재정포럼

2015.05 · Vol.227

월간 재정포럼 2015년 5월호 통권 제227호_세종라00007
발행처 한국조세재정연구원 (우) 339-007 세종특별자치시 한누리대로 1924
전화 (044) 414-2131~5 홈페이지 www.kipf.re.kr

CONTENTS

권두칼럼

이상으로서의 음(陰)소득세 · 복거일 02

현안분석

개인연금제도에 대한 소고: 재정패널조사(NaSTaB) 자료를 중심으로 · 윤성주 08

비트코인의 발전 현황과 정책적 시사점 · 신상화 22

정책연구

경제성장과 재정정책 · 홍승현 · 류덕현 · 전병목 · 윤성주 44

재정정책의 경기대응성 분석: 재정기조지표를 중심으로 · 홍승현 49

재정융자제도의 개선과 이차보전 확대 방안 · 임소영 53

의료급여 지출전망과 재정효율성에 관한 연구 · 최성은 57

지역발전정책과 재정정책 · 김현아 60

지속가능한 공공기관 부채관리를 위한 정책적 대응방안 · 하세정 · 오영민 · 라영재 63

공공정책포럼

우리 노동시장의 과제와 공공기관의 역할 68

주요국의 조세 · 재정동향

벨기에, 스타트업 기업에 투자 활성화를 위한 세제혜택 발표 외 76

정책흐름

통합재정정보공개시스템 「열린재정」 시범 서비스 개시 94

'국고보조금 부정수급 종합대책' 추진상황 점검 97

공공기관 임금피크제로 2년간 6,700여 명 청년고용 전망 99

이슈&포커스

지방재정 개혁, 국고보조금 사업 숫자 · 규모 줄여라 외 104

이상으로서의 음(陰)소득세

복거일
소설가

요즈음은 철이 일러서, 봄철엔 꽃들이 한꺼번에 핀다. 덕분에 4월은 더욱 화사하다. 개나리와 살구꽃이 피는가 했더니 벚꽃이 흐드러지고 바로 복사꽃이 곱다. 뒷산길에서 숨을 돌리는데, 바람이 스치자, 터널처럼 길을 덮은 벚나무들에서 꽃잎들이 날린다.

"아, 꽃비!" 저만큼 혼자 내려오던 여인이 탄성을 낸다.

내 눈엔 소녀 시절로 돌아간 그 중년 여인도 환한 풍경의 한 부분이다. 나도 모르게 미당의 시구가 나온다, "진달래 꽃비 오는 서역 삼만리."

뒤쪽에서 사내들 목소리가 불협화음으로 닥친다. 얘기에 열중해서 꽃들이 흐드러진 풍경은 눈에 안 들어오는 모양이다. 가만히 들어보니, 무슨 사업을 사고파는 얘긴데, 세금을 놓고 협상하는 모양이다.

'이 좋은 풍경에 눈길 한 번 주지 못하고…' 걸음에 방해가 되는 물체라는 듯 흘긋 나를 쳐다보고 지나치는 그들에게 나도 그리 후한 평가를 내리지 않는다.

'하긴 세금이야 늘 우리를 따라다니지. 서역 삼만리에도 세금은 있겠지.' 속으로 가볍게 탄식하면서, 벤자민 프랭클린의 말을 떠올린다. "이 세상에선 아무 것도 확실치 않습니다, 죽음과 세금을 빼놓고는."

나는 방금 내린 각박한 평가를 좀 수정하고서 검정 양복 입은 두 사내의 뒷모습에 조금 누그러진 눈길을 보낸다. '저 사람들 처지에 놓이면, 나도 꽃비 맞는 순간을 즐길 여유가 없을지도 모르지.'

어쨌든, 죽음을 앞둔 프랭클린이 친구에게 토로한 그 말은 보기보다 깊은 통찰이 담겼다. 죽음과 세금은 따로 떨어진 현상들이 아니다. 삶의 본질에서 나온 것들이라, 유기적으로 연관되었다. 사람의 삶이 유지되려면, 개인들은 죽어야 하고 죽을 때까지, 때로는 죽은 뒤에도, 세금을 내야 한다.

생명체들은 무한정 늘어날 수 없다. 어떤 종(種)이든 자신의 생물학적 틈새에서 살아간다. 어떤 생물학적 틈새도 자원이 한정적이므로, 거기 적응한 종들은 개체 수에서 대체로 안정적이다. 자연히, 새로운 개체들이 나오려면, 먼저 나온 개체들이 자리를 비워주어야 한다. 개체의 죽음은 자연스럽다.

혹독한 우주 환경에서 살아가는 생명체들은 몸이 끊임없이 낡아지므로, 주기적으로 몸을 재생해야 한다. 사람처럼 유성생식을 하는 종들의 개체들은 배우자와 유전자를 반씩 합쳐서 자식들을 낳고 그런 자식들을 통해서 무한정 목숨을 이어간다. 그래서 자식을 낳아서 키우면, 임무를 마친 터라 몸이 갑자기 낡아지는 것이다. 때가 되면 죽어야, 우리 생명을 이어갈 자식들을 위한 생태적 공간이 생긴다. 우리는 죽음으로써 생명을 얻는다.

여기서 주목할 점은 배우자의 존재다. 배우자가 없으면, 우리는 자식을 낳을 수가 없어서 절대적 죽음을 맞는다. 배우자와의 협력을 통해서 우리는 목숨을 다음 대까지 이어갈 수 있다. 두 사람이 포함되므로, 이런 협력은 사회적이다. 보다 큰 사회에 속하지 않는다 하더라도, 배우자와 협력해서 자식들을 낳는다는 사실만으로도 우리는 사회적 존재다. 하긴 우리 몸 자체가 사회다. 동물이나 식물과 같은 다세포생물들은 세포들의 사회다.

배우자 없이 혼자 생식하는 종들도 실은 사회적 존재다. 진화 생물학자 로버트 트리버스의 지적대로, "생식은 사회적 사건이니, 최소한의 수준에서 생식은 한 개체에 의한 다른 개체의 유전적 및 물질적 구성을 포함한다."

사람처럼 큰 사회를 이루어 발전된 문명을 누리는 경우, 개인들의 삶에서 사회적 부문이 차지하는 몫은 무척 크다. 실제로 우리 삶의 대부분은 사회라는 환경 속에서 다른 사람들과 교섭하는 일들로 채워진다. 우리가 혼자 자연 속에서 그것의 한 부분임을 느끼는 경우는 정말로 드물다. 지금 여기 꽃비 뿌리는 벚나무들도 실은 순수한 자연적 존재가 아니라 구청에서 돈 들여서 심고 가꾼 것이다.

사회를 이루어 살려면, 사람들이 공동으로 하는 일들이 많다. 사회를 지키고 법을 세우고 불운한 구성원들을 도와야 한다. 도로나 항만과 같은 기반시설들에 대한 투자도 따라야, 사회가 안정적으로 발전할 수 있다. 이런 공동의 일들은 '사회적 선택'이라 불린다. 개인들이 독자적으로 결정하는 '개인적 선택'에 대비되는 개념이다. 사회적 선택들을 수행하는 기구는 정부다. 개인적 선택들은 흔히 시장이라 불린다.

정부가 움직이려면, 자원이 든다. 그 자원은 주로 세금으로 조달된다. 따라서, 세금이 없으면, 정부가 움직일 수 없어 사회적 존재인 우리가 살아가고 자식들을 키우기 어렵다. 다른 편으로는, 자식들을 키운 사람들은 젊은이들에게 자리를 내주어 자신들의 목숨이 오래 이어지도록 해야 한다. 노인들의 부양에 세금이 많이 들어가는 '고령화 사회'는 생기 있는 사회가 될 수 없다. 프랭클린이 이 세상에서 확실하다고 꼽은 죽음과 세금은 그렇게 연결된다.

정부가 움직이려면,
자원이 든다.
그 자원은 주로
세금으로 조달된다.
따라서, 세금이 없으면,
정부가 움직일 수 없어
사회적 존재인 우리가
살아가고 자식들을
키우기 어렵다.

내가 이상적 소득세제로 여기는 것은 '음소득세'다. 이 세제에선 모든 사람들이 소득세를 낸다. 다만 가난한 사람들은 음(-) 소득세를 낸다.

그러나 세금을 좋아하는 사람은 없다. 에드먼드 버크의 말대로, "세금을 거두면서 기쁘게 하는 것은 사람의 능력을 넘는다." 그래서 17세기 루이14세 아래서 엄청난 전쟁 비용을 조달해야 했던 콜베르는 과세의 기술을 "거위로부터 항의를 가장 적게 받으면서 깃털을 가장 많이 뽑는 것"이라고 정의했다. 얼마 전에 경제 관료가 "이것이 거위로부터 가장 항의를 적게 듣는 방안"이라고 설명했다가 기자들로부터 거센 비난을 들었다. 나는 지금도 이해가 안 된다, 모처럼 고급스러운 유머로 상황을 잘 설명했는데, 왜 기자들로부터 욕을 먹어야 했는지.

내가 이상적 소득세제로 여기는 것은 '음소득세(Negative Income Tax)'다. 이 세제에선 모든 사람들이 소득세를 낸다. 다만 가난한 사람들은 음(-) 소득세를 낸다. 즉 정부로부터 복지 교부금을 받는다. 따라서 이름은 세제이지만, 실제로는 소득세와 교부금을 하나의 체계로 아우른 것이다.

모든 사회보장 제도들의 근본적 문제는 수혜자들이 일할 의욕을 잃는 것이다. 그래서 수혜자들은 임금이 낮은 일자리를 마다하고 심지어 가족들이 일부러 흩어진다. 음소득세는 모든 소득에 대해서 적절한 한계 세율을 적용하므로, 보수가 아주 낮은 일자리라도 갖는 것이 유리하다. 자연히, 일할 의욕을 꺾지 않고 일자리를 줄이지도 않는다. 아울러, 스스로 일해서 살아가려는 사람들을 격려하고 특정 계층을 겨냥한 복지 제도들에 따르는 도덕적 해이를 막아서, 사회의 도덕 수준을 높인다. 행정적으로도 간편하니, 덩치는 점점 커지지만 효율은 점점 낮아지는 복지 기구들 대신 국세청의 조직을 조금 늘리면 된다.

이 멋진 제도를 나는 1970년대 중엽 '뉴스위크'의 밀튼 프리드먼의 칼럼에서 처음 만났다. 복지 교부금과 세금을 하나로 파악한 이 '개념적 돌파(conceptual breakthrough)'에 나는 매료되었고, 기회가 나올 때마다 이 제도를 도입하자고 역설했다. 아쉽게도, 이 제도를 제대로 시행한 나라는 아직 없다. '근로소득 보전세제(Earned Income Tax Credit)'라는 형태로 부분적으로 도입되었을 따름이다. 진정한 사회적 혁신들은 관계없는 사람들로부터는 관심을 받지 못하고 기득권을 유지하려는 사람들로부터는 거센 반발을 받는다.

이제 프리드먼은 죽었고 그것을 열심히 권장하는 사람도 없다. 민중주의가 드센 우리나라에선 특정 계층을 겨냥한 정치가들의 공약들만 어지럽다. 어떤 나라에 이 제도가 제대로 도입되었다는 소식이 내 생전에 들려오기는 어려울 것 같다. 아쉽다.

문득 깨닫는다, 내려오던 여인도 올라가던 사내들도 보이지 않고 나 혼자

간간 내리는 꽃비 속에 섰다는 것을. 고운 꽃들이 날리면 어쩔 수 없이 아쉬워지지만, 그 아쉬움은 내가 젊었을 적부터 품어온 이상들이 이루어지지 못한 채 바래는 것을 바라보는 아쉬움과는 본질적으로 다르다. 꽃잎이 날리면, 열매가 자라고, 두어달 지나면, 잘 익은 버찌들이 내 마음을 푸근하게 할 것이다.

진정한 사회적 혁신들은 관계없는 사람들로부터는 관심을 받지 못하고 기득권을 유지하려는 사람들로부터는 거센 반발을 받는다.

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

6.1293
1.2386
0.4823
8.8393
2.6432
1.2827
618.813
6.9100
2.0663
1.0028
-0.0029
-0.0004
-1.3000

현안분석

■ **개인연금제도에 대한 소고: 재정패널조사(NaSTaB) 자료를 중심으로**
윤성주 · 한국조세재정연구원 부연구위원

■ **비트코인의 발전 현황과 정책적 시사점**
신상화 · 한국조세재정연구원 부연구위원

---

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. 〈편집자 주〉

개인연금제도에 대한 소고
: 재정패널조사(NaSTaB) 자료를 중심으로

윤성주
한국조세재정연구원
부연구위원
(sjyoon@kipf.re.kr)

Ⅰ. 개인연금 필요성

통계청의 「2014 고령자 통계」에 따르면 2014년 현재, 우리나라의 총인구 중에서 65세 이상 고령인구의 비중은 12.7%로 고령자가 인구 8명 중 1명 꼴이다. 우리나라는 2000년에 이미 65세 이상 고령자의 비중이 7.2%로 고령화사회에 진입하였으며, 2017년에는 고령인구의 비중이 14.0%인 고령사회로 진입될 것으로 추정되고 있다. 그리고 2026년에는 인구 5명 가운데 1명이 고령자인 초고령사회로 진입할 것으로 예측되며, 이와 같은 고령인구 비중은 2060년 40.1% 수준까지 증가할 것으로 추정되고 있다.[1)]

고령인구 비중의 증가는 생산가능인구 비중의 감소를 의미한다. 2014년 기준 노년부양비[2)]는 17.3명으로, 이는 생산가능인구 5.8명이 고령자 1명을 부양한다는 것을 의미한다. 이와 같은 노년부양비는 빠른 속도로 증가하여 2060년에는 80.6명 수준으로, 생산가능인구 1.2명이 고령자 1명을 부양해야 할 것으로 추정되고 있다.

미래에 생산가능인구가 감소한다는 것은 향후 정부의 재정수입이 감소할 가능성이 높다는 것을 시사한다. 왜냐하면 재정수입의 원천이 되는 세금을 납부할 인구의 비중이 감소하기 때문이다. 그리고 정부재정수입의 감소는 결과적으로 정부의 재정지출 수준을 감소시키게 된다. 따라서 향후 고령층 인구의 증가에도 불구하고 이들에 대한 복지지출이 충분하지 못할 가능성 높다.[3)]

통계청의 『사회조사』에 따르면 2013년 현재에도, 고령자가 경험하는 어려움 중에서 건강문제(65.2%)와 더불어 경제적인 어려움(53.0%)이 압도적으로 높은 비

---

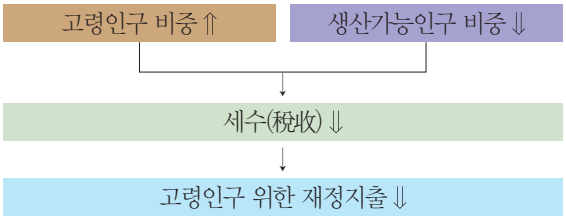
1) 고령화사회(aging society): 65세 이상 비중 7~14%, 고령사회(aged society): 65세 이상 비중 14~20%, 초고령사회(super-aged society): 65세 이상 비중 20% 이상

2) 노년부양비=$\frac{\text{65세 이상 인구}}{\text{15~64세 인구}} \times 100$

3) 생산성이 생산가능인구 감소로 인한 부정적 효과를 넘어설 정도로 높아질 경우 이와 같은 문제가 나타나지 않을 수 있다.

중을 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 또한 2011년 기준, OECD 국가들의 노인빈곤율은 평균 12.8% 수준이지만, 우리나라는 이의 3.7배 수준인 47.2%로 OECD 국가들 가운데 가장 높은 수준으로 나타났다. 그리고 OECD 국가들에서는 고령층 빈곤율(12.8%)과 전체인구 빈곤율(11.3%)의 차이가 평균적으로 1.49%p에 불과하지만, 우리나라의 경우에는 그 차이가 32.0%p 수준으로 매우 높게 나타나고 있다.[4)]

요컨대, 일반적인 고령층의 건강 및 소득수준을 염두에 둘 때, 고령인구 비중의 증가는 이들을 위한 복지재정지출이 증가할 것으로 예측할 수 있다. 하지만 생산가능인구 비중의 감소로 인해 재정수입 감소가 나타날 개연성이 높기 때문에 고령층을 위한 정부의 재정지출 수준이 충분하지 못할 가능성이 크다.



> "일반적인 고령층의 건강 및 소득수준을 염두에 둘 때, 고령인구 비중의 증가는 이들을 위한 복지재정지출이 증가할 것으로 예측할 수 있다."

이와 같이 인구구성 및 재정구조의 변화가 예상되는 시점에서, 개별 경제주체들이 스스로 은퇴 이후의 노후소득을 준비해야 할 필요성이 증대되고 있다. 실제로 통계청의 조사에 따르면, 2005년 이후 19세 이상 인구 중에서 노후를 준비하고 있는 비중이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 〈표 1〉에서 보듯이 2005년에는 응답자의 55.0%가 노후를 준비하고 있다고 조사되었으나, 2013년에는 11.7%p 증가한 66.7%가 노후를 준비하고 있다고 응답하였다.

〈표 1〉 노후준비방법

(단위: %)

	계	준비하고 (되어)있음	국민연금	기타 공적연금	사적연금	퇴직급여	예금, 적금, 저축성보험	부동산 운용	주식, 채권등	기 타	준비하고 (되어) 있지 않음
2005	100.0	55.0	51.6	11.2	37.2	9.7	50.5	11.2	2.0	1.7	45.0
2007	100.0	61.8	51.7	8.2	31.9	8.6	50.2	11.5	3.1	0.2	38.2
2009	100.0	66.3	50.5	8.4	34.9	9.2	49.9	10.8	3.8	0.4	33.7
2011	100.0	65.7	66.8	8.2	29.9	7.9	41.6	8.9	2.4	0.5	34.3
2013	100.0	66.7	62.8	8.5	25.8	12.3	44.4	10.0	2.1	0.6	33.3

주: 1. 2005–2007년 18세 이상 인구, 복수응답
2. 2011–2013년 19세 이상 인구, 복수응답
자료: 통계청, 『사회조사보고서』, 각 연도

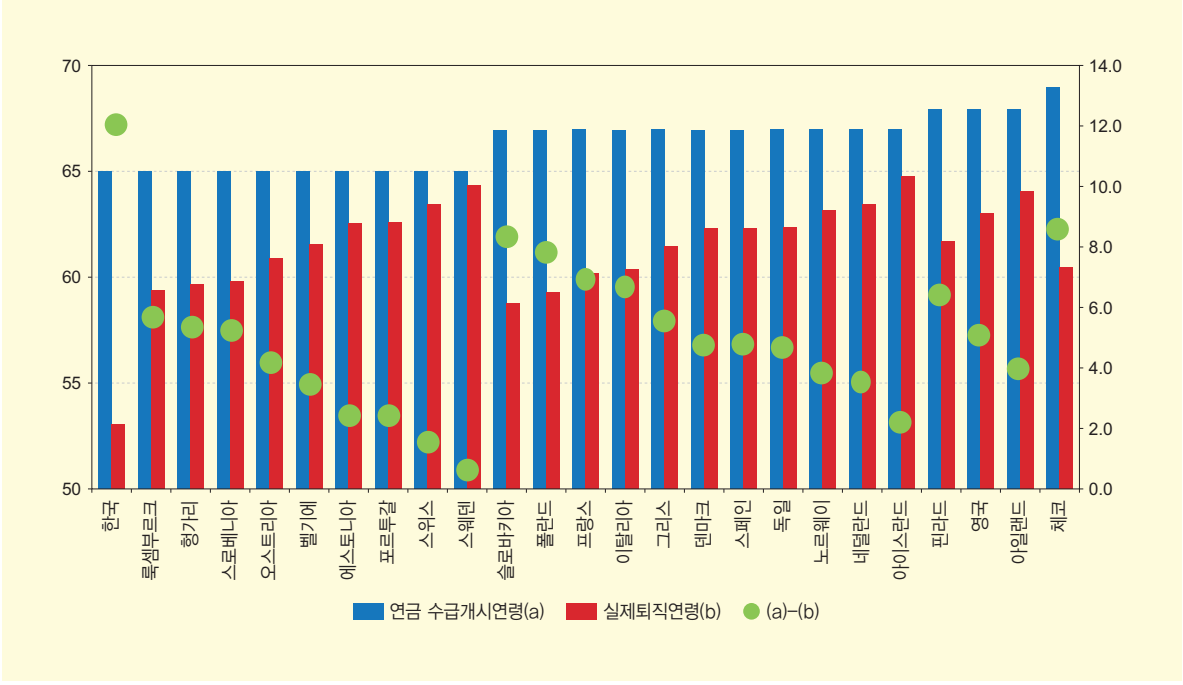
4) 우리나라의 모든 연령대 빈곤율은 15.2% 수준

그러나 노후준비방법 중 70% 이상이 국민연금과 같은 공적연금에 의존하고 있어, 사적연금 등을 활용하여 노후준비방법을 다양화할 필요성이 있다. 국민연금의 경우 인구구조의 변화로 인하여 과거 두 차례에 걸쳐 소득대체율이 하향 조정되었다. 1998년에 시행된 제1차 제도개혁에서는 소득대체율이 70%에서 60% 수준으로 하향 조정되었으며, 2007년의 제2차 제도개혁에서는 추가적으로 60%에서 40% 수준까지 소득대체율이 낮아지도록 조정되었다. 그리고 공무원연금, 군인연금 등에 대한 개혁들이 현재 공무원연금에 대한 개혁을 중심으로 한창 논의 중에 있다.

또한 퇴직시점과 공적연금 수령시점 사이의 불일치로 인한 노후소득 문제를 해소하는 방안으로 사적연금의 역할을 고려할 수 있다. 그러나 〈표 1〉에 나타난 바와 같이 2005년 이후 사적연금의 의존도는 감소하는 추세에 있다. 언론보도[5]에 따르면 우리나라의 실질적 평균퇴직연령은 53세로 나타나고 있어 공적연금 수급개시연령인 65세와 12년의 차이가 존재한다. 이와 같은 차이는 OECD 주요 국가들과 비교할 때, 매우 높은 수준이며([그림 1]), 향후 그 격차가 더 커질 개연성도 무시할 수 없는 실정이다. 왜냐하면 해외 일부 국가들에서는 국가재정 및 연금재정의 지속가능성을 위해 연금 수급개시연령을 늦추는 개혁을 시행했기 때문이다.

[그림 1] 주요국 연금 수급개시연령과 실제퇴직연령 현황

(단위: 세, 년)



자료: OECD(2013), *Pensions at a Glance 2013*, Eurostat (Average exit age from the labor force), 한국조세재정연구원(2014), p. 94 재인용

5) 『한국경제』, 2014.08.25.

정부는 이와 같은 문제점들에 대응하기 위해 국민연금에 대한 의존도를 낮추고, 다층 노후소득 보장체계의 확대를 위해 2014년 8월에 관계부처 합동으로 사적연금 활성화 대책을 발표하고, 퇴직연금제도 확대를 위한 제도적 지원을 제시하였다.

〈표 2〉 퇴직연금 도입 및 가입 제고를 위한 세부 정책과제

〈기업의 퇴직연금 도입 확대 유도〉
• 단계적 퇴직연금 의무화: 2016년부터 기업규모별로 단계적으로 퇴직연금제도 도입을 의무화하여 2022년 전면 의무화 계획
• 신설사업장 전환 촉진: 설립 1년 이내 퇴직연금 미도입 시 과태료 등 벌칙규정 신설
• 중소 퇴직연금기금제도 도입: 20인 이하 영세사업장을 대상으로 하는 중소 퇴직연금기금제도를 2015년 7월 도입
• 퇴직연금 재정지원: 중소 퇴직연금기금제도에 가입하는 사업주에 대해 2015년부터 한시적으로 3년간 재정지원 실시 (현재 저소득 근로자의 국민연금 · 고용보험 보험료의 50%는 두루누리 사업을 통해 지원하고 있으나, 사적연금에 대한 별도의 지원은 부재) – 퇴직연금 적립금 지원: 저소득 근로자(30인 이하 사업장의 월소득 140만원 미만)에 대한 사업주 부담금의 10% 지원 – 자산 운용수수료 지원: 사업주가 부담하는 운용수수료(적립금의 0.4%)의 50% 지원
〈근로자의 퇴직연금 도입 확대 유도〉
• (임시직 근로자 포함) 근속기간 1년 미만 근로자도 일정기간 이상 근무 시 퇴직급여 가입대상에 포함
• (퇴직연금 세액공제 확대) 근로자의 퇴직연금 납입액에 대한 별도의 세액공제 한도(300만원) 신설: 현재 개인연금+퇴직연금의 납입한 금액을 통합하여 400만원까지 12% 세액공제 혜택 부여. 따라서 36만원 추가로 세액감면 가능

주: 퇴직연금 관련 세부정책과제로 제시된 4가지 분야(가입, 운용, 수령, 인프라 측면) 중 가입 측면만을 정리
자료: 관계부처합동, 「사적연금 활성화 대책」, 2014.08.27.

그리고 이 중의 일부를 포함한 2014년도 세법개정안이 국회를 통과하여 2015년도부터 적용되도록 법제화되었다.

참고: 2014년 세법개정안 중 노후소득 관련 주요 내용과 의미(기획재정부 보도자료, 2014.12.02.)

1 사적연금 가입 제고
【개정내용】세액공제 대상 퇴직연금 납입한도 300만원 추가 확대
(현행) 연금저축+퇴직연금 400만원 → (개정안) 400만원+퇴직연금 한도 300만원
□ 근로자의 퇴직연금 적립을 유도하여 노후소득을 두텁게 보장

2 퇴직소득의 연금화 유도
【개정내용】퇴직금을 연금으로 수령 시(55세 이후 10년 이상 분할 수령 시) 일시금으로 수령하는 경우에 비해 세부담 30% 경감
□ 퇴직소득의 연금 수령을 유도하여 노후소득을 보장

그러나 퇴직연금제도의 확대는 기존의 퇴직금제도를 연금화하는 것으로 경제주체들이 스스로 노후를 고려하여 새로운 저축을 창출하는 행위로 보기 어려운 측면이 있다. 따라서 경제주체들은 다층 노후소득 보장체계(공적연금–퇴직연금–개인연금)[6] 가운데

6) 다층노후소득보장체계 구조(관계부처 합동(2014))

		근로소득자	자영업자	공무원/사학/군인
사적연금	3층		개인연금	
	2층	퇴직연금(퇴직금)	'17년부터 가입 가능	준공적연금 (특수직역연금)
공적연금	1층	국민연금		
(빈곤층)	0층	기초연금(기초노령연금) (기초생보)		

> 정부는 미래의 큰 재정지출을 방지하기 위해 개인들이 경제활동을 하는 기간 동안 스스로 개인연금에 가입하여 노후를 준비할 수 있도록 세제 등을 통하여 지원하고 있다.

개인연금을 통해 노후를 준비해야 할 필요가 있다.

기본적으로 개인연금 등을 통한 노후소득 준비는 개인이 하는 것이다. 그러나 미래 고령자들 중 다수가 노후소득 보장이 취약할 경우 이들에 대한 정부의 복지지출 수준이 증가하게 된다. 따라서 정부는 이와 같은 미래의 큰 재정지출을 방지하기 위해 개인들이 경제활동을 하는 기간 동안 스스로 개인연금에 가입하여 노후를 준비할 수 있도록 세제 등을 통하여 지원하고 있다.

우리나라의 세제적격 연금저축의 경우, 연간 최대 400만원 한도 내에서 지방세를 포함하여 납부금의 13.2%에 해당하는 금액에 대해 세액공제가 가능하다.[7] 1년에 1,800만원까지 연금저축 납입이 가능하지만, 1년에 400만원을 초과하는 납입액은 세액공제 대상이 되지 않는다. 그리고 연금수령 시점에서는 연금소득세를 납부하도록 되어 있는데, 원천징수 세율이 지방세 포함 3.3~5.5% 수준으로 일반 예금에 대한 세율 15.4%[8]에 비해 낮게 설계되어 있다. 그리고 만약 연금 수령을 연금 외의 방법으로 할 경우에는 16.5%의 기타소득세를 납부하여야 하지만, 부득이한 경우에는 13.2%[9]를 납부하도록 되어 있다.[10] 또한 연금저축보험의 경우 정기납입을 하여야 하지만, 연금저축신탁 및 연금저축펀드의 경우에는 납입금액 및 시기에 대한 조절이 가능한 특징이 있다.

〈표 3〉 연금소득세(지방세 포함)

구분	나이(연금수령일 현재)	세율
확정형 연금	만55세 이상 만70세 미만	5.5%
	만70세 이상 만80세 미만	4.4%
	만80세 이상	3.3%
종신형 연금	만80세 미만	4.4%
	만80세 이상	3.3%

주: 종신형 연금은 생명보험회사에서만 판매하고 있음
자료: 1. 금융감독원, 『연금저축 길라잡이』, pp. 10~11.
2. 금융감독원, 연금저축 통합공시
(http://www.fss.or.kr/fss/kr/popup/pension_info.html)

다음으로 세제비적격인 연금보험의 경우에는 세후소득으로 납부하여야 하지만 10년 이상 유지 등 관련 세법상 요건들을 충족하는 경우, 연금수령 시점에 보험차익에 대해 비과세하도록 되어 있어 금융소득종합과세 대상에서 제외된다.

하지만 이와 같은 정부의 정책적 지원에도 불구하고 개인연금 가입률은 여전히 낮은 편이다.[11] 본고에서는 설문조사 자료인 『재정패널조사』에 나타난 개인연금 자료를 중심으로 개인연금 관련 여러 현황, 개인연금 보유자들의 특성 등을 파악하고 정책적 시사점

7) 최근 연말정산 보완대책을 통해 5,500만원 이하 소득자들에 한해서는 공제율 16.5% 적용
8) 예금이자에 대한 세금=15.4%(이자소득세 14%+주민세 1.4%)
9) 부득이한 경우 13.2% 부과(분리과세)하며, 부득이한 사유는 소득세법에서 정함. 단, 사유가 확인된 날부터 6개월 이내에 신청하는 경우에 한하며, 종합과세는 없음. ① 천재지변, ② 가입자의 사망 또는 해외이주, ③ 가입자 또는 그 부양가족의 3개월 이상의 요양, ④ 가입자의 파산선고/개인회생, ⑤ 금융회사의 영업정지, 영업 인·허가 취소, 해산결의, 파산선고
10) 공적연금을 제외한 연간 총연금수령액이 1,200만원을 초과하거나 연간 연금외 수령에 따른 기타 소득총액이 300만원을 초과하는 경우에는 부득이한 사유를 제외하고는 소득이 발생한 다음연도에 종합소득신고를 해야 하며, 종합소득과세의 대상이 된다.
11) 우리나라의 가계저축률 또한 2012년 기준 3.8%로 미국(5.8%), 독일(10.3%), 호주(10.5%)에 비해 매우 낮은 수준(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2910)

을 살펴보고자 한다.

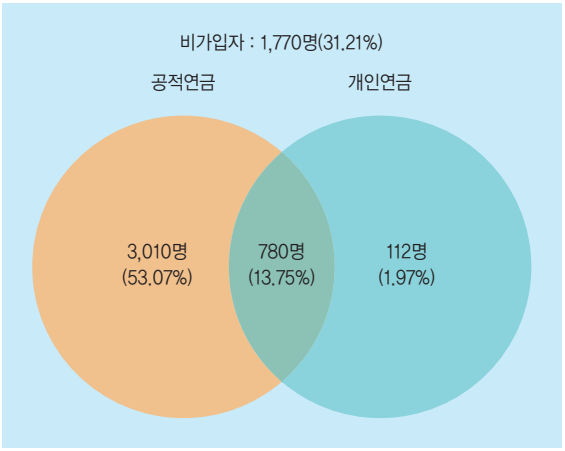
Ⅱ. 개인연금 보유 현황

정부가 개입하는 공적연금과 달리 개인연금의 경우에는 해당 민간기업들이 주요 데이터를 보유하고 있으므로, 우리나라 전체의 개인연금을 설명하는 자료에는 접근하기 어려운 한계점이 있다. 여기서는 한국조세재정연구원이 2008년부터 매년 조사하고 있는 『재정패널조사(NaSTaB)』에 나타난 표본조사 자료를 이용하여 개인연금 보유현황에 대해 살펴본다.

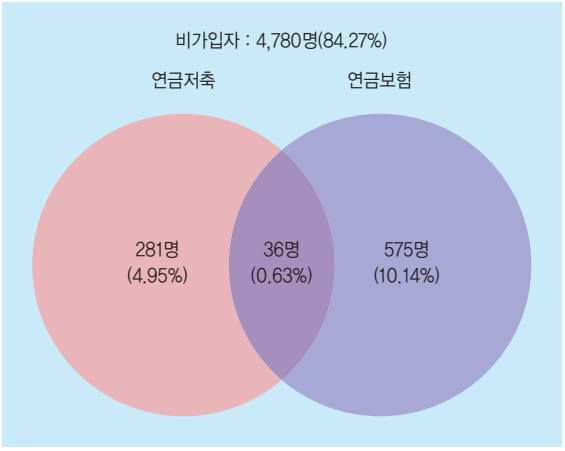
2012년을 조사대상으로 하는 『재정패널조사』 제6차 자료에 의하면 소득이 있거나 소득활동을 하는 가구원 5,672명 중에서 공적연금과 개인연금을 보유하고 있는 가구원은 각각 3,790명과 892명으로 66.82%와 15.73%로 나타나고 있다. 통계청 자료에 의하면, 2012년을 기준으로 공적연금 가입자의 비율은 67.3%[12]로 조사되고 있다. 또한 보험개발원의 자료에 의하면 2012년 현재 보험회사 가입자 기준으로 개인연금 가입률이 15.7%로 나타나고 있다. 따라서 『재정패널조사』에서 얻은 표본자료가 대표성 문제에서 어느 정도 자유로울 것으로 사료된다.

먼저 『재정패널조사』에서 공적연금 또는 개인연금을 보유하고 있는 비율은 [그림 2-1]에서 보는 바와 같이 68.79%로 조사되고 있으며, 두 연금 중에서 어느 연금도 보유하고 있지 않은 가구원의 비율은 31.21%로 나타나고 있다. 그리고 공적연금만 보유하고 있는 가구원과 개인연금만 보유하고 있는 가구원은 각각 53.07%, 1.97%이며, 두 연금 모두 보유하고 있는 가구원이 13.75%로 나타나고 있어서 노후준비에 있어 공적연금에 대한 경제주체들의 의존도가 상대적으로 높은 수준이라는 것을 확인할 수 있다.

[그림 2-1] 연금가입 현황(표본)



[그림 2-2] 개인연금가입 현황(표본)



12) http://qol.kostat.go.kr

다음으로 표본에서 개인연금을 보유하고 있는 가구원 892명을 개인연금 종류별로 살펴보면, [그림 2-2]에서 보듯이 세제적격 연금저축과 세제비적격 연금보험을 보유하고 있는 가구원이 각각 35.54%, 68.50%로 연금보험을 보유하고 있는 가구원이 1.93배 더 많은 것으로 조사되었다. 또한 두 종류의 개인연금 모두를 보유하고 있는 가구원은 개인연금 보유자 가운데 4.04% 수준인 것으로 나타나고 있다.

연령별로 연금보유 현황을 살펴보면, 공적연금의 경우 18세 이상 35세 미만의 연령층이 78.49%로 가장 높게 나타났으며, 개인연금의 경우에는 36세 이상 50세 미만 연령층이 19.27%로 가장 높게 나타나고 있다. 반면 50세 이상 65세 미만의 연령층은 공적연금과 개인연금 모두에 있어서 보유율이 가장 낮은 것으로 조사되었다(〈표 4〉).

〈표 4〉 연령별 연금보유 현황

(단위: 명, %)

	18세 이상 35세 미만	36세 이상 50세 미만	50세 이상 65세 미만
대상자 수	1,176	2,600	1,896
공적연금	923	1,893	974
	(78.49)	(72.81)	(51.37)
개인연금	155	501	236
	(13.18)	(19.27)	(12.45)
연금저축	59	173	85
	(5.02)	(6.65)	(4.48)
연금보험	104	348	159
	(8.84)	(13.38)	(8.39)
공적 · 개인연금 가입	143	438	199
	(12.16)	(16.85)	(10.50)
공적 · 개인연금 미가입	241	644	885
	(20.49)	(24.77)	(46.68)

소득수준별로 연금보유 현황을 살펴보면, 〈표 5〉에 나타난 바와 같이 소득1분위의 공적연금 및 개인연금 보유율이 각각 42.18%, 5.19% 수준인 반면, 소득4분위의 경우 각각 82.71%, 28.79% 수준으로 조사되고 있다. 즉, 소득4분위 대비 소득1분위의 공적연금 및 개인연금 보유율이 각각 1.96배, 5.55배 수준으로 나타나고 있다. 또한 소득분위가 높아질수록 공적연금 보유율은 체감적으로 증가하지만, 개인연금 보유율은 체증적으로 증가하는 모습을 나타내고 있어서 소득수준이 특히 개인연금 보유에 유의미한 영향을 미치는 것으로 유추할 수 있다. 그리고 모든 소득분위에 있어서 연금저축보다 연금보험 보유율이 더 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 소득분위별 연금보유 현황

(단위: 명, %)

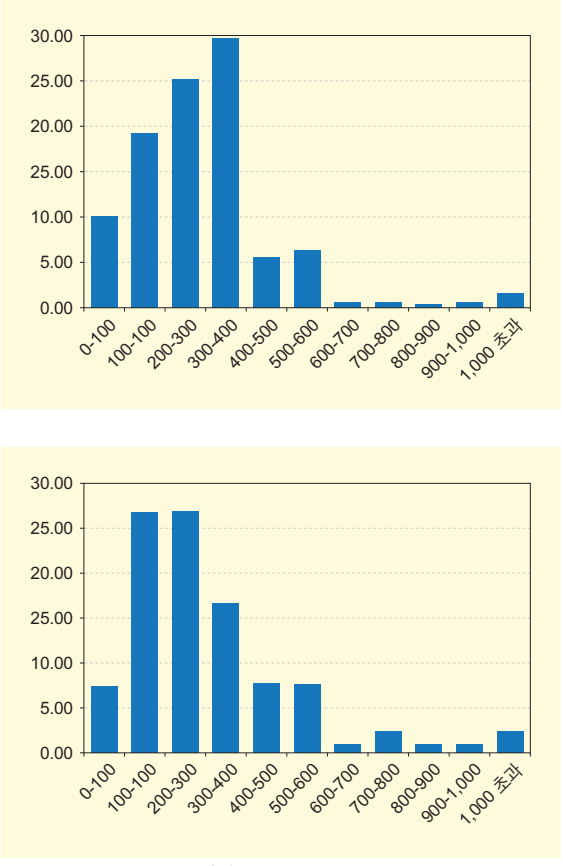
	소득1분위	소득2분위	소득3분위	소득4분위
대상자 수	1,311	1,464	1,480	1,417
공적연금	553	970	1,095	1,172
	(42.18)	(66.26)	(73.99)	(82.71)
개인연금	68	168	248	408
	(5.19)	(11.48)	(16.76)	(28.79)
연금저축	11	42	81	183
	(0.84)	(2.87)	(5.47)	(12.91)
연금보험	57	133	176	245
	(4.35)	(9.08)	(11.89)	(17.29)
공적 · 개인연금 가입	47	141	216	376
	(3.59)	(9.63)	(14.59)	(26.53)
공적 · 개인연금 미가입	737	467	353	213
	(56.22)	(31.90)	(23.85)	(15.03)

연금저축과 연금보험의 납부금 분포를 살펴보면, 연금저축의 경우에 특정 납부액 수준을 초과하는 지점에서 납부자의 수가 급격히 감소하는 모습을 나타내고 있다는 것을 알 수 있다([그림 3]). 즉, 세제적격 연금저축의 경우, 400만원 이하를 납부하는 비율은 84.23%으로 높은 수준이나, 400만원을 초과하는 비율은 15.77%로 낮게 나타나고 있는데, 이는 2012

년 당시 소득공제 한도[13]가 400만원으로 설정되어 있었기 때문인 것으로 유추된다. 세제비적격 연금보험의 경우에는 소득공제 제도가 존재하지 않으나 역시 400만원 이하를 납입하는 가구원은 77.58%인 반면 400만원을 초과하여 납입하는 가구원의 비율은 22.42%로 나타나고 있다. 그러나 [그림 3]에서 보듯이 연금보험의 경우에는 연금저축과 같이 특정액 부분에서의 급격한 감소는 나타나고 있지 않다.

