월간

재정포럼

2018. June_Vol.264

MONTHLY
PUBLIC FINANCE
FORUM

06

권두칼럼
재정분권, 균형발전, 기업지방이전의 세 마리 토끼 잡기 | 박 진

현안분석
개성공단 진출기업의 경제적 성과평가와 향후 남북경제협력 정책방향에 관한 함의 | 장우현
부동산 보유세 현황과 쟁점 | 최승문

정책연구
임금격차 원인분석 및 조세·재정 정책적 함의 외

공공정책포럼
2018년 공공기관 정책방향

한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

재정포럼

2018.06 · Vol.264
월간 재정포럼 2018년 6월호 통권 제264호_세종라00007
발행처 한국조세재정연구원 (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336
전화 (044) 414-2131~2 홈페이지 www.kipf.re.kr

CONTENTS

권두칼럼

재정분권, 균형발전, 기업지방이전의 세 마리 토끼 잡기
· 박 진 ····· 02

현안분석

개성공단 진출기업의 경제적 성과평가와 향후 남북경제협력 정책방향에 관한 함의 · 장우현 ····· 06
부동산 보유세 현황과 쟁점 · 최승문 ····· 30

정책연구

임금격차 원인분석 및 조세 · 재정 정책적 함의
· 김문정 · 최한수 ····· 59
여성고용 증대를 위한 재정지출의 효율성 제고 방안
· 최승문 · 김나영 ····· 61
중소기업 재정지원 정책이 제조업 생산성에 미치는 영향
· 우진희 · 한종석 ····· 65
공공조달시장제도 개선방안 연구 · 강희우 · 김빛마로 ····· 68
공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구: 직무몰입과 만족을 중심으로 · 박한준 · 하세정 ····· 70
발생주의 국가회계 재정정보의 유용성과 활용
· 정도진 · 김진욱 · 임채창 · 배기수 ····· 75

공공정책포럼

2018년 공공기관 정책방향 ····· 80

주요국의 조세 · 재정동향

캐나다, 디지털 상품 과세 도입 권고 외 ····· 85

조세 · 재정 정책 및 연구 동향

세미나 & 정책 및 연구 ····· 132

정책흐름

「2018년 국가재정전략회의」 개최 ····· 137
「OECD Economic Outlook」 발표 ····· 139
국가계약법 시행령 및 시행규칙 일부개정안 입법예고 ····· 141

재정분권, 균형발전, 기업지방이전의 세 마리 토끼 잡기

박 진
국회미래연구원 원장

지방선거가 막을 내렸다. 집권당이 지방정부 권력도 가지게 되었으니 앞으로 지방분권이 더 힘을 받게 될 것 같다. 지방분권의 핵심은 재정의 분권이다. 그런데 재정분권과 균형발전은 양립하기 어려운 두 마리 토끼였다. 재정분권을 강화하면 세수가 수도권에 집중되어 있어 수도권과 다른 지역 간 격차가 더 커진다. 지방분권, 균형발전을 동시에 이루는 방안은 기업의 지방이전이다. 그러나 이것이 어렵다는 것은 다 아는 사실이다.

재정분권, 균형발전, 기업지방이전의 세 마리 토끼를 동시에 잡을 묘책은 없을까. 세원을 지방으로 이양하면서 낙후지역의 세수가 더 늘어나도록 하는 방안을 생각해 보자. 먼저 낙후지역의 세율을 더 높이거나 세원을 만들어주는 방안이 있으나 이 경우 낙후지역에 사람과 기업의 이동이 더 줄어들어 기업지방이전과 균형발전이 멀어진다. 해답은 차등배분 공동세에 있다. 공동세를 도입하여 중앙과 지방이 세수를 나누되 낙후지역일수록 중앙 대비 지방의 배분율을 높이는 방식이다. 공동세로 가장 적합한 세목은 법인세이지만 향후 부가가치세에도 적용해 볼 수 있을 것이다. 법인세는 기업의 입지 결정에 영향을 미치는 가장 중요한 요소 중 하나다.

차등배분 공동세와 차등감면제도 도입해야

나아가 낙후지역의 중앙분 법인세를 감면해 주는 차등감면제를 추가하여 기업의 지방이전을 촉진하자. 서울 소재 기업의 법인세는 감면해 주지 않는 반면 낙후지역으로 갈수록 중앙분 법인세를 크게 감면해 주는 것이다. 이러한 차등감면제는 참여정부 시절인 2007년에도 시도되었으나, 실행에 옮겨지지 못하였다.

다른 방안으로는 차등배분, 차등감면제를 동시에 도입하자. 먼저 모든 시군을 낙후도에 따라 4개 지역으로 나누되, 수도권 등 발전지역은 지금처럼 법

인세의 90%는 중앙에, 10%는 지방에 배분한다. 여기서 지방 몫을 낙후지역일수록 크게 하는 방식으로 최대 60%까지 배분하는 것이다. 아울러 낙후지역으로 갈수록 중앙으로 가는 공동세를 감면해 주자. 해당 지역의 법인세수를 100으로 볼 때 수도권에는 감면이 없는 반면 낙후지역으로 갈수록 예컨대 12%, 24%, 36%를 감면해 주는 식이다. 이렇게 하면 감면율-중앙몫-지방몫이 발전지역에서는 0%-90%-10%나 이것이 낙후지역으로 갈수록 12%-68%-20%, 24%-36%-40%가 되고 최낙후지역에선 36%-4%-60%가 된다. 수도권 소재 기업이 최낙후지역으로 가면 법인세의 3분의 1 이상을 감면받게 되니 상당한 효과가 있을 것으로 기대된다.

이 시점에서 균형발전의 목표를 명확히 해야 한다. 전국 모든 시군의 재정력 지수를 비슷하게 만들겠다는 목표는 적절치도, 가능하지도 않다. 인구가 감소하는 지방 상황을 고려하면 권역별 거점도시 형성이 적절한 목표다. 현재는 재정력지수 1 이상을 의미하는 불교부단체가 수도권에만 7개 있으나 이를 동남권(영남), 중부권(충청+강원), 서남권(호남)에도 탄생시키는 것을 목표로 하는 것이다. 현재 서남권역은 특단의 조치 없이는 지역거점 도시로 도약할 지자체가 없다고 해도 과언이 아니다.

이 시점에서 균형발전의 목표를 명확히 해야 한다. 전국 모든 시군의 재정력 지수를 비슷하게 만들겠다는 목표는 적절치도, 가능하지도 않다.

권역별 거점도시 육성과 낙후도 산정

권역별 거점도시 육성을 위해서는 어떻게 시군별 낙후도를 산정해야 할까? 모든 시군은 낙후지역으로 분류받기를 원할 것이다. 그래야 공동세 배분도 더 받고, 법인세 감면이 커지기 때문이다. 인구, 기업 등을 기준으로 시군의 발전도를 산정한 연구들은 꽤 있다. 그러나 이것만으로는 권역별 거점육성 목표를 달성할 수 없다. 권역별 낙후도는 서남권, 중부권, 동남권, 수도권 순이다. 평균재정력지수, 매출액 비중, 종업원 수 비중을 기준으로 한 것이다. 이 중 서남권에 있는 모든 시군은 최낙후 시군으로 분류해 줄 필요가 있다. 발전도가 상대적으로 나은 시군이라 할지라도 말이다. 그래야 서남권에 거점도시가 생긴다. 다음 중부권, 동남권의 시군들도 낙후도 산정에서 더 유리하게 만들어 주어야 한다. 이렇게 하면 동남권의 17개, 중부권의 8개, 서남권의 37개 모든 지역이 최낙후지역으로 분류된다. 이러한 분류를 전제로 법인세 차등배분, 차등감면제 동시도 입의 효과를 시뮬레이션 해 보았다. 현재는 비수도권에는 재정력지수 1.0 이상 불교부 단체가 하나도 없는데 이 제도를 도입하면 8개가

세율결정권보다 더 중요한 것은 세수결정권이다. 지방이 기업유치 활동을 통해 자신의 세수를 결정하는 것이 더 중요하다.

새로 생긴다. 재정력지수 0.75 이상의 지자체는 비수도권에서 3곳에서 16곳으로 증가한다. 지방세는 10.4조원 증가하여 비중이 23.7%에서 27%로 증가한다. 당연히 낙후지역일수록 재정력지수가 크게 상승한다. 이 변화는 현재의 기업입지를 전제로 하고 있으므로 기업의 지방이전이 가속화되면 효과는 급상승할 것이다. 전국을 4개 권역으로 분류하는 것을 좀 더 세분화하는 것도 가능할 것이다. 예컨대 중부권도 충남, 충북, 강원 영서, 강원 영동으로 나누는 것이 한 가지 방법이다.

그러나 이 제도는 모든 부처에 환영받지 못하는 제도다. 먼저 산업 관련 부처들은 이 제도의 도입으로 기존의 법인세 감면제도가 폐지되어야 하므로 정책수단을 잃게 된다. 기획재정부는 감면제도로 세수가 줄어드는 점을 불편해 할 것이다. 행정안전부는 공동세 차등배분을 반대할 것이다. 행안부의 반대논리는 공동세로 인해 지방법인세가 폐지되면 지방의 과세주권이 약화된다는 것이다. 현재도 지방은 지방법인세율을 조절할 수 있으나 어느 곳도 그렇게 하지 않는다. 이름뿐인 세율결정권은 큰 의미가 없다. 세율결정권보다 더 중요한 것은 세수결정권이다. 지방이 기업유치 활동을 통해 자신의 세수를 결정하는 것이 더 중요하다. 또한 행안부는 교부세의 역할축소를 우려할 것이다. 공동세 차등배분으로 지역균형을 이루게 되면 교부세의 역할이 감소하는 것은 사실이다. 그러나 권역내 거점도시와 기타 시군과 불균형이 발생하므로 이를 어느 정도 보정할 필요는 있으며 이런 점에서 교부세의 역할은 여전히 필요하다고 본다. 그러므로 공동세 차등배분+차등감면제도를 도입하여 지방분권, 균형발전, 기업의 지방이전의 세 마리 토끼를 잡아 보자. KiPF

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

현안분석

■ **개성공단 진출기업의 경제적 성과평가와 향후 남북경제협력 정책방향에 관한 함의**
장우현 · 한국조세재정연구원 연구위원

■ **부동산 보유세 현황과 쟁점**
최승문 · 한국조세재정연구원 부연구위원

---

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

개성공단 진출기업의 경제적 성과평가와 향후 남북경제협력 정책방향에 관한 함의*

장우현
한국조세재정연구원
연구위원
(wchang@kipf.re.kr)

Ⅰ. 서론

목하 남북 관계는 격변하고 있다. 본 연구의 초고를 완성했던 2018년 1월에는 남북 관계의 향후 진행을 예단하기가 극히 어려웠다. 한반도의 안전을 직접적으로 위협하는 북한의 핵무기 개발이 완성단계에 있다는 우려와 평화로운 협력의 복원이 가능할 것이라는 기대가 공존하고 있었고, 객관적으로 상반되어 보이는 어느 한 쪽의 입장이 반드시 옳다고 판단하기 현실적으로 어려운 불확실한 상황이었다.

다행히도, 이후 평창올림픽에서의 남북 접촉 및 한반도 비핵화와 관련된 다양한 외교노력이 이뤄지고 2018년 4월 판문점에서의 남북정상회담이 성공리에 개최됨으로써 남북관계에 대한 긍정적인 기대가 부정적인 우려보다 확연히 높아지기도 했다.

그러나 최근의 북미회담 교섭과정에서 나타난 진통에서 볼 수 있듯이 아직도 북한의 비핵화를 위해서는 지난한 협상과정이 필요하며 수많은 불확실성이 존재하기에 남북관계를 낙관적으로만 볼 수 있는 상황은 아니다. 그러나, 향후 남북관계에 있어 우리의 국가전략을 달성하기 위한 주요 정책수단으로 경제협력을 적극적으로 활용해야 할 가능성은 더 높아졌다고 볼 수 있다. 현재 정부 일각에서는 남북관계는 불확실하므로 경협문제 대비는 유보하겠다는 입장도 있음이 확인되는데, 오히려 불확실성이 존재하기 때문에 상황에 따라 적시에 사용할 수 있도록 경협의 방향과 구체적 전략 및 방안에 대해 철저히 준비할 필요가 있다.

이에 현 시점에서 향후 남북경제협력 시 정부가 고려해야 할 내용을 엄밀히 검토하고 대비하려는 노력이 필요하다. 특히 과거의 정책을 다각도에서 평가하고

* 본 원고는 Chang(2018), "Assessing the Economic Costs of South Korea's Sanctions against North Korea : Case of Kaesong Industrial Complex Closure"의 내용을 기반으로 하여 현안분석 목적으로 작성한 것임을 밝혀둔다.

향후 정책방향에 참고하는 것은 가장 기본적인 준비 중 하나이므로, 현재의 불확실한 상황에도 불구하고 객관적인 입장에서 정량적으로 분석할 수 있는 부분은 미리 연구를 진행하는 실익이 있으리라 판단한다. 본 연구에서는 이와 같은 점에 주목하여, 과거 남북경협사례 중 대표 사례인 개성공단의 경제효과에 대해 학술적으로 분석하고 이를 기반으로 하여 향후 남북경제협력 재개 시 고려해야 할 요소들에 대한 함의를 찾아보려 한다.

주지의 사실이지만 개성공단사업은 주요 남북경협사업 중 하나로서, 경제적인 요인 이외에도 남북 간 교류, 신뢰조성, 안보위험 완화 등 다양한 목적에 따라 설계되어 집행되었던 사업이다. 따라서 개성공단사업을 온전히 평가하기 위해서는 경제적 목적으로만 평가하는 것은 타당하지 않다는 점은 분명하다. 개성공단사업의 전체적인 정책평가를 위해서는 경제적인 평가 외에도 상기한 다양한 정책목표에 대한 평가가 함께 이뤄져야 할 것이다.

그러나 개성공단 사업은 기본적으로 경제협력사업이기 때문에, 경제적 관점에서의 평가도 필요하며, 그 부분이 중요하다고 볼 수 있다. 특정 정책의 경제적 합리성이 경제적 목표 외의 정책 목표들과 서로 상충되는 경우도 있겠지만, 일반적으로 상충성이 높지 않은 상황에서 해당 정책의 다른 목적들이 효과적으로 달성되고, 경제적 합리성까지 겸비할 수 있다면 분명히 더 바람직한 결과라고 평가할 수 있을 것이기 때문이다. 가장 이상적으로는, 경제적인 합리성의 구현이 다른 정책목표의 성공을 강화하여 지원할 수 있다면 더욱 바람직할 것이다.

이에 본 연구에서는 개성공단에 진출한 기업들이 보인 경제적 성과를 남측의 모기업이 거둔 성과를 기반으로 평가하고자 한다. 본 연구를 다소 건조하게 학술적으로 묘사한다면 본 연구는 해외진출기업의 국내 모기업 성과에 관한 연구 중 하나지만 해외의 기준이 대한민국의 영토인 한반도 내 북측으로 정의된 경우로 분류할 수 있을 것이다.

개성공단의 경우 2013년(4월부터 9월까지)과 2016년(2월 이후) 두 차례에 걸쳐 많은 부분 외생적인 성격을 지니는 요인에 의해 중단을 겪었기 때문에, 해당 상황은 개별 기업들 입장에서 준자연적 실험으로 간주할 수 있을 개연성이 있다. 따라서 본 연구는 준자연적인 실험상황을 이용한 학술 연구의 하나로 볼 수 있을 것이다.

또한 해당 결정은 크게 보아 경제제재로 분류할 수 있기 때문에, 본 연구는

본 연구에서는 과거 남북경협사례 중 대표 사례인 개성공단의 경제효과에 대해 학술적으로 분석하고 이를 기반으로 하여 향후 남북경제협력 재개 시 고려해야 할 요소들에 대한 함의를 찾아보려 한다.

개성공단은 2000년 5월 남북정상회담에서 합의한 내용의 연장선상에서, 북한의 개성지구에 공단을 조성하는 사업으로 시작되었다.

학술적으로는 경제제재와 관련된 연구로도 분류할 수 있다. 다만 경제제재와 관련한 연구에 있어서는 경제제제를 당한 쪽의 경제피해를 분석하는 것이 더 흔하고 일반적이라는 점을 고려할 때 본 연구의 경우 경제제재를 취한 쪽이 경제적으로 입은 피해를 확인한다는 점에서 대부분의 경제제재 효과 분석 연구들과는 다른 성격을 지닌다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 서론과 이어지는 제Ⅱ절에서는 개성공단의 연혁에 대해 간략히 소개하고, 제Ⅲ절에서는 활용한 자료와 추정 방법론을 소개하며 제Ⅳ절에서는 성과평가 추정결과를 제시한다. 제Ⅴ절은 결론으로서 추정결과를 기초로 개성공단사업이 향후 정부의 남북경제협력방향 설계에 가지는 함의에 대해 논한다.

Ⅱ. 개성공단의 연혁

개성공단은 2000년 5월 남북정상회담에서 합의한 내용의 연장선상에서, 북한의 개성지구에 공단을 조성하는 사업으로 시작되었다. 남북관계의 변화에 따라 개성공단은 원래 계획한 규모는 달성하지 못한 채 2016년까지 유지되다가 핵개발을 진행하는 북측에 대한 대북 제재 차원에서 2016년 2월 개성공단 폐쇄결정을 내리게 되어 2018년 5월 현재까지 폐쇄된 상태로 유지되고 있다. 〈표 1〉은 개성공단의 주요 연혁을 표로 정리한 것이다.

〈표 1〉 개성공단의 연혁 요약

연혁	개요
2000.08.	현대아산-북한 간「공업지구개발에 관한 합의서」채택
2002.11.	北,「개성공업지구법」제정
2002.12.	「개성공업지구 통신 · 통관 · 검역에 관한 합의서」 채택
2003.06.	개성공단 1단계(100만평(330만m^2)) 개발 착공
2004.01.	「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 채택
2004.06.	시범단지 입주기업 계약 체결(15개 기업)
2005.09.	개성공단 1단계 1차 기업 분양(24개 기업)
2007.05.	우리측,「개성공업지구 지원에 관한 법률」제정
2007.06.	개성공단 1단계 2차 기업 분양(183개 기업)
2013.01.	개성공단 총생산액 20억달러 달성
2013.04.	北, 개성공단 북한근로자 전원 철수
2013.08.	「개성공단 정상화를 위한 합의서」채택
2013.08.	개성공단 남북공동위원회 구성
2013.09.	개성공단 재가동
2013.09.	공동위 사무처 개소
2013.09~12.	개성공단 남북공동위원회 1~4차 회의
2014.06.	개성공단 남북 공동위원회 5차회의
2015.07.	개성공단 남북 공동위원회 6차회의
2016.02.	개성공단 전면중단

출처: 통일부 웹사이트[1] 자료로부터 저자 정리

개성공단 생산액은 〈표 2〉에서 확인할 수 있는 것처럼 2015년 5억 6,330만 달러 수준에 이르렀다. 통일부(2007)에서는 2010년 입주기업 수는 450개, 북측 근로자는 10만명 이상이 될 것으로 예상하였으나, 실제로는 2013년 입주기업 수 123개, 2015년 근로자 수 5만 2천여명에 그쳤다.

통일부(2007)에서는 2010년 입주기업 수는 450개, 북측 근로자는 10만명 이상이 될 것으로 예상하였으나, 실제로는 2013년 입주기업 수 123개, 2015년 근로자 수 5만 2천여명에 그쳤다.

1) 통일부 웹사이트「개성공단 사업추진 경과」, 접속일자: 2018.1.22., http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/kaesong-IndustrialComplex/status/promotion/

개성공단에서 생산하지 않더라도 발생할 수 있었던 부가가치는 진정한 피해액으로 볼 수 없다는 점에서, 경제적 가치는 생산액보다 상당히 작을 것이라는 사실에 주목할 필요가 있을 것이다.

〈표 2〉 개성공단 생산액 및 경협 기금 사용실적 연혁

(단위: 만달러, 억원)

연도	생산액(만달러)	남북협력기금 경협사용실적(억원)
2005	1,491	2,613
2006	7,373	2,231
2007	18,478	3,125
2008	25,142	1,467
2009	25,648	655
2010	32,332	630
2011	40,185	297
2012	46,950	642
2013	22,379	2,783
2014	46,997	664
2015	56,330	319
2016	–	5,249

출처: 개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회[2] 웹사이트 자료로부터 저자 정리

흔히 언론보도에서는 개성공단의 생산액이 개성공단 폐쇄의 잠재적 피해액인 것으로 간주하는 경우가 있지만, 주지의 사실이지만 진정한 경제적 가치는 생산액이 아닌 부가가치에서 발생한다는 점과 개성공단에서 생산하지 않더라도 발생할 수 있었던 부가가치는 진정한 피해액으로 볼 수 없다는 점에서, 경제적 가치는 생산액보다 상당히 작을 것이라는 사실에 주목할 필요가 있을 것이다.

참고로 2015년 생산액 5억 6천만달러는 환율 1,200원 적용 시 약 6,700억원 수준으로 볼 수 있을 텐데, 2010년 경제총조사 기준 물리적 사업장을 갖춘 남한 기업들의 매출액 총 합계는 4,170조원이므로[3] 경제 성장과 물가를 고려하지 않아도 약 0.016% 수준에 그치는 출하액으로 볼 수 있다.

참고로 본 연구와는 거리가 있고 특성상 정확한 평가를 하기 어려운 주제이지만, 개성공단이 북한의 경제에서 차지했던 비중에 대해 간접적으로 추정한 연구가 있어 소개하고자 한다. 김규철(2017)에서는 미국의 국방 및 기상 인공위성이 측정한 북한지역 조도 데이터를 활용해 1992년부터 2013년까지의 경제활동을 추정하고 있는데, 개성공단 인근 지역의 북한 전체 야간조도 대비 야간조도 비중이 2005년 13%에서 공단 활성화기인 2010년까지는 20%까지 증가했

2) 개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회 웹사이트, 접속일자: 2018.1.22., https://www.kidmac.or.kr
3) 장우현 외(2013) 참고

다가 개성공단이 일시 폐쇄되었던 2013년에는 13%로 회귀했음을 분석결과로 제시하고 있다. 물론 연구자가 밝히고 있는 것처럼 조도가 경제활동과 1:1의 관계를 가지고 있다고 볼 수는 없다는 한계가 있지만, 개성공단의 조도 변화로 가늠해볼 때 개성공단의 중요도가 북한 경제에 있어 무의미한 수준은 아니었겠지만 그렇다고 결정적인 요인도 아니었을 가능성이 높다는 것을 미루어 짐작할 수 있다.

일반적으로 정책효과를 분석하기 위해서는 기업생태계 자료와 정책이력 자료가 필요하며 두 자료는 함께 연계되어야 한다.

Ⅲ. 자료와 방법론

일반적으로 정책효과를 분석하기 위해서는 기업생태계 자료와 정책이력 자료가 필요하며, 두 자료는 함께 연계되어야 한다. 본 연구에서 정책효과를 분석하기 위해 사용하는 기업생태계 자료는 한국기업데이터(KED)자료다. 한국기업데이터 자료는 2018년 5월 현재 기준으로 한국에서 판매되는 상용 기업회계 자료 데이터베이스 중 가장 많은 유효 관측치를 보유한 데이터베이스로 본 연구에서 사용한 2010년부터 2016년까지의 경우 연도별로 약 30만개 정도 기업들의 주요 성과 관측치를 포함하고 있다. 또한, 한국기업데이터 자료에는 사업자등록번호가 있으므로 정책이력자료에서 사업자등록번호를 확보할 경우 손쉽게 평가를 위한 자료 연계를 진행할 수 있다.

정책이력 자료는 개성공업지구지원재단 홈페이지에 나와있는 회사 명단을 기초로 하되, 사업자등록번호 검증과정을 거쳐 동명의 회사명을 지닌 회사는 걸러서 오류가 없도록 처리하였다. 총 123개의 기업이 확보되었으며, 해당기업의 산업 분포는 섬유 72개 기업, 기계금속 23개, 전기전자 13개, 화학 9개, 종이목재 3개, 식품 2개 비금속 광물 1개로 절대적으로 섬유기업들의 수가 많음을 확인할 수 있다.

이는 정책적 의지가 반영되지 않은 정상적인 산업분포로 보기에는 다소 무리가 있다고 볼 수 있는데, 다음 〈표 3〉[4]에서 볼 수 있는 것처럼 2015년 베트남에 진출한 기업 분포에는 개성공단과 같은 쏠림이 나타나지 않는다.

4) 한국수출입은행 한국해외투자통계 사이트 기준, 접속일자: 2018. 1.29., http://211.171.208.92/odisas.html

〈표 3〉 2015년 중분류 기준 베트남 진출업체 분포 현황

(단위: 건, 개, 천달러, 회, 천달러)

업종중분류	신고건수	신규법인수	신고금액	송금횟수	투자금액
	1,702	543	2,920,172	3,367	1,598,705
농업	3	1	244	11	952
어업	0	1	0	1	10
석탄, 원유 및 천연가스 광업	4	0	1,217,655	93	152,602
비금속광물 광업; 연료용 제외	1	1	500	1	250
식료품 제조업	15	6	33,208	37	15,188
섬유제품 제조업; 의복제외	81	17	89,376	158	59,209
의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업	148	40	172,885	359	141,011
가죽, 가방 및 신발 제조업	87	9	62,944	135	46,174
목재 및 나무제품 제조업; 가구제외	3	1	1,417	6	1,711
펄프, 종이 및 종이제품 제조업	11	2	6,059	26	7,713
인쇄 및 기록매체 복제업	11	3	6,283	17	1,620
코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업	6	2	2,530	16	1,024
화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외	67	24	47,809	123	30,988
의료용 물질 및 의약품 제조업	10	2	2,251	15	2,518
고무제품 및 플라스틱제품 제조업	77	32	121,293	190	122,165
비금속 광물제품 제조업	11	4	26,410	31	27,651
1차 금속 제조업	38	13	67,877	81	57,229
금속가공제품 제조업; 기계 및 가구 제외	92	24	91,100	157	81,682
전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	259	84	385,220	548	339,751
의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	37	7	53,873	73	37,203
전기장비 제조업	71	16	89,085	135	73,607
기타 기계 및 장비 제조업	99	40	58,352	169	41,267
자동차 및 트레일러 제조업	20	5	26,138	48	20,530
가구 제조업	13	7	2,301	25	1,599
기타 제품 제조업	53	19	35,852	118	27,225
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	5	0	20,343	5	20,343
폐기물 수집운반, 처리 및 원료재생업	1	1	200	2	200
종합 건설업	48	17	11,558	47	9,519
전문직별 공사업	69	30	19,372	118	13,108
자동차 및 부품 판매업	6	0	3,320	6	2,460
도매 및 상품중개업	136	53	53,092	260	43,615

〈표 3〉의 계속

(단위: 건, 개, 천달러, 회, 천달러)

업종중분류	신고건수	신규법인수	신고금액	송금횟수	투자금액
소매업; 자동차 제외	22	7	12,381	47	53,878
육상운송 및 파이프라인 운송업	1	0	102	0	0
수상 운송업	0	0	0	4	4,900
항공 운송업	2	0	0	0	0
창고 및 운송관련 서비스업	33	15	7,866	55	8,421
숙박업	6	2	24,082	20	5,067
음식점 및 주점업	14	2	36,462	15	36,314
출판업	17	6	886	48	963
영상 · 오디오 기록물 제작 및 배급업	3	2	6,772	4	5,670
통신업	1	0	20	2	10
컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업	7	2	420	11	467
정보서비스업	2	0	3,633	2	3,633
금융업	2	0	4,172	0	0
보험 및 연금업	3	2	68,304	2	68,189
금융 및 보험 관련 서비스업	3	1	8,627	4	8,384
부동산업	18	4	17,975	30	4,353
임대업; 부동산 제외	8	2	3,822	17	1,851
연구개발업	0	0	0	4	16
전문서비스업	17	10	5,818	18	5,550
건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업	15	4	1,430	26	1,406
기타 전문, 과학 및 기술 서비스업	7	3	3,299	14	3,229
사업시설 관리 및 조경 서비스업	5	3	684	5	500
사업지원 서비스업	20	9	1,435	14	3,982
교육 서비스업	9	5	2,123	9	910
보건업	2	1	114	2	114
스포츠 및 오락관련 서비스업	2	1	1,000	2	576
수리업	1	1	200	1	200

출처: 한국수출입은행 자료로부터 저자 정리

본 실증분석은 기본적으로 기업단위 분석으로서 남측 모기업의 영업성과에 기반하고 있다. 또한 분석대상이 되는 자료의 모든 기간에 있어 개성공단은 이미 존재했기 때문에 기본적으로 개성공단 중지의 손실을 추정한다고도 볼 수 있다.

개성공단 진출기업의 경제적 성과를 평가하기 위해서 본 연구에서 사용한 방법론은 이중차분법(Difference in Differences: DID)이다. 개성공단 성과의 경우는 2013년과 2016년 두 번의 공단폐쇄 결정을 식별의 조건으로 활용하여 분석하기 때문에 다음과 같은 추정식을 설정하여 이중차분 추정을 실시하였다.

$$y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 D_{i,\text{개성공단기업여부}} + \beta_2 T_{t,\text{개성공단유지여부}} + \beta_3 D_{i,\text{개성공단기업여부}} \cdot T_{t,\text{개성공단유지여부}} + X_{i,t-1} + I_{i,t-1} + u_{i,t}$$

종속변수 $y_{i,t}$는 t시점의 i 기업의 성과변수이며, $D_{i,\text{개성공단기업여부}}$는 개성공단 기업일 경우 1, 아닐 경우는 0을 갖는 더미변수, $T_{t,\text{개성공단유지여부}}$는 개성공단이 유지될 경우 1, 아닐 경우는 0을 갖는 더미변수이다. X와 I는 기업 및 해당기업이 속한 소분류 산업특성 통제변수들로서, 1기 이전의 값들을 사용한다.[5)]

성과변수로는 개성공단 진출기업의 남측 모기업의 총자산영업이익률, 영업이익 등을 살펴보았으며 대조군 기업의 유사성 확보를 위해 대기업과 중소기업을 나누어 살펴보았고 특히 대표 사례로서 가장 많이 진출한 중분류 산업인 중분류 10번대 식료, 섬유제품, 의복, 가죽, 가방 신발, 목재, 종이 등의 산업만을 포함하여 별도로 분석하였다.

본 실증분석은 기본적으로 기업단위 분석으로서 남측 모기업의 영업성과에 기반하고 있다. 또한 분석대상이 되는 자료의 모든 기간에 있어 개성공단은 이미 존재했기 때문에 기본적으로 개성공단 중지의 손실을 추정한다고도 볼 수 있다. 따라서, 해당 실증분석의 결과에 대한 다음의 해석상 유의사항이 있음을 추정결과 소개 이전에 밝혀두고자 한다. 본 연구에서는 개성공단 중지의 영업손실과 개성공단 운영의 잠재적 성과를 구분하지 않았는데, 이처럼 개성공단 중지의 영업 손실이 개성공단 가동의 잠재적 영업 이익과 일치한다고 보기 위해서는 해당 기업이 개성공단 폐쇄 시 차선의 사업장을 활용하거나 외주를 통해서 영업이익을 올릴 수 있을 경우 생산품을 대체 생산할 수 있다는 가정이 필요할 것이다. 만일 개별 기업의 사업장 수나 개성공단 사업장을 포함한 사업장별 생산 및 매출자료가 존재한다면 이와 같은 가정의 타당성을 보다 정확하게 확인할 수 있었을 것이나 아쉽게도 해당 자료는 가용하지 않으므로, 본 연구에서는 위의 가정이 보다 타당하게 적용되는 대기업에 국한한 추가 자료분석 등

5) 개성공단의 운영특성에 따라 on-off 형태로 구성되는 이중차분 기법으로 기본적인 이중차분과는 차이가 있지만 공통추세의 가정하에 기업특성을 고려하여 개성공단의 운영 여부와 기업특성에 따르는 성과차이를 본다는 측면에 있어 이중차분 모형의 일부로 볼 수 있다. 제Ⅳ절에서는 이중차분 모형 가정의 타당성도 강건성 분석을 통해 함께 검토하기로 한다.

을 통해 이를 보완하기로 한다. 만일 독자가 이와 같은 가정에 있어 많은 불편함을 느낀다면 본 연구의 결과를 해석할 때 이를 전적으로 개성공단 중단의 경제적 피해로만 해석하여도 좋다.

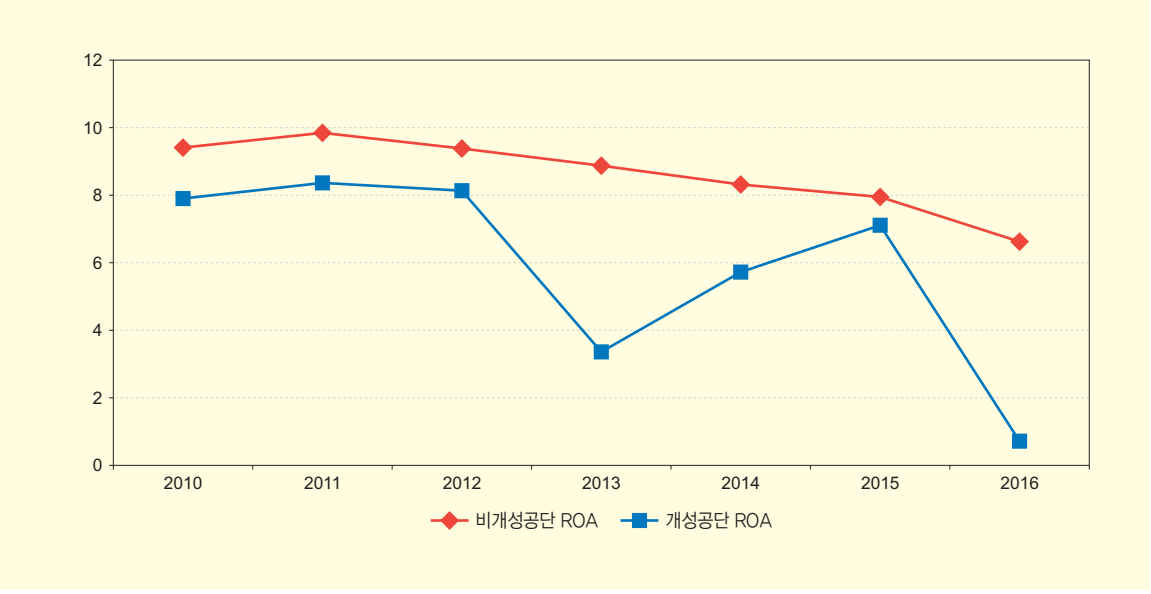
Ⅳ. 추정결과

이중차분법의 주요한 가정 중 하나는 공통추세의 가정이다. 공통추세 여부를 확인하기 위해 먼저 성과변수의 추세변동을 그래프로 확인해 보기로 한다. 개성공단 기업 중 다수의 기업이 포함되는 중소기업 중 중분류 10번대 기업들을 대조군과 실험군으로 하여 분석하기 전 기초통계 추세를 나타낸 [그림 1]을 보면 전체적인 추세의 차이는 유사하지만 총자산 영업이익률과 영업이익의 크기가 2013년과 2016년에 하락하는 모습을 보여주고 있음을 확인할 수 있다. 앞서 제시한 추정식에 따라 실제 이중차분 분석을 한 결과는 〈표 4〉부터 〈표 5〉까지 제시되어 있으며, 총자산영업이익률과 영업이익의 경우 정책효과는 유의한 양의 값을 보인다. 기본적으로 개성공단 진출 중소기업은 낮은 수익성을 나타내는 기업들이지만, 개성공단이 유지되는 기간의 개성공단 진출기업의 수익성은 유의하게 높은 값을 나타내고 있음을 확인할 수 있다.

기본적으로 개성공단 진출 중소기업은 낮은 수익성을 나타내는 기업들이지만, 개성공단이 유지되는 기간의 개성공단 진출기업의 수익성은 유의하게 높은 값을 나타내고 있음을 확인할 수 있다.

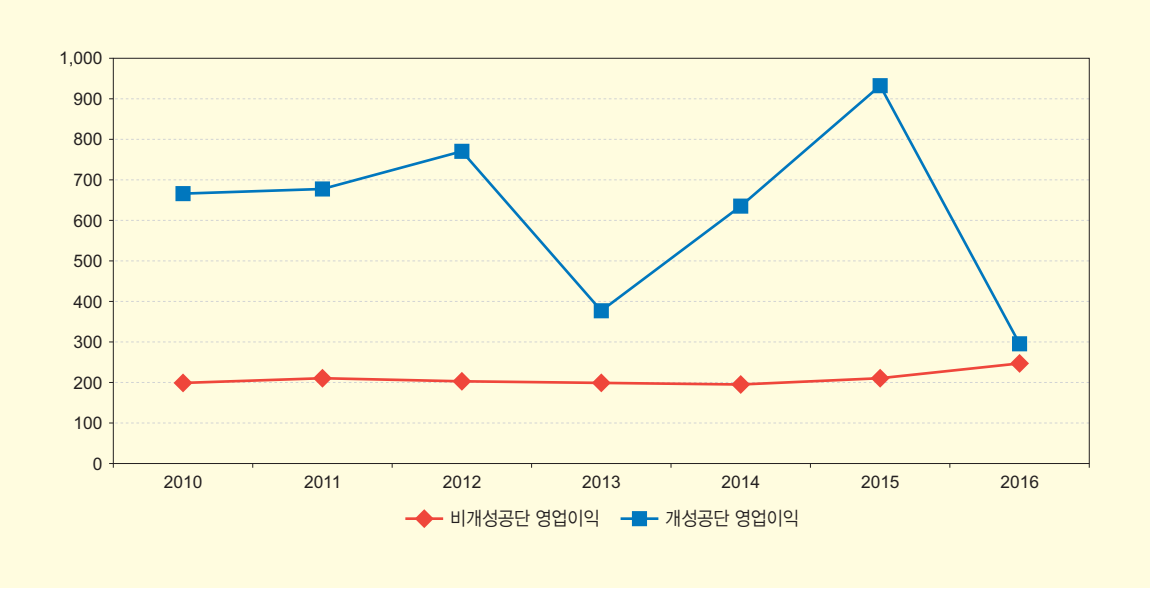
[그림 1] 중소기업, 중분류 10번대 산업, 총자산영업이익률, 영업이익

(단위: %p)



출처: 저자 작성

(단위: 백만원)



출처: 저자 작성

〈표 4〉 중소기업, 중분류 10번대 산업, 총자산영업이익률 이중차분 분석결과

(단위: 금액 백만원, 총자산영업이익률 %p)

종속변수: 총자산영업이익률		
독립변수	계수	P-Value
개성공단기업여부	-4.63	0.00***
개성공단유지여부	0.61	0.00***
개성공단유지시 공단기업여부	**4.56**	**0.00*** **
직전 기 업력(년)	-0.06	0.00***
직전 기 매출액	0.00	0.36
직전 기 총자산	-0.00	0.00***
직전 기 영업이익	0.00	0.00***
직전 기 총자산영업이익률	0.41	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업매출액	0.00	0.78
직전 기 산업평균 중소기업총자산	0.00	0.93
직전 기 산업평균 중소기업영업이익	0.00	0.61
직전 기 산업평균 중소기업총자산영업이익률	0.36	0.00***
상수	2.36	0.00***
관측치 수	92,359	
결정계수	0.2279	
F값(12, 92, 346)	410.73	

주: 유의도는 P-Value＜0.01에서 ***, P-Value＜0.05에서 **, P-Value＜0.1에서 *, P-Value계산 시 표준오차는 Robust Standard Error를 사용하였음

출처: 저자 작성

〈표 5〉 중소기업, 중분류 10번대 산업, 영업이익 이중차분 분석결과

(단위: 금액 백만원, 총자산영업이익률 %p)

종속변수: 영업이익		
독립변수	계수	P-Value
개성공단기업여부	-454.47	0.00***
개성공단유지여부	-1.35	0.76
개성공단유지시 공단기업여부	666.97	0.00***
직전 기 업력(년)	-1.33	0.00***
직전 기 매출액	0.01	0.00***
직전 기 총자산	0.00	0.75
직전 기 영업이익	0.68	0.00***
직전 기 총자산영업이익률	-0.46	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업매출액	-0.01	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업총자산	-0.00	0.65
직전 기 산업평균 중소기업영업이익	0.20	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업총자산영업이익률	-2.29	0.01***
상수	70.78	0.00***
관측치 수	92,359	
결정계수	0.4793	
F값(12, 92, 346)	243.34	

주: 유의도는 P-Value＜0.01에서 ***, P-Value＜0.05에서 **, P-Value＜0.1에서 *, P-Value계산 시 표준오차는 Robust Standard Error를 사용하였음

출처: 저자 작성

다음으로는 전체 산업의 경우를 살펴보기로 한다. 본 분석은 앞선 분석에 비해 실험군과 대조군 기업의 유사성 면에서는 불리할 수 있지만, 한국기업데이터 자료의 장점을 살려 대조군 설정에 있어 분석대상 기간 동안 135만개 이상의 자료를 활용하는 장점이 있다. 〈표 6〉과 〈표 7〉에 해당 결과가 요약되어 있는데, 앞서 분석한 중분류 10번대 산업에 제한한 분석결과와 유사한 결과가 도출되어 총자산영업이익률과 영업이익의 이중차분 계수가 유의한 양의 값을 나타내고 있다는 사실을 확인할 수 있다.

〈표 6〉 중소기업, 전체 산업, 총자산영업이익률 이중차분 분석결과

(단위: 금액 백만원, 총자산영업이익률 %p)

종속변수: 총자산영업이익률		
독립변수	계수	P-Value
개성공단기업여부	-4.76	0.00***
개성공단유지여부	0.38	0.00***
개성공단유지시 공단기업여부	4.02	0.00***
직전 기 업력(년)	-0.04	0.00***
직전 기 매출액	-0.00	0.00***
직전 기 총자산	-0.00	0.00***
직전 기 영업이익	0.00	0.00***
직전 기 총자산영업이익률	0.40	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업매출액	-0.00	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업총자산	0.00	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업영업이익	0.00	0.01***
직전 기 산업평균 중소기업총자산영업이익률	0.48	0.00***
상수	1.63	0.00***
관측치 수	1,358,863	
결정계수	0.2103	
F값(12, 1, 358, 850)	4,321.52	

주: 유의도는 P-Value＜0.01에서 ***, P-Value＜0.05에서 **, P-Value＜0.1에서 *, P-Value계산 시 표준오차는 Robust Standard Error를 사용하였음

출처: 저자 작성

〈표 7〉 중소기업, 전체 산업, 영업이익 이중차분 분석결과

(단위: 금액 백만원, 총자산영업이익률 %p)

종속변수: 영업이익		
독립변수	계수	P-Value
개성공단기업여부	-491.05	0.00***
개성공단유지여부	-6.58	0.00***
개성공단유지시 공단기업여부	601.34	0.00***
직전 기 업력(년)	-1.59	0.00***
직전 기 매출액	0.01	0.00***
직전 기 총자산	0.01	0.00***
직전 기 영업이익	0.60	0.00***
직전 기 총자산영업이익률	-0.29	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업매출액	-0.01	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업총자산	0.00	0.458
직전 기 산업평균 중소기업영업이익	0.33	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업총자산영업이익률	0.88	0.00***
상수	22.55	0.00***
관측치 수	1,358,863	
결정계수	0.4011	
F값(12, 1, 358, 850)	2,517.89	

주: 유의도는 P-Value＜0.01에서 ***, P-Value＜0.05에서 **, P-Value＜0.1에서 *, P-Value계산 시 표준오차는 Robust Standard Error를 사용하였음

출처: 저자 작성

다음으로는 분석의 타당성을 추가적으로 확인하기 위해 개성공단의 실제 중단연도인 2013년과 2016년이 아닌 다른 연도를 골라 이를 동일한 모형에 적용하여 정책효과가 존재하는 것처럼 나타나는지 살펴보기로 한다. 앞서 밝힌 것처럼 본 연구의 분석에서는 2010년부터 2016년까지의 연도별 기업 자료를 활용하고 있으며, 기업 특성을 통제하기 위해 당기 자료 외에도 이전 연도의 자료도 활용하고 있다. 이를 고려하여 당기와 전기 모두에 개성공단이 중단되지 않아 모형에 있어 개성공단의 중단효과와 무관해야 하는 자료의 연도를 고르면 2011년, 2012년과 2015년이 된다. 이들 중 가짜 실험군을 정하고 나머지로 대조군을 형성하였을 때 만일 정책 효과가 나타난다면 이는 분석모형의 타당성에

문제가 있음을 나타낼 수 있다.

〈표 8〉과 〈표 9〉는 이에 따라 가짜 연도로 2012년을 골라 분석한 결과로서, 총자산영업이익률이나 영업이익의 경우 가짜로 실험군을 선정하면 모형에서의 정책효과가 통계적으로 유의하지 않게 나타나는 것을 확인할 수 있다. 이는 앞선 분석에서 보인 결과의 타당성을 지지하는 결과로 볼 수 있는데, 해당 분석 결과는 실제 개성공단이 중단된 2013년과 2016년에는 확인되나 그렇지 않은 2012년에는 확인되지 않는 효과임을 확인할 수 있기 때문이다.

