KDI

연구보고서 2014-04

재정건전성의 평가 및 정책과제

김성태
박 진 편

KOREA DEVELOPMENT INSTITUTE



연구보고서 2014-04

재정건전성의 평가 및 정책과제

김성태 · 박진 편

발간사

현재 한국경제는 재도약할 것인가 아니면 저성장의 함정에 빠질 것인가 하는 기로에 서 있다. 또한 인구구조의 변화로 경제활동인구는 감소하고 경제활동인구의 평균연령 역시 상승할 것으로 전망된다. 이에 따라 재정지출에 대한 수요는 증가하는 반면, 세입이 감소하여 재정건전성이 크게 훼손될 것으로 전망된다. 이러한 재정건전성의 악화는 국가경제적으로 커다란 불안요인이 아닐 수 없다. 우리나라 경제가 위기에 부딪칠 때마다 재정이 경제를 위기에서 구하는 보험기능을 수행해 왔던 점을 감안하면 더욱 그러하다. 나아가 남한과 북한이 대치하는 우리나라의 특수한 상황은 우리 재정을 압박하는 또 하나의 중요한 요인이다. 언제 이루어질지 알 수 없는 남북통일은 큰 재정부담으로 귀착될 것이 확실하기 때문이다.

본 연구는 우리나라의 재정건전성을 다각도로 평가・분석하고 그 건전성을 개선하기 위한 방안을 세출과 세입 측면에서 제시하고 있다. 본 연구의 제1부에서는 장기적 시야로 재정 전반의 건전성을 평가한 후 지방자치단체와 공기업의 재정건전성을 살펴보고, 재정준칙 등 재정건전성 제고를 위한 정책과제를 제시하고 있다. 제2부에서는 재정의 건전성을 회복하기 위한 세출 측면에서의 대응방안을 사회복지, 공적연금, 의료비, 교육비, SOC투자 측면에서 분석하고 있다. 제3부에서는 우리나라의 세제는 근본적인 개편이 필요하다는 점을 설명하면서 소득세제 개편, 부가가치세 인상의 경제적 파급효과를 분석한다.

본 연구는 미래지향적 시각에서 볼 때 지금은 재정건전성을 유지하는 것이 매우 중요한 시점이 되었다는 결론을 제시한다. 이를 위해서는 먼저 재정이 담당해야 할 영역과 민간이 수행해야 할 영역을 잘 구분해야 하며, 수요가 감소하거나 효과성이 낮은 분야에 대한 재정지출은 하향 조정되어야 한다고 설명한다. 나아가 본 연구는 이러한 지출구조조정만으로는 재정건전성을 지키기 어려운 시점이 되었으므로, 이제 증세를 고려해야 할 시점이라는 인식하에 이를 큰 부정적 파급효과 없이 추진하는 방안을 제시하고 있다. 그리고 향후 재정건전성을 지키기 위해서는 각 분야별로 책무성의 제도적 강화가 필요하다는 결론을 제시하고 있다.

재정부문의 개혁은 이해관계자의 반발을 극복해야 하는 매우 어려운 일이다. 너무 무리한 목표는 개혁의 실현성을 저하시키는 반면 너무 쉬운 목표 설정은 개혁추진의 효과성을 저하시킨다. 본 연구의 각 챕터는 이러한 점에서 현실적 수용성과 장기적인 당위성 간에 조화를 이루고자 노력하였다. 본고의 결론들이 정책입안 과정에 유용하게 쓰였으면 하는 마음이 간절하다.

본 연구는 KDI의 대표공동 과제로서 원내·외 연구자 13명의 공동 연구의 결과이며, 청주대 김성태 교수와 본원의 박진 박사가 공동 PM으로 역할을 수행하였다. 중요한 과제를 수행하여 준 이들 연구자에게 감사를 표한다. 연구자 간 내용을 나누고 조율하기 위해 세 차례의 공동 발표회를 가졌고 챕터별로 최소 2명의 익명의 심사자, 원내의 별도 점검절차를 거쳤다. 저자들은 그 과정에서 보고서의 질적 수준을 높여준 심사자들에게 감사를 표하고 있다. 그리고 행정업무와 자료 정리에는 엄동욱 위촉연구원(KDI대학원 MPP 학생)과 한재희 연구원(연구사업팀)이 수고하여 주었다.

마지막으로 본 보고서에 제시된 견해는 집필자 개인의 의견들이며, 본원의 공식견해가 아님을 밝혀 두는 바이다.

2014년 12월

한국개발연구원 원장

김 준 경

목차

발간사

요 약 ····· 1

제1장 서 론 (김성태 · 박진) ····· 5

제1절 연구배경 및 연구의 필요성 ····· 5

제2절 장별 주요 연구 결과 ····· 10

제3절 맺음말 ····· 19

참고문헌 ····· 23

제1부 재정의 건전성에 대한 평가와 정책과제

제2장 재정의 지속가능성에 대한 평가 및 시사점 (김성태) ····· 27

제1절 서 론 ····· 27

제2절 재정정책에 대한 평가 및 중장기 재정운용 여건 ····· 30

1. 재정건전성 및 재정정책에 대한 평가 ····· 30

2. 중장기 재정운용 여건 ····· 38

제3절 지속가능한 국가채무 수준 ····· 47

1. 국가채무 수준에 관한 논의 ····· 47

2. 재정의 지속가능성 확보를 위한 국가채무 추이 ····· 52

제4절 재정의 지속가능성을 위한 정책방향 ····· 57

1. 재정수입 ····· 58
2. 재정지출 ····· 60
3. 재정제도의 개선 ····· 62
제5절 결 론 ····· 62
참고문헌 ····· 65

제3장 지방재정의 위험도 분석과 재정건전성 강화방안: 민간투자사업을 중심으로 (이호준) ····· 67
제1절 연구의 필요성 ····· 67
제2절 관련 제도 및 선행연구 ····· 72
제3절 지자체 민간투자사업에 따른 채무부담 변동분 추정 및 지방재정 건전성에 미치는 영향 분석 ····· 81
1. 기초지자체별 BTL 사업 임대료 잔액 추정 ····· 82
2. 지자체별 채무 현황 및 BTL 임대료에 따른 채무비율 변화 ····· 93
3. BTO 환경사업 고정사용료의 채무인식 필요성 ····· 102
제4절 지자체 민간투자사업에 대한 향후 정부지급금 규모 추정 및 지방재정부담 분석 ····· 103
제5절 결론 및 정책제언 ····· 118
참고문헌 ····· 121

제4장 공기업 부채 유형과 해결방안 (박 진) ····· 123
제1절 공기업 부채 현황 ····· 123
제2절 공기업 부채의 유형과 해결방향 ····· 126
1. 공기업 부채의 원인별 분류 ····· 126
2. 공기업 부채의 책임별 유형 ····· 128
3. 핵심적인 책임소재와 유형별 해결방향 ····· 135

제3절 LH공사의 부채 해결방안 ····· 142
1. LH공사 부채의 원인 ····· 142
2. LH공사의 부채감축계획 평가 ····· 145
3. LH공사의 부채 해결방안 ····· 147
제4절 한국전력의 부채 해결방안 ····· 154
1. 한전 부채의 원인 ····· 154
2. 한전의 부채감축계획 평가 ····· 157
3. 한전의 부채 해결방안 ····· 159
제5절 철도공사의 부채 해결방안 ····· 162
1. 철도공사 부채의 원인 ····· 162
2. 철도공사의 부채감축계획 평가 ····· 165
3. 철도공사의 부채 해결방안 ····· 167
제6절 공기업 부채관리를 위한 정책제언 ····· 169
참고문헌 ····· 173

제5장 건전재정을 위한 재정준칙의 도입방향 (백웅기) ····· 178
제1절 서 론 ····· 178
제2절 재정의 적자편향성과 지속가능성 ····· 181
1. 재정수지와 국가채무 ····· 181
2. 공공부문 부채 ····· 184
3. 재정의 지속가능성 ····· 185
제3절 재정준칙과 재정건전성 ····· 187
1. 문헌연구 ····· 188
2. 재정준칙의 유형과 효과 ····· 191
3. 우리나라의 재정준칙 ····· 197
제4절 외국의 재정준칙 도입 현황 ····· 199

1. 재정준칙 현황 ····· 199
2. 국가별 재정준칙의 예 ····· 210
제5절 재정준칙의 법제화 방향 ····· 217
1. 재정준칙의 도입방향 ····· 218
2. 국가재정운용계획에의 반영 방식 ····· 224
3. 독립적 재정협의회의 설립 ····· 225
제6절 결 론 ····· 229
참고문헌 ····· 231
부 록 ····· 234

제2부 세출구조의 평가와 정책과제

제6장 지속가능한 복지를 위한 복지재정 규모와 구성 (이 영) ····· 239
제1절 서 론 ····· 239
1. 연구의 배경 및 목적 ····· 239
2. 연구의 내용 및 방법 ····· 240
제2절 복지 결정요인과 효과에 대한 기존 문헌 정리 ····· 241
1. 사회복지모형과 복지재정의 특징 ····· 241
2. 복지의 경제성장과 고용률에 대한 효과 ····· 245
3. 기존 우리나라 복지지출 규모 추정치 ····· 246
제3절 적정 사회복지 규모와 구성 추정 ····· 248
1. 방법론 ····· 248
2. 데이터와 단순 상관분석 ····· 250
3. 회귀식 추정 결과 ····· 256
제4절 고령화, 복지모형을 고려한 사회복지 발전방향 ····· 264
참고문헌 ····· 267

제7장 공적연금 재정안정화 방안 (김용하) ····· 268
제1절 서 언 ····· 268
제2절 공적연금 개혁의 필요성 ····· 269
1. 국민연금법 개정 ····· 269
2. 공무원연금 등 특수직역연금 개정 경과 ····· 271
3. 기초연금 도입 ····· 279
제3절 국민연금과 기초연금의 재정립 ····· 282
1. 공적연금 제도개선의 고려요소 ····· 282
2. 국민연금과 기초연금 재정립 ····· 293
3. 국민연금 재정건전성 제고 ····· 295
제4절 특수직역연금의 재정립 방안 ····· 298
1. 기본방향 ····· 298
2. 개선방안 ····· 299
제5절 결 언 ····· 309
참고문헌 ····· 311

제8장 건강보험 재정건전성 제고를 위한 급여결정과정의 책무성 강화 방안 (윤희숙) ····· 315
제1절 서 론 ····· 315
제2절 건강보험지출 현황과 장기 추계치 ····· 318
1. 지출 증가 속도와 그간의 추이 ····· 318
2. 건강보험지출 추계방식과 기존 결과들의 범위 ····· 323
제3절 건강보험 지출효율(value-for-money) 제고를 위한 제도적 장치: 급여화 결정과정의 책무성 ····· 329
1. 공적의료지출 통제를 위한 정책적 대응의 시기별 경향 ····· 329
2. 급여화 결정방식의 추세 ····· 330

3. 급여화 결정의 책무성 강화 사례 ····· 336
제4절 우리나라 건강보험 급여결정과정의 책무성 평가 ····· 345
1. 우리나라 건강보험 급여결정의 근거기반 정도 ····· 345
2. 건강보험 책무성 구조의 특성과 연원 ····· 349
제5절 의사결정구조의 책무성과 근거기반성 강화 방안 ····· 351
제6절 맺음말 ····· 353
참고문헌 ····· 356

제9장 교육재정 평가와 정책과제 (박정수) ····· 360
제1절 서 론 ····· 360
제2절 교육투자와 교육재정 ····· 361
제3절 교육 재정 및 투자의 현황과 문제점 ····· 364
1. 교육투자 환경과 예산 ····· 364
2. 교육재정 국제비교 ····· 367
3. 유아교육과 보육 ····· 370
4. 초중등교육 ····· 373
5. 고등교육 재정 ····· 375
제4절 평가와 정책과제 ····· 380
1. 교육투자와 교육예산 평가의 방향 ····· 380
2. 지방교육재정 정책과제 ····· 382
3. 고등교육재정 정책과제 ····· 388
제5절 교육재정 발전방안 ····· 394
참고문헌 ····· 397

제10장 효율적 SOC 투자방향에 대한 고찰 (김형태 · 송준혁) ····· 399
제1절 서 론 ····· 399

제2절 우리나라의 SOC 투자 ····· 403
제3절 선행연구 ····· 408
제4절 부문별 공공자본 생산성 추이 ····· 413
1. 모형 ····· 413
2. 분석 자료 ····· 415
3. 실증분석 ····· 419
제5절 결 론 ····· 428
참고문헌 ····· 430

제3부 재정수입구조의 평가와 정책과제

제11장 지속가능한 재정을 위한 세제개편방안 (김성태) ····· 435
제1절 서 론 ····· 435
1. 경제·사회 환경의 변화에 대응 ····· 435
2. 세제의 문제점에 대한 근본적인 치유 필요 ····· 437
3. 재정의 지속가능성을 위한 세제개편 필요 ····· 438
제2절 우리나라 세제개편의 역사적 평가 ····· 439
1. 우리나라 세제개편의 추이와 특징 ····· 439
2. 우리나라 세제의 문제점 ····· 445
3. 세제개혁을 위해 고려해야 할 21세기 메가트렌드 ····· 448
제3절 세제개편의 목표와 방향 ····· 451
1. 세제개편의 목표와 청사진 ····· 451
2. 세제개편의 원칙 ····· 453
3. 근본적인 세제개편 방향 ····· 456
4. 적정 조세체계의 모색 ····· 459
제4절 세제개편의 내용과 추진전략 ····· 462

1. 세제개편의 우선순위 ····· 462
2. 지속가능한 재정을 위한 세제개편의 장기 실천방안 ····· 464
3. 근본적인 세제개혁을 성공적으로 정착시키기 위한 전략 ····· 469
4. 세제개편의 정치경제학적 장애요인의 극복방안 ····· 474
제5절 결 론 ····· 479
참고문헌 ····· 481

제12장 소득세의 세수기능 확충을 위한 소득세제 장기개편방안
(성명재) ····· 485
제1절 개 요 ····· 485
제2절 현황과 문제점 ····· 487
1. 소득세 과세구조 ····· 487
2. 과세실적 ····· 494
3. 현황과 문제점 ····· 497
제3절 정책과제 ····· 506
1. 기본방향 ····· 506
2. 정책방향 ····· 507
제4절 개편방안과 기대효과 ····· 514
1. 고려사항 ····· 514
2. 개편방안 ····· 521
3. 기대효과 ····· 524
4. 소 결 ····· 538
제5절 정책시사점 및 맺음말 ····· 539
참고문헌 ····· 543
부 록 ····· 545

제13장 부가가치세의 형평성과 효율성 평가 (조경엽) ····· 549
제1절 서 론 ····· 549
제2절 부가가치세 현황 ····· 551
1. 부가가치세 현황 ····· 551
2. 소비세 인상에 대한 기존 연구 ····· 555
제3절 부가가치세율 인상효과 분석 ····· 560
1. 개 요 ····· 560
2. 기준선 시나리오 전망 ····· 561
3. 부가가치세의 소득재분배효과 ····· 569
4. 부가가치세 인상의 경제적 효과 ····· 573
제4절 결론 및 정책제언 ····· 581
참고문헌 ····· 584

ABSTRACT ····· 586

◈ 표 목 차

〈표 1– 1〉 주요 국가별 고령화 속도 비교 ····· 6

〈표 2– 1〉 Bohn's test 결과 ····· 32
〈표 2– 2〉 구조적 재정수지, 수입, 지출에 대한 회귀분석 결과 ····· 35
〈표 2– 3〉 구조적 재정수지, 수입, 지출의 경기대응 비교 ····· 35
〈표 2– 4〉 중기 재정수입 전망 ····· 37
〈표 2– 5〉 최근의 국세수입 실적 ····· 37
〈표 2– 6〉 잠재성장률 및 요인별 기여도 ····· 40
〈표 2– 7〉 분야별 의무지출 추이 ····· 43
〈표 2– 8〉 지방 공공부문 부채 ····· 44
〈표 2– 9〉 공공기관의 주요 재무 현황 ····· 47
〈표 2–10〉 주요 공기업의 재무 현황 ····· 47
〈표 2–11〉 부채비율과 경제성장률 ····· 49
〈표 2–12〉 아일랜드, 스페인, 한국의 부채비율과 경제규모 ····· 50
〈표 2–13〉 국가채무비율 목표 달성을 위한 조세부담률 및 재량지출 비중 ····· 57
〈표 2–14〉 국세 감면액 추이(2012~15년) ····· 59

〈표 3– 1〉 지방재정위기 사전경보시스템 운영 기준 ····· 74
〈표 3– 2〉 협약체결 이후 단계의 (국고보조)지자체 BTL 사업 현황 ····· 82
〈표 3– 3〉 협약체결 이후 단계의 (국고보조)지자체 BTL 사업 임대료 현황 ····· 82
〈표 3– 4〉 사업별 협약상 시설임대료 현황(경상가격) ····· 83
〈표 3– 5〉 지자체별 BTL 사업 시설임대료(지방비) 잔액 추정 ····· 92
〈표 3– 6〉 회계별 지방채 잔액(시·군·구 포함) ····· 94
〈표 3– 7〉 잔액 BTL임대료 포함 시 지자체 채무 변화 ····· 99

〈표 3- 8〉 재정위기단체 지정 기준에 따른 검토 ····· 101
〈표 3- 9〉 환경사업 고정사용료 ····· 102
〈표 3-10〉 임대료잔액+고정사용료 잔액 ····· 103
〈표 3-11〉 MRG 추정 대상 사업 ····· 104
〈표 3-12〉 분석을 위한 가정 ····· 105
〈표 3-13〉 향후 발생할 MRG 추정 금액 ····· 106
〈표 3-14〉 지자체별 BTL 사업 운영비 잔액 추정 ····· 107
〈표 3-15〉 지자체별 민간투자사업 관련 장래 지급액(경상) 추정 합계 ····· 109
〈표 3-16〉 지자체별 예산 대비 민간투자사업 연간 총지출액 ····· 115

〈표 4- 1〉 공기업 부채의 원인 ····· 127
〈표 4- 2〉 공기업 부채의 책임판별법 ····· 132
〈표 4- 3〉 공기업 부채의 책임소재별 유형 ····· 135
〈표 4- 4〉 주요 부채유발 사업별 책임소재 ····· 136
〈표 4- 5〉 공기업 부채 유형별 2008~12년 금융부채 증가 ····· 138
〈표 4- 6〉 공기업 부채의 책임소재별 해결방안 ····· 142
〈표 4- 7〉 사업별 부채규모(2013년 말 기준) ····· 143
〈표 4- 8〉 LH공사의 주요 재무비율 ····· 144
〈표 4- 9〉 LH공사의 부채감축 계획 ····· 146
〈표 4-10〉 임대주택의 종류 ····· 148
〈표 4-11〉 임대주택 임대료의 시세 대비 비율 ····· 148
〈표 4-12〉 공공임대주택 입주세대의 소득 변화 ····· 149
〈표 4-13〉 주택관리공단 수탁주택 비중 ····· 149
〈표 4-14〉 임대운영사업 수지 추이 ····· 150
〈표 4-15〉 LH공사의 공공주택계획(2014년) ····· 151

〈표 4-16〉 임대주택 건설실적 ····· 152
〈표 4-17〉 한국전력공사의 주요 재무비율 ····· 156
〈표 4-18〉 한국전력의 부채감축계획 ····· 157
〈표 4-19〉 원가절감계획 내역 ····· 158
〈표 4-20〉 한전 및 발전자회사의 출자회사 현황 ····· 158
〈표 4-21〉 한전의 부채감축 세부 내역 ····· 159
〈표 4-22〉 한국철도공사의 주요 재무비율 ····· 162
〈표 4-23〉 철도공사의 2012년 영업손익 현황 ····· 164
〈표 4-24〉 철도공사의 연도별 부채감축계획의 비교 ····· 166
〈표 4-25〉 철도공사 부채감축계획의 내용 ····· 166
〈표 4-26〉 현행 철도구조개편계획 ····· 168

〈표 5- 1〉 GDP 대비 공공부문 총부채 ····· 185
〈표 5- 2〉 재정준칙별 장단점 ····· 194
〈표 5- 3〉 재정준칙별 정책목표 기여 정도 ····· 195
〈표 5- 4〉 재정준칙의 법적 근거(국가준칙, 2013년) ····· 205
〈표 5- 5〉 주요 국가의 재정준칙 대폭 개정 연도(예정 연도 포함) ····· 205
〈표 5- 6〉 비정부기관의 재정준칙 준수 감시 ····· 208
〈표 5- 7〉 재정준칙의 다년도 지출한도 설정 현황(국가준칙) ····· 208
〈표 5- 8〉 재정준칙을 지원하는 독립기구 및 재정책임법(국가준칙) ····· 209
〈표 5- 9〉 재정준칙의 예외 조항 도입(2013년) ····· 209
〈표 5-10〉 2010년 이후 재정준칙 ····· 215

〈표 6- 1〉 앤더슨의 복지국가 모형 분류 ····· 242
〈표 6- 2〉 기초통계치 ····· 250
〈표 6- 3〉 표본에 포함된 국가와 빈도수 ····· 251

〈표 6– 4〉 변수 간 상관계수 ····· 252
〈표 6– 5〉 회귀분석 결과 ····· 257
〈표 6– 6〉 회귀분석 결과, 연도 더미 포함 회귀분석 ····· 258
〈표 6– 7〉 2009년의 사회복지지출 예측치와 실제값 ····· 259
〈표 6– 8〉 우리나라의 미래 사회복지지출 예측치(2014~60년) ····· 261
〈표 6– 9〉 복지모형별 재원조달의 구성(2010년) ····· 266

〈표 7– 1〉 2009년 공무원연금법 개정(2009. 12. 31 개정, 2010. 1. 1 시행) ····· 273
〈표 7– 2〉 공무원연금의 재정수지 현황 ····· 274
〈표 7– 3〉 공무원연금 재정수지 전망(2012년 불변가) ····· 275
〈표 7– 4〉 군인연금 재정수지 전망 ····· 276
〈표 7– 5〉 사학연금 재정수지 전망 ····· 277
〈표 7– 6〉 공무원연금의 연금충당부채(2013년 말) ····· 278
〈표 7– 7〉 사학연금의 연금충당부채 현황 ····· 279
〈표 7– 8〉 OECD 국가의 연금제도 ····· 289
〈표 7– 9〉 국민연금 연도별 비용률 추이 ····· 296
〈표 7–10〉 인구 대안가정에 따른 국민연금 재정 변화 전망 ····· 297

〈표 8– 1〉 OECD 주요 국가의 GDP 대비 의료비 비중과 의료비 증가율 ····· 320
〈표 8– 2〉 각국의 공공의료보험 지출통제장치 ····· 323
〈표 8– 3〉 공적의료지출 추계치와 사용된 가정 ····· 328

〈표 9– 1〉 교육부의 재정운용 추이(2009~13년) ····· 366
〈표 9– 2〉 2014년 교육예산 ····· 367
〈표 9– 3〉 GDP 대비 교육단계별 공교육비 구성(2000~10년) ····· 368
〈표 9– 4〉 학생 1인당 공교육비(2000~10년) ····· 369
〈표 9– 5〉 취학 전 교육단계의 연령별 취학률(2011년) ····· 372

〈표 9– 6〉 사회·경제적 배경에 따른 '2012 PISA' 수학 점수 차이 ····· 374
〈표 9– 7〉 정부의 고등교육 재정지원 규모 ····· 376
〈표 9– 8〉 고등교육 취학률(2011년) ····· 378
〈표 9– 9〉 대학생 1인당 지원액 비교(2010년) ····· 378
〈표 9–10〉 대학등록금 비교(2011년) ····· 379
〈표 9–11〉 고등교육투자의 내부수익률 ····· 380
〈표 9–12〉 교육단계별(학생 1인당 교육비/1인당 GDP) 비교 ····· 385
〈표 9–13〉 대학의 서열화 실태 ····· 389

〈표 10–1〉 도로 및 철도 부문 예산투입 추이(2000~15년: 추경 포함) ····· 405
〈표 10–2〉 도로 세부 부문 예산투입 추이(2000~13년: 추경 제외) ····· 406
〈표 10–3〉 주요 SOC부문 스톡 변화 추이(2000~10년) ····· 407
〈표 10–4〉 GDP 대비 공공투자 비율 ····· 408
〈표 10–5〉 SOC 자본의 분류 ····· 416
〈표 10–6〉 기초통계량 ····· 417
〈표 10–7〉 Johansen 검정 결과(로그수준 변수) ····· 419
〈표 10–8〉 단순 회귀분석 ····· 420
〈표 10–9〉 주성분 분석 주성분 부하 벡터(loading vector) ····· 420
〈표 10–10〉 주성분 요인과 자본 간 상관계수 ····· 421
〈표 10–11〉 주성분 요인과 자본 간 상관계수 ····· 421
〈표 10–12〉 주성분 요인을 이용한 회귀분석 ····· 422
〈표 10–13〉 베이지안 추정 ····· 423

〈표 11–1〉 OECD 주요국의 세전 지니계수와 세후 지니계수 비교 ····· 447
〈표 11–2〉 주요 세목별 조세의 한계효율비용 추정치 ····· 460
〈표 11–3〉 소득세의 소득재분배효과 ····· 460
〈표 11–4〉 세목별 세수의 GDP 탄력성 추정치 ····· 461

〈표 11-5〉 조세감면 건의 및 의원입법 추이 ····· 477

〈표 12-1〉 근로소득공제(2014년) ····· 490
〈표 12-2〉 연금소득공제(2014년) ····· 490
〈표 12-3〉 기본공제, 추가공제, 연금보험료공제, 특별소득공제, 장기주택마련저축 등 공제(2014년) ····· 492
〈표 12-4〉 종합소득세율 체계(2014년) ····· 493
〈표 12-5〉 근로소득세액공제(2014년) ····· 493
〈표 12-6〉 자녀세액공제와 특별세액공제(2014년) ····· 494
〈표 12-7〉 최근의 국세수입 실적 및 세수비중 ····· 495
〈표 12-8〉 개인소득과세(OECD 분류번호 1100 기준) GDP 대비 비율의 국제비교 ····· 499
〈표 12-9〉 종합소득 규모별 종합소득세 결정세액 분포(2012년 귀속본 소득 기준) ····· 501
〈표 12-10〉 근로소득 급여소득 규모별 근로소득세 결정세액 분포(2012년) ····· 502
〈표 12-11〉 소득·소득세의 분포: 한국과 영국의 비교 ····· 503
〈표 12-12〉 우리나라와 영국의 주요 소득단계별 지니계수 ····· 506
〈표 12-13〉 근로자가구와 자영업자가구의 근로·종합소득세 부담 분포의 비교 ····· 511
〈표 12-14〉 주요국 물가연동 소득세제의 종류와 범위 ····· 513
〈표 12-15〉 소득공제 동결 시 소득계층별 근로·종합소득세의 실효세부담률 추이 ····· 517
〈표 12-16〉 근로·종합소득세의 세수와 GDP 전망치 ····· 525
〈표 12-17〉 근로·종합소득세 실효세율 전망치(GDP 대비) ····· 528
〈표 12-18〉 지니계수 전망치: 세전소득 및 근로·종합소득세 세후소득 기준 ····· 531
〈표 12-19〉 지니계수 하락률로 평가한 근로·종합소득세의 소득재분배효과 전망 결과 ····· 534
〈부표12-1〉 근로종합소득세 물가연동지수 ····· 545
〈부표12-2〉 근로·종합소득세 세부담 전망 결과(가구당 평균 기준) ····· 547

〈표 13-1〉 부가가치세 현황 ····· 552

〈표 13-2〉 세수 1단위당 한계초과부담 추정 비교 ····· 556
〈표 13-3〉 잠재성장률 거시지표 전망 ····· 562
〈표 13-4〉 근로소득 분포 전망 ····· 564
〈표 13-5〉 자산소득 분포 ····· 564
〈표 13-6〉 경상소득 분포 전망 ····· 565
〈표 13-7〉 부가가치 실효세율 추정 ····· 566
〈표 13-8〉 계층별 부가가치세 세부담액 및 분포 ····· 568
〈표 13-9〉 부가가치세수 전망 및 비중 ····· 569
〈표 13-10〉 소득계층별 경상소득 대비 부가가치세부담 비중 ····· 571
〈표 13-11〉 부가가치세후의 지니계수 변화 ····· 572
〈표 13-12〉 복지분야별 소득계층별 귀착 ····· 574
〈표 13-13〉 부가가치세 1%p 인상 후 세수입 변화 ····· 575
〈표 13-14〉 부가가치세 인상 전후의 지니계수 변화 ····· 576
〈표 13-15〉 추가 세수의 복지분야별 환원에 따른 지니계수 변화 ····· 579
〈표 13-16〉 부가가치세율 인상 전 대비 지니계수 변화 ····· 580
〈표 13-17〉 주요 거시지표 변화 ····· 581

◈ 그 림 목 차

[그림 2- 1] G-20 국가별 GDP 대비 국가채무 비율 ····· 31
[그림 2- 2] 관리대상수지 및 국가채무 추이 ····· 36
[그림 2- 3] 자본스톡 증가율 및 투자증가율 ····· 39
[그림 2- 4] 향후 인구구조 변화 ····· 39
[그림 2- 5] OECD 국가별 조세부담률(2012년) ····· 41
[그림 2- 6] GDP 대비 연금, 사회보험 및 공적부조 장기 전망 ····· 42
[그림 2- 7] 지방채무와 지방공기업 채무의 GDP 비중 추이 ····· 45
[그림 2- 8] 국가채무의 동태적 추세 ····· 54
[그림 2- 9] 관리재정수지의 동태적 추세 ····· 55

[그림 3- 1] 지방재정위기 사전경보시스템 개요 ····· 73
[그림 3- 2] 지자체별 BTL 임대료 잔액 추정 ····· 90
[그림 3- 3] 기초지자체별 BTL 임대료 잔액 포함 시 채무비율 변화 ····· 97
[그림 3- 4] 기초지자체별 예산 대비 비율 연간 부담액 ····· 113

[그림 4- 1] 한전의 자산과 부채 추이 ····· 155

[그림 5- 1] GDP에 대한 통합재정수지와 관리대상수지 비율 ····· 182
[그림 5- 2] GDP에 대한 국가채무 비율 ····· 183
[그림 5- 3] GDP에 대한 일반정부 부채비율의 연평균 증가율: 1998~2013년 ····· 183
[그림 5- 4] 1985년 재정준칙의 분포 ····· 200
[그림 5- 5] 2013년 재정준칙의 분포 ····· 200
[그림 5- 6] 재정준칙 도입 국가 현황(소득별) ····· 201

그림목차

[그림 5- 7] 재정준칙 도입 국가 현황(지역별) ····· 202
[그림 5- 8] 재정준칙 도입 국가 현황(특성별) ····· 203
[그림 5- 9] 재정준칙의 유형별 도입 현황(국가준칙) ····· 203
[그림 5-10] 재정준칙의 유형별 도입 현황(초국가준칙) ····· 204
[그림 5-11] 경기조정 균형재정수지 국가 ····· 207
[그림 5-12] 재정준칙 한도에서 공공투자 혹은 지출 우선 항목을 제외한 국가 ····· 207

[그림 6- 1] 주요 국가들의 복지재정 규모와 구성(2009년) ····· 243
[그림 6- 2] 사회보장위원회의 공공사회복지지출 규모 추정 ····· 246
[그림 6- 3] 사회보장위원회의 공공사회복지지출 구성별 규모 추정 ····· 247
[그림 6- 4] 1인당 GDP와 총사회복지지출(2008년) ····· 252
[그림 6- 5] 1인당 GDP와 현금복지(2008년) ····· 253
[그림 6- 6] 1인당 GDP와 현물복지(2008년) ····· 254
[그림 6- 7] 인구수와 총사회복지지출(2008년) ····· 254
[그림 6- 8] 인구수와 공적부조(2008년) ····· 255
[그림 6- 9] 노인부양률과 총사회복지지출(2008년) ····· 255
[그림 6-10] 노인부양률과 연금(2008년) ····· 256
[그림 6-11] 사회보장위원회와 본 보고서의 추정치 비교 ····· 263
[그림 6-12] 사회보장위원회와 본 보고서의 사회복지지출 구성별 비교 ····· 263
[그림 6-13] 우리나라 예측치, 핀란드, 독일과의 사회복지 분야별 비교 ····· 265

[그림 7- 1] 국민연금 재정수지전망 ····· 271
[그림 7- 2] 공무원연금 관련 주요 지표 전망 ····· 275
[그림 7- 3] 기초연금 가입자 수 및 재정전망 ····· 281
[그림 7- 4] 인구구조의 변동요인을 전제한 국민연금 보험료 조정방안 ····· 298

[그림 8- 1] 1인당 의료비 연평균 증가율(2000년 이후) ····· 318

[그림 8- 2] GDP 대비 공적의료비 비중 추계 ····· 327
[그림 8- 3] 근거기반 급여화 결정의 흐름도 ····· 335
[그림 8- 4] NICE의 다중기술평가과정(Multiple Technology Appraisal) 흐름도 ····· 338
[그림 8- 5] 독일 보건부와 사회보험연방위원회의 기능과 상호작용 ····· 340
[그림 8- 6] 독일 공적의료보험 급여화 결정 중 기술평가의 위치와 역할 ····· 342
[그림 8- 7] 네덜란드 의료보험 급여결정과정에서의 주요 관계자 ····· 344

[그림 9- 1] 교육지출구조의 문제인식 개관 ····· 362
[그림 9- 2] 유치원 취원율 변화 추이(2006~12년) ····· 371
[그림 9- 3] 중앙정부 보육·유아교육 예산 추이 ····· 372
[그림 9- 4] 학급당 학생 수(2000~13년) ····· 373
[그림 9- 5] 학교유형별 교육기관에 대한 고등교육 학생 1인당 연간 정부부담 ····· 376
[그림 9- 6] 고등교육기관 취학률(1970~2012년) ····· 377
[그림 9- 7] 교육교부금의 구조적 문제 ····· 386

[그림 10-1] SOC 재정지출 추이(1970~2010년) ····· 403
[그림 10-2] 교통 SOC부문별 예산투입 추이(1995~2014년) ····· 405
[그림 10-3] GDP 대비 공공투자 비율 ····· 408
[그림 10-4] 실질GDP 및 자본스톡 추세(로그) 및 증가율 추이 ····· 418
[그림 10-5] 자본스톡의 한계생산성 추이 ····· 424
[그림 10-6] 공공자본스톡의 한계생산성 추이 ····· 425
[그림 10-7] 시변모수의 추정 결과 ····· 426
[그림 10-8] 시변모수하에서의 자본의 한계생산성 추이 ····· 427

[그림 11-1] 우리나라의 근본적 세제개편: 배경과 방향 ····· 437
[그림 11-2] 1960~70년대 주요 경제·사회 환경 변화와 세제개편 ····· 440
[그림 11-3] 주요 경제·사회 환경 변화와 세제개편(1980~97년) ····· 441

[그림 11-4] 경제위기(1997년) 이후 주요 경제·사회 환경 변화와 세제개편 ····· 444
[그림 11-5] 합계 출산율 추이 국제 비교 ····· 449
[그림 11-6] 우리나라 인구구조의 시대별 변화 ····· 450

[그림 12-1] 종합소득 과세체계(2014년 기준) ····· 488
[그림 12-2] 세부담의 누진도와 소득재분배효과의 일반적 상관관계 ····· 498
[그림 12-3] OECD 회원국의 개인소득과세의 GDP 대비 비중(2011년 기준) ····· 500
[그림 12-4] 근로·종합소득세 과세자비율 추이 ····· 504
[그림 12-5] 소득재분배효과의 국제비교 ····· 505
[그림 12-6] 소득공제 동결 시 소득세 과세자 비율 변화 추이(2006년 기준) ····· 516
[그림 12-7] 소득공제 동결 시 소득재분배효과의 변화 추이(2006년 기준) ····· 516
[그림 12-8] 근로·종합소득세의 장기 세수 전망: GDP 대비 세수 비중(물가연동 시) 519
[그림 12-9] 사업소득세의 소득포착률 제고 시 소득재분배효과 ····· 520
[그림 12-10] 미시모의실험 시 소득세제의 정액부분 연동지수 ····· 523
[그림 12-11] 소득세 물가연동세제 도입 시 세수효과: GDP 대비 비중 추이 ····· 530
[그림 12-12] 소득세 물가연동세제 도입 시 최고세율 인상효과의 비교:
GDP 대비 비중 추이 ····· 530
[그림 12-13] 소득세 물가연동세제 도입 시 세전·세후소득 지니계수 전망 결과 ····· 533
[그림 12-14] 소득세 물가연동세제 도입 시 소득재분배효과(현행 세율,
지니계수 감소율 기준) ····· 537
[그림 12-15] 소득세 물가연동세제 도입 시 소득재분배효과(최고세율 인상 효과,
지니계수 감소율 기준) ····· 537

[그림 13-1] 부가가치세 세수율 추이 및 주요 사건 ····· 552
[그림 13-2] 부가가치세 부담률 비교(2013년, GDP 대비 비중) ····· 553
[그림 13-3] 부가가치세율 비교(2014년) ····· 553
[그림 13-4] 부가가치세율과 세수율 간 관계: OECD 국가를 중심으로 ····· 554

[그림 13–5] 소득계층별 부가가치세 실효세율부담률 분포 ····· 560
[그림 13–6] 소득계층별 경상소득 대비 부가가치세부담 비중 ····· 571

요 약

인구구조의 변화로 경제활동인구는 감소하고 그 평균연령 역시 상승하고 있다. 이로 인해 재정지출에 대한 수요는 증가하는 반면, 세입은 감소하여 재정건전성이 크게 훼손될 것으로 전망된다. 또한 재정은 국가경제가 위기에 부딪칠 때마다 보험역할을 수행하기 위해서라도 그 건전성을 유지해야 한다. 본 연구의 제1부에서는 재정의 건전성에 대한 평가와 정책과제를 제시하고 있다. 제2부에서는 재정의 건전성을 회복하기 위한 세출 측면에서의 대응방안을 사회복지, 교육비, 의료비, SOC에 대해 분석하고 있다. 제3부에서는 재정수입구조의 평가와 정책과제에 대하여 분석하고 있다.

제2장: 향후 재정건전성이 악화될 우려가 높으며 조세부담률을 20%대 중반, 재량지출 비중을 GDP 대비 10% 이하로 유지해야 한다. 지속적인 세출구조조정 및 재원연계지출의 정착이 요구되며, 교육재정교부금과 연금 및 건강보험 등 사회복지지출에 대한 조정도 필요하다. **제3장:** 많은 지자체가 단기적인 재정부담이 없다는 이유로 민간투자 사업을 추진하여 장기적인 재정위험을 증대시키고 있다. 이러한 지방재정의 위험 증가는 궁극적으로 국가재정 전반의 위험을 증가시킬 가능성이 크므로 지자체의 민간투자 사업 추진에 대한 관리를 강화해야 한다. **제4장:** 공기업 부채문제 해결을 위해서는 공기업의 과잉기능을 해소해야 하는데, 이를 위한 가장 핵심적인 수단은 공기업이 독점하는 시장에 경쟁을 도입하거나 민간에 그 역할을 맡기는 것이다. **제5장:** 재정건전화를 위해서는 재정준칙 도입과 함께 재정제

도에 대한 전반적인 개선이 필요하다. 위기 발생 시 준칙의 예외 조항과 위기 종료 후 준칙으로의 복귀 이행 과정을 법제화한다면 준칙의 실용성은 더욱 커질 것이다.

제6장: 우리나라의 총 사회복지지출을 통제하지 않을 경우 2011년 15.6%, 2020년 21.8%, 2030년 34.0%로 급증할 것이다. 우리나라는 북구와 독일의 중간 정도를 지향점으로 설정하는 것이 바람직하다. **제7장:** 한국은 2060년 노인인구비율이 40% 수준에 이르러 노후소득보장 관련 지출(4대 공적연금, 기초연금)이 GDP 대비 10% 내외 수준으로 증가할 것이다. 공적연금 성격은 국민연금과 유사한 구조로, 공로보상적 성격은 민간의 퇴직금(퇴직연금) 제도로 전환시켜 제도의 형평성 제고와 함께 재정안정화를 이루어야 한다. **제8장:** 우리나라의 건강보험은 주로 정치적인 동기에 의해 보장성을 확대하는 데 초점을 맞추다 보니 체계적인 지출관리 노력은 상대적으로 등한시되었다. 향후 의료비 지출이 크게 늘어날 것으로 예상되는 만큼 건강보험 급여결정절차의 책무성을 높이는 방향으로 제도개편이 필요하다. **제9장:** 교육재정은 학생 1인당 교육비지원규모의 변화추이를 감안하여 유연하게 조정되어야 한다. 또한 무상보육, 고교무상교육, 대학구조개혁 지원프로그램과 특성화프로그램 등에서 국가재정이 할 사업과 민간자율과 시장에 맡길 사업을 구분해야 한다. **제10장:** SOC 투자는 일부 부문에서의 과잉투자가 우려된다. 특히 도로부문의 한계생산성이 크게 낮은 것으로 나타나며 철도의 경우 상대적으로 높게 나타나고 있어 SOC 공급정책에서 효율성에 근거한 투자 패러다임으로의 전환이 필요하다.

제11장: 세제개편의 원칙으로 “세율 인상 전 세원 확충”과 “세제의 단순화와 간소화”가 필요하다. 복지지출이 증가하는 초기에는 사회보장지출에 대한 기여금 증가로 충당하고, 다음 단계에서 소득세 부담 증가로 재원을 조달하고, 본격적으로 복지지출이 증가하는 단계에서는 소비세의 증가로 조달하여야 될 것이다. **제12장:** 세원확충을 위해서는 최고세율의 인상방안보다는 CPI 등을 물가연동지수로 활용하여 과세저변을 확대하는 방안이 보다 효과적이다. 그 결과 근로・종합소득세의 소득재분배 효과도 따라서 증대되는 것으로 분석된다. **제13장:** 부가가치세 자체는 역진적인 부담 분포를

보이고 있지만, 부가가치세율 인상에 따른 소득계층별 소비와 소득변화 등 간접효과를 모두 반영하면 지니계수가 0.01~0.02%p 낮아져 미미하게나마 소득재분배를 개선하는 것으로 나타난다. 더욱이 부가가치세율 인상으로 확보되는 추가 세수입을 국민기초생활보장과 같이 수혜계층이 저소득층에 집중되는 복지분야에 활용할 경우 소득재분배 개선효과는 더 커지게 된다.

이상의 챕터들을 관통하는 본 연구의 결론은 다음과 같다. 첫째, 지금은 재정건전성을 유지하는 것이 매우 중요한 시점이 되었다. 지금 우리의 재정건전성은 나쁘지 않은 편이나 시계를 조금 연장해 보면 머지않아 위험수준에 도달할 위험성을 가지고 있다. 더구나 지자체의 장기적 재정건전성과 공기업 부채문제를 고려하면 더욱 그러하다. 둘째, 현재의 재정건전성은 지출효율화만으로는 해결되기 어려우므로 비과세·감면의 축소, 사회보장기여금 확대, 소득세 및 소비세 인상이 순차적으로 고려되어야 한다. 그리고 이러한 증세 관련 조세저항을 최소화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 셋째, 재정이 담당해야 할 영역과 민간이 수행해야 할 영역을 잘 구분해야 한다. 민간이 할 수 있는 분야에 굳이 재정을 투입하는 것은 재정의 낭비일 뿐더러 민간의 활력을 저하시키는 부작용을 낳는다. 넷째, 재정지출의 적정화·효율화가 필요하다. 수요가 감소하는 분야, 효과성이 낮은 분야에 대한 재정지출은 하향 조정되어야 한다. 이를 위해서는 지출분야 간 우선순위 및 적정 규모 설정을 위한 유연성을 확보해야 한다. 다섯째, 향후 재정건전성을 지키기 위해서는 재정의 책무성이 담보되어야 한다. 즉, 지방정부, 공기업, 의료재정 등에서 지출을 결정하는 사람이나 기관은 그 결정에 대한 책임을 지는 구도가 확립되어야 한다. 여섯째, 재정건전성 확보를 위해서는 제도화가 중요하다. 그 일환인 재정준칙의 제정은 이제 선택이 아니라 필수사항이 되었다. 지금은 장기적인 재정건전성의 초석을 놓아야 할 때이다.

제1장

서 론

김 성 태 (청주대학교)
박　　진 (KDI국제정책대학원)

제1절　연구배경 및 연구의 필요성

한국경제는 1960년대 초반 이후 시작된 고도·압축 성장에 따른 성장피로도가 누적되고, 많은 기업의 고비용–저효율 등 경제의 구조적인 문제점이 드러나면서 1997년 말의 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 이제는 어느덧 저성장의 함정에 빠질지도 모른다는 우려하에 있다. 현재 한국경제는 재도약할 것인가 아니면 저성장의 함정에 빠질 것인가 하는 기로에 서 있다.

이와 함께 우리나라의 경제·환경 변화는 기로에 있는 한국경제를 더욱 어렵게 만들고 있다. 최근 출산율의 급격한 감소와 고령화의 급속한 진전으로 우리나라 인구구조가 변화되고 있다. 우리나라 평균수명은 지난 40년간 크게 증가하여 1970년 58.8세에서 2010년 80.0세를 넘어서 2050년까지 지속적으로 증가하여 고령화 진전 속도는 세계평균에 비해 뚜렷하게 빠른 추세를 보일 것으로 전망되고 있다. 출산율의 저하와 고령화의 급속한 진전으로 인구규모는 2030년 정점에 도달한 뒤 감소세로 전환되어 인구구조는 현재 원통형의 인구구조로부터 2050년에는 역피라미드형의 인구구조로 바뀔 것으로 전망되고 있다.

〈표 1-1〉 주요 국가별 고령화 속도 비교

	도달 연도			증가 소요 연수(년)	
	7% (고령화)	14% (고령)	20% (초고령)	7% → 14%	14% → 20%
일 본	1970	1994	2005	24	11
프랑스	1864	1979	2018	115	39
영 국	1929	1975	2028	46	53
미 국	1942	2014	2032	72	18
한 국	2000	2017	2026	17	9

자료: 일본 국립사회보장・인구문제연구소, 「인구통계자료집」, 2010, 「e나라지표」에서 재인용함.
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1010

이와 같은 인구구조의 변화로 경제활동인구는 감소하고 경제활동인구의 평균연령 역시 상승할 것으로 전망된다. 경제활동인구의 감소는 결과적으로 노동공급의 감소를 유발하고 노동공급의 구성을 변화시켜 노동생산성을 저하시키게 될 것이다. 한편, 인구고령화는 부양 대상층의 증가로 음(−)의 순저축률 집단을 증가시켜 경제 전체의 저축률을 감소시키고 그에 따라 투자를 감소시켜 장기적으로 자본축적을 저해하게 될 것이다. 따라서 향후 고령화와 저출산의 급속한 진전은 노동과 자본의 성장기여도를 모두 감퇴시켜 잠재성장률이 점진적으로 하락하고, 그에 따라 경제성장률 역시 낮은 수준에 머무르게 될 것으로 전망된다.

이와 같은 경제・환경의 변화에 따라 재정지출에 대한 수요는 증가하는 반면, 재정공급 측면에서는 세입이 감소하는 방향으로 작동하여 재정건전성이 크게 훼손될 것으로 전망된다.

우선 재정수요 측면에서는 사회복지지출에 대한 수요가 폭발적으로 증가될 것이 우려된다. 현재의 복지제도가 그대로 유지된다는 전제하에 인구구조 변화에 따른 GDP 대비 사회복지지출 비중은 2013년 9.8%이던 것이 2040년에는 22.6%로 급격히 증가하여 OECD 평균(2009년 기준)을 넘어선 다음, 2060년에는 29%에 도달하여 19.2%p가 증가할 것으로 전망되고 있다(보건복지부・한국보건사회연구원[2014]).[1] 고령화와 저출산의 급속한 진전은 인구구조를 역피라미드형으로 만들어 노령인구의 증가로 건강・의료비

지출이 급속히 증가하게 될 것이다. 또한 고령화의 급속한 진전은 은퇴 인구의 증가에 따른 연금지급액을 증가시키고, 은퇴 후 소득감소에 따른 빈곤문제를 해결하기 위한 사회복지지출을 크게 증가시킬 것으로 전망된다.

국민소득이 증가될수록 소득이 양극화되고 소득분배가 악화되는 문제를 해결하기 위해서는 궁극적으로 소외계층에 대한 사회안전망 확충에 대한 재정수요가 증가하게 될 것이다.

남한과 북한이 대치하는 우리나라의 특수한 상황은 우리 재정을 압박하는 또 하나의 중요한 요인이 될 것이다. 언제 이루어질지 알 수 없는 남북통일은 궁극적으로 재정부담으로 귀착될 것이므로 재정지출 수요를 증가시킬 것이다.

한편, 고령화와 저출산의 급격한 진전은 생산가능인구의 감소와 경제활동인구의 감소로 이어져 저성장과 함께 조세수입을 크게 감퇴시킬 것으로 전망된다. 따라서 이러한 경제·사회의 환경 변화는 재정공급을 감퇴시키게 될 것이다. 그 결과 재정수요는 증가하고 재정공급 능력은 감소하여 재정지출에 대한 초과수요를 초래하고, 현행 재정체계를 그대로 유지하는 경우 재정적자가 지속되고 재정의 건전성이 크게 훼손될 것으로 전망된다.

한편, 거시경제적인 측면에서 재정의 건전성을 유지하여야 되는 이유는 다음과 같다. 재정적자가 누적되면 경제 전체의 실질저축을 감소시켜 실질이자율을 상승시키고 그에 따라 투자가 감소하여 실질생산을 감소시키게 될 것이다.[2] 또한 재정적자가 투자를 감소시키는 또 다른 경로는 유동성 할

---

1 다른 자료출처인 OECD(2014)의 공공사회지출(SOCX) 통계기준으로 우리나라 복지지출 수준은 2009년 대비 8.6%에서 2050년 20.8%로 12.2%p가 증가할 것으로 전망되었다.

2 리카르도의 대등정리(Ricardian Equivalence)는 세금을 걷는 대신 부채로 재정지출을 하더라도 경제에는 아무런 차이가 없다고 주장한다. 개인 입장에서는 지금은 세금을 내지 않더라도 미래에 세금이 인상될 것이므로 평생소득은 어차피 일정하다고 본다는 것이다. 따라서 정부가 부채로 재정지출을 하는 경우에도 이를 세금을 인상한 경우와 마찬가지로 개인은 지금 소비를 줄인다는 것이다. 그러나 본 정리는 현실성이 없는 매우 강한 가정에 근거하고 있다. 대등정리가 현실성이 없다는 점은 유럽의 재정위기에서 이미 확인한 바 있다. 사람들은 부채를 자신들의 미래 부담이라고 인식하지 못하고 따라서 소비수준도 줄이지 않는다. 이와 같은 리카르도의 대등정리는 고령화가 진전되면서 더욱 힘을 잃게 된다. 인구 고령화는 당장의 세금보다는 부채에 의한 재정지출을 선호하는 계층이 늘어난다는 의미이다. 고령층일수록 남은 수명이 짧아 재정지출의 재원조달 방식을 지금보다는 미래로 미루고 싶어 하기 때문이다. 다시 말해 인구 고령화는 부

증과 위험할증효과를 통해서이다. 즉, 재정적자는 정부가 대규모 자금을 조달하는 경우 자본시장의 유동성을 제약하게 되어 이자율을 상승시켜 투자를 감소시키는데 이를 유동성 할증이라 한다. 한편, 정부부채의 증가는 정부의 파산확률을 상승시켜 이자율이 상승되고 투자가 감소되는데 이를 위험할증효과라 한다. 종합하면 재정적자의 증가는 이자율을 상승시켜 투자를 감소시키고 장기적으로는 성장잠재력이 감퇴되는 문제가 있다.

또한 재정의 건전성을 유지하여야 되는 또 다른 이유를 우리나라 특유의 재정의 역할 관점에서 살펴보자. 우리나라의 경우 재정은 역사적으로 경제가 위기에 처했을 경우 이로부터 국가경제를 구해내는 보험기능을 훌륭하게 수행하여 왔다. 1997년 말 경제위기가 왔을 때 정부는 시의적절하게 160조원의 공적자금을 투입함으로써 금융개혁을 성공적으로 수행할 수 있었다.[3] 또한 2008년 글로벌 금융위기에서도 우리 정부는 선제적으로 적극적인 재정정책을 집행함으로써 OECD 국가 중에서도 가장 신속하게 위기에서 탈출할 수 있었다. 앞으로도 우리나라 경제가 위기에 부딪칠 때마다 재정은 경제를 위기에서 구하는 보험기능을 수행하여야 될 것이다. 이를 위해서도 재정의 건전성은 확보되어야 하는 것이다.

이상과 같은 여러 가지 이유에서 우리나라 재정의 건전성은 유지 내지 제고되어야 한다. 본 연구는 우리나라 재정건전성에 대하여 다각도에서 평가·분석하고, 재정건전성을 제고하기 위한 방안을 세출과 세입 측면에서 제시하는 것을 목적으로 한다. 본 연구의 제1부에서는 재정 전반의 건전성 평가와 재정의 건전성 제고를 위한 정책과제를 제시하고 있다. 제2장에서는 장기재정추계를 통한 재정의 지속가능성을 평가하고 있으며, 제3장에서는 지방재정의 위험도를 분석하고 지방재정의 건전성을 강화하는 방안을

채를 늘려 당장의 혜택을 주는 정부에 표를 주는 계층이 많아진다는 뜻이다. 어느 나라보다도 빠른 고령화 속도를 보이고 있는 우리나라에서는 그만큼 빠르게 부채가 늘어날 우려가 있다. 물론 자식의 평생소득까지 고려하는 이타적이고도 넓은 시야를 가진 부모가 대부분이라면 여전히 대등정리는 유효성을 가질 수 있다. 그러나 인구 고령화의 요인 중 하나인 딩크족(Double Income, No Kids)의 증가는 이러한 가능성도 별로 없음을 알려 주고 있다.

3 이를 두고 흔히 재정이 금융을 구했다고 하였다.

제시하고 있다. 제4장에서는 공공기관 부채를 유형별로 분류하고 해결방안을 제시하고 있다. 제5장은 재정건전성을 지키기 위한 재정준칙의 필요성과 도입방안을 논의하고 있다.

본 연구의 제2부에서는 재정의 건전성을 회복하기 위한 세출 측면에서의 대응방안을 사회복지, 공적연금, 의료비, 교육비, SOC지출 측면에서 분석하고 있다. 제6장에서는 지속가능한 복지를 위한 사회복지지출의 최적 규모와 구성에 대하여 분석하고 있다. 제7장에서는 최근 우리나라의 세대 간 부담 분담의 관점에서 국가 과제로 대두되고 있는 공적연금재정에 대하여 평가하고 개혁과제를 제시하고 있다. 제8장에서는 건강보험의 재정건전성 제고를 위한 급여결정 과정의 책무성 강화 방안을 모색하고 있다. 제9장에서는 교육재정의 전망과 교육재정의 건전성 제고를 위한 정책과제를 제시하고 있다. 제10장에서는 지속가능한 SOC투자 방향에 대하여 분석하고 있다. 향후 연구에서는 본 연구에서 다루고 있는 부문별 세출의 효율적인 집행방안을 기초로 우리 사회의 재정지출의 최적구성(optimal portfolio)에 대하여도 논의할 필요가 있을 것이다.[4]

본 연구의 제3부에서는 재정수입구조의 평가와 정책과제에 대하여 분석하고 있다. 향후 사회복지지출을 중심으로 재정지출의 전반적인 증가가 불가피하므로 세제는 증세지향적인 방향으로 개편되어야 할 것이다. 이를 위해 우리나라의 세제는 점진적인 개편이 아닌 근본적인 개편이 필요하다는 것을 제시하고 있다. 특히 지속가능한 재정을 위한 세제개편방안에 대하여 다루고, 세원 확충 기능에 초점을 맞춘 소득세제 개편방안을 제시한다. 미래에 급증할 것으로 전망되는 사회복지지출의 재원조달 수단으로 고려되는 부가가치세 인상의 경제적 파급효과를 효율성과 형평성 측면에서 분석한다.

---

4 현재 우리나라는 제한된 재원에 재정지출에 대한 수요는 넘쳐나고 있다. SOC 지출의 특징은 물적자본(physical capital)에 대한 투자로서 물적자본의 축적에 영향을 미쳐 장기적으로 경제의 성장잠재력에 영향을 미친다. 한편, R&D지출은 지적자본(knowledge capital)에 대한 투자로서 경제의 노동생산성과 자본생산성 및 총요소생산성을 상승시켜 생산기술의 혁신을 통해 총산출고를 증가시키는 데 기여한다. 사회복지지출은 미래보다는 현재 세대의 소비증대를 통해 후생을 증대시키는 역할을 한다. 따라서 최적 재정지출의 구성은 이들 재정지출에 대한 최적 비중을 구하는 것이 될 것이다. 사회후생함수는 현재 세대와 미래 세대의 효용이 반영되어야 할 것이다.

제2절 장별 주요 연구 결과

본 연구의 주요 연구 결과를 장별로 정리하면 다음과 같다. 제2장은 재정건전성 평가와 향후 정책과제를 다루고 있다. 금융위기 이후 우리나라의 재정여건은 점차 악화되고 있으며, 장기적으로도 재정건전성을 위협하는 요인들이 존재하고 있다. 인구구조 고령화에 따른 잠재성장률 하락과 이에 따른 세입기반 약화 및 사회복지 등 재정지출의 증가 등이 그 위협요인이다. 안정적인 성장을 담보하고 경기여건 변화에 대한 대응력을 갖기 위해서는 국가채무가 적정 수준에서 유지될 필요가 있는데, 기존의 연구 결과 등을 감안할 때 적어도 국가채무 비율을 50~70% 수준에서 유지하는 것이 바람직 할 것으로 사료된다. 시뮬레이션 결과 이를 위해서는 관리재정수지 적자를 매년 약 1~2% 내외로 축소시켜야 하며, 이 경우 조세부담률을 20%대 중반, 재량지출 비중을 GDP 대비 10% 이하로 유지해야 하는 것으로 나타났다. 결국 재정 전반에 걸친 개혁은 필수적이다. 재정수입의 경우 증세가 불가피할 것으로 사료되며 비과세·감면을 적극 추진해야 한다. 또한 기금의 여유재원을 정부재정으로 활용하는 방안도 고려할 수 있다. 재정지출 측면에서는 지속적인 세출구조조정 및 재원연계지출의 정착이 요구되며, 교육재정교부금과 연금 및 건강보험 등 사회복지지출에 대한 조정도 필요하다.

제3장은 민간투자사업을 중심으로 지방재정의 위험도를 분석하고 재정건전성 강화방안을 제시하고 있다. 민간투자사업은 단기간의 재정부담을 덜어주는 대신 장기간에 걸친 재정위험을 감수해야 하는 경우가 많으므로 사업추진 시 장기적인 재정부담이 신중히 고려되어야 한다. 그러나 많은 지자체가 단기적인 재정부담이 없다는 이유로 사업을 추진하여 장기적인 재정위험을 증대시키고 있는 것으로 나타났다. 본 장에서는 지방자치단체의 민간투자 사업이 지방재정에 미치는 장기적인 부담을 감안하여 재정의 위험도를 새롭게 분석하고 있다. 먼저 민간투자사업에 따른 채무 증가는 전반적으로 지자체의 재정 부담 및 위험을 증가시키는 것으로 나타났다. 특히 채무적인 성격의 BTL 임대료와 BTO 고정사용료를 지자체 채무에 포함시키

는 경우, 기존에는 재정 위험도가 높지 않은 것으로 알려진 지자체 중 일부가 상당히 위험도가 높은 것으로 재평가되었다. 또한 민간투자사업에는 채무적 성격을 가진 정부부담 외에도 다양한 종류의 정부지급금이 있는데, 이들에 대한 연간 예상지급액을 모두 합치면 국제적으로 용인되는 수준인 연간 예산의 2%를 상회하는 지자체들도 상당수 존재하였다. 이러한 지방재정의 위험 증가는 궁극적으로 국가재정 전반의 위험을 증가시킬 가능성이 있다. 민간투자사업의 경우 국가 관리사업에 비해 지자체 관리사업에 대해서는 재정통제가 부족한 상황이다. 향후 지자체의 민간투자사업 추진 시 사업별 재정위험에 대한 면밀한 분석과 함께 해당 지자체에 대한 장기적인 재정적 파급효과를 감안하여 결정할 필요가 있다.

제4장에서는 공기업 부채를 유형별로 나누어 해결방안을 제시하고 있다. 본 연구는 공기업 부채의 유형을 6가지로 나누고 각 유형별 해결방안을 제시하고 있다. 먼저 1유형은 4대강사업과 같이 국가가 재정지원을 하지 않아 발생한 부채로서 이는 국가재정이 부담하는 것이 원칙이다. 2유형의 부채는 LH공사의 임대주택이 대표적 예인데, 이는 정부의 재정지원 확대와 민간부문 활용으로 풀어야 한다. 3유형의 부채는 정부가 공공요금을 낮게 유지하고 경쟁을 활용하지 않아 발생한 부채로서 철저한 원가산정을 바탕으로 적정 수준의 공공요금을 책정해야 할 것이다. 이를 위해서는 경쟁도입, 요금정상화를 위한 정치경제학적 기반을 마련하는 것이 중요하다. 4유형은 철도공사의 부채와 같이 정부의 책임과 공기업의 방만성이 결합된 복합적 유형으로서 경쟁도입이 이 모든 문제점들을 해결하는 최선의 방책이다. 5유형은 해외자원개발과 같이 정부도 민간을 활용하지 않은 책임이 있는 반면 공기업도 잘못된 투자결정으로 부채를 초래한 사례이다. 민간부문의 역할을 확대하면서 공기업의 역할을 제한하고 책임성을 강화해야 한다. 끝으로 6유형은 고유사업이 아닌 비핵심 사업으로 진출하여 발생한 부채로서 공기업의 책임이 대부분인 유형이다. 이에 대해 향후 사업 중단 내지 축소를 검토해야 한다. 위의 유형 중 2008~12년 중에 금융부채 증가를 주도한 것은 2유형과 5유형인 것으로 나타났다. 정부와 공기업의 책임으로 나누어 보면 최근 주요 부채 증가의 대부분은 정부에 책임이 있고 그 다음은 정부

와 공기업의 공동 책임인 것으로 나타났다. 부채유발 요인 중 가장 대표적인 것은 정부가 경쟁을 도입하지 않거나 민간을 활용하지 못했다는 것이었다. 공기업 부채문제의 해결을 위해서는 공기업이 독점하는 시장에 경쟁을 도입하거나 민간에 그 역할을 맡겨야 한다.

제5장은 건전재정을 위한 재정준칙의 도입방향을 제시하고 있다. 정부가 스스로 정해 놓은 재정총량목표를 잘 지킨다면 경기침체에 유연하게 대처하면서도 재정건전성을 확립할 수 있지만 현실적으로는 쉽지 않다. 차선책은 재정준칙을 도입함으로써 목표를 달성하는 것이다. 재정준칙이란 재정건전화를 위해 강제성을 부여하는 대신 유연성을 희생하는 방식을 말한다. 그러나 차세대 재정준칙은 유연성을 최대한 부여하는 방식으로 발전되고 있으므로 우리나라도 유연성과 강제성을 적절히 법제화한 재정준칙을 채택하는 것이 좋다. 균형재정수지준칙의 경우 적용기간은 5년이 좋은데 그렇게 한다면 대통령이 임기 중에 전략적으로 재정을 운용할 수 있을 뿐만 아니라 경기순환 주기와도 대략 일치하기 때문에 준칙의 유연성 확보에도 도움이 될 것이다. 반면, 채무준칙의 경우에는 적용기간을 10년으로 하고 인구구조의 변화를 감안하여 개정할 것을 제안하고 있다. 재정건전화를 위해서는 재정준칙의 도입과 함께 재정제도에 대한 전반적인 개선이 필요하다. 한 예로 대통령 직속의 독립적 재정협의회를 설립하여 예산안 및 국가재정운용계획의 수립에 필요한 성장률 등 각종 전망치를 제공하고, 재정준칙의 준수 상황을 감시하도록 할 필요가 있다. 그 밖에도 위기 발생 시 준칙의 예외 조항과 위기 종료 후 준칙으로의 복귀 이행 과정을 법제화한다면 준칙의 실용성은 더욱 커질 것이다.

제6장에서는 지속가능한 복지를 위한 복지재정 규모와 구성을 살펴보고 있다. 본 장은 우리나라의 여건에 부합하는 지속가능한 복지모형을 모색한다. 국가별 사례를 통해 복지재정의 규모뿐 아니라 복지의 구성에 대한 발전방향도 제시하고 있다는 점에서 기존 연구들과는 차별성을 가진다. 선진국은 국가재정의 차이가 복지재정의 차이로 설명될 만큼 상이한 복지모형들을 보이고 있다. 이러한 여러 복지모형 중 우리나라는 북구와 독일의 중간 정도를 지향점으로 설정하는 것이 바람직하다는 결론을 제시하고 있다.

우리나라는 공동체적 전통으로 보면 북구 국가에 가까워 북구의 사회민주주의 모형을 지향하는 것이 가능하나, 인구규모로 보면 북구 국가들보다 크기 때문에 사회보험 중심의 독일 모형이 주요한 벤치마크 대상이 될 수 있다. 인구가 많으면 조세를 통해 재원을 조달하는 것이 더 어려워지므로 자기책임성이 강한 사회보험이 재원조달 수단으로 더 적합하기 때문이다. 향후 고령화, 경제성장, 인구 증가의 예측치와 회귀식을 이용하여 미래의 '적정' 사회복지지출의 규모와 구성을 계산하였다. 우리나라의 총 사회복지지출은 2011년 15.6%, 2020년 21.8%, 2030년 34.0%로 급증할 것으로 예측되었다. 실제치가 예측치의 약 60% 내외라고 가정하면 2020년 13.1%, 2030년 20.4%, 2040년 27.1%, 2050년 31.4%, 2060년 33.7%로 추정되었다. 주요 사회복지 구성요소별로 살펴보면, 2030년에 연금이 8.2%, 공공부조가 4.2%, 사회서비스 2.0%, 의료 5.4%로 추정되었다. 이는 북구의 조세 중심 모델과 독일의 사회보험 중심 모델의 중간 위치에 해당한다.

제7장에서는 공적연금재정의 평가와 개혁과제를 제시하고 있다. 한국은 2060년 노인인구 비율이 40% 수준에 이르러 노후소득보장 관련 지출(4대 공적연금, 기초연금)이 GDP 대비 10% 내외 수준으로 증가될 가능성이 높다. 본 연구는 4대 공적연금과 기초연금의 재정안정화 방안을 검토하고 있다. 먼저 국민연금의 경우, 현재의 수급부담구조하에서 2060년이면 적립기금이 소진될 것으로 보여 재정안정화 조치가 필요한 상태이다. 현재 급여측면의 조정은 어느 정도 이루어졌다고 할 수 있고, 남은 과제는 연금보험료를 현재의 9% 수준에서 적립방식 기준 균형보험료 수준인 15~16% 수준으로 단계적으로 올리는 것이다. 한편, 기초연금의 경우 노인인구 70%에 대하여 국민연금 평균소득 기준으로 10% 상당을 지급하고 이에 필요한 재원은 조세로 조달하도록 되어 있기 때문에 단일제도로서는 재정적 압박이 가장 큰 제도가 될 가능성이 높다. 기초연금의 도입에도 불구하고 여전히 노인빈곤율이 높아 기초연금 급여수준과 지급대상의 확대를 요구하는 정치적 압박이 높을 수 있다. 이런 점에서 pay-go 원칙이 어느 제도보다 준수되어야 한다. 공무원연금 등 특수직역연금의 경우 세 차례의 개혁에도 불구하고 연금급여수준을 거의 조정하지 못한 채로 유지되고 있다. 특수직역연

금은 제도 도입기간이 길고, 수급부담구조의 불균형이 심각하여 정부재정 의존성이 커지고 있다. 과거 정부가 부담했어야 할 것을 미래 정부에 이전하여 오는 과정에서 연금충당부채가 상당히 누적되어 있는 만큼 제도개혁이 시급한 실정이다. 공무원연금과 군인연금은 당장 수지균형체계로 이행한다 하더라도 국고보전금이 없어지지 않을 정도로 연금부양률이 높아진 상태이고, 사학연금의 경우 2030년대 중반에는 적립기금이 소진되어 공무원연금의 길을 걷게 될 것으로 보인다. 특수직역연금은 공적연금의 성격과 공로보상적 성격이 혼재되고 있는 관계로 국민연금과의 비교가 힘들 뿐만 아니라 제도의 유연한 발전이 어렵다. 따라서 두 가지 성격을 구분하여 공적연금 성격은 국민연금과 유사한 구조로, 공로보상적 성격은 민간의 퇴직금(퇴직연금)제도로 전환시켜 제도의 형평성 제고와 함께 재정안정화를 동시에 이룰 필요가 있다.

제8장에서는 건강보험의 재정건전성 제고를 위한 급여결정과정의 책무성 강화 방안을 모색하고 있다. 우리나라의 건강보험은 우리나라 최대의 단일 사회보장제도이다. 그러나 제도 도입 시 보장범위가 좁게 설계되어 운영되다가 근래에는 보장성을 확대하는 데 주안점이 두어져 왔을 뿐 아니라, 그 확대과정이 정치적인 목적에 의해 진행되다 보니 체계적인 지출관리 노력은 상대적으로 등한시되었다. 우리나라는 그간의 제도발전 과정에서 재정운영의 책무성 구조가 불명확하다는 문제를 가지고 있었다. 즉, 급여범위를 결정하는 과정에서 의료비 지출의 실제적 결정자가 겉으로 드러나지 않는 구조이다. 그러다 보니 재량의 여지가 과도한 상태이다. 반면, 선진 각국은 공적의료비 통제를 위해 급여 관련 의사결정과정의 책무성 제고에 힘쓰고 있다. 우리도 향후 고령화 추세 속에서 의료비 지출이 크게 늘어날 것으로 예상되는 만큼 건강보험 급여결정절차의 책무성을 높이는 방향으로의 제도개편이 필요하다. 본 연구는 정책과 제도의 변화가 지출 예측치에 미치는 영향을 살펴보면서 건강보험 지출수준과 장기 전망치를 개괄하고 있다. 또한 구체적으로 어떠한 정비가 필요한지를 제안하기 위해 선진국 사례와 우리와의 차이를 살펴본 후 제도적 격차가 줄어들기 어렵게 하는 구조적 원인을 파악하면서 구체적인 개선방안을 모색하고 있다.

제9장은 교육재정에 대한 평가와 정책과제를 제시하고 있다. 교육재정은 프로그램 예산체계 12개 분야 중 하나이며 복지분야를 제외하고는 가장 큰 부문이다. 2015년 예산안 기준으로 53조원 수준이며 특히 2013년 세수결손에 따른 지방교육재정교부금 정산으로 전년 대비 지원규모가 줄어드는 와중에 누리과정의 완성이라는 과제가 겹쳐 중앙정부, 시·도, 시도 교육청 간의 책임논쟁을 겪기도 했다. 교육재정은 효율성과 형평성, 그리고 효과성 차원에서 개편이 필요하다고 보고 있다. 우선 효율성 측면에서 인구구조 변화를 반영해 학생 1인당 교육비 지원규모의 변화 추이를 감안한 재정재계산이 가능토록 해야 한다. 지출권한과 재정부담 책임의 괴리로 나타나는 도덕적 해이 문제를 해결하면서 장기적인 재정 전망과 부담능력을 고려한 국가재정운용계획이 마련되어야 한다. 둘째, 형평성 측면에서 급작스럽게 증가하고 있는 무상보육 지원, 무상급식, 반값등록금 등으로 정작 필요한 지원대상자들에게 적정 수준의 혜택이 돌아가지 못하는 현상은 문제로 지적된다. 실질적 교육기회의 보장이라는 차원에서 초중등과 고등교육 재정지원 프로그램의 재구조화가 필요하다. 셋째, 효과성 측면에서 무상보육, 고교무상교육, 대학구조개혁 지원프로그램과 특성화 프로그램 등의 문제를 적시하고 국가재정이 할 사업과 민간자율 및 시장에 맡길 사업을 구분해야 한다고 설명한다. 이런 점에서 국공립과 사립의 특성화를 보다 강조할 필요성을 지적하고 있다.

제10장에서는 지속가능한 SOC 투자방향에 대해 고찰하고 있다. 본 장은 SOC부문별 자본스톡의 한계생산성 추이를 분석하여 향후 부문별 SOC 투자방향에 대한 정책적 시사점을 제시하고 있다. 이를 위해 한국은행이 2014년 5월에 공표한 국민대차대조표 작성에 사용하기 위하여 추계한 1970년부터 2013년까지의 우리나라 SOC 자본스톡의 부문별 및 분기별 자료를 분석하였다. 실증분석 결과, 민간자본의 한계생산성은 1970년도에 0.93 정도인 것으로 추정되나 2013년에 이르러 0.32 정도로 감소하였으며, 도로부문의 경우 1970년도에 0.8 수준이었던 한계생산성이 급격히 하락하여 1980년도에 0.5 미만으로, 2013년도에는 0.15 수준으로 하락한 것으로 추정되었다. 반면, 철도부문의 경우 1970년도에 1.5 수준으로 추정된 한계생산성

이 2013년에도 0.5 수준을 보이는 것으로 추정되어 비록 감소 속도는 빠르지만 다른 부문에 비해 상대적으로 높은 수준을 보이는 것으로 나타났다. 전력 및 통신의 경우 1970년도에 0.8 수준이었던 한계생산성이 2013년도에는 0.26 수준인 것으로 추정되었으며, 수자원 및 상하수도 등의 한계생산성은 1970년도에 1.9, 2013년도에는 0.47 수준인 것으로 추정되었다. 이를 종합해 볼 때, SOC 투자가 총량적인 측면에서 국가경제의 성장에 기여해 온 점은 인정되나 개별 부문별로 살펴보면 일부 부문에서의 과잉투자가 우려된다는 점이 확인된다. 특히 도로부문의 한계생산성이 민간자본이나 여타 SOC 자본스톡에 비해 크게 낮은 것으로 나타나고 있다는 점은 도로부문에의 투자가 상대적으로 과다했다는 점을 시사하는데, 이러한 분석 결과는 최근 도로부문에 대한 중복 및 과잉투자에 대한 우려를 뒷받침하고 있다. 이에 반해 본 연구의 실증분석 결과는 철도의 경우 투자가 당분간 지속될 필요가 있음을 시사하고 있다. 그러나 이를 너무 일률적으로 해석하는 것은 곤란하다. 도시부를 중심으로 교통혼잡비용이 계속 증가하고 안전에 대한 이슈가 제기되는 등 도로 세부 부문별로 투자가 필요한 부분은 분명히 존재한다. 아울러 철도의 경우도 최근 동시다발적 투자, 과잉 설계, 지자체의 무리한 사업 요구를 유인하는 획일적인 정부지원 비율 등은 문제점으로 지적되고 있다. 그러나 본 연구는 현 정권 초기에 계획된 '공약가계부' 상의 계획과 달리 도로부문의 예산이 오히려 증가하는 상황을 지적하면서 SOC 공급정책에서 효율성에 근거한 투자 패러다임으로의 전환이 필요하다는 점을 보여준다.

제11장은 지속가능한 재정을 위한 세제개편방안을 제시하고 있다. 본 장은 우리나라의 지속가능한 재정을 위한 근본적인 세제개편의 필요성에 대하여 살펴본 후 세제개편의 원칙으로 "세율 인상 전 세원 확충"과 "세제의 단순화와 간소화"를 제시하였다. 이와 같은 세제개편의 원칙하에 근본적인 세제개편방안으로서 성장잠재력 확충, 비과세 감면의 축소를 통한 세원의 확대, 그리고 소득세의 정상화와 소비세의 비중 증가를 통한 복지지출재원의 조달을 제시하였다. 또한 법인세 부담은 적정 수준을 유지함으로써 기업의 국제경쟁력을 강화해야 됨을 제시하였다. 복지재원의 급증에 대비하면

서도 지속가능한 세제개편을 위해서는 증세 지향적인 세제개편이 순차적으로 이루어져야 할 것이다. 복지지출이 증가하는 초기에는 사회보장지출에 대한 기여금 증가로 충당하고, 다음 단계에서 소득세 부담 증가로 재원을 조달하고, 본격적으로 복지지출이 증가하는 단계에서는 소비세의 증가로 조달하여야 할 것이다. 따라서 중·장기적으로 소비세의 세입기반을 최대한 확충한 다음 부가가치세율의 인상은 불가피하다. 지속가능한 재정을 위한 근본적인 세제개혁을 위하여 남은 과제는 우리나라 세제개혁의 장기 계획(master plan)을 확정하여 추진하는 것이다. 우선 세제개혁의 주체세력은 행정부가 되는 것이 바람직하다. 구체적으로 이번 정권에서 공식적인 기구로서 대통령 산하 '세제개혁위원회'를 출범시키는 것이 좋을 것이다. 그리하여 이번 국회에서 장기적인 관점에서 근본적인 세제개혁안을 입법을 거쳐 확정하여 차기 정권의 출범과 함께 제도적으로 정착시키는 것이 정치경제학적으로 최선의 방안이 될 것이다.

제12장은 세원기능의 확충을 위한 소득세제 개편방안을 제시하고 있다. 본 연구는 향후 소득세원의 급격한 축소가 예상되는 가운데 이를 보완하기 위한 중·장기 소득세제 개편방안을 모색하고 있다. 우리나라 소득세 부담구조의 문제점으로는 낮은 세수비중, 최고소득층에 집중된 세부담 비중 분포, 소득수준에 비해 상당히 높은 수준의 소득세 면세범위, 광범위한 소득범위에 걸친 낮은 실효과세율 등으로 특징 지워진다. 이들 문제의 해결을 위해서는 원칙적으로 공제수준, 즉 면세점 등의 하향 조정이 바람직하지만 이에 대해 막대한 조세저항이 예상된다. 현실적으로는 일정 기간 공제수준을 동결하여 세원을 확충한 후, 물가연동세제 도입을 통해 점진적으로 실효과세율을 상향 조정하는 것이 정책수용가능성을 높일 수 있다고 보고 있다. 미시모의실험 분석의 결과에서도 인구구조 등의 변화에 따라 소득세원의 위축이 예상되는 가운데, 이를 보완하기 위해서는 물가연동세제 도입방안 등이 적절한 것으로 나타났다. 세원 확충을 위해서는 최고세율의 인상방안보다는 CPI 등을 물가연동지수로 활용하여 과세저변을 확대하는 방안이 보다 효과적이다. 최고세율의 인상방안은 세수 확대 등에 플러스의 효과를 나타내지만 한계효과가 크지는 않은 것으로 분석된다. 소득세 물가연동제 도

입의 결과로서 GDP 대비 세수 비중이 증가하는 것으로 예측되었으며, 그 결과 근로·종합소득세의 소득재분배효과도 따라서 증대되는 것으로 분석된다. 결론적으로, 인구구조 변화에 따른 세원분포의 위축에 대응하여 근로·종합소득세의 세원기능 확충을 위해서는 세원분포의 근본적 확대가 긴요하며, 이를 위해서는 CPI 등을 기준으로 소득세 물가연동세제를 마련하는 것이 바람직한 것으로 판단하고 있다.

제13장은 부가가치세의 형평성과 효율성을 평가하고 있다. 본 장은 부가가치세율 인상에 따른 소득재분배효과와 경제적 효율성을 평가하고 재원조달 수단으로써 부가가치세의 타당성을 분석하고 있다. 저출산과 고령화로 복지수요는 증가하고 잠재성장률은 하락함에 따라 복지재원 조달문제가 당면과제로 떠오르고 있다. 부가가치세는 세원이 넓어 약간의 세율인상으로도 많은 세수를 확보할 수 있다는 점에서 효율적인 세수 확보 수단으로 꼽히고 있다. 그러나 모든 국민에게 동일한 세율이 적용되어 소득재분배에 역행한다는 인식 때문에 부가가치세율 인상에 어려움을 겪고 있다는 점에 착안하여 수행된 연구이다. 부가가치세 자체는 역진적인 부담 분포를 보이고 있지만, 부가가치세율 인상에 따른 소득계층별 소비와 소득 변화 등 간접효과를 모두 반영하면 지니계수가 0.01~0.02%p 낮아져 미미하게나마 소득재분배를 개선하는 것으로 나타나고 있다. 더욱이 부가가치세율의 인상으로 확보되는 추가 세수입을 국민기초생활보장과 같이 수혜계층이 저소득층에 집중되는 복지분야에 활용할 경우 소득재분배 개선효과는 1.37%p에 달하는 것으로 추정되고 있다. 부가가치세율이 1%p 인상되면 물가는 0.37~0.31% 상승하고, GDP는 0.023~0.037% 감소하는 것으로 추정되었다. 이러한 경제의 부담을 고려할 때 부가가치세율 인상에 앞서 증세의 원인을 제공하고 있는 보편적 복지제도의 개선이 선행되어야 한다는 시사점도 제시하고 있다. 인구구조 변화로 저소득층의 노인가구 비중이 증가하다 보니 무상급식과 무상보육 등과 같은 보편적 복지의 수혜가 중상위층으로 집중되고 있다. 보편적 복지는 많은 재원을 필요로 하면서 소득재분배 개선효과는 낮다는 문제점을 야기하고 있다. 본 연구는 부가가치세가 소득재분배에 부정적이라는 인식과 달리 미미하게나마 소득재분배를 개선한다는 점을 보여주고

있다.

제3절 맺음말

본 연구의 결론은 다음의 몇 가지로 요약된다. 첫째, 미래지향적 시각에서 볼 때 지금은 재정건전성을 유지하는 것이 매우 중요한 시점이 되었다는 것이다. 제2장에서 논의된 바와 같이 지금 우리의 재정건전성은 나쁘지 않은 편이나, 시계를 조금 연장해 보면 머지않아 위험수준에 도달할 위험성이 있다. 더구나 제3장에서 보듯이 지방자치단체의 장기적 재정건전성, 그리고 제4장에서 살펴본 공기업의 부채문제를 고려하면 더욱 그러하다. 사실 이러한 위기감은 모든 챕터의 공통적인 문제의식이라고 할 수 있다. 특히 사회보험의 적자요인도 심각하여 향후 재정에 큰 부담을 줄 우려가 제기되고 있다. 제7장의 연금과 제8장의 의료부문에 대한 논의는 이 같은 위기감에 기반하고 있다. 재정건전성은 더 이상 미룰 수 없는, 가장 시급히 해결해야 할 과제가 되었다.

둘째, 재정건전성을 지키기 위해서는 증세가 필요하며, 이를 큰 부정적 파급효과 없이 추진하는 방안이 있다. 현재의 재정건전성은 미래지향적으로 볼 때 지출 효율화만으로는 해결되기 어려운 상태라는 점이 제2장의 주요 결론이다. 제6장의 결론도 사회보장 기여금을 지금보다 크게 확대해야 한다는 것이다. 제11장은 이에 대해 비과세·감면의 축소, 사회보장 기여금 확대, 소득세 및 소비세의 인상을 순차적인 해결책으로 제시하고 있다. 이를 받아 제12장과 제13장은 모두 증세 관련 조세저항을 지나치게 우려할 필요는 없다는 결론을 담고 있다. 제12장은 조세저항을 최소화하며 소득세를 인상하는 수단으로 소득세 물가연동제를 제안하고 있다. 제13장은 소비세를 인상해도 그 세수를 잘 활용할 경우 오히려 소득분배를 개선시킬 수도 있다는 결론을 담고 있다.

셋째, 재정이 담당해야 할 영역과 민간이 수행해야 할 영역을 잘 구분해야 한다. 민간이 할 수 있는 분야에 굳이 재정을 투입하는 것은 재정의 낭

비일 뿐더러 민간의 활력을 저하시키는 부작용을 낳는다. 이러한 결론은 정부와 민간의 중간에 위치한 공기업(제4장)의 경우에 대표적으로 나타나고 있다. 민간이 수행해야 할 업무를 공기업에 전담시키는 것이 공기업 부채 발생의 가장 흔한 책임소재였다. 민간과 재정의 역할분담은 제7장의 연금과 제8장의 교육부문에서도 중요한 결론이었다. 물론 민간이 담당할 경우에도 그 재정적 파급효과를 간과해서는 안 된다는 지적은 제3장의 주요 결론이었다.

넷째, 수요가 감소하는 분야, 효과성이 낮은 분야에 대한 재정지출은 하향 조정되어야 한다. 학생 수가 절대 감소하고 있는 초중등 교육분야, 낮은 투자 수익률을 보이고 있는 도로 등 사회간접자본 분야가 그 대표적 사례로 제9장과 제10장에서 다루어지고 있다. 그러나 재정지출은 하방경직성을 가지고 있어 상황 변화에 따른 유연한 조정이 어려운 경우가 많다. 실제로 정부는 공약가계부상 SOC, 농림, 산업 분야에서 많은 지출삭감을 목표로 하였으나 경제살리기를 위해, 혹은 수혜계층의 반발에 의해 그 목표를 달성하지 못하고 있다. 수많은 지출분야 간 우선순위 및 적정 규모 설정을 위한 유연성을 확보하는 것이 매우 중요하다는 정책적 시사점을 얻게 된다.

다섯째, 향후 재정건전성을 지키기 위해서는 재정의 책무성이 담보되어야 한다. 즉, 지출을 결정하는 사람이나 기관은 그 결정에 대한 책임을 져야 한다. 이 점은 본 연구의 거의 모든 챕터가 주장하는 내용이라고 해도 과언이 아니다. 제2장은 지방정부가 미래에 발생하는 부담에 대해 무신경할 수 있다는 점을 지적하고 있으며, 제8장은 의료비 지출에서의 책무성을, 제9장은 교육부문에서의 책무성을 논하고 있다. 제5장은 이러한 책무성의 결여를 보완하기 위한 재정준칙제도의 도입을 주장하고 있다. 이러한 책무성은 공공요금 사업이나 사회보험의 경우 더 강조된다. 제4장은 공공요금 문제를, 제6장은 사회보험 전반을, 제7장은 연금제도에 초점을 맞추어 책무성을 강조하고 있다.

여섯째, 재정건전성의 확보는 정부의 선의에 의존할 수만은 없으며 제도화가 중요하다. 현재 정부의 재정 관련 주요 의사결정권자의 임기가 짧아 책무성을 기대하기 쉽지 않기 때문이다. 책무성에 의한 해결이 어렵다면 결

국 외부 통제력이 불가피하게 된다. 지방정부에는 중앙정부가 통제력을 행사하고 있으나[5] 중앙정부에는 통제력을 행사하는 주체가 없다. 국회가 그 역할을 해 주어야 하나 오히려 재정건전성을 해치는 포퓰리즘 재정사업을 남발하는 경향이 있다. 이렇게 보면 재정건전성을 지키기 위한 재정준칙의 제정(제5장)은 이제 선택이 아니라 필수사항이 되었다고 본다. 제7장은 연금재정, 제8장은 의료부문, 제9장은 교육재정의 건전화를 위한 제도적 개편방향을 제시하고 있다.

문제는 위와 같은 변화를 어떻게 실현시킬 것인지이다. 조세나 재정 정책은 개개인의 이해관계는 물론 행정부와 정치권의 운명에도 직접적인 영향을 미치므로 제도개편이 매우 어렵다는 속성을 가지고 있다. 따라서 재정관련 기관과 개인의 유인체계와 의사결정과정을 면밀히 고려하는 정치경제학적 접근이 요구된다. 이러한 시각은 제11장 등 본 연구의 거의 모든 챕터에 반영되어 있다.

결국 재정적자는 재정지출의 수혜자와 비용부담자의 불일치에서 발생한다. 특정 재정사업의 혜택을 보는 계층은 한정되어 있는 반면, 그 부담은 모든 납세자가 나누어 낸다. 재정지출의 수혜자는 결집되어 있고 납세자는 결집되어 있지 않으니 자연히 재정지출을 지지하는 결정이 내려지게 된다. 더구나 현재 세대는 재정지출의 재원조달 방안으로 자신들이 세금을 내기보다는 미래 세대에 그 부담을 넘기는 방안, 즉 재정적자를 선호하게 된다. 결국 국민 대다수는 재정적자를 마다할 유인이 없다고 할 수 있다.

한편, 대통령과 지방자치단체장은 선출직으로서 국민의 재정적자를 선호하는 심리를 대변할 수밖에 없다. 때로는 그러한 국민의 심리를 활용하여 재정적자를 증폭시키기도 한다. 이와 같이 재정적자를 마다하지 않는 국민과 이를 대변하는 대의민주주의 체제가 존속하는 한 재정적자는 불가피한 것처럼 보인다. NGO, 언론, 학자들이 아무리 재정건전성의 중요성을 강조

---

5 예컨대 각 지자체별로 지방채 발행규모는 행정자치부가 정한다. 또한 행정자치부 장관은 재정 위험수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 재정위기단체로 지정할 수 있으며, 지정된 지자체는 행자부의 권고와 지도에 따라야 한다. 그렇지 않으면 교부세 감액 등 불이익을 줄 수 있도록 되어 있다(지방재정법).

해도 의사결정에 직접적인 영향력을 행사하지는 못한다. 결국 재정 관련 의사결정을 내리는 것은 행정부와 입법부 그리고 청와대이기 때문이다.

입법부는 표를 의식해야 하므로 재정건전성을 지키려는 의지를 기대하기 어렵다. 예산을 쓰는 소관 부처 역시 많은 예산을 확보하려 할 뿐 재정적자를 두려워하지는 않는다. 이런 점에서 기대할 수 있는 것은 청와대와 기획재정부이다. 그러나 재정당국의 노력은 기획예산처가 재정경제부와 통합된 2008년 이후 다소 약화된 느낌을 주고 있다. 현재 기획재정부의 가장 중요한 전략목표는 경제살리기이다. 그러다 보니 예산기능 역시 경제살리기의 한 수단이 될 우려가 있다는 점을 지적하고 싶다.[6] 과거 기획예산처와 재정경제부가 분리되어 있던 구도가 재정건전성을 유지하는 데에는 상대적으로 유리하지 않은가 한다. 경기진작보다 재정건전성이 중요하다는 주장을 하는 부처가 이제는 없기 때문이다. 기획예산처와 재정경제부가 통합된 배경은 경제살리기를 위하여 모든 경제수단이 동원되어야 한다는 절박감이었다. 물론 재정은 국가정책 수단의 하나로서 상위 목표를 위해 동원되어야 하나 여기에도 견제와 균형이 필요하다. 발권력이 남용되지 않도록 통화정책의 중립성을 보장하는 이유를 상기할 필요가 있다. 재정 확대는 '경기'를 반짝 부양할 수는 있으나 잠재성장률, 즉 '경제'를 끌어올리지는 못한다. 이런 점에서 경제살리기는 재정건전성과 균형 있게 추진되어야 하며, 이를 위해서는 두 정책목표가 분리되어 별개의 부처에 의해 수행되는 것이 낫지 않은가 생각된다.[7]

---

6 실제로 2008년 경제위기 직후 예산실의 내부 성과계획서에 의한 1번 전략목표는 '경제살리기'였다.

7 대통령이 직접 건전재정의 책무성을 갖도록 기획예산 기능을 미국의 예산관리국(Office of Management and Budget: OMB)과 같은 대통령 직속 기구로 분리하는 방안도 검토할 만하다고 생각된다.

참고문헌

보건복지부・한국보건사회연구원, 『2013~2016 사회보장 장기재정추계』, 2014.

통계청, '남녀별 연령별 인구구조,' 「e나라지표」, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1010

OECD, Social Expenditure Database(SOCX), 2014.

제1부

재정의 건전성에 대한 평가와 정책과제

제2장

재정의 지속가능성에 대한 평가 및 시사점

김 성 태 (한국개발연구원)

제1절 서 론

한국경제는 선진국을 추격하던 총량적 성장에서 국민 중심의 질적 성장으로 패러다임을 전환해야 하는 도전에 직면하고 있다. 그동안 풍부한 인적 자원을 바탕으로 수출지향 공업화라는 양적 성장을 통해 괄목할 만한 성과를 달성하였으나, 한국경제가 선진국 단계에 도달하면서 후발국으로서의 이점이 줄어드는 대신 스스로 '생산성 첨단(productivity frontier)'을 개척해야 하는 상황이다. 이와 함께 국민경제의 성숙으로 성장뿐만 아니라 분배에 대한 국민적 요구가 인구구조 고령화라는 구조적 요인과 결합되어 급속하게 확산되고 있다. 장기인구추계에 따르면 우리나라의 생산가능 인구는 2016년부터 감소하고, 전체 인구는 2030년부터 감소할 것으로 전망되는 등 인구구조 고령화의 부정적인 영향이 가시화되고 있다. 정부는 이러한 도전에 대응하여 성장과 복지의 선순환구조로 국민경제를 전환시키기 위해 경제혁신을 추진하고 있으며, 국가재정은 이를 적극적으로 뒷받침할 것을 요구받고 있다.

그러나 국가재정을 둘러싼 여건은 결코 호의적이지 못한 것으로 판단된다. 금융위기 이후 경기대응을 위한 확장적 재정정책의 결과 관리재정수지 적자가 지속되고 있으며, 최근에는 세입여건마저 크게 악화된 것으로 판단

된다. 실제로 최근에 발표된 「2014~18년 국가재정운용계획」에 따르면 관리재정수지는 2018년에도 18.1조원(GDP 대비 1% 내외)의 적자를 기록할 것으로 전망되고 있는데, 이는 2008년 이후 재정적자가 10년 이상 지속될 것임을 의미한다.

이에 따라 우리나라의 재정이 일본의 경험을 되풀이할 수 있다는 우려도 점차 심화되는 모습이다. 일본은 장기침체가 시작된 1990년대 초반에 GDP 대비 국가채무 비율이 60%대 수준에서 유지되는 등 재정 관련 제반 여건이 비교적 견실한 수준이었다. 그러나 1990년대 초·중반부터 인구구조 고령화 등의 영향으로 경제성장률이 하락하고, 디플레이션이 발생하면서 지난 20여 년간 장기침체를 경험하였으며, 이 과정에서 경기대응을 위한 확장적 재정정책이 반복되면서 국가채무 비율이 급등하게 되었다. 인구구조 측면에서 현재 우리나라는 1990년대 초반의 일본과 매우 유사한 상황이며, 고령화 속도도 일본과 같이 유례없이 빠를 것으로 예상되면서 과거 일본의 전철을 밟을 수 있다는 것이다. 그 기저에는 최근 들어 복지지출 증가세가 확대되는 가운데 낮은 물가상승세와 잠재성장률 하락 등으로 세입기반은 점차 약화되는 등 부정적인 징후들이 나타나고 있다는 사실을 들 수 있다. 아울러 현재 제반의 재정제도들이 유지되는 경우 우리나라의 재정은 지속가능성을 담보하기 어려울 것으로 전망되고 있다.

그러나 우리 경제가 견실한 재정을 유지함으로써 지속가능성을 확보하는 일은 그 무엇보다도 중요하다. 왜냐하면 한국경제는 세계경제의 주변부(periphery)에 속한 소규모 개방경제(small open economy)이므로 대내외 충격에 상대적으로 취약한 구조이며, 이는 경기안정화 측면에서 재정이 최후의 안전판 역할을 담당해야 함을 의미하기 때문이다. 남유럽 국가들이 경험한 바와 같이 정부의 지불능력에 대한 대내외 신뢰가 하락하는 순간 재정위기는 발생할 수 있으며, 이는 우리나라의 경우에도 예외는 아닐 것이다.

이러한 문제의식하에서 본 장에서는 우리나라 재정의 지속가능성을 평가하고, 이를 확보하기 위한 정책방향을 논의하는 것을 목표로 두고 있다. 우선 중장기적인 시각에서 우리 경제를 둘러싼 대내외 여건 변화가 재정에

미치는 영향을 살펴본다. 아울러 재정의 지속가능성을 담보하기 위한 적정 국가채무 규모와 이를 달성하기 위한 중장기 전략에 대해 논의한다. 국가채무에 대한 선행연구에서는 장기재정전망을 통해 특정 시점에 예상되는 GDP 대비 국가채무 비율에 대하여 분석하고 있다. 예컨대, 국회예산정책처(2012)는 우리나라의 GDP 대비 국가채무 비율이 2060년에 219%에 도달할 것으로 예상하였으며, 김성태(2010)와 박형수·전병목(2009)은 2050년에 각각 141% 및 116%로 전망한 바 있다. 이러한 국가채무 비율에 대한 장기전망은 우리 경제의 재정건전성이 위협받고 있다는 신호로서는 의의가 있으나, 재정의 지속가능성을 유지하기 위한 장기적인 시계를 제공하지는 못한다는 한계가 있다. 아울러 거시경제 및 재정 변수에 대한 가정에 따라 국가채무 비율이 큰 폭으로 변할 수 있다는 내생적인 문제도 갖고 있다. 따라서 본 장에서는 이러한 한계를 감안하여 재정의 지속가능성을 담보할 수 있는 적정 국가채무 비율을 다각도로 논의하고, 2060년에 특정 수준의 국가채무 비율을 유지하기 위해 요구되는 국가채무 비율의 동태적 변화 추이에 대해 시뮬레이션을 실시한다. 물론 재정의 지속가능성은 대내외 여건 변화에 따라 달라질 수 있으므로 몇 가지 시나리오하에서 구성된 국가채무 비율의 추세를 살펴보고, 이를 달성하기 위한 관리재정수지, 조세부담률 등 여타 재정여건에 대하여 논의한다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 우리나라의 재정상황 및 중장기 재정운용 여건에 대해 살펴본다. 제3절에서는 지속가능한 국가채무 수준에 대한 논의와 함께 장기적으로 이를 유지하기 위한 동태적 추세를 분석한다. 제4절에서는 재정의 지속가능성을 담보하기 위한 정책과제에 대해 논의하며, 마지막으로 제5절에서는 본 장의 결과를 요약한다.

제2절 재정정책에 대한 평가 및 중장기 재정운용 여건

1. 재정건전성 및 재정정책에 대한 평가

가. 재정건전성에 대한 평가

정부의 재정건전성에 대한 기준은 재정수지, 지출규모 등이 있으나, 가장 일반적으로 이용되는 것이 GDP 대비 국가채무 비율이다. 현재 우리나라의 국가채무 비율은 30%대 중반을 기록하고 있어 여타 선진국에 비해 낮은 수준이며, 주요 신흥국과도 큰 차이가 없다. 이처럼 상대적으로 양호한 재정건전성을 유지할 수 있었던 이유는 크게 두 가지로 요약된다.

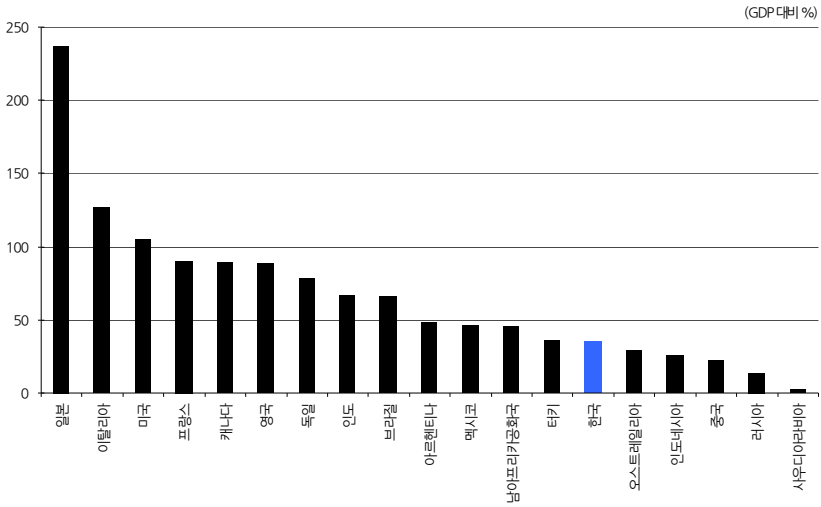
첫째, 우리나라는 세입내 세출 원칙을 고수하는 등 재정규율이 외국에 비해 상대적으로 잘 지켜져 왔다는 점이다. 우리나라는 부채준칙과 같이 여러 선진국에서 운용하고 있는 재정준칙을 아직까지는 도입하지 않고 있으나, 대신 행정부와 입법부 간의 상호 견제를 허용하는 재정규율을 오랜 기간 동안 운용해 왔다. 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 증가시키거나 새 비목을 설치할 수 없도록 제한(헌법 제57조)하고 있는 반면, 정부는 국채를 모집하거나 예산 외 국가에 부담이 되는 계약을 체결하려 할 때에는 미리 국회의 의결을 얻도록 규정(헌법 제58조)하고 있으며 「국가재정법」[1]에는 추경의 요건을 구체적으로 제시하여 무분별한 재정확대를 억제하고 있다. 아울러 1980년대에 세입내 세출 원칙[2]을 고수한 것도 재정건전성을 강화하는 데 기여한 것으로 평가되고 있다.

---

1 「국가재정법」(제89조)에서는 추경편성 요건을 ① 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우, ② 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, ③ 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우로 제한하고 있다.

2 물론 세입내 세출 원칙으로 인해 재정정책이 경기순응적으로 작용한 측면도 존재한다. 경기하강 시에 재정의 자동안정화 기능에 의해 재정수입이 감소하게 되는데, 이 경우 세출도 세입 여건에 맞추어 조정되어야 하기 때문이다.

[그림 2-1] G-20 국가별 GDP 대비 국가채무 비율



자료: OECD statistics.

둘째, 공적연금, 건강보험 등이 선진국 수준의 성숙단계에 도달하지 못한 가운데 인구구조 고령화의 부정적인 영향이 아직까지는 크게 나타나지 않은 데 기인한다. OECD에 따르면 우리나라의 사회지출은 2012년에 GDP 대비 8.2% 수준으로 OECD 평균인 19.8%보다 크게 낮으며, 이는 재정부담을 완화시키는 방향으로 작용해 왔다. 이러한 차이는 주로 우리나라의 연금 지출이 상대적으로 작은 데 기인하는데, 이는 우리나라의 국민연금 도입시점(1988년)이 여타 선진국(19세기 말 또는 20세기 초)에 비해 훨씬 늦었기 때문이다.

그 결과 재정의 지속가능성을 평가하는 Bohn's test에서도 현재 우리나라의 재정상황은 양호한 것으로 나타났다.[3] Bohn(1998)은 재정수지가 장기적으로 국가채무의 함수라고 정의하였으며, 이는 재정이 지속가능하기 위해서는 국가채무가 증가하는 경우 이에 상응하여 기초재정수지가 개선되어야 함을 의미한다. 다만, 단기적으로 재정수지는 경기변동 및 재량적 재정

3 이하의 Bohn's test에 관한 내용은 김성태(2014)에서 재인용하였다.

정책에도 영향을 받게 되므로, 이를 포함한 재정수지와 국가채무는 다음과 같이 요약된다.

$$s_t = f(d_t) + \mu_t = \alpha_0 + \rho \cdot d_t + \alpha_G \cdot GVAR_t + \alpha_Y \cdot YVAR_t + \epsilon_t$$

$$where\ GVAR_t = \frac{g - g^*}{y},\ YVAR_t = (1 - \frac{y}{y^*})\frac{g^*}{y}$$

여기서 s_t는 GDP 대비 기초재정수지, d_t는 GDP 대비 국가채무 비중을 의미한다. 또한 y는 GDP, g는 정부지출을, y^*와 g^*는 각각 HP필터를 이용한 GDP와 정부지출의 추세를 나타낸다. 재정의 지속가능성은 GDP 대비 국가채무의 계수인 ρ 값의 부호에 따라 판단한다. 만일, ρ가 양(+)의 값인 경우, 국가채무가 증가하더라도 기초재정수지를 개선하는 정책대응이 유의함을 의미하므로 국가재정은 지속가능하다고 판단한다. 반대로, ρ가 음(−)의 값이라면, 국가채무 증가에도 불구하고 기초재정수지가 개선되지 않고 있으므로 국가재정은 지속 불가능한 것으로 간주한다. 1988년부터 2013년까지의 자료를 이용한 실증분석 결과, ρ 값이 0.095로 나타나 재정이 지금까지는 지속가능한 수준에서 유지되고 있음을 시사하고 있다.[4]

〈표 2-1〉 Bohn's test 결과

	계수	표준편차	t-statistic	p-value
α_0	−0.008	0.004	−1.849	0.078
ρ	0.095	0.020	4.713	0.000
α_G	−1.229	0.216	−5.700	0.000
α_Y	−1.711	0.492	−3.479	0.002

4 국회예산정책처(2012)에서도 이와 유사한 결과가 도출되었다. 반면, 나성린 외(2006)에 따르면 국가채무와 기초재정수지 간에 정(+)의 관계가 존재하나, 통계적으로 유의하지는 않았다. 다만, 세입내 세출을 고수하였던 1983~97년 기간을 더미변수로 처리하는 경우에는 유의성이 있는 것으로 나타났다. 한편, 향후에는 국가채무 비율이 상승하면서 재정의 지속가능성이 점차 악화될 가능성이 높다.

나. 재정정책에 대한 평가

재정의 경기대응은 구조적 재정수지를 이용하여 평가하였다. 구조적 재정수지는 재정수지 가운데 경기변동 요인을 제외한 부분으로 정부의 재정정책 기조를 평가하는 기준으로 이용된다. 본 장에서는 김성태(2012)의 방법론을 이용하여 구조적 재정수지를 시산하였으며, 이를 바탕으로 다음과 같은 실증분석을 실시하였다.

$$\triangle B^* = \alpha + \beta \triangle output\,gap(L) + \gamma B_{t-1} + \epsilon_t$$
$$\triangle T^* = \alpha + \beta \triangle output\,gap(L) + \gamma B_{t-1} + \epsilon_t$$
$$\triangle G^* = \alpha + \beta \triangle output\,gap(L) + \gamma B_{t-1} + \epsilon_t$$
$$\begin{aligned}\triangle B_t^* &= (T_t^* - G_t^*) - (T_{t-1}^* - G_{t-1}^*) \\ &= (T_t^* - T_{t-1}^*) - (G_t^* - G_{t-1}^*) \\ &= \triangle T_t^* - \triangle G_t^*\end{aligned}$$

여기서 $\triangle B^*$는 구조적 재정수지의 변화분으로 전기 대비 재정정책 기조의 변화를 의미하며, $\triangle output\,gap$은 총산출갭의 변화분이다.[5] 한편, B_{t-1}는 전기의 GDP 대비 재정수지를 나타내는데 정부의 재정정책 기조는 최근의 재정여력에 영향을 받을 수 있기 때문에 포함되었다. 한편, 구조적 재정수지는 구조적 재정수입과 구조적 재정지출로 분해할 수 있는데 $\triangle B^*$를 대신하여 구조적 재정수입 및 구조적 재정지출에 대한 평가도 포함하였다. 회귀분석은 1994년 1/4분기부터 2013년 4/4분기까지의 자료를 이용하였다.

실증분석 결과, 총산출갭 변화분에 대한 계수값이 $t-1$기와 $t-2$기에 유의한 양(+)의 값으로 나타나 경기여건에 대응한 재정정책이 적절했음을 알 수 있다. 한편, 구조적 재정수입은 계수값이 음(−)으로 나타나 경기변동을

---

5 총산출갭 변화분의 과거값을 설명변수로 이용한 것은 재정당국이 정책기조를 결정하는 시점에서 이용 가능한 정보가 최근에 실현된 총산출갭이기 때문이다. 아울러 내생성(endogeniety) 문제를 해소하기 위한 계량경제학적 측면도 고려한 것이다. 자세한 내용은 김성태(2012)를 참조하기 바란다.

확대하는 것으로 나타난 반면, 구조적 재정지출은 경기변동을 축소시켜 경기안정화에 기여하였음을 시사하고 있다. 이는 조세정책은 직전 연도의 세법개정을 통해 결정되므로 경직적인 반면, 재정지출은 추경 및 기금운용계획 변경 등을 통해 탄력적인 대응이 가능했기 때문인 것으로 판단된다. 요약컨대, 재정의 경기대응은 재량적 재정지출을 중심으로 적절하게 이루어진 것으로 판단된다.

재정당국의 재정을 이용한 경기대응은 경기 상승기와 경기 하강기에 따라 달라질 가능성이 있는데, 이는 정부가 경기 하강기에는 경기대응적인 정책기조를 유지한 후 경기 상승기에는 긴축기조보다는 중립적인 기조를 유지하는 경향에 기인한다. 경기변동을 고려한 더미변수를 포함한 실증분석 결과, 재정의 경기대응은 경기 하강기에 통계적으로 유의한 반면 경기 상승기에는 긴축기조를 의미하고는 있으나 통계적으로 유의하지 않게 나타났다. 보다 구체적으로 구조적 재정수입과 구조적 재정지출로 세분화하여 분석하는 경우에도 대체로 재량적 재정정책은 경기 하강기에 보다 적극적인 것으로 나타났으며, 이는 재량적 재정지출에 의해 주도되는 모습이다.[6]

다. 최근의 재정여건 추이

이상의 논의 결과, 우리나라의 재정정책은 총량적인 측면에서 볼 때 대체로 적절하게 운용되어 왔던 것으로 판단된다. 특히, 견실한 재정건전성을 유지하고 있다는 점은 높이 평가할 수 있다. 그러나 글로벌 금융위기 이후 우리나라의 재정여건은 점차 악화되고 있는 것으로 판단된다. 우리 경제는 2008년 이후 관리재정수지 적자를 지속하는 가운데 국가채무 비율도 점차

---

6 구조적 재정수지를 이용한 기존의 연구는 문형표(1991), 고영선(2001), 박기백・박형수(2002), 이삼호(2006) 등이 존재한다. 문형표(1991)와 고영선(2001)은 구조적 재정수지의 변화가 경기동행적인 것으로 나타나, 재정의 경기대응이 미흡했거나 부분적으로만 유의했던 것으로 보고하고, 반면 박기백・박형수(2002)와 이삼호(2006)는 재정정책이 경기대응적이었음을 보고하고 있다. 이러한 결과는 분석기간이 2000년대를 포함할수록 유의해지는 경향이 있음을 시사하며, 실제로 분석기간을 2000년대 이후로만 제한하는 경우 본고의 연구 결과 또한 보다 유의해지는 것으로 나타났다. 보다 자세한 내용은 김성태(2012)를 참조하기 바란다.

