

월간
재정포럼

2020. July_Vol.289

MONTHLY
PUBLIC FINANCE
FORUM

07

권두칼럼

포스트 코로나 국제통상 환경과 재정정책의 과제 | 안덕근

현안분석

의회 예산과정의 고찰 | 김종면

탈세 및 조세회피에 대한 실증연구 검토

: 과세 행정자료를 이용한 연구를 중심으로 | 권성오

정책연구

디지털 플랫폼 경제의 조세쟁점과 과세방안 연구 외

정책토론티포트

경제위기 대응을 위한 재정지출 확대와 재정건전성

고용보험 사각지대 해소와 저소득층 소득파악을 위한 과세자료 활용방안



쓸수록 줄어듭니다

지구 온난화의 원인 일회용 종이컵,
쓸수록 북극곰들의 집은 줄어듭니다.

kobaco

공익광고협의회

CONTENTS

권두칼럼

포스트 코로나 국제통상 환경과 재정정책의 과제 | 안덕근 02

현안분석

의회 예산과정의 고찰 | 김종면 06

탈세 및 조세회피에 대한 실증연구 검토
: 과세 행정자료를 이용한 연구를 중심으로 | 권성오 28

정책토론포트

경제위기 대응을 위한 재정지출 확대와 재정건전성 50

고용보험 사각지대 해소와 저소득층 소득파악을 위한
과세자료 활용방안 57

정책연구

디지털 플랫폼 경제의 조세쟁점과 과세방안 연구 71
| 김빛마로·이경근

자동안정화장치의 거시경제적 효과 77
| 강동익·우진희

청년 일자리 재정정책의 개선방안 모색: 현금지원을 중심으로 81
| 김문정·이수형

생애단계별 부모의 사회경제적 지위에 따른 인적자본 격차 조사 87
| 권성오·김진영

가계에 대한 현물이전 규모 추정 91
| 오종현·김우현·권성오

가계의 이질성을 고려한 이전지출의 승수효과 분석 95
| 우진희·강동익

주요국의 조세·재정동향

캐나다 - 코로나19 여행 제한에 대한 국제 조세 관련 조치 발표 외 100



포스트 코로나 국제통상 환경과 재정정책의 과제



안덕근
서울대학교 국제대학원
교수

코로나 바이러스 확산으로 세계 경제는 제2차 세계대전 이후 초유의 경제 충격을 겪고 있다. 소위 코로나19 사태가 예상보다 장기화 국면으로 접어들면서 2020년 2분기에는 본격적인 실물경제 충격이 경제지표로 드러날 전망이다. 일례로 뉴욕연방준비은행은 미국 경제의 올해 2분기 성장률을 마이너스 25~35%로 추정한다. 글로벌 경제위기에서 벗어나 견조(堅調)한 회복세를 보이며 질주하던 세계 경제가 미-중 통상전쟁으로 바뀌기 터지더니 코로나19 사태로 아예 급브레이크를 밟은 셈이 되었다.

미-중 간 경제전쟁으로 인한 국제통상 환경의 변화

사실 미-중 간의 경제전쟁은 이미 오바마 행정부부터 시작되었다. 당시 견원 지간처럼 지내던 공화당조차 중국 견제라는 대의에 동의해 오바마 대통령에게 합의해 준 것이 환태평양경제동반자협정(TPP)이었다. 2015년 국내 통상법을 대폭 개정해 전례 없는 중국 견제장치를 대거 도입한 것도 오바마 대통령이다.

그러나 기존의 국제질서와 법적인 테두리 안에서 중국을 견제하려던 오바마 대통령과는 달리 트럼프 대통령은 ‘미국 우선주의(America First)’를 앞세우며 전방위적인 경제 공세를 취했다. TPP뿐만 아니라 190여 개 UN 회원국들이 십수 년을 협상해 합의한 파리협약에서 탈퇴하고, 코로나19 사태가 점차 확산되는 상황에서 세계보건기구(WHO) 탈퇴를 선언해 전 세계를 긴장하게 했다. 게다가 국제통상질서 유지에 놀라운 성과를 보이며 국제기구의 대표주자로 주목받던 세계무역기구(WTO)를 사실상 무력화하며 중국과

의 전면적인 경제전쟁을 벌이고 있다. 트럼프 대통령이 임명한 미국 출신의 WTO 사무차장은 2025년 'WTO 2.0' 출범을 공개석상에서 천명했다.

그동안 갑작스럽게 세계 경제를 충격과 침체로 몰아간 트럼프 행정부의 통상정책에 쏟아지던 비난은 코로나19 사태가 확산되면서 덮였다. 해외 투자를 막아서던 트럼프 행정부의 정책들조차 오히려 위험사회에 대비하기 위한 합리적인 리쇼어링 조치로 간주되는 분위기다. 여기에 더해진 과격한 수입 제한 조치들은 미국 기업뿐만 아니라 외국 기업들까지 미국 내로 생산 기반을 이전하는 기폭제가 되었다. 이와 같은 산업환경의 변화는 미-중 간의 산업 연관관계를 기반으로 지난 20년간 급격히 성장해 온 글로벌 공급망체계를 해체하고 있다. 미국은 국가안보를 근거로 첨단기술 분야에서 중국과의 교역은 물론이고 투자까지도 전면적으로 단절하고, 경제 제재를 동원해 여타 국가들의 기업들까지 중국과의 교역을 중단하도록 압박하는 상황이다.

.....
**경제위기 상황에서의
 재정정책은 국제통상
 체제에도 많은 과제를
 주고 있다.**

경제위기 극복을 위한 재정정책과 WTO 체제 개편 과제

주목할 부분은 이러한 급격한 통상환경의 변화와 코로나19 사태 속에서 대부분의 선진국들이 막대한 규모의 재정정책을 펼치고 있다는 점이다. 일례로 미국은 4월 말까지 이미 3,700조달러 규모의 재정정책을 가동했는데, 이는 국민총생산의 15%에 육박하는 규모다. 재정정책의 기본 원칙을 넘어선 과도한 조치들이 경제위기를 극복하기 위한 시급한 대안으로 받아들여지고 있는데, 정부의 재정 여력이 크지 않은 개발도상국들은 속수무책이다.

경제위기 상황에서의 재정정책은 국제통상 체제에도 많은 과제를 주고 있다. 1997년 아시아 금융위기 당시 우리 정부의 구조조정 조치를 불법 보조금 조치로 간주해 제재를 가하던 선진국들은 2007년 글로벌 금융위기 당시 수십 배 더 큰 규모의 구조조정 조치를 시행했다. 코로나19 사태가 촉발한 세계경제 위기상황에서 경제회복을 위한 비상조치라는 명목하에 재정정책으로 포장된 막대한 금액의 정부보조금 조치가 시행되고 있다. WTO 체제에서 가장 엄격히

.....

**경제 침체를 막고
조속한 회복을 위한
유일한 수단으로
강조되는 재정정책이
향후 재건될 WTO
체제에서는 보다 견실한
위상을 확보할 수
있기 바란다.**

규제하던 정부보조금을 경제 대국들이 퍼붓기 경쟁에 나선 형국이라 향후 심각한 구조적 문제가 우려된다. 그럼에도 불구하고 중앙은행까지 회사채 인수에 직접 나설 정도로 절박한 경제위기 상황은 명백한 보조금협정 위반 문제에 대해서 당분간은 이의를 제기하기 어려운 정치적 환경을 조장하고 있다.

보조금 규범 개정의 명분과 동력 희석

이 같은 상황은 현재 미국, EU, 일본이 주도하는 WTO 체제 개편의 전망을 한층 어둡게 한다. 3국 연대가 추진하는 WTO 개혁 논의의 핵심이 보조금 규범 개정이기 때문이다. 사실 이들 세 국가는 중국의 국영기업 체제가 초래하는 보조금 문제를 다루기 위해서 이미 EU-일본 경제동반자협정, CPTPP나 USMCA 등 FTA를 통해 국영기업에 대한 별도의 규범을 도입했다. 그리고 기존 WTO 체제에서 수출 실적이나 수입 대체에 연동해 제공하는 보조금을 금지하던 한계에서 탈피하여 지급 불능이나 도산 상황에 있는 기업들에 대해서 일괄적으로 정부지원을 금지하는 규범을 확산하고 있다. 이는 원래 시장에서 퇴출되어야 할 다수의 기업들을 보조금 지급이나 국유화를 통해 회생시키는 중국 정부의 관행을 겨냥한 포석이지만 최근 우리 정부가 직면한 산업구조조정 과제들도 더욱 어렵게 할 수 있다.

세계 대부분의 국가들이 코로나19 위기 속에 재정 여력의 한도 내에서 절박한 재정정책을 시행하게 되면서 보조금 규범 개혁이라는 WTO 체제의 시급한 과제를 추진할 명분과 동력이 희석되고 있다. 코로나19 사태가 여실히 드러낸 의료보건 분야의 국제공조 취약성은 건강한 국제통상 체제가 얼마나 시급히 필요한지 역설적으로 보여준다. 현 시점에서 경제 침체를 막고 조속한 회복을 위한 유일한 수단으로 강조되는 재정정책이 향후 재건될 WTO 체제에서는 보다 견실한 위상을 확보할 수 있기 바란다. **KIPF**

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



| 현안분석 |

■ 의회 예산과정의 고찰

김종면 · 한국조세재정연구원 선임연구위원

■ 탈세 및 조세회피에 대한 실증연구 검토

: 과세 행정자료를 이용한 연구를 중심으로

권성오 · 한국조세재정연구원 부연구위원

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

의회 예산과정의 고찰



김종면
한국조세재정연구원
선임연구위원
(jhrv@kipf.re.kr)

I. 배경

작년 말에 국회에서 금년도 예산이 확정되기까지의 과정은 그리 순조롭지 않았으나, 결국 헌법에서 정한 기한이 다소 지난 2019년 12월 10일에 예산이 통과되었다. 그런데 예산이 통과된 이후에도 며칠간은 그 과정에 하자가 있다는 의견이 언론의 주목을 받았다. 그 논지는 예산 부수법률안이 처리되지 않아 세입예산이¹⁾ 확정될 수 없는 상태이므로 예산이 통과될 수 없는데도 이를 지키지 않고 예산을 의결했다는 것이었다. 예산제도의 역사를 보거나 외국 제도의 사례를 보건대²⁾ 이러한 주장은 상당히 타당한 것이었다. 그러나 관련 법률의 취지가 그렇다고 하더라도 막상 법률의 형식적 요건들을 보면 법에 저촉되는 바가 없었고,³⁾ 이후 문제가 되는 부수 법안들도 26건 모두 채택되어 논란이 일단락되었다. 다만 작년 연말의 예산 처리는 본고에서와 같이 국회의 예산과정에 대해 다시 한 번 생각해보고 다른 나라의 제도와 비교하여 우리의 의회 예산과정은 어떠한 특성이 있는지에 대한 관심을 갖도록 상기하는 계기가 되었다고 말할 수는 있다.

이와 같은 시사적 맥락에서의 관심 이외에도, 예산제도라는 틀을 이론적 관점에서 바라보아도 의회에서의 예산과정에 대해 살펴보는 것은 충분히 의미가 있다고 생각된다. 예산과정의 핵심적인 본질이 의사결정이라고 본다면, 의사결정의 주체와 방식에 따라 예산제도라는 국정운영의 틀을 몇 개의 영역으로 나누어 생각할 수 있다. 우선 첫 번째로는 정부 내의 의사결정, 즉 예산편성 과정을 생각할 수 있다. 과거에 예산제도에 관한 논의는 주로 이런 측면을 얘기하는 것이었다. 이 방면에서 제도의 발전은 1961년의 「예산회계법」으로 도입된 사업예산 및 성과관리 제도, 그 이후로도 1980년대의 중기재정계획, 예산심의회, 영점예산 등

1) 예산이 무엇인지에 대한 정의는 우리 헌법이나 다른 법률에는 없으며, 다만 「국가재정법」 제19조에 “예산은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위를 총칭한다.”고 되어 있다. 즉 예산 부수법안 때문에 확정될 수 없는 세입예산도 예산의 일부이므로 통과된 예산의 유효성에 대한 의문이 당시 제기되었던 것이다.

2) 구체적 사례는 아래 외국 사례를 검토하면서 다루고자 한다.

3) 「국회법」 제84조 제8항에서 “위원회는 세목 또는 세율과 관계 있는 법률의 제정 또는 개정을 전제로 하여 미리 제출된 세입예산안은 이를 심사할 수 없다.”고 명시하여 상식적으로는 심사가 되지 않은 세입예산에 대한 의결이 불가능할 것으로 생각될 수 있으나,

으로 꾸준히 이어졌으며, 2000년대 중반에는 4대 재정 개혁이 2007년의 「국가재정법」을 통해 마무리되면서 지금의 예산편성 및 관리 제도가 완성되었다. 그런데 이는 예산제도 중 정부 내에서의 의사결정을 주로 다루는 것이므로 이와 관련된 권한과 절차는 탑다운(Top-down) 형식의 하달방식으로 정해지는 일방적 성격의 지침 또는 규정일 수밖에 없고, 내용에서도 제도의 핵심은 자원의 효율적 배분을 초점으로 두었다. 법률적인 측면에서는 정부의 내부적 절차를 다루는 내용이 되므로 제반 권한과 절차를 정리하여 규정하는 행정법의 성격이었고, 때로는 굳이 법률로 규정할 필요가 없는 경우도 드물지 않았다.⁴⁾

둘째, 이와 같이 의사결정의 주체가 정부나 그 내부로 제한된 경우와 대조적으로, 예산과정에서는 정부와 의회 양자 모두가 의사결정의 주체로 설정되어 양자 간의 관계가 중요시되는 부분이 있으며, 이 관계는 당연히 헌법에서 다룰 수밖에 없다. 또한 그 내용은 정부 내 의사결정 과정에서 효율성을 중시하는 행정법과는 달리, 양 주체 간의 권한 배분 또는 분립, 그리고 이를 통한 견제와 균형이 초점이다.⁵⁾ 정부의 예산편성을 다루는 행정법과는 달리, 헌법은 이 부분에서 양 주체가 의사결정 내용 등을 직접적으로 규정하기보다는 양 주체 간에 이루어지는 협의나 조정이 이루어질 수 있는 틀을 설정하는 것이 주요 목적이라고 할 수 있다.

지금까지의 예산제도에 대한 사례조사나 이론적 연구 모두 분석 대상이 이와 같은 두 영역의 의사결정으로 주로 국한되었다. 첫째, 정부 내의 의사결정, 즉 예산편성에 관한 연구는 과거부터 꾸준히 진행되어 많은 지식이 축적되었으며, 둘째, 정부와 의회 간의 관계에 대한 연구도 2007년의 「국가재정법」 제정 이후에 예산제도에 대한 관심이 헌법적 측면으로 전환되면서 지난 10여 년간 많은 연구 성과가 있었다. 그런데 예산에 대한 의사결정 과정에서 지금껏 사실상 누락된 또 하나의 중요한 영역이 아직 남아 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 이에 본 고에서는 예산 의사결정의 세 번째 영역으로 의회 내의 예산 관련 의사결정 과정을 규정한 의회 예산과정이 있음을 지적하고, 우리의 제도를 주요국의 사례와 비교하면서 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.⁶⁾

**본고에서는
예산 의사결정의
세 번째 영역으로
의회 내의 예산 관련
의사결정 과정을
규정한 의회
예산과정이
있음을 지적하고,
우리의 제도를
주요국 사례와 비교해
살펴보고자 한다.**

동법 제85조 제3항에 “... 기한까지 심사를 마치지 아니하였을 때에는 그다음 날에 위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 본다”고 되어 있어 실제로 심사를 마치지 않은 의안의 부의 및 상정이 가능하도록 되어 있다.

- 4) 상술한 1980년대의 재정제도 개혁은 거의 법률로써 별도로 규정되지 않고 정부 내의 지시로 이루어졌다. 이에 비해 2007년의 「국가재정법」은 국회를 제약하는 조항이 없고 모든 내용이 정부의 예산 편성, 집행, 관리 및 보고 등에 관한 것이지만 법률로 제정되었다.
- 5) 헌법 제54조~제59조에 국회와 정부의 권한이 규정되어 있고, 편성권과 의결권의 권한분립은 물론, 특히 제57조의 정부 증액동의권에 서도 민주적 견제와 균형 원칙을 규정하고 있다. 이에 대한 자세한 설명은 김종면·장용근(2018)을 참고하라.
- 6) 예산결산특별위원회를 상임위원회로 전환하려는 논의가 2013년에 국회 내에 있었으며, 이때 예결위와 여타 상임위원회 간의 권한과 역할을 어떻게 설정할 것인가에 대한 논의, 즉 국회의 예산에 관한 내부적 의사결정 방식을 일부 다른 것이 있다. 당시의 논의는 김종면(2013)을 참고하라.

국회의 예산과정이란,
매년 정부의 예산안이
국회로 이송된 후
국회 내부의 의사결정,
즉 예산안 의결이
어떻게 이루어지는지를
제도의 형태로 규정한
것을 말한다.

II. 국회의 예산과정

국회의 예산과정이란, 매년 정부의 예산안이 국회로 이송된 후 헌법 제54조에 따라 국회가 이를 심의하고 의결하는 과정을 말한다. 특히 이와 관련된 권한과 역할이 이때 국회 내부에서 어떻게 분담되고 시한 등을 포함하여 어떤 절차를 따라 최종적으로 국회의 의사결정, 즉 예산안 의결이 이루어지는지를 제도의 형태로 규정한 것이다.

우리나라의 의회 예산과정은 「국회법」 제83조의2~제85조에서 규정하고 있다. 이 중 제83조의2는 예산 관련 법률안을 심사하는 소관위원회는 예산결산특별위원회(예결위)와 미리 협의를 거쳐야 한다는 것이 주 내용이고, 우리가 통상적으로 예산과정이라고 생각하는 내용은 주로 제84조에 나와 있다. 그 내용을 요약하면 의장은 정부예산안을 소관상임위원회에 회부하여 예비심사 결과를 보고반도록 하였으며, 의장은 이러한 결과 보고서를 첨부하여 예산안을 예결위에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의하도록 되어 있다. 이때 예결위의 심사는 정부의 제안 설명이나 전문위원의 검토 보고, 종합정책질의, 찬반토론 등 제84조의 제3항에 언급된 일련의 과정을 거쳐 표결을 통해 결과를 정하도록 되어 있다. 또한 제84조의 제5항에서는 헌법 제57조와 문구 대부분에서 사실상 동일한 국회 내의 증액동의권이 명시되어 있는 점도 흥미롭다. 즉, 예결위는 소관상임위원회에서 삭감한 세출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 경우 소관상임위원회의 동의를 얻도록 되어 있다.

제84조에 이어서 제85조의3에서는 예산안과 세입예산안 부수 법률안의 심사 기한을 매년 11월 30일로 한정하였다. 또한 이 기한이 준수되지 않은 경우에는 그다음 날, 즉 12월 1일에 심사를 마치고 본회의에 부의된 것으로 본다고 하였다. 즉 예산안이나 부수 법률안의 자동부의가 이루어지도록 되어 있고, 헌법 제54조에서 정한 시한인 회계연도 개시 30일 전에 국회가 예산을 의결할 수 있는 최소한의 여지를 확보하고 있다.⁷⁾

7) 「국회법」 제93조의2는 심사 및 의장 보고 후 1일을 경과하지 않은 법률안의 상정을 금하고 있다. 따라서 헌법에 따라 12월 2일 까지 예산을 상정 및 통과하기 위해서는 최소한 1일 전에 법률안이 부의되어야 한다.

III. 의회 예산과정에서의 재정규율

앞에서 살펴본 우리나라의 의회 예산과정에 대해 간략히 언급하자면, 우선 나름대로 상당히 절차적 정합성과 포괄성을 갖추었다고 할 수 있다. 즉 권한이나 기능, 절차 등을 규정함에 있어 각 요소들이 서로 상충되는 바가 없고 또한 간과되거나 누락된 부분 없이 필요한 모든 요소가 예산과정에 포괄되어 있다. 예산결산 특별위원회는 물론, 예산안의 각 부분에 대해 소관상임위원회가 검토를 하도록 되어 있으며, 이 과정에서 정부, 전문위원의 의견을 듣도록 하여 심의하는 사안과 관련된 모든 주체가 배제되지 않음을 확인할 수 있다. 절차의 각 부분을 진행하는데 소요되는 시간도 빠짐없이 다루고 있다.

그런데 이렇게 정합성과 포괄성 등의 형식적 완결성에 더해서, 특히 정부나 국회의 관점에서가 아니라 주권자이자 궁극적으로 국가재정의 모든 부담을 지는 국민의 입장에서는 중요한 요건을 하나 더 제기할 수 있다. 의회의 예산과정이 재정규율(fiscal discipline)을 의식하고 있는지, 가급적 제도가 이를 뒷받침하고 있는지 물어볼 수도 있을 것이다. 예를 들어, 현행 「국회법」에서는 앞서 언급한 제 84조의 제5항(상임위원회의 증액동의권)과 제7항(부수 법률안 의결 이전에 세입 예산안 심사 금지)이 재정규율과 관련된 조항이라고 할 수 있다. 이에 대해서는 외국의 의회 예산과정을 재정규율 중심으로 살펴보고 다시 논의하고자 한다.

재정규율을 위한 제도적 장치에 관하여 예산 의사결정의 다른 두 영역(정부 내, 정부와 의회 간 관계)을 보면, 예산편성제도는 재정규율을 강화하는 방향으로 꾸준히 진화해왔다. 특히 1980년대의 중기재정계획과 예산심의회, 2000년대 중반의 국가재정운용계획과 하향식 예산편성제도는 재정규율의 강화가 주된 목적이다. 두 번째 영역에서 정부와 의회 간 관계에서의 재정규율은 헌법 제54조의 권한과 역할 분담에 의한 상호 견제와 균형, 그리고 헌법 제57조의 정부 증액동의권을 통해 확보되고 있다. 그 외 헌법 제55~56조와 제58~59조 역시 재정규율을 위해 정부의 의사결정을 국회가 통제할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 그러나 의회 내의 의사결정에 대해서는 지금까지 별로 논의된 바가 없으므로 의회 예산과정에서의 재정규율 역시 특별히 논의된 적이 없다. 이 점이 본고에서 이를 다루고자 하는 이유이다.

우리나라의
의회 예산과정은
권한이나 기능, 절차 등을
규정함에 있어
각 요소들이 서로
상충되는 바가 없고
또한 간과되거나 누락된
부분 없이 필요한
모든 요소가 예산과정에
포괄되어 있다.

의회 예산과정에
적용되는 외부적
재정규율제도는 대개
헌법에 명시되며,
대표적으로
본 절에서는 프랑스와
독일의 사례를
소개하고자 한다.

1. 헌법 등 외부적 규제에 의한 재정규율제도

어떠한 주체든 규율을 훼손하지 않고 되도록 잘 지키도록 독려하거나 제약을 가하는 방식을 보면 외부적 제약과 내부적·자발적 제약으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 이 중 후자의 방법이 일반적으로 구속력이나 효과가 약할 개연성이 높다고 보는 것은 우리 개인사를 생각하거나 공사를 생각해 보면 스스로에게 가하는 제약은 상대적으로 실효성이 낮다는 경험칙에 근거한다.

의회 예산과정에 적용되는 외부적 재정규율제도는 대개 헌법에 명시되며, 대표적으로 본 절에서는 프랑스와 독일의 사례를 소개하고자 한다. 그 외 내부적으로 스스로 정해진 규칙에 따라 재정규율을 세우려는 제도적 방식은 의회의 내부 규정이나 규칙, 혹은 이를 법제화하여 우리나라의 「국회법」과 같이 법률의 형태로 정리한다. 이의 사례로는 다음 절에서 미국, 스웨덴의 경우를 분석하고자 하며, 마지막으로 영국 하원의 특이한 사례를 보기로 한다.

가. 프랑스

1) 헌법적 제약

프랑스의 현행 제5공화국 헌법에는 재정뿐만 아니라 국정의 주요 의사결정에서 정부가 의회를 견제할 수 있는 강력한 제도적 장치들이 있다. 우선 프랑스 헌법 제40조는 지출증액이나 세입감소를 유발하는 의원 발의를 금하고 있으며, 이는 새로운 의안의 발의뿐만 아니라 예산안에 대한 수정발의도 포함한다. 일견 우리나라의 정부 증액동의권과 유사해 보이지만 두 가지 측면에서 우리나라의 헌법 제57조보다 강력한 제약이다. 첫째, 프랑스 헌법 제40조는 예산안뿐만 아니라 지출증액이나 세입감소를 유발할 수 있는 경우라면 다른 법률안의 발의도 금하고 있는데, 이 점에서는 나중에 살펴볼 영국의 강력한 제약과 같다. 둘째, 우리나라 헌법에서는 정부가 동의하는 한 국회가 지출을 증액하거나 새 비목을 설치할 수 있는 반면, 프랑스 헌법에서는 정부 동의의 가능성이 언급되지 않았으므로 이러한 방식의 증액이나 비목 설치를 추진할 여지가 없이 무조건 금지된다.

그렇다면 이렇게 문리(文理)적으로는 엄격해 보이는 조항의 실제 효력은 어떠한지 궁금해진다. 이 조항은 1958년에 헌법이 개정된 이래 2005년까지도 예산 총액이나 주요 부문별 총액뿐만 아니라 예산안에 포함된 개별 세부 항목에도 적

8) 프랑스의 다른 '조직법'과 마찬가지로 재정조직법은 헌법에서 언급되므로 다른 일반 법률에 우선하는 준헌법적 위상이 부여된다. 1958년에 헌법이 개정되면서 재정제도의 정의는 재정조직법이 아니라 1959년의 재정조직령(즉 법률이 아니라 정부령임)을 따르다가 2001년에 이르러 지금과 같은 재정조직법이 도입되었다.

용되는 것으로 해석되었다. 즉 우리 정부 증액동의권과 같이 증액 제한은 총량뿐만 아니라 예산안의 각항에 적용되는 것이었다. 프랑스 재정당국이나 의원들에게 필자가 확인한 결과, 이 당시에는 의회에서 실제로 예산안의 심의나 조정에 그리 큰 관심을 두지 않았다고 한다.

그러나 예산제도를 규정하는 재정조직법(Loi Organique Relative Aux Lis de Finances: LOLF)⁹⁾이 2001년에 채택되어 2005년에 발효되면서 헌법 제40조의 적용 대상을 예산안 중 미션(Mission) 단위로 규정하여 미션 총액이 증가하지 않는 한 내부에서는 의회가 항목별 조정을 할 수 있도록 하였다. 프랑스 예산에는 30여 개의 미션이 있는데, 우리나라로 치면 분야와 부문의 중간 정도에 해당되는 대분류가 된다. 그러므로 이 한도 내에서의 조정을 허용하는 것은 의회에 예산안 조정에 대해 상당히 큰 권한을 새로이 부여한 조치라고 해석된다.⁹⁾

헌법 제40조의 제약이 다소 완화된 맥락의 배경에는 헌법의 다른 2개 조항에서 이미 국정의 의사결정에서 의회를 상대로 매우 강한 권한을 정부에 부여하고 있음을 고려할 필요가 있다. 이 2개 조항은 예산뿐만 아니라 다른 일반 법률이나 정책에도 적용이 되며, 정부가 굳이 사용하지 않더라도 조항의 존재 자체가 의회를 압박할 수 있는 강력한 수단이 되는 것으로, 유럽의 다른 국가에서도 프랑스 체제의 특성으로 아주 잘 알려져 있다.

첫째, 헌법 제46조는 의회가 (예산안을 포함하여) 의안에 대한 논의를 중단하고 즉각 표결토록 요구할 권한을 정부에 부여하고 있다. 이때 표결의 대상이 되는 상정안도 정부 원안 또는 이후의 수정안들 중 정부가 지정할 수 있도록 하였다. 이 조항은 더 이상의 심의나 논의를 차단한 채로 단일 상정안에 대한 가부만을 결정하도록 요구되는 표결이라 하여 “차단 의결(le vote bloqué)” 조항이라는 별칭으로도 잘 알려져 있다. 둘째, 이보다 더 강력한 압박 수단으로 헌법 제49조 제3항은 의회의 예산법안 의결이 내각신임 대상임을 총리가 선언하면, 의회가 24시간 내에 내각 불신임안을 발의하지 않는 한 예산이 정부 원안대로 자동 확정되도록 하고 있다. 이 역시 별칭만으로 프랑스는 물론, 유럽의 다른 나라에도 잘 알려져 있는데, 조항번호를 따서 “49.3”이라고 불리거나 또는 더 이상의 논의나 의사 일정을 ‘거두절미’한다는 의미에서 “단두대 조항(la guillotine)”이라고 알려져 있다.

**프랑스 헌법 제46조는
의안에 대한 논의를
의회가 중단하고
즉각표결토록 정부가
요구할 권한을
명시하고 있으며,
이때 표결의 대상이
되는 상정안도 정부 원안
또는 이후의 수정안들 중
정부가 지정할 수
있도록 하였다.**

9) 그러나 의회의 예산안 조정에는 그래도 실질적인 제약들이 남기는 하였다. 예를 들어, 증액을 하려는 경우 수정발의를 해야 하는데 이에 반드시 사유와 타당성 분석을 문서로 제출토록 하여 누락 시에는 발의의 접수 자체가 되지 않는다. 또한 의회의 수정을 거쳐 예산이 확정되더라도 예산의 집행과정에서 정부는 프로그램 내에서 하위 항목 간 지출을 다시 조정할 재량권이 인정되었다. 비록 프로그램이 미션의 바로 아래 분류단위이기 는 하지만, 프로그램이 포괄하는 지출 범주도 상당히 방대하므로 정부의 재량권은 의회의 조정을 상당 부분 무력화할 수 있다. 다만 이러한 정부 집행단계의 지출조정은 사후에 사유를 의회에 문서로 제출토록 되어 있다. 마지막으로, 프랑스 의회나 재정당국에 필자가 문 의한 결과, 현재까지는 의회에서 의 예산안 조정이나 집행단계에서의 정부의 지출조정은 그리 활발하지 않은 것으로 보인다.

**프랑스 의회에서의
예산의결은 단순히
예산안 전체를 대상으로
이루어지는 것이 아니다.
의결의 단위와 순서,
그리고 필요시 제약
요인들은 재정조직법에
명시되어 있다.**

2) 의회 예산과정에서의 제약

방금 살펴본 바와 같이 헌법 또는 준헌법적 위상의 재정조직법에서 의회의 예산 관련 권한을 상당히 제약하고 있으므로 의회의 예산과정에서는 재정규율과 연관되어 별도로 특별히 설정된 조항은 없을 것으로 생각하기 쉬울 수도 있다. 그러나 실제로 프랑스 의회에서의 예산 의결은 단순히 예산안 전체를 대상으로 이루어지는 것이 아니다. 의결의 단위와 순서, 그리고 필요시 제약 요인들은 재정조직법에 명시되어 있다. 다만 재정조직법도 준헌법적 성격의 법률이므로 의회의 관점에서는 외부적으로 적용되는 제약이지, 의회가 스스로의 행동을 구속하는 내부적 규제제도는 아니라고 볼 수 있다.

특히 LOLF(예산조직법) 제43조에는 세입예산의 의결이 세출예산 심의에 선행 되도록 명시하고 있다. 우리나라의 「국회법」이나 다른 법률에 이와 같은 조항이 있었을 경우에는 작년 연말의 예산안 신속처리와 관련하여 제기된 불법성 논의를 더 심각하게 검토할 필요가 있었을 수도 있는 대목이다. 일견 양국의 법조문이 유사해 보이지만 같은 취지라도 우리나라 「국회법」 제84조 제8항과 제85조 제3항이 세입예산안이나 그 부수 법률안의 심의 여부를 언급함으로써 세입예산안의 의결 요건을 묵시적으로 제시한 것임에 비해, 프랑스 법조문은 세입예산안의 의결 자체를 세출 심의의 법적 선행 요건으로 명시하여 세출예산의 심의와 의결까지 명시적으로 구속하는 더 까다로운 조건이라고 할 수 있다.

이밖에도 프랑스 재정조직법에서는 세출예산의 심의·의결의 단위 등이 세분화되어 있다는 특징이 보인다. 이런 조건을 충족하려면 예산안 전체를 놓고 단번에 급속히 의결하기가 쉽지 않을 것으로 판단된다. 또한 세입 및 세출 예산의 수정발의 접수 요건도 명시되어 있는데, 수정발의의 사유와 타당성 분석을 문서로 제출해야 하며 이것이 누락될 경우 수정발의가 접수되지 않는다.

나. 독일¹⁰⁾

독일 역시 헌법에 재정의 장이 별도로 있을 만큼 헌법에서 재정과 관련하여 정부나 의회에 가해지는 제약들이 있다. 우선 재정의 거시적 운영에 관해서 예산은 세입과 세출 양자를 포괄토록 하며 양자 간 균형을 독일 헌법 제110조 제1항에 명시하고 있다. 또한 헌법 제109조 제3항에 연방과 주정부 예산은 원칙적으로 차입된 세입 없이(유동성 차입, 즉 우리 재정증권 또는 한은차입 같은 경우는 배제)

10) 독일 예산제도에 대한 설명은 OECD(2014)를 참고하라.

균형을 이루도록 명시하고 있어 재정규율을 중시하고 있음을 알 수 있다. 아울러 2009년에는 ‘채무제동장치(debt brake)’를 채택하는 기본법(헌법) 115조 개정과 함께 별도의 관련 법률로 “115조법” 및 동 시행령을 제정하여 국가채무 관리를 강화하는 등 헌법 및 제법 법률에서 수지균형 및 재정건전성을 강조하고 있다.

의회의 예산수정에 관해서는 헌법이나 법률에 명시적 제약은 없으며, 실제로 독일은 의회의 예산과정에서 발생하는 수정의 건수가 상당히 높은 편이라고 알려져 있다. 또한 유럽 국가 중에서 예산제도가 가장 발달한 사례에는 포함되는 것으로 일반적으로 간주되지 않으나, 예산제도를 규정하는 법률은 내용의 중북에도 불구하고 다수가 병행하여 존재하며, 그럼에도 불구하고 의회 예산과정은 그리 세세하게 법률이나 제도에 규정되지 않았다. 그런데 빈번한 예산안 수정과 세세한 의회 예산과정의 부재에도 불구하고 의회에서의 과도한 수정에 대해 묵시적으로 강력한 제약을 가하는 제도로서 법률안에 대한 독일의 특이한 정부의 재의요구권이 있다. 이는 예산안에도 적용되므로 여기서 소개하고자 한다.

독일 대통령에게는 거부권이 주어지지 않으나, 헌법 제113조는 정부의 재의요구권이라고 하여 세출증가 또는 세입감소를 초래하는 법률안에 대해 정부가 간여할 수 있도록 하였으며 아래와 같이 요지를 정리할 수 있다.¹¹⁾ 프랑스 헌법에서는 일반적인 법률안이나 정책의안을 대상으로 하여 정부와 의회 간의 권한을 명시하고 그 일부로서 예산안의 처리에도 적용이 되나, 독일의 재의요구권은 일반 법률안이나 의안이 아니고 재정과 관련된 의안에만 적용된다는 점에 유의할 필요가 있다.

- ① 연방정부 예산안의 지출을 증액하거나 새로운 지출을 포함하거나 장래에 새로운 지출을 초래하는 법률안에는 연방정부의 동의가 있어야 함
 - 예산안뿐만 아니라 세입감소를 포함하거나 장래 세입감소를 수반하는 법률안도 같으며,
 - 연방정부는 연방하원에 이와 같은 법률안의 의결을 중지하도록 요구할 수 있음
 - 이때 연방정부는 연방하원에 6주 이내에 의견을 표명해야 함
- ② 법률안을 연방하원이 이미 의결한 경우에는 의결 이후에도 4주 이내에 연방정부가 하원의 재의결을 요구할 수 있음

독일은 의회의 예산과정에서 발생하는 수정의 건수가 상당히 높은 편이라고 알려져 있다. 의회 예산과정은 그리 세세하게 법률이나 제도에 규정되지 않았다.

11) 연방하원이나 연방의회에 정부가 재의요구를 하도록 결정하는 권한은 정부 내에서 연방재무장관에게 있다(연방정부 업무규정 제26조 제1항).

**정부의 재의요구권을
독일 연방정부가 실제로
사용한 사례는 사실상
없는 것으로
알려져 있으나,
그렇다고 헌법의
재의요구권이 사문화된
규정이라고 해석할 수
없다는 의견이
독일 관료들의 견해이다.**

12) 법철학에서도 법률의 정통성과 구속력을 확보하는 데에는 궁극적으로 이러한 한계가 있다는 점을 하트(H. L. A Hart) 같은 대가가는 하기도 하였다.

13) 근대 예산제도는 민주주의와 마찬가지로 재정권한의 분립을 통한 재정 의사결정에서의 견제와 균형을 추구하는데, 예산제도가 이러한 모습으로 자리를 잡고 유럽 국가에 보편화된 것은 19세기 중후반에 이르러서였다. 반면 미국 헌법은 18세기 말(1787년)에 제정되어 근대적 개념의 예산제도가 알려지기 이전의 시기에 의회에 예산 관련 전권을 부여하였고, 1900~1920년경에 이의 수정에 대한 논의가 있었으나 결국 무산되었다.

대통령이 의회의 예산 수정에 이를 제기할 수 있는 유일한 방법은 의회를 통과한 예산(법률)안에 대한 거부권 행사인데, 미국 대통령에게는 전부거부권만 인정되므로 의회의 예산 수정에 대한 이의 제기-견제가 다른 나라와는 달리 실질적으로 불가능하다. 또한 세계적으로 거의 유일하게 임시 예산제도(가예산 또는 준예산)가 없는 것도 의회보다는 정부에 더 큰 정치적, 실질적 부담으로 작용하므로 의회와의 관계에서 대통령의 재정권한은 매우 약하다.

- 위의 ①항이 하원 의결 이전에 가해지는 사전 제약이라면, ②항은 재의요구권이라고 명칭만 다를 뿐, 하원 의결 이후 하원 재의를 요구할 수 있는 행정부의 거부권임
- 아래 ③항과는 달리 아직 상원의 의결이 없었으므로 법률안이 하원만 통과하고 상원까지 포함한 의회를 통과하지 않은 상태에서 정부가 ‘중간 거부권’을 행사하는 것임
- ③ 헌법 제78조에 따라 법률이 성립되면 연방정부는 6주 이내에 동의할 수 있으며, 제1항과 제2항에 따라 재의요구를 한 경우에만 반대할 수 있음. 이 기간이 경과한 경우에는 정부가 동의한 것으로 간주함
- 헌법 제78조는 하원에 이어 연방상원까지 의결하여 법률안이 가결된 이후, 또는 상원이 반대하나 하원이 이를 재의하여 다시 가결하여 법률안이 확정된 경우를 말하며,
- 위의 ①, ②항이 연방하원에 대한 재의요구인 반면, ③항은 상·하원을 모두 통과한 법률안에 대한 재의요구를 다룸(일반적인 대통령 거부권과 동일한 경우가 됨)

정부의 재의요구권을 독일 연방정부가 실제로 사용한 사례는 사실상 없는 것으로 알려져 있으나, 그렇다고 헌법의 재의요구권이 사문화된 규정이라고 해석할 수 없다는 의견이 독일 관료들의 견해이다. 오히려 의회의 과도한 의안 처리를 묵시적으로 통제하는 실효성이 있는 제도적 수단이라고 해석할 수 있다.

2. 의회의 내부적 재정규율제도

가. 미국

헌법과 같은 외부적 제약의 수단이 없다면 어떠한 주체든 스스로를 구속하는 결정을 법률이나 규정 등의 형태로 하는 수밖에 없게 되는데, 이의 실효성은 외부적 제약에 비해 제한될 수밖에 없다. 특히 입법부의 경우에는 그 주된 기능이 법률을 제·개정하는 것이므로 비록 법제화되어 있어도 자신에게 부담스럽게 여겨지는 제약은 결국 스스로 다시 바꾸거나 폐지할 수도 있는 권한이 있다. 따라서

법률이나 규정을 통해 입법부가 스스로의 의사결정을 제약함에도 한계가 있게 된다.¹²⁾

미국의 예산제도는 전 세계적으로도 매우 독특하게 의회에 예산과 관련된 권한이 편중되어 있다.¹³⁾ 따라서 재정규율을 확보하려는 노력도 주로 의회의 내부적 의사결정의 문제가 되며, 스스로를 구속하는 제도적 장치는 실효성이 낮다는 문제를 해결하기 위하여 복수의 내부적 통제 장치가 서로 맞물려 있는 형태의 시스템에 의존한다.

1) 상원의 필리버스터¹⁴⁾

이에 대한 개요를 간략히 소개하면, 예산 중 재량지출은 의회 내에서 효과적으로 통제할 수 있는 제도적 장치가 없다. 그러나 예산의 반 이상을 차지하는 의무지출을 증액하려고 하면 그 근거법률안을 제·개정해야 하는데,¹⁵⁾ 이것이 사실 매우 어렵다. 법률안이 의회를 통과하려면 동일안에 대해 하원과 상원이 각각 찬성을 의결해야 하는데, 상원의 필리버스터(filibuster)라는 관문이 문제가 된다.

형식상으로는 하원이나 상원이나 과반수의 찬성으로 의안이 통과되도록 되어 있지만, 의사 진행을 방해할 수 있는 필리버스터 제도를 피해 가야 한다는 문제가 있다. 단순 다수결로 필리버스터의 종료를 결정할 수 있는 하원과 달리 상원에서 필리버스터라는 장애를 피해 가려면 재적의원 5분의 3의 찬성이 필요하다. 이런 점을 감안하면, 형식적으로는 상·하원 모두 단순 다수결로써 의안의 통과가 결정되나, 상원에서는 의원 각각에게 일종의 거부권이 부여된 것으로 해석할 수 있다. 따라서 문제의 소지가 있는 법률안이 무난히 의회를 통과하기 위해서는 과반이 아니라 실질적으로는 상원 재적의원 5분의 3의 지지를 확보해야 한다는 것이 워싱턴 정가(政街)에서 잘 알려진 섹법이다.^{16), 17)}

미국의 예산제도는 전 세계적으로도 매우 독특하게 의회에 예산과 관련된 권한이 편중되어 있다. 따라서 재정규율을 확보하려는 노력도 주로 의회의 내부적 의사결정의 문제가 된다.

14) 더 자세한 내용은 Heishusen and Beth(2017)을 참고하라.

15) 잘 알려져 있듯이 미국의 의회 예산과정은 의무지출을 다루지 않고 재량지출만 심의하여 의결한다. 의무지출은 관련 법률(현행 제도)하에서 추계한 결과를 참고할 뿐이며, 의회 예산과정에서 의결하거나 어떤 공식 의사결정을 하지 않는다. 다만, 우리나라의 예산 부수 법률안과 같이 세입 또는 세출(의무지출)에 영향을 줄 수 있는 근거법률을 별도로 제·개정할 수 있는데, 이에 따른 세입이나 세출액을 별도로 의결하지는 않는다.

16) 우리나라(헌법 제51조)와는 달리 회기 종료까지 처리되지 않은 의안은 미국 의회에서는 자동 폐기된다. 따라서 필리버스터를 회기 종료까지 계속할 경우에는 처리되지 않은 모든 의안에 대해 거부권을 행사한 것과 같은 결과가 된다.

17) 선거제도의 특성상 상원의원은 출신 지역구의 요구에 대해 하원의원만큼 민감하지는 않으므로 문제의 소지가 있는 지출에 쉽게 동의할 가능성이 상대적으로 낮다. 이 점을 감안하면 상원에서 60%의 찬성을 확보하는 것은 거의 불가능하다.

의무지출의 증가를
초래할 수 있는
근거법률안의
제·개정은
상원의 필리버스터와
대통령의 거부권이라는
이중의 견제장치를
통과해야 한다.

미국 상원의 필리버스터 제도*

- ▶ 상원규칙 제19조 제1(a)항에서 상원의원의 발언권을 아래와 같이 함축적으로 규정함으로써 상원에서는 거의 통제가 불가능한 필리버스터가 가능
 - 의장은 의원의 발언신청을 무시할 수 없음
 - 의원은 기립해 있는 한 시간의 제한 없이 발언을 계속할 수 있음
 - 의원 개인당 하루에 동일 사안에 대해 2회까지만 발언 가능
 - 발언권 신청은 표결에 우선함. 표결은 표결을 위한 제청[動議], 재청을 거쳐 표결을 하도록 되어 있으나, 어느 의원이든 발언 신청을 하면 표결 제청에 우선함
 - 발언중단 및 표결을 타 의원이 요청할 수 있음. 미국 의회에서는 발언 중단(및 그에 이은 표결)은 cloture라고 칭하며, closure(담음, 완결)의 변형된 단어임. 이러한 필리버스터 중단 요청은 “invoking cloture”라고 칭함. 이 역시 재적의원 5분의 3의 찬성이 필요함
- ※ 미국 상원의 필리버스터는 의안을 폐기하는 결과가 가능하다는 점에서 우리보다 영향력이 강력함(우리 제도에서는 의안이 폐기되지 않고 회기 종료와 함께 필리버스터도 종료되어 다음 회기에 의안이 바로 상정됨). 필리버스터가 명문으로 규정되어 있지 않고 의원 발언권에 관한 상원의 규정이 위와 같이 단순하기 때문에 역설적으로 이런 강력한 효과를 발휘할 수 있음

* 최근 우리나라도 필리버스터 제도를 도입하여 관심이 높아지고 있으므로 비교가 가능하도록 미국 제도의 핵심을 소개함

또한 이렇게 통과된 의무지출의 근거법의 제·개정안은 당연히 대통령이 거부권을 행사할 수도 있는 대상이 되는데, 예산안에 대한 거부권 행사보다는 대통령의 정치적 부담이 훨씬 낮아서 실제로 대통령이 의회의 재의를 요구할 가능성도 그만큼 높아질 수 있다. 요약하자면, 의무지출의 증가를 초래할 수 있는 근거법률안의 제·개정에는 상원의 필리버스터와 대통령의 거부권이라는 이중의 견제장치를 통과해야 하며, 이러한 경로로 의무지출을 증액하거나 감세하는 등 세입을 줄이는 것은 매우 어렵다고 간주된다.

2) 예산조정제도와 버드규칙(Byrd Rule)¹⁸⁾

근거법률의 제·개정을 통해 의무지출을 증액하는 것이 이렇듯 어렵기 때문에 당연히 필리버스터를 우회하려는 시도가 있기 마련이다. 대표적인 방법으로는 연간 예산과정에서 예산조정제도(budget reconciliation)를 이용하려는 강력한 유인이 있다. 예산조정제도에 포함되는 의무지출 근거법의 제·개정은 상원의 필리버스터 대상에서 제외되기 때문이다. 즉 의무지출 근거법의 제·개정을 상원에서 재적의원 5분의 3이 아니라 출석 의원의 단순 다수결로 처리할 수 있게 되며, 결과적으로 이러한 경로를 활용하면 상원 필리버스터의 통제를 무력화할 수 있다.

부연하자면, 예산조정제도(Budget Reconciliation)는 1974년의 의회예산법에서 신설하였는데, 의회 예산과정에서 의무지출을 직접 다루지 못하여 발생하는 문제를 해소하기 위해서 도입되었다. 이 제도는 (재량지출로 국한된) 연간 예산 과정을 진행하면서 이와 병행하여 진행할 필요가 있는 의무지출 근거법률의 제·개정 사항들을 명시하는 것이다.¹⁹⁾

이에 대해 각 소관 상임위원회가 반드시 예산조정의 내용을 따라야 하는 구속력은 없으며, 결국 예산조정의 가장 중요한 의미는 여기에 포함된 의무지출 근거법률의 제·개정을 해당 상임위원회에서 진행하는 과정에서 상원의 필리버스터에서 제외된다는 점이다.