[그림 3] 연금저축(上)·연금보험(下) 납부금 분포

(단위: 만원, %)



주: 수평축–개인연금 납부액(연), 세로축–%

> “가구원들의 납부액 수준이 개인들의 소득수준과 높은 관련성이 없이 대부분 소득공제액 이하에 많이 분포되고 있어, 소득수준과 개인연금 납부액 사이에 큰 상관관계가 없을 개연성이 높다.”

또한 이로부터 소득수준과 개인연금 납부액 사이에 큰 상관관계가 없을 개연성이 높다는 것을 유추할 수 있다. 즉, 가구원들의 납부액 수준이 개인들의 소득수준과 높은 관련성 없이 대부분 소득공제액 이하에 많이 분포되고 있을 개연성이 높다는 것이다. 이는 소득수준이 높은 개인도 소득공제 상한액 수준 이상으로는 개인연금저축을 납입하지 않을 가능성이 높다는 것을 시사한다.

Ⅲ. 개인연금 보유요인 분석

앞에서는 2012년도 조사내용을 포함하고 있는『재정패널조사』제6차 자료를 바탕으로 개인연금 관련 기초통계량을 살펴보았다. 여기서는 앞의 표본자료를 이용한 간단한 실증분석을 통해 개인연금 보유요인을 살펴보고자 한다. 분석에서는 조사대상 가구에서 소득이 있거나 경제활동을 하는 가구 구성원 중에서, 18세 이상 65세 미만의 개인만 고려하였고, 추가적으로 가구소득이 0으로 나타난 가구원은 표본에서 제외하여 총 5,672명을 분석대상으로 고려하였다.

개인연금 보유에 영향을 미치는 효과를 프로빗 모

13) 연금저축 소득공제 한도: 2001~2005년 240만원, 2006~2010년 300만원, 2011~2013년 400만원, 2014년~: 400만원

> “
> 소득 및 자산과 관련된 변수들이 개인연금 보유와 상대적으로 높은 양(+)의 상관관계를 나타내고 있어, 소득과 자산이 개인연금 보유에 있어 중요한 결정요인임을 유추할 수 있다.
> ”

델(Probit model)[14]을 이용하여 추정하고, 그 결과를 이용하여 한계효과(average marginal effects)를 계산한 결과는 〈표 6〉에 나타나 있다.[15]

회귀분석 결과에 의하면 연령의 계수가 양수이고 연령의 제곱이 음수라는 것은 연령과 개인연금 보유율 사이에 역U자형 관계가 존재한다는 것으로, 연령이 높을수록 개인연금 보유율이 증가하지만 특정 연령 이후 시점에서는 보유율이 감소한다는 것을 시사한다. 이는 앞의 〈표 4〉에서 살펴본 바와 같이 18~35세 구간에서 36~50세 구간으로 갈수록 개인연금 보유율이 높아지지만 50~65세 미만 구간에서 다시 보유율이 감소하는 것과 관련이 높다.

가구원 중에서는 상대적으로 가구주가 개인연금을 보유하고 있을 확률이 높게 나타나고 있으며, 상용근로자의 개인연금 보유율이 임시·일용직 근로자 및 자영업자들에 비해 상대적으로 높다는 것을 확인할 수 있다. 또한 기혼자가 상대적으로 개인연금을 보유하고 있을 가능성이 높게 나타났다. 그리고 공적연금 보유자가 비보유자에 비하여 개인연금을 보유하고 있을 가능성이 높은 것으로 나타났는데, 이는 공적연금 비가입자의 경우 개인연금 또한 보유하고 있을 가능성이 낮아 노후소득 준비에 더욱 취약한 상태에 있다는 것을 의미한다.

그리고 분석에 의하면, 소득 및 자산과 관련된 변수들이 개인연금 보유와 상대적으로 높은 양(+)의 상관관계에 있다는 것을 알 수 있다. 일반적으로 소득수준이 높은 전문직 종사자가 상대적으로 더 높은 개인연금 보유율을 나타내고 있으며, 학력수준이 높을수록 개인연금을 보유하고 있을 가능성이 높게 나타나고 있다. 특히 소득수준에 따른 보유율은 체증적으로 나타나고 있어 소득수준이 개인연금 보유에 미치는 영향이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 또한 금융자산 및 부동산의 보유가 개인연금 보유에 미치는 긍정적 영향 역시 통계적으로 매우 유의한 수준으로 나타나고 있어 소득 및 자산이 개인연금 보유에 있어 중요한 결정요인임을 유추할 수 있다.

반면, 가구원 수(18세 미만 가구원 수)는 개인연금 보유와 음(−)의 상관관계를 나타내는 것으로 나타났다. 가구원 수가 개인연금 보유와 음(−)의 상관관계에 있다는 것은 ‘상속동기’가 작동한다는 것으로 해석이 가능하다. 즉, 자녀가 많을수록 개인연금에 가입하여 노후를 준비하기보다는 자녀들에게 상속을 하는 경향이 있다는 것인데, 현재의 경제적 상황을 고려할 때, 상속동기보다는 ‘유동성 제약’의 영향이 더 클 것으로 사료된다. 부채 보유 여부 역시 개인연금 보유와 음(−)의 상관관계를 나타내고 있지만 통계적으로 유의미한 수준으로 추정되지는 않고 있는데, 이는 분석과정에서 부채의 종류를 구분하고 있지 못하고 있기 때문으로 여겨진다.

14) $y=\begin{cases}1 \text{ if } y^*=X'\beta+u>0,\\ 0 \text{ if } y^*=X'\beta+u\le 0.\end{cases}$

15) 분석과 관련된 변수설명 및 기초통계량은 각각 〈부표 1〉과 〈부표 2〉 참조

〈표 6〉 개인연금 보유요인 추정결과

	Model(1)		Model(2)	
	Coefficient	Average ME	Coefficient	Average ME
연령	0.1372***	0.0290***	0.1317***	0.0291***
연령×연령	−0.0017***	−0.0003***	−0.0016***	−0.0003***
가구주	0.1877***	0.0390***	0.1366***	0.0298***
결혼	0.1345*	0.0276*	0.2426***	0.0503***
공적연금	0.3812***	0.0750***	0.4762***	0.0954***
근로자	0.1398***	0.0295***	0.1954***	0.0428***
전문직	0.2574***	0.0592***		
고졸이상			0.2473***	0.0497***
가구원 수	−0.1089***	−0.0230***		
18세미만 가구원 수			−0.0512*	−0.0113*
소득2분위	0.3147***	0.0704***		
소득3분위	0.5201***	0.1196***		
소득4분위	0.8768***	0.2212***		
금융자산			0.2673***	0.0537***
부동산	0.2037***	0.0447***	0.3002***	0.0699***
부채	−0.0368	−0.0078	−0.0101	−0.0022
상수	−4.4981***		−4.8924***	
# Observation	5,672	5,672	5,672	5,672
Log−likelihood	−2,170	−2,170	−2,261	−2,261

주: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

연금저축과 연금보험은 세제지원에 있어 차이가 존재하지만 개인연금이라는 공통점이 있어 둘 사이에 연관성이 존재할 가능성이 있으므로, 두 개인연금을 함께 고려하여 살펴볼 필요가 있다. 실제로 분석에 의하면 연금저축 보유와 연금보험 보유 사이에는 음(−)의 상관관계가 나타나고 있는데, 이는 두 개인연금 사이에 대체관계가 존재한다는 것을 시사한다.[16]

이변량 프로빗 모델[17]을 이용하며 연금저축과 연금보험을 함께 고려한 분석 중에서 연금보험만 보유한 경우(Pr[연금저축=0, 연금보험=1])와 연금저축만을 보유한 경우(Pr[연금저축=1, 연금보험=0])의 한계효과를 살펴보면 다음과 같다.

16) 연금저축과 연금보험 관련 각각의 모형이 오차항을 통해 서로 연관되어 있지 않다는 귀무가설($H_0: \rho=0$)이 5% 유의수준에서 기각(p−value=0.0148)되는 것으로 나타남. 오차항의 연관성은 서로 음(−)의 관계($\rho=-0.1222$)로, 두 종류의 개인연금 사이에 강하지는 않으나 대체재적 성격이 존재하는 것으로 볼 수 있음

17) $$y_{\text{연금저축}}=\begin{cases}1 \text{ if } y^*_{\text{연금저축}}=X'\beta_{\text{연금저축}}+u_{\text{연금저축}}>0,\\ 0 \text{ if } y^*_{\text{연금저축}}=X'\beta_{\text{연금저축}}+u_{\text{연금저축}}\le 0.\end{cases}$$

$$y_{\text{연금보험}}=\begin{cases}1 \text{ if } y^*_{\text{연금보험}}=X'\beta_{\text{연금보험}}+u_{\text{연금보험}}>0,\\ 0 \text{ if } y^*_{\text{연금보험}}=X'\beta_{\text{연금보험}}+u_{\text{연금보험}}\le 0.\end{cases} \quad \begin{pmatrix}u_{\text{연금저축}}\\ u_{\text{연금보험}}\end{pmatrix}\sim N\left[\begin{pmatrix}0\\0\end{pmatrix},\begin{pmatrix}1 & \rho\\ 0 & 1\end{pmatrix}\right]$$

먼저, 연령이 증가함에 따라 보유율이 증가하는 것은 연금보험만 보유한 경우가 상대적으로 뚜렷이 나타나고 있다. 연금저축만 보유한 경우가 연령과 상대적으로 상관관계가 낮은 것은 경제주체들이 세제혜택을 목적으로 연금저축을 보유하고 있을 개연성이 높다는 것을 시사하는 것으로 볼 수 있다. 가구주, 유배우자, 전문직, 가구원 수, 소득수준, 부동산 보유 등이 연금보험만 가입한 경우와 더욱 높은 상관관계를 나타내고 있는 반면, 근로자의 경우에는 연금저축과 더욱 높은 상관관계를 나타내고 있어 현행의 연금저축이 근로소득 소득공제 대상인 근로자들에게 더욱 선호되고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 모든 소득분위에서 연금보험과 소득수준 사이의 상관관계가 연금저축보다 높게 나타나고 있어 상대적으로 고소득자들이 연금저축보다는 연금보험을 선호하고 있을 개연성이 높다는 것을 유추할 수 있다.

Ⅳ. 시사점

연금저축에 대한 기존의 소득공제혜택을 2014년부터 세액공제로 전환한 것은 일정부분 의미가 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 연금저축의 경우 소득발생을 위한 비용의 개념과는 거리가 있고, 또한 소득공제로 인해 고소득층이 더욱 많은 혜택을 받는 세제지원의 역진성을 일부 해소할 수 있기 때문이다.

최근 공무원연금, 국민연금 등 공적연금 제도의 개혁이 논의 중에 있으며, 공적연금이 가지는 한계로 인해 개인연금의 역할이 중요시되고 있다. 이와 같은 시점에서 개인연금에 대한 정부의 지원이 제대로 된 역할을 수행하기 위해 제도적 검토가 필요하다.

사회전반적으로 현재 운용되고 있는 연금관련 세제지원정책은 절세를 통한 개인들의 소득지원 정책으로 여겨지고 있는 경향이 강하다. 그러나 정부가 연금저축에 대해 조세지출을 감수하면서도 정책적 지원을

〈표 7〉 연금저축·연금보험 보유요인 한계효과

	Pr[연금저축=0, 연금보험=0]	Pr[연금저축=0, 연금보험=1]	Pr[연금저축=1, 연금보험=0]	Pr[연금저축=1, 연금보험=1]
연령	−0.0316***	0.0229***	0.0059**	0.0028***
연령×연령	0.0004***	−0.0003***	−0.0001**	−0.0000***
가구주	−0.0422***	0.0276***	0.0114*	0.0040***
결혼	−0.0260*	0.0274**	−0.0019	0.0019
근로자	−0.0583***	0.0064	0.0476***	0.0080***
전문직	−0.0651***	0.0281***	0.0246***	0.0062***
가구원 수	0.0239***	−0.0168***	−0.0049*	−0.0021***
소득2분위	−0.0977***	0.0484***	0.0319***	0.0090***
소득3분위	−0.1528***	0.0683***	0.0530***	0.0139***
소득4분위	−0.2559***	0.0980***	0.0862***	0.0216***
부동산	−0.0444***	0.0371***	0.0019	0.0033***
부채	0.0085	−0.0126	0.0044	−0.0003
# Observation	5,672			
Log−likelihood	−2,839			

주: *p<.1; **p<.05; ***p<.01

하는 것은 노후준비를 위한 새로운 저축을 창출하기 위함이다. 즉, 경제주체들이 기존의 저축을 세액공제 및 비과세 연금보험으로 갈아타는 것은 정부수입만을 감소시킬 뿐 새로운 저축을 창출하는 행위가 아니다. 따라서 이와 같은 부작용을 줄이기 위해서 정부는 우선적으로 적절한 지원대상을 검토할 필요가 있다.

IMF의 2014년 보고서에서는 재정적 어려움을 겪고 있는 국가들에 재정지출의 효율성 및 지속가능한 재정을 위해 선택적 대상에 대한 지원의 중요성을 강조하고 있다. 따라서 개인연금의 경우에는 정책적 지원의 대상을 중·장기적으로 중산층에 중점을 두는 방향으로 검토할 필요가 있다.

저소득층의 경우에는 세액공제 한도 확대 등의 정부지원이 개인연금을 통한 노후준비에 큰 영향을 미치기 어렵다. 왜냐하면 과세점 이하의 저소득층은 세액공제 혜택에서 제외되며, 또한 상대적으로 장기간의 가입기간을 유지하기 어렵기 때문이다. 따라서 이들에 대해서는 일반적인 개인연금에 대한 지원과는 차별화되는 별도의 제도적 지원정책을 고려할 필요가 있다.

반면 고소득층의 경우에는 스스로 노후소득을 준비할 수 있는 여건이 되므로 중·장기적으로 정책적 지원을 감소시키는 방안을 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 이들에 대한 지원은 안 그래도 세수가 부족한 현실에서 조세지출만 증가시킬 뿐 새로운 저축의 창출을 유도시킬 가능성은 낮기 때문이다. 고소득층의 경우에는 세제적격 연금저축에 세액공제 상한액에 해당하는 납입액을 불입하고, 추가적 여윳돈은 세제비적격 연금보험에 불입할 개연성이 매우 높다. 일반적으로 정부의 조세지원으로 인한 새로운 저축의 창출효과가 고소득층에서는 크지 않다는 것을 염두에 둘 때, 두 제도가 고소득층의 세테크 수단으로 이용될 개연성이 매우 높다는 것이다. 따라서 중·장기적으로 연금보험에 대한 비과세 상한수준 도입 등을 통해 이들에 대한 지원을 축소시키는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 사료된다.

> "연금저축에 대한 정부의 지원을 중산층에 집중함으로써, 해당 제도로 인한 조세지출 수준은 줄이면서 정부가 원하는 정책효과를 높일 수 있을 것으로 기대된다."

결과적으로 연금저축에 대한 정부의 지원은 노후를 위한 새로운 저축을 창출시킬 수 있는 가능성이 상대적으로 높은 중산층에 집중되는 것이 바람직하며, 이를 위해서는 소득수준별로 세액공제 수준을 차별화하는 방안을 검토할 수 있다. 이와 같은 경우 조세지출 수준을 줄이면서 원하는 정책효과를 높일 수 있을 것으로 기대된다.[18]

그 밖에, 본고에서는 다루지 않았으나, 국민연금 가입자와 비가입자를 구별하여 지원하는 방안, 자영업자 및 자녀 수에 따른 차별적 지원 방안 등도 더불어 고려할 필요가 있다. KiPF

〈참고문헌〉

관계부처 합동, 「사적연금 활성화 대책」, 2014.08.27.

금융감독원 · 전국은행연합회 · 금융투자협회 · 생명보험협회 · 손해보험협회, 『연금저축 길라잡이』, (http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbs_view.jsp?url=&seqno=17684).

18) 이에 대한 구체적 내용은 이용하 · 임병인(2013), pp. 177~179 참조

기획재정부, 「2014년도 세법개정안(8개) 본회의 통과」, 보도자료, 2014.12.02.
보험개발원, 「2012년 개인연금 가입 현황 분석」, 보도자료, 2014.01.16.
윤성주, 「개인연금 세제혜택에 대한 소고」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, 제199호, 2013.01.
이용하 · 임병인, 「국민연금 보완제도로서 개인연금의 역할정립 및 발전방향에 관한 연구」, 국민연금연구원, 2013.
통계청, 『사회조사』, 각 연도
_____, 「2014 고령자 통계」, 보도자료, 2014.09.29.
홍승현 · 윤성주 · 정성호 · 최승문 · 한종석, 「미래세대를 위한 예측 가능한 재정운용」, 한국조세재정연구원, 2014.10.

IMF staff, "Fiscal policy and income inequality," *IMF Policy Paper*, IMF, 2014.
OECD, *Pension at a Glance 2013*.

금융감독원(http://www.fss.or.kr/fss/kr/popup/pension_info.html)
유럽연합 통계청(http://ec.europa.eu/eurostat)

〈부표 1〉 변수설명

변수	단위	변수설명
공적연금	개인	공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금)에 가입되어 있으면 1, 아니면 0
개인연금	개인	연금저축 또는 연금보험을 보유하고 있으면 1, 아니면 0
연금저축	개인	연금저축/연금펀드/연금신탁을 보유하고 있으면 1, 아니면 0
연금보험	개인	연금보험을 보유하고 있으면 1, 아니면 0
연령	개인	나이
가구주	개인	가구주이면 1, 아니면 0
결혼	개인	배우자가 있으면 1, 아니면 0
근로자	개인	근로자(상용직)이면 1, 아니면 0
전문직	개인	전문직(행정관료직, 전문직)이면 1, 아니면 0
고졸 이상	개인	학력이 고졸이상이면 1, 아니면 0
가구원 수	가구	총 가구원의 수(명)
18세 미만 가구원 수	가구	18세 미만 가구원 수(명)
소득2분위	가구	월평균 총가구경상소득이 250만원 이상 400만원 미만이면 1, 아니면 0
소득3분위	가구	월평균 총가구경상소득이 400만원 이상 560만원 미만이면 1, 아니면 0
소득4분위	가구	월평균 총가구경상소득이 560만원 이상이면 1, 아니면 0
금융자산	가구	은행 등 금융기관 예적금, 펀드, 채권, 주식 등을 보유하고 있으면 1, 아니면 0
부동산	가구	현재 거주주택외 보유주택, 토지, 건물, 상가 및 사무실, 오피스텔 등을 보유하고 있으면 1, 아니면 0
부채	가구	정부지원 주택자금 대출, 학자금 대출, 금융기관 주택담보 대출, 금융기관 대출, 기타 부채 등을 보유하고 있으면 1, 아니면 0

〈부표 2〉 기초통계량

변수	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
공적연금	5,672	0.6682	0.4709	0	1
개인연금	5,672	0.1573	0.3641	0	1
연금저축	5,672	0.0559	0.2297	0	1
연금보험	5,672	0.1077	0.3101	0	1
연령	5,672	44.1677	10.6086	18	64
가구주	5,672	0.6090	0.4880	0	1
결혼	5,672	0.7687	0.4217	0	1
근로자	5,672	0.5141	0.4998	0	1
전문직	5,672	0.1372	0.3441	0	1
가구원 수	5,672	3.4251	1.1782	1	8
18세 미만 가구원 수	5,672	0.8754	0.9770	0	4
소득2분위	5,672	0.2581	0.4376	0	1
소득3분위	5,672	0.2609	0.4392	0	1
소득4분위	5,672	0.2498	0.4329	0	1
금융자산	5,672	0.8597	0.3474	0	1
부동산자산	5,672	0.3075	0.4615	0	1
부채	5,672	0.4311	0.4953	0	1

비트코인의 발전 현황과 정책적 시사점

신상화
한국조세재정연구원
부연구위원
(shinsan6@kipf.re.kr)

Ⅰ. 서론

비트코인의 기원은 2008년 10월 사토시 나카모토라는 익명의 개발자(혹은 개발자 집단)가 인터넷에 올린 한 논문에서 찾을 수 있다.[1] 이 논문은 중앙관리기구가 존재하지 않는 환경에서 익명의 참여자들 간의 거래를 가능하게 하는 기술적 모형을 제시하였고, 이는 다수의 개발자가 참여하는 오픈소스 프로그램의 형태로 2009년 1월 세상에 모습을 드러냈다. 예측할 수 없는 통화정책에 대한 반발로 시작된 이 연구는 분산화된 사용자들 간의 네트워크(Peer-to-Peer)를 통한 하나의 화폐 시스템으로 발전하였고, 지지자들과 개발자들에 의해 이용되기 시작하였다.

하지만 소수의 이용자들 사이에서 통용되던 비트코인이 점차 언론과 일반 대중의 관심을 받게 되면서 이용자의 수가 늘어나기 시작하였고, 비트코인을 보다 손쉽게 사용할 수 있도록 해주는 다양한 서비스 또한 등장하였다. 이를 통해 일반인들도 실생활의 거래에서 사용할 수 있는 거래 수단으로 점차 자리잡고 있다.

비트코인 시스템을 활용한 다양한 산업들이 발전하고 있으나, 이것이 사회에 미칠 영향에 대한 평가와 앞으로의 발전 가능성에 대한 전망은 크게 엇갈리고 있으며 각국의 대응 또한 큰 차이를 보이고 있다. 비트코인의 영향을 부정적으로 평가하는 국가들은 비트코인의 사용 전체를 불법으로 규정하거나 혹은 금융기관의 비트코인 사용을 제한하는 등의 조치를 취하여 신기술 도입에 따른 사회적 충격을 완화하려 하고 있다. 이에 반해 비트코인이 갖는 기술적 독창성과 파급력을 긍정적으로 평가하는 국가들은 제도권 안으로 이 기술을 적극적으로 수용하여 새로운 성장 동력으로 삼으려 시도하고 있는 상황이다.

한국에서의 비트코인 사용은 현재까지 극히 제한적이라 판단된다. 비트코인을 원화로 사고팔 수 있는 거래소들이 존재하고는 있으나, 비트코인을 결제 수단으로

1) Nakamoto, S., "Bitcoin : A Peer-to-Peer Electronic Cash System," 2008.

인정하는 온·오프라인 상점들의 수는 현재까지 미미한 수준에 그치고 있다. 비트코인을 사용할 수 있는 상점들의 수가 극히 적은 것은 일반인들의 비트코인 사용을 저해하는 요소이면서도, 비트코인에 대한 일반인의 관심이 낮음을 보여주고 있는 것이기도 하다. 하지만, 한국의 높은 정보통신 기술력과 빠른 전파속도라는 신기술의 특성을 고려할 때 가상화폐 사용이 추후 크게 증가할 수 있으며, 이로 인해 가해질 사회적 충격에 대해 선제적으로 대응할 수 있는 기회를 비트코인의 사례를 중심으로 갖는 것이 중요할 것으로 판단된다.

이 논고에서는 현 단계까지의 비트코인의 발전 현황과 쟁점들을 살펴보고 이로부터 정책적 시사점을 도출하도록 하겠다. 제2장에서는 비트코인의 기술적 특징과 발전 현황을 설명하고 제3장에서는 관련 쟁점들을 소개하겠다. 제4장에서는 이상의 내용을 바탕으로 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 특징 및 현황

비트코인은 가상화폐의 일종이다. 한국에서 가장 널리 사용된 가상화폐라 한다면 '싸이월드'라는 소셜 네트워크에서 통용된 '도토리'를 들 수 있을 것이다. 사용자들은 도토리를 통해 가상의 공간인 싸이월드 시스템 내에서 필요한 음악, 아이템 등을 구매하거나 선물하는 것이 가능했다. 도토리가 싸이월드라는 가상의 공간에만 존재하는 지불의 매개체였던 것과 같이 비트코인 역시 지폐나 동전처럼 실물이 존재하지 않으며 가상의 공간에 존재한다는 측면에서 둘 사이의 공통점이 존재한다.

하지만 여타의 가상화폐들과 비교했을 때, 비트코인은 크게 두 가지 측면에서 차이점을 지니고 있다. 우선, 비트코인을 발급하는 주체가 존재하지 않는다.

> "비트코인은 발급하는 주체가 존재하지 않는다. 기존의 가상화폐들은 서비스를 제공하는 업체에서 공급하고 관리하지만, 비트코인은 프로그램이 일정한 규칙에 따라 공급을 하고 있을 뿐이다."

기존의 가상화폐들은 서비스를 제공하는 업체에서 공급하고 관리하지만, 비트코인은 프로그램이 일정한 규칙에 따라 공급을 하고 있을 뿐 관리를 하는 주체가 존재하지 않는다. 또한, 기존의 그것들이 특정 공간 안에서의 사용이라는 제약하에 놓여 있었던 것에 반해 비트코인은 그러한 제약이 존재하지 않는다. 비트코인의 사용이 확산되고 있는 일부 지역에서는 비트코인으로 피자를 사고 전자제품을 구매하는 것이 가능한 단계에 와 있다.

일반인이 비트코인을 획득하기 위한 가장 손쉬운 방법은 비트코인을 사고파는 중개소에서 비트코인을 구매하는 것이다. 국내에 약 10여 개의 비트코인 거래소들이 존재하고 있으며 마치 주식을 사고파는 것과 같이 비트코인의 거래가 그곳에서 이루어진다. 거래소에서 구매한 비트코인은 비트코인 지갑(Wallet)이라는 앱을 통해 컴퓨터나 스마트폰 등에 저장해 두고 물품을 구매하거나 송금하는 데에 사용할 수 있다. 사용자들이 서로 다른 종류의 비트코인 지갑을 사용하고 있다고 하여도, 모든 앱들이 동일한 프로그램에 기반을 두고 있어 다른 플랫폼의 비트코인 지갑을 사용하고 있는 상대방과도 거래가 가능하다.

높은 가격 변동성 또한 특징이다. 주식이나 달러의 가치가 수요와 공급에 의해 실시간으로 변화하는 것처럼 비트코인 역시 그 가치가 매 순간의 수요와 공급에 따라 변동하고 있다. 비트코인이 2008년에 개발되었으며 그것이 일반인에 의해 사용되기 시작한 것은

> “비트코인과 전통적 화폐들 사이에 여러 차이점들이 존재하지만, 중앙관리기구가 비트코인 시스템에 존재하지 않는다는 점이 가장 큰 차이라 할 수 있다.”

더욱 최근의 일이라 그 가치의 변동성은 높은 수준이다.

비트코인 이전에도 여러 가상화폐들이 개발되었고 통용이 시도되었으나 비트코인과 같은 수준의 사용자를 확보한 경우는 없었다. 가치 변동이 매우 심하고, 사용할 수 있는 상점 수는 제한적이며, 이를 사용하기 위해 새로운 앱을 설치하고 추가적인 기술적 이해를 해야 한다는 점 등을 생각하면, 어떻게 이러한 성공을 거두고 있는지에 대한 의문 또한 존재한다. 이와 관련하여, 이 장에서는 비트코인이 어떻게 발전하고 있는지를 소개하고, 그것의 특성을 정리하고자 한다.

1. 비트코인 시스템 개요

비트코인과 전통적 화폐들 사이에 여러 차이점들이 존재하지만, 중앙관리기구가 비트코인 시스템에 존재하지 않는다는 점이 가장 큰 차이라 할 수 있다. 단순하게 설명하자면, 중앙관리기구는 사용자 간의 거래를 지켜보고 그것을 확인하는 기능을 수행한다. 가령 한 개인이 다른 개인에게 재화나 용역의 대가로 화폐를 지불하였을 때, 구매자의 계좌에 잔고가 존재하는지를 확인하고 이를 판매자의 계좌로 이체하는 과정을 금융기관들이 담당하게 되는데, 이들을 이 거래의 중앙관리기구로 볼 수 있을 것이다. 한 국가의 화폐시스템을 예로 들면 화폐의 공급을 조절하는 중앙은행이 이러한 역할을 수행하고 있다.

중앙관리기구가 존재하지 않는 상황에서 구매자가 판매자에게 비트코인을 제시하였을 때 크게 두 가지 측면에서 문제가 발생하게 된다. 우선, 구매자가 제시한 비트코인이 실제 존재하는 정당한 비트코인인지 여부를 판매자가 확인하기 어렵다. 또한 그것이 정당한 비트코인이라 할지라도 구매자가 나에게만 그것을 사용하였는지를 확신하기 어렵다. 즉, 화폐의 진위성과 이중지불(Double spending) 가능성의 문제가 발생하게 되는 것이다.

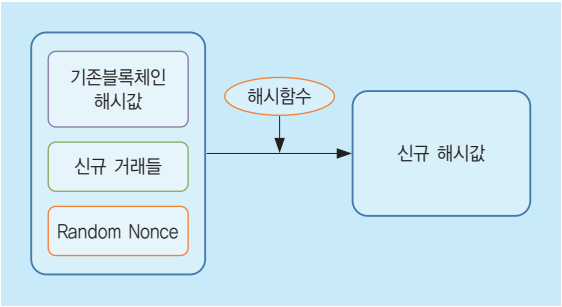
비트코인은 이러한 문제점들을 공공장부(Public ledger)를 도입함으로써 해결하였다. 블록체인(Block chain)이라 불리는 이 공공장부는 거래들의 집합체인 블록들을 끊임없이 체인으로 엮은 뒤 분산화된 네트워크에 접속하는 모든 참여자들에게 전송한다. 첫 번째 문제, 즉, 화폐의 진위성은 판매자가 구매자가 보내 온 비트코인을 이 공공장부에서 확인함으로써 손쉽게 해결할 수 있다. 블록체인에는 하나의 비트코인이 생성된 시점에서부터 현재에 이르기까지의 모든 소유자들의 공공키(Public key) 정보가 담겨있기 때문이다.

두 번째 문제, 즉, 이중지불의 문제는 단순히 공공장부의 도입만으로는 해결할 수 없다. 정당하게 소유된 비트코인이라 할지라도 동시에 두 명 이상의 판매자에게 지불될 경우가 존재할 수 있기 때문이다. 이를 해결하기 위한 비트코인 시스템의 독창적인 구조는 ‘채굴(Mining)’이라 불리는 추가적인 과정에 있다.

비트코인 시스템에서 채굴은 매우 다양한 역할을 수행하고 있는데, 그중 중요한 두 가지가 이중지불 방지와 화폐공급이다. 채굴에 참여하고자 하는 사용자는 본인의 컴퓨터에 채굴 프로그램을 설치하고 이를 실행하게 되는데, 이 컴퓨터들은 기존에 존재하는 블록체인과 새롭게 생성된 블록(최근 생성된 거래들의 정보)을 하나의 입력 변수로, 그리고 임의의 정수(Random Nonce)를 다른 입력 변수로 두고 해시

(Hash) 함수 결과값을 도출하는 단순 작업을 반복적으로 수행하게 된다. 이러한 작업의 결과는 예측할 수 없기 때문에, 미리 정해진 규칙을 만족하는 정답을 얻는 것은 주어진 시간 내에 얼마나 더 빠르게 이 단순 입력 계산을 반복하는지에 달려있다.

[그림 1] 해시(Hash) 함수를 통한 채굴(Mining)의 과정



한 사용자가 미리 정해져 있는 규칙에 부합하는 결과값을 얻게 되면 이를 분산화된 네트워크에 공표하게 되고, 그 결과 최근 생성된 거래들의 집합체인 블록이 블록체인에 연결되게 된다(거래의 승인). 그리고 이를 달성한 컴퓨터에 보상의 개념으로 새롭게 생성된 비트코인이 주어지게 된다(화폐공급).

만약 한 사용자가 다수의 판매자에게 동일한 비트코인을 지불하게 된다면, 채굴과정에서 이 중 단 1개의 거래만이 블록체인에 결합되며 나머지 거래들은 버려지게 된다. 따라서 구매자들은 자신에게 지불된 비트코인의 거래가 블록체인에 추가되었는지 여부에 따라 정상적인 거래인지 아닌지를 확인할 수 있게 되므로, 일정 시간이 지난 뒤 이중지불에 대한 염려 없이 비트코인을 수령하고 거래를 진행할 수 있게 된다. 즉, 거래가 발생한 뒤 블록체인에 그 거래가 등록되는지 확인하는 절차만으로 이중지불 여부를 점검할 수 있는 것이다.

이와 같은 채굴을 통한 승인 과정에 소요되는 시간은 약 10분가량인데 이는 약 10분당 1개의 블록이 블록체인에 등록된다는 것을 의미한다. 한 거래가 블록체인에 등록되었다 할지라도 대개 5개의 추가적인 블록들이 이에 연결되는 것을 기다리는 것이 권장되고 있다. 이와 같은 작동원리는 비트코인 시스템의 전반적인 안정성을 유지하는 데에 필수적인 요소라는 점에서 채굴이 갖는 위치는 매우 중요하다 할 수 있다.

> “채굴과정은 거래들을 인증하는 작업을 진행하며 인증이 완료된 거래들을 공공장부인 블록체인에 연결시키는 역할을 한다.”

또한, 채굴은 과거의 모든 거래들과 새롭게 추가되는 거래들을 효과적으로 연결하여 과거 거래들의 기록이 번복되는 것을 사실상 불가능하게 만든다. 앞서 언급한 것처럼 채굴과정에서 변수로 입력되는 것은 새롭게 생성된 블록뿐만이 아니라 기존에 존재하던 블록체인 전체의 암호화된 값인데, 이와 같은 과정이 비트코인 시스템 초기에서부터 현재에 이르기까지 반복적으로 쌓여왔기 때문에 과거에 존재한 하나의 거래를 임의로 수정하는 것이 불가능하게 된다.

정리하자면 채굴과정은 다음과 같은 역할들을 수행하고 있다. 우선, 거래들을 인증하는 작업을 진행하며 인증이 완료된 거래들을 공공장부인 블록체인에 연결시킨다. 다음으로, 비트코인을 생성하여 시스템에 공급하는 화폐공급의 역할을 수행한다. 이는 마치 복권과 같은 인센티브를 참여자들에게 부여하여 거래를 인증하는 데에 소요되는 컴퓨터 자원을 분산화된 네트워크에서 효과적으로 가져오게 한다. 마지막으로, 채굴과정은 시스템의 안정성을 유지하는 근간이 되고 있다.

> 비트코인 거래를 인증하고
> 블록체인에 등록하는 데에는 컴퓨터 자원과
> 전력 소모라는 비용이 든다.
> 이를 만회하기 위해 수수료를
> 일정 수준 지불할 수 있게 되어 있는데
> 거래에 따른 수수료가 매우 낮다.

〈표 1〉 성공한 채굴의 예

성공한 Hash 값	000000000000000000196268d8355d78cca462897531592fa85c2a43f5ac2fb78d
이전 블록의 Hash 값	000000000000000000441dbba44c1c85ab63e6db5e49ba26a264df4f081ddc141
블록 고유번호	341584
거래의 수	128
일시	2015-02-01 22:18:06
성공한 Nonce 값	3560730162
보상	25.00 BTC
수수료	0.01517379 BTC

자료: www.coinbase.com

2. 비트코인 시스템의 특징

비트코인 시스템의 특징을 정리하자면 다음과 같다. 우선, 거래에 따른 수수료가 매우 낮다. 비트코인 거래를 인증하고 블록체인에 등록하는 데에는 컴퓨터 자원과 전력 소모라는 비용이 들게 되는데, 이를 만회하기 위해 수수료를 일정 수준 지불할 수 있게 되어 있다. 즉, 채굴과정에 참여하는 사용자들에 대한 보상의 일환으로 수수료를 구매자(송금인)가 결정하여 거래에 반영시킬 수 있게 되어 있다. 〈표 1〉에 나와 있는 것처럼 현재까지는 이러한 수수료가 극히 낮은 수준인데, 이는 채굴과정에서 화폐공급이 함께 수반되는 비트코인 시스템의 특징에 따른 것이기도 하다. 새롭게 형성된 비트코인이 충분한 인센티브가 되는 상황에서 수수료가 없는 거래라 할지라도 이를 채굴과정에 반영하는 것이 보상이 되기 때문이다. 향후 비트코인 공급이 완전히 없어지게 된 이후에는 채굴 수수료가 상대적으로 상승할 것으로 예상된다.

다음으로, 비트코인 시스템은 화폐공급의 양과 시기가 사전적으로 결정되어 있다. 2009년 1월부터 시작된 비트코인 시스템은 2140년까지 2,100만개의 비트코인을 공급하는 것으로 프로그램화되어 있다. 성공한 채굴 1회당 보상의 규모도 초기 50개의 비트코인에서 현재 25개의 비트코인으로 변경되었으며 일정규모의 공급에 이를 때마다 그 수준이 반씩 줄어들어 0으로 수렴하게끔 프로그램화되어 있다. 이에 따라 2015년 현재 약 65.5%의 비트코인이 공급되었으며, 2020년에는 전체 공급량의 약 94%가 유통될 것으로 예상된다. 이러한 화폐공급 프로그램은 비트코인의 가치가 지나친 통화공급으로 인해 하락하는 것을 막아주는 역할을 하고 있다.

〈표 2〉 비트코인의 공급

기간	블록넘버 (시작)	보상금 (BTC)	비트코인 공급량	비중
1기(2009-)	0	50	10500000	50%
2기(2013-)	210000	25	15750000	75%
3기(2016-)	420000	12.5	18375000	87.5%
4기(2020-)	630000	6.25	19687500	93.8%
5기(2024-)	840000	3.125	20343750	96.9%
6기(2028-)	1050000	1.5625	20671875	98.4%
7기(2032-)	1260000	0.78125	20835937.5	99.2%
24기(2100-)	4830000	0.00000596	20999998.7	99.9%
34기(2140-)	6930000	0.00000000	20999999.9	100.0%

자료: https://en.bitcoin.it/wiki/Controlled_supply

세 번째로, 비트코인 시스템은 장소에 구애받지 않고 사용할 수 있게 설계되어 있다. 비트코인이라는 화

폐는 물리적인 형태를 전혀 가지고 있지 않으며 공개키와 개인키라는 두 개의 보안열쇠의 결합으로 구성되어 있다. 공개키는 누구에게나 공개되어 있는 비트코인의 주소라 할 수 있는데, 구매자가 판매자에게 비트코인을 건네주는 과정은 구매자의 공개키(비트코인 주소)에서 판매자의 공개키(비트코인 주소)로 비트코인을 옮기는 행위로 이해할 수 있다. 개인키는 각각의 공개키와 연계되어 있는 비밀번호와 같은 것으로 비트코인을 사용하기 위해서는 반드시 이 개인키로 서명하는 과정을 거쳐야만 한다. 따라서 구매자가 본인의 공개키와 개인키를 정확히 인지하고 있다면 인터넷이 연결되어 있는 전 세계 어디에서라도 비트코인을 사용할 수 있다.

네 번째로, 비트코인 거래는 취소할 수 없다. 앞서 설명한 채굴과정에서 언급한 바와 같이, 비트코인을 이용한 모든 거래는 10분 단위로 하나의 블록으로 모아져 기존의 블록체인에 추가된 뒤 분산화된 네트워크에 전파되게 된다. 이처럼 과거의 모든 거래기록들과 현재의 기록들이 순차적으로 이어지는 구조로 존재하기에 하나의 과거 거래를 되돌리는 것이 기술적으로 불가능하다. 이러한 구조는 비트코인을 임의로 생성하거나 과거의 거래를 수정하는 등의 행위를 원천적으로 차단하여 비트코인의 매우 높은 보안성과 안정성에 기여하지만 개별 거래를 취소한다거나 수정하는 등의 절차를 시스템 내에서 수행할 수 없다는 단점을 지닌다.

마지막으로, 비트코인은 일정 수준의 익명성을 제공한다. 위에서 설명한 것처럼 한 개인은 비트코인 시스템에 참여하기 위해 본인의 비트코인 주소인 공개키를 소유하고 있어야 한다. 하지만 비트코인 시스템은 이것 이외에 일체의 개인정보를 요구하지 않는다. 즉, 하나의 공개키만으로 분산화된 네트워크에 참여할 수 있으며 다른 사용자와의 거래는 이 공개키를 통해서만 이루어지기에 한 개인의 정보는 거래에서 노출되지 않는다. 반면에, 공개키를 통한 모든 거래들은 공공장부인 블록체인에 기록되므로 하나의 공개키에서 발생한 과거의 모든 거래들을 매우 손쉽게 추적할 수 있다. 이는 비트코인의 익명성이 개인과 비트코인 시스템을 연결시키는 부분에서는 존재하지 않으나, 비트코인 시스템 내에서는 전혀 보장되지 않음을 의미한다. 즉, 시스템 내에서의 모든 거래는 기록되고, 연결되어 공개되기에 여타의 어떠한 시스템보다 투명하게 유지된다고 할 수 있다.

