로서의 변화를 모색해왔다. 매년 시행되는 경영평가와 지속적인 제도 변화의 노력 속에서도 소유권 부처 주도의 경영평가가 기관의 조직 및 사업의 특수성과 다양성을 고려하지 못하고 있다는 문제가 지속적으로 제기되었다. 이에 대해 2017년 12월, 정부는 차별화와 맞춤형 평가제도 개편이라는 제도 개선 방향을 제시하였다. 본 연구에서는 이를 위한 구체적인 방안을 제시하고자 한다. 즉 본 연구는 공공기관의 특성과 수준을 고려한 새로운 평가모델을 개발하는 정책연구로서, 공공기관 경영평가의 문제점을 분석하고 공공기관 유형분류, 지표 개선안, 평가체계 개선안 제시를 통한 정책 제언을 하고자 한다.

나. 연구의 방법

본 연구는 새로운 평가모델을 개발하기 위해 평가

이론, 공공기관 성과이론, 경영평가 제도 관련 기존 문헌 자료 수집과 분석, 공기업 평가 운영 국가에 대한 자료 수집과 분석, 경영평가 전문가 의견 조사를 통한 질적 분석, 경영평가 결과 자료를 활용한 통계 분석과 결과 해석 등의 방법을 사용하였다.

제II장에서는 경영평가 제도의 변천과 관련한 문헌 자료, 평가제도 개선을 위한 연구 논문과 보고서 등을 활용하였다. 특히 평가이론에 대한 논의, 경영평가와 관련성이 높은 평가 모델, 공공기관 성과이론, 평가의 효과성과 타당성 등이 선행연구로서 검토되었다.

제III장에서는 해외 사례에 대한 자료 수집과 분석을 수행하였다. OECD 회원국 중에서 소유권 부처를 중심으로 관리정책과 평가가 일관적으로 만들어지는 중앙집권화된 모델의 국가들(centralized model)을 중심으로 문헌자료를 수집하였고, 프랑스와 스웨덴에 대한 방문과 면담을 통해 자료 수집과 분석이 이루어졌다. 특히 프랑스와 스웨덴의 철도와 전력 공기업의 성과관리 및 성과평가 제도와 운영을 조사하였다.

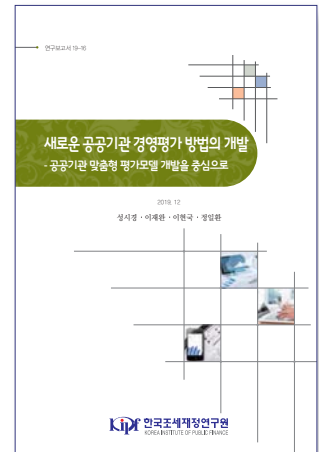
제IV장에서는 경영평가 전문가들과 공공기관의 경영평가 담당자들의 인터뷰와 전문가 델파이 자료를 수집하여 분석하였다. 평가위원을 수년간 경험한 전문가 및 공공기관의 평가 담당자를 대상으로 하여

전문가 델파이 조사를 시행하였다. 총 2차례에 걸친 전문가 델파이 조사에는 공공기관 경영평가의 문제점과 개선 대안으로서 맞춤형 평가의 필요성, 개념, 구체적인 방안 등에 대한 내용이 포함되어 있다.

제 V 장에는 경영평가 결과 자료에 대한 통계분석과 결과 해석이 포함되었다. 특히 공공기관 경영성과와의 관계분석, 공공기관 경영평가 결과와 조직 및 사업 특성 간 관계에 관한 분석이 진행되었다. 이러한 통계분석을 통한 변수의 검증과 추출, 특히 평가 결과와 산업분류별 분류는 맞춤형 평가제도 설계에 대해 유형분류와 관련하여 시사점을 제시하였다.

2. 주요 연구결과

공공기관 경영평가 제도와 관련한 이론적 논의, 선행연구, 제도의 변천 등에 대해서 살펴보았으며, 이를 통해서 새로운 경영평가 특히 맞춤형 평가제도를 개발하는 데 있어서 다음과 같은 의의를 찾을 수 있다. 첫째, 새로운 평가이론에 맞추어 맞춤형 평가가 논의될 수 있다고 보았다. 즉 실용주의에 따른 활용(utilization)을 목적으로 하는 발전적 평가(developmental evaluation)를 기반으로 할 수 있다. 특히 상호관계의 중시, 고유성의 강조, 자율 지향, 개별성에 의한 절대평가, 평가과정의 중시, 상황 이해에 대한 고려 등이 중심이 된 평가모델을 구상할 수 있다. 둘째, 기존의 TQM 조직 성과 평가 모델이 여전히 유효하다고 보았다. 말콤볼드리지 모델, 유럽품질관리 모델, 균형성과표 모델은 각 모델의 세부 항목별로 경영평가의 범주 및 지표체계 구성에 도움을 줄 수 있다. 셋째, 선행연구들은 기본적으로 경영평가 제도의 효과, 경영평가에 대한 영향 요인의 연구가 많았으며, 맞춤형 평가를 제안하는 연구들이 상당수 있음을 확인하였다. 넷째, 「공운법」



B5변형/ 275면/
2019. 12.

이 제정된 이후 공공기관 경영평가 제도는 지속적으로 변화하여 왔음을 확인하였다. 특히 각 정권의 초기라고 할 수 있는 2008년, 2013년 그리고 2017년에 의미 있는 제도 개편들이 있었다고 확인하였다. 이러한 제도의 변화 속에서 맞춤형 평가에 대한 논의가 이루어지고 있었다고 보았으며, 2019년 경영평가편람 속에서도 맞춤형 평가를 위한 기관의 유형 분류, 평가지표의 차별화 등이 있다고 파악하였다. 이러한 맞춤형 평가의 개선 노력들은 이후 좀 더 높은 단계로 발전할 수 있는 토대가 된다고 보았다.

공기업에 대한 소유권의 형태가 중앙집중형 모델인 프랑스와 스웨덴을 대상으로 공기업 경영평가가 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보았다. 첫째, 공기업 소유권 부처의 관리방식에 주목할 필요가 있다. 프랑스의 국가투자청(APE)은 공기업과 상시적으로 소통(communication)한다고 하였으며, 스웨덴 기업혁신부의 공기업국에서도 대화(dialogue)방식을 통해서 공기업과 소유권 부처가 공기업에 정부 정책을 이행하게 하거나 공기업의 전략목표 설정, 성과에 대한 평가(review)를 한다고 하였다. 평가를 통한 통제보다는 평가 과정을 중시하고 평가자와 피

평가자 간의 관계를 중시하는 형태로 해석할 수 있다고 본다. 둘째, 공기업의 성과 목표의 설정과 성과 달성에 대한 평가에 있어서 이사회(board) 중심으로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 이사회 중심의 평가는 공기업 경영과 성과평가에 있어서 자율적인 구조의 한 형태라고 할 수 있다. 하지만 정부가 파견 혹은 선임한 이사를 통해서 공기업의 의사결정에 참여하는 형태로 정부 정책에 대한 이행이 동시에 이루어진다는 점도 간과할 수 없는 부분이다. 셋째, 공기업에 주요한 성과지표로 재무성과 지표를 중심으로 설정하고 있으며, 정부 정책 이행지표, 사회적 책임 이행지표, 지속가능성 지표 등도 관리하고 있는 것으로 파악되었으나 이는 분리하여 관리하는 것으로 파악되었다.

공공기관 경영평가 제도 문제점에 대한 델파이 조사결과 다음과 같은 문제점이 지적되었다. 먼저 공공기관 경영평가 제도와 관련하여, 지표체계의 전반적 문제, 지표체계 범주, 지표체계 중 비계량항목, 계량항목, 가중치 등의 문제점이 지적되었다. 경영성과와 결과 간의 관계에 대해서는 평가결과의 수용성 및 활용도, 평가의 객관성 및 공정성이 문제로 지적되었다. 경영평가 기관 유형 분류의 적절성과 관련하여 기관 유형 분류의 일반적 기준과 그 결과로 나타난 기관의 유형별 구성에 대한 문제가 지적되었다. 경영평가 운영체계와 관련하여서는 평가위원, 평가단, 평가 프로세스, 이의제기, 평가주기, 환류 등이 문제점으로 지적되었다.

맞춤형 공공기관 평가모델 개발과 관련된 델파이 조사결과는 다음과 같다. 첫째, ‘사업 성격에 따라 산업별로 분류해야 한다’는 의견에 가장 높은 동의율을 보였으며, 사업성(수익형)과 공공성(비수익형)으로 분류하는 안이 제안되었다. 둘째, 지표 개선과 관련하여 기관 유형별 사업 특성에 따라 다른 지표

를 제시하거나 또는 가중치를 다르게 부여해야 한다는 의견의 동의 정도가 높았다. 경영관리 범주를 공통 지표와 맞춤형 지표로 구분하고 기관 규모가 작은 경우 지표 수 및 세부평가 내용을 축소해야 한다고 보았다. 셋째, 평가체계 및 운영의 개선과 관련하여 ‘평가 편람 조기 확정’, ‘맞춤형 지표체계를 위한 지표설계 자문의 필요성’, ‘성과급의 차등 폭 축소’, ‘평가결과 조기 확정과 사업 반영’ 등의 의견이 제시되었다.

본 연구는 경영평가 결과 자료에 대한 통계 분석을 시행하였다. 공공기관 재무 경영성과가 경영평가 결과에 미치는 영향을 분석한 결과, 수익성, 안정성, 성장성 지표 중, 매출순이익률, 자기자본회전율과 같은 수익성 지표가 경영평가 결과에 긍정적이고, 통계적으로 유의미한 결과를 갖고 있는 것을 확인하였으며, 준정부기관 표본보다 공기업 표본에서 수익성 지표의 영향력이 더욱 뚜렷하게 나타난 것을 발견하였다. 산업 및 조직 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 분석한 결과, 공공기관 전체 표본, 공기업 표본, 준정부기관 표본을 통해 일관적으로 산업분류별 변수가 통계적으로 유의미했다. 이는 경영평가의 결과가 산업분류에 따라서 달라질 수 있음을 보여준다.

3. 정책적 시사점

본 연구는 기관의 특성을 고려한 새로운 평가방법으로서 맞춤형 평가에 대한 필요성을 확인하였다. 맞춤형 평가는 개별 공공기관의 특성에 부합하고 그 특성에 맞는 평가결과와 경영개선이 도출되는 평가로서 기관 간 비교보다는 기관의 자체적이고 고유한 성장과 혁신을 유도하는 평가 프레임이라고 할 수 있다. [그림 1]은 이러한 새로운 경영평가 모델로서 맞춤형 경영평가의 특성을 기존 경영평가 제도와 대비하여 정리하였다.

[그림 1] 맞춤형 경영평가 제도의 특성

기존 경영평가 제도	맞춤형 경영평가 제도 (customized evaluation)
• 평가자에 의한 하향식 평가	• 평가자와 피평가기관의 협력적 관계 증시
• 전체 공공기관의 통일성 유사성 강조	• 개별 공공기관의 고유성 강조
• 공공기관에 대한 통제 지향	• 공공기관의 자율 지향
• 비교에 의한 상대평가	• 개별성에 의한 절대평가
• 평가 결과의 중시	• 평가 과정의 중시
• 기관 간 형평성을 중심으로 한 평가	• 기관의 환경과 상황에 대한 이해를 바탕으로 한 평가

출처: 저자 작성

맞춤형 경영평가의 가장 이상적인 모델은 기관별 평가라고 할 수 있다. 각 공공기관의 상황, 기능, 목적 등에 따라 고유한 평가지표를 설계하고, 평가를 시행하는 방법이다. 하지만 현실적 제약을 고려하여 기관의 산업별 공통 특성과 규모 차이에 기반한 평가군(group)을 만들어내고 이러한 평가군별로 산업 및 분야별 특성을 반영한 평가지표를 만들어 낼 수 있을 것이다. 경영평가 유형 분류 기준과 관련하여 현재의 공기업 1군과 기금관리 유형은 그대로 두면서 공기업 2군, 위탁집행 유형, 강소형 유형에 대해서 산업별로 분류하여 평가하는 것이 필요하다고 본다. 기본적으로 자산, 인원, 자체수입 기준과 함께 공기업 2군, 위탁집행, 강소형은 산업분류에 따라서 유형분류를 하고 이에 따라 지표체계와 평가체계를 차별화하는 대안을 마련해볼 수 있다.

맞춤형 경영평가 제도를 만들기 위한 평가지표 체계의 개선안은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 정부 권장 정책에 대한 평가에 있어서 정책 이행의 효과성은 높이고 기관의 부담을 완화할 수 있는 방안으로서 현재의 점수 부여방식보다는 통과(pass or fail) 방식의 점검으로 전환하는 것이 필요하다. 둘째, 경

영관리의 성과는 ‘경영혁신(innovation)’으로 통합하여 평가할 수 있다. 기존의 경영개선, 조직 인사 일반, 재무관리 등이 포함된다. 아울러 연도별 평가에서는 전년 대비 변화, 특히 혁신 내용을 중심으로 평가하도록 한다. 특히 경영혁신은 기관장이 성과계약서를 작성함에 있어서 제시한 기관별 경영혁신 목표에 기반하여 그 목표의 적정성, 목표 달성을 위한 노력을 평가하도록 한다. 셋째, 근로자 보수 및 노사관계에 대한 평가를 기존의 통제 중심에서 자율적인 경영을 위한 평가로 전환하도록 한다. 넷째, 주요 사업에 대한 평가는 기관이 제시하는 지표에 기반한 계량평가를 중심으로 실시하며, 성과 관리의 적정성 및 계량지표의 관리에 대해서는 비계량적으로 기관을 특성을 고려한 평가가 이루어질 수 있도록 한다. 다섯째, 기관장과 관련한 전략기획 및 리더십 지표는 임기 중 1회 평가하는 것으로 하며, 전략기획은 취임 후 첫해에, 리더십은 취임 후 2년차에 평가할 수 있도록 한다. 여섯째, 공기업에 대해서는 재무지표 및 업무 효율성 지표를 현행보다 가중치를 높여서 평가할 필요가 있다.

마지막으로 맞춤형 경영평가 제도 체계와 운영에 있어서 다음과 같은 정책 대안을 제시할 수 있다. 첫째, 공공기관의 특성을 이해하는 전문가들로 평가단을 구성하고 평가하는 것이 필요하다. 둘째, 평가단 운영에 있어서 유형별 평가팀에 전문성에 기반한 자율성을 좀 더 부여하도록 한다. 셋째, 평가결과를 등급화함에 있어서 절대평가의 원칙을 견지할 필요가 있다. 넷째, 지표별로 평가주기를 세분화하고, 1년 단위에서 중장기 평가방식으로 변경할 필요가 있다.

* 이 원고는 한국조세재정연구원 이 발행한 보고서 19-16 『새로운 공공기관 경영평가 방법의 개발- 공공기관 맞춤형 평가모델 개발을 중심으로』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

국가부채 현황 및 재정위험 관리방안 연구

윤성주 한국조세재정연구원 연구위원

정도진 중앙대학교 경영경제대학 교수

장석진 대진대학교 경영학과 교수

이용석 한남대학교 경상대학 회계학과 교수

1. 연구배경 및 목적

현재 한국사회에서는 인구구조 변화가 급속히 진행되고 있으며, 저성장 기조가 가시화되고 있다. 이와 같은 인구구조 변화와 저성장 기조에 대응해서 재정정책의 역할이 강조되고 있으며, 재정정책을 위한 재원조달로써 정부부채에 대한 논의가 동시에 이루어지고 있다.

한국의 국가채무 수준은 1997년 경제위기를 겪으면서 급격히 증가하기 시작하였으며, 2008년 글로벌 경제위기의 여파로 인해 추가적으로 증가 추세에 있다. 이와 같은 국가채무와 부채의 증가는 인구구조 변화로 인해 더욱 늘어날 것으로 전망된다. 적정 수준의 정부부채는 분명 국가에 긍정적 영향을 미치지만, 과도한 부채수준은 국가신용도 하락과 금융시장 불안정을 초래하고, 거시경제에 대한 대응 및 국민들에게 필요한 서비스를 적절하게 제공하는 데 제약으로 작용하기도 한다.

따라서 지속가능한 성장과 복지를 위해서는 정부의 재정건전성이 중요한데, 각 국가마다 처한 상황이 상이하어 그 기준에 대해 논의하기 어려운 측면이 있다. 결과적으로, 매년 국가결산자료가 공개될 때마다 국가부채와 관련하여 재정건전성에 대한 논란이 반복되고 있다. 이에 본 연구는 국가채무와 국

가부채에 대한 개념 정의를 포함하여 우리나라 국가재정이 감당 가능한 국가부채 수준에 대해 살펴보고, 이에 따른 재정위험에 대한 평가와 재정위험을 고려한 재정관리 방안에 대해 살펴보는 것을 연구의 주요 목적으로 하고 있다.

2. 연구 주요내용

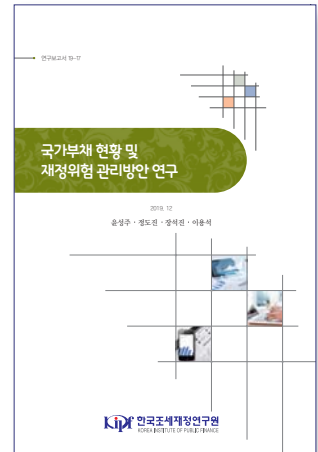
국가가 나라의 살림을 잘못 운용하여 재정위기가 발생할 수 있다. 하지만 본 연구에서 해외사례를 통해 살펴본 바와 같이 가계와 기업과 같은 민간부문의 과도한 부채와 상환능력 저하, 그리고 금융기관의 부실한 운용 등이 금융위기를 초래할 수 있으며, 이와 같은 금융위기로 인한 경제위기 상황이 재정위기를 초래할 개연성 또한 배제하기 어렵다. 즉, 금융위기 또는 민간의 디레버리징 과정에서 민간의 과도한 부채가 정부부채로 이전되어 정부재정에 부정적 영향을 미칠 가능성이 존재한다. 또한 정부부채로 계상되지 않는 중소기업 등에 대한 우리 정부의 공적 보증이 OECD 회원국 중에서 일본 다음으로 높은 수준이라는 점도 고려해야 할 부분이다. 왜냐하면 이와 같은 공적 보증 규모가 공공부문 부채에 계상되지는 않지만 경기가 좋지 않을 경우에는 이로 인해 민간의 잠재적 부채가 정부로 이전되어

재정에 부담으로 작용할 수 있기 때문이다.

요컨대, 우리나라의 경우에는 높은 수준의 정부부채로 인해 경제위기가 발생한 가능성은 단기적 측면에서 그 가능성이 높다고 보기 어려울 수 있다. 그러나 외생적 충격 등으로 인해 경제에 부정적 영향이 발생할 경우, 민간의 과도한 부채수준은 한국경제에 부담으로 작용할 가능성을 배제하기 어렵다. 2010년 재정위기를 겪었던 일부 국가들 중에는 정부부채 수준이 민간부채 수준보다 낮은 국가들도 있었다는 것을 염두에 둘 때, 민간부분의 높은 부채수준을 하향안정화시키는 정책적 노력과 함께, 민간부채가 정부부채로 이전될 가능성을 고려하여 정부부채의 증가 속도 및 수준을 조절할 필요가 있다.

국가부채 현황에 대한 분석에 앞서 「국가재정법」에 따른 국가재정운용계획의 세부적인 내역을 검토한 결과에 따르면, 대부분 지출 및 채무에 국한하여 계획을 수립하고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 특히 국가재정운용계획의 첨부서류인 국가채무관리계획은 중앙재정의 국채, 차입금, 국고채무 부담행위만을 대상으로 하고 있다. 이는 연금충당부채 등 채무와 구별되는 부채항목에 대한 고려가 부족하다는 것을 시사하는 부분이다. 장기재정전망의 경우에도 국가재정운용계획과 동일하게 채무만을 대상으로 하고 있어 부채에 대한 계획이 크게 부족함을 확인할 수 있었다.

다음으로 본 연구에서는 재정위기 측면에서 국가부채의 현황에 대해 단기적 측면과 중장기적 측면에서 부채 감당 수준 및 재정위기 발생 가능성에 대해 살펴보았다. 기본적으로 민간기업의 부실 징후로 검증된 지표를 국가회계정보에 적용하여 재정안정성을 살펴보았으며, 이때 민간기업 부채와 국가부채의 이질성, 국가부채의 특성 등을 고려하여 수정·반영하였다.



B5변형/ 145면/
2019. 12.

단기적 측면에서는 유동부채, 단기차입금, 유동성장기차입부채, 이자비용 등을 부채 감당 대상으로 설정하여 분석을 수행하였다. 유동비율(유동자산/유동부채)과 단기차입금 대비 단기금융상품 비율(단기투자증권 포함 단기금융상품/유동성 포함 단기차입금)은 국가부채의 감당수준을 추정하기 위한 지표라기보다는, 국가재무제표 작성일 현재 시점을 기준으로 국가재정의 1년 이내 재정위기가 발생할 가능성을 평가하는 단기적 지표로서 타당한 측면이 있다. 분석에 따르면 두 지표 모두 2011~2018년까지 각각 기준치 200%와 100%를 모두 초과한 것으로 나타났으며, 이는 향후 우리나라의 국가재정이 1년 이내에 재정위기에 직면할 가능성은 낮다는 것을 시사한다.

민간기업의 경우 도산에 직면한 기업의 도산 가능성을 예측하는 데에 유용한 지표로 현금흐름보상비율이 있다. 그러나 국가부채의 경우에는 자료문제로 인해 적용하기 어려운 측면이 있다. 단, 영업활동현금유입은 일반회계 국세를 적용하고 영업활동현금유출은 일반회계 지출을 적용하여 산출한 경우, 2011~2018년 중 2017년은 제외하고 매년 국제

보다 세출이 더 많아 현금흐름보상 비율은 기준치인 100%에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 우리나라 국가재정의 단기 도산 가능성이 국세 또는 세출의 영향은 미미한 반면 단기차입금과 유동성장기차입부채의 차환 여부에 의존한다는 것을 의미한다. 단기상환가능자산을 고려한 현금흐름보상 비율의 경우에는 2013년을 제외하고 기준치인 100%를 모두 초과하는 것으로 추정되었는데, 이러한 과거 추세를 고려할 때, 우리나라의 국가재정이 1년 이내 단기차입부채의 미상환으로 재정위기가 발생할 가능성은 매우 낮은 것으로 판단된다.

요컨대, 이와 같은 지표들을 이용한 분석에 따르면 단기적으로 재정위기가 발생할 가능성은 낮은 것으로 나타난다. 하지만 보다 정치(精緻)한 전망을 위해서는 국가재정관리 측면에서 국가재정 정보도 일반 기업과 같이 국가활동에 따라 현금흐름을 구분하여 제공할 필요가 있다. 또한, 유동부채와 단기차입금 및 유동성장기차입부채와 이자비용의 감당수준을 예측하기 위해서 발생주의 예산시스템 및 추정재무제표의 도입·작성이 필요하다.

다음으로 중장기적 측면에서는 총부채, 장기차입부채, 차입금 등을 대상으로 순자산, 총자산 등을 이용하여 분석을 수행하였다. 먼저, 민간기업에 적용되는 부채비율(총부채/총자산)과 조정된 부채비율(총부채/[순자산-순자산조정])의 경우에는 국가재정에 적용하기 어려운 측면이 있다. 왜냐하면, 민간기업과 달리 국가재정에는 자본의 개념이 없고, 총부채에는 다양한 속성의 부채가 포함되기 때문이다. 따라서 이와 같은 지표들이 국가재정의 중장기 도산 가능성을 의미하는 절대적인 지표로 이용되기에는 어려운 측면 있다. 그럼에도 불구하고 두 지표의 증가율이 빠른 속도로 커지고 있다는 것은 염두에 둘 필요가 있다. 요컨대 부채비율과 조정된 부채

비율의 부채 감당수준 대비 부채 감당 초과비율이 각각 2011년 3%와 7%에서 2018년 280%와 249%로 증가한 측면에 대해서는 재정 당국의 관심과 관리가 필요한 부분이다. 또한 부채 가운데 장기총당부채를 제외하고, 국가재정위기를 위협하는 장단기차입부채만을 대상으로 조정된 부채비율(장기차입부채/[순자산-순자산조정])을 살펴본 바에 따르면, 2011~2017년에는 기준치 미만이었으나, 매년 증가하여 2018년에는 기준치를 초과한 것으로 나타났다. 이와 같은 측면 또한 재정관리의 필요가 요구되는 부분이다.

차입금에 대한 의존도는 재무안정성보다는 자금조달 현황을 나타내는 측면이 크기 때문에, 규모보다는 증감률에 방점을 두는 것이 타당하다. 분석에 따르면, 차입금 의존도(차입금/총자산)와 수정된 차입금의존도(차입금/[유동자산+투자자산], 차입금/[금융상품+투자증권]) 모두에서 부채 감당 가능수준 이하에서 안정적으로 유지되고 있는 것으로 나타났다.

또한 본 연구에서는 GDP 대비 부채비율과 자산비율에 대해 각각 살펴보았다. 먼저 GDP 대비 총부채의 경우 2011년 56%에서 2018년 89%로 1.6배 증가하였으며, 표준편차 또한 10% 수준으로 나타났는데, 이와 같은 증가에는 비유동부채가 기여하는 부분이 큰 것으로 나타났다. 특히, 비유동부채 중에서도 장기차입부채의 동 기간 증가폭은 크지 않았던 반면, 장기총당부채가 2011년 27%에서 2018년 53%로 증가한 것으로 조사되어 급격한 총부채 증가의 주요 요인으로 판단된다. 이는 국가재정관리에 있어 장기총당부채의 중요성을 시사하는 부분이다. GDP 대비 자산의 경우에는 2011년 110%에서 2018년 111%로 증가율이 낮고 표준편차도 1% 수준으로 나타나고 있다. 하지만 동 기간 일반유형자

산과 사회기반시설이 각각 35%와 20% 수준에서 32%와 19%로 감소한 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 측면은 자산 노후화 및 안전위험 등과 관련하여 우려되는 부분이므로 이에 대한 검토의 필요성이 있음을 시사한다.