바로 이런 경우에 대비하여 편법적으로 예산조정제도를 통해 의무지출 또는 조세 관련 법률을 처리하는 것을 방지하기 위해 도입된 또 하나의 제도적 장치가 미국 상원의 버드규칙(Byrd Rule)이다. 이는 1974년의 의회예산법이 신설한 예산조정제도를 이처럼 악용하는 사례가 발생하자 상원의 버드 의원이 1985년에 제안하여 1990년에 법제화된 규칙이다. 아래 6개 조건에 해당될 경우 예산조정에 포함될 수 없는 “무관사항(extraneous matter)”으로 간주되므로 상원 필리버스터를 회피하지 못하도록 하는 것이다.

- ① 지출이나 수입, 또는 지출이나 수입의 조건에 어떤 변동도 가져오지 않는 조항
- ② 예산조정 지시를 받은 상임위원회가 지시사항을 준수하지 않았을 경우에 지출증가나 세입감소를 결과하지 않는 조항
- ③ 예산조정위원회에 조항을 제출한 위원회의 소관이 아닌 사안

근거법률의 제·개정을 통해 의무지출을 증액하는 것이 어렵기 때문에 당연히 필리버스터를 우회하려는 시도가 있기 마련이다. 대표적으로는 연간 예산과정에서 예산조정제도를 이용하려는 강력한 유인이 있다.

18) 이 부분의 내용은 Heniff(2016)를 주로 참고하였다.

19) 예산과는 별도로, 그러나 예산과 관련된 내용의 법률 제·개정을 다룬다는 측면에서 예산조정 제도는 우리나라의 세입예산 부수 법률안과 비슷한 성격이라고 할 수 있다. 그러나 우리의 부수 법률안이 세입예산과 관련된 사안만을 다룬다는 점과 달리 미국의 예산조정제도는 세입은 물론, 세출 중 의무지출과 관련된 근거법률도 포함한다.

과거 부시 정권에서는 상·하원에서 다수 의석을 확보하였음에도 불구하고 주요 정책인 감세를 항구적인 형태로 추진하지 못하고 감세법률안을 5년 한시법으로 통과시키는 것으로 만족해야 했다.

- ④ 지출이나 세입의 변화가 있으나, 이러한 변화가 해당 조항 중 예산과 무관한 부분이 초래하는 부수적 효과에 불과한 경우
- ⑤ ‘예산 기간(budget window)’ 이후의 회계연도에 적자가 증가하도록 하는 조항
- ⑥ 사회보장(social security)을 개정하려는 의도가 있는 경우

다섯 번째 조건에서 말하는 예산 기간(budget window)은 매년 예산조정안에서 지정하며, 통상 현년도(예산안 심의 연도) 및 이후 4개 회계연도, 즉 총 5년의 기간으로 설정되어, 그 이후로도 적자를 초래하는 법률안 제·개정을 예산조정안에 포함시키지 못하도록 하는 것이다. 즉 장기적으로 재정중립이 확인되는 사안만 예산조정안에서 다룰 수 있도록 허용하는 것이다. 이 조항의 효과는 실제로도 빈번하게 발생한다. 지출증가를 유발하는 의무지출 법안이나 감세안 같은 경우, 일반 입법과정으로 상원 통과가 사실상 불가능한 경우가 대부분이므로, 그 대신 예산조정제도를 통해 처리하나, 여기서 다시 버드 규칙을 회피하기 위해서는 항구적인 변화가 아니라 5년 한시법으로 제출되는 경우가 많다. 일례로 과거 부시 정권에서는 상·하원에서 다수 의석을 확보하였음에도 불구하고 주요 정책인 감세를 항구적인 형태로 추진하지 못하고 5년 한시법으로 감세법률안을 통과시키는 것으로 만족해야 했다.

3) 규율사항(point of order)을 통한 구속력 제고²⁰⁾

미국 의회에서 재정규율을 세우기 위해 이와 같이 여러 제도가 동원되나, 마지막으로 설명한 버드 규칙에도 미국 제도 논의의 모두에서 언급했듯이 법률로써 법률을 구속하지 못한다는 문제가 남는다. 이 문제는 비단 미국만의 문제가 아니라 어느 사회든지 법률을 포함하여 모든 의사결정이 갖는 한계라고 볼 수 있다. 즉, 현행법이 어떠한 것을 금하거나 또는 어떠한 조건의 충족을 요구하더라도 후위의 최신법에서 이의 준수를 일회성이든 항구적이든 면한다고 하면, 최신법 우선의 원칙에 따라 나중의 법률이 우선하게 되고 새로 도입된 법률이 이전 법률의 조건을 위배하더라도 정당성을 확보하는 것이다. 즉 법률로써 미래의 법률이나 의사결정을 구속하거나 제한하는 것이 논리적으로 불가능하며, 오직 헌법만이 법률을 구속할 수 있다. 버드 규칙도 마찬가지로, 앞에 소개한 6개 조건에 위배되

20) 자세한 내용은 Saturno(2015)를 참고하라.

는 조치를 의회가 법률로 의결하는 것을 막을 수는 없는 것이다. 즉, 버드 규칙에 저촉되는 의무지출 근거법의 개정을 의결한 경우, 버드 규칙에도 불구하고 개정된 근거법이 우선될 수밖에 없다.

이러한 취약점을 보완하기 위하여 버드 규칙은 상원의 규율사항(point of order)으로 지정되어 상원의 의사규칙이 적용된다. 규율사항(point of order) 제도란, 법률이나 의회결의에서 지정한 사항(예: 수지균형 원칙, 발의나 의사진행의 절차나 규칙, 버드 규칙에서 지정한 6개 조건 등)에 대해 의회가 이에 위배되는 진행을 할 경우, 의원 개인이 ‘규율사항(point of order)’임을 지적하여 반대할 수 있게 한 제도이다.²¹⁾

이는 사실상 의원 개개인에게 각각 거부권을 부여한다고 해석할 수 있으며, 이 점에서는 앞서 소개한 필리버스터 제도와 유사한 측면이 있다.

그런데 기존 법률이나 규칙에 위배되어 규율사항이 제기되지 않으면 계속 의사진행이 가능하며, 규율사항이 제기된 경우에도 본회의 의결로써 이를 기각할 수 있으므로 이의 구속력에도 한계가 있기는 하다. 그런데 하원의 경우에는 단순 다수결로 규율사항 적용을 면제(waive)할 수 있으므로 그리 큰 의미가 없는 반면, 상원의 규율사항은 재적의원의 5분의 3의 동의를 받아야 면제가 가능하다.²²⁾

이상의 논의를 요약하면, 입법부의 의사진행은 법률이나 기존 결의로써 규제하는 것이 법리상 원칙적으로 불가능하며, 이에는 재정규율을 지키기 위한 법률이나 규정 등과 같은 제도적 장치도 포함된다. 그럼에도 불구하고 가능한 한 버드 규칙(Byrd Rule)과 같은 재정규율의 미준수를 어렵게 하는 장치로 미국 상원에서는 1인 거부권과 같은 성격의 원내 규정인 규율사항 제도를 활용하고 있으며,²³⁾ 필리버스터 제도 역시 충분한 합의가 되지 않은 사안을 무리하여 채택하지 못하도록 저지하는 제도로 사용된다.

나. 스웨덴

미국과 달리 스웨덴은 입헌군주제 국가이며, 실제 국정운영은 의원내각제를 따른다. 의원내각제의 속성상 의회가 행정부 수반인 수상의 의사와 과도하게 다른 의사결정이 미국보다는 어렵다는 제약은 있으나, 헌법상으로는 예산에 대한 최종 권한이 의회에 있다. 따라서 의회의 예산수정을 정부가 견제할 수 없으며, 의회법에 따른 단원제 의회의 내부적 예산과정을 통해 재정규율을 확보한다는

**스웨덴은
입헌군주제 국가이며,
실제 국정운영은
의원내각제를 따른다.
의원내각제의 속성상
의회가 행정부 수반인
수상의 의사와 과도하게
다른 의사결정이
미국보다는 어렵다는
제약이 있다.**

21) 의사를 진행하는 위원장은 의안 또는 동의(動議) 등이 법률이나 규칙에 위배되는지 확인할 의무가 없으며, 법률과 규칙의 준수는 상원의원 개개인이나 수시로 규율사항임을 지적하여 확인함으로써 이루어진다. 따라서 의사 진행 과정에서 규율사항이 제기되어 문제가 지적되지 않으면, 나중에 의사 진행의 하자가 지적되어도 효력이 없으며, 최종적으로 그러한 과정을 거쳐 채택된 의결은 그대로 유효하다.

22) 규율사항과 필리버스터를 기각하거나 중단시키기 위한 재적의원 5분의 3이라는 가중다수(加重多數; supermajority)는 매우 강력한 조건이다. 미국 상원에서 출석의원 5분의3 동의와 같이 이보다 약한 가중다수 요건도 있으며, 더 강한 가중다수 요건은 헌법에서 정한 대로 재적의원 3분의2가 동의해야 하는 헌법 개정, 대통령 거부권의 재의 통과, 상원의원 제명, 조약에 대한 동의, 대통령 유고 결정, 대통령 탄핵 판결 등이 있다.

23) 보다 자세한 논의는 Satumo(2015)를 참고하라.

**스웨덴은
국회법을 개정함으로써
의회 예산과정도
개혁하였는데,
주 목적은
의회에서의 예산권한을
존중하되 의회 내부의
예산과정에서
과거와 같이 수월한
지출증액을 억제하고
재정규율을 확보하는
데 있었다.**

점에서는 미국과 비슷한 측면이 있다. 다만, 그 구체적 제도에서는 미국과 상당히 다르므로 여기서 소개하고자 한다.

스웨덴의 예산제도는 2000년대 중반에 우리나라에 4대 재정개혁의 일환으로 도입된 중기재정제도(국가재정운용계획)를 통해서 우리에게도 낯설지 않다. 그러나 우리에게 그동안 알려진 스웨덴의 재정제도는 행정부 측의 제도, 즉 중기재정과 연계된 예산편성 위주였다. 즉, 스웨덴이 1990년대 초에 수년 연속 GDP의 10%가 넘는 연간 재정적자를 맞아 단행한 재정개혁이 중기의 부문별 지출한도 도입에 따른 하향식 예산편성이라고 알려져 있었다. 여기서 의회의 예산과정과 관련한 고찰은 그동안 거의 없었다고 할 수 있다. 그러나 사실 당시 스웨덴 재정개혁의 핵심은 정부의 예산과정이 아니라 복지국가를 표방하며 과도한 지출증가를 억제하지 못한 의회의 예산과정을 개혁하는 것이었다.

이를 위해 스웨덴은 국회법(Riksdag Act)을 개정함으로써 의회 예산과정도 개혁하였는데, 주 목적은 의회에서의 예산권한을 존중하되 의회 내부의 예산과정에서 과거와 같이 수월한 지출증액을 억제하고 재정규율을 확보하는 데 있었다. 이에 따라²⁴⁾ 스웨덴은 예산제도법(Budget Act)을 처음으로 신설하여²⁵⁾ 도입하였는데, 눈에 띄는 부분은 대부분의 다른 나라와 달리 의무지출에도 지출한도를 부여하고 예산편성 단계에서 사전적으로 적용함은 물론, 집행 후의 실적치에도 한도를 적용토록 하였다. 또한 매우 중요한 조치로서 9월에 시작되는 예산심의에 앞서 4월에 준계재정법안을 국회가 의결하게 하여 예산 총량이 지출의 세부심에 우선하여 확정되도록 함으로써 총량 단위에서의 재정규율을 강화하였다.²⁶⁾ 또한 「국회법」 부칙 제9.5.3항에서 중기계획의 27개 부문을 지정하였다.

이러한 중기지출한도 체계하에 재정에 대한 규율이 실질적으로 적용되는 것은 단년도 예산의 심의·의결 과정인데, 이의 핵심은 재정위원회의 권한과 위상을 강화하고, 재정위원회가 중기한도를 단년도 예산에 적용토록 상임위원회의 심의·조정을 통제하는 것이다. 결과적으로 하향식 예산제도(top-down budgeting)는 우리가 이해하는 바와 같이 행정부 내의 예산 요구 및 편성을 통제한다기보다는, 스웨덴의 예산제도에서는 의회 내부의 예산과정에서 재정규율을 준수토록 통제하는 제도적 장치라고 해석할 수 있다.

재정위원회의 권한에 대해 더 자세히 살펴보면, 2단계로 이루어지는 단년도 예산의 제1단계 의사결정(부문별 지출한도 결정 등)은 재정위원회가 시행한다고 국

24) 스웨덴 국회법 제9장 제5항 및 부칙 제9.5.2항에서는 예산안의 제출시기, 내용, 구성, 준계재정정책안(Spring Fiscal Policy Bill), 추가경정예산 등을 다루며, 기타 사항은 새로 제정되는 예산제도법(Budget Act)에 위임(국회법 부칙 제9.5.4항)하였다.

25) 영국과 달리 스웨덴은 대륙계 시민법체계를 따르지만 굳이 모든 사항을 명문 조문화하지 않는다는 점에서는 영국의 법체계와 유사한 측면이 있다. 예산제도를 규정하는 법률도 1990년대의 외환·재정위기를 맞아 처음으로 제정되었다.

26) 이후에 9월에 단년도 예산심의에 앞서 다루는 것으로 변경되었다.

회법 제7장 제9조에 명시하고 있다. 여기서 유념할 것은 단년도 예산의 지출한도는 중기계획(중계재정정책안)에서 가져오지만 한도로서의 법적 구속력을 갖게 되는 것은 중기계획이 아니라 단년도 예산과정의 1단계 의사결정으로서 정해진다는 점이다. 즉, 법적으로 구속력이 있는 부문별 한도는 중기계획이 아니라 단년도 예산 확정의 일환일 뿐이다.

이밖에도 재정위원회의 의회 내 권한을 보면, 헌법(제3조)과 국회법(제7장 제2항)에서 재정위원회의 설치를 명시하여 여타 위원회보다 높은 위상이 확인되며, 국회법에서 정부예산에 관한 의회 내의 업무를 총괄하고(제7장 제9조), 다른 위원회 소관 사항에 대해서도 발의하거나 의견을 개진할 수 있도록 명시되어 있다(제9장 제16조; 제10장 제4조).

재정위원회로부터 해당 부문의 한도를 받아 각 상임위원회가 부문별 예산의 심의·수정을 예산결정의 제2단계에서 하고, 그 결과를 재정위원회가 다시 취합하여 본회의에서 상정하도록 되어 있으나, 상임위원회의 심의 단계에서 유효한 수정발의를 할 수 있는 여지가 적다고 알려져 있다. 각 상임위원회별 수정안은 주어진 당해 부문별 지출한도를 준수하고 상임위원회의 과반수 찬성으로 가결되어야 하나, 실제로 이러한 조건을 충족하기 어렵기 때문이다. 특히 부문별 예산의 세부 내역은 주로 기관별 총액 위주로 작성되므로 그 이하 세부 단위의 사업에 대한 개입이 원천적으로 어렵다.

상임위원회의 심의·의결을 거쳐 취합된 수정안은 재정위원회가 정부의 예산안 원안과 함께 본회의에 상정되는데 이러한 수정안은 단 1개로 국한된다. 1990년대의 재정개혁 이전에는 복수의 수정안과 부분 수정 사안에 대해 표결하였으나, 재정개혁 이후에는 단일 통합 수정안이 제출되어야 한다. 먼저 결정된 부문별 지출한도를 준수하면서도 단일 수정안을 제시하는 것은 의원 개인의 차원에서는 불가능하고 정당 차원에서나 가능한 일이므로 이러한 제약 역시 의회에서의 예산안 수정을 억제하는 효과가 있다.

다. 영국

영국의 예산제도는 매우 독특한 사례를 보여준다. 성문헌법이 없으므로 결국 재정규율을 위해 의회에 적용되는 제약은 의회 스스로 부과되는 것일 수밖에 없는데, 의회의 내부적 통제를 따르는 미국이나 스웨덴 사례는 물론, 헌법이라는 외

스웨덴 재정위원회의 권한에 대해 더 자세히 살펴보면, 2단계로 이루어지는 단년도 예산의 제1단계 의사결정은 재정위원회가 한다고 국회법 제7장 제9조에 명시하고 있다.

영국의 예산제도는 매우 독특한 사례를 보여준다. 성문헌법이 없으므로 결국 재정규율을 위해 의회에 적용되는 제약은 의회 스스로 부과되는 것일 수밖에 없다.

부적 제약에 의존하는 프랑스나 독일 사례보다도 더욱 간략한 제약이 단 하나의 하원 규정으로 있을 뿐이다. 그럼에도 불구하고 지난 100년 이상 의회에서는 예산안에 대한 수정 발의조차 단 한 건도 없었을 정도로 재정규율이 가장 강한 사례이다.

1706년 하원 결의안에서는 왕실의 동의 없이는 지출을 증가하거나 수입 감소를 유발할 수 있는 일체의 의원 발의를 스스로 금지하였으며, 이는 예산은 물론 일반 법률안이나 수정 발의에도 적용된다. 1713년에는 하원 규칙으로 채택되었으며, 이후 조항 번호가 부여되어 오래도록 하원 규정 제66조(SO66)로 매우 잘 알려졌다. 하원 규정집이 개정되어 현재는 제48조이다.

우리나라는 물론, 다른 나라에서도 이렇게 간단한 조항 하나만으로 의회의 엄격한 재정규율을 세우는 것은 기대하기 힘들다. 본고에서 소개하는 이유는 사례가 독특하다는 점 이외에도, 많은 국가에서 때로는 형식적으로라도 의회의 예산 증액을 억제하는 조항을 헌법이나 법률에서 채택하고 있는데, 그러한 조항의 문구들이 대부분 영국의 이 조항과 유사한 표현을 사용하여, 이를 참고하여 작성되었음을 짐작하게 하기 때문이다.

VI. 맺는 말

예산에 관한 의사결정은 국가의 의사결정 중 가장 중요한 부분 중 하나라고 할 수 있다. 이러한 의사결정이 이루어지는 과정은 예산순기에 따라서 크게 세 부분으로 나누어 생각할 수 있으며, 정부가 예산안을 작성하는 예산편성의 과정과 정부와 의회 간에 이견의 조정을 하는 헌법적 과정 등 이 중 2개 부문에 관해서는 그동안 많은 연구가 있었고 특히 외국의 다양한 사례와의 비교를 통한 심도 있는 분석이 이루어졌다. 그러나 예산 의사결정의 또 하나의 영역인 의회의 예산과정, 즉 의회가 정부의 예산안을 받아 내부적으로 심의하여 의결하는 과정에 대해서는 그동안 별로 연구된 바가 없었다. 이 역시 국가의 의사결정의 중요한 한 부분임을 상기할 때, 이에 대한 분석을 시도하고 특히 우리가 자주 참고하는 다른 주요국의 사례와의 비교를 시도했다는 점에서 우선 본고의 의의를 찾고자 한다.

이러한 학술적 의의 이외에도, 본고에서 제시한 분석과 주요국 사례가 향후 우

리나라 제도의 발전에서 참고로 활용되어 기여할 수 있기를 바라는 바이다. 우리나라의 의회 예산과정은 절차적 적합성과 포괄성 등 형식적 완결성을 「국회법」에서 확인할 수 있었다. 또한 실제 운영에 있어서 절차와 시한 등 조정이 필요한 부분에 대해서는 국회의장이나 위원장 등에 재량이 부여되어 상당히 신축적이고 탄력적으로 의사결정 과정을 진행할 수 있도록 하였다. 그런데 이를 바꾸어 생각하여 다른 나라와 비교해 보면 재정규율 측면에서는 재량적 판단과 조정 위주의 방법보다는 상대적으로 세밀하고 구체적인 규정을 보완적으로 도입할 여지도 있을 것이다.

국회의 내부적인 과정은 물론 국회가 스스로 정하는 것이 마땅하며, 어떠한 변화의 필요성도 국회가 스스로 인지하고 판단하여 적절한 대응방안을 모색하는 것도 오로지 국회 스스로 결정할 일이라는 것은 당연하다. 다만 본고에서는 차후에 국회가 예산과정의 개선을 고민하게 될 경우 참고할 수 있는 몇 가지 시사점을 제시하는 것으로 글을 마무리하려고 한다. 다시금 강조하건대 아래의 제언들은 반드시 그것이 우리에게 좋을 것이라고 원하는 내용이 아니라, 우리가 나중에 당면한 문제에 대한 적절한 대안인지, 우리의 현황에서 현실적인 대안인지 판단하면서 대안으로 고려해 볼 수 있는 사례로서 제시되는 것이다.

우선 제안할 수 있는 것은, 우리나라 「국회법」에 있는 예산과정은 외국 의회에 비해서 표결보다는 심의에 많은 비중이 할애되어 있는 것으로 보인다. 충분한 검토와 조정을 위한 의견 교환은 물론 중요하나, 중국적으로는 결과를 결정하는 표결이 더 중요하다고 할 수 있는데 이에 대해서는 세부적인 규정이 없다.

더 구체적인 제언을 하기에 앞서 프랑스나 독일 같이 입법부에 비해 행정부의 재정 권한이 압도적으로 우월한 헌법적 구도는 당분간 우리 현실에서는 기대하기 어려울 것으로 판단된다. 반면, 입법부의 영향이 계속 강화되더라도 의회 예산과정의 세부적인 절차를 보완적으로 수립하는 방안은 검토할 수 있을 것으로 판단된다.

또한 절차적으로는 먼저 예산안에 대한 단일 표결이 아니라 몇 단계로 분할된 표결 절차를 채택하고, 그에 따라 예산과정이 진행되면서 단계적으로 구속력이 있는 결정을 순차적으로 하도록 하는 것도 재정규율과 예산의 내부적 적합성 확보에 도움이 될 수도 있을 것이다. 상술한 주요국 사례에서는 예산과정에서 복수의 표결이 단계별로 요구되고 있으며, 그 순서와 향후 과정에서의 구속력 등이 명

**국회의
내부적인 과정은
물론 국회가 스스로
정하는 것이 마땅하다.
다만 본고에서는
차후에 국회가
예산과정의 개선을
고민하게 될 경우
참고할 수 있는
몇 가지 시사점을
제시한다.**

**지금껏 논의한
재정규율은
주로 지출증가
또는 적자규모를
되도록 억제한다는
의미를 내포하나,
재정규율이 반드시
이와 같이 정량적인
맥락을 의미하는
것만은 아니다.**

시되어 있는 경우가 많았다. 예를 들어, 프랑스 예산과정에서는 세입예산이 의결되어야만 세출예산의 심의를 할 수 있도록 되어 있으며,²⁷⁾ 스웨덴에서는 예산의 총량과 부문별 지출한도에 대해 구속력이 있는 의결이 있어야 상임위의 심의가 진행될 수 있다.²⁸⁾ 또한 스웨덴 의회 본회의의 예산안 의결처럼 표결의 대상이 되는 수정안의 수를 제약하는 방안도 참고할 만하다.

지금껏 논의한 재정규율은 주로 지출증가 또는 적자규모를 되도록 억제한다는 의미를 내포하나, 재정규율이 반드시 이와 같이 정량적인 맥락을 의미하는 것만은 아니다. 재정규율이라 함은 이밖에도 재정과 관련된 의사결정의 투명성과 질서를 의미하기도 한다. 매년 예산과정에서 지적되는 ‘쪽지예산’의 문제가 여기에 해당되며, 프랑스 사례를 참고하여 국회에서 수정을 발의하는 절차에서 문서적 요건과 근거 제출을 강화하는 방안을 고려할 수도 있으며, 스웨덴의 상임위 심의나 본회의 의결에서와 같이 이미 확정된 한도 내에서 항목 간 조정을 하는 통합 수정안을 문서로 제출토록 하는 방안도²⁹⁾ 재정규율의 확립에 기여할 수 있을 것이다. 물론 이러한 제언은 매년 발생하는 예산안에 대한 수정 요청의 건수에 비추어 볼 때 현실적으로 실현되기 매우 어려운 내용임을 필자도 잘 알고 있다. 그러나 현행 증액동의권 제도와 다른 방법으로 국회와 정부 간의 보다 신속성과 내실이 있는 의견 교환과 그에 따른 예산조정을 하기 위해서는 국회 예산과정도 장기적으로는 이러한 성격의 절차 정비를 고려할 필요가 있다고 생각되어 언급한다. **KIPF**

27) 프랑스에서 세제(tax system)에 관한 법률은 항구법이나, 그에 의거하여 국가가 세금을 실제로 징수할 수 있는 권한, 즉 징세권은 법률로 통과된 예산에 의해 당해 연도에만 유효하게 한시적으로 주어진다. 의회의 예산과정 중 먼저 하도록 되어 있는 세입예산에 대한 의결은 이러한 징세권의 부여를 의미하기도 한다.

28) 현재의 예산비법률주의와 헌법 제57조(정부 증액동의권)에서는 정부 예산의 총액은 물론, 각항이 이미 국회가 준수해야 하는 지출한도가 되므로, 우리의 현행 재정헌법하에서는 스웨덴이나 미국 예산결의안의 부문별 지출한도 설정과 같은 제도는 사실상 의미가 없다. 그러나 향후에 증액동의권을 완화하는 방안이 논의될 경우, 이러한 주요국 사례를 참고하여 국회 내에서 구속력이 있는 지출한도 제도 도입을 강구할 필요가 있을 것으로 예상된다.

29) 즉 특정 항목만 줄이거나 반대로 증액하는 부분적 수정안은 수정발의로 인정되지 않아 상임위나 본회의가 의결 대상이 될 수 없다. 수정안은 상임위의 경우 소관 예산안 전체에 대한 대안적 수정안이어야 하며, 본회의에서도 정부예산안을 대체할 수 있는 단일 통합 의안이어야 한다.

<참고문헌>

- 김종면, 『예결위의 상임위 전환: 쟁점, 제도개선 사안 및 재정성과 분석』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 김종면·장용근, 『재정법의 국제비교 및 우리 재정법체계에의 함의: 재정헌법을 중심으로』, 연구보고서 18-08, 한국조세재정연구원, 2018.
- Heitshusen, Valerie and Richard S. Beth, “Filibusters and Cloture in the Senate,” CRS(Congressional Research Service) Report, RL30360, 2017.
- Heniff, Bill Jr., “The Budget Reconciliation Process: The Senate’s ‘Byrd Rule’,” CRS(Congressional Research Service) Report, RL30862, 2016.
- OECD, Budget Review: Germany, OECD Journal on Budgeting, 2014/2, 2015.
- Saturno, James V., “Points of Order in the Congressional Budget Process” CRS(Congressional Research Service) Report, 97-865, 2015.

<헌법/법률/규정>

- 국가재정법(2006년 제정), [http://www.law.go.kr/법령/국가재정법/\(08050,20061004\)](http://www.law.go.kr/법령/국가재정법/(08050,20061004)), 검색일자: 2017. 2. 20.
- 국회법(2020 일부개정), <http://www.law.go.kr/LSW//lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EB%B2%95#undefined>, 검색일자: 2020. 7. 14.
- 대한민국 헌법 1987년, https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987?lang=en, 검색일자: 2017. 2. 14. 또는 <http://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=61603#>, 검색일자: 2017. 2. 20.
- 독일 연방예산법(Bundeshaushaltsordnung: BHO), <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/BHO.pdf>, 검색일자: 2017. 1. 4.(독일정부 제공 영문본, Federal Budget Code, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-federal-budget-code.pdf?__blob=publicationFile&v=4, 검색일자: 2017. 1. 4.)
- 독일 예산기본원칙법(Haushaltsgrundsatzegesetz; HGrG), <https://www>.

- gesetze-im-internet.de/hgrg/HGrG.pdf, 검색일자: 2017. 1. 4.(독일정부 제공 영문본, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/1969-08-19-budgetary-principles-act.pdf?_blob=publicationFile&v=4, 검색일자: 2017. 1. 4.)
- 독일 헌법 1949, <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>, 검색일자: 2018. 1. 11.
- 독일 헌법 영문본 1949(2012년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012?lang=en, 검색일자: 2017. 2. 14. 또는 https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf, 검색일자: 2017. 2. 20.
- 미국 법전, <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title2&edition=prelim>, 검색일자: 2017. 2. 22.
- 미국 상원 규정집, *Senate Manual Containing the Standing Rules, Orders, Laws, and Resolutions Affecting the Business of the United States Senate*, U.S. Senate, 2014.
- 미국 의회예산법 1974, <http://legcounsel.house.gov/Comps/BUDGET.pdf>, 검색일자: 2017. 2. 22.
- 미국 하원규칙, *Rules of the House of Representatives*, U.S. House of Representatives, 2017.
- 미국 헌법 1789(1992년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en, 검색일자: 2017. 2. 14. 또는 https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm, 검색일자: 2017. 2. 20.
- 스웨덴 국회법 2014, <https://www.riksdagen.se/en/SysSite-Assets/07.-dokument?lagar/the-riksdag>, 검색일자: 2016. 10. 31.
- 스웨덴 헌법 1974(2012년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden_2012?lang=en, 검색일자: 2017. 2. 14. 또는 <http://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokumen--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf/>, 검색일자: 2017. 2. 20.
- 영국 하원규칙 2016, <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/>

- cmstords/0002/body.htm#48, 검색일자: 2017. 2. 22.
- 프랑스 헌법 1958(2008년 개정), https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=en, 검색일자: 2017. 2. 14. 또는 <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>, 검색일자: 2017. 2. 20.
- 프랑스 예산조직령 1959, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000339591&categorieLien=id>, 검색일자: 2017. 2. 22.
- 프랑스 예산조직법 2001, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&categorieLien=cid>, 검색일자: 2017. 2. 22.
- 프랑스 예산조직법 영문본 2001, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/documentation_anglais/lolf/lolf_eng_version_082001.pdf, 검색일자: 2017. 2. 22.
- 프랑스 헌법 1958, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194>, 검색일자: 2017. 2. 22.
- 프랑스 헌법 영문본 1958(2008년 개정), <http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-ofthe-french-national-assembly>, 검색일자: 2017. 2. 20.

탈세 및 조세회피에 대한 실증연구 검토 : 과세 행정자료를 이용한 연구를 중심으로



권성오
한국조세재정연구원
부연구위원
(sokwon@kipf.re.kr)

I. 들어가는 글

납세불순응(tax noncompliance)은 납세자가 조세부담을 낮추기 위해 취하는 모든 행태반응을 의미한다. 넓은 의미에서는 해당 조세제도가 없었다면 납세자가 하지 않았을 비정상적인 행위로 정의할 수 있다.

납세순응도는 세수입, 효율비용, 세부담 형평성에 영향을 미치기 때문에 과세당국의 주요한 관심사이다. 먼저 탈세 및 조세회피는 세수에 직접적으로 영향을 미친다. 안종석 외(2017)에 따르면 주요 세목의 택스 갭(tax gap) 총합은 2011년 기준으로 25조 5천억~26조 8천억원에 이른다. 납세불순응으로 인해 발생하는 효율비용에는 납세자가 탈세 및 조세회피를 위해 지불하는 비용, 과세당국이 납세순응도를 높이기 위해 치르는 행정비용, 납세불순응으로 발생한 재정적 손해를 만회하기 위해 더 많은 세금을 징수하면서 야기되는 효율비용, 그 외 자원배분이 왜곡됨으로써 발생하는 모든 비용이 포함된다. 납세불순응은 형평성에도 영향을 미칠 수 있다. 일반적으로 고소득층이 세부담 증가에 민감하게 대응하는 것으로 알려져 있는데, 이러한 경우 세부담의 수직적 형평성이 문제가 될 수 있다.

최근 과세 행정자료(administrative tax data)에 대한 접근성이 향상됨에 따라 납세순응에 관한 연구에도 많은 진전이 있었다. 과세행정 미시자료는 설문조사에 기반한 자료에 비해 관측치수가 많으며 신고 소득 및 납세자 특성에 대한 정확한 정보를 제공한다. 특히 과세자료에는 '신고'된 소득에 대한 정보가 포함되어 있는데, 조세에 대한 납세자의 행태반응을 연구할 때에는 탈세 및 조세회피의 변화까지 포착할 수 있는 신고 소득을 이용하는 것이 적절하다. 이러한 과세 행정자료의 장점으로 최근 회귀단절모형(regression discontinuity design), 접근

분석(bunching analysis), 무작위통제실험(randomized controlled trial)을 활용한 실증연구가 다수 수행되었다.

과세 행정자료는 북유럽 국가에서 가장 먼저 이용되기 시작했으며 이후 다른 유럽 국가, 미국, 캐나다 등에서도 이용할 수 있게 되었다. 최근에는 파키스탄, 인도, 중국, 르완다와 같은 개발도상국에서도 연구자에게 행정자료를 제공한 바 있다. 우리나라에서는 2018년 국세통계센터가 출범하여 정부, 지자체, 정부출연 연구기관을 대상으로 과세 미시자료를 제공하고 있다. 그러나 아직까지 과세자료를 이용하여 납세순응에 대한 분석을 수행한 연구는 많지 않다.¹⁾ 앞으로 과세자료의 제공 대상, 표본 크기, 다른 행정자료들과의 연계 등이 확장되어 학술적, 정책적 기여도가 높은 연구가 수행되기를 기대한다. 연구자가 이용할 수 있는 표본의 크기가 클수록 특정 세제의 효과를 추정할 때 통계적 검증력이 높아지며 납세자의 세부 특성에 따른 이질적 효과에 대한 분석이 가능해진다. 또한 비식별화된(de-identified) 과세자료가 다른 분야의 행정자료와 연계되면 가능한 연구의 범위가 크게 향상될 수 있다.

본고에서는 탈세 및 조세회피에 대한 최근의 실증연구를 검토한다. 제Ⅱ장에서는 관련 연구들에서 이용되는 방법론을 소개하고, 제Ⅲ장에서는 조세 분야의 다양한 무작위통제실험 사례를 납세순응의 결정 요인별로 분류하여 검토한다. 무작위통제실험은 최근 개발경제학자들이 노벨경제학상을 받으면서 주목을 받은 바 있는데, 개발경제학뿐만 아니라 재정학, 정치학, 사회학 등 많은 분야에서 활용되고 있다.

II. 탈세 및 조세회피에 대한 실증연구

1. 회귀단절모형

행정 미시자료에 대한 접근성이 높아지면서 회귀단절모형과 집군분석이 최근 경제학을 비롯한 다양한 사회과학 실증연구에서 많이 이용되고 있다. 두 방법론 모두 정책으로 인해 발생하는 단절점을 활용하며 단절점 부근에 많은 관측치수를 필요로 한다는 공통점이 있다.

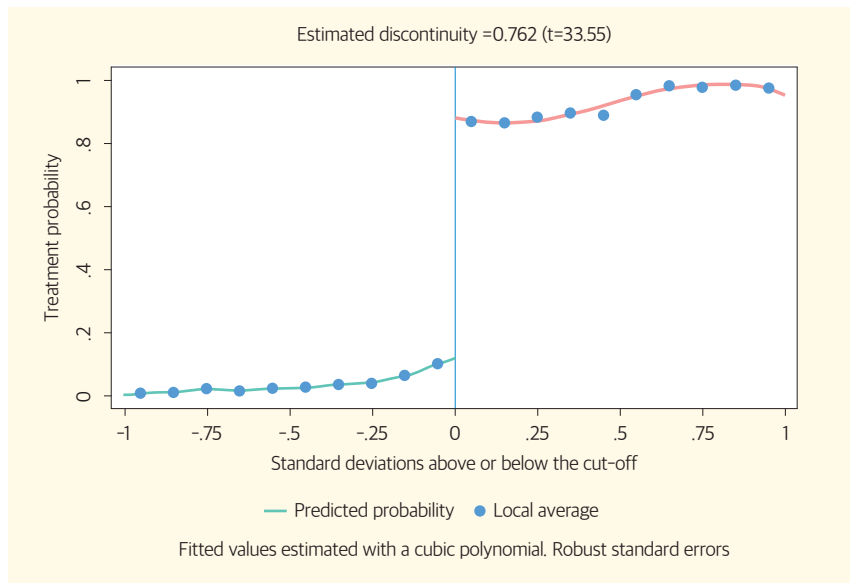
우리나라에서는 2018년 국세통계센터가 출범하여 정부, 지자체, 정부출연 연구기관을 대상으로 과세 미시자료를 제공하고 있는데 아직까지 과세자료를 이용하여 납세순응에 대한 분석을 수행한 연구는 많지 않다.

1) 관성오(2019)는 과세 미시자료와 집군분석을 이용하여 세율 변화에 따른 납세자 행태 변화를 분석하였다. 박명호 외(2011)는 서울 시립대학교 학생을 대상으로 한 실험을 통해 비금전적인 요인이 납세순응행위에 미치는 영향에 대해 분석한 바 있다.

회귀단절모형은 특정 단절점을 경계로 정책 수혜 및 대상 여부가 결정되는 경우 단절점 부근의 경제주체들이 유사한 특징을 지닌다는 점을 활용하여 정책의 효과를 추정한다. 단 이 모형을 통해 정책의 효과를 식별하기 위해서는 경제주체가 기준 변수를 조작할 수 없다는 전제가 필요하다. Sanchez(2014)는 회귀단절 모형을 이용하여 에콰도르의 납세독려 정책의 효과를 추정한 바 있다. 에콰도르 과세당국은 법인 및 자영업자가 신고한 소득과 과세당국이 추정한 소득의 차이를 과소 신고액으로 정의하고 이것이 특정 경계점을 넘어서면 신고내용을 수정하도록 통지한다. 이때 납세자가 구체적인 과소 신고자 식별방법을 알지 못하기 때문에, 과소 신고액 경계점 바로 위와 아래에 있는 납세자들은 유사한 특성을 지닌다고 볼 수 있다. 즉, 경계점 바로 위와 아래의 납세자들을 비교하면 해당 정책의 효과를 식별할 수 있는 것이다. Sanchez(2014)에 따르면 이러한 통지는 납부세액을 크게 증가시키는 것으로 나타났다. [그림 1]에서 수직선으로 표시된 부분이 과소 신고액 경계점인데, 이 경계점을 기준으로 정책 대상이 될 확률이 급격하게 상승한다. [그림 2]를 보면 경계점을 기준으로 납부세액이 크게 증가함을 확인할 수 있다.

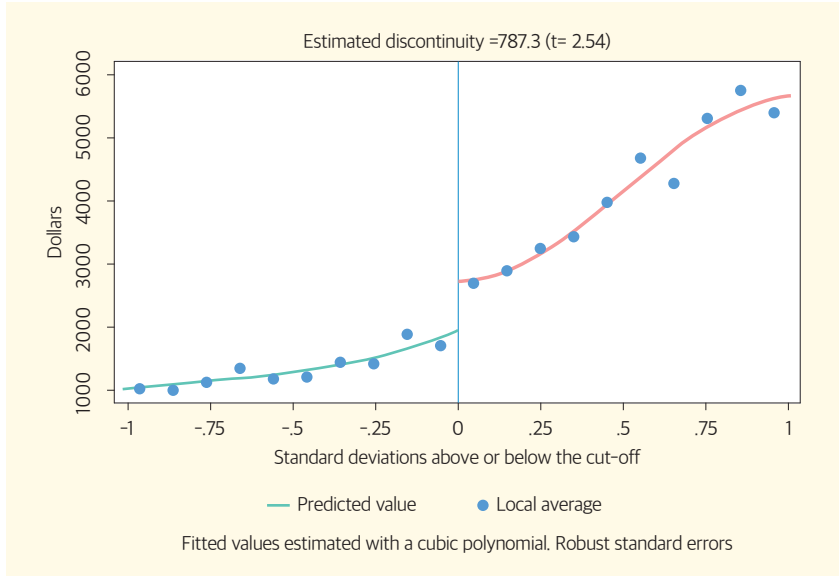
회귀단절모형은 특정 단절점을 경계로 정책 수혜 및 대상 여부가 결정되는 경우 단절점 부근의 경제주체들이 유사한 특징을 지닌다는 점을 활용하여 정책의 효과를 추정한다. 단 이 모형을 통해 정책의 효과를 식별하기 위해서는 경제주체가 기준 변수를 조작할 수 없다는 전제가 필요하다. Sanchez(2014)는 회귀단절 모형을 이용하여 에콰도르의 납세독려 정책의 효과를 추정한 바 있다. 에콰도르 과세당국은 법인 및 자영업자가 신고한 소득과 과세당국이 추정한 소득의 차이를 과소 신고액으로 정의하고 이것이 특정 경계점을 넘어서면 신고내용을 수정하도록 통지한다. 이때 납세자가 구체적인 과소 신고자 식별방법을 알지 못하기 때문에, 과소 신고액 경계점 바로 위와 아래에 있는 납세자들은 유사한 특성을 지닌다고 볼 수 있다. 즉, 경계점 바로 위와 아래의 납세자들을 비교하면 해당 정책의 효과를 식별할 수 있는 것이다. Sanchez(2014)에 따르면 이러한 통지는 납부세액을 크게 증가시키는 것으로 나타났다. [그림 1]에서 수직선으로 표시된 부분이 과소 신고액 경계점인데, 이 경계점을 기준으로 정책 대상이 될 확률이 급격하게 상승한다. [그림 2]를 보면 경계점을 기준으로 납부세액이 크게 증가함을 확인할 수 있다.

[그림 1] Sanchez(2014)의 회귀단절모형 분석 결과: 과소 신고액에 따른 정책 대상 여부 확률



출처: Sanchez(2014), p. 25 Figure 2.

[그림 2] Sanchez(2014)의 회귀단절모형 분석 결과: 과소 신고액에 따른 납부세액



출처: Sanchez(2014), p. 26 Figure 4.

납세불순응에 대한 실증연구 중에 회귀단절모형을 이용한 연구는 많지 않은데, 이는 회귀단절모형의 특성 때문인 것으로 보인다. 회귀단절모형은 단절점 부근의 경제주체들이 정책 대상 여부를 제외한 모든 면에서 유사하다는 가정을 한다. 만약 경제주체들이 인센티브가 결정되는 단절점을 알고 있고 본인의 위치를 단절점 초과 혹은 미만 구간으로 조정하는 것이 가능하다면, 회귀단절 모형은 정책의 순효과를 식별할 수 없다. 조세 분야의 정책 및 제도에서는 납세협력을 증진하기 위해 그 대상 결정 과정을 투명하게 공개하는 경우가 많다. 따라서 회귀단절모형을 적용할 수 있는 대상을 찾기가 쉽지 않다.

2. 집단분석

집단분석은 경제주체가 경제적 유인을 결정하는 기준 변수를 조작할 수 있는 경우 경계점 부근에 특정한 반사실적 분포를 가정하고 그것과 실제 관측되는 분포를 비교하여 경제주체의 반응 정도를 측정한다. 특정한 가정에 경계점 주변에 나타나는 집단의 크기가 클수록 경제주체가 해당 유인에 민감하게 반응하는

[그림 1]에서 수직선으로 표시된 부분이 과소 신고액 경계점인데, 이 경계점을 기준으로 정책 대상이 될 확률이 급격하게 상승한다. [그림 2]를 보면 경계점을 기준으로 납부세액이 크게 증가한다.

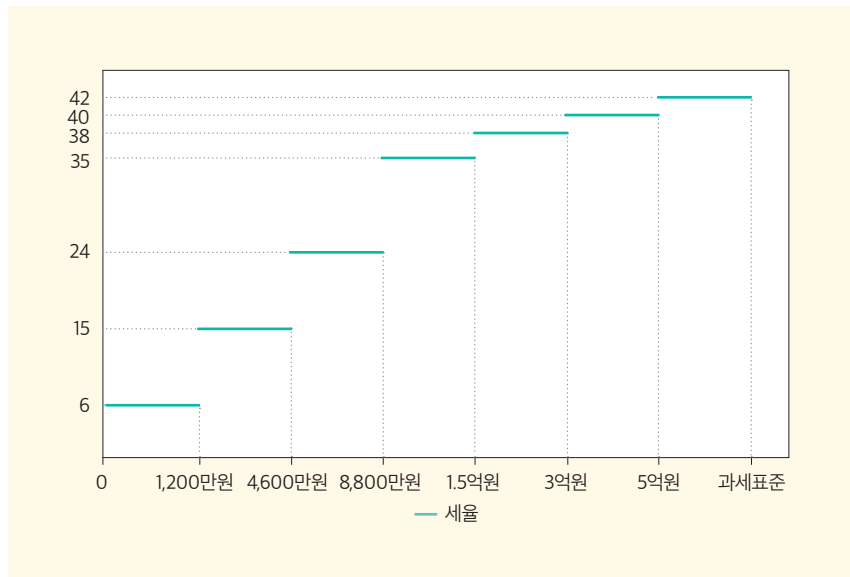
집근분석은 경제주체가 경제적 유인을 결정하는 기준 변수를 조작할 수 있는 경우 경계점 부근에 특정한 반사실적 분포를 가정하고 그것과 실제 관측되는 분포를 비교하여 경제주체의 반응 정도를 측정한다.

것으로 간주한다. 집근분석은 연금, 보험, 환경정책 등 다양한 주제에 활용되고 있는데, 그중에서도 조세 분야에서 활용도가 높다(Kleven, 2016). 선행연구에서는 집근분석을 이용하여 세제개편으로 인한 효율비용, 최적세율 등을 분석한 바 있다(Kleven, 2016).

조세 분야의 집근분석은 크게 kink 혹은 notch를 이용하는 두 가지 접근법으로 구분할 수 있다. kink와 notch는 각각 세제로 인해 나타난 납세자 선택집합(choice sets)의 기울기(slope)와 수준(level) 변화를 의미한다. 세율에 대한 행태 반응을 예로 들면, 한계세율이 변하는 경우(예: 종합소득세, 법인세)에는 kink, 평균세율이 변하는 경우(예: 2019년도 주택에 대한 취득세)에는 notch가 발생하게 된다.

[그림 3] 종합소득세 한계세율(2019년 귀속)

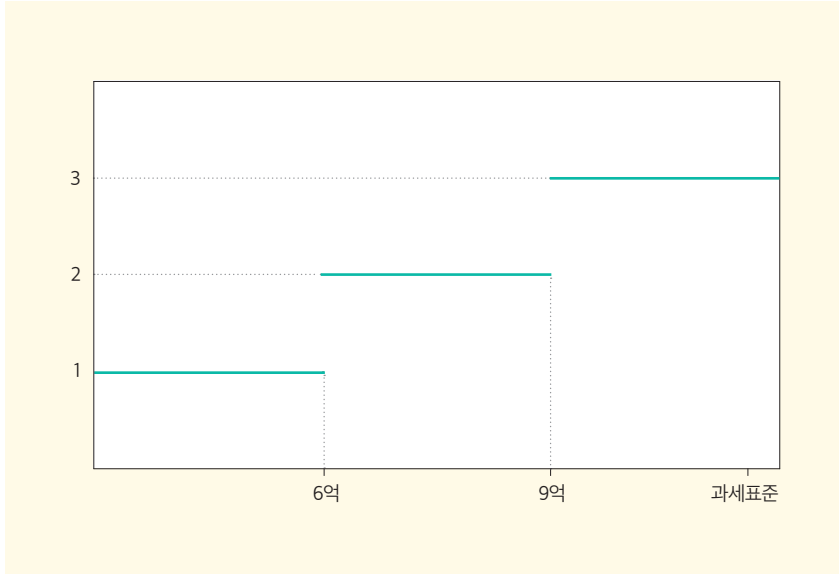
(단위: %)



출처: 저자 작성

[그림 4] 취득세 평균세율(2019년 귀속)

(단위: %)



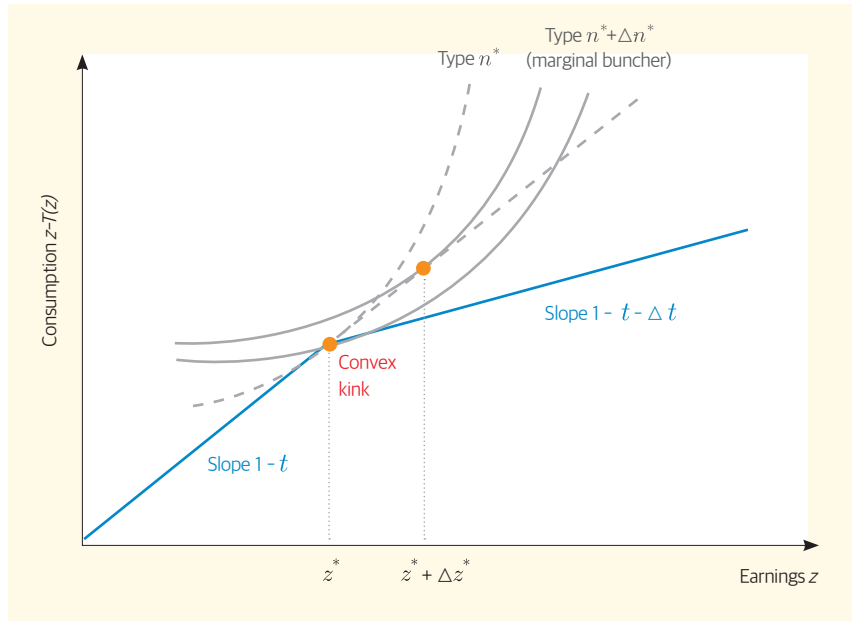
출처: 저자 작성

조세 분야의 집근분석은 크게 kink 혹은 notch를 이용하는 두 가지 접근법으로 구분할 수 있다. kink와 notch는 각각 세제로 인해 나타난 납세자 선택집합의 기울기와 수준 변화를 의미한다.