〈표 2-2〉 구조적 재정수지, 수입, 지출에 대한 회귀분석 결과

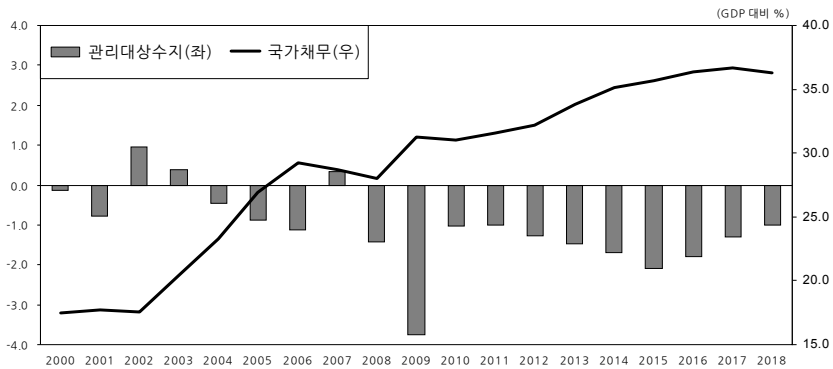
		상 수	총산출갭의 변화분(-1)	총산출갭의 변화분(-2)	총산출갭의 변화분(-3)	재정수지 (-1)	Adjusted R^2
구조적 재정수지	(1)	0.264 (0.584)	0.458** (2.368)			-0.963*** (-8.259)	0.475
	(2)	0.220 (0.514)	0.339* (1.735)	0.734*** (2.957)		-1.018*** (-10.554)	0.515
	(3)	0.330 (0.747)	0.372* (1.893)	0.759*** (2.997)	-0.048 (-0.191)	-1.011*** (-10.959)	0.523
구조적 재정수입	(1)	0.126 (0.568)	-0.463* (-1.902)			-0.232** (-2.119)	0.112
	(2)	0.121 (0.607)	-0.518* (-1.799)	0.358 (1.334)		-0.257** (-2.301)	0.123
	(3)	0.125 (0.612)	-0.515* (-1.768)	0.357 (1.289)	0.010 (0.048)	-0.258** (-2.242)	0.108
구조적 재정지출	(1)	-0.138 (-0.407)	-0.921*** (-3.352)			0.731*** (6.870)	0.298
	(2)	-0.099 (-0.292)	-0.857*** (-3.278)	-0.377 (-1.227)		0.762*** (7.307)	0.301
	(3)	-0.204 (-0.583)	-0.887*** (-3.430)	-0.402 (-1.285)	0.058 (0.177)	0.753*** (6.553)	0.301

〈표 2-3〉 구조적 재정수지, 수입, 지출의 경기대응 비교

	구조적 재정수지		구조적 재정수입		구조적 재정지출	
	상승기	하강기	상승기	하강기	상승기	하강기
상수	1.149* (1.872)	-0.466 (-0.833)	0.337 (0.654)	-1.043** (-2.311)	-0.812 (-1.076)	-0.577 (-0.986)
총산출갭의 변화분(-1)	-0.006 (-0.016)	0.265 (1.540)	0.068 (0.146)	-1.085*** (-4.347)	0.074 (0.150)	-1.350*** (-3.895)
총산출갭의 변화분(-2)	0.278 (0.507)	0.850*** (4.055)	0.357 (0.802)	0.419 (1.464)	0.078 (0.132)	-0.431 (-1.129)
재정수지(-1)	-1.096*** (-10.126)	-1.013*** (-8.338)	-0.299** (-2.500)	-0.300** (-2.326)	0.797*** (5.306)	0.714*** (7.546)
Adjusted R^2	0.508		0.169		0.305	

상승하고 있기 때문이다. 무엇보다 글로벌 금융위기에 대응한 확장적 재정정책을 감안하더라도, 관리재정수지 적자기조가 상당 기간 지속되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 아울러 [그림 2-2]에 나타난 바와 같이 관리대상수지 적자 규모는 2010년 이후 점차 확대되는 추세에 있다. 비록 「2014~18년 국가재정운용계획」에 따르면 향후에는 관리재정수지 적자가 점차 축소되는 것으로 나타났으나, 이는 재정수입이 2016년부터 연평균 7% 정도 증가한다는 가정에 기인하는 등 다소 낙관적이라는 비판이 존재한다. 동 수치는 4%의 실질 경제성장률 및 2%의 GDP 디플레이터 상승률을 전제로 한 것인데, 최근의 경제성장률 및 물가상승세를 고려할 때 우리 경제가 이를 달성하기는 쉽지 않을 것으로 평가되고 있기 때문이다. 또한 정부의 균형재정 달성시점이 다양한 이유로 연기되어 왔다는 점도 균형재정 달성이 쉽지 않을 것이라는 우려를 심화시키고 있다.[7]

[그림 2-2] 관리대상수지 및 국가채무 추이



주: 2014년은 본예산상의 수치이며, 2015년 이후는 「2014~18년 국가재정운용계획」상의 수치임.
자료: 기획재정부, 「2014~18년 국가재정운용계획」.

7 국가재정운용계획에 따르면 균형재정 달성시점이 2012~16년 계획에서는 2014년이었으나, 2013~17년 계획에서는 2017년으로, 2014~18년 계획에서는 2018년 이후로 연기되었다.

〈표 2-4〉 중기 재정수입 전망

(단위: 조원, %)

	2014	2015	2016	2017	2018	연평균 증가율
▣ 재정수입	369.3	382.7	404.6	428.1	450.8	5.1
○ 국세수입	216.5	221.5	238.1	254.1	272.3	5.9
○ 세외수입	27.3	27.6	26.7	27.7	27.6	0.3
○ 기금수입	125.6	133.6	139.8	146.3	150.9	4.7

주: 2014년은 국회 확정 예산 기준임.
자료: 기획재정부, 「2014~18년 국가재정운용계획」.

〈표 2-5〉 최근의 국세수입 실적

(단위: 조원, %)

	'12년 실적	2013년		'12년 실적 대비		'13년 예산 대비	
		추경	실적	증감액	증감률	증감액	증감률
총 국 세	203.0	210.4	201.9	△1.1	△0.5	△8.5	△4.0
○ 소 득 세	45.8	49.8	47.8	+2.1	+4.5	△2.0	△3.9
· 종합소득세	9.9	10.7	10.9	+1.0	+9.7	+0.2	+1.6
· 근로소득세	19.6	22.2	21.9	+2.3	+11.7	△0.2	△1.1
· 양도소득세	7.5	7.5	6.7	△0.8	△10.7	△0.8	△11.3
○ 법 인 세	45.9	46.0	43.9	△2.1	△4.5	△2.1	△4.6
○ 상속증여세	4.0	4.7	4.3	+0.3	+6.7	△0.4	△9.4
○ 부가가치세	55.7	56.6	56.0	+0.3	+0.5	△0.6	△1.1
○ 개별소비세	5.3	5.9	5.5	+0.1	+2.8	△0.4	△6.3
○ 증권거래세	3.7	4.5	3.1	△0.6	△16.4	△1.5	△32.2
○ 인 지 세	0.6	0.6	0.6	-	+5.9	-	△0.8
○ 과년도수입	5.8	5.6	4.8	△1.0	△17.2	△0.9	△15.4
○ 교통에너지환경세	13.8	13.0	13.2	△0.6	△4.1	+0.2	+1.9
○ 관 세	9.8	10.3	10.6	+0.7	+7.6	+0.3	+2.8
○ 교 육 세	4.6	4.8	4.5	△0.1	△2.7	△0.3	△5.3
○ 종합부동산세	1.1	1.1	1.2	+0.1	+8.2	+0.1	+11.8
○ 주 세	3.0	3.0	2.9	△0.1	△1.7	△0.1	△2.9
○ 농 특 세	3.9	4.5	3.6	△0.3	△7.2	△0.9	△20.1

자료: 기획재정부 보도자료(2014. 2. 10), 「2013 회계연도 세입·세출 마감 결과」.

특히, 국세수입은 관리재정수지 개선에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 국세수입은 2013년에 201.9조원을 기록하였는데, 이는 추경을 통해 하향 조정된 목표치인 210.4조원을 무려 8.5조원이나 하회하는 수준이다. 주요 세목인 소득세, 법인세, 부가가치세가 모두 목표치를 하회하였으며, 이 중 법인세의 부진은 심각한 수준인 것으로 나타났다. 이러한 국세수입 부진은 2014년에도 반복될 가능성이 높은 것으로 전망되고 있다. 2014년 국세수입 목표치는 216.5조원인데, 3/4분기까지의 국세수입 진도율이 2013년 수준보다 낮게 나타났으며, 이는 10조원 내외의 국세수입 결손이 나타날 수 있음을 의미한다. 문제는 익년도 국세수입은 금년도 결과에 기반하게 되므로 국세수입 결손이 향후에도 지속될 가능성이 높다는 점이다. 이러한 상황을 종합적으로 고려할 때 세입여건이 금융위기 이후 크게 악화된 것으로 사료된다.

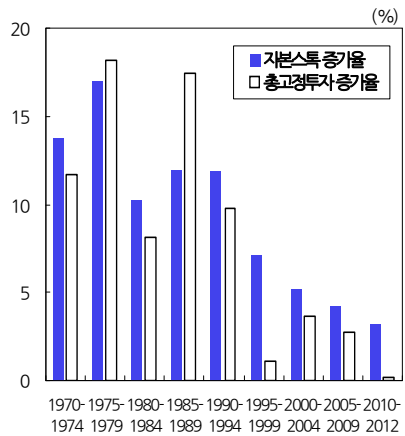
2. 중장기 재정운용 여건

최근의 재정상황과 함께 중장기적으로도 재정건전성을 위협하는 요인들이 존재하고 있다. 이는 기본적으로 인구구조 고령화에 기인하는데 이하에서는 중장기적으로 재정건전성을 위협하는 요인들에 대해 살펴본다.

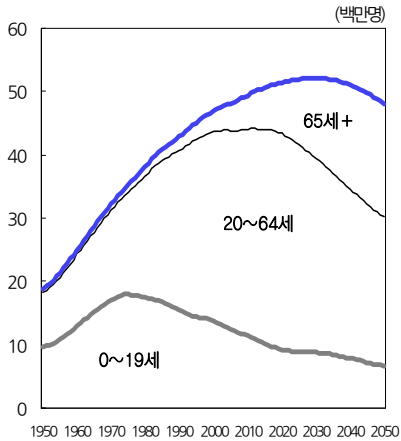
가. 잠재성장률 하락

우리 경제는 빠른 속도로 저출산・고령화가 진행되면서 잠재성장률이 하락하고 있다. [그림 2-3]과 같이 자본스톡과 총고정투자 증가세가 둔화되는 추세에 있으며, 특히 2000년대 들어 자본스톡 증가세가 빠르게 약화되고 있음을 알 수 있다. 아울러 생산가능인구도 2016년부터 감소할 것으로 전망되면서 우리 경제의 성장잠재력이 예상보다 빠르게 약화될 가능성도 있는 것으로 판단된다.

[그림 2-3] 자본스톡 증가율 및 투자증가율



[그림 2-4] 향후 인구구조 변화



자료: 한국은행; OECD Statistics.

실제로 신석하 외(2013)의 방법론을 바탕으로 2060년까지 잠재성장률을 추정한 결과, 우리 경제의 성장률은 현재 3%대 중반에서 2060년에 1% 내외까지 하락하는 것으로 나타났다. 동 수준의 잠재성장률을 유지하는 것도 총요소생산성 증가율을 1.5% 내외의 비교적 높은 수준에서 유지하는 것을 전제로 추정한 결과라는 점에서 잠재성장률이 더 낮을 가능성도 배제할 수 없다. 역사적으로 연평균 총요소생산성 증가율이 25년 이상 3% 이상을 유지했던 사례는 제2차 세계대전 이후의 서독, 일본, 이탈리아와 개혁·개방 이후의 중국 등 전쟁에 의한 파괴나 경제 고립에서 벗어나 고도의 인적자원을 바탕으로 급속히 생산성 첨단(productivity frontier)과의 격차를 줄여나간 국가들에서만 볼 수 있다. 즉, 선진국 수준에 근접할수록 생산성 향상이 어려워지므로 총요소생산성 증가율도 점차 둔화되는 것이 일반적이다. 현재 정부는 규제개혁, 주요 서비스업 지원 등을 통해 경제 전반의 생산성을 제고하고자 노력하고 있는데, 이는 잠재성장률 하락을 완충하기 위해 반드시 필요한 조치라고 판단된다.

〈표 2-6〉 잠재성장률 및 요인별 기여도

(단위: %, %p)

기간	GDP	자본스톡	노동투입	총요소생산성
1971~1980	8.6	4.9	2.3	1.7
1981~1990	9.3	3.6	1.8	5.4
1991~2000	6.3	3.1	1.0	2.1
2001~2010	4.3	1.6	0.8	2.5
2011~2020	3.5	1.4	0.6	2.3
2021~2030	3.1	1.3	0.0	1.6
2031~2040	2.1	0.9	-0.4	1.5
2041~2050	1.6	0.5	-0.5	1.4
2051~2060	1.2	0.3	-0.6	1.4

자료: 저자 계산.

나. 세입기반 약화

이와 같은 잠재성장률의 하락은 세입기반을 구조적으로 약화시킬 것으로 예상된다. GDP에 대한 국세수입 탄성치가 1970년 이후 1.1 내외임을 고려할 때, 잠재성장률 1%p의 하락은 국세수입 증가율을 1.1%p 정도 영구적으로 하락시키게 된다. 이는 2013년 말 기준으로 국세수입이 201.9조원이므로 경제성장률 1%p 하락은 약 2조원 정도의 국세투입 감소를 의미한다. 아울러 선진국의 경험에 비추어볼 때 성장률의 하락은 물가상승률의 하락을 동반하는데, 이 경우 경상성장률의 하락폭은 실질성장률의 하락폭을 상회하게 된다. 우리나라의 경우에도 향후에 경상성장률의 하락폭이 더 클 것으로 예상되는바, 세입기반의 위축은 예상보다 크게 나타날 가능성이 있다. 일본의 국세수입은 1990년 62.8조엔(GDP 대비 14.1%)에서 2012년에는 45.3조엔(GDP 대비 9.6%)까지 하락하였는데, 그 원인 중 하나로 1990년 중반 이후 지속된 디플레이션이 지목되고 있음을 명심할 필요가 있다.

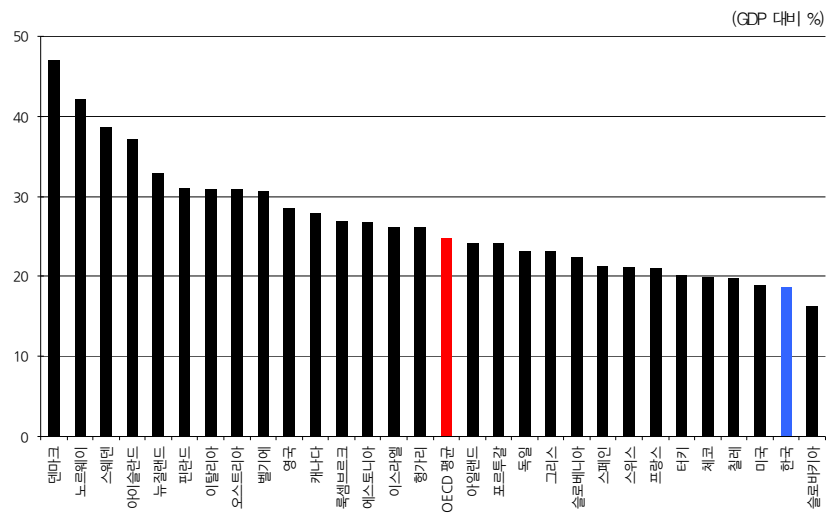
한편, 우리나라의 조세부담률은 OECD 국가들 중에서 가장 낮은 수준에 머물고 있다. OECD 국가의 평균 조세부담률은 24.8%인데 우리나라는 20%

를 하회하는 수준에 머물고 있기 때문이다. 이하에서 논의할 장기적인 재정지출 증가세를 감안할 때 현재 수준의 조세부담률하에서는 재정건전성을 담보하기가 어려울 것으로 예상된다. 이는 결국 재정지출 증가에 상응하는 어느 정도의 조세부담률 상승이 불가피함을 의미한다.[8]

다. 의무지출 증가

인구구조 고령화에 따른 복지 관련 재정지출의 확대는 정부재정에 큰 부담으로 작용할 전망이다. 기존의 연구 결과에 따르면 연금, 사회보험, 공적부조[9]와 관련한 직접적인 재정지출 규모는 2012년 GDP 대비 3.8% 수준에서 2060년에는 GDP 대비 11.7% 수준까지 크게 증가할 것으로 전망된다. 이러한 추세를 반영하여 재정지출에서 의무지출이 차지하는 비중은 계속

[그림 2-5] OECD 국가별 조세부담률(2012년)



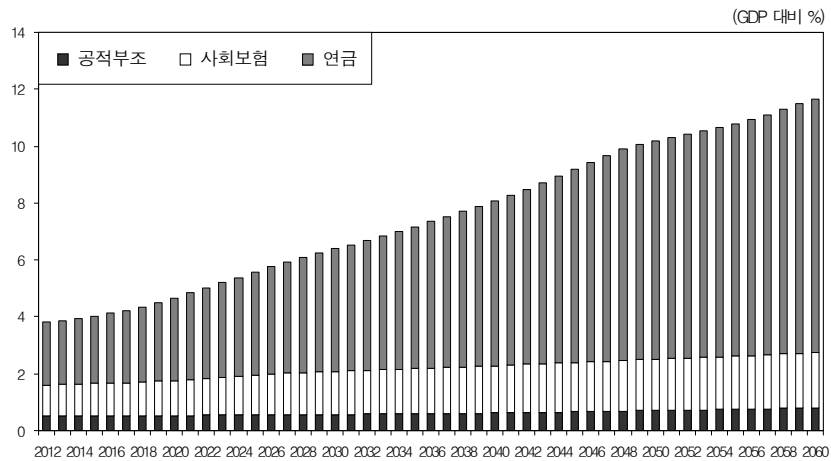
8 중장기적인 조세정책 방향 및 세입증대 방안에 대해서는 제3부의 제11~13장에서 보다 구체적으로 논의하고 있다.

9 연금은 4대 공적연금 및 기초연금, 사회보험은 건강보험, 노인장기요양보험, 고용보험, 산재보험, 공적부조는 국민기초생활보장제도를 의미한다.

증가하고 있다. 「2014~18년 국가재정운용계획」에 의하면 2014년 총지출 355.8조원 중 의무지출이 167.2조원(47.0%)이며 재량지출은 188.6조원(53.0%)이다. 의무지출은 지방이전재원(50%), 복지지출(40%), 이자지출(10%)로 구성되어 있다. 의무지출이 총지출에서 차지하는 비중은 2014년 47.0%에서 점차 증가하여 2018년에는 51.8%에 도달할 전망이다. 이러한 복지지출의 증가는 재량적 재정운용의 여지를 축소시킨다는 문제가 있다. 지출 측면에서 경기여건에 따라 재원을 배분할 여지가 줄어들 뿐만 아니라 총량적으로는 악화된 세입여건에 맞추어 총지출을 조절할 여지도 축소되기 때문이다.

한편, 의무지출은 잠재성장률 하락을 완충하기 위한 정책을 통해서도 증가할 전망이다. 특히, 인적자원과 관련하여 출산율을 단기간 내에 높이는 것이 거의 불가능할 뿐만 아니라 당장 출산율이 제고되더라도 노동공급 증가로 나타나기까지는 장기간이 소요된다. 결국 인적자원 확보를 위해서는 경제활동참가율과 총요소생산성을 제고하기 위한 정책적 지원 확대가 불가피하다. 더불어 총요소생산성을 향상시키기 위한 규제완화, 경쟁확대 등이 필요한데, 이 과정에서도 일정 부문은 재정지출을 유발할 가능성이 높다.

[그림 2-6] GDP 대비 연금, 사회보험 및 공적부조 장기 전망



자료: 국회예산정책처(2012).

〈표 2-7〉 분야별 의무지출 추이

(단위: 조원, %)

	2014	2015	2016	2017	2018	연평균 증가율
총지출	355.8 (100.0)	376.0 (100.0)	393.6 (100.0)	408.4 (100.0)	424.0 (100.0)	4.5
의무지출	167.2 (47.0)	174.0 (46.3)	192.2 (48.8)	205.1 (50.2)	219.6 (51.8)	7.1
지방이전	76.6 (45.8)	74.2 (42.6)	85.3 (44.4)	91.3 (44.5)	98.1 (44.7)	6.4
복지	69.8 (41.7)	77.3 (44.4)	83.6 (43.5)	89.7 (43.7)	96.4 (43.9)	8.4
이자지출	16.8 (10.0)	18.0 (10.3)	18.5 (9.6)	19.3 (9.4)	20.3 (9.2)	4.8
기타	4.1 (2.5)	4.5 (2.6)	4.8 (2.5)	4.8 (2.3)	4.9 (2.2)	4.7
재량지출	188.6 (53.0)	202.0 (53.7)	201.4 (51.2)	203.3 (49.8)	204.3 (48.2)	2.0

주: 의무지출과 재량지출의 ( ) 안은 총지출 대비 점유비중, 분야별 의무지출의 ( ) 안은 전체 의무지출 대비 점유 비중임.
자료: 기획재정부, 「2014~18년 국가재정운용계획」.

라. 지방재정 건전성 약화

중앙정부뿐만 아니라 지방재정의 부채문제도 국가 차원에서는 재정의 지속가능성을 위협하는 요인이 될 수 있다. 최근 지방정부의 재정위기에 대한 소식이 이어지고 있는데, 성남시의 지불유예선언(2010년)과 인천시의 재정난(2012년) 등이 대표적이 예이다. 2014년 2월에 발표된 2012년 지방정부 공공부문(일반회계, 특별회계, 지방공기업) 부채는 105.3조원이며,[10] 이 중 지자체의 부채 규모는 43.4조원(중앙정부가 보유한 지방채 제외 시 27.1조원)이다. 주목할 점은 지방공기업의 부채도 상당한 수준이라는 점이다. 2005년

10 지방재정 부채는 일반회계(244개), 기타 특별회계(1,927개), 직영공기업특별회계(251개), 교육비특별회계(17개), 기금(2,395개), 비영리공공기관(87개), 비금융공기업(50개) 등을 포함한다.

지자체와 지방공기업 부채의 GDP 비중이 각각 2%와 2.6%였으나, 2012년에는 지방공기업 부채가 5.7%로 2배 이상 증가하였다. 이는 지방공기업 부채 관리가 중요함을 의미한다. 지방공기업 부채는 최종적으로 자치단체의 문제로 귀결되기 때문이다.

한편, 안전행정부는 '지방재정 건전성 강화방안(2011년 3월)'을 수립하고 지방재정법 개정을 통해 지자체의 재정위기를 사전에 인지할 수 있는 제도를 마련하였는데, 재정분석 결과를 토대로 재정 위험수준이 높은 지자체를 '재정위기 단체'로 지정하여 특별 관리하는 중이다. 하지만 현행 제도는 지방채무를 지방채 증권 차입, 증서 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담행위로 한정하고 있어 민간투자사업 관련 정부지급금 등은 반영하지 못한다는 한계가 있다. 즉, 민간투자사업 등을 통해 발생하는 지급금 등은 지방채무에 반영되지 않으므로 지자체의 재정부담을 과소평가할 가능성이 높다. 지자체는 민간투자사업을 통해 단기간의 재정부담을 완화할 수 있으나 수십년에 걸친 재정지출을 감수해야 하며, 민간투자사업을 추진하는 지방자치단체의 경우 단기간의 재정부담 없이 대규모 사업을 추진할 수 있다는 장점 때문에 무리하게 추진하는 경우가 존재한다. 이러한 점에서 볼 때 지자체에서 추진하는 민간투자사업에 대한 총괄적인 관리가 필요한 것으로 사료

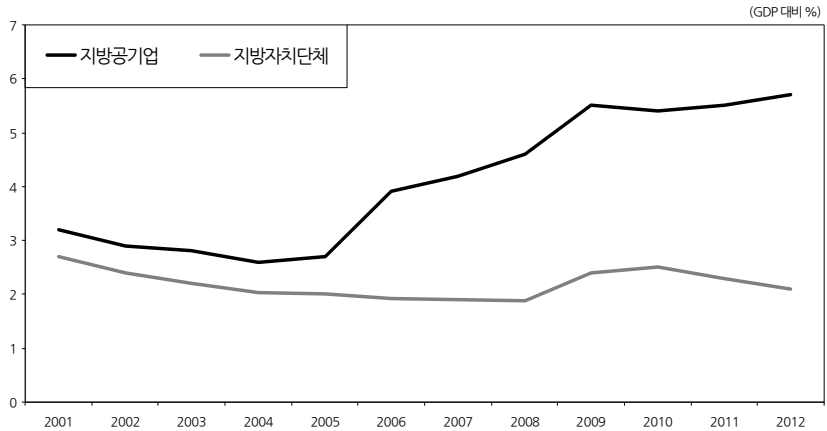
〈표 2-8〉 지방 공공부문 부채

(단위: 조원)

분 류			2011년	2012년	증감
일반정부	지방정부	지방자치단체	40.8	43.4	2.6
		지방교육자치단체	9.9	9.9	△0.1
		비영리공공기관(87개)	1.2	1.1	△0.1
		내부거래	△0.5	△0.6	△0.1
	지방정부 부채(b)		51.4	53.7	2.3
비금융공기업	지방(50개)		48.2	51.3	3.2
지방 공공부문 부채			99.6	105.0	5.4

자료: 기획재정부, 『12년 말 공공부문 부채 산출 결과』, 2014. 2.

[그림 2-7] 지방채무와 지방공기업 채무의 GDP 비중 추이



자료: 안전행정부, 『지방공기업 결산 및 경영분석』.

된다. 민간투자사업을 포함한 광의의 지방재정 상황을 각 지방자치단체별로 파악하여 지방재정의 위험수준 및 향후 재정위기 가능성 등을 분석할 필요가 있다.[11]

마. 공공기관 부채 증가

공공기관 부채가 2000년대 들어 빠른 속도로 증가하고 있으며, 특히 공식적인 국가채무에서 제외되는 공기업 부채는 현재 심각한 수준으로 평가되고 있다. 중앙정부가 관리하는 전체 공기업의 부채 규모는 2013년 말 현재 374.2조원으로 국가채무인 482.6조원의 약 80%에 달하는 수준이다. 이에 따라 일부 공기업의 경우 영업이익으로 부채에 대한 이자비용조차 충당하지 못하는 경우가 발생하고 있다. 국가채무에 직접 포함되지 않음에도 불구하고 공기업 부채를 우려하는 이유는 개별 공기업의 채무 불이행이 정부의 직접적인 재정부담으로 이어질 수밖에 없기 때문이다. 아울러 공기업이 국가경제에서 차지하는 비중이 작지 않으며, 공공서비스가 모든 경제주체

11 이에 대해서는 본 연구보고서의 제1부 제3장에서 보다 상세하게 다루고 있다.

에 영향을 미친다는 점에서 공기업의 재무위기는 일반 기업의 경우보다 더 큰 부정적인 결과를 초래하게 된다.

한편, 공공기관의 과도한 부채와 방만경영 문제를 해소하기 위해 공공기관 정상화대책이 2013년 말에 마련되었다. 정부는 2000년대 들어 부채가 급증한 18개 기관을 중점관리대상 기관으로 선정하고 중장기 채무관리계획 작성 대상 기관을 확대하는 등의 조치를 취한 바 있으며, 2013~17년 중장기 채무관리계획에 더하여 추가적인 부채감축 방안을 마련하도록 지시한 바 있다. 그 결과 부채감축에 대한 국민적 공감대가 형성되기는 하였으나, 공공기관 입장에서는 임금동결, 성과급 및 복리후생비 삭감 등에 따라 임직원의 사기가 저하되고, 공공기관 노사 간의 자율적인 협의 여지가 축소되는 등의 문제가 발생하였다. 우리 경제의 회복세가 미약한 상황에서 무리한 부채감축이 경기회복에 부정적인 영향을 미친다는 우려의 목소리도 들린다.

현재 추진하고 있는 공공기관에 대한 부채감축을 전반적으로 관리·감독하는 역할은 여전히 정부의 몫으로 판단된다. 그러나 무리한 부채감축은 투자를 위축시킬 가능성이 있으며, 공공기관의 사업 특성을 제대로 고려하지 못할 가능성도 있다.[12] 따라서 공공기관 부채의 증가 원인과 이에 따른 사업별 위험성을 평가하는 작업이 우선적으로 실시되어야 한다. 이를 바탕으로 부채 규모가 가장 크고 심각한 기관부터 순차적으로 구조조정을 실시하는 등의 보다 구체적이고 정밀한 정책적 노력도 필요한 상황이다.[13]

---

12 예컨대, 한국전력과 발전자회사가 전력의 생산 및 판매라는 관계로 밀접하게 연관되어 있음에도 불구하고 현재는 별도의 부채 개선안을 마련하였으며, 이로 인해 자회사 혹은 모회사의 구조조정이 부정적 외부효과(negative externality)를 유발할 가능성이 높다. 발전자회사의 발전설비 투자 축소는 당초 이를 예상하고 마련한 한국전력의 송·배전 시설에도 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다.

13 이에 대해서는 본 연구보고서의 제1부 제4장, "공기업 부채 유형과 해결방안"에서 보다 상세하게 다루고 있다.

〈표 2-9〉 공공기관의 주요 재무 현황

(단위: 조원)

	2009	2010	2011	2012	2013
자 산	588.5	642.4	697.5	724.8	765.3
- 공기업	404.5	459.9	499.5	523.6	548.8
- 준정부기관	161.0	160.7	173.8	176.6	189.7
- 기타 공공기관	23.1	21.8	23.9	24.8	26.7
부 채	338.5	398.9	460.8	498.0	523.2
- 공기업	238.7	292.0	328.7	353.2	374.2
- 준정부기관	90.4	98.0	122.3	134.8	138.5
- 기타 공공기관	9.4	8.9	9.7	10.1	10.5

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr).

〈표 2-10〉 주요 공기업의 재무 현황

(단위: 조원)

	자산			부채		
	2012	2013	증감률(%)	2012	2013	증감률(%)
토지주택공사	167.8	173.4	3.4	138.1	142.3	3.0
전력공사	146.2	155.5	6.4	95.1	104.1	9.5
도로공사	51.5	53.5	3.9	25.3	26.0	2.4
가스공사	40.6	43.7	7.5	32.3	34.7	7.7
석유공사	28.7	28.8	0.3	18.0	18.5	3.0
철도공사	20.2	22.3	10.5	14.3	17.6	22.8
수자원공사	25.0	25.6	2.3	13.8	14.0	1.6
전체 공기업	523.5	548.7	4.8	353.2	374.2	5.9

자료: 기획재정부 보도자료(2014. 4. 30), 「2013년 공공기관 경영정보공시」.

제3절 지속가능한 국가채무 수준

1. 국가채무 수준에 관한 논의

적정 국가채무 수준에 대한 논의는 다양한 각도에서 시도되어 왔다. 그

러나 전반적인 결론은 특정 그룹의 평균적인 성향은 발견할 수 있으나, 개별 국가가 당면하고 있는 대외여건뿐만 아니라 정치·경제적 상황에 따라 적정 국가채무가 달라질 수 있으므로 이를 일반화하기는 쉽지 않다는 것이다. 즉, 비슷한 경제성장 단계와 산업구조를 갖고 있는 경우라도 인구구조, 정치체제, 지질학적 위치 등에 따라 적정 국가채무 수준은 다를 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 적정 국가채무 수준에 대한 논의는 향후에 우리 경제가 재정의 지속가능성을 담보하기 위해 유지해야 하는 기준(benchmark)으로서의 의미가 있을 것으로 판단된다. 따라서 이하에서는 선행연구의 결과와 우리 경제의 특수성 등을 감안할 때, 장기적으로 어느 정도의 국가채무 수준을 유지하는 것이 바람직한가에 대해 살펴보고자 한다.

대부분의 연구에서는 국가 간 패널자료를 이용하여 평균적으로 국가채무가 성장률에 미치는 영향을 분석하고 있는데, 실증분석 방식에 따라 적정 국가채무 수준에 대해서는 다양한 의견이 존재한다. 대표적인 연구로서 Reinhart and Rogoff(2010)는 중앙정부의 국가채무 비율이 90%를 초과할 경우 경제성장률이 크게 하락함을 발견하였다. 또한 국가채무에서 외채가 차지하는 비중이 높을수록 부정적 영향이 더 크게 나타나는데, 이러한 경향은 신흥국에서 더욱 두드러진 것으로 파악하였다(표 2-11 참조).[14] Cecchetti *et al.*(2011)은 경제성장률 둔화를 초래하는 국가채무 비율의 임계치를 Reinhart and Rogoff(2010)와 비슷하게 85%라고 추정하였으며, 국가채무가 임계치를 상회한 후 채무비율이 10%p 상승하면 경제성장률이 약 0.1~0.2%p 하락한다고 분석하였다. Kumar and Woo(2010)는 국가채무 비율이 10%p 상승하는 경우 1인당 GDP 증가율이 0.2%p 정도 하락한다는 결과를 제시하였다.

한편, Ostry *et al.*(2010)은 국가채무와 기초재정수지 간의 역사적 관계를 바탕으로 국가채무 증가에 상응하는 기초재정수지의 개선이 불가능한 부채수준을 부채한계(debt limit)로 정의한 후, 현재 시점의 국가채무와 부

14 반면, Herndon *et al.*(2013)은 Reinhart and Rogoff(2010)의 연구 자료에 오류가 있으며, 이를 교정하는 경우 국가채무 비율이 90%를 상회하는 국가와 이를 하회하는 국가 간의 성장률 차이가 거의 없음을 지적하였다.

〈표 2-11〉 부채비율과 경제성장률

(단위: %)

		30% 미만	30~60%	60~90%	90% 이상	기 간
선진국	평균값	4.1	2.8	2.8	-0.1	1946~2009
	중위값	4.2	3.0	2.9	1.6	1946~2009
개도국	평균값	4.3	4.8	4.1	1.3	1946~2009
	중위값	5.0	4.7	4.6	2.9	1946~2009
전 체	평균값	5.2	4.9	2.5	-0.2	1970~2009
	중위값	5.1	5.0	3.2	2.4	1970~2009

자료: Reinhart and Rogoff(2010), p.25.

채한계 간의 차이를 재정여유(fiscal space)로 보았다. 이들이 주요 23개 국가의 자료를 이용하여 재정여유를 분석한 결과 그리스, 이탈리아, 일본, 포르투갈은 현재 재정여유가 거의 없는 것으로 파악되었으며, 아이슬란드, 아일랜드, 스페인은 GDP 대비 50~70% 정도의 재정여유가 있는 것으로 판단하였다. 특히 우리나라는 호주, 덴마크, 이스라엘, 뉴질랜드, 노르웨이 등과 함께 GDP 대비 100% 이상의 충분한 재정여유가 있는 것으로 보고하고 있다. 다만, 이들의 연구는 현시점에서의 재정여유를 파악한 것이라는 점에서 재정의 지속가능성을 담보하는 것은 아님에 유의할 필요가 있다. 한편, IMF(2014)는 Ostry *et al.*(2010)의 부채한계 정의를 원용하여 재정위기가 발생할 가능성이 현저하게 낮은 안정적 수준의 국가채무(a safe level of government debt) 비율을 시산하였다. 이에 따르면 향후 발생할 수 있는 대외 충격, 위험회피도 등을 감안할 때 우리나라의 적정 국가채무 비율은 65~70% 정도인 것으로 분석되고 있다.

이러한 연구 결과에도 불구하고 우리나라의 적정 국가채무 수준을 결정하기는 여전히 쉽지 않다. 우리 경제를 둘러싼 다음과 같은 요인들을 고려할 때 국가채무 수준은 최대한 보수적으로 유지할 필요가 있기 때문이다.

우선, 글로벌 금융위기 이후 발생한 유럽 재정위기 사례는 국가채무 비율이 낮더라도 재정위기를 경험할 수 있음을 시사한다. 재정위기 국가 중 아일랜드와 스페인은 재정이 건전하였음에도 불구하고 재정위기에 봉착한

〈표 2-12〉 아일랜드, 스페인, 한국의 부채비율과 경제규모

	정부부채/GDP(%)		1인당 GDP (USD, PPP)	인구 (천명)
	2007	2013		
아일랜드	25	118	40,458	4,471
스 페 인	36	84	31,888	46,073
한 국	31	35	29,101	50,516

주: 1인당 GDP와 인구는 2010년 기준.
자료: IMF; OECD.

바 있다. 글로벌 금융위기 이전인 2007년에 아일랜드와 스페인의 국가채무 비율은 각각 25% 및 36%로서 우리나라와 비슷한 수준이었다. 특히 스페인의 경우 1인당 소득이나 인구규모 등이 우리나라와 비슷하다는 점에서 현재 수준의 국가채무에서 재정위기가 발생하지 않는다고 장담하기 어려울 것이다. 국제 투자자들은 금융시장이 불안해질 경우 이미 1997년의 아시아 금융위기와 2008년의 글로벌 금융위기에서 나타난 바와 같이, 한국을 포함한 세계경제의 주변부에 있는 국가에서 먼저 자금을 회수하는 경향이 있음을 유념할 필요가 있다.[15]

둘째, 국가채무는 이자부담을 초래하여 복지 등에 투입될 재원을 구축한다. 우리 경제의 2014년 국채발행에 따른 이자지급액은 17.8조원이며, 동 규모는 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 한편, 국가채무 비율이 매우 높은 일본의 경우 이에 대한 이자지출이 전체 재정지출의 20% 정도를 차지하고 있으며, 이는 국가채무 증가를 재차 유발하는 원인으로 작용하고 있음을 상기할 필요가 있다. 당분간 전 세계적으로 저금리 기조가 지속되면서 국채발행에 따른 이자부담이 크지 않을 수 있으나, 금리가 점차 정상화되면 이자부담도 비례하여 상승할 수밖에 없음을 유의해야 한다.

---

15 한편, 우리나라의 대외자산은 지속적으로 증가하고 있으며, 정부가 적자보전을 위해 발행한 국채의 대부분을 내국인이 보유하고 있다는 사실은 재정위기를 낮추는 방향으로 작용할 가능성이 높다. 일본의 경우에서 알 수 있듯이, 국가채무 비율이 200%를 상회하고 있음에도 재정위기가 발생하지 않는 이유 중의 하나가 막대한 대외자산과 내국인의 높은 국채보유 비중인 것으로 알려져 있다. 이와 같은 측면을 제시한 익명의 검토자에게 감사를 표한다.

셋째, 국가채무의 하방경직성도 고려해야 할 요소이다. 재정정책은 경기 하강기와 상승기에 대칭적으로 운용해야만 재정수지 및 국가채무를 안정적으로 유지할 수 있다. 하지만 이미 앞 절의 실증분석에서 나타난 바와 같이 정부는 흔히 경기 하강기에는 재정을 확장적으로 운용하였다가, 경기 상승기에는 그에 상응하는 수준의 긴축으로 전환하지 않는 경향이 있다. 이러한 비대칭적 재정운용이 반복되면 국가채무가 계속 늘어날 가능성이 높다. 우리나라도 2008년의 글로벌 금융위기 때 대규모 부양정책을 실시한 결과 경기부양에는 기여하였으나, 이후에 재정긴축이 지체되고 있는 점 또한 재정운용의 비대칭성을 보여준다고 할 수 있다.

넷째, 전 세계적으로 경기회복 지연이 장기화될 가능성도 고려해야 한다. 현재 미국경제가 양호한 회복세를 보이고는 있으나 유로존 및 일본의 성장세가 여전히 미미한 것으로 평가되고 있으며, 신흥시장국의 성장세도 당초 예상보다 빠르게 둔화되고 있다. 이처럼 세계경제를 둘러싼 불확실성이 지속되는 경우 그 여파로 우리 경제도 당분간 낮은 성장세를 나타낼 가능성이 있다. 이와 더불어 인구구조 고령화와 최근의 투자 부진으로 잠재성장률이 3%대 중반 이하로 하락했을 가능성도 제기되고 있다. 우리나라도 장기적인 관점에서 재정건전성 제고에 더 큰 비중을 둘 필요가 있다.

결국 우리나라의 국가채무 비율은 낮을수록 바람직하다는 당연한 결론을 내릴 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 인구구조 고령화 등의 부정적인 영향을 고려할 때, 어느 정도의 국가채무 비율이 상승하는 것은 불가피할 것으로 사료된다. 따라서 지금까지의 논의를 바탕으로 볼 때, 장기적으로 우리나라는 적어도 국가채무 비율을 50~70% 내외에서 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 물론 본 장에서 논의하는 국가채무 비율은 절대적인 기준이 될 수 없으며, 향후 여건 변화에 따라 큰 폭으로 변할 수 있음은 물론이다. 또한 통일 등의 요인을 감안한다면 이보다 보수적으로 설정할 필요가 있으나, 통일이 이루어지는 경우 국민경제 전반의 재구성이 요구된다는 점과 막대한 비용이 소요된다는 점에서 본 장에서는 통일과 관련한 재정부담 논의는 제외한다. 이하에서는 우리 경제가 2060년에 국가채무 비율을 50~70% 수준으로 유지하기 위하여 요구되는 국가채무의 동태적 추이에 대

해 구체적으로 살펴본다.

2. 재정의 지속가능성 확보를 위한 국가채무 추이

이미 언급한 바와 같이 적정 국가채무 비율을 결정하는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 2060년에 GDP 대비 국가채무 비율을 각각 50~70%를 유지하기 위한 국가채무의 동태적 추이를 살펴보는 이유는 다음과 같다. 첫째, 기존의 장기재정전망은 주로 특정 시점에 국가채무 비율이 어느 정도인지를 보여주고 있는데, 그 결과는 재정수입 및 재정지출에 대한 가정에 따라 크게 달라질 수 있다. 이미 언급한 바와 같이 국회예산정책처(2012)는 우리나라의 GDP 대비 국가채무 비율은 2060년에 219%에 도달할 것으로 예상하였으며, 김성태(2010)와 박형수・전병목(2009)은 2050년에 각각 141% 및 116%로 전망한 바 있다.[16] 이러한 차이는 주로 두 가지 측면에서 발생되는데, 우선 재정수입 측면에서는 국세수입을 현재의 GDP 대비 수준으로 고정할 것인지 혹은 국세탄성치를 고려하여 GDP 대비 비율이 점차 상승하는 것으로 가정하는지에 따라 전망 결과가 크게 달라진다. 아울러 재정지출 측면에서는 재량지출을 현재 수준의 GDP 대비 비율로 고정할 것인지 혹은 점진적으로 축소되도록 용인할 것인지와 연금 등 의무지출 전망에 대한 가정도 큰 영향을 미치게 된다. 이러한 점에서 장기재정전망은 불확실성이 크다고 할 수 있다.

둘째, 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 국가채무 비율 혹은 관리재정수지를 어느 정도로 유지해야 하는가가 중요한데, 장기재정전망은 이

16 이들의 연구 결과는 2005년 GDP를 기준으로 전망하였는데, 최근 국민계정이 2010년 기준으로 개편되었으므로, 이하에서는 2010년 GDP를 기준으로 논의한다. 즉, 국가예산정책처(2012)의 결과를 2010년 기준 GDP로 치환하여 시뮬레이션을 실시하였으며, 2010년 기준 GDP는 신석하 외(2013)의 방법에 따라 저자가 계산하였다. 한편, 국회예산정책처(2012)에서 2010년 기준 GDP로 재정추계를 실시하였을 경우 국가채무, 재정수지 등의 레벨 값이 동일할 것이라는 보장은 할 수 없다. 다만, 2005년 GDP와 2010년 GDP의 차이가 그동안 비용으로 처리하던 R&D 등을 지식생산물투자로 인식하였다는 점에서 장기재정추계상의 국가채무, 재정수지, 건강보험 수입 등 주요 변수의 레벨은 매우 비슷할 것으로 판단된다.

에 대한 함의를 도출하는 것이 쉽지 않다는 점이다. 특정 시점에 국가채무 비율이 어느 정도가 될 것인가를 전망하는 것은 재정의 지속가능성에 대한 신호로서만 작용하기 때문이다. 반면, 각 시점별로 우리 경제가 유지해야 할 국가채무 비율이 있다면 이를 달성하기 위해 필요한 정책이 어떻게 마련되어야 하는지를 보다 구체적으로 논의할 수 있을 것이다. 예컨대, 본 장에서 설정한 국가채무 비율을 2060년에 유지하기 위하여 요구되는 조세부담률 혹은 재정지출 증가율의 동태적 추이에 대해 살펴볼 수 있을 것이다.

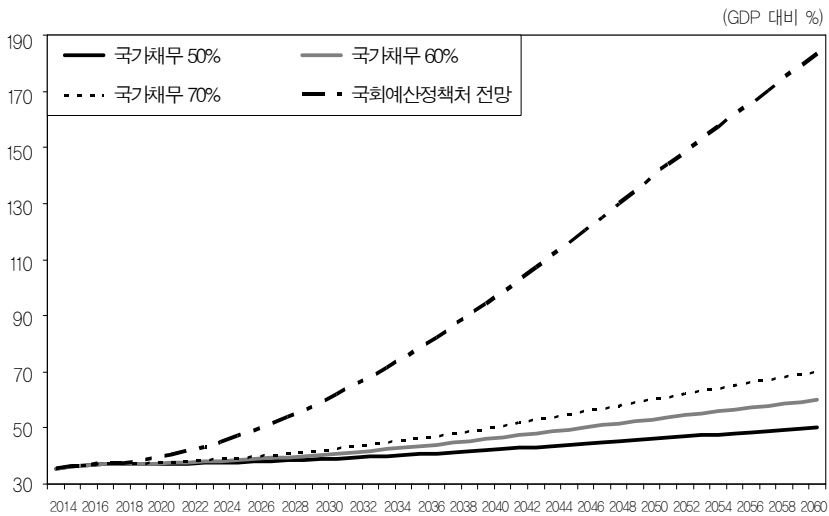
따라서 본 장에서는 2060년에 특정 국가채무 비율을 달성하기 위해 매년 국가채무 비율이 어느 정도로 유지되어야 하는가를 후방 귀납법(backward induction) 방식으로 살펴보고 있다. 즉, 2060년을 기점으로 하여 t연도에 특정 국가채무 비율에 도달하기 위해서 t-1연도에 유지되어야 하는 국가채무 비율을 결정하는 방식이다. 이 경우 국가채무 비율의 동태적 추이는 국회예산정책처(2012)의 국가채무 비율 전망 결과를 바탕으로 시산하였다. 다만, 2014~18년까지는 국가재정운용계획상의 수치가 실현되는 것으로 가정하였다. 그 결과 [그림 2-8]에 나타난 바와 같이, 국가채무 비율은 2018년에 35% 수준에 도달한 이후 점진적으로 상승하는 것으로 나타났는데, 이는 기존의 전망과 비교하여 훨씬 완만한 속도이다. 이미 우리 경제의 국가채무 비율이 30% 중반이므로 본고에서 설정한 적정 국가채무 비율에 도달하기까지의 재정여유가 크지 않은 데 기인한다. 물론 국가채무의 동태적 추이는 다양한 형태를 보일 수 있다. 예컨대, 2020년 중반까지는 국가채무 비율이 완만하게 하락한 후 이후부터 점차 상승하는 시나리오를 전제할 수도 있다. 이러한 점에서 본고에서 제시한 국가채무의 동태적 추이는 가능한 시나리오의 하나임을 밝힌다.[17]

한편, [그림 2-8]에서 제시한 국가채무 비율을 달성하기 위한 관리재정

---

17 본 장에서 국가채무 비율이 점차 하락한 후 재차 상승하는 시나리오를 설정하지 않은 이유는 최근에 국세수입 여건이 크게 악화된 가운데 재정지출 증가 압력은 점차 높아지고 있다는 점에서 정부가 계획하고 있는 균형재정 달성이 쉽지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 아울러 장기재정전망은 현재의 재정제도가 큰 틀에서 유지된다는 전제하에서 이루어지므로 최근의 재정여건에 큰 변화가 없다고 가정하는 것이 타당하다는 점도 고려하였다.

[그림 2-8] 국가채무의 동태적 추세



수지의 동태적 추이는 [그림 2-9]와 같다. 본고에서 국민연금, 산재보험, 고용보험, 사학연금과 관련한 재정수지를 제외한 관리재정수지를 사용한 이유는 주요 기금의 적자를 정부가 반드시 보전해야 할 의무는 없기 때문이다. 아울러 이들 기금이 수지 적자를 기록하더라도 상당 기간 동안은 그동안 누적된 자산을 바탕으로 적자를 보전하는 것이 가능하기 때문이다. 물론 주요 기금의 재정이 고갈되는 경우 부담률 상향 조정 혹은 급여 축소 등의 개혁이 이루어지지 않는 한, 정부의 재정이 투입될 가능성이 높다. 그러나 본 장에서는 기금 고갈에 따른 수지 적자를 정부가 보전하지 않는 것으로 보았다. 즉, 주요 기금의 수지 적자를 제외한 직접적인 재정부담 의무가 있는 부분에 한하여 재정적자가 발생하는 경우 해당 규모만큼 국채 발행을 통해 보전되는 것을 전제로 시산하였다.[18]

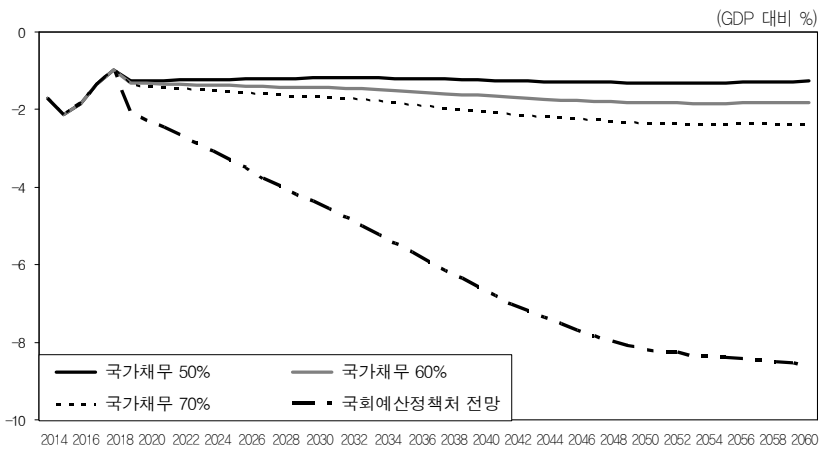
그 결과 향후 관리대상수지는 2018년까지 국가재정운용계획과 같이 적자폭이 점차 축소되어야 하며, 이후부터는 목표 국가채무에 따라 특정 범위

18 만일 연기금의 수지 적자를 모두 정부가 보전해야만 한다면, 통합재정수지를 기준으로 살펴보는 것이 보다 타당할 수 있다.

내에서 유지되어야만 한다. 예컨대, 2060년에 국가채무 비율을 50%로 유지하기 위해서는 관리대상수지는 적자를 매년 약 1% 내외에서 유지하는 것이 요구된다. 여기서 주의할 점은 관리대상수지가 소폭의 적자를 기록하는 것을 용인한다고 해서 2060년의 국가채무 비율 목표 달성이 용이하다고 해석해서는 안 된다는 점이다. 이미 잘 알려진 바와 같이 현재의 재정제도가 유지되는 한 관리재정수지 적자는 점진적으로 증가할 것으로 예상되므로 각각의 목표 국가채무에 도달하기 위해서는 상당 폭의 재정적자를 축소시켜야 하기 때문이다. 예컨대, 국회예산정책처(2012)에 따르면 2060년에 관리재정수지 적자는 GDP 대비 9% 수준에 근접할 것으로 예상되는데, 이를 1.3~2.4% 범위 내로 유지해야만 목표 국가채무 비율인 50~70%를 달성할 수 있으므로 결코 쉬운 목표가 아니다. 우리나라의 인구고령화 속도 및 의무지출 증가 속도, 잠재성장률 하락에 따른 세입기반 약화를 감안할 때 관리대상수지를 1~2% 내외로 유지하는 것이 절대 만만한 목표는 아니며, 이는 오히려 전면적인 재정개혁이 빠른 시일 내에 이루어져야 함을 시사한다.

다음으로는 2060년에 각각의 목표 국가채무 비율을 달성하기 위하여 필요한 재정수입 확대 및 지출구조조정의 규모를 시산하였다. 구체적으로 목표 국가채무 비율과 국회예산정책처의 전망 결과 간 차이를 각 연도마다

[그림 2-9] 관리재정수지의 동태적 추세



시산한 후 해당 규모를 재정수입 확대 및 재정지출 축소로 배분하였다.[19] 이 경우 재정지출 축소는 의무지출은 고정된 상황에서 재량지출이 GDP 대비 어느 정도로 유지되어야 하는지를 살펴보았다. 다만, 재량지출이든 혹은 의무지출이든 다음에서 논의하고 있는 GDP 대비 비율만큼 재정지출이 축소되는 경우에도 목표 국가채무 비율의 달성은 가능하다.

목표 국가채무 비율을 유지하기 위해 요구되는 재원을 재정수입 확대 및 재량지출 축소에 5 : 5로 배분(Case I), 7 : 3으로 배분(Case II), 3 : 7로 배분(Case III)으로 구분하여 시산하였다. 그 결과는 〈표 2-13〉에 나타난 바와 같다. 재정부담을 재정수입 및 재정지출이 동일하게 나누는 경우(Case I) 2060년에 조세부담률은 23% 내외, 재량지출 규모는 8% 정도로 축소되어야 한다. 현재 조세부담률이 18.2%이며, 재량지출 규모가 12.6%인 점을 감안할 때 이는 큰 폭의 변화가 요구됨을 의미한다. 조세부담률의 경우 향후 OECD 평균 수준까지 증가시키는 것이 불가피할 것으로 사료된다. 이는 현재보다 조세부담률을 4~5%p 정도 상승시켜야 함을 의미한다. 재량지출의 경우 공무원 보수, 국방비 등 경직성 경비가 차지하는 비중이 크다는 점에서 GDP 대비 10% 미만으로 축소시키기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 이러한 결과는 지출 측면의 구조조정은 재량지출뿐만 아니라 의무지출에 대한 개혁도 동반되어야 함을 시사한다. 재량지출인 경우라도 재정당국이 조정할 수 있는 범위가 제한적이므로, 건강보험 등 향후 재정건전성 악화의 주요 요인으로 지목되고 있는 의무지출에 대한 구조조정도 병행하여 실시되어야 한다.[20]

---

19 예컨대, 특정 연도에 국회예산정책처 및 목표 국가채무 비율이 각각 전년 대비 상승한 폭을 시산한 후, 목표 달성을 위해서 이들 간의 차이를 재정수입 확대 혹은 재정지출 축소로 나누어 흡수하는 방식이다.

20 만일 우리 경제가 국가채무 비율을 기존 전망보다 훨씬 낮은 50~70% 정도에서 유지한다면, Reinhart and Rogoff(2010)와 Cecchetti *et al.*(2011) 등의 연구에서 함의하는 바와 같이 간접적으로 거시경제의 안정성을 높이고 성장률 하락을 완충하는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 이 경우 국세수입이 개선되면서 재정수지 적자폭이 축소되고, 국가채무 비율은 더욱 낮아지는 방향으로 작용할 것이다. 이는 적정 수준에서 재정건전성을 유지하는 경우 선순환구조가 정착되면서 이를 유지하는 것이 어렵지 않을 수도 있음을 시사한다. 이러한 점을 지적해 준 익명의 논평자에게 깊은 감사를 표한다.

〈표 2-13〉 국가채무비율 목표 달성을 위한 조세부담률 및 재량지출 비중

(단위: GDP 대비 %)

		조세부담률	재량지출
2014년		18.2	12.6
Case Ⅰ	국가채무 50%	23.3	8.2
	국가채무 60%	23.1	8.4
	국가채무 70%	22.8	8.7
Case Ⅱ	국가채무 50%	24.7	9.6
	국가채무 60%	24.3	9.8
	국가채무 70%	24.0	10.0
Case Ⅲ	국가채무 50%	22.0	6.7
	국가채무 60%	21.9	7.1
	국가채무 70%	21.7	7.5

제4절 재정의 지속가능성을 위한 정책방향

지금까지의 논의 결과는 우리나라가 장기적인 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 재정 전반의 개혁이 불가피함을 시사한다. 일각에서는 현재의 재정건전성이 주요 선진국에 비해 양호하다는 점을 들어 점진적인 논의가 필요하다는 입장이나, 일본의 경험에서 알 수 있듯이 재정건전성 악화 추세가 고착화된 이후에는 재정개혁이 성공하기 어렵다. 일본은 1990년대 후반에 재정개혁을 시도하였으나, 당시 경기상황 등으로 인해 실패하였으며, 2000년대 초중반 고이즈미 총리 시절에 일부 성과를 거두기는 하였으나 국가채무 비율의 증가 추세를 전환시키지는 못하였다. 그 이유 중의 하나로 거론되는 것이 확장적 재정정책을 반복하는 가운데 인구구조 고령화로 큰 폭의 재정적자가 1990년대 중반에 이미 고착화되었다는 사실이다.[21]

21 1990년대 이후 일본의 재정정책에 대한 평가 및 시사점에 대해서는 김성태(2014)를 참조하기 바란다.

이러한 점에서 건전재정 유지를 위한 재정개혁은 지금부터 차질 없이 추진되는 것이 타당하다. 따라서 이하에서는 재정의 지속가능성을 확보하기 위한 거시정책 방향에 대하여 논의하고자 한다. 보다 구체적인 정책에 대해서는 본 연구보고서의 개별 연구에서 언급할 것이다.

1. 재정수입[22]

재정수입의 확대를 위해서는 근본적인 세제개편이 요구된다. 그동안의 세제개편은 일부 세목 및 비과세·감면 항목을 중심으로 단편적으로 이루어져 왔으나, 국민경제의 패러다임 전환이 요구되는 상황에서 세제 또한 근본적으로 개혁하는 것이 바람직하다. 이 경우 세제개편은 우리 경제의 성장잠재력을 확충함과 동시에 복지지출 증가를 어느 정도 충당할 수 있는 정도로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 국민 모두가 공감하고 동의할 수 있는 장기적인 재정 수입과 지출에 대한 청사진이 제시됨과 동시에 일련의 체계적인 방안이 제시되어야 할 것이다. 즉, 재정지출 구조조정을 통해 재원배분의 효율성과 효과성을 극대화하되, 그럼에도 불구하고 부족한 재원은 결국 세원확대로 부담할 수밖에 없다. 또한 아직까지는 우리 경제의 조세부담률이 여타 선진국에 비해 낮다는 점도 세원확대의 여지가 있음을 시사한다.

한편, 장기적으로는 증세를 고려하는 것이 불가피한 상황에서 세제개편의 우선순위를 결정하는 것은 무엇보다 중요하다. 이 경우 소득세, 법인세, 부가가치세 등 세입규모가 큰 세목의 증세에 대한 논의가 우선적으로 시작될 필요가 있다. 이들 세목이 국세수입의 대부분을 차지할 뿐만 아니라 증세의 효과도 클 수밖에 없기 때문이다. 다만, 증세에 대한 사회적 합의는 상당한 진통을 수반한다는 점에서 단기간 내에 이루어지기는 쉽지 않다. 오히려 세입부진에 따른 일시적인 재정적자를 용인하는 가운데 증세가 국민경제에 미치는 긍정적 혹은 부정적 파급효과를 면밀히 점검하고, 국민 전반

22 재정수입 확충에 대한 보다 구체적인 내용은 본 연구보고서의 제3부에서 논의되고 있다.

의 의견을 수렴하여 결정하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

이와 함께 비과세·감면 등 조세지출에 대한 전면적인 개선이 요구된다. 그동안 정부는 조세지출 정비를 위해 「조세지출기본계획」을 수립하고, 2014년부터는 조세지출 자체평가 및 심층평가를 실시하는 등의 정책을 실행하고 있다. 또한 2015년부터는 새로운 조세지출을 도입할 경우 이에 대한 예비타당성조사를 실시할 계획이다. 이러한 제도적 보완에도 불구하고 아직까지는 조세지출 규모에 큰 변화가 없음을 알 수 있는데, 이는 조세지출 규모가 큰 주요 항목에 대한 조정을 과감하게 실시하지 못하고 있기 때문으로 풀이된다. 〈표 2-14〉에 나타난 바와 같이 주요 조세지출 항목의 규모는 연도에 따라 큰 차이가 없다는 점을 발견할 수 있다. 이들 조세지출 항목이 그 동안 관습적으로 일몰이 연장되어 왔다는 점을 감안할 때, 향후에는 개별 항목에 대한 성과평가 등을 통해 조세지출을 축소하는 미시적 접근방법이 요구된다.

마지막으로 기금운용의 탄력성을 제고함으로써 재정수입의 여지를 확대할 필요가 있다. 기금은 과거의 고도 성장기에 특정 분야에의 집중적인 지원을 위해 활용하였는데, 특히 과거 고금리 시대에 적립금을 통해 원금을 보존하면서 이자로 고유목적 사업을 수행하거나, 저리로 융자하는 정책금융의 창구로도 활용되어 왔다. 그러나 거시경제 환경이 변화하면서 저금리 시대의 기금 활용방안에 대한 전면적인 재검토가 요구된다. 기금 도입 당시와 상황이 달라졌음에도 불구하고 사업 구조조정이 이루어지지 않고 여전히 경직적으로 운영되고 있는 측면이 있기 때문이다. 따라서 사업의 당위성

〈표 2-14〉 국세 감면액 추이(2012~15년)

(단위: 조원, %)

	2012년(실적)	2013년(실적)	2014년(잠정)	2015년(전망)
국세감면액 (A)	33.4	33.8	33.0	33.1
국세수입총액 (B)	203.0	201.9	216.5	221.5
국세감면율[A/(A+B)]	14.1	14.3	13.2	13.0

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각년도.

과 사업규모에 대한 재평가를 통해 기금으로 집행되는 사업이 향후에도 별도로 관리될 필요가 있는지와 적정 규모를 판단하기 위해서는 기존의 기금존치평가 이외에 성과평가를 적극 활용해야 한다. 특히 보증과 관련하여 과다한 출연금이 발생하지 않도록 출연금을 재평가할 필요가 있다. 기술신용보증기금, 신용보증기금 등의 성과평가를 바탕으로 과다한 정부출연금이 있다면 이를 환수함으로써 재원을 확보할 수 있기 때문이다. 아울러 부담금 징수로 조성된 기금은 특정 목적에 지출하도록 되어 있어 지출의 경직성을 유발하고 있는바, 세출항목을 유연성 있게 활용할 필요가 있다. 예컨대 농지전용부담금으로 농지관리기금을 운영하면서 세출에 농지조성사업에 한정하는 문제가 존재하는데, 지출의 유연성을 제고하기 위해서는 농업발전을 위한 포괄적인 지출로 확대할 필요가 있다. 농지전용부담금은 농지의 무분별한 훼손을 방지한다는 목적이 있으므로, 부담금을 줄이는 접근보다는 이의 세출을 보다 신축적으로 운영하는 방향으로 전개하는 것이 바람직하기 때문이다.

2. 재정지출[23]

재정지출 측면에서는 재원배분의 조정을 통한 세출구조조정, 지방교육재정교부금의 현실화, 공적연금 및 건강보험의 개혁 등을 들 수 있다.

우선 재정지출 측면에서는 재원배분의 조정이 필요한데, 현재 추진하고 있는 바와 같이 경제분야의 지출 비중을 점진적으로 축소함으로써 복지지출 증가에 대응해야 한다. 다만, 급격한 경제분야의 지출 축소가 SOC 투자의 위축을 초래하지 않기 위해서는 민간자본을 적극 활용하는 등의 대책이 마련되어야 할 것이다. 한편, 복지지출의 경우에는 지속가능한 복지를 위한 재정의 역할을 우선적으로 정립하고 이에 맞는 지출을 구성할 필요가 있다. 복지지출의 경우 항구적인 재정부담을 유발하게 되므로 재원연계지출(Pay-go) 의무화 원칙을 정부예산안 편성과정뿐만 아니라 국회심의

23 재정지출 구조조정 및 재원배분 방향에 대한 보다 구체적인 내용은 본 연구보고서의 제2부에서 논의되고 있다.

과정까지 확대함으로써 예상치 못한 재정지출 증가가 발생할 가능성을 줄여야 한다. 신규 사업을 추진하거나 기존 사업의 규모를 확대하고자 하는 경우 구체적인 재원조달계획이 마련되어야 한다.

둘째, 교육재정에 대한 재평가 및 향후 전망을 통해 교육예산의 효율성을 제고하고 궁극적으로는 지방교육재정교부금에 대한 조정도 필요하다. 정부의 교육예산은 전체 예산에서 차지하는 비중이 작지 않음에도 불구하고 인적자원의 개발이라는 측면에서 투자 효율성(value for money)이 높지 않은 것으로 평가되고 있다. 사교육비를 포함한 우리나라의 총 교육투자 비중은 세계 최상위 수준임에도 불구하고 교육소비자뿐만 아니라 교육으로 배출되는 인적자원에 대한 수요자인 기업들의 불만도 상당한 수준이다. 획일적인 교사 공급의 문제 그리고 일반고교 수업의 질 개선 부진 등 투자의 효율성 측면에서 교육시스템은 많은 문제를 노출해 왔다. 따라서 교육투자의 효율성을 제고하는 가운데 학령인구 등의 감소를 감안한 적정 수준의 교육재정 규모를 파악함으로써 재정부담을 완화하고 지출 효율성을 제고하는 정책이 강구되어야 한다.

셋째, 연금 및 건강보험 관련 개혁이 요구된다. 향후 재정건전성을 위협하는 가장 큰 요인이 4대 공적연금과 건강보험 관련한 비용부담이기 때문이다. 기존의 연구 결과에 따르면, 이들 연기금은 궁극적으로 고갈될 것으로 예상되고 있다. 물론 현재 제도하에서는 공적연금 및 건강보험기금이 고갈되더라도 정부가 이를 반드시 보전해야 하는 의무는 없다. 그러나 국민 대다수가 이를 기대하고 있는 것으로 판단되며, 실제 정부가 이를 보전하는 상황이 발생할 경우 재정건전성은 예상한 것보다 급속도로 악화될 가능성이 높다. 이러한 이유로 공적연금 및 건강보험기금의 고갈을 미연에 방지하고 적정 수준의 수지를 유지하는 것은 정부의 재정건전성을 유지하는 데 있어 무엇보다 중요한 사항이다.

연금의 경우 현재의 개별 가입자가 부담하는 비용보다 차후에 수령하는 혜택이 훨씬 크다는 근본적인 문제를 안고 있다. 따라서 현재 진행되고 있는 공무원 연금개혁을 사학연금에까지 확대해야 할 것이다. 국민연금의 경우에도 지속가능성을 유지할 수 있는 부담률과 급여체계에 대한 혁신이 요

구된다. 아울러 건강보험 또한 기금 고갈이 예상되고 있는바, 수입 및 지출 체계에 대한 근본적인 개혁을 실시해야 한다.

3. 재정제도의 개선[24]

재정건전성을 확보하기 위한 방안으로 최근 논의되고 있는 것이 재정준칙의 도입이다. 행정부가 스스로를 규율함으로써 건전재정을 유지하는 것이 가장 바람직하지만 정치경제학적 측면에서 행정부가 그렇게 행동할 유인이 크지 않으며, 외부적으로는 입법부의 결정이 재정에 영향을 미치는 경우가 존재하고 있으므로 재정정책에 대해 강제적 제약을 부여하자는 논리이다. 사실 정부는 「2013~17년 국가재정운용계획」에서 균형재정 달성 시점까지 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지하는 재정총량에 대한 재정준칙을 언급하였으나, 이마저도 지키지 못하고 있는 실정이다. 이러한 점에서 재정준칙의 도입 필요성이 최근 확산되고 있다. 특히, 유럽을 비롯해서 여러 선진국들은 재정건전성이 크게 악화된 후에야 재정준칙을 도입하였으나, 우리나라가 재정건전성이 악화되기 이전에 선제적으로 법제화된 재정준칙을 도입한다면 보다 큰 효과를 거둘 수도 있을 것이다. 다만, 재정준칙의 도입은 정부정책에 대한 신뢰성과 국가의 재정건전성을 강화할 수 있지만 재정정책의 또 다른 중요한 기능인 경기안정화에 대한 정책수단을 제약할 수 있기 때문에 신중한 검토가 필요하다.

제5절 결 론

우리 경제가 재정의 지속가능성을 확보하는 일은 그 무엇보다 중요하다. 우리나라는 세계경제의 주변부(periphery)에 속한 소규모 개방경제(small open economy)이므로 대내외 충격에 취약한 구조이며, 이는 경기안정화

24 이에 대해서는 본 연구보고서의 제1부 제5장에서 보다 상세하게 다루고 있다.

측면에서 재정이 최후의 안전판 역할을 해야 함을 의미한다. 이러한 문제의식하에서 본 장에서는 우리나라 재정의 지속가능성을 평가하고, 이를 확보하기 위한 정책방향에 대해 논의하였다.

우선 우리나라의 재정정책은 총량적인 측면에서 볼 때 대체로 적절하게 운용되어 왔던 것으로 판단된다. 특히 양호한 재정건전성을 유지하고 있다는 점은 높이 평가할 수 있다. 그러나 금융위기 이후 우리나라의 재정여건은 점차 악화되고 있는 것으로 판단된다. 우리 경제가 2008년 이후 관리재정수지 적자를 지속하는 가운데 국가채무 비율도 점차 상승하고 있기 때문이다. 특히 국세수입은 관리재정수지 개선에 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

장기적으로도 인구구조 고령화에 기인하여 재정건전성을 위협하는 요인들이 존재하고 있다. 우리 경제의 잠재성장률은 빠른 속도로 하락하고 있으며, 이로 인해 세입기반은 점차 약화될 것으로 전망되고 있다. 반면, 사회복지지출을 중심으로 한 재정지출 증가 압력은 점차 높아질 것으로 예상된다. 특히 연금 및 건강보험은 재정건전성 악화의 주요 요인으로 작용할 전망이다. 아울러 지방재정 건전성 및 공공부문의 부채도 잠재적으로는 재정의 지속가능성을 위협하고 있다.

따라서 국가채무가 안정적인 성장을 담보하고 경기여건에 탄력적으로 대응하기 위해서는 적정 수준에서 유지될 필요가 있다. 적정 국가채무 수준을 정량화하는 것은 쉽지 않으나, 기존의 연구 결과 등을 감안할 때 적어도 국가채무 비율을 50~70% 수준에서 유지하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 시뮬레이션 결과, 2060년에 동 수준을 유지하기 위해서는 관리재정수지 적자를 약 1~2% 내외로 축소시켜야 하는 것으로 나타났다. 그러나 관리대상수지가 소폭의 적자를 기록하는 것을 용인한다고 해서 2060년의 국가채무 비율 목표 달성이 용이하다고 해석하는 것은 매우 위험하다. 국회예산정책처(2012)에 따르면 2060년에 관리재정수지 적자는 GDP 대비 9% 수준에 근접할 것으로 예상되는바, 이를 1.3~2.4% 범위 내로 유지하는 것은 결코 쉬운 일이 아니기 때문이다. 이러한 결과는 우리 경제가 상당한 규모의 재정수입 확충 및 재정지출 구조조정을 실시해야 함을 시사하는데, 시뮬

레이션 결과에 따르면 조세부담률을 20%대 중반, 재량지출 비중을 GDP 대비 10% 이하로 축소시켜야 하는 것으로 나타났다.

이러한 결과를 바탕으로 볼 때, 재정 전반에 걸친 개혁은 불가피하다. 재정수입의 경우 세원확대를 위한 증세가 필요하며, 비과세·감면 정비도 보다 적극적으로 이루어져야 한다. 또한 기금운용의 탄력성을 제고하여 여유재원을 정부재정으로 활용하는 방안을 고려해야 한다. 재정지출 측면에서는 지속적인 세출구조조정 및 재원연계지출의 정착이 요구되며, 교육재정교부금과 연금 및 건강보험 등 사회복지지출에 대한 구조조정도 필요하다. 아울러 재정제도 측면에서는 최근 논의되고 있는 재정준칙의 도입을 고려할 필요가 있다.

참고문헌

고영선, 「구조적 재정수지의 추정」, 『한국개발연구』, 2001년 제I호, 한국개발연구원, 2001.

국회예산정책처, 『2012~60년 장기재정전망 및 분석』, 국회예산정책처, 2012.

기획재정부, 『조세지출예산서』, 각년도.

_____, 『국가재정운용계획』, 각년도.

_____, 『12년 말 공공부문 부채 산출 결과』, 2014. 2.

_____, 「2013 회계연도 세입·세출 마감 결과」, 보도자료, 2014. 2. 10.

_____, 「2013년 공공기관 경영정보공시」, 보도자료, 2014. 4. 30.

김성태, 『재정준칙 도입에 관한 연구: 정치적 지대추구행위와 장기재정추계를 중심으로』, 정책연구시리즈 2010-03, 한국개발연구원, 2010.

_____, 『구조적 재정수지를 이용한 우리나라의 재정정책 평가』, 정책연구시리즈 2012-07, 한국개발연구원, 2012.

_____, 「일본의 1990년대 이후 재정정책 및 시사점」, 조동철 편, 『우리 경제의 역동성: 1990년대 일본과의 비교를 중심으로』, 연구보고서 2014-03, 한국개발연구원, 2014.

나성린·박기백·박형수, 『우리나라 국가부채의 지속가능성』, 한국조세재정연구원, 2006.

문형표, 「구조적 재정수지 분석에 의한 재정운영의 평가」, 『한국개발연구』, 1991년 제Ⅱ호, 한국개발연구원, 1991.

박기백·박형수, 『재정의 경기조절기능연구』, 연구보고서 02-04, 한국조세연구원, 2002.

박형수·전병목, 『사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구』, 용역보고서, 한국조세연구원, 2009.

신석하·황수경·이준상·김성태, 『한국의 장기 거시경제변수 전망』, 기타보고서, 한국개발연구원, 2013.

안전행정부, 『지방공기업 결산 및 경영분석』, 각년도.

이삼호, 「재정정책의 경기대응에 대한 평가」, 『한국개발연구』, 2006년 제Ⅱ호, 한국개발연구원, 2006.

Bohn, Henning, "The Behavior of US Public Debt and Deficits," *The Quarterly Journal of Economics*, Autumn 1998, pp.949~963.

Cecchetti, G. Stephen, M. S. Mohanty, and Fabrizio Zampolli, "The Real Effect of Debt," BIS Working Papers No. 352, 2011.

IMF, "Republic of Korea: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation," IMF, 2014.

Herndon, T., M. Ash, and R. Pollin, "Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff," *Cambridge Journal of Economics*, 2013, pp.1~23.

Kumar, S. Manmohan and Jaejoon Woo, "Public Debt and Growth," IMF Working Papers WP/10/174, 2010.

Ostry, D. Jonathan, Atish R. Ghosh, Jun I. Kim, and Mahvash S. Qureshi, "Fiscal Space," IMF Staff Position Note, SPN/10/11, 2010.

Reinhart, C. and K. Rogoff, "Growth in Time of Debt," NBER Working Paper 15639, NBER, 2010.

〈웹사이트〉

공공기관 경영정보 공개시스템, http://alio.go.kr (최종 검색일: 2014. 9. 5)

한국은행, http://ecos.bok.or.kr/ (최종 검색일: 2014. 11. 15)

OECD 통계국, http://stats.oecd.org/ (최종 검색일: 2014. 11. 17)

제3장

지방재정의 위험도 분석과 재정건전성 강화방안: 민간투자사업을 중심으로

이 호 준 (한국개발연구원)

제1절 연구의 필요성

대규모 개발사업은 해당 지역의 정치적 이해관계와 밀접하게 연관이 있다. 그리고 선거에 의해 선출되는 지방자치단체장은 이러한 정치적 이해관계에 민감하게 대응하는 경향이 있다. 김재훈・이호준(2012)에 따르면 지방자치단체장의 임기 중 대규모 재정투자사업을 유치한 규모가 클수록 해당 단체장이 재선에 성공할 확률이 높아지는 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체장이 자신의 정치적 입지를 다지고 재선 성공확률을 높이기 위해 대규모 재정투자사업을 추진할 강력한 유인이 존재한다는 점을 보여준다.

그런데 중앙정부의 재정지원에 의한 재정투자사업을 지방자치단체가 주도적으로 추진하는 것에는 한계가 있다. 기획재정부를 비롯한 중앙정부에서는 국가적 관점에서 재정투자계획을 수립하고 재정건전성에 대한 판단을 하기 때문에 지방자치단체가 대규모 재정투자사업의 유치를 원한다고 하더라도 무산되는 경우가 많이 있기 때문이다. 또한 대규모 재정투자사업을 유치하는 경우 지방자치단체도 일부 재정부담을 해야 하는 경우가 종종 있고, 지자체 예산 부족으로 인해 대규모 사업 추진을 중단하는 경우도 생

긴다.

한편, 지속적으로 증가하는 복지수요에 부응하기 위해서는 사회복지분야의 예산지출 증가가 불가피할 것으로 예상되고, 이에 따라 개발사업에 지출할 수 있는 재정여력은 향후에도 크지 않을 개연성이 높다. 현재 상당 수 복지사업이 지자체 예산으로 진행되고 있고, 향후 인구고령화와 경제양극화 등을 고려하였을 때 지자체의 재정부담은 더욱 커질 것으로 예상된다. 따라서 지자체의 예산으로 대규모 개발사업을 추진하는 데에는 한계가 존재한다.

이러한 이유들로 인해 지방자치단체에서는 대규모 개발사업을 추진하는 방식으로 민간투자사업을 대안으로 모색하는 경우가 종종 있다. 이는 중앙정부의 대대적인 예산지원이 없더라도, 그리고 지방정부의 단기적 재정부담이 크지 않더라도 사업을 추진할 수 있는 장점이 있기 때문이다. 제도도입의 취지를 고려하더라도 단기간의 재정부담을 완화한다는 점은 민간투자사업의 분명한 장점이다.

하지만 대부분의 민간투자사업은 수십 년에 걸친 재정지출을 수반하므로 장기적인 관점에서 재정부담을 면밀히 분석한 후 민간투자사업 추진 여부를 결정해야 한다. 민간투자사업의 계약형태에 따라 차이가 있으나 임대형 민간투자사업(Build-Transfer-Lease: BTL) 유형의 사업은 임대료 방식의 정부지급금이 수반된다. 그리고 수익형 민간투자사업(Build-Transfer-Operate: BTO) 유형의 사업은 고정사용료나 최소운영수입보장(Minimum Revenue Guarantee: MRG) 등을 통해 장기간 정부지출이 수반되는 경우가 있다.[1]

그런데 장기간에 걸친 재정위험보다는 단기간 내 사업성과를 통한 정치적 수혜에만 관심을 가지는 경우 정치인, 특히 지방자치단체장들이 무리하게 사업을 추진하여 심각한 재정위험을 초래할 개연성도 존재한다. 특히, 재정규모가 작은 지방자치단체에서는 소수 민간투자사업의 성과에 따라 재정의 유동성이 크게 영향 받을 위험성도 내재한다.

그러므로 재정위험이 지나치게 크지 않은 한도 내에서 민간투자사업이

1 정부가 사업의 수요위험을 지나치게 많이 부담한다는 문제의식으로 단계적으로 최소운영수입보장제도가 폐지되었고, 2009년 신규 사업부터는 완전 폐지되었다.

추진되도록 지속적인 관리가 필요하다. 재정위험에 대한 관리가 적절히 이루어진다는 전제하에서만 민간투자사업의 장점인 민간사업자와 정부 간 사업위험의 효율적 분담, 단기적 재정부담의 완화, 설계·시공·운영 단계 전반에 걸친 민간의 창의와 효율 활용 등을 누릴 수 있기 때문이다.

그런데 현재까지는 지방자치단체에서 추진하는 민간투자사업에 대한 총괄적인 관리가 미진한 상태이다. 민간투자사업을 총괄하는 중앙부처는 기획재정부인 반면 지방재정을 총괄하는 중앙부처는 행정자치부이므로 민간투자사업이 지방재정에 미치는 영향 등에 대한 정부 차원의 총괄적 관리가 잘 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다.

본 연구에서는 민간투자사업에 따른 재정부담을 포함한 지방재정 상황을 각 지방자치단체별로 파악하여 지방재정의 위험수준 등을 분석하고자 한다. 이를 위해서는 민간투자사업에 따른 재정부담의 특성을 상세히 검토할 필요가 있다.

민간투자사업과 관련한 정부의 부담은 BTL 유형 사업의 경우 시설임대료, 운영비 등이 있으며, BTO 유형 사업의 경우 사업 초기의 건설보조금,[2] MRG 지급액, 정부부담 사용료 등이 있다. 이 같은 정부부담은 모두 실시협약이라는 계약의 형태를 통해 정해진다. 그리고 구체적인 액수는 사전적으로 사실상 확정적인 경우가 있고, 사후적으로 정해지는 경우도 있다.

민간투자사업에 따른 확정적 정부부담에 대한 회계처리방식에 관해서는 최근 몇 년간 논의가 진행되었다. BTL 사업의 시설임대료 등 확정적인 정부부담에 대해서는 채무에 포함시켜야 한다는 의견과 채무로 볼 수 없다는 의견이 상존하였다. 이에 대해서 국제적으로도 명확한 기준이 설립되어 있지는 않으나, 정부회계기준을 발생주의·복식부기 회계제도로 변경하는 추

---

2 본 연구에서 지자체가 부담하는 건설보조금에 대한 논의는 제외한다. 우선 지자체 사업에 대한 건설보조금은 중앙정부의 국고에서 지급되는 경우가 대부분이기 때문이다. 지자체가 추진하는 사업이라고 하더라도 사업유형에 따라 해당 중앙부처에서 일정 비율로 국고를 건설보조금으로 지원하는 경우가 일반적이고, 지자체가 직접 건설보조금을 부담하는 경우는 거의 없다. 또한 현재 지자체 부담의 건설보조금이 있더라도 지급 스케줄 등에 대한 구체적인 정보가 제공되지 않고 있다. 이러한 이유들로 인해 본 연구에서는 지자체 부담의 건설보조금은 다루지 않는다.

세에 따라 민자사업에 대한 회계처리방식을 강화해야 한다는 기조가 존재한다.

우리나라의 경우 2009년부터 현금주의 회계에서 발생주의 회계로 국가회계방식을 변경하였고, 복식부기 회계제도 역시 도입하였다. 과거 현금주의하에서 민자사업 정부지급금은 지출로 인식되어서 정부기관의 자산이나 부채로 인식되지 않았으나, 발생주의로 전환되면서 민자 시설을 기부채납에 따른 자산으로 인식하고 지급금을 부채로 인식하여야 한다는 주장이 점차 대두되었다.

특히, 새로운 회계제도의 도입으로 기업회계와 정부회계의 대칭성(symmetrical accounting)이 중시되는데, 기업회계에서 대부분의 사업시행자는 BTL 사업에 대하여 기부채납을 통해 정부로부터 미래 임대료를 받을 권리를 확보하게 되는 채권으로 인식하고 있다. 따라서 기업회계와의 대칭성을 고려하였을 때 정부회계에서 임대료를 부채로 인식하는 것이 적합하다는 주장이 설득력을 가진다.

이러한 점을 고려하여 기획재정부는 2011년부터 '민간투자사업 회계처리지침'을 통해 BTL 사업을 통해 민간 사업자에게 지급하는 임대료를 실질적인 자산의 취득대가로 보아 부채로 계상하도록 정하고 있다. 또한 2014년에 개정된 지방재정법에서는 BTL 사업의 임대료를 채무관리 대상에 포함시켰다.[3] 그리고 지방채 발행 한도액 산정 시 기준으로 삼는 지자체 채무수준도 BTL 사업의 임대료를 포함하기 시작하였다.

BTL 임대료에 대한 회계처리지침에 관하여 다양한 의견이 존재함에도 불구하고, 본 연구에서는 현재 중앙 및 지방 재정당국에서 정하고 있는 회계기준에 맞추어 BTL 사업 임대료에 따른 정부부담을 고려하고자 한다. 또한 BTL 유형 사업의 임대료와 매우 유사한 성격을 가지고 있는 BTO 유형 사업의 정부부담 고정사용료에 대해서도 지방채무에 포함시키는 시도를 하

---

3 2014년 지방재정법이 개정되기 이전까지 지방채무는 지방채 증권 차입, 증서 차입금, 채무부담행위, 보증채무부담행위로 한정하고 있어 한계가 존재했다. 특히 지방자치단체에서 추진하는 민간투자사업의 경우 그 특성상 장기간의 재정부담을 유발할 수 있으나, 이를 통해 발생하는 지급금 등은 지방채무에 반영되지 않아서 민자사업에 따른 지자체의 재정부담을 정확히 파악하는 데 한계가 있었다.

고자 한다. 그리고 이를 통해 각 지방자치단체의 재정위험성은 어떻게 달라지는지를 살펴보고자 한다.

한편, 사후적으로 확정되는 정부부담의 경우는 채무의 범주에 직접적으로 포함시키기에는 무리가 있다. 하지만 이들로부터 발생할 수 있는 정부부담의 규모에 대해서도 지속적으로 파악할 필요성이 있다. 따라서 본 연구에서는 이처럼 사후적으로 확정되는 정부부담에 대해서는 그 규모가 어느 정도 될지 예측하는 작업을 하고자 한다. 각 사업의 과거 실적자료를 바탕으로 향후 정부부담액을 추정하는 방식으로 분석하고자 한다. BTL 유형 사업의 운영비, BTO 유형 사업의 MRG 지급액 등이 여기에 해당한다. 이러한 작업을 통해 향후 각 지방자치단체의 재정부담이 어느 정도일지 검토함으로써 향후 사업추진에 대한 의사결정 시 참고할 자료를 제공하고자 한다.

그리고 이를 바탕으로 각 지자체의 연간 재정부담이 예산규모에 대비하여 어느 정도인지를 파악하고자 한다. IMF 등 국제기구 등에서는 공히 연간 지출예산 대비 민자사업에 대한 정부지출액을 2% 이내에 두도록 권고하고 있다. 또한 기획재정부는 2% 상한을 두어 중앙정부 관리 민자사업에 대한 연간 지출액이 중앙정부 세출예산 대비 2% 내에 들도록 지속적인 관리를 하고 있다. 하지만 지방자치단체에 대해서는 유사한 상한제가 아직은 검토되지 않고 있다. 따라서 본 연구에서는 지자체 민자사업에 따른 연간 지출액을 각 지자체 예산과 비교해 보는 작업을 수행한다. 이를 통해 앞으로 2% 상한기준을 적용할 경우 각 지자체들이 달성할 수 있을지, 문제가 되는 지자체는 없는지 등을 검토하고자 한다.

본 연구는 그동안 본격적으로 다루어지지 않았던 민자사업과 지방재정부담과의 관계를 다각도로 분석했다는 점에서 의의가 있다. 지방자치단체의 민자사업이 지자체의 재정, 특히 채무규모에 어떠한 영향을 주는지 살펴봄으로써 재정위험 분석의 시야를 넓혔다고 볼 수 있다.[4]

---

4 본 연구에서는 지자체의 채무 이외 향후 지자체의 재정수지, 재정력, 재정지출 수요 등을 동학적으로 분석에 포함시키지는 못하였다는 한계가 존재한다. 민자사업에 따른 향후 지자체의 재정부담은 지자체의 향후 재정수지 추이, 재정력 등에 따라서 그 위험도가 달라질 수 있다. 본 연구에서는 모든 지자체의 민자사업을 분석하고 지자체에 돌아가는 재정부담 규모를 분석하였지만, 지방재정에 영향을 미치는 다양한 변수들까지 함

제2절 관련 제도 및 선행연구

1963년 11월 11일 「지방재정법」이 제정된 이래 지방재정의 건전성을 유지하기 위한 다양한 제도가 추진되었다. 본 절에서는 지방재정과 관련한 제도의 변화를 살펴보고, 특히 최근 지방자치단체의 민간투자사업에 대한 회계처리기준을 살펴보고자 한다.

1994년에 재정투융자사업 심사제도가 도입되고 지방재정분석 진단제도가 시행되면서 대규모 지방재정투자사업에 대한 검증절차가 강화되었다. 그리고 2005년 지방채 발행의 승인제가 폐지되고 예산편성지침 시달규정이 폐지되었으며 재정공시 및 통합재정정보체계 구축 등이 법에 반영되었다. 또한 2006년부터는 지방재정의 자율성 및 책임성 강화를 위해 기존 지방채 발행의 건별 승인방식에서 지방채 발행 총액한도를 승인하는 총액한도승인제로 전환하였다.

2010년 경기도 성남시의 모라토리엄 선언을 계기로 정부는 지방재정 관리를 보다 강화하기 위한 대책을 수립하였고, 재정위기 관리제도를 도입하여 지방재정위기 사전경보시스템을 구축(2010년 12월)한 것이 그중 하나이다. 2011년 「지방재정법」 개정을 통해 법제화[5]된 지방재정위기 관리제도의 개요는 다음 [그림 3-1]에 정리된 바와 같다.

매년 지방재정에 관한 주요 지표를 모니터링하고 분석하여 재정위험 수준의 심각성을 '정상', '주의', '심각'으로 등급화하고 '주의' 및 '심각'에 해당

께 고려하지는 못하였다는 한계가 존재한다. 따라서 본 연구의 결과만으로 해당 지자체의 향후 재정위험을 단정하기에는 어려움이 있다. 다만, 지방재정의 위험을 분석함에 있어서 민자사업에 따른 재정부담을 추계하는 것은 필수적이고 이에 대한 사실상 첫 번째 시도라는 점에서 의미를 가질 수 있다.

5 「지방재정법」의 개정내용은 다음과 같다.

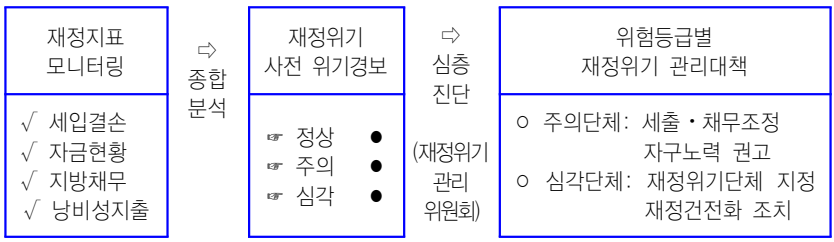
[지방재정법]

제55조의2(재정위기단체의 지정) 〈본조 신설 2011. 3. 8〉

① 안전행정부 장관은 제55조 제1항 및 제2항에 따른 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 재정위기단체로 지정할 수 있다.

② 재정위기단체의 지정을 위한 기준 및 절차 등은 대통령령으로 정한다.

[그림 3-1] 지방재정위기 사전경보시스템 개요



하는 경우는 재정개선을 위한 조치를 취하도록 하고 있다. 이를 통해 심각한 위험에 이르기 전에 각 지방자치단체의 재정상황을 정확히 인식케 하고, 이에 따른 재정건전성 확보를 위한 노력을 취하도록 하는 것이 핵심이다.

이때 각 지방자치단체의 재정상태를 나타내는 지표를 어떻게 선정하고 등급을 어떻게 매기느냐는 매우 중요한 문제이다. 2014년 현재 "지방재정위기 사전경보시스템 운영 규정(안전행정부 훈령 제1호, 2013.3.25)"에 따른 모니터링의 기준을 보면 통합재정수지적자비율, 예산대비 채무비율, 채무상환비 비율, 지방세 징수액 현황, 금고잔액 현황, 공기업 부채비율 등 세입, 세출, 부채 등 다양한 측면에서 분석을 하고 있음을 알 수 있다. 각각의 모니터링 결과 '주의'나 '심각' 단계로 결정하는 기준은 〈표 3-1〉과 같다.

행정자치부는 지방자치단체의 재정건전성을 유지하기 위해 지방채 발행에 대한 기준(「지방채발행계획 수립기준」)을 제시하고 있다. 지방자치단체의 채무상태가 지방채 발행기준에 중요한 영향을 미치는데, 채무상태를 나타내는 데 있어서 민간투자사업, 특히 BTL 유형 사업의 정부지급액에 대한 기준은 최근 들어 점차 강화되었다.

2012년에는 지방채발행 한도액 산정 시 BTL 유형 사업에서 비롯되는 정부지급액은 채무부담행위액에서 제외한다고 규정하였으나,[6] 2013년도에는 지방채발행한도제의 실효성 제고를 위해 BTL 지급액을 관리대상 채무로 정하여 '자치단체가 순지방비로 민간사업자에게 지급해야 할 의무가 확정된

6 행정안전부, 「지방채발행계획 수립기준」, 2011.

〈표 3-1〉 지방재정위기 사전경보시스템 운영 기준

시 행 령	지 표	'주의' 기준	'심각' 기준
제65조의2 제1항 제1호	통합재정수지 적자비율	25% 초과	30% 초과
제65조의2 제1항 제2호	예산 대비 채무비율	25% 초과	40% 초과
제65조의2 제1항 제3호	채무상환비 비율	12% 초과	17% 초과
제65조의2 제1항 제4호	지방세 징수액 현황	50% 미만	0% 미만
제65조의2 제1항 제5호	금고 잔액 현황	20% 미만	10% 미만
제65조의2 제1항 제6호	공기업 부채비율	400% 초과	600% 초과

자료: 안전행정부, 『훈령』, 1호, 2013. 3.

BTL 지급액'을 지방채발행 한도액에 포함되는 행위로 규정을 개정[7]하였다. 이어서 2014년도에는 '자치단체가 순지방비로 민간사업자에게 임대료 명목으로 지급해야 할 총액'으로 개정[8]하며, 'BTL 지급액'을 'BTL 임대료'로 명확히 재규정하였다. 즉, BTL 유형 사업에서 비롯되는 정부지급금 가운데 확정적인 성격을 가지고 있는 임대료에 대해서는 채무로 규정하여 지방채발행 한도액 산정 시 반영토록 한 것이다.

한편, 민간투자사업에 대한 회계처리 방침을 살펴보면 지방자치단체에 대한 기준이 중앙정부 기준과 차이가 있어 민간투자사업에 따른 재정부담을 정확히 반영하지 못하는 단점이 있었다. 하지만 최근 들어 지방자치단체에 대한 처리기준에서도 차츰 민간투자사업에 따른 재정부담을 채무범위에 포함시키는 방향으로 변해 온 것을 알 수 있다.

「민간투자사업(BTO・BTL)의 회계처리지침」(기획재정부[2011])에서는 연간 지급해야 할 임대료 총액을 부채로 인식하도록 하고 있다. BTL 유형 사업에 발생하는 임대료를 실질적인 자산의 취득대가로 보아 장기연불조건으로 시설물을 취득하는 방식으로 회계처리하고 있다. 다만, 임대료는 명목가액을 부채로 계상하되 운영비는 지급시점에 비용으로 회계처리(운영비는 부채요건에 충족되지 않음)하고 있다.

---

7 행정안전부, 「지방채발행계획 수립기준」, 2012.
8 안전행정부, 「지방채발행계획 수립기준」, 2013.

「지방자치단체 재무회계 운영규정」(행정안전부[2009])에서는 지방자치단체의 BTL 유형 사업을 금융리스에 준하여 회계처리하도록 규정하였으나, 「2013 지방재정분석편람」(안전행정부) 개정을 통해 BTL 유형 사업의 임대료 잔액을 채무범위에 포함(관리채무)시키는 것으로 개정하고 관련 사항을 분석지표 항목에 추가한 매뉴얼을 제시하였다. 이를 통해 제도적으로는 지방자치단체의 민간투자사업에 따른 정부부담을 회계처리 시 포함시키게 되었다는 점에서 기획재정부에서 제시하고 있는 중앙정부 회계처리 기준과 차이는 줄어들었다고 볼 수 있다.

또한 「지방재정법」 개정[9]을 통해 안전행정부의 지방재정 건전화를 위한 노력을 기울여 왔다. 부채관리의 범위를 확대하고 이를 기준으로 재정건전성 관리계획을 수립해 시행토록 하였다. 여기서 부채관리의 범위는 전술한 바와 같이 민간투자사업의 BTL 유형 사업 임대료 등을 포함하였고, 지방공기업, 출자출연기관의 부채도 포함시켰다.

그리고 「지방재정법」 개정에서는 주민입장에서 재정정보를 생산하고 최대한 많은 정보를 주민에게 공개하는 내용이 포함되었다. 재정공시 항목에 통합부채・우발부채, 투자심사사업, 보조금 지급내역, 감사원 감사 결과, 지방교부세 감액사항 등을 포함하고, 안행부 장관이 지자체별 재정정보를 분석・평가하여 통합 공시함으로써 지자체 간 재정상황의 비교가 가능하도록 했다. 또한 그간 개별 관리되어 왔던 지자체, 지방공기업, 출자・출연기관, 지방교육청의 통계를 지자체장이 종합적으로 작성('지역통합재정통계')・공개해 주민이 지역 전체의 재정상황을 쉽게 파악할 수 있도록 했다.

이처럼 지방재정에 관한 제도는 재정의 건전성을 강화하는 방향으로 차츰 변화해 왔다. 지방재정에 관한 제도 변화에서 볼 수 있는 ① 재정위험의 사전감지기능 강화, ② 재정관리 대상 범위 확대, ③ 재정정보 공개 확대 등은 모두 긍정적이라고 판단할 수 있다. 이와 같은 제도개선이 실효성을 갖출 수 있도록 운영상 지속적인 노력이 필요하다.

민간투자사업에 따른 지방재정부담을 예로 들면 제도적으로는 관리 범위

---

9 개정안 국회 본회의 통과, 2014. 4.

에 포함시키고 있으나 실질적으로 많은 지자체에서는 아직 본격적으로 부채관리대상에 포함시키지 않고 있다. 그리고 재정위기단체 지정 시에도 과도기적인 단계로 보아 아직은 BTL 유형 사업의 임대료를 포함시키지 않고 있다.

또한 BTL 유형 사업의 임대료 이외에도 민간투자사업을 통해 다양한 미래정부의 부담이 예상된다. 하지만 부채로서의 성격을 충족시키지 못한다는 이유로 적극적인 관리가 이뤄지지 못하고 있는 것이 현실이다. 부채로 관리하지는 않더라도 그 규모가 어느 정도일지 파악하고 향후 재정운용에 관한 의사결정을 할 때 이러한 정보를 적극 활용할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 지방재정관리제도는 재정건전성을 강화하기 위해 지속적으로 개선되어 왔다. 하지만 제도가 안정적으로 정착되어 있다고 보기는 힘들며, 아직 추가적으로 개선해야 할 필요성이 있다. 본 절에서는 그동안 지방자치단체 민간투자사업과 관련한 재정관리 방안에 관한 국내의 다양한 선행연구를 살펴보고, 이어서 해외와 국제기구에서 권고하는 재정관리 방안을 살펴보고자 한다. 그리고 이를 통해 현행 제도의 안정적인 정착과 제도를 추가적으로 개선하기 위한 방향을 모색하고자 한다.

그동안의 국내 연구들은 임대형 민간투자사업에 따른 정부부담에 대한 회계처리기준을 개선해야 할 필요성을 제기하는 내용이 주를 이루었다. 최석준(2007)에서는 임대형 민간투자사업을 통한 공공서비스 제공은 일종의 차입을 전제로 하므로 무한정 사업규모를 늘릴 수 없고, 재정안정성 확보를 위한 예산관리방안의 필요성을 강조하였다. 그 방안으로 연간 지출하는 정부지급금의 상한(총지출액의 1~2%)을 설정하는 것을 제안하였다. 그리고 지방자치단체가 주관하는 민자사업 중 일정 규모가 넘어서는 사업에 대해서는 지방의회의 심의 등의 통제가 필요하다고 강조하였다. 그리고 최석준(2008)에서는 중장기적인 정부 재정계획, 즉 공공투자 및 SOC투자 계획 내에서 민자사업의 비중을 체계적으로 관리할 필요가 있음을 강조하였다. 지방자치단체가 중앙정부의 지원 없이 직접 민자사업을 추진하는 경우 재정통제의 사각지대로 부각될 가능성이 있음을 지적하고 체계적인 관리의 필

요성이 있음을 주장하였다. 2008년 기준으로 BTL 사업에 대해서는 '예산외 채무'로 인정하되 국가부채로 분류하지 않고 있으나, 국가 전체의 우발채무 관리 장치를 마련할 경우 임대형 민자사업도 하나의 관리대상으로 검토할 필요성이 있음을 보였다.

한국지방행정연구원(2008)은 당시의 지방재정 분석 및 진단 제도가 재정위기 예방이나 건전성 회복에 어느 정도 기여하고 있는가에 대한 성과평가는 매우 제한적이라는 점을 지적하고, 재정위기관리제도의 체계적 추진 및 관리를 위한 법적 근거 마련의 필요성을 강조하였다. 민기(2009)에서도 앞선 연구들과 마찬가지로 BTL 사업을 「지방재정법」에서 정한 채무부담행위에 포함해야 한다고 주장하였다. 그리고 구체적인 방안으로는 행정안전부의 '지방채발행 한도액 설정 및 지방채무관리 등에 관한 규정'을 개정하여 지방채무 관리를 강화할 것을 제안하였다.

조기현(2010)에서는 지방재정분석제도의 현황을 살펴보면서 2009년 현재 지방재정분석은 지방재정의 압박이나 위기를 집중적으로 분석하거나 진단하는 제도가 아니며, 종합점검시스템으로서의 기능을 한다는 점을 보였다. 그리고 예산회계제도의 개선과 통제시스템의 구축이 중요하고 지방재정분석이 지방공기업, 제3섹터의 채무정보를 포괄하도록 보완되어야 한다고 주장하였다. 덧붙여 재정위기관리제도는 현행 법령의 개정보다는 (가칭)자치단체 재정위기관리법을 제정할 필요가 있음을 제시하였다.

서정섭(2010)과 정성호(2012)는 모두 지방자치단체의 BTL 사업에 따른 정부부담을 채무로 인식할 필요성을 제기하였고, 향후 재정부담이 계속 증가할 것이라고 지적하였다. 특히 정성호(2012)와 정성호(2013)에서는 BTL 임대료뿐 아니라 BTO의 손실보전액 역시 일반 채무에 산입하자는 주장을 하였다. 그리고 거시적인 관점에서 민간투자사업으로 야기된 부채를 연계하도록 하고, BTL 사업과 BTO 사업에 관한 세부 정보를 재무보고서에 공시하여 주민들의 알 권리를 충족해야 한다고 주장하였다.

또한 민기(2013)에서는 최근 기획재정부의 회계처리 및 안전행정부의 채무에 대한 인식 변화로 BTL 사업에 따른 임대료는 지방채무임이 명확해졌으나, 회계처리 방식에 있어서는 「민간투자사업의 회계처리지침」(기획재정

부[2011])과 「지방자치단체 재무회계 운영규정」(안전행정부)이 상이하다는 점을 지적하고, 기획재정부의 회계처리 지침방식으로 일원화할 필요성이 있음을 보였다. 그리고 BTL 사업에 대한 종합적인 재정통계 자료 등도 주민들에게 공시되어야 할 필요성을 제기하였다.

곽채기(2013)에서는 현재의 지방채 발행 총액한도제도하에서 보증채무(지급보증)를 제대로 통제하지 못하고 있기 때문에 우발채무로 인한 채무불이행 발생 가능성이 제한적으로 존재함을 지적하였다. 현재의 시스템은 재정위기 단체의 재정건전화계획 수립 및 이행 관련 요소가 접목되어 있기는 하지만 상대적으로 '사전경보시스템'으로서의 기능수행에 더 역점을 두고 있기 때문에 재정위기가 발생한 이후 단계에서의 지방재정 위기관리제도로서의 효과성은 떨어짐을 보였다. 따라서 현행 지방재정위기 조기경보시스템보다 강화된 지방재정위기 관리제도를 설계할 필요성이 있음을 보였다. 정성호 외(2013)에서는 BTL 유형 민자사업의 임대료에 대한 명확한 부채인식 및 부채경로 차단이 필요하며, 구체적으로 장래 재정부담 관리기준(2%)의 명확한 적용이 필요하다고 주장하였다.

지금까지 발표된 국내 선행연구들을 살펴보면 대체로 지방자치단체의 민간투자사업, 특히 BTL 유형 민자사업의 임대료는 지방채무에 포함시켜 총괄적인 관리가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 그리고 총괄적인 관리의 방식으로는 사전경보시스템을 보완하고, 민자사업에 따른 장래 재정부담의 상한을 두자는 의견이 다수 있었다. 또한 일정 규모 이상의 사업에 대해서는 의회의 승인 절차를 두어 심도 있는 검증이 이뤄질 필요가 있다는 의견이 있었다. 그리고 이러한 민자사업과 관련한 재정 통계 및 정보는 주민들에게 보다 적극적으로 공시될 필요성이 있다는 주장도 다수 있었다.

이러한 주장들은 해외 선진국의 회계처리기준이나 국제기구의 권고기준과도 유사하다고 볼 수 있다. 국제회계처리기준(International Financial Reporting Standard: IFRS)에 따르면 해당 자산이 정부 재무제표에서 기록되는지의 여부는 PFI/PPP 자산을 통해 제공되는 서비스가 협약 당사자 중 누구에 의해 통제되고 규제되는지에 따라 결정된다고 정하고 있다. 구체적으로 국제재무보고해석위원회(International Financial Reportiong Inter-

pretation Committee: IFRIC) 12규정(Service Concession Arrangements)에서 PFI/PPP 사업에 대한 회계처리지침을 다루고 있다.[10]

영국에서는 2009~10년 회계연도부터 중앙정부 회계기준을 민간부문에서 적용하는 국제회계기준(IFRS)과 동일한 기준으로 전환하였고, 지방정부는 2010~11년 회계연도부터 전환하였다. 영국 재무성의 PPP/PFI 정부회계지침(HM Treasury, "Tangible Non-Current Assets," *Financial Report Manual*, 2009~2010)에서는 IFRIC에서 정한 SCA(Social Concession Arrangement)의 정의에 해당하는 PPP/PFI 사업에 있어 다음 다섯 가지 기준에 모두 해당하는 경우 정부의 자산 및 부채(asset and related liability)로 회계처리하도록 하고 있다.

① 정부가 해당 인프라시설이 제공하는 서비스의 종류, 이용자 및 가격에 대해 통제(control) 및 규제(regulate)할 경우
② 정부가 소유권이나 수익권 등을 통하여 서비스 계약기간 말에 인프라시설 잔여 지분의 중요 부분을 통제(control)할 경우
③ 운영자(operator)가 서비스 계약을 위해 해당 시설물을 건설하거나 제3자(third party)로부터 확보한 경우, 또는 과거 운영자의 자산(asset)으로 인식된 경우
④ 회계처리 시 정부지급금(Unitary payment) 중 서비스 제공비용과 이자비용을 제외한 자산 확보에 해당되는 부분만 분리하여 부채로 처리
⑤ 서비스 제공비용 및 이자비용은 발생연도 지출(expenditure)로 처리

그리고 이 같은 영국의 기준은 BTL 시설에 대해서 자산으로 처리하고, 해당 시설에 대한 임대료를 부채로 처리하는 「민간투자사업(BTO・BTL)의 회계처리지침」(기획재정부[2011])과 유사하며, 국내의 다양한 선행연구에서 주장하는 바와 일치한다.

한편, EU 국가의 경우는 영국과는 달리 PPP 사업으로 인한 정부지급금을 정부의 부채로 관리하지 않고 있다. 프랑스 등의 국가에서는 대부분 서

10 민간사업자의 회계처리방안이지만 정부의 회계처리도 동 지침에 부합해야 하므로 영향을 받고 있다.

비스 구매형 PPP 사업의 경우 운영리스 형태로 매년도 지출로 처리하고 있으며 현재까지 서비스 구매형 PPP 사업의 정부 회계처리방침에 대해 뚜렷한 입장 변화는 없다. EU 통계청인 Eurostat에서 발간한 재정적자와 정부부채 지침(Manual on Government Deficit and Debt) 제4판(2012년 3월)에서도 회계처리 방식의 변경은 없다. 따라서 EU 국가들은 공공부문 회계기준이 별도로 마련되기까지는 Eurostat 기준에 의거해 정부 회계처리를 할 것으로 보인다. 그런데 IMF, 유럽중앙은행 등을 중심으로 현 Eurostat의 기준이 너무 관대하다고 지적하고 있으며, 보다 강화된 국제공공부문회계기준위원회(IPSASB) 규정을 도입할 필요성에 대한 인식이 높아지고 있는 실정이다.

특히 IMF는 민간투자사업에 소요되는 비용과 불확정 채무와 관련하여 가능한 모든 정보를 투명하게 밝혀야 한다고 제시하고 있다. IMF(2007)에서는 민간투자사업(또는 그 유사한 사업들)은 정부의 예산과 재무제표에 사업에 대한 계약상의 각종 조건들(정부지급금 포함)과 재정수지/국가채무에 미치는 영향들을 공시하여야 한다고 제시하고 있고, 국가의 능력에 따라 상한을 설정할 필요성도 제기하고 있다.

현재 전 세계적으로 통용되고 있는 형태의 민간투자사업을 사실상 처음 도입한 영국을 비롯하여 주요 국제기구에서도 민간투자사업에 따른 정부지급금에 대한 관리의 필요성을 강조하고 있다. 그리고 재정관리의 일환으로 민간투자사업에 따른 정부지급금 상한 설정에 대한 필요성을 제기하고 있는 측면에서도 국내의 선행연구들과 유사한 시각을 가지고 있다고 볼 수 있다.

이러한 시각을 고려하면 우리나라에서도 민간투자사업에 따른 정부부담금에 대한 면밀한 파악과 총괄적인 재정관리의 차원에서 대책을 마련할 필요가 있다고 볼 수 있다. 특히 민간투자사업의 정부부담금에 대한 종합적인 분석이 사실상 이루어진 적이 없는 지방자치단체 사업들을 중심으로 향후 민간투자사업에 따른 지자체의 재정부담 규모를 파악해 보고 이들이 지방재정에 미치는 영향을 살펴볼 필요가 있다. 다음 절부터는 지방자치단체의 민간투자사업 정부부담금의 규모를 파악하고 이들이 지방재정에 미치는 영

향을 살펴본다. 그리고 총괄적인 재정관리 차원에서 지자체의 민간투자사업을 관리하기 위한 정책대안도 모색해 본다.

제3절 지자체 민간투자사업에 따른 채무부담 변동분 추정 및 지방재정 건전성에 미치는 영향 분석

본 절에서는 지자체 민간투자사업 중 BTL 유형 사업의 임대료 잔액을 추정한다. 앞서 살펴본 바와 같이 기획재정부의 회계처리지침이나 행정자치부의 제도개선 방향, 그리고 영국 재무성의 방침, IMF의 권고사항 등을 고려했을 때 BTL 민간투자사업 임대료는 채무에 포함시키는 것이 현행 제도개선방향과 일관성을 가진다. 따라서 추정한 지자체 BTL 민간투자사업의 임대료 잔액을 채무에 포함시키는 작업이 필요하다. 최근의 정책 변화에도 불구하고 이러한 작업은 본격적으로 이뤄지지 않아 각 지자체의 재정건전성이 민간투자사업 임대료에 따라 어떻게 변화하는지를 파악하는 데 한계가 있었다.

본 절에서는 추정된 임대료를 기존의 지방채무에 합산하여 각 지자체의 채무가 어떻게 변화하는지 살펴보고자 한다. 그리고 지방재정위기 사전경보시스템에서 정하고 있는 기준을 바탕으로 각 지자체의 재정위험도가 어떻게 변화하는지 살펴보고자 한다.

또한 BTO 유형의 사업 가운데 일부는 사용료를 정부가 직접 부담하는 경우가 있다. 이 중에서 특히 고정된 금액을 정부가 민간 사업자에게 매기 지급하는 방식의 '고정 사용료'가 포함되어 있는 사업들이 있다. 이처럼 고정된 금액을 매기에 확정적으로 지급하는 경우는 사실상 채무라고 볼 수 있다. 현행 회계처리 기준에서는 직접적으로 언급되어 있지는 않지만 '고정사용료'의 성격을 감안하여 본 연구에서는 추가적으로 채무에 반영을 하여 지자체의 재정건전성을 살펴보고자 한다.[11]

---

11 지방재정의 위험성을 분석하기 위해서는 채무상황 이외에도 다양한 변수를 분석에 포함시킬 필요가 있다. 해당 지자체의 향후 재정수지, 예산변동, 재정력 등에 따라 동일한

1. 기초지자체별 BTL 사업 임대료 잔액 추정[12]

2013년 말 현재 BTL 사업의 정부지급금 중 시설임대료를 지방비로 지급하는 (국고보조)지자체관리사업[13]은 총 134개 사업이며, 해당 기초지자체 수는 79곳이다.[14,15] 이 중 운영이 개시된 사업이 총 96개, 운영이 개시되지 않은 사업이 총 38개이다.

〈표 3-2〉 협약체결 이후 단계의 (국고보조)지자체 BTL 사업 현황

(단위: 건수)

	협약체결	운영개시 전	운영개시 후	계
문화관광		3	25	28
복지		5	5	10
정보통신	1		2	3
환경	2	27	64	93
합 계	3	35	96	134

〈표 3-3〉 협약체결 이후 단계의 (국고보조)지자체 BTL 사업 임대료 현황

(국고보조) 지자체 관리 사업 수	기초지자체 수 (본청 구분[1)])	시설임대료 총액(경상)	연간 시설임대료(경상)
134개	79	13조 2,137억원	연간 6,006억원

주: 1) 광역시 본청에서 추진한 사업은 별개의 지자체로 계상한 것임.

규모의 채무라 하더라도 재정의 위험도는 달라지기 때문이다. 본 연구에서는 자료의 한계상 이러한 변수들을 종합적으로 고려한 재정위험도 분석을 수행하지 않았다는 한계를 가진다. 따라서 본 연구에서 추정한 지자체 채무 변동분만을 가지고 지자체의 향후 재정위험도를 단정적으로 판단하지 않도록 유의할 필요가 있다.

12 본 연구에 활용된 지자체 민간투자사업과 관련한 모든 자료는 'Infrainfo DB'(기획재정부)를 활용하였다.

13 협약체결 이후 단계의 사업들만 포함하였다.

14 지자체의 본청도 하나의 기초지차체로 간주하였다.

15 지자체의 교육시설 BTL 사업의 경우, 해당 임대료를 교육부에서 지급하고 있으므로 본 연구의 대상사업에서 제외하였다.