3. 정책시사점

민간부채가 정부부채로 이전될 가능성을 고려하여 정부부채의 증가 속도 및 수준을 조절할 필요가 있다. 우리나라의 경우에는 높은 수준의 정부부채로 인해 경제위기가 발생할 가능성은 단기적 측면에서 그 가능성이 높다고 보기 어려울 수 있으나, 외생적 충격 등으로 인해 경제에 부정적 영향이 발생할 경우, 민간의 과도한 부채수준은 한국경제에 부담으로 작용할 가능성을 배제하기 어렵기 때문이다. 2010년 재정위기를 겪었던 일부 국가들 중에는 정부부채 수준이 민간부채 수준보다 낮은 국가들도 있었다는 것을 염두에 둘 때, 민간부문의 높은 부채수준을 하향 안정화시키는 정책적 노력이 필요하며, 민간부채의 정부부채로의 이전 가능성을 염두에 두고 재정을 운용할 필요가 있을 것으로 사료된다.

다음으로 현재 운용되고 있는 국가재정운용계획, 국가채무관리계획, 장기재정전망 등을 수립하는 과정에서 국가채무와 더불어 국가부채에 대한 논의가 함께 이루어지는 것에 대한 검토가 필요하다. 또한 재정위기 평가에 대한 정치성을 제고하기 위해 일반 기업과 같이 국가활동에 따른 현금흐름을 구분하여 국가재정 정보를 제공할 필요가 있으며, 유동부채와 이자비용의 감당수준 등을 추정하기 위해 발생주의 예산시스템 도입과 추정재무제표 작성에 대한 검토가 필요하다.

끝으로 재정 당국은 국가채무에 대한 관리와 더불어

어 장·단기적 측면에서의 국가부채에 대한 점검도 주기적으로 수행하여 재정위기에 대한 평가를 강화할 필요가 있으며, 중장기 측면에서 살펴본 바와 같이 국가재정관리에 있어 장기충당부채의 중요성을 인식하고 이에 대한 지속적인 모니터링과 관리가 필요한 시점으로 사료된다.

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 19-17 「국가부채 현황 및 재정위험 관리방안 연구」의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

정책토론포트 |

■ 2020~2024 국가재정운용계획 공개토론회





2020~2024 국가재정운용계획 공개토론회

개요

- **주 제** 2020~2024 국가재정운용계획 공개토론회
- **일 시** 2020년 7월 20일(월) 14:00~18:00
- **장 소** 대한상공회의소 의원회의실(B2)
- **주 최** 기획재정부 · 한국조세재정연구원
- **세부 프로그램**

시간	내용
14:00~14:10 (10분)	개회사 안일환 기획재정부 제2차관 축사 김유찬 한국조세재정연구원 원장
14:10~15:00 (50분)	제1세션: 총괄
	사회 강병구 인하대학교 교수, 전(前)재정개혁특별위원회 위원장
	위극복과 경제도약을 위한 2020~2024년 재정운용방향
	발표자 김정훈 재정정책연구원장 토론자 정규철 한국개발연구원 경제전망실장 류덕현 중앙대학교 경제학부 교수 최준욱 한국조세재정연구원 선임연구위원 성명재 홍익대학교 경제학부 교수

* 본 원고는 2020년 7월 20일 대한상공회의소 의원회의실(B2)에서 기획재정부·한국조세재정연구원이 개최한 「2020~2024 국가재정운용계획」 공개토론회의 주제 발표 및 토론 내용입니다. 주제 발표 및 토론 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아님을 밝힙니다. 본 공개토론회는 코로나19에 따른 사회적 거리두기를 고려하여 참석 대상을 축소하고 한국조세재정연구원 유튜브 채널을 통해 온라인으로 진행되었습니다. <편집자 주>

시간	내용	
15:00~15:40 (40분)	제2세션: 혁신	
	사 회 박노옥 한국조세재정연구원 선임연구위원	
	2-1	취약계층 보호를 위한 고용안정망 강화 방안
	발표자 주무현 한국고용정보원 연구사업본부장	
	토론자 윤동열 건국대학교 경영학과 교수	
	고혜원 한국직업능력개발원 고용능력·자격연구본부장	
	김문정 한국조세재정연구원 부연구위원	
	성재민 한국노동연구원 연구위원	
15:40 ~ 15:50 (10분)	Break Time	
	사 회 하연섭 연세대학교 행정학과 교수	
	2-2	초고령사회에 대비한 노인 복지제도 개편방향
	발표자 강지원 한국보건사회연구원 연구기획팀장	
	토론자 전용호 인천대학교 사회복지학과 교수	
	정현진 국민건강보험공단 건강보험연구원 보험급여실장	
	석재은 한림대학교 사회복지학부 교수	
	김우현 한국조세재정연구원 복지사회재정분석팀장	
	사 회 이우진 고려대학교 경제학과 교수	
	2-3	포스트 코로나 시대의 혁신성장 촉진방안
	발표자 정은미 산업연구원 성장동력산업연구본부장	
	토론자 한응용 한국과학기술기획평가원 R&D예산정책센터장	
	노용환 서울여자대학교 경제학과 교수	
	김윤지 한국수출입은행 해외경제연구소 연구위원	
	빈기범 명지대학교 경제학과 교수	
17:10 ~ 17:20 (10분)	폐회사 양충모 기획재정부 재정관리관	



주제발표 요약

주제

2020~2024 국가재정운용계획
공개 토론회

- 한국조세재정연구원은 7월 20일(월) 기획재정부와 공동으로 「2020~2024년 국가재정운용계획」 수립을 위한 토론회를 개최하였음
 - 안일환 기획재정부 제2차관의 개회사로 시작한 이번 토론회는 중기재정운용방향에 대한 각계 전문가의 의견을 수렴하기 위한 4개 주제별 발제·토론으로 진행되었음



발표 내용

발표 1

위기극복과 경제도약을 위한
2020~2024년 재정운용방향

김정훈 / 재정정책연구원 원장

- 전 세계적으로 코로나19 타격이 굉장히 심각함
 - 스페인, 프랑스, 이탈리아, 영국 등은 -10% 이하로 GDP 성장률이 하락함
- 한국은 단연 모범적인 국가이지만, 역시 마이너스 성장을 기록할 것으로 전망됨
 - 한국은 2021년, 싱글히트(single-hit)의 경우 플러스 성장이 기대됨

- 다만 대외 경제여건의 악화로 수출 회복은 불확실함
- 중기적으로는 4%대 명목성장률을 기록할 수 있을 것으로 전망됨
- GDP 디플레이터 상승률이 1% 이하로 하락할 위험이 있음
- 그에 따라 명목성장률도 함께 낮아질 수 있음

- 국가채무는 제2차 세계대전 이후 가장 큰 폭의 증가가 전망됨
 - GDP 대비 국가채무는 OECD 평균 18%, 미국 24%, 일본 22% 상승할 것으로 전망됨
 - 한국의 GDP 대비 국가채무도 43.5%까지 증가할 것으로 전망됨

- 추경의 세출 증액 내용은 코로나19로 타격을 입은 계층에 대한 지원을 주요 내용으로 하고 있음
 - 중소기업·소상공인 지원, 저소득층·고용안정 지원, 긴급재난지원금, 고용·사회안전망 확충 등이 가장 큰 폭의 확장을 보임

- 국제 수입은 큰 폭의 변동성을 보이고 있음
 - 성장률이 낮아지는 시기이며, GDP 디플레이터도 낮아지고 있기 때문에 전망하기 더 어려울 수 있음
 - 통화정책이 중요한 시기가 될 수 있음

- 2020~2024년 중기 재정정책을 운용하기에 앞서 단기적으로 경제위기를 극복하고, 중장기적으로 경제 도약 및 재정건전성의 시계를 확보해야 함
 - 2021년까지는 OECD 회원국 전체적으로 수출이

어려워지는 등 경제 상황이 매우 안 좋을 것으로 전망되기 때문에 수출이 어려운 등 내년에도 재정확장의 효과성에 집중해야 함

- 장기적으로는 경쟁력 강화의 관점에서 재정을 운용해야 함
- 또한 재정건전성의 관점을 고려해야 함

■ 시장-규제-조세-세출 간 우선순위와 정합성을 고려해야 함

- 디지털 혁명의 진전으로 화석연료 산업의 구조조정이 이뤄질 것으로 예상됨
- 이에 대한 대응이 필요하며, 통신·교통 인프라 등 디지털 스마트 산업의 육성 또한 촉진해야 함

■ 디지털 혁명에 따른 노동시장 불안정을 해결하기 위해서는 재정의 역할이 매우 중요함

- 시장에서의 디지털 혁명을 촉진하고, 이 과정에서 노동시장 안정성을 확보해야 하며, 제도 개선도 함께 이뤄져야 함

■ 국채 이자율이 앞으로도 낮게 전망되고 있기 때문에 이를 고려한 재정정책 기조 설정이 필요함

- OECD 국가의 국채 이자율을 보면 한국이 1.39%로 높은 편인데, 이는 한국의 이자부담률이 향후 하락할 수 있음을 의미함

■ 재정건전화가 중요하지만 시행시점이 너무 빠르면 경기 위축 가능성이 있음

■ 경기침체 대응의 바람직한 방법은 자동안정화장치 강화임

■ 코로나19로 인한 국가채무 상승은 일시적이나, 고령화 관련 지출이 지속적으로 확대됨

- 과감한 지출 구조조정이 필요한 시기가 올 것으로 예상됨



토론 요약

불확실성이 높은 상황에서 재정정책은 경기회복을 뒷받침해야

정규철 / 한국개발연구원 경제전망실장

앞으로의 경제성장 경로는 코로나19 상황에 따라 크게 좌우될 것입니다. 국내 경제활동은 여전히 위축되어 있으며, 해외는 더 심각한 상황입니다. 사회적 거리두기 완화가 순조롭게 진행되지 않으면서 확진자 수가 더 증가하고 경제활동도 다시 제한되고 있습니다.

한국은 수출이 큰 폭으로 감소하고 있으며 아직도 회복의 조짐이 보이지 않고 있습니다. 가을에 코로나19의 2차 유행 가능성도 제기되고 있지만, 치료제나 백신의 가용시기를 가늠하기도 어렵습니다. 미국과 중국 간 갈등도 우리 경제를 위협하고 있습니다. 하반기에는 경제 회복이 전망되나, 글로벌 불확실성은 상당히 높아 경제를 안정시키기 쉽지 않은 상황입니다.

중기적으로도 사회·경제 환경이 급격히 변할 수 있어, 중기 성장률에도 불확실성이 존재합니다. 단기적 또는 중기적으로 불확실성이 높은 것은 운용계획 수립을 어렵게 합니다.

저금리 현상으로 인해 통화정책의 경기 대응 능력



이 크지 않은 상황에서 앞으로 경기안정화에 대한 재정정책의 역할이 강조될 수 있습니다. 저금리 현상이 재정운용에 도움이 될 수는 있지만, 저금리는 낮은 성장세와 낮은 물가상승률 등의 경제 부진을 반영한 것이라는 점도 고려해야 합니다.

코로나19로 인해 경제에 상당한 불확실성이 있고, 하방 위험이 존재합니다. 재정정책이 더욱 적극적인 역할을 할 필요가 있습니다.

재정건전화에 대한 원칙 및 방향성 그리고 수단에 대한 논의 필요

류덕현 / 중앙대학교 경제학부 교수

경제위기 극복을 위한 세 가지 축은 경기 부양, 성장 잠재력 확충, 사회 안전망 보강입니다. 경기 부양만 해도 어려운데, 성장 잠재력 확충과 사회 안전망 보강을 함께 다뤄야 한다는 것은 더 어려운 과제입니다.

내년에는 전 세계에서 우리나라가 차지하는 GDP 비중이 확대될 수 있을 것이라 전망됩니다. 현재 그 비중이 2%가 되지 않고, 2.4%가 최대치였는데, 내년에는 2.5%를 넘지 않을까 생각하고 있습니다.

지금은 비정상적인 시기로, 당분간은 비정상적 정책 운용이 필요하다고 생각합니다. 재정규모 확대에 대한 논의가 필요하고, 지출구조 효율화를 적극적으로 추진해야 합니다. 또한, 보조금 개혁이나 비과세 감면 등의 재정개혁 추진도 필요합니다.

중장기 재원조달을 위한 로드맵 설정이 필요합니다. 또한 재정건전화에 대해 논의되어야 하며, 구체적으로 재정의 원칙, 방향성, 수단에 대한 논의가 필

요합니다. 재정준칙으로 귀결될 필요는 없지만, 한시적 재정 확대를 중장기에 지속할 수는 없습니다.

분명한 경제 회복이 있어야 재정건전화를 이룰 수 있습니다. 지출에 대한 적절한 조정이 이루어져야 할 것으로 생각됩니다.

재정의 적극적인 역할, 적절한 역할이라는 시각이 강조되어야

최준욱 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

세계 경제가 어려운 상황이고, 불확실성도 크게 나타나고 있습니다. 지금은 불확실성이 매우 커서, 출구 전략에 대해 논의하기에는 적절한 시기가 아닐 수 있다고 생각합니다.

하지만 중장기적인 위험성을 잊어서는 안 됩니다. 이번 위기가 한 번으로 끝나는 것이 아니라, 커다란 위기로 인한 상처가 오래 남을 수 있기 때문입니다.

장기적으로 생산성에 영향을 미칠 수 있고, 출산율이 하락하려는 조짐도 보이고 있습니다. 이런 것들이 일시적인 현상 이후 회복되는 것이 아니라, 상흔이 남을 수 있어 어려움이 장기화될 수 있습니다.

재정의 역할이 오래 지속될 수 있으나, 재정에 악영향을 미치는 요인도 장기화될 수 있습니다. 부정적 부분이 있다는 것을 감안해야 합니다.

그러므로 단기적으로 경제 위기를 극복하면서 중장기적인 시계를 확보해야 합니다. 너무 무리한 재정운용은 비효율성을 발생시킬 수 있습니다.

현재 이자율이 낮은 상황을 재정 관점에서 긍정적으로 해석할 수도 있지만, 이자율이 낮은 이유는 저

성장에 직면했기 때문이기도 합니다.

정부가 적극적인 역할을 해야 하는 것은 맞지만, 단기적으로 봐야 할 것과 장기적으로 봐야 할 것을 파악하는 것이 중장기적인 재정안정화를 위해 필요하다고 생각합니다.

장기적으로 재정건전화와 안정화를 위해 근본적 세제환경의 개편이 필요

성명재 / 홍익대학교 경제학부 교수

재정은 크게 세입과 세출로 구성되어 있습니다. 이번 토론에서는 세입에 대해 주로 논의해 보고자 합니다.

향후 5년 동안의 재정운용계획이나, 장기적 세입 여건을 통해 세입을 논의할 필요가 있습니다. 장기 세입 여건은 상당히 어두운 편입니다. 우리나라의 경제사회인구구조가 고령화되어 가는 것으로 나타나기 때문입니다.

최근까지의 재정 운용은 확장적 기조가 이어졌으나, 앞으로는 수축적 기조로 넘어갈 것으로 보입니다.

2013~2015년 세입 여건이 안 좋았다가 2016~2018년에 좋게 나타났습니다. 이는 세입 여건이 안 좋은 기조로 넘어갔다가, 2016~2018년 사이에 예외적으로 세입 여건이 좋았던 것으로 생각됩니다.

대부분의 사례를 보면, 인구가 늘어나면서 세원 확장으로 인해 세수가 많이 늘어나 세입이 확대됩니다. 또한, 과표 양성화, 세원 확장 등 복합적인 요인으로 세입이 확대됩니다.

소득세의 경우 누진세 체계이기 때문에 경제성장

률이 높고 물가 상승률이 높으면 자동적으로 높은 세율 구간으로 이동하면서 세수가 증가하게 됩니다.

인구 증가율이 굉장히 낮은 데다 생산연령인구가 줄어드는 상황이고 경제성장률과 물가상승률이 낮기 때문에, 세수 증가 요인을 기대하기 어려운 상황입니다. 따라서 장기적으로 볼 때 세입 여건은 밝지 않습니다.

세수의 총액은 증가하나 GDP 대비 세수 비중을 세목별로 보면, 가장 비중이 큰 부가가치세와 소득세의 경우 각각 2030년과 2050년에 정점을 찍고 감소할 전망입니다.

인구구조가 바뀌고 있기 때문에, 이에 대응하지 못하면 재정건전성이 크게 위협을 받을 수 있어 세입 여건을 개편할 필요가 있습니다.

발표 2-1

취약계층 보호를 위한 고용안전망 강화 방안

주무현 / 한국고용정보원 연구사업본부장

■ (검토 배경) 코로나19의 세계적 대유행으로 대면 서비스업(음식·숙박·도소매·관광·레저 등)과 글로벌 가치사슬(Global value chain)의 제조업 경기위축으로 고용위기가 심화되면서 고용보호제도 안밖의 양극화 현상이 심화됨

- 취약계층 보호강화 방안으로서 특수고용형태노동자, 프리랜서(예술인 등)와 플랫폼 종사자 대상 긴급고용안정자금 지원을 실시하였으나, 고용보호 사각지대가 광범위하다는 인식이 확대됨
- 고용보험제도 밖 취약계층 취업지원 및 소득유지



목적의 국민취업지원제도 도입과 함께 고용서비스 인프라 강화 및 향상, 고용보험재정 건전성과 안정화 등 국가재정운용계획 수립에 검토사항이 증가

■ (일자리 분야 재정투자 평가) 2020년 정부 일자리 사업 평가결과에 따르면, 2019년에는 미중 무역전쟁, 세계경제 침체 등의 어려운 여건에서도 적극적인 일자리사업 운영을 통해 고용 개선을 견인

- (일자리 예산 규모) 일자리 예산은 2011년 8.6조원에서 2020년 25.5조원으로 지난 10년간 2배 이상 확대, GDP 대비 비율은 2017년 0.93%에서 2019년 1.20%로 0.27%p 상승
- (일자리 예산 증가율) 2011년→2015년: 68.6%, 2015년→2020년: 75.9%
- (고용지표 변화) 2018→2019년: 고용률 66.6→66.8%, 취업자 증감 +97→+30만 1천명
- (과제) 민간부문 노동시장의 고용창출 효과가 근본적으로 개선되지 않아 고용서비스 기반 구축과 고용안전망에 대한 중장기 재정투자 전략 마련의 필요성 증대

■ (국민취업지원제도 도입과 기대효과) 만 18~64세 기준 중위소득 50% 이하 구직자 + 신청일 기준 2년 내 취업 경험이 있는 사람 또는 (2년 내 취업 경험이 없을 경우) 예산 범위에서 기준 중위소득 120% 이하 청년(만 18~34세) → 취약계층에 대한 실업부조 지급

- 2022년까지 소득기준으로 중위소득 50% → 60% 상향, 지원 대상 60만명 증대 예상
- 취업률 16% 이상 증가, 빈곤가구 인원 36만명 감소로 빈곤완화 효과(한국노동연구원, 2018)

■ (공공고용서비스 성과 목표) 2022년까지 다음과 같은 성과를 목표

- (공공고용서비스 이용자) 2018년 320만명(구인기업+구직자) → 2022년 400만명
- (Work-Net 이용자) 2018년 170만명 → 2022년 200만명
- (국민취업지원제도 취업률) 60%[최근 3년 취업 성공패키지(I) 취업률(56.8%) 고려]
- (국민취업지원제도 고용유지율) 55%[최근 3년 취업성공패키지(I) 취업자 고용유지율(45.3%) 고려]

■ 공공고용서비스 발전방안

- 개인 맞춤형 전문 고용서비스 제공
- 구인기업 인력수급 원활화를 위한 채용 지원 협의체 운영
- 1시간 이내 고용서비스 창구를 구축하여 고용서비스 점점 확대(고용복지플러스센터 및 출장소 확대)
- 고용서비스 기관 역량 강화와 종사자 양성 및 전문성 강화 프로그램 운영

■ 한국 뉴딜정책과 고용보험제도

- 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜에 따른 일자리 구조 변화 → 신(新)취업취약계층 발생
 - 그린 뉴딜로 화석에너지 기반 산업 일자리 구조 변화, 디지털 뉴딜(4차 산업혁명)의 기술 구조 변화에 대응한 일자리 생성과 소멸 전망 → 기존 제조업의 중·저숙련 근로자의 일자리 위기
 - 신(新)사각지대 발생 대비 고용보험 적용 범

위 확대를 위한 재정투자 증대 → 혁신성장과 산업구조 재편에 대한 능동적 대응 → 뉴딜 정책 성공

- 디지털 불균형 해소방안과 고용안전망 강화(직업훈련 확대 등)
 - 디지털 뉴딜은 경제 및 생활 밀접 분야의 데이터 추가 구축, 공공데이터를 시작으로 한 데이터의 개방, 활용을 위한 국가정보망 확산 및 클라우드 서비스 플랫폼을 구축
 - AI 및 SW 등 핵심성장 유망업종의 인력 양성을 위한 노력 또한 병행
 - 농어촌지역 디지털 불균형 해소를 위한 디지털 취약지역의 인터넷망 및 공공데이터 인프라를 확충
- 고용안전망 강화를 위한 재정투자(PLMP) 비중을 전체 일자리 예산인 45% 수준에서 10% 이상 상향 조정하여 뉴딜정책의 산업구조 재편시기에 노동시장의 인력수급 원활화를 추구하는 재정전략 필요



토론 요약

전 국민 고용보험제도 도입 전에 법적인 부분, 소득 파악 등을 함께 고민해야

윤동열 / 건국대학교 경영학과 교수

고용보험 미가입 자영업자, 특수형태근로종사자 등 고용보험 사각지대의 고용안전망 확충에 대한 국민적 공감대가 증대되고 있으며, 그 포괄범위 확대

와 체계적인 지원에 대해 많은 논의가 이루어지고 있습니다. 그러나 고용서비스 수요 증가에 따라 조세가 뒷받침될 수 있을까 하는 우려가 존재합니다. 따라서 단기적인 요소뿐 아니라 중장기적으로 재정에 대한 통합적인 고려가 요구됩니다.

고용보험 미가입 노동자의 가입을 촉진하고 적용대상을 확대해 나가기 위해서는 소득 파악체계 구축, 징수체계 개편, 국세청·근로복지공단·건강보험공단 등 유관기관 정보연계 등이 선행되어야 할 것입니다.

고용보험 가입기간 등에 대해 제도 개선이 필요한데, 당장 내년에 국민취업지원제도가 시행되고 전국민 고용보험제도가 도입되기 전에 법적인 부분, 재산과 관련된 부분 등이 함께 고민되어야 합니다. 가입자 본인 부담 비율, 기업 부담 비율, 정부 지원 비율 등이 구체적으로 설계되어야 할 것입니다.

기업지원 및 개인지원 차원에서 직업능력개발을 살펴보아야

고혜원 / 한국직업능력개발원 고용능력·자격연구본부장

전 국민 고용보험제도가 시행된다면 직업능력개발은 기업지원과 개인지원 차원에서 살펴볼 수 있을 것입니다.

기업 차원에서 살펴보면, 기업의 생존과 성장의 걸림돌은 기술혁신 역량보다는 기술을 제품화하고 사업화할 수 있는 조직역량의 부족이라고 할 수 있습니다. 따라서 이에 대한 기업 차원의 지원이 필요합니다. 즉, 기술적인 숙련도 제고뿐만 아니라 비기



술적인 숙련(예: 외국어, 프로젝트 관리, 조직적 숙련, 팀워크 등)에 대한 지원이 필요합니다. 또한 특수형태근로종사자나 프리랜서 등 전속성이 부족한 근로자들이 고용보험제도 안으로 들어온다면 다양한 분야와 융합하는 형태로 이루어져야 하며, 현재의 직무가 아닌 향후 개발될 수 있는 직무에 대한 직업능력 개발이 필요하므로 정책지원 범위가 기존보다 확대되어야 할 것입니다.

다음으로 개인지원 차원에서 살펴보면, 현재 직업능력개발은 훈련기관을 인증하고 그 훈련기관에서 직무와 관련된 적합한 훈련과정이 있을 경우 그것에 참여하는 시스템입니다. 이는 기존의 임금 근로자가 아닌 비임금 근로자, 프리랜서 등의 경우에는 참여 수요가 많아질 수 없는 구조이므로 기존의 훈련기관이나 훈련과정 인증에 관한 시스템 자체에도 큰 변화가 필요할 것입니다.

또한 성인 개인이 스스로 커리어를 만들어낼 수 있도록 계획 수립 시 도움을 주는 등, 기존의 직업능력훈련에서 제공되지 않던 부분까지도 지원할 필요가 있습니다. 최근 발표된 한국형 뉴딜정책의 경우 혁신형 실무 인재 18만명 양성, 신규 학졸자 대상 훈련 지원 등이 예정되어 있는데, 재직자 지원 강화, 직무 전환, 이직 등을 위한 예산이 좀 더 투입되어야 할 것입니다.

PES에 대한 재정투자 확대는 운용이나 설계 차원에서의 보완이 선제되어야

김문정 / 한국조세재정연구원 부연구위원

PES(Public Employment Service), 고용지원 정책에 대한 재정투자 확대 의견에는 동의하나 운용이나 설계 차원에서 보완된 후, 이를 반영하여 재정추계가 이루어져야 할 것입니다. PES 수요자의 유형은 크게 두 가지가 있다고 생각합니다.

첫 번째, 국민취업지원제도와 실업급여와 같이 적극적인 구직활동을 전제로 혜택을 받을 수 있는 사람들인데, 이들을 위해 양질의 상담인력을 양성할 필요가 있습니다.

두 번째, 일반적인 유형으로 실직상태이지만 국민취업지원제도가나 실업급여 요건을 만족하지 않거나 취업상태이지만 이직을 고려하는 사람들로서, 이들 모두에게 대면서비스로 맞춤형 서비스를 제공하는 것이 쉽지 않기 때문에 온라인 플랫폼을 보다 확대하는 것을 고려할 수 있을 것입니다. 이러한 사항들을 고려하여 PES에 대한 재정추계를 수행할 필요가 있다고 생각합니다.