[그림 5]는 과세표준에 따라 한계세율이 변하여 납세자 선택집합에 kink가 나타나는 상황을 보여주고 있다. z^* 이하의 소득에는 t 의 한계세율이 부과되고 z^* 를 초과하는 소득에는 $t+\Delta t$ 의 한계세율이 부과되는 초과누진세제를 가정하였다. 이 때 납세자 예산제약선의 기울기는 z^* 를 기준으로 t 에서 $t+\Delta t$ 로 감소한다. 이로 인해 과세표준이 단절점(z^*) 바로 우측에 위치한 납세자들은 과세표준을 그 아래로 감소시킴으로써 효용 수준을 높일 수 있게 된다. 물론 납세자의 행태반응은 개인의 선호와 능력, 과세표준 조정비용 등에 따라 달라질 수 있다. 경제주체들이 한계세율 변화에 반응하여 경계점 좌측으로 이동하게 되면 경계점 부근에 집근이 나타난다. 납세자가 과세표준을 조정하는 데 아무런 제약 및 비용이 존재하지 않는다면, [그림 6]과 같이 단절점 바로 위에 분포가 집중될 것이다. 그러나 현실적으로는 집근이 경계선을 중심으로 퍼져 있는 형태로 나타날 가능성이 높다. 특히 근로소득자의 경우 고용주와의 계약으로 인해 노동시간 및 임금을 유연하게 조정하기가 어려워 많은 연구에서 집근이 나타나지 않는다.

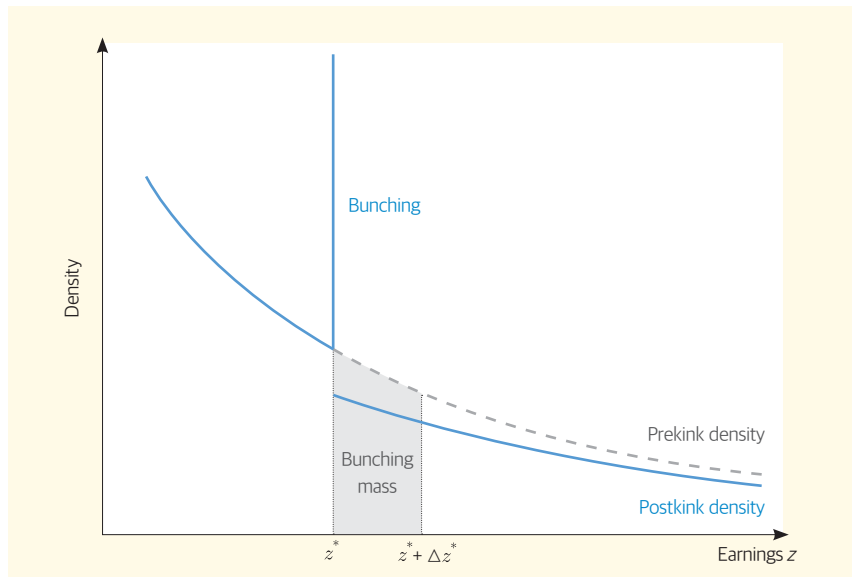
[그림 5]는 과세표준에 따라 한계세율이 변하여 납세자 선택집합에 kink가 나타나는 상황을 보여주고 있다. 납세자가 과세표준을 조정하는 데 아무런 제약 및 비용이 존재하지 않는다면, [그림 6]과 같이 단절점 바로 위에 분포가 집중될 것이다.

[그림 5] 한계세율이 변하는 경우의 납세자 예산제약선



출처: Kleven(2016), p. 439 Figure 1a.

[그림 6] 한계세율이 변하는 경우의 집군

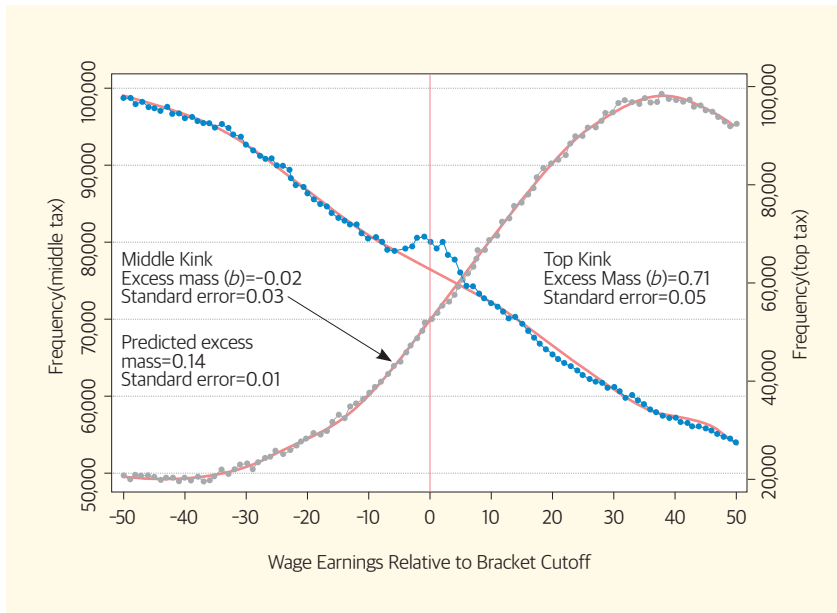


출처: Kleven(2016), p. 439 Figure 1b.

덴마크는 개인소득에 대해 초과누진과세제도를 채택하고 있는데,²⁾ 다수의 실증연구에서 한계세율이 변하는 지점(kink)에 집근분석을 적용한 바 있다. Chetty et al.(2011)에 따르면 개인소득세 최고 과표구간의 경계점(top kink)에서 유의미한 집근이 나타난다(그림 7) 참고). 집근은 자영업자에게서 더 크게 나타나지만 근로소득자에게서도 관측되었다. 그 외로 Le Maire and Schjerning(2013)은 덴마크 자영업자들에게서 나타나는 집근의 절반 이상은 시점 간 소득이전(intertemporal income shifting)으로 인해 발생함을 보인 바 있다. 최고 과세표준 경계점에 위치한 자영업자들의 다수가 적용 한계세율을 낮추기 위해 이익 유보금을 활용한 것으로 나타났다.

덴마크는 개인소득에 대해 초과누진과세제도를 채택하고 있는데, 다수의 실증연구에서 한계세율이 변하는 지점(kink)에 집근분석을 적용한 바 있다.

[그림 7] Chetty et al.(2011)의 집근분석 결과



출처: Chetty et al.(2011), p. 783 Figure VI(b).

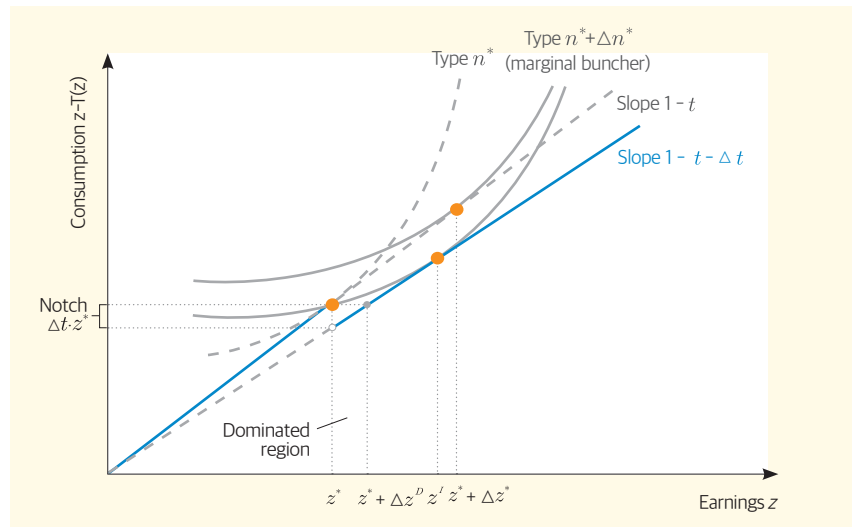
[그림 8]은 과세표준에 따라 평균세율이 변하여 납세자 선택집합에 notch가 나타나는 상황을 보여주고 있다. z^* 를 기준으로 평균세율이 t 에서 $t+\Delta t$ 로 증가하는 세제에서 납세자의 예산선은 그림과 같이 z^* 에서 단절된다. 이때 z^* 초과 $z^*+\Delta z^D$ 미만 구간(a region of strictly dominated choice)에서는 z^* 에 비해 오히려 세 후소득(=소비)이 적다. 이 구간에서는 선호, 능력 등과 상관없이 소득을 z^* 로 묶

2) 2000년 기준 총 세 개의 과표구간에 45~70%가량의 한계세율을 적용하였다(그림 7참고).

[그림 8]은 과세표준에 따라 평균세율이 변하여 납세자 선택집합에 notch가 나타나는 상황을 보여주고 있다.

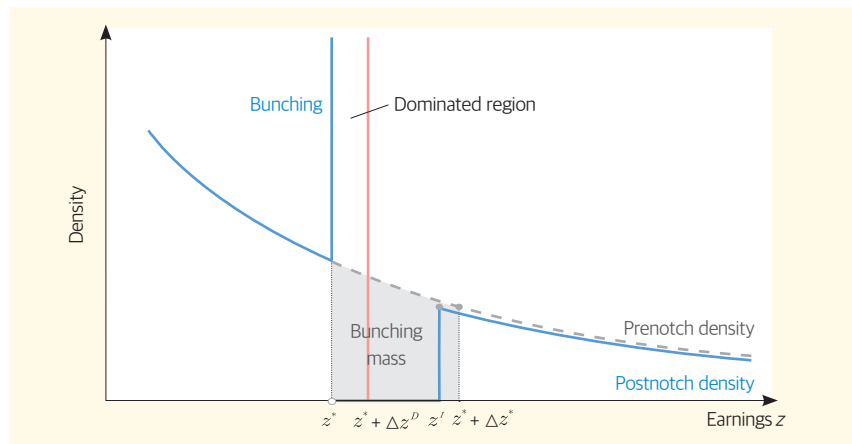
김으로써 소비와 여가 모두를 증가시킬 수 있다. 이로 인해 z^* 초과 구간에서 밀도함수의 공백(hole)이 나타나는데, 한계세율이 변하는 kink의 경우에는 이러한 공백이 나타나지 않는다. 납세자들이 평균세율 변화에 반응하여 경계점 좌측으로 이동하게 되면 경계점 좌측에 집군이 나타난다.

[그림 8] 평균세율이 변하는 경우의 납세자 예산제약선



출처: Kleven(2016), p. 443 Figure 2a.

[그림 9] 평균세율이 변하는 경우의 집군

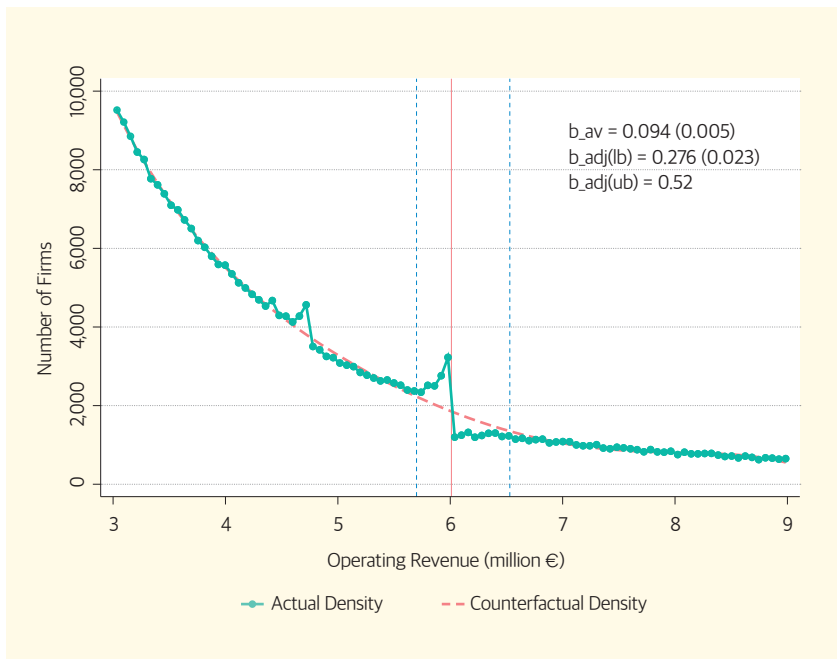


출처: Kleven(2016), p. 443 Figure 2c.

평균세율 변화의 효과를 분석한 연구들이 다수 있지만(예를 들면, Kleven and Waseem, 2013), 본고에서는 스페인의 기업규모에 따른 세무조사 강화정책을 분석한 연구를 살펴보고자 한다. 스페인에서는 기업의 영업수익이 특정 경계점을 넘어서면 조세당국의 감시가 엄격해진다. 연간 영업수익이 600만유로를 넘는 기업에 대해서 납세자당 조사관 수가 증가하는 등 세무조사 집행강도(enforcement intensity)에 있어 notch가 발생하는 것이다. 경계점을 기준으로 세율체계 등 납세행태에 영향을 줄 수 있는 다른 요소들은 동일하기 때문에, 이 notch를 이용하여 세무조사 강화의 효과를 식별할 수 있다. Almunia and Lopez-Rodriguez(2018)에 따르면 스페인 기업들은 엄격한 세무조사를 피하기 위해 영업수익을 경계 아래로 감소시킨다. [그림 10]을 보면 세무조사가 강화되는 영업수익 단절점 좌측에 기업의 분포가 몰려 있고 단절점 우측에는 분포의 공백(hole)이 나타난다. 집군분석 결과 기업들은 세무조사를 피하기 위해 영업수익의 약 1.6%를 감소시켰다.

Almunia and Lopez-Rodriguez(2018)에 따르면 스페인 기업들은 엄격한 세무조사를 피하기 위해 영업수익을 경계 아래로 감소시킨다.

[그림 10] Almunia and Lopez-Rodriguez(2015)의 집군분석 결과



출처: Almunia and Lopez Rodriguez(2015), p. 40 Figure 3.

무작위통제실험은 적절한 방법으로 설계 및 시행될 경우 정책과 관심변수 사이의 인과관계를 식별할 수 있어 최근 정책연구에 많이 이용되고 있다.

3. 무작위통제실험

무작위통제실험(Randomized Controlled Trial: RCT)은 적절한 방법으로 설계 및 시행될 경우 정책과 관심변수 사이의 인과관계를 식별할 수 있어 최근 정책연구에 많이 이용되고 있다. 예를 들어, 핀란드에서는 2017년 기본소득의 도입을 검토하면서 무작위로 선정한 실업자 2천명에게 2년간 월 70만원을 지급하는 현장실험을 수행한 바 있다. 가장 간단한 형태의 RCT에서는 실험 대상자를 무작위로 실험군과 대조군으로 나누고 실험군에만 정책을 시행한 뒤, 일정 기간 이후에 두 집단의 관심변수 변화를 비교하여 정책의 효과를 추정한다. 이때 실험군과 대조군은 무작위로 추첨되었기 때문에 정책 대상 및 수혜 여부를 제외한 다른 모든 특징에서 유사하다고 볼 수 있다. RCT는 일반적으로 일상생활에서 실제 정책 대상자들을 대상으로 수행되어 무작위현장실험(randomized field experiment)이라고도 불리며, 실험실에서 수행되는 통제실험에 비해 외적 타당도가 높다.

그러나 RCT에는 상당한 비용이 수반되기 때문에 특정한 조건이 만족되는 경우에 수행하는 것이 바람직하다. 구체적으로 RCT는 정책목표가 구체적이고, 성과가 단기적으로 실현되며, 행정 정보를 통해 주요 성과지표를 확인할 수 있고, 대조군을 확보하기 용이한 사업에 적용하는 것이 적절하다(박윤수 외, 2018). 조세 분야는 RCT 수행 시 기존의 행정체계를 이용할 수 있고, 실험성과를 단기간에 확인할 수 있으며, 행정자료도 잘 구축되어 있어 정책실험이 용이한 영역이다. 이에 미국, 스위스, 노르웨이, 덴마크 등의 선진국뿐 아니라 아르헨티나, 에콰도르, 르완다 등의 개발도상국에서도 조세 분야의 현장실험이 다수 수행되어 왔다. 제Ⅲ장에서는 조세 분야에서 수행된 다양한 RCT를 납세순응 요인에 따라 구분하여 살펴보겠다.

III. 조세 분야의 무작위통제실험 사례³⁾

1. 탈세 억제의 전통적 요소들: 세무조사와 벌금

조세 분야 실험에서 가장 자주 활용되는 정책수단은 세무조사와 그에 따른 벌금에 대한 통지이다. 예를 들어, 미국 미네소타주에서는 소득세 신고자료를 기반으로 세무조사 계획을 통지하는 실험이 수행되었다(Slemrod et al., 2001). 1995년 1,500명이 넘는 실험 대상자에게 세무조사가 이루어질 것이고, 조사 결과 신고한 내용이 실제와 다른 경우에는 과거의 납세내역도 조사될 수 있음을 통지하였다. 중요한 것은 이때 세무감시 비용과 같은 조세 매개변수들은 변하지 않았다는 것이다. 분석 결과, 편지를 받은 중·저소득자는 그렇지 않은 이들에 비하여 더 많은 세금을 납부하는 것으로 나타났다(Slemrod et al., 2001).⁴⁾

아르헨티나 후닌(Junín)에서는 미납 재산세에 대한 벌금 가능성을 알리는 무작위통제실험이 수행된 바 있다(Castro and Scartascini, 2013). 이 실험에서는 2만 3천여명의 납세자들을 임의로 네 개의 집단으로 구분하여, 이 중 세 개의 집단에 다음의 내용이 추가된 세금 고지서를 배부하였다(<표 1> 참고).

- 첫 번째 실험집단: 미납된 재산세에 대한 벌금 통지
- 두 번째 실험집단: 정부재원의 사용방법에 관한 설명
- 세 번째 실험집단: 다른 납세자들의 납세행태에 관한 통계

분석 결과, 벌금에 관한 내용이 담긴 고지서를 받은 집단에서만 통제집단에 비해 재산세 체납이 감소하였고, 나머지 집단에서는 유의미한 효과가 나타나지 않았다.⁵⁾

조세실험에서는 세무조사 등을 통지하기 위해 우편을 많이 이용하는데, 납세자들의 주소 정보가 구축되어 있지 않은 저소득 국가에서는 우편 이외의 전달 방식을 이용하기도 한다. 콜롬비아에서는 2만여명의 납세자들을 대상으로 우편, 이메일, 직접 방문 방식의 납세장려 효과를 비교하는 현장실험이 수행되었다(Ortega and Scartascini, 2016). 실험 대상을 네 개의 집단으로 구분하고 그중 세 개의 집단에는 각각 우편, 이메일, 직접 방문을 통해 동일한 메시지를 전달하였는데, 방문통지가 우편이나 이메일을 통한 통지보다 더 효과적인 것으로 나타났다.

조세 분야 실험에서 가장 자주 활용되는 정책수단은 세무조사와 그에 따른 벌금에 대한 통지이다. 미국 미네소타주에서는 소득세 신고자료를 기반으로 세무조사 계획을 통지하는 실험이 수행되었다.

3) 본 장의 내용은 Mascagni(2018)와 Slemrod(2019)를 참고하여 작성하였다.

4) Slemrod et al.(2001)은 이중차분법을 이용해 정책효과를 추정하였다.

5) 통제집단은 특별한 메시지가 없는 일반적인 세금 고지서를 받았다.

슬로베니아에서
소기업을 대상으로
실시된 현장실험에서는
우편보다는 직접 방문이
납세순응도를 높이는
데 효과적인 것으로
나타났다.

<표 1> Castro and Scartascini(2013)의 메시지 내용

구분	메시지	메시지 내용	이미지
1	제지 (Deterrence)	당신은 CVP를 제때 납부하지 않으면 연말에 체납금을 지불해야 하고, 지방정부가 법적 조치를 취할 수 있음을 알고 있습니까?	
2	호혜 (Reciprocity)	올해 상반기 CVP 납부로 인해 가로등과 상하수도 시설을 설치 하였습니다.	
3	동료효과 (Peer-effects)	당신은 납세자의 30%만이 CVP를 납부하지 않는다는 사실을 알고 있습니까?	
4	통제집단 (Control group)	메시지 없음	이미지 없음

주: CVP: "Public Space Conservation" tax(Tasa de Conservación de la Vía Pública)
출처: Castro and Scartascini(2013), Table 1.

6) 나머지 32개의 법인은 통제집단으로 아무런 내용도 고지되지 않았다.

7) "The taxes you pay are vital for maintaining the municipal tasks in Trimbach. If the taxpayers did not contribute their share, our commune with its 6226 inhabitants would suffer greatly. With your taxes you help keep Trimbach attractive for its inhabitants. In Switzerland, contrary to other countries, the citizens have the opportunity to actively participate in the legislative procedure. This advantage is also reflected in the tax legislation, which stipulates self-declaration by the taxpayers. This Swiss system presupposes that citizens have a sense of responsibility and are ready to maintain the functioning of municipalities, cantons, and the state. With your conscientious tax declaration you contribute to preserving this democratic and liberal structure."

슬로베니아에서 소기업(small firms)을 대상으로 실시된 현장실험에서는 우편보다는 직접 방문이 납세순응도를 높이는 데 효과적인 것으로 나타났다(Doerrenberg and Schmitz, 2015). 이 실험에서는 임의로 선정된 142개의 법인 중 80개의 법인에는 우편을 이용하여 세무조사 가능성에 대하여 고지하였고, 30개의 법인에는 세무공무원이 직접 방문하여 같은 내용을 고지하였다.⁶⁾

2. 사회적 규범, 형평성, 도덕적 호소(moral appeal)

사회적 규범 및 도덕성을 강조하는 편지, 세금 고지서도 조세 분야 현장실험에서 자주 이용되어 왔다. 예를 들어, 스위스 트림바흐(Trimbach) 지역의 과세당국은 임의로 선정한 납세자들에게 조세순응의 중요성을 강조하고 자발적 납세를 독려하는 편지를 보냈는데, 이러한 메시지는 납세자들의 세금 신고와 납부에 유의미한 영향을 미치지 못하였다(Torgler, 2004).⁷⁾ 노르웨이에서는 국외소득이 있는 납세자들을 대상으로 공평성 및 사회적 규범을 강조하는 우편을 보내는 실험

을 하였다(Bott et al., 2014).⁸⁾ 실험군에는 다음과 같은 세 종류의 편지를 전달하고 대조군에는 중립적인 내용의 편지를 전달하였다.

- 첫 번째 편지: 대부분의 사람들이 제때 모든 금액의 세금을 납부한다는 내용
- 두 번째 편지: 공공재와 공공서비스를 위한 재원을 조달하는 데 세금이 중요하다는 내용
- 세 번째 편지: 단순히 세무조사 계획을 알리는 내용

분석 결과, 실험집단이 신고한 소득액은 통제집단이 신고한 소득액 수준보다 두 배가량 많았으며, 특히 납세자 간의 형평성을 강조한 첫 번째 편지의 효과가 크게 나타났다.

호주에서는 방송 수신료 지불을 장려하기 위해 공평성을 강조하고 도덕성에 호소하는 실험을 수행한 바 있다(Fellner et al., 2013). 호주에서 공중파 TV 또는 라디오를 수신하고 있는 가계는 연간 200달러가 넘는 방송 수신료를 지불해야 하는데, 사실상 수신료를 지불하지 않고도 공중파 방송을 수신할 수 있는 상황이다. 이 실험에서는 5만여명의 실험 대상자들 중 95%를 무작위로 선정하여 객관적 정보, 사회적 메시지, 도덕적 호소 등을 담은 편지를 보내고, 나머지 5%를 대조군으로 설정하였다.⁹⁾ 모든 종류의 편지가 방송 수신료 지불을 증가시켰는데, 객관적인 정보만 담은 편지가 다른 규범적 메시지를 추가한 편지보다 더 효과적인 것으로 나타났다.

독일에서는 지방 교회세 납부를 독려하는 실험을 수행하였는데, 이 실험에서는 납세순응의 결정 요인을 본질적 동기와 외적 동기로 구분하여 각각의 영향을 추정하였다(Dwenger et al., 2016). 본질적 동기는 사회적 규범, 죄책감 등과 관련이 있는 반면, 외적 동기는 금전적 보상, 벌금 등과 관련이 있다. 연구자들은 국세청의 지방 교회세 자료를 기반으로 실험 대상자들을 내적 동기에 반응하는 집단과 외적 동기에 반응하는 집단으로 구분하였다. 내적(외적) 동기에 반응하는 집단은 세무감사가 이루어지지 않을 경우 납세의 의무를 다하는(회피하는) 집단을 의미한다. 실험 당시 독일의 교회세 납부는 순전히 자발적이었음을 이용하여 두 집단을 정의하였다. 위 두 집단에 다음 세 가지 내용을 담은 편지를 전달하였

사회적 규범 및 도덕성을 강조하는 편지, 세금 고지서도 조세 분야 현장실험에서 자주 이용되어 왔다. 노르웨이에서는 국외소득이 있는 납세자들을 대상으로 이러한 우편을 발송하는 실험을 하였다.

8) 노르웨이 국세청은 제3자(소득이 발생한 국가)가 보고한 자료를 통해 납세자가 자발적으로 신고한 금액과 제3자가 보고한 금액의 차이를 추정할 수 있다.

9) (사회적 정보) "Do you actually know that almost all citizens comply with this legal duty? In fact, 94%—a vast majority of all households—have registered their broadcasting receivers." (도덕적 호소) "Those who do not conscientiously register their broadcasting receivers not only violate the law, but also harm all honest households. Hence, registering is also a matter of fairness."

납세의식은 납세행태에 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있는데, 그중 fiscal exchange는 납세의식의 중요한 요소로 조세실험에 많이 활용되어 왔다.

는데, 이러한 편지들은 본질적 동기에 반응하는 납세자들의 납세순응도에만 긍정적인 영향을 미쳤다.

- 첫 번째 편지에서는 세금의 중요성을 강조하고 세무조사가 이루어질 확률은 없음을 알림
- 두 번째 편지에서는 세무조사가 이루어질 수도 있음을 알림
- 세 번째 편지에서는 도덕적 가치에 대해 호소하고 성실납세로 인해 금전적 보상을 받거나 지역신문에 이름이 게재될 수 있음을 알림

3. Fiscal exchange

납세의식은 납세행태에 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있는데, 그중 fiscal exchange는 납세의식의 중요한 요소로 조세실험에 많이 활용되어 왔다 (Luttmer and Singhal, 2014). fiscal exchange란 납세자가 정부가 제공하는 재화 및 서비스 등에 대한 대가로 세금을 납부한다는 개념이다. 르완다에서 진행된 현장실험에서는 납세자들에게 세금을 통해 교육, 보건 등 공공 서비스를 제공받을 수 있다는 메시지를 전달하였는데, 분석 결과 이러한 메시지는 납세순응도를 증가시켰다(Mascagni et al., 2017). 이 실험에서는 우편, 이메일, SMS을 이용하여 다음 중 하나의 내용을 담은 메시지를 전달하였다.¹⁰⁾

- 첫 번째 실험집단: 납부기한 상기
- 두 번째 실험집단: 세무감사 계획 및 벌금
- 세 번째 실험집단: fiscal exchange 강조

모든 메시지들이 납세자의 납세순응도를 증가시켰으나, 그중 세무감사 계획 및 벌금에 대한 메시지의 효과가 상대적으로 작았다.

아르헨티나 산타페에서는 공공재를 무작위로 배분하는 실험을 수행하였는데, 분석 결과 공공재 제공 수준에 따라 납세순응도가 상이하게 나타났다(Carrillo et al., 2016). 구체적으로 이 실험에서는 전년도 재산세를 납부한 7만 2천여명의 납세자들을 대상으로 공공재(400개의 인도)를 무작위로 배분하였다. 분석 결과 공공재의 혜택을 받은 납세자는 그렇지 않은 납세자보다 세금을 계속하여 납부

10) 우편과 이메일에 담긴 메시지는 동일하다. SMS도 비슷한 맥락을 메시지를 전달하나, SMS 특성상 적은 분량의 메시지를 담고 있다.

할 가능성이 7%p 정도 높는데, 이러한 효과는 3년 이상 지속되었다. 특히 실험 전에 공공재 공급 수준이 낮은 지역일수록 공공재 제공이 납세순응에 미치는 영향이 큰 것으로 나타났다.

4. 조세체계의 복잡성 및 세무행정

복잡한 조세체계와 납세순응비용(compliance costs)은 납세순응도를 하락시키는 요인으로 알려져 있다.¹¹⁾ 복잡한 조세체계는 세금을 신고하는 데 드는 비용과 시간을 증가시키고, 납세자들에게 조세체계에 대한 부정적인 인식을 심어줄 수 있다.

미국에서는 모든 공제사항을 작성하여 상세공제(itemized deduction)를 신청할 경우 표준공제(standard deduction)를 신청할 때보다 평균적으로 617달러를 절약할 수 있다. 그러나 미국 납세자들 중 상당수가 다양한 항목을 신고하는 데에 소요되는 비용 때문에 표준공제를 이용하고 있다.¹²⁾ Benzarti(2015)에 의하면 미국 납세자들은 상세공제 신청에 필요한 수고가 19시간의 노동을 하는 것과 같다고 느낀다. 특히 부유한 납세자일수록 공제항목 신고를 통해 얻는 금전적 혜택보다 공제항목을 신고하는 데 드는 시간을 더 가치 있게 여겨 상세공제를 이용하지 않는 것으로 나타났다. 저소득 국가에서는 이러한 현상이 더 두드러지게 나타날 수 있다. 저소득 국가에서는 조세체계에 대한 정보가 적고 유능한 회계사 등을 이용하기가 어렵기 때문이다. Coolidge(2012)에 의하면 아르메니아와 인도 비하르(Bihar) 지역의 소기업들은 평균적으로 매출액의 5~15%를 납세순응비용으로 소비한다.

세무집행이 제대로 이루어지기 힘들고 정보의 제약이 심한 환경에서는 세무감사 및 벌금에 대한 통지로 납세순응도를 증가시키기 어렵다(Carrillo et al., 2016). 2011년과 2012년 에콰도르 조세 당국은 약 8천개의 기업을 대상으로 자진 신고한 수입과 제3자가 보고한 금액 간에 차이가 있음을 알리는 실험을 수행하였다. 평균적으로 제3자가 보고한 과세소득액이 자진신고 금액보다 24% 정도 많은 것으로 나타났다. 그러나 이와 같은 통지에도 불구하고 상당수의 기업들이 수정안을 제출하지 않았는데, 이는 조세 당국이 실제로 감사를 시행하고 이에 따른 처벌을 진행할 것이라고 생각하지 않기 때문인 것으로 나타났다.

**복잡한 조세체계는
세금을 신고하는 데
드는 비용과 시간을
증가시키고,
납세자들에게
조세체계에 대한
부정적인 인식을
심어줄 수 있다.**

11) 예를 들어, 탄자니아에서 중소기업 사업가를 대상으로 수행된 실험에서는 납세순응비용 증가가 납세순응도를 낮추는 것으로 나타났다(Mahangila, 2017).

12) 미국의 상세공제는 우리나라의 특별공제와 유사하다.

우리나라의 중장기
재정 여건을 고려했을 때
납세순응도를
높이는 것은 주요한
정책 목표이다.

파키스탄의 재산세 신고자료를 이용한 실험에서는 세금 징수관(tax collector)에게 금전적 보상을 지급함으로써 세수를 증가시킬 수 있음을 보였다(Khan et al., 2016). 세금 징수관에 대한 보상은 다음의 세 가지 방식으로 구성되었다.


- 첫 번째는 세입에 대한 보상으로서 세금 징수관이 목표 수준 이상을 세입을 달성한 경우 세입 증가분의 일정 비율만큼을 보상으로 제공함. 보상의 규모는 세금 징수관 기본 소득의 약 두 배 정도임
- 두 번째 보상은 첫 번째 보상에 납세자들의 만족도와 조세 평가의 정확성에 대한 보상을 추가한 것임
- 세 번째 보상은 관리자의 주관적인 평가에 근거하여 우수 세금 징수자에게 고정된 보상액을 분배하는 형태로 이루어짐

분석 결과, 이와 같은 보상은 세수를 증가시키는 데 효과적이었으며, 납세자의 만족도에는 영향을 미치지 않았다. 특히 첫 번째 보상방식이 세수를 거둬들이는 데 가장 효과적이었다. 두 번째 보상방식의 효과는 작았고, 세 번째 보상방식은 효과가 없는 것으로 나타났다.

IV. 마치는 글

최근 과세 행정자료에 대한 접근성이 향상됨에 따라 탈세 및 조세회피에 대한 연구에도 많은 진전이 있었다. 본고에서는 그중에서도 회귀단절모형(regression discontinuity design), 집군분석(bunching analysis), 무작위통제실험(randomized controlled trial)을 활용한 해외의 실증연구를 살펴봤다. 해외 연구를 통해 유사한 정책도 세목, 지역, 납세자 특성 등에 따라 효과가 다르게 나타날 수 있음 확인할 수 있었다. 우리나라에서도 점차 많은 연구자들이 과세 미시자료를 이용할 수 있게 된 만큼, 조세 분야에서 학술적, 정책적 기여도가 높은 연구가 수행될 수 있기를 기대한다.

우리나라의 중장기 재정 여건을 고려했을 때 납세순응도를 높이는 것은 주요한 정책 목표이다. 과세당국도 납세순응 제고를 위하여 홈택스(www.hometax.go.kr)를 통한 전자신고, 성실납세 협약제도 등 다양한 노력을 기울이고 있는데,

본고에서 소개된 방법론들을 적절히 사용할 경우 기존 제도의 효과성을 평가하고 개선방안을 찾는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 특히, 조세 분야는 행정자료 등 기존의 행정체계를 이용할 수 있고, 실험성과를 단기간에 확인할 수 있다는 점에서 무작위통제실험을 수행하기 적절한 분야로 판단된다. 국내에서도 정책실험의 필요성에 대한 인식이 확산되고 있는 상황에서 정부는 실험 수행이 상대적으로 용이한 조세 분야의 현장실험을 우선적으로 고려해볼 수 있다.¹³⁾ 정책의 중요도, 실험의 용이성 등을 잘 고려한다면 납세순응을 제고할 수 있는 다양한 방안을 실험을 통해 분석할 수 있을 것이다. 

<참고문헌>

권성오, 『소득세율 인상에 따른 납세자 행태변화: 집근추정법을 이용한 분석』, 한국조세재정연구원, 2019.

박명호·전병힐·조명환, 『납세순응행위의 결정요인 분석: 실험적 접근』, 한국조세재정연구원, 2011, pp. 1~155.

박윤수·강창희·김부열·오윤섭·이아영, 『사회정책 효과성 평가를 위한 정책실험 도입 방안 연구』, 한국개발연구원, 2018.

안종석·강성훈·오종현, 『소득세 Tax Gap 추정과 우리나라의 지하경제 규모 추정』, 한국조세재정연구원, 2017.

Almunia, Miguel, and David Lopez-Rodriguez. “Under the radar: The effects of monitoring firms on tax compliance,” *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(1), 2018, pp. 1~38.

Benzarti, Y., “How taxing is tax filing? Leaving money on the table because of hassle costs,” Mimeo, University of California, Berkeley, 2015.

Bott, K., Cappelen, A. W., and Sørensen, E. Ø., “You’ve got mail: a randomised field experiment on tax evasion,” Discussion Paper 26/2014, Department of Economics, Norwegian School of Economics, 2014.

과세당국도 납세순응 제고를 위하여 다양한 노력을 기울이고 있는데, 본고에서 소개된 방법론들을 적절히 사용할 경우 기존 제도의 효과성을 평가하고 개선방안을 찾는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

13) 정부는 「2018년 경제정책방향」에서 재정 효과성 제고를 위하여 정책실험(policy experiment)을 근거로 신규 정책의 도입 여부 및 방식을 결정하는 policy-lab 시범사업을 추진할 예정임을 발표하였다. 그러나 이후 관련된 세부 내용 등은 찾지 못하였다.

- Carrillo, P., Castro, E., and Scartascini, C., “Do rewards work to maintain and increase tax compliance? Evidence from the randomization of public goods,” World Bank ABCDE 2016 Conference, World Bank, Washington, DC, 2016.
- Castro, L. and Scartascini, C., “Tax compliance and enforcement in the Pampas: Evidence from a field experiment,” *Journal of Economic Behavior and Organization*, 116, 2013, pp. 65-82.
- Chetty, R., Friedman, J. N., Olsen, T., and Pistaferri, L., “Adjustment Costs, Firm Responses, and Micro vs. Macro Labor Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records,” *The Quarterly Journal of Economics*, 126(2), 2011, pp. 749-804.
- Coolidge, J., “Findings of tax compliance cost surveys in developing countries,” *eJournal of Tax Research*, 10(2), 2012, pp. 250-287.
- Doerrenberg, P. and Schmitz, J., “Tax compliance and information provision: A field experiment with small firms,” IZA Discussion Papers 9013, Institute for the Study of Labor (IZA), 2015.
- Dwenger, N., Kleven, H., Rasul, I., and Rincke, J., “Extrinsic and intrinsic motivations for tax compliance: Evidence from a field experiment in Germany,” *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 2016, pp. 203-232.
- Fellner, G., Sausgruber, R., and Traxler, C., “Testing enforcement strategies in the field: Legal threat, moral appeal and social information,” *Journal of the European Economic Association*, 11(3), 2013, pp. 634-660.
- Khan, A. Q., Khwaja, A. I., and Olken, B. A., “Tax farming redux: Experimental evidence on performance pay for tax collectors,” *Quarterly Journal of Economics*, 131(1), 2016, pp. 219-271.
- Kleven, Henrik Jacobsen, “Bunching,” *Annual Review of Economics*, 8, 2016, pp. 435-464.
- Kleven, Henrik J. and Mazhar Waseem, “Using notches to uncover optimization frictions and structural elasticities: Theory and

- evidence from Pakistan,” *The Quarterly Journal of Economics* 128(2), 2013, pp.669~723.
- Le Maire D. and Schjerner, B., “Tax bunching, income shifting and self-employment,” *Journal of Public Economics*, 107(c), 2013, pp. 1~18.
- Luttmer, E. and Singhal, M., “Tax morale,” *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 2014, pp. 149~168.
- Mahangila, Deogratius Ng’winula, “The impact of tax compliance costs on tax compliance behaviour,” *Journal of Tax Administration*, 3(1), 2017, pp. 57~81.
- Mascagni, Giulia, “From the lab to the field: A review of tax experiments,” *Journal of Economic Surveys*, 32(2), 2018, pp. 273~301.
- Mascagni, G., Nell, C., and Monkam, N., “One size does not fit all: A field experiment on drivers of compliance and delivery methods in Rwanda,” ICTD Working Paper N. 58, Brighton, UK, 2017.
- Ortega, D. and Scartascini, C., “Don’t blame the messenger: A field experiment on delivery methods for increasing tax compliance,” Mimeo, Inter-American Development Bank, 2016.
- Sanchez, Gonzalo E., “The impact of low-cost intervention on tax compliance: Regression discontinuity evidence,” 2014.
- Slemrod, Joel., “Tax compliance and enforcement,” *Journal of Economic Literature*, 57(4), 2019, pp. 904~954.
- Slemrod, J., Blumenthal, M., and Christian, C., “Taxpayer response to an increased probability of audit: Evidence from a controlled experiment in Minnesota,” *Journal of Public Economics*, 79(3), 2001, pp. 455~483.
- Torgler, B., “Moral suasion: an alternative tax policy strategy? Evidence from a controlled field experiment in Switzerland,” *Economics of Governance*, 5(3), 2004, pp. 235~253.



| 정책토론투리포트



- 경제위기 대응을 위한 재정지출 확대와 재정건전성
- 고용보험 사각지대 해소와 저소득층 소득파악을 위한 과세자료 활용방안



경제위기 대응을 위한 재정지출 확대와 재정건전성

개요

- **주 제** 경제위기 대응을 위한 재정지출 확대와 재정건전성
- **일 시** 2020년 6월 15일(월) 15:00~17:00
- **장 소** 서울 여의도 국회의원회관 제1소회의실
- **주 최** 윤중호 더불어민주당 국회의원실·한국조세재정연구원
- **세부 프로그램**

시간	내용
15:00~15:25	[환영사] 윤중호 더불어민주당 국회의원 김유찬 한국조세재정연구원 원장
	[축사] 이해찬 더불어민주당 당대표 김태년 더불어민주당 원내대표 안일환 기획재정부 제2차관 이종후 국회예산정책처장
15:25 ~ 16:30	주제 발표 및 토론
	[사회] 강병구 인하대 교수(전 재정개혁특별위원회)
	[발표] 경제위기 대응을 위한 재정지출 확대와 재정건전성 리스크 김유찬 한국조세재정연구원 원장
15:25 ~ 16:30	[토론] 김우철 서울시립대 교수, 한국재정학회 나주범 기획재정부 재정혁신국장 우석진 명지대 교수 이창곤 한겨레신문사 선임기자, 논설위원 임진 대한상공회의소 SGI 원장
	16:30 ~ 16:50 객석토론 및 질의응답
	16:50 ~ 17:00 폐회

* 본 원고는 2020년 6월 15일 서울 여의도 국회의원회관 제1소회의실에서 윤중호 더불어민주당 국회의원실·한국조세재정연구원이 개최한 「경제위기 대응을 위한 재정지출 확대와 재정건전성」 정책 토론회의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아님을 밝힙니다. <편집자 주>



주제발표 요약

주제

경제위기 대응을 위한 재정지출 확대와 재정건전성

- 한국조세재정연구원은 2020년 6월 15일(월) 오후 3시 서울 여의도 국회의원회관 제1소회의실에서 윤호중 더불어민주당 국회의원실과 함께 ‘경제위기 대응을 위한 재정지출 확대와 재정건전성 리스크’를 주제로 정책 토론회를 개최함
 - 이번 토론회는 정부가 코로나19 확산으로 인한 경제위기 극복을 위해 제3차 추가경정예산(추경) 편성에 나선 가운데, 재정지출 확대의 필요성과 적절성을 검토하고 일각에서 제기되는 재정건전성 우려의 허와 실을 점검하고자 마련됨
- 윤호중 국회의원의 환영사를 시작으로 발표 및 토론을 진행함
 - 김유찬 한국조세재정연구원장이 「경제위기 대응을 위한 재정지출 확대와 재정건전성」을 발표함. 발표에 이어 진행된 토론은 좌장을 맡은 강병구 인하대학교 경제학과 교수(전 재정개혁특별위원회 위원장)의 진행 아래 김우철 서울시립대 세무학과 교수, 임진 대한상공회의소 지속성장이니셔티브(SGI) 원장, 우석진 명지대 경제학과 교수, 이창곤 한겨레신문 선임기자(논설위원), 나주범 기획재정부 재정혁신국장의 참여로 이루어짐



발표 내용

발표

경제위기 대응을 위한 재정지출 확대와 재정건전성 리스크

김유찬 / 한국조세재정연구원 원장

- 2018년 기준 우리나라 국가부채는 GDP 대비 40.1% 수준이며, 이는 OECD 평균 109.2%에 비해 낮은 수준임
 - 2018년 기준 국외채권자 비중은 12.5%로 OECD 평균 37.3%와 비교해 낮은 편이라 대외 신인도에 대한 해석이 필요함
 - 2018년 기준 우리나라의 비금융공기업부채는 GDP 대비 20.5%로 OECD 평균인 9.7%에 비해 10%p 정도 높은 편이지만 지속적인 감소 추세이며, 보유자산이 부채보다 더 많음
 - 2018년 기준 기업부채는 GDP 대비 95.7%로 OECD 평균인 97.3%와 비슷한 수준이며, 가계부채는 GDP 대비 91.9%로 OECD 평균에 비해 상당히 높은 편임
 - 가계부채는 부동산 문제와 관련되어 있기 때문에 일반정부 부채와 함께 이야기할 필요는 없음
 - GDP 대비 국가채무 비율이 국가신용등급에 미치는 영향은 명확하지 않으며 신용등급은 채무비율 외에 다양한 요인이 반영되어 결정됨
- 재정여력은 실효이자비용으로 평가할 수 있으며 실효이자비용이 낮을수록 재정여력은 증가함
 - 우리나라의 국제 실효이자비용은 대체로 음(-)의



값을 가지고 있으며 GDP 대비 이자비용도 하락 추세여서 단기, 중기 재정여력에 문제가 없음

■ 주요 국가들은 코로나19의 직접적 피해와 경제적 파급효과의 심각성을 고려하여 신속하고 적극적인 재정 및 금융 지원을 제공하고 있으며, 대부분의 국가에서 GDP 대비 재정지원 및 금융지원 규모는 우리나라보다 높음

- 미국은 저소득 중산층이 대상인 보편적 지원의 성격이며, 독일은 기존의 실업구제수단을 이용하여 고용 유지정책을 실시함
- 경제위기 극복을 위한 주요 국가들의 재정 및 금융 지원은 내수 진작이 목적이거나 동시에 글로벌하게 상호작용이 이루어지면서 경제회복에 기여함

■ 금년 세 차례에 걸쳐 이루어진 추가경정예산의 총규모는 59.2조원으로 이 중 세입경정이 12.2조원, 세출 확대가 47.0조원이며 현재 경제위기 상황에서 재정지출 확대규모는 다른 국가와 비교해도 크지 않은 측면임

- 세출 확대규모 47.0조원에서 지출구조조정을 통한 부분을 제외하면 재정지출 총액의 순증가는 29.8조원으로 나타남

■ 금년 세 차례의 추가경정예산 편성까지 고려하면, 2019년과 비교하여 2020년 GDP 대비 국가채무 비율은 5.54%p 증가할 것으로 전망됨

- 2020년 본예산을 확장적으로 편성하였는데, 이로 인한 국가채무비율 증가분은 2.31%p이며 경제 여건 악화로 인한 국가채무비율 증가분은 1.87%p임

• 코로나19 확산에 대응하기 위한 세금 감면과 재정지출 증가에 따른 국가채무 증가분은 26.4조원이며, 이는 GDP의 1.37% 수준임

• 위 계산은 명목 GDP를 정부 전망치 기준(경제성장률 0.1%, 경상성장률 0.6%)으로 계산한 것이지만 IMF와 OECD는 한국 경제성장률을 -1.2%로 전망하여 세입 여건 악화로 인한 세입경정을 추가로 반영하면 이 수치는 더욱 커질 수 있음

■ 재정지출승수는 통상 경제 침체에 평상시보다 높은 것으로 나타남

• CBO에 따르면 잠재GDP가 실질GDP보다 큰 경우 누적재정지출승수는 0.5~2.5로 분석되었으며, CEPR이 미국 정부의 코로나19 관련 소득지원의 경제적 효과를 분석한 결과 재정승수는 2.0으로 파악됨

• 경기 침체기에는 우리나라의 재정지출승수가 평소 0.45보다 높은 1.0~1.5로 나타남

- 승수 0.45는 정부지출, 정부소비, 이전지출을 포함한 것이며, 그동안 이전지출이 재정지출 승수에 미치는 영향은 낮은 것으로 연구됨
- 일부 그룹을 특정하여 지원하는 소득지원은 재정지출승수가 높은 것으로 나타남

• IMF/OECD의 금년 한국 경제성장률 전망 -1.2%를 0%로 상승시키기 위한 재정지출 규모는 아래와 같음

- 재정승수 0.5, 1.0, 1.5 기준일 때 재정지출 규모는 각각 48조원, 24조원, 16조원으로 나타남

■ 이력효과를 주장하는 연구에서 경제침체기임을 전제로 적시에 재정지출 확대가 이루어질 경우

성장잠재력의 단계적 하향을 막아 장기 성장률 제고에 기여한다는 의견이 있음

- Delong and Summers(2012)¹⁾는 현재의 재정지출 확대가 어떻게 미래의 재정수지를 개선할 수 있는지 보여줌
- 재정승수가 1.0, 이력현상 계수가 0.1이면 대출 이자율 임계치가 7.43으로 나타나며 실질 대출 이자율이 7.43을 넘지 않고 성장률이 2.5%인 경제에서 긍정적인 재정수지 개선효과가 있음
- 국가채무비율이 단기에 급격하게 증가할 때 재정지출 증가로 인한 영향은 크지 않고 경제성장률 하락과 이에 따른 국세 수입 감소로 인한 영향이 절대적이며 이 효과는 시간이 지날수록 누적됨



토론 요약

효율적인 재정지출과 재정 안정화 노력 필요

김우철 / 서울시립대 교수

우리나라 국가채무 수준은 타 국가와 비교했을 때 높지 않은 수준이나, 작년까지 재정을 크게 늘린 것이 이번 코로나19 사태 때 공격적인 지출 확장에 장애가 된 것으로 보입니다. 이와 더불어, 우리는 락다운(Lockdown)을 하지 않아 전체적인 재정투입 규모는 다른 나라보다 작은 편입니다. 포스트 코로나 시대에 재정의 역할이 더욱 중요하다는 것에는 이견이 없지만, 과거보다 재정의 효율성이 중시되

어야 합니다. 위기 상황에서는 재정지원 조준정책(targeted fiscal measures)이 가장 중요한 정책인데, 소득과 관계없이 100% 국민에게 재난지원금을 지급한 것이 높은 승수효과나 이력효과를 발생시킬 만큼 효율적인 지출이었는지 의문입니다. OECD 국가 중 무조건적 현금지급 방식을 택한 나라는 일본과 우리나라뿐입니다. 우리는 앞으로 얼마를 더 쓸 수 있다는 것보다 어디에 쓸 것인가에 대한 연구가 필요합니다.