해당 사업시설들의 협약 체결된 시설임대료 총액은 13조 2,137억원(경상)이며 연간 6,637억원(경상)에 달하며, 이 중 실제로 임대료가 지급되며 운영 중인 96개 사업의 경우 체결된 협약을 기준으로 하면 2013년 한 해 동안 약 4,511억원의 임대료가 지급되었을 것으로 추정된다.

한편, 사업별 시설임대료 현황을 정리하면 〈표 3-4〉와 같다.

〈표 3-4〉 사업별 협약상 시설임대료 현황(경상가격)

(단위: 억원)

주무관청(기초)		사 업 명	전체 시설 임대료(경상)	연간 시설 임대료(경상)
서울특별시 (2)	강남구	강남노인전문병원	686	34
		대치유수지 테마체육공원조성	305	15
부산광역시 (6)	해운대구	해운대신시가지도서관	238	12
	북구/(복수) 사하구	화명・다대도서관	216	11
	본청	부산시립 노인전문 제4병원 건립	154	8
		부산정보고속도로 구축	180	23
		11년 부산광역시(감전분구) 하수관거 정비	1,067	53
		12년도 부산광역시(삼락・덕천분구) 하수관거정비	908	45
대구광역시	본청	대구시립미술관	986	49
인천광역시 (3)	부평구	부평문화예술회관(부평아트센터)	670	33
	본청	인천시립도서관 이전 신축 건립사업	339	17
		인천광역시 하수관거정비	1,509	75
광주광역시 (2)	본청	07년 광주광역시 하수관거정비	2,272	114
		08년 광주광역시 하수관거정비	1,639	82
대전광역시 (2)	본청	06년 대전광역시 하수관거정비	2,246	112
		08년 대전광역시 하수관거정비	1,593	80
울산광역시 (3)	본청	울산박물관	840	42
		06년 울산광역시 하수관거정비	1,906	95
		08년 울산광역시 하수관거정비	1,940	97

〈표 3-4〉의 계속

(단위: 억원)

주무관청(기초)		사 업 명	전체 시설 임대료(경상)	연간 시설 임대료(경상)
경기도 (10)	파주시 (3)	파주교하도서관	204	10
		11년 파주시 하수관거정비	1,508	75
		파주시 하수관거정비	1,454	73
	용인시 (2)	09년 용인시 하수관거정비	819	41
		용인시 하수관거정비	1,791	90
	김포시	김포시 하수관거정비	1,627	81
	안성시	안성시 하수관거	1,219	61
	안산시 (2)	안전안산 안심안산 U-City 2단계 구축	98	12
		첨단 안산 U-City 광대역 정보통신망 구축	180	18
	평택시	평택시 하수관거정비	2,854	143
강원도 (4)	강릉시	강릉시 하수관거정비	1,305	65
	원주시	원주시 하수관거정비	2,104	105
	춘천시	춘천시 하수관거정비	1,902	95
	홍천군	홍천군 하수관거정비	621	31
충청북도 (14)	제천시 (4)	우수 한약재 유통지원시설	181	9
		한방생명과학관	321	16
		07년 제천시 하수관거정비	1,391	70
		09년 제천시 하수관거정비	948	47
	진천군 (2)	05년 진천군 하수관거정비	360	18
		06년 진천군 하수관거정비	537	27
	괴산군	괴산군 하수관거정비	682	34
	보은군	보은군 하수관거정비	353	18
	옥천군	옥천군 하수관거정비	402	20
	음성군	음성군 하수관거정비	856	43
	증평군	증평군 하수관거정비	337	17
	충주시	충주시 하수관거정비	1,748	87
	청주시	청주시 하수관거정비	518	26
	본청	충주의료원 이전신축	1,153	58

〈표 3-4〉의 계속

(단위: 억원)

주무관청(기초)		사 업 명	전체 시설 임대료(경상)	연간 시설 임대료(경상)
충청남도 (19)	계룡시 (2)	계룡복합문화회관	417	21
		계룡시 하수관거정비	700	35
	천안시 (6)	천안시 하수관거정비(1단계)	2,198	110
		천안시 하수관거정비(2단계)	942	47
		천안북부도서관 건립	253	13
		천안생활체육공원	231	12
		홍대용전문과학관	336	17
		천안종합문화예술회관	1,145	57
	당진시 (2)	당진시 하수관거정비	781	39
		당진교육문화스포츠센터 건립	350	18
	아산시 (3)	아산실내생활체육관	422	21
		아산 하수관거정비	1,583	79
		아산 장영실과학관	243	12
	금산군	금산군 하수관거정비	653	33
	논산시	논산시 하수관거정비	641	32
	보령시	보령시 하수관거정비	718	36
	서산시	서산시 하수관거정비	1,366	68
	서천군	서천군 하수관거정비	598	30
	홍성군	홍성군 하수관거정비	1,361	68
전라북도 (11)	익산시 (4)	익산복합문화센터 건립	647	32
		익산시립모현도서관	219	11
		06년 익산시 하수관거정비	1,279	64
		09년 익산시 하수관거정비	1,568	78
	김제시 (2)	09년 김제시 하수관거정비	1,223	61
		김제시 하수관거정비	592	30
	군산시	군산시 하수관거정비	1,433	72
	완주군	완주군 하수관거정비	910	45
	전주시	전주시 하수관거정비	1,987	99
	정읍시	정읍시 하수관거정비	1,050	53
	진안군	진안군 하수관거	499	25

〈표 3-4〉의 계속

(단위: 억원)

주무관청(기초)		사 업 명	전체 시설 임대료(경상)	연간 시설 임대료(경상)
전라남도 (14)	강진군 (2)	강진문화복지종합타운 신축	753	38
		강진군 하수관거	604	30
	완도군	완도맞춤형 복합문화센터	305	15
	본청	강진의료원 이전 신축	602	30
	함평군	함평공립노인전문요양병원	103	5
	화순군	화순노인전문병원건립	290	15
	목포시 (3)	05년 목포시 하수관거정비	1,101	55
		06년 목포시 하수관거정비	1,302	65
		09년 목포시 하수관거정비	643	32
	여수시 (2)	08년 여수시 하수관거정비	926	46
		05년 여수시 하수관거정비	768	38
	나주시	나주시 하수관거정비	1,207	60
	담양군	담양군 하수관거정비	480	24
	장흥군	장흥군 하수관거시설	681	34
경상북도 (20)	경주시 (3)	경주문화예술회관 건립	1,338	67
		05년 경주시 하수관거정비	1,785	89
		08년 경주시 하수관거정비	1,424	71
	안동시	안동 문화예술의 전당	951	48
	의성군	의성군 공립치매병원	207	10
	상주시 (2)	05년 상주시 하수관거정비	1,405	70
		06년 상주시 하수관거 정비	932	47
	포항시 (3)	07년 포항시 하수관거정비	2,862	143
		09년 포항시 하수관거정비	1,537	77
		10년 포항시 하수관거정비	1,730	86
	고령군	고령군 하수관거정비	530	27
	김천시 (2)	김천시 하수관거정비	1,347	67
		김천녹색미래과학관	568	28
	문경시	문경시 하수관거정비	1,749	87
	영덕군	영덕군 하수관거정비	708	35
	영주시 (2)	10년 영주시 하수관거	744	37
		영주시 하수관거정비	1,425	71
	예천군	예천군 하수관거정비	820	41
	울진군	울진군 하수관거정비	1,200	60
	칠곡군	칠곡군 하수관거 정비	1,603	80

〈표 3-4〉의 계속

(단위: 억원)

주무관청(기초)		사 업 명	전체 시설 임대료(경상)	연간 시설 임대료(경상)
경상남도 (13)	의령군	의령노인전문병원	74	4
	김해시 (3)	05년 김해시 하수관거정비	1,599	80
		06년 김해시 하수관거정비	1,470	74
		08년 김해시 하수관거정비	1,052	53
	양산시 (2)	06년 양산시 하수관거정비	958	48
		08년 양산시 하수관거정비	660	33
	진주시 (2)	06년 진주시 하수관거정비	1,333	67
		08년 진주시 하수관거정비	1,758	88
	거창군	거창군 하수관거	587	29
	창원시 (2)	창원시 마산하수관거정비	2,207	110
		창원과학체험관	534	27
	사천시	사천첨단항공우주과학관 건립	227	11
	통영시	통영시 하수관거정비	1,696	85
제주특별자치도 (10)		제주종합문화센터 건립	270	13
		제주특별자치도립미술관	288	14
		서귀포의료원	744	37
		06년 서귀포시 읍면지역 하수관거정비	1,719	86
		06년 제주시 읍면지역 하수관거정비	1,135	57
		06년 제주시(동지역) 하수관거정비	1,045	52
		08년 제주시(동지역) 하수관거정비	1,201	60
		08년 제주시(읍면지역) 하수관거정비	1,776	89
		09년 제주시(읍면) 하수관거정비	893	45
		10년 제주시(읍면지역) 하수관거정비	771	39
합 계			132,139	6,634

주: 1) ( )의 숫자는 사업 수임.
2) 전체 시설임대료는 '국고+지방비'인 협약상의 경상 시설임대료임.

〈표 3-4〉에서는 각 지자체 사업별 협약상 시설임대료를 보여주고 있다. 단일 사업별 연간 임대료 규모로 보면 포항시(연간 143억원), 평택시(연간 142억원) 광주시(연간113 억원) 등 연간 임대료가 100억원이 넘는 사업들도 다수 있음을 알 수 있다.

BTL 유형의 민간투자사업에서는 사회기반시설의 건설을 위해 민간사업자는 건설단계에 자금을 투입하고, 운영단계에 정부가 장기간 지급하는 임대료를 통해 투입한 자금(총민간투자비)을 회수하고 일정 수준의 수익을 얻는 구조이다. 임대료 수준은 협약체결로서 정해지고 특별한 사정이 없는 한 정부는 민간사업자에게 정해진 임대료를 지급하게 된다. 시설임대료는 다음과 같은 산식을 통해서 산정한다.

$$\text{시설 임대료} = \text{총민간투자비} \times \frac{\text{수익률}}{1-(1+\text{수익률})^{-(\text{임대기간})}}$$

이와 같이 BTL 유형의 임대료는 민간사업 시행자가 투입한 총민간투자비에 수익률이 반영된 투자원리금을 임대기간 중 매년 동일한 금액으로 분할하여 지급하는 원리금 균분 방식을 따른다. 따라서 총민간투자비가 확정이 되면 향후 매기 지급할 시설임대료도 사실상 확정된 것으로 볼 수 있다. 따라서 BTL 유형의 임대료는 확정된 채무와 유사한 성격을 가지는 것으로 보는 것이다.

또한 그동안 협약에서 정해진 임대료가 운영기간 동안 문제로 인해 감액된 경우는 사실상 없었다는 점을 감안하면,[16] 민간투자자나 정부 모두 협약체결 당시 정한 임대료를 사업기간 동안 지급할 것으로 상정하고 있다고

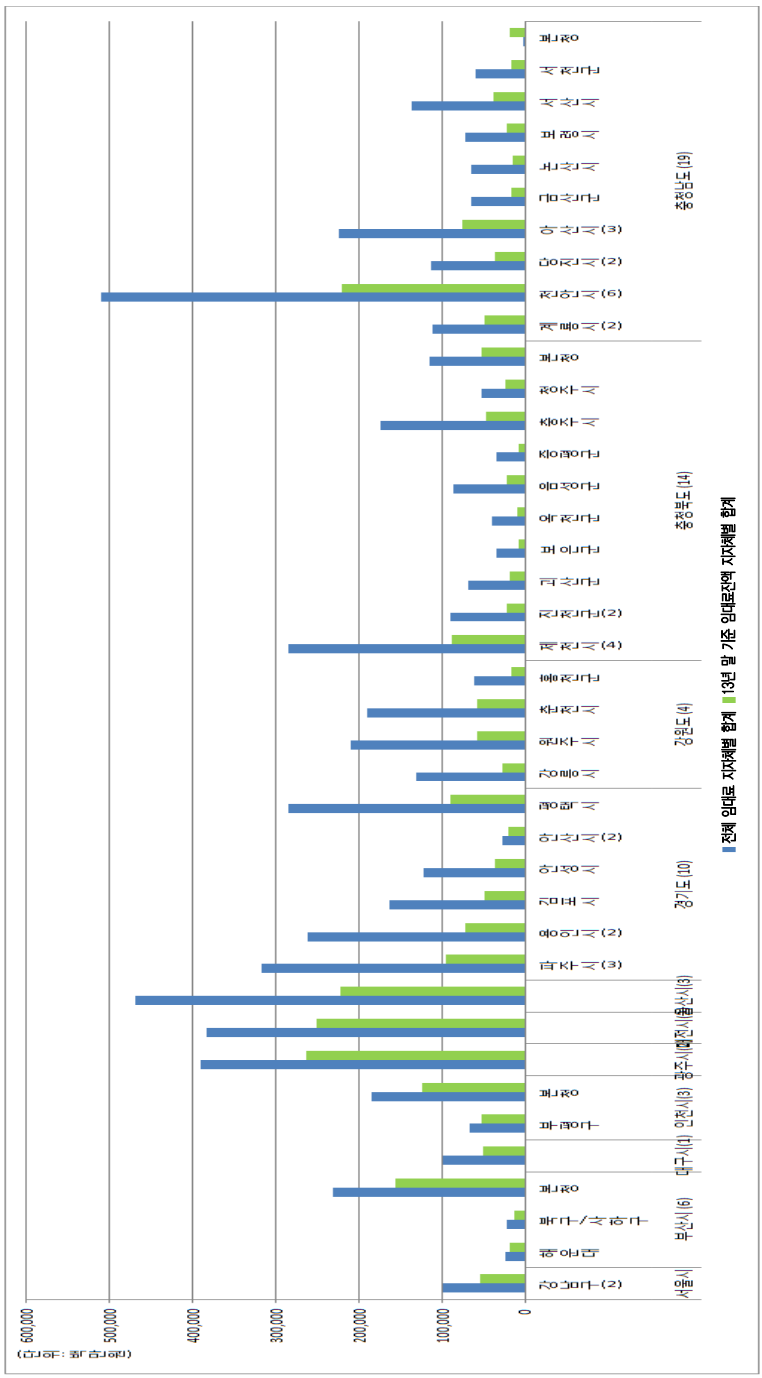
16 BTL 유형의 사업에서 정부는 민간사업자에게 매기 임대료와 운영비의 합을 지급한다. 운영기간 동안 시공상의 하자가 발견되어 정부지급액이 감액되어 사업시행 법인(SPC)에게 지급되더라도, 사업시행 법인은 이를 운영상의 하자로 간주하여 상대적으로 우월한 지위에 있는 시공사 등에게 임대료는 정상적으로 지급하고 운영사에게 지급할 운영비를 감액하는 경우가 일반적이다. 이러한 구조의 정당성 문제는 차치하고 임대료는 사실상 협약에서 정해진 대로 지급한다고 보는 것이 타당하다. 본 연구에서는 민간투자사업이 지방재정에 미치는 영향을 중점적으로 분석하는 만큼 BTL 사업에서 시공상의 문제가 있음에도 운영사에게 책임이 전가되는 구조적 문제점에 대해서는 다루지 않는다.

볼 수 있다. 따라서 지자체가 향후 부담해야 할 BTL 임대료 규모를 추정하기 위해서는 각 사업별 협약에서 정한 임대료 총액과 2013년 말까지 정부가 기 지급한 임대료를 차감하는 방식을 사용하는 것이 타당하다. 특히 매기 원리금 균분 방식으로 지급하므로 임대료 총액을 임대기간으로 나누어 연간 임대료 부담액을 산출할 수 있고, 이를 잔여기간에 적용하면 향후 부담할 BTL 임대료 규모를 산출할 수 있다.

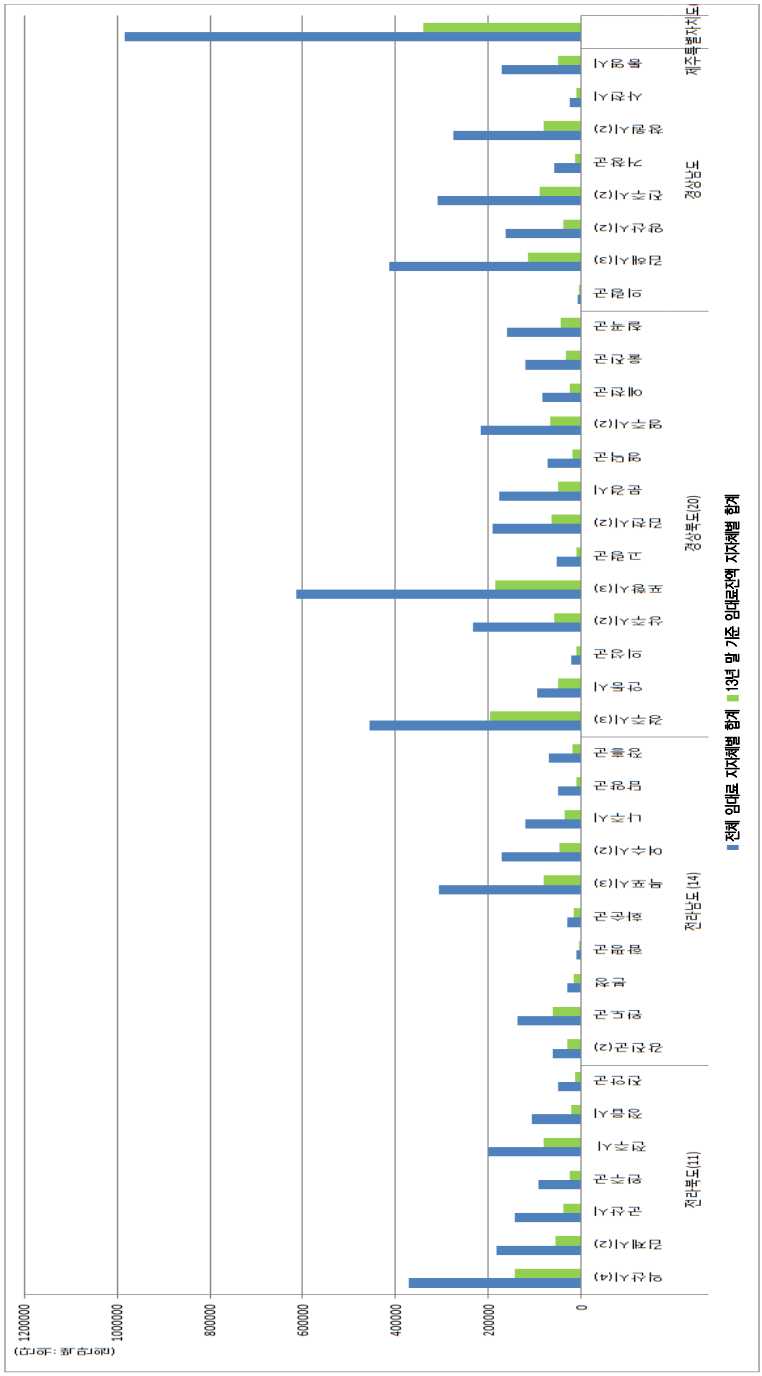
본 연구에서는 각 지자체가 실제로 지급한 임대료에 관한 자료는 가지고 있지 못하므로 2013년 말 이전에는 협약에서 정해진 일정대로 정부가 기 지급하였다고 상정하도록 한다. 그리고 본 연구는 지방재정에 초점이 맞추어져 있으므로 BTL 사업에 따른 정부부담액 중 부담주체별로 분류하여 각 지자체가 부담해야 할 금액만을 별도로 산출하여 집계하였다. 요컨대, Infrainfo DB에 기록된 임대료지급(국고, 지방비 분리) 자료를 활용하여 사업별 시설임대료 중 지자체가 부담하는 지방비의 분담비율을 연간 시설임대료에 적용하고 2013년 말을 기준으로 해당 사업별 운영 종료 시점까지 지급되어야 할 임대료의 잔액을 산출하였다.

이러한 방식으로 134개 사업의 2014년도 이후 지급되어야 하는 임대료 잔액을 추정한 결과, BTL 사업별 시설임대료에서 지자체가 부담해야 하는 지방비는 총 4조 7,738억원(경상가격)으로 추정되었다. 추진 중인 BTL 사업에 대한 임대료 잔액을 지자체별로 나누어 보면 제주특별자치도가 약 3,409억원(경상가격)으로 가장 컸으며, 광주시가 2,642억원 그리고 대전시가 2,503억원인 것으로 확인되었다. 다음 [그림 3-2]와 〈표 3-5〉에는 각 지자체별 전체 임대료 합계와 2014년 이후 부담해야 할 임대료 잔액이 구체적으로 표시되어 있다.

[그림 3-2] 지자체별 BTL 임대료 잔액 추정



[그림 3-2]의 계속


(단위: 천 억원)
1200000
1000000
800000
600000
400000
200000
0
전체 임대료 지자체별 합계
13년 말 기준 임대료잔액 지자체별 합계
전라북도(11)
전라남도(14)
경상북도(20)
경상남도
제주특별자치도

〈표 3-5〉 지자체별 BTL 사업 시설임대료(지방비) 잔액 추정

(단위: 억원)

주무관청 (기초)		전체 임대료 지자체별 합계	13년 말 기준 임대료잔액 지자체별 합계	주무관청 (기초)		전체 임대료 지자체별 합계	13년 말 기준 임대료잔액 지자체별 합계
서울 특별시	강남구(2)	990	537	전라북도 (11)	익산시(4)	3,713	1,417
부산 광역시 (6)	해운대	238	191		김제시(2)	1,815	545
	북구/(복수) 사하구	216	122		군산시	1,433	376
	본청	2,309	1,559		완주군	910	232
					전주시	1,987	811
대구광역시		986	502		정읍시	1,050	221
인천 광역시 (3)	부평구	670	519		진안군	499	119
	본청	1,848	1,246	전라남도 (14)	강진군(2)	1,357	600
광주광역시(2)		3,911	2,642		완도군	305	150
대전광역시(2)		3,839	2,503		본청	602	281
울산광역시(3)		4,685	2,218		함평군	103	49
경기도 (10)	파주시(3)	3,166	951		화순군	290	145
	용인시(2)	2,610	725		목포시(3)	3,047	811
	김포시	1,627	488		여수시(2)	1,694	464
	안성시	1,219	363		나주시	1,207	344
	안산시(2)	278	206		담양군	480	91
	평택시	2,854	907		장흥군	681	175
강원도 (4)	강릉시	1,305	281	경상북도 (20)	경주시(3)	4,547	1,968
	원주시	2,104	572		안동시	951	489
	춘천시	1,902	570		의성군	207	101
	홍천군	621	158		상주시(2)	2,336	567
충청북도 (14)	제천시(4)	2,841	880		포항시(3)	6,128	1,838
	진천군(2)	897	216		고령군	530	99
	괴산군	682	182		김천시(2)	1,915	636
	보은군	353	72		문경시	1,749	478
	옥천군	402	100		영덕군	708	168
	음성군	856	215		영주시(2)	2,169	651

〈표 3-5〉의 계속

주무관청 (기초)		전체 임대료 지자체별 합계	13년 말 기준 임대료잔액 지자체별 합계	주무관청 (기초)		전체 임대료 지자체별 합계	13년 말 기준 임대료잔액 지자체별 합계
	증평군	337	78		예천군	820	246
	충주시	1,748	470		울진군	1,200	327
	청주시	518	238		칠곡군	1,603	445
	본청	1,153	526		의령군	74	32
충청남도 (19)	계룡시(2)	1,117	487		김해시(3)	4,121	1,128
	천안시(6)	5,106	2,213		양산시(2)	1,618	390
	당진시(2)	1,132	354		진주시(2)	3,091	887
	아산시(3)	2,248	759		거창군	587	119
	금산군	653	169		창원시(2)	2,741	790
	논산시	641	152		사천시	227	108
	보령시	718	212		통영시	1,696	494
	서산시	1,366	388	제주특별자치도 (10)		9,840	3,409
	서천군	598	159				
	홍성군	1,361	405				

주: 1) ( ) 숫자는 사업 수임.
2) 전체 임대료는 '국고+지방비'인 협약상의 경상 시설임대료임.
3) 임대료 잔액은 전체 임대료 중 지방비부담분만을 기준으로 산정함.

2. 지자체별 채무 현황 및 BTL 임대료에 따른 채무비율 변화

앞서 추정한 BTL 임대료 잔액이 지방재정에 미치는 영향을 파악하기 위해 지자체별 채무와 BTL 임대료 잔액을 합산하고자 한다. 우선 지자체별 채무 현황을 살펴보면, 2013년 말 기준으로 지방채는 총 28조 2,960억원이며 광역시도 단위는 총 21조 6,654억원, 시군구 단위는 총 6조 9,232억원이다. 다음 〈표 3-6〉은 광역시도 단위로 해당 시군구의 지방채 잔액을 합산한 자료를 보여주고 있다. 서울시(약 5조 3천억원), 경기도(약 4조원), 인천시(약 3조 3천억원) 순으로 지방채 잔액이 크다는 것을 나타내고 있다.

〈표 3-6〉 회계별 지방채 잔액(시·군·구 포함)

(단위: 억원)

	계	일반회계	기타 특별회계	공기업 특별회계	기금
총 계	282,960	109,935	84,182	88,614	229
서울특별시	52,822	5,130	46,121	1,571	–
부산광역시	27,781	14,079	11,034	2,637	31
대구광역시	19,597	11,930	5,845	1,822	–
인천광역시	32,764	12,423	12,333	8,008	–
광주광역시	8,026	3,730	–	4,296	–
대전광역시	6,990	2,970	–	4,004	16
울산광역시	5,295	743	–	4,533	19
세종특별자치시	1,245	1	–	1,244	–
경기도	39,572	18,729	1,584	19,233	26
강원도	11,226	6,912	464	3,850	–
충청북도	6,676	2,301	304	4,071	–
충청남도	9,989	2,903	3,320	3,753	13
전라북도	10,293	5,521	498	4,274	–
전라남도	12,712	5,020	1,074	6,546	72
경상북도	13,388	6,959	711	5,718	–
경상남도	17,657	6,795	671	10,141	50
제주특별자치도	6,927	3,789	223	2,913	2

자료: 안전행정부, 「2013년 말 지방채무 현황」(재정고, http://lofin.mospa.go.kr/).

국가회계기준 제46조(채권·채무의 현재가치에 따른 평가)

① 장기연불조건의 거래, 장기금전대차거래 또는 이와 유사한 거래에서 발생하는 채권·채무로서 명목가액과 현재가치의 차이가 중요한 경우에는 현재가치로 평가한다.

② 제1항에 따른 현재가치 가액은 해당 채권·채무로 미래에 받거나 지급할 총금액을 해당 거래의 유효이자율(유효이자율을 확인하기 어려운 경우에는 유사한 조건의 국채 유통수익률을 말한다)로 할인한 가액으로 한다.

한편, 앞서 추정한 BTL 임대료 잔액은 2014년 이후 매년 지자체가 부담해야 할 임대료의 경상가를 모두 합산한 금액이다. 하지만 채무에 합산을 하기 위해서는 통상적으로 채무 산정 시 적용하는 방법과 유사하게 현재가치를 적용할 필요가 있다. 국가회계기준 제46조 제1항에 따르면 장기연불조건의 거래에서 발생하는 채권·채무로서 명목가액과 현재가치의 차이가 중요한 경우 현재가치로 평가한다고 되어 있다.

BTL 유형 사업의 특성을 살펴보면 민간이 기부 체납하여 정부가 취득한 자산(시설)을 대가로 정부가 민간에서 시설에 대한 관리운영권을 주게 되고, 다시 정부가 시설의 관리운영권을 가진 민간에게 임대료를 지급하며 장기간 시설을 사용하는 방식이다. 따라서 정부가 취득한 자산의 대가로 임대료를 지급하는 특성을 고려하면 장기연불조건의 거래라고 볼 수 있다. 대체로 20~30년의 장기간 임대료 지급을 한다는 점을 고려하면 명목가액과 현재가치의 차이가 상당할 것으로 보인다. 이러한 점을 고려하였을 때, 명목가액으로 산정된 BTL 임대료 잔액을 현재가치로 산정하여 지자체별 채무에 합산하는 것이 적합할 것으로 판단된다.

한편, BTL 임대료 잔액을 현재가치로 산정할 때 적용하는 할인율을 어떤 것을 사용하느냐에 따라 결과에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 국가회계기준 제46조 제2항에 따르면 해당 거래의 유효이자율로 할인하는 것을 원칙으로 삼고 있다. 이때 유효이자율을 BTL 사업에 있어서 협약에서 정한 사업수익률로 볼 여지가 있다. 하지만 BTL 임대료에 대하여 사실상 감액이 없었다는 점, 그리고 운영단계에 접어든 BTL 사업의 민간사업자는 임대료를 사실상 국채와 유사한 위험으로 간주하고 있다는 점 등을 고려한다면 수익률 산정 시 가액으로 적용되는 총 민간투자비를 공정가액으로 보기에 한계가 있을 수 있다. 그리고 총 민간투자비를 공정가액으로 볼 수 없다면 유효이자율을 사업수익률로 보기는 힘들다. 이러한 점들을 고려하여 본 연구에서는 국가회계기준에서 유효이자율을 확인하기 어려운 경우에 적용하도록 되어 있는 '유사한 조건의 국채 유통수익률'로서 국고채(5년 만기) 연평균의 최근 3년 평균인 3.38%를 적용하였다.

이러한 가정을 전제로 BTL의 임대료 잔액(현재가치)을 지방채무에 합산

한 결과를 보면, BTL 사업을 추진/운영 중인 41개 (기초)지자체의 채무액 총합은 기존보다 약 22% 증가하였고, 예산 대비 채무비율이 기존보다 약 3.4%p 증가하였다. 일부 지차체의 경우는 예산 대비 채무비율이 크게 상승하는 것으로 나타났다. 특히 충남 계룡시(20.48%p), 전남 강진군(14.32%p), 경북 경주시(12.31%p), 충남 천안시(12.10%p), 충북 제천시(11.23%p), 전북 익산시(10.04%p) 등 지자체의 채무비율이 크게 상승하였다.

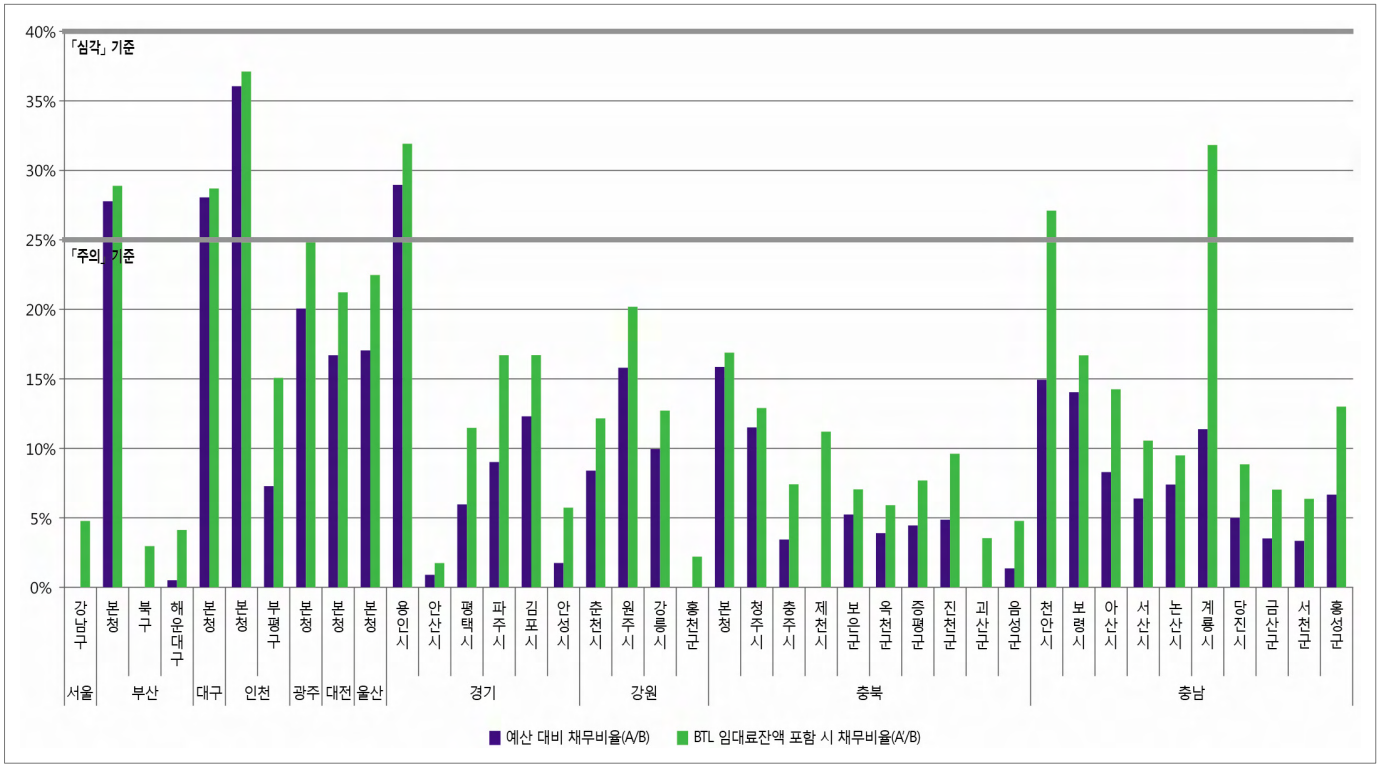
이처럼 BTL의 시설임대료는 지자체의 재정에 부담을 줄 수 있는 수준으로 향후 지방채무를 관리하는 데 있어서 BTL 임대료에 따른 재정부담도 함께 고려할 필요가 있음을 의미한다. 이러한 필요성으로 「지방채 발행계획 수립기준」(안전행정부[2014])에서는 BTL 임대료 잔액을 채무관리 대상으로 지정하였고 지방채 발행 한도액 설정 시 이를 고려하고 있으나, 재정위기단체 지정을 위한 모니터링 시에는 포함시키지 않고 있다.[17]

앞서 추정한 결과를 바탕으로 살펴보면 「지방재정위기 사전경보시스템 운영규정」의 모니터링 기준으로 기존에는 경보대상이 아니었으나 BTL 임대료 잔액을 포함시킨 후 '주의' 단계로 변동되는 지자체가 충남 천안시, 충남 계룡시, 전북 익산시 등 3곳으로 확인되었다. 그리고 광주시(24.89%), 전남 목포시(23.14%), 울산시(22.53%), 대전시(21.30%), 제주도(21.98%), 강원 원주시(20.20%) 등 6곳은 예산 대비 채무비율이 20%를 상회하여 '주의' 단계에 매우 근접함을 알 수 있다. 따라서 BTL 임대료 잔액을 채무에 포함할 경우 지자체의 예산 대비 채무비율이 크게 상승할 수 있으므로, 「지방재정위기 사전경보시스템 운영 규정」(안전행정부 훈령 제1호, 2013. 3. 25)에서 정하고 있는 기존 모니터링 기준의 조정도 고려해 볼 필요가 있다.

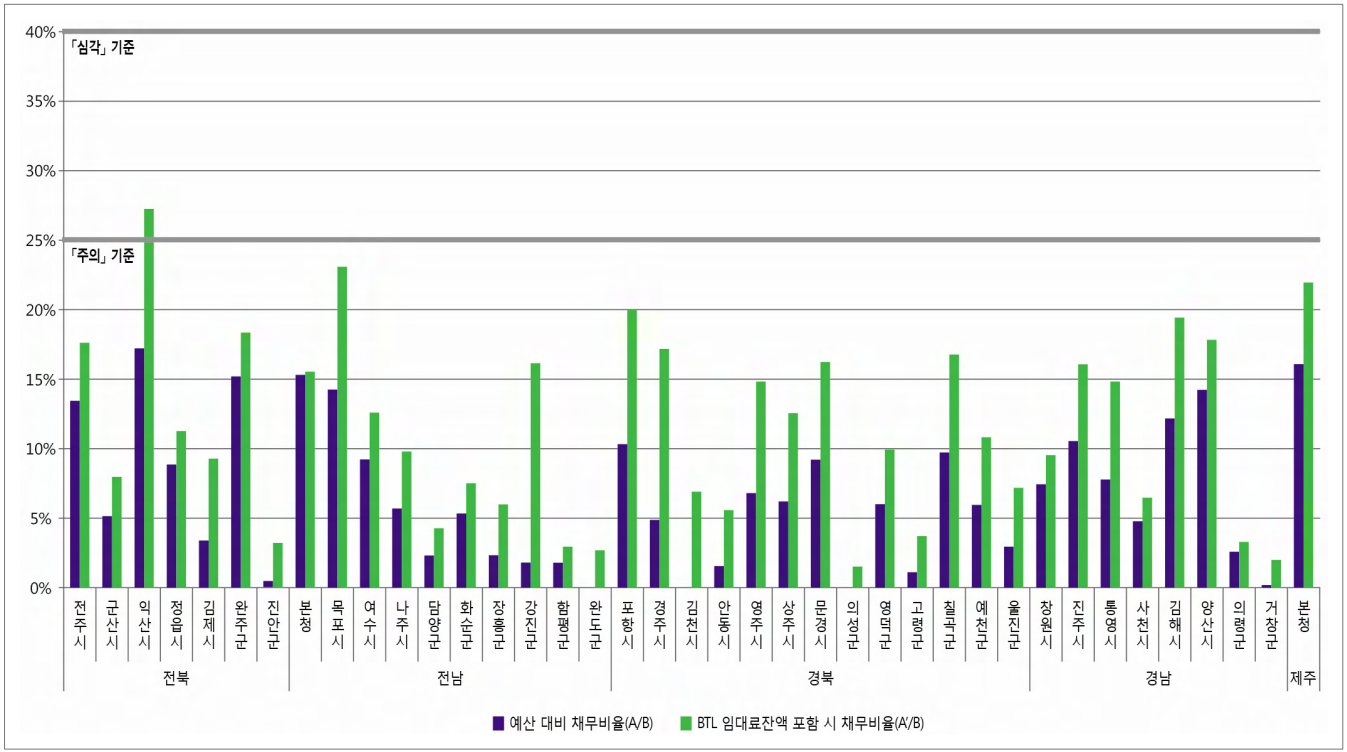
---

17 BTL 임대료 잔액이 지방재정에 주요한 영향을 미치는 만큼 재정위기단체 지정을 위한 모니터링에도 해당 내용을 포함시키는 것도 고려할 수 있다. 이러한 취지로 2014년 8월 감사원의 안전행정부 감사에서도 '지방재정위기 사전경보시스템' 운용 시 BTL 임대료 잔액을 반영하라고 지적한 바 있다. 다만, 기존의 사전경보시스템 기준(채무/예산비율 25% 이상 시 '주의', 40% 이상 시 '심각')은 그대로 둔 채 기존 채무에 BTL 임대료 잔액을 합산하여 단순 적용하는 대신 향후 지방 재정여건 상황을 고려한 종합적인 검토를 바탕으로 BTL 임대료에 대한 새로운 기준을 도입하는 것도 고려해 볼 수 있다.

[그림 3-3] 기초지자체별 BTL 임대료 잔액 포함 시 채무비율 변화



[그림 3-3]의 계속


40%
35%
30%
25%
20%
15%
10%
5%
0%
「심각」 기준
「주의」 기준
전주시
군산시
익산시
정읍시
김제시
완주군
진안군
본청
목포시
여수시
나주시
담양군
화순군
장흥군
강진군
함평군
완도군
포항시
경주시
김천시
안동시
영주시
상주시
문경시
의성군
영덕군
고령군
칠곡군
예천군
울진군
창원시
진주시
통영시
사천시
김해시
양산시
의령군
거창군
본청
전북
전남
경북
경남
제주
예산 대비 채무비율(A/B)
BTL 임대료잔액 포함 시 채무비율(A'/B)

〈표 3-7〉 잔액 BTL임대료 포함 시 지자체 채무 변화

(단위: 억원, %)

지자체		채무 (A)	예산(최종 총계, 기금 포함)(B)	예산 대비 채무비율 (A/B) (%)	BTL 사업 임대료 잔액 (현가)	BTL 임대료 잔액 포함 시 채무(A')	예산 대비 채무비율 (A'/B)
서울	강남구	0	8,333	0.00	398	398	4.77%
부산	**본청**	**28,670**	**103,085**	**27.80**	**1,140**	**29,810**	**28.92%**
	북구	1	3,116	0.00	93	94	3.01%
	해운대	25	4,123	0.60	146	171	4.14%
대구	**본청**	**19,379**	**68,877**	**28.10**	**382**	**19,761**	**28.69%**
인천	**본청**	**31,981**	**88,593**	**36.10**	**910**	**32,891**	**37.13%**
	부평구	384	5,169	7.40	396	780	15.09%
광주	**본청**	**7,987**	**39,787**	**20.10**	**1,918**	**9,905**	**24.89%**
대전	**본청**	**6,687**	**40,003**	**16.70**	**1,834**	**8,521**	**21.30%**
울산	**본청**	**5,215**	**30,461**	**17.10**	**1,647**	**6,862**	**22.53%**
경기	용인시	5,211	17,993	29.00	535	5,746	31.93%
	안산시	187	21,092	0.90	181	368	1.75%
	평택시	719	11,956	6.00	656	1,375	11.50%
	파주시	833	9,185	9.10	701	1,534	16.70%
	김포시	981	7,941	12.40	351	1,332	16.77%
	안성시	122	6,600	1.80	261	383	5.80%
강원	춘천시	910	10,812	8.40	410	1,320	12.21%
	원주시	**1,563**	**9,810**	**15.90**	**419**	**1,982**	**20.20%**
	강릉시	736	7,449	9.90	213	949	12.74%
	홍천군	0	5,265	0.00	119	119	2.26%
충북	본청	6,105	38,384	15.90	388	6,493	16.92%
	청주시	1,482	12,847	11.50	181	1,663	12.94%
	충주시	303	8,715	3.50	348	651	7.47%
	제천시	0	5,753	0.00	646	646	11.23%
	보은군	165	3,116	5.30	55	220	7.05%
	옥천군	157	3,921	4.00	76	233	5.93%
	증평군	85	1,878	4.50	61	146	7.78%
	진천군	170	3,460	4.90	164	334	9.66%
	괴산군	0	3,711	0.00	134	134	3.61%
	음성군	65	4,798	1.40	164	229	4.78%

〈표 3-7〉의 계속

(단위: 억원, %)

지자체		채무 (A)	예산(최종 총계, 기금 포함)(B)	예산 대비 채무비율 (A/B) (%)	BTL 사업 임대료잔액 (현가)	BTL 임대료 잔액 포함 시 채무(A')	예산대비 채무비율 (A'/B)
충남	**천안시**	2,033	13,534	15.00	1,634	3,667	27.10%
	보령시	857	6,067	14.10	157	1,014	16.72%
	아산시	777	9,413	8.30	570	1,347	14.31%
	서산시	429	6,737	6.40	283	712	10.57%
	논산시	433	5,745	7.50	116	549	9.56%
	계룡시	199	1,746	11.40	358	557	31.88%
	당진시	358	7,023	5.10	269	627	8.92%
	금산군	129	3,611	3.60	127	256	7.08%
	서천군	138	4,016	3.40	118	256	6.38%
	홍성군	309	4,611	6.70	292	601	13.03%
전북	전주시	1,917	14,335	13.40	616	2,533	17.67%
	군산시	489	9,627	5.10	280	769	7.99%
	익산시	1,780	10,324	17.20	1,032	2,812	27.24%
	정읍시	594	6,749	8.80	168	762	11.29%
	김제시	219	6,359	3.40	371	590	9.27%
	완주군	827	5,443	15.20	174	1,001	18.40%
	진안군	18	3,326	0.50	88	106	3.18%
전남	본청	10,683	69,987	15.30	206	10,889	15.56%
	목포시	953	6,717	14.20	602	1,555	23.14%
	여수시	916	9,923	9.20	341	1,257	12.67%
	나주시	344	6,041	5.70	251	595	9.85%
	담양군	78	3,446	2.30	70	148	4.29%
	화순군	261	4,900	5.30	108	369	7.54%
	장흥군	80	3,523	2.30	131	211	6.00%
	강진군	55	3,140	1.80	451	506	16.12%
	함평군	60	3,309	1.80	36	96	2.89%
	완도군	0	4,223	0.00	114	114	2.69%
경북	포항시	1,414	13,678	10.30	1,321	2,735	19.99%
	경주시	593	12,008	4.90	1,475	2,068	17.22%
	김천시	0	6,791	0.00	467	467	6.87%
	안동시	130	8,951	1.50	370	500	5.58%
	영주시	395	5,820	6.80	467	862	14.82%
	상주시	423	6,771	6.20	428	851	12.57%
	문경시	454	4,943	9.20	349	803	16.25%
	의성군	0	4,879	0.00	73	73	1.50%

〈표 3-7〉의 계속

(단위: 억원, %)

지자체		채무 (A)	예산(최종 총계, 기금 포함)(B)	예산 대비 채무비율 (A/B) (%)	BTL 사업 임대료 잔액 (현가)	BTL 임대료 잔액 포함 시 채무(A')	예산 대비 채무비율 (A'/B)
경북	영덕군	199	3,318	6.00	129	328	9.87%
	고령군	33	2,889	1.10	74	107	3.71%
	칠곡군	446	4,614	9.70	327	773	16.75%
	예천군	210	3,552	5.90	177	387	10.89%
	울진군	159	5,575	2.90	241	400	7.18%
경남	창원시	2,013	27,307	7.40	593	2,606	9.54%
	진주시	1,215	11,584	10.50	645	1,860	16.06%
	통영시	398	5,083	7.80	358	756	14.87%
	사천시	232	4,813	4.80	79	311	6.46%
	김해시	1,419	11,645	12.20	839	2,258	19.39%
	양산시	1,122	7,926	14.20	290	1,412	17.81%
	의령군	96	3,651	2.60	24	120	3.29%
	거창군	8	5,014	0.20	88	96	1.92%
제주	**본청**	**6,927**	**42,914**	**16.10**	**2,504**	**9,431**	**21.98%**

주: 1) 현재가치 할인율은 국고채(5년 만기) 연평균의 최근 3년 평균인 3.38%를 적용함.
2) 화명·다대도서관 사업은 부산 북구와 사하구가 복수 주무관청이나, 자료의 한계상 지자체별 분담비율은 확인이 어려운바, 북구를 기준으로 비교함.
3) 예산 대비 채무비율이 20% 상회하는 지자체는 굵은 글씨로 표시함.

〈표 3-8〉 재정위기단체 지정 기준에 따른 검토

지자체		예산 대비 채무비율 (기존)	예산 대비 채무비율 (BTL 임대료 잔액현가 포함 시)	BTL 임대료 잔액 포함 이후 변동
부산	본청	27.80%	28.92%	주의
대구	본청	28.10%	28.69%	주의
인천	본청	36.10%	37.13%	주의
경기	용인시	29.00%	31.93%	주의
충남	**천안시**	**15.00%**	**27.10%**	**주의**
	계룡시	**11.40%**	**31.88%**	**주의**
전북	**익산시**	**17.20%**	**27.24%**	**주의**

주: 부산, 대구, 인천광역시 그리고 용인시의 경우 기존이 '주의'였으며, 등급의 변화는 없었음.

3. BTO 환경사업 고정사용료의 채무인식 필요성

2001~04년에 협약을 체결한 일부 BTO 환경사업에서는 고정사용료를 규정하고 있으며, 현재 총 9개의 사업에서 고정사용료를 지급하고 있는 것으로 확인되었다.[18] 이러한 고정사용료는 사실상 매기 정부가 민간사업자에게 확정된 금액을 지급하기로 협약한 것이어서 채무적인 성격이 매우 강하다. 따라서 본 연구에서는 고정사용료를 지급하고 있는 사업에 대하여 향후 운영종료 시까지 정부가 지급할 고정사용료 총액을 추정하고, 이를 채무에 반영하는 작업을 하였다.

〈표 3-9〉 환경사업 고정사용료

주무관청		사업명	운영종료일	고정사용료 (불변, 백만원/년)	2014년 경상고정 사용료 (억원/년)	고정사용료 잔액 합계(억원)
경기도	평택시	평택시 하수처리시설(통복, 장당, 현덕(안중))	2026. 06. 30	통북+장당 2,561.99백만원/년 현덕 1,453.24백만원/년	59	873
	화성시	화성시 하수처리시설	2026. 06. 30	3,379백만원/년	49	733
경상북도	칠곡군	왜관하수종말처리장(증설1단계)	2026. 03. 31	2,636.1백만원/년	40	575
	포항시	포항하수종말처리장2단계(증설)	2022. 10. 31	3,866백만원/년	54	542
부산광역시		동부 하수종말 처리장	2021. 10. 26	7,682백만원/년	113	983
		영도 하수종말 처리장	2020. 12. 31	4,900백만원/년	71	548
인천광역시		검단하수종말처리시설	2028. 02. 18	272.874백만원/월	49	844
전라남도	보성군	벌교, 회천 하수종말처리장	2021. 12. 01	861백만원/년 237백만원/년(생태공원)	16	137
전라북도		전라북도 환경기초시설 건설 및 운영	2028. 06. 24	10,854백만원/년	157	2,795

18 운영 초기에만 지급하기로 한 사업들의 경우 지급기간이 끝났으므로 제외하였다.

〈표 3-10〉 임대료 잔액+고정사용료 잔액

(단위: 억원)

	지자체	채무 (A)	예산 (최종 총계, 기금 포함) (B)	예산 대비 채무비율 (A/B)(%)	임대료 잔액 포함 채무비율 (A'/B)	환경 고정사용료 잔액 (현가)	임대료 잔액+ 고정사용료 잔액 채무 (A")	임대료 잔액+ 고정사용료 잔액 채무비율 (A"/B)
부산	본청	28,670	103,085	27.80%	28.92%	1,326	31,136	30.20%
인천	본청	31,981	88,593	36.10%	37.13%	651	33,542	37.86%
경기	평택시	719	11,956	6.00%	11.50%	693	2,068	17.30%
경기	화성시	1,715	14,050	12.20%	12.20%	582	582	16.35%
전북	본청	7,546	53,235	14.20%	14.20%	2,143	9,689	18.20%
전남	보성군	0	3,942	0.00%	0.00%	118	118	3.00%
경북	**포항시**	**1,414**	**13,678**	**10.30%**	**19.99%**	**459**	**3,193**	**23.35%**
경북	**칠곡군**	**446**	**4,614**	**9.70%**	**16.75%**	**459**	**1,231**	**26.69%**

주: 1) 화성시, 전라북도, 보성군의 경우 BTL 임대료 잔액은 없었고 고정사용료 잔액만 발생함.
2) 현재가치 할인율은 국고채(5년 만기) 연평균의 최근 3년 평균인 3.38%를 적용함.

이를 위해 해당 사업들의 협약상 불변 고정사용료를 활용하여, 2014년 이후부터 운영종료 시까지 지급될 고정사용료 잔액을 추정하였다. 2014년의 경상 고정사용료는 2013년 말 기준, 실적물가(2010=100지수)를 반영하여 산출하고 그 이후 종료 시까지의 사용료는 매년 물가상승률 3%를 가정하였다. 이와 같은 방식으로 BTO 환경사업의 고정사용료 잔액을 산출하고 지자체 채무에 반영할 경우 칠곡군이 '주의' 단계로 변동되었고, 포항시(23.35%)는 '주의' 단계에 매우 근접함을 알 수 있다.

제4절 지자체 민간투자사업에 대한 향후 정부지급금 규모 추정 및 지방재정부담 분석

민간투자사업에 따른 정부지급금은 앞서 살펴본 BTL 사업의 임대료와 일부 BTO 사업의 고정사용료 이외에도 다양한 형태가 있다. 대표적으로 BTO 사업의 최소운영수입보장 지급금액, BTL 사업의 운영비 등이 있다. 하지만 이들은 정부지급금의 지급방식 등에서 채무의 조건을 충족하지 못

하기 때문에 앞선 절에서 다루어지지 않았다. 그러나 민간투자사업의 정부지급금에 따른 지방재정의 영향을 파악하고 관리하기 위해서는 비록 채무의 범주에 들지 않더라도 어느 정도 규모의 정부지급금이 발생할지에 대해서 지속적으로 예측하고 정책에 반영할 필요가 있다. 따라서 본 절에서는 채무의 범주에 들지 않지만 지방재정에 중대한 영향을 미칠 수 있는 BTO 사업의 향후 MRG 지급금액과 BTL 사업의 운영비를 추정하고자 한다. 이를 통해 앞서 파악한 BTL 임대료와 BTO 고정사용료와 더불어 민자사업에 따른 각 지자체의 향후 부담규모가 어느 정도일지 파악해 본다.

우선 MRG를 살펴보면, 2013년 말까지의 자료를 바탕으로 살펴본 결과, 향후 MRG 지급이 필요할 것으로 예상되는 사업은 지자체사업 19개와 국고보조 지자체사업 5개가 있으며, 구체적으로는 다음 〈표 3-11〉과 같다.

한편, 이들을 대상으로 2014년 이후 MRG 금액을 추정하기 위해 다음과 같은 가정을 사용하였다. 기준시점을 2013년 말로 하고, 미래 물가상승률은 연 3%를 적용하였다. 그리고 과거 3개년의 실제 사용료수입을 바탕으로 향후 사용료수입을 예측하였는데, 가장 최근인 2013년 수입의 비중을 가장 많이 두고, 2011년 수입의 비중을 가장 적게 두는 식으로 적용하였다. 그래서 3:2:1의 비율로 각 연도 수입을 가중평균하였다.

〈표 3-11〉 MRG 추정 대상 사업

	대상 사업
지자체사업	부산 수정산터널, 대구범안로, 광주 제2순환 3-1공구, 광주 제2순환 4구간, 인천 문학산터널, 인천 만월산터널, 인천 원적산터널, 여주시 음식물처리시설, 보령 대천하수도, 문경 가은 하수 처리장, 양주 신천하수도, 강원 미시령 관통도로, 계룡시 폐기물소각장, 이천시 하수도, 군포대야하수도, 경주시 외동 건천하수도, 고흥 도양공공하수처리장, 포천슬러지유동상소각시설, 공주 유구공암동학사하수도 등 총 14개 사업
국가보조 지자체사업	광주 제2순환 1구간, 서울 우면산터널, 서울도시철도9호선, 경기 일산대교, 경남 마창대교 등 총 5개 사업

〈표 3-12〉 분석을 위한 가정

	내 용
기준연도	2013년 12월 31일
물가상승률	2013년까지: 실적 CPI, 2014년 이후: 연 3% 적용
할인율	연 3.38% 적용(5년 만기 국채 수익률의 3개년 평균)
실제운영수입	과거 3개년(2011~13년) 실시협약상 추정 사용료수입 대비 실제 사용료수입 비율의 가중평균[1] 적용
최저책임 경영수준	사업자가 달성한 실제 운영수입이 협약 운영수입의 일정 비율을 넘지 못하면 MRG를 지급하지 않는 최저책임경영수준이 존재할 경우, 향후 MRG추정 시 적용
간주사용료	실시협약상 결정사용료 대비 일정 비율의 간주사용료를 적용하여 MRG 금액 산정을 위한 실제 사용료수입을 계산하도록 규정하는 경우, 향후 MRG 추정 시 물동량요소(Q)와 사용료단가(P) 요소를 분리적용하기 위해 과거 3개년 실시협약상 추정 사용료수입 대비 실제 운영수입 비율이 아닌 과거 3개년 실시협약상 실제 물동량 및 사용료 대비 실제 물동량 및 사용료 비율의 가중평균[1]을 적용

주: 1) (2013년 : 2012년 : 2011년) = (3 : 2: 1)의 비율로 가중평균.

이러한 가정을 바탕으로 추정한 향후 MRG 발생금액은 다음 〈표 3-13〉에서 제시된 바와 같다. (국가보조) 지자체 사업에 대하여 2014년 이후 지급될 것으로 예상되는 MRG 지급액은 연간 약 1천억원으로 총 약 2조원으로 예상된다. 하지만 최근 MRG 과다 지급이 예상되는 사업들에 대하여 지자체는 재구조화라는 방식을 통해 MRG를 완화 또는 폐지하고, 저위험·저수익 구조로 변경하는 시도를 하고 있다. 이 같은 시도가 성공적으로 진행될 경우에는 현재 제시된 MRG 부담은 크게 줄어들게 될 것으로 보인다.

또한 BTL 사업의 임대료 산정과 유사한 방식으로 각 사업별 운영비 잔액을 추정하고, 지자체별로 합산하였다(표 3-14 참조).

〈표 3-13〉 향후 발생할 MRG 추정 금액

(단위: 억원)

	사 업 명	2014년 이후 발생 예상 MRG	2014년 이후 발생 예상 MRG (현재가치)	2014년 이후 잔여 MRG 지급기간	잔여 기간 MRG 연간평균 지급액
지자체 사업	부산 수정산터널	1,012	758	15	67
	대구 범안로[3]	–	–	–	–
	광주 제2순환 3-1공구	2,297	1,470	21	109
	광주 제2순환 4구간	–	–	20	–
	인천 문학산터널	667	502	9	74
	인천 만월산터널[3]	–	–	–	–
	인천 원적산터널[3]	–	–	–	–
	여주시 음식물처리시설	5	3	9	1
	보령 대천하수도	81	60	12	7
	문경 가은 하수 처리장	52	42	11	5
	양주 신천하수도[1]	–	–	–	–
	강원 미시령 관통도로	1,033	657	23	45
	계룡시 폐기물소각장	–	–	8	–
	이천시 하수도	–	–	6	–
	군포대야하수도	106	74	16	7
	경주시 외동 건천하수도	–	–	5	–
	고흥 도양공공하수처리장	4	3	12	–
	포천슬러지유동상소각시설	–	–	8	–
	공주 유구공암동학사하수도[2]	–	–	12	–
	소계	5,258	3,569	187	315
국고 보조 지자체 사업	광주 제2순환 1구간	4,940	3,704	15	329
	서울 우면산터널	1,425	1,034	21	68
	서울도시철도9호선[3]	–	–	–	–
	경기 일산대교	3,535	2225	25	141
	경남 마창대교	6,688	4,160	25	268
	소계	16,587	11,123	86	806
합계		21,846	14,692	273	1,121

주: 1) 양주시가 해당 민자사업을 인수하여 재정사업으로 변경됨.
2) 불변추정수입이 2006년 1월부터 존재하여, 실제 운영시점에 맞추어 협약의 불변추정수입을 10개월을 단순이연하여 MRG 금액을 산출함.
3) 해당 사업은 협약변경 등을 통하여 MRG가 폐지된 사업임.

〈표 3-14〉 지자체별 BTL 사업 운영비 잔액 추정

(단위: 억원)

주무관청 (기초)		지자체별 연간 평균운영비 추정	13년 말 기준 지자체별 잔여 운영비 추정	주무관청 (기초)		지자체별 연간 평균운영비 추정	13년 말 기준 지자체별 잔여 운영비 추정
서울 특별시	강남구(2)	15	264	전라북도 (11)	익산시(4)	44	837
부산 광역시 (6)	해운대	7	117		김제시(2)	17	316
	북구/사하구	11	169		군산시	16	280
	본청 (4)	37	513		완주군	9	151
					전주시	8	133
대구광역시		12	194		정읍시	6	98
인천 광역시 (3)	부평구	0.018	3		진안군	5	87
	본청	40	736	전라남도 (14)	강진군(2)	7	124
광주광역시(2)		36	699		완도군	19	332
대전광역시(2)		58	1,101		본청	9	144
울산광역시(3)		54	969		함평군	2	43
경기도 (10)	파주시(3)	39	704		화순군	5	88
	용인시(2)	58	1,060		목포시(3)	15	272
	김포시	17	333		여수시(2)	13	243
	안성시	8	167		나주시	10	194
	안산시(2)	13	91		담양군	5	79
	평택시	18	354		장흥군	3	48
강원도 (4)	강릉시	13	219	경상북도 (20)	경주시(3)	52	896
	원주시	15	278		안동시	19	309
	춘천시	14	280		의성군	5	91
	홍천군	9	147		상주시(2)	18	299
충청북도 (14)	제천시(4)	45	797		포항시(3)	31	610
	진천군(2)	8	129		고령군	8	135
	괴산군	7	122		김천시(2)	23	422

〈표 3-14〉의 계속

주무관청 (기초)		지자체별 연간 평균운영비 추정	13년 말 기준 지자체별 잔여 운영비 추정	주무관청 (기초)		지자체별 연간 평균운영비 추정	13년 말 기준 지자체별 잔여 운영비 추정
	보은군	5	79		문경시	16	293
	옥천군	6	100		영덕군	5	85
	음성군	9	154		영주시(2)	19	387
	증평군	3	50		예천군	7	143
	충주시	23	419		울진군	10	190
	청주시	3	52		칠곡군	13	236
	본청	10	178		의령군	3	51
충청남도 (19)	계룡시(2)	15	262		김해시(3)	26	474
	천안시(6)	77	1,393		양산시(2)	17	296
	당진시(2)	25	403		진주시(2)	26	495
	아산시(3)	37	648		거창군	5	94
	금산군	8	140		창원시(2)	18	300
	논산시	3	52		사천시	7	137
	보령시	8	141		통영시	14	272
	서산시	15	292	제주특별자치도 (10)		100	1,824
	서천군	6	108				
	홍성군	14	282				

주: 1) ( )의 숫자는 사업 수임.
2) 운영비는 전액 지자체 부담임.

그리고 이를 바탕으로 BTL 사업의 임대료, 운영비, BTO 사업의 MRG 예상지급액, 고정사용료 등을 모두 합산한 결과가 다음 〈표 13-5〉에 정리되어 있다.

〈표 3-15〉 지자체별 민간투자사업 관련 장래 지급액(경상) 추정 합계

(단위: 억원)

주무관청(기초)		지자체별 BTL 임대료 잔액 추정	지자체별 BTL 운영비 잔액 추정	지자체별 MRG 잔액 추정	지자체별 고정사용료 잔액 추정	합 계
서울 특별시	본청			1,425		1,425
	강남구	537	264			801
부산 광역시	본청	1,559	513	1,012	1,531	4,615
	해운대구	191	117			308
	북구/사하구	122	169			291
대구광역시		502	194			696
인천 광역시	본청	1,246	736	667	844	3,494
	부평구	519	3			521
광주광역시		2,642	699	7,237		10,578
대전광역시		2,503	1101			3,604
울산광역시		2,218	969			3,187
경기도	본청			3,535		3,535
	파주시	951	704			1,655
	용인시	725	1060			1,784
	김포시	488	333			821
	안성시	363	167			530
	안산시	206	91			297
	평택시	907	354		873	2,134
	군포시			106		106
	여주시			5		5
	화성시				733	733
강원도	본청			1,033		1,033
	강릉시	281	219			501
	원주시	572	278			850
	춘천시	570	280			851
	홍천군	158	147			306
충청 북도	본청	526	178			704
	제천시	880	797			1,677
	진천군	216	129			345
	괴산군	182	122			304
	보은군	72	79			151

〈표 3-15〉의 계속

주무관청(기초)		지자체별 BTL 임대료 잔액 추정	지자체별 BTL 운영비 잔액 추정	지자체별 MRG 잔액 추정	지자체별 고정사용료 잔액 추정	합 계
	옥천군	100	100			200
	음성군	215	154			369
	증평군	80	50			130
	충주시	470	419			888
	청주시	238	52			290
충청남도	계룡시	487	261			749
	천안시	2,213	1393			3,606
	당진시	354	403			757
	아산시	759	648			1,407
	금산군	169	140			309
	논산시	152	52			204
	보령시	212	141	81		434
	서산시	388	292			680
	서천군	159	108			268
	홍성군	405	282			687
전라북도	본청				2,795	2,795
	익산시	1,417	837			2,254
	김제시	545	316			861
	군산시	376	280			656
	완주군	232	151			383
	전주시	811	133			944
	정읍시	221	98			318
	진안군	119	87			206
전라남도	본청	281	124			405
	강진군	600	332			932
	완도군	150	144			294
	함평군	49	43			92
	화순군	145	88			233
	목포시	811	272			1,082
	보성군				137	137
	여수시	464	243			707
	나주시	344	194			538

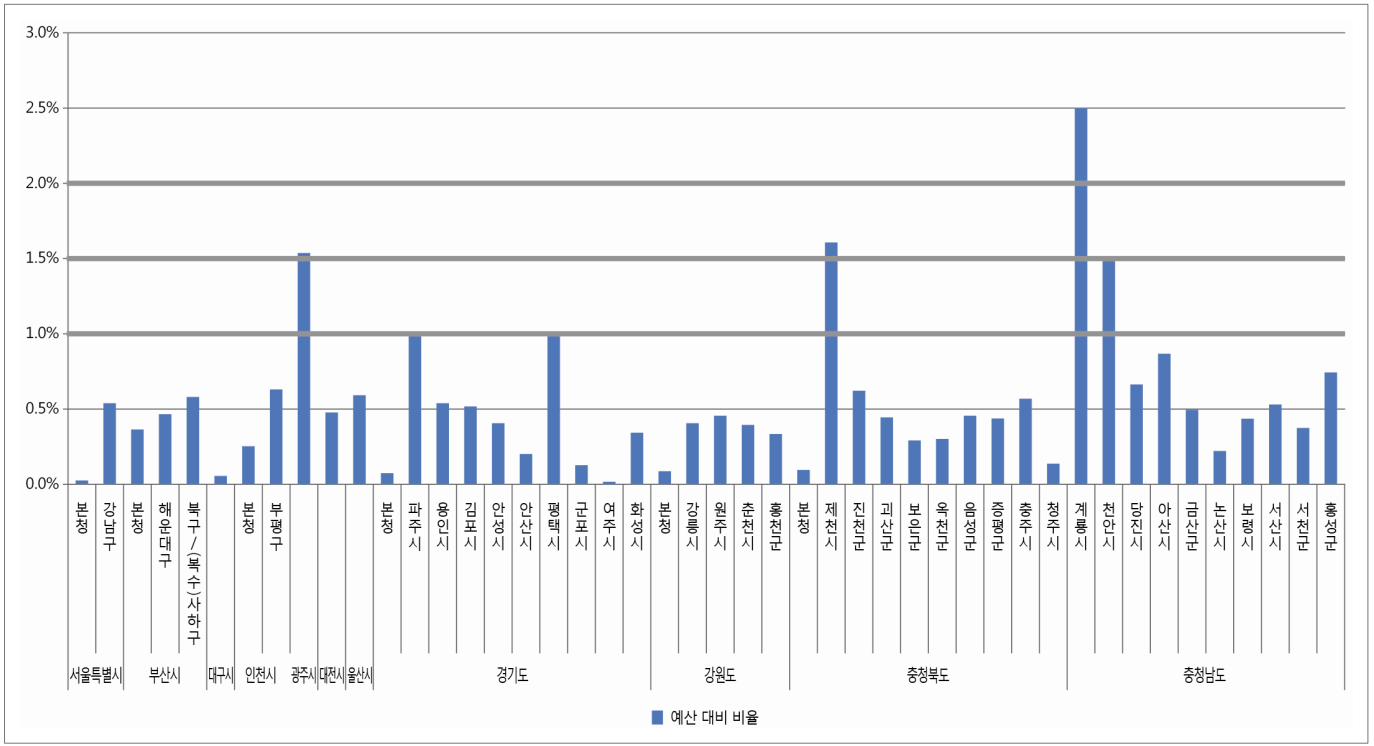
〈표 3-15〉의 계속

주무관청(기초)		지자체별 BTL 임대료 잔액 추정	지자체별 BTL 운영비 잔액 추정	지자체별 MRG 잔액 추정	지자체별 고정사용료 잔액 추정	합 계
	담양군	91	79			170
	장흥군	175	48			223
	고흥군			4		4
경상북도	경주시	1,968	896			2,865
	안동시	489	309			797
	의성군	101	91			192
	상주시	567	299			866
	포항시	1,838	610		542	2,991
	고령군	99	135			233
	김천시	636	422			1,058
	문경시	478	293	52		823
	영덕군	168	85			253
	영주시	651	387			1,038
	예천군	246	143			389
	울진군	327	190			517
	칠곡군	445	236		575	1,255
경상남도	본청			6,688		6,688
	의령군	32	51			83
	김해시	1,128	474			1,602
	양산시	390	296			686
	진주시	887	495			1,382
	거창군	119	94			213
	창원시	790	300			1,090
	사천시	108	137			245
	통영시	494	272			766
제주특별자치도		3,409	1,824			5,233

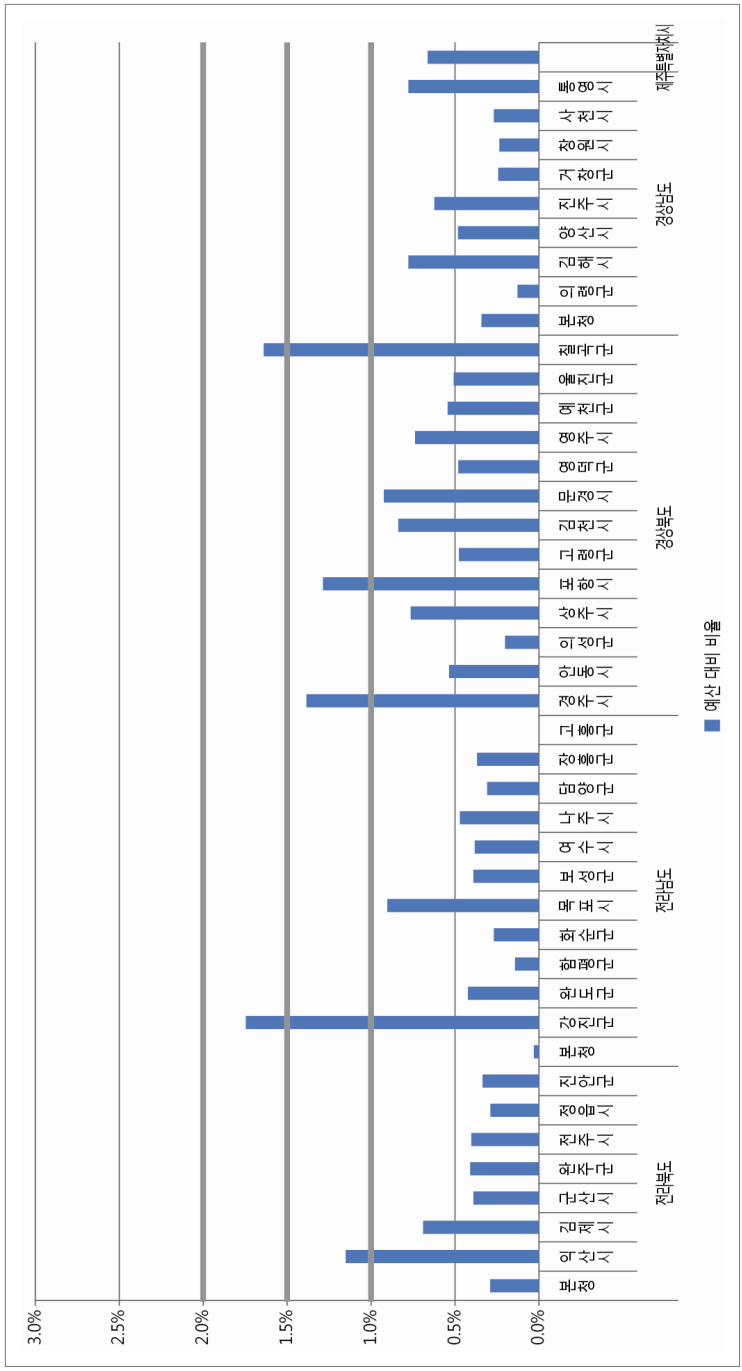
민간투자사업에 따른 정부의 재정위험을 관리하는 방안의 하나로 제시되는 것이 연간 민간투자사업에 대한 정부지출액에 대한 상한을 설정하는 것이다. 대체적으로 BTL 사업의 임대료, 운영비, BTO 사업의 MRG 지급액, 고정사용료 등 민간투자사업에 대해 연간 지출되는 총 금액이 세출예산의 2% 이내로 관리할 것(2% Ceiling Rule)을 제안하고 있다. 본 연구에서는 지자체별 민간투자사업에 따른 연간 정부지출액을 추정하고, 예산과 대비 비율을 구하는 작업을 시도한다. 이를 통해 2% Ceiling Rule을 기준으로 각 지자체들이 민간투자사업에 따른 재정위험관리가 잘 되고 있는지를 살펴본다. 이를 위해 앞서 산출한 다양한 정부지출의 연간 지출액을 구할 필요가 있다. 자료의 한계로 인해 협약상 제시된 연간 임대료와 운영비를 사용하였고, MRG의 경우는 연간 평균지급액을 제시하였다. 따라서 실제로 연간 지출되는 금액과는 상이할 수 있는 한계가 존재한다. 하지만 각 지자체의 예산규모 대비 민자사업에 따른 재정부담이 어느 정도인지 파악하는 데에는 무리가 없는 것으로 판단되어 분석을 시도하였다.

분석 결과, 민간투자사업에 따른 연간 지출액이 2%를 상회하는 곳은 충남 계룡시(2.50%)였고, 1.5%를 상회하는 곳은 전남 강진군(1.75%), 경북 칠곡군(1.64%), 충북 제천시(1.61%), 광주시(1.54%) 등 네 곳이었다. 이들 지자체는 예산 규모에 비하여 민간투자사업에 대하여 과다한 재정부담을 지고 있는 것으로 보인다. 지자체의 재정부담을 완화하기 위한 다각도의 노력이 필요하고 향후 신규 사업을 추진함에 있어서도 조심스러운 접근이 요구된다.

[그림 3-4] 기초지자체별 예산 대비 비율 연간 부담액



[그림 3-4]의 계속



〈표 3-16〉 지자체별 예산 대비 민간투자사업 연간 총지출액

(단위: 억원)

주무관청(기초)		예산 (최종 총계, 기금 포함)	BTL 연간 임대료	'13년 고정사용료	BTL 연간 운영비	연간 평균 MRG 지급액	합계	예산 대비 비율 (%)
서울특별시	본청	260,345				68	68	0.03%
	강남구	8,333	31		15		45	0.54%
부산광역시	본청	103,085	96	183	37	67	383	0.37%
	해운대	4,123	12		7		19	0.46%
	북구	3,116	8		10		18	0.58%
대구광역시		68,877	31		12		43	0.06%
인천광역시	본청	88,593	66	48	40	74	229	0.26%
	부평구	5,169	33		0.18		33	0.63%
광주광역시		39,787	137		36	439	612	1.54%
대전광역시		40,003	134		58		193	0.48%
울산광역시		30,461	125		54		180	0.59%
경기도	본청	174,935				141	141	0.08%
	파주시	9,185	53		39		92	1.00%
	용인시	17,993	40		58		98	0.55%
	김포시	7,941	24		17		41	0.52%
	안성시	6,600	18		8		27	0.40%
	안산시	21,092	30		13		43	0.21%
	평택시	11,956	46	58	18		122	1.02%
	군포시	4,963				7	7	0.13%
	여주시	3,731				1	1	0.01%
	화성시	14,150		49			49	0.34%
강원도	본청	48,461				45	45	0.09%
	강릉시	7,449	17		13		30	0.41%
	원주시	9,810	31		15		45	0.46%
	춘천시	10,812	29		14		43	0.39%
	홍천군	5,265	9		9		18	0.34%

〈표 3-16〉의 계속

(단위: 억원)

주무관청(기초)		예산 (최종 총계, 기금 포함)	BTL 연간 임대료	'13년 고정사용료	BTL 연간 운영비	연간 평균 MRG 지급액	합계	예산 대비 비율 (%)
충청북도	본청	38,384	29		10		39	0.10%
	제천시	5,753	48		45		92	1.61%
	진천군	3,460	13		8		21	0.62%
	괴산군	3,711	10		7		16	0.44%
	보은군	3,116	4		5		9	0.30%
	옥천군	3,921	6		6		12	0.31%
	음성군	4,798	13		9		22	0.46%
	증평군	1,878	5		3		8	0.44%
	충주시	8,715	26		23		50	0.57%
	청주시	12,847	15		3		18	0.14%
충청남도	계룡시	1,746	28		15		44	2.50%
	천안시	13,534	122		77		199	1.47%
	당진시	7,023	22		25		47	0.67%
	아산시	9,413	45		37		82	0.87%
	금산군	3,611	10		8		18	0.50%
	논산시	5,745	10		3		13	0.22%
	보령시	6,067	12		8	7	26	0.44%
	서산시	6,737	20		15		36	0.53%
	서천군	4,016	9		6		15	0.38%
	홍성군	4,611	20		14		35	0.75%
전라북도	본청	53,235	0	155			155	0.29%
	익산시	10,324	74		44		119	1.15%
	김제시	6,359	27		17		44	0.69%
	군산시	9,627	21		44		65	0.68%
	완주군	5,443	14		9		23	0.41%
	전주시	14,335	50		8		58	0.40%
	정읍시	6,749	14		6		20	0.29%
	진안군	3,326	6		5		11	0.34%

〈표 3-16〉의 계속

(단위: 억원)

주무관청(기초)		예산 (최종 총계, 기금 포함)	BTL 연간 임대료	'13년 고정사용료	BTL 연간 운영비	연간 평균 MRG 지급액	합계	예산 대비 비율 (%)
전라남도	본청	69,987	15		7		22	0.03%
	강진군	3,140	35		19		55	1.75%
	완도군	4,223	9		9		18	0.42%
	함평군	3,309	3		2		5	0.15%
	화순군	4,900	8		5		13	0.27%
	목포시	6,717	46		15		61	0.90%
	보성군	3,942	0	15			15	0.39%
	여수시	9,923	25		13		38	0.39%
	나주시	6,041	18		10		28	0.47%
	담양군	3,446	6		5		11	0.31%
	장흥군	3,523	10		3		13	0.37%
	고흥군	5,557				0.36	0	0.01%
경상북도	경주시	12,008	115		52		167	1.39%
	안동시	8,951	29		19		48	0.54%
	의성군	4,879	5		5		10	0.20%
	상주시	6,771	34		18		52	0.77%
	포항시	13,678	92	54	31		176	1.29%
	고령군	2,889	6		8		14	0.48%
	김천시	6,791	34		23		57	0.84%
	문경시	4,943	25		16	5	46	0.92%
	영덕군	3,318	11		5		16	0.48%
	영주시	5,820	23		19		43	0.74%
	예천군	3,552	12		7		19	0.55%
	울진군	5,575	18		10		28	0.51%
	칠곡군	4,614	24	39	13		76	1.64%

〈표 3-16〉의 계속

(단위: 억원)

주무관청(기초)		예산 (최종 총계, 기금 포함)	BTL 연간 임대료	'13년 고정사 용료	BTL 연간 운영비	연간 평균 MRG 지급액	합계	예산 대비 비율 (%)
경상남도	본청	76,969				268	268	0.35%
	의령군	3,651	2		3		5	0.13%
	김해시	11,645	64		26		90	0.78%
	양산시	7,926	22		17		39	0.49%
	진주시	11,584	46		26		72	0.63%
	거창군	5,014	7		5		12	0.24%
	창원시	27,307	46		18		65	0.24%
	사천시	4,813	6		7		13	0.27%
	통영시	5,083	25		14		39	0.78%
제주특별자치도		42,914	185		100		285	0.66%

제5절 결론 및 정책제언

지금까지 지방자치단체에서 추진하는 민간투자제도에 따른 지방재정의 부담규모를 추정하고, 재정의 위험도 변화를 살펴보았다. 우선 채무적인 성격을 가지고 있는 BTL 임대료와 BTO 고정사용료를 지자체 채무에 포함시키는 경우, 기존에는 지방재정의 위험도가 높지 않은 것으로 알려졌으나 실제로는 지방재정의 위험도가 높은 지자체도 일부 있는 것으로 나타났다.

또한 민간투자사업 정부부담 중 채무적 성격을 가진 것들 외에도 다양한 종류의 정부지급금이 존재하는데 이들에 대한 연간 예상지급액을 산정하였다. 그 결과 일부 지자체를 제외하고는 대체로 연간 예산의 2% 이내 범위에서 관리되고 있는 것으로 나타났다.

민간투자사업은 단기간의 재정부담을 덜어주는 대신 장기간에 걸친 재정위험을 떠안아야 하는 경우가 많으므로 사업추진 시 사업에 따른 재정부담을 신중히 검토해야 함에도 불구하고, 지자체의 단기적인 재정부담이 없다

는 점만을 고려하여 사업을 추진할 경우 장기적인 재정위험을 증대시키는 측면이 있다. 이러한 지방재정의 위험 증가는 궁극적으로 국가재정 전반의 위험을 증가시킬 가능성이 있으므로 국가가 관리하는 민간투자사업 이외에도 지자체가 관리하는 민간투자사업에 대해서도 향후 재정위험에 대한 면밀한 검토와 분석이 필요하고, 사업추진 의사결정 시에도 지자체의 재정위험 측면을 감안하여 결정할 필요가 있다. 이를 위해서 본 연구에서는 다음의 세 가지를 제안하고자 한다.

첫째, 민자사업 추진의 초기 단계인 적격성 조사, 제안서 검토, 타당성 분석 등의 단계에서 사업추진에 따른 재정부담을 함께 검토할 필요가 있다. 이를 통해 민자사업 추진에 따른 재정부담을 기획단계부터 면밀히 검토하여 사업의 타당성 및 적격성 여부를 판단하는 데 있어서 참고할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

둘째, 대규모 민간투자사업에 대해서는 사업을 추진할 때 주요 단계별로 민간투자심의위원회 심의를 거치도록 되어 있는데, 이때 사업을 추진하는 지자체의 재정 상황과 해당 사업추진에 따른 재정위험 수준에 대한 정보를 함께 검토할 필요가 있다. 사업 자체의 타당성을 검토함과 동시에 사업에 따른 지자체 재정에 미치는 영향을 함께 검토함으로써 종합적인 심의가 이뤄지도록 할 수 있다.

셋째, 현재 중앙정부 관리 사업에 대해서만 적용하고 있는 2% 상한 제도를 지자체 관리 사업에도 확대 적용할 것을 고려할 필요가 있다. 채무적 성격 여부에 관계없이 민간투자사업에 대해 연간 지출될 것으로 예상되는 액수가 연간 예산의 2% 이내로 유지될 수 있도록 지속적인 관리가 필요하기 때문이다. 자칫 채무적인 성격을 가진 정부지급금에만 관심을 가질 경우, MRG 지급금이나 BTL 운영비가 야기할 수 있는 재정위험을 간과할 수 있으므로, 지자체에서는 현재 진행되고 있는 민간투자사업들에 대한 연간 정부부담금 규모를 면밀히 파악할 필요가 있다. 그리고 향후 새로운 사업을 추진함에 있어서 연간 정부부담금이 연간 예산의 2% 이내로 유지가 가능할지 여부를 반드시 검토하는 것이 장기적 재정위험을 관리하는 차원에서 중요하다.

이러한 다양한 노력을 통해 민간투자사업의 재정위험을 관리하는 것이 궁극적으로는 민간투자제도의 지속가능성을 높이고, 한 단계 성숙한 민간투자제도를 정착시키는 데 기여할 것으로 판단된다. 단기적 재정부담 완화와 정치적 이해관계만을 고려한 무분별한 민자사업 추진은 장기적으로는 제도의 안정성을 해치고 민자사업에 대한 부정적 인식을 높이기 때문이다. 그러므로 본 연구에서 제안한 내용들을 통해 민자사업에 따른 재정위험 관리를 보다 면밀히 하여 장기적으로 민간투자제도의 안정적 발전을 이룰 수 있기를 기대한다.

참고문헌

국제회계처리기준(International Financial Reporting Standard, "IFRS")

곽채기, 「지방재정위기 조기경보제도의 운영 성과와 재구축 방안」, 『지방재정』, 2013권 1호, 한국지방재정공제회, 2013, pp.100~125.

기획재정부, 『민간투자사업(BTO・BTL)의 회계처리지침』, 2011.

김재훈・이호준, 『공공투자사업의 정치경제학: 대규모 공공투자사업 추진이 재선 성공률에 미치는 영향』, 정책연구시리즈 2012-14, 한국개발연구원, 2012.

민기, 「임대형 민간투자사업에 대한 지방자치단체의 재정관리방안」, 『지방정부연구』, Vol. 13, No. 3, 한국지방정부학회, 2009, pp.207~222.

_____, 「지방정부의 재정건전성 강화를 위한 임대형 민간투자사업 관리방안」, 『한국지방재정논집』, 제18권 제1호, 한국지방재정학회, 2013, pp.1~24.

서정섭, 「지방재정 위기관리 제도의 현황과 한계」, 『지방재정과 지방세』, 제34권, 한국지방재정공제회, 2010, pp.22~42.

안전행정부, 「2013 지방재정분석편람」, 2013.

_____, 「지방채발행계획 수립기준」, 2013.

_____, 「훈령」, 1호, 2013. 3.

정성호, 「광역시・도 지방정부의 재정위기 가능성에 관한 고찰: 포괄적 부채관리 대안」, 『지방재정』, 2012권 제6호, 한국지방재정공제회, 2012, pp.74~101.

_____, 「재정건전성 제고를 위한 포괄적 부채관리: 광역시・도 지방자치단체의 재정, 공기업, 민간투자사업(BTO・BTL) 간 관계」, 『한국지방재정논집』, 제18권 제1호, 한국지방재정학회, 2013, pp.131~162.

정성호 외, 「지방자치단체의 재정위기, 과제와 해법」, 『한국행정학회 하계학술발표논문집』, 2013권, 한국행정학회, 2013, pp.1880~1911.

조기현, 「지방재정 건전화를 위한 지방채무 관리제도의 발전방안」, 『지방재정과 지방세』, 제30권, 한국지방재정공제회, 2010, pp.61~88.

최석준, 「BTL 사업의 재정관리 방향: 국가부채 여부에 대한 판단기준 및 재정 측면에서의 관리방안을 중심으로」, 『한국개발연구』, Vol. 29, No. 1, 한국개발연구원, 2007, pp.137~175.

_____, 「BTL 사업의 문제점과 재정건전성에 미치는 영향」, 국회예산정책처 토론 회자료, 2008.

한국지방행정연구원, 『지방재정관리제도 운용실태와 개선방안: 지방재정위기 대응 방안을 중심으로』, 연구보고서 421권, 2008, pp.1~191.

행정안전부, 「지방자치단체 재무회계 운영규정」, 2009.

_____, 「지방채발행계획 수립기준」, 2011.

PPP/PFI 정부회계지침(HM Treasury, "Tangible Non-Current Assets," *Financial Report Manual*), 2009~2010.

Euro stat, *Manual on Government Deficit and Debt*, 4th, 2012. 3.

HM Treasury, "Tangible Non-Current Assets," *Financial Report Manual*, 2009~2010.

IMF, *Public Investment and Public-Private Partnerships*, 2007.

〈웹사이트〉

재정고, http://lofin.mospa.go.kr.

기획재정부 Infrainfo DB.

제4장

공기업 부채 유형과 해결방안

박 진 (KDI국제정책대학원)[1]

제1절 공기업 부채 현황

우리나라 공기업[2]의 문제는 무엇일까? 공기업이 제공하는 서비스의 질은 매우 높은 것으로 평가된다. 인천국제공항은 국제공항협의회(ACI)가 뽑은 세계 공항서비스평가(ASQ)에서 10년 연속 세계 1위를 기록하고 있으며, 한국전력은 세계에서 가장 낮은 정전율을 보이고 있다. 비효율을 지적받고 있는 철도공사도 안전성과 정시 도착률은 세계적인 수준에 도달해 있다. 현재 공기업에 대한 경영평가에는 외국의 모범적인 유사 공기업과의 서비스 수준을 비교하여 평가하는 글로벌 지표가 도입되어 있는데, 이는 우리의 공기업에 거의 만점을 보장하는 매우 쉬운 지표가 되어 이제는 쓰이지 않고 있다. 우리 공기업이 이미 서비스 면에서 세계적인 수준에 도달해 있기 때문이다.

1 자료정리를 도와준 엄동욱 연구원(KDI국제정책대학원 MPP과정 학생)에게 감사를 표한다.

2 본 연구에서 말하는 공기업은 엄밀히 말하면 공공기관으로 써야 한다. 공공기관은 공기업만이 아니라 준정부기관과 기타 공공기관을 총칭하는 용어이며 본 연구의 대상은 공기업에 국한되지 않고 공공기관 전반에 적용된다. 그러나 본 장의 주요 분석대상이 LH공사, 한전, 철도공사 등 공기업이며 일반인들에게 공기업이라는 용어가 많이 알려져 있어 편의상 공기업으로 통칭하기로 한다.

우리 공기업의 문제는 너무 많은 비용을 소모하며 서비스를 제공하고 있다는 점이다. 그 결과로 나타나고 있는 것이 부채이다. 최근 주요 공기업의 부채가 급증하여 국가재정에 잠재적 위험으로 부각되고 있다. 금융공기업을 제외한 공기업의 부채는 343.5조원이며 여기에 준정부기관 부채 52.3조원을 포함하면 공기업의 부채는 395.8조원에 달한다.[3] OECD 국가와 비교해 보아도 한국의 중앙정부 부채는 가장 낮은 편에 속하나 공기업 부채는 가장 높은 편에 속한다. 정부부채에 비하여 공기업 부채는 국가별로 기준의 차이가 커서 일률적으로 비교하기는 쉽지 않으나 한국 공기업의 부채비율은 일본, 프랑스와 함께 가장 높은 수준을 보이고 있다.[4]

공기업 부채의 위험성은 여러 지표로 확인된다.[5] 먼저 LH, 한전, 가스, 석유, 광물, 석탄, 수공, 도공, 코레일, 철도시설 등 10개 주요 공기업의 평균 차입금 의존도[차입금/(부채+자산)]는 2013년 현재 위험선으로 평가되는 30%를 크게 넘어 50%를 초과하고 있다. 또한 3년 이내 만기부담이 부채의 50%를 초과하여 단기부채가 심각한 공기업도 다수이다. 석탄공사, 광물자원공사, 석유공사, 가스공사가 그 예이다. 해외 부채 비중도 50%를 초과하여 외환리스크가 큰 공기업도 존재하는데 해외사업이 많은 석유, 광물, 가스공사가 이에 속한다. 이와 같은 부채의 위험규모에 비해 공기업의 부채상환 역량은 크게 미흡한 상황이다. 이자상환 능력을 보면 부채가 심각한 10개 기관의 영업이익 합계는 4.3조원으로서 이자비용 총액 7.3조원에 미달하고 있다. 위의 10개 위험기관 중 이자보상배율(영업이익/이자비용)이 1 미만인 기관은 석탄, 철도, 한전, 철도시설, 광물자원(2012년 기준)이다. 원금상환 능력에 있어서도 10개 기관의 EBITDA(Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization: 법인세, 이자, 감가상각 차감전

---

3 지방의 비금융공기업 부채는 51.3조원으로 별도이다. 공기업 부채총량의 위험성에 대한 연구로는 김영신(2012)이 있다.

4 최준욱 외(2010)는 이와 함께 외국 공공기관의 재무관리 사례, 주요 공기업별 부채의 원인을 소개하고 있다. 국가채무 지표를 국제비교할 때 주의해야 할 사항에 대해서는 옥동석・하윤희(2009)를 참조하라.

5 본 문단의 내용은 허경선・박진・문창오(2013)를 참고하였다. 기타 공기업별 위험도에 대한 분석으로는 박진희(2012), 김찬수(2012), 국회예산정책처(2011), 김성태(2010)가 있다.

영업이익)는 일정한데 차입금은 2004년부터 급증하여 원금상환 위험이 가중되고 있다. 차입금/EBITDA가 권장치를 초과하는 안정적인 기관은 석유공사가 유일하며 나머지 기관은 모두 원금상환위험이 높은 상태이다.

이러한 공기업 부채가 해결되지 않을 경우 한국에 대한 대외신인도까지 악영향을 받을 가능성이 있다. 현재 공기업은 심각한 부채에도 불구하고 상대적으로 건전한 정부재정의 지원을 전제로 국내 신용평가기관으로부터 모두 최고의 신용등급인 AAA를 받고 있으나[6] 저출산, 고령화, 복지 확대로 큰 재정부담을 짊어지게 될 후대에게 공기업 부채까지 물려줄 경우 20~30년 후 재정위기가 초래할 위험을 배제할 수 없다.[7]

이러한 공기업 부채는 어떻게 해결할 수 있는가? 그 해결방안은 부채의 유형에 따라 달라져야 한다. 부채의 유형은 부채발생 원인이 사업비와 경상비 중 어디에서 유래하는지, 그 책임소재가 정부, 공기업 중 어디에 있는지에 달려 있다. 그간 부채의 원인에 대한 연구는 많이 있었다.[8] 그러나 부채를 책임소재별로 나눈 연구는 크게 부족하였다. 더구나 정부의 책임소재에 대해서 대부분 정책사업의 추진, 재정지원 부족을 언급했을 뿐 '경쟁의 미도입'이나 '민간역량의 미활용'을 지적한 연구는 없었다. 그러다 보니 경쟁도입을 공기업 부채의 해결책으로 제시한 연구도 많지 않았다. 본 연구는 부채의 책임소재를 공기업 부채의 유형 구분에 활용했으며, 유형별로 해결방안을 제시하였다는 점에서 기존의 연구와는 차별성을 갖는다. 특히 '경쟁미도입' 혹은 '민간 미활용'을 정부 책임의 하나로 분류하고 그 중요성을 강

---

6 예외는 석탄공사로서 AA를 받고 있다. 석탄공사의 부채규모(1.5조원)는 이미 자산규모를 초과하여 완전자본잠식 상태에 있다. 김찬수(2012)는 "22개 공기업을 대상으로 재무건전성을 진단한 결과, 2010년 기준으로 건전성 등급이 보통(C등급) 이하인 공기업이 8개"라는 연구 결과를 낸 바 있다.

7 나성린·박기백·박형수(2006)는 우리나라 정부부채가 장기적으로는 지속불가능하다는 결론을 제시하고 있다.

8 정성호·정창훈(2012)은 공공기관의 악화 원인을 중앙정부 정책, 공공기관, 그 외 국회 및 기획재정부, 감사원 등으로 나누어 설명하고 있다. 박진 외(2012)는 사업 확대, 요금규제, 비용 측면 등 세 가지 원인별로 부채를 유형화하였다. 국회예산정책처(2013)는 공기업별로 부채의 원인을 분석하고 해결방안을 제시하고 있다. 책임소재를 명확하게 하는 것이 중요하다는 점을 거론한 연구로는 박정수·허경선(2011)이 있는데, 그 해결책으로 구분회계 도입방안을 다루고 있다. 박정수(2012)는 공기업 부채의 해결방안을 설명하면서 구분회계 도입을 특히 강조하고 있다.

조했다는 점은 본 연구의 가장 큰 특징이라고 할 수 있다.

본 장에서는 공기업 부채를 책임소재에 따라 정부 책임, 정부-공기업 공동책임, 공기업 책임 유형으로 구분하고 있다. 그리고 이를 정부와 공기업의 책임 정도에 따라 여섯 가지 유형으로 세분화하고 있다. 이 중 분석의 필요성이 가장 높은 세 가지 유형의 대표 격인 LH공사, 한국전력, 철도공사를 주요 연구대상으로 선정, 각각에 대한 부채해결 방안을 분석하고자 한다. 이 세 공기업에 대한 해결방안은 다른 유형의 공기업에도 적용 가능하다고 생각된다. 제3절~제5절에서는 세 기관별로 부채의 원인을 살펴본 뒤, 기존의 부채를 해결하기 위한 기관별 부채감축계획을 평가하고 향후의 부채발생을 억제할 근본적인 방안을 제시하고 있다. 세 공기업에 공통적인 해결책은 경쟁도입, 민간 활용으로 나타나고 있다. 본 장의 마지막 절은 향후 공기업 부채 발생을 억제하기 위한 근본적인 기능점검의 필요성을 제안하고 있다.

제2절 공기업 부채의 유형과 해결방향

1. 공기업 부채의 원인별 분류

공기업의 부채는 무엇에 기인하는가? '부채'란 수입에 비해 지출이나 투자가 많기 때문에 발생하는 것이므로 결국 과소한 수입, 과도한 사업비 투자나 경상비 지출이 부채발생의 원인이 된다. 한 사업에서 수입, 사업비, 경상비 중 어느 쪽이 문제인지 분리하여 생각하기는 어렵다. 사업 자체의 필요성이나 사업규모의 적절성을 논해야 하는 경우에는 과다투자의 책임을 물어야 할 것이다. 반면, 전력 등 사업의 필요성이 자명하고 자체 수입의 비중이 높은 경우에는 낮은 공공요금 등 과소수입에서 책임을 찾아보아야 할 것이다. 실제로 현재 5대 공공요금의 원가보상률은 80~90% 수준으로서[9] 낮은 공공요금은 자원낭비와 공기업 부채를 유발하고 있다. 끝으로 경상비 지출이 과도하여 발생하는 부채도 있을 수 있다. 이렇게 보면 부채의

원인은 크게 ① 무리한 투자나 사업에 의한 과도한 사업비, ② 낮은 공공요금으로 인해 수입이 낮은 경우, ③ 방만경영[10]에 의해 과도한 경상비가 지출되는 경우로 나뉜다.[11]

공기업의 부채에는 위 세 가지 원인이 모두 결합되어 있다. LH공사의 경우 임대주택 건설을 지속하는 것은 ① 과도한 사업비에 해당하나 임대주택의 임대료가 시가에 크게 못 미치는 것은 수입과소에도 해당한다. 아울러 방만경영도 일부나마 LH공사의 부채의 한 요인이라고 생각된다. 한전의 경우 발전자회사의 발전소 건설비용 충당으로 인한 부채는 사업비 투자에 기인하나 이것을 과도한 사업비라고 보기는 어렵다. 제4절에서 상술하겠으나 한전의 부채에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 전력요금이 원가에 못 미쳐 나타나는 ②번이라고 생각된다. 철도공사의 경우에는 위의 두 공기업에 비해 ③ 방만경영으로 인한 요인이 상대적으로 크다고 판단된다. 철도공사의 경우는 구조적으로 적자를 피하기 어려운 노선 운영을 지속하고 있다는 점에서 무리한 사업도 부채의 한 원인이며, 원가에 못 미치는 요금도 부채의 한 축을 이루고 있다.

지금까지의 공기업 부채 관련 연구는 이와 같이 부채의 원인별 분류에 초점을 맞추어 왔다. 그러나 이와 같이 원인별 분류는 과도한 사업비의 명확한 책임소재를 밝히지 못하는 문제가 있다. 또한 그 문제해결을 추진해야

〈표 4-1〉 공기업 부채의 원인

	투자/지출 과다	수입 과소
사업비	① 과도한 사업비	② 낮은 공공요금
경상비	③ 방만경영	

9 전기 88.4%, 철도 78.8%, 도로 81.0%, 가스 86.3%, 수도 82.6%(2012년 기준).

10 그러나 방만경영은 경상비를 넘어 사업비에도 적용된다. 사업추진 과정에서 하청업체와의 담합 등으로 사업비가 부풀려지는 경우와 수입개선 노력을 게을리하는 것도 방만경영으로 볼 수 있다.

11 부채의 원인을 이와 같이 세 가지로 나누는 방식은 박진 외(2012)에서도 있었으나, 본 연구는 여기에 책임소재를 새로운 분류기준으로 유형을 재분류하였다는 점에서 차별화된다.

할 추진주체를 명확히 하고 각 주체별 해야 할 일을 적시하는 데에는 한계가 있었다. 본고는 다음과 같이 책임소재에 따라 부채의 유형을 구분하여 정부와 공기업이 해야 할 일을 보다 명확하게 밝히고자 한다.

2. 공기업 부채의 책임별 유형

가. 정부와 공기업의 책임요인

공기업 부채의 책임은 결국 정부와 공기업에 귀속된다. 특정 공기업의 부채에 대해 정부 책임과 공기업의 책임을 명확히 계량화하는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 그러나 공기업의 부채 유발 사업들을 상대적으로 정부의 책임이 큰 사업과 공기업의 책임이 큰 사업으로 나눌 수는 있다.

먼저 정부의 책임은 크게 세 가지가 있다. 첫째, 정책사업을 공기업에 위탁하고도 재정지원을 제대로 하지 않은 경우이다. 4대강사업이 그 대표적인 사례이며, 임대주택 건설도 이에 해당한다. 지금까지 정부 책임의 가장 대표적인 유형이라고 볼 수 있다.

두 번째 정부의 책임으로 공공요금을 낮게 유지하는 등의 가격규제를 들 수 있다. 사실 낮은 공공요금은 정부만의 책임은 아니며 국민이 가세하여 발생한다. 정부는 공기업이 부과하는 전기, 가스, 수도, 철도, 고속도로 등에 대한 공공요금을 원가보다 낮게 유지하도록 요구한다. 공공요금은 아니나 LH공사의 임대료 역시 이와 유사하다. 요금을 적게 내니 국민이야 당장 좋고 선거를 앞둔 정부도 이를 즐긴다. 공기업은 정부로부터 협조받을 다른 일이 많기 때문에 울며 겨자 먹기로 이를 수용하면서 '공공요금이 낮으니 민영화는 되지 않겠구나' 하고 위안을 받는다. 이런 점에서 낮은 공공요금은 정부, 공기업, 국민이 가세한 3자담합의 결과로 일어난다. 그러나 낮은 요금을 유지하는 가장 큰 책임은 결국 그 결정권자인 정부에 있다고 보아야 한다. 이상의 두 가지 정부 책임에 대해서는 그간 많은 지적이 있었다. 본고에서 주목하고자 하는 정부 책임은 다음의 세 번째이다.

셋째, 정부가 경쟁을 도입하거나 민간부문을 활용하지 않고 공기업에 역

할을 전담시킨 결과로 나타나는 부채에 주목할 필요가 있다. 공기업에는 스스로 경쟁을 도입할 유인이 없으므로 시장에 경쟁을 촉진해야 할 책무가 정부에 있는 것이다. 경쟁적 시장구도를 형성하지 못하고 공기업에 과도한 책무를 부여하게 되면 이는 결국 공기업의 부채로 연결된다. 예컨대 임대주택으로 인한 LH공사 부채에 대한 정부 책임은 재정지원 부족도 있지만 임대주택 공급을 LH가 거의 독점하도록 만들어 놓은 잘못도 지적되어야 한다. 한전의 부채는 전력산업에 경쟁이 도입되어 있지 않은 탓도 크다. 판매 등에 경쟁도입이 될 경우 한전의 부채는 오히려 악화될 가능성도 있으나, 전력산업 전체의 수익성을 놓고 볼 때에는 경쟁도입이 지연됨에 따른 비용이 분명 존재하고 있다. 또한 해외자원개발과 관련하여 정부가 민간을 활용하지 않고 공기업에 과도한 역할을 기대한 것도 여기에 해당한다. 철도공사가 비수익 노선과 적자 역을 유지하는 것 역시 철도공사의 책임도 있으나 철도공사의 과도한 사업을 용인하고 있는 정부의 책임이 크다. 가스공사의 가스도입 독점도 같은 유형이다.

그러나 정부 책임이라고 해서 해당 공기업이 해당 사업으로부터 고통만 받는 것은 아니다. 공기업도 사업을 시작하면서 예산과 조직을 확대시키는 편익을 누렸다는 점에서 책임에서 자유로울 수는 없다. 예컨대 LH공사는 2004년부터 임대주택 건설을 확대하면서 조직의 팽창을 경험하였으며, 도로공사도 적자노선이라도 지속 건설하는 것이 현재의 인력을 유지하는 데에는 도움이 된다.[12] 수자원공사도 4대강사업을 하면서 조직과 예산의 팽창을 경험하였다. 철도공사의 적자노선은 말할 나위도 없다. 이런 점에서 정부 책임이 큰 사업이라고 해도 공기업이 그 책임에서 완전히 해방되는 것은 아니다.

한편, 공기업의 책임은 크게 두 가지가 있다. 첫째, 잘못된 사업결정에 대한 책임이다. 예컨대 도로공사의 경우 개별 도로사업에 대한 결정과정에서의 책임이 있으므로 한전의 전력사업에 비해 공기업의 책임이 크다고 보아야 한다.[13] LH공사의 경우에도 2000년 이후 통폐합을 피하기 위해 과도

12 우리나라의 경우 고속도로가 이미 포화상태에 이르러 수익노선의 추가 발굴이 쉽지 않기 때문이다.

하게 몸집 불리기에 나서면서 사업성이 낮은 투자도 무분별하게 이루어진 사례가 많다. 해외자원개발 관련 공기업의 경우에도 자체 판단에 의해 잘못된 투자결정이 이루어진 사례가 많다. 적자노선 및 적자 역을 폐지하지 못하고 있는 철도공사의 잘못도 이에 해당한다.

둘째, 경상비 투입이 과도하여 발생하는 부채의 경우에도 공기업의 책임이 크다고 볼 수 있다. 높은 인건비 등[14] 방만경영의 책임은 일단 공기업에 있기 때문이다. 공기업의 방만성은 경쟁이 없어 파산의 위험성이 없고 연성예산제약(soft budget constraint)하에 있기 때문이다. 또한 공기업은 경영진과 노조 사이의 담합에 의해 방만해지는 경우도 많다.[15] 현재 기획재정부는 공공기관 경영평가와 성과급을 연계하여 공기업의 경영효율성을 제고하고 있다.[16] 그러나 성과관리는 경쟁도입이 어려울 경우에 적용하는 방법이다.[17] 공기업의 방만함을 해소하는 근본적인 방법은 역시 경쟁을 도입하는 것이다. 이런 점에서 공기업의 방만경영 역시 경쟁도입에 실패한 정부에게서도 그 책임을 찾을 수 있다.

---

13 물론 수익사업은 민자로 추진하고 수익이 나지 않는 사업만을 도로공사에 넘기는 정부의 행태도 감안되어야 하나 그러한 사업결정이 누구의 책임인지를 구분해 내기는 어렵다. 그러나 개별 사업별로 추진 여부를 결정해야 하는 사업의 경우 공기업의 책임이 클 개연성이 높은 것은 사실이다.

14 방만경영은 과도한 인건비와 경비에 기인하기도 하지만 입찰비리 등 방만한 사업비로 나타나기도 한다.

15 "공기업 사장의 목표는 임기 중 많은 업적, 장기 재임, 장·차관이나 국회로의 진출 등일 것이다. 그런데 파업 등으로 노조와의 갈등이 보도되고 시끄러워지면 위 목표가 모두 위협받는다. 노조는 이를 이용하여 임금인상, 복리후생을 강력하게 요구한다. 공기업 사장은 그 비용을 자신의 주머니에서 빼어주는 것이 아니므로 요구를 들어주면서 노조의 협조를 얻고자 한다."(박진[2009])

16 정부는 이러한 방만경영을 해소하기 위해 최근 복리후생비 감축을 추진하여 상당한 성과를 거두었다. 그러나 공기업은 근본적으로 방만함에 빠질 속성을 가지고 있어 정부가 주의를 기울이지 않으면 얼마 가지 않아 원상회복될 우려가 있다.

17 Osborne and Plastrik(2000)는 'consequence strategy part'에서 성과를 활용하여 공공부문을 바꾸는 전략에는 크게 경쟁도입과 성과평가가 있는데, 이 중 성과평가는 경쟁도입에 비해 파급력이 훨씬 약하다고 설명한다. 그 이유는 경쟁도입의 결과가 훨씬 준엄하기 때문이라고 설명한다.

나. 공기업 부채의 책임소재별 유형

이상에서 본 바와 같이 특정 사업부채의 책임이 정부와 공기업에 몇 퍼센트씩 배분되어야 하는지를 밝히는 것은 불가능에 가깝다. 그러나 부채에 대한 책임이 정부와 공기업 중 어디에 더 귀속되어야 하는지는 다음의 두 기준에 의해 밝힐 수 있다. 첫째, 공기업이 그 부채발생에 어느 정도의 영향을 미칠 수 있는지가 중요하다. 앞서 본 바와 같이 공기업의 부채에 대한 영향은 사업결정이나 경상비 결정을 통해 이루어진다. 공기업이 부채발생에 끼친 영향이 미미하다면 이는 일단 정부 책임이 많은 부채 유형으로 분류된다. 그러나 공기업에도 책임이 있다면 그 다음은 정부에 어느 정도의 책임이 있는지를 물어야 한다. 공기업 사업별 부채의 책임판별법을 정리하면 다음 〈표 4-2〉와 같다.

공기업의 책임은 낮고 정부의 책임이 높은 사업이라면 정부의 책임 정도는 어떻게 분류할 수 있는가? 이는 해당 사업의 공공성을 얼마나 인정할 것인지에 달려 있다.[18] 쉽게 생각하면 정부가 필요에 의해 공기업에 위탁한 사업의 부채는 정부 책임, 공기업의 고유사업에서 발생한 부채와 스스로 시작한 사업에서 발생한 부채는 공기업의 책임이라고 하면 될 것이다. 그러나 정부가 필요에 의해 공기업에 특정 사업을 위탁했다는 사실을 입증하는 것은 쉽지 않다. 그 위탁행위가 공식적인 문서에 의하는 경우가 거의 없기 때문이다.[19] 그나마 국책사업에 대한 손실보전 조항을 담은 사업은 정부 책임이라고 할 수 있을 것이다.[20] 이런 점에서 앞으로 정부가 공기업에 업무를 위탁할 때에는 공식적인 협약, 혹은 최소한 공문에 의한 업무 협조요청

---

18 공익성의 정도를 측정하는 것은 쉬운 일은 아니다. 박기묵(2011)은 우리나라 공기업의 공익성 정도를 설문조사를 통해 조사한 바 있다. 박진・허경선・조성봉(2013)의 V장은 공공기관 사업별 공익성의 종류와 공익성을 결정하는 요인들을 설명하고 있다.

19 그나마 수자원공사가 공채를 발행하여 4대강 살리기사업을 추진한다는 결정은 2009년 9월 국가정책조정회의에서 '공식' 결정되었다. 그러나 이 조정회의는 '대통령 훈령'에 근거 규정을 둔 기구이다.

20 10개 기관은 의무적 손실보전, 4개 기관은 임의적 손실보전 조항을 가지고 있다. 손실보전 사업에는 보금자리주택사업, 산업단지개발사업, 주택임대사업, 행정중심복합도시 건설사업, 혁신도시 개발사업, 집단에너지사업, 토지은행 등이 포함되었다.

〈표 4-2〉 공기업 부채의 책임판별법

<table>
<tr><th colspan="2">기준 1</th><th colspan="2">기준 2</th><th colspan="3">기준 3</th><th>유형과 사례</th><th>책임소재</th></tr>
<tr><td rowspan="4">공기업의 잘못된 사업결정이나 과도한 경상비 지출이 부채의 핵심요인인가?</td><td rowspan="3">No</td><td rowspan="3">재정사업인가 공공요금 사업인가?</td><td>재정사업</td><td colspan="3">1유형: 4대강사업</td><td rowspan="3">정부 책임</td></tr>
<tr><td>재정+공공요금사업</td><td colspan="3">2유형: 임대주택사업</td></tr>
<tr><td>공공요금사업</td><td colspan="3">3유형: 전력사업</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Yes</td><td rowspan="3">정부의 재정지원 부족, 낮은 요금, 경쟁 미도입(민간 미활용) 중 하나가 부채원인인가?</td><td rowspan="2">Yes</td><td rowspan="2">재정 지원 있나?</td><td>있다</td><td>4유형: 철도사업</td><td rowspan="2">공동 책임</td></tr>
<tr><td>없다</td><td>5유형: 해외자원개발</td></tr>
<tr><td>No</td><td colspan="3">6유형: 비핵심 사업</td><td>공기업 책임</td></tr>
</table>

형식을 밟을 필요가 있다.

따라서 공공성의 기준은 사업의 수입구조에서 찾을 수밖에 없다. 정부재정이 투입되는 사업은 공공성이 가장 높다고 인정할 수 있다. 4대강사업이 대표적이다. 반면, 전력사업과 같은 공공요금 사업은 재정투입은 없으나 그에 준하는 공공성을 가지고 있다. 그 중간에 위치한 것이 정부재정과 공공요금이 혼재한 사업들이다. 임대주택사업, 고속도로 건설사업이 이에 해당한다.

