

월간
재정포럼

2019. July_Vol.277

MONTHLY
PUBLIC FINANCE
FORUM

07

권두칼럼

국가재정의 규모를 생각한다 | 유근춘

현안분석

보육 및 자녀양육을 위한 재정지원 정책의 현황과 과제 | 최성은
정부지출 성질에 따른 경기부양효과와 구축효과 | 강동익

정책연구

기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구 외

정책토론포트

생산적 재정책확장의 모색



쓸수록 줄어듭니다

지구 온난화의 원인 일회용 종이컵,
쓸수록 북극곰들의 집은 줄어듭니다.

kobaco

공익광고협의회

CONTENTS

권두칼럼

국가재정의 규모를 생각한다 | 유근춘 02

현안분석

보육 및 자녀양육을 위한 재정지원 정책의 현황과 과제 | 최성은 10

정부지출 성질에 따른 경기부양효과와 구축효과 | 강동익 28

정책연구

기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구 51

| 박한준·허경선·하세정·오영민

공적연금의 재정안정성 평가지표개발 및 연금결산보고서 개선방안 54

| 정도진·이항석·전영준·박창균

공공기관의 지속가능성을 포괄하는 결산보고서 개발 57

| 정도진·박성환·김종현·강평경

정책토론포트

생산적 재정확장의 모색 76

- 국민경제자문회의 제2기 출범기념 정책토론회

주요국의 조세·재정동향

미국 - GILTI 관련 예외 규정 및 공제제한조치 발표 외 96

정책흐름

「월간 재정동향」 2019년 7월호 (19. 5월 말 기준) 134

BEPS 대응지원센터 2019년 제1차 기업설명회 개최 137



국가재정의 규모를 생각한다



유근춘
한국사회정책연구원
선임연구위원

국가재정과 관련하여 자주 논의되는 주제 중의 하나가 국가재정의 규모이다. 통상 자유주의 진영에서는 국가재정의 규모는 작을수록 좋다고 말하면서, 경기부양이나 사회적 문제를 해결하기 위하여 재정규모를 확대해야 한다는 케인지언적 논리에 대하여 반대 입장을 표명하는 것이 일반적인 모양새이다. 이러한 논쟁은 오래되었고, 아직도 반복되고 있지만 이제는 어떤 답을 얻기보다는 의례적으로 거쳐야 할 통과이레 정도로 생각되는 것 같다. 본고는 이에 대해 결정적인 해답을 제시할 수는 없지만 지금까지의 논의에서 조금이라도 발전적인 진전을 가능하게 할 수 있다면 좋겠다는 바람에서 쓰였다.

경직적인 당위보다 유연한 현실적인 논의를 가능하게 하는 질문과 답

정확성보다 명확함을 선호한다면 국가재정의 규모에 대한 문제를 설정하는 질문은 다음과 같을 수 있다. 국가재정 규모는 큰 것이 좋을까, 작은 것이 좋을까?

이러한 문제에 대한 답을 찾아가는 출발점으로서 진영논리에 상관없이 상식인이라면 거의 모든 사람들이 받아들일 수밖에 없는 다음 명제를 사용하고자 한다.

“세상에 무조건적으로 좋거나 나쁜 것은 없다.”

즉 현재까지의 인류 경험으로 보아 어떤 주장이 있으면 그 주장의 성립에

우호적인 조건과 비우호적인 조건이 동시에 존재한다는 것이다. 우호적인 조건만 있는 경우, 혹은 반대로 비우호적인 조건만 있는 경우는 현실적으로 거의 없다. 이러한 출발점을 받아들인다면 논의가 경직적으로 되기 쉬운 선언적인 당위의 수준에서 성공과 실패의 조건을 따지는 유연한 실무의 수준으로 전환되는 효용이 있다고 생각된다.

국제 비교에서 관찰되는 고부담 국가와 저부담 국가의 경제적 성과

필자는 복지재정을 연구하면서 여러 차례 저부담 국가와 고부담 국가 간 성과비교를 할 기회가 있었는데(『보건복지재정 적정화 및 정책과제』, 2008 ; 『사회정책목표의 실질적 달성을 위한 중장기복지재정운용방향』, 2012 ; 『사회보장과 경제 선순환 국제비교연구』, 2015) 주로 경제적 성과를 중심으로 보았을 경우 자료가 존재하는 1970년 이후 고부담-고복지를 실현하고 있는 북구국가들이나 독일 등이, 저부담-저복지를 하고 있는 자유주의 표방 국가들에 비해 현재로 갈수록 더 우수한 성과를 보이는 것을 관찰할 수 있었다. 자료가 존재하지 않는 1970년 이전에 자유주의 국가의 틀에 맞는 저부담-저복지 국가인 미국과 일본 등에서 성공적인 경제적 성과가 두드러졌던 것을 고려한다면, 현재로 갈수록 고부담-고복지를 성공시키는 조건이 실패하는 조건보다 더 강해지고, 저부담-저복지에 실패하는 조건이 성공하는 조건보다 강해지고 있다는 가정을 해볼 수 있다.

현실에 존재하는 성공과 실패의 메커니즘과 조건

국가재정 규모와 관련하여 누구나 납득할 수 있는 성공과 실패의 조건을 망라한다는 것은 불가능할 것이다. 따라서 현실에서 관찰되는 조건들을 중심으로 논의하는 것이 현실적이라고 판단된다.

저부담이 성공하는 조건은 저부담으로 늘어난 민간부문의 저축과 투자의

.....
국가재정 규모와 관련하여 누구나 납득할 수 있는 성공과 실패의 조건을 망라한다는 것은 불가능하기에 현실에서 관찰되는 조건들을 중심으로 논의하는 것이 현실적이다.

.....
**고부담과 저부담
 각각의 경우에 대해
 성공과 실패가
 모두 가능하다는 현실을
 인지하면 왜 고부담과
 저부담 중 하나를
 선택하고 어떻게 실현할
 것인가라는 질문에
 답하는 것이 중요한
 과제가 된다.**

여력이 물질자본과 인적자본의 축적, 그리고 기술의 발전으로 이어져 경제성장을 가져오는 경우이다. 저부담의 실패조건은 증가된 민간부문의 저축과 투자의 여력이 생산적 투자로 이어지지 않고 비생산적 투기로 가거나 경제순환에서 퇴장되어 쌓이게 되는 것인데, 이 경우 실질적 경제성장이 이루어지지 않는다. 또한 분배불평등이 거의 필연적으로 동반되어 사회문제 격화와 유효 수요 부족문제 등의 실패조건이 강화된다.

현실에서 고부담이 성공하는 기전(機轉)의 대표적인 예는 북구의 황금삼각형 모델이다. 이는 고부담으로 가능해진 고복지를 통하여 혁신적 기술의 채택과 노동시장의 유연화가 별다른 저항 없이 이루어질 수 있게 되고, 적극적인 노동시장 정책으로 인적자본 개발과 취업이 동시에 가능해지는 조건 등이 충족되어 경제성장과 국가경쟁력을 제고할 수 있게 되는 경우다. 실패하는 경우는 고부담으로 가능해진 고복지가 복지의존과 근로의욕 저하, 도덕적 해이, 자본유출과 지하경제를 확대하여 저성장과 국가경쟁력 저하를 가져오는 경우이다.

문제의 정리와 논의: 왜 선택하고, 어떻게 성공시킬 것인가?

이렇게 고부담과 저부담에 대해 전적으로 좋거나 나쁘다는 당위적인 태도에서 벗어나 각각의 경우에 성공과 실패가 모두 가능하다는 현실을 인지하게 되면, 다음 단계에서는 왜 고부담과 저부담 중 하나를 선택하고, 어떻게 성공을 실현할 것인가라는 질문에 답하는 것이 중요한 과제가 된다.

왜 선택하는가?

왜 고부담과 저부담 중 하나를 선택하는가라는 질문에 대한 답변 중 가장 대표적이면서 상충적인 이유를 들자면, 이는 형식적 자유와 실질적 자유의 대비와 관련이 있다.

저부담을 선택하는 이유 중 대표적인 것은 개인의 자유이다. 국가의 적극적

개입으로 이어지는 고부담은 필연적으로 그만큼 개인의 자유에 대한 구속을 수반한다는 것이다. 따라서 가능하면 개인의 자유를 구속하는 국가의 개입, 그중에서 개인 자유의 중요한 기반이 되는 사유재산권의 침해를 가져오는 조세징수 등의 조치와 민간이 아닌 국가의 개입을 통한 사회문제 해결을 최소화해야 한다는 것이다.

반면 고부담을 선택하는 경우에는 형식적인 개인의 자유가 아무리 있어도 원하는 바를 실현시키는 능력을 제약하는 조건, 특히 경제적 조건이 나쁘다면 형식적인 자유는 무의미하므로 원하는 바를 실현시키는 능력의 자유, 즉 실질적 자유도 중요하다는 것이다. 실질적 자유는 민간부문의 자유로운 행위, 특히 시장 메커니즘에만 맡겼을 때 담보할 수 있다는 보장이 없으므로 이에 대한 공적인 개입과 그를 위한 부담이 어느 정도 필요하다는 것이다.

상기한 형식적 자유와 실질적 자유의 대립에 대한 당위론적 논의는 실효성이 없다고 판단된다. 실용적으로 보면 두 가지 모두 나름대로의 이유를 가지고 있기 때문이다. 이에 대한 한 가지 가능한 대처방안은 독일 질서자유주의자들의 방안이라 생각된다. 즉 형식적인 자유의 제약은 법 등 규칙의 정립에 의해서만 하고, 나머지는 개인에게 일임하여야 한다는 것이다. 이 경우 형식적인 자유를 제약하는 규칙의 종류나 범위를 어떻게 설정하느냐가 관건이 된다. 이는 지식의 제약과 이해관계의 극복이 문제가 되는 실용적 수준의 문제이지 당위의 문제는 아니다.

어떻게 성공시킬 것인가?

성공과 관련하여 자유주의자들의 기본적 태도는 현실이 복잡하여 필연적으로 제한적이 될 수밖에 없는 지식에 입각한 인위적 개입은 문제의 해결보다는 확대를 가져오기 쉽다는 것이다. 반면 진화론적으로 성립된 화폐와 시장의 메커니즘에 입각한 질서는 인위적 개입에 비하여 정보의 이용과 인간 행위동기의 관리에서 우위에 있다는 것이다.

.....

**고부담과 저부담 중
하나를 선택하는
대표적 이유는 형식적
자유와 실질적 자유의
대비와 관련이 있다.**

.....

**자유주의처럼
현재 주어진 화폐와
시장 메커니즘의 질서를
발견하여 잘 사용하는
것도 성공에 중요하지만,
더 크게는 한계점이
인식되는 경우에 새로운
질서를 창조하는 것도
성공에 있어 중요하다.**

이에 대해서는 자연질서와 사회질서를 근본적으로 비교해보는 것이 도움이 될 수 있다. 자연질서는 인간에게 유의미한 역사적 범위 내에서 변한 적이 없다. 따라서 질서는 발명되는 것이 아니라 발견되는 것이다. 반면에 사회질서는 유의미한 역사적 범위 내에서 보면 변화가 존재한다. 중세의 신분사회 질서와 평등을 기본으로 한 현대의 기능분화사회 질서는 밤과 낮처럼 전혀 다른 두 가지의 질서이다. 따라서 사회질서는 “왜”와 “어떻게”라는 두 측면에서 모두, 주어진 시대의 질서 안에서는 불변처럼 느껴지지만, 전 인류의 역사를 통해서 보면 가변적인 것이 된다. 따라서 사회질서는 주어진 질서의 특성을 “발견”하는 측면도 있지만 현실적인 제약을 넘어서는 질서를 “창조”하는 측면도 있게 된다.

따라서 자유주의처럼 현재 주어진 화폐와 시장 메커니즘의 질서를 발견하여 잘 사용하는 것도 성공에 중요하지만, 더 크게는 그 한계점이 인식되는 경우에 새로운 질서를 창조하는 것도 성공에 있어 중요하다.

현대사회에 있어서 성공과 실패에 관련된 조건의 논의

앞에서 현재로 올수록 고부담-고복지 국가가 저부담-저복지 국가보다 경제적 성과에 있어 우수한 경향이 있음이 관찰되었다는 언급을 하였다. 이러한 경향에 어떠한 근본적 구조가 존재한다면, 현재는 고부담-고복지 국가로 가는 것이 성공할 확률이 높다는 주장도 가능할 것이다. 관련된 모든 논의를 망라하는 것이 불가능하다는 전제하에서 몇 가지 가능한 설명을 제시하고자 한다. 그리고 이러한 논의들은 동일한 설명구조에 입각하여 다른 증거가 제시된다면 다른 결론도 동일하게 가능하다는 점에서 선언적이라기보다는 실용적이라는 점을 강조하고자 한다.


첫째로, 저부담 국가가 성공하기 위해서는 민간부문에 저축과 투자의 여력이 증가하는 경우 이 여력이 모두 생산적 투자로 이어져야 하는데 현대로 올수록 생산적 경로를 가지기보다는 화폐적 차익을 노리는 투기가 더 우세하다.

따라서 실패하는 저부담 국가에서 형성된 민간부문의 여력은 경제성장보다는 빈부의 격차를 늘리고 사회문제를 격화시키는 경향이 있다.

둘째로, 현대로 올수록 생산성을 높이기 위한 조건이 복잡화하고 대규모화하는 경향이 있다. 이들은 대개 사회간접자본적인 성격을 가지고 있어 순수 민간부문에서 형성하기에는 능력과 동기에 제한이 따른다. 비유를 든다면 에베레스트 산은 이미 전반적으로 높은 티베트 고원 위에 위치했기 때문에 세계 최고가 될 수 있었다. 이때 티베트 고원은 사회간접자본적인 성격을 가지는 공동의 조건에 비유될 수 있다. 복잡하고 대규모화된 현대에서 개인이나 순수 민간부문이 경쟁이 아닌 협동을 통해 이러한 공동의 생산력 향상 조건을 창출해 내는 것은 거의 불가능에 가깝다. 따라서 현대에는 고부담을 통해 이러한 공동의 우수성 조건을 창출해내는 사회가 성공에 더 가깝다.

본 논의의 기본적 메시지

우리나라의 경우에도 최소한 위의 두 가지 조건이 적용된다면 성공적인 재정 규모의 방향은 ‘고부담-고복지’라는 주장을 고려해 볼 수 있겠다.

그러나 기본적으로 본 논의의 기본 메시지는 재정규모에 관하여 조금 더 근본적인 고려사항이 존재하며, 이를 인식할수록 선언적이고 당위적인 태도보다는 실용적이고 유연한 태도가 우세해진다는 것이다. 이러한 태도의 전환을 통해 우리나라도 이제는 전체적이고 장기적인 재정규모의 방향에 대해 현실적인 해결책을 찾아야 할 시기가 되었다고 생각한다. 

.....
**재정규모에 관하여
 조금 더 근본적인
 고려사항이 존재하며,
 이를 인식할수록
 선언적이고 당위적인
 태도보다는 실용적이고
 유연한 태도가
 우세해진다.**

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



| 현안분석 |

■ 보육 및 자녀양육을 위한 재정지원 정책의 현황과 과제

최성은 · 한국조세재정연구원 선임연구위원

■ 정부지출 성질에 따른 경기부양효과와 구축효과

강동익 · 한국조세재정연구원 부연구위원

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

보육 및 자녀양육을 위한 재정지원 정책의 현황과 과제

I. 서론

무상보육 확대와 최근의 아동수당 도입 및 확대 등 우리나라의 자녀양육 재정 지원은 지속적으로 확대되어 왔다. 아동수당은 2018년 만 5세 이하 상위 10% 제외 소득계층을 중심으로 도입된 이후 2019년부터 전 소득계층으로 확대되고, 같은 해 9월부터는 초등학교 입학 이전 아동(만 7세 미만)에까지 그 대상이 확대되었다. 이전의 보육정책이 주로 일하는 여성의 보육수요를 지원하기 위한 정책이었다면, 최근의 보육지원 정책은 삶의 질 개선을 통한 저출산 극복 정책으로 보다 적극적인 가족정책으로 변화해 가는 면모를 보이고 있다.

무상보육 확대가 자녀돌봄을 보편적 복지수요로 인정하기 시작하면서 자녀양육의 책임을 국가에 묻는 공보육 체제로의 진입을 암묵적으로 시사하는 가운데, 아동수당도 보편적 아동수당으로서 영유아 이외에 보다 광범위한 아동을 대상으로 한 유아녀가구에 대한 소득보장 정책으로 자리매김하고 있다. 이와 더불어 노동시장에 있는 여성들에 대한 육아휴직제도도 점차 일·가정 양립을 통한 자녀양육 지원과 저출산 극복 등을 위해 확대일로에 있다. 육아휴직제도를 비롯한 일·가정 양립정책 또한 노동시장 정책보다는 점차 가족정책으로서의 성격이 강조되며 남성의 육아휴직 활성화, 육아휴직급여 확대, 육아휴직 사용률 제고를 위한 지원 등이 강화되고 있다.

그런데 현재의 우리나라 가족정책은 공보육을 중심으로 하는 스웨덴형과 자녀의 가정양육을 중심으로 하는 노르웨이형 사이에서 그 방향성을 확립하지 못한 채 우왕좌왕하는 모습을 보이고 있는 듯하다. 급변하는 사회경제적 상황과 인구구조의 변화, 노동시장의 변화 속에서 자녀양육 및 보육 등 가족정책 지원제도의 뚜렷한 방향성 수립과 효과성 제고가 필요한 시점이다.



최성은
한국조세재정연구원
선임연구위원
(sechoi@kipf.re.kr)

II. 보육 및 자녀양육 지원정책과 재정현황

보육지원은 무상보육 확대 이후 급격히 증가해 왔다. 중앙정부 사업에 대한 매칭 지방비를 포함한 보육재정은 무상보육 시행 이전인 2010년에는 약 4조 9천억원에 불과하였으나, 2015년 약 12조 3천억원으로 두 배 이상 늘어났다. 보육재정에서는 지자체 재원투입이 상당한 비중을 차지한다. 이는 어린이집 운영과 관련된 각종 지원을 지자체가 메꾸어 주고 있는 부분이 있고, 교사 처우개선이나 인건비 및 운영에 관한 지원이 지자체별 자체 사업임에도 국비사업으로 묶여 지원하는 경우가 왕왕 있기 때문이다. 국고보조사업에 대한 지방비 지출 외에도 대부분의 시도와 시군구가 민간 및 가정어린이집 보육료 차액 지원, 보육교직원 월정액 수당, 기타 인력지원, 운영비 지원, 취약보육 지원 등 지자체의 특수보육시책을 지원하고 있다. 2015년의 경우 전체 지자체 특수보육시책은 약 1조 5천억원(전체 보육재정의 약 11%)이며, 지자체 특수시책을 포함하면 2015년 전체 보육재정은 13조 8천억원(GDP 대비 0.89%)에 달한다. 보육 및 자녀양육에 대한 재정지원사업은 누리과정 지원을 포함한 보육지원 외에도, 유아교육 지원, 아이돌봄 서비스 등 각종 돌봄서비스, 아동수당 및 양육수당 등 현금 지원사업 및 육아휴직 및 일·가정 양립 지원사업 등을 포괄하여 살펴볼 필요가 있다.

이전의 보육정책이 주로 일하는 여성의 보육수요를 지원하기 위한 정책이었다면, 최근의 보육지원 정책은 삶의 질 개선을 통한 저출산 극복 정책으로 보다 적극적인 가족정책으로 변화해 가는 면모를 보이고 있다.

<표 1> 연도별 보육 예산

(단위: 억원, 원, %)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	
보육 재정	총계	금액(억원)	61,411	73,299	86,845	121,887	130,341	138,414
		1인당(원)	2,262,532	2,666,210	3,118,903	4,367,268	4,750,738	5,066,217
		증가율(%)	-	19.36	18.48	40.35	6.94	6.19
	정부 사업	금액(억원)	49,404	57,568	76,956	111,524	119,497	123,046
		1인당(원)	1,820,165	2,094,004	2,763,755	3,995,957	4,355,490	4,503,718
		증가율(%)	-	16.52	33.68	44.92	7.15	2.97
	지자체 특수시책	금액(억원)	12,007	15,731	9,889	10,363	10,844	15,368
		1인당(원)	442,367	572,206	355,148	371,311	395,248	562,498
		증가율(%)	-	31.02	-37.14	4.79	4.64	41.72
GDP 대비 보육재정		비중	0.49	0.55	0.63	0.85	0.88	0.89

- 주: 1. 정부사업: 보건복지부의 보육 예산(국비+지방비)과 시도교육청의 누리과정 최종 예산을 합한 금액
- 2. 지자체 특수시책: 17개 시도 취합자료
- 3. GDP: 한국은행, 국내총생산(2010년 기준, 명목), 2015년 자료는 잠정치
- 4. 1인당 금액: 각 연도별 보육 예산 금액을 0~5세 인구수로 나눈 수치임

출처: 보건복지부, 「보육통계」; 교육부, 「시도교육청별 누리과정 예산편성 현황자료」; e-나라지표 재인용, http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=3020; 통계청, 「장래인구추계」, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=13, 검색일자: 2019. 2. 13.

현재의 우리나라
가족정책은 방향성을
확립하지 못한 채
우왕좌왕하는 모습을
보이고 있는 듯하다.
인구구조의 변화,
노동시장의 변화 속에서
자녀양육 및 보육 등
가족정책 지원제도의
뚜렷한 방향성 수립과
효과성 제고가 필요한
시점이다.

1. 보육 및 누리과정 지원사업과 재정현황

무상보육 확대에 대한 보육재정의 확대는 보육재정 부담의 주체에도 변화를 가져왔다. 무상보육 확대 및 누리과정 도입과 더불어 3~5세에 대한 보육료 지원은 점진적으로 지방교육재정에 완전 이관되었다가 누리과정 보육료 지원과 관련된 지자체와 중앙의 재정부담 주체에 관한 갈등이 점차 심화되면서 2017년부터는 유아교육지원 특별회계가 신규 도입되어 재이관되었다. 그러나 유아교육지원 특별회계는 3년을 한시로 도입되었기 때문에 향후 보육재정의 부담주체에 대한 새로운 논쟁이 대두될 것으로 예상된다. 2019년 3~5세 누리과정 지원에 대한 총 재정투자액은 약 3조 5천억원에 달하며, 0~2세 보육료 지원은 약 3조 4천억원에 이르고 있다. 보육교사 처우 개선 등에 대한 요구의 증가와 더불어 인건비 지원의 증가도 눈에 띄는데, 2019년에는 장애아동 특수보육교사 수당 인상, 교사겸직 원장에 대한 수당 지급, 어린이집 누리과정교사 처우개선비 인상 등 보육교직원 인건비 지원이 더욱 확대되어 약 1조 2천억원에 달하고 있다. 보육사업 중 국고보조사업의 매칭 지방비는 2019년 기준 약 2조 7천억원으로 추산된다.

<표 2> 보육 및 누리과정 관련 예산(2015~2019년)

(단위: 억원)

소관명	사업명	2015	2016	2017	2018	2019
보건복지부	• 영유아 보육료 지원	31,452	31,885	31,380	32,672	34,163
	- 영유아 보육료 지원	31,377	31,066	31,292	32,575	34,053
	- 시간차등형 보육 지원	75	120	88	97	110
	• 어린이집 확충 및 환경개선	675	367	288	742	794
	- 어린이집 기능 보강	340	64	64	58	105
	- 어린이집 확충	334	302	224	684	688
	• 어린이집 관리	266	309	248	260	320
	- 보육사업 관리	14	78	33	40	38
	- 육아종합지원센터 지원	49	113	95	89	118
	- 어린이집 교원 양성 지원	20	27	27	28	28
	- 보육실태조사	8	-	-	7	-
	- 부모 모니터링단 운영 지원	13	12	12	11	9
	- 공익제보자 신고포상금	2	2	2	2	2
	- 어린이집 평가인증 운영	98	77	79	82	118
	- 어린이집 부정이용 불편신고 및 현지조사지원	-	-	-	-	7
	- 보육전자바우처 운영	62	-	-	-	-

<표 2>의 계속

(단위: 억원)

소관명	사업명	2015	2016	2017	2018	2019
보건 복지부	• 어린이집 지원	7,354	8,655	9,577	10,487	12,497
	- 공공형 어린이집	441	487	558	610	629
	- 보육교직원 인건비 및 운영 지원	6,913	8,168	9,019	9,877	11,868
	소계	39,747	41,216	41,493	44,161	47,774
유아 교육 지원 특별 회계 (교육부)	• 유치원 교육비 지원	-	-	14,769	14,747	14,165
	• 어린이집 지원	-	-	19,245	20,586	20,525
	소계	-	-	34,014	35,333	34,690
지방 교육 재정	• 유아교육비 보육료 지원	38,851	39,820	-	1,095 ¹⁾	-
	• 유아학비	2	2	2	2	2
	소계	38,853	39,822	2	1,097	2
	총계	78,600	81,038	75,509	80,591	82,466

주: 1) 전북교육청의 2016년도 어린이집 누리과정 보육료 정산분 반영
출처: 보건복지부, 「보육사업안내(부록)」 각연도
보건복지부, 「예산 및 기금운용계획 개요」, 2018~2019
교육부, 「보통교부금 교부보고」, 2015~2018
교육부, 「예산 및 기금운용계획 개요」, 2015~2019
교육부, 「예산 주요사업비 설명자료」, 2015~2019

<표 3> 보건복지부 보육부문 국고보조사업 매칭 지방비

(단위: 억원)

사업명	2015	2016	2017	2018	2019
• 영유아 보육료 지원	14,803	14,678	14,769	15,378	16,079
- 영유아 보육료 지원	14,766	14,620	14,726	15,330	16,025
- 시간차등형 보육 지원	37	59	43	48	54
• 어린이집 확충 및 환경 개선	452	246	193	497	532
- 어린이집 기능 보강	228	43	43	39	71
- 어린이집 확충	224	203	150	459	462
• 어린이집 지원	3,635	4,279	4,734	5,184	6,182
- 공공형 어린이집	200	221	254	277	286
- 보육교직원 인건비 및 운영 지원	3,435	4,058	4,480	4,907	5,896
총계	18,890	19,203	19,696	21,059	22,793

주: 지방비는 평균보조율을 근거로 추정(국회예산결산위원회, 「예산안 검토보고」 참고)
출처: 보건복지부, 「보육사업안내(부록)」 각연도
보건복지부, 「예산 및 기금운용계획 개요」, 2018~2019
국회예산결산특별위원회, 「예산안 및 기금운용계획안 검토보고」, 2015~2019

2. 유아교육 지원

유치원에 대한 유아교육 지원은 어린이집과는 다르게 부모가 납부하는 원비가 자율화되어 있는 등 좀 더 민간화된 영역이었다. 누리과정 지원 이후 정부지원 증

유아교육지원

특별회계는 3년을 한시로
도입되었기 때문에
향후 보육재정의
부담주체에 대한
새로운 논쟁이 대두될
것으로 예상된다.

누리과정 지원 이후
정부지원 증가에 따른
관리 감독의 일환으로
일련의 조치들이
취해지고는 있으나
관리감독상의 문제가
여전히 난제로 남아 있다.

가에 따른 관리 감독의 일환으로 원비 인상률에 상한제를 적용하는 등 일련의 조치들이 취해지고는 있으나, 최근 사립유치원 사태에서 볼거져 나왔듯이 관리감독상의 문제가 여전히 난제로 남아 있다. 누리과정 지원 외에 유치원 방과후 지원과 지방교육재정의 유치원 인건비 지원, 공립유치원 지원 유아교육 지원 관련 예산도 2018년 기준 약 7,981억원에 달한다. 특히 누리과정과 함께 도입된 유치원 방과후 과정비 지원은 유아들이 원하지 않는데도 불필요하게 방과후 과정에 참여하게 되는 현상을 초래하며, 교육부 소관의 교육기관인 유치원과 보건복지부 소관의 어린이집을 누리과정이라는 지붕하에 함께 묶어 놓은 것은 유보통합이라는 명목하에 재원분담의 주체를 이동시키기 위한 수단이었다는 냉소적 비판이 제기되는 것도 이해가 가는 대목이다. 유보통합이 여러 현실적 여건으로 인해 어려운 것은 사실이지만, 재원의 이관 과정에서 혹은 시스템 통합 과정에서 과도기적으로 도입되는 불필요한 지원사업들은 정비하고 더 이상의 예산 증액은 지양하는 동시에, 보다 투자 우선순위가 있는 사업들의 예산을 증액하는 통합적 관점에서의 재구조화가 필요한 것도 사실이다.

<표 4> 유아교육 지원 관련 예산

(단위: 억원)

소관명	사업명	2015	2016	2017	2018	2019	
유아교육지원 특별회계 (교육부)	유치원 방과후 과정비 지원	-	-	4,281	3,595	3,463	
	기타	-	-	1,115	-	-	
	소계	-	-	5,396	3,595	3,463	
지방교육재정	유아 교육비	유치원 교원인건비 보조	2,067	2,158	2,290	2,580	-
		유치원 교육역량지원비	1,351	1,361	1,418	1,803	-
		공립유치원 신설 증설비	-11	-	-	-	-
		소계	3,407	3,519	3,708	4,383	-
	국립학교 학력증진 지원 (유아학비 지원)	방과후과정비	1	1	1	1	1
		통학버스 임차료 지원	2	2	2	2	2
		방과후 과정 인력 지원	0	0	0	0	1
		소계	3	3	3	3	4
	총계		3,410	3,522	9,107	7,981	-

주: 전북교육청의 2016년도 어린이집 누리과정 보육료 정산분 반영
출처: 교육부, 「보통교부금 교부보고」, 2015~2018
교육부, 「예산 및 기금운용계획 개요」, 2015~2019
교육부, 「예산 주요사업비 설명자료」, 2015~2019

3. 아이돌봄 서비스 등 돌봄서비스 지원

여성가족부의 아이돌봄 서비스 및 공동육아나눔터 사업도 보육지원 사업과 동일한 성격의 사업으로 최근 들어 재정투자 규모가 급격하게 늘어나 2015년 794억원에서 2019년 기준 약 2,290억원으로 증가하였다. 취업모나 실수요자의 다양한 보육서비스 필요를 충족하기 위하여 현행의 보육서비스 유형을 보다 다양화할 필요가 있다. 시간제 보육을 대체하는 수단으로서 아이돌봄 서비스는 보다 본격적으로 확대될 필요가 있는 부문이다.

취업모나 실수요자의 다양한 보육서비스 필요를 충족하기 위하여 현행의 보육서비스 유형을 보다 다양화할 필요가 있다.

<표 5> 여성가족부 아동·보육 관련 예산

(단위: 억원)

사업명		2015	2016	2017	2018	2019
아이돌봄 지원	영아종일제 돌봄	134	117	151	198	-
	시간제 돌봄	490	546	546	657	-
	아이돌보미 양성 및 관리	94	94	94	137	-
	서비스제공기관 운영	70	72	77	92	-
	소계	787	828	868	1,084	2,246
공동육아 나눔터		6	13	17	30	44
총계		794	841	885	1,113	2,290

출처: 여성가족부, 「예산 및 기금운용계획 개요」 2015~2018

4. 아동수당 및 양육수당

어린이집을 이용하지 않는 영유아에게 지급되는 양육수당은 출산율 저하로 인한 영유아 수 감소 등을 원인으로 2015년 약 1조 2천억원에서 2019년 약 9천억원으로 감소하는 추세에 있다. 아동수당은 2018년 도입 당시 상위 10% 계층을 제외하고 만 6세 미만 아동에게 지급되었다가 2019년부터 전 소득계층으로 확대되고, 같은 해 9월부터 초등학교 입학 이전 아동(만 7세 미만)에게까지 대상이 확대됨으로써 예산이 전년 대비 약 2배 늘어난 약 2조 2천억원에 달하고 있다.

고용보험기금 내 육아휴직 및 출산휴가는 저출산정책 및 일·가정 양립 지원정책으로 지원이 확대되고 있으며, 이에 따라 모성보호육아 지원 부문 예산도 증가하고 있다.

<표 6> 아동수당 및 양육수당

(단위: 억원)

소관명	사업명	2015	2016	2017	2018	2019
보건복지부	가정양육수당	12,115	12,192	12,242	10,891	8,923
	아동수당	-	-	-	7,096	21,627
지방비	가정양육수당	5,296	5,329	5,351	4,761	3,900

주: 지방비는 평균보조율을 근거로 추정(국회예산결산위원회, 「예산안 검토보고」 참고)
 출처: 보건복지부, 「보육사업안내(부록)」, 각연도
 보건복지부, 「예산 및 기금운용계획 개요」, 2018~2019

5. 육아휴직, 출산휴가 등 일·가정 양립 지원정책

고용보험기금 내 일·가정 양립 지원사업 중 육아휴직 및 출산휴가는 저출산정책 및 일·가정 양립 지원정책으로 지원이 확대되고 있으며, 이에 따라 모성보호 육아 지원 부문 예산도 2015년 약 8천억원에서 2019년 약 1조 5천억원으로 지속적인 증가를 보이고 있다. 육아휴직 활성화를 위하여 사업체에 지원하는 고용안정장려금도 2015년 540억원에서 2019년 1,584억원으로 지속적으로 증가하고 있다. 직장어린이집 지원 등을 포함한 고용보험 일·가정 양립 지원예산은 2019년 전체 약 1조 8천억원에 달한다.

<표 7> 고용보험기금 일·가정 양립 지원예산안(2015~2019년)

(단위: 억원)

사업명	2015	2016	2017	2018	2019
고용안정장려금 ¹⁾	540	623	1,066	1,265	1,584
직장어린이집 지원	909	1,059	1,218	1,451	1,627
시간선택제 일자리 지원 ²⁾	312	463	-	-	-
일·가정 양립 환경개선 지원 ³⁾	-	32	-	-	-
스마트워크센터 설치 지원	10	-	-	-	-
모성보호육아 지원	8,047	9,297	10,846	13,111	14,553
경력단절여성 취업 지원	-	-	-	115	118
소계	9,817	11,473	13,129	15,942	17,882

주: 1. 당초예산 기준임
 1) 2017년에 출산육아기고용안정지원금이 고용안정장려금으로 통합됨
 2) 2017년에 고용창출장려금으로 이관되었음
 3) 2017년에 고용안정장려금으로 이관되었음
 출처: 고용노동부, 「2017년도 예산 및 기금운용계획」, 2017, pp. 28~36
 고용노동부, 「2018회계연도 기금운용계획 각목명세서」, 2018a, pp. 19~46
 고용노동부, 「2019회계연도 기금운용계획 각목명세서」, 2018b, pp. 17~44

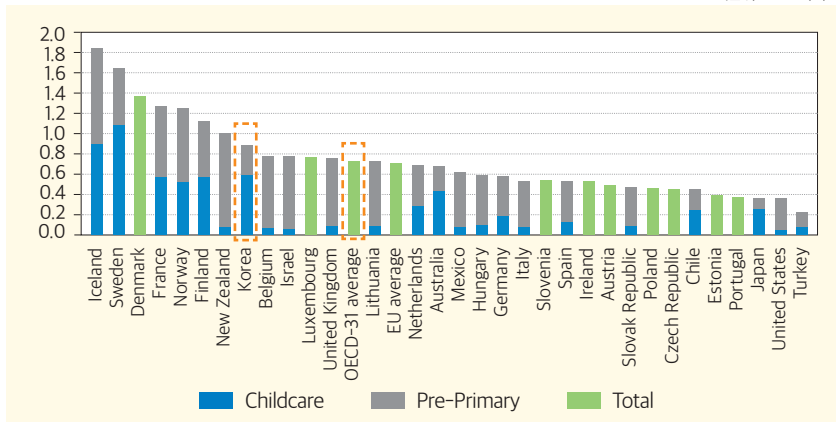
III. 보육 및 자녀양육 지원정책의 효과성과 문제점

무상보육 확대는 맞벌이 부부뿐만 아니라 전업주부의 서비스 이용률 증가를 가져왔으며 유아녀가구의 영유아 양육에 대한 물리적 부담을 확연히 줄여주었다. 이에 더하여 최근의 아동수당의 도입과 확대는 자녀양육에 대한 가구소득부담을 줄여줄 것으로 예상할 수 있다. 국공립어린이집은 2000년 1,295개소에서 2017년 3,157개소로 증가하였다. 무상보육 및 양육수당 확대 등으로 보육재정은 2010년 GDP 대비 약 0.49%에서 2015년 GDP 대비 약 0.89%까지 증가하였다. 2013년 기준 보육·교육에 대한 공공지출이 GDP에서 차지하는 비중은 OECD 회원국 평균인 0.7%를 상회하고 있어, 지원의 규모로는 괄목할 만한 성과를 이루었다고 볼 수 있다.

무상보육 확대는 맞벌이 부부, 전업주부의 서비스 이용률 증가를 가져왔으며 영유아 양육에 대한 물리적 부담을 줄여주었다.

[그림 1] OECD 회원국의 보육 및 유아교육 부문 지출(2013년)

(단위: GDP 대비 %)



주: 폴란드(Poland)는 2012년, 호주(Australia)는 2014년 자료임

출처: OECD Family Database, Chart PF3.1.A. Public spending on early childhood education and care, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 검색일자: 2019. 2. 7.

원자료: OECD Social Expenditure Database

1. 보육지원 정책의 효과성과 높은 시설 이용률

이렇듯 보육부문 재정투자는 지속적으로 증가되었으나, 재정투자의 효과성에 대해서는 여전히 논쟁의 여지가 많다. 보육부문 재정투자의 급격한 확대에도 불

**보육부문 재정투자는
지속적으로
증가되었으나,
재정투자의 효과성에
대해서는 여전히
논쟁의 여지가 많다.**

구하고 출산율은 지속적인 하락세를 보이고 있으며 여성 고용률도 52% 수준에서 상승하지 못하고 있다. 합계출산율은 2015년 이후 오히려 감소하여 2017년 1.052명인 초저출산 수준을 벗어나지 못하고 있다. 여성 경제활동참가율도 최근 들어서는 증가 추세에 있기는 하지만 52% 수준에서 크게 상승하지 못하고 있는 실정이다. 이를 보육부문 재정투자의 급격한 확대와 시설 이용률에 비추어볼 때는 효과성이 저조한 측면이 있다. 더불어 민간어린이집과 가정어린이집의 서비스 질 문제는 지속적으로 제기되고 있으며, 어린이집에서의 아동학대 등의 문제도 근절되지 못하고 있는 실정이다.

이러한 현상의 기저에는 현재 우리나라 여성 경제활동참가율(52.7%, 2017년)에 비해 영유아의 시설 이용률이 지나치게 높다는 것도 작용을 하는 것으로 보인다. 어린이집 이용 영유아(만 0~5세)는 전체 영유아의 54.7%(2017년), 유치원 포함 시설이

<표 8> 2017 보육시설 이용현황

(단위: 명, %)

구분	전체 아동 수	시설 이용 아동수									시설 미이용
		계	국공립	사회복지법인	법인단체등	민간	가정	부모협동	직장	유치원	
총계	2,639,254 (100.0)	2,056,329 (77.9)	185,413 (7.0)	94,746 (3.6)	42,252 (1.6)	736,739 (27.9)	321,569 (12.2)	4,472 (0.2)	58,344 (2.2)	612,794 (23.2)	582,925 (22.1)
0세	410,949 (100.0)	139,654 (34.0)	5,968 (1.5)	3,073 (0.7)	1,214 (0.3)	42,252 (10.3)	84,664 (20.6)	152 (0.0)	2,331 (0.6)	-	271,295 (66.0)
1세	422,726 (100.0)	330,868 (78.3)	27,814 (6.6)	14,254 (3.4)	5,676 (1.3)	140,233 (33.2)	130,827 (30.9)	622 (0.1)	11,442 (2.7)	-	91,858 (21.7)
2세	439,093 (100.0)	391,715 (89.2)	41,767 (9.5)	22,399 (5.1)	9,068 (2.1)	200,083 (45.6)	103,592 (23.6)	1,085 (0.2)	13,721 (3.1)	-	47,378 (10.8)
0~2세	1,272,768 (100.0)	862,237 (67.7)	75,549 (5.9)	39,726 (3.1)	15,958 (1.3)	382,568 (30.1)	319,083 (25.1)	1,859 (0.1)	27,494 (2.2)	-	410,531 (32.3)
3세	434,196 (100.0)	367,651 (84.7)	39,442 (9.1)	20,994 (4.8)	9,623 (2.2)	151,221 (34.8)	1,596 (0.4)	946 (0.2)	12,843 (3.0)	130,986 (30.2)	66,545 (15.3)
4세	462,214 (100.0)	418,451 (90.5)	37,308 (8.1)	18,403 (4.0)	8,833 (1.9)	112,184 (24.3)	503 (0.1)	945 (0.2)	10,364 (2.2)	229,911 (49.7)	43,763 (9.5)
5세	470,076 (100.0)	407,990 (86.8)	33,114 (7.0)	15,623 (3.3)	7,838 (1.7)	90,766 (19.3)	387 (0.1)	722 (0.2)	7,643 (1.6)	251,897 (53.6)	62,086 (13.2)
3~5세	1,366,486 (100.0)	1,194,092 (87.4)	109,864 (8.0)	55,020 (4.0)	26,294 (1.9)	354,171 (25.9)	2,486 (0.2)	2,613 (0.2)	30,850 (2.3)	612,794 (44.8)	172,394 (12.6)

주: () 안의 수치는 비중임

출처: 통계청, 『장래인구추계』, 2017; 보건복지부, 『보육통계』, 2017; 교육부, 『교육통계연보』, 2017

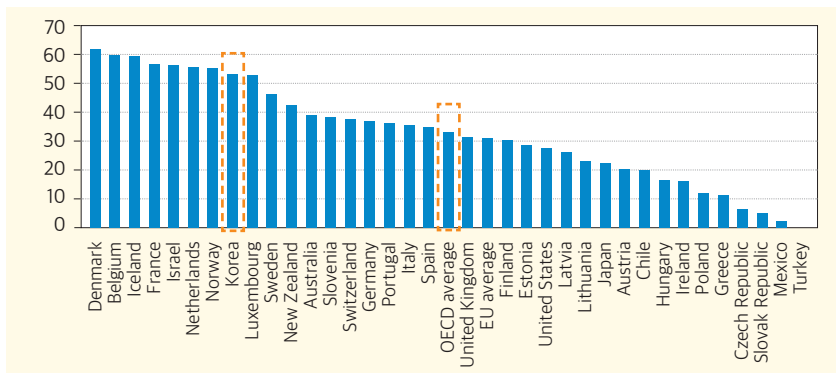
용 아동은 전체 아동의 77.9%에 달하고 있다. 이러한 우리나라의 높은 시설 이용률은 정부지원에 의한 비취업모의 보육서비스 이용 증가현상에 기인한 바가 크다.

우리나라 영유아의 시설 이용률은 국제적으로 비교해 볼 때도 상당히 높게 나타나고 있다. 특히 만 0~2세 영아의 시설 이용률이 상당히 높은 것으로 나타나고 있는 것은 문제가 있는 것으로 보인다. OECD 자료에 의하면 2016년 기준 영아의 시설 이용률의 OECD 34개 국가 평균은 33.2%인 데 비해 우리나라는 53.4%로 OECD 평균을 상회하고 있다. 만 3~5세 유아의 경우도 시설 이용률은 OECD 국가 평균 86.3%를 초과하는 93.4%로 높게 나타나고 있다. 우리나라에서 영아를 둔 여성취업률은 33.2%(2012년)임을 비추어볼 때 0~2세 영아의 시설 이용률은 필요 이상으로 높은 것으로 평가할 수 있다. 영아의 경우 시설양육보다는 가정 내 양육이 보다 바람직하다고 볼 수 있는 연령인데, 여성취업률에 비해 높은 영아 시설이용률은 정부지원에 의한 가수요로 인한 것으로 추정할 수 있기 때문에 바람직한 정책효과로 볼 수 없다. 양육수당의 도입으로 영아의 시설 이용률이 조금 줄어드는 추세에 있기는 하지만 여전히 보육지원 정책의 설계에 있어서 영아의 가정 내 보육을 유도할 수 있는 지원체계의 개편이 필요한 실정이다.

**OECD 자료에 의하면
2016년 기준 영아의 시설
이용률의 OECD 34개
국가 평균은 33.2%인
데 비해 우리나라는
53.4%로 OECD 평균을
상회하고 있다.**

[그림 2] OECD 회원국의 영아 보육교육 서비스 등록률(2016년)

(단위: %)



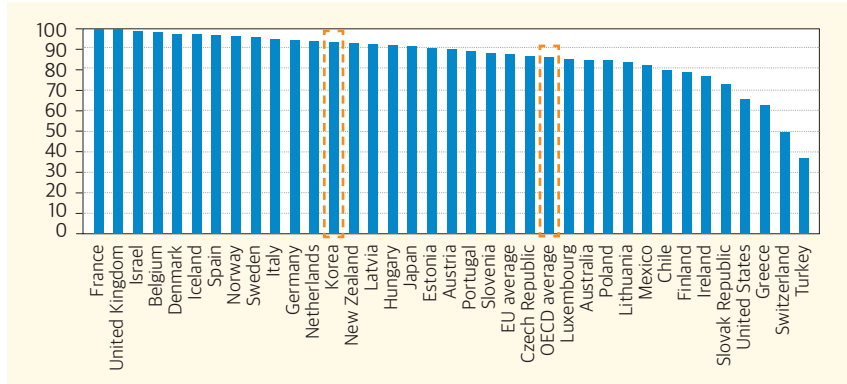
- 주: 1. 미국(United States)은 2011년, 스위스(Switzerland) 2014년, 일본(Japan)은 2015년 자료임
- 2. 본 데이터는 일반적으로 영아 보육교육서비스(early childhood education services, ISCED 2011 level 0) 및 기타 등록된 ECEC 서비스(other registered ECEC services, ISCED-2011의 기준에 부합하지 않아 ISCED 0에 해당하지 않는 서비스)를 모두 포함함. 다만 덴마크(Denmark), 핀란드(Finland), 뉴질랜드(New Zealand), 슬로바키아(the Slovak Republic), 슬로베니아(Slovenia), 스페인(Spain)의 자료는 ISCED 0에 해당하는 영아 보육교육서비스(ECEC)만을 나타냄

출처: OECD Family Database, Chart PF3.2.A. Enrolment rates in early childhood education and care services, 0- to 2-year-olds <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 검색일자: 2019. 2. 7.

최근 영유아 수의 감소와 양육수당의 도입, 평가인증제도의 강화로 규모가 작은 가정어린이집 등 민간시설이 시장에서 퇴출되면서 시설수가 줄어들고 있는 있으나, 서비스질이 낮은 민간시설의 퇴출기제가 여전히 필요하다.

[그림 3] OECD 회원국의 유아 보육교육 서비스 등록률(2016년)

(단위: %)



주: 그리스의 경우 유아발달프로그램(Early childhood development programmes, ISCED 01)에 등록된 아동의 일부만을 나타냄

출처: OECD Family Database, Chart PF3.2.E. Enrolment rates in early childhood education and care services and primary education, 3- to 5-year-olds <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 검색일자: 2019. 2. 7.

2. 보육서비스의 질 문제와 가격기제의 부족

정부지원과 함께 보육시설의 수도 급속히 증가해 왔는데, 무상보육 확대는 이러한 추세를 더욱 강화하였다. 보다 최근에는 저출산 현상으로 인한 영유아 수의 감소와 양육수당의 도입, 평가인증제도의 강화로 비교적 규모가 작은 가정어린이집 등 민간시설이 시장에서 퇴출되면서 시설 수가 줄어들고 있는 있으나, 서비스의 질이 낮은 가정어린이집 및 민간시설의 퇴출기제가 여전히 필요하다.

특히 보육시설 증가의 문제점은 보육시설 수요의 증가라는 측면 외에도 정부 지원이 보육시설 공급과 수요를 유도하는 측면이 있었고, 보육시설의 양적 증가에 있어서 보육서비스 질이 상대적으로 열악한 가정어린이집이나 민간어린이집의 증가가 주도적이어서, 재정지원의 전반적인 효과가 낮다는 점이다. 가정어린이집과 민간어린이집의 난립현상은 보육시장의 불균형과 재정지원의 효과성 저하로 이어지고 있다. 이와 관련하여 평가인증제도 강화 등 민간시설의 서비스 질 관리를 위한 조치가 시행되고 있으나, 여전히 수요자가 만족할 만한 수준의 질 좋은 보육서비스 제공을 위한 개선이 필요하다. 또한 보육교사 지원 강화 등 인건비 지원을 강화한다 하더라도 현행 어린이집 운영구조상 보육교사 지원이 서비스 질 개선으로 이어질 것이라는 기대감은 낮은 실정이다.

현재 보육서비스의 문제로 민고 맡길 수 있는 어린이집이 부족하다는 것은, 자부담이 없는 형태로 보육서비스의 가격기제가 작동하지 않는 원인이 크다. 또한 민간어린이집의 서비스 질 문제는 보육서비스가 수익자 부담원칙이 지켜져야 할 서비스 영역임에도 불구하고 보육료 상한 규제 등 시장에서 가격기제가 발동하지 못하도록 규제한 탓도 있다.

어린이집 보육료 문제는 공급 확충이 문제가 되던 보육정책 확대 초창기에 민간의 참여를 유도하기 위해 민간과 가정어린이집 영유아에 대해서도 보육료를 지원하면서 지원금과 더불어 부모로부터 지나치게 보육료를 수납하지 못하도록 보육료를 상한 규제하기 시작하였던 것에서 출발하였다고 볼 수 있다. 현재 민간 및 가정어린이집은 정부지원 보육료 외에 추가 보육료를 부모로부터 수납할 수 있으나, 추가 보육료 수납에는 항목별로 가격 상한이 주어지고 있다.