국민취업지원제도의 경우 재정의 효율적 사용, 제도 자체의 효과적인 운영을 위해 몇 가지 검토해야 할 사항이 있다고 생각합니다. 먼저 유사제도 간 정합성 측면에서의 검토가 필요합니다. 실업부조는 복지정책과 노동정책의 성격을 모두 갖고 있습니다. 그러므로 차상위 계층을 위한 복지제도, 근로장려세제, 기존 고용보험제도, 사회보험료 지원사업, 지방정부의 각종 수당 사업 등이 유사한 정책에 포함됩니다. 따라서 기존 정책의 제도 설계나 성숙도

를 고려한 후 국민취업지원제도의 정책 대상과 서비스 강도가 결정되어야 할 것입니다. 운영적 측면에서는 사각지대를 파악하는 것이 중요한데, 정책 대상을 제대로 특정하기 위해 기관 간, 부처 간 행정정보가 유기적으로 결합된 인프라가 구축되어야 할 것입니다.

고용보험기금에 대한 일반회계 전입금 규모가 최근 들어 크게 확대되고 있고 앞으로도 확대될 것으로 생각됩니다. 선제적으로 전입금 규모 상한선이나 투입 당위성 등에 대해 국가재정운용계획 안에서라도 대략적으로 논의하는 것이 어떨까 하는 생각이 듭니다.

고용안정망은 도덕적 해이와 소득 보호 사이의 균형을 잘 잡는 제도여야

성재민 / 한국노동연구원 연구위원

모든 고용안정망은 실업과 소득 감소를 경험하는 사람들을 위한 소득 보호 역할을 수행합니다. 그러나 이 과정에서 도덕적 해이가 발생할 수 있습니다. 따라서 장기적으로 잘 작동하는 고용안정망은 도덕적 해이와 소득 보호 사이의 균형을 잘 잡는 제도여야 합니다. 이 균형 설정 때문에 수급조건과 수급액, 기간이 기존 임금 근로자나 자영업자에게 모두 동일하게 적용되는 고용보험제도로 확대될 수 있을 것이라는 생각은 바람직하지 않을 수 있습니다. 따라서 향후 고용안전망의 확대 과정에서 세부사항을 설계할 때 충분한 고민이 필요합니다.

우리나라의 고용보험은 1차적 사회안전망이라는

성격을 갖고 있기 때문에 경미한 노동시장 참여자보다는 경제활동에 주력하는 사람들에 대한 초점을 유지해야 할 것입니다. 또한 실직으로 인한 유동성 제약을 완화하고 이를 통해 소비 평활화를 유지하며, 충분한 유동성 공급을 통해 구직활동을 내실화할 수 있어야 할 것입니다. 이를 위해 OECD 회원국 가운데 중간 수준에도 미치지 못하는 전직 임금 근로 실업자의 짧은 최대 수급기간과 낮은 상한액에 대해 매년 조정 시스템을 도입할 필요가 있습니다.

국민취업지원제도는 저소득 실업자, 더 나아가서는 일정 수준 미만의 저소득 근로연령·근로능력 가구의 고용안전망 역할을 하는 방향으로 발전되어야 할 것입니다. 따라서 1차적 사회안전망인 고용보험과 저소득 가구 대상의 국민취업지원제도가 양대 고용안전망제도로 발전하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 이때 국민취업지원제도가 제대로 역할을 하려면 기초생활보장제도나 EITC 등의 제도가 모두 정합적으로 설계될 수 있도록 중장기적 논의가 충분히 이루어져야 할 것입니다.

근로자 사용비용이 상대적으로 크기 때문에 특수형태근로종사자와 같은 비표준 고용형태(nonstandard employment)가 확산되는 측면이 있습니다. 보험료 산정 시 특수형태근로종사자 사용자 고용주 부담을 임금근로자 사용자 고용주보다 높이는 것도 이런 측면에서 살펴볼 필요가 있습니다.

고용보험이 의무가입되더라도 소득이 높은 쪽보다는 그렇지 못한 쪽에서 가입회피가 나타날 가능성이 높습니다. 이 문제를 해결하기 위해 국세청으로 징수체계가 일원화되든지, 아니면 국세청 정보가 실시간 입력되어 사회보험공단으로 잘 환류될 수 있도록 관리체계를 개편할 필요가 있습니다. 또한 세율



인하로 회피 인센티브를 줄여주는 두루누리 사업을 확대하여 시행할 필요가 있습니다.

발표 2-2

초고령사회에 대비한 노인 복지제도 개편방향

강지원 / 보건사회연구원 연구기획팀장

■ 보건복지 여건과 전망

- 한국의 고령화 속도는 매우 가파르며 노인부양비는 2020년 이후부터 굉장히 급격한 기울기를 보이고 있음. 2030년까지 대응방안을 마련하지 못하면 실제 증가하는 노인부양비를 재정적으로 감당할 수 있을까 하는 우려가 제기됨
 - 노인의료비 절감 차원에서 지출효율화 방안을 모색할 필요성을 느낌
 - 증가하는 고령인구에 대해 어떤 정책들을 선순환적으로 마련할 것인가 하는 두 가지 문제의식으로 발표자료 준비
- 노인의료비의 급격한 증가가 나타나고 있고, 연령에 따라 다른 분포를 보임. 노인의료비 증가는 1인당 의료비와 노인인구의 증가에 따른 것임
- 생애주기별 중앙부처 사업만 보아도 노년층에 대한 투자가 높은 편이며, 노인요양돌봄이나 예방적 질병관리에 대한 투자가 증가하고 있음
- 우리나라의 경우 세계적으로 높은 노인빈곤율, 건강-돌봄-고독-주택 등 복합적 욕구가 있음

• 여러 복합적인 정책들에 대해 노인복지 욕구에 대응하는 믹스 앤드 매치(Mix and Match)와 정책패키지 (Policy Package)를 시행할 것인가에 중점을 맞춤

- 필수 서비스와 선택 서비스를 다양하게 조합하고, 현재 선도사업으로 운영하는 커뮤니티케어의 실질적 도입, 사는 곳과 커뮤니티케어의 연계가 필요하며 지방자치단체에 대한 인센티브 방안 마련이 필요

• 노후소득 보장을 위해 노인일자리 확대, 기초연금 확대, 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 주택연금, 사적연금 활성화를 제시

• 주택연금 제도 개선 및 사적연금 활성화를 통한 다층노후소득보장체계를 구현하며, 고령자 복지주택을 중심으로 개편안 제시

- 거주지역에서 다양한 서비스(보건의료 및 요양돌봄, 건강증진 서비스)를 같이 받을 수 있으며, 해당 지역에 있는 다양한 서비스를 연계하는 것에 초점을 맞춤

• 주택과 서비스를 결합하기 위해서는 정보 연계 권한 및 활용성 강화가 필요

■ 초고령사회에 대비한 노인복지제도 개편방향



토론 요약

부양의무자 기준 폐지 및 재정의 효율적 사용을 위해 국민건강보험과 장기요양보험 개혁 필요

전용호 / 인천대학교 사회복지학과 교수

이번 정권의 선거공약 중 하나가 부양의무자 기준 폐지였으나 여전히 완전히 폐지되지 않았고 약 90만명의 노인을 포함한 절대빈곤층이 어려운 삶의 여건과 제도적 사각지대에 놓여 있습니다. 2022년 부양의무자 기준 완전 폐지는 너무 늦은 조치라 생각하고 기획재정부가 적극적인 자세를 취할 필요가 있어 보입니다.

커뮤니티 케어의 추진은 바람직하나 건강보험이나 장기요양제도의 가시적 제도개혁은 미흡한 수준이라 생각됩니다. 장기요양보험에서 현재 요양보호사의 재가서비스는 3시간 정도만 제공되고 있어 건강이 악화되면 시설로 들어갈 수밖에 없고 이로 인해 재정에 부담으로 작용하게 됩니다. 돌봄서비스 시간 확대 등 현재 위기의 상황에서 적극적인 제도 개편이 필요하다고 생각합니다.

또한 건강보험 내 효율화에서 요양병원의 적극적인 제도 개선이 필요합니다. 요양병원의 입원일수가 매우 길어 그로 인한 건강보험 재정부담이 큰 상황이며, 요양병원 절반 정도가 적정성평가에서 3등급 이하의 평가를 받고 있어 문제가 되고 있습니다.

현재 건강보험, 장기요양보험, 보건소, 돌봄서비스는 재정적으로나 조직적으로 분리되어 있으므로 제도적 발전의 확충과 연계되어야 재정의 효율성이 강

화될 것입니다. 또한 정신질환자나 노숙자에 대한 재원이 매우 부족하여 지역 후원을 받아 사업을 추진하고 있는 실정이므로 이런 문제에 대한 대책 마련이 시급합니다.

‘Healthy Ageing, Active Ageing, Ageing in Place’가 하나의 패러다임을 구성하도록 하는 것이 중요한 과제

정현진 / 국민건강보험공단 보험급여실장

1차 베이비붐 세대(1955~1963년)가 노인인구에 포함되기 시작하였으며, 2차 베이비붐(1968~1974년) 세대도 노인인구에 편입될 예정입니다. 이는 국가재정뿐만 아니라 사회적 생산성 유지에도 많은 장애요인이 되고 있습니다. 건강한 ‘Healthy ageing, Active ageing, Ageing in place’ 이 세 가지가 하나의 패러다임을 구성하도록 하는 것이 중요한 과제될 것입니다.

Healthy ageing: 과거에 비해 노인인구가 전반적으로 건강해진 것으로 분석되나, 오히려 중고령인구가 위험집단입니다. 노인인구 진입 직전 인구의 건강상태가 중요한데 건강하지 못한 상태에서 노인인구로 진입하면 의료비가 증가할 수밖에 없습니다. 전기고령인구(65~75세)는 건강상태가 양호하면서 일부 과잉의료지출 그룹이 존재하고, 75세 전후가 되면 돌봄니드가 상당히 증가하며, 85세 이상이면 돌봄+의료니드가 증가하므로 각각의 그룹에 대해 별도로 접근할 필요가 있습니다.

Ageing in place: 서구권에서는 인구가 고령화되



면서 입원의료비와 만성질환의료비가 증가하고, 요양원이 증가했다가 감소하는 제도적 변화가 동반되었습니다. 우리나라는 급격한 고령화로 인해 의료체계 개선 및 돌봄체계 구축도 동시에 진행되어야 하는 상황입니다. 지역사회 통합돌봄의 경우 탈시설정책 후 탈가족화 정책도 동시에 이루어져야 하므로 지출 절감정책이 필요하면서도 필요한 서비스에 대해서는 투자도 동시에 이루어져야 합니다.

의료-요양-건강-생활지원-주거 등을 포괄하는 총체적 제도 간, 영역 간 정비 필요

석재은 / 한림대학교 사회복지학부 교수

2025년 초고령사회가 시작될 것으로 전망되는데, 초고령사회에 대한 노인복지 시스템을 점검하고 보충해 놓지 않으면 급속하게 다가오는 초고령사회를 대처하기 어려울 것입니다. 노인복지 측면에서 수요 및 지출이 급격히 증가할 것으로 예상되는 분야는 연금, 노인의료, 장기요양 부분입니다.

연금에서는 타깃의 기본 보장에 집중하고 국민연금 보험료를 인상하는 것이 중요한 관건인데, 이것은 회피하지 말아야 할 고령사회를 대비한 준비라고 생각합니다. 기초연금과 국민연금 간 구조적 연계를 정비한 후 자동안정화장치를 도입하는 준비가 필요하며, 주택연금과 같은 고령자의 사적 자산을 최대한 활용할 수 있는 제도 정비도 강화되어야 합니다.

연금은 큰 지출규모를 가지고 있으며 확실하고도 예측 가능하나 노인건강돌봄 분야는 지출이 불확실하여 효율화가 중요한 부분입니다. 요양병원의 구조

조정을 회피하면서 커뮤니티만 강조하는 것은 바람직하지 않습니다. 커뮤니티케어 강화를 위한 서비스 확충이 필요하며 커뮤니티에서 서비스 이용 및 관리를 위해 책임 행정을 하면서 사람 중심의 최적 자원을 배분할 수 있도록 공공개입이 필요합니다. 또한 지역사회 건강돌봄을 위한 재량기금 마련을 생각해볼 필요가 있습니다.

지역사회로 수요를 옮기는 데 있어서 정책의 이해집단이 다양한데, 이해집단 간 갈등이 지역으로 옮겨오지 않도록 정책의 파급 영향을 잘 살피면서 정책을 만들어 나가야 한다고 생각합니다.

미국의 PCMH를 참고하여 노인복지 통합전달체계에 적용할 필요

김우현 / 한국조세재정연구원 복지사회재정분석팀장

발제문을 요약하면, 보건복지 서비스의 개인별 맞춤 수요 식별, 재가서비스 기반의 정보 연계 및 전달체계 통합 개편이 필요하며, 이를 정책적으로 실천하기 위해서는 많은 세부 문제들에 대한 결정과 해답이 필요할 것입니다.

미국의 PCMH(Patient-Centered Medical Home)는 환자 중심의 서비스를 식별한 후 서비스를 제공할 수 있는 의사, 병원을 조직적으로 연계하여 서비스의 수요를 충족하는 개념입니다. 선행요건으로는 개인별 레지스트리 활용 및 이력 생성 및 축적, 의료서비스의 중심이 되는 주치의 혹은 1차 의료기관의 주도적 역할, 일련의 통합서비스 제공체계에 대한 적절한 보상체계 마련이 있습니다.

노인복지의 통합전달 체계에도 이런 전달체계가 적용되어야 한다고 생각합니다. 정보 생성을 위한 자료들을 컨트롤타워(사회복지시설 등)에서 활용할 수 있는 법적 근거들이 마련되어 있는지, 중앙·지자체와 중앙 간뿐만 아니라 지자체 간에도 행정력 차이가 존재하는데 지자체의 적극적인 역할을 이끌어 낼 방안은 어떤 것인지 등에 대한 면밀한 검토가 필요해 보입니다. 또한 보상에 대해서는 고령층 대상 통합보건복지 전달체계에 참여한 주체들의 합리적 보상 설계에 대해서도 일반회계로 할 것인지 등 합리적 재원 부담 배분 및 규모를 비롯한 세부사항에 대해서도 고민이 필요합니다. 발제자가 말씀하신 지역 단위 노인의료비의 절감에 대한 성과분석 및 이에 따른 절감분석을 식별하여 지역사회로 환원되는 구조에 깊은 공감함을 표하며, 궁극적으로 모든 세부 정책에 관한 문제에 대해 의사결정을 할 수 있는 국내외 선행연구 주요 결과의 체계적인 축적 및 정확하게 설계된 시범사업의 결과에 기반한 증거 기반의 정책 추진 동력의 확보가 옳은 방향이라고 생각합니다.



마무리 답변

강지원 / 보건사회연구원 연구기획팀장

중기재정 내용들은 거시적 방향성을 제시하였기 때문에 디테일에 대해 보완할 부분은 있습니다. 토론자 공통 내용인 의료지출 절감 혹은 구조조정, 요양병원 관리 등의 의료문제들은 본 발표 내용에 포함하지 않았습니다. 단순히 지출 효율화를 위해 기존 전달체계를 재구조화하자는 논의만으로는 한계가 있습니

다. 2025~2030년 사이가 재정투입에 있어 가장 중요한 시기이고 이 시기에 재정투입과 지출 효율화를 동시에 이루지 못하면 이후 초고령화 시대에 정책적으로 대응하는 패키지 능력이 떨어지기 때문에 중기재정에서 우선적으로 다루었음을 말씀드립니다.

발표 2-3

포스트 코로나 시대의 혁신성장 촉진방안

정은미 / 산업연구원 성장동력산업연구본부장

- 부분적 생산 교역의 정체가 GVC를 통해 전 세계로 파급·전이됨에 따라 충격이 복합화·장기화되고 있으며, 2020년 수출 역시 급격한 충격으로 급감이 예상되나, 국내 주요 산업의 조달에 의한 생산 차질은 제한적임
 - 세계경기 위축과 글로벌 수요 급감, 단가 급락이 제조업 수출에 부정적인 영향을 미치고 있으나, 비대면(Untact), 홈코노미(Home+Economy), K-방역 관련 품목 수출은 호조
 - 중국과 일본으로부터의 조달은 일부의 통관·물류 차질 이외에 원활한 편이며, 일본 수출 규제 당시 기업 재고 수준을 확보했기 때문에 상반기는 생산 차질 가능성이 낮음
- 장기적으로 사태가 지속될 경우 국내 산업 전반에 걸친 충격이 불가피함
 - 핵심부품·장비 의존도가 높은 조달구조의 취약, 높은 수출 의존으로 인해 해외 수요의 급격한 감



소가 위협 요인으로 작용함

■비대면 관련 제품, 건강·가정용 제품은 코로나19 이후 지속적으로 수요가 확대되고 있으나, 이러한 비대면 사회로의 이행은 기존 주력 제품군의 수요 둔화를 가속화하는 요인으로 작용함

- 디지털콘텐츠, AI, 서버, 정보처리, 정보보안 관련 부품·장비, 유망 스마트, 콘텐츠, 클린, 건강, 프리미엄 등은 국가 브랜드 이미지 제고로 새로운 도약의 기회로 작용 기대
- 반면, 조선, 철강, 정유와 같은 제품 수요 구조의 변화, 대량 물류 및 유통 부문의 침체, 자동차, 기계와 같은 기존 생산-수요 방식의 변화에 의한 부품·장비 수요 부진이 예상됨

■GVC 확장에 따른 시스템 위험을 인식하고 공급망 재편을 가속화할 필요가 있음

- 공급원 다변화·탈중국화와 맞물려 한국, 베트남, 말레이시아, 인도네시아, 태국 등 신흥방지역이 새로운 프런티어로 부상
- 전략부문 공급망의 자립화와 자국 내 산업생태계 구축 본격화

■제조업 혁신의 방향은 우수한 하드웨어·생산경쟁력을 기반으로, 소프트웨어·서비스융합 역량 확보에 주력, 급속한 기술 전환과 수요 변화에 대한 선제적 대응이 필요

■서비스업의 경우 소매를 제외한 급격한 위축을 보이고 있어 플랫폼 기반 비대면 서비스 비즈니스 모델 확대, 원격 솔루션 및 디지털 업무 확대와 같

은 비대면 비즈니스모델 확산이 필요

- 비대면 방식의 서비스를 구현하기 위한 ICT 기술 서비스의 수요가 증가하고 있으며, 이 과정에서 온라인 연결성의 격차, 비대면 온라인 서비스 공급 역량의 격차가 발생

■글로벌공급망(GVC) 재편과 산업지형 변화 및 혁신성장을 위한 정책추진 방향

- 스마트 제조 이행과 지능정보 인프라 확충, 산업 지능화 연계 주요 산업의 국내 공급 기반 확보 등 신제조업으로의 전환을 국내 산업구조 고도화 기회로 적극 활용
- 새로운 글로벌 가치사슬 재편 과정에서 국제협력을 강화하고, 공급망 글로벌화의 위험성 제어 역량 확보 등 글로벌 공급망 재편에 전략적으로 접근
- 혁신역량 제고에 주력하고 새로운 경쟁우위 원천을 모색·확보하는 등 국제적 경쟁우위를 확보
- 비대면 비즈니스 모델 활성화를 위한 법·제도 정비 및 규제개선, 데이터의 수집·분석뿐만 아니라 활용을 통한 가치창출 지원 등 디지털 전환의 가속화에 대응하는 제도 개편



토론 요약

과학기술 기반 성장동력 확충 등 R&D의 중기재정운용방향 검토 필요

한응용 / 한국과학기술기획평가원 R&D예산정책센터장

현재와 같은 글로벌 사회 환경에서 세 가지 관점

으로 R&D 중기재정운용방향을 제안드리고자 합니다. 첫 번째, 혁신역량 강화입니다. 불확실하고 실패 가능성 높은 창의 도전적 R&D를 적극 지원함으로써 미래의 과학기술 강화를 위해 신진연구자 지원을 강화하고, 지역 R&D 사업의 경우에는 지역이 주도하고 중앙정부가 지원·협력하는 체계로 전환될 필요가 있으며, 중소기업 기술력 향상을 위해서는 산·학·연 협력 연구를 확대하고, 성장단계별로 지원책을 마련할 필요가 있습니다. 두 번째, 과학기술 기반 성장동력 확충입니다. 수요자 중심의 차세대 스마트 제조 기술 확산에 주력할 필요가 있고, 미래 성장동력을 발굴하여 대·중·소기업 간 동반성장과 이를 통한 일자리창출을 위해 바이오헬스, 미래차, 시스템 반도체 등의 신산업에 집중 투자할 필요가 있습니다. 마지막으로 국민건강 및 사무 질 향상과 관련하여 신종 해킹, 사이버 사기 등 진화하는 범죄 및 일상생활 속 안전사고를 사전에 예방하기 위해 AI, 빅데이터 등 4차 산업혁명 기술을 활용하여 재난의 경제·사회적 파급효과를 분석·예측함으로써 피해 최소화를 위한 범부처 연계형 R&D를 추진하고 이를 통해 과학기술 기반 안전사회 조성에 노력을 기울일 필요가 있습니다.

재정확대를 통해 지원 가능한 분야와 아닌 분야를 구분할 필요

노용환 / 서울여자대학교 경제학과 교수

혁신성장을 위해 어떤 기회를 잡아야 하는가에 대해 세 가지 정도 생각해보았습니다. 일단 재정확대

로 지원이 가능한 부분이 있고 아닌 부분이 있습니다. 재정확대를 통해 단기적으로 경기회복을 돕는 부분에는 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것 같습니다. 예를 들어, 최근 침체된 외식업, 여행업, 여가 산업, 중소기업, 소상공인 경제부문은 내수가 성장을 촉진하는 측면에서는 예산의 효과가 단기간에 나타날 수 있을 것입니다. 하지만 중장기적으로 비대면 거래가 활성화되면서 경제의 디지털화를 통해 제조업 생태계를 체질적으로 개선하는 부분은 예산만으로는 해결하기 어려운 측면이 있습니다. 규모의 경제를 통해 생산원가를 낮추는 대기업 중심의 성장한계를 극복하기 위해서는 디지털 변혁을 통해 차별화된 제품을 만들고 서비스의 개인화, 온디맨드 서비스 상용화, 기술을 개념화하여 실현하는 도구로서의 기능을 활성화하는 노력도 필요하다고 봅니다. 그렇지만 디지털 전환에 있어 여전히 기초적인 체력이 충분하느냐를 고려해 볼 때에는 다소 한계가 있어 확장적 재정지출을 통해 제조업의 장기-저성장들을 개선하지 못하면 체질 개선 없이 나누어 주기식 재정투입이 될 수밖에 없기 때문에 이러한 구조조정을 통해 중소기업의 체력을 기르는 것이 필요합니다.


혁신성장 정책의 발생 원인과 전략, 해외투자 필요성에 대한 재논의 필요

김윤지 / 한국수출입은행 해외경제연구소 연구위원

혁신성장 정책을 이야기할 때 좀 더 생각했으면 하는 두 가지에 대해 말씀드리고자 합니다. 첫 번째



는 최근 단기위기 발생 원인과 장기전략을 하나로 합쳐가는 것이 바람직한가에 대해 생각해보고 싶습니다. GVC 재편에 대해 우리 기업이 정말 필요한데 못하는 분야인지, 할 수 있지만 교역을 통해 조달하는 것이 훨씬 합리적이기 때문에 하지 않는 분야인지를 구분하여 장기적인 방향을 설정할 때 일시적인 문제에 대해 냉정하게 볼 필요가 있습니다. 두 번째는 해외투자 필요성에 대해 다시 한 번 생각해봤으면 하는 점입니다. 장기적인 혁신성장동력을 확보하기 위해서는 필연적으로 해외 기술기업에 투자하거나 M&A도 굉장히 필요한 상황인데, 고용 위기 문제가 많다 보니 지나치게 유턴, 리쇼어링 쪽으로만 생각하고 있는 것 같습니다. 최근의 흐름을 봤을 때 오히려 해외생산투자를 필요악으로 보기보다는 핵심 R&D 기능을 국내에 유치한다면, 해외에서 발생하는 부가가치를 국내로 어떻게 잘 이전할 수 있는지를 고려하면 좋겠습니다.

해 정부가 270조원을 지원했고 한계상태, 준비상태의 기업을 살리기 위해 전폭적인 지원을 했다고 봅니다. 하지만 과연 내년에도, 내후년에도 재정투입이 가능할 것인가에 대해서는 회의적이라고 생각합니다. 이러한 차원에서 구조조정과 기회의 추구 혁신 성장에 보다 전념해야 한다고 생각합니다. 구조조정 측면에서는 시장의 자연스러운 구조조정 압력을 정부지원 때문에 약화하지 않는 것이 좋겠습니다. 다만, 고용문제에서만 연착륙할 수 있는 정도의 개입이 필요하지 않은가 생각합니다. 마지막으로 지난 7월 14일 발표된 한국형 뉴딜정책은 혁신성장 프로그램으로 볼 수 있는데, 사람에 대한 투자가 강조되었으나 교육 개혁 시도가 없는 점이 아쉽습니다. 한국형 뉴딜은 경제정책이지만, 경제정책의 효과성을 담보하는 가장 중요한 영역이 교육부문의 개혁이 아닌가 생각합니다. 