공기업의 잘못된 사업결정이나 과도한 경상비에 의한 부채의 경우에는 재정지원 부족, 가격규제, 경쟁 미도입 등 정부의 책임이 존재하는지를 물어야 한다. 만약 정부의 책임이 없다면 그것은 온전히 공기업의 책임에 의한 부채라고 할 수 있다. 공기업의 비핵심 사업 진출로 인한 부채가 대표적이다. 수익창출을 위해 비핵심 사업에 진출하였으나, 기대와 달리 적자를 보고 있는 경우는 명백하게 공기업의 책임이 더 큰 경우이다.[21] 반면, 정부

21 물론 정부 역시 이러한 비핵심 사업에 대한 지출을 막지 못한 책임에서 자유로울 수는 없으나, 사업의 출발이 공기업에 있는 만큼 공기업의 책임을 묻는 것이 합당하다. 예컨대 한창 부동산경기가 좋던 2000년대 중반 수공은 비핵심 사업인 단지사업을 미래의 주 수입원으로 상정하고 이에 적극 투자하였으나 2008년 경제위기 이후 부동산 침체를 맞아 단지사업으로부터 적자를 보고 있다. 많은 공기업이 이와 같이 비핵심 사업에 뛰

책임이 존재하는 경우에는 정부의 재정지원이 존재하는 사업과 그렇지 않은 사업으로 구분된다. 재정지원이 존재하는 사업의 부채는 상대적으로 정부의 책임이 크다고 보아야 한다. 이러한 사업의 부채는 공기업과 정부의 책임이 다양하게 공존하는 형태로서 철도 및 고속도로 사업이 대표적이다. 반면, 정부의 재정지원이 없는 사업의 경우에는 공익성보다는 수익성이 중시되는 사업이라고 보아야 하고 따라서 그 책임은 공기업이 더 크게 짊어져야 할 것이다.[22] 석유공사, 가스공사, 광물자원공사의 해외자원개발이 여기에 해당한다.

이상의 기준에 따라 공기업 부채를 책임소재에 따라 나누어 보면 모두 6가지의 유형으로 구분된다. 1유형에 가까울수록 정부의 책임이 크며 6유형으로 갈수록 공기업의 책임이 더 큰 부채이다. 먼저 1유형은 정부의 책임이 대부분을 이루고 있는 유형이다.[23] 재정사업으로서 4대강사업과 같은 공익사업에서 정부의 재정지원이 부족하여 부채가 발생한 경우이다. 본 연구는 1유형의 경우 재정지원을 확대하면 된다는 단순한 해답이 결론이므로 분석의 유용성이 떨어진다고 판단되어 집중분석 대상에서 제외하기로 한다.[24]

2유형 역시 공익성이 높은 사업으로서 정부의 재정지원과 공공요금이 혼재하는 경우이다. 본 장에서는 LH공사의 임대주택을 대표 사례로 선정, 제3절에서 상술하고자 한다. 3유형은 공공요금으로 운영되는 사업으로서 한전의 부채와 같이 정부가 전기요금을 올리지 않아 발생한 부채가 가장 큰 비중을 차지하는 경우이다. 공공요금 사업의 특성상 경쟁도입이 되지 않은 것도 부채발생의 한 요인으로 작용하는 경우가 많다. 본 연구에서는 3유형의 대표 사례로 한전의 부채를 제4절에서 다루고자 한다.

어들고 있는 것은 과거 사업이 한참 많던 시대에 늘어났던 인력을 활용하기 위한 목적도 있다. 대부분의 사업들은 공기업의 기대와는 달리 수익창출에 별다른 도움을 주지 못하고 있으며, 오히려 부채를 증가시키는 요인으로 작용하고 있다.

22 물론 정부의 경영간섭에 의해 수익성이 낮아지는 경우도 비일비재하다. 그러나 수익성이 중시되는 사업일수록 상대적으로 공기업의 책임이 더 커진다는 방향성에는 변함이 없다.

23 정책사업이 과연 필요한 사업이었는지는 별도의 논의가 필요한 사안이므로 본 연구에서는 다루지 않기로 한다.

24 4대강사업은 이미 대부분 종료된 사업이라는 점도 제외 이유이다.

4유형의 부채는 공익사업과 수익사업의 특징을 모두 가지고 있는 사업으로서 본 장에서는 철도공사를 대표 사례로 선정, 제5절에서 상술하고 있다. 철도공사의 철도운영사업은 원칙적으로는 수익사업이나 공익서비스의무(Public Service Obligation: PSO) 보상에서 보듯이 공익성 또한 가지고 있다. 따라서 재정지원 부족, 낮은 요금, 정부의 민간 미활용, 공기업의 잘못된 사업결정, 방만경영 등 정부와 공기업의 책임이 다양하게 나타나는 것이 특징이다. 한편, 4유형(철도사업)은 재정사업이자 요금사업이라는 점에서 제2유형(임대주택)과 공통점이 있으나, 2유형은 공기업의 책임이 상대적으로 적은 반면 4유형의 경우 공기업의 책임이 크다는 점에서 차별화된다.

5유형은 대체로 수익사업에서 발생한 유형으로서 공기업의 잘못된 투자결정이 주된 요인이나, 민간을 활용하지 않고 공기업에 전담시킨 잘못은 정부에 귀속되어야 할 사업이다. 석유공사, 가스공사, 광물자원공사의 해외자원개발이 대표적이다. 5유형인 해외자원개발 공기업 중 하나인 광물자원공사에 대해서 이미 박진・허경선・조성봉(2013)에서 상술하고 있어 본고에서는 상세히 다루지는 않았다.[25]

6유형은 공기업의 책임이 정부에 비해 압도적인 형태이다. 공기업이 수익을 위해 비핵심 사업에 뛰어들었으나 실패한 사례로서 공기업의 책임이 강조되어야 하며 이는 수자원공사의 단지사업이 대표적이다. 6유형의 사례는 공기업마다 다르게 나타나므로 대표 사례 연구의 범용성이 낮다고 판단하여 자세히 다루지 않았다.

이상에서 본 바와 같이 6가지 유형 중 2~5유형에 공통적으로 존재하는 책임요인은 정부의 경쟁 미도입 혹은 민간 미활용이다. 지금까지 공기업 부채연구에서 별로 지적되지 못했으나 문제해결의 핵심은 경쟁도입이라는 잠정적인 시사점을 얻을 수 있다. 이상 본 연구에서 자세히 다룰 LH공사, 한국전력, 철도공사는 가스공사와 함께 재무구조가 가장 취약한 공기업으로

---

25 그에 대한 결론으로 공사의 직접 해외투자는 점진적으로 축소되어야 하며 민간과의 컨소시엄에 일부 참여하는 형태로 공기업의 역할을 재정립해야 한다는 것이다. 결국 5유형의 핵심 요인인 민간 미활용의 문제점을 해소할 것을 지적하고 있다(박진・허경선・조성봉[2013], pp.192~202).

〈표 4-3〉 공기업 부채의 책임소재별 유형

유 형		정부 책임 소재			공기업 책임 소재	
		재정지원 부족	가격규제	민간 미활용 경쟁 미도입	잘못된 사업결정	과도한 인건비
정부 책임	1유형 재정사업	4대강사업				
	2유형 재정+요금사업	임대주택사업				
	3유형 공공요금사업		전력사업			
정부-공기업 공동책임	4유형 재정+요금사업	철도운송사업				
	5유형 수익사업			해외자원개발		
공기업 책임	6유형 수익사업				비핵심 사업	

지적된 바도 있다.[26]

3. 핵심적인 책임소재와 유형별 해결방향

가. 핵심적인 책임소재

이상의 여섯 가지 부채 유형 중 최근 가장 문제가 되고 있는 유형은 무엇인가? 부채의 책임소재 중 그 해결이 가장 시급한 것은 무엇인가? 최근 공기업 부채를 많이 유발한 9개[27] 공기업의 사업들에 대해 〈표 4-2〉의 책임판별법에 따라 책임소재를 밝혀 보면 〈표 4-4〉와 같다.

---

26 한국경제연구원이 주채무계열 재무구조 평가기준을 이용해 8개 대표 공기업을 평가한 결과이다(정회상・김미애[2014]).

27 기획재정부와 허경선・박진・문창오(2013)는 부채가 심각한 12개 공기업을 선정하여 이에 대한 분석을 하고 있다. 이 중 예금보험공사와 한국장학재단의 사업은 이자비용을 유발하는 금융부채가 아니므로 제외하였다. 각 공기업의 사업 중 2008~12년의 5년간 금융부채 증가액이 1조원 이상인 사업만을 골라내었다. 이런 기준에 의해 대한석탄공사의 부채도 제외되므로 모두 9개 공기업이 대상이 되었다.

〈표 4-4〉 주요 부채유발 사업별 책임소재

기 관	사 업 명	2008~12 금융부채 증가액*	정부 책임			공기업 책임		유 형
			재정지원 부족	가격 규제	민간 미활용/ 경쟁 미도입	잘못된 사업 결정	방만 경영	
LH	주택임대・보금자리	28.9조원	v	v	v			2
	신도시/택지	14.3조원		v	v	v		5
	산업단지	2.8조원	v	v	v			2
	세종・혁신도시	2.8조원	v	v	v			2
한전	전력사업	19.4조원		v	v			3
	발전사업	11.1조원	v	v	v			2
	해외사업	1.9조원				v		6
가스	가스도입	11.3조원			v	v		5
	해외개발	5.7조원			v	v		5
석유	석유개발	9.5조원			v	v		5
광물	자원개발	1.6조원			v	v		5
도로	도로사업	7.6조원	v	v	v	v		4
수공	4대강	7.1조원	v					1
	단지사업	2.1조원				v		6
	경인 아라뱃길	2.0조원	v					1
철도공사	철도운송	4.1조원	v	v	v	v	v	4
	인천공항 철도인수	1.3조원	v					1
철도시설	고속철도 건설	7.2조원	v	v				1
합계		140.7조원	9개	9개	12개	9개	1개	

주: * 금융부채 증가액은 공기업이 제출한 자료를 바탕으로 작성한 허경선・박진・문창오(2013) pp.68~70에서 재인용함.

LH의 보금자리주택도 임대주택 관련 부채가 대부분을 차지하고 있어 임대주택과 같은 사업으로 분류하였다. 임대주택 공급사업은 정부의 지원부족과 민간역량 활용 미흡이 주요 원인이며, LH공사의 임대료가 지나치게 낮게 형성되어 있는 것도 한 요인이다. 신도시와 택지사업은 민간을 활용하지 못한 정부의 책임과 가격규제가 혼재된 사업이다.

한전의 전력사업과 발전사업은 모두 민간을 활용하지 못한 정부의 책임과 낮은 공공요금이 배경이다.[28] 그중에서 발전사업은 정부가 증자 등을 통해 발전소 투자비용을 지원하지 않은 책임도 인정되어 2유형으로 분류되었다. 가스공사, 석유공사, 광물자원공사의 사업은 모두 5유형에 속하는데 민간을 활용하지 않은 정부의 책임과 잘못된 의사결정을 내린 공기업의 책임이 혼재되어 있다. 도로공사의 고속국도사업은 정부의 재정지원 부족, 낮은 통행료가 큰 원인이나 도공이 타당성이 낮은 사업을 추진하는 것도 한 요인으로서 4유형에 속한다.[29] 수자원공사의 4대강과 경인운하 사업은 전형적으로 정부의 재정지원 부족에 의한 부채로서 1유형에 속하는 반면, 단지사업은 비핵심 사업으로서 6유형에 속한다.

가장 많이 등장한 책임소재는 전체 18개 사업 중 12개 사업에서 나타난 정부의 '경쟁 미도입' 혹은 '민간 미활용'이었다. 지금까지의 연구에서 많이 강조되지는 않았으나 공기업 부채를 해결하기 위해서는 정부가 민간을 활용하는 등 공기업에 경쟁의 압력을 주는 것이 가장 중요하다는 시사점을 얻을 수 있다.

어떤 유형의 부채가 최근 부채를 크게 증가시켜 왔는가? 유형별로 2008~12년 중 발생한 주요 부채의 규모를 합하면 다음 〈표 4-5〉와 같다. 이 중 부채를 가장 많이 유발한 유형은 2유형과 5유형인 것으로 나타났다. 이 두 가지 유형의 공통점은 역시 '경쟁 미도입'이나 '민간 미활용'에 원인이 있다는 점이다. 부채증가액 규모를 감안하더라도 정부가 경쟁도입을 하는 것이 가장 중요하다는 결론이다.

정부와 공기업의 책임으로 나누어 보면 최근 증가한 부채의 58.7%는 정부에 책임이 있는 것으로 분석된다. 38.4%의 부채증가액은 정부와 공기업의 공동책임인 것으로 나타났다. 반면, 2.8%의 부채만이 온전히 공기업의 책임인 것으로 나타났다.[30] 방만경영의 해소는 필요하나 방만경영은 일부

---

28 전력사업은 한전의 전력판매사업을 말하며, 발전사업은 한전 발전자회사의 발전소 운영 및 투자사업을 말한다.

29 물론 수익성이 높은 사업은 민자사업으로, 수익성이 낮은 사업은 도공사업으로 결정하는 정부정책의 탓도 크나 도공 역시 그 과정에서 책임을 면하기는 어렵다.

30 비핵심 사업에 대한 진출은 대체로 그 규모가 크지 않아 분석대상에서 빠진 것이 6유형

공기업을 제외하면 부채에서 그렇게 큰 비중을 차지하는 것은 아니다.[31] 결국 공기업 부채의 가장 중요한 책임은 정부에 있다는 결론이다. 특히 정부의 책임 중 빈도수에서 가장 많은 것은 경쟁 미도입 혹은 민간역할의 미활용으로 나타났다. 다시 말해 공기업 부채 해결을 위해 정부가 가장 힘써야 할 것은 경쟁을 도입하거나 공기업 대신 민간의 역할을 활용하는 것이다.

나. 책임소재별 해결방향

공기업 부채문제 해결은 책임소재의 요인에 따라 달라져야 한다. 첫째, 정부가 요청한 정책사업에 대해 정부지원을 하지 않아 발생한 부채에 대해서는 향후 정부가 직접 재정에서 재원을 마련해 주는 것이 옳다.[32] 4대강사업이나 임대주택과 같은 정책사업, 경기진작을 위해 도로공사에 적자노선을

〈표 4-5〉 공기업 부채 유형별 2008~12년 금융부채 증가

분류	정부 책임			정부-공기업 공동책임		공기업 책임	
	1유형	2유형	3유형	4유형	5유형	6유형	
사례	4대강 경인운하 공항철도 고속철도	임대주택 보금자리 산업단지 혁신도시 발전사업	전력사업	철도운송 고속국도	신도시·택지 가스공급 석유개발 광물개발	단지사업 한전해외사업	합계
증가액	17.6조원	45.6조원	19.4조원	11.7조원	42.4조원	4.0조원	140.7조원
비중	12.5%	32.4%	13.8%	8.3%	30.1%	2.8%	100%
	58.7%			38.4%			

의 비율이 낮게 나타난 한 이유이다.

31 경상비는 전체 부채규모에 비해 크지 않다. 경상비의 핵심은 인건비인데 모든 공기업의 인건비 총액은 2012년에 17조원으로서 그 해 부채규모인 493조원의 3.4%에 불과하다. 불필요한 인력에 대한 효율화, 방만경영의 해소는 지속적으로 필요하겠으나 인건비를 줄이는 것으로 공기업 전체의 부채를 해결할 수는 없다.

32 황성현(2011)은 "정부는 국가적으로 필요한 사업 중 특정한 투자비 회수 방안이 없는 사업은 공기업 사업이 아닌 예산사업으로 수행해야 한다."는 조항을 「국가재정법」에 추가하자고 주장한다.

건설토록 하는 경우가 이에 해당한다. 정부가 재정건전성을 지키기 위해 공기업 부채로 공익사업을 추진하는 것은 단순히 정부의 재정부담이 공기업에 미루어지는 데 그치지 않고, 사업규모에도 영향을 미친다. 정부의 책임성이 저하되어 사업규모가 커지기 때문이다. 4대강사업도 정부 예산으로 추진했더라면 그 규모가 더 축소되었을 것이며 임대주택도 재정으로만 해야 한다면 지금보다 그 건설규모가 축소될 것이다. 재정지원과 유사한 것으로 공기업에 대한 증자도 검토되어야 한다. 정부가 공기업에 어떤 서비스를 요구할 때에는 재정지원 내지 증자 등 그에 부합하는 비용을 부담한다는 원칙을 확립해야 한다.

둘째, 낮은 공공요금 등 가격규제로 인한 부채에 대해서는 공공요금의 적정화와 원가에 대한 검증강화로 풀어야 한다. 우리 국민도 공공서비스에 대해 적정한 수준의 비용을 부담한다는 의식을 가져야 한다. 낮은 수준의 공공요금은 지금의 소비자들에게는 환영을 받겠으나 결국 미래 세대에게 부담을 전가하게 된다는 점을 잊어서는 안 된다. 취약계층에 전기, 가스 등을 낮은 가격에 공급하는 것은 필요한 일이다. 그렇다고 전 국민이 낮은 가격을 향유하도록 하는 것은 적절치 않다. 공공요금을 현실화하고 저소득층에 대한 보호는 별도로 하는 것이 옳은 방향이다. 이를 위해서는 공공요금 사업을 다른 사회보장적 지원과 명확하게 분리해야 한다. 가급적 교차보조를 중단하는 것이 바람직하나, 그것이 어렵다면 최소한 회계상 명확하게 구분할 필요가 있다. 또한 공공요금 결정 절차에서 관료적, 정치적 입김을 배격할 수 있도록 완벽한 재량권을 갖는 독립된 규제기관의 설립이 필요하다.[33] 이와 함께 공공요금의 원가를 철저하게 검증하는 것도 필요하다. 현재 공공요금은 공기업이 제출하는 원가자료에 의존할 수밖에 없는데 이에 대한 보다 철저한 검증이 필요하다. 아울러 민간의 역량을 활용하여 시장 전체의 수익을 극대화하는 방안도 검토해야 한다.

셋째, 정부가 민간을 활용해야 함에도 불구하고 공기업에 과도하게 업무를 위탁하여 적자가 발생하는 부채에 대해서는 향후 공기업의 역할을 축소

---

33 그 중요성을 지적해 주신 익명의 검토자께 감사드린다.

하고 민간의 역할을 확대하는 방향으로 개혁이 이루어져야 한다. 민간이 할 수 있는 일을 공기업에 몰아주면 공기업은 사업성에 대한 세심한 검토 없이 과도하게 사업을 확장할 우려가 있다. 공기업은 사업 확장으로 예산과 조직을 확대할 수 있기 때문에 사업의 수익성에 대해 큰 고민을 하지 않는 경향이 있다. 예컨대 해외자원개발은 민간의 역량을 활용해야 할 분야이다. 공기업은 민간기업의 해외진출 컨소시엄에 참여하는 등 보조적인 역할을 수행해야 함에도 공기업이 앞장서 개발에 참여하다 보니 적자가 발생하게 된 것이다.[34] 철도운송사업을 철도공사에 독점시켜 수익성 없는 노선이 유지되는 것도 같은 맥락이다. 임대주택사업(LH)도 주거급여 등 민간을 활용하는 다양한 공급방식을 도입할 경우 부채절감이 가능하다. 다시 말해 임대주택 부채의 책임소재는 예산지원 부족만이 아니라 민간역량을 활용하지 않은 잘못도 지적되어야 한다.[35]

넷째, 공기업의 잘못된 사업결정으로 인해 과도한 사업을 추진하는 부채에 대해서는 향후 사업추진과 관련한 공기업 이사회의 책무성을 강화해야 한다. 해외자원개발이 대표적인 예로서 정부가 무리한 목표를 제시한 것은 사실이나 공기업의 잘못된 판단으로 무리한 투자가 많이 이루어졌다. 비핵심 사업에 대한 과도한 진출, 민간의 영역을 침범하는 사례도[36] 이에 해당된다. 현재 공기업의 사업은 주무부처가, 평가 등 관리는 공공기관운영위원회가 분담하는 방식이다. 업무를 잘 파악하고 있는 주무부처 장관이 책임지고 공기업의 사업을 추진하면 된다는 논리였다. 그러나 주무부처 장관의 임

---

34 광물자원공사는 2010년 이후 단독으로 해외투자에 참여하는 사례가 오히려 늘어났다. 선진국의 주요 해외자원개발 메이저 중 공기업은 거의 없다.

35 또한 중소기업진흥 등 각종 금융지원의 경우 은행을 활용하는 이차보전 방식을 적용할 경우 부채절감이 가능하며 금융기관 간 경쟁으로 서비스도 향상될 수 있다. 이 역시 정부가 민간의 역량을 활용하지 않아 공공기관 부채가 발생하는 경우이다.

36 민간이 수행할 수 있는 영역에 공기업이 참여하여 수익을 올리는 경우도 많다. 기업은 민간이 하고 정부는 시장실패를 보완하는 것이 시장경제원칙이다. 국가가 우월한 지위를 이용하여 시장을 침범하는 것은 비효율적이고 불공정하다. 경영평가를 받는 약 160개 기관을 대상으로 조사한 결과, 90여 개 기관이 시장에서 수익을 내고 있었다(박진 외[2013]). 공기업의 시장참여는 공기업과 정부의 반대가 커 쉽게 해소되기 어려운 속성을 가졌다. 그러나 이는 민간의 활력을 저하시켜 현 정부가 주창하는 창조경제에도 역행하는 일이다.

기가 2년을 넘지 못하는 상황에서 장관에게 책임을 묻기란 현실적으로 어렵다. 공기업은 사업을 확장하면 예산과 조직이 늘어나고 승진도 빨라진다. 주무부처 공무원으로서도 퇴임 후를 생각할 때 공기업의 사업 확장을 막을 이유가 별로 없다. 이와 같이 주무부처와 공기업에 사업결정을 맡겨 놓을 경우 공기업의 무리한 사업 확장을 막기 어려운 것이 현실이다. 이에 대해 각 공기업 이사회의 책무성을 강화할 필요가 있다. 주요 사업의 추진과 관련하여 이사회의 견제기능을 강화하고 사후적으로 잘못된 의사결정을 한 이사회 멤버들에게 도의적 책임을 물어야 한다. 비상임이사들의 연임을 금지하여 소신 있는 역할을 하도록 하는 것도 한 방안이다. 예산을 수반하지 않는 공기업 사업에 대해서도 예비타당성조사를 강화하는 것이 한 방안이다.

다섯째, 공기업의 방만경영으로 인한 부채는 결국 공기업 경영에 대한 자율성과 이에 대한 책무성 강화로 풀어야 한다. 현재 정부가 공공기관 부채와 관련하여 가장 주력하고 있는 과제도 바로 이러한 방만경영 해소이다. 지금까지는 정부 주도의 개혁이 불가피했다. 그러나 앞으로는 각 공기업에 충분한 자율성을 부여하고 그 결과에 대해 엄중한 책임을 묻는 방식으로 패러다임이 변화되어야 한다. 또한 경쟁도입을 통해 공기업에 지속적인 경영효율화의 압력을 주는 개혁도 지속되어야 한다.

공기업 부채의 책임소재별 해결방향을 정리하면 다음 〈표 4-6〉과 같다. 대부분의 부채 유발 사업은 복수의 책임소재가 있으므로 해당되는 방안을 모두 적용해야 할 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 가장 중요한 해결방안을 하나만 고르라면, 정부가 공기업 독점시장에 경쟁을 도입하고 민간의 역량을 활용해야 한다는 것이다.

책임소재를 명확히 하는 것은 부채발생 억제를 위한 첫걸음이다. 이를 위해서는 현재 진행되고 있는 구분회계를 철저히 시행하는 것이 중요하다.[37] 사업별로 상세히 구분하지 않으려 하거나 정책사업에 비용을 몰아 계상하고자 하는 공기업의 시도 역시 철저히 제어할 필요가 있다. 앞으로는 사업을 추진할 때 명확히 구분회계를 시행하고 그 책임이 정부와 공기업

37 박정수(2012)와 박정수・허경선(2011)은 공기업 구분회계제도의 도입 및 활용 방안을 제시하고 있다.

〈표 4-6〉 공기업 부채의 책임소재별 해결방안

	정부 책임			공기업 책임	
	재정지원 부족	가격규제	경쟁 미도입 민간 미활용	잘못된 사업결정	방만경영
해결방안	・재정지원 확대 ・재정사업 결정 투명화	・공공요금 현실화 ・원가정보 투명화	・공기업 역할 축소 ・민간역량 활용	・사업중단/ 축소 검토 ・이사회 책무성 강화	・경쟁도입 ・경영 자율성, 책무성 강화
1유형 (4대강)	■				
2유형 (임대주택)	■	■	■		
3유형 (전력사업)		■	■		
4유형 (철도사업)	■	■	■	■	■
5유형 (해외자원)			■	■	
6유형 (비핵심 사업)				■	

중 어디에 있는지를 밝혀 재원을 분담해야 한다. 이런 점에서 공기업 회계의 투명성 강화는 공기업 개혁의 기본 인프라이다.[38] 원가 및 부채 정보 등을 제대로 확보하기 위한 전제이기 때문이다.

제3절 LH공사의 부채 해결방안

1. LH공사 부채의 원인

LH공사는 2013년 말 기준 자산 173.4조원의 거대 공기업으로서 부채규모는 연결기준 142.3조원으로서 부채비율이 458%에 달한다.[39] 부채비율은 LH

38 김성태(2010)는 공기업의 재무 현황을 상장기업 수준으로 공개해야 한다고 설명한다.
39 이 중에서 금융부채는 106조원으로서 금융부채의 비율도 340%이다. 2014년 상반기 기

가 출범한 2009년의 525%를 정점으로 점차 하락하는 추세를 보이고 있다.

LH공사가 작성한 구분회계 초안에 의하면 이러한 부채는 신도시, 택지개발 등 일반사업 부문에서 59.6조원이 발생하며 나머지는 81.9조원의 손실보전 대상사업 부문에서 나오고 있다.[40] 손실보전 대상사업은 크게 공공주택사업과[41] 주택임대사업, 혁신도시개발사업, 행정중심복합도시사업, 산업단지개발사업이 포함된다.

2010년 이후 매년 5,100억~1조 2,047억원 수준의 당기 순이익을 보이고 있으며 2013년에는 7,108억원의 당기순이익을 기록하였다. 그러나 아직 흑자 구조가 정착되었다고 보기에는 이르다. 개발이익이 점차 감소 추세에 있어 향후 LH공사의 장기적인 수입원은 점차 감소할 것이기 때문이다.

LH공사의 재무비율은 높은 이자비용으로 인해 전반적인 사업의 안정성이 낮게 나타나고 있다. 반면, 유동성은 크게 나쁘지 않아 기관 차원의 리스크는 어느 정도 관리되고 있다고 판단된다. 다음의 표는 민간기업을 판단하는 기준에 따라 위험도를 평가해 본 결과이다.[42]

〈표 4-7〉 사업별 부채규모(2013년 말 기준)

(단위: 조원)

사업 분류	손실보전 대상 사업부문					토지 은행	신도시 택지개발	합계
	공공 주택	주택 임대	혁신 도시	행정 복합	산업 단지			
부채 규모	26.1	43.7	3.7	4.9	3.3	0.8	59.6	142.3
당기 순이익	0.6	−0.7	−0.08	−0.04	0.02	−0.005	0.8	0.7

주: 반올림한 수치로서 합계에 오차가 있을 수 있음.
자료: LH공사 내부자료.

준으로는 자산 170.9조원, 부채 138.8조원으로서 전사적인 부채감축 노력에 힘입어 부채규모가 감소하였다.

40 그 외 토지은행사업 부문에서 나오는 0.8조원의 부채가 있다.

41 공공주택사업에는 적자를 유발하는 임대주택 건설과 함께 흑자를 보는 분양주택 공급사업도 포함되어 있다. 이는 구분회계의 취지에 의하면 적절치 않은 분류이다.

42 위험도에 대한 판단은 한국신용평가의 공기업 신용평가방법론에서 사용하는 기준을 참고하였다. 표를 작성해 준 엄동욱 연구원에게 감사를 표한다.

신도시, 택지개발 분야에서 주택공사와 토지공사는 2000년대 중 통합에 대비하기 위하여 무리하게 사업을 키웠다. 2008년 이후 부동산경기가 나빠져 매각이 지연되면서 적자가 크게 늘어났다.[43] 이 사업들의 현재 부채규모는 59.6조원으로 가장 많으나 자산이 수반되고 있으며 흑자를 보이고 있어 장기적으로 심각한 문제가 되지는 않는다. 그러나 과감한 사업구조조정이 필요하다. 보상이 완료된 사업 중 사업성이 낮은 지역에 대해서는 사업 축소 등의 방안을 강구해야 할 것이다.[44] 사업지구로 지정되었으나 아직 보상에 착수하지 않은 곳에 대해서는 사업취소나 방식변경 등 과감한 조정이 필요하다. 이 경우 이미 내려진 결정을 뒤집는 것에 대한 책임소재 추궁 우려를 해소할 필요가 있다.

특히 문제가 되고 있는 사업은 현재 막대한 부채규모를 안고 있으면서 지속적인 적자를 보고 있는 분야인 임대주택 건설과 운영사업이다. 이에 대한 근본적인 방향전환 없이는 LH공사의 부채증가를 막을 수 없다. 그렇다면 현재의 부채감축계획이 그러한 근본대책을 포함하고 있는지 알아보자.

〈표 4-8〉 LH공사의 주요 재무비율

		5개년 평균
사업안정성	ROA	0.49
	EBITDA / 이자비용	0.28
유동성	유동비율	262
	순차입금 / EBITDA	3.88
	유동부채비율	123
수익성	EBITDA 마진	6.4

43 LH공사의 미매각 부동산은 2009년에는 20.8조원이었으나 2013년에는 31.7조원으로 급증하였다.

44 LH공사는 일부 지역에 대해 TF를 통해 해결방안을 검토하고 있으나, 그 검토대상을 확대하고 검토방향도 사업축소에 더 중점을 둘 필요가 있다.

2. LH공사의 부채감축계획 평가[45]

LH공사의 부채감축 실행계획은 2013년 중에 제출된 중장기 재무관리계획[46]에서 제시하는 2017년의 부채규모에 비하여 19.7조원을 추가 감축하는 내용이다.[47]

LH공사는 구체적인 감축계획으로 다음의 세 가지를 제시하고 있다.[48] 첫째, 사업시기 조정으로 11.7조원, 사업방식 변경으로 8.8조원을 감축한다. 사업방식 변경은 대행개발, 민간과의 공동개발, 리츠(Real Estate Investment Trusts: REITs, 부동산투자신탁)[49]를 통해 민간자본을 활용하는 내용을 담고 있다. 전체 부채감축 규모에서 사업시기 조정이 가장 큰 비중을 차지하고 있으나, 이는 사업비의 투입을 조정하는 데 그치므로 근본적인 대책이 될 수는 없다. 더구나 2017년에 가까이 다가갈수록 사업이연으로 인한 부채절감액이 커지는 계획으로서 2018년 이후에는 부채규모가 다시 늘어나지 않을까 하는 우려를 주고 있다. 리츠 등 민간자본을 활용하는 것은 성사가 된다면 의미 있는 방안이 될 수 있으나 부동산시장이 침체를 보이고 있는 현 상황에서 행복주택, 임대주택 사업 등 수익성이 낮은 사업에 대한 민간자본의 참여 가능성은 다소 의문이다.

둘째, 총력판매로 5.6조원, 자산매각으로 6천억원의 부채를 절감한다.[50] 그러나 LH공사는 자산이 170.9조원에 달하고 있어 자산매각으로 인한 절감액을 좀 더 상향 조정할 필요성이 있다.[51] 자산 중 가장 큰 항목은 72.2조

---

45 2014년 7월에 LH공사가 기획재정부에 제출한 세부 실행계획을 근거로 작성하였다.

46 LH공사의 중장기 재무관리계획에 대해 국회예산정책처(2013)는 자구노력에 따른 금융부채 감소효과를 과다 산정하고 있다고 지적하였다.

47 LH공사가 2013년에 제출한 중장기 재무계획은 2012년의 재무전망이 담고 있던 2017년 부채규모 예상치를 29.7조원을 낮추어 잡고 있다.

48 세 방식 외에도 임대주택사업 방식을 기존의 융자방식에서 수탁방식으로 전환하고 임대주택에 대한 지원기준을 변경하는 내용도 담겨 있으나, 이는 이미 2013년 중장기재무계획에 반영되었으며 2014년 부채감축계획에 추가된 사항은 아니다.

49 "소액투자자들로부터 자금을 모아 부동산이나 부동산 관련 대출에 투자하여 발생한 수익을 투자자에게 배당하는 회사나 투자신탁으로 증권의 뮤추얼펀드와 유사하여 '부동산 뮤추얼펀드'라고도 한다. 주로 부동산개발사업·임대·주택저당채권 등에 투자하여 수익을 올리며, 만기는 3년 이상이 대부분이다." [네이버 지식백과]

50 중복 사옥 10개, 국민임대주택, 한국건설관리공사, 직원 합숙소, PF지분 등이 포함된다.

〈표 4-9〉 LH공사의 부채감축계획

(단위: 억원)

	2012(실적)	2013	2014	2015	2016	2017
정상영업 상황	1,381,221	1,486,172	1,591,415	1,700,388	1,810,809	1,925,794
중장기 재무계획	1,381,221	1,478,130	1,556,688	1,556,147	1,604,041	1,629,227
1차 감축 규모(a)	–	8,042	34,727	144,241	206,768	296,567
부채감축 계획	1,381,221	1,478,130	1,453,473	1,470,090	1,470,257	1,432,267
2차 감축 규모(b)	–	–	103,215	86,057	133,784	196,960
누계 감축 규모 (c=a+b)	–	8,042	137,942	230,298	340,552	493,527

자료: LH공사, 「부채감축 세부실행계획」, 2014.

원에 달하는 임대자산으로서 임대료가 시장수준에 크게 미달하는 상태에서 임대주택을 매각하는 것은 현실성이 낮다고 판단된다. 입주자 입장에서도 부동산가격이 안정된 상황에서는 분양받아 소유권을 갖는 것보다 낮은 임대료를 내는 것이 더 유리한데 매입하려 할지 의문이다. 매입능력도 문제가 될 것이다. 임대주택을 매각하기 위해서는 사전에 점진적으로 임대료를 현실화하는 것이 필요하다고 판단된다.

셋째, 경영효율화로 2017년의 부채 1.8조원을 감축한다. 경영효율화는 상위 직급의 인건비를 절감하고 복리후생비를 감축하는 등 경상비를 절감하는 방안과 사업비를 절감하는 내용으로 구성되어 있다. 부채감축의 대부분은 사업비에서 형성되는데[52] 사업비 절감 노력은 지속되어야 하나 민간 하청업체에 불공정한 부담을 주는 것은 옳지 않다.[53] 이런 점에서 사업비의

---

51 임대자산 72.2조원, 분양토지 70.8조원, 분양주택 14.8조원으로서 92%를 차지하고 나머지 8%는 매출채권이나 현금이다(2014년 6월 기준).

52 LH공사의 2014년도 사업비는 주택건설에 6.6조원, 대지조성에 4.4조원, 토지취득에 4.0조원, 주거복지(매입임대 등)에 1.2조원으로서 총 16.2조원이다.

53 구체적인 사례로서 "설계변경, 물가변동 미반영, 현장관리비 전가, 하자책임 전가, 손해배상책임 전가, 현금지급 시 하도급대금 감액, 사회보험료 미반영" 등이 있다(새누리당

절감은 보상원가를 줄이는 것이 핵심이라고 생각된다. 민원이 공식 제기되면 그것을 해소하는 방편으로 보상원가를 올려 주는 관행을 중단하는 것이 중요하다.

이상과 같은 LH공사의 부채감축 대책의 가장 큰 문제점은 부채를 만들어 내고 있는 임대주택사업 문제 해결을 도외시한 채 현재 발생한 부채를 해결하는 데 초점을 맞추고 있다는 점이다. 임대주택사업을 근본적으로 개편하지 않고는 LH공사의 부채문제를 해결할 수 없다.

3. LH공사의 부채 해결방안

가. 임대주택사업의 현황과 문제점

임대주택사업은 공기업 부채 중 최대의 부채 유발 사업으로서 이명박 정부의 보금자리사업, 박근혜정부의 행복주택 모두 임대주택사업을 주요 내용으로 포함하고 있다. 임대주택시장은 낮은 임대료와 긴 투자회수 기간, 그리고 LH에 의한 독점적 공급구조가 고착되어 민간 사업자의 역할이 미미한 상태이다.[54] 임대주택사업 부채의 가장 큰 원인은 정부의 사업비 지원이 부족하다는 점이다. 건설비용에 대한 재정, 국민주택기금의 지원이 부족하여 나머지의 대부분을 LH 차입에 의존하고 있는 상황이다. 정부재정이 30%, 보증금이 20%, 국민주택기금 융자 40%, LH공사 부담이 10%로서 전체 사업비의 50%가 금융부채로 남는 구조이다. 더구나 재정지원이 호당 건설비를 낮게 잡고 있어 실사업비를 기준으로 할 때에는 전체 사업비의 56%가 금융부채로 쌓이게 되는 구조이다. 이로 인해 한 호당 7,400만원의 금융부채가 유발되고 있다.

두 번째 원인은 〈표 4-11〉에서 보는 것과 같이 임대료가 시세에 비하여 낮다는 점이다. 건설한 이후에도 임대료 규제로 인해 임대료 수입이 시세

공기업개혁특위, 「한국토지주택공사 정상화 방안」, 2014).

54 특히 영구임대와 국민임대는 LH 80%, 지방공사 20% 수준으로 민간 임대사업자가 없는 실정이다.

〈표 4-10〉 임대주택의 종류

		내 용
행 복 주 택		박근혜정부에서 시작된 반값 임대주택으로서 젊은 계층에 80%, 노인 계층에 10%, 취약계층에 10% 배정됨.
영 구 임 대		재정(사업비의 85%) 지원으로 기초생활수급자 등 도시 영세민을 위한 임대주택
국 민 임 대		사업비의 60~80%를 재정 및 주택기금에서 지원받아 건설하여 임대기간이 30년 이상인 임대주택으로서 소득 2~4분위 대상
기타	5·10년 분양전환 임대주택	공공택지에 건설되거나 주택기금을 지원받아 건설하여 임대의무기간(5년, 10년) 종료 후 분양전환되는 임대주택
	분납임대주택	10년간 임대보증금 없이 주택가격을 분납해 소유토록 하는 임대주택
	장기전세주택	20년의 범위에서 전세계약 방식으로 공급하는 임대주택
	50년 임대주택	영구적인 임대 목적으로 건설한 임대의무기간이 50년인 임대주택

자료: LH공사 내부자료를 바탕으로 작성.

〈표 4-11〉 임대주택 임대료의 시세 대비 비율

(단위: 천원)

공급유형	전용면적 (평형)	보증금	월임대료	전세 환산	전세 시세	시세 비율
영구임대	26(12평)	2,071	41	6,991	48,620	14.4%
국민임대	46(20평)	20,262	153	38,622	86,020	44.9%
5년 공공임대	59(24평)	41,860	313	79,420	110,330	72.0%
10년 공공임대	59(24평)	46,146	396	93,666	110,330	84.9%

자료: LH공사 내부자료.

대비 14~85%에 불과하다. 이와 같이 시세 대비 낮은 임대료에도 불구하고 공공임대주택은 저소득층을 위한 정책으로부터 중간소득계층을 위한 제도로 변화되어 왔다. 다음 〈표 4-12〉에서 보는 것과 같이 1995년 이전에는 43.4%의 공공임대주택 입주세대가 소득 1~2분위로서 최빈층이었으나 2005년 이후에는 55.4%의 입주자가 중간 수준을 넘는 계층이다. 이들 중에는 무자격 입주자도 상당수 포함되어 있을 것으로 판단된다.[55] LH공사의 심각한 적자를 감안할 때 중간소득 계층은 시장에서 주거지를 공급받도록 하고

정부의 보조를 받는 공공임대주택은 저소득층을 주요 대상으로 하는 것이 타당하다고 판단된다. 그러나 공공임대주택 입주를 저소득층에 한정할 경우 저소득층의 사회적 고립, 슬럼화가 진행된다는 반론도 있다.[56] 그러나 슬럼화 등의 문제는 한 지역 내에서 다양한 주거형태를 혼합하여 해결할 문제이지 중산층에까지 정부재정 내지 공기업 부채로 주거지원을 하면서 해결할 사안은 아니라고 본다.

셋째, 높은 관리비용도 임대주택사업 부채의 한 배경이다. LH 임대주택 중 25.5만호의 주택관리를 자회사인 주택관리공단이 수탁 운영하나 민간

〈표 4-12〉 공공임대주택 입주세대의 소득 변화

	1995년 이전	1995~2004년	2005~11년
소득 1~2분위	43.4%	14.7%	7.5%
소득 3~4분위	28.9%	31.5%	37.2%
소득 5~6분위	27.7%	53.8%	55.4%

자료: 국토해양부. 박혁서(2012) p.10에서 재인용.

〈표 4-13〉 주택관리공단 수탁주택 비중

(단위: 천호)

	계	영구임대	공임 50	국민임대	외인임대
LH 전체 주택(B)	55만 6천호	140	50	365	1
공단 수탁주택(A)	25만 7천호	140	26	90	1
수탁 비율(A/B)	46%	100%	52%	25%	100%

주: 공단이 수탁하지 않는 단지는 민간 관리업체가 주택관리를 수행함.

---

55 2010년부터 2014년 6월까지 LH 임대주택 입주자 중 부적격 입주가 7,445건 적발되기도 했다(국회 국토교통위원회 새정치민주연합 김윤덕 의원 보도자료, 2014. 8. 26). 시세 대비 14%에 불과한 임대료를 내는 영구임대주택 거주 577개 가구가 국산 대형 세단 차량이나 외제 차량을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이 중 440가구는 입주 자격이 없는 가구였다(국회 국토교통위원회 새누리당 김희국 의원 보도자료, 2014. 10). 심지어 차량 소유주를 차명으로 하여 주소지를 피하는 경우도 있고 입주 후 소득이 늘어 자격이 상실되어도 계속 거주하는 등 임대주택 입주자 관리에 허점이 있음은 어제 오늘의 일이 아니다. LH공사로서는 임대주택 입주자를 굳이 선별할 유인이 없다. 높은 소득계층이 들어올수록 임대료 납부액도 커지고 연체율도 낮아지는 등 관리에 도움이 되기 때문이다.

56 이러한 입장을 균형 있게 소개한 글로는 김근용 외(2014)가 있다.

〈표 4-14〉 임대운영사업 수지 추이

(단위: 억원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
임대수익	2,814	3,267	3,573	4,155	5,022	6,154	7,355	8,360
임대비용	3,094	3,725	4,777	6,257	7,764	9,199	10,952	12,906
임대운영손익	−280	−458	−1,204	−2,102	−2,742	−3,045	−3,597	−4,546
판매 관리비	823	912	1,130	1,291	1,180	1,573	343	298
임대영업손익	−1,103	−1,370	−2,334	−3,393	−3,922	−4,618	−3,940	−4,844
영업 외 이자수익	19	27	27	153	227	686	428	663
영업 외 이자비용	1,228	1,570	1,887	2,240	2,179	3,138	5,526	5,411
법인세 전 손익	−2,312	−2,913	−4,194	−5,480	−5,874	−7,070	−9,038	−9,592

자료: LH공사 내부자료.

대비 높은 비용이 소요되어 부채의 한 요인으로 작용하고 있다. 아울러 주민 중 관리비를 내지 않는 사례가 많은 것도 높은 관리비용의 한 요인이 되고 있다.[57] 주택관리공단은 당초 주택공사 내 조직으로서 자회사로 분리된 후 민영화될 계획이었으나 여전히 자회사로 남아 2,160명의 조직을 유지하고 있다. 주택관리업무는 임대운영 및 시설관리로 구분되는데, 임대운영은 LH공사 혹은 그 자회사가 수행하되 시설관리는 민간이 수행 가능하다고 판단된다.

이상과 같이 낮은 임대료와 높은 관리비용으로 인해 매년 1조원에 가까운 운영손실이 발생하고 있다.

나. 임대주택사업 개편방안

임대주택사업은 저소득층에 대한 지원으로 필요한 정책사업이다. 따라서 먼저 저소득층 지원규모에 대한 판단이 필요하다. 그리고 지원방법과 부담비율에 대해 정부, LH공사, 입주자가 어떻게 분담하는지를 검토해야 한다.

---

57 주택관리공단에서 관리하는 임대아파트 25만 7,019가구 중 4만 7,557가구(18.5%)가 관리비를 체납한 것으로 나타났다(국회 국토교통위원회 새정치민주연합 김윤덕 의원 보도자료, 2014. 8. 26).

임대료가 소득에서 차지하는 비율인 RIR(Rent Income Ratio, 임대료/소득)의 경우 우리나라는 19.9%에 달하고 있다. 통계청의 「가계동향조사」에 의하면 특히 소득 하위 20% 민간임차가구의 RIR은 2006년 41.7%에서 증가하기 시작하여 이제는 50%에 근접한 수준을 보이고 있다. 저소득층에 대한 주거복지의 필요성은 부인할 수 없다.

주거복지의 수단으로 향후 공공임대주택 건설을 지속해야 한다는 주장은 장기공공임대주택 비율의 EU 평균이 9.4%(2007년)인 데 비하여 우리나라는 5.0%(2010년)에 불과하다는 점을 근거로 든다. 이에 따라 국토교통부의 장기주택종합계획(2013~22년)은 공공임대주택 수요를 연평균 11.8만호로 예측하고, LH가 매년 3.5~4만호를 공급할 계획을 하고 있다. 이에 따라 2014년에도 LH공사에 의한 임대주택 공급은 준공 기준 2.7만호, 착공 기준 4.2만호, 승인 기준 4.0만호에 달한다.

그러나 공급 주체로서 LH공사의 역할은 이제 한계에 달했다고 판단된다. 인구증가율이 둔화되고 주택보급률(주택 수/전체 가구 수)은 2012년 기준 102%를 넘었다는 점을 감안해야 한다.[58] 주택보급률이 낮을 때에는 공기업이 대규모로 신속하게 물량을 공급할 필요가 있었다. 그러나 주택보급률이 100%를 넘은 상황에서는 공기업보다는 시장을 통한 임대주택 공급정책으로 바뀌어야 한다. 향후 1~2인 가구의 비중이 증가하므로 소형 임대주택에 대한 수요가 크게 증가한다는 주장도 있으나, 1~2인 가구가 주로 고령인구이므로 그렇게 속단할 수는 없다는 연구도 있다(조만 · 이창무[2014]). 아직

〈표 4-15〉 LH공사의 공공주택계획(2014년)

(단위: 만호)

	임대	분양	합계
준공	2.7	2.1	4.8
착공	4.2	1.1	5.3
승인	3.5	0.5	4.0

자료: 한국토지주택공사 내부자료.

58 그러나 자가보유율은 60%를 조금 넘는 정도이므로 아직도 많은 가구는 집을 소유하지 않고 있다.

〈표 4-16〉 임대주택 건설실적

(단위: 천호)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
민간*	4	3	5	13	9	13	2	6	21	19
지자체	6	19	9	16	13	11	27	21	14	10
LH 공사	87	84	97	117	95	67	64	58	38	47
합계	97	106	112	147	117	90	93	84	74	76
LH 비중(%)	90%	79%	87%	80%	81%	74%	69%	69%	51%	62%

주: 1) * 민간의 역할은 대부분 개인에 의한 것이며 기업형 임대사업자에 의한 공급은 미미한 수준임.
2) 백단위에서 반올림하였으므로 합계에 차이가 있을 수 있음.
자료: 통계청, 「e나라지표」, 각년도.

도 임대주택에 대한 수요가 많아 대기자가 많으므로 공기업에 의한 지속적인 공급이 필요하다는 주장도 있다. 그러나 현재의 공공임대주택 수요는 시세 대비 낮은 임대료로 인하여 초과수요 상태를 보이고 있는 것이다. 주택가격이 안정화되면서 임대주택의 수익성도 높아질 것으로 기대된다.[59] LH공사의 임대주택 공급은 민간의 시장참여를 막는 의미가 있다. 이미 임대주택 공급에서 LH공사가 차지하는 비중은 2004년을 정점으로 점차 하락 추세에 있다. 이 추세를 더욱 가속화할 필요가 있다. 일본에서도 2000년 이후 임대관리회사의 역할이 확대되면서 민간임대주택 시장이 크게 성장한 바 있다(이상영・서후석[2011]). 반면, 일본의 공공임대주택은 점차 최저소득 가구와 사회적 약자에 대한 지원으로 대상을 좁혀 가고 있다(박혁서[2012]).

그러기 위해서 저소득층에 대한 주거복지를 임대주택 공급으로부터 주거급여의 확대로 일대 전환해야 한다. 최근 국민기초생활보장법의 개정으로 주거급여의 주무부처가 국토교통부로 바뀌었다. 소득인정액이 중위소득의 43% 이하에 해당하는 상대적 빈곤층을 대상으로 하고 있으며, 2015년부터

59 "분양주택가격이 상승하던 시기에는 임대주택의 수익성이 저하되어 민간부문의 임대주택 공급이 저조할 수밖에 없다. 그러나 주택보급률이 안정기에 접어들고 … 주택가격의 상승여력이 여의치 않은 시점에서는 임대주택 공급이 오히려 유리할 수 있다."(조덕훈[2013], pp.95~96)

가구당 평균 월 11만원을 받아 연간 약 1조원의 예산이 소요되도록 되어 있다. 향후 이 지급대상과 지급액 수준을 확대할 필요가 있다. 주거급여의 수혜대상으로 이미 임대주택에 입주해 있는 경우에는 중복수혜가 발생하지 않도록 해야 할 것이다. LH공사는 그 과정에서 급여신청과 확인조사를 수행하도록 되어 있는데, 이는 향후 공사의 핵심 업무가 되어야 할 것이다.

앞으로 새로 준공되는 모든 LH 임대주택의 임대료는 현실화하고 이를 민간에 매각하는 방안을 제안한다. 이를 위해 민간 임대사업자를 양성할 필요가 있다. 임대료를 현실화하면서 약화되는 저소득층 대상 주거복지는 주거급여를 확대·보완해야 할 것이다. 기존의 임대주택에 대해서는 일거에 임대료를 현실화하기 어려우므로 수년에 걸쳐 단계적으로 진행해야 한다. 이와 함께 저소득층에 대한 주거급여를 확대할 필요가 있다. 대부분의 OECD 선진국은 과거 공공임대주택을 직접 공급하던 방식에서 1990년대 이후 임대료를 보조하는 정책으로 전환하였다. 아직 저소득층에서도 임대주택에 대한 대기자가 많은 상황에서[60] 임대주택 입주자만 많은 혜택을 보는 것은 형평성에도 어긋난다.

이와 같이 주거급여와 민간을 활용한 공급정책은 몇 가지 위험이 있다. 첫째, 영국의 사례(김근용 외[2014])에서 보듯이 주거급여의 급격한 증가 우려가 있다. 이를 막기 위해 철저한 소득조사로 소득분위별 주거급여를 차등화하여 저소득층 중심의 지원을 펼쳐야 한다.[61] 둘째, 민간 사업자에 의한 임대료 상승 우려도 있다. 임대료를 올릴 경우 시차를 두고 주거급여가 따라 오를 것이라는 기대감에 업체 간 담합의 우려가 있는 것이다. 이는 민간기업 간 경쟁촉진으로 해결해야 한다. 셋째, 민간 임대사업자가 유지보수를 게을리하여 임대주택이 슬럼화되는 문제가 발생할 우려가 있다. 슬럼화와 낮은 임대료를 용인할 것인지에 대한 사회적 합의가 필요하다고 생각된

---

60 기초생활수급자 중 4만 7천여 명이 영구임대주택에 들어가기 위해 평균 21개월을 기다리고 있다고 한다(새누리당 김희국 의원 보도자료, 2014. 10). 영구임대의 경우 10명 중 4명은 무자격자로서 자격을 갖춘 대기인력이 5.6만명이라는 2013년 국정감사 지적도 있었다(민주당 김관영 의원 보도자료, 2013. 10).

61 진미윤(2012)은 임대주택 입주자의 소득파악을 개선하기 위한 제도적 개선방향을 제시하고 있다.

다. 넷째, 민간 임대업자가 시장에 들어오지 않을 가능성도 있다. 이에 대해서는 정부가 향후 대책을 마련할 계획에 있어 지켜볼 일이다.[62] 이러한 부작용에 대한 대책도 철저하게 마련되어야 할 것이다.

향후 공공임대주택 공급을 민간에 의한 공급방식으로 전환하고 대신 주택급여를 상향 조정하는 방식으로 주거복지의 패러다임을 바꾸어야 한다. 그 경우 LH공사의 임대주택 건설기능은 점차 축소하여 최소한으로만 유지되어야 한다. 기존 공공임대주택의 임대료도 현실화하고 주거급여를 늘려나갈 경우 민간 기업에 의한 공급이 늘어나게 될 것이다. 이와 같이 임대주택 공급기능을 점차 축소시켜 나가기 위해서는 임대주택은 정부재정으로 공급한다는 원칙을 확립하는 것이 중요하다. 정부가 임대주택 공급은 LH공사 부채로 추진하니 부담이 없고 주택급여는 재정부담이라고 생각하는 한 공급 중심의 주거복지정책을 벗어날 수 없다. 공익성이 높은 사업인 경우 재정으로 수행하는 것이 당연하며, 그래야 적정 공급규모에 대해 정부도 더 고민하게 될 것이다.

제4절 한국전력의 부채 해결방안

1. 한전 부채의 원인

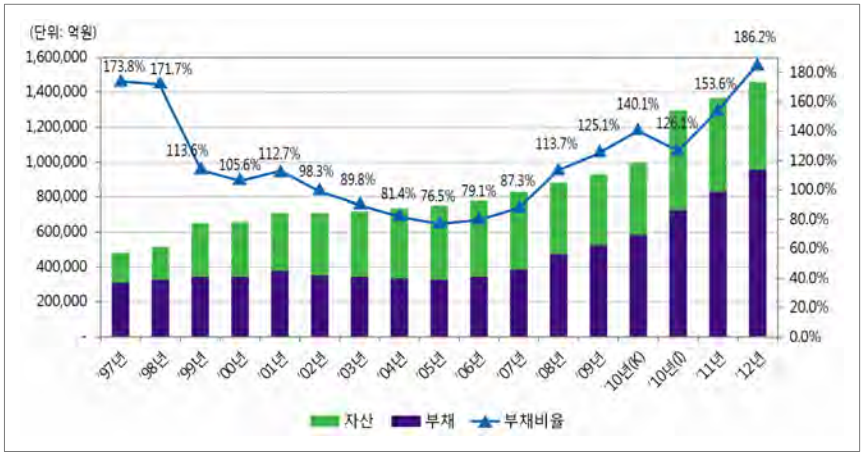
한전의 2012년 부채규모는 95.1조원으로 2008년 이후 지속적인 증가 추세를 기록하고 있다. 부채비율도 2008년 이후 지속적으로 증가하여 2012년에 186%를 기록하고 있다. 2011년의 부채비율이 감소하는 것으로 나타나는데 이는 새로운 회계기준(IFRS)을 적용했기 때문이다.

2007~12년 중 유가와 환율 상승으로 연료비는 급등한 반면 전기요금은 오르지 않았다. 김찬수(2012)는 2007~10년의 4년간 요금통제로 인한 한전

---

62 국토부 장관은 "원하는 수익률 이상 올릴 수 있다는 확신이 있어야 사업자들이 (임대시장에) 들어온다"며 "세제, 자금, 금융 지원, 용지 공급 등 다양한 방법을 강구하겠다"고 말했다(머니투데이[2014. 12. 17]).

[그림 4-1] 한전의 자산과 부채 추이



자료: 허경선・박진・문창오(2013), p.101.

의 누계 손실액이 12.7조원이라고 분석하였다. 국회예산정책처(2013)에 따르면 2007~12년 동안 17.6조원의 전력판매 손실액을 기록하였으며, 전기판매 수익은 총괄 원가에 30.1조원 미달하였다. 동 기간 중 부채증가액이 33.3조원이었음을 감안하면 한전 부채의 대부분이 낮은 전기요금에 기인하고 있다는 것을 알 수 있다.[63] 그동안 한전은 나름의 경영효율화를 통해 원가절감에 총력을 기울여 왔다.[64] 원가절감 노력은 계속되어야 하겠으나, 이제는 원가절감으로 한전의 부채를 해결할 수 있는 상황은 아니다.

한전과 자회사의 시설투자 자금을 외부 차입으로 조달한 것도 부채의 한 요인이다. 발전자회사의 경우 한전과의 전력거래에서는 흑자를 보고 있으나 신규 발전소 건설자금은 대부분 외부 차입에 의존하고 있다. 특히 한국수력원자력의 경우 원전 사후처리복구 충당부채, 신규 원전 건설 등으로 2012년 한 해에만 5.4조원의 부채가 발생하였다. 2008년 이후 영업적자로 인해 사업의 안정성과 수익성이 매우 위험한 수준에 있다.

---

63 본 문단에서 인용하고 있는 연구들은 개별재무제표 기준이며, 본 연구의 나머지 부채규모는 연결재무제표 기준이다.

64 한전의 2008~13년에 대한 경영평가 결과는 A, S, A, B, B, C로서 2013년에 대한 평가만 나빴을 뿐 대체로 높은 수준을 유지하였다.

〈표 4-17〉 한국전력공사의 주요 재무비율

		5개년 평균
사업안정성	ROA	-1.40
	EBITDA/금융비용	-1.44
유동성	유동비율	52
	순차입금/EBITDA	-
	유동부채비율	27
수익성	EBITDA 마진	-3.7

2013년에는 전력요금 인상에 힘입어 한전은 1.5조원의 영업흑자를 기록하였다.[65] 2013년에 두 차례[66]의 요금인상으로 원가보상률이 90%로 상승했기 때문이다. 그러나 2008~12년 중 전기요금 원가회수율은 평균 87%에 불과하였다.

낮은 전기요금은 한전 부채의 원인일 뿐더러 에너지의 낭비도 초래한다.[67] 단위 부가가치 생산에 필요한 에너지 투입량을 나타내는 에너지원단위(energy basic unit)에서[68] 한국은 주요국 대비 80% 높게 나타나고 있다.[69]

이는 에너지 다소비형 경제구조에 기인한 것이다. 특히 2차 에너지인 전기요금이 등유, 도시가스 등 1차 에너지에 비해 낮게 유지되다 보니 전기장판, 전기난로 등 전력소비를 부추기는 난방방식이 보편화되었다. 현재의 가격구조를 통해 현 세대는 미래 세대에 부담을 넘기고 있으며, 전력을 과소비하는 계층이 적정 소비계층에 부담을 떠넘기고 있다.

---

65 한전의 6개 발전자회사도 2013년에는 총 9,222억원의 영업이익을 냈다. 한국수력원자력은 영업이익 2,678억원(매출 대비 수익률 4.2%), 동서발전은 1,038억원(1.9%), 남부발전은 1,142억원(1.6%), 서부발전은 1,315억원(2.3%), 중부발전은 988억원(1.8%), 남동발전은 2,061억원(5.0%) 수준이었다.

66 2013년 1월에 4%, 11월에 5.4% 인상하였다.

67 이 점은 공공요금과 관련된 철도공사, 도로공사, 수자원공사, 가스공사, 지역난방공사도 마찬가지이다. 요금은 아니나 주택공사의 임대료도 유사한 성격을 가지고 있다.

68 에너지 이용의 효율성을 나타내는 지표로서 부가가치 1단위 생산에 필요한 에너지 소요량이 많을수록 에너지 효율성은 그만큼 낮음을 의미한다(매일경제 용어사전, 매경닷컴).

69 한국은 0.244인 반면 OECD 평균은 0.135이며 영국과 일본은 가장 효율적인 수준으로서 0.1에도 미달하고 있다(새누리당 공기업혁신특위[2014a]).

2. 한전의 부채감축계획 평가

한국전력은 2013년 중장기 재무계획[70]에 비하여 5.1조원을 추가 감축하는 계획을 수립하였다. 2014~17년간의 감축계획이 연도별로 비교적 균형있게 배분되어 있다고 평가된다. 2014년의 감축계획은 2013년과는 달리 요금인상을 전제로 하지 않고 있다는 점에서 더 평가할 만하다.

부채감축의 세부 내역으로서 2013년 중장기 재무계획에서는 해외사업에 대한 재검토 등 사업조정, 자산매각, 원가절감이 비슷한 비중을 차지하였으나 2014년 계획에서는 자산매각으로 2.4조원을 절감하는 내용이 주요 사항으로 추가되었다. 특히 출자회사에 대한 출자지분 정리, 비핵심 해외자산 매각 등은 적절한 방향이라고 판단된다.

한전의 계획에 의하면 원가절감으로 인한 추가 절감분도 1.7조원에 달하고 있다. 특히 한전은 발전을 위한 재료비가 총 원가의 86%이므로[71] 연료

〈표 4-18〉 한국전력의 부채감축계획

(단위: 억원)

	2012 (실적)	2013	2014	2015	2016	2017
정상 영업상황 부채	549,636	606,143	673,323	732,768	788,633	833,657
중장기 재무계획 부채 (자구노력 + 요금인상)	549,636	594,548	645,256	678,569	698,875	703,360
1차 감축규모(a)	–	△11,630	△14,133	△17,843	△24,206	△28,065
2014년 부채감축계획 (추가자구 + 요금제거)	549,636	565,904	603,655	621,753	641,883	651,924
2차 감축규모(b)	–	△26,994	△13,081	△3,642	△5,173	△2,546
누계 감축규모(c = a + b)	–	△38,624	△27,214	△21,485	△29,379	△30,611

자료: 한국전력, 「부채감축 세부실행계획」, 2014. 7.

---

70 한전의 중장기 재무계획에 대해 국회예산정책처(2013)는 유가를 일정한 것으로 가정하고 전기요금은 물가상승률을 반영하도록 하여 2016년부터 원가보상률이 100%를 달성한 것은 비현실적이라는 지적을 하였다.

71 현재 생산비용에 포함되지 않고 있는 송·변전지역 지원비도 총괄원가에 반영할 필요가 있다(김성태[2014]).

통합구매 등 연료비 절감노력이 원가절감의 핵심이다.[72] 그간 한전도 전력거래제도 개선을 통해 구입전력비 절감노력, 연료 통합구매 등 연료비 절감노력을 경주하여 왔다. 연료비를 결정하는 것은 국제유가와 환율이므로 이와 관련한 예측역량을 강화할 필요가 있다.

〈표 4-19〉 원가절감계획 내역

	실 행 방 안
인건비	임금인상분, 경평성과급 반납
경상경비	섭외성 경비 절감, 행사비 축소, 소모품 재활용 및 에너지 절약 등
사업성비용	신기술·신공법 확대, 언론 홍보규모 축소, 직영 확대 등
기타 경비	비용 및 투자비 절감을 통한 이자비용 절감

자료: 한국전력, 「부채감축 세부실행계획」, 2014. 7.

〈표 4-20〉 한전 및 발전자회사의 출자회사 현황

기관명	개 수
한국전력공사	68
한국남동발전	29
한국남부발전	22
한국동서발전	22
한국서부발전	17
한국중부발전	25
한국수력원자력	9
소 계	192

72 현재의 방안은 주로 경상비 절감에 초점을 맞추고 있으나 사실은 연료비가 원가의 86%를 차지하고 있다. 연료비 이외에 절감 가능한 항목은 수선유지비, 지급수수료, 사업성경비 등이나 그 비중은 상대적으로 높지 않다. 발전설비용량의 10%를 차지하는 민간의 발전사들은 2013년에 많은 영업이익을 남겼다. 매출액 대비 수익률은 대체로 8~10%에 달하며 일부는 41%에 달하는 높은 수익률을 올리기도 했다. 이는 1.6~5.0%에 그친 한전 자회사들의 수익률에 비해 월등히 높다. 이는 한전 자회사들은 대체로 유연탄이나 석유, 원자력을 연료로 쓰고 있으나 민간은 대부분 가격이 훨씬 낮은 가스를 사용하고 있기 때문이다.

〈표 4-21〉 한전의 부채감축 세부 내역

(단위: 억원)

	중장기 재무(a)	추가 계획(b)	누계 감축(c)	2013	2014		2015	2016	2017
					1~8월	9~12월			
합 계	△95,877	△51,436	△147,313	△38,624	△9,095	△18,119	△21,485	△29,379	△30,611
1. 사업조정	△29,600	△816	△30,416	△10,497	△2,998	△1,863	△5,351	△4,992	△4,715
2. 자산매각	△29,673	△23,540	△53,213	△2,650	△2,069	△13,050	△7,901	△13,943	△13,600
3. 원가절감	△25,300	△16,674	△41,974	△21,359	△3,196	△2,206	△5,040	△5,083	△5,090
4. 수익창출	–	△2,617	△2,617	–	△217	△253	△561	△807	△779
5. 금융기법	–	△7,699	△7,699	△4,118	–	△439	△649	△1,208	△1,285
기 타	△11,304	△90	△11,394	–	△615	△308	△1,983	△3,346	△5,142

자료: 한국전력, 「부채감축 세부실행계획」, 2014. 7.

한국전력의 부채감축계획에는 자회사에 대한 지분매각, 해외사업 정리[73] 등도 포함되어 있으나 현재의 과도한 출자회사 현황을 감안할 때 충분하다고 보기는 어렵다.

3. 한전의 부채 해결방안

앞서 살펴본 바와 같이 한전 부채의 대부분은 낮은 공공요금에 기인하므로 그 해결은 무엇보다도 공공요금 인상으로 해결해야 한다. 낮은 공공요금은 한전 부채의 핵심 원인이기도 하지만, 과도한 전력소비를 유도하여 에너지 낭비를 부르고 있다. 그러나 낮은 공공요금은 정부-공기업-국민의 3자 담합에 의하고 있으므로 쉽게 해결되지 않는다. 따라서 공공요금 인상을 위해서는 정치경제적인 접근이 필요하다.

첫째, 공공요금을 원가 수준으로 인상하기 위해서는 공기업이 발표하는

73 해외자원개발에는 한전, 석유공사, 가스공사, 광물자원공사 등 많은 공기업이 매달리고 있는데 대부분 많은 손실을 입고 있다. 앞으로 해외자원개발은 민간기업이 주도해야 하며 공기업은 컨소시엄에 참여하며 민간의 협력을 촉진하는 역할을 수행하는 것이 맞다.

원가 수준에 대한 국민적 신뢰가 있어야 한다. 국민이 공기업의 생산원가를 더 낮출 수 있다고 생각하는 한, 정부가 요금인상을 추진하기는 어려워진다. 현재 공공요금은 총괄원가 방식으로 산정된다. 총괄원가란 적정 원가(인건비+재료비+판관비+기타 경비 등)에 적정 투자보수를 더하여 구해진다. 따라서 원가가 상승하면 이를 맞추도록 요금을 인상하는 방식이다. 그러나 정부는 원가가 상승해도 그만큼 요금을 올려주지는 않는다. 공기업의 자구노력을 촉구하는 의미도 있고 또 원가정보에 대한 신뢰가 없는 것도 한 요인이다. 현재의 원가정보는 공기업이 제출하는 원가정보를 바탕으로 이루어질 수밖에 없다. 2013년에 공공요금 산정기준을 개정하고[74] 2014년부터 원가정보의 타당성을 검증하기 위해 공공요금과 관련 있는 공기업의 원가정보를 제3의 기관[75]에서 검토하도록 한 것은 매우 적절한 조치이다. 원가정보 검증은 회계감사보고서를 기반으로 이루어지므로 원가 관련 회계정보의 투명성이 중요하게 된다. 이를 위해 회계감사 시 제3의 기관, 예컨대 공공기관운영위원회가 회계법인을 지정하는 방안을 제안한다. 이와 같이 원가정보에 대한 국민적 신뢰가 쌓여야 공공요금 인상에 대한 국민적 공감을 얻을 수 있다.

둘째, 공기업의 원가절감 노력을 국민이 믿을 수 있으려면 공기업에도 원가절감의 유인을 제공해 주어야 한다. 그래야 국민이 공기업의 부채가 발생하면 이를 원가절감이 아니라 공공요금 인상으로 해결해야 한다는 인식을 갖게 된다. 현행 총괄원가 방식은 높은 원가가 공공요금 인상으로 연결되는 구조이다. 경영평가를 통한 원가절감 압력은 있으나 기관의 원가절감 유인은 없는 구조이다. 향후 가격상한제 등 원가절감을 유도하는 요금산정 방식을 도입할 필요가 있다. 현재의 방식은 원가를 절감하면 그 이익을 모

---

74 개정 전에는 다음과 같은 문제가 있었다. "기존의 공공요금 산정기준에서는 원가산정기준이 불명확하여 요금 간 상이한 원가산정방식을 사용하고 있어 기관 간의 비교가능성 및 검증가능성이 떨어졌고, 공공기관의 사업 확장에도 불구하고 기존에는 공공요금 원가계산 시 포함되는 규제산업과 제외되는 비규제사업 간의 구분기준이 없었기 때문에 사업구분과 관련한 문제점이 도출되었다."(김소현[2014], p.2)

75 2014년부터 한국조세재정연구원 공공기관연구센터가 그 역할을 수행하고 있다. 그러나 회계보고서를 기반으로 원가를 검증할 수밖에 없기 때문에 회계보고서의 생성단계가 중요하다.

두 국민에게 내어놓아야 하는 방식인데, 이렇게 해서는 공기업의 원가절감 노력을 이끌어낼 수 없다. 원가를 절감하면 그 이익을 공기업과 국민이 공유하도록 해야 한다. 아울러 유연탄 가격 인상 등 인정되는 외부 요인에 의한 원가상승은 상시적으로 반영해 주는 연료비연동제도 도입해야 한다.[76] 이는 유가상승기에 정치적 반발 없이 전력요금을 인상하는 제도적 장치인 동시에 반대로 유가하락기에는 전기요금을 자동 인하하는 장치로 활용될 수 있다.

셋째, 원가와 관련하여 향후 공공요금을 결정하는 절차에 대해서도 재검토할 필요가 있다. 현재의 공공요금 결정은 경제적 논리보다는 정치적 논리가 크게 개입되어 공공요금을 보편적 복지수단으로 활용하는 관행이 지속되고 있다.[77] 사회적 약자에 대한 배려는 유지하면서, 공공요금은 사용자가 부담한다는 경제적 논리가 지배할 수 있는 공공요금 결정절차를 설계할 필요가 있다. 지금은 산업부 장관이 한전의 전기요금 인상요청을 승인하는 방식이나 그 과정에서 기획재정부와 협의하고 전기위원회의 심의를 거치도록 되어 있다. 그 과정에서 정치적 고려, 물가관리에 대한 고려가 과도하게 반영되어 적정한 공공요금이 책정되지 못하고 있다. 보다 중립적인 독립규제기관이 가격을 결정하도록 해야 할 것이다.

넷째, 만연해 있는 교차보조와 정책적 지원의 문제를 해소해야 한다. 현재 교차보조는 지역 간, 사업자 간, 소비자 간에 만연해 있다. 다양한 교차보조 문제 중 상대적으로 쉽게 해결할 수 있는 것부터 해결해 나가야 한다. 지역 간 교차보조는 상대적으로 어려운 문제일 것으로 사료되므로 다른 사안부터 국민적 공감대를 이루어 나갈 것을 제안한다. 특히 산업용 전력요금이 낮아 대기업에 보조를 해주는 현재의 상황은 개선되어야 한다.

---

76 "연료비연동제는 원가 비중이 높고 통제 곤란한 연료비 변동분을 전기요금에 자동적으로 반영시켜 시장에 가격신호를 제공하는 제도이다. … 현재 전기요금의 연료비 연동제는 … 2011년 7월 1일부터 시행하도록 되어 있다. 그러나 물가안정을 위한 정부의 정책으로 인해 연동제 실시가 유보되고 있다. … 현재 미국, 일본, 영국, 캐나다, 아일랜드, 중국, 홍콩 … 많은 국가에서 전기요금에 연료비연동제를 실시하고 있다."(국회예산정책처[2013], pp.150~151)

77 Cho(2012)는 한국정부가 공공요금을 올린 시기가 주로 선거 직후라는 점을 밝혀 내었다.

다섯째, 보다 근본적으로는 전력시장에도 경쟁을 도입하여 전력산업 구조개편에 대한 논의를 재개해야 한다. 앞서 제2절에서도 다룬 바와 같이 한전 부채의 원인 중 하나는 경쟁이 도입되어 있지 않다는 것이다. 특히 판매시장은 전기사업법상으로는 민간에 개방되어 있으나 실질적으로는 한전이 독점하고 있다. 그러다 보니 수요를 관리할 수 있는 계절별·시간대별 다양한 요금제 도입이 지연되고 있다. 향후 민간이 판매시장에 진입하기 위해서는 미래의 불확실성을 해소하기 위한 정부의 명확한 의지표명이 필요하다. 이를 위해 향후 판매시장 개방의 세부 일정을 수립하여 공표할 필요가 있다.[78]

제5절 철도공사의 부채 해결방안

1. 철도공사 부채의 원인

철도공사의 부채비율은 2005년 말 70%였으나 2013년 6월 기준 435%로 급증하여 부채규모는 14.3조원에 달하고 있다. 지속적인 영업이익 적자로 사업의 안정성과 수익성이 매우 악화되어 위험한 재무 상태를 보이고 있다.

〈표 4-22〉 한국철도공사의 주요 재무비율

		5개년 평균
사업안정성	ROA	-1.4
	EBITDA/금융비용	-1.6
유동성	유동비율	65%
	순차입금/EBITDA	28%
	유동부채비율	42%
수익성	EBITDA 마진	-3.72

78 이를 위해서는 한전이 관리하는 송·배전망을 판매사업자들이 공정하게 사용할 수 있도록 해야 한다.

2005~12년간 영업적자 누계가 4.5조원 수준이며 매년 평균 5,700억원의 적자를 기록하고 있다.

이러한 부채 증가는 용산역 개발 실패, 인천공항 철도인수에 기인한 탓도 있으나, 대부분은 철도운송사업의 영업적자 때문이다. 철도공사의 최근 5년간 부채증가액에서 인천공항 철도인수는 1.3조원, 운송사업은 4.1조원을 기록하였다. 영업적자 규모는 연평균 5,700억원으로서 연평균 정부 지원 7,500억원을 포함하면 연 1.3조원을 상회하는 수준이다. 이와 같이 영업적자가 발생하는 요인은 아래와 같다.

첫째, 높은 비용구조가 가장 큰 요인이다. 코레일의 인건비는 연간 2조원으로서 매출의 48%를 차지하고 있다. 유럽철도의 인건비 비중은 매출의 27~39% 수준에 불과하다. 전체 비용에서 인건비 비중이 70%에 달하는 노동집약적 구조로서 사업비는 최근 20% 감소하였으나 인건비는 25% 증가하였다. 최근 5,115명에 달하는 정원을 감축했으나 자연감소에만 의존하여 초과 현원(2012년 말 1,101명)이 지속되고 있다.[79] 1인당 인건비는 연 5.5%로 증가하고 있으며 성과급도 높아[80] 실제 인건비는 계속 증가하는 추세이다. 이 외에도 선로사용료도 높은 비용의 한 요인으로 작용하고 있다.[81]

이와 같이 고비용이 해결되지 않고 유지되는 것은 무엇보다 회계구조의 불투명성이 큰 요인이다. 여객, 물류, 차량정비, 선로유지보수 등에 대한 구분회계가 안 되어 있어 적자 발생 부문에 대한 규명이 곤란하다. 또한 노선별 구분회계 자료도 공개하고 있지 않아 적자노선에 대한 정확한 정보도 파악하기 어렵다. 여러 비용 중에서도 특히 선로유지보수 관련 비효율성이 높은 비용구조의 한 요인이 되고 있다. 선로유지보수 비용은 운임수입의 20%에 달하고 있다. 간선 km당 시설유지보수비에서 코레일은 유럽 평균의

---

79 코레일은 철도 1km당 8.4명이 일하고 있어 프랑스(5.1명), 일본(6.4명), 독일(7.1명)에 비해 과도한 인력을 보유하고 있다.

80 성과급은 매년 다음과 같다(단위: 억원): 2008년 3,217, 2009년 1,956, 2010년 2,369, 2011년 2,556, 2012년 2,186.

81 임채성(2008), 김홍성・권혁대(2012)는 외국의 선로사용료 체계로부터 한국에 대한 시사점을 도출하면서 KTX의 경우 매출의 31%에 달하는 우리의 선료사용료 수준이 높다는 지적을 하고 있다. 그러나 이는 한국철도시설공단과 한국철도공사의 의견이 엇갈리는 분야로서 다소 논쟁적인 사안이다.

2배 수준에 달하고 있다. 현재 시설유지보수는 한국철도시설공단의 책임으로 되어 있으나 경쟁 없이 코레일에 위탁하도록 되어 있다. 이러한 배경에는 코레일의 강성 노조가 자리 잡고 있다. 철도노조는 직원 전보인사에 철저히 관여하고 있어 효율적인 인력운영에 큰 걸림돌이 되고 있다.[82]

낮은 수익구조 역시 영업적자의 한 요인이다. 운영 노선 중 KTX를 제외하면 모든 노선이 적자이며 여기에는 비용감축으로는 해결되지 않는 저수익 노선이 다수 포함되어 있다. 운송사업은 고속철도, 일반철도, 광역철도, 화물철도로 구분되는데 이 중 고속철에서만 2012년 중 5,136억원의 흑자를 보고 있을 뿐 나머지 부문에서는 모두 적자를 보았다. 특히 일반철도와 화물에서의 적자는 8,941억원에 이르렀다. 그나마 정부의 3,040억원 PSO(공익서비스) 보상으로 운송적자가 4,156억원으로 줄어든 것이다.[83]

〈표 4-23〉 철도공사의 2012년 영업손익 현황

(단위: 억원)

	수 입	영업비용	영업손익	수입 중 정부지원	정부지원 제외 적자규모
고속철도	15,065	9,929	5,136	–	5,136
일반철도	6,412	10,949	−4,537	1,406	−5,943
광역철도	7,564	8,016	−452	832	−1,284
화물철도	4,360	8,664	−4,304	802	−5,106
계	33,400	37,556	−4,156	3,040	−7,197

82 철도공사는 근무지 변경 시 노조의 동의가 필요하며, 3급까지는 자동 승진하도록 되어 있다.

83 김홍성・권혁대(2012)는 PSO 보상률이 79%에 그치고 있어 이를 현실화해야 한다고 설명한다. 정부가 비수익 노선의 운영이 필요한지에 대한 근본적인 재검토를 해야 하는 것은 사실이나 운영을 하는 한 PSO 보상은 현실화하는 것이 책무성 확립 차원에서 맞다. 다만, 철도공사가 PSO 보상의 현실화를 정부에 요구하기 위해서는 먼저 적자요인을 경영효율화로 흡수하는 최선의 노력을 기울여야 할 것이다.

2. 철도공사의 부채감축계획 평가

철도공사는 2013년의 중장기 재무계획[84]상 계획에 비하여 2017년 기준 1.7조원의 추가 감축안을 내어놓았다.

감축계획의 내용을 살펴보면 2013년 중장기 재무계획과 2014년 계획의 2017년 부채 대비 감축 누계 8.0조원 중 7.2조원을 자산매각이 차지하고 있다. 철도공사 부채감축계획의 문제점은 무엇보다도 사업조정이 전혀 포함되어 있지 않다는 점이다. 철도는 장거리 교통에 유리한 수단임에도 수익성이 나지 않는 단거리 지방노선이 아직도 운영되고 있다.[85] 장거리 노선의 경우에도 정차역의 수를 줄여야 한다. 승객이 많지 않은 역마다 서게 되면 하루에 가능한 운행 횟수가 줄고 속도와 에너지 효율도 떨어진다. 대도시를 오가는 승객이 가장 많은데 열차 속도가 느려지면 승객은 열차 대신 고속버스를 선택하게 된다. 이용객이 적은 역은 수입은 낮은 반면 최소한의 유지비용은 소요되므로 적자를 유발하게 된다. 그래도 벽지 주민에게 열차 외 다른 교통수단이 없다면 이용객이 적은 역이라도 유지해야 할 것이다. 그러나 대부분 민간의 버스가 있다. 수익성이 낮아 버스 운행이 어렵다면 기업에 보조금을 주어 버스 운행을 늘리면 된다.[86] 버스 운행에 대한 보조금이 단거리 철도노선이나 적자 역을 유지하는 것보다 국민적 비용이 훨씬 적고 주민에게도 편리한 방법이다. 일부의 적자노선과 상당수의 적자 역은 폐지되어야 한다.[87] 이러한 당위성에도 불구하고 구조조정을 겪어야 하는 코레일과 지역 내 철도역의 존치를 바라는 국회의원들로 인해 적자노선 및 적자 역의 폐지는 그 진척이 매우 미미하다.

사업조정과 관련되어 있긴 하나 인력감축계획이 없는 것도 문제이다. 현재 흑자가 나는 고속철도의 인건비 비중은 21.3%이나 적자가 많은 일반철

---

84 철도공사의 중장기 재무계획에 대해 국회예산정책처(2013)는 자산매각 가격을 과도하게 높게 책정하였다는 지적을 하고 있다.

85 진해선(21km), 대구선(29km), 정선선(45.9km), 경북선(80.7km)이 대표적이다.

86 지금도 낙도에 대한 배편 운행은 가장 낮은 보조금을 요구하는 민간 선사에 맡기고 있다.

87 적자노선에 대해서는 새로운 상품개발을 통해 흑자노선으로 전환하는 노력을 선행해야 한다.

〈표 4-24〉 철도공사의 연도별 부채감축계획 비교

(단위: 조원)

	2012(실적)	2013	2014	2015	2016	2017
정상영업 상황	14.3	18.0	19.0	18.6	19.8	21.0
중장기 재무계획	14.3	17.9	18.5	13.6	14.2	14.7
1차 감축규모(a)	0	0.1	0.4	5.0	5.6	6.3
부채감축계획	14.3	17.4	15.5	13.8	14.3	13.0
2차 감축규모(b)	0	0.5	3.0	−0.3	−0.1	1.7
누계 감축규모(c=a+b)	0	0.6	3.5	4.8	5.5	8.0

자료: 철도공사, 「부채감축 세부실행계획」, 2014. 7.

〈표 4-25〉 철도공사 부채감축계획의 내용

(단위: 억원)

	중장기 재무계획 (a)	추가 감축계획 (b)	누계 감축계획 (c)	2013	2014		2015	2016	2017
					1~8월	9~12월			
1. 사업조정	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. 자산매각	47,831	24,466	72,297	0	432	31,190	18,364	2,044	20,267
3. 원가절감	2,643	5,885	8,528	1,302	403	537	1,234	2,195	2,857
4. 수익창출	6,443	−1,359	5,084	−118	144	233	397	2,196	2,232
5. 금융기법	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6. 기 타	5,656	−12,033	−6,377	4,600	−889	−2,677	−7,134	416	−693
합 계	62,573	16,959	79,532	5,784	90	29,283	12,861	6,851	24,663

자료: 철도공사, 「부채감축 세부실행계획」, 2014. 7.

도와 화물의 경우에는 인건비 비중이 48%를 넘고 있다.[88] 부문별로 인건비가 운송수입을 초과하는 상황도 종종 발생하고 있다.[89] 지역본부는 17개에

88 영동선의 안인역은 연간 수입이 1백만원이나 역장을 포함하여 10명이 일하고 있어 6.7억원의 인건비가 소요되고 있다. 태백선 쌍용역은 1,400만원의 연간 수입을 위해 17명이 일하고 있어 11.4억원의 인건비가 소요되고 있다. 역장 1명에 부역장 2명, 역무원 3명인 역도 있으며 역장 2명에 부역장 2명, 역무원 6명인 역도 있다(새누리당 공기업혁신특위 자료[2014b]).

89 2011년 물류부문의 인건비는 운송수입의 1.02배였다(새누리당 공기업혁신 특위자료[2014b]).

달하며 노동생산성은 공기업 중 늘 최하위권에 속하고 있다. 이와 같이 적자노선과 적자 역을 폐지하는 것만으로는 철도의 문제가 해결되지 않는다. 과도한 인건비와 유지보수비를 효율화하는 방안을 찾아야 한다.

3. 철도공사의 부채 해결방안

철도공사에 경영효율화의 압력은 어떻게 줄 수 있는가? 철도공사는 경영평가에서 대체로 낮은 성적을 받아 왔다.[90] 경영평가를 2005년부터 받기 시작한 점을 감안하면 시간이 갈수록 나아져야 하는데, 평가 결과는 2011년 이후 오히려 나빠지는 추세이며 경영의 효율성도 개선되지 않고 있다. 경영평가는 최소한 철도공사에는 그다지 효과적인 수단이 아닌 것이다.

정부가 인력감축 등 경영효율화를 강제하기도 했다. 코레일은 2005년 공사로 전환된 이후 2006년과 2008년에 경영개선대책을 마련하였으나 정원만을 감축한 채 자연감소에 의존해 왔다. 2006년에도 정원감축, 계열사 감축, 보유자산 매각, 적자 역 정비를 추진했고 2008년에도 정원 추가 감축, 계열사 추가 감축, 보유자산 매각 등을 추진했으나 효과는 미미하였다.

결국 철도산업에 대한 경쟁도입이 유일한 해답이다. 이미 영국, 일본, 독일, 미국 등 선진국에서는 철도에 경쟁을 도입하였으며 그 결과 부채 감소, 요금안정, 서비스 및 안전 향상을 경험하였다.[91] 국토교통부 역시 이를 인식하고 2013년에 긴 논의를 통해 철도구조개편계획을 확정한 바 있다. 그러나 이에 대한 철도공사의 반발이 커서 그나마 〈표 4-26〉에 제시된 계획의 실현도 불투명하다.

〈표 4-26〉과 같은 철도구조개편계획은 현재에 비해 경쟁도입, 회계의 명확한 분리라는 측면에서 진일보한 것이다. 서울발 KTX와 수서발 KTX 간 직접경쟁 효과는 미미할 것이나 비교경쟁(yard-stick competition)의 파급효과가 클 것으로 기대된다. 그러나 현재의 방안은 세부 내용에서 한계

---

90 철도공사의 2008~13년의 경영평가 결과는 B, C, B, C, C, E였다.
91 이재훈(2011), 국토교통부(2012a; 2012b).

〈표 4-26〉 현행 철도구조개편계획

시 기	계 획
2013~14년	수서발 KTX 자회사 설립, 화물을 분리하여 물류자회사 설립
2015~16년	차량정비부문 자회사 분리 및 일부 적자노선 개방
2017년	선로유지보수를 분리하고 코레일은 간선 중심의 지주회사로 전환

가 많아 다음과 같이 내용을 대폭 강화할 필요가 있다.

첫째, 수서발 KTX만이 아니라 모든 운송사업을 자회사로 분리해야 한다. 현재 방안은 운송사업 중 수서발 KTX와 화물만을 자회사로 분리하고 일부 적자노선만 개방한 후 간선 등 대부분의 여객운송을 모두 코레일이 운영하는 것이다. 물론 자회사가 별도의 운송사업자가 될 것이므로 모회사인 코레일과 어느 정도의 경쟁은 가능할 것이나, 코레일과의 공정경쟁이 가능할는지 의문이다. 또한 코레일 운송적자의 가장 큰 부분을 차지하는 일반철도가 경쟁에 전혀 노출되지 않는 것도 문제이다. 일반철도 전체를 하나의 자회사로 하기보다는 노선이 서로 연계되지 않은 몇 개의 자회사로 더 나누어 볼 수 있을 것이다. 몇 개의 자회사로 분리하는 것이 좋은지는 규모의 경제, 경쟁효과 등을 종합 검토하여 판단할 사안이다. 이렇게 되면 코레일은 자회사 간 조정과 공통시설 관리 등에만 전념하는 지주회사로 변신하는 것이다.

둘째, 선로유지보수 기능은 현재 철도시설공단에 속해 있으면서 코레일에 위탁하도록 되어 있으나 이를 철도시설공단으로 회수하는 것이 타당하다. 시설을 담당하는 기관에서 유지보수를 수행하는 것은 운송 자회사 간 중립성을 유지하는 데에도 도움이 된다. 선로유지보수 기능의 자회사 분리가 2017년으로 되어 있으나 1년 앞당겨 구조개편을 경제혁신 3개년계획 기간 중 완수하는 것이 바람직하다고 생각된다.

셋째, 적자노선에 대해 최저보조금 입찰제를 통해 운영자를 선정하는 것은 타당한 방안이나, 그보다는 적자노선을 폐지하고 해당 지역에는 버스에 대한 보조금을 지급하는 노력이 선행되어야 할 것이다. 일반철도까지 모두

자회사 체제로 만들게 되면 철도사업자가 많아져 최저보조금 입찰제를 시행하는 것이 더 쉬워질 것이다.

넷째, 자회사에 대한 매각계획이 필요하다. 현재 코레일은 6개의 계열사[92]와 운영 중인 민자 역사 11개를 포함, 모두 18개 민자 역사의 지분을 가지고 있으며 그 외에도 역세권 개발을 위한 출자회사도 소유하고 있다. 그러나 6개 계열사에서 근무하는 직원은 모두 4,174명으로서 코레일의 출자금을 모두 합하면 8,406억원에 달하는데, 이들로부터 나오는 당기순이익은 모두 합해도 141.6억원에 불과하다(2009년 기준). 또한 민자 역사 역시 철도공사 경영에 거의 도움을 주지 못하고 있다.

보다 장기적인 철도의 미래를 그릴 필요도 있다. 먼저 운송을 담당하는 자회사의 민영화를 검토할 수 있으나, 이는 경쟁도입으로도 상당한 효과를 발휘할 수 있으므로 굳이 무리하게 민영화를 추진할 필요성은 낮아질 것이다. 다만, 상장을 통해 경영의 효율성과 투명성을 제고할 필요가 있다. 또한 현재의 코레일이 운송기능이 없는 순수 지주회사 체제로 개편된 후에는 그 조직을 철도시설공단과 통합하는 것도 고려할 만하다. 그러나 지주회사가 운송기능을 유지한 상태에서 철도시설공단과 지주회사를 통합하는 것은 경쟁을 크게 저해할 것이므로 바람직하지 않다.

제6절 공기업 부채관리를 위한 정책제언

본 연구는 공기업 부채의 유형을 6가지로 나누고, 각 유형별 해결방안을 제시하고 있다. 먼저 1유형은 4대강사업과 같이 국가가 재정지원을 하지 않아 발생한 부채로서 이는 국가재정이 부담하는 것이 원칙이다. 2유형의 부채는 정부의 재정지원도 부족하면서 정부가 민간부문을 활용하지 않아 발생하는 유형인데, LH공사의 임대주택이 대표적인 예이다. 이는 정부의 재정지원 확대와 민간 활용으로 풀어야 한다. 3유형의 부채는 정부가 공공요

92 코레일유통(주), 코레일로지스(주), 코레일관광개발(주), 코레일네트웍스(주), 코레일테크(주), 코레일공항철도(주).

금을 낮게 유지하여 발생한 부채로서 철저한 원가산정을 바탕으로 부채를 유발하지 않는 수준의 공공요금을 책정해야 할 것이다. 그러기 위해서는 요금정상화를 위한 정치경제학적 기반을 마련하는 것이 중요하다. 4유형은 철도공사의 부채와 같이 정부의 책임과 공기업의 방만성 등이 결합된 복합적 유형으로서 전반적인 경쟁도입이 이를 해결하는 최선의 방책이다. 5유형은 정부도 민간을 활용하지 않은 책임이 있는 반면 공기업도 잘못된 투자결정으로 부채를 초래한 사례로서 해외자원개발이 이에 해당한다. 이 경우에는 민간의 역할을 확대하는 반면 공기업의 역할을 제한하고 책임성을 강화해야 한다. 끝으로 6유형은 고유사업이 아닌 비핵심 사업으로 진출하여 발생한 부채로서 사업 중단 내지 축소를 검토해야 한다.

위의 유형 중 2008~12년 기간 동안 금융부채 증가를 주도한 것은 2유형, 5유형인 것으로 나타났다. 정부와 공기업의 책임으로 나누어 살펴보면 최근 부채 증가의 58.7%는 정부에 대부분의 책임이 있는 것으로 분석되며 38.4%는 정부와 공기업의 공동책임인 것으로 나타났다. 부채를 유발하는 정부 책임 중 가장 중요한 요인은 경쟁 미도입이나 민간의 미활용에 있다. 따라서 부채문제의 가장 중요한 해결방법은 공기업이 독점하는 시장에 경쟁을 도입하거나 민간에 그 역할을 맡겨야 한다는 것이다.

본 장은 공기업 부채 중 2, 3, 4유형의 대표 사례를 주요 분석대상으로 하고 있다.[93] 2유형 부채의 대표격인 LH공사의 경우에는 공공임대주택사업을 단계적으로 축소하고 임대료를 현실화하여 민간에 의한 공급을 활성화하는 대신 저소득층에 대한 주거급여를 확대하는 방안을 제시하고 있다. 3유형인 한국전력의 부채문제 해결을 위해서는 공공요금 원가에 대한 철저한 검증과 함께 요금수준을 현실화할 필요성을 제기하였다. 4유형인 철도공사 부채문제의 해결을 위해서는 보다 철저한 경쟁도입을 하는 동시에 적자노선과 적자 역을 폐지하는 방안을 제시하고 있다.

기존에 발생한 부채를 해소하기 위해 각 공기업은 사업조정, 자산매각, 원가절감, 수익창출, 금융기법 등을 동원하여 많은 노력을 하고 있다. 공기

93 5유형의 대표 사례인 광물자원공사 부채에 대한 분석은 박진・허경선・조성봉(2013)의 pp.192~202를 참조하라.

업의 이러한 노력에 맞추어 정부도 정책사업으로 인한 부채에 대해서는 재정투입 내지는 증자를 한다는 원칙을 천명해야 한다. 사업별로 정부와 공기업 간 책임소재를 엄격하게 밝히고 그에 따라 사업의 재원을 마련하는 제도가 정착되어야 한다. 각 공기업의 부채 해소 노력 중 가장 미진한 것은 물론 사업조정이다. 이는 공기업의 역할 축소에 그치지 않고 주무부처의 기능 축소로 연결될 수 있는 파급력이 큰 과제이다.

그러나 공기업의 부채는 이러한 사업조정, 나아가 기능조정 없이는 해결될 수 없다. 공기업 부채는 결국 공기업의 기능과잉에서 유래하기 때문이다. 하지 말아야 할 일을 하고, 할 일은 너무 과도하거나 잘못된 방법으로 하기 때문에 부채가 발생하는 것이다. 공기업 부채는 국가재정에 대한 부담일 뿐더러 나아가 공공부문의 경쟁력 약화와 경제 전반의 활력을 저하시킨다. 우선 기능과잉은 독점체제, 민간영역 침해로 시장경쟁을 약화시켜 현 정부가 강조하는 창조경제에도 역행한다. 낮은 공공요금, 과잉투자, 중복사업은 자원낭비를 초래하고 있다. 진흥기능 과잉은 경제주체의 자립의지를 약화시키고 대정부 의존을 심화시킨다. 공기업이 시장을 대신하여 자원을 배분하는 과정에서 비효율과 담합이 발생할 수도 있다. 우리의 경우 금융이 취약하다는 지적은 어제 오늘의 이야기가 아닌데, 결국 공공부문이 금융부문을 대신하여 자원배분 기능을 수행한 것이 가장 큰 배경이라고 생각된다. 공기업의 부채문제를 해결하기 위해서는 공공부문 전반의 기능과 사업을 축소할 필요가 있다.

공기업 기능과잉은 결국 우리 모두가 참여하여 조장하고 있다. 정치권은 임기 중 정책과제를 달성하고자 공기업의 기능을 확대하고자 한다. 4대강, 보금자리주택, 해외자원개발이 그 예이다. 주무부처는 공기업의 기능을 통해 부처의 영향력을 확대하고 퇴임 후 자리를 확보하고자 한다. 공기업 역시 사업 확대에 따라 예산과 조직이 늘면 승진이 빨라진다는 기대를 한다. 공기업판 '파킨슨의 법칙'이라고 할 수 있다. 이런 점에서 정부 정책사업에 의한 부채의 경우에도 공기업이 일방적인 피해자라고 하기는 어렵다. 공기업도 조직 확대 등 일정한 수혜를 입었기 때문이다. 끝으로 국민과 기업도 사업의 확대에 따라 하청 및 고용기회가 증가하는 등 사업의 수혜자이다.

결국 공기업 부채는 정치권–정부–공기업–국민 4자담합의 결과로서 그 피해자는 미래 세대이다.

현행 사업을 그대로 유지하면서 일부 규모를 축소하는 것으로는 부채문제를 해결할 수 없다. 공기업의 과잉기능에 대한 수술이 필요하다. 공기업의 사업과 기능을 근본적으로 재검토하여 공공부문의 역할을 전반적으로 축소하는 개혁이 단행되어야 한다. 그리고 그 수단은 본 연구가 핵심 결론으로 제시하는 바대로 공기업이 독점하고 있는 시장에 경쟁을 도입하거나 민간부문을 활용하는 것이다.[94]

---

94 이러한 개혁은 주무부처에 맡겨서는 안 된다. 공기업의 과잉기능 축소는 부처의 기능 축소로 연결되기 때문이다. 현재의 기획재정부 공공정책국은 공공기관에 대한 관리업무만으로도 일이 넘쳐나 기능조정과 같은 큰 저항을 부를 개혁과제를 추진할 여력이 없다. 청와대의 강력한 추진의지가 뒷받침되는 추진체계를 구성할 필요가 있다는 점을 끝으로 지적하고자 한다.

참고문헌

국토교통부, 「철도운영 경쟁도입 Q&A」, 2012a. 3.

_____, 「KTX 경쟁도입 효과 살펴보니」, 국토교통부 공식 블로그, 2012b. 1. 30.

국회예산정책처, 「2010 회계연도 공공기관 결산평가」, 2011.

_____, 「2013~2017년 공공기관 중장기 재무관리계획 평가」, 2013.

김관영 의원, 「임대아파트, 임차인대표의 구성 단지 절반 이하」, 보도자료, 2013. 10. 28.

김근용・김용순・이용만, 「공공임대주택 공급・관리 현황과 문제점, 그리고 개선방안」, 조만 외, 『임대주택시장의 중장기 발전을 위한 정책과제 연구』, 한국개발연구원, 2014.

김소현, 『공공요금 원가검증의 의의와 과제』, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 2014. 5.

김성태, 「주요 공기업 부채의 장단기 위험요인 평가」, 『경제전망』, 한국개발연구원, 2010.

_____, 「한국전력 재무건전성 제고를 위한 정책제언」, 공공기관연구센터, 2014. 10.

김영신, 「공기업 부채 증가의 문제점 및 시사점– 지속가능성의 관점에서」, KERI 정책제언 12–05, 한국경제연구원, 2012.

김윤덕 의원, 「LH임대주택 부적격 입주 증가, 최근 4년간 723% 급등」, 보도자료, 2014. 8. 26.

김찬수, 『공기업의 재무건전성 및 재정위험 연구』, 감사연구원, 2012.

김홍성・권혁대, 「한국철도공사의 영업손실 해소를 위한 적정 선로사용료 책정에 관한 연구」, 『재무와 회계 정보 저널』, 제12권 제3호, 2012, pp.113~133.

김희국 의원, 「외제차 타고도 기초생활 수급자를 위한 영구임대주택 산다」, 보도자료, 2014. 10. 15.

나성린・박기백・박형수, 『우리나라 정부부채의 지속가능성』, 한국조세재정연구원, 2006.

머니투데이, 「서승환 장관 "민간임대 수익률, 원한 만큼 올리도록 지원"」, 방송,

2014. 12. 17.

박기묵, 「우리나라 공기업의 공익성과 재정건전성에 관한 연구」, 『한국행정논집』, 제23권 제2호, 2011, pp.509~529.

박정수, 「공기업 부채, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?」, 공공기관정책 학술대회, 한국조세재정연구원, 2012.

박정수・허경선, 『공기업 부채관리 사례연구』, 한국조세재정연구원, 2011.

박진, 「공기업・정부・국민의 3자 담합」, 『한국일보』, 기고문, 2009. 08. 24.

박진・허경선・조성봉, 『공공기관의 시장참여 기능 분석』, 한국조세재정연구원, 2013.

박진・최준욱・김지영・허경선, 『공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안』, 한국조세연구원, 2012.

박진희, 『공기업의 부채위험성 진단 및 추정, 공공기관과 국가정책』, 한국조세재정연구원, 2012.

박혁서, 「임대주택시장에 있어서 공공임대주택정책의 역할에 관한 연구– 한국과 일본의 비교분석을 중심으로」, 『한국주거환경학회지』, 2012, pp.1~20.

새누리당 공기업개혁특위, 「한국토지주택공사 정상화 방안」, 2014.

_____, 「에너지공기업 혁신방안」, 2014a.

_____, 「교통 관련 공기업 혁신방인」, 2014b.

옥동석・하윤희, 「정부부채의 추정: 개념, 쟁점 및 향후 과제」, 『규제연구』, 제18권 제1호, 2009, pp.3~37.

이상영・서후석, 「일본 민간 임대주택시장 발전과정의 특성과 그 시사점」, 『한국부동산학회』, 제45권, 2011, pp.222~237.

이재훈, 「철도운송시장의 경쟁도입과 효과」, 철도운송산업 선진화 정책토론회, 2011.

임채성, 「철도 선진국의 선로사용료 현황과 그 시사점」, 『한국철도학회 논문집』, 제11권 제3호, 2008, pp.263~271.

정성호・정창훈, 「공공기관의 재무건전성제고 대안」, 『재정학연구』, 제5권 제2호, 2012, pp.195~232.

정회상・김미애, 『공기업 재무구조 평가와 시사점』, 한국경제연구원, 2014.

조덕훈, 「한국 임대주택 공급정책의 변화과정 연구」, 『한국공간환경학회』, 제46권, 2013, pp.58~101.

조만・이창무, 「고령화・소가족화가 주택시장에 미치는 영향 및 정책시사점 분석」, KDI FOCUS 제39호, 한국개발연구원, 2014.

진미윤, 「국민임대주택 입주자의 소득파악 실태와 향후 개선 방향」, 『주택연구』, 제20권 제3호, 2012, pp.41~76.

철도공사, 「부채감축 세부실행계획」, 기획재정부 제출자료, 2014.

최준욱 외, 『공공기관 부채 및 사업관리』, 한국조세재정연구원, 2010.

통계청, 「가계동향조사」, 각년도.

_____, 「e나라지표」, 각년도.

한국전력, 「부채감축 세부실행계획」, 기획재정부 제출자료, 2014.

허경선 · 박진 · 문창오, 『공공기관 부채의 성격과 원인 분석』, 공공기관연구 13-02, 한국조세재정연구원, 2013.

황성현, 「재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안」, 『재정학연구』, 제4권 제2호, 2011, pp.223~263.

LH공사, 「부채감축 세부실행계획」, 기획재정부 제출자료, 2014.

Cho, Sung Bong, "Increase Rate Only After Election?" mimeo, 2012.

Osborne and Plastrik, *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, Jossey-Bass, 2000.

관련 자료

강명구 · 김경민 · 김진유 · 김현수 · 최창규, 「국토도시분야 국가공기업의 바람직한 선진화방안」, 『도시정보』, 제336권, 2010, pp.3~14.

권대철 · 최막중, 「공공임대주택의 유형별 소비효율성: 건설, 매입, 전세임대주택을 중심으로」, 『주택연구』, 제20권 제2호, 2012, pp.103~124.

국토교통부, 「철도산업 발전방안」, 2013. 6.

기획재정부, 『공공기관 부채정보 공개 의의와 주요 내용』, 2013.

김연규, 「철도산업의 경쟁력 확보를 위한 제2차 철도구조개혁의 시행」, 『철도저널』, 제11권 제1호, 2008.

김준기, 「전력산업 구조개편에 따른 정책적 과제: 규제체제를 중심으로」, 『공기업논총』, 제13권 제1호, 2001, pp.25~47.

김행종 · 오정석, 「공공임대주택의 효율적인 관리방안에 관한 소고-서울시 공공임대주택을 중심으로」, 『한국지적학회지』, 제24권 제1호, 2008, pp.37~45.

김홍성, 「국제비교를 통한 한국철도공사의 영업손실 해소를 위한 요인 분석」, 박사학위논문, 목원대학교, 2012.

박원・김태영, 「공기업과 준정부기관의 재무특성에 따른 경영성과와 이익조정에 관한 연구」, 박사학위논문, 위덕대학교, 2013.

백승주・이상훈, 「독일 주택건설지원 및 공공임대주택관리제도의 시사점 고찰」, 『토지공법연구』, 제39집, 사단법인 한국토지공법학회, 2008.

성명준・서선덕, 「철도구조개혁 성과분석: 운영비용을 중심으로」, 『한국철도학회』, Vol. 2009, No. 5, 2009.

송동수, 「공공임대주택의 현황과 법적 검토」, 『토지공법연구』, 제58집, 사단법인 한국토지공법학회 2012.

신철우, 「한국의 전력산업 구조개편에 관한 연구」, 『산업경영연구』, 제27권 제3호, 2004, pp.143~166.

신호영・이옥진, 「한국전력 발전부문 분할의 효율성 측정」, 『경영교육연구』, 제62권, 2010, pp.339~361.

여경수, 「유럽연합 사회주택법제가 임대주택법제에 주는 시사점」, 『한국부동산학회』, 제41권, 2010, pp.169~183.

우윤석, 「끝나지 않은 철도 구조개혁-상하 분리를 중심으로 한 평가와 향후 정책방향」, 『한국정책학회보』, 제22권 2호, 2013, pp.65~121.

이유수・김남일・전용일, 「전력산업에 대한 규제개혁의 가격 및 생산성 효과에 관한 실증적 연구」, 『에너지경제연구원』, Vol. 2005, No.12, 2005.

이은경, 「공공기관 금융부채 조달 한도와 의사결정체계의 문제점과 개선과제」, 사업평가 현안분석 제36호, 국회예산정책처, 2012.

이은경・안옥진・전수연, 「금융부채 과다 공공기관의 재무 및 사업관리의 문제점과 개선과제」, 공공기관평가 10-02, 국회예산정책처, 2010.

이장균・정지형・백종인・반영운, 「다가구매입임대주택과 전세임대주택의 주거만족도 결정요인 비교분석-대전지역을 중심으로」, 『한국부동산학회』, 제41권, 2010, pp.50~57.

이재삼・정회근, 「임대주택 관리 규약에 있어서 임대주택의 관리・운영의 개선방안에 관한연구」, 『토지공법연구』, 제60집, 사단법인 한국토지공법학회, 2013.

이종호, 「철도구조개혁의 필요성 및 사례연구」, 『산업기술종합연구소』, 제18권, 1999, pp.239~262.

전해정, 「주택매매, 임대시장 가격결정요인 분석 및 정책적 시사점에 관한 연구」,

『한국정책분석평가학회』, 제23권 제1호, 2013, pp.269~292.
조만 외, 『임대주택시장의 중장기 발전을 위한 정책과제 연구』, 한국개발연구원, 2014.
조성봉・조인구, 「전력사업 구조개편에 따른 전력시장 역할의 검토」, 『한국경제연구원』, 제11권 제2호, 2002, pp.11~92.
조택・이창균, 「공공기관 경영평가 지표의 타당성에 관한 연구-계량평가지표를 중심으로」, 『사회과학 연구논총』, 제24권, 2010, pp.239~270.
조한필・이성환, 「한국철도의 효율적인 경영과 민영화」, 『한국물류학회』, 제22권 제5호, 2012, pp.211~231.
주영, 「국민임대주택 공급의 성과분석에 관한 소고: 관리측면을 중심으로」, 『주택연구』, 제20권 제1호, pp.157~178.
최은희・이종권・김수진, 「국민임대주택 입주에 따른 주거개선효과: 주거비 부담 수준 비교를 중심으로」, 『주택연구』, 제19권 제3호, pp.123~147.

제5장

건전재정을 위한 재정준칙의 도입방향

백 웅 기 (상명대학교)

제1절 서 론

저출산・고령화에 따른 복지지출의 증가, 투자부진 및 경제활동인구의 감소 등에 따른 잠재성장률의 둔화, 경기부진 장기화에 따른 세수 부족 등을 감안할 때 우리나라의 재정건전성은 중장기적으로 악화될 가능성이 크다. 재정건전성은 궁극적으로 재정의 지속가능성[1]을 염두에 두고 접근해야 한다. 재정건전성을 확립하기 위해서는 중장기적으로 재정수지를 균형 또는 흑자로 유지해야 하며, 국가채무도 적정 수준에서 관리해야 한다. 뿐만 아니라 공공부문 전체에 대한 재정건전성을 확립하기 위해서는 이에 대한 부채 관리 역시 중요하다.

재정수지나 국가채무를 적정 수준으로 관리하기 위해서는 무엇보다 먼저 정부의 재정 투명성과 책무성이 전제되어야 한다.[2] 재정 투명성이 낮은 국가는 재정통계부터 재정운용에 이르기까지 자국민은 물론 국제사회의 신뢰

1 '지속가능한 재정'이란 정부의 채무수준이 현재 또는 미래에 상환이 불가능한 이자비용을 수반하지 않는 상태를 말한다.

2 곽관훈(2006)은 재정 투명성을 '일반 국민들에게 재정에 관련된 모든 정보를 시의적절하고 체계적으로 완전히 공개하는 것'이라고 정의했으며, 김명숙(2004)은 정부의 책무성을 '정부가 수행한 과제를 그 수행을 수정할 수 있는 권위를 가지고 있는 사람이나 기관에서 보고해야 하는 의무와 관련된 과정'이라고 정의하였다.

를 얻기 어렵다. 정부의 책무성 역시 재정건전성 확립을 위해서 꼭 필요한 덕목이다. 책무성이 부족한 정부가 재정건전화를 위해 고통스러울 수도 있는 증세 혹은 세출 축소 등의 과정들을 일관성 있게 추진하기란 어렵다. 그렇지만 투명한 정부, 책무성을 갖춘 정부라면 사전에 정해 놓은 재정목표를 달성하기 위해 적절한 전략을 강구함으로써 큰 어려움 없이 재정건전화를 달성할 수 있을 것이다.

그러나 재정정책을 추진하는 동안 극심한 경기침체나 경제위기가 발생한다면 문제는 달라진다. 경제성장률이 낮아져서 세입이 감소하는 반면에 경기침체에서 벗어나기 위한 세출은 증가함으로써 재정건전성이 악화되기 때문이다. 이 시기의 최선책은 정부가 경기침체 극복에 최우선의 목표를 두고 재정을 운용하되, 경기가 회복된 직후에는 재빨리 정책방향을 긴축 기조로 전환하는 것이다. 그러나 경기가 회복된 후에는 정부가 재정흑자를 시현해야 할 유인이 부족하기 때문에 최선책을 시행하기가 쉽지 않다. 그렇지 않아도 장기간 극심한 침체에 시달렸는데 회복하자마자 또다시 인기 없는 긴축정책을 강행한다는 것이 정부로서는 상당히 부담스러울 것이다. 그 결과 경기가 회복된 후에도 재정적자가 발생하고 국가채무가 증가하는 경향을 보인다.

정부가 스스로 정해 놓은 재정목표를 잘 지킨다면 경기침체에 유연하게 대처하면서도 재정건전성을 확립할 수 있지만 현실적으로는 쉽지 않다. 차선책은 강제성이 있는 재정준칙을 도입함으로써 재정목표를 달성하는 것이다.[3] 재정준칙이란 재정건전화를 위해 강제성을 부여하는 대신 유연성을 희생하는 방식을 말한다. 우리나라는 「2010~2014년 국가재정운용계획」을 수립하면서 암묵적 준칙을 도입하였다. 암묵적 준칙은 법제화된 것이 아니기 때문에 명시적 준칙보다 강제성은 다소 약하지만 유연성은 더 강한 특성이 있다. 정부가 2010년에 도입한 암묵적 준칙의 내용은 "재정수지 균형을 회복할 때까지 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 2~3%p 더 낮게 유지함

3 정부가 재정건전성을 확립하려는 의지가 부족하다면 국회의 예산심의권을 활용하는 방안도 고려할 수 있으나, 감액규모에 준하는 규모로 증액이 이루어지는 예산심사의 관행을 볼 때 재정준칙을 대체할 만한 수단은 되지 않는다.

으로써 2014년에 균형재정을 달성한다."는 것이었지만, 2013년에 정권이 교체되면서 목표를 달성하지는 못하였다. 경기회복이 예상보다 저조하자 2013년에 집권한 신정부는 추가경정예산안을 수립하는 등 확장적 재정정책을 시행함에 따라 균형재정의 달성 연도를 2017년으로 연기하였다.