“
비트코인은 일정 수준의
익명성을 제공한다.
한 개인은 비트코인 시스템에
참여하기 위해 본인의 비트코인 주소인
공개키를 소유하고 있어야 한다.
하지만 비트코인 시스템은
이것 이외에 일체의 개인정보를
요구하지 않는다.
”

사용자의 개인정보가 노출되지 않는다는 비트코인의 특성은 비트코인 시스템에 현금과 무척 유사한 지위를 제공하여 비트코인이 각종 불법거래에 활용될 수 있는 가능성을 열어주었다. 마약류를 인터넷상에서 사고팔 수 있게 해준 것으로 유명한 Silkroad.com의 경우 모든 결제를 비트코인으로 진행하여 이용자 및 서버 운영자의 신분을 철저히 보호하였으며, 비트코인이 돈세탁 그리고 불법적 무기 거래 등에 활용된 사례 또한 보고되고 있다. 이러한 익명성이라는 특징이 갖는 의미와 대응방안에 대해 뒷 장에서 좀 더 자세히 논의하도록 하겠다.

“
비트코인이 다른 재화나 서비스의
가치척도로 기능할 수 있을지에 대한
의문은 비트코인 개발 초기에서부터
지속적으로 제기되어 왔으며,
현재까지 비트코인이
가치의 척도로서 기능하고 있다고
평가하기 어려운 상황이다.
”

3. 비트코인 발전 현황

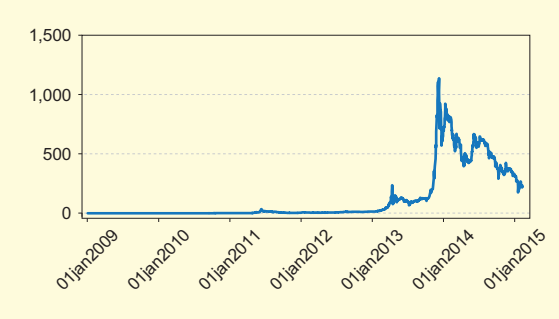
이 장에서는 비트코인의 발전 현황을 화폐의 세 가지 주요 기능들을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

가. 가치척도로서의 비트코인

비트코인이 다른 재화나 서비스의 가치척도로 기능할 수 있을지에 대한 의문은 비트코인 개발 초기에서부터 지속적으로 제기되어 왔으며, 현재까지 비트코인이 가치의 척도로서 기능하고 있다고 평가하기 어려운 상황이다. 일부 비트코인 지지자들은 비트코인의 가치를 손쉽게 다른 화폐의 가치로 환산할 수 있기 때문에 비트코인 역시 일정 수준 가치척도의 기능을 수행한다고 주장하고 있으나, 이러한 주장은 비트코인만으로 다른 물품의 가치를 정확히 인지하기 어렵다는 사실을 반증하는 것이기도 하다.

[그림 2] 비트코인의 달러화 가치 변동 추이

(단위: 달러)



자료: www.blockchain.info

비트코인이 가치척도 수단으로서의 기능이 떨어지는 이유는 그것의 낮은 사용 수준과 급격한 가치변동에 기인한다고 할 수 있다. 비트코인의 가치는 2011년 1월 약 1달러 수준에서 2013년 1월 약 15달러, 그리고 2013년 11월 29일에는 최고액인 1,242달러까지 치솟는 등 급격한 변동을 겪었다. 이와 같이 큰 가치 변동은 비트코인을 자주 접하는 사용자라 할지라도 재화의 가치를 비트코인으로 평가하는 것을 사실상 어렵게 만들고 있다. 비트코인을 지불 수단으로 인정하는 온라인 상점들 또한 비트코인 가격을 미리 공지하지 않고 결제하는 단계에 이르러서야 그 시점의 비트코인 시세에 따라 환산된 가격을 알려주는 방식을 취하고 있다. 또한 비트코인을 취급하는 다수의 상점들이 비트코인 가치 변동에 따른 위험을 피하기 위해, 다른 화폐로 즉시 환전해 주는 bitpay 혹은 coinbase 와 같은 서비스 업체를 이용하고 있다.

2013년의 급격했던 가치변동에 비해 2014년 후반부터의 비트코인 가치 변동은 많이 축소되고 있기는 하나 비트코인의 가치 변동 폭이 여전히 다른 화폐 혹은 재화들의 그것에 비해 매우 큰 편이어서 사용자들이 비트코인을 기준으로 특정 재화의 가치를 인지하기에는 상당한 시간이 걸릴 것으로 판단된다.

나. 가치저장 수단으로서의 비트코인

2013년 초부터 상승하기 시작한 비트코인의 가치는 2013년 11월 벤 버냉키 당시 FED 의장의 비트코인에 대한 긍정적 평가에 힘입어 급등하였으며, 이후 정치권의 반응과 투기적 수요의 증감에 따라 급격한 변동을 보였다. 이후에도 정치권이나 유명 경제학자의 긍정적 평가는 가치 급등을, 부정적 평가는 가치 급락을 초래하는 양상을 보였다.

이처럼 비트코인 가치가 급변한 것은 수요 변동에 대응할 수 있는 공급측 수단이 존재하지 않는다는 특징에도 기인한다. 그 공급이 일정하게 제한되어 있기에 순수하게 수요 변화에 따라 가치가 급격히 변동한 것으로 비트코인을 투자의 대상으로 여기는 투기적 수요의 급격한 변동이 그 주된 요인이다. 이런 측면에서 보자면 비트코인은 분명 가치저장 수단으로써 일부 이용자들에게 인지되고 있다 할 수 있다.

물론 비트코인이 금이나 여타의 재화와 같이 실존하는 무엇인가에 가치가 연동되는 것은 아니다. 내 컴퓨터에 저장되어 있는 일련의 숫자와 문자의 조합은 블록체인이라는 가상의 장소에 등록되어 있는 비트코인을 쓸 수 있는 권한을 부여할 뿐 비트코인이 내 컴퓨터에 저장되어 있는 것 또한 아니다. 이처럼 비트코인의 실체가 불분명함에도 비트코인이 가치를 지닐 수 있는 것은 다른 사람이 내가 지닌 이 가상의 화폐를 수령할 것이라는 기대에 의해 유지된다. 즉, 사용자들의 비트코인 시스템에 대한 기대에 의해 그 가치가 변동하는 것이다. 이러한 특성은 비트코인의 짧은 역사, 그리고 미비한 제도적 안전장치와 더불어 투기적 거품을 만들어 내기에 아주 적합한 환경을 제공하고 있다.

비트코인과 관련된 전체 거래들 중 이러한 투기적 수요를 정확히 반영하는 데이터는 현 시점에서 존재하지 않는 것으로 보인다. 하지만, 블록체인을 통

“
비트코인 가치가 급변한 것은
수요 변동에 대응할 수 있는
공급측 수단이 존재하지 않는다는
특징에도 기인한다.
”

하는 거래들(온체인 거래)과 블록체인을 통하지 않는 거래들(오프체인 거래)의 비중 변화를 통해 그 정도를 가늠해 볼 수 있다. 앞서 설명한 것처럼 하나의 거래가 블록체인에서 확인되기에는 최소한 10분가량이 소요되며, 추가적인 안전성을 도모하기 위해 블록체인 등재 뒤 대략 50분가량이 더 소요된다. 이러한 비트코인의 구조적 단점으로 인해 비트코인 관련 산업의 상당 부분이 블록체인을 거치지 않는 별도의 장부를 유지하는 방식으로 거래를 원활히 하고 있다. 이러한 거래들을 오프체인 거래라 부르며 블록체인에 등록되는 거래인 온체인 거래와는 구분된다.

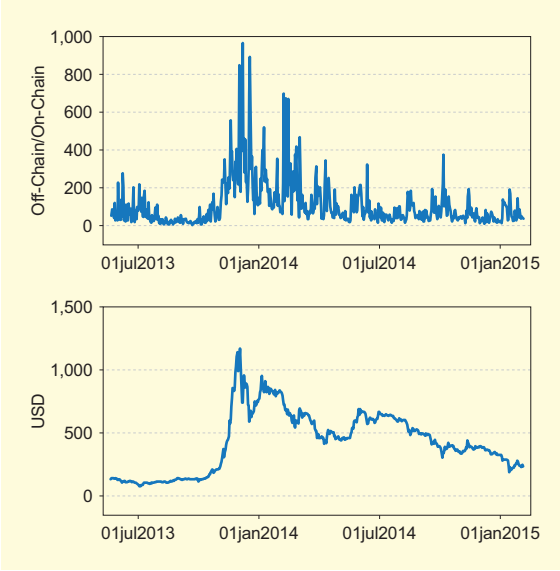
오프체인 거래의 가장 큰 비중을 차지하는 것은 비트코인 거래소들(Exchanges)에서 일어나는 거래들이다. 수시로 일어나는 비트코인과 다른 통화와의 거래들을 모두 블록체인에 등록하는 것은 매우 비효율적이고 상당한 비용을 요구한다. 이에 따라 대부분의 거래소들이 자체적인 장부를 유지하여 회원들 간의 거래들에 대해서는 오프체인 거래를 사용하고 있다. 거래소들의 이러한 오프체인 거래들의 일별 거래 수 자료는 존재하고 있는데 이 자료를 비트코인에 대한 투기적 수요의 대리 변수로 간주할 수 있을 것이다.

[그림 3]의 상단 그래프는 미국달러와 비트코인 간의 매매를 중개하는 거래소들의 일별 거래량을 블록체인에 기록된 일별 거래량으로 나눈 비율을 표시하고 있다. 거래소에서의 비트코인 거래가 투기적 수요에 의해 주도된다는 가정하에 이 비율은 거래의 비트코인에 대한 투기적 수요의 정도를 표시하고 있는

“
현 단계에서 비트코인이
전통적 화폐의 기능을 가장 잘 대체하고 있는
것은 거래의 매개체로서의 기능이다.
최근 들어 다수의 큰 온라인 상점에서
비트코인을 결제수단으로 인정하기 시작하면서
비트코인으로 구매할 수 있는
상품의 종류가 큰 폭으로 확장되었다.
”

데, 이 비율이 높을수록 상대적으로 투기적 수요가 높다는 것을 의미하며, 반대로 이 비율이 낮아질 경우 투기적 수요의 비중이 낮다는 것을 의미한다.[2] 블록체인에 등재된 전체 비트코인 거래량이 무척 낮았던 2013년 초반의 자료를 배제하면 이 비율이 [그림 3] 하단에 있는 비트코인 가치 변동과 비슷한 움직임을 보인 것을 알 수 있는데, 2013년 후반 비트코인 가치가 급등하는 기간에 이 비율 역시 크게 증가하였음을 알 수 있으며 비트코인 가격이 안정화되기 시작한 2014년 하반기부터 이 비율 역시 비교적 안정적인 모습을 보이고 있음을 알 수 있다.

[그림 3] 오프/온체인 거래비중 및 달러화 가치 변동 추이



자료: www.blockchain.info

다. 거래의 매개체로서의 비트코인

현 단계에서 비트코인이 전통적 화폐의 기능을 가장 잘 대체하고 있는 것은 거래의 매개체로서의 기능이다. 초기 비트코인은 작은 온라인 상점들 혹은 게임, 도박, 마약 거래 등의 익명성을 요구하는 거래를 중심으로 사용되었다. 하지만 최근 들어 다수의 큰 온라인 상점에서 비트코인을 결제수단으로 인정하기 시작하면서 비트코인으로 구매할 수 있는 상품의 종류가 큰 폭으로 확장되었다.

국내에서는 2015년 2월 현재 약 70여 개의 온-오프라인 상점에서 비트코인을 결제수단으로 인정하고 있다.[3] 이 중 상당수의 상점들이 오프라인 상점이며

2) 비트코인을 거래의 매개체로 사용하기 위해서도 다수의 사용자들이 이러한 중개소를 거쳐야 한다는 점을 고려할 때 이 비율은 실제 투기적 수요를 과대측정하고 있다고 할 수 있다.
3) coinmap.org

종합 온라인 쇼핑몰 중 비트코인을 결제수단으로 인정한 곳은 현재 없는 상태이다. 대기업 중에서는 한 기업이 영화스트리밍 서비스에 한해 비트코인 결제를 인정하는 것이 유일하다. 따라서 현재 국내에서 재화 및 용역을 구매하기 위해 비트코인을 사용하는 것은 극히 제한적이라 할 수 있다.

해외에서는 국내와는 달리 다수의 상점들이 비트코인을 결제수단으로 인정하고 있으며, 온라인 상점을 중심으로 활발히 사용되고 있다. 2014년 1월 Overstock.com이 큰 규모의 온라인 상점 중 처음으로 비트코인을 수용하기 시작하였다. Overstock의 2014년 연간 비트코인 매출은 약 300만달러로 연간 총매출의 약 0.2% 수준이며 비트코인 거래의 약 50%가 신규고객인 것으로 발표되었다.[4] 전자제품을 주로 취급하는 Tigerdirect.com 또한 비슷한 시기에 비트코인을 결제수단으로 인정하였으며 2014년 하반기에 Expedia, Newegg, Dell, Microsoft 등의 큰 업체들이 잇따라 비트코인을 결제수단으로 인정하는 것을 선언하였다. 특히, Ebay의 경우 자회사인 Paypal을 통해 판매상들이 비트코인을 수용하는 것을 허용하기 시작하였다.[5] 현 단계에서는 제한적인 사용에 그치고 있지만 초대형 온라인 상점인 Ebay에서 비트코인을 통한 결제가 더욱 폭 넓게 가능해질 경우 온라인을 통한 비트코인의 사용이 더욱 활발해질 것으로 예상된다. 큰 규모의 온라인 상점들의 비트코인 수용은 개인들의 비트코인에 대한 전반적인 수용률을 높임으로써 비트코인 시스템이 더욱 확장되는 데에 크게 기여할 것이기 때문이다.

비트코인을 통한 결제를 인정할 경우 기존의 결제 방식에 비해 낮은 수수료를 지불해도 된다는 장점이 존재한다. 하지만 낮은 수수료라는 장점에도 불구하고 여전히 여러 업체들이 비트코인을 결제수단으로 인정하지 않고 있는 것은 비트코인 사용자가 적다는 점과 비트코인 가치가 급격히 변동하고 있는 것에 기인한다. 2013년 하반기에서 2014년 상반기까지 비트코인의 급격한 가치 변동은 비트코인을 수용하는 상점들에는 위험성을 증가시키는 요인으로 여겨졌다. 하지만 이러한 단점을 극복하기 위한 중개서비스가 등장하면서, 상점들이 비트코인 가치변동에 노출되지 않고 이를 결제수단으로 사용할 수 있는 길이 열리게 되었다.

> “2013년 하반기에서 2014년 상반기까지 비트코인의 급격한 가치 변동은 비트코인을 수용하는 상점들에는 위험성을 증가시키는 요인으로 여겨졌다.”

Bitpay, Coinbase와 같은 비트코인 중개서비스 업체들은 제휴 상점들의 비트코인 계정에 입금될 경우 이를 그 시점의 환율에 맞추어 즉시 달러로 환전해 주는 서비스를 제공하고 있다. 평균 2% 초중반 수준에 이르는 신용카드 결제 수수료와 비교하였을 때, 비트코인 결제는 수수료가 없거나 1%가량의 낮은 수수료를 수반한다.[6]

4) Rizzon, P., “Overstock’s 2014 bitcoin sales miss projections at $3 million,” *Coindesk*, 2014.
5) Mac, R., “Paypal takes baby step toward bitcoin, partners with cryptocurrency processors,” *Forbes*, 2014.
6) Bitpay의 경우 수수료가 없으나 유사한 다른 서비스 업체들은 비트코인을 통화로 전환하는 과정에서 1%의 수수료를 부과하고 있다.

> "현 단계에서 비트코인의 한국 내 사용은 극히 제한적인 수준에 머물고 있다. 하지만 해외직접구매의 급증과 더불어 국내에서의 비트코인 사용이 함께 증가할 가능성이 있다."

〈표 3〉 가맹점 수수료 비교

(단위: %)

구분	2013년 신용카드 업계 평균 가맹점 수수료율
신용카드	2.14
직불카드	1.41
선불카드	1.62
코빗	1

자료: 여신금융협회(www.crefia.or.kr), 코빗(Korbit.co.kr)

Lo and Wang(2014)은 비트코인을 결제수단으로 인정하는 상점들의 달러화 표시가격과 비트코인 표시가격을 비교하는 연구를 진행하였다. 비트코인의 높은 변동성으로 인해 업체들은 비트코인 가격을 직접 공지하기보다 결제하는 단계에 이르러 시세에 맞게 해당 물품의 비트코인 가격을 공지하는 정책을 사용하고 있는데, 이때 공지된 비트코인의 가격은 일정한 시간 동안만 유효하며(10~15분) 이 시간이 지난 이후에는 새로운 비트코인 가격이 공지되는 알고리듬을 사용하고 있다. 업체들이 이 시간 동안의 비트코인 가격 변동성에 노출되는 위험을 부담하고 있는 것으로 이는 비트코인 결제를 허용함에 따른 추가적인 비용으로 이해될 수 있다. 이 연구는 상점들이 비트코인 환산 금액에 있어 일정 수준 낮은 가격을 책정하고 있음을 발견하였다. 이는 상점들이 낮은 수수료를 지급하는 비트코인으로의 결제를 유도하려는 인센티브가 10~15분 동안의 비트코인 가치 변동에 노출되는 위험보다 더욱 큰 것을 의미한다.

이러한 비트코인 산업의 등장은 앞서 언급한 급격한 가치변동에 상점들이 노출되는 것을 차단함으로써 비트코인 사용의 범위를 크게 늘리는 데에 기여하고 있다. 이들은 비트코인 거래가 블록체인을 통해 인증되기 위해 적어도 10분에서 1시간가량이 소요된다는 단점을 앞서 말한 내부 거래장부를 이용하여 보완하고 있다. 재화나 용역에 대한 대가로 지급한 비트코인의 지급 확인이 이처럼 오래 소요되게 된다면 오프라인 상점에서 비트코인을 사용하는 것은 사실상 불가능하다 할 수 있는데, 내부 거래장부를 유지하여 신속하게 거래를 성사시키고 있는 것이다.

또한 이것은 분산화된 네트워크와 중앙관리기구 배제라는, 비트코인 도입 초기 지지자들이 중시했던 가치만으로는 비트코인의 사용이 실생활에 확장되기가 어려움을 반증하고 있다. 비트코인 결제를 돕는 이러한 서비스 업체들은 자체적인 거래장부를 관리하는 일종의 중앙관리기구로서의 역할을 수행하고 있다. 가령, 이러한 서비스 업체에 등록되어 있는 α라는 사용자가 A라는 상점에 비트코인을 지급했을 경우 이 업체는 이 거래를 블록체인에 등록시키기보다 내부적으로 관리하고 있는 장부에 기입하는 것으로 이 거래를 성사시킨다. 그 결과 블록체인상에서는 해당 비트코인의 소유주가 α라는 사용자로 계속 나타나게 되고 A 상점으로의 비트코인 소유주 이전은 등록되지 않게 된다. 이러한 방식의 오프체인 거래들의 증가는 비트코인 시스템이 갖고 있는 강력한 보안성에 의지하지 않는 거래들이 증가하고 있으며, 분산화된 공공장부인 블록체인 이외의 집중화된 중앙관리기구들이 존재함을 의미한다.

앞서 언급한 것처럼 현 단계에서 비트코인의 한국 내 사용은 극히 제한적인 수준에 머물고 있다. 하지만 해외직접구매의 급증과 더불어 국내에서의 비트코인 사용이 함께 증가할 가능성이 있다. 낮은 수수료라는 장점이 해외결제의 경우 더욱 크게 부각되며 비트코

인을 사용할 수 있는 상점의 수 또한 해외직접 구매를 포함할 경우 크게 증가하기 때문이다. 또한 비트코인 사용을 위한 기술이 이미 갖춰져 있는 한국의 특성과 기술의 전파 속도가 매우 빠른, 정보통신 기술의 특성이 어우러질 때 지금 결제수단으로서의 비트코인 사용이 더욱 촉진될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 쟁점

1. 익명성

비트코인이 여타의 결제수단과 구분되는 가장 큰 특징 중 하나로 익명성을 꼽을 수 있다. 비트코인은 암호화 기술에 기반을 둔 일종의 암호화 화폐이다. 암호화 기술을 통해 한 사용자가 비트코인을 보유한다는 것은 블록체인상에 올라와 있는 공공키를 사용할 수 있는 개인키를 가지고 있는 것만을 의미하기에 추가적인 개인정보의 노출이 없이도 해당 비트코인을 사용할 수 있다. 이를 통해 비트코인은 일정 수준의 익명성을 사용자들에게 보장하고 있다.

하지만 비트코인이 완전한 수준의 익명성을 제공하고 있다고 볼 수는 없다. 공공키와 개인정보를 연결짓는 고리가 결여되어 있을 뿐 블록체인에 등록된 공공키의 모든 거래는 연결되어 표시되기 때문이다. 따라서 공공키와 개인정보가 연결되는 사례가 나오게 될 경우 해당 공공키에서 발생한 과거 거래내역이 공개되는 효과를 갖게 된다.[7] 가령, 온라인 상점에서 한 사용자가 비트코인을 이용하여 물품을 구매하였을 경우 이 사용자의 개인정보(배송 주소, 이름 등)가 해당

“비트코인이 완전한 수준의 익명성을 제공하고 있다고 볼 수는 없다. 공공키와 개인정보를 연결짓는 고리가 결여되어 있을 뿐 블록체인에 등록된 공공키의 모든 거래는 연결되어 표시되기 때문이다.”

공공키와 연계되므로 이 이용자의 과거 거래내역 모두가 그 상점 측에 공개되는 것과 같은 효과를 얻게 되는 것이다. 또한 모든 비트코인 거래들은 사용자들의 인터넷 프로토콜(IP) 주소와 연계되기 때문에 IP 주소를 감추는 추가적인 방법을 사용하지 않는다면 사용자들의 물리적 주소와 비트코인 사용 내역의 연계가 또한 가능하다.

비트코인을 사용하여 더욱 높은 익명성을 추구하는 것이 불가능한 것은 아닌 것으로 판단되나 일반 사용자들이 익명성을 높이기 위해서는 추가적인 불편함이 분명 존재하는 것으로 이해된다.[8] 채굴을 통한 비트코인 획득이 매우 어려운 상황에서 신규로 비트코인을 취득하려면 거래소에서 비트코인을 환전하거나 물품을 판매한 뒤 비트코인을 획득하는 방식을 취해야만 하는데, 그 과정에서 거래소 혹은 물품 판매 공간이 제공하는 익명성 정도에 따라 개인정보가 공개될 가능성이 존재한다. 일례로, 국내에서 운영되고 있는 비트코인 거래소들의 다수는 비트코인의 출금을 실제 은행계좌를 통해 가능하도록 강제하고 있는데 이러한 경우 비트코인 사용자와 사용자의 은행계좌를 연계하는 것이 가능해진다.

7) 여기서 과거 거래내역이라 함은 해당 공공키와 거래한 여타의 공공키들의 정보, 그리고 각 거래에서의 비트코인 전송량을 의미한다.
8) 모든 거래마다 새로운 공공키-개인키를 생성하고, IP 주소를 감추기 위한 특수 프로그램을 사용하는 방식을 통해 익명성 수준을 올릴 수 있겠으나 이에 따른 기술적 이해와 불편함을 감내해야 할 것이다.

“
비트코인은 조세 회피 수단으로
사용될 수 있는
최적의 두 가지 조건을 갖추고 있다.
첫 번째는 비트코인이라는
가상화폐의 실 소유자가
누구인지 알기 어렵다는 것이고,
두 번째 조건은 비트코인을 감시할
주체가 불분명하다는 것이다.
”

2. 불법 거래에의 이용

앞서 언급한 비트코인의 익명성이라는 특징은 온라인 거래에서의 '현금'과 같은 성격을 비트코인에 부여하게 된다. 비트코인이 거래의 익명성이 요구되는 분야에서 사용되고 있는 것 또한 이와 같은 익명성이라는 특성에 기인한다. 2013년 초반까지의 비트코인을 결제수단으로 인정한 상점들 중 다수가 온라인 게임, 도박, 혹은 불법 거래와 관련된 것들이었는데, 실크로드(Silkroad.com)가 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 2011년 문을 연 뒤 2013년 FBI에 의해 폐쇄된 실크로드는 비트코인을 매개로 다양한 물품들의 거래를 중개하였다. 2013년 3월 기준으로 총 1만여 개의 물품이 이 사이트에 등록되어 있었고, 이 중 약 7,000여 개의 상품이 마약인 것으로 보도되었다.[9] FBI에 따르면 실크로드는 운영기간 중 약 120만건의 거래를 중개하였으며 총매출은 950만BTC(당시 비트코인 시세로 약 12억달러)에 달한다고 한다. 실크로드가 FBI에 의해 폐쇄된 이후에도 유사한 서비스를 제공하는 불법 거래사이트들이 여전히 존재하는 등 비트코인의 높은 익명성 수준을 이용한 불법거래의 활용은 여전히 존재하고 있다.

비트코인이 돈세탁에 활용될 가능성에 대한 우려 또한 존재하고 있다. 사실, 블록체인에 공공키의 모든 거래가 기록되는 비트코인의 특성상 이를 돈세탁에 활용하는 것은 적합하지 않다. 그러나 비트코인의 익명성이라는 특성을 활용하여 이를 돈세탁에 활용한 사례가 보고되고 있다. 2014년 1월 BitInstant라는 비트코인 거래소의 CEO가 돈세탁 관련 혐의로 체포되었는데, 그의 주요 혐의는 돈세탁 가능성을 인지했음에도, 비트코인과 현금을 익명으로 중개하는 불법 거래소 운영자와의 거래를 유지한 것이었다. 돈세탁을 원하는 한 개인이 이 불법 거래소 운영자에게 현금을 제시하면 그가 그 현금을 바탕으로 BitInstant와 같은 거래소에서 비트코인을 구매하고 이를 다시 그 개인에게 돌려주는 방식을 취한 것으로 이 과정에서 매우 큰 규모의 현금 거래를 진행시켜 돈세탁을 가능하게 한 혐의를 받은 것이다.

마지막으로, 비트코인이 조세 회피에 이용될 가능성 또한 존재한다. 비트코인은 조세 회피 수단으로 사용될 수 있는 최적의 두 가지 조건을 갖추고 있다. 첫 번째 조건은 비트코인이라는 가상화폐의 실 소유자가 누구인지 알기 어렵다는 것이고, 두 번째 조건은 비트코인을 감시할 주체가 불분명하다는 것이다. 만일 한 사업자가 재화나 용역의 대가로 비트코인을 수취했다고 한다면 과세 당국이 이러한 소득을 파악하는 것은 매우 어려운 일일 것이다. Omri(2013)는 조세 회피에 활용되었던 전통적 방식들이 미국을 중심으로 한 국제적 공조하에서 약화되고 있는 시점에서, 비트코인의 이러한 특성들이 앞으로 그것이 조세 회피의 주요 수단으로 사용될 수 있는 가능성을 높여주고 있음을 지적하고 있다.

9) Ball, J., "Silk Road: the online drug marketplace that officials seem powerless to stop," *The Guardian*, 2013.

3. 집중화

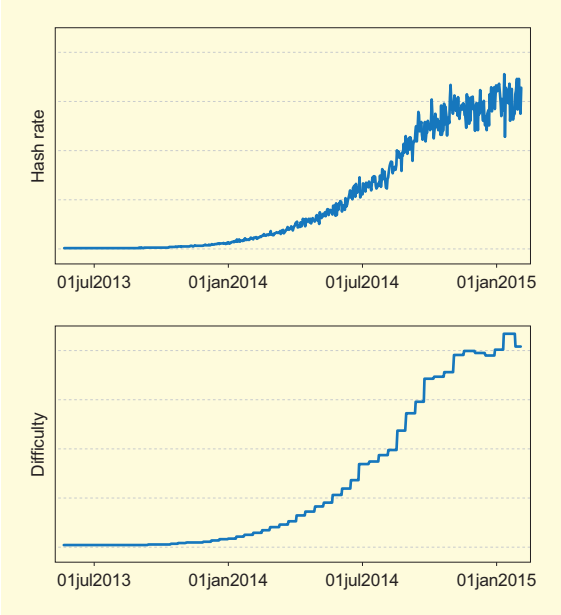
중앙은행의 예측하기 어려운 통화 정책에 대한 반발로 시작된 이 분권화된 시스템은 역설적이게도 점차 집중화되는 양상을 보이고 있다. 시스템의 근간이라 할 수 있는 블록체인과 이를 유지하기 위한 채굴(Mining) 과정에서도 개개인의 분산화된 네트워크가 차지하는 비중은 점차 줄어들고 있으며 반대로 집중화된 기업형 채굴 단체들이 더욱 높은 비중을 차지하고 있다. 2장에서 설명한 오프체인 거래들의 증가 또한 거래가 부분적으로 집중화되고 있음을 의미한다.

가. 채굴의 집중화

초기의 채굴은 개인용 컴퓨터에 채굴용 프로그램을 설치하고 이 프로그램을 실행하는 단순한 작업을 통해서도 충분히 가능하였다. 하지만, 비트코인 채굴에 참여하는 사용자 수가 급격히 증가함에 따라 네트워크 전반의 계산능력(Hash rate)과 채굴 난이도가 급격히 증가하면서 개인용 컴퓨터로 채굴에 성공하기란 사실상 불가능해졌다. 한동안은 채굴에 특화되어 있는 특수 장비를 추가로 설치하여 이윤을 남기는 것이 가능한 시기도 있었으나, 2014년 중반 이후 비트코인의 가치가 떨어지고 채굴 난이도가 지속적으로 올라가면서 개인이 직접 채굴에 참여하기보다 채굴집단(Guild)에 가입하는 방식으로 주된 채굴방식이 변화하고 있다.

“
중앙은행의 예측하기
어려운 통화 정책에 대한 반발로
시작된 이 분권화된 시스템은
역설적이게도 점차 집중화되는
양상을 보이고 있다.
”

[그림 4] 비트코인 네트워크의 총계산력과 채굴 난이도



자료: www.blockchain.info

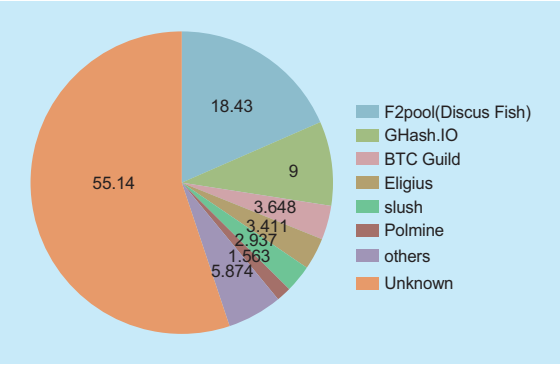
그 결과 특정 채굴집단이 네트워크 전체 계산력의 높은 비중을 차지하게 되었으며, 이로 인한 시스템 안정성의 문제가 대두되기도 하였다. 비트코인에 대한 신뢰가 수학에 기반한다는 점을 고려할 때, 채굴의 집중화 현상은 시스템 전반의 신뢰도를 떨어뜨릴 수 있는 매우 심각한 문제이기도 하다. 이론적으로 비트코인 네트워크에 존재하는 전체 계산력의 과반 이상을 하나의 집단이 장악하게 된다면 과거에 일어난 거

> “2015년 현재 다수의 거래소가 총 30여 개 화폐와의 거래를 중개하고 있는데, 이러한 거래소들의 존재는 블록체인을 통하지 않는 거래들이 상시 존재하고 있음을 의미한다.”

래를 되돌리는 것이 기술적으로 가능해진다. 이는 앞서 설명한 가상화폐의 이중지불의 가능성을 분산화된 네트워크를 통한 거래의 확정이라는 구조로 풀어낸 비트코인 시스템의 붕괴를 의미하기도 한다. 실제로 2014년 6월 GHash.io라는 채굴집단이 전체 계산력의 50%를 차지하는 상황이 벌어졌고, 비트코인 가치 하락과 함께 사용자들이 이 채굴집단에서 서둘러 이탈하는 상황이 벌어지기도 하였다.

[그림 5] 성공한 채굴의 채굴집단별 분포

(단위: %)



자료: blockorigin.pfoe.be

[그림 5]는 최근 2주일 동안(2015년 2월 11일 기준)의 성공한 채굴 사례 총 2,016개를 대상으로 그 성공한 집단이 어떤 채굴집단에 속하는지를 보여주고 있다. 알려진 채굴집단 전체의 성공 사례는 전체의 약 45%가량을 차지하고 있으며 정확하게 밝혀지지 않은 채굴 성공 사례(Unknown)는 나머지 약 55%를 차지하고 있다. 밝혀지지 않은 채굴 성공 사례의 경우 기업형 채굴 및 특수 장비를 이용한 개인의 채굴로 볼 수 있어 비트코인 네트워크 전체의 계산력이 상당히 집중화되어 있는 것을 알 수 있다.

나. 비트코인 거래의 집중화

집중화의 또 다른 현상으로 비트코인을 통한 거래들이 제3의 서비스업체들에 집중되는 것을 꼽을 수 있다. 이것의 단적인 예로 다양한 비트코인 거래소들의 등장을 들 수 있다. 2015년 현재 다수의 거래소가 총 30여 개의 화폐와의 거래를 중개하고 있는데, 이러한 거래소들의 존재는 블록체인을 통하지 않는 거래들이 상시 존재하고 있음을 의미한다. 또한 이것은 거래소들에서 내부장부를 통한 거래가 증가하는 것을 의미하며, 비트코인 시스템 전체의 보안성과 이러한 거래소 시스템의 보안성을 구분해 보아야 한다는 것을 의미하기도 한다.

비트코인 최대의 거래소로 널리 알려졌던 마운트곡스(Mt.Gox)의 파산은 거래소 내부 프로토콜 버그로 인한 해킹이 원인으로 알려져 있고,[10] 비트스탬프(Bitstamp)의 약 56억원 상당의 비트코인 유실은[11] 해킹으로 인하여 발생한 것으로 알려져 있다. 최근 홍콩 소재 비트코인 중개소인 마이코인(Mycoin)의 약 90억원 규모 비트코인 유실은[12] 다단계식 사기 행각

10) 아직 확인되지 않았지만 내부자에 의한 횡령의 가능성 또한 수사과정에서 제기되고 있다.
11) Higgins, S., “Bitstamp claims $5 million lost in hot wallet hack,” *Coindesk*, 2015.
12) Macheel, T., “MyCoin Customers Report $8.1 Million in Losses to Hong Kong Police,” *Coindesk*, 2015.

으로 추정하고 있는데 이러한 사건 사고들은 비트코인 시스템이 아닌 개별 거래소들의 낮은 수준의 안전 장치에 기인한다 할 수 있다.

〈표 4〉 주요 비트코인 거래소의 총거래량

(단위: 십만BTC, %)

거래소	총거래량[1](BTC)	주요 취급통화	거래 점유율
mt.gox[2]	640.80	USD, JPY	32.94
btcchina	313.88	CNY	16.14
huobi	312.10	CNY, JPY	16.04
okcoin	278.12	CNY, USD	14.30
bitstamp	131.86	USD	6.78
btce	96.70	EUR, USD	4.97
bitfinex	90.38	USD	4.65
lakebtc	43.77	CNY, USD	2.25
anxbtc	26.24	CNY, USD	1.35
korbit	1.28	KRW	0.59
others	10.10		0.07
합계	1,945.23		100

주: 1) 총거래량과 평균거래량은 2010.07.22.~2015.02.09.의 기간 동안 거래량을 바탕으로 작성
2) Mt.Gox의 경우 2015년 현재 거래소는 파산상태이며, 총거래량 작성을 위해 표기

자료: www.bitcoinity.org/data

보안성 측면에서 이처럼 문제점들을 드러내고 있는 거래소들의 내부장부를 통한 거래 중개는 세 가지 측면에서 정당화되고 있다. 우선, 온체인 방식의 거래는 거래의 확정에 약 1시간가량이 소요되기 때문에 이와 같은 오프체인 방식의 거래를 통하지 않는다면 수많은 비트코인 거래들을 효율적으로 중개할 수 없다. 다음으로, 오프체인 방식의 거래는 비용의 측면에서 큰 장점이 있다. 앞서 설명한 바와 같이 특정 거래가 블록체인에 등록되기 위해서는 매우 적은 수수료라 할지라도 거래 인증에 따른 수수료를 지불하는 것이 빠른 거래를 위해서는 필요하다. 이러한 수수료들의 크기는 매우 작은 수준이지만 수많은 거래들

“
온체인 방식의 거래는 거래의 확정에 약 1시간가량이 소요되기 때문에 오프체인 방식의 거래를 통하지 않는다면 수많은 비트코인 거래들을 효율적으로 중개할 수 없다.
”

모두에 대해 이러한 수수료를 지불하는 것은 이용자들에게는 큰 손실이기도 하다. 마지막으로, 오프체인 방식의 거래는 온체인 방식의 거래에 비해 익명성을 높일 수 있다. 온체인 방식은 거래자 각각의 공공키가 블록체인에 등록되는 방식을 따르기 때문에 모든 거래의 '공식적인' 흐름이 참여자 모두에게 공개되게 된다. 이에 비해 두 거래자가 하나의 거래소를 통해 비트코인을 주고받았을 경우, 이러한 거래는 거래소 내부장부에만 기록이 남고 다른 사용자들에게는 공개되지 않는다.

이와 같은 오프체인 거래들은 비트코인의 결제수단으로서의 성장과 함께 향후 더욱 증가할 것으로 보인다. 특히 오프라인 상점에서의 소액결제의 경우 거래의 승인에 소요되는 시간이 짧아야 하며 결제 금액에 비해 수수료의 비중 또한 낮아야 한다. 이러한 특성으로 인해, 오프라인 상점들이 비트코인을 결제 수단으로 인정하기 위해서는 앞서 설명한 Bitpay 혹은 Coinbase 등의 서비스 업체를 통하게 될 것인데 이러한 서비스 업체들 역시 거래의 활성화를 위해 오프체인 방식의 거래를 사용하고 있다.

4. 국가별 규제

비트코인에 대한 입장은 국가별로 매우 상이하다. 러시아는 가상화폐와 불법 경제활동의 연관 가능성을 근거로 들어 비트코인 등의 가상화폐를 이용한 거래

> “가상화폐를 통한 거래를 합법적이라 인정하고 있는 국가들의 경우 비트코인 거래의 성격에 대한 논란이 존재하며 이에 따라 제도 역시 지속적으로 변화의 과정을 겪고 있다.”

를 금지하고 있다. 아이슬란드는 비트코인 채굴 산업은 인정하고 있으나 자본유출에 대한 우려로 아이슬란드 내에서 비트코인을 사고파는 것을 금지하고 있다. 독일의 경우 비트코인을 ‘사적화폐’의 하나로 분류하고, 납세나 거래의 수단으로 인정하였고, 영국도 비트코인 거래에 대해 긍정적인 입장을 취하고 있는 것으로 평가되고 있다.

가상화폐를 통한 거래를 합법적이라 인정하고 있는 국가들의 경우 비트코인 거래의 성격에 대한 논란이 존재하며 이에 따라 제도 역시 지속적으로 변화의 과정을 겪고 있다. 가령, 영국 정부는 비트코인을 사고파는 거래에 대해 부가세를 부과하려는 입장을 취했으나, 최근에는 비트코인 채굴과 거래소 거래에 대해서는 부가세를 면세하고, 비트코인을 지불수단으로 사용한 물품 거래에 대해서만 판매자에게 부가세를 부가하고 있다. 호주 역시 비트코인을 외환의 일종으로 취급할 수 있는 현행 규정이 없음을 이유로 거래소에서 비트코인을 사고파는 것에 대해 부가세를 부과하기로 방침을 정했으나 개인들의 소액 거래에 대한 면제 규정을 두었다.