가격규제는 일반적으로 낮은 가격으로 인한 유인수요를 발생시켜 공급을 확대시키는 경향이 있는데, 어린이집 보육료 상한 규제는 초창기 민간시설의 확대와 부모부담의 경감에는 효과적이었다고 볼 수 있다. 결과적으로 보육시장은 민간과 가정어린이집이 전체 어린이집의 88%를 차지하는 등 민간시설 위주로 팽창되어 왔다. 반면 가격규제는 민간 어린이집의 서비스 질이 낮아지는 요인으로 작용할 수 있는데, 보육료 외의 기타항목들에 대한 기타경비로 비용을 전가하는 등의 풍선효과를 발생시키는 요인으로 작용하고 있다.

보육서비스가 보편적으로 제공되는 북유럽 국가들에서도 서비스 이용에 따른 부모 부담금이 존재한다. 현재 우리나라 가구의 보육부문 순부담은 가구 평균 순소득의 1.7%로, OECD 국가 평균 12.7%이나 유럽국가 평균 8.8%에 훨씬 못 미치는 수준이다. 즉 보육료 지원과 시설에 대한 지원은 지속적으로 증가해 왔으나, 보육료 지원을 둘러싼 구조적이고 비효율적인 문제를 해결하기에는 역부족한 실정이다. 시설 인건비 및 운영비를 어느 정도 올려준다고 해도 결국 부모의 요구가 아닌 시설의 목소리에 의해 어린이집 서비스가 결정되고, 이에 정부와 부모가 끌려다니는 악순환이 계속될 여지가 있다. 또한 보육교사 자격요건 강화 등 공급 측면에서의 질 제고를 위한 규제가 병행될 필요도 있지만, 자격요건 강화는 인건비 상승으로 이어져 재정지원 증가 요구를 늘릴 수 있고, 자격요건 강화와 보육교사 처우개선이 이루어진다고 해도 근본적인 가격기제의 회복 없이는 서비스 질 개선효과를 기대하기는 어렵다.

우리나라 가구의 보육부문 순부담은 가구 평균 순소득의 1.7%로, OECD 국가 평균 12.7%이나 유럽국가 평균 8.8%에 훨씬 못 미치는 수준이다.

<표 9> OECD 회원국의 평균 임금에서 보육료 순지출이 차지하는 비중(2018년)

(단위: %)

국가	총보육비	보육료 지원/환급	조세감면	기타수혜	순보육비	순보육비(가구 순소득 대비 비중)	
						평균 임금의 67% ¹⁾	평균 임금 ²⁾
터키	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
이탈리아	4.8	3.2	0.0	0.0	1.6	1.4	2.9
오스트리아	3.3	0.0	0.0	0.0	3.3	3.2	2.4
포르투갈	25.1	19.2	1.8	0.0	4.1	3.6	4.5
한국	13.5	13.5	0.4	-5.1	4.7	3.9	1.7
독일	9.7	3.2	1.3	0.0	5.1	5.6	3.9
아이슬란드	6.4	1.4	0.0	0.0	5.1	5.4	3.9
스웨덴	7.4	2.2	0.0	0.0	5.2	5.0	3.5
에스토니아	5.6	0.0	0.3	0.0	5.3	4.1	3.0
헝가리	5.4	0.0	0.0	0.0	5.4	4.9	3.5
그리스	8.1	2.0	0.0	0.0	6.1	5.7	4.2
스페인	19.5	13.0	0.0	0.0	6.5	5.8	4.0
노르웨이	10.7	1.6	1.5	0.0	7.6	7.7	5.4
벨기에	19.0	7.3	2.9	0.0	8.7	9.5	13.7
체코	13.7	0.0	4.5	0.0	9.3	7.1	0.0
프랑스	19.2	6.2	2.9	0.0	10.1	10.4	12.3
EU 평균	18.1	8.5	0.8	-1.3	10.1	10.3	8.8
슬로베니아	47.5	37.5	0.0	-0.5	10.4	10.3	10.1
덴마크	13.4	2.4	0.0	0.0	11.0	12.8	8.8
이스라엘	11.0	0.0	0.0	0.0	11.0	10.1	7.0
룩셈부르크	41.8	27.8	2.3	0.0	11.7	10.3	21.3
OECD 평균	23.9	11.4	1.0	-1.1	12.6	13.3	12.7
라트비아	13.2	0.0	0.0	0.0	13.2	12.0	8.7
캐나다	35.6	14.1	4.4	3.3	13.9	12.5	23.8
네덜란드	59.3	45.0	0.0	0.0	14.4	15.5	21.4
리투아니아	17.0	2.4	0.0	0.0	14.5	14.1	9.8
스위스	69.3	51.8	2.8	0.0	14.7	17.2	40.6
폴란드	18.7	3.8	0.0	0.0	14.8	15.4	10.4
필란드	15.9	7.5	5.6	-14.6	17.4	17.2	17.4
일본	46.9	26.7	0.0	0.0	20.2	22.1	27.8
호주	55.7	32.8	0.0	0.0	22.9	26.3	33.2
슬로바키아	9.2	4.6	0.0	-21.5	26.1	23.6	16.6
아일랜드	38.6	10.8	0.0	0.0	27.8	30.2	21.6
뉴질랜드	51.2	22.2	0.0	0.0	29.0	33.5	30.2
미국	35.5	0.0	2.2	0.0	33.2	41.4	26.1
영국	61.4	25.7	0.0	0.0	35.7	46.2	29.2

주: 1) 2~3세 두 자녀를 양육하고 있는 종일제 맞벌이 부부(연령 40세)로 부부의 소득이 평균 임금 수준의 67%에 달하는 가구를 기준으로 산출된 수치임
 2) 2~3세 두 자녀를 양육하고 있는 종일제 맞벌이 부부(연령 40세)로 부부의 소득이 평균 임금 수준인 가구를 기준으로 산출된 수치임
 출처: OECD Benefits, Taxes and Wages Database, Net childcare cost for parents using childcare, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NCC>(검색일자: 2019. 7. 8.)

3. 유아교육 지원, 아동수당, 육아휴직, 돌봄서비스 간 통합적 제도 설계의 부족

아동수당을 통한 유자녀가구의 소득보장 정책이 본격적으로 도입됨에 따라 대상 연령도 초등학교 입학 이전까지 아동으로 확대되고 있다. 그러나 아동수당의 본격적 도입은 기존의 현금수당인 양육수당과 보육 및 유아교육 지원 등 현물서비스 지원, 그리고 육아휴직급여의 확대 등 관련 제도와 통합적으로 연계되지는 못하고 있는 듯하다. 우리나라는 아직까지 공보육의 강화를 통해 출산율과 여성 경제활동참가율을 제고할 것인지, 소득보전의 강화를 통해 출산율을 제고하고 가정 내 양육을 촉진시킬 것인지에 대한 정확한 방향성 없이 각각의 제도들이 제각각 시행되고 있는 것처럼 보인다.

자녀양육과 관련된 여러 제도들이 개별적으로 확대되기 이전에 유사한 성격의 사업들을 재구도화함으로써 자녀양육 관련 재정투자의 효과성을 제고할 필요가 있어 보인다. 예컨대, 보육서비스의 경우 유자녀 가족에 대한 소득지원으로서 아동수당이 도입되고 그 대상도 확대됨에 따라 보육서비스에 대한 가구 부담의 여력도 증가하였으므로, 보육서비스에 대한 수익자 부담을 통한 서비스 질 개선을 도모하는 방향으로 재구도화하는 방안을 고려할 수도 있다. 육아휴직 및 일·가정 양립정책들에서도 아동수당의 도입과 강화는 육아휴직급여의 소득대체율 강화를 대체할 수 있는 정책수단이 될 수 있다. 아직까지는 육아휴직이 제대로 활성화되고 있지 않기 때문에 본격적 논의가 필요할지 의구심이 드는 부분이기도 하지만, 원론적으로 육아휴직 비율이 높아지는 것은 상대적으로 보육서비스 지원의 필요성이 그만큼 줄어들 수도 있는 것이므로 육아휴직과 보육서비스 지원 및 양육수당이 중복적인 지원이 될 것인지에 대한 논의는 필요하다고 생각된다. 아동수당과는 다른 정책이기도 하지만 양육수당 또한 가구에 현금으로 지원된다는 점에서 아동수당의 도입과 더불어 재구도화의 필요성이 있다.

자녀양육과 관련된
각 제도들이 개별적으로
확대되기 이전에
유사한 성격의 사업들을
재구도화함으로써
자녀양육 관련 재정투자의
효과성을 제고할 필요가
있어 보인다.

보육지원 정책이
출산율과 여성
경제활동참가율을
제고할 수 있으려면
다양한 수요를 충족할
수 있는 보육서비스
유형의 다양화를 위한
투자를 강화하고
불필요한 시설 이용은
지양하며 가정 내
보육을 유도할 수
있어야 한다.

IV. 결론: 보육 및 자녀양육 지원정책의 재구도화

보육 및 자녀양육 지원정책의 일차적 목표는 출산율 제고와 여성 경제활동참가율 제고이지만, 자녀돌봄 서비스에 대한 보편적 수요나 자녀양육 부담의 완화에 대한 수요는 중부담-중복지로의 체제 전환을 의미하기도 한다. 그러나 자녀양육 지원정책의 일차적인 효과성이 낮은 가운데 본격적 확대기로 접어드는 것은 바람직하지 못하다. 영유아, 특히 영아의 지나치게 높은 시설 이용률과 국제적으로도 높은 보육 및 유아교육 지출 비중을 고려할 때 보육 및 유아교육 부문 현물 서비스 지원은 효과성 제고를 위한 제도개선이 절실하다. 이러한 제도개선은 아동수당의 도입 및 확대, 육아휴직 활성화 방안 등과 더불어 통합적 관점에서 제도 간 재구도화와 함께 이루어질 필요가 있다.

보육지원 정책이 출산율과 여성 경제활동참가율을 제고할 수 있으려면, 다양한 수요를 충족할 수 있는 보육서비스 유형의 다양화를 위한 투자를 강화하고 불필요한 시설 이용은 지양하며 가정 내 보육을 유도할 수 있어야 한다.

취업모 및 전업모의 다양한 수요를 충족하기 위해서는 보육서비스 유형의 다양화가 필요하다. 현행 보육지원 정책의 효과성이 저조한 가장 큰 이유로는 취업모의 보육수요 미충족을 들 수 있다. 맞춤형 보육의 시행으로 0~2세 영아를 중심으로 취업모에 대한 시설 선호도가 증가하기는 하였으나, 현재 정부의 보육료 지원체계 개편안에서는 맞춤형 보육을 3~5세로 확대하기보다 맞춤형 보육을 폐지함으로써, 시설의 전업모 선호도가 다시 높아질 수도 있는 여지를 남겨두고 있다. 따라서 맞벌이 부부나 꼭 필요한 수요자에게 서비스가 우선적으로 제공될 수 있도록 보육료 지원체계 내 유인구조를 개선하고, 취업모나 실수요자의 다양한 보육서비스 필요를 충족하기 위하여 현행의 보육서비스 유형을 보다 다양화할 필요가 있다. 보육서비스 유형 다양화의 맥락에서 여성가족부의 아이돌봄 서비스를 확대 지원하고, 어린이집 지원에 있어서는 시간 연장형 및 취업모 자녀보육을 위한 시간 연장형 거점시설 등 서비스 유형 다양화 지원을 확대할 필요가 있다.

또한 맞벌이 부부의 보육수요가 잘 충족되기 위해서는 질 좋은 민간시설에 안심하고 아이를 맡길 수 있어야 하는 등 서비스의 질이 담보될 필요가 있다. 이는 평가인증 강화나 인건비 등의 지원 강화를 통해서 한계가 있는바, 수익자 부담 원칙 강화를 통한 가격기제가 어느 정도 작동하도록 할 필요가 있다. 부모가 부담

하는 현재의 추가보육료에 대한 상한 완화 등을 통해 부모가 자부담을 통해 원하는 서비스를 받을 수 있는 기제를 만들 필요가 있다. 현재 부모들이 추가로 납부하고 있는 보육료가 시설의 질에 따라서는 증가할 수도 있으나, 이때 저소득층에 대하여서는 추가 보육료를 차등화하여 지원하는 방식을 통해 저소득층의 시설 이용 유인을 저해하지 않도록 설계할 수 있다. 또한 추가 보육료를 자율화하면서 인상률 상한제 등을 동시에 적용하면 보육료 부담이 폭증하는 것을 방지할 수 있다. 보육료 자부담 강화는 양육의 재정적 부담의 증가보다는, 민간시설의 질을 향상시키고 부모 만족도를 증가시키며 보육이 필요한 계층의 양육부담을 완화하여 출산율 제고로 이어질 수 있다. 이때 추가적인 부모 자부담은 아동수당을 통한 소득보장으로 간접 지원할 수도 있다.

영아의 경우 가정 내 양육을 유도하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다. 양육수당은 가정 내 양육을 유도하는 효과적 수단이지만, 아동수당과 유사한 현금지원으므로, 가정 내 양육 유도는 육아휴직 활성화를 통해 도모하고, 양육수당은 아동수당과 통합하는 것도 고려해 볼 만하다. 양육수당의 여성 노동공급에 대한 부정적 효과에 대한 우려 등을 고려할 때, 육아휴직 활성화를 통한 가정 내 양육 유도가 여성 경제활동참가율 제고에도 더욱 효과적일 것으로 보인다.

유아교육 지원부문에서는 방과후 과정 지원의 경우 정책목표나 효과성이 불분명하므로 폐지하는 것도 고려할 필요가 있다고 판단된다. 한편, 공동육아나눔터 사업은 보육시설 지원을 통한 보육사업과 관련된 중첩된 기능도 있고, 사업의 특성이 중앙정부 사업으로서 보기에는 지역복지적 요소가 강한 측면이 있어, 지방이양사업으로 추진하거나 그렇지 않으면 보건복지부의 육아종합지원센터와의 통합 운영도 고려할 수 있다. 대상과 성격이 유사한 타 부처의 사업이 타 부처의 민간센터를 통해 시행되고 있는 경우, 센터의 통합도 고려할 수 있는데, 공동육아나눔터(여가부)와 육아종합지원센터(보건복지부)가 그러한 부분으로 사료된다. 또한 공동육아나눔터 사업 시행은 대부분 여성가족부의 건강지원센터를 통해 이루어지고 있는바, 여성가족부의 여러 사업들이 건강지원센터의 기능을 필요 이상으로 확대시키고 있지는 않는지를 점검할 필요도 있기 때문에 지방이양 가능성 등을 타진해 볼 필요도 있다고 판단된다.

마지막으로 아동수당과 같은 현금성 지원을 제외한 현물성 서비스 지원의 경우 재원부담의 주체가 상당히 주요한 역할을 한다고 생각된다. 재원부담의 주체

**맞벌이 부부의
보육수요가 잘 충족되기
위해서는 질 좋은
민간시설에 안심하고
아이를 맡길 수 있어야
하는 등 서비스의 질이
담보될 필요가 있다.**

지역마다 영유아 수, 취업모 가구 수, 보육시설 수와 구조 등의 시장 수급 여건에 현저한 차이가 있고, 보육서비스는 지역공공재에 가깝다는 사실을 고려하면 보육서비스는 지역복지의 영역으로 보는 것이 적합하다.

가 변하는 것은 전달체계의 변화를 수반하거나, 그렇지 않다 하더라도 관리감독 측면에서 난제가 발생할 수 있다. 보육재정의 부담주체가 지방교육재정 혹은 유아지원특별회계 등으로 이관되면서 교육부는 3~5세의 누리과정 보육료를, 보건복지부는 0~2세의 보육료를 지원하는 주체가 됨에 따라 어린이집과 유치원으로 이원화된 전달체계하에 재원도 이원화됨으로써 전반적인 정책설계나 관리감독에 있어서 어려움이 가중되는 측면도 있다고 사료된다. 재정분권 강화가 국고보조사업의 적절한 지방이양을 필요로 하는 시점에서 보육 등 현물서비스 지원은 지방이양사업으로 고려할 필요도 있을 것이다. 중장기적으로 지역복지로서의 보육서비스 공급모형을 구현화하고, 사무와 재원을 지방에 완전 이양하는 방안을 고려할 필요도 있다. 보육시장은 지역에 따라 매우 상이하고, 이러한 특성에 보육시설의 수급도 지역별로 정해지고 있다. 각각의 지자체는 정부 보육지원 사업에 대한 매칭지방비 외에도 자체재원을 투입하여 보육투자를 강화하고 있는 실정이며, 지자체 특수보육시책 등 자체 재원을 투입하여 어린이집을 지원하고 있다. 유치원 또한 지방교육재정에서 지역별로 유치원 운영지원이 증가되고 있다. 특히 서울형 어린이집의 지원규모는 국공립 수준을 능가하는 항목도 많다.

지역마다 영유아 수, 취업모 가구 수, 보육시설 수와 구조 등의 시장 수급 여건에 현저한 차이가 있고, 보육서비스는 소득재분배에 일차적 목적이 있는 것이 아니며, 시설 인근 지역 주민이 가장 혜택을 많이 보는 등 지역공공재에 가깝다는 사실을 고려하면 보육서비스는 지역복지의 영역으로 보는 것이 보다 적합하다. 그러한 측면에서는 보육서비스 공급과 자원조달에 있어서 지역사회나 지자체의 책임과 역할을 보다 강화할 필요성이 있고, 중앙정부는 큰 틀에서의 가이드라인 제시와 성과관리체제를 구축하는 형태로 역할분담의 개선도 필요하다. KIPF

참고문헌

고용노동부, 「2017년도 예산 및 기금운용계획」, 2017.
 ——, 「기금운용계획 각목명세서」, 2018-2019.
 교육부, 『교육통계연보』, 2017.
 ——, 「보통교부금 교부보고」, 2015-2018.

- , 「예산 및 기금운용계획 개요」, 2015~2019.
- , 「예산 주요사업비 설명자료」, 2015~2019.
- 국회예산결산특별위원회, 「예산안 및 기금운용계획안 검토보고」, 2015~2019.
- 보건복지부, 「보육사업안내(부록)」, 2015~2019.
- , 『보육통계』, 2017.
- , 「예산 및 기금운용계획 개요」, 2018~2019.
- 여성가족부, 「예산 및 기금운용계획 개요」, 2015~2018.
- 통계청, 『장래인구추계』, 2017.
- e-나라지표, GDP 대비 보육 비중, http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=3020, 검색일자: 2019. 2. 13.
- 통계청, 장래인구추계, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I3, 검색일자: 2019. 2. 13.
- OECD Family Database, Chart PF3.1.A. Public spending on early childhood education and care, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 검색일자: 2019. 2. 7.
- OECD Family Database, Chart PF3.2.A. Enrolment rates in early childhood education and care services, 0- to 2-year-olds <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 검색일자: 2019. 2. 7.
- OECD Family Database, Chart PF3.2.E. Enrolment rates in early childhood education and care services and primary education, 3- to 5-year-olds <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>, 검색일자: 2019. 2. 7.
- OECD Benefits, Taxes and Wages Database, Net childcare cost for parents using childcare, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=NCC>, 검색일자: 2019. 4. 15.

정부지출 성질에 따른 경기부양효과와 구축효과

I. 서론

최근 추가경정 예산과 내년도 예산 편성에 대한 관심과 더불어 재정정책의 경기부양효과에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 예산의 규모, 시기, 지출 성질에 따른 경기부양효과 차이에 관한 논의가 활발히 진행되고 있으며 경기부양효과가 높은 방향으로 예산을 구성하고자 하는 움직임도 존재한다. 추가경정 예산 발표 직후인 2019년 4월 24일, 아시아경제신문은 다음과 같이 보도하며 정책당국이 예산을 구성하는 데 있어 경기부양효과에 대해 많은 고민을 했다는 것을 드러냈다.

“정부는 올해 경제성장률 효과가 큰 사업 비중이 높다는 점에서 재정투입에 따른 경제성장률 제고에 도움이 될 것으로 내다봤다. 일반적으로 사회간접자본(SOC) 투자나 자본재 지출, 인건비 지출이 효과가 가장 크고 용자성 투자는 그 효과가 낮다. 직접일자리 등은 정부 소비를 늘리는 효과와 직결되는 반면, 용자사업은 성과가 느리게 나타난다. 정부는 이번 추경에서 일자리예산에 1조 8,000억 원을 투입하는 등 승수가 높은 사업에 3조원을 책정했다.”¹⁾

다른 매체들 역시 이와 유사한 보도를 통해 재정정책의 경기부양효과에 대한 논의에 박차를 가했다.

재정정책의 경기부양효과에 대한 많은 관심에도 불구하고, 그 내용의 정확성에 관해서는 많은 아쉬움이 남는다. 위와 같이 최근 재정승수와 관련하여 기사화되고 있는 내용들을 살펴보면 경제적·실증적 사실과 다른 내용이 많이 발견된다.



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

1) 아시아경제, 「추경으로 경제성장률 0.1%p 상승? ... "10조원은 넘어야"」, <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2019042410122389760>, 검색일자: 2019. 4. 26.

특히 잘못 알려진 부분은 정부지출 성질에 따른 경기부양효과의 차이이다. 일반적으로 자본지출의 경기부양효과가 여타 소비지출보다 클 것이라고 생각하는 것 같다. 앞서 인용한 기사 역시 이러한 생각을 피력하고 있다. 하지만 이는 사실과 다르다. 정부 자본지출은 여타 정부지출에 비해 경기부양효과가 낮다. 구축효과가 매우 강력하게 발생하기 때문이다. 오해가 발생하는 정확한 이유는 알 수 없지만, 재정지출에 결부되는 구축효과에 대한 이해의 부족에서 비롯되었을 가능성이 높아 보인다. 정부가 자본재에 대한 투자를 증가시킬 경우, 그로부터 많은 부수적인 경제활동이 창출되어 민간부문에 대한 구축효과는 최소화될 것이라는 예상에서 비롯된 인식이 아닐까 생각된다. 물론 경제학적 사고를 바탕으로 깊이 고민해보면 이는 사실이 아니라는 것이 드러난다.

따라서 본고에서는 이러한 오해를 풀고자 정부지출 성질에 따른 경기부양효과에 대해 논하고자 한다. 왜 정부 자본지출의 경기부양효과가 낮은지에 대해 논하고자 하며, 구축효과의 원인과 자본지출에서 구축효과가 특히 크게 발생하는 이유에 대해 설명할 것이다. 또한 한국 경제에서 정부지출의 경기부양효과가 어떻게 나타나는지, 구축효과는 어디서 어떻게 발생하는지 실증적으로 보인 후, 이를 이론적 논의와 결부하여 설명하고자 한다.

II. 구축효과에 대한 이론적 논의

구축효과란, 정부가 지출을 늘렸을 때 민간의 수요가 줄어드는 현상을 의미한다. 따라서 정부지출의 경기부양효과는 구축효과의 크기에 의해 결정된다고 해도 과언이 아니다. 구축효과는 경제상황, 경제부문, 정부지출 성질 등에 따라 그 크기가 다르게 나타난다. 따라서 정부지출 증가에 의한 경기부양효과, 즉 총생산 증가의 정도를 이해하기 위해서는 구축효과에 대한 이해가 선행될 필요가 있다.

제II장에서는 정부지출 성질에 따른 경기부양효과에 대하여 이론적으로 살펴보고자 한다. 정부 소비지출과 정부 자본지출을 비교하여 지출 성질에 따른 총생산의 변화를 살펴보고 민간소비, 민간투자 등 경제부문별 반응을 살펴보면서 이를 구축효과 이론과 결부하여 그 원인에 대해 설명하고자 한다.

결론부터 말하자면 정부 소비지출보다는 정부 자본지출의 구축효과가 크고,

구축효과란, 정부가 지출을 늘렸을 때 민간의 수요가 줄어드는 현상을 의미하며, 정부지출의 경기부양효과는 구축효과의 크기에 의하여 결정된다고 해도 과언이 아니다.

소비재에 비해 자본재의
기간 간 대체탄력성이
매우 크기 때문에
정부 소비지출보다는
정부 자본지출의
구축효과가 크고,
민간소비 부문보다
민간투자 부문에서
구축효과가 강하게
나타난다.

민간소비 부문보다 민간투자 부문에서 구축효과가 강하게 나타난다. 그 이유는 소비재에 비해 자본재의 기간 간 대체탄력성이 매우 크기 때문이다. 기간 간 대체탄력성이 큰 재화는 가격에 매우 민감하게 반응하기 때문에 생산비용의 증가가 가격에 조금만 반영되더라도 수요가 확연히 줄어들게 된다. 따라서 소비재에 대한 지출인 정부 소비지출에 비해 자본재에 대한 지출인 정부 자본지출에 대한 구축효과가 크게 발생하며, 민간소비 부문보다는 민간투자 부문에서 구축효과가 크게 발생하는 것이다.

한편 자본재의 기간 간 대체 탄력성이 큰 이유는 자본재의 내구성과 관련이 있다. 자본재의 가치는 오랜 시간에 걸쳐 조금씩 축적되는 효용의 총합으로 구성되어 있다. 따라서 단기적인 충격으로 인하여 자본재의 가치는 변하지 않기 때문에 사람들은 가격이 상승하면 자본재에 대한 투자를 쉽게 미룰 의향이 있다. 이에 비해 소비재의 소비를 미루는 것은 훨씬 어렵다. 쉽게 생각하여 냉장고 교체시기를 조금 미루는 것이 당장의 효용에 미치는 영향은 매우 작은 데 비하여, 당장 음식 소비 수준을 낮추는 것은 매우 괴로운 일인 것이다.

이러한 논의를 엄밀하게 보이기 위하여, 비교적 간단한 모형을 통해 이론적 논의를 진행하고자 한다. 이후 소개할 모형은 지출 성질별 구축효과를 설명하기 위한 최소한의 요소만을 남긴 간단한 모형이지만, 동시에 필수적인 요소들만 존재하는 모형이다. 모형에 여러 요소들을 추가하더라도 핵심적인 경로는 여전히 유효하다. 즉, 이후 논의할 내용은 모형의 특수성에 기반한 논의가 아닌 매우 강건하게 작동하는 일반적인 경제 원리에 대한 설명이라고 할 수 있다. 다만 모형과 관련된 내용은 기술적인 내용을 비롯한 전문적인 내용이 다소 포함되어 있어, 직관적인 이해만이 목적인 독자는 제III장의 실증분석 결과로 넘어가도 무방할 것으로 생각된다.

■ 모형

정부지출 성질에 따른 구축효과에 대해 엄밀하게 논의하기 위해 간단한 모형을 소개한다. 소개할 모형과 논의는 Boehm(forthcoming)의 연구를 바탕으로 목적에 적합하도록 간단하게 변형한 것이다. 보다 자세한 내용을 위해서는 Boehm의 논문을 참고하길 권한다.

모형의 특징은 소비재와 자본재가 모형에 각각 존재한다는 점인데, 이는 지출 성질별 효과를 논의하기 위해서 반드시 필요한 요소이다. 따라서 모형경제에는 소비부문과 투자부문 두 개의 경제부문이 존재한다. 소비부문에서는 소비재를 생산하고, 투자부문에서는 자본재를 생산한다. 한편, 재화를 소비하는 주체로는 민간 가구와 정부가 있다. 따라서 소비재에 대한 소비는 가구에서 이루어지는 민간소비(c_t^h)와 정부지출의 일부인 정부소비(c_t^g)가 존재한다. 민간투자는 민간 소비투자(x_t^c)와 민간 자본투자(x_t^x)로 구분되고, 이와 별도로 정부지출의 한 부분인 정부투자(x_t^g)가 존재한다. 모형경제의 총소비와 총투자는 각각 다음과 같이 구성된다.

$$\text{총소비}(c_t) = \text{민간소비}(c_t^h) + \text{정부소비}(c_t^g)$$

$$\text{총투자}(x_t) = \text{민간 소비투자}(x_t^c) + \text{민간 자본투자}(x_t^x) + \text{정부투자}(x_t^g) \quad \text{식 (1)}$$

한편 민간 소비투자, 민간 자본투자, 정부투자 각각은 각기 다른 종류의 자본을 생산하는 데 사용된다. 민간 소비투자는 소비재 생산에 사용되는 자본을, 민간 자본투자는 자본재 생산에 투입되는 자본을 생산하기 위해 사용된다. 정부투자는 정부 자본을 생산하는 데 활용된다. 소비부문의 자본(k_t^c), 투자부문의 자본(k_t^x), 그리고 정부 자본(k_t^g)의 축적 식은 각각 다음과 같다.

$$\text{소비부문: } k_{t+1}^c = (1 - \delta)k_t^c + x_t^c$$

$$\text{투자부문: } k_{t+1}^x = (1 - \delta)k_t^x + x_t^x$$

$$\text{정부: } k_{t+1}^g = (1 - \delta)k_t^g + x_t^g \quad \text{식 (2)}$$

다음 기 자본은 전기에서 감가상각(δ)분을 제외한 자본에 추가적인 투자를 합하여 정해진다.

우선 민간 가구의 의사 결정에 대해 살펴보고자 한다. 모형에서 대표 가구의 효용은 식 (3)과 같이 결정된다.

모형경제에는 소비부문과 투자부문 두 개의 경제부문이 존재한다. 소비부문에서는 소비재를 생산하고, 투자부문에서는 자본재를 생산한다.

소비재의 생산 요소로는
 노동과 민간 자본
 이외에도 정부 자본이
 투입된다.
 이는 도로와 같은 정부
 기간시설이 민간의
 생산성을 향상시킬
 가능성을 모형에서
 고려한 것이다.

$$E_0 \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \left[\frac{(c_t^h)^{1-\frac{1}{\sigma}}}{1-\frac{1}{\sigma}} + \chi \frac{(c_t^g)^{1-\frac{1}{\sigma}}}{1-\frac{1}{\sigma}} - \phi \frac{n_t^{1+\frac{1}{\eta}}}{1+\frac{1}{\eta}} \right] \tag{3}$$

대표 가구는 민간소비(c_t^h)와 정부소비(c_t^g) 모두로부터 효용을 얻는다. 즉 정부의 지출 역시 가구에 추가적인 효용을 제공한다는 것을 의미한다. σ 는 가구의 기간 간 대체탄력성을 나타내는 모수이고, η 는 가구의 노동공급 탄력성을 나타낸다. 한편 대표 가구의 노동공급은 각각 소비부문과 투자부문에 공급되는 노동력의 합으로 구성된다. 즉, 가구원들은 소비부문과 투자부문에 각각 어느 정도의 노동력을 제공할지 개별적으로 정할 수 있으며, 총노동공급은 식 (4)와 같이 두 부문에 공급하는 노동력의 합으로 정해진다.

$$n_t = \left[(n_t^c)^{\frac{\eta+\mu}{\eta}} + (n_t^x)^{\frac{\eta+\mu}{\eta}} \right]^{\frac{\eta}{\eta+\mu}} \tag{4}$$

총노동공급 합산식에서 모수값 μ 는 소비와 투자 각 부문 간 노동의 이동성을 결정한다. μ 의 값이 0에 가까울수록 노동의 부문 간 이동은 자유롭고 1의 값에 가까울수록 이동이 어렵다.

가구의 소비, 투자, 저축의 합은 가구의 노동 및 자본소득, 전기 저축, 그리고 정부로부터의 세금 및 이전소득의 합과 같아야 한다. 가구의 예산제약식은 식 (5)와 같다.

$$p_t^c c_t^h + p_t^x (x_t^c + x_t^x) + b_t = \sum_{i \in \{c,x\}} (w_t^i n_t^i + r_t^i k_t^i) + (1+i_{t-1})b_{t-1} + \pi_t - \tau_t \tag{5}$$

식 (5)에서 p_t^c 는 소비재의 상대가격, p_t^x 는 자본재의 상대가격, b_t 는 저축, w_t^i 는 소비 또는 투자 부문의 임금, r_t^i 는 소비 또는 투자 부문의 자본수익률, i_t 는 명목 이자율, π_t 는 가격으로 이전되는 기업의 이윤, τ_t 는 세금 및 이전소득을 나타낸다.

한편, 모형의 생산부문은 정부지출 효과를 분석하는 데 있어서 반드시 소개할 필요는 없으나 논의의 완결성을 위해 간략하게 서술한다. 경제에는 소비재를 생산하는 여러 기업이 있으며($j \in [0, 1]$), 각각의 기업은 식 (6)과 같은 생산함수를

통해 소비재를 생산한다.

$$c_{j,t} = (k_t^g)^{\alpha_g} (k_{j,t}^c)^{\alpha} (n_{j,t}^c)^{1-\alpha} \quad \text{식 (6)}$$

소비재의 생산 요소로는 노동과 민간 자본 이외에도 정부 자본이 투입된다. 이는 도로와 같은 정부 기간시설이 민간의 생산성을 향상시킬 가능성을 모형에서 고려한 것이다. 투자재의 생산 역시 소비재와 마찬가지로 이루어진다.

$$x_{j,t} = (k_t^g)^{\alpha_g} (k_{j,t}^x)^{\alpha} (n_{j,t}^x)^{1-\alpha} \quad \text{식 (7)}$$

각각의 중간재 생산 기업들은 자본과 노동의 한계비용($r_t^i, w_t^i, i \in \{c, x\}$)이 주어진 것으로 받아들인 채 비용을 최소화하기 위하여 투입 요소를 결정한다. 가격은 일정 정도 경직적이어도 무방하다.

이후, 최종소비재 생산 대표기업과, 최종자본재 생산 대표기업은 각각 식 (8)과 같은 합산식을 통해 소비재와 자본재를 생산한다.

$$c_t = \left[\int_0^1 c_{j,t}^{\frac{\epsilon-1}{\epsilon}} dj \right]^{\frac{\epsilon}{\epsilon-1}}, \quad x_t = \left[\int_0^1 x_{j,t}^{\frac{\epsilon-1}{\epsilon}} dj \right]^{\frac{\epsilon}{\epsilon-1}} \quad \text{식 (8)}^2$$

위 모형에서 가구의 결정을 살펴보면 소비재보다는 자본재의 구축효과가 크다는 것을 알 수 있다. 가구의 문제를 풀 경우 가구들은 다음의 식 (9)가 만족하도록 차기년도 자본량을 선택한다.

$$\gamma_t^i = \beta E_t \left[\lambda_{t+1} r_{t+1}^i + \gamma_{t+1}^i ((1-\delta)) \right], \quad i \in \{c, x\} \quad \text{식 (9)}$$

식 (9)에서 변수 γ_t^i 는 자본축적식의 co-state variable로 자본 한 단위의 효용가치를 나타낸다. 변수 λ_t 는 예산제약식의 co-state variable로 소비재 한 단위의 효용가치를 나타낸다. 식 (9)는 식 (10)과 같이 재구성할 수 있다.

$$\gamma_t^i = \beta E_t \left[\sum_{\tau=0}^{\infty} [\beta(1-\delta)]^{\tau} \lambda_{t+\tau+1} r_{t+\tau+1}^i \right], \quad i \in \{c, x\} \quad \text{식 (10)}$$

각각의 중간재 생산 기업들은 자본과 노동의 한계비용이 주어진 것으로 받아들인 채 비용을 최소화하기 위하여 투입 요소를 결정한다.

2) 이렇게 최종자본재 생산 대표기업에 의하여 생산된 자본재는 소비부문, 투자부문, 정부부문의 자본재로 나뉘어 각각의 자본을 생산하는 데 투입된다[식 (1) 참조].

재정충격과 같은
단기적인 정책은
사람들이 자본으로부터
얻는 효용가치에 영향을
주지 못한다.

식 (10)은 자본 한 단위의 가치는 곧 매기마다 발생하는 자본의 한계수익률(r^k)을 효용의 단위로 환산한 값의 할인된 총합(discounted sum)임을 나타낸다. 즉, 자본의 가치는 그 자본 한 단위로부터 발생하는 미래 한계수익의 합으로 결정된다.

한편, 식 (10)에서 미래의 수익률을 할인하는 할인율이 낮을수록($\beta(1-\delta)$ 의 값이 1에 수렴할수록), 한계수익률(r^k)과 소비재 효용가치(λ)의 단기적인 변화는 자본재의 가치에 영향을 주지 않는다. 이는 궁극적으로 일시적인 충격은 자본재의 가치에 영향을 주지 못한다는 것을 의미한다. 시간할인율(β)과 감가상각률($1-\delta$)의 값은 실제로 1에 가까운 수치이기 때문이다. 따라서 재정충격과 같은 단기적인 정책은 사람들이 자본으로부터 얻는 효용가치에 영향을 주지 못한다.

이는 곧 자본의 기간 간 대체탄력성이 크다는 것을 의미하기도 한다. 사람들이 자본으로부터 얻는 효용은 단기적인 충격으로는 변하지 않기 때문에 약간의 가격 변화에도 자본재 구입시기를 조절할 의향이 있는 것이다. 즉, 약간의 자본수익률 변화에도 투자시기를 미룰 의향이 다분하기 때문에, 정부지출에 의해 투자부문의 수익률이 조금만 변하여도 민간투자가 폭넓게 변하는 것이다. 반면 소비재의 경우 당장 소비하는 양이 조금만 줄어도 사람들이 얻는 한계효용이 급격하게 변하기 때문에 소비재의 기간 간 대체탄력성은 훨씬 낮다.

이러한 사실을 바탕으로, 가구의 노동공급식을 살펴보면 구축효과의 상대적 크기를 알 수 있다. 단기에서는 가구의 노동공급이 바로 각 경제부문의 생산량을 결정짓는다고 해도 무방하기 때문이다. 자본 역시 노동 못지않게 중요한 생산 요소이기는 하지만, 자본은 오랜 기간 투자를 축적한 결과물이기 때문에 단기적 투자는 총자본량에 큰 영향을 미치지 못하여 단기에서는 자본량이 안정적이라고 생각해도 큰 무리가 없기 때문이다.

우선, 논의의 편의를 위해 부문 간 자원 이동이 자유롭지 못하다고 가정하자 ($\mu=1$). 소비부문과 투자부문 각각에 대한 노동공급은 각각 다음과 같다.

$$\phi(n_t^c)^{\frac{1}{\eta}} = (c_t^h)^{-\frac{1}{\sigma}} \frac{w_t^c}{p_t^c} \tag{식 (11)}$$

$$\phi(n_t^x)^{\frac{1}{\eta}} = \gamma_t^x \frac{w_t^x}{p_t^x} \tag{식 (12)}$$

식 (11)을 통하여 소비부문의 노동공급이 정부지출 증가에 어떻게 반응할지 살펴보면 다음과 같다. 정부소비 증가로 인하여 민간소비가 줄어들 경우 민간소비의 한계효용($(c_t^h)^{-\frac{1}{\sigma}}$)은 증가한다. 하지만 민간소비의 한계효용이 증가할 경우, 식 (11) 왼편의 소비부문 노동공급량이 증가하기 때문에, 소비부문의 총생산은 늘어나게 된다.³⁾ 따라서 애초에 정부지출로 줄었던 민간소비가 일정 부분 만회되어 구축효과의 정도는 작아진다.

반면 식 (12)의 투자부문 노동공급의 경우, 정부지출 증가로 인해 민간투자가 감소하더라도 자본의 한계효용(γ_t^k)은 식(10)에서 보았듯 변화가 없기 때문에, 왼편의 노동공급량 역시 변화가 없게 된다. 투자부문의 총생산량은 늘어나지 않는 반면, 정부투자의 비중은 늘어나, 민간투자가 구축되는 효과가 있다. 부문 간 자원이동에 대한 제약을 완화시켜 논의를 일반화하여도 해석만 복잡해질 뿐 논의의 핵심은 여전히 성립한다(Boehm, forthcoming).

지금까지의 논의를 종합해 보면, 정부 자본지출 충격은 투자부문에서 강력한 구축효과를 유발하는 반면, 정부 소비지출 충격은 소비부문의 총노동공급을 증가시켜 소비부문의 구축효과는 비교적 작고, 투자부문의 반응은 미미하다. 정부 지출 성질에 따른 각 부문별 반응과 관련한 내용은 <표 1>에 정리되어 있다.

<표 1> 정부지출 성질별 구축효과

정부지출 성질	소비부문	투자부문
소비지출	총노동공급 증가	민간투자 반응 없음
자본지출	민간소비 반응 없음	민간투자 구축

출처: 저자 작성

물론 앞선 이론적 논의에 대한 많은 반론이 예상된다. 하지만 여러 가능한 반론에 대하여 두 가지만 짚고 넘어가고자 한다. 우선 본 논의는 단기적인 정책충격에 대한 논의이다. 영구적인 충격의 경우 실제로 투자보다 소비부문에서 구축효과가 더 크게 발생할 수 있고, 이는 곧 지출 성질에 따른 경기부양효과에도 영향을 미칠 수 있다. 다만 한국의 경우 제III장의 충격반응함수에서도 드러나듯이 정부 지출 충격은 매우 단기적인 형태를 갖기 때문에 정부지출의 정책효과를 논할 때는 단기적인 충격에 국한하는 것이 더 적절해 보인다.

정부 자본지출 충격은 투자부문에서 강력한 구축효과를 유발하는 반면, 정부 소비지출 충격은 소비부문의 총노동공급을 증가시켜 소비부문의 구축효과는 비교적 작고, 투자부문의 반응은 미미하다.

3) 이때 노동공급의 증가 정도는 소비의 기간 간 대체 탄력성 모수 값인 σ 에 의하여 그 크기가 결정된다.

거시경제 변수를 바탕으로 한 실증분석에는 많은 어려움이 있다. 거시경제 변수들은 상호 간에 복잡한 관계를 맺고 있어 내생성의 문제에서 자유롭기 어렵기 때문이다.

두 번째로는, 본 논의를 제시하기 위해 활용한 모형은 매우 강건하다는 것이다. 즉, 논의에 필요한 필수 요소들만 포함한다면, 그 외의 다양한 변형에 의해 논의의 핵심 결과가 영향을 받지 않는다는 것이다. 모형 속에 자본재와 소비재가 따로 존재하고, 자본의 감가상각이 상대적으로 작다는 것만 성립할 경우, 일반적으로 납득 가능한 경제 환경의 범위 속에서 본 논의의 핵심은 유지된다.

Ⅲ. 경기부양효과에 대한 실증분석

거시경제 변수를 바탕으로 한 실증분석에는 많은 어려움이 있다. 거시경제 변수들은 상호 간에 복잡한 관계를 맺고 있어 내생성의 문제에서 자유롭기 어렵기 때문이다. 경제주체들의 결정은 과거와 현재의 경제적 상황뿐만 아니라 미래에 대한 합리적 기대를 반영하고, 이러한 관계는 거시경제적 변수들에 고스란히 반영된다. 그뿐만 아니라 거시경제 변수를 사용한 실증분석은 데이터의 부족에 시달리기 일상이고, 특히 우리나라처럼 대·내외적 환경이 급격히 변한 경우 비교적 근래의 데이터만 사용할 수 있기 때문에 내생성의 문제를 처리하는 데 많은 어려움이 있다.

그럼에도 불구하고 경기 안정화 정책의 경제적 효과를 측정하기 위해서는 거시 변수들을 사용할 수밖에 없기 때문에 내생성의 문제를 해결하기 위한 많은 방법론들이 연구되어 왔다. 또한 Coibion(2012), Ramey(2011) 등의 연구에 의하면 그동안 개발된 다양한 방법론을 사용한 실증분석 결과들 간에 일관성이 있어, 거시경제학의 실증분석 방법론들의 실효성에 대한 우려를 조금 덜 수 있어 보인다.

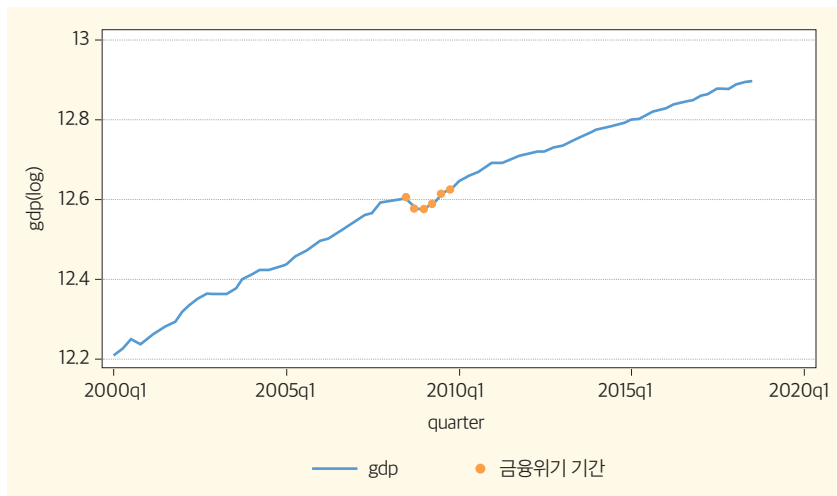
그럼에도 불구하고, 앞서 밝힌 바와 같이 거시경제 효과의 실증연구에는 많은 어려움이 따르기 때문에 그 결과를 해석하는 데 특별히 조심할 필요가 있다. 우선, 실증분석의 결과로 나온 최종적인 결과물만을 독립적으로 해석해서는 신뢰성을 담보하기 어렵다. 보다 광범위한 시각으로, 실증분석을 위해 사용된 방법론의 정당성에 대해 깊이 고민해 본 후, 경제학 이론을 바탕으로 실증분석 결과물들을 조심스럽게 해석할 필요가 있다. 또한, 결과가 신뢰성을 가지기 위해서는 실증분석의 결과로 나온 다양한 결과값들이 한 가지 경제이론의 여러 예측들을 동시에 뒷받침해주는 연구 내적인 일관성이 있어야 한다. 마지막으로 선행연구 결과

들과도 대외적인 일관성을 갖출 필요가 있다.⁴⁾ 이렇듯 거시경제 변수들을 바탕으로 한 실증분석 결과는, 풍부한 데이터를 바탕으로 (상대적으로) 통제된 환경에서 이루어지는 미시적 실증분석 결과와는 다르게 해석하는 데 있어 많은 유의점이 있다.

본 장에서는 여러 실증적 방법론 중 가장 널리 사용되는 VAR에 기반하여 한국 정부지출의 경기부양효과에 대해 살펴보고자 한다. 또한 제II장에서 본 구축효과에 대한 이론적 틀을 바탕으로 정부지출 효과를 살펴보고자 한다. VAR 모형은 4개의 후행(lag) 변수를 포함하고 있으며, 변수들은 로그값을 사용하였다. 분석 단위는 분기이며, 기간은 2000년 1분기부터 2018년 3분기까지 분석하였다. 2000년 이전의 한국 경제는 그 이후의 경제와 체질 자체가 매우 다를 뿐만 아니라, 정부지출 효과에 매우 중요한 영향을 미치는 통화정책이 통화량 중심에서 이자율 중심으로 변한 것도 이 무렵임을 감안할 때, 2000년 이전의 데이터는 현재의 재정정책 효과를 분석하는 데 있어 부적절하다고 판단하였다.

본 장에서는 여러 실증적 방법론 중 가장 널리 사용되는 VAR에 기반하여 한국 정부지출의 경기부양효과에 대해 살펴보고자 한다.

[그림 1] 2000~2018년 GDP 수준



출처: 저자 작성

한편, 한국 경제의 경우 꾸준한 경제성장으로 인하여 잠재성장률이 지속적으로 하락하고 있다. [그림 1]에서 나타나듯이 한국 경제 총생산량의 추세는 비선형적으로 증가하는 것을 확인할 수 있다. 따라서 이러한 비선형적인 증가 추세를 고려

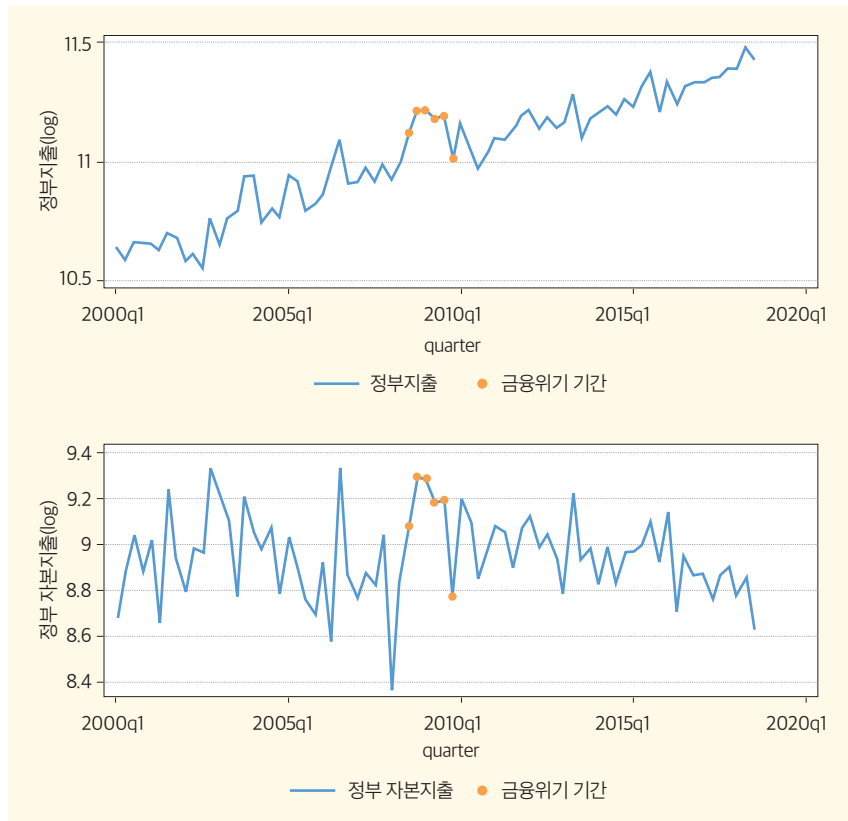
4) 여기서 대외적 일관성이란, 선행 연구와 결과가 일치하여야 한다는 것을 의미하는 것이 아니라, 일관성 있는 경제 이론의 틀 안에서, 본 연구에서 나온 결과들과 선행연구를 통해 적립된 여러 사실들이 일관성 있게 해석될 수 있어야 한다는 것을 의미한다.