본 연구는 재정건전성을 확립하기 위해서 우리나라가 추진해야 할 재정준칙의 도입방향을 모색하는 데 목적이 있다. 정부는 「2013~2017년 국가재정운용계획」을 수립하면서 재정건전성을 관리하기 위한 방안으로 재정규율의 강화를 명시하였는데, 이를 위해 균형재정 달성 시까지 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지하는 재정총량에 대한 관리정책과 재정수반 법률에 대한 '페이고(PAYGO)'[4] 원칙과 같은 일종의 재정준칙 도입을 검토하겠다고 밝혔다. 새로운 의무지출을 도입할 때 그에 상응하는 세입대책이나 다른 의무지출을 의무적으로 축소하는 것이 최선의 방안인지는 확실하지 않다. 그러나 저성장·고령화가 급속하게 진행되고 있는 현실을 감안한다면 상당한 정도의 강제성을 수반하는 재정준칙을 도입하지 않고서는 중장기적 관점에서 재정건전성을 유지하기가 불가능하다. 이런 점에 착안하여 본 연구는 우리나라에 적합하다고 생각하는 재정준칙의 도입방향을 검토하였다.

논의의 전개를 위해 제2절에서는 재정의 적자편향성과 지속가능성을 살펴보았다. 재정의 적자편향성이란 재정수지가 적자를 발생시키는 경향이 있음을 의미하는 용어로 재정악화의 주범이라고 할 수 있다. 재정의 적자편향성을 바로잡아야 재정건전성의 달성이 가능하다. 제3절에서는 재정준칙의 유형과 이에 따른 재정건전화 효과 및 우리나라의 재정준칙에 관하여 알아보았다. 제4절에서는 IMF가 구축한 재정준칙 DB를 분석함으로써 2013년 말 현재 재정준칙을 도입한 87개국의 준칙 특성을 요약하였으며, 미국, 영국, 독일 등 여러 나라의 재정준칙을 차세대 준칙 중심으로 소개하였다. 제5절은 앞의 논의에 기초하여 우리나라가 재정준칙을 도입할 경우 바람직한

---

4 페이고(paygo)는 재정지출이 수반되는 법안을 새로이 입법하고자 할 때 이에 상응하는 세입의 증가나 법정지출의 감소 등 재원조달 방안이 동시에 법제화되도록 의무화하는 원칙을 말한다.

방향을 논의하였다. 특히 재정준칙의 법제화, 국가재정운용계획에의 반영 방식 및 재정협의회 설립의 필요성을 강조하였으며, 이 과정에서 재정당국과 국회의 역할에 관해서 자세히 논의하였다. 마지막으로 제6절에서 결론을 맺었다.

제2절 재정의 적자편향성과 지속가능성

1. 재정수지와 국가채무

관리대상수지[5]는 통합재정수지와 함께 재정상태를 진단하는 데 자주 활용되고 있다. [그림 5-1]의 관리대상수지는 통합재정수지와는 달리 1988년부터 2013년까지 1988년, 2002년, 2003년, 2007년을 제외하고는 모두 적자를 기록하였다. 즉, 최근 25년 동안 우리나라의 재정수지는 뚜렷한 적자편향성을 보였다. 특히 경제위기가 발생했던 1998년과 2009년에는 관리대상수지 적자규모가 GDP의 4~5%에 달할 정도로 커지기도 하였다.

관리대상수지는 그 구성항목인 수입과 지출이 모두 경기변동의 영향을 많이 받기 때문에, 한 해보다는 여러 해의 추세 변화를 고려해야만 중기적으로 재정건전성을 판단할 수 있다. 비록 어느 특정 해의 관리대상수지가 적자를 시현했다고 할지라도 그 이후 복원력을 보임으로써 흑자 추세로 전환되었다면 구조적으로 재정건전성 문제는 없다고 판단해야 할 것이다. 그러나 의무지출이 신설됨으로써 관리대상수지가 흑자로 전환될 복원력을 상실했다면 재정건전성에 구조적인 문제가 발생했다고 할 수 있다.

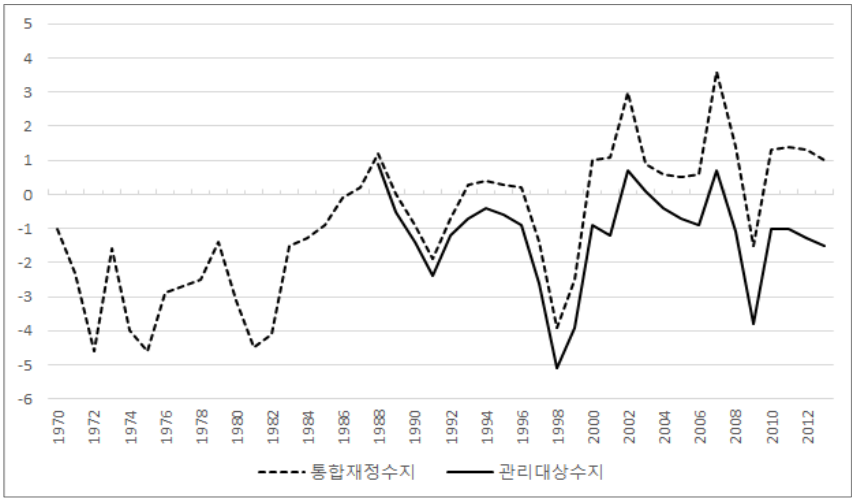
재정수지와 더불어 재정건전성을 판단할 수 있는 다른 지표로는 국가채

---

5 통합재정수지에서 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해보상보험 및 예방기금, 고용보험기금 등 사회보장성기금 수지를 제외한 관리대상수지는 1988년에 국민연금 제도가 상시근로자 10인 이상 사업장을 대상으로 처음 시행된 이후 작성되기 시작했다. 2000년 이후에 통합재정수지와 관리대상수지 간 격차는 GDP의 2%에 달하고 있어 통합재정수지만으로는 재정상태를 판단하기 어렵다.

[그림 5-1] GDP에 대한 통합재정수지와 관리대상수지 비율

(단위: %)



주: 중앙정부 기준. 2004~09년 자료는 공자기금과 외평기금 간의 이자거래를 금융활동의 일환으로 판단하여 제거한 수치임.
자료: 기획재정부, 「재정통계」.

무(D1)가 있다.[6] 국가재정법에 따르면 '국가채무'란 국가(중앙정부)의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무로 국채, 차입금, 국고채무부담행위를 포함한다. 그러나 이 세 가지만으로는 재정건전성을 정확하게 판단하기 어렵기 때문에 공공부문 전체의 부채도 참고할 필요가 있다.

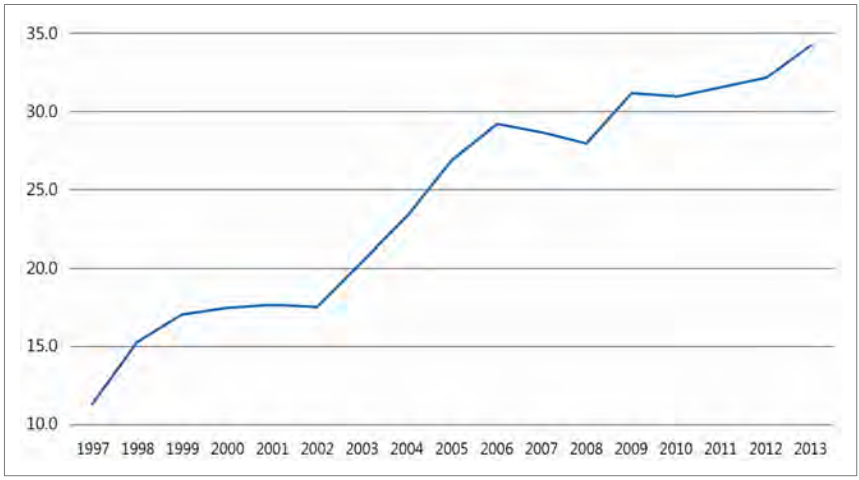
[그림 5-2]에 나타난 국가채무는 1997년 이후 일부 기간에만 안정적이었을 뿐 추세적으로 증가하고 있는 모습이어서 재정건전성은 계속 악화되고 있는 중이다. 1997~2013년 국가채무의 연평균 증가율은 약 14%에 이른다. 이렇게 빠른 증가속도는 OECD 통계에서도 확인 가능하다. [그림 5-3]은 1998~2013년 기간 중 OECD 국가의 일반정부 기준 GDP 대비 부채 비율의 증가율인데 우리나라는 룩셈부르크 다음으로 가장 빠르다.[7] GDP에 대

6 「국가재정법」상의 국가채무와는 달리 기획재정부가 발표하는 국가채무에는 지방정부의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무도 포함되어 있다. 이렇게 하는 것은 재정관리의 목적 때문이다.

7 OECD 국가의 일반정부 부채 통계는 대부분 1998년부터 존재하기 때문에 [그림 5-3]은 1998~2013년의 통계에 기초했다. 그러나 외환위기가 발생했던 1997년부터 보면 우리

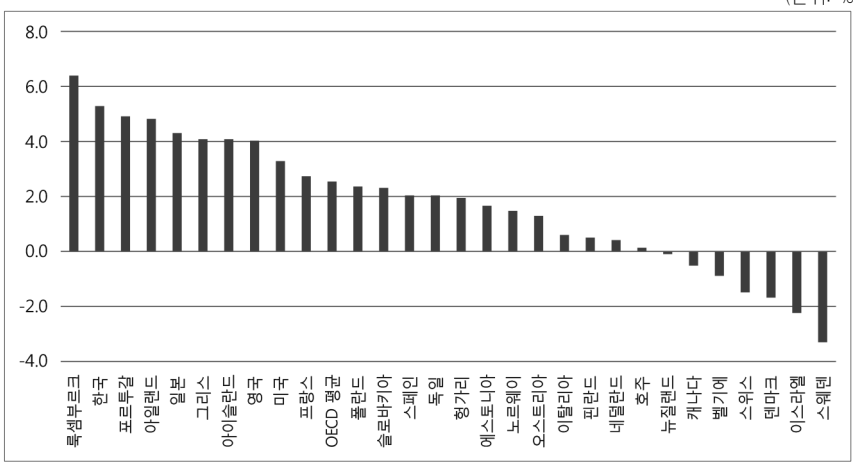
[그림 5-2] GDP에 대한 국가채무 비율

(단위: %)



[그림 5-3] GDP에 대한 일반정부 부채비율의 연평균 증가율: 1998~2013년

(단위: %)



자료: OECD, *Economic Outlook Annex*, Table 32, 2014.

한 상대적 규모로 본 국가채무는 1997년에 GDP의 11.4%에 불과했으나, 2013년에는 GDP의 34.3%로 세 배가량 불어났다. 우리나라의 국가채무가 이처럼

나라의 부채 증가속도가 룩셈부르크보다 더 빠르다.

빠르게 증가한 것은 재정의 적자편향성이 주원인이라고 할 수 있다.

2. 공공부문 부채

앞 절에서 확인한 국가채무(D1)는 중앙정부와 지방정부가 부담하는 확정된 금전채무만 계상하기 때문에 공공부문 전체의 재정건전성을 파악하기에는 한계가 있다. 이에 따라 비금융공기업 부채처럼 향후 정부의 재정부담으로 전이될 가능성이 있는 공공부문 부채(D3)를 전반적으로 파악함으로써 재정건전성 판단을 위한 보조지표로 활용하는 것이 바람직하다. 일반정부와 마찬가지로 비금융공기업의 적자편향성이 클수록 공공부문 부채의 증가속도는 빨라진다.

정부는 2014년 2월에 국정과제의 실현과 '정부 3.0'의 추진 등 공공부문의 투명성을 제고하기 위해서 D3를 산출하여 공표하였는데, 이 지표는 공공부문의 재정위험을 선제적으로 관리하기 위한 목적으로도 활용이 가능하다. 다만, 공공부문 부채는 원 자료의 한계로 인해서 2011~13년에 대해서만 통계가 산출되어 있기 때문에 시계열 분석이나 적자편향성을 파악하기 위한 목적으로는 적절하지 않다.

통계를 보면 2013년의 D3는 898.7조원으로 GDP의 62.9%이며 2011년의 D3인 753.3조원(GDP의 56.5%)보다 145.4조원(GDP의 6.4%p)이 증가했다. 같은 기간 중에 GDP에 대한 D1 비율이 2.7%p 증가한 것에 비하면 D3의 증가속도는 매우 빠른 편이어서 공공부문 부채 및 적자에 대한 관리가 필요하다. 재정건전성 관리를 위해서 D3는 중요한 통계이기는 하지만, OECD 국가 중에서는 멕시코, 캐나다, 호주 등 극히 일부 국가에서만 집계하고 있는 데다가 IMF의 가이드북에도 불구하고 부채 기준이 국가마다 달라서 비교하기가 어렵다는 한계점이 있다(표 5-1 참조).[8] 그럼에도 불구하고 우리나라 비금융공기업의 부채규모가 다른 선진국에 비해 크다는 점을 감안한다면 정부는 D3에 유념하여 재정건전성을 관리해야 할 것이다.[9]

---

8 공공부문 부채 통계의 가이드북은 IMF(2013b)를 참조할 수 있다.

〈표 5-1〉 GDP 대비 공공부문 총부채

(단위: %)

	2010:I	2011:I	2012:I	2013:I	2014:I
멕시코	36.3	35.7	37.5	38.4	42.9
캐나다	155.4	154.7	156.2	158.3	156.3
호주	70.2	72.8	76.8	89.7	90.3
한국	–	–	56.5	59.6	62.9

주: 1) DB에는 슬로바키아 공화국의 공공부문 총부채가 포함되어 있지만 비금융공기업과 금융공기업 데이터가 누락되어 일반정부 총부채와 동일하기 때문에 위 표에서는 생략하였음.
2) 한국은 2014년 2월과 12월에 정부가 발표한 D3임. 우리나라는 분기별로 발표하지 않기 때문에 전년 말 기준임.

자료: OECD, Stat. Extracts, 2014. 10.

국가 간 D3의 비교가 어렵다면 국가 간 비교를 위해서는 D1에 중앙정부와 지방정부의 비영리 공공기관 부채를 합한 일반정부 부채(D2)를 활용하는 대안을 택할 수밖에 없다. 우리나라의 2013년 D2는 565.6조원으로 GDP의 39.6%였다. 이런 정도의 부채비율은 주요 선진국에 비해서는 낮은 편이라고 할 수 있지만 D1과 유사하게 증가속도는 상당히 빠른 편이다. 2013년의 D2는 2011년의 D2인 459.2조원(GDP의 34.5%)보다 106.4조원(5.1%p)이 증가하였는데 이는 D1의 증가폭인 2.7%p보다 훨씬 크다. 이는 비영리 공공기관 부채에 대한 특별한 관리가 필요함을 시사하는 부분이다. 결론적으로 우리나라의 최근 D3와 D2는 D1보다 빠르게 증가하는 경향을 보이고 있어서 재정건전성을 강화하기 위해서는 중앙정부와 지방정부뿐만 아니라 사회보장성기금 및 공기업을 포함한 공공부문 전반에 대해서도 안정적인 부채관리가 필요함을 시사한다.

3. 재정의 지속가능성

세계에서 가장 빠른 고령화를 보이고 있는 우리나라의 재정이 과연 지속

9 최준욱(2014)에 의하면 2012년 기준 295개 공공기관 부채의 GDP 대비 비율은 38.8%에 달하는 반면에, OECD 국가 중 캐나다는 14.2%, 포르투갈은 12.9%, 호주는 9.0%, 멕시코는 5.4%, 영국은 2.2%라고 밝혔다.

가능할까? 이 질문에 대해서 연구자들은 Bohn(1998)과 Blanchard *et al.*(1990)의 방식을 주로 활용한다. 본 절에서는 박종규 외(2012)의 분석방법과 결과를 간단하게 소개한다.

박종규 외(2012)는 재정의 지속가능성을 판단하기 위해 2060년까지 국가채무의 기준선 전망을 제시하였으며, 이에 기초하여 재정의 지속가능성을 판단하였다. 분석 결과, 2012년에 GDP의 34.2%이던 국가채무는 2060년에 218.6%까지 높아질 것으로 전망되었다. 이는 주로 인구고령화와 국가채무 누증에 따른 이자비용의 증가에 기인한 결과이다. 전망기간을 연장할 경우 저자들은 2060년 이후에도 국가채무의 상환능력은 지속적으로 저하할 것이라고 판단하였다.

이러한 장기재정전망하에서 재정이 지속가능한지 여부를 가리기 위해 박종규 외(2012)는 Bohn(1998)과 Blanchard *et al.*(1990) 방식을 각각 적용하였다. Bohn의 검정법은 기초재정수지를 채무수준의 함수라고 보는 데서 출발한다. GDP 대비 국가채무 비율을 GDP 대비 기초재정수지 비율에 회귀하였을 때 추정계수가 양(+)이라면 국가채무가 늘어날 경우에 기초재정수지를 개선하는 방향으로 정책대응이 가시화되는 것으로 보아 재정은 지속가능하다고 판단하는 방식이다. 그렇지만 추정계수가 음(−)으로 추정되면 국가채무가 늘어나더라도 기초재정수지를 개선시키려는 정책대응이 관찰되지 않는다고 보아 재정은 지속 불가능한 것으로 판단한다.

박종규 외(2012)는 Bohn의 검정을 통하여 재정의 지속가능성을 유지하는 기간은 2033년까지이며, 2034년부터는 국가채무의 추정계수가 음수로 추정되어 지속가능성을 상실할 것이라고 예측하였다.[10] 통계적 유의성을 고려한다면 2031년부터는 유의수준 10%에서 지속가능성이 의심되며 유의수준 1%에서는 2039년부터 지속가능성을 상실할 것으로 추정하였다.

Blanchard *et al.*(1990) 방식의 출발점은 재정의 지속가능성을 검정하기 위한 격차지표의 도출이다. 이 지표는 일정 기간 동안(검정기간)에 지속가능하기 위한 GDP 대비 세입 비율과 현재 세입 비율의 차이로 정의된다.

---

10 한편, 김대철 외(2014)는 Bohn의 검정 결과 2033년까지는 재정이 지속가능하지만 그 후에는 대규모 세입확충이나 정부지출 삭감 등이 필요하다고 분석하였다.

Blanchard *et al.*(1990)은 검정기간을 1년(단기), 5년(중기), 40년(장기)으로 구분한 후 각각에 대해 단기격차, 중기격차, 장기격차라고 명명하였다. 만약 각 격차의 측정값이 음(−)으로 나온다면 재정이 지속가능한 것으로 판정하고, 양(+)으로 나온다면 지속가능하지 않은 것으로 판정한다. 양(+)의 값은 향후에 조세를 증가시키거나 지출을 감소시켜야 하는 등의 조치가 필요함을 의미하기 때문이다.

박종규 외(2012)에 의하면 우리나라의 경우 단기격차 분석에서는 재정이 2029년부터 지속가능하지 않으며, 중기격차 분석에서는 2034년부터 지속가능하지 않는 것으로 나타남으로써 Bohn의 검정 결과와 상당히 유사함을 보였다. 우리가 유념해야 할 사항은 Bohn의 검정이나 Blanchard *et al.*의 검정 모두가 2030년대 중반부터 우리나라 재정의 지속가능성에 관해 부정적 결론을 제시하고 있다는 점이다. 이런 결과는 어디까지나 국회예산정책처의 기준선 전망에 기초한 것이기 때문에 앞으로 인구구조와 경제성장률이 변하면 얼마든지 달라질 수 있기는 하다. 그러나 제도 변경을 통해서 문제를 해결할 수도 있다. 본 연구는 재정정책에 대해 직접 제약을 가할 수 있는 재정준칙을 도입함으로써 재정의 지속가능성을 담보하는 편이 바람직하다는 점을 강조한다.

제3절 재정준칙과 재정건전성

재정건전성을 확립하려면 무엇보다 먼저 재정의 적자편향성을 시정해야 한다.[11] 이를 위해 가장 좋은 방안은 정부가 스스로를 규율함으로써 적자에서 벗어나고 재정건전성을 회복하는 것이지만, 정치권의 영향을 많이 받는 정부로서는 그렇게 하기 어려울 뿐만 아니라 유인도 별로 없다. 그보다는 오히려 인기영합적인 정책을 시행함으로써 얻는 이득이 더 크다고 생각하기 때문에 적자편향성을 벗어나기가 매우 어렵다.

---

11 재정의 적자편향성은 세입 부족보다는 지출 편향성(spending bias)에 주로 기인한다.

정부가 적자편향성으로 인해 재정건전성이 계속 악화되고 재정이 지속가능하지 않은 상태에 곧 도달할 것이라고 판단할 경우에는 예산동결이나 지출삭감 등의 비상조치를 취함으로써 파국을 피하려고 노력하지만, 이런 조치들을 이행하는 데 따르는 부담은 결국 국민들이 지게 된다. 이때 정부가 재정준칙을 도입한다면 최선은 아닐지라도 재정정책에 대해 강제적 제약을 부여함으로써 재정건전성을 회복하는 데 도움이 될 수 있다.

1. 문헌연구

본 절에서는 재정준칙에 관한 국내외 대표 문헌을 중심으로 연구동향을 살펴보았다. Kopits and Symansky(1998)와 Schaechter et al.(2012)에 의하면 재정준칙이란 '재정적자, 차입액, 채무와 같은 재정총량에 대해 수치적 한도를 설정함으로써 재정정책에 가하는 항구적 제약'을 말한다. 재정준칙에 관한 문헌은 1990년대 말부터 많이 출간되기 시작했는데 대표적인 해외 연구로는 IMF의 Kopits and Symansky(1998), Schaechter *et al.*(2012)이 있다. 이 분야의 고전이라고 할 수 있는 Kopits and Symansky(1998)는 재정준칙이 재정정책에 대한 제약이라는 점을 강조하기 위해서 '재정정책준칙(fiscal policy rules)'이라는 용어를 사용했으며, 재정준칙의 유형을 균형예산준칙(balanced budget), 적자준칙(deficit rules), 차입준칙(borrowing rule), 채무준칙(debt rule), 준비금준칙(reserve rule) 등으로 구분하였다.

균형예산준칙은 총수입과 총지출이 균형을 이루도록 하는 방식이며, 적자준칙은 GDP에 대한 재정적자 비율에 대해 한도를 설정하는 방식이다. 균형예산준칙의 변형으로는 총수입과 총지출 대신 구조적 재정 수입과 지출이 균형을 이루게 함으로써 재정준칙의 경기순응성을 완화하는 방식 외에도 경상수입과 경상지출이 균형을 이루게 함으로써 자본지출에 대해서는 차입을 허용하는 방식이 있다. 차입준칙은 중앙은행을 포함해서 국내에서는 정부가 차입을 할 수 없게 하는 방식과 차입을 허용하되 과거의 총수입 혹은 총지출의 일정 비율만큼만 허락하는 방식이 있다. 채무준칙은 총부채 혹은 순부채가 GDP의 일정 비율을 넘지 않도록 하는 방식이며, 준비금준

칙은 사회보장기금과 같은 예산 이외의 기금에 대해 연간 지급액의 일정 비율만큼을 준비금으로 적립하게 함으로써 기금 적자에 대비하고자 하는 방식이다.

Schaechter *et al.*(2012)은 Kopits and Symansky(1998)와는 약간 다른 유형들을 제시하였는데, 이 분류가 가장 많이 채용되고 있다. Schaechter *et al.*(2012)은 재정준칙의 유형을 채무준칙(debt rule: DR), 균형예산준칙(budget balance rule: BBR),[12] 지출준칙(expenditure rule: ER), 수입준칙(revenue rule: RR)으로 구분하였는데, 수입준칙이란 총수입에 대해서 최저한도나 최고한도를 설정하는 방식이며, 재정수입을 진작하거나 초과 조세부담을 방지하는 데 효과적이라고 할 수 있다. 세계잉여금이 발생했을 때 처리 방식에 대한 준칙을 수입준칙에 포함시키기도 한다. Schaechter *et al.*(2012)은 차세대 재정준칙이 점점 더 복잡해짐에 따라 발생하는 새로운 과제들을 지적하였다. 예를 들면 경기변동에 대해 조정된 균형예산준칙을 사용함으로써 재정정책을 예전보다 더 안정적으로 운용할 수 있게 되었지만, 산출갭을 정확하게 추계해야 하는 등 준칙의 설계를 훨씬 더욱 정교하게 해야 하는 부담이 생기기도 했다. 이 밖에도 Schaechter *et al.*(2012)은 재정준칙을 설계할 때 준칙이 준수되도록 하기 위해서 재정준칙의 준수 상황을 감시하고 평가하는 기구의 설립을 권장하였다.

Wyplosz(2013)도 Schaechter *et al.*(2012)의 권고와 유사한 주장을 하였다. Wyplosz(2013)는 글로벌 금융위기 이후에 정부부채가 급증한 국가들은 대부분 수십 년 동안 적자편향성이 심하다는 특징이 있다고 지적하였다. 재정규율을 제대로 확립하기 위해서는 '공유지 문제'에서 발생하는 외부성을 내생화해야 하는데, 이를 위해서는 재정준칙의 도입과 독립적 재정협의회의 설립이 필요하다는 점을 강조하였다. 재정준칙과 독립적 재정협의회의 설립이 재정규율을 확립하기 위한 필요충분조건은 아니지만, 이런 제도적 장치가 있다면 큰 도움이 될 수 있다는 점은 분명하다. 재정협의회와 같은 독립적 재정협의회가 있다면 재정준칙이 잘 지켜질 가능성도 커진다. 재정

---

12 구조적 예산균형준칙(structural budget balance rule)도 BBR에 포함될 수 있다.

협의회가 광범위한 재량권을 직접 행사하는 것은 아니지만, 이 위원회가 법제화된 준칙의 적용 여부의 확인과 감시 역할을 함으로써 재정건전성의 확립에 효과가 있다는 주장이다.

최근에 IMF가 발간한 Kinda, Kolerus, Muthoora, and Weber(2013)는 IMF가 구축한 재정준칙 DB에 관한 정보를 국가별로 제공하고 있다. IMF의 재정준칙 DB는 1985년부터 2013년 8월 말까지 87개국이 채용한 준칙에 관한 것으로 중앙정부, 일반정부, 공공부문에 이르기까지 적용 범위를 확대하였다. Kinda *et al.*(2013)도 재정준칙의 유형을 Schaechter *et al.*(2012)과 마찬가지로 균형예산준칙, 채무준칙, 지출준칙, 수입준칙 등 네 가지로 분류하였으며, 개별 준칙에 대해서 법적 근거, 적용 범위, 예외 규정 등을 적시하였다. 또한 준칙의 준수를 감시하는 기관, 다년도에 걸친 지출 상한선 및 재정책임법과 같은 제도적 지원에 관한 정보도 제공하였다. 재정준칙 DB는 3년이 경과한 이후에 준칙의 목표가 바뀌더라도 준칙으로 간주하고 있으며, 중앙정부 이상의 제도단위에 관한 재정준칙과 재정총량만을 포함하고 있다. 마지막으로 실질적(de facto) 준칙보다는 법적(de jure) 준칙에 초점을 맞추어 DB를 구축했다는 점도 특이하다.

재정준칙에 관한 국내 문헌은 주로 2000년대 중반 이후에 발간되었다. 박형수・류덕현(2006)은 재정준칙의 필요성과 도입 방안을 체계적으로 정리한 국내 최초의 연구라고 할 수 있으며 가장 많이 인용되고 있다. 이 연구는 재정준칙의 필요성, 재정준칙의 분류, 재정준칙의 효과, 선진국의 운용 사례, 우리나라의 재정준칙 도입 사례 및 재정준칙의 도입 방안과 함께 고려되어야 할 사항 등을 제시하였다.

김성태(2010)는 재정준칙 도입의 필요성을 실증적으로 검증하고 이를 바탕으로 우리나라에 적합한 재정준칙의 유형 및 제도에 관해 논의하였다. 주요 분석 결과는 다음과 같다. 재정수입과 재정수지는 선거 이듬해에 주기적으로 감소했으며, 부문별 지출에서는 경제 및 보건사회 부문의 지출이 선거 이듬해에 주기적으로 증가하는 경향을 보였다. 저자는 장기재정수지를 추계한 결과, 2050년에는 GDP 대비 국가채무가 141.4%까지 증가함으로써 재정의 지속가능성이 위협받기 때문에 재정준칙이 필요하다고 보았다. 또

한 재정준칙의 운용과 성과평가에 대한 법적 기반을 마련해야 하며, 재정준칙의 목표변수로는 지출 관련 변수가 가장 적합할 것으로 판단하였다. 아울러 중기재정수지준칙도 병행할 필요가 있음을 주장하였다.

마지막으로 홍승현(2012)은 글로벌 경제위기가 발생한 이후 차세대 재정준칙의 특징과 도입 추세 및 관련 이슈를 정리하였다. 이 밖에도 재정준칙과 관련해서 IMF(2013) 및 OECD survey(2007) 등 데이터 및 서베이 자료를 정리하였다. 본 연구의 부록에는 재정준칙의 유형별 특성과 비교, 재정준칙 관련 실증분석, 2011년 SGP 개정 내용 등 최근 자료가 수록되어 있다. 본 연구의 가장 큰 기여는 재정적자의 편향성을 제어하고 GDP에 대한 정부의 채무규모를 적정 수준에서 유지하기 위한 재정준칙의 도입방향을 모색하되, 우리나라의 정치적 특성을 고려한 재정준칙의 설계, 그동안 분석에서 제외되었던 국회의 역할 등을 강조함으로써 보다 현실적인 도입방향을 제시했다는 데 있다.

2. 재정준칙의 유형과 효과

가. 재정준칙의 요건과 유형

재정준칙은 목표변수에 따른 구분[13]이 가장 많이 사용되고 있다. 그러나 어떠한 유형이든지 상관없이 재정준칙은 목표변수에 대한 구체성과 구속력을 가지고 있어야 하며, 수치적 목표가 제시되고 장기간에 걸쳐 적용되어야 한다. 이 기준에 의하면 우리나라가 1997년에 외환위기를 겪으며 IMF로부터 구조기금을 지원받는 조건으로 한시적으로 적용했던 긴축적인 재정계획은 재정준칙에 해당되지 않는다. 재정준칙이 신뢰성 있는 재정운용체계로 작동하기 위해서는 적어도 몇 번의 경기순환을 거쳐야 한다. 이 때문에 일시적으로 재정상황이 악화되어 지출에 대한 상한선을 정하는 등의 특별 조치는 준칙이라고 말하기 어렵다.

---

13 Schaechter *et al.*(2012)이 제시한 네 가지 유형이 목표변수에 따른 구분에 해당한다.

Kopits and Symansky(1998)는 재정준칙의 요건으로서 법적 근거, 총량적 재정목표, 제재조치를 제시하였다. 법적 근거란 준칙이 헌법(constitution), 국제협약(international treaty), 법률(statutory), 정당 간 합의(coalition agreement), 정치적 약속(political commitment)과 같은 형식을 갖추어야 함을 의미하고, 총량적 재정목표란 준칙의 목표가 되는 지출, 재정수지, 국가채무 등의 총량지표의 존재를 말한다. 마지막으로 제재조치란 재정당국이나 초국가준칙의 경우 어떤 국가가 준칙을 준수하지 못했을 때 취하는 조치로 사법적 제재, 금전적 제재, 평판 제재 등을 의미한다. 최근에 도입되고 있는 준칙의 종류는 많지만 어떤 준칙이든지 이런 요건들을 모두 갖추고 시작하는 준칙은 그리 많지 않다. 준칙의 세부내용은 개별 국가의 재정·경제적 여건에 따라서 혹은 운용 중 보완할 필요성에 따라 달라질 수 있다.

재정준칙을 예산편성 단계에서만 적용할지, 집행과정에서도 적용할지 아니면 결산 이후에 준수 여부를 따져서 필요한 경우 제재조치를 적용할지에 따라서도 준칙의 세부내용은 달라진다. 만약 집행과정과 결산 이후에 준칙을 적용한다면, 준칙을 위반할 수밖에 없는 불가피한 상황의 발생에 대비하여 예외 조항을 마련해야 한다. 아울러 상황이 종료된 이후 준칙에로의 복귀를 위한 이행과정 등을 세밀하게 설계해 놓아야 한다. 예외 조항을 적용할 만한 상황이 아니었음에도 불구하고 예산편성 시와는 달리 결산 이후에 준칙을 위반한 사실이 밝혀졌을 경우 제재조치가 명확하게 규정되어 있지 않다면 신뢰성 있는 준칙의 집행이 어려워진다. 따라서 준칙의 세부내용은 다양한 경우의 수를 고려하여 정밀하게 설계되어야 한다.

재정준칙은 특성에 따라 (ⅰ) 명시적 준칙과 암묵적 준칙, (ⅱ) 연성 준칙과 경성 준칙, (ⅲ) 거시적 준칙과 미시적 준칙 등으로 구분한다. 명시적 준칙은 헌법이나 법률에 준칙의 내용이 명시적으로 기술되어 있어 법적 근거가 있는 법제화된 준칙인 반면, 암묵적 준칙은 정부가 법적 근거 없이 내규에 따라 정한 준칙이다. 암묵적 준칙은 명시적 준칙보다 유연한 반면에 강제성이 결여되기 때문에 신뢰를 얻기 어렵다는 문제가 있다. 우리나라가 2010년에 채택한 '균형재정 도달 시까지 수입증가율〉지출증가율+(2~

3%) 유지'도 암묵적 준칙이어서 목표달성 전에 별 문제 없이 준칙을 포기한 것이라고 볼 수 있다.[14] 한편, 연성 준칙은 정치・경제 환경에 따라서 변경할 수 있는 준칙으로 매년 예산안을 채택하기 전에 수정할 수 있는 반면, 경성 준칙은 정치・경제 환경에 따라서 변경할 수 없으며 항구적인 특징이 있다. 마지막으로 거시적 준칙은 지출, 수입, 재정수지, 국가채무 등의 총량에 대한 제한이 있는 준칙인 반면에, 미시적 준칙은 재정의 효율성 및 건전성 제고를 위해 도입한 예비타당성조사제도, 총사업비관리제도 등의 사업별 재정준칙을 말한다.[15] 일반적으로 재정준칙이라고 하면 거시적 준칙을 의미한다. 이 밖에도 다양한 특성을 가진 준칙이 존재할 수 있지만 자세한 논의는 생략한다.

〈표 5-2〉는 홍승현(2012)과 김정미・이강구(2013)가 제시한 재정준칙의 유형으로 균형재정수지준칙, 구조적 재정수지준칙, 채무준칙, 지출준칙, 수입준칙으로 구분할 때 각 준칙의 장단점을 보여주고 있다. 구조적 재정수지준칙도 일종의 재정수지준칙에 해당한다.

균형예산준칙은 운용지침이 명확하며 커뮤니케이션과 감독이 용이하다는 장점이 있지만 경기순응적이어서 경기안정화 기능이 미비되어 있다. 이러한 이유 때문에 최근에 설계가 복잡하지만 구조적 재정수지준칙을 채택하고 있는 국가들이 늘어나고 있다.[16] 구조적 재정수지준칙은 경기대응적이라는 장점이 있지만 경제가 구조적 변화를 겪고 있을 때 구조적 재정수지를 추출하기 어려울 뿐만 아니라 평시에도 인식하기가 어렵기 때문에 감독과 커뮤니케이션에 어려움이 있다. 채무준칙은 커뮤니케이션과 감독에는 용이하지만 재정수지준칙처럼 경기순응적이라는 근본적인 문제점을 갖고 있다. 이에 반하여 지출준칙은 경기대응적이라는 장점이 있지만 세입 제약이 없어서 부채의 유지 가능성과 직접 관련이 없기 때문에 이것만으로는 재정건전화 효과를 보기 어렵다. 마지막으로 수입준칙은 세입 정책을 향상시키고

---

14 2015년 예산안에서는 총수입 증가율이 총지출 증가율보다 낮다.

15 김정미・이강구(2013)는 미시적 준칙을 재정제도로 분류하여 이런 제도들이 효율적으로 운영될 때 재정준칙의 준수가능성이 높아진다고 분석하였다.

16 호주, 포르투갈, 스페인, 영국, 칠레 등의 국가가 이에 해당한다.

〈표 5-2〉 재정준칙별 장단점[17]

준 칙	장 점	단 점
균형재정수지준칙	• 명확한 운용지침 • 부채유지 가능성과 직접 연관 • 커뮤니케이션과 감독 용이	• 경기안정화 기능 미비(경기순응적) • 지표상의 재정수지는 통제불능 요인에 의한 채무 심화 우려(심각한 경기침체가 발생할 경우)
구조적재정수지준칙	• 경기안정화 기능(경기대응적) • 상대적으로 명확한 운용지침 • 부채유지 가능성과 직접 연관 • 예외적 혹은 일시적 요인 감안	• 구조적 경제 변화 시 수정 복잡 • 계산이 복잡하여 커뮤니케이션과 감독이 어려움 • 정부의 재량을 배제하기 위해 예외적 혹은 일시적 요인의 사전 명시
채무준칙	• 부채유지 가능성과 직접 연관 • 커뮤니케이션과 감독 용이	• 경기안정화 기능 미비(경기순응적) • 단기에 대한 명확한 운영지침이 없음(재정정책이 채무비율에 미치는 영향은 즉각적이지 않고 제한적임). • 한시적 조치가 될 수 있음 • 통제불능 요인에 의해 채무 심화 우려
지출준칙	• 명확한 운용지침 • 경기안정화 기능(경기대응적) • 정부규모 조정 용이 • 커뮤니케이션과 감독 용이	• 세입 제약이 없어 부채유지 가능성과 직접 연관 없음. • 지출 한도를 맞추려다 지출 배분에 불필요한 변화가 발생할 수 있음.
수입준칙	• 정부규모 조정 용이 • 세입정책과 세정 향상 • 초과세입의 사용을 방지하는 준칙을 통해서 경기순응적 지출 방지	• 경기안정화 효과 없음(경기순응적). • 지출 제약이 없어 부채유지 가능성과 직접적 연관은 없음(초과수입의 사용을 방지하는 준칙은 예외).

자료: Schaester *et al.*(2012)의 Table 1, 홍승현(2012)의 〈표 1〉, 김정미・이강구(2013)의 〈표 4〉 인용.

정부규모에 대한 조정이 용이한 반면에 경기순응적이라는 본질적인 문제점을 안고 있다. 결국 다섯 가지 준칙은 모두 장단점이 있기 때문에 하나의 준칙만으로는 재정정책의 본래 목적인 경제안정화와 재정건전화를 달성하기 어렵다. 따라서 최근에는 몇 가지 준칙을 복합적으로 채용함으로써 개별 준칙의 단점을 보완하려는 경향이 나타나고 있다.

박형수・송호신(2010)은 균형재정수지준칙, 채무준칙, 지출준칙에 대해서 부채안정 및 경제안정 효과를 〈표 5-3〉과 같이 평가하였다. 재정정책의

17 '경기순응적'과 '경기대응적'은 'pro-cyclical'과 'counter-cyclical'의 번역이다.

〈표 5-3〉 재정준칙별 정책목표 기여 정도

준 칙	재정건전화	경기안정화	정부규모
균형재정수지준칙	기여도 큼(++)	기여도 낮음(-)	중립적(0)
채무준칙	기여도 매우 큼(+++)	기여도 낮음(-)	중립적(0)
지출준칙	기여도 소폭(+)	기여도 큼(++)	기여도 큼(++)

자료: 박형수・송호신(2010).

목표를 재정건전화와 경기안정화라고 할 때, 재정건전화에는 채무준칙이 가장 유효하며 경기안정화에는 지출준칙이 가장 크게 기여할 것으로 보았다. 한편, 균형재정수지준칙과 채무준칙은 정부규모에 중립적이지만 지출준칙은 기여가 클 것으로 예상하였다.

나. 재정준칙의 효과

재정준칙의 도입에 따른 경제안정화 효과 및 재정건전화 효과를 분석한 연구로는 박형수・류덕현(2006), 류덕현(2012), 김정미・이강구(2013) 등이 있다. 박형수・류덕현(2006)은 재정준칙을 도입할 경우 예상되는 재정정책의 경기안정화 기능의 변동을 분석하였다. 이 연구는 재정준칙이 재정의 경기안정화 기능에 영향을 미치는 메커니즘을 다음과 같이 정리하였다.

경제에 충격이 발생하면 재정의 자동안정화장치에 의해 재정 수입과 지출이 자동으로 변동하여 GDP 등 거시경제 변수에 미치는 영향을 완화시킨다. 한편, 이런 자동안정화장치의 범위를 넘어선 세입과 세출의 변동은 재량적 재정정책으로서 민간경제에 재정충격으로 작용하여 경기변동의 진폭을 완화하거나 증폭시킨다. 박형수・류덕현(2006)은 이런 상황에서 재정준칙이 도입된다면 자동안정장치와 재량적 재정정책 모두를 제약하는데, 재정준칙이 도입되기 이전에 자동안정장치의 안정화 기능 정도에 따라 준칙의 도입이 재정정책의 경기안정화 기능을 강화하거나 오히려 약화시킬 수 있다고 보았다.

만약 재정의 자동안정화 기능이 강력하게 발휘되고 있으며 재량적 재정정책도 적절한 수준일 경우, 불황기에 균형재정수지준칙을 도입한다면 경기순응성이 오히려 강화되어 재정의 경기안정화 기능은 약화될 것이다. 반면, 재정의 자동안정화 기능이 약하며 재량적 재정정책이 경기변동을 심화시키고 있는 경제에 대해 재량권을 제한하는 재정준칙을 도입한다면 재정의 경기안정화 기능을 오히려 강화하는 방향으로 기여한다는 것이 핵심 주장이다.

Kopits and Symansky(1998)는 IMF의 MULTIMOD를 이용하여 균형예산준칙(정부소비 조정, 이전지출 조정, 조세수입 조정), 적자재정금지 준칙, GDP의 3% 재정적자한도 준칙, 국가채무준칙 각각에 대해 시뮬레이션 분석을 시행하였다. 대상 국가는 G7의 7개국으로 선정하였는데, 분석 결과 국가채무준칙의 경우 일본과 독일에서만 GDP의 변동성[18]이 조금 작아졌을 뿐 다른 준칙과 국가에서는 일관되게 변동성이 심화되는 결과가 나타났다. 이로써 재정준칙의 도입은 재정정책의 경기안정화에 별로 기여하지 않는 것으로 결론지을 수 있다.

최근에는 재정준칙의 재정건전화 효과에 대해서 고정효과 패널회귀분석을 시행한 연구 결과들이 발표되기 시작했는데, 국내 연구로는 류덕현(2012), 김정미・이강구(2013) 등이 있다. 두 연구는 모두 EU 27개국의 재정준칙지수(Fiscal Rule Index: FRI)[19]를 활용함으로써 재정준칙과 재정건전화의 관계를 보여주었다는 점에서 공통점이 있다. 류덕현(2012)은 1995년부터 2009년의 자료에 기초해서 패널 GMM 모형을 추정하였다. 동 연구는 경기조정 재정수지를 종속변수로 하는 모형과 3년 전 대비 경기조정 재정수지의 개선 정도(재정건전화)를 종속변수로 하는 두 가지 모형을 추정하였는데 FRI가 재정수지와 재정건전화에 모두 유의한 효과가 있다는 결론을 도출하

---

18 변동성은 root-mean-square error(%)로 측정되었다.

19 EU는 매년 회원국들의 설문조사를 바탕으로 재정준칙의 법적 지위, 재정준칙의 목표 수정 여부, 재정준칙의 준수와 집행 책임기관의 성격, 재정준칙의 강제 메커니즘, 재정준칙에 대한 커뮤니케이션 정도에 따라 재정준칙강도 지수(Fiscal Rule Strength Index: FRSI)를 작성하고 있는데, FRI란 FRSI를 바탕으로 준칙이 적용되는 강도, 정부 수준별 적용 범위 등을 측정해서 이를 가중 평균한 스코어링 지수이다.

였다. 김정미・이강구(2013)도 1990~2011년 EU 27개국의 거시・재정 데이터와 FRI를 활용하여 패널회귀분석을 추정하였다. 류덕현(2012)의 모형과 설명변수에서 약간의 차이가 있기는 하지만 FRI가 재정수지와 재정건전화에 유의한 효과가 있다는 결론은 동일하였다.

종합하자면 재정준칙을 통한 재정건전화 노력은 경기대응적 정책수단을 제한하는 면이 있지만 3년 정도의 시계에서는 재정건전화 효과가 있다는 시사점을 얻을 수 있다. 그러나 류덕현(2012)도 지적했듯이 이러한 종류의 연구는 FRI를 핵심 설명변수로 사용하기 때문에 준칙 유형에 따른 재정건전화 효과를 파악하기 어려우며, EU 회원국만을 대상으로 분석한 것이어서 과연 우리나라에도 적용할 수 있을지는 분명하지 않다. 사실 우리나라는 명시적인 재정준칙을 도입한 적이 없기 때문에 어떤 방식에 의한 분석이든지 간에 적용 가능성에 관한 한계점은 존재한다.

3. 우리나라의 재정준칙

가. 양입제출 원칙

우리나라는 과거에 느슨한 형태의 재정준칙인 '양입제출'이라는 재정운용원칙이 있었는데, 1998년 이후에 매년 적자보전용 국채를 발행함으로써 이 원칙이 깨졌다. 1961년에 제정된 「예산회계법」[20]은 '세입 내 세출 원칙'을 강조하였음에도 불구하고 1960년대 중반부터 1970년대에 이르기까지 중앙정부의 재정수지 적자폭은 심화되었다. 1980년대에 들어와서 정부는 물가안정을 위해 적극적인 긴축재정[21]을 단행한 결과 1987년에 재정흑자를 달성했으나, 그 이후 긴축재정 기조가 완화되어 1989년에는 통합재정수지 적

---

20 「예산회계법」 제4조는 국가 세출재원의 근거에 관한 것이다. 즉, "국가의 세출은 국채 또는 차입금 이외의 세입으로써 그 재원으로 하여야 한다. 단, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 내에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다"라고 규정하고 있다.

21 1982년에 영점기준 예산편성방식을 도입하였고, 1984년에 일반회계 예산규모를 동결하는 등의 지출억제정책을 강행하였다.

자가 발생하였다. 이 시기에 생긴 한 가지 변화는 1988년에 도입된 국민연금 덕분에 1980년대 후반에는 빠른 재정지출의 증가에도 불구하고 재정수지는 적자와 흑자를 반복하는 현상이 나타났다는 점이다.

현재의 「국가재정법」 제18조도 양입제출의 원칙을 근간으로 하고 있기는 하지만 매년 적자보전용 국채를 발행함으로써 법조항이 유명무실하게 되어 버렸다. 양입제출은 이제 아무런 구속력이 없는 무력한 준칙이 되었다고 할 수 있지만, 1980년대에는 재정당국의 강력한 의지로 인해 재정건전성을 회복하는 데 큰 도움을 주었다. 그럼에도 불구하고 양입제출의 원칙은 균형재정수지준칙과 유사한 성격으로 경기순응성 문제를 야기한다. 즉, 경기가 부진하여 세입이 줄어들 경우 그에 따라 재정규모도 함께 축소되기 때문에 재정이 적극적으로 경기조절이나 소득재분배 등의 기능을 수행하기가 힘들다. 경기순응성의 문제는 구조적 재정수지처럼 경기변동에 대해서 중립적인 준칙으로 발전해야지만 해결이 가능하다.

나. 총지출 증가율보다 총수입 증가율을 높게 유지

이명박 정부는 『2010~2014년 국가재정운용계획』에서 중기재정목표(관리대상수지 균형) 달성을 위해서 총지출의 연평균 증가율을 총수입의 연평균 증가율보다 매년 2~3% 낮게 유지한다는 암묵적 재정준칙을 제시하였지만 실효를 거두지 못하였다. 그것은 당초의 준칙이 법적 근거가 없는 느슨한 준칙으로서 경기침체에 따른 세수 부족이나 경기회복을 위한 추가경정예산 편성 시 준칙의 준수가 근본적으로 어렵기 때문이다. 『2010~2014년 국가재정운용계획』부터 『2013~2017년 국가재정운용계획』에 이르기까지 총지출 증가율은 총수입 증가율보다 매년 1.5~2.9%p 낮았기 때문에 준칙이 사전적으로는 준수되는 듯 했지만, 2010~12년의 결산상 총지출 증가율은 6.9%로 총수입 증가율인 6.8%보다 높아서 사후적으로는 준칙을 준수하지 못한 것으로 나타났다.

국가재정운용계획상의 암묵적 준칙이 잘 지켜지지 않은 근본 원인은 국가재정운용계획이 연동계획으로 되어 있어서 정부가 바뀌면 암묵적 재정준

칙의 실효성을 담보하기 어렵다는 데 있다. 이명박 정부가 수립한 『2012~2016년 국가재정운용계획』은 2014년에 관리대상수지가 GDP의 0.1% 흑자가 되어 균형에 수렴할 것으로 예상했지만, 박근혜정부는 『2014~2018년 국가재정운용계획』을 수립하면서 2014년에는 GDP의 1.7%의 재정적자가 발생하는 것으로 계획을 변경하였다.[22] 암묵적 재정준칙이라도 준칙으로서의 실효성을 거두기 위해서는 정부가 바뀌더라도 특별한 사유가 없는 한 이전 정부가 제정한 재정준칙은 존중해 주는 풍토가 조성되든지 아니면 대통령의 집권 기간에만 유효한 준칙을 수립하든지 해야 할 것이다. 전자가 더 바람직할 것으로 보이지만 우리나라의 빠른 경제구조의 변화와 정치 풍토를 고려할 때 전자보다는 후자가 더 유효할 것으로 보인다.

제4절 외국의 재정준칙 도입 현황

1. 재정준칙 현황

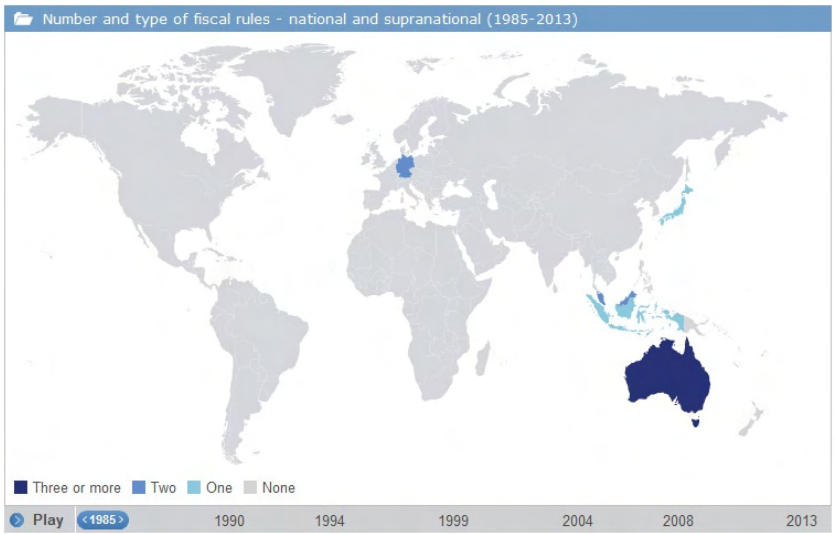
1985년에 재정준칙을 도입한 나라는 호주, 독일, 일본, 말레이시아, 인도네시아 등 총 5개국이었으나, 2013년에는 총 87개국으로 크게 증가하였다(그림 5-4와 그림 5-5 참조). 그리 길지 않은 기간 동안 이처럼 많은 국가가 재정준칙을 앞다투어 도입한 까닭은 경제위기 극복과정에서 발생한 재정악화를 완화하고, 거시경제의 불안정성을 제어하며, 인구고령화로 인해 미래의 재정부담이 크게 증가할 것을 우려해서 이에 대한 사전 대비책을 마련했기 때문인 것으로 사료된다.

역사적으로 볼 때 1970년대 초에 브레튼우즈 체제가 붕괴되고 오일쇼크가 발생함에 따라 국가채무가 급증하였는데, 당시에 재정준칙을 도입함으로써 중앙으로부터의 차입을 억제하고 거시경제의 불안정을 해소한 예가 있다. 이 밖에도 1980년대, 1990년대 및 2000년대에 들어 글로벌 금융위기

---

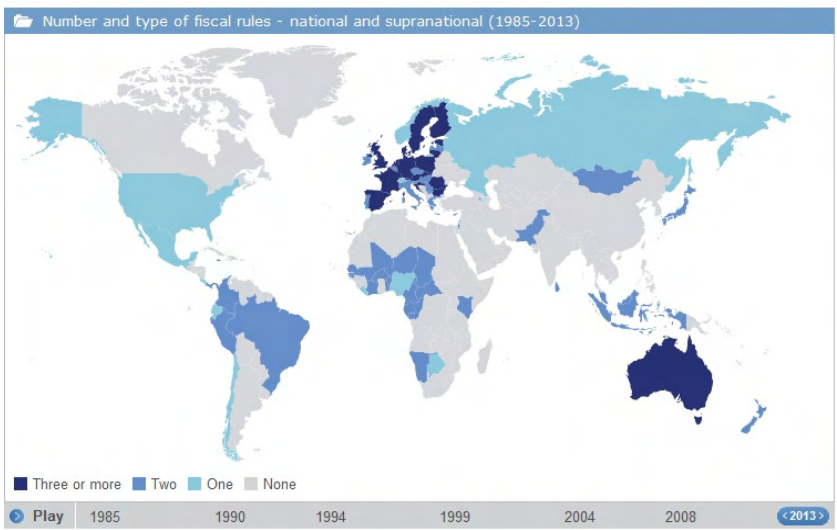
22 2014~18년의 관리대상수지는 GDP의 -1.7%, -2.1%, -1.8%, -1.3%, -1.0%이다.

[그림 5-4] 1985년 재정준칙의 분포



주: 호주(3개), 독일(2개), 일본(1개), 말레이시아(2개), 인도네시아(1개) 등 총 5개국.
자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

[그림 5-5] 2013년 재정준칙의 분포



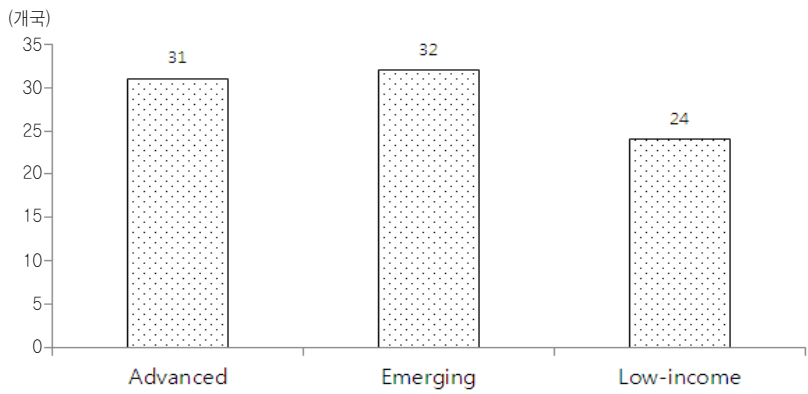
주: 호주(4개) 등 총 87개국.
자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

와 외환위기를 겪은 국가들이 위기를 극복하는 과정에서 국가채무가 급증했기 때문에 재정건전화를 이루기 위해서 균형재정이나 지출 삭감 등의 목적으로 재정준칙을 도입하기도 하였다. 특히 최근에는 전 세계적으로 인구고령화가 진전됨에 따라 복지지출의 증가 등의 이유로 재정의 지속가능성이 위협받게 되자 예방 차원에서 재정준칙을 도입하려는 움직임이 나타나고 있다.[23]

본 절에서는 IMF가 제공하고 있는 87개국의 재정준칙 DB를 통해서 재정준칙 현황을 분석하였다. 여기에는 자국에만 해당하는 국가준칙을 도입한 나라도 포함되어 있지만 통화통합 지역이 회원국가에 적용하기 위해 도입한 초국가준칙의 제약을 받는 나라도 있다. 또한 국가준칙과 초국가준칙을 모두 가지고 있는 나라도 있다. 재정준칙을 도입한 국가를 소득별(그림 5-6)로 보면 선진국이 31개국, 개발도상국이 32개국, 저소득 국가가 24개국의 분포를 보이고 있다. 이 중에서 개발도상국의 수가 가장 많기는 하지만 그 차이가 크다고 하기는 어렵다.

재정준칙을 도입한 국가의 지역별 분포(그림 5-7)를 보면 유럽이 36개국으로 가장 많고 다음으로는 아프리카 21개국, 미국을 비롯한 아메리카 지역

[그림 5-6] 재정준칙 도입 국가 현황(소득별)



자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

23 인구고령화에 따른 재정위험과 대응방향에 관해서는 백웅기(2014)를 참조하라.

[그림 5-7] 재정준칙 도입 국가 현황(지역별)



자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

이 18개국, 아시아 및 태평양 국가가 11개국, 중동 및 중앙아시아가 1개국이다. 이는 초국가준칙을 채택한 국가가 유럽과 아프리카 지역에 많기 때문이다.[24] 반면에 석유류 관련 재정수입이 많기 때문에 큰 폭의 재정흑자를 누리고 있는 중동 국가는 재정준칙 도입 실적이 저조한 편이다.

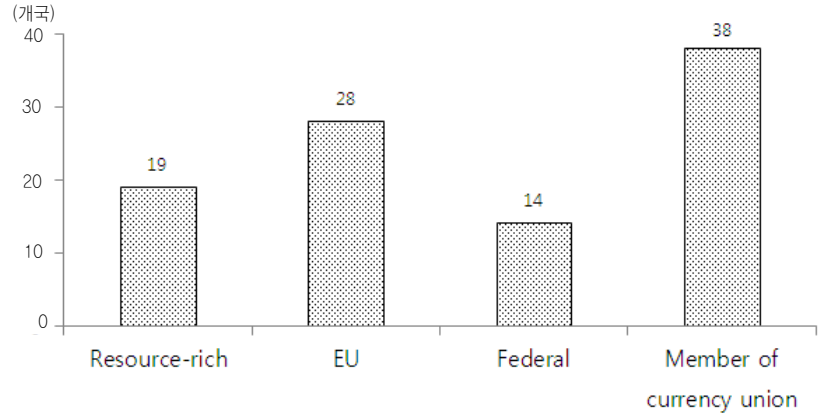
재정준칙을 도입한 87개국의 특성별 분포(그림 5-8)를 보면 유로나 CFA 프랑화를 사용하던 통화통합국이 38개국으로 가장 많고 다음으로 EU가 28개국, 자원부국이 19개국, 연방국이 14개국 등이다. 이는 지역별 특성과 마찬가지로 초국가준칙이 통화통합국과 EU 지역에 집중되어 있기 때문이다.

국가준칙의 경우 유형별 도입 현황(그림 5-9)을 보면 1985년에는 (지출준칙, 수입준칙, 균형재정수지준칙, 채무준칙)을 도입한 국가가 (2, 1, 6, 1)개국에 불과하였으나 2013년에는 (26, 5, 67, 66)개국으로 급증하였다. 균형재정수지준칙과 채무준칙을 도입한 국가 수가 가장 많았다. 이것은 이 두 가지 준칙의 재정건전화 효과가 가장 크다고 판단하기 때문일 것으로 사료된다.

---

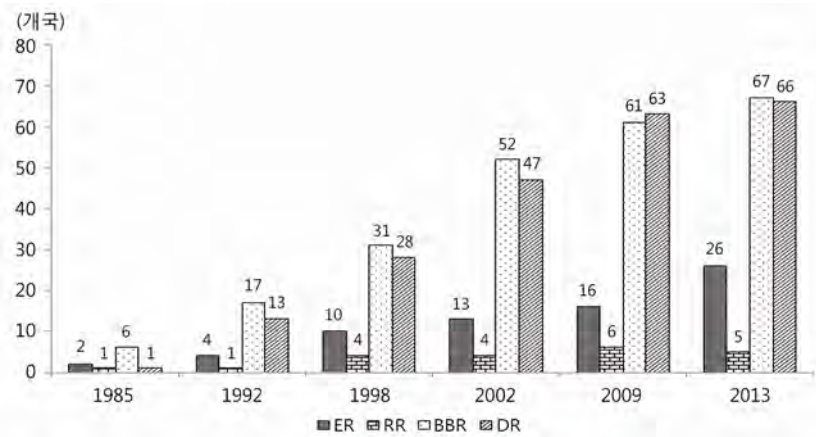
24 유로나 CFA 프랑화를 사용하던 아프리카 국가들에게 적용되는 초국가준칙이 이에 해당한다.

[그림 5-8] 재정준칙 도입 국가 현황(특성별)



자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

[그림 5-9] 재정준칙의 유형별 도입 현황(국가준칙)



자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

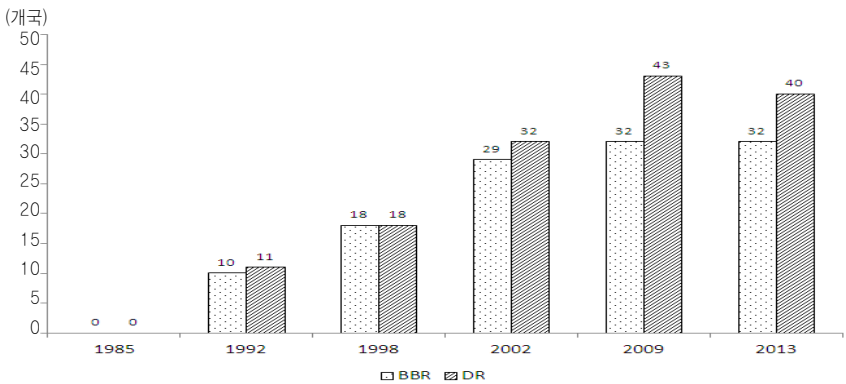
한편, [그림 5-10]의 초국가준칙은 EU가 1992년에 균형재정수지준칙과 채무준칙을 도입하기 시작한 이래 2013년에는 그 수가 3~4배로 크게 증가하였다.[25] 당시의 재정준칙은 균형재정수지준칙과 채무준칙 중심이었으며,

25 EU와는 달리 유로 지역은 유럽통화동맹(EMU) 출범 이후인 1999년부터 초국가준칙이 적용되었다고 할 수 있다. 1992년 2월 7일에 조인된 유럽통합조약(혹은 마스트리히트조약)은 회원국의 재정상태에 관해서 GDP의 3% 이내의 재정적자, GDP의 60% 이내의

중기적으로는 구조적 재정수지 적자가 GDP의 1% 이상이 되지 않도록 하였다. 글로벌 금융위기 발생 이후 EU는 회원국들을 대상으로 2011년 12월에 재정관리를 강화하고 거시경제의 불균형 관리를 골자로 하는 5개의 규정(regulation)과 1개의 명령(directive)을 마련하였다.[26] 재정준칙을 강화하기 위한 방안으로 국가채무가 GDP의 60%를 초과할 때는 매년 구조적 재정수지가 GDP의 0.5% 이상 개선해야 한다는 내용을 포함하고 있다.

2013년에 개별 국가가 도입한 재정준칙의 법적 근거를 보면 법률이 63개로 가장 많으며 정당 간 합의나 정치적 약속은 12개와 10개로 비교적 적은 편이다. 한편, 헌법에 법적 근거를 두고 있는 경우도 7개나 된다. 법률에 근거해서 재정준칙을 도입한 경우는 균형재정수지준칙과 채무준칙이 각각 26개와 17개로 가장 많다. 한편, 초국가준칙은 모두 국제조약에 법적 근거를

[그림 5-10] 재정준칙의 유형별 도입 현황(초국가준칙)



자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

국가채무 유지라는 제약을 두고 있다. 1997년에 체결한 안정성장협약(Stability and Growth Pact: SGP)은 통화통합에 따른 방만한 재정운용을 방지하기 위한 목적에서 예방적 조치와 교정적 조치를 규정하고 있다. 특히 EU 집행위원회와 상임위원회는 회원국의 재정적자가 GDP의 3%를 초과하는 경우 재정 및 거시경제 구조조정을 수반하는 초과적자 시정조치(Excessive Deficit Procedure: EDP)를 시행하도록 하였다. 그러나 글로벌 금융위기로 인해 SGP의 규율이 약화되었다고 판단한 EU는 2011년에 거버넌스 개혁을 단행하였다.

26 six-pack이라고 하는데 여기에는 강화된 재정준칙 외에도 중기재정목표의 강화, 예산관리제도의 개선, 예방적 및 교정적 조치 및 주요 정책 권고사항을 이행하지 않는 회원국들에 대한 제재조치 강화 등이 포함되어 있다.

〈표 5-4〉 재정준칙의 법적 근거(국가준칙, 2013년)

	지출준칙	수입준칙	균형예산 준칙	채무준칙	계
정치적 약속	3	1	3	3	10
정당 간 합의	4	1	3	4	12
법률	18	2	26	17	63
국제조약	0	0	0	0	0
헌법	1	1	3	2	7

자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

〈표 5-5〉 주요 국가의 재정준칙 대폭 개정 연도(예정 연도 포함)

	지출준칙	수입준칙	균형예산준칙	채무준칙
캐나다	2006	–	2006	2006
독일	2008	–	2013, 2009	–
일본	2009, 2010	–	1997, 1998	–
영국	–	–	1997, 2009, 2010	1997, 2009, 2010
미국	2002, 2011	–	1990	–
이탈리아	–	–	–	–
프랑스	2011	2011	–	–
호주	1989, 2009	1989, 1998	1989, 1998	–
덴마크	2007, 2009	2012	2007, 2009	–
스웨덴	–	–	2020	–
스페인	–	–	2003, 2006, 2020	2020

자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

두고 있다. 법적 근거 자료가 우리에게 주는 시사점은 '재정준칙은 법적 근거에 기초해야 한다'는 것이다. 즉, 암묵적 준칙은 준칙으로 인정되기 어렵다고 할 수 있다.

G7 국가들을 보면 자국 실정에 맞게 재정준칙을 대폭 개정하였는데 캐나다는 2006년, 독일은 2008년, 2009년, 2013년, 일본은 1997년, 1998년, 2009년, 2010년 등으로 개정 연도가 서로 달랐다. 그러나 대체로 1980년대

말, 1990년대 말, 2000년대 초와 말, 2010년대 초에 대폭적인 개정이 이루어졌음을 알 수 있다. 국가별로 보면 프랑스는 2011년에 지출준칙과 수입준칙을 대폭 개정했을 뿐 다른 시기에는 크게 손대지 않았다. 반면에 영국은 균형재정수지준칙과 채무준칙을 1997년, 2009년, 2010년에 세 번씩 크게 개정하였으며, 호주도 지출준칙을 1989년과 2009년, 수입준칙과 균형재정수지준칙을 1989년과 1998년에 크게 수정한 바 있다.

균형재정수지준칙이 재정건전성을 회복하는 데 많은 장점이 있음에도 불구하고 경기순응성 때문에 문제가 있다는 지적을 많이 받았다. 이에 따라 1991~2003년, 2010~13년 중에는 단순히 재정수지보다는 경기조정 재정수지를 균형에 맞추도록 하는 재정준칙을 채용하는 국가의 수가 급격하게 늘어났다.

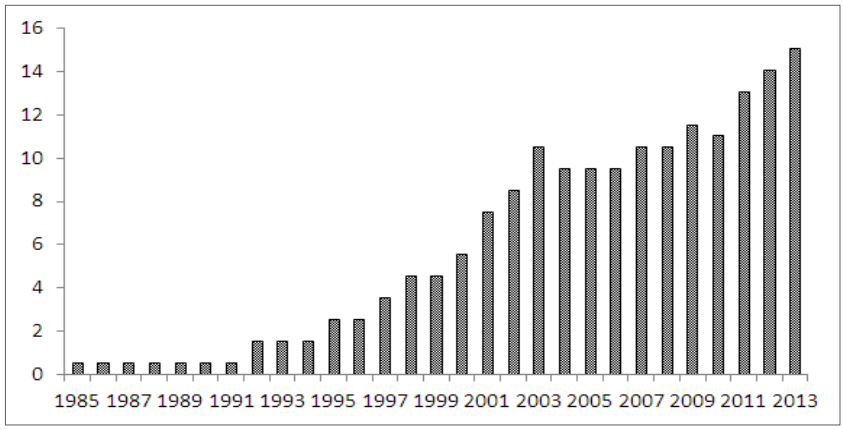
또한 투자지출의 중요성을 고려하기 위해서 황금준칙[27]처럼 재정준칙의 한도에서 공공투자 혹은 지출우선 항목을 제외한 국가가 1994~2008년 중에 크게 증가하였다. 초국가준칙의 경우에는 공공투자나 지출 우선 항목을 고려하는 연합체가 2000년과 2002년에 생겼을 뿐 다른 기간에는 나타나지 않았다.

재정건전성의 확립을 위해 재정준칙을 도입하는 것 이상으로 중요한 것이 재정준칙의 준수 여부를 감시하는 것이다. 정부가 스스로 감시하기는 어렵기 때문에 통상 재정준칙을 감시하는 비정부기관을 설립한다. 이러한 기관을 가지고 있는 국가의 수를 보면 국가준칙의 경우 1985년에는 1~2개국에 불과했지만 2013년에는 10개국 이상으로 상당히 많이 증가하였다. 초국가준칙의 경우는 국제협약에 의해 국제기구가 재정준칙의 준수를 감시한다.

---

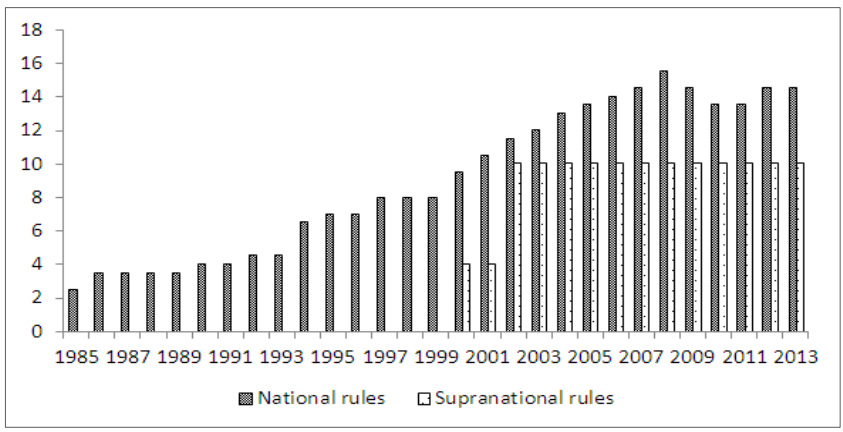
27 황금준칙은 영국이 1997년에 정부차입을 투자 목적으로만 제한하는 준칙을 말한다. 이 시기에 영국은 재정건전성 강화를 위해 '황금준칙'과 순국가채무를 GDP 대비 40% 이내로 관리하는 '지속가능투자준칙'을 도입하였다.

[그림 5-11] 경기조정 균형재정수지 국가



주: 경기순환 국면상의 균형재정수지준칙 도입 국가도 포함함.
자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

[그림 5-12] 재정준칙 한도에서 공공투자 혹은 지출 우선 항목을 제외한 국가



자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

〈표 5-7〉에는 국가준칙이 다년도 지출한도를 어떤 방식으로 설정하는지에 관한 현황이 나타나 있다. 많은 나라가 총량에 대한 다년도 지출한도를 갖고 있음을 알 수 있는데 해가 갈수록 국가의 수가 늘어나고 있다. 내용을 좀 더 자세히 살펴보면 총량뿐 아니라 부처별 지출한도를 설정하고 있는

〈표 5-6〉 비정부기관의 재정준칙 준수 감시

	국가준칙				초국가준칙	
	지출준칙	수입준칙	균형예산 준칙	채무준칙	균형예산 준칙	채무준칙
1985년	1	1	2	1	0	0
1998년	3	1	4	4	21	21
2009년	5	2	9	6	41	47
2013년	7	2	12	9	42	48

자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

〈표 5-7〉 재정준칙의 다년도 지출한도 설정 현황(국가준칙)

	다년도 지출한도		
	총량	부처별	사업별
1985년	0	0	0
1998년	6	1	0
2009년	10	2	1
2013년	18	5	2

자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

나라도 있으며 심지어는 사업별 한도를 설정하고 있는 경우도 있었지만 2013년에는 2개국으로 극소수에 불과했다.

국가준칙의 경우 예산안에 대한 가정을 결정하는 독립기구가 있는 나라는 그리 많지 않다. 그러나 재정준칙의 집행을 감시하는 독립기구를 갖고 있는 나라는 2013년에 10개국이지만 증가 추세를 보이고 있다. 또한 투명성과 책무성을 제고하기 위한 재정책임법[28]을 수립한 나라는 22개국으로

28 Lienert(2010)는 재정책임법을 "예산의 3대 원리, 즉 책무성, 투명성, 안정성에 관련된 준칙과 절차를 상술하는 제한적 의미에서의 법"이라고 정의하였다. 재정책임법은 최소한의 핵심 요소를 갖추어야 하는데, ① 재정총량의 중기 경로 명시, ② 재정목표 달성을 위한 연간 및 중기 예산전략 설명, ③ 재정목표 달성에 관한 보고서를 최소 연 2회 이상 발간, ④ 재정 정보의 성실성을 담보하는 재무제표 감사 등을 예로 제시하였다. 옥동석(2012)은 재정책임법을 통해서 재정총량의 규모와 분야별 재정배분에 대한 내용을 법률의 형태로 제정함으로써 국회와 행정부가 거시재정에 대해 합의하는 의사결정 과정을 확립할 수 있을 것이라고 보았다.

〈표 5-8〉 재정준칙을 지원하는 독립기구 및 재정책임법(국가준칙)

	예산안에 대한 가정을 결정하는 독립기구	재정준칙의 집행을 감시하는 독립기구	투명성과 책무성 제고를 위한 재정책임법(FRL)
1985년	0	0	0
1998년	4	3	4
2009년	3	3	16
2013년	5	10	22

자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

〈표 5-9〉 재정준칙의 예외 조항 도입(2013년)

	국가준칙				초국가준칙	
	지출준칙	수입준칙	균형예산 준칙	채무준칙	균형예산 준칙	채무준칙
1985년	0	0	2	0	0	0
1998년	0	0	2	0	0	0
2009년	2	1	8	4	35	35
2013년	5	0	13	7	36	36

자료: IMF, Fiscal Rules Database 1985~2013.

재정준칙을 지원하기 위한 제도적 장치가 점점 강화되고 있음을 알 수 있다.

재정준칙은 강제성이 있기 때문에 극심한 경기침체라든지 커다란 구조변화를 겪고 있을 때에는 예외 조항을 적용함으로써 일시적으로 준칙에서 벗어나도록 할 필요가 있다. 2013년 현재 국가준칙에서 예외 조항을 도입한 국가의 수는 균형재정준칙의 경우 13개국, 채무준칙의 경우 7개국이며 증가추세에 있다. 초국가준칙의 경우도 예외 조항 도입 사례가 글로벌 위기 이후에 크게 증가하여 균형재정준칙과 채무준칙 모두 36개국에 달하고 있다.

이상 외국의 재정준칙 사례 분석은 우리나라에 시사하는 바가 많다. 아직 우리나라에는 법제화된 준칙이 없지만 재정의 지속가능성이 흔들리게 되면 장래의 어느 시점에는 법적 기반을 갖춘 재정준칙을 도입하게 될 것이다. 우리나라는 초국가준칙과는 관련이 없으므로 국가준칙만 고려하면

되는데 여기에는 준칙의 목표를 무엇으로 할 것인지, 준칙한도에서 지출 우선 항목을 제외할 것인지, 준칙의 준수 여부를 감시할 독립기구를 설치할 것인지, 다년도 지출한도를 설정할 것인지, 투명성과 책무성 제고를 위해 재정책임법을 도입할 것인지 등의 사안 결정이 포함되어 있다. 이를 위해 외국의 사례 분석은 매우 중요하며, 특성별 장단점을 잘 파악하여 우리나라에 적용해야 한다.

2. 국가별 재정준칙의 예

본 항에서는 IMF의 Fiscal Rules 데이터베이스 및 관련 자료들을 활용하여 미국, 영국, 독일의 유형별 재정준칙과 2010년 이후에 제정된 여러 나라의 재정준칙들을 정리하였다.

가. 미국

○ 균형재정수지준칙(1986~90년): 1985년 말에 통과된 Gramm-Rudmann-Hollings(GRH)법은 1991년에 균형재정수지 달성을 목표로 연간 재정적자 목표를 설정하였다. 그러나 균형재정수지 목표는 1987년에 1993년으로 연기되었다. 이 준칙에서는 재정적자가 목표치를 벗어날 것으로 예상되면 자동적으로 일괄삭감 절차가 가동된다. 그러나 자동 일괄삭감 절차는 GRH가 위헌이라는 대법원 판결이 내려진 후인 1987년에 수정되었다.

○ 페이고(pay-as-you-go) 준칙은 재정수지에 대해서 중립성을 가진 추가적 수단이라고 할 수 있다. 이 준칙은 재정총량에 대해서 수치적 한도를 정해 놓지 않았기 때문에, 본 연구에서 논의하고 있는 재정준칙의 유형이라기보다는 절차적 의미에서의 재정준칙으로 간주할 수 있다.[29]

---

29 Debrun and Schaechter(2014)는 2010년 이후에 채택된 재정준칙의 유형을 균형수지준칙(오스트리아, 콜롬비아, 크로아티아, 이탈리아, 자메이카, 포르투갈, 세르비아, 스페인, 영국), 페이고 준칙(일본, 미국), 채무준칙(크로아티아, 헝가리, 세르비아, 슬로바키아, 스페인, 영국), 지출준칙(크로아티아, 에콰도르, 프랑스, 이스라엘, 일본, 남미비아,

○ 페이고 준칙(1990~2002년): BEA하에서 시행된 페이고 준칙은 2002 회계연도에 소멸하였다. 이 준칙은 새로 입안된 의무지출이나 조세지출에 적용되었는데, 예산에 대해서 중립적이어야 한다는 것이 골자다.

○ 페이고 준칙(2010년 이후): 2010년의 페이고 법률은 재정적자를 유발하는 정책은 반드시 같은 기간 동안 다른 방식으로 재원을 마련하게 하였다. 그러나 비상 상황, 사회보장, 중산층을 위한 Bush 세금감면 등의 많은 프로그램이 페이고 준칙대상에서 제외되었다.

○ 지출준칙(1990~2002년): 1990년의 예산집행법(BEA)이 정해 놓은 재량지출의 연간 세출 한도는 2002 회계연도에 소멸되도록 하였다. 그러나 이 준칙은 1998년 이후에 대규모 재정흑자가 발생했을 때 적용되지는 않았다.

○ 지출준칙(2011년 이후): 2011년 8월에 미국 의회는 재량지출에 대한 상한을 설정함으로써 향후 10년간 약 9천억달러에 달하는 비용을 절약하는 법안을 제정하였다. 포괄적 재정적자 감축을 위한 중기계획이 채택되지 않았기 때문에 추가적인 지출삭감(sequester)이 2013년 3월에 발효되었다. 이 삭감으로 인해서 미국은 앞으로 10년 동안 1.2조달러를 절약할 수 있게 되었는데 그중에서 절반은 국방비를 감축한 것이며 나머지 절반은 사회보장, 의료보호, 건강보험 및 기타 의무지출을 제외한 국내 프로그램을 줄인 결과이다.

나. 영국

○ 균형재정수지준칙(1997~2008년): 이 준칙을 경기순환 국면에서의 황금준칙이라고 한다. 내용은 일반정부의 차입은 투자 목적으로만 허용되며

폴란드, 루마니아, 러시아, 스페인, 미국), 수입준칙(프랑스) 등의 다섯 가지로 구분하면서 페이고 준칙은 수치적 준칙이 아닌 절차적 준칙에 해당하기 때문에 IMF의 재정준칙 데이터베이스에는 누락되어 있음을 지적하였다.

경상지출에는 적용되지 않는다는 것이다. 이 준칙에 대한 성과는 경기순환 국면에서 GDP에 대한 재정수지 비율로 측정된다.

- 균형재정수지준칙(2009년 12월~2010년 5월): 2015/16년까지 공공부문의 순차입이 전년 대비 기준으로 반드시 줄어들어야 한다. 이에 따라 GDP에 대한 공공부문의 순차입 비율은 2009/10년부터 2013/14년까지 4년 동안 절반 이상 줄어들었다.

- 균형재정수지준칙(2010년 5월 이후): 경기조정 재정수지가 5년 평균에 걸쳐 균형을 이루도록 했으며, 평균 재정수지는 매년 연동된다.

- 채무준칙(1997~2008년): 지속적 투자준칙 - GDP 대비 공공부문의 순채무 비율은 경기순환 국면에 걸쳐 안정적이며 견실한 수준을 유지해야 한다. 다른 조건이 일정하다면 순채무는 경기순환 국면에 걸쳐 40% 이하를 유지해야 한다.

- 채무준칙(2009년 12월~2010년 5월): 2015/16년까지 GDP 대비 공공부문의 순채무 비율이 하락하도록 보장해야 한다.

- 채무준칙(2010년 이후): 2015/16년까지 GDP 대비 공공부문의 순채무 비율은 반드시 하락해야 한다.

- 영국은 이런 준칙들을 지원하기 위해서 재정책임법(Fiscal Responsibility Law: FRL)을 제정하였다. 2008년 11월부터 2009년 12월까지 정부는 잠정적으로 재정준칙에서 벗어나 한시적인 운용준칙을 채택하기도 하였다. 이 준칙의 핵심 내용은 "경기가 바닥을 벗어나면 경기조정 재정수지를 매년 향상시키도록 정책방향을 정해야 하며, 글로벌 충격이 사라지기 시작하면 재정수지가 다시 균형을 이루고 GDP 대비 국가채무 비율이 낮아지도록 한다"는 것이다. 2010년에는 예산책임청(Office of Budget Responsibility: OBR)을 설립하여 예산편성을 위한 경제 및 재정 전망과 재정의 지속가능성에 관한 정보를 제공하고 있다.

다. 독일

○ 균형재정준칙(1969~2011년): 중앙정부는 1969년부터 2011년까지 황금준칙을 가지고 있었는데, 이 준칙은 경제가 균형에서 크게 벗어날 때를 제외하고는 순차입을 자본투자에 한정하였다. 주정부도 주 헌법에 유사한 조항을 가지고 있었다.

○ 균형재정준칙(2011년): 2009년 6월에 개정한 헌법에 구조적 재정수지준칙이 포함되었다. 이 준칙은 연방정부에 대해서는 조정 기간을 거쳐 2016년부터 발효되며, 지방정부에 대해서는 2020년부터 발효된다. 이 준칙에 의하면 연방정부의 구조적 재정적자는 GDP의 0.35%를 초과할 수 없으며, 주정부는 구조적 재정수지 균형을 유지해야 한다. 연방정부는 2016년까지 GDP의 0.35%의 구조적 재정수지를 충족시키기 위해서 2011년부터 매년 거의 비슷한 규모의 조정을 시작했지만, 주정부는 2011년 현재 아직 조정과정을 시작하지 못했다.

○ 지출준칙(1982년 이후): 재정지출 증가율은 평균적으로 재정수입 증가율보다 클 수 없으며, 2008년까지 지출 증가율의 상한은 연평균 1%였다. 이 준칙은 연방정부와 주정부에 모두 적용된다.

라. 차세대 재정준칙

재정준칙에 대한 개혁은 글로벌 금융위기로부터의 타격이 큰 국가가 중심이 되었지만 여러 나라에서 광범위하게 나타났다. 본 소절에서는 2010년 이후 각국이 채택한 국가 재정준칙에 기초하여 차세대 재정준칙의 특징을 파악하고자 하였다. 이러한 특성은 향후 우리나라가 재정준칙을 도입할 때 유용한 정보원이 될 수 있다.

지난 2008년 글로벌 금융위기에 대응하는 과정에서 여러 나라의 재정건전성이 크게 나빠졌으며, 그 결과 새로운 준칙이 만들어지거나 기존 준칙들이 보수되었다. 그 배경에는 재정의 지속가능성에 관해 시장을 안심시키고,

재정건전화를 위한 재정당국의 지속적인 조정 노력의 의지를 표명하며, 중기재정정책에 대한 시장의 기대를 형성하고자 하는 의도가 있었다.[30]

〈표 5-10〉은 오스트리아를 비롯한 17개국이 2010년 이후에 도입한 재정준칙의 내용을 정리한 것이다. 이 표에 나타난 가장 큰 특징은 재정준칙의 강제성을 통해서 재정의 지속가능성을 유지하되, 과거보다는 준칙의 유연성을 훨씬 더 보강했다는 점이다. 여기서 유연성이란 재량적 재정정책을 통한 경기대응력을 말한다. 이런 특성들을 가진 준칙을 차세대 재정준칙이라고 한다. 예를 들어 오스트리아, 콜롬비아, 독일, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등은 구조적 재정수지를 목표 재정수지로 사용했으며, 영국은 경기조정재정수지를 활용하였다. 이 밖에도 세르비아는 재정의 자동안정장치를 부분적으로 운용하도록 허용하는 등 재정준칙의 경기순응성[31]을 완화하려고 노력하였다.

과거에도 이러한 목표 재정수지를 사용하자는 주장이 있었지만 현실적으로 경기순환의 영향력을 제어하기가 어려웠기 때문에 실용화되지는 않았다. 그러나 글로벌 금융위기를 겪으면서 경기에 대해 조정하지 않은 재정변수들을 사용함으로써 발생하는 문제가 다소 부정확하기는 하지만 경기조정을 거친 재정변수들을 사용함에 따라 발생하는 문제보다 더 심각하다는 판단을 하게 되었고, 그 이후 차세대 재정준칙의 핵심 재정수지로 자리 잡게 되었다.

차세대 재정준칙은 유연성을 보강한 것 외에도 과거의 준칙과 비교할 때 몇 가지 특징을 더 가지고 있다. 우선, 헌법처럼 높은 수준에서 준칙을 법제화하기 때문에 준칙의 강제성이 크게 강화되었다. 2010년 이후에 독일을 비롯한 헝가리, 슬로바키아, 스페인 등은 헌법에 재정준칙의 세부내용을 반영하고 있다. 둘째, 재정준칙의 예외 조항, 준칙에서 벗어났을 때 준칙으로

---

30 이 세 가지가 차세대 재정준칙의 배경이라고 할 수 있다.

31 경기가 나쁠 때에는 확장적 재정정책을 시행할 필요가 있음에도 불구하고 재정이 악화되는 경향이 있기 때문에 균형재정수지준칙하에서는 오히려 재정을 긴축해야 한다. 그 결과 경기 진폭이 오히려 확대되는 경기순응성이 나타난다. 그러나 구조적 재정수지처럼 경기중립적 재정수지를 목표변수로 활용한다면 경기가 나쁠 때에는 확장적 재정정책을 쓸 수 있는 여유가 생긴다.

〈표 5-10〉 2010년 이후 재정준칙

	준 칙 내 용
오스트리아	2011년 12월에 연방예산법 수정안이 의회 통과. 2017년 이후 사회보험을 포함한 연방정부의 구조적 재정적자는 GDP의 0.35%를 초과할 수 없음. 세부 시행사항은 별도의 법과 규정으로 준비 중. 여기에는 일반정부의 구조적 재정적자 한도가 GDP의 0.45%라는 내용도 포함됨(즉, 지방정부의 구조적 재정적자 한도는 GDP의 0.1%).
콜롬비아	중앙정부에 대한 구조적 재정수지균형준칙은 2011년 1월에 의회 승인. 2014년까지 GDP의 2.3%로 구조적 재정적자를 낮추고 2022년에는 GDP의 1% 상한 발효. 이 준칙은 장기 경제성장률보다 예상 성장률이 최소 2%p 낮을 때에는 재정확대를 허용하고 국부펀드 조성.
에콰도르	2010년에 새로운 지출준칙이 채택되었으며 2011년에 발효되었음. 기존의 재정수지균형준칙과 채무준칙은 삭제되었음. 지출준칙은 경상지출이 석유수입을 포함한 항상소득보다 클 수 없도록 규정. 외부금융과 석유수입은 공공투자에만 사용 가능.
프랑스	2010년 12월부터 다년도 재정계획법은 지출한도와 2011~14년 중 새로운 재정수입수단에 의한 순효과의 최소 목표를 정함. 동 계획법은 2009~12년의 재정계획이 정한 상한선과 2004년부터 적용한 중앙정부 지출의 "제로볼륨 준칙"을 확대함.[1)]
독일	새로운 구조적 재정수지준칙(연방정부는 GDP의 0.35% 적자 초과 못하며, 주정부는 균형)이 2009년 6월에 헌법에 삽입. 2011년부터 조정기간을 거쳐 연방정부는 2016년, 주정부는 2020년에 완전 발효.
헝가리	헌법 조항인 채무준칙은 2016년에 발효될 예정이며, 국가채무비율이 GDP의 50% 미만이 될 때까지 매년 축소해야 함. 실질GDP가 감소하는 시기에는 부채감축 연기 가능.
이탈리아	구조적 재정수지균형 원칙을 담은 개헌안이 2012년 4월에 통과되었는데, 2013년 2월 말까지 구체적인 내용과 부수 법안에서 시행원칙을 결정.
일본	2010년에 내각 결정으로 페이고 준칙을 포함한 재정관리전략을 채택. 지출의 증가나 수입의 감소를 수반하는 조치는 반드시 지출의 항구적 감소나 수입의 항구적 증가가 있어야 함. 지출한도를 포함한 중기재정계획이 도입됨.
남미비아	2010년에 지출준칙이 발효됨. 지출한도를 GDP의 30%로 정함.
폴란드	2011년부터 지출준칙은 중앙정부의 실질재량지출 증가율을 1%로 제한함(실질은 소비자물가 기준임).

〈표 5-10〉의 계속

	준 칙 내 용
포르투갈	2011년 5월에 제정된 새로운 예산법은 일반정부의 구조적 재정수지가 안정 및 성장협약(SGP)상의 중기목표보다 낮게 정할 수 없도록 하는 준칙을 승인함. 목표치로부터 괴리가 발생할 때에는 다년간의 수정 요구사항을 반드시 포함시키도록 함. 이 준칙은 2015년에 발효될 예정.
루마니아	2010년부터 일반정부 지출은 재정수지가 흑자로 전환될 때까지는 향후 3년간 경상GDP 전망치를 초과하여 증가할 수 없도록 함. 더욱이 인건비 지출 한도는 2년 동안 동결.
세르비아	2009년에 수립된 예산체계법 내에 재정책임조항이 2010년 10월에 삽입되었음. 수치적 재정준칙 및 재정협의회 채택 등의 사항이 포함됨. 재정준칙은 과거의 재정적자편향성을 시정하기 위한 균형재정수지준칙과 재정의 자동안정장치를 부분적으로 운용하도록 허용. 채무준칙은 일반정부 채무가 GDP의 45%를 초과하지 않도록 함.
슬로바키아	공공채무 한도를 GDP의 60%로 하는 헌법안이 2011년 12월에 채택되었으며 2012년 3월부터 발효됨. GDP에 대한 채무비율이 50%를 초과하면 자동조정장치가 가동됨. 헌법안은 재정준칙을 감시하고 재정성과를 평가할 재정협의회 설립을 요청함.
스페인	2011년에 개헌이 있었으며, 2012년에 그에 상응하는 관련법은 모든 수준의 정부가 구조적 재정수지 적자를 EU가 정해 놓은 범위를 넘지 않도록 하였으며 모든 수준의 정부가 채무 한도를 정하도록 함. 재정준칙은 2020년부터 강제로 시행되며 그때까지는 과도기적 준칙이 시행됨. 개정 헌법은 모든 수준의 정부에 대해서 지출한도를 도입하였고 지출 증가율을 제약함.
영국	2010년 이후 새로운 경기조정 균형재정수지준칙은 연동계획에 따라 5년 후(현재는 2016/17년까지) 경기조정 경상재정수지 전망치가 균형을 이루도록 함. 2010년 이후 새로운 채무준칙은 2015/16년까지 GDP에 대한 공공부문의 순채무 비율이 하락하도록 목표치를 설정함.
미국	수입과 의무지출에 대한 페이고 준칙은 중요한 예외 조항을 담아 2010년 2월에 법률로 재도입되었음. 2011년 8월에 의회는 재량지출의 상한을 제정함으로써 향후 10년간 9천억달러를 절감하게 되었음. 만일 의회가 입법 행동을 취하지 않는다면 추가적인 지출삭감(시퀘스터)이 2013년 3월부터 발효되며 향후 10년간 1.2조달러가 절감될 예정. 이 중 절반은 국방부문에서 줄어들며, 다른 절반은 국내 비국방부문에서 줄어드는데, 사회보장, 메디케이드, 메디케어의 일부, 일부 기타 자격지출 프로그램은 예외로 인정.

주: 1) 프랑스는 2003년에 연간예산법에서 "zero volume growth" 지출준칙을 채택하였는데, 기타 정부부문과 EU에 대한 이전지출을 제외한 중앙정부의 실질지출을 2008년까지 동결한다는 내용임. 자세한 내용은 Martin *et al.*(2011) 참조.

자료: Debrun and Schaechter(2014)의 Table 18.2 인용.

의 복귀 이행과정, 중기재정계획 등 재정건전화를 위해 복잡하지만 필요한 지원장치들을 갖추고 있다. 예외 조항과 준칙으로의 이행과정 등은 과거의 재정준칙에는 없었지만, 최근 들어 반복적으로 발생하는 경제위기에 재정정책이 적극적으로 대처할 수 있도록 함으로써 준칙의 유연성을 제고하는 효과가 있다. 또한 중기재정계획은 재정건전성을 높이는 데 유효한 정책수단임이 여러 나라에서 입증되었기 때문에 최근에 활용도가 높아지고 있다. 셋째, 지출 한도의 설정,[32] 재정준칙의 준수 상태를 감시하는 기구의 설립, 예산안 수립에 필요한 중립적 거시경제 전망, 재정책임에 관한 입법 등도 차세대 재정준칙과 관련된 중요한 특징이라고 할 수 있다. 다음 절에서는 우리나라가 재정준칙을 도입할 때 차세대 재정준칙의 특징들을 어떤 방식으로 반영하는 것이 바람직할 것인지 논의하였다.

제5절 재정준칙의 법제화 방향

본 절에서는 앞에서 논의한 재정준칙의 유형별 효과와 외국의 사례들을 고려할 때, 우리나라에 가장 적합하다고 생각하는 재정준칙의 도입방안을 논의한다. 그런데 Wyplosz(2013)가 지적했듯이 재정준칙만으로는 재정건전화를 확립하기 어렵기 때문에 재정제도에 대한 전반적인 개선이 함께 진행될 필요가 있다. 여기에는 재정준칙 도입방안(준칙의 유형, 목표, 시행방안, 국회의 역할 등)은 물론이거니와 재정준칙을 담는 틀로서의 국가재정운용계획의 개선방향, 재정준칙 시행의 실효성을 높일 수 있는 방안으로서의 재정협의회 설립 등이 포함된다. 이 밖에 재정준칙의 강화수단으로 재정책임법(Fiscal Responsibility Law)을 제정하는 국가들이 있으나, 우리나라는 국가재정법을 재정비하고 국가재정운용계획을 개선함으로써 그에 못지않은 효과를 볼 수 있다고 판단하여 간략하게 살펴보았다.

---

32 에콰도르, 프랑스, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 스페인, 미국이 이에 해당한다.

1. 재정준칙의 도입방향

통화정책의 경우 '준칙에 의한 정책 vs. 재량적 정책' 간 선택문제는 거시경제학의 중요한 쟁점이었다.[33] 재량적 정책은 경제상황의 변화에 유연하게 대처할 수 있다는 장점이 있지만, 민간 경제주체들이 의사결정을 내린 후에 정책담당자가 이미 약속한 정책과 다른 정책을 시행할 수 있기 때문에 정책에 대한 불신을 야기한다는 단점이 있다. 소위 시간 비일관성(time inconsistency)의 문제가 생길 때에는 정부가 발표한 정책에 대해 신뢰를 주기 위해 정책 자체를 변경할 수 없도록 준칙으로 확정하면 된다. 즉, 이미 약속한 정책을 뒤바꿀 수 있는 재량적 정책보다는 그 정책을 변경할 수 없도록 확정함으로써 정책에 대한 신뢰를 주는 것이 오히려 양호한 결과를 가져온다는 것이다. 통화당국으로서의 한국은행은 1997년 이후 통화준칙이라고 할 수 있는 물가안정목표제를 시행함으로써 중기적으로 물가를 안정시키는 데 성공했다고 평가할 수 있다. 이는 한국은행의 독립성이 준칙에 의한 통화정책의 운용을 가능하도록 했기 때문이다.

재정정책은 어떠한가? 재정정책은 단기적으로는 경제활성화에 기여해야 하지만 중기적으로는 재정건전성을 유지해야 한다. 만일 재정당국이 재정건전화를 위해 균형재정수지라는 목표를 민간에 제시한 후 재정적자를 통해서 지속적으로 경기활성화를 시도한다면 시간 비일관성의 문제가 발생할 것이고, 결국 재정건전화를 달성하지 못할 뿐만 아니라 정책에 대한 신뢰도 상실하게 된다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 재량적 재정정책보다는 준칙에 의한 재정정책이 더 낫다. 더욱이 재정당국은 정부기관이기 때문에 준칙의 수립과 준수를 스스로에게 맡길 것이 아니라 독립적[34] 재정협의

---

33 재량적 정책이 시간 비일관성 문제가 있기 때문에 장기적으로 준칙이 우월하다는 명제는 통화정책(Kydland and Prescott[1977])뿐 아니라 재정정책에도 그대로 적용될 수 있다. Bianchi and Menegatti(2011)는 통화정책에 있어서 시간 비일관성이 인플레이션과 실업률 간의 상충관계(trade-off)에서 발생하는 문제라면, 재정정책에 있어서는 부채안정성과 산출 간의 상충관계 문제로 파악하였다.

34 독립적이라는 용어는 기구의 법적 독립성(legal independence), 직무의 독립성(operational independence), 경영의 독립성(management independence)을 모두 포함하지만 일부 국가는 법적 독립성, 직무의 독립성 혹은 경영의 독립성이 없는 경우도 있다.

회와 같은 기구가 준책의 이행 여부를 감독할 수 있도록 해야 한다.

우리나라가 재정준칙을 도입한다면 법적 근거와 특성은 어떠해야 할 것인가? 재정준칙은 기존의 국회법과 국가재정법에 반영하면 되므로 법률 형태가 좋다고 본다.[35] 특성은 앞 장에서 논의했듯이 강제성과 유연성을 모두 구비한 차세대 재정준칙이 바람직하다. 최광·이성규(2010)는 부채동학 방정식에 기초해서 개념적 접근을 시도했다. 이들은 유연성과 지속가능성에 초점을 맞추어 경제위기하에서는 자유롭게 차입도 하고 경기하강 국면에서는 경기역행적인 재정정책도 구사할 수 있는 준칙을 제안하였다. 그러나 개념만 제시했을 뿐 시행 가능한 재정준칙을 제시하지는 못하였다. 본 절에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 우리가 시행할 수 있는 재정준칙의 바람직한 방향을 제시한다.

가. 재정준칙의 유형

균형재정수지준칙과 채무준칙을 동시에 도입하면 재정건전성 유지에 효과적이다. 지출준칙만으로는 세입에 대한 제약이 없기 때문에 국가채무를 적정한 수준에서 유지하기 어려우며, 무리하게 지출한도를 맞추려 하다 보면 지출배분에 문제가 생길 수 있어서 준칙 도입의 목적을 달성하기도 힘들다. 수입준칙은 우리나라 「국가재정법」 제90조에 명시되어 있어서 현재로서는 준칙 조항의 추가 삽입은 필요하지 않다.[36]

우리나라의 재정상태를 고려할 때 필요한 것은 균형재정수지준칙과 채무준칙이다. 앞서 제3절에서 지적했듯이 재정건전성을 확립하기 위해서는 재정의 적자편향성에서 벗어나야 하는데, 균형재정수지준칙은 관련법에 따라

---

35 재정준칙은 우선 기존의 국가재정법을 보완하여 균형재정수지준칙 및 채무준칙의 적용, 예외 조항 및 이행과정 등의 조건 등을 명시하되 시행에 관해서 필요한 구체적 사항들은 시행령에 포함한다.

36 「국가재정법」 제90조는 일반회계에서 세계잉여금이 발생했을 때 먼저 지방교부세 및 교육교부금 정산에 사용하고, 남은 금액의 30% 이상을 공적자금상환기금에, 이후 남은 금액의 30% 이상을 채무상환에, 그리고 최종적으로 남은 금액을 추경 편성이나 다음 연도 세입에 사용하도록 순서를 규정하고 있다. 따라서 「국가재정법」 제90조는 수입준칙의 일종이라고 할 수 있다.

강제적으로 적자편향성을 타개할 수 있는 수단이 된다. 다만, 균형재정수지 준칙의 단점인 경기순응성은 아래에 제시한 유연한 운용방식으로 보완이 가능하다. 그렇지만 균형재정수지준칙만으로 지속가능한 재정이 보장되는 것은 아니다. 국가채무에는 적자성 채무만 있는 것이 아니라 외평기금채권, 국민주택기금채권 등의 금융성 채무도 포함되어 있기 때문에 이에 대한 포괄적 관리가 필요하다. 이런 점을 고려할 때 채무준칙의 상한선은 2018년 GDP에 대한 국가채무 비율 목표인 36.3%를 상회하지 않도록 하되, 우리나라의 인구구조 변화를 고려하여 개정 주기를 5년보다는 길게 정하는 것이 좋다.[37]

나. 목표변수

재정준칙의 목표변수로는 관리대상수지의 5년 평균치와 일반정부 부채(D2)[38]가 가장 바람직하지만 부채 통계에 대해서는 논란이 많기 때문에 당분간은 국가채무(D1)를 계속 사용하도록 한다. 구조적 재정수지가 경기변동의 영향을 배제하기 때문에 개념상 바람직하지만, 경기의 영향을 배제하는 과정에서 임의성이 과도하게 개입될 수 있으며 경기전환점을 확정하기 전에는 그 규모를 정확히 파악하기 어렵다는 단점이 있다. 관리대상수지는 지표가 단순하여 관리가 용이하지만 정책목표가 될 경우에 경기순응성을 발생시킨다는 단점이 있다. 이런 점을 모두 고려할 때 관리대상수지의 5년 평균치를 균형재정수지준칙의 목표변수로 할 것을 제안한다. 이 경우 우리나라의 경기순환주기와도 잘 맞을 뿐더러 재정준칙에 유연성을 부여하기 때문에 경기대응 정책을 구사하는 데도 큰 문제가 생기지 않는다. 더욱이 5년

---

37 GDP에 비해 국가채무가 과도하게 높은 국가들은 대개 재정건전화 목표에 대한 동적 계획을 가지고 있지만, 우리나라는 그런 상태는 아니라고 판단해서 동적 계획의 필요성을 제시하지는 않았다.

38 국가채무(D1)에는 중앙정부와 지방정부의 비영리 공공기관이 제외되므로 국제비교가 어렵고 포괄범위가 좁다. 이런 점에서 포괄범위가 더 넓은 일반정부 부채(D2)가 재정건전성 관리를 위해서는 더 나은 재정준칙 지표라고 할 수 있다. 단, 일반정부 부채에는 금융성 부채도 포함되기 때문에 적자성 부채에 대해서만 상한을 설정하는 방안도 고려할 수 있다.

이라는 기간은 대통령의 임기 및 국가재정운용계획의 시계와도 일치하기 때문에 중기계획에 대한 평가 및 대통령의 집권 기간에 대한 정책평가도 가능해진다는 장점이 있다.

1) 의무지출

앞에서 논의한 재정준칙의 유형 외에도 지출성격에 따라서 균형재정수지 준칙의 적용 방식이 달라질 수 있다. 재정지출 중에서 법률에 따라 지출의 무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 의무지출이라고 하며, 이 밖의 지출은 모두 재량지출이라고 한다. 「국가재정법」 제7조는 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분한 후 각 지출에 대해서 증가율과 산출내역을 국가재정운용계획에 반영하라고 규정했지만 재정건전성과 연계해서는 어떤 제약도 가하지 않는다.

2008년 글로벌 금융위기 이후에 재정수지나 국가채무의 증가 속도를 고려할 때 재정건전성이 더 이상 악화되지 않도록 빠른 시간 내에 재정준칙을 도입해야 한다는 의견이 제기되고 있다. 지출성격으로 볼 때 재량지출보다 의무지출이 재정건전성을 위협할 가능성이 크다. 이 때문에 재정당국도 『2013~2017년 국가재정운용계획』에서 의무지출에 대한 페이고 방식의 재정준칙 도입을 검토하겠다고 했으며, 『2014~2018년 국가재정운용계획』에서는 2015년 예산안 편성과정에서부터 정부 내 페이고 원칙을 강화하기로 했다고 밝혔다. 2014년에 총지출의 47%이던 의무지출의 비중은 빠르게 증가하여 2017년에는 50.2%, 2018년에는 51.8%에 달할 전망이기 때문에 의무지출에 대한 재정준칙 도입은 재정건전성을 유지하기 위한 핵심 사항이라고 할 수 있다.

정부의 움직임과는 별도로 19대 국회에서도 의무지출에 대해서 페이고 준칙을 비롯한 몇 건의 재정준칙 관련 법안이 제출되었다.[39] 그러나 페이고는 수치적 재정목표를 설정할 수 없기 때문에 절차적 의미에서의 재정준칙

---

39 2012년부터 최근까지 국회의원 발의로 추진 중인 재정준칙 관련 법안들은 〈부록〉에 정리되어 있다. 여기에는 이만우 의원 안, 김춘진 의원 안, 김무성 의원 안, 이노근 의원 안, 이한구 의원 안이 포함되어 있다.

이지 앞에서 논의한 의미에서의 준칙이라고는 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 의무지출에 대한 페이고 방식의 적용은 재정건전성을 유지하는 데 반드시 필요한 수단이라고 할 수 있다.

2) 재량지출

재량지출에 대해서는 의무지출과는 다른 준칙이 필요하다. 의무지출은 재정건전성에 항구적인 영향을 미치기 때문에 지출 증가 시 그에 상응하는 재원조달 방안을 법제화할 필요가 있지만, 재량지출은 그 영향이 일시적이기 때문에 재원조달 방안의 법제화보다는 총수입을 고려해서 신축적으로 준칙을 설계하는 것이 좋다.

앞에서도 강조했지만 재량적 재정정책은 경기대응을 위해 유연할 필요가 있다. 이러한 이유 때문에 재정준칙의 목표변수를 설정할 때 5년이라는 시계 적용을 제안한 바 있다. 재량지출에 대해서도 5년 시계를 적용하되, 재량지출 증가율을 총수입 증가율보다 더 낮게 유지한다면 재정건전성 유지에 도움이 된다. 과거 미국에서 사용한 것과 유사하게 재량지출 증가율에 대해서 상한을 설정할 수도 있지만, 이 경우 경기변동에 대한 대응성이 크게 저하될 우려가 있기 때문에 채택하지 않는 편이 좋다.

다. 예외 조항과 이행과정의 법제화

정부는 2012년에 재량지출을 관리하기 위해서 사전기획-편성-집행·사후평가의 사업 단계별 관리방침을 발표하였으나, 재정총량에 대한 법제화된 준칙이 없이는 재정건전성을 유지하는 데 한계가 있다. 경제위기의 극복이나 장기적인 침체에서 탈피하기 위해서는 일시적으로 재정준칙에서 벗어나 재량지출을 확대해야 하는데, 이를 위해서는 준칙의 예외 조항을 사전에 법제화해 놓아야 한다. 위기가 극복된 이후에는 준칙으로 복귀해야 하는데 이에 관한 이행과정도 법에 명시해 놓아야 한다. 그렇지 않으면 위기가 극복된 후 정부는 확장된 지출을 축소할 유인이 별로 없기 때문에 재정건전화를 달성하기 어려워지기 때문이다.

다른 나라의 최근 재정준칙에서도 확인했듯이 차세대 재정준칙은 날이 갈수록 정교해지고 있다. 우리나라가 재정준칙을 도입할 때는 이런 점을 고려해서 예외 조항과 이행과정을 법제화할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 재정운용의 유연성과 재정건전성이라는 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있다. 이런 의미에서 예외 조항과 이행과정의 법제화는 지속가능한 재정준칙의 출발점이라고 할 수 있다.

라. 준칙의 시행과 국회의 역할

재정준칙이 도입되었다고 할 때 시행과정에서 국회의 역할은 매우 중요하다. 의무지출에 대해서 페이고 준칙이 적용된다고 하자. 정부가 발의한 의무지출 법안의 경우 페이고 준칙을 적용하기 위해서는 하향식(top-down) 예산제도에 따라 재정당국이 부처 간 조정자의 역할을 담당하거나 필요 시 세법 개정을 통해서 필요한 재원을 조달하면 된다. 그러나 국회 발의 법안의 경우에는 재정당국의 노력만으로는 부족하며 소관 국회 상임위원회의 역할이 대단히 중요해진다. 법안 발의자가 속한 상임위원회 내에서 사전에 의견이 조율되어 있지 않다면 재정당국도 조정자의 역할을 하기 어렵기 때문이다. 더욱이 신설되는 의무지출 사업이 페이고 준칙에 따라 다른 상임위원회의 의무지출 사업 예산을 축소할 필요가 있는 경우에는 상임위원회 간의 조정이 중요해진다.

정부가 사후적으로 재정준칙을 위반했을 때 이에 대한 제재를 어떻게 해야 하는지에 관해서는 국회의 의견수렴이 필요하다. 만일 재정준칙의 적용기간을 5년 시계로 한다면 재정준칙의 준수 여부는 5년 이후에나 확인 가능하기 때문에 실질적인 제재는 어려운 실정이다. 이에 따라 제재의 형식은 평판적 제재[40]가 되어야 할 것이다. 어떤 대통령도 퇴임 후에 자신의 정부가 재정준칙을 준수하지 않음으로 인해서 재정건전성이 악화되었다는 평

---

40 평판적 제재란 대통령을 위시한 정부에 대한 것이다. 어떤 대통령도 "재정준칙 위배"라는 명예롭지 못한 평판에서 자유롭지는 않을 것이기 때문에 언론을 비롯해서 시민사회가 평판적 제재를 주도한다면 재정준칙 위반 방지에 효과가 있을 것이다.

판을 받기는 원하지 않을 것이므로 고의적으로 준칙을 위반하지는 않을 것이라고 본다.

신해룡(2014)은 재정준칙 도입 시 국회가 톱다운 방식으로 재정총량에 대한 심사를 강화할 것을 주장하였다. 현재 국회의 예산심사는 상임위원회 심사와 예산결산특별위원회 심사의 2단계 방식으로 되어 있지만, 두 위원회 간에 차별성이 부족하여 주로 사업 단위의 미시적 예산심사에 그치는 경향을 보인다. 이런 문제점 때문에 재정총량에 대한 심도 있는 검토가 선행된다면 재정준칙이 재정총량을 제어하는 데 훨씬 효과적일 것이다. 이와 거의 동일한 맥락에서 국경복 외(2012)도 예산심사에서 재정총량과 분야별 재원배분 등에 대한 총론 수준의 논의가 먼저 이루어진 후에 구체적인 사업에 대한 각론 수준에서의 심사가 이루어지도록 제도를 개혁해야 한다고 주장하였다.

2. 국가재정운용계획에의 반영 방식

재정준칙은 재정정책에 제약을 가하는 것이기 때문에 강제성이 필수불가결한 요소다. 재정준칙을 시행하기 위해서는 준칙이 요구하는 제약조건들을 예산안과 국가재정운용계획에 담아야 하는데, 현재의 예산안 및 국가재정운용계획의 틀로는 불가능하다. 우리나라의 재정준칙이 암묵적 준칙인 데다가 국가재정운용계획이 연동계획으로 짜여 있어서 정부가 매년 계획과 준칙을 변경할 수 있기 때문에 강제성을 부여하기가 현실적으로 어렵다. 국가재정운용계획의 기본 틀을 바꾸지 않은 채 재정준칙을 도입한다면 정권교체 시 준칙은 실효성을 상실할 수밖에 없기 때문에 준칙으로서의 역할을 기대하기 힘들다. 그러나 국가재정운용계획의 틀을 박형수・류덕현・박노욱・백웅기・홍승현(2012)이 제안한 방식으로 바꾼다면 실효성 있는 재정준칙을 담아낼 수 있을 것으로 기대한다.

우선 대통령이 취임한 해(T)에는 정부가 대통령의 정책의지를 담은 국가재정운용계획을 예산안과 함께 국회에 제출하며, 다른 해(X)의 국가재정운용계획에는 X～(T+4)년에만 대통령의 정책의지를 담고 (T+5)～(X+4)년에

는 단순히 기준선 전망을 한다. 이때 (T+5)~(X+4)년의 기준선 전망은 (T+4)년 현재의 제도와 정책이 그대로 유지된다는 가정하에서 만들어진다.