〈표 5〉 주요국의 가상화폐 및 비트코인 입장

분류	합법 여부	세부내용
미국[1]	합법	• IRS에서는 연방세 납부 목적에서는 비트코인을 화폐가 아닌 재화로 분류하고 일반 재화에 부과되는 일반과세원칙을 적용하고 있음 • 뉴욕 주, 샌프란시스코 주 등의 주에서 주별 규제안을 마련하고 있음
영국[2]	합법	• HM Revenue & Customs는 비트코인을 상품 및 서비스에 대한 거래에는 부가가치세 (Good and Service Tax) 과세 • 매매차익은 자본소득세(Capital Gain Tax) 부과 대상
독일[3]	합법	• The German Finance Ministry에서는 비트코인을 포함한 가상화폐를 ‘unit of account’ 혹은 ‘private money’로 보고 이와 관련된 규제를 적용하고 있음
호주[4]	합법	• 비트코인의 사용에 대해 호의적이며 결제방법의 하나로 인식하여 사업자들을 대상으로 비트코인 결제 가이드 안내 • The Australian Taxation Office(ABO)는 비트코인을 재화(asset)로 자본소득세 (Capital Gain Tax) 부과 대상으로 간주 • 서비스와 상품 거래에 비트코인 사용 시 부가가치세(Good and Service Tax)를 부과
중국[5]	제한적	• 중국인민은행은 가상화폐를 실제 화폐가 아닌 가상의 상품 (commodity)으로 정의하고 화폐와 동일한 법적 위치가 아니라고 규정 • 금융기관의 비트코인 거래 규제
러시아[6]	불법	• 비트코인을 통한 결제 및 개인 간 비트코인 매매 금지
아이슬란드[7]	불법	• 채굴 산업 허용 • 자국통화와 비트코인 간의 매매는 금지

주: 1) “IRS Virtual Currency Guidance: Virtual Currency Is Treated as Property for U.S. Federal Tax Purposes; General Rules for Property Transactions Apply,” 2014.
2) “Bitcoin and other cryptocurrencies,” *HM Revenue & Customs Briefs*, 9, 2014.
3) Capaccioli, S., “Value Added Tax (VAT) & Bitcoin–A Summary,” *Bitcoin Magazine*, 2014.
4) *Tax treatment of crypto-currencies in Australia–specifically bitcoin*, 2014.
5) Yang, S., & Lee, S., “China Bans Financial Companies From Bitcoin Transactions,” *Bloomberg*, 2013.
6) Hamburger, E., “Russia bans bitcoin,” *The Verge*, 2014. “Russian authorities say Bitcoin illegal,” *Reuters*, 2014.
7) “Controls Stop Trading in Bitcoin,” *MORGUNBLAÐIÐ*, 2013.

미국의 경우 연방정부 차원에서의 규제안은 현재까지 마련되어 있지 않으나 일부 주들에서 비트코인 규제안을 마련하고 있다. 그 대표적인 예로 최근 제시된 뉴욕 주의 비트 라이선스(Bit license)를 꼽을 수 있는데, 비트 라이선스는 뉴욕 주 내에 위치한 비트코인 산업들의 법적 지위를 명확히 하고 사용자 보호를 위한 장치를 강화하는 것을 그 골자로 하고 있다. 미국, 유럽과 함께 비트코인 거래가 매우 활발한 중국에서는 금융기관이 비트코인 관련 산업과 거래를 하는 것이 불법화되어 있으나 개인들이 거래소를 통해 비트코인을 사고파는 행위는 합법화되어 있다.

이처럼 국가마다의 비트코인에 대한 입장이 상이한 것은 각국의 현행법상에서의 차이점에 기인한 것도 있지만, 비트코인이 매우 다양한 측면을 지니고 있기 때문이다. 가령, 채굴 업체들이 채굴을 통해 얻는 수익에 대한 과세 여부는 기존의 선례가 없기 때문에 새로운 논의과정을 거쳐야 한다. 비트코인을 거래의 매개체로서의 기능에 한정하여 볼 때 기존의 결제수단들과 기능면에서는 동등하다 할 수 있으나 비트코인을 화폐나 금융상품의 범주에 포함해야 하는지 여부가 쟁점이 된다. 비트코인에 대한 투자에 초점을 맞추게 되면 투자수익에 대해 자본이득과세를 하는 것이 적절한지에 대한 논의 또한 필요하게 된다.

따라서 비트코인에 대한 규제의 여부는 결국 어떠한 법규를 적용해야 하는지의 문제와 더불어 가상화폐 전반에 대한 새로운 법규를 제정해야 하는지에 대한 논의로 이어지게 될 것으로 예상된다. 다양한 측면을 지닌 가상화폐들의 경우 기존의 법규들만으로 규제를 하는 것이 사실상 어려운 측면이 존재하기 때문에 가상화폐의 포괄적 기능을 아우르는 새로운 규제안 도입 또한 고려될 것이다.

> “향후 비트코인 관련 산업이 더욱 분화하며 발전할 경우 오프체인 거래들 또한 이와 함께 증가할 것으로 예상되는데, 이는 각각의 서비스 업체들의 보안 문제를 지속적으로 부각시킬 것이다.”

Ⅳ. 시사점 및 결론

2013년 이후 본격적으로 사용되기 시작한 이 새로운 기술이 과연 어디까지 발전할 수 있을지에 대한 불확실성이 매우 높고, 관련 산업들이 짧은 기간 동안 매우 역동적으로 발전하고 있어 비트코인의 미래에 대해 섣불리 예측하기 어려운 상황이다. 하지만 앞서 살펴본 이 기술의 특징과 현재 쟁점들을 바탕으로 향후 예견되는 현상과 그것의 정책적 시사점을 다음과 같이 정리해 보고자 한다.

우선, 비트코인 거래를 중개하는 서비스 업체들의 거래 비중이 더욱 높아질 것이다. 비트코인 시스템이 지닌 분산화된 네트워크 구조는 그것이 지닌 여러 장점에도 불구하고 자연스럽게 집중화된 서비스들의 출현으로 이어졌다. 비트코인을 사고파는 거래소들, 높은 가격변동성을 보완해 주는 비트페이(BitPay)와 같은 서비스들의 등장은 느린 거래 속도라는 단점을 보완하기 위해 오프체인 거래들을 증가시키고 있으며, 이러한 추세는 비트코인의 ‘거래의 매개체’로서의 기능이 발전할수록 더욱 심화될 것이다.

향후 비트코인 관련 산업이 더욱 분화하며 발전할 경우 오프체인 거래들 또한 이와 함께 증가할 것으로 예상되는데, 이는 각각의 서비스 업체들의 보안 문제를 지속적으로 부각시킬 것이다. 사용자들의 개인 계좌를 유지, 관리하고 있는 다수의 비트코인 거래소들의 경우 거래의 매개체가 비트코인일 뿐 그 경제적 기

> "비트코인 관련 산업의 경우 국경의 제약이 낮기 때문에 한 국가의 강한 규제는 해당 산업의 해외 이탈을 촉진시킬 것이고 이에 따라 그 국가의 규제 수준은 낮아질 수밖에 없을 것이다."

능 측면에서는 기존의 금융기관들과 다를 바 없는 역할을 수행하고 있다. 금융기관들에 대한 규제의 본질이 이용자 보호라는 측면에서 이루어진다는 점을 고려할 때, 비트코인 중개소 또한 이와 유사한 규제의 적용 대상이 되어야 한다고 생각한다. 앞서 설명한 마운트곡스(Mt.Gox)나 비트스탬프(BitStamp)와 같이 시장 점유율이 높은 거래소들에서 발생한 사고들은 이러한 이용자 보호 장치가 존재하지 않아 그 피해가 이용자들에게도 귀속되고 말았다는 사실에 주목할 필요가 있다.

다음으로, 익명성을 활용한 비트코인의 불법 거래에서의 이용 비중은 점차 축소될 것으로 예상한다. 이미 다량의 비트코인을 익명으로 소지한 사용자들의 익명성은 그대로 유지될 것이나 새로운 사용자가 익명성을 유지한 상태로 비트코인을 획득하는 것이 점차 어려워지고 있기 때문이다. 신규 사용자가 비트코인을 획득하려면 거래소를 통해 구매하는 것이 현 단계에서 가장 현실적인 방법이다. 개인의 채굴을 통한 비트코인 축적은 사실상 불가능해졌으며, 재화나 용역의 대가로 비트코인을 수취할 수 있는 것도 사용자 일부에 국한될 것이다. 비트코인을 사용하는 것 또한 여러 비트코인 중개서비스 업체를 통해 이루어지게 된다.

이는 비트코인의 불법적 거래로의 활용을 차단할 수 있는 매우 유용한 수단을 정책 당국에 제공하고 있다. 비트코인의 익명성으로 인해 개인 간 불법적 비트코인 거래는 여전히 단속하기 어렵겠지만, 비트코인 산업들을 매개로 하여 불법적 거래 활용의 가능성을 크게 축소시킬 수 있다. 가령, 거래소들이 비트코인 이용자들의 실명이나 은행계좌를 확인하는 절차를 법적으로 강제함으로써 비트코인을 통한 돈세탁, 탈세 등의 불법적 활용을 큰 폭으로 축소시킬 수 있을 것이다.

세 번째로, 비트코인의 화폐로서의 발전은 제한적인 상태로 유지될 것이다. 다양한 수요에 대응하기 위한 중앙관리기구의 부재는 급격한 가격 변동성에 대응할 수단을 없앤 것과 같은 것으로, 비트코인의 높은 가격 변동성은 지속되리라 예상되며 이에 따라 그것의 화폐로서의 기능은 크게 발전하기 어려울 것이며 비트코인만으로 작동하는 화폐 생태계가 조성되는 것은 극히 어려울 것이다.

하지만, 거래의 매개체로서의 비트코인은 향후 성장 가능성이 있는 것으로 보인다. 비트코인 결제를 허용하기 위해 일반 상점에서 추가적인 설비를 갖추지 않아도 되기 때문에, 수수료 측면에서 큰 장점이 있는 비트코인 결제 시장은 성장 가능성이 높다. 특히, 해외직접구매 시장이 큰 폭으로 성장하고 있는 상황에서 미국의 대형 온라인 상점들의 비트코인 결제 허용은 국내 비트코인 사용 규모를 증대시킬 가능성이 높다.

물론, 애플페이, 알리페이 등의 여타의 모바일 결제수단과의 경쟁이 비트코인의 결제수단으로서의 성장 가능성을 저해하는 요소이기는 하나 전통적 금융기관을 바탕으로 하는 이러한 서비스들과 비교할 때 비트코인 시스템이 지닌 장점이 부각되는 측면이 존재하여 비트코인 사용자 수가 늘어갈수록 비트코인의 결제수단으로서의 입지는 보다 커질 것으로 예상된다. 이 장점이 더욱 크게 작용하는 해외 송금 시장에서의 성장 또한 기대된다. 각국의 금융기관을 통해 국

제 송금을 할 경우 높은 수수료가 부과되며 소요되는 시간 또한 상당히 길다. 비트코인을 통해 송금을 할 경우 비용과 시간 모두를 큰 폭으로 절약할 수 있다.

네 번째로, 비트코인 관련 산업에 대한 규제는 국제적으로 유사한 형태를 지니게 될 것이다. 비트코인 관련 산업의 경우 국경의 제약이 낮기 때문에 한 국가의 강한 규제는 해당 산업의 해외 이탈을 촉진시킬 것이고 이에 따라 그 국가의 규제 수준은 낮아질 수밖에 없을 것이다. 이러한 과정이 반복되면서 장기적으로 비트코인 산업에 대한 규제는 큰 틀에서는 하나의 국제적인 규제안을 따라가면서 각국의 특성을 반영한 형태로 구성될 것이다. 아직까지 가상화폐에 대한 특별한 규제안이 마련되지 않은 한국의 경우 비트코인 산업이 상대적으로 발전한 미국, 영국, 독일 등의 국가들에서 도입한 비트코인 관련 규제를 심도있게 검토한 뒤 이를 향후 규제안에 선별적으로 반영하는 작업이 필요할 것이다.

마지막으로, 비트코인 시스템이 화폐 이외의 수단으로서 사용되는 것이 증가할 것이다. 비트코인 시스템의 본질은 수학 및 암호학을 기반으로 중개인 없이 누구나 신뢰할 수 있는 공공장부(블록체인)를 도입한 것에 있다. 어떤 거래에 중개인이 필요한 이유는 거래 당사자들이 서로를 믿지 못하는 것에 기인하는데 블록체인은 객관적인 도구인 수학과 암호학 기술을 통해 제 3자가 없이도 쌍방이 서로를 신뢰할 수 있는 수단을 제공하고 있다. 향후 추이를 지켜봐야 하겠지만 중개인이 존재하는 형태의 거래들에 비트코인 프로토콜을 활용하는 것이 가능할 것이다.

이상에서 비트코인의 현황과 쟁점들을 살펴보고 이를 바탕으로 정책적 시사점들을 도출하였다. 비트코인과 관련된 다양한 산업의 성장은 오프체인 거래 증가라는 거래의 안정성 측면에서 단점을 지니고 있으나, 비트코인의 불법거래에의 활용을 막을 수 있는 수단을 제공해주기도 한다. 향후 성장이 기대되는 결제 그리고 송금 수단으로서의 비트코인의 사용 또한 이와 관련된 법적 테두리가 필요할 것이다. 이용자들을 보호하고 이러한 산업의 성장을 도모할 수 있는 적절한 규제안을 마련하는 것을 통해 비트코인의 불법적 거래를 축소시키고, 관련 산업의 안정적 성장 틀이 마련될 수 있을 것으로 기대한다.

〈참고문헌〉

Ball, J., "Silk Road: the online drug marketplace that officials seem powerless to stop," *The Guardian*, 2013, Retrieved from http://www.theguardian.com/world/2013/mar/22/silk-road-online-drug-marketplace.

Capaccioli, S., "Value Added Tax (VAT) & Bitcoin - A Summary," *Bitcoin Magazine*, 2014, Retrieved from https://bitcoinmagazine.com/16197/value-added-tax-vat-bitcoin-summary/.

Hamburger, E., "Russia bans bitcoin," *The Verge*, 2014, Retrieved from http://www.theverge.com/2014/2/9/5395050/russia-bans-bitcoin.

Higgins, S., "Bitstamp claims $5 million lost in hot wallet hack," *Coindesk*, 2015, Retrieved from http://www.coindesk.com/bitstamp-claims-roughly-19000-btc-lost-hot-wallet-hack/.

Lo, S., & Wang, J., "Bitcoin as money? Federal Reserve Bank of Boston," *Current Policy Perspectives*, (14), pp. 1~28, 2014, Retrieved from http://citeseerx.ist.psu.edu/vie

wdoc/download?doi=10.1.1.463.6701&rep=rep1&type=pdf.

Mac, R., "Paypal takes baby step toward bitcoin, partners with cryptocurrency processors," *Forbes*, 2014, Retrieved from http://www.forbes.com/sites/ryanmac/2014/09/23/paypal-takes-small-step-toward-bitcoin-partners-with-cryptocurrency-processors/.

Macheel, T., "MyCoin Customers Report $8.1 Million in Losses to Hong Kong Police," *Coindesk*, 2015, Retrieved from http://www.coindesk.com/mycoin-hong-kong-police-8-1-million/.

Marian, O., "ARE CRYPTOCURRENCIES SUPER TAX HAVENS? Mich. L. Rev," *First Impressions*, 112, pp. 38~161, 2013.

Nakamoto, S., "Bitcoin: A Peer-to-Peer Electron ic Cash System," 2008.

Rizzon, P., "Overstock's 2014 bitcoin sales miss projections at $3 million," *Coindesk*, 2014, Retrieved from http://www.coindesk.com/overstocks-2014-bitcoin-sales-miss-projections-3-million/.

Yang, S., & Lee, S., "China Bans Financial Companies From Bitcoin Transactions," *Bloomberg*, 2013, Retrieved from http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-12-05/china-s-pboc-bans-financial-companies-from-bitcoin-transactions.

"Controls Stop Trading in Bitcoin," *Morgunblaəiə*, 2013, Retrieved from http://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2013/12/19/hoftin_stodva_vidskipti_med_bitcoin/.

"Russian authorities say Bitcoin illegal," *Reuters*, 2014, Retrieved from http://www.reuters.com/article/2014/02/09/us-russia-bitcoin-idUSBREA1806620140209.

"Tax treatment of crypto-currencies in Australia-specifically bitcoin," ato, 2014, Retrieved from https://www.ato.gov.au/General/Gen/Tax-treatment-of-crypto-currencies-in-Australia---specifically-bitcoin/#.

여신금융협회(www.crefia.or.kr), coinmap.org.

http://en.wikipedia.org/wiki/Bitcoin.

https://en.bitcoin.it.

www.bitcoinity.org.

www.blockchain.info.

www.coinbase.com.

www.korbit.co.kr.

정책연구

■ 경제성장과 재정정책
홍승현 · 류덕현 · 전병목 · 윤성주

■ 재정정책의 경기대응성 분석
홍승현

■ 재정융자제도의 개선과 이차보전 확대 방안
임소영

■ 의료급여 지출전망과 재정효율성에 관한 연구
최성은

■ 지역발전정책과 재정정책
김현아

■ 지속가능한 공공기관 부채관리를 위한 정책적 대응방안
하세정 · 오영민 · 라영재

경제성장과 재정정책

홍승현 / 한국조세재정연구원 재정지출분석센터장
류덕현 / 중앙대학교 경제학부 교수
전병목 / 한국조세재정연구원 선임연구위원
윤성주 / 한국조세재정연구원 부연구위원

대부분의 국가들에서 글로벌 금융위기 이후 지난 5~6년간의 재정운용은, 재정건전성의 회복이 가장 중요한 목표였다. 글로벌 금융위기가 발생했을 당시, 일반적으로 대규모의 재정투입을 통한 정책대응이 이루어졌고, 이는 상당한 규모의 재정적자와 이에 따른 부채 수준의 불가피한 증가를 가져오게 되었다. GDP 대비 부채 수준의 증가는 성장률의 하락추세와 맞물려 중장기 재정지속 가능성에 대한 우려로 연결되었고, 향후에도 금융위기와 같은 외부적 충격에 적절히 대응하기 위해서는, 충분한 재정여력(fiscal space)을 평상시에 확보 · 유지하는 것이 중요하다는 의견이 확대됨에 따라, 악화된 재정상황을 빠른 시일 내에 회복시키는 방향으로 재정운용이 필요하다는 논리가 국제기구들을 중심으로 제기되었다.

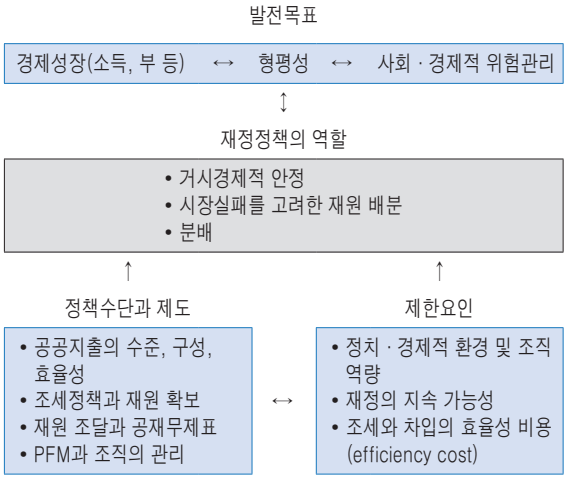
위기상황을 벗어난 국가들을 중심으로 재정건전성을 회복하기 위한 노력을 시작하게 되었고, 일부 재정위기를 겪은 국가들은 대내외적 압력으로 상당한 수준의 긴축적 재정운용을 강요받게 되었다. 이러한 전 세계적인 재정기조의 변화 속에서 지난 5~6년간은 어떤 방식의 재정조정이 재정건전성 제고에 더 효과적인가에 대한 논의가 확대되어 왔지만, 최근에는 긴축적 정책운용 방향에 따른 문제점들이 제기되면서, 다시 한 번 향후 올바른 정책 방향이 무엇인가에 대한 논의가 진행되고 있다.

Ⅰ. 경제·사회 여건변화

본 연구는 이러한 최근의 추세를 전통적인 정부의 역할의 체계 속에서 제시해 보고자 한다. 재정정책에 대한 기존의 이해체계 속에서, 글로벌 금융위기 이후의 다양한 현상들이 어떻게 투영되는지 살펴보고, 재정정책 목표 달성을 위한 다양한 수단들과 이들이 여러 정책 목표에 미치는 영향과 상호관련성 등을 제시한다.

일반적으로 재정의 역할을 이야기할 때 Musgrave(1959)가 제시한 거시적 안정성의 촉진, 재원배분의 개선, 그리고 분배적 불평등에 대응하는 것을 꼽는다. Brahmbhatt & Canuto(2012)는 정부의 재정정책의 목표체계를 [그림 1]와 같이 제시하면서, 정부의 이러한 역할 수행을 통해 지속적인 경제성장과 사회 재분배를 통한 형평성을 제고하며, 거시경제적 안정화를 통해 사회 · 경제적 위험요인을 관리하는 발전 목표를 제시하였다.

[그림 1] 재정정책의 목표에 대한 체계



자료: Brahmbhatt & Canuto(2012)

정부의 역할을 개별적으로 살펴보면, 거시적 안정성을 촉진하는 역할 측면에서는, 단기와 장기적 측면 모두를 살펴볼 필요가 있다. 단기적 측면에서의 거시안정화는 간단하게 경기변동의 진폭을 축소시키는 것을 의미하는데, 재정상황의 개선을 통해 재정위험을 완화시킴으로써 시장 평가에 영향을 주는 것이나 전통적인 총수요 변화를 이용한 채널의 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 한편 재정정책이 경제상황에 영향을 미칠 뿐 아니라 반대로 경제상황도 재정상황에 영향을 미치게 된다. 일반적으로 자동안정화장치(automatic stabilizer)를 통해 경제상황이 자동적으로 재정변수에 영향을 미치고, 거시경제상황의 변화는 직접적으로, 혹은 GDP 대비 부채 비율의 변화를 통해 시장의 평가에 영향을 미치면서 재정에도 변화를 가져오게 된다. 이러한 환류효과(feedback effect)를 고려하면, 재정정책의 경제적 효과는 경우에 따라 더 강화될 수도 혹은 급격히 약화될 수도 있다.

재원배분의 개선 역할은, 정부가 재정정책을 통해 시장실패를 교정하는 방향으로 재원배분을 유도함으로써, 경제 전체적으로(기술적, 그리고 배분적) 효율성을 제고하여 중장기적인 발전을 도모하는 것을 의미한다. 최근의 재정조정에 대한 많은 논의들이 이루어지면서 관심이 집중되는 부분은 공공 투자지출과 조세구조 개혁 이슈들이 있다. 공공 투자지출의 단기와 장기 성장에의 긍정적 효과와 현재의 부족한 사회 간접자본을 고려할 때, 그리고 최근의 초저금리 시장상황에서 정부의 투자지출 확대 필요성을 주장하는 의견도 많지만, 현재 재정상황이나 공공 투자지출의 재정승수의 불확실성, 그리고 공공자본재의 장기투자수익률의 불확실성 등에 근거한 반대 의견도 적지 않다. 조세 측면 개혁의 방향성에 있어서는 재정정책의 목적 중 큰 두 가지, 즉 조세부담의 변화로 인한 형평성의 문제와, 효율성 증대를 통한 중장기적인 경제성장의 촉진이라는 목표 외에도, 중장기적 시계에서 구조적 재정지출 수요를 위한 안정적인 재원 확보를 위한 제도 개혁의 필요성도 기본적인 조정의 방향성에 고려되어야 할 필요가 있다.

국민들에게 일정 수준의 생활을 보장하는 것이 정부의 중요한 역할이라는 인식이 광범위하게 확산되어 있는 현대사회에서, 빈곤감소, 사회통합이나 형평성의 문제는 경제 성장을 제고하는 것만큼이나 중요한 이슈라고 할 수 있다. 사회복지 지출의 확대나 조세시스템이 장기적인 불평등 증가 추세를 효과적으로 제어하는 데 성공하지는 못했던 것으로 보이나, 지난 금융위기 기간 시장소득의 차별적 충격을 흡수하는 데 일부 순기능을 했던 것으로 평가받고 있다. 한국의 경우, 시장소득의 불평등도에 있어서는 OECD 국가들에 비해서는 한참 낮은 수준이지만, 가처분소득의 불평등도에 있어서는 OECD 국가들의 평균 수준이다. 즉, 정책적

수단을 통한 재분배 효과가 낮은데, 외환위기 이후 악화가 계속되고 있는 소득분배구조는, 2000년대 이후 크게 증가하고 있는 복지지출의 규모를 볼 때 복지지출의 효율성이나 효과성에 대한 재고가 필요함을 시사하고 있다.

정책 결정자들은 재정조정을 위한 다양한 수단들을 그 효과성 측면에서 비교 평가하여 정책 수단을 결정하게 된다. 이때 이 정책 수단들이 재정정책의 여러 목표에 미치는 영향을 동시적으로 고려하여, 의도치 않은 부작용을 최소화할 수 있는 효과적인 정책 조합을 고민해 볼 필요가 있다. 특히, 위기 이후 재정건전성 회복의 필요성이라는 대명제가 앞에 놓여 있는 상황에서, 기존 정책들의 전체적 정비를 통해 정책 일관성을 제고하기 위한 좋은 기회가 될 수 있다. 다만, 기존의 재정조정 사례들을 보면, 경제성장이 가장 확실한 성공조건이라고 할 수 있다. 경제성장은 GDP 대비 부채 비율의 분모를 증가시키는 역할뿐 아니라, 재정상황의 지속적 개선에 대한 정부의 능력에 영향을 주게 된다. 결국, 효과적인 재정조정을 위해서는 경제성장의 측면을 중심으로 유인구조의 개선과 경제 왜곡을 감축시키는 방향의 개선 노력이 필요하고, 이러한 정책을 위한 수단들이 분배적 형평성이나 다른 정책 목표, 즉 단기적 안정성 및 장기적 재정지속 가능성 등에 어떤 영향을 미칠지에 대한 평가가 정책 결정에 적절히 반영될 수 있는 제도적 환경을 조성할 필요가 있다.

Ⅱ. 재정지출과 경제성장

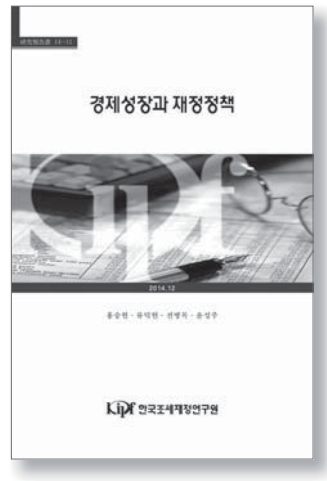
정부지출이 경제성장에 미치는 효과에 대한 논의는 다양한 층위와 경로를 상정한 채 이루어져 왔으며 다양한 많은 이슈를 동반하여 진행되어 왔다고 볼 수 있다. 정부 재정지출은 기능과 성질에 따라 기능별 지출과 성질별 지출로 구분할 수 있는데 본 연구에서는 기능별 성질에 따른 재정지출의 효과를 살펴보았다. 또한 기능별 지출을 성격이 유사하면서도 경제적 의미가 있는 지출로 묶어 이들을 통해서도 동일한 분석을 수행하였다.

이론적 측면에서는, 총지출 증가가 성장률 제고 효과를 가지기 위해서는 정부지출 증가에 따른 생산성 효과가 재원배분에 대한 비용을 상회해야 가능하다는 것을 알 수 있었다. 다음으로 비생산적인 지출에서 생산적인 지출로 전환할 때 균제상태 성장률을 높이기 위해서는 상대적인 재원배분 비율이 두 지출 간의 상대적인 생산성(산출 탄력성)보다 작아야 함을 보였다. 마지막으로 재정지출의 종류가 많아 보다 일반적인 경우 특정 지출에서 다른 지출로 전환할 때 균제상태의 성장률을 높이기 위해서는 생산성을 지출 비중으로 표준화한 비율의 상대적 크기에 따라 성장효과가 다르게 나타날 수 있음을 확인하였다.

실증분석에서는, 기능적 지출의 여러 층위의 개념을 통해 각각 나누어 살펴보았다. 기능별 재정지출은 그 기능별로 역할과 경제와 사회에 미치는 효과가 있다. 이를 경제성장이라는 하나의 기준으로 살펴보기에는 무리가 있다. 특히, 기능별 재정지출 중 사회보호 지출 및 보건 지출 등은 경제성장에 대한 효과가 일차적 목표라기보다는 사회의 형평성 제고와 인적자본 제고를 통해 간접적으로 성장률 제고 효과가 있을 수 있다.

한국의 재정지출구조는 OECD 평균에 비추어 인프라지출 부문의 비중이 매우 높고 재분배 지출 비중이 상당히 낮은 구조를 가지고 있다. 이러한 추세는 점차적으로 약화될 것으로 예측된다. 특히 인프라지출의 경우 경제성장과 비선형적인 관계를

갖는 것으로 알려진 여러 선행연구들을 고려할 때 경제성장률을 최적화하는 수준을 넘는 투자지출은 오히려 성장률에 부(−)의 효과를 가져올 수 있음을 실증분석을 통해서도 확인할 수 있었다. OECD의 평균 성장률보다 높은 수준의 인프라지출 비중을 갖고 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.



B5변형/ 191면
2014. 12.

Ⅲ. 조세정책과 경제성장

경제이론에 따르면 재원 조달을 위한 조세부과는 한계세율을 높여 기업 및 근로자들의 경제활동을 왜곡 또는 제약하는 효과가 있어 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 또한 조성된 재원을 지출하는 방법 역시 경제성장에 영향을 미칠 수 있다. 전반적으로 정부규모 자체가 증가하게 되면 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 그러나 부분적으로 재정지출 방법 중 성장 자극효과가 큰 부분에의 지출증가는 긍적적인 영향을 미칠 수 있다. 이러한 경제적 직관을 바탕으로 OECD 국가의 성장률에 대한 조세 및 재정 변수의 영향력을 분석하였다.

분석 결과 10년 기간의 성장률 요인분석에서는 조세변수의 유의미한 영향력을 발견하기 어려웠다. 다만 세율변수에 존재하는 내생성을 고려한 도구변수를 사용할 경우, 통계적 유의성은 낮지만 성장을 저해하는 방향의 모수 추정치를 보여주었다. 2001~2012년 기간분석에 포함된 납세자들의 조세회피 방안의 하나인 지하경제 규모변수 역시 법정 최고세율변수를 이용한 단순 OLS 분석에서는 유의미하게 경제성장을 저해하는 요인으로 나타났지만 내생성을 통제한 도구변수를 사용할 경우 유의성이 낮아져 일관된 결과를 보여주지 못한다. 이는 일정 수준 이상의 소득에 도달해 있는 OECD 국가들에서 지하경제로 인한 성장률 저하효과가 있을 수 있지만 지하경제 규모 축소 등으로 인해 통계적으로 유의한 수준에서 발견하기 어렵다는 점을 보여준다.

반면 재정지출 관련 변수는 성장률에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정부규모는 일관되게 성장률을 낮추는 요인으로 나타났는데 정부규모 10%p(GDP 대비 비중)가 높아질수록 연간 1인당 총생산 증가율은 0.7%p 하락하는 것으로 나타났다. 생산성 제고의 주된 동력인 R&D 투자는 성장률을 높이는 요인으로 작용하는데 투자액 10%p(GDP 대비 비중)가 늘어날수록 연간 1인당 총생산 증가율은 3~4%p 높아지는 것으로 나타났다. 그외 1981~1990년 기간 분석 결과 등을 감안하면 시간의 흐름에 따라 무역 의존도와 R&D 투자 변수의 성장 영향은 점차 뚜렷해지고 있다. 세계 경제 흐름의 변화로 무역과 기술혁신이 성장에 더욱 중요해졌음을 보여주고 있다.

조세변수의 장기적인 효과를 검증하기 위해 10년 단위 자료의 패널분석을 실시하였다. 분석 결과 법인세 한계세율이 성장을 저해하는 요인임을 확인할 수 있었다. 법인세 법정 최고세율은 유의수준 10%에서 유의하였다. 성장률에의 영향은 도구변수를 이용할 때 단순 OLS 분석보다 소폭 하락하였다. 추정 결과는 법인세율 10%p 인하로 연간 성장률 0.4~0.5%p 상승을 유발하는 것으로 나타났다. 이는 OECD 선진국들의 1인당 GDP 성장률이 2% 내외인 점을 감안하면 상당한 반응정도라 할 수 있다. 한편 개발도상국 등 다양한 발전단계에 있는 국가들을 포함한 Lee and Gordon(2005)의 법인세율 10%p 인하당 성장률 1~2%p 상승효과와 비교하면 상당히 낮은 수준이다. 그러나 상대적으로 높은 성장률을 보이는 저개발국가들의 반응까지 포함한 결과이므로 실질적인 차이는 크지 않은 것으로 판단된다.

Ⅳ. 재정정책과 형평성 이슈

여러 선행연구들에 의하면 소득 불평등이 경제성장에 부정적 영향과 긍정적 영향을 모두 미칠 개연성이 매우 높다. 그러나 우리나라의 경우, 매우 높은 세후소득 불평등도를 고려할 때, 소득 불평등이 경제성장에 부정적 영향을 미칠 개연성이 상대적으로 더 클 것으로 사료된다. 따라서 지속 가능한 경제성장을 위해서 정부의 소득 불평등 완화를 위한 재정정책이 제고될 필요가 있다

본 보고서에서는 형평성 제고를 위한 정부의 재정정책으로 단기적 접근법인 소득 재분배 정책과 장기적 접근법인 포용적 성장 관련 정책들을 소개하였다. 시장에서 발생한 소득 불평등을 완화시키기 위한 정부의 소득 재분배 정책은 경제 주체들의 행태에 영향을 미쳐 경제성장에 긍정적 · 부정적 효과가 모두 나타나게 된다. 따라서 부정적 효과를 최소화하면서 긍정적 효과를 극대화할 수 있도록, 우리나라의 현실을 적절히 반영한 제도적 설계가 필요하다.

우리나라의 포용적 성장 관련 실증분석에 의하면, 보건의료 분야는 상대적으로 포용적 성장이 이루어지고 있으나, 사교육분야 자료를 이용해 살펴본 결과 교육분야에서는 포용적 성장이 나타나고 있지 않은 것으로 파악되었다. 이와 같은 교육 접근성에 있어서 기회의 불평등은 소득 계층 간의 불평등을 장기간에 걸쳐 더욱 고착 · 심화시킬 가능성이 매우 높다. 따라서 교육기회 평등을 위한 정부의 정책적 개입이 필요하다.

끝으로, 형평성 제고를 위한 정부정책을 위해서는 재정의 건전성이 전제되어야 한다. 따라서 지속 가능성 있는 성장과 이를 위한 정부정책이 지속적으로 이루어지기 위해서는 정치적 접근이 아닌 경제적 관점에서 효율적이고 효과적인 정책을 적용 · 운용할 필요가 있다. KiPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 14-11 『경제성장과 재정정책』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

재정정책의 경기대응성 분석:
재정기조지표를 중심으로

홍승현 / 한국조세재정연구원 재정지출분석센터장

국민경제의 한 축을 담당하고 있는 정부는 다양한 재정활동을 통해 국민경제에 영향을 주고, 반대로 국민경제의 상황도 정부의 재정활동에 여러 가지 측면에서 영향을 미치게 된다. 이러한 상호관계 속에서 정부는 재정의 여러 목적을 달성하기 위한 정책을 시행하고, 사후적인 평가를 통해 정책 시행의 효과를 평가하게 된다. 정부의 정책 평가는 미시적인 관점에서 개별 정책의 효율성이나 효과성 등을 평가하는 것도 있지만, 거시적 측면에서 재정정책의 전체적 기조가 경기상황의 대응 수단으로 적절한 역할을 하였는지에 대한 평가도 중요하다.

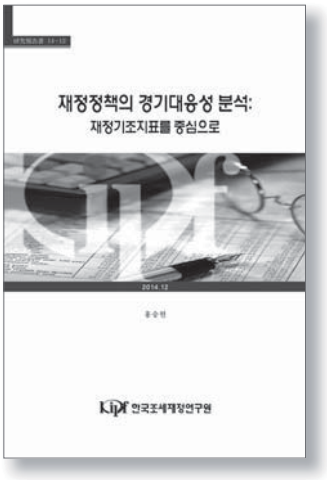
재정정책이 경기변동에 적절히 대응하였는지에 대한 연구는 거시재정 연구의 가장 기본적인 연구라고 할 수 있고, 시간을 두고 주기적으로 정책의 적절성을 살펴볼 필요가 있다. 특히, 글로벌 금융위기 발생 이후 상당시간이 지난 이 시점에서, 그간의 정책대응이 경기변동 측면에서 적절하였는지에 대한 평가를 다시금 해 볼 시점이 되었다고 볼 수 있다. 또한, 2014년 국내총생산의 기준연도가 2010년으로 변경됨에 따라 이 새로운 GDP 시계열을 이용한 정책의 대응성 평가도 필요하다고 할 수 있다.

본 연구는 새로운 기준연도 GDP 시계열 자료를 이용하여 글로벌 금융위기 이후 시기를 중심으로 재정정책 결정 방향이 경기변동 측면의 거시상황에 적절히 반응하였는지에 대한 분석을 시도하고 있다. 이러한 분석을 위해서는 재정정책에 대한 평가와 경제상황에 대한 평가가 우선될 필요가 있다. 즉, 경제상황을 판단하는 지표와 재정운용의 방향성을 판단하는 지표들이 필요한데, 본 연구에서는 이러한 지표들로 기존 연구에서 사용되던 것들–경기순환지수, 산출갭, 경기조정재정수지, 재정충격지수 등–에 추가하여, 최근 EU에서 회원국들의 재정운용을 평가하는 보조지표 중 하나인 재량적 재정노력(DFE)을 소개하고 우리나라 자료에 적용한 결과를 기존의 지표들과 비교하고 있다. 추가하여, 경기적 요인뿐 아니라 예외적 조치들의 효과를 명시적으로 고려한 구조적 수지도 산출하여 비교하고 있다.

재량적 재정노력은 금융위기와 재정위기 이후 회원국들의 재정감독을 강화하고자 하는 EU 차원의 논의가 반영된 지표라고 할 수 있다. EU는 기존의 재정기조(fiscal stance)와 재정노력(fiscal effort)의 근본적인 개념적 차이에 주목하고, 회

원국들의 재정정책을 평가하는 데 있어 경기조정 개념 중심의 기존 지표들에 기초한 방식을 보완하기 위한 새로운 지표를 제안하였다. 경기조정(cyclically adjusted)된 수지 개념을 사용하는 것은, 해석 및 외부 설명의 용이함이나 세계적으로 여러 기관들이 산출하고 있어 상대적으로 비교가 용이하다는 장점이 있지만, 개념적(conceptually)으로 볼 때 이러한 경기조정수지의 변화를 각국 재정당국의 재정노력(fiscal effort)으로 해석하기에는 몇 가지 큰 단점이 존재하고, 따라서 재정기조를 파악하는 것이 반드시 정부의 의도적인 정책변화인 재정노력을 측정하는 것과 직접적으로 연결되기 어려운 측면이 있다.

경기조정수지로 재정기조 및 노력을 측정하는 것을 하향식 접근(top-down approach)이라고 부르는 한편, 상향식 접근(bottom-up approach) 혹은 서술적 접근(narrative approach)이라고 불리는 방법은 재정당국이 예산 등에서 명시한 내용을 기초로 재정노력을 파악한다. 재정정책의 평가에 있어 기존에 많이 쓰이던 하향식 접근(top-down approach)은 재정총량의 특정 목표 수준 달성을 위해 재정측면에서 얼마만큼의 노력을 투입하는지를 측정하는 지표로는 한계를 가지고 있다. 반면, 서술적 접근(narrative approach)은 정부의 발표 자료를 근거로 사용한다는 점에서 재정정책을 이용한 정부의 노력 정도를 파악하는 데 하향식 접근에 비해 상대적으로 우월하고, 특히 세입측면에서 강점을 보이고 있다. EU(2013)는 회원국들의 재정건전성 회복을 위한 노력의 적절성을 파악하는 데 있어 기존 하향식 접근에 근거한 판단이 가진 한계를 인식하고, 두 가지 접근법들의 장점을 혼합한, 즉 세입측면에서는 서술적 접근을, 세출측면에서는 하향식 접근방식을 사용한 재량적 재정노력(DFE, discretionary fiscal effort)이라는 지표를 보조지표로 활용할 것을 제안하였다.



B5변형/ 155면
2014. 12.