위기 상황에서는
통화정책이 제한되어
재정정책의 효과가
극대화되는 현상이
있을뿐더러,
민간투자가 이미
극단적으로 감소한
상황에서 구축효과가
제한될 여지가 있다.

하기 위하여 VAR에 선형 추세에 더하여 외생적인 변수로 김도완 외(2017)의 잠재성장률 추정값과 그 제곱을 포함하였다.

또한, [그림 1]에서 원점으로 표시된 부분은 바로 2008년 3분기부터 2009년도 4분기까지의 금융위기 구간이다. 이 구간은 육안으로 구별될 정도의 극심한 불황 기간이었다. 극심한 위기상황에서는 정부지출 승수가 평상시에 비해 크다는 여러 연구 결과가 존재한다(Hall, 2009; Woodford, 2011; Ramey and Zubairy, 2018 등). 특히 극심한 위기상황에서는 자본지출에 대한 구축효과의 정도가 매우 줄어들 것이라는 개연성이 존재한다. 위기상황에서는 통화정책이 제한되어 재정정책의 효과가 극대화되는 현상이 있을 뿐더러, 민간투자가 이미 극단적으로 감소한 상황에서 구축효과가 제한될 여지가 있다. 이와 더불어, 그 당시 한국

[그림 2] 통합재정수지상의 정부지출과 정부 자본지출(2000~2018년)



출처: 저자 작성

에서 4대강 사업 등으로 자본지출이 상당히 이루어졌음을 감안할 때, 정상시의 정부지출 경기부양효과와 구축효과를 이해하기 위해서는 이 시기를 제외하는 것이 바람직할 수 있다(그림 2 참조). 따라서 이후 분석에서는 금융위기 시기를 포함한 결과와 제외한 결과를 필요에 따라 각각 소개할 예정이다.

정부지출 충격을 식별하기 위해 재귀적 식별법(recursive identification)을 사용하였다. 식별을 위해 변수는 (소비지출 또는 자본지출), 총정부지출, 국세수입, GDP, (민간소비 또는 민간투자) 순서로 구성하였다. 이는 정책효과를 실증적으로 분석하기 위하여 가장 일반적으로 사용되는 방법론이라고 할 수 있으며, 이러한 충격 식별방법이 설득력을 가지기 위해서는 정부가 정부지출을 결정할 때 동기(同期)의 세수와 총생산량 규모를 고려하지 않는다는 핵심 가정이 성립해야 한다. 하지만 분석의 시간 단위가 분기임을 고려하고, 일반적으로 정부지출 규모는 최소한 전 분기에는 이미 결정이 된다는 사실과, 세수와 총생산에 대한 집계 자체에 걸리는 시간 등을 고려할 때 무리가 없는 가정이라고 할 수 있다. 한편 지출 충격 뒤에 배치된 변수의 정확한 순서는 중요하지 않다. Christiano et al.(1999)은 충격반응함수를 추정하는 데 있어서는, 충격 대상 변수와의 선후 관계만이 의미가 있을 뿐, 전체적인 제약의 개수만 적절하면 그 외 변수의 순서는 충격반응함수에 영향을 미치지 않는다는 사실을 보였다.

분석을 위하여 사용한 GDP, 소비, 투자 등 경제부문별 수요에 대한 변수들은 국민계정상 지표들을 사용하였으며, 정부지출과 관련된 변수들은 통합재정수지 계정에 포함된 값을 사용하였다. <표 2>는 분석에 사용된 변수들의 2000~2018년 사이의 평균값과 GDP 대비 비율을 보여주고 있다. 민간소비와 민간투자는 GDP 대비 각각 49% 31%의 비중을 차지하고 있으며, 통합재정수지 계정상 총정부지출은 GDP 대비 약 21%를 차지한다. 정부지출의 대부분은 정부소비(경상지출)로 이루어지고 있으며, 자본지출의 비중은 GDP의 2.6%에 불과하다.

정부지출 충격을 식별하기 위해 재귀적 식별법을 사용하였다. 이는 정책효과를 실증적으로 분석하기 위하여 가장 일반적으로 사용되는 방법론이라고 할 수 있다.

한국의 정부지출 충격은 한 분기 만에 모든 지출이 이루어지는 일시적인 충격이라고 볼 수 있는데, 이는 충격 이후에도 정부지출이 지속성 있게 증가하다가 서서히 감소하는 미국과 유럽의 지출 충격에 비해 매우 특징적이다.

<표 2> 분기별 기초통계

(단위: 십억원, %)

구분	2000~2018년 분기당 평균(계절조정)								
	총정부 지출	정부 소비	정부 자본 지출	자본지출 세부 항목			국내 총생산	민간 소비	민간 투자
				고정 자산 취득	토지 및 무형 자산 매입	자본 이전			
평균 금액	63,451	53,711	7,868	2,644	623	4,289	301,729	147,977	94,045
GDP 대비 비율	21.0	17.8	2.6	0.9	0.2	1.4	100	49.0	31.2

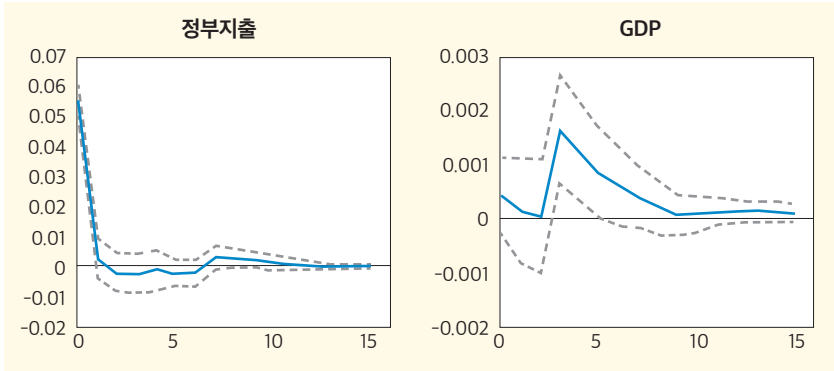
출처: 한국은행, 「국민계정」, 기획재정부, 「통합재정수지」

본격적으로 정부지출 성질별 승수효과와 구축효과에 대하여 논하기에 앞서, 총정부지출의 경기부양효과에 대하여 논하고자 한다. [그림 3]은 총정부지출 충격에 대한 GDP 충격반응함수를 나타내고 있다.⁵⁾ [그림 3] 왼쪽의 충격반응함수는 식별된 정부지출 충격함수이다. 우선 정부지출 충격의 형태를 보면 충격이 발생하는 분기에 거의 모든 지출이 이루어지고 그 이후에는 정부지출에 영향이 없는 것을 알 수 있다. 즉, 한국의 정부지출 충격은 한 분기 만에 모든 지출이 이루어지는 일시적인 충격이라고 볼 수 있는데, 이는 충격 이후에도 정부지출이 지속성 있게 증가하였다가 서서히 감소하는 형태를 띠는 미국과 유럽의 지출 충격에 비해 매우 특징적이라고 할 수 있다.

[그림 3] 오른쪽은 정부지출 충격에 대한 GDP 충격반응함수이다. GDP 충격반응함수를 살펴보면, 정부지출의 경기부양효과는 충격 발생 후 3분기, 즉 반년이 지난 시점에서 두드러지게 나타나는 것을 알 수 있다. 그 이후 효과가 지속적으로 유지되다 약 9분기, 즉 2년 반 정도 지난 시점에서 그 효과가 사라지는 것을 확인할 수 있다. 이러한 특징 때문에, 한국의 경우 1년 누적 승수보다는 3년 누적 승수가 크게 나타나는 경향이 있으며, 충격 대비 효과는 작게 나타난다고 할 수 있다.

5) 이후 제시될 모든 충격반응함수의 신뢰구간은 1개 표준편차 구간인 68% 수준이다. 이는 일반적으로 널리 사용되는 90% 또는 95% 신뢰구간에 비해 매우 좁게 설정된 것이다. 신뢰구간을 좁게 설정한 이유는, 정부지출 충격과 관련하여 충격반응함수를 추정할 때 1개 표준편차 구간을 설정하는 것이 관례라는 점과 앞으로 제시할 일부 결과의 경우 신뢰구간을 최대한 좁게 설정했을 때조차 정밀하게 추정이 안 된다는 점을 강조하기 위함이다.

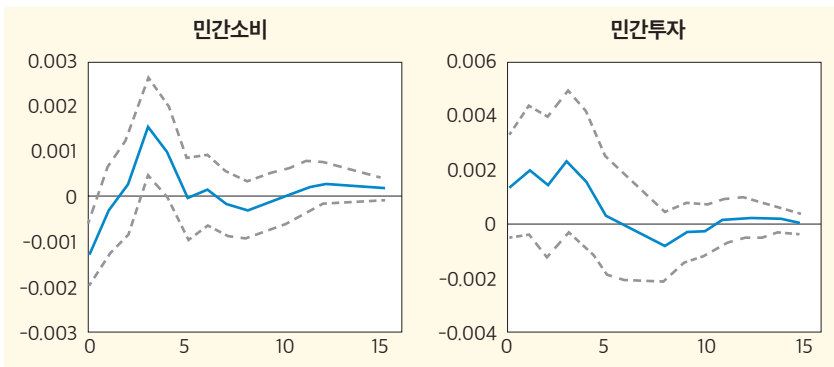
[그림 3] 정부지출 충격에 대한 GDP 충격반응함수(정부지출, GDP)



주: 회색 점선은 1개 표준편차 신뢰구간 표시
출처: 저자 작성

[그림 4]는 정부지출 충격에 대한 민간소비 부문과 민간투자 부문의 충격반응함수이다. 왼쪽은 민간소비 부문의 충격반응함수인데, 그 특징으로는 충격 당시 살짝 음(-)의 값을 나타낸 후 조금씩 증가하다 3~4분기에 최댓값을 가지며, 그 이후 빠르게 영(0)의 값으로 수렴한다는 점이다(3년 누적 승수 = 0.03). [그림 4]의 오른쪽은 정부지출 충격에 대한 민간투자 부문의 충격반응함수이다. 이 결과는 전 구간에 걸쳐 명확하게 추정이 되지 않는다는 것을 알 수 있다. 1개 표준편차 기준의 아주 좁은 신뢰구간을 설정하였음에도 불구하고 신뢰구간 자체가 매우 광범위하고, 전 구간에서 0과 유의하게 다르지 않음을 알 수 있다.

[그림 4] 정부지출 충격에 대한 충격반응함수(민간소비, 민간투자)



주: 회색 점선은 1개 표준편차 신뢰구간 표시
출처: 저자 작성

GDP 충격반응함수를 살펴보면, 정부지출의 경기부양효과는 충격 발생 후 3분기, 즉 반년이 지난 시점에서 두드러지게 나타나는 것을 알 수 있다.

정부지출을 유형별로 구분하여 각각에 대하여 효과를 추정할 경우, 각 성질별 정부지출은 GDP 대비 비중이 매우 작기 때문에 승수를 계산하는 데 많은 어려움이 있다.

<표 3> 정부지출 승수

연구	1년 누적	3년 누적
금융위기 포함	0.31	0.47
금융위기 불포함	0.38	0.58

출처: 저자 작성

<표 3>은 금융위기를 포함할 경우와 포함하지 않고 분석한 경우 각각의 승수를 나타낸다. <표 3>에 의하면 정부지출의 효과는 금융위기 포함 여부와 무관한 것 같아 보이거나 정부지출 성질을 구분하여 자세히 살펴볼 경우 그렇지 않다.

정부지출에는 소비지출, 자본지출, 이전지출 등이 섞여 있으므로, 정부지출 성질별로 소비지출과 자본지출을 구분하여 볼 필요가 있다. 다만 정부지출을 유형별로 구분하여 각각에 대하여 효과를 추정할 경우, 각 성질별 정부지출은 GDP 대비 비중이 매우 작기 때문에 승수를 계산하는 데 많은 어려움이 있다. GDP 대비 비중이 매우 작을 경우 작은 통계적인 오차도 승수를 계산하는 데 큰 효과로 나타나기 때문이다. 특히 GDP 대비 3%도 채 되지 않는 정부 자본지출과 그 세부 항목들의 경우 이러한 왜곡은 더욱 심하게 나타난다. 따라서 이런 경우에는 점 추정치(point estimate)에 의존한 승수보다는 충격반응함수의 형태와 신뢰구간을 고려하여 상대적인 효과를 비교하는 것이 더 유효하다.

우선 정부 소비지출에 대한 충격반응함수를 살펴보고자 한다([그림 5] 참조). 정부 소비지출의 경우 금융위기 기간의 포함 여부에 따라 추정결과가 거의 변하지 않기 때문에 전 기간을 포함한 자료를 사용한 결과만 소개하고자 한다. 우선 [그림 5]의 첫 번째 그림을 보면 정부 소비지출 충격 역시 첫 기에 증가한 후에 다음 기부터 바로 0에 수렴하는 형태를 갖는다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 정부 소비지출 충격에 대하여 GDP는 [그림 5]의 두 번째 그림과 같이 반응한다. 충격 이후 증가하여 충격 후 2-4 분기 사이에 최대 반응을 기록한 후 서서히 0으로 수렴하는 것이다. 점 추정치를 기준으로 승수효과를 계산할 경우 약 0.3-0.8 사이의 값을 갖지만, 1 표준편차의 신뢰구간조차 상당히 넓은 범위를 형성하는 것을 보았을 때 승수효과를 단정짓기에는 조심스럽다고 할 수 있다. 다만 GDP 충격반응함수의 신뢰구간 전체가 양(+)의 영역에 있는 것을 확인할 수 있어 정부 소비지출은 경기부양효과가 일정 부분 있는 것으로 보인다.

한편 [그림 5]의 경제부문별 충격반응함수를 각각 살펴보면, 정부 소비지출 충격은 민간소비와 민간투자에 큰 영향을 미치지 않는다는 것을 알 수 있다. 점 추정치 자체가 0에 매우 근접할 뿐만 아니라 그 신뢰구간 역시 0 주위로 넓게 형성되어 있음을 확인할 수 있다. 이는 정부 소비지출이 민간소비와 투자부문에 별다른 영향을 주지 않는다는 것을 의미한다. 즉, 정부 소비지출은 민간소비와 민간투자 부문 모두에서 구축효과가 비교적 약하게 나타난다고 결론지을 수 있다.

정부 소비지출 충격은 민간소비와 민간투자에 큰 영향을 미치지 않는다는 것을 알 수 있다. 이는 정부 소비지출이 민간소비와 민간투자 부문에 별다른 영향을 주지 않음을 의미한다.

[그림 5] 정부 소비지출에 대한 충격반응함수



주: 회색 점선은 1개 표준편차 신뢰구간 표시
출처: 저자 작성

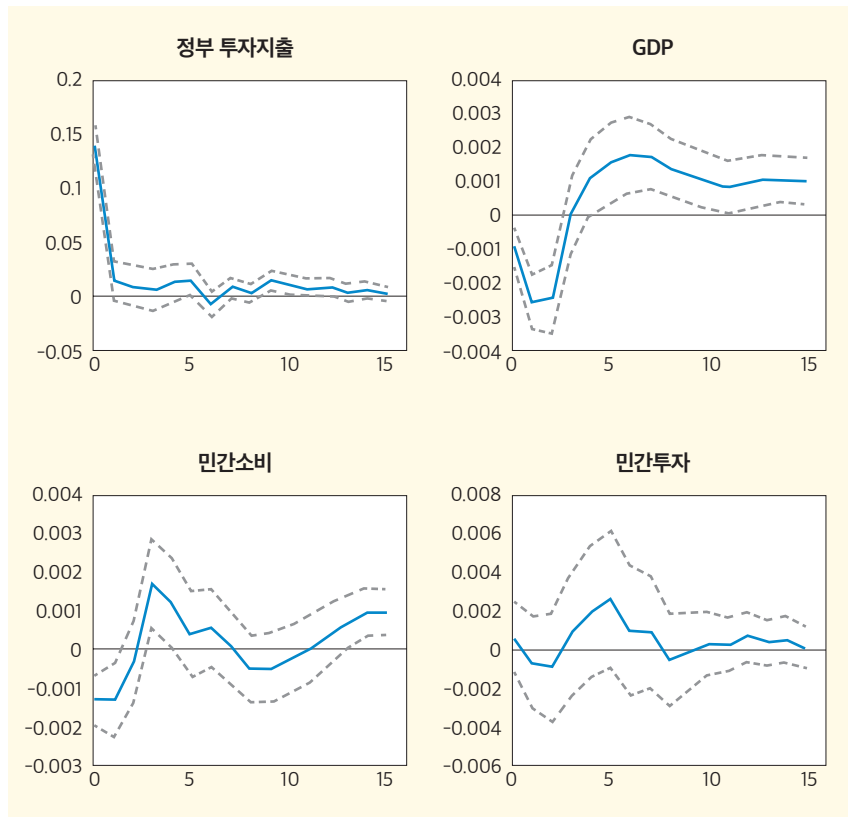
정부 투자지출의 경우 소비지출과는 현격히 다른 형태의 충격반응함수가 나타난다. 정부 투자지출의 경우, 금융위기 기간을 포함한 것과 포함하지 않은 결과 간에도 큰 차이가 있어 각각의 결과를 모두 소개하고자 한다. 우선 [그림 6]은 금

정부 투자지출의 경우, 금융위기 기간을 포함한 것과 포함하지 않은 결과 간에도 큰 차이가 있어 각각의 결과를 모두 소개하고자 한다.

금융위기 기간이 포함된 자료를 바탕으로 충격반응함수를 추정한 그림이다. 이 경우 정부 투자지출 충격에 반응하여 GDP는 급격하게 감소한 이후 약 4분기 만에 원 수준을 회복하는 것을 확인할 수 있다. 즉 정부 자본지출은 단기적으로는 음(-)의 경기부양효과가 있다는 것을 시사한다. 한편 정부 자본지출이 민간소비와 민간투자에 미치는 영향은 GDP의 반응과 다르게 불분명하다. 하지만 이는 앞서 밝혔듯이 극심한 경제위기 기간, 즉 금융위기 기간에서의 자본지출에 대한 경제의 반응이 평소와 다르기 때문이다.

[그림 6]은 금융위기 기간을 제외한 채 추정한 정부 자본지출에 대한 충격반응함수이다. 이와 관련하여 가장 우선적으로 눈에 띄는 점은 바로 추정의 정확성과

[그림 6] 정부 투자지출에 대한 충격반응함수(전 기간)

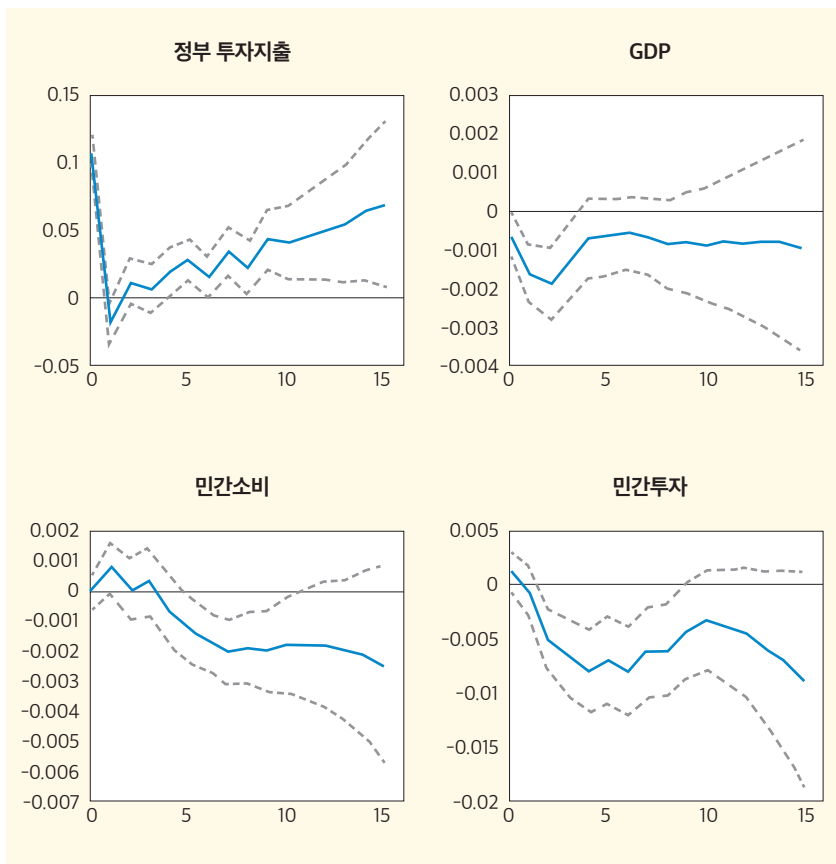


주: 회색 점선은 1개 표준편차 신뢰구간 표시
출처: 저자 작성

관련된 것이다. 신뢰구간의 크기가 넓을 뿐만 아니라, 충격 발생 후 약 2년이 지난 시점부터는 신뢰구간이 비약적으로 커지는 것을 볼 수 있다. 이는 추정에서 활용될 수 있는 유의미한 변동성(variation)을 제외했기 때문에 생기는 효과라고 할 수 있다. [그림 1]과 [그림 2]에서 확인할 수 있듯이, 정책의 크기와 경제의 반응 역시 모두 금융위기 기간에 유독 두드러진다는 것을 알 수 있다. 전 기간을 사용하면 이 기간의 변동성이 추정하는 데 활용되어 추정치의 통계적 불확실성이 줄어들어드는 반면, 이 기간을 제외할 경우 활용 가능한 변동성이 줄어들어 통계적 불확실성이 늘어난다.

금융위기 기간이 포함된 자료를 바탕으로 추정할 경우 정부 자본지출은 단기적으로는 음(-)의 경기부양효과가 있다.

[그림 7] 정부 투자지출에 대한 충격반응함수(금융위기 기간 제외)



주: 회색 점선은 1개 표준편차 신뢰구간 표시
출처: 저자 작성

정상시의 정부 투자지출은 민간투자에 대한 구축효과가 매우 크게 나타난다.

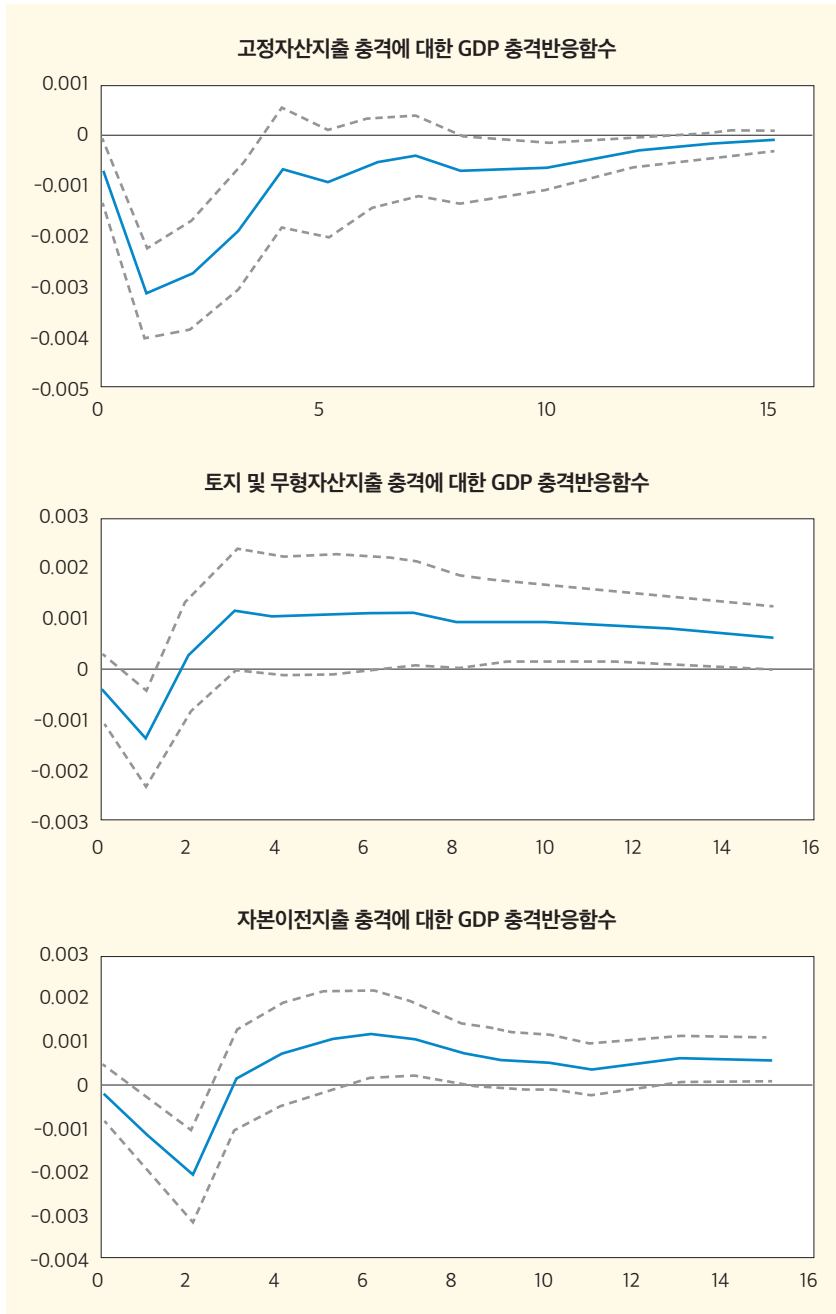
정부 투자지출 충격에 대한 GDP 반응함수는 금융위기 기간을 포함한 경우와 그 형태는 유사한 것으로 확인되나, 반응함수의 값이 0으로 수렴하는 기간이 길어진 것을 확인할 수 있다. 민간소비 역시 금융위기 기간을 제외하더라도 앞선 결과에서 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 금융위기 포함 유무에 따라 결정적으로 차이 나는 부분은 바로 민간투자 부문의 반응이다. 민간투자 부문의 반응이 불분명한 [그림 6]과는 다르게, 금융위기 기간이 제외된 채 추정된 [그림 7]에서는 민간투자가 확연히 줄어드는 것을 확인할 수 있으며, 이 효과는 통계적으로도 유의하다. 즉 정상시의 정부 투자지출은 민간투자에 대한 구축효과가 매우 크게 나타난다.

정부 투자지출 세부 항목별 GDP 충격반응함수를 확인하면 정부지출 성격에 따른 구축효과 차이가 앞서 설명한 이론적 결과를 뒷받침한다는 것이 더욱 선명하게 나타난다. [그림 8]은 정부 자본지출의 세부 지출항목 중 고정자산, 토지 및 무형자산, 자본이전 지출 항목에 대한 GDP 충격반응함수를 각각 추정한 것이다.⁶⁾ [그림 8]을 확인하면 구축효과가 가장 클 것으로 예측되는 고정자산 지출이 실제로 경기부양효과가 가장 낮은 것을 확인할 수 있다. 반면 자본이전의 경우 일시적으로 음(-)의 효과가 나타나지만 비교적 빠르게 회복하는 것을 확인할 수 있다. 총량이 고정된 토지와, 일반 재화와는 성질이 매우 다른 무형자산의 경우에는 정부지출의 경기부양효과가 충격 발생 1분기 후 잠시 음(-)의 값을 가진 후 2분기 이후로는 전체적으로 양(+)으로 나타나 구축효과가 미미하다는 것을 알 수 있다. 즉 이러한 결과는 구축효과에 대한 예측과 일치해, 결과의 신빙성을 향상시킨다.

마지막으로, 본고 이외에도 정부 소비지출의 경기부양효과를 양(+)으로, 정부 자본지출의 경기부양효과를 0 또는 음(-)으로 추정한 실증결과는 여럿 존재한다. 대표적으로 Boehm(forthcoming)의 경우 OECD에 소속된 17개 국가의 자료를 바탕으로 승수를 추정한 결과 정부 소비지출의 승수는 0.76을, 정부 투자지출의 승수는 -0.08의 값을 구하여, 비단 한국뿐만 아니라 대다수의 국가에서 정부 자본지출에 대한 구축효과가 크게 발생한다는 것을 확인하였다. 이 외에도 Voss(2002)와 Perotti(2004) 등이 정부 투자지출의 효과가 음(-)의 값을 갖는 것으로 분석하였다. 한국의 경우 대표적으로 김태봉·허석균(2017)의 연구가 있다. 이 연구는 정부 소비지출의 승수는 0.33~0.7 사이의 값으로, 정부 투자지출의 승수는 -0.04의 값을 갖는 것으로 추정하였다.

6) 금융위기 포함 여부에 따라 반응의 정도에만 차이가 있을 뿐 그 형태는 유사하게 나타나, 전 기간을 바탕으로 추정한 그림만 제시하였다.

[그림 8] 고정자산, 토지 및 무형자산, 자본이전 지출에 대한 GDP 충격반응함수



주: 회색 점선은 1개 표준편차 신뢰구간 표시
출처: 저자 작성

정부 투자지출
세부 항목별 GDP
충격반응함수를 확인하면
정부 투자지출 성격에 따른
구축효과 차이가 앞서
설명한 이론적 결과를
뒷받침한다는 것이 더욱
선명하게 나타난다.


이론적·실증적
분석결과
정부 자본지출은
민간투자를
구축하는 효과가
매우 크게 나타나며,
경기부양효과는
미약하다는 것을
확인할 수 있었다.

IV. 결론

거듭 강조하지만, 거시경제 데이터를 바탕으로 한 실증분석은, 분석결과만을 가지고 독립적으로 해석하기가 매우 어렵다. 거시경제 분석은 경제학 이론, 방법론의 타당성, 실증분석 결과의 내·외적 일관성 등을 모두 고려하여 종합적으로 해석할 필요가 있다. 그런 관점에서 본고 제III장에서 수행한 실증분석 결과와 제II장에서 검토한 이론적 논의로부터의 예측이 다방면으로 일치하며, 내·외부적 정합성을 갖춘 일련의 결과들을 얻을 수 있었다는 점은 분석에 신뢰성을 부여한다.

이론적·실증적 분석결과 정부 자본지출은 민간투자를 구축하는 효과가 매우 크게 나타나며, 경기부양효과는 미약하다는 것을 확인할 수 있었다. 자본지출에 비해 정부 소비지출의 경우 구축효과는 비교적 작게 나타나며 경기부양효과는 상대적으로 뛰어나다고 할 수 있다.

한편, 본고에서 검토하지 않은 여러 요소가 성질별 지출의 경기부양효과에 큰 영향을 줄 수 있다. 정부지출 승수는 본고에서 검토한 기간 간 대체탄력성 외에도 생산 요소 추가 투입의 한계비용, 한계수익률의 총생산 탄력성 등에 의하여 그 크기가 결정된다.⁷⁾ 본고는 재화의 성질별 기간 간 대체탄력성의 차이에 초점을 두고 있지만, 정부지출 승수를 결정짓는 다른 요소 역시 상황에 따라 다르게 나타날 수 있기 때문에 이런 부분에 대한 추가적인 분석을 수행할 필요성도 있어 보인다.

마지막으로, 본고에서는 경기부양효과에만 초점을 맞춰 논의하였지만 정부지출을 결정할 때 경기부양효과보다 더욱 중요한 것은 효과적 지출이라는 것을 잊어서는 안 된다. 실제로 국민 개개인의 후생은 경기부양효과와 별개로 정부지출이 어디에, 어떻게 사용되는지에 따라 증가하거나 감소할 수도 있기 때문이다. 

참고문헌

강동익, 「경기 국면에 따른 가격경직성의 정도와 재정정책의 효과」, 『재정포럼』, 1월호, 통권 제271호, 한국조세재정연구원, 2019. 1.
김태봉·허석균, 「한국재정정책의 유효성에 관한 논의: SVAR 추정법을 중심으로

7) 재정정책의 승수효과를 결정짓는 다른 요소들에 대해서는 강동익(2019)을 참고하기 바란다.

- 로, 『한국경제의 분석』, 제23권, 제3호, 한국금융연구원, 2017. 12.
- 김도완·한진현·이은경, 「우리 경제의 잠재성장률」, 『조사통계월보』, 한국은행, 2017. 8.
- Boehm, Christoph, “Government Consumption and Investment: Does the Composition of Purchases Affect the Multiplier?,” *Journal of Monetary Economics*, Forthcoming.
- Christiano, Lawrence J., Martin Eichenbaum, and Charles L. Evans, “Monetary Policy Shocks: What Have we Learned and to What End?,” In *Handbook of Macroeconomics*, vol. 1A, edited by John B. Taylor and Michael Woodford. Amsterdam: Elsevier Sci. 1999.
- Coibion, Olivier, “Are the Effects of Monetary Policy Shocks Big or Small?,” *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 4, No.2, 2012.
- Hall, Robert E., “By How Much Does GDP Rise if the Government Buys More Output?,” *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall, 2009, pp. 183~236.
- Perotti, Roberto, “Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries,” IGIER Working Paper, No. 276, 2004.
- Ramey, Valerie A., “Identifying Government Spending Shocks: It’s All in the Timing,” *Quarterly Journal of Economics*, 126, 2011, pp. 1~50.
- Ramey, Valerie A. and Sarah Zubairy, “Government Spending Multipliers in Good Times and in Bad: Evidence from U.S. Historical Data,” *Journal of Political Economy*, vol. 126 no.2, 2018.
- Voss, Graham M., “Public and private investment in the United States and Canada,” *Economic Modelling*, Vol.19, 2002.
- Woodford, Michael, “Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier,” *American Economic Journal: Macroeconomics*, Vol. 3, No.1, 2011.

아시아경제 홈페이지, <http://view.asiae.co.kr/>, 검색일자: 2019. 4. 26.

政策 研究

| 정책연구 |



■ 기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구

박한준·허경선·하세정·오영민

■ 공적연금의 재정안정성 평가지표개발 및 연금결산보고서 개선방안

정도진·이항석·전영준·박창균

■ 공공기관의 지속가능성을 포괄하는 결산보고서 개발

정도진·박성환·김종현·강평경

기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구

박한준 한국조세재정연구원 연구위원
 허경선 한국조세재정연구원 연구위원
 하세정 한국조세재정연구원 연구위원
 오영민 동국대학교 사회과학대학 행정학 교수

공공기관 관리정책과 법·제도적 연구는 경영평가제도와 함께 공공기관 이사회 및 지배구조 개혁, 경영성과 제고방안 등을 주제로 활발하게 전개되어 왔다. 하지만 공공기관의 다양성에도 불구하고 정부의 관리정책 및 관련 연구들은 대부분 공기업과 준정부기관에 대한 정책 및 제도 연구 중심으로 전개되어 왔다.

2018년 5월 기준으로 338개의 기관이 공공기관으로 지정되어 있으며, 그 가운데 210개 기관이 기타공공기관 유형으로 구분된다. 공공기관 가운데 과반 이상을 차지하고 있음에도 그동안 기타공공기관에 대한 정책 및 제도 연구가 미흡하였다는 점을 부인할 수 없다. 무엇보다도 기타공공기관 경영실적평가 개선방향에 대한 연구의 필요성은 기타공공기관의 규모와 기관별 사업의 특수성과 다양성에서 찾을 수 있다. 하지만 관리감독 기능의 차별화보다는 제도운영의 동형화(isomorphism) 압력이 더 크게 작동하고 있는 것이 현실이다.

따라서 본 연구는 기타공공기관의 경영실적평가제도의 현황과 운영 실태를 분석함으로써 공공기관 관리제도와 정책의 개선방향을 모색하였다. 이를 위해, 제Ⅱ장에서는 복대리 구조를 중심으로 하는 경영실적평가의 이론적 배경과 기타공공기관 관리정책 및 제도를 검토하였으며, 제Ⅲ장에서는 기타공공

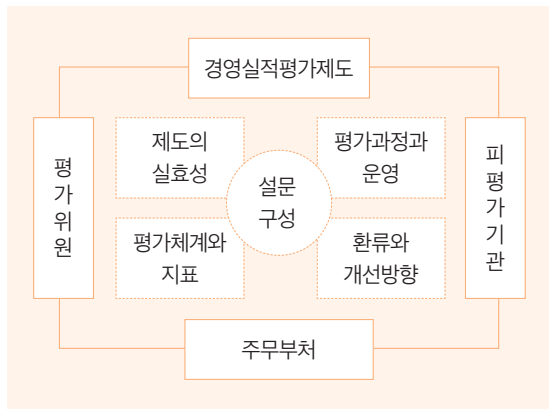
기관 경영실적평가체계를 분석하여 평가제도의 제도화 수준을 파악하였다. 제Ⅳ장에서는 주무부처별 기타공공기관 경영실적평가의 결과를 비교분석하여 기타공공기관 경영실적평가제도 운영 실태와 수준을 점검하였다. 제Ⅴ장에서는 경영실적평가의 핵심 영역인 주요 사업 계량지표에 대한 분석을 실시하였다. 주요 사업 성과지표의 설계 가이드라인을 기준으로 주요 부처의 기타공공기관 주요 사업지표의 특징을 분석하였다. 제Ⅵ장에서는 기타공공기관 경영실적평가에 참여한 경험이 있는 부처담당자, 기관담당자, 평가위원들을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 분석하여, 이해관계에 따른 인식수준을 분석하였다. 제Ⅶ장에서는 기타공공기관 관리제도와 정책, 평가체계, 운영 실태에 대한 검토와 분석, 설문조사를 통해 도출된 주요 내용을 중심으로 정책적 시사점을 제시하였다.

주요 사업 성과지표 분석을 위해 지표의 유형과 적절성을 기준으로 문화체육관광부, 교육부, 보건복지부 사업지표를 분석하였다. 주요 사업의 지표들이 투입, 과정, 산출, 결과 지표 가운데 어디에 해당하는지를 1차적으로 분석하였으며, 지표들의 대표성, 명확성, 인과성, 측정성, 기한성, 왜곡성을 중심으로 적절성 수준을 점검하였다. 점검결과 산출지표의 특성을 보이는 경우가 상당수 관찰되었으며, 결과지표의

경우 만족도나 인지도와 같은 명확성이나 측정성이 다소 낮은 지표들이 포함된 것으로 확인되었다. 지표의 적절성과 관련하여 대표성과 측정성 개선 필요성이 상대적으로 크게 나타났다.

주무부처별 기타공공기관 경영평가제도 현황과 운영 실태를 이해하기 위해서 설문조사를 통해 제도 운영에 관련된 부처별 담당자, 평가위원, 분야 전문가 및 피평가 기타공공기관 담당자들의 의견과 인식 수준을 관찰하였다. 총 655명을 대상으로 설문을 실시하여, 부처담당자 11명, 평가위원 66명, 기관담당자 147명이 응답하여, 총 224명의 설문결과를 분석하였다(응답률 34.2%).

[그림 1] 기타공공기관 경영실적평가제도에 대한 설문모형



출처: 저자 작성

설문은 경영평가의 목적 및 성과에 대한 평가, 경영평가 준비과정 및 실시과정에 대한 의견, 결과 활용 및 환류에 대한 의견, 제도운영방식 및 평가지표 체계에 대한 의견, 평가결과 공개에 대한 의견을 중심으로 구성되었다. 대부분 설문은 7점 리커트척도를 활용한 선택형 질문방식을 적용하였다. 주요 쟁점별 설문결과에서 이들의 인식과 이해관계가 어떠한 차이를 보여주는지 다음 설문결과 분석을 통해




B5변형/ 167면
2018. 12

확인할 수 있었다. 기타공공기관 경영실적평가가 상대적으로 자율성 및 효율성 제고보다는 공공성 및 책임성 강화에 좀 더 기여한 것으로 나타났으며, 부처담당자들의 평가가 수검기관의 담당자들보다 높은 것으로 확인되었다. 평가과정에서 소요자원에 대한 인식 차이, 평가 부담에 대한 인식 차이, 내부구성원의 저조한 관심, 평가위원 간 평가역량의 차이, 기관별 사업지표의 난이도 차이 등의 문제점이 설문 대상자들의 응답을 통해 확인되었다.

상기 분석결과를 종합하면, 기타공공기관의 다양성과 기관별 특수성이 훼손되지 않도록 평가제도를 개선하기 위해서는 다음과 같은 정책적 노력과 고민이 강조되어야 한다. 첫째, 평가제도의 법적 근거를 마련하여 평가 주무부처의 관리책임과 평가의 당위성을 확보하여야 한다. 둘째, 공기업과 준정부기관 평가체계를 준용하여 나타나는 동형화를 지양하고, 기관별 주요 사업을 중심으로 평가의 효율성과 수용도를 제고하기 위한 평가범주 및 지표의 간소화가 필요하다. 셋째, 평가범주 및 지표의 간소화를 통해 기관의 다양성과 특수성을 고려한 맞춤형 평가제도를 구현하여야 한다. 획일적 평가체계를 적용하여

기관들을 일렬로 줄 세우는 평가보다는 기관의 부족한 점을 확인하고, 개선방향을 제시할 수 있도록 제도를 활용하여야 한다. 넷째, 평가준비 교육과 정보 제공을 활성화하여 평가부담을 줄이고 수용도는 제고하도록 노력하여야 한다. 다섯째, 지적 및 개선의견의 명확성을 제고하여야 한다. 이 밖에도 현장실사의 내실화, 평가결과 활용도 제고방안을 적극적으로 도입할 필요성을 확인하였다.

이러한 내용들은 공통적으로 기타공공기관의 경영실적이 기관사업의 다양성 및 특수성이나 기관 규모의 편차와 같은 태생적 차이에 따라 결정되는 것이 아니라, 기관의 경영역량과 사업성으로 평가되어야 함을 암시하고 있다. 공공기관 관리지침의 통·폐합에 따라 기타공공기관에 대한 자율경영의 개연성이 제고되었다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있으나, 주무부처의 기타공공기관 관리에 대한 법적 근거 미비와 같은 쟁점을 해소하고 기타공공기관 경영실적평가가 기관 성장의 이정표를 제시할 수 있도록 본 연구에서 제시된 전환적인 개선방안들을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 18-15 『기타공공기관 경영평가제도에 대한 연구』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

공적연금의 재정안정성 평가지표개발 및 연금결산보고서 개선방안

정도진 한국조세재정연구원 초빙연구위원

이항석 성균관대학교 보험계리학과 교수

전영준 한양대학교 경제금융대학 교수

박창균 중앙대학교 경영대학 교수

지금까지의 공적연금의 재정안정성은 복지 또는 경제적 측면에서 주로 다루어지면서, 장기재정전망을 중심으로 국민연금과 사립학교교직원연금은 기금고갈 시점의 예측, 공무원연금과 군인연금은 보전금의 규모 산출 등 수지균형에만 초점을 맞추어 오고 있다. 이러한 수지균형 개념의 재정안정성 평가는 해당 공적연금제도의 지속가능 여부 또는 지급의 안정성 등을 충분히 설명하지 못한다. 기금고갈 시점 등에만 초점을 맞춘 정책홍보는 국민들이 미래 의무인 보험료나 조세 인상에 대해 이해하기보다 연금의 수급 가능성을 더 우려하게 될 것이다. 본 연구의 주된 목적은 공적연금 정보의 수요에 기초하여 현재 시점에서 공적연금의 재정안정성을 평가하고 정책 결정에 활용할 수 있는 지표를 개발함에 있다.

본 보고서에서는 국내 4대 공적연금과 해외 주요 5개국(미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다)의 현황 조사와 함께 국내 공적연금의 장기재정전망 등 현재 공시하고 있는 정보 및 민간과 국내외 재정안정성 평가지표를 조사하였다. 조사결과 국내의 연금 평가지표는 수지 추계, 적립배율, 기금고갈 시점 등에 한정된 것에 비해 미국(OASDI), 캐나다(CPP), 일본(후생연금)의 경우 수지추계를 바탕으로 한 자산·부채 추계 정보를 활용하는 것을 확인할 수 있었다. 또한 캐나다와 일본의 경우 세대별 내부수익률 또는

세대별 수익비를 산출하여 하나의 연금제도하에서 가입자 간 비교 정보를 공시하는 것을 확인하였다.

또한, 연금가입자의 정보수용 측면에서 연금가입자가 필요로 하는 공적연금에 관한 정보를 선별할 수 있도록 수요조사를 진행하였다. 현재 공적연금에서 제공하고 있는 정보와 국내외 조사결과를 바탕으로 재정안정성 평가 중요도를 조사하였으며, 국민연금과 직역연금(공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금) 모두 ‘연금지급 가능 여부’에 대한 정보 수요가 기금의 고갈시점, 연금충당부채 등보다 높은 것으로 조사되었다.

해외사례와 수요조사 결과를 반영하여 평가지표의 가장 중요한 요소를 연금지급 가능 여부에 대한 정보제공으로 설정하고, 이를 잘 표현할 수 있는 자산·부채 추계정보를 재정안정성 평가지표 개발에 적용하여 단기지표 1개와 장기지표 5개를 제시하였다. 6개의 지표는 모두 예상연금적립금을 예상연금지급금으로 나눈 비율지표로 장기지표 5개는 자산은 가용자본, 현재 가입자의 연금보험료, 미래 가입자의 연금보험료 등 세 가지로, 부채는 현재 수급자의 연금급여, 현재 가입자의 연금급여, 미래 가입자의 연금급여 등 세 가지로 구분하여 가입자별로 정보를 세분화하여 개발하였다.

<표 1> 재정안정성 평가지표

구분	예상연금적립금 (현재가치)	예상연금지급금 (현재가치)	지표값			
			국민	공무원	사학	군인
단기 지표	① 가용자본	④ 차기 연금급여	26.11	0.61	6.65	0.38
장기 지표 I	① 가용자본	⑤ 현재 수급자의 총연금급여	1.96	0.06	0.64	0.03
장기 지표 II	① 가용자본 ② 현재 가입자의 총연금보험료	⑤ 현재 수급자의 총연금급여 ⑥ 현재 가입자의 총연금급여	0.81	0.31	0.46	0.04
장기 지표 III	① 가용자본 ② 현재 가입자의 총연금보험료	⑤ 현재 수급자의 총연금급여	4.86	0.93	1.94	0.11
장기 지표 IV	① 가용자본 ② 현재 가입자의 총연금보험료 ③ 미래 가입자의 총연금보험료	⑤ 현재 수급자의 총연금급여 ⑥ 현재 가입자의 총연금급여	2.17	1.18	1.22	0.34
장기 지표 V	① 가용자본 ② 현재 가입자의 총연금보험료 ③ 미래 가입자의 총연금보험료	⑤ 현재 수급자의 총연금급여 ⑥ 현재 가입자의 총연금급여 ⑦ 미래 가입자의 총연금급여	1.38	0.82	0.97	0.38

출처: 저자 작성

수요자 관점과 달리 정책결정자 입장에서의 재정 안정성은 지급여력 정보가 중요하다고 판단되어 평가지표의 자산과 부채의 차액을 비율이 아닌 금액 정보로 산출하여 GDP, 총세수 및 보험료 부과 대상 총득과 비교하는 지표도 제시하였다. 당 지표는 연금 제도의 적자 부분과 GDP, 총세수 등과 비교하여 연금보전 지급여력을 산출할 수 있고, 보험료 부과대상 총소득과 비교하여 연금제도의 균형을 위한 보험



B5변형/ 248면
2018. 12


료 인상의 적정 값을 산출할 수 있다.

본 연구에서는 재정안정성 평가지표 개발에 그치지 않고 설명력을 제고하기 위하여 시뮬레이션을 수행하였는데, FGI 분석결과 제도 도입시기가 다른 4대 공적연금에 공통적으로 적용이 가능한 것은 장기지표V가 활용 가능성이 가장 높을 것으로 판단하였으며, 제도 초기인 국민연금의 경우 폐쇄집단지표인 장기지표II도 보조지표로 활용이 가능할 것으로 판단되었다. 지표값 1.00을 균형점으로 했을 때 장기지표V 값은 국민연금 1.38, 공무원연금 0.82, 사립학교교직원연금 0.97, 군인연금 0.38로 각각 산출되었으며, 국민연금의 장기지표II 값은 0.81로 산출되었다. 해당 지표는 수지 추계, 기금고갈 시점 등 1차적 지표로만 안정성을 평가하는 국민연금과 사립학교교직원연금의 재정안정성을 수치로 표현하고, 현재 산출하고 있는 공무원연금·군인연금의 연금충당부채는 근로에 따른 지급 의무만을 평가함에 따라 재정안정성 평가에 한계가 존재한다는 점을 미래 수지를 적용하여 개선하였다는 데 의의가 있다.

다만 본 연구에서 시뮬레이션을 적용한 수치는 시기상 제4차 재정추계(2018.7)를 반영하지 못한

2016년 자료를 활용하였고, 자료의 한계로 추계기간도 한정(2017~2060년, 44년)됨에 따라 현재 시점의 재정안정성을 평가하는 수치로 바로 활용하는 것에는 한계가 존재한다. 국민연금의 경우 장기지표 V가 균형점(1.00)이 넘게 산출되었으나, 국민연금의 부양비가 최대치가 되는 2070년까지의 정보가 포함된다면 다른 결과가 산출될 수 있으므로 이에 대한 고려가 필요하다.