〈표 8〉 강건성 확인: 중소기업, 중분류 10번대 산업, 총자산영업이익률 Fake-DID 분석

(단위: 금액 백만원, 총자산영업이익률 %p)

종속변수: 총자산영업이익률		
독립변수	계수	P-Value
개성공단기업여부	-0.38	0.53
가짜 개성공단유지여부(2012 중단으로 위조)	0.28	0.00***
가짜 개성공단유지시 공단기업여부(2012로 위조)	-0.66	0.39
직전 기 업력(년)	-0.51	0.00***
직전 기 매출액	-0.00	0.00***
직전 기 총자산	-0.00	0.00***
직전 기 영업이익	0.00	0.00***
직전 기 총자산영업이익률	0.39	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업매출액	-0.00	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업총자산	0.00	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업영업이익	0.00	0.01**
직전 기 산업평균 중소기업총자산영업이익률	0.48	0.00***
상수	1.63	0.00***
관측치 수	665,168	
결정계수	0.2133	
F값(12, 665, 155)	2,078.21	

주: 유의도는 P-Value＜0.01에서 ***, P-Value＜0.05에서 *, P-Value＜0.1에서 **, P-Value계산 시 표준오차는 Robust Standard Error를 사용하였음

출처: 저자 작성

〈표 9〉 강건성 확인: 중소기업, 중분류 10번대 산업, 영업이익 Fake-DID 분석

(단위: 금액 백만원, 총자산영업이익률 %p)

종속변수: 영업이익		
독립변수	계수	P-Value
개성공단기업여부	172.45	0.19
가짜 개성공단유지여부(2012 중단으로 위조)	10.97	0.00***
가짜 개성공단유지시 공단기업여부(2012로 위조)	-192.98	0.22
직전 기 업력(년)	-1.31	0.00***
직전 기 매출액	0.01	0.00***
직전 기 총자산	0.01	0.00***
직전 기 영업이익	0.60	0.00***
직전 기 총자산영업이익률	-0.27	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업매출액	-0.01	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업총자산	-0.00	0.61
직전 기 산업평균 중소기업영업이익	0.35	0.00***
직전 기 산업평균 중소기업총자산영업이익률	0.75	0.00***
상수	9.39	0.03**
관측치 수	665,168	
결정계수	0.4051	
F값(12, 665, 155)	1,244.85	

주: 유의도는 P-Value＜0.01에서 ***, P-Value＜0.05에서 **, P-Value＜0.1에서 *, P-Value계산 시 표준오차는 Robust Standard Error를 사용하였음

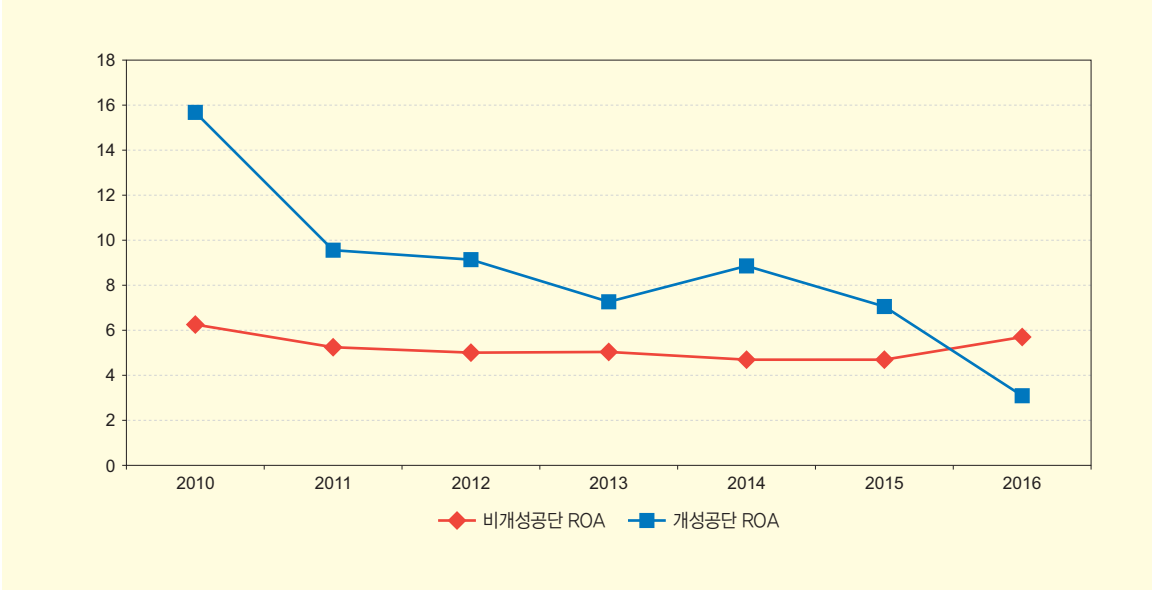
출처: 저자 작성

앞서 밝힌 것처럼 본 연구에서 확인하는 효과는 국내 모기업의 성과이므로 기업 단위의 경제 효과이다. 앞서 살펴본 중소기업들의 경우는 산하 사업장들 중 개성공단 사업장의 중요도가 높을 개연성이 있으며 개성공단 폐쇄 시 사업장 물량의 가동전환이 힘들 수도 있다. 이 경우에는 개성공단 중단의 손실을 개성공단 운영의 이익과 같다고 보기 어려울 가능성도 있다고 하겠다.[6] 따라서 다음으로는 상대적으로 개성공단 사업장의 비중이 낮고 사업장 간 가동 전환이 상대적으로 용이할 대기업의 경우를 살펴보기로 한다. 대기업의 경우는 상대적으로 개성공단 중단의 영업손실과 개성공단 운영의 영업이익의 일치성이 더 높을 것이기 때문이다. 〈표 10〉과 〈표 11〉에서 확인할 수 있는 것처럼 대기업의 경우에도 총자산 영업이익률에 있어 이중차분추정치에 따르면 개성공단의 영향이 유의한 양의 값을 가짐을 확인할 수 있다.

6) 물론 앞서 밝힌 것처럼 이 경우에도 개성공단 중단의 손실이 존재한다는 것이 확인된다는 사실은 변함이 없으므로 개성공단 중단이 경제적 손실을 야기했다는 해석에는 문제가 없다.

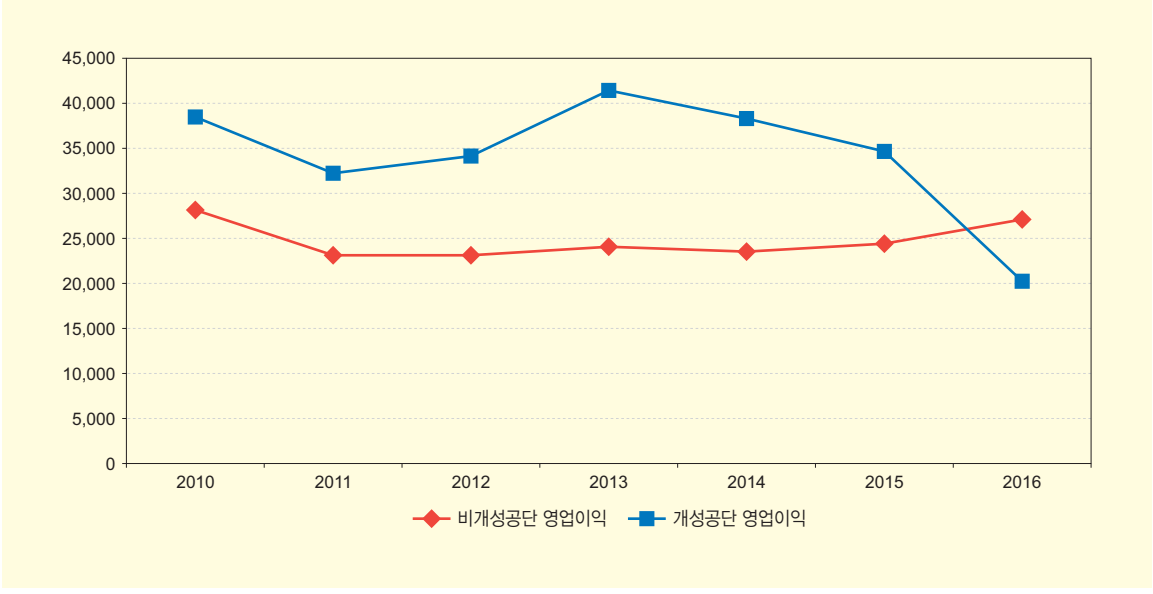
[그림 2] 대기업, 중분류 10번대 산업, 총자산영업이익률, 영업이익

(단위: %p)



출처: 저자 작성

(단위: 백만원)



출처: 저자 작성

〈표 10〉 대기업, 중분류 10번대 산업, 총자산영업이익률 이중차분 분석결과

(단위: 금액 백만원, 총자산영업이익률 %p)

종속변수: 대기업, 총자산영업이익률		
독립변수	계수	P값
개성공단기업여부	−2.25	0.01**
개성공단유지여부	−1.03	0.00***
개성공단유지시 공단기업여부	3.81	0.00***
직전 기 매출액	0.00	0.05*
직전 기 총자산	−0.00	0.08*
직전 기 영업이익	0.00	0.78
직전 기 총자산영업이익률	0.77	0.00***
직전 기 산업평균 대기업매출액	0.00	0.17
직전 기 산업평균 대기업총자산	−0.00	0.82
직전 기 산업평균 대기업영업이익	−0.00	0.38
직전 기 산업평균 대기업총자산영업이익률	−0.04	0.57
상수	1.26	0.01**
관측치 수	1,023	
결정계수	0.6817	
F값(11, 1, 011)	120.35	

주: 유의도는 P–Value＜0.01에서 ***, P–Value＜0.05에서 **, P–Value＜0.1에서 *, P–Value계산 시 표준오차는 Robust Standard Error를 사용하였음

출처: 저자 작성

〈표 11〉 대기업, 중분류 10번대 산업, 영업이익 이중차분 분석결과

(단위: 금액 백만원, 총자산영업이익률 %p)

종속변수: 대기업, 영업이익		
독립변수	계수	P값
개성공단기업여부	−1,932.49	0.79
개성공단유지여부	−2,672.51	0.01**
개성공단유지시 공단기업여부	6,847.51	0.41
직전 기 매출액	0.01	0.01**
직전 기 총자산	0.00	0.42
직전 기 영업이익	0.81	0.00***
직전 기 총자산영업이익률	156.15	0.34
직전 기 산업평균 대기업매출액	0.00	0.92
직전 기 산업평균 대기업총자산	0.01	0.33
직전 기 산업평균 대기업영업이익	−0.09	0.32
직전 기 산업평균 대기업총자산영업이익률	125.37	0.64
상수	−1,407.96	0.57
관측치 수	1,023	
결정계수	0.8943	
F값 (11, 1, 011)	186.28	

주: 유의도는 P–Value＜0.01에서 ***, P–Value＜0.05에서 **, P–Value＜0.1에서 *, P–Value계산 시 표준오차는 Robust Standard Error를 사용하였음

출처: 저자 작성

개성공단에 진출한 기업의 성과 측면에서 평가해볼 때 개성공단 운영의 긍정적인 경제적 효과는 있었는가? 본 연구의 실증분석 결과에 따르면 유의한 효과가 있었다고 평가할 수 있다. 그러나, 개성공단의 이와 같은 경제적 효과가 과연 국민경제적으로도 최선이었는가? 이에 대한 평가는 조심스럽지만 부정적이라고 볼 수 있다.

Ⅴ. 결 론

개성공단에 진출한 기업의 성과 측면에서 평가해볼 때 개성공단 운영의 긍정적인 경제적 효과는 있었는가? 본 연구의 실증분석 결과에 따르면 유의한 효과가 있었다고 평가할 수 있다. 본 연구에서 도출된 이와 같은 실증 분석결과는 반드시 보편적이지만은 않은 결과로서, 개성공단 평가 사례는 그동안 필자가 수행한 다양한 기업정책 성과평가 연구 중 주된 수익성지표가 처리군에서 유의한 양의 효과가 나온 사실상 유일한 사례이기도 하다.[7] 유사한 자료와 방법론을 활용했을 경우 기간과 대상, 정책수단에 무관하게 기업정책은 지원한 기업의 수익성과 생산성에 일관적인 부정적인 영향을 나타내고 있는 데에 비해, 개성공단은 실험군으로 설정된 기업들이 대조군 기업들에 비해 일관적으로 높은 수익성을 나타냈다는 점에서 인상적으로 특수하다고 평가할 수 있다. 특히 개성공단 진출기업들의 경우에도 정책금융이나 조달 등 기타 정부의 지원수단이 함께 제공되었음을 고려할 때, 개성공단의 경우 해당 지원들에서 발견되는 생산성과 관련한 부정적 영향이 완전히 상쇄될 정도로 공단 자체가 기업에 주는 장점은 뚜렷했던 것으로 볼 수 있다. 따라서 개성공단 폐쇄를 통한 경제제재에 있어 제재를 가한 남측에도 유의한 일정부분의 피해가 있었음은 분명하다 하겠다.

그러나, 개성공단의 이와 같은 경제적 효과가 과연 국민경제적으로도 최선이었는가? 이에 대한 평가는 조심스럽지만 부정적이라고 볼 수 있다. 우리국민경제의 규모 대비 진출한 기업의 규모, 진출한 산업의 특성, 그리고 특히 경제적 분석 결과 나타난 추가적인 경제적 효과의 크기를 보면 개성공단이 보인 경제효과는 국민경제적으로 최선을 인정하기는 어려운 규모로 볼 수 있다.[8] 낮은 임금으로 활용할 수 있는 5만 2천명의 노동자로 1인당 1만달러 수준의 연간 생산액을 만들어낸 것을 효율적이라고 평가하기는 쉽지 않을 것이다. 북한의 인건비는 저렴하지만, 북한의 인력공급은 무한하지 않다는 점을 염두에 둘 필요가 있으며 이와 같이 볼 때에 향후에는 희소한 자원을 보다 효율적으로 사용하고자 노력하는 경협 전략이 필요할 것이다. 참고로 한계 산업이나 저부가가치 산업에서만 저렴한 인건비가 경쟁력을 상승시키는 것은 아니다. 예컨대 삼성전자 베트남 법인은 개성공단 공장과 마찬가지로 저숙련 인력을 활용한 단순조립 위주의 공장을 운영하지만, 스마트폰과 반도체 등 첨단산업제품을 생산하고

7) 해당 사례와 관련 연구로는 김현욱(2004), 김용성 외(2011a), 김용성 외(2011b), 장우현 외(2013), 장우현 외(2014), 장우현 · 우석진(2015), 장우현 외(2016), Chang(2016) 등을 참고할 것

8) 이는 전적으로 국민경제적 입장에서 서술한 것으로, 개성공단에 입주한 개별기업의 사유재산 측면에서는 분명한 중요한 손실이라고 보아야 할 것이다.

있다. 법인별 매출과 고용은 기본적으로 기업 내부 정보이므로 해당 정보는 언론기사를 참고해볼 수 있는데, 기사에 따라 다소 수치의 편차는 있지만 2016년 말 기준 13만 7천명을 고용하여 400억달러 수준의 수출을 기록하고 있다는 보도가 있다.[9] 삼성전자가 우리나라 기업 중 가장 높은 수준의 생산성을 가지고 있다는 점을 고려하더라도, 저숙련 저임노동을 활용한 유사한 투입구조로 개성공단에서는 1인당 1만달러의 매출, 베트남의 삼성전자 지사에서는 1인당 30만달러의 매출을 기록한 것은 개성공단의 한계를 잘 보여주는 비교라 하겠다.

이와 같이 볼 때에, 만일 개성공단의 정책목표가 북측에 사용하는 협상용 수단 마련으로서, 북측과의 경제적 의존관계를 깊이 만들지 않되 경제적으로 손실은 보지 않는 것이었다면 정책 목표는 충실히 달성했다고 평가할 수 있을 것이다. 대북 제재 국면에 있어서 개성공단의 폐쇄 전략이 전략 수단으로서 실제 활용된 것은 그 적절성에 대한 평가가 사람마다 다르더라도 분명한 사실이다. 또한 실제로 공장과 시설은 남측으로 이전시킬 수 없었지만 많은 이들이 우려했던 것처럼 2016년에는 남측에서 북에 공단 폐쇄를 통보한 상황에서도 개성공단의 남측 근로자들이 북의 인질이 되는 사태도 발생하지 않았다.

따라서 개성공단의 실증분석 결과를 활용함에 있어 중요한 것은 향후의 상황변화에 따른 남북경협의 정책목표일 것이다. 향후에도 남북관계에 있어 소극적인 정책목표를 추구하는 것이 최적인 상황으로 이어진다면 경제협력이 필요할 경우 개성공단의 사례를 참고하는 것이 바람직할 것이다.

그러나 만일 지금까지의 상황과 달리 보다 진지한 입장에서 북측과의 경제교류협력을 추구해야 되는 상황이 된다면 개성공단과 유사한 방식의 남북경제협력 정책설계는 큰 도움이 되지 않을 가능성도 높다. 만일 보다 높은 수준의 남북경제협력을 추구하는 것이 정책적으로 필요하고 타당한 상황이 된다면, 개성공단은 성공적인 모범사례라고 보기는 어려울 수 있다. 이와 같은 상황에서의 남북경제협력사업 설계에서는 개성공단의 사례를 넘어 중국 등 주변국가와의 비교우위를 함께 고려한 전략적 협력 산업 선정을 통해 남측과 북측 그리고 주변 이해당사자들이 모두 경제적 전략적 이득을 추구할 수 있는 지속 가능한 모형으로 설계하여 접근할 필요가 있을 것이다. 특히 주의할 점은, 앞으로 진행상황이 불확실하다고 해도 상황이 정리된 이후에는 준비하기에 이미 늦으므로 우리 정부는 전문가들을 활용하여 보다 바람직한 경협전략을 선제적으로 준비할 필요가 있다. 최근의 변화는 남측과 북측 모두에게 큰 기회인만큼, 희소한 자원

향후 우리 정부의 북측에 대한 실제 경제협력 제안에 있어서는 철저한 사전준비에 기반한, 옥석을 가린 경협사업을 제시할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

9) 「베트남 '삼성맨' 올해 15만명 돌파」, 『한국경제』 2017년 5월 기사 기준

과 비교우위를 최대한 살리는 방향으로 경협을 이끌 수 있도록 사전준비를 할 필요가 있다. 자원과 기회는 희소하고 전략에 따라 성과는 크게 다를 수 있으므로 향후 우리 정부의 북측에 대한 실제 경제협력 제안에 있어서는 철저한 사전준비에 기반한, 옥석을 가린 경협사업을 제시할 수 있도록 노력해야 할 것이다. KIEP

〈참고문헌〉

김규철, 「북한 주민의 경제적 후생 수준과 추세: 새로운 데이터를 통한 접근」, 『KDI 북한경제리뷰』, 2017.

김용성 외, 『중소기업지원 사업군(Ⅰ)』, 심층평가보고서, 한국개발연구원, 2011a.

_____, 『중소기업지원 사업군(Ⅱ): 금융지원사업군』, 심층평가보고서, 한국개발연구원, 2011b.

김현욱, 「중소기업 정책금융 지원효과에 관한 연구: 재정자금을 이용한 중소기업 정책금융을 중심으로」, 『정책연구시리즈 2004-05』, 한국개발연구원, 2004.

장우현, 「개성공단기업 수집자료」, 2014.

_____, 「창업중소기업 금융지원의 성과평가와 개선방향: 정책금융을 중심으로」, 2016.

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

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

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

통일부, 『2008 개성공단백서』, 통일부, 2008.

『한국경제』, 「베트남 '삼성맨' 올해 15만명 돌파」, 한국경제 2017년 5월.

한국기업데이터, 『한국기업데이터』, 2010~2016.

Chang, W., "Assessing the Economic Costs of South Korea's Sanctions against North Korea : Case of Kaesong Industrial Complex Closure," Working Paper, 2018.

_____, "An Empirical Study on the Effects of Public Procurement on the Productivity and Survivability of SMEs: Case of the Korean Mining and Manufacturing Sectors," *KDI Journal of Economic Policy*, Vol.39, No.1., 2016.

〈웹페이지〉

개성공업지구지원재단 개성공업지구관리위원회 웹사이트, 접속일자: 2018.1.22.
https://www.kidmac.or.kr

수출입은행 한국해외투자통계 사이트 기준, 접속일자: 2018.1.29.
http://211.171.208.92/odisas.html

통일부 웹사이트 "개성공단 사업추진 경과", 접속일자: 2018.1.22.
http://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/kaesongIndustrialComplex/status/promotion/

부동산 보유세 현황과 쟁점

최승문
한국조세재정연구원
부연구위원
(sungmunc@kipf.re.kr)

Ⅰ. 서론

최근 부동산 보유세 인상에 대한 논쟁이 뜨겁게 진행되고 있다. 세율의 조정이 주요 이슈인 다른 대부분의 세목과 달리 부동산 보유세, 특히 종합부동산세는 존폐 자체를 놓고 치열한 공방이 벌어지기도 한다. 소득과 무관한 과세라는 비난부터 가장 효율적인 조세라는 극찬까지 다양한 의견을 가진 사람들이 존재한다.

최근 들어 부동산 보유세에 대한 논의가 재가열되는 이유는 크게 두 가지이다. 우선 자산격차가 확대되면서 이에 대한 정부의 대책을 요구하는 사람들이 많아졌다. 우리나라의 자산계층별 소유 비중을 분석한 김낙년(2016)의 연구에 따르면 2013년 상위 0.1%가 전체 자산의 8.9%를 차지하며, 상위 1%가 전체 자산의 25.0%, 상위 5%가 전체 자산의 50.0%를 차지하고 있다. 특히 열심히 일해서 번 돈이 아니라 상속받거나 부동산에 투기해서 번 돈으로 부자가 된 사람들이 많다는 인식과, 이들이 나머지 대부분 서민들의 경제적 기회를 박탈한다는 인식이 커지면서 이를 해결하기 위한 정부의 적극적인 역할을 요구하고 있는 것이다.

또한 종합부동산세가 도입되기 직전인 2000년대 초반과 마찬가지로 최근 특정 지역, 특히 서울 강남지역의 주택가격이 빠르게 상승하였다. 이로 인해 저소득층 및 중산층의 서울 거주는 더욱 어려워지고, 서울에 집을 가지지 못한 사람들의 상대적 박탈감도 커지고 있다. 따라서 정부가 앞장서 부동산가격을 안정시켜주기를 바라는 것이다.

전통적으로 부동산 보유세는 지방정부가 제공하는 공공서비스에 대한 사용료로 보는 견해가 널리 알려져 있다. 이에 따라 대부분의 국가에서 재산세는 지방세에 속하며, 우리나라의 재산세도 이 경우에 해당한다. 또한 부동산 보유세를 통해

자본가들이 비생산자본에서 얻는 지대(地代, rent) 수입을 과세하여 부의 재분배를 이룰 수 있다는 견해도 존재한다. 특히 노동 및 생산적 자본과 달리 토지는 위치가 고정되어 있기 때문에 조세로 인한 비효율성과 왜곡이 적을 수 있다. 따라서 토지에 대한 과세는 소득 및 자산 불평등을 완화하면서, 동시에 생산적인 경제활동을 왜곡시키지 않는 좋은 조세인 것이다. 부동산 보유세가 경제적 왜곡이 적은 조세라는 점은 이론적 논의뿐만 아니라 여러 실증분석을 통해서도 확인되고 있다. 예를 들어 21개 OECD 국가를 대상으로 한 Arnold(2008)의 연구에 따르면 여러 세목 중 재산세가 가장 성장친화적(growth-friendly)인 세목인 것으로 나타났다.

본고에서는 우리나라의 부동산 보유세 현황을 살펴보고, 현재 논의되고 있는 주요 쟁점들을 정리하고자 한다. 구체적으로 Ⅱ절에서는 우리나라 부동산 보유세 현황을 살펴보고, Ⅲ절에서는 OECD 국가와 비교해 우리나라의 상대적인 보유세 부담을 평가한다. 그리고 Ⅳ절에서는 부동산 보유세와 관련된 쟁점을 논의하고, Ⅴ절에서는 본고의 내용을 요약하고 시사점을 제공한다.

본고에서는 우리나라의 부동산 보유세 현황을 살펴보고, 현재 논의되고 있는 주요 쟁점들을 정리하고자 한다.

Ⅱ. 우리나라의 부동산 보유세

1. 부동산 보유세의 연혁

우리나라의 재산세는 1909년 제정된 가옥세에서 시작되어 이후 다양한 변화를 거쳐 오늘날에 이르고 있다.[1] 1961년 가옥세가 폐지되며, 국세인 토지세 중 대지세, 광세인 광구세, 지방세인 가옥세 및 선세를 통합한 재산세가 신설되었다. 이후 1976년에는 재산세 과세대상에 농지와 임야가 추가되었다. 급격한 경제발달과 함께 소득 및 자산의 격차가 커지고 부동산투기가 성행하자 이를 완화하기 위해 1986년 토지과다보유세가 신설되었다. 토지과다보유세는 재산세와 별도로 개인의 유휴 과다보유 토지 및 법인의 비업무용 토지를 전국 합산하여 누진세율로 과세하였다. 하지만 과세대상 토지의 범위와 과세구역의 한계로 인해 큰 실효성을 거두지 못 하였다. 이에 따라 1989년에는 종전의 토지분 재산세와 토지과다보유세를 통합한 종합토지세가 신설되었다. 토지의 용도에 따라 종합합산과 별도합산, 그리고 분리과세로 구분하여 종합합산과 별도합산의

1) 본 절의 내용은 한국조세재정연구원(2012), 마정화 · 유현정(2014), 하능식 · 이선영(2016)의 내용을 참고하여 작성하였음

부동산 투기와 과다보유 문제가 해결되지 않았으며, 지역 간 불균형이 심화되자 2005년에는 부동산 보유세 체계를 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화하였다.

경우 전국의 토지를 소유자별로 합산하여 누진세율로 과세하였으며, 분리과세의 경우 토지의 세부용도에 따라 저율·일반·고율의 단일세율로 과세하였다. 이러한 노력에도 불구하고 부동산 투기와 과다보유 문제가 해결되지 않았으며, 지역 간 불균형이 심화되자 2005년에는 부동산 보유세 체계를 지방세인 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화하였다. 또한 기존의 원가방식에서 시가방식으로 평가방법을 개선하면서, 과세표준의 시가반영률을 크게 높였다. 2006년에는 종합부동산세 주택 및 종합합산토지 합산 방식을 인별 합산에서 세대별 합산으로 변경하고 과세기준액을 낮추어 과세대상을 확대하였으며, 세부담상한선을 150%에서 300%로 인상하였다. 과세표준 구간과 세율도 일부 변경하였다. 하지만 2008년 대법원에서 종합부동산세의 세대별 합산 방식이 위헌 판결을 받으면서, 합산 방식이 다시 인별 합산으로 변경되었다. 또한 과세기준액이 상향 조정되고, 세부담상한선이 150%로 인하되며, 세율도 낮아지는 등 전반적으로 종합부동산세가 크게 약화되어 현재에 이르고 있다.

2. 현행 과세 체계

가. 재산세

재산세는 지방세로 경제주체가 보유한 주택, 토지, 건축물, 항공기 및 선박에 대해 지방자치단체가 부과·징수하는 세금이다. 재산세의 과세대상인 주택, 토지, 건축물의 과세표준은 각각 시가표준액에 공정시장가액비율을 곱하여 산출되며, 공정시장가액비율은 부동산 시장의 동향 및 지방재정 여건 등을 고려하여 적용된다. 현재 토지 및 건축물의 공정시장가액비율은 70%이며, 주택의 경우 60%이다.

주택 및 토지의 시가표준액은 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따라 공시된 가액이며, 거래가격에 기반을 둔 시가방식을 사용하여 산출된다. 건축물의 시가표준액은 주택 및 토지와는 달리 원가방식으로 산정되며, 건물신축가격기준액에 건물의 구조, 용도, 위치, 경과연수 등을 고려하여 지방자치단체의 장이 결정한 가액이다.[2] 또한 주택은 건축물 및 부속토지를 일괄평가하여 과세표준을 산출하고, 비주거용 건물은 토지와 건축물을 각각 분리평가하여 과세표준 및 이에 따른 세액을 산출한 후 이를 합산하여 재산세 총액이 결정된다. 〈표 1〉은 재산세 과세대상별 과세표준과 적용 세율을 보여준다.

2) 건축물 시가표준액=건물신축가격기준액(1m²당)×구조지수×용도지수×위치지수×경과년수별잔가율×면적(1m²)×가감산특례

〈표 1〉 재산세 과세대상별 과세표준 및 세율

과세대상		과세표준	세율
주택 (토지 포함)		6천만원 이하	0.1%
		6천만원 초과~1억 5천만원 이하	0.15%
		1억 5천만원 초과~3억원 이하	0.25%
		3억원 초과	0.4%
		※ 별장	4%
일반건축물 (토지 별도)		① 골프장, 고급오락장	4%
		② 주거지역 및 지정지역내 공장용 건축물	0.5%
		③ 기타건축물(위 ① ② 외)	0.25%
		※ 과밀억제권역 안의 공장 신 · 증설	5년간 표준세율 ③의 5배(1.25%)
토지 (주택부속 토지 제외)	종합합산 (나대지 등)	5천만원 이하	0.2%
		5천만원 초과~1억원 이하	0.3%
		1억원 초과	0.5%
	별도합산 (사업용토지 등)	2억원 이하	0.2%
		2억원 초과~10억원 이하	0.3%
		10억원 초과	0.4%
	분리과세	① 전 · 답 · 과수원 · 목장용지 및 임야	0.07%
		② 골프장 및 고급오락장용 토지	4%
		③ 위 ① ② 외의 토지	0.2%

출처: 「지방세법」 제110조, 제111조

정부는 재산세 부담의 급격한 증가를 막기 위해 세부담 상한제를 운영하고 있다. 일반적으로 해당연도 재산세액이 직전연도 재산세액 대비 150%를 초과할 경우 직전연도 재산세액의 150%만을 징수하며, 주택의 경우에는 주택공시가격에 따라 상한의 비율을 다르게 적용한다.[3)]

나. 종합부동산세

종합부동산세는 조세부담의 형평성 제고 및 부동산 가격 안정을 목적으로 2005년에 국세로 신설되었다. 종합부동산세는 고액의 부동산 보유자에게 부과되는 세금이며, 종합부동산세 세수입은 지역 간 세수불균형을 해소하는 목적으로 지방정부에 이전된다.

종합부동산세액은 주택에 대한 종합부동산세액과 토지에 대한 종합부동산세

종합부동산세는 조세부담의 형평성 제고 및 부동산 가격 안정을 목적으로 2005년에 국세로 신설되었다.

3) 주택공시가격 3억원 이하: 105%, 3억원 초과~6억원 이하: 110%, 6억원 초과: 130%

종합부동산세액은 주택에 대한 종합부동산세액과 토지에 대한 종합부동산세액을 납세자별로 합한 금액이며, 토지에 대한 종합부동산세는 종합합산 토지분과 별도합산 토지분으로 구성된다.

액을 납세자별로 합한 금액이며, 토지에 대한 종합부동산세는 종합합산 토지분과 별도합산 토지분으로 구성된다.

주택과 토지의 종합부동산세 과세표준은 개별공시가격을 기준으로 각각 납세자별로 합산한 후 일정금액을 공제한 금액에 공정시장가액비율을 적용하여 산출된다. 구체적으로, 주택에 대한 종합부동산세 과세표준은 개인이 소유한 주택 공시가격의 합에서 6억원을 공제하고(1세대1주택 보유자의 경우 9억원) 공정시장가액비율을 곱하여 산출된다. 토지에 대한 종합부동산세 과세표준은 종합합산과세대상의 경우 공시가격의 합에서 5억원을 공제한 후 공정시장가액비율을 곱하여 산출되며, 별도합산과세대상의 경우 공시가격의 합에서 80억원을 공제한 후 공정시장가액비율을 곱하여 산출된다. 현재 공정시장가액비율로 80%를 적용하고 있다.

종합부동산세 세율은 〈표 2〉에 제시된 바와 같이 주택의 경우 0.5~2%의 5단계 누진구조, 토지는 종합합산대상의 경우에는 0.75~2%의 3단계 누진구조, 별도합산대상의 경우에는 0.5~0.7%의 3단계 누진구조이다.

〈표 2〉 2016년 기준 종합부동산세 과세표준 및 법정한계세율

과세대상		과세표준	세율
주택 (토지 포함)		6억원 이하	0.5%
		6억원 초과~12억원 이하	0.75%
		12억원 초과~50억원 이하	1%
		50억원 초과~94억원 이하	1.5%
		94억원 초과	2%
토지 (주택부속 토지 제외)	종합합산 (나대지 등)	15억원 이하	0.75%
		15억원 초과~45억원 이하	1.5%
		45억원 초과	2%
	별도합산 (사업용토지 등)	200억원 이하	0.5%
		200억원 초과~400억원 이하	0.6%
		400억원 초과	0.7%

출처: 「종합부동산세법」 제9조, 제14조

재산세로 부과된 세액은 주택 및 토지분 종합부동산세액에서 공제된다. 그리고 재산세와 마찬가지로 세부담 상한제를 도입하여 해당연도 주택분, 종합합산토지분, 별도합산토지분 각각의 재산세액과 종합부동산세액의 합계액이 전년도 합계액의 150%를 초과하는 경우 전년도 합계액의 150%를 부과한다.

또한 종합부동산세는 주택 장기보유자와 고령자에게 공제혜택을 제공한다. 주택 보유자가 만 60세 이상이거나 보유기간이 5년 이상일 경우 공제혜택을 받을 수 있으며, 공제액은 산출세액에 연령별 공제율과 보유기간별 공제율을 곱하여 산출된다.

종합부동산세는 주택 장기보유자와 고령자에게 공제혜택을 제공한다. 주택 보유자가 만 60세 이상이거나 보유기간이 5년 이상일 경우 공제혜택을 받을 수 있다.

〈표 3〉 연령별 공제율

(단위: %)

연령	세액 공제율
만 60세~이상 65세 미만	10
만 65세~이상 70세 미만	20
만 70세 이상	30

출처: 「종합부동산세법」 제9조

〈표 4〉 보유기간별 공제율

(단위: %)

연령	세액 공제율
5년 이상~10년 미만	20
10년 이상	40

출처: 「종합부동산세법」 제9조

2016년 재산세 세액은 약 10조원 정도다. 이 중 토지분의 세액이 절반 정도인 5조원이며, 주택의 세액이 3.7조원, 건축물의 세액이 1.4조원 수준이다.

3. 세수 현황

가. 재산세

2016년 재산세 세액은 약 10조원 정도다. 이 중 토지분의 세액이 절반 정도인 5조원이며, 주택의 세액이 3.7조원, 건축물의 세액이 1.4조원 수준이다. 이에 비해 선박과 항공기가 차지하는 비중은 매우 미미하다.

〈표 5〉 2016년 과세물건별 재산세 현황

(단위: 건, 천원)

	건수			세액	
토지분	11,801,387(납세인원)			5,029,479,288	
	물건수	총	26,802,251		
		개인	24,271,445	개인	2,601,722,514
		법인	2,475,359	법인	2,338,917,946
		기타단체	55,447	기타단체	88,838,828
건축물	4,171,399			1,445,445,259	
주택	16,386,533			3,701,477,196	
선박	23,276			4,048,553	
항공기	767			17,565,679	
합계	32,383,362			10,198,015,975	

출처: 행정안전부, 『2017 지방세통계연감』

지역별로 살펴보면 서울이 전체 건수의 14.3%, 전체 세액의 31.2%를 차지하며, 경기도가 전체 건수의 20.9%, 전체 세액의 27.0%를 차지하여 부동산의 수도권 집중화 현상을 확인할 수 있다.

〈표 6〉 2016년 지역별 재산세 과세 현황

(단위: 건, 천원, %)

	건수	비중	세액	비중
서울특별시	4,631,386	14.3	3,183,599,187	31.2
부산광역시	1,853,772	5.7	555,944,037	5.5
대구광역시	1,189,394	3.7	361,043,575	3.5
인천광역시	1,457,954	4.5	586,574,497	5.8
광주광역시	736,843	2.3	166,254,477	1.6
대전광역시	717,677	2.2	211,121,957	2.1
울산광역시	630,982	1.9	212,989,062	2.1
세종특별자치시	160,509	0.5	54,785,910	0.5
경기도	6,778,803	20.9	2,751,370,381	27.0
강원도	1,468,273	4.5	206,119,626	2.0
충청북도	1,276,319	3.9	202,996,311	2.0
충청남도	1,980,080	6.1	340,222,261	3.3
전라북도	1,609,936	5.0	192,031,934	1.9
전라남도	2,011,217	6.2	201,725,837	2.0
경상북도	2,606,751	8.0	350,766,809	3.4
경상남도	2,662,706	8.2	505,582,468	5.0
제주특별자치도	610,760	1.9	114,887,646	1.1
합계	32,383,362	100	10,198,015,975	100

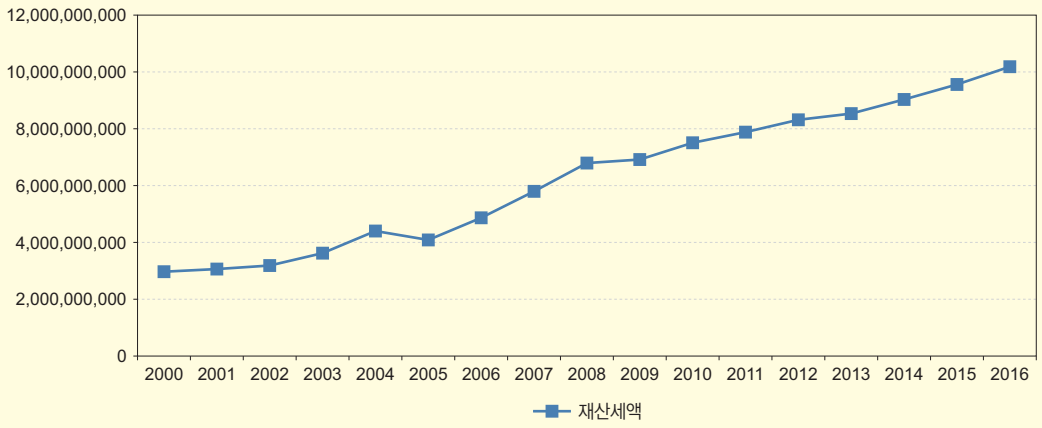
출처: 행정안전부, 『2017 지방세통계연감』

2000년 이후 연도별 재산세 부과 현황을 살펴보면 꾸준히 상승하는 추세를 확인할 수 있다.

지역별로 살펴보면 서울이 전체 건수의 14.3%, 전체 세액의 31.2%를 차지하며, 경기도가 전체 건수의 20.9%, 전체 세액의 27.0%를 차지하여 부동산의 수도권 집중화 현상을 확인할 수 있다.

[그림 1] 연도별 재산세 부과 현황

(단위: 천원)



주: 종합토지세와 도시계획세가 각각 2005년과 2011년 재산세와 통합된 점을 감안하여, 자료의 일관성을 위해 2004년 이전의 종합토지세, 2010년 이전의 도시계획세를 재산세에 더하여 연도별 (총)재산세를 산출하였음

출처: 행정안전부, 연도별 『지방세통계연감』

2016년 종합부동산세 총 세액은 약 1.5조원이며 이 중 주택분이 3,200억원, 종합합산토지분이 6,500억원, 별도합산토지분이 5,500억원 정도이다.

나. 종합부동산세

2016년 종합부동산세 총 세액은 약 1.5조원이며 이 중 주택분이 3,200억원, 종합합산토지분이 6,500억원, 별도합산토지분이 5,500억원 정도이다.

〈표 7〉 2016년 과세대상별 종합부동산세 현황

(단위: 명(개인) 또는 개(법인), 백만원)

	주택분		종합합산토지분		별도합산토지분		합계	
	인원	세액	인원	세액	인원	세액	인원	세액
개인	268,791	232,414	56,093	146,630	3,515	46,576	328,399	425,620
법인	4,764	88,421	11,416	506,906	4,438	508,843	20,618	1,104,170
합계	273,555	320,835	67,509	653,536	7,953	555,419	335,591	1,529,790

출처: 국세청, 『2017 국세통계연보』

지역별로 살펴보면 수도권 집중화 현상이 두드러진다. 서울이 전체 인원 중 55.7%, 전체 세액 중 61.5%를 차지하며, 경기도가 전체 인원 중 23.0%, 전체 세액 중 16.3%를 차지한다.

〈표 8〉 2016년 지역별 주택분 종합부동산세 현황

(단위: 명(개인) 또는 개(법인), %, 백만원, %)

	인원	비중	세액	비중
서울	152,436	55.7	197,156	61.5
인천	6,622	2.4	4,598	1.4
경기	62,922	23.0	52,330	16.3
강원	2,310	0.8	2,283	0.7
대전	3,781	1.4	2,823	0.9
충북	2,396	0.9	2,110	0.7
충남	3,450	1.3	3,729	1.2
세종	750	0.3	474	0.1
광주	2,345	0.9	2,019	0.6
전북	2,259	0.8	1,866	0.6
전남	1,118	0.4	1,488	0.5
대구	9,224	3.4	7,285	2.3
경북	3,436	1.3	5,894	1.8
부산	10,579	3.9	12,510	3.9
울산	2,921	1.1	4,042	1.3
경남	4,982	1.8	16,987	5.3
제주	2,024	0.7	3,241	1.0
전국	273,555	100	320,835	100

출처: 국세청, 『2017 국세통계연보』

지역별로 살펴보면 수도권 집중화 현상이 두드러진다. 서울이 전체 인원 중 55.7%, 전체 세액 중 61.5%를 차지하며, 경기도가 전체 인원 중 23.0%, 전체 세액 중 16.3%를 차지한다.

과세표준 규모별로 살펴보면 누진구조로 인해 과세표준이 높은 구간의 세부담이 급격히 증가하여, 과세대상 인원이 239인(개인 또는 법인)에 불과한 50억 원 초과 구간이 전체 세액의 약 25%를 차지한다. 보유주택별로 살펴볼 경우에도 마찬가지로 보유주택 수가 증가할수록 인원 차지비율에 비해 세액 차지비율이 크게 높아지는 것을 확인할 수 있다.

보유주택별로 살펴볼 경우에도 마찬가지로 보유주택 수가 증가할수록 인원 차지비율에 비해 세액 차지비율이 크게 높아지는 것을 확인할 수 있다.

〈표 9〉 과세표준 및 보유주택 수별 종합부동산세 세액

(단위: 명(개인) 또는 개(법인), 백만원)

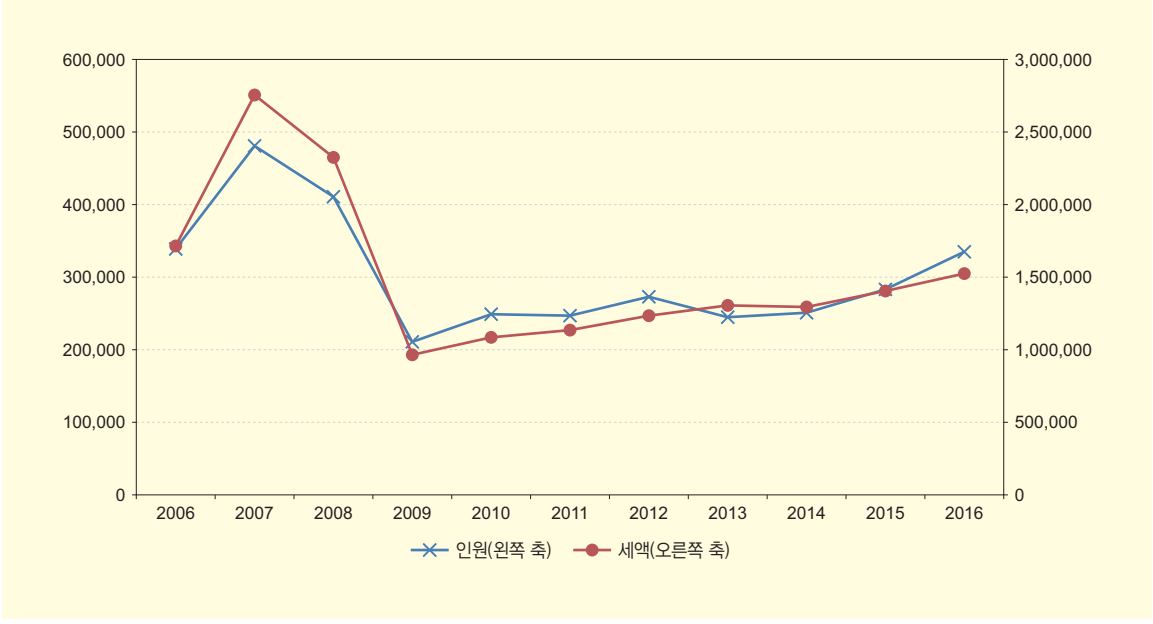
과세표준 규모	인원	세액	보유주택 수	인원	세액
5천만원 이하	65,176	4,708	1호	68,621	33,895
5천만원~2억원	104,999	37,251	2호	95,137	79,059
2억~5억원	68,956	67,864	3호	30,083	32,703
5억~10억원	25,529	58,954	4호	16,737	17,427
10억~20억원	7,103	44,581	5호	11,545	11,885
20억~50억원	1,553	27,580	6~10호	26,559	29,110
50억원 초과	239	79,897	11호 이상	24,873	116,756
합계	273,555	320,835	합계	273,555	320,835

출처: 국세청, 『2017 국세통계연보』

연도별 추세를 살펴보면 종합부동산세가 크게 약화된 2009년 세액이 급격히 감소하였고, 이후 완만하게 증가하는 추세이다.

[그림 2] 연도별 종합부동산세 과세현황

(단위: 명, 백만원)



출처: 국세청, 연도별 『국세통계연보』

Ⅲ. OECD 국가의 부동산 보유세 비교

우리나라는 다른 OECD 국가에 비해 보유세 부담이 낮고 거래세 부담이 높은 것으로 알려져 있다. 〈표 10〉에서 보는 바와 같이 2015년 우리나라의 GDP 대비 부동산 보유세 비중은 0.8%로 OECD 평균인 1.1%보다 낮으며, 미국(2.5%), 캐나다(3.1%), 영국(3.1%), 프랑스(2.6%)에 비해서는 훨씬 낮은 수준이다. 총조세[4] 중 보유세가 차지하는 비중은 4.3%로 OECD 평균인 4.5%보다 약간 낮은 수준이다.

우리나라는 다른 OECD 국가에 비해 보유세 부담이 낮고 거래세 부담이 높은 것으로 알려져 있다.

〈표 10〉 2015년 OECD 국가의 보유세 비교

(단위: %)

	보유세/GDP	조세부담률	국민부담률	보유세/총조세	보유세/(총조세+사회보장기여금)
호주	1.7	28.2	28.2	5.8	5.8
오스트리아	0.2	29.0	43.7	0.8	0.5
벨기에	1.3	30.5	44.8	4.3	3.0
캐나다	3.1	27.2	32.0	11.3	9.6
칠레	0.7	19.1	20.5	3.5	3.2
체코	0.2	19.0	33.3	1.2	0.7
덴마크	1.4	45.8	45.9	3.0	3.0
에스토니아	0.3	22.6	33.9	1.3	0.8
핀란드	0.8	31.2	43.9	2.5	1.7
프랑스	2.6	28.5	45.2	9.1	5.8
독일	0.4	23.1	37.1	1.9	1.2
그리스	2.0	25.7	36.4	8.0	5.6
헝가리	0.6	26.4	39.0	2.2	1.5
아이슬란드	1.6	33.1	36.7	4.8	4.3
아일랜드	0.7	19.2	23.1	3.6	3.0
이스라엘	2.0	26.2	31.3	7.8	6.5
이탈리아	1.6	30.3	43.3	5.1	3.6
일본	1.9	18.6	30.7	10.1	6.1
한국	0.8	18.5	25.2	4.3	3.2
라트비아	0.8	20.7	29.0	3.9	2.8
룩셈부르크	0.1	26.2	36.8	0.3	0.2
멕시코	0.2	14.0	16.2	1.5	1.3

4) 사회보장기여금 제외

미국, 캐나다, 영국의 경우 전반적인 세부담이 OECD 평균보다 낮거나 크게 높지 않지만, 총조세에서 보유세가 차지하는 비중은 OECD 평균보다 훨씬 높기 때문에 GDP 대비 보유세 부담이 높게 나타난다.

〈표 10〉의 계속

(단위: %)

	$\frac{\text{보유세}}{GDP}$	조세부담률	국민부담률	$\frac{\text{보유세}}{\text{총조세}}$	$\frac{\text{보유세}}{\text{총조세+사회보장기여금}}$
네덜란드	0.9	23.3	37.4	4.0	2.5
뉴질랜드	2.0	33.0	33.0	6.0	6.0
노르웨이	0.4	27.8	38.3	1.5	1.1
폴란드	1.2	19.9	32.4	6.2	3.8
포르투갈	0.8	25.5	34.6	3.3	2.4
슬로바키아	0.4	18.5	32.3	2.3	1.3
슬로베니아	0.5	22.0	36.6	2.3	1.4
스페인	1.2	22.4	33.8	5.3	3.5
스웨덴	0.8	33.6	43.3	2.3	1.8
스위스	0.2	20.9	27.7	0.9	0.6
터키	0.3	17.8	25.1	1.4	1.0
영국	3.1	26.4	32.5	11.8	9.6
미국	2.5	20.0	26.2	12.6	9.6
OECD 평균	1.1	25.0	34.0	4.5	3.4

출처: OECD Revenue Statistics(https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV, 2018.5.3. 접속)를 이용하여 저자가 계산

국가별 GDP 대비 보유세 비중이 차이가 나는 요인을 좀 더 세분화하여 살펴보기 위해 다음 식과 같이 GDP 대비 보유세 비중을 두 가지 요인으로 분해할 수 있다.

$$\frac{\text{보유세}}{GDP} = \frac{\text{총조세}}{GDP} \times \frac{\text{보유세}}{\text{총조세}}$$

즉 GDP 대비 보유세 비중은 GDP 대비 총조세, 즉 조세부담률과 총조세 대비 보유세, 즉 보유세가 총조세에서 차지하는 비중으로 나눌 수 있다. 보유세 부담이 특히 높은 미국, 캐나다, 영국, 프랑스를 비교해보면 서로 다른 이유로 보유세 부담이 높다는 점을 확인할 수 있다. 미국, 캐나다, 영국의 경우 전반적인 세부담(조세부담률 또는 국민부담률)이 OECD 평균보다 낮거나 크게 높지 않지만, 총조세에서 보유세가 차지하는 비중은 OECD 평균보다 훨씬 높기 때문에 GDP 대비 보유세 부담이 높게 나타난다. 반면 프랑스의 경우 두 가지 요인, 즉 전반적인 세부담 및 총조세에서 보유세가 차지하는 비율이 모두 OECD 평균

수준보다 높다.