국가재정운용계획을 이렇게 바꿈으로써 얻는 실익은 국가재정운용계획에 대한 신뢰성 제고이다. 왜냐하면 정부는 (X+4)년에 대해 억지로 좋은 그림을 그릴 필요가 없기 때문이다. 또한 기준선 전망은 다음 정부가 재정건전성 회복을 위해서 무엇을 해야 하는지 알 수 있도록 하는 장점이 있다. 국가재정운용계획의 틀을 위의 제안처럼 바꾸고 그 안에 재정준칙을 담는다면 정부가 매년 준칙과 중기 계획을 크게 바꿀 유인이 작아지기 때문에 지금보다는 실효성이 보강된 재정준칙이 도입될 수 있을 것으로 본다.

3. 독립적 재정협의회의 설립

최근 들어 독립적 재정협의회[41]에 관한 연구가 활발해지고 있다. 이는 IMF가 전 세계 27개국의[42] 재정협의회에 관한 데이터세트(Fiscal Council Dataset)를 구축함으로써 누구든지 특정 국가의 재정협의회에 관한 일반현황, 소관부서, 업무 및 정책수단, 독립성과 책임성, 보유자원 등의 정보를 취득할 수 있게 되었기 때문이다.[43]

독립적 재정협의회는 왜 필요할까? 재정협의회 설립에 대한 근거는 우리나라보다 재정준칙을 먼저 도입한 국가의 사례에서 찾을 수 있다. 재정준칙의 도입이 효과를 발휘하기 위해서는 예산안 수립 시 미래의 재정·경제 여건에 관해서 중립적 판단을 내리고, 재정준칙의 준수 여부를 감시할 수 있는 재정기구가 필요하다. IMF(2013)는 재정협의회 등의 재정기구는 일반적으로 두 가지 경로를 통해서 재정건전성 등의 재정성과를 향상시킨다고

---

41 문헌에서는 재정협의회(fiscal council), 재정기관(fiscal institution), 재정기구(fiscal agency)라는 용어가 혼용되고 있다. 여기에서는 재정협의회라는 용어를 사용하였다.

42 27개국은 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 크로아티아, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 조지아, 독일, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 케냐, 멕시코, 네덜란드, 포르투갈, 루마니아, 세르비아, 슬로바키아, 슬로베니아, 남아프리카공화국, 한국, 스웨덴, 영국, 미국이다.

43 이에 관한 참고문헌은 Debrun and Kinda(2013)가 있다.

밝혔다. 재정협의회는 첫째, 정치적 영향력을 차단할 수 있기 때문에 건전한 재정정책을 통한 재정성과의 제고가 가능하며, 둘째, 예산안 수립 시 필요한 경제전망치를 제공 혹은 평가하고, 재정준칙의 준수 여부를 감시하며, 경제 여건이 예외 조항 적용에 해당하는지 등을 평가함으로써 재정성과에 기여할 수 있다는 것이다. IMF(2013)는 재정기구가 재정준칙의 준수를 감시했을 때 기초재정수지 등의 재정건전성이 더 높아진다는 실증분석 결과도 제시하였다.

IMF 데이터세트는 국회예산정책처(NABO)를 우리나라의 독립적 재정협의회로 분류하고 있지만, 본 연구는 우리나라에 재정준칙을 감시하는 기구로서의 재정협의회가 존재하지 않는다는 입장을 취한다. 국회예산정책처는 국회 기관이기 때문에 정부가 예산안을 편성할 때 필요한 가정이나 경제전망치를 제공하기 어려우며, 설립목적상 재정준칙의 준수 여부를 상시적으로 감시하기도 어렵다. 따라서 국회 소속이 아닌 별도의 재정협의회가 설립되어야지만 재정건전성 달성에 도움이 될 수 있을 것으로 판단한다.[44]

Debrun, Hauner, and Kumar(2009)는 재정준칙이 본질적으로 가지고 있는 경직성의 문제를 완화하고, 통화정책처럼 재정정책도 성공적으로 운용되기 위해서는 독립적 재정협의회가 필요하다고 주장했다.[45] 독립적 재정협의회를 가지고 있는 27개국 가운데 케냐를 제외하면, 행정부가 기관장 임명권을 가지고 있는 나라는 12개, 의회가 가지고 있는 나라는 9개, 정부

---

44 「국회법」 제22조의 2 제①항은 국회예산정책처의 설립목적을 "국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 국회예산정책처를 둔다"고 하였으며, 「국회예산정책처법」 제3조는 국회예산정책처의 직무를 (1) 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산에 대한 연구 및 분석, (2) 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계, (3) 국가재정운용 및 거시경제동향의 분석 및 전망, (4) 국가의 주요 사업에 대한 분석·평가 및 중·장기 재정소요 분석이라고 규정하고 있다. 따라서 NABO가 행정부에 경제전망에 필요한 제반 정보를 제공한다든지 재정준칙의 준수 여부를 감독하기 위한 법적 근거는 없다. 국회예산정책처도 국회 기관으로서 거시경제 전망 등 독립적 재정기구로서의 역할을 수행하기는 하지만, 본 연구가 제안한 독립적 재정협의회로서의 본질적 기능을 수행할 수는 없다. 따라서 독립적 재정협의회가 설립된다고 해서 국회예산정책처의 직무에 변화가 생길 필요는 없다.

45 금융통화위원회는 통화정책에 관한 전권을 위임받아 수행하지만, 재정협의회는 전권을 위임받지 않는다는 차이점이 있다.

와 의회 및 기타 기관이 공동으로 임명권을 갖고 있는 나라는 5개인 것으로 나타났다. 이와 관련하여 김춘순・윤주철(2013)은 대통령제 국가는 의회 소속으로 재정협의회를 설치하는 반면에, 의원내각제 국가는 정부 소속으로 재정협의회를 두고 있는 사례가 많다고 분석하였다. 의원내각제 국가는 의회와 행정부 간의 관계가 밀접하기 때문에 행정부를 견제하기 위한 별도의 재정협의회를 의회 내에 설치할 필요가 적지만, 대통령제 국가에서는 권력분립 차원에서 의회 내에 재정협의회를 두고 있는 경향이 강하기 때문이라고 그 이유를 설명하였다.

홍승현・최승문(2014)은 재정협의회의 개념과 특징 및 기능을 설명한 후 캐나다의 의회예산처(Parliamentary Budget Office), 영국의 예산책임청(Office of Budget Responsibility), 스웨덴의 재정정책위원회(Fiscal Policy Council), 네덜란드의 경제정책분석국(Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), 벨기에의 최고재정자문위원회(The High Council of Finance), 오스트리아의 재정자문위원회(Austrian Fiscal Advisory Council) 등 6개국의 독립적 재정협의회에 대한 성격, 운영 및 현황과 그에 대한 평가를 내렸는데 국가마다 상당히 다른 특성을 보이고 있음을 알 수 있다.

본 절에서는 차세대 준칙의 도입 가능성과 기존 연구를 반영하여 우리나라에 적합한 재정협의회의 성격을 제안하고자 한다. 류덕현(2014)은 국가준칙뿐 아니라 초국가준칙을 운용할 때도 재정협의회와 재정준칙을 조화롭게 기능하도록 만드는 것이 필요한데, 과거에는 재정협의회의 역할이 부족했기 때문에 준칙이 있음에도 불구하고 재정위기가 발생했을 수도 있었다고 지적하였다. 이 논리를 국가준칙에 적용하면 독립적 재정협의회가 제대로 기능한다면 어려운 여건에도 불구하고 정부가 재정위기에 봉착하지 않을 수 있다는 주장이 가능하다.

정부가 재정준칙을 도입한 후 준수 상황을 감시하지 않는다면 준칙이 유지되기는 어려울 것이다. 초국가준칙의 경우에는 준칙 위반 시 이에 대한 제재조치가 유효할 수 있으나, 국내준칙의 경우에는 제재조치를 규정하기 어려울 뿐만 아니라 효과적이지도 않다. 이런 점을 염두에 둔다면 재정준칙이 잘 지켜지도록 감시하는 독립적 재정기구가 필요하다. 재정준칙의 준수

여부를 감시하는 것 외에 독립적 재정협의회가 해야 하는 또 다른 중요한 임무는 예산안과 국가재정운용계획 수립 시 필요한 가정과 경제성장률 전망치를 재정당국에 제공하는 일이다. 매년 낙관적인 경제성장률을 토대로 수립한 예산계획은 재정적자의 편향성을 야기하는 근본원인이 되기 때문에, 독립적 재정협의회가 필요한 가정과 중립적 경제전망치를 제공한다면 적자편향성에서 벗어나 재정건전성을 확립하는 데 크게 도움이 될 것이다.

재정준칙과 마찬가지로 독립적 재정협의회도 법제화되어야 효력을 발휘할 수 있다. 따라서 「국가재정법」에 재정준칙 관련 내용을 추가할 때 재정협의회의 설립과 운영에 관한 내용도 함께 추가해야 한다. 재정협의회 설립 및 구성에 관해서는 다양한 아이디어가 있을 수 있지만 대통령 직속 기구로 만듦으로써 독립성을 유지할 필요가 있다. 협의회는 대통령과 국회가 각 3인씩 추천한 6명의 민간위원과 경제부총리를 당연직 위원으로 구성하되, 위원장은 대통령이 민간위원 중에서 장관급으로 임명하는 방안을 고려할 수 있다.[46,47] 공무원보다 민간위원의 수를 많게 구성함으로써 정부의 영향으로부터 벗어날 수 있을 것이다. 그 밖에도 재정협의회 관련법에 독립성을 가장 중요한 가치로 명시해야 하며, 재정협의회 내에 사무국을 설치함으로써 제반 행정업무를 처리하도록 하는 등 기타 사항들이 구체화되어야 한다.

---

46 재정협의회 설립에 관한 저자의 제안과 관련해서 한 토론자는 국가인권위원회와 유사한 형태의 독립 기구로 할 것을 추천하였다. 국가인권위원회는 준사법기구로서 국회, 대통령, 대법원장이 추천한 위원으로 구성되지만, 재정협의회는 재정기구이기 때문에 대법원장은 위원 추천에서 배제하였다. 그러나 행정부나 국회 어디에도 속하지 않는 독립기구라는 점은 국가인권위원회와 같다.

47 민간위원들이 거수기 역할에 그칠 것이라는 우려가 있기 때문에 위원장은 민간위원 중에서 임명하고, 협의회를 민간위원 위주로 구성할 것을 제안하였다.

제6절 결 론

재정준칙이 재정정책에 대한 신뢰성을 제고하고 국가의 재정건전성을 강화하는 데 도움이 되기 위해서는 강제성과 유연성을 적절히 갖춘 준칙을 채택하는 것이 좋다.[48] 재정준칙하에서 재정정책을 경기대응의 수단으로 활용하기 위해서는 준칙의 유연성 확보가 무엇보다 중요하기 때문이다.

이를 위해서는 우선 재정준칙의 적용 기간을 중기화해야 한다. 우리나라가 균형재정수지준칙을 채택한다면 준칙의 적용 기간을 5년으로 하는 것이 좋다. 그렇게 한다면 준칙의 적용 기간이 대통령의 임기와 동일하기 때문에 대통령이 전략적으로 재정을 운용할 수 있을 뿐만 아니라, 경기순환의 주기와도 대략 일치하기 때문에 준칙의 유연성 확보에 도움이 된다. 채무준칙을 채택한다면 5년보다는 긴 기간을 적용 기간으로 정하되 인구구조의 변화를 감안하여 개정하는 것이 좋다. 한편, 재정준칙의 목표로는 관리대상수지가 좋다. 다른 국가의 사례에서 보듯이 구조적 재정수지를 목표변수로 하면 좋겠지만, 계산과정에서 임의성이 개입될 가능성이 크기 때문에 문제점도 많다.

준칙의 강제성은 유연성 못지않게 중요하다. 재정준칙을 시행하기 위해서는 준칙의 제약조건들을 예산안과 국가재정운용계획에 담아야 하는데 현재의 국가재정운용계획으로는 불가능하다. 우리나라의 재정준칙이 암묵적 준칙인 데다가 국가재정운용계획이 연동계획으로 되어 있어서 정부가 매년 계획과 준칙을 바꿀 수 있어서 강제성을 부여하기 어렵기 때문이다. 국가재정운용계획의 기본 틀을 바꾸지 않은 채 재정준칙을 도입한다면 정권교체시 준칙은 실효성을 상실할 수밖에 없기 때문에 준칙으로서의 역할을 기대

---

48 본 연구의 검토자 한 분은 다음과 같은 지적을 하면서 유연성의 개념을 좀 더 넓게 볼 것을 제안하였다. "재정의 목표에는 효율성, 건전화 등이 융합되어 있다고 할 수 있는데, 재정상황 및 시기별로 강조되는 목표가 달라질 수 있다. 그에 따라 재정분야에서 국회와 정부의 역할 및 관계도 다르게 규율되어야 할 필요가 있다. 예를 들어 재정의 목표 중 효율성이 더 강조되는 시기라면 국회가 재정정책과 관련하여 정부에 협조해야 할 필요도 있을 것이고 정부의 재량적 재정집행을 통제하기 위한 장치도 좀 더 효율적이고 정교하게 설계되어야 한다. 이러한 방향으로 입법화도 뒷받침되어야 한다."

하기 힘들다. 그러나 국가재정운용계획의 틀을 과감하게 바꾼다면 실효성 있는 재정준칙을 담아낼 수 있을 것으로 기대한다. 핵심 아이디어는 국가재정운용계획 수립 시 현 대통령의 집권 이후 기간에 대해서는 대통령의 정책의지를 담은 계획이 아니라 집권 마지막 해의 제도와 정책이 그대로 유지된다는 가정하의 기준선 전망을 담는 것이다. 국가재정운용계획을 이렇게 바꿈으로써 얻는 실익은 국가재정운용계획에 대한 신뢰성 제고와 재정건전성 회복이다.

Wyplosz(2013)가 지적했듯이 재정준칙만으로는 재정건전화를 확립하기 어렵기 때문에 재정제도에 대한 전반적인 개선이 함께 진행되어야지만 준칙이 재정건전화에 기여할 가능성이 커진다. 유럽위원회는 재정체제개혁의 3대축으로 (ⅰ) 재정준칙의 강화, (ⅱ) 독립적 재정협의회의 설립, (ⅲ) 중기예산계획의 수립을 정했으며 이를 통해서 재정건전성을 확립해 가겠다고 밝혔다. 그런데 우리나라에는 구속력이 별로 없는 국가재정운용계획이 있을 뿐이고 재정준칙과 독립적 재정협의회는 없다. 따라서 현재의 제도를 가지고는 중장기적으로 재정건전화를 달성하기가 무척 어려운 실정이다. 재정준칙의 도입과 함께 대통령 직속 기구로 독립적 재정협의회의 설립을 동시에 진행해야 하며 국가재정운용계획도 좀 더 강제성을 갖도록 개혁해야 한다.

유럽을 비롯해서 여러 선진국들의 경우 재정건전성이 크게 악화된 후에야 서둘러 재정건전화를 위한 재정준칙을 도입하는 조치를 취했지만, 우리나라는 이런 사례를 반면교사로 삼아 재정이 극도로 악화되기 전에 법제화된 재정준칙을 도입하고 재정건전성 강화에 힘써야 할 것이다. 마지막으로 재정건전성의 확립은 전적으로 재정준칙에만 의존할 것이 아니라 국회 상임위원회 체계 개선 등 전반적인 개혁 작업을 통해서도 모색되어야 한다.

참고문헌

곽관훈, 『재정의 투명성 제고를 위한 정보공개 관련 법제의 개선방안』, 연구보고서, 한국법제연구원, 2006.

국경복 · 김상수 · 나아정 · 신은호 · 김민재 · 조효정, 「국회의 예산심사제도 개혁 방안 연구」, 입법연구논문, 2012.

기획재정부, 「재정통계」, 각년도.

김대철 외, 『2014~2060년 장기 재정전망』, 국회예산정책처, 2014.

김명숙, 『교육평가용어사전』, 학지사, 2004.

김성태, 『재정준칙 도입에 관한 연구: 정치적 지대추구행위와 장기재정추계를 중심으로』, 정책연구시리즈 2010-03, 한국개발연구원, 2010.

김정미 · 이강구, 『해외 주요국의 재정준칙 운용방향과 정책시사점』, 국회예산정책처, 2013.

김춘순 · 윤주철, 「독립 재정전문기구의 확산 및 유형에 관한 연구」, 『한국거버넌스확회보』, 제20권 제3호, 한국거버넌스학회, 2013.

류덕현, 「재정준칙의 재정건전화 효과 분석」, 『재정학연구』, 제6권 제1호, 한국재정학회, 2012.

류덕현, 「재정준칙의 최근 동향」, 2014년 재정네트워크 재정제도분과 9월 발제문, 한국조세재정연구원, 2014.

박종규 외, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』, 국회예산정책처, 2012.

박형수 · 류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006.

박형수 · 송호신, 『바람직한 재정건전화 정책과 정책과제』, 한국조세연구원, 2010.

박형수 · 류덕현 · 박노욱 · 백웅기 · 홍승현, 『재정제도 및 재정운용시스템의 개선』, 한국조세연구원, 2012.

백웅기, 「저성장 · 고령화 시대의 재정건전성 강화를 위한 재정 정책과 제도의 개선 방향」, 『예산정책연구』, 제3권 제1호, 국회예산정책처, 2014.

신해룡, 「국회 예산심사 시스템 개혁 방안」, 건전재정포럼 특별 정책토론회 및 수요정책포럼, 국가경영전략연구원, 2014.

옥동석, 『외국의 재정책임 강화 사례 연구』, 한국재정학회, 2012.

최광・이성규, 「경제 위기 대응을 위한 지속가능 재정준칙: 개념적 고찰」, 『재정학연구』, 제3권 제1호, 한국재정학회, 2010.

최준욱, 「공공기관 부채: 추이, 국제비교 및 정책방향 논의」, 『재정포럼』, 3월호, 한국조세재정연구원, 2014.

홍승현, 『글로벌 경제위기와 재정준칙』, 정책분석 12-03, 한국조세연구원, 2012.

홍승현・최승문, 『재정협의회 관련 최근 논의와 주요국 현황』, 한국조세재정연구원, 2014.

Bianchi, C. and M. Menegatti, "Rules versus Discretion in Fiscal Policy," *Manchester School*, Vol. 80, No. 5, 2011, pp.603~629.

Blanchard, O. J., J. C. Chouraqui, R. P. Hagemann, and N. Sartor, "The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question," *OECD Economic Studies*, No. 15, Autumn, 1990, pp. 7~36.

Bohn, H., "The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, No. 3, 1998, pp.949~963.

Debrun, X., D. Hauner, and M. S. Kumar, "Independent Fiscal Agencies," *Journal of Economic Surveys*, Vol. 29, No. 1, 2009, pp.44~81.

Debrun, X. and T. Kinda, "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility -Fiscal Councils on the Rise. A New Dataset," IMF Working Paper 14/58, 2014.

Debrun, X. and A. Schaechter, "Institutional Reforms and Fiscal Adjustment," in C. Cottarelli, P. Gerson, and A. Senhadji (eds), *Post-crisis Fiscal Policy*, The MIT Press, 2014.

IMF, *The Functions and Impact of Fiscal Council*, 2013a.

IMF, *Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users*, 2013b.

Kinda, T., C. Kolerus, P. Muthoora, and A. Weber, *Fiscal Rules at a Glance*, IMF, 2013.

Kopits, G. and S. Symansky, "Fiscal Rules," IMF Occasional Paper 162, 1998.

Kydland, F. E. and E. C. Prescott, "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans," *Journal of Political Economy*, Vol. 85, Issue 3, 1977, pp.473~491.

Lienert, I., "Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?" IMF Working Paper WP/10/254, IMF, 2010.

Martin, E., I. Tytell, and I. Yakadina, "France: Lessons from Past Fiscal Consolidation Plans," IMF Working Paper WP/11/89, IMF, 2011.

OECD, *Economic Outlook Annex*, 2014.

Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina, and A. Weber, "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset," IMF Working Paper WP/12/187, IMF, 2012.

Wyplosz, C., "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences," in A. Alesina and F. Giavazzi (eds), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, The University of Chicago Press, 2013.

〈웹사이트〉

IMF, Fiscal Rules Database(1985~2013).

OECD, Stat., http://stats.oecd.org

관련 자료

기획재정부, 「2013년 공공부문 재정건전성 관리보고서」, 2014. 12. 19.

기획재정부, 「2012년 말 공공부문 부채 산출 결과」, 보도자료, 2014. 2. 14.

Debrun, X. and M. S. Kumar, "The Discipline-Enhancing Role of Fisal Institutions: Theory and Empirical Evidence," IMF Working Paper 171, 2007.

부록

최근 발의된 재정준칙 관련 법안

1. 이만우 의원 안(새누리당, 2012. 10. 30. 국가재정법, 국회법)

○ 최근(2007~12년) 의무지출은 총지출 증가율보다 1.3배 빠른 속도로 증가하여 의무지출 성격의 재정지출 증가를 억제할 필요가 있음.

○ 의무지출 또는 재정수입 감소를 수반하는 법률안 또는 법령안을 입안하고자 하는 때에는 해당 의무지출의 증가 또는 재정수입의 감소분만큼 다른 의무지출을 감소시키거나 재정수입을 증가시키기 위한 법률안 또는 법령안을 함께 입안하도록 의무화함(페이고 준칙).

2. 김춘진 의원 안(새정치연, 2013. 9. 3. 국가재정법)

○ (국가채무준칙) 국가채무의 효율적 관리를 위하여 국가채무가 GDP의 일정 비율을 초과하지 아니하도록 국가채무 한도액을 정함.

- 정부는 국가채무총량을 정하는 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회에 제출
- 부득이한 사유로 국가채무총량을 초과하는 경우가 발생하는 때에는 미리 국회의 의결을 얻어야 함.

3. 김무성 의원 안(새누리당, 2013. 10. 10. 국가재정법)

○ 재정건전화를 위한 기본원칙으로 각 회계연도의 재정수입과 재정지출이 원칙적으로 균형을 이루도록 함.

○ 해당 회계연도의 국내총생산 대비 국가채무 비율이 직전 회계연도의

국내총생산 대비 국가채무 비율보다 낮게 유지되도록 하되, 부득이한 사유로 이를 위반하는 경우에는 미리 국회의 의결을 얻도록 함.

○ 기획재정부 장관은 매년 일반정부 및 공공부문의 부채규모를 산출하고 이를 공표하여 종합적으로 관리하도록 하며, 일반정부 및 공공부문의 포괄 범위와 부채의 산정기준은 국제기준을 고려하여 대통령령으로 정하도록 함.

4. 이노근 의원 안(새누리당, 2013. 11. 28. 국회법)

○ 위원회는 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 심사하는 경우 의안과 재원조달 방안에 관한 자료를 함께 검토하여 국가재정의 수입과 지출이 균형을 이룰 수 있도록 함.

○ 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에도 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달 방안에 관한 자료를 함께 제출하도록 함.

○ 예산안의 심사 시 예산결산특별위원회에서 독립기관 및 중앙관서별 예산안 총액에 대한 심사를 하고, 소관 상임위원회는 총액심사 한도 내에서 예산안에 대한 예비심사를 하도록 하려 함.

5. 이한구 의원 안(새누리당, 2014. 3. 3. 국회법)

○ 예산결산특별위원회로 하여금 재정결의안(총수입, 총지출, 재정수지, 국채, 차입금, 분야별·위원회별 예산안·기금운용계획안 지출 한도 및 예산안심사지침 등)을 입안하도록 함.

○ 소관 사항에 대한 심도 있는 심사를 위하여 예산결산특별위원회에 재정총괄소위원회, 경제예산소위원회, 행정예산소위원회 및 사회예산소위원회를 두도록 함.

○ 소관 상임위원회는 재정결의안이 정하고 있는 분야별·위원회별 지출

한도 및 예산안심사지침에 따라 예산안에 대한 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고하도록 함.

○ 예산결산특별위원회는 소관 상임위원회의 예비심사 결과가 지출한도 등을 준수하였는지 점검하고, 필요한 때에는 이를 조정할 수 있도록 하되, 지출한도 등을 준수한 예비심사 결과를 조정할 경우에는 소관 상임위원회 재적위원 3분의 2 이상의 동의를 얻도록 함.

제2부

세출구조의 평가와 정책과제

제6장

지속가능한 복지를 위한 복지재정 규모와 구성

이 영 (한양대학교)

제1절 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

본 장은 경제성장 단계, 고령화, 인구규모 등의 측면에 있어서 우리나라의 여건에 부합하는 지속가능한 복지를 위한 복지재정의 규모와 구성을 복지모형 비교와 국가별 사례를 통해서 분석하고 발전방향을 제시하는 데 목표가 있다. 본 연구는 복지재정의 규모뿐 아니라 복지의 구성에 대한 발전방향까지 제시하고 있다는 점에서 기존 연구들과는 차별성을 가지며, 향후 30년간 복지재정의 규모와 구성에 대한 목표수치(안)를 국가 간 비교·분석을 통해서 제시하였다.

선진국에 있어서 국가재정의 차이는 복지재정의 차이로 설명될 만큼 선진국들은 복지의 규모와 구성에 있어서 상이한 모형들을 보이고 있다. 이러한 여러 복지모형 중 우리나라가 지향해야 할 모형을 설정하였는데, 우리나라 국가규모와 공동체적 전통의 강도를 볼 때, 북구와 독일의 중간 정도를 지향점으로 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단하였다. 우리나라는 공동체적 전통에 있어서 북구 국가와 유사하여 북구의 사회민주주의 모형을 지향하는 것이 가능하나 인구규모가 북구 국가들보다 크기 때문에 조세를 통

해 재원을 조달하는 데 초과부담이 더 크게 발생하기 때문에, 재원조달의 비용을 상대적으로 낮출 수 있고 보다 자기책임적인 사회보험 중심의 독일 모형이 또 다른 벤치마크 대상이 될 수 있다. 이러한 측면을 고려하여 북구와 독일의 중간 정도의 복지모형을 지향점으로 설정하는 것이 바람직하다.[1] 국가별로 전통과 사회·경제적 여건이 상이하기 때문에 다른 국가를 모형으로 삼는 것이 부적절하다고 주장될 수 있다. 하지만 인류 보편적인 성향이 존재하며, 우리나라에서도 다른 국가에서처럼 사회 가치관의 변화에 따라 가족 책임 중심의 복지모형에서 사회적 책임 중심의 복지모형으로 전환되는 것을 볼 때 우리나라 자체의 복지모형이 존재할 수 있다고 강하게 주장하기 어렵다. 이미 선진국들이 고민하였던 여러 복지모형들 중 우리의 사회경제적 여건에 부합하는 모형을 설정하는 것이 보다 설득력을 가질 수 있을 것으로 판단한다.

2. 연구의 내용 및 방법

선진국의 복지모형을 복지레짐별로 나누어 분석하였다. Esping-Andersen의 복지모형 분류에서 출발하여 남유럽 국가 모형을 추가하고 일부 국가들을 재분류하였다. 이들 복지국가 모형별로 복지재정 규모와 구성에 어떠한 특징이 있는가를 살펴보았다. 이러한 분석은 우리나라의 복지모형 설정을 위한 것이다. 복지 규모, 구성, 재원조달 방식 등의 성장과 고용률에 대한 효과에 대해서는 기존 문헌을 이용하여 정리하였다.

복지 규모와 구성이 국가규모, 경제발전 단계, 고령화에 따라 어떻게 다른가를 최신 데이터를 이용하여 분석하였다. 먼저 단순한 상관관계를 산포

---

1 독일을 벤치마크 대상으로 삼고 있음은 서유럽 복지모형의 대규모 국가 중에서 1980년대 이후 독일이 가장 높은 경제적 성과를 보이고 있음을 감안한 것이다. 서유럽 복지모형의 또 다른 사례인 프랑스도 독일과 마찬가지로 사회서비스를 강화하고 있으며, 우수한 복지모형을 가지고 있는 것으로 평가된다. 다만, 1980년부터 2010년 사이의 연평균 경제성장률을 계산하면 독일은 1.59%로 OECD 국가 중에서 중간 정도인 데 반하여 프랑스는 1.27%로 하위를 보이고 있어, 이러한 경제성과를 근거로 독일을 대표 사례로 사용하였다.

도를 통해서 분석하였고, 회귀분석을 이용하여 인구수로 대리된 국가규모, 경제발전 단계, 고령화 등이 복지재정의 규모와 구성에 미치는 효과를 분석하였다. 회귀분석의 추정치를 사용하여 OECD 국가들의 평균적인 성향을 이용한 우리나라의 적정 복지재정 규모와 구성을 추정하였다. 추정 결과, 우리나라의 현재 복지재정 규모는 평균성향을 이용한 적정 규모의 60%에 불과한 것으로 나타났고, 이러한 60% 수준의 복지제공을 유지한다고 하더라도 향후 급속히 진행되는 고령화로 인해 우리나라 복지재정의 규모가 2030년에 GDP의 20%를 넘어설 것으로 추정되었다.

제2절 복지 결정요인과 효과에 대한 기존 문헌 정리

1. 사회복지모형과 복지재정의 특징

복지국가 모형을 북구 국가 모형, 유럽 대륙 모형, 남유럽 모형, 영미 모형으로 나누어 살펴보자. 이러한 유형 구분은 Esping-Andersen의 복지유형 분류를 기반으로 하여 남유럽형을 추가한 것이다. Esping-Andersen은 복지국가 모형을 자유주의, 보수주의, 사회민주주의로 분류하고, 각각의 모형이 가지는 특징을 정리하였다. 〈표 6-1〉에 따르면, 사회민주주의를 표방하고 있는 북구 국가들은 사회보험, 공공부조, 데모그란트, 사회적 서비스 등 다양한 사회복지 급여들을 중산층을 대상으로 보편적으로 제공하는 복지체제를 가지고 있다. Esping-Andersen은 북구 국가에서는 시장기능이 작은 것으로 정리하였으나, 실제로는 소득맞춤형 이용료체제(sliding fee, 차등이용료)를 통해 본인의 지불능력에 따라 일부를 직접 부담하고 사회서비스의 공급자들 중에서 선택할 수 있도록 되어 있다는 점에서, 시장기제를 상당 정도 활용하고 있다고 평가할 수도 있다. 이들 북구 국가들이 이러한 중산층 지향의 보편적인 복지체제를 구축하게 된 것은 국가의 위치, 국가의 규모, 역사 등이 작동한 것으로 보인다. 이들 북구 국가들은 추운 지역에 위치하여 자연환경을 극복하기 위한 저축과 공동체 문화가 발달하였으며

러시아, 독일 등 강대국의 침략에 대응하기 위한 공동체 문화가 발전하였다. 게다가 국가규모가 인구 500만명 정도로 작아 국민들이 공동체로 인식하기 좋은 여건을 가지고 있다.

〈표 6-1〉 앤더슨의 복지국가 모형 분류

체제 명칭		Liberal	Conservative	Social Democratic
복지국가 일반	국가	미국, 캐나다 호주 등	독일, 프랑스 등	스칸디나비아 국가들
	급여 대상	빈자(요구호자) 중심	피용자 중심	모든 시민
	급여 종류	극소화 공공부조 중심	중간적 사회보험 중심 (+공공부조)	극대화 사회보험+공공부조+ 데모그란트+사회적 서비스
	급여 수준	최저 생계비	소득에 따른 차등 허용(보험 원칙)	중산층 생활수준 지향
국가의 역할	국가책임	미약	강력	강력
	공공사회보장 체계	미발달	분절적	통합적(보편적)
시장의 역할	본인부담	많음(시장구매)	많음(보험료)	적음(사용자-국가 부담), 선택 가능
	직업-자원복지 역할	강력	미약	미약
가족의 역할	가족주의	강력(개인책임의 최소 단위로서 가족; 지원 적음)	강력(전통적 가족; 가장을 통한 지원)	미약(개인적 사회권)
	여성경제활동 참여	높음(사부문에서 계층에 따라 양극화).	중간(single bread-earner)	높음(dual bread-earner; 공공부문일자리)
복지국가의 생산기여성	인적자원관리	시장 중심	공공역할 강조 (무상교육)	포괄적 인적자본관리
	노동연계	근로 중심(workfare)	전통적	능동화(activation)
복지국가의 분배 기여성		매우 미약	제한적	강력
복지지출 규모 및 구성	규모 (GDP 대비)	20% 내외	30% 가까이	30%
	구성	공적부조 중심	사회보험 중심	사회보험, 공적부조, 사회서비스 균형
복지재원 구성		개인소득세(고) 사회보장기여금(저)	개인소득세(저) 사회보장기여금(고)	개인소득세(고) 사회보장기여금(중) 소득맞춤형 이용료

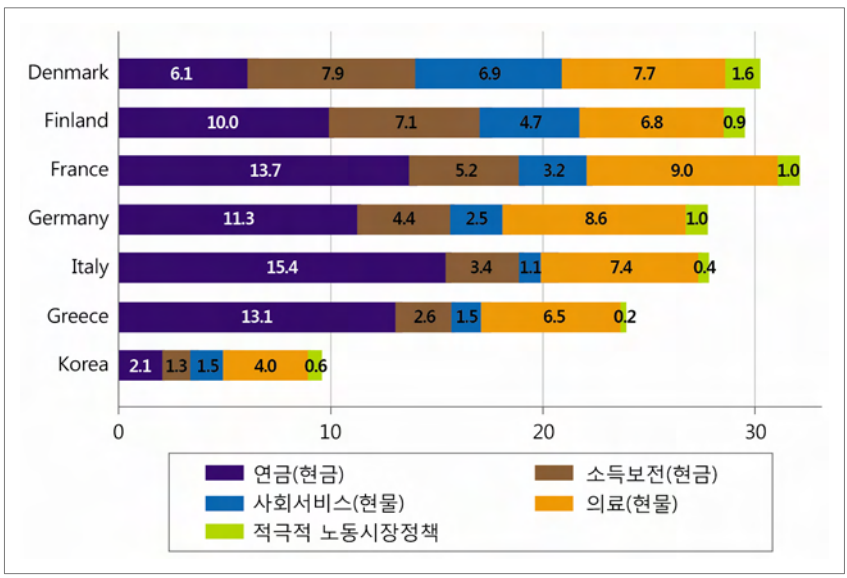
주: 안상훈(2006), p.41에서 용어 일부 수정. 제일 하단의 복지지출과 복지재원은 저자 추가.

보수조합주의 유럽 대륙 국가들은 인구수가 큰 국가들로 본인의 부담으로 복지를 준비하는 사회보험이 발달해 있고, 노동조합의 오랜 전통으로 피용자 중심의 복지체제가 발전되어 왔다. 최근에는 보수조합주의 유럽 대륙 국가들에서도 사회서비스가 강화되고 실업보험이 축소되는 등 북구 모형과 영미 모형의 일부 요소들을 강화하고 있는 모습들이 관찰된다. 자유주의 국가들에서는 공공부조 중심으로 극소화된 복지체제가 형성되었으며, 시장 중심의 자원배분을 존중하는 형태를 띠고 있다. 공공부조를 위한 재원은 주로 누진적인 소득세를 통해 조달하고 있는 것으로 보인다.

이러한 복지유형에 따라 어떠한 복지재정지출 특징을 보이고 있는지 살펴보자.

사민주의의 북구 국가들은 전체적으로 매우 큰 복지재정 지출을 보이면서 특히 사회서비스 분야에 상대적으로 많은 재원을 투입하고 있다. 주요 국가들에 대한 2009년 주요 사회복지지출의 GDP 대비 비율을 정리한 [그림 6-1]에 따르면, 덴마크와 핀란드는 GDP 대비 30% 내외 수준의 사회보장

[그림 6-1] 주요 국가들의 복지재정 규모와 구성(2009년)



자료: OECD, Social Expenditure Data를 이용하여 저자가 그래프를 작성함.

지출 규모를 보이고 있으며 사회서비스에 다른 국가들보다 월등히 큰 6.9%와 4.7%를 각각 투자하고 있다. 재원조달에 있어서는 개인소득세에 의존하는 형태를 띠고 있다(제4절의 표 6-9 참조).

사민주의 북구 국가에서는 사회서비스를 위한 재원조달 방식으로 소득맞춤형 이용료체제(sliding fee, 차등이용료)를 폭넓게 사용하고 있다. 소득맞춤형 이용료는 요금이나 가격을 이용자의 지불능력에 따라 부과하는 요금체제를 의미한다.[2] 소득맞춤형 이용료체제를 사용하면 소득이 낮은 사람은 낮은 요금을, 소득이 높은 사람은 높은 요금을 납부하게 되어 형평성을 개선하는 효과가 기대된다. 또한 무상에 대비하여 조세를 통해 조달해야 하는 소요 재원이 감소함으로써 재원조달의 효율성이 높아지게 된다.

우리나라의 경우 국가장학금, 건강보험 체계가 이미 이러한 소득맞춤형 이용료체제를 따르고 있는데, 이를 아동돌봄, 급식, 노인돌봄 등에 더 확대 적용하는 것이 바람직할 것으로 판단한다. 아동돌봄에 소득맞춤형 이용료를 확대 적용하는 경우 스웨덴이 좋은 벤치마크 대상이 될 것으로 보인다. 스웨덴에서는 부모의 근로시간에 대해서만 아동돌봄이 공적으로 제공되며 소득맞춤형 이용료로 첫째 아이는 부모소득의 3%, 둘째 아이는 2%, 셋째 아이는 1%로 설정되어 다자녀 유인을 강화하면서 동시에 형평성을 추구하고 있다.

보수조합주의의 유럽 대륙 국가들은 북구 국가보다 평균적으로 소폭 작은 복지재정 규모를 보이고 있으며, 사회서비스보다는 사회보험을 중심으로 복지제도를 운용하고 있다. 이들 보수조합주의 유럽 대륙 국가에서 사회보험의 비중이 높음은 재원조달 측면에서 사회보장기여금의 비중이 높음을 의미한다.

남유럽 국가들은 연금이 매우 크다는 특징을 보이고 있는데, 그리스의 경우 여러 직종별로 다양한 연금제도들이 도입되어 재정건전성을 견지하지 못하는 형태로 운영되어 연금이 남유럽 재정위기의 요인으로 작용하였다. 이들 남유럽 국가에서는 사회서비스가 매우 작다는 특징이 나타난다. 마지

---

2 wikipedia의 검색 내용을 참조하여 수정함(검색일: 2014. 11. 8).

막으로 시장주의의 영미식 모형에서는 전체적으로 복지재정의 규모가 작으며 개인소득세의 누진적 구조를 이용한 소득 재배분만이 활용되는 수준에 머물고 있다.

2. 복지의 경제성장과 고용률에 대한 효과

복지가 경제성장과 고용률에 어떠한 영향을 줄 수 있는가? 복지와 경제성장 간의 관계는 양방향의 인과관계를 가지고 있기 때문에 복지로부터 경제성장으로의 영향을 식별해 내기 위해서는 역의 인과관계를 통제하는 것이 필수적이다. 차병섭・이영(2014)은 경제성장에서 사회복지지출로의 역의 인과관계를 도구변수법과 구조방정식 모형을 사용하여 통제하였고, 그 결과 단순 최소자승추정법을 통한 추정에서 관찰되었던 사회복지지출과 경제성장 간의 음(−)의 관계는 사라지는 것으로 보고하였다. 차병섭・이영(2014)은 사회복지지출이 표준편차인 5.9%p만큼 증가하는 경우 연간 경제성장률이 0.8~1.0%p만큼 증가하는 것으로 추정하였다.

사회복지 규모와 구성의 경제성과 고용률에 대한 효과에 대해서 차병섭・이영(2014)이 1980~2009년 사이의 OECD 국가 데이터를 이용하여 분석한 결과, 사회서비스는 고용에 긍정적인 영향을 미치는 반면에 공적연금은 고용에 부정적인 영향을 미치는 것으로 추정하였다. 홍민기(2009)는 한국노동패널(KLIPS) 자료를 이용하여 평균적으로 국민연금은 저축률에는 영향을 미치지 않았으나 노동공급과 관련해서는 주당 노동시간을 감소시킨 것으로 분석하였다. 문형표・이지혜(2007)는 임금구조기본통계조사 자료를 이용하여 재직자노령연금은 은퇴 유인을 강화한 것으로 분석하였다.

이러한 추정 결과는 북유럽 국가들의 높은 고용률이 이들 국가의 사회서비스 중심의 복지정책과 연관되어 있음을 의미하는 것으로, 향후 우리나라의 복지제도 확충에 있어서도 사회서비스 분야의 적정한 확대가 중요함을 시사한다.

3. 기존 우리나라 복지지출 규모 추정치

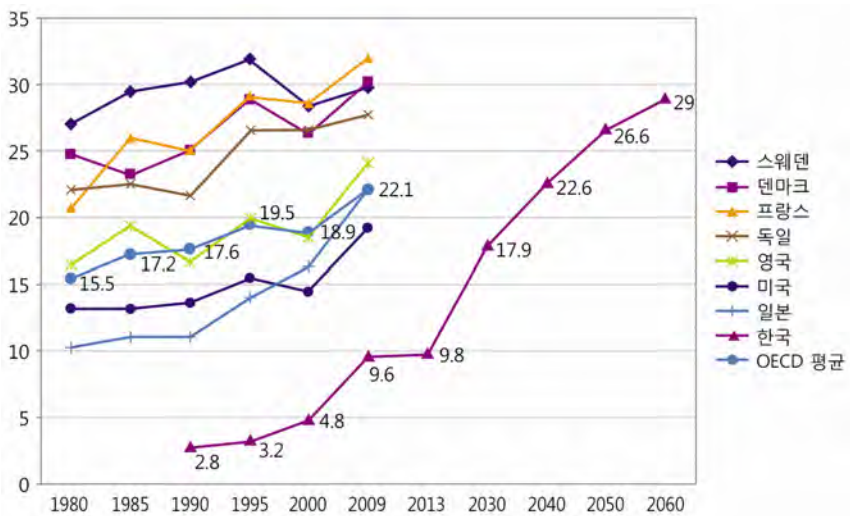
사회보장위원회는 현행 사회복지제도가 유지된다는 가정하에 향후 고령화를 포함한 경제사회 변화를 반영하여 사회복지지출을 2060년까지 추정하였다. 현행 복지제도가 유지된다고 가정함으로써 보다 적극적인 의미의 사회복지제도의 발전을 반영하지 못하였다는 단점이 있기는 하나, 고령화에 따른 사회복지지출 규모의 변화를 가늠해 볼 수 있는 중요한 자료이다.

추정 결과 GDP 대비 사회복지지출이 현행 10% 미만에서 2030년 17.9%로 증가하고, 2040년, 2050년, 2060년에 각각 22.6%, 26.6%, 29%로 증가할 것으로 추정하였다. 이러한 추정 결과는 우리나라가 2040년에 이르러야 2009년의 OECD 평균치에 도달하게 될 것을 의미한다.

공공부조, 사회보상, 사회보험, 사회서비스 등 주요 복지지출 분야별로도 추정치를 발표하였다. 그중에서 사회보험이 2013년 6.3%에서 2030년 13.3%로 2배 이상 증가하는 것으로 추정되었는데, 의료지출이 고령화에 따라 빠르

[그림 6-2] 사회보장위원회의 공공사회복지지출 규모 추정

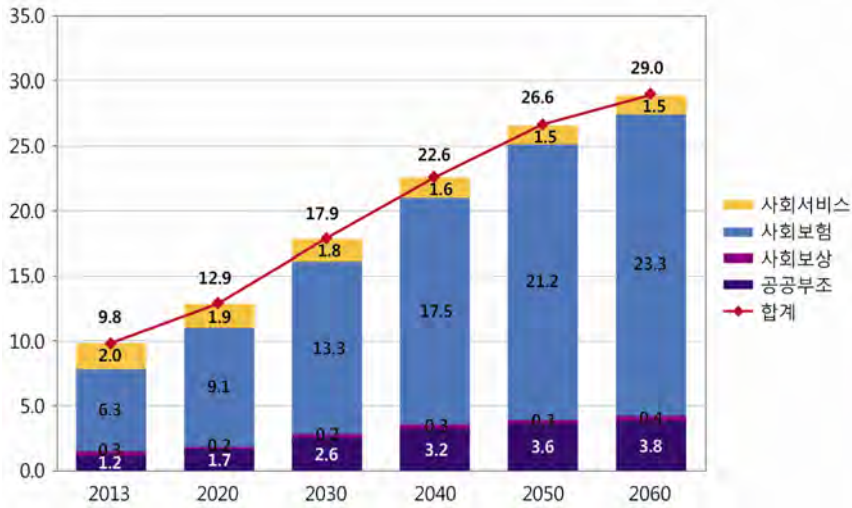
(단위: GDP 대비 %)



자료: 사회보장위원회(2014), p.9.

[그림 6-3] 사회보장위원회의 공공사회복지지출 구성별 규모 추정

(단위: GDP 대비 %)



주: 공공부조: 기초생활급여 및 의료급여, 자활지원, 기초노령연금, 장애인연금, 근로장려금.
사회보상: 긴급 복지, 사할린 한인지원, 보훈급여, 일본군위안부피해자 생활안정지원, 의사상자 예우 등.
사회보험: 국민연금 등 4대 공적연금, 건강보험 및 노인장기요양보험, 고용·산재보험.
사회서비스: 노인·아동·장애인 및 여성 등에 대한 사회복지서비스 등.
자료: 사회보장위원회(2014), p.9.

게 증가할 것으로 예측되기는 하지만 사회보장위원회의 의료지출은 과도하게 높게 추정된 것으로 보인다. 공공부조는 같은 기간 1.2%에서 2.6%로 증가하고, 사회서비스는 같은 기간 2.0%에서 1.8%로 감소하는 것으로 추정되었다. 사회서비스의 비중이 감소하는 것으로 추정된 것은 현행 제도가 유지된다는 가정에 기인하는 것으로 복지선진국에서 사회서비스의 비중이 높게는 6.9%에 이르고 있는 현실과는 매우 동떨어진 추정치이다. 향후 사회서비스의 비중은 제도 개선과 범위 확대를 통해 높아지는 것이 바람직할 것이다.

제3절 적정 사회복지 규모와 구성 추정

1. 방법론

복지 규모와 구성이 국가규모, 경제발전 단계, 고령화에 따라 어떻게 다른가를 최신 데이터를 이용하여 분석하였다. 먼저 단순한 상관관계를 산포도를 통해서 분석하고, 추가적으로 회귀분석을 이용하여 OECD 국가들의 평균성향을 이용하여 적정 복지 규모와 구성을 추정하였다. 복지 규모와 구성의 결정요인으로 국가규모, 경제발전 단계, 고령화의 세 변수만을 사용하였다. 인구수로 대리된 국가규모, 1인당 GDP로 대리된 경제발전 단계, 65세 이상 노인인구 비중의 변수들은 사회·경제 상황을 나타내 주는 주요 변수로 복지에 영향을 받았다기보다는 복지에 영향을 줄 수 있는 보다 외생적인 변수라고 할 수 있기 때문에 사용하였다. 회귀식은 아래의 식 (1)과 같다.

$$SOCX/GDP = \alpha_0 + \alpha_1 Pop^{old} + \alpha_1 \ln GDP^{pc} + \alpha_2 \ln Pop^{total} + \epsilon \qquad (1)$$

이와 같은 간략한 회귀식을 사용한 이유는 다른 연구에서 사용한 바 있는 정부지출 규모, 세수규모 등의 변수는 복지재정에 영향을 미치는 변수라기보다는 역으로 복지재정에 의해 영향을 받는 변수들로, 오히려 역의 인과관계로 회귀식 결과를 불일치하게 만들 것이기 때문이다.

안종범·김을식(2004)에서는 본고와 동일하게 1인당 GDP, 노인부양비를 포함하였고 실업률, 조세부담률을 포함하였다. 조세부담률의 경우 복지지출이 높으면 높은 경향이 존재하며, 실업률의 경우에도 복지지출과 음의 상관관계가 존재할 수 있기 때문에 내생성의 문제가 커질 수 있다. 본고의 추정에서는 추정치 대비 실제 수치가 60% 수준임에 비하여 안종범·김을식(2004)의 경우 추정치가 실제 수치의 80~120%인 것으로 나타났다. 이러한 차이는 안종범·김을식(2004)은 내생변수인 조세부담률이 포함되어 조세부

담률이 낮아 복지지출이 낮은 것을 복지지출이 낮아야 하는 요인으로 포함함에 기인하는 것으로 보인다.

회귀식 추정 방법은 단순 집합 최소자승법(Pooled OLS)을 사용하였는데, 이는 이분산성(Heteroscedasticity) 문제로 인해 OLS 추정에서 표준오차가 과소 추정되는 문제가 있을 수 있다. 고정효과나 랜덤효과 모형도 사용하지 않았는데, 이는 국가별 더미가 포함되는 경우 복지지출의 경로의존성으로 인해 국가별 더미가 높은 설명력을 가지게 되고 경기변동에 따른 복지지출의 변동만이 두드러지게 되는 단점이 있기 때문이다. 연도 더미를 포함한 회귀식 설정은 사용하여 추가적으로 보고하였다.

독립변수로 포함한 변수들에 대해서 각각 논의하여 보자. 첫째로, 1인당 GDP를 포함한 것은 발전함에 따라 복지지출이 증가하는 경향이 있음을 반영하기 위한 것이다. 의료, 교육, 돌봄, 노후생활 등 여러 복지서비스들은 소득 증가에 따라 수요가 증가하는 정상재의 성격을 띨 것으로 예상된다.

둘째로, 인구수로 대리한 국가규모를 독립변수로 포함한 이유는 국가규모가 커질수록 복지지출이 작아지는 경향이 관찰되기 때문이다. 국가규모의 변수로 경제규모가 아닌 인구규모를 포함한 것은 인구규모가 보다 외생적·장기적이고, 경제규모를 포함하는 경우 1인당 GDP가 포함되어 있어 발생하는 중복성을 고려한 것이다. 국가규모와 복지지출 간 음(−)의 상관관계는 두 가지 요인에 의해 발생할 수 있다. 먼저 복지지출 재원 마련에 있어서 국가규모가 커질수록 재원마련에 수반되는 초과부담의 크기가 커지기 때문에 이러한 복지재원 조달비용 증가로 인해 규모가 큰 국가에서 복지지출 자체가 작아질 수 있다. 또한 복지지출에 있어서 일부 항목은 규모의 경제의 속성을 띨 수도 있는데, 이러한 경우 국가규모가 커짐에 따라 복지비용 자체가 감소할 수 있다. 돌봄, 의료, 주택 등의 사회서비스가 이러한 규모의 경제 속성을 띨 가능성이 있다.

셋째로, 고령화가 진행될수록 연금, 의료보험, 노인돌봄 등의 지출이 증가하는 경향이 있을 것이기 때문에 복지지출이 증가할 것이다. 추정 결과 고령화가 사회복지를 결정하는 가장 중요한 요인으로 나타났다.

2. 데이터와 단순 상관분석

34개 OECD 국가들에 대한 1980~2011년 사이의 데이터로 총 885개의 관찰점들이 사용되었다. 〈표 6-2〉에 사용된 데이터에 대한 기초통계치가 보고되어 있다. GDP 대비 총사회복지지출은 평균이 18.8%이고, 0%에서 35.7%까지 분포하고 있다. 현금지출복지는 11.4%, 현물복지는 6.9%로 나타났으며, 연금은 평균 6.7%이고 최고 15.4%를 보이기도 한다. 공공부조는 4.7%이고 최고 13.4%를 보이고 있으며, 사회서비스는 평균이 1.7%로 매우 낮으나 7.7%를 보이는 국가도 존재한다. 사회서비스는 북구 국가들에서 상대적으로 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 건강지출은 5.2%로 최고 9%를 보이고 있으며, 적극적 노동시장정책은 평균이 0.6%로 다른 사회복지지출에 비하여 그 규모가 매우 작은 편이다.

변수 간의 상관관계를 살펴보면, 1인당 GDP는 모든 복지지출 요소와 양(+)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났으며, 인구규모는 사회복지총지출 및 사회서비스, 공공부조와 음(−)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 인구규모와 공공부조 간 음의 관계는 인구수가 커짐에 따라 조세저항이 커지는 현상으로 설명될 수 있으며, 인구규모와 사회서비스 간의

〈표 6-2〉 기초통계치

Variable		Obs	Mean	Std.Dev.	Min	Max
총사회복지지출	TotSOCXG	885	0.188	0.066	0	0.357
현금복지	TotCashG	885	0.114	0.044	0	0.219
현물복지	TotkindG	885	0.069	0.027	0	0.150
연금	PinsionG	885	0.067	0.031	0	0.154
공공부조	PubAssG	885	0.047	0.025	0	0.134
사회서비스	SocSvcG	885	0.017	0.016	0	0.077
의료	HealthG	885	0.052	0.016	0	0.090
적극적 노동시장	ActLabG	789	0.006	0.005	0	0.028
1인당 GDP	gdppcr	865	24867	9875	5381	73913
인구수	pop	885	35812	53938	255	309326
노인인구 비중	popold	885	13.21	3.41	4.09	23.020

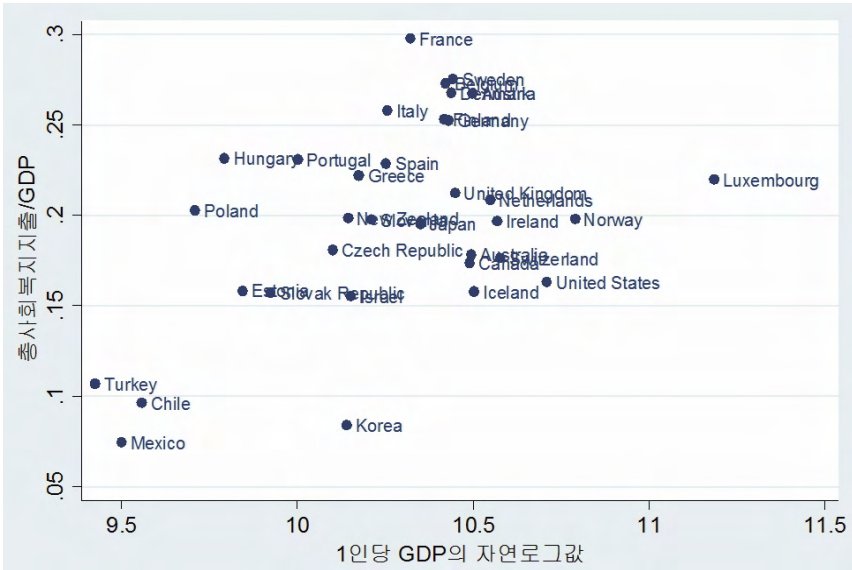
〈표 6-3〉 표본에 포함된 국가와 빈도수

국가명	Freq.	Percent	Cum.
Australia	31	3.5	3.5
Austria	22	2.49	5.99
Belgium	30	3.39	9.38
Canada	31	3.5	12.88
Chile	26	2.94	15.82
Czech Repub.	20	2.26	18.08
Denmark	30	3.39	21.47
Estonia	11	1.24	22.71
Finland	30	3.39	26.1
France	30	3.39	29.49
Germany	31	3.5	32.99
Greece	30	3.39	36.38
Hungary	11	1.24	37.63
Iceland	20	2.26	39.89
Ireland	31	3.5	43.39
Israel	17	1.92	45.31
Italy	30	3.39	48.7
Japan	31	3.5	52.2
Korea	21	2.37	54.58
Luxembourg	30	3.39	57.97
Mexico	27	3.05	61.02
Netherlands	30	3.39	64.41
New Zealand	31	3.5	67.91
Norway	24	2.71	70.62
Poland	20	2.26	72.88
Portugal	30	3.39	76.27
Slovak Repub.	15	1.69	77.97
Slovenia	20	2.26	80.23
Spain	30	3.39	83.62
Sweden	30	3.39	87.01
Switzerland	29	3.28	90.28
Turkey	25	2.82	93.11
United Kingdom	30	3.39	96.5
United States	31	3.5	100
total	885	100	

〈표 6-4〉 변수 간 상관계수

	TotSOCXG	PensionG	PubAssG	SocSvcG	HealthG	ActLabG	gdppcr	pop	popld
TotSoCX	1								
Pension	0.7035*	1							
PubAssG	0.7848*	0.2607*	1						
SocSvcG	0.5463*	−0.0291	0.4904*	1					
HealthG	0.7952*	0.5157*	0.4915*	0.3877*	1				
ActLabG	0.6928*	0.2707*	0.673*	0.5568*	0.4092*	1			
gdppcr	0.3969*	0.1057*	0.2933*	0.3414*	0.5492*	0.1832*	1		
pop	−0.2409*	−0.042	−0.4234*	−0.1988*	0.0114	−0.2286*	0.0798*	1	
popold	0.7586*	0.6582*	0.4114*	0.3847*	0.7108*	0.4062*	0.4709*	−0.0904*	1

[그림 6-4] 1인당 GDP와 총사회복지지출(2008년)



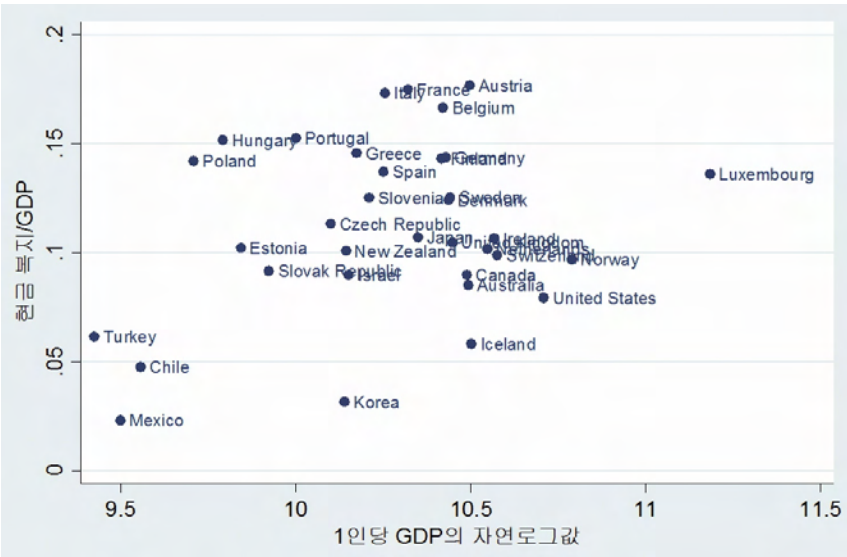
음의 관계는 사회서비스 공급에 있어서 규모의 경제의 존재와 조세저항으로 설명될 수 있다. 고령화도 모든 사회복지지출과 양(+)의 상관관계를 가지고 있는데, 특히 연금 및 의료와 강한 양의 상관관계를 가지고 있다. 이러한 상관관계는 앞에서 논의한 관계들이 실제 데이터에서 관찰되고 있음을 의미한다.

사회복지 결정요인과 사회복지지출 간의 관계를 국가별로 살펴보기 위해 산포도를 작성하였다. 먼저, 1인당 GDP와 사회복지지출 규모에 대한 산포도를 2008년도 데이터를 이용하여 작성한 것이 [그림 6-4]이다. 양의 상관관계가 뚜렷이 관찰되며, 1인당 GDP가 예측하는 사회복지지출 수준보다 높은 지출을 하고 있는 나라들에 프랑스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 그리스 등이 관찰되고 있다. 이들 국가 대부분이 남유럽 재정위기를 직접 겪거나 크게 영향을 받은 국가들로 복지지출의 과다가 재정위기와 직간접적으로 연결되어 있음을 시사한다.

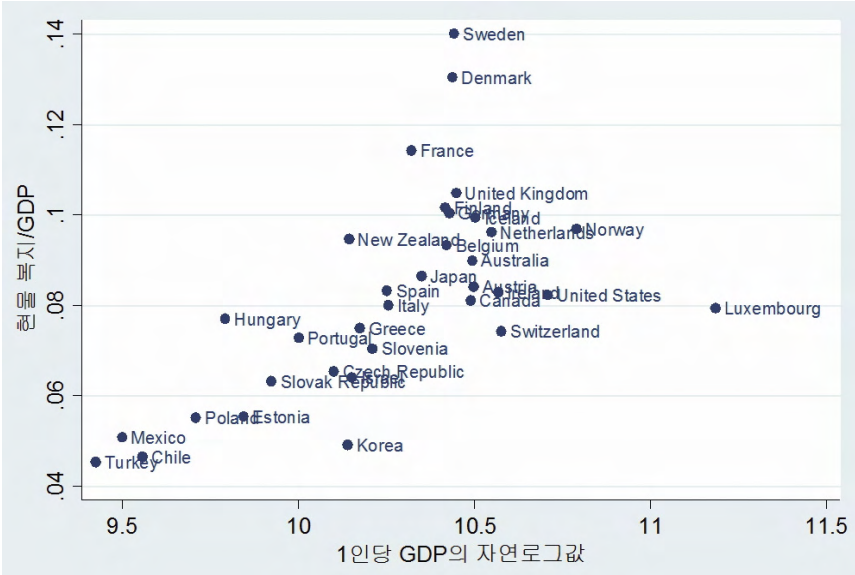
[그림 6-5]와 [그림 6-6]에서는 소득이 증가함에 따라 현금복지가 강하게 증가하는 추세를 보이지 않지만 현물복지는 강하게 증가하는 추세를 보이고 있음이 관찰된다. 이는 의료, 사회서비스 등의 현물복지가 정상재임을 강하게 보여준다.

인구수와 총사회복지지출을 살펴보면 음(-)의 상관관계가 관찰된다. 인구규모가 큰 미국, 일본, 영국 등에서 사회복지지출이 적으며, 인구규모가 작은 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등에서 복지지출이 큰 것이 관찰된다. 앞의

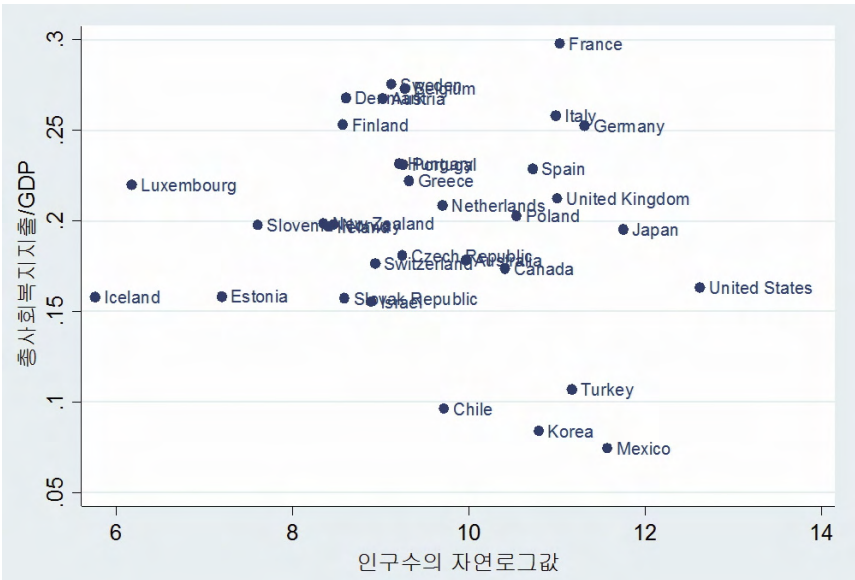
[그림 6-5] 1인당 GDP와 현금복지(2008년)



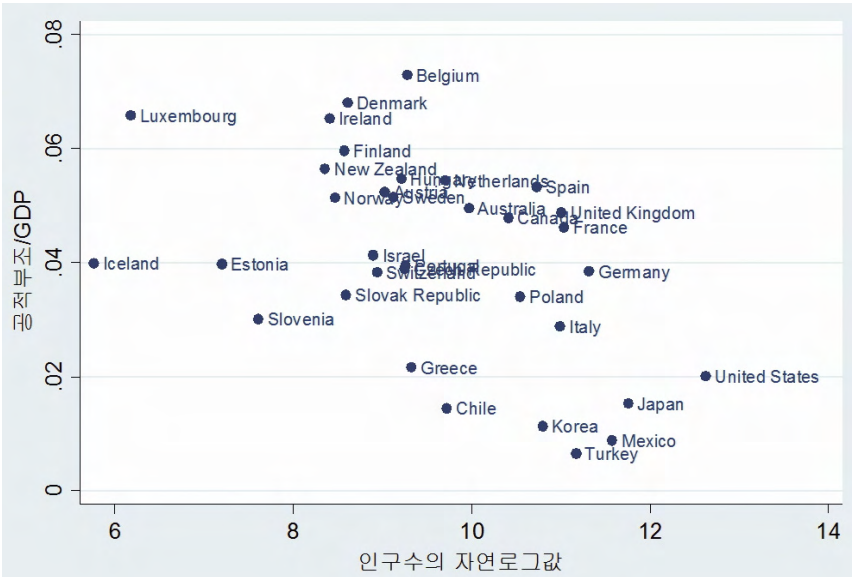
[그림 6-6] 1인당 GDP와 현물복지(2008년)



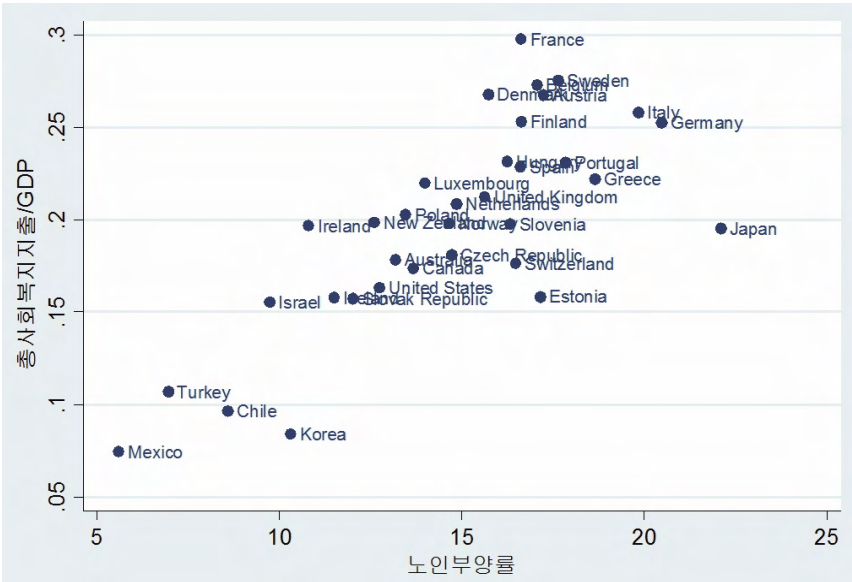
[그림 6-7] 인구수와 총사회복지지출(2008년)



[그림 6-8] 인구수와 공적부조(2008년)



[그림 6-9] 노인부양률과 총사회복지지출(2008년)



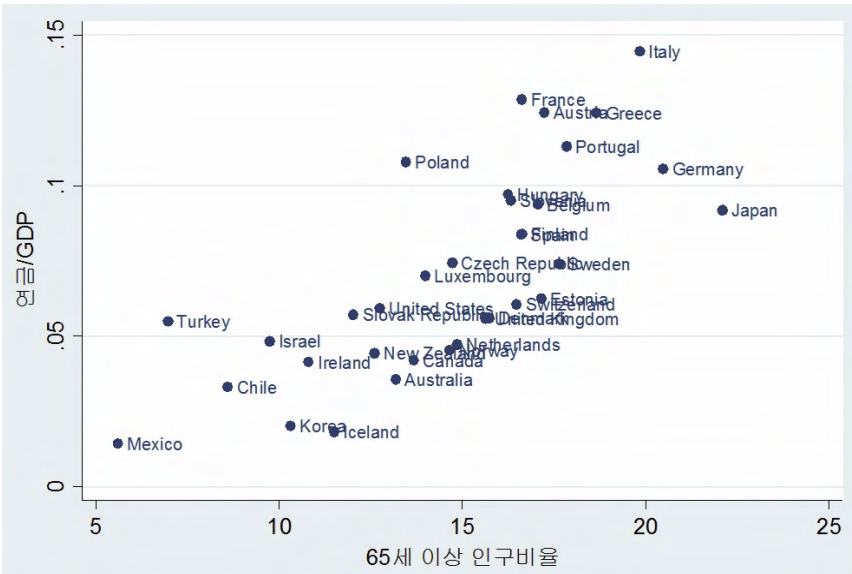
상관계수 분석에 나타난 인구수와 공공부조 간 음의 상관관계의 산포도는 [그림 6-8]에 보고되어 있다.

노인비중은 다른 요인들보다 강하게 사회복지지출과 연계되어 있음이 관찰된다. 이러한 고령화비율과 복지 간의 관계는 특히 연금에서 강하게 관찰된다.

3. 회귀식 추정 결과

회귀분석 결과, 총사회복지지출은 고령화와는 양의 상관관계를, 국가규모와는 음의 상관관계를 가지고 있는 것으로 추정되었다. 경제수준은 총사회복지지출과 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이는 데이터가 이미 복지제도들이 상대적으로 발전한 OECD 국가들을 대상으로 하고 있으며, 소득에 따라 현금복지가 감소하고 현물복지가 증가하는 경향이 서로 상쇄하고 있음에 기인하는 것으로 보인다.

[그림 6-10] 노인부양률과 연금(2008년)



〈표 6-5〉 회귀분석 결과

	(1) 총사회 복지지출	(2) 현금복지	(3) 현물복지	(4) 연금	(5) 공적부조	(6) 사회 서비스	(7) 의료	(8) 적극적 노동 시장정책
log(1인당 실질 GDP)	0.004 (0.004)	−0.019 (0.003)**	0.022 (0.002)**	−0.024 (0.002)**	0.005 (0.002)*	0.008 (0.001)**	0.014 (0.001)**	0.001 (0.000)
log (population)	−0.006 (0.001)**	−0.004 (0.001)**	−0.001 (0.000)+	0.001 (0.000)*	−0.006 (0.000)**	−0.002 (0.000)**	0.001 (0.000)**	−0.000 (0.000)
65세 이상 인구비율	0.014 (0.000)**	0.010 (0.000)**	0.003 (0.000)**	0.008 (0.000)**	0.002 (0.000)**	0.001 (0.000)**	0.002 (0.000)**	0.001 (0.000)**
Constant	0.017 (0.040)	0.209 (0.032)**	−0.187 (0.019)**	0.194 (0.021)**	0.016 (0.021)	−0.058 (0.014)**	−0.129 (0.010)**	−0.007 (0.004)
Observations	865	871	871	865	865	865	865	802
R-squared	0.612	0.475	0.494	0.514	0.299	0.214	0.619	0.176

주: ( ) 안은 표준편차, + 유의수준 10%, * 유의수준 5%, ** 유의수준 1%임.

현금복지는 소득과는 음의 상관관계, 국가규모와는 음의 상관관계, 고령화와는 양의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이에 대비하여 현물복지는 소득과 양의 상관관계, 국가규모와는 음의 상관관계, 고령화와는 양의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이러한 두 회귀식을 함께 해석하면, 소득이 증가함에 따라 현금복지는 감소하는 반면 현물복지는 증가하고(또는 역의 인과관계로 해석이 가능), 고령화에 따라 현금복지와 현물복지는 모두 증가하는데 현금복지가 보다 빠르게 증가한다.

현금복지 중 가장 중요한 요소인 연금을 보면 고령화에 따라 큰 영향을 받고 소득의 수준과는 음의 관계가 있는 것으로 나타났다. 공적부조의 경우 소득과 양의 관계, 국가규모와는 음의 관계, 고령화와는 양의 관계가 있는 것으로 추정되었다. 사회서비스의 경우 소득과 양의 관계, 국가규모와 음의 관계, 고령화와는 양의 관계를 가지고 있는 것으로 추정되었는데, 상대적으로 매우 작은 국가인 북구 국가에서 사회서비스가 큰 것에 기인하는 것으로 보인다. 의료의 경우 소득, 국가규모, 고령화와 다 양의 상관관계를 가지고 있다. 고령화는 모든 복지 구성요소들과 강한 양의 상관관계를 가지고 있다.

〈표 6-6〉 회귀분석 결과, 연도 더미 포함 회귀분석

	(1) 총사회 복지지출	(2) 현금복지	(3) 현물복지	(4) 연금	(5) 공적부조	(6) 사회 서비스	(7) 의료	(8) 적극적 노동 시장정책
log(1인당 실질GDP)	0.007 (0.004)+	−0.014 (0.003)**	0.020 (0.002)**	−0.023 (0.002)**	0.009 (0.002)**	0.007 (0.001)**	0.014 (0.001)**	0.001 (0.000)
log (population)	−0.006 (0.001)**	−0.004 (0.001)**	−0.001 (0.000)**	0.001 (0.000)*	−0.005 (0.000)**	−0.002 (0.000)**	0.001 (0.000)**	0.000 (0.000)
65세 이상 인구비율	0.014 (0.001)**	0.01 (0.000)**	0.003 (0.000)**	0.008 (0.000)**	0.003 (0.000)**	0.001 (0.000)**	0.002 (0.000)**	0.001 (0.000)**
Constant	−0.025 −0.042	0.16 (0.031)**	−0.172 (0.018)**	0.183 (0.022)**	−0.024 −0.021	−0.051 (0.015)**	−0.122 (0.010)**	−0.009 (0.005)+
Observations	865	865	865	865	865	865	865	775
R-squared	0.627	0.551	0.562	0.520	0.372	0.232	0.641	0.224

주: ( ) 안은 표준편차, + 유의수준 10%; * 유의수준 5%; ** 유의수준 1%.

〈표 6-6〉은 연도 더미를 추가하여 회귀분석한 결과를 보고하고 있다. 전체적으로 추정 결과에 있어 유의미한 변화는 관찰되지 않았다. 국가별로 복지 확대 시기가 다르고, 복지 개혁 시기가 다름을 감안할 때 연도 더미의 통계적·경제적 유의성이 높지 않은 것은 놀라운 일이 아니다. 연도 더미 포함 시 R^2가 가장 크게 증가한 부문은 공적부조 부문으로 국제적으로 경기변동이 유사한 시기에 발생하고 이에 대응하여 공적부조를 활용할 가능성이 가장 크기 때문인 것으로 해석될 수 있다.

추정 결과를 이용해 현재의 '적정' 사회복지지출의 규모와 구성을 추정하여 보자. 본 장에서의 '적정' 규모와 구성은 위의 회귀식으로 추정되는 추정치를 의미하는 것으로 엄밀한 의미의 적정을 뜻하는 것으로 해석될 수 없으며, 단순히 OECD 국가들의 평균적인 성향에 비추어 볼 때 얻어지는 적정치로 해석되어야 한다.

우리나라의 경우 총사회복지지출은 2008년의 경우 예측치가 14.7%로 나타나, 실제 수치(9.6%)가 예측치의 65%밖에 되지 못해 표본에 포함된 국가들 중에서 실제 수치가 예측치에 비하여 가장 작은 국가로 나타났다. 2009년의 경우 글로벌 금융위기가 발생한 해로 복지지출이 상대적으로 높은 경

〈표 6-7〉 2009년의 사회복지지출 예측치와 실제값

국가	1인당 GDP	인구수	노인비율	사회복지지출		
				실제	예측	실제/예측
Turkey	11,622	72,039	6.924	0.128	0.089	144%
Ireland	36,035	4,537	11.006	0.234	0.166	140%
France	29,279	62,615	16.738	0.321	0.231	139%
Denmark	32,024	5,523	16.099	0.302	0.236	128%
Belgium	32,411	10,796	17.121	0.297	0.247	121%
Finland	30,441	5,339	16.876	0.295	0.247	119%
Mexico	12,442	107,551	5.759	0.082	0.071	116%
Poland	16,711	38,153	13.488	0.215	0.186	116%
Sweden	32,298	9,299	17.937	0.298	0.259	115%
Austria	34,789	8,363	17.508	0.290	0.254	114%
Spain	27,045	45,929	16.736	0.260	0.232	112%
Luxembourg	66,859	494	13.962	0.248	0.223	111%
New Zealand	25,507	4,316	12.813	0.210	0.191	110%
Israel	25,439	7,486	9.807	0.160	0.145	110%
United Kingdom	32,481	60,927	15.807	0.239	0.218	110%
United States	43,169	306,772	12.916	0.185	0.170	109%
Netherlands	36,530	16,530	15.154	0.231	0.217	106%
Norway	47,152	4,829	14.781	0.230	0.220	105%
Slovak Republic	19,356	5,419	12.175	0.187	0.179	105%
Hungary	16,714	10,023	16.482	0.239	0.235	102%
Italy	26,729	59,752	19.93	0.278	0.275	101%
Canada	34,527	33,727	13.907	0.195	0.195	100%
Portugal	21,376	10,568	18.114	0.255	0.259	99%
Germany	32,180	81,904	20.795	0.278	0.286	97%
Iceland	34,026	319	11.766	0.185	0.192	96%
Czech Republic	23,113	10,491	15.044	0.206	0.216	95%
Austalia	36,194	21,779	13.302	0.177	0.190	94%
Slovenia	24,785	2,042	16.494	0.225	0.246	91%
Chile	13,854	16,929	8.81	0.114	0.124	91%
Greece	25,301	11,283	18.809	0.239	0.269	89%
Estonia	16,193	1,340	17.093	0.199	0.255	78%
Japan	29,515	127,510	22.747	0.223	0.311	72%
Korea	25,299	49,182	10.686	0.096	0.147	65%

향이 있어 2008년의 수치를 사용하는 경우 예측치 14.2% 대비 실제 수치 8.4%는 59%로 더 낮게 나타나고 있다.

2009년의 경우 터키, 아일랜드, 프랑스, 덴마크, 벨기에, 핀란드 등이 실제 수치가 예측치보다 많이 높은 것으로, 우리나라, 일본, 에스토니아, 그리스, 칠레 등이 낮은 것으로 나타났다.

향후 고령화, 경제성장, 인구증가 예측치와 회귀식의 추정계수들을 이용하여 미래의 '적정' 사회복지지출의 규모와 구성을 계산하였다. 고령화와 인구증가는 통계청에서 발표한 인구수를 사용하였고, 경제성장률은 2030년까지 3%, 이후 2% 성장하는 것으로 가정하였다. 이러한 가정하에서 우리나라의 총사회복지지출은 2011년 15.6%, 2020년 21.8%, 2030년 34.0%로 급증할 것으로 예측되었다. 현재의 실제 수치가 예측치의 60% 수준임을 감안하여 미래에도 이와 동일하게 예측치의 60%만을 실제로 달성한다고 추가 가정하였다. 이러한 경우 2020년 13.1%, 2030년 20.4%, 2040년 27.1%, 2050년 31.4%, 2060년 33.7%로 추정되었다.

이러한 추정치는 우리나라가 고령화, 인구규모, 소득을 이용하여 OECD 국가들의 평균적인 성향으로 추정한 수치의 60%만 달성한다는 매우 보수적인 수치로 실제 복지지출 규모는 이보다 커야 할 수도 있다. 이러한 가정은 현재의 '적정' 복지지출 규모와 실제 복지지출의 차이가 우리나라의 여건을 반영한 선택이라고 가정하고 있음을 의미하며, 본 장의 예측치는 향후 고령화와 경제성장만을 반영한 복지지출의 변화분으로 해석될 수 있다. 복지지출과 상관관계를 가지는 요소들을 포함하는 단순 회귀분석은 OECD 국가들에서 관찰되는 복지재정의 보편적 추이를 제시할 수 있다는 점에서 적절한 참고자료로 활용될 수 있기는 하나, 여러 제약점이 존재한다.[3]

본고의 추정치는 사회보장위원회의 추정치보다 높은 것으로 나타났다. 2020년의 경우 본고의 추정치와 사회보장위원회의 추정치가 거의 동일한

---

3 본 보고서의 검토자가 복지의 발전방향을 보다 엄밀히 제시하기 위해서 다음과 같은 추가적인 요소들이 함께 검토되어야 함을 지적하였고 이에 감사를 표한다. 복지국가 발전의 경로의존성, 자본주의 국가발전의 다양성, 생산 레짐과 복지모형의 상호관계, 노동시장의 제도적 차별성, 사회적 의사결정체제 등이 추가적으로 함께 고려되어야 한다.

〈표 6-8〉 우리나라의 미래 사회복지지출 예측치(2014~60년)

연도	1인당 GDP	인구수	노인 부양률	총사회 복지지출 추정치	연금 추정치	공공부조 추정치	사회서비스 추정치	의료 추정치	적극적 노동시장 추정치
2014	29,695	50,421	12.660	0.105	0.035	0.024	0.010	0.033	0.003
2015	30,586	50,614	13.080	0.109	0.036	0.025	0.010	0.034	0.003
2016	31,504	50,798	13.500	0.112	0.038	0.025	0.011	0.035	0.003
2017	32,449	50,972	13.960	0.116	0.040	0.026	0.011	0.036	0.004
2018	33,422	51,136	14.450	0.120	0.042	0.027	0.012	0.037	0.004
2019	34,425	51,289	15.030	0.125	0.044	0.028	0.012	0.038	0.004
2020	35,458	51,430	15.710	0.131	0.046	0.029	0.013	0.039	0.004
2021	36,521	51,560	16.450	0.137	0.049	0.030	0.013	0.041	0.004
2022	37,617	51,679	17.230	0.144	0.053	0.031	0.014	0.042	0.005
2023	38,746	51,784	18.060	0.151	0.056	0.032	0.015	0.043	0.005
2024	39,908	51,880	18.940	0.158	0.060	0.034	0.015	0.045	0.005
2025	41,105	51,964	19.870	0.166	0.063	0.035	0.016	0.047	0.006
2026	42,338	52,033	20.820	0.174	0.067	0.037	0.017	0.048	0.006
2027	43,608	52,084	21.750	0.182	0.071	0.038	0.018	0.050	0.006
2028	44,917	52,121	22.640	0.190	0.075	0.039	0.018	0.051	0.006
2029	46,264	52,143	23.490	0.197	0.078	0.041	0.019	0.053	0.007
2030	47,652	52,148	24.310	0.204	0.082	0.042	0.020	0.054	0.007
2031	48,605	52,148	25.103	0.211	0.085	0.043	0.020	0.055	0.007
2032	49,577	52,133	25.877	0.217	0.088	0.044	0.021	0.057	0.008
2033	50,569	52,100	26.681	0.224	0.092	0.045	0.021	0.058	0.008
2034	51,580	52,044	27.533	0.231	0.095	0.047	0.022	0.059	0.008
2035	52,612	51,968	28.403	0.238	0.099	0.048	0.023	0.061	0.008
2036	53,664	51,870	29.267	0.246	0.103	0.049	0.023	0.062	0.009
2037	54,737	51,752	30.106	0.253	0.106	0.051	0.024	0.064	0.009
2038	55,832	51,611	30.902	0.260	0.110	0.052	0.025	0.065	0.009
2039	56,949	51,449	31.627	0.266	0.113	0.053	0.025	0.066	0.009
2040	58,088	51,268	32.265	0.271	0.115	0.054	0.026	0.067	0.010
2041	59,249	51,067	32.838	0.276	0.118	0.055	0.026	0.068	0.010
2042	60,434	50,847	33.362	0.280	0.120	0.056	0.027	0.069	0.010
2043	61,643	50,608	33.872	0.285	0.122	0.056	0.027	0.070	0.010
2044	62,876	50,351	34.422	0.289	0.124	0.057	0.028	0.071	0.010
2045	64,133	50,074	35.031	0.295	0.127	0.058	0.028	0.072	0.011
2046	65,416	49,781	35.657	0.300	0.129	0.059	0.029	0.073	0.011
2047	66,724	49,473	36.234	0.305	0.132	0.060	0.029	0.074	0.011
2048	68,059	49,149	36.705	0.309	0.133	0.061	0.029	0.075	0.011
2049	69,420	48,807	37.067	0.312	0.135	0.062	0.030	0.075	0.011
2050	70,809	48,452	37.337	0.314	0.136	0.062	0.030	0.076	0.011

〈표 6-8〉의 계속

연도	1인당 GDP	인구수	노인 부양률	총사회 복지지출 추정치	연금 추정치	공공부조 추정치	사회서비스 추정치	의료 추정치	적극적 노동시장 추정치
2051	72,225	48,083	37.551	0.316	0.136	0.062	0.030	0.076	0.011
2052	73,669	47,701	37.742	0.318	0.137	0.063	0.031	0.077	0.011
2053	75,143	47,310	37.917	0.319	0.138	0.063	0.031	0.077	0.011
2054	76,645	46,906	38.103	0.321	0.138	0.063	0.031	0.078	0.012
2055	78,178	46,491	38.329	0.323	0.139	0.064	0.031	0.078	0.012
2056	79,742	46,069	38.613	0.326	0.140	0.064	0.032	0.079	0.012
2057	81,337	45,642	38.943	0.328	0.141	0.065	0.032	0.079	0.012
2058	82,964	45,208	39.295	0.331	0.142	0.066	0.032	0.080	0.012
2059	84,623	44,769	39.639	0.334	0.144	0.066	0.033	0.081	0.012
2060	86,315	44,324	39.971	0.337	0.145	0.067	0.033	0.081	0.012

13% 수준을 보이고 있으나, 2030년에는 사회보장위원회의 17.9%에 비하여 2.5%p가량 높은 20.4%로 추정되고 있으며, 2040년, 2050년, 2060년에는 그 격차가 4.5~4.8%p로 추정되었다.

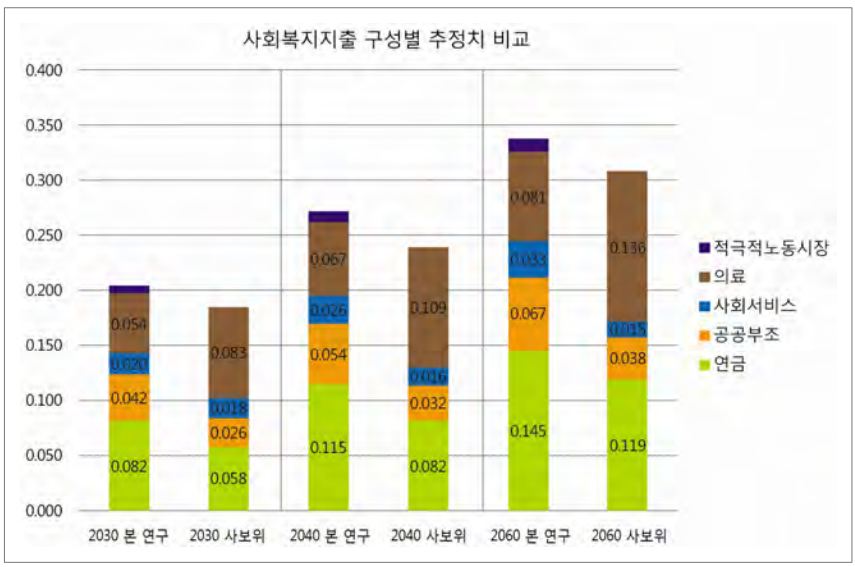
사회보장위원회의 추정 방식은 제도 변화가 없고 현재의 제도가 유지된다는 가정하에서 고령화만을 고려하여 사회복지 주요 항목에 대한 추계치를 합산한 Bottom-up 방식으로, 향후 필요한 제도 변화의 방향을 감안하지 못하고 있다는 단점을 지니고 있다. 본고에서 사용한 방식은 소득, 고령화, 인구수 변수를 이용하여 OECD 국가들의 평균성향이 우리나라에도 적용된다는 가정하에서 추정한 것으로 미래에 필요한 정책 변화를 내포하고 있는 추정치이다. 사회보장위원회의 추정치에 비하여 본고의 추정치가 크게 나타났음은 현재의 사회복지 재정보다 향후 확대되어야 하는 부문이 있음을 의미한다.

향후 확대가 필요한 부문을 식별해 내기 위해 주요 사회복지 분야별로 향후 추계치를 비교하였다. 비교 분석 결과, 연금부문이 현재의 제도보다 커져야 하는 것으로 나타났는데, 이는 현재 제도의 소득보장 부분이 지나치게 작음에 기인하는 것으로 향후 부담을 높여 급여를 높이는 제도개선이 필요함을 의미하는 것으로 해석될 수 있다. 공공부조의 경우에도 현재 제도

[그림 6-11] 사회보장위원회와 본 보고서의 추정치 비교



[그림 6-12] 사회보장위원회와 본 보고서의 사회복지지출 구성별 비교



가 지속되는 경우보다 커야 하는 것으로 나타났다. 사회서비스의 경우에는 2060년에 사회보장위원회의 추정 결과보다 2배 수준이 되어야 하는 것으로 추정되었다. 사회보장위원회의 추정치는 현재의 제도가 그대로 유지된다는 가정하에 도출된 것이므로 향후에는 사회서비스가 확대되어야 함을 의미한다. 의료의 경우 사회보장위원회의 추정치보다 작게 나타났는데, 이는 사회보장위원회의 추정에서 의료부문이 과도하게 추정되었음을 의미한다. 아마도 고령화로 인한 의료비 증가 부분을 과도하게 설정했을 수 있다.

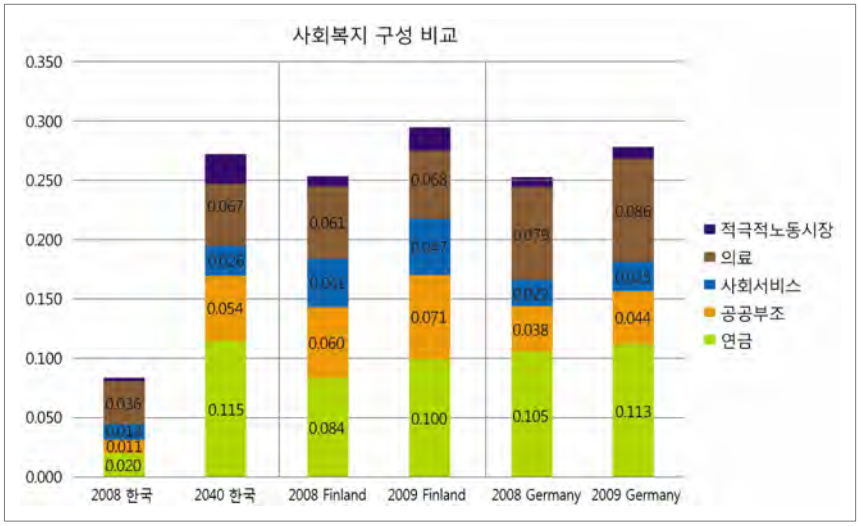
제4절 고령화, 복지모형을 고려한 사회복지 발전방향

본 장에는 우리나라의 고령화, 성장, 인구규모 예측치를 OECD 평균성향에 대입하고 현재의 목표 수치와 실제 수치 간의 비율이 유지된다는 가정하에 미래 사회보장지출의 규모와 구성의 목표치를 설정하였다. GDP 대비 총사회복지지출 목표치는 2020년 13.1%, 2030년 20.4%, 2040년 27.1%, 2050년 31.4%를 설정하였고, 주요 사회복지 구성요소별로 살펴보면, 2030년에 연금이 8.2%, 공공부조가 4.2%, 사회서비스 2.0%, 의료 5.4%로 설정하였다.

이러한 목표치는 실제로 북구와 독일의 중간 정도에 해당하는 수준이다. 주변국으로부터 여러 침입을 경험하고 혹독한 겨울을 함께 이겨내야 하는 우리나라는 북구와 유사하게 공동체적 성향이 매우 강하다. 하지만 북구에 비하여 국가규모가 크기 때문에 사회보험료를 통한 자기책임형의 보험체제를 가진 독일과 유사한 성향을 가질 수 있다. 이러한 점을 감안하여 벤치마크 대상 국가(군)로 독일과 북구의 중간으로 설정할 수 있는데, 복지지출 구성의 추정 결과도 북구와 독일의 중간 형태로 나타났다. 이러한 목표 설정 방식은 사회보장위원회의 복지요소별 합산(bottom-up) 방식보다 더 현실적이다.

우리나라와 북구는 공동체적 전통에 있어서 유사한 모습을 보이고 있으나 북구와 달리 우리나라에서는 사회적 의사결정체제가 정립되지 못하였다. 사회적 의사결정체제를 정립시키는 것은 향후 우리의 경제사회 발전에

[그림 6-13] 우리나라 예측치, 핀란드, 독일과의 사회복지 분야별 비교



있어서 필수적인 요소가 될 것이다.[4]

2040년 목표치는 2008년과 2009년의 OECD 복지선진국의 수준과 유사하다. 주요 항목별 구성은 독일과 북구의 중간 형태로 나타났다. 실제로 연금은 독일과 유사한 규모이고, 공공부조는 북구에 가까우며, 사회서비스 규모는 독일에 가까운 편이다.

이러한 복지 확대와 구성 개선은 부채를 증가시키지 않고 사회보험료 인상, 세수 확충, 지출구조조정을 통해 달성이 되어야 한다. 2030년까지 총사회복지지출 규모가 10%p 증가하는 것으로 제시하였는데, 이를 위한 재원조달 구성은 어떠해야 하는가? 재원조달 방식에 대한 상세한 분석은 향후 후속 연구로 남기고, 여기에서는 복지모형별 재원조달 구성을 보고 단순 목표를 설정하는 방식을 취한다.

〈표 6-9〉는 복지모형별 재원조달의 구성을 보여주고 있는데, 북구형에서는 높은 소득세와 소비세 부담이, 서유럽형에서는 높은 사회보장기여금이 관찰된다. 우리나라의 경우 낮은 개인소득세, 사회보장기여금이 관찰된다.

---

4 사회적 의사결정체제의 중요성을 지적하여 주신 검토자에게 감사를 표한다.

〈표 6-9〉 복지모형별 재원조달의 구성(2010년)

(단위: GDP 대비 %)

	영미형	북구형	서유럽형	남유럽형	한국
국민부담률	29.3	44.6	40.6	34.3	25.1
소득세	13.4	20.0	11.4	9.5	7.1
개인소득세	9.8	14.7	9.3	6.9	3.6
법인세	3.4	4.8	2.1	2.5	3.5
사회보장기여금	3.9	8.8	14.7	11.4	5.7
종업원	1.6	2.4	5.4	3.1	2.4
고용주	2.2	6.0	7.6	6.9	2.5
자영업자	0.2	0.5	1.7	1.4	0.9
급여세	0.4	0.8	0.8	0.0	0.1
재산세	2.8	1.3	1.9	1.5	2.9
소비세	8.0	12.8	10.6	10.5	8.2
일반소비세	5.3	9.0	7.4	6.9	4.4
개별소비세	2.8	3.8	3.2	3.6	3.8
기 타	0.7	0.5	1.0	1.1	1.1

자료: 고경환・윤영진・강병구・김은경・김태은(2012, pp.36~37)의 〈표 2-1〉과 〈표 2-2〉을 이용하여 계산함.

사회보장기여금 중 특히 고용주가 부담하는 비중이 낮음이 관찰된다. 이러한 점들을 감안하여 향후 사회복지지출 GDP 대비 10%p 확충을 위한 재원은 먼저 세출구조조정으로 2%p 마련하고, 사회보험료 3%p, 조세수입 5%p 정도로 재원을 마련하는 것이 가능할 것으로 보인다. 북구에서 사회서비스를 위한 재원조달 방식으로 널리 활용되고 있는 소득맞춤형 이용료체제를 사회서비스 전반으로 보다 확대하는 것이 필요하다. 이렇게 재원을 조달하는 경우 재원조달에 있어서도 북구와 서유럽의 중간 정도의 위치를 향해 갈 것으로 예상된다.

참고문헌

고경환・윤영진・강병구・김은경・김태은, 『복지정책의 지속가능성을 위한 재정정책 –스웨덴, 프랑스, 영국을 중심으로–』, 한국보건사회연구원, 2012.

문형표・이지혜, 「국민연금의 은퇴유인에 대한 구조적 분석 및 시사점」, 『우리나라 노후소득보장체계 구축에 관한 종합연구: 공적연금제도의 평가와 정책과제』, 2007, pp.182~234.

안종범・김을식, 「복지지출 수준의 국제비교」, 『재정논집』, Vol. 19, No. 1, 한국재정학회, 2004.

안상훈, 「사회서비스투자국가로의 전환 논리—하나의 비교사회정책학적 서설(序說)」, 한국사회복지학회 2006년도 추계 공동학술대회 발표 논문, 2006. 11, pp.21~49.

사회보장위원회, 「중장기 사회보장 재정추계」, 제6차 사회보장위원회, 2014. 1. 18.

차병섭・이영, 「사회복지 구성의 고용과 경제성장 효과에 대한 실증분석」, 워킹페이퍼, 2014. 10.

홍민기, 『국민연금이 노동공급과 저축에 미치는 영향』, 연구보고서, 한국노동연구원, 2009.

관련 자료

이영, 「저성장시대의 조세・재정정책」, 한국재정학회 추계세미나 발표자료, 2013. 10.

안상훈・권순만・이영・김수완・김영미, 『미래지향적 보건복지 정책 추진방향 연구』, 2013. 12.

차병섭・이영, 「사회복지지출이 경제성장을 저해하는가? 도구변수법과 구조방정식모형을 이용한 실증분석」, 『재정학연구』, 2013. 12.

제7장

공적연금 재정안정화 방안

김 용 하 (순천향대학교)

제1절 서 언

2013년에 발표된 제3차 국민연금 재정 재계산 결과는 국민연금 재정의 건전성 제고를 위한 연금보험료 인상 등의 필요성을 제기하고 있다. 연금급여 수준은 2028년까지 평균소득자 기준으로 40년 가입 기준 40% 수준으로 하향 조정된 상태이고, 연금수급연령은 1997년의 법개정에도 불구하고 2060년에는 적립기금이 소진될 것으로 전망되고 있다.

공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금 등 특수직역연금은 군인연금법 개정이 완료됨으로써 2009년의 공무원연금법 등의 개정에 이어 2007년에 있었던 제도개선 논의가 일단락되는 것 같았지만, 공무원연금 및 군인연금에 대한 재정수지가 다시 악화기미를 보이고, 국민연금과 기초노령연금의 재구조화 논의가 시작되자 연금법 추가 개정의 필요성에 대한 논란이 재연되었다. 최근에는 공무원연금과 군인연금의 국고보전금이 빠르게 증가되면서 특수직역연금 급여수준의 적정성과 특수직역연금과 국민연금 간 형평성[1]이 논란이 되고 있다.

한편, 기초노령연금 급여수준이 월 9만원대에서는 급여수준 자체만으로

1 우리나라 공무원연금제도의 모델이 되었던 일본의 '공무원공제제도'는 2015년 7월부터 일반 근로자를 대상으로 하는 후생연금제도(우리나라의 국민연금)와 완전 통합될 예정이다.

는 국민연금 가입자 평균소득 기준의 5%에 불과하였기 때문에 제도의 존재감이 크지 않았지만, 국회에 통과된 기초연금은 노인인구 70%에게 1인당 월 20만원 수준의 급여를 지급하는 것으로 재정소요 측면에서 부담이 늘어날 수밖에 없어 기존의 공적연금 체계와 별도로 자리매김하기는 어렵다.

공적연금의 재정안정화 방안은 크게 모수적 개혁방안과 구조적 개혁방안으로 나눌 수 있다. 현재 우리나라의 공적연금제도는 국민연금을 중심으로 하고 공무원연금 등 특수직역연금이 별개의 제도로 분립되어 있는 구조이다. 그동안 재정안정화 방안은 모수적인 개혁을 중심으로 이루어지면서 제도 간 형평성과 기능분담이 문제시되어 왔다. 따라서 기존의 공적연금 체계 전반에 대한 재정립 방안의 검토가 불가피하고, 재정 불안정성과 제도 간 형평성 문제가 존재하는 특수직역연금 역시 논의에서 벗어나기 어려운 상황이다. 특히, 글로벌 경제위기 이후 국가재정 위기가 확산되면서 공적연금 시스템이 저성장・고령화 사회에서도 지속가능하기 위한 방안이 모색되고 있다.

본 연구는 우리나라 공적연금 재정의 안정화 방안을 검토하는 데 그 목적이 있다. 이를 위하여 먼저 공적연금과 관련된 제도와 환경의 변화 등을 검토하고, 기초연금의 국민연금과의 조화방안, 특수직역연금의 기능 재정립 방안을 차례로 제시하고자 한다.

제2절 공적연금 개혁의 필요성

1. 국민연금법 개정

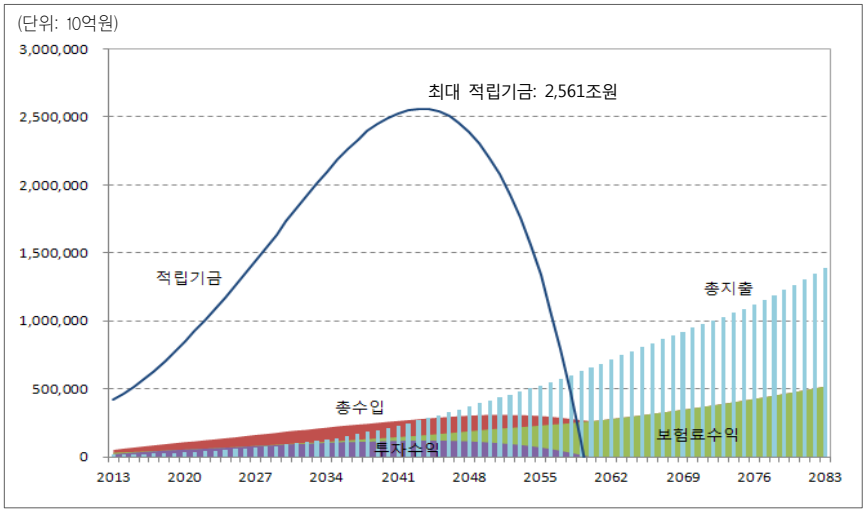
2007년 국민연금법의 개정은 부담수준은 고정하고 연금급여수준을 대폭 인하하는 방향으로 이루어졌다. 연금보험료는 9% 수준을 그대로 유지하였으나, 연금급여율은 기존의 60%(평균소득자 40년 가입 기준)를 2008년에 일단 50% 수준으로 조정하고, 2028년까지 단계적으로 40% 수준으로 하향 조정하도록 하였다. 그 결과 국민연금기금의 소진시점이 법개정 전 2047년

에서 법개정 후 2060년으로 13년이 연장되는 등 장기적인 재정안정화 효과를 제고하였다. 이와 함께 공적 노후소득보장의 사각지대를 축소하기 위하여 2008년부터 기초노령연금제도를 신설하여 2008년에는 전체 노인의 70%를 대상으로 하여 국민연금 가입자 평균소득의 5%를 지급하도록 하고 이후 2028년까지 10% 수준으로 상향 조정하도록 하였다. 기초노령연금은 조세로 재원을 조달하기 때문에 미래 재정부담의 상당한 증가를 가져올 것으로 전망된다.

2013년에 발표된 보건복지부의 제3차 국민연금 재정 재계산으로, 국민연금의 장기적 재정 불안정성이 다시 확인되었다. 국민연금기금은 2044년에 총지출이 총수입을 초과하게 되어 2060년에는 기금이 완전히 소진된다는 것이다(최대 적립기금: 2043년 2,561조원). 저출산・고령화 현상 추이 자체는 큰 변화가 없었기 때문에 전망도 2차 재정 재계산 결과와 큰 차이를 보이지 않은 것으로 판단된다.

구체적으로 살펴보면, 국민연금의 가입자 수는 2015년을 꼭짓점으로 점차 감소할 것으로 전망된다. 출산율 저하에 따른 생산가능인구의 감소에 따른 것이다(2013년 2,039만명 → 2083년 1,100만명). 반면에 연금수급자 수는 급속히 증가될 것으로 전망된다. 2013년에는 노령연금 수급자 수가 266만명이지만 2063년에는 1,460만명으로 증가하였다가 인구의 감소로 감소하게 된다. 국민연금부양률, 가입자 수 대비 수급자 비율의 변화는 이를 단적으로 보여준다. 2013년의 부양률 15%가 2060년에는 100%에 이르게 된다. 따라서 국내총생산(GDP) 대비 국민연금 급여지출 비율의 변화는 국민연금의 국가경제에 대한 영향을 단적으로 보여준다. 동 비율은 2013년의 1%에서 2060년에는 8% 수준으로 증가한다. 국민연금기금이 소진되기 이전에 국민연금 재정안정화 조치가 이루어지지 못하면, 국민연금은 부과방식 제도로 전환되어 2060년경의 연금보험료는 현재의 9%에서 21.4%까지 인상되어야 수지균형 구조가 된다. 물론 연금보험료의 인상 대신 국가예산이 투입될 수도 있지만, 연금보험료 인상이나 국가예산 투입이나 미래 세대의 부담이 증가된다는 점에서는 대동소이하다.

[그림 7-1] 국민연금 재정수지전망



자료: 국민연금재정추계위원회 외, 『국민연금장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방안』, 2013. 10, p.68.

2. 공무원연금 등 특수직역연금 개정 경과

가. 제도개편 경과

공무원연금 등 직역연금은 그동안 크고 작은 제도개선을 하여 왔지만 비교적 큰 제도개편은 세 번 정도 이루어졌다. 1995년, 2000년, 2009년의 개혁과정을 통하여 현재의 연금제도 틀로 변화되었다. 세 번에 걸친 연금개혁의 목적은 재정안정화에 있었다고 할 수 있다. 1995년 개혁에서는 직역연금의 재정현실을 처음으로 인식하는 계기가 되었다. 연금지급개시연령제도(60세)가 도입되었고(1996. 1. 1. 이후 신규 임용자부터), 부담률 인상(5.5% →7.5%) 및 조기퇴직연금 도입(60세 미만 1년당 5% 감액) 등이 이루어졌다. 재직기간 합산신청제가 재도입되었다(1966년: 도입, 1981년: 폐지).

2000년 연금개혁에서는 연금보험료의 인상과 연금산정 기준을 보수인상률 기준에서 물가상승률 기준으로 변경한 것이 주요 내용이다. 기여율 및

부담률이 인상되었고(7.5% → 8.5%), 연금산정 기준이 변경되었고(최종보수월액 → 퇴직 전 3년 평균보수월액), 연금지급개시연령이 연장되었다(50세부터 60세까지 연장 2년에 1세씩). 소득심사제 도입(시행준비 기간 등을 감안하여 5년간 시행 유보)과 연금수급자의 사업소득 또는 근로소득이 근로자 평균임금을 초과하는 경우 소득의 정도에 따라 연금의 10~50%를 감액(2003년)하는 제도가 만들어졌다. 연금액조정률제도가 변경되었다(보수인상률 → 물가인상률[5년마다 정책조정]). 그러나 2003년부터 물가변동률 보수변동률이 2%p 이상 차이가 날 경우 보수변동률 ±2%p 범위 내에서 조정하도록 완화되었다. 연금수지 부족액에 대한 정부보전금제도가 도입되었다.

2009년에 개정된 공무원연금은 기존의 공무원연금제도를 한 단계 발전시킨 것으로 평가된다. 보수월액 기준에서 과세소득 기준으로 전환하고, 연금산정 기준보수를 전 가입기간 평균으로 조정하고, 연금보험료는 상향 조정하고 연금급여수준도 조정하였다. 연금수급연령도 상향 조정하고 유족연금도 하향했다. 그러나 대부분의 개정내용이 기존의 공무원에게는 적용되지 않고 2010년 이후 가입자에게만 적용됨으로써 제도개선 효과를 반감시켰다. 세 차례의 연금개혁 경과를 정리하면 다음 〈표 7-1〉과 같다.

한편, 공무원연금과 구조가 유사한 군인연금은 공무원연금법 개정에 맞추어 제도를 개편하여 왔다. 공무원연금법의 2009년 법개정 사항에 대해서 군인연금법은 2012년에 법개정이 이루어졌다. 공무원연금 개편사항을 거의 대부분 반영하였으나, 연금수급개시연령 관련 사항은 군인 직역의 특수성을 강조하여 변경하지 않았다. 한편, 사학연금은 2009년에 공무원연금법 개정 사항을 그대로 반영하여 개편하였다.

나. 직역연금제도의 재정 현황과 전망

공무원연금 등 직역연금의 재정 현황을 살펴보자. 먼저, 공무원연금의 경우 2010년의 연금개혁에도 불구하고 최근 들어 국고보전금이 빠르게 증가하고 있다. 2010년의 적자보전금은 1조 3천억원이었지만 2013년에 약 2조원으로 증가하였다. 공무원연금 재정 전망을 보면, 정부 보전은 2015년에는

〈표 7-1〉 2009년 공무원연금법 개정(2009. 12. 31 개정, 2010. 1. 1 시행)

내용	종전	개정
급여 및 기여금 산정기준보수 변경	○보수월액 (기본급+정근수당+정근수당가산금) * 기준소득의 65% 수준	○기준소득월액(월평균 과세소득 수준) * 초과근무수당·성과급 등은 평균액 반영
연금 산정기준보수 평균기간 확장	○퇴직 전 3년 평균	○전(全) 재직기간 평균 * 법 시행일 이후 기간부터 적용
기여금·부담금 인상	○보수월액의 8.5% * 기준소득 기준 5.525%	○기준소득월액의 7.0% * 6%(2009) → 6.3%(2010) →6.7% (2011) → 7%(2012)
연금지급액 (지급률) 인하	○퇴직 전 3년 평균 보수월액×[50%+(재직기간-20)×2%] * 33년 재직 상한: 76%	○全 재직기간 평균 기준소득월액×재직기간×1.9% *33년 재직 상한: 62.7%
연금지급 개시연령 연장	○60세 지급 * 단, 2001년 50세부터 2년에 1세씩 연장, 2021년 60세	○65세 (2010. 1. 1. 이후 신규 임용자 적용)
연금액 조정방법 변경	○CPI+정책조정 * 보수·물가 간 ±2%p 내 조정	○2015년부터 CPI 적용 *2010~14년: 보수·물가 간 ±3%p 내 조정 *2015년~: CPI 적용
유족연금 지급률 인하	○퇴직연금액의 70%	○퇴직연금액의 60% (2010. 1. 1. 이후 신규 임용자 적용)
연금 산정 시 소득상한 설정	〈 신 설 〉	○전체 공무원 기준소득월액 평균액의 1.8배를 소득상한으로 설정 ※ 2012년도(2012. 5월~ 2013. 4월 적용) 기준소득월액 평균액 415만원, 상한액 747만원(평균액의 1.8배)
사망조위금 지급대상 변경	○본인 및 배우자(부양 시)의 직계존속	○본인 및 배우자(부양여부 불문)의 부모, 자녀(조부모 제외, 자녀 추가) ※ 법 시행 이후 사망부터 적용
형벌 등에 의한 급여제한사유의 구체화 등	○재직 중 금고 이상 형을 받은 경우	○직무와 관련 없이 과실로 인해 금고 이상의 형을 받은 경우 ○소속 상관의 정당한 명령에 따른 직무수행 중 과실로 인해 금고 이상의 형을 받은 경우에는 감액 대상에서 제외(2009. 1. 1. 소급적용)
연금 일부 정지 (소득심사제) 강화	○연금 외 초과소득의 10~50% 감액 * 단 연금액의 1/2 초과 감액 안됨.	○연금 외 초과소득의 30~70% 감액 * 단, 연금액의 1/2 초과 감액 안됨.
재직기간 합산 신청기간 폐지	○재임용 후 2년 이내로 합산 신청 기간 제한	○신청기한 폐지 (재직 중 합산신청 가능)

〈표 7-2〉 공무원연금의 재정수지 현황

(단위: 억원, 2013년 12월 말 기준)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
수 입(Ⅰ)	36,521	39,085	40,935	44,076	45,862	48,605	48,439	59,828	65,813	71,990	74,854
○ 기여금·부담금	36,238	38,798	40,557	43,651	45,258	47,872	47,854	59,075	65,311	71,472	74,302
○ 연금이체부담금 등	283	287	378	425	604	733	585	753	502	518	552
지 출(Ⅱ)	37,069	40,827	47,031	50,553	55,754	62,899	67,467	72,899	79,390	88,949	94,836
○ 퇴직연금	31,466	35,455	41,545	45,580	50,688	57,307	63,414	68,644	75,303	83,036	90,669
○ 퇴직일시금 등	5,603	5,372	5,486	4,973	5,066	5,592	4,053	4,255	4,087	5,913	4,167
정부보전금(Ⅱ-Ⅰ)	548	1,742	6,096	6,477	9,892	14,294	19,028	13,071	13,577	16,959	19,982

주: 국가부담의 퇴직수당과 재해보상급여를 제외함.
자료: 공무원연금공단 내부자료, 2013년.