본 연구에서는 재정안정성 평가지표 개발과 더불어 이를 공시하는 연금보고서 개선방안도 함께 제시하였다. 현재의 연금보고서는 국가결산보고서 중 60%를 차지하는 216페이지로 제공되고 있어 이해가능성이 떨어지고, 해외 결산보고서와 비교하였을 때 상대적으로 주석에서 제공하는 정보의 양이 적고 전망정보가 부족한 것을 문제점으로 도출하였으며, 이를 개선하기 위하여 결산보고서상 주석 정보 강화, 연금보고서 간략화 및 본 연구에서 개발한 지표를 포함한 전망정보 강화를 개선방안으로 제시하였다.

현재 국민연금과 사립학교교직원연금은 기금고갈 시점으로, 공무원연금과 군인연금은 연금충당부채로 정보를 제공하고 있는 상황에서 재정안정성 지표 등 다양한 관점의 정보를 제공함으로써 정보 비대칭성을 최소화하고 정보 이용자가 이를 충분히 숙지하여 올바른 판단을 내릴 수 있도록 하는 것이 연금제도에 대한 가입자의 불신을 불식시키고 신뢰를 제고하며, 향후 제도개선을 추진하는 데 필요한 과제라 할 수 있다. 

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 18-16 『공적연금의 재정안정성 평가지표개발 및 연금결산보고서 개선방안』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

공공기관의 지속가능성을 포괄하는 결산보고서 개발

정도진 한국조세재정연구원 초빙연구위원

박성환 한밭대학교 경영회계학과 교수

김종현 한양대학교 회계세무학과 교수

강평경 서강대학교 경영학부 교수

I. 공공기관의 사회적 가치

1. 연구 목적

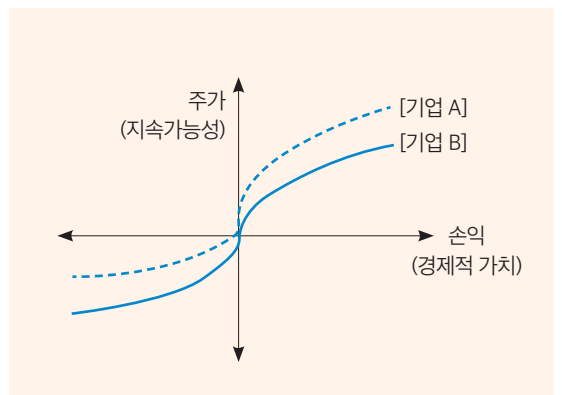
본 연구의 주된 목적은 공공기관의 특성을 반영하여 공공기관이 창출한 사회적 가치를 측정하고 그 성과를 결산보고서에 반영하기 위한 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 공공기관의 특성이 반영된 사회적 가치를 정의하고, 그 정의에 따라 사회적 가치 창출 활동을 식별하며, 이를 측정하기 위한 원칙을 설정한다. 마지막으로 이러한 결과를 결산보고서에 반영하기 위한 방안을 제시한다. 또한, 이러한 단계를 실제로 공공기관에 적용하여 사례를 제시한다.

2. 공공기관의 사회적 가치 정의

선행연구들에서 논의된 사회적 가치에 대한 개념과 내용을 종합하여 공공기관에 적용한다면, 공공기관의 사회적 가치는 “경제·사회·기타공공서비스 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 지속가능한 발전에 기여할 수 있는 가치”로 정의될 수 있다.

특히, CSR과 CSV의 선행연구에 따르면 기업의 사회적 책임은 자본조달비용에 음(-)의 영향을 미쳐 결과적으로 주가에 양(+)의 영향을 미친다(Waddock and Graves, 1997). 마찬가지로 창출된 사회적 가치도 자본조달비용에 음(-)의 영향을 미쳐 기업의 주가에 양(+)의 영향을 미칠 것으로 기대된다. 즉, 기업의 주가는 손익 등의 경제적 가치에 의해 결정되지만, 동일한 경제적 가치에도 불구하고 사회적 가치가 높은 기업은 낮은 기업보다 더 높은 지속가능성에 따라 더 높은 주가로 나타날 것이다.

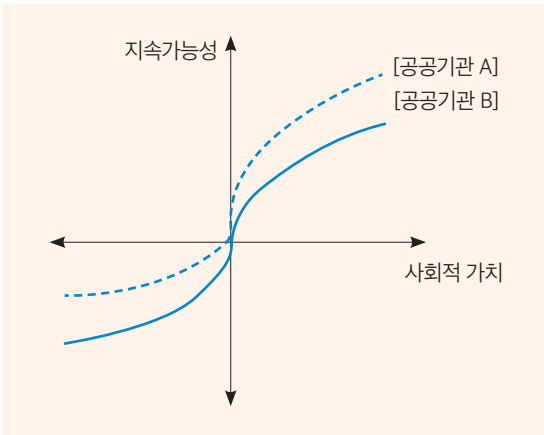
[그림 1] 기업의 경제적 가치와 지속가능성



주: 사회적 가치가 높은 기업(기업 A)
 사회적 가치가 낮은 기업(기업 B)
 출처: Friedman(1970)을 참고하여 저자 작성

반면에, 공공기관의 지속가능성은 경제적 가치보다 사회적 가치에 의해 결정될 것으로 예상된다. 다만, 일반적인 기업과 달리 [그림 2]와 같이 동일한 사회적 가치에도 불구하고 경제적 가치가 높은 기업은 낮은 기업보다 더 높은 지속가능성으로 나타날 것이다. 따라서 시장성향이 강한 공공기관(예, 시장형 공공기업)은 [그림 1]과 같이 경제적 가치가 주어진 상황에서 적절한 규모의 사회적 가치 창출 활동이 요구되는 반면, 공공성이 강한 공공기관(예, 위탁집행형 공공기관)은 사회적 가치 창출 활동이 공공기관 본연의 지속가능성을 담보한다.

[그림 2] 공공기관의 사회적 가치와 지속가능성



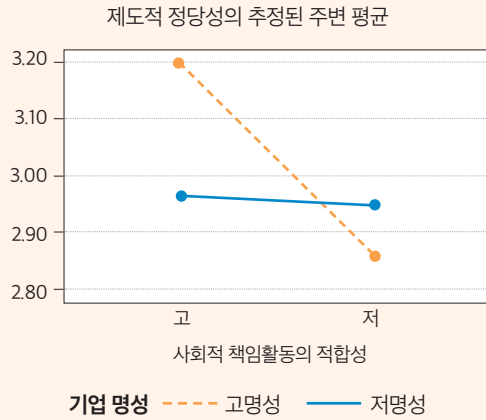
주: 경제적 가치가 높은 공공기관(공공기관 A)
경제적 가치가 낮은 공공기관(공공기관 B)

출처: Friedman(1970)을 참고하여 저자 작성

또한, 선행연구에 따르면 기업의 사회적 책임활동은 그 명성에 따라 정당성을 인정받는다. 즉, 고명성 기업은 사회적 책임의 수행 여부가 그 존재의 정당성에 큰 영향을 미치지 않지만, 저명성 기업은 사회적 책임의 수행 여부가 그 존재의 정당성에 큰 영향을 미치지 않는다. 따라서 지속가능성 측면에서 사회적 가치 창출 수준을 결정할 때 명성을 고려하여

야만, 불필요한 자원의 낭비를 초래하지 않는다.

[그림 3] 기업 명성과 사회적 책임활동의 적합성이 제도적 정당성에 미치는 영향



출처: 박수정·차희원(2009), p. 518

3. 공공기관의 사회적 가치 창출 활동

공공기관의 사회적 가치 창출 활동은 라준영 외(2017)와 정도진 외(2017)의 연구들에서 제시한 사회적 가치 창출 활동과 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안에 제시한 13개 항목 및 기획재정부가 발표한 혁신방안(기획재정부, 2018)에 기초하여 본 연구에서는 다음과 같이 제시한다.

<표 1> 공공기관의 사회적 가치 창출 활동

1	국민의 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공
2	새로운 서비스 또는 제품을 통한 사회문제 해결
3	국민의 삶의 질 개선
4	양질의 일자리 창출
5	직원의 노동권 보장
6	근로조건의 향상(유연근무제 등 일과 가정의 양립 정착)
7	사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합
8	취약계층 지원 강화(특화된 서비스 또는 제품제공 등)
9	(자연)환경의 지속가능성 보존
10	민간부문의 일자리 창출 및 일자리 질 개선 지원
11	재난과 사고로부터 안전한 근로환경·생활환경의 유지
12	안전문화 확산
13	대국민 서비스 제고
14	조달 혁신
15	인권 보호
16	국정과제 추진
17	지역사회 활성화와 공동체 복원
18	경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌

<표 1>의 계속

19	시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현
20	시민단체와 협업 강화
21	제품과 서비스의 윤리적 생산과 공급 등 사회적 책임 이행
22	윤리경영
23	공정경쟁 기반 구축
24	협력 업체와 협업 강화
25	대기업·중소상공인 간 상생과 협력
26	창업 및 벤처기업 참여 확대 등 지원
27	사회적 경제기업과 협업 강화
28	혁신제품 판로 등 혁신성장 지원

출처: 저자 작성

본 연구에서는 한국가스공사, 한국도로공사 및 한국산업안전보건공단을 대상으로 공공기관의 사회적 가치 창출 활동들에 대한 인식조사를 실시하였으며, 그 결과는 다음과 같다.

<표 2> 한국가스공사 설문조사 인식도 및 수행성과 매트릭스

구분	인식도(상)	인식도(중)	인식도(하)
실현(상)	- 국민의 삶의 질 개선 - 안전문화 확산 - 대국민 서비스 제고	- 자연환경의 지속보전 실현 - 국정과제 추진	
실현(중)	- 윤리경영 실현 - 공정경쟁 기반 구축 - 재난과 사고안전 근로환경 유지	- 제품과 서비스의 윤리적 생산과 공급 - 협력업체와 협력강화 - 대중소상공인 간 상생과 협력 - 양질의 일자리 창출 - 사회적약자에 대한 기회제공 사회통합 - 취약계층지원 강화 - 인권보호	- 민간부문 일자리 창출 및 질 개선 지원 - 지역사회 활성화 공동체 복원 - 경제활동을 통한 지역순환경제 공헌
실현(하)	- 직원 노동권 보장 - 근로 조건의 향상	- 사회적 경제기업과 협업 강화	- 창업벤처기업 참여 확대 지원 - 혁신제품판로 등 혁신성장 지원 - 국민의 건강한 생활이 가능한 보건 제공 - 새로운 서비스 또는 제품을 통한 사회문제 해결 - 조달혁신 - 시민적 권리로서 참여의 실현 - 민주적 의사결정과 참여 - 시민단체와의 협업 강화

출처: 저자 작성

<표 3> 한국도로공사 설문조사 인식도 및 수행성과 매트릭스

구분	인식도(상)	인식도(중)	인식도(하)
실현 (상)	<ul style="list-style-type: none"> - 제품과 서비스의 윤리적 생산과 공급 - 공정경쟁 기반 구축 - 국민의 삶의 질 개선 - 자연환경의 지속보전 실현 - 재난과 사고안전 근로환경 유지 - 안전문화 확산 - 대국민 서비스 제고 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 약자에 대한 기회제공 사회통합 - 국정과제 추진 	
실현 (중)	<ul style="list-style-type: none"> - 윤리경영 실현 - 직원 노동권 보장 - 근로 조건의 향상 	<ul style="list-style-type: none"> - 협력업체와 협력 강화 - 대중소상공인 간 상생과 협력 - 사회적 경제기업과 협업 강화 - 양질의 일자리 창출 - 취약계층지원 강화 - 인권보호 - 경제활동을 통한 지역순환경제 공헌 - 시민적 권리로서 참여의 실현 	<ul style="list-style-type: none"> - 민간부문 일자리 창출 및 질 개선 지원 - 조달혁신 - 지역사회 활성화 공동체 복원
실현 (하)		<ul style="list-style-type: none"> - 혁신제품판로등 혁신성장 지원 - 국민의 건강한 생활이 가능한 보건 제공 - 새로운 서비스 또는 제품을 통한 사회문제 해결 	<ul style="list-style-type: none"> - 창업벤처기업 참여 확대 지원 - 시민단체와의 협업 강화

출처: 저자 작성

<표 4> 한국산업안전보건공단 설문조사 인식도 및 수행성과 매트릭스

	인식도(상)	인식도(중)	인식도(하)
수행성과 (상)	-	-	-
수행성과 (중)	1. 재난과 사고로부터 안전한 근로환경의 유지	14. 윤리적 생산과 유통(예, 공정무역) 등 윤리경영	-
수행성과 (하)	2. 사회적 약자에 대한 안전한 근로환경의 유지 3. 건강한 생활이 가능한 (산업) 보건복지의 제공 4. 사회적 약자에 대한 (산업) 보건복지의 제공	5. 새로운 서비스·제품을 통한 사회문제 해결 6. 취약계층을 위한 특화 서비스·제품 제공 7. 사회적 약자에 대한 기회 제공 8. 공동체의 이익실현과 공공성 강화 10. 노동권의 보장과 양질의 근로 조건 제공 11. 창업·벤처 참여 확대 등 혁신 성장 지원 12. 중소기업 및 소상공인과의 상생 15. 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현 16. 인간의 존엄성을 유지하는 기본권리로서 인권의 보호 17. 환경의 지속가능성 보존 18. 지역사회 활성화와 공동체 복원	9. 양질의 일자리 창출 13. 지역경제 공헌

출처: 저자 작성

4. 공공기관의 사회적 가치에 대한 인식과 측정

본 연구에서는 공공기관의 사회적 가치 인식 조건으로 K-IFRS의 재무제표 구성요소의 인식 조건을 준용한다. 또한, 사회적 가치 창출 활동의 결과를 자산으로부터의 사회적 가치, 부채로부터의 사회적 가치, 수익으로부터의 사회적 가치, 비용으로부터의 사회적 가치의 항목으로 표시한다. 따라서 자산으로부터의 사회적 가치, 부채로부터의 사회적 가치, 수익으로부터의 사회적 가치, 비용으로부터의 사회적 가치는 다음과 같이 정의된다.

자산으로부터의 사회적 가치는 “과거 사건의 결과로 기업이 통제하고 있고 미래 경제적 효익이 기업에 유입될 것으로 기대되는 자원 중 사회성과 관련된 것”이다. 부채로부터의 사회적 가치는 “과거 사건으로 생긴 현재 의무로서, 기업이 가진 경제적 효익이 있는 자원의 유출을 통해 그 이행이 예상되는 의무 중 사회성과 관련된 것”으로 정의할 수 있다. 수익으로부터의 사회적 가치는 “자산의 유입이나 증가 또는 부채의 감소에 따라 자본의 증가를 초래하는 특정 회계기간 동안에 발생한 경제적 효익의 증가로서 사회적 가치 창출과 관련된 것이며, 지분참여자에 의한 출연과 관련된 것은 제외”한다. 비용으로부터의 사회적 가치는 “자산의 유출이나 소멸 또는 부채의 증가에 따라 자본의 감소를 초래하는 특정 회계기간 동안에 발생한 경제적 효익의 감소로서 사회성과 관련된 것이며, 지분참여자에 대한 분배와 관련된 것은 제외”한다.

특히, 사회적 가치 창출 활동을 재무제표에 인식하기 위해서는 다음의 문서화 조건을 충족하여야 한다. 공공기관이 공공의 이익과 공동체의 지속가능한 발전에 기여하기 위해서는 공공기관의 핵심 미션과 주요 사업을 통하여 지속가능하게 사회적

가치를 창출하여야 한다. 공공기관의 패러다임의 전환이 구체화되기 위해서는 공공기관이 고유목적 사업을 수행하는 과정에서 사회적 가치 창출 활동의 비중이 높아질 수 있도록 제도나 절차가 문서화될 필요가 있다. 우선 공공기관의 정관이나 비전에 사회적 가치를 강조하는 규정이나 문구가 포함되어야 하고, 사회적 가치 창출의 전략목표와 실천과제를 도출하여 지속적으로 관리해 나아가 조직도 구축하여야 한다. 또한 문서화에는 공공기관이 창출하는 사회적 가치의 구성요소와 범주가 규정되고, 이러한 사회적 가치를 어떻게 인식하고 측정하는지에 대한 규정도 포함되어야 한다. 문서의 종류나 형태, 형식 등은 구체적으로 정하지 않으나 사회적 가치와 관련된 내용을 기업에서 문서화하여 보관·유지하여야 한다.

한편, 사회적 가치를 측정함에 있어서 다음과 같은 원칙을 제시한다. 현행 회계개념체계 및 기준하에서 재무제표에 인식되기 위해서는 재무제표 요소의 정의에 부합되고, 발생 가능성이 높고, 측정의 신뢰성이 보장되며, 이해관계자의 의사결정에 중요한 영향을 미치는 항목이어야 한다. 정도진 외(2017)의 연구에서 제시된 바와 같이, 본 연구에서는 현행 재무회계개념체계와 회계기준을 그대로 원용하여 공공기관의 사회적 가치가 재무제표에서 구분(표시)될 수 있도록 하고자 한다.

이러한 접근은 두 가지 기본 전제하에서 이루어졌다. 첫째, 자산 및 부채로부터의 사회적 가치, 수익 및 비용으로부터의 사회적 가치를 인식하더라도 당기순이익에는 영향을 미치지 않도록 한다. 즉, 일반적으로 인정되는 현행 회계개념을 적용하면서도 기관의 재무성과에는 변동을 초래하지 않고, 공공기관의 사회성과를 재무제표 표시항목 내에서 식별하고 인식한다. 둘째, 재무제표 본문에서 기업의 사

회적 가치를 표시함을 목적으로 한다. 즉, 재무제표 본문에서 자산, 부채, 수익, 비용 항목에 자산 및 부채로부터의 사회적 가치, 수익 및 비용으로부터의 사회적 가치를 구분 표시하는 것이다. 이러한 사회적 가치 창출 활동의 보고방식은 재무제표의 본문에 직접 구분 표시하는 방식 이외에, 대안적으로 재무제표의 주석이나 별도의 보고서로 자산, 부채, 수익, 비용으로부터의 사회적 가치가 제공될 수도 있을 것이다.

5. 공공기관의 사회적 가치 측정 사례

본 연구에서의 앞의 사회적 가치 측정 원칙에 따라 한국가스공사, 한국도로공사, 그리고 한국산업안전보건공단의 사회적 가치를 측정하였다. 구체적으로 각 공공기관의 개요와 주요 사업내용을 소개하고 재무제표의 구성요소 중에서 본 연구에서 제시된 사회적 가치 인식기준에 부합하는 항목과 금액을 식별하여 사회적 가치 창출금액을 산출한다. 각 공공기관이 창출한 사회적 가치의 식별 및 측정은 4단계로 이루어진다. 즉, 재무제표 인식기준 충족 여부 검토, 설문을 통해 확인한 28개의 사회적 가치 창출 활동의 범주 포함 여부 확인, 공공기관이 창출한 사회적 가치의 정의(주요 사업수행과정, 직접적, 의도적, 지속가능) 요소 충족 여부 검토, 문서화 조건의 충족 여부 검토로 이루어진다.

사회적 가치 측정 결과 한국가스공사는 사회적 가치를 크게 3가지[① 사업기반 사회성과(환경, 사회, 거버넌스), ② 경제적 사회성과(부가가치배분 및 연관유발효과), ③ 사회공헌 성과] 범주로 구분하여 정의하고 있는데, 공사가 자체적으로 측정된 사회성과 금액은 8조 6,077억원이다. 이는 2017년도 총매

출액 21조 556억원 대비 약 40.9%에 해당된다. 본 연구에서 제시하고 있는 사회적 가치 측정을 위한 4가지 기준(인식, 식별, 정의, 문서화 조건)에 기초하여 적정성을 평가한 결과, 19개 항목 중 5개 항목만이 모든 기준을 동시에 충족하여 사회성과 금액은 4,432억원으로 측정된다. 이는 2017년도 총매출액(21조 556억원) 대비 약 2.1% 수준에 해당되며, 공사가 자체적으로 측정된 금액과 큰 차이를 보이고 있다.

한국도로공사 사회성과 측정결과 한국도로공사가 인식·측정하고 제시한 사회성과금액은 2017년도 총매출액 8,059,818,660,507원 중 3,670,552,497,543원이다. 이는 한국도로공사 총매출액 대비 45.5%에 해당한다. 다만, 한국도로공사가 제시한 사회성과 측정 자료에서는 손익계산서의 주요 항목 위주로 분류되어 사회성과가 측정되었기 때문에 주요 항목 내에 사회성과로 인식될 수 있는 세부 항목들이 혼재되어 있을 수 있는 가능성이 있다. 그러므로 보다 구체적이고 정확한 사회성과 측정을 위해서는 보다 세부적인 항목으로 측정 내용이 제시되어야 할 필요가 있다고 판단된다.

한국산업안전보건공단의 경우 예산서에 기초하여 집계하였다. 사회적 가치 측정은 예산서상 사회적 가치에서 사회적 가치와 무관한 계정항목 중 집행내역이 확인된 계정을 차감하여 최종 사회적 가치를 산출하였다. 동 항목에는 자산·비용항목이 모두 포함되며, 최종 사회적 가치에서 자산성이 있는 연구개발비·유형자산을 제외하여 비용으로 집행된 사회적 가치를 집계하였다. 나머지는 사회적 가치자산으로 분류하였다. 한국산업안전보건공단의 최종 사회적 가치는 201,783,659천원이다. 예산서상 사회적 가치의 회사제시금액은 204,469,000천원이며, 업무추진비 938,095천원, 직무수행경비 1,747,246천

원을 합한 2,658,341천원을 차감항목으로 하여 집계한 금액이다. 해당 최종 사회적 가치는 최종 사회적 가치자산 16,932,755천원과 최종 사회적 가치비용 184,850,904천원으로 재분류할 수 있다.

6. 공공기관의 사회적 가치에 대한 성과보고

사회적 가치의 성과보고를 위한 접근방법으로는 몇 가지 대안으로 사회적 가치 성과를 재무제표의 본문에 구분표시하여 반영하는 방법, 재무제표 본문과는 별도로 재무제표의 주석에 사회적 가치성과를 반영하는 방법, 재무제표와는 별개로 사회적 가치 성과보고서를 작성하는 방법이 제시될 수 있다.

첫째, 사회적 가치 성과보고를 재무제표의 본문에 반영하는 방법이다. 둘째, 사회적 가치 성과보고를 재무제표의 본문이 아닌 주석에 공시하는 방법이다. 셋째, 사회적 가치 성과보고를 재무제표가 아닌 별도의 보고서를 작성하여 반영하는 방법이다. 그런데 설문결과를 종합하면 설문응답자의 대부분이 사회적 가치를 화폐적으로 측정하여 보고하는 방식으로 재무제표의 본문보다는 주석 또는 재무제표가 아닌 별개의 보고서 형태로 제공하는 방식에 높은 지지를 보이고 있다.

<표 5> 사회적 가치 반영 연결재무상태표 예시

XYZ - 20X7년 12월 31일 현재의 연결재무상태표

(단위: 천원)

	20X7년 12월 31일	20X6년 12월 31일
자산		
비유동자산		
유형자산	350,700	360,020
영업권	80,800	91,200
관계기업투자	227,470	227,470
기타포괄손익인식 금융자산	100,150	110,770
비유동자산으로부터의 사회적 가치	142,500	156,000
	<hr/>	<hr/>
	901,620	945,460
유동자산		
재고자산	135,230	132,500
매출채권	91,600	110,800
유동자산으로부터의 사회적 가치	25,650	12,540
...		

출처: 저자 작성

<표 6> 사회적 가치 반영 연결재무상태표 예시

XYZ - 20X7년 12월 31일로 종료하는 회계연도의 연결손익계산서

(단위: 천원)

	20X7	20X6
수익	390,000	355,000
수익으로부터의 사회적 가치		
매출원가	(245,000)	(230,000)
매출원가로부터의 사회적 가치		
매출총이익	145,000	125,000
기타수익	20,667	11,300
기타수익으로부터의 사회적 가치		
물류원가	(9,000)	(8,700)
관리비	(20,000)	(21,000)
기타비용	(2,100)	(1,200)
기타비용으로부터의 사회적 가치		
...		

출처: 저자 작성

II. 공공기관 경영위기 조기경보시스템

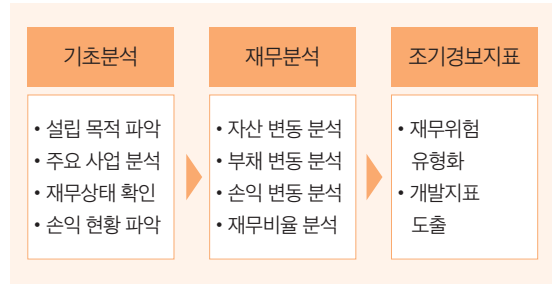
1. 공공기관의 경영위기에 대한 개념과 정의

우리나라에서도 정부 주도로 공공기관의 위기관리 지침을 마련하였다(국가안전보장회의 사무처, 2007). 동 지침은 공공기관의 위기를 “공공기관의 존립 및 경영, 공공기관이 관리·제공하는 국가 중요기능과 구성원·서비스·시설에 중대한 위협 또는 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태”로 정의하였으며, 공공기관 위기 분야 및 유형을 경영위험, 재난, 홍보, 갈등으로 구분하였다. 각 위기 분야 중 본 연구에서는 공공기관의 경영위기 중 재무적 위험을 중점적으로 검토하고자 한다. 특히, 본 연구의 주된 목적은 공공기관의 경영위기지표를 설정하는 일련의 과정을 사례들을 통해 매뉴얼화하는 것이다.

2. 주요 공공기관의 경영위기 분석

기관별 경영위기 분석 및 조기경보지표 개발은 총 세 단계에 걸쳐 분석을 수행한다. 첫 번째로 기초분석을 통해 기관의 종합적인 특성과 사업성격을 파악할 수 있는 사전준비 단계를 설정한다. 두 번째로 재무분석을 통해 기관의 재무구조 및 재무적 특이사항을 파악하며, 재무비율을 통해 종합적인 경영성과와 재무상태를 분석한다. 세 번째로는 기관의 기초분석과 재무분석을 통해 탐지한 위험요인을 통해 지표를 개발하여 조기경보지표를 구축한다.

[그림 4] 기관별 경영위기 분석 흐름



출처: 저자 작성

1) 한국광물자원공사의 기초분석

한국광물자원공사는 1967년 「한국광물자원공사법」에 따라 국내 및 해외 광물자원을 개발하고 광물자원의 안정적인 수급에 이바지하기 위해 설립되었으며, 주요 사업기능은 다음과 같다.

<표 7> 한국광물자원공사 주요 사업기능

구분	내용
투자 사업	전략광종 공급 기반을 확충하여 광물자원의 안정적인 수급을 도모
융자 사업	국내 광업의 경쟁력 향상과 민영광산의 효율적 개발을 도모
지원 사업	국가 기간산업 유지에 필수적인 국내 부존 원료광물의 “광량확보”와 확보광물의 효율적 개발을 위한 “광업선진화”로 산업원료광물의 안정적 공급 기반 구축
광산물 비축 사업	희유금속 광물자원의 수급안정 도모를 위한 광산물 비축사업 추진에 따른 사업관리비 보조 지원

출처: ALIO(<http://alio.go.kr/alioSystem.do>), 검색일자: 2018. 8. 21.

한국광물자원공사는 2017년 기준으로 4.2조원의 자산과 5.4조원의 부채를 보유하고 있으며, 자본은 -1.3조원으로 자본잠식 상태에 놓여 있다.

<표 8> 한국광물자원공사 재무상태

(단위: 십억원, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	비중
자산총계	2,474	2,942	3,625	5,221	5,852	4,687	4,366	4,152	100
유동자산	533	376	284	376	486	510	530	466	11.2
비유동자산	1,942	2,566	3,341	4,844	5,366	4,178	3,836	3,686	88.8
부채총계	1,550	1,769	2,283	3,523	4,020	4,621	5,207	5,434	100
유동부채	89	250	541	586	1,509	1,067	576	880	16.2
비유동부채	1,460	1,519	1,742	2,938	2,512	3,554	4,631	4,554	83.8
자본총계	925	1,173	1,342	1,697	1,832	67	-841	-1,282	
납입자본	789	999	1,259	1,483	1,708	1,888	1,956	1,986	
이익잉여금	110	142	120	149	-117	-1,910	-2,717	-3,032	
기타	4	5	5	172	208	-62	-244	-287	

출처: 저자 작성

한국광물자원공사의 2017년 매출은 0.7조원이며, 매출원가는 0.8조원으로 매출총손실 및 영업손실을 기록하고 있으며, 당기순손실은 -0.4조원으로 집계되었다. 한국광물자원공사는 2014년 적자전환 이후 지속적인 당기순손실에 따라, 2016년 이후 자본잠식 상태에 놓여 있다.

<표 9> 한국광물자원공사 손익

(단위: 십억원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
매출액	211	225	284	327	274	298	330	723
매출원가	-174	-169	-293	-301	-519	-1,421	-607	-812
매출총이익(손실)	37	56	-9	26	-244	-1,123	-277	-89
판매비와관리비	-18	-18	-23	-31	-30	-35	-37	-89
영업이익(손실)	19	38	-32	-5	-274	-1,157	-314	-179
기타손익 ¹⁾	4	-5	11	24	11	-907	-673	-232
당기순이익(손실)	23	33	-21	19	-263	-2,064	-987	-411

주: 1) 기타수익, 기타비용, 기타이익(손실), 금융수익, 금융원가, 법인세비용의 합계금액

출처: 저자 작성

기초분석을 통해 한국광물자원공사는 해외자원 개발과 국내외 광물자원 확보 사업을 주요 사업으로 영위하고 있는 것을 확인할 수 있다. 따라서 공사는 사업 특성상 대규모 투자 재원조달, 상환 및 이자부담 위험과 대외적 위험에 대비할 필요가 있을 것으로 예상된다.

2) 한국광물자원공사의 재무분석

가) 자산 분석

2017년 기준으로 한국광물자원공사의 자산은 비유동자산 88.8%와 유동자산 11.2%으로 대부분의 자산은 유형자산, 관계기업 및 공동투자지분, 장기대여금 등 비유동자산으로 구성되어 있다. 따라서

한국광물자원공사의 자산 분석은 비유동자산을 중심으로 살펴볼 필요가 있다.

<표 10> 한국광물자원공사 자산

(단위: 십억원, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	비중
자산 총계	2,474	2,942	3,625	5,221	5,852	4,687	4,366	4,152	100
유동 자산	533	376	284	376	486	510	530	466	11.2
비유동 자산	1,942	2,566	3,341	4,844	5,366	4,178	3,836	3,686	88.8

출처: 저자 작성

한국광물자원공사 자산의 대부분을 차지하는 비유동자산의 주요 항목을 살펴보면, 2017년 기준으로 비유동금융자산 1.5조원, 관계기업 및 공동투자지분 1.1조원, 유형자산 0.8조원 등으로 구성되어 있다. 한국광물자원공사의 주요 사업과 연계해서 분석해보면 용자사업 운영에 따른 장·단기대여금, 해외자원개발 투자사업에 따른 유형자산 및 관계기업 및 공동투자지분이 기관 자산의 대부분을 차지한다고 볼 수 있다.

<표 11> 한국광물자원공사 비유동자산(자산)

(단위: 십억원, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	비중
비유동 자산	1,942	2,566	3,341	4,844	5,366	4,178	3,836	3,686	100
비유동 금융 자산	1,141	1,128	1,607	1,072	1,284	1,169	1,364	1,487	40.3
(장기 대여금)	1,114	1,099	1,573	1,005	1,252	1,167	1,363	1,474	
유형 자산	55	57	81	1,720	2,092	1,442	1,014	825	22.4
관계 기업 및 공동 투자 지분	561	1,172	1,408	1,810	1,692	1,140	1,040	1,058	28.7
기타	185	209	245	242	298	427	418	316	8.6

출처: 저자 작성

① 장·단기대여금 분석

한국광물자원공사는 용자사업을 통해 다양한 해외자원 및 국내자원 개발을 지원하고 있다. 해외자원 개발을 위한 정책자금 용자지원, 국내자원개발사업 활성화 등을 위한 안전시설자금 및 설비투자자금 용자지원 등을 수행하며, 용자사업 운용에 따른 대여금 규모는 2017년 기준으로 총 1.6조원(단기 0.1조원, 장기 1.5조원)에 이른다. 한국광물자원공사의 장·단기대여금의 추이를 분석해보면 2012년 0.5조원 증가, 2013년 0.5조원 감소 등 규모가 크고 변동성이 매우 큰 편임에 따라 지속적인 모니터링이 필요하며, 조기경보지표 마련 시 장·단기대여금 및 관련 손익을 변수로 한 지표설정 및 검토가 필요하다.

② 유형자산 분석

한국광물자원공사는 해외투자사업을 통해 6대 전략광물(유연탄, 우라늄, 철, 동, 아연, 니켈)과 신전략광물(희토류, 리튬) 개발을 적극적으로 추진하였다. 분석 대상 기간에 포함되는 2010년과 2017년 사이 자산과 부채의 주요 증감 요인은 해외투자사업의 추진에 따른 유형자산과 관계기업 및 공동투자지분의 변동이라고 할 수 있다. 유형자산은 2010년 55십억 원에서 2014년 2.1조원으로 증가하고, 2017년에는 0.8조원으로 감소하는 등 변동 규모가 매우 큰 편임에 따라 좀 더 면밀한 분석이 필요하다.

③ 관계기업 및 공동투자지분 분석

한국광물자원공사의 관계기업 및 공동투자지분의 경우 해외자원개발에 대한 지속적인 투자에 따라 2010년 0.6조원에서 2013년에는 규모가 1.8조원까지 증가했지만, 관련 지분법평가손익은 크게 개선되지 못하고 비슷한 수준을 유지하는 정도였다. 특히, 2014년부터는 피투자회사의 적자 전환에 따라 대규모 지분법평가손실이 매년 발생하고 있는 실정이다. 한국광물자원공사의 관계기업 및 공동투자지분의 규모 및 변동성이 매우 커서 기관에 미치는 영향이 지대함에 따라 조기경보지표 마련 시에도 관계기업 및 공동투자지분 및 관련 손익을 변수로 한 지표 설정 및 검토가 필요할 것으로 판단된다.

<표 12> 한국광물자원공사 자산의 위험요인

구성요소	위험원인
장·단기대여금	규모 및 변동성이 매우 큰 편으로 나타남
건설 중인 자산	자산에서 차지하는 비중이 높고 본계정 대체에 상당한 시간이 소요되는 경우 기관운영에 위험요소로 작용
관계기업 및 공동투자지분	규모 및 변동성이 매우 커서 기관에 미치는 영향이 지대함

출처: 저자 작성

나) 부채 분석

한국광물자원공사의 부채는 2017년 기준으로 총 5.4조원으로 비유동부채 4.5조원(83.8%), 유동부채 0.9조원(16.2%)로 구성되어 있다.

<표 13> 한국광물자원공사 부채

(단위: 십억원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
부채총계(A)	1,549	1,769	2,283	3,524	4,021	4,621	5,207	5,434
유동부채(B)	89	250	541	586	1,509	1,067	576	880
비유동부채	1,460	1,519	1,742	2,938	2,512	3,554	4,631	4,554

출처: 저자 작성

본 연구에서는 한국광물자원공사의 부채 분석을 위해 성격에 따라 차입부채, 충당부채, 기타부채로 재분류하였다. 차입부채는 채무, 사채 등과 같이 자본조달을 위해 발생한 부채로 구성하고, 충당부채는 불확실성이 내포된 부채를 포함하며, 그 외는 기타부채로 구분하였다.

부채의 구성내역을 살펴보면 차입부채는 약 5.2조원으로 전체 부채의 96.0%를 차지하고 있다. 그 외에 기타부채는 약 0.2조원으로 전체의 3.2%, 충당부채는 약 44십억원으로 전체의 0.8% 수준이다.

<표 14> 한국광물자원공사 재분류 부채

(단위: 십억원, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	비중
부채총계	1,550	1,769	2,283	3,523	4,020	4,621	5,207	5,434	100
차입부채	1,218	1,508	2,038	3,169	3,614	4,217	4,903	5,217	96.0
충당부채	-	-	5	37	78	175	90	44	0.8
기타부채	332	261	239	318	328	229	213	173	3.2

출처: 저자 작성

① 차입부채의 유형별 분석

부채의 대부분을 차지하는 차입부채의 구성내역을 살펴보면, 사채가 높은 비중을 보이고 있다. 이는 한국광물자원공사의 해외자원개발 등의 사업 진행으로 인해 대규모 자본 조달의 필요에 따라 회사를 다수 발행하였기 때문이다.

<표 15> 한국광물자원공사 차입부채(재분류 부채)

(단위: 십억원, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
차입부채(A)	1,218	1,508	2,038	3,169	3,614	4,217	4,903	5,217
차입금	566	649	821	1,445	1,055	1,092	1,126	933
사채(B)	652	859	1,217	1,724	2,558	3,124	3,777	4,283
사채 비중(B/A)	53.5	57.0	59.7	54.4	70.8	74.1	77.0	82.1

출처: 저자 작성

② 차입부채의 유동/비유동 분석

차입부채 중 1년 이내 상환의무가 도래하는 유동부채 비율의 추이를 분석해보면 2010년 5.5%에서 2014년 38.2%까지 큰 폭으로 증가하였다가 2017년 현재는 15.1%로 크게 감소하였다. 경기불황 시 유동부채 비중이 높은 경우 차입금 등에 대한 Roll-over(상환연장)가 되지 않아 유동성 위험이 발생할 수 있어 항상 주의가 필요하다. 특히 한국광물자원공사의 경우 유동부채 비율의 변동폭이 매우 큰 편이라 조기경보지표에 포함하여 면밀하게 관리할 필요성이 있다.

<표 16> 한국광물자원공사 유동 및 비유동차입부채(부채)

(단위: 십억원, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
차입부채총계(A)	1,218	1,508	2,038	3,169	3,614	4,217	4,903	5,217
유동차입부채(B)	67	229	501	488	1,381	986	510	787
비유동차입부채	1,152	1,279	1,538	2,682	2,233	3,231	4,393	4,430
유동부채비율(B/A)	5.5	15.2	24.6	15.4	38.2	23.4	10.4	15.1

출처: 저자 작성

③ 차입부채의 외화/원화 분석

한국광물자원공사의 2017년 차입부채 5.2조원 중 외화부채는 2.4조원으로 차입부채의 46.2%를 차지하였다. 외화부채 비중의 추이를 살펴보면 2010년 69.3%에서 2012년 79.3%으로 정점에 이른 후 지속적으로 감소하여 2017년 외화비중이 46.2%까지 낮아졌다. 한국광물자원공사는 여타 다른 공공기관 대비 외화부채가 차지하는 비중이 크고 그 변동 또한 매우 큰 편이기 때문에 외화차입부채를 지속적으로 모니터링할 필요성이 있으며, 조기경보지표에서도 외화차입 비중을 변수로 하는 지표 설정 및 관리의 필요성이 높다고 할 수 있다.

<표 17> 한국광물자원공사 원화 및 외화차입부채(부채)

(단위: 십억원, %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
차입부채(A)	1,218	1,508	2,038	3,169	3,614	4,217	4,903	5,217
원화부채	374	421	421	946	1,559	1,771	2,496	2,806
외화부채(B)	844	1,087	1,617	2,223	2,055	2,446	2,407	2,411
외화비중(B/A)	69.3	72.1	79.3	70.1	56.9	58.0	49.1	46.2

출처: 저자 작성

<표 18> 한국광물자원공사 부채의 위험요인

구성요소	위험원인
사채	대규모 자본 조달로 인해 회사채를 다수 발행
유동부채	유동부채비율의 변동폭이 매우 큰 편
외화부채	다른 공공기관 대비 외화부채가 차지하는 비중이 크고 그 변동 또한 매우 큰 편

출처: 저자 작성

다) 손익 분석

재화판매의 경우 볼레오 및 암바토비 등 광산물 매출에 따라 발생한 수익으로 볼레오 광산 등의 매출이 증가함에 따라 매출액 및 관련 원가가 지속적으로 증가하고 있으며, 2015년을 제외하고는 매출총이익을 기록하고 있다. 이자수익의 경우 용자사업 운영에 따라 발생하는 이자수익으로 관련 원가는 차입금액에 대한 이자비용으로 구성된다. 니켈 펀드 소송에 따른 이자비용을 추가 계상한 2014년을 제외하고는 매출총이익을 기록하고 있는 중이다. 기타사업의 경우 투자주식에 대한 평가손익 및 손상차손 등이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 해외자원개발에 따른 투자주식 특히, 암바토비 및 볼레오 등의 투자주식평가 손실 및 손상차손으로 인해 2010년 이후 지속적으로 매출총손실이 발생하고 있다. 조기경보지표에서는 이러한 사업별 손익을 관련 자산과 연계하여 변수로 설정할 필요가 있다. 예를 들면, 재화판매의 경우 유형자산 및 재고자산과 연동해서, 이자수익의 경우 장·단기대여금과 같이 고려하는 것이 적절하다.

<표 19> 한국광물자원공사 사업별 매출액·매출원가

(단위: 십억원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
재화판매								
매출액	22	40	40	45	64	53	67	209
매출원가	15	24	29	35	59	71	55	200
매출총이익(손실)	7	16	11	10	5	-18	12	9
이자수익								
매출액	77	73	92	111	80	96	88	104
매출원가	39	38	57	80	106	46	69	104
매출총이익(손실)	38	35	35	31	-26	50	19	0
정부보조금								
매출액	21	24	26	27	26	24	20	18
매출원가	20	24	26	27	26	24	20	18
매출총이익(손실)	1	0	0	0	0	0	0	0
기타사업								
매출액	91	88	126	144	104	125	155	392
매출원가	100	83	181	159	328	1,280	463	490
매출총이익(손실)	-9	5	-55	-15	-223	-1,155	-308	-98

출처: 저자 작성

<표 20> 한국광물자원공사 손익의 위험요인

구성요소	위험원인
투자주식에 대한 평가손익 및 손상차손	투자주식평가 손실 및 손상차손으로 인해 지속적으로 매출총손실이 발생
유형자산 손상차손	해외투자 유형자산의 손상차손

출처: 저자 작성

3) 한국광물자원공사의 조기경보시스템

한국광물자원공사의 조기경보시스템은 조기경보지표를 구성하여 구축한다. 조기경보지표는 기관의 기초분석과 재무분석을 통해 확인된 위험요인을 바탕으로 구성한다. 기관별 분석을 통해 한국광물자원공사는 운영위험과 차입위험에 직면해 있는 것을 확인할 수 있다. 따라서 운영위험 지표와 차입위험 지표를 구성한다.

<표 21> 한국광물자원공사 기관별 분석 결과

기초분석	재무분석	조기경영지표
대규모 투자에 따른 자원 조달	<ul style="list-style-type: none"> 자산(관계기업 및 공동투자지분) 손익(투자주식에 대한 평가손익 및 손상차손) 	<ul style="list-style-type: none"> 차입위험 (차입부채 비율) 운영위험 (투자회전율)
대규모 투자에 따른 상환 및 이자부담	<ul style="list-style-type: none"> 자산(장·단기대여금) 부채(사채, 유동부채) 현금흐름(이자지급) 	<ul style="list-style-type: none"> 차입위험 (유동부채율) 운영위험 (대여회전율)
대외적 (해외사업) 위험	<ul style="list-style-type: none"> 부채(외화부채) 손익(유형자산손상차손) 	<ul style="list-style-type: none"> 차입위험 (외화부채율) 운영위험 (광산회전율)

출처: 저자 작성

운영위험 지표는 투자회전율, 광산회전율, 대여회전율 지표를 사용한다. 투자회전율은 관계기업 및 공동투자지분이 기타수익 중 지분법 관련 매출총이익으로 이어지는 것을 확인하는 지표로 기관의 투자 효율성을 측정한다. 투자회전율은 자산의 관계기업 및 공동투자지분을 기타 수익 중 지분법 관련 매출총이익으로 나누어 사용한다. 기타 수익 중 지분법 관련 매출총이익은 매출액의 기타 수익에서 지분법 관련 부분을 추출한 금액을 매출원가의 기타 수익에서 지분법 관련 부분을 추출한 금액을 차감하여 계산한다. 광산회전율은 유형자산과 재고자산이 재화의 판매 부분의 매출총이익에 기여하는 것을 평가하는 지표이다. 한국광물자원공사는 유형자산과 재고자산을 통해 광산 사업을 영위하고 있기에 광산 사업의 효율성을 측정한다. 광산회전율은 유형자산과 재고자산의 합을 재화의 판매로 인한 수익에서 재화의 판매로 인한 매출원가를 차감한 매출총이익으로 나누어 산출한다. 대여회전율은 한국광물자원공사가 수행 중인 광업지원 용자사업의 효율성을 측정한다. 대여회전율은 장기대여금과 단기대여금의 합을 이자 부분의 매출총이익으로 나누어 사용한다.

<표 22> 한국광물자원공사 운영위험 지표 및 산식

지표 명	지표 산식
투자회전율	$\frac{\{(기타손익 중 지분법 관련 금액)/관계기업 및 공동투자지분\} \times 100}{}$
광산회전율	$\frac{\{(재화의 판매로 인한 수익-재화의 판매로 인한 수익에 대한 매출원가)/(유형자산+재고자산)\} \times 100}{}$
대여회전율	$\frac{\{(이자수익-이자수익에 대한 매출원가)/(단기대여금+장기대여금)\} \times 100}{}$

출처: 저자 작성

차입위험은 차입부채 비율, 유동차입률, 외화차입률 지표를 활용한다. 차입부채 비율은 부채의 대부분을 차지하는 차입부채를 대상으로 하여 기관의 채무상환 능력 등의 안전성을 효과적으로 파악하기 위해 사용한다. 차입부채 비율은 차입부채를 자기자본으로 나누어 사용한다. 유동차입률은 차입부채 중 1년 이내 상환의무가 도래하는 부채를 관리하기 위해 사용하며, 유동차입부채를 차입부채로 나누어 산출한다. 외화차입률은 부채 중 높은 비중을 차지하고 있는 외화부채를 파악하기 위해 사용하며, 이를 통해 환위험 등과 연계하여 부채를 효과적으로 관리할 수 있을 것으로 판단된다. 외화부채율은 외화부채를 차입부채로 나누어 사용한다.

<표 23> 한국광물자원공사 차입위험 지표 및 산식

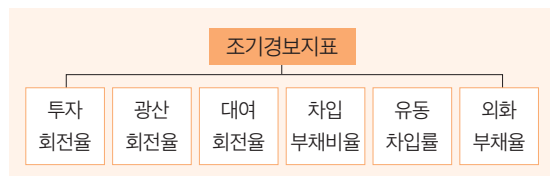
지표 명	지표 산식
차입부채 비율	$\frac{\text{차입부채}}{\text{자기자본}} \times 100$
유동부채율	$\frac{\text{유동차입부채}}{\text{차입부채}} \times 100$
외화부채율	$\frac{\text{외화부채}}{\text{차입부채}} \times 100$

출처: 저자 작성

이러한 지표를 통해 조기경보지표를 구성하며, 이와 동시에 몇 가지 지표를 보조지표로 주의깊게 관리할 필요가 있다. 기관에서 비금융자산에 대한 투자 증가가 반드시 재무위험으로 이어진다고 볼 수는 없지만, 과거 평균 대비 과도한 투자 증가

가 영업활동으로 인한 현금흐름으로 연결되지 않는다면 기관의 지속가능성에 큰 문제가 발생할 우려가 높기에 사업자산을 사용할 필요가 있다. 한국광물자원공사는 차입금 및 사채발행으로 통해 자본을 조달하고 있어 이에 따라 매년 현금으로 지급되는 이자비용이 상당하다. 시장금리의 변동에 따라 기관 손익이 크게 영향을 받을 수 있어, 이자부담률을 조기경보지표에 포함하여 이자변동에 따른 위험을 파악하는 것이 필요하다. 또한 사업자산을 관리할 필요가 있다. 한국광물자원공사는 불확실성이 높은 사업을 영위하는 만큼 주요 사업자산의 활성성을 체계적으로 관리할 필요가 있다. 현금흐름 관점에서 순이익 대비 영업현금흐름 지표와 금융투자 대비 영업현금흐름의 관리가 필요하다. 이러한 지표를 통해 기관의 이익의 질을 효과적으로 파악할 수 있으며, 금융투자 적정성 등의 관계를 파악할 수 있는 장점이 있다.

[그림 5] 한국광물자원공사 조기경보지표



출처: 저자 작성

3. 공공기관의 경영위기 조기경보시스템 도입방안

공공기관의 조기경보시스템은 기관별 조기경보지표로 적합한 지표를 바탕으로 3단계 체계를 설정한다. 3단계 체계는 관심, 주의, 심각 단계로 구분하며, 각 단계는 과거 시계열의 평균에서 1 표준편차

이상 벗어나는 경우 조기경보시스템을 가동하도록 설계한다.

<표 24> 공공기관 조기경보시스템 경보단계

단계	설정
관심	• 지표 중 1개 지표 이상이 1 표준편차($\mu \pm 1\sigma$) 범위를 벗어나는 경우
주의	• 지표 중 2개 지표 이상이 1 표준편차($\mu \pm 1\sigma$) 범위를 벗어나는 경우 • 지표 중 1개 지표 이상이 2 표준편차($\mu \pm 2\sigma$) 범위를 벗어나는 경우
심각	• 지표 중 3개 지표 이상이 1 표준편차($\mu \pm 1\sigma$) 범위를 벗어나는 경우 • 지표 중 2개 지표 이상이 2 표준편차($\mu \pm 2\sigma$) 범위를 벗어나는 경우 • 지표 중 1개 지표 이상이 3 표준편차($\mu \pm 3\sigma$) 범위를 벗어나는 경우

출처: 저자 작성

1) 한국광물자원공사의 조기경보시스템 적용사례

본 연구에서는 실제 경영위기가 발생한 한국광물자원공사를 대상으로 경영위기 조기경보시스템¹⁾을 가동하였다. 조기경보시스템은 기관별 분석을 통해 도출된 조기경보지표를 활용하였다.