〈표 10〉을 통해 확인할 수 있듯이 우리나라의 경우 OECD 평균에 비해 조세부담률은 크게 낮지만 총조세에서 보유세가 차지하는 비중은 평균보다 약간 낮은 수준이다. 따라서 우리나라의 GDP 대비 보유세 비중이 낮은 이유는 보유세뿐만 아니라 전반적인 세부담 자체가 낮기 때문이라고 해석할 수도 있다. 하지만 이는 우리나라의 특성, 즉 가계 및 국가의 자산 중 부동산이 차지하는 비중이 매우 높다는 점을 잘 반영하지 않은 해석이다. 이러한 점을 고려해보기 위해 GDP 대비 보유세 부담을 아래와 같이 새로운 두 가지 요인으로 분해할 수 있다.

$$\frac{\text{보유세}}{GDP} = \frac{\text{부동산}}{GDP} \times \frac{\text{보유세}}{\text{부동산}}$$

즉 GDP 대비 보유세 비중이 비슷하더라도 GDP 대비 부동산의 비율이 높다면 부동산 대비 보유세, 즉 부동산에 대한 실효세율이 낮은 것이다. 〈표 11〉에서 보는 바와 같이 2015년 우리나라의 GDP 대비 토지 자산총액의 비율은 4.2배로 자료가 존재하는 13개 국가 중 가장 높았으며, 13개국 평균인 2.03배의 2배 이상이다. GDP 대비 주택과 건축물 자산총액의 비율은 토지에 비해 국가별로 편차가 크지 않았으며, 대부분 2~3배 수준이다. 따라서 GDP 대비 부동산 자산총액의 편차는 주로 토지에서 기인한 것이며, 우리나라가 비교 국가 중 가장 높다. 전체 부동산 중 정부 소유 부동산을 제외한 민간 소유 부동산의 GDP 대비 비율도 우리나라가 비교 대상 국가 중 가장 높으며, 이는 역시 주택과 건축물보다는 토지에서 기인하였다. 민간 부동산 자산총액 대비 보유세액의 비율, 즉 보유세 실효세율의 경우 우리나라가 0.16%로 전체 평균인 0.33%의 절반 수준에 불과하다. 특히 영국과 캐나다와 비교하면 5분의 1 수준이다.

GDP 대비 부동산 자산총액의 편차는 주로 토지에서 기인한 것이며, 우리나라가 비교 국가 중 가장 높다.

민간 부동산 자산총액 대비 보유세액의 비율, 즉 보유세 실효세율의 경우 우리나라가 0.16%로 전체 평균인 0.33%의 절반 수준에 불과하다. 특히 영국과 캐나다와 비교하면 5분의 1 수준이다.

〈표 11〉 국가별 부동산 규모 및 보유세 실효세율

(단위: 배, %)

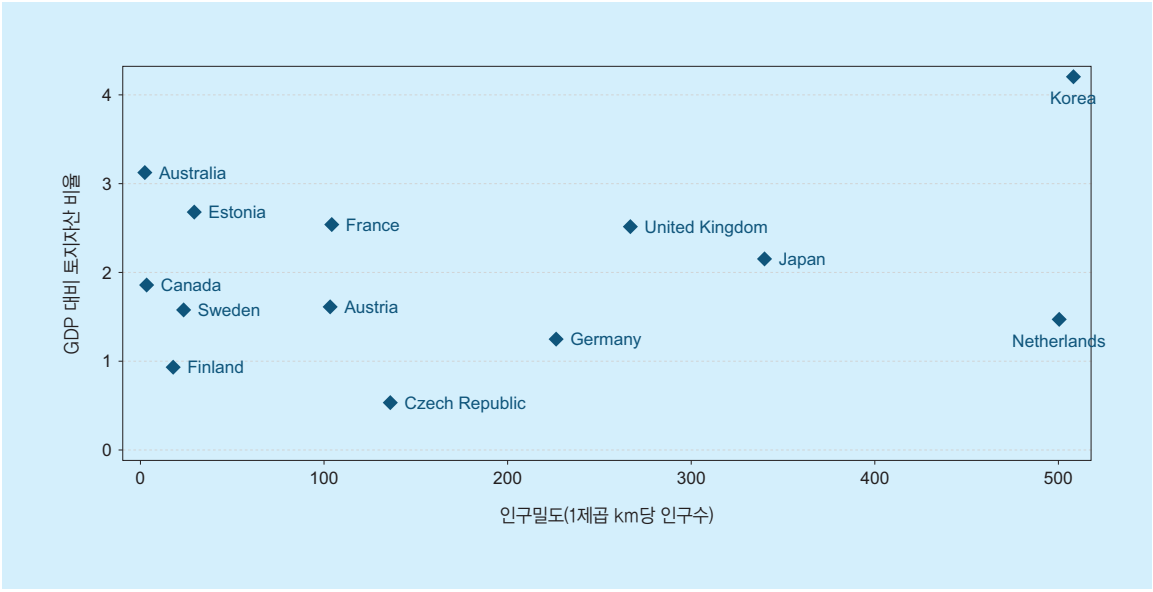
	전체		민간		
	토지총액 / GDP	건축물(주택포함) / GDP	토지총액 / GDP	건축물(주택포함) / GDP	보유세 / 민간부동산총액
호주	3.12	2.62	2.91	2.30	0.31
오스트리아	1.61	3.32	1.43	2.82	0.05
캐나다	1.86	2.01	1.76	1.76	0.87
체코	0.53	3.18	0.43	2.09	0.09
에스토니아	2.68	2.43	2.40	2.01	0.06
핀란드	0.93	2.63	0.75	2.16	0.26
프랑스	2.54	2.84	2.21	2.39	0.57
독일	1.25	2.62	1.10	2.24	0.13
일본	2.15	2.58	1.94	1.57	0.54
한국	4.20	2.67	3.09	2.01	0.16
네덜란드	1.47	2.34	1.42	1.82	0.29
스웨덴	1.57	2.33	1.39	1.80	0.24
영국	2.51	1.80	2.43	1.52	0.78
평균	2.03	2.57	1.79	2.04	0.33

주: 마지막 열 실효세율은 %, 나머지는 배

출처: OECD National Accounts 및 OECD Revenue Statistics (https://stats.oecd.org/, 2018.5.3. 접속)를 이용한 저자의 계산

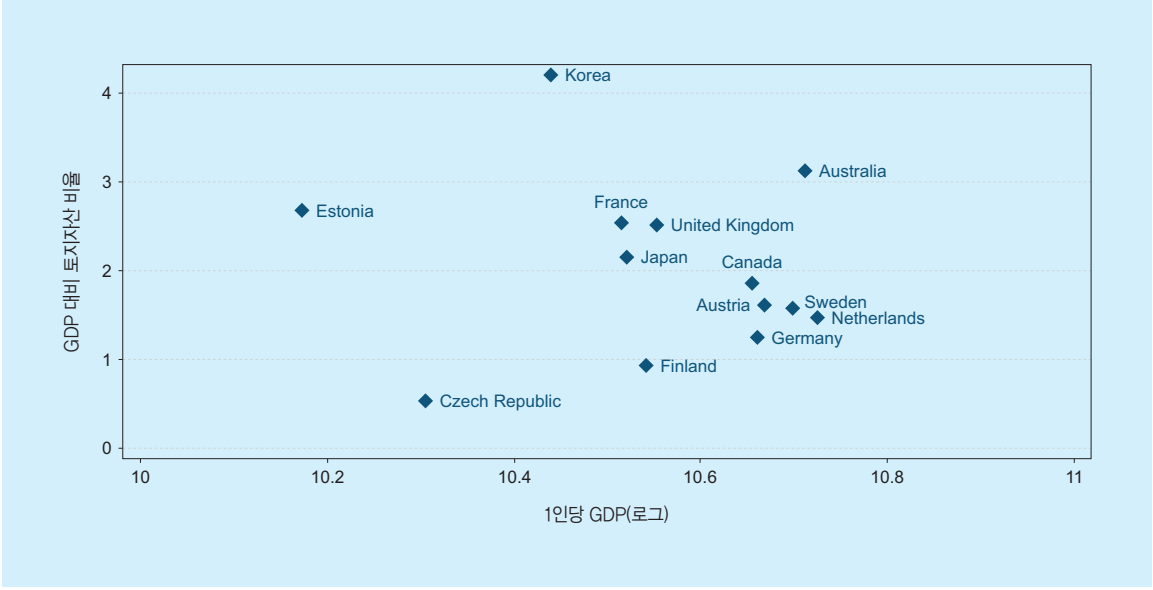
우리나라의 GDP 대비 부동산 규모가 큰 것은 인구밀도가 높기 때문이라고 생각할 수 있다. 단위 면적당 거주하는 사람이 많을수록 토지의 가치는 높아지기 때문이다. 하지만 [그림 3]에서 보는 바와 같이 인구밀도를 고려하더라도 우리나라의 GDP 대비 토지 자산총액의 규모는 지나치게 높아 보인다. 경제발전 수준(1인당 GDP)을 고려할 경우도 마찬가지다.

[그림 3] 인구밀도와 토지자산 비중



출처: OECD 자료를 이용하여 저자 작성

[그림 4] 경제개발수준과 토지자산 비중



출처: OECD 자료를 이용하여 저자 작성

보유세 강화를 위해서는 이와 관련된 쟁점을 면밀히 분석하여 조세의 효율성은 높이되, 국민 대부분이 수긍할 수 있는 합리적인 개편방안을 모색하여야 한다.

Ⅳ. 부동산 보유세 관련 쟁점

부동산 보유세에 대한 이론적 근거, 실증적 분석, 해외 국가와의 비교를 통해 살펴본 결과 우리나라의 경우 부동산 보유세 강화의 여지가 있는 것으로 판단된다. 하지만 경제적 효율성에도 불구하고, 부동산 보유세는 국민들에게 인기가 없으며 정치적으로 실행이 어려운 조세다. 우선 세부담의 가시성이 높은 것이 한 원인이다. 즉 원천징수되는 근로소득세, 소액씩 내게 되는 부가가치세 등과 달리 비교적 큰 금액을 본인이 직접 내기 때문에 다른 세목에 비해 세부담이 크게 느껴진다. 또한 소득이 아닌 자산에 과세하다보니 소득 대비 세부담이 지나치게 높은 가구가 존재하는 것도 보유세 인상을 어렵게 하는 원인 중 하나다. 따라서 보유세 강화를 위해서는 이와 관련된 쟁점을 면밀히 분석하여 조세의 효율성은 높이되, 국민 대부분이 수긍할 수 있는 합리적인 개편방안을 모색하여야 한다. 본 절에서는 부동산 보유세에 관한 주요 쟁점과 대안을 살펴본다.

1. 과표현실화율 인상

2005년 부동산 보유세 개편으로 인해 주택에 대한 과표는 토지와 건물을 통합하여 과세하게 되었다. 특히 과표산정 방식을 기존 원가방식에서 시가방식으로 변경하면서 과표현실화율이 크게 향상되었다. 그럼에도 불구하고 예정됐던 과표적용비율 인상 및 폐지는 이루어지지 않았고, 공시가격의 실거래가 반영률도 이후 크게 나아지지 않고 있다. 〈표 12〉는 주거용 건물과 주거용 건물 부속토지의 순자본스톡과 재산세 주택분 과세표준의 연도별 통계를 나타낸다. 주택(및 부속토지)에 대한 재산세 과표현실화율, 즉 자본스톡 대비 과세표준의 비율은 40~43% 수준에서 정체되어 있다. 과세표준은 공시가격에서 공정시장가액비율인 60%를 곱한 금액이므로, 공시가격의 실거래가반영률은 $71.5\%\left(=42.89\times\frac{10}{6}\right)$ 정도로 추정된다.

〈표 12〉 연도별 재산세 주택분 과표현실화율

(단위: 십억원, %)

	주거용 건물 (A)	주거용 건물 부속토지(B)	합산 (C=A+B)	재산세 주택분 과세표준(D)	과표현실화율 (D/C) (%)
2012	1,110,018	1,943,337	3,053,355	1,302,134	42.65
2013	1,149,521	2,021,895	3,171,416	1,306,227	41.19
2014	1,193,979	2,140,808	3,334,787	1,361,927	40.84
2015	1,246,067	2,265,920	3,511,987	1,456,485	41.47
2016	1,313,566	2,418,456	3,732,022	1,600,689	42.89

주: 재산세 주택분 과세표준으로는 과세분 과표와 비과세분 과표를 모두 포함
출처: 한국은행 경제통계시스템, 자산별 순자본스톡(http://ecos.bok.or.kr/, 2018.2.12. 접속)
행정안전부, 연도별 『지방세통계연감』

거시총량을 대상으로 한 분석은 과세대상별, 지역별, 규모별 특성을 파악하는 데 한계가 있기 때문에 주택 유형별 과표현실화율은 미시자료를 통해 추정할 수 있다.

이러한 거시총량을 대상으로 한 분석은 과세대상별, 지역별, 규모별 특성을 파악하는 데 한계가 있기 때문에 주택 유형별 과표현실화율은 미시자료를 통해 추정할 수 있다. 박상수 외(2014)의 연구에서는 2012년 6월 2일부터 2013년 6월 1일 사이 거래된 서울시 부동산을 대상으로 취득가격과 시가표준액을 비교하여 과세대상별 실거래가반영률과 과표현실화율을 계산하였다. 〈표 13〉에서 보는 바와 같이 과세대상별로 과표현실화율에 다소 차이를 보이고 있다. 주택의 경우 과표현실화율이 43.6%로 앞서 거시자료를 통해 추정한 2012년 42.65%와 크게 다르지 않다.

〈표 13〉 과세대상별 실거래가반영률 및 과표현실화율

(단위: 백만원, %)

과세대상	취득가격 (A)	시가표준액 (B)	실거래가 반영률 (B/A)	재산세 과표 현실화율
주택	49,695,921	36,148,885	72.7	43.6
비주거용 건물	38,104,828	22,923,995	60.2	42.1
주상복합	3,932,297	2,764,475	70.3	49.2
토지	5,984,293	4,677,265	78.2	54.7
전체	97,717,338	66,514,622	68.1	43.9

출처: 박상수 외(2014), 〈표 V-3〉 (p. 113)을 저자가 재구성

박상수 외(2014)에 의하면 10억원을 초과하는 고가 부동산의 과표현실화율이 평균보다 오히려 더 낮은 것으로 나타났다.

동 연구에서는 취득가격 구간별로 과표현실화율을 계산하였는데 〈표 14〉에서 보는 바와 같이 10억원을 초과하는 고가 부동산의 과표현실화율이 평균보다 오히려 더 낮은 것으로 나타났다.

〈표 14〉 가격 구간별 시가반영률 및 과표현실화율

(단위: 백만원, %)

취득가격 구간	취득가격 (A)	시가표준액 (B)	실거래가 반영률 (C=B/A)	재산세 과표현실화율 (C×0.6)
1억원 이하	712,804	1,057,816	148.4	89.0
1억~2억원	5,361,006	3,945,430	73.6	44.2
2억~3억원	7,163,647	5,269,165	73.6	44.1
3억~4억원	6,530,197	4,917,751	75.3	45.2
4억~5억원	4,705,800	3,580,638	76.1	45.7
5억~6억원	3,656,446	2,763,873	75.6	45.4
6억~7억원	2,959,319	2,275,707	76.9	46.1
7억~8억원	2,418,206	1,833,365	75.8	45.5
8억~9억원	2,418,389	1,807,287	74.7	44.8
9억~10억원	1,262,663	979,947	77.6	46.6
10억원 초과	12,507,443	7,717,907	61.7	37.0
합계	49,695,921	36,148,885	72.7	43.6

출처: 박상수 외(2014), 〈표 V-4〉 (p. 115)를 저자가 재구성

박준 외(2015)의 연구에서는 한국감정원 부동산공시가격 자료와 국토교통부 실거래가 자료를 활용하여 지역별·대상별 실거래가반영률을 분석하였다. 분석 결과 단독주택과 토지에 비해 공동주택의 실거래가반영률이 높았으며, 단독주택과 공동주택의 경우 서울의 실거래가반영률이 전국 평균보다 더 낮은 것으로 나타났다.

〈표 15〉 2013년도 광역단체별 실거래가반영률 변황

(단위: %)

	단독주택	토지	공동주택
전국	59.2	61.2	71.5
서울	52.1	63.0	68.7
부산	60.7	64.6	71.7
대구	66.3	66.3	73.6
인천	59.0	64.5	70.1
광주	68.4	68.6	70.3
대전	67.4	70.7	72.5
울산	49.9	54.8	73.2
세종	55.5	53.6	75.5
경기	55.7	63.2	71.0
강원	57.8	59.7	70.8
충북	54.5	57.7	70.3
충남	56.4	62.1	73.9
전북	60.4	62.2	70.7
전남	60.6	66.2	72.1
경북	63.0	57.7	72.9
경남	56.4	56.0	72.8
제주	58.4	62.9	70.0

출처: 박준 외(2015), 〈표 3-1〉 (p. 46)

참여연대(2017)에서 발표한 자료에 따르면, 2017년 상반기에 거래된 전국 공동주택 공시가격을 거래가격과 비교한 결과, 실거래가반영률은 전국 평균 67.4%이며, 서울은 이보다 낮은 64.8%인 것으로 나타났다.

박준 외(2015)의 연구에서는 단독주택과 토지에 비해 공동주택의 실거래가반영률이 높았으며, 단독주택과 공동주택의 경우 서울의 실거래가반영률이 전국 평균보다 더 낮은 것으로 나타났다.

공정시장가액비율 조정만으로 과표현실화율을 크게 높이기는 어렵고 근본적으로 실거래가반영률을 높여야 한다.

〈표 16〉 2017년 상반기 공동주택 공시가격의 실거래가반영률

(단위: %)

지역	실거래가반영률	지역	실거래가반영률
전국	67.4	경기	67.5
서울	64.8	강원	67.0
부산	66.0	충북	70.9
대구	70.4	충남	70.7
인천	67.5	전북	69.7
광주	69.3	전남	67.9
대전	69.5	경북	72.9
울산	70.3	경남	70.3
세종	67.6	제주	64.2

출처: 참여연대(2017), 〈표 4〉, p. 8.

이상의 결과를 요약하면 연구에 따라 다소 차이는 있지만 전반적으로 우리나라 주택의 실거래가반영률은 65~70% 수준인 것으로 보인다. 그리고 재산세의 경우 주택의 공시가격에 공정시장가액비율인 60%를 곱하여 과세표준을 결정하기 때문에 과표현실화율은 대략 40%(≈65~70%×60%) 내외로 추정된다.

과표현실화율을 높이기 위해서는 실거래가반영률과 공정시장가액비율을 높여야 한다. 주택에 대한 공정시장가액비율은 재산세의 경우 60%, 종합부동산세의 경우 80%를 적용하고 있다. 법적으로는 재산세의 경우 40~80% 사이에서, 종합부동산세의 경우 60~100% 사이에서 정부의 시행령으로 정할 수 있다. 2005년말 「지방세법」 개정을 통해 당시 50%를 적용하던 재산세 과세표준액 적용비율을 2006년부터(주택의 경우 2008년부터) 매년 5%p씩 올려 2015년(주택의 경우 2017년) 100%를 적용하도록 하였으나, 2009년 이 규정이 폐지되면서 공정시장가액비율 제도가 도입되었다. 공정시장가액비율은 법 개정 없이 시행령으로 수정할 수 있어 주택에 대해 재산세는 현행 60%에서 80%로, 종합부동산세는 현행 80%에서 100%로 인상이 가능하다. 하지만 공정시장가액비율 조정만으로 과표현실화율을 크게 높이기는 어렵고 근본적으로 실거래가반영률을 높여야 한다.

실거래가반영률의 경우 단순히 보유세 인상 차원이 아니라 조세정의와 형평성을 위해서 반드시 이루어져야 하는 과제이다. 특히 선행연구의 결과와 같이 고가 부동산의 실거래가반영률이 낮은 경향이 있어 이는 세부담의 수직적 형평

성을 위반할 수 있다. 물론 소득과 달리 부동산의 경우 동일한 부동산이 매년 반복적으로 거래되는 것이 아니기 때문에 정확한 시장가치를 파악하기는 어렵다. 따라서 주변 시세 등을 통해 간접적으로 평가해야 하는 경우가 많다. 하지만 지금 현재 실거래가 반영률 제고를 위한 충분한 인프라가 갖추어져 있으며, 실거래가와 시가표준액 간 괴리가 상당히 커 정부의 의지에 따라 실거래가반영률을 충분히 높일 수 있을 것으로 판단된다. 공시가격이 실거래가를 최대한 있는 그대로 반영할 수 있도록 제도를 구축하되, 평가의 한계상 실제 가치보다 다소 높게 평가될 가능성과 부동산 가격변동에 대한 완충장치의 필요성을 고려하여 80~90%의 공정시장가액비율을 적용하는 것도 검토해볼 수 있다. 이 경우 공정시장가액비율 제도의 취지를 살릴 수 있으며, 현재와 같이 공시가격과 공정시장가액비율이 이중적으로 과세표준을 낮추는 것을 방지할 수 있다.

다만 실거래가반영률을 높일 경우 고액의 자산가뿐만 아니라 서민 계층의 재산세도 높아진다는 우려가 있다. 하지만 현재 적용 중인 세부담 상한제가 재산세의 급격한 상승을 방지할 것이다. 주택의 경우 세부담상한이 더욱 낮게 설정되어 공시가격 기준 3억원 이하, 3억원 초과 6억원 이하, 6억원 초과 주택의 재산세가 각각 전년도에 비해 105%, 110%, 130%를 넘지 않도록 하고 있다. 따라서 단기간의 급격한 재산세 상승은 일어나지 않을 것이다. 또한 장기적으로 재산세 부담이 크게 높아진다고 판단될 경우에도 일단 부동산의 과세표준은 실제 시장가치를 최대한 반영하도록 설계하고, 세부적인 내용은 필요에 따라 세율이나 공제제도 조정 등을 통해 해결하는 것이 바람직하다.

부동산의 과세표준은 실제 시장가치를 최대한 반영하도록 설계하고, 세부적인 내용은 필요에 따라 세율이나 공제제도 조정 등을 통해 해결하는 것이 바람직하다.

2. 저소득 고자산 가구의 세부담 완화

부동산 보유세에 대해 흔히 제기되는 문제 중 하나가 납세자의 과세능력을 잘 반영하지 못한다는 점이다. 즉 보유하고 있는 부동산 자산은 많지만 매년 정기적으로 발생하는 소득이 적은 가구가 많아 역진적 성격을 띨 수 있고, 심한 경우 현금 유동성 문제도 발생할 수 있다. 특히 이같은 문제는 은퇴한 노령자 가구에서 나타날 수 있다.

우리나라 가구의 소득과 자산 결합분포를 추정한 김진영(2017)의 연구에서는 소득과 자산을 각각 5분위로 나누어 총 25개 집단의 경제적 능력을 비교하였다. 〈표 17〉에서 보는 바와 같이 자산은 최상위 계층에 속하지만 소득은 최

소득이 높아질수록 종합부동산세를 납부하는 가구의 비율이 높아졌지만, 저소득층 중에서도 종합부동산세 납부 가구가 존재한다는 것을 확인하였다.

하위 계층에 속하는 가구가 전체 가구 중 1.38%를 차지한다. 이 집단은 다른 집단에 비해 연령이 높은 것이 특징이며, 보유세 부담이 소득의 10%를 넘는다.

〈표 17〉 2011년 소득·재산 결합분포

(단위: 만원, %)

소득 분위	자산 분위	비중	연령	소득	자산	부동산 자산	보유세	보유세 소득
1	5	1.38	62.31	582.71	70,882.12	75.94	79.40	13.63
2	5	1.81	57.22	1,856.28	76,684.61	78.25	80.56	4.20
3	5	2.56	54.05	3,152.52	71,770.78	80.04	73.81	2.49
4	5	4.37	48.72	4,899.70	74,575.46	70.25	58.87	1.32
5	5	9.32	47.31	9,609.01	96,214.98	68.93	94.19	0.96

출처: 김진영(2017), 〈표 5〉 (p. 85)의 일부를 저자가 재구성

종합부동산세 납부가구의 특성을 분석한 박준 외(2014)의 연구에서는 소득 수준에 따라 종합부동산세 납부 여부를 살펴보았다. 소득이 높아질수록 종합부동산세를 납부하는 가구의 비율이 높아졌지만, 저소득층 중에서도 종합부동산세 납부 가구가 존재한다는 것을 확인하였다.

〈표 18〉 종합부동산세 납부가구의 특성–소득수준

(단위: 가구 수, %)

소득	납부가구	미납부가구	납부가구 비율(%)	
			(표본)	(가중치 고려)
1,400만원 미만	5	1,899	0.26	0.43
1,400만~2,800만원	15	1,825	0.82	0.89
2,800만~4,300만원	25	1,783	1.38	1.56
4,300만~6,600만원	41	1,830	2.19	2.14
6,600만원 이상	125	1,721	6.77	6.07
전체	211	9,058	2.28	2.25

출처: 박준 외(2014), 〈표 4–17〉 (p. 87)

저소득층, 특히 고령자들의 부동산 보유세 납부 문제는 종합부동산세 도입 당시부터 논란이 많았던 문제다. 고가의 주택을 팔아 다른 지역의 저가의 주택

에 살면 해결된다는 주장도 있고, 은퇴한 고령자들은 교외 지역에 거주하고 경제활동을 하는 젊은 사람들이 도심에 거주하는 것이 경제적으로 더 효율적이라는 주장도 있다. 하지만 평생 모은 돈으로 구입한 주택을 일생의 성과로 생각하며, 오랜 기간 거주하며 일상생활 및 인간관계의 터전이 된 지역을 떠나라는 것은 정서적으로 분명 받아들이기 힘들 수 있다.

정부는 고령자들의 세부담을 완화시키기 위해 고령자 및 장기보유자에게 세액 공제를 적용하고 있지만,[5] 이 같은 지원은 종합부동산세 부담을 크게 낮추지는 못 한다. 따라서 고령자에 한해 과세이연을 허용하는 방안을 검토할 필요가 있다.[6] 소득에 비해 종합부동산세가 지나치게 높은 경우 과세를 이연하여 향후 주택을 팔거나 상속·증여할 때 양도소득세 또는 상속증여세에 포함시켜 납부하게 할 수 있다. 물론 이 경우 이연된 과세에 대해 시장이자율 또는 그 이상의 규제를 적용하여 과세이연이 남발되지 않도록 설계하여야 한다. 과세이연 제도는 소득 또는 자산의 이전이 발생한 시점에 과세한다는 점에서 세부담을 줄일 수 있으며, 연령별·보유기간별 공제와 달리 세금을 깎아주는 것이 아니라 시기만 조정할 뿐이라는 장점도 있다.

소득에 비해 종합부동산세가 지나치게 높은 경우 과세를 이연하여 향후 주택을 팔거나 상속·증여할 때 양도소득세 또는 상속증여세에 포함시켜 납부하게 할 수 있다.

3. 실거주 목적의 1주택 소유자

우리나라의 부동산정책 중에는 1세대1주택자를 지원하고 다주택자에게 중과하는 제도가 많다. 이는 실거주 목적의 주택 소유는 장려하는 반면, 주택에 대한 투기적 수요를 억제하기 위함이다. 종합부동산세의 경우에도 1주택자에게는 6억원 대신 9억원을 공제하는 혜택을 제공하고 있다. 부동산 보유세로 인한 조세저항을 완화시키고, 장기적으로 지속가능한 제도로 만들기 위해서는 실거주 목적의 1주택 소유자의 세부담은 크게 증가하지 않도록 하여야 한다. 물가상승 등을 고려해 현재 9억원인 1주택자 공제금액을 향후 추가로 상향 조정하는 방안을 검토해볼 필요도 있다.

1주택자에게 혜택을 줄 때 엄격하게 고려해야 할 점이 실거주 여부다. 1주택 보유 여부와 실거주 여부는 다를 수 있다는 문제점이 꾸준히 제기되고 있다. 거주 목적의 주택은 임차형태로 해결하며, 거주 지역과 별도로 자산가치 상승이 기대되는 지역의 주택을 구입해 소유하는 가구가 많은 것이다. 이런 가구의 경우 소비 목적의 주택과 투자 목적의 주택이 분리되어 있으며, 1주택자 지원 취

5) 〈표 3〉 및 〈표 4〉 참고
6) 아일랜드에서는 고령자에게 재산세 이연을 허용하여 향후 부동산을 매각할 때 납부할 수 있도록 한다. 이연된 세액에 대해서는 연 4%의 이자율이 적용된다. (Slack and Bird(2014))

정부는 작년 8.2 부동산대책을 통해 양도소득제 면제 요건으로 거주요건을 부활시켰다. 종합부동산세의 경우에도 1세대1주택 요건에 실거주 여부를 반영하는 것을 검토할 필요가 있다.

지와 맞지 않다. 최근 노영훈(2018)의 연구에서는 우리나라 가구의 주택 투자 수요를 추정하며, 특히 1주택 가구 중에서도 소유 주택에 거주하는 가구보다 타지에 주택을 소유하면서 거주 주택은 임차하는 가구의 경제적 수준이 더 높다는 점을 보였다.

〈표 19〉 주택소유 및 점유형태별 비교

(단위: 가구(표본), 세(나이), 만원(금액))

	1주택 소유(n=9,977)		다주택 소유(n=2,007)	
	자가점유	임차가구	자가점유	임차가구
표본수	9,254	723	1,904	103
가구주 나이	55.29	50.42	55.05	51.23
자산총액	41,104	55,053	81,238	110,997
부채총액	6,506	15,599	17,138	30,537
순자산액	34,598	39,454	64,101	80,460
경상소득	5,202	6,147	7,287	8,161

출처: 노영훈(2018), 〈부표 2〉 (p. 25.)의 일부분을 재구성

정부는 작년 8.2 부동산대책을 통해 양도소득제 면제 요건으로 거주요건을 부활시켰다. 종합부동산세의 경우에도 1세대1주택 요건에 실거주 여부를 반영하는 것을 검토할 필요가 있다.

4. 법인의 과도한 부동산 보유

앞서 〈표 7〉에서 본 바와 같이 법인은 종합부동산세 납부 인원의 6%를 차지하지만, 세액의 72%를 차지한다. 즉 법인이 평균적으로 보유하고 있는 부동산 자산의 가격이 매우 높으며, 특히 소수의 대규모 법인이 차지하고 있는 부동산의 비중이 매우 높을 것으로 추정된다.[7] 법인의 경제적 활동을 위해 어느 정도의 부동산 소유는 필요하다. 별도합산토지에 대해서는 종합합산토지에 비해 낮은 세율로 과세하며, 분리과세 대상 토지의 경우 종합부동산세 과세대상에서 제외시켜 생산활동을 위한 부동산 보유에는 높은 세부담을 부과하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 법인의 세액 비중이 매우 높으며, 특히 생산활동을 위해 필수적인 토지라 할 수 없는 종합합산토지의 경우에도 법인의 세액 비중이 매우 높다.[8] 법인이 생산활동에 필요한 규모 이상으로 많은 부동산을 보유하고

7) 이선화(2016)의 연구에서는 부동산 보유자를 대상으로 부동산 보유 지니계수를 구한 결과 개인 대상 지니계수는 0.5935인 데 반해 법인대상 지니계수는 0.9366으로 추정됨

8) 주택의 경우 토지에 비해 법인의 비중이 훨씬 적긴 하지만, 주택분 종합부동산세 전체 과세 인원의 1.7%를 차지하는 법인이 세액의 27.6%를 차지하여 인원 대비 매우 높은 비중을 보임

있는 것이다. 이러한 법인의 지나친 부동산 보유는 경제적으로 바람직하지 않다. 전반적인 부동산 가격을 상승시켜 개인의 부동산 구입 부담을 높이게 되고, 특히 기업이 생산적인 경제활동 대신 비생산적인 토지에 기업의 돈과 열정을 투자하는 것은 국가경제 차원에서 큰 낭비일 수 있다.

현행 종합부동산세의 구조상 대규모 부동산을 보유한 법인은 많은 세금을 내도록 되어 있다. 종합부동산세액에서 법인이 차지하는 비중이 이를 말해주며, 법인 입장에서도 분명 부담이 될 것이다. 하지만 법인이 소유하고 있는 부동산 비중이 높다는 것은 반대로 말하면 현재 정도의 세부담에도 불구하고 그만큼 많은 부동산을 소유하고 있다는 뜻이다. 따라서 법인의 과도한 부동산 보유를 방지하기 위해서는 토지분 종합부동산세 최고 구간을 신설하거나, 기존 최고 구간의 세율을 높이는 방안을 검토해볼 수 있다. 또한 종합부동산세 과세대상의 구분에 대해서도 다시 검토해볼 필요가 있다. 이선화(2016)의 연구에 따르면 2005년에서 2013년 사이 법인이 소유한 토지의 과세표준 증가액을 과세대상별로 구분해서 계산한 결과 별도합산과세대상 토지가 102조원, 종합합산과세대상 토지가 27조원 증가한 반면 종합부동산세 과세대상이 아닌 분리과세대상 토지는 170조원 증가하였다.[9] 법인의 현금유보금이 종합부동산세 부과대상이 아닌 분리과세대상 토지에 집중적으로 투자되었을 가능성이 있으며, 향후 법인소유 분리과세대상 토지의 용도에 대한 구체적인 파악이 필요해 보인다. 분리과세대상 토지 소유의 증가가 생산활동을 위한 토지 소유 수준을 넘어서 조세회피 및 부동산투기 목적에 기인한 것이라면 과세대상 토지의 구분방식을 전면적으로 재검토하거나, 최소한 분리과세대상 토지 중 생산활동과 직접적으로 관련이 없는 토지는 종합부동산세 과세대상에 포함시키는 방안을 검토할 필요가 있다.

법인의 과도한 부동산 보유를 방지하기 위해서는 토지분 종합부동산세 최고 구간을 신설하거나, 기존 최고 구간의 세율을 높이는 방안을 검토해볼 수 있다.

9) 분리과세대상 토지에는 공장용지, 전·답·과수원 및 목장용지, 산림의 보호육성을 위하여 필요한 임야, 골프장용 토지와 고급오락장용 토지 등이 포함됨. 재산세에서는 농지·임야·목장용지 등에 대해 0.07%의 저율분리, 공장용지 등에 대해 0.2%의 일반분리, 골프장·고급오락장용에 대해 4%의 고율분리 세율을 적용하지만, 종합부동산세는 분리대상 토지에 과세하지 않음

부동산 보유세는 주택가격 안정이라는 좁은 시각에서 벗어나 전반적인 세제개편의 큰 틀에서 생각하는 것이 바람직하다. 세심한 제도 설계를 통해 부동산 보유세가 가지는 장점은 그대로 살리면서, 납세자 개개인의 과세 능력을 반영할 수 있는 제도 개편을 기대한다.

Ⅴ. 결론

본고에서는 우리나라의 부동산 보유세인 재산세와 종합부동산세 현황을 소개하고, OECD 국가와의 비교를 통해 우리나라의 부동산 보유세 부담을 평가하였다. 그리고 보유세 관련 쟁점들을 논의하고 대안을 제시하였다. 서론에서 언급한 바와 같이 최근 부동산 보유세에 대한 관심이 높아진 이유는 자산격차 확대로 인한 양극화 현상 및 최근 강남 주택가격의 급격한 상승이다. 다만 우려스러운 점은 보유세 인상을 주택가격 안정을 위한 부동산 대책으로만 보는 일부의 좁은 시각이다. 본고에서 살펴본 바와 같이 부동산 보유세는 다른 세목에 비해 조세로 인한 왜곡이 적은 효율적인 조세다. 또한 우리나라는 가계 및 기업의 자산이 과도하게 부동산에 집중되어 있어 이로 인한 비효율과 위험이 크다. 따라서 부동산 보유세는 단순히 부동산 대책을 넘어 안정적, 효율적으로 세수를 확보하며, 국가의 자본을 생산적인 경제활동으로 유도하고, 또한 부동산으로 인한 자산격차의 확대를 완화할 수 있는 효과적인 방안이 될 수 있다. 따라서 부동산 보유세는 주택가격 안정이라는 좁은 시각에서 벗어나 전반적인 세제개편의 큰 틀에서 생각하는 것이 바람직하다.

과세표준의 실거래가반영률을 높이고, 필요할 경우 세율 인상을 통해서도 부동산 보유세를 강화할 수 있다. 하지만 부동산 보유세는 세부담의 가시성이 높고, 소득과 직접적으로 연계되지 않아 조세저항이 심한 세목이다. 따라서 보유세가 안정적으로 오래 지속되기 위해서는 이러한 조세저항이 최소화될 수 있도록 합리적이고 유연하게 설계되어야 한다. 단기간의 급격한 세부담 상승은 바람직하지 않으며, 특히 자산은 많지만 소득이 적은 노령층에게는 과세이연 등을 통해 보유세 부담을 줄여주는 방안도 검토해볼 수 있다. 세심한 제도 설계를 통해 부동산 보유세가 가지는 장점은 그대로 살리면서, 납세자 개개인의 과세 능력을 반영할 수 있는 제도 개편을 기대한다. KiPf

〈참고문헌〉

김낙년, 「한국의 부의 불평등, 2000-2013: 상속세 자료에 의한 접근」, 『경제사학』, 제40권 제3호, pp. 393-429, 2016.

김진영, 「가구의 소득-재산 결합 분포와 소득세-보유세 부담」, 『예산정책연구』, 제6권 제1호, 2017, pp. 68-95

노영훈, 「우리나라 다주택소유가구의 투자수요함수 추정」, 2018 경제학공동학술대회 발표자료, 2018.

마정화 · 유현정, 『부동산보유세제의 헌법적 의미와 과제』, 한국지방세연구원, 2014.

박상수 · 이선화, 『과세대상별 재산과세 실효세율 추정』, 한국지방세연구원, 2014.

박준 · 이태리 · 배유진 · 정희남 · 최수, 『부동산보유세 변화의 경제적 파급효과 분석 연구』, 국토연 2014-29, 국토연구원, 2014.

박준 · 최수 · 송하승, 『부동산공시가격 조정이 지방재정에 미치는 영향에 관한 연구』, 수시 15-23, 국토연구원, 2015.

이선화, 『부동산 자산 분포 및 재산과세 부과 특성 분석』, 한국지방세연구원, 2016.

참여연대, 「부동산 공시가격의 정상화 방안」, 이슈리포트, 2017.

하능식 · 이선영, 『토지 보유세 과세대상 구분체계 개선방안』, 한국지방세연구원, 2016.

한국조세재정연구원, 『한국세제사』, 제2편 제3권, 2012.

Arnold, J., "Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth?: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries," OECD Economics Department Working Papers, No. 643, OECD Publishing, Paris, 2008.

Slack, Enid, and Richard M. Bird. "The Political Economy of Property Tax Reform" OECD Working Papers on Fiscal Federalism 18, 2014.

정책연구

■ 임금격차 원인분석 및 조세 · 재정 정책적 함의
김문정 · 최한수

■ 여성고용 증대를 위한 재정지출의 효율성 제고 방안
최승문 · 김나영

■ 중소기업 재정지원 정책이 제조업 생산성에 미치는 영향
우진희 · 한종석

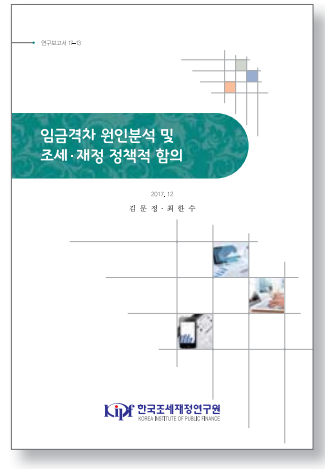
■ 공공조달시장제도 개선방안 연구
강희우 · 김빛마로

■ 공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구: 직무몰입과 만족을 중심으로
박한준 · 하세정

■ 발생주의 국가회계 재정정보의 유용성과 활용
정도진 · 김진욱 · 임채창 · 배기수

임금격차 원인분석 및 조세 · 재정 정책적 함의

김문정 / 한국조세재정연구원 부연구위원
최한수 / 한국조세재정연구원 부연구위원



B5변형/ 118면
2017. 12

본고는 소득 중에서도 근로소득에 초점을 맞추어, 2006~16년 기간 동안의 각 연도 「고용형태별근로실태조사」를 이용하여 근로소득을 총노동시간으로 나눈 몫으로 정의된 시간당 임금(혹은 시간당임금) 기준으로 10분위로 구분하여 시간당 임금의 분위별 격차를 분석하였다. 분석 결과 2006년, 2016년 기간 10분위와 1분위 간의 격차가 큰 폭으로 줄어드는 것으로 나타났다. 일반적으로 소득격차가 증대되었을 것이라 보기 때문에 시간당 임금의 격차가 줄어드는 결과가 다소 놀라울 수 있다. 그러나 이 결과는 최근에서 발표된 정준호 · 전병유 · 장지연(2017)이나 정혁(2017)의 연구결과와도 일치한다. 또한, 이러한 결과가 「고용형태별근로실태조사」 자료에 국한된 결과인지 파악하기 위하여 저자들은 「경제활동인구조사」 근로형태별 부가조사 등의 다른 조사자료를 이용하여 분석하였으나, 상위분위(9, 10분위)와 하위분위(1, 2분위) 간의 시간당 임금의 격차가 여전히 줄어드는 것으로 나타났다.

10분위와 1분위 간 시간당 임금격차가 줄어드는 이유는 무엇인가? 이것은 노동시장의 분배기능이 개선되고 있다는 것을 의미하는 것인가? 보통 10분위-1분위 간 시간당 임금격차가 줄어들면 노동시장의 분배기능이 개선된 것으로 판단하기 쉽다. 이는 최상위-최하위 분위 간의 임금격차가 가장 심각하므로, 해당 격차가 줄어들면 다음 분위 간의 임금격차도 줄었을 것으로 으레 판단하기 때문일 것이다. 그러나, 저자들은 2006년, 2016년 10분위-1분위 간 격차가 줄어들었던 것을 긍정적으로만 보기 어렵다는 해석을 제시한다.

여러 가지 측면에서 그러한데, 첫째, 10분위-1분위 간 시간당 임금격차 감소는, 시간당 임금 변화율의 분위 간 양극화 현상의 일환임을 알게 되었다. 구체적으

로는 8분위(중상분위)를 기준으로 양극(최하위, 최상위)으로 도달할수록 2006년, 2016년 간의 시간당 임금의 변화율이 높아진 것이다. 이러한 시간당 임금의 변화율의 양극화 현상은 최상위 분위와 非최상위 간의 임금 간극이 지속적으로 유지될 가능성을 내포한다. 1~3분위의 임금상승률이 높아지면서 8분위 이하 근로자들 간 시간당 임금간 격차는 크게 줄어들되, 이들 평균과 9~10분위 근로자들의 평균임금과의 격차는 유지될 수 있는 것이다.

둘째, 최하위분위 쪽의 시간당 임금 성장률이 유독 높게 나타나는데, 이는 최하위분위의 근로소득의 증가율과 노동시간의 감소율이 동시에 높게 나타났기 때문이었다. 최하위 분위의 근로자들의 노동시간이 줄어든 것은 비자발적인 선택에서 비롯된 것일 수 있다는 점에서 우려를 낳는다. 최하위분위의 근로소득 증가율이 높았던 것도 만약 교육수준 등의 인적자본수준이 상대적으로 높은 중간 분위 근로자들이 하향이동한 결과라면 긍정적으로 판단하기 어렵다.

셋째, 시간당 임금이 아닌 근로소득을 기준으로 분위를 구분하는 경우 10분위-1분위 간 근로소득 격차가 2006년, 2016년 간 벌어지는 것으로 나타났는데, 이를 고려하면 시간당 임금 기준 10분위-1분위 간 임금격차가 줄어든 것을 긍정적으로 해석하기에는 한계가 있다. 시간당 임금 기준 1분위의 시간당 임금이 증가한 것보다는, 해당 분위 근로자들의 근로시간이 2006년, 2016년 간 크게 단축된 것에 더 주목해야 할 것으로 보인다.

결국, 이러한 논의는 정당한 근로보상을 제공하도록 하는 것 외에도, 근로여건과 근로기회가 공평하게 주어지도록 하는 정책이 중요함을 시사한다. 시간당 임금의 변화율의 양극화 현상이 발생하게 된 보다 엄밀한 분석과 함께 비근로소득의 격차 현황도 파악한 후 보다 근본적이고 구체적인 정책분석이 가능할 것으로 보인다.

이러한 현상이 왜 나타나는지에 대해서는 추가적인 연구가 필요하지만, 조심스럽게 몇 가지 정책상의 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 최하분위 근로시간 감소율이 비자발적 단시간 근로자들이 늘어난 것에서 기인한 경우, 해당 근로자들의 근로의 기회를 보장하는 정책에 주목할 필요가 있다. 둘째, 정책당국은 시간당 임금과 근로임금을 모두 고려하여 임금격차를 파악할 필요가 있으며, 시간당 임금의 격차가 줄어든다고 하더라도 이 부분에 대해 격차감소를 단순히 부정적, 긍정적으로 보기 어렵다는 것에 주의할 필요가 있다. 셋째, 중상분위 근로자들의 월임금 증가율이 낮고, 근로시간은 상대적으로 크게 줄지 않았던 것이 포괄임금제에 기인하는 경우, 해당 근로계약을 체결하는 사업체의 보상 없는 초과근로를 줄일 수 있는 정책이 필요하다. 넷째, 만약, 중상분위 근로자들의 임금수준이 높지 않고, 최하분위 근로자들의 임금수준이 늘어난 것이 중상분위 근로자들이 하향이동하였기 때문인 경우, 중산층을 유지할 수 있도록 하는 정책이 필요하다. 다섯째, 중간층의 임금 상승률이 낮은 것이 기업의 생산성 약화 등으로 인한 것이라면 경제의 활력을 높이기 위한 성장정책 등이 필요할 것이다.

---

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 17-13 『임금격차 원인분석 및 조세 · 재정 정책적 함의』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

여성고용 증대를 위한 재정지출의 효율성 제고 방안

최승문 / 한국조세재정연구원 부연구위원
김나영 / 육아정책연구소 부연구위원

잘 알려진 바와 같이 우리나라에서는 출산 · 육아로 인한 여성의 경력단절 문제가 심각하여 여성의 연령대별 고용률 분포가 전형적인 M자형 패턴을 보이고 있다. 이는 한 여성 개인의 자아실현 또는 사회적 성취가 출산 · 육아로 인해 좌절된다는 의미도 있지만, 국가 전체적으로도 노동공급을 저해하는 심각한 요인이다. 생산인구 감소로 인한 경제활동 저하의 우려가 커지고 있어 여성의 경제활동 참여율을 높이는 것이 매우 시급한 과제다. 또한 일 · 가정 양립의 어려움으로 출산을 기피하는 여성도 많아져 정부의 다양한 지원정책에도 불구하고 출산율은 높아지지 않고 있다. 이러한 저출산 · 고령화 현상은 향후 우리나라 경제와 재정에 심각한 압박이 될 것이다. 따라서 일 · 가정 양립 문화의 확산을 통해 여성의 경력단절을 막고, 동시에 출산율을 제고하는 정책에 대한 관심이 어느 때보다 뜨겁다.