IMF의 올해 성장률 전망치(-1.2%, 2020년 4월 기준)와 세수탄력성 1을 가정하는 경우, 올해 말 우리나라의 관리재정수지 적자는 GDP의 6%에 달하고, 국가채무비율은 45%에 근접할 것으로 전망됩니다. 당장의 재정건전성은 큰 문제가 없으나, 최근 3년간 국가채무 비율이 빠른 속도로 상승(10%p 상승)하여 재정여력이 크게 감소하는 문제에 대해서는 경각심을 가지지 않으면 안 됩니다. 세출과 세입에 대한 낙관적인 전망에 근거해도, 내년도 예산 증가율은 최소 8% 수준으로 예상되고, 법인세와 소득세 세수 등이 크게 낮아지는 세입 여건을 고려할 때, 내년 관리재정수지적자 비율은 5.4%(-105조원)에 이르고, 국가채무 비율은 49%를 상회할 가능성이 높습니다. 따라서 이미 국가채무 50%는 지킬 수 없는 수준으로 보이며, 향후 60%대를 목표로 해서 채무를 안정화하기 위해서는 재정수지적자 비율을 2%대로 유지해야만 합니다. 대략 GDP 대비 3% 내외의 재정 안정화가 필요한데, 2022년 대선을 앞두고 증세 및 재정개혁이 어렵다면, 늦어도 2023년에는 이에 착수해야 할 것입니다.

1) Delong J. Bradford and Summers, Lawrence H., "Fiscal policy in a depressed economy," Brookings papers on economic activity, 2012.



‘적극재정-경제위기 조기극복-세입 여건 정상화’의 선순환구조를 만들어야

나주범 / 기획재정부 재정혁신국장

최근 국가채무, 재정수지적자가 증가하는 것과 관련하여 일각에서 우려를 표하고 있습니다. 하지만 현재는 위기상황이라는 것을 염두에 두어야 합니다.

정부는 대외 요인으로 세계 성장률이 큰 폭으로 하락할 것을 예상하고 있습니다. 대외무역 의존도가 높은 우리나라에는 큰 충격으로 다가올 것입니다. 실제로 1분기 성장률은 금융위기 이후 가장 낮은 수준이며 고용, 수출지표 또한 좋지 않은 상황입니다.

우리나라의 재정상황은 주요국보다 양호하며 코로나19 위기에 대응할 수 있는 재정여력이 있습니다. 지금의 심각한 경제위기 국면에서는 재정승수효과가 크게 나타나기 때문에 적극적 재정을 통해 신속하게 경제활력을 제고하는 것이 무엇보다 중요하다고 생각합니다. 재정의 적극적 역할로 우리경제가 조기 회복하고, 세입 여건이 정상화되는 선순환구조가 작동되도록 하는 것이 중장기적으로 재정건전성에 도움이 되기 때문입니다.

외환위기, 글로벌 금융위기시기에 우리나라는 적극적인 재정을 통해 경제 안정화를 이루고 재정건전성을 빠르게 회복한 경험이 있습니다.

적극재정을 통해 현재의 경제위기에 적극 대응해 나감과 동시에, 또 다른 경제위기, 고령화, 저성장, 저출산 등을 대비하여 위기극복 이후 재정건전성 관리를 강화해 나가야 합니다.

정부는 지출구조조정을 통해 절감한 재원을 생산성이 높은 분야에 투자하는 등 재정지출 효율화에 집

중하고, 세입 기반 확충 노력, 재정리스크 점검 등 지속가능한 재정을 위한 노력을 지속해 나갈 것입니다.

달라진 채무수준에 대한 연구와 증세 논의 필요

우석진 / 명지대학교 교수

전문가들은 재정건전성을 논할 때 우리나라가 감내할 수 있는 국가채무 수준인 60~65% 정도를 기준이라 주장하며, 고령화가 진행되면 건강보험 등으로 지출하게 되는 자연증분이 10~15%라고 합니다. 그것을 제외하면 실질적으로 국가채무를 운영할 수 있는 마지노선은 40~45% 수준으로 염두에 두고 있습니다. 이번 긴급재난지원금 결정과정에서도 말씀드린 수치를 저지선으로 정하고 있습니다. 이와 관련하여 긴급재난지원금 대상을 50%, 70% 지원한다고 논의되었고 그 때문에 긴급성이 많이 손상되었습니다.

일자리 기준으로 3~5월 실물부문에 큰 타격이 있었지만, 마지노선에 대한 논의로 중요한 시기를 허비했습니다. GDP 대비 국가채무 60%라는 마지노선은 근거가 없다고 생각됩니다. 60%라는 수치는 EU 기준의 수치일 뿐이지 현재 다른 국가들은 대부분 100% 이상 넘어가는 상황입니다. 국가채무 규모는 최근 상당한 변화가 있어 현재 달라진 채무수준에 대한 연구가 필요할 것으로 사료됩니다.

이전지출에 대한 재정승수와 관련하여 이전지출은 승수가 낮을 수밖에 없어 큰 의미가 없다고 보이며 구제를 위해 돈을 빌려주는 형태이지 경기대응과는 무관하다고 생각합니다. 실제로 저소득층에서

재난지원금의 사용은 채무 변제 및 저축 성향이 강한 반면, 고소득층에서는 소비 성격이 더 큰 경향이 있습니다. 따라서 승수를 나타내는 구조가 생각보다 복잡할 수 있다고 판단됩니다.

최근 GDP 대비 채무부담에 대해 stock을 flow로 나누는 지표는 이자상환부담 지표에만 의미가 있을 뿐 큰 틀에서 봤을 때 좋은 지표가 아니라고 생각합니다. 국가부채가 늘어나도 채권이자율이 떨어져 있는 상황이라 실질적인 이자부담이 줄어들 수 있습니다.

또한 증세 논의를 지금부터 시작해야 한다고 생각합니다. 내년 4월 보궐선거, 그리고 이후 대통령 선거로 증세에 대해 논의할 시간이 촉박하기에 지금부터 내년 3월까지가 증세를 논의할 수 있는 기간이라 생각합니다. 또한 증세 논의는 세수를 확보하기 위한 증세로만 진행되어야 하며, 부가가치세 인상에 대한 논의가 필요합니다.

재정의 사회안전망으로서의 역할과 증세문제에 대한 고민이 필요

이창곤 / 한겨레신문사 선임기자, 논설위원

재정과 관련된 논의는 ① 재정지출 규모, ② 쓸모와 쓰임새의 문제, ③ 재원 마련(증세) 등 크게 세 가지로 구분됩니다. 우리 사회는 현재 재정 확장과 관련된 논의가 주로 재정지출 규모에 집중되어 있습니다. 재정건전성과 관련된 반대 주장은 실증적으로 반론할 필요가 있습니다.

시민의 삶을 보장하는 것이 재정의 궁극적인 목적이라 생각합니다. 추경과 한국판 뉴딜에서 재정의

규모만 논의되었는데, 어디에 쓸 것인가에 대한 사회적 논의가 필요하다고 생각합니다. 문재인 정부 초기 재정개혁에 대한 논의도 있었지만 사실상 긴축 정책에 가까운 정책방향이었습니다. 현재 코로나19 위기상황에서 지원이 필요한 많은 국민이 있는데, 현재 작은 복지국가인 우리나라는 이를 감당하지 못하고 있습니다.

핀란드의 경우 소득 대비 실업수당과 같은 사회안전망이 있어 코로나 머니와 정책이 필요하지 않습니다. 기초실업수당, 노동시장 보조금 등 많은 고용안전망 제도로 지출경제에서 재난 불평등이 지나치게 과증되는 것을 방지하였기 때문입니다.

우리 사회는 고용안전망이 미흡한 편이라 국민의 삶 및 취약계층을 위해 재정이 사용되어야 한다고 생각하며 이번 추경 등에 사회안전망에 대한 내용이 잘 담겨져 있는가에 대한 고민과 함께 증세문제에 대한 고민이 필요합니다. 증세는 위기상황 때 수용력이 크다고 생각합니다. 복지국가의 청사진을 위해 어떤 증세를 할 것인가에 대한 고민이 필요하며 재정 확장과 관련하여 국민적 지지가 중요합니다. 이를 위해서는 투명하고 구체적인 재정 논의가 필요합니다.

재정건정성은 현 단계보다 포스트 코로나 이후 논의되어야

임진 / 대한상공회의소 SGI 원장

정책은 타이밍이라 생각합니다. 한국은행은 우리나라 경제성장률을 금년 -0.2%로 전망하고 있지만,



민간 자생력은 굉장히 미흡한 상황입니다. 현재 확장적 재정·통화정책이 이루어지고 있지만, 어느 순간 정책지원이 성급하게 축소되거나 중단되면 경제성장률은 큰 폭으로 하락할 가능성이 있습니다.


제조업의 재고율이 상당히 높은 수준인 데다, 반도체를 제외할 경우 수출 침체 폭은 심각한 수준입니다. 금융시장에서는 최근 주가가 크게 상승하였으나 이코노미스트지에서는 실물과 금융 간 괴리가 크다고 경고하였습니다.

최근 재난지원금으로 소비가 반짝 증가하기는 하였으나 이는 일시적이고 특수한 상황에서 나타난 현상으로 보아야 합니다. 결국 고용시장이 회복되어야 견고한 경제회복을 기대할 수 있는데, 제 견해로는 노동시장의 위기는 아직 시작되지 않았으며 자영업자의 구조조정까지도 나타날 수 있습니다. 감염병이 재확산할 때 더블딥(double dip) 발생이 우려됩니다. 따라서 이러한 상황에서 재정건전성 문제를 심각하게 따지는 것은 시기상조라 생각합니다.

OECD는 코로나 바이러스 감염 수준에 따라 정책 대응을 다르게 하도록 권고하고 있습니다. 이 권고에 따르면 현재 우리나라의 감염단계에서는 충격 흡수와 생산능력 유지가 정책의 최우선 목표가 되어야 합니다. 그리고 이 단계에서는 유동성 공급과 파산 리스크 축소, 소득 지원 등과 같은 정책이 필요하다고 권고하고 있습니다. 그리고 OECD는 재정건전성 확보는 코로나가 종식된 상황에서 논의되어야 하는 과제로 권고하고 있습니다. 그리고 저는 대규모 국채발행이 금융시장에 미치는 영향에 대해서도 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다고 생각합니다.

기존 연구에 따르면 국가채무와 국채금리는 양(+)

의 상관관계에 놓여 있습니다. 그러나 발달된 국제시장, 안정적인 통화가치를 보유하고 있는 주요 선진국에서는 이러한 양(+)의 상관관계가 크게 축소되는 것으로 나타납니다. 우리나라에서도 최근 국채발행이 크게 확대되고 있지만 금리가 크게 상승할 가능성은 크지는 않습니다. 그렇지만 금리는 변동성이 매우 큰 변수이기 때문에 주의깊게 관찰할 필요가 있습니다. 금리는 또한 해외 요인으로도 상승할 수 있다는 점도 고려할 필요가 있습니다.

국채발행이 지속되면서 국제시장의 공급물량이 증가하여 우리나라 금융회사들이 자체적으로 소화할 수 있는 수준을 넘어서면, 결국 이는 외국인의 한국 국채 투자가 증가하는 요인으로 작용할 수 있습니다. 외국인 국채 투자는 긍정적 요인도 있지만, 외국인 국채보유가 늘어나게 되면 국내 금융시장이 해외요인에 의해 더 큰 영향을 받을 가능성도 동시에 높아진다는 사실도 염두에 둘 필요가 있습니다. 



고용보험 사각지대 해소와 저소득층 소득파악을 위한 과세자료 활용방안

개요

- **주 제** 고용보험 사각지대 해소와 저소득층 소득파악을 위한 과세자료 활용방안
- **일 시** 2020년 6월 17일(수) 15:00~17:20
- **장 소** 서울 명동 은행회관 국제회의실(2층)
- **주 최** 한국조세재정연구원
- **세부 프로그램**

시간	내용
15:00~15:20	[환영사] 김유찬 한국조세재정연구원 원장
15:20~17:00	주제 발표 및 토론 [사회] 김재진 한국조세재정연구원 명예선임연구위원
	[발표 1] 저소득층 소득파악과 지원 쟁점사항: 특수형태근로종사자를 중심으로 김문정 한국조세재정연구원 부연구위원
	[초청발표] 전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험 홍민기 한국노동연구원 동향분석실장
	[토론] 김지운 홍익대학교 교수 오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장 오상봉 한국노동연구원 고용안전망연구센터 소장 이근열 근로복지공단 적용계획부장 전병목 한국조세재정연구원 조세정책연구본부장 최현수 한국보건사회연구원 연구위원
18:00	폐회

* 본 원고는 2020년 6월 17일 서울 명동 은행회관 국제회의실(2층)에서 한국조세재정연구원이 개최한 「고용보험 사각지대 해소와 저소득층 소득파악을 위한 과세자료 활용방안」 정책 토론회의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아님을 밝힙니다. 본 정책 토론회는 코로나19 감염예방을 위하여 온라인(Webinar)으로 진행되었습니다. <편집자 주>



주제발표 요약

주제

고용보험 사각지대 해소와 저소득층 소득파악을 위한 과세자료 활용방안

■ 한국조세재정연구원은 2020년 6월 17일 명동 은행회관 국제회의실에서 「고용보험 사각지대 해소와 저소득층 소득파악을 위한 과세자료 활용방안」을 주제로 정책 토론회를 개최함

- 이번 토론회는 코로나19 확산으로 특수형태근로종사자의 소득이 크게 감소할 것으로 전망되는 가운데, 고용보험의 사각지대를 파악하고 적절한 지원방안을 모색하고자 마련함

■ 김유찬 한국조세재정연구원장의 환영사를 시작으로 발표 및 토론을 진행함

- 김문정 한국조세재정연구원 부연구위원의 「저소득층 소득파악과 지원 쟁점사항: 특수형태근로종사자를 중심으로」 발표에 이어, 홍민기 한국노동연구원 동향분석실장의 「전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험」 초청발표가 이루어짐
- 발표에 이어 진행된 토론은 김재진 한국조세재정연구원 명예선임연구위원의 사회로 전병목 한국조세재정연구원 조세정책연구본부 본부장, 오상봉 한국노동연구원 고용안전망연구센터 소장, 최현수 한국보건사회연구원 연구위원, 이근열 근로복지공단 보험재정국 적용계획부장, 오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장, 김지운 홍익대 경제학부 교수가 토론에 참여함



환영사

고용보험 사각지대 해소와 저소득층 소득파악을 위한 과세자료 활용방안

김유찬 / 한국조세재정연구원 원장

■ 본 주제는 코로나19로 인한 경제 위기 속에서 그 중요성이 크게 부각된 정책과제임

- 정부의 2차 추경 시 재난지원금 지급에 대해 적시성(timing)과 정확성(targeting)이라는 가치가 경합이 되면서 어려움이 있었음
 - 제한적인 재원으로 꼭 필요한 국민을 지원하게 되면 더 깊이 있는 지원이 가능했을 것이나, 적시성 문제로 전 국민 지원을 선택하게 되면서 상대적으로 얇고 적은 액수의 지급으로 이어짐
 - 경제위기가 지속되어 이후 유사한 정책을 추가로 시행할 때는 가능한 지금의 경험을 살려 지원이 꼭 필요한 국민에게 지급함으로써 실효적이고 충분한 액수의 지급이 이루어질 수 있도록 해야 함
- 이번 정책 토론회를 통해 고용보험의 사각지대 해소뿐 아니라 지원이 필요한 국민을 명확히 파악하기 위한 소득파악 체계 구축에 기여하길 바랍
 - 장기적인 시각뿐 아니라 단기적으로도 활용될 수 있는 내용이 논의되고, 여러 방안이 제안되길 바랍



발표 내용

발표

저소득층 소득파악과 지원 쟁점사항 : 특수형태근로종사자를 중심으로

김문정 / 한국조세재정연구원 부연구위원

- 실업급여 사업은 실직의 위험에 대비하기 위해 1995년 우리나라에 처음 도입된 이후 사각지대 해소를 위해서 다양한 법과 제도가 정비되어 왔음
 - 이러한 노력에도 불구하고 현재 전체 취업자 중 50% 정도가 고용보험 사각지대에 놓여 있음
 - 최근 사각지대 집단 중 특수형태근로종사자¹⁾(이하 특고종사자)들에 대한 정책적 관심이 증대됨
 - 코로나19 사태로 인해 대면서비스 제공이 어려워지면서 소득 감소가 예상됨에 따라 이에 대한 재정지원을 계획했었음
 - 그러나 특고종사자 실태(규모, 소득, 실업 상태 등) 파악이 부족하여 지원 대상자 포착에 어려움 발생함
 - 또한 특고종사자에 대한 고용보험 적용 제도화가 필요하다는 의견이 대두함
 - 현재 특고종사자에 대한 실태파악은 국세청과 고용노동부에서 수행하고 있음
 - 고용노동부는 특고종사자 13개 직종을 정의하여
- 산업재해보상보험(이하 산재보험) 가입 대상으로 분류함
- 2020년 하반기부터 적용되는 직종을 포함한 13개 직종임
 - 국세청은 고용노동부의 13개 직종과 특수직종사자 4개 직종을 추가로 고려하여 특고종사자를 파악함
 - 그러나 사용자와 근로자의 구분이 어려운 특고종사자에 대해서는 포착에 어려움이 존재하여 특고종사자 전체 규모 등에 대한 공식적인 통계가 부재함
 - 이로 인해 관련 연구 결과마다 다르게 추정되나, 최근 한 연구에 따르면 약 221만명으로 파악됨
- 고용노동부는 일부 특고종사자의 소득은 파악하고 있지 않으나, 경제활동에 대해서는 월별로 파악하고 있음
 - 9개 직종(2020년 5월 기준)의 특고종사자에 대해서는 산재보험이 당연 적용 대상이기에 사용자가 산재보험 가입을 하게 되고 이를 통해 종사자 정보가 파악됨
 - 그러나 소득은 파악하고 있지 않아 직종별 평균 임금을 기반으로 보험료가 부과되고 있음
 - 4대보험 중 특고종사자에 대한 정보를 가지고 있는 것은 산재보험이 유일함
 - 고용보험은 가입 대상자가 아니며, 국민연금과 건강보험은 직장·지역가입자, 피부양자 등의 구분만 있을 뿐 특고종사자에 대한 유형 구분은 부재

1) 고용노동부가 공식적으로 정의하는 특수형태근로종사자가 아닌, 사용자-근로자 중간 단계의 취업종사자 형태를 포괄하는 용어로 사용하고 있음



- 건강보험공단은 산재보험DB에서 파악되는 특고종사자들의 월별 입·이직 정보를 전달받아 건강보험료 산정 시 참고자료로 활용하고 있음

■ 국세청에서는 특고종사자의 소득을 크게 세 가지 방법으로 파악하고 있음.

- 소득 지급자가 사업자 등록이 되어 있어 원천징수 의무가 있는 경우에는 특고종사자의 사업소득에 대해서 국세청에 보고함
 - 지급한 사업소득이 비용 처리되므로 신고를 하는 것에 유인이 존재함
- 소득 지급자가 원천징수 의무가 없는 개인인 경우에는 사업장 제공자가 인적 용역 제공자(특고종사자)의 과세 관련 정보 제공에 협조할 수 있음
 - 사업장 제공자(골프장, 온라인 등)가 인적 정보 및 경제활동 정보 제공 협조를 받고 있으나 의무는 아님
 - EITC 제도에서는 사업장 제공자에 의해서 특고종사자로 판명된 경우에 한하여 사업자 등록을 하면 특고 대상자 근로장려금을 지급함
- 특고종사자가 사업자 등록을 한 후 종합소득세를 신고함

■ 특고종사자 실태파악과 관련하여 추가적으로 고려해야 할 사항

- 특고종사자에 대한 범주 및 정의가 국세청과 고용노동부 간에 일치하지 않음
- 원천징수 통계로 포착되는 특고종사자 규모가 상당히 크므로, 파악하고 있는 소득 정보를 기관 간 공유만 하더라도 상당한 수준의 실태 파악이 가능할 것으로 예상됨

- 특고종사자가 사각지대에 놓여 있어 파악하기 어렵다고 생각할 수 있으나, 2018년 귀속소득 기준으로 EITC 수급자 중 원천징수 인적 용역 제공자의 규모는 약 99만건이며, 거주자의 사업소득 신고분은 약 130만건 이상임

- 국세청은 소득파악에서 비교우위에 있음
 - 국세청의 소득파악 원리는 상호확인제도에 근간을 두고 있으며, 원천징수 의무뿐만 아니라 비용 차감 등의 목적으로 소득 신고 유인이 존재함
 - 따라서 안정적으로 정보 입수가 가능한 국세청은 소득파악에 있어 비교우위에 있음
- 사업장 제공자에 의한 소득파악 협조제도는 기대에 못 미치는 수준임
 - 2018년 귀속소득 기준 EITC 수급자 중 사업장등록 인적 용역 제공자 수는 약 4천건에 불과함

■ 특고종사자 지원 현황

- 고용노동부에서 정의하는 특고종사자에 대해 산재보험과 「공정거래법」이 적용됨
- 국세청에서는 저소득 특고종사자에 대하여 근로장려세제를 지급함
- 코로나19 사태로 중앙정부와 지자체가 임시적으로 특고 지원금을 제공함
- 최근 개정안이 통과된 국민취업지원제도(한국형 실업부조)에도 자영업자, 청년들과 함께 특고종사자도 대상에 포함함

■ 특고종사자와 관련해 최근 논의되고 있는 주요 사항은 크게 두 가지임

- 특고종사자에게 고용보험을 적용하기 위해서는 소득파악이 필요하고 이를 위한 행정인프라 구축이 필요함
 - 단기적으로는 국세청의 국세통계 정보를 사회보험공단과 공유
 - 장기적으로는 국세통계 공표주기를 단축하고 국세청이 사회보험료를 통합 징수
- 특고종사자 지원방안
 - 단기적으로는 특고종사자도 현재 운영되고 있는 고용보험 가입을 허용
 - 장기적으로는 전 국민 고용보험 제도하에서 지원하고 이때 발생할 수 있는 사용자 부담에 대한 문제를 해결하기 위해 이윤 기반 사회보험료를 부과함

■ 행정 인프라 측면에서 검토해야 할 사항

- 현재 국세청에서는 4대보험 가입자의 소득 정보를 건강보험공단에 제공 협조하고 있기에 고용보험 적용 대상 확대 시 특고종사자의 정보도 제공 협조가 가능할 것으로 예상됨
- 행정인프라 개선을 위해서는 고용노동부와 국세청 간의 특고종사자 직종코드를 일치시키는 방안에 대한 검토가 필요함
 - 월별 신고사항에 대해 총액 기준이 아닌 개인 기준으로 신고하도록 하여 특고종사자에 대한 소득 정보가 월별로 취합될 수 있는 방향을 고려할 필요가 있음
- 또한 사업장 제공자에 의한 과세 정보 제공 협조 장려방안에 대한 검토가 필요하며 온라인 플랫폼을 통한 원천징수 행정체계의 정비가 필요함

■ 지원방안 측면에서 검토해야 할 사항

- 특고종사자 대상 고용보험 제도는 실직 위험에 대비하기 위한 제도적 틀을 마련한다는 측면에서 긍정적이나 가입률 제고방법에 대한 대책이 필요함
 - 특고종사자의 경우 소득이 일정치 않아 현재 실업급여 기준으로 적용하기에는 어려울 수 있는 부분 등의 이유로 자발적으로 가입하지 않을 가능성이 존재함
- 근로장려세제 및 국민취업제도와 상호보완할 수 있는 제도 설계가 필요함
 - 고용보험에 미가입된 특고종사자에 대해서 다른 제도를 통해 보호할 수 있도록 탄력적인 운영이 필요함
- 특고종사자 또는 사업주 보험료 산정 시 취업형태별 형평성 및 조세 격차의 종합적인 검토가 필요함
 - 기존의 임금근로자와의 형평성 문제가 발생할 수 있으며, 사업주의 노동수요 의사결정 등에 영향을 줄 수 있음
- 재정지원 대상 특고종사자 선정을 위한 기준이 필요함
 - 고소득 특고종사자뿐 아니라 저소득 특고종사자의 경우에도 기초생활수급자 자격 유지를 위해 사업소득 미신고의 유인이 존재함



초청 발표

발표

전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험

홍민기 / 한국노동연구원 동향분석실장

- 전 국민 고용보험 도입을 위해서는 실업급여액과 실업상태를 결정하기 위한 소득파악이 필요함
 - 실업급여액은 기준소득을 바탕으로 결정되며, 기준소득은 전년도 소득, 지난 3개월 평균소득 등이 사용됨
 - 완전 실업만 인정할 경우 고용계약 해지, 폐업 등의 정보만 필요하지만 부분 실업까지 인정할 경우에는 소득 변화에 대한 파악이 필요함
 - 소득 변화에 대한 파악은 쉽지 않으며, 자진신고에 의존할 수밖에 없음
- 국세청은 2018년 소득세 신고 인원 기준 약 3천만 명에 대한 소득을 파악하고 있으며, 이는 15~75세 인구의 약 72.0% 수준임
 - 특수고용종사자의 소득 신고는 약 146만명으로 사업소득 원천징수를 하고 있으며, 보험설계, 음료배달, 방문판매의 경우 연말정산도 하고 있음
 - 2018년도에 약 96만 가구의 특수고용종사자에게 근로장려금이 지급됨
 - 자영업자의 사업소득 신고 현황을 보면 소득금액 1천만원 이하인 자영업자는 전체 사업소득 건수의 65.6%로 소득이 낮은 것으로 나타남

- 특수고용종사자에 대한 고용보험 도입
 - 소득파악에 대해서는 상당 부분 이뤄지고 있다고 판단되며 특고종사자의 보험료는 국세청에서 원천징수의 형태로 통합징수가 가능할 것으로 예상됨
 - 실업급여 신청 시 자진 신고로 소득을 파악하고, 연말에 정산하는 식으로 실업급여제도를 운영할 수 있음
 - 다만 사업주 보험료 문제는 여전히 남아 있으며 사업주를 찾아서 징수하려고 한다면 사각지대 해소는 불가능할 것으로 예상됨
 - 이윤이나 영업이익에 비례하여 부과하는 것이 해결책이 될 수 있음
- 자영업자에 대한 고용보험 도입
 - 자영업자이나 실질적으로 다른 사업자에 종속된 경우를 구분하여 정부와 공동으로 사업주 보험료를 납부하는 방식 등을 검토할 수 있음
 - 신고소득액과 실업급여 수급액을 연계하면 부정수급의 가능성은 낮아짐
- 제도 설계 시 고려해야 할 중요한 사항 중 하나는 자영업자의 소득이 낮은 부분임
 - 소득 기준 설정이 중요할 것으로 예상됨
 - 소득 기준이 높으면 많은 자영업자가 제도에 제외될 것이며, 낮을 경우 소득대체율의 문제가 발생할 수 있음
 - 실업부조를 함께 고려하여 제도를 설계하는 것이 바람직함



토론 요약

자영업자에게 도움이 될 수 있는 지원방법에 대한 검토 필요

김지운 / 홍익대학교 교수

발표를 듣고 나니 특고종사자의 소득파악이 생각보다 잘 이루어지고 있는 것 같습니다. 따라서 행정 인프라 개선이나 부처 간 협조보다는 제도적인 변화가 필요하다고 생각합니다. 하나의 예로 원천징수 특고종사자의 대상을 확대하거나 협조에 의한 자료 신고방식을 의무화하는 방안 등이 제시될 수 있습니다. 그동안 소득파악이 되지 않았던 특고종사자도 EITC, 긴급재난금 지원 그리고 내년에 시행될 국민취업지원제도 등을 통해 제도의 틀 안으로 들어올 수 있는 기회가 될 수 있다고 생각합니다.

사회보험료 징수체계와 관련해서 국세청 중심으로 일괄 징수하는 방안에 동의합니다. 특고종사자에 대해 보험료를 징수할 때 문제가 되는 것은 사업주를 특정하는 부분입니다. 개인적인 생각으로는 근로자성이 강한 직종과 자영업자에 가까운 직종을 구분하여 접근할 필요가 있다고 생각합니다. 근로자성이 강한 특고종사자의 경우에는 사업소득에 기반을 두어 건별로 보험료를 청구하고 사업주와 종사자가 나눠서 부담하면 될 것 같습니다. 나머지 자영업 성격이 강한 직종에 대해서는 사업주에게 보험료를 부과하는 것이 바람직한 것인가에 대한 문제부터 조금 더 논의할 필요가 있다고 생각합니다. 그리고 이윤 기반 사회보험료 징수는 법인세와 유사한 방식으로 사회보험료를 징수하는 방식인 것 같은데 기업의 의

사결정에 왜곡이 발생할 수 있고, 노동 외에 다른 분야에도 왜곡을 발생시킬 우려와 사회적 저항이 있을 수도 있다고 생각합니다.

특고종사자에 대한 지원방법은 현행 실업급여 제도를 적용하는 방식이 될 것인데 문제는 현재의 실업급여제도에 이미 문제가 많다는 것입니다. 그래서 실질적인 사각지대를 줄이는 문제, 역선택 문제 때문에 자영업자 실업급여제도가 매력적일 수 없다는 문제 등이 해결되지 않고서는 기존 제도를 활용하기는 어려울 것이라 생각합니다. 그런 취지에서 자영업자와 관련해서는 국민취업지원제도를 활용하여 실업부조의 형태로 보조를 하는 것이 도움이 될 수 있다고 생각합니다.

전 국민 고용보험과 관련한 고민은 결국 자영업자를 어떻게 취급할 것이냐, 꼭 자영업자를 포함해야 하느냐, 아니면 자영업자는 실업부조로 해결해야 하느냐의 이슈일 것 같습니다. 자영업자의 실직 후 재취업을 걱정하는 것이라면 실업급여나 실업부조의 틀로 해결할 수 있지만, 자영업자의 폐업으로 인한 어려움을 지원해야 하는 취지라면 자영업자의 폐업 지원을 돕는 여러 정책이 있으므로 이런 제도를 활용하는 것이 낫지 않을까 생각합니다.

전 국민 고용보험제 전면 도입해야

오건호 / 내가만드는복지국가 공동운영위원장

최근 전 국민 고용보험이 뜨거운 의제로 등장했는데, 전문가 집단에서 가능한 부분들을 빨리 정리해줬으면 합니다. 제도의 한계나 정치적 여건을 고려할



때 어려운 부분들은 정무적·정치적·사회적 합의를 거친 결단·판단을 통해 가능한 빠른 시일 내에 전 국민 고용보험제로 전면 진입할 수 있기를 바랍니다.

특고종사자의 소득은 이미 상당 부분 파악되고 있습니다. 파악되지 않은 부분은 정부 부처에 산재되어 있는 정보 통합을 통해 해결할 수 있다고 생각합니다. 과세 정보를 하나로 통합하는 것은 자연스럽게 국세청 중심의 통합을 의미한다고 생각합니다. 지금 당장의 부처 통합이 어렵다면 업무상 통합이라도 이루고 그 이후에 조직체계를 갖추어도 될 것 같습니다. 국세청으로 업무를 통합하고 과세 정보 제공의무를 확대한다면 전체 취업자 수에 근접한 소득파악이 가능할 것이라 생각합니다. 그럼에도 비공식 부문 소득자들이나 혹은 간헐적 취업으로 인해 소득금액이 작은 노동자와 같은 틈새는 존재할 것입니다. 이러한 범주에 포함되는 노동자는 실업부조를 통해 지원하면 된다고 생각합니다. 결국 특고종사자를 고용보험제도 안으로 포괄하는 문제는 지금의 행정 기반을 조금 개선하는 것으로 가능하다고 생각합니다.

사용자 기여금은 해결하기 쉽지 않은 부분입니다. 현재의 페이롤 방식을 따를 경우 사용자들이 고용을 외부화할 수 있으므로 새로운 방식을 도입하자는 생각이 있었습니다. 매출 기반은 업종별로 이윤율이 다르기 때문에 형평성 문제가 발생할 수 있습니다. 이윤 기반으로 할 경우 기업의 절반가량은 제외되고, 대기업에서 굉장히 많은 기여금을 부담해야 하는데, 이러한 부분이 정의로울지는 모르겠으나 일반 국민도 수용할 수 있을지에 대해서는 의문이 듭니다. 따라서 전 국민 고용보험제도의 즉시 도입을 위해서는 기존의 페이롤 방식으로 하는 것이 적절하다고 생각하며 이윤 기반에 대해서는 장기적인 방향으로 검토해야

한다고 생각합니다. 플랫폼 경제 같은 경우에는 중개자가 수수료를 가져갈 때 사회보험료도 합산해서 가져가고, 원천징수된 사회보험료를 납부하게 하는 방식도 가능하지 않을까 생각합니다.

자영업자의 소득파악과 관련해서 종합소득신고에서 사업소득이 있지만 영세 사업장들은 단순경비율이 적용되기 때문에 사업소득이 과소 책정되어 있다고 우려합니다. 사업소득이 실제 자영업자의 소득보다 낮게 책정되어 있다면, 그 사업소득 기준으로 고용보험료를 부과할 경우 다른 직역과의 형평성 문제가 발생할 것입니다. 대안으로 EITC의 조정소득을 산정할 때 활용되는 조정률을 세밀하게 설계하여 실제소득과 가까운 조정소득이 가능하지 않을까 생각합니다.

전 국민 고용보험제도를 전면 도입하고 국가가 고용주 역할을 해서 절반을 부담하며, 일정 기준 소득 이하의 특고종사자와 자영업자에게는 두루누리 사회보험을 모두 적용해야 한다고 생각합니다. 또한 초기 도입 시 보험료 부담 문제로 인해 사회적 논란이 커지지 않도록 제도 안착비용으로서의 보험료 부담 경감 조치가 필요하다고 생각합니다.

비자발성과 소득파악 문제 해결이 중요

오상봉 / 한국노동연구원 고용안전망연구센터 소장

특고종사자 고용보험 안착을 위해서는 사업주뿐 아니라 근로자 가입 유인도 중요한데, 이러한 측면에서 볼 때 급여 수급 요건을 어떻게 할 것인가가 중요합니다. 급여 수급을 위해서는 비자발성이 전제가 되어야 하지만, 특고종사자의 경우에는 이 정의가 어렵

습니다. 임금근로자는 비자발성 논란이 있기는 해도 비교적 쉽게 정의가 되고, 자영업자도 초기 투자비용이 크기 때문에 의도적으로 폐업할 가능성은 낮다고 생각합니다. 그러나 특고종사자의 경우 실질적으로 투자자금이 거의 없는 상태이기 때문에 그럴 유인이 자영업자보다 강하다고 생각합니다. 이러한 측면에서 비자발성을 엄격하게 적용하면 특고종사자들이 참여를 기피하게 될 것이고, 느슨하게 적용하면 보험 재정에 대한 우려가 생길 수 있습니다.

소득세와 관련된 행정과 달리 사회보험 행정은 월별로 이루어지기 때문에 소득파악 주기가 중요합니다. 그러나 월별 소득파악이 어렵다고 하더라도 시행에 문제는 없을 것이라 생각합니다. 소득파악이 다소 지연되더라도 원천징수에 큰 문제가 없어 보이고, 나중에 연단위로 정산하면 해결할 수 있는 문제라고 생각합니다. 궁극적으로 월단위로 소득이 파악되면 바람직하겠으나 그렇지 않더라도 시행할 수 있다고 생각합니다.

자영업자와 관련해서는 여전히 소득파악 문제가 해소되지 않았다고 생각합니다. 건강보험의 경우에도 소득 외에 재산 요건 등을 함께 검토하고 있습니다. 지역가입자와 직장가입자의 두 축으로 운영되는 제도에서 한 축이 다른 축을 보조하는 식으로 사회보험이 운영되는 것이 불가능하기 때문에 지역가입자에 대해서 재산 요건 등 여러 가지 항목들을 검토하는 것이라 생각합니다. 자영업자의 소득파악이 원활하게 이뤄지지 않을 경우 고용보험에서도 비슷한 일이 벌어질 것이라 생각합니다. 같은 요율을 적용하게 된다면 임금근로자가 자영업자를 보조하는 방식이 될 수밖에 없고, 그 경우에는 제도 도입이 큰 저항에 부딪힐 것이라 생각합니다. 다른 요율을 적용한다고

하더라도 자영업자 간에 문제가 발생할 수도 있기 때문에 조세행정을 개선하고 소득파악을 위한 노력이 필요하다고 생각합니다.

전 국민 고용보험을 자영업자에게 적용하더라도 당연가입 대상에서 상당수가 제외될 가능성이 있습니다. 고용보험은 보호할 필요가 있는 수준의 소득 상실만 커버하도록 일정 수준을 설정하는 것이 불가피한데 상당수의 자영업자가 그 수준 이하일 것으로 생각됩니다. 그 자영업자가 전 국민 고용보험의 도입을 통해 보호해야 하는 주요 대상임에도 불구하고 제외된다면 제도 도입의 취지가 퇴색될 수 있으므로 이 부분에 대한 보완이 필요하다고 생각합니다. 반면, 특고종사자들은 이런 문제가 적을 것으로 생각합니다. 개별 일자리로 보면 수입이 적을 수는 있으나, 보험 이종취득이 허용된다면 보험 가입의 하한선이 되는 일정한 소득을 넘어서는 가입자가 상당수 있을 것이라 생각합니다.

특고종사자에 대한 사회적 정의가 필요

이근열 / 근로복지공단 적용계획부장

발표에서 국세청에 이미 충분한 소득 자료가 취합되어 있다고 했지만, 세부적으로 보면 부족한 부분이 많이 있습니다. 「산업재해보상보험법」(이하 「산재보험법」)에서 정의하고 있는 특고종사자라는 개념이 현재 유일한 법적 정의이긴 하지만 이는 굉장히 제한적입니다. 그러다 보니 통계청에서 분류하고 있는 특고종사자의 정의와도 맞지 않고, 노동계에서 사용하고 있는 정의와도 불일치하는 부분이 많습니다. 특고



종사자가 산재보험에 편입될 때 근로자에 준한 보호가 필요하여 특고종사자라는 개념을 법으로 마련했고, 그 개념을 10여년간 계속 사용해 왔습니다. 그런데 세법에서는 근로자 아니면 사업소득자에 대한 구분만 있습니다. 그러면 사업소득자 안에 여러 특고종사자가 포함되는 것인데, 과연 국세청에 과세자료가 신고되었다 하더라도 특고종사자의 여러 형태를 분류할 수 있을 것인지 의문이 듭니다. 따라서 이 부분에 대한 개념적 정리가 공감대를 가지고 이뤄져야 하지 않겠나 생각합니다.

현재 「산재보험법」에 적용되는 9개 직종에 신고된 특고종사자 수는 약 48만명인데, 노동계에서 분류되는 기준으로 본다면 특고종사자 수는 106만명 정도 될 것으로 추정하고 있습니다. 이 차이는 분류 기준의 차이에서 발생하며, 대표적으로 대리운전 기사나 퀵서비스 기사 같은 경우는 「산재보험법」에서 특고종사자라 하더라도 종속성 요건을 갖춘 경우에만 산재가 적용되는 한계가 있다 보니 차이가 있습니다. 따라서 정부에 신고된 특고종사자 수가 행정적으로 모두 파악된 것이라고 보는 것은 오해가 있을 수 있습니다.

최근 들어 플랫폼 기업이 많이 성장하고 있습니다. 플랫폼 기업은 노동자의 노무 제공을 통해서 직접적인 이익보다는 다른 간접적 이익을 취하고 있는 부분이 있기 때문에 그런 이익에 대해서 사회보험료를 부담토록 하는 것이 어떻겠느냐 하는 시각에서 이윤 기반 사회보험료 논의가 출발한 것으로 알고 있습니다. 그러나 사회보험은 기본적으로 기여 기반으로 운영되는 것이 일반적입니다. 기여 기반이라는 것은 본인의 소득에 기반하여 보험료를 내고 보험료에 비례하여 각종 급여를 받는 것이 맞다고 생각합

니다. 그런데 만약 이윤 기반으로 사회보험료를 부과하게 되면 보험료 부과와 급여가 완전히 별개로 운영되는 그런 제도 설계가 되는 것이라 생각합니다. 그렇기 때문에 플랫폼 기업과 관련하여 논의의 필요성은 인정하지만 사회보험 전반에 이 부분을 확장한다는 것은 적절치 않다고 생각합니다. 기본적인 페이롤 방식에 기초해서 사회보험료를 부과하되 일부 적절치 않은 부분에 대해서 이윤 기반 또는 플랫폼 기업들이 초기에는 이윤이 거의 없는 적자인 것을 감안하여 매출 기반의 보험료를 부과하는 것을 고려해볼 수 있다고 생각합니다.

특고종사자들을 지원하기 위한 많은 제도가 도입되어 있는데 그 제도 간에 정합성을 갖추는 것은 당연히 필요하다고 생각합니다. 다만 이번 고용보험 설계뿐 아니라 특고종사자와 관련하여 현장에서 가장 고민하는 부분은 소득 측정입니다. 소득이 파악된다고는 하나 이는 매출만 파악하는 것입니다. 그런데 보험설계사의 수수료 100만원과 래미콘 기사의 소득 300만원은 다른 것입니다. 이때 어떻게 실제 소득으로 평가할 것인지 이러한 부분에 대해 아직까지는 정확한 기준이나 방법론이 없지 않나 생각합니다.

자영업자 등에 대해 정액기여방식 도입해야

전병목 / 한국조세재정연구원 조세정책연구본부장

고용보험 확대 적용에서 중요한 것은 두 가지입니다. 하나는 고용보험은 소득 상실 위험에 대해서 보상을 해주는 것이므로 소득파악이고, 또 하나는 실

업의 정의입니다. 표준적인 고용형태의 근로자 같은 경우는 실업의 정의가 상대적으로 쉬운 반면에 자영업자성이 강한 특고종사자나 자영업자의 경우에는 실업의 정의가 어렵습니다. 그 이유는 자발성을 파악하기 어려운 문제도 있고, 근로시간 조절과 같은 활동성의 정도를 알기가 어렵다는 측면에서 제도가 잘 설계될 필요가 있습니다.

소득파악 및 징수 측면에서는 원천징수 대상 특고종사자는 문제가 없을 것 같습니다만 기타 부분 특고종사자에 대해서는 여전히 어려움이 존재하고 있습니다. 또한 소득 자료가 있다는 것과 소득 수준을 특정한다는 것은 다른 문제입니다. 국세청의 방식으로 수입금액을 소득 전환하게 되면 저소득 자영업자가 늘어나는 문제가 발생할 수 있습니다.

특고종사자나 자영업자의 전년 소득 기준으로 실업급여를 적용하고 정산하는 방법에 대해 기여금에 대한 정산은 어느 정도 가능할 것이라 생각합니다. 하지만 실업급여에 대한 정산은 어려울 것입니다. 여전히 상황이 좋지 않아 지속적인 소득이 발생하고 있지 않다면 정산은 어려운 문제가 될 것이라 생각합니다.

특고종사자와 자영업자에 대한 실업의 정의는 어렵습니다. 그렇기에 실업급여 수준 내지는 실업급여 적용 최저 소득 수준에 따라서 결정될 것이고, 따라서 기준소득을 어떻게 설정할 것인가가 중요합니다. 기준소득을 설정하고 그에 대한 정책 실업급여를 지급하는 것이 오히려 소득파악에 대한 부담을 감소시키고 제도를 활성화하는 데 긍정적인 효과가 있지 않을까 생각합니다. 일본이나 독일도 자영업자에 대해서는 기준소득을 설정하고 그 기준에 맞는 기여금을 납부하고 있습니다. 최저기준소득을 설정하고 정

액으로 납부하는 것이 접근성을 높일 수 있으며 제도 가입 회피 유인을 낮추고, 특고종사자의 경우 고용주의 사회보험료 부담이 높아지는 부분도 낮출 수 있지 않을까 판단됩니다.

자영업자 성격의 가입자는 고용주가 없으므로 전체 요율을 적용하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 정부가 고용보험에 재정지원을 할 수 있다고 생각합니다만 그 성격이 고용주로서의 성격은 아니라고 생각합니다. 정부의 지원방식은 사회보험의 기여와 급여의 균형을 맞추고 발생할 수 있는 재정적자를 지원하는 형태가 되어야 한다고 생각합니다. 특고종사자의 경우에도 고용관계가 인정되는 경우에는 의무를 부과하고 그렇지 않은 경우에는 적자 부분에 대해서 정부 지원이 바람직하다고 생각되는데, 이것도 어려운 문제인 것 같습니다. 소득을 직접 지급하는 원천징수 대상 고용자에 대해서는 고용주 부담 부과가 가능할 것으로 보입니다. 대금 거래 자체가 플랫폼을 통해서 이뤄지는 경우에는 고용주로서의 부담을 수수료에 추가로 적용하는 것은 문제가 없을 것이라고 생각합니다.