조기경보지표를 산출한 결과 운영위험은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히 운영위험 중 투자회전율이 큰 폭으로 하락하였다. 이는 지분법 관련 투자는 급증한 반면 손실은 크게 증가하여 발생한 결과로 판단된다. 차입위험 또한 증가하는 추세를 나타냈다. 차입부채 비율과 유동차입률은 지속적으로 증가하다 큰폭으로 하락하여 변동성이 매우 높게 나타났다. 외화차입률은 지속적으로 하락하고 있어, 해외시장을 통한 자본조달에 어려움을 겪고 있는 것으로 판단된다.

1) 조기경보시스템의 구체적인 설명은 '4. 공공기관 경영위기 조기경보시스템 도입방안' 참고

<표 25> 한국광물자원공사 조기경보지표 현황

(단위: %)

지표	비율	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
운영 위험	투자회전율	0.8	1.9	-0.2	1.4	-8.0	-80.0	-25.0	-8.3
	광산회전율	12.8	28.5	14.2	0.6	0.3	-1.2	1.1	1.1
	대여회전율	2.7	2.7	2.0	2.6	-1.8	3.8	1.2	0.0
차입 위험	차입부채비율	131.8	129.3	152.9	188.1	198.2	6324.5	-585.0	-408.0
	유동차입률	5.5	15.1	24.4	15.3	38.0	23.3	10.4	15.0
	외화부채율	69.3	71.7	78.8	69.6	56.6	57.8	48.9	46.1

출처: 저자 작성

실제 조기경보시스템은 시계열 자료의 한계로 인해 과거 3년간의 표준편차를 이용하여 가동하였다. 따라서 2011년부터 2012년까지 표준편차를 활용하여 2013년도에 최초로 가동할 수 있었다.

조기경보시스템 가동 결과 가동 첫해인 2013년부터 운영위험은 모두 ‘관심’단계로 나타났으며, 차입위험은 유동차입률을 제외하고 ‘주의’단계로 나타났다. 이러한 결과를 종합해 보면, 한국광물자원공사의 경영위기는 최종적으로 ‘심각’단계로 확인되었다. 2014년은 경영위기가 보다 악화되어, 각 비율들이 ‘심각’단계로 나타나 종합적으로 ‘심각’단계가 유지되었다. ‘심각’ 단계는 이후 2016년까지 지속되었으나 2017년 경보가 해제되었다. 2017년의 결과는 과거의 변동폭이 높아 발생한 결과로 판단된다. 만약 과거시계열을 확장하여 표준편차를 평탄화하였다면, 2017년도 조기경보시스템 역시 부정적인 결과로 나왔음을 예상해 볼 수 있다.



B5변형/ 375면
2018. 12

<표 26> 한국광물자원공사 조기경보시스템 가동결과

지표	비율	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
운영 위험	투자회전율	관심	심각	심각	관심	-
	광산회전율	관심	-	-	주의	-
	대여회전율	관심	심각	주의	-	-
차입 위험	차입부채비율	주의	-	심각	주의	-
	유동차입률	-	심각	주의	주의	-
	외화부채율	주의	심각	-	-	-
종합		심각	심각	심각	심각	-

출처: 저자 작성

한국광물자원공사의 조기경보시스템 가동결과의 원인을 분석해 보면, 공사는 이명박 정부에서 추진했던 「해외자원개발법」에 따라서 적극적인 해외광산사업 투자를 추진한 결과에 기인한 것으로 판단된다. 신규로 증가한 대부분의 자산은 당장의 매출로 이어지지 않는 개발 및 탐사단계 사업에 대한 투자로서, 실제 수익창출로 이어지기까지 앞으로 상당한 시간이 소요되어 기관운영에 있어 큰 부담으로 작용할 것으로 분석된다. 조기경보지표 분석결과를 종합해보면, 기관운영 상황이 지속적으로 악화되고 있다는 경고를 주고 있었다. 하지만, 이러한 경영위기지표가 제대로 관리되지 않고, 해외자원개발에 대한 장밋빛 전망 및 홍보에만 치중할 결과 기


관의 경영위기 수준은 지속적으로 악화되었다. 실제, 한국광물자원공사 관련 주요 기사를 검색한 결과 해외자원개발의 투자에 대한 문제를 제기한 기사는 거의 찾아볼 수 없었는데, 이는 경영위기에 대한 적절한 모니터링의 부재로 문제 제기가 적시에 이뤄지지 않았다고 볼 수 있다.

만약 기관에서 본 연구의 사례와 같이 사업의 지속가능한 측면에서의 적절한 조기경보지표를 마련하고 이를 적극적으로 모니터링하고 관리했다면 기관의 경영위기에 선제적으로 대응하는 것이 가능했을 수도 있다. 본 연구의 조기경보시스템은 2013년부터 가동하였다. 다만, 한국광물자원공사의 부실은 2013년 이전이기 때문에 조기경보시스템 가동은 다소 늦은 결과일 수 있으므로, 결과 해석에 주의를 필요로 한다.

4. 공공기관의 경영위기 조기경보시스템 활용방안

공공기관은 조기경보시스템의 구축과 더불어 체계적인 관리체계를 설정하여 효과적으로 운영해야 한다. 경영환경의 불확실성과 환경변화에 따라 능동적으로 대처할 수 있도록 조기경보시스템의 지속적인 보완 및 개선이 이루어질 수 있는 장치를 마련하여 운영하는 것이 필요하다. 이를 위해 공공기관은 재무위험관리위원회 등 위원회 조직을 구성하여 조기경보시스템과 조기경보지표를 주기적으로 점검해야 한다.

조기경보시스템의 운영과 현황에 대한 결과는 공공기관 결산보고서에 포함하여 대내외적으로 기관의 재정위험을 객관적으로 파악할 수 있도록 정부와 일반국민 등 다양한 이해관계자에게 공개되어야 한다. 또한 각 기관의 주무부처와 공공기관 정책을 총괄하는 기획재정부는 조기경보시스템 운영 현황

및 결과를 기관의 평가와 연동하여 조기경보시스템이 사문화되는 것을 방지할 필요가 있다. 

참고문헌

- 국가안전보장회의 사무처, 「공공기관 위기관리 지침」, 2007.
- 기획재정부, 「공공기관 혁신 가이드라인」, 2018.
- 라준영·김수진·정소민·박성훈, 「사회성과인센티브 사회성과 측정 매뉴얼」, 사회성과인센티브추진단, 2017.
- 박수정·차희원, 「기업 명성과 기업의 사회적 책임 활동의 동기와 적합성이 위기 시 기업 정당성 인식에 미치는 영향-삼성중공업 기름유출 사례를 중심으로」, 『한국언론정보학보』, 통권 45호, 한국언론정보학회, 2009, pp.496-532.
- 정도진·김이배·전규안·박상형, 『사회성과에 대한 재무제표의 작성과 표시 개정안』, 한국회계학회, 2017.
- Friedman, Milton, “The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits,” *The New York Times Magazine*, 1970.
- Waddock, S. and Graves, S., “Market Effect of Listed Corporate Social Responsibility Report Disclosure—Based on Combined Test of the Double Events,” *Strategic Management Journal*, Vol.18, 1997, pp.303-319.
- ALIO(공공기관 경영정보 공개시스템), <http://alio.go.kr/alioSystem.do>, 검색일자: 2018. 8. 21.

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 보고서 18-17 『공공기관의 지속가능성을 포괄하는 결산보고서 개발』의 요약 및 정책적 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.



정책토론투리포트



■ 생산적 재정책확장의 모색

- 국민경제자문회의의 제2기 출범기념 정책토론투회

* 본 원고는 2019년 7월 8일 은행회관 국제회의실에서 국민경제자문회의, 한국조세재정연구원이 개최한 「국민경제자문회의의 제2기 출범기념 정책토론투회」의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 주제 발표 및 토론 내용은 소속기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아님을 밝힙니다. <편집자 주>



국민경제자문회의 제2기 출범기념 정책토론회

개요

- **주 제** 생산적 재정확장의 모색
- **일 시** 2019년 7월 8일(월), 14:00~18:00
- **장 소** 은행회관 국제회의실(2층)
- **주 최** 국민경제자문회의, 한국조세재정연구원
- **세부 프로그램**

시간	내용	
13:30 ~ 14:00	등록	
14:00 ~ 14:20	개회 [환영사] 김유찬 한국조세재정연구원 원장 [축사] 이춘석 국회 기획재정위원회 위원장	
14:20 ~ 14:35	[기조연설] 이재민 국민경제자문회의 부의장	
14:40 ~ 16:10	세션 1. 재정확장, 왜 필요한가? [사회] 백용기 상명대 총장 [발표 1] 경제상황에 대한 인식 및 확장적 거시정책의 필요성 주상영 국민경제자문회의 자문위원, 건국대 교수 하준경 국민경제자문회의 자문위원, 한양대 교수 [발표 2] 적극적 경기 대응과 확장적 재정정책의 필요성 조영철 고려대학교 경제학과 조빙교수 [토론] 박노옥 한국조세재정연구원 재정정책 연구실장 성태윤 연세대 교수 이항용 한양대 교수 황성현 국민경제자문회의 자문위원, 전 조세연구원장, 인천대 교수 (가나다 순)	
	16:10 ~ 16:30	break time
	16:30 ~ 18:00	세션 2. 생산적 재정확장, 어떻게 할 것인가? [사회] 홍중호 한국재정학회 회장 [발표 3] 장기적 시계의 재정정책과 경제성장 김유찬 한국조세재정연구원 원장 오중현 한국조세재정연구원 조세재정전망센터장 [발표 4] 중장기 분야별 자원배분의 방향 류덕현 중앙대 교수 한중석 한국조세재정연구원 연구위원 [토론] 윤성주 한국조세재정연구원 연구위원 장근호 홍익대 상경학부 교수 장지상 산업연구원 원장 한홍열 국민경제자문회의 자문위원, 한양대 교수 (가나다 순)
		18:00



주제발표 요약

주제 생산적 재정확장의 모색

- 국민경제자문회의와 한국조세재정연구원은 2019년 7월 8일 은행회관 국제회의실에서 「생산적 재정확장의 모색」을 주제로 정책 토론회를 공동 개최함
 - 본 토론회에서 경제 활력 제고 및 미래 대비를 위한 재정의 역할에 대해 각계 전문가들의 의견을 수렴하고 제시된 안을 바탕으로 토론함
- 김유찬 한국조세재정연구원장의 환영사, 이춘석 국회 기획재정위원회 위원장의 축사, 이제민 국민경제자문회의의 부의장의 기조연설을 시작으로 제1세션에서는 재정확장의 필요성에 대해서, 제2세션에서는 생산적 재정확장의 방향에 대해 논의함
 - 제1세션에서는 주상영 건국대 교수와 하준경 한양대 교수가 「경제상황에 대한 인식 및 확장적 거시정책의 필요성」을 발표하고, 조영철 고려대 초빙교수가 「적극적 경기 대응과 확장적 재정정책의 필요성」을 발표함
 - 제2세션에서는 김유찬 한국조세재정연구원장과 오종현 한국조세재정연구원 조세재정전문센터장이 「장기적 시계의 재정정책과 경제성장」을 발표하고, 류덕현 중앙대 교수가 「중장기 분야별 자원배분의 방향」을 발표함



기조연설

생산적 재정확장의 모색

이제민 / 국민경제자문회의의 부의장

- 세계 경제는 2008년 글로벌 금융위기 이후 대침체를 겪고 있으며, 최근 한국 경제의 어려움이 가중되고 있음
 - 2008년 글로벌 금융위기 후 주요국의 통화 정책과 중국의 역할이 한계를 드러내고 국가 간 공조 체계에 균열이 생기면서 대침체가 지속됨
 - 세계화 추세가 역전되고 소득분배도 계속해서 악화되는 등 세계 경제는 새로운 국면(L자형 침체)에 진입했을 가능성이 있음
 - 우리나라는 20세기 후반 형평을 수반한 고도성장을 누렸으나 1997년 외환위기 이후부터는 성장률 하락, 성장 잠재력의 약화, 분배 악화의 상황을 겪고 있음
 - 2008년에는 통화정책의 여력이 컸고, 적기에 재정정책을 실시하여 금융위기의 타격을 적게 받았지만 오히려 2018년 이후 대내외 여건이 불리한 상황이어서 세계 경기 하강의 충격을 크게 받고 있음
- 단기적 경기 대응 및 경제 전반의 생산성 제고를 위해 생산적 재정확장 정책을 실시할 필요가 있음
 - 2019년 예산 편성 시점보다 세계경기가 부진하고 미·중 무역 갈등으로 국제 환경이 악화된 상황이므로 추가경정예산의 조속한 시행이 필요함



- 총수요 확대를 통해 경기 침체를 막고 경제 전반의 생산성 제고를 유도함으로써 장기적인 확대 균형을 도모해야 함
- 성장 능력 제고를 위한 재정지출, 사회 안전망 확충, 지출구조 개선과 같은 성장적 재정책확장 정책이 필요함
 - 4차 산업혁명 기반 기술을 활용하여 미래 인프라를 확충하고, 인적 자본에 대한 투자 및 저출산 대응을 위한 재정지출을 확대해야 함
 - 사회 통합과 경제 회복력 제고를 위한 사회 안전망 확충이 필요함
 - 재정의 효율성 제고를 위한 지출구조 개선이 필요함

- 비중도 하락함
- 우리나라의 자본산출계수는 10여 년 전부터 3.2~3.3 정도에서 안정화되어 자본축적에 의한 성장은 이미 한계에 도달함
- 자본소득으로 자본축적을 감당하지 못하고 노동소득까지 투입되는(투자>자본소득) 동태적 비효율 상태가 나타나고 있음

- 자본생산성은 하락하는 추세이고 노동생산성은 정체 상태이며, 민간의 소비와 투자는 대체로 감소하는 추세임
 - 2011년 이후 제조업의 자본생산성이 빠르게 하락하고 있고, 노동생산성은 정체 상태에 있음
 - OECD 주요 국가들과 비교해 우리나라의 GDP 대비 민간 및 정부 소비 비중은 비교적 낮은 수준으로 소비가 위축된 상태임
 - GDP 대비 민간소비와 민간투자는 일시적 반등을 보일 때도 있었으나 대체로 감소하는 추세임
 - 이명박 정부에서는 토목 건설 중심으로, 박근혜 정부에서는 주택 건설 중심으로 경기 부양책을 실시하였고, 문재인 정부에서는 구조적 개선을 통한 소득주도성장 정책을 실시하고 있음

발표 내용

발표 1 생산적 재정확장의 모색

주상영 / 건국대학교 교수
하준경 / 한양대학교 교수

- 현재 우리나라 경제는 핵심 노동인구의 감소, 수·출입 비중의 하락, 자본산출계수의 정체 등 여러 측면에서 어려움에 직면하고 있음
 - 생산가능인구(15~64세)뿐만 아니라 2012년 이후에는 핵심노동인구(25~54세)도 하락하는 추세임
 - 글로벌 금융위기 이후 세계 교역 증가율이 둔화되었고, 2011~2012년 이후 우리나라의 수·출입

- 장기 금리의 하락으로 장·단기 금리차가 역전되었으며 저인플레이션이 지속되고 있어 확장적 통화정책이 필요한 시기임
 - 장기 금리의 지속적인 하락으로 장·단기 금리가 역전되었음
 - 저성장과 인구 고령화에 따른 예비적 저축 성향 강화로 저금리가 장기화될 가능성이 있음
 - 한국은행은 2% 수준으로 근원인플레이션율을

유지하려고 하지만 실제 근원인플레이션율은 계속해서 하락하는 추세임

■ 대외 불확실성 증가와 민간부문의 내수 부진으로 인한 총수요 감소를 상쇄하기 위해 확장적 재정정책을 실시할 필요가 있음

- GDP 대비 정부소비는 증가하는 추세이나 정부 투자는 2000년대 초반 GDP 대비 6% 수준이었음. 하지만 최근 GDP 대비 4% 수준으로 떨어짐
- 유효수요 유지, 성장 잠재력 제고, 삶의 질 개선을 위해 재정확장이 필요함

■ 일반정부의 재정수지, 순금융자산, 순대외채권 추이 등을 검토했을 때 확장적 재정정책의 여력은 있음

- 정부가 재정 건전성을 유지한 대가로 가계의 부채 및 위험 부담이 증가하였고 소비와 성장에까지 영향을 미쳤기 때문에 정부가 과잉저축을 일부 소화할 필요가 있음
- 우리나라의 경우 명목 경제성장률이 국고채 장기 금리보다 높은 상태이기 때문에 확장적 재정정책을 실시하더라도 아베노믹스 이전의 일본과 같이 국가채무 비율이 급격하게 증가하지는 않을 것임
- 재정정책은 이자율이 낮을 때 구축효과가 최소화되어 더 효과적임

■ 중기적으로는 확장적 통화정책과 확장적 재정정책의 조합이 필요하고 증세는 중장기적 관점에서 검토해야 함

- A. Blinder(2016)는 경기 하강기의 균형 재정은

경기를 더 악화시킬 수 있으며, 확장적 재정정책과 통화정책의 조합이 더 큰 승수효과를 낼 수 있다고 주장함

- 한국 경제는 여러 지표를 검토했을 때 이미 2011~2012년을 기점으로 경제의 활력이 저하되기 시작함
- 인구 요인 때문에 저성장 요인이 오랫동안 지속될 것이므로 장기적인 안목에서 재정정책을 펴야 하며, 이자율은 추세적으로 더 낮아질 것이기 때문에 국가채무의 부담이 급격하게 증가하지는 않을 것임
- 중기적으로는 확장적 통화정책 및 재정정책을 실시하고 중장기적 관점에서 증세를 검토해야 함

발표 2

적극적 경기 대응과 확장적 재정정책의 필요성

조영철 / 고려대학교 초빙교수

■ 2008년 금융위기 전에는 주로 통화정책을 중심으로 거시경제를 관리하였으나 2008년 금융위기 이후 저금리, 저물가가 지속되면서 거시경제 관리 수단으로 재정정책이 중요시됨

- 저금리 상황에서는 확장적 통화정책의 경기부양 효과가 크지 않고, 오히려 자산가격의 상승 및 금융소득을 통한 소득 불평등 확대가 발생함
- 정책 대상이 분명한 재정정책이 오히려 실물경제 활성화에 더 효과적일 것이라는 주장이 미국 경제학계와 정치권에서 확산됨

■ 이력효과를 고려한 적극적 총수요 확대 정책이 강조됨



- 불황 및 긴축 정책으로 총수요 부족이 지속되면 인적 자본이 훼손되고 기업의 투자가 위축되어 공급 능력, 잠재성장률이 하락함
 - 총수요와 총공급의 관계는 이분적이지 않으며 총수요 부족이 지속되면 총공급도 줄어들 수 있으므로 총수요 부족을 방지해서는 안 됨
- 2008년 글로벌 금융위기 당시 미국은 통화정책과 재정정책을 총동원해 경기 대응을 한 반면, 유럽은 긴축 재정으로 성장이 정체함
- 블랑샤 MIT 교수는 2008년 금융위기 때 유럽이 확장적 재정정책으로 대응했어야 한다고 주장하며, Fatas and Summers(2018)는 2010~2011년에 유럽의 긴축 재정이 초래한 부정적 이력효과를 실증적으로 확인함
- 2019년 현재 미국은 완전고용 상태의 실업률(3%)을 보임에 불구하고 확장적 재정정책을 지속하고 있음
- 인플레이션, 금융 불안정의 문제가 없는 한, 잠재적 GDP나 완전고용 실업률이 달성되었다라도 임금상승률이 저조하고 일자리의 질이 개선되지 않고 있어 확장적 총수요 정책을 지속하고 있음
- 국내 경기 관련 지수의 하강 국면은 뚜렷하게 나타나고 있으나 이를 해결할 수 있는 상당한 재정 여력은 확보하고 있음
- 우리나라의 경기선행지수와 경기동행지수 순환변동치는 2017년 중반 이후 계속 하락 추세이며 경제심리지수와 소비심리지수도 2017년 후반부터 하락 추세임
 - 2016년 IMF는 한국은 구조적 역풍에 직면했지만 이를 해결할 수 있는 상당한 재정 여력을 확보하고 있다고 평가함
- 통화정책만으로는 거시경제 문제를 해결하기 어렵고, 저금리 기조에서는 이자율 상승에 의한 구축효과가 거의 없으며 재정승수가 커지기 때문에 재정정책을 활용하는 것이 바람직함
- 세계 경제 둔화에 따른 수출 감소로 경제성장률이 하락하고 있어 내수 확대를 위해 확장적 재정정책을 실시해야 한다는 주장이 있는 한편, 건설투자와 설비투자 감소가 성장 둔화의 주요 원인이라고 보는 주장도 있음
 - 우리나라는 국내 총투자율이 주요국과 비교해 높은 수준이며 2018년의 GDP 대비 국내 총투자, 건설투자, 설비투자 비율이 2013~2016년에 비해 낮지 않은 수준임
 - 민간과 국민연금 저축을 정부가 국채 발행으로 흡수해 사회적 수익과 고용유발효과가 큰 재정사업 확대에 활용할 필요가 있음
- 우리나라는 확장적 재정정책을 실시할 재정 여력이 상당히 좋은 상태임
- 적정 수준의 국가채무 비율에 대해서는 합의된 수치가 존재하지 않으며 다수의 학자가 성장에 저해되는 국가채무 수준을 GDP 대비 90% 이상으로 보고 있음
 - 경제성장의 둔화가 국가채무 증가의 원인이기 때문에 부채 감소보다는 성장률 제고에 정책 우선순위를 두어야 한다는 주장도 있음
 - 우리나라의 GDP 대비 국가채무 비율은 2016년

이후 38.2%를 유지하고 있으며, 2008~2017년 일반정부 부채 비율 증가도 주요 국가들에 비해 낮은 수준임



토론 요약

정부지출 분야 및 재원 조달방법 고려해야

박노욱 / 한국조세재정연구원 재정정책연구실장

명목 경제성장률이 이자율보다 높은 상태일 경우 확장적 재정정책을 실시하는 것이 좋은 여건이라는 점에 대해서는 이견 없다고 생각합니다. 다만 이러한 상태가 안정적인가에 대해서는 다시 한 번 검토할 필요가 있습니다. 발표 내용 중에 포함된 블랑샤 교수의 주장은 미국 상황에 주로 근거해서 도출된 것인데 이것이 유럽 상황에도 그대로 적용될 수 있는지에 대해서는 검토해 봐야 합니다. 이자율(r)을 무엇으로 볼 것인지에 대해서 블랑샤 교수는 시장에서 새로 발행하는 채권에 대한 이자로 보았지만, 현실적으로는 채무에 대한 암묵적 조달비용으로 보는 것이 더 적절합니다. 즉, 고정된 값이 아니라 국가채무의 크기에 따라 변할 수 있다는 것입니다. 그럴 경우 미국에서도 명목 경제성장률이 이자율보다 높고 그것이 지속될 것이라고 확정할 수는 없습니다. 예를 들어, 스페인에서 2008년 글로벌 금융위기 이전에는 명목 성장률이 이자율보다 높았으나 글로벌 금융위기로 그러한 상황이 역전된 것으로 나타났습니다. 즉 명목 경제성장률과 이자율의 관계는 여건에 따라 쉽게 바뀔 수도 있기 때문에 이 관계가 안정적인 것이라고 가정

하고 분석한 것은 다시 한 번 검토해 봐야 합니다.

두 번째 문제는 재정지출 분야 및 재원 조달의 문제입니다. 우리나라는 지금까지 적극적인 재정 투입을 통해 성장했습니다. 교육, R&D, SOC 분야를 중심으로 정부투자가 이루어졌고, 해당 분야에 대한 정부지출은 국제적 비교를 해도 우리나라가 상당히 높은 수준입니다. 발표에서는 전통적인 정부투자 분야 외에 새로운 투자 분야로 일자리 창출, 사회서비스 분야를 제시하였습니다. 중요한 것은 해당 분야에 대한 정부지출의 재원 조달을 어떻게 할 것인가의 문제입니다. 국가부채를 늘리면서 할 것인지, 국민의 조세 부담을 증가시켜서 할 것인지를 결정해야 합니다. 독일, 영국 등 유럽 국가들의 경우 SOC 분야 등에 대한 투자는 국가부채를 증가시키면서 하기도 하지만 사회서비스 증대는 국가부채를 증가시키면서까지는 하지 않는다는 골든룰을 가지고 있습니다. 우리나라는 저신뢰 사회 시스템을 가지고 있기 때문에 사회서비스 분야의 정부지출을 늘리기 위해 조세부담률을 높이는 것에 대해 국민이 신뢰할 것인가, 정치적으로 가능할지 확신할 수 없습니다. 그뿐만 아니라 전통적인 정부 투자 분야에서도 지원을 받는 민간 부문이 혁신을 발휘할 수 있는 여지가 많지 않습니다. 이러한 근본적인 병목현상(bottleneck)의 문제를 해결하지 않고 단기적인 관점에서 확장적 재정만 시행하는 것은 재정 건전성은 훼손시키고 성과는 없는 결과를 낳을 수 있습니다.

국가부채 증가 속도 관리할 재정준칙 정립 필요

성태윤 / 연세대 교수

현재 우리 경제의 어려운 상황을 타개하기 위해 확장적 재정정책이 필요하다는 점에 대해서는 동의합니다. 최근 경기가 악화되고 있는 상황임에도 불구하고 수축적 재정정책이 실시되었다고 볼 수 있기 때문에 확장적 재정정책을 통해 개선이 필요하다고 생각합니다. 다만 적극적 재정정책과 확장적 재정정책은 구분할 필요가 있습니다. 적극적 재정정책은 경기가 악화될 경우 확장적 재정정책을, 경기가 개선될 경우 수축적 재정정책을 실시하여 재정 건전성에 문제가 생기지 않지만 확장적 재정정책은 재정 건전성의 문제가 발생할 수 있습니다.

확장적 재정정책을 실시해야 하는가, 확장적 재정정책이 실현 가능한가, 실현 가능한 확장적 재정정책을 위한 방안은 무엇인가에 대해서는 여러 가지로 검토가 필요합니다. 과거에 비해 증가한 사회적 수요에 대응하기 위해 재정의 역할도 커지고 있기 때문에 확장적 재정정책은 필요하다고 생각합니다. 다만 어떤 방식으로 재정을 관리할 것인지 즉, 어떠한 재정준칙을 가지고 재정을 확대해 나갈 것인지는 중요한 문제라고 생각합니다. 재정준칙의 개념은 국가부채의 규모와 증가 속도를 어떻게 관리해야 하는지를 포함하고 있습니다. 국가부채가 GDP 대비 40% 수준을 넘어서는 안 된다는 제약을 두어야 하는지에 대해서는 의문의 여지가 있습니다. 국가부채의 규모를 절대적인 수준에서 관리하는 것에 대해서는 여러 문헌에서 논란의 여지가 있다고 지적하고 있습니다. 반면 국가부채의 증가 속도에 대한 관리에 대해서는

거의 모든 문헌에서 필요하다고 보고 있습니다. 따라서 국가부채의 증가 속도를 어떻게 관리할지에 관한 재정준칙을 세울 필요가 있습니다. 장기적으로 계속해서 지출될 사회복지 등과 관련한 재원은 증세를 통해 조달하고, 국가 생산성을 높이기 위한 개별사업의 경우 국가부채를 늘려 재원을 마련하면서 재정준칙을 통해 그 증가 속도를 조절해야 합니다.

국가 생산성을 높이기 위한 사업이 무엇인지에 대해서 구체적인 평가를 하는 것이 예비타당성 조사입니다. 그런데 최근 추진 중인 사업들과 관련해 일부는 예비타당성이 면제되었고, 예비타당성 조사기관이 확대되었습니다. 예비타당성 조사기관의 확대로 관리가 충분히 이루어지지 않을 수 있습니다. 개별 예비타당성 조사를 실시하는 기관이 평가할 수 있는 사업의 규모에 제한을 둘 필요가 있습니다. 또한 재정지출 분야별로 해당 분야 안에서 사업별 우선순위를 두고 사업 시행 여부를 결정하고 전체적인 재정지출 규모를 관리할 필요가 있습니다. 그렇게 한다면 국민들로부터 증세나 확장적 재정지출에 대한 정당성을 확보할 수 있을 것입니다.

확장적 재정정책과 통화정책 등을 조화롭게 시행하여 구축효과 줄여야

이항용 / 한양대 교수

글로벌 금융위기 이후 세계 교역량의 증가세가 현저히 둔화되고 있다는 사실은 전 세계적으로 제조업 생산의 둔화를 의미합니다. 그리고 이러한 제조업의 성장 둔화는 글로벌 금융위기 이후의 투자 부진에

부분적으로 기인하는 것으로 볼 수 있습니다. 위기 이후 위험기피 성향이 증가하면서 자금공급인 저축 성향은 높아진 데 비해 자금수요인 투자성향은 낮아지면서 저금리가 고착화되고 있습니다.

우리나라도 세계 경제와 유사하게 수출 비중이 하락하고 제조업 성장과 생산성 정체기가 나타나고 있습니다. 과거에는 제조업의 성장률이 GDP 성장률보다 높았으나 최근에는 반대로 제조업 성장률이 더 낮아지고 있습니다. GDP 대비 설비투자 비중도 꾸준히 하락하여 현재 8%대를 기록하고 있습니다. 이러한 총수요 부족이 지속되어 경기침체가 심화되면 Summers 등이 주장하는 장기침체(secular stagnation) 상태에서 거시경제가 자동적으로 균형을 이루며 회복되는 조정 메커니즘이 사라지게 될 수 있습니다. 이러한 상황에서 인위적인 충격을 통해 총수요를 증대시켜야 하는데 현재 민간부문에서 총수요 충격을 기대하기는 어려우며 통화정책을 통한 총수요 증가도 한계가 있을 것으로 생각합니다. 결국 총수요 증가를 위한 재정확대가 불가피한 상황이라고 판단됩니다.

한편, 재정의 구축효과에 대한 우려가 제기될 수 있습니다. 이자율 상승으로 민간투자가 감소하고 환율이 하락하면서 수출이 부진해질 수도 있습니다. 이러한 구축효과를 줄이기 위해서는 통화정책을 확장적으로 운영할 필요가 있습니다. 금리 인하에 따라 주택가격의 문제가 제기되면 일차적으로 거시건전성 정책의 강화를 통해 대응하는 것이 바람직합니다. 따라서 확장적 재정정책과 확장적 통화정책, 거시건전성 정책을 조화롭게 실시하여야 구축효과를 줄이면서 확장적 재정정책의 효과를 극대화할 수 있다고 생각합니다.

또한 재정이 중장기적으로 성장잠재력 확충 등에 보다 효율적으로 대처하기 위해서 중기재정계획의 실효성을 제고하고, 현재 5년 단위보다 장기의 재정계획 수립도 검토할 필요가 있다고 보입니다. 동시에 일차적인 경기대응 수단은 통화정책임을 감안하여 정책의 유효성을 제고할 수 있는 방안에도 고민도 필요할 수 있습니다.

재정확장을 통한 재정기능 정상화를 위해 증세 필요

황성현 / 전 한국조세연구원장, 인천대 교수

오늘 토론의 주제가 ‘재정확장 왜 필요한가?’인데, 그 이유를 한마디로 정리하면 우리나라의 재정규모가 너무 작아서 재정이 제 기능을 하지 못하고 있기 때문입니다. 제 주장은 재정확장을 통해 재정기능을 정상화해야 더 성장할 수 있다는 것이고, 이 과정에서 재정 건전성은 지켜져야 하고, 따라서 증세가 필요하다는 것입니다.

재정의 3대 기능은 효율적인 자원배분, 공평한 소득 재분배, 경기 대응입니다. 우리나라는 재정규모가 너무 작아서 이러한 세 가지 기능이 모두 제대로 작동하지 못하고 있습니다. 세 가지 기능 중에서도 효율적인 자원 배분, 공평한 소득 재분배가 더 본질적이고 중요한 기능입니다. 재정의 경기 대응성은 부차적인 것으로, 경기 대응을 위해 적자재정을 계속 활용하는 것은 지속가능하지 않고 오히려 부작용이 더 크게 나타날 수 있습니다. 우리가 현재 직면한 문제는 단기적인 경기 대응 문제가 아니라 구조적인



문제이며, 이를 해결하는 것이 중요합니다.

우리는 역사적으로 늘 작은 정부를 운영해 왔습니다. 일례로 중앙정부 세출 및 순유자의 GDP 대비 비율(일반회계, 특별회계, 기금을 모두 포함한 중앙정부 지출 규모를 의미)은 1981년 23.1%였고, 2016년에는 21.6%에 불과합니다. 1980년대의 강력한 긴축 재정으로 재정지출을 크게 줄인 이후 지출을 증가시켜 왔지만, 아직 1980년대 초반 수준도 회복하지 못한 것입니다. 경제규모가 훨씬 더 커지고 인구구조는 노령화했음에도 불구하고 우리는 계속해서 이렇게 작은 정부를 유지해 왔습니다. 우리나라 일반정부(지방정부와 비영리공공기관을 포함하는) 지출의 GDP 대비 비중은 30%대 초반 수준인데, OECD 평균은 40%대 초중반 수준입니다. 이런 비교가 단순 비교라는 비판이 있는데, 시장이 할 수 있는 역할과 정부가 할 수 있는 역할은 구분되어 있고, 나라마다 그 역할은 크게 차이가 없다는 점을 고려할 때, 오랫동안 다른 나라와 그렇게 큰 격차를 보여 온 이 지표만큼 우리나라의 재정규모가 작고 기능이 부족한 상태라는 것을 보여주는 지표는 없다고 봅니다.

일각에서는 그동안 우리나라의 고령화율이 낮아서 재정지출 규모가 작았다고 얘기합니다. 그런데 고령화가 급속하게 진행된 최근에도 우리나라의 재정지출은 그렇게 많이 늘어나지 않았습니다. 더욱이 고령화는 재정지출 규모를 결정하는 중요한 한 가지 요인일 뿐입니다. 복지 중에서도 출산, 보육, 교육 등은 고령화와 관련이 없습니다. 그간 고령화 수준이 낮았더라도 우리나라는 경제개발, 국방 관련 소요가 컸지만, 그래도 우리는 재정지출 면에서 늘 작은 정부를 운영해왔습니다. 작은 정부를 운용했음에도, 그간 정책금융을 통한 산업 지원이 커서 큰 정부라고

생각하는 경향이 있었습니다.

보수 진영은 흔히 ‘고령화로 재정지출이 가만히 있어도 급증할 것’임을 부각하면서 복지지출 증대에 반대합니다. 그런데 이런 식이면 현재 우리가 직면한 저출산, 양극화 문제 등은 어떻게 해결하겠다는 것인지 모르겠습니다. 보수 진영은 동시에 증세에는 반대하고, 또 재정 건전성은 지켜야 한다고 합니다. 그런데 지출이 가만히 있어도 증가하는데, 증세 없이 어떻게 재정 건전성을 지킬 수 있나요?

작은 정부 운용의 결과는 각종 인구, 사회 문제의 심화입니다. 이것이 문제의 본질이고, 저성장의 원인입니다. 최저의 출산율, 급속한 고령화, 미약한 재정의 소득 재분배 기능, 최고의 노인빈곤율과 자살률, 안전 및 환경 등 삶의 질 문제, 교육의 황폐화 - 개천에서 용 나기 어려운 사회 등등, 이러한 사회에서 인적 자본의 축적이 어려운 것이 저성장의 근본 원인입니다. 우리는 그동안 이러한 문제들을 주로 시장과 민간에 맡겨왔는데, 이제 재정을 확대해서 재정기능을 정상화하여 이런 문제들을 해결함으로써 더 성장하자 하는 것입니다. 가장 중요한 과제는 출산율 제고입니다.

우리 사회 곳곳에는 정부 재정의 역할에 대한 잘못된 인식이 있습니다. 그것은 ‘민간은 선(善)이고 공공은 악(惡)’이라는 프레임을 씌어 놓은 것입니다. 시장과 정부가 할 수 있는 일은 구분되어 있고, 각각의 역할이 있습니다. 흔히 좋은 일자리는 민간이 만든다고 하는데, 시장이 작동하지 않는 부문에서 공공도 좋은 일자리를 만듭니다. 공공일자리를 ‘세금으로 만든 일자리’라고 폄하하는데, 공공일자리는 당연히 세금으로 충당됩니다. 늘 작은 정부를 유지해 온 나라에서 공공일자를 늘리는 것은 비판받을 일이 아니라고 생각합니다.

보수 진영은 보통 늘 작은 정부를 주장하면서 아직도 개발연대식의 산업 지원을 강조하는 경향을 보입니다. 그런데 이미 거대해진 민간 산업부문의 실력을 키울 정부의 직접적 수단은 별로 없습니다. 흔히 첨단산업 등의 '산업생태계 육성'을 얘기하는데, 정부가 사회안전망을 갖추는 일 등은 할 수 있겠지만, 정부가 무슨 능력으로 산업생태계를 육성할 수 있을지 모르겠습니다. 관련해서 혁신성장은 꼭 필요한 과제이지만 역대 정부에서와 같이 꾸준히 추진해야 할 과제입니다. 별다른 구체적 추진 수단이 별로 없는 과제입니다.

혁신성장을 위한 규제혁신을 강조하는데, 우리는 규제혁신 논의를 보다 객관화, 과학화해야 합니다. 모든 규제의 비용과 편익을 객관적으로 측정해서 비용만 있고 편익이 없는 규제를 철폐해야 합니다. 편익이 없는 규제를 옹호할 사람은 없습니다. 그러나 공정거래 질서 확립, 환경문제 해결, 근로자와 소비자의 안전과 보호를 위한 규제 등은 오히려 강화해야 합니다. 그저 산업활동 활성화를 위해 규제 철폐를 주장하는 것은 개발연대식, 산업지원식 사고입니다.

그래서 재정의 역할이 중요합니다. 그런데 별써 현 정부의 재정확대 전략은 세금주도 성장이니, 재정 중독이니, 재정확대는 좌파 포퓰리즘이니 하는 등의 비판이 나오고 있습니다. 하지만 이 정도의 재정확장이 좌파 포퓰리즘이면 OECD 국가 중 멕시코 정도 빼고는 모두 좌파 포퓰리즘 국가라는 얘기입니다. 또 증세 얘기만 나오면, 증세가 기업에 부담되고, 반기업적이라고 말하는 분들이 있는데, 세 부담 면에서 다른 선진국 부담이 10이라면 우리는 7 정도이고, 과거에는 더 낮았습니다. 이를 우선 8~9 정도로 올리는 것이 그렇게 부담을 주는 것인가요? 늘어난

세수로 저출산, 고령화 등을 해결하고 사회 안전망을 갖추는 것이 기업하기 좋은 환경을 만드는 일입니다. 사회 안전망을 갖추어야 노동시장의 유연화도 가능해집니다.

정책방향을 설정할 때 우리 경제개발의 역사와 과정에서 정부주도형 불균형 성장전략의 성과와 폐해를 동시에 제대로 인식해야 합니다. 우리는 성장 면에서 큰 성과를 이루었지만, 관치금융과 정경유착, 경제력 집중, 노동에 대한 탄압, 부동산 투기 등의 구조적 문제와 폐해도 많이 가지고 있습니다. 제대로 기능을 못한 조세, 재정 기능에 주목해야 합니다. 경제 운용의 패러다임 전환이란, 이제 더 이상 작동하지 않는 산업 지원을 축소하고, 그간 제 기능을 못한 재정기능을 정상화해서 분배를 개선하고 더 성장하게 하는 것입니다.

각종 인구, 사회 문제 해결과 분배 개선을 위해 복지, 교육 등의 재정확대가 필요합니다. 이는 단기적으로 내수를 확충해서 성장에 기여합니다. 중장기적으로 출산, 보육, 교육, 의료, 주거 지원을 통해 혼인율과 출산율을 높이고, 여성 경제활동참가율을 높이고, 사람들을 더 건강하게 하고, 가족 간병의 부담을 줄이고, 교육으로 인적 자본을 질적으로 확충하고, 계층 이동의 역동성을 높이는 등 인적 자본의 확충을 통해 성장에 기여합니다. 미세먼지 등 환경 문제에 대처하는 것도 중요한 성장전략입니다. 필요한 R&D와 SOC 투자 확대를 통한 생산성 제고도 중요합니다. 공공서비스가 발전하면 많은 양질의 일자리 창출도 가능합니다.

재정확대 과정에서 재정 건전성을 지키는 것은 여전히 중요합니다. 재정 건전성을 지키는 것은 일종의 사회적, 정책적 합의입니다. 「국가재정법」 제16조

는 건전재정의 예산원칙을 규정하고 있습니다. 재정 건전성은 우리 경제의 중요한 장점입니다. 소규모 개방경제에서 고령화, 남북경협, 통일에 대비하고, 외부 충격의 안전판을 갖추기 위해서 재정 건전성이 중요합니다. 국가 신용도를 유지, 개선하는 데도 재정 건전성이 중요합니다. 한마디로 재정 건전성은 우리 거시경제 안정의 근간입니다. 또한, 재정지출의 일차적 혜택은 현세대에 돌아가므로, 재정지출 혜택의 세대 간 공평한 부담 측면에서도 과도한 적자재정 운용은 문제가 있습니다.

국가부채 면에서 우리가 여력이 있는 것은 사실이지만, 이 여력 이전에 세 부담 증대의 여력을 사용하는 것이 원칙에 맞습니다. 우리의 낮은 조세부담률, 국민부담률 제고 없이 적자로 복지 등 재정책장을 하는 것은 저부담-고복지의 원칙 없는 정책입니다. 큰 정부를 운영하겠다는 증세를 주저하는 것은 일종의 포퓰리즘입니다. 경기 대응으로 국가부채를 일부 전략적으로 사용하더라도 증세에 최선을 다해야 합니다.

2018년의 조세부담률은 세수호황에도 불구하고 20.0%이고, 국민부담률은 26%대 후반으로 예상됩니다. 조세부담률은 증세가 없으면 19%대로 내려갑니다. OECD 평균은 각각 24.9%와 34.2%로 우리 부담 수준은 OECD 평균에 크게 못 미칩니다. 정부는 2017년에 소위 ‘핀셋 증세’ 이후 2018년에는 10년 만의 감세안을 제출했습니다. 증세 없이 국가부채의 여력을 적극 활용하는 정책 전환은 거센 정치적 비판에 직면할 것입니다. 즉 이명박 정부의 감세정책, 박근혜 정부의 증세 없는 복지정책을 비판하고 집권한 현 정부가 ‘증세 없이 복지 등 재정을 대폭 확대해서 국가채무만 크게 늘린 정권’으로 비판받을 것입니다.

정부는 재정책대에 걸맞은 증세의 중장기적 계획이라도 명확히 밝혀야 합니다. 향후 10년간의 시계에서 조세부담률, 국민부담률을 OECD 평균 수준으로 제고해야 합니다. 이 과정에서 새로운 경제사회 환경에 맞는 정부 기능의 재정립과 조직개편 방안을 제시해야 합니다. 그 방향은 그간의 산업 지원을 축소하고, 지방재정과 지방교육재정에 대한 관리를 강화하는 등 재정관리 체계를 종합적으로 개편하여 재정지출의 효율성을 제고하는 것입니다. 또한 정부는 재정의 신뢰성을 높여야 합니다. ‘중부담-중복지’를 추구하는 증세의 필요성을 국민에게 솔직히 설명하고, 국민적 동의를 구해야 합니다.

마지막으로 향후 제대로 된 증세를 통해 재정 건전성을 유지하면서 재정 기능을 정상화하는 것이 경제를 살리는 최선의 정책입니다. 정부실패에 대한 우려와 비판이 있지만, 우리가 직면한 문제는 시장에서 해결 못하는 문제이고, 지금까지 시장에 맡겨왔기 때문에 누적된 문제들입니다. 정부실패를 두려워해서 주저하는 것은 마치 ‘구더기 무서워서 장 못담그는’ 우를 범하는 것입니다. 보통 기득권 세력일수록 장 담그는 과정에서 나오는 구더기만 강조하는 경향이 있습니다. 자기 돈이 아니기 때문에 초래되는 공공부문의 비효율 문제는 우리만의 문제가 아닙니다. 우리는 보다 나은 재정관리 체계를 만들어 가고 있습니다. 정부실패의 가능성을 줄이면서 시장실패를 극복해 나가야 합니다. 그것이 큰 정부를 운용해 온 선진국의 성공 사례입니다. 우리는 후발국으로서 복지체계와 재원조달방식의 설계에서 보다 나은 시스템을 구축할 수 있을 것입니다.