재량적 재정정책의 판단에 가장 널리 사용되는 방법론인 구조적 재정수지(혹은 경기조정재정수지)를 계산하는 데 있어 제일 먼저 생각해야 할 것은 잠재산출량(potential output)을 추정하는 것이다. 잠재산출량의 개념 자체에 대해서도 이견들이 있기는 하지만, 일반적으로 정의되는 개념은 경제에 무리를 주지 않는 수준-즉 물가상승을 가속하지 않는 수준-에서 유지 가능한 최고의 생산수준을 말한다. 이 총공급 측면에서의 개념에 총수요와의 차이를 산출갭(output gap)으로 정의함으로써, 경기변동을 포함한 재정정책과 통화정책 등 다양한 거시정책 관련 논의의 중요한 개념적 기초로 사용되고 있다. 본 연구에서는 분기별 자료와 연간 자료를 기초로, 단순 HP필터를 이용하는 방식과 노동공급측면에서 파악하는 방식(캐나다 의회예산처 방식)을 사용하여 잠재산출량을 추정한다. 즉, 국내총생산을 노동투입과 노동생산성으로 분해하

고 각각을 모형을 통한 전망을 추가하여 HP필터를 적용하는 MAF(model augmented filtering) 방식을 적용하였다.

본고에서는 경기조정수지는 기존의 IMF 방식과 OECD 방식에 예외적 조치들의 효과를 고려한 2가지 방식을 추가하고, 구조적 재정수지를 개별적 방식과 거시자료를 이용한 두 가지 방식으로 구한 것을 추가하였다. 결과를 보면, 탄성치를 적용하는 방식이 다른 IMF와 OECD의 방식 차이는 GDP 대비 수지 비율로 볼 때는 거의 유사한 결과를 제시하고 있다. 다만, 구조적 재정수지의 경우 예외적 조치들의 효과를 파악하는 방식의 차이로 인해, 연도별 재정수지에 조정을 하는 정도가 다르고, 이로 인해 GDP 대비 구조적 재정수지의 비율에서도 상당한 차이를 가져오고 있다.

'재량적 재정노력'이라는 재정정책 지표는 정부의 '사전적' 정책 의도를 파악하고, 이것이 적절한 것이었는지를 파악하는 방법으로 사용되었다. 이런 의미에서 결산 등 사후적인 자료에 기초한 정책 기조의 판단이 아니라 사전적, 즉 정부 발표 위주의 자료를 이용한 분석을 진행한다. 특히, 정부의 세제개편 발표에 있어, 정부 내 세제담당 부처의 내부적 추정치를 참고자료로 활용하고, 기타 외부 발표 정보들을 취합하여 이들의 평균치를 세제개편의 효과에 대한 전망치로 사용한다.

〈표 1〉 고령화 진행 속도

(단위: 년)

		'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
경기	선행													
	동행													
	산출갭													
	△산출갭													
재정	CAB1													
	CAB2													
	SB													
	FI1													
	FI2													
	FI3													
	DFE													

주: 1. 색이 있는 부분이 확장적, 즉 경기판단이 확장적, 재정기조가 확장적
2. 경기판단은 경기변동의 선행과 동행지수의 순환변동치가 100보다 큰지 여부에 따라 판단하거나, 산출갭과 산출갭의 변화는 부호로 판단
3. CAB1은 OECD 방식의 경기조정재정수지, CAB2와 SB는 Bornhorst et al.(2011) 방식의 경기조정재정수지와 구조적 수지로, 개별적인 예외적 조치 효과 추정 방식 이용
4. FI1은 IMF 방식의 경기조정재정수지에 기초, FI2는 OECD 방식의 경기조정재정수지에 기초, FI3는 CAB2에 기초한 재정충격지수

본 연구에서 다양한 지표들을 이용한 결과를 보면, 글로벌 금융위기 이후 기간, 경기재정수지나 구조적 수지, 그리고 단기적 방향성을 나타내는 재정충격지수 모두, 경기동행지수나 산출갭의 변화로 파악되는 경기변동에 적절히 반응해 왔고, 재량적 재정노력의 경우는 경기동행지수나 산출갭 외에도 경기선행지수까지 포함하여 경기가 수축해 가는 신호에 확장적으로 반응하는 것을 볼 수 있었다.

시기를 확장하여 2000년부터 살펴보면, 경기재정수지나 구조적 수지의 경우 경기대응에 있어 비대칭적인 모습을 보여주고 있는데, 전반적으로 재정확장기조의 경우 경기상황과 대체적으로 일치하였으나, 전체 기간에 걸쳐 재정긴축적인 성향을 더 많이 보이는 것으로 나타났다. 재량적 재정노력의

경우 경기동행지수나 산출갭보다 경기선행지수의 순환치로 파악한 경기상황에 좀 더 적절하게 반응하는 것으로 나타났다. 결국, 경기상황 변화의 선행지표로서의 경기선행지수에, 재량적 재정노력이 '사전적(ex ante)'인 정부의 정책 의도를 나타내는 것으로 볼 때, 분석 기간에 사후적으로는 어떨지 모르지만, 적어도 사전적인 의도는 올바른 방향성을 취한 것으로 파악할 수 있다. 이렇게 재량적 재정노력이, 정부의 사전적 의도를 보다 적절히 반영한다는 점을 고려할 때, 향후 재정정책의 적절성 판단에 유용한 부가지표로 사용될 수 있을 것으로 판단된다. KiPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 14-12 『재정정책의 경기대응성 분석』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

재정융자제도의 개선과 이차보전 확대 방안

임소영 / 한국조세재정연구원 부연구위원

이 연구는 재정융자제도에 대한 평가와 이차보전 방식의 확대 방안을 다루고 있다. 기존의 연구들은 우리나라 재정융자 사업의 관리가 효율적으로 이루어지지 않고 있으며 민간 자본의 활용도를 높여야 한다고 지적하고 있다. 그런 측면에서 이차보전에 유용한 대안으로 제시되었다. 정부도 재정효율화 측면에서 이차보전을 확대 적용하는 것을 적극적으로 고려하고 있다. 그러나 학자들에 의해 오랫동안 제기되어 온 것에 비해 이차보전으로의 전환은 광범위하게 이루어지지 않고 있으며 재정융자제도의 문제점으로 지적되고 있는 비효율적인 관리 문제도 여전히 존재하고 있다.

이에 이 연구는 재정융자 방식과 이차보전 방식의 경제적 유불리를 이론적인 차원에서 검토하고 재정융자와 이차보전 사업의 현황을 살펴봄으로써 이차보전 확대 여부를 재검토하고 융자 및 이차보전 사업의 문제점과 개선방안에 대해서 검토하였다. 또한 이차보전 전환의 가능성과 원칙 및 고려사항을 다루었다.

이 연구의 제Ⅱ장에서는 정부와 금융기관의 입장에서 재정융자와 이차보전 중 유리한 방식이 무엇인지 살펴보았다. 융자 방식과 이차보전 방식을 각각 적용했을 때 정부의 수입 및 지출을 분석한 결과 정부의 입장에서는 이차보전 방식이 유리하다고 판단된다. 그러나 금융기관의 입장에서는 융자 방식이 더 유리한 것으로 나타났다. 정부가 이차보전 방식을 확대하고자 한다면 금융기관의 수용성을 높이기 위하여 적정한 수준의 수익성이 보장될 수 있도록 이차보전 금리를 책정할 필요가 있다.

제Ⅲ장에서는 2013년 현재 운영되고 있는 재정융자 사업과 이차보전 사업의 현황을 회계 · 기금별, 부처별, 기능별, 자금지원 방식별로 살펴보았고 이차보전 사업에 대한 평가를 진행하였다. 현재 운영되고 있는 이차보전 사업은 민간 금융기관의 인력과 시스템을 최대한 활용하기보다는 단순한 자금 지원의 창구로서만 활용하고 있어 이차보전 전환으로 얻을 수 있는 효율성 증대 효과가 낮은 것으로 보인다.

제Ⅳ장에서는 재정융자제도의 해외사례를 살펴보았다. 외국의 자금지원 방식은 시장친화적 정책금융을 지향하고 있다는 데 공통점이 있다. 미국의 경우 신규 융자 또는 신용보증 사업을 도입하거나 2년에 한번씩 사업 평가를 통해 해당 사업 수

행하는 데 있어 민간 자본의 도입 가능성, 재정 지원의 불가피성, 정부로부터의 자금 지원이 민간 금융시장에 미치는 영향 등을 점검하고 있다. 또한 재정 투입이 민간 금융시장의 불완전성을 제거하는 용도로만 쓰일 수 있도록 엄격하게 제한하고 있다. 미국뿐만 아니라 일본도 정책금융을 시행하는 데 있어 공공부문이 민간부문을 구축하지 않는 것을 대원칙으로 삼고 있으며 반드시 필요한 영역에서만 정부의 자원을 투입하도록 하고 있다. 선진국의 정책금융이 주는 시사점은 정부의 자금 지원이 시장의 효율성을 해쳐서는 안 되며 가능한 한 시장원리와의 조화에 중점을 두어야 한다는 것이다. 또한 경제 전체의 효율성을 높이기 위해서 민간과 정부의 역할 분담을 확실히 할 뿐만 아니라 정부의 역할을 최소화하고 민간 자원을 최대한 활용해야 한다. 한편 외국의 정책금융에서 이차보전은 직접융자나 신용보증, 전대 방식에 비해 주요한 정책수단으로 인식되기보다는 다른 방식과의 조합을 통해 추가적인 지원을 하는 방안으로 활용되고 있는 것으로 보인다. 특히 이차보전은 신용보증을 받는 정책수혜자들에게 보다 낮은 이자율 혜택을 주기 위해서 활용되고 있는 경우가 많다. 또한 이차보전 방식을 활용할 때에는 자금이 긴급히 투입되어야 하거나 한시적으로 지원하는 사업에서 주로 활용되고 있는 것으로 보인다.

제Ⅴ장에서는 주택지원분야와 농림수산분야를 대상으로 재정융자 및 이차보전 사업에 대한 평가를 진행하고 향후 이차보전 확대의 가능성을 살펴보았다. 주택지원 사업들은 대부분 위탁 대출 형식으로 운영되고 있으며 대출자에게 담보를 요구하고 있다. 이는 이차보전 전환의 단점으로 지적되고 있는 정책 대상자의 추가적 담보부담이 발생할 가능성은 낮다는 것을 의미한다. 또한 주택대출 시장이 이미 민간 주도로 이루어지고 있다는 것은 주택관련 대출에서 민간의 대출처리 능력에 문제가 없다는 것을 의미하며 공공부문에서의 융자 지원을 줄이고 민간 자금의 활용도를 높이더라도 대출심사와 대출관리에 있어서 자금 수요자와 공급자에게 행정적인 측면에서 변화는 없을 것으로 판단된다. 따라서 국민주택기금으로 운영되는 융자 사업들은 이차보전으로 전환할 수 있는 여건은 어느 정도 마련되었다고 할 수 있다. 그런 측면에서 융자사업 중 소득 기준이 없거나 소득 상한이 높은 사업들은 우선적으로 이차보전으로 전환하여 정부의 자금조달 부담을 낮추고 민간의 자본을 적극적으로 활용해야 한다. 장기적으로는 융자 사업의 대상자에 대한 소득 기준을 재검토하여 국민주택기금이 저소득 빈곤층에 대한 지원에 집중하여야 한다.

농림수산분야의 재정융자제도 개선 방안은 다음과 같다. 첫째, 농어민의 정책자금 의존도를 낮추기 위해 일정 수준의 금리를 유지하고 정책자금 졸업제를 도입할 필요가 있다. 둘째, 유사한 목적과 정책 대상을 가진 사업들을 통폐합하여야 한다. 셋째, 복잡한 융자 사업을 정리하고 단순화하는 작업과 동시에 이차보전 전환을 추진하는 것이 더욱 효과적일 것이라고 판단된다. 농림수산분야의 이차보전 전환 시에는 다음과 같은 원칙을 고려할 필요가 있다. 소득 수준이나 영농규모에 따라 차등 지원하는 경우 저소득 · 소규모 농가보다는 대규모 · 기업농에 대한 융자 지원 사업을 우선적으로 전환하여 자금지원 방식 변화로 인한 부작용을 줄일 필요가 있다. 또한 시중은행의 참여를 확대하고 은행 간 경쟁을 통해 기준금리가 시장 원리에 의해 설정될 필요가 있다. 마지막으로, 기존의 융자 사업을 운영하고 있는 회계 및 기금의 관리 · 운영주체들의 기능과 역할을 점검하는 것이다. 융자 사

업을 이차보전으로 전환할 때 농특회계로 일원화하고 각 기관은 고유의 보조 사업에 집중할 필요가 있다.

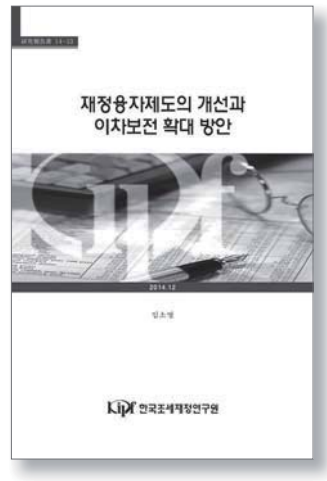
우리나라의 재정융자제도는 사업의 수행에 대한 범부처 차원의 대원칙과 융자 사업 관리규정이 없고 재정융자 사업을 총괄해서 관리하는 주체의 부재로 융자 사업의 일정한 원칙에 따른 이차보전 전환을 주도할 기관이 없었다. 특히 재정융자 사업의 시행에 있어서 시장원리와의 조화를 추구하는 데에 우선순위를 두지 못하고 있다.

따라서 현재의 이차보전 방식을 보다 시장친화적인 방식으로 개선하고 재정융자 사업의 필요성을 시장 실패의 보완이라는 측면에서 재점검, 꼭 필요한 사업만 시행할 수 있도록 정부가 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 또한 재정융자를 이차보전으로 전환하는 것은 우리나라의 정책자금 공급이 보다 더 시장 친화적으로 이루어지고 경제의 효율성을 높이기 위한 재정융자제도 개선의 일환으로서 더 확대될 필요가 있다.

이차보전의 단점으로 지적되고 있는 정책 수혜자의 자금 가용성 하락은 현재로선 우려할 만한 상황이 아니라고 판단된다. 기존 재정융자 이용자들은 이미 담보 및 신용보증을 활용하고 있기 때문에 이차보전 전환으로 인한 추가 부담이 없을 것으로 보인다. 또한 정책금리가 정부에 의해 결정되는 만큼 정책 대상자들이 금리 면에서 불이익을 받을 가능성은 낮다고 판단된다.

따라서 이차보전 전환이 손쉽게 이루어질 수 있는 사업부터 단계적으로 이차보전 전환을 확대할 필요가 있다. 소득기준이나 기타 대출자격 기준이 분명한 단순 자금지원 사업의 경우 우선적으로 이차보전으로 전환할 수 있을 것이다. 또한 오랫동안 이차보전 사업이 이루어져 왔고 전문 금융기관이 있는 농림수산분야의 경우 추가적인 이차보전 전환이 가능할 것으로 보인다. 신용대출로만 자금을 지원해 왔던 사업의 경우 이차보전 전환 시 정책 대상자들의 부족한 신용도에 대한 보완책으로서 신용보증을 제공할 필요가 있다. 또한 이차보전 전환과 동시에 유사 · 중복 사업의 통폐합을 통해 재정융자제도의 개선 효과를 극대화하는 것도 필요하다.

이차보전 사업을 보다 시장친화적으로 운영하기 위해서는 시중은행의 참여도를 높이고 은행 간 경쟁을 통해 시장 원리가 적용된 이차보전 기준금리 설정이 필요하다. 또한 고정금리 방식보다는 변동금리 방식이 현재의 금리하락 추세를 잘 활용할 수 있는 방편이므로 변동금리 방식을 확대하여 정책 대상자들의 금리부담을 줄여줄 필요가 있다. 예산 편성의 안정성을 위해서는 고정 이차율 방식의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이는 예상치 못한 금리변동으로 인해 발생하는 불용액을 줄임으로써 재정효율화에 기여할 것으로 보인다.



B5변형/ 153면
2014. 12.

마지막으로, 이차보전 확대의 현실적인 장애물은 융자 사업을 수행하고 있는 회계나 기금을 관리하는 집단의 반발이다. 융자 사업을 이차보전 사업으로 전환하는 것은 자연스럽게 관련 재정의 축소와 관리 기관의 기능 축소로 이어지기 때문이다. 또한 융자회수금으로 여타 경상 사업을 수행해 왔던 기금의 경우 융자 사업의 이차보전 전환은 수입의 감소로 인해 정상적인 사업 수행이 어려울 수 있다. 따라서 회계나 기금이 원래 목적에 부합하는 경상 사업들을 계속해서 수행할 수 있도록 자금 지원 방안을 마련해야 한다.

저금리 시대에 재정융자의 필요성은 과거에 비해 줄어든 것이 사실이다. 과거 재정융자가 신용제한을 받는 계층에 자금을 공급하고 금리차를 통해 간접 지원을 했다는 점을 고려하면 최근 저금리 추세의 지속은 재정융자로 인한 혜택이 줄어든다는 것을 의미한다. 재정융자의 정책금리와 시장 실세 금리 간 차이가 지속적으로 감소하기 때문이다. 또한 재정융자의 소득보조 효과는 직접 보조에 비해 낮은 것으로 판단된다. 따라서 장기적으로는 재정융자의 지속 여부를 재검토하고 민간 금융을 통해 자금 공급이 가능할 경우 우선적으로 민간 자본을 활용하도록 대원칙을 마련할 필요가 있다. 무엇보다도 민간의 영역과 정부의 영역에 대한 구분을 명확하게 하여 시장실패를 교정하는 데에 정부의 역할을 한정하고 자원이 효율적으로 배분될 수 있도록 해야 한다.

이 연구는 변화하는 재정 및 금융 환경 속에서 재정융자의 현황을 검토하고 보다 효율적인 재정지원 방식에 대한 고민으로서 이차보전 방식의 확대 여부에 대해서 검토하고 있다. 기존의 연구에서는 지속적으로 이차보전 확대를 통해 경제적 효율성을 제고할 필요를 논하였으나 아직까지 이차보전의 확대와 재정융자제도의 문제점은 개선되지 않고 있다. 뿐만 아니라 지금까지 운영되어 오던 이차보전 사업들에 대한 평가와 개선과제에 대해서는 다루어진 바가 없다. 따라서 이 연구는 이차보전 확대의 필요성을 다시 한 번 제기하고 기존의 연구에서 다루어지지 않았던 이차보전 사업의 현황 조사를 통해 현재 시행되고 있는 이차보전 방식의 문제점과 개선방안을 제시하였다는 데에서 의의를 찾을 수 있다. 그러나 재정융자와 이차보전 사업들이 다양한 분야와 배경하에 운영되고 있어 포괄적으로 적용할 수 있는 개선방안을 제시하는 데 다소 한계가 있다. 특히 재정융자제도와 이차보전 사업의 확대는 집행 부처와 예산 부처 간의 이해관계가 상충되는 면이 있는 만큼 부처 간의 정치경제학적인 측면을 함께 고려하는 것이 바람직하나 이 연구에서는 다루지 못하였다. KIPF

---

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 14-13 『재정융자제도의 개선과 이차보전 확대 방안』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

의료급여 지출전망과 재정효율성에 관한 연구

최성은 / 한국조세재정연구원 연구위원

저소득층을 대상으로 하는 의료급여 지출은 우리나라 전체 공공부조(기초생활보장제도) 지출의 약 50%를 차지하고 있다. 2014년 예산을 기준으로 볼 때 의료급여 지출은 약 4.4조원으로, 지출규모만 놓고 보면 국가재정에서 주목할 만한 규모는 아니라고 볼 수 있으나, 2001년 기초생활보장제도의 본격적 도입 이후 의료급여 지출이 급속한 속도로 증가하여 왔다는 점과, 이후에도 인구고령화에 따른 노인의료비 증가로 인한 지출증가 가능성을 점칠 수 있기 때문에 주목하여 볼 필요가 있다. 더욱이 2015년 중반 시행될 기초생활보장제도의 개별급여화는 대상자 확대 요인으로 작용할 수 있어 의료급여 지출증가 추세가 가속화될 것으로 예측할 수 있다.

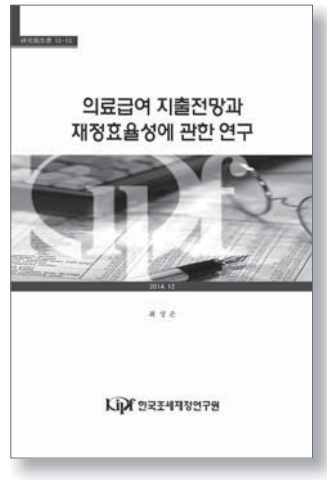
의료급여 지출의 증가가 문제가 되는 것은 의료급여 대상자들의 1인당 의료비 지출이 일반인의 1인당 의료비 지출에 견주어 볼 때 상당히 크기 때문이다. 의료급여 대상자의 1인당 진료비는 건강보험 1인당 진료비의 약 3.6배나 많고, 1인당 입내원 일수도 건강보험 대상자보다 약 4배에 달하고 있는 등 의료급여 대상자의 의료서비스 이용이 일반인의 의료서비스 이용에 비해 월등히 높게 나타나고 있다. 이는 의료급여 수급권자의 약 91%가 기초생활수급자이고, 65세 이상 노인수급자 비중이 약 30%로 높으며, 이에 따라 의료급여 대상자의 만성질환 유병률도 건강보험 가입자보다는 높기 때문이기도 하다. 하지만 의료급여 전 대상자의 23%가 연간 진료일수가 365일을 초과하며(유원섭, 2008), 의료급여 대상자의 장기입원 현상과 약품남용 현상 등이 종종 관찰됨을 볼 때, 의료급여 대상자들의 과다한 의료서비스 이용이 의료급여 지출의 증가로 이어지고 있음을 알 수 있다.

본고에서는 의료급여 지출의 중장기 전망을 통하여 향후 의료급여 지출규모의 증가 정도를 파악하고자 하였다. 의료급여 지출의 증가요인은 인구고령화로 인한 의료비 증가의 요인과 더불어 개별급여화에 따른 대상자 선정기준의 변화로 볼 수 있다. 이에 본고에서는 기존 통합급여화의 대상자 선정기준인 최저생계비 기준을 활용하여 의료급여 지출을 전망하고 더불어 개별급여화에 따른 대상자 선정기준인 중위소득 기준을 활용하여 의료급여 지출을 전망하였다. 또한 의료급여 대상자 중 고령인구가 많고 향후 인구고령화는 의료비의 전반적 상승을 준다는 점을 반영하기 위하여 연령

그룹별 모형을 활용하여 의료급여 지출을 전망하였다. 의료급여 지출전망은 건강보험 지출전망과는 달리 의료급여 대상이 되는 저소득층 가구의 전망을 필요로 한다. 따라서 본고의 의료급여 지출전망 모형은 의료급여 대상자 전망 모형과 의료급여 1인당 진료비 전망 모형으로 구성되었다. 전망된 대상자에 1인당 진료비를 적용하여 의료급여 지출규모가 전망되는 방식이다. 즉, 의료급여의 1인당 진료비는 외생적으로 결정되는 것으로 모형화되었다.

의료급여 1인당 진료비의 증가요인은 일반 국민의료비처럼 소득탄력성을 적용하기 힘든 측면이 있으므로, 건강보험 의료비 지출전망과는 다른 방식이 요구된다. 본고에서는 월별 의료급여 1인당 진료비 자료를 활용하여 시계열 전망방식을 활용하였다. 설명변수로는 월별 CPI를 사용하고,시계열 추세선을 제거하기 위해 월별 더미 변수를 포함하여 ARMA(1,1)모형으로 전망하였다. 의료급여 진료비는 유형별로 입원비, 진료비, 약제비로 구분되는데 입원비와 진료비, 약제비의 서비스 이용 결정요인 등이 상당히 다르고 이로 인해 진료비 추이도 상이하다. 따라서 본고에서는 의료급여 지출을 전망함에 있어 전체 의료비를 사용하기보다는 입원비, 진료비, 약제비를 각각 전망하여 합산하는 방식을 취하였다.

의료급여는 가구별로 급여 대상이 결정되므로 대상자 결정방식에서는 최저생계비 이하 가구 비중과 중위소득 40% 이하 가구비중을 먼저 전망하고, 전망된 가구 수를 활용하여 전체 대상자를 전망하는 방식을 취하였다. 의료급여 대상가구는 2004년에 차상위계층이 대상으로 포함됨에 따라 증가하다가 2008년 이후 차상위계층이 다시 건강보험으로 이관됨에 따라 줄어들었으므로 최근에는



B5변형/ 147면
2014. 12.

대상가구 수가 약간 줄어드는 추세이다. 따라서 기준선 전망에서는 가구원 수별 최저생계비 이하 가구비중과 중위소득 40% 이하 가구비중은 최근 3년간 가구원수별 대상가구 비중이 향후에도 일정하게 유지된다고 가정하고 전망하였다. 이러한 기준선 전망 외에도 가장 최근연도의 가구원수별 가구비중이 향후에도 일정하게 유지된다는 가정을 저위시나리오로 하고, 최근 12년간 가구원수별 대상가구 비중이 향후에도 일정하게 유지된다는 가정을 고위시나리오로 하여 전망하였다. 이렇게 전망된 대상가구 비중에 통계청의 가구원수별 장래가구 수 추계를 활용하여 대상가구 수를 전망하고, 최종적으로 가구원수를 적용하여 대상자를 전망하였다.

본 연구의 전망결과는 의료급여 지출의 증가세가 인구고령화와 노인의료비 증가와 더불어 향후 20년 이후까지 지속될 수 있음을 보였다. 연령대별 의료비를 구분하여 전망한 결과에 의하면 2035년 의료급여 지출은 GDP 대비 0.68~0.85%까지

증가할 수 있는 것으로 나타났다. 의료급여 지출의 규모가 기타 건강보험이나 연금과 같은 사회보험과 비교하여서는 미미한 규모이기 때문에 간과할 수도 있지만, 최근 10여년간 우리가 관찰한 의료급여 대상자들의 진료비 증가율과 장기입원과 약품남용 등의 사례는 의료급여 지출제도의 효과성과 효율성을 제고하기 위한 제도개선이 필요하다는 점을 강력하게 시사하고 있다.

의료급여 지출의 비효율성과 관련된 제도적 문제와 세부적 개선방안은 본 연구에서 논하고자 하지는 않는다. 의료급여와 관련된 진료비 증가와 지출증가에는 수요자 측면의 요인과 공급자 측면의 요인, 의료급여 관리운영체계의 문제 등 여러 가지 측면이 얽혀 있기에 그 해법도 쉽지는 않다. 수요측의 의료남용과 관련한 도덕적 해이의 개선은 일차적으로 본인부담금의 강화가 있어야 한다. OECD 국가들에서도 수요자의 입원 장기화를 방지하기 위해 본인부담금에 대해 관리하는 나라가 많다. 최근 의료급여 진료비 증가의 주요 원인이 입원진료비의 증가와 약제비에 있고 특히 1종의 입원진료비 증가폭이 큰 것을 보면, 1종 입원진료비의 본인부담금이 전무한 것이 입원진료비의 높은 증가율의 원인이 되고 있음을 짐작할 수 있다. 입내원 일수가 360일을 초과하는 환자의 비중이 상당하다든지 하는 문제는 의료급여 대상자의 과잉 의료수요를 단적으로 드러내고 있다. 이러한 수요측 요인과 더불어 공급측에서도 의료급여 환자의 의료이용을 유도하는 현상이 발생하기도 한다. 즉, 의료급여 지출 효율성 개선을 위해서는 본인부담금 강화 및 질병군별 장기입원관리 등의 수요자 측면의 해법과 더불어 수가구조 개선, 선택의료기관제도 개선, 진료비 총액관리제도 같은 공급자 측면의 개선이 병행될 필요가 있다. 의료급여 평가 강화, 사례관리 강화, 의료공급기관 관리강화 등 관리운영체계의 개선도 병행될 필요가 있다. KIPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 14-14 『의료급여 지출전망과 재정효율성에 관한 연구』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

지역발전정책과 재정정책

김현아 / 한국조세재정연구원 선임연구위원

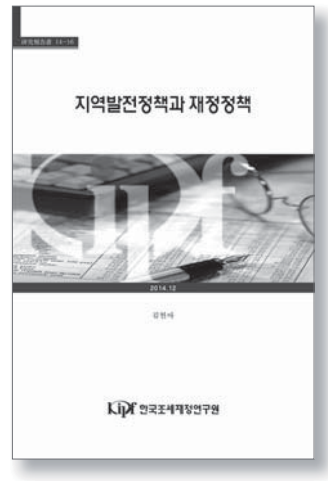
지역발전정책은 정부의 개입을 의미하는 공적 영역이며 국가의 중요한 재분배 수단 중 하나이다. 최근 들어 복지수요가 증가함에 따라 '개인' 단위의 재분배가 중요시되어 가고 이에 따라 국가의 재정우선순위에서도 복지지출이 점점 증가할 것으로 전망된다. 따라서 정부의 지출규모나 구성만으로 볼 때에는 지역발전 관련 재원은 감소하는 것이 전 세계적인 추세라 할 수 있다. 그러나 선진국들의 추세를 보면, 정부재정 투입규모가 감소한다고 하여 국가적 차원의 지역발전정책을 소홀히 다루는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 글로벌 경기악화 이후 EU 단위의 낙후지역 지원은 증가 추세이며, 소득격차의 불안정이 심화되자 미국은 그간 하지 않았던 연방 차원의 지역발전정책을 전면에 내세우고 있다. 영국 또한 정부직접 지원 방식의 지역발전 재원 규모는 축소되었으나 런던을 제외한 기타 지역의 콘트롤 타워는 중앙정부가 관리하는 방식으로 바꾸는 등 주요국의 지역정책 실험은 계속되고 있는 중이다.

정부재정의 투입규모만을 놓고 볼 때 우리나라는 지역발전재원 규모가 높은 나라일 뿐만 아니라 중앙정부 주도의 지역발전정책은 정권마다 중요한 국정과제에 해당하였다. 새정부가 들어서면 과거 정권의 지역정책의 한계를 새로운 공간 중심의 지역구상으로 제안하여 왔다. 지역발전정책은 이러한 시행착오를 거듭하면서 발전하여 오늘에 이르렀으며 동시에 지방재정조정제도를 통한 세원 불균형 극복과 중앙정부의 재정지원도 꾸준히 진행되어 왔다.

기존 연구의 틀은 지역발전정책과 지방재정지원을 각각 분석하면서 각각의 정책을 검토하기는 하였지만 두 정책을 동시에 검토하고 성과를 측정하는 시도는 이루어지지 못하였다. 본 연구에서는 궁극적으로 그간의 지역발전정책의 성과를 실증적으로 측정하고자 하였다. 구체적인 결과를 바탕으로 지역발전정책의 방향과 방안을 제시하며, 향후 재정정책과의 조율을 가능하도록 하는 구체적인 수단도 제시하고 있다. 결론적으로, 본 연구는 지금까지의 지역발전정책과 지방재정조정제도를 통한 지방자치단체 지원정책은 인구 유입에 유효한 수단임을 확인할 수 있었고, 이를 통한 지역 경제 성장, 지역소득 성장 역시 기대할 수 있음도 보여주고 있다.

Ⅰ. 지역발전 관련 재원 규모 산정과 지역발전 재원 성과측정

지역발전정책에 대한 논의에 앞서 그간의 지역발전 관련 재정지출의 성과를 살펴보는 것이 우선적으로 이루어져야 함에도 불구하고 지금까지의 연구에서는 그렇지 못하였다. 본 연구에서는 지자체 예산 자본지출, 총자본형성, 자본스톡 자료를 활용하여 실증분석을 시도하여 보았다. 본 분석에서는 지역발전재원 성과는 궁극적으로 인구이동에 반영되는 것으로 가정하였고, 실증분석 방법을 이용하여 지역발전 관련 재정지출이 인구이동에 영향을 미칠 수 있음을 살펴보았다. 본 분석은 인구이동이 취업, 결혼 등 이른바 '시장효과'가 주된 요인임을 견지하고, 나아가 시장효과에 상승효과로 작용했을 재정정책에 초점을 맞추고자 하였다. 이론적, 실증적 분석을 통하여 꾸준히 감소하고 있는 인구이동률과 재정정책적 연계가 가능한지에 대한 것을 확인하고자 한 것인데, 소득수준 상승, 경기침체, 주택가격 불안정성 심화, 고령화 심화 등 인구이동률 하락 요인이 다양한 가운데 지방재정지원 및 지역발전지원 역시 불필요한 이동을 감소시키는 역할을 했는지를 보고자 한 것이다. 보조금 제도의 의의는 해당 지역의 재정력 개선을 통한 일정 수준의 공공서비스 공급을 목적으로 하고 있으므로, 지역주민이 이주비용을 지불하지 않고도 본래의 거주지에서 일정한 수준의 삶의 질을 유지하도록 하는 데 있다. 그리고 실증분석 결과에서 자치단체 예산서상 반영된 자본지출과 국가직접지원 성격의 자본스톡 모두 인구이동에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 그간의 지방재정지원을 통한 자본시설 확충은 살기 좋은 마을을 형성하는 데 일정부분 기여했고, 이를 바탕으로 인구유인 효과가 있을 수 있음을 확인하였다.



B5변형/ 185면
2014. 12.

또한, 본 연구는 국가의 재정지원이 지역내 총생산 및 지역소득에 미치는 영향도 실증분석을 통하여 살펴봄으로써 인구이동 결과를 점검해 보고자 하였다. 그 결과 지방자치단체의 재정지출인 자본지출의 경우, 지역내 총생산의 증가율을 확대시키는 방향으로 영향을 미치고 있음을 확인하였고, 자본형성은 지역소득의 성장률을 증가시킬 수 있음을 알 수 있었다. 이상의 데이터분석을 통한 연구결과를 해석해 보면 정부의 재정지원은 지역성장 기반과 지역소득에 일정부분 기여한 것으로 볼 수 있으며 이는 나아가 인구이동에도 영향을 미칠 수 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

Ⅱ. 재정지출의 효율성 확보 방안

본 보고서에서는 보다 구체적인 재정지출의 효율성 확보 방안은 무엇인지 가늠해 보고자 한다. 먼저, 지역발전과 관련해 '부처 간 지역발전정책

관련 보조금 정리방안' 마련이 필요하다. 지역발전정책과 별개로 정부는 재정개혁과제로 '유사중복사업 통폐합'이나 'PAYGO'의 정착 노력이 이루어지고 있는 상황이므로 보조금 중복사업은 일부 정리 가능할 것으로 보인다. 그러나 현행 예산관리시스템하에서 부처 간 중복 보조금에 통폐합 논의 차원에서의 PAYGO 효과는 기대하기 어렵다. 그나마 실현가능한 부처 내 PAYGO는 사실상의 예산절감 효과는 크지 않을 것으로 보인다.

시스템적으로 관련부처 간 사업을 조정할 수 있는 '부처 간 PAYGO'가 가능한 보조금은 지역발전계정 내 포괄보조금(Earmarked-block grants)이 유일하다. 현행 광특회계(지특회계) 내 지역개발계정의 실링예산 사업은 재원을 받아 사업을 수행하는 사업주체인 지방자치단체가 부처 간 사업을 조정할 수 있도록 되어 있다. 지역발전과 관련한 주무부처는 국토부, 산자부, 환경부, 농림부, 안행부 등 매우 다양한데 이들 부처 간 보조금 조정이 사실상 불가능에 가까운 현실을 감안하면 지금으로서는 재원을 받는 지방자치단체가 사업을 조정하도록 되어 있는 지역개발계정 내 포괄보조금 사업을 확대하는 방안이 중복 보조금 통폐합을 위한 가장 현실적인 대안이다. 또 다른 근본적인 발전방안으로는 기존 지역 간 균형발전 재원의 중요한 축이었던 일반교부금인 지방교부세 중 일부를 '조건부 보조금'으로 전환하도록 하는 것이다 지역발전 재원 활용에 있어서 형평화 보조금과 함께 사업목적을 분명히하는 조건부 보조금의 역할을 확대할 필요가 있음을 지적한 바 있다.

그 밖에도 지방자치단체 주도의 지역발전기조 확대를 제안하고 있다. 세수여건 불안정에 따른 지방세 감소와 법에 의한 국고보조사업 증가에 따라 지방자치단체 주체적으로 의지에 따른 재정지출 규모가 축소된 것이 사실이다. 또한 국가 의존도가 높아지는 지방소비세 확대나 지방교부세율 확대와 같은 '일반보조금 증가'는 더더욱 현재와 같은 중앙 · 지방 간 재정관계를 고착시킬 것으로 보여진다. 해당 지역의 정주여건이 나아지고 이를 통한 과표상승 효과가 나타날 경우 이에 대한 공공재 가격기능인 지방세율을 차별화할 수 있는 지방세수 환경이 변화되어야 한다. 경쟁력은 경쟁을 통해서 이루어질 수 있기에 지방자치의 성숙도는 지역 간 차별화를 통한 건전한 경쟁구도의 실현으로부터 가능하다. 그러기 위해서는 향후 관련 중앙부처의 top-down식 지역발전정책 구상과 부처별 해당 국고보조사업 위주의 지역발전정책 수립 관행으로부터 벗어날 수 있도록 하는 것이 필요하다. 자치단체는 부처가 아닌 지역주민을 위한 사업을 주도적으로 수행하여 지역 간 공공서비스 내용이 차이가 날 수 있도록 해야 하며 이를 지역주민은 지방세율의 차이로 평가하는 유기적 구조가 실현될 수 있도록 하는 지역발전정책 기조유지가 필요함을 강조하고 있다.

마지막으로 지역발전정책의 재분배적 특성과 효과성 제고 방안을 위해서는 현재와 같은 지역을 대상으로 한 지역발전정책은 유지하되, 공간권역과 재원배분권역을 일치시켜 재원의 효과성을 제고할 것을 제안하고 있다. KIPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 14-16 『지역발전정책과 재정정책』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

지속가능한 공공기관 부채관리를 위한 정책적 대응방안

하세정 / 한국조세재정연구원 부연구위원
오영민 / 한국조세재정연구원 부연구위원
라영재 / 한국조세재정연구원 초빙연구위원

최근까지 공공기관의 부채 문제는 독립적인 이슈였다기보다는 공공기관의 경영비효율에서 파생된 결과로서, 기관의 효율성을 높이기만 하면 사라지는 부수적인 문제로 취급받았다. 하지만, 공공기관 부채가 불과 4~5년 만에 폭발적인 증가를 보이면서, 공공기관의 재무상황을 위협하고, 정부재정 및 신용도와 국가경제에까지 악영향을 끼칠 것으로 전망되자 전 사회적 관심과 우려의 대상이 되었다. 2008년부터 2013년까지 전체 공공기관의 부채증가율은 80% 수준을 기록하여, 정부부채나 가계부채 증가율을 크게 넘어섰다. 절대규모 면에서도 2013년 말 기준 523.2조원으로 정부채무보다 8% 높았다. 단순히 규모만의 문제가 아니라 부채의 질도 좋지 않은 편이다. 대형 공기업들 상당수가 영업이익으로 이자비용을 충당하지 못하고 있으며, 원금상환능력도 위험한 수준에 봉착해 있다. 국제신용평가사들도 공공기관의 부채 위험성을 반영하여 공공기관 자체적인 신용등급을 일제히 하향하기 시작했다.

수익성이 낮은 공공기관 사업의 성격을 감안하면, 외부의 도움 없이는 부채의 덫에서 벗어나기는 어려울 전망이다. 결국 공공기관의 법적 소유권자이자 관리 · 감독권자인 정부가 공공기관의 채무불이행 시 우발부채를 책임져야 하고, 이는 곧 정부재정에 부담과 국가경제에 악재가 될 소지가 다분해졌다. 이에 공공기관 부채의 심각성을 인식한 현 정부는 부채감축과 방만경영 해소를 두 축으로 하는 공공기관 정상화 대책을 주요 경제정책으로 삼고, 강력한 부채감축계획을 시행하였다.