본 연구에서는 여성고용 및 일 · 가정 양립 현황에 대해 살펴보고, 일 · 가정 양립을 지원하는 제도와 정책이 여성의 고용에 미치는 영향을 분석하였다. 특히 여성근로자의 인식과 기업의 인식을 함께 분석하였으며, 기업의 경우 설문조사와 더불어 설문조사에서 파악하기 힘든 구체적 사례 또는 주관적 의견을 파악하기 위해 기업 인사담당자들을 모집하여 심층인터뷰(Focus Group Interview)를 실시하였다.

우선 여성고용 현황을 살펴본 결과 앞서 언급한 바와 같이 연령대별 고용률이 뚜렷한 M자형 패턴을 보였다. 이는 역U자형 패턴을 보인 선진국과 상반된 모습이며, 역시 M자형 패턴을 가진 것으로 알려진 일본과 비교해서도 우리나라의 여성고용률이 전반적으로 낮으며, 경력단절의 정도도 더욱 심각한 것을 알 수 있었다.

여성의 일 · 가정 양립을 지원하여 여성고용률과 출산율을 높이기 위해 정부는 다양한 지원책을 실시하고 있다. 특히 2000년대 중반부터 재정지출의 규모가 빠른 속도로 커지고 있다. 본 연구에서는 일 · 가정 양립 지원제도를 크게 출산휴가 · 육아휴직 관련 제도와 유연근무 관련 제도로 나누어 살펴보았다.

출산휴가 · 육아휴직 관련 제도로는 우선 90일의 출산전후휴가 기간 중 30일분의 급여를 135만원 한도로 지원하는 출산전후휴가 급여제도가 있다. 그리고 1년의 육아휴직기간 동안 통상임금의 40%(상한액 100만원, 하한액 50만원)를 지급하는 육아휴직 급여제도가 있다. 근로자가 육아휴직을 사용하는 대신 근로시간을 단축할 경우 육아휴직 급여액에 단축 비율을 곱한 금액을 지급받게 된다. 부모가 같은 자녀에 대해 순차

적으로 육아휴직을 사용한 경우 두 번째 사용자의 통상임금의 100%(상한액 150만원)를 첫 달 급여로 지급하는 육아휴직특례('아빠의 달') 제도도 있다. 또한 정부는 직장어린이집 설치를 유도하기 위해 보육교사 등에 대한 임금 지원, 설치비용에 대한 융자지원 또는 무상지원을 실시하고 있다. 또한 출산육아기 고용안정지원금을 통해 육아휴직자의 계속고용 및 육아휴직 기간 동안의 대체인력 고용을 지원한다.

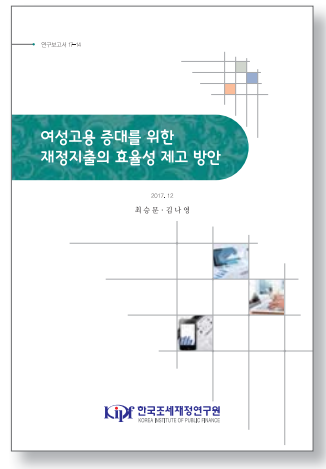
유연근무 관련 제도로는 시간선택제 근로자를 채용한 사업주를 지원하는 시간선택제 고용 지원, 근로자에게 시간선택제 전환을 허용한 사업주를 지원하는 시간선택제 전환 지원, 유연근무를 새롭게 도입하거나 확대하여 시행하는 중소 · 중견기업의 사업주를 지원하는 일 · 가정 양립 환경개선(유연근무) 지원, 재택 · 원격근무를 새롭게 도입하거나 확대하여 시행하는 중소 · 중견기업의 사업주에게 인프라 구축비용을 지원하는 원격근무 인프라 구축 지원 등이 있다.

「2016년 일 · 가정 양립 실태조사」를 통해 일 · 가정 양립 현황을 살펴본 결과 출산전후휴가, 육아휴직, 배우자 출산휴가에 대한 기업의 인지도는 상대적으로 높은 반면 육아기 근로시간 단축제, 가족돌봄휴직제도의 인지도는 낮게 나타났다. 각 제도의 존재 및 시행 여부, 사용의 자율성은 사업체 규모에 따라 매우 다르게 나타났다. 일반적으로 규모가 큰 사업체에서 제도 시행 및 자율성이 높게 나타났다. 유연근무제의 경우 시간선택제, 시차출퇴근제, 탄력적 근무제를 실시하는 기업의 비율이 각각 10%를 약간 넘는 수준이었지만, 재량근무제, 원격근무제를 실시하는 기업은 각각 3~4% 수준에 불과했다. 전체적으로 유연근무제를 전혀 실시하지 않는 기업이 78%에 달했다. 이러한 일 · 가정 양립 지원제도가 여성의 경력단절에 미치는 영향을 분석하기 위해 본 연구에서는 「2016년 경력단절여성 등의 경제활동실태조사」 자료를 활용하여 제도의 효과를 추정하였다. 구체적으로 조사 대상 여성을 경력단절을 경험한 여성과 그렇지 않은 여성으로 구분해 출산휴가 · 육아휴직 · 유연근무 제도와 같은 일자리 특성이 경력단절에 미치는 영향을 분석하였다. 우선 단순 통계비교를 통해 자녀가 있는 여성의 경우 자녀가 없는 여성에 비해 경력단절을 경험할 확률이 월등히 높은 것을 확인할 수 있었다. 이는 출산 및 육아로 인한 어려움이 우리나라 여성들의 직장생활 유지를 어렵게 하는 주요 요인이라는 점을 시사한다. 육아와 직장생활을 병행하기에는 시간적인 어려움이 많은 것으로 보이며, 특히 회귀분석 결과 근로시간과 관련된 변수들이 여성의 취업계속 여부에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 주당 근로시간이 많을수록 경력단절을 경험할 확률이 높아졌으며, 업무시간에 대한 일자리 만족도가 높은 경우 경력단절을 겪지 않고 취업이 계속될 확률이 높게 나타났다. 또한 취업여성들의 유연한 시간활용을 돕는 일 · 가정 양립 제도가 취업계속 확률에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 출산전후휴가, 육아휴직, 직장보육시설, 육아기 근로시간 단축 제도가 여성의 취업계속 확률을 높이는 것으로 나타났으며, 단순히 제도가 존재할 뿐만 아니라 쉽게 사용할 수 있어야 제도의 긍정적인 효과가 더욱 명확해지는 것으로 나타났다. 다만 유연근무제의 가장 흔한 형태라 할 수 있는 시차출퇴근제의 경우 여성의 취업계속 확률에 유의미한 영향을 미치지는 않는 것으로 나타났다.

일 · 가정 양립제도에 대한 기업의 인식, 특히 정부의 지원이 제도의 시행에 미치는 영향을 분석하기 위해 본 연구에서는 별도의 설문조사를 실시하여 출산휴가 · 육아휴직 · 유연근무 등에 대한 기업의 인식을 조사하였다. 우선 제도 사용 현황을 살펴보면 전체 조사기업 중 2014년에서 2016년 사이 출산전후휴가를 사용한 근로자가 존재하는 기업은 40%가 넘는 수준이었지만, 배우자 출산휴가와 육아휴직을 사용한 근로자가 존재하는 기업은 각각 30%에 미치지 못했으며, 육

아기 근로시간 단축제를 사용한 근로자가 존재하는 기업은 전체 조사대상 기업의 10% 미만 수준이었다. 유연근무제의 경우 전체 조사 기업 중 시간선택제를 운영하는 기업은 3.8%, 시차출퇴근제는 4.0%, 탄력적 근로시간제는 6.2%, 재택근무제는 2.0%, 원격근무제는 1.0%, 재량근로시간제는 1.8%에 불과했다. 또한 출산휴가 또는 육아휴직을 사용하는 근로자를 대체하는 인력을 채용하는 기업은 전체의 25.8%에 머물렀으며, 육아휴직기간을 승진 소요기간에 산입하지 않는 기업이 50.6%였다. 제도의 활용에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과 대체인력을 고용하거나, 육아휴직급여, 출산육아기 고용안정지원금 등을 활용할 경우 출산휴가 및 육아휴직 사용자가 늘어나는 것으로 나타났다. 이러한 지원제도가 기업 입장에서 근로자의 휴가 및 휴직을 보장해주는 부담을 줄여주게 되고, 휴가 및 휴직을 원하는 근로자의 심리적 부담 또한 줄여주어 제도 사용을 촉진하는 것으로 보인다.

본 연구에서는 설문조사를 통해 파악할 수 없는 현장의 다양한 의견을 좀 더 구체적으로 수렴하기 위해 기업 인사담당자들을 대상으로 심층인터뷰(focus group interview)를 실시하였다. 소규모, 중간규모, 대규모 기업을 골고루 모집하여 일 · 가정 양립 제도 운영과 관련된 기업의 의견을 물어보았다. 심층인터뷰를 통해 제시된 의견은 개별적인 의견일 가능성이 있고, 통계적 검증을 거치지 않았기에 일반화하기에는 어렵다. 그럼에도 불구하고 다수의 참가자에 의해 반복적으로 제기되는 의견은 검토해볼 만한 가치가 있을 것이다. 우선 대부분 출산휴가와 육아휴직의 필요성에는 공감하고 있었지만, 휴직자의 업무를 나머지 동료들이 분담하는 것에 부담을 느끼는 경우가 많았다. 대체인력을 고용하는 기업도 있었지만, 대체인력을 1년 후에 내보내는 것에 대해 정서적으로 부담스럽거나, 업무에 능숙해지자마자 내보내는 것이 비효율적



B5변형/ 153면
2017. 12

이라는 의견이 많았다. 반면 유연근무제와 관련해서는 긍정적인 의견이 적었다. 업무 특성상 유연근무제가 어려운 근로자가 많으며, 이에 따라 근로자 간 형평성 문제도 제기되었다. 유연근무제를 지원하는 정부정책에 대해서도 지원받을 수 있으면 좋지만, 정부 지원으로 인해 유연근무제를 확대하지는 않을 것이라는 의견이 많았다.

이상의 결과를 바탕으로 본 보고서에서는 다양한 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 우선 일 · 가정 양립 제도는 여성의 경력단절을 예방하는 효과가 있기에 이러한 제도를 확산시키려는 정부의 노력은 계속되어야 한다. 특히 출산휴가 · 육아휴직 관련 정부의 재정지원은 제도를 사용하는 근로자 수를 늘리는 효과가 있기에 지속적인 지원이 필요하다. 또한 기업 및 근로자의 특성, 경제적 상황 등을 파악하여 보다 현실적인 수준의 지원을 위한 노력이 필요하다. 다만 유연근무제에 대한 정부지원이 해당 제도를 확산시키는 효과는 확인되지 않았고, 기업 입장에서도 유연근무제에 대한 부정적인 의견이 큰 것으로 나타났다. 따라서 현행과 같은 지원은 효과가 크지 않은 것으로 보이며, 업무특성

에 맞는 다양한 유연근무제 형태를 개발해 유연근무제를 적용받을 수 있는 근로자의 범위를 넓히고, 근로자 간 형평성 문제를 줄일 수 있는 대책이 오히려 더 효율적일 수 있다. 효과성이 적어보이는 유연근무제 관련 재정지원과 '아빠의 달'과 같은 제한적인 지원은 과감하게 줄일 여지가 있으나, 이러한 재정 효율화 노력이 유연근무제와 남성의 육아참여 확산을 위한 정부정책 의지의 후퇴로 보여서는 안 된다. 따라서 관련 제도와 문화 확산을 위한 홍보를 강화하고, 비재정적 지원 또는 기존 방식과 다른 방식의 지원을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 효과성이 적은 지출을 줄이는 대신 직장어린이집 설치 지원을 늘리고, 입소 조건을 맞벌이 부부로 제한할 경우 맞벌이 부부의 육아부담을 줄일 수 있고, 이는 유연근무의 필요성 또한 낮출 수 있다. 그리고 출산휴가 · 육아휴직 · 유연근무제 확산을 위한 홍보 등의 노력과 동시에 사회 전반적으로 장시간 노동을 지양하고 근로시간 및 형태를 다양화 · 유연화하는 것이 시급한 문제이다.

다음으로 대체인력 활용을 늘리기 위한 정부의 노력이 필요하다. 기존 근로자가 출산휴가 또는 육아휴직으로 자리를 비울 경우 대체인력을 채용하는 기업의 비율이 매우 낮으며, 보통의 경우 대체인력 고용 없이 기존 직원들 간의 업무 분장으로 해결하고 있다. 이 경우 출산휴가 · 육아휴직에 대한 부정적인 인식이 커질 수 있고, 출산휴가 · 육아휴직을 사용하려는 근로자 입장에서도 동료들에게 업무를 전가한다는 부담으로 인해 충분히 길게 사용하지 못하게 된다. 따라서 출산휴가 및 육아휴직 중인 근로자를 대체할 인력 채용을 위해 정부가 보다 적극적으로 지원할 필요가 있다. 현행 지원제도도 효과가 없지는 않겠지만, 기업 입장에서는 업무 특성에 맞는 대체인력을 찾기가 어렵고, 대체인력을 1년만 고용하고 다시 내보내는 것에도 상당한 부담을 느끼는 것으로 나타났다. 이에 대한 해결책으로 정부가 현재 운영 중인 대체인력뱅크를 좀 더 적극적으로 활용할 필요가 있다. 분야별로 세분화된 인력 풀을 구성하여 기업의 다양한 인력수요에 대응하고, 대체인력과 기업 간의 매칭을 적극적으로 지원할 경우 대체인력뱅크의 활용도를 높일 수 있다. 대체인력 입장에서도 정부가 1년 단위로 본인의 업무특성에 맞는 기업을 계속해서 연결해주면 이러한 인력 풀에 들어가고자 하는 잠재적 근로자가 늘어날 것이며, 본인의 전문성을 유지하며 경력을 쌓을 수 있다. 기업 입장에서도 근로자를 1년만 채용하는 것에 대해 부담을 덜 느낄 수 있을 것이다. 대체인력에 대한 기업의 평가서 또는 추천서를 대체인력뱅크를 통해 해당 근로자가 지원하는 새로운 기업에 전달할 경우 기업 입장에서도 기업의 업무 특성에 맞는 맞춤형 인력을 보다 수월하게 채용할 수 있을 것이다.

마지막으로 제도와 정책에 대한 인지도, 특히 법적 준수 의무에 대한 인지도를 높이고, 제도 사용으로 인한 불이익이 없도록 하여야 한다. 제도별 인지도 여부에 차이가 있었고, 법적 의무 제도의 경우에도 제도에 대한 인지도는 높지만 법적 준수 의무에 대한 인지도는 상대적으로 낮은 경우가 많았다. 따라서 기업의 인지도를 높이기 위한 홍보가 필요하다. 또한 법적으로 육아휴직 기간은 승진 소요기간에 산입하게 하는 등 제도 사용으로 인한 불이익 또는 차별이 없도록 하는 정부의 적극적인 노력이 필요하다.

이러한 정부의 노력이 성과를 거둔다면, 단기적으로는 여성의 경제활동 참가가 늘어 우리나라의 경제규모가 커질 것이며, 동시에 출산율이 높아져 장기적으로도 우리나라의 경제와 재정에 큰 도움이 될 것이다. KIPF

---

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 17-14 『여성고용 증대를 위한 재정지출의 효율성 제고 방안』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

중소기업 재정지원 정책이 제조업 생산성에 미치는 영향
- 개별 사업체 성장곡선 분석

우진희 / 한국조세재정연구원 부연구위원
한종석 / 한국조세재정연구원 부연구위원

2000년대 이후 우리 경제의 성장률 저하로 인해 경제 성장률의 중요한 결정요소인 생산성의 제고 방안에 대한 관심이 높아지고 있다. Hsieh and Klenow (2014)는 미국, 인도, 멕시코 제조업의 비교를 통해서 국가별 생산성 차이의 많은 부분이 개별 사업체의 업력에 따라 얼마나 성장하게 되는지의 차이에 의해서 설명될 수 있다는 것을 보였다. 이들의 연구는 경제 전체의 집계생산성은 결국 개별 사업체의 업력이 증가함에 따라서 생산성을 어떻게 증가시켜 나가는지에 의해서 결정됨을 시사하고 있다. 본 보고서는 Hsieh and Klenow(2014)의 아이디어를 따라서 2000년대 후반 이후 우리나라 제조업에서 관찰되고 있는 성장률의 저하가 개별 사업체들의 업력에 따른 성장률의 추이와 어떤 식으로 관계를 맺고 있는지를 분석하고 있다.

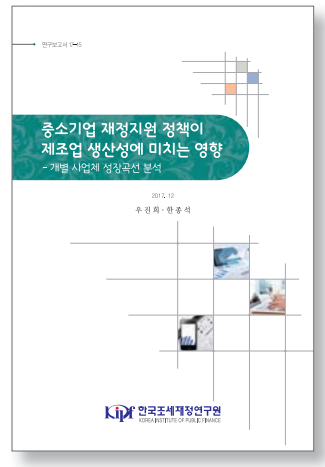
우선 제조업 전체의 부가가치 증가율의 추이를 설명하는 데 있어서 생산성 증가율의 움직임이 실제로 중요한 역할을 하는지 살펴보았다. 1990년 이후 우리나라 제조업 전체의 부가가치 성장률을 생산요소 투입, 개별 사업체들의 생산성 증가, 생산요소 투입의 효율성 증가 등에서 기인한 부분들로 분해한 결과 『광업 · 제조업 조사』 샘플에서 1993년부터 2009년까지의 누적 부가가치 성장률 91% 중 81%포인트가 개별 사업체의 부가가치 생산성 증가에서 기인한 것으로 분석되었다. 이를 통해서 볼 때 장기적인 관점에서 우리나라 제조업의 부가가치 성장률의 상당 부분은 사업체들의 생산성 성장률에 의해서 결정된다는 것을 확인할 수 있었다. 특히 81%포인트의 누적 생산성 증가율 중 42%포인트는 업력 5년 이하의 사업체들에서 발생했고 39%포인트는 업력 5년 이상 업체들에서 발생한 것으로 나타나서, 제조업 전체의 부가가치 증가율의 추이를 이해하기 위해서는 특정 업력대가 아닌 전반적인 업력에 따른 사업체들의 생산성 증가율을 살펴볼 필요가 있음을 시사하고 있었다.

위의 결과를 바탕으로 2000년대 후반 이후 우리나라 제조업에서 관찰되고 있는 성장률의 저하가 개별 사업체들의 업력에 따른 성장률의 추이와 어떤 식으로 관계 맺고 있는지를 분석해 보았다. 개별 사업체 단위에서 고정효과를 통제한 선형패널모형을 이용한 분석 결과, 시기별로 업력에 따른 부가가치 및 생산성 증가의 감소가 관찰되었다. 2001~2007년, 2008~2014년의 샘플 기간에 업력 15년 이하의 사업체를 대상으로 업력에 따른 성장효과를 비교한 결과, 2008년 이후 샘플에서 2007년 이전 샘플에 비해서 업력에 따른 부가가치 증가율은 5%포인트, 생산성 증가율은 3%포인

트 감소한 것으로 분석되었다. 이를 통해서 실제로 제조업 전체의 부가가치 성장률의 감소는 개별 사업체의 업력에 따른 성장률 정체와 긴밀히 연결되어 있음을 확인할 수 있었다.

2008년을 전후한 사업체의 업력에 따른 성장률 저하가 발생한 원인의 하나로 글로벌 금융위기 기간을 전후로 사업체의 생존율 제고를 위해 상대적으로 작은 규모의 사업체에 투입된 중소기업 정책자금이 작용했을 가능성을 살펴보았다. 이를 위해서 2008~2012년 기간 동안에 소분류 사업별로 신규 지원된 중소기업진흥공단, 기술보증기금, 신용보증기금 등의 지원 내역을 『광업 · 제조업 조사』와 연계하여 이들 정책금융이 사업체의 업력에 따른 성장률, 생산성과 퇴출확률의 관계, 자원배분의 효율성 등 제조업 전체의 성장률에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서 살펴보았다. 2008~2012년 기간 전체 총액 지원 규모 상위 20%에 속하는 소분류 산업군에 속하는 사업체와 하위 20%에 속하는 사업체를 대상으로 2001~2007년, 2008~2014년의 샘플 기간에 업력에 따른 성장률의 하락 폭을 비교한 결과, 부가가치의 경우 하위집단에서는 3.8%포인트 하락하고 상위집단에서는 5.2%포인트 하락해서 지원 규모가 가장 큰 집단에서 하락 폭이 1.4%포인트 더 큰 것으로 나타났다. 생산성의 경우에도 하위집단에서 2.1%포인트 하락하고 상위집단에서는 3.3%포인트 하락해서 상위집단에서의 하락 폭이 1.2%포인트 더 큰 것으로 나타났다.

중소기업 정책자금 지원이 사업체의 업력에 따른 성장률을 저하시키는 방향으로의 상관관계를 갖게 된 구체적인 원인을 분석하기 위해서 사업체의 퇴출확률에 대한 로짓모형을 분석한 결과 지원 규모가 상위 20%에 속하는 소분류 산업군에서 2008~2014년 샘플에서 2007년 이전 샘플에 비해서 생산성과 퇴출확률 사이의 음(-)의 관계가 상대적으로 많이 약화된 것이 관찰되었다. 그에 더해 지원 규모가 큰 산업군에서 생산성이 높은 사업체가 직면하는 노동투입의 왜곡이 증가하는 경향 역시 관찰되었다. 이들 결과들은 금융위기를 전후한 시기에 증가한 중소기업 정책자금 지원정책이 개별 사업체가 스스로 생산성을 제고할 유인을 감소시키는 방향으로 작용했을 개연성이 있음을 시사하고 있다.



B5변형/ 147면
2017. 12

실증분석에서 관찰된 우리나라 제조업의 2008년 이후 사업체 단위에서의 업력에 따른 생산성 증가율의 저하가 제조업체 전체의 생산성 및 산출량에 미치는 크기를 분석하기 위해서 사업체의 생산성 증가율이 생산공정 혁신에 대한 최적화 문제를 통해서 내생적으로 결정되는 Atkeson and Burstein(2010) 형식의 산업균형(Industrial Equilibrium) 모형을 한국 제조업에 적용해 보았다. 그 결과 만약 2008년 이후에도 우리나라 제조업체의 업력에 따른 생산성 증가율이 2001~2007년 샘플에서 관찰되는 수준으로 유지되었더라면 제조업 전체의 집계생산성은 3%, 최종 산출량은 2.9% 증가할 수 있었을 것으로 분석되었다.

추가적으로 모형경제를 이용해서 신규 사업체의 진입비용, 기존 사업체의 고정 영업비용, 기존 사업체의 고정 수출비용을 지원하는 정책이 제조업 전체의 집계생산성 및 부가가치 산출량에 미치는 효과를 분석해 보았다. 그 결과 우리나라 제조업에서 관찰되는 업력에 따른 생산성의 증가율, 고용 규모의 분포, 수출 사업체가 차지하는 비중 등을 고려했을 때 신규 사업체의 진입비용 혹은 기존 사업체의 수출에 필요한 고정비용을 지원하는 정책이 기존 사업체의 고정 영업비용 지원을 통해서 생존율을 제고하는 정책에 비해서 제조업 전체의 집계생산성을 증가시키는 효과가 큰 것으로 나타났다. 구체적으로 정책이 효과를 발휘하는 경로를 살펴보면, 신규 사업체의 진입비용을 지원하는 경우에는 사업체당 생산성은 감소하지만 제조업 내 사업체 수를 증가시켜서 제조업 전체의 생산성을 증가시키는 반면, 수출에 필요한 고정비용을 지원하는 정책의 경우에는 수출에 대한 접근성을 높여서 사업체당 생산성을 증가시키는 방식으로 제조업 전체의 집계생산성을 증가시키는 것으로 분석되었다.

본 보고서의 실증분석 및 구조모형을 이용한 분석 결과에 따른 정책적 시사점은, 상대적으로 생산성이 낮은 사업체에 대한 보조금이 존재하거나 생산성이 높은 사업체에 불리한 규제가 존재하는 경우에는 개별 사업체 입장에서는 생산공정 혁신에 대한 투자를 통해서 자신들의 생산성을 증가시키는 데 따른 기대수익이 낮아지기 때문에 결과적으로 업력에 따른 생산성의 증가 속도가 낮아지게 된다는 것이다. 우리나라 제조업에서는 특히 개별 사업체가 생산성 향상을 통해서 일정 규모 이상으로 성장한 뒤에 수출 시장으로의 접근을 통해서 추가적인 수요를 확보하는 것이 중요한 성장경로이기 때문에 개별 사업체 단위에서 생산성을 증가시킬 유인을 감소시키는 방향으로 작용하는 정책은 개별 사업체의 수출 결정과 결합되어서 제조업 전체의 생산성을 감소시키는 효과가 더 증대될 가능성이 있다. KiPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 17-15 『중소기업 재정지원 정책이 제조업 생산성에 미치는 영향』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

공공조달시장제도 개선방안 연구

강희우 / 한국조세재정연구원 부연구위원
김빛마로 / 한국조세재정연구원 부연구위원

본 연구는 공공조달시장의 물품계약 및 공사계약에서 낙찰제도가 낙찰자 선정 및 낙찰가격에 미치는 영향을 실증적으로 분석했다. 이를 위해 최근 조달청이 조달정보개방포털(data.g2b.go.kr)을 통해 공개한 나라장터 이용 내역 자료를 분석했다. 이 자료에는 발주기관 또는 조달청이 나라장터를 이용해 게시한 입찰공고내역과 개찰내역, 계약체결내역 등이 포함되어 있으며, 2016년 기준 나라장터 이용실적은 전체 공공조달시장 규모의 약 67%를 차지하고 있어 우리나라 공공조달시장을 대표한다고 할 수 있다.

물품계약의 주요 낙찰제도로는 적격심사, 제한적최저가, 중기간 계약이행능력심사, 협상에 의한 계약, 2단계 경쟁을 꼽을 수 있다. 이들 낙찰제도의 효과를 분석하기 위해 2011년부터 2016년까지 조달청이 발주한 레미콘, 아스팔트콘크리트, 컴퓨터서버, 콘크리트블록의 구매계약과 관련한 입찰공고내역 및 개찰내역을 이용했다.

이 중 레미콘, 아스팔트콘크리트, 콘크리트블록은 중기간 경쟁제품으로 이들 제품을 구매할 경우에 추정가격이 5천만원 미만인 경우 제한적최저가, 5천만원 이상인 경우 중기간 계약이행능력심사를 이용하고 있다. 이에 추정가격 5천만원 기준을 이용해 제한적최저가와 중기간 계약이행능력심사가 예정가격 대비 낙찰가격의 비율인 낙찰률에 미치는 영향을 분석했다. 이때 제품의 규모에 따른 이질성을 통제하기 위해 추정가격 1억원 미만의 제품으로 한정했다. 분석 결과 두 낙찰제도가 낙찰률에 미치는 영향은 제품에 따라 상이하게 나타났다. 추정가격 1억원 미만의 레미콘과 아스팔트콘크리트를 구매할 경우에는 제한적최저가를 사용하는 것이 더 효율적이며, 반면 추정가격 1억원 미만의 콘크리트블록을 구매할 경우에는 중기간 계약이행능력심사를 이용하는 것이 더 효율적이다.

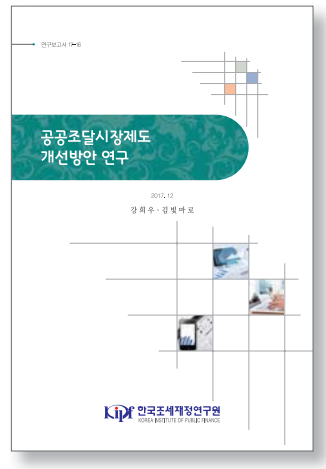
또한 추정가격 6억원 미만의 컴퓨터서버 입찰공고 및 개찰내역 자료를 이용해 적격심사, 2단계 경쟁 및 협상에 의한 계약이 낙찰률에 미치는 영향을 분석했다. 이 세 가지 낙찰제도는 모두 가격과 비가격요소를 고려하는 낙찰자 선정방법이지만, 낙찰률에 미치는 효과는 상이하게 나타났다. 적격심사 사용 시 가장 낮은 낙찰률을 나타냈으며 그 다음으로 2단계 경쟁이 낮은 낙찰률을 유도하는 것으로 나타났다.

위 분석을 통해 기본적으로 물품의 종류에 따라 낙찰제도가 낙찰률에 미치는 영향이 다름을 알 수 있다. 본 연구결과는 대표 물품을 선정해 낙찰제도의 효과를 확인해 본 것으로 이 결과를 전체 물품시장에 대해 일

반화하는 데는 한계가 존재한다. 따라서 각 물품의 실증분석의 결과를 바탕으로 물품별로 낙찰제도를 다르게 적용할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다.

다음으로 2016년 2월부터 추정가격 300억원 이상의 설계 · 시공 분리 입찰의 계약에서 최저가낙찰제를 대체한 종합심사낙찰제가 낙찰률 및 입찰경쟁에 미치는 영향을 최저가낙찰제와 비교분석했다. 최저가낙찰제의 덤핑입찰, 품질하락 등의 문제를 해결하기 위해 도입한 종합심사낙찰제는 가격과 비가격요소를 모두 고려하는 낙찰제도이다. 하지만 도입 취지와는 달리 비가격요소의 변별력이 크게 개선되지 않은 것으로 나타나 개선이 시급한 것으로 나타났다. 최저가낙찰제와 비교했을 때 가격요소 최고점자가 최종낙찰 받을 확률은 큰 차이가 없었으며 낙찰기업의 가격요소 백분위율을 살펴본 결과 종합심사낙찰제 도입 이후 가격요소의 상대적 중요도가 증가한 것으로 드러나 비가격요소 평가의 실효성을 강화하는 것이 필요하다.

또한 설계 · 시공 분리 입찰에서 추정가격 300억원 미만의 공사에 적용하는 적격심사제도 역시 가격과 비가격요소를 함께 고려하는 낙찰제도지만 비가격요소의 변별력이 크게 떨어지는 것으로 나타났다. 적격심사의 가격 평가 산식은 예정가격 대비 특정 투찰률을 유도하고 있어 실질적으로 낙찰하한율을 제시하고 있는 것과 다름없는데, 이러한 낙찰하한율과 실제낙찰률 사이의 상대적인 차이는 비가격요소의 변별력이 커질수록 더 커져야 한다. 이 상대적 차이값이 작을수록 비가격요소에서 만점을 받는 입찰자가 많으며, 동시에 낙찰하한율을 정확히 예측한 기업이 낙찰자로 선정될 가능성이 크다는 의미이다. 하지만 이 차이값은 일반경쟁을 사용한 경우, 공사 규모가 작은 건축 및 토목공사의 경우 작게 나타나 이러한 경우에 특히 비가격요소의 변별력이 떨어지는 것으로 조사되었다. 따라서 적격심사에서 비가격요소의 변별력을 강화할 수 있는 개선방안이 반드시 필요하다. 만약 비가격요소 평가비용 등으로 인해 비가격요소 변별력 강화가 적절치 않다면, 실질적인 가격경쟁을 유도할 수 있는 가격평가 방법의 개선이 뒤따라야 할 것이다.



B5변형/ 135면
2017. 12

본 연구는 낙찰률 및 입낙찰자 구성, 비가격요소의 변별력 등을 통해 우리나라 공공조달시장의 낙찰제도가 조달계약의 효율성에 미치는 영향을 실증적으로 분석했으며, 이 결과는 제도 개선 시 유용한 자료로 활용할 수 있을 것으로 기대된다. 다만 중소기업 지원 등 정책적 목적으로 공공조달시장을 사용할 경우 효율성과 충돌이 발생할 수 있는 만큼 정책수단으로서의 공공조달시장의 성과는 추후 연구 과제로 남겨 둔다.

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 17-16 『공공조달시장제도 개선방안 연구』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구: 직무몰입과 만족을 중심으로

박한준 / 한국조세재정연구원 연구위원
하세정 / 한국조세재정연구원 부연구위원

우리나라 공공서비스 전달체계의 핵심기능을 수행하고 있는 공공기관은 과거 경제개발과 산업육성의 견인차로서 역할을 담당하여 왔으며, 이들의 경제성장 기여에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 경제적 불확실성과 혼란이 극심했던 시기에 짧은 기간 급속한 성장을 실현한 배경에는 정부 주도의 통제적 관리와 효율성 제고에 초점을 맞춘 공공기관 관리제도와 정책의 실효성이 높았기 때문이다. 하지만 최근 공공서비스를 소비하는 수요자 중심의 맞춤형 서비스에 대한 논의가 확대되고 있다. 즉, 독점적 서비스와 재화를 생산하고 전달하는 과정에서 전통적인 공급자 중심의 접근방식에 한계가 드러나면서, 수요자 중심의 맞춤형 서비스 제공에 관심이 증가하고 있으며, 관리제도와 정책의 패러다임 변화에 대한 사회적 요구도 증가하고 있다.

정부주도로 공공기관 혁신이 진행되는 동안, 경제가 크게 성장한 성과가 있었지만, 공공서비스 공급자 관점 중심으로만 형성되어 온 공공기관 정책방향과 관리제도에 대한 본질적인 평가나 연구가 미흡하였다. 기존 연구에서 이에 대한 관심이 낮았던 이유는 제도의 목적과 취지에 반영된 내적 정당성으로 실증적 논의나 경험적 분석의 대상이 되기보다는 변화하지 않는 상수로 설정되어 왔기 때문이다. 실제로 기존의 연구는 기관의 성과에 대한 연구에서도 대부분 내부 운영(operation)상 또는 상호관계(interrelation)상 쟁점에 초점을 맞추고 있으며, 관리 제도 및 환경에 대한 활발한 논의가 진행되지 않았던 점을 확인할 수 있다.

이에 본 연구에서는 우선 정부가 활용하고 있는 관리제도 및 정책에 대한 1차 평가를 실시하여 그 효용성을 점검하였다. 그동안 혁신대상에서 예외로 여겨졌던 공공기관 관리제도에 대해 공공기관 구성원의 인식수준을 점검하였으며, 관리제도와 정책에 대한 인식수준이 구성원의 조직몰입, 직무몰입, 조직만족, 조직시민행태에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 119개 공기업 및 준정부기관 중간관리자급 구성원을 대상으로 실시한 조사 · 분석 결과에 따르면, 공공기관 관리제도(경영공시제도, 기능조정제도, 증원심사제도, 경영평가제도, 총액인건비제도)와 정책(성과연봉제, 여성관리자확대, 고졸자채용, 지역인재채용, 임금피크제)의 효용성에 대한 공공기관 내부구성원의 평가 의견을 확인하였다.

〈표 1〉 공공기관 관리제도에 평가적 의견

(단위: 점)

제도명	필요성	공공성 제고	효율성 제고	자율경영 강화	책임경영 강화
경영공시제도	5.3	5.3	4.6	4.3	5.0
기능조정	5.0	4.7	4.6	3.8	4.2
정원관리(증원심사)제도	4.7	4.4	4.4	3.3	3.8
경영평가제도	4.2	4.1	3.9	3.1	3.8
총액인건비제도	4.1	4.0	4.1	3.2	3.6

주: 점수산출 방식: 7점 리커트 척도의 응답값에 따라 1~7점으로 변환했으며, 1점에 가까울수록 부정적, 7점에 가까울수록 긍정적으로 평가함을 의미(4점 보통)

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017.10.) 결과를 토대로 저자 작성

본고에서 살펴본 대부분 제도들에 대한 평가가 긍정적이지 않지만, 경영실적평가제도가 자율경영 강화에 대해 부정적인 제도로 인식되었다는 점과 경영공시제도가 책임경영강화에 효과적인 제도라고 평가된다는 점에 주목할 필요가 있다. 제도의 필요성에 대해 가장 긍정적인 응답이 많은 제도는 경영공시제도였으며, 경영평가제도와 총액인건비 제도에 대해서는 응답자의 50% 미만이 필요성을 긍정적으로 인식하고 있었다. 공공성 강화 측면에서도 경영공시를 긍정적으로 평가한 응답자 비중이 가장 많았으며, 반면 경영효율성 강화를 위한 제도로는 기능조정의 효용성을 긍정적으로 평가한 응답자가 가장 많았다.

필요성을 제외한 제도의 효용성에 대한 의견 가운데 긍정적인 평가비중이 가장 높은 경영공시가 공공성 강화에 긍정적으로 기여하였다는 인식이었으며, 반면 경영평가가 자율경영 강화에 기여하였다는 점에 대한 긍정적 인식수준이 가장 낮은 것으로 관찰되었다.

〈표 2〉 주요 제도에 대한 긍정적 의견의 비중 비교

(단위: %)

구분	경영공시	기능조정	증원심사	경영평가	총액인건비
필요성	75.4	67.5	60.6	49.0	45.1
공공성 강화에 기여	76.2	59.7	52.1	46.6	41.3
경영효율 강화에 기여	53.8	55.7	54.1	43.8	42.1
자율경영 강화에 기여	43.6	31.5	23.1	19.0	21.0
책임경영 강화에 기여	66.7	44.1	35.1	37.4	31.5

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017.10.) 결과를 토대로 저자 작성

일반적으로 경영공시제도에 대한 부정적 시각이 다른 제도에 비해 낮았으며, 상대적으로 경영평가와 총액인건비제도에 대한 부정적 시각이 큰 것을 확인할 수 있었다. 주요 관리제도의 효용성 측면에서 경영평가가 자율경영 강화에 기여한다는 설문에 대해 부정적인 인식이 가장 컸으며(63.0%), 반면 경영공시가 공공성 강화에 기여한다는 설문에 대해서는 부정적 인식이 가장 낮게 관찰되었다.

〈표 3〉 주요 제도에 대한 부정적 의견의 비중 비교

(단위: %)

구분	경영공시	기능조정	증원심사	경영평가	총액인건비
필요성	9.2	13.4	22.5	32.3	35.9
공공성 강화에 기여	8.4	16.7	28.9	36.9	36.4
경영효율 강화에 기여	24.6	22.0	28.4	39.7	35.2
자율경영 강화에 기여	31.1	41.3	59.5	63.0	58.7
책임경영 강화에 기여	16.9	30.8	43.8	42.8	48.7

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017.10.) 결과를 토대로 저자 작성

본고에서 살펴본 대부분 제도들에 대한 평가에서 일반적으로 나타나는 특징 가운데 하나는 개별 제도가 공공성이나 경영효율성 강화에 기여하였다는 점에 대해서는 부정적 의견보다 긍정적 평가비중이 높은 반

면, 자율경영 강화와 책임경영 강화에 기여하였다는 점에 대해서는 반대로 긍정적 의견보다는 부정적 의견비중이 높게 관찰되었다. 이는 제도를 통해 공공성이나 경영효율성을 강화할 수 있는 기회를 가질 수는 있으나, 자율경영과 책임경영에 대한 고려가 제도설계 과정에 크게 반영되지 않았다는 점을 암시하는 것이라고 할 수 있다.

〈표 4〉 공공기관 주요 임금 및 인력 정책에 평가적 의견

(단위: 점)

정책명	필요성	공공성 제고	효율성 제고	자율경영 강화	책임경영 강화
성과연봉제	4.2	3.6	4.0	3.6	3.9
여성 관리자 확대	4.1	4.0	3.4	3.4	3.5
고졸자채용	4.0	4.1	3.3	3.1	3.3
지역인재채용	4.0	4.1	3.2	3.1	3.3
임금피크제	3.8	3.5	3.6	3.2	3.2

주: 점수산출 방식: 7점 리커트 척도의 응답값에 따라 1~7점으로 변환했으며, 1점에 가까울수록 부정적, 7점에 가까울수록 긍정적으로 평가함을 의미(4점 보통)

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017.10.) 결과를 토대로 저자 작성

본고에서 살펴본 대부분 정책들은 공공기관의 임금 및 인력 관리정책에 해당한다. 지난 정부에서 도입한 임금피크제와 성과연봉제와 함께 사회형평적 채용의 관점에서 여성관리자, 고졸자, 지역인재의 비중이나 채용확대에 대한 것이다. 이들에 대한 응답자들의 의견 가운데 주목할 만한 점은 필요성과 공공성 강화 기여에 대한 평가 의견이다. 성과연봉제와 임금피크제와 같은 임금제도는 경영효율성 강화에 기여한다는 의견과 응답 경향의 비중이 유사하였으며, 인력관리제도는 공공성 강화에 기여한다는 의견과 정책 필요성의 응답 경향 비중이 유사하게 관찰되고 있다. 이는 개별 정책의 방향성이 반영된 결과로 판단된다.

개별 평가범주별 정책 간 응답비중을 비교하면, 성과연봉제의 필요성에 대한 긍정적 인식이 다른 제도에 비해 높았다. 공공성 강화 기여 항목을 제외하고는 모든 항목에서 성과연봉제에 대한 긍정적 의견의 비중이 다른 제도에 비해 높게 나타난 점에 주목할 필요가 있다. 최근 성과연봉제를 중단하고, 직무급 제도 도입에 대한 논의가 진행되고 있으나, 성과연봉제의 제도적 가치에 대해서는 긍정적으로 평가되는 것으로 보인다. 다만, 기관의 특성과 사업의 성격 등을 고려한 기관 자율적 도입이 추진된다면, 성과연봉제에 대한 수용도를 제고할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

〈표 5〉 주요 정책에 대한 긍정적 의견의 비중 비교

(단위: %)

구분	성과연봉제	임금피크제	여성관리자	고졸자	지역인재
필요성	49.8	41.3	45.9	41.0	44.3
공공성 강화에 기여	33.3	33.6	41.0	45.7	49.2
경영효율 강화에 기여	46.9	36.1	23.6	24.6	20.3
자율경영 강화에 기여	34.1	22.6	22.3	20.8	17.5
책임경영 강화에 기여	42.6	23.8	26.7	23.6	25.4

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017.10.) 결과를 토대로 저자 작성

정책별 부정적 응답 비중을 비교하면, 임금피크제의 필요성에 대해 가장 부정적이라는 점을 확인할 수 있다. 성과연봉제에 대한 부정적 인식 비중보다 부정적 응답비중이 약 10.3%p 높다. 젊은 직원들보다는 실무자 및 중간관리자들을 대상으로 한 설문조사의 특성이 반영된 것으로 볼 수도 있으나, 임금피크제의 도입 취지가 성과연봉제로 전환하는 과도기적 임금체계라는 점에서 임금피크제보다는 성과연봉제의 가치를 좀 더 긍정적으로 인식한 결과일 수도 있다.

〈표 6〉 주요 정책에 대한 부정적 의견의 비중 비교

(단위: %)

구분	성과 연봉제	임금 피크제	여성 관리자	고졸자	지역 인재
필요성	33.9	43.6	31.8	39.2	36.2
공공성 강화에 기여	47.4	50.5	35.7	35.4	33.8
경영효율 강화에 기여	38.0	47.4	48.0	54.6	57.4
자율경영 강화에 기여	44.1	55.7	49.8	60.0	60.7
책임경영 강화에 기여	39.3	53.6	47.2	54.6	53.6

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017.10.) 결과를 토대로 저자 작성

앞서 확인한 바와 같이 자율경영과 책임경영의 관점에서는 부정적 응답 비중이 긍정적 응답 비중보다 높았는데 그 이유는 정부 주도의 정책추진에 대한 부담과 경영평가 등을 통해서 이행수준에 대해 점검하는 모니터링 방식이 자율경영 및 책임경영의 이념과는 부합하지 않는 측면이 있기 때문이다.

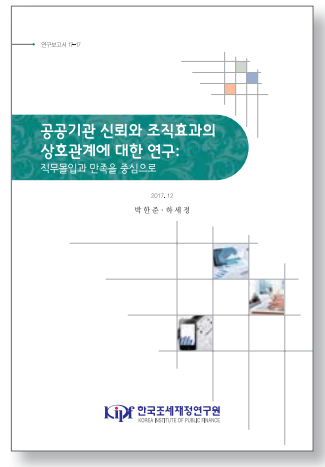
〈표 7〉 신뢰와 조직효과성의 관계(요약)

	조직몰입	직무몰입	조직시민 행동	조직만족
조직신뢰	○	○	○	○
동료신뢰	○	○	○	○
정책신뢰	○	○	×	×

출처: 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 인식조사(2017.10.) 결과를 토대로 저자 작성

실증분석을 통해 3개(조직신뢰, 동료신뢰, 정책신뢰) 유형의 신뢰와 4개(조직몰입, 직무몰입, 조직만족, 조직시민행동) 유형의 조직효과성 간의 관계를 검토하였다. 정부의 공공기관 관리제도 및 정책에 대한 신뢰, 소속기관에 대한 신뢰, 동료에 대한 신뢰가 구성원들의 조직몰입, 직무몰입, 조직시민행동, 조직만족 수준에 영향을 미칠 수 있음을 확인하였다. 소속기관에 대한 신뢰, 함께 근무하는 동료에 대한 신뢰수준은 4개 유형의 종속변수(조직몰입, 직무몰입, 조직만족, 조직시민행동)에 모두 유의미한 결과를 보여주고 있었다. 정부의 관리제도와 정책에 대한 신뢰가 담당직무와 조직에 대한 몰입에는 유의미한 관계가 있음이 관찰되고 있는 것에 반해, 조직만족과 조직시민행동에 대해서는 동일한 유의미성을 확인하지 못하였다. 이는 정부의 관리제도와 정책이 개인적 특성에 따라 차이를 발현할 수 있는 조직시민행동과 조직만족에 대해서는 크게 영향력을 끼치지 않는 것으로도 해석할 수 있다. 하지만 관리제도와 정책에 대한 신뢰가 공공기관 구성원들의 직무수행에 직간접적인 영향력이 있음을 확인할 수 있었으며, 이는 관리제도의 합리적 개선의 필요성의 근거를 제시한다고 평가할 수도 있다. 정부의 관리정책에 대한 신뢰도 조직과 직무몰입에 영향이 있다는 점은 정부의 관리정책과 제도가 통제수단이 아니라 기관의 성과제고를 견인하고, 자율경영과 책임경영 환경을 조성하기 위한 지원수단으로 기능과 역할을 담당하여야 함을 보여주고 있다.

「공공기관 운영에 관한 법률」이 공공기관의 자율경



B5변형/ 117면
2017. 12

영과 책임경영을 강화하는 법적 프레임으로 제정되었음에도 공공기관 관리제도와 정책이 여전히 부정적으로 인식되고 있거나, 통제수단으로 받아들여지는 것으로 관찰되고 있다. 이러한 자율성과 사전통제의 상충관계를 해소하려면 사업현장에서 실질적으로 자율성 보장을 강화해야 하는 기관과 사전 통제의 실익이 큰 기관을 구분하여 차별화하는 방안을 강구하여야 한다. 유가증권시장에 상장된 대형 공기업과 정부의 위탁사업을 수행하는 소형 공공기관을 동일한 시스템으로 관리하는 방식에 따른 관리효율성보다는 부작용을 해소하려면 기관의 특수성과 다양성에 비해 획일적인 정책과 제도를 적용하는 통합적 관리프레임의 적용에서 벗어나야 한다.

현재 제도개선의 중심에 있는 경영실적평가제도도 전환적인 변화가 필요하다. 평가제도는 기본적으로 사전에 자율적이고 독립적인 의사결정이 가능한 환경을 허용하고, 사후 성과를 측정하여야 함에도 사전 통제와 정부정책의 부담이 크게 작용하고 있다. 경영활동에 투입되는 자원(resources) 활용에 대한 의사결정의 자율성이 전제되어야 함에도 관리제도와 정부정책상의 내재된 한계가 평가에 대한 부정적 인식을 확대할 수 있다. 평가주체를 변경하거나, 평가지표를 개선하거나, 평가군(群)을 재조정하고, 평가를 간소화하는 것과 같은 단편적인 쟁점에 집중하는 것만으로 해결할 수는 없으며 관리정책이나 제도의 기본적인 접근방식의 혁신적 전환이 전제되어야 개선될 수 있다.

종합하면, 정부가 소유주체로서 공공기관을 효율적으로 운영하려면 2007년에 제정된 「공공기관 운영에 관한 법률」의 취지와 같이 자율경영과 책임경영을 지원할 수 있는 제도의 전환(transformational)적인 혁신이 필요하다고 하겠다.