발표 내용

발표 3 장기적 시계의 재정정책과 경제성장

김유찬 / 한국조세재정연구원 원장

오종현 / 한국조세재정연구원 조세재정전망센터

- 확장적 재정정책의 필요성 및 가능성에 대해 장기적 관점에서 검토
 - 단기적으로는 경기 대응을 위해서, 장기적으로는 성장률 제고를 위해서 확장적 재정정책이 필요
 - 건전 재정론(재정 비판론) 입장에서는 향후 인구구조의 변화만으로도 재정이 취약해질 것이므로 추가적인 재정확장은 바람직하지 않다고 주장하는데 이에 대한 비판적 검토 필요
 - 재정지출과 재정수입의 확대가 동시에 이루어지는 양면적 재정확장의 경우 장기적인 성장과 소득 분배에 효과가 있음
- 재정 건전성 유지와 확장적 재정정책은 충돌하는 것이 아니라 조화를 이룰 수 있음
 - IMF의 한국 경제에 대한 정책 권고에 따르면 현재와 같이 건전 재정을 유지하는 것보다는 조세 수입 증대와 국가부채 확대를 통해 사회 안전망 확충, 사회 인프라 투자 등 재정지출을 확대하는 것이 장기적으로는 경제성장률을 높일 수 있다고 봄
 - 재정지출 확대로 경제성장률이 제고될 경우 재정 적자 증가와 국가부채 누적보다 재정 수입 증
- 국회예산정책처의 전망(2018년)에 따르면 2050년까지 GDP 대비 총수입 비율은 완만히 하락하고 총지출 비율은 확대될 전망이다
 - 총수입의 GDP 대비 비율은 2019년 25.6%에서 2050년 23.2% 수준으로 하락할 전망이고, 총지출의 GDP 대비 비율은 2019년 25.2%에서 2050년 30.3%까지 확대될 전망이다
 - 총지출 중 의무지출은 2019년 12.8%에서 2050년 18.4%로 확대되고 재량지출은 12% 수준에서 유지될 전망이다
 - 의무지출 중 복지 분야와 관련된 지출은 2019년 GDP 대비 5.7%에서 10.4%로 증가할 전망이다
- 일반재정과 사회보험재정을 구분하여 각각에서 지출 규모 증가가 예상되는 취약한 영역을 확인하고 해결책을 모색할 필요가 있음
 - 일반재정에서 취약한 영역은 이자지출 부분이고, 사회보험재정에서 장기적으로 취약한 영역은 국민연금, 건강보험(장기요양보험 포함) 영역임
 - 일반재정의 지속성을 위해서는 이자지출의 관리가 중요한데, 지출을 확대하는 시기와 재원을 확보하는 시기가 크게 차이가 날 경우 이자지출 부담이 증가할 수 있으므로 이 시기를 적절하게 조절하는 것이 필요함
 - 현재의 제도적 틀에서 소폭의 부담금(기여금) 조정으로는 국민연금의 재정 지속성을 제고하기 어렵고 소득 대체율 상향 조정도 생각하기 어려움
 - 국민연금을 중심으로 하는 노후소득보장체계의



들에 근본적인 변화를 주어 퇴직금 제도를 공적 퇴직연금제도로 전환하여 국민연금과 통합하고, 연금 수급연령 상향, 기여금 조정, 적립식에서 부과식으로 개편하는 등의 장기적으로 지속 가능한 방안을 마련할 필요 있음

- 건강보험의 보장성이 확대되고 고령화가 지속되면 건강보험 재정이 어려워지는 측면도 있으나 개인의 의료비 직접 부담은 줄어들고 건강보험 공단의 의료비에 대한 통제 강화를 통해 비용 효율성을 제고할 수 있음

■ 사회 안전망 확충을 위한 복지 분야 지출에는 양면적 재정책확장이 적절하고, 단기적 경기 대응을 위한 지출, 공공투자 지출은 일면적 재정책확장을 고려해 볼 수 있음

- 이자율이 명목 경제성장률보다 낮은 상태에서는 재정적자가 정부부채 비율의 증가로 이어지지 않으므로 이러한 경제적 상황에서는 재정적자, 즉 일면적 재정책확장을 적극 활용할 필요가 있음
- 2000~2018년에 3년 만기 국고채수익률과 명목 성장률의 차이는 평균 2.2%p였고, 관리재정수지 적자는 GDP 대비 평균 1.04%, 통합재정수지 혹은 GDP 대비 평균 1.1%임
- 관리재정수지 측면에서는 재정적자를 적절한 수준으로 활용한 것으로 판단할 수 있지만 정작 중요한 통합재정수지 측면에서 보면 재정적자가 유리한 경제적 상황을 전혀 활용하지 못하고 있었음

■ 강력한 수요창출을 통하여 경제를 건인할 필요가 있는 상황에서는 선제적 뉴딜정책 실시를 고려해 볼 수 있음

• 경기 침체에 국민 경제에 효용을 제공할 수 있는 새로운 지출 분야의 창출이 필요하고, 기술 발전이 가속화되는 시기에는 노동시장이 뉴딜적 투자를 필요로 할 개연성이 높음

- 양면적 재정책확장에서 요구되는 조세수입 확보를 위해 세정 개혁 및 세제 개혁이 필요함
- 조세수입의 확보는 세제 개혁 이전에 조세 감면의 간소화, 세무 세정의 개혁을 통해서도 가능하고 이것이 선행되는 것이 바람직함
- 자산소득, 법인소득에 대한 과세 정상화, 소득 공제제도의 개편, 환경세 강화 등 공정한 과세를 통하여 적절한 수준의 세입 확보가 가능

발표 4 중장기 분야별 자원배분의 방향

류덕현 / 중앙대학교 교수

한종석 / 한국조세재정연구원 연구위원

■ 현재 우리나라는 인구구조의 변화, 저성장의 뒷, 복지 재정 수요의 급증, 소득 불평등성 확대라는 중장기적 정책 제약 조건하에 있어 확장적 재정 정책을 통한 정부 개입의 필요성이 강하게 대두되고 있음

- 저출산, 고령화는 전 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되고 있음
- 성장 잠재력은 2020~2060년 1%대의 성장률을 보일 것으로 전망되어 세입 기반 확충에도 어려움이 있을 것으로 보임

- 복지 재정에 대한 국민적 욕구가 크며 소득 불평등성 확대로 세대별, 계층별 격차를 해소하기 위한 정책 대안이 필요함
- 우리나라 재정지출의 분야별 자원 배분은 ‘복지지출 과소-경제부문 과다’가 지난 30여년 동안의 주요 특징이었는데 최근 복지부문의 비중이 늘어났고 앞으로도 증가할 것으로 예상됨
 - 2018~2022년 국가재정운용계획안에 따르면 총지출을 크게 세 가지 부문(복지, 경제, 행정)으로 나뉘었을 때 2019년 총지출 중 복지부문의 비중이 51.1%로 가장 크고, 복지부문 중에서도 보건·복지·노동의 비중이 총지출 중 34.5%로 가장 큼
 - 2018~2022년 총지출의 평균 증가율은 7.3%일 것으로 전망하는데 복지부문 9.6%, 경제부문 1.0%, 행정부문은 7.2% 증가할 것으로 전망함
- 현재 우리나라의 분야별 재정지출 현황을 OECD 평균과 비교하면 인프라 지출은 매우 높고, 교육 및 보건에 대한 지출은 다소 높고, 재분배 지출은 매우 낮은 상태를 보이고 있음
 - 우리나라의 2010~2016년 인프라 지출의 비중 평균은 22.9%이고 OECD의 평균은 14%임
 - 우리나라의 2010~2016년 교육 및 보건에 대한 지출의 비중 평균은 28.2%이고 OECD 평균은 26.6%임
 - 우리나라의 2010~2016년의 재분배 지출의 비중 평균은 18.4%이고 OECD 평균은 35.9%임
- 분야별 자원 배분의 방향은 사회·경제적 상황을 반영하고, 국제 비교 및 사회·경제 발전 단계를 고려해야 하며 단기, 중기, 장기 등 시계별 자원 배분의 원칙을 달리 적용해야 함
 - 경제 분야별 자원 배분을 변화시킬 때 성장률을 제고하는 방향으로 이루어지기 위해서는 재정승수를 고려하여 지출 수준을 결정해야 하는데, 한국조세재정연구원(2017)의 연구 결과에 따르면 ‘공공질서 및 안전>국방>통신>일반공공행정>국토지역개발>외교 및 통일’ 순으로 재정승수가 큰 것으로 나타남
 - 재정승수가 높은 경제 분야에 재원을 투자하는 방향으로 2020년 예산안과 2019~2023년 중기 재정계획을 수립하는 것이 필요함
 - 우리나라는 2025년에 초고령사회에 진입할 것으로 예상되는데 이미 2006년과 2017년에 각각 초고령사회에 진입한 일본, 스웨덴과 비교할 때 우리나라의 필수 공공지출과 인프라 지출은 과다하고 재분배 지출은 상당히 부족한 상태임
 - 복지·보건·노동 분야 지출을 OECD 평균 수준(약 50%)의 80% 수준으로 맞추기 위해서는 3년에 걸쳐 약 2%p씩 늘릴 필요가 있음
- 분야별 자원 배분뿐만 아니라 분야 내 자원 배분의 원칙과 방향성 확립도 중요한 과제임
 - 분야 내 자원 배분은 근본적으로 재정개혁의 문제와 연결될 수 있는데 분야 내에서 자원 배분을 어떻게 할 것인가, 지출 대상을 누구로 정할 것인가, 미시적 성과 평가를 통해 효과성을 검증하는 것이 충분한가 등을 검토해야 함
 - 우리나라의 복지 지출은 노인, 영유아에 지나치게 집중되어 있는데 미래 세대의 출산, 보육, 교육, 일자리 부담에 대한 지원을 대폭 확대할 필



요가 있음

- 우리나라 SOC 분야의 재정지출은 최근 들어 감소 추세인데 내생적 경제성장 모형을 통해 SOC의 적정 투자규모를 추정하면 국내총생산 대비 2.41~2.51%가 되어야 하므로 국가재정운용계획상 투자규모는 부족한 측면이 있어 확대가 필요함



토론 요약

생산적인 재정지출을 위해 미시적 측면에서의 검토가 필요

윤성주 / 한국조세재정연구원 연구위원

재정지출이 생산적으로 확대되기 위해서는 재정지출 총량과 함께 미시적 측면에서도 검토가 필요합니다. 재정이 축소되는 경우에는 분야별로 효율성과 효과성이 높은 사업들을 중심으로 우선순위에 따라 재원이 배분될 가능성이 상대적으로 높습니다. 그러나 재정이 확대되는 경우에는 상대적으로 의미가 크지 않은 공공사업들도 재정지출에 포함될 개연성이 존재합니다. 따라서 미시적 접근법에 기반하여 재정지출 분야 내에서 재원 배분에 대해 검토하고 그것을 바탕으로 재정지출의 총량을 결정하는 방안으로 검토할 필요가 있습니다.

최근까지 복지 분야에 대한 투자가 증가하였고 앞으로는 사회 안전망 확충, 취약계층에 대한 지원 등은 꾸준히 이어나가야 합니다. 생산적이라는 것이 반드시 경제성장만을 의미하지는 않지만 복지에 대

한 투자는 장기적 측면에서 성장에 긍정적 영향을 미칠 가능성이 있습니다. 다만 현재의 대내외 여건을 고려할 때 향후 몇 년간은 경제성장과 직·간접적으로 관련된 분야에 방점을 두고 재정지출을 확대할 필요가 있습니다. 이러한 측면에서 얼마 전 발표된 정부의 하반기 정책방향은 경제성장과 투자 촉진에 방점을 둔 것으로 의미가 있다고 생각합니다. 정부가 제시한 내용이 충분하지 못한 측면도 분명히 존재하지만, 부족한 부분에 대해서는 시장의 반응을 모니터링하고 특히 기업들과 소통하여 정부정책에 대한 기업들의 신뢰를 높이는 방향으로 개선해 나가는 것이 중요합니다.

또한 재정책확장과 함께 구조조정이 반드시 함께 이루어져야 합니다. 일본이 장기 침체를 겪으면서 높은 수준의 국가부채에 도달한 것에는 다양한 원인이 있었는데, 구조조정이 이루어지지 않은 채로 재정이 확장된 문제점을 염두에 둘 필요가 있습니다. IMF 등 국제기구에서도 우리나라에 대해 재정책확장과 함께 구조조정이 이루어져야 한다고 권고하고 있습니다. 구조조정 대상 산업 때문에 성장 산업에 대한 재원 배분이 충분히 이루어지지 않는다면 우리가 기대한 성과를 얻기 어렵습니다. 물론, 구조조정 대상 산업 종사자에 대해서는 충격을 최소화하기 위해서 사회 안전망 확충, 재교육 등을 통한 취업 지원 등이 이루어져야 할 것입니다.

다음으로 생산적 재정책확장을 위해서는 중앙정부뿐만 아니라 실제로 다양한 재정사업의 집행을 담당하고 있는 지방정부의 역할도 중요합니다. 최근 중앙 일자리와 지방 일자리를 살펴볼 기회가 있었습니다. 두 지원 정책 간에 중복 지원이 이루어지고 있을 가능성이 상당히 높다는 것을 확인했습니다. 한편

지방정부가 지역에 특화된 사업을 자체적으로 하기에는 역량 측면에서 의문이 있고, 제반 여건 또한 성숙되지 않은 것으로 보입니다. 따라서 이러한 현재의 문제점을 인식하고 보완하면서 단계적으로 재정이 투입될 필요가 있습니다.

앞으로 재정확장을 통해 새로운 사업들이 많이 생겨날 텐데 처음부터 법정지출(의무지출)로 경직적으로 운영하기보다는 처음에는 재량지출로 운영하다가 사업의 성과나 재정 여건을 검토하고, 그 내용을 바탕으로 생산적 사업들에 대해 의무지출로 전환하는 것이 재정당국의 탄력적 재정운영에 기여할 수 있을 것으로 판단됩니다.

퇴직연금을 공적연금화하는 방안과 관련해서는 고려해야 할 다양한 것들이 있습니다. 공적연금과 사적연금의 차이는 기본적으로 소득재분배 기능에 있습니다. 단지 납입금에 대한 관리를 공공기관에서 한다고 해서 공적연금이라고 보기는 어렵다고 생각합니다. 현재 우리나라의 대표적인 두 공적연금인 국민연금과 기초연금 간의 역할분담도 명확하게 되어 있지 않은 상태입니다. 따라서 둘 간의 역할분담 및 기능조정이 우선적으로 이루어져야 하며, 그에 따라 사적연금인 퇴직연금에 대한 정부의 지원 여부 및 수준이 고려되어야 할 것입니다.

최근 추경과 관련하여 여러 논의들이 있습니다. 추경 편성의 요건을 완화하자는 주장도 있으나 요건을 완화하기보다는 기준을 명확하게 설정할 필요가 있습니다. 대량 실업이나 예측하지 못한 경기침체 등이 발생했을 때 자동안정화 장치 수준까지는 아니더라도 재정 여력을 고려해서 추경 편성할 수 있는 기준을 수립할 필요가 있습니다.

현 경제 상황에 대한 근본적인 원인분석이 먼저 이루어져야

장근호 / 홍익대 교수

발표 자료에서 성장률이 떨어져서 걱정이라는 이야기가 많은데 이에 대하여 다른 생각을 가지고 있습니다. 작년 우리 경제의 성장률은 3%대였고, 올해는 2.5% 정도로 전망하고 있습니다. 2018년 1인당 국민총소득(GNI)이 약 3만 600달러인데 그 수준에서는 수확체감의 법칙이나 큰수의 법칙(the law of large number)에 따라 경제성장률이 4-5%를 달성한다는 것은 가능하지 않습니다. 그럼에도 불구하고 경제 상황이 좋지 않다고 하는 이유는 성장 수준의 문제보다는 내용이 나쁘기 때문인 것으로 보입니다. 고용과 소득분배 악화, 저출산·고령화, 가계부채, 제조업 생산성 하락 등이 불안 요소가 되고 있습니다. 이러한 상황에서는 재정지출 증대를 통하여 경제성장률을 높이는 것도 중요하지만 경제 불안의 근본적인 원인을 따져보고 그러한 원인에 대한 올바른 처방을 내릴 필요가 있습니다.

한편 최근 수출 감소에 대한 우려가 많습니다. 그런데 수출이 줄어든다고 하더라도 크게 우려할 상황이 아닙니다. 한 예로 우리나라 수출은 2015년 8% 그리고 2016년 6%나 감소하였는데 오히려 무역수지 흑자는 각각 903억, 892억 달러로 최대치를 기록하였습니다. 수입 비중의 50%가 원자재이기 때문에 수출이 줄어들면 수입도 같이 감소하여 무역수지는 그대로 지속되거나 오히려 늘어나는 것입니다. 에너지 가격이 크게 오르지 않는 한 수출 감소를 너무 우려할 필요는 없습니다. 다만 수입 비중의 50%가 에



너지 등 원자재이기 때문에 에너지 절약을 포함하여 자원순환 사회를 구축하는 것은 필요하고 거기에서 재정의 역할이 필요하다고 생각합니다.

정부지출을 늘리는 것에 대하여 비판적 입장은 아니지만 재정확대에 대한 기대도 크지는 않습니다. 현재의 경제 상황이 일시적 침체인 것인지 구조적인 문제인지를 먼저 검토하고 그에 합당한 처방이 필요하기 때문입니다. 오늘 발표에서도 이 부분에 대한 구체적 논의가 부족하였습니다. 한 가지 우려되는 것은 확장적 재정정책을 통해서 경기침체는 극복할 수 있다고 하더라도 경기침체의 긍정적 작용인 구조조정이 지체될 수 있다는 사실입니다. 현재 조선업을 포함하여 3년 연속 영업이익으로 이자비용도 내지 못하는 이자보상비율이 100% 미만인 기업이 2017년 기준으로 전체 외감기업의 14%인 3,112개가 있는 등 좀비(zombie)기업이 너무 많습니다.

또한 현재의 재정 거버넌스(governance)도 개선될 필요가 있습니다. 정부 예산 편성, 집행, 사후 평가가 기득권 체제에 맞춰서 이익의 균형이 이루어진 상태이기 때문에 재정지출이 얼마나 생산적일 수 있을지 의문이 듭니다. 한 예로 제조업에 익숙해져 있는 예산 투입이나 연구개발 거버넌스가 바뀌지 않고서는 우리가 지향하는 4차 산업혁명에 맞는 효율적 재정지출은 가능하지 않을 것입니다. 재정 거버넌스를 획기적으로 바꾸는 것이 선행되어야 합니다.

마지막으로 진정한 정부의 역할이 무엇인가에 대해서는 철학적 접근이 필요합니다. 문재인 정부는 소득주도성장, 혁신성장, 공정경쟁을 추구하고 있습니다. 하지만 노력과 능력에 따라 보상이 이루어지는 공정한 시장경제체제가 강화된다면 그것만으로도 소득주도성장과 혁신성장이 이루어질 수 있습니

다. 불행히도 지난 2년간 공정한 경쟁이 얼마나 ‘구조적으로’ 제고되었는가에 대해서는 회의적인 생각을 갖지 않을 수 없습니다. 요컨대 대기업 중심의 모방/투입 성장모델이 한계에 다다른 현 시점에서 교육, 공정경쟁, 조세체계, 산업 생태계 등과 관련한 근본적인 구조개혁을 추진함으로써 당장은 성장률이 떨어져서 지금은 비판을 받더라도 3~4년 후의 획기적인 성장 기반을 마련하는 것이 현 정부의 역할이라고 생각합니다.

우리 경제의 생산성을 높일 수 있는 ‘생산적’ 재정 지출 필요

장지상 / 산업연구원 원장

재정지출 확대에 대한 공감대는 형성되었지만, 재정지출을 확대하면서도 장기적으로 재정의 건전성을 어떻게 유지할 것인가가 중요한 문제인 것 같습니다. 우리 경제가 가지고 있는 구조적인 문제를 해결하고 잠재성장률을 높이는 방향으로 재정지출을 한다면 그러한 목적을 달성할 수 있을 것으로 생각합니다.

장기적으로 우리 경제의 생산성을 높일 수 있는 ‘생산적’ 재정지출이 그 방안이 될 수 있습니다. 우리나라의 경우 인구는 점차 감소하고, 자본의 생산성은 떨어지고 있는 상태입니다. 이러한 경제 상황에서 교육 투자와 디지털 경제에 대한 투자 등 혁신을 위한 투자와 환경 투자 등으로 재정지출의 거시적 방향을 잡을 필요가 있습니다.

미시적인 지출방향을 보다 구체적으로 말씀드리

면 다음과 같은 것들을 들 수 있겠습니다. 우선 단기적으로 중소기업의 수출활동 지원, 전자상거래(디지털 무역) 지원, 혁신적인 신제품의 초기 시장형성 등을 지원할 필요가 있습니다. 전기차나 수소차에 대한 보조금을 대폭 증액하여 미래차로 전환하는 시간을 줄여주는 것이 한 가지 예가 될 수 있을 것입니다.

중장기적으로는 4차 산업혁명과 관련한 재정지출이 중요하다고 생각합니다. 과거 외환위기 직후 우리나라는 전자정부에 대한 투자를 확대하였고, 이후 그러한 기반을 통해 생산성이 향상되었습니다. 전자정부 고도화, 빅데이터 생산, AI 인재 육성 등에 대한 지원을 확대할 필요가 있습니다. 그리고 강건한 산업 생태계 조성을 위한 투자 지출도 필요합니다.

혁신성장과 관련된 선도 산업, 예를 들어 미래차, 시스템반도체, 바이오 헬스 등에 대한 투자를 확대하고 미세먼지 절감과 관련한 기술개발에 투자해야 합니다. 중소기업은 환경 목표치를 달성할 기술이나 투자 여력이 없어 지원이 필요합니다. 특히 이러한 지출이 지역산업의 혁신을 통해 국가균형 발전에 부응할 경우 국가 전체적으로 생산성을 상당히 높일 수 있습니다.

재정지출 부문 간의 하이브리드식 접근 필요

한홍열 / 국민경제자문회의 자문위원, 한양대 교수


오늘 발표를 통해 이론적으로나 기술적으로 재정확장이 필요하다는 많은 근거들이 확보되었다고 생각합니다. 다만 흔히 교과서에서 재정정책은 경기 상황에 따라 바뀔 수 있는 것이라고 서술하고 있

는데, 생산적이라는 말을 재정확장에 붙여서 오히려 재정확장이 부정적인 측면이 있을 수 있음을 암묵적으로 나타내는 것 같아서 생산적 재정확장이라는 용어를 사용하는 것이 적절한지 의문이 있습니다. 한편으로는 재정 건전성에 대한 논의가 많다 보니 그것에 대한 적극적인 반응일 수도 있겠다는 생각도 하였습니다.

재정을 관리하는 입장에서는 재정 건전성을 유지하는 것이 중요할 수 있습니다. 다만 재정의 균형을 확보하는 대신에 우리는 경제적 균형, 대기업과 중소기업의 균형, 산업별 균형, 사회적 균형을 잃었습니다. 물론 재정만이 이러한 불균형을 유발하는 데 결정적인 역할을 한 것은 아니겠지만 많은 부분 기여했다고 생각합니다. 지난 20~30년간 우리나라에서는 시장경제의 근본이 되는 신뢰가 상당히 상실되었습니다. 현 세대는 저출산이라는 형태로 적극적으로 사회에 저항하고 있고, 지금 세대가 저출산을 선택하는 것은 지극히 합리적인 선택입니다. 지난 20~30년간 우리 사회에서 끝없이 만들어낸 불안이라는 환경을 제거하기 위해서라도 재정 건전성에 대한 논의가 재정확장의 기회 및 유효성을 가리는 일은 없어야겠다고 생각합니다.

생산적 재정확장을 어떻게 할 것인지에 대해서 발표자께서 재정지출의 부문별 승수효과를 제시하셨습니다. 제시한 내용에 대부분 동의하지만 그중 말씀드리고 싶은 부분은 재정지출 분야를 구분하고, 분야별 지출방향을 제시하는 것이 오히려 재정정책의 효과를 억제하는 측면이 있을 수 있다고 생각합니다. 재정지출 부문 간의 하이브리드식 접근이 필요합니다. 예를 들어, SOC에 대한 정부지출이 승수효과가 높다고 가정할 때 통상적으로 사용하는 SOC에 대한



개념을 바꿔서 사회서비스에 대한 투자와 융합해서 검토해 볼 수 있습니다. OECD 국가들과 비교해 우리나라의 공공병원 규모는 적은 수준이고, 의사의 소득 수준은 높은 편입니다. 의사의 수를 늘리고 공공 병원을 늘리는 방향으로 SOC 투자와 사회서비스 투자를 복합적으로 진행할 수 있습니다. 그러한 방식이 생산적 재정책확장의 방향일 수 있습니다. 재정지출 분야별 칸막이를 없애고 사회적 수요에 부합하는 방법으로 여러 재정지출 분야의 투자가 융·복합적으로 이루어지면 좋겠습니다. 



주요국의 조세·재정동향

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



주요국의 조세동향

[미국 - GILTI 관련 예외 규정 및 공제제한조치 발표]

- 2019년 6월 14일 미국 국세청은 2017년 세법 개정 당시 만들어진 글로벌 무형자산 발생소득(이하 GILTI) 규정과 관련한 새로운 조치들을 발표함¹⁾
 - GILTI 규정은 미국의 무형자산을 통한 해외 수익이 있는 다국적 기업이 해외에서 13.125% 이하의 세금을 납부했다면, 국내에서 10.5%의 세금을 추가로 납부하게 함
 - 이번 조치는 GILTI 적용 관련 예외 규정을 비롯하여, 국외원천배당과 관련한 세금 공제를 제한하는 조세조약 남용 방지에 대한 내용을 포함하고 있음
- GILTI 대상 소득 설정 시 section 954(b)(4)²⁾의 규정을 적용시켜, 외국계 기업이 해외에서 적용받은 실효 세율이 내국세법 제11조가 명시하는 최대 세율의 90% 이상임을 인정받는 경우 해당 소득은 적용 대상에서 제외됨³⁾
 - 국외 소득에 대해 13.125% 이상의 세금을 납부하였음에도 불구하고 추가로 10.5%의 세금을

납부하는 기업들이 발생하는 등 GILTI 규정의 한계가 드러나, 이를 보완하기 위해 발표된 조치임

- CFC 전체 주식의 10% 이상을 보유한 미국 주주가 50% 이상의 영향력을 행사하는 기업의 소득에 적용됨

■ 국외기업 주식을 보유한 미국 기업의 배당금에 대해 감세 혜택을 제한함⁴⁾

- 외국기업 주식의 10% 이상을 보유하는 국내 법인은 해당 외국기업으로부터 획득한 배당금에 대해 100% 공제받을 수 있는 조항이 추가되었으며, 이 공제는 부동산 투자 신탁이나 규제 투자회사가 아닌 C-corporation에만 적용됨
- 회계연도와 GILTI 대상 소득 측정 발표일을 불일치시키거나, 소유권 변경 등을 통해 GILTI 적용 소득에 대해 100% 공제 혜택을 받는 등의 부정 적용을 방지하는 임시 규정을 발효시킴⁵⁾

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

[그리스 - EU의 조세회피방지지침 도입안 최종 승인]

- 그리스 의회는 2019년 4월 24일 EU의 조세회피방지지침(ATAD)을 전치하고 확대하는 조치를 포

1) U.S. Multinationals Get High-Tax Exclusion, Anti-Abuse Rules, Bloomberg Law: Tax (June 20, 2019)

2) 높은 세율을 적용받는 외국계 기업에 대한 규정

3) IRS Expands High-Tax Exclusion Under Global Minimum Tax, Bloomberg Law: Tax (June 20, 2019)

4) Anti-Abuse Rules Limit Tax Deduction on Foreign-Source Dividends, Bloomberg Law: Tax (June 20, 2019)

5) 미국 연방정부 공보, <https://federalregister.gov/d/2019-12442>, 검색일자: 2019. 7. 1.

합하는 Law 4607/2019를 발표함⁶⁾

- ATAD 규정은 법인세법을 적용받는 법인에 적용되는 지침이나, 그리스의 Law 4607은 개인에게까지 그 적용을 확대함
- 본 법안은 2020년 1월 1일부터 적용됨

■ Law 4607은 기업의 초과 차입비용이 300만유로 미만일 경우 ATAD의 이자공제한도규정(IBR)을 적용받지 않게 하는 안전 조항을 포함함

- ATAD의 IBR은 이자, 세금, 감가 및 감채 상각 이전의 초과 차입비용에 대한 세금 공제를 기업 소득의 30%로 제한하고 있음
 - 여기에서 초과 차입비용이란 과세 소득 및 이와 동등한 소득을 초과하는 기업의 차입액으로 정의됨

■ 아래 조건을 만족시키는 면세 적용 법인의 배당 소득을 주주 혹은 본사에 재귀속시켜 그리스의 소득세법을 따르게 하는 CFC 관련 규정을 포함하고 있음

- CFC의 이익에 대한 권리, 투표권 혹은 자본을 직·간접적으로 50% 이상 보유하고 있는 그리스 주주 또는 해당 CFC의 소유권을 25% 보유한 협력 기업

- CFC가 실제 납부한 법인세가 그리스 세법 적용 시 과세되는 금액의 50% 미만인 법인
- 세전 순이익의 30% 이상이 지정된 소극적 소득원(passive income source)⁷⁾으로부터 발생한 외국법인 또는 고정사업장

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

[그리스 - 부가가치세 경감세율 적용]

■ 그리스 국세청은 2019년 5월 20일부터 Circular E.2083을 발효시켜 특정 재화 및 서비스에 대해 부가가치세 경감세율을 적용함⁸⁾

- 식음료 서비스 및 특정 기초 품목에 대해 기존 세율 24%에서 13%의 경감세율을 적용함⁹⁾
 - 올리브 오일, 고기 및 생선, 코코아, 식초 및 기타 표준화된 식료품
 - 클럽과 같은 유흥업소를 제외한 레스토랑, 카페테리아 등의 음식 서비스
 - 커피 및 주류에 이르는 모든 종류의 음료수는 제외되어, 24%의 세율을 유지함
- 전기 및 가스에 대해 개인과 기업 모두 기존 세율 13%에서 6%의 경감세율을 적용함

<자료 수집 및 정리: 박하얀 연구원>

6) Tax Notes International, *Greece Transpose, Expands on Anti-Tax-Avoidance Directive*, May 20, 2019

7) 금융 자산, 로열티 또는 기타 지적재산권에 의한 소득, 배당 및 주식 처분에 의한 소득, 금융리스 수입, 보험 은행 및 기타 금융활동으로 인한 수입, 협력 기업에서 판매하는 재화와 용역으로부터 판매 및 서비스 수입을 얻는 인보이스 발행 회사의 수입 등

8) Greece - Application of reduced VAT rates to supply of certain goods and services - circular released (3 June, 2019), News IBFD

9) <http://www.ekathimerini.com/240431/article/ekathimerini/business/reduced-tax-rates-to-apply-from-may-20>, 검색일자: 2019. 7. 1.



[영국 - 신재생에너지공급인증서 거래에 매입자납부 제도 도입]

■ 영국 국세청은 2019년 6월 13일 신재생에너지공급인증서 거래에 매입자납부제도를 도입하는 정책제안서를 공개함¹⁰⁾

- 이 제도는 신재생에너지공급인증서(renewable energy certificates) 거래에서 공급자가 부가가치세를 납부하지 않고 잠적하는 조세포탈 행위를 방지하기 위해 매입자에게 부가가치세 납부 의무를 부여하는 것임
- 이 정책제안서에는 제도의 안내사항과 시행령(Statutory Instrument), 법안 주석(Explanatory Memorandum)이 포함되어 있음

■ 신재생에너지공급인증서는 재생수단을 이용하여 에너지를 생산하는 경우 가스 및 전력 발전사업자에게 부여되는 것임

- 또한 이러한 인증서는 시장에서 상품으로 매매를 통해 획득할 수 있음

■ 변경된 세제는 부가가치세법상 신재생에너지공급인증서 매매 시 매입자에게 부가가치세 관련 의무를 부여하는 것임

- 적용 대상은 가스 및 전력 인증서(즉, 신재생에너지공급인증서)를 매매하는 부가가치세 등록사업자 등이며, 시행시기는 2019년 6월 14일임

● 현행 부가가치세법에서는 공급하는 자가 부가가치세를 공급대가에 포함하여 수령하고 이를 납부할 의무가 존재하는데 이를 매입자납부제도로 변경하는 것임

- EU 지침에서는 가스 및 전력 인증서 공급에 대해 매입자납부제도(reverse charge) 적용을 허용하고 있음

■ 영국 과세관청은 변경된 세제로 인한 경제적 또는 행정적 효과는 극히 미미한 것으로 밝히고 있음

- 세수효과는 없는 것으로 나타나고 있으며, 일부 인증서를 매매하는 사업자들이 매입자납부제도로 전환할 때 일시적 비용이 발생할 수 있으나 미미한 것으로 파악됨

<자료 수집 및 정리: 정훈 회계사>

[영국 - 소규모 사업자를 위한 간소화 세제 보고서 공개]

■ 영국 재무부의 조세간소화국(Office of Tax Simplification)은 2019년 5월 16일 소규모 사업자를 위한 일상적 세제의 간소화 보고서(Simplifying everyday tax for smaller business)를 공개함¹¹⁾

- 이 보고서는 2018년 7월 영국 총리가 조세간소화국에 사업자(특히, 소규모 사업자)의 일상적 활동 세제에 초점을 맞춘 검토를 요구함에 따라 공개되는 보고서임

10) GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/publications/vat-reverse-charge-for-renewable-energy-certificates>, 검색일자: 2019. 6. 26.

11) GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/publications/simplifying-everyday-tax-for-smaller-businesses>, 검색일자: 2019. 6. 26.

- 조세간소화국은 창업 초기를 포함한 소규모 사업자 지원 등의 5가지 주제로 구분하여 단계별 지침 제공 등 총 10개의 사항을 권고하고 있음
- 첫 번째 분야는 창업 초기 단계에 초점을 둔 소규모 사업자에 대한 지원임
 - 정부는 각 사업 진행의 주요 단계별 세제에 초점을 두어 필요한 내용을 담고 있는 창업 지침을 조사하고 소규모 사업자들에게 제공할 것을 권고함
- 두 번째 분야는 원천징수제도(PAYE)로 두 가지 권고사항이 제시됨
 - 원천징수제도의 효과적 실행을 위한 개선과 시스템 변경에 과세관청의 우선순위를 두는 것에 전략적으로 집중할 것을 권고함
 - 이에 더하여 2017년 과세관청이 실행하겠다고 밝힌 실시간 정보의 사후적 집행 검토에 우선순위를 두어야 하며, 시스템이 적절하게 운영되지 않는 분야를 식별하여 재설계 및 해결 방안을 제시해야 함
 - 실시간 조세정보(Real Time Information)가 반영되는 원천징수제도에 대해 새로운 검토가 이루어질 필요가 있음
 - 새로운 검토는 실시간 조세정보가 반영되는 원천징수제도가 현대적 체제와 적합한지 고려하는 것과 이를 간소화하고 일관되게 만드는 방안 등을 찾는 것을 포함함
- 세 번째 분야는 과세관청의 역할로 두 가지 권고사항이 제시됨
 - 과세관청은 기관의 전략 실행을 감독하고 전담하는 고위 공무원을 별도로 둘 필요가 있음
 - 과세관청이 제도 설계와 개선 및 관련 지침에 대한 기관의 의식 및 수요를 일상적으로 인지할 수 있도록 변화를 권고함
 - 이를 위해 주요 개선사항의 집행에 대한 계획을 수립해야 하며, 이를 평가할 수 있도록 기관의 업무 피드백 현황을 개선할 필요가 있음
- 네 번째 분야는 법인세와 소기업으로 세 가지 권고사항이 제시됨
 - 소규모 기업들의 장부기장 및 납세신고를 지원하는 전자적인 수단을 개발하기 위해 여러 분야의 전문가들과 협업할 필요가 있음
 - 전자적 신고절차를 단순화하여, 납세자들에게 필요한 정보와 웹페이지만을 제공함
 - 12개월을 일부 초과하는 첫 번째 회계연도에 두건의 납세신고를 하는 기업들의 숫자를 줄일 수 있는 방안을 강구해야 함
- 다섯 번째 분야는 조세행정과 체제 변경에 대한 보다 전략적인 접근으로 두 가지 권고사항이 제시됨
 - 과세관청은 전체 조세체계에서 소규모 사업자들에게 적용되는 주요 요소들을 단계화하여 구성할 필요가 있음
 - 과세관청은 주요 세제를 포괄하여 납부체계를 일관되고 조화로운 관점에서 검토하여야 함

<자료 수집 및 정리: 정훈 회계사>



핀란드 - 연합정부의 조세개혁 계획 공개

■ 핀란드 진보 연정은 2019년 6월 2일 과세를 강화하는 조세개혁 계획을 공개함¹²⁾

- 사회민주당 연정은 지속가능한 경제를 지향하여 연간 7억 3천만유로의 세수를 증가시키는 세법개정안을 공개하고 이를 복지지출 증가에 사용하겠다고 밝힘
- 구체적으로 주거비용 공제의 축소, 화석연료·담배·니코틴·알코올에 대한 과세 강화, 설탕세 도입, EU 비회원국으로부터 수입되는 물품 면세 금액 하향 조정 등이 포함됨

■ 세제 개정안은 국제조세 등의 총 6개의 목적으로 나누어 목적을 설정하고 수단을 제시하고 있음

■ 국제 조세분야에서 세계적 디지털 경제로 변화하는 사회환경에 대응하여 재정재원을 확보하는 것을 목표로 함

- 국제적 조세회피를 방지하고 이중비과세를 해소하기 위해 유럽연합과 전 세계적인 공조에 협력하고 필요할 경우 조세협약 개정을 추진함
 - 이에 더하여 유해조세제도 등에 해당하는 조세혜택을 검토하여 효과적으로 대응할 것이라고 밝힘
- 국가적인 공조 기관을 설립하여 세계적인 동향과 쟁점을 파악하고 모니터링함

■ 통합된 세원을 통해 낮은 세율과 공정과세를 이루어 기업활동, 고용, 성장, 삶의 질 및 번영을 도모함

- 외국투자펀드 등에 대해 지급되는 배당에 대해 현재 과세면제에서 5% 세율의 원천징수를 부과하는 것을 검토함
- 주택담보차입에 따른 이자공제제도를 단계적으로 폐지하는 이전 정부의 정책을 유지하고, 이외의 주택 관련 조세혜택은 폐지함
- 과세 불확실성이 존재하는 분야에 대응하기 위해 2천만유로를 투자하여 포괄적 프로그램을 진행함
 - 이러한 프로그램에는 과세행정의 디지털화와 국제적 공조가 포함됨

■ 지속가능한 발전에 부합할 수 있는 조세개혁을 추진함

- 정부의 환경정책에 부합하기 위해 에너지 분야 과세의 개혁을 추진하여, 열병합발전에 대한 보조금을 폐지하고 고열연료에 대한 과세범위를 확대함
- 환경공해를 야기하는 화석연료에 과세를 강화하고 친환경 운송수단에 혜택을 부여하는 정책을 추진함
- 유럽연합 회원국 이외의 국가에서 수입되는 22유로 이하의 물품에 대한 부가가치세 면세를 폐지함

12) the Finnish Government, Inclusive And Competent Finland - a socially, economically and ecologically sustainable society, 6 June, 2019.

■ 고용과 민간기업에 대한 세제혜택을 강화함

- 소득세 부담 인하를 고려하지는 않겠지만, 소득 수준과 물가를 고려하여 소득과세에 대한 과세 수준을 매년 조정함
- 국가가 운영하는 근로장려세제 도입을 2022년 까지 검토하여 그 적정 규모 등을 도출할 것임
- 소규모 사업자의 납세협력 부담을 완화하기 위해 부가가치세 등록 의무를 현행 1만유로에서 1만 5천유로로 상향 조정함

■ 이외에 조세를 통해 국민보건의 증진, 부동산 과세, 국가적 측면의 목적을 제시함

- 담배, 니코틴 제품, 알코올, 설탕 등을 함유한 음료에 대한 과세를 강화하거나 새로운 과세제도 도입을 검토함
- 부동산 과세를 개혁하여 토지와 건물의 과세표준이 시장가치에 부합하도록 설정함
- 어떠한 소득세과세제도의 도입도 전반적인 과세 수준을 증가시키지 않는 방법을 강구할 것임
<자료 수집 및 정리: 정훈 회계사>

[중국 - 소프트웨어 산업 등의 법인세 감면정책 발표]

- 중국 재무부는 5월 17일 소프트웨어 및 집적회로 설계 산업의 법인세를 감면하기로 발표함¹³⁾

- 2018년 12월 31일 이전에 이익을 낸 기업으로 적격 요건을 충족한 소프트웨어 및 집적회로 설계 기업을 대상으로 함
- 적격 요건: 선의 넓이가 0.8mm 이하의 집적회로 제품 생산기업, 투자금액이 80억위안을 초과하는 등의 조건에 부합되는 소프트웨어 기업¹⁴⁾
- 2019~2020년은 법인세 전액을 면제하고, 이후 3개 과세연도에는 법인세 50%를 감면하기로 함(법인세율을 50% 인하하여 12.5% 세율을 적용)

<자료 수집 및 정리: 정경화 선임연구원>

[중국 - 제조업 지원을 위한 고정자산 가속상각 확대 시행]

- 중국 국가세무총국은 기술개발 및 설비투자를 촉진하기 위해 고정자산의 가속상각 적용을 전 제조업으로 확대하기로 함¹⁵⁾
- 기존에 고정자산의 가속상각이 가능한 업종은 ① 생물의약품 제조업, ② 전문 설비 제조업, ③ 철도, 선박, 항공기 등 운수설비 제조업, ④ 측정기계 제조업, ⑤ 전자설비 제조업 등에만 시행되었으나, 제조업의 기술개발 및 설비투자 지원을 위해 고정자산 가속상각제도를 전 제조

13) 중국 재무부, http://szs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201905/t20190521_3261938.html, 검색일자: 2019. 6. 20.

14) 중국 국세청, <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c2128416/content.html>, 검색일자: 2019. 6. 27.

15) 중국 국가세무총국, <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c4300874/content.html>, 검색일자: 2019. 6. 20.



업으로 확대 시행하기로 함

- 동 개정사항은 2019년 1월 1일부터 소급 적용됨
<자료 수집 및 정리: 정경화 선임연구원>

[호주 - 급여신고제(Single Touch Payroll) 모든 사업장으로 확대 실시]

- 모든 사업장은 임직원의 급여 및 연금(superannuation) 정보를 급여신고제(Single Touch Payroll: STP)를 통해 국세청에 보고해야 함¹⁶⁾
 - 사업장 규모에 상관없이 모든 사업장은 급여 및 회계 소프트웨어를 사용하여 임직원 급여지급 내역 및 연금정보를 실시간으로 호주 국세청에 보고하여야 함¹⁷⁾
 - 호주의 급여신고제는 2018년 7월 1일부터 임직원 20명 이상 사업장에 처음 도입되었으며, 이번 국세청 발표에 따라 2019년 7월 1일부터 전 사업장으로 확대 실시됨
<자료 수집 및 정리: 정경화 선임연구원>

[OECD - BEPS Action 1 관련 후속 논의 보고서 발표]

- OECD는 2019년 5월 31일 BEPS Action 1 관련 디지털 경제에서의 조세문제 해결방안 마련을 위한 후속 논의보고서¹⁸⁾를 발표함¹⁹⁾
 - OECD는 2015년 ‘BEPS Action 1’의 초안보고서 발표 이후 2018년 3월 16일 중간 논의보고서를 발표한 바 있으며, 2019년 경과보고서를 발표할 예정임을 언급함²⁰⁾
 - 이후 OECD는 2019년 1월 23일 BEPS Action 1 초안 보고서 및 중간보고서, 현재까지 디지털경제 태스크포스(TFDE)의 논의사항을 바탕으로 크게 두 가지 과세방안에 대해 논의할 것을 발표함²¹⁾
 - 두 가지 과세방안은 과세권 배분 및 고정사업장 규정의 개정, 과세회피방지안 제정임
- 본 보고서는 디지털경제의 조세문제 해결을 위한 최종 과세방안의 큰 틀을 제시하고 세부 규정 마련을 위한 논의사항을 담고 있으며, 총 5개의 장으로 구성되어 있음

16) 호주 국세청, <https://www.ato.gov.au/General/Gen/Single-Touch-Payroll-starts-1-July---small-employers-are-you-ready-/> 검색일자: 2019. 7. 1.

17) 호주는 더 이상 수기로 기록하는 급여대장 세무신고가 허용되지 않음

18) 보고서명은 “Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy”임

19) OECD, <https://www.oecd.org/tax/beps/programme-of-work-to-develop-a-consensus-solution-to-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy.htm>, 검색일자: 2019. 6. 25.

20) 한국조세재정연구원, 『주요국의 조세동향』, 18-4호, 2018.

21) OECD, “Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy - Policy Note,” 2019. 1. 23.

<https://www.oecd.org/tax/beps/policy-note-beps-inclusive-framework-addressing-tax-challenges-digitalisation.pdf>, 검색일자: 2019. 6. 25.

- 제1장에서는 본 보고서의 발간 배경 및 개요에 대한 내용을 담고 있음
- 제2장에서는 첫 번째 과세방안(Pillar 1)인 과세권 배분 및 디지털경제에서의 고정사업장(nexus) 규정의 내용과 검토해야 할 사항에 대해 기술함
- 제3장에서는 두 번째 과세방안(Pillar 2)인 과세 회피방지규정의 내용과 검토해야 할 사항에 대해 기술함
- 제4장에서는 각 과세방안의 경제적 분석에 관한 내용을 담고 있음
- 제5장에서는 후속작업에 대해 설명함

1. 과세권 배분 및 디지털경제의 고정사업장 규정 (Pillar 1)²²⁾

가. 과세권 배분 규정(new profit allocation rule)

- 서비스 사용자가 소재한 국가에 더 많은 과세권을 배분하고자 하며, 아래의 세 가지 배분방법을 제시함
 - 수정된 잔여이익분할법(Modified Residual Profit Split Method: MRPS)
 - 부분할당방법(fractional apportionment method)
 - 지출액기반 배분방법(distribution-based approaches)

- 수정된 잔여이익분할법(MRPS)은 사용자가 소재한 과세당국에 다국적기업의 비일상적수익(non-routine profit)을 배분하는 것으로 다음의 4단계로 구성됨
 - 1단계: 배분 대상 총수익(total profit)을 결정
 - 2단계: 이전가격 규정 또는 기타 단순한 규정을 통해 일상적 수익(routine profit)을 차감
 - 3단계: 이전가격 규정 또는 기타 단순규정을 통해 비일상적 수익 중 사용자 소재국에 배분할 비율 결정
 - 4단계: 할당기준(allocation key)에 따라 과세 대상 비일상적 수익을 사용자가 소재한 과세당국에 배분

- 수정된 잔여이익분할법은 기존의 이전가격 규정을 준용하는 특징이 있으며, 총수익의 계산방법, 일상적 수익 및 비일상적 수익의 구분방법, 비일상적 수익 할당 기준 등에 대해 논의할 예정임
 - 총수익 계산 시 회계기준에 따른 수익이 적합한지 아니면 세전이익과 같은 기타 총수익의 대응치가 적합한지에 대한 논의가 필요함
 - 비일상적 수익 구분 시 기존의 이전가격규정을 활용하는 방법과 대응치로 비일상적 수익을 계산하는 경우의 장·단점 및 적절한 대응치에 대한 논의가 필요함

22) OECD, "Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy," chapter 2, 2019. 5. 29.



■ 부분할당방법은 일상적 수익과 비일상적 수익 구분 없이 다국적기업의 전체 수익률을 고려하여 수익을 배분하는 것으로 3단계로 구성되며, 각 단계 별로 아래 사항에 대해 논의할 예정임

- 1단계: 과세권 배분 대상 수익을 결정
 - 이전가격규정에 따른 수익금액 또는 다국적기업의 전체 수익률을 적용한 수익금액 중 적절한 방법을 정할 필요가 있음
- 2단계: 적절한 할당 기준 선택
 - 종업원 수, 자산, 매출액, 사용자와 같은 요인으로 수익을 할당할 수 있으며, 다양한 할당 기준에 대한 논의가 필요함
- 3단계: 소비자가 소재하는 과세당국에 수익 배분

■ 지출액 기반 배분방법은 사용자가 소재한 과세당국에서 발생한 마케팅, 분배, 사용자 활동에 따라 수익금액을 배분하는 것임

- 조세행정 간소화 목적으로 간단한 방법을 제시하고자 함
- 마케팅, 분배, 사용자 관련 활동에 대한 기준 수익금액을 정해야 하며, 기준 수익금액이 다국적기업의 수익률에 따라 조정이 가능한지에 대한 논의가 필요함

나. 디지털경제의 고정사업장(nexus) 규정

■ 새로운 원격과세장소(remote taxable presence)의 개념을 성립하고, 원격과세장소가 있다고 판단하는 기준에 대해 검토할 것임

■ 디지털경제에서의 고정사업장 규정(nexus rule)은 OECD 모델조약 제5조의 “고정사업장 규정” 및 제7조 “사업소득 규정”을 개정하거나 별도의 디지털경제 고정사업장 규정을 신설하는 방안에 대해 검토할 것임

2. 전세계적 과세회피방지안(Pillar 2)²³⁾

■ 다국적기업의 소득이전 행위로 소득에 비과세 또는 저율과세하는 BEPS 위협을 해결하기 위한 전세계적 과세회피방지안(global anti-base erosion proposal: GloBE)을 규정하고자 함

■ OECD는 아래의 두 가지 방안을 제시하였으며, 두 가지 방안 모두 최소세율에 미달하여 과세되는 경우 최소세율만큼 과세하는 것임

- 소득 포함 규정(income inclusion rule)
- 과세회피지급액 과세(tax on base eroding payments)

23) OECD, “Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy,” chapter 3, 2019. 5. 29.

- 소득 포함 규정은 만약 외국지사 또는 피지배외국 법인에 대한 유효세율이 최소세율 이하인 경우 해당 소득에 추가 과세하는 것으로 기존의 CFC 규정을 보완하는 방안임
 - 이 방안은 다국적기업에 적용하는 세율에 최저한을 정하고자 하는 정책과도 일치함
 - 소득 포함 규정 설계에 있어 최소세율에 대한 논의가 필요하며, 각 국가별 법인세율의 일정 비율이 아닌 고정 비율로 하는 방안에 대해 논의할 예정임

- 과세회피지급액 과세는 관계회사에 지급한 금액이 최소세율로 과세되지 않는 경우 지급한 국가에서 지급액 공제를 부인하거나 원천징수와 같은 방법으로 소득원천지국에서 과세하는 방안임
 - 위의 방안을 보완하여 최소세율로 과세되지 않는 경우 비거주자의 조세조약상 혜택을 배제하는 방안에 대해서도 논의할 예정임

- 현재 OECD는 각 방안에 대한 경제적 분석에 착수하였으며, 2019년 말까지 분석결과를 BEPS 참여국과 공유할 예정임
- OECD는 지속적인 논의를 통해 2020년 말까지 최종 과세안을 발표할 예정임
 - 이번에 발표한 과세방안을 기반으로 BEPS 참여국의 합의를 위한 최종 과세방안을 2020년 1월 중 발표할 계획이며, 2020년 말까지 최종 합의된 디지털 경제 과세방안을 발표할 예정임

<자료 수집 및 정리: 김민경 연구원>

3. 경제적 분석 및 향후 진행계획²⁴⁾

- 각 과세방안이 납세자 및 정부에 미치는 영향 및 정도, 세수분배 효과, 투자·혁신·성장 등과 같은 경제적 효과 분석 등 각 제안사항의 도입효과에 대한 심도 있는 분석이 필요함

24) OECD, "Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy," chapter 4, 5, 2019. 5. 29.



주요국의 재정동향



EU

■ EU 집행위, 2020년 EU 예산안 발표(2019. 6. 5.)¹⁾

- (방향) 2020년 EU 예산안은 유럽 경제 경쟁력 제고와 EU 대내외 결속 및 안보 강화에 중점을 둠
 - 2020년도 예산은 2014~2020년 다년도 예산 체계(EU 장기 예산)의 마지막 예산으로 새로운 계획 및 기존 프로그램 자금의 효율적 활용, 유럽 부가가치 제고, 새로운 장기 예산으로의 적절한 전환을 추구
- (규모) 2020년도 EU 예산안에서 승인 기준 예산은 전년 대비 1.3% 증가한 1,683억유로, 지급 기준 예산은 전년 대비 3.5% 증가한 1,536억유로를 편성²⁾
 - 이는 EU 28개국 GNI 대비 각각 0.99%, 0.90%에 해당하는 규모임
 - 전년 대비 증가율(지급 기준)은 스마트, 포용적 성장 분야가 6.8%, 안보 및 시민권 분야가 5.6%로 높게 나타남

● 주요 내용

- (경쟁력 있는 경제 및 청년에 대한 투자) 경제 성장 제고 및 청년 지원을 위해 830억유로 이상(승인 기준)을 배정
 - 유럽 전역의 연구 및 혁신(Horizon 2020)에 132억유로, Erasmus+ 프로그램의 교육 투자에 28억유로, 청년 실업률이 높은 지역에 거주하는 청년 지원(Youth Employment Initiative)에 1억 1,700만유로, 유럽의 독자적 위성항법시스템 구축(Galileo 프로젝트)에 12억유로, 유럽 방위산업개발 프로그램(EDIDP)³⁾에 2억 5,500만유로 등
- (EU 대내외 안보 및 결속 강화) 유럽 국경해안 경비청 지원에 4억 2,060만유로, 자연재해 대응 개선을 위한 프로그램(rescEU)에 1억 5,620만유로, 시리아 난민 관련 지원에 5억 6천만유로 등 배정
- (기후 변화 대응) 2020년 예산안의 21%를 기후 변화 대응에 배정

1) EU 집행위, EU budget 2020: Commission focuses its proposal on jobs, growth and security, 2019. 6. 5.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2809_en.htm

2) 승인 기준(commitments)은 특정 프로젝트, 계약, 연구 등을 위해 사용되는 금액을 지급하기 위한 법적 약속에 따라 승인된 연도 혹은 향후에 쓰일 수 있는 금액을 의미. 지급 기준(payments)은 주어진 연도에 실제로 지급할 것으로 예상되는 금액을 의미

3) European Defence Industrial Development Programme

〈표 1〉 2020년 EU 예산안

(단위: 백만유로, %)

구분	승인 기준		지급 기준	
	금액	전년 대비 변화율	금액	전년 대비 변화율
1. 스마트, 포용적 성장	83,328	+3.3	72,151	+6.8
성장과 고용을 위한 경쟁력	24,716	+5.5	22,109	+7.7
경제·사회·지역적 통합	58,612	+2.5	50,042	+6.4
2. 지속가능한 성장 : 천연자원	59,995	+0.6	58,014	+1.1
시장 관련 지출 및 직접 원조	43,532	+0.8	43,502	+0.9
3. 안보 및 시민권	3,729	-1.5	3,724	+5.6
4. 대외정책	10,308	-8.9	8,986	-4.0
5. 행정비용	10,324	+3.8	10,327	+3.8
기타 특수 기금	588	-32.5	419	-40.6
합계 (EU-28 GNI 대비 %)	168,272 (0.99%)	+1.3	153,621 (0.90%)	+3.5

출처: EU 집행위, 2020 draft EU budget factsheet: Priorities for 2020, 2019. 6. 5.
EU 집행위, Draft EU Budget 2020-Questions and Answers, 2019. 6. 5.