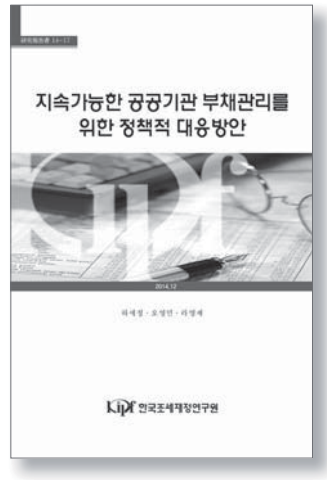
정상화 대책은 부채를 단기간에 안정적이고, 관리가능한 수준까지 낮춘다는 분명한 목표를 가지고 시행되고 있다. 2014년 초부터 사업조정, 비핵심 자산매각, 방만경영 해소, 수익성 제고 등을 통해 현재 220% 이상인 부채-자본비율을 2017년까지 200%로 수준으로 낮춘다는 것이 대책의 골자이다. 정상화 대책 설계 초기에는 공공기관의 자구노력을 전제로 한 정부의 정책패키지 제공이 있을 것으로 발표되어 정부와 공공기관이 부채증가에 대해 공동으로 책임지는 자세를 보이고, 정부의 참여로 부채감축 효과도 높을 것으로 기대되었으나, 구체적인 부채감축안에는 정책패키지가 포함되지 않았다. 결국 대책의 핵심효과는 사업조정, 자산매각, 복지축소 등 모두 공공기관이 단독으로 책임져야 하는 방안에 의존하게 되었고, 부채감축규

모 또한 제한적일 수밖에 없었다. 더 중요한 점은 정상화 대책은 관리가능한 수준으로의 부채감축안이지 근본적인 부채관리계획이나 비전이 아니라는 점이다. 따라서 정상화 대책이 성공한 이후 부채가 다시 지속가능한 범위 밖으로 치솟지 않게 하려면, 장기적인 부채관리방안이 필요한 실정이다.

본 보고서는 정상화 대책을 통해 드러난 우리나라 공공기관의 부채관리 문제에 대한 정책적 대안 마련을 위한 기초적인 사실관계 제공과 부채관리의 방향성을 제시함을 목적으로 한다. 물론 본 보고서가 부채관리의 문제점을 다루는 최초의 연구는 아니다. 정상화 대책을 전후로 공공기관 부채의 원인과 대책에 대한 연구가 집중적으로 이루어졌다. 선행연구는 대체적으로 부채의 원인으로 정부를 대신한 정책사업수행, 요금인상의 최소화, 과도한 복리후생제도, 방만한 사업확장 등의 경영비효율성을 꼽고 있고, 부채감축과 관리방안으로는 정부정책사업과 기관자체사업의 구분회계 도입, 기능조정 및 사업정리, 원가검증과 합리적인 요금인상, 복리후생제도 점검 및 조정 등을 제시하고 있다. 선행연구들이 부채의 원인과 해결책을 내놓았으나 본 보고서는 부채의 원인 파악에 있어서 아직까지 시도되지 않은 방법론을 이용하여 선행연구의 결과를 검토하고, 부채유발요인들이 작용하는 방식을 자세히 파악하여 해결방안 제시에 있어서 좀 더 실효성 강한 대책을 찾고자 시도하였다.

구체적으로 본 연구는 공공기관 부채관리정책에 두 가지 측면에서 기여할 수 있다. 첫째, 데이터의 한계상 시도하기 힘들었던 부채유발요인들의 영향력에 대해 정량분석을 시도한다. 이러한 시도는 부채유발요인들의 상대적인 영향력을 통계적으로 검증함으로써 부채유발요인에 대한 논란을 정리하고, 요인의 상대적 영향력에 따라 맞춤형 관리방안을 제시할 수 있을 것으로 기대된다. 예를 들어, 방만경영과 경영비효율은 부채유발요인으로 많이 언급되고 있고, 정상화 대책에서도 방만경영 척결을 부채감축의 한 축으로 내세우지만, 부채증가에 대한 실질적인 책임이 있는지는 검증이 필요하다. 본 연구에서는 부채유발요인들을 정량화시켜 부채비율과 부채증가율과의 상관관계 분석을 시도하였다. 특히, 정부가 주도하는 사업과 기관 고유사업을 구분하는 문제를 내용분석을 통해 정부의 정책목표와 공공기관의 경영목표의 일치 정도를 측정함으로써 극복하려 하였다.

부채의 측정방법과 공공기관의 종류에 따라 결과가 다르기는 하지만, 기존연구에서 제기했던 정부정책사업수행, 요금규제, 복리후생비의 대리변수가 통계적으로 유의한 수준에서 부채와 상관관계를 보였다. 특히, 정부 성과목표와 기관 경영목표의 일치 정도와 요금규제의 여부는 2009년 이후의 공기업 부채증가와 양(+)의 상관관계를 보이는 것으로 나타났고, 복리후생비는 준정부기관



B5변형/ 158면
2014. 12.

의 부채증가와 양의 상관관계를 보여, 공공기관의 유형별로 부채의 발생요인이나 경로가 다를 수 있고, 이에 따라 부채관리대책도 달라야 함을 암시하였다.

정량적 분석은 부채유발요인으로 꼽히는 인자들의 영향력을 검증하는 데에 효과적인 도구이기는 하나 데이터의 한계상 요인들이 구체적으로 작용하는 방식에 대해서는 파악하기 어렵고, 이에 따라 세부적인 대안 마련에도 제한적인 도움만 제공할 수 있었다. 이에 본 연구에서 부채발생요인이 대표적으로 작용하는 개별기관을 선별하여 부채발생의 경로 등을 심층적으로 분석하였다. 인건비로 인해 비효율의 논란이 있는 철도공사를 경영비효율의 심층분석 대상 기관으로, 정부정책사업의 심층분석 대상 기관으로는 4대강 사업과 아라뱃길 사업을 수행한 수자원공사를, 요금규제의 문제점은 미수금 때문에 부채가 급격히 늘어난 가스공사를 분석 대상 기관으로 선정하였다.

운영비 중 인건비 비중이 높다는 사실만으로 비효율적이라고 주장할 수 없지만, 철도공사는 다각도에서 동종의 민간기업보다 평균임금이 높은 수준으로 나타났다. 여기에 추가하여 성과와 무관한 호봉제를 실시하고 있어 노동생산성과 경영효율성을 제고하는 데에도 큰 장애가 있음이 확인되었다. 따라서 성과와 연계된 직급제와 보수체계와 같은 전략적 인적자원관리 방안의 도입을 고려할 필요가 있다.

대표적인 정부정책사업인 4대강 사업을 수행했던 수자원공사의 심층분석에서는 사업의 진행단계별로 문제점을 분석하였다. 우선 사업결정단계에서 사업의 성격과 수익성 등을 고려한 수자원공사의 거부의견이 있었음에도, 공사의 경영목표나 재무상황에 대한 고려 없이 사업의 시행 여부가 정부의 주도로 이루어졌다. 사업수행단계에서는 공사의 사업관리 및 운영의 효율성 제고 노력이 부족하였다. 이는 사업운영의 책임감과 자율성 부족에서 기인한 것으로 분석된다. 사업 마무리단계에서 사업의 운영과 성과에 대해 사업의 주요 문제점 등이 감사에서 지적되지 못하였고, 공사의 경영평가에서도 높은 등급을 기록하는 등 평가가 부실하게 이루어진 정황이 있다.

공공기관이 정부의 정책과 관련된 사업을 수행하는 것은 사실 법적, 기능적으로 큰 문제가 없고, 늘 이루어져 왔던 일이다. 그러나 수자원공사의 사례는 부실화 가능성이 높거나 재무부담이 큰 사업을 재정조달의 명확한 책임분담 없이 공공기관이 떠맡는 행태의 사업수행방식이 문제가 된 것이다. 이러한 폐해에 대해 우선 문제가 있는 사업을 걸러내기 위한 방편으로 사전타당성 조사를 철저히 수행하고, 특히 조사대상의 예외를 최소화할 필요가 있다. 둘째, 정책사업수행에서 부채 발생의 책임을 명확히 하기 위해 사업의 추진주체를 판단할 수 있는 근거를 확보하고, 사업비를 별도로 관리하여 구분회계를 실시할 필요가 있다. 셋째, 정부의 정책을 대신 수행할 경우, 정부와 기관 사이에서 재정조달 방법을 강구하고, 합의한 후에야 사업이 진행될 수 있도록 법률에 규정하는 조치가 필요하다. 넷째, 정책사업수행 결정을 합리화하기 위해 주무부처, 기재부, 공공기관과 다수의 외부전문가가 참여하는 위원회를 설치하여 정책사업 수행 시 공공기관의 업무분담과 그에 수반되는 재정부담에 대해서 합의할 수 있는 체계를 확립할 필요가 있다. 마지막으로 정책사업의 효과를 사업 중간이나 사후에 평가하고 환류하기 위하여 독립적인 주체가 사업과정을 평가하는 제도의 신설을 고려해 볼 필요가 있다.

가스공사를 중심으로 살펴 본 요금규제의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 불명확한 원가산정기준과 정보의 비대칭성으로 인해 기관의 원가산정에 대한 검증이 어렵다. 둘째, 요금산정 절차상에서 주무부처와 기재부를 견제할 방법이 없어, 요금조정이 정치적으로 결정될 가능성이 크다. 셋째, 명확하고, 객관적인 요금산정 방식이 존재하는 경우에도 이를 무시할 정도로 정부의 요금결정 재량권이 과도하게 남용되는 정치적 분위기가 팽배해 있다.

원가의 산정방식이 대체적으로 불명확하고, 명확한 산정기준에 대해서도 정치적인 결정의 여지가 큰 환경에 대하여 본 연구는 다음과 같은 정책적 대응방안을 제시한다. 첫째, 원가와 공공요금 산정방식을 현재보다 구체화해야 한다. 둘째, 독립적인 전문기구를 통해 기관이 제출한 원가를 회계적인 측면에서는 물론 기관의 주장을 내용적인 측면에서도 검증할 수 있도록 원가검증체계를 제도화해야 한다. 셋째, 철저한 원가검증을 기반으로 인정되는 원가미보상분에 대해서는 보상을 해야 한다. 넷째, 정부의 영향력으로부터 인사와 재정이 독립적인 요금규제기구의 설립을 고려할 필요가 있다.

일련의 부채와 관련된 문제점과 다급하게 진행된 대책마련과 시행을 겪으면서, 공공기관들은 부채 문제에 대한 경각심을 갖게 되었고, 방만한 경영문화에도 어느 정도 문제의식과 반성을 느끼게 한 계기가 되었다는 점에서 부채발 재무위기가 반드시 나쁜 결과만을 낳은 것은 아니라고 본다. 하지만, 이러한 문제에 대한 환기효과는 그 자체로는 오래 가지 못한다. 현실에서 부채관리에 대해 기관들이 지속적인 의지를 가지고, 체계적으로 접근하게 하기 위해서는 관리감독권자인 정부가 방향성과 방안을 제시해 주는 것이 필요하다고 본다. 하지만, 정상화 대책은 아직까지는 장기적 관리대책으로서의 기능은 하기 어렵다고 보여지고, 그 명칭에서 판단컨대 공공기관의 부채가 정부가 기대하는 수준으로 '정상화'된다면, 수명을 다한 정책으로 치부되어 버리기 쉽다. 따라서 정부가 공공기관에 완전한 자율성과 책임을 부과하지 못할 바에는 지속가능한 공공기관 부채관리 방안을 제시하여 일관성 있게 운영하기 바라며, 방안을 마련함에 있어 본 보고서의 대안들이 고려될 수 있기를 기대한다. KIPF

---

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 14-17 『지속가능한 공공기관 부채관리를 위한 정책적 대응방안』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

공공정책포럼

■ 제40회 공공정책포럼

공공정책포럼 소개

공공정책분야의 전문가, 공공기관 종사자 및 정부 정책담당자로 구성된 본 포럼은 공공기관정책의 현안 이슈를 발굴하고 정책연구의 방향을 설정하는 데 목적이 있습니다. 주제발표 및 자유토론을 통해 정책수요를 청취하고 연구와 관련한 네트워크를 강화하기 위해 격월 정기적으로 개최되고 있습니다.

우리 노동시장의 과제와 공공기관의 역할

개 요

- **주　　제**　　**우리 노동시장의 과제와 공공기관의 역할**
- **일　　시**　　**2015년 4월 17일(금), 07:30~09:30**
- **장　　소**　　**서울 팔레스호텔 로얄볼룸(1F)**
- **진행순서**

07:30~08:00	**조찬**
08:00~08:10	**인사말씀** 송대희　좌장
08:10~09:00	**주제 발표** 고영선　고용노동부 차관
09:00~09:30	**자유토론**
09:30	**폐회**

* 본 원고는 2015년 4월 17일 서울 팔레스호텔 로얄볼룸(1F)에서 『우리 노동시장의 과제와 공공기관의 역할』을 주제로 공공기관연구센터가 개최한 제40회 공공정책포럼의 주제발표 및 토론요약입니다. 주제발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. 〈편집자 주〉

■ 인사말씀

송대희/좌장

오늘 다룰 주제인 노동문제는 우리사회의 가장 아픈 곳으로, 우선적으로 해결해야 할 과제이다. 최근 그리스가 경제적 어려움을 겪으면서 가장 문제가 된 부분 중에 하나도 심각한 청년실업이다. 그리스와 같은 심각한 상황이 우리에게는 닥치지 않도록, 우리 사회의 꼬이고 꼬인 노동문제를 꼭 풀고 넘어가야 하겠다.

주제발표 요약

우리 노동시장의 과제와 공공기관의 역할

고영선/고용노동부 차관

Ⅰ. 경제·사회 여건변화

최근 GDP 증감률을 보시면 아시겠지만 우리나라의 경제성장이 둔화되고 있어 '괜찮은 일자리'의 창출을 낙관하기 어려운 상황이다. 특히 90년대 이후 중국 등 후발 개도국의 약진으로 우리 경공업은 이미 90년대에 사양산업화되었으며, 현재는 조선, 철강, 석유화학 등 중화학공업도 심각한 도전에 직면해 있다. 소수 글로벌 기업을 제외하고는 수익성이 급속히 악화 중이며 동시에 기술진보가 가속화되고 있다. 한편으로는 외환위기 이전인 90년대 초부터 소득분배가 악화되는 추세를 보였으며, 노동소득 분배율은 90년대 이후로는 정체상태이다. 이는 우리나라뿐 아니라 선진국에서도 80년대 이후로는 분배악화 추세를 보이고 있으며, 노동소득 분배율 하락 역시 공통적 현상이다. 이러한 상황의 원인은 'The Great Doubling'이다. 즉 90년대 이후 중국, 인도, 동유럽 국가의 경제개방이 본격화되면서 기존 국가들의 국내외 시장을 빠르게 침식하였으며, 기존국가들은 구조조정 압력에 직면하여 보다 자본집약적 · 기술집약적 부문으로 이동하고, 국내투자를 축소하고 해외직접투자를 증가시키게 된 것이다. 동시에 기술의 진보 역시 이러한 현상의 원인 중 하나이다.

Ⅱ. 고용 및 노동시장 상황

고용 및 노동시장 상황을 살펴보면 고용률이 상승하고 비경제활동인구가 감소하는 한편 상용근로자 및 정규직의 비중이 확대되었다. 그러나 고용률은 10년 이상 OECD 국가 평균인 66.4%보다 낮은 수준에서 정체되고 있다. 이는 청년실업률의 상승과 여성의 경력단절 때문으로 파악된다. 청년의 입장에서는 선호하는 괜찮은 일자리가 부족하고, 여성의 경우 취업시장에서 많은 애로사항을 가지고 있으며 취업에 성공하더라도 결혼이나 출산, 육아 등으로 경력이 단절되는 경우가 많다. 이러한 수요와 괜찮은 일자리는 여전히 부족한 상황이며 특히 비정규직 문제가 대두되고 있는데 이는 대부분 중소기업에서 주로 발생하고 있다.

Ⅲ. 노동시장 법제와 관행

노동계와 경영계는 일자리 문제에 관해 상반된 인식을 하고 있다. 노동계에서는 기업이 노동비용 감축과 자본이득 극대화에 골몰하면서 발생한 문제로 인

식하고 이에 대해 기간제 사용사유 설정 등 대폭적 규제강화를 주장하고 있으며, 정부가 근로자 보호에 소극적이라는 입장이다. 이에 반해 경영계에서는 경직적 노동시장을 원인으로 보고 파견 허용업종 확대 등 대폭적 규제완화가 필요하다고 보고 있다. 우리나라 노동시장의 경직성에 관해서도 법규상 · 관행상 경직성과 불확실성이 존재하여 경직적이라고 보는 시각이 있는 반면에 노동법과 사회보장법이 미적용되는 광범위한 노동시장 주변부를 근거로 유연하다고 보는 입장도 있다. 또한 정규직 해고와 관련된 해고의 기준과 절차가 불명확하여 해고를 둘러싼 노사간 갈등이 빈발하기도 한다. 더불어 전근대적 기업문화와 비합리적 노사관계가 아직까지 우리 노동시장에 잔존해 있다.

Ⅳ. 고용·노동정책의 과제

앞에서 언급한 일자리 현황, 노동시장 제도와 관행, 경제 · 사회 여건 변화를 고려해 보면 괜찮은 일자리의 창출이 미진한 가운데 분배가 악화되고 갈등이 심화되고 있어 청년들이 희망을 키우기 어려운 상황이다. 이를 극복하기 위해서는 노동의 상향 이동성 제고, 인적자원 투자확대, 공정한 노동시장 구축, 고용안전망 확충 등이 필요한 시점이다.

노동의 상향 이동성 제고를 위해서는 산업구조조정이 진행 중이며 다만 전통서비스업의 구조조정은 아직까지 미진한 것이 사실이다. 기업의 경우에도 일부 긍정적 신호도 존재하나 구조조정 추세는 뚜렷하지 않으며 산업/직종/지역/기업 간 신축적 노동이동이 필요하다.

인적자원 투자 확대를 위해서는 수요자 지향적 교육개혁, 직업훈련 효과성 제고, 일 · 학습 병행 기회 확대 등을 추진하여야 한다. 공정한 노동시장 구축을 위해서는 임금체계 개편, 고용관행의 합리화, 비정규직 남용 방지가 이루어져야 한다. 고용안전망 확충을 위해서는 고용 · 산재보험의 보장성과 함께 고용서비스를 강화하여야 하며 기본소득 보장 및 근로조건 보호를 강화하려 한다.

그리고 청년에게는 직업훈련 확대와 공정한 노동시장 구축, 대학 취업지원 기능 강화를, 여성에게는 출산 및 육아지원과 시간선택제 일자리 확산, 여성친화적 직장문화 정착을 추진하도록 하고 장년을 위해서는 전직지원 서비스 확대와 고령자 고용 촉진 등을 지원할 것이다.

Ⅴ. 노동시장 구조개선 논의 경과

노사정 간 공감대가 형성된 과제로 청년고용에 관해서는 노사정이 고통분담하여 청년 채용을 확대하는 것과 이중구조 완화를 위해 대기업 · 원청기업의 상생협력 활성화와 비정규직 차별 금지 및 남용 억제가 있다. 또 사회안전망과 관련해서는 고용 · 산재보험제도 및 최저임금의 소득분배 기능 개선에 대해, 불확실성 해소를 위한 법 개정 추진과 임금체계 개편 지원 등이 있다.

또 기본방향에 대해서는 공유하였으나 구체적 방안은 추후 논의키로 한 과제로 비정규직의 법 제도 개선, 근로시간과 관련하여 특례업종의 근로시간 상한 설정, 적용제외제도 개선방안 등에 대해 2015년 말까지 실태조사와 노사정 논의 등을 통해 마련하기로 하였다. 또 최저임금은 실태조사 후 2015년 말까지 종합 개선방안을 마련하기로 하는 등 사안별 회의체를 통해 후속논의를 진행하고 대안을 마련하도록 하였다.

그리고 정부의 법집행(해석, 지침)이 필요한 과제로 정년 60세 의무화에 따른 임금체계 개편 등 취업

규칙 변경과 근로계약 해지 기준과 절차 명확화 등이 있다. 이를 위해서 노사단체 및 관련 전문가 의견을 수렴하여 합리적 방안을 마련하고 금년도 임단협부터 현장 노사가 참고할 수 있도록 지원할 계획이다.

Ⅵ. 임금체계 개편의 중요성

임금체계란 개개인의 임금이 결정되는 기준으로, 가장 중요한 임금의 구성항목인 기본급의 결정요인에 따라 분류할 수 있다. 임금체계는 근속 등의 가치에 따른 연공급(호봉급), 직무수행능력의 가치가 결정요인인 직능급, 역할이나 책임, 난이도 등 직무의 가치가 결정요인인 직무급으로 구분할 수 있는데 실제 기업에서는 연공급, 직능급, 직무급이 혼재해 있다.

그런데 이러한 임금체계의 문제점은 바로 기본급 등의 정액급여 비중이 낮고, 수당이나 상여금 등 특별급여와 초과급여가 높다는 데에서 발생한다. 또 우리나라는 연공급 위주의 임금체계로, 임금인상이 근로자의 생계비 상승속도와 유사하여 높은 안정성을 가지게 되는 장점은 있으나 이에 반해 장기근속 근로자의 고임금화가 기업에 부담으로 작용하는 단점도 있다. 그리고 우리나라 연봉제 도입률은 2013년 기준 66.2%이나 이 중 상당수는 연공급 방식으로 연봉이 결정된다.

따라서 공공기관 임금체계의 개편방향은 임금 구성의 단순화, 기본급의 연공성(자동상승) 저감, 성과와 연동된 상여금 또는 성과급의 비중 확대로 나아가야 한다.

그리고 우리나라 임금피크제 도입이 필요하다. 임금피크제는 근로자에게는 고용안정과 사기진작, 근로의욕과 신분 유지, 안정된 생활을 가져올 수 있으며 사용자에게는 경쟁력 강화와 인건비 절감, 신규인력 창출 및 고령자 활용, 능력 중심의 인사 실천 등의 효과를 가져온다. 또 사회적으로는 노동력 부족문제를 해결하고 사회보장비용의 부담을 완화할 수 있게 하며, 실업의 해소와 고용창출을 기대할 수 있을 것이다.

Ⅶ. 모범적 사용자로서 공공기관의 역할

앞으로 우리 노동시장은 청년에게는 일과 능력으로 승부할 수 있도록 지원하고 청년의 원활한 노동시장 이동을 지원해야 한다. 그리고 여성은 경력유지 지원 및 경력단절을 예방할 수 있도록 여성친화적 고용환경을 구축하고 다양한 형태의 시간선택제 일자리를 확산할 필요가 있다. 중고령자에 대해서는 생애단계별 맞춤형 지원을 하여 장년의 고용안정을 도모하고 장년과 청년이 윈윈(win-win)할 수 있도록 하여 고용률 70%를 달성하려 한다.

그리고 노동시장의 구조를 개선하기 위해 비정규직 차별과 남용을 방지하고, 임금체계에 있어 장년과 청년이 동행할 수 있도록 임금피크제 도입과 직무 · 성과 · 능력 중심의 연공급을 구현하려 한다. 동시에 자율과 협력을 강화하고 참여와 협력을 증진할 수 있는 상생의 노사관계를 이루어야 할 것이다. 이러한 노력들이 모여 노동시장의 구조개선이 이루어질 수 있도록 공공기관이 모범적 사용자로서 미래세대를 위한 새로운 고용생태계 조성에 앞장서 주시기 바란다.

■ 질의응답

송대희/좌장

고영선 고용노동부 차관께서 세계적인 노동시장의 트렌드부터 우리가 당면한 현안이슈까지 잘 요약해 주셨다. 좋은 발표에 감사드린다. 공공기관이 당면한 정책이슈와 관련하여 의견이나 질의 부탁드린다.

장덕복/중소기업진흥공단 부이사장

오늘 발표해 주신 내용은 모든 공공기관에 해당된다. 특히 임금피크제와 관련해서 공공기관들은 지금 우왕좌왕하고 있다. 정부의 가이드라인을 언제 알 수 있는지 알려주시면 공공기관의 입장에서도 노조와의 대화에 도움이 될 것이다.

송복철/기획재정부 공공정책국 제도기획과 과장

공공기관 임금피크제는 검토 중인 사안이다. 내년에 전면시행을 앞두고 전 공공기관에 확산될 수 있도록 하며, 또 기관이 자율성을 가지고 총 인건비 인상 범위 내에서 비용을 충당할 수 있도록 하는 것이 기본 방향이다. 그리고 빠른 시일 내에 가이드라인을 배포할 예정이다.

박영범/한국산업인력공단 이사장

정년 연장 대상자는 혜택을 보게 되지만, 1급이나 2급과 같이 60세 정년이 보장된 경우 그들의 정년을 연장해 줄 수 없는 상황에서 급여삭감이 이루어질 수 있다는 것이 문제점이다. 1급에게 임금피크제는 호봉제를 전제로 한 것이다. 호봉제가 없어지면 임금피크제 자체의 필요성이 사라지게 된다. 이미 60세 정년이 보장된 인력에 대해서는 성과위주의 임금체계를 가져가야 한다. 기관마다 정년이 다른데, 이미 정년이 확보된 기관에 대해서도 지침이 필요할 것이다.

안기영/한국환경공단 경영지원본부장

비정규직 문제와 관련하여 질문이 있다. 최근 노조와 의견 대립 중이다. 비정규직, 즉 촉탁직에서 근무기간에 따라 정규직으로 전환시 가점을 준다. 최대치가 전체 점수의 5%인데, 5%가 국가유공자, 장애인 유공자에 대한 가산점에 해당한다. 이와 비교하였을 때 촉탁직에 대한 가점이 너무 높은 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 특히 정규직 채용이 엄격한 데에 비해 촉탁직의 채용절차는 느슨한 편이다. 이러한 방식의 채용이 적절한지 궁금하다. 환경분야의 경우 민간에서는 취업시장이 넓지 않은 분야라 공단의 촉탁직을 거쳐 채용되는 경우가 약 50%인데 이것이 우수한 인재를 채용하는 데에 바람직한 것인지 의견을 여쭙고자 한다.

그리고 여성의 경우 양육문제, 모성보호 등을 이유로 지역본부 배정 시 배려하고 있다. 그런데 여기에 대해 형평성의 문제가 제기되었다. 그러나 저출산 시대라는 당면적 과제와 관련하여 여성에 대한 지역본부 배정 시 배려가 바람직한지 의견이 궁금하다.

고영선/고용노동부 차관

정규직 전환문제는 공공기관 비정규직을 정규직화하려는 정책적 요구에 부응하다 보니 발생한 상황으로 보인다. 또 상대적으로 청년을 정규직으로 채용하기 어려운 점이 발생하는 것 같다. 다른 기관들도 고민이 비슷한 것으로 안다. 원칙적으로 말씀을 드리면 내부 인사의 규율이나 원칙을 확실하게 세워서 정규직 전환을 염두에 두고 촉탁직 채용을 하는 것이 바람직하다. 바람직한 경로는 기업의 입장에서는 2년 정도의 기간을 두고 능력이 있을 경우 정규직으로 전환하는 경로를 통할 수밖에 없다. 촉탁직보다는 이를 시험기간으로 이용할 수 있는 방식으로 채용방식을 검토하여 정하시는 것이 나을 것이다.

여성과 관련된 문제는 많은 고민이 되는 부분이다. 여성에 대해서 그동안 규제가 강화되었고, 모성보호를 위한 지원을 확대하고 있다. 이것이 과연 기업들로 하여금 여성고용을 위축시킨 요인이 된 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 금융기관의 경우 10% 정도의 여성직원은 비가용 직원이라고 들었다. 고민이 많이 되는 부분인데 결국 어렵지만 비용을 떠안아야 하지 않을까 한다. 인사관리의 어려움이 있고 특히 지방근무에 배정하기 어렵고, 업무 공백이 생기고 하지만 국가 전체 차원으로는 그 부분은 비용으로 가져가야 할 것이다. 단지 고용노동부 차원에서는 대체인력 지원이나 출산휴가 관련된 비용지원을 해 드리고 있으니 활용하시기 바란다. 그리고 남성 아버지들도 육아휴직 활용이 늘어나는 추세라고 하는데 사회적 비용으로 감수해야 하는 부분이 아닌가 한다.

양장석/인천항만공사 경영본부장

공사의 직원이 약 200명 정도인데 이중 45명은 국가로부터 위탁받은 관문 업무를 담당하고 있으며, 실제 공사의 업무를 담당하는 직원은 약 150명 정도이다. 이중 10%는 무기계약직인데, 공사에서는 무기계약직의 승진을 규제하고 있었다. 그런데 노조에서 법적으로는 승진에 대한 제한이 없다고 주장하여 최근 선별적으로 승진을 허용하고 있다. 이러한 상황이 발생하였을 경우 직급별 정원을 확대해야 하는데 이는 기획재정부 소관이다. 공사 입장에서는 부처 간 긴밀한 협조가 이루어져 문제점들이 개선되었으면 한다.

고영선/고용노동부 차관

무기계약직의 경우 정원 관련된 문제도 있고, 임금피크제 관련된 문제도 발생한다. 추가로 청년을 고용했을 때 공공기관 정원을 어떻게 조정해야 하는지 그 부분은 기재부와 협의하도록 하겠다. 저희 산하기관 역시 비슷한 문제가 있다.

한문희/한국철도공사 경영지원본부장

임금피크제를 실시하였을 경우 해당 직원의 직무를 어떻게 할 것인가가 기관으로서는 고민이다. 가외적 인력의 관리의 어려움이 있다. 임금피크제에 해당되는 직원에 따라서 명퇴권고금 등을 가산해서 더 촉진할 수 있는지 건의드리고 싶다. 특히 철도공사에는 공무원연금 해당자가 있어 권고금 등을 가산할 수 있으면 더 효율적인 인력활용이 가능할 것으로 보인다.

고영선/고용노동부 차관

미처 부처입장에서 생각하지 못한 부분이고 더 알아보도록 하겠다. 이전의 공공기관 인력 담당자들이 임금피크제를 통한 계속고용보다는 명퇴를 통해 나가는 것이 인력관리가 더 쉽다는 의견을 밝힌 적이 있다. 부처 차원에서 더 고민을 해보겠다.

이호진/인천공항공사 부사장

건의사항이 있다. 공공기관 입장에서 임금피크제와 관련된 많은 고민이 있을 것이라 생각한다. 고용노동부 차원의 의견을 나눌 수 있는 자리를 마련했으면 한다. 기재부의 가이드라인 어느 정도 확정이 된 이후 기관들의 고민을 나눌 수 있었으면 한다.

고영선/고용노동부 차관

좋은 제안이다. 기재부와 협조해서 준비하도록 하겠다. 노사발전재단 등을 통해 컨설팅한 경험도 있으니 보다 실무적인 자리를 마련할 수 있을 것이다. 정부정책에 협조해주신 것에 대해서 감사드린다. 실질적으로 도움을 드릴 수 있도록 하겠다.

마무리말씀

송대희/좌장

과거 외환위기의 저변에는 노동문제가 해결되지 못한 점이 자리잡고 있었다. 영국의 마가렛 대처의 업적 중의 하나가 경직적인 노동문제 해결이다. 또 독일이 경제강국이 될 수 있었던 것 역시 노사문제가 풀렸기 때문에 가능하였다. 노사문제가 해결되지 않으면 경제가 수렁에 빠진다. 우리나라도 경제적인 늪에 빠져 들어가고 있는 상황에서 당면한 노사문제를 공공기관에서 잘 협조해서 선제적으로 풀어야 한다. 오늘 이 자리가 공공부문의 노동문제를 진지하게 고민하면서 풀어가도록 하는 계기를 마련했다는 생각이 든다. 발표와 참여에 감사드린다. KIPF

주요국의 조세 · 재정동향

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

주요국의 조세동향

동향 15-04

요 약

■ 벨기에 정부는 2015년 3월 30일 스타트업 기업에 대한 투자 활성화를 위해 세제혜택을 발표함
- 개인 투자자들의 스타트업 기업에 대한 투자를 활성화하기 위해서 지분투자 및 대출에 대해서 세제혜택을 부여함
- 스타트업 기업에는 인건비 경감을 위한 혜택과 디지털 기기의 투자 등에 대한 세제혜택을 부여함

■ 터키 정부는 2015년 4월 7일 간주이자에 대한 손금산입 관련법인 Law 6637를 입법함
- 동 제도는 현금 자본의 투자를 활성화하기 위한 것이며 적용 대상 터키 법인들에 대해 간주이자비용의 50%를 손금산입을 허용하는 것임

■ 이탈리아는 비용공제 제한 및 조세피난처 세제 관련 블랙리스트 국가 범위를 조정하는 지침을 2015년 4월 1일에 발표함
- 이탈리아와 정보교환 약정을 체결한 국가들을 위주로 블랙리스트에서 제외함

■ 프랑스는 투자 촉진을 위한 세제 개정안을 2015년 4월 8일에 발표함
- 법인의 산업재 투자에 대해 특별 추가상각을 허용하고, 개인의 주택 및 차량 관련 투자와 관련하여 세제혜택을 부여하는 것을 주요 내용으로 함

■ 인도 정부는 2015년 3월 20일 미신고 해외 소득 및 자산에 대한 과세법을 의회에 제출함
- 이 법은 재무장관이 예산안 연설에서 현재 조세제도의 한계로 인해 검은 돈(black money), 특히 국외의 것을 적절히 대응하지 못해 포괄적인 새로운 입법이 필요하다는 것을 밝힌 후 이루어진 것임
- 이 법은 미신고 자산과 소득에 대해 30%의 과세, 미신고 자산과 소득관련 납부세액의 300%에 해당하는 가산세, 형사처벌 등과 동시에 한시적인 신고기한 동안 신고가 이루어지는 경우 처벌을 완화하고 있음

1. 벨기에-정부는 스타트업 기업[1]에 대한 투자 활성화를 위한 세제혜택을 발표함[2]

■ 벨기에 정부는 스타트업 기업에 대한 투자 및 스타트업 기업에 대하여 인센티브를 부여하는 조세 정책을 3월 30일에 발표함
- 신규 제도의 목적은 스타트업 기업들의 재무적인

1) 『한국경제 경제용어사전』, 설립한 지 오래되지 않은 신생 벤처기업을 뜻하며 미국 실리콘밸리에서 생겨난 용어임. 혁신적 기술과 아이디어를 보유한 설립된 지 얼마 되지 않은 창업기업으로, 대규모 자금을 조달하기 이전 단계라는 점에서 벤처와 차이가 있음. 1990년대 후반 닷컴버블로 창업 붐이 일었을 때 생겨난 말로, 보통 고위험 · 고성장 · 고수익 가능성을 지닌 기술 · 인터넷 기반의 회사를 지칭함

2) http://services.taxanalysts.com/taxbase/tnipdf2015.nsf/PDFs/TI1780406.pdf/$file/TI1780406.pdf

안정성을 증진하고, 예금에 집중되어 있는 자금이 스타트업 기업으로 이동하도록 유인책을 제공하여 투자를 활성화하는 것임

■ 투자 시 인센티브는 개인들이 스타트업 기업들의 주식에 투자 시 세액공제 혜택을 부여하는 것과 크라우드 펀딩(crowd funding)을 이용하여 투자하는 경우 세제혜택을 부여하는 것임

- 스타트업 기업이 새로 발행하는 주식에 투자를 할 때 기업의 규모에 따라서 투자금액의 일정비율을 세액공제해 주는 혜택을 부여함
  - 초소형 기업(microenterprises)의 신주에 투자 시에는 투자금액의 45%에 해당하는 금액만큼 세액공제 혜택을 부여함
  - 신규 중소기업의 신주에 투자 시에는 투자금액의 30%에 해당하는 금액만큼 세액공제를 혜택을 부여함
  - 각 개인들이 세제혜택을 받기 위해서는 혜택의 대상 주식들을 4년 동안 보유해야 함
- 크라우드 펀딩[3]을 이용한 투자 시 부여하는 세제혜택은 지분 투자 금액에 대한 세액공제 및 대출에서 발생한 이자소득에 대한 비과세임
  - 각 투자자가 세제혜택을 받을 수 있는 한도액은 지분 투자를 할 경우 7,500유로, 대출 형태로 투자를 할 경우에는 15,000유로임

■ 투자에 대한 인센티브 외에 스타트업 기업의 인건비 지출을 경감해 주는 혜택과 디지털 기기에 투자한 금액의 일정 비율을 손금산입 해주는 혜택도 도입함

- 스타트업 기업들은 창업 후 초기 4년간 원청징수되는 인두세(payroll tax)를 일정 비율 감면 받아서 인건비 부담을 줄일 수 있게 됨
  - 초소형 기업(microenterprises)의 경우에는 20% 감면함
  - 신규 중소기업의 경우에는 10% 감면함
- 디지털 분야에 대한 투자를 활성화하기 위해서 디지털 기기에 투자를 할 때 한시적으로 투자금액의 13.5%를 과세소득에서 공제할 수 있게 하는 혜택을 도입함
  - 동 투자세액공제는 디지털 기기 중 결제 시스템, 보안 시스템 같은 디지털 기기에 대한 투자에 한하여 적용됨

〈자료 수집 및 정리: 홍성열 회계사〉

2. 터키-터키 정부는 간주이자에 대한 손금산입제도를 도입함[4]

■ 터키 정부는 현금 자본 투자를 활성화하기 위하여 간주이자 손금산입제도에 관한 법인 Law 6637를 4월 7일에 입법하였으며 7월 1일에 발효될 것임

- 동 제도와 비슷한 제도를 운용하고 있는 국가에서는 외국인 투자를 늘리기 위한 방법으로도 동 제도를 운용함

■ 동 제도는 현금 자본 공모로 설립된 터키 법인들과 기존 법인들의 현금 자본 증가분에 대해서 적용함

- 적용 대상이 되는 터키 법인들의 간주이자비용의 50%를 손금산입을 허용함

3) 소셜미디어나 인터넷 등의 매체를 활용해 자금을 모으는 투자 방식으로 지분투자, 기부, 후원, 대출로 구분됨
4) http://services.taxanalysts.com/taxbase/tnipdf2015.nsf/PDFs/TI1780420.pdf/$file/TI1780420.pdf

• 공적 기업과 일부 특수목적 기업들은 동 제도에 따라서 계산된 이자의 150%까지 손금처리를 할 수 있음

■ 간주이자 산출에 적용할 이자율은 은행에서 거래되는 터키화로 표시된 상업 채권에 적용되는 연평균 이자율을 기본으로 계산되며, 계산된 결과를 바탕으로 터키 중앙은행이 결정함

• 적용 대상 이자는 터키의 상업등기소에 등록된 현금 자본의 증가분을 기초로 하여 계산됨

• 간주이자비용의 계산기간은 증자일로부터 회계연도의 말일까지의 기간임

■ 제도의 활성화를 위해 자본 환급 시 간주이자비용 손금인정 철회 규정과 간주이자비용 무기한 이월 손금산입제도도 동시에 도입함

• 현금 증자 이후 주주들에게 다시 현금 자본이 일부 환급되면, 환급된 자본에 상응하는 부분에 대해서는 간주이자비용이 인정되지 않음

• 당기에 회사에 이익이 나지 않거나 손실 발생으로 인하여 간주이자비용이 손금산입이 안 될 때는 무기한으로 이월하여 손금산입 할 수 있음

〈자료 수집 및 정리: 홍성열 회계사〉

3. 이탈리아의 비용공제 및 조세피난처 세제 관련 블랙리스트 국가 범위 조정[5]

■ 이탈리아 재정부(Ministry of Economy and Finance)는 비용 공제(cost deduction) 및 조세피난처 과세제도(Controlled Foreign Companies, "CFC")와 관련하여 블랙리스트(blacklist) 국가들을 조정하는 지침을 2015년 4월 1일자로 발표함("Press Release No.77")

■ 동 조치는 2015년 1월 1일부터 시행된 재정안정법령[6] ("Stability Law 2015")에 반영된 개정 세법에 따른 후속 절차로 이행됨

• 동 개정 세법에서는 국제거래에서의 비용 공제와 관련하여 납세자의 입증책임을 강화하는 한편, 이탈리아와 적정한 수준의 정보교환(exchange of information) 약정을 체결한 국가들은 블랙리스트에서 제외하도록 규정하였음

• 또한 CFC 규정의 경우, 기존에는 (i) 저세율 국가 여부 및 (ii) 이탈리아와의 정보교환 약정 여부를 기준으로 CFC 규정 관련 블랙리스트 국가를 결정하였는데, 동 개정 세법에서 저세율 국가의 범위를 '이탈리아 과세 수준의 50%에 미달하는 국가'로 보다 명확히 규정하였음

■ 국제거래에서의 비용 공제와 관련하여 이탈리아와 정보교환 약정을 체결한 21개 국가들은 블랙리스트에서 해제함

5) www.ibfd.org 및 www.ey.com 참조
6) Law No. 190 of 23, December 2014

블랙리스트 해제 국가

Alderney, Anguilla, Aruba, Belize, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Costa Rica, Gibraltar, Guernsey, Herm, Isle of Man, Jersey, Malaysia, Mauritius, Montserrat, Netherlands Antilles, Philippines, Singapore, Turks and Caicos Islands, United Arab Emirates

■ CFC 규정과 관련하여 (i) 이탈리아 과세 수준의 50%를 상회하는 과세를 하는 국가들로서 (ii) 이탈리아와 정보교환 약정을 체결한 3개 국가들을 블랙리스트에서 해제함

• 말레이시아, 필리핀 및 싱가포르를 블랙리스트에서 제외

〈자료 수집 및 정리: 김준현 회계사〉

4. 프랑스의 투자 촉진 관련 조세제도 개정안 발표[7)]

■ 프랑스 총리실(Prime Minister)에서는 2015년 4월 8일자로 신규투자 촉진방안(New Investment Measures)을 발표함

■ 이는 프랑스 경제 회복 및 성장률 제고를 위하여 산업투자를 촉진하고 사업활동상 제약을 완화하는 차원에서 제시된 것이며, 법인 및 개인 단계에서 투자 관련 조세 혜택을 부여하고 있음

■ 법인에 대해서는 산업 투자에 대한 감가상각을 추가로 허용하는 내용을 주된 골자로 함

• 2015년 4월 15일~2016년 4월 15일까지의 기간 내 이루어진 산업재 투자(industrial investment)의 경우, 투자 원가의 140%에 상응하는 특별 추가상각(exceptional additional depreciation) 혜택을 부여함

– 예를 들어, 2015년 5월에 100유로를 지불하고 취득한 장비에 대해서는 140유로를 기준(basis)으로 하여 감가상각할 수 있음

• 당해 혜택을 적용받을 수 있는 투자 대상은 기존의 가속상각(accelearated depreciation)제도의 적용대상이 되는 산업재 투자에 한정됨

– 수처리 장비, 과학 · 기술 연구용 기자재, 산업 제조용 장비 및 기자재 등이 이에 포함됨

■ 개인의 경우 주택 및 차량 관련 자산의 갱신 및 투자 관련 세액 혜택을 부여하고 있음

• 주요 주거지에 대한 단열 · 수리 · 복원 등 에너지 효율 향상을 위한 작업과 관련하여 부여되는 기존 세액공제제도[8)]가 2016년도에 갱신되어 적용될 것임

• 2015년 4월 1일자로, 구형 디젤 차량의 폐기에 대해 1만유로에 상응하는 세액 혜택(tax bonus)을 부여하는 제도가 시행됨

〈자료 수집 및 정리: 김준현 회계사〉

7) www.ibfd.org 및 www.kpmg.com 참조
8) The tax credit for energy transition (*crédit d'impôt pour la transition énergétique*, CITE)

5. 인도-미신고 해외 소득 및 자산에 대한 과세법 제안[9]

■ 인도 정부는 2015년 3월 20일 미신고 해외 소득 및 자산에 대한 과세법(the Undisclosed Foreign Income and Assets (Imposition of Tax) Bill, 2015)을 의회에 제출함

- 이 법은 재무장관이 예산안 연설에서 현재 조세제도의 한계로 인해 검은 돈(black money), 특히 국외의 재산에 대해 적절히 대응하지 못하고 있어 포괄적인 새로운 입법이 필요하다는 것을 밝힌 후 이루어진 것임
- 이 법은 의회를 통과할 경우 2016년 4월 1일부터 유효하므로 2015~16 과세기간부터 적용됨[10]

■ 해외 소득과 자산과 관련된 미신고 소득에 대해 현행 소득세법이 아닌 별도의 과세가 이루어짐

- 미신고 소득과 자산은 30%의 단일세율로 과세됨
  - 과세표준 산정 시 현행 소득세법에서 허용되는 비과세, 공제, 결손금상계 등은 적용이 배제됨

■ 미신고 소득과 자산에 대해 가산세 등 벌칙도 규정하고 있음

- 미신고 소득과 자산에 대한 가산세로 미신고 소득과 자산가액에 대해 90%(즉, 납부세액의 300%)가 부과되며, 해외 소득과 자산을 통한 고의적인 조세회피의 경우에는 형사 기소하여 최소 3년에서 10년까지의 형에 처하며 벌금이 부과됨
- 과세기간에 소득세법에 따른 해외 소득과 자산에 대해 미신고하거나 불성실신고의 경우 1백만루피의 가산세가 부과되며 최소 6개월에서 7년까지의 형에 처함

- 다만 소액보유자를 보호하기 위해 해외금융계좌의 잔고가 5십만루피 이하인 경우 가산세나 형사처벌은 이루어지지 않음

■ 한시적인 기간 동안 미신고 자산을 신고할 수 있도록 허용하고 있음

- 이는 조세사면이 아니며 새로운 제도가 시행되기 전에 한 번의 신고기회(one time compliance opportunity)를 주는 것이라고 밝힘
  - 한시적인 기간은 아직 결정되지 않음
- 한시적인 기간에 신고를 수행할 경우 미신고 소득과 자산가액에 대해 30%의 납부세액과 동일한 금액의 가산세만 부과되며 형사처벌은 이루어지지 않음

〈자료 수집 및 정리: 정 훈 회계사〉

9) Press Information Bureau of Government of India, "Highlights of the Undisclosed Foreign Income and Assets (Imposition of Tax) Bill," 2015 Introduced in Lok Sabha today, March 20, 2015.
10) Ernst & Young, "Indian Government proposes legislation to curb menace of undisclosed overseas income/assets," *EY Tax Alert*, March 22, 2015, p. 2.