한국형 뉴딜 정책 효과성을 위해 교육개혁이 필요

빈기범 / 명지대학교 경제학과 교수

코로나19가 장기화할 수 있다는 것을 염두하고 대비를 해야 할 것 같습니다. 경제행위의 가장 핵심단위는 거래인데, 전염병 경제에서는 이동교류집합이 이루어지지 않고 있습니다. 1년에 소비가 천조원 가까이 되는데, 이 중 온라인 쇼핑을 포함한 비대면 거래가 100조원도 넘지 않을 거라고 생각합니다. 거래가 안 되니까 소득 창출이 안 되고 소비가 위축되는 악순환이 발생하고 있습니다. 그러한 가운데 올



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 - FDII 및 GILTI 관련 최종 규정 발표]

■ 미국 재무부와 국세청은 2020년 7월 6일 법인의 국외 발생 무형자산 소득(Foreign Derived Intangible Income, 이하 FDII) 및 국외 관계사의 무형자산 발생소득(Global Intangible Low-Tax Income, 이하 GILTI)의 공제와 관련한 최종 규정 TD9901을 발표함¹⁾

- 본 규정은 FDII 혹은 GILTI가 발생하는 국내 법인이나, FDII 및 GILTI를 인정하거나 법인 소득 세율 적용을 선택한 개인에게도 적용됨
- 2019년 3월 6일 발표한 규정 REG-104464-18과 기본 접근방식 및 구조를 유지하나 일부 내용이 수정됨

■ FDII와 GILTI의 소득 공제율은 2025년 12월 31일 이후부터 각각 21.875%와 37.5%로 축소됨

- FDII 및 GILTI에 대한 소득 공제는 Tax Cuts

and Jobs Act에 근거하여 2018년부터 도입되었으며, 현재 공제율은 각각 37.5%와 50%임²⁾

■ GILTI와 관련하여 CFC의 국내 주주에 대해 국외에서 미국 실효세율의 90%를 초과하는 수준의 과세가 이루어졌을 경우, 국내 과세 시 관련 총소득액(gross tested-income)을 제외시키는 것을 선택할 수 있음³⁾

- GILTI의 과세 제외 자격은 적격 사업 단위별로 이루어지며, 한 번 선택하면 5년 유지되고 반복이 불가능함

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

[영국 - 주거용 부동산 인지세율 일시적 인하]

■ HMRC는 2020년 7월 8일 주거용 부동산에 적용되는 인지세(Stamp Duty Land Tax)율을 일시적으로 인하할 것을 발표함⁴⁾

- 대상 부동산은 2020년 7월 8일부터 2021년 3월 31일까지 거래된 잉글랜드 및 북아일랜드 지방 소재 주거용 부동산임⁵⁾
- 본 조치는 코로나19 대응을 위한 일시적 조치

1) News IBFD, "United States - United States Issues Regulations on Deduction for FDII and GILTI", 13 July, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-07-13_us_1 (accessed 14 July 2020)

2) Federal Register, "Deduction for Foreign-Derived Intangible Income and Global Intangible Low-Taxed Income", 15 July 2020, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/15/2020-14649/deduction-for-foreign-derived-intangible-income-and-global-intangible-low-taxed-income>

3) "GILTI High-Tax Exclusion Regs Clear OIRA", Tax Notes International, July 13, 2020, pp. 278~279.

4) News IBFD, "United Kingdom - COVID-19 Pandemic: Reduction of SDLT Rates for Residential Properties Purchased Between 8 July 2020 and 31 March 2021 Inclusive", July 13, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-07-13_uk_3 (accessed July 29, 2020); HMRC, <https://www.gov.uk/guidance/stamp-duty-land-tax-temporary-reduced-rates> (accessed July 29, 2020)

5) HMRC, "Temporary increase to Stamp Duty Land Tax nil rate band for residential properties", July 10, 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/temporary-increase-to-stamp-duty-land-tax-nil-rate-band-for-residential-properties/temporary-increase-to-stamp-duty-land-tax-nil-rate-band-for-residential-properties> (accessed July 29, 2020)

<표 1> 일시적으로 인하되는 주거용 부동산 인지세율

(단위: GBP %)

생애최초 주택 마련		2주택 이상 보유		신규 장기임대(leasehold)	
양도가액 / 리스프리미엄	세율	양도가액 / 리스프리미엄	세율	순현재가치	세율
~ 500,000 ¹⁾	0	~ 500,000	3	500,000 이하	0
500,001 ~ 925,000 ²⁾	5	500,001 ~ 925,000	8	500,000 초과	1
925,001 ~ 1,500,000 ³⁾	10	925,001 ~ 1,500,000	13		
1,500,000 ~	12	1,500,000 ~	15		

주: 1) 2020. 7. 29. 원화 기준 환산 시 약 7억 7149만원임
 2) 2020. 7. 29. 원화 기준 환산 시 약 14억 2,726만원임
 3) 2020. 7. 29. 원화 기준 환산 시 약 23억 1,448만원임

출처: News IBFD, "United Kingdom - COVID-19 Pandemic: Reduction of SDLT Rates for Residential Properties Purchased Between 8 July 2020 and 31 March 2021 Inclusive", July 13, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-07-13_uk_3 (accessed 29 July 2020)

로, 2021년 4월 1일부터 다시 2020년 7월 8일 이전의 인지세율이 적용될 예정입니다

존 18만파운드⁸⁾에서 25만파운드⁹⁾로 인상함

<자료 수집 및 정리: 김도연 변호사>

- 인화된 인지세율은 <표 1>과 같음
 - 최저 세율구간이 적용되는 구간을 확장함⁶⁾

[아일랜드 - 인지세 회피 규정 관련 지침 발행]

■ 웨일즈는 본 조치에 상응하는 조치로서 토지거래세(Land Transaction Tax) 부과기준 최소 거래액을 인상함⁷⁾

■ 아일랜드 국세청은 2020년 7월 6일 인지세 회피 관련 조항인 Section 31C와 Section 31D에 대한 지침을 발행함¹⁰⁾

- 웨일즈의 경우 인지세에 대응하는 세목으로 토지거래세를 별도로 운영하고 있음
- 웨일즈 지방정부는 2020년 7월 27일부터 2021년 3월 31일까지 거래된 주거용 부동산을 대상으로, 토지거래세가 부과되는 최소 거래액을 기

■ Section 31C는 비주거용 부동산의 간접 양도나 매각을 통해 이루어지는 부동산 관련 기업의 조세회피 방지를 위한 조항임

6) HMRC, "Temporary increase to Stamp Duty Land Tax nil rate band for residential properties", July 10, 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/temporary-increase-to-stamp-duty-land-tax-nil-rate-band-for-residential-properties/temporary-increase-to-stamp-duty-land-tax-nil-rate-band-for-residential-properties> (accessed July 29, 2020)
 7) Welsh Government, <https://gov.wales/written-statement-temporary-changes-land-transaction-tax-rates-and-thresholds> (accessed July 29, 2020)
 8) 2020. 7. 29. 원화 기준 환산 시 약 2억 7,776만원임
 9) 2020. 7. 29. 원화 기준 환산 시 약 3억 8,579만원임
 10) News IBFD, "Ireland - Revenue Updates Guidance on Stamp Duty Anti-Avoidance Measures ", 13 July, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-07-13_ie_1, (accessed 14 July 2020)



- 인지세의 세율이 비주거용 부동산은 7.5%, 주식은 1%이므로, 회사의 부동산을 매각하는 대신 회사의 지분을 매각하는 조세회피 행위가 발생함¹¹⁾
- 본 지침에는 ‘주거용 및 비주거용 부동산’의 과세 목적상 정의를 비롯하여 지침의 적용 대상자, 양도 및 이전에 관련한 개념이 포함됨¹²⁾
 - 인지세 목적의 주거용 부동산은 거주지로 사용하였거나 주거용으로 사용하기 위해 건설 혹은 개조된 후 다른 용도로 개조되지 않은 부동산을 의미하며, 비주거용 부동산은 주거용 부동산이 아닌 모든 부동산을 지칭함
 - 주식 또는 시장성 유가증권의 판매 또는 양도, 혹은 대상 기업의 지분 매각에 영향을 미치는 기타 수단이 작용하였거나, 해당 비주거용 부동산을 직·간접적으로 통제할 수 있는 주체가 변경될 경우 본 조항이 적용됨
 - 이때 보유한 비주거용 부동산의 증가치를 고려하여 양도에 대한 인지세를 평가해야 함을 명시하며, 부동산 담보 대출과 같은 항목은 무시됨

■ Section 31D와 관련하여 협약을 통한 법정 승인 방식으로 기업이 인수될 경우, 취소된 주식에 대해 주주들에게 지불한 대가의 1%를 인지세로 부

과함¹³⁾

- 법정 승인방식으로 상대 기업을 취득하는 경우 회사의 소유권이 이전됨에도 불구하고 주식 양도는 수반되지 않아 과거에는 인지세의 대상이 되지 않았음
 - 인수 대상 회사의 주식 취소 후 신규 주식을 발행하므로 실제 주식 양도는 이루어지지 않음
- 고등법원은 제안된 협약을 승인한 후 계획 명령을 작성하여 이를 기업 등록 사무소(Company Registration Office)에 전달하며, 과세 대상자는 계획 명령 전달 후 44일 이내에 전자 인지세 시스템을 통해 신고서를 제출해야 함

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

[그리스 - 조세회피 방지 관련 법안 초안 의회 제출]

■ 그리스 재무부는 2020년 7월 9일 EU 조세회피 방지 지침(Anti-Tax Avoidance Directive, 이하 ATAD) 및 국가 간 의무보고 협정 등과 관련한 법안 초안을 의회에 제출함¹⁴⁾

■ 이 법안에 따라 ATAD 2016/1164 제5장 1절에 제시된 조건에 해당하는 경우 국외전출세(exit tax)

11) 아일랜드 국세청, Revenue eBrief No. 135/20, <https://www.revenue.ie/en/tax-professionals/ebrief/2020/no-1352020.aspx>, 검색일자: 2020. 7. 21.
 12) Section 31C: shares deriving value from immovable property, <https://www.revenue.ie/en/tax-professionals/tdm/stamp-duty/stamp-duty-manual-replacement/part-05-provisions-applicable-to-particular-instruments/section-31C-shares-deriving-value-from-immovable-property-situated-in-State.pdf>, 검색일자: 2020. 8. 4.
 13) 아일랜드 국세청, “Section 31D: Cancellation schemes of arrangement”, <https://www.revenue.ie/en/tax-professionals/tdm/stamp-duty/stamp-duty-manual-replacement/part-05-provisions-applicable-to-particular-instruments/section-31D-cancellation-schemes-of-arrangement.pdf>, 검색일자: 2020. 7. 29.
 14) News IBFD, “Greece - Government Submits Transposition of EU Directives and Other Provisions to Parliament”, 20 July 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-07-20_gr_1, (accessed 22 July 2020)

를 납부해야 함¹⁵⁾

- 국외전출세가 부과될 자산의 시장 가치를 결정하는 규칙을 제공하며, 시장 가치를 상향 조정하는 안을 담고 있음
- ATAD 제5장 제2절에 근거하여 납세자는 특정 상황에서 5년 이상 분할 납부가 가능함
 - 분할 납부 일정은 국외전출세 신고서 제출을 통해 확정되며, 이때 명백하고 실제적인 미납의 위험이 있을 경우 그리스 세무 당국이 보증서 제출을 요청할 수 있음
- 유가증권의 자금 조달 목적 혹은 담보 설정 자산이거나 건전 자산 혹은 유동성 관리를 목적으로 자산을 이전할 때, 12개월 이내에 해당 자산이 그리스로 복귀하는 경우 국외전출세를 부과하지 않음
 - 이 경우 NIL 신고서¹⁶⁾를 제출해야 하며, 그리스 세무 당국이 보증서 제출을 요청할 수 있음
- 국외전출세는 2020년 1월 1일부터 적용됨
 - 2020년 1월 1일부터 법안 공포일까지 발생한 자산 또는 세금의 과세 목적상 거주지 및 활동에 대해서는 법안 공포일 이후 세 번째 달의 마지막 근무일까지 과태료 없이 이전 신고가 가능함

■ 법안은 ATAD 2와 관련하여 혼성불일치 규칙을 이행하기 위한 규칙을 포함함¹⁷⁾

- 혼성불일치 결과로 이중 공제가 발생할 경우 우선 투자자의 수준에서 공제를 인정하지 않으며, 만일 투자자 공제가 이루어졌다면 지급인 차원에서의 공제를 인정하지 않음
 - 당기에 발생한 이중 포함 소득이나 규정에 따라 후년에 지급이 인정되는 경우 해당 연도에 본 규칙을 적용하지 않음
- 소득 불포함을 통해 공제가 발생할 경우 지급인의 소재지에서 공제를 인정하지 않으나, 지급인의 소재지에서 공제를 허용한다면 불일치의 결과를 초래하는 지급액은 수취인의 소득에 포함되어야 함
- 혼성불일치 규칙은 2020년 1월 1일부터 적용되며, 2023년 1월 1일부터 은행부문의 혼성 규제 자본에 대한 규칙이 적용됨
- 본 법안은 역혼성 불일치 관련 내용은 다루지 않음

■ DAC6(Directives on Administrative Cooperation 6)¹⁸⁾ 내 과세정보 자동교환 의무 시행을 목표로 하는 규칙을 포함함¹⁹⁾

15) News IBFD, "Greece - Greece Submits the Transposition of ATAD's Exit Tax Rules for Public Consultation", 14 July, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-07-14_gr_2, (accessed 16 July 2020)

16) 특정 기간에 대해 신고할 EU 무역이 없는 경우 제출하는 신고서 유형임(SAP Documentation, https://help.sap.com/doc/saphelp_sbo92/9.2/ko-KR/46/12e5efc0144f08e10000000a114a6b/frameset.htm, 검색일자: 2020. 7. 28.)

17) News IBFD, "Greece - Greece Submits the Transposition of ATAD's Anti-hybrid Rules for Public Consultation", 14 July, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-07-14_gr_3, (accessed 16 July 2020)

18) 회원국과 EU의 재정적 이익을 보호하고 국가 간 조세 포탈 및 회피 방지 역량을 강화함으로써, 이익이 발생하는 곳에 과세가 실현되는 것을 보장하고 내수 시장과 경쟁 원리가 올바르게 기능하는 것을 목적으로 하는 지침임, ("Directive on Administrative Cooperation(DAC) Evaluation, Platform for good tax governance meeting", 26 March, 2019, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/presentation_dac_evaluation_v3.pdf, 검색일자: 2020. 7. 28.)

19) News IBFD, "Greece - Greece Submits the Transposition of DAC6's Reporting Obligations for Public Consultation", 14 July, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-07-14_gr_4, (accessed 28 July 2020)



- 납세자가 국가 간 의무보고 협정과 관련된 정보를 제출하지 않는 경우 과태료를 부과할 수 있음
 - 국가 간 보고 협정에 따라 납세자가 단식부기 시스템을 사용하는 경우 5천유로, 복식부기 시스템을 사용할 경우 1만유로²⁰⁾의 과태료가 부과됨
 - 이 규칙은 2020년 7월 1일부터 적용되며, 2020년 7월 1일에서 12월 31일까지의 사항은 2021년 1월 31일까지 보고해야 함
 - 2018년 6월 25일부터 2020년 6월 30일까지의 이력은 2021년 2월 28일까지 보고해야 함
- <자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

[스위스 - 블록체인 거래 관련 세법 개정 불필요 입장 발표]

- 스위스 연방 이사회(Federal Council)는 2020년 6월 19일 블록체인 거래와 관련한 세법 개정 조치는 필요하지 않다는 입장을 발표함²¹⁾
 - 분산원장기술 및 블록체인 개발에 대응하여 스위스 세법 개정 필요성과 관련하여 2019년 8월 스위스 연방세무국(Federal Tax Administration)이 작성한 보고서를 바탕으로 성명서를 발표함
 - 해당 보고서는 재산세, 소득세 및 원천징수세

의 암호화폐와 국제무역기구 관련 논의들을 다루고 있음

- 소득 및 부에 대한 과세와 관련한 기존 법안은 그 가치가 입증되어 있고, 기존의 부가가치세법을 분산원장기술과 블록체인을 기반으로 한 거래방식까지 적용하는 것이 가능하므로 별도의 입법 조치는 필요하지 않다는 의견임
 - 양도 인지세(transfer stamp duty)와 관련하여서는 향후 분산원장기술 거래 사용의 유형과 범위에 대한 불확실성으로 개정을 반대함

- 또한 스위스가 사업 소재지로서 불리한 입지가 될 수 있으므로, 원천징수세 확대를 지양할 것을 권고함
 - 코인이나 토큰과 같은 디지털 자산 형태로 발행하는 주식에서 발생한 소득까지 원천징수세를 부과하는 것은 바람직하지 않다고 밝힘

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

[독일 - 자녀부양가족에 대한 조세혜택 법률 초안 발표]

- 독일 재무부는 2020년 6월 30일 ‘가족에 대한 조세경감 및 조세규율 개정 제2차 법률’ 초안을 발표함^{22), 23)}

20) 2020. 7. 29. 원화 기준 환산 시 약 1,410만원임

21) "No Tax Revisions Needed for Blockchain, Swiss Government Says", *Tax Notes International*, June 29, 2020, p. 1540.

22) 독일 재무부, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/19_Legislaturperiode/Gesetze_Verordnungen/2020-07-03-Zweites-FamEntlastG/1-Referentenentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=2, 검색일자 : 2020. 7. 29.

23) News IBFD, "Germany Plans to Promote and Economically Strengthen Families with Children", July 7, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2020-07-07_de.1.html, (accessed July 14, 2020)

- 자녀양육수당을 9,408유로²⁴⁾에서 2021년에는 9,696유로,²⁵⁾ 2022년에는 9,984유로²⁶⁾로 인상함
- 자녀 1인당 소득공제액을 2,586유로²⁷⁾에서 2021년 2,730유로²⁸⁾로 인상함
- 자녀의 교육, 보육, 양육비 소득공제액을 1,320유로²⁹⁾에서 2021년 1,464유로³⁰⁾로 인상함
- 자녀세액공제액을 2021년도에 첫째 및 둘째 자녀는 204유로³¹⁾에서 219유로,³²⁾ 셋째 자녀는 210유로³³⁾에서 225유로,³⁴⁾ 넷째 이상의 자녀는 235유로³⁵⁾에서 250유로³⁶⁾로 인상함

<자료 수집 및 정리: 김재경 변호사>

[스페인 - 자동차산업 기술혁신 관련 조세혜택 확대]

- 스페인 정부는 2020년 6월 24일 자동차산업의 기술혁신 세액공제 혜택을 확대하고 일정한 투자에 대하여 임의상각을 허용하는 법령을 관보에 게재함^{37), 38)}

- 자동차산업의 2020/21과세연도 기술혁신 세액공제액을 연구·인력개발비의 12%에서 25%로 확대함
 - 새로운 생산공정을 개발하거나 기존 생산공정에서 상당한 개선을 이끌어낸 기술혁신 활동에 지출한 비용이어야 함
 - 기업은 세액공제를 받기 위해서 관련 활동이 기술혁신에 해당하는 근거를 기술한 보고서를 과세관청에 제출해야 함
- 자동차산업 영역에서 부동산을 제외한 유형자산을 취득하기 위하여 2020년에 이루어진 투자에 대한 임의상각을 50만유로³⁹⁾ 한도로 허용함
 - 투자는 자동차 생산공정의 자동화 및 모니터링, 모듈 플랫폼에 기반하거나 환경 영향을 경감시키는 제조 시스템 실행에 대하여 이루어진 것으로서 다음 조건을 충족시켜야 함
 - 취득자산이 운용된 해당 과세연도의 시작일로부터 24개월 동안 2019년에 고용된 직원의 평균 인원수가 유지되어야 함

24) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 1,317만원임

25) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 1,357만원임

26) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 1,398만원임

27) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 361만원임

28) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 382만원임

29) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 184만원임

30) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 204만원임

31) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 28만원임

32) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 30만원임

33) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 29만원임

34) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 31만원임

35) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 32만원임

36) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 34만원임

37) 스페인 관보, <https://www.boe.es/boe/dias/2020/06/24/pdfs/BOE-A-2020-6621.pdf>, 검색일자: 2020. 7. 28.

38) News IBFD, "COVID-19 Pandemic: Government Grants Incentives to Automotive Sector to Reactivate Economy", June 29, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2020-06-29_es_2.html, (accessed July 14, 2020)

39) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 6억 9,964만원임



- 2021년 말 이전에 취득자산이 운용되어야 함
- 기업은 투자가 임의상각 자적이 있다는 내용의 산업통상부 발행보고서를 과세관청에 제출해야 하며 이 보고서는 과세관청에 대하여 구속력이 있음

- 중소기업은 새로운 특정 자산에 대하여 가속상각을 적용할 수 있는 경우에 가속상각과 임의상각 중에서 선택할 수 있음

<자료 수집 및 정리: 김재경 변호사>

- 55%의 최고세율 도입 시 적용기간은 5년으로 2020년까지였음

- 개인사업자 및 법인에 대하여 2020년 발생한 결손금을 2018년 및 2019년 이익에 소급하여 공제하는 제도를 도입함⁴³⁾

- 위 결손금 소급공제는 500만유로⁴⁴⁾를 한도로 함
- 기존에는 법인에 대하여 이월결손금 공제만 허용하였음

<자료 수집 및 정리: 김재경 변호사>

[오스트리아 - 코로나19 관련 추가 조세정책 승인]

■ 오스트리아 정부는 2020년 6월 30일 코로나19 경제활성화정책패키지를 승인하면서 개인소득세 최고세율 적용기한을 연장하고 결손금소급공제를 도입함^{40), 41)}

- 2020년 6월 12일 발표한 코로나19 경제활성화 정책패키지를 승인하면서 추가적으로 개인소득 과세표준 최상위 구간(100만유로⁴²⁾ 이상)에 적용되는 55%의 최고세율의 적용기한을 2020년에서 2025년으로 연장함

[오스트리아 - 강제적 보고규정 관련 실행지침 초안 발간]

■ 오스트리아 재무부는 2020년 7월 7일 강제적 보고규정과 역외조세약정 교환에 대한 EU지침(DAC6)의 국내법 실행지침 초안을 발간함^{45), 46)}

- 실행지침 초안은 국내법의 해석 및 적용과 관련하여 이해관계자들의 협의를 위하여 선별된 질문에 대한 답변을 제공함
- 등록 당시의 일반적인 정보, 적용 영역 및 범위, 용어의 정의, 일반 보고 및 조건부 보고, 보

40) 오스트리아 재무부, <https://www.bmf.gv.at/presse/pressemeldungen/2020/juni/ministerrat-konjunkturstaerkungsgesetz.html>, 검색일자: 2020. 7. 29.

41) News IBFD, "COVID-19 Pandemic: Government Approves Economic Stimulus Package", July 2, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2020-07-02_at_1.html, (accessed July 14, 2020)

42) 2020. 7. 27. 원화 기준 환산 시 약 13억 9,917만원임

43) KPMG, "Austria: Proposed tax measures intended to facilitate investments (COVID-19)", June 25, 2020, <https://home.kpmg/us/en/home/insights/2020/06/tnf-austria-proposed-tax-measures-intended-to-facilitate-investments-covid-19.html>, (accessed August 4, 2020)

44) 2020. 7. 29. 원화 기준 환산 시 약 70억 1,065만원임

45) 오스트리아 재무부, "Informationsschreiben zur Anwendung des EU-Meldepflichtgesetzes (EU-MPFG)", <https://www.bmf.gv.at/rechtsnews/steuern-rechtsnews/in-begutachtung.html>, 검색일자: 2020. 7. 28.

46) News IBFD, "Ministry of Finance Issues Draft Guidance for Stakeholder Consultation on Application of DAC6 Implementation Law", July 9, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2020-07-09_at_1.html, (accessed July 14, 2020)

고기한, 보고의무의 면제, 보고정보를 그 내용으로 함

- 적용영역과 관련하여 판매세(sales tax), 관세, 소비세, 사회보장분담금, 증명서, 서류 작성 수수료, 결제 수수료 등에는 보고의무가 적용되지 않음

- 실행지침 초안은 EU 이사회가 2020년 6월 24일 코로나19로 인하여 보고 및 정보교환의 실행기한 연장을 권고한 것과 달리 기한연장을 선택하지 않음

- 다만, EU의 기술적인 문제로 DAC6 중앙 등록 시스템 설치가 지연되어 2020년 10월 1일부터 관련 정보를 보고할 수 있을 것으로 예상됨
- 2020년 10월 31일까지 첫 번째 보고를 하면 벌금이 부과되지 않음

<자료 수집 및 정리: 김재경 변호사>

[덴마크 - 녹색조세개혁이 포함된 국가기후정책 발표]

- 덴마크 의회는 2020년 6월 22일 녹색조세개혁

(Green Tax Reform)이 포함된 ‘국가기후정책 2030’을 발표함^{47), 48)}

- 탄소세(CO2 Tax)를 통합하고 난방세(Heating Tax)를 환경 친화적으로 개선하는 내용의 녹색조세개혁에 합의함

- 2020년 가을에 예정되어 있는 정부의 제안은 통합된 탄소세 부과 및 환경세 체계에 대한 기본적인 수정을 포함하여야 한다는 점에 합의함

- 2021년 1월 1일부터 난방세를 석탄연료 사용 시 단위열량(GJ)당 56.7크로네⁴⁹⁾에서 62.3크로네⁵⁰⁾로 인상하고, 전기연료 사용 시 킬로와트(kWh)당 15.5외르(øre)^{51), 52)}에서 기업은 0.4외르⁵³⁾로 가정은 0.8외르⁵⁴⁾로 경감하기로 합의함

- 덴마크는 현재 미네랄오일세, 가스세, 석탄세, 탄소세, 전기세와 같은 환경세를 부과하고 있음⁵⁵⁾

- EU 배출권거래제(Emissions Trading System: ETS) 참여 기업은 탄소세를 납부하지 않거나 전액 환급받을 수 있으나 난방세와 관련하여 지역난방시설은 배출권거래제 참여 여부와 관계없이 탄소세를 납부해야 함

<자료 수집 및 정리: 김재경 변호사>

47) 덴마크 재무부, “Klimaaf tale for energi og industri mv. 2020”, <https://kefm.dk/media/13163/aftaletekst-klimaaf tale-energi-og-industri.pdf>, 검색일자: 2020. 7. 28.

48) News IBFD, “Danish Parliament Agrees on Climate Action Plan Including Tax Measures to Achieve Reduction of CO2”, June 24, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2020-06-24_dk_1.html, (accessed July 14, 2020)

49) 2020. 8. 4. 원화 기준 환산 시 약 1만 707원임

50) 2020. 8. 4. 원화 기준 환산 시 약 1,764원임

51) 1크로네(DKK)는 100외르(øre)임

52) 2020. 8. 4. 원화 기준 환산 시 약 29.28원임

53) 2020. 8. 4. 원화 기준 환산 시 약 0.75원임

54) 2020. 8. 4. 원화 기준 환산 시 약 1.51원임

55) OECD, “Taxing Energy Use 2019: Country Note - Denmark”, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-energy-use-denmark.pdf>, 검색일자: 2020. 7. 29.