- (성과 개요) 한편 집행위는 이번 예산안과 함께 발표된 프로그램 성과 개요(Programmes' Performance Overview)⁴⁾에서 2014~2020년 기간의 모든 EU 지출 프로그램 정보, 편익, 최근

이행 상황, 성과 체계 및 핵심 성과 등을 제시

- (향후 일정) 집행위가 이사회와 의회에 예산안을 제출하여 이후 이사회와 의회(여름), 의회의 의견 표명(가을)이 이루어지며, 이사회와 의회의 합의가 이루어지지 않을 경우 조정 절차를 거쳐 예산이 확정될 예정

■ EU 집행위, 2019 국가별 정책권고(country-specific recommendations) 발표(2019. 6. 5.)⁵⁾

- (개요) 국가별 정책권고는 European Semester⁶⁾의 일환으로 경제·사회적 과제에 적절하게 대응하고 공유된 주요 정책 목표를 달성할 수 있도록 회원국에 향후 12~18개월 간 이행할 경제정책 지침을 제시함

* 회원국별 정책권고의 상세 내용은 해당 홈페이지에서 확인 가능⁷⁾

- (정책권고 이행 경과) 2011년 이후 회원국들은 국가별 정책권고의 2/3 이상을 추진해왔으나, 경제·사회적 과제와 경제전망의 하방 리스크를 고려할 때 EU 경제의 회복력 강화를 위한 전반적인 강력한 개혁 이행이 필요
- (거시경제 불균형(Macroeconomic imbalances) 조정) 모든 회원국들은 생산성 제고, 투자 증대,

4) EU 집행위, Programmes' Performance Overview – EU Budget 2014-2020, 2019. 6.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/ppo_db2020.pdf

5) EU 집행위, European Semester 2019 Spring Package: Commission issues recommendations for Member States to advance sustainable and inclusive economic growth, 2019. 6. 5.

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-2813_en.htm

EU 집행위, 2019 European Semester: Commission Communication on Country Specific Recommendations, 2019. 6. 5.

https://ec.europa.eu/info/sites/2019-european-semester-commission-communication-country-specific-recommendations_en

EU 집행위, European Semester 2019 Spring Package explained, 2019. 6. 5.

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-2815_en.htm

6) European Semester는 회원국들이 각국의 경제·재정 정책을 EU 차원에서 합의된 목표와 규정에 맞추어 조율하도록 하기 위한 제도임. 집행위원회의 차년도 우선순위 설정(11월), EU 차원의 정책지침 설정(1~3월), 국가별 계획 제출 및 국가별 정책권고 발표(4~7월), 권고 반영 및 국가별 예산안 제출(7~10월) 등의 과정으로 진행됨

7) https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en



잠재성장률 제고를 위한 추가 조치가 필요함

- 일부 회원국은 민간 및 공공 채무가 최고 수준을 기록하여 부정적 충격에 대응할 수 있는 여력이 감소했고, 주택가격 상승과 단위 노동비용 상승이 과열 양상을 보이는 회원국들도 있음

● 주요 정책 권고

- 글로벌 성장 둔화로 지속가능하고 포용적인 성장을 목표로 하는 구조개혁의 필요성이 높아짐
- 사회적 권리에 관한 정책(European Pillar of Social Rights)⁸⁾에 따라 회원국들은 사회적 통

합을 추진해야 함

- 유로지역 권고에 맞추어 회원국 또한 유로지역 전체의 균형을 조정하고 단일시장 강화 및 유럽 경제·통화 동맹을 심화시키기 위한 노력을 계속해나가야 함
- 특히 2019년 국가별 정책권고에는 회원국별 투자 관련 권고가 포함되어 국가별 투자 니즈를 파악하고 우선순위를 정하는 데 초점을 맞추었으며, 지역별 격차에 대해서도 중점을 두고 있음

<표 2> 국가별 정책권고의 주요 내용

구분	내용
재정·조세	<ul style="list-style-type: none"> - 인구고령화에 대비해 연금, 의료, 장기요양 시스템의 개혁 필요 - 재정 지속가능성 강화를 위해 회원국별로 차별화된 재정정책이 필요하며 안정성장협약(SGP)의 규율하에서 성장을 위한 공공 투자를 늘리는 데 재정 및 구조 정책을 활용 - 공공지출의 질적 개선은 성장·사회통합을 지원하는 재정 역량을 강화 - 교육·역량, 양질의 인프라, 혁신 등에 대한 투자에 우호적인 재정정책은 성장 잠재력을 제고 - 공격적 조세회피(aggressive tax planning) 방지정책 필요 - 일부 국가는 지속가능한 경제성장을 위해 근로자 조세부담 개선 필요
노동시장·교육·사회 정책	<ul style="list-style-type: none"> - 적극적 노동시장 정책의 효과성 제고 및 고용 서비스 역량 강화를 위한 맞춤형 투자 필요 - 취약계층의 노동시장 기회 확대를 위한 정책 필요 - 노동시장 참여 제고를 위해 돌봄 서비스 개선, 일과 삶의 균형 제고, 근로 저해요인 해소 등도 중요 - 양질의 교육에 대한 평등한 접근권 보장, 평생 교육 투자 강화, 양질의 정규직 일자리 증대 등 - 조세 및 사회보장 지원 제도 재검토 및 개혁
생산성 제고를 위한 투자, 경쟁력 정책, 경영환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 관련 정책 분야의 투자 제고와 지역별 격차 축소를 위해 EU 결속 기금(EU Cohesion Policy Funds)을 최선의 방식으로 활용 - 투자 여건 조성을 위해 규제 안정성, 예측 가능성 제고, 부패 방지 노력 등 규제 및 제도적 장벽 해소 - 공공행정 효율화 및 지속적인 행정 부담 절감 노력 - 획기적인 혁신(breakthrough innovation)과 고성장 기업 창업을 위한 투자, 기업 R&D를 위한 제도 여건 개선 등 연구·혁신 강화 - 저탄소, 자원 효율적, 순환 경제로의 전환은 환경 및 에너지 인프라에 대한 상당한 투자를 필요로 함 - 생산 능력 제고를 위한 고정자본 투자, 신기술 도입을 위한 무형 자본 투자 등 자본투자 필요 - 부실 채권 감축, 비은행권 금융부문 감독 강화 등 금융안정성 강화 - 주택 공급 저해 요인 해결, 주택시장 왜곡 개선 등 주택시장 발전

출처: EU 집행위의 자료(2019 European Semester: Commission Communication on Country Specific Recommendations; European Semester 2019 Spring Package explained)를 요약하여 표로 작성함

8) 시민들에게 새롭고 더욱 효과적인 권리를 제공하기 위해 2017년에 제안·선포된 정책으로 세 가지 범주(평등한 기회 및 노동시장 접근, 공정한 노동 조건, 사회보장 및 포용)하에 20개의 핵심 원칙으로 구성됨(한국조세재정연구원, 『2018년 상반기 KIPF 재정동향』, 2018. 7.)

● 안정성장협약(SGP)⁹⁾ 관련 주요 지침 및 결정

- (초과적자 시정절차(EDP) 관련) 집행위는 스페인에 대해 초과적자 상황이 시정되었다고 평가하고 초과적자 시정절차(Excessive Deficit Procedure: EDP) 종료를 권고함

* 2009년 4월, EU이사회는 스페인에 초과 재정적자가 존재한다고 결정¹⁰⁾하여 2012년까지 초과적자를 시정하도록 권고했으며 이후 수차례 시정 기한 연장이 이루어짐

• 향후 이사회가 동 결정을 채택하면 금융위기 이후 발생했던 모든 초과적자 시정절차가 종료된다고 할 수 있음

- (EU 재정준칙 준수 검토 보고서)¹¹⁾ 벨기에, 프랑스, 이탈리아, 키프로스에 대한 재정적자 및 채무 준칙 준수 검토 보고서를 채택

• 이탈리아에 대해 채무 기준을 준수하지 않아 초과적자 시정절차(EDP)가 타당하다고 권고

* 2018년 이탈리아의 GDP 대비 일반정부 채무는 132.2%를 기록(Eurostat 기준)하였고, 2019년 133.7%, 2020년 135.2%로 전망(EU 2019년 봄 전망 기준)¹²⁾

• 프랑스, 벨기에, 키프로스의 경우 재정적자 및 채무 기준을 현재 준수하고 있거나 채무 기준 위반 여부가 확실하지 않다고 평가

- (중기재정목표(MTO)¹³⁾ 위반) 2018년에 헝가리와 루마니아에서 중기재정목표의 심각한 위반(Significant Deviation)이 관찰되어 이를 시정하도록 권고

* 헝가리는 2018년, 루마니아는 2017년부터 심각한 위반 시정절차(Significant Deviation Procedure)의 대상이었음

- 이 외에도 그리스의 구제금융 종료 후속 검토 보고서¹⁴⁾에서 집행위는 그리스의 최근 개혁 이행 속도가 둔화되었고 일부 조치들이 기존 약속과 일치하지 않아 합의된 재정 목표 달성을 저해할 수 있다고 평가함

■ 유로그룹, 유로존 예산(budgetary instrument for convergence and competitiveness: BICC) 관련 주요 조건에 합의(2019. 6. 13.)¹⁵⁾

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

10) 2008년 스페인의 일반정부 재정적자는 GDP 대비 3.4%로 기준치인 3%를 상회

11) EU 기능에 관한 조약(TFEU) 제126조 제3항에 따른 보고서로 초과적자 시정절차 개시를 위한 첫 번째 평가 단계이며 회원국의 재정적자 또는 채무 상황을 평가함. 안정성장협약의 재정적자 및 채무 준칙을 준수하지 않은 경우 집행위원회가 초과적자 시정절차 개시를 위한 요소들을 고려·평가하는 동 보고서를 작성함

12) EU 집행위, Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2019. 6. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com2019_532_it_en.pdf

13) 회원국은 구조적 재정수지 개념으로 정의된 중기재정목표(MTO)를 달성, 또는 이를 달성하지 못한 경우 매년 GDP 대비 0.5%씩 구조적 재정수지를 개선해야 함

14) EU 집행위, Enhanced Surveillance Report-Greece, 2019. 6. <https://ec.europa.eu/info/publications/enhanced-surveillance-report-greece-may-2019>

15) Eurogroup, Economic and Monetary Union: Eurogroup agrees term sheet on euro-area budgetary instrument and revised ESM treaty, 2019. 6. 15. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/15/economic-and-monetary-union-eurogroup-agrees-term-sheet-on-euro-area-budgetary-instrument-and-revised-esm-treaty/>

Eurogroup, Term sheet on the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness, 2019. 6. 14.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/>



- (추진 경과) 프랑스와 독일이 유로지역의 경쟁력, 통합, 안정화 제고를 위해 EU 체계 내에서 유로존 예산을 수립하는 안을 제시(2018년 11월) 하였고, 유로 정상회의(2018년 12월)에서 제도 추진을 위한 후속 작업을 유로그룹에 위임함
 - 이후 유로그룹 회의에서 관련 사안에 대한 논의가 계속되었으며 2019년 6월 유로그룹 회의에서 유로존 예산 추진 관련 주요 요건에 합의함
- (일반 원칙) 유로지역 통합과 경쟁력 제고의 주요 목표를 반영한 종합 대책을 통해 구조개혁과 공공투자를 지원해야 함
 - 동 제도는 모든 유로지역 회원국과 ERM II¹⁶⁾ 회원국(자발적 참여)에 적용
- 주요 특징
 - 유로 정상과 유로그룹은 유로지역 통합 및 경쟁력 제고를 위한 주요 구조개혁·투자 우선순위에 대한 전략적 지침을 제공하고 매년 우선순위를 검토할 예정
 - 참여 회원국은 전략적 지침을 반영한 개혁·투자 계획(비용 추계, 추계 근거, 이행 일정, 관련 목표 등을 포함)을 제출
 - 유로존 예산의 지원은 보조금 형식으로 제공되며 지원 금액은 비용 추계를 근거로 결정됨
 - 투자·개혁 총비용의 일정 비율을 해당 국가의 공동 자금 조달 비율로 책정
 - 국가별 기금 배분은 주요 목표 및 법적 근거

거에 따른 방법론을 토대로 결정하며 국가별 가용 자금은 해당 국가 기여금의 허용 범위 이내임

- 회원국의 자금 사용은 개혁·투자의 이행, 관련 거시경제적 요건 등에 달려 있으며 회원국들은 중간 목표 이행을 전제로 예산 지원을 받을 예정
 - 집행위는 투명한 기준을 토대로 회원국이 제출한 계획을 평가하며, 회원국은 European Semester 차원에서 개혁·투자 이행에 대해 정기적으로 보고
 - 개혁·투자가 충분히 이행되지 않은 경우, 지급이 정지되고 이러한 상황이 지속될 경우 취소될 수 있음
- (자금 조달 및 거버넌스) 유로존 예산은 EU 예산의 일부로 포함되며, 그 규모는 다년도 재정체계(MFF) 차원에서 결정될 예정
 - 집행위원회가 예산 집행을 담당하고, 유럽 의회가 해당 연도 예산 집행 종료로 결정하며, 예산 집행은 감사원의 감시를 받음
 - 유로그룹은 유로 회원국에 대한 거버넌스 체계 조정이 추가 법안을 통해 규정해야 한다는 입장임
 - 자금 조달과 관련해 일반 자체 수입 외에 추가로 회원국 기여금을 활용할 것인지에 대해서는 아직 합의를 이루지 못함

16) Exchange Rate Mechanism II: 유로화와 기타 EU 통화 간 환율 변동이 단일시장의 경제적 안정을 해치지 않도록 하고, 비유로 국가가 유로 국가로 전환되도록 준비를 지원하는 환율 조정 시스템

- EU 정상회의, 2019~2024 전략적 의제 채택(2019. 6. 20.)¹⁷⁾
 - (개요) 복잡하고 급변하는 환경 속에서 향후 5년간 EU의 역할을 강화할 예정이며, EU 정상회의에서 이를 위한 체계와 방향을 제시하는 새로운 전략적 의제(a new strategic agenda 2019~2024)를 채택함
 - 주요 우선순위
 - (시민 및 자유 보호) 영토 보전, 종합적 이민 정책 개발, 쉥겐(Schengen)¹⁸⁾ 기능 보장을 위한 조치, 테러·범죄 대응과 국제 공조 강화, 자연 재해·인재에 대한 회복력 제고, 사이버 위협 및 적대국 허위 정보로부터의 보호 등이 필요함
 - (강력하고 활기찬 경제 기반 구축) 지속가능하고 포용적인 성장의 기반을 새로 조성하고 EU 통합을 강화할 필요가 있음
 - 모든 차원에서 유럽경제통화동맹(EMU)을 강화하고 은행 및 자본시장 연합을 완성하며 유로의 국제적 역할을 강화
 - 단일시장 강화, 미래에 대응한 산업 정책 수립, 디지털 혁명에 대응, 공정하고 효율적인 과세 보장 등 모든 관련 정책과 분야를 연결하는 통합된 접근 방식이 필요
 - 역량 및 교육 투자 강화, 기업이 정신 및 혁신 제고, 연구 노력 증진 필요
- EU 및 세계에서 공정한 경쟁 보장, 시장 진입 촉진, 불공정 관행 개선 등
- (기후 중립적(climate-neutral), 친환경적(green), 공정하고 사회적인 유럽 구축) 국가별 상황을 반영해 사회적으로 정당한 방식으로 기후 중립 달성을 위한 경제·사회 변화에 참여
 - 재생에너지로의 전환 가속화, 에너지 효율 제고, 외부 자원 의존도 축소 및 공급 다양화, 미래 수송 분야에 투자
 - 도시 및 지방 환경 개선, 대기 및 수질 향상, 지속가능한 농업 장려, 생물 다양성 보호, 환경 시스템 보존 등을 위한 노력 지속
 - 친환경, 공정하고 포용적인 미래로의 변화는 단기적으로 비용과 문제를 수반할 수 있으므로 불평등과 같은 사회적 이슈에 대한 관심이 필요
- (유럽의 이익과 가치 제고) EU는 전략적 행동 방침을 추구하고 EU의 이익 보호, EU 가치와 생활 방식 유지, 글로벌 미래 설계 지원을 위한 독자적 능력을 제고해야 함
 - UN과 주요 다자 기구 지원, 기후변화 대응 선도, 강력한 EU 주변국 정책(neighbourhood policy) 추진, 세계 평화·안정, 민주주의, 인권 증진을 위한 역할 지속 등

17) European Council, A new strategic agenda 2019-2024, 2019. 6. 20.

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

18) 쉥겐 협약 가입국은 국경 심사 없이 국가 간 이동이 가능하며 EU 내 자유로운 이동이 보장됨



- 공정 경쟁과 상호주의를 보장하는 견고한 무역정책, 국방 투자 및 전력 개발 강화, 외교정책에 있어 EU와 전략적 파트너 간 시너지 제고 등도 중요

- (향후 계획) 2019년 10월에 전략적 의제의 후속 조치에 대해 논의할 예정

■ EU 통계청, 2019년 1분기 경제성장률 발표(2019. 6. 6.)¹⁹⁾

- 2019년 1분기의 직전 분기 대비 경제성장률은 유로지역 0.4%, EU 28개국은 0.5%를 기록
 - 전년 동기 대비 경제성장률은 유로지역 1.2%, EU 28개국은 1.5%를 기록
- (국가별 경제성장률) 직전 분기 대비 경제성장률은 크로아티아(1.8%), 헝가리(1.5%), 폴란드(1.5%)에서 높게 나타났고, 라트비아(-0.1%)는 마이너스로 나타남
- (지출항목별 증가율) 2019년 1분기 유로지역에서 가계 최종소비지출 0.5%, 정부 최종소비지출 0.1%, 총고정자본형성 1.1%, 수출 0.6%, 수입은 0.4% 직전 분기 대비 증가
 - EU는 가계 최종소비지출 0.5%, 정부 최종소비지출 0.3%, 총고정자본형성 1.3%, 수출 0.5%, 수입은 1.2% 직전 분기 대비 증가

<표 3> 2019년 1분기 GDP 지출항목별 증가율

(단위: %)

구분	전분기 대비		전년 동기 대비	
	유로지역	EU	유로지역	EU
가계최종소비지출	0.5	0.5	1.1	1.4
정부 최종소비지출	0.1	0.3	1.1	1.4
총고정자본형성	1.1	1.3	4.8	4.4
수출	0.6	0.5	3.2	3.2
수입	0.4	1.2	4.0	4.7
GDP	0.4	0.5	1.2	1.5

출처: EU 통계청, GDP main aggregates and employment estimates for first quarter 2019, 2019. 6. 6.

19) Eurostat, GDP main aggregates and employment estimates for first quarter 2019, 2019. 6. 6. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9826893/2-06062019-AP-EN.pdf/7fb9b039-72ee-4441-987d-450c185450fc>

<표 4> EU 28개국의 2019년 1분기 경제성장률(계절조정)

(단위: % 변화)

국가	직전 분기 대비 변화율				전년 동기 대비 변화율			
	2018			2019	2018			2019
	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
벨기에	0.3	0.3	0.4	0.3	1.4	1.5	1.2	1.2
불가리아	0.8	0.7	0.8	1.2	3.4	3.1	3.2	3.5
체코	0.5	0.7	0.8	0.6	2.3	2.4	2.6	2.6
덴마크	0.6	0.4	0.9	0.2	1.2	2.6	2.6	2.2
독일	0.5	-0.2	0.0	0.4	2.0	1.2	0.6	0.7
에스토니아	1.7	0.2	2.1	0.5	4.0	3.9	4.2	4.6
아일랜드	2.1	0.9	0.1	-	9.4	5.4	2.6	-
그리스	0.2	0.9	-0.1	0.2	1.6	2.1	1.5	1.3
스페인	0.6	0.5	0.6	0.7	2.6	2.5	2.3	2.4
프랑스	0.2	0.3	0.4	0.3	1.9	1.5	1.2	1.2
크로아티아	1.2	0.6	0.2	1.8	2.9	2.7	2.5	3.9
이탈리아	0.0	-0.1	-0.1	0.1	1.0	0.5	0.0	-0.1
키프로스	0.8	0.9	0.9	0.9	3.9	3.8	3.8	3.5
라트비아	1.0	1.4	0.9	-0.1	4.6	5.1	5.3	3.2
리투아니아	0.9	0.4	1.4	1.0	3.7	3.1	3.7	3.8
룩셈부르크	0.2	0.5	0.3	-	3.0	2.8	1.7	-
헝가리	1.1	1.5	1.1	1.5	4.8	5.3	5.0	5.2
몰타	2.7	2.9	0.5	-	6.5	7.5	7.4	-
네덜란드 ¹⁾	0.7	0.1	0.5	0.5	3.0	2.4	2.0	1.9
오스트리아	0.5	0.3	0.3	0.4	3.0	2.6	2.0	1.6
폴란드	1.2	1.5	0.5	1.5	5.3	5.6	4.6	4.7
포르투갈	0.6	0.3	0.4	0.5	2.5	2.1	1.7	1.8
루마니아	1.2	1.5	1.0	1.3	4.3	3.9	4.0	5.1
슬로베니아	0.8	1.3	0.7	0.8	4.6	5.0	3.5	3.7
슬로바키아 ²⁾	1.1	1.0	0.8	0.9	4.2	4.3	3.9	3.8
핀란드	0.2	0.3	0.5	0.2	2.5	2.6	2.2	1.2
스웨덴	0.3	-0.1	1.2	0.6	2.4	1.6	2.4	2.0
영국	0.4	0.7	0.2	0.5	1.4	1.6	1.4	1.8
EA19	0.4	0.1	0.2	0.4	2.2	1.7	1.2	1.2
EU28	0.4	0.3	0.3	0.5	2.2	1.9	1.5	1.5

주: 1) 캘린더 효과 조정 자료로부터 계산된 전년 동기 대비 % 변화

2) 슬로바키아는 계절조정에 캘린더 효과 조정을 포함하지 않음

출처: EU 통계청, GDP main aggregates and employment estimates for first quarter 2019, 2019. 6. 6.



OECD

■ 2019년 1분기 GDP 발표(2019. 6. 12.)²⁰⁾

- G20 국가의 2019년 1분기 경제성장률은 전분기 (0.7%) 대비 소폭 상승한 0.8%로 발표
- 터키의 성장률은 전분기 -2.4%에서 1.3%로 크게 반등했으며, 독일(0.0%→0.4%), 미국(0.5%→0.8%), 영국(0.2%→0.5%), 호주

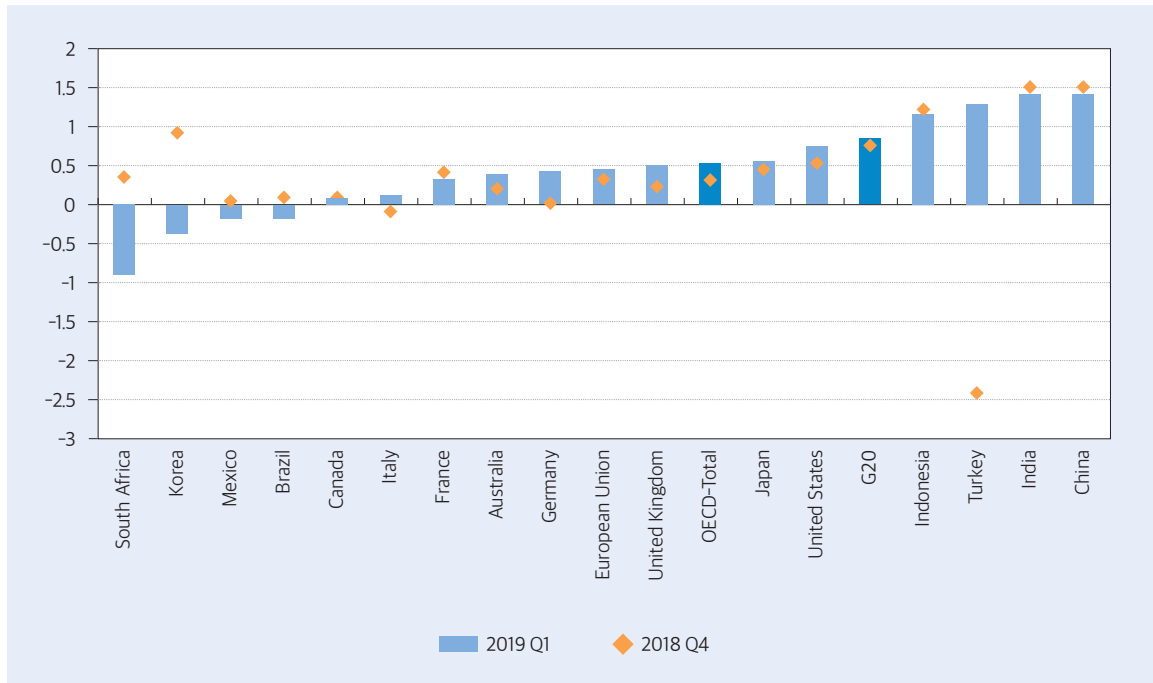
(0.2%→0.4%), 이탈리아(-0.1%→0.1%)의 성장률은 전분기 대비 확대

- 반면, 남아프리카공화국(0.3%→0.9%), 한국(0.9%→0.4%)의 성장률은 전분기 대비 크게 하락

- 한국의 경제성장률은 전분기 0.9%에서 -0.4%로 하락 전환

[그림 1] 2019년 1분기 GDP 성장률(전분기 대비, 계절조정)

(단위: %)



출처: OECD, 「GDP growth in G20 area picks up slightly in the first quarter of 2019」, 2019. 6. 12.

20) OECD, 「GDP growth in G20 area picks up slightly in the first quarter of 2019」, OECD News Release, 2019. 6. 12. <http://www.oecd.org/economy/g20-gdp-growth-first-quarter-2019-oecd.htm>

- G20 국가의 전년 동기 대비 경제성장률은 3.3%로 전분기 수준을 유지하였으며, 중국은 6.4%, 터키는 -2.8%로 가장 낮은 성장률을 기록

**<표 5> 2019년 1분기 실질 GDP 성장률
(전년 동기 대비, 계절조정)**

(단위: %)

구분	2017				2018				2019
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
OECD 전체	2.2	2.5	2.9	2.8	2.6	2.5	2.2	1.8	1.8
G20	3.6	3.7	4.0	4.0	4.0	3.8	3.6	3.3	3.3
유럽 연합	2.2	2.5	2.8	2.7	2.4	2.2	1.9	1.5	1.5
유로 지역	2.1	2.5	2.8	2.8	2.5	2.2	1.7	1.2	1.2
캐나다	2.2	3.8	3.0	2.9	2.2	1.8	2.0	1.6	1.3
프랑스	1.4	2.4	2.8	2.9	2.4	1.9	1.5	1.2	1.2
독일	2.1	2.2	2.7	2.8	2.1	2.0	1.2	0.6	0.7
이탈리아	1.6	1.8	1.8	1.8	1.4	1.0	0.5	0.0	-0.1
일본	1.4	1.8	2.2	2.3	1.4	1.4	0.1	0.3	0.9
한국	3.3	2.8	3.8	2.8	2.9	2.9	1.9	3.0	1.6
영국	1.8	1.9	2.0	1.6	1.2	1.4	1.6	1.4	1.8
미국	1.9	2.1	2.3	2.5	2.6	2.9	3.0	3.0	3.2

출처: OECD, 「GDP growth in G20 area picks up slightly in the first quarter of 2019」, 2019. 6. 12.



미국

[예산·결산 등]

■ 미 의회, 재해 복구(disaster relief)를 위한 추경세출예산(H.R. 2157, P.L. 116-20) 통과, 트럼프 대통령의 법안 서명으로 입법 발효(2019. 6. 6.)^{21), 22)}

- 예산범위 분야는 보건, 영양지원(nutritional assistance)에서부터 사회 서비스 및 인프라 정비(repair)까지 지역사회를 강화하고, 삶의 질 개선을 위한 다양한 분야를 포함
- 이번 추경예산은 총규모 191억달러로 편성되었으며, 최근 3년간 발생했던 자연재해²³⁾에 대한 복구를 목표로 하고 있음. 주요 예산 배정항목은 아래와 같음
 - (농업부) 농작물 관련 손실 지원, 농경지 정비 및 수목 복구(timber restoration)에 45억달러 배정
 - (공병대)²⁴⁾ 자연재해 복구 작업 등의 지원 및 폭우/홍수 감소를 위한 신규 프로젝트 투자에 33억달러 배정
 - (국방부) 시설 정비 및 교체 등을 위해 27억달러 배정
 - (기타) 연방고속도로국의 긴급구조 프로그램 지원 및 산불 진화활동 등을 위한 산림청 예산에 16억달러 배정 등²⁵⁾

21) 미 백악관, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-signing-h-r-2157-additional-supplemental-appropriations-disaster-relief-act-2019/>

22) 미 의회 세출예산위원회, <https://appropriations.house.gov/news/press-releases/house-passes-191-billion-bicameral-bipartisan-disaster-relief-package>

23) 태풍 및 허리케인(마이클, 플로렌스 등) 등을 포함

24) Corps of Engineers

25) 연방고속도로국: Federal Highway Administration / 산림청: United States Forest Service



■ 미 의회 하원, FY2020 첫 번째 부분예산안(1st minibus / H.R. 2740) 통과 의결(2019. 6. 19.)²⁶⁾

- (예산범위) 총 4개의 세출 분야로 구성되어 있으며, 예산규모는 FY2019 의회확정예산 대비 3.3%(316억달러) 증가한 9,829억달러

* ① 노동/보건·인적자원/교육 ② 국방 ③ 국무(내무)/외교 ④ 에너지/수자원 개발 분야²⁷⁾

● 분야별 예산규모

- (노동/보건·인적자원/교육) 총재량지출 예산 규모는 FY2019 의회확정예산 대비 6.6%(118억달러) 증가한 1,899억달러 ⇒ 대통령예산안 요청규모 대비 479억달러 증액
- (국방) 총재량지출 예산권한 규모는 FY2019 의회확정예산 대비 2.3%(158억달러) 증가한 6,902억달러 ⇒ 대통령예산안 요청규모 대비 80억달러 감액
- (국무(내무)/외교) 총재량지출 예산규모는 FY2019 의회확정예산 대비 4.1%(22억달러) 증가한 564억달러 ⇒ 대통령예산안 요청규모 대비 137억달러 증액
- (에너지/수자원 개발) 총재량지출 예산규모는 FY2019 의회확정예산 대비 4.0%(18억달러) 증가한 464억달러 ⇒ 대통령예산안 요청규모

대비 약 90억달러 증액

■ 미 의회 하원 세출위원회, FY2020 두 번째 부분예산안(2nd minibus / H.R. 3055) 발의(2019. 6. 19.)²⁸⁾

- (예산범위) 총 5개의 세출 분야로 구성되어 있으며, 예산규모는 FY2019 의회확정 예산권한 대비 약 9%(약 300억달러) 증가한 3,833억달러

* ① 통상/사법/과학 ② 농업/농촌개발/식품의약 ③ 내무/환경 ④ 군사시설/보훈 ⑤ 교통/주택/ 도시개발²⁹⁾



일본

기타

■ 내각부, 2019년 1분기 GDP 2차 속도치 발표 (2019. 6. 10.)^{30), 31)}

- 2019년 1분기 GDP 2차 속도치 실질 GDP 성장률은 전분기 대비 0.6%(연율 2.2%), 명목 GDP 성장률은 0.8%(연율 3.4%)로, 실질성장률이 1차 속도치(실질 0.5%, 명목 0.8%) 대비 상향 조정되었음

- (민간수요) 민간수요의 전분기 대비 증가율

26) 미 의회 하원 세출위원회, <https://appropriations.house.gov/news/press-releases/hr-2740-release-summary>

27) ① 노동/보건·인적자원/교육(Labor/Health & Human Services/Education) ② 국방(Defense) ③ 국무(내무)/외교(State & Foreign Operations) ④ 에너지/수자원 개발(Energy/Water Development)

28) 미 의회 하원 세출위원회, <https://appropriations.house.gov/news/statements/lowey-floor-remarks-on-second-appropriations-minibus>; <https://appropriations.house.gov/news/press-releases/house-to-consider-second-five-bill-appropriations-minibus-next-week>

29) ① 통상/사법/과학(Commerce/Justice/Science) ② 농업/농촌개발/식품의약(Agriculture/Rural Development/FDA) ③ 내무/환경(Interior/Environment) ④ 군사시설/보훈(Military Construction/Veterans Affairs) ⑤ 교통/주택/도시개발(Transportation & Housing/Urban Development)

30) 내각부, 『2019年1~3月期四半期別GDP速報(2次速報値)』, 2019. 6. 10.

https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/sokuhou/gaiyou/pdf/main_1.pdf

31) 분기별 GDP의 1차 속보는 해당 분기 종료 후 1~2개월 후에 발표되며, 2차 속보는 1차 속도치 발표 이후 새롭게 이용 가능한 기초자료들을 반영하여 1차 속도치 발표 후 약 1개월 뒤에 발표. 1차 속도치는 한국조세재정연구원, 『재정동향』, 5월 제2호, 2019, 일본편 참조

은 0.1%로 1차 속보치와 동일하나, 세부 항목은 일부 조정되어, 민간주택투자는 1차 속보치 대비 하향 조정(1.1%→0.6%)된 반면, 민간설비투자는 1차 속보치 대비 상향 조정(-0.3%→0.3%)되었음

- (공적수요) 공적수요의 전분기 대비 증가율은 0.2%로 1차 속보치와 동일하였으나 세부 항목에는 일부 조정이 있어, 정부최종소비지출은 1차 속보치 대비 상향 조정(-0.2%→0.1%)된 반면, 공적고정자본형성은 1차 속보치 대비 하

향 조정(1.5%→1.2%)되었음

- (수출·수입) 재화·서비스 수출의 전 분기 대비 증가율은 -2.4%, 재화·서비스 수입의 전 분기 대비 증가율은 -4.6%로 1차 속보치와 동일하였음

- (국내외 수요 기여도) 실질 GDP 성장률에 대한 국내수요 기여도는 0.1%, 재화·서비스 순수출 기여도(외수)는 0.4%로 1차 속보치와 동일

- (GDP 디플레이터) GDP 디플레이터는 전분기 대비 0.3% 증가하여 1차 속보치와 동일함

<표 6> 2019년 1분기 실질 GDP 성장률 2차 속보치(계절조정)

(단위: 전분기 대비 %)

항목	2018년				2019년				2019년	
	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기		기여도		1분기 연율환산	
					1차	2차	1차	2차	1차	2차
국내총생산(GDP)	-0.1	0.6	-0.6	0.5	0.5	0.6	-	-	2.1	2.2
국내수요	-0.2	0.6	-0.5	0.8	0.1	0.1	(0.1)	(0.1)	0.5	0.6
민간수요	-0.2	0.9	-0.5	0.9	0.1	0.1	(0.1)	(0.1)	0.4	0.5
민간최종소비지출	-0.1	0.6	-0.3	0.3	-0.1	-0.1	(-0.0)	(-0.0)	-0.3	-0.2
민간주택투자	-2.3	-2.0	0.8	1.4	1.1	0.6	(0.0)	(0.0)	4.5	2.5
민간설비투자	1.0	2.6	-2.6	2.7	-0.3	0.3	(-0.0)	(0.1)	-1.2	1.4
민간재고증감	(-0.2)	(-0.0)	(0.2)	(0.1)	-	-	(0.1)	(0.1)	-	-
공적수요 ¹⁾	-0.1	-0.1	-0.2	0.3	0.2	0.2	(0.0)	(0.0)	0.7	0.7
정부최종소비지출	0.3	0.1	0.2	0.7	-0.2	-0.1	(-0.0)	(-0.0)	-0.7	-0.4
공적고정자본형성 ¹⁾	-1.1	-0.7	-2.0	-1.5	1.5	1.2	(0.1)	(0.1)	6.2	4.7
공적재고증감 ¹⁾	(-0.0)	(-0.0)	(0.0)	(0.0)	-	-	(0.0)	(0.0)	-	-
재화·서비스 순수출 ²⁾	(0.0)	(-0.1)	(-0.2)	(-0.3)	-	-	(0.4)	(0.4)	-	-
재화·서비스 수출	1.0	0.7	-2.0	1.2	-2.4	-2.4	(-0.5)	(-0.4)	-9.4	-9.3
재화·서비스 수입	0.7	1.0	-1.0	3.0	-4.6	-4.6	(0.9)	(0.9)	-17.2	-17.2

주: 1. () 안은 국내총생산 변화에 대한 기여도를 나타냄

1) 공적수요는 Public Demand, 공적고정자본형성은 Public Investment, 공적재고증감은 Change in Public Inventories를 의미

2) 재화서비스 순수출=재화서비스 수출-재화서비스 수입

출처: 내각부, 「2019년1~3月期四半期別GDP速報(2次速報値)」, 2019. 6. 10.



<표 7> 연도별 실질성장률

(단위: 전년 대비 %)

항목	회계연도(Fiscal Year)				역년(Calendar Year)		
	2016년	2017년	2018년		2017년	2018년	
국내총생산(GDP)	0.9	1.9	0.7	-	1.9	0.8	-
국내수요	0.1	1.5	0.8	(0.8)	1.4	0.8	(0.8)
민간수요	-0.1	1.8	1.1	(0.8)	1.7	1.1	(0.8)
민간최종소비지출	0.0	1.1	0.4	(0.2)	1.1	0.4	(0.2)
민간주택투자	6.3	-0.7	-4.3	(-0.1)	2.1	-5.8	(-0.2)
민간설비투자	-0.5	4.5	3.5	(0.6)	3.9	3.9	(0.6)
민간재고증감	(-0.2)	(0.1)	-	(0.1)	(-0.0)	-	(0.2)
공적수요 ¹⁾	0.7	0.5	-0.1	(-0.0)	0.4	-0.1	(-0.0)
정부최종소비지출	0.7	0.4	0.9	(0.2)	0.3	0.8	(0.2)
공적고정자본형성 ²⁾	0.6	0.5	-3.9	(-0.2)	0.7	-3.3	(-0.2)
공적재고증감 ²⁾	(-0.0)	(0.0)	-	(-0.0)	(0.0)	-	(-0.0)
재화·서비스 순수출 ²⁾	(0.8)	(0.4)	-	(-0.1)	(0.6)	-	(0.0)
재화·서비스 수출	3.6	6.4	1.3	(0.2)	6.8	3.3	(0.6)
재화·서비스 수입	-0.9	4.1	2.0	(-0.3)	3.5	3.4	(-0.6)

주: 1. ()안은 국내총생산 변화에 대한 기여도를 나타냄

1) 공적수요는 Public Demand, 공적고정자본형성은 Public Investment, 공적재고증감은 Change in Public Inventories를 의미

2) 재화서비스 순수출=재화서비스 수출-재화서비스 수입

출처: 내각부, 『2019년1~3月期四半期別GDP速報(2次速報値)』, 2019. 6. 10.

■ 재무성, 2019년 5월 말 기준 재정용자³²⁾자금 잔고 공개(2019. 6. 20.)³³⁾

- 2019년 5월 말 기준 재정용자자금 잔고는 127조 3,892억엔으로 전월 말 대비 2조 2,543억엔, 전년 말 대비 2조 5,083억엔 증가한 것으로 나타남
 - 자산부문을 보면 대부분 대부금(약 94%)으로

구성되어 있으며, 대부금 중에는 지방공공단체 대부금의 비중이 36.67%로 가장 높음
- 부채부문을 보면 예탁금과 공채 비중이 약 1:3의 비중으로 구성되어 있으며, 공채는 전월 말 대비 6,900억엔, 전년 말 대비 1조 3,800억엔 증가한 것으로 나타남

32) 재정용자란, 국가가 조성한 공적자금을 이용하여 정책목표의 달성을 위해 특정한 요건을 충족하는 수혜자에게 행하는 용자를 뜻함(박상원 외, 『재정용자 제도 개선방안』, 한국조세재정연구원, 2009, p. 19.)

33) 재무성, 『財政融資資金現在高(平成31年5月末)』, https://www.mof.go.jp/filp/reference/fff_balance/zaiyuu/zaiyuu0105.htm

◀표 8▶ 재정용자자금 잔고(2019년 5월 말 기준)

(단위: 억엔, %)

종별	금액	비율	전월 말 대비 증감액	전년 말 대비 증감액
현금예금	75,116	5.90	12,824	25,042
유가증권	-	-	-	-
국채	-	-	-	-
신탁수익권 등	-	-	-	-
대부금	1,198,776	94.10	9,719	40
일반회계 및 특별회계 대부금	203,648	15.99	△349	△9,164
정부관계기관 대부금	172,364	13.53	△1,214	△1,108
지방공공단체 대부금	467,132	36.67	12,320	12,816
특별법인 대부금	355,631	27.92	△1,038	△2,504
총계	1,273,892	100.00	22,543	25,083
예탁금	324,524	25.47	15,457	10,989
특별회계 예탁금	246,930	19.38	16,745	12,149
자금 예탁금	14,730	1.16	△1,019	△374
공제조합 예탁금	28,963	2.27	30	△235
기타 예탁금	33,900	2.66	△300	△550
공채	936,878	73.54	6,900	13,800
기타	12,490	0.98	187	293
총계	1,273,892	100.00	22,543	25,083

주: 1. 출납 정리 기간의 수불 등은 포함하지 않기 때문에 결산의 총계와 일치하지 않을 수 있음
 2. 계수는 각각 반올림하고 있기 때문에 끝수의 합계가 일치하지 않을 수 있음

출처: 재무성, 『財政融資資金現在高(平成31年5月末)』, 2019. 6. 20.

■ 내각부, 「경제·재정운영 및 개혁의 기본방침 - “슌和” 새로운 시대 “Society 5.0”에 도전-」 각의 결정(2019. 6. 21.)³⁴⁾

● 지속적·포용적 경제성장과 재정 건전화 달성의 양립을 목표로 하는 「경제·재정운영 및 개혁의 기본방침」을 발표

- (직면 과제) 디지털화와 제4차 산업혁명의 진전, 보호주의 대두에 따른 통상 문제, 인구 감소·고령화 진행에 따른 생산성과 성장력 둔화, 사회 보장과 재정의 지속가능성 유지, 해외 경제의 하방 위험을 직면한 과제로 제시

- (대응) 잠재성장률 제고로 성장력 강화, 성장과 분배의 선순환 확대, 모두가 활약하고 안심하고 살 수 있는 사회 건설을 위해 노력

- (단기 경제·재정운영 방침) 디플레이션 탈피와 경제 살리기를 최우선 기본 방침으로 하여 모든 정책을 총동원

• 임시특별조치 등으로 소비세율 인상 전후 수요 변동의 평균화를 꾀하고 경제 회복 조에 악영향을 미치지 않도록 대처

• 캐시리스(cashless)·소비자환원사업³⁵⁾ 실시, 프리미엄 상품권 발행, 내구소비재(자동차·주택)에 대한 세제 및 예산조치 실시 등을 통해 소비 심리를 환기하고 소비의 하한선을 유지

• 내년도(슌和 2년) 예산 편성에 있어서도 적절한 규모의 임시특별조치를 강구하고, 특

34) 내각부, 『經濟財政運営と改革の基本方針2019について』, 2019. 6. 21.

https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/summary_ja.pdf

35) 캐시리스 결제로 일본 중소 규모 사업자로부터 구매한 금액의 5%를 소비자에게 포인트로 환원하여, 캐시리스 결제를 장려하고 소비 진작을 꾀하는 사업



히 해외 경제의 하방 위험이 표면화될 경우
가용할 수 있는 정책을 주저 없이 실행

● (Society 5.0) “Society 5.0”³⁶⁾ 시대에 맞는 사회
구조를 만들기 위한 노력

- 성장 전략 실행 계획을 비롯한 성장력 강화를
위해 노력

- (산업) 디지털 시장 규칙 정비, 핀테크 금융,
모바일, 기업지배구조 개선
- (전 세대형 사회보장제도 개혁) 고령자 고
용, 경력단절자 채용 촉진, 질병·개호 예방
- (지방정책) 승합버스, 지역은행 경영 통합,
지방에 인재 공급

- 인재육성 혁명, 일하는 방식 개혁, 소득 향상
방안을 추진

- (인재육성 혁명) 유아·고등 교육 무상화, 대
학 개혁, 리커런트(recurrent) 교육
- (일하는 방식 개혁) 장시간 근로 시정, 다양
하고 유연한 근무 형태 도입, 동일 노동·동
일 임금 실현
- (소득 향상 방안) 취직 빙하기 세대 지원 프
로그램³⁷⁾ 시행, 최저 임금 인상

- (지역 창생 추진) 도쿄 집중 현상을 시정하고 지
방에 새로운 인구 흐름을 창출하기 위하여 관광·
농림 수산업 활성화, 중소·소규모 사업자 지원

- (글로벌 경제·사회와의 연계) G20 의장국으
로서 G20의 지속적인 성장에 대해 헌신, TPP
등 21세기형 규칙의 국제 표준화, 데이터 월경
(越境) 유통에 관한 규칙 틀 마련, 지속가능발
전목표(SDGs)를 중심으로 하는 환경·범세계
적 과제에 기여

● (경제 재생 및 재정 건전화) 신경제·재정재생계획
의 착실한 추진을 통해 경제 재생과 재정 건전화
선순환 달성을 위해 노력

- ‘경제 재생 없이는 재정 건전화도 없다’는 방
침에 따라 2025년까지 600조엔 경제와 재정
건전화 목표 달성

- 기반 강화 기간(2019~2021년도)³⁸⁾의 기준
에 부합하는 예산 편성

- 차세대 행정 서비스를 통한 효율성 달성과 질
높은 재무 행정 개혁 추진

- (행정 효율화) 국가의 주도적인 지원하에
정보 시스템 데이터를 표준화, 서류·대면
절차 간소화 추진

- (효율적·효과적 예산 집행) 정부정보시스
템 예산 요구에서 집행까지 각 단계에서 중
앙 집중식 관리 강화, 시스템 혁신과 관련
되는 경비를 2025년도까지 2020년도 대비
30% 감소

36) 사이버공간(가상공간)과 물리적 공간(현시 공간)을 고도로 융합시킨 시스템을 통해 경제발전과 사회문제 해결을 동시에 해결하는 인간 중심 사회. 수렴사
회(Society 1.0), 농경사회(Society 2.0), 산업사회(Society 3.0), 정보사회(Society 4.0)에 이은 새로운 사회를 가리키는 것으로, 제5기 과학기술 기본 계획
에서 일본이 지향하는 미래 사회의 모습으로 제창한 개념임

37) 고용 환경이 어려웠던 시기에 취업을 한 취업 빙하기 세대(30대 중반에서 40대 중반, 약 100만 명)를 대상으로 ‘상당’ 교육 훈련, 리커런트 교육, 채용 전형
을 겸한 사회인 인턴십 추진, 기업에 보조금 등 인센티브 강화, 취업 상담부터 채용·정착까지의 모든 단계에서 민간 노하우 활용’ 등의 지원을 3년간 집중
적으로 추진하여 대상자의 처우 개선 및 사회 참여를 통해 정규직 30만 명 증가를 목표로 하는 프로그램

38) 신경제·재정재생계획은 2019~2021년도를 기반 강화 기간으로 설정하여 경제성장률과 재정을 지속가능하게 하기 위한 기반 다지기를 꾀하고 있음. 구체적
으로 사회보장관계비, 일반세출, 지방세출 수준에 대한 기준을 설정하고 있음



독일

[예산결산 등]

■ 재무부, FY2019 6월 재정동향 발표(2019. 6. 20.)³⁹⁾

- (재정지출) 전년 동월 대비 3.4%(46억 유로) 증가한 1,407억유로 집계
 - (지출 증가 요인) 군수물자 조달(28%), 기업 보조금(10.8%) 등이 증가에 기인함
- (재정수입) 전년 동월 대비 0.9%(12억유로) 감소한 1,320억 유로로 집계되었고, 이는 EU예산의 자원(own resource)을 지불한 데에 기인
- (재정수지) 87억유로의 적자를 보이고 있지만, 회계연도 동안 변동 폭이 크므로 연말 수치의 의미를 도출할 필요

<표 9> FY2019 6월 재정동향

(단위: 억유로, %)

구분	2018년	2019년(목표)	2019년 5월
재정지출	3,367	3,564	1,407 (3.4)
재정수입	3,476	3,506	1,320 (-0.9)
조세수입	3,224	3,255	1,195 (-2.2)
재정수지	109	-58	-87
신규차입	0	0	-497

주: () 안의 수치는 전년 동월 대비 증감률
출처: 재무부, Service, Monatsbericht, 2019. 6. 20.