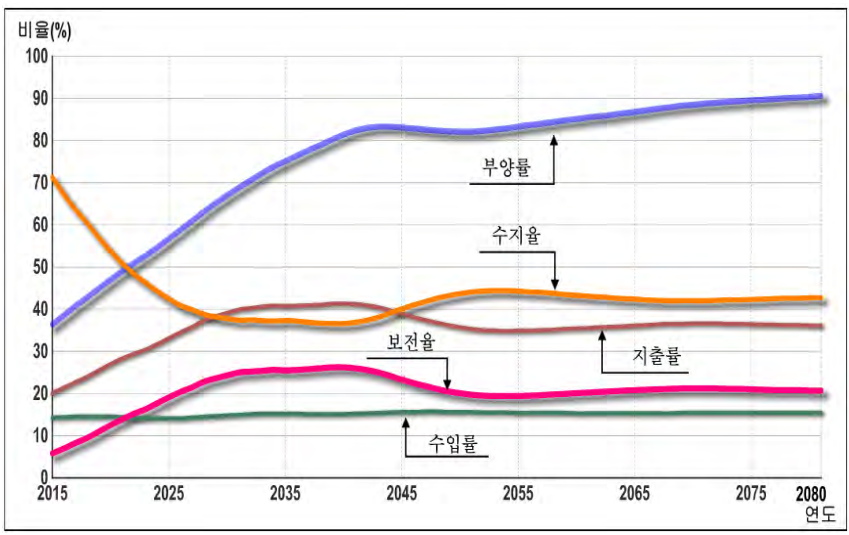
〈표 7-3〉 공무원연금 재정수지 전망(2012년 불변가)

(단위: 억원)

연 도	수 입(A)	지 출(B)	정부보전(A-B)	적립기금
2015	75,093	105,382	30,289	86,575
2016	75,519	112,299	36,780	89,708
2017	76,032	119,513	43,481	92,966
2018	76,409	126,574	50,165	96,345
2019	76,791	134,660	57,869	99,743
2020	76,791	142,838	66,047	103,146
2021	76,535	150,478	73,943	106,656
2022	76,580	158,249	81,669	110,276
2023	76,687	165,543	88,856	113,895

자료: 공무원연금공단 내부자료, 2013년.

[그림 7-2] 공무원연금 관련 주요 지표 전망



자료: 공무원연금공단 내부자료, 2014년.

3조원, 2018년에는 5조원, 2023년에는 약 9조원으로 급격히 증가할 전망이다.

중장기 재정전망을 공무원연금 재정 관련 주요 지표로 보면 그 심각성을 보다 명확하게 확인할 수 있다. 대표적인 지표는 지출률(부과방식 수지균형

〈표 7-4〉 군인연금 재정수지 전망

(단위: 10억원)

연도	적립 기금	수입				지출			
		총수입	보험료 (기여금 부담금)	국고 보전금 /국고 지원금	기타 수입	총지출	급여 지출		
							노령	유족	상이
2012	546	2,212	689	1,508	16	2,579	2,247	303	23
2013	562	2,353	723	1,613	17	2,735	2,376	328	24
2014	579	2,503	754	1,731	18	2,902	2,516	355	26
2015	596	2,659	787	1,852	19	3,076	2,659	383	27
2016	614	2,833	828	1,985	21	3,270	2,819	415	29
2017	632	3,035	876	2,137	22	3,498	3,009	451	31
2018	651	3,237	906	2,308	23	3,715	3,185	490	33
2019	670	3,451	937	2,490	23	3,946	3,372	530	35
2020	690	3,673	970	2,679	24	4,185	3,567	573	38
2025	800	4,837	1,169	3,639	29	5,445	4,602	784	49
2030	926	6,118	1,440	4,642	36	6,850	5,793	983	63
2035	1,073	7,586	1,802	5,739	45	8,476	7,187	1,197	77
2040	1,243	9,301	2,218	7,027	55	10,369	8,785	1,473	93
2045	1,440	11,340	2,711	8,561	68	12,623	10,678	1,812	111
2050	1,668	13,798	3,299	10,417	83	15,339	12,971	2,208	134
2055	1,932	16,790	4,014	12,676	100	18,649	15,766	2,689	161
2060	2,239	20,464	4,883	15,458	122	22,716	19,178	3,303	195

자료: 국방부 내부자료, 2013년.

보험료: 지출률은 연금재정지출을 충당하기 위해서 필요한 연금보험료를 의미)인데 연금수급자가 가장 많게 되는 2030년대 후반경에는 40%를 넘고 이후 30% 중반 수준으로 하향된 뒤 그대로 유지될 전망이다. 현재의 연금보험료 14% 수준을 두 배 이상이 넘는 연금보험료로 인상하거나 차이만큼을 정부가 적자보전을 해야 한다는 의미이다. 이는 기본적으로 가입자 대비 수급자비율을 의미하는 부양률이 지속적으로 높아지기 때문에 일어나는 현상이다.[2]

2 수입률: 연금재정수입액/기준소득월액총액, 지출률: 연금재정지출액/기준소득월액총액,

〈표 7-5〉 사학연금 재정수지 전망

(단위: 억원)

연도	기금액	총수입	총지출	수지 차
2011	118,634	23,151	16,792	6359
2012	131,627	31,490	18,497	12,993
2013	138,336	26,838	17,838	9,000
2015	158,667	32,005	21,695	10,310
2020	195,394	40,127	36,793	3,334
2021	195,703	41,034	40,725	309
2022	192,787	42,103	45,018	−2,916
2023	186,085	42,883	49,585	−6,702
2024	175,522	43,762	54,325	−10,563
2025	160,884	44,505	59,143	−14,638
2030	23,043	47,276	83,848	−36,572
2031	−	47,668	89,130	−41,462
2032	−	50,223	94,407	−44,184
2035	−	58,334	111,374	−53,040
2040	−	73,136	140,729	−67,593
2045	−	89,655	172,769	−83,115
2050	−	108,191	208,482	−100,291
2055	−	129,455	258,734	−129,279
2060	−	153,588	323,362	−169,774

자료: 사립학교교직원연금공단 내부자료, 2013년.

군인연금의 경우, 세 직역연금제도 중 재정문제가 가장 먼저 발생한 연금제도이고, 현재도 재정상황으로 보면 가장 심각하다고 할 수 있다. 1973년 재정수지 역전이 발생하여 1977년부터 이미 적자보전이 이루어졌으며, 현재 1조 5천억원 내외의 적자보전이 이루어지고 있다. 다만, 군인연금은 가입자 수가 18만명 내외로 규모가 크지 않다는 점에서 적자규모도 제한적이라고 할 수 있다. 군인연금과 공무원연금의 가장 큰 차이는 군인연금의 경우 연금수급개시연령이 설정되어 있지 않고 19.5년만 가입하면 연령과

수지율: 연금재정수입액/연금재정지출액, 보전율: 연금재정수지적자액/기준소득월액총액, ▸ 부양률: 연금수급자 수/재직자 수.

상관없이 바로 수급하게 되어 있다는 점이다.

사학연금의 경우, 세 직역연금 중 의미 있는 적립기금을 유지하고 있는 유일한 제도라고 할 수 있다. 그러나 2030년 초반 혹은 중반에 이르면 적립기금이 소진될 것으로 전망된다는 점에서 동일한 재정불안 문제를 안고 있다. 사학연금은 공무원연금과 동일한 연금구조를 가지고 있기 때문에 저부담・고급여 구조에 따른 재정위기는 불가피한 측면이 있다. 다만, 사학연금은 공무원연금보다 늦은 1975년부터 제도가 시행되었고, 가입자 중 상당수가 장기가입을 하지 않고 퇴직하기 때문에 재정적으로 다소 유리한 측면이 있다. 그러나 사학연금의 사용자는 원칙적으로 다수의 사학법인이기 때문에 적자요인이 발생하면 정부와 달리 책임을 감당할 능력이 한계에 있다는 점에서 장기적인 재정 취약성이 오히려 크다고 할 수 있다.

직역연금의 재정상황을 보다 정확하게 파악할 수 있는 근거 자료는 연금충당부채라고 할 수 있다. 2013년 말 기준 공무원연금의 연금충당부채는 484조원(군인연금 112조원)으로 산정 발표되었다. 연금충당부채는 회계상의 명시적인 부채는 아니지만, 정부의 현재 연금수급자 및 연금가입자에게 장래에 지급할 급여지출액을 현재가치로 계산한 것이기 때문에 연금재정 상황

〈표 7-6〉 공무원연금의 연금충당부채(2013년 말)

(단위: 억원, 2013년 12월 말 기준)

구 분	금 액
연금충당부채(AL)	
연금수급자 연금충당부채	
현 퇴직연금 수급자	1,692,641
현 유족연금 수급자	120,708
수급자 연금충당부채 소계	1,813,349
재직자 연금 및 일시금 연금충당부채	
연금	2,914,751
일시금	115,792
재직자 연금충당부채 소계	3,030,543
연금충당부채(AL) 계	4,843,892

자료: 공무원연금공단 내부자료, 2013년.

〈표 7-7〉 사학연금의 연금충당부채 현황

구 분		2009년	2010년	증감률(%)
책임준비금	가입자분	386,652억원	424,061억원	9.68
	수급자분	137,183억원	163,018억원	18.83
	합계액(A)	523,835억원	587,080억원	12.07
연금기금액(B)		96,597억원	112,282억원	16.24
과거 근무 채무액 (부족책임준비금액)		427,238억원	474,798억원	11.13
확보율(B/A)		18.44%	19.13%	–

자료: 사학연금공단 내부자료.

을 보다 명확하게 인식할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 사학연금은 정부회계법상 연금충당부채를 산정하는 대상은 아니지만, 사학연금 내부에서 산정한 연금충당부채는 2010년 말 기준 47조원으로 나타나고 있다.

3. 기초연금 도입

지난 5월 말 대통령 선거공약 중 최대 예산이 소요되는 기초연금제도가 국회를 통과하였다. 최종 확정된 기초연금제도는 1차적으로 소득 및 재산 기준으로 노인 중 70%를 지급대상자로 선정하고, 이 중 공적연금이 전혀 없거나 있더라도 적은 노인에게는 20만원의 기초연금 전액을 지급하되(대상 노인의 90%), 국민연금이 일정액 이상인 사람에게는 감액하여 10만원에서 20만원 미만의 기초연금을 지급한다는 것이(대상 노인의 10%) 요지이다. 다만, 최종적으로 국회 논의과정에서 국민연금액이 30만원 미만인 경우에는 20만원의 기초연금을 전액 지급하는 조정안이 첨가되었다(2014년 7월부터 시행).

당초 정부의 기초연금안에 대한 논란은 전체 노인에게 지급하겠다던 대선공약을 어겼다든지, 차등지급방식을 두고 국민연금과 연계하는 것은 세대 간 형평성에 문제가 있다든지 하는 것이었다. 먼저 70% 노인에게만 지급한다는 정부안은 공약을 어긴 것이 아니냐는 것이다. 모든 노인에게 지급

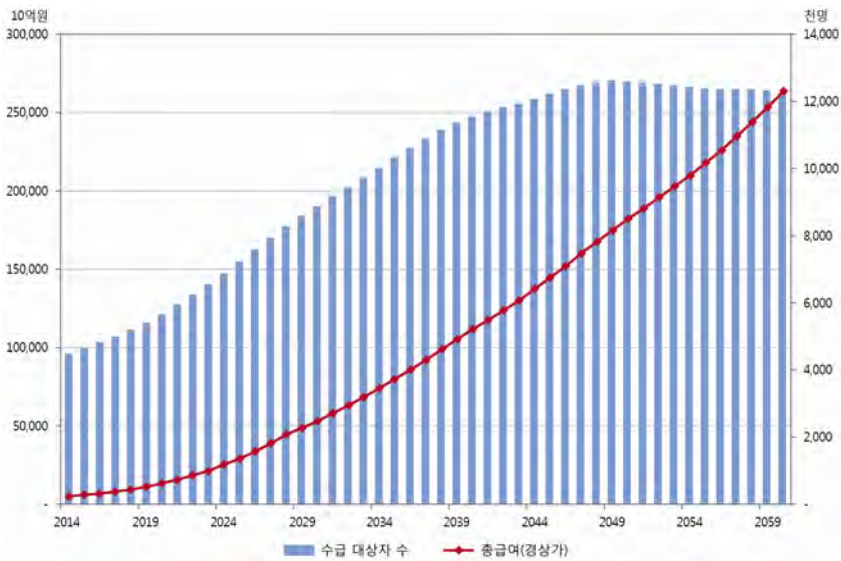
하면 더 좋겠지만 재정문제가 걸림돌이다. 정부안대로 70% 어르신에게만 20만원의 기초연금을 지급한다 하여도 임기 중에 연평균 10조원의 재원이 마련되어야 하고, 이는 국민 1인당 1년에 20만원의 세금을 더 납입해야 하는 규모이다. 모든 어르신에게 지급해야 한다면 1인당 30만원의 추가적인 세금을 부담해야 한다. 정부는 1인당 20만원의 증세도 부담되어 마른 행주 짜는 식으로 다른 예산을 줄이고 줄여서 70%에게 지급하기로 한 것이다. 민주당의 원래 대선공약도 70% 노인에게 전액을 지급하는 것이었다. 정부안과 비교하면 대상자 수는 차이나지 않는다. 10%에 해당하는 대상자의 연금금액만 10만원 이내의 차이를 가질 뿐이다. 이번 기초연금안이 국민연금 가입자에게 역차별이 아니냐 하는 주장도 제기된다. 국민연금을 많이 받는 사람에게 기초연금이 덜 지급될 수 있기 때문에 당연히 예상될 수 있는 논란이다. 특히 많은 사람들이 국민연금과 별도로 기초연금을 20만원 지급받는 것으로 생각했기 때문에 섭섭함도 있을 것이다. 그러나 대선공약을 꼼꼼히 살펴보면, 모든 노인에게 기초연금을 20만원 지급한다는 전제에는 국민연금과 기초노령연금을 통합하여 기초연금과 소득비례연금 형태의 2층 구조로 재구조화하는 것이 깔려 있다. 이러한 방식으로 할 때 기초연금은 조세를 재원으로 모든 노인에게 기초연금을 지급하고 소득비례연금은 국민연금보험료 납입액에 비례하여 지급하면 된다. 그렇지만 대통령직 인수위원회 논의과정에서 국민연금은 현행대로 그대로 두는 방향으로 정리된 것으로 보인다. 국민연금을 현행대로 유지할 경우 기초연금은 국민연금의 보완적 소득보장체계 기능을 수행할 수밖에 없다. 즉, 국민연금 중심으로 노후소득보장체계를 가져가고, 기초연금은 국민연금을 못 받거나 받더라도 급여수준이 낮은 사람에게 보충적으로 지급하는 개념이 된다.

더욱이 국민연금에는 이미 기초연금 성격의 급여가 포함되어 있다. 가령, 60만원의 국민연금을 받는 사람은 연금액 중 본인이 불입한 연금보험료의 원리합계액에 해당하는 것은 절반도 되지 않고, 30만원 이상의 세대 간·세대 내 소득재분배 개념의 기초연금 상당액 이상 금액을 이미 받고 있다. 기초연금은 국민연금제도가 늦게 도입되는 바람에 가입할 수 없었거나 가입할 수는 있었다 하더라도 저소득 등으로 연금보험료를 납입할 수 없어

국민연금을 한 푼도 받지 못하거나 받아도 소액인 어르신에게 지급된다는 점에서 가난한 노인을 역차별하여 왔던 우리나라 노후소득보장체계를 바로 잡는 성격이 있다.

그렇지만 기초연금 도입의 핵심 쟁점은 재원조달의 가능성과 지속가능성이다. 즉, 기초연금이 정부안대로 시행되면, 2014년에서 2017년까지 39.6조원이 필요하고, 2020년에는 17.2조원이, 2030년에는 49.3조원이, 2040년에는 99.8조원의 재정이 소요될 것으로 전망된다. 박근혜 대통령 임기 중에 필요한 39.6조원은 정부가 공약가계부 등에서 밝히고 있듯이 증세 없이 조달 가능한 것으로 전제하더라도, 노인인구 규모가 현재보다 3배 정도 늘어나는 시기에는 국민총생산의 2% 내외의 예산이 필요하므로, 증세 없이는 시행이 용이하지 않을 것으로 판단된다.

[그림 7-3] 기초연금 가입자 수 및 재정전망



제3절 국민연금과 기초연금의 재정립

1. 공적연금 제도개선의 고려요소

가. 경제적 여건

1) 경제성장률 및 저축률

경제성장률은 선진국의 예에서 보듯이 공적연금제도의 건실성 유지에 필요한 에너지의 원천이다. 경제성장률이 높은 수준으로 유지되면 증가된 생산물로 늘어나는 노령부양부담을 상쇄시킬 수 있다. 반대로 경제성장률이 둔화되면 늘어나는 노령부양부담을 경제적으로 해결하는 것 자체가 어려워진다. 즉, 제한된 파이를 보다 많은 사람들이 나누어야 하므로 사회적인 합의를 이루기가 어려운 것이다.

우리나라도 현재 고도성장 단계를 지나 저성장시대로 진입하고 있다는 지적이 있다. 선진국은 고성장시대에 연금제도 확대기를 맞았지만 우리나라의 경우 저성장시대로 진입하는 시점에 연금제도 확대기를 맞이하고 있다는 점에서 차별성을 가진다. 이는 현재의 고급여·저부담 연금구조의 개편을 선진국보다 신속히 추진할 필요성이 있음을 의미한다. 즉, 공적연금제도가 늦게 도입된 우리나라의 경우에는 저성장 국면을 맞아 고급여·저부담의 불균형구조를 유지하기 어렵다.[3]

더욱이 공적연금제도의 존재 자체는 저축률을 감소시킬 수 있다. 일반적으로 공적연금제도의 재정방식[4]이 적립방식이냐, 부과방식이냐에 따라 저

---

3 김용하(2002) p.8 참조.

4 '부과방식(pay-as-you-go system)'은 어느 한 시점에서 노령자의 생활유지에 필요한 연금급여의 재원을 그 당시 근로세대의 부담액에서 구하는 방식을 말한다. 이 방식은 세대 간 재분배를 전제로 공적연금제도를 도입하는 것으로 인구구조의 변화 추세에 따라 세대 간 부담이 상이하게 나타난다. '적립방식(fund system)'은 퇴직 후에 수급할 연금액의 합계가 근로기간 동안에 적립한 연금보험료의 원리합계와 같도록 보험료를 산출하는 연금재정방식으로 한 개인의 소비를 이 시점 간에 배분하는 데 정부가 개입하는 형태로 행해진다. 적립방식과 부과방식의 외형적인 차이는 적립방식이 장래에 전체 연금가입자에게 지불해야 할 연금급부액의 현가액(연금채무액)을 적립기금으로 보유하는

축률에 미치는 영향은 다르다. 적립방식의 경우 저축률에 부정적인 영향을 주지 않지만, 부과방식의 연금제도는 저축률을 감소시킬 수 있다. 우리나라의 연금제도와 같이 수정적립방식을 유지할 경우 적립금이 늘어나는 초기에는 저축률에 負의 영향을 주지 않지만, 적립기금이 감소하는 기간에는 저축률을 저하시킬 수 있다. 따라서 저축률의 저하 없이 국민연금제도를 발전시키기 위해서는 국민연금 재정방식이 전적으로 부과방식에 의존하는 체제로 이전되지 않도록 하는 것이 바람직하다.

2) 이자율・임금상승률・물가상승률

이자율은 적립기금 운용수익률에 영향을 미친다. 이자율이 높으면 적립기금운용수익이 높아져 연금제도의 건실성에 유리하다. 그러나 자본 한계수익률의 감소 경향 등으로 장기적으로 이자율은 감소될 것으로 전망된다. 그러나 이자율의 공적연금에 대한 영향의 방향이나 정도는 인구증가율이나, 임금상승률 등과 같은 지표와 상대적으로 비교되어야 한다.

임금상승은 적립기금이 더 많이 증가하는 데 기여해 왔지만, 장기적으로는 연금급여의 증가를 가져오므로 연금재정에 미치는 영향은 중립적이라고 할 수 있다. 그러나 임금상승률도 이자율, 물가상승률, 인구증가율 등 타 지표 변동과의 상대적인 관계가 더 중요하다. 물가상승률은 연금수급자의 연금급여의 실질가치를 보전하는 지표로써 사용된다. 따라서 임금상승률과 물가상승률 간 격차는 연금수급자 연금액의 상대적 가치를 변동시킨다. 임금상승률이 물가상승률보다 높은 상태가 지속적으로 유지되면 연금수급자의 급여가치를 저하시킨다.

한편, 이자율, 임금상승률, 인구상승률 등 세 변수의 상호관계에 의하여 연금재정방식의 유・불리를 추론한 Aaron(1966)의 조건에 의하여 다음 세 가지의 조건을 만들 수 있다. Aaron의 조건에 의하면 (2)의 경우에는 부과방식이 유리하고 (3)의 경우는 사회보험제도가 없는 상황이나 완전적립방식이 유리하고 (1)의 경우는 재정방식에 따라 전혀 영향이 없는 경우가 된다.

반면, 부과방식은 연금채무액을 보유하지 않고 다만 단기간의 연금급부지출에 필요한 지불준비금만을 보유한다는 점이다.

(1) 이자율 = (임금상승률 + 인구증가율)
(2) 이자율 〈 (임금상승률 + 인구증가율)
(3) 이자율 〉 (임금상승률 + 인구증가율)

나. 인구・노동 구조

1) 노령인구비율・근로인구비율・경제활동참가율

우리나라는 아직 노령화율은 높지 않지만, 노령화 속도에 있어서는 선진국에 비하여 극히 빠르게 진행되고 있다. 전체 인구에서 노령인구가 차지하는 비중이 늘어나면 늘어날수록 그 사회의 노령자 부양부담은 늘어나게 된다. 이때 노령인구의 기준연령을 몇 세로 설정하느냐에 따라 노령인구의 크기가 달라질 수 있다.

그러나 이러한 제도적인 노령기준 연령보다는 현실적인 노동시장의 여건이 더욱 중요하다. 실제 우리나라의 직장 평균퇴직연령은 55세 정도로 낮은 편이다. 따라서 노동시장에서의 정년 퇴직자와 제도적으로 노령자로 보호하는 노령자 사이에 5~10년의 갭이 존재하여 소득보장의 구멍이 발생하게 된다. 이와 같이 연금수급연령의 결정은 한편으로는 연금재정 부담에 큰 영향을 미치고, 다른 한편으로는 고령자 취업 및 퇴직연령과 깊은 상관관계를 가지고 있으므로 연금수급연령은 연금부양능력과 고령자 노동시장의 변동 추이를 고려하여 조정되어야 할 것이다.

근로인구는 생산인구이므로 근로인구 비중의 감소는 바로 생산의 감소로 연결될 수 있다. 그러나 근로인구는 단순히 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면(생산성)이 함께 고려되어야 한다. 근로인구의 질적인 상승은 근로인구에 대한 인적자본의 양을 증가시킴을 의미하므로, 근로인구의 양적인 감소가 질적인 상승으로 상쇄될 수 있다면 노동공급총량은 유지될 수 있다. 따라서 적립기금이 증가되는 기간 동안 적립기금으로 금융자본뿐만 아니라 인적자본에 대한 투자도 장기적인 연금재정 안정에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

2) 노동시장의 소프트화

산업구조가 고도화됨에 따라 제1차 및 제2차 산업의 노동수요가 제3차 산업으로 이동하고 있으며, 이러한 경향은 더욱 더 촉진될 것으로 보인다. 즉, 제조업 등 2차 산업의 노동흡수력이 공장자동화 등의 영향으로 감소하고 있는 반면에, 상대적으로 생산성 발전이 늦은 서비스부문의 고용이 늘어나기 때문이다.

이와 같은 서비스부문의 고용증가는 노동형태를 현재와 같은 대규모 사업장 중심의 고용형태에서 벗어나 자유업종의 증가, 파트타임의 증가, 임시직・계약직의 증가를 유발할 것으로 판단된다. 이는 공적연금보험을 포함한 현행 사회보험의 관리체계가 상용근로자 중심의 관리체계에서 벗어나 유연하고 다양한 새로운 근로형태의 변화에 적응하여 이를 포괄할 수 있는 관리체계의 개선 및 관리능력의 제고가 필요함을 의미한다.

다. 정치적 여건

민주주의하에서 공적연금제도의 내용은 그 사회 시민들의 선호에 의하여 결정된다. 직접민주주의하에서 모든 투표권자는 공적연금제도의 관련된 특징, 즉 재정방식, 급여수준, 보험료율에 대하여 투표권을 행사하게 된다. 민주주의 모델에서 모든 개인은 정책결정에 똑같은 비중을 가지지만 선호가 연령특성에 의하여 크게 규정되므로 다수결의 원칙하에서 중앙연령대의 투표권 행사가 결정적인 영향을 미친다. 예컨대 중앙연령대의 투표권자는 앞으로 급여증가에 따른 재원조달을 위하여 초과보험료를 지불할 기간은 비교적 짧기 때문에 전체 근로기간 동안 높은 초과보험료를 내야 하는 젊은 계층보다 연금수익률이 훨씬 높다. 따라서 급여증가에 대한 비용은 불공평하게 젊은 계층에게로 전가되어 이들이 부담하게 된다.

또한 만일 연금재정방식이 적립방식으로 출발하였을 경우 기금축적 초기 동안에는 보험료 갹출액이 연금급여액을 훨씬 웃돌게 되는데, 이때 급여수준 증가에 대한 압력이 나타날 것이다. 적립방식은 설사 Aaron의 조건이 충족되지 않는다 해도 갹출에 의하여 충족되지 않는 급여의 지불을 위하여

기금을 사용하라는 끊임없는 정치적 압력을 견뎌내기 어려울 것이다. 이에 따라 적립방식에서 결국 부과방식으로 전환하게 된 실례가 서구 선진국의 경험에서 보이고 있다.

현행의 우리나라 국민연금제도는 후세대로부터 상당 규모의 소득이전을 전제로 하고 있다. 즉, 투표권이 아직 없는 후세대에게 부채를 전가하도록 예정되어 있는 현행 국민연금제도는 후세대의 동의 없이 투표권을 행사할 수 있는 현 근로세대에 의하여 결정된 것이다. 더욱이 문제되는 것은 현세대는 현 노령세대에 대한 부양문제를 완전히 사적부양체계에 맡기고 있다는 것이다. 따라서 고급여·저부담의 연금체계를 적정 급여 적정 부담의 연금체계로 전환하는 것은 현세대가 가지고 있는 법적인 기득권의 일부를 양보받는 문제이다. 우리나라와 같이 거의 매년 선거를 치르는 국가에서 기득권의 양보를 얻는 것은 쉽지 않다.

라. 연금체계

1) 공적부양과 사적부양

공적연금제도의 발전은 노령계층에 대한 사적부양의 감소와 공적부양의 증가를 의미한다. 가족제도의 핵가족화와 가족해체의 경향은 사적부양의 한계를 노출하고 있다. 현재 공적부양과 관련하여 크게 세 가지 문제점이 제기되고 있다. 첫째, 공적부양이 필요한 계층이 존재하고 있으나 이들에 대한 대비책이 부족하다. 즉, 국민연금제도 도입 당시에 이미 노인이었거나 장애인이었던 계층에 대하여는 공적소득보장이 이루어지지 못하고 있는 상황이다. 일반 국민에 대한 본격적인 공적연금제도인 국민연금제도는 비교적 늦은 1988년에 도입되었고 공적연금의 성격도 갹출제 연금이었으므로, 도입 당시 이미 노인이 된 계층과 장애인들은 국민연금 급여대상에서 제외된 것이다. 이들 대상이 소득능력이 있거나 자녀로부터 충분히 부양받을 수 있는 경우는 사적부양에 맡겨 놓을 수 있겠지만, 그렇지 못한 경우에는 공적 부양이 필요한데도 불구하고 현재로서는 극빈자인 생활보호대상자에 국한하여 생계비가 지급되고 있는 실정이다. 외국의 경우 공적연금 대상의 전

국민 확대과정에서 이러한 문제점을 보완하기 위해 무갹출 연금제도를 도입한 바 있다.

둘째, 국민연금 가입대상이 별도 소득이 있는 사람 단위로 확대 적용되어 별도 소득으로 분리하기 힘든 전업주부 및 협업여성은 가입되지 못하였다. 따라서 맞벌이 부부와 홑벌이 부부 간에는 노후소득보장 면에서 현격한 차이를 나타내게 된다. 예를 들어 전 가입자 평균소득을 소득수준으로 가지고 있는 맞벌이 부부가 30년씩 국민연금에 가입하였을 경우 부부의 연금은 각각 소득월액의 30%씩 총합 60%가 되지만, 그렇지 못한 홑벌이 가구는 30%가 되어 격차가 크게 남을 알 수 있다. 더욱이 연금가입 대상자가 아닌 상대방의 경우 노후소득보장 문제를 전적으로 상대방에게 의존하게 되는 문제점이 있다.

셋째, 자녀가 적은 가구와 많은 가구 간에 존재할 수 있는 형평성 문제이다. 이는 연금제도의 형태와 밀접한 관계가 있다. 연금제도가 세대 간 연대를 가정한 경우와 각 세대별 별도 준비를 가정한 양 극단을 가정할 수 있는데, 전자의 경우는 연금재정 방식을 부과방식으로 택하고 있는 경우이고, 후자는 적립방식을 택하고 있는 경우이다. 부과방식을 채택할 경우 자녀부양 비용이 공적으로 부담되지 않으면, 이는 곧 다자녀가구에서 소자녀가구로 소득이 이전되는 문제가 발생한다. 특히 자녀 교육 및 양육을 거의 전적으로 개인에게 부담시켜 왔던 우리나라의 경우에는 부과방식에의 전적인 의존은 부당한 소득이전을 발생시킬 수 있다. 따라서 우리나라의 공적연금 재정방식은 적립방식적 성격이 결합되는 것이 형평성 측면에서 불가피한 현실이다.

2) 고급여・고부담 대 저급여・저부담

연금재정수지의 균형을 전제하면, 공적연금에 의한 소득보장은 급여가 높으면 부담도 높고, 급여가 낮으면 부담도 낮게 설계될 수밖에 없다. 만약 특정 세대에서 급여가 높은데 부담을 적게 할 경우 그 급여와 부담의 차이만큼은 후세대가 부담할 수밖에 없다. 따라서 급여수준을 어떻게 책정할 것이냐의 문제는 노후생활에 필요한 생계비뿐만 아니라 부담수준도 함께 고

려해야 한다.

현재의 우리나라 연금체계가 유지될 경우 재정방식은 부과방식을 가미한 수정적립방식으로 운영되는 것을 의미하는 것이므로, 결국에는 완전부과방식으로 이행되지 않을 수 없다. 그러나 완전부과방식은 인구증가율을 저하시킨 세대에게 가장 유리한 방식이며, 세대 간 형평성에 문제를 발생시킨다. 따라서 세대 간 형평성을 유지하기 위해서는 '저부담・저급부'[5]의 적립방식으로의 전환이 필요하다.

3) 일층연금 대 이층연금

Queisser, Whiteford, and Whitehouse(2007)에서 제시한 OECD 국가의 노후소득보장 시스템은 다음의 표와 같다. 일반적으로 분류하듯이 1층과 2층으로 분류한 다음, 1층의 보장 시스템은 기초연금, 사회부조, 선별적 연금 등으로 재분류하고, 2층의 보장 시스템은 공적연금이냐 사적연금이냐, DB형(확정급여형)이냐, DC형(확정기여형)이냐 등으로 재분류하고 있다.

공적연금은 국가에 따라 다양한 체계로 구성하고 있다. 단일체계로 구성된 국가가 있는가 하면 기초연금과 소득비례연금 부분으로 2층구조를 가지고 있는 국가도 있다. 기초연금도 조세로 조달하는 국가와 사회보험료로 조달하는 국가가 있고, 소득비례부분도 재정방식에 따라 완전적립방식으로 운영되는 국가가 있는가 하면 우리나라와 같이 부분적립방식으로 운영하는 국가도 있다. 완적적립방식도 확정기여방식과 확정급여방식으로 나누어진다.[6]

---

5 선진국의 공적연금제도는 서로 상이하지만 연금급여율은 평균적으로 60% 내외, 연금보험료는 20% 내외 수준이다. 우리나라의 경우, 국민연금 급여율을 제도 도입기에는 70%, 1999년부터는 60%, 2008년부터는 50%로 전환하였고, 2028년까지 40% 수준으로 하향 조정 계획을 이행하고 있다. 40%의 연금급여수준에 상응하는 수지균형 연금보험료는 15~16% 정도인데 아직 연금보험료는 9% 수준을 유지하고 있다. 따라서 우리나라는 선진국의 연금급여수준에 비하여 저급여 정책목표를 지향하고 있지만, 그에 상응하는 연금보험료도 부담하고 있지 않는 상태이다. 따라서 적립기금이 2060년에 소진될 전망이며, 이를 막기 위해서는 연금보험료의 인상이 필요하다.

6 본 절의 내용은 김용하, 「노후 소득보장 시스템 개혁의 효과성 국제비교」, 『한국사회정책』, 제18집 제2호, 2011을 참조하라.

〈표 7-8〉 OECD 국가의 연금제도

	연금제도 종류	
	1층	2층
호주	선별적 연금	사적 DC형
오스트리아	선별적 연금	공적 DB형
벨기에	최저 크레딧 연금	공적 DB형
캐나다	기초 + 선별적 연금	공적 DB형
체코	기초연금	공적 DB형
덴마크	기초 + 선별적 연금	공적 + 사적 DC형
핀란드	선별적 연금	공적 DB형
프랑스	선별적 + 최저보증연금	공적 DB형 + 포인트
독일	사회부조	공적 포인트
그리스	최저보증연금	공적 DB형
헝가리	—	공적 DB형 + 사적 DC형
아이슬란드	선별적 연금	사적 DB형
아일랜드	기초연금	—
이탈리아	사회부조	공적 명목계좌
일본	기초연금	공적 DB형
한국	기초연금	공적 DB형
룩셈부르크	기초 + 최저연금	공적 DB형
멕시코	선별적 연금	사적 DC형
네덜란드	기초연금	사적 DB형
뉴질랜드	기초연금	—
노르웨이	기초 + 선별적 연금	공적 포인트
폴란드	선별적 연금	공적 명목계좌 + 사적 DC형
포르투갈	최저보증연금	공적 DB형
슬로바키아	최저보증연금	공적 포인트
스페인	최저보증연금	공적 DB형
스웨덴	선별적 연금	공적 명목계좌 + 사적 DB형 + DC형
스위스	선별적 연금	공적 DB형 + 사적 확정 크레딧
터키	최저보증연금	공적 DB형
영국	기초 + 선별적 연금	공적 DB형
미국	선별적 연금	공적 DB형

자료: Queisser *et al.*(2007), p.544.

한국은 2007년 말 기초노령연금이 도입되어 기초연금이 있는 국가로 분류되고 있지만, 기초노령연금제도가 기초연금 성격인지 최저보증연금 성격인지가 불분명하여 논란이 되고 있다. 현재는 소득수준에 따라 차등 지급하고 있다는 점에서 최저보증연금에 가깝지만, 국민행복연금 논의가 시작되면서 기초연금의 성격이 강화될 것인지 여부가 쟁점이 될 전망이다.

1층 연금제도와 2층 연금제도를 분리·운영하는 것은 공적연금제도가 가지고 있는 다양한 기능을 단일한 제도로 해결하기가 어렵기 때문이다. 적립방식만의 1층적 연금제도로 운영할 경우에는 적립기금의 합리적 운용문제가 제기되고, 부과방식만의 1층적 연금제도를 운영할 경우 연금보험료가 조세의 형태로 인식되기 때문에 저축이 감소되고 세대 간 소득재분배 문제가 발생하게 된다. 따라서 연금에 대한 다양한 수요에 대응하고 특정 연금재정방식이 가질 수 있는 문제점을 보완하기 위해서는 공적연금에 요구되는 기능을 분리하여 접근하는 이층적 연금제도가 선호될 수 있는 것이다.

4) 연금 급여수준 및 급여체계

연금급여는 연금수급연령, 연금산정방법, 연금조정방법 및 보조금 수급권 등의 네 가지 요소에 의하여 결정된다. 먼저 이러한 연금지급방식은 크게 정액급여방식과 소득비례방식으로 나누어진다. 정액연금은 임금수준과 연계되지 않으므로 연금급여수준의 책정 문제가 따른다. 일반적으로 정액방식의 경우에도 근로기간 등에 따른 비례요소가 도입되어 사용되기도 한다.

소득비례연금제도의 급여산정방법은 매우 다양하다. 과거의 소득에 비례하는 연금산정의 원칙 외에도 연금산정의 기초가 되는 임금의 범위라든지 산정의 기초가 되는 임금수령기간 등의 문제가 결정되어야 하며, 특히 임금수령기간에 대해서는 최종보수월액 기준 방법과 전 가입기간 평균소득 기준 방법으로 크게 나누어질 수 있다. 연금산정공식에는 수급부담구조를 균형시키려는 요소와 소득재분배적 요소가 함께 포함되므로 이 두 가지 목적을 어떻게 배합하느냐에 따라서 다양한 산정방법이 만들어질 수 있다. 급여비용 증가율이 계속 증가될 것을 예상한다면 급여산정공식에 신축적인 연금수급부담 균형요소를 삽입하는 것이 필요하다.

한편, 연금조정방법은 임금(소득)상승률을 기준으로 할 것인지, 물가상승률을 기준으로 할 것인지의 문제가 있다. 임금(소득)상승률을 기준으로 할 경우 근로계층과 노령계층 간에 상대적인 소득수준을 일정하게 유지시킬 수 있는 반면, 물가상승률을 기준으로 할 경우에는 초기 연금수급시점의 연금액의 실질가치는 보전되나 생산성 증가에 따른 근로계층의 소득수준 상승에 따른 소득이전은 이루어지지 않아 기간이 오래될수록 생활수준 격차는 더욱 더 벌어지게 된다.

공적연금의 급여수준은 두 가지 측면에서 평가될 수 있다. 한 측면은 노령계층의 생활보장 차원이고 다른 하나는 연금재정 측면에서 급여충당을 위한 재원조달 차원이다. 이러한 2가지 측면이 동시에 고려하여야 하나 급여부담을 미래에 전가시키도록 되어 있는 연금체계에서는 흔히 후자의 부담 측면에 대한 고려 없이 전자의 생활보장 측면만 강조하고 있으며 선진국의 대부분 국가가 후자의 부담 측면에 대한 고려 없이 연금을 설계하여 현재 심각한 위기에 도달하여 있는 것이다.

한편, 연금수급연령은 평균수명, 퇴직연령 등에 따라 결정된다. 각국에서는 평균수명이 점차 늘어남으로써 연금재정에 압박을 가함에 따라 연금수급연령을 점차 연장시키는 추세에 있다. 이때 높아지는 연금수급연령에 맞추어 퇴직연령도 함께 조정되는가, 연금수급이라는 사실이 조기퇴직을 자극하는가 등의 문제가 핵심 과제로 제기된다. 전자는 고령인구 노동에 대한 기업의 수요적 측면과 관련된 것이며, 후자는 고령계층의 노동공급 동기 혹은 의욕과 관련된 것이다. 우리나라의 경우 단기적으로는 전자의 고령근로자에 대한 기업의 수요를 유도하는 방안이 강구되어야 하며, 장기적으로는 후자의 노동공급 의욕이 상실되지 않도록 연금수급연령을 적절히 조정하여 나가는 것이 필요할 것이다.

5) 보험료수준 및 재원조달

일반적으로 연금보험료 수준은 연금급여비용을 충당할 수 있도록 설정되지만, 반대로 연금보험료 부담능력이 급여수준을 제약할 수도 있다. 전자의 경우 확정급부적인 연금구조라고 할 수 있고, 후자의 경우 확정갹출적인 구

조라고 할 수 있다. 연금보험료 부담능력은 타 사회보험의 보험료 부담, 일반조세부담 등 각종의 국민부담률과 각 나라마다 특성이 다른 사적인 비용(교육비, 주거비)의 폭 등의 요소에 의하여 결정된다. 향후 선진국보다 빠른 속도의 고령자 증가 등에 따른 의료비, 부양비용 등에서 큰 폭의 증가가 예상되므로 공적부담률은 급속히 증가될 것으로 예상되고 있다. 따라서 연금보험료 부담수준도 조세 및 여타 사회보험 부담률의 증가를 고려할 때 현행의 9% 수준에서 15% 수준 이상으로는 증가하기 어려울 것으로 판단된다.

6) 연금제도에 의한 소득이전

공적연금은 두 가지 경로로 소득재분배에 영향을 미친다. 하나는 세대 내 소득재분배이고, 다른 하나는 세대 간 소득재분배이다. 세대 내 재분배는 재정방식의 여부보다는 연금급부산식과 갹출료의 상호관계에 의하여 영향을 받는 데 비하여, 세대 간 재분배는 완전적립방식하에서는 발생하지 않고 부과방식이거나 수정부과방식, 수정적립방식하에서 발생한다. 보다 높은 소득재분배율이 더 높은 후생을 가져온다면, 정부는 공적연금계획을 통하여 소득재분배를 도모함으로써 사회후생을 증대시킬 수 있다.

현재 국민연금 가입기준 소득의 하한액과 상한액은 소득재분배 구조를 왜곡시키는 결과를 가져오고 있다. 하한액은 과소하여 일정 기간 이상 가입하면 연금액이 가입기준 소득보다 높아질 수 있으나 연금급여는 가입자의 소득을 초과할 수 없으므로 사실상 가입기간이 늘어도 연금액이 증가되지 않는 역진 현상을 보이게 되고, 상한액은 너무 낮아 중상층의 경우 기대연금액을 제한하는 결과를 가져오고 있다.[7] 이는 급여산식 구조상 본인의 전 가입기간 평균소득보다 전체 가입자의 평균소득의 가중치가 높게 책정되어 있고 최저소득등급과 최고소득등급의 차이가 너무 크기 때문이다. 둘째, 최고소득등급의 경우도 연금수익비가 1.0을 초과하여 세대 내 재분배 측면이 전무하다는 점이다. 세대 내 재분배가 없는 높은 재분배율은 미래 세대에 대한 일방적인 부담을 의미하는 것으로 현세대의 고급여를 위하여 미래 세

7 김용하・석재은・윤석원, 『국민연금 재정안정화를 위한 구조개혁 방안』, 한국보건사회연구원, 1995, p.62 참조.

대가 고부담을 져야 하는 것을 의미한다. 더욱이 미래 세대는 높은 노인부양비율의 부담을 져야 하는 세대이므로 그 부담은 한층 심각하다고 할 수 있는 것이다.

2. 국민연금과 기초연금 재정립

국민연금제도만으로는 노후소득보장의 사각지대를 단기적으로 개선하는데 한계가 있고, 통과된 기초노령 역시 국민연금의 문제를 보완하는 데 미흡하므로 어떠한 형태이든 추가적인 모색이 필요하다.

국회에서 통과된 기초연금법에서 기초연금 성격을 강화할 것인지 아니면 최저보증연금 성격을 강화할 것인지가 관건이 될 것이다. 이번 기초연금법은 기초노령연금법안에 비해서 65세 이상 70%에 최소한의 연금이라도 지급한다는 점에서 기초연금의 성격이 더 강화된 것으로 볼 수 있다. 그러나 일부 국가에서 기초연금을 폐지하고 최저보증연금으로 전환한 예를 들어 기초연금 성격의 강화에 반대하는 주장이 여전히 존재하고 있다. 기초연금과 최저보증연금 중에서 어느 방향을 선택하는지가 기초연금제도의 발전방향을 결정짓는 중요 쟁점이 되어 왔지만, 이는 최저보증연금에 대한 이해가 충분하지 않았기 때문인 것으로 판단된다.

스웨덴에서 기초연금을 최저보증연금으로 전환한 것은 엄밀한 의미에서 기초연금 성격의 폐기라고 할 수 없다. 여성의 경제활동참가율이 남성과 거의 차이가 없는 스웨덴은 대부분의 국민이 소득비례연금에 가입하여 있기 때문에 기초연금과 소득비례연금으로 이원화할 필요성이 거의 없어졌고, 최저보증연금을 통하여 기초연금의 근본취지인 노후소득보장 사각지대의 제거에 보다 더 충실히 하고 있기 때문이다. 이렇게 볼 때, 기초연금의 폐지라기보다는 기초연금과 소득비례연금으로 구성된 급여산식에서 기초연금의 두 배 이상의 연금을 수급하는 사람에게 기초연금만큼의 연금액을 인하시킨 것으로 보아야 할 것이다. 인구의 고령화로 보험료 인상 압박이 거세지면서 공적연금의 지속가능성을 제고하기 위하여 소득비례연금을 명목적 확정급여제도로 전환하면서, 소득비례연금의 급여수준은 그대로 두고 기초

연금 상당부분을 삭감하면서, 저소득층의 노후소득보장은 오히려 유지 강화시켰다고 할 수 있다.

따라서 우리나라에서 기초연금의 발전방향을 논의할 때 기초연금과 최저보증연금 중 하나를 선택하는 식으로 접근할 필요가 없다고 판단된다. 중요한 것은 공적연금의 사각지대를 최대한 축소하는 것이고 궁극적으로는 노인빈곤율을 낮추는 것이기 때문이다. 더욱이 기초노령연금을 20만원 수준으로 높인다고 해서 OECD 최고 수준인 노인빈곤율이 획기적으로 낮추어지는 것도 아니라는 점을 인식할 필요가 있다. 기초연금(Old Age Security Pension)을 도입·운영하고 있는 캐나다의 경우, 기초연금 이외에 최저소득보증제도(Guaranteed Income Supplement)와 보조수당(Allowance) 등 중첩적인 소득보장제도를 통하여 노인빈곤에 적극적으로 대응하고 있다.

현재 우리나라 국민연금제도의 산식은 균등부분과 소득비례부분으로 구성되어 있어 이를 2층구조로 바꾸면서 기초연금과 소득비례연금으로 나누는 방안이 검토될 수 있다. 이 방안은 1인 1연금을 통한 공적연금 사각지대 축소와 우리나라 국민연금이 가지고 있는 불분명한 재정방식을 명확하게 구분할 수 있는 강점이 있다. 그러나 국민연금의 이원화 방안은 두 가지 측면에서 현시점에서 실행되기 어렵다. 첫째, 2007년 연금개혁으로 국민연금 급여율이 60%에서 40%로 축소되어(30년 가입 기준으로 30%) 국민연금 자체가 소득재분배 구성요소를 가진 소득비례연금 역할로 축소되었다는 점이다. 둘째, 국민연금에서 기초연금을 분리하는 전제는 기초연금에 소요되는 재원만큼을 조세로 충당할 수 있어야 가능한데, 현재 우리나라의 현실로는 기초연금 지급에 필요한 재원을 조세로 확보할 여건이 조성되어 있지 않다. 따라서 국민연금을 중심으로 노후소득보장체계를 구축하고 국민연금의 최대 약점인 사각지대 문제를 해소할 수 있는 기제를 만들어 나가는 것이 바람직하고, 현재로는 기초연금의 기능 강화가 그 방안이다.

기초연금제도 역시 이를 받쳐 줄 수 있는 재원조달이 궁극적으로 문제가 되기 때문에, 재정제약 여건하에서 노인빈곤율을 체계적으로 통제할 수 있는 단계적 전략의 수립이 중요할 것이다. 소득수준이 일정 수준 이하로 낮고 국민연금 등 공적연금을 받지 못하는 경우에 기초연금을 지급해야 한다

는 것에는 이견이 없다.[8] 다만, 국민연금 급여수준이 높거나 소득수준이 일정 수준 이상인 사람에게 기초연금을 지급하는 것에 대해서는 이견이 다수 존재한다.

국민연금과 기초연금의 중복 조정방법은 소득, 가입기간, 연금액 등을 고려하여 조정할 수 있다. 소득을 기준으로 할 경우 소득 및 재산 은폐 가능성이, 가입기간을 기준으로 할 경우 저소득자에 불리할 가능성이, 연금액을 기준으로 할 경우 고소득 저연금자에게 유리할 가능성이 존재한다. 즉, 어떠한 방안도 각각 장단점이 존재하기 때문에 기초연금의 도입에 따른 부작용을 최소화하는 방안에 대해서 사회적 합의가 필요하다.[9] 국민연금 등 공적연금을 일정액 이상 받는 사람에게도 기초연금을 추가 지급하는 것은 이중적인 공적소득보장이 되기 때문에 적절하지 않다고 생각한다. 또한 재원조달의 문제가 있을 경우, 기초연금이 없어도 문제가 없는 고소득자에게는 기초연금을 지급하지 않는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

기초연금은 조세로 조달하고, 기초연금에 대한 지방정부의 재정부담은 중앙정부로 전환하는 것이 필요하다. 지방정부는 현실적으로 빠르게 늘어나는 기초연금의 재원을 부담하는 데 한계가 있고, 고령화에 따른 재정부담을 노인이 많이 거주하는 지자체가 더 많이 져야 하는 것은 부당한 측면이 있기 때문이다. 기초연금의 수급개시연령은 국민연금 수급개시연령의 조정에 연동하는 것도 필요하다. 그리고 중장기적으로 핵심 의제가 될 수 있는 재원조달 방안도 제도 시행 초기에 충분히 검토될 필요성이 있다.

3. 국민연금 재정건전성 제고

제3차 국민연금 재정 계산 결과, 5년 전인 제2차 계산 시와 동일하게 국민연금 적립기금이 2060년에 소진되는 것으로 나타났다. 현행 국민연금이 저부담·고급여 구조로 되어 있고 인구구조의 노령화도 심화되고 있기 때

8 김용하(2013), p.31 참조.
9 김용하(2013), p.31 참조.

〈표 7-9〉 국민연금 연도별 비용률 추이

(단위: %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2083
제3차	5.2	8.0	12.8	17.4	21.4	22.6	22.6	22.9

자료: 국민연금재정추계위원회·보건복지부, 「제3차 국민연금 재정 계산 장기전망 설명자료」, 2013.

문에 재정건전성은 더욱 악화될 가능성이 높다.[10] 공적연금제도에서 적립기금의 존재 여부가 연금급여의 지급보장에 전제가 되지는 않지만, 저부담·고급여 구조하에서, 적립기금이 소진되는 시점 이후에는 부과방식 보험료가 부과될 때, 인구고령화로 제도적 부양비율이 높아질 경우 연금보험료가 급격히 높아져 제도의 지속가능성이 위협받을 수 있다.

국민연금의 2060년 문제는 저부담·고급여 구조와 인구고령화 구조가 겹쳐서 발생하는 문제이기 때문에 해법도 복합적이어야 한다. 수급부담 구조를 균형시키고, 인구구조의 노령화를 억제하는 것이 필요하다. 먼저 수급부담 구조 측면에서는, 연금급여수준의 인하와 연금수급개시연령의 연장은 이미 진행 중인 만큼 연금보험료를 단계적으로 높이는 것이 필요하다.[11] 그러나 연금보험료 상향 조정의 한계는 우리나라 국민연금 급여수준이 최종적으로 평균소득자 기준으로 40년 가입 40% 수준인 것을 감안하면 15% 내외(완전적립방식 기준 수지균형보험료)일 것으로 판단된다. 그러나 현행 국민연금의 수급부담구조가 그대로 유지되면 비용률이 2040년경 중반에는 15%를 넘어서게 되므로, 적립기금 소진 이전에 연금재정은 실질적으로 위험 상황에 돌입하게 된다고 할 수 있다.

현재는 경제불황과 가계부채 문제 등이 존재하고 있어 단기간에 보험료를 높이기는 쉽지 않지만, 비용률이 현재의 연금보험료 수준인 9%를 넘어서는 2030년 초반 이전까지 가능한 많은 보험료 수입을 추가적으로 확보하는 것이 필요할 것이다. 2030년은 대규모의 인구집단인 제1차 및 제2차 베이비 붐 세대(1955~74년생)가 대부분 은퇴하는 시기라고 할 수 있으므로

10 김용하(2013), p.31 참조.
11 김용하(2013), p.31 참조.

이들 세대가 은퇴하기 이전에 어느 정도의 적립기금을 더 확보하느냐가 국민연금기금의 재정건전성의 관건이라고 할 수 있다. 그렇지만 저부담·고급여 구조를 장기적으로 지속하여 왔고, 거대 인구집단이라고 할 수 있는 베이비붐 세대가 이미 은퇴를 앞두고 있기 때문에 수급부담구조 조정만으로는 한계가 있다. 따라서 인구고령화를 억제하는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있는데, 다행인 것은 국민연금기금이 2060년까지는 유지되기 때문에 인구정책을 통하여 고령화를 억제할 수 있는 시간적 여유가 있다는 점이다. 2020년까지 합계출산율이 1.7명에 도달 이후(「제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)」에서 제시된 정부목표 합계출산율), 2035년까지 2.1명(인구대체 수준)에 도달한 이후 동일한 수준을 유지하면, 부과방식 비용률이 장기적으로 15.0%까지 하락할 수 있다.

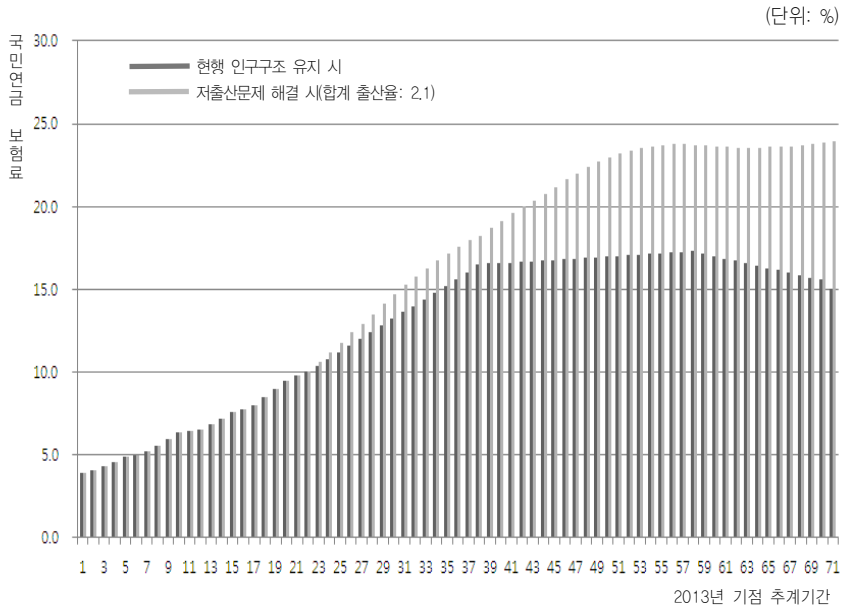
따라서 적립기금이 인구 대안가정이 성공적으로 이루어지는 2083년까지 버틸 수 있다면, 우리나라 국민연금은 장기적으로 연금급여율 40% 연금보험료율 15%의 균형상태로 지속가능한 구조로 이행 가능하다. 만약 이러한 국민연금 자체의 이행계획이 실패한다면, 국가 재정의 지원이 불가피할 것이다. 즉, 국민연금 자체 조정이 실패하면, 비용률에서 연금보험료율을 감한 만큼에 대한 국가재정이 개입되어야 함을 의미한다. 다음의 [그림 7-4]는 현재의 인구구조가 유지될 때와 저출산문제가 완화되었을 때 예상되는 부과방식 보험료를 비교한 것이다. 현행 인구구조하에서는 보험료가 약 25%선에 근접하지만 저출산문제가 정부 계획대로 성공할 경우에는 15%선에서 유지 가능함을 보여준다.

〈표 7-10〉 인구 대안가정에 따른 국민연금 재정 변화 전망

	수지적자	적립금 보유기간	비용률		
			2050년	2070년	2083년
기본가정	2044년	2060년	17.4%	22.6%	22.9%
대안가정	2045년	2061년	16.5%	17.3%	15.0%

자료: 국민연금재정추계위원회·보건복지부(2013).

[그림 7-4] 인구구조의 변동요인을 전제한 국민연금 보험료 조정방안



제4절 특수직역연금의 재정립 방안

1. 기본방향

공무원, 군인, 사립학교 교직원 등의 특수직역연금의 경우를 살펴보면 공무원연금과 사학연금은 2009년 법개정으로, 군인연금은 2012년 법개정으로 다각적인 재정안정화 조치가 이루어졌다. 하지만 이는 모수적 개혁에 머물렀고 제도개선 효과 역시 제한적이어서 보다 근본적인 구조개혁이 필요할 것으로 판단된다.

특수직역연금의 재정안정화, 국민연금과의 형평성, 가입자의 노후소득 보장이라는 목표는 상충성으로 인하여 동시에 충족하기 어렵다. 따라서 이해당사자의 양보와 협조가 긴요하다.[12]

특수직역연금은 연금산식상의 수급부담구조의 불균형 문제와 제도별 개별적 운영에 따라 연금부양률의 상승 문제가 동시에 존재하기 때문에 사실상 재정안정성 유지가 불가능한 만큼, 적자분에 대한 국고보전의 급속한 증가가 불가피하다. 국고보전 증가에 따른 국민부담의 증가를 용인받기 위해서는 국민연금과의 형평성 제고 노력이 요구된다.[13]

2. 개선방안

가. 연금체계 개편

현행 특수직역연금은 공적연금 성격과 공로보상적 성격을 동시에 가지고 있다. 특수직역연금법에서는 국민연금의 노령연금에 해당하는 급여를 퇴직연금으로 부르고 있는데, 퇴직연금 급여 자체가 공적연금의 노령연금 요소와 민간의 퇴직금(퇴직연금) 요소를 함께 가지고 있다. 바로 이러한 성격 때문에 특수직역연금과 국민연금을 단순 비교할 수 없다. 또한 특수직역연금의 장해연금은 산업재해보상보험법상의 업무상 재해 보상 성격을 가지고 있는 반면에 비업무상 재해에 대해서는 별도의 보상제도를 가지고 있지 않다. 이와 같이 특수직역연금은 여러 가지 성격의 사회보험제도가 혼재되어 있는 관계로 어떤 경우에는 특수직역연금 급여수준이 너무 과대하다는 평가를 받을 수도 있고, 어떤 경우에는 민간 근로자에게는 보상되고 있는 사회적 위험이 공무원에게는 배제되고 있기도 하다. 따라서 노후소득보장기능에 있어서도 공적연금의 성격과 공로보상적 성격, 즉 일반적으로 3층보장이론에서 1층에 해당하는 국가가 보장하는 공적연금 성격과 2층에 해당하는 사용자로서의 정부(이 경우 기업에 해당함)가 보장하는 영역을 분리하는 것이 바람직하다. 구체적으로 보면, 특수직역연금에서 국민연금의 성격과 민간퇴직금(퇴직연금)의 성격을 구분하여 2층구조로 바꾸는 것이 구조개

---

12 김용하(2007), p.19 참조.
13 김용하(2008), p.220 참조.

혁의 큰 틀이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 구조개혁은 기존 특수직역연금의 틀을 재구조화해야 하기 때문에 극복해야 할 과제를 안고 있다. 국민연금의 성격을 구분해 내는 것도 개혁 이후의 가입기간에 대해서 국민연금제도에 가입하는 방안과 현재의 특수직역연금제도 내에서 국민연금 성격의 연금을 별개로 운영하는 방안이 있을 수 있고, 국민연금 성격도 반드시 현행 국민연금법 제도상의 급여 및 연금보험료 수준과 동일하게 운영해야 하는지가 문제가 될 수 있다. 또한 국민연금의 성격을 구분하고 난 다음 남은 부분 중 현행 특수직역연금제도상에서 민간퇴직금 성격을 가지고 있는 퇴직수당과 통합해야 하는 부분과 재정안정화 차원에서 급여수준을 하향 조정해야 하는 부분으로 구분해 내야 한다. 더욱이 현행 국민연금은 소득상한과 소득하한을 두고 그 범위 내의 소득밴드 내에서 연금보험료를 납입하고 연금급여를 수급하도록 되어 있는 반면, 민간퇴직금제도는 이러한 상한과 하한을 가지고 있지 않기 때문에 현행 특수직역연금제도를 2층 제도로 분리해 나가는 과정에서 불가피하게 이익이 생기는 계층이 존재할 수도 있다. 더욱이 국민연금제도가 가지고 있는 가입자 내 소득재분배기능을 특수직역연금제도에도 적용해야 하는지가 검토과제가 된다.

따라서 구조개혁은 이러한 번잡한 과정을 거쳐야 하기 때문에 비교적 제도개선이 용이한 모수개혁을 선호하게 된다. 모수개혁은 1층과 2층을 구분하지 않고 현재의 제도 틀 내에서 급여수준과 연금보험료 수준을 적정 수준으로 조정하면 되기 때문에 제도전환이 용이한 장점이 있다. 모수개혁으로도 구조개혁에서 도모하고자 하는 재정안정효과를 거둘 수 있기 때문에 굳이 복잡한 구조개혁 과정을 부정적으로 생각할 수 있게 되는 것이다. 특히, 동일한 재정구조를 가지고 있다 하더라도 모수개혁 시에는 특수직역연금의 고유성을 유지하는 것으로 인식할 수 있기 때문에 특수직역연금 가입자의 입장에서 모수개혁에 대한 수용성이 높을 수 있는 개연성이 존재한다. 그렇지만 모수개혁을 하게 되면 중장기적으로도 특수직역연금을 별개의 제도로 운영한다는 방향성을 가지기 때문에, 일반 국민의 입장에서는 특수직역연금제도가 특별한 혜택을 주지 않는다고 하더라도 특혜제도로 인식할

수 있기 때문에 공적연금제도가 가지고 있는 연대성이 훼손될 수 있다. 특히, 과거에는 특수직역연금의 특수성에 대하여 의식을 하지 않았지만, 최근에서는 이러한 특수성에 대해서 부정적으로 보는 시각이 우세하다. 이러한 경향은 선진국에서도 유사하게 나타난다. 미국, 일본과 같은 경우 국민연금과 특수직역연금을 별개의 제도로 운영하다가 통합하였거나(미국 1986년) 통합할 예정이다(일본 2015년). 현재에도 특수직역연금을 별개의 제도로 운영하는 프랑스와 독일[14]도 급여수준의 격차를 축소하는 추세이고, 스웨덴, 노르웨이와 같은 북유럽 국가의 경우는 통합하여 운영 중이다. 더욱이 특수직역의 특성을 반영하기 위해서도 통합 운영보다는 2층구조로의 전환을 통하여 특수직역연금의 특수성을 2층 부분인 민간 퇴직금(퇴직연금)에 반영하는 것이 제도의 투명성 측면에서 필요하다. 따라서 우리나라와 같이 공무원연금제도를 국민연금제도와 다른 구조로 운영하는 국가는 감소되는 추세라고 할 수 있다.[15] 따라서 중장기적으로 볼 때 공무원연금제도를 구조적으로 개혁하는 것이 바람직하다.

특수직역연금의 구조개혁은 공적연금적 성격은 국민연금과 같은 구조로, 공로보상적 성격은 민간의 퇴직급여보장법에 따른 퇴직연금과 같은 구조로 전환하는 방안에 대한 검토가 필요하다.[16] 현행의 특수직역연금 단일의 소득보장 구조에서 (신특수직역연금+신퇴직연금)의 2층구조를 통하여 특수직역에 필요한 안정적인 퇴직 후 소득보장을 설계하는 것이 필요하다. 그동안 특수직역연금 가입자가 오히려 불리하였던 부분(사회보장적 성격의 유족연금 및 장해연금)은 기존의 가입자에게도 신설하여 지급하는 것이 바람직하다.

---

14 공무원연금제도를 별개의 제도로 운영하고 있는 독일과 프랑스의 경우에도 연금제도의 기본구조는 일반 근로자를 대상으로 하는 공적연금제도와 유사한 구조이다.

15 노후소득보장체계를 3층보장체계(국민연금-퇴직연금-개인연금)로 정립하는 것이 바람직함은 World Bank, International Labor Organization 등 국제기구에서도 권고하고 있으며, 우리나라도 국민연금-퇴직연금-개인연금 체계로 구성되어 있으나, 공무원 등 특수직역의 경우 국민연금과 퇴직연금 부문이 통합되어 있다.

16 김용하(2008), p.220 참조.

나. 재정안정화

특수직역연금의 재정상태는 제도마다 상이하다. 군인연금의 경우 1977년 이후 국고보전이 이루어지고 있고, 공무원연금도 2001년부터 국고보전이 이루어지고 있다. 사학연금은 아직은 적립기금이 존재하지만 현행 제도가 그대로 유지되면 적립기금이 소진될 가능성이 높다. 따라서 공무원연금과 군인연금의 경우 사실상 적립기금이 없는 부과방식으로 전환되었다고 볼 수 있고 사학연금도 현 상태라면 공무원연금의 길을 걷게 될 가능성이 높다. 특히, 부과방식하에서 국고보조가 투입된다는 것은 현재의 재직자가 부담하는 기여금과 정부가 매칭하는 부담금만으로는 현재의 연금수급자에게 지급해야 하는 급여지출을 충당할 수 없게 된 상태를 의미한다. 그리고 인구구조가 고령화되는 조건에서는 가입자 대비 수급자 비율인 부양률이 높아질 수밖에 없기 때문에 이러한 불균형구조는 더욱 심화된다.

이러한 상황에서는 특수직역연금에 누적된 연금충당부채의 상환이 사실상 불가능하게 된다. 왜냐하면 현재의 가입자가 부담하는 연금보험료가 현재 연금수급자의 연금지급에 쓰이게 되므로 적립기금은 증가되지 않고, 정부의 국고보전은 부과방식하에서의 수지적자분을 메우는 데 사용될 뿐이므로 연금충당부채는 그대로 존재하거나 오히려 증가될 수 있다(현재의 가입자도 저부담·고급여 체계를 유지하게 될 경우).

재정적 측면에서의 가장 확실한 대책은 제도개혁시점 이전의 연금충당부채에 대해서는 별도의 상환계획을 세우고 제도개혁시점 이후부터는 수급과 부담이 균형을 이루는 체계로 전환하는 것이다(미국의 1986년 연방공무원 연금 개혁사례가 좋은 예가 될 것이다). 그런데 이러한 방식으로 전환하는 데 있어서 가장 큰 문제점은 현재 정부의 2중부담 문제이다. 현재 정부 입장에서는 과거 연금부채도 상환하고, 미래에 연금부채를 발생시키지 않기 위해서 적립방식으로 운영해야 하기 때문에 재정적 부담이 가중되는 문제점이 있다. 유사한 개혁을 추진한 미국 역시 과거 연금부채의 경우 원금은 상환하지 않은 채 연금부채에서 발생하는 이자를 매년 지급하는 방식으로 운영되고 있는 것도 이러한 이유 때문이다.

우리나라의 정부도 최근 경기부진과 복지지출의 급속한 증가로 적자재정 상태로 국가채무가 늘어나는 상황이기 때문에 명시적인 부채는 아닌 연금충당부채를 상환하는 것은 불가능에 가깝다. 즉, 현재 연금수급자에 대한 연금지출을 정부가 전액부담하면서 현재 가입자가 납입하는 연금보험료는 적립하는 방식으로 운영하면 일정 기간이 지나면(현재의 연금수급자와 현재 가입자의 과거 가입기간에 대한 연금지급이 완료) 연금부채가 상환되고 적립방식으로의 전환이 가능하지만 현재 정부가 이러한 2중부담을 감당하기는 어렵다. 따라서 미래 각 시기의 정부가 특단의 대책을 세워 2중부담을 감당하지 않는 한 공무원연금과 군인연금의 연금충당부채는 상환이 불가능하고 국고보전을 없애는 것도 불가능하다.

현재 특수직역연금의 국고보전은 과거 정부가 부담했어야 할 부담을 현재 정부가 부담하는 것으로 보아야 하지만, 더 큰 문제는 현재의 정부도 여전히 연금충당부채를 증가시키고 있다는 점이다. 이때 조세를 부담하는 국민의 입장에서는 과거 정부가 부담했어야 할 부담을 국고보전금 형태로 부담하는 것에 대하여 불만을 가질 수 있다. 더욱이 특수직역연금의 연금급여 수준이 국민연금의 급여수준보다 높을 때는 이러한 불만이 증폭될 수 있다.

따라서 현재의 조세부담자인 국민으로부터 과거 정부가 부담했어야 할 국고보전의 부담을 용인받기 위해서는 특수직역연금의 급여수준이 과도하지 않도록 하는 것이 필요하다. 즉, 인구고령화에 따른 위험의 분산과 일반국민과의 형평성 제고를 위해서 특수직역연금의 급여 및 보험료를 국민연금에 준하도록 한다.[17] 일반 국민과 동일한 수준의 국민연금 보험료를 납입하고, 국민연금에 준하는 급여를 수급하게 한다. 그러나 국민연금제도에의

---

17 연금재정적 측면에서 구조개혁과 모수개혁 방안 중 어느 것이 우월하다고 평가하기는 쉽지 않다. 구조개혁방안이든 모수개혁방안이든 재정적인 수입과 지출의 균형목표를 달성하면 되기 때문이다. 다만, 특수직역연금의 재정안정화 방안을 제시하기 위해서는 적정 연금급여수준, 적정 연금보험료 수준을 정하는 것이 필요한데, 이때 적정성 판단기준이 되는 비교대상 제도(일반 국민에 적용되는 국민연금과 퇴직연금)가 설정되어야 하고, 정확한 비교를 위해서는 비교대상 제도와 연금구조가 동일해야 가능하다. 본 연구에서는 일반 국민과의 형평성 측면에서 구조개혁방안이 바람직함을 제시하고 있으며, 이는 재정적 측면에서 연금재정의 적정성을 판단하고 정책방향을 제시하는 데 근거기준이 되고 있다.

연동은 신규 가입자부터 적용하는 것이 불가피할 것으로 판단된다. 원칙적으로 기존 재직자의 추가 가입기간에도 적용하는 것이 바람직하지만 현행 특수직역연금의 적립금이 최소한의 지불준비금 수준에 불과하기 때문에 기존 가입자의 보험료 수입으로 연금수급자의 연금액을 지급하는 상황이므로 기존 공무원에게 적용할 경우 오히려 연금보험료 수입이 감소되는 문제점을 만들게 된다.

기존 재직자는 수급균형체계로 전환하여 추가 가입기간에 대해서는 원칙적으로 연금충당부채가 증가되지 않도록 설계한다. 현재의 저부담·고급여의 불균형체계를 중부담·중급여 균형체계로 전환시킨다. 따라서 수익비 기준으로는 부담한 만큼 수급받는 구조로 전환하면 거의 1.0 수준에 근접하게 된다. 물론 과거 가입기간에 대해서는 법개정 이전의 산식을 적용하기 때문에 장기 근속자일수록 개혁에 따른 부담은 적어지고, 단기 근속자의 경우 개혁에 따른 부담이 증대된다.

공로보상적 성격의 신퇴직연금은 공무원직역의 특성에 맞는 퇴직연금제도로 설계하는 것이 바람직하다. 민간의 퇴직연금은 잦은 직장의 이동으로 연금으로 수급하는 것이 어려운 측면이 있지만 공무원은 신분보장에 기초한 고용의 안정성이 보장되므로 충실한 노후소득보장 기능의 수행이 가능할 것으로 판단된다. 한편, 신퇴직연금은 가입자 본인의 보험료 추가 납입 허용을 통하여 노후설계가 가능하도록 할 수 있을 것이다.[18] 신퇴직연금은 완전적립방식에 가깝도록 운영하는 것이 바람직하지만, 정부의 재정여건상 쉽지 않을 것으로 판단된다. 명목확정급여형(NDB형)과 명목확정기여형(NDC형)을 모두 검토하되 각 제도가 장단점이 있으므로 특수직역연금의 현실에 맞도록 채택하도록 한다.

다. 제도의 현대화

• **연금지급개시연령의 연장**: 고령화 사회의 도래와 함께 늘어나는 연금

---

18 김용하(2007), p.20 참조.

지출의 억제를 위하여 지급개시연령 연장이 불가피하다. 인구고령화가 진전됨에 따라 부양률이 증가하면 다른 조건이 불변인 한 연금재정의 악화는 당연한 귀결이다. 제도변경의 충격 완화를 위하여 장기간에 걸친 이행기간 설정이 필요하다. 2009년 개혁에서는 신규 가입자에 한정하여 적용토록 하였으나 기존의 가입자에 대해서도 적용하는 것이 바람직하다. 현재 특수직역연금의 수급개시연령도 단계적으로 조정 중에 있다. 2년에 1세씩 조정되고 있는 현 제도는 60세까지 조정되면 완료된다. 국민연금은 현재 61세로 되어 있고 5년에 1세씩 조정되어 2033년에는 65세가 된다. 특수직역연금의 경우 현재 60세로 완료되는 연령을 연장하여 65세까지 단계적으로 조정하도록 한다면 국민연금과 비슷한 시기에 65세에 도달할 것으로 판단된다.

• **가입기간 제한 완화**: 특수직역연금은 최대 가입기간이 33년이다. 상당수의 가입자는 33년 이상 가입하기가 쉽지 않다. 그러나 특수직역연금의 급여수준이 하향 조정되면 가입기간의 제한을 연차적으로 완화하는 것이 필요하다. 다만, 제도개선 전의 높은 지급률을 인정받은 재직기간의 정도에 비례하여 재직기간 상한을 조정하는 것이 필요하다.

• **연금수급 가입기간 요건의 완화**: 일시금의 연금화로 재정부담이 늘어나지만, 직업이동에 따른 단기 재직자의 연금수급권 확보가 더욱 절실하다. 국민연금(10년)과 형평성 확보 및 제도 간 연계성 강화를 위하여 최소 가입기간을 10년으로 조정하는 방안을 검토할 수 있다. 그러나 공적연금제도 간 연계제도가 시행되고 있기 때문에 이러한 제도 조정이 없어도 특수직역가입기간에 대해서 연금을 수급할 수 있기는 하다. 다만, 현재 임의로 되어 있는 연계제도 선택을 의무화하는 것이 필요할 것이다.

• **퇴직연금(공제)일시금의 폐지**: 일시금 선택제도의 폐지로 재정부담이 늘어나지만, 연금을 강제함으로써 퇴직자의 노후소득보장을 강화하는 것이 필요하다. 일시금으로는 안정정인 장기 소득보장이 곤란하기 때문이다. 국민연금을 비롯한 외국 공적연금의 경우 일시금제도가 없다.[19]

• **단기재직 유족연금 및 비업무상 장해연금의 신설**: 단기가입 사망자 유족에 대한 생계보장을 위하여, 사회보장적 성격의 유족연금제도를 신설하고 비업무상 장해로 소득을 상실한 경우에도 연금을 보장한다. 신설되는 비업무상 재해보상제도는 국민연금의 유족연금 및 장해연금을 준용한다.[20]

• **재정안정화 기여금 및 자동안정화 장치**: 재정부담 형평성을 고려, 연금수급자도 퇴직시점에 따라 공무원 기여율 인상 정도만큼 유족사망 시까지 재정안정화 기여금을 납부토록 하는 방안을 검토할 수도 있다.

라. 군인연금 · 사학연금의 특수성 반영

1) 군인연금

군인연금은 제도적 측면에서 공무원연금과 동일한 성격을 가지고 있으므로 공무원연금제도의 개선과 큰 틀에서 같은 방향으로 개선하는 것이 바람직하다. 그렇지만 군인직역의 경우 계급정년제의 존재, 벽지근무, 신분상의 제약 등에 있어서 공무원 직역에 비하여 더 열악한 측면이 존재하므로 이에 대한 반영이 필요하다. 현재에도 군인연금은 공무원연금과 달리 수급개시연령을 적용받지 않고 있지만, 계급정년 등을 감안할 때 향후에도 이를 적용하는 것은 쉽지 않을 것으로 판단된다.[21] 따라서 공무원연금이 개혁되더라도 수급개시연령의 조정은 쉽지 않을 것으로 판단된다(1995년 및 2001년 개혁 시에도 본 규정은 적용되지 않음). 그러나 장기적으로 군 특수성을 반영한 새로운 군인연금제도를 설계 시에는 군 특수성을 반영하여 조기퇴역 군인을 위한 별도의 연금제도를 설계하는 방안의 검토가 필요하다. 즉, 퇴직수당이 민간의 퇴직연금 수준으로 설정된다면, 공적연금 성격의 군인연금은 수급개시연령을 설정하고 민간 수준의 퇴직연금은 퇴역 후 바로 수급할 수 있도록 함으로써 계급정년제가 있는 군인 직역의 특수성을 반영할

---

19 김용하(2008), p.220 참조.
20 김용하(2008), p.220 참조.
21 김용하 외(2009) 참조.

수 있을 것이다. 민간 수준의 퇴직연금제도의 기본구조는 공무원연금과 동일하게 가져간다고 하더라도 군인 직역의 특수성이 반영되는 제도의 설계가 가능할 것으로 판단된다.

2) 사학연금

사학연금은 세 개의 특수직역연금제도 중 재정수지 면에서 적자를 보고 있지 않은 유일한 제도이다. 그러나 이렇듯 일견 양호해 보이는 재정수지 상태는 사학연금이 다른 특수직역연금에 비해 시기적으로 늦게 도입된 데 따른 일시적 현상이라고 할 수 있다. 사학연금제도가 다른 특수직역연금과 동일한 급여-기여 구조인 만큼, 2030년경 초반에 이르면 기금고갈에 직면할 것으로 전망된다.

사학연금제도 역시 도입 이래 빈번하게 제도개선을 단행하였지만, 대부분 그러한 개선 조치들은 사학연금 가입자 및 수급자 그리고 사학재단의 특수성이나 이해관계를 반영하여 형성된 것이라기보다는 공무원연금제도가 개선될 때마다 그 개선 내용을 준용하는 형태로 이루어졌다. 향후에도 계속해서 공무원연금제도가 개선될 때마다 그 변화의 내용에 준하는 형태로 사학연금제도를 개선해 나갈 것인지 여부가 중요하다.

사학연금 운영에 필요한 재원 및 재정방식에 대한 규정은 공무원연금제도와 다소 차이가 있다. 사립학교교직원연금법 제43조에 따르면, 급여 및 기타 이 법을 운용하기 위하여 소요되는 비용은 그 비용의 예상액과 개인부담금・국가부담금・법인부담금・재해보상부담금 및 그 예정운용수익금의 합계액이 장래에 있어서 균형이 유지되도록 하여야 하며, 이 경우 급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산해야 하는 것으로 규정되어 있다. 이 조항에서 알 수 있듯이 사학연금은 공무원연금과 달리 예정운용수익금을 재원의 한 형태로 포함시킴으로써 적립적 성격을 가지고 있음을 표현하고 있다.

사립학교교직원연금법 제53조의 2에는 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 사립학교교직원연금기금을 두고, 제53조의 7에는 법률 또는 제도적인 사유로 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지

원할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 또한 제47조의 2에서 국가는 사학연금 재정의 안정을 위하여 예산의 범위 안에서 책임준비금을 사학연금기금에 적립하여야 한다. 공무원연금에서 급여에 소요되는 비용은 기여금 및 부담금으로 충족하는 것으로 되어 있고, 그렇게 할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가가 부담하는 것으로 의무화하고 있는 반면, 사학연금은 비용을 부담금으로 충족하되, 지출이 부담금을 초과할 경우에는 부족한 금액을 원칙적으로 기금에서 충당하는 것으로 되어 있다. 기금조차 부족한 금액을 충당할 수 없는 경우에만 국가가 지원할 수 있도록 되어 있지만 의무조항이 아니어서 공무원연금에 비해 지불보증이 취약하다.

사학연금제도의 급여수준은 공무원연금 급여수준의 조정에 연동될 수밖에 없을 것으로 판단된다. 연금보험료의 조정 역시 공무원연금의 연금보험료 조정에 따를 수밖에 없지만 연금보험료 부담상에 있어서 법인과 국가의 분담비율(가입자 : 학교법인 : 국가 = 7 : 4.117 : 2.883)을 그대로 유지할 것인지 여부가 문제가 될 수 있다. 특히 사립 중고등학교의 경우 사실상 정부가 부담하는 구조이지만, 사립대학의 경우 법률상으로는 법인이 부담하도록 되어 있지만 사실상 대학법인은 부담능력이 거의 없어 현재도 교비에서 전용되고 있는 실정이다. 향후에는 법인부담이 더욱 커질 것으로 예상되고 있는 만큼 법률상으로도 명확히 교비에서 부담하는 방향으로 제도를 변경하는 것이 필요할 것이다.

퇴직수당을 퇴직금으로 전환하고, 급여수준도 근로기준법에 정하는 민간기업체 수준으로 높이는 것은 연금 인하에 따른 불가피한 조치라 할 수 있다. 또한 퇴직금의 비용부담은 고용주가 부담하는 것이 당연하다. 문제는 퇴직연금의 재정방식이다. 사학연금의 경우 공무원연금과 달리 고용주가 법인이기 때문에 미래 급여채권의 확보 차원에서 퇴직연금에 필요한 비용을 사전에 적립하는 것이 바람직하다. 또한 고용주의 재정 책임이 현시점에서 확보되어야 하기 때문에 확정기여방식으로 적립되는 것이 바람직할 것이다. 이때 과거 퇴직수당의 누적 채무는 일시에 적립하는 것이 불가능하기 때문에 급여가 발생할 때 현재의 국가와 법인 간 분담비율에 따라 부담해야 할 것이다(국가 : 법인=6 : 4). 퇴직금의 경우 대학 간 차이가 크기 때문

에 정부의 지원액도 달라질 가능성이 존재하며, 이를 막기 위해서는 정부부담의 상한선을 설정하는 방안도 고려해야 할 것이다.

제5절 결 언

2060년 노인인구비율이 40% 수준에 이르는 한국은 노후소득보장 관련 지출이 GDP 대비 10% 내외 수준으로 증가될 가능성이 높다. 일반 국민에 적용되는 국민연금, 공무원, 군인, 사립학교 교직원에 적용되는 특수직역연금과 2014년에 시행된 기초연금 관련 지출의 증가는 고령화로 급속히 증가될 것으로 예상된다. 본 연구는 4대 공적연금과 기초연금을 중심으로 재정안정화 방안을 검토하고 있다.

먼저 국민연금의 경우, 2007년 법개정으로 연금급여율이 2008년에 50%(40년 가입 기준)로 하락한 이후 40% 수준으로 하향 조정되고 있고 연금수급개시연령도 제도 시행 초기 60세에서 2013년부터는 61세로, 향후 2033년까지 65세로 단계별로 상향 조정될 예정이다. 현재의 수급부담구조 하에서 2060년이면 적립기금이 소진될 것으로 전망되기 때문에 재정안정화 조치가 필요하다. 현재 급여 측면의 조정은 어느 정도 이루어졌다고 할 수 있고, 남은 과제는 연금보험료를 현재의 9% 수준에서 적립방식 기준 균형보험료 수준인 15~16% 수준으로 단계적으로 올리는 것이다. 연금보험료를 조기에 조정하지 못하면 부과방식으로 전환되어 연금보험료가 20% 수준 이상으로 높아져야 하지만, 이는 적립방식 균형보험료 수준을 넘기 때문에 초과분만큼은 정부 재정투입이 요구될 수 있다. 따라서 연금보험료의 상향조정과 함께 부과방식 보험료 수준을 최대한 낮추는 것이 필요하며, 이를 위해서는 인구정책을 통한 노인인구비율의 통제가 필요하다. 한편, 기초연금의 경우 노인인구 70%에 대하여 국민연금 평균소득 기준으로 10% 상당을 지급하고 이에 필요한 재원은 조세로 조달하도록 되어 있기 때문에 단일제도로서는 재정적 압박이 가장 큰 제도가 될 가능성이 높다. 기초연금의 도입에도 불구하고 여전히 높은 노인빈곤율은 기초연금 급여수준과 지급대

상의 확대를 요구하는 정치적 압박이 높을 수 있기 때문에 pay go 원칙이 어느 제도보다 준수되어야 한다. 즉, 제도개편에 따른 추가적인 재원조달 방안이 동반되지 않는 연금혜택 제고는 막아야 한다.

공무원연금 등 특수직역연금의 경우 세 차례의 개혁에도 불구하고 연금 급여수준을 거의 조정하지 못한 채로 유지되고 있다. 특수직역연금은 제도 도입기간이 길고, 수급부담구조의 불균형이 커 재정불안성이 심각하여 정부재정 의존성이 커지고 있다. 과거 정부가 부담했어야 할 것을 미래정부에 이전하여 오는 과정에서 연금충당부채가 상당히 누적되어 있는 만큼 제도 개혁이 시급한 실정이다. 공무원연금과 군인연금은 당장 수지균형체계로 이행한다고 하더라도 국고보전금이 없어지지 않을 정도로 연금부양률이 높아진 상태이고, 사학연금의 경우 2030년대 중반에는 적립기금이 소진되어 공무원연금의 길을 걷게 될 것으로 보인다. 특수직역연금은 공적연금의 성격과 공로보상적 성격이 혼재되어 있어 관계로 국민연금과의 비교가 힘들 뿐만 아니라 제도의 유연한 발전이 어려운 만큼 두 가지 성격을 구분하여 공적연금 성격은 국민연금과 유사한 구조로, 공로보상적 성격은 민간의 퇴직금(퇴직연금)제도로 전환시켜 제도의 형평성 제고와 함께 재정안정화를 동시에 이룰 필요가 있다. 이렇게 되면 민간 퇴직금에 준하는 공로보상적 성격 관련 부분은 현재보다 재정이 더 많이 소요되겠지만, 국민연금과 유사한 구조로 전환되는 공적연금 성격 부분에서는 재정이 대폭 절감되어, 전체적으로 재정부담이 감소될 것으로 전망된다.

한편, 공무원연금과 유사한 형태의 군인연금과 사학연금은 그동안 공무원연금제도의 법개정 사항을 거의 대부분 답습하여 왔으나, 향후에는 군인 직역과 사학 직역의 특수성을 반영하여 제도를 개혁하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

참고문헌

국민연금재정추계위원회・보건복지부, 『제3차 국민연금 재정 계산 장기전망 결과 설명자료』, 2013. 3.

국민연금재정추계위원회 외, 『국민연금장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방안』, 2013. 10.

김용하, 「공적연금제도 개선방안」, 장애우권익문제연구소 워크숍 발제자료, 2002.

_____, 「공적연금제도 개선방안」, 대통령자문양극화민생대책위원회 내부연구모임 발표자료, 2007.

_____, 「사학연금 재정안정화를 위한 제도개선방안」, 문형표 편, 『우리나라 노후소득보장체계 구축에 관한 종합연구: 공적연금제도의 평가와 정책과제(II)』, 제7장, 한국개발연구원, 2008.

_____, 「노후 소득보장 시스템 개혁의 효과성 국제비교」, 『한국사회정책』, 제18집 제2호, 2011, pp.209~241.

_____, 「공적연금 역할과 정책방향」, 연금정책 세미나 발표자료, 2013.

김용하・석재은・윤석원, 『국민연금 재정안정화를 위한 구조개혁 방안』, 한국보건사회연구원, 1995.

김용하 외, 『미래지향적 군인연금제도 발전방안 연구』, 한국사회보험연구소・국방부, 2009.

대한민국정부, 『제2차 저출산・고령사회기본계획(2011~2015)』, 2010.

Aaron, H. "The Social Insurance Paradox," *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 32, 1966.

Queisser, M., P. Whiteford, and E. R. Whitehouse, "The Public-private Pension Mix in OECD Countries," *Industrial Relations Journal*, Vol. 38, No. 6, 2007, pp.542~568.

관련 자료

김용하, 「연금보험의 적정재정에 관한 연구」, 『경제학연구』, 제42집 제1호, 한국경제학회, 1994.

_____, 「노후 소득보장 시스템 개혁의 효과성 국제비교」, 『한국사회정책연구』, 한국사회정책학회, 2011.

_____, 「국민연금의 지속가능성과 인구정책」, 『한국경제포럼』, 제7권 제3호, 한국경제학회, 2014.

김용하・석재은・윤석원, 『국민연금 재정안정화를 위한 구조조정방안』, 한국보건사회연구원, 1995.

김상호, 「국민연금법 및 사학연금법 개정의 재정안정화 효과」, 『재정학연구』, 제5권 제1호(통권 제72호), 2012, pp.37~65.

문형표, 「국민연금법 개정에 대한 평가와 향후 정책과제」, 문형표 편, 『공적연금제도의 평가와 정책과제』, 한국개발연구원, 2007, pp.6~42.

유경준 외, 『공무원연금제도 개선방안 연구』, 안전행정부・한국개발연구원, 2014.

Advisory Council on Social Security, *Report of the 1994–1996 Advisory Council on Social Security*, Washington, D.C.: Social Security Admin, 1997.

Agulnik, P.. "The Proposed Second State Pension and Aational Insurance," in *Partnership in Pensions? Responses to the Pensions Green Paper*, CASE paper 24, Centre for Analysis of Social Exclusion, London school of economics, 1999.

Andersen, T. M., "Social Security and Longevity," CESIfo Working paper 1577, Munich, 2005.

Antolin, P. and E. R. Whitehouse, "Filling the Pension Gap: Coverage and Value of Voluntary Retirement Savings," Social Employment and Migration Working paper 69, OECD Paris, 2009.

Bohn, H.. "Who Bears What Risk? An Intergenerational Perspective," Pension Research Council Working paper 2005-7, Wharton school, University of Pennsylvania, 2005.

Börsch-Supan, A., A. Reil-Held, and C. B. Wilke, "How to Make a Defined Benefit System Sustainable: The "Sustainability Factor" in the German Benefit Indexation formula," Discussion paper 37,

Mannheim Research Institute for the Economics of Ageing (MEA), 2003.

Broer, D. P., E. W. M. T. Westerhout, and A. L. Bovenberg, "Taxation, Pensions and Saving in a Small Open Economy," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 96, No. 3, 1994, pp.403~424.

Brunner, J. K., "Transition from a Pay-as-you-go To a Fully Funded Pension System : The Case of Differing Individuals and Intragenerational Fairness," *Journal of Public Economics*, Vol. 60, No. 1, 1996, pp.131~146.

Chomik, R. and E. R. Whitehouse, "Trends in Pension Eligibility Ages and Life Expectancy, 1950-2050," Social, Employment and Migration Working paper 105, OECD Publishing: Paris, 2010.

European Commission, "The 2009 Ageing Report : Economic and Budgetary Projections for The EU-27 Member States (2008-2060)," European Economy, 2/2009, 2009.

_____, "Reforms of Pension Systems in the EU : An Analysis of The Policy Options, European Economic Review," 73, 2001, pp.171~222.

Feldstein, M. S., "Would Privatizing Social Security Raise Economic Welfare?" NBER Working paper 5281, Cambridge, Mass, 1995.

Förster, M. and M. M. D'Ercole, "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s," Social, Employment and Migration Working paper 22, OECD, Paris, 2005.

Hassler, J. and A. Lindbeck, "Optimal Actuarial Fairness in Pension Systems," *Economics letters*, 55, 2004, pp.251~255.

Jackson, R., N. Howe, and K. Nakashima, *Global Aging Preparedness Index,* Centre for Strategic and International Studies, 2010.

Korpi, W. amd J. Palme, "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality : Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries," *American Sociological Review*, Vol. 63, No. 5, 1998, pp.661~687.

Lassila, J. and T. Valkonen, "Ageing, Demographic Risks and Pension Reform," Discussion paper 765, Research Institute of the Finnish Economy, Helsinki, 2000.

Lindbeck, A. and M. Persson, "The Gains from Pension Reform,"

Journal of Economic Literature, XLI, 2003, pp.74~112.

McHale, J., "The Risk of Social Security Benefit Rule Changes : Some International Evidence," NBER Working paper 7031, Cambridge, Mass, 1999.

Orszag, P. R. and J. E. Stiglitz, Rethinking Pension Reform : Ten Myths about Social Security Systems, in R. Holtzman and J. E. Stiglitz (eds.), *New Ideas about Old Age Security*, Washington, DC : World Bank, 2001, pp.17~56.

Queisser, M. and E. R. Whitehouse, "Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design," Social, Employment and Migration Working paper 40, OECD Publishing, Paris, 2006.

Sinn, H. W., "The Value of Children and Immigrants in a Pay-as-you-go Pension System : A Proposal for a Partial Transition to a Funded System," NBER Working paper 6229. Cambridge, Mass, 1997.

_____, "Why a Funded Pension System Is Useful and Why It Is Not Useful," *International Tax and Public Finance*, 7, 2000, pp.389~410.

Smeeding, T. M., "Income Maintenance in Old Age : What Can Be Learned from Cross-national Comparisons," Center for Retirement Research Working paper 2001-11, Boston college, 2001.

Turner, J., "Social Security Pensionable Ages in OECD Countries : 1949-2035," International Social Security Review, Vol. 60, No. 1, 2007, pp.81~99.

Whitehouse, E. R., "Life-expectancy Risk and Pensions : Who Bears the Burden?" Social, Employment and Migration Working paper 60, OECD Publishing, Paris, 2007.

_____, "Pensions, Purchasing-power Risk, Inflation and Indexation," Social Employment and Migration Working paper 77, OECD, Paris, 2009.

Whitehouse, E. R., A. C. D'Addio, R. Chomik, and A. Reilly, "Two Decades of Pension Reform : What Has Been Achieved and What Remains To Be Done?" *Geneva Papers on Risk and Insurance*, 34, 2009, pp.515~535.

제8장

건강보험 재정건전성 제고를 위한 급여결정과정의 책무성 강화 방안

윤 희 숙 (한국개발연구원)

제1절 서 론

의료보장제도를 운영하고 있는 국가들의 공통적인 고민은 지출 증가로 인한 재정악화이다. 연금 등 다른 사회보장제도의 지출 증가는 상당 부분 예측 가능할 뿐 아니라 정책적으로 확정되는 비중이 크다. 반면, 공적 의료보장은 고령화와 신의료기술의 영향이 클 것이라는 것을 제외하고는 지출수준을 예측하기도, 통제하기도 어렵다. 2013년 건강보험 진료비에서 노인진료비가 차지하는 비중은 35.5%로 전체 인구의 11.5%를 차지하는 노인이 진료비의 1/3 이상의 비중을 차지하는데, 우리나라의 노인인구 비중은 세계에서 가장 빠른 속도로 증가해 2030년에는 24.3%에 이를 것으로 예상된다.

주로 건강보험의 보장범위 설정을 통해 구현되는 정책변화는 고령화와 소득요인 등의 사회적 영향과 의료기술 발전 및 고급화 등과 결합해 지출에 지대한 영향을 미치지만 그 영향의 폭과 정도를 사전에 가늠하기는 어렵다. 이는 개인의 의료서비스 이용이 기본적으로 개인의 필요나 선호에 따라 일어나기 때문에 정책적으로 통제할 수 있는 부분이 크지 않으며, 기술발전과 인구구조, 삶의 질에 대한 눈높이 변화 등 정책 외적 요인의 영향이

크기 때문이다.

이러한 원인도 부분적으로 작용한 결과이겠으나, 근래 들어 공적의료비 통제를 위해 주목되는 것은 급여 관련 의사결정과정의 책무성이다. 여기서의 책무성은 급여범위를 결정하는 과정에 대해 밝히고 설명할 의무라 할 수 있다.

이것이 강조되게 된 것은 과거의 여러 지출통제 시도를 거치면서 도달한 지점이다. 그간 각국에서는 다양한 시도와 제도적 장치가 활용되었는데, 직접적으로 공급을 통제하는 수단을 주로 강구하던 시기를 거쳐 경쟁원리 내장 등 효율성을 추구하기도 했다. 이러한 과정을 거친 후 공유된 인식은 의료지출을 장기간 무작정 억제하기는 어려우며, 필요한 부분에 필요한 만큼 지출하는 것을 목표로 해야 한다는 것이다.

그리고 이를 위해서는 필요를 결정하는 집단적 의사결정에 있어서의 합리성과 투명성을 보장하는 절차가 중요해진다. 기술발전과 고령화, 소득수준 증가 등 비용증가 요인을 일방적으로 억제하는 것이 불가능한 이상 필요한 비용이 무엇인지를 결정하고 그 지출이 그만큼의 가치를 갖도록 보장하는 과정이 투명하고 합리적이어야 한다는 것이다.

2000년대 들어 많은 선진국은 이를 위해 임상적 효과성뿐 아니라 비용효과나 지출영향 등 경제적 효과성에 근거해 급여범위를 결정하는 책무성 구조를 확립하려 노력해 왔다. 공적 의료보장 의사결정의 절차적 투명성을 높이고, 그 핵심인 급여결정에서 근거 중심의 결정이 이뤄지도록 보장하는 것이 재정건전성을 유지하는 핵심적인 과제가 된 것이다.

우리나라의 건강보험 역시 지출통제와 재정건전성은 최대의 과제이다. 건강보험은 2014년 지출예산이 49조 7,800억원 수준으로 현재 우리나라에서 운영되고 있는 8종의 사회보험 중 지출규모가 가장 클 뿐 아니라, 국민연금이나 고용보험과 달리 전 국민을 포함하는 제도이다. 지출규모나 포괄인구의 범위로 보았을 때 건강보험은 우리나라 최대의 단일 사회보장제도이다.

그러나 제도 도입 시 보장범위가 좁게 설계되어 운영되다가 근래에는 건강보험의 보장성을 확대하는 데 정책적 주안점이 두어져 왔을 뿐 아니라

상당 부분 정치이슈화되었다. 이 과정에서 체계적으로 지출을 관리하기 위해 의사결정과정을 정비하는 노력은 상대적으로 등한시되었다. 결과적으로 의사결정과정의 합리성과 투명성, 견제장치는 낙후된 수준으로, 실제적 결정자가 겉으로 드러나지 않는 구조이며 재량의 여지가 과도하다. 더구나 재정운영의 책무성 구조가 불명확하기 때문에 과학적 근거에 기반해 일관된 결정이 이루어지도록 절차를 정비할 유인 자체가 미미해진다.

책무성이 모호하다는 점은 제도 도입 단계에서부터 배태된 문제인데, 이러한 책무성 구조와 의사결정 절차를 그대로 방치한다면 향후 고령화와 맞물린 건강보험지출의 급증에 제대로 대처하기 어려울 것으로 예측된다. 그런 만큼 건강보험 재정건전성을 위해서는 의사결정과정의 정비가 시급하다. 더구나 이러한 방향성이 정립되지 않은 상태에서 최근 일련의 정책이 실제적 의사결정자의 재량을 더 증가시키는 내용인 것은 심히 우려스러운 상황이다.

의사결정과정에 관한 정비는 의사결정에 사용될 근거들의 종류와 수준을 사전에 정하는 것, 이와 관련한 절차, 각급 의사결정의 주체와 책임을 사전에 명시하고, 논의를 공개하는 것 등을 포함한다. 간접적으로는 건강보험 재정과 관련한 현황과 전망을 공유하고 체계적으로 대응하는 공론의 장을 정비해 관련한 의사결정의 중요성과 책무성에 대한 사회적 관심을 제고하는 것도 포함할 것이다.

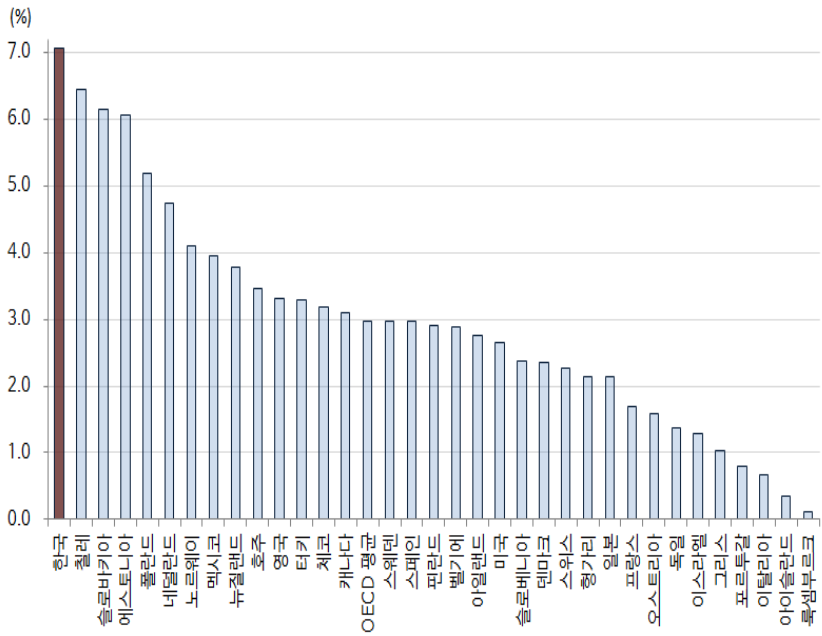
본 연구는 이러한 측면의 중요성을 제기하기 위해 정책과 제도의 변화가 지출 예측치에 미치는 영향을 살펴보면서 건강보험지출 수준과 장기전망치를 개괄할 것이다. 흔히 사용되는 추계방식을 뜯어보는 과정에서, 건강보험 급여결정과 관련한 의사결정과정을 정비하고 책무성을 제고하는 것이 건강보험 재정에 갖는 중요성이 부각될 것으로 기대된다. 구체적으로 어떠한 정비가 필요한지를 제안하기 위해서는 선진적인 사례와 우리와의 거리를 살펴본 후 우리나라의 제도적 특성이라는 맥락을 함께 고려할 것이다. 이를 통해 이러한 거리가 줄어들기 어렵게 하는 구조적 원인을 살펴본 후 개선방안을 모색하려 시도할 것이다.

제2절 건강보험지출 현황과 장기 추계치

1. 지출 증가 속도와 그간의 추이

2000년 이후 우리나라의 1인당 의료비 증가율은 OECD 국가 중 가장 높다(그림 8-1). 의료비 중 일정 비율이 공적의료비라는 점을 고려하면, 증가 속도가 빠르다는 점은 공적의료비에 그대로 적용될 것이다.

[그림 8-1] 1인당 의료비 연평균 증가율(2000년 이후)



주: 1) 1인당 의료비는 1인당 총의료비(2005년 CPI 수준으로 표시한 각국 통화 기준)이며, OECD 평균은 34개국 수치의 단순평균임.
2) 네덜란드, 뉴질랜드, 스페인, 포르투갈, 호주는 2011년도, 노르웨이, 독일, 아이슬란드, 이탈리아, 칠레, 핀란드, 한국은 2013년도, 그 외 국가는 2012년도까지의 연평균 증가율임.

자료: OECD, "OECD Health Data: Health Expenditure and Financing: Health Expenditure Indicators," OECD Health Statistics (database).DOI, 2014: 10.1787/data-00349-en (Accessed on 25 September 2014)

우리나라의 의료비 지출에 관해서는 증가 속도가 높은 반면 지출수준은 낮다고 널리 알려져 있다. 수치상 GDP 대비 의료비 지출의 비중은 2013년 7.8%로 OECD 평균 9.3%에 비해 상대적으로 낮다(표 8-1).[1] 지출 증가 속도에 주목하는 입장에서 이는 심각한 우려의 대상이었던 반면, 지출수준이 낮다는 점을 중시하는 입장에서는 아직 의료비 지출을 늘릴 여지가 상당히 존재한다는 근거로 사용되어 오기도 했다.

그런데 우리나라의 의료비 지출 수준과 증가 속도에 대한 통념적 인식은 보다 넓은 시계에서 다시 평가해 보는 것이 필요하다. 상대적인 특징 역시 빠르게 변화하고 있기 때문에 이에 대한 인식이 일정한 방향으로 고정되는 것을 경계해야 하기 때문이다.

〈표 8-1〉에 제시되어 있는 추이는 우리나라의 의료비 지출 비중이 급속히 증가해 온 결과, 다른 OECD 국가와의 차이 역시 줄어들어 왔다는 점을 나타내고 있다. 1980년대 이후 연평균 증가율은 OECD 평균의 두 배를 상회하는 속도를 유지하고 있고, OECD 평균의 57%에 불과했던 지출 비중은 최근 83% 수준에 도달했다. 2003년 약 15조원에 불과하던 보험지출은 2013년 약 40조원에 이른다.

특히 이러한 따라잡기가 집중적으로 일어난 것이 2000년 이후라는 점은 주목할 만하다. 다른 선진국들이 의료비 지출을 통제하는 데 어느 정도 성과를 거두어 온 것과 달리 우리는 지출이 빠르게 증가하고 있음을 의미하기 때문이다. 또한 공적의료비 지출의 증가 속도를 고려하건대, 지출 증가에 대한 장기적·구조적 대책이 필요하다는 점에 반대하기는 어렵다.

이에 관해서는 두 가지가 지적될 필요가 있다. 우선 첫 번째는 다른 선진국들과 달리 건보 지출에 대한 이렇다 할 대응책이 마련되어 있지 않았다는 점이다. 우선 중장기적인 지출 추계에 근거해 대응책을 마련하는 구조가 부재하다. 공적보험을 운영하는 여타의 선진국들이 여러 수준에서 지출통제를 시도하는 것과 달리 우리나라의 건강보험은 지출 증가에 대해 철저하게 수동적으로 반응하고 있다.

---

1 2013년 공적의료비 비중은 OECD Health Data상으로 53.4%이다.

〈표 8-1〉 OECD 주요 국가의 GDP 대비 의료비 비중과 의료비 증가율

(단위: %)

	GDP 대비 총의료비 비중					총의료비의 연평균 증가율			
	'70년	'80년	'90년	'00년	최근 연도	'70 년대	'80 년대	'90 년대	'00~ 최근
한국		3.7	3.9	4.4	7.8		11.1	8.0	7.6
캐나다	6.8	6.9	8.7	8.7	10.9	5.0	4.4	2.3	4.2
영국	4.5	5.6	5.8	6.9	9.3	4.3	3.9	4.4	4.0
미국	6.8	8.7	11.9	13.1	16.9	5.3	6.0	3.7	3.6
스웨덴	6.6	8.7	8.1	8.2	9.6	5.3	1.6	1.9	3.6
프랑스	5.4	7.0	8.4	10.1	11.6	4.3	2.1	3.6	2.3
일본	4.4	6.4	5.8	7.6	10.3	7.1	3.3	3.1	2.2
독일	6.0	8.4	8.3	10.4	11.3	6.7	2.0	4.8	1.3
OECD 평균	5.1	6.6	6.9	7.7	9.3	6.3	3.7	4.3	3.7

주: 1) 최근 연도는 2011~13년도 중 가용한 최신 연도 수치(한국, 독일은 2013년도, 캐나다, 영국, 미국, 스웨덴, 프랑스, 일본은 2012년도)임.
2) 총의료비 연평균 증가율은 각 시기 0~9년의 9년간 연평균 증가율로 계산(단, 2000~최근 연도 증가율은 11~13년간의 연평균 증가율); 프랑스의 '70년대와 '80년대는 각각 1970~75년도와 1980~85년도까지 5년간의 증가율임.
3) OECD 평균은 34개국 중 각 시점에서 가용한 국가들의 단순평균(각 연도의 수치가 가용하지 않은 경우, ±2년 사이의 수치로 대체, 그 외는 결측처리)임.

자료: OECD, "OECD Health Data: Health Expenditure and Financing: Health Expenditure Indicators," OECD Health Statistics (database).DOI, 2014: 10.1787/data-00349-en (Accessed on 25 September 2014)

다른 선진국의 경우 공공의료보험 지출 통제를 위해 다양한 장치를 운용하고 있다. 대표적으로 Macro 수준에서 매년 지출상한/보험료 수준을 설정하고, Micro 수준에서 의료기관의 진료비 지불이나 이용자 이용행태 통제를 통해 비용을 억제하는 기전이다. 대부분의 선진국에서 병원급 진료비를 총액예산제와 포괄수가제를 통해 통제하고, 이에 더해 국가 수준에서 의료지출 총량을 제한하는 장치를 운용하고 있다(표 8-2).[2]

2 프랑스의 경우 1996년부터 의회에서 '건강보험지출목표(Objectif national des dépenses d'assurance maladie: ONDAM)'에 따라 익년 건강보험지출 한도를 승인하고 하부 지출항목에 대한 지출한도를 설정한다. 일본은 내각 수준에서 공보험 지출 증가율과 부문별 증가율을 결정하며, 미국은 1997년 Balanced Budget Act로 SGR(Sustainable growth rate)을 도입해 메디케어 지출이 GDP 증가율을 초과하지 않도록 환산지수를 설정한다. 대만은 보건부 건강보험국이 전체 총액예산 증가율을 제시한다. 캐나다는 보험자와 의사회 간 협상에 의해 예산총액이 결정되면 의사회가 행위별 수가제를 통해 예산을 의사

반면, 우리나라는 이들 국가들과 달리 아무런 비용통제장치들을 도입하지 못하고 있을 뿐 아니라, 건강보험 재정의 장기적 추세를 분석하고 이것에 대해 어떤 지출목표하에 대응할 것인지에 대한 공식적인 청사진조차 제시되지 않은 상황이다. OECD 국가 중 지출 증가가 가장 빠른 수준이며 조만간 선진국 평균을 추월할 것으로 예상되는데도, 증가 추세를 조기에 감지하고 능동적으로 대책을 마련하는 것이 아니라 건강보험지출이 증가함에 따라 보험료와 국고투입을 증가시키는 수동적 대응이 전부인 것이다.

물론 아직 보장수준이 낮고 고령화 등으로 추가보장 수요가 많이 발생할 것으로 예상되는 만큼 지출통제의 목표치를 낮게 잡을 수는 없을 것이나, 이것이 지출을 체계적으로 관리하고 대비할 필요성 자체를 부정할 수는 없다. 지출을 적정 수준으로 통제한다는 것은 여러 가지 여건을 고려해 목표치를 설정하는 것, 그리고 목표치에 비추어 지출 증가 속도를 점검하면서 예상범위를 벗어났을 경우 적절히 대응하는 것 등 체계적으로 지출을 확대해 나간다는 것을 의미한다. 의료보장 확대의 우선순위를 일관적이고 체계적으로 설정하는 것 역시 핵심수단이 될 것이다.

이렇게 지출 증가에 대한 정책적 노력이 적극적으로 이루어지지 않는 것에는 지출 추세를 체계적으로 분석하고 이를 공개해 공론을 이끌어내는 구조가 부재한 것 역시 중요한 요인이다. 중장기적인 재정대책이나 지출통제 기전이 마련되지 못했을 뿐만 아니라 이에 대한 책임주체도 모호한 구조이다. 이 속에서 건강보험 재정 관련 정보의 유통과 공유가 미진하며 그로 인해 재정상황에 대한 공론화 수준 역시 낮다. 결국 지출 추세를 분석하고 이를 공개해 공론을 이끌어내는 구조가 부재한 것이다.

이런 상황에서 최근 「국가재정법」에 의해 장기재정추계가 이루어지고 건강보험도 이에 따라 장기추계가 이루어지게 된 것은 일견 다행스러운 일이라 할 수 있다. 그러나 장기추계는 말 그대로 장기적 예측일 뿐 지속적인 관찰과 대응이 제도운영의 기본일 것이다. 그러나 수가와 보험료 산정 등

들에게 배분하는 구조로서 초과분을 의사가 보상해야 하는 총액계약(hard cap) 형태가 10개 주 중 8개, 의사와 보험자가 함께 책임지는 예산목표제(soft cap)가 2개이다 (Thomson *et al.*[2013]).

일상적인 보험 운영을 위한 재정추계 과정은 현재 매우 파편화되어 있으며, 체계적으로 총괄적 전략을 수립하거나 계획하는 시스템이 마련되어 있지 못하다.

그런데 그 바탕에는 건강보험 재정에 대해 책임을 묻는 구조 자체가 미약하다는 점이 존재한다. 지출 증가 추세와 요인에 대해 분석하고 이에 대한 정책대응이 무엇인지를 지속적으로 질문하고 요구하는 시스템이 마련되어 있지 않다는 것은 건강보험지출 증가에 대해 체계적인 대응 시스템이 마련되지 않는 주된 이유이다.

그리고 이렇게 건강보험 운영의 주요 결정과 재정상황에 대해 상세한 정보들이 짜임새 있게 개방되지 않는 것은 본고의 주 관심사인 건보 급여범위 결정에 대한 책무성 부족과 긴밀히 연관된다. 지출에 정책적으로 영향을 미치는 핵심 통로가 급여범위의 결정이기 때문에 전반적인 재정의 책무성이 낮을 경우 급여범위 결정과정을 합리화할 유인이 약할 수밖에 없으며, 이는 다시 재정을 악화시키는 악순환을 초래하게 된다.[3]

즉, 재정에 대한 책임성이 부족한 것은 재정상황에 대해 대책을 마련하고 공론화할 동력이 창출되지 않게 하는 동시에, 주요 의사결정의 책무성을 강화할 필요성이 제기되지 않도록 작동한다는 것이다. 이에 관해서는 뒤에서 상세히 서술할 것이다.