[스웨덴 - 코로나19 관련 강제적 보고규정에 따른 보고기한 연장]

■ 스웨덴 과세관청은 2020년 6월 18일 강제적 보고규정과 역외조세약정 교환에 대한 EU지침(DAC6)을 실행하는 국내 법률에 대한 지침을 수정함^{56), 57)}

- 스웨덴 의회는 2020년 6월 3일 DAC6 실행 국내 법률을 의결하면서 코로나19로 인하여 스웨덴 정부가 법률의 발효시기를 정하도록 함⁵⁸⁾
- 스웨덴 정부는 2020년 6월 18일 DAC6 실행 국내 법률은 2020년 7월 1일 발효되며 각 보고의 무 기한은 DAC6에 따른다는 내용의 법령을 발표함
- 스웨덴 과세관청은 2020년 6월 18일 실행 법률의 목적, 보고 대상 약정, 보고의무자, 보고정보, 정보 제출시기 및 제출형식에 대한 내용의 수정 지침을 게재함

■ 스웨덴 정부는 2020년 6월 30일 강제적 보고규정에 따른 보고기한을 연장하는 법령을 발표함^{59), 60)}

- 2020년 7월 1일부터 2020년 12월 31일 사이의

역외조세약정에 대한 강제적 보고시기를 2020년 7월 1일에서 2021년 1월 1일로 연장함

- 역외조세약정을 실행하거나 실행할 준비가 되었거나 실행을 위한 첫 단계가 실시된 때로부터 30일 이내에 보고의무가 있으므로 강제적 보고시기 연장에 따른 보고기한은 2021년 1월 31일임⁶¹⁾

- 2018년 6월 25일부터 2020년 6월 30일 사이의 역외조세약정에 대한 보고기한을 2020년 8월 31일에서 2021년 2월 28일로 연장함

- EU 이사회가 2020년 6월 24일 코로나19로 인한 보고기한 연장을 권고하여 이를 반영한 것임

<자료 수집 및 정리: 김재경 변호사>

[네덜란드 - 최종 수익적 소유자 등록 관련 법률 시행]

■ 네덜란드는 2020년 7월 8일부터 최종 수익적 소유자(Ultimate Beneficial Owner) 등록에 관한 개정 법률을 시행함⁶²⁾

- 위 UBO 등록 관련 내용은 EU 자금세탁방지

56) 스웨덴 정부, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2020.8/382514.html>, 검색일자: 2020. 7. 28.

News IBFD, "Tax Administration Updates DAC6 Reporting Guidance", June 25, 2020,

57) https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2020-06-25_se_1.html, (accessed July 14, 2020)

58) EY, "Sweden extends MDR reporting deadlines for six months". July 8 2020, <https://taxnews.ey.com/news/2020-1738-sweden-extends-mdr-reporting-deadlines-for-six-months?uAlertID=5d%2FG8 rua1o6%2F158E22AiA%3D%3D>, (accessed August 4, 2020)

59) 스웨덴 정부, <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/06/beslut-i-eu-mojliggor-justering-av-tidsfrister-i-det-nya-regelverket-om-rapporteringsplikt-for-skatteradgivare>, 검색일자: 2020. 7. 28.

60) News IBFD, "COVID-19 Pandemic: Government Postpones DAC6 Reporting Deadlines", July 10, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2020-07-10_se_1.html, (accessed July 14, 2020)

61) EY, "Sweden extends MDR reporting deadlines for six months", July 8, 2020, https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/sweden-extends-mdr-reporting-deadlines-for-six-months, (accessed August 4, 2020)

62) News IBFD, "Netherlands - Bill on Ultimate Beneficial Ownership Register Enters into Force", July 8, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-07-08_nl_1(accessed 29 July 2020)

침을 국내법으로 이행한 것으로, 네덜란드 상업 등기법과 자금세탁 및 테러지원 방지법을 개정함으로써 그 내용이 반영되었음⁶³⁾

- EU 제4차 자금세탁방지 지침은 EU 회원국들로 하여금 해당 국가에 소재하는 기업들의 수익적 소유자에 대한 정보를 보유하도록 요청하였음

■ 위 개정 법률 시행에 따른 의무와 그 의무 이행일은 다음과 같음

- 2020년 7월 8일부터, ① 법인은 최종 수익적 소유자에 대한 정보를 장부에 기록하여야 하고, ② 재단법인은 그 재단에 지급된 당해 연도 지급금 기준 25% 미만의 금액을 지급한 자에 관한 기록(출연금액, 지급일자 등)을 남겨야 함
- 법인은 2020년 9월 27일부터 네덜란드 상공회의소가 제공하는 UBO 등록 관련 시스템에 그 법인의 최종 수익적 소유자 정보를 등록하여야 함
- 개정 법률의 몇몇 의무는 관계 법률 개정을 요하는바, 실제 의무 부과 개시일이 정해지지 않은 상태임
 - 법인의 UBO 정보 열람을 희망하는 자는 신분 확인 절차를 거쳐야 하는데, 신분 확인 절차와 관련하여 네덜란드 전자정부법 개정안이 계류되어 있음
 - 기업은 위 UBO 시스템을 통하여 UBO 정보가 민간의 제3자에게 제공된 횟수를 파악할

수 있어야 하는데, 해당 기술은 현재 네덜란드 상공회의소에서 개발 중임

<자료 수집 및 정리: 김도연 변호사>

[네덜란드 - 상호합의절차 관련 재무부령 개정]

■ 네덜란드 재무부는 2020년 6월 22일 상호합의절차 관련 개정 재무부령을 발표함⁶⁴⁾

- 금번 개정은 네덜란드 조세중재법(Tax Arbitration Act), 조세조약 및 EU 중재 협약(EU Arbitration Convention) 관련 내용을 구체적으로 반영하기 위한 것임
- 개정 재무부령은 상호합의절차 개시 요건, 납세의무자의 상호합의절차 개시 신청방법, 상호합의절차 진행 과정 및 정상가격 산출방법의 사전 승인 시 조건 부가에 관한 내용을 담고 있음
- 본 시행령은 2020년 6월 23일부터 시행되고, 2020년 6월 11일부터 소급하여 적용됨

■ 주요 개정 사항은 다음과 같음

- 조세중재법(EU 조세분쟁 해결지침의 국내이행 법률)상의 상호합의절차 규정을 추가함
- 정기적 상호합의절차와 조기 상호합의절차 구분을 명확히 하고, 상호합의개시일이 과도하게 앞당겨지는 경우를 명시적으로 제외함
- 상호합의절차 개시 신청자가 신청 당시 체약상

63) News IBFD, "Netherlands - Law on ultimate beneficial ownership register submitted to lower house of parliament", April 5, 2019, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2019-04-05_nl_1 (accessed 29 July 2020)

64) News IBFD, "Netherlands - Ministry of Finance Publishes New Decree on Mutual Agreement Procedures", June 23, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-06-23_nl_1 (accessed 29 July 2020)



대국에서 소송 진행 중인 경우에는 추가 승인을 요구함

- 조정에 관한 기간(법정 5년)이 경과한 경우 채약 상대국의 세무조사관이 그 확정된 조세채무에 관하여 대응조정을 할 수 있는 조건을 명시함

<자료 수집 및 정리: 김도연 변호사>

[중국 - 하이난 자유무역항 내 법인 및 개인소득세 특례규정 발표]

■ 중국 재무부 및 국세청은 2020년 6월 23일 하이난 자유무역항 내의 법인소득세 및 개인소득세를 면제, 감면하는 특례규정을 발표함⁶⁵⁾

- 본 특례규정은 하이난 자유무역항의 경제를 활성화하기 위한 정책으로 2020년 1월 1일부터 2024년 12월 31일까지 적용됨
- 이후 2035년까지 적용 대상을 확대하여 추가 규정을 발표할 것으로 예상되나 구체화되지 않음⁶⁶⁾

■ 하이난 자유무역항에 소재하는 법인은 법인소득세를 감면 또는 면제받을 수 있고 특정 자산에 대해 즉시상각 또는 가속상각하는 특례규정을 적용받을 수 있음

- 하이난 자유무역항에서 사업을 등록하고 실질적으로 영위하는 기업의 본사 및 지사에서 벌어들이는 소득은 중국 법정세율⁶⁷⁾이 아닌 15%의 특례 법인세율이 적용됨

- 단 기업의 본사 및 지사 총매출액의 60%가 권장 산업⁶⁸⁾에서 발생하여야 함

- 관광업, 최신서비스산업, 첨단기술산업을 영위하는 사업자가 해외직접투자로 얻는 소득은 일정 조건을 충족하는 경우 법인소득세가 면제됨

- 해외에 신규로 설립한 지사에서 벌어들인 소득이나, 최소 20% 이상의 지분을 보유하고 있는 해외 자회사로부터 송금받은 배당소득에 대하여 적용함

- 투자한 외국 법인세율이 5% 이상이어야 함

- 건물 및 부동산을 제외한 고정자산 및 무형자산의 취득원가는 500만위안⁶⁹⁾까지 즉시상각 가능함

- 500만위안을 초과하는 고정자산 및 무형자산은 가속상각율을 적용하여 상각할 수 있음

■ 하이난 자유무역항에 소재하는 개인은 개인소득세를 감면 또는 면제하는 특례규정을 적용받을 수 있음

- 하이난 자유무역항에 거주하는 적격 개인 첨단기술 및 주요 기술을 보유한 개인이⁷⁰⁾ 벌어들이는

65) News IBFD, China (People's Rep.) - China Grants Corporate and Individual Tax Incentives in Hainan Free Trade Port (02 July 2020), https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-07-02_cn_1 (accessed 29 July 2020).

66) KPMG, <https://home.kpmg/cn/en/home/insights/2020/06/china-tax-alert-25.html>, 검색일자: 2020. 7. 29.

67) 중국의 법정세율은 25%로 단일 세율임

68) 권장 산업은 the Guiding Catalogue for Industrial Structure Adjustment (2019 Edition), the Catalogue of Encouraged Industries for Foreign Investment (2019 Edition)에 언급된 산업으로 관광업, 최신서비스산업, 첨단기술산업 등 광범위한 사업부문을 포함하고 있음

69) 2020. 7. 29. 원화 기준 환산 시 약 8억 5,400만원임

70) 적용 대상에 해당됨

- 아래 소득의 유효세율은 15%를 초과할 수 없음
 - 종합소득(고용소득, 개인서비스 제공으로 인한 소득, 로열티소득, 저작자소득 등)
 - 사업소득
 - 하이난성 정부로부터 받는 보조금

- 15%를 초과하는 소득은 과세를 면제함
<자료 수집 및 정리: 정다운 회계사>

[싱가포르 - 코로나19 관련 지급금에 관한 세무처리 규정 발표]

■ 싱가포르 국세청은 국세청 사이트를 통하여 기업 및 개인에게 지불되는 코로나19 관련 지급금에 관한 세무처리규정을 발표함⁷¹⁾

- 본 규정은 코로나19 관련 지급금의 목적에 따라 과세 대상 및 비과세 대상 분류를 명확히 하여 납세자들의 편의를 제고함

■ 성격상 소득으로 보기 어렵거나, 특별 면제 대상에 해당하는 아래의 지급금은 과세하지 않음⁷²⁾

- 자영업자를 위한 재정지원 보조금
- 코로나19로 인해 실업한 개인을 위한 보조금
- 근로복지제도 특별지급금

- 임시 재정지원 보조금
- 싱가포르무역노동조합 조합원에게 지급하는 보조금
- 싱가포르관광청에 등록된 투어가이드에게 지급하는 임금
- 싱가포르 해양청에 등록된 선원에게 제공하는 지급금
- 기업에 지급하는 고용유지 지원금
- 코로나19로 인한 자가격리자, 휴가자 및 재택근무자에게 제공하는 지급금
- 코로나19로 어려워하는 저소득층, 의료진, 봉사자들에게 제공하는 지급금

■ 아래의 지급금은 비용 보상적 성격을 지닌 것으로 과세소득에 포함함

- 말레이시아 이동제한 명령에 따른 직원에 대한 임시 거주지 지원금
- 노인 근로자를 위한 근로장려금
- 코로나19 확진자가 다녀간 장소에 대한 방역비용 지원금
- 택시 미운행 보조금
- Wage Credit Scheme⁷³⁾에 따른 싱가포르 근로자 임금 상승분에 대한 지원금

<자료 수집 및 정리: 정다운 회계사>

71) News IBFD, Singapore - COVID-19 Pandemic: Income Tax Treatment of COVID-19-Related Payouts (21 July 2020), https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-07-21_sg.1 (accessed 29 July 2020)

72) 싱가포르 국세청, <https://www.iras.gov.sg/irashome/COVID-19-Support-Measures-and-Tax-Guidance/COVID-19-Support-Measures-and-Tax-Guidance/>, 검색일자: 2020. 7. 22.

73) 싱가포르 정부 차원에서 싱가포르 근로자들의 생산성을 향상하기 위하여 제공하는 임금 상승 지원금으로, 2013년도 최초 도입되어 2020년도 예산에도 포함됨



[인도네시아 - 해외 디지털거래에 대한 VAT 과세규정 발표]

■ 인도네시아 국세청장은 2020년 6월 25일 국세청 규정 No. PER-12/PJ/2020을 통해 해외 디지털거래에 관한 VAT 과세규정을 발표함⁷⁴⁾

- 2020년 5월 5일에 발표한 재무부 규정 No. 48에 따르면 2020년 7월 1일부터 인도네시아 국민이 사용하는 모든 해외 디지털 서비스 및 무형자산의 수입거래에 대하여 10% 부가가치세를 부과하기로 하였으며, 해당 규정은 이를 집행하기 위한 국세청 규정임⁷⁵⁾

■ 2020년 7월 1일부터 인도네시아에서 전자상거래를 영위하는 해외 판매자, 서비스 제공자, 국내외 전자상거래 마켓운영자(이하 대상 기업)는 일정요건을 충족하는 경우 VAT 징수의무자로 지정됨

- 아래 두 가지 요건을 충족하는 대상 기업은 VAT 징수의무자로 지정될 수 있으며 이는 국세청장 결정에 의해 확정됨
 - 인도네시아 고객과의 거래가 연간 6억인도네시아루피⁷⁶⁾를 초과하거나, 월간 5천만인도네시아루피⁷⁷⁾를 초과함
 - 인도네시아 내 접속 트래픽이 연간 1만 2천명의 사용자를 초과하거나, 월간 1천 명의 사용

자를 초과함

- 대상 기업은 국세청장이 VAT 징수의무자로 결정된 사실을 고지한 다음 달부터 VAT 징수의무가 발생함⁷⁸⁾

■ 대상 기업이 VAT 징수의무자로 지정되는 경우 아래 절차를 준수하여 VAT를 납부해야 함

- VAT 징수의무자로 지정되는 날 이전에 국세청 시스템상 계정을 생성해야 함
- 대상 기업은 인도네시아 고객으로부터 발생한 매출액의 10%를 VAT로 징수하며, 이를 증명하는 계산서, 영수증, 주문확인서 등을 발급해야 함
- 거래가 발생한 달의 다음 달 말일까지 전자적인 방법 또는 국세청장이 지정한 방법에 따라 징수한 VAT를 납부해야 함
- 분기마다 국세청장이 지정한 신고시스템에 VAT 징수 및 납부에 관한 내역을 기재하여 신고해야 함
 - 인도네시아 내 사용자 수, VAT를 제외한 매출액, 징수한 VAT 금액, 매 분기가 끝난 날의 다음 달 말일까지 납부한 VAT 금액을 기재하여야 함
 - 국세청장은 연 단위 VAT 신고서를 따로 요청할 수 있음

<자료 수집 및 정리: 정다운 회계사>

74) News IBFD, Indonesia - Indonesia Sets VAT Collection Threshold for E-Commerce Transactions (03 July 2020), https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-07-03_id_1 (accessed 29 July 2020).

75) 『주요국의 조세동향』 20-05호, 2020.

76) 2020. 7. 29. 원화 기준 환산 시 약 95억 7600만원임

77) 2020. 7. 29. 원화 기준 환산 시 약 7억 9,750만원임

78) KPMG, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/id/pdf/2020/07/id-tnf-july-2020.pdf>, 검색일자: 2020. 7. 29.

[EU - Tax Package 발표]

■ 유럽연합 집행위원회는 2020년 7월 15일 Tax Action Plan, 7차 DAC 개정, EU 및 EU 이외 국가들과의 조세 협력을 내용으로 하는 Tax Package를 발표함⁷⁹⁾

- EU 경제 회복을 위한 Tax Action Plan으로, 2024년까지 시행을 목표로 하는 25개의 이니셔티브를 발표함⁸⁰⁾
 - 온라인 플랫폼 경제와 다양한 금융서비스를 반영 및 대응할 수 있도록 부가가치세 규정을 개정함
 - 단일 VAT 등록 시스템 도입을 추진하여 EU 역내 재화 및 용역 거래를 활성화함

- EU 내 cross-border 근로자를 위한 거주지 판정 기준을 명확히 함

- 조세 행정 협력에 관한 지침을 개정하여(DAC7), 디지털 플랫폼 이용 판매자들에 관한 소득정보를 자동교환하는 규정을 마련하고자 함
 - EU 역내 디지털 플랫폼 운영자들에게, 그 플랫폼을 이용하여 소득을 창출하는 자(Seller)에 관한 특정 정보를 해당 관할 국가에 보고하도록 의무를 부과한 후, 권한 있는 당국은 보고된 정보를 자동교환할 수 있도록 할 예정임⁸¹⁾
- EU 비협조국 리스트와 행동지침 등을 지속적으로 개정 및 개선함으로써 EU 및 EU 외 국가 간 Tax Good Governance에 관한 의사소통을 강화함

<자료 수집 및 정리: 김도연 변호사>

79) News IBFD, "European Union - European Commission Proposes Tax Action Plan, DAC7 and Review of EU Anti-Avoidance Instruments", July 16, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-07-16_e2_1 (accessed 29 July 2020); EU, "Package for fair and simple taxation", https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-taxation/eu-tax-policy-strategy/package-fair-and-simple-taxation_en (accessed July 29, 2020)

80) EU, "Tax Action Plan for Fair and Simple Taxation Supporting the EU's recovery", July 15, 2020, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2020_tax_action_plan_for_fair_and_simple_taxation_supporting_eu_recovery_1.pdf (accessed July 29, 2020)

81) EU, "Proposal for a Council Directive amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation", July 15, 2020, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2020_tax_package_dac7_en.pdf (accessed August 5, 2020)



주요국의 재정동향



EU

■ EU 집행위, 2020년 여름 중간 경제전망[European Economic Forecast Summer 2020(Interim)] 발표 (2020. 7. 7.)¹⁾

※ EU 집행위는 연 4회 경제전망(겨울 전망, 봄 전망, 여름 전망, 가을 전망)을 발표. 봄과 가을은 종합 전망이며 여름과 겨울은 중간 전망임. 올해 경제전망의 발표시기는 겨울 2월, 봄 5월, 여름 7월이며, 가을 경제전망은 11월에 발표될 예정

- (경제성장) 코로나19(COVID-19) 대응을 위한 포괄적이고 신속한 정책 조치에도 불구하고 극심한 경기 침체를 겪을 것으로 예상하며, 봄 전망에 비해 봉쇄 조치의 점진적 해제로 2020년 경제활동에 미치는 부정적 영향은 기존 예상보다 클 것으로 판단됨
 - 유로지역의 GDP 성장률 전망은 2020년 -8.7%, 2021년 6.1%이며, 올해 5월 봄 경제전망 대비 각각 1.0%p, 0.2%p 하향 조정
 - EU 27개국의 GDP 성장률은 2020년 -8.3%, 2021년 5.8%로 전망하며, 봄 경제전망 대비 각각 0.9%p, 0.3%p 하향 조정
 - 5월과 6월 경제 데이터를 기초로 최악의 상황은 지났을 가능성이 있으며, 올해 하반기부터

경제회복의 기미가 나타날 것으로 예상

- 회원국들 간의 코로나19로 인한 ‘2020년 경제 성장 감소’와 ‘2021년 회복의 정도’ 차이는 봄 경제전망에서 예상했던 것보다 더 확연할 것으로 판단됨
- (물가) 유로지역의 인플레이션(HICP²⁾)은 2020년 0.3%, 2021년 1.1%로 전망되고, EU 27개국의 경우 2020년 0.6%, 2021년 1.3%로 전망
 - 봄 경제전망 이후 인플레이션 전망치 변화는 크지 않음
 - 유가와 식료품 가격이 인상되었으나, 경제 약세 전망과 부가가치세 인하효과 등으로 물가는 안정적일 것으로 예상됨
- (리스크) 경제전망 리스크는 예외적으로 크고 상호 연관성이 높은 상황이 계속되고 있으며, 특히 하방 리스크가 큰 상황임
 - (하방 리스크) 코로나19의 2차 유행 가능성이 경제전망 가정에 반영되지 않았고, 코로나19로 인한 경제 충격이 영구적으로 작용할 가능성이 주요 리스크
 - 영구적인 부정적 경제 충격으로 보다 더 광범위한 고용 붕괴와 기업의 채무 지불 불능이 경제회복 속도를 느리게 할 가능성을 예로 들고 있음
 - 올해 말 전환기간이 종료될 예정인 EU와

1) European Commission, European Economic Forecast Summer 2020(Interim), 2020. 7. 7.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf

European Commission, Summer 2020 Economic Forecast: An even deeper recession with wider divergences, 2020. 7. 7.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1269

2) Harmonised Index of Consumer Prices

<표 1> 유로지역 및 EU 27개국의 경제전망

(단위: %)

국가	경제성장률				소비자 물가상승률			
	2020년 5월 봄 전망		2020년 7월 여름 전망		2020년 5월 봄 전망		2020년 7월 여름 전망	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
벨기에	-7.2	6.7	-8.8	6.5	0.2	1.3	0.3	1.4
독일	-6.5	5.9	-6.3	5.3	0.3	1.4	0.4	1.5
에스토니아	-6.9	5.9	-7.7	6.2	0.7	1.7	0.3	1.9
아일랜드	-7.9	6.1	-8.5	6.3	-0.3	0.9	-0.2	0.8
그리스	-9.7	7.9	-9	6	-0.6	0.5	-0.5	0.5
스페인	-9.4	7	-10.9	7.1	0	1	-0.1	0.9
프랑스	-8.2	7.4	-10.6	7.6	0.4	0.9	0.3	0.7
이탈리아	-9.5	6.5	-11.2	6.1	-0.3	0.7	0	0.8
키프로스	-7.4	6.1	-7.7	5.3	-0.2	1	-0.5	0.8
라트비아	-7	6.4	-7	6.4	0.2	1.9	0.4	2
리투아니아	-7.9	7.4	-7.1	6.7	0.8	1.5	0.8	1.5
룩셈부르크	-5.4	5.7	-6.2	5.4	0.7	1.6	0.1	1.5
몰타	-5.8	6	-6	6.3	0.7	1.1	0.8	1.2
네덜란드	-6.8	5	-6.8	4.6	0.8	1.3	0.8	1.2
오스트리아	-5.5	5	-7.1	5.6	1.1	1.5	0.8	1.2
포르투갈	-6.8	5.8	-9.8	6	-0.2	1.2	0	1.2
슬로베니아	-7	6.7	-7	6.1	0.5	1.2	0.2	1.1
슬로바키아	-6.7	6.6	-9	7.4	1.9	1.1	1.9	0.8
핀란드	-6.3	3.7	-6.3	2.8	0.5	1.4	0.3	1.1
유로지역	-7.7	6.3	-8.7	6.1	0.2	1.1	0.3	1.1
불가리아	-7.2	6	-7.1	5.3	1.1	1.1	1	1.1
체코	-6.2	5	-7.8	4.5	2.3	1.9	2.8	2.2
덴마크	-5.9	5.1	-5.2	4.3	0.3	1.3	0.3	1.2
크로아티아	-9.1	7.5	-10.8	7.5	0.4	0.9	0.4	1.4
헝가리	-7	6	-7	6	3	2.7	3.5	2.8
폴란드	-4.3	4.1	-4.6	4.3	2.5	2.8	2.7	2.8
루마니아	-6	4.2	-6	4	2.5	3.1	2.5	2.8
스웨덴	-6.1	4.3	-5.3	3.1	0.4	1.1	0.6	1.1
EU27	-7.4	6.1	-8.3	5.8	0.6	1.3	0.6	1.3
영국	-8.3	6	-9.7	6	1.2	2.1	0.9	1.3

출처: EU 집행위, *European Economic Forecast Summer 2020(Interim)*, 2020, Table 1&3.