[기타]

■ 연방은행, 2019~2020년 경제전망 발표(2019. 6. 7.)⁴⁰⁾

- (경제전망) 독일의 2019년 GDP 성장률 전망은 세계 수요 둔화로 인한 수출 부진으로 2018년 12월 전망치 대비 1.0%p 하향 조정된 0.6%로 전망함
 - 2018년 12월 경제전망에서 독일의 실질 GDP 성장률은 2019년 1.6%, 2020년 1.6%로 전망한 바 있음
- (재정전망) 2019년 독일정부의 총흑자 규모는 GDP 대비 1% 수준으로 전망하며 재정완화(fiscal loosening) 정책으로 2021년까지 GDP 대비 0.5%까지 하락할 전망
- (실업률) 고용자 수가 증가하면서, 2019~2020년 실업률은 각각 4.9%, 4.8%로 2018년 대비 소폭 감소할 전망
- (물가) 에너지 가격의 하락으로 소비자물가 상승률은 2018년 1.9%에서 2019년 1.4%로 하락할 전망

39) 연방재무부, Presse, Pressemitteilungen, 2016. 6. 20.

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/06/monatsbericht-06-2019.html>

40) 연방은행, Press, Press releases, 2019. 6. 7.

<https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/bundesbank-prognose-deutsche-wirtschaft-waechst-verhalten-798450>



<표 10> 경제전망

(단위: %)

구분	2018	2019	2020
실질 GDP 성장률	1.5	0.6	1.2
실업률	5.2	4.9	4.8
소비자물가 상승률	1.9	1.4	1.5

출처: 연방은행, Outlook for the German economy, 2019. 6. 7.

■ 연방정부, 인공지능 육성을 위한 5억유로 규모 추가 투자* 결정(2019. 5. 23.)⁴¹⁾

* 경제에너지부, 교육과학부, 노동사회부는 독일의 인공지능 기술경쟁력 강화를 위한 공동의결서를 2018년 7월에 발표하였고, 2025년까지 인공지능 분야에 30억유로를 투자하는 인공지능 육성전략을 2018년 11월에 발표한 바 있음

- 금번 투자는 인공지능 관련 연구, 기술이전 (transfer), 공공대화(public dialogue), 영향평가, 기술 및 데이터 가용성에 투자할 계획
- 알트마이어(Altmaier) 경제부 장관은 연구단계에서 사업화하는 단계로 빠르게 전환할 것을 강조하였고, 특히 중소기업 4.0(Mittelstand 4.0)⁴²⁾ 센터에 인공지능 전문 강사를 채용하는 등 중소기업의 인공지능 도입을 위한 직업훈련을 강화할 계획
- 또한, 칼리첵(Karliczek) 교육연구부 장관은 자율주행 및 생명과학 분야에 투자를 강화할 계획

이며, 하일(Heil) 노동부 장관은 인공지능이 인간 중심으로 활용될 수 있도록 규제 틀에 대한 폭넓은 공공 대화가 필요하다고 언급

■ 안정화위원회(Stabilitätsrat), 제19차 회의 개최 (2019. 6. 18.)⁴³⁾

- 금번 회의에서는 독일의 재정현황 및 주정부 재정건전화에 대해 언급
 - (재정) 위원회는 외부 환경의 거시 경제적 불확실성과 수입 및 지출 측면에서의 재정 위험이 있음에도 불구하고, 2023년까지 독일의 일정부 구조적 재정적자가 상한선인 GDP 대비 0.5%를 넘지 않을 것으로 전망
 - (주정부 재정 건전화 계획) 위원회는 브레멘, 자알란트에 대해 2018년 구조적 재정수지 적자 목표⁴⁴⁾를 충족하였지만, 추가적인 재정 건전화 재건 노력이 필요하다고 언급함⁴⁵⁾
 - 위원회는 베를린, 브레멘, 자알란트, 쉘레스비히-홀슈타인, 작센 안할트 등 5개 주가 합의된 통합 요건을 준수했다고 평가했으며, 2019년까지 통합지원을 시행할 계획

41) 경제에너지부, GEMEINSAME PRESSEMITTEILUNG, 2019. 5. 23.

<https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2019/20190523-federal-government-gives-500-million-boost-to-funding-for-artificial-intelligence.html>

42) 중소기업 4.0(Mittelstand 4.0): 2015년에 도입된 중소기업 4.0은 독일 내 지역별로 역량강화센터(Competence Center)를 지정하여 중소기업 간 전문 지식, 실제 사례, 경험 등을 공유하는 등 중소기업 경쟁력 강화를 위한 디지털 확대를 목적으로 추진, 경제에너지부가 전담하여 핵심사업 운영(BMWi, 2018)

43) 독일재무부, Presse, Pressemitteilungen, 2019. 6. 18.

<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2019/06/2019-06-18-PM-stabilitaetsrat.html>

44) 채무제한법상의 구조적 재정수지 적자목표(GDP 대비 0.35% 이하 달성)

45) 안정화위원회는 연방 및 각 주의 재정상황을 평가하고, 연방·주정부에 대해 건전화 계획을 수립. 4개주(베를린, 쉘레스비히-홀슈타인, 자알란트, 브레멘)에 대한 건전화 계획이 2016년까지 수립하였음. 이후 베를린, 쉘레스비히-홀슈타인 주는 건전화 계획에 차질이 없을 것으로 전망하였지만 브레멘, 자알란트 등 2개 주에 대한 건전화 계획을 재수립함

■ 독일 4대 경제연구소* 2019년 여름전망 발표 (2019. 6. 18.)⁴⁶⁾

* 독일 주요 경제연구소(DIW, Ifo Institute, IWH, RWI Essen)로 구성된 Joint Economic Forecast Project Group은 매년 두 차례 세계 및 경제 전망 보고서를 공동 발표

- (경제전망) 세계경제의 불확실성으로 인한 산업 활동 위축이 독일의 수출 지향적 제조업 불황으로 이어져, 독일의 GDP 성장률은 2019년 0.6%, 2020년 1.7%로 전망함
 - 서비스 분야 및 건설은 강한 성장을 기록하고 있지만 산업 약세가 노동시장과 가치사슬을 통해 점차 국내 경제로 확산되고 있음
- (위험) 무역 분쟁, 중국의 그림자금융(shadow banking)으로 인한 금융안정성 저해, 세계경제 둔화로 인한 선진국 회사채 재평가 위험, 이탈리아의 재정위기 등을 언급함

<표 11> 경제 및 재정 전망

(단위: %, GDP 대비 %)

구분	2017	2018	2019	2020
실질 GDP 성장률	2.2	1.4	0.6	1.7
실업률	5.7	5.2	4.9	4.8
CPI	1.5	1.8	1.5	1.8
재정수지	1.0	1.7	1.4	0.9

출처: CESifo Group Munich 2019

46) ifo institute, Facts, 2019. 6. 18.

<https://www.ifo.de/en/node/43158>

47) 사회보장서비스 포털, <http://www.securite-sociale.fr/Les-comptes-de-la-securite-sociale-Resultats-2018-et-previsions-2019-juin-2019>

48) 한국보건사회연구원, 『주요국의 사회보장제도: 프랑스』, 2012, pp. 41~42

49) 일반레짐은 사회적 위험에 따라 건강보험, 산재 및 직업병 보상, 연금보험, 가족수당 부문으로 구성되어 있음(한국보건사회연구원, 『주요국의 사회보장제도: 프랑스』, 2012, p. 42)

 프랑스

[예산·결산 등]

■ 2018년 사회보장예산 결산보고서(Les comptes de la sécurité sociale: Résultats 2018 et prévisions 2019) 발표(2019. 6. 11.)⁴⁷⁾

- 2018년 일반레짐(Régime général)과 노령연대기금(FSV)을 합한 적자는 12억유로로 전년 51억 유로에 비해 39억유로 개선됨

* 프랑스 사회보험은 수평적으로 업종·직종·직업에 따라 일반레짐, 특별레짐, 농업레짐 등으로 구성되어 있으며(일반레짐은 프랑스 인구의 80% 정도를 대상으로 하고 있는 대표적인 레짐으로 민간 상공업 피용자를 위한 것이고, 특별레짐은 국가기관이나 공기업 종사자를 위한 제도이며, 농업레짐은 농업경영자 등을 위한 제도. 각 제도별로 별도의 관리기구가 운영), 수직적으로는 기초, 보충, 추가레짐 등으로 구성됨⁴⁸⁾

- 이는 2018년 사회보장예산법안의 목표보다 10억유로 개선된 결과이고, 예상보다 높은 수입(17억 유로)과 적은 서비스 비용(6억유로)으로 인해 적자가 감소

- 2018년 일반레짐(Régime général)⁴⁹⁾의 재정수지는 5억유로 흑자로 2001년 이후 처음 흑자로 전환됨(전년 22억유로 적자)

- 건강보험(Maladie)의 재정적자는 2017년 49억 유로에서 2018년 7억유로(42억유로 감소)로 일반제도 재정수지 개선에 가장 많은 기여를 함



- 2018년 노령연대기금(FSV)의 재정적자는 예기치 않은 자본세 수입의 증가로 2008년 이후 가장 낮은 수준인 18억유로로 집계됨
- 2019년 일반레짐과 노령연대기금(FSV)을 합한 적자는 17억유로로 전망
 - 당초 사회보장예산안 계획에서는 1억유로 흑자를 기록할 것으로 전망하였으나, 예상 수입의 저조로 인해 재정적자 규모가 늘어날 전망

<표 12> FY2018 사회보장예산 일반레짐 및 노령연대기금 결산

(단위: 십억유로)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (전망)
의료보험 (Maladie)	-5.9	-6.8	-6.5	-5.8	-4.8	-4.9	-0.7	-0.9
산재보험 (Accidents du travail)	-0.2	0.6	0.7	0.7	0.8	1.1	0.7	1.2
법정연금기금 (Vieillesse)	-4.8	-3.1	-1.2	-0.3	0.9	1.8	0.2	-0.7
가족지원금 (famille)	-2.5	-3.2	-2.7	-1.5	-1.0	-0.2	0.5	0.8
일반제도 (Régime général)	-13.3	-12.5	-9.7	-6.8	-4.1	-2.2	0.5	0.4
노령연대기금 (FSV)	-4.1	-2.9	-3.5	-3.9	-3.6	-2.9	-1.8	-2.1
총액(Régime général+FSV)	-17.5	-15.4	-13.2	-10.8	-7.8	-5.1	-1.2	-1.7

출처: 사회보장서비스 포털, Les comptes de la sécurité sociale : Résultats 2018 et prévisions 2019, 2019. 6. 11.



영국

[기타]

■ 통계청, “FY2017-18 조세부담 및 재정수혜가 가구 소득에 미치는 영향(Effects of taxes and benefits on UK household income)” 발표(2019. 5. 30.)⁵⁰⁾

- (개요) 영국 통계청은 매년 가구소득 및 불평등에 대한 조세부담 및 재정수혜의 재분배 효과 추정치를 발표
 - 약 5천 가구에 대한 자발적 표본조사(voluntary sample survey)인 가계동향조사(Living Costs and Food Survey: LCF) 등을 활용하여 분석
- (주요 내용) 전반적으로 조세부담 및 재정지출 수혜로 인해 가구소득이 보다 균등하게 재분배되고 있음
 - (본원소득) 조세부담 및 재정수혜 이전의 본원소득 기준, 상위 20% 평균의 하위 20% 평균에 대한 비율은 11로 해당 비율의 감소 추세 지속(FY2007-08 15.5)
 - 상위 20%의 평균 가구소득은 8만 8,200파운드, 하위 20%의 경우는 7,900파운드
 - (총소득) 지난 7년 동안 현금수혜의 소득 불평등 완화 효과는 감소하는 추세였으나, FY2017-18에는 그 효과가 가장 크게 나타남

50) 통계청, “Effects of taxes and benefits on UK household income: financial year ending 2018”, 2019. 5. 30.

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/bulletins/theeffectsoftaxesandbenefitsonhouseholdincome/financialyearending2018>

- (가처분소득) 소득세와 같은 직접세는 소득 불평등을 완화시키는 데 누진적인 영향을 미침
 - 상위 20% 가구는 소득의 30.9%를 직접세로 지불한 반면, 하위 20% 가구는 14.7%를 지불
- (세후소득) 부가가치세나 주세와 같은 간접세는 역진적 또는 중립적인 것으로 나타남
 - 하위 20% 가구는 가처분소득의 27.1%를 간접세로 지불한 반면, 상위 20% 가구는 14.3%를 지불
- 그러나 지출에 대한 간접세 부과율은 각각에 대해 19.2%, 17.1%로 보다 균등
- (최종소득) 조세부담 및 재정수혜를 모두 적용한 최종소득 기준, 상위 20% 평균의 하위 20% 평균에 대한 비율은 4 미만으로 감소
 - 상위 20%의 평균 가구소득은 65,500파운드, 하위 20%의 경우는 18,900파운드
- (기타) 조세부담 보다 더 큰 재정수혜를 받은 가구에 속한 사람들의 비율은 47.9%로 감소 추세 지속(FY2009-10 49.6%)

[그림 2] 가구소득 유형별 5분위 분포

(단위: 파운드, 배)



주: 본원소득(Original Income)은 고용, 개인연금, 투자 및 기타 비정부로부터 얻는 소득
 총소득(Gross Income)은 본원소득에 현금수혜를 합산한 소득
 가처분소득(Disposable Income)은 총소득에서 직접세를 제외한 소득
 세후소득(Post Tax Income)은 가처분소득에서 간접세를 제외한 소득
 최종소득(Final Income)은 세후소득에 현물수혜를 합산한 소득

출처: Office for National Statistics



캐나다

기타

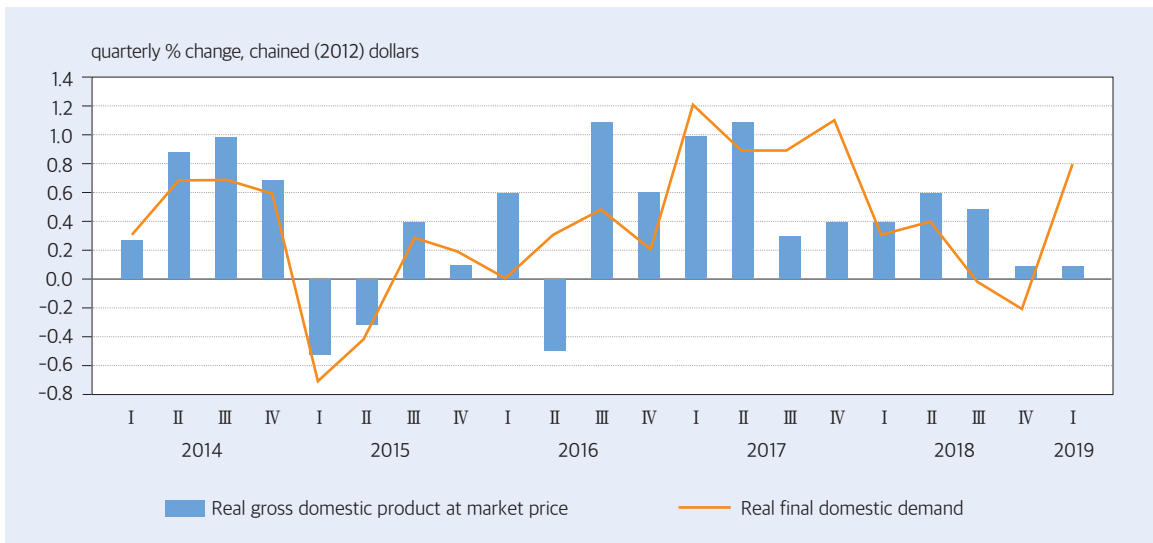
■ 통계청, 2019년 1분기 경제성장률 발표(2019. 5. 31.)⁵¹⁾

- 2019년 1분기 실질 GDP 성장률은 실질국민총소득(0.9%), 가계소비지출(0.9%), 기계 및 장비에 대한 투자(8.7%) 등에 기인하여 전분기와 동일한 0.1%로 나타남
- 내구재 지출(1.2%), 반내구재 지출(1.2%), 비내구재 지출(0.7%), 서비스에 대한 지출(0.8%)

등 가계최종소비지출의 증가로 정부최종소비지출은 전분기 대비 0.8% 증가

- 캐나다의 교역 조건(수출가격 대비 수입가격 비율)의 개선은 실질국민총소득(0.9%) 증가에 기인, 수출가격은 2.5% 증가했으나 수입가격은 보합
- 기계 및 장비 투자의 증가 등으로 인해 비주거 건설투자는 3.2%로 증가하였고 민간투자 역시 전분기 대비 0.9% 증가
- 국내총수요 성장률의 경우 전분기에 0.2% 감소했었으나 2019년 1분기 0.8% 증가율을 기록

[그림 3] 캐나다 실질 GDP 및 국내총수요 성장률



출처: 캐나다 통계청, *Gross domestic product, income and expenditure, first quarter 2019*, Chart 1, 2019. 5. 31.

51) 캐나다 통계청, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/daily-quotidien/190531/dq190531a-eng.pdf?st=COXNLxMj>

<표 13> 캐나다 지출계정

(단위: 전분기 대비 %)

구분	2018년 4분기	2019년 1분기
최종소비지출(Final consumption expenditure)	0.3	0.8
가계(Households)	0.2	0.9
비영리기관(Non-profit institutions)	1.0	1.3
일반정부(General government)	0.5	0.5
총고정자본형성(Gross fixed capital formation)	-2.3	1.0
민간(Business) ¹⁾	-2.1	0.9
일반정부(General government)	-3.5	1.6
재고투자(Investment in inventories) (millions of dollars)	6,730	3,826
수출(Exports of goods and services)	0.1	-1.0
수입(Imports of goods and services)	-0.2	1.9
통계적 불일치(Statistical discrepancy) (millions of dollars)	-1,592	764
국내총생산(Gross domestic product at market prices)	0.1	0.1
국내총수요(Final domestic demand)	-0.2	0.8

주: 1) 주거용 구조물(Residential structures), 비주거용 구조물(Non-residential structures), 기계 및 장비, 지적재산 관련 상품(Intellectual property products)을 포함

출처: 캐나다 통계청, *Gross domestic product, income and expenditure, first quarter 2019*, Table 2, 2019. 5. 31.



호주

[기타]

- 호주 통계청, 2019년 1분기 정부재정통계 발표 (2019. 6. 4.)⁵²⁾
 - 호주 일반정부의 2019년 1분기(March quarter) 세입(taxation revenue)은 전분기 대비 5.9% 감소한 1,353억 5,900만호주달러, 총수입(total revenue)은 전분기 대비 4.0% 감소한 1,683억 2,600만호주달러를 기록
 - 총비용(total expenses)은 전분기 대비 2.4% 감소한 1,645억 9,800만호주달러로 집계됨
 - 총수입에서 총비용을 차감한 순운영수지(net operating balance)는 37억 2,800만호주달러, 다시 비금융자산 순취득을 차감한 순차입(net borrowing)은 30억 2,900만호주달러를 기록

<표 14> 2019년 1분기 정부재정통계(일반정부 부문)

(단위: 백만호주달러, %)

구분	2018년 4분기	2019년 1분기	전분기 대비
세입(Taxation revenue)	143,804	135,359	-5.9
총수입(Total revenue)	175,252	168,326	-4.0
총비용(Total expenses)	168,581	164,598	-2.4
GFS 순운영수지 (Net operating balance)	6,671	3,728	-
GFS 순융자/차입(Net lending+)/borrowing(-)	-3,213	-3,029	-

출처: 호주 통계청, March Key Figures: All Levels of Government, 2019. 6. 4.

52) 호주 통계청, March Key Figures: All Levels of Government, 2019. 6. 4. <https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mf/5519.0.55.001>



■ 호주 통계청, 2019년 1분기 국민계정 발표(2019. 6. 5.)⁵³⁾

- 2019년 1분기 호주 경제성장률(계절조정)은 0.4%를 기록
 - 가계최종소비지출은 전기, 가스 및 기타 연료(1.8%), 보건(0.7%) 등은 증가한 반면 의류 및 신발(-0.6%), 여가 및 문화(-0.5%) 등은 감소해 전분기 대비 0.3% 증가하였고 정부 최종소비지출은 전분기 대비 0.8% 증가

- 민간 투자는 비주거 건설 투자(2.1%)가 증가하였으나 주택시장 둔화로 인한 소유권 이전 비용(-13.0%) 감소에 따라 1.0% 하락하였고, 공공 투자는 0.4% 증가
- 수출은 농산물 수출(6.5%) 증가를 비농산물 수출(-2.5%) 감소가 일부 상쇄해 1.0% 상승했고, 수입은 소비재(3.0%)가 증가했으나 중간재(-2.7%), 서비스(-1.4%)가 감소해 0.1% 감소

<표 15> 호주의 2019년 1분기 국민계정

(단위: %, 계절조정)

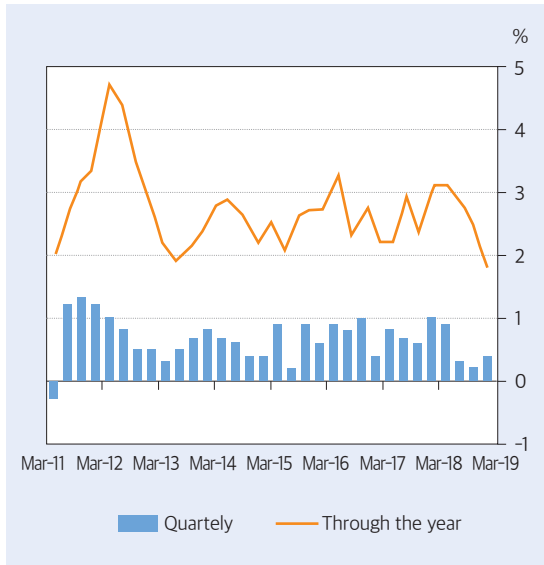
구분	전분기 대비	전년 동기 대비
최종소비지출(Final consumption expenditure)	0.4	2.6
가계(Households)	0.3	1.8
일반정부(General government)	0.8	5.1
총고정자본형성(Gross fixed capital formation)	-0.7	-1.5
민간(Private)	-1.0	-3.6
공공(Public)	0.4	6.8
재고증감(Changes in inventories)	na	na
국민총지출(Gross national expenditure)	0.0	1.6
수출(Exports of goods and services)	1.0	1.7
수입(Imports of goods and services)	-0.1	-0.5
통계적불일치(Statistical discrepancy)	na	na
국내총생산(Gross domestic product)	0.4	1.8

출처: 호주 통계청, Economy grew 0.4 per cent in March quarter, 2019. 6. 5.

53) 호주 통계청, Economy grew 0.4 per cent in March quarter, 2019. 6. 5.

<https://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/latestProducts/5206.0Media%20Release1Mar%202019>

[그림 4] 호주 경제성장률 추이(계절조정)



출처: 호주 통계청, Economy grew 0.4 per cent in March quarter, 2019. 6. 5.

■ 호주중앙은행, 기준 금리 인하 발표(2019. 6. 4.)⁵⁴⁾

- 호주 연방준비제도가사회는 정책금리(cash rate)를 현 1.50%에서 1.25%로 인하하기로 결정
 - 2016년 8월 1.5% 인하 이후 2년 10개월 만의 조정이며, 사상 최저 금리임
- (배경) 고용성장을 지원하고 인플레이션이 중기 목표(2~3%)를 달성할 것이라는 신뢰를 시장에 제공하기 위함

- 지난 1년 동안 고용성장은 강세를 보였으나, 몇 달간 5%를 유지한 실업률이 4월에 5.2%로 상승했고 전반적인 임금 증가세는 여전히 낮음
- 최근 인플레이션이 예상보다 낮았고 경제 전반에 걸쳐 인플레이션 압력이 둔화되었음

■ 호주 연방 총선 실시(2019. 5. 18.)⁵⁵⁾

- 의회해산 및 선거일 공고일(4월 11일)부터 정부는 선거관리(caretaker)에 들어갔으며 이 시기에 중대한 정책 이슈는 발표되지 않았음

※ 호주는 의회해산 시점부터 선거결과 확정 또는 신정부 출범까지 '선거관리 협약(caretaker conventions)'으로 알려진 일련의 관행(practice)을 따르고 있음. 이 기간 정부는 주요 정책을 결정하거나 중대한 직책을 임명하거나 주요 계약 및 착수를 피함⁵⁶⁾

- 선거 결과, 자유-국민연합이 승리하여 여당이 재집권에 성공
 - 하원 151석 전원을 선출하였으며, 자유-국민연합 77석, 노동당 68석, 기타 정당 6석 획득
 - 상원 총 76석 중 40석을 선출하였으며, 자유-국민연합 19석(기존 포함 35석), 노동당 13석(26석), 녹색당 6석(9석), 기타 정당 2석(6석) 획득
- 스콧 모리슨 총리는 부분 개각을 시행하였으며 재무부, 재정부 장관 등은 유임됨

54) 호주중앙은행, Statement by Philip Lowe, Governor: Monetary Policy Decision, 2019. 6. 4. <https://www.rba.gov.au/media-releases/2019/mr-19-15.html>

55) 호주 선관위, <https://www.aec.gov.au/>

56) 호주 총리 및 내각부, Guidance on Caretaker Conventions, 2018.

<https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/guidance-caretaker-conventions-2018.pdf>



■ 호주 의회예산처, 선거후보고서 발표(2019. 6. 19.)⁵⁷⁾

※ 의회서비스법(Parliamentary Service Act 1999) 64MA조 등에 따라 의회예산처(PBO)는 선거관리 기간 종료 후 30일 내 또는 의회 첫 개회 후 7일 내, 주요 정당의 각 선거 공약과 정책이 연방 예산에 미치는 영향을 분석·발표

- 선거전전망보고서(PEFO)⁵⁸⁾를 기준선으로, 자유-국민연합, 노동당, 녹색당⁵⁹⁾이 PBO에 제출한 공약 목록과 PBO가 추가 검토한 공약이 예산에 미치는 영향을 분석
- 각 정당의 공약이 이행되면 2022-23년까지 예산수지 총계가 자유-국민연합 1억호주달러, 노동당 173억호주달러, 녹색당 38억호주달러 개선될 것으로 분석됨
 - 자유-국민연합, 노동당의 경우 PBO 결과가 각 정당이 선거 전 자체 추계·공표한 결과와 큰 차이를 보이지 않았으나 녹색당의 경우 42억호주달러 감소
 - 이는 녹색당이 각 정책 수단 간 상호작용 효과와 당 정책이 공공 채무 이자 비용에 미치는 영향을 반영하지 않았고, PBO가 새로 인식한 공약들을 추가적으로 반영한 것에 주로 기인

<표 16> 예산수지 영향

(단위: 십억호주달러)

구분	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	총계
선거 공약의 순 효과(Net impact of election commitments)					
자유-국민연합 (Coalition)	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
노동당(Australian Labor Party)	0.6	2.0	1.9	12.6	17.3
녹색당(Australian Greens)	1.7	-2.5	-3.9	8.5	3.8
최종 예산수지(Final underlying cash balance)					
자유-국민연합 (Coalition)	7.1	11.0	17.8	9.2	45.1
노동당(Australian Labor Party)	7.7	13.0	19.7	21.8	62.3
녹색당(Australian Greens)	8.7	8.5	13.9	17.7	48.8

주: 양(+)/음(-)은 각각 예산수지의 증가/감소를 나타냄
출처: 호주 의회예산처, 2019 Post-election report, 2019. 6. 19., table 1.

- 이번 보고서에서 최초로 예산에 중대한 영향을 미치는 공약*에 대해서 2029~2030년까지 중기 영향을 추정하였는데, 공약 이행에 따라 2029-30년 GDP 대비 예산수지가 자유-국민연합 0.0%, 노동당 -0.1%, 녹색당 1.3% 증감할 것으로 추정됨

* 예산 기준 상위 10대 공약, 연 10억호주달러 초과 공약, 2019~2020 예산안의 예측과 현저한 차이가 있는 공약

57) 호주 의회예산처, 2019 Post-election report, 2019. 6. 19.

https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office/General_elections/2019_general_election/2019_Post-election_report

58) 예산공정법(The charter of Budget Honesty Act 1998)에 따라 호주 정부는 선거 공고 후 10일 내 '선거전전망보고서(Pre-election Economic and Fiscal Outlook: PEFO)'를 발간하여 현 회계연도 및 향후 4년간의 경제 및 재정 전망을 제공. 한국조세재정연구원, 『재정동향』, 4월 제2호, 2019 참고

59) 5인 미만 의석 정당은 분석 대상에 포함할 것을 요구할 수 있으나, 이를 행사하지 않았음

- 정당별로 세입 전망의 차이가 나타났는데, 이는 GDP 대비 세수 상한을 자유-국민연합은 23.9%, 노동당은 24.3%로 공약한 반면, 녹색당은 상한을 두지 않은 것에 기인

- 자유-국민연합의 경우 수취(receipts), 지급(payments)이 PEFO 기준선과 차이가 크지 않았으나, 노동당과 녹색당의 경우 수취, 지급 모두 PEFO에 비해 컸음

<표 17> 중기 예산수지 영향

(단위: GDP 대비 %)

구분	19-20	20-21	21-22	22-23	23-24	24-25	25-26	26-27	27-28	28-29	29-30
선거 공약의 순 효과(Net impact of election commitments)											
자유-국민연합(Coalition)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
노동당(Australian Labor Party)	0.0	0.1	0.1	0.6	0.3	0.8	0.7	0.4	0.1	0.0	-0.1
녹색당(Australian Greens)	0.1	-0.1	-0.2	0.4	0.3	1.1	1.1	1.2	1.2	1.3	1.3
최종 예산수지(Final underlying cash balance)											
자유-국민연합(Coalition)	0.4	0.5	0.8	0.4	0.8	0.6	0.8	1.4	1.7	1.8	2.0
노동당(Australian Labor Party)	0.4	0.6	0.9	1.0	1.1	1.4	1.5	1.8	1.7	1.8	1.9
녹색당(Australian Greens)	0.4	0.4	0.6	0.8	1.1	1.7	2.0	2.5	2.8	3.0	3.4

주: 양(+)/음(-)은 각각 예산수지의 증가/감소를 나타냄.

출처: 호주 의회예산처, 2019 Post-election report, 2019. 6. 19., table 2.



| 정책흐름



- 「월간 재정동향」 2019년 7월호 ('19. 5월 말 기준)
- BEPS 대응지원센터 2019년 제2차 전문가포럼 개최

「월간 재정동향」 2019년 7월호

(‘19. 5월 말 기준)

* 본 자료는 기획재정부에서 2019년 7월 9일에 발표한
 「월간 재정동향」 2019년 7월호(‘19. 5월 말 기준’)의 전문입니다. <편집자 주>

- ◆ (총수입) 누계(1~5월) 총수입은 215.8조원으로 전년 동기 대비 1.9조원 증가
 - ◆ (총지출) 누계(1~5월) 총지출은 235.0조원으로 전년 동기 대비 29.6조원 증가
 - ◆ (재정수지) 조기집행 등 적극적인 재정운용에 기인, 누계(1~5월) 통합재정수지는 19.1조원, 관리재정수지는 36.5조원 적자
 - ◆ (국가채무) 5월 말 기준 중앙정부 채무는 685.4조원으로 전월 대비 9.5조원 증가
- ⇒ 대내외적으로 불확실성이 지속되고 있어 모니터링을 강화하는 한편, 혁신성장, 일자리 지원 강화, 추경의 국회 통과 시 신속한 집행 등 적극적 재정운용을 통해 경제 활력 제고를 뒷받침할 계획

- (총수입) 5월 총수입은 45.1조원으로 전년 동월 대비 1.0조원 증가, 누계(1~5월)는 215.8조원으로 전년 동기 대비 1.9조원 증가
 - (국세수입) 5월 국세수입은 30.2조원으로 전년 동월 대비 0.7조원 감소, 누계(1~5월)는 139.5조

원으로 전년 동기 대비 1.2조원 감소*

* 지방소비세율 인상(11% → 15%)에 따른 부가가치세 감소(△1.7조원) 포함

- (법인세) 5월 세수는 15.2조원이며, 3월 법인세 분납분* 증가 등으로 전년 동월 대비 0.6조원 증가

* 납부세액 1천만원 초과 시 납부기한 경과 후 1개월(중소기업은 2개월) 이내 분납 가능

- (소득세) 5월 세수는 11.3조원이며, 부동산 거래 감소*에 따른 양도소득세 감소 등으로 전년 동월 대비 0.2조원 감소

* 주택 거래량(만건): (2018년 3월) 16.5 → (2019년 3월) 10.9 <33.8%↓>

- (부가가치세) 5월 세수는 △1.2조원이며, 환급액 증가 및 수입 감소* 등으로 전년 동월 대비 0.7조원 감소

* 수입액(억 달러): (2018년 5월) 444.6 → (2019년 5월) 436.4 <1.9%↓>

※ 진도율은 47.3%로 전년 동기(47.9%, 결산 기준)와 유사한 수준(△0.6%p)

* 최근 5년(2014~2018년) 평균 진도율(45.3%) 대비 2.0%p 상승

* 전년 동기 예산기준 진도율(52.5%) 대비 5.1%p 하락이나, 2018년의 경우 예산 대비 초과세수(+25.4조원)가 커서 연중 진도율(연간 109.5%)이 매우 높았음

(단위: 조원, %, %p)

국세수입	2018년							2019년(잠정)				전년 동기 대비			
	예산 (A)	결산 (B)	5월 (C)	1~5월 (누계,D)	진도율			예산 (H)	5월 (I)	1~5월 (누계,J)	진도율 (K=J/H)	5월 (I-C)	누계 (J-D)	진도율	
					예산 (E=D/A)	결산 (F=D/B)	*5년 (G)							예산 (K-E)	결산 (K-F)
◇ 국세수입	268.1	293.6	30.9	140.7	52.5	47.9	45.3	294.8	30.2	139.5	47.3	△0.7	△1.2	△5.1	△0.6
○ 일반회계	260.8	285.9	30.4	137.0	52.5	47.9	45.4	287.2	29.8	136.2	47.4	△0.6	△0.8	△5.1	△0.5
- 소득세	72.9	84.5	11.5	37.7	51.7	44.6	42.8	80.4	11.3	37.5	46.6	△0.2	△0.2	△5.1	2.0
- 법인세	63.0	70.9	14.6	38.0	60.3	53.6	50.4	79.3	15.2	40.1	50.5	0.6	2.0	△9.7	△3.0
- 부가가치세	67.3	70.0	△0.5	32.4	48.1	46.3	44.8	68.8	△1.2	32.0	46.6	△0.7	△0.4	△1.6	0.3
- 교통세	16.4	15.3	1.3	6.5	39.5	42.3	41.2	14.8	1.2	5.8	39.5	△0.1	△0.6	0.0	△2.7
- 관세	9.4	8.8	0.7	3.9	41.0	43.8	41.1	9.1	0.8	3.5	38.8	0.1	△0.3	△2.1	△4.9
- 기타	31.7	36.3	2.8	18.5	58.4	51.0	47.1	35.0	2.5	17.3	49.4	△0.2	△1.2	△9.0	△1.6
○ 특별회계	7.3	7.7	0.5	3.8	51.3	48.9	43.6	7.6	0.4	3.3	43.9	△0.1	△0.4	△7.4	△5.0

※ 최근 5년(2014~2018년) 진도율 평균(결산 기준)

- (세외수입) 누계(1~5월) 세외수입은 12.0조원으로 전년 동기 대비 0.7조원 감소
- (기금수입) 누계(1~5월) 기금수입은 64.3조원으로 전년 동기 대비 3.7조원 증가

■ (총지출) 5월 총지출은 38.3조원으로 전년 동월 대비 2.6조원 증가, 누계(1~5월)는 235.0조원으로 전년 동기 대비 29.6조원 증가*

* 증가요인(조원): 일반회계(17.2), 특별회계(2.3), 기금(5.6), 세입세출 외(4.6)

■ (재정수지) 5월 통합재정수지는 6.8조원 흑자, 관리재정수지(사회보장성기금 4.5조원 흑자 제외)는 2.3조원 흑자

- 누계(1~5월) 통합재정수지는 19.1조원, 관리재정수지는 36.5조원 적자, 이는 경제활력 제고를 위한 조기집행 등 적극적인 재정운용으로 전년 동기 대비 재정적자 폭이 증가

* (세입 측면) 국세수입(△1.2), 세외수입(△0.7), 기금수입(3.7) 등 전년 동기 대비 1.9조원 증가

* (지출 측면) 일반회계(17.2), 특별회계(2.3), 기금(5.6), 세입세출 외(4.6) 등 전년 동기 대비 29.6조원 초과 집행

(단위: 조원)

구분	2018년		2019년(잠정)			전년 동기 대비 증감 (D-B)
	추경 (A)	1~5월 (누계, B)	예산 (C)	5월 (당월)	1~5월 (누계, D)	
◇ 통합재정 수지(a)	15.1	8.6	6.5	6.8	△19.1	△27.7
◇ 사회 보장성 기금(b)	46.5	17.9	44.0	4.5	17.4	△0.5
◇ 관리재정 수지(a-b)	△31.4	△9.2	△37.6	2.3	△36.5	△27.2

■ (국가채무) 5월 말 기준 중앙정부 채무는 685.4조 원으로 국고채권(9.0조원) 및 국민주택채권(0.4조원) 증가 등으로 전월 대비 9.5조원 증가

(단위: 조원)

구분	2017년	2018년	2019년(잠정)			증감		
	결산 (A)	결산 (B)	전년 (B-A)	예산	4월 (C)	5월 (D)	전년 (D-B)	전월 (D-C)
○ 중앙 정부 채무	627.4	651.8	24.4	711.1	675.8	685.4	33.6	9.5

※ 국고채 정기상환은 연중 4회(3, 6, 9, 12월) 이루어짐

■ (집행실적) 2019년 연간계획(291.9조원) 대비 5월 말까지 집행실적은 154.6조원으로 전년 동기 대비 12.3조원(2.2%p) 초과 집행

(단위: 조원, %)

구분	2018년			2019년			전년 동기 대비	
	연간 계획 (A)	5월 실적 (B)	집행률 (C= B/A)	연간 계획 (D)	5월 실적 (E)	집행률 (F= E/A)	실적 (E-B)	증감률 (F-C)
○ 집행 실적	280.2	142.3	50.8	291.9	154.6	53.0	12.3	2.2

■ (재정동향 발간 기준일 변경) 정부의 재정운용에 대한 보다 신속한 정보전달을 위하여 그간 매월 10일 기준으로 발표하던 것을 매월 7일 기준으로 변경(*기준일: 월·토요일, 공휴일 등을 고려하여 조정)

< 2019년 7월 이후 재정동향 발간 일정 >

구분	7월	8월	9월	10월	11월	12월
○ 발간 예정일	9일 (화)	7일 (수)	10일 (화)	8일 (화)	7일 (목)	10일 (화)

BEPS 대응지원센터

2019년 제1차 기업설명회 개최

* 본 자료는 기획재정부 국제조세제도과에서 2019년 7월 10일에 발표한 "BEPS 대응지원센터 2019년 제1차 기업설명회 개최"의 전문입니다. <편집자 주>

- 「BEPS 대응지원센터」는 7월 11일(목) 대한상공회의소에서 2019년 제1차 BEPS* 기업설명회를 개최
- * Base Erosion and Profit Shifting(세원잠식 및 소득이전): 각국의 조세제도 차이나 허점 등을 이용하여 조세부담을 줄이는 국제적 조세회피 행위로 '15년부터 OECD 중심으로 BEPS 프로젝트 15개 과제 추진·이행 중
- 기업설명회는 기업들의 BEPS에 대한 이해도 및 대응능력을 제고하고 의견을 수렴하기 위해 2016년부터 연 2회 개최하고 있음

< 제1차 BEPS 기업설명회 개요 >

- 일시: 2019. 7. 11(목) 14:00~17:00
- 장소: 대한상공회의소 지하2층 국제회의장 (Grand Hall)
- 주관: BEPS 대응지원센터(기재부·조세연·대한상의 공동운영)
- 주요내용
 - 2018년 국제조세 분야 개정세법 및 주요 질의회신 사례(기획재정부)
 - 상호합의 및 이전가격 사전승인 운영 현황 (국세청)
 - BEPS Action 8-10(이전가격 세제 강화) (안진회계법인 이용찬)

- 금번 기업설명회는 기획재정부·국세청·민간전문가가 참여하여 국내 BEPS 방지 국제조세 제도의 현황 및 개정방향, 주요국 사례 등 기업들의 관심이 높은 내용을 중심으로 설명을 진행할 계획
- ① 기획재정부는 이전가격 세제* 강화, 해외자산 신고제도 개편 등 2018년 국제조세 분야 세법 개정 주요 내용 및 질의회신 사례를 설명하고,
 - * 국외특수관계인과의 국제거래가 비정상적으로 높거나 낮은 이전가격으로 이루어지는 경우 과세당국에서 정상가격으로 조정하여 과세하는 제도
- ② 국세청에서 이중과세 방지 및 조세확실성 제고를 위한 상호합의* 및 이전가격 사전승인** 제도의 현황 및 신청방법 등을 안내
 - * 조세조약의 해석이나 부당한 과세처분 등에 대해 양국 과세당국 간에 협의를 통해 해결하는 절차
 - ** 납세자와 과세당국이 적절한 이전가격 결정방법에 대해 사전에 합의
- ③ 한편, BEPS프로젝트 8~10번 과제인 이전가격 세제 강화와 관련하여 그 주요 내용 및 국내외 입법동향도 설명*할 계획임
 - * 안진회계법인 이용찬 전문(BEPS대응지원센터 자문위원)
- BEPS 대응지원센터는 하반기에도 전문가포럼* 및 기업설명회 개최 등을 통해 국제조세 분야 기업 지원을 지속할 계획

* 국제조세 민간전문가, 기업실무자 등이 참여하여 BEPS 관련 주제에 관한 발표 및 토론 진행

참고 1 OECD BEPS 프로젝트 개요

■ (개념) BEPS*란 다국적기업이 각국의 조세제도 차이나 허점 등을 악용하여 조세부담을 줄이는 국제적 조세회피 행위*를 의미

* Base Erosion and Profit Shifting: 다국적기업의 소득이전을 통한 세원잠식 문제

■ (경과) OECD는 BEPS에 대한 국제적 공동대응을 위해 「BEPS 프로젝트」 추진

• 2013년 9월, G20 정상회의에서 공식 출범 이후 2015년 11월 BEPS 대응을 위한 15개 세부 과제 (Action Plan) 확정

< BEPS 15개 과제 >

Action	과제명	주요 내용
1	디지털 경제	디지털거래에 대한 과세방안 마련
2	혼성 불일치 해소	국가간 세법차이에 따라 이중 부과되는 현상 방지
3	특정외국법인 유보소득 과세제도 강화	해외회사 소득 장기 유보 방지
4	이자비용 공제 제한	과도한 차입을 통한 과세회피 방지
5	유해조세 방지	국가 간 이동성이 높은 IP 등에 대한 경쟁적 조세감면 제한
6	조약남용 방지	조세조약 혜택 부당 취득 방지
7	고정사업장 회피 방지	고정사업장 회피 (단기계약체결 등) 방지
8-10	이전가격 세제 강화	거래가격 조정을 통한 소득이전 방지

< BEPS 15개 과제 >의 계승

Action	과제명	주요 내용
11-12	통계분석 및 강제적 보고제도	기업의 조세회피전략에 대한 정보 확보
13	국가별 보고서	다국적기업에게 이전가격 관련 자료제출의무 부여
14	효과적 분쟁해결	조약 당사국간 상호합의를 통한 분쟁해결
15	다자간 협약	다자조약을 통해 양자조세조약을 신속하게 일괄 개정

• 2016년 2월, BEPS 프로젝트의 전 세계적 이행을 위해 포괄적 이행체계*(Inclusive Framework) 구축

* OECD 회원국 및 참여를 원하는 비회원국 포함(2019년 5월 기준 129개국 참여)

■ (이행의무) 과제별 시급성, 국제적 공조 필요성에 따라 이행 의무 차등 부여

• 최소 기준*은 강한 이행 강제력을 가지며, 공통 접근·모범관행 관련 과제는 국가별 여건에 따라 이행 여부 선택 가능

* 불이행 시 다른 국가로의 파급효과(spillover effect)가 있어 모든 국가가 동시에 이행해야 하는 과제

< 과제별 이행 강제력 수준 >

이행 수준	과제명
최소 기준 (Minimum standard)	유해조세 방지(Action5), 조약남용 방지(Action6), 국가별보고서 도입(Action13), 효과적 분쟁 해결(Action14)
공통접근 (common approach)	혼성불일치 해소(Action2), 이자비용 공제제한(Action4)
모범관행·권고 (Best practice)	특정외국법인 유보소득 과세제도(Action3) 강제적 보고 제도(Action12)

참고 2 OECD BEPS 과제별 국내 추진현황

과제명		BEPS 이슈	조치현황
Action 1	디지털경제	디지털 플랫폼 등 디지털사업에 대한 국가 간 부가가치세·법인세 과세권 배분 문제	(2014년) 해외에서 공급하는 앱·게임 등에 부가가치세 과세 (2018년) 과세 대상 확대(클라우드컴퓨팅, 광고, 중개용역 등)
Action 2	혼성불일치해소	국가 간 세법 차이에 따라 양국에서 이 중 비과세되는 혼성체에 대한 대응	(2017년) 혼성불일치 방지제도 도입
Action 3	특정외국법인 유보소득 과세강화	해외 회사에 유보된 소득을 배당된 것으로 간주하여 과세	(1997년 1월~) 관련 제도 既운영 중
Action 4	이자비용 공제제도	과도한 차입(이자비용)을 통해 원천지국 세원잠식 방지	(2017년) 소득 대비 과다이자비용 공제제한 제도 도입
Action 5	유해조세 제도 폐지	국가간 경쟁적 조세감면 방지, 정보교환 등 공정하고 투명한 조세제도 운용	(2017년) 이전가격 사전승인자료 국가 간 정보교환 허용 (2018년) 외국인투자기업 법인세 감면 폐지
Action 6	조약남용 방지	조세조약 체결국에 페이퍼컴퍼니 설립 등을 통해 조세조약 혜택을 부당하게 받는 행위(treaty shopping) 방지	(계속) 조세조약 제·개정 시 반영 중
Action 7	고정사업장 회피방지	단기계약체결 등 고정사업장 회피 방지	(2018년) 국내사업장 범위 확대
Action 8~10	이전가격 세제강화	무형자산 등 국외특수관계인과의 거래가격 조작을 통한 세원잠식 방지	(2018년) 합리성이 결여된 거래의 재구성·부인 근거 명확화, 무형자산에 대한 이전가격 세제 강화
Action 11	통계분석	BEPS 규모 측정 등 통계분석	입법사항 없음
Action 12	강제적 보고	조세회피 전략을 수립·권고한 로펌·회계법인 등에 신고의무 부여	중장기 검토
Action 13	이전가격 문서화	다국적기업에 이전가격 관련 자료 제출 의무 강화	(2015년) 개별·통합기업보고서 (2016년) 국가별 보고서 도입
Action 14	분쟁해결	조세조약 체결국 간에 이중과세 방지를 위한 상호합의 절차 개선	(2016년) 원천지국에서도 상호합의 신청 허용
Action 15	다자간 협약	조약남용방지 기준을 신속하게 양자 조세조약에 반영하기 위해 다자간 조세조약 체결	(2017년) 다자간 협약 가입

최소기준(강제적 이행 의무 부여)

공통 접근(강한 이행 권고)

재정포럼

2019년 7월호 통권 제277호

- 발행처/ 한국조세재정연구원
- 발행인/ 김유찬 (한국조세재정연구원 원장)
- 편집위원장/ 김현아 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
- 편집위원/ 김학수 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
장우현 (한국조세재정연구원 연구위원)
허경선 (한국조세재정연구원 연구위원)
김빛마로 (한국조세재정연구원 부연구위원)
김문정 (한국조세재정연구원 부연구위원)
김우현 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- 편집·제작/ 최병규 (한국조세재정연구원 책임전문원)
김서영 (한국조세재정연구원 전문원)

■ 월간 재정포럼

2019년 7월 15일 발행 / 제23권 제7호(통권 제277호)

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)-414-2134

• FAX: (044)-414-2509

• E-mail: pub@kipf.re.kr

• 주소: (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336

한국조세재정연구원 지식정보팀

■ 정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.

2~3년간 장기구독도 가능합니다.

■ 구독료 납부방법

온라인 입금: 하나은행 세종아름지점

• 계좌번호: 541-910013-01104

• 예금주: 한국조세재정연구원



※ 『재정포럼』은 한국조세재정연구원 연구발간물 보호 저작물로 “공공누리 제4유형: 출처표시+상업적 이용금지+변경금지” 조건에 따라 이용할 수 있습니다.



아름다운 선율도 아래층 이웃에게는 때론 큰 고통이 될 수 있습니다!

아래층을 이해하고 배려하는 생각을 가지면 층간소음으로 인한 이웃간의 분쟁과 갈등을 해결할 수 있습니다.

kobaco

한국방송광고진흥공사 | 공익광고협의회



인터넷 지식인에게 물어보면 금방 알 수 있다? 쉽게 얻은 정답은 진짜 나의 지식으로 오래 남기 어렵습니다. 내가 지식인이 되는 방법, 인터넷 검색(searching)이 아닌 독서(reading)입니다.