인프라 측면에서는 산재보험을 활용하는 것이 가장 좋은데, 산재보험은 매월 신고를 받지만 급여 총액만 신고되고 있습니다. 따라서 개인별 소득파악이 어렵습니다. 그렇기에 신고하는 사업자나 고용주의 부담이 커질 수 있겠지만 개인별 급여의 형태로 받을 수 있다면 빨리 고용보험을 확대하고 적용시켜 나가는 데 도움이 될 것으로 생각합니다.



국세청이 실시간 소득 파악 시스템을 구축하고 징수 통합 추진해야 소득 중심 전 국민 고용보험 실현 가능

최현수 / 한국보건사회연구원 연구위원

15년 전 근로장려세제 도입 시 사회보험 통합 징수가 함께 추진되었습니다. 근로장려세제 도입을 위한 소득파악 인프라를 기반으로 사회보험 사각지대 문제를 해소한다는 목적을 가지고 있었습니다. 그러나 2008년 법안이 통과되지 못하면서 사회보험 통합 징수가 무산되었습니다. 이후 사회보험 사각지대 해소문제는 전혀 해결되지 못하고 있습니다. 실패의 원인은, 국세청이 광범위한 소득파악 인프라를 구축하고 취업자 대부분의 소득을 파악하고 있지만 사회보험이 자격 중심으로 적용되는 한계가 존재하기 때문이라고 생각합니다. 국세청의 인프라를 기반으로 실시간 소득 또는 매출 정보를 파악하는 시스템을 구축하고 이를 활용하여 국세청이 사회보험료뿐만 아니라 정부에 존재하는 징수나 환급과 관련된 업무를 통합적으로 수행하도록 사회적 징수 통합을 추진해야 합니다.

전 국민 고용보험은 자격 중심에서 소득 중심으로 사회보험을 근본적으로 개편을 하는 것이고, 사회보험의 기본 원리를 제대로 구현하자는 것입니다. 오늘 발표를 통해 확인한 것은, 이미 국세청을 중심으로 어느 정도 준비가 되어 있고, 많은 취업자들에 대한 소득 파악이 이뤄지고 있다는 사실입니다. 결국, 현재의 사회보험 운영체계를 국세청 통합징수 중심으로 개편하고 실시간 소득파악 시스템을 구축하여 특고 또는 프리랜서 노동자나 플랫폼 노동자들을 모

두 포괄하는 방식으로 전면적인 시행을 추진할 것인지에 대한 정책적 의지와 결정이 중요하다고 생각합니다.


세부적인 적용방안과 관련해서는, 우선 최근 논의되는 특고와 프리랜서 노동자, 플랫폼 노동자 또는 자영자 이전에라도, 사회보험료 가입률이 30% 내외에 불과한 시간제 근로자에 대해서 현재 사회보험법에 있는 근로자 적용 제외 조항을 폐지하고 동시에 사회보험료 지원을 확대하는 것이 필요합니다.

또한, 특고나 프리랜서 종사자의 경우도 이미 대부분 사업소득이나 기타소득으로 신고가 이뤄지고 있습니다. 그러다 보니 자영업자와 함께 보험료를 어떻게 부과할지가 중요한 이슈입니다. 최근 EITC를 자영자에게 확대할 때 사업소득금액이 낮게 나타나는 문제들을 해결하기 위해서 업종별로 '조정소득'을 산출하여 적용하고 있는데, 이러한 방식을 보다 정교하게 발전시킨다면 근로소득에 준하는 사업소득의 개념을 새롭게 산출할 수 있을 것입니다. 이를 전체 사회보험에 확대 적용한다면, 복지제도 전반에 발생하고 있는 근로자와 사업자 간 형평성 문제도 해결할 수 있을 것이라고 생각합니다. 특히 조정소득은 매출을 기반으로 간단히 산출할 수 있으므로, 자영사업자나 특고 또는 프리랜서 노동자의 경우에도 홈택스를 활용하여 월단위로 등록하거나 신고한다면 소득 중심으로 사회보험 가입과 사회보험료 부과 환급 지원까지 확대 적용할 수 있다고 생각합니다.

영국은 2013년 복지제도를 개혁하면서 이와 유사한 실시간 소득파악 시스템을 도입했는데, 우리나라의 홈택스와 같은 인프라 기반조차 거의 없는 상태에서 이를 도입하기 위해 노력했습니다. 그것이

완성된 이후 영국은 최근 시점을 기준으로 취업자 전체의 월별 소득분포 같은 데이터가 구축되어 이와 관련된 통계가 제공되고 있습니다. 만약 우리도 실시간소득 파악이 가능했다면 이번 코로나19 상황에서 긴급재난지원금이나 고용안정지원금을 최근의 소득이나 매출 변동을 최소한의 시차로 반영하여 적용할 수 있었을 것입니다.

요컨대, 이러한 기반이 구축된다면 전 국민 고용보험뿐 아니라 전체 사회보험제도에서 소득 중심로의 개편 역시 전면적으로 추진할 수 있다고 생각합니다. 국세청 산하에 별도 조직을 구성하여 사회보험료를 포함한 다양한 사회적 징수와 환급 관련 업무를 통합 수행하도록 만들고, 3개 사회보험공단은 국민들이 필요로 하는 급여나 서비스 부분에 인력을 보다 확대하여 본연의 역할에 집중한다면 우리 사회보장 체계에 혁신적인 변화가 나타날 수 있을 것입니다.

최근 기본소득 및 고용보험과 관련하여 다양한 이슈가 제기되고 있습니다. 이미 대안과 방법들이 논의되고 있는 전 국민 고용보험 및 사회보험의 경우 국세청 통합 징수 기반으로 추진방향을 청와대와 국회가 서둘러 제시한다면 개별 사회보험 및 징수 통합 관련 법안을 마련하여 전면적으로 실행할 수 있을 것이라고 생각합니다. 코로나19가 우리에게 가져다준 지금의 위기가 우리나라의 사회안전망을 획기적으로 발전시킬 수 있는 기회가 되기를 바랍니다. 

政策研究

| 정책연구 |



■ 디지털 플랫폼 경제의 조세쟁점과 과세방안 연구

김빛마로·이경근

■ 자동안정화장치의 거시경제적 효과

강동익·우진희

■ 청년 일자리 재정정책의 개선방안 모색: 현금지원을 중심으로

김문정·이수형

■ 생애단계별 부모의 사회경제적 지위에 따른 인적자본 격차 조사

권성오·김진영

■ 가계에 대한 현물이전 규모 추정

오종현·김우현·권성오

■ 가계의 이질성을 고려한 이전자출의 승수효과 분석

우진희·강동익

디지털 플랫폼 경제의 조세쟁점과 과세방안 연구

김빛마로 한국조세재정연구원 부연구위원

이경근 법무법인(유) 올촌 조세자문부문장

1. 연구 목적

최근의 급격한 디지털 기술 발달은 사회·경제적으로 큰 변화를 야기하고 있다. 디지털 기술이 발전하면서 자료 및 재화의 보관(storage), 연산(computation), 송신(transmission) 등에 소요되는 비용이 급격하게 감소하였으며, 디지털 플랫폼을 기반으로 한 새로운 사업모형이 등장하고, 그 중요성이 지속적으로 확대되고 있다. 또한, 전자도서(e-book) 등 새로운 무형 디지털 재화가 등장하고 디지털 음원, 소프트웨어 등 전통적인 디지털 재화의 거래도 증가하고 있다.

디지털 기술의 발달은 다양한 조세문제를 야기한다. 특히 직접세(소득세)의 경우 현행 조세체계하에서는 물리적 고정사업장을 근거로 법인 소득세를 과세할 수 있는데, 디지털 기술의 발달 및 새로운 사업 유형의 등장은 기업들이 물리적 장소에 구애 받지 않고 수익을 창출하는 것을 가능케 한다. 즉, 많은 기업들이 소득의 원천이 되는 국가에 물리적 고정사업장을 두지 않고도 수익을 창출할 수 있기 때문에 해당 국가의 과세권은 큰 위협을 받게 된다.

디지털 관련 기술 발전이 당분간 지속될 것으로 예상됨에 따라 경제의 디지털화가 야기하는 경제, 사회, 조세 측면에서의 변화 및 관련 쟁점에 대한

연구자와 정책입안자의 관심 역시 높아지고 있다. 하지만 그 중요성 및 관심도에 비해 관련된 학술, 정책적 연구, 그중에서도 디지털 기술 발전이 초래하는 조세 쟁점과 이에 대한 대응방안의 경제적 효과분석 연구는 많지 않은 상황이다. 디지털 기술 발전이 국제조세 분야에 미치는 영향력이 매우 크고, 관련 조세문제에 대응하기 위한 다양한 방안이 논의되고 있는 현 시점에서 과세방안의 효과분석 연구의 필요성은 매우 크다고 판단된다.

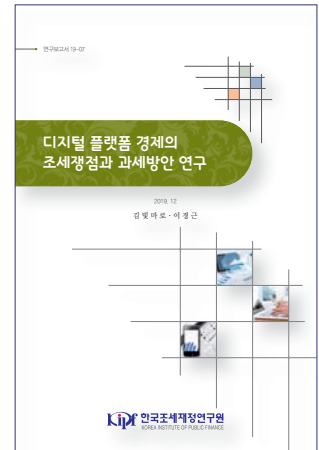
본 연구에서는 디지털화된 경제의 특징 및 그에 따른 조세쟁점에 대해 정리하고 조세문제에 대한 대응방안, 즉 다양한 과세안의 효과를 분석하였다. OECD에서는 디지털 기술의 발전이 초래하는 조세문제에 대응하기 위해 지속적으로 논의를 진행하고 있으며 2020년 말에는 이에 대한 ‘최종보고서’를 통해 근본적 과세방안을 발표할 예정이다. 하지만 완전한 국제적 합의가 필요한 사안의 특성상 OECD의 최종 과세안이 발표된 후에도 이러한 방안이 실제 적용되기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 이러한 이유로 조세 이슈에 개별 국가 차원에서 단기적으로 대응하기 위한 다양한 방안들이 활발히 논의되고 있으며, 몇몇 국가에서는 실제로 이러한 조치를 취한 사례도 나타나고 있다. 이에 본 연구에서는 OECD에서 논의 중인 ‘근

본적 과세방안'이 국제적 합의에 이르고 적용되기 전까지 한시적으로 시행되는 조건하에 도입 혹은 논의되고 있는 '대안적 과세방안' 부과의 효과를 간단한 구조적 모형을 통해 분석하였다. 모형 분석에 앞서 디지털 기술 발전이 야기하는 다양한 변화, 특히 양면시장(two-sided market)의 특징을 갖는 디지털 플랫폼의 역할 및 기업의 가치창출 과정 변화를 제시하였다. 또한 관련된 조세 쟁점 및 이에 대한 개별 국가, 국제기구 차원에서의 논의사항과 입법례 등에 대해 자세히 조사 분석하였다.

2. 연구 주요내용

본 연구는 크게 다음의 세 가지 부분으로 구성되었다. 먼저 제Ⅱ장에서는 디지털 기술 발달이 초래하는 경제적 변화에 대해 논의하고 관련 시장 현황을 제시하였다. 제Ⅲ장에서는 디지털 플랫폼 경제의 조세 쟁점 및 최근 논의사항을 정리하였다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 한시적인 도입을 전제로 논의되고 있는 디지털 플랫폼에 대한 대안적 과세방안의 효과를 비교분석하였다.

제Ⅱ장에서는 디지털 경제의 특징 및 주요시장의 현황을 제시하였다. 디지털 기술의 발전은 다양한 종류의 경제적 비용의 하락을 야기한다. 특히 탐색비용(search cost), 복제비용(replication cost), 운송비용(transportation cost), 추적비용(tracking cost), 확인비용(verification cost) 등 다섯 가지의 비용이 비약적으로 감소하며 이에 따라 기존에 볼 수 없던 새로운 형태의 사업모형이 등장한다. 또한 간접적 네트워크 효과가 존재하는 두 그룹의 사용자를 중개하는 양면시장의 특징을 갖는 디지털 플랫폼의 역할이 증대되고 기업의 가치 창출 과정에 있어서도 큰 변화가 나타난다. 가치 창출 과정에서



B5변형/ 196면/
2019. 12.

의 변화는 ① 기업들이 국경 혹은 관할구역을 자유롭게 넘나들며 물리적 고정사업장 없이 수익을 실현한다는 점, ② 지적 재산 등 무형자산에 대한 의존도가 높아진다는 점, ③ 데이터 및 사용자 참여(user participation)의 중요성이 제고된다는 점으로 요약할 수 있다. 그다음으로 주요 디지털 사업유형별 시장구조 및 현황 등에 대한 통계를 정리하였다. 디지털 관련 사업은 단기간에 다양한 사업유형이 새롭게 등장하고 소멸되는 특징이 있어 시장을 정의(define)하기도 어려운 경우가 많다. 이에 본 연구에서는 포괄적인 관점에서 대표적인 디지털 사업유형을 설정하고, 각 사업유형의 종합적인 통계를 제시하였다.

제Ⅲ장에서는 디지털 기술 발전이 초래하는 조세 쟁점 및 관련 논의사항과 입법례를 정리하고 그에 따른 시사점을 도출하였다. 조세상 문제점, 각국의 제도 도입 사례, OECD의 제안 및 권고사항, 향후 대응방안을 ① 소득세(법인세) 분야, ② 부가가치세 분야, ③ 조세행정 분야로 구분하여 제시하되, 제Ⅳ장의 분석과 관련된 소득세 분야의 내용을 위주로 정리하였다. 디지털 기술 발전이 초래하는 소득세

측면에서의 문제는 국가 간 과세권이 왜곡된다는 점이다. 현행 국제적 기준에 의하면 역내에 고정사업장이 존재하는 경우에만 이를 근거로 해당 고정사업장 소재지국에서 사업소득에 대한 과세가 가능하다. 하지만 디지털 기술이 발달함에 따라 기업들은 물리적 고정사업장을 두지 않고도 역외에서 수익을 창출할 수 있다. 특히 구글 검색포털, 페이스북 등 디지털 플랫폼을 활용하는 기업은 플랫폼 서비스를 무료로 제공하고 수입은 주로 광고료에 의존하는 경우가 많다. 만일 광고주가 국내기업이 아닌 외국기업이라면 외국기업이 국내에 고정사업장을 두지 않은 디지털 플랫폼 사업자에게 지급하는 대가를 국내원천소득이라고 볼 수 있는 과세상 근거는, 조세조약은 물론 국내 세법에서도 찾아볼 수 없다.

이러한 문제에 대응하기 위해 각국에서는 여러 조치를 취해 왔고, 새로운 방안들에 대한 내용도 활발히 논의되고 있다. 특히 검색엔진 서비스, SNS 서비스 등 주요 디지털화된 사업의 순수입국으로 볼 수 있는 유럽 일부 국가에서는 특정 디지털 서비스의 매출액에 대해 과세하는 디지털 서비스세를 도입하였다. 이러한 조치는 현재 OECD Inclusive Framework에서 논의되고 있는 디지털 경제하의 근본적 장기적 조세문제 해결방안이 국제적인 과세 기준으로 타결될 경우 폐기되는 한시적 방안이다. 하지만 OECD의 최종 방안이 실제 제도화되기까지 상당 기간이 소요될 것으로 예상됨에 따라 이러한 개별 국가 차원에서의 일방적 조치들은 당분간 확대될 것으로 보인다.

디지털 서비스세와 같은 일방적 조치들의 확대와 그에 따른 국제조세 불확실성 및 국가 간 갈등 증대의 상황에 직면한 OECD에서는 ‘디지털 경제하의 조세문제’ 해결을 위해 활발한 작업을 수행하고 있

다. 특히 2018년 3월에 “Tax Challenges Arising from Digitalisation-Interim Report 2018”이라는 제목의 중간보고서를 발표하고, 동 보고서를 토대로 미국과 EU 등이 서로 타협할 가능성이 있는 과세권 재배분에 대한 대안들을 제시하였다. 2019년 초 관련 대안들의 내용이 포함된 문서를 정책자료(Policy Note), 공공협의문서(Public Consultation Document) 형태로 발표하였고 2019년 3월에는 공청회를 개최하였다. 이 대안들은 디지털 경제화가 초래하는 문제를 ‘국가 간 과세권배분 기준을 개정하여 해결하자는 입장(이하 “Pillar 1”)’과 ‘포괄적인 세원잠식 방지규정을 마련하자는 입장(“Pillar 2”)’으로 구분되며 각 대안별 공청회는 2019년 11월과 12월에 각각 개최되었다. OECD는 각 대안별 추가적인 논의 및 구체화 작업을 거쳐 2020년 ‘BEPS Action 1 추가 보고서’를 발간할 때 BEPS Inclusive Framework의 참여국이 합의하는 근본적 해결방안을 포함시킬 예정이다.

그러나 현재 디지털 경제 관련 장기적 과세방안에 대해서는 OECD 사무국 차원의 대안만 발표되었을 뿐이고, 아직 이에 대한 OECD Inclusive Framework 참여국들의 본격적인 협의 또는 협상이 시작되기 전이므로 단기적으로는 개별 국가 차원에서의 일방적 조치들이 확대될 가능성이 크다. 또한 계획한 바와 같이 OECD Inclusive Framework 참여국들이 디지털 경제 관련 장기적 과세방안에 대해 큰 틀의 합의를 이룬다고 하더라도 해당 제안들이 구체화되어 각국의 조세조약과 세법령에 담겨 있는 기존 과세방식을 대체 또는 보완하는 단계에 이르기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다. 동 기간에 디지털 서비스세를 도입했거나 도입하기로 예정하고 있는 프랑스, 영국, 스페인, 이탈리아 등이 과세를 유예할 가능성은 희박할 것으로 보

이며 오히려 더 많은 국가가 이러한 조치를 도입할 것으로 예상된다.

그럼에도 불구하고 이러한 대안적 과세방안이 적용되었을 때의 경제적 효과에 대한 연구는 많지 않은 상황이다. 디지털 기업에 대한 매출세(디지털 서비스세)의 경우 몇몇 국가에서 시행 중이지만 도입 초기 단계로서 제도의 효과를 축약형 분석방법(reduced-form approach)을 통해 실증적으로 파악하기에는 어려움이 있으며, 디지털 거래세 등 기타 대안적 과세방안은 주로 학술적으로 논의된 내용으로 실제 시행된 사례를 찾기 어렵기 때문이다. 이에 제Ⅳ장에서는 대안적 과세방안이 타기팅하고 있는 데이터 및 사용자 참여가 가치 창출에 높은 기여를 하는 대표적인 디지털 사업 유형인 검색엔진 시장을 간단한 형태로 모형화하고 이를 추정할 후 해당 기업의 조세함수를 변형하는 반사실적 실험을 통해 대안적 과세방안의 효과를 분석하였다.

검색엔진 시장은 사용자 측면과 광고 측면으로 구성된 전형적인 양면시장의 특성을 가지고 있다. 특히, 광고주 입장에서는 다른 측면에 있는 사용자가 많을수록 광고로 인한 효용이 증가하게 된다. 즉 사용자 측면에서 광고 측면으로의 양(+)의 간접적 네트워크 효과가 존재한다. 광고 측면에서 사용자 측면으로도 간접적 네트워크 효과가 존재하지만 그 부호(sign)는 불명확하다. 만약 사용자가 광고로부터 정보를 얻는 측면이 강하다면 광고량이 증가할수록 사용자의 효용이 증가하게 된다. 반면, 사용자가 광고로부터 음(-)의 효용을 얻는 경우(광고가 소위 말하는 nuisance인 경우) 광고 측면에서 사용자 측면으로 부정적 간접 네트워크 효과가 존재하게 된다. 이러한 특성을 모형에 반영하기 위해 각 측면의 수요함수를 설정함에 있어 간접적 네트워크 효과를 명시적으로 고려하였으며 사용자 측면의 수

요함수는 네스티드 로짓 모형을, 광고 측면의 수요함수는 단순 로짓 모형을 활용하였다. 플랫폼(검색엔진)의 이윤은 양 측면의 이윤의 합으로 상정하였으며 이윤 극대화를 위해 양 측면의 가격을 설정하는 것으로 상정하였다.

본 연구에서 고려한 모형은 다양한 측면에서 현실을 단순화하고 다소 강한 가정을 적용한 것이다. 먼저 역내에서 발생한 매출, 거래 및 역내 사용자 수는 모두 과세당국에 의해 포착되어 대안적 과세안을 적용할 경우 국제적 조세회피 문제는 발생하지 않는다고 가정하였다. 현재 정책적, 학술적으로 논의되고 있는 대안적 과세방안들은 모두 다국적 디지털 기업의 조세회피에 대응하기 위한 조치로서 국제적 이동성이 제한적인 세원을 기업 소득의 대응치로 보고 과세한다는 공통점이 있다. 따라서 본 분석에서는 국가 간 자원이동이 불가능한 폐쇄경제 내의 검색엔진 시장을 모형화하여 소비자 후생 및 기업 이윤, 세수입 변화 등을 분석하였다. 또한 검색엔진의 양 측면, 즉 사용자 측면과 광고 측면 모두에서 단 하나의 플랫폼(검색엔진)만을 선택한다는 다소 강한 가정(single-homing assumption)을 상정하였다. 가용한 자료가 매우 제한적으로 multi-homing 행태를 모형화하고 관련된 모수(parameters)를 추정하는 것이 불가능하기 때문이다. 이러한 가정은 자료의 한계 때문에 불가피한 측면이 있으나, 양면시장에서의 경제적 분석에 있어 매우 강한 가정이므로 이러한 가정하에 도출된 결과의 해석에 있어서는 특별한 주의가 요구된다.

양 측면의 수요모형 추정 결과는 경제적 직관 및 선행연구 추정 결과와 유사한 것으로 나타났다. 특히 사용자 측면에서 광고주 측면으로는 긍정적 간접 네트워크 효과가, 광고 측면에서 사용자 측면으로는 부정적 간접 네트워크 효과가 관찰되었다. 즉

사용자는 광고 수가 증가할수록 효용이 감소하는 것으로 나타났다.

다음으로는 모형 추정 결과를 바탕으로 다양한 방식의 대안적 과세방안의 경제적 효과를 반사실적 실험을 통해 도출하였다. 구체적으로 ① 플랫폼 총 매출액에 대한 과세(디지털 서비스세), ② 광고거래에 대한 종가세(광고거래액에 대한 과세), ③ 광고거래에 대한 종량세(광고거래 건수에 대한 과세) 등 총 세 가지의 과세방안을 고려하였다. 다만, 앞절에서 제시한 모형의 한계점 때문에 모형 추정 결과를 활용한 과세효과 분석을 통해 도출된 후생 및 세수입 효과의 정량적 결과(quantitative results)는 큰 의미를 갖기 어려울 것으로 판단된다. 이에 본 연구에서는 분석 대상인 대안적 과세방안 사이의 ‘상대적’ 비교 결과만을 제시하였다.

각 과세방안별 효과는 ‘동일한 세수입 달성을 위해 발생하는 후생 감소 분’을 비교하였다. 구체적으로 동일한 세수입 확보를 위해 각 과세안이 시행되었을 경우의 후생을 사용자 후생, 광고주 후생, 플랫폼 이윤 등 세 가지 항목으로 구분하여 분석하였다. 그 결과 사용자 후생과 광고주 후생, 플랫폼 이윤을 모두 합친 총사회후생은 디지털 서비스세, 광고거래 종가세, 광고거래 종량세 순으로 높게 나타났다. 즉, 특정 세수입을 달성함에 있어 사회 전체의 비용을 최소화하는 대안적 과세방안은 디지털 서비스세인 것으로 나타났다. 다만, 디지털 서비스세하에서 플랫폼 사용자의 후생은 가장 낮아 디지털 플랫폼 기업이 소비자에게 조세를 전가하는 효과 역시 디지털 서비스세하에서 가장 큰 것으로 나타났다.

3. 정책시사점

물리적 고정사업장에 의존하는 현행 과세체계

가 디지털 기술 발달에 따른 기업의 수익활동을 제대로 포착하지 못하고 있는 상황에서 개별 국가 혹은 국제기구 차원에서 이에 대응하기 위한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 특히 SNS, 검색엔진 등 특정 디지털 기업의 순수입국이라고 할 수 있는 유럽 일부 국가를 중심으로 이들 기업에 대한 과세권을 확보하기 위한 일방적 대응방안을 한시적으로 도입하는 움직임이 나타나고 있으며, OECD 및 BEPS Inclusive Framework에서는 2020년 말 을 목표로 디지털 경제 조세문제에 대한 근본적 해결방안을 제시하기 위한 작업을 진행하고 있다. 특히 Pillar 1과 Pillar 2로 대표되는 근본적 과세방안의 경우 OECD 차원에서 각 대안을 구체화하기 위해 다양한 의견을 수렴하는 과정에 있다. 우리나라에서도 이러한 논의에 적극적으로 참여하여 국익의 관점에서 최대한 유리한 방향으로 합의를 도출하기 위한 노력이 요구된다. 구체적 대응방향은 Pillar 1과 Pillar 2의 세부적인 사항들이 구체화된 후에 논의되어야 하지만, 현 시점에서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있을 것으로 판단된다. 먼저 새로운 과세권 배분 방향을 제시하고 있는 Pillar 1의 경우 시장 소재지국에 더 많은 과세권이 배분되는 ‘소비자를 상대하는 사업’의 범위가 가급적 좁게 설정되도록 노력할 필요가 있을 것이다. 구체적인 세수효과 의 경우 국내 기업의 해외 영업활동과 해외 기업의 국내 영업활동에 대한 기업 단위 미시자료를 이용해 추정해볼 필요가 있지만, 우리나라는 수출 의존도가 높고 내수 시장은 비교적 작다는 점을 고려할 때 이러한 방향이 우리나라 입장에서 유리할 것으로 판단된다. 같은 이유로 새로운 과세권 배분 기준이 적용되는 비통상적(non-routine) 이익의 크기가 작을수록 우리나라 입장에서 유리할 것으로 판단되며, 이를 위해 통상적 이익을 계산할 때 사용되

는 고정이익률 수준은 높게 설정되도록 노력할 필요가 있을 것으로 판단된다. 또한 Pillar 2와 관련해서는 조세행정 및 납세순응비용 최소화를 위해 우리나라의 CFC 제도와 유사한 수준에서 전 세계 최저한세율이 설정되도록 노력할 필요가 있을 것으로 보인다.

OECD 차원에서의 근본적 과세방안에 대한 논의에 참여하는 한편, 각국이 일방적으로 도입하고 있는 대안적 과세방안에 대한 연구도 지속적으로 이루어질 필요가 있다. OECD는 2020년 말까지 합의가 이루어진 최종 과세안을 발표한다는 입장이지만 적어도 단기적으로는 각국이 디지털 서비스세로 대표되는 대안적 과세방안을 일방적으로 도입하고자 하는 움직임이 더욱 활발해질 가능성이 있다. 따라서 우리나라의 도입 여부와 관계없이 대안적 과세방안의 경제적 효과에 대한 분석은 반드시 이루어질 필요가 있다. 이러한 필요성에도 불구하고 대안적 과세방안을 도입한 국가가 아직 많지 않다는 점, 도입한 이후 충분한 시간이 경과하지 않았다는 점, 구조적 모형 분석을 위한 상세한 자료에 접근하기 어렵다는 점 등 때문에 이에 대한 연구는 부족한 상황이다. 본 연구는 대안적 과세방안의 효과를 실증적으로 파악하고자 시도한 초기 연구라는 점에서 의미가 있다고 생각된다. 간단한 구조적 모형을 통해 미국의 검색엔진 시장을 분석한 결과, 동일한 세수입을 얻기 위한 사회적 비용은 광고거래 종량세, 광고거래 증가세, 디지털 서비스세 순으로 높은 것으로 나타났다. 즉, 고려된 3가지 대안적 과세방안 중 사용자(소비자) 후생, 광고주 후생, 플랫폼 이윤 등을 종합적으로 고려한 조세의 경제적 비용이 가장 낮은 과세방식은 디지털 서비스세로 나타났다. 다만, 디지털 서비스세 과세 시 검색엔진 사용자 후생은 가장 낮은 것으로 나타나 플랫폼에 의한 조세

전가 현상 역시 가장 큰 것으로 나타났다. 다만, 디지털 플랫폼에 대한 대안적 과세방안 효과 분석결과는 가용한 자료가 제한적이고, 강한 가정을 적용하여 도출된 결과이므로 해석에 특별한 주의가 요구된다.

당분간 대안적 과세방안 도입 움직임은 지속될 것으로 예측됨에 따라 이에 대한 경제적 효과 분석 연구도 계속해서 수행될 필요가 있다. 특히 프랑스 등 일부 국가에 대해서는 디지털 서비스세 도입 후 충분한 시간이 경과한 이후 축약형 분석방법론을 활용한 실증분석도 가능할 것으로 보인다. 또한 OECD에서 논의 중인 장기적 해결방안의 내용이 구체화될 경우 이에 대한 분석도 수행될 필요가 있다. 이러한 분석은 후속 연구과제로 남겨둔다.

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 19-07 『디지털 플랫폼 경제의 조세쟁점과 과세방안 연구』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

자동안정화장치의 거시경제적 효과

강동익 한국조세재정연구원 부연구위원

우진희 한국조세재정연구원 부연구위원

최근 재정규모가 급격하게 확장됨에 따라 재정정책에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 재정정책의 경기부양 효과에 대한 논의가 특히 많이 이루어지고 있으며 자동안정화장치에 대한 관심 역시 높다.

자동안정화장치란 총생산과 연계되어 자동적으로 조정되도록 제도화된 조세·재정 정책을 의미한다. 실질적으로 이것은 소득세, 법인세, 부가가치세와 같은 조세제도와 실업급여제도와 같은 의무화된 이전지출의 경기안정화 기능을 의미한다. 자동안정화장치는 재정정책의 성격을 유지하면서도, 정책당국의 판단을 요하지 않고 자동적으로 작동하기 때문에 기획과 집행 사이의 간극이 존재하지 않을 뿐더러 국가채무에도 부담을 주지 않는 형태로 설계하기 편리하다. 이로 인하여 경기안정화를 위한 정책으로서 자동안정화장치의 역할에 대한 관심이 증가하고 있다. 그러나 안타깝게도 자동안정화장치에 대한 이해는 미미한 수준이며, 경기부양 효과에 대한 연구는 부족하다.

자동안정화장치에 대한 본격적인 연구는 비교적 최근에 와서야 이루어지기 시작하였다. Blanchard(2006)는 2006년 당시, 자동안정화장치는 지난 20년간 거의 연구가 되지 않은 분야라고 평가하였다. 이로부터 10여년이 지난 2019년 현재

에도 자동안정화장치에 관한 연구는 많지 않다. 특히 자동안정화장치가 거시경제에 미치는 영향에 관한 연구는 전 세계적으로도 드물고, 한국에서는 전무하다고 할 수 있다.

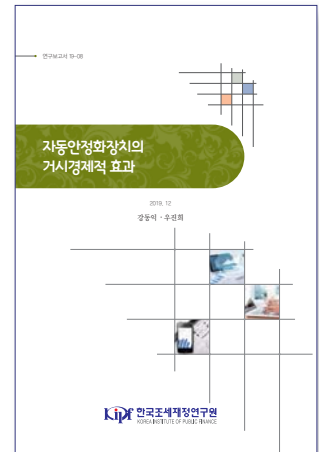
자동안정화장치에 대한 연구가 많지 않은 가장 큰 이유로는 방법론상의 어려움이 있다. 통상적으로 통화정책이나 재정정책 등의 경제적 효과를 추정하는 방법으로는, 외생적 충격을 식별하여 충격에 반응하는 여러 거시경제 변수의 효과를 측정하는 것이 대표적이다. 그러나 자동안정화장치의 경우에는, 정책 특성상 외생적인 충격이 있을 수 없어 이러한 추정방법은 원천적으로 불가능하다.

일반적으로 실증 연구가 어려울 경우 모형을 통하여 거시경제적 효과를 측정하는 것이 일반적이다. 하지만 자동안정화장치의 경우 모형을 통한 연구조차 수행하는 데 많은 어려움이 있다. 모형을 통하여 자동안정화장치의 효과를 연구하기 위해서는 여러 경제 주체들의 이질성과 경제에 존재하는 여러 마찰적 요소들을 동시에 고려할 수 있는 모형을 구성할 수 있어야 한다. 그러나 경제주체의 이질성 또는 경제의 마찰적 요소들을 따로 고려한 연구들은 많이 존재하였지만 이 둘을 하나의 모형 속에서 동시에 고려하는 연구는 비교적 최근까지도 존재하지 않았다.

이러한 맥락에서, 본고에서 활용한 이질적 주체뉴 케인지언 모형(heterogenous agent new-Keynesian)을 바탕으로 한 경제 분석은 최근에서야 가능해진 연구방법론이다. 현재 거시경제 분석을 위하여 사용되는 DSGE(Dynamic Stochastic General Equilibrium) 계통의 일반균형 거시모형들은 합리적 기대를 하며 미래를 계획하는(forward-looking) 주체들의 최적화된 선택과, 이들의 행위가 가격을 통해 균형을 이뤄 시장이 청산되는 조건들을 모형 내적으로 풀어야 하는 어려움이 있다. 이러한 어려움으로 인하여 정책 분석을 위해 필요한 모든 요소를 반영한 모형을 구성하는 것이 오랜 기간 불가능하였으나, 최근 연산 능력과 알고리즘의 비약적인 발전으로 인하여 이질적인 주체와 다양한 경제 요소들을 동시에 반영할 수 있는 모형을 분석할 수 있게 되었다.

이질적 주체와 마찰적 요소가 동시에 존재하는 모형은 경기안정화 정책이 소득재분배와 같은 비선형적인 효과를 통하여 거시경제 변수들과 불평등에 미치는 영향을 분석하는 데 많은 장점이 있다. 재정 정책은 경제의 여러 마찰적 요소를 통해서 작동하기 때문에 정책효과를 분석하기 위해서는 이를 포함하는 것이 중요하며, 소득재분배와 불평등의 효과를 분석하기 위해서는 이질적 주체들이 필요하기 때문이다.

따라서 한국의 경제적·제도적 환경을 반영한 이질적 주체 뉴케인지언 모형을 통하여 자동안정화장치의 경기안정화 효과에 대한 연구를 진행하였다. 모형의 여러 모수들은 한국의 데이터를 바탕으로 설정하였으며, 경제의 기본 구조인 임금 구조, 자본 분배 구조뿐만 아니라 세율, 누진도, 이전지출 등 조세·재정제도를 반영하여 모형의 현실성을 제고하였다. 이러한 모형을 바탕으로 자동안정화장치의 경기조절 역할과 정책효과를 분석하였으며, 자동안



B5변형/ 118면/
2019. 12.

정화장치를 구성하는 여러 제도가 약화된 가상 경제에서의 총생산, 소비, 노동공급 등의 변동성을 비교하여 제도적 장치들의 중요성을 분석하였다.

우선, 한국 재정제도의 경기안정화 기능의 크기와 구성 요소에 대해 살펴보았다. 세입, 지출, 재정수지의 총생산 탄력성을 계산하였으며, 이를 바탕으로 재정제도의 경기안정화 기능의 크기를 측정하는 지표를 구성하여 연도별 변화를 살펴보고, 다른 국가와 비교하였다. 또한 세입과 지출의 주요 항목별 총생산 탄력성을 살펴본 후, 이 중 자동안정화장치를 구성하는 것으로 생각되는 항목인 소득세, 법인세, 부가가치세, 가계경상이전을 바탕으로 한국에서 작동하는 자동안정화장치의 크기를 측정하는 지표를 계산하여 한국의 자동안정화장치의 경기안정화 기능의 크기를 측정하였다.

측정 결과 한국 재정제도의 경기안정화 기능은 미약한 것으로 나타났다. 한국 재정제도의 경기안정화 기능이 미약한 이유는 크게 두 가지 원인에서 비롯되는 것으로 보인다. 첫째, 한국의 세입 및 지출의 규모가 여타 국가에 비해 상대적으로 작기 때문이다. 세입과 지출 규모 자체가 경기안정화 기능

의 크기를 결정하는 중요한 요소인데, 한국의 경우 비교 대상인 유럽의 주요국에 비하여 세입과 지출의 총생산 대비 비중이 작은 편이다. 두 번째 요인은 총지출의 탄력성에서 찾을 수 있다. 여타 국가들의 경우 총지출 탄력성이 상당히 낮게 나타나서 경기안정화 기능이 큰 것으로 나타나는 반면, 한국은 총지출 탄력성이 높게 나타난다. 한국을 제외한 국가들은 지출이 상당히 경기 역행적인 데 비하여 한국은 경기 순행적이다.

재정정책의 경기안정화 기능을 측정하는 대표적인 지표로는 예산 민감성 지표와 예산 준탄력성 지표가 있다. 이 두 지표 모두 총예산이 총생산과 함께 어떻게 변동하는지를 보여주는 지표로 유사한 면이 있으나, 재정정책이 총생산과 변화하지 않았을 경우 기준이 되는 예산에 대한 관점에서 차이가 있다. 예산 민감성 지표는 총생산 수준의 변화에 대한 세입 또는 지출 수준의 변화를 측정하는 지표이다. 즉, 고정된 세입 또는 지출을 기준 삼아 총생산이 변화하여도 세입과 지출은 전혀 변화가 없는 예산을 기준 예산으로 산정하는 것이다. 반면, 예산 준탄력성 지표는 총생산 대비 정부지출의 비율의 변화율과 총생산 증가율 간의 비율로써 기준이 되는 세입과 세출은 총생산 대비 일정 비율을 유지하는 것으로 설정하고 있다.

총세입과 총지출을 바탕으로 측정된 총예산의 예산 민감성 지표와 예산 준탄력성 지표 모두 한국의 재정제도는 경기안정화 기능을 수행하기보다는 경기변동을 심화하는 기능이 있는 것을 나타내었다. 또한 통합재정수지를 바탕으로 계산한 두 지표 역시 한국의 재정제도는 경기변동을 강화하는 기능이 있다는 것을 대변하고 있다.

한편, 본고의 핵심적인 기여는 한국의 경제적·제도적 환경을 반영한 이질적 주체 뉴케인지언 모형을

을 통하여 자동안정화장치의 경기안정화효과에 대한 분석을 수행한 것이다. 한국의 임금구조, 자본분배 등 한국 경제의 기본 구조를 반영할 뿐만 아니라 세율, 누진도, 이전지출 등 한국의 조세·재정제도를 반영하여, 한국의 상황에서 재정정책의 효과를 충실하게 재현하였으며, 이러한 모형을 바탕으로 자동안정화장치의 경기조절 역할과 정책효과를 분석하였다. 자동안정화장치를 구성하는 여러 제도가 약화된 가상 경제에서의 총생산, 소비, 노동공급 등의 변동성을 비교하여 제도적 장치들의 중요성에 대한 분석을 수행하였다. 소득세, 법인세, 부가가치세의 수준과 소득세 누진도의 경기안정화 효과를 분석하였으며, 실업급여와 생계급여의 경기안정화 효과 역시 분석하였다. 또한 거시경제가 경험하는 여러 다른 충격에 따라 각각의 제도가 어떠한 역할을 수행하는지 역시 개별적으로 분석하였다.

분석 결과, 실업급여 지출을 GDP 대비 0.2% 감소시킬 경우, 즉 실업급여 1인당 수급액을 5.96% 감소시킬 경우, 경제 전체의 변동성은 기존보다 0.24% 증가하는 것으로 나타났다. 반면, 생계급여 지출을 같은 비중으로 감소시킬 경우 변동성은 1.49% 증가하는 것으로 나타난다. 소득세, 법인세, 그리고 부가가치세의 세율 수준의 변화는 경기안정화에 큰 기여를 하지 못하는 것으로 나타났으며, 각 세제의 세수입이 GDP 대비 0.2% 감소하도록 할 경우 경기변동에 미치는 효과는 매우 미미하게 나타났다. 그러나 본고에서 사용한 모형은 분석을 위한 다양한 장치들이 포함되어 있으므로 법인세 경기 역행적인 특성 해석에 유의할 필요가 있다. 소득세의 누진도를 제거하고 세수 중립의 정률세를 도입할 경우 경제의 변동성은 3.49% 증가하는 것으로 나타났다. 마지막으로 실업급여 지출, 생계급여 지출, 그리고 소득세, 법인세, 부가가치세 세수 모두

를 GDP 대비 0.2% 동시에 감소시킬 경우 경기의 변동성은 1.56% 증가하는 것으로 나타났다.

한국의 자동안정화장치의 경기안정화 효과는 크지 않은 것으로 나타났다. 가장 효과적인 생계급여의 경우에도 1인당 수급액을 4.5% 변화시켜도 경기의 변동성은 1.5% 감소하는 것으로 나타났고, 여러 자동안정화장치를 종합할 경우에도 1.6% 감소하는 것으로 나타났다. 소득세의 누진성은 정률세와 비교하여도 경기변동성을 3.5% 감소시키는 데 불과하였다. 여타 자동안정화장치의 효과는 더욱 미미하였다.

자동안정화장치의 경기안정화효과가 낮게 나타나는 주요한 이유는 통화정책의 경기대응효과 때문으로 생각된다. 통화정책으로 인한 1차적인 대응이 효과적으로 이루어질 경우 자동안정화장치의 기능의 중요성은 제한되기 때문이다. 통화정책이 실질이자율을 조정함으로써 총수요를 통한 직접적인 대응을 할 경우, 자동안정화장치의 효과는 경제 내 주체들 간의 자원배분을 조정하는 효과에 국한되기 때문이다. 그렇기 때문에 기간 간 자원배분을 조정하는 세율보다는 가구 간 자원배분을 조정하는 이 전지출과 소득세의 누진구조의 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.

단, 통화정책이 비효율적으로 이루어지거나 효과적으로 경기대응을 할 상황이 아닐 경우에는 자동안정화장치의 경기안정화 효과가 증가할 수 있을 것이다. 또한 본고에서는 기존에 모형에 비하여 많은 요소들을 포함하고 있으나 현실 경제의 모든 제도과 정책을 있는 그대로 반영하는 데 한계가 있다.

따라서 경제의 주요 요소를 추가 또는 더욱 세밀하게 모형화하여 추가적인 분석을 수행할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 한국에서 자동안정화장치의 효과는 매우 작은 것으로 생각되며, 제도의 수정을 통한 경기안정화 효과의 강화 역시 쉽지 않을 것으로 판단된다. [KIPF](#)

참고문헌

Blanchard, Olivier, Comments on “*The Case Against Discretionary Fiscal Policy*,” *The Macroeconomics of Fiscal Policy*, (ed.) by R. W. Kopcke, G. M. B. Tootell, and R. Triest. Cambridge, MA: MIT Press, 2006, pp. 62-67.

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 19-08 “자동안정화장치의 거시경제적 효과의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

청년 일자리 재정정책의 개선방안 모색 : 현금지원을 중심으로

김문정 한국조세재정연구원 부연구위원

이수형 서강대학교 경제학과 부교수

1. 연구의 개요

가. 문제의식

청년들의 실업문제는 많은 국가에서 중요한 정책 과제로 부상하고 있다. 최근의 유례없이 낮은 실업률을 경험하고 있는 미국을 제외한 유럽 등 대부분의 선진국에서 그러하며, 우리나라도 예외는 아니다. 특히 우리나라는 고학력자 집단에서 청년실업자가 주로 발생하기 때문에 정부가 단순히 노동공급 측면을 지원한다고 해서 청년실업이 해소될 것으로 기대하기 어렵다. 또한 청년실업 문제가 낮은 출산율, 지역 소멸 등의 사회현상과 밀접하게 관련이 있는 만큼 국가경제의 지속가능한 성장 차원에서도 청년실업 문제를 해결하는 것이 무엇보다 중요하다 하겠다.

우리나라의 중앙정부 및 지방정부에서는 다양한 청년 대상 정책을 펼쳐 왔다. 최근의 청년 대상 지원정책의 주요 특징 중의 하나로 ‘현금성’ 지원이 늘어나고 있다는 점을 들 수 있다. 한 예로 고용노동부의 청년내일채움공제의 경우 청년들이 일정한 기간 동안 중소기업에 근무하면 정부가 현금지원을 제공하도록 함으로써 청년들의 적극적인 구직활동을 촉진하고 사후적으로는 대기업과 중소기업 근로자 간의 임금격차를 줄이는 것을 목표로 하고 있

다. 지방정부 차원의 청년 대상 현금지원도 적지 않다. 특이점은 지방정부의 청년 대상 지원은 일정한 자격 요건만 달성되면 무조건부로 제공되는 경우가 많다는 것이다. 예를 들어, 성남시의 청년배당 정책의 경우 성남시에 거주하는 만 26세 모든 청년에게 연 100만원의 청년배당이 지급된다.

이렇듯 청년 대상 현금지원 정책이 확대되는 양상인 만큼 이와 관련하여 검토해야 할 정책적 쟁점 사항이 적지 않다. 몇 가지 예를 들면 다음과 같다. ▲청년 대상 현금지원 정책을 통해 청년 개인, 청년들의 가족, 지역사회, 국가 차원에서 어떠한 효과를 기대할 수 있는가? ▲청년 대상 현금지원 정책의 효용성을 어떻게 평가해야 하는가? ▲청년 대상 현금지원 정책에 대한 바람직한 재원조달 방식은 무엇인가? ▲소득이나 자산과 상관없이 무조건적으로 현금을 지원하는 것은 바람직한가? ▲청년에게 현물이나 서비스 대신 현금을 직접 지원하는 것이 바람직한가? 바람직한 현금지원의 비율은 어느 정도인가? ▲청년 대상 현금지원 정책에 있어서 중앙과 지방정부 간의 역할은 어떠해야 하는가?

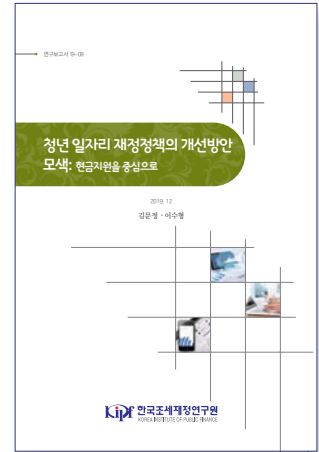
안타깝게도 이러한 질문에 답을 할 때 참고할 수 있는 연구는 아직 많지 않은 편이다. 청년 대상 현금지원 정책이 상대적으로 최근에 도입되어 정책평가를 수행할 수 있는 충분한 기간 및 데이터를 확보

하지 못한 점 등이 그 이유일 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 지방정부의 청년 대상 무조건부 현금지원 정책을 중심으로 앞에서 제기한 질문의 일부에 대하여 답을 해보고자 한다. 본 연구 역시 현금지원 정책의 효과를 엄밀하게 분석할 수 있는 데이터를 확보한 것은 아니기에 앞서 제기한 연구 질문들에 모두 대답할 수 있는 것은 아니며, 대답한다 해도 반드시 ‘정답’을 제시하고 있다고 주장할 수는 없을 것이다. 그러나 정책 입안 및 결정자들이 새로운 청년정책을 설계하거나 기존의 정책을 개선하는 과정에서 본 연구가 참고자료로 활용될 수 있기를 희망한다.

나. 연구 대상과 연구방법

여러 현금지원을 모두 종합적으로 보기에 앞서 개별 정책에 대한 연구가 선행되어야 할 것이다. 본고에서는 지역상품권으로 제공되는 청년 대상 현금지원 정책에 주목한다. 본 연구의 내용은 크게 세 가지이다. 첫째, 청년의 후생 증진에 실질적으로 기여할 수 있는 여지가 있는지 검토한다. 둘째, 청년 대상 현금지원을 통해 지급된 지역상품권이 가맹점에 긍정적인 영향을 있는지 검토한다. 마지막으로 청년 대상 현금지원과 관련한 정책적 함의점을 도출한다.