주요국의 재정동향

EU

■ EU 정상회의 개최, 에너지 동맹, 성장과 고용, EU 인근 국가 현안 등에 대해 논의(2015.3.19.~20.)[1]

• (에너지 동맹) EU 정상들은 에너지 동맹 관련 집행위원회의 계획에 대해 지지의 뜻을 밝힘

– 에너지 동맹 설립과 관련해 집행위원회가 발표한 5대 전략의 중요성을 강조

* EU 집행위원회는 EU 지역 에너지 시장의 근본적인 변화를 위한 에너지 동맹에 대한 계획을 발표(2015.2.20.). 에너지 안보와 연대 · 신뢰, 유럽 에너지 시장 통합, 에너지 효율 제고, 저탄소(decarbonising) 경제, 연구 · 혁신 및 경쟁력 강화 등 5대 분야 전략을 골자로 함

• (성장과 고용) 유럽 경제 상황, 국가별 주요 구조적 개혁 이행 등에 대한 의견을 교환

– 투자, 구조 개혁, 성장 친화적 재정 건전화에 초점을 맞춘 집행위원회의 경제 전략을 지지하고 회원국의 국가개혁프로그램과 안정화프로그램에 이를 반영할 것을 요청

– 전략적 투자를 위한 유럽 기금(European Fund for Strategic Investments : EFSI) 구축과 관련해 유럽투자은행과 국가별 진흥은행(promotional bank)의 공조 필요성 등 강조

– EU-미국 간 TTIP(Transatlantic Trade and Investment Partnership) 협상에 대해 논의하고 2015년 말까지 협상이 합의될 수 있도록 회원국의 노력을 촉구

• (EU 인근 국가) 러시아-우크라이나 사태, 리비아 내전, 동유럽 파트너십 등 외교 현안에 대해 논의

• (그리스 관련)[2] 치프라스 그리스 총리, 융커 집행위원장, 주요국 정상 등이 긴급회의를 통해 그리스 구제금융 관련 이슈를 논의

– 정상회의 의장, 집행위원회 등은 성명을 통해 그리스가 개혁의 오너십을 갖게 되고 향후 구체적인 개혁안 리스트를 발표할 것이라고 밝힘

■ EU 집행위원회, 기업의 조세 회피 및 EU 내 과도한 조세 경쟁 대응의 일환으로 조세 투명성 강화 패키지 발표(2015.3.18.)[3]

• 조세 예규(tax ruling)[4]에 대한 국가 간 자동 정보 교환 시스템 도입

* tax ruling이 종종 특정 절세 수단 또는 기업의 수익을 조세 부담이 적은 지역으로 이전하는 데 이용되어 경쟁을 왜곡하거나 회원국의 과세기반을 약화시키는 문제 발생

– (내용) 회원국은 3개월마다 과세 당국이 제공한 tax ruling 관련 정보를 다른 모든 국가들에 전달해야 하고 필요시 추가 정보 요청도 가능

– (기대 효과) 제도를 악용하는 기업들을 판별하고, 건전한 조세 경쟁을 장려할 수 있음

• 기타 조세 투명성 강화 계획

– (투명성 관련 요구 평가) 투명성 제고 관련 새로

1) European Commission: http://ec.europa.eu/news/2015/03/20150320_en.htm
2) European Commission: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-4642_en.htm
3) European Commission: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4610_en.htm
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/transparency/com_2015_136_en.pdf
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4609_en.htm
4) tax ruling은 과세당국이 납세자에게 어떻게 그들의 조세가 계산되는지 확정(보통은 거래 발생 또는 소득세 신고 전에 이루어짐)해주어 법적 확실성을 제공

운 요구 사항에 대한 실행 가능성, 영향 등을 검토

– (법인세제 행동강령[5] 검토) 공정하고 투명한 조세 경쟁이 가능하도록 복잡한 법인세 회피 사례 고려 등 기존 기준을 검토

– (조세회피 규모 수량화) 조세회피 규모 추정 방법, 영향력 등에 대한 검토

– (예금이자소득 과세 규정 관련) 금융 정보 자동 교환을 위한 간소화된 프레임워크 제공, 법적 불확실성 방지를 위해 개정[6]된 예금이자소득 과세 규정과 혼동될 수 있는 기존의 규정을 폐지

• (향후 일정) EU 의회와 이사회에 패키지 관련 입법안을 제출하고, 2015년 말까지 회원국의 승인을 얻어 2016년 1월부터 시행할 예정

〈자료 수집 및 정리: 한혜란 연구원〉

OECD

■ 중간 경제 평가(Interim Economic Assessment) 발표(2015.3.18.)[7]

* 중간 경제 평가는 5월(또는 6월)과 11월에 발표되는 경제전망의 중간 시점에 발표하는 주요국 중심(G7 및 중국, 인도, 브라질)의 약식 경제전망

• (경제전망) 저유가의 수요증대 효과와 통화정책 완화 기조의 영향 등에 힘입어 지난번 전망시점(2014.11월)에 비해 경제성장률 전망치가 상향조정됨

– 단기적 시계에서 보면, 주요국의 경기회복 속도가 완만할 것으로 전망되는 가운데 투자가 여전히 부진하고 노동시장도 완전히 회복되기 어려울 것으로 보임

– 저유가 기조가 가계의 실질소득을 증대시키고 기업의 생산원가를 절감시키는 효과를 유발하여 글로벌 경제성장에 대체로 긍정적 영향을 미치는 것으로 분석

– ECB 등 다수의 중앙은행은 저유가로 인한 저물가 충격에 대응하여 통화정책의 완화기조를 심화

* 지난 수개월 동안 확산된 통화정책의 완화로 인해 전세계 GDP의 약 절반 정도에 해당하는 국가의 글로벌 금융환경이 개선된 것으로 분석

• (주요국별 전망) 최근 대내외 경제여건의 호전(favourable tailwinds)으로 유로지역과 일본 경제의 성장세가 다소 확대되는 가운데, 미국에서는 경기회복 기조가 지속될 전망

– (유로지역) 저유가와 ECB 양적완화 정책의 긍정적 영향에 기인하여 경제성장률 전망치 상향조정

– (미국) 미국에서는 고용과 민간소비가 견고한 증가세를 나타내고 있으며, 앞으로도 민간수요 회복세가 상당기간 지속될 가능성이 높은 것으로 전망

* 미달러화의 큰 폭 절상이 순수출을 감소시킬 것으로 보이나, 동 요인이 GDP 증가율을 잠재성장률 이하로 낮추지는 못할 것이며, GDP갭은 계속 축소될 것으로 분석

– (일본) 2015년 재정지출 패키지(fiscal stimulus package), 통화정책의 완화기조 지속 등이 수요부문에 긍정적인 영향을 미쳐 2015~2016년 경제성장률이 점차 확대될 것으로 전망

5) Code of Conduct on Business Taxation: 회원국에 조세체계의 위해성을 판단하는 기준을 설정하고 이를 위반하는 과세제도를 폐지하도록 함
6) 투명성 제고를 위해 예금이자 소득과 관련한 국가 간 교환 정보의 범위 확대
7) OECD Interim Economic Assessment, "Tailwinds driving a modest acceleration… but storm clouds on the horizon?."
(참고: http://www.oecd.org/eco/outlook/Interim-Assessment-Handout-Mar-2015.pdf)

– (중국) 중국의 경제성장세는 꾸준히 둔화되어 최근 발표된 경제성장 목표인 7% 내외 수준에 근접
– (인도) 2015~2016년 중국보다 높은 경제성장률이 전망되나, 향후 성장친화적 구조개혁의 도입 과정에서 나타나는 장애요소로 인해 현재의 빠른 성장률을 유지하는 데에 어려움이 예상됨
– 원자재 수출국(캐나다, 브라질)의 성장률은 하향 조정되었는데, 특히 브라질은 통화 및 재정정책의 긴축 및 정치적 불확실성 확대 등의 영향으로 성장률 전망치가 큰 폭 하향 조정

• (정책권고) OECD는 저물가, 저성장 기조에 대응하여 각국 중앙은행이 금리인하 등 통화완화 정책으로 대응한 것은 긍정적으로 평가하면서도, 일부 국가의 통화완화 정도와 금융 리스크에 대한 우려를 표시

– 수요진작에 있어 통화정책에만 전적으로 의존하기 보다는 재정, 구조조정 정책을 병행하여 추진할 필요가 있다고 권고
– 통화정책의 완화만으로 금융자산투자(financial investment)는 크게 활성화된 반면 고정자본투자(fixed investment)를 진작시키는 데는 한계가 있었다고 분석
– 통화, 재정 및 구조조정 정책을 통해 수요 및 고용 증대를 효과적으로 도모하는 가운데서도 금융리스크를 완화시키려는 노력이 필요하다고 결론

〈자료 수집 및 정리: 황보경 연구원〉

〈표 1〉 주요국의 단기 경제성장률[1] 전망

(단위: %)

	2014년	2015년		2016년	
		'15년 3월 전망치	'14년 11월 전망치와 차이(+/–)	'15년 3월 전망	'14년 11월 전망치와 차이(+/–)
미국	2.4	3.1	+0.0	3.0	+0.0
유로지역	0.9	1.4	+0.3	2.0	+0.3
일본	0.0	1.0	+0.2	1.4	+0.4
독일	1.6	1.7	+0.6	2.2	+0.4
프랑스	0.4	1.1	+0.3	1.7	+0.2
이탈리아	–0.4	0.6	+0.4	1.3	+0.3
영국	2.6	2.6	–0.1	2.5	+0.0
캐나다	2.5	2.2	–0.4	2.1	–0.3
중국	7.4	7.0	–0.1	6.9	+0.0
인도	7.3	7.7	+1.3	8.0	+1.4
브라질	0.0	–0.5	–2.0	1.2	–0.8
계	3.7	4.0	+0.1	4.3	+0.2

주: 1) GDP의 전년 대비 증가율(%, 근로일수 조정)
자료: OECD Interim Forecast

호주

1. 기타

■ 호주 정부, 2014 규제철폐 연간 보고서(The Australian Government Annual Deregulation Report) 발표(2015.3.18.)[8) 9)]

• 연방 정부는 위 보고서를 통해 2014년 12월 31일까지 불필요한 법규 및 규제철폐로 인한 절감분이 23억호주달러에 달한다고 발표

– 이는 당초 목표였던 10억호주달러의 두 배 이상을 절감한 것으로 긍정적으로 평가

– 호주 정부는 규제완화를 통해 기업 투자 환경 조성, 중소규모 기업 지원, 개인의 정부서비스 접근 효율성 향상 등의 목표달성을 기대

〈표 2〉 2014.12.31.까지 포트폴리오별 규제철폐로 인한 절감액

(단위: 백만호주달러)

Portfolio	Net Savings ($ millions)	Number of Deregulation Measures	Gross Savings ($ millions)	Number of Regulation Measures	Gross Costs ($ millions)
Agriculture	24.5	37	25.0	9	0.5
Attorney-General's	-16.0	35	98.9	6	114.9
Communications	94.6	52	99.0	5	4.4
Defence	6.4	8	6.4	2	0.0
Education	40.8	39	44.7	5	4.0
Employment	151.1	10	151.5	1	0.3
Environment	546.4	13	572.4	24	26.0
Finance	72.3	2	72.3	0	0.0
Foreign Affairs and Trade	7.0	12	7.0	0	0.0
Health	152.2	34	152.8	5	0.6
Human Services	109.1	28	109.1	0	0.0
Immigration	83.1	26	83.8	5	0.7
Industry	205.7	50	218.3	11	12.6
Infrastructure	81.9	31	82.0	7	0.1
PM&C	8.5	3	9.0	1	0.5
Social Services	170.3	41	178.1	9	7.8
Treasury	570.7	84	744.2	19	173.5
Total	2,308.6	505	2,654.6	108	346.0

자료: 연방정부 홈페이지, 2015.3.18

〈자료 수집 및 정리: 김진아 연구원〉

8) https://www.cuttingredtape.gov.au/

9) 호주 정부는 불필요한 법규 및 규제 철폐계획을 발표한 바 있음. 자세한 내용은 2014년 상반기 『KIPF 재정동향』을 참고

프랑스

1. 예산 · 결산 등

■ 재무부, 2014년 사회보장예산 잠정 집행결과 발표(2015.3.17.)[10]

• 2014년 사회보장예산 재정적자는 전년 대비 22억유로 감소한 132억유로

– 사회보장예산의 모든 항목별 수지 상황이 2013년보다 개선되어 산재보험(CNAM AT/MP)은 전년 대비 재정흑자 폭이 늘어나고 의료보험(CNAM), 법정연금기금(CNAV), 가족지원금(CNAF)은 전년 대비 재정적자가 감소

☞ 산재보험(CNAM AT/MP)은 전년 대비 1억유로 증가한 7억유로의 흑자를 기록하고, 나머지 항목 중 법정연금기금(CNAV)의 적자가 가장 많이 감소하여 전년 대비 19억유로 감소한 12억유로로 나타남

– 의료보험지출(ONDAM)은 2015년 사회보장예산안(LFSS)의 2014년 목표치(1,783억유로)보다 3억유로 낮은 수준을 기록하여 5년 연속 목표수준을 달성할 전망

〈표 3〉 2014년 사회보장예산 잠정 집행결과

(단위: 십억유로)

구 분	2013년	2015년 예산안(LFSS)의 2014년 전망치	2014년
의료보험(CNAM)	−6.8	−7.3	−6.5
산재보험(CNAM AT/MP)	0.6	0.2	0.7
법정연금기금(CNAV)	−3.1	−1.6	−1.2
가족지원금(CNAF)	−3.2	−2.9	−2.7
일반 제도 수지 (Total Régime général)	−12.5	−11.7	−9.7
노령연대기금(FSV)	−2.9	−3.7	−3.5
총액	−15.4	−15.4	−13.2

자료: 재무부, *Communiquée de presse*, 2015.3.17.

2. 기 타

■ 재무부, 2014년 재정적자 발표(2015.3.26.)[11]

• 2014년 재정적자는 GDP 대비 4%로 나타나 2014년 2차 수정예산안(2014.11.12.)의 재정적자 목표치(GDP 대비 4.4%) 미만을 달성할 것으로 전망

– 이런 재정적자 감소는 정부의 지속적인 지출 통제 노력에 기인

– 명목지출 증가율은 0.9%로 최근 10년 동안 최저 증가율을 보임

• 재무부 장관 미셸 사팽(Michel Sapin)은 "2014년의 재정적자 감소는 2015년 재정적자 전망치*를 GDP 대비 3.8%로 하향 조정 가능하게 하였으며, 2017년까지 GDP 대비 3% 미만 달성에 정부는 충분한 능력이 있다"라고 언급

* 2015년 재정적자를 2014년 2차 수정예산안에서 GDP 대비 4.4%, 2015년 예산안에서는 GDP 대비 4.3%로 전망

10) 프랑스 예결산, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2015/deficit-securite-sociale-reduction-22-milliards-d-euros-en-2014
11) 프랑스 예결산, http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2015/deficit-public-en-baisse-a-4-en-2014

■ 통계청(INSEE), 2014년 일반정부 국민계정(National Accounts) 발표(2015.3.26.)[12]

- 2014년 재정적자는 전년 대비 16억유로 감소한 848억유로(GDP 대비 4%)로 개선
  - 재정지출은 전년 대비 1.6%(194억유로) 증가한 1조 2,265억유로로 나타났으며, 지출항목 중 이전지출과 보조금이 가장 많이 증가(6.9%)
  - 재정수입은 전년 대비 1.9%(194억유로) 증가한 1조 1,416억유로로 나타남
    - ☞ 건축물 토지세[13] 8억유로, 기업 부가가치부담금 7억유로, 공공 전력서비스 부담금 6억유로, 취득세 6억유로가 조세수입 증가에 기여하였으며, 재산세 증가율(4.9%→0.2%)과 사회보장부담금 증가율(3.1%→2.6%)이 현저하게 둔화된 것이 특징
- 마스트리히트 조약 기준 2014년 말 일반정부 부채는 전년 대비 844억유로 증가한 2조 378억유로(GDP 대비 95.0%)로 나타남

〈표 4〉 재정지표

(단위: GDP 대비 %, 십억유로)

	2013	2014
재정적자(십억유로)	−4.1%(−86.4)	−4.0%(−84.8)
재정지출(십억유로)	57.0%(1,207.1)	57.2%(1,226.5)
재정수입(십억유로)	52.9%(1,120.7)	53.2%(1,141.6)
조세부담률	44.7%	44.7%
일반정부 총부채(십억유로)	92.3%(1,953.4)	95.0%(2,037.8)
일반정부 순부채(십억유로)	83.5%(1,768.2)	86.3%(1,849.9)

자료: Comptes nationaux des administrations publiques–Année 2014, 2015.3.26.

〈표 5〉 지출과 수입 항목별 내역

(단위: 십억유로, %)

구 분	2013	2014	증감률
재정지출	1,207.1	1,226.5	1.6
운영비	389.8	394.7	1.3
– 중간 소비	106.5	105.9	−0.6
– 인건비	273.1	278.2	1.9
채무비용	51.4	50.5	−1.7
사회보장수당(Prestations sociales)	544.9	557.8	2.4
이전지출과 보조금	132.6	141.8	6.9
비금융 자산 취득	88.4	81.6	−7.7
– 투자	84.9	78.6	−7.3
재정수입	1,120.7	1,141.6	1.9
판매수입 (Ventes et autres recettes)	84.6	85.9	1.4
부동산수입 (Revenus de la propriété)	14.2	15.1	5.9
조세수입(Impôts)	601.4	610.5	1.5
– 제품생산세	328.6	336.9	2.5
– 재산세	269.4	270.0	0.2
사회보장부담금	356.9	366.1	2.6
기타 수입	63.5	64.1	0.9
총재정수지	−86.4	−84.8	−1.8

자료: Comptes nationaux des administrations publiques–Année 2014, 2015.3.26.

〈자료 수집 및 정리: 하에스더 연구원〉

12) 통계청, http://www.insee.fr/en/themes/info-rapide.asp?id=37&date=20150326
13) 건축물이 있는 토지의 토지세(Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties, TFPB)

독일

1. 예산 · 결산 등

■ FY2015 추가경정예산안(Nachtragshaushalts) 내각 결의(2015.3.18.)[14]

- 공공부문 투자 패키지와 재원이 불충분한 지방정부 지원을 위해 당초 예산 대비 35억유로 증액된 3,026억유로 규모로 편성
  - 공공부문 투자 패키지는 2018년까지 100억유로 규모로 계획되어 있으며, 금번 추경은 동 패키지의 재정배분 차원에서 시행
  - '지방정부 투자 촉진 기금(KInvF; Kommunalinvestitionsförderungsfonds)' 설립을 위해 법안이 상정되었으며, 2018년까지 35억유로 규모의 기금이 조성될 계획
- 금번 추경은 당초와 동일하게 신규차입 없는 균형예산을 목표
  - 추가 편성된 35억유로는 2014년 연방은행 수익 초과 달성분 4.5억유로와 조세수입 조정 등을 통해 충당될 예정

〈표 6〉 FY2015 추가경정예산안

(단위: 억유로)

	2015 목표(A)	2015 추경(B)	B-A
재정지출	2,991	3,026	35
투자	265	300	35
재정수입	2,991	3,026	35
조세수입	2,775	2,800	25
세외수입	216	226	10
신규차입	0	0	0

자료: 재무부, Öffentliche Finanzen, 2015.3.18.

■ FY2016 예산안 및 FY2015-2019 중기재정계획안에 대한 기본수치(Eckwerte)* 내각 결의(2015.3.18.)[15]

* 재정지출, 재정수입, 차입 규모 등 예산편성의 기초가 되는 중요 수치를 개별 부처 예산편성 이전에 내각에서 미리 결정되도록 한 하향식(Top-down) 예산편성방식

- 2016년 3,125억유로 규모의 균형예산을 편성하고, 중기적으로도 2019년까지 신규차입 없는 균형예산을 제시
  - 예산규모는 연평균 약 2.5%씩 증가하여 2019년 3,340억유로까지 점차 증가
- 성공적인 재정건전화 노력의 결과로 얻은 재정적 여유는 중기적으로 공공투자 활성화에 사용
  - 미래 투자, ODA, 지자체 투자 강화를 위해 약 230억유로 추가 지원
  - 교육, 과학, 연구 부문에 대한 높은 우선순위 계속적으로 유지
  - 급변하는 안보 환경에 대응하기 위해 국방 부문 예산을 점차 증액(2015년 330억유로, 2016년

14) 재무부, Öffentliche Finanzen 2015.3.18.
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/03/2015-03-18-PM13-bundeshaushalt-eckwerte.htm
lhttp://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetzentwuerfe_Arbeitsfassungen/2015-03-18-Kommunen.html

15) 재무부, Öffentliche Finanzen 2015.3.18.
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/03/2015-03-18-PM13-bundeshaushalt-eckwerte.html

342억유로, 2019년 350억유로)

〈표 7〉 FY2016 예산 및 FY2015–19 중기재정계획 기본수치

(단위: 억유로, %)

	2015 목표[2]	2016 기본수치	재정계획 기본수치		
			2017	2018	2019
재정지출[1]	3,026 (2.4)	3,125 (3.3)	3,189 (2.0)	3,270 (2.5)	3,340 (2.1)
투자	300	309	319	319	309
재정수입	3,026	3,125	3,189	3,270	3,340
조세수입	2,800	2,881	2,970	3,102	3,220
신규차입	0	0	0	0	0
구조적 재정수지 (GDP 대비)	−0.0	−0.1	−0.1	−0.1	−0.0

주: 1) ( ) 안 수치는 전년 대비 증감률
2) 추경 정부안 기준
자료: 재무부, Öffentliche Finanzen, 2015.3.18.

2. 기타

■ 기본소득면세액 기준, 자녀면세액 기준, 자녀수당, 자녀추가수당[16]에 대한 인상법안 내각 결의(2015.3.25.)[17]

- 기본소득면세액 기준은 종전 8,354유로에서 2016년까지 8,652유로로, 자녀면세액 기준은 7,008유로에서 7,248유로로 단계적으로 인상
- 자녀수당은 2015년부터 4유로씩, 2016년부터 2유로씩 점진적으로 인상되고, 자녀추가수당*은 종전보다 20유로가 인상되어 2016.7월부터 매달 최대 160유로를 지급

* 한부모 가정이나 형편이 어려운 취약가정에서 별도로 받는 수당

- 금번 인상은 2010년 이후 5년 만에 이루어지는 조치로, 연방정부의 가족친화적 정책의 일환으로 추진

〈표 8〉 기본소득면세액 기준 등의 인상 세부사항[1]

(단위: 유로, %)

	기본소득면세액	자녀면세액	자녀수당[2]	자녀추가수당
종전	8,354	7,008	184/ 190/ 215	최대 140
2015	8,472(1.4)	7,152(2.1)	188/ 194/ 219 (2.2/ 2.1/ 1.9)	
2016	8,652(2.1)	7,248(1.3)	190/ 196/ 221 (1.1/ 1.0/ 0.9)	최대 160[3] (14.3)

주: 1) ( ) 안 수치는 증감률
2) 해당되는 각 수치는 첫째·둘째 자녀, 셋째 자녀, 넷째 이상 자녀의 경우를 의미
3) 2016.7.1.부터 적용
자료: 재무부, Steuern, 2015.3.25.

〈자료 수집 및 정리: 김은숙 연구원〉

스페인

1. 기타

■ 안달루시아 지역 지방선거 실시(2015.3.22.)

- 스페인 안달루시아(Andalucia) 자치지역(Comunidades Autónomas)에서 지방선거가 실시되었으며 이번 선거는 올해 5월 13개 지역 지방선거와 12월 총선의 전초전으로 주목받아 옴
- (개표결과) 사회노동당(PSOE)이 최다득표하였으며 신생 좌파 정당인 포데모스(Podemos)가 3위를 득표
  – 안달루시아 지역은 실업률이 34.23%(2014년 기

16) Grundfreibetrag, Kinderfreibetrag, Kindergeld, Kinderzuschlag
17) 재무부, Steuern 2015.3.25http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/03/2015–03–25–PM14.html

준)로 스페인에서 가장 높으며 1인당 GRDP 역시 16,884유로로 스페인에서 두 번째로 낮아,[18] 사회노동당의 인기가 높은 편

– 포데모스는 2014년 창당한 좌파정당으로 그리스 시리자(Syriza)당과 함께 반부패 · 반긴축을 표방

〈표 9〉 안달루시아 지역 지방선거 결과

주요 정당	득표율	획득 의석	2012년 의석	비고
사회노동당(PSOE)	35.43%	47	47	중도좌파, 제1야당
국민당(PP)	26.76%	33	50	중도우파, 집권당
포데모스(Podemos)	14.84%	15	–	좌파
시우다다노스 (Ciudadanos)	9.28%	9	–	중도우파
좌익연합(IU)	6.89%	5	12	좌파
합계		109	109	

자료: 안달루시아 지역 선거 결과 홈페이지 http://www.resultadoseleccionesparlamentoandalucia2015.es/

■ 재무부, 2014년 재정적자 발표(2015.3.27.)[19]

• 2014년 일반정부 재정적자는 60,537백만유로로 2013년의 66,394백만유로보다 8.8% 감소

– GDP 대비 일반정부 재정적자는 5.7%로 EU 권고 기준인 5.8%를 충족

– 이 수치는 유럽사법재판소 판결에 따른 환경세(céntimo sanitario) 환급액이 포함된 것으로, 이를 제외한 재정적자는 GDP의 5.56%로 안정화(Stability Program) 목표에 근접

• 중앙정부 재정적자는 전년 대비 큰 폭(15%)으로 개선되어 37,468백만유로로 추계

– GDP 대비 3.54%를 기록하여 전년보다 0.68%p 개선

• 기초재정수지는 2.46% 적자로 전년의 3.07%보다 개선

〈표 10〉 2014년 재정수지

(단위: 백만유로, GDP 대비 %)

구분	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2014 EU 기준[1]	2014 안정화 목표
중앙정부	−44,293	−37,468	−5.10	−4.12	−4.22	−3.54		−3.5
사회보장	−11,643	−11,202	−0.10	−0.96	−1.11	−1.06		−1.0
자치지역	−15,932	−17,529	−3.34	−1.84	−1.52	−1.66		−1.0
지방정부	5,474	5,662	−0.40	0.31	0.52	0.53		0.0
일반정부	−66,394	−60,537	−8.94	−6.62	−6.33	−5.72	−5.8	−5.5

주: 1) ECOFIN Recommendation

자료: 스페인 재무부, Balance de ejecución presupuestaria 2014

〈자료 수집 및 정리: 장준희 연구원〉

18) 자료: 통계청, 실업률 http://www.ine.es/en/daco/daco42/daco4211/epa0414_en.pdf
GRDP http://www.ine.es/en/prensa/np901_en.pdf

19) 자료: 재무부, http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2015/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/27-03-15%20NP_D?ficit_cierre%202014.pdf

영국

1. 예산 · 결산 등

■ 재무부, Budget 2015 발표(2015.3.18.)[20) 21)]

- 유류가격과 인플레이션 하락으로 실질임금 및 소비 증가가 예상되어 실질GDP는 가을보고서 대비 0.1%p씩 상향조정한 2015년 2.5%, 2016년 2.3%로 전망
  - 경제성장 여력인 산출갭(Output gap)이 기존 전망에 비해 빠르게 감소할 것으로 예상
  - 2015년 실업률을 5.4%에서 5.3%로 하향 조정하였고, 2016년은 5.2%로 전망하며 이후 전망기간 동안은 5.3%를 유지할 것으로 전망
- FY2015-16 GDP 대비 공공부문순차입은 4%로 전망되고, 공공부문순채무는 80.2%로 기존 전망 대비 한 해 빠른 FY2015-16에 감소추세로 전환될 전망
- 재정적자 감축을 통해 장기적으로 지속가능한 공공재정 회복과 경제성장, 공정한 사회를 구축하는 데 중점을 둠
  - 저소득층 및 중간소득층 지원을 위해 개인인적공제를 FY2016-17에 10,800파운드, FY2017-18에 11,000파운드로 증액
  - 연료세는 경제성장 지원 차원에서 2015년에 동결하는 것으로 계획을 수정하고, 북해(North Sea) 에너지 경쟁력 개선을 위해 유류 및 가스세를 15% 감소할 예정

〈표 11〉 영국 경제 · 재정전망

(단위: %, 백만명)

	실적	전망					
	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
실질GDP 성장률	1.7	2.6	2.5	2.3	2.3	2.3	2.4
소비자물가(CPI) 상승률	2.6	1.5	0.2	1.2	1.7	1.9	2.0
고용자 수	30.0	30.7	31.1	31.4	31.5	31.7	31.9
ILO 실업률	7.6	6.2	5.3	5.2	5.3	5.3	5.3
공공부문순차입(GDP %)	5.6	5.0	4.0	2.0	0.6	-0.2	-0.3
(2014. 12 가을보고서)	5.6	5.0	4.0	2.1	0.7	-0.2	-1.0
공공부문순부채(GDP %)	79.1	80.4	80.2	79.8	77.8	74.8	71.6
(2014. 12 가을보고서)	78.8	80.4	81.1	80.7	78.8	76.2	72.8

자료: OBR, *Economic and Fiscal Outlook*, 2015.3에서 발췌

20) 재무부, https://www.gov.uk/government/publications/budget-2015-documents
21) 예산안 세제개편 내용인 재정법안(Finance Bill) 2015는 의회의결 후 3.26에 국왕재가를 거쳐 법률로 최종확정. 세부적인 내용은 2015예산안 및 재무부(https://www.gov.uk/government/collections/finance-bill-2015) 참고

〈표 12〉 영국 세입 · 세출전망

(단위: 십억파운드, GDP %)

	실적	전망					
	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
경상세입(십억파운드)	624.1	646.9	667.4	700.9	731.2	764.5	804.3
(GDP %)	36.1	35.8	35.5	36.1	36.2	36.2	36.3
총관리지출(TME)(십억파운드)	721.5	737.1	742.6	740.3	743.9	759.2	797.3
(GDP %)	41.7	40.7	39.6	38.1	36.8	36.0	36.0
자원지출(십억파운드)	–	669.3	674.3	670.9	673.4	685.6	720.1
연간관리지출(AME)	–	332.5	335.7	347.0	361.5	375.5	389.7
부처별지출한도(DEL)	–	315.6[1)]	316.3[1)]	323.8	312.0	310.1	330.4
자본지출(십억파운드)	–	67.8	68.3	69.4	70.5	73.6	77.2
연간관리지출(AME)	–	22.2	20.6	21.7	21.6	21.2	21.5
부처별지출한도(DEL)	–	45.6	47.7	47.7	48.9	52.4	55.7
공공부문순차입(GDP %)	5.6	5.0	4.0	2.0	0.6	−0.2	−0.3
공공부문순채무(GDP %)	79.1	80.4	80.2	79.8	77.8	74.8	71.6

주: 1) 디플레이션 제외

자료: OBR, *Economic and Fiscal Outlook*, 2015.3에서 발췌

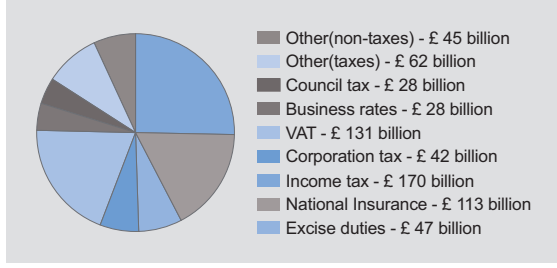
• FY2015-16 경상세입은 6,674억파운드(GDP 대비 35.5%)로 전망되고, 유류 · 가스수입 감소 등으로 가을보고서 전망(6,703억파운드)에 비해 29억파운드 감소

– (증가) 가을보고서에 비해 은행세(Bank levy) 세입이 7억파운드 증가하여 36억파운드, 양도소득세의 경우 6억파운드 증가하여 65억파운드로 예상

– (감소) 인지세가 22억파운드 감소하여 104억파운드, 석유세가 5억파운드 감소

– (비중) 세목별 세입은 소득세가 1,700억파운드로 가장 크고, 부가가치세 1,320억파운드, 국민보험 1,130억파운드 순으로 큰 비중을 차지

[그림 1] FY2015-16 공공부문 세목별 세입 비중
(총세입: 약 6,670억파운드)



• 낮은 인플레이션 및 이자율로 채무이자 등의 지출이 감소하여 FY2015-16 총관리지출(TME)은 가을보고서 대비 36억파운드 감소한 7,426억파운드(GDP 대비 39.6%)

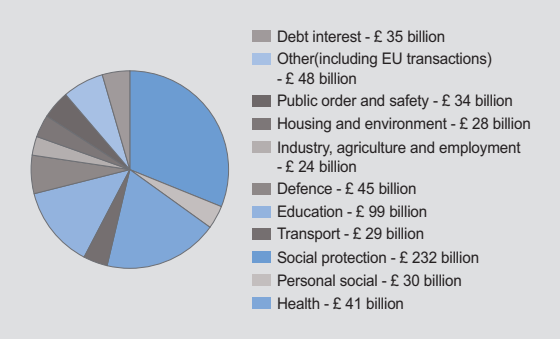
– (자원지출) 가을보고서 대비 61억파운드 감소한 6,743억파운드이고, 채무이자 감소(67억파운드)

가 주요인

– (자본지출) 가을보고서에 비해 FY2015–16에 25억파운드 증가하여 683억파운드로 전망되고, 지방재정(locally financed) 자본지출의 증가(11억파운드)의 기여가 가장 큼

– (비중) 기능별 지출은 사회보장이 2,322억파운드로 가장 큰 비중을 차지하고, 건강분야가 1,410억파운드, 교육이 990억파운드 순으로 지출 비중이 큼

[그림 2] FY2015–16 공공부문 기능별 지출 비중 (TME: 약 7,430억파운드)



주: Other(taxes)에는 자본세, 인지세, 자동차세, 기타 적은 규모의 세입이 포함, Other(non–taxes)에는 이자 및 배당, 총영업잉여(operating surplus), 기타 적은 규모의 세외 수입이 포함

〈자료 수집 및 정리: 강민채 연구원〉

미국

1. 예산 · 결산 등

■ 미 하원, FY2015 국토안보부(DHS) 예산안(H.R. 240) 가결(2015.3.3.)[22)]

* 앞서 본 예산안은 미 상원을 통과하였기에 바로 백악관으로 이송되어 오바마 대통령이 법안 서명 완료(2015.3.4.)

- 국토안보부(이민 · 세관, 국경 경비 및 대테러대응 업무 담당)의 예산 규모는 총 397억달러로 직전 회계연도(FY2014 enacted level) 대비 4억달러 증가
- 본 예산안이 가결됨으로써 FY2015의 모든 세출법안(총 12개 법안) 승인 완료

〈자료 수집 및 정리: 구윤모 연구원〉

22) http://appropriations.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=394056

정책흐름

■ 통합재정정보공개시스템 「열린재정」 시범 서비스 개시

■ '국고보조금 부정수급 종합대책' 추진상황 점검

■ 공공기관 임금피크제로 2년간 6,700여 명 청년고용 전망

통합재정정보공개시스템 「열린재정」 시범 서비스 개시

* 본 자료는 2015년 5월 6일 기획재정부 재정기획국 재정정보과에서 발표한 「통합재정정보공개시스템 「열린재정」 시범 서비스 개시」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

■ 기획재정부는 재정정보 및 통계를 일목요연하게 한 곳에 모아 제공하는 통합재정정보공개시스템인 「열린재정」 홈페이지를 2015.5.7일(목)부터 시범 서비스하기로 하였음

* 사이트명: 열린 재정, 인터넷주소: http://www.openfiscaldata.go.kr

■ 본 통합재정정보공개시스템은 박근혜 대통령께서 강조하신 재정정보 공개를 통한 정부 3.0 실현과 더불어

• 국가재정의 투명하고 건전한 운용을 뒷받침하고자 경제혁신 3개년 계획의 주요 과제 중 하나로 추진하였음.