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 17-17 『공공기관 신뢰와 조직효과의 상호관계에 대한 연구: 직무몰입과 만족을 중심으로』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

발생주의 국가회계 재정정보의 유용성과 활용

정도진 / 한국조세재정연구원 국가회계재정통계센터 소장
김진욱 / 건국대학교 경영대학 부교수
임채창 / 한국외국어대학교 경영대학 외래교수
배기수 / 충북대학교 경영대학 정교수

발생주의에 의해 산출된 국가재무정보는 그 정보 유용성과 신뢰성이 높은 것으로 기대됨에도 불구하고 정부의 정책수립과 국회의 결산심사 과정에서 활용이 제한되고 있는 것이 현실이다. 발생주의 국가재무정보가 제한적으로 이용되는 주요 이유는 예산과의 연계 미흡, 해석의 어려움, 정보 유용성에 대한 인식 부족 등으로 생각된다. 이에 발생주의 국가재무정보의 정보 유용성에 대한 인식을 제고하고 발생주의 회계제도의 도약을 위한 기초자료를 마련하기 위해서, 발생주의 국가재무정보의 유용성에 관한 실증연구가 절실히 요구되는 상황이다. 특히, 최근 확장적 재정정책에 따른 경제적 영향과 재정건전성 관리방안이 정책적 화두로 떠오르고 있다. 이러한 관점에서 본 연구는 현금주의 재정지출에만 기초한 선행연구결과들을 발전시켜, 발생주의 측면에서 재정지출에 따른 경제적 영향을 검증함으로써 정부의 재정정책에 기여하고자 한다. 더불어 본 연구에서 발생주의 국가재무정보를 활용한 불용액에 대한 실증분석은 불용액으로 인한 비효율적 재정운영을 사전에 통제할 수 있는 실현가능한 정책 수단으로 활용될 수 있을 것이다.

먼저 발생주의와 현금주의로 재정지출의 차이를 분석하면, 발생주의가 도입된 2011년 이후 자산취득과 관련하여 연간 약 47조~54조원, 융자 지출로 인하여 연간 약 30조~37조원, 발생계정으로 인하여 연간 약 40조~98조원의 차이가 발생한다. 우리나라의 재정지출 규모를 고려했을 때 이러한 차이는 상당한 수준으로, 재정지출 관련 예산 편성 등 정책결정 시 현행과 같이 현금주의 지출뿐만 아니라 발생주의에 따른 비용도 고려하여야 할 것이다.

현금주의 지출뿐만 아니라 발생주의 비용도 고려하여야 하는 것은 부처별 예산 편성에서도 필요하다. 현금주의와 발생주의의 차이가 가장 많이 발생하는 기획재정부의 2015년 사례를 보면, 현금주의 지출은 약 207조원인 반면 발생주의 비용은 약 25조원으로 무려 182조원의 차이가 발생한다. 이러한 차이는 부처별로 차별화된 특성을 지니므로, 부처별 특성을 고려하여 현금주의 지출과 발생주의 비용을 고려하여야 한다.

그럼에도 현재 국가 예산 · 회계 시스템인 디브레인(dBrain)은 세입 · 세출결산서의 지출액과 재무제표의 계정과목을 연계하고 있지 않아, 현금주의 지출과 발생주의 비용의 차이내역을 산출하는 데 한계가 있다. 더욱이 외부정보이용자들은 이러한 현금주의 지출과 발생주의 비용의 차이 원인을 직접 확인할 수 없다. 즉, 재정지출 관련 예산 편성 등 정책결정 시 현금주의

지출뿐만 아니라 발생주의 비용도 고려하여야 함에도 실무적으로 불가능하다. 따라서 dBrain은 세입 · 세출 결산서의 지출액과 재무제표의 계정과목을 연계하여 관리하고, 미국 등 해외사례와 마찬가지로 현금주의와 발생주의를 비교 · 조정하는 국가재무정보의 작성 · 공시가 필요하다.

현금주의와 발생주의 차이는 재정건전성 지표에서도 나타난다. 저량(stock) 관점에서 2015년 기준으로 현금주의에 따른 국가채무는 556조원인 반면, 발생주의에 따른 국가부채는 무려 1,285조원에 달한다. 더욱이 이러한 차이는 매년 증가하는 추세다. 지출이 확정된 국가채무만 관리하는 현금주의와 달리 발생주의에서는 향후 지출 가능성이 있는 부채까지 인식함으로써, 미래 재정부담 능력을 예측하는 장점이 있다.

한편, 유량(flow) 관점에서 현금주의에 따른 재정수지(통합재정수지)는 2015년에 −0.2조원으로 적자로 전환된 반면, 발생주의에 따른 재정수지(순영수지)는 16.4조원으로 흑자를 유지하고 있다. 수익과 비용은 미래에 발생할 것으로 예상되는 사건을 추가로 인식하기 때문에, 수입과 지출에 비해 추가적인 정보력을 내포하고 있다.

우리나라는 재정계획을 수립하는 데 있어 발생주의 정보를 활용하지 않고 있으며, 주로 통합재정수지 · 관리재정수지 · 국가채무비율 등 현금주의 정보를 사용한다. 반면에 호주, 캐나다, 영국 등 다수의 OECD 국가들은 재정계획을 수립하는 데 있어 현금주의와 발생주의를 병행하여 사용하고 있다. 이는 현금주의와 발생주의에 따른 재정건전성 수치는 차이가 존재하므로, 재정건전성 평가 시 현금주의뿐만 아니라 발생주의도 고려하여야 하기 때문이다. 특히, 미래 재정건전성 평가 시 발생주의 정보의 유용성을 충분히 활용할 필요가 있다.

발생주의 재정정보를 고려하여야 하는 중요한 이유는 현금흐름이 갖는 시차(timing)와 대응(matching)의 문제점 때문에 성과 측정에 한계를 가지기 때문이다. 즉, 발생주의 재정정보는 현금주의가 가진 시차 문제를 수정함으로써 성과 측정, 특히 장기적 성과 측정에 있어 유의성을 가진다. 따라서 재정지출의 성과인 경제성장과 관련해서도 발생주의 재정정보는 현금주의와 차별화된 추가적인 설명력을 가질 것으로 기대된다.

실례로 발생주의 재정지출로 이루어진 표본은 현금주의 재정지출로 이루어진 표본에 비해 경제성장의 평균을 중심으로 더욱 밀집하게 모여 있는 것을 발견할 수 있다. 또한, 선행된 국내외 연구모형들을 적용한 7개의 실증분석과 OECD 24개국의 1980년부터 2015년까지 표본을 적용한 본 분석결과는 선행연구들과 동일하게 재정지출은 경제성장과 음(−)의 관계를 가지는 것으로 나타난다. 특히, 현금주의와 비교하여 발생주의 재정지출과 경제성장은 추가적인 음(−)의 관련성이 있음을 발견하였다. 이러한 결과는 현금주의에 근거한 재정지출과 경제성장의 음(−)의 관련성은 과소 평가될 수 있음을 시사한다. 따라서 경제성장 등 장기적 측면에서 재정지출 관련 정책결정 시 발생주의 국가 재정정보도 고려되어야 한다.

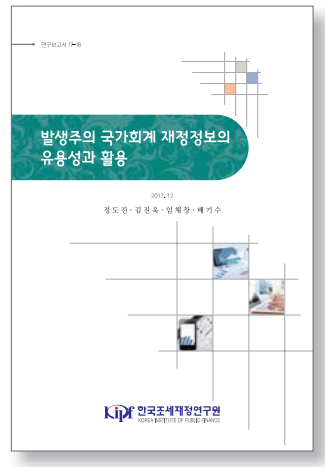
본 연구에서는 총 재정지출뿐만 아니라 기능별 재정지출과 경제성장과의 관계도 검증하였다. 실증분석에 앞서, 국내 사례를 통해 2011년 발생주의가 도입된 이후 기능별 재정지출의 현금주의와 발생주의를 비교하면 최대 22.7조원, 최소 3.2조원의 차이를 보인다. 구체적으로, 현금주의와 발생주의의 가장 큰 차이는 사회복지로 2011년부터 2016년까지 모든 기능별 차이의 약 40%에 달한다. 따라서 기능별 재정지출의 현금주의와 발생주의 간 차이분석은 사회복지에 초점을 맞출 필요가 있다. 사회복지에 이어서 국방, 농림수산, 교통 및 물류, 보건, 일반 · 지방행정, 국토 및 지역개발의

순서로 기능별 재정지출의 현금주의와 발생주의 간 유의한 차이가 나타난다.

한편, 한국의 경우 OECD 평균에 비해 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 사회보호의 비중이 낮은 반면, 국방, 경제사업, 주택 및 지역사회시설, 보건, 레크리에이션 · 문화 · 종교, 교육의 비중이 높다. 특히, 일반공공행정은 OECD 평균 대비 9.2%나 하회한다. 따라서 OECD 표본자료를 포함한 기능별 재정지출 분석결과를 토대로 국내 재정정책의 시사점을 도출할 경우 이러한 특성을 고려하여야 한다. 참고로 OECD 국가들이 현금주의에서 발생주의로 전환한 시점의 기능별 지출은 모든 분야에서 증가하였으며, 특히 주택 및 지역사회 시설은 약 41%나 증가하였다.

기능별 재정지출과 경제성장의 관계에 대한 실증분석은 IMF의 GFS 자료를 활용하여 1990~2014년 동안 556개의 표본을 사용하였다. 선행 국내외 연구모형들을 적용한 4개의 실증분석과 GFS 분류체계에 따른 본 분석 결과, 발생주의 기능별 재정지출이 기존의 기능별 재정지출과 경제성장의 관계와 반대 방향의 관계성을 발견하였다. 구체적으로, 선행연구에 따르면 현금주의로 측정된 생산적 재정지출과 경제성장은 양(+)의 관계인데, 본 연구에서 발생주의로 측정된 생산적 재정지출은 이러한 양(+)의 관계를 유의하게 약화시킨다. 이러한 현상은 교육지출에서 가장 뚜렷하게 나타나며 이외에도 사회개발, 국방, 보건의 재정지출에서도 발견된다. 따라서 경제성장 등을 고려한 재정정책 수립 시 교육, 사회개발, 국방, 보건의 재정지출은 현금주의 지출뿐만 아니라 발생주의 비용까지 고려하여야 한다.

마지막으로 본 연구는 발생주의에 따른 국가재무정보의 실질적인 정책 활용방안을 개발하기 위하여 발생주의 국가재무정보와 불용 · 이월액의 관계성을 검증하고 불용 · 이월액에 대한 효율적인 관리방안을 제시하고자 한다.



B5변형/ 237면
2017. 12

먼저, 국내 불용액과 이월액의 현황을 분석하면 2007년부터 2015년까지 총 불용액은 약 247조원으로 연평균 약 27조원이며, 총 이월액은 약 45조원으로 연평균 약 5조원이다. 불용액 중 일반회계, 특별회계, 기금이 각각 20%, 14%, 66%로 기금의 비중이 가장 높은 반면, 이월액은 일반회계, 특별회계, 기금이 각각 36%, 58%, 7%로 기금의 비중이 가장 낮다. 이월액은 차기 연도에 집행되기 때문에 재정관리 측면에서 상대적으로 중요성이 떨어지므로, 총액 측면에서 불용액 · 이월액의 관리는 불용액에 집중될 필요가 있다.

이에 불용액을 세출 측면에서 세목별로 분석하면, 기금의 자산취득과 상환지출이 각각 연평균 4,428억원과 4,391억원으로 월등히 높게 나타난다. 이어서 기금의 이전지출 1,675억원, 특별회계의 전출금 1,370억원, 일반회계의 전출금 1,356억원, 예비비 및 기타 1,239억원으로 높다. 특이한 사항은 일반회계의 상환지출은 연평균 불용액이 782억원인데 표준편차는 4,477억원으로 변동성이 매우 높게 나타난다.

부처별 불용액의 규모를 분석하면, 불용액이 가장 많이 발생한 부처는 기획재정부로 연평균 약 8조원에 달하며, 불용액이 연평균 1조원 이상인 부처는 금융위원회, 국토교통부, 농림축산식품부, 교육부 및 통일부다. 특히, 금융위원회는 불용액의 표준편차가 약 7조원의 가장 높은 수준으로 불용액 발생의 변동이 매우 크다. 한편, 64개 부처 중 1,000억원 미만의 불용액을 보고한 부처가 45개이며, 100억원 미만의 불용액을 보고한 부처도 24개 부처이다. 따라서 불용액의 효율적 관리를 위해서는 불용액이 지속적으로 발생되는 상위 부처에 집중할 필요가 있다.

불용액이 가장 많이 발생한 기획재정부의 불용액을 분석한 사례는 다음과 같다. 2007년부터 2015년까지 기획재정부에서 발생한 총 불용액은 약 74조원으로 연평균 약 8조원이다. 기획재정부의 불용액 중 가장 큰 세목은 기금의 상환지출로 연평균 약 4조원에 달하며, 이는 추계 부적정에 따른 예산과다편성으로 통제 가능한 불용액으로 판단된다. 마찬가지로 일반회계의 예비비 및 기타도 추계 부적정에 따른 예산과다편성으로 통제 가능한 불용액으로 판단되며, 연평균 약 9,000억원이다. 따라서 기획재정부의 경우 예산편성 시 정교한 추계를 통해 발생하는 연평균 약 8조원의 불용액 중 약 4.9조원을 감축할 수 있다.

한편, 기획재정부의 상환지출 중 집행사유 미발생으로 불용액이 발생하는데, 이는 예산편성을 통해 사전에 통제하는 것이 불가능하다. 따라서 이런 경우 상환지출에 해당하는 발생주의 계정과목인 차입금 또는 국채를 통한 관리가 필요하다. 실례로 본 연구의 실증분석에 따르면, 직전년도 차입금과 당해년도 불용액은 유의한 양(+)의 관계를 나타낸다. 즉, 차입금이 증가한 경우 차년도 불용액의 발생 가능성이 증가하므로 해당 부처의 관리가 요구된다.

기획재정부에 이어서 금융위원회에서 2007년부터 2015년까지 발생한 총 불용액은 약 47조원으로 연평균 약 7조원이다. 금융위원회의 불용액 중 가장 큰 세목은 기금의 자산취득으로 연평균 약 4조원에 달하며, 이는 적절한 사업추진 계획 조절로 통제 가능한 불용액으로 판단된다. 또한, 일반회계의 전출금도 적절한 사업추진 계획조절로 통제 가능한 불용액으로 판단되며, 연평균 약 1조원이다. 따라서 금융위원회의 경우 예산편성 시 적절한 사업추진 계획 조절로, 발생하는 연평균 약 7조원의 불용액 중 약 5조원을 감축할 수 있다.

불용액과 관련된 본 연구의 실증분석에서 세출예산 및 불용액의 시계열성을 확인했다. 즉, 예산편성 시 과거 연도 예산의 관행적 편성요인이 있음을 시사한다. 특히, 현금흐름측면에서 세목항목 중 일반회계와 기금의 상환지출과 특별회계의 예비비 및 기타는 차년도 불용액과 유의한 양(+)의 관계가 있으므로 집중 관리가 필요하다. 또한, 정교한 예산편성을 통해 사전에 통제할 수 없는 세목과 관련해서 이를 보완하기 위하여 발생주의 국가재무정보를 활용할 수 있다. 구체적으로, 재정상태표 항목 중 유동자산, 장기차입부채, 일반유형자산 그리고 재정운영표 항목 중 비배분비용과 프로그램수익이 증가하면 차년도 불용액이 증가할 가능성이 유의적으로 높다. 따라서 이러한 발생주의 항목들의 이례적 증가는 집중 관리가 요구된다. KIPF

* 이 원고는 한국조세재정연구원이 발행한 연구보고서 17-18 『발생주의 국가회계 재정정보의 유용성과 활용』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

공공정책포럼

■ 제52회 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.

2018년 공공기관 정책방향

개 요

- **주　　제**　2018년 공공기관 정책방향
- **일　　시**　2018년 5월 16일(수), 07:00~08:10
- **장　　소**　서울 팔래스호텔 다이너스티A(B1F)
- **진행순서**

07:00~07:20	**조찬**
	송대희 좌장
07:20~08:10	**주제 발표 및 자유토론**
	김용진 기획재정부 제2차관
08:10	**폐회**

* 본 원고는 2018년 5월 16일 서울 팔래스호텔 다이너스티A(B1F)에서 『2018년 공공기관 정책방향』을 주제로 공공기관연구센터가 개최한 제52회 공공정책포럼의 주제발표 및 토론요약입니다. 주제발표 및 토론의 내용이 소속 기관이나 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. 〈편집자 주〉

■ 인사말씀

송대희/좌장

오늘은 공공기관에 대한 국민의 요구와 그간의 정책과 운영에 관해 점검해보고, 앞으로 공공기관이 나아갈 길이 무엇인가를 모색해보는 자리를 가져보고자 합니다.

오늘 발제해주실 김용진 기획재정부 제2차관님은 다양한 자리에서 공공정책 관련 업무를 통해 쌓은 전문성뿐 아니라 실제 공공기관에 몸담으신 경험을 가지신 분으로 공공기관의 발전과 혁신을 이루기 위한 적임자라고 생각합니다. 유익한 발표가 될 것 같습니다.

주제발표 요약

2018년 공공기관 정책방향

김용진/기획재정부 제2차관

오늘 제가 말씀 드릴 주제는 2018년 공공기관 정책방향입니다. 공공기관에 수많은 변화 요구와 더불어 제기되고 있는 문제점을 돌이켜보고 이를 바탕으로 앞으로 공공기관이 나아가야 할 방향을 모색해보고자 합니다.

Ⅰ. 문제 인식

과거를 돌이켜보면 공공기관은 새로운 정권이 들어설 때마다 개혁, 혁신 등의 어젠다를 세워 끊임없는 변화를 요구받아 왔습니다. 공공기관은 왜 이러한 지속적인 변화 요구에 직면해 있는 것일까요? 이는 국민의 입장에서 공공기관이 어떤 의미를 가지는가를 생각해보면 그 답을 얻을 수 있습니다. 지금까지 공공기관은 민간 기업과 같이 주주와 고객의 입장을 강조하며 운영되었습니다. 민간기업이 주주를 위해 적은 비용으로 높은 수익 창출을 목표로 하는 것처럼 공공기관도 효율성을 높이고 경영을 합리화하고자 노력했습니다. 또한 민간기업과 같이 고객 만족을 높이기 위한 전략도 세웠습니다. 이러한 노력을 통해 공공기관은 효율성이 높아지고 서비스의 질도 개선되는 결과를 가져올 수 있었습니다. 그러나 공공기관에 기대하는 역할은 이러한 경영관리적인 측면만을 강조해서는 충분하지 않습니다. 분명 국민은 민간기업과는 다른 무언가를 공공기관에 요구하고 있습니다. 이를 새 정부의 표현에 따르면 공공성의 회복, 사회적 가치, 공익이라고 말할 수 있습니다. 민간 기업이 할 수 있는 역할이지만 공공기관이 그 역할을 대신함으로써 사회적 요구에 부응할 수 있어야 할 것입니다.

공공기관의 새로운 역할을 모색하기 위해서는 우리 국가와 사회적인 어젠다에 대해서도 관심을 기울일 필요가 있습니다. 1995년 이전 우리나라 경제성장률은 연평균 0.08% 수준의 감소가 나타났으나, 1995년 이후에는 연평균 경제성장률이 3배 이상 급격하게 감소하였습니다. 이러한 전반적인 국가 경제 상황이나 사회 변화 등에 대해서도 끊임없이 관심을 기울여야 공공기관에 요구되는 역할을 제대로 발견할 수 있을 것입니다.

또한 공공기관이 해야 할 본연의 업무를 상대적

으로 소홀한 것이 아닌지를 반성해보아야 합니다. 앞서 말씀드린 바와 같이 공공기관의 관리적인 측면과 효율성을 지나치게 강조함으로써 정작 공공기관의 설립목적에 따른 역할과 국민이 바라는 공공기관의 모습과 다르게 운영하지 않았는지 돌이켜 보아야 할 것입니다.

공공기관의 사전 간섭을 최소화하고 자율과 책임을 부여하는 데에 노력해왔는가도 점검해 볼 시점입니다. 공공기관은 국민에 대한 책임이 큰 만큼 국회, 감사원 등 다양한 기관에서 공공기관을 중첩적으로 감시가 이루어고 있습니다. 이로 인해 공공기관이 겪는 어려움이 있는 것은 사실이나, 한편으로는 공공기관 또한 자율성을 부여하고자 할 때마다 제기되는 공공기관의 비리나 방만 경영 등이 더 이상 발생하지 않기 위한 노력을 기울여야 합니다. 공공기관의 비효율성과 방만경영을 줄이고자 공공기관에 적용해 온 과거의 많은 규제들을 어떻게 정비할 것인지 또한 공공기관의 자율성 부여를 위해 고민해야 할 사안입니다.

Ⅱ. 정책 방향

공공기관이 새로운 요구에 부응하고 인식한 문제들을 극복하기 위해서는 다시 국민을 중심에 두고 변화를 만들어야 합니다.

이를 위해서는 먼저 공공기관은 사회적 가치를 추구하고 그 본연의 목적에 부합하게 운영되어야 할 것입니다. 민간 기업은 여러 번의 실패가 있더라도 한 번의 성공이 있다면 칭찬과 박수를 받을 수 있습니다. 그러나 공공기관은 여러 번의 성공이 있다 하더라도 한 번의 실패로 인해 큰 사회적 비난을 받을 수 있고 그러한 실패를 극복하는 것도 어려울 수 있습니다. 대통령께서 말씀하신 기회는 평등해야 하고, 과정은 공정해야 하며, 결과는 정의로워야 한다는 가치는 공공기관에도 적용될 수 있다고 생각합니다. 특히 국민의 입장에서 중요한 것은 과정의 공정성입니다. 이를 위해서 국민 참여와 투명성을 높이고 경영에 있어 도덕과 윤리를 강화할 수 있을 것입니다. 결과에 있어서는 단순한 이윤 창출뿐 아니라 사회적 가치를 지향할 때 국민에게 칭찬받는 공공기관이 될 것입니다.

둘째, 스스로 움직이고 혁신하는 공공기관이 되어야 합니다. 이는 기획재정부를 비롯한 정부 부처의 역할 변화가 중요합니다. 공공기관이 스스로 결정해 책임져야 할 의사결정에 대해서도 정부와 사전 협의를 통하는 관행화된 절차를 과감히 줄여야 합니다. 근거 없는 관행에 대해서는 규정을 명확히 하거나 없애는 것이 필요합니다. 또한 공공기관의 개별 설립법률에 규정하고 있는 지나친 포괄적 관리 감독 조항 또한 정비하여야 합니다. 사전 협의, 승인 등 꼭 필요한 사항에 대해서는 개별적으로 명문화하고 이외에는 관여하지 않도록 공공기관을 운영해야 합니다. 획일화된 공공기관의 관리체계를 차별화하는 것도 필요합니다. 시장형 공기업이라면 관리 감독이나 평가도 시장에 맞게 이루어져야 합니다. 관리 감독 체계는 획일화되어 있는 상태에서 시장에 대한 평가만 추가로 이루어지게 된다면 공공기관의 변화를 저해할 요소가 될 것입니다.

셋째, 책임을 다하는 투명한 공공기관이 되어야 합니다. 이는 공공기관 운영의 가장 기본입니다. 다른 성과가 아무리 뛰어나도 책임 · 윤리 경영과 투명성이 보장되지 않는다면 국민들의 인식은 부정적일 수밖에 없습니다. 현안이 되고 있는 공공기관의 채용비리 문제에서도 알 수 있듯이 공공기관은 민간기업과는 다르게 공정한 절차와 투명성을 보장하고 정의에 맞게 운영되어야 합니다.

넷째, 공공기관에 관한 협력적 거버넌스를 구축하여야 합니다. 먼저 공공기관운영위원회의 역할을 살펴볼 수 있습니다. 공공기관운영위원회는 법률에 명시되어 있는 역할과는 관계없이 부처와 공공기관 모두에 부정적인 인식이 강하게 존재합니다. 공공기관운영위원회는 본래 정책의 심판자이자 다양한 이해관계인을 조정해주는 역할이 되어야 합니다. 그러나 주무부처인 기획재정부가 공공기관운영위원회를 통해 공공기관을 관리, 통제하고 감독하고 있다는 인식이 크게 작용하고 있습니다. 이러한 인식을 변화사기기 위한 노력이 필요합니다. 이사회를 통해 공공기관이 운영되고 공공기관운영위원회는 다양한 이해관계 집단, 전문가 집단을 대변하여 공공기관과 함께 작동하도록 해야 합니다. 공공기관운영위원회라는 플랫폼을 통해 기획재정부 뿐 아니라 각 부처와 공공기관이 의제를 내고 참여하는 것이 바람직할 것입니다.

마지막으로 공공기관 경영평가는 공공기관이 할 일을 제대로 하는지 본연의 업무를 평가하는 데에 집중해야 합니다. 평가의 기술적인 면만을 강조해서는 안 됩니다. 또한 공공기관의 개별적인 특성을 반영하여 평가도 다르게 이루어져야 합니다. 독점적이고 폐쇄적인 경영평가가 되어서는 안 됩니다. 이를 위해서 올해 경영평가 운영에 있어서도 평가단과 함께 평가 체계와 지표에 변화를 주고자 노력하고 있습니다.

공공기관의 정책방향은 공공기관이 어떻게 변해야 하는가와 정부부처는 공공기관을 어떻게 지원해야 하는지 두 가지 전략을 가지고 추진해 나가고자 합니다. 또한 공공기관 발전에 힘쓰고 계신 분들의 의견을 수렴하고자 노력할 것입니다.

마무리말씀

송대희/좌장

공공기관은 효율성과 함께 사회적 가치를 핵심으로 재정립하는 변화의 시대에 들어섰으며, 국민의 생각이 변화함에 따라 공공기관도 함께 이에 동참하기를 바란다고 정리할 수 있겠습니다. 현재 대한민국에서는 여러모로 큰 변화가 일어나고 있으며, 과거부터 공공기관은 앞장서서 이러한 변화를 주도해 왔습니다. 앞으로도 이러한 공공기관의 이러한 역할을 기대할 수 있으리라 봅니다. 감사합니다.

주요국의 조세 · 재정동향

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

주요국의 조세동향

동향 18-5

미국/캐나다

[캐나다-디지털 상품 과세 도입 권고]

■ 캐나다 의회의 국제무역상임위원회(The Canadian Parliament's International Trade Committee)는 연방정부에 외국판매자가 캐나다 소비자에게 온라인 플랫폼을 통해 제공하는 디지털상품에 대한 세금을 부과할 것을 권고함[1) 2)]

- 지난 4월 26일 국제무역상임위원회에서는 전자상거래 관련한 정책 보고서[3)]를 발표함
  - 동 보고서의 권고사항에는 해외 업체가 전자상거래 방식을 통하여 캐나다 내에서 디지털 상품을 판매하는 것에 대한 과세가 필요하다는 내용이 포함됨
- 상기 보고서에서는 OECD의 BEPS 프로젝트 Action 1에서 권고한 바와 같이 온라인 판매의 경우 소득을 발생시키는 실질적인 경제 활동이 이루어지고 재화가 소비되는 국가에서 과세되어야 한다는 점을 언급함
- 또한 국내외 판매자가 국내에서 판매하는 온라인 플랫폼을 통한 유무형의 재화에 대해서도 소비세를 부과하여야 한다는 점을 권고함
  - 참고로 퀘백 주정부 차원에서는 해외 업체가 판매하는 디지털 서비스 재화에 대한 소비세 과세 방안을 도입하기로 하였으며, 해당 규정은 오는 2019년 1월 1일부터 시행될 예정임

■ 국제무역상임위원회는 오는 9월 17일 가을 정기 국회가 시작되기 전까지 재무부에 디지털 상품에 대한 과세방안 등 공식적인 대응책을 요청함

- 재무부 대변인은 시한까지 OECD의 BEPS 프로젝트 Action 1에 부합하는 과세안을 마련하기 위해 다각적인 검토를 할 것이라고 밝힘

〈자료 수집 및 정리: 장우용 회계사〉

1) Tax Notes, "Lawmakers Push Government to Tax Digital Goods," *TAX NOTES INTERNATIONAL*, Vol 90, Number 7, pp. 774~775, 2018.05.07.
2) Thomson Reuters, https://tax.thomsonreuters.com/blog/canada-releases-recommendations-on-taxation-of-digital-economy, (접속일자: 2018.05.25.)
3) The House of Commons Standing Committee on International Trade, "E-Commerce: Certain Trade-Related Priorities of Canada's Firms," 2018.04.26.

유럽

[노르웨이 – 2018년 수정 예산안 발의]

■ 노르웨이 정부는 2018년 5월 18일자로 2018년 세법개정안을 담은 수정 예산안(Revised 2018 Budget)을 의회에 제출함[4)]

- 국가별보고서 제출 의무 및 외국인근로자 과세제도 개정, 부가가치세 및 물품세 일부 경감 등의 내용을 담고 있음

■ (법인세) OECD 지침을 반영하여 이전가격에 대한 국가별보고서(country-by-country reporting) 제출 의무자의 범위를 수정함

- 현행법에서는 노르웨이 법인의 모회사가 자동적 정보교환 협정 미체결 국가에 소재한 경우 국가별보고서 제출 의무를 추가적으로 부가함
- OECD BEPS Action 13에서는 그러한 부가적 제출 의무는 해당 모회사가 조세정보교환협정이 체결된 국가에 소재한 경우에 적용한다는 방침임
  - 노르웨이의 현행 규정은 OECD 지침과 비교할 때 국가별보고서 제출 의무를 보다 광범위하게 적용함
- 동 개정안에서는 OECD의 취지에 부합하도록 국가별보고서 제출 의무를 일부 축소함
  - 노르웨이 법인은 그 모회사가 조세정보교환협정이 체결된 국가에 소재할 경우에만 국가별보고서 제출 의무가 있는 것으로 개정
  - 2018년 1월 1일 또는 그 이후 개시하는 사업연도부터 적용

■ (소득세) 외국인 근로자에게 단일세율을 적용할 수 있도록 하여 관련 과세제도를 간편화함

- 단기체류 외국인 근로자에 대해 25%의 단일세율 과세를 적용할 수 있는 선택권을 부여함
  - 이 경우 각종 소득공제나 세액공제가 허용되지 아니하며, 총소득에 25%의 세율을 적용하여 과세함
- 2019년부터 외국인 근로자의 선택에 따라 적용 가능함

■ (부가가치세) 전자출판에 대한 부가가치세 영세율 혜택을 확대함

- 노르웨이는 2016년 3월부터 전자출판물 중 전자신문에 대해서 부가가치세 영세율을 적용하였음
  - 종이 출판물에 대해서는 예전부터 영세율이 적용되어 왔음
- 본 개정안에서는 전자신문뿐만 아니라 모든 종류의 전자출판물에 대하여 부가가치세 영세율을 적용하도록 함

■ (물품세) 소규모 맥주 제조업체에 대한 물품세(excise duty)를 일부 경감함

- 연간 맥주 제조량 50만리터 이하인 소규모 제조업체가 생산하는 일반 맥주에 대하여 물품세를 경감함
  - 알코올 도수 3.7-4.7% 사이의 맥주에 적용 가능함

4) IBFD, https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2018-05-17_no_1.html&WT.z_nav=Navigation, (접속일자: 2018.05.28.)
노르웨이 정부, https://www.statsbudsjettet.no/Revidert-budsjett-2018/, (접속일자: 2018.05.28.)

• 현행 물품세율은 1리터당 22.07크로네나, 개정에 의하여 생산량에 따라 단계별로 경감률에 차등을 두어 아래와 같이 물품세율을 적용함

〈표 1〉 맥주 물품세율 개정안

(단위: 리터, 크로네, %)

생산량 (리터)	변경 물품세율 (1리터당 크로네)	경감률
~ 50,000	17.66	20
50,000 이상 100,000 미만인 경우	18.76	15
100,000 이상 150,000 미만인 경우	19.86	10
100,000 이상 200,000 미만인 경우	20.97	5

〈자료 수집 및 정리: 김준현 회계사〉

[스웨덴－이자비용 및 법인세율 관련 세법 개정안 발의]

■ 이자비용 공제 제한 및 법인세율 인하에 대한 세법 개정안이 2018년 5월 3일자로 국회에 제출됨[5)]

• 이자비용에 대한 일반적 공제 한도 도입, 혼성불일치 차입거래 제한, 법인세율 일부 인하 등에 대한 내용을 포함함

• 관련 세법 개정안 확정 시 2019년 1월부터 효력을 갖게 될 것임

■ 법인의 이자비용 공제 한도를 이자 및 감가상각비 차감전 세전이익(EBITDA)의 30%로 제한하는 규정을 도입함

• 이자비용에서 이자수익을 차감한 순이자비용을 적용 대상으로 함

• 이자 및 감가상각비 차감전 세전이익(earnings before interest, tax, depreciation and amortization)의 30%를 한도로 순이자비용을 과세소득에서 공제함

• 한도 초과로 미공제된 이자비용은 이후 6년간 이월 공제 가능함

• 5백만스웨덴크로네 이하의 순이자비용까지는 EBITDA 규정을 적용받지 않고 모두 공제 가능함

■ 관계사 간 혼성불일치(hybrid mismatch) 차입거래를 방지하기 위한 이자비용 공제 제한 규정을 도입함

• 혼성불일치 거래에 대한 OECD BEPS Action 2의 취지를 반영하여 대응 방안을 입법화함

• 국외특수관계자와의 국제거래에서 발생한 이자비용에 대해 타방국에서도 이를 비용으로 공제하거나 과세대상 이자수익으로 간주되지 않을 경우, 해당 이자비용은 스웨덴 과세목적상 공제하지 아니함

■ 법인세율을 현행 22%에서 2021년 20.6%까지 단계적으로 인하함

• 기업의 사업활동을 진작하고 중소기업 부담 경감 및 고용 증대 등을 목적으로 법인세 인하를 추진함
  － 스웨덴은 2009년(당시 28%) 이래로 법인세율을 지속적으로 인하해 왔음

5) IBFD, https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2018-05-04_se_1.html&WT.z_nav=Navigation, (접속일자: 2018.05.28.)
로이터통신, https://www.reuters.com/article/sweden-government-tax/update-1-sweden-to-cut-corporate-tax-rate-below-eu-average-idUSL8N1R33JT, (접속일자: 2018.05.28.)

• 현행 22% → 21.4%(2019년부터) → 20.6%(2021년부터)으로 2단계에 걸쳐 인하할 계획임

〈자료 수집 및 정리: 김준현 회계사〉

[아일랜드 – 애플 조세혜택금액 환수절차 진행]

■ 아일랜드 재무장관은 4월 24일 애플과 130억유로의 법인세를 환수하는 방안에 대하여 합의하였음을 발표함[6)]

• 상기 법인세는 유럽연합 집행위원회(European Commission)가 2016년 8월 결정한 것으로, 아일랜드 정부가 애플에 부당한 조세혜택을 주었기 때문에 이를 환수해야 한다고 명령함

• 상기 명령에도 불구하고 아일랜드 정부가 아무런 조치를 취하지 않자 유럽연합 집행위원회는 유럽사법재판소에 제소하는 등 아일랜드 정부를 압박함

• 이에 아일랜드 정부는 애플과 2017년 12월 4일 조세혜택금액의 환수조치에 대한 기본적인 합의를 한 바 있으며 이번에 구체적인 납세일정과 방식을 합의함

■ 아일랜드 정부와 애플의 합의에 따르면 세금 납부는 에스크로 계좌에 예치하는 방식으로 진행될 예정이며, 애플은 체납 세금을 6월 말 이전부터 예치하기 시작해 10월 말까지 마무리할 계획임

• 애플과 아일랜드 정부는 유럽연합 집행위원회의 명령에 대하여 유럽사법재판소(Court of Justice of the European Union)에 항소하였으며 승소할 경우 에스크로 계좌에 예치된 금액을 돌려받게 됨

• 아일랜드 재무장관은 항소 절차가 올해 가을부터 시작될 것으로 보이며, 체납세금에 대한 이자상당액은 최종납부가 완료된 시점에 확정될 것이라고 밝힘

■ 한편, 지난 5월 17일 미국 정부가 유럽사법재판소에 애플 측의 소송을 지원할 수 있게 해달라고 요청하였으나, 미국 정부가 이번 사건에 직접적인 이해관계가 있다는 점을 입증하지 못함을 근거로 이를 기각함[7)]

〈자료 수집 및 정리: 장우용 회계사〉

[아일랜드 – 설탕세 과세 승인]

■ 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 2018년 4월 24일 아일랜드의 설탕이 함유된 음료에 대하여 소비세를 부과하는 설탕세를 승인함[8) 9)]

• 아일랜드 정부는 2017년 10월 발표한 예산안에서 설탕세 도입 계획을 밝힌 바 있으며, 설탕세가 EU의 부당지원규정(State Aid Rule)에 위배되지 않는다는 법적 확인을 위하여 지난 2월 설탕세 도

6) Bloomberg, https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-24/apple-takes-next-step-toward-paying-eu13-billion-tax-demand, (접속일자: 2018.05.25.)
7) Bloomberg, https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-05-17/u-s-loses-bid-to-intervene-in-apple-s-eu-court-fight-over-tax, (접속일자: 2018.05.25.)
8) IBFD, https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2018-04-25_e2_1.html&WT.z_nav=Navigation, (접속일자: 2018.05.25.)
9) European Commission, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3521_en.htm, (접속일자: 2018.05.25.)

입안을 유럽연합 집행위원회에 통지함

– 부당지원규정이란 유럽연합 기능조약(Treaty on the Functionning of the European Union) 제107조에 따라 회원국의 지원으로 특정 회사나 특정 물품의 생산을 유리하게 함으로써 유럽연합 내에서 경쟁과 무역을 왜곡시키지 않도록 하는 규정임[10]

- 유럽연합 집행위원회는 아일랜드의 설탕세가 부당지원규정에 위배되지 않으며, 그 과세범위와 체계가 비만 및 기타 설탕 관련 질병에 대하여 건강증진 목표에 부합한다고 밝힘
- 세계보건기구는 지난 2016년 10월 건강증진 목적을 위하여 설탕이 함유된 음료에 설탕세를 도입할 것을 공식 권고한 바 있음[11]

■ 아일랜드 정부는 이번 결정으로 5월 1일부터 설탕세를 부과하며, 순수 과일 주스와 유제품 및 주류는 과세대상에서 제외됨

- 설탕세는 100ml당 설탕함량이 5그램을 초과하는 음료에 대하여 과세되며 설탕함량별 세율은 다음과 같음

〈표 2〉 설탕세율

설탕함량(100ml당)	적용세율 (1L당)
8g 초과	0.2439유로 (VAT 포함시 0.3유로)
5g 초과 8g 이하	0.1626유로 (VAT 포함시 0.2유로)

출처: IBFD, Ireland–Corporate Taxation–Country Analyses–14.5. Excise duty

- 한편, 연간 최대 생산량이 1만 3천리터 미만으로 최종소비자에게 직접 공급하거나 제조장소와 100km 이내에 있는 지역 소매점에 직접 공급하는 등의 특정요건을 만족하는 소규모 생산자는 설탕세 면제를 적용받을 수 있음

〈자료 수집 및 정리: 장우용 회계사〉

[핀란드 – 디지털 고정사업장 관련 법령 발의]

■ 핀란드 정부는 디지털 고정사업장(permanent establishment)에 대한 EU의 제안(European Commission, 2018.03.21.)에 따라 해당 과세제도 도입을 위한 법안을 2018년 5월 3일자로 핀란드 의회에 제출함[12]

- EU의 제안을 따라 디지털 고정사업장 해당 요건을 규정함

10) European Commission, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html (접속일자: 2018.05.25.)

11) World Health Organization, http://www.who.int/news–room/detail/11–10–2016–who–urges–global–action–to–curtail–consumption–and–health–impacts–of–sugary–drinks (접속일자: 2018.05.25.)

12) IBFD, https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2018–05–09_fi_4.html&WT.z_nav=Navigation, (접속일자: 2018.05.28.)
핀란드 의회, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Sivut/U_21+2018.aspx, (접속일자: 2018.05.28.)
European Commission, https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company–tax/fair–taxation–digital–economy_en, (접속일자: 2018.05.28.)

■ EU의 제안 및 핀란드의 발의안은 물리적 실체가 없는 디지털 사업에 대해서도 기존 사업과 유사한 방식으로 과세할 수 있는 방안을 도입함으로써 과세 합리성과 형평성을 높이고자 함
- 소셜미디어 등 디지털 경제의 비중이 급증하고 있으나, 현행 세법은 물리적 사업장이 없는 디지털 사업체를 과세하기에는 부적합한 면이 있음
- 디지털 경제 성장을 촉진하면서도 동시에 공정한 수준의 과세를 실행할 필요가 있음
- 물리적인 사업장이 없는 디지털 서비스에 대해서도 일정 요건하에 고정사업장과 유사한 방식으로 과세함으로써 국가간 과세권 배분을 명확히 하고 합리적 수준에서 납세의무를 부과하고자 함

■ 핀란드의 개정 법안에서는 EU 제안에서와 마찬가지로 아래와 같은 요건 중 어느 하나에 해당할 경우 EU 멤버국 내에 과세대상 실체(presence) 또는 가상의 고정사업장이 있는 것으로 간주함
- 특정 EU 회원국에서의 연간 매출액이 7백만유로를 초과할 것
- 특정 EU 회원국에서 해당 디지털 플랫폼 이용자가 연간 십만명을 초과할 것
- 특정 EU 회원국에서 디지털 기업이 체결하는 디지털 서비스 관련 사업계약이 연간 3천건을 초과할 것

〈자료 수집 및 정리: 김준현 회계사〉

아시아

[인도-균등세 세수입 발표]

■ 인도 정부는 2017-18 사업연도 동안 얻은 균등세(equalizaion levy) 세수입이 9천만달러에 상당한다고 발표함[13)]
- 인도의 균등세는 국내 고정사업장이 없는 비거주자에게 10만루피(약 1,500미국달러)를 초과하여 온라인 광고 등에 대한 서비스 대금을 지급하는 인도 거주자나 고정사업장을 보유한 외국법인이 총대금지급액의 6%를 원천징수하여 과세당국에 납부하는 제도임
  - 균등세 과세대상 디지털거래는 온라인 광고, 디지털 광고 공간의 제공과 온라인 광고나 서비스를 목적으로 한 온라인 시설의 사용 등으로 온라인 광고에 한정하여 과세함
  - B2B거래(business to business)에만 적용됨
- 인도는 2016-17 사업연도 예산안에서 개별소비세 형태의 균등세를 소개한 후 2016년 4월부터 제도를 시행함

〈자료 수집 및 정리: 유현영 회계사〉

13) Tax Notes, "Equalization Levy Brings In Nearly $90 Million," *TAX NOTES INTERNATIONAL*, Vol 90, Number 7, 2018.05.07, p. 783.

[중국–소기업에 대한 한시적 조세감면 시행]

■ 중국 정부는 양회 직후인 2018년 3월부터 다양한 조세감면제도를 소개[14]하고 있으며, 중국 국무원(State Council)은 4월 25일에는 기업혁신과 고용창출을 위해 소기업에 60백억위안(95억달러) 규모의 조세감면을 시행하기로 결정함[15]

- 저세율 등의 조세혜택이 적용되는 소기업에 대한 과세소득 기준점을 5십만위안에서 1백만위안으로 인상하여 소기업 대상 기업을 확대함
  - 중국은 소기업에 현행 25%의 법인세율보다 낮은 20%의 법인세율을 적용하며, 소기업 과세소득의 50%를 비과세하고 있음
- 연구개발용 기계와 장비의 취득가액을 취득시점에 즉시상각하여 비용으로 공제하는 한도를 현행 1백만위안에서 5백만위안으로 인상함
- 이번 결정된 감면 제도는 2020년 12월 31일까지 한시적으로 시행되며, 2018년 1월 1일부터 소급하여 적용됨

■ 그 밖에 해외 연구개발 지출액을 추가적인 세액공제와 고도기술 기업 등에 대한 자본손실의 이월기간을 현행 5년에서 10년으로 확대하는 방안 등도 시행할 예정임

- 중국은 연구개발 지출액의 150%를 소득공제하고 있으며, 이러한 공제 대상에 해외 연구개발 지출액을 추가함

〈자료 수집 및 정리: 유현영 회계사〉

오세아니아

[뉴질랜드–소액 수입재화에 대한 부가가치세 과세 방안 발표]

■ 2018년 5월 1일 뉴질랜드 정부는 수입되는 소액 재화에 대한 부가가치세를 과세하기 위하여, 뉴질랜드 개인 거주자에게 소액 재화를 공급하는 해외 사업자에 사업자등록의무를 부여하고 부가가치세를 대납하는 법안을 소개함[16]

- 현행 부가가치세법상 뉴질랜드로 수입되는 400뉴질랜드달러 이하인 소액재화는 부가가치세가 부과되지 않고 있으나, 최근 해외 사업자와 비교해 뉴질랜드 소기업만 추가적인 부가가치세를 부담하여 공정한 경쟁과 공평 과세를 저해할 수 있다는 주장이 제기되면서 뉴질랜드 정부가 수입 소액 재화에 대한 과세방안을 검토함
- 해외 사업자가 뉴질랜드 거주자에게 12개월 동안 공급한 재화의 총액이 6만뉴질랜드달러를 초과하는 경우 등록의무가 발생하며, 건당 400뉴질랜드달러 미만인 소액 재화에 대해서만 부가가치세를 징수함
- 법안이 도입되면 2019년 10월 1일부터 수입되는 재화부터 적용됨

14) 세법연구센터, 「조세동향」 18–04, '중국 2018년 조세부문 정책방향', 2018.05.04., http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends–View/중국–2018년–조세부문–정책방향/525385, (접속일자: 2018.05.28.)
15) Tax Notes, "Small Businesses Win $9.5 Billion in Tax Break," *TAX NOTES INTERNATIONAL*, Vol 90, Number 6, 2018.04.30, p. 666.
16) 뉴질랜드 국세청, "GST on imported low–value goods proposals launched," 2018.05.01., http://taxpolicy.ird.govt.nz/news/2018–05–01–gst–imported–low–value–goods–proposals–launched, (접속일자: 2018.05.21.)