각 연구 내용에 대한 구체적인 연구방법을 간략히 설명하면 다음과 같다. 첫 번째 연구 질문에 대해서는 지방자치단체(지자체)의 청년 대상 현금지원 정책의 효과를 직접적으로 파악하기 위한 데이터를 입수하지 못하여 간접적인 증거만을 제시하고 있다. 구체적으로 설명하면 가구소득과 청년 대상 성과변수 간의 상관관계를 분석함으로써 현금지원 정책의 함의를 간접적으로 파악하고자 하였다. 만약 가구소득수준과 청년 관련 성과변수와 통계적



B5변형/ 158면/
2019. 12.

으로 유의한 상관관계를 형성하지 않는다면, 청년 대상 현금지원 정책이 청년 관련 성과변수에 결정적인 영향을 미칠 것으로 기대하기 어려울 것이다. 두 번째 연구 질문의 경우, 특정 지자체의 지역상품권 가맹점과 비가맹점 사업체를 대상으로 설문조사를 직접 실시하여 답을 구하고자 했다. 특히, 청년 대상 현금지원이 지자체에 도입되거나 확대된 시점에 가맹을 개시한 사업장에서 향후 매출액이 증가할 것으로 기대하는지를 파악하고자 했다. 마지막으로 연구 결과를 바탕으로 청년 대상 현금지원에 대한 정책적 함의를 도출하였다. 보다 실질적인 정책방향을 고안하기 위하여 일부 지자체의 청년정책 및 지역상품권 담당자들을 인터뷰하였다.

2. 주요 연구 결과

가. 가구소득과 청년의 성과변수 간의 관계

청년패널자료를 이용하여 가족배경 변수가 청년의 성과변수에 미치는 영향을 OLS, Probit, Ordered Probit, Quantile Regression, Heckman 2SLS, Cox PH Model 등을 통하여 분석하였다. 가족배경 변수

로는 부모의 교육수준, 22세 기준 가구소득, 부모의 종사상 지위 등을 고려하였고, 청년성과 변수로는 27세 기준 (고임금) 일자리 취득 여부, 27세 기준 일자리 취득 여부, 고등학교 졸업시점으로부터 첫 번째 (고임금) 일자리까지의 소요기간, 시간당임금, 월 임금, 주관적 건강상태, 주관적 스트레스 수준 등을 고려하였다.

고등학교 졸업시점으로부터 첫 번째 (고임금) 일자리 취득까지의 소요기간을 성과변수로 설정한 생존분석(Duration Analysis) 결과를 제외하고는 거의 모든 정량분석 결과에서 가구소득이 청년의 성과변수에 통계적으로 유의미한 결과를 미치는 것으로 나타나지 않았다. 생존분석 결과 역시, 고졸시점의 초기 조건(initial conditions)에 의한 내생성 문제를 충분히 통제하지 못하는 한계를 고려할 때, 본고에서 저자들은 결국 가구소득이 청년의 성과변수에 유의미한 영향을 미친다는 강력한 증거를 발견하지는 못했다고 할 수 있다. 단, 부모의 교육수준이 이러한 성과변수에 미치는 영향은 상대적으로 상당히 강력한 것으로 나타났다.

나. 향후 매출액 예상에 대한 지역상품권 가맹점 효과

다음으로 청년 대상 현금지원을 지역상품권으로 제공하는 특정 지자체 사례를 분석하여 청년 대상 현금지원 정책으로 인한 지역상품권의 확대가 지역상품권 사업체의 향후 매출액에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 지역상품권 가맹점은 비가맹점에 비해 향후 매출액에 대하여 긍정적으로 예상하는 것으로 나타났다. 이러한 가맹점 효과는 각 사업체의 특질을 통제하더라도 여전히 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 특히 청년 대상 현금지원 정책으

로 지역상품권의 발행이 크게 증가한 시점에 가맹점 등록을 한 사업체일수록 그렇지 않은 사업체에 비해 향후 매출액에 대하여 긍정적인 예상을 하는 것으로 나타났다.

3. 정책적 시사점

가. 청년의 경제적 성과를 개선하기 위한 정책방향

첫 번째 연구내용에서 가장 핵심적인 결과는 ‘청년의 교육수준’과 ‘비화폐적 가족배경 요인’을 가구소득과 같이 통제할 때, 많은 경우에 전자의 두 가지 항목만이 청년의 경제적 성과(취업 여부나 임금 수준 등)에 대해 통계적으로 유의미한 요인으로 나타났다는 점이다.

물론 청년들의 경제적 성과에 대한 현금지원이 제한적인 영향을 미친다고 하더라도 이러한 정책의 효과가 없다고 결론 내리기는 어렵다. 첫째, 청년들의 경제적 성과에 대한 실질적인 영향은 없지만 ‘정부로부터의 지원’이 존재한다는 것 자체가 청년들에게 심리적 안정감, 지역사회 소속감 등을 제공할 수 있기 때문이다. 또한 청년들의 경제적 성과에 대한 효과분석이 조사데이터를 기반으로 이루어지고, 정책수혜 여부를 직접 평가하지 못한 만큼 본 분석의 결과를 해석하는 데 주의가 필요하다. 마지막으로 다수의 청년 대상 현금지원이 지역상품권의 형태로 주어져 있다는 점을 상기할 때, 지역상품권으로 제공되는 청년 대상 현금지원의 확대로 사업체의 경제적 성과에 긍정적 효과가 나타난다면 해당 정책의 효과를 아예 부정하기는 어려울 것이다. 그럼에도 현재 단계에서는 본 연구에서 파악한 내용을 신뢰할 만하다는 가정하에서 정책적 함의를 도출하고자 한다.

먼저, 가구소득이 청년들이 일정한 교육수준을 취득하는 과정에서는 중요할 수 있겠으나 노동시장 진입 전후의 과정에서는 그 역할이 크지 않은 것으로 이해된다. 교육수준과 가구소득 간에는 상호 연관성이 높는데 청년들의 교육수준만이 청년들의 경제적 성과에 결정적 요인으로 나타났다. 이는 청년들의 경제적 성과에 대한 가구소득의 영향이 청년의 교육 성과에 대부분 포착된 것으로 해석할 수 있다.

한편, 가구소득과 비화폐적 가족배경 변수가 동시에 통제변수로 포함되었을 때 비화폐적 가족배경 변수만이 청년의 경제적 성과에 대해 통계적으로 유의한 결정요인으로 제시된 것은 청년들의 경제적 성과에 비금전적인 요인이 결정적일 수 있음을 시사한다. 구체적으로 부모의 교육수준이 어떠한 채널을 통해 청년들의 경제적 성과에 영향을 미치는지에 대해서는 본 연구의 범위를 벗어나는 것이다. 그럼에도 부모의 교육수준이 높은 경우 자녀가 구직과정에서 어려움이 있을 때 실질적인 조언을 제공하거나, 자신이 가진 다양한 네트워크를 활용하여 자녀가 취업할 수 있는 경로를 마련할 가능성이 있으리라는 것을 어렵지 않게 예상할 수 있다.

청년의 경제적 성과를 개선하는 과정에서 비금전적 요인이 금전적 요인보다 중요할 수 있다는 본 연구의 결과는 정부가 청년들에게 단순히 현금을 지원한다고 해서 청년실업 문제를 해결하기는 어려울 수 있음을 시사한다. 청년들, 특히 부모의 사회경제적 지위가 낮은 청년들에게 양질의 고용서비스나 취업서비스를 제공하는 것이 현금을 지원하는 것보다 더 중요할 수 있다. 정부서비스로 교육수준이 높은 부모가 자녀들에게 취업과 관련한 도움을 주는 것을 완전히 대체하는 것은 불가능할 것이다. 그럼에도

정부가 구직지원 및 멘토링 서비스의 질적 수준을 획기적으로 개선하거나 그렇게 될 수 있도록 플랫폼을 구축하는 방안을 고민하는 것은 필요할 것이다.

나. 지역상품권과 결합한 청년지원의 사업체 효과

앞서 특정 지자체 사례에 국한하여 본원 자체 설문조사를 수행한 결과, 가맹점의 경우 비가맹점에 비하여 향후 매출에 대해 긍정적으로 전망하고 있음을 파악할 수 있었다. 이러한 경향성은 기초통계량이나 회귀분석에서 공통적으로 나타났다. 이는 지자체의 청년지원 정책의 확대가 대형마트 등을 제외한 지역상품권 가맹점을 간접적으로 지원하는 효과가 있음을 시사한다. 한편, 향후 매출에 대한 가맹점의 기대가 비가맹점에 비해 통계적으로 유의하게 높았던 것에 비해, 향후 노동사용량에 대한 기대 수준은 가맹점과 비가맹점 간에 거의 차이가 없었다. 이는 지역상품권 대상의 사업체가 영세사업체인 만큼, 청년지원 정책을 지역상품권으로 제공한다 하더라도 장기적으로 지역 내 고용규모를 확대하는 효과까지 낳기는 어려움을 시사한다. 특히, 청년들이 선호하는 일자리를 영세사업체에서 창출하기가 쉽지 않기 때문에 지역상품권 활성화가 청년고용을 촉진할 것으로 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

다. 청년 대상 현금지원 정책에 대한 중앙정부와 지방정부의 역할

지자체에서 많이 도입되고 있는 청년 대상 현금지원 정책의 성과와 한계를 살펴보았을 때, 청년 대상 현금지원 정책에 대한 중앙정부와 지방정부의 역할을 고려해보면 다음과 같다.

1) 지방정부의 역할

- (증거 기반 정책 추구) 청년들에 대한 현금지원이 청년들에게 어떠한 영향을 미치는지를 파악하기 위하여 중앙 및 지방정부가 소유한 행정자료와 기존의 국가통계 조사자료를 결합한 데이터를 활용할 필요가 있다. 청년 대상 현금지원 정책에 적지 않은 공공재원이 투입되는 것을 고려할 때, 해당 정책의 성과를 정책수혜자의 만족도만으로 판단하는 것은 충분하지 않다. 해당 정책의 개인 및 지역에 대한 효과를 분석하고 장기적인 정책방향을 설정하는 데 이러한 분석 결과를 참고할 수 있다.
- (고용서비스 및 멘토링 서비스에 대한 재정투자) 양질의 고용서비스에 대해 지자체에서 자체적으로 분석했을 때 본고의 연구결과와 유사한 결론에 도달했다면 해당 지자체 단체장은 기존 현금 지원에 소요된 재정을 일부 고용 및 멘토링 서비스 정책을 위한 비용으로 전환하는 것을 고려할 수 있다.
- (지역상품권 운영방식의 투명화) 지역상품권으로 복지정책을 운영하는 유형은 지류, 모바일, 카드형 등 세 가지가 있다. 이때 카드형으로 지급하는 경우, 민간 카드회사의 네트워크를 활용하며 지역 내 영세사업체를 지원하는 효과가 상대적으로 작다. 또한 카드형으로 지급되는 경우 미집행 금액을 보다 엄격하게 관리할 필요가 있을 것이다. 반면, 지류나 모바일 지역상품권 가맹점은 보통 지자체가 직접 사업체를 방문하여 확보하게 된다. 이 때문에 지자체는 가맹사업체를 꾸준히 관리하는 데 일정한 행정력을 집중할 필요가 있을 것이다. 모바일 상품권의 경우 지류와

달리 인쇄비용이 들지 않는다는 장점이 있다. 휴대폰 보급률이 높기 때문에 모바일 상품권을 통한 지역상품권이 활성화될 것으로 기대된다. 한편, 지류나 모바일 상품권은 지역상품권의 유통을 장려하기 위하여 지자체에서 할인율을 부여하고 있는데 지자체의 재정상태를 고려하여 지속가능한 수준의 할인율을 설정하는 것이 필요할 것이다. 일부 개인이 해당 할인율을 남용하지 않도록 일주일 혹은 한 달 구매량의 한도를 정하거나 구매인의 신분을 정확히 확인해야 하며, 할인된 지역상품권의 유통으로 특정 사업체만 수혜를 보는 것은 아닌지 등을 점검할 필요가 있다.

- (지역상품권 해당 업종의 경쟁력 강화) 지역상품권 규모가 확대되는 만큼 가맹점의 범위에 대해서도 논의가 필요하다. 특히 지역의 영세 사업체를 지원하더라도 특정 사업체를 지원하는 것이 아니라, 영세업종에 종사하는 임의의 사업체를 지원한다는 개념이 중요하다. 복지정책의 일환으로 지급받은 지역상품권을 지자체 주민이 어떻게 사용할지에 대해서는 재량적인 소비결정권을 최대한 부여하는 것이 필요할 것이다.

2) 중앙정부의 역할

- (중앙 및 지방정부의 정책수혜 관련 통합전산망 구축) 중앙과 지방정부가 제공하는 현금수당 및 다른 청년정책의 수혜정보를 수혜자들과 실무담당자들이 쉽게 파악할 수 있도록 전산망을 마련할 필요가 있다. 중복 여부를 승인하거나 허용하기 전 이러한 정보를 파악할 수 있는 전산망을 구축하는 것이 필요하다.

- (지방정부의 현금지원에 대한 자체점검 가이드라인 논의) 지방정부의 자체적인 복지정책을 존중하면서 동시에 자체적으로 현금성 청년정책을 점검할 수 있도록 가이드라인을 제안할 필요가 있을 것이다. 중앙정부는 성공적인 지자체 사례를 공유할 수 있는 장을 마련할 수 있다.
- (중복수혜 가능 여부에 대한 기준 마련) 중앙정부가 제공하는 현금지원과 지자체의 현금지원에 대해 중복수혜가 가능한지에 대한 기준 마련이 필요하다. 이는 지방 자치단체의 입장에서 매우 민감한 사안일 수 있다. 지자체가 경쟁적으로 현금 지원을 제공하는 것은 다른 지자체와의 차별성을 도모하기 위함인데, 만약 중복수혜가 불가능하다면 지자체의 현금지원 정책의 파급효과가 그리 크지 않을 수 있기 때문이다.
- (중앙정부의 현금지원의 기준과 조건 마련) 지자체의 경우 소득수준에 상관없이 ‘기본소득’ 개념으로 현금 지원을 제공하는 경우가 많이 있다. 이는 복지정책의 부적효과(stigma effect)를 없앤다는 점과 소득 기준 등을 확인하기 위한 행정비용이 줄어든다는 점에서 긍정적이다. 그러나 무조건부 현금 지원은 정책효과가 사실상 나타날 것으로 기대되지 않는 고소득 계층에도 현금 지원이 제공된다는 비판에서 여전히 자유롭지 않다. 중앙정부가 청년 대상 현금 지원을 제공한다 하더라도, 그 재원이 한정적일 수밖에 없기 때문에 지방정부와 같이 무조건적인 지원을 제공하기는 어렵다. 이러한 현실적 여건을 고려할 때 청년 대상 현금 지원이 이루어지지 않는 지자체의 청년들에게 가능한 한 중앙정부의 서비스가 간접적으로라도 제공될 수 있는 방안을

을 고려할 수 있다.

- (지역상품권 관련 중복투자를 줄일 수 있는 방안 마련) 지류보다 모바일 상품권이 유통비용이 적고, 접근성이 높은 것을 고려할 때, 만약 지자체가 자발적으로 지역상품권을 활성화하려고 한다면, 모바일 상품권으로 확대되도록 유도하는 것이 맞을 것이다. 단, 모바일 상품권이 사용될 수 있도록 필요한 플랫폼 개발비용이 중복투자되지 않기 위해 이 부분은 조폐공사 등 중앙정부가 적극적으로 그 역할을 담당하는 것이 맞을 것이다. 또한 가맹사업체를 관리하는 시스템 역시 중앙정부가 보다 체계적인 시스템을 개발하고 해당 시스템을 지자체에 무료 배포하는 것도 고려해볼 직하다. [KIPF](#)

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 19-09 『청년 일자리 재정정책의 개선방안 모색: 현금 지원을 중심으로』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

생애단계별 부모의 사회경제적 지위에 따른 인적자본 격차 조사

권성오 한국조세재정연구원 부연구위원

김진영 건국대학교 상경대학 교수

- 50조원이 넘는 재원이 저소득층 사회보장사업에 투입되면서 재정지출의 효율성을 제고해야 한다는 목소리가 높아지고 있음
 - 특히 이른바 조기 개입(early intervention)이 비용-효과적인(cost-effective) 재정정책 수단으로서 각광받고 있음
 - 조기 개입을 통해서 재정지출의 효율성을 제고하기 위해서는 먼저 인적자본 형성에 대한 현황 파악이 이루어져야 함
- 본 연구에서는 전 생애를 아동기, 청소년기, 성인기로 나누어 각 단계마다 계층별 인적자본 투자, 인지능력, 비인지능력의 격차를 추정함
 - 개인들의 역량 및 인적자본은 재정수입 및 지출에 영향을 주기 때문에, 이에 대한 연구는 국가재정의 측면에서도 중요한 시사점을 제시함
 - 국내 선행연구에서 심도 있게 분석되지 않은 아동기와 성인기의 인적자본의 계층별 격차를 분석하고, 학업성취도 검사 외에 다수의 역량 척도를 이용하였다는 데에 본 연구의 의의가 있음
 - 인적자본 형성에 있어서 공공정책의 역할 등 인과관계를 식별하거나 특정 정책에 대하여 제언을 하는 것은 본 연구의 대상이 아님

- 분석 결과 인적자본 및 인적자본 투자의 계층별 격차가 취학 이전부터 여러 영역에서 나타났고 그 이후에도 일정 수준 이상으로 유지되는 경향을 보임
 - 이러한 결과는 생애 이른 단계에서부터 교육의 공공성을 강화할 필요가 있음을 시사함
 - 우리나라에도 취약계층 아동을 위한 다양한 정책들이 있는데, 현행 정책을 인적자본 제고의 측면에서 평가하고 개선하기 위해서는 추가적인 연구가 필요함

1. 연구 배경 및 개요

- 50조원이 넘는 재원이 저소득층 사회보장사업에 투입되면서 재정지출의 효율성을 제고해야 한다는 목소리가 높아지고 있음
 - 근로장려금과 같이 탈빈곤의 유인을 제공하는 사업의 비중이 높아지고 있기는 하지만, 여전히 대부분의 사업들이 빈곤층의 소득을 사후적으로 보장하는 것을 일차적인 목표로 하고 있음
- 최근 이른바 조기 개입(early intervention)이 비용-효과적인(cost-effective) 재정정책 수단으로서 각광받고 있음

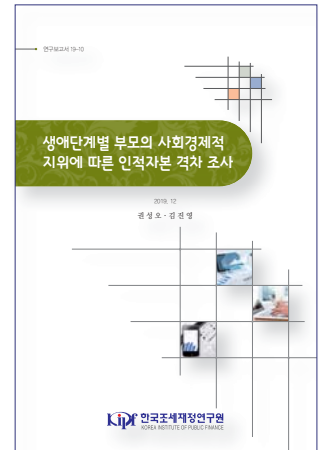
- 취약계층에 속한 개인들이 자신의 능력을 개발할 수 있도록 돕는 것이 국가 재정에 있어서도 긍정적인 측면이 있다는 것임
- 인적자본 형성의 결정적 시기(critical period)로 알려진 아동기 및 청소년기에 재정을 투입함으로써 향후 저소득층에게 쓰일 재정지출을 줄이고 그들로부터 더 많은 재정수입을 얻을 수 있다는 것이 선행연구에 의해 입증됨 (Heckman et al., 2010)

■ 조기 개입을 통해서 재정지출의 효율성을 제고하기 위해서는 먼저 인적자본 형성에 대한 현황 파악이 이루어져야 함

- 취약계층에 속한 아동과 청소년들의 발달과정이 다른 이들과 어떻게 다른지를 조사해볼 필요가 있음
- 전 생애 중 어느 시기에 어떤 영역에서 인적자본의 계층별 격차가 나타나는지를 파악하는 것은 향후 교육 및 보육 정책 연구에 유용한 기초자료를 제공할 수 있을 것임

■ 국내 선행연구들은 인적자본의 다양한 측면과 전 생애에 걸친 인적자본 형성과정을 고려하지 못한다는 한계가 있음

- 대부분의 선행연구는 고등학생의 학업성취도와 성인의 교육연수 및 임금 격차에 초점을 두고 있음
- 그러나 최근 경제학에서는 인지적 능력뿐 아니라 비인지적 능력에 대한 연구가 활발히 이루어지고 있으며, 인적자본이 전 생애에 걸쳐 수많은 요소와의 상호작용으로 형성된다는 점이 강조됨(Heckman et al., 2010)



B5변형/ 182면/
2019. 12.

■ 본 연구에서는 전 생애를 아동기, 청소년기, 성인기로 나누어 각 단계마다 계층별 인적자본 투자, 인지능력, 비인지능력의 격차를 추정함

- 계층별 인적자본 형성의 현황 파악에 중점을 두고, 전 생애단계의 다양한 발달 척도를 활용하는 포괄적인 접근법을 이용
- 국내 선행연구에서 심도 있게 분석되지 않은 아동기와 성인기의 인적자본의 계층별 격차를 분석하고, 학업성취도 검사 외에 다수의 역량 척도를 이용하였다는 데에 본 연구의 의의가 있음
- (분석자료) 한국아동패널연구, 한국교육중단연구, The Programme for the International Assessment of Adult Competencies(PIAAC)
- 인적자본 형성에 있어서 공공정책의 역할 등 인과관계를 식별하거나 특정 정책에 대하여 제언을 하는 것은 본 연구의 대상이 아님

2. 주요 연구 결과

■ 인적자본 투자에 대한 계층별 격차가 취약이전

부터 나타남

- (사교육비) 계층별 격차가 취학 이전부터 나타나며 취학 이후에 확대됨
- (시간) 학습 및 독서시간 등 시간 투자 측면에서도 계층 간 격차가 나타남
- (어머니의 양육지식/행동) 고소득층 및 대졸 어머니는 저소득층 및 고졸 어머니에 비해 아동의 사회적, 정서적 발달에 도움이 되는 양육 행동을 많이 하며, 양육지식검사 결과 및 일부 성격검사 결과에서도 높은 점수를 보임

■ 아동기의 인적자본 격차는 의사소통 영역에서 두드러지게 나타남

- 부모 작성형 유아 모니터링 검사의 의사소통 영역에서 만 2세 때 계층별 격차가 유의미하게 나타남
- 만 3, 5, 7세 때 시행된 수용 및 표현 어휘력 검사에서는 모든 시기에 계층별 격차를 관측할 수 있음
- 초등학교 진학 후 시행된 다요인 지능검사, 과목별 기초능력검사 등에서는 언어 및 의사소통 영역을 포함한 모든 조사영역에서 계층별 격차가 나타남
- 비인지능력에서는 주의집중문제, 공격성, 반항행동문제 등 일부 지표에서 부모 학력 및 가구소득별 격차가 유의미하게 나타남

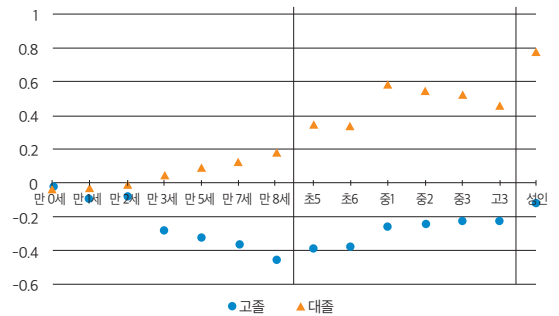
■ PIAAC 자료에서 우리나라 성인들의 역량과 임금 자료를 살펴본 결과, 부모 학력에 따른 인지능력의 격차가 성인기에도 나타남

- 연령대로 구분하여 수행한 분석에 의하면 젊은 세대로 오면서 부모 학력에 따른 역량이나 임금 차이가 확대됨

- 수능 세대로 분석 대상을 한정하면 본인의 학력과 인지능력을 통제하더라도 부모 학력에 따른 임금 격차가 유의미하게 나타남

■ 아래 그림은 생애단계별 인지능력 격차 분석 결과를 요약하여 보여주고 있음

- 취학 이전에 인지능력의 계층별 격차가 나타나고, 그 이후에도 격차가 일정 수준 이상으로 유지되는 경향
- 생애단계별로 다른 자료를 이용하였으며, 수직선을 기준으로 좌측부터 한국아동패널, 한국교육종단연구, PIAAC을 이용함



주: 연령별로 이용한 인지능력 척도는 다음과 같음. 만 0~2세(K-ASQ), 만 3~7세(REVT), 만 5세(K-WPPSI), 만 8세(M-FIT), 초5~중3(기초능력검사) 고3(수능), 성인(언어/수리능력)
출처: 한국아동패널연구(만 0~8세), 한국교육종단연구(초5~고3), PIAAC(성인)을 이용하여 저자 도출


■ 본 연구의 분석결과와는 생애 이른 단계에서부터 교육의 공공성을 강화할 필요가 있음을 시사함

- 취학 이전부터 인적자본 및 인적자본 투자에서 계층별 격차가 나타남
- 젊은 세대로 오면서 부모 학력에 따른 역량이나 임금 차이가 확대되는 경향이 나타남

■ 해외 선행연구에 따르면 취약계층 가구에 대한 현금이전, 가정방문 및 보육지원 프로그램 등



은 아동의 어휘력, 수학능력, 공격성 문제, 어머니의 우울증 등을 개선시킬 수 있음(Currie and Almond, 2011).

- 물론 이런 정책들이 모두 긍정적인 평가를 받은 것은 아님
- 우리나라에도 취약계층 아동을 위한 다양한 정책들이 있는데, 현행 정책을 인적자본 제고의 측면에서 평가하고 개선하기 위해서는 추가적인 연구가 필요함 

참고문헌

Currie, J. and Almond, D. “Human capital development before age five,” In *Handbook of labor economics*, Vol. 4, Elsevier, 2011, pp. 1315~1486.

Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A., and Yavitz, A., “The rate of return to the High/Scope Perry Preschool Program,” *Journal of public economics*, 94(1-2), 2010, pp. 114-128.

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 19-10 『생애단계별 부모의 사회경제적 지위에 따른 인적자본 격차 조사』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

가계에 대한 현물이전 규모 추정

오종현 한국조세재정연구원 연구위원

김우현 한국조세재정연구원 부연구위원

권성오 한국조세재정연구원 부연구위원

1. 연구 목적

정부는 국민의 삶의 질 개선을 위해 재정정책의 소득재분배 효과를 높이기 위한 노력을 기울이고 있다. 재정정책에는 여러 수단이 있지만 최근 현물이전을 통한 정책도 상당히 중요하게 다루어지고 있다. 현 정부의 교육 관련 정책으로는 누리과정 전액 국고지원, 고교 무상교육 단계적 실시, 대학 등록금 부담 경감 등 교육의 공공성 강화가 있고, 의료 관련 정책으로는 가계의 의료비 부담을 경감시키기 위한 건강보험 보장성 강화 등이 대표적이다. 또한 주거 관련 현 정부의 정책으로는 공공임대주택 연평균 17만호 공급 등 서민에 대한 주거지원 강화가 있다.

본 연구는 정부의 교육 및 보육, 의료, 주거 지원 관련 정책으로 인한 가계의 수혜를 측정하기 위한 방법론을 개발하고 현물이전 정책의 재분배 효과를 종합적으로 살펴보는 것이 목적이다. 교육 및 보육은 유·초·중·고등교육을 위한 공교육 정책과 영아를 대상으로 한 보육정책의 효과를 포함한다. 의료는 국민건강보험과 저소득층이 대상인 의료급여를 통한 의료서비스 지원 효과를 측정한다. 주거 관련 정책으로는 공공임대주택 공급으로 인한 임대료 편익의 효과를 분석에 포함한다. 한편, 정책 모의실험

에 대한 예시로 고교 무상교육 실시, 건강보험 본인 부담 상한액 인하, 소형 국민임대주택 10만호 공급으로 인한 가계의 현물이전 규모에 대해서도 분석한다.

2. 선행연구와의 차별점

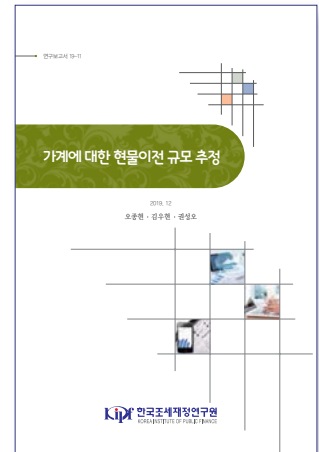
선행연구와 비교한 본 연구의 차별성은 두 가지이다. 하나는 가계에 귀착되는 전체 현물이전 규모를 추정하는 기존 선행연구들이 하나의 미시자료에 포함된 정보에만 국한하여 분석하였는데, 본 연구는 현물이전 유형별로 적합한 미시자료를 이용하여 추정한다는 점이다. 물론 선행연구에서도 미시자료 분석 시 현물이전 관련 총량에 대한 정보나 건강보험 통계연보 등 특정 기준으로 통합된 통계자료를 활용한 연구들이 존재하지만 다른 미시자료를 별도로 분석하여 적용한 기존 연구는 없는 것으로 파악된다. 현물이전의 특성상 하나의 미시자료를 통해 추정하는 것보다는 각 현물이전 유형별로 적합한 미시자료를 활용하여 분석하는 것이 분석의 엄밀성을 제고할 것으로 판단된다. 따라서 본 연구는 의료혜택을 추정하기 위해 가계의 의료비 지출 등에 대한 정보가 풍부한 『한국의료패널조사』를 기초로 분석한다. 또한 주거혜택을 추정하기 위해 가계의 주거실태 관

련 정보가 풍부한 『주거실태조사』를 활용하여 분석한다. 한편, 교육 및 보육과 관련해서는 현물이전 추정에 적합한 미시자료가 존재하지 않아 유경준 외(2018)와 같이 교육부와 교육청의 『교육통계연보』 등의 자료를 활용하여 분석한다.

본 연구의 또 다른 선행연구와의 차별점은 두 가지 이상의 미시자료를 이용하더라도 하나의 자료를 기준으로 현물이전 규모를 통합하여 분석한다는 점이다. 개별 현물이전 정책으로 인한 재분배 효과를 별도로 살펴보기보다는 종합적으로 비교 및 분석할 필요성이 있다. 이를 위해서는 개별 현물이전으로 인한 가계의 수혜규모 추정 시 해당 현물이전 정책에 적합한 서로 다른 자료를 활용한다면 전체적인 재분배 효과를 일관된 방법으로 비교하기 위한 방법론의 개발도 필요하다. 본 연구에서는 다양한 현물이전 정책으로 인한 재분배 효과를 비교하기 위해 통계청의 『가계금융·복지조사』를 기준으로 통합하여 분석한다. 『가계금융·복지조사』는 우리나라 전체 가구의 소득을 대표하여 소득 분배지표에 대한 연구에 중요하게 활용되며, 정부 재분배 정책에 대한 평가에도 기준이 되는 통계이다. 따라서 『한국의료패널조사』와 『주거실태조사』를 통해 추정된 현물이전 규모를 『가계금융·복지조사』에서 식별 가능한 가구의 특성 변수를 이용하여 연결하는 방법을 활용한다. 한편, 교육 및 보육 관련 현물이전은 별도의 미시자료를 활용하지 않기 때문에 『가계금융·복지조사』에 직접적으로 적용하여 분석한다.

3. 연구방법론

본 연구는 교육 및 보육, 의료, 주거 부문의 현물이전 규모를 종합적으로 비교 및 분석하기 위해서 『가계금융·복지조사』의 가계를 대상으로 현물이전



B5변형/ 183면/
2019. 12.

규모를 추정한다. 세 부문의 현물이전 추정 범위와 방법을 간략하게 설명하면 다음과 같다.

교육 및 보육 부문의 현물이전은 영아(만 0~2세), 유아(만 3~5세), 초·중·고, 고등교육(대학 및 대학원)을 통한 정부의 지원 규모를 추정한다. 이를 위하여 수혜자에게 제공된 서비스의 가치가 그것의 생산비용과 동일하다고 가정하는 생산비용 접근법을 이용하였다. 구체적으로는 교육부와 각 지방자치단체 교육청의 『교육통계연보』, 보건복지부의 『보육통계』등을 이용하여 각 학교급의 1인당 교육 및 보육 서비스 생산비용을 산출하였다. OECD SOCX 기준을 따라 교육과 보육을 목적으로 지출된 일체의 비용을 해당 부문의 현물이전 혜택으로 간주하되 교육청 운영 등을 위한 경상비용은 제외하였다. 이렇게 추정된 학교급별 혜택은 『가계금융·복지조사』의 수혜 가구원에게 할당되었다.

의료부문의 현물이전은 국민건강보험과 의료급여를 통해 국민건강보험공단이 부담한 급여비를 추정한다. 국민건강보험 부담금에 대한 정보는 『가계금융·복지조사』에는 존재하지 않지만 『한국의료패널조사』에는 존재한다. 따라서 『한국의료패널조사』

를 통해 국민건강보험 부담금을 의료비 지출, 소득, 가구원 수, 고령 가구원 수, 아동 수, 의료급여 수혜 대상 여부 등에 회귀분석한 뒤, 해당 회귀방정식을 『가계금융·복지조사』의 각 가구에 적용하여 의료에 대한 현물이전 규모를 추정하였다.

주거 부문의 현물이전은 공공임대주택의 임대료 편익을 추정한다. 공공임대주택의 임대료 편익은 동일한 요건의 민간임대주택에 거주하는 것과 비교해 공공임대주택에 거주할 경우의 임대료가 저렴할 경우 민간임대주택과 공공임대주택의 임대료 차이로 정의한다. 의료부문에 마찬가지로 『가계금융·복지조사』에는 임대가구의 공공임대 여부에 대한 정보가 제공되지 않는 등 거주주택에 대한 정보가 부족하다. 따라서 공공임대주택의 현물이전 규모는 『주거실태조사』를 이용하여 1차적으로 추정한다. 이렇게 추정된 공공임대주택 편익을 『주거실태조사』와 『가계금융·복지조사』에 공통적으로 관찰되는 가구 특성 변수에 대하여 회귀분석한 뒤, 해당 회귀방정식을 『가계금융·복지조사』의 가계에 적용하여 임대료 편익을 추정한다.

4. 주요 결과 및 정책시사점


본 연구의 주요 결과를 토대로 다음의 네 가지 정책시사점을 제시할 수 있다.

첫째, 현물이전 정책은 국민의 생활비 부담을 상당부분 경감시켜주고, 삶의 질을 향상시키는 데 중요한 역할을 한다. 2017년 기준으로 가계에 귀착되는 평균 현물이전 규모는 617.5만원이다. 이 중 교육을 통한 지원이 333.7만원, 건강보험을 통한 지원이 243.3만원으로 현물이전 전체에서 각각 54.04%와 39.40%를 차지한다. 현물이전 전체 규모인 617.5만원은 평균적인 가계의 경상소득인 5,704.8만원의 약

10.8%에 해당된다. 즉, 우리나라 가계는 평균적으로 경상소득의 약 10.8%가량에 해당되는 규모의 교육 및 보육, 의료, 주거 서비스를 정부로부터 제공받았다는 것을 의미한다. 달리 말하면, 정부가 해당 서비스를 제공하지 않았다면 각 가계는 해당 서비스를 각 가계의 처분가능소득에서 지출하여 다른 소비 지출이나 저축을 그만큼 할 수 없었거나, 다른 소비 지출이나 저축을 그 정도까지 줄이지 않았다면 교육 및 보육, 의료, 주거 서비스를 현재 수준만큼 누리지 못하였다는 것을 의미한다. 소비지출 수준은 삶의 질에 결정하는 중요한 요소이고 특히, 교육 및 보육, 의료, 주거 서비스는 사람이 삶을 영위하는 데 필수적인 항목이다. 특히, 교육은 인적자본 형성을 통해, 의료는 건강한 신체의 지속적인 유지를 통해 현재뿐만 아니라 미래의 삶의 질에도 영향을 미친다. 따라서 정부의 현물이전 정책은 우리 국민의 삶의 질을 구체적인 수치로 제시하기는 어렵지만 상당 폭 향상시킨 것으로 평가된다.

둘째, 현물이전 정책은 특히 저소득층의 삶의 질을 크게 향상시켜 소득 재분배에 긍정적인 기능을 한다. 균등화 개인 단위에서 분석할 경우 소득 1분위 계층의 경상소득에서 현물이전이 차지하는 비중은 54.06%에 달한다. 반면, 소득 10분위 계층에서는 그 비율이 4.02%로 감소한다. 그만큼 저소득층의 삶의 질을 향상시키는 데 있어 현물이전이 큰 역할을 하고 있다는 것을 의미한다. 이와 같은 현물이전 정책으로 인하여 처분가능소득 대비 조정처분가능소득(처분가능소득+현물이전)의 10분위 분배율, 10분위 배수, 5분위 배수는 각각 23.23%, 36.46%, 27.49% 개선되는 것으로 분석된다.

셋째, 저소득층을 표적하는 현물이전 정책이 소득 분배지표를 더 효율적으로 개선시킨다. 본 연구는 최근 도입되었거나 논의되고 있는 현물이전 정책

중 고교 무상교육 실시, 건강보험 본인부담 상한액 인하, 소형(50㎡ 이하) 국민임대주택 10만호 공급에 따른 현물이전 규모를 추정하고 각 정책별 소득 재분배 효과를 비교하였다. 그 결과 고교 무상교육은 9.3만원, 건강보험 본인부담 상한액 인하는 3.3만원, 국민임대주택 10만호 공급은 2.9만원의 현물이 각 가계에 평균적으로 이전되는 것으로 나타난다. 이와 같은 정책은 모두 소득 분배지표를 개선시키는 효과가 있다. 특히, 각 정책의 재분배 효과를 균등화 개인 단위에서 측정할 경우 현물이전 규모가 가장 작은 공공임대주택 공급으로 인하여 10분위 분배율, 10분위 배수, 5분위 배수가 각각 0.29%, 1.02%, 0.69% 개선되는 것으로 나타난다. 이는 현물이전 규모가 더 큰 고교 무상교육이나 건강보험 본인부담 상한액 인하보다도 더 큰 폭의 개선이다. 이러한 결과가 나타난 이유는 본 연구에서 국민임대주택 10만호를 소형에 국한하여 공급한다고 가정하였기 때문인 것으로 해석된다. 소형 국민임대주택 수혜 대상자 선정 기준에서 소득 요건이 엄격하여 다른 현물이전 정책과 비교해 저소득층을 중심으로 그 혜택이 더 집중된다. 이처럼 당연한 이야기지만 현물이전 규모가 크지 않더라도 저소득층을 잘 표적한다면 재분배 효과는 극대화될 수 있다. 물론 현물이전의 재분배 기능은 해당 정책의 다양한 목표 가운데 하나이기 때문에 재분배 기능만을 기준으로 정책을 설계하는 것은 바람직하지 않다. 다만, 한정된 자원하에서 현물이전 정책의 재분배 기능이 중요하게 고려되어야 하는 요소임에는 틀림없다. 

참고문헌

유경준·김서영·홍경희, 「가계금융복지조사를 이용한 사회적 현물이전의 추정」, 『통계연구』, 제23권 제1호, 통계청, 2018, pp. 1~22.

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 19-11 『가계에 대한 현물이전 규모 추정』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

가계의 이질성을 고려한 이전지출의 승수효과 분석

우진희 한국조세재정연구원 부연구위원

강동익 한국조세재정연구원 부연구위원

2020년 예산안에 따르면 가계 이전지출의 비중이 높은 보건·복지·노동 분야의 지출이 전년 대비 20.6조원 증액되어 총지출 대비 비중이 35.4%에 달한다. 이와 더불어 2020년 예산안의 기본방향은 “경기 하방리스크 확대에 대응하여 재정의 경기대응 역할 긴요”라고 명시하고 있다(기획재정부, 2019. 8.). 2020년 예산안의 기본 방향과 분야별 재원 배분 방향을 고려했을 때 가계 이전 형태의 지출이 주요 거시 변수들에 영향을 미치는 메커니즘에 대해 이해하는 것과 함께 어느 정도의 경기 부양 효과를 가질 수 있는지에 대해서 분석하는 것이 필요하다.

그 자체로 GDP의 구성요소를 이루기 때문에 총수요 확대에 미치는 직접적인 효과가 명확한 정부 소비지출과 달리 가계 이전지출은 이전지출 수혜의 대상이 되는 가구와 재원 조달의 최종적인 부담을 지게 되는 가구 사이의 한계소비성향의 격차나 노동 공급 유인의 차이 등과 같은 미시적인 행태들을 통해 경제 내 총수요와 생산에 영향을 미치게 된다. 그렇기 때문에 이전지출의 승수효과를 정량적으로 분석하기 위해서는 가계의 소득 및 자산 격차에서 파생되는 한계소비성향의 분포와 함께 단기적으로 경제 내 총수요의 변동이 균형 산출량에 영향을 미칠 수 있는 경로를 포함하고 있는 일반균형

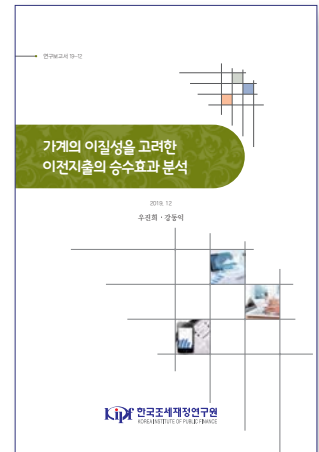
모형이 필요하다. 본 보고서에서는 가계의 소득·자산 분포의 이질성, 노동시장 리스크, 고용·실업급여 수급·생계급여 수급 상태에 대한 명시적인 구분이 가능하고, 가격 경직성 등의 요소를 포함하고 있는 McKay and Reis(2016)의 가계의 이질성을 반영한 New-Keynesian 모형을 이전지출의 승수효과 분석에 적합하도록 변형하여 가계 이전지출의 승수효과를 분석하였다.

본고의 기본적인 분석 목적과 함께 시계열 데이터에서 관찰되는 이전지출의 특성을 반영하기 위해 모형경제의 소득 5분위별 소득과 자산 분포를 2017년 가계금융복지조사에서 관찰되는 분포와 유사하게 되도록 모형경제의 모수들을 설정한 다음 생계급여의 1인당 수급액에 일정 수준의 지속성을 가진 AR(1) 형태의 동태적인 충격을 도입하여 이들 충격에 대한 거시 경제 변수들의 반응을 통해 이전지출의 승수효과를 분석하였다.

이전지출 증가 충격의 직접적인 수혜 대상이 되는 집단의 한계소비성향과 고용시장 상태에 따라서 이전지출의 총량적인 승수효과가 어떻게 달라지는지 살펴보기 위해 동일한 수준의 지속성을 가진 재량적인 이전지출 증가 충격이 생계 급여 수급자에게 타기팅되었을 때와 실업 급여 수급자들에게 타기팅되었을 때의 승수효과를 비교하였다. 생계급

여 수급자를 대상으로 한 이전지출 증가 충격의 경우 GDP에 대한 승수효과가 이전지출이 최초로 발생한 해당 분기는 0.177이고 1년 누적, 3년 누적 승수는 각각 0.107, 0.089로 나타났다. 실업급여 수급자들을 대상으로 한 이전지출 증가 충격의 GDP에 대한 승수는 이전지출이 최초로 발생한 해당 분기는 0.061이고 1년 누적, 3년 누적 승수는 각각 0.02, 0.009로 생계급여 수급자를 대상으로 한 이전지출 충격에 비해 유의하게 승수효과가 낮아지는 것으로 분석되었다. 이는 생계급여 대상자에 대한 이전지출 충격의 경우 직접적인 수혜 대상이 되는 생계급여 수급자 가구의 1년 누적 소비 승수가 0.366인 반면 실업급여 수급자를 대상으로 한 충격에 대한 실업급여 수급자 가구의 1년 누적 소비 승수는 0.099에 불과하기 때문에 이전지출 증가 충격이 가져오는 1차적인 총수요 확대효과가 유의하게 낮아지기 때문이다.

동일한 정책 환경에서 지출 성질에 따른 상대적인 승수효과의 크기를 분석하기 위해 생계급여 수급자에 대한 이전지출 충격과 동일한 지속성을 가진 정부소비지출에 대한 승수효과를 분석한 결과 GDP에 대한 정부소비지출이 최초로 발생한 해당 분기의 승수효과는 0.556이고 1년 누적, 3년 누적 승수는 각각 0.326, 0.236으로 나타났다. 생계급여 수급자에 대한 이전지출의 GDP에 대한 승수효과와 비교해 보면 해당 분기부터 3년 누적까지 전 시계에 걸쳐서 정부소비지출의 승수효과가 대략 3배 정도 높은 것으로 나타났다. 주목해야 할 점은 단기간에 경기를 부양시키는 효과는 정부소비지출이 이전지출에 비해서 유의하게 높지만 정부소비지출은 이전지출과는 다르게 소득 하위 80% 가구의 소비를 감소시키게 된다는 것이다. 소득 하위 80% 가구의 소비의 한계 효용이 상대적으로 높다는 점을 고




B5변형/ 124면/
2019. 12.

려하면 사회 후생의 관점에서는 이전지출이 정부소비지출보다 적합한 정책 수단으로 고려될 수 있을 것이다.

재량적인 지출 증가 충격은 기본적으로 총수요 확대 정책이기 때문에 통화정책의 인플레이션에 대한 반응 정도에 따라서 최종적인 승수효과가 영향을 받게 된다. 통화정책의 인플레이션에 대한 반응 정도가 이전지출 증가 충격의 승수효과에 미치는 영향을 정량적으로 분석하기 위하여 2000년대 이후 한국 경제에서 실제로 관찰되는 인플레이션의 변동성에 맞게 설정된 기준 분석에서의 명목금리의 인플레이션에 대한 반응성을 30% 정도 감소시켰을 때의 승수효과를 분석해 보았다. 그 결과 생계급여 수급자에 대한 이전지출 증가 충격이 발생한 당기의 GDP에 대한 승수는 0.177에서 0.204로 유의하게 증가한다. 하지만 승수 계산 시계가 길어질수록 완화적인 통화정책이 유발시키는 추가적인 승수효과의 크기는 작아져서 3년 누적 승수 기준으로는 기준 분석 대비 완화적 통화정책하에서의 승수효과가 다소 작아진다. 완화적인 통화정책하에서는 특히 시간이 지날수록 생산 자본에 대한 투자

의 감소 폭이 커지면서 기준경제 대비 생산 여력이 감소하는 효과가 발생하기 때문이다. 동일한 수준의 인플레이션 상승에 대하여 실질 이자율의 증가 폭이 작아지기 때문에 이전지출 증가에 따른 최종적인 총수요 확대 폭이 커지면서 중간재 생산업체의 영업잉여가 기준 경제 대비 더 큰 폭으로 감소하게 된다. 그 결과 이전지출의 증가로 인한 소득 상위 20% 가계들의 시장 소득의 감소 폭은 기준 경제에 비해서 증가하게 되고 그에 따라서 소득 상위 20% 가구에 의해 결정되는 투자의 감소 폭은 기준 경제 대비 커지게 된다. 이러한 분석 결과는 New-Keynesian 모형들에서 시사하는 것처럼 확장적인 수요 충격에 대해서 기업의 영업 잉여가 감소한다면 완화적인 통화정책이 재량적인 지출 증가 충격의 단기 효과는 증가시키더라도 중장기 시계에서는 승수효과를 증가시키는 방향으로 작용하지는 않을 수도 있다는 정책적 시사점을 제공하는 것으로 이해할 수 있다.