영국 간의 미래 무역 관계에 대한 합의가 이뤄지지 않을 경우 리스크로 작용할 수 있음
 - (상방 리스크) 코로나19에 대응한 경제 회복·복구 전략인 Next Generation EU에 관한 논의가 진행 중인 이유로 동 전망에서는 반영되지 않았으나 합의가 성사될 경우 상방 리스크로 작용함

■ EU 집행위, Report on Public Finances in EMU³⁾ 2019 발표(2020. 7. 24.)^{4),5)}

※ 이 연례 보고서는 공공재정에 관한 주요 재정정책 동향 및 분석결과를 제시하며, 코로나19로 인해 올해는 7월에 발표(통상 1월에 발표)

- (경제) 유로지역은 코로나19로 인해 급격한 경제침체를 겪고 있으며, 7월 발표된 여름 중간 경제전망에 따르면 2020년 실질 경제성장률은 -8.7%, 2021년 6.1% 전망
- (재정) 봄 경제전망⁶⁾에 따르면 팬데믹에 따른 재정 충격으로 2020년 유로지역 GDP 대비 채무 비율은 103%로 증가할 것으로 전망(2019년 GDP 대비 채무 86%)
 - 2020년 3월 재정준칙 준수에 관한 면책 조항이 적용됨에 따라 회원국들은 중기재정목표 달성을 위한 조정 경로에서 일시적으로 이탈

이 가능해짐

- 그러나 안정성장협약(Stability and Growth Pact: SGP)⁷⁾은 중단되지 않으며 중기재정 지속가능성을 위태롭게 하지 않는 선에서 일시적 이탈을 허용함
 - (코로나19 대응) EU 차원 및 개별 회원국 차원에서 코로나19에 신속하게 대응함
 - (회원국 차원) 코로나19 대응을 위해 GDP 대비 약 4.5%(집행위 추산)의 재량정책(discretionary measures)⁸⁾과 GDP 대비 24% 규모의 유동성 지원을 진행함
 • 안정성장협약(SGP) 면책 조항 실행으로 회원국들은 유연성을 발휘하여 팬데믹 상황에 적절하게 대처할 수 있도록 함
 - (EU 차원) EU는 코로나 바이러스 대응에 총력을 기울였으며, 특히 실업 방지 목적의 'SURE' 프로그램을 통해 회원국에 최대 1천억 유로 차관을 제공
 • EU 정상들은 회원국의 코로나19에 의한 경제 회복과 복구를 지원하기 위해 1조 8,250억 유로 규모의 패키지에 동의함
- ※ EU 장기 예산인 '다년도 재정체계'와 경제회복기금인 'Next Generation EU'으로 구성

3) European Economic and Monetary Union

4) European Commission, Report on Public Finances in EMU 2019, 2020. 7. 24. https://ec.europa.eu/info/publications/report-public-finances-emu-2019_en

5) 보다 자세한 내용은 향후 게시될 한국조세재정연구원 지출분석센터 국제기구 보고서 요약물 참조

6) EU 집행위, 올해 5월 15일 발표보다 자세한 내용은 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, "KIPF 재정동향", 5월 1호, 2020, pp.2-5 참조 <https://www.kipf.re.kr/cfa/Trend/FiscalPolicies/kiTrend/Overseas/ALL/view.do?serialNo=5155>

7) 안정성장협약(Stability and Growth Pact)은 마스트리히트 조약의 재정적자와 채무 한도를 강제하기 위해서 회원국의 경제 및 재정 정책을 감시·조정하는 협약임. 회원국은 예산 균형에 가깝거나 흑자인 중기재정목표를 달성해야 함. 초과적자로 재정수지 기준 또는 채무 기준을 위반한 국가는 교정적 조치(corrective arm)를 시행하며, 초과적자 시정절차 적용 대상이 아닌 유로지역 국가는 예방적 조치(preventive arm)를 시행함

8) 실업자 및 자영업자 소득지원, 가게 소득지원, 중소기업 지원, 세금 및 사회보장부담금 납부 유예, 정부 보증 등

- (Part 1) 2019년 EMU(유럽경제통화동맹) 공공재정의 진전⁹⁾
 - (EDP) 2019년 6월 스페인에 대한 초과적자시정절차(Excessive Deficit Procedure: EDP)¹⁰⁾ 종료 후 2019년 말까지 안정성장협약(SGP)의 교정적 조치 대상 국가는 없음
 - 헝가리와 루마니아는 2018년 5월에 개시된 ‘심각한 위반 시정절차(Significant Deviation Procedure: SDP)’¹¹⁾가 유지되고 있음
 - (2020년 예산안) 2019년 10월 회원국들이 제출한 예산안 초안 중 안정성장협약 요건을 준수하지 않은 국가는 없는 것으로 평가함
 - 그러나 8개 회원국의 예산안 초안은 집행시 중기재정목표(MTO) 조정 경로에서 상당한 편차가 있을 수 있으며, 그중 4개 회원국(이탈리아, 프랑스, 스페인, 벨기에)은 높은 채무를 충분히 감소시키지 못할 수 있음
 - (예방적 조치¹²⁾의 지표 변경) 3년 정기 업데이트에 따라 ‘최소 중기재정목표’를 2020~2022년 기준으로 개정했으며, ‘중기재정목표’의 주요 구성요소인 ‘최소 기준(minimum benchmark)’ 계산 방법론을 회원국 합의하에 안정적이고 경제적으로 변경함
 - (지출검토(spending review) 동향) 유로지역에서 고용 서비스의 질을 향상시키고, 지속가능한 성장을 촉진하기 위해 ‘지출검토’ 절차를 도입하는 나라가 늘고 있음
 - 2019년 집행위 설문결과 지출검토 도입 국가는 2017년 30개에서 2019년 46개로 증가함
 - (자동안정화장치) 최근 코로나19 위기처럼 자동안정화장치는 경제 악화 전망시기에 첫 번째 방어선으로 작용하며, 경제 충격의 상당 부분을 흡수하여 경기 변동을 상쇄시킴
 - EU에서 평균적으로 가계 가처분소득 감소의 약 30~50%를 상쇄하고, GDP 손실의 최대 30%를 보완함^{13), 14)}
 - (기후중립 경제) ‘기후중립 경제’와 ‘건강한 지구’로의 전환을 지원하기 위해 주요 정책 수단을 제시함
 - 탄소가격 책정, 공공투자, 사회정책은 2050년

9) Developments in public finances in EMU in 2019

10) 안정성장협약의 교정적 조치(corrective arm)로 재정수지 기준(GDP 대비 3%) 또는 채무 기준(GDP 대비 60%)을 위반한 국가에 적용함. 초과적자시정절차 진행은 집행위에서 위반 사항 평가보고서를 발표하고, 이사회는 이를 기초로 기준 위반 여부를 결정하며, 위반 시 권고와 함께 시정기한을 부과함. 기한 내에 초과적자를 시정해야 하며, 권고를 불이행했다고 판단될 경우 금전적 제재 등의 조치를 발동함

11) 안정성장협약의 예방적 조치의 일환으로 구조적 재정수지가 중기재정목표(Medium-Term budgetary Objective: MTO)의 구조적 재정수지 기준을 위반하지 않도록 해야 함

12) 초과적자시정절차 적용 대상이 아닌 유로지역 국가들은 회원국마다 중기재정목표(구조적재정수지)를 달성해야 함

13) 참고로 EU 집행위, Report on Public Finances in EMU 2019, European Union, 2020의 36쪽에서 자동안정화 장치에 관한 선행연구를 표(Table 1.4.1)로 제시하고 있음

14) 해당 부분은 EMU 보고서에서 이하 두 개의 문헌 연구를 기초로 서술함

Dolls, M., Fuest, C., and Peichl, A., "Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe" *Journal of Public Economics*, 96(3), 2012, pp. 279~294.

European Commission, *Impact of fiscal policy on income distribution, Report on Public Finances in EMU 2017, 2017a*, pp. 71~131.



까지 기후 중립을 이루기 위한 중점 요소로 역할을 함

- 향후 급증할 수도 있는 기후변화 관련 비용과 리스크가 EU 재정체계에 반영되어 있지 않으므로 EU 집행위는 재정 회복력(fiscal resilience)을 평가하고, 채무 지속가능성 분석체계에 반영할 기후 관련 리스크를 연구하고 있음

• (Part 2) EU 및 회원국 차원의 지출준칙(spending rules) 성과 - 정량적 평가¹⁵⁾

※ 최근 국제기구, 학계 등에서 지출준칙(spending rules) 준수가 경기순응적 재정정책을 감소시키고, 예산상의 규율과 거시경제 안정성 간의 균형을 유지하는 데 효과적이며, 더 투명하고 감시하기 쉬운 경향이 있다고 평가받는바, 지출준칙의 효과를 정량적으로 평가

※ 안정성장협약의 예방적 조치에서 실제 재정 노력¹⁶⁾(정부 정책이 예산에 미치는 영향) 측정을 '구조적 수지'¹⁷⁾와 '지출'을 기준으로 산출한 두 가지 지표¹⁸⁾를 사용하고 있음

* EU 재정 거버넌스 체계는 '재정준칙' 기반의 지속가능한 재정 유지를 목표로 함. 금융위기 이후 재정 지속가능성 확보, 거시경제 안정성 강화, 국가 차원의 재정체계 개선을 위해 여러 차례 재정체계를 개편함

** 2011년 EU 차원에서 재정 감독을 위한 안정성장협약(SGP)의 예방적 조치에 구조적 수지지표를 보완하는 두 번째 지표로 지출준칙을 도입하였고, 많은 회원국에서 지출준칙을 도입·적용함

[EU 차원]

- (재정 지속가능성 촉진) 시뮬레이션 분석결과 회원국들이 '지출준칙'을 1999년부터 적용했

다면 (특히 채무가 많은 국가에서) 채무 비용이 현저히 낮아졌을 것으로 보임

- 지출준칙을 엄격하게 준수했을 때, 구조적 수지 준수보다 산출량 감소가 적어 성장 친화적으로 조정되었을 것이라는 결론을 얻음. 그 이유는 '지출준칙'을 따르면 호황일 때 더 큰 재정 조정이 필요했을 것이기 때문임

- (경기순응성* 감소) 재정 노력을 '구조적 수지' 기준으로 할 때보다 '지출'을 기준으로 할 때 호황기에는 더 많은 재정 조정을, 불황기에는 더 적은 재정 조정을 요구하여 경기순응성 감소에 더 효과적이라는 결과를 도출함

* 호황기에 확장적 재정정책 운용, 불황기에 긴축적 재정정책 시행을 의미

- 재정정책은 경기대응적 재정정책 노력을 통해 경기 변동성을 감소시키는 역할을 해야 하지만, 지난 20년간 EU의 재량적 재정정책 운용이 경기 순응적이었으며, 특히 호황기에 순응성이 발생함
- 호황기에는 잠재성장률이 10년 평균치보다 높은 경향이 있고, 다른 요소는 불변일 때 이러한 경향이 '구조적 수지'로 측정되는 재정 노력에 영향을 미쳐 적은 재정 조정을 실행함
- '지출 기준'으로 재정 노력을 측정할 때는

15) Performance of spending rules at EU and national level - a quantitative assessment

16) fiscal effort

17) 경기 변동에 따른 변화를 조정하고, 정책적 변화 이외의 요인들에 따른 수지 변동을 제거(예: 자산 가격의 변동, 상품가격의 변동, 예외적 조치 등)하여 경제가 '잠재 수준'에 있을 경우 재정수지를 의미함(홍승현, 『재정정책의 경기대응성 분석: 재정기조지표를 중심으로』, 2014, 한국조세재정연구원, pp. 43~44)

18) 지표의 산출에 대한 자세한 내용은 원문 보고서(European Commission, Report on Public Finances in EMU 2019, 2020) pp. 64~65 Box II.3.1을 참고

호황기 잠재성장률 상승에 영향을 받지 않으므로 호황기에 더 많은 재정조정을 실행하게 됨

- (예측 가능성 보장) 재정 노력이 구조적 수치 준칙을 따르는지, 지출준칙에 기초하는지 여부와 관계없이 예측 오류(forecast errors)의 크기는 유사한 것으로 보임

[회원국 차원]

- (경기순응성 감소) 지난 20년 동안 회원국 차원의 지출준칙 준수는 재정정책의 경기순응성을 감소시키는 결과를 얻음
 - 지출준칙과 예산균형 준칙 조합은 재정준칙이 없을 때보다 재정정책의 경기순응성을 더 감소시킴

● (Part 3) 거시경제가 재정 성과에 미치는 영향¹⁹⁾

※ 연구를 통해 거시경제가 ‘예상치를 벗어난 수입(revenue windfalls)’ 경로²⁰⁾를 통해 재정에 미치는 영향을 알 수 있었으며, 거시경제가 재정에 미치는 영향을 파악하여 거시경제 변화를 통해 재정 노력과 재정 기초를 이해하는 데 도움이 될 수 있다는 시사점을 얻음

- (연구배경) 금융 및 국가채무 위기를 겪으면서 ‘GDP 변동으로 설명되는 것 이상의 정부 수입 변동’이 재정 및 전망에 큰 영향을 미칠 수 있다는 사실이 부각됨
- (거시경제가 재정에 미치는 영향) 거시경

제 불균형의 증가는 ‘예상치를 벗어난 수입(revenue windfalls)’ 증가를 야기하고, 예상치를 벗어난 수익은 지출의 장기적인 증가나 감세를 유발하여 재정 지속가능성에 위험을 초래함

- 위기 이전 일부 EU 회원국들은 거시경제 불균형(imbalance)*이 증가하였고, 거시경제 불균형은 ‘예상치를 벗어난 수입’의 증가를 야기함

* 특히 무역 수지, 부동산 가격(property prices), 가계 부채 등의 측면

- 정부는 ‘예상치를 벗어난 수입’의 임시적인 성격을 인지하지 못하고 지출
- 경기가 하강세로 전환 시 ‘예상치를 벗어난 수입’을 바탕으로 한 과도한 지출 증가(및 감세)를 역전시키는 것은 어려워 장기적이고 큰 규모의 재정 불균형 초래함

- (재정 노력 측정 지표로서의 지출준칙) 지출준칙(spending rules)은 ‘예상치를 벗어난 수입/손실’을 고려하지 않아 구조적 수치보다 거시경제에 영향을 덜 받으므로 재정 노력 측정 지표로 지출준칙에 대한 의존도 증가를 뒷받침함

<자료 수집 및 정리: 강민채 선임연구원>

19) Impact of macroeconomic developments on fiscal outcomes

20) 거시경제가 재정에 영향을 미치는 경로는 ① GDP 성장, ② 재량적 재정정책, ③ ‘예상치 못한 수입의 이익 혹은 손실(revenue windfalls and shortfalls)’의 세 가지 경로가 있음



IMF

■ IMF working paper, “Tracking the Economic Impact of COVID-19 and Mitigation Policies in Europe and the United States” (2020. 7. 10.)²¹⁾

- (연구 배경) 많은 나라들이 코로나19 확산을 통제하기 위해 봉쇄 조치와 같은 비약학적 개입 (non-pharmaceutical interventions)을 실시한 후 현재 이를 해제하고 경제를 정상으로 복구시키는 단계에 있음
- (연구 목적) ① 코로나19 대유행의 이질적 (heterogeneous) 영향의 결정 기준 ② 바이러스 발생으로 인한 이동성(mobility)의 특징 ③ 이번 사태로 인한 경제적 충격과 이동성, 그리고 비약학적 개입 간 관계를 연구함
- (사용 데이터) 유럽과 미국 내 전기사용량, 실업보험 청구건수, 환자 및 사망자 수, 구글 이동성 지수²²⁾와 같은 고빈도 지표(high-frequency indicators)를 사용함
 - ※ 대부분의 거시경제 지표와 달리 고빈도 지표는 경제활동을 실시 간에 가깝게 추적할 수 있어 사람들의 행동과 갑작스러운 경제활동 변화의 식별에 유용함
- (비약학적 개입과 이동성) 유럽이 미국보다 먼저 비약학적 개입을 실시했으나 미국의 이동성이 유럽보다 먼저 감소함
 - 미국 정부가 자택 대기령(stay-at-home)을 발표하기 훨씬 전에 이미 근로시간의 급격한 감

소가 있었으며([그림 1]의 패널A) 유럽에서도 자택 대기령이 채택될 무렵 이미 전기사용량과 이동성이 상당히 감소해 있었음([그림 1]의 패널B)

- 유럽의 학교 폐쇄가 이동성과 경제활동의 감소를 유발한 것과는 달리([그림 1]의 패널D), 미국에서는 실시 이전에 먼저 감소세를 보임([그림 1]의 패널C)
- 비약학적 개입이 실시되기 전, 미국인들이 유럽의 사례로부터 배우고(learn) 자발적으로 사회적 거리두기를 실천한 것으로 설명됨

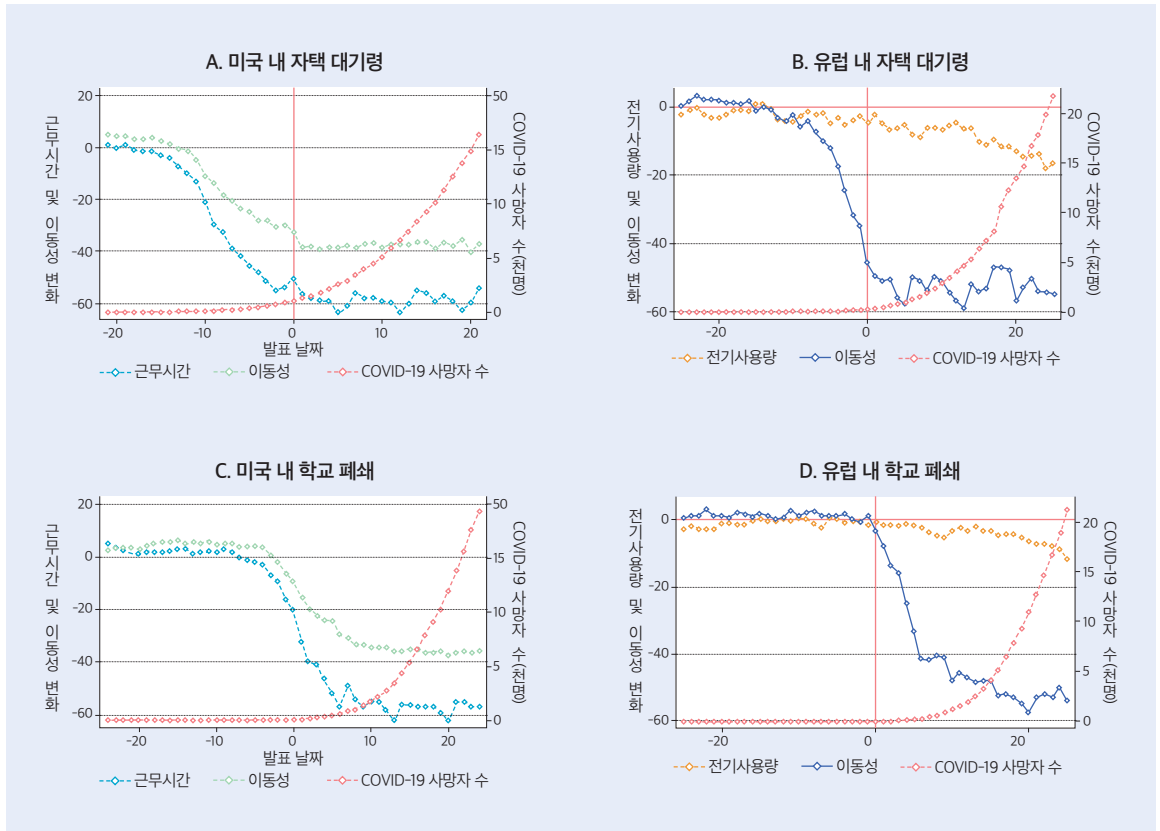
● (연구 결과)

- ① 코로나19 대유행으로 인한 이질적 영향의 결정 기준
 - 이질적 영향은 비약학적 개입이 아닌 이동성에 기인하므로, 개입이 종료되더라도 사람들이 안심하고 일상으로 복귀하지 않는 한 경제는 회복되기 어려울 수 있음
 - 따라서 코로나19 이전으로 돌아가기 위해서는 완화 조치 외에도 신뢰를 회복시킬 수 있는 조치들이 필요함
- ② 바이러스 발생으로 인한 이동성 특징
 - 봉쇄 조치가 시작되기 전부터 이동성이 감소한 미국의 경우처럼, 이동성에서는 강한 기대효과(anticipation effects)가 있음
 - 봉쇄 조치가 해제되기 전 이동성이 조금씩

21) <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/07/10/Tracking-the-Economic-Impact-of-COVID-19-and-Mitigation-Policies-in-Europe-and-the-United-49553>

22) 구글이 코로나19 확산에 따른 생활 변화를 표시한 지수로, 사람들의 이동량을 직관적으로 나타내 경제를 평가하는 보조 지표로 사용됨

[그림 1] 코로나19 사망자 수, 비약학적 개입 발표시기, 이동성, 그리고 경제 활동



주: x축은 비약학적 개입이 발표되기 전·후의 일수를 의미하며, 이동성은 구글 이동성 지수를 사용

출처: Chen, Sophia, et al., "Tracking the Economic Impact of COVID-19 and Mitigation Policies in Europe and the United States", IMF Working Paper 2020, Figure 5.

회복세를 보이는 이유는 봉쇄 조치로 인한 피로감(fatigue)과 감염 위험에 무더진 태도로 볼 수 있음

③ 이번 사태로 인한 경제적 충격과 이동성, 그리고 비약학적 개입 간 관계

- 이동성이 경제에 미치는 영향은 비약학적 개입보다 크며, 이는 비약학적 개입이 공식적으로 종료되면 경기가 회복될 것이라는 낙관적인 전망에 대한 경고로 해석될 수 있음

- 전기사용량과 실업보험 청구건수의 변화 규모는 전쟁 및 자연재해가 발생하는 경우와 유사하여 이번 위기가 경제에 미치는 상당한 영향을 반증함
- 따라서 코로나19로 인해 경제가 동면(hibernation)에 들어가지 않고 보건위기가 종료된 직후 회복될 수 있도록 재정·금융·통화 정책의 공조가 필요함

<자료 수집 및 정리: 배소민 선임연구원>



OECD

■ 고용전망보고서, *OECD Employment Outlook 2020-Worker Security and the COVID-19 Crisis* 발표 (2020. 7. 7.)^{23), 24)}

- (초기 영향) 코로나19는 위기 초기에 개인의 이동성 및 경제활동의 급격한 감소, 총근로시간 감소, 몇몇 국가에서의 실업률 급증, 구직자 수 증가 등을 야기함
 - 3~4월, 코로나19로 인해 직장이나 대중교통 허브로의 개인의 이동성이 현저히 감소하였고, 이로 인해 경제활동이 급격히 감소함
 - 고용상태에 있는 근로자의 총근로시간은 코로나19 위기 초 3달 동안 12.2% 감소, 이는 2008년 금융위기 때의 1.2%와 비교해 약 10배 수준임
 - 몇몇 국가에서는 실업률이 급격히 증가하였고, 그 외 국가에서는 증가하지 않거나 완만하게 증가함*
- * 이는 노동시장 상황이 개선되었기 때문이 아니라 팬데믹 기간 동안 실직자들이 구직활동을 하지 않음에 따라 비경제활동인구에 속하게 되었기 때문임
- (미국) 2월, 3.5% → 4월, 14.7% → 5월, 13.3% → 6월, 11.1%
 - (캐나다) 2월, 5.6% → 4월, 13% → 5월, 13.7%

- 종합적인 고용유지지원제도²⁵⁾가 있는 국가와 해고를 금지하거나 제한하는 국가에서도 계약이 갱신되지 않거나 회사의 고용활동이 축소되면서 구직자 수가 증가함

- (대응 정책) OECD 회원국은 코로나19 위기로 인한 피해를 억제하고 근로자와 그들의 가족, 회사를 지원하기 위해 전례 없는 정책을 수립함
 - 회사에 직·간접적으로 재정을 지원하는 것 외에 일자리나 수입을 잃은 근로자에 대해 소득 지원을 강화함
 - 경제활동의 일시적 감소로 어려움을 겪는 회사에서 일자리가 유지될 수 있도록 고용유지 지원제도를 도입하거나 확대하여 적용함
 - 직장 내 코로나19 노출 위험이 있거나 학교, 보육시설이 폐쇄됨에 따라 재택근무를 할 수 있는 유연성이 더욱 필요하게 되었고, 이에 근로자의 원격근무를 촉진함
 - 격리 근로자에 대한 유급병가를 확대함
 - 학교 및 보육시설 폐쇄로 맞벌이 부모들이 예기치 않은 돌봄 문제에 직면함에 따라 이를 해결하기 위한 조치들을 수립함(예: 재택근무, 유급휴가 등)

23) "Urgent action needed to stop jobs crisis becoming a social crisis," OECD News Release, 2020. 7. 7. (<https://www.oecd.org/newsroom/urgent-action-needed-to-stop-jobs-crisis-becoming-a-social-crisis.htm>)
 보고서 원문: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1686c758-en.pdf?expires=1594173162&id=&accname=guest&checksum=67AEEA9305CE01C9E7F2FB11D9C47C3B>

24) 고용전망보고서는 OECD 회원국 노동시장의 주요 현황 및 전망에 대한 내용을 다루는 연례보고서로, 2020년에는 근로자 안전과 코로나19 위기에 초점을 두고 있음. 본 재정동향은 1장 "COVID-19: From a health to a jobs crisis"의 주요내용을 요약하였으므로 보다 자세한 사항은 원문 보고서를 참고 바람

25) job retention schemes: 지원금이나 세제혜택을 통해 사용자의 고용유지 조치(휴업, 훈련, 휴직, 인력재배치 등)를 지원하는 제도

- (전망²⁶⁾) 2019년 말 5.3%를 기록했던 OECD 평균 실업률은 2020년 급격히 상승한 후 완만하게 회복될 것으로 전망됨
 - (Single-hit 시나리오) 2020년 말 9.4%, 2021년 말 7.7%
 - (Double-hit 시나리오) 2020년 말 12.6%, 2021년 말 8.9%
- (정책 권고) 근로자의 안전 보장, 유급병가의 적절한 유지, 고용유지지원제도의 향후 변화, 소득 지원에 대한 검토 및 평가 등이 요구됨
 - 공공기관이나 사회적 파트너가 정의하고 시행하는 강력한 산업안전·보건 기준이 우선적으로 마련되어야 함
 - 유급 병가에 대한 규제 격차를 해소하고, 근로 복귀 촉진을 위해 근로 인센티브 및 고용 지원을 강화해야 함
 - 고용유지지원제도의 경우, 향후에는 기업이 비용의 일부를 부담하거나 직업훈련 기간이나 인센티브를 엄격하게 제한하는 등의 변화가 필요함
 - 위기가 진행됨에 따라 소득지원의 범위와 적합성을 재검토할 필요가 있음
 - 위기 초 몇 달간 시행된 긴급소득지원 프로그램은 가장 필요한 곳에 지원되도록 재검토되어야 함

- 실업급여 수급자가 구직활동에 적극 임해야 한다는 “상호 의무(Mutual obligations)” 요건이 일시적으로 중단되었다면 동 요건은 점진적으로 재설정되어야 할 것임

<자료 수집 및 정리: 김은숙 선임연구원>



미국

[예산·결산 등]

- 미 관리예산처(OMB), FY2021 수정 예산안(Mid-Session Review: MSR) 발표(2020. 7. 1.)²⁷⁾
 - (경제) FY2021 대통령 예산안은 2020~2030 평균 증가율을 2.9%로 전망한 바 있으나, 2020년 1분기 성장률은 -5%(연율)를 기록함
 - (재정) FY2020 5월 기준, 공중보건 긴급 상황으로 인한 연방 누적 재정적자는 1조 8,800억달러로 집계되고 있음
 - * 2019 회계연도의 5월 기준 연방 누적 재정적자는 7390억달러를 기록함
 - FY2020 5월 기준, 연방 누적 세입은 2조 190억달러로 전년 동기 대비 2,560억달러 감소한 것으로 나타남
- 미 의회 하원, 4개의 세출 분야가 포함된 FY2021 부분세출예산안(minibus)(H.R. 7608) 통과²⁸⁾ 의

26) OECD는 지난 6월 발간된 경제전망보고서(Economic Outlook 2020 June)에 코로나19 재확산 여부의 불확실성을 반영하여 다음 두 가지 시나리오를 설정하고 경제전망 결과를 제시
 · Double-hit 시나리오: 10월이나 11월, 코로나19의 재확산을 가정(단, 이때의 재확산은 이전보다 완화된 수준에서 발생)
 · Single-hit 시나리오: 현재의 억제조치를 통한 코로나19의 효과적인 극복을 가정
 27) OMB, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/07/21msr.pdf>
 28) 법안 진행 경로: 하원 발의(7. 13.) → 하원에서 224:189 표결로 통과(7. 24.)