■ 「열린 재정」의 주요 특징은 다음과 같음

• (알기쉬운 재정정보 제공) 일반국민의 눈높이와 수요에 맞는 다양한 시각화 자료*를 통해 재정에 대한 이해 및 접근성 제고

* 이동도표(Motion Chart), 나무지도(Tree Map), 막대도표(Bar Chart) 등

– 또한, 국민생활에 밀접한 건강 · 의료, 고용, 창업, 교육 등 794개 재정지원 정보를 맞춤형 검색*을 통해 쉽게 검색 · 활용 가능

* 관심분야, 직종, 생애주기 및 성별에 따른 맞춤형 검색 가능

예) 고용(관심분야) 및 청년(생애주기)를 선택하여 검색하면, 청년대상 고용관련 재정지원사업 17건이 검색되며 해당 사이트로의 링크 제공

• (맞춤형 통합재정정보 제공) 재정전문가 · 정책담당자 등의 요구에 부응하는 맞춤형 상세통계 및 다양한 분석기능 제공

– 예산 · 집행 · 결산 및 성과관리 등 재정 전 과정에서 생성되는 상세 데이터 및 보고서, 시계열('51년~'15년) 통계를 활용한 심층 분석 가능

• (재정정보 사업화 활용 지원) 열린재정의 데이터를 사용자가 활용하여 상업적 서비스가 가능하도록 원본자료 공개(open API)

■ 이번 「열린재정」 개통으로 국민들의 재정정보에 대한 접근 및 활용이 강화되고, 나아가 공공데이터 개방 확대 및 관련 서비스 창출에도 기여할 것으로 기대됨

■ 앞으로 기획재정부는 시범공개 서비스 기간 동안 국민, 전문가 등의 의견 및 불편사항을 수렴하여 「열린재정」을 지속적으로 고도화 시켜나갈 계획

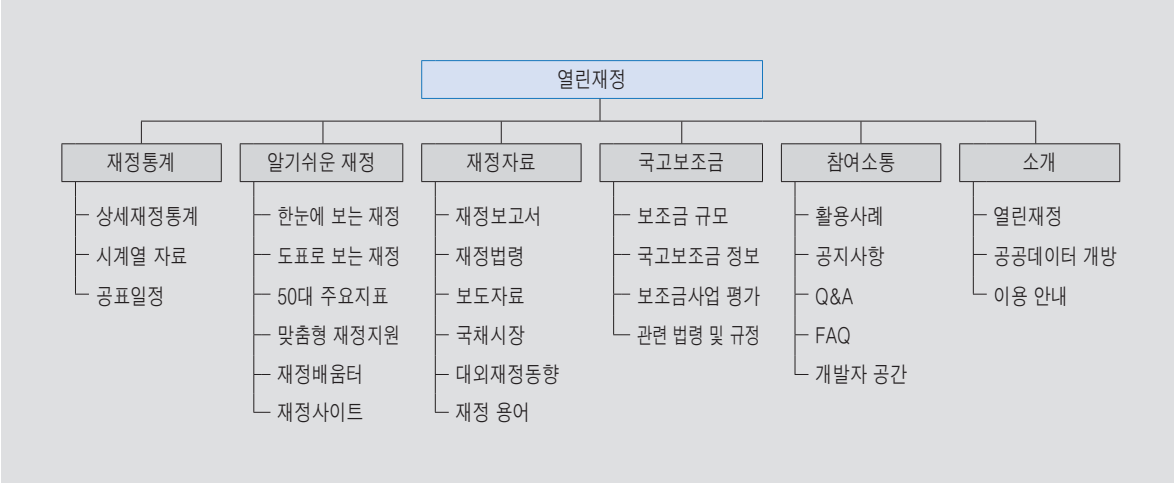
* 향후계획: 열린재정 시범공개 및 의견수렴('15.5월~6월), 열린재정 정식 개통('15.7월)

참고 열린재정 상세 설명자료

1. 열린재정 정보제공 구조

■ 총 6개의 메뉴로 구성

열린재정 전체 메뉴



- (재정통계) 상세한 재정통계 및 정보를 제공하는 메뉴로 전문가, 정책담당자, 전공 학생들이 활용 가능
- (알기쉬운 재정) 전문지식이 없어도 복잡한 재정정보를 쉽게 이해할 수 있도록 다양한 차트로 시각화된 정보 제공
- (재정자료) 각종 법령 및 재정보고서, 보도자료, 재정용어 등 재정관련 각종 동향 자료 제공
- (국고보조금) 보조금 규모 및 사업평가, 관련 법령 등 보조금 관련 정보제공
- (참여소통 및 소개) 공지사항, Q&A, 이용안내 등 사용자 편의 사항 제공

2. 「재정통계」 메뉴 상세내용

■ (포괄범위) 예산, 집행, 결산, 성과평가 등 재정 전 과정에 걸친 상세 재정정보 제공

3. 「알기쉬운 재정」 메뉴 상세내용: 국민친화적 재정정보 제공

■ (한눈에 보는 재정) 8개 핵심 재정통계를 그림 및 도표로 제공함으로써 재정의 전체 모습을 쉽게 일괄할 수 있도록 함

■ (도표로 보는 재정) 다양한 기법을 이용함으로써 재정을 쉽게 파악할 수 있도록 시각화(visual) 자료 제공

- 최근 선진국에서 사용하는 이동도표(motion chart) 방식, 나무지도(tree map) 방식, 막대도표(bar chart) 방식 등을 이용

■ (50대 주요 재정지표) 가장 많이 찾는 50개 재정지표를 용어설명과 함께 제공

■ (맞춤형 재정지원) 관심분야(13개), 직종(8개), 생애주기(8개) 및 성별에 따라 관심있는 재정지원제도를 찾아볼 수 있게 맞춤형 재정지원 정보 안내

* 예) 고용(관심분야) 및 청년(생애주기)을 선택하여 검색하면, 청년에 대한 고용관련 재정지원사업 17건이 검색됨

■ (재정배움터) 학생, 일반국민들이 재정에 대해 체계적으로 배울 수 있도록 10개 분야에 대한 상세 설명 제공

■ (재정사이트) 보다 깊은 연구 및 자료를 원하는 방문자를 위해 국내외 주요 재정사이트를 망라하여 소개

- (국내) KDI 경제정보센터, 알리오 등 총 29개
- (국제기구) OECD, WB 등 총 13개
- (해외) 세계 각국의 재정정보 사이트 총 104개

4. 「재정자료」 메뉴 상세내용: 각종 재정보고서 등 참고자료 제공

■ (재정보고서) 월간재정동향, 나라살림 등 연도별 재정보고서 제공

■ (재정법령) 총 221개 재정관련 법령 리스트 및 정보 제공

■ (보도자료) 기획재정부 보도자료 제공

■ (국채시장) 국고채 발행에 대한 월 · 연간 계획 및 입찰결과

■ (해외재정정보시스템 동향) 해외 재정정보시스템 진행사항, 발주 동향 등 제공

■ (재정 및 시사경제 용어) 재정 및 시사관련 용어의 해설 제공

5. 「국고보조금」 등 메뉴 상세 내용

■ 국고보조금 규모 및 추이

- 연도별 국고보조금 규모 및 추이

■ 국고보조금 정보

- 분야별 · 부분별 · 소관 · 단위사업별 국고보조금 현황 자료

■ 국고보조금 운용사업 평가 보고서

- 연도별 국고보조금 운용사업 평가 보고서

■ 보조금 관련 법령 및 규정

- 보조금 관리에 관한 법률 및 시행령, 집행지침 제공

6. 「참여소통」 및 「소개」 메뉴 상세내용

■ (참여소통) 재정정보 공개 관련 공지사항 및 질의답변, 열린재정 원본자료(Open API) 이용안내 등 제공

■ (소개) 열린재정 서비스 목표 및 공공데이터 개방 등 안내

'국고보조금 부정수급 종합대책' 추진상황 점검

* 본 자료는 2015년 5월 7일 기획재정부 재정관리국 사회재정성과과에서 발표한 「"국고보조금 부정수급 종합대책"추진상황 점검」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

■ 기획재정부는 국고보조사업의 선정, 집행 및 사후관리 등에 있어 민간 · 지자체 및 각 중앙관서에 통일적으로 적용될 「국고보조금 통합관리지침」 작성 방향을 확정하였음

- 그간 국고보조사업 운영 전반을 통일적이고 세부적으로 규정한 지침이 없어, 일선 집행현장에서 혼선이 발생하는 문제점이 있어,
  - '15.6월까지 「통합관리지침」을 제정하여 이러한 문제점을 해소해 나갈 계획임
- 국고보조금 통합관리지침에서는 사업의 선정, 심사, 평가 및 정산 · 회계감사 등 사업 전 단계에 걸쳐 따라야 할 각종 기준과 절차 · 방법 등을 상세하게 규정하고,
  - 사업비의 비목별 사용기준과 정산의 일반원칙, 보조금으로 취득한 재산의 관리 및 보고 등의 내용도 일목요연하게 담을 계획임

■ 「국고보조금 통합관리지침」은 보조사업 관리자에게는 관리 · 감독의 지침서로, 일선 보조사업자에게는 보조사업 신청 · 집행과정에서 따라야 할 안내서 역할을 하게 될 것으로 기대되며,

- 보조사업비 집행의 회계상 투명성 확보에도 기여하게 될 것임

■ 기획재정부는 5월 7일(목) 방문규 2차관 주재로 「국고보조금 유관기관협의회」 제2차 회의를 개최하여 국고보조금 통합관리지침 등의 작성방향을 위와 같이 확정하고, '국고보조금 부정수급 종합대책'의 주요 부처별 추진상황을 점검하였음

- 보조사업 집행점검 결과, 1/4분기 중 농식품부, 환경부 등 7개 부처에서 93개 보조사업 추진상황을 현장점검하여 보조금 부정지급, 중요재산 관리미흡 등 30여 건의 문제사례*를 적발하여 시정조치함.

  * 보조금을 지원받아 건축된 축사시설을 승인 없이 매각한 사례 등에서 약 2.7억원의 보조금을 환수

  ※ 2분기 이후 부처별 집행점검이 본격화될 예정이므로 향후 현장점검 과정을 통해 보다 많은 사업의 문제점을 발굴하고 개선하는 효과를 기대

- 또한, 보조사업의 투명성 강화를 위한 민간 보조사업의 공모사업 확대, 위탁정산 의무화 등도 정상추진 중임
  - 민간보조사업의 경우, 신규사업을 중심으로 공모를 확대하는 방안을 수립 · 추진 중에 있으며,
  - 보조사업 회계정보 신뢰성 확보 등을 위해 보조사업 실적보고서의 회계사 검증 또는 위탁정산 제도(3억원 이상)를 적극 도입하고 있음

■ 방문규 차관은 '국고보조금 통합관리지침' 작성 및 각 부처의 후속조치 추진과 관련하여,

- 통합관리지침이 현장의 보조금 수급 · 운영실태를 면밀히 반영한 실질적 지침이 되어야 한다고 언급하고,
- 각 부처가 부처별 과제 추진에 적극적으로 노력해 줄 것을 당부하였음

공공기관 임금피크제로 2년간 6,700여 명 청년고용 전망

* 본 자료는 2015년 5월 7일 기획재정부 공공정책국 제도기획과에서 발표한 「공공기관 임금피크제로 2년간 6,700여 명 청년고용 전망」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

■ 정부는 임금피크제를 전체 공공기관에 도입 확산하여 고임금 근로자의 임금 절약재원을 신규채용에 활용함으로써 청년들에게 고용기회를 부여하기로 함

- 향후 2년('16~17년)간 공기업 · 준정부기관에 약 6,700명(연간 3,400명 수준)의 청년 고용기회 제공

  * 기타공공기관을 포함한 전 공공기관 도입 시 8천명 수준 예상

■ 이를 위해, 기획재정부는 5.7일 방문규 기획재정부 2차관 주재로 공공기관운영위원회를 개최하여 「공공기관 임금피크제 권고안」을 확정하였음

- 동 권고안은 지난번 임금피크제 추진방향(4.23일) 논의를 바탕으로 신규채용 규모, 제도설계 기준 등을 구체화한 것임

■ 임금피크제는 사업주가 근로자에게 일정 연령 이상까지 고용을 보장 · 연장하는 조건으로 임금을 조정하는 제도로,

- 고령자의 정년연장 또는 보장에 따른 인건비 부담을 완화하고 청년 일자리를 늘리기 위해 임금피크제 도입은 필수적임
- 그간 인건비 부담 완화, 신규채용 확대를 위해 임금피크제 도입을 유도*하였으나 도입실적은 18% 수준**

  * '14년부터 공공기관 예산편성지침에 임금피크제 도입 권고

  ** 전체 316개 공공기관 중 56개(공기업 12, 준정부 22)도입

- 특히, '16년 정년 60세 의무화를 1년 앞두고 있어 공공기관의 선도적 임금피크제 도입 · 확산이 시급함

■ 권고안의 주요내용은,

① (적용대상) 임금피크제는 60세 정년시행에 맞추어 모든 공공기관의 전 직원을 대상으로 도입하고, 기도입기관도 동 권고안에 따라 제도를 보완

* 급여수준이 매우 낮은 경우(최저임금의 150% 수준 이하) 등은 제외 가능

② (신규채용) 임금피크제를 통해 신규 일자리 창출이 가능하도록,

– 정년이 60세로 연장되는 기관과 기존 정년이 60세 이상인 기관 모두 원칙적으로 신규채용 목표를 설정하도록 함

〈임금피크제 관련 신규채용 목표 설정기준〉

- 정년이 연장되는 기관은 정년 연장으로 인해 줄어들게 되는 퇴직자 수만큼 신규채용 목표를 설정

  예) 정년 58 → 60세 연장 시 : '16년 신규채용 목표는 '16년에 만58세가 되는 인원수

- 기존 정년이 60세 이상인 기관은 정년이 1년 남은 재직자 수만큼 신규채용 목표를 설정

  예) 정년 60세 기관 : '16년 신규채용 목표는 '16년에 만59세가

되는 인원수

③ (제도설계) 고령자의 정년연장 또는 보장으로 발생하는 인건비 증가액과 임금피크제와 관련하여 신규채용한 인원의 인건비가 원칙적으로 총인건비 인상률 내에 포함되도록 설계

④ (별도정원) 임금피크제 관련 신규채용 규모만큼 별도정원으로 반영하며, 직급은 별도직군 또는 초임직급으로 구분 적용

- 임금피크제 대상자를 종전 직급에서 별도직군으로 전환하는 경우 승진이 가능하므로 조직 내 인력순환에 기여

⑤ (직무와 보상체계) 임금피크제가 기관의 생산성 향상에 기여하도록 임금피크제 대상자의 다양한 직무를 개발하고 적정 보상체계도 마련

- 직위 · 직무에 따라 임금지급률 및 적용기간을 차등하거나 직무급, 역할급 등도 지급할 수 있도록 함

■ 정부는 앞으로 공공기관의 임금피크제 도입 확산을 위해,

- 제도도입 성과를 공공기관 경영평가에 적극 반영할 계획임
  - 임금피크제 운영에 대한 평가비중을 확대하고, 신규채용 목표의 달성정도에 따라 경영평가에 차등을 두어 운영
- 또한, 임금피크제 도입으로 청년채용을 확대한 경우, 채용 인원당 일정액을 지원하는 상생고용지원금을 내년 예산에 반영하는 방안을 검토하고 있으며,
  - 기관별 연령분포와 신규채용자-고령자 간 임금격차 등을 고려한 인건비 부담완화 방안 등을 강구할 예정임
- 이와 함께, 원활한 제도도입을 위해 공공기관 대상 설명회 개최(5월 중순), 우수사례 발굴 및 홍보(6~7월), 신규채용 규모 및 별도정원 협의(6월~) 등도 차질 없이 추진할 계획임

참고 1 공공기관 임금피크제 권고안

Ⅰ. 임금피크제 개요

1. 임금피크제 도입 배경

■ 공공기관의 연공급적 급여체계로 인해 연령별 생산성 수준 등이 보수에 적절히 반영되지 않음

- 특히, 고령자고용촉진법 개정('13.5월)으로 '16년부터 60세 정년이 보장됨에 따라 인건비 증가, 신규채용 감소 등 문제점 발생

■ 고령자 임직원의 인건비 부담을 완화하고 청년 일자리를 창출할 수 있도록 공공기관의 임금피크제 도입 필요

2. 임금피크제 기본 개념

■ 임금피크제는 사업주가 근로자에게 일정 연령 이상까지 고용을 보장하는 조건으로 임금을 조정하는 제도

- (정년보장형) 사업주가 근로자에게 취업규칙 등에서 정한 정년을 보장해 주는 것을 전제로 임금을 조정하는 제도

  * 현재 정년이 60세 이상인 기관은 현 정년을 보장하면서 정년 도래 3~5년 전부터 임금을 감액 조정

- (정년연장형) 사업주가 근로자에게 취업규칙 등에서 정한 정년을 연장하는 것을 전제로 임금을 조정하는 제도

  * 현재 정년이 60세 미만인 기관은 현 정년을 60세로 연장하면서 연장된 정년 도래 3~5년 전부터 임금을 감액 조정

- (고용연장형) 사업주가 근로자에게 정년퇴직 이후에 계약직 등의 형식으로 고용하는 대신 임금을 조

정하는 제도

3. 공공기관 임금피크제 추진경과

■ '13년 이전 일부 기관에서 자율적으로 임금피크제 도입 · 운영

■ 「고령자고용촉진법」 개정('13.5월)에 따라, 「2014년도 공기업 · 준정부기관 예산편성지침」으로 임금피크제 도입을 의무화

■ 「2015년도 공기업 · 준정부기관 예산편성지침」을 일부 보완하고 경영평가에 반영하는 등 임금피크제 확산 노력

- (예산편성지침) 총인건비 인상률 한도 범위 내에서 기관별 특성을 반영하여 합리적으로 제도 설계
  - 신규채용을 위해 임금피크제 관련 별도정원을 인정하고, 별도정원 인건비는 임금피크제 절감재원으로 충당
- (경영평가) '15년도 평가 시부터 '임금피크제 운영의 적정성 및 임금피크제 대상자의 직무개발'을 평가에 반영

4. 임금피크제 기대효과

■ 임금피크제 도입을 통해 공공기관, 근로자, 청년구직자 모두에게 긍정적 효과가 발생하도록 제도 운영

- (공공기관) 인건비 부담 증가를 해소하고, 보다 저렴한 비용으로 훈련된 인력을 활용함으로써 생산성 향상 가능
- (근로자) 정년연장 또는 보장으로 고용안정에 도움
- (청년구직자) 임금피크제 절감재원으로 신규 채용을 증가시킬 수 있으므로 청년구직자에 일자리 제공 가능

Ⅱ. 공공기관 임금피크제 권고(안)

1. 임금피크제 대상

■ 모든 공공기관은 동 가이드라인에 따라 임금피크제를 도입하고, 전 직원을 대상으로 하여야 함

- 정년을 종전 60세 미만에서 60세로 연장하는 기관뿐만 아니라 현 정년이 60세 이상인 기관도 임금피크제를 도입
- 직급별 정년이 상이하여 일부 직급만 정년을 연장하는 경우에도 전 직원을 대상으로 임금피크제를 도입

■ 임금피크제를 기도입한 기관은 동 권고안에 따라 제도를 수정 · 보완하여야 함

- 일부 직급에만 임금피크제를 도입한 기관은 전 직원으로 적용대상을 확대하여야 함

■ 급여수준이 매우 낮은 경우(최저임금의 150%수준 이하) 등은 임금피크제 적용 제외 가능

■ 임금피크제 도입을 이유로 정년을 종전 60세 이하에서 60세를 초과하여 연장할 수 없음

- 직급별로 정년을 달리 적용하는 기관도 직급별 정년일치를 이유로 60세 미만 직급의 정년을 60세를 초과하여 연장할 수 없음

  * (예시) 종전 1, 2급 정년이 61세이고 3급 이하의 정년이 58세인 경우, 3급 이하의 정년을 60세를 초과하여 연장 불가

2. 신규채용 규모 설정

■ 기관은 임금피크제 도입 · 운영을 통해 청년 일자리 창출에 적극 노력하여야 하며, 원칙적으로 다음의 기준에 따라 매년 신규채용 목표를 설정하여야 함

- (정년연장 기관) 정년연장으로 인한 퇴직연장자 증가분

- (기정년 60세 이상 기관) 정년도래 1년 전 인원의 증가분
- 다만, 연령별 인원분포, 신규채용자와 임금피크제 대상자 간 임금격차 수준 등을 고려하여 제한적 경우에 한해 신규채용 규모 조정이 가능하며, 기획재정부와 사전협의를 거쳐야 함

■ 매년 신규채용 목표 달성 여부를 확인하여, 목표 초과달성 인원에 해당하는 인건비의 일정부분은 총인건비 인상률 예외로 허용하고, 미달인원에 해당하는 인건비는 총인건비에서 차감

3. 임금지급률 및 임금조정기간

■ 임금피크제 관련 신규채용 인원의 인건비는 임금피크제 절감재원을 통해 충당하는 것을 원칙으로 함

■ 임금지급률과 임금조정기간 등 임금피크제 세부사항은 기관의 연령분포, 임금체계 등을 감안하여 합리적으로 설계하되,

- 총인건비 인상률 한도 범위 내에서 임금피크제와 관련하여 설정한 신규채용 목표 인원의 인건비가 충당되도록 설계

■ 임금지급률은 간부직과 비간부직, 직급별, 직종별 또는 임금피크제 대상자의 직무 등에 따라 달리 설정 가능하며,

- 임금조정기간도 정년연장 기간 등을 고려하여 설정

4. 별도정원 관리

■ 매년 설정하는 임금피크제 관련 신규채용 규모만큼 별도정원으로 반영하며, 직급은 별도직군 또는 초임직급으로 구분 적용

* 별도정원=별도직군 정원+초임직급 정원

- (별도직군) 임금피크제 대상자의 별도직무를 개발하고 적정임금수준 설정시, 해당 직무에 따라 별도직군 정원을 설정
- (초임직급) 별도정원 중 별도직군 정원을 차감한 수만큼은 초임직급의 별도정원으로 설정

■ 임금피크제 대상자는 모두 정원 내 인력으로 관리하여야 함

- 임금피크제 대상자 중 별도직군 전환 인력은 임금피크제 적용 전 직급(1,2급 등)에서 제외하고, 그 외 인력은 종전 직급에 포함
- 특히, 정년이후 재고용을 전제로 임금피크제를 적용하면서 정년도래 전에 정원외 인력으로 전환할 수 없음

5. 임금피크제 대상자의 직무

■ 임금피크제 대상자의 능력과 경험이 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 적합한 직무를 개발하여야 함

- 임금피크제 대상자의 업무 능력 및 기관별 직위·직무 구조 등을 고려하여 다양한 직위·직무 부여 가능
- 임금피크제 대상자의 동기 부여와 직무 등에 따른 적절한 보상을 위해 임금지급률 및 임금조정기간 차등이나 직무급, 역할급 등 지급 가능

6. 기타사항

■ 임금피크제 대상자는 임금피크제 적용 전에 퇴직금 중간정산을 실시하고 임금피크제 기간 동안 연단위로 퇴직금 정산 가능

Ⅲ. 행정사항

1 임금피크제와 관련한 신규채용 규모 및 별도정원을 인정받고자 하는 공기업 · 준정부기관의 장은 임금피크제 설계안과 별도정원 요청서를 작성하여 기획재정부에 협의 요청

- 기타공공기관은 주무부처의 장에게 협의 요청

* 별도정원 요청서 양식은 추후 별도 통보

2 공기업 · 준정부기관의 장은 임금피크제 관련 제도 변경 추진 시, 보수규정 등 관련 제도 개선 사항을 이사회 개최일 15일 전까지 주무부처의 장 및 기획재정부장관에게 송부

3 기타공공기관은 주무부처의 장에게 송부

4 본 권고안은 모든 공기업 · 준정부기관에 적용하며, 기타공공기관은 준용할 수 있음

5 철저한 시행 준비를 거쳐 '15년도 중 본 권고안에 따라 도입

참고 2 공공기관 임금피크제 도입현황

구분	임금피크제 도입기관
공기업 (12)	부산항만공사, 인천항만공사, 여수항만공사, 울산항만공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 한국지역난방공사, 한국광물자원공사, 한국방송광고공사
준정부 기관 (22)	국제방송교류재단, 기술신용보증기금, 대한지적공사, 도로교통공단, 독립기념관, 국민체육진흥공단, 선박안전기술공단, 신용보증기금, 우체국물류지원단, 정보통신산업진흥원, 한국노인인력개발원, 한국보훈복지의료공단, 한국보건산업진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국승강기안전기술원, 한국승강기안전관리원, 한국인터넷진흥원, 한국전기안전공사, 한국정보화진흥원, 한국철도시설공단, 한국환경공단, 한국주택금융공사
기타공공 (22)	국립박물관문화재단, 별정우체국연금관리단, ㈜인천항보안공사, 주택관리공단㈜, 중소기업은행, 한국수출입은행, 한국잡월드, 코레일관광개발㈜, 학교법인한국폴리텍, 한국산업기술시험원, 한국어촌어항협회, 한국투자공사, 아시아문화개발원, ㈜부산항보안공사, 한국국제협력단, 한국산업은행, 한국예탁결제원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원, 항로표지기술협회, 한국해양과학기술원, 가축위생방역지원본부

* 전체공공기관 316개(공기업 30개, 준정부 86개, 기타공공기관 200개)

각 언론매체에 보도된 한국조세재정연구원 관련 주요 기사내용입니다.

– 편집자 주 –

지방재정 개혁, 국고보조금 사업 숫자 · 규모 줄여라

이원희 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장

최근 기초생활보장, 기초연금, 영유아 보육, 누리과정, 학교 급식 등 주민 생활과 밀접한 부분에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등이 커지고 있다. 지방자치 30년을 지나면서 중앙과 지방의 관계를 새롭게 설계할 필요성이 제기되고 있다. 재정 관점에서 보면 한국은 세입 집권(集權), 세출 분권(分權)의 제도를 가지고 있다. 전체 세입 중 국세가 80%, 지방세가 20%를 차지하고 있다. 그래서 세입은 '중앙집권화 됐다'고 한다. 지방세 비중은 연방제 또는 단방제, 정치발전 과정 등에 따라 국가마다 차이가 있다. 국제 수준에서 보면 한국의 지방세 비중이 그리 낮은 것은 아니다. 민주주의 모범국가라고 생각되는 영국은 지방세 비중이 10% 이하인 특징을 보여준다. 한국은 중앙정부가 모든 사업을 직접 수행하지 않고 지방자치단체에 재원을 지원해준다.

지방자치단체에 나가는 국고보조금은 37조원, 지방교부금은 40조원, 지방교육교부금은 42조원이나 된다. 지출 구조를 보면 중앙이 45%, 지방이 55%를 차지한다. 최근 불거진 갈등 사례는 이런 중앙과 지방의 관계에 개혁이 필요하다는 것을 보여주고 있다.

우선 국고보조금은 중앙정부와 지자체가 각각 일정한 자금을 분담해 사업을 수행하는 방식이다. 예컨대 지자체가 도서관, 체육관 등을 건설하면서 중앙정부도 함께 부담하는 것이다.

그러다 보니 지역의 작은 사업도 직접 자기 비용으로 하기보다 중앙정부를 끌어들인다. 중앙의 자금을 받아오는 것이 국회의원, 시장, 군수의 능력이라고 착각하게 된다. 2005년 359개였던 지자체의 국고보조금 사업이 올해 3배 가까이 증가해 1,000여개가 된 이유다.

지역 단위에서 1억원 내외의 작은 사업이 남발되는 것이 문제다. 이런 작은 사업들을 전국으로 합치면 240억원가량 된다. 한국 사회는 이런 소액 분산사업을 하면서 각종 공문을 주고받고 절차를 수행하는 등 복잡한 행정 비용을 치르고 있다. 공무원들의 일이 많다고 하지만 이런 불필요한 사업을 하면서 업무량 과중을 호소하고 있는 것이다. 그럼에도 담당 부처나 지방공무원은 사업의 효과를 생각하기보다 하고 있는 사업이니까 그냥 계속하고 있다.

국고보조금 개혁의 출발은 사업 숫자와 규모를 줄이는 것이다. 무책임, 비효율, 저성과 재정사업을 개혁하는 동시에 지방자치의 새로운 모형을 만들 수 있다. 중앙과 지방의 재정 관련 책임성을 재설계할 수 있기 때문이다.

기획재정부는 국고보조금 사업 수의 10%를 축소하겠다고 했다. 국고보조금 사업이 축소되면 함께 부담을 지고 있던 지방재정의 재원도 절약할 수 있기 때문에 가용재원을 확보하는 계기가 될 수 있다. 지자체에서도 국고보조금의 통폐합에 적극적으로 동참할 이유가 있다.

교부금 방식의 개혁도 필요하다. 지방교부금은 중앙정부가 내국세의 19.24%를 지자체에 교부하고, 지방교

육교부금은 내국세의 20.27%를 지방교육청에 교부한다. 이런 자금은 중앙정부가 지출의 내역을 통제하지 않기 때문에 중앙정부 입장에서 보면 백지수표를 주는 것과 같다. 최근 문제가 된 누리과정의 경우도 지역 사회에 혜택이 가는 사업이지만, 중앙이 지방의 부담을 강요하지 못하는 이유다.

특히 교육 재정의 경우 중앙정부의 지원뿐만 아니라 시 · 도에서 교육목적세를 징수해 전액을 교육청에 주고 있고, 또 특별시와 광역시는 담배소비세의 45%를 교육청에 주고 있다. 교육 재정의 수요에 따라 자금이 배정되는 것이 아니라 총액이 배정되고 있다. 교육특별회계로 분리돼 있는 상황에서 교육감은 재정과 관련해 세입 확보의 책임 없이 세출의 권리만 갖고 있다. 그래서 학생 수는 감소하고 있는데, 재정 지원은 늘어나는 경직성을 보이게 된다. 교육자치의 정신은 존중해야 하지만, 교육재정과 교육행정의 효율화를 위해 지방재정과 중앙재정의 연계 협력을 강화하기 위한 노력은 수반돼야 한다. 저출산으로 학생 수는 감소하고, 고령화로 복지비는 증가하는 현실에서 지방교육교부금과 지방교부금의 재원을 합리적으로 재배분할 필요가 있다.

한국조세재정연구원은 작년 12월 22일 이런 문제의식을 갖고 대통령 주재 경제관계장관회의에서 연구 결과를 발표했다. 국고보조금 축소, 지방교부금 간소화 및 투명성 제고, 지방교육교부금 연계 통합관리, 자체 재원 확충, 협의체를 통한 협력체계 구축, 시스템을 통한 통계자료 재구축 방안 등을 제시했다. 지난 13일 열린 국가재정전략회의에선 구체적인 실행방안이 논의됐다.

그러나 결론을 발표한 것이 아니라 시작을 알리는 정도에 그쳤다. 부처에서 느끼는 문제의 심각성에 대한 온도 차이가 있었다. 국고보조금 사업 개혁을 위해 기재부는 전체 중앙부처와 지방자치단체를 대상으로 설득해야 한다. 시간끌기 전략에 물리면 기재부도 통제하고 강제할 수단이 부족해 보인다.

정치적 성향을 달리하는 시 · 도 지사와 지방교육감으로 인해 지역에서 재정의 연계 협력은 어려워 보인다. 교육부가 적극적으로 해결할 의지도 보이지 않는다. 지방교부금과 관련해 행정자치부는 개혁의 주체이면서 대상이기도 하다.

역설적이게도 올해 불거진 중앙과 지방의 갈등 사례는 개혁을 위한 좋은 기회를 제공하고 있다. 문제와 해결책이 제시됐기 때문에 의지만 있으면 가능하다. 그런데 정부 조직의 칸막이 구조 속에서 중앙부처 내에서도 기득권을 양보하지 않으려고 한다. 행자부와 교육부의 통큰 협력이 필요하고, 기재부의 적극적인 조정 능력이 발휘돼야 한다. 저성장, 저금리, 저출산, 고령화의 새로운 경제 환경에서 한국 경제의 탄력을 회복하기 위한 패러다임 전환에 국가적인 역량이 모아져야 한다.

사실 재정 개혁은 달리는 자동차의 바퀴를 수리하는 것과 같다. 문제 제기는 하지만 개혁의 시기를 찾지 못해 관성에 의해 집행되고 있다. 이럴 때 자기 부처, 자기 지역의 관점이 아니라 국가적 관점에서 바라보는 시각이 절실하게 필요하다.

〈한국경제, 2015-05-15〉

"청년 고용절벽이라는데, 주3일 근무제도 검토해야"

내년부터 본격 시행되는 '60세 정년연장법'에 따른 '고용절벽(기업들의 고용여력이 떨어져 일자리가 급격히 줄어드는 현상)'을 최소화하기 위해서는 주 3일 근무제 등 다양한 방법을 모색해야 한다는 지적이 나왔다.

이인재 한국노동연구원 원장은 15일 한국경제학회 주최로 대한상공회의소에서 열린 심포지엄에서 주제발표를 통해 "장년층(30~64세) 실업률에 견준 청년층(15~29세) 실업률 배율이 2000년 2.36에서 지난해 3.5로 증가

해 청년 고용상황이 상대적으로 악화했다"고 말했다.

청년 '취업준비생'은 2007년 68만명에서 2013년 96만명으로 6년새 40.8% 늘었다고 덧붙였다. 이 원장은 청년층 취업난의 원인과 관련, "경제성장률 하락에 따른 양질의 일자리 창출 능력이 미흡하고 급속한 고학력화로 인력수급상의 미스매치(불일치)가 발생하고 있다"며 "신규 진입자에게 불리한 노동시장 이중구조가 문제"라고 지적했다.

그는 특히 내년부터 60세 정년연장이 시행됨에 따라 신규채용이 감소하는 '고용절벽'이 나타날 수 있음을 우려했다. 이 원장은 "고용절벽을 해소하려면 노사가 임금체계 개편 등 다양한 방법을 강구해 신규 채용이 위축되지 않도록 해야 한다"고 강조했다. 그는 임금피크제나 주3일제 같은 근로시간 단축과 임금이 조정될 수 있는 전환 배치를 노사간 합의로 도입 가능한 완충책으로 거론했다.

박명호 한국조세재정연구원 장기재정전망센터장은 '지속가능한 재정을 위한 과제와 해법'이란 주제발표에서 인구고령화를 앞두고 '페이고(Pay-Go)' 제도 도입과 건강보험 재정의 안정화가 필요하다고 강조했다. 페이고 원칙은 지출 계획을 짤 때 재원조달 계획을 함께 마련하도록 하는 것이다.

박 센터장은 "재정의 지속가능성이 장기적으로 유지되기 위해서는 재정제도 측면의 개선이 필요하다"며 "정부입법은 물론 의원입법에 의한 신규 지출에 상응하는 재원조달 계획을 세우도록 의무화하는 등 실효성 있는 페이고 제도를 단계적으로 도입해야 할 것"이라고 말했다.

그는 "복지제도 성숙에 따라 일부 기금의 고갈이 예상된다"며 "인구고령화에 가장 큰 영향을 받는 건강보험 및 노인장기요양보험은 급여체계 개편과 지출 효율화를 통해 지속가능성을 유지하는 방안을 마련해야 한다"고 제언했다.

〈연합뉴스, 2015-05-15〉

한국 저출산 비상이라면서… 기혼자 세금 지원 OECD 최하위권

우리나라의 기혼자에 대한 세금 지원이 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 최하위권으로 나타났다. 정부가 세계 최저 수준의 출산율을 끌어올리기 위해 출산을 장려하고 보육비 지원을 늘리고 있지만 결혼을 하고 아이를 낳아도 받을 수 있는 세금 혜택이 상대적으로 적어 정책 효과가 떨어진다는 지적이 나온다.

안종석 한국조세재정연구원 선임연구위원이 5일 발표한 '소득수준별 근로소득 세 부담과 가족수당 혜택' 보고서에 따르면 2013년 기준으로 우리나라 독신자에게 실제로 적용되는 소득세율(실효세율)은 0.9~13%(근로자 평균임금의 50~250% 범위)였다. OECD 회원국 중 한국보다 실효세율이 낮은 나라는 칠레와 폴란드뿐이다. OECD 평균은 7.3~22.4%다. 독신자가 전체 평균임금의 250%를 번다면 OECD 평균으로는 소득의 22.4%를 세금으로 내는 데 비해 한국에서는 13%만 낸다는 의미다.

한국은 독신자 실효세율이 낮아 2인 가구, 4인 가구가 내는 세금과 큰 차이가 없다. 독신자 실효세율이 2인 가구보다 0.2~0.6% 포인트, 4인 가구보다 0.9~2.4% 포인트 높은 데 그쳤다.

OECD 평균은 독신자가 2인, 4인 가구에 비해 각각 1.7~2.9%p, 2.6~4.7%p 높다. 소득이 같다면 독신자에게 세금을 더 많이 매기는 것이다. 또 OECD 선진국들은 부양 자녀에 대해 가족수당 명목으로 현금을 지원한다. 자녀가 많을수록 사실상 세금을 줄여 주는 것이다. OECD 회원국 평균으로 보면 소득이 근로자 평균의 50%인 4인 가구는 내야 할 소득세와 사회보험료보다 더 많은 가족수당을 받는다. 실효세율이 -7.5%다. 반면 같은 소득수준의 한국 4인 가구에 적용되는 실효세율은 8.3%나 된다.

안 연구위원은 "OECD 회원국은 자녀가 없는 가구와 자녀가 있어도 소득이 많은 가구로부터 충분한 세금을

징수해 자녀가 있는 저소득 가구를 집중 지원한다"며 "소득세와 사회보험료를 합한 한국의 세 부담률을 OECD 회원국 수준으로 올리려면 2인 가구를 기준으로 소득수준에 따라 실효세율을 4.5~12.6%p 인상해야 한다"고 주장했다.

〈서울신문, 2015-05-06〉

재정포럼

2015년 5월호 통권 제227호

■ **발 행 처** / 한국조세재정연구원
■ **발 행 인** / 노영훈 (한국조세재정연구원 원장 직무대행)
■ **편집위원장** / 노영훈 (한국조세재정연구원 부원장)
■ **편 집 위 원** / 김현아 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
이상엽 (한국조세재정연구원 연구위원)
강희우 (한국조세재정연구원 부연구위원)
박한준 (한국조세재정연구원 부연구위원)
오종현 (한국조세재정연구원 부연구위원)
윤성주 (한국조세재정연구원 부연구위원)
최승문 (한국조세재정연구원 부연구위원)
■ **담당연구원** / 최여진 (한국조세재정연구원 연구원)
■ **편집 · 제작** / 최윤용 (한국조세재정연구원 연구출판팀장)
신지원 (한국조세재정연구원 전문원)
김미연 (한국조세재정연구원 인턴)

■ **월간 재정포럼**
2015년 5월 15일 발행 / 제19권 제5호(통권 제227호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007
발행처 / 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 한누리대로 1924
TEL: (044) 414–2131~5 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** / 선 디자인 TEL: (02) 2269–2234
■ **인 쇄** / 상일인쇄 TEL: (02) 2269–6770

『재정포럼』 정기구독 신청 안내

■ **정기구독회원이 되시면**

원하시는 곳에서 매달 책을 받아보시게 되며, 도중에 책값이 오르더라도 별도 부담이 없습니다.
우송료는 본원이 부담하며 1년 구독 시 두 달치의 책값이 절약됩니다.

■ **정기구독 신청방법**

정기구독 신청은 우편 · 전화 · FAX · E–mail을 이용하셔서 받아보실 분의 주소 · 이름 · 전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

• TEL: (044) 414–2114
• FAX: (044) 414–2179
• E–mail: pub@kipf.re.kr
• 주소: 339–007 세종특별자치시 한누리대로 1924
한국조세재정연구원 연구출판팀

■ **정기구독료**

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

■ **구독료 납부방법**

● 지로이용: 본원 소정의 지로용지나 은행 비치 지로용지(지로번호 6923437)를 이용하십시오.
● 온라인 입금: 우리은행 가락중앙지점
• 계좌번호: 441–05–000011
• 예 금 주: 한국조세재정연구원