■ 이번 법안은 2016년 10월 1일부터 도입한 온라인 서비스[17]에 대한 해외 사업자의 간편사업자 등록 제도의 적용 품목을 소액 재화까지 확대한 것으로 이해됨

• 뉴질랜드 정부는 해외 사업자가 온라인 서비스를 뉴질랜드 거주자에게 공급 시 부가가치세법상 간편사업자로 등록하고 부가가치세의 징수의무를 부담하는 제도를 시행 중임

〈자료 수집 및 정리: 유현영 회계사〉

[호주-2018/19년의 예산안 발표]

■ 2018년 5월 8일 호주 정부는 소득세 부담 경감, 공유경제활동 중 숙박공유에 대한 부가가치세 과세, 연구개발 장려를 위한 세액공제 제도의 개편 등이 포함된 예산안을 발표함[18]

• 소득세 측면에서 저소득층과 중산층에 대한 개인소득세 부담을 경감하기 위해 세액공제를 신설하고 세율구간을 조정하는 방안이 포함됨

• 법인세 측면에서 연구개발 세액공제를 개편하고 중소기업에 대한 법인세율을 인하하는 방안 등이 포함됨

• 부가가치세 측면에서 해외 기반 온라인 숙박사이트를 통한 호주 내 숙박 예약시 부가가치세를 과세하는 방안이 포함됨

• 그 밖에 지하경제 양성화를 위한 TF팀에서 제안한 몇 가지 개선방안 등이 포함됨

1. 개인소득세

■ 2018-19 과세연도부터 2021-22 과세연도까지 3년 동안 과세소득이 125,333호주달러 이하인 납세자를 대상으로 저소득 및 중산층 세액공제(Low and Middle Income Tax Offset)를 한시적으로 시행할 계획임

• 과세소득에 따라 최소 200달러에서 최대 530달러까지의 세액공제가 가능하며, 과세소득 구간별 세액공제액은 다음 표와 같음

〈표 3〉 호주의 저소득 및 중산층 세액공제

(단위: 호주달러)

과세소득	세액공제액
37,000 이하	200
37,000~48,000	200+3%×(과세소득-37,000)
48,000~90,000	530
90,000~125,333	530-1.5%×(과세소득-90,000)

■ 2018년 7월 1일부터 2024년까지 개인소득세 누진세율의 과세표준 구간을 조정하여 저소득 및 중산층의 세부담을 경감함

• 호주는 2018-19과세연도부터 4단계 누진세율(19.0%, 32.5%, 37.0%, 45.0%) 중 19.0%와 32.5%의 세율이 적용되는 과세표준 구간을 확대함

• 이후 2024-25과세기간부터 37.0% 세율구간을 폐지하고 19.0%, 32.5%, 45.0%의 3단계 누진세율 체계로 변경할 예정임

17) 온라인 도서, 동영상, 음원, 온라인 뉴스, 게임, 앱, 소프트웨어, 온라인 교육 과정, 보험, 도박, 웹디자인이나 법률, 회계나 컨설팅 서비스 등으로 공급자가 서비스를 제공하는 장소와 소비자 소재지가 일치하지 않은 상태에서 제공되는 서비스를 의미함 [출처: 뉴질랜드 국세청, http://www.ird.govt.nz/industry-guidelines/non-res-bus-gst/online-services/gst-supplying-remote-services.html, 접속일자: 2018년 5월 28일]

18) 호주 정부, https://www.budget.gov.au/, (접속일자: 2018.05.21.)

〈표 4〉 호주의 세율 및 과세표준 구간

(단위: 호주달러, %)

세율	현행 과세표준 구간	2018.7.1.개시 과세기간부터	2022.7.1.개시 과세기간부터	2024.7.1.개시 과세기간부터
비과세	0~18,200	0~18,200	0~18,200	0~18,200
19.0	18,201~37,000	18,201~37,000	18,201~41,000	18,201~41,000
32.5	37,001~87,000	37,001~90,000	41,001~120,000	41,001~200,000
37.0	87,001~180,000	90,001~180,000	120,001~180,000	–
45.0	180,000~	180,000~	180,000~	200,000~

■ 2019년 7월 1일부터 의료보험요율을 현행 2.0%에서 2.5%로 인상할 예정임

• 정부는 장애인 의료지원(the National Disability Insurance Scheme)을 위한 기금마련 목적에서 의료보험요율 인상을 제안한 것으로 알려짐

2. 법인세

■ 2026-27과세연도까지 매출액이 일정 금액 미만인 중소기업에 적용되는 세율이 현행 27.5%에서 25.0%로 인하될 것임

• 2018-19사업연도부터 중소기업의 매출액 기준을 25백만호주달러에서 50백만호주달러로 인상하여 중소기업 대상을 확대함

• 중소기업에 대한 현행 27.5%의 세율을 2024-25 과세연도부터 27.0%, 2025-26과세연도부터 26.0%, 2026-27과세연도부터 25.0%로 점차 인하할 방침임

– 중소기업을 제외한 일반기업에 대한 법인세율은 현행 30.0%로 유지됨

■ 연간 매출액이 1천만호주달러 미만인 소기업 지원을 위해 2만호주달러 이하 자산 구입에 대한 즉시상각의 일몰기한을 1년 연장함

• 일몰기한이 2018년 6월 30일에서 2019년 6월 30일로 연장됨

■ 연구개발세액공제 계산 시 공제비율을 현행 38.5%와 43.5%의 고정비율에서 연구개발 활동 수준에 따라 차등 적용하는 방식으로 개정하는 등 연구개발세액공제제도를 일부 수정함

• 현행 세법상 연간 매출액이 2천만호주달러를 초과하는 기업은 연구개발비의 38.5%를 연간 매출액이 2천만호주달러 이하인 기업은 43%를 세액공제 받음

– 연간 매출액이 2천만호주달러 이하인 기업에 한해 납부할 세액이 없어도 연구개발세액공제액을 환급하며, 그 외 기업은 미공제된 연구개발세액공제를 이월하여 공제하고 환급은 허용되지 않음

• 개정안에서는 연간 매출액이 2천만호주달러를 초과한 기업에 대해 "연구개발지출액/총지출액"의 비율을 4단계로 구분하고 세액공제율을 34.0~42.5%까지 차등 적용함

– 연구개발지출액의 공제가능 한도를 100백만호주달러에서 150백만호주달러로 인상함

• 한편, 개정안에서는 연간 매출액이 2천만호주달

러 이하인 기업이 환급받는 금액을 연간 4백만호주달러로 제한함

〈표 5〉 호주의 연구개발 세액공제 개정안
(2천만호주달러 초과 기업)

(단위: %)

연구개발지출액/총지출액 비율	연구개발 세액공제율
0~2%	34.0
2~5%	36.5
5~10%	39.0
10% 초과	42.5

3. 국제조세

■ 과소자본세제에 따라 이자공제 제한 금액 계산하는 경우 자산 재평가를 허용하였으나, 개정안에서는 재무제표상 자산가액을 기준으로 이자공제 제한 금액을 계산하도록 제안함

- 현행 세법상 호주는 부채와 자본 비율을 기준으로 이자공제 제한 금액을 계산하며, 이때 과소자본세제 적용을 위한 목적에서 자산의 재평가를 허용함

■ 국가별보고서, 일반적조세회피방지규정(Multinational Anti-Avoidance Law)과 우회이익세(Diverted Profits Tax) 규정과 관련된 다국적기업그룹(significant global entity)의 범위를 확대함

- 현행 세법상 다국적기업그룹은 연결재무제표 작성 대상인 사기업이나 공기업 그룹에 속한 개별기업을 의미하였으나, 펀드나 파트너십이 지배하는 기업그룹에 속한 개별 기업도 포함하는 것으로 대상을 확대함
- 개정안은 2018년 7월 이후 개시하는 사업연도부터 적용됨

■ 한편, 호주 재무부는 현재 호주 내 디지털상거래 기업의 소득을 과세하기 위한 제도를 논의 중이며 이와 관련한 논의내용을 조만간 발표할 계획이라고 밝힘

- 현재까지 구체적인 내용은 확인되지 않음

4. 부가가치세

■ 해외 기반 온라인 숙박사이트를 운영하는 사업자가 해당 사이트를 통해 고객이 호주 내 숙박을 예약할 경우 부가가치세 징수 의무를 부여할 예정임

- 호주는 2017년 7월 1일부터 해외 사업자가 디지털 재화나 용역을 호주 소비자에게 판매하고 여간 매출액이 7.5만호주달러 이상인 경우, 해외 사업자가 호주 내 간편사업자로 등록하고 부가가치세 징수 의무를 부담하는 제도를 도입함
- 이번 개정안은 간편사업자 등록 대상에 온라인 숙박사이트를 통한 숙박 예약을 추가한 것으로 숙박공유 플랫폼 기업이 간편사업자 등록 대상에 포함될 것으로 판단됨
- 2019년 7월 1일부터 발생하는 숙박 예약부터 적용될 것임

5. 지하경제(black economy) 양성화

■ 호주 정부는 지하경제 양성화를 위한 태스크포스를 구성하였으며, 이번 예산안에서 몇 가지 양성화 방안을 제시함

■ 사업자에게 1만호주달러를 초과한 대금을 현금으로 지급하지 못하도록 제한하고, 전자적 결재 시스

템이나 수표를 통해 지급하도록 강제하는 방안을 발표함

- 2019년 7월 1일부터 사업자에게 지급하는 재화나 용역에 대한 대가부터 적용됨
- 다만, 금융기관과의 거래나 사업자가 아닌 개인 간 거래는 적용대상에서 제외함

■ 사업자가 원천징수하지 않은 근로자나 사업자등록번호가 없어 원천징수하지 못한 하청업자 등에 지급한 대금을 과세소득에서 비용으로 공제하지 않는 방안을 포함함

- 2019년 7월 1일부터 적용됨

■ 정부와 4백만호주달러(부가가치세 포함) 이상의 조달계약을 체결하는 기업은 국세청으로부터 발급받은 국세 완납증명서를 제출하도록 강제함

- 2019년 7월 1일부터 적용됨

■ 기업이 부채를 갚지 않기 위해 회사를 부도 처리한 후 새 회사를 설립해서 운영하는 phoenixing 행위를 근절하기 위해 미납세액이 있는 경우 세금환급을 제한하거나 이사에 대한 연대납세의무를 강화하는 방안 등을 제시함

- 이사가 기업이 미납한 고급 승용차에 대한 자동차세나 일부 부가가치세 납세의무를 이행하는 방안을 포함함
- 신고의무를 이행하지 않은 기업에 대해 세금환급을 제한할 수 있도록 국세청의 권한을 강화함

■ 불법 담배 수입을 근절하기 위하여 수입업자가 담배에 관한 조세를 부담하는 시점을 담배가 호주 역내로 수입되는 시점으로 조정하는 방안을 제시함

- 현행 세법상 수입 담배에 대한 조세는 수입 담배가 보세창고 밖으로 이동되는 시점과 호주 담배시장에 유입되는 시점임
- 개정안은 2019년 7월 1일부터 적용됨

■ 그 밖에 국세청은 추가 예산을 받아 지하경제 양성화를 위한 모바일 지원팀 구성, 세무조사 강화, 데이터 분석 지원과 교육활동 등을 수행할 예정임

〈자료 수집 및 정리: 유현영 회계사〉

국제기구

[OECD–*Taxing Wages 2018* 보고서 출간]

■ OECD는 2018년 4월 26일 『임금소득과세 2018 (*Taxing Wages 2018*) 보고서』를 출간함[19)]

- 동 보고서는 OECD 35개 회원국들의 임금에 대한 조세의 산출과 조세가 개별 가구의 순수입에 미치는 영향 등을 분석함

■ 동 보고서는 OECD 회원국들의 가구형태별 임금소득 과세에 대한 상세 내용을 담고 있음

- 임금소득과 관련된 세금으로는 근로자에 부과되는 개인소득세와 사회보장기여금, 고용주에게 부과되는 사회보장기여금과 지불급여세(Payroll Taxes), 그 밖에 가계현금급여(Cash Family Benefits) 등이 있음

19) OECD, http://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages-20725124.htm, (접속일자: 2018.05.28).

- 임금소득에 대한 조세부담률을 독신가구, 2자녀 편부모 가구, 2자녀 외벌이 가구, 2자녀 맞벌이 가구로 구분하여 분석함

■ OECD 회원국의 2017년 독신가구의 평균 임금에 대한 조세부담률(개인소득세, 사회보장기여금 등 포함)은 평균 35.9%로 나타남

- 2017년 조세부담률은 2016년 대비 0.13%p 감소함
- OECD 35개국 중 18개국에서 조세부담률이 증가하였고, 16개국에서 하락하였으며, 1개국에서 변화가 없는 것으로 나타남
- 우리나라 독신가구의 평균 임금에 대한 조세부담률은 OECD 회원국 평균보다 낮은 22.6%로 나타남
  - 우리나라의 2017년 조세부담률은 전년 대비 0.24%p 상승하여 비교적 높은 상승률을 보였으며, 조세부담 상승은 소득세 부담 증가에 따른 것으로 보임

■ 2자녀 편부모 가구(각 국가 평균 임금의 67% 소득 기준)의 OECD 평균 조세부담률은 15.3%로 조사 대상 가구 형태 중 가장 낮은 조세부담률을 보임

- 칠레와 멕시코를 제외한 모든 OECD 국가에서는 자녀가 있는 가구의 조세부담률이 독신 가구의 조세부담률보다 낮음
- 우리나라의 2자녀 편부모 가구의 조세부담률은 17.3%로 OECD 평균보다 높은 것으로 나타남

■ 2자녀 외벌이 가구(평균 임금의 100% 소득 기준)의 OECD 평균 조세부담률은 26.1%로 같은 수준의 임금을 버는 독신가구(35.9%)보다 낮은 조세를 부담함

- 이는 2자녀 기혼 가구에 대한 유리한 소득세제도와 현금급여 때문인 것으로 분석됨
- 우리나라의 2자녀 외벌이 가구의 평균 조세부담률은 20.4%로 OECD 평균보다 낮으나 상대적으로 독신가구의 조세부담률(22.6%)과의 차이는 크지 않은 것으로 나타남

■ 2자녀 맞벌이 가구(평균 임금소득의 167% 기준)의 OECD 평균 조세부담률은 30.7%로 2자녀 외벌이 가구(26.1%)보다 더 높은 조세부담률을 보임

- 이는 맞벌이 부부의 경우 2차 근로자(second earner)에 대한 배우자 및 부양자 공제 등 인적공제 적용이 제한적이기 때문인 것으로 분석됨
- 우리나라의 2자녀 맞벌이 가구의 평균 조세부담률은 20.2%로 2자녀 외벌이 가구(20.4%)의 평균 조세부담률과 거의 같은 수준으로 나타남

〈자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사〉

[OECD-BEPS프로젝트 Action 5 유해조세제도 검토 결과 발표]

■ 2018년 5월 17일 BEPS프로젝트 'Action 5 유해조세환경에 대한 효과적 대응'과 관련하여 11개의 조세특례제도에 대한 검토 결과를 발표함[20)]

- Action 5는 BEPS프로젝트 최소기준(minimum standard)으로 BEPS참여국의 유해조세제도 개선을 위해 현재까지 175개의 조세특례제도와 해당 제도의 유해 여부 및 시정 현황을 지속적으로 검토함

■ 11개의 검토 대상 조세특례제도 중 4개는 무해한 것으로, 다른 4개의 제도는 유해요소를 개정 또는 폐지한 것으로, 마지막 3개 제도는 소득이전 위험이 없어 Action 5 검토 대상이 아닌 것으로 나타남

- 무해한 제도로 검토된 4개의 조세특례제도로는 리투아니아와 룩셈부르크 지적재산권제도, 싱가포르의 지적재산권 개발 특례제도, 슬로바키아의 특허박스(Patent-box) 등이 있음
- 법개정 또는 해당 제도 폐지로 유해요소를 제거한 특례제도로는 칠레의 비즈니스 플랫폼제도, 말레이시아의 라부안 임대차제도, 터키의 기술개발 특구, 우루과이의 서비스센터제도 등이 있음
- 소득의 이전 위험이 없거나 사업소득과 무관하여 BEPS(소득이전 및 세원잠식) 위험이 없다고 검토된 제도로는 케냐의 수출 가공 특구와 베트남의 수출 가공 특구 및 산업 특구 등이 있음

〈자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사〉

[OECD-아랍에미리트 등 3개국 BEPS프로젝트 추가 참여]

■ 2018년 5월 바레인, 아랍에미리트, 세인트루시아 등 3개국이 BEPS프로젝트에 추가로 참여함[21)]

- BEPS프로젝트는 포괄적체계(inclusive framework)를 통해 BEPS프로젝트의 전 세계적 이행을 위해 노력하고 있음

■ 3개국이 추가적으로 BEPS프로젝트에 참여함에 따라 2018년 5월 현재 총 116개국[22)]이 BEPS프로젝트에 참여하게 됨

- OECD 및 G20의 모든 회원국과 80여개의 개발도상국이 BEPS프로젝트에 참여함
  - EU의 경우 사이프러스를 제외한 모든 EU 회원국이 BEPS프로젝트에 참여함

〈자료 수집 및 정리: 홍민옥 회계사〉

---

20) OECD, http://www.oecd.org/tax/beps/OECD-releases-decisions-on-11-preferential-regimes-of-BEPS-inclusive-framework-members.htm?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=OECD%20releases%20decisions%20on%2011%20preferential%20regimes%20of%20BEPS%20Inclusive%20Framework%20Members&utm_campaign=Tax%20News%20Alert%2016-05-2018&utm_term=demo, (접속일자: 2018.05.29.).

21) OECD, http://www.oecd.org/tax/beps/OECD-releases-decisions-on-11-preferential-regimes-of-BEPS-inclusive-framework-members.htm?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=OECD%20releases%20decisions%20on%2011%20preferential%20regimes%20of%20BEPS%20Inclusive%20Framework%20Members&utm_campaign=Tax%20News%20Alert%2016-05-2018&utm_term=demo, (접속일자: 2018.05.29.).

22) OECD, http://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf, (접속일자: 2018.05.29.).

주요국의 재정동향

EU

■ EU 집행위, 2021-2027년 다년도 재정 체계안 발표(2018.05.02.)[1] [2]

- (특징) 현대적이며 단순하고 유연한 예산을 목표로 다년도 예산 체계안을 편성
  - (현대화) 규칙 제정을 더 일관되게 함으로써 관료적 형식주의(red tape)를 지양하며, 목표를 명확히 설정하고 성과에 집중하도록 함
  - (단순화) 예산의 구조를 명확히 하며 분절된 자금 원천을 통합하고 금융 수단 활용을 근본적으로 간소화함으로써 프로그램 수를 현 58개에서 37개로 3분의 1 이상 간소화
  - (유연화) 프로그램 내, 프로그램 간 유연성 증대, 위기 관리 수단 강화, 안보 · 이민과 같은 분야에서 예상하지 못한 위기를 해결하고 긴급 상황에 대처할 수 있는 EU 준비금 (Union Reserve) 도입
- (지출) 2021-2027년 예산으로 승인기준(commitments)[3] 1조 1,345억유로, 지급기준(payments)[4] 1조 1,048억유로(이상 2018년 가격 표시)[5]를 편성하였으며 이는 각각 EU 27개국 GNI의 1.11%, 1.08%에 해당
  - 이번 예산안에는 그간 정부간 협정 형태였던 유럽 개발 기금(European Development Fund) 예산[6]이 포함되었으며 인플레이션을 감안하면 유럽 개발 기금을 포함한 현 2014-2020년 다년도 재정 체계 규모[7]와 비슷한 수준
  - 새롭고 긴급한 우선순위를 지원하기 위해 지원 수준을 현재보다 높여야 하며 특히 연구 · 혁신, 청년, 디지털 경제, 국경 관리, 안보 및 국방과 같은 분야에 대한 투자가 장래 번영, 지속가능성, 안보에 기여할 것으로 기대
    ☞ 연구 · 혁신 투자를 50% 증액

1) 출처: EU 집행위, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3570_en.htm
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3621_en.htm
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may_2018_en.pdf
2) 다년도 재정 체계(multi-annual financial framework)는 5년 이상의 기간에 대해 EU가 각기 다른 정책 분야에서 각 해마다 지출할 수 있는 최대 연간 예산을 규율한 것으로, 각 연도 예산은 다년도 재정 체계를 준수해야 함. 현 다년도 예산 체계는 2014년부터 2020년까지의 기간을 다루고 있음
3) 승인기준은 특정 프로젝터, 계약, 연구 등을 위해 사용되는 금액을 지급하기 위한 법적 약속에 따라 승인된 해 혹은 향후에 쓰일 수 있는 금액을 의미
4) 지급기준은 주어진 해에 실제로 지급할 것으로 기대되는 금액을 의미
5) 경상 가격 기준으로는 각각 1조 2,794억유로, 1조 2,463억유로
6) 아프리카, 카리브해, 환태평양 국가(ACP)와 해외 국가 및 지역(OCTs)을 지원하는 개발협력기금으로, 2014-2020년 평균 EU27 GNI의 약 0.03% 수준
7) 2014-2020 다년도 재정 체계

(단위: 백만유로, GNI 대비 %)

2011년 가격 기준		경상 가격 기준	
승인기준	지급기준	승인기준	지급기준
963,512(1.00%)	909,566(0.95%)	1,087,197(1.03%)	1,026,287(0.98%)

출처: http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm

☞ Erasmus+(교육훈련지원프로그램) 300억 유로, 유럽연대봉사단(European Solidarity Corps) 13억유로, 인터레일 패스(Interrail passe) 7억유로 등 청년 지원 프로그램 예산을 두 배 이상 확대

☞ 디지털 변화 및 네트워크 투자에 120억유로를 지원해 약 9배 확대

☞ 국경 관리, 이 · 난민 지원에 330억유로를 편성해 약 3배 확대

☞ 안보 분야에 48억유로를 편성해 40% 증액하고 국방 기금 130억유로 신설

– 이와 동시에, 절감 또는 효율성 개선이 가능한 분야를 비판적으로 검토

☞ 공동 농업 정책(Common Agricultural Policy)과 결속 정책(Cohesion Policy)을 위한 기금을 약 5%씩 감축

• (신설 수단) 집행위는 유로지역을 안정적으로 지원하고 유로지역으로의 통합을 지원하기 위해 새로운 다년도 재정 체계에서 두 가지 신규 수단을 도입

– 250억유로의 개혁 지원 프로그램(Reform Support Programme)[8]을 신설하여 European Semester 관점에서 우선순위 개혁을 추구하기 위해 전 회원국에 재정 및 기술 지원을 제공

– 유럽 투자 안정화 기능(European Investment Stabilisation Function)[9]을 신설하여 최대 300억유로의 백투백대출(back-to-back loans)과 이자 비용 지원을 통해 대규모 비대칭 충격이 발생했을 때 회원국이 투자 수준을 유지할 수 있도록 지원

• (수입) EU 예산 고위급 회의 보고서[10]의 권고를 토대로, 현재의 재원 체계를 현대화 · 단순화하고 새로운 재원 방식을 도입해 수입 원천을 다양화할 것을 제안

– (기존 재원) 전통적 자체 재원(Traditional Own Resources)의 관세를 유지하되 회원국이 취득하는 징수비용을 20%에서 10%로 축소하고 VAT 기반 수입을 단순화

– (신규 재원) 배출권거래제도 경매 수입의 20% 징수, 공통연결법인세기준(Common Consolidated Corporate Tax Base)[11]에 3% 단일 법인세율(call rate) 적용, 국가 기여분에 각 회원국의 재활용되지 않는 플라스틱 쓰레기의 양을 적용(kg당 0.8유로)

☞ 새로운 자체 재원은 EU 전체 예산의 약 12%를 차지하고 새로운 우선순위 지원에 매년 최대 220억유로를 기여할 것으로 기대

– (환급 제도) 5년에 걸쳐 단계적으로 모든 환급 제도를 폐지

– 자체 재원 GNI 상한을 현재 1.2%에서 1.29%로 상향 조정

• (재정 관리) EU가 법치 결함의 성격, 중대성, 범위에 비례하여 EU 기금에 대한 접근을 중지, 축소 또는 제한할 수 있도록 허용

– 회원국 법치에 관한 일반적인 결함(generalised

8) Cohesion and Values 분야 내 프로그램
9) 다년도 재정 체계 상한 외 특별 기금
10) 관련 내용은 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「재정동향」, 2017년 2월 1호 참고
11) 관련 내용은 한국조세재정연구원 세법연구센터, 『주요국의 조세동향』, 2016년 11월 1호 참고

deficiencies regarding the rule of law)[12]과 관련된 재정적 위험으로부터 EU 예산을 보호하기 위함

– 단, 이 경우에도 회원국은 프로그램을 계속 시행해야 하고 Erasmus 학생, 연구원, 시민 사회 또는 기타 수혜자에게 지급해야 함

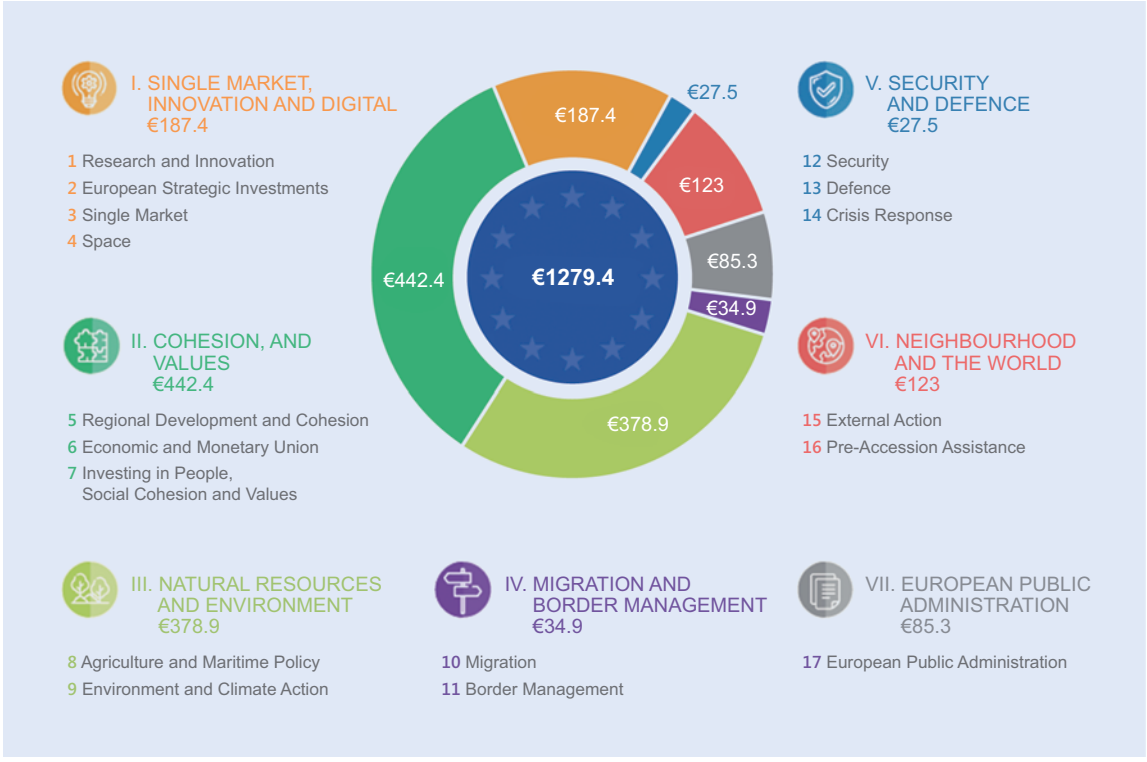
– 이러한 제재 결정은 집행위가 제안하고 이사회가 역가중다수결투표(Reverse Qualified Majority Voting)[13]로 채택

• (적시 통과) 끝으로 집행위는 적시에 예산안이 통과되는 것이 중요하다고 강조

– 현 다년도 재정 체계의 EU 예산 협상 기간이

[그림 1] 2021–2027년 다년도 재정 체계안 지출

(단위: 십억유로, 경상 가격 기준)



출처: EU 집행위, 2021–2027년 다년도 재정 체계 보도자료, 2018.05.02.

12) EU 예산 집행 당국이 적절히 기능하지 않은 경우, 예산 관련 부정수급 또는 부패에 대한 조사 및 공소가 적절히 기능하지 않는 경우, 독립적 법원에 의한 사법 심사가 효과적으로 이루어지지 않는 경우, 예산 관련 EU 법에 대한 부정수급, 부패, 기타 위반 행위에 대한 방지 및 재제가 이루어지지 않는 경우, EU 부패방지국 및 EU 검찰청과 효과적이고 적시의 공조가 이루어지지 않는 경우

13) 이사회에서 가중다수결(전 회원국의 55% 이상과 EU 전체 인구의 65% 이상의 찬성)로 부결되지 않는 한 집행위의 제재안이 가결되는 방식

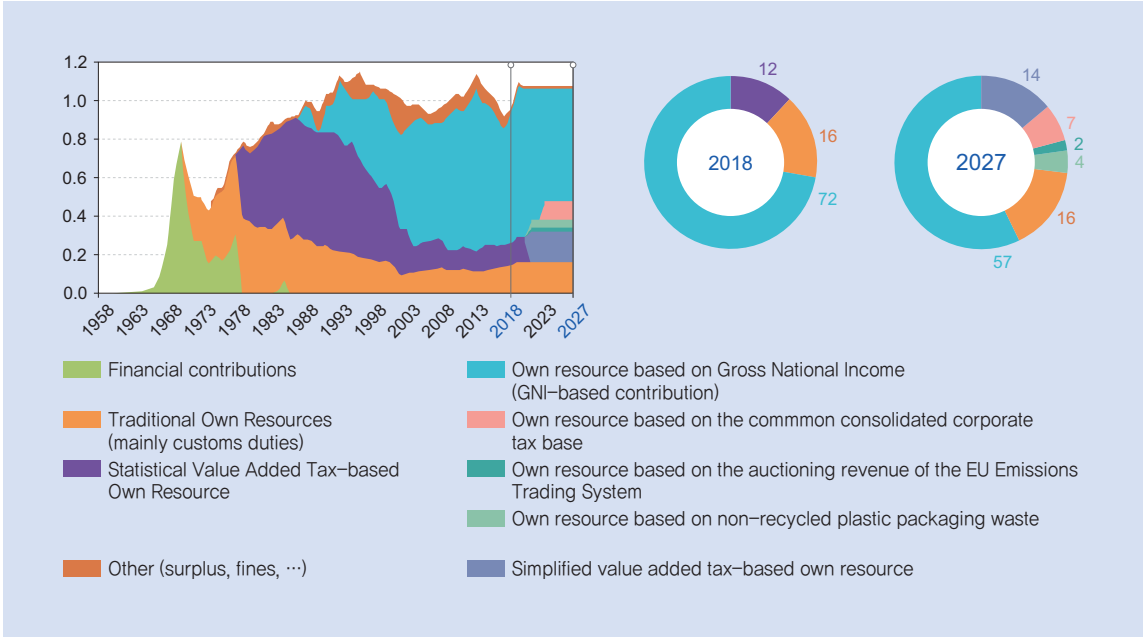
매우 길었으며, 그 결과 주요 금융 프로그램이 지연되고 경기 회복을 촉진하기 위한 실제 잠재력을 가진 프로젝트가 연기되었음[14)]

– 시비우(Sibiu) 정상 회의(2019.05.09. 예정)와 유럽 의회 선거(2019.05.23.~26. 예정)에 앞서 합의가 이루어져야 함[15)]

• (절차) 다년도 예산안은 유럽기능조약 제312조 등에 따라 의회의 과반 동의를 얻어 이사회에서 만장일치로 채택되며, 부문별 법령은 통상적인 제정 절차에 따라 이사회와 의회가 공동 결정하며, 자체 재원 변경안은 회원국의 만장일치와 각국 의회의 비준이 필요

[그림 2] 2021–2027년 다년도 재정 체계안 수입

(단위: GNI 대비 %)



출처: EU 집행위, 2021–2027년 다년도 재정 체계 보도자료, 2018.05.02.

14) 통과 지연 시 결과에 대한 집행위의 분석은 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「재정동향」, 2018년 2월 2호 참고

15) 다년도 재정 체계 규정은 부문별 법률로 합의되어야 하며, 집행위는 이 과정에서 12~18개월이 소요된다고 언급. 현 2014–2020 예산안은 20개월이 소요되었음

〈표 1〉 다년도 재정 체계안(EU-27)

(단위: 백만유로, %, 2018년 가격 기준)

Commitment appropriations	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021-27
1. Single Market, Innovation and Digital	23,955	23,918	24,203	23,624	23,505	23,644	23,454	166,303
2. Cohesion and Values	51,444	54,171	56,062	56,600	57,148	59,200	57,349	391,974
Of which: Economic, social and territorial cohesion	45,597	46,091	46,650	47,212	47,776	48,348	48,968	330,642
3. Natural Resources and Environment	50,323	49,580	48,886	48,097	47,326	46,575	45,836	336,623
Of which: Market related expenditure and direct payments	37,976	37,441	36,946	36,346	35,756	35,176	34,606	254,247
4. Migration and Border Management	3,076	4,219	4,414	4,647	4,719	4,846	4,908	30,829
5. Security and Defence	3,154	3,229	3,183	3,281	3,517	3,743	4,216	24,323
6. Neighbourhood and the World	14,765	14,831	15, 002	15,29	15,711	16,298	17,032	108,929
7. European Public Administration	10,388	10,518	10,705	10,864	10,910	11,052	11,165	75,602
Of which: Administrative expenditure of the institutions	8,128	8,201	8,330	8,432	8,412	8,493	8,551	58,547
TOTAL COMMITMENT APPROPRIATIONS	157,105	160,466	162,455	162,403	162,836	165,358	163,960	1,134,583
as a percentage of GNI	1.12%	1.13%	1.13%	1.12%	1.11%	1.11%	1.09%	1.11%
TOTAL PAYMENT APPROPRIATIONS	150,168	151,482	160,631	160,631	160,631	160,631	160,631	1,104,805
as a percentage of GNI	1.07%	1.07%	1.12%	1.10%	1.09%	1.08%	1.07%	1.08%
Margin available	0.22%	0.22%	0.17%	0.19%	0.20%	0.21%	0.22%	0.21%
Own Resources ceiling as a percentage of GNI	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%	1.29%
OUTSIDE THE MFF CEILINGS								
Special Instruments:								
Emergency aid reserve	600	600	600	600	600	600	600	4,200
European Globalisation Adjustment Fund(EGF)	200	200	200	200	200	200	200	1,400
European Union Solidarity Fund(EUSF)	600	600	600	600	600	600	600	4,200
Flexibility instrument	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	7,000
European Investment Stabilisation Function1	:	:	:	:	:	:	:	:
European Peace Facility	753	970	1,177	1,376	1,567	1,707	1,673	9,223
TOTAL OUTSIDE THE MFF	3,153	3,370	3,577	3,776	3,967	4,107	4,073	26,023
TOTAL MFF+OUTSIDE THE MFF	160,258	163,836	166,032	166,179	166,803	169,465	168,033	1,160,606
as a percentage of GNI	1.14%	1.15%	1.16%	1.14%	1.13%	1.14%	1.11%	1.14%

주: 유럽 투자 안정화 기능의 이자비용 보조금은 외부 할당 수입을 통해 지원됨
출처: EU 집행위, 2021-2027년 다년도 재정 체계 보도자료, 2018.05.02.

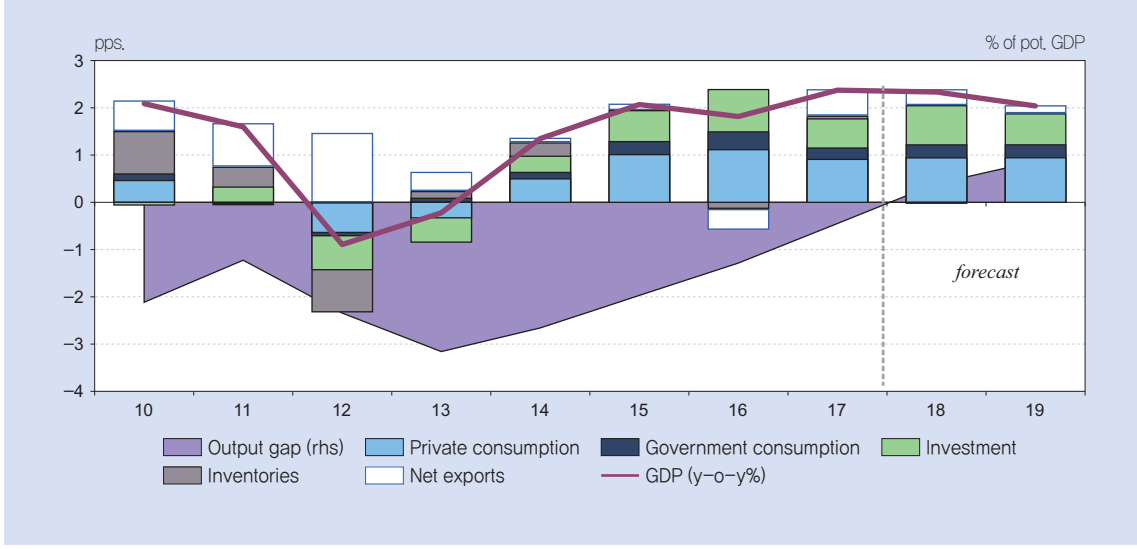
■ EU 의회, 2021-2027년 다년도 재정 체계안에 대해 논의(2018.05.02.)[16]

- 다수의 의원들은 집행위 예산안이 올바른 방향으로 가고 있으며, 연구, 국경 관리 및 이민, 청년 지원, 국방 및 안보와 같은 새로운 우선순위에 예산을 집중한 것에 대해 환영하는 한편, 유럽의 지역이나 농촌이 희생돼서는 안 된다고 강조
- 또한 GNI 기반의 직접 기여금 축소를 위해 새로운 법인세제, 배출권 거래 시스템 및 플라스틱세에 기반한 새로운 재원 도입안을 높이 평가
- 한편 일부 의원들은 사회적 불평등이나 기후 변화에 대처하기 위한 '전망(vision)'이나 담대한 조치가 부족하다는 점에 유감을 표명

■ EU 집행위, 2018년 봄 경제전망 발표(2018.05.03.)[17] [18] [19]

- (경제) 유로지역과 EU 28개국 경제는 모두 2017년 2.4%의 높은 성장을 기록한 뒤 다소 완만한 확장세를 이어나가 2018년 2.3%, 2019년 2.0% 성장할 전망

[그림 3] 유로지역의 실질GDP와 그 구성요소



출처: EU 집행위, Spring 2018 Economic Forecast, 2018, Graph I.25.

16) 출처: EU 의회, http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180426IPR02611/post-2020-eu-budget-plans-show-purpose-but-lack-ambition-say-meps
17) 출처: EU 집행위, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3605_en.htm
18) 집행위는 2018년부터 경제전망을 기존 연 3회에서 연 4회(겨울 중간전망, 봄 전망, 여름 중간전망, 가을 전망) 발표
19) 본 전망은 EU 27개국과 영국 간의 교역 관계가 현 상태(status quo)를 유지한다는, 전적으로 기술적인 가정에 기반하며 시점 간 비교를 위해 2019년 EU 전망에 영국을 포함함

- 2017년 유로지역 및 EU 28개국은 지난 10년간 가장 높은 확장세를 보였고 2007년 이후 최초로 전 회원국이 양(+)의 성장률을 기록
- 2017년에는 투자와 함께 순수출이 주요 요인으로 작용했으나 2018년 이후 순수출 기여도가 감소하고 투자 및 공공 지출 증가에 따른 내수의 기여도가 증가
- 2017년 4분기에 잠재 성장을 상회한 것으로 판단되며, 긍정적 요인*으로 2019년까지 양(+)의 산출갭을 이어갈 전망

  * 추가 노동 여력 존재, 생산성 증가, 완화적인 통화정책과 우호적인 금융여건, 기대 이상의 세계 무역 성장, 낙관적 경기 심리, 구조개혁 이행 등

• (노동) 경제 확장이 노동시장 개선을 이끌어 2017년 실업률이 위기 전 수준을 회복하고 고용자 수도 1999년 이후 최고치를 기록하였으나 전반적인 고용 성장은 노동 시장이 개선되면서 점차 둔화될 전망
- 유로지역의 고용 성장률은 2017년 1.6%에서 2018년 1.3%, 2019년 1.1%로 둔화되고 실업률은 2017년 9.1%에서 2018년 8.4%, 2019년 7.9%로 지속적으로 하락
- 이와 유사하게 EU의 고용 성장률도 2017년 1.5%에서 2018년 1.1%, 2019년 0.9%로 하락하고 실업률도 2017년 7.6%에서 2018년 7.1%, 2019년 6.7%로 하락할 전망

• (물가) 인플레이션은 경제활동 강화와 점진적인 임금 상승 움직임에 따라 소폭 상승할 전망
- 유로지역의 인플레이션은 2017년 1.5%를 기록한 뒤 2018년 1.5%, 2019년 1.6%로 완만히 상승할 전망
- EU의 인플레이션도 2017년 1.7%, 2018년 1.7%, 2019년 1.8%로 유사한 움직임을 보일 전망

• (재정) 강건한 성장과 사상 최저 수준의 금리에 힘입어 2017년 일반정부 GDP 대비 적자와 채무가 하락했으며 2018년과 2019년에도 추가적으로 하락할 전망
- 유로지역의 일반정부 재정 적자는 2017~2019년 0.9%, 0.7%, 0.6%로 개선되고 GDP 대비 채무도 동 기간 88.8%, 86.5%, 84.1%로 하락
- EU의 일반정부 재정 적자 역시 2017~2019년 1.0%, 0.8%, 0.8%로 개선되고 GDP 대비 채무도 동 기간 83.1%, 81.2%, 79.1%로 하락할 전망

• (리스크) 역내 전망에 대한 상방 리스크가 약화되고 세계 전망에 대한 하방 리스크가 크게 증가하면서 이번 전망에서 하방 리스크가 확대됨
- 최근 고빈도 지표들과 설문 지표들이 단기적으로 기대 이상 성장할 가능성은 낮다고 시사하고 있어 단기 상방 리스크가 약화됨
- 미국의 경기순행적 경기부양책이 단기적으로 성장을 높일 수 있으나 중기적으로 경기과열을 야기할 수 있으며, 보호무역정책의 확대 또한 세계 경제전망에 부정적 리스크를 야기
- 그 밖에 지정학적 긴장과 브렉시트 결과도 하방 리스크로 작용

〈표 2〉 유로지역 및 EU 28개국의 경제전망

(단위: %)

국가	실질GDP 성장률			소비자물가상승률			실업률			재정수지[1]		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
벨기에	1.7	1.8	1.7	2.2	1.6	1.6	7.1	6.4	6.0	−1.0	−1.1	−1.3
독일	2.2	2.3	2.1	1.7	1.6	1.8	3.8	3.6	3.5	1.3	1.2	1.4
에스토니아	4.9	3.7	2.8	3.7	2.9	2.5	5.8	6.0	6.3	−0.3	0.0	0.3
아일랜드	7.8	5.7	4.1	0.3	0.8	1.1	6.7	5.4	4.9	−0.3	−0.2	−0.2
그리스	1.4	1.9	2.3	1.1	0.5	1.2	21.5	20.1	18.4	0.8	0.4	0.2
스페인	3.1	2.9	2.4	2.0	1.4	1.4	17.2	15.3	13.8	−3.1	−2.6	−1.9
프랑스	1.8	2.0	1.8	1.2	1.7	1.4	9.4	8.9	8.3	−2.6	−2.3	−2.8
이탈리아	1.5	1.5	1.2	1.3	1.2	1.4	11.2	10.8	10.6	−2.3	−1.7	−1.7
키프로스	3.9	3.6	3.3	0.7	0.7	1.2	11.1	9.0	7.1	1.8	2.0	2.2
라트비아	4.5	3.3	3.3	2.9	2.7	2.6	8.7	8.2	7.6	-0.5	−1.1	−1.2
리투아니아	3.8	3.1	2.7	3.7	2.7	2.3	7.1	6.8	6.7	0.5	0.5	0.3
룩셈부르크	2.3	3.7	3.5	2.1	1.5	1.7	5.6	5.3	5.2	1.5	0.9	0.7
몰타	6.6	5.8	5.1	1.3	1.6	1.8	4.0	4.0	4.0	3.9	1.1	1.3
네덜란드	3.2	3.0	2.6	1.3	1.6	2.2	4.9	3.8	3.5	1.1	0.7	0.9
오스트리아	2.9	2.8	2.2	2.2	2.1	1.9	5.5	5.2	5.0	−0.7	−0.5	−0.2
포르투갈	2.7	2.3	2.0	1.6	1.2	1.6	9.0	7.7	6.8	−3.0	−0.9	−0.6
슬로베니아	5.0	4.7	3.6	1.6	1.9	2.0	6.6	5.6	5.4	0.0	0.5	0.4
슬로바키아	3.4	4.0	4.2	1.4	2.4	2.1	8.1	7.1	6.3	−1.0	−0.9	−0.3
핀란드	2.6	2.5	2.3	0.8	1.4	1.7	8.6	8.4	8.3	−0.6	−0.7	−0.2
Euro area	2.4	2.3	2.0	1.5	1.5	1.6	9.1	8.4	7.9	−0.9	−0.7	−0.6
불가리아	3.6	3.8	3.7	1.2	1.8	1.8	6.2	5.5	5.3	0.9	0.6	0.6
체코	4.4	3.4	3.1	2.4	2.1	1.8	2.9	2.4	2.4	1.6	1.4	0.8
덴마크	2.2	1.8	1.9	1.1	0.8	1.4	5.7	5.5	5.2	1.0	−0.1	0.0
크로아티아	2.8	2.8	2.7	1.3	1.4	1.5	11.1	9.6	8.5	0.8	0.7	0.8
헝가리	4.0	4.0	3.2	2.4	2.3	3.0	4.2	3.7	3.6	−2.0	−2.4	−2.1
폴란드	4.6	4.3	3.7	1.6	1.3	2.5	4.9	4.1	3.9	−1.7	−1.4	−1.4
루마니아	6.9	4.5	3.9	1.1	4.2	3.4	4.9	4.5	4.4	−2.9	−3.4	−3.8
스웨덴	2.4	2.6	2.0	1.9	1.9	1.7	6.7	6.3	6.3	1.3	0.8	0.9
EU27	2.7	2.6	2.3	1.6	1.6	1.7	7.6	6.9	6.5	−0.8	−0.6	−0.6
영국	1.8	1.5	1.2	2.7	2.5	1.9	4.4	4.4	4.6	−1.9	−1.9	−1.6
EU28	2.4	2.3	2.0	1.7	1.7	1.8	7.6	7.1	6.7	−1.0	−0.8	−0.8
미국	2.3	2.9	2.7	2.1	2.2	2.2	4.4	4.0	3.5	−4.9	−5.3	−5.9
일본	1.7	1.3	1.1	0.5	1.0	1.1	2.8	2.7	2.6	−3.8	−3.2	−2.7
중국	6.9	6.6	6.3	:	:	:	:	:	:	:	:	:
세계	3.7	3.9	3.9	:	:	:	:	:	:	:	:	:

주: 1) GDP 대비 일반정부 재정수지

출처: EU 집행위, Spring 2018 Economic Forecast, 2018, table 1.

■ EU 집행위, 2019년 EU 예산안 발표(2018.05.23.)[20]

• (총액) 승인기준 1,656억유로, 지급기준 1,487억유로를 편성하여 전년 대비 약 3% 증액[21] [22]

– EU 경제 성장 강화를 위해 스마트 · 포용적 성장 분야에 전년 대비 3.1% 증액된 800억유로를 편성

– 농어민 지원, 생물학적 다양성 보호 및 기후변화 대응을 위해 지속가능한 성장 분야에 600억유로 편성

– 이 · 난민 및 국경관리 문제 해결을 위해 23억유로 편성

• 유럽 경제의 견고하고 회복력 있는 성장을 지원

– Horizon 2020(연구 · 혁신프로그램)에 전년 대비 8.4% 증액된 125억유로 편성

– Connecting Europe Facility(교통 · 통신 · 에너지인프라기금)에 전년 대비 36.4% 증액된 38억유로 편성

– Erasmus+(교육훈련지원프로그램)에 전년 대비 10.4% 증액된 26억유로 편성

〈표 3〉 2019년 EU 예산안

(단위: 십억유로, %)

구분	2019 예산안		2018 예산 대비 증감률	
	승인기준	지급기준	승인기준	지급기준
1. 스마트, 포용적 성장	80.0	67.5	3.1	1.3
성장과 고용을 위한 경쟁력	22.9	20.5	3.9	1.8
경제 · 사회 · 지역적 통합	57.1	47.1	2.8	1.1
2. 지속가능한 성장: 천연자원	60.0	57.8	1.7	2.6
시장관련 지출 및 직접 원조	43.6	43.5	0.9	0.8
3. 안보 및 시민권	3.7	3.5	6.7	17.0
4. 대외정책	11.4	9.5	13.1	6.8
5. 행정비용	10.0	10.0	3.0	3.0
특수 기금	0.6	0.4	−13.1	−20.4
합계	165.6	148.7	3.1	2.7
EU−28 GNI 대비 %	1.00%	0.90%	–	–

출처: EU 집행위, 2019년 EU 예산안 보도자료, 2018.