재량적인 지출 증가에 필요한 자원 조달 방식이 승수효과에 미치는 영향에 대한 분석도 수행하였다. 이를 위해서 자원 조달의 부담을 전적으로 상위 20% 가계에 부담시키는 기준 분석과 달리 재량적인 지출 증가를 일단 정부의 국채를 발행한 뒤 국가 채무 수준을 균제상태 수준으로 안정화시키는 과정에서 소득 상위 20% 가계에 대한 정액세(lumpsum tax)를 증가시키는 대신 소득세의 한계세율을 모든 소득 구간에서 동일하게 일정 수준 증가시킬 때의 승수효과를 기준 분석과 비교하였다. 국가 채무의 증가속도가 지출 증가의 승수효과에 미치는 영향도 살펴보기 위해 소득세율을 완만하게 증가시키는 경우와 급격하게 증가시키는 경우로 나누어 기준 분석과 비교하였다. 승수효과 크기를 기준으로 살펴보면 소득세율을 완만하게 인상시키

는 경우에는 GDP에 대한 당기 승수와 1년 누적 승수 모두 대략 기준 분석 대비 20%가량 줄어들어서 충격 발생 당기 GDP에 대한 승수는 0.148, 1년 누적 승수는 0.081로 분석되었다. 하지만 소득세율을 급격하게 인상시키는 경우에는 총수요 확대 규모를 감소시키는 효과뿐만 아니라 이전지출 증가 충격에 따른 노동 공급 곡선의 상향 규모를 축소시키는 총공급에 대한 부정적인 효과가 누적되어 승수 계산 시계가 길어질수록 기준 분석 대비 승수효과의 감소폭이 커진다. 이러한 분석 결과가 주는 정책적 시사점은 실효 소득 세율의 조정 등과 같이 가계의 생산 요소 공급 유인에 영향을 미치는 방식을 통해 자원 조달을 할 수밖에 없는 경우에는 경기 변동 시계에 한해 국가 채무의 안정화 속도를 다소 늦추더라도 실효 소득세율의 조정 속도를 완만하게 가져가는 것이 정부지출 증가의 승수효과에 미치는 부정적인 영향을 약화시킬 수 있다는 것이다. 

참고문헌

- 기획재정부, 「2020년 예산안 개요」, 2019. 8.
 McKay, Alisdair, and Ricardo Reis, “The Role of Automatic Stabilizers in the U.S. Business Cycle,” *Econometrica*, 84(1), 2016, pp. 141~194.

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 19-12 『가계의 이질성을 고려한 이전지출의 승수효과 분석』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.





주요국의 조세·재정동향



* 이 자료는 한국조세재정연구원 세법연구센터의 「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

[캐나다 - 코로나19 여행 제한에 대한 국제 조세 관련 조치 발표]

- 캐나다 세무 당국은 2020년 5월 29일 코로나19 여행 제한 조치와 관련하여, 국제 조세 문제를 해결하기 위한 조치를 발표함¹⁾
- 행정적 특수 상황을 고려하여 개인 및 법인의 소득세 과세 관련 거주 여부 판단 기준을 완화함
 - 다른 국가의 거주자이며 여행 제한 조치로 인해 불가피하게 발생한 캐나다 체류일은 비거주 개인의 거주일 제한 183일 산정 시 포함하지 않음
 - 특정 조약에서는 고정사업장 설립 장소가 아닌 실질적 경영이 이루어지는 장소를 법인의 거주지로 판단하는 기준이 존재하는데, 여행 제한으로 인해 법인의 임원이 캐나다에서 이사회에 참여해야 하는 경우 이러한 이유만으로 해당 법인이 캐나다에 거주하는 것으로 간주하지 않음
 - 또한 캐나다와 미국 소득세 조약에 따라 미국 법인이 캐나다에서의 고용활동을 통해 지급한 급여에 대해서도 과세가 가능하였으나, 다음의 경우 과세하지 않음²⁾

- 지급액이 1천만캐나다달러³⁾ 이하인 경우
- 연간 183일을 초과하지 않는 기간 동안 캐나다에 체류하는 비거주자를 채용한 경우

- 비거주 법인의 고정사업장 설치 간주 요건과 관련한 예외 조항을 마련함
 - 여행 제한 조치가 시행되는 동안 비거주 법인이 캐나다에서의 인력 고용이 불가피할 경우, 이러한 고용활동에 대해 고정사업장을 설립한 것으로 간주하지 않음
 - 마찬가지로 동 시기에 비거주 법인을 대신하여 계약업무 등을 진행하는 대행사에 대해서도 대행 고정사업장이 설립된 것으로 간주하지 않음
- <자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

[포르투갈 - 코로나19 관련 2020년 예산 추가 법안 승인]

- 포르투갈 의회는 2020년 6월 9일 코로나19로 인한 2020년 예산 추가 법안 33/XIV을 승인함⁴⁾
- 법인세 공제제도를 확대하고, 매출 감소 기업에 대해 법인세를 인하함
 - 법인세의 결손금 공제 한도를 기존 70%에서 80%로 늘리고, 이연기간을 5년에서 10년으로 연장함

1) Canada - COVID-19 Pandemic: Tax Authorities Publish Guidance on International Income Tax Issues Raised (05 June 2020), News IBFD
 2) Government of Canada, Guidance on International Income Tax Issues Raised by the COVID-19 crisis
 3) 2020. 6. 30. 원화 기준 환산 시 약 87억 6,830만원임
 4) Portugal - COVID-19 Pandemic: Government Presents Supplementary 2020 Budget Draft Bill (15 June 2020), News IBFD

- 2020년 7월 1일에서 2021년 6월 30일 사이에 발생한 적격 투자비용에 대해 최대 20%의 세액 공제가 허용되는 특별 투자 공제가 시행됨
 - 공제 가능한 적격비용은 최대 500만유로⁵⁾이며, 공제액은 법인세의 70% 이내의 범위에서 최대 100만유로⁶⁾로 제한되고 5년간 이월이 가능함
 - 해당 세액공제가 적용되는 기간 및 향후 3년간 고용 계약 종료를 제한함
 - 적격 투자비용 및 기타 공제 요건을 준수하지 못하는 경우, 감면받은 세금에 대해 15%의 가산세를 부가하여 환수함⁷⁾
 - 기업의 2020년 첫 6개월간 월 평균매출이 전년 동기 20% 이상 감소한 경우 2020년 1~2분기 법인세 납부액의 최대 50%를, 40% 이상 감소한 경우 전액을 면제함⁸⁾
- 초소형 및 중소기업의 인수 및 합병 시 결손금 이전을 허용함
 - 특정 조건을 충족하는 운영 곤란 초소형 및 중소기업을 인수할 경우 보유 주식 비율에 근거하여 모회사의 연간 과세 대상 이익의 50%까지 세무상 손실을 이전할 수 있으며, 3년간 고용 계약 종료 및 이익의 배당을 제한함
- 매출의 50%를 동일 경제활동을 통해 달성하는 초소형 및 중소기업들의 조세중립적 합병 시, 합병된 기업의 결손금을 합병 기업의 과세 이익에 이전하여 상쇄할 수 있고, 주정부 부가가치세가 3년간 면제됨
 - 공제 대상 요건을 준수하지 못한 경우 15%의 가산세가 부가됨⁹⁾
- 2020년 3월 9일~6월 30일 동안 기업에 발생한 세금 및 사회보장금의 분할 납부를 허용함
 - 기업이 특별 활성화 프로세스(Processo Especial de Revitalização)와 같은 정부의 비즈니스 복구 계획 또는 회사 복구를 위한 추가적인 사법 절차의 조건에 따라 세무 당국 또는 사회 보장국이 승인한 분할 납부 계획을 준수하는 경우 분할 납부를 요청할 수 있음¹⁰⁾
- 2020년 은행세(solidarity bank levy)의 세율을 2020년 특정 부채의 평균 가치에 대해 0.02%, 부외계정 파생상품의 평균 가치에 대해 0.00005%로 설정함
 - 2011년 포르투갈의 은행세 첫 도입 당시 세율은 각각 0.05%와 0.00015%였음¹¹⁾

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

5) 2020. 6. 30. 원화 기준 환산 시 약 67억 3,095만원임

6) 2020. 6. 30. 원화 기준 환산 시 약 13억 4,619만원임

7) Proposta de Lei n.º 33/XIV Anexo V Artigo 8.º (3)

8) Proposta de Lei n.º 33/XIV Capitulo III Artigo 9.º (3),(4)

9) Proposta de Lei n.º 33/XIV Anexo IV Artigo 4.º (3)

10) Proposta de Lei n.º 33/XIV Capitulo III Artigo 8.º (3)

11) International Law Office, <https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Corporate-Tax/Portugal/Espanha-e-Associados-sociedade-de-advogados-RL/New-bank-levy-a-crisis-override-for-taxpayers-rights>, 검색일자: 2020. 7. 3.



[벨기에 - 코로나19 관련 추가 조치 제출 및 공표]

■ 벨기에 정부는 2020년 6월 5일 코로나19 위기에 따른 기업의 유동성 문제 해결 가능성을 높이기 위해, 결손금 이월과 관련한 준비금제도 확장 법안 55-1309호를 의회에 제출함¹²⁾

- 개인소득세를 적용받는 기업의 경우 2019년 3월 13일부터 2020년 3월 12일까지의 과세 이익에 대해 한시적인 결손금 이월이 허용됨
 - 해당 결손금은 다음 연도의 손실에 대비하는 준비금으로 적립하며, 준비금 청구액이 과도할 경우 이에 상응하는 세금이 부과됨
- 법인세를 적용받는 기업은 최대 2천만유로¹³⁾의 사업 손실에 대응하는 수준의 준비금을 설정할 수 있음
 - 청구된 준비금이 실제 손실의 10%를 초과하지 않을 경우 추가적인 세금이 부과되지 않으나, 이를 지나치게 초과할 경우 2~40%의 세금이 부과됨
 - 이러한 결손준비금 설정이 불가능한 경우는 다음과 같음
 - 2020년 3월 12일과 2020년 세금 신고서 제출일 사이에 배당금을 분배하거나 자기 주식을 매입하거나 자본을 줄이는 기업
 - 코로나19 이전부터 재정 곤란에 처한 기업
 - 합법적인 재정 및 경제적 수요에 근거하지

아니하는, 조세피난처에 설립된 기업활동에 참여하거나 10만유로¹⁴⁾ 이상 지불한 기업

- 합동 투자 펀드, 규제 대상 부동산 기업, 톤세(tonnage tax) 적용 기업
- 2022-2024 평가연도에 발생하는 과세 이익의 일부를 합산하여 재건준비금으로 설정하는 것을 허용함
 - 적립금 규모는 최대 2천만유로로, 2020년에 발생한 사업 손실과 동일한 수준이어야 함
 - 준비금은 특별회계로 작성되어야 하며, 철회시 세금이 부과됨

■ 벨기에 각료 회의는 2020년 6월 6일 식당 및 케이터링 서비스에 감면 세율을 적용하는 칙령 20호 개정안을 공표함¹⁵⁾

- 식당 및 케이터링 서비스의 표준 부가가치세는 12%이며, 이에 6%의 감면 세율을 적용함
- 알코올 도수가 0.5%를 초과하는 맥주 및 알코올 도수 1.2%를 초과하는 기타 음료 제공을 제외한 모든 영구 및 임시 식당 및 케이터링 서비스에 해당함
 - 알코올 음료의 경우 표준 부가가치세율 21%를 유지하여 과세됨
- 본 개정안은 2020년 6월 8일부터 12월 31일까지 적용됨

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

12) Belgium - COVID-19 Pandemic: Bill on Additional Loss Carry Back and Reconstruction Reserve Submitted to Parliament (10 June 2020), News IBFD

13) 2020. 6. 30. 원화 기준 환산 시 약 269억 2,580만원임

14) 2020. 6. 30. 원화 기준 환산 시 약 1억 3,463만원임

15) Belgium - COVID-19 Pandemic: Council of Ministers Adopts Temporary 6% VAT Rate for Restaurants, Catering and Cafes (08 June 2020), News IBFD

[벨기에 - 자선 목적의 재화 공급에 대한 부가가치세 면세제도 보완]

- 벨기에 왕실은 2020년 5월 25일 부가가치세법 12(1)(2)의 조항을 보완하는 칙령 59호를 공포함¹⁶⁾
 - 부가가치세법 12(1)(2) 조항은 2019년 5월 16일부터 시행된, 자선 목적으로 공급되는 영구사용이 불가능한 비식품 제품에 부가가치세를 면세하는 조항임
- 본 칙령에서는 자선 목적 재화 공급의 부가가치세의 면세가 빈곤한 사람들의 삶의 질을 실제로 향상시킬 수 있는, 일상생활에 필수 불가결한 재화에 적용된다는 내용을 명시함
 - 필요성이 적은 제품이나 고급 물품에 대해서는 면세가 적용되지 않음
 - 사용 후 제품의 재판매 가치가 크게 감소해야 하는 재화에 적용됨
 - 따라서 차량, 가전제품, 원예 도구와 같은 자산 특성의 상품들은 제외됨
 - 기초 위생제품(비누, 샴푸, 치약 및 칫솔), 기초 미용 및 관리 제품(세정 크림, 면도기 및 면도 크림) 및 유아 및 어린이를 위한 제품(기저귀 등), 가정용 의료제품(아스피린, 드레싱 및 소독제), 가정용 청소제품(바닥 청소기, 세제, 화장지, 종이 손수건), 학교 및 사무용품(학교 가방, 연필, 펜) 등이 이에 해당함

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

[그리스 - 코로나19 관련 세제 조치 입법 초안 제출]

- 그리스 의회는 2020년 5월 20일 코로나19 관련 세제 조치에 대한 입법 초안을 제출함¹⁷⁾
 - 2020년 4월 1일부터 의회의 사전 승인 없이 시행되어 오던 조치들에 대하여, 소급 효력이 있는 의회의 승인을 얻는 것을 목적으로 함
- 농업보험기구(OGA) 피보험자의 채무상환 확정 신청 마감일을 4개월 연장함
 - 2019년 12월 31일에 청구된 부채가 있는 경우, 채무상환 신청 마감일을 2020년 5월 31일에서 9월 30일로 연장함
- 납부일이 2020년 5월 1일부터 5월 31일까지인 부가가치세와 원천징수세를 제외한 모든 조세 채무에 대해 25%의 할인이 적용됨
 - 2020년 4월 납부인 프리랜서, 자영업자 및 개인 사업자에 대한 사회보장부담금도 기일 내 납부 시 25% 인하됨
- 운송, 커피 및 논알코올 음료, 영화 티켓에 대한 13%의 부가가치세 감면 세율이 적용됨
 - 표준 부가가치세 세율은 24%였으며, 감면 세율은 2020년 6월 1일부터 10월 31일까지 적용됨

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

16) Belgium - New Royal Decree on Deemed Supply of Goods Gazetted (04 June 2020), News IBFD

17) Greece - COVID-19 Pandemic: Amendments to Draft Bill on Adoption of Legislative Act of 1 April 2020 on Extension of Deadlines and 25% Discount on Certain Tax Liabilities (03 June 2020), News IBFD



[독일 - 코로나19 관련 경제 활성화 정책 패키지 발표]

■ 독일 정부는 2020년 6월 3일 코로나19와 관련하여 경제 활성화 정책 패키지를 발표함¹⁸⁾

- 조세와 관련된 조치는 부가가치세율 경감, 기업 및 가정에 대한 지원정책, 자동차세 관련 정책이 있음¹⁹⁾
- 독일 정부는 2020년 6월 12일 위 경제 활성화 정책 패키지가 포함된 제2차 코로나19 조세법안을 승인함²⁰⁾

■ 부가가치세율을 재화 공급의 경우 19%에서 16%로, 용역 공급의 경우 7%에서 5%로 경감함

- 기업은 세금계산서를 수정하여 경감된 부가가치세율을 표기해야 하고, 매입세액을 전액 환급 받지 않는 기업의 경우에는 이 기간 동안 재화나 용역의 인수를 보류하는 것을 고려해야 함
- 2020년 7월 1일부터 2020년 12월 31일까지 적용함

■ 기업을 지원하기 위하여 결손금 소급공제 한도 확대, 감가상각법으로 정률법 일시 허용, R&D 세액공제 대상 적격비용 한도를 확대함

- 기업의 유동성을 강화하기 위하여 2020/21 사

업연도의 결손금 소급공제 한도를 일시적으로 기존 100만유로²¹⁾에서 500만유로²²⁾로 확대하고 사업연도가 2년인 경우에는 1천만유로²³⁾까지 확대함

- 2020/21 사업연도 유형고정자산의 감가상각법으로 상각률을 연 25%로 하는 정률법을 일시적으로 허용함
 - 기존의 정액법에 따른 상각률의 2.5배를 적용하여 산출한 감가상각비를 한도로 함
- R&D 세액공제 대상이 되는 적격비용의 한도를 연간 400만유로²⁴⁾로 2배 확대함
 - 이에 따라 세액공제액의 한도는 연간 최대 100만유로²⁵⁾임
 - 2020년 1월 1일부터 소급하여 2025년 12월 31일까지 적용함

■ 가정을 지원하기 위하여 자녀양육보조금을 추가 지급하고 한부모 가정의 비과세 소득 한도를 확대함

- 자녀양육보조금을 지급받고 있는 가정에 자녀 1인당 300유로²⁶⁾의 추가 보조금을 1회에 한하여 지급함
 - 추가 보조금은 과세 대상이나 기존 사회복지보조금에서 경감되지 않음

18) 독일 정부, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/corona-steuerhilfegesetz-1760128>, 검색일자: 2020. 6. 19.

19) https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/german-government-announces-additional-stimulus-package-in-response-to-covid-19, 검색일자: 2020. 6. 10.

20) Germany - COVID-19 Pandemic: Government Approves Economic Stimulus Package(12 June 2020), News IBFD

21) 2020. 6. 26. 원화 기준 환산 시 약 13억 4,664만원임

22) 2020. 6. 26. 원화 기준 환산 시 약 67억 3,320만원임

23) 2020. 6. 30. 원화 기준 환산 시 약 134억 9,920만원임

24) 2020. 6. 26. 원화 기준 환산 시 약 53억 8,656만원임

25) 2020. 6. 26. 원화 기준 환산 시 약 13억 4,664만원임

26) 2020. 6. 26. 원화 기준 환산 시 약 40만원임

- 한부모 가정의 2020/21 과세연도 비과세 소득 한도를 1,908유로²⁷⁾에서 4,008유로²⁸⁾로 확대함
- 자동차세 과세표준 산정 기준을 변경하고 전기자동차의 자동차세 면제기간을 확대함
 - 2021년 1월 1일 이후 등록된 자동차는 이산화탄소 배출량에 기초하여 자동차세의 과세 표준이 정해짐
 - 전기자동차의 자동차세 면제기한을 2025년 12월 31일에서 2030년 12월 31일로 연장함
<자료 수집 및 정리: 김재경 변호사>
- 일회용 플라스틱 포장세 신고기한이 경과하기 전에 일회용 플라스틱 포장재가 폐기된 경우
- 의약품 포장에 쓰인 경우
- 법안은 EU 폐기물기본지침(2018/851) 및 특정 플라스틱 제품이 환경에 미치는 영향을 완화하기 위한 EU지침(2019/904)을 스페인 국내법으로 제정한 것임
- 일회용 플라스틱 포장재의 2022년도 사용량을 2026년까지 50%, 2030년까지 70%로 경감하는 것이 목표임
- 법안은 2021년 7월 21일부터 발효됨
<자료 수집 및 정리: 김재경 변호사>

[스페인 - 일회용 플라스틱 포장세 도입 법안 발표]

- 스페인 정부는 2020년 6월 2일 일회용 플라스틱 포장재에 대한 규제를 강화하는 법안 초안을 발표함²⁹⁾
 - 스페인 시장 내에 조달되는 일회용 플라스틱 포장재를 제조, 수입 및 EU 회원국으로부터 구매하는 자에 대하여 kg당 0.45유로³⁰⁾의 일회용 플라스틱 포장세를 부과함³¹⁾
 - 일정한 경우 일회용 플라스틱 포장세를 면제함³²⁾
 - 제조, 수입, 구매하여 바로 다른 EU 회원국 또는 비회원국으로 수출하는 경우

[오스트리아 - 코로나19 관련 경제 활성화 정책 패키지 발표]

- 오스트리아 정부는 2020년 6월 12일 코로나19와 관련하여 가정, 기업 등을 지원하는 경제 활성화 정책 패키지를 발표함³³⁾
 - 요식업에 공급하는 식음료, 문화 및 출판 영역의 부가가치세율을 10%에서 5%로 인하함³⁴⁾
 - 2020년 7월 1일부터 2020년 12월 31일까지 적용함

27) 2020. 6. 26. 원화 기준 환산 시 약 256만원임

28) 2020. 6. 26. 원화 기준 환산 시 약 539만원임

29) 스페인 정부, <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2020/refc20200602.pdf>, 검색일자: 2020. 6. 30.

30) 2020. 6. 26. 원화 기준 환산 시 약 605원임

31) Spain - Council of Ministers Start the Parliamentary Procedure to Introduce a Single-Use Plastic Products Tax(3 June 2020), News IBFD

32) https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/spain-publishes-proposal-for-indirect-tax-on-non-reusable-plastic-packaging, 검색일자: 2020. 6. 8.

33) 오스트리아 재무부, <https://www.bmf.gv.at/presse/pressemeldungen/2020/juni/mwst-senkung.html>, 검색일자: 2020. 6. 19.

34) Austria - COVID-19 Pandemic: Government Announces Agreement on Economic Stimulus Package(17 June 2020), News IBFD



- 감가상각법으로 정률법을 도입하여 감가상각 첫 해의 상각률을 최대 30%로 함
- 법인세 납부기한을 2020년 10월 1일에서 2021년 1월 15일로 추가 연장함
- 하위 소득 구간(1만 1천유로³⁵⁾에서 1만 8천유로³⁶⁾에 속하는 개인의 소득세율을 25%에서 20%로 인하함
 - 2020년 1월 1일부터 소급하여 적용함
- 자녀양육가정에 자녀 1인당 360유로³⁷⁾의 일시적인 자녀양육보조금을 추가 지급함

<자료 수집 및 정리: 김재경 변호사>

[핀란드 - 코로나19 관련 조세정책 발표]

- 핀란드 정부는 2020년 5월 20일 코로나19와 관련하여 추후 상황을 조건으로 기업에 부가가치세를 전액 환급하고 납부지연가산세를 4%에서 3%로 인하하는 정책을 발표함³⁸⁾
- 기업은 2020년 1~3월에 납부한 부가가치세를 전액 환급 신청하고 과세관청과 위 부가가치세 상환약정을 체결할 수 있음

- 이는 일종의 대출로서 기존 납부일로부터 3%의 이자가 적용됨
- 부가가치세 전액 환급을 신청하면서 2020년 4~6월의 부가가치세 납부를 취소할 수 있고 이 경우 취소한 부가가치세는 미납 상태가 되어 상환약정에 추가됨
- 납부기간이 2020년 3월 1일부터 2020년 8월 31일까지인 부가가치세의 납부지연가산세를 4%에서 3%로 인하함³⁹⁾

- 핀란드 정부는 2020년 6월 5일 코로나19 관련 검사, 치료, 예방 물품의 부가가치세에 일시적으로 영세율을 적용하는 법안을 의회에 제출함⁴⁰⁾
- 핀란드 내에서 구매하거나 EU 회원국으로부터 수입하여 공공의료기관, 공공사회복지기관 또는 과세관청 승인기관에 공급한 물품에 한함⁴¹⁾
 - 2020년 1월 30일부터 소급하여 2020년 7월 31일까지 적용함
- 이는 EU 의회가 2020년 4월 3일 코로나19와 관련하여 2020년 1월 30일부터 2020년 7월 31일 사이에 수입된 의료 물품에 대하여 관세와 수입 부가가치세(Import VAT)⁴²⁾를 면제하기로 한 결

35) 2020. 6. 26. 원화 기준 환산 시 약 1,481만원임

36) 2020. 6. 26. 원화 기준 환산 시 약 2,423만원임

37) 2020. 6. 30. 원화 기준 환산 시 약 48만원임

38) 핀란드 국세청, [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/uutiset/uutiset/2020/koronatilanneyritys-voi-hakea-arvonlis%C3%A4veroja-takaisin-ja-maksaa-ne-my%C3%B6hemmin/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/ uutishuone/uutiset/uutiset/2020/koronatilanneyritys-voi-hakea-arvonlis%C3%A4veroja-takaisin-ja-maksaa-ne-my%C3%B6hemmin/), 검색일자: 2020. 6. 19.

39) Finland Wants to Lend Companies Their Previously Paid Taxes(May 20, 2020), Bloomberg Tax: Law

40) 핀란드 국세청, [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/uutishuone/uutiset/uutiset/2020/covid-19-epidemian-torjumisessak%C3%A4ytt%C3%A4v%C3%A4t-tavarat-arvonlis%C3%A4verottomiksi/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/ uutishuone/uutiset/uutiset/2020/covid-19-epidemian-torjumisessak%C3%A4ytt%C3%A4v%C3%A4t-tavarat-arvonlis%C3%A4verottomiksi/), 검색일자: 2020. 6. 19.

41) Finland - COVID-19 Pandemic: Government Proposes To Temporarily Provide Zero VAT Rate for Testing and Prevention Tools(9 June 2020), News IBFD

42) 수입 부가가치세란 EU가 자체적으로 재정을 확보하기 위하여 EU 회원국 외에서 수입한 물품에 대하여 부과하는 부가가치세임. <https://trade.ec.europa.eu/tradehelp/eu-value-added-tax-vat>, 검색일자: 2020. 6. 22.

정과 맥락을 같이 함⁴³⁾

<자료 수집 및 정리: 김재경 변호사>

[네덜란드 - 저세율국 지급 배당소득에 대한 원천징수제도 도입]

■ 네덜란드 정부는 2020년 5월 29일 저세율국으로 지급되는 배당소득에 대한 원천징수제도를 신설하고, 2024년 1월 1일부터 위 제도를 시행할 것으로 발표함^{44), 45)}

- 본 제도는 2021년 시행 예정인 저세율국으로 지급되는 이자 및 사용료 소득에 대한 원천징수제도와 상호보완 관계에 있음
- 본 제도를 신설하게 된 경위는 기존 조치들에도 불구하고 여전히 상존하는 비과세·저율과세 배당소득 발생 가능성을 방지하기 위함임
 - 아래와 같은 현행 제도들에도 불구하고 저세율국으로 지급되는 배당소득 규모가 여전히 큰 것으로 나타남
 - 현재 네덜란드에서 저세율국(조세조약 미

체결)으로 지급되는 배당소득의 경우 지급자는 15%의 세율을 적용하여 원천징수할 의무가 있음

- 2018년 1월 1일부터 배당소득 원천징수 회피를 방지하기 위한 다수의 국내 남용 방지 조치들이 시행 중에 있음

■ 위 발표안에 따르면, 네덜란드 내 배당소득 지급자가 EU Blacklist에 해당하는 국가로서⁴⁶⁾ 배당소득에 대하여 저세율로 과세하는 국가에 배당소득을 지급하는 경우 원천징수의무가 발생함

- 이 경우 원천징수세액은 기존 원천징수세액에 추가하여 부과될 예정임⁴⁷⁾
- 저세율국의 정의에 관하여 명확히 제시된 바는 없지만, 현 CFC 제도 및 위 2021년 시행 예정인 이자 및 사용료 소득 원천징수제도의 관련 정의를 참고하여 입법될 것으로 예상됨⁴⁸⁾
 - 위 제도들은 법정 법인세율이 9% 미만인 국가를 저세율국으로 보고 있음

<자료 수집 및 정리: 김도연 변호사>

43) European Union - COVID-19 pandemic: European Commission decision to waive customs duties and import VAT on medical equipment - published(6 April 2020), News IBFD

44) News IBFD, "Netherlands - Government Announces New Withholding Tax on Dividends to Low-Tax Jurisdictions", June 2, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-06-02_nl_1 (accessed June 22, 2020)

45) 네덜란드 재무부, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/documenten/kamerstukken/2020/05/29/aankondiging-aanvullende-maatregelen-tegen-dividendstromen-naar-laagbelastende-jurisdicities>(accessed June 30, 2020)

46) KPMG, "Netherlands: Withholding tax on dividends paid to low-tax jurisdictions, proposed effective 2024", June 3, 2020, <https://home.kpmg/us/en/home/insights/2020/06/tnf-netherlands-withholding-tax-dividends-paid-low-tax-jurisdictions.html>, (accessed June 30, 2020)

47) 위 각주와 출처 동일. 일종의 조건부 원천징수세제(conditional withholding tax)로 볼 수 있음

48) News IBFD, "Netherlands - Government Announces New Withholding Tax on Dividends to Low-Tax Jurisdictions", June 2, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-06-02_nl_1 (accessed June 22, 2020)



[네덜란드 - 조세조약 정책 보고서 발표]

■ 네덜란드 재무부는 2020년 5월 29일 네덜란드 조세조약 정책에 관한 문서를 발표함^{49), 50)}

- 본 문서는 기존 2011년 2월 11일자 문서 이후 변화한 국제조세 환경을 반영하여, 그간 네덜란드의 조세조약 남용 방지를 위한 국내·국제적 논의사항 이행 상황을 살피고 향후 정책방향을 제시하고 있음
 - 네덜란드, EU의 세법 관련 논의뿐 아니라 OECD 모델조세조약 및 UN 모델조세조약, BEPS 액션플랜 논의 등을 반영함
- 조세조약 정책은 조약 남용 및 조세회피 방지, 투자 환경 배양 및 이중과세 방지, 이익 배부와 최저한세 등에 관한 국제 조세 논의 반영, OECD 모델조세조약을 기반으로 한 수정 등을 주요 목적으로 삼음

■ 본 문서에서 언급하고 있는 네덜란드의 조세조약 관련 정책 요소는 다음과 같은 사항들이 있음

- 조약 남용 방지와 효과적인 분쟁 해결을 위한 최소 기준 도입
 - PPT, LOB 규정 도입 및 BEPS 프로젝트의 조약 남용 방지 관련 보충 조치들 도입
- 거주자 판정 기준 명확화 규정 마련

- 특정 요건에서의 이자·사용료·배당소득에 관하여 거주지국으로 과세권을 일부 배분
- 투자기부, 기업, 개인에게 지급되는 포트폴리오 배당금에 대하여 15%의 세율 적용
- 국외소득에 대한 네덜란드 과세권을 강화할 수 있도록 고정사업장 정의 규정 수정 및 범위 확장
- 연금 및 사회보장 지급금 활성화를 위한 원천지국 과세 강화방안 마련 등

<자료 수집 및 정리: 김도연 변호사>

[중국 - 코로나19 관련 소규모 기업의 세금 납부 연장]

■ 중국 국세청은 코로나19에 영향을 받은 소규모 기업 및 개인사업자들의 조세부담을 경감하기 위하여 국세청 공고 [2020] No.10을 발표하여 세금 납부를 연장함⁵¹⁾

- 2020년 5월 1일부터 2020년 12월 31일까지 법인세 및 소득세 신고를 완료한 소규모 기업 및 개인사업자는 2021년도 첫 번째 신고 납부기한까지 세금 납부를 연장할 수 있음
- 세금 납부를 이미 완료한 경우에는 납부한 세금을 환급받아 2021년도 신고 납부기한에 재납부할 수 있음

49) News IBFD, "Netherlands - Policy Document on Tax Treaty Policy published", June 2, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2020-06-02_nl_2 (accessed June 22, 2020)

50) 네덜란드 재무부, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/documenten/rapporten/2020/05/29/notitie-fiscaal-verdragsbeleid> (accessed June 22, 2020)

51) China (People's Rep.) - COVID-19 Pandemic: China Allows Deferral of Tax Payments for Small and Low-Profit Enterprises and Sole Traders (02 June 2020), News IBFD

- 대상 소규모 기업은 국세청 공고 [2019] No. 2에 정의된 아래 조건을 모두 만족하는 기업임
 - 연간 매출액이 300만원⁵²⁾ 이하
 - 총자산이 5천만원⁵³⁾ 이하
 - 총종업원 수가 300명 이하

<자료 수집 및 정리: 정다운 회계사>

[뉴질랜드 - 2020/21 세법 개정안 의회 제출]

- 뉴질랜드 정부는 2020년 6월 4일 작년 공청회를 통해 논의되었던 아래 내용을 반영한 2020/21 세법 개정안을 의회에 제출함^{54), 55)}
 - 주요 내용은 사전조사에 관한 지출 공제, 자산 매수가격배분, 모바일 로밍 서비스에 대한 GST, R&D 세액공제에 관한 사항임
- 사전조사에 관한 지출(Feasibility expenditure) 공제 개정안을 도입함
 - 사전조사에 관한 지출 공제 개정안은 2019년도 2월에 발표된 Tax Working Group의 권고사항에 대한 논의사항으로서, 2019년 9월 개정안에 대한 발표가 이루어짐⁵⁶⁾
 - 사전조사에 관한 지출액 중 1만뉴질랜드달러⁵⁷⁾ 이내의 적격지출은 전액 비용 공제가 가능하며,

- 이를 초과하는 지출은 5년에 걸쳐 공제할 수 있도록 함
 - 적격지출은 사전 개발이 필요한 자산의 완성, 개발, 취득 등에 사용된 지출로서 완성, 개발, 취득이 완료되지 않아 자산화되지 못하여 세무상 공제하지 못하는 비용을 의미함
- 위 개정사항은 2020/21 사업연도에 발생한 지출부터 적용함

- 자산 매수가격배분(Purchase Price Allocation)에 관한 세무조정사항을 개정함
 - 매도자와 매수자가 다른 가격배분방식을 채택하는 경우 자산의 총가격을 소득세 목적에 맞게 배분하는 방법에 대한 규정을 강화함
 - 매도자와 매수자가 하나의 가격배분 방식에 동의하는 경우 이를 따라야 함
 - 매도자와 매수자가 가격배분 방식에 동의하지 않는 경우, 소유권 이전 후 2개월 내에 매도자는 배분금액을 결정하고 이를 매수자와 국세청장에게 공지해야 함
 - 2개월 기한 내에 매도자가 매수가격을 배분하지 않는 경우, 매수자가 배분금액을 결정하고 이를 매도자와 국세청장에게 공지해야 함
 - 국세청장은 해당 배분금액이 시장가격을 반영하지 않는 경우 이를 조사할 수 있음

52) 2020. 7. 3. 원화 기준 환산 시 약 5억 925만원임

53) 2020. 7. 3. 원화 기준 환산 시 약 84억 8750만원임

54) 뉴질랜드 국세청, <http://taxpolicy.ird.govt.nz/news/2020-06-04-omnibus-tax-bill-introduced>, 검색일자: 2020. 6. 19.

55) KPMG, <https://home.kpmg/nz/en/home/insights/2020/06/omnibus-tax-bill-introduced.html>, 검색일자: 2020. 6. 19.

56) 한국조세재정연구원, 「주요국의 조세동향」, 19-10호, 2019.

57) 2020. 7. 3. 원화 기준 환산 시 약 781만원임



- 총매수가액이 100만뉴질랜드달러⁵⁸⁾ 이하이거나, 매수자의 배분 대상 자산가액이 10만뉴질랜드달러⁵⁹⁾ 이하인 경우에는 적용되지 않음
- 위 개정사항은 2021년 4월 1일부터 적용함

■ 해외에서 사용하는 모바일 로밍 서비스에 대하여 GST를 과세하기로 함

- 뉴질랜드 이동통신 단말기를 사용하여 해외에서 모바일 로밍 서비스를 사용하는 경우 15%의 표준세율로 GST를 과세하기로 함
- 해외 단말기를 통해 뉴질랜드에서 모바일 로밍 서비스를 이용하는 경우에는 영세율이 적용되거나, GST 과세 대상이 아님을 명확히 함
- 위 개정사항은 시스템 도입 시까지 유예를 두어 2022년 4월 1일부터 적용될 것으로 예상됨

■ R&D 세액공제에 관한 사항을 명확히 함

- 시제품 개발을 위한 비용은 완전히 연구개발 목적으로 사용되고, 연구개발에 핵심적으로 발생한 비용인 경우에만 세액공제 대상으로 신청 가능함
- 유형자산의 개발을 위해 지출되어 개발 원가로 자본화된 직원급여는 세액공제 대상으로 신청 가능함

<자료 수집 및 정리: 정다운 회계사>

[뉴질랜드 - 코로나19 대응 조세정책 추가 발표]

■ 뉴질랜드 국세청은 2020년 5월 19일 코로나19에 영향을 받은 납세자들의 부담을 경감시키기 위한 정책을 추가적으로 발표함⁶⁰⁾

- 주요 내용은 납세자들이 납세행정 부담을 덜 수 있도록 국세청장의 재량권을 사용하는 것임

■ 법인세, GST의 신고 납부기한을 아래와 같이 연장함

- 2019년도 연장신고 기한을 2024년 3월 31일에서 2025년 3월 31일로 연장함
- 2019년도 Look-through company⁶¹⁾ 선택기한을 2020년 3월 31일에서 2020년 5월 31일로 연장함
- 2019년도 귀속 보조금 지급 여부 선택기한을 2020년 3월 31일에서 2020년 5월 31일로 연장함

■ 비거주자 및 외국법인에 대한 납세 행정 절차를 아래와 같이 조정함

- 2019년도 소득에 대한 신고기한을 연장함
- FATCA⁶²⁾ 공시에 따른 신청서 접수기간을 연장함
- CFC 신고기한을 2020년 5월 31일로 연장함
- 코로나19로 인한 거주자 판정, 고정사업장 판정 요건을 완화함

58) 2020. 7. 3. 원화 기준 환산 시 약 7억 8,120만원임

59) 2020. 7. 3. 원화 기준 환산 시 약 7,812만원임

60) New Zealand - COVID-19 Pandemic: Emergency Tax Measures - Inland Revenue Publishes Updated Guidance on Tax Measures (29 May 2020), News IBFD

61) Look-through company란 법실체는 회사이나, 소득세 신고 목적상 파트너십과 동일하게 취급함

62) FATCA(Foreign Account Tax Compliance Act) 미국의 해외금융계좌신고법으로 미국인, 세무상 미국 거주자, 미국 기업 등이 뉴질랜드에 금융계좌를 보유하고 있는 경우 해당 금융기관은 계좌잔액을 신고해야 함

■ 개인 및 소규모 기업에 대하여 아래와 같은 조세 혜택을 적용함

- 2020년 3월 17일부터 9월 17일까지 고용주가 개인인 근로자에게 재택근무 수당을 지급하는 경우 주당 15뉴질랜드달러⁶³⁾까지의 금액은 과세 대상 소득에서 면제함
- 소규모 기업은 Small Business Cashflow Scheme⁶⁴⁾에 따라 2020년 5월 12일부터 5월 12일까지 0~3% 이율의 대출을 신청할 수 있음
- 코로나19의 영향으로 인하여 소규모 기업에 국세청이 제공하는 무이자 혹은 저율의 대출이며, 최대 대출금액은 1만뉴질랜드달러⁶⁵⁾에 정규직 종업원 1인당 1,800뉴질랜드달러⁶⁶⁾를 가산한 금액임
- 코로나19의 상당한 영향을 받은 농업, 어업, 식물재배업 영위 기업은 2020년 6월 30일까지 Income equalization Scheme⁶⁷⁾에 따라 2019년도 소득에 대해 소득공제를 적용받을 수 있음
- Income Equalization Scheme이란 연간 총소득의 변동성을 평준화하기 위하여 농업, 어업, 식물재배업을 영위하는 기업에 적용되는 특

례제도임

<자료 수집 및 정리: 정다운 회계사>

[호주 - 코로나19 관련 자산 즉시상각 기한 연장]

- 호주 국세청은 2020년 6월 9일 코로나19에 영향을 받은 소규모 기업의 조세부담을 경감하기 위하여 자산의 즉시상각 기한을 2020년 12월 31일까지 연장함⁶⁸⁾
 - 2020년 3월 12일 코로나19 관련 정책 발표를 통해 2020년 6월 30일까지 자산의 즉시상각을 적용하기로 하였으나, 이를 연말까지 연장한 것임⁶⁹⁾
- 적용 대상 기업의 사업용 자산의 구매가액이 15만호주달러⁷⁰⁾ 이내이면 해당 자산을 즉시상각할 수 있음
 - 자산의 구매가액 기준은 기존 3만호주달러⁷¹⁾에서 인상됨
 - 적용 대상 기업은 기존 연간 총매출액 5천만호주달러⁷²⁾ 미만인 기업에서 5억호주달러⁷³⁾ 미만인 기업으로 확대됨

<자료 수집 및 정리: 정다운 회계사>

63) 2020. 7. 3. 원화 기준 환산 시 약 1만원임

64) 뉴질랜드 국세청, <https://www.ird.govt.nz/covid-19/business-and-organisations/small-business-cash-flow-loan>, 검색일자: 2020. 6. 30.

65) 2020. 7. 3. 원화 기준 환산 시 약 781만원임

66) 2020. 7. 3. 원화 기준 환산 시 약 141만원임

67) 뉴질랜드 국세청, <https://www.ird.govt.nz/income-tax/income-tax-for-businesses-and-organisations/income-equalisation-scheme>, 검색일자: 2020. 6. 30.

68) Australia - COVID-19 Pandemic: Government Announces Extension of Instant Asset Write-Off for Another 6 months (10 June 2020), News IBFD

69) 한국조세재정연구원, 「주요국의 조세동향」, 20-3호, 2020.

70) 2020. 7. 3. 원화 기준 환산 시 약 1억 2,460만원임

71) 2020. 7. 3. 원화 기준 환산 시 약 2,492만원임

72) 2020. 7. 3. 원화 기준 환산 시 약 415억원임

73) 2020. 7. 3. 원화 기준 환산 시 약 4,153억원임



[EU - 브렉시트 관련 용역 공급에 관한 EU 부가가치세 쟁점 발표]

- 유럽연합은 2020년 6월 15일 영국의 유럽연합 탈퇴(브렉시트)로 인해 발생 가능한 EU 부가가치세 분야 쟁점(용역 공급 관련)을 업데이트함^{74), 75)}
 - 본 문서는 2018년 9월 11일 발표된 기존 문서⁷⁶⁾를 일부 개정한 것임
 - 영국은 유럽연합 탈퇴 후 재화의 이동, 전자적 용역 공급에 관한 MOSS(Mini One-Stop-Shop) 제도 적용, 부가가치세 역외 환급 등 부가가치세 측면에서 유럽연합 회원국이 아닌 제3국으로 분류될 예정임
 - 전환기간(2020. 2. 1~2020. 12. 31.) 동안 발생한 유럽연합 회원국과 영국 사이의 거래에는 기존

과 동일하게 영국을 EU 회원국과 동일한 지위로 간주하는 EU VAT Directive(2006/112)가 그대로 적용됨

- 전환기간 종료 이후 용역 공급과 관련한 가장 큰 변화는 ① MOSS 제도의 적용을 받는 B2C 용역 공급 ② Thirteenth VAT Directive(86/560)이 적용되는 역외 부가가치세 환급임
 - MOSS 제도에 따라 영국 공급자는 EU 회원국 중 한 국가에 사업자 등록을 해야 함
 - Directive 2008/9가 아닌 Thirteenth VAT Directive(86/560)이 적용되는 경우, EU 회원국은 환급금액에 관하여 상호주의를 적용할 수 있고, 환급 요청기한 또한 회원국별로 다르게 설정된다는 문제점이 발생함

<자료 수집 및 정리: 김도연 변호사>

74) News IBFD, "Brexit: European Commission Provides Information on the VAT Consequences for Supplies of Services", June 16, 2020, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2020-06-16_e2_3.html (accessed June 22, 2020)

75) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/brexit_files/info_site/vat-services_en.pdf, 검색일자: 2020. 6. 18.

76) 유럽연합은 2018년 9월 11일 브렉시트에 따라 발생할 것으로 예측되는 용역 공급 관련 EU 부가가치세 분야 쟁점에 관하여 이미 한 차례 문서를 발표한 바 있음 News IBFD, "European Union; United Kingdom - European Commission notice to businesses on eventual VAT consequences of Brexit - published", Sep 18. 2018, https://research.ibfd.org/#/doc?url=/document/tns_2018-09-18_e2_2 (accessed June 30, 2020)

주요국의 재정동향



EU

■ EU 집행위, 코로나19에 따른 복구 전략 “Next Generation EU”와 함께 이를 포함한 2021-2027년 EU 장기 예산 수정안 발표(2020. 5. 27.)^{1), 2)} (2020. 6. 2.)³⁾

- 코로나 바이러스의 대유행으로 인한 사회경제적 피해를 복구하고, 회복을 촉진하며, 다음 세대를 위한 더 나은 미래를 준비하기 위해 2021~2027년 EU 장기 예산(EU long-term budget 2021-2027) 수정안 제안(2020. 5. 27.)⁴⁾
 - 수정안은 2018년 집행위의 2021~2027년 EU 장기 예산 초안과 유럽 의회 및 이사회에서 진행된 논의를 기초로 함
 - EU 복구 전략인 “Next Generation EU”의 예산 7,500억유로를 포함한 2021~2027년 EU 장기 예산(1조 1천억유로)은 1조 8,500억유로 규모임
- EU 집행위, 코로나19에 따른 복구 전략 “Next Generation EU” 발표(2020. 5. 27.)