<표 2> HEALS Act 주요 내역 사항

(단위: 억달러)

구분	예산
실업급여 연장 및 개혁 ¹⁾	1,100
제2차 개인당 경제지원금 지급 ²⁾ (아동 1인당 500달러)	3,000
중소기업 대출(PPP 포함 ³⁾)	1,580
피고용자 유지, 종업원 고용 및 노동자 보호 등을 위한 세제 정책	2,000
보건 관련 지출 ⁴⁾	1,110
교육 관련 지출 ⁵⁾	1,050
국내 특정 산업계 지원 ⁶⁾	630
기타 지출	390
합계	10,860

주: 1) 지급 자격: 연소득 75,000달러(부부합산 150,000달러) 이하

2) 현 특별 실업수당(600달러)을 200달러로 감액 조정하여 배정

3) 수입의 큰 손실을 겪은 중소기업에 대해 추가 대출 지원

4) 코로나바이러스 진단(160억달러) 및 백신연구·치료법 지원(260억달러) 등 포함

5) 초·중·고 긴급 자금 지원 및 학자금 상환 조정 등

6) 방위산업기지 지원을 위한 조달 및 획득(80억달러), 농민 추가 지원(200억달러), 공항 개선 프로그램(100억달러) 등 포함

출처: CRFB, What's in the \$1.1 trillion HEALS Act, 2020. 7. 29.

결(2020. 7. 24.)²⁹⁾

- 이번 하원에서 통과된 minibus 법안은 총 2,595억달러 규모이며, ① 국무·외교, ② 농업·식약, ③ 내무·환경, ④ 군사·재향군인 분야로 구성³⁰⁾되어 있음
- 니타 로위(Nita M. Lowey) 하원 세출위원장은 이번 예산안에 대해 국제 도전과제를 위한 투자와 함께 미국의 리더십과 우선순위 과제 진일보를 위한 예산으로 편성하였음을 언급함
- 또한, 이번 법안을 통해 코로나19 대응 및 경제회복을 위한 비상자금을 통해 더 안전하고, 건강하며, 더 나은 세계를 만들어 낼 수 있을

것으로 언급함

■ 미 의회 상원, 제2차 종합 경기부양법안인 “HEALS Act” 공개(2020. 7. 27.)³¹⁾

* HEALS Act: 보건(Health), 경제지원(Economic Assistance), 책임보호(Liability Protection), 학교(Schools) 등의 지원책이 포함된 상원 공화당이 제안한 종합 경기부양법안

- HEALS 법안의 총규모는 약 1.1조달러로 추정³²⁾
[지난 5월 15일에 민주당 주도로 통과된 약 3조 달러 규모의 경기부양책인 영웅법안³³⁾(HEROES Act)보다는 적은 규모임]
- HEALS 법안은 제2차 경제지원금(1,200달러)과 함께 주당 실업급여(200달러/주) 및 급여보호

29) 미 의회 하원 세출위원회,

<https://appropriations.house.gov/news/press-releases/house-passes-four-bill-appropriations-minibus>

<https://appropriations.house.gov/sites/democrats.appropriations.house.gov/files/H.R.%207608%20division-by-division%20summary.pdf>

30) ① 국무·외교(State-Foreign Operations), ② 농업·식약(Agriculture-Rural Development-FDA), ③ 내무·환경(Interior-Environment), ④ 군사·재향군인(Military Construction and Veterans Affairs)

31) 미 의회, <https://www.congress.gov/116/crec/2020/07/27/CREC-2020-07-27-pt1-PgS4491-7.pdf>

32) CRFB, <http://www.crfb.org/blogs/whats-11-trillion-heals-act>

33) 영웅법안(HEROES Act)의 자세한 내용은 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「KIPF 재정동향」, 5월 1호, 2020 참고

프로그램(약 1천억달러) 예산 등을 골자로 하며, 학교 정상화 등을 위한 교육 지출 및 국내 산업 지원방안 등도 포함하고 있음³⁴⁾

[기타]

■ 의회예산처(CBO), 2020~2030 경제 수정전망(An Update to the Economic Outlook: 2020~2030) 발표(2020. 7. 2.)³⁵⁾

- ◆ 이번에 발표된 2020~2030 경제 수정전망 보고서는 팬데믹 지속 기간에 대한 불확실한 정보, 재정·통화 정책의 효과성, 재정적자 및 채무 증가에 대한 국제 금융시장의 반응 등 이례적으로 높은 수준의 불확실성이 존재하고 있음을 언급함
- ◆ 한편, 동 보고서는 2020년 하반기 전망치에 대한 하향 조정을 제외하고는 지난 5월에 발표된 중간 경제전망 보고서³⁶⁾와 비슷한 수치를 보이고 있음

- 올해(2020) 하반기 실질 경제성장률은 12.4%(연율)로 전망되며, 2022년 중반에는 코로나19 팬데믹 이전 수준으로 회복될 것으로 전망됨
- 올해 4월에 정점을 찍은 사회적 거리두기의 정도는 하반기에 2/3 정도 감소하면서 사회활동 및 상업행위가 증가할 것으로 전망됨

■ 노동부 노동통계국(BLS), 2020년 6월 고용 통계 발표(2020. 7. 2.)³⁷⁾

- (가계 조사) 2020년 6월 취업자 수는 전월 대비 494만명 증가한 1억 4,218만명, 실업률은 전월 대비 2.2% 하락한 11.1%로 집계됨
- 경제활동 참가율은 전월 대비 0.7%p 상승한 61.5%, 고용률은 전월 대비 1.8%p 상승한

<표 3> 미국 경제전망 (CBO_{2020. 7.} vs OMB_{2020. 2.})

(단위: %)

Calendar Year	실적 ¹⁾	전망 ²⁾				
	2019	2020	2021	2022	2023~2024	2025~2030
실질 성장률						
CBO	2.3	-5.8	4.0	2.9	2.2	2.1
OMB	2.4	2.8	3.1	3.0
소비자물가지수(CPI - Urban)						
CBO	1.8	0.9	1.2	1.9	2.2	2.2
OMB		2.2	2.3	2.3
실업률						
CBO	3.7	10.6	8.4	7.1	6.3	4.8
OMB		3.5	3.6	3.8

주: 1) OMB의 2019년 수치는 추정치
2) Change from Year to Year

출처: CBO, An Update to the Economic Outlook: 2020 to 2030, 2020. 7.
OMB, FY2021 A Budget for America's Future, 2020. 2.

34) CBO의 공식 법안비용 규모는 아직 발표되지 않았으며, 표에서 제시하는 법안의 규모는 대략적인 추정 규모로서 실제 비용과는 다를 수 있음

35) CBO, <https://www.cbo.gov/publication/56442>

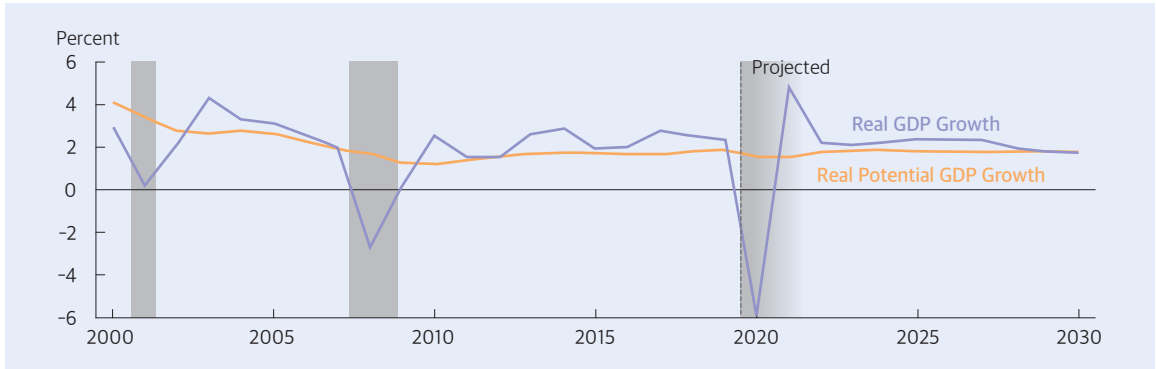
36) Interim Economic Projections for 2020 and 2021, 2020. 5. 19. (해당 보고서의 세부 내용은 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「KIPF 재정동향」, 5월 2호, 2020 참고)

37) BLS, Employment Situation Summary, 2020. 7. 2., <https://www.bls.gov/news.release/empsit.nr0.htm>



[그림 2] 미국 실질성장을 및 잠재성장을 추이 및 전망

(단위: %)



출처: CBO, An Update to the Economic Outlook: 2020 to 2030, 2020. 7.

54.6%를 기록함

- 실업자 수는 전월 대비 324만명 감소한 1,775만명을 기록함

- (사업체 조사) 6월 비농업 임금노동자(nonfarm payroll employment)는 1억 3,780만명으로 전월 대비 480만명 증가함

- 여가·숙박(209만명)이 전월 대비 고용 증가의 약 40%를 이끈 가운데 소매(74만명), 교육·의료서비스(57만명) 등 거의 모든 업종에서 고용이 증가함

■ 연방준비제도(Fed), 베이지북 발표(2020. 7. 15.)³⁸⁾

※ 베이지북은 12개 지역연방준비은행이 각 지역별 현 경제 상황에 대한 정보를 수집한 보고서로 연 8회, 통상 연방공개시장조작위원회의 2주 전 발표

- 거의 모든 지역에서 경제활동이 증가했으나 코

로나19 대유행 이전 수준을 하회함

- 많은 산업의 활동 재개 및 생산 증대에 따라 거의 모든 지역에서 고용이 순증가했으나 임금노동자 수는 코로나19 이전 수준에 못 미침

- 물가는 대부분 지역에서 전반적으로 변동이 없었음

- 다만 몇몇 지역에서 코로나19 확산 억제용 의료·안전 장비의 가격이 상승함

■ 미 노동부, 주간 실업급여 청구 통계 발표(2020. 7. 23., 7. 30.)³⁹⁾

- 신규 실업급여 청구자 수(계절 조정)는 7월 3주차(7월 12~18일) 142만 2천명(수정), 4주차 143만 4천명으로 집계됨

- 3주차 실업급여 등록자 수(계절 조정)는 1,701만

38) Fed, Beige Book - July 15, 2020, 2020. 7. 15.

<https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/beigebook202007.htm>

39) 미 노동부, Unemployment Insurance Weekly Claims, 2020. 7. 23.

<https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/OPA/newsreleases/ui-claims/20201453.pdf>

미 노동부, Unemployment Insurance Weekly Claims, 2020. 7. 30.

<https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/OPA/newsreleases/ui-claims/20201487.pdf>

8천명, 실업보험실업률(insured unemployment rate, 계절 조정)⁴⁰은 11.6%로 집계되어, 두 지표 역시 반등함

- 노동부는 코로나19가 실업급여 신규 청구자 및 수급자 수에 지속적으로 영향을 미치고 있다고 평가함

■ 연방준비제도(Fed), 긴급대출제도 운용 연장 발표(2020. 7. 28.)⁴¹

- Primary Dealer Credit Facility⁴² 등 긴급대출제도⁴³ 종료일을 당초 9월 30일에서 12월 31일까지로 연장함
 - Municipal Liquidity Facility⁴⁴는 이미 12월 31일로 연장된 상태이며, Commercial Paper Funding Facility⁴⁵는 2021년 3월 17일 종료 예정임
- 동 제도들은 시장 기능의 안정 및 개선과 함께 가계, 기업, 주·지방 정부의 신용 흐름 강화를 위한 중요한 안전장치(backstop)를 제공해 왔음
- 이번 연장이 잠재적인 대출 참여자들의 계획 수립을 돕고 이들에게 대출 지속에 대한 확신을 줄 것으로 기대함

■ 미 상무부 경제개발청(BEA), 2020년 2분기 GDP(속보) 발표(2020. 7. 30.)⁴⁶

- 2020년 2분기 미국의 경제성장률은 -32.9%(연율, 속보치)를 기록해 1분기 성장률(-5.0%)에 이어 큰 폭으로 하락함
 - 이번 수치는 분기 GDP 집계 시작(1947년) 이래 최저치임
- 명목 GDP 성장률 역시 -34.3%(연율)로, 1분기 성장률(-3.4%)에서 크게 하락함
- 경제개발청은 코로나19 영향이 내재된 기초자료에서 그 영향만 분리해 식별할 수 없으므로 코로나19 대유행이 2분기 GDP에 미친 온전한 경제적 영향은 수치화할 수 없다고 분석함

<자료 수집 및 정리: 구윤모·장준희 선임연구원>



일본

[예산·결산 등]

■ 재무성, FY2019 결산개요(예상) 발표(2020. 7. 3.)⁴⁷

- FY2019 세입 결산 추정치는 ▲1조 934억엔, 세출

40) 실업급여 등록자 수(insured unemployment)/ 피보험자 수(covered employment)

41) Fed, Federal Reserve Board announces an extension through December 31 of its lending facilities that were scheduled to expire on or around September 30, 2020. 7. 28.

<https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/monetary20200728a.htm>

42) 국고채전문딜러에 제한인 대출을 제공

43) 연방준비제도는 3월 17일, 3월 18일, 3월 23일, 4월 9일 등에 긴급대출제도 도입을 발표한 바 있음. 관련 내용은 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「KIPF 재정동향」 3월 2호, 2020과 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「KIPF 재정동향」 4월 1호, 2020을 참고 바람

44) 현금 흐름 압박을 받고 있는 주·지방정부의 지방채를 매입

45) 기업어음시장에서 기업어음과 자산유동화기업어음을 매입

46) BEA, Gross Domestic Product, 2nd Quarter 2020 (Advance Estimate) and Annual Update, 2020. 7. 30.

<https://www.bea.gov/news/2020/gross-domestic-product-2nd-quarter-2020-advance-estimate-and-annual-update>

47) 재무성, https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2019/20200703.html



불용액은 1조 7,833억엔으로 재정법 제6조⁴⁸⁾에 따른 순 잉여금은 6,852억엔임

■ 재무성, FY2021(2021년 4월~2022년 3월) 예산의 개산요구 기본방침⁴⁹⁾ 발표(2020. 7. 21.)⁵⁰⁾

- FY2021 예산은 신형 코로나 바이러스(코로나 19) 감염 확대를 방지하고 사업과 고용을 지켜 내기 위한 두 차례의 추가경정예산의 신속하고 적절한 집행 및 대응이 중요한 과제임
- 또한, 현 시점에서 FY2021 예산의 필요액을 예측하는 데 한계가 있으므로, 정부, 여당, 지방자치단체의 부담을 최대한 줄이기 위해 정령(政令)⁵¹⁾을 개정하여 요구 기한을 1개월 늦춘 9월 30일로 함과 동시에, 개산 요구단계에서 예산액을 결정하지 않고, 그 구조 및 절차를 간소화함
- 구체적인 개산 요구기준(예산편성지침)은 아래와 같음
- 기본적으로 요구액은 전년도와 동액으로 함
 - 전년도 당초 예산에서 기타 경비 및 의무지출경비를 절감한 경우 그 금액만큼을 재량적 경비의 90%에 가산하는 동시에 그 금액

의 3배까지 요구범위를 인정해주는 규정의 삭제⁵²⁾

- 신형 코로나바이러스 감염증 대응 등 긴요한 경비에 대해서는 별도로 소요 요구액을 요청할 수 있음
- 지금까지의 아베 내각의 세출개혁 추진체계를 강화함과 동시에 시책의 우선순위를 재검토하고 낭비를 철저히 배제
- 연금, 의료 등 사회보장경비의 고령화 등에 따른 자연 증가분, SACO(Special Actions Committee on Okinawa)·미군재편 관계경비, 후생연금 보험사업에 관한 국고부담의 편입에 필요한 경비, 사회보장 충실 등의 평년도화⁵³⁾에 따른 증가에 대해서는 예산편성 과정에서 검토함

[기타]

■ 내각부, 「경제재정운영과 개혁의 기본방침 2020」 발표(2020. 7. 17.)^{54), 55)}

- 내각부는 「경제재정운영과 개혁의 기본방침⁵⁶⁾ 2020: 위기의 극복, 그리고 새로운 미래로」 주

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

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

50) 재무성, 「令和3年度予算の概算要求の具体的な方針について」, 2020. 7. 21. https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2021/fy2021.html

51) 일본 헌법 제73조 제6호에 따라 내각이 제정하는 명령으로 행정기관이 제정하는 명령 중 가장 우선적인 효력을 지님

52) 이에 따라 차년도 개산 요구는 이론상 0.9 + (0.1×3) = 1.2 배까지 요구 가능했었음

53) 일본은 예산 연도 구분과 제도 연도 구분이 다르기 때문에 첫째와 그다음 해의 소요액에 차이가 발생하게 되고, 이 소요액의 차이를 평년도화분(平年度化分)이라고 함

54) 내각부, 「經濟財政運営と改革の基本方針2020」, 2020. 7. 17., <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2020/decision0717.html>

55) 골태방침(魯太方針)이라고 불리며 골태방침2020은 코로나 바이러스 관련 대응으로 인해 구체적 중장기 경제재정 운영방침 및 재정건전화 목표에 대한 논의는 보류됨

56) 경제재정 운영과 개혁의 기본방침은 예산편성 및 세제 개혁의 기본이 되는 정책방침으로 매년 6~7월에 각의 결정을 거쳐 책정됨. 2001년 고이즈미 내각에 시작되어 민주당 정권시기(2010~2012년)에 중단되었다가 2012년 아베 정권 출범 이후 재개됨

<표 4> FY2019 결산 개요(추정치)

(단위: 억엔, 억엔 미만 절사)

세입		세출	
세수	▲17,384	비용	17,833
(주요내역)		국채비	2,205
소득세	1,066	그 외	15,632
법인세	▲9,178		
소비세	▲7,093		
세외수입	11,450		
(주요내역)			
일본은행납부금	6,587		
반납금	2,959		
공채금	▲5,000		
합계	▲10,934	합계	17,838

세입 세출 합계(A): 6,903

부흥비용 및 부흥 채권 상환 비용 자원(B): 51

재정법 제6조의 순 잉여금(A-B): 6,852

출처: 재무성, 『令和元年度決算概要(見込み)』 2020. 7. 3.

요 내용을 발표함

- 현재 정부 차원에서 신형 코로나 바이러스 감염증에 대한 대응이 매우 중요한 과제임에 따라, FY2021 개산 요구 구조 및 절차 간소화에 보조를 맞추어 기재 내용을 압축하여 향후 정책 대응의 큰 방향성만 제시함

- (주요 내용) 포스트 코로나 시대의 새로운 미래를 위해 행정기관 및 사회의 디지털화에 집중 투자하는 중장기적인 「새로운 일상」의 조기 실현을 위한 5대 핵심 주요 시책과 「위드 코로나」 시책 발표
 - (1. 디지털 뉴딜) 「새로운 일상」 구축의 원동

력이 되는 디지털화에 대한 집중 투자·구현과 그 환경 정비

- 디지털 정부 실현을 위한 1년간의 집중적 대처(주무부처: 내각관방)
- 새로운 근로방식·생활방식의 실현(근로방식 개혁, 텔레워크의 정착·가속화, 여성의 정규직 지원·취업 조정 해소 등)(주무부처: 후생노동성) 등
- (2. 지방 창생) 「새로운 일상」이 실현되는 지방 창생 다핵연결형 국가 건설
 - 정령지정도시⁵⁷⁾ 및 중핵시(中核市)⁵⁸⁾ 등을 중심으로 한 스마트시티의 강력한 추진(주

57) 법정인구 50만명 이상을 보유한 도시 중 정령으로 지정된 도시

58) 정령지정도시와 더불어 일본의 대도시 제도 중 하나이며, 법정 인구 20만명 이상



- 무부처: 내각부, 내각관방)
 - 이주나 2지역 거주를 위한 공정의 구체화 (주무부처: 내각관방)
 - 매력적인 지방대학 실현 등을 위한 개혁 패키지(주무부처: 내각관방) 등
 - (3. 생산성 향상) 「사람·이노베이션 투자 강화로 「새로운 일상」을 뒷받침하는 생산성 향상
 - 창조성이 있는 인재육성을 위한 구조의 구축(주무부처: 문부과학성)
 - 리커런트 교육(recurrent education)⁵⁹⁾의 추진·강화(주무부처: 후생노동성)
 - 과학기술·이노베이션의 가속(민관 연계에 의한 연구개발 투자의 확대, 젊은 연구자 지원의 강화, 대학 개혁의 가속화와 세계적 수준의 연구기반 구축 등)(주무부처: 내각부, 문부과학성) 등
 - (4. 사회적 연대) 「새로운 일상」을 지탱하는 포섭적 사회의 실현
 - 유연하고 지속 가능한 의료 제공체제 구축 (주무부처: 후생노동성)
 - 의료·돌봄 분야에서의 데이터 이용·활용 등을 추진(주무부처: 후생노동성)
 - 취업 빙하기 세대 지원(주무부처: 내각관방)
 - 사회적 사업의 민관연계 추진(PFS·SIB 활용 등)(주무부처: 내각부) 등
 - (5. 국제 협력 등) 새로운 세계질서하에서 활력 있는 일본 경제의 실현
 - SDGs를 염두에 둔 환경·이노베이션 및 관련 투자·사업의 강화(환경·기후변화·에너지, 보건 등)(주무부처: 내각부)
 - 국제협력·연대 강화를 통한 새로운 국제협력의 기본방향 설정(주무부처: 외무성) 등
 - (위드 코로나) 신형 코로나 바이러스 감염증 확대에 대한 대응과 경제활동의 단계적 인상, 경제전략 의료 제공체제 등의 강화
 - PCR 검사 등 검사 능력을 전략적으로 확충, 대규모 감염증 유행 시 국가 차원에서 신속하고 유연하게 대처할 수 있는 구조 구축을 위한 법정비와 의료제공체제를 강화
 - AI 시뮬레이션 등의 활용에 의한 효과분석과 감염 확대 방지책을 위한 접촉 확인 앱 등의 보급 추진
 - 효과적인 치료법, 치료약, 백신 등의 연구개발을 더욱 가속화하며 국내에서의 생산체제를 조기 정비
 - 고용·사업의 지속과 금융 시스템 안정 유지 및 소비 등의 국내 수요 환기
 - (재정건전화계획) 신형 코로나 바이러스 감염증 확대를 전제로 경제·재정의 일체 개혁 추진⁶⁰⁾
- 일본은행, 금융정책결정회의의 주요 의견 발표(7. 14.~15. 개최)(2020. 7. 27.)⁶¹⁾
- 일본은행은 3월 이후 금융완화 강화는 금융시장의 안정 유지와 기업 금융의 원활한 확보 측면

59) 사회인이 학교로 되돌아가서 받는 교육. 평생교육의 이념을 실현하기 위하여 OECD가 제안

60) 매년 2025년 기초적 재정수지 흑자화 목표를 명기하였으나 골태방침2020 원안에서는 표기되지 않음

61) 일본은행, https://www.boj.or.jp/mopo/mpmsche_minu/opinion_2020/opi200715.pdf

에서 효과를 발휘하고 있다고 평가하며 다음 금융정책결정회의까지 금융 완화 유지를 결정함
 - (장단기금리 운영⁶²⁾) 다음 금융정책결정회의까지 금융시장 조절방침은 아래와 같이 운영하기로 표결함⁶³⁾

- 단기금리: 일본은행 당좌예금 중 정책금리 잔고에 대해 ▲0.1% 금리 적용
- 장기금리: 10년물 국채금리가 0% 정도를 유지하도록 상한 없이 필요한 만큼 장기국채 매입을 지속
- (CP·회사채 매입) 각각 2조엔, 3조엔의 잔액을 유지하고 2021년 3월 말까지 각각 7.5조엔을 상한으로 추가 매입함
- (ETF, J-REIT) 연간 매입액 기준 ETF 12조엔, J-REIT 1,800억엔을 상한으로 적극적 매입 실시
- (통화 공급) 본원통화는 소비자물가지수(신선식품 제외)가 안정적으로 2%를 초과할 때까지 확대 방침을 계속할 예정임
- 2% 물가안정 목표 실현을 위해 필요한 시점까

지 질적·양적 금융 완화를 유지할 것이며, 당분간 신형 코로나 바이러스 감염증 영향을 주시하며 필요시 추가 금융완화 조치를 강구할 예정임
 <자료 수집 및 정리: 김정은 선임연구원>



[기타]

■ 연방통계청, 2020년 2사분기 GDP 성장률 발표 (2020. 7. 30.)⁶⁴⁾

- 2020년 2사분기 독일의 GDP 성장률은 전 분기 대비 -10.1%, 전년 동기 대비 -11.7% 감소하였고, 이는 1970년 독일의 분기별 GDP 통계가 집계된 이후 가장 큰 감소 폭임
- 2020년 2분기에 상품과 서비스의 수출입과 가계 최종소비지출, 기계·장비 자본형성 등은 대규모 부진을 기록한 반면, 일반정부 최종 소

<표 5> 독일 GDP 성장률 추이

(단위: %)

구분	2018			2019				2020	
	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q	3Q	4Q	1Q	2Q
전분기 대비	0.5	-0.3	0.3	0.6	-0.5	0.3	0.0	-2.0	-10.1
전년동기 대비	2.4	0.7	0.5	1.0	-0.3	1.2	0.2	-1.8	-11.7

주: 연쇄가격조정, 계절조정 적용

출처: 연방 통계청, Press release, 2020. 7. 30.