20) EU 집행위, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3870_en.htm

21) 승인기준(commitments)은 특정 프로젝터, 계약, 연구 등을 위해 사용되는 금액을 지급하기 위한 법적 약속에 따라 승인된 해 혹은 향후에 쓰일 수 있는 금액을 의미. 지급기준(payments)은 주어진 해에 실제로 지급할 것으로 기대되는 금액을 의미

22) 영국이 회원국 2020년 말까지 계속해서 EU 예산의 이행에 기여하고 참여하는 것을 전제로 편성됨

– Youth Employment initiative(청년고용계획)에 2억 3,330만유로 편성

• EU 내 · 외부의 결속과 안보를 촉진

– 유럽국경해안경비대, 난민사무소, 기타 국경 관련 기구 보강

– 시리아 및 기타 지역 피난민에게 식량, 교육을 제공하고 주택을 공급하기 위해 터키 난민 시설에 15억유로 추가 지원

• (향후 절차) 7월경 이사회 심의, 9~10월경 의회 심의를 거치며 이사회와 의회가 합의를 이루지 못할 경우 21일간의 조정을 거쳐 예산안이 확정됨

■ EU 집행위, 국가별정책권고(country-specific recommendations) 발표(2018.05.23.)[23] [24]

※ 집행위는 European Semester[25]의 일환으로 EU 회원국이 향후 12~18개월간 이행할 경제정책 지침을 제시하는 국가별정책권고를 발표. 이에 앞서 집행위는 3월에 각국의 경제 · 사회 상황을 분석한 국가별 보고서[26]를 발표했으며 회원국들은 4월에 국가개혁프로그램과 안정 · 수렴 프로그램을 발표

• (정책 권고) 장기적으로 지속 가능하고 포용적인 성장을 위한 기반을 강화하는 데 초점을 둘 것을 회원국에 권고

– 상품 및 서비스 시장 개혁, 혁신 지원, 중소기업의 금융 접근성 향상, 부패 방지와 같이 기업 환경과 투자 여건을 개선하기 위한 구조 개혁을 추구해야 함

– 또한 인구 추세, 이주 및 기후 변화와 같은 장기적인 문제에 대응하기 위해 경제의 탄력성을 강화해야 함

– 사회적 권리에 관한 정책(European Pillar of Social Rights)[27]을 바탕으로 사회적 문제 해결에 주의를 기울여야 하며 이를 위해 적절한 기술 제공, 사회적 안전망의 효과성 및 적정성 제고, 사회적 대화 개선이 필요함

– 미래를 위한 노동력 준비, 디지털화 촉진, 소득 불균형 축소, 특히 청년 취업 기회 조성 등을 위한 개혁을 촉진해야 함

• (이행 평가) European Semester 도입 이래 회원국들은 권고 사항의 3분의 2 이상을 완전히 이행하거나 상당히 또는 일부 진전시켰으나 미진한 사항에 대해 노력이 추가적으로 필요

– 특히 경제 및 금융 위기에 대응하여 금융 부문의 안정화에 초점을 둔 것을 반영하여 금융 서비스 분야에서 가장 진전을 보였음

– 반면 건강 및 장기 요양, 과세 표준 확대에 대한 권고 사항은 이행 결과가 미흡하며 교육의

23) EU 집행위, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3845_en.htm

24) 각 회원국별 국가별 정책권고는 다음 웹페이지에서 확인할 수 있음 https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en

25) EU 회원국들이 자국의 경제정책을 조정하고 EU가 직면한 경제 문제를 해결하기 위해 2010년 도입한 제도. 건전 재정 보장, 거시경제불균형 예방, 일자리 창출과 성장 제고를 위한 구조개혁, 투자 촉진 등을 목표로 함. 1년을 주기로 EU 정책 목표 설정, 경제 · 재정 현황 분석, 회원국별 정책 수립, 이행, 평가 등으로 구성됨

26) 관련 내용은 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「재정동향」, 2018년 3월 제1호 「재정동향」 참고

27) 시민들에게 새롭고 더 효과적인 권리를 제공하기 위해 2017년 제안 · 선포된 정책으로, 평등한 기회와 노동시장 접근, 공정한 노동 조건, 사회보장 및 포용 등 3개의 범주 하에 20개의 핵심 원칙으로 구성됨

접근성 향상 및 질적 개선도 노력이 더 요구됨

- (불균형 평가)[28] 거시 경제 불균형 교정이 계속적으로 이루어지고 있지만 일부 불균형 원인은 해결되지 않음
  - 몇몇 회원국에서 경상 수지 적자가 교정되었지만 다른 회원국들의 불균형 조정속도가 느림
  - 일부 국가의 민간, 공공 및 대외 부채 수준이 여전히 높은 편임
- (향후 절차) 정책권고는 이사회와 정상회의에서 논의 · 채택되어 회원국들의 2018~2019년 경제정책 및 예산에 반영될 예정

■ EU 집행위, European Semester 관련 권고 및 의견 발표(2018.05.23.)[29]

- 프랑스의 초과적자시정절차(Excessive Deficit Procedure) 종료를 이사회에 권고
- 벨기에와 이탈리아에 대한 채무 기준 준수 검토 보고서를 채택
  - 이탈리아는 채무 기준을 준수하고 있는 것으로 평가되나 벨기에는 준수 여부를 판단하지 못하였으며, 두 국가에 대해 내년 재검토를 시행할 예정
- 헝가리와 루마니아에 중기재정목표(medium-term budgetary objective)[30] 이탈 경고
  - 중기재정목표 조정경로에서 심각한 이탈이 존재한다고 판단하여 두 국가에 조치[31]를 취할 것을 권고하고 특히 이미 심각한 적자시정절차(Significant Deviation Procedure)에 해당하는 루마니아의 경우 비효과적조치에 따른 결정을 이사회에 요청
- 스페인 예산계획안(Draft Budgetary Plan)[32] 변경안에 대한 의견 작성
  - 스페인의 예산계획안 변경안이 안정 및 성장에 관한 협약(Stability and Growth Pact)의 요구기준을 대체로 준수(broadly compliant)한다고 평가

28) 거시경제 불균형(macroeconomic imbalance)은 'EU 회원국, EMU, 또는 EU 경제의 적절한 기능에 부작용을 주거나 줄 가능성이 있는 거시경제적 변동을 일으키는 추세', 초과불균형은 'EMU의 적절한 기능을 위태롭게 하는 심각한 불균형'으로 정의. GDP 대비 경상수지, GDP 대비 일반정부채무, 청년실업률 등 대내외 불균형을 나타내는 14개의 주요지표와 25개의 보조지표를 기초로 평가

29) EU 집행위, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3845_en.htm

30) 집행위의 최소 MTO 추정치를 바탕으로 회원국은 일반적으로 1% 미만의 재정적자 목표를 설정하여 달성해야 하며, 이를 도달하지 못할 시 일반적으로 매년 구조적재정수지를 GDP 대비 0.5%씩 감축시켜야 함

31) 지출증가율을 루마니아는 2018년 3.3%(0.8%), 2019년 5.1%(0.8%) 미만으로, 헝가리는 2018년 2.8%(1%, 이상 GDP 대비 재정 노력) 미만으로 설정하도록 권고

32) 스페인은 예산 통과가 평년보다 늦어지면서 2017년 10월 '정책 비변경' 예산계획안을 집행위에 제출한 바 있으며 2018년 4월 변경된 예산안을 제출. 예산계획안 평가 관련 내용은 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 『KIPF 재정동향』, 2017년 하반기 참고

〈표 4〉 SDP와 EDP 비교

구분	심각한 적자시정절차 (Significant Deviation Procedure)	초과적자시정절차 (Excessive Deficit Procedure)
SGP 구분	예방적 조치	교정적 조치
조건	구조적 재정수지 지표와 지출 지표를 종합적으로 고려하여 MTO로부터의 상당한 이탈이 관측될 경우	재정 적자가 GDP 대비 3% 초과하거나 채무가 60%를 초과하되 매년 채무지표와 채무기준 간 차이의 20분의 1 만큼 감축하지 못한 경우
절차	집행위가 회원국에 조기 경고, 보고서를 작성하여 이사회에 권고하고 이사회가 이를 결정	집행위가 검토 보고서를 작성하여 이사회에 권고하고 이사회가 이를 결정
제재	GDP의 0.2%에 해당하는 유이자지급부예치금 제재 가능	GDP의 0.2%에 해당하는 무이자지급부예치금 또는 벌금 부과 등 제재 가능
기타	EDP 개시 전 회원국이 MTO로부터의 이탈을 교정할 수 있는 기회를 제공	

출처: EU 집행위 홈페이지[33]를 참고하여 저자 작성

〈자료 수집 및 정리: 장준희 연구원〉

OECD

■ 2018년 1사분기 실질GDP 성장률 발표(2018.05.23.)[34]

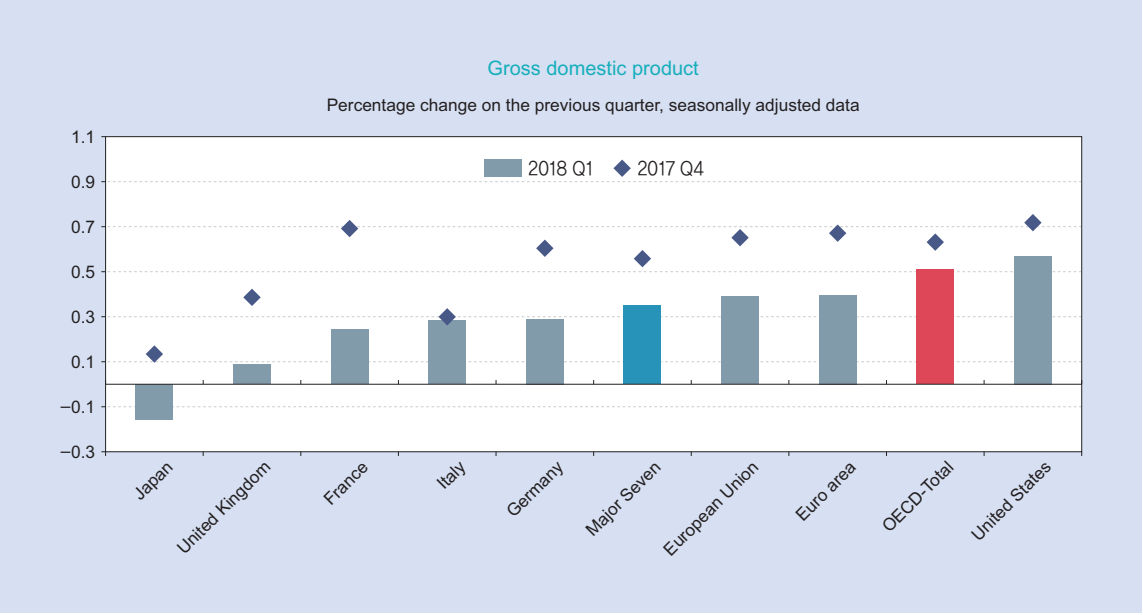
- OECD 지역의 2018년 1사분기 실질GDP 성장률은 0.5%로 전분기 대비 0.1%p 하락하였고, 유럽연합과 유로지역도 0.4%로 각각 0.2%p, 0.3%p 하락
  - G7 국가 중 일본(0.1% → −0.2%), 프랑스(0.7% → 0.3%), 독일(0.6% → 0.3%), 영국(0.4% → 0.1%)의 하락 폭이 컸고, 미국(0.7% → 0.6%)은 다소 하락
  - 반면, 이탈리아는 전분기와 동일한 0.3%를 유지
- OECD 지역 2018년 1사분기의 전년 동분기 대비 실질GDP 성장률은 2.6%로 2017년 4사분기 성장률 2.7%에 비해 0.1%p 하락
- G7 국가 중 미국이 2.9%로 가장 높은 성장률을 기록한 반면, 일본은 1.0%의 가장 낮은 성장률 기록

33) EU 집행위, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact_en

34) OECD, http://www.oecd.org/newsroom/gdp-growth-first-quarter-2018-oecd.htm

[그림 4] 2018년 1사분기 실질GDP 성장률(전분기 대비, 계절조정)

(단위: %)



출처: "GDP Growth–First quarter of 2018, OECD," OECD Newsroom, 2018.05.23.

〈표 5〉 2018년 1사분기 실질GDP 성장률(전년 동분기 대비, 계절조정)

(단위: %)

	2016				2017				2018
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
OECD전체	1.8	1.7	1.6	2.1	2.2	2.5	2.8	2.7	2.6
G20	3.1	3.1	3.0	3.3	3.5	3.7	4.0	4.0	–
유럽연합	1.9	1.9	1.9	2.1	2.2	2.5	2.7	2.7	2.4
유로지역	1.7	1.7	1.7	1.9	2.1	2.4	2.7	2.8	2.5
G7	1.3	1.3	1.4	1.7	1.8	2.1	2.2	2.4	2.2
캐나다	1.1	1.0	1.5	2.0	2.3	3.7	3.0	2.9	–
프랑스	1.2	1.2	0.9	1.2	1.2	2.0	2.3	2.6	2.1
독일	1.8	1.9	1.9	1.9	2.1	2.3	2.7	2.9	2.3
이탈리아	1.1	0.8	0.8	1.1	1.3	1.6	1.8	1.6	1.4
일본	0.6	0.8	0.9	1.5	1.3	1.6	1.9	1.8	1.0
영국	1.9	1.8	2.0	2.0	2.1	1.9	1.8	1.4	1.2
미국	1.4	1.2	1.5	1.8	2.0	2.2	2.3	2.6	2.9

출처: "GDP Growth–First quarter of 2018, OECD," OECD Newsroom, 2018.05.23.

■ 리투아니아, 콜롬비아에 대해 OECD 가입 초청 결정(2018.05.03., 05.25.)[35]

• OECD 회원국들은 리투아니아와 콜롬비아에 대해 OECD 가입 초청을 만장일치로 결정

– 리투아니아의 경우, 21개 OECD 위원회는 OECD 모범사례와 비교하여 정책전반에 대한 상세 평가와 OECD 법률문서 이행 의지 · 능력에 대한 평가를 실시

– 콜롬비아의 경우, 23개 OECD 위원회는 노동문제, 사법제도 개혁, 국유기업의 지배구조, 뇌물수수 방지 등에 대해 심도 있는 검토를 실시

• 가입초청협정 서명은 OECD 각료이사회 기간 중인 5월30일에 이루어질 예정

• 가입 절차가 모두 완료되면, 리투아니아는 36번째, 콜롬비아는 37번째 OECD 가입국으로 활동

〈참고〉 OECD 가입 기준 및 주요 절차[36]

■ OECD 가입 기준

• OECD는 동질적 가치관(like-mindedness), 중요행위자(significant player), 상호 혜택(mutual benefit) 및 국제적 고려(global consideration)를 가입 기준으로 제시

– (동질적 가치관) 다원적 민주주의 국가로서 시장경제체제를 갖추고 인권, 법치주의 등을 존중하는 가치관을 공유해야 함을 의미

– (중요 행위자) 단순한 경제규모만을 의미하는 것이 아닌 OECD의 주요 활동에 중요한 영향력을 행사할 수 있는 능력을 갖추어야 한다는 의미

– (상호 혜택) OECD의 활동에 실질적으로 기여할 수 있어야 함을 의미

– (국제적 고려) OECD 내 논의의 글로벌 다양성을 제고할 수 있어야 함을 의미

■ OECD 가입 주요 절차

1) 가입 희망국이 OECD 사무국에 공식 가입 신청서를 제출

2) OECD 가입 기준을 바탕으로 분야별 위원회가 OECD 가입 능력과 의사를 평가하는 기술검토(technical review)를 실시

3) OECD 가입 기준을 충족하고, 기술검토를 수용한 후보국에 한하여 OECD 회원국이 만장일치로 가입을 결정

35) http://www.oecd.org/newsroom/oecd-members-agree-to-formally-invite-lithuania-as-36th-member.htm
http://www.oecd.org/newsroom/oecd-countries-agree-to-invite-colombia-as-37th-member.htm

36) 『OECD에서 대한민국 행복찾기』, 주OECD 대한민국대표부, 2016, pp. 40~42.

4) OECD 이사회가 가입초청협정 서명으로 해당 국가에 가입을 공식 초청
5) 가입 대상국은 국내 절차를 완료한 후 가입 협정서를 기탁하여 가입이 정식 발효

〈자료 수집 및 정리: 김은숙 전문연구원〉

미국

【예산 · 결산 등】

■ 美 의회예산처(CBO), FY2019 대통령 예산안 분석(An Analysis of the President's 2019 Budget) 보고서 발표(2018.05.24.)[37]

* 지난 2월 12일, 미 행정부는 2019 회계연도 대통령 예산안을 의회에 제출

• (재정수지) 2019 회계연도 재정적자는 9,550억달러(GDP 대비 4.5%)로 CBO의 기준선 전망치보다 약 170억달러 낮은 수준으로 전망
  – GDP 대비 재정적자는 2019년에 정점(4.5%) 도달 후, 2023년에는 4.0% 수준으로 하락 전망(향후 10년간 GDP 대비 재정적자 평균은 약 3.7% 수준)
    * 대통령 예산안상의 재정적자는 2019~2028년 동안 매년 CBO의 기준선 전망[38] 수치보다 낮을 것으로 전망
  – CBO가 분석한 대통령 예산안상의 2019~2028년 누적 재정적자는 9.5조달러로 CBO의 기준선 전망치 수치보다 2.9조달러 적을 것으로 전망

• (국가채무) 연방채무(정부내부거래 제외)는 2028년에 GDP 대비 86% 수준으로 전망
  – CBO의 기준선 전망에 의하면, 2028년 GDP 대비 연방채무는 96%이며, 올해(2018년)는 약 78% 수준으로 전망

• (주요 재정 변화) 2019–2028기간 동안 2.1조달러의 비국방 재량지출[39] 감축 및 보건(health care)분야 의무지출의 경우 약 1.3조달러가 절감될 것으로 전망
  – (지출 분야) 동 기간 동안 학자금 대출지원금 감축 및 소득보장 지원[40] 등의 감축으로 약 2천억달러가 절감될 것으로 전망(국방지출은 6,740억달러 증가 전망)
  – (세입 분야) 2017년에 입법된 세금감면법[41] 연장 및 오바마 케어 조항[42] 수정 등으로 인해 약 7,500억달러 소요되는 반면, 연방공무원의 퇴직 기여금을 높여 향후 10년간 약 1,100억달러 절감효과 전망

37) CBO, https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53884-apb2019.pdf
38) 기준선 전망(baseline projection): 재정수입과 재정지출, 재정수지 흑자 또는 적자수준 등의 전망을 현행법의 변화가 없다는 가정하에 수행하는 전망(자료: 미국의 재정제도-KIPF 내부자료)
39) 해외비상작전(OCO, Overseas Contingency Operation) 예산 제외
40) 소득보장지원 분야는 SNAP(Supplemental Nutrition Assistance Program) 등의 사업이 포함되어 있음
41) P.L. 115-97 (Tax Cuts and Jobs Act로 알려져 있음): 동 법은 소득세의 과세 시스템의 단순화 및 중산층의 세금 부담 완화를 비롯하여 법인세율 인하 등의 내용을 담고 있음
42) 건강보험 구매 지원금(premium assistance tax credit) 폐지(repeal) 및 고용주가 특정 조건 등에 부합할 경우 피 고용인에게 제공해야 하는 건강보험 혜택(employees coverage)을 지급하지 않을 경우 부과했던 벌금(penalty) 삭제(elimination) 등

〈표 6〉 미국 재정적자 전망 비교

(단위: 십억달러, GDP 대비 %)

재정 전망	실적	전 망									
	2017	2018	2019	2020	2021	…	2026	2027	2028	2019~2023	2019~2028
(단위: 십억달러)											
CBO 기준선 전망	665	793	973	1,003	1,118	…	1,321	1,314	1,527	5,642	12,401
CBO 대통령 예산안 분석		792	955	866	945	…	893	965	1,087	4,776	9,474
(단위: GDP 대비 %)											
CBO 기준선 전망	3.5	3.9	4.6	4.9	5.4	…	4.8	4.6	5.1	4.9	4.9
CBO 대통령 예산안 분석		3.9	4.5	3.9	4.1	…	3.2	3.4	3.6	4.2	3.7
국가채무[1]	76.5	78.0	79.1	80.1	81.5	…	85.3	85.7	86.4	N/A	N/A

주: 1) CBO 대통령 예산안 분석 수치
* N/A=Not Applicable

출처: CBO, An Analysis of the President's 2019 Budget, 2018.05.

〈자료 수집 및 정리: 구윤모 전문연구원〉

일본

【예산 · 결산 등】

■ 재무성, 새로운 재정건전화 계획 등에 관한 건의 발표(2018.05.23.)[43]

• 재무성의 재정제도 등 심의회[44]는 정부가 2018년 '경제재정운영 및 개혁의 기본방침'[45]에서 제시할 새로운 재정건전화 계획의 기본적인 생각에 대한 건의를 발표

– (재정건전화 조기 달성의 필요성) 재정건전화 조기 달성은 국민의 불안을 완화시키고 디플레이션 탈출 및 지속적인 경제성장을 실현하기 위해 불가결하므로, 늦어도 2025년까지 기초재정수지 흑자를 안정적으로 확보할 필요

– (지금까지 재정건전화 진행상황) 「경제 · 재정재생계획」[46]의 세출개혁 기준을 3년간 달성하였고 예산의 철저한 효율화, 정책효과가 높은 시책의 중점화 등 예산의 질이 향상되었으나,

43) 재무성, 「新たな財政健全化計画等に関する建議」, 2018.05.23.
https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia300523/06.pdf

44) 재무성 소관 심의회로 국가의 예산과 결산, 재정투융자 등을 조사 및 심의하는 재무성 장관의 자문기관. 학자, 기업경영인 등 지식인들로 구성

45) 내각부에서 매년 6월 발표하며, 향후 경제재정운영의 방침 및 예산편성의 기본방침에 대한 내용을 포함하고 있음. 올해 발표되는 '경제재정운영 및 개혁의 기본방침'에서는 새로운 기초재정수지 흑자 전환 달성 시기와 구체적이고 실효성 높은 계획을 발표하기로 함

46) 2015년 6월 30일 각의결정. 2020년까지 기초재정수지를 흑자로 전환하는 재정건전화 목표달성을 위해 2016년~2020년 기간 동안 「경제 · 재정 재생계획」을 통해 경제 및 재정의 일체적인 개혁을 실시. '디플레이션 탈출 · 경제 재생', '세출개혁', '세입개혁'의 세 가지 주요 개혁을 일체적으로 추진하며, 계획의 초기 3년인 2016~2018년을 '집중개혁기간'으로 지정

세입 · 세출 측면의 요인에 의해 국가 및 지방의 기초재정수지 개선이 진행되지 않고 있음

– (새로운 재정건전화계획에 대한 생각) 「경제 · 재정 재생계획」의 틀을 기본으로, 2021년까지 3년간 통합적인 세출 분야별 세출 수준에 대한 규율을 세우고, 각 분야의 개별 개혁에 대한 구체적인 내용 및 공정을 정립하며, 3년 동안 진행상황을 검증하여 추가조치를 검토

☞ 세출 수준에 관한 규율에 대해서는 「경제 · 재정 재생계획」의 기준을 바탕으로, 향후에도 세출 개혁을 확실히 진행하여 목표를 확실하게 달성할 수 있도록 설정

☞ 2019년 10월 예상된 소비세율 인상을 대전제로, 세수가 예상보다 하회할 가능성을 감안하여 세출개혁을 철저히 하고 기초재정수지 흑자를 확실하고 안정적으로 달성할 수 있도록 계획을 설정

☞ 추경예산에 대해서는 안이한 추경예산 편성을 지양하고, 반드시 편성이 필요한 경우 재정건전화 목표에 영향을 확실히 인식 · 고려하여 엄격하게 재정규율을 지켜야 함

• 주요 분야별 중점 과제

– (사회보장) 사회보장관계비 증가에 대해 고령화 등 인구 변동에 따른 증가의 범위 내에서 사회보장관계비 증가가 이루어져야 하며, 제도개혁 및 효율화 등의 노력으로 기타 요인에 따른 증가(의료의 고도화 등)을 억제할 필요

– (지방재정) 재원보장의 적정규모 재검토 필요, 계획과 비교 가능한 결산 공표 검토 필요, 선진 · 우수사례 전개 등을 통한 세출규모의 효율적인 조정 필요, 행정서비스의 안정적 · 지속적 제공을 위한 광역 제휴 추진 필요, 지방 채무잔고의 안정적 인하 필요 등

– (교육 · 과학기술) 예산의 양이 아닌 예산 사용방법 개선을 통해 교육의 질과 연구개발의 생산성을 향상시키는 것이 중요

– (사회자본정비) 인구감소 사회의 본격적인 도래에 대비하여, 양에서 질로 전환 필요

– (농림수산) 고수익 작물로의 전환, 생산비용 삭감, 축산 농가 등에 의한 사료 작물 생산 증가, 지역차이에 따른 생산 등 추진 필요

– (방위) 국방조달 효율화 추구 필요, 새로운 '중기방위력정비계획'에서 조달 개혁 노력 강화를 전제로 하는 계획을 책정할 필요 등

【기타】

■ 내각부, 2018년 1분기 GDP 1차 속보치 발표(2018.05.16.)[47]

• 2018년 1분기 실질GDP 성장률은 전 분기 대비 −0.2%(연율 −0.6%)로 9분기 만에 마이너스 성장률을 나타냈으며, 명목GDP 성장률은 −0.4%(연율 −1.5%)를 기록

– (국내외 수요기여도) 실질GDP 성장률에 대한 국내수요 기여도는 −0.2%를 나타냈으며, 재화 · 서비스 순수출 기여도(외수)는 0.1%를 나타냄

– (민간수요) 민간수요는 전 분기 대비 0.3% 감소하였으며, 민간수요 중 민간최종소비지출은

47) 내각부, 「2018(平成30)年1~3月期四半期別GDP速報(1次速報値)」, 2018.05.16. http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/sokuhou/gaiyou/pdf/main_1.pdf

전 분기와 비슷한 수준을 나타냈고 민간설비투자와 민간주택투자는 감소

☞ 민간최종소비지출은 통신 · 통화사용료는 증가한 반면 휴대전화, 자동차 등은 감소하여 전 분기와 비슷한 수준을 나타냈으며, 민간설비투자는 전 분기 대비 0.1% 감소하여 6분기 만에 감소세를 나타냄

☞ 민간주택투자는 전 분기 대비 2.1% 감소하여 3분기 연속 감소세를 나타냄

– (공적수요) 정부최종소비지출, 공적투자가 전 분기와 비슷한 수준을 나타냄에 따라 공적수요는 전 분기와 비슷한 수준을 나타냄

– (수출 · 수입) 재화 · 서비스 수출은 자동차 등 수출 증가에 따라 전 분기 대비 0.6% 증가하여 3분기 연속 증가세를 나타냈으며, 재화 · 서비스 수입은 의약품 등 수입 증가에 따라 전 분기 대비 0.3% 증가하여 2분기 연속 증가세를 나타냄

– (GDP 디플레이터) GDP 디플레이터는 전 분기 대비 0.2% 감소

〈표 7〉 2018년 1분기 실질GDP 성장률 1차 속보치(계절조정)

(단위: 전 분기 대비, %)

항목	2017년				2018년		2018년
	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	기여도	1분기 연율환산
국내총생산(GDP)	0.7	0.5	0.5	0.1	−0.2	−	−0.6
국내수요	0.6	0.8	−0.0	0.2	−0.2	(−0.2)	−0.9
민간수요	0.7	0.7	0.1	0.3	−0.3	(−0.2)	−1.2
민간최종소비지출	0.5	0.7	−0.7	0.2	−0.0	(−0.0)	−0.0
민간주택투자	1.2	0.9	−1.6	−2.7	−2.1	(−0.1)	−8.2
민간설비투자	0.6	0.8	1.0	0.6	−0.1	(−0.0)	−0.3
민간재고증감	(0.1)	(−0.1)	(0.4)	(0.1)	−	(−0.1)	−
공적수요	0.2	1.1	−0.5	−0.1	0.0	(0.0)	0.0
정부최종소비지출	0.2	0.2	0.0	−0.0	0.0	(0.0)	0.1
공적투자	−0.0	4.7	−2.6	−0.4	0.0	(0.0)	0.1
공적재고증감	(0.0)	(0.0)	(−0.0)	(−0.0)	−	(−0.0)	−
재화 · 서비스 순수출[1]	(0.1)	(−0.3)	(−0.5)	(−0.1)	−	(0.1)	−
재화 · 서비스 수출	2.1	−0.1	2.0	2.2	0.6	(0.1)	2.6
재화 · 서비스 수입	1.6	1.8	−1.3	3.1	0.3	(−0.1)	1.2

주: ( )안은 국내총생산에 대한 기여도를 나타냄

1) 재화서비스 순수출=재화서비스 수출−재화서비스 수입

출처: 내각부, 「2018(平成30)年1~3月期四半期別GDP速報(1次速報値)」, 2018.05.16.

〈자료 수집 및 정리: 이정은 전문연구원〉

독일

【예산 · 결산 등】

■ 연방재무부, 예산안 및 FY2018-2022 중기재정계획안*에 대한 기본수치 내각 결의(2018.05.02.)[48]

* 채무제한법의 엄격한 시행을 위해 기본수치(세출, 세입, 차입액 규모 등)에 따라 예산을 수립하는 하향식(Top-down) 예산편성방식

• (중기재정계획) 2019년 예산안 기본수치는 투자를 증가시키면서도 2022년까지 신규차입 없는 균형예산 제시

– 예산규모는 연평균 약 1.1%씩 증가하여 2022년 3,677억유로 증가

• (재정지출) 사회적연대, 미래지향적 투자, 안보 및 개발을 위한 국제적 책임부담을 표어로 2019년 기본수치는 전년 대비 151억유로 증가한 3,561억유로임

– (사회적 연대) 아동수당, 공공주택 건설, 취업지원 등에 추가지원

– (미래지향적 투자) 교육, 과학 및 연구, 직업훈련, 교통 및 광대역 인프라 투자 등에 높은 우선순위 유지

– (안보 및 개발) 국방부문 지출과 개발협력 및 인도적 지원예산을 점차 증액

〈표 8〉 FY2019 예산 및 FY2018-22 중기재정계획 기본수치

(단위: 억유로, %)

	2018 목표	2019 기본수치	중기재정계획안 기본수치		
			2020	2021	2022
재정지출	3,410	3,561	3,613	3,628	3,677
전년 대비 증감률(%)	3.1	4.4	1.5	0.4	1.4
재정수입	3,410	3,561	3,613	3,628	3,677
조세수입	3,190	3,324	3,359	3,496	3,622
신규차입	–	–	–	–	–
구조적 재정수지 (GDP 대비 %)	0.20	0.30	0.24	0.10	0.04
투자	370	379	371	348	335

출처: 연방 재무부, Eckwerte für Haushalt 2018 und Finanzplan bis 2022, 2018.05.02.

48) 연방 재무부, Service, Presse, Pressemitteilungen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2018/05/2018-05-02-pm-eckwertebeschluss.html

■ 연방재무부, 제153차 세수추계(Steuerschätzungen)* 결과 발표(2018.05.09.)[49]

* 독일의 세수추계는 8개 기관[50]들의 독립적인 추계결과를 바탕으로 통상 5월, 11월에 결과를 발표

• (세입) 2018년 총세입은 7,721억유로로 전년 대비 5.1% 증가할 것으로 전망하며, 경제상황 호전에 따른 임금인상으로 2022년까지 매년 4% 증가율이 기대됨

• (2011월 추계 대비) 2018년 총세입은 고용, 기업수익 증가로 11월 추계(7,643억유로) 대비 78억유로 증가한 7,721억유로로 추계[51]

– 지난 11월 추계에서는 2019~2022년 총세입을 각각 7,951억유로, 8,265억유로, 8,579억유로, 8,896억유로로 전망

〈표 9〉 세수추계 결과[1)]

(단위: 억유로, %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
연방정부	3,094 (7.0)	3,213 (3.9)	3,348 (4.2)	3,414 (2.0)	3,547 (3.9)	3,677 (3.6)
주정부	2,984 (3.4)	3,103 (4.0)	3,207 (3.3)	3,371 (5.1)	3,513 (4.2)	3,651 (3.9)
기초자치단체	1,051 (6.3)	1,102 (4.9)	1,149 (4.3)	1,236 (7.6)	1,287 (4.1)	1,335 (3.7)
EU[1)]	217 (–35.9)	303 (39.8)	365 (20.5)	369 (0.9)	384 (4.1)	397 (3.2)
총세입	7,345 (4.1)	7,721 (5.1)	8,069 (4.5)	8,389 (4.0)	8,732 (4.1)	9,059 (3.8)

주: ( )는 전년 대비 증감률이며, 2018~2022년 해당수치는 추정치
1) 관세 및 부가가치세 일정분 등
출처: 연방 재무부, Presse Aktuelles, 2018.05.09.

〈자료 수집 및 정리: 엄동욱 연구원〉

49) 연방 재무부, Service, Presse, Pressemitteilungen, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2018/05/2018-05-09-pm-steuerschaetzung.html
50) 연방 재무부는 독립적인 '세수추계 작업반'의 추계를 기초로 검토 작업을 행하며, 연방 재무부 외에 연방경제에너지부, 5대 경제연구소(독일경제연구소, 뮌헨대학 경제연구소, 킬대학 세계경제연구소, 할레 경제연구소, 라인-베스트팔렌 경제연구소), 연방은행, 거시경제 자문위원회로 구성(출처: 한국조세재정연구원 「독일의 재정제도」, 2011)
51) 독일의 세수추계 과정과 '17년 두 번째 세수추계(11월) 결과는 2017년 11월 2호 「재정동향」 참고

프랑스

【예산 · 결산 등】

■ 프랑스 재무부, 2018년 1분기 예산집행결과 발표 (2018.05.04.)[52]

• (재정수지) 2018년 1분기 재정적자는 331억유로로, 전년동기 대비 35억유로 증가함

– (일반회계) 재정지출은 전년동기와 비슷한 수준인 886억유로, 재정수입은 전년동기보다 21억유로 감소한 762억유로로, 일반회계 재정적자는 124억유로

– (특별회계) 특별회계 재정적자는 207억유로로 전년동기보다 13억유로 증가

〈표 10〉 2018년 1분기 예산집행결과

(단위: 백만유로, %)

구 분	2017년 1분기	2018년 1분기	증감률
재정지출	88,455	88,567	0.1
정부지원(Dotation des pouvoirs publics)	991	992	0.1
인건비	32,456	33,088	1.9
운영비	13,345	13,666	2.4
채무비용	283	287	1.4
투자지출	2,365	2,754	16.5
정부개입지출	24,533	23,373	−4.7
금융활동(opérations financières)	760	644	−15.3
지방정부 이전금 및 유럽연합 분담금	13,722	13,764	0.3
재정수입	76,257	74,681	−2.1
소득세	22,625	23,022	1.8
법인세	7,631	8,432	10.5
에너지제품소비세(TICPE)	2,378	1,829	−23.1
부가가치세(VAT)	37,261	38,063	2.2
기타세수	6,362	3,335	−47.6
세외수입	1,285	1,220	−5.1
협력기금(Fonds de concours)	798	345	−56.7
일반회계 재정수지	−10,115	−12,321	−21.8
특별회계 재정수지	−19,449	−20,733	−6.6
총재정수지	−29,564	−33,054	−11.8

출처: La situation du budget de l'État, Au 31 mars 2018 (2018.05.04.)

52) 프랑스 예결산, https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2018/situation-mensuelle-budget-etat-31-mars-2018#.WvUlBfkS-Uk

■ 2017년 결산보고서 발표(2018.05.23.)[53]

• (재정적자) 2017년 프랑스의 재정적자는 677억유로로 전년 대비 14억유로 개선되었으며, 이는 2008년 이후 가장 낮은 수준

– GDP 대비 재정적자는 2.6%로 목표수준을 달성하였으나, 공공채무는 여전히 증가추세에 있음

– 재무부는 이를 재정 회복의 첫 걸음으로 평가하며, 보다 효율적이고 미래지향적 재정운용을 위한 노력을 강조함

• (재정수입) 2017년 재정수입은 전년 대비 91억유로 증가한 3,094억유로

– 조세수입은 전년 대비 115억유로 증가한 2,956억유로로, 경기 개선으로 인한 부가가치세 및 법인세 수입이 증가함

〈표 11〉 FY2017 결산

(단위: 십억유로)

	2016	2017	전년 대비 증감
(Ⅰ) 총재정수입	303.9	313.5	9.6
재정수입	300.3	309.4	9.1
조세수입	284.1	295.6	11.5
소득세	71.8	73.0	1.2
법인세	30.0	35.7	5.7
에너지제품소비세	15.9	11.1	−4.8
부가가치세	144.4	152.4	8
기타 세입	22.0	23.4	1.4
세외수입	16.2	13.8	−2.4
협력기금	3.6	4.1	0.5
(Ⅱ) 총재정지출(연금과 이자비용 제외)	379.8 (294.8)	386.8 (300.2)	7 (5.4)
(Ⅲ=Ⅰ−Ⅱ) 일반예산수지(Solde du budget général)	−75.9	−73.3	2.6
(Ⅳ) 부속예산(Solde du budget annexes)	0	0.1	0.1
(Ⅴ) 특별회계(Solde du comptes spéciaux)	6.8	5.5	−1.3
(Ⅵ=Ⅲ+Ⅳ+Ⅴ) 총재정수지	−69.1	−67.7	1.4
공공부채	2,147	2,218	71

출처: 재무부, Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, 2018.05.

53) 예결산,
https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2018/cour-comptes-certifie-comptes-etat-publie-rapport-budget-etat-2017#.Ww0Ug_kS-Uk
프랑스 재무부, Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017
프랑스 감사원(Cour des comptes), Allocution de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes

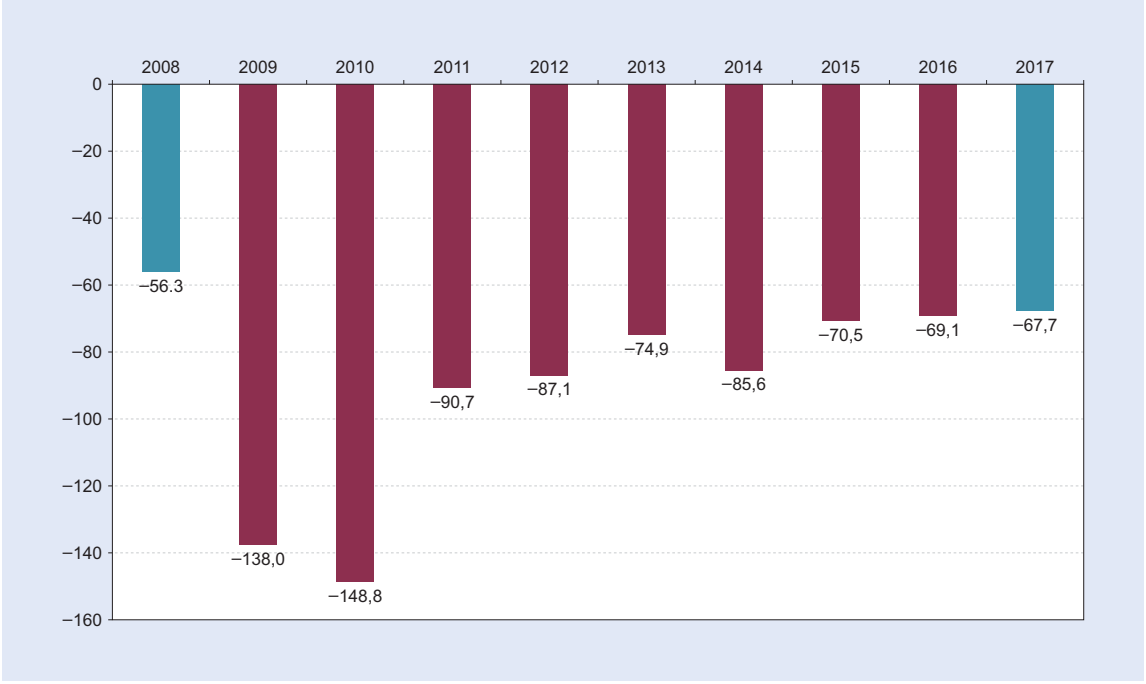
– 세외수입은 전년 대비 24억유로 감소한 138억 유로로, 벌금 및 기타수입이 감소

• (재정지출) 2017년 재정지출(연금과 이자비용 제외)은 전년 대비 54억유로 증가한 3,002억유로

– 미션별 총지출은 2,374억유로로 전년 대비 29억유로 증가함

[그림 5] 프랑스의 재정적자 추이

(단위: 십억유로)



출처: 재무부, Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, 2018.05.23.

〈표 12〉 프랑스 분기별 실업률

(단위: %, %p, 천명)

	2017 Q4	2018 Q1 잠정	증감		2018 Q1 실업자 수
			전분기 대비	전년 대비	
실업률 전체	8.6	8.9	0.3	−0.4	2,586
15−24세	20.6	20.8	0.2	−1.0	576
25−49세	8.0	8.3	0.3	−0.3	1,470
50세 이상	6.1	6.3	0.2	−0.3	540
장기실업률	3.7	3.6	−0.1	−0.5	1,060

출처: 프랑스 통계청(INSEE), 2018.05.23.