※ 2020년 3월 26일 유럽이사회는 공동성명서를 통해 EU 집행위가 코로나19로 인한 이동제한 조치 해제 등과 관련하여 EU 차원의

공통 출구전략과 종합적인 복구 계획, 투자 전략을 제시하도록 요청(3월 26일)

그에 따라 ① EU 집행위원회는 코로나19 봉쇄 조치 철폐에 관한 유럽 차원의 공통 출구전략 로드맵⁵⁾을 제출하였으며(4월 15일), ② 집행위는 차기 장기 예산의 수정안 등에 기초하여 종합적인 복구 계획을 발표(5월 27일)

- (목적) “Next Generation EU”를 통해 모든 회원국에 지속가능하고, 동등하며, 포용적이고, 공정한 회복을 보장하고자 함
- (예산) “Next Generation EU” 예산은 7,500억 유로[약 1,031조원(환율 1,375원 기준)]로 내년 부터 새롭게 시작되는 ‘2021~2027년 EU 장기 예산’에 포함⁶⁾
 - EU 자체 자원(own resources) 한도를 EU 국민 총소득의 2.0%로 일시적으로 상향 조정하여 이를 보증으로 재원을 2020~2024년에 걸쳐 차입할 예정
 - “Next Generation EU” 예산은 EU 프로그램을 통해 지원될 것이며, 미래 EU 예산 전반에 걸쳐 장기간(2027~2058년) 상환될 예정
- (방향) 국가적 노력을 보완하면서 공정한 사회·경제적 회복을 강화하고, 단일 시장을 유지·활성화시키며, 공정한 경쟁의 장을 보장하고, 특히 유럽의 미래 번영과 회복의 열쇠인 녹색성장과 디지털 전환에 긴급히 필요한 투자를 배정
- (구성) “Next Generation EU”은 크게 세 가지

1) EU 집행위, ‘Europe’s moment: Repair and prepare for the next generation’, 2020. 5. 27., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_940
 2) EU 집행위, ‘Recovery plan for Europe’, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en
 3) EU 집행위, ‘Daily News 02 / 06 / 2020’, 2020. 6. 2., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_987
 4) EU 집행위, ‘EU long-term budget 2021-2027: Commission Proposal May 2020’, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-long-term-budget/2021-2027_en
 5) 보다 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 『재정동향』, 2020년 4월 1호, 2020. 4, pp. 4~5 참고 <https://www.kipf.re.kr/cfa/Trend/FiscalPolicies/kiTrend/Overseas/ALL/view.do?serialNo=5045>
 6) EU 집행위, ‘Financing the recovery plan for Europe’, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_3_04.06.pdf



내용으로 구성⁷⁾: ① 회원국의 투자 및 개혁 지원, ② 경제 부양 및 민간투자 지원, ③ 위기로 부터의 교훈

- ① 회원국의 투자 및 개혁 지원: 회원국에 5,600억유로 투자·개혁 지원, 결속 차원에서 유럽지역의 회복 지원 “REACT-EU”에 550억 유로, 농촌 개발프로그램 지원에 150억유로, 기후 중립 전환을 지원하기 위해 400억유로를 배정함
- ② 경제 부양 및 민간투자 지원: 채무이행 능력(Solvency) 지원을 위해 유럽투자은행에 EU 예산 보증제공 310억유로, 지속가능한 사회간접자본 투자 등 “InvestEU”에 153억유로를 투자함(“Next Generation EU”에서 150억 유로 지원)
- ③ 위기로부터의 교훈: 새로운 보건 시스템(보건 안전 및 위기 대응 능력, 장기 질병 예방 및 감시 등)에 94억유로 투자, 유럽연합의 시민 보호 역량 강화를 위한 프로그램인 “rescEU”에 31억유로를 투자함

<자료 수집 및 정리: 강민채 선임연구원>



IMF

■ IMF 총재, 미 상공회의소에서 “대봉쇄로부터 위대한 변화로(from great lockdown to great transformation)” 주제로 연설(2020. 6. 3.)⁸⁾

- 2020년 말까지 170개국의 1인당 국민소득은 계속 낮아질 것이며, 이는 IMF가 지난 1월 내놓은 전망치와는 정반대임
- 전 세계적으로 총 9조달러 규모의 재정 조치가 실시되면서 많은 기업들에 생명줄(lifeline)을 제공했고, 미국의 연방준비제도가 유동성을 제공했듯 각국의 주요 은행들 역시 시장 안정화를 위해 강력한 조치들을 취함
- 지난 3월, IMF는 신흥시장과 개발도상국에 약 1천억달러를 지원했으며 이는 글로벌 금융위기 당시보다 3배 많은 규모임
 - 이후 4월과 5월, 선진국들의 대규모 유동성 공급으로 신흥시장국은 시장이 받는 충격을 줄이고 높은 채권수익률을 올릴 수 있었음
- 전 세계 75%의 국가가 경제활동을 재개한 현 시점에서는 경기회복을 위한 다음 단계를 신중하게 고려해야 함
 - 예외적인 이번 위기를 극복하기 위해서는 위대한 변화(great transformation)에 초점을 맞춘 조치들이 필요하며 IMF는 회복기에서 마주하게 될 위험과 기회를 주목하고 있음
- (위험 측면) 많은 부채와 높은 적자, 그리고 높은 구조적 실업률과 빈곤률 극복이 필요함
 - 과거에서 얻은 교훈을 바탕으로 한 올바른 경제정책 고안이 요구됨
- (기회 측면) 전화위복을 위한 세 가지 기회 제시
 - (디지털 전환) 이번 사태를 통해 효과적인 재택근무의 실현 가능성을 확인했으며 앞으로

7) EU집행위, 'Key instruments supporting the recovery plan for Europe', https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_2_en.pdf

8) <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/09/sp060920-from-great-lockdown-to-great-transformation>

- 로는 조직운영에 있어 더욱 급속한 현대화(modernization)가 발생할 것으로 예상됨
- 전자상거래, 전자교육, 전자송금, 전자지불, 그리고 전자정부의 확대가 있을 것이며 그 중에서도 전자정부의 투명하고 책임감 있는 운용이 중요함
 - 디지털 기술과 인프라에 대한 접근성이 불평등 문제를 심화시키지 않도록 주의해야 함
- (친환경 정책) 환경문제를 덮어놓고 기후변화와 전염병 문제를 논의할 수 없음
- 녹색경제(green economy)의 가장 큰 장점은 일자리 창출이며 여기에는 절연 빌딩(insulating buildings), 재조림(reforestation), 맹그로브 심기(planting mangroves), 그리고 저탄소에너지와 기반시설이 포함됨
- ※ 맹그로브: 열대 우림보다 탄소저장 능력이 약 4배 많은 맹그로브 숲은 1헥타르로 연간 34톤에 달하는 탄소를 흡수할 수 있음. 그 외에도 유기탄소 배출, 천연 방파제 등의 역할을 하며 쓰나미 방제 및 지구 온난화 방지의 대표적 식물로 알려져 있음
- IMF는 저탄소 경제구조로 전환하는 과정에서 발생 가능한 리스크를 명확히 하고 관련 인센티브를 제공하여 구조 전환에 박차를 가하는 일에 관심이 있음
- (공정한 사회 건설) 성장과 불평등 해소에 동시 기여가 가능함
- 사회안전망을 통해 시민들이 위기를 극복할 수 있도록 도울 수 있으며, 이는 특히 중

소기업에 적용될 수 있음

- 유행병 후에는 불평등이 심화되는 경향이 있어 예의 주시가 필요함
- 앞으로 많은 국가들이 자국 내 보건안보를 강화하면서 독립적인 경향을 보이겠지만 그럴수록 세계화로부터의 급격한 후퇴를 경계해야 함

<자료 수집 및 정리: 배소민 선임연구원>



■ 경제전망보고서, *Economic Outlook 2020 June* 발표 (2020. 6. 10.)^{9), 10)}

- (개요) 코로나19 재확산 여부가 불확실한 상황에서 금번 OECD 경제전망은 두 가지 시나리오를 설정하여 분석하였음
 - (Double-hit 시나리오) 10월이나 11월, 코로나19의 재확산을 가정(단, 이때의 재확산은 이전보다 완화된 수준에서 발생)
 - (Single-hit 시나리오) 현재의 억제 조치를 통한 코로나19의 효과적인 극복을 가정
- (세계 경제 전망) 세계 경제는 2020년 심각한 경기침체를 경험하고, 2021년 완만하고 점진적으로 회복될 전망
 - (Double-hit 시나리오) 세계 실질GDP 성장

9) OECD, *OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 1: Preliminary version*, OECD Publishing, Paris, 2020, <https://doi.org/10.1787/0d1d1e2e-en>

10) OECD는 보통 3월과 9월에 간략본 형태의 중간경제전망을 발표하고, 5월과 11월에 경제전망보고서를 정식으로 발간하고 있음. 경제전망보고서는 세계 및 주요국의 경제 동향 및 전망을 제시하고 있으며, 본 재정동향은 1장 "General assessment of the macroeconomic situation"의 주요 내용을 요약하였으므로 보다 자세한 사항은 원문 보고서 및 추후 본원 홈페이지에 게시되는 국제기구 보고서 요약본을 참고 바람



률은 2020년 -7.6%, 2021년 2.8%로 전망,
OECD 지역의 실질GDP 성장률은 2020년
-9.3%, 2021년 2.2%로 전망

- (Single-hit 시나리오) 세계 실질GDP 성장
률은 2020년 -6.0%, 2021년 5.2%로 전망,
OECD 지역의 실질GDP 성장률은 2020년
-7.5%, 2021년 4.8%로 전망

- 2021년 성장률이 다소 높게 전망되었는
데, 이는 2020년 후반 점진적인 경기활동
재개로 인한 강력한 이월효과(carryover
effects) 때문임

- (주요국 경제 전망) 특히 유럽 국가의 GDP가 약
세를 보일 것으로 전망됨. 이는 비교적 오랜 기
간 동안 엄격한 억제 조치가 시행되었기 때문임

- (미국) Double-hit 시나리오의 경우 2020년
-8.5%, 2021년 1.9%, Single-hit 시나리오의 경
우 2020년 -7.3%, 2021년 4.1%의 성장률이 전
망됨

- (일본) Double-hit 시나리오의 경우 2020년
-7.3%, 2021년 -0.5%, Single-hit 시나리오의
경우 2020년 -6.0%, 2021년 2.1%의 성장률이
전망됨

- (한국) 덜 엄격하지만 보다 선별적인 억제 조치
에 따라 Double-hit 시나리오의 경우 2020년
-2.5%, 2021년 1.4%, Single-hit 시나리오의 경우
2020년 -1.2%, 2021년 3.1%의 성장률이 전망됨

- 2020년 전망치는 그 하락폭이 상대적으
로 작게 나타나고 있어 주목할 만한 이상치
(outlier)에 해당함

※ 2021년 성장률 전망치는 일반적으로 억제 조치를 통해 가

장 큰 생산 붕괴를 경험한 국가에서 보다 크게 전망되는
특징이 있음

- (위험 요인) 팬데믹의 악영향 지속, 기업 도산 및
금융시장 불안, 신흥·개도국의 취약성, 국제무
역 위축 등이 위험 요인으로 존재함

- 팬데믹으로 인한 혼란은 여러 국가의 경제에
상처를 남길 것이고 이러한 영향은 보다 오래
지속될 수 있음

- 팬데믹의 영향으로 생활수준이 크게 낮아
졌고, 실업은 위기 이전 수준보다 훨씬 높아
졌으며, 실업 장기화의 가능성이 높아지고,
투자는 붕괴되고 있는 상황임

- 여러 부문에서 사업장이 폐쇄되고 수입이 급감
하면서 채무 불이행의 위험이 증가하고 있음

- 사업장 봉쇄가 오래 지속될 것으로 예상되
는 접객업(hospitality), 여행·관광업과 같
은 일부 산업에 속한 기업은 수익을 회복하
지 못할 수도 있음

- 신흥·개도국의 취약성, 즉 높은 부채, 국제무
역의 선진국 및 중국에 대한 높은 의존도, 취
약한 재정의 자동안정화장치(automatic fiscal
stabiliser) 등이 위험 요인으로 작용함

- 코로나19 위기로 인한 국제무역의 위축은 최
근 수십 년간 쌓인 글로벌 가치사슬 확장과 관
련된 효율성의 이득을 제한시킬 수 있음

- 기업은 규모의 경제와 전문화로 인한 혜택
중 일부를 잃을 수 있고, 동시에 해외 계열
사 활동 축소 등으로 인해 해외시장에 대한
접근성이 떨어질 수도 있음

- (정책 권고) 바이러스 위기에 대응할 수 있는 보

<표 1> 세계 경제 전망: Double-hit 시나리오

(단위: %)

구분	2012~2019 평균	2018	2019	2020	2021	2019 Q4	2020 Q4	2021 Q4
실질 GDP 성장률								
세계	3.3	3.4	2.7	-7.6	2.8	2.6	-11.0	7.9
G20	3.5	3.6	2.9	-7.3	3.1	2.8	-10.2	7.5
OECD	2.1	2.3	1.7	-9.3	2.2	1.6	-13.1	8.4
- 미국	2.4	2.9	2.3	-8.5	1.9	2.3	-12.3	7.5
- 유로지역	1.6	1.9	1.3	-11.5	3.5	1.0	-15.1	10.1
- 일본	1.0	0.3	0.7	-7.3	-0.5	-0.7	-8.4	2.1
- 한국	-	2.9	2.0	-2.5	1.4	-	-	-
비OECD	4.3	4.4	3.5	-6.1	3.2	3.4	-9.2	7.5
- 중국	7.0	6.7	6.1	-3.7	4.5	5.9	-4.7	5.0
- 인도	6.8	6.1	4.2	-7.3	8.1	-	-	-
- 브라질	0.0	1.3	1.1	-9.1	2.4	-	-	-
실업률	6.7	5.5	5.4	10.0	9.9	5.3	12.6	8.9
물가	1.6	2.4	1.9	1.1	1.0	1.7	0.7	1.2
재정수지(GDP 대비)	-3.6	-2.9	-3.3	-12.7	-9.2	-	-	-
세계 실질 무역성장률	3.3	3.9	1.1	-11.4	2.5	1.1	-15.4	9.2

출처: OECD(2020), Table 1.1, 한국 추가

건정책, 완화적 통화정책, 재정지원 지속 등을 권고함

- (보건정책) 현재 발생한 혹은 향후에도 발생할 수 있는 바이러스 위기 상황에 대처할 수 있도록 충분한 병원 수용력을 확보해야 함

- 또한 의료전문가와 대중을 위한 개인보호 장비(장갑, 마스크, 가운 등)의 공급을 증가시키고, 효과적인 검사·추적·치료를 위한 인프라를 구축해야 함

- (통화·금융 정책) 건전성 규제의 추가 완화 시 신중한 접근, 통화정책의 완화 기조 유지 필요

• 경기침체가 장기화될 경우 재무 안정성 위험을 최소화하는 것이 어려워질 수 있으므로, 건전성 규제¹¹⁾의 추가적인 완화는 재무정보의 투명한 공개와 배당금·보너스 제한을 조건부로 하여 이루어져야 할 것임

- 바이러스의 재확산이 차단되더라도 통화정책은 저금리, 대출지원을 통한 저비용 자금조달을 보장하기 위해 완화 기조를 유지해야 함

- (재정정책) 어려움에 처해있는 기업에 대한 유동성 공급 지속, 공공채무 증가에 대한 대

11) prudential regulation: 금융제도 및 금융서비스 제공자의 건전성을 보존하기 위해 정부가 부과하는 요건 및 지침



<표 2> 세계 경제 전망: Single-hit 시나리오

(단위: %)

구분	2012~2019 평균	2018	2019	2020	2021	2019 Q4	2020 Q4	2021 Q4
실질 GDP 성장률								
세계	3.3	3.4	2.7	-6.0	5.2	2.6	-4.6	4.0
G20	3.5	3.6	2.9	-5.7	5.5	2.8	-4.1	3.9
OECD	2.1	2.3	1.7	-7.5	4.8	1.6	-6.1	3.7
- 미국	2.4	2.9	2.3	-7.3	4.1	2.3	-7.4	4.6
- 유로지역	1.6	1.9	1.3	-9.1	6.5	1.0	-5.6	3.2
- 일본	1.0	0.3	0.7	-6.0	2.1	-0.7	-3.2	0.6
- 한국	-	2.9	2.0	-1.2	3.1	-	-	-
비OECD	4.3	4.4	3.5	-4.6	5.6	3.4	-3.3	4.2
- 중국	7.0	6.7	6.1	-2.6	6.8	5.9	-0.7	4.0
- 인도	6.8	6.1	4.2	-3.7	7.9	-	-	-
- 브라질	0.0	1.3	1.1	-7.4	4.2	-	-	-
실업률	6.7	5.5	5.4	9.2	8.1	5.3	9.4	7.7
물가	1.6	2.4	1.9	1.1	1.3	1.7	0.9	1.6
재정수지	-3.6	-2.9	-3.3	-11.1	-7.1	-	-	-
세계 실질 무역성장률	3.3	3.9	1.1	-9.5	6.0	1.1	-7.9	5.1

출처: OECD(2020), Table 1.1, 한국 추가

응 등이 필요함

- 수요 감소와 공급망 차단에 직면한 기업에 대해 유동성 공급을 지속할 필요가 있음 (보조금, 신용, 대출보증 등 활용)
- 공공부채 증가에 대한 대응으로 다음과 같은 옵션들을 제안함
 - 잠재성장률 제고를 위한 폭넓은 구조개혁 실시
 - 우선순위가 높은 분야에 대해 충분한 지

출을 보장하고 부채 지속가능성¹²⁾을 위협하지 않는 선에서 성장을 촉진할 수 있도록 정부지출의 전면적인 검토

- 자본 과세에 대한 재논의를 통해 해당 시스템을 보다 누진적으로 설계
- 신중한 장기 계획 수립을 위해 재정준칙을 잘 설계하고 예산 프로세스를 개혁

<자료 수집 및 정리: 김은숙 선임연구원>

12) debt sustainability: 이론적으로 공공부문의 지급능력(public sector solvency)을 의미, 즉 부채의 만기가 도래할 때 지급할 수 있는 능력(Abbas, S. Ali, Alex Pienkowski, and Kenneth Rogoff, *Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners*, OUP Oxford, 2019, Ch.4 p. 1.)



미국

[기타]

■ 미 노동부, 주간 실업급여 청구 통계 발표(2020. 6. 4.; 6. 11.)¹³⁾

- 신규 실업급여 청구자 수(계절 조정)는 5월 4주차(5월 24~30일) 189만 7천명(수정), 6월 1주차 154만 2천명으로 집계되어 3월 4주차 최고치(686만 7천명, 수정) 이후 감소세를 지속
- 실업급여 등록자 수(계절조정)는 5월 3주차 2,126만 8천명(수정), 4주차 2,092만 9천명으로 집계되어 5월 1주차 최고치(2,491만 2천명, 수정) 이후 하락 후 유지 중임

■ 미 노동부 노동통계국(BLS), 2020년 5월 고용 통계 발표(2020. 6. 5.)¹⁴⁾

- (가계 조사) 2020년 5월 실업률은 전월 대비 1.4% 상승한 13.3%로 집계됨
 - 경제활동 참가율은 전월 대비 0.6%p 상승한 60.8%, 고용률은 전월 대비 1.5%p 상승한 52.8%를 기록
 - 실업자 수는 전월 대비 209만명 감소한 2,099만명을 기록
 - 실업 기간이 5주 미만인 실업자 수는 전월 대비 1,041만명 감소한 388만명으로 집계됐으나 5~14주 실업자는 전월 대비 781만명 증가한 1,481만명으로 집계되어 전체의 70.8%를 차지

<표 3> 미국 가계 조사 통계

(단위: 천명, %, 계절조정)

구분	2019년 5월 (전년 동기)	2020년 3월	2020년 4월	2020년 5월
생산가능인구(Civilian non-institutional population) ¹⁾	258,861	259,758	259,896	260,047
경제활동인구(Civilian labor force)	162,782	162,913	156,481	158,227
경제활동참가율(Participation rate)	62.9	62.7	60.2	60.8
고용자수(Employed)	156,844	155,772	133,403	137,242
고용률(Employment-population ratio)	60.6	60.0	51.3	52.8
실업자수(Unemployed)	5,938	7,140	23,078	20,985
실업률(Unemployment rate)	3.6	4.4	14.7	13.3

주: 1) 근로연령(16세) 미만, 군인, 수감자를 제외한 고용 가능 인구. 계절조정하지 않음
출처: 미 노동부 노동통계국, Employment Situation Table A, 2020. 6. 5.

13) 미 노동부, Unemployment Insurance Weekly Claims, 2020. 6. 4.
<https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/OPA/newsreleases/ui-claims/20201165.pdf>
 미 노동부, Unemployment Insurance Weekly Claims, 2020. 6. 11.
<https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/OPA/newsreleases/ui-claims/20201216.pdf>
 14) 미 노동부 노동통계국, Employment Situation Summary, 2020. 6. 5.
<https://www.bls.gov/news.release/empsit.nr0.htm>



■ 미 재무부 스티븐 므누신 장관/중소기업청 조비타 카란자 청장, 공동성명을 통해 급여보호프로그램(PPP) 유연성법안¹⁵⁾ 입법 통과를 발표함(2020. 6. 8.)¹⁶⁾

- (개요) 중소기업을 대상으로 고용유지를 위해 필요한 급여 등을 대출해주는 제도인 급여보호 프로그램(PPP¹⁷⁾)은 코로나19 대응을 위한 정책 입법¹⁸⁾을 통해 총 약 6,700억달러 이상 규모의 예산이 배정되었음

* 5월 26일 의회 하원에서 발의된 동 법은 하원에서 417:1로 통과(5월 28일)되었으며, 상원 통과(6월 1일) 후, 대통령이 법안에 서명(6월 5일)함으로써 입법 발효됨

- (현황) PPP 프로그램으로 인해 현재 450만건 이상의 중소기업 대출이 이루어졌으며, 대출 공급 규모는 약 5천억달러로 집계됨

- (주요 입법 조항¹⁹⁾) 대출금 사용 내용 및 기간 등의 대출 조건 완화 등

- PPP 대출금의 기존 감면 요건 중 직원 급여에 75% 이상 사용 조건을 60%로 낮춤(즉, 대출금을 탕감받을 수 있는 비급여 부분을 기존 25% → 40%로 인상)
- PPP 대출금 사용 기한 기존 8주 → 24주로 확대
- 대출금 전액 탕감을 위한 직원 재고용 기한 기존 6월 30일 → 12월 31일로 연장

- 대출금 상환 기한을 기존 2년 → 5년으로 확대 (이자율 1%)
- 대출 탕감(forgiveness) 적용이 불가능한 대출 상환금에 대한 유예 규정 수정 등

<자료 수집 및 정리: 구윤모·장준희 선임연구원>

 일본

[예산·결산 등]

■ 재무부, FY2020 추경예산 제 2호 성립 공포(2020. 6. 12.)^{20), 21)}

- FY2020 추경예산 제2호는 2020년 4월 30일에 성립한 FY2020 추경예산 제1호를 강화하기 위해 필요한 경비를 추가하는 한편, 세입 면에서 공채금을 증액하는 것을 주요 내용으로 함
- (일반회계) 세출로 신형 코로나 바이러스 감염증 대책 관계 경비 31,817,054백만엔을 계상하는 한편, 기정 경비의 감액으로 2,026백만엔의 수정 감소로 이번 추경에 의한 일반 회계의 세출 총액의 증가는 31,911,371백만엔임. 세입은 공채금 31,911,371백만엔을 증액²²⁾하였

15) Paycheck Protection Program Flexibility Act / H.R. 7010(P.L. 116-142)

16) 미 재무부, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1026>

17) 급여보호프로그램에 대한 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 4월 2호, 2020 참고

18) ① 급여보호 및 보건증대법안(H.R. 266; P.L. 116-139) / ② CARES Act(H.R. 748; P.L. 116-136)

19) CRFB, <http://www.crfb.org/blogs/paycheck-protection-program-flexibility-act-signed-law>

20) 재무성, https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/fy2020.html#2hosei

21) 재무성, 「令和2年度補正予算(第2号, 特第2号及び機第2号)等の説明」, https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/sy020407/sy020608h.pdf

22) 이 공채금의 증액은 「재정법(쇼와22 법34) 제4조 제1항 단서의 규정에 따른 공채의 증액 발행 9,299,000백만엔과 「재정 운영에 필요한 자원 확보를 도모하기 위한 공채 발행 특례에 관한 법률(헤이세이24 법101) 제3조 제1항의 규정에 따른 공채의 증액 발행 22,612,371백만엔을 합한 것임

고, 이에 따라 공채 의존도는 56.3%(당초 예산 45.4%)가 됨

- (특별회계) 각 특별회계별 제2차 추경에 의한 보정액 및 목적은 다음과 같음

- (국채정리기금특별회계) 「특별회계에 대한 법률(헤이세이19 법23)」 제42조 제5항 규정에 의해 일반회계 부담에 속하는 주식회사 일본정책투자은행 위기대응 업무 국채 상환재원에 충당하기 위한 일반회계의 수입 전망액 증가에 따라 채무상환비 등을 추가
- (재정투융자특별회계) ① 재정용자자금계정으로 실질 무이자·무담보 대출을 포함한 용자 규모의 확충 및 자본성 자금의 활용 등 금융 기능의 강화를 위한 대응을 실시하기 위해서 필요한 재정투융자 계획의 추가에 수반해 공채 발행액을 증액하여, 공채금 및 재정용자 자금으로 진출 ② 투자계정으로 신형 코로나 바이러스 감염증에 영향을

받은 기업의 신규 사업 개척, 타 업종 연계 등의 지원에 필요한 자금을 충당하기 위한 출자를 추가

- (노동보험특별회계) ① 산재 계정에서 신형 코로나 바이러스 감염증 대책의 강화를 도모하기 위해 일하는 방법 개혁 추진 지원 조성금의 지급 등에 필요한 경비를 추가 ② 고용계정에서 고용조정 조성금의 근본적 확충 및 신형 코로나 바이러스 감염증 대응 휴업 지원금(가칭)의 지급 등에 필요한 경비를 위해 추가 ③ 징수계정으로 노동 보험료 상담 체제의 강화 등에 필요한 경비를 추가

- (정부 관계 기관) 각 정부 관계 기관 추경 보정액은 다음과 같음

- (오키나와 진흥 개발 금융 공고) 신형 코로나 바이러스 감염증 특별대출 등의 확충 및 신형 코로나 바이러스 감염증에 관한 자본성 후순위론²³⁾ 창설을 위한 출자금 및 그 외 소요액

<표 4> 특별회계 2차 추경 보정액

(단위: 백만엔)

특별회계	계정	금액	
		세입	세출
국채정리기금특별회계		565,568	565,568
재정투융자특별회계	(1) 재정용자자금계정	32,883,919	32,826,025
	(2) 투자계정	100,000	100,000
노동보험특별회계	(1) 산재계정	-	4,238
	(2) 고용계정	1,440,394	1,440,394
	(3) 징수계정	275	275

출처: 재무성, 「令和2年度補正予算(第2号、特第2号及び機第2号)等の説明」, https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/sy020407/sy020608h.pdf pp. 16~20을 표로 정리

23) 신규 사업이나 기업재건 등에 임하는 중소기업의 재무강화를 도모하기 위해 자본성 자금을 공급하는 제도로, 차입금이라는 하나 증자에 가까운 의미를 지님. 본 특례제도는 ① 무담보 무보증인, 대출기간 15년의 기한 일괄상환형으로, 대출 후 1년마다 최근 결산에 따른 비율이 적용되며 ② 금융검사상 자기자본으로 간주할 수 있으며 ③ 법적 도산 수속 시에는 다른 채무의 후순위로 미뤄지는 등의 특징이 있음(日本政策金融公庫, JFC中小企業だより vol.7 (2011.2), p. 21)



<표 5> 정부관계기관 2차 추경 보정액

(단위: 백만원)

관계기관	업무	일반회계에서 전입	추가 보정 금액	
			수입	지출
오키나와 진흥 개발 금융 공고		107,100	1,188	905
주식회사 일본정책금융공고	(1) 국민 일반용	2,652,016	105,752	39,142
	(2) 농림수산업자용	25,600	1,351	1,548
	(3) 중소기업자용	2,124,600	63,416	33,706
	(4) 신용보험 등	1,412,500	60,006	55,505
	(5) 위기대응원활화 업무	2,248,209	364,193	358,540

출처: 재무성, 「令和2年度補正予算(第2号、特第2号及び機第2号)等の説明」 https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/sy020407/sy020608h.pdf p. 21~24를 표로 정리

- (주식회사 일본정책금융공고) ① 국민 일반용 업무로 신형 코로나 바이러스 감염증 특별대출 등의 확충 및 신형 코로나 바이러스 감염증에 관한 자본성 후순위론 창설 및 기타 필요한 보정을 실시 ② 농림수산업자를 위한 업무로 경영유지 안정자금을 확충을 위한 일반회계에서 출자금 및 보급금, 그 외 기타 필요한 보정을 실시 ③ 중소기업자를 위한 신형 코로나 바이러스 감염증 특별대출 및 자본성 후순위론 창설 ④ 신용보험 등 업무로 중소기업 신용보험 사업에 필요한 자금 및 중소기업 신용보험 가격의 한도액 인상, 기타 필요한 보정을 실시 ⑤ 위기대응 원활화 업무를 위해 기타 필요한 보정을 실시
- (재정투자자) FY2020 1차 추경으로 이미 주식회사 일본정책금융공고 등 5개 기관에 대해 총액 101,877억엔의 재정투자자 계획을 추가하였으며, 이번 2차 추경으로 실질 무이자·무담

보 용자를 포함한 용자규모 확충이나 자본성 자금의 활용 등 금융기능 강화를 위한 대응을 위해 5개 기관에 대해 총액 394,258억엔(재정투자 328,258억엔, 산업투자 1천억엔 및 정부보증 6조 5억엔)의 재정투자자 계획을 추가

- (예비비²⁴⁾) 신종 코로나 바이러스 감염증 대책으로 예비비 10조엔을 추가 편성함
- 제2, 3차 웨이브가 몰려올 경우를 대비한 고용조정 지원금 등 고용 유지 및 생활 지원의 관점에서 1조엔, 지속화 급부금 및 임대료 지원 혜택 등 비즈니스 연속성의 관점에서 2조엔, 자치단체를 위한 의료·개호 등의 교부금 등 의료 제공 체제 강화의 관점에서 2조엔 정도가 필요할 것으로 예상됨
- 또한 장기적으로 사태의 진전을 예측하기 어렵기 때문에 신속하고 충분한 대응을 위해 이에 5조엔을 더해 총 10조엔의 예비비를 확보

<자료 수집 및 정리: 김정은 선임연구원>

24) 일반회계 세출에 포함됨. 제201회 국회 아소 재무장관의 재정연설 중(재무성, https://www.mof.go.jp/public_relations/statement/fiscal_policy_speech/20200608.html)



독일

[예산·결산 등]

■ 연방내각, 부가가치세 인하, 지방정부 지원, 가족 및 미래기술 보조금 지급 등 57개의 조치를 포함한 1,300억유로 규모의 경기부양책을 채택함 (2020. 6. 12.)²⁵⁾

- (수요·고용회복 및 안정화) 부가가치세의 일시적 인하와 자녀양육지원, 중소기업 지원 등의 단기 원조 프로그램을 포함함
 - (부가가치세 인하) 금년 7월 1일부터 12월 31일까지 부가가치세를 기존 19%에서 16%로 인하하고 경감세율도 인하(7→5%)하여 저소득층의 소비여력을 회복함
 - (자녀양육지원) 자녀를 둔 가정에 자녀 1인당 300유로 지원하는 것과 한부모가정에 600유로를 일시불로 지급하는 것에 각각 43억유로, 7.5억유로를 지출함
 - 지원금은 구직자에 대한 기본소득 지원과 상쇄되지 않으며 소득이 높은 가구의 경우 자녀 세제수당과 상쇄됨
 - (구직자 기본소득) 구직자에 대한 기본소득 지원은 상환능력평가 없이 2020년 말까지 확대
 - (문화사업 지원) 문화 분야 지원프로그램을 통한 문화 프로젝트 지원과 문화인프라 확충에 10억유로를 재정지원함

- (비영리단체 안정화) 주정부에서 지원하는 비영리단체 안정화를 위해 2021년까지 독일재건은행을 통한 특별 대출프로그램을 설립할 계획임
- (중소기업지원) 바이러스 피해 중소기업 지원을 위한 단기지원프로그램에 약 250억유로 규모를 배정할 계획임
- (기업투자 촉진 및 지방정부 지원) 지방공동체에 필요한 재원 확보 및 감가상각규정 개선 및 손실이월액 등 기업투자 촉진을 위한 인센티브를 제공함
 - (주거비용 지원) 지방정부의 주거비용 지원을 위해 40억유로를 지원할 계획임
 - (무역세) 무역세(Gewerbesteuer) 세입부족분이 2020년 120억유로 규모로 예상되며, 이를 연방정부와 주정부가 50대 50으로 충당할 계획임
 - (대중교통 지원) 연방정부와 주정부는 지역 대중교통에 약 25억유로 규모의 일회성 정부 보조금을 제공할 계획임
 - (감가상각) 과세연도 2020~2021년 동안 기계 등 동산자산에 대한 감가상각충당금이 개선되며 가속상각²⁶⁾ 옵션을 통해 투자에 대한 인센티브를 제공함
 - (손실이월액) 손실이월액(steuerliche Verlustrücktrag)을 2020년과 2021년 최대 500만유로로 확대함
 - (법인세) 기업경쟁력 강화 목적으로 비법인기

25) 연방재무부, Startseite, Themen, Top-Themen, Das Konjunkturpaket(2020. 6. 12.) <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-konjunkturpaket-beschlossen.html>

26) 자산의 내용연수 동안 감가상각비가 매 기간 감소하는 방법임(한국조세연구원, 2009)



관을 세무목적상 법인으로 간주하는 등의 법인세법을 개정할 계획임

- (미래지향적 투자) 지속가능한 이동수단, 교통 시스템 개선, 디지털 혁신, 친환경 에너지 지원, 의료 현대화, 교육·연구지원에 투자함

<자료 수집 및 정리: 엄동욱 선임연구원>



프랑스

[예산·결산 등]

■ FY2020 3차 수정예산법안(PLFR 3: Projet de loi de finance rectificative pour 2020-3) 발표(2020. 6. 10.)²⁷⁾

- 이번 수정예산법안은 코로나19로 가장 큰 타격을 받은 부문을 지원하고, 지자체와 취약 계층 지원을 위한 예외적인 조치 등을 담고 있음
 - 노동자와 기업들을 보호하기 위한 긴급조치들을 연장하고, 부분실업 지원 310억유로와 연대기금을 통한 중소기업 지원 80억유로를 포함함
- (경제전망) 이동 제한 기간 동안 이어진 경제활동의 부진으로 2020년 경제성장률은 2차 수정예산법안에서 전망한 -8%보다 3%p 더 하락한 -11%로 전망됨

* 2020년 본예산에서 전망한 수치는 1.3%

- (재정전망) 경제전망의 수정과 재정에 영향을 미치는 긴급 예산 조치들로 인해 2020년 GDP 대비 재정수지는 2차 수정예산법안에서 전망한 -9.1%에서 2.3%p 하향조정된 -11.4%로 전망됨
 - 재정적자 규모는 2차 수정예산법안 대비 367억유로 악화된 2,221억유로에 이를 것으로 전망됨
- 가장 큰 영향을 받는 부문에 대한 435억유로의 지원 계획을 포함함
 - 180억유로 규모의 관광산업 지원 계획
 - 80억유로 규모의 자동차산업 지원 계획
 - 150억유로 규모의 항공산업 지원 계획
 - 12억유로 규모의 스타트업 지원 및 첨단기술 기업 지원 계획
 - 13억유로 규모의 문화부문 지원 계획
- 코로나19 대응 지원 규모는 2차 수정예산법안 대비 222억유로 증가한 1,337억유로(GDP 대비 5.7%)
 - 그중 근무시간 단축에 따른 근로자 임금 보조와 중소기업 재정지원, 보건 지원 등 재정수지에 영향을 미치는 조치는 152억유로 증가한 572억유로
 - 세금 납부 연기 및 경제사회개발기금(Fonds de développement économique et social: FDES) 확보 등 재정수지에 영향을 미치지 않는 조치는 70억유로 증가한 765억유로

27) 프랑스 예산국, Troisième projet de loi de finances rectificative (PLFR 3) pour 2020
<https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget/articles/troisieme-projet-de-loi-de-finances-rectificative-plfr-3-pour-2020>
 프랑스 재무부, 3è projet de loi de finances rectificative (PLFR 3) pour 2020
<https://www.economie.gouv.fr/3-projet-loi-finances-rectificative-plfr-iii-2020>

<표 6> FY2020 3차 수정예산법안

(단위: 십억유로)

구분	2019 결산	2020 예산법	2020 1차 수정 예산법	2020 2차 수정 예산법	2020 3차 수정 예산법안
재정지출	392.2	400.4	406.7	446.6	457.4
일반예산지출(Dépenses du budget général)	330.3	337.7	344.0	381.9	392.1
부처별 지출(Crédits des ministères)	246.0	253.2	253.2	256.0	258.7
미래를 위한 투자 미션(Mission "Investissements d'avenir")	1.0	2.1	2.1	2.1	2.1
보건 위기 대응 비상계획(Mission "Plan d'urgence face à la crise sanitaire")	0.0	0.0	6.3	43.5	51.0
부채비용[Charge de la dette (yc SNCF)]	40.3	38.6	38.6	36.6	36.6
연금기여금액(Contributions au CAS "Pensions")	42.9	43.8	43.8	43.8	43.8
재정수입(Recettes nettes)	295.3	307.4	300.2	266.0	242.5
조세수입(Recettes fiscales)	281.3	293.0	282.3	250.3	227.1
세외수입(recettes non fiscales)	14.0	14.4	17.9	15.7	15.4
특별회계(Solde du comptes spéciaux)	4.1	-0.1	-2.1	-4.7	-7.1
부속예산(Solde des budgets annexes)	0.2	0.0	0.0	-0.2	-0.2
총재정수지(Solde General)	-92.7	-93.1	-109.0	-185.5	-222.1

출처: 프랑스 재무부, 2020년 3차 수정예산법안(PLFR 2020-3)

[기타]

■ 첨단 기술 기업에 대한 지원 계획 발표(2020. 6. 5.)²⁸⁾

- 첨단 기술 기업이 프랑스 경제에서 가지는 비중이 확대하는 상황에서 프랑스는 혁신 생태계 (innovation ecosystem)를 주도하기 위해 노력해왔음
- 하지만 코로나19로 인해 창업 및 기술 혁신이 타격을 입은 상황에서, 프랑스 정부는 기술기업들에 대한 단기 재정지원 계획 "#PlanTech"를

발표함

- #PlanTech 계획은 다음의 5가지 지원 정책으로 구성됨
 - "프랑스 기술 주권 (French Tech Sovereignty)" 펀드 설립
 - 기술 기업에 대한 약 5억유로 규모의 금융 지원
 - 신규 스타트업 설립 지원을 위해 2억유로 지원
 - 사회와 경제의 디지털화 지원
 - 정보 활동을 통한 채용 지원

■ 프랑스 항공 산업에 150억유로 지원 계획 발표

28) 프랑스 재무부, Bruno Le Maire et Cédric O annoncent les mesures du #PlanTech <https://www.economie.gouv.fr/plan-tech-soutien-conjoncturel-entreprises>



(2020. 6. 9.)²⁹⁾

- 코로나19로 인한 여행 제한 등으로 항공 산업이 큰 타격을 받은 상황에서 재정적 어려움을 겪는 항공 산업을 위해 직접 투자, 보조금, 대출, 대출 보증 등 150억유로 규모의 지원 계획을 발표함
<자료 수집 및 정리: 이정인 선임연구원>



영국

[기타]

■ 코로나19 관련 자영업자 소득지원제도 연장 발표 (2020. 5. 29.)³⁰⁾

- (제도 개요) 영국 정부는 코로나19의 영향을 받는 자영업자를 위한 소득지원제도(Self-Employed Income Support Scheme)를 도입하여 운영하고 있음
 - (지원 내용) 당초 계획은 월 수익 평균의 80%에 해당하는 현금 보조금(3개월 기준 최대 7,500파운드)을 3~5월 기간에 대해 지급하기로 하였음
 - * 수급 자격이 있는 자영업자가 국세관세청(HMRC)에 신청 시 지원

- (지원 현황) 6월 7일 기준, 약 75억파운드 규모, 약 260만건 신청³¹⁾

- (지원 연장) 정부는 5월 29일, 지원기간을 3개월 연장하기로 결정하고 추가 기간에 대한 지원 계획을 발표함
 - (추가 지원 내용) 월 수익 평균의 70%(3개월 기준 최대 6,570파운드)를 추가 3개월 기간에 대해 지원
 - 수급 자격 기준은 기존 지원과 동일하며 2회차 보조금은 8월부터 신청 가능
- (예상 비용) 예산책임청(OBR) 추계(6월 4일 발표 기준)에 따르면 자영업자 소득 지원의 1회차 보조금(3~5월) 비용은 80억파운드,³²⁾ 2회차 보조금(추가 3개월) 비용은 70억파운드, 총 150억 파운드가 소요될 전망³³⁾

* 추후 주요 가정 변경 및 조세 영향을 반영해 추계 규모가 조정될 예정

■ 재무부, 코로나 바이러스 고용 유지 보조금 연장 관련 세부 계획 발표(2020. 5. 29.)³⁴⁾

- (제도 개요) 코로나 바이러스 고용 유지 보조금 제도(Coronavirus Job Retention Scheme)는 코로나19 발병시기 동안 기업이 고용은 유지하되 직원들이 일시적으로 근무를 할 수 없는 경

29) 프랑스 재무부, Présentation du plan de soutien à l'aéronautique <https://www.economie.gouv.fr/plan-soutien-aeronautique>

30) HM Treasury, Chancellor extends Self-Employment Support Scheme and confirms furlough next steps, 2020. 5. 29. <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-extends-self-employment-support-scheme-and-confirms-furlough-next-steps>

31) HM Revenue & Customs, HMRC coronavirus (COVID-19) statistics, 검색일자: 2020. 6. 11. <https://www.gov.uk/government/collections/hmrc-coronavirus-covid-19-statistics>

32) 이는 추계 가정 변경, 최근 실적과 통계 등을 반영해 5월 14일 발표된 예산책임청(OBR) 추계 대비 하향 조정된 수치임

33) OBR, Coronavirus analysis, 2020.6.4., 검색일자: 2020. 6. 11. <https://obr.uk/coronavirus-analysis/>

34) HM Treasury, Chancellor extends Self-Employment Support Scheme and confirms furlough next steps, 2020. 5. 29. <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-extends-self-employment-support-scheme-and-confirms-furlough-next-steps>

<표 7> 연장 기간의 고용 유지 보조금 운영 계획

구분	임금 지원금 (임금의 80%, 월 최대 2,500파운드)		국가보험분담금 및 연금분담금		근로자 고용 총비용 대비 고용주 부담 비율(평균) ³⁶⁾
	정부 부담	고용주 부담	정부 부담	고용주 부담	
7월	80% (최대 2,500파운드)	0%	○	X	0% (0파운드)
8월	80% (최대 2,500파운드)	0%	X	○	5% (69파운드)
9월	70% (최대 2,187.5파운드)	10% (최대 312.5파운드)	X	○	14% (207파운드)
10월	60% (최대 1,875파운드)	20% (최대 625파운드)	X	○	23% (345파운드)

주: 직원이 근로를 중단하지 않았다면 고용주가 부담했을 총고용비용(임금과 국가보험분담금 및 연금분담금) 대비 고용 유지 보조금 제도 하에 고용주가 부담하는 고용비용의 비율임. 고용 유지 보조금 신청 관련 분석에서 고용 유지 보조금 평균 청구액에 상응하는 월 임금 수준을 도출하여 계산한 것으로 실제 비율은 근로를 중단한 직원의 임금 수준에 따라 달라질 수 있음

출처: HM Treasury, Factsheet for Self-Employment Income Support Scheme and Coronavirus Job Retention Scheme, 2020. 5. 29. Table 1, 2를 참고하여 작성함

우, 정부가 임금의 일부를 보전하여 지원하는 제
도임

- (주요 경과) 당초 계획(3월 20일 발표)의 지원
기간은 3개월(3~5월)이었으나 두 차례 지원
연장(1개월, 추가 4개월)을 결정한 바 있음

- 또한 정부는 기업이 7월 1일부터 근로를 중
단했던 직원들을 시간제로 업무에 복귀시
킬 수 있도록 함

- (지원 현황) 6월 7일 기준, 890만개 일자리에
대해 약 196억파운드의 지원금 청구³⁵⁾

- (추가 지원 계획) 재무부는 추가 4개월 기간 동
안 적용할 세부 지원 계획을 발표함
- 4개월 추가 기간 동안 정부와 고용주의 임금
지원 부담 비율을 단계적으로 조정하고, 국가
보험분담금 및 연금분담금은 8월부터 고용주

가 부담하도록 변경

<자료 수집 및 정리: 한혜란 선임연구원>



중국

[기타]

■ 재무부, 적극적이고 능동적인 재정정책 수행을 위
한 조치를 발표(2020. 6. 9.)³⁶⁾

- Liu Kun 재무장관은 올해의 재정정책 조치를 1가
지의 '신호(信号)'와 4가지 '해징(对冲)'이라 발
표함
- 1가지 '신호'는 올해 재정적자율을 적절히 조
정하는 것을 의미함

35) HM Revenue & Customs, HMRC coronavirus (COVID-19) statistics, 검색일자: 2020. 6. 11.

<https://www.gov.uk/government/collections/hmrc-coronavirus-covid-19-statistics>

36) http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/xinhuanet/202006/t20200609_3528491.htm



- 코로나19 감염병으로 인한 세입 감소 및 재정지출 증가의 영향을 최소화하면서 시장 안정화 및 강화를 위해서 재정적자율을 2.8%에서 3.6%로 상향 조정함
- 재정적자 규모는 2019년 대비 1조위안 증가할 예정임
- 4가지 ‘혜징(对冲)’은 경제성장 하방 압력에 대응한 정부투자 증가, 기업의 세금 및 수수료 부담완화, 지방이전지출 증가를 통한 기층의 3보(三保)* 보장, 코로나19 영향에 대응한 예산균형 강화를 의미함

* 3보(三保): 기초생활보장, 임금보장, 조직운영 보장을 의미

■ 중국 국무원, ‘코로나19 예방 및 통제를 위한 중국의 행동(抗击新冠肺炎疫情的中国行动)’ 백서를 발표(2020. 6. 7.)³⁷⁾

- 중국의 코로나19 예방 및 통제를 위한 과정, 방제 및 응급치료 조치, 위생건강공동체 구축 등에 대한 내용임
- 2020년 5월 31일 24시 기준, 중국 내 코로나19 확진자는 8만 3,017명, 완치자(治愈) 7만 8,307명, 사망자 4,634명으로 완치율은 94.3%, 사망률은 5.6%임
- 중국의 코로나19 대응과정을 시기별로 5단계로 구분함
- (1단계: 2019년 12월 27일부터 2020년 1월 19일 까지) 중국 후베이성 우한시에서 설명할 수 없는 폐렴 사례를 밝히고 감염병 확산을 막기 위

- 해 역학조사를 수행하는 등 즉각 조치를 취함
- 우한에서 지역사회 감염 및 집단감염 사례가 나타났으며 다른 지역에서도 집단 감염이 나타나기 시작하여 중국 전역에서 감염병 예방 및 통제 조치를 시행함
- (2단계: 2019년 1월 20일부터 2020년 2월 20일 까지) 전국적으로 감염자 수가 급증하여 예방 및 통제에 어려움을 겪었으며 후베이성을 폐쇄하고 공중보건비상사태 시 지침에 따라 비상대응을 시작함
- (3단계: 2019년 2월 21일부터 2020년 3월 17일까지) 확진자 수가 한자릿수로 감소하기 시작했으며 중국 공산당은 감염병 예방 및 통제, 경제 및 사회개발, 생산 재개 지침을 조정하기로 결정함
- (4단계: 2019년 3월 18일부터 2020년 4월 28일 까지) 후베이 지역의 코로나19 추가 확진자가 없어 지역 폐쇄조치가 해제되었으며 감염병 예방 및 통제 전략을 재조정함
- (5단계: 2020년 4월 29일 이후) 국가 감염병 예방 및 통제가 정상화되었으며 기본적인 통제 하에 해외 입국자에 대한 통제도 지속되고 있음
- 중국은 감염병 예방, 통제 및 치료를 위해 대규모 격리 조치를 취했으며 사망자 수를 줄이기 위해 검체 채취, 치료, 검사, 격리 등 모든 부문에서 성과를 달성함
- 효과적인 지휘체계 구축, 엄격한 예방 및 통제

37) http://www.xinhuanet.com/politics/2020-06/07/c_1126083364.htm

시스템 구축, 2가지 개선(입원율과 치료율)과 2가지 감소(감염률과 사망률)를 목표로 한 치료의 효과, 법에 의거한 투명한 정보 공개, 추적, 진단, 치료 등 과학기술의 효과적인 지원 등에 대해 긍정적으로 평가함

■ 중국 재무부, 2020년 감염병 특별국채(抗疫特别国债)를 발행(2020. 6. 16.)³⁸⁾

- 중국은 감염병 예방, 경제 및 사회발전을 촉진하기 위해 1조위안 규모의 감염병 특별국채(1차 및 2차)를 발행하기로 결정함
 - 1차 발행규모: 500억위안, 5년 고정금리
 - 2차 발행규모: 500억위안, 7년 고정금리
- 감염병 특별국채로 조달한 자금은 모두 지방으로 이전 지출되어 기업과 국민에게 직접 혜택(고용보장, 기초생활보장 등)을 제공할 것이라 밝힘

<자료 수집 및 정리: 박신아 선임연구원>

38) http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/jjrb/202006/t20200616_3532914.htm

재정포럼

2020년 7월호 통권 제289호

- 발행처/ 한국조세재정연구원
- 발행인/ 김유찬 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장/ 정재호 (한국조세재정연구원 선임연구원)
- 편집위원/ 허경선 (한국조세재정연구원 연구위원)
김빛마로 (한국조세재정연구원 부연구위원)
김문정 (한국조세재정연구원 부연구위원)
김우현 (한국조세재정연구원 부연구위원)
정다운 (한국조세재정연구원 부연구위원)
정재현 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 편집·제작/ 최병규 (한국조세재정연구원 책임전문원)
김서영 (한국조세재정연구원 전문원)

■ 월간 재정포럼

2020년 7월 15일 발행 / 제24권 제7호(통권 제289호)
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.

떨어져 있어도 마음은 가까이

"딸~ 밥은 잘 챙겨 먹어?"
"먹었지~ 엄마는?"

코로나19,
사회적 거리두기로
가까운 이들도
멀리하게 되는 요즘입니다.

마음만큼은 가까이!
사랑하는 사람들에게 "괜찮다"며
자주 격려해주시는 것은 어떨까요?

#코로나19_
우리가 이깁니다





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