62) yield curve control

63) 찬성 8 반대 1. 카타오카 의원은 신형 코로나 바이러스 감염증의 심각한 영향을 생각하면, 재정·금융정책의 연계가 한 층 더 중요하기 때문에, 일본은행은 정책금리 포워드가이드언스를 물가목표와 연계해 수정하는 것이 좋다는 의견을 표명함

64) 연방통계청, Presse, Pressemitteilung, 2020. 7. 30.

https://www.destatis.de/EN/Press/2020/07/PE20_287_811.html



비지출은 큰 폭으로 증가함

■ 연방내각, 제2차 가족구제법(Familienentlastungsgesetz) 초안 통과(2020. 7. 29.)⁶⁵⁾

- 세금 감면과 가정 지원을 위해 2021년 1월 1일부터 아동 1인당 아동수당이 월 15유로로 인상되며 이는 매년 120억유로 규모의 재정 소요 전망
- (아동수당) 2021년 이후 아동수당은 첫째·둘째 자녀에 219유로, 셋째 225유로, 넷째 자녀 이후 추가로 250유로를 지급함
 - 가족들도 세금 감면 혜택을 받게 되며 보육수당 비과세를 7,812유로에서 8,388유로까지 인상함
- (기초공제액) 최저생계비 면제를 위해 기초공제액을 2021년 기준 9,408유로→9,696유로, 2022년 9,984유로로 증액함

<자료 수집 및 정리: 엄동욱 선임연구원>

● 6월 10일 발표된 3차 수정예산법안이 7월 23일 의회에서 채택됨

※ FY2020 3차 수정예산법안의 주요 내용은 한국조세재정연구원, 『재정동향』 2020년 6월 1호, 2020 참고

- 총재정지출이 4,466억유로에서 4,574억유로로 확대됨
- 코로나19 대응 지원 규모는 2차 수정예산법안 대비 222억유로 증가한 1,337억유로임(GDP 대비 5.7%)
- 코로나19 위기 발발 이후 프랑스 정부는 기업과 일자리 지원을 위해 두 번의 수정예산법안을 편성하였고, 3차 수정예산법안은 이미 시행 중인 지원 조치를 강화하기 위해 편성됨
- 코로나19로 가장 큰 영향을 받은 부문을 지원하기 위한 조치 등이 포함됨
 - 관광, 자동차, 항공, 문화, 스타트업 부문에 약 450억유로 규모의 지원
 - 지자체 및 에너지 전환 지원을 위해 약 45억유로 배정



프랑스

■ 예산·결산 등

■ FY2020 3차 수정예산법(Projet de loi de finances rectificative pour 2020-3) 의회 채택(2020. 7. 24.)⁶⁶⁾

※ 프랑스는 코로나19로 인한 위기를 극복하기 위해 3월 18일 1차 수정예산법안, 3월 24일 2차 수정예산법안을 발표한 바 있음

[기타]

■ 장 카스텍스(Jean Castex) 신임 총리, 주요 개혁 및 정책 방향 발표(2020. 7. 15.)⁶⁷⁾

※ 프랑스 마크롱 대통령은 7월 3일 장 카스텍스를 신임 총리로 선임함
 ※ 신임 총리는 수행하고자 하는 주요 개혁 및 조치를 국회에서 개략적으로 설명하는 전통이 있음

- 코로나19의 추가 확산을 막기 위한 예방 조치

65) 연방재무부, Presse, Pressemitteilungen. 2020. 7. 29. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/07/2020-07-29-PM-Kindergelderhoehung.html>

66) 프랑스 재무부, Adoption par le Parlement du 3è budget de crise <https://www.economie.gouv.fr/adoption-parlement-3-budget-de-crise>

67) 프랑스 정부, Déclaration de politique générale du Premier ministre <https://www.gouvernement.fr/declaration-de-politique-generale-du-premier-ministre>

강화의 필요성을 강조하며, 이동제한 조치를 다시 시행하지 않기 위해서는 모두가 노력해야 한다고 언급함

- 코로나19 사태의 지속은 전례 없는 규모의 경제 및 사회 위기로 이어질 수 있으며, 실직과 기업 파산 등은 프랑스가 직면한 현실임
 - 특히 이번 위기로 인해 장애인 노동자, 단기 계약직, 젊은 층, 자영업자의 취약성이 드러남
- 경제정책을 계획하고, 미래 성장동력을 찾고, 성장 경로를 설정하는 역할을 담당하는 일반계획 위원회(Commissariat Général au Plan)의 설립이 필요함
- 코로나19로 인한 경제위기가 가장 큰 영향을 미칠 청년에 대한 지원을 강조함
 - 25세 미만의 청년이 모든 회사에서 1년 동안 최소 최저임금(SMIC)의 1.6배를 받을 수 있도록 함
 - 또한 직업 훈련 강화를 위한 노력을 기울임
- 고용을 유지하기 위해 2020년 300억유로에 이어 2021년에도 80억달러를 투입해 기업의 고용과 노동자의 임금을 지원
 - 실업 보험 개혁의 조정을 위한 논의를 시작함
- 미래 기술 개발, 저탄소 산업 생태계 구축, 공공 부문의 디지털화 등 산업부문 혁신에 400억유로를 지원함
- 지속가능한 개발 및 지역 발전을 위해 지방정부 투자를 지원함

- 초고속 인터넷망 구축과 상수도망 현대화 등 지역 개발을 지원하는 모든 프로젝트를 가속화함

- 보건부문 종사자들의 임금 인상을 위해 지원을 확대한 데 이어, 의료 시스템의 개선을 위해 노력
- 취약 계층을 위한 보다 공정한 연금 시스템을 갖추도록 개혁을 진행함

<자료 수집 및 정리: 이정인 선임연구원>



영국

[예산·결산 등]

■ FY2018-19 결산보고서(Whole of Government Accounts: year ended 31 March 2019) 발표(2020. 7. 21.)⁶⁸⁾

※ Whole of Government Accounts(WGA)는 중앙정부, 지방정부, 공기업 등 영국 공공부문의 9천여 개 기관에 대한 통합된 회계보고서임

- (당기 순지출) FY2017-18에 2,028억파운드의 당기 순지출을 기록한 반면, FY2018-19은 15억파운드의 당기 순이익을 기록
 - (공공서비스 순지출) FY2018-19의 공공서비스 순지출은 전년 대비 약 119억파운드 증가한 약 562억 파운드로 나타남
 - (수입) 조세수입과 기타수입 모두 전년보다 증가하여 FY2018-19의 공공서비스 수입은 직전 회계연도 대비 약 311억파운드 증가한 7,956억파운드를 기록함

68) HM Treasury, Whole of Government Accounts, 2018-2019, 2020. 7. 21.
<https://www.gov.uk/government/publications/whole-of-government-accounts-2018-2019>



<표 6> 수입 및 지출

(단위: 십억파운드)

구분	2018-19	2017-18(수정치)
공공서비스 총지출(Total expenditure on public services)	851.8	808.8
사회보장급여(Social security benefits)	230.3	225.9
인건비(Staff costs)	255.7	215.8
재화/서비스 구매 및 기타 지출(Purchase of goods, services and other expenditure)	206.5	207.4
교부금 및 보조금(Grants and subsidies)	58.8	51.2
감가상각 및 감손(Depreciation and impairment)	47.9	56.5
차입이자(Interest costs on government borrowing)	31.6	36.8
총당금 증가(Increase in provisions)	21	15.2
공공서비스 총수입(Total public services revenue)	795.6	764.5
조세수입(Tax revenue)	685.7	661.6
기타수입(Other revenue)	109.9	102.9
공공서비스 순지출(Net expenditure on public services)	56.2	44.3
장기 부채 금융 비용(Financing costs of long-term liabilities, including discounting)	-56.6	153.7
금융 자산·부채의 재평가(Revaluation of financial assets and liabilities)	-1.1	4.8
당기 순지출(Net expenditure for the year)⁶⁹⁾	-1.5	202.8

출처: HM Treasury, Whole of Government Accounts: year ended 31 March 2019, 2020. 7. 21, p. 77.

<표 7> 자산 및 부채

(단위: 십억파운드)

구분	2018-19	2017-18(수정치)
총자산(Total assets)	2,098.8	2,013.8
유형고정자산(Property, plant and equipment)	1,268.0	1,208.4
기타 금융자산(Other financial assets)	514.9	507.6
매출채권 및 기타채권(Trade and other receivables)	190.3	179.9
기타 자산(Other assets)	125.6	117.9
총부채(Total liabilities)	4,554.6	4,579.2
공공부문연금(Public sector pension schemes)	1,893.9	1,865.3
정부 차입(Government borrowings)	1,407.2	1,347.4
기타 금융부채(Other financial liabilities)	750.2	752.8
총당금(Provisions)	311.4	422.5
매입채무 및 기타채무(Trade and other payables)	191.9	191.2
순부채(Net liabilities)	2,455.8	2,565.4

출처: HM Treasury, Whole of Government Accounts: year ended 31 March 2019, 2020. 7. 21., pp. 18~19; p. 79.

69) 공공서비스에 대한 순지출에서 장기부채 금융비용, 금융자산·부채의 재평가 등을 반영하여 산출함. 연간 순지출이 마이너스(-)인 것은 당기 순이익(Net income for the year)을 의미함

- (지출) 인건비(특히 연금 제도 비용), 교부금 및 보조금 증가 등에 힘입어 FY2018-19의 공공서비스 지출은 직전 회계연도 대비 약 430억파운드 증가한 8,518억파운드를 기록함
 - (장기 부채 금융 비용) FY2017-18에 1,537억파운드를 기록했던 장기 부채 금융 비용은 주로 장기 총당금의 할인율에 대한 정책 변경에 기인하여 FY2018-19에 566억파운드의 마이너스 비용(negative expense)으로 나타남
 - (순부채) FY2018-19 순부채는 2조 4,558억파운드를 기록하여 직전 회계연도 대비 1,096억파운드(4.3%) 감소함
 - (총자산) 유형고정자산, 매출채권 및 기타채권, 기타 금융자산 등이 전년보다 증가하여 FY2018-19 총자산은 직전 회계연도 대비 약 850억파운드 증가한 2조 988억파운드를 기록함
 - (총부채) 전년 대비 정부 차입, 공공부문 연금 부채 등은 증가하였으나 총당부채가 상당 규모 감소하여 FY2018-19 총부채는 직전 회계연도 대비 246억파운드 감소한 4조 5,546억파운드를 기록함
- [기타]**
- 재무부, 코로나19 이후 경제 회복을 위한 일자리 지원·창출·보호 계획(A Plan for Jobs 2020) 발표 (2020. 7. 8.)⁷⁰⁾
- (개요) 영국 정부는 코로나19 발병 이후 영국 경제를 회복시키기 위한 3단계 계획 중 2단계로 일자리에 초점을 둔 정책 패키지(최대 300억파운드 규모)를 발표함
 - ※ 첫 단계로 NHS 등 주요 공공 서비스 지원과 임금 지원, 기업 보조금 및 대출, 사업용 재산세 감면 등을 포함한 약 1600억파운드의 지원 패키지를 시행했으며, 가을에 재건(rebuilding)에 초점을 둔 세 번째 단계의 계획을 예산안 및 지출 검토에서 발표할 예정
 - 일자리 계획은 역량(skill)과 청년에 초점을 맞춘 일자리 지원, 프로젝트 투자 및 친환경적인 인프라 개선을 통한 일자리 창출, 특정 분야 VAT 감면 및 외식 할인 지원을 통한 일자리 보호 등을 목표로 함
 - 일자리 지원
 - (일자리 유지 보너스(Job Retention Bonus) 도입) 코로나19로 일시 휴직 중인 직원(furloughed employee)의 고용을 유지하는 고용주에게 인센티브를 제공하고자 일회성 보너스를 지급함
 - 2021년 1월 말 고용상태에 있는 일시 휴직 중인 직원(2019년 11월~2021년 1월에 월 평균 520파운드 이상 임금을 받는 직원) 1인당 1천파운드씩 고용주에게 지급함(2021년 2월 지급)
 - (Kickstart 제도 도입) 장기 실업 위험이 있는 16~24세 청년(통합 급여 청구자)에게 양질의 신규 일자리를 창출하기 위해 고용주에게 직접 보조금을 지급함

70) HM Treasury, A Plan for Jobs 2020, 2020. 7. 8.
<https://www.gov.uk/government/publications/a-plan-for-jobs-documents/a-plan-for-jobs-2020>
 HM Treasury, Rishi's Plan for Jobs will help Britain bounce back, 2020. 7. 8.
<https://www.gov.uk/government/news/rishis-plan-for-jobs-will-help-britain-bounce-back>



- 정부는 6개월간 해당 임금(주당 25시간, 최저 임금의 100%를 보전)과 고용주 부담 국가보험 분담금 등을 보전함
- (구직자 대상 고용지원제도와 훈련 및 견습 제도 확대) 25세 미만 신규 견습직 고용 시 1인당 2천파운드를 기업에 지급, 청년들이 양질의 훈련을 받을 수 있도록 1억 1,100만파운드 투자 등
- (일자리 창출) 약 88억파운드의 신규 인프라, 탈탄소화(decarbonisation), 유지·보수 프로젝트 작업을 추진하여 수 만 개의 일자리를 창출함
- 14만 개의 녹색 일자리와 건물 개선 작업을 지원하고 탄소 배출을 절감하는 등 30억파운드의 녹색 투자 패키지를 추진함
- 20억파운드의 보조금(Green Homes Grant)을 통해 주택 소유자가 에너지 효율을 높이기 위해 건물을 개조할 경우 바우처를 제공함
- 병원, 학교 등 공공 건물을 친환경적으로 개

선하기 위해 10억파운드 프로그램을 추진함

- 병원 유지·보수 개선, 지방 도로 개선, 학교 시설 개선 등 건설 프로젝트에 58억파운드를 투자함

● 일자리 보호

- (외식비 지원(Eat Out to Help Out discount scheme)) 카페, 레스토랑, 펍이 8월 동안 매주 월요일~수요일에 한 외식 소비에 대해 50% 할인(인당 최대 10파운드)을 제공하고 정부가 이를 보전함
- 접객, 숙박, 관광업의 VAT 세율을 한시적으로 인하함(20%→5%)
- 주택 건설 및 부동산 부문 성장과 일자리 지원을 위해 2021년 3월 31일까지 한시적으로 주거용 부동산 등록세 과세 기준을 인상함(12만 5천파운드 → 50만파운드)

<자료 수집 및 정리: 한혜란 선임연구원>

<표 8> 일자리 지원·창출·보호 계획

(단위: 십억파운드)

구분	내용	금액
일자리 유지 보너스	Job Retention Bonus	최대 9.4
일자리 지원	Kickstart Scheme	2.1
	구직, 역량 개발, 견습직 지원	1.6
일자리 보호	접객, 숙박, 관광업 VAT 세율 인하	4.1
	외식비 지원	0.5
일자리 창출	인프라 투자 패키지	5.6
	공공부문 및 사회주택 탈탄소화	1.1
	Green Homes Grant	2
	부동산 등록세 과세 기준 인상	3.8
합계		최대 30

출처: HM Treasury, A Plan for Jobs 2020, 2020. 7. 8. Table.1.

<표 9> 기존에 발표된 지원정책 및 추가 공공서비스 지원

(단위: 십억파운드)

구분	내용	금액
직접적 재정 지원	고용 지원 - 코로나 바이러스 고용 유지지원 제도 - 자영업자 소득 지원 제도	69
	가계 직접 지원 - 통합급여 인상, 주택수당 조정 등 복지 지원 패키지	8
	기업 지원 - 법정 병가수당 지원 - 소기업 보조금 - 비거주재산세 감면 - 상업신용보험 지원 - 민간 부문 off-payroll 근로 과세 연기, 전자출판 VAT 영세율 조기 도입 등	30.3
	추가 조세정책 - 개인보호장비 VAT 영세율 적용 - 의료제품 수입 관세 면제 - 건설부문 VAT 매입자 납부제도 도입 연기 등	0.3
	공공서비스 지출, 자선단체, 문화, 취약계층 지원 * OBR 추계(6. 19.) 금액 외에도 문화-예술 기관 지원과 추가 공공서비스 지원이 포함됨	51.1
	소계	158.7
대출, 보증, 조세 납부 연기	VAT 및 소득세 신고분 납부 연기	50
	현재까지 승인된 대출 지원 (CCFF, CBILS, CLBILS, BBLS, Future Fund, Cultural Recovery Fund 등)	72.8
	소계	122.8

출처: HM Treasury, A Plan for Jobs 2020, 2020. 7. 8. Table.2.



중국

[기타]

- 재무부 및 응급관리부(应急管理 部), 중앙재난구호기금(中央自然灾害救灾资金) 6.15억위안을 할당 (2020. 7. 9.)⁷¹⁾
- 국가재난위원회 및 응급관리부는 안후이성에서 발생한 심각한 홍수 재해에 대응하기 위해 국가

비상대응체제를 가동시켜 홍수피해 예방 및 구호활동을 하고 있음

- 중국 6개 성(안후이, 장시, 후베이, 광시, 충칭, 귀주)에 중앙재난구호기금 6억 1,500만위안을 할당함
- 홍수 피해지역의 홍수 예방 및 구호활동 지원 등에 4억 3천만위안, 수재민 구호 구조를 위해 1억 8,500만위안을 배정

■ 국가통계국, 2020년 2분기 및 상반기 GDP 성장률

71) http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/xinhuanet/202007/t20200709_3546302.htm



<표 10> 2020년 2분기 및 상반기 중국 경제성장률

(단위: 억위안, 전년 동기 대비 %)

구분	실적		전년 동기 대비 성장률	
	2020년 2분기	2020년 상반기	2020년 2분기	2020년 상반기
국내총생산량	250,110	456,614	3.2	-1.6
제1차 산업	15,867	26,053	3.3	0.9
제2차 산업	99,121	172,759	4.7	-1.9
제3차 산업	135,122	257,802	1.9	-1.6
농업, 임업, 축산업 및 어업	16,596	27,305	3.4	1.1
산업	80,402	145,044	4.1	-1.8
제조업	69,259	123,111	4.4	-2.5
건설	19,157	28,535	7.8	-1.9
도매 및 소매업	23,696	42,446	1.2	-8.1
교통운수, 창고 및 우편서비스 (交通运输, 仓储和邮政业)	10,650	18,515	1.7	-5.6
숙박 및 요식업	3,481	6,302	-18	-26.8
금융	20,955	42,302	7.2	6.6
부동산	18,594	33,862	4.1	-0.9
정보통신, 소프트웨어 기술 관련 서비스 (信息传输, 软件和信息技术服务业)	9,573	18,501	15.7	14.5
임대 및 비즈니스 서비스 (租赁和商务服务业)	7,174	14,312	-8	-8.7
기타 서비스	39,831	79,491	-0.9	-1.4

주: 1. 금액은 현재가격으로 계산, 성장률은 고정가격으로 계산
 2. 산업분류는 국가경제산업분류(国民经济行业分类(GB/T 4754 - 2017))에 따름
 3. GDP 총량은 산업의 합계와 같지 않으며, 산술(반올림 등) 오류로 기계적 조정이 이루어지지 않았음
 출처: 중국 국가통계국, 2020年2季度国内生产总值(GDP)初步核算结果, 2020. 7. 17., 표 1

발표(2020. 7. 17.)^{72), 73)}

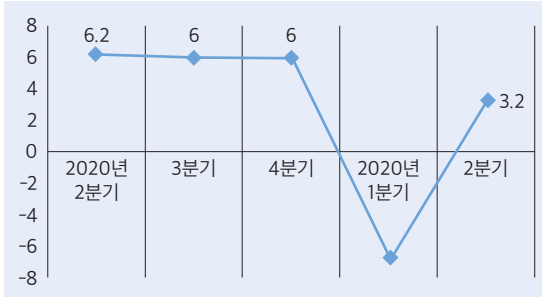
- 2020년 2분기 중국의 국내총생산량은 25조 110억 위안으로 전년 동기 대비 3.2% 증가하였으며, 2020년 상반기 국내총생산량은 45조 6,614억 위안으로 전년 동기 대비 -1.6% 감소함
- 2020년 2분기 1차 산업은 1조 5,867억위안으로 전년 동기 대비 3.3% 증가함

- 2020년 2분기 2차 산업은 전년 동기 대비 4.7% 증가하였으며 또한 2020년 1분기 성장이 감소하였던 3차 산업의 경우 서비스 산업 부문의 회복세로 전년 동기 대비 1.9% 증가함
- 2020년 상반기 고정자산 투자(농민가구 제외)는 전년 동기 대비 3.1% 감소하였으며 첨단산업 및 사회부문(社会领域) 투자가 증가

72) http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202007/t20200717_1776516.html
 73) http://www.gov.cn/xinwen/2020-07/16/content_5527422.htm

[그림 3] 중국 분기별 GDP 성장률

(단위: 전년 동기 대비 %)



되었고 수출입 또한 회복세를 보임

- 2020년 상반기 전국 1인당 가처분소득은 1만 5,666위안으로 전년 동기 대비 2.4% 증가함

■ 지방정부 2020년 상반기 지역내총생산량(GRDP) 및 재정수입 발표(2020. 7. 22~24.)^{74), 75)}

- 중국 14개 성 중 7개 성의 2020년 상반기 지역내총생산량(GRDP)은 플러스 성장률을 기록하였으며 구이저우(貴州)가 1.5%로 가장 높은 성장률을 보임
 - 후난(湖南) 1.3%, 닝샤(宁夏) 1.3%, 장시(江西) 0.9%, 쓰촨(四川) 0.6%, 푸젠(福建) 0.5%, 윈난(云南) 0.5%의 성장률을 보임
 - 네이멍구(内蒙古) -3.8%, 베이징(北京) -3.2%, 광둥(广东) -2.5%, 지린(吉林) -0.4%, 산시(陕西) -0.3%, 허난(河南) -0.3%, 산둥(山东) -0.2% 성장률을 기록함

- 중국 24개 성은 2020년 상반기 재정수입을 공개하였으며 그중 칭하이(青海), 허베이(河北), 광시(广西), 구이저우(貴州)만 재정수입이 증가하였음

- 코로나19의 여파로 올해 상반기 지방재정수입은 7.9% 감소함
- 상하이(上海)와 베이징(北京)의 재정수입 증가율이 지나치게 낮은 추세를 보이고 있는데 이는 부동산 규제 및 일부 중점산업 조정 등과 관련이 있는 것으로 보임

- 지방정부는 안정적인 하반기 경제성장을 위해 기업 안정과 내수 확대를 강조함⁷⁶⁾
 - 지방정부의 주요 경제지표가 대체로 긍정적으로 평가되나 6가지 안정화(六穩) 및 6가지 보장(六保)을 거듭 강조하며 향후 관련 조치가 발표될 것으로 예상됨

■ 재무부 및 응급관리부(应急管理部), 재해지역 홍수 방지와 긴급구조 지원금에 누적 17억위안 이상 할당됨(2020. 7. 16.)^{77), 78)}

- 홍수피해 지역의 홍수예방 및 구호활동 지원 등에 중앙보조자금 17.55억위안, 중앙재난구조물자 9.3만건을 지원함
- 홍수피해로 인한 조난자 3만 7,777명을 구제하고 10만 7천 여명을 다른 곳으로 이송함

<자료 수집 및 정리: 박신아 선임연구원>

74) 21经济网, <http://www.eeo.com.cn/2020/0720/390283.shtml> (검색일자: 2020. 7. 29.)
 75) 21经济网, <http://www.21jingji.com/2020/7-24/wOMDEzNzlfMTU3ODExOA.html> (검색일자: 2020. 7. 29.)
 76) 新华网, http://www.xinhuanet.com/money/2020-07/21/c_1126263950.htm (검색일자: 2020. 7. 29.)
 77) 인민넷(조문판), <http://korean.people.com.cn/73554/73555/75321/15817561.html> (검색일자: 2020. 7. 29.)
 78) 자세한 내용은 2020년 7월 1호 재정동향 중국 참고

재정포럼

2020년 8월호 통권 제290호

- 발행처/ 한국조세재정연구원
- 발행인/ 김유찬 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장/ 정재호 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
- 편집위원/ 허경선 (한국조세재정연구원 연구위원)
김빛마로 (한국조세재정연구원 부연구위원)
김문정 (한국조세재정연구원 부연구위원)
김우현 (한국조세재정연구원 부연구위원)
정다운 (한국조세재정연구원 부연구위원)
정재현 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 편집·제작/ 김석운 (한국조세재정연구원 선임전문원)
김서영 (한국조세재정연구원 전문원)

■ 월간 재정포럼

2020년 8월 14일 발행 / 제24권 제8호(통권 제290호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007
발행처 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)-414-2134 E-mail: pub@kipf.re.kr
Homepage: <http://www.kipf.re.kr>

■ 값 3,000원

- 월간 『재정포럼』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.
- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해 드립니다.

■ 편집디자인 세일포커스(주) TEL: 02-2275-6894

■ 인쇄 세일포커스(주) TEL: 02-2275-6894

『재정포럼』 정기구독 신청 안내

■ 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 지식정보팀

■ 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





2020. 05. 06.

- 01 아프면 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