■ 프랑스 통계청, 2018년 1분기 실업률 잠정치 발표(2018.05.23.)[54]

• 2018년 1분기 프랑스 실업률은 직전분기대비 0.3%p 상승, 전년동기 대비 0.4%p 하락한 8.9%를 기록

– 해외영토를 포함한 프랑스 전체 실업률은 9.2%로 전분기보다 0.2%p 상승

– 모든 연령대에서 실업률이 상승했으며, 특히 15−24세 및 25−49세 여성 인구의 실업률 증가폭이 크게 나타남

– 실업자 수는 전분기대비 8만명 증가하여 259만명을 기록

• 장기실업률[55]은 3.7%로 전분기 대비 0.1%p, 전년 대비 0.7%p 하락함

〈자료 수집 및 정리: 이정인 연구원〉

영국

【기타】

■ 영국 통계청, 2018년 1분기 고용 통계 발표(2018.05.15.)[56]

• 주요 고용 통계

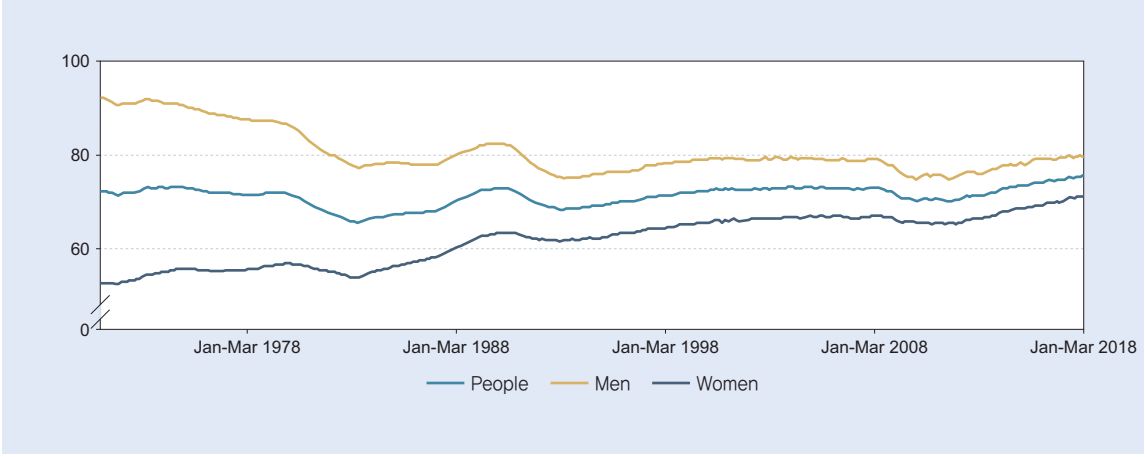
– (고용률)[57] 2018년 1분기 고용률은 전년 동기(74.8%) 대비 증가한 75.6%을 기록하여 통계가 시작된 1971년 이래로 가장 높은 수치를 기록

☞ 흑인, 아시아, 기타 소수 민족의 고용률 격차(BAME[58] employment gap)는 2015년 이후 1.3%p 감소한 10.1%p로 나타남

54) 프랑스 통계청(INSEE), https://www.insee.fr/en/statistiques/3547280
55) 1년 이상 연속적으로 실업한 실업자의 비율
56) 영국 연금노동부, https://www.gov.uk/government/news/unemployment−rate−lowest−in−over−40−years
영국 통계청, https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/may2018
57) 16세~64세 고용률
58) Black, Asian and Minority Ethnic

[그림 6] 영국의 고용률(16–64세, 계절조정)

(단위: %)



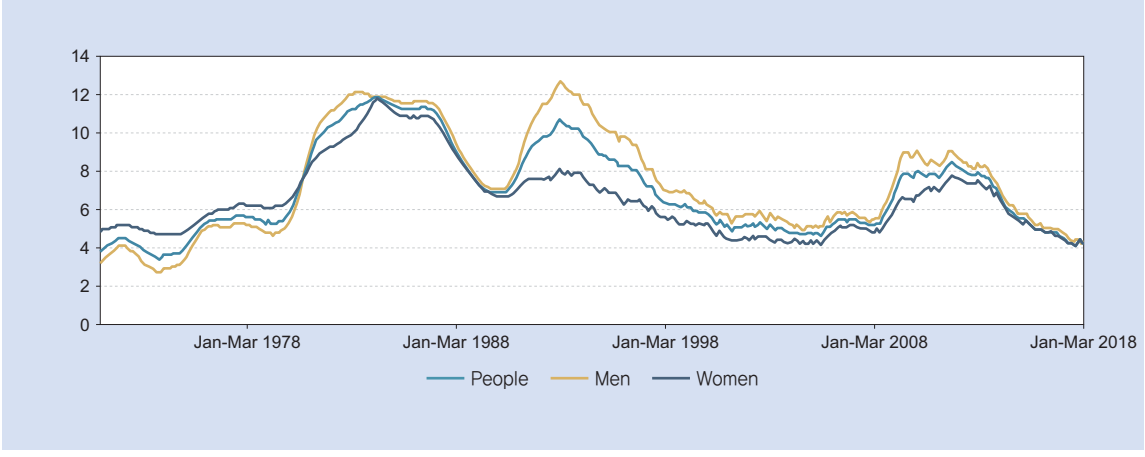
출처: 영국 통계청, *UK labour market: May 2018*

– (실업률) 2018년 1분기 실업률은 전년 동기(4.6%) 대비 감소한 4.2%로 1975년 이후 가장 낮은 수치를 기록

☞ 청년(16~24세) 실업률은 12.1%로 전 분기(12.5%) 대비 하락

[그림 7] 영국의 실업률(16세 이상, 계절조정)

(단위: % of all economically active)



출처: 영국 통계청, *UK labour market: May 2018*

– (임금인상률) 2018년 1분기 근로자의 평균 명목임금(주당 수입 기준, 보너스 제외)은 전년 대비 2.9% 증가, 실질 임금은 0.4% 증가

• 영국 재무부는 노동시장 참여를 촉진하는 복지 개혁, 고용 창출을 위한 기업 지원, 강하고 공정한 경제 구축 등을 통해 이러한 고용시장 개선을 이루었다고 평가

– 특히 더 많은 사람들이 양질의 일자리(well-paid job) 혜택을 누릴 수 있도록 Universal Credit[59]을 통한 복지 제도 개혁, 산업 전략(industrial strategy)[60] 추진, 노령 근로자를 위한 'Fuller Working Lives' 전략,[61] 인종 · 민족 간 고용 불평등에 대한 대응[62] 등을 추진 중임

■ 주택 및 지방정부부, 고층 공공임대주택(social housing)[63]의 가연성 외벽 마감재 교체 비용 지원 발표(2018.05.16.)[64]

• (배경) 런던의 임대아파트 그렌펠 타워(Grenfell Tower) 화재 사고(2017년 6월) 이후 영국 정부는 노후 고층 빌딩의 가연성 외벽 마감재에 대한 조사 및 조치 시행

• (주요 내용) 지방정부(council) 및 주택조합(housing association)이 시행하는 고층 공공 임대주택의 가연성 외벽 마감재(cladding) 제거 · 교체 비용 약 4억파운드를 중앙정부가 지원 예정

– (기대 효과) 지방정부 및 주택조합이 가연성 외벽 마감재 교체 등 고층 건물의 안전을 위한 조치에 있어 필요한 지원을 받을 수 있도록 하고 관련 자금 조달에 대한 불확실성을 해소

– 이 밖에도 기타 화재 안전 관련 주요 조치가 필요한 지방정부에 대해 보다 유연한 재정 지원을 제공할 예정

• (추가 규제) 이 외에도 정부는 고층 건물의 안전성 제고를 위한 규제 및 조치를 시행하겠다고 밝힘

– 고층 주거 건물에 대한 가연성 마감재 사용 금지 추진에 대한 의견 청취, 규제 위반에 대한 강력한 제재 등 규제 시스템 개혁, 건물 화재 안전 지침 건축 규정 개편 등

〈자료 수집 및 정리: 한혜란 전문연구원〉

59) 소득 보조, 소득 기반 구직 수당, 소득 연계 고용지원 수당, 주거급여, 아동세액공제와 근로세액공제 등을 연계하여 실직 관련 지원과 근로 연계 지원을 하나의 시스템으로 통합한 시스템

60) 기술(skills), 산업, 인프라에 대한 투자를 통해 영국 전체의 생산성을 제고하고 기업들이 전분야에서 양질의 일자리를 창출하도록 지원하는 계획임(참고: https://www.gov.uk/government/topical-events/the-uks-industrial-strategy)

61) 고용연금부가 2017년 2월에 발표한 'Fuller Working Lives: a partnership approach' 보고서에서 노령 근로자의 고용 개선을 위한 채용, 재훈련 등에 관한 정책권고안을 제시(참고: https://www.gov.uk/government/publications/fuller-working-lives-a-partnership-approach)

62) Race Disparity Audit에서 지적된 민족 · 인종 관련 고용 불평등 문제에 대한 대응의 일환으로 영국 총리는 2018년 3월에 청년 고용의 민족 · 인종 격차 해소에 9천만파운드를 지원하겠다는 계획을 발표한 바 있음(참고: https://www.gov.uk/government/news/government-announces-major-programme-to-tackle-inequalities-in-youth-unemployment)

63) social housing(사회주택, 공공지원 주택, 공공임대주택 등으로 번역되고 있음)은 주택 수요가 있는 사람들에게 시장가격보다 저렴하게 주택을 제공하며 일반적으로 지방 당국(council)과 비영리단체인 주택조합(housing association)에 의해 공급됨

64) 출처: 주택 및 지방정부부
https://www.gov.uk/government/news/government-announces-it-will-fully-fund-unsafe-cladding-removal-in-social-housing
https://www.gov.uk/government/news/government-commits-to-major-building-safety-reforms

캐나다

【예산 · 결산 등】

■ FY2018–19 세출예산안(Main Estimates) 하원 상정(2018.04.18.)[65]

• 캐나다 재무위원회는 2,760억캐나다달러의 규모(일반 예산(Budgetary) 기준)의 세출예산안을 의회에 제출하였으며, 의결지출에 1,129억캐나다달러, 법정지출에 1,631억캐나다달러를 편성

– 이전지출이 약 61.9%로 가장 큰 비중을 차지하고, 운영 및 자본지출이 약 29.8%, 공공채무 이자 비용이 약 8.3%를 차지

☞ 이전지출은 FY2017–18 세출예산안 대비 4.0%(66억캐나다달러) 증가한 1,708억캐나다달러로 노인지원(Elderly Benefits) 537억캐나다달러, 보건(Canada Health Transfer) 356억캐나다달러, 아동지원(Children's Benefits) 237억캐나다달러 등 편성

☞ 공공채무 비용은 FY2017–18 세출예산안 대비 13억캐나다달러, FY2016–17 실적 대비 17억캐나다달러 증가할 전망인데, 증가분의 대부분은 이자율 상승 전망을 반영한 것에 기인

• 투 · 융자, 선급금(Loan, Investment, Advances)에 해당하는 투융자예산(Non–Budgetary)에 6억캐나다달러 편성

〈표 13〉 FY2018–19 세출예산안(Main Estimates) 개요

(단위: 십억캐나다달러)

구분	일반 예산(Budgetary)	투융자 예산(Non–Budgetary)
의결지출(Voted Appropriations)	112.87	0.06
법정지출(Statutory Expenditures)	163.10	0.54
합계	275.97	0.60

출처: 캐나다 재무위원회, 「2018–19 Estimates」

65) 출처: 캐나다 재무위원회, 2018–19 Estimates (Parts I and II), https://www.canada.ca/en/treasury–board–secretariat/services/planned–government–spending/government–expenditure–plan–main–estimates.html

〈표 14〉 FY2018–19 세출예산안(Main Estimates) 세부내역

(단위: 십억캐나다달러)

구분		FY2016–17 세출	FY2017–18		FY2018–19 본세출 예산안
			세출 예산안	세출 실적치 (Estimates To Date)	
일반예산 (Budgetary)	이전 지출 (Transfer Payment)	154.64	164.29	168.92	170.84
	운영 · 자본 지출 (Operating and capital)	68.12	72.14	80.52	82.29
	공공채무 (Public Debt)	21.17	21.49	20.83	22.84
	합계	245.93	257.92	270.26	275.97
투융자예산 (Non–Budgetary)	투 · 융자, 선급금 (Loan, Investment, Advances)	51.99	–0.22	0.71	0.60
	합계	51.99	–0.22	0.71	0.60

출처: 캐나다 재무위원회, 「2018–19 Estimates」

〈자료 수집 및 정리: 김진아 전문연구원〉

호주

【예산 · 결산 등】

■ 연방정부, FY2018–19 예산안 발표(2018.05.08.)[66]

• (경제) FY2018–19 실질GDP 성장률 3.0%, 실업률 5.25%, 물가상승률 2.25% 전망

– 선진국과 신흥국 경제의 전반적 확대로 2017년 세계경제성장률이 6년 만에 가장 빠른 속도로 상승, 호주 경제는 27년 연속으로 경제 성장이 지속될 전망

– 광업 부문 수출의 견고한 성장, 정부의 강력한 인프라 투자 계획, 고용 증가, 높은 임금 및 물가수준은 경제성장에 긍정적으로 작용할 것으로 예상

– 그러나 예상보다 빠른 통화긴축정책, 지정학적 긴장, 무역 보호주의, 비광업 부문 투자 회복력 및 노동 시장의 유휴생산능력, 향후 가구의 소비 및 저축 행위에 대한 불확실성이 경제성장의 위험요소로 작용할 가능성

66) 출처: 예산안 홈페이지, https://www.budget.gov.au/2018–19/content/documents.html

〈표 15〉 주요 경제 변수

(단위: %)

	Outcomes	Forecasts			Projections	
	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22
실질GDP 성장률	2.10	2.75	3.00	3.00	3.00	3.00
고용률	1.90	2.75	1.50	1.50	1.25	1.25
실업률	5.60	5.50	5.25	5.25	5.25	5.00
소비자물가지수	1.90	2.00	2.25	2.50	2.50	2.50
임금물가지수	1.90	2.25	2.75	3.25	3.50	3.50
명목GDP 성장률	5.90	4.25	3.75	4.75	4.50	4.50

주: 실질GDP 성장률과 명목GDP 성장률은 연평균 증가율, 고용률과 소비자물가지수는 2사분기(June Quarter) 기준 연간 증가율, 실업률은 2사분기(June Quarter) 기준
출처: Budget 2018-19 Overview, 2018.05.

• (재정) FY2018-19 재정수입은 4,861억호주달러, 재정지출은 4,886억호주달러 편성, 재정수지[67] 74억호주달러 적자, 예산수지[68]는 145억호주달러 적자 예상, FY2020-21 예산수지 흑자를 기록하여 10년 동안 유지될 것으로 전망

– (중기재정전략)[69] 균형재정을 통한 더 강력한 경제 성장을 목표로 GDP 대비 1%의 예산 흑자 달성을 위한 중기재정전략(Medium-term fiscal strategy)을 유지할 계획

☞ 정부 지출은 생산성 및 노동시장 참여를 높이는 방향으로 편성

☞ 고용 및 경제 성장을 위해 민간투자 유치, 조세부담률 인하, 순채무 감축 및 안정화 등 정부 지출 통제를 통한 강력한 재정 규율 유지

☞ 소득 증가 및 경제 성장을 견인하는 정책을 통한 세입 증대

☞ 경제성장 목표에 부합하는 지속가능한 조세부담률 23.9% 이하 유지

☞ 순금융가치(Net Financial Worth) 개선을 통한 재정수지 강화

– (재정회복전략)[70] 중기재정전략을 바탕으로 긍정적인 경제 성장 전망, 낮은 실업률, 재정수지 흑자 지속가능성을 목표로 함

☞ 다른 예산 부문의 지출 감소로 신규 재정지출 확보

☞ 경제변화로 인한 재정수지 양(+)의 변화분은 예결산의 개선(improvement to the budget bottom line)으로 반영

☞ 명확한 재정수지 흑자 전략은 향후 의사결정에 따라 수정

67) 재정수지는 발생주의 기준이며, 호주의 예산집행 및 보고 등에는 발생주의 적용
68) 예산수지는 Future Fund 예상수익금을 제외한 현금주의 기준이며, 호주의 예산편성 및 승인 등의 과정에서는 현금주의 적용
69) 중기재정전략(Medium-term Fiscal Strategy): 경기순환동안 평균적인 재정흑자 달성을 위한 정부의 재정전략
70) 재정회복전략(Budget Repair Strategy): GDP 대비 최소 1%의 재정흑자를 달성하기 위한 재정전략

– (주요내용) FY2018–19 예상 세입은 FY2021–22까지 4년 동안 FY2017–18 전망치보다 120억호주달러 증가

☞ (예산수지) FY2020–21 예산수지는 흑자로 전환되고, FY2026–27에는 GDP 대비 1% 흑자 전망

☞ (순채무) FY2017–18 GDP 대비 18.6%로 정점에 다다른 후 FY2027–28 GDP 대비 5.2%까지 감소할 전망

☞ (구조적 재정수지) FY2018–19에 GDP 대비 1.25% 적자에서 FY2020–21에 흑자로 전환될 전망

• (예산 기조 및 우선순위) 호주는 경제성장을 통한 지속 가능한 재정을 유지하기 위해 1) 개인소득세 감면, 2) 일자리 창출을 위한 지속적인 기업 지원, 3) 필수 공공서비스 제공, 4) 국민 안보 보장, 5) 정부 지출 및 세금 시스템 관리에 초점

– (소득세 감면) 개인소득세 계획(The Personal Income Tax Plan) 및 법인세 계획(The Enterprise Tax Plan) 시행

☞ 개인소득세 계획(The Personal Income Tax Plan): 저소득층 및 중산층 소득세 감면, 브래킷크리프[71] 현상 방지, 개인소득세 과표 구간 간소화

☞ 법인세 계획(The Enterprise Tax Plan): 탈세 등 지하경제 규제 강화, 다국적기업 과세 투명성 개선, 법인세 과세표준 투명성 유지, 과세 시스템 투명성 개선, R&D 조세 지원

〈표 16〉 예산총량(Budget Aggregates)

(단위: 십억호주달러, %)

	Actual	Estimates			Projections	
	2016–17	2017–18	2018–19	2019–20	2020–21	2021–22
재정수입(Revenue)[1]	415.7 (23.6)	456.2 (24.9)	486.1 (25.5)	512.8 (25.7)	537.9 (25.8)	568.2 (26.1)
재정지출(Expenses)[1]	447.8 (25.5)	468.8 (25.5)	488.6 (25.7)	504.2 (25.3)	518.2 (24.9)	540.8 (24.9)
재정수지(Fiscal balance)[2]	−35.0 (−2.0)	−13.4 (−0.7)	−7.4 (−0.4)	3.7 (0.2)	12.9 (0.6)	19.4 (0.9)
예산수지(Underlying cash balance)[3]	−33.2 (−1.9)	−18.2 (−1.0)	−14.5 (−0.8)	2.2 (0.1)	11.0 (0.5)	16.6 (0.8)

주: 괄호 안은 GDP 대비 비율(%)
1) 발생주의 기준
2) 발생주의 기준이며, 다음과 같이 산출됨. 재정수지=재정수입–재정지출–순자본투자
3) 현금주의 기준, 2020–21년 이전의 Future Fund 예상 수익금 제외
출처: Budget 2018–19 Overview, 2018.05.

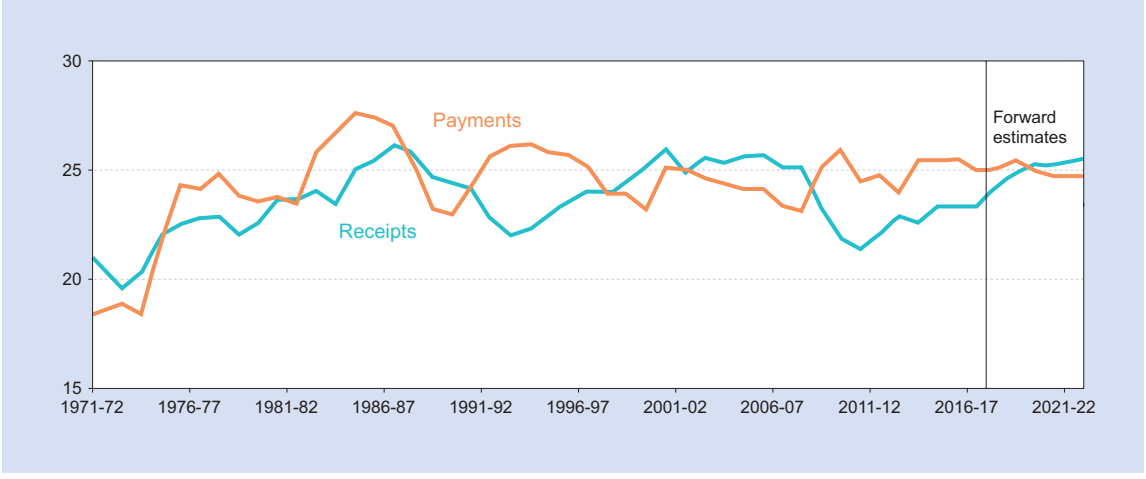
71) 물가 상승으로 인한 명목소득 증가로 세율 인상 없이 증세가 일어나는 현상(국회입법조사처, 2013)

– (기업지원) 국가 인프라 구축, 건강 및 의료산업 성장 계획(A National Health and Medical Industry Growth Plan), 과학 및 연구 인프라 투자, 디지털 기술 산업 투자, 농업 수출 및 경쟁력 향상 지원, 방위산업 수출 지원
– (공공서비스지원) 개인연금(superannuation) 보장, 의료보험 · 의약품 급여 기금 확충, 주 및 준주 병원 설립 자금 지원, 장애인보험 기금 설립, 국가에너지보장 추진
– (안보) 공항 보안 강화, 경찰 및 국가 안보 관련 기관 투자, 밀입국 방지를 위한 국경 강화
– (지출 및 세금 시스템 관리) 순부채 감소, 균형예산, 공평과세, 효과적인 R&D 세금 인센티브 운영

■ 재정부, 2018년 4월 재정보고서[72] 발표(2018.05.25.)[73]
• 2018년 4월 현재 재정수지는 83억호주달러 적자, 예산수지는 149억호주달러 적자
• 2018년 4월 현재 순자산은 −3,937억호주달러, 순채무는 3,390억호주달러를 기록

[그림 8] 지출(payments) vs 수입(Receipts)

(단위: % of GDP)



출처: Budget 2018–19 Ensuring the Government lives within its means, 2018.05.

72) 재정부장관은 재정관리책임법(Financial Management and Accountability Act 1997; FMA) 제54조에 근거, 매월 재정상황을 보고
73) 재정부, Montly Financial Statements April 2018, https://www.finance.gov.au/sites/default/files/april-mfs.pdf

〈표 17〉 2018년 4월 재정상황

(단위: 백만호주달러, %)

	Actual	Actual	MYEFO Profile	MYEFO Estimate[1)]
	2017–18 April	2017–18 YTD April	2017–18 YTD April	2017–18 Full Year
재정수입(Revenue)	44,274	369,495	362,745	448,702
재정지출(Expenses)	35,487	378,060	383,104	466,937
재정수지(Fiscal Balance)[2)]	9,068	−8,314	−19,902	−18,428
예산수지(Underlying Cash Balance)[3)]	4,736	−14,930	−22,819	−23,608
총자산(Total Asset)	–	543,049	–	537,962
총부채(Total Liabilities)	–	936,732	–	848,622
순자산(Net Worth)[4)]	–	−393,683	–	−310,660
순채무(Net Debt)[5)]	–	338,975	–	343,778

주: 1) 2017–18 Mid–Year Economic and Fiscal Outlook 기준
2) 재정수지=재정수입–재정지출–순자본투자*
* 예산안에서 "감가상각비를 제외한 비금융자산의 취득 및 매각"으로 폭넓게 정의되고 있음
3) 현금주의기준, Future Fund 예상 수익금 제외
4) 순자산=총자산–총부채
5) 정부발행유가증권, 차입 등에서 현금, 예치금, 선지급금, 투자금 등을 제외
출처: Monthly Financial Statements April 2018.

■ 호주 중앙은행(RBA), 경제전망 업데이트(2018.05.10.)[74)]

• 호주 중앙은행은 "Statement on Monetary Policy"[75)]에서 2018년 및 향후 전망기간 동안의 호주 경제지표에 대한 전망 변화를 발표

– 2017년 호주 경제 성장률은 2.4%로 집계되었으며, 2018년 상반기 경제성장률은 2.75%로 증가하여 2018년 하반기부터 3% 수준을 유지할 전망

☞ 가계소득 및 소비 증가, 비광업 부문 투자 촉진으로 GDP 증가율이 조금씩 증가할 것으로 전망

☞ 국가장애보험제도(National Disability Insurance Scheme, NDIS) 시행 및 공공 인프라 투자는 공공 수요를 지속적으로 증가시킬 것으로 전망

☞ 그러나 노동시장 불확실성, 보호무역, 지정학적 리스크, 예상보다 높은 글로벌 인플레이션으로 인한 선진국의 긴축통화정책 및 금융시장 여건, 중국의 높은 부채 수준은 중기적으로 성장에 악영향을 미칠 수 있는 요소

– 실업률은 2017년 하반기 5.5%에서 2020년 상반기 5.25%로 점진적인 감소 예상

74) 출처: 호주중앙은행(RBA), http://www.rba.gov.au/publications/smp/2018/may/
75) 연간 4회(2월, 5월, 8월, 11월) 발표되며, 세계경제 및 환율 시장, 국내경제 및 금융시장 상황을 파악하고 향후 경제전망을 수정발표

〈표 18〉 경제성장률 및 인플레이션 전망(월말 기준)

(단위: %)

	2017년 12월	2018년 6월	2018년 12월	2019년 6월	2019년 12월	2020년 6월
실질GDP 성장률	2.40	2.75	3.25	3.50	3.25	3.00
실업률	5.50	5.50	5.50	5.25	5.25	5.25
소비자물가상승률	1.90	2.00	2.25	2.25	2.25	2.25
근원 인플레이션	1.75	2.00	2.00	2.00	2.00	2.25

출처: RBA, Statement on Monetary Policy May. 2018.

- 소비자물가상승률은 2018년과 2019년 모두 2% 수준을 상회할 전망
  - ☞ 담배소비 증가로 인해 소비자물가가 상승하였으며, 향후 몇 년간 소비자물가상승률이 근원 인플레이션보다 약간 높은 수준을 유지할 것으로 전망
- 근원인플레이션은 2017년 하반기 1.75%에서 2020년 상반기 2.25%로 상승할 전망

■ 통계청, 노동 관련 지표 발표(2018.05.16., 05.17.)[76]

- 2018년 3월 계절조정 임금물가지수(WPI)는 전분기 대비 0.5% 상승, 전년 대비 2.1% 상승
  - 부문별 전년 대비 증가율은 민간 부문은 1.9%, 공공 부문은 2.3%, 광업 부문 1.4%, 의료 및 사회 지원 산업은 2.7%
  - 빅토리아는 전년 대비 2.3% 상승하여 가장 높은 상승률을 보였으며, 노던 주는 전년 대비 1.1% 상승하여 가장 낮은 증가율을 보임
- 2018년 4월 경제활동참가율은 65.7%로 호주 노동 통계 역사상 이후 가장 높은 수준을 기록하였으며, 실업률은 5.5%로 3월 수준을 유지
  - 2018년 4월 임시직은 8천명, 정규직은 6천명 증가하여 총 1만 4천명 증가
    - ☞ 지난 1년간 35만 5천명이 새로운 일자리를 구하였으며, 이는 지난 20년 동안의 평균 성장률 2.0%를 상회하는 수준

〈자료 수집 및 정리: 김인유 연구원〉

76) 호주 통계청,
http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/latestProducts/6345.0Media%20Release1Mar%202018?OpenDocumenthttp://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Latestproducts/6202.0Media%20Release1Apr%202018?opendocument&tabname=Summary&prodno=6202.0&issue=Apr%202018&num=&view=

조세 · 재정 정책 및 연구 동향

■ 정책 및 연구 동향: 5.10.~6.9. 세미나 등: 6.1.~6.30.

* 이 자료는 국내외 조세 · 재정과 관련한 정책 및 연구 동향을 정리한 것입니다. 〈편집자 주〉

▶ 세미나

세미나 개요	주최(주관)기관	개최일
■ 2018 한국재정정책학회 하계학술대회 • 일시: 18. 06. 29.(금) 13:00~18:00 • 장소: 한남대학교 • 주제: 지방분권 강화와 재정정책	• 한국재정정책학회	18-06-29
■ 한국경제학회 제19차 국제학술대회 • 일시: 18. 06. 15.(금)~16(토) • 장소: 성균관대학교 국제관(15일), 인문관(16일) • 주제: Technological Revolution: Implications for the Global Economy and Korea • 발표 및 토론: 홍우형 교수(한성대), 윤참나 교수(성균관대) 외	• 한국경제학회	18-06-15 ~06-16
■ 2018 한국조세법학회 춘계학술대회 • 일시: 18. 06. 09.(토) 13:00~17:30 • 장소: 연세대학교 법학전문대학원 • 발표: 송동진 변호사(법무법인 바른), 박종수 교수(고려대) 외 • 토론: 최정희 교수(건양대), 김병일 교수(강남대) 외	• 한국조세법학회	18-06-09
■ 2018 한국지방공기업학회 하계학술대회 • 일시: 18. 06. 01.(금) 13:00~18:30 • 장소: 연세대학교 공학원 대강당 • 주제: 지방화 시대의 지방공기업의 역할 정립 • 발표: 한세희 교수(국민대), 배광빈 교수(동국대) 외 • 토론: 한승훈 교수(중앙대), 명성준 교수(경상대) 외	• 한국지방공기업학회	18-06-01
■ 2018 한국지방세학회 춘계학술대회 • 일시: 18. 06. 01.(금) 14:00~18:00 • 장소: 한국지방재정공제회 회의실(지방재정회관 14층) • 주제: 자율성과 책임성 확보를 위한 지방세제의 미래 방향	• 한국지방세학회	18-06-01

▶ 정책 및 연구

(1) 정책

제목	발행기관	발행일
◇ 공공기관 혁신 본격 추진 • 기획재정부는 기관별 자체 혁신계획 수립을 위한 「공공기관 혁신 가이드라인」을 「제10차 공공기관운영위원회」에 보고 · 확정	기획재정부	18-06-05
◇ 2018년 제2차 국세행정개혁위원회 개최 • 국세행정개혁위원회는 5.30(수) 서울지방국세청사에서 2018년 두 번째 회의를 개최하여, – '세무조사 절차 개선사항', '대기업 · 대재산가 편법 상속 · 증여 및 역외탈세 대응방안' 및 '종교인소득 과세제도 추진상황' 등 주요 현안과제에 대해 논의 · 자문하였음	국세청	18-05-30
◇ 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 개정안 입법예고 • 기획재정부는 5.25일 채용비리 근절 등을 위한 공공기관의 운영에 관한 법률(이하 '공운법') 시행령 개정안을 입법예고('18.5.26~7.4, 40일) – 이번 개정안은 지난 2월 국회를 통과한 개정 공운법의 시행('18.9.28. 시행예정)에 맞춰 구체적인 내용과 절차 등 법률 위임사항을 정하기 위한 것임	기획재정부	18-05-24
◇ 청년일자리 창출과 고용 · 산업 위기지역 지원을 위한 2018년 추가경정예산 국회 확정 • 청년일자리 창출과 고용위기지역 및 산업위기대응특별 지역 지원을 위한 2018년 추경예산안이 5월 21일(월) 국회 본회의를 통과 • 국회심의 과정에서 정부안 대비 △3,985억원을 감액하고 +3,766억원을 증액 • 이에 따라, 추경 전체규모는 △219억원이 순감되었으며 재정수지는 정부안보다 소폭 개선	기획재정부	18-05-21
◇ 2018년 기금평가 결과 • 기획재정부는 기금평가단의 기금 자산운용평가(46개 기금), 기금 존치평가(34개 기금) 결과를 국무회의에 보고 • 자산운용평가 결과, 방사성폐기물관리기금, 정보통신진흥기금, 방송통신 발전기금, 문화예술진흥기금, 자유무역협정이행지원기금, 근로복지진흥기금, 중소기업창업및진흥기금이 '탁월' 등급으로 평가 • 존치평가 결과, 고용보험기금 등 32개 기금은 존치가 타당한 것으로 평가되었나, 과학기술진흥기금 및 농어가목돈마련저축장려기금은 조건부존치로 평가하고 제도개선 등을 권고	기획재정부	18-05-21

(2) 국내외 연구(Papers & Briefs)

제목	발행기관	발행일
◇ **최저임금 인상이 고용에 미치는 영향** / 최경수 • 최저임금은 저임금 일자리의 질을 개선하고 임금격차를 축소하는 효과 • 금년도의 대폭 인상에도 불구하고 최저임금 인상의 고용감소 효과는 크지 않은 것으로 나타남 • 그러나 내년과 내후년에도 대폭 인상이 반복되면 최저임금은 임금중간값 대비 비율이 그 어느 선진국보다 높은 수준이 되어 고용감소폭이 커지고 임금질서가 교란되어 득보다 실이 클 수 있으므로 인상속도를 조절하는 방안도 고려할 필요	한국개발연구원	18-06-04
◇ **주요국의 재정정책 동향 및 평가** • 주요국의 확장적 재정정책 강화는 교역 경로를 통한 글로벌 파급효과로 세계경제 성장세를 일정 부분 뒷받침하고 있는 것으로 평가 – 특히 주요국의 확장적 재정정책이 세계경제 성장세 지속과 재정여력 확충으로 이어질 경우 글로벌 성장 모멘텀 강화에 일조할 것으로 기대 – 다만 각국의 어려운 재정여건 및 재정건전화 필요성 등을 감안할 때 장기적으로 재정확대가 확산되기는 어려울 전망	한국은행	18-05-18
◇ **2018년도 제1회 추가경정예산안 분석** • 정부는 4.6.(금) 청년일자리 대책, 구조조정지역·업종 대책의 일환으로 총 3.9조원 규모의 2018년도 제1회 추가경정예산안을 국회에 제출하였으며, 국회예산정책처는 추경안 편성의 경제적 효과, 세제지원 효과 및 개별 사업별 타당성 등을 심층분석함	국회예산정책처	18-05-15
◇ **인공지능에 의한 일자리 위험 진단** / 김건우 • 인공지능이 우리나라 일자리에 미칠 영향을 분석해 본 결과 전체 일자리의 43%가 인공지능으로 대체될 위험이 높은 것으로 나타남 • 직업별로는 사무직, 판매직, 기계조작 종사자가 전체 고위험 일자리의 약 70%를 차지	LG경제연구원	18-05-15
◇ **J 노믹스와 한국의 새로운 정책 어젠다** / Joseph E. Stiglitz • 현재 선진국과 다수의 신흥국이 직면하고 있는 최대 문제는 경제성장이 둔화되는 가운데 경제성장의 수혜가 상위계층에 집중된다는 점임 • 한국 역시 성장 둔화와 불평등 증대를 비롯한 다수의 구조적 문제에 직면하고 있으나, 현 정부는 경제활동에 대한 정부의 적극적인 개입을 지지하는 대안적 정책 어젠다로서 J 노믹스라는 새롭고 혁신적인 경제전략을 도입하여 문제 해결을 시도하고 있음	산업연구원	18-05-15

제목	발행기관	발행일
◇ Social Protection and Economic Development: Are The Poorest Being Lifted-Up or Left-Behind? / by Martin Ravallion, Dean Jolliffe, Juan Margitic • Standard measures of poverty may reveal nothing about whether the poorest of the poor are being lifted-up or left-behind, yet this is a widespread concern among policy makers and citizens. The paper assesses whether public spending on social protection benefits the poorest and hence lifts the floor, and what role economic development plays. … (후략)	NBER	18-06-04
◇ Labor Market Duality in Korea / by Johanna Schauer • Labor market duality is a complex and critical issue for many countries that can lower productivity, contribute to inequality and result in negative externalities. In this paper, I study duality in the Korean labor market and analyze its sources and potential policy options. … (후략)	IMF	18-06-01
◇ The ECB's Fiscal Policy / by Hans-Werner Sinn • While the ECB helped mitigate the euro crisis in the aftermath of Lehman, it has stretched its monetary mandate and moved into fiscal territory. This text describes and summarizes the crucial role played by the ECB in the intervention spiral resulting from its bid to manage the crisis. … (후략)	NBER	18-05-21
◇ Corporate Profit Taxes, Capital Expenditure and Real Wages: The Analytics Behind a Contentious Debate / by Willem H. Buiter, Anne Sibert • The recent reduction in the US corporate profit tax rate from 35 percent to 21 percent has triggered renewed interest in the impact of a cut in the corporate tax rate on capital accumulation and real wages. … (후략)	CEPR	18-05-14
◇ Corporate Tax Cuts Increase Income Inequality / by Suresh Nallareddy, Ethan Rouen, Juan Carlos Suárez Serrato • This paper studies the effects of corporate tax changes on income inequality. Using state corporate tax rate changes as a setting, we show that cutting state corporate tax rates leads to increases in income inequality. … (후략)	NBER	18-05-14

정책흐름

■ 「2018년 국가재정전략회의」 개최

■ 「OECD Economic Outlook」 발표

■ 국가계약법 시행령 및 시행규칙 일부개정안 입법예고

「2018년 국가재정전략회의」 개최

– 일자리 · 혁신성장 · 저출산 대응을 위한 재정의 역할 모색 –

* 본 자료는 2018년 5월 31일 기획재정부 재정혁신국 재정전략과에서 발표한 「'2018년 국가재정전략회의('18~'22년)' 개최」의 주요 내용입니다. 〈편집자 주〉

■ (개요) 정부는 5.31일(목), 문재인 대통령 주재로 「2018년 국가재정전략회의*」를 개최하여 향후 5년간 재정운용의 방향에 대해 논의함

* 국가재정전략회의는 재정분야 최고위급 의사결정 회의로 논의된 내용을 반영하여 예산안을 편성하고 국가재정운용계획을 마련(~9월 초)

- 이번 회의에는 이낙연 국무총리, 김동연 부총리 등 전 국무위원, 여당 · 위원회 주요인사 등이 참석
- 새정부 재정정책 패러다임 변화와 국정과제 공유에 초점을 맞춘 지난해에 이어, 올해는 핵심정책과제와 구체적인 실천방안, 이를 뒷받침하기 위한 재정정책방향 등을 모색함

■ (주요 논의사항) 일자리, 저출산 등 구조적 문제에 대응하여 정부가 해야 할 일을 제대로 하고 이를 통해 국민들이 삶의 변화를 체감하는 데 주안점을 두는 재정운용방향 등을 중점 논의

① (세션Ⅰ: 재정운용방향) 정부가 해야 할 일과 이를 제대로 수행할 수 있도록 총지출 증가율을 보다 적극적으로 설정하는 등 재정총량에 대해 의견을 모음

② (세션Ⅱ: 분야별 재원배분 방향) 재원배분 원칙, 분야별 중점투자 및 지출효율화 방안에 대해 집중 토론

③ (세션Ⅲ: 저출산 · 재정혁신) 저출산 대응을 위해 「주거–돌봄 · 교육–일 · 삶 균형」 등 생애주기별 핵심과제에 대해 논의하고, 비효율적인 저출산 재정관리체계 재검토

2018년 국가재정전략회의 주요 논의사항

순서	주요내용		
세션 I	재정운용방향		• '18~'22년 재정운용방향: 핵심 정책과제와 재정운용
세션 II	분야별 재원배분 방향		• '18~'22년: 분야별 재원배분 방향 • 분야별 중점투자 및 지출구조조정 방향
세션 III	핵심과제	저출산	• 저출산 대책과 재정소요(안)
		재정혁신	• 재정혁신 방향과 추진과제

– 일자리 등 구조적 문제 해결을 위해 재정제도 전반을 재검토하는 지출혁신 2.0도 중점 논의

* 지출혁신 1.0: 개별사업 위주의 양적 · 질적 지출구조 조정('18.1월 33개 지출혁신과제 발표)
지출혁신 2.0: 구조적 문제 대응을 위한 근본적 재정제도 개편 위주의 재정혁신

■ (향후계획) 정부는 이번 회의에서 논의된 내용을 바탕으로 2018~2022년 국가재정운용계획과 내년도 예산안을 수립할 계획

「OECD Economic Outlook」 발표

* 본 자료는 2018년 5월 30일 기획재정부 경제정책국 경제분석과에서 발표한 「'OECD Economic Outlook' 발표」의 주요 내용입니다. 〈편집자 주〉

◇ OECD는 5.30.(수) 프랑스시간 10:30(한국시간 17:30)에 「경제전망(OECD Economic Outlook)*」을 발표함

* OECD는 매년 2회(6월경, 11월경) 경제전망보고서를 발간하며, 매년 2회(3월경, 9월경) 미국, 유로존 등 주요국 대상 수정전망 발표

Ⅰ. OECD 경제전망(Economic Outlook) 주요 내용

1 세계경제 전망

■ (전망) 세계경제는 '18년 3.8%, '19년 3.9% 성장 전망

- 미국의 확장적 재정과 주요국의 양호한 고용상황, 투자와 무역 회복세에 힘입어 양호한 성장세 전망
- 다만, 보호무역주의 확산 가능성, 지정학적 긴장 증가 우려, 주요국 금리 정상화와 신흥국 금융불안 등 하방 리스크 잠재

주요국 경제 전망

주요국		전망 내용
선진국	미국	• 양호한 고용시장과 재정확장 · 조세개혁 효과 등으로 견조한 성장세 예상
	유럽	• 독일 등 주요국 재정확대와 완화적 통화기조 등으로 양호한 성장세
	일본	• 1/4분기 일시적 둔화에도 불구, 추경과 수출 · 투자 증가에 힘입어 성장세 회복
신흥국	중국	• 질적 성장 정책 영향으로 투자가 점차 둔화되며 성장률도 다소 낮아질 전망
	브라질 러시아 등	• 원자재 가격 상승, 투자 확대 등으로 경기침체에서 벗어날 전망이나, 일부 신흥국 중심(아르헨티나, 터키 등) 금융 불안 요인 상존

■ (정책권고) 지속가능한 포용적 성장을 위해 거시정책 조합과 구조개혁 병행추진 필요

- (거시정책) 단기적 경기부양에 적극적 재정정책이 효과적일 것으로 보이나 재정의 장기적 지속가능성을 고려할 필요
  - 통화정책은 국가별 상이한 여건을 감안하여 정상화 경로를 다양화하고, 금융 불안요인에 대한 지속적 모니터링 필요
- (구조개혁) 지속가능한 성장 위해 생산성을 회복하고, 삶의 질을 더욱 공고히할 수 있는 정책에 집중할 필요

  * 특히, 교육과 기술, 디지털 인프라에 대한 투자는 포용적 성장의 핵심요소

OECD 및 주요국 경제 전망

(단위: %)

	2017	2018		2019	
	'18.5월	'18.3월	'18.5월	'18.3월	'18.5월
세계 GDP 성장률[1]	3.7	3.9	3.8	3.9	3.9
G20[1]	3.8	4.1	4.0	4.0	4.1
미국	2.3	2.9	2.9	2.8	2.8
유로존	2.6	2.3	2.2	2.1	2.1
일본	1.7	1.5	1.2	1.1	1.2

주: 1) PPP환율 기준

■ (전망) '18년 3.0%, '19년 3.0% 성장 전망

- 강한 수출 호조와 확장적 재정에 힘입어 잠재성장률인 3% 수준의 견조한 성장세 유지 예상
- 對北 긴장 완화는 긍정적 요인이나 보호무역주의 확산 가능성, 주택투자 둔화 가능성 등은 하방 리스크 요인
  - 최저임금 인상으로 민간소비 진작이 기대, 다만 생산성 향상이 수반되지 않으면 고용 둔화와 경쟁력 약화 가능성

■ (정책권고) 포용적 성장을 위한 구조개혁과 재정정책 병행

- (노동시장) 생산가능인구 감소, 법정근로시간 단축 등을 감안할 때 노동생산성 향상이 긴요
  * 제조업 대비 절반 수준인 서비스업 생산성을 높이기 위해 과감한 규제개혁 필요
- (재정정책) 올해 재정확장은 성장을 뒷받침하기 적절한 조치이며 고령화에 대비한 장기적 관점의 재정개혁도 동반될 필요
- (통화정책) 금융안정성에 대한 잠재적인 리스크를 고려하여 금리인상은 점진적으로 추진할 필요
  * 물가상승률이 2%를 하회하고, 가계부채는 여전히 높은 수준임을 감안

한국경제 전망

(단위: %)

	2017	2018		2019	
	'18.5월	'17.11월[1]	'18.5월	'17.11월[1]	'18.5월
GDP 성장률	3.1	3.0	3.0	3.0	3.0
– 민간소비	2.6	2.5	2.9	2.7	2.7
– 총고정자본형성	8.6	2.9	4.0	2.7	2.3
– 수출	1.9	4.4	3.5	4.3	4.3
– 수입	7.0	3.3	5.5	4.2	3.7
실업률	3.7	3.5	3.8	3.4	3.7
소비자물가	1.9	2.1	1.6	2.1	2.0
재정수지(GDP 대비 %)	2.8	1.7	2.1	1.5	1.9
경상수지(GDP 대비 %)	5.1	5.7	4.0	6.0	4.5

주: 1) '18.3월 수정전망에는 성장률('18~'19년 각 3.0%)만 공개된 관계로 '17.11월 전망 기준 작성

국가계약법 시행령 및 시행규칙 일부개정안 입법예고

* 본 자료는 2018년 5월 30일 기획재정부 계약제도과에서 발표한 「경쟁적 대화방식 · 일자리창출 기업 우선낙찰제 도입 등 혁신성장 및 일자리창출 적극 지원」의 주요 내용입니다. 〈편집자 주〉

■ 2018.5.30.(수), 기획재정부는 혁신성장 및 일자리창출 등을 지원하기 위하여 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 · 시행규칙」 일부개정안을 입법예고(5.30.~7.8.)하였다.

■ 이번 개정은 국가계약을 통하여 혁신성장, 일자리 창출, 공정조달 실현, 기업부담 완화 등을 지원하기 위한 조치로서 개정안의 주요 내용은 다음과 같다.

【혁신성장 지원】

1 경쟁적 대화방식의 입찰제도 도입 및 우수 R&D 수의계약 범위 확대(시행령 개정)

- 시장에 존재하지 않는 혁신적 제품 · 서비스의 개발 및 구매를 촉진하기 위해 '경쟁적 대화방식'의 입찰제도를 도입한다.
  - 이 방식에 따르면 제안업체들과 대화를 통하여 발주기관 요구를 충족하는 대안을 찾아 과업을 확정한 후 해당 과업에 대한 최적의 제안업체를 낙찰자로 선정하게 된다.
- 신기술 · 신제품의 공공구매 연계를 강화하기 위하여 국가 우수R&D제품 생산자와 모든 국가기관과의 수의계약을 허용한다.

2 소액물품계약 최저가낙찰제 폐지 및 창업 · 벤처기업, 우수단체표준 인증제품 제한경쟁 등 도입(시행령 개정)

- 현재 2.1억원 미만 물품구매계약에 대해 적용되는 최저가낙찰제가 덤핑입찰 및 품질저하 문제를 야기함에 따라,
  - 중소업체가 적정 계약금액을 지급받을 수 있도록 2.1억원 미만 물품구매계약의 최저가낙찰제를 적격심사제로 전환한다.
- 공공조달시장을 통해 창업 · 벤처기업의 판로를 지원할 수 있도록 1억원 미만 물품 · 용역계약에 대해 창업 · 벤처기업 대상 제한경쟁입찰을 도입한다.
  - 또한 「산업표준화법」에 따른 우수 단체표준 인증제품에 대해서도 제한 · 지명경쟁입찰을 허용한다.

3 설계용역에 대한 종합심사낙찰제 도입(시행령 개정)

- 현재 300억원 이상 공사와 문화재수리 공사에 한하여 종합심사낙찰제를 적용하고 있으나,
  - 설계용역의 기술력과 품질제고를 위해 15억원 이상 기본설계, 25억원 이상 실시설계 용역에 대해서도 가격과 수행능력 등을 종합적으로 심사하는 종합심사낙찰제를 도입한다.

【일자리창출 지원】

1 일자리창출 기업 우선낙찰제 도입(시행령 개정)

- 현행 적격심사제는 최저가격 제시자부터 계약이행능력을 심사하여 낙찰자로 결정하도록 규정하고 있으나,
  - 일자리창출 우수기업이 우선적으로 낙찰될 수 있도록 일자리창출 실적을 고려하여 조정된 최저가격 제시자부터 심사하여 낙찰자로 결정하도록 개선한다.

2 사회적경제기업에 대한 수의계약 도입(시행령 개정)

- 현재 사회적기업에 대해서는 입찰시 가산점만 부여되고 있으나,
  - 앞으로 사회적기업, 사회적협동조합, 자활기업, 마을기업 등 사회적경제기업에 대해서는 기획재정부 장관이 정하는 요건(취약계층 30%이상 고용)에 해당하는 경우, 5천만원 이하 물품 · 용역계약에 대해 수의계약이 가능하도록 개선한다.

3 근로조건 이행계획 위반시 입찰제한 강화(시행규칙 개정)

- 노무용역 계약체결시 계약상대자는 4대보험 지급, 포괄적 재하청 금지 등 근로조건 이행계획을 제출하여야 하는바,
  - 사회적 약자인 노무용역 근로자의 일자리 질을 제고하기 위하여 근로조건 이행계획 위반자의 입찰참가자격 제한을 현재 1개월에서 3개월로 강화한다.

【공정조달 강화】

1 부당 원가산정 피해방지 및 과징금 제도 실효성 제고(시행령 개정)

- 발주기관이 과소하게 산정한 예정가격을 신뢰하여 입찰에 참여했던 낙찰자가 추후 계약을 포기하는 사례를 예방하기 위하여
  - 입찰업체의 입찰금액 산정에 참고할 수 있도록 입찰공고시 품셈 · 노임 등 주요단가의 적용기준, 법정요율 등의 명시를 의무화한다.
  - 아울러 발주기관 귀책으로 입찰(계약)금액이 과소하게 산정되어 계약 포기시 입찰 참가자격 제한 대신 과징금을 부과할 수 있도록 개선한다.
- 부정당업자의 책임이 경미한 경우 입찰참가자격 제한을 과징금 부과로 대체할 수 있으나 구체적인 허용사유를 다소 제한적으로 운영해왔는바, 책임이 경미한 것으로 인정되는 사유를 확대하여 과징금 제도의 실효성을 강화한다.

2 국가계약분쟁조정위원회(위원장: 기재부 재정관리관) 심사대상 확대 및 발주기관에 대한 분쟁조정결과 검토절차 마련(시행령 개정)

- 입 · 낙찰자의 권익구제 강화를 위해 공사계약의 분쟁조정 대상을 대폭 완화(70억원 이상→30억원 이상)하고,
- 분쟁조정의 실효성 제고를 위해, 발주기관이 조정결과에 이의제기시 발주기관 계약심의위원회 자문을 거치고, 제기사유 · 향후 분쟁해소방안 등을 국가계약분쟁조정위원회에 서면으로 제출하도록 의무화한다.

3 원가계산 용역기관 역량강화(시행규칙 개정)

- 공정하고 객관적인 예정가격 산정을 위해 현재 계약예규에 규정된 원가계산 용역기관 설립요건을 「국가계약법 시행규칙」에 명시한다.

【기업부담 완화/중소기업 지원】

1 지체상금 상한제 도입(시행령 개정)

• 기업부담 완화차원에서 '17.12월에 지체상금률을 50% 인하한 것에 추가하여 지체상금이 과도하게 부과되지 않도록 지체상금 상한제(계약금액의 30%)를 도입한다.

2 입찰보증금 납부면제 대상 확대(시행령 개정)

• 현재 건설 관련법령상 신고 · 등록 법인에 대하여는 입찰보증금 납부를 면제하고 지급각서로 갈음하고 있는바,

– 건설 관련법령상 신고 · 등록된 개인사업자도 법인과 동일하게 입찰보증금 납부를 지급각서로 대체한다.

3 지역제한입찰 대상공사 확대(시행규칙 개정)

• 지역경제활성화를 위해 전문공사에 대한 지역제한입찰 허용 대상을 7억원 미만 공사에서 10억원 미만 공사로 확대한다.

■ 동 개정안은 입법예고 기간 동안 국민과 관계기관의 의견수렴을 거쳐 하반기에 공포 · 시행될 예정이며

• 이로써, 우수기술 보유업체 및 일자리창출 우수업체의 조달시장 진입이 용이해짐에 따라 혁신성장, 일자리창출 등에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

• 또한 공정조달, 기업부담 완화를 통해 공정경쟁 기반이 마련되어 산업경쟁력 강화에 기여할 것으로 기대된다.

■ 기획재정부는 법령 개정이 완료되면 각 부처 · 공공기관에 통보 후 그 이행을 지도 · 교육해 나가는 한편,

• 산업경쟁력 강화, 일자리 창출조달, 기업 부담 완화 등을 위한 조달제도 개선을 지속적으로 추진해 나갈 계획이다.

재정포럼

2018년 6월호 통권 제264호

■ **발 행 처** / 한국조세재정연구원
■ **발 행 인** / 김유찬 (한국조세재정연구원 원장)
■ **편집위원장** / 홍범교 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
■ **편 집 위 원** / 김재진 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
김학수 (한국조세재정연구원 선임연구위원)
이은경 (한국조세재정연구원 연구위원)
허경선 (한국조세재정연구원 연구위원)
홍성훈 (한국조세재정연구원 연구위원)
최한수 (한국조세재정연구원 부연구위원)
한종석 (한국조세재정연구원 부연구위원)
■ **편집 · 제작** / 신지원 (한국조세재정연구원 전문원)

■ **월간 재정포럼**
2018년 6월 15일 발행 / 제22권 제6호(통권 제264호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007
발행처 / 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044) 414–2131~2 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** / (주)상일 E&P TEL: (02) 2269–6770
■ **인 쇄** / (주)상일 E&P 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) 414–2509
- E–mail: pub@kipf.re.kr
- 주소: (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336
  한국조세재정연구원 지식정보팀

■ 정기구독료

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

■ 구독료 납부방법

● 온라인 입금: 하나은행 세종아름지점
- 계좌번호: 541–910013–01104
- 예 금 주: 한국조세재정연구원