---

3 2004년 이후 인구집단별 본인부담 경감 내용은 암 등 고액 중증질환의 본인부담 인하, 전 인구 대상 본인부담액 상한제 실시, 6세 미만 아동의 본인부담 인하, 희귀난치성 환자의 본인부담 경감 등이 있으며, 급여영역 확대조치는 PET, 식대의 보험 적용, 출산진료비 지원과 확대, 치아 홈 메우기, 한방물리요법, MRI(척추 및 관절 질환) 보험급여 확대, 노인 틀니의 보험 적용 등이다. 이 중 일부 항목에 대해서는 필수적 의료서비스 포함 여부, 비용효과 여부에 대해 논란의 여지가 있으며, 본인부담 인하 조치에 대해서도 애초 예상치 못했던 규모의 지출이 발생함에 따라 추가부담 예측작업의 정확성 문제가 제기된 바 있다.

〈표 8-2〉 각국의 공공의료보험 지출통제장치

	거시적 비용통제장치	미시적 비용통제장치		
		진료비 지불(병원)	진료비 지불(의원)	이용자 대상 통제
호주		총액계약제+ 포괄수가제	행위별 수가제	문지기 기능 (강제적)
캐나다	주정부와 의사단체 간 총액계약	총액계약제+ 포괄수가제	행위별 수가제 인두제	환자등록제 (부분적) 문지기 기능 (인센티브 기반)
영국	전국 수준에서 NHS 예산 결정 (3년 주기)	포괄수가제/ 총액계약제	인두제/행위별 수가제/ 성과연동지불제/ 월급제	환자등록제 문지기 기능
프랑스	의회에서 매년 지출상한 결정	포괄수가제/ 총액계약제	행위별 수가제/ 성과연동지불/ 정액인두제	환자등록제 문지기 기능 (인센티브 기반)
독일	의회에서 매년 보험료 결정	총액계약제+ 포괄수가제	행위별 수가제	문지기 기능 (일부 보험자)
일본	정부수준(내각) 지출상한 결정	포괄수가제/일당제 /행위별 수가제	행위별 수가제/ 일별, 월별 포괄수가제	
대만	보건부가 지출범위 책정 총리실이 확정	총액계약제+ 포괄수가제	총액계약제+ 포괄수가제	
네덜란드		총액계약제+ 포괄수가제	인두제/행위별 수가제	환자등록제 문지기 기능
스웨덴	법적으로 균형예산 요구	총액계약제+ 포괄수가제	인두제/행위별 수가제/ 성과연동지불제	환자등록제 문지기 기능 (인센티브 기반)
미국	메디케어 지출 증가율 통제(SGR)	포괄수가제/ 일당제	행위별 수가제, 일부 인두제	문지기 기능 (일부 보험)
한국	없음	없음	없음	없음

자료: Thomson *et al.*(2013).

2. 건강보험지출 추계방식과 기존 결과들의 범위

건강보험지출 추계는 전체 GDP 중 건보 지출의 비중이나 규모의 추이를 가늠하는 작업으로서 그 추계 결과에 기반해 제도운영계획이 이루어져야

바람직할 것이다. 그러나 그간의 추계는 다양한 기관에서 다양한 폭으로 이루어진 데 비해 그 결과가 제도운영을 위해 공론화되는 데 기여한 바는 미미하다.

여기서는 다양한 추계방식과 추계치를 살펴본 후, 추계치 간의 차이가 나타나는 이유를 파악할 것이다. 이는 지출 예측에 있어 제도 변화를 어떻게 처리할 것인지와 주로 관련되는데, 이는 실제의 제도 변화가 지출에 미치는 지대한 영향을 대변하는 것이기도 하다. 그렇기 때문에 각종 추계방식에서의 변동폭을 살펴보는 것은 사실상 제도 변화가 건보 지출에 미치는 영향력을 가늠하고, 급여결정을 체계화해야 할 필요성으로 이어진다.

가. OECD 추계방식으로 이용한 예측치

건강보험지출의 추계를 위해서는 국제기구에서 활용되는 방식이 차용되어 왔다. 국제기구의 방식을 차용하는 이점은 어느 정도 검증을 거쳐 사용되고 있다는 신뢰, 그리고 동일한 방식으로 추계한 다른 국가와 비교가 용이하다는 점이다.

그간 주로 활용되어 온 방식은 OECD, EU, IMF의 추계이다. 이들 추계는 IMF(2010)와 OECD(2006, 2013)와 같이 과거 자료를 이용한 회귀분석을 통해 의료비 지출을 예측하는 방식과 EC(2011)와 같이 성・연령별로 구분한 인구 1인당 지출을 추계해 합산하는 조성법(component method)으로 나눌 수 있다.

그런데 이 중 어떤 방식을 사용하더라도 특정 국가의 지출을 추계하기 위해서는 어느 정도의 재량적 판단이 필요하며, 이는 추계에 큰 폭의 영향을 미치게 된다. 즉, 어떤 방식을 선택했는지보다는 어떤 가정을 사용했는지에 더 영향을 받게 되는 구조이다.

각 방식을 간단히 살펴보면, 우선 OECD 방식은 다음의 수식을 이용해 설명할 수 있다.

공적의료지출을 HE라 할 때, GDP에서 차지하는 공적의료지출의 비중은 인구적 요인($Demo$), 1인당 소득(Y/N), 잔차요인(Res)으로 구성된다.

인구적 요인의 영향은 향후 고령화가 의료비 측면에서 어떻게 영향을 미칠지에 대한 부분이며, 잔차요인은 대표적으로 제도 변화와 의료기술 발전이 의료지출에 미치는 영향, 마지막 부분은 소득탄력성 부분이다.

$$\Delta log\left(\frac{HE}{Y}\right) = \Delta log(Demo) + \Delta log(Res) + (\varepsilon - 1) \cdot \Delta log\left(\frac{Y}{N}\right)$$

건강보험 급여비 증가율을 인구효과(age effect), 소득효과(income effect), 잔차효과(residual effect)의 영향으로 분해한 후, 전체 급여비 증가율에서 인구효과와 소득효과를 차감한 잔차효과에 대한 가정을 적용하는 구조라 할 수 있다. 여기서 결정적인 가정은 잔차효과를 어느 정도로 예측해 반영할 것인지인데, 이에는 상당한 재량이 발휘되는 것이 불가피하다.

일단 잔차효과를 2050년에 0으로 수렴시켰을 경우 2050년 건강보험 급여지출이 GDP 대비 8.3%로 추계된 데 반해(원종욱 외[2011]), 2060년에 1%로 수렴시킨 올해 사회보장재정추계위원회의 추계에서는 건강보험이 대부분을 차지하는 공적의료비 지출이 2060년 13.6%에 이르는 결과로 이어졌다(사회보장위원회[2014]). 한편, 잔차분을 2000~09년 동안의 실제치 연평균 4.99%를 적용했을 경우 건보지출의 GDP 대비 비중이 2050년 21.74%(신영석[2011])에 이르렀다.

그런데 2001~12년 기간 동안의 잔차효과가 3.53%였다는 점을 고려하면 2060년에 1%로 수렴할 것이라 가정한 것이 과대하다고 판단할 근거는 사실 미미하다. 단, 그간의 보장성 강화 정책으로 급여 확대가 빠르게 일어난 기간이라는 점을 고려하면 향후 제도 변화의 속도를 어느 정도로 예측할 것인지가 관건이라는 점은 지적할 필요가 있다.

나. IMF 추계방식으로 이용한 예측치

IMF(2010)의 추정방식은 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

$$\log\left(\frac{h_{i,t+1}}{h_{i,t}}\right)=\beta_0+\beta_1\log\left(\frac{g_{i,t+1}}{g_{i,t}}\right)+\beta_2\log\left(\frac{\chi_{i,t+1}}{\chi_{i,t}}\right)+\beta_{3,i}{}^{*}\mu_i+\varepsilon_{i,t}$$

여기서 $h_{i,t}$는 t 년도 i 국가의 공적의료지출, $g_{i,t}$는 1인당 GDP, $x_{i,t}$는 인구구조, μ_i 는 개별 국가의 고정효과를 나타낸다. 즉, 공적의료지출 증가율은 모든 국가공통의 증가율, 인구구조 변화, 국가특수적 증가율로 이루어진다는 것이다. 공통적으로 적용되는 증가율과 국가특수 증가율은 의료기술과 제도 변화 등 소득과 인구구조 외의 요인을 잡아내게 된다. IMF의 추정방식에서 핵심적인 부분은 의료지출 증가율이 인구구조와 경제성장률을 초과하는 부분인 ECG(Excess Cost Growth)인데, 이는 다음과 같이 표현된다.

$$ECG_i=\widehat{\beta_0}+\widehat{\beta_{3,i}}+(\widehat{\beta_1}-1)(GDP\,\mathrm{Growth_i})$$

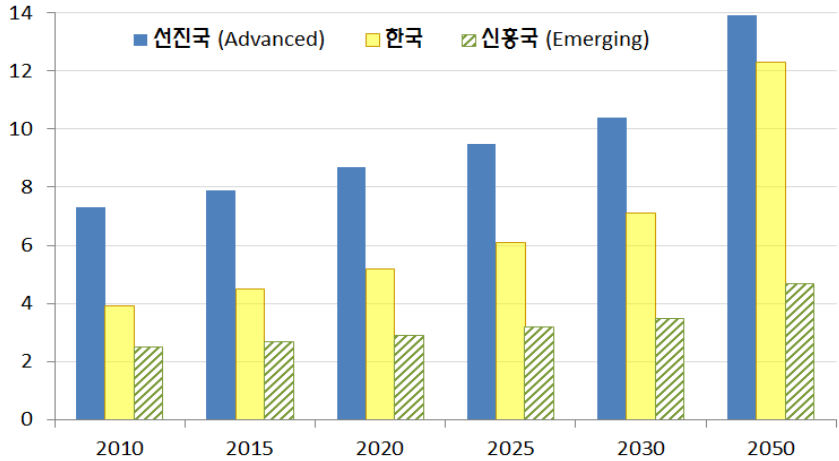
그런데 정작 개별 국가의 공적의료비 지출을 추정함에 있어 IMF(2010)는 ECG 추정치에 일정한 범위를 부여하고 있다. 특이치를 제거해 국가 간 차이를 줄이기 위해 0~2%로 ECG 범위에 제한을 두는 것이다. 우리나라의 경우 ECG의 추정치는 1980~2008년 기간 동안 5.5, 1995~2008년 기간 동안 7.3으로 27개국 중 가장 높았으나, 공적의료비 지출의 추정에 있어서는 상한치인 2가 적용되는 방식이다. 결과적으로 우리나라의 2050년 GDP 대비 공공의료지출 비중은 12.3%로 추계되었다(그림 8-2).

의료기술의 발전이 국경을 넘어 유사한 방향의 영향을 미친다는 것을 고려하면 ECG는 주로 국가특수적 제도의 변화, 그리고 이것과 신의료기술이 어떻게 결합해 지출로 이어지는지의 차이를 고려한다. 우리나라의 제도 변화 속도를 가늠하기 위해 참조사례를 살펴보면, 같은 기간 일본의 수치는 1.1, 1.3, 미국은 2.4, 1.4였다.

즉, 개별 국가의 공적의료비 추정에 있어 ECG 수준을 어떻게 잡을 것인지는 핵심적인 영향을 미치는데, 특히 우리나라의 경우 다른 국가들과 현격한 차이를 보이기 때문에 과거치를 어느 정도로 반영해 수치를 설정할 것인지를 결정하는 것은 재량의 여지가 커질 수밖에 없는 구조라 할 수 있다.

[그림 8-2] GDP 대비 공적의료비 비중 추계

(단위: %)



주: IMF(2010)의 부표 5(p.57)의 수치를 이용함.
자료: IMF(2010).

다. EU 추계방식으로 이용한 예측치

EC(2011)의 조성법은 성·연령별 인구에 1인당 지출을 곱해 합산하는 방식인데, 1인당 의료비 지출은 GDP 증가율 등의 소득과 관련한 거시경제 변수를 적용해 추정하는 방식이기 때문에 기본적인 지출결정요인은 인구구조의 변화이나, 소득증가에 대한 의료서비스 단가의 탄력성을 적용하는 과정에서 재량적인 판단이 필요하다.

박형수·송호신(2011)의 베이스 추정은 2050년 GDP 대비 5.7%로 의료서비스 단가는 소득증가율만큼만 증가한다는 가정을 사용한 결과이다. 그 외 의료기술 발전 등 비인구적 잔차요인은 베이스 시나리오에서는 고려하지 않았으나 그 외 시나리오에서 순차적으로 반영되었다. 단, 의료기술이나 제도적 변화를 반영해 지출이 증가할 경우 소득탄력성을 이용해 지출을 축소하는 조정을 병행했기 때문에 다른 추정치에 비해 상대적으로 낮은 수치가 도출되었다.

〈표 8-3〉은 그간의 주요 추계치들과 사용된 가정을 비교하고 있다. 2050

〈표 8-3〉 공적의료지출 추계치와 사용된 가정

추 계	결 과	가 정
신영석(2011)	2050년 GDP 대비 건강보험지출 5.64~21.74%	소득탄력성=1, 건강한 고령화 여부와 잔차분을 2030년 0%에서 2050년 4.99%까지 차등
원종욱 외(2011)	2050년 GDP 대비 건보급여비 5.9/8.3%	소득탄력성=1, 잔차분을 2030/2050년 0으로 수렴
사회보장위원회(2014)	2060년 GDP 대비 공적의료지출 13.6%	잔차분을 2060년 1로 수렴
IMF(2010)	2050년 GDP 대비 공적의료지출 12.3%	소득과 인구요인 외 지출증가율 'ECG = 2' 적용
박형수・송호신(2011)	2050년 GDP 대비 건보지출 5.43~6.38%	건강한 고령화 여부, 의료서비스 단가는 '소득증가율+1'에서 0으로 수렴

년 건강보험지출이 적게는 5.43%, 많게는 21.74%까지 큰 폭의 변이를 보이는 것은 추계방법보다 사용된 가정이 무엇인지에 주로 기인한다. 급여범위 확대라는 제도변수를 고려하지 않았거나 미미하게 고려했을 때 추계치가 낮았고 명시적으로 고려했을 때 높았다.

즉, 잔차항이나 시계열변수의 국가특수적 증가율, 세부 인구그룹당 의료지출에 관심을 집중하는 등의 차이가 존재하나, 추계에 이용된 가정의 영향력이 크기 때문에 이들 추계방식 자체의 특성이 결과의 차이로 곧바로 이어지지 않게 되는 구조이다.

즉, 정책변화와 기술변화, 그리고 이들의 결합적 효과를 어떻게 반영하는지가 추계치의 차이를 주로 창출하게 되는데, 이는 실제 제도운영에 있어 급여범위를 결정하는 제도적 부분을 어떻게 운영하는지가 건강보험지출 변화에 핵심적인 영향을 미친다는 것을 의미한다.

제3절 건강보험 지출효율(value-for-money) 제고를 위한 제도적 장치: 급여화 결정과정의 책무성

1. 공적의료지출 통제를 위한 정책적 대응의 시기별 경향

공적의료지출에 대한 시각과 정책적 대처는 시기별로 변화를 겪어 왔다. 애초 각국이 의료시스템을 확립한 2차대전 이후의 호황기에는 비용에 대한 고려가 미미한 가운데 의료서비스 보장의 범위가 매우 넓게 책정되는 반면, 서비스 이용에 대한 제약은 거의 없도록 설계되었다. 이는 전반적으로 복지가 확대되던 당시의 분위기와 경제적 호황 속에서 의료서비스에 대한 보편적 접근성이 강조되었기 때문이다. 보편적 접근성이란 '일정 수준의 의료서비스에 접근하는 것이 개인의 경제적 부담능력에 의해 제약되어서는 안 된다'는 원칙이라 할 수 있다.

그러나 1970년대 오일쇼크 이후의 저성장 기조와 재정 악화, 의료기술 발전에 따른 비용 급증 등은 정책기조의 변화를 초래했다. Cutler(2002)는 의료비 지출부담에 대한 대처방식을 시기별로 제시한 바 있는데, 그에 따르면 확장적으로 설계된 공적 의료보장 시스템이 긴축 기조로 전환된 후의 대응 방식은 시행착오를 겪으면서 지속적으로 변화해 왔다. 우선 의료지출 증가가 성장둔화와 맞물려 구조적 재정적자의 주원인으로 지목되기 시작했던 시기에는 주로 규제가 동원되었다. 주로 진료비를 감축하기 위한 수량제한과 신기술 도입 여부를 제한하는 조치들이다. 총액지불제의 예산 한도를 조이고, 의료기관의 투자와 규모 확장에 대한 통제를 강화하거나 진료비 지불액의 전체적인 한도(cap)를 설정하는 수단들이 강구되었다. 따라서 이 시기의 정책방향은 정부의 엄격한 감독 및 규제와 결합된다.

이러한 방식의 비용억제 수단은 당시 별다른 질 저하를 초래하지 않으면서 비용절약효과가 있다고 평가되었는데, 1980년대에 들어서는 직접적 공급통제의 비용억제효과가 둔화되면서 정책방향이 전환되었다. 이 시기에는 시스템 내의 경쟁과 시장원리가 강조되면서 정부의 직접적 개입은 이전에

비해 상대적으로 지양되었다. 영국 NHS의 내부시장(internal market) 도입, 스웨덴의 준시장(quasi-market) 도입, 네덜란드의 관리경쟁 등은 이 시기 시장원리를 활용한 시스템 효율화 시도들이다.

그런데 Cutler(2002)의 구분에서 대응 방식이 시기별로 차이를 보이기는 하나, 실제로는 종래의 각종 직접적 비용통제수단이 시스템 효율화 수단과 함께 병행돼 사용되고 있다. 따라서 그간의 과정은 의료비 지출 억제를 위해 다양한 시행착오와 개선이 계속되고 있는 과정으로 이해하는 것이 적절할 것이다.

그런데 본고와 관련해 보다 주목되는 점은 Cutler(2002)의 구분이 끝나는 시점 이후의 추세이다. 이 시기는 주로 공적보장 범위 결정과정을 개선시키는 노력이 의료비 통제와의 관련 속에서 강조되고 있다. 각국의 의료정책에서 근거기반(evidence-based) 원칙과 절차의 투명성이 강조되는 것은 여러 가지의 목표가 종합되어야 하는 의사결정에서 과학적 영역의 근거가 무엇인지를 우선 분명히 한 후, 다양한 가치가 반영되는 과정을 투명하게 밝혀야 한다는 것이다. 일단 정부와 일정한 거리를 가진 자율적 기관이 과학적 근거를 생성하게 하는 것이 우선적 전제이고, 가치판단이 개입되는 각 단계의 시작과 끝, 관련자의 책임을 명시하는 것, 과학적 근거의 사용방식을 명시하고 강제하는 것 등 과정 중심의 결정 틀(process oriented decision-making framework)이 전반적인 제도적 전제로 인식된다(OECD[2005a]; Daniels and Sabin[1997]; Smith *et al.*[2012]).

2. 급여화 결정방식의 추세

가. 근거기반성과 절차적 투명성을 중심으로 한 책무성 구조의 필요성

구체적으로 건강보험 의사결정의 중심은 급여범위의 결정인데, 이는 각 시기에 제기되는 의료행위나 약제, 치료재료를 급여범위에 포함시킬 것인지에 대한 결정을 어떤 방식으로 운영하는지이다. 그 결정의 원칙과 기준을 사전에 명시하는 것, 결정에 있어 의료기술평가(Health Technology Assessment:

HTA)의 수준을 사전에 명시하고 관련자의 참여를 어떻게 보장하고, 결정을 어떻게 공개할 것인지를 규정하는 것 등이 주요 항목이다.

근래 각국 공적 의료보장에 있어 강조되는 추세는 과학적 근거에 기반한 급여화 결정, 그리고 그 과정의 절차적 투명성을 강화해 책무성을 제고하는 것이라 요약된다. 이 두 가지는 별도의 두 가지 영역이라기보다 상호 긴밀히 연관되는 두 가지 축이라 할 수 있는데, 이는 과학적 근거가 중시되기 위해서는 이를 원칙으로 명시하고 의사결정에 있어 관련 요건을 명시하는 절차적 장치가 전제되어야 하기 때문이다. 즉, 아무리 과학이 발전해 있고 수준 높은 근거들이 생산된다 하더라도 그것의 사용을 절차적으로 강제하지 않고 공개하지 않는다면 생성된 근거를 성공적으로 활용하기 어렵다는 것이다(OECD[2005b]).

그런데 의사결정의 투명성과 명시적 근거 요구에 관련한 논의 지형은 제도운영 주체의 탄력적이고 재량적인 의사결정의 장점과 책무성 간에 존재하는 상충관계의 균형점을 설정하는 것과 같다. 예를 들어, 지적 역량이나 과학적 근거들이 불충분할 때는 명시적 결정보다 암묵적인 우선순위(muddling through)가 적절하다는 입장에서는 운영주체의 재량이 갖는 장점을 옹호한다. 복잡하고 가변적인 정보에 섬세하고 탄력적으로 대응해야 할 경우, 명시적인 의사결정구조에서는 조직적 대응역량이 제한되기 때문이다(Mechanic[1997]).

그러나 이러한 전략적 모호성이 갖는 단점은 의사결정 주체로 하여금 어려운 자원배분 문제를 회피하게 한다는 점, 결정 기준과 전략을 제시하지 않으면서 대중에 대한 책무성을 지지 않게 된다는 점 등이다(Kenny and Joffres[2007]).

근래 들어 각국 의료보장에서 재정적 압박의 증가는 의사결정의 효율성보다 책무성을 중요시하는 흐름을 형성하고 있는 것으로 보인다. 더구나 주요한 의사결정이 본질적으로 정치적인 결정이며 재정적 영향이 큰 이상, 결정의 앞뒤 맥락과 근거를 선명하게 밝히는 것이 더욱 중요해진다.

이와 함께 의사결정의 공정성을 보장하는 것이 본질적으로 어려운 과정이라는 깨달음 역시 의사결정의 명시성이 강조되는 흐름과 관련된다. 과거

에는 공보험 운영에 관해 단일한 관점으로 단순명료한 목표와 규칙을 정립할 수 있고, 그를 통해 공정성을 구현할 수 있다는 낙관적인 시각이 통용되었으나 점점 더 그 어려움이 인식되고 있다. 규칙을 정하기 위해 필요한 정보의 양과 질이 불충분한 경우가 많고, 공적 의료체계의 목표에 관해서는 쉽게 합의하기 어려울 만큼 다양하고 복잡한 관점들이 공존한다는 점이 근래 널리 공유되고 있다(Holm[1998]).

특히 공적 의료체계의 운영원리가 단일한 목표가 아닌 이상 다양한 복수의 목표들을 어떤 방식으로든 조율하고 종합하는(summative) 판단의 과정이 필요하며, 더구나 정치권의 영향으로 합리성을 상실할 위험이 상시적으로 존재한다(Fischer[2012]). 따라서 이러한 종합적 판단이나 타 영역으로부터의 영향이 가미된 결정들은 공적으로 방어되어야 하는데, 그것에는 단계별 절차에 대한 규칙, 결정과정의 투명성, 사용된 판단근거가 필수적인 요소이다(Schreyögg *et al.*[2005]; Daniels[2000]).

흥미로운 것은 근거기반성(evidence-basedness) 개념 자체가 의료정책 중심 접근과 공공정책 일반으로부터의 접근 간에 차이를 보이며, 이는 근거활용에 대해 상이한 접근으로 귀결된다는 점이다. 즉, 자연과학적 근거를 중심으로 사고하는 경향이 강한 접근에서는 최상의 임상근거를 체계적인 연구를 통해 활용하는 것을 강조한다. 반면, 공공정책 일반은 의료정책을 그 일부분으로 포함하는데, 정책적 맥락과 사회환경에 의해 근거의 선택과 활용이 달라진다는 것을 인정한다(Lin and Gibson[2003]). 이러한 접근에서는 특정 근거를 사용하는 것 자체가 중요하다기보다, 관련 절차를 투명하게 하고 논의과정의 책무성을 제고하는 과정이 큰 중요성을 갖는다.

나. 의료기술평가 관련 개괄

공적의료비용 증가의 주요인이 신의료기술의 급여 편입인 이상 신기술이 어느 정도의 편익과 비용을 초래하는지에 대한 정보가 갖는 중요성은 날로 증가하고 있다. 게다가 공적 의료보장의 포괄범위를 결정하는 것이 본질적으로 가치판단이 개입될 수밖에 없는 정치적 과정인 이상 그 결정

의 근거를 명시적으로 밝히라는 압력이 강해질 수밖에 없다(Ham[1995]; Abelson *et al.*[2007]). 의료기술평가(Health Technology Assessment: HTA)는 급여결정의 핵심적인 근거를 생산하는 경로로서 관련 요건을 규정하고 활용하는 절차는 공적 의료보장제도 책무성의 핵심적인 영역으로 지목되고 있다.

HTA를 제도화한 최초의 사례는 1999년 NICE(the National Institute for Clinical Excellence)를 설립해 명시적으로 비용효과성에 초점을 맞춘 영국이다. 이후 다른 나라들도 영국의 예를 따라 독립기관(independent regulatory agencies: IRA)을 설립하는 등 HTA를 제도화해 왔다. 프랑스의 HAS, 독일의 IQWiG, 스웨덴의 TLV 등이 그 예이다(Hutton *et al.*[2006]; Shah *et al.*[2014])

급여화와 관련한 의사결정은 대략 네 가지 축으로 파악할 수 있는데, ① 결정절차가 시작되는 방식, ② 투입되는 정보의 유형, ③ 결정과정의 절차, ④ 대중에 대한 책무성 장치 등이다. 이에 근거하여 20개 국가를 비교 검토한 결과는 국가에 따라 투입되는 정보와 구체적 원칙에 있어 차이가 있으나 경제적 영향 평가를 중요시하고 대중에 대한 책무성을 중시하고 있다는 공통점을 보이고 있다(Stafinsky *et al.*[2011]; Stolk *et al.*[2009]).

우선 결정절차가 시작되는 방식(specifications of dicision problem)은 크게 두 가지인데, 급여화되기를 바라는 생산자의 신청에 의해서 시작되는 방식, 그리고 의료기관, 환자, 의사 등 다양한 그룹에 의해 시작되는 방식이다. 고려되는 주요 정보(information inputs)는 임상적 효과, 영향 받는 인구범위, 표준적 사용방식, 경제적 영향 등이며, 경제적 영향은 비용효과나 지출영향 평가의 측면이 중요시된다.

결정절차의 주요 지점(elements of decision-making process)은 검토대상 확정, 정보의 내용과 종류 조율, 신청자가 제출한 자료를 검토하고 생산자나 관련자에게 검토 요청, 종합적 평가, 급여 여부 결정기관에 제안사항 제출 등이다. 이때 결정기준은 임상적 필요, 임상적 효과, 지출영향이나 환자당 비용 등 경제적 측면, 비용가치(value for money) 등이 강조되지만 구체적인 구현방식은 차이를 보인다. 1/3 정도의 국가가 점증적 비용효과비

율(incremental cost-effectiveness ratio: ICER)의 임계치(threshold)를 결정기준으로 삼고 있는데, 임계치에 대한 수용성은 증상의 중증도, 기술의 성격 등에 따라 달라진다. 사회적·윤리적 고려는 비용효과 분석에서 인구 그룹별 가중치를 어떻게 책정할 것인지 등에 반영되기도 하며, 위원회의 평가과정에 앞서 추상적 원칙이 제시되기도 한다. 관련자들의 의견은 위원회에 참여하거나 검토의견을 제출하는 등의 방식으로 결정에 반영된다.

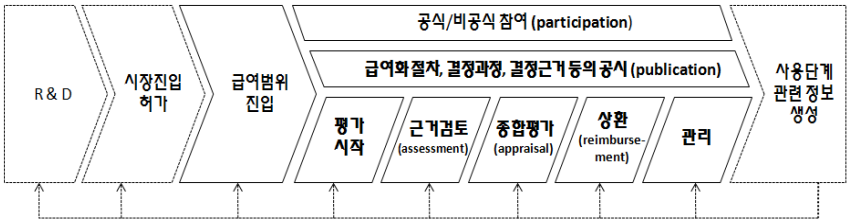
책무성(public accountability) 측면은 어느 정도의 정보를 공개하는지와 이의제기 절차가 마련되어 있는지에 초점이 맞춰진다. 결정 결과와 이유는 온라인에 공개되는데, 2/3 정도의 국가는 그 근거가 되는 보고서까지 공개하고 있으며, 이의제기 절차가 정식으로 마련되어 있는 경우도 2/3 정도이다(Stafinsky *et al.*[2011]).

대부분의 국가에서 이 과정에 투입되는 정보의 수준이 상당히 높으며 종합적인 요소가 고려되는 것으로 나타난 반면, 사회적 가치나 형평성 측면이 의사결정에 어떻게 반영되고 있는지는 상대적으로 명확하지 않은 것으로 지적된다(Stolk *et al.*[2009]; Stafinsky *et al.*[2011]).

시장진입 허가에서 급여결정까지 일련의 흐름으로 각급의 결정을 파악한 것은 [그림 8-3]이다. 시장진입이 허가된 후 보험자의 급여결정단계로 진입하는데, 이 과정은 급여화할 것인지, 어떤 조건으로 급여화할 것인지, 가격은 어떻게 줄 것인지 등이 결정되는 지점이며, 이 단계를 위해 기술평가 등 평가과정이 필요하다. 이 정보는 급여 여부 결정의 종합적 결정에 투입되는데, 급여가 결정되면 상환율 역시 결정되어야 한다. 또한 과정 전반에 걸쳐 이해관계자 참여가 보장되어야 함이 그림 윗부분에 표현되어 있다. 또한 최종적으로 결정자는 결정과정과 각 단계의 결과에 대해 정보를 제공해야 한다.

이 중 가장 큰 영향력이 행사되는 영역은 신기술에 대한 평가를 담당하는 HTA 영역이다. HTA 기능은 대부분 시장진입 허가 관련 기능과 급여결정기관으로부터 분리되어 있는데(프랑스, 네덜란드, 스위스, 독일, 영국 등), 이 경우 시장진입이 허가된 후, 공보험 급여에 포함시킬지 여부를 결정하기 위한 기술평가를 담당하는 기관이 별도로 설립된다(Allen *et al.*[2013]).

[그림 8-3] 근거기반 급여화 결정의 흐름도



자료: Rogowski *et al.*(2008).

HTA는 통상 새로운 지식을 제공하고 신기술을 평가하는 전문과학적 과정(assessment), 그리고 맥락을 보다 중시하면서 분석 결과를 정책제언으로 전환시키는 종합평가(appraisal) 과정으로 구분된다(Shah *et al.*[2014]).

의료행위, 약품, 진단, 기기와 재료 중 HTA가 가장 일찍 발전해 온 영역은 약품분야이다. 이는 치료과정에서 다른 서비스와 상당 부분 분리해 영향을 파악할 수 있을 뿐 아니라 급여목록(positive list) 시스템 속에서 까다로운 허가과정을 거치며 상당한 임상데이터가 축적되는 특징 때문이다. 게다가 약품 생산은 상당히 국제화되어 있음에도 불구하고 개별 정부는 독점적 구매자의 위치를 갖기 때문에 약품가격 책정은 과학적 근거와 정치적 고려가 함께 영향을 미쳐온 영역으로서 종합적 평가의 중요성이 일찍이 인식되어 왔다(Shah *et al.*[2014]).

반면, 의료행위에 대해서는 필요한 데이터의 양과 질을 확보하는 것이 상대적으로 어렵기 때문에 고가의 기술에 대해 그때그때 기술평가를 하는 방식이 주로 사용되어 왔다. 그런데 총액계약제하의 많은 국가들이 포괄수가제를 도입한 것은 약품부문에 주로 사용하던 HTA가 여타 영역으로 확대되는 계기가 되었다. 총액 기준으로 지출될 경우 급여항목 리스트가 뚜렷이 확정될 필요가 낮기 때문에 대략적으로 급여범위를 제시하게 되는데, 이 경우 체계적이고 강제적인 기술평가의 필요성이 크지 않다. 반면, 포괄수가제하에서는 개별 사례에 대해 비용과 효과를 따져 판단하는 것이 가능하며, 지출통제를 위해 그렇게 해야 할 필요성도 크기 때문이다(Stolk

et al.[2009]).

3. 급여화 결정의 책무성 강화 사례

가. 영국

영국은 국제적으로 근거기반 급여화 결정의 투명성과 근거기반성, 이해관계자의 참여보장 면에서 가장 앞서 있는 벤치마크 국가로 인식된다. NHS법은 보건부 장관이 '합리적 수요를 만족시키는 데 필수적이라고 간주되는 정도'의 의료서비스를 제공할 의무를 명시하고 있다(Mason[2005]). 이를 보장하기 위해 1999년에 설립된 NICE는 신기술이나 기사용되고 있는 기술 등 특정 기술(행위, 약품, 기기, 진단, 건강증진활동 등)이 NHS 급여에 포함되어야 하는지를 판단하는 기관으로서 정부와 산업, 다른 이해관계자들로부터의 독립성을 중시한다. NICE 가이드라인은 법적인 구속력이 있지는 않으나 법적인 영향력을 행사하는 도구로서 NHS에 의해 수용된다.

NICE 가이드라인이 작성되는 과정에는 의학, 약학, 간호학 등 임상적 전문가와 경제학, 통계학 등의 전문가, NHS 경영진, 산업계 관련자 등 NICE에 고용되지 않은 다양한 분야의 전문가로 이루어진 독립위원회들이 운영된다. 종합평가는 다양한 전문가로 구성된 독립적인 자문기구인 평가위원회(Appraisal Committee)에서 작성된다(Trowman *et al.*[2011]). 평가위원은 공모를 거쳐 구성되며 3년 임기이다. HTA는 임상적 증거들과 경제적 증거들을 검토하는 것을 근간으로 하는데, 평가위원회는 해당 기술의 비용과 편익을 평가한 후 생산자, NHS에 관련한 기관들, 의료정책 전문가들, 환자그룹 등의 의견을 구한다. 이후 평가위원회는 예비 보고서를 NICE에 제출하며, NICE는 이에 대해 자문위원과 일반 대중을 포함한 관련자들에게 검토를 받는다. 이후 NICE에 제출된 최종 보고서는 NICE가 NHS에 제공하는 가이드라인의 기반이 된다. 평가보고서가 발간된 이후에는 이의제기 절차가 뒤따른다. 모든 가인드라인 내용은 주기적으로 재검토된다(NICE[2008]; Mason[2005]).

이 중 HTA는 크게 임상적 측면과 경제적 측면 두 가지로 이루어진다. 임상적 효과성과 비용효과성 두 가지 항목에 중점이 두어지는데, 기존에 NHS에서 제공되던 기술에 비해 임상적으로 효과적인지, 비용 대비 효과는 어떠한지(value for money)이다. 비용효과성은 기존 기술에 대비한 비용 증가분과 건강수명 증가분(quality adjusted life year: QALY) 비율인 점증적 비용효과 비율(incremental cost effectiveness ratio: ICER)로 측정된다.

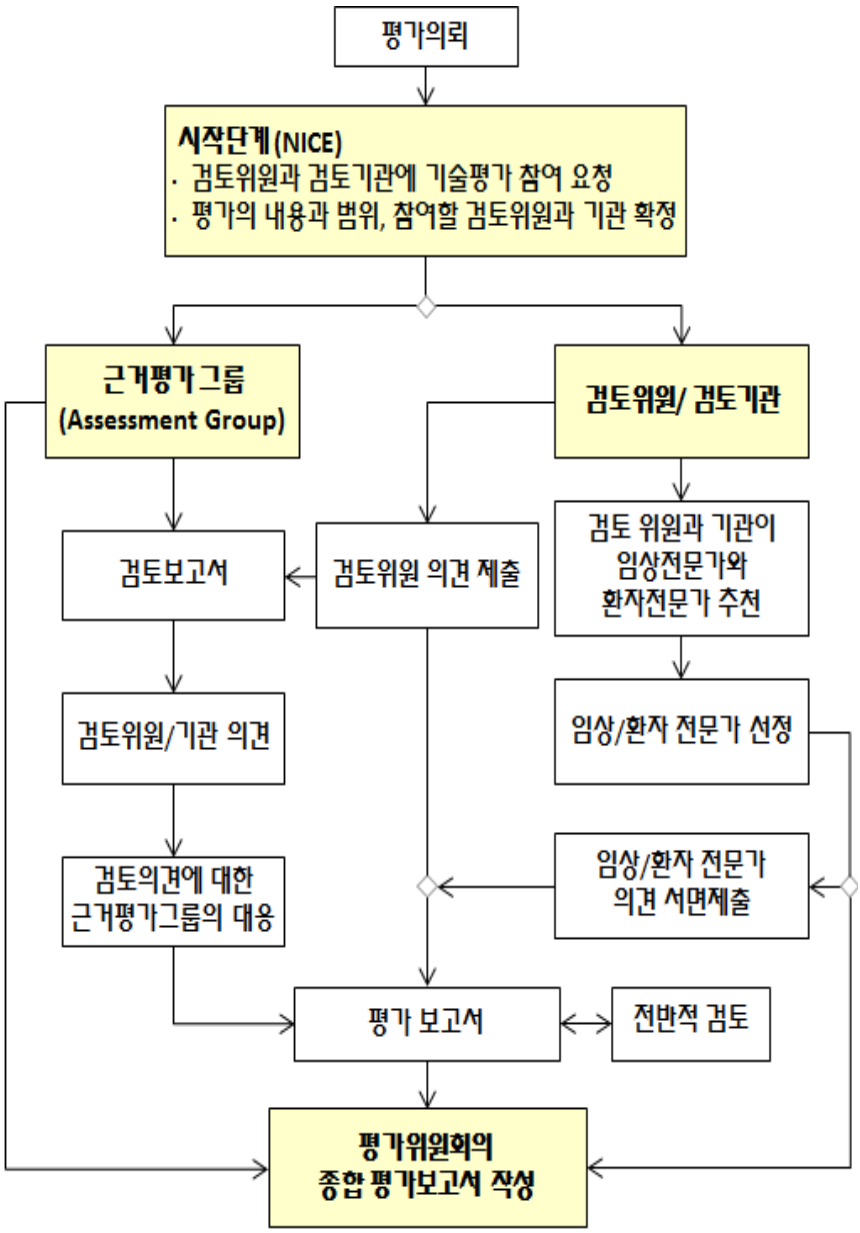
$$\text{ICER} = \frac{\text{대상 기술의 총비용} - \text{비교대상 기술의 총비용}}{\text{대상 기술로 인한 건강수명} - \text{비교대상 기술로 인한 건강수명}}$$

점증적 비용효과 비율은 건강수명 1년당 2만파운드 수준을 기준점으로 하는데, 점증적 비용효과 비율에 관한 불확실성 여부, 건강 관련 편익이 건강수명으로 포괄되는 정도, 해당 기술의 혁신성 등이 함께 고려된다(Trowman *et al.*[2011]).

HTA 과정은 [그림 8-4]에 나타나 있는데, 이 과정의 앞 단계에는 기술평가가 국가로부터 의뢰되고 연구범위와 검토위원과 기관 등 관련자를 확정하는 과정이 존재한다. 이 단계에서는 어느 정도의 근거들이 이용 가능한지 확인하고, 해당 기술이 영향을 미치는 인구그룹과 해당 기술의 비교대상이 되는 기술이 무엇인지 파악하는 것, 편익과 비용을 어떻게 측정할 것인지 등이 검토된 후 그 결과에 대해 검토위원과 기관들에게 의견을 구한다. 이후 평가과정에 참여해야 할 기관에 대해 자문을 구하는 것 역시 중요한 부분이다.

[그림 8-4]의 HTA 과정은 근거가 취합되는 시작단계(initiation), 근거검토단계(assessment), 종합평가단계(appraisal)로 나누어진다. 평가 그룹과 검토위원, 기관의 구성은 NICE 홈페이지에 게시된다(NICE[2008]).

[그림 8-4] NICE의 다중기술평가과정(Multiple Technology Appraisal) 흐름도



나. 독일

독일의 공적의료보험(statutory health insurance)은 보험계약 당사자인 보험자와 공급자에게 부여되는 자율성의 수준이 높은 것이 특징이다. 조합주의(Corporatism)에 기반한 독일은 협약 당사자만으로 해결할 수 없는 사안에 대해서만 국가가 개입하는 '보충성의 원칙(Subsidiarity Principle)'을 준수하는 대표적 국가로 꼽힌다. 보험료 수준을 제외한 주요 결정은 보험자 대표, 공급자 대표, 공익 대표로 이루어진 연방 보험위원회(Federal Joint Committee: FJC, G-BA)[4]에서 이루어져 왔으며, 연방 보험위원회는 보건부의 하위 조직이 아니라 독립적인 조직이다. 사업장을 기반으로 의료보험이 발전해 오는 과정에서 보험계약 당사자 간의 협상이 우선시되는 관행이 형성되었고, 국가는 입법을 통해 이러한 협상이 이루어지는 대략적인 틀을 제공하는 구조이다.

보험에서 제공하는 구체적 급여와 서비스 질은 보험위원회의 결정사항인데, 독일 사회법전(Social Code Book)은 급여의 범위와 원칙을 대략적인 수준에서 '의료적으로 적절하고 비용효과적이며 필수적인 수준을 넘지 않을 것'이라 명시하고 있다.

그런데 근래 독일 사회보험에서의 뚜렷한 흐름은 사회보험에 대한 국가의 개입이 강화되면서 전통적인 사회보험 모델로부터 이탈하는 것이다(Hassenteufel *et al.*[2010]). 특히 사회보험 이해당사자의 이해관계가 의사결정에 과도한 영향력을 발휘할 경우 전체 차원의 합리성이나 효율성을 훼손할 수 있다는 우려가 심화되면서 정부는 이해관계자의 영향력을 제어하기 위한 노력을 기울여 왔다.[5]

2004년 SHI 근대화법(SHI Modernization Act) 이후 의료기술평가기관인 IQWiG(Institute for Quality and Efficiency in Health Care)가 설립

---

4 연방위원회는 보험자 대표, 공급자 대표, 중립위원으로 구성되며, 2004년 이후 환자 대표를 포함시켰으나 의결권은 부여되지 않는다.

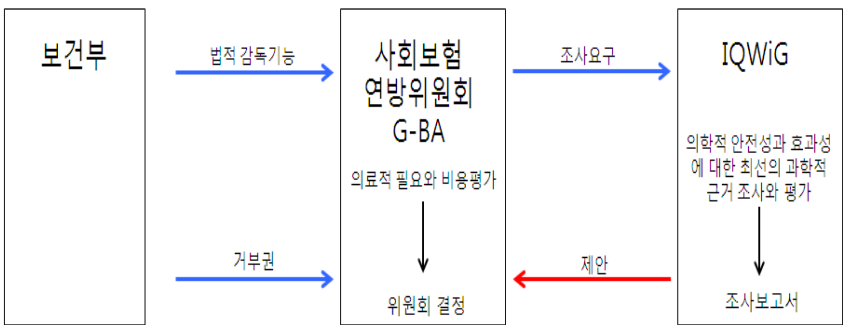
5 사회보험에 대한 중앙정부의 개입이 강화된 시점은 1992년 의료보장구조개혁법(Healthcare Structure Refom Act) 이후로 평가된다.

된 것은 이러한 움직임을 보여주는 대표적인 예이며, 독일 사회보험 급여화 결정방식의 중요한 변화로 꼽힌다. 기본적으로 이는 과거 연방 사회보험 위원회의 자율에 의해 구체적인 결정이 이루어지던 방식을 유지하되 '근거기반 결정'을 강제함으로써 각 결정에 관한 책무성의 정도를 크게 강화시킨 것이기 때문이다. IQWiG의 임무와 기능은 사회법전에 제시되어 있는데, G-BA의 결정을 지원하기 위한 과학적 근거의 생산기관으로서 정부로부터 독립적인 비영리기관이다. [그림 8-5]에 나타난 것처럼 G-BA가 IQWiG에 평가를 의뢰하고, IQWiG가 결과를 제출하면 G-BA가 종합적 결정을 내리는 구조이나 그 구조 자체를 보건부가 감독하는 틀이다(그림 8-5).

대략적으로, 사회보험연방위원회의 결정은 IQWiG가 생산한 과학적 근거에 입각해야 하며, 정부는 위원회 결정의 거부권, 근거자료 요구권을 가진다. IQWiG의 평가방식 역시 사회법전에 명시되어 있는데, 모든 가용한 과학적 근거를 찾아 다른 대안들과 비교해야 한다는 것이다(Kieslich[2012]). 결국 이는 과학적 전문성과 국가의 영향력 강화라는 변화가 체화된 결과라 할 수 있다(Gerlinger and Schmucker[2009]).

평가과정의 책무성과 관련해서, IQWiG는 평가과정에 생산자와 환자 그룹 등을 초청해 의견을 청취해야 할 의무가 있으며, 이들의 의견은 서면으로 제시된다. 단, 평가가 내려지는 회의는 대중에게 개방되지 않는다. 그러나

[그림 8-5] 독일 보건부와 사회보험연방위원회의 기능과 상호작용



자료: Kreis and Busse(2012), p.28.

IQWiG 평가 결과에 근거해 최종적인 판단이 내려지는 G-BA의 회의는 대중에게 공개되며, G-BA는 일반 대중에게 책무성을 지는 구조이다. 의사결정에 관한 문건은 G-BA 홈페이지에 공개되며, 각 결정의 근거와 이유를 포함해야 한다. 판단의 근거자료에는 해당 사항과 관련한 법적인 틀과 과학적 근거를 밝혀야 한다.

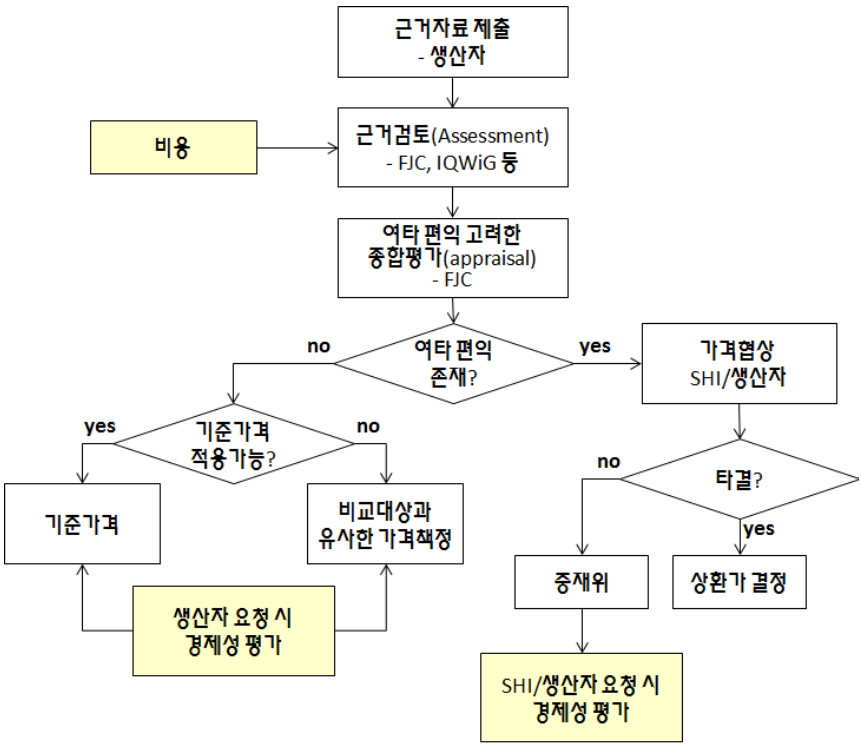
G-BA와 정부 간 관계를 잘 보여주는 사례로는 당뇨치료제의 일종인 글리니데스의 급여화를 둘러싼 논쟁과정이다. 2010년 G-BA는 IQWiG의 평가 결과에 기반해 글리니데스를 급여에서 제외한 바 있는데, 이와 관련해 G-BA와 보건부는 수차례의 서신을 교환한 후 보건부가 최종적으로 이를 거부한 바 있다. 이에 대해 G-BA는 다시 보건부를 상대로 소송을 제기했다. 정식의 이의제기 절차가 없기 때문에 법적인 절차가 중요성을 가지는 구조라 할 수 있으나(Kieslich[2012]), 복지부와 G-BA 간의 공식적인 논의 채널과 거부권, 소송 등 일련의 과정에서 양자 간 관계의 공식성을 추측할 수 있다.

이 중 약품의 경우 생산자가 제출한 근거자료를 기반으로 평가가 이루어지는데, 추가적 편익이 있는지를 확인하는 과정이 생산자와 최종 가격 결정 간에 위치하는 과정은 [그림 8-6]과 같다.

다. 네덜란드

네덜란드는 이른 시기부터 공적자원을 필수 의료에 한정해야 한다는 인식이 공식화된 국가이다. 1991년 더닝위원회는 증가하는 예산제약의 압력을 회피하는 것이 불가능하다는 시각하에 ① 일부에 많은 지원을 하는 것보다 모든 사람에게 필수적인 영역을 지원하는 것이 바람직하다; ② 암묵적인 자원배분보다 명시적이고 공식적이며 책무성이 보장된 선택이 바람직하다; ③유의미한 의료행위가 무엇인지에 관해서는 전문적인 의견과 사회적 가치가 결합되어야 한다 등의 방향을 설정한 바 있다. 그리고 구체적으로 기존 급여 목록에서 불필요한 것을 삭제하기 위한 기준으로서 ① 필수성, ② 효과성 ③ 효율성, ④ 개인의 책임으로 남겨둘 수 있는지 여부 등을

[그림 8-6] 독일 공적의료보험 급여화 결정 중 기술평가의 위치와 역할



자료: Gerber *et al.*(2011), p.551.

제시했다(Berg and Grinten[2003]).

이러한 원칙은 의료수요 증가와 제한된 공적자원 간의 마찰을 완화하기 위해 제시된 것인데, 실제로 HTA와 근거 중심 급여결정이 제도의 중심으로 이동하게 된 주요한 계기는 2005년 포괄수가제(Diagnosis-treatment Combination: DBC)의 도입이다. 과거 병원에 대한 의료서비스 지출 상환이 총액 기반에서 사례 기반(case-base)으로 변화하게 됨에 따라 지출통제 능력을 개선하기 위해 효율적 지출(value for money)과 낭비적 지출을 구분해야 했고, 이를 위해 기술평가의 중요성이 증가한 것이다.

현재 의료보험 의사결정과 관련한 주요 관계자는 보건복지체육부(VWS), 보건당국(Dutch Healthcare Authority: NZa), 상환의 주체인 보험위원회

(Board of insurers: CVZ), 민간기구인 DBC 운영위원회(SDO) 등이다(Cohen *et al.*[2007]).

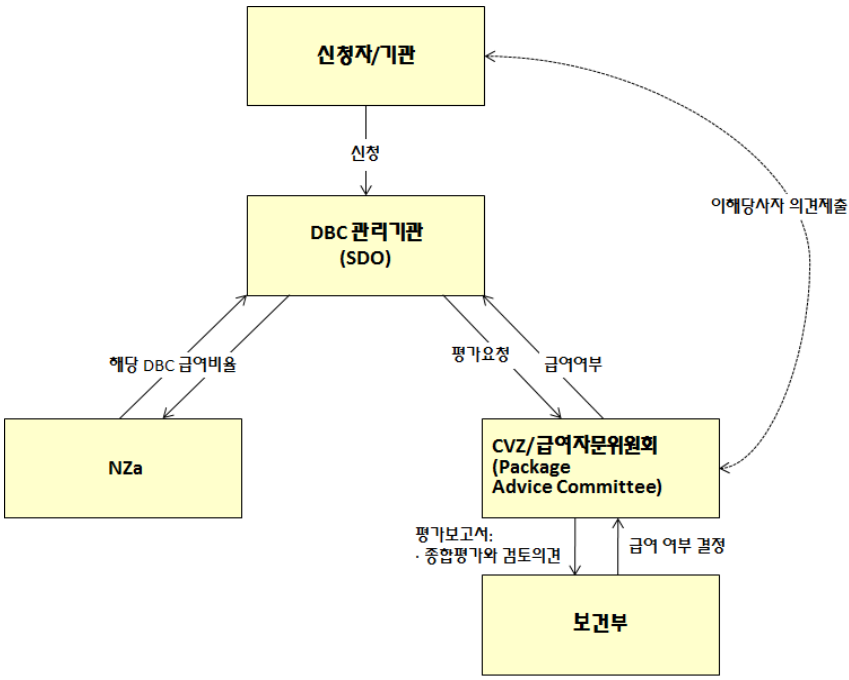
새로운 DBC나 변형된 DBC가 급여시스템에 진입하는 데는 민간위원회인 SDO가 핵심적인 역할을 한다. SDO는 DBC의 추가, 삭제, 변경 등을 관리하고 모든 DBC 목록을 온라인에 고시하는 등 관리 역할을 담당하는데, 새로운 시술이 DBC에 포함될 것을 신청할 경우 관련 전문성을 동원하여 이를 검토하고 필요성을 판단한다. 새로이 DBC에 포함될 필요성이 존재한다고 판단할 경우 CVZ와 NZa에 확대 검토를 의뢰한다. 이 경우 새로운 DBC 등재를 위한 절차는 CVZ로 넘어가는데, CVZ는 모든 필수적 의료를 보장하면서도 의료시스템의 재정적 지속성을 유지해야 하는 책임 주체로서 급여목록을 관리하는 역할을 담당한다. 그 과정에서 비용관리, 의료서비스의 효과성과 효율성 유지 등을 목표로 하며, 지출은 거시적 지출한계 내에서 관리된다.

급여결정과정을 개괄해 보면, CVZ는 개별 기술의 포함이나 삭제 여부를 보건복지체육부에 건의하고 보건복지체육부가 결정하는 구조이다. 이렇게 결정된 사항은 SDO가 DBC 시스템에 반영시키는데, SDO 위원회는 병원연합, 의학전문가, 보험자연합, 환자/소비자 단체 등을 포함한다.

평가과정은 환자그룹, 병원, 의료전문가, 보험사 등 다양한 그룹이 신청원서를 접수함으로써 시작된다. 이후 SDO와 CVZ는 다양한 전문가들에게 자문을 구하게 된다. HTA는 공적재원으로 운영되는 독립기관들에서 수행되는데, 체계적 문헌검토를 통해 효과성, 필수성, 비용효과성, 시행가능성 등을 평가하게 된다(그림 8-7).

CVZ는 이렇게 마련된 보고서 초안을 관련자들에게 송부하여 검토의견을 취합하고 최종본에 반영한다. 보건복지체육부는 통상적으로 CVZ의 제안을 수용하며, CVZ의 평가보고서는 일반 대중에게 공개된다. 최종적 결정은 공적 문서에 고시되며, NZa는 SDO가 제공하는 비용 데이터를 검토하고 급여수준을 책정한다(Stolk *et al.*[2009]).

[그림 8-7] 네덜란드 의료보험 급여결정과정에서의 주요 관계자



자료: Stolk *et al*.(2009), p.89.

라. 책무성 강화 사례의 함의

급여화 결정은 투명성과 공개성의 정도가 높아지는 추세이다. 이는 결정과정의 각 단계에서 누가 어떤 근거로 무엇을 결정했는지를 근거로 남기고 공개하는 것, 그리고 급여결정 기관과 적절한 거리를 유지하는 기관이 그 과학적 근거를 취합하고 생성하는 것 등으로 요약될 수 있다. 본 절에서 살펴본 바와 같이 임상적 효과, 영향 받는 인구범위, 사용방식, 경제적 영향 등에 관한 과학적 근거가 마련되어야 하며, 이에 기반해 각 단계의 결정이 이루어지는 것이 중요하다. 결정 결과와 근거, 그리고 그 근거가 되는 보고서를 공개하는 것 정도를 이들 사례에서 기대할 수 있는 평균적인 책무성 수준이라 하겠다.

제4절 우리나라 건강보험 급여결정과정의 책무성 평가

1. 우리나라 건강보험 급여결정의 근거기반 정도

우리나라 건강보험 급여결정과정의 특징은 대략적인 방향을 법이나 관련 규정에 제시하는 데 그칠 뿐 구체적 사항이 명시되지 않아 재량의 여지가 과도하다는 점이다. 예를 들어, 앞에서 살펴본 각국의 사례에서 사전에 명시돼야 할 가장 중요한 사항들인 급여화의 원칙과 기준, 기술평가의 수준, 요건, 절차의 단계별 책무성, 논의 내용 및 결과의 공개의무 등이 명시되지 않거나 대략적이고 추상적으로만 언급되어 있다.

현재 법적인 규정을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 우선 국민건강보험법에 의하면 전문평가위원회의 평가를 거쳐 보건복지부 장관이 급여대상 여부를 결정하게 되어 있다. 요양급여[6]의 방법・절차・범위・상한 등의 기준은 보건복지부령으로 정하도록 되어 있는데(「국민건강보험법」 제41조), 국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙은 이를 다시 고시사항으로 위임하고 있다.[7]

결국 「국민건강보험법」 제41조 및 요양급여기준 규칙 제14조의 위임에 따라 요양급여대상・비급여대상의 결정・조정 등에 필요한 세부사항과 전문평가위원회의 종류・구성・운영, 평가의 내용・절차・방법 등 구체적 사항에 관해 규정하고 있는 것은 행위・치료재료 등의 결정 및 조정 기준이다. 조정기준 제9조는 급여 여부 결정에 관해 대체가능성 및 비용효과성, 보험급여원리 및 건강보험 재정상태 등을 고려한다는 대략적인 원칙을 명시하고 있다.[8] 신청에 의해서나 보건복지부 장관의 직권에 의해서 요양급여

---

6 진찰・검사, 약제(藥劑)・치료재료의 지급, 처치・수술 및 그 밖의 치료, 예방・재활, 입원, 간호, 이송.

7 상대가치점수・상한금액, 요양급여대상・비급여대상의 결정・조정 등에 필요한 세부사항과 제11조 제7항에 따른 전문평가위원회의 종류・구성・운영, 평가의 내용・절차・방법 등에 관하여는 보건복지부 장관이 정하여 고시한다(국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙 제14조).

대상 여부, 상대가치점수 또는 상한금액을 결정·조정하고자 할 때에는 제9조의 규정에 의한 평가를 거쳐 결정 또는 조정할 수 있는 것으로 명시되어 있다.

결과의 공개에 관해서는 다음과 같이 명시되어 있다. 요양급여기준 규칙 제11조(신의료기술 등에 대한 요양급여의 결정) ①항은 제10조의 규정에 의하여 요양급여대상 여부의 결정신청을 받은 보건복지부 장관은 정당한 사유가 없는 한 결정신청일부터 150일 이내에 법 제4조에 따른 건강보험정책심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 요양급여대상 또는 비급여대상에의 해당 여부를 결정하여 고시하여야 한다. 그러나 결과의 기반이 된 근거의 공개 규정은 없다. 이는 어떤 근거에 기반해 결정이 내려졌으며, 그 근거가 어느 정도의 신뢰도를 가진 자료인지를 공개해야 한다는 원칙에 미달하고 있는 것이다.

보다 구체적으로, 전문평가위원회를 거친다는 규정만 존재할 뿐, HTA의 방식이나 사용되는 정보의 요건, 결정 시 HTA를 어떤 조건으로 사용해야 한다는 규정 등이 미비하다는 점이다. 이는 생성되는 정보의 수준보다 정보의 활용방식에 대한 규정이 더 중요하다는 지적(OECD[2005a])이나, 여타 선진국에서의 제도적 장치 수준(Stafinsky *et al.*[2011])과 상당한 차이를 보이는 수준이라 할 수 있다.

총괄적으로 평가해 보자면, 급여화 결정에 대해 책무성을 보장하는 주요 장치가 일반적인 수준에서 법령에 언급되기만 한다는 문제점은 다양한 측면에서 나타나고 있다. 우선 사전적인 원칙을 명시한 후 과학적 근거에 따라 결정한다는 일반적 원칙이 우리나라 건강보험에서 구현되지 못하고 있다. 사전적으로 명시되어야 할 '급여화 원칙'이 부재하기 때문이다.[9] 이와

---

8 제9조(요양급여대상 여부의 평가 등) ① 각 전문평가위원회는 요양급여기준 제11조 제2항의 규정에 의한 행위·치료재료 등을 평가함에 있어 경제성의 경우에는 대체가능성 및 비용효과성 등을 고려하고, 급여의 적정성의 경우에는 보험급여 원리 및 건강보험 재정상태 등을 고려한다. ② 각 전문평가위원회는 제1항의 규정에 의한 경제성 및 급여의 적정성을 고려하여 요양급여대상 여부, 상대가치점수·상한금액 등 다음 각 호의 사항을 평가한다. 1. 각 전문평가위원회는 요양급여기준 별표 2의 규정에 의한 비급여대상 기준을 고려하여 요양급여대상 여부(100분의 100 본인부담 항목 해당 여부를 포함한다. 이하 같다)를 평가한다.

함께 정보 공개와 책무성 장치가 크게 뒤떨어진다. 전문위원회와 건정심(Joint Committee)의 회의 내용은 대외비로 처리되고 있으며, 신청자가 결정에 불복할 경우 재평가를 신청할 수 있다는 것 외에 평가과정 내에서 관련자의 의견을 반영하는 통로가 존재하지 않는다. 급여화 결정은 통상 '보건복지부 고시'를 통해 공시되나, 결정의 근거나 이유는 제공되지 않은 채 결과만 제시될 뿐이다.

이렇게 의사결정이 이루어지는 주요 회의 결과가 대외비로 결정되고, 주요 결정의 근거를 밝히지 않는 구조는 건강보험 운영의 주요 의사결정들에 대해 공적으로 설명하고 방어하는 정도의 요구수준이 낮다는 것을 의미한다. 결과적으로 급여화 결정은 매우 폐쇄적으로 이루어질 뿐 아니라, 내려진 결정의 근거와 이유에 대해 설명하는 구조 역시 존재하지 않는다. 예를 들어, 2009년 이후 신규로 급여화된 항목들 중에서 치아홈 메우기, 한방물리요법, MRI(척추 및 관절 질환), 노인틀니, 초음파 검사, 치석 제거, 고도비만, 불소도포, 임플란트 등에 대해서는 급여항목 적정성 논란이 있어 왔다. 그러나 급여결정의 원칙이나 고려사항에 대해서는 공개적으로 설명된 바가 없으며, 이는 현재 건강보험 급여결정의 책무성 구조에서 자연스러운 결과이다.[10]

여기에 더해 언급할 필요가 있는 것은 최근의 법개정이다. 2013년에 도입된 선별급여는 비용효과 등의 과학적 근거 없이도 사회적 요구가 존재할 경우 급여로 인정하겠다는 내용이다. 우선 이렇게 과학적 근거 기반을 중시

---

9 요양급여에 관한 규칙 중 별표 2에 비급여원칙이 제시되어 있으나, 그 세부 내용은 다시 급여시책이나 급여원리에 부합하지 않는 경우를 포함하고 있어 결국 급여/비급여의 원칙이 존재한다고 보기는 어렵다.

10 우리나라의 건강보험 구조에서 급여화를 비롯한 주요 결정은 전문위원회를 거친 후 보험자와 공급자, 가입자 대표를 포함한 최상위 수준 의결기구인 건정심(joint committee)을 거치게 되어 있는데, 건정심은 가입자 대표(농어민단체 대표, 자영자 대표, 근로자 대표, 소비자단체, 사용자 대표, 시민단체)가 포함되어 있을 뿐 아니라 이들에게 의결권을 부여하고 있다. 이는 독일의 최상위 협상기구인 G-BA(Joint Committee)에 환자 대표가 포함되어 있으나 의결권이 부여되지 않는 것과 차이나는 방식이다. 이렇게 직접 민주주의 방식을 이용하고 있는 것은 가입자와 공급자를 대립시켜 보험료를 억제하는 효과를 가지게 되나 일반 국민에 대한 책무성 측면에서는 취약하다는 특성을 갖는다. 특히 이해단체의 직접적 관심사가 아닌 경우 정부의 제안 내용이 그대로 통과되기 때문에 합의체를 거치긴 하나 실제의 의사결정은 정부에 의해 이루어지는 구조가 유지된다.

하지 않겠다는 정책은 근래 각국이 공적보험의 지속가능성을 위해 근거기반성과 급여화 결정의 일관성을 우선적으로 강조하고 있는 추세와 정면으로 대치된다. 그런데 여기서 보다 주목되는 것은 대략적인 수준으로나마 존재하던 기존 급여결정과정과 생기는 마찰이다.

2013년 시행령 개정에 의해 경제성이 낮거나 경제성 유무가 불확실하지만 사회적 요구가 존재해 요양급여의 필요성이 인정되는 항목은 보건복지부 장관이 정하여 고시할 수 있게 되어 있으며 전문평가위원회 외에 급여평가위원회를 거치도록 할 수 있다고 규정되었다(「국민건강보험법」 시행령 별표 2의 4, 국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙 제11조 제2항).[11]

사회적 요구에 의해 급여를 결정하겠다는 보건복지부의 방향성은 우리나라 건강보험 재정관리에서 심대한 중요성을 갖는다. 앞에서 서술했듯이 우리나라의 건강보험 급여결정과정은 다른 선진국에 비해 원칙과 기준을 사전에 명시하고, 각 결정단계에 필요한 과학적 근거의 요건과 결정참가자의 책임을 분명히 하는 한편, 전반적 과정을 공개해야 한다는 추세에 크게 못 미친다.

이러한 점을 개선하는 것은 건강보험 지출을 체계적으로 증가시키는 데 핵심적인 중요성을 가질 것으로 판단된다. 그런데 기존에 요구되던 낮은 수준의 요건도 만족시키지 못하면서 사회적 요구가 있을 경우에 급여화하겠다는 것은 어떠한 원칙과 기준을 사용할 것인지에 대한 불확실성을 증폭시키는 결과를 낳는다. 그리고 불확실성과 규정 간의 마찰은 실제적 결정자의 재량을 확대하는 결과를 초래하게 됨으로써, 재량의 과다라는 기존의 문제점을 더욱 심화시킬 것으로 예측된다.

---

11 이러한 제도 변화는 신의료기술이 지속적으로 시장에 유입되면서 투입재원에도 불구하고 공적보험 보장률이 현저히 높아지지 않기 때문에 신의료기술을 비급여로 한동안 머물게 하는 대신 급여로 직행시킨다는 것이다. 그러나 이렇게 신의료기술을 급여로 직행시킬 경우 시장의 가격조절기능으로 자생적으로 비급여 가격이 인하되는 현상을 활용할 수 없게 되며, 새로운 고가 기술이 시장에 진입한 후 초래될 상황에 관한 불확실성이 해소될 때까지의 주의 깊은 기다림(watchful waiting)의 시간이 확보되지 않는 문제를 갖는다. 결국 이는 비급여항목의 가격을 한동안 시장기능에 맡겨 두었다가 비용효과 등 급여화 원칙 기준이 만족되고 시장영역에서의 부작용 여부나 과잉 이용 여부를 확인한 후 공보험 급여로 인정하는 일반적 방식을 부정하는 파격적인 조치라 할 수 있다.

즉, 우리나라 건강보험 의사결정구조는 책무성, 즉 내려진 결정에 대해 설명해야 하는 의무가 모호한 구조라는 특징을 갖는다. 게다가 이러한 구조는 이러한 구조를 확대 재생산하는 결정을 용이케 하는 특징을 갖는다. 물론 이는 건강보험 도입과 확대 등 그간의 역사적 과정을 포함해 나름의 이유로부터 초래되었으나, 이러한 구조가 가져오는 폐해가 가시화되고 있는 만큼 제도개선이 시급하다.

2. 건강보험 책무성 구조의 특성과 연원

한국은 세계에서 가장 빠른 고령화를 겪고 있어 건강보험 지속가능성에 대한 우려가 크다. 그런 만큼, 그간의 운용방식이나 체계적이지 못한 대응은 합리화되기 어려우며, 무엇보다 최근의 급여확대방식은 전문가들 사이에서 공감을 얻기 어려운 급진적 내용이다. 아무리 정치권의 요구가 컸다고 해도 이것이 정책화로 신속히 이어졌다는 점은 한국 건강보험 의사결정의 책무성 배분구조가 취약하며, 건보 재정 관련 논의를 활성화하고 대책을 마련해야 할 필요성의 인식이 공유되지 못한다는 점에서 이유를 찾을 수 있다.

이 중 책무성 구조의 불명확성은 한국 건강보험 고유의 특징인데, 공적 의료보험 의사결정의 책무성은 앞에서 살펴본 HTA 활용방식을 포함한 재정운영 방식을 규정하는 기본 메커니즘이다. NHS와 같은 국가 주도 의료시스템에서는 결정에 대한 책무성을 정부가 지고, 독일과 같은 사회보험 국가에서는 보험자와 공급자 간 협상에 의해 일부 결정이 이루어지되 결정원칙이나 결정에 요구되는 근거 수준 등 구조적 조건들을 정부가 엄격히 규정한다. 또한 국민 전체에 영향을 미치는 주요 결정은 정부에 의해 이루어진다. 즉, 공보험 운영에 있어 무엇을 누가 결정하고 그것에 대해 설명해야 하는지가 분명히 설정되어 있다.

다른 선진국들과 달리 우리나라의 건강보험 책무성이 낮은 수준인 것은 실제적인 의사결정 주체가 의사결정의 책무성을 지지 않도록 명시적으로 구조화되어 있다는 특징 때문이다. 이는 사회보험을 이식하면서 외양상 계

약원리에 근거한 협상구조를 갖추었으나, 실제로는 정부 중심의 운영이 지속적으로 강화되어 왔기 때문이다.

우리나라는 빈곤한 개발도상국 시기에 사업장 기반 의료보험 기반이 없는 상태에서 다보험자 방식의 사회보험을 표방했다. 정부가 주도하는 강제방식으로 의료보험을 도입했으나, 당시 경제상황과 빈약한 재정상황에서 정부 예산의 투입 없이 기업과 근로자들이 스스로 돈을 내서 운영하는 방식이 불가피했기 때문이다(한국경제60년사 편찬위원회[2011]). 정부 주도라는 점은 노사 어느 한편도 의료보험 도입을 주장하지 않았다는 점에서도 나타나지만, 조합 간 보험료 차이가 사회적 이슈가 되어 2000년 단일보험자인 국민건강보험관리공단이 설립된 것 역시 의료보험이 국민 모두에 동일하게 적용되는 국가제도로 널리 인식되고 있었다는 점을 나타낸다.

그런데도 다보험자 사회보험체제를 표방하게 됨에 따라 건강보험법은 정부가 아닌 공단을 보험자로 지정했는데, 이는 미국, 캐나다와 대만 등 유일보험자체계(single payer system)의 국가에서 정부가 명시적인 보험자인 것과 대조된다. 사회보험체계에서 통상 보험자가 중심적 위치를 차지하는 것과 달리 우리나라의 법적 보험자인 건강보험공단은 명목상의 보험자일 뿐 집행기관에 불과하고 실제의 운영주체는 정부이다. 이는 보험자와 공급자 간의 협상으로 주요 결정이 이루어지는 외양상의 구조 속에서 결정의 책임주체가 모호해지고, 과학적 근거 중심(evidence based)이라는 원칙을 준수할 동기 또한 약해지는 결과로 이어지게 된다.

이는 원래 근거 기반 결정이 각 단계별 결정들의 책무성 장치 속에서만 가능하기 때문이다. 책임주체가 모호할 경우 정부의 재량적 결정에 대한 부담이 적기 때문에 근거 중심 결정이라는 원칙을 준수할 장치가 부재하게 된다. 또한 실제 결정자와 책임지는 자가 일치하지 않을 경우 결정 절차를 투명하게 마련할 인센티브도 존재하지 않는다. 결국 이러한 구조 속에서는 정부가 일방적으로 결정하고 하달하는 방식이 관철되면서, 각계 전문성을 흡수해 근거 위주의 결정을 내리거나 보험계약 당사자 간 이해를 반영하는 절차적 합리성이나 개방성이 존중되기 어렵다. 현재 건강보험정책심의의원회 구조를 둘러싼 대립이나 건강보험 급여항목 결정과정에 대한 문제제기

등은 그간 누적된 건강보험 책무성 문제의 발현이라 할 수 있다.

그런데 보장성과 관련한 논의구조가 지난 십여 년간 변화하지 않는 것은 우선적으로 이러한 논의구조를 전환시키려는 적극적인 대응이 정부와 공단으로부터 이루어지지 않았기 때문이지만, 보다 근본적으로는 건강보험의 폐쇄적 운용과 관련이 깊다. 관련 논의가 활성화될 수 있도록 관련 정보가 유통되지 않음으로써 전문가 그룹의 인식이 진전되지 않는 반면, 시민단체와 정치권을 중심으로 보장성 논의가 고착된 양상을 보이고 있기 때문이다. 이러한 고착구조에는 건강보험의 재정상황과 보장성 확대의 혜택 그룹, 취약계층의 의료비 부담 내용 등에 대한 정보가 생성되거나 유통되는 정도가 극히 낮다는 것이 주요하게 작용하고 있다.

제5절 의사결정구조의 책무성과 근거기반성 강화 방안

건강보험 재정운영의 실제적인 의사결정자와 외양상의 의사결정자가 일치하지 않는다는 점은 다양한 측면에 반영되어 있다. 최상위 의사결정기구인 건정심의 구성과 역할, 각 영역 전문위원회의 의사결정 방식, 건강보험공단과 심평원의 평면적 위계, 일상적 운영을 위한 지원기능에 머물고 있는 재정추계과정과 정보활용방식 등 건강보험 재정운영의 주요 단계가 어느 정도의 책무성을 확보하기 위해서는 총체적인 정비가 필요한 상황이다.

그런데 이러한 세부 영역은 대부분 법에 의해 명시되어 있거나 보건복지부・공단・심평원의 일상적 업무에 녹아 있어 단기간에 개선되기를 기대하기는 어렵다. 무엇보다 건강보험 도입 이후 상당 정도의 재량을 발휘하며 신속하게 의사결정을 해왔던 제도운영 주체로서는 이러한 방식이 초래하는 문제점을 감지하고 대응하는 것 자체가 개인적으로나 조직 차원에서나 용이하지 않다.

따라서 현재로서는 건강보험 재정 현황과 운영방식에 대한 논의를 보다 넓은 장에 펼치고 관련 정보가 활발히 유통될 수 있도록 정책 인프라를 정비하는 단계적 접근이 현실적인 대안일 수 있다. 제도운영 주체로 하여금

내려진 결정에 대해 공적으로 설명하는 구조를 스스로 갖추게 하는 것이 어렵다면, 외부로부터 강제하는 시스템이 불가피하기 때문이다.

본고에서는 건강보험 재정에서 중요한 위치를 차지하는 급여결정과정과 관련한 문제점을 주로 다루었다. 이와 관련한 개선사항은 일련의 결정단계를 상정하고 그에 필요한 조치들을 보완하는 것이 될 것이다. 우선 무엇보다 주요 결정들의 근거와 일관성 여부를 지속적으로 외부에서 질문하는 시스템을 위해서는 결정의 원칙과 기준을 사전에 명시하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 기초의학, 임상과 재정 등 다양한 측면의 전문가와 정부가 머리를 맞대고 안을 마련한 후 공론의 장 또는 국회를 거치는 것이 필요할 것이다. 그리고 '사회적 요구' 등은 구체적인 근거를 제시하기 어려워 결국 재량에 의존하게 만드는 기준이며 재량을 적극적으로 활용하기 위한 수단으로도 사용될 수 있다. 따라서 일관된 원칙과 기준을 마련하기 위해서는 이러한 종류의 모호한 기준을 지양하는 것이 필요하다.

또한 급여결정에 사용되는 근거의 요건을 사전에 명시하고, 각 전문평가위원회에서 의사결정하는 절차를 명문화하는 것이 필요하다. 구전에 의해 규칙을 전수하고, 담당부처의 의사를 그때그때 반영하는 식으로 절차를 진행하는 것은 체계적인 제도 운영을 위해 지양하는 것이 필요하다.

무엇보다 중요한 것은 공개에 관한 규정이다. 결정에 참여한 주체와 의견, 결정에 활용된 과학적 근거들은 공적으로 공개함으로써 궁금해 하는 이라면 누구라도 쉽게 찾아볼 수 있게 정리해 놓는 것이 필요하다. 또한 급여결정에 관한 이의를 제기하는 통로를 마련하고, 이에 대답하는 기간을 설정하는 것 역시 필요하다.

급여결정과정을 합리적이고 투명하게 운영하기 위해서는 보험운영기관으로서 급여를 관리하는 심사평가원이 직접 기술평가를 수행하는 구조도 재검토가 필요하다. 전문기관의 검토 결과를 점검하고 관련한 근거와 절차를 확인하고 견제해야 할 보험관리 주체가 직접 기술평가를 수행하는 현재 구조는 정보의 개방과 공개를 억제하는 구조로 귀결되기 쉽기 때문이다.

또한 총체적인 보험재정의 중기적 계획을 수립하게 하고, 이를 점검해 대책으로 이어지도록 하는 공식적인 시스템을 운영하는 것도 필수적이다.

급여결정에 필요한 과학적 근거들의 수준을 높이는 노력과 함께 우선순위가 설정된 항목들 중 어느 부분까지를 어떤 속도로 급여화할 것인지는 재정에 대한 고려와 연계되는 것이 바람직할 것이다.

이러한 변화는 건강보험의 운영을 재량에서 시스템으로 전환하는 노력의 일부가 될 것이다. 현재 대략적인 수준에서 규정되어 있는 급여원칙이나 전문평가위원회의 역할 등을 보다 상세히 규정하고 절차를 명시하는 것, 관련 정보 공개에 대한 규정을 추가하는 것 등은 사전적 규칙에 의거해 제도를 운영하게 하는 노력이다.

이 중 어떤 과제를 우선적으로 착수해야 하는지는 건강보험 의사결정과정의 문제점 중 어느 부분을 핵심적인 병목으로 판단하는지에 대한 관점에 따라 달라질 것이다. 관점의 다양성만큼 다양한 순서가 가능할 것이나, 본고에서 강조한 지점을 반영하자면 두 가지의 경로가 동시에 추구되는 것이 필요할 것으로 보인다. 우선 의사결정과정에 대한 직접적인 정비인데, 이는 수준별 법규정의 개정과 관련된다. 의사결정의 절차와 각급 의사결정의 주체와 책임은 법규정에 명시하고 논의의 공개방식을 사전에 분명히 정하는 것이 필요할 것이다. 또한 결정에 사용될 근거들의 종류와 수준을 시행령과 규칙에 제시하는 것도 뒤따라야 할 것이다.

간접적으로는 건강보험 재정과 관련한 현황과 전망, 목표치를 주기적으로(예를 들어, 5년) 공시하고, 달성 여부에 기반해 체계적으로 대응할 것을 관련법에 명시하는 것 역시 병행되어야 할 것이다. 이는 건강보험 급여 관련 의사결정을 직접 규정하지는 않으나, 공론의 장을 정비함으로써 관련한 의사결정의 중요성과 책무성에 대한 사회적 관심을 제고하는 역할을 담당할 것이다.

제6절 맺음말

그간 건강보험은 포괄범위나 지출규모에 있어 우리나라 최대의 사회보장제도임에도 불구하고 재정운영의 투명성과 책무성은 낮은 수준에 머물러

왔다. 이는 근본적으로 실제 의사결정자와 형식상의 의사결정자가 일치하지 않음으로써 투명성과 책무성을 제고할 유인이 내장되어 있지 않았기 때문이다. 또한 건강보험이 재정통제의 사각지대에 방치되어 왔기 때문에 제도 운영의 투명성과 책무성을 요구하는 외부로부터의 압력 역시 미미했다.

사실 짧은 시간 동안 건강보험이 비약적인 발전을 달성한 것은 이러한 효율적인 의사결정방식에 기인했다는 점 역시 부정하기 어렵다. 그러나 제도의 성장과 정책환경의 변화 속에서 이러한 구조가 지속되기 어렵다는 징후들이 속속 나타나고 있다. 재정지출의 체계적 증가와 보장성 방향에 대한 사회적 합의와 합리성 확보, 신의료기술 급여화 결정의 근거기반성 확보 등은 제도의 지속을 위해 필수적이나, 이들은 고도로 복잡한 결정으로서 일부 그룹의 폐쇄적 의사결정구조 속에 맡겨지기에 적절하지 않다.

건강보험의 발전단계를 시계열상으로 확장해 조망할 때, 현재는 보다 개방된 구조에서 정보를 공유하고 공감대에 기반해 다양한 이해와 목표를 조율하는 구조를 창출해야 하는 단계라 할 수 있다. 이러한 구조의 바탕은 주요한 의사결정이 과학적 근거에 기반해 이루어지도록 관련 인프라와 의사결정구조를 재편하는 것이다.

보험지출에 결정적 영향을 미치는 주요 결정들이 대외비로 처리되고, 근거기반 결정의 요건이 마련되어 있지 않아 재량의 여지가 광범위한 것, 사전적 원칙이 명시되거나 근거기반 결정 요건이 확립되지 않아 체계적이거나 투명하지 못한 것은 제도 정비가 요구되는 부분이다. 나아가 건강보험과 심사평가원, HTA 담당기관의 관계, 그리고 건정심을 비롯한 최상위 수준의 의사결정체 개선에 대해서도 책무성을 제고하는 방향으로 개선책이 마련될 필요가 있다.

그러나 이러한 의사결정구조의 개혁은 의사결정 주체나 관련 이해당사자들로 하여금 기존의 재량과 영향력을 포기하는 것을 의미하는 만큼 이를 적극적으로 추진하거나 수긍하기를 기대하기는 어렵다. 따라서 재정에 지대한 영향을 미치는 이러한 사항들에 관해 그간에 굳어진 관행을 깨고 실제적인 논의가 시작되기 위해서는 문제의 개선과 근거의 확보를 건강보험 운영 주체의 외부에서 요구하는 것, 그리고 이를 위해 필요한 정보들이 유

통되도록 시스템을 정립하는 것이 우선적으로 필요하다.

시스템 마련이 가장 시급한 부분은 건강보험 급여결정에 관련한 과정이라는 시각하에 본고는 관련 의사결정을 보다 넓은 장으로 개방해 제도개선을 모색하기 위한 방안을 고찰했다. 이를 위해서는 다양한 수준의 법규정의 보완이 필요할 뿐 아니라 이제껏 재량에 과도하게 의존해 온 정부부처 내의 방향전환도 필요하다. 그러나 세계에서 가장 빠른 고령화가 진행되고, 건강보험을 보다 합리적이고 체계적으로 운영해야 한다는 필요성이 높아지는 상황에서 전반적인 제도개선이 불가피하다는 인식이 필요하다.

참고문헌

박형수・송호신, 『장기재정전망』, 한국조세연구원, 2011.

사회보장위원회, 「사회보장 중장기 재정추계」, 2014. 1.

신영석, 「건강보험 재정전망과 정책과제」, 『100세 대응을 위한 미래 전략—인구 및 사회보험재정 전망과 과제』, 컨퍼런스 발표문, 한국보건사회연구원, 2011. 2. 23.

원종욱 외, 『사회복지 재정추계 모형개발 연구』, 연구보고서 2011-17-6, 한국보건사회연구원, 2011.

한국경제60년사 편찬위원회, 『한국경제60년사 Ⅴ』, 2011.

Abelson, Julia *et al.*, "Bringing 'The Public' into Health Technology Assessment and Coverage Policy Decisions: From Principles to Practice," *Health Policy*, Vol. 82, 2007, pp.37~50.

Allen, Nicola *et al.*, "Development of Archetypes for Non-ranking Classification and Comparison of European National Health Technology Assessment Systems," *Health Policy*, Vol. 113, 2013, pp.305~312.

Berg, Marc and Tom van der Grinten, "The Netherlands," *Reasonable Rationing: International Experience of Priority Setting in Health Care*, Philadelphia: Open University Press, 2003.

Cohen, Joshua, Cherie Paquette, and Catherind Cairns, "Can Medicare Draw Lessons form Dutch Experience with a National Formulary?" *Drug Information Journal*, Vol. 41, March 2007, pp.257~272.

Cutler, David, "Equality, Efficiency, and Market Fundamentals: The Dynamics of International Medical Care Reform," *Journal of Economic Literature*, Vol. 40, No. 3, September, 2002.

Daniels, N., "Accountability for Reasonableness," *BMJ*, Vol. 321, November 2000, pp.1300~1301.

Daniels, Norman and James Sabin, "Limits to Health Care: Fair Procedures, Democratic Deliberation, and the Legitimacy Problem

for Insurers," *Philosophy and Public Affairs,* Vol. 26, No. 4, Fall 1997, pp.303~350.

European Commision, *The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, 2011.

Fischer, Katharina Elizabeth, "A Systematic Review of Coverage Decision-Making on Health Technologies-Evidence from the Real World," *Health Policy*, Vol. 107, 2012, pp.218~230.

Gerber, Andreas, Stephanie Stock, and Charalabos-Markos Dintsios, "Reflections on the Changing Face of German Pharmaceutical Policy," *Pharmacoeconomics*, Vol. 29, No. 7, 2011, pp.549~553.

Gerlinger, Thomas, and Rolf Schmucker, "A Long Farewell to the Bismarck System: Incremental Change in the German Health Insurance System," *German Policy Studies*, Vol. 5, No. 1, 2009, pp.3~20.

Ham, C., "Synthesis: What Can We Learn from International Experience?" *British Medical Bulletin*, Vol. 51, No. 4, 1995, pp.819~930.

Hassenteufel, Patrick *et al.*, "Programmatic Actors and the Transformation of European Health Care States," *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 35, No. 4, August 2010, pp.518~538.

Holm, S., "Goodbye to the Simple Solutions: The Second Phase of Priority Setting in Health Care," *BMJ*, Vol. 317, October 1998, pp.1000~1002.

Hutton, John *et al.*, "Framework for Describing and Classifying Decision-Making Systems Using Technology Assessment to Determine the Reimbursement of Health Technologies(Fourth Hurdle Systems)," *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, Vol. 22, No. 1, 2006, pp.10~18.

IMF, *Macro-Fiscal of Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies,* 2010.

Kenny, Naula and Christine Joffres, "An Ethical Analysis of International Health Priority-Setting," *Health Care Analysis*, Vol. 16, 2007, pp.145~160.

Kieslich, Katharina, "Social Values and Health Priority Setting in Germany," *Journal of Health Organization and Management*, Vol.

26, No. 3, 2012, pp.374~383.

Kreis, Julia and Reinhard Busse, "From Evidence Assessments to Coverage Decisions? The Case Example of Glinides in Germany," *Health Policy*, Vol. 104, 2012, pp.27~31.

Lin, Vivian, and Brendan Gibson, *Evidence-Based Health Policy*, Oxford, 2003.

Mason, Anne, "Does the English NHS Have a 'Health Benefit Basket?'" *Eur J Health Econ*, Vol. 6, 2005, pp.18~23.

Mechanic, David, "Muddling through Elegantly: Finding the Proper Balance in Rationing-Explicit Rationing at the Clinical Level is likely to Cause More Harm than Good," *Health Affairs*, Vol. 16, No. 5, 1997, pp.83~92.

NICE, *Guide to the Multiple Technology Appraisal Process*, Dec. 2008.

OECD, *Decision Making and Implementation: An Analysis of Survey Results*, Paris: OECD, 2005a.

OECD, *Health Technology and Decision Making*, The OECD Health Project, 2005b.

OECD, *Projecting OECD Health and Long-term Care Expenditure: What Are the Main Drivers?*, 2006.

OECD, *A Projection Method for Public Health and Long-Term Care Expenditures*, 2013.

Rogowski, Wolf H., Susanne C. Hartz, and Jürgen H John, "Clearing Up the Hazy Road from Bench to Bedside: A Framework for Integrating the Fourth Hurdle into Translational Medicine," *BMC Health Services Research*, September 2008.

Shah, Sara M. B., Anthony Barron, and Corinna Klinger, "A Regulatory Governance Perspective on Health Technology Assessment in Sweden," *Health Policy*, Vol. 116, 2014, pp.27~36.

Schreyögg J. *et al.*, "Defining the 'Health Benefit Basket' in nine European countries. Evidence from the European Union Health BASKET Project," *Eur J Health Econ*, Vol. 6, 2005.

Smith, Peter C. *et al.*, "Leadership and Governance in Seven Developed Health Systems," *Health Policy*, Vol. 106, 2012, pp.37~49.

Stafinski, Tania *et al.*, "Health Technology Funding Decision-Making

Processes Around the World: The Same, Yet Different," *Pharmacoeconomics*, Vol. 29, No. 6, 2011, pp.475~495.

Stolk, Elly A. *et al.*, "Role of Health Technology Assessment in Shaping the Benefits Package in The Netherlands," *Expert Rev. Pharmacoeconomics Outcomes Res*, Vol. 9, No. 1, 2009, pp.85~94.

Thomson, Sarah, Robin Osborn, and David Squires, *International Profiles of Health Care Systems*, The Commonwealth Fund, 2013.

Trowman, Rebecca *et al.*, "The National Institute for Health and Clinical Excellence and Its Role in Assessing the Value of New Cancer Treatments in England and Wales," *Clinical Cancer Research*, Vol 17, July 2011, pp.4930~4935.

〈웹사이트〉

OECD Health Data, http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm.

제9장

교육재정 평가와 정책과제

박 정 수 (이화여자대학교)

제1절 서 론

교육재정은 교육투자의 부분집합으로서 효율성과 형평성, 그리고 효과성 차원에서 비용과 편익을 함께 고려하는 재구조화가 필요하다. 다른 나라에 비해 과도한 교육열, 학력, 학벌주의 등 사회문화적 요인과 평등의식 및 관행, 중앙집권적인 전통 등 교육부문의 구조적 문제를 함께 조망해야 교육재정문제를 제대로 접근할 수 있다.

우선 효율성 측면에서 지출권한과 재정부담 책임의 괴리로 나타나는 도덕적 해이 문제를 극복하기 위해 인구구조 변화를 반영해, 학생 1인당 교육비지원 규모의 변화 추이를 감안하여 재정재계산이 가능하도록 하는 유연성을 확보할 필요가 있다. 장기적인 재정전망과 이를 지원할 수 있는 부담능력을 함께 고민할 수 있는 국가재정운용계획이 마련되어야 하지 않을까.

둘째, 형평성 측면에서 급작스럽게 증가하고 있는 무상보육지원, 무상급식, 반값등록금 등으로 정작 필요한 지원대상자들에게 적정 수준의 혜택이 돌아가지 못하는 현상은 문제로 지적된다. 실질적인 교육기회의 보장이라는 차원에서 초중등과 고등교육 재정지원프로그램의 재구조화가 필요해 보인다.

셋째, 효과성 측면에서 무상보육, 고교무상교육, 대학구조개혁 지원프로

그램과 특성화 프로그램 등의 문제를 직시하고 국가재정을 통해서 할 수 있는 사업과 민간자율에 맡기고 시장기제를 활용할 사업을 구분하고 국공립과 사립의 특성화를 보다 강조하는 노력이 필요한 시점이다.

제2절 교육투자와 교육재정

교육재정도 프로그램예산체계의 국가재정 12개 분야 중 하나라는 점에서 당연히 정부지출의 효과성과 효율성, 그리고 형평성이라는 가치를 기준으로 평가하고 정책과제를 논의해야 한다.[1] 교육재정은 244개 지방자치단체와 고용노동부 등 다른 부처의 예산(0.3조원)도 활용되지만 주로 교육부 재정이 중심이다. 교육부 소관 재정은 일반회계와 광역지역발전특별회계 및 2개의 기금(사립학교교직원연금기금, 사학진흥기금) 등으로 구성된다.

교육투자의 범위는 교육재정의 그것보다 훨씬 크다. 유초중등교육(지방교육)과 함께 대학교육, 평생교육을 포함하는바 교육비지출과 편익의 이해관계자도 국가, 지방자치단체, 지방교육자치단체, 대학, 기업, 학생・학부모, 학원 등의 사교육 공급자 등 매우 다양한 것이 현실이다. 이에 따라 재원 역시 세금과 함께 수익자부담금(등록금, 방과후 교육비) 등이 함께 활용되는 복잡한 구조를 갖고 있다.[2] 특히 대학교육의 경우 연구개발비(R&D) 지원과 긴밀하게 관련되어 함께 논의해야 하는 점도 재정분석을 어렵게 한다. 누가 어떠한 방식으로 얼마만큼을 지출하고 있고, 그 성과는 어떠한가라는 관점에서 교육 투자와 재정을 분석할 필요가 있다.

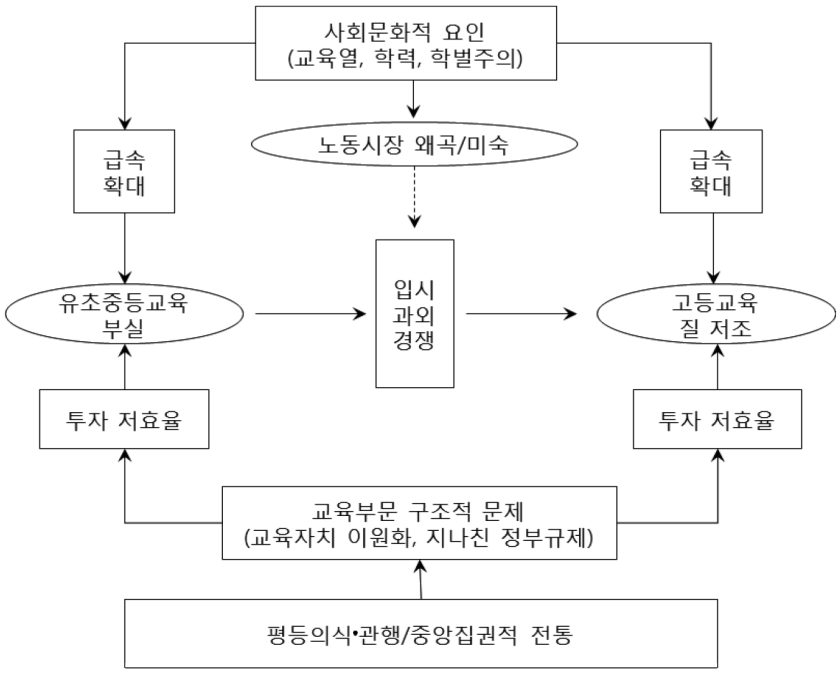
본고에서 인식하고 있는 우리나라 교육지출구조의 문제점을 도식화하면 [그림 9-1]과 같이 나타난다. 현상적으로 나타나는 낮은 투자와 부실, 저효

---

1 정부는 R&D, 산업중소기업 및 에너지, SOC, 농림수산식품, 보건복지, 일자리, 교육, 문화체육관광, 환경, 국방, 외교통일, 공공질서안전의 12개 분야로 나누어 예산을 편성한다.

2 학교회계의 성격을 어떻게 규정하느냐에 대한 법규적 논란이 있지만 교육재정에는 2013년 기준 8,678개 유치원, 5,913개 초등학교, 3,173개 중학교, 2,322개 고등학교, 140개 전문대학, 200개 대학이 포함된다. 물론 이들의 설립유형이 국립, 공립, 사립의 다양한 형태를 취하고 있음을 감안해야 한다.

[그림 9-1] 교육지출구조의 문제인식 개관



자료: 우천식(2011, p.5) 수정.

율은 정부의 지나친 규제와 칸막이 등이 복합적으로 작용하고 교육체제 내적인 문제와 노동시장, 사회문화적 요인까지를 감안해야 현상에 대한 진단이 가능하다. 우리나라 교육재정의 저효율은 지나친 평등의식 및 관행, 그리고 중앙집권적 전통이 낳은 과도한 규제와 교육자치 이원화, 그리고 유교문화적 전통에 의한 과도한 교육열과 학벌 존중의 문화에 기인하는 바가 크다. 따라서 복잡한 이해관계자 간의 관계를 고려하지 않은 교육재정운용 평가는 타당성을 확보하기 어렵다.

최근의 갈등 사례를 들어보자. 소득에 상관없이 3~5세 취학 전 아동 모두에게 유치원・어린이집 비용을 지원하는 '누리과정' 예산을 놓고 정부계층(중앙과 지방자치단체, 시도교육청) 간 갈등이 깊어지고 있다. 전국 17개 시・도 교육감들은 "정부 사업인 누리과정 예산 때문에 지방 교육재정이 파탄났다"며 "2015년 어린이집 보육료는 편성하지 않겠다"고 선언했다. 그

러자 경제부총리는 유치원·보육(어린이집) 일원화를 추진하면서 학생 수 감소로 상대적으로 여유가 있었던 지방재정교부금으로 부담하기로 이미 지난 정부에서 합의한 사안이라며 교육감은 관련 예산편성 의무를 준수해야 한다고 주장했다(조선일보[2014. 10. 9]).

이러한 갈등은 원칙으로 돌아가는 노력을 통해 해결될 수 있다. 중앙과 지방 간 역할을 원칙에 맞게 재정립하고, 이러한 역할에 따라 재정부담의 정도도 결정해야 한다. 교육복지서비스는 자원배분과 소득재분배의 기능을 함께 담당한다는 점에서 중앙정부가 큰 부분을 부담하되 외부효과를 감안해 중앙과 지방의 재원부담률을 재결정해야 한다. 중앙과 지방 간의 소통도 매우 중요하다. 무상보육사업의 경우 중앙정부가 일방적으로 결정하고 강제적으로 지방교육청에 추가적인 재원부담 의무를 안겨주었다는 점에서 명령과 지시를 통해서가 아니라 함께 연구하고 논의하는 과정이 필요하다. 시간이 걸리더라도 서로 간의 합의를 통해 사업을 진행하는 것이 필요하다(배인명[2014]).

교육재정 평가와 정책과제에 있어 재원배분의 문제는 행정부 내의 정책우선순위 설정 및 효율화문제(예산편성 및 사업수행)에 국한되기보다는 정치적인 과정(예산심의 및 입법 등 제도개선)이 필요한 문제라는 점을 이해해야 한다. Wildavsky(1964)가 갈파하고 있는 바와 같이 예산배분은 기본적으로 정치과정이며 교육재정은 이해관계자의 범위가 특히 넓다는 점에서 조정과정이 어렵고 합의도출이 지난한 것이 사실이다. 유아교육·보육 통합, 지방자치와 교육자치의 통합 이슈라든지, 전국 유초중고 선생님들의 국가공무원 신분 유지, 농어촌지역 소규모 학교 통폐합 이슈 등을 보면 쉽게 짐작할 수 있다.[3]

교육재정은 세입 측면에서 국세와 지방세 등 세금(tax)을 기반으로 하는 정부재정과 학생과 학부모가 부담하는 등록금(user fees), 그리고 그 밖의 민간이 부담하는 기부금, 전입금, 연구개발비(R&D)라는 삼각축으로 설명이

---

3 실제로 지난 2014. 6. 4. 지방선거에서 경기도지사 후보로 출마한 K 전 국회의원은 누리과정이 3세로 확장되었음을 이유로 모든 어린이집 교사들을 공무원화하겠다는 공약을 발표하기도 했다.

가능하다. 공교육비가 그렇다는 것이고 초중등교육의 경우 정부예산 절반 수준의 부담을 과외비 등 사교육에 지출하는 현실이 계속되고 있다.[4] 교육재정의 부담구조는 현재 세대의 상황만으로 논의하는 것은 한계가 있다. 미래 세대의 순부담(혜택—부담)까지를 감안해야 한다.[5] 이론적으로 바람직한 배분에 대한 논의와 함께 이해관계자의 행태를 감안한 정치경제적인 분석에 기초해 수순(sequence)까지를 함께 논의해야 개혁의 실천가능성(make reform happen)을 담보할 수 있다. 이하에서는 교육재정의 현황과 문제점에 대해 살펴본 후 유초중등교육과 고등교육으로 나누어 비용과 편익의 관점에서 평가하고 향후 과제에 대해 논의하기로 한다.

제3절 교육 재정 및 투자의 현황과 문제점

1. 교육투자 환경과 예산

교육투자는 누가, 어떤 방식으로 얼마만큼 지출하는가의 비용에 대한 부분과 함께 얼마만큼의 성과가 있는가 하는 편익을 같이 고려해야 한다. '누가'에 대한 질문은 학부모와 학생, 납세자, 기업, 정부가 직접(사적 부담) 혹은 간접(세금으로 부담)으로 부담하며 '얼마만큼'은 절대액과 함께 소득 대비 상대 규모를 같이 봐야 부담의 공평성을 논의할 수 있다. 성과는 일반

---

4 실제 초중등교육 이후 고등교육 단계에서도 상당한 수준의 사교육비가 소요된다. 대표적으로 취업을 위한 학원비 등을 들 수 있다.

5 게리 베커(Becker[1995])는 1992년도 노벨경제학상을 수상한 시카고 대학의 교수로 "현대 국가, 즉 산업화된 국가의 국부(國富), 다시 말해 나라 자산의 3/4이 인적자본으로 구성돼 있다"라고 했다. 보통 어떤 나라가 보유한 부(富)를 말하면 그 나라의 외환보유고, 빌딩, 공항, 항만, 도로 등 각종 사회간접자본, 그 나라 내의 산업체들이 보유한 기계장치 등과 같이 눈에 보이는 재산들을 생각한다. 이런 재산들을 물적자본(physical capital)이라고 한다. 베커 교수는 그런 물적자본이 국부에서 차지하는 비율은 1/4이 채 안 된다는 것이다. 베커 교수는 한 나라의 국민의 뼈와 근육과 두뇌에 숨어 있는, 그래서 다른 사람의 눈에 보이지 않는 인적자본이 훨씬 크다는 것을 밝혀냈다. 또한 부와 소득의 양극화를 강조한 토마스 피케티의 21세기 자본론에 대한 비판 중에서도 경제성장과 인적자본의 중요성이 간과되었다는 지적은 매우 중요한 시각을 제공한다(Schwartz and Fever[2014. 6. 5]).

적으로 수익률을 계산하는 소득과 함께 인성, 후생을 고려해야 하고 전달체계인 중앙정부, 지방자치단체, 지방교육청, 단위학교의 효율성을 감안해야 한다. 물론 애로우(Arrow[2014])가 갈파한 것처럼 불가능한 대안 모색에 애쓰기보다 현실적으로는 차선책을 찾아야 한다.

기본적으로 교육정책을 뒷받침하는 정부 교육예산은 전체 정부예산에서 차지하는 비중이 막중하나, 인적자원의 개발이라는 투자 효율성(value for money) 측면에서 교육소비자의 불만 그리고 교육으로 배출되는 인적자원에 대한 수요처인 산업계의 불만 등 많은 문제를 야기하고 있다. 사부담 공교육비를 포함한 우리의 총 공교육 투자 비중은 세계 최상위 수준이며, 여기에 과외비를 포함하는 경우 비교가 되지 않을 정도로 높은 수준이다. 투입이 높은 만큼 산출이 따라줘야 투자 효율성을 논할 수 있다.

교육 총지출이 최근 5년간 어떻게 변화해 왔는지를 살펴보면 〈표 9-1〉이 보여주듯이 2009년 40.2조원이던 것이 2013년에는 53.8조원으로 증가(2014년 총지출 54.2조원)하여 연평균 7.6%의 증가율을 보였다. 총지출에서 예산은 2009년에 36.8조원이던 것이 2013년에는 49.8조원으로 연평균 7.9%가 증가하였고, 기금은 2009년에 3.4조원에서 2013년에 4.0조원으로 연평균 4.3% 증가하였다. 정부 총지출 대비 교육부 재정지출 비중은 15% 내외를 유지하고 있는데, 〈표 9-1〉과는 달리 최근 5년간 연평균 증가율이 정부 지출은 5.2%인 반면에 교육부 지출은 7.6%이다. 분야별 투자로 보면 교육분야는 2009년에 36.7조원이던 것이 2013년에는 49.6조원으로 연평균 7.8%가 증가하였다. 최근 5년간으로 한정하면 교육예산 증가율이 더 가파르다는 이야기다.

교육분야에서 유아 및 초·중등교육 부문은 2009년 31.1조원 규모에서 2013년에 41.2조원 수준으로 연평균 7.3% 증가하였다. 고등교육 부문은 2009년 5.0조원 규모에서 2013년에 7.6조원 수준으로 연평균 10.8% 증가하였으며, 평생·직업교육 부문은 2009년 0.5조원 규모에서 2013년에 0.7조원 수준으로 10.5% 증가하였다.[6]

---

6 2009년 2.8%, 2010년 3.0%, 2011년 4.0%, 2012년 2.2%, 2013년 1.3%의 물가상승률을 감안하면 실질증가율은 교육 총지출의 경우 5.0% 수준으로 나타난다.

〈표 9-1〉 교육부의 재정운용 추이(2009~13년)

(단위: 억원, %)

구 분	2009년 실적	2010년 실적	2011년 실적	2012년 실적	2013년 실적	연평균 증가율
계	401,883	417,798	447,3566	492,861	538,264	7.6
ㅇ 예산	367,787	379,856	409,816	453,795	497,942	7.9
ㅇ 기금	34,096	37,942	37,550	39,067	40,322	4.3
교육분야	367,187	379,585	409,064	452,413	496,295	7.8
- 유아 및 초·중등교육 부문	311,123	325,467	354,847	385,549	412,286	7.3
- 고등교육부문	50,125	48,102	47,019	60,290	75,647	10.8
- 평생·직업교육 부문	4,977	5,055	6,238	5,649	7,433	10.5
- 교육일반부문	962	961	960	925	929	△0.9
과학기술분야	2,504	3,297	3,578	3,876	4,082	13.0
- 기술개발 부문	2,239	2,986	3,175	3,343	3,520	12.0
- 과학기술연구지원 부문	265	311	403	534	562	20.7
사회복지분야	32,192	34,916	34,724	36,572	37,887	4.2
- 공적연금 부문	32,192	34,916	34,724	36,572	37,887	4.2

주: 1) 2013년 부처 분리(교육부 및 미래창조과학부)에 따라 소관 예산 및 비율에 따라 산출함.
2) △는 마이너스(-)를 의미함.

자료: 교육부(2014b).

유아 및 초·중등교육 부문은 〈표 9-2〉에서 볼 수 있듯이 2014년 교육예산 중 81.6%를 차지하고 있다. 교육분야 예산의 가장 큰 부분이 유아 및 초·중등교육에 투자되고 있다. 이 부문의 여러 사업들 중에서 가장 큰 규모의 예산이 투입되는 것은 '학교교육 재정지원'으로 2014년에 40조 9,699억원이 지원되었다. 세부적으로 '지방교육재정교부금'이 40조 8,681억원으로 거의 대부분을 차지하고 있다. 즉, 교육분야 예산 총 50조원 남짓 중에서 40조원 이상에 해당되는 예산이 '지방교육재정교부금'으로 지원되고 있다. 중앙예산당국의 입장에서 재량의 여지가 전혀 없는 의무지출이란 이야기다.

고등교육부문은 2014년에 8조 6,520억원으로 전체 교육예산 중 17.1%를 차지하는데, 세부적으로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사업은 '맞춤형 국가장학금제도 기반조성'이다. '맞춤형 국가장학금제도 기반조성'은 총 3조 8,667

〈표 9-2〉 2014년 교육예산

(단위: 조원, %)

교육분야(총지출)	50.4(100%)
유아 및 초·중등교육	41.1(81.6%)
고등교육	8.7(17.1%)
평생·직업교육	0.5(1.1%)
교육일반	0.1(0.2%)

자료: 교육부(2014b).

억원이 지원되는데 '국가장학금 지원'이 3조 4,575억원으로 가장 큰 비중을 차지한다. 두 번째로 큰 비중을 차지하는 사업은 '국립대학 운영지원'으로 2조 3,646억원이 지원된다. 여기서 국립대학 인건비 및 기본경비가 1조 7,036억원을 차지하고 국립대학 시설 확충이 3,454억원, 대학 시간강사 처우개선 지원이 1,111억원 등으로 나타난다. 세 번째로는 '대학교육역량 강화' 사업으로서 총 1조 5,843억원의 예산이 지원된다.[7] 평생·직업 교육부문에 지원되는 예산은 2014년에 5,383억원으로서 교육분야 총예산의 1.1%에 불과하다. 지방교육이나 고등교육 모두 재정적인 측면에서 매우 경직적인 구조를 갖고 있어 효율화에 결정적인 장애요인으로 작용한다.

2. 교육재정 국제비교

교육재정, 나아가서 교육투자 구조의 국제비교는 사회적 선택을 위한 유용한 준거를 제공할 수 있다. 개별 국가 내에서 불가능한 다양하고 보완적인 선택 모형과 결과에 대한 중요한 단면을 제공할 수 있고, 발전단계에 따른 대리학습을 가능케 한다. 여기서 주의해야 할 것은 국제평균 못지않게 국가 간 차이에 주목해야 한다는 점이다. 지표 배후에 있는 제도적 특수성에 대한 이해가 필요하며 횡단면적 분석과 함께 동태적인 측면을 함께 살펴보아야 한다. 특히 우리나라와의 비교에 초점이 있을 경우 교육비 총액과 함께 학생 1인당 교육비를 면밀히 살펴야 한다.

7 2014년부터 교육역량 강화 사업은 특성화 지원사업으로 바뀌었다.

〈표 9-3〉 GDP 대비 교육단계별 공교육비 구성(2000~10년)

(단위: %)

		전체 교육단계			초·중등교육단계			고등교육단계		
		정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담	계
2000 (2003)	한 국	4.3	2.8	7.1	3.3	0.7	4.6	0.6	1.9	2.6
	OECD 평균	4.8	0.6	5.5	3.4	0.3	3.6	1.0	0.3	1.3
2006 (2009)	한 국	4.5	2.9	7.3	3.4	0.9	4.3	0.6	1.9	2.5
	OECD 평균	4.9	0.8	5.8	3.4	0.3	3.8	1.0	0.5	1.5
2007 (2010)	한 국	4.2	2.8	7.0	3.1	0.8	4.0	0.6	1.9	2.4
	OECD 평균	4.8	0.9	5.7	3.3	0.3	3.6	1.0	0.5	1.5
2008 (2011)	한 국	4.7	2.8	7.6	3.4	0.8	4.2	0.6	1.9	2.6
	OECD 평균	5.0	0.9	5.9	3.5	0.3	3.7	1.0	0.5	1.5
2009 (2012)	한 국	4.9	3.1	8.0	3.6	1.1	4.7	0.7	1.9	2.6
	OECD 평균	5.4	0.9	6.3	3.7	0.3	4.0	1.1	0.5	1.6
2010 (2013)	한 국	4.8	2.8	7.6	3.4	0.9	4.2	0.7	1.9	2.6
	OECD 평균	5.4	0.9	6.3	3.7	0.3	4.0	1.1	0.5	1.7

주: 1) GDP 대비 공교육비(계)={(정부부담금액+민간부담금액)/GDP}×100.
정부부담={(정부에서 교육기관에 직접 지출한 총액+학생·가계에 대한 장학금 보조(수업료 지원)+정부에서 민간에 지원한 이전금)/GDP}×100.
민간부담={(민간이 교육기관에 직접 부담하는 금액(등록금 등)+종교단체 및 기타 비영리조직(학교법인 등)이 교육기관에 직접 부담하는 금액)/GDP}×100.
2) '전체 교육단계'에는 '초중등 및 고등 교육단계'와 '교육행정기관의 교육비'가 포함됨.
3) 구분된 연도는 '회계연도'이며, ( )의 연도는 자료 '발표연도'임.

자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 해당 연도.

'OECD Education at a Glance 2013'에 따르면 2010년을 기준으로 우리나라의 공교육비는 GDP 대비 7.6%로 OECD 국가 평균인 6.3%를 넘는 수준이다. 이와 같이 우리나라 공교육비 지출이 다른 나라들에 비해 높은 이유는 대학진학률이 상대적으로 높고 따라서 고등교육에 대한 지출이 높기 때문이다. OECD 평균(1.7%)과 비교할 때 우리나라의 GDP 대비 고등교육비 지출은 2.6%로 거의 1%p나 높은 것으로 나타난다.[8] 한편, 민간부담이 다른 OECD 국가들에 비해 높은 것으로 나타나는데, 특히 초·중등교육단계보다

8 비교 가능한 가장 자세한 자료가 OECD 자료이기에 인용하지만, 특히 대학교육재정의 경우 2011년 이후 4년간 지속적으로 이루어진 국가장학금 확충 등의 자료는 반영되지 않았음을 감안해야 한다.

고등교육단계에서의 민간부담이 높은 것을 알 수 있다.

〈표 9-4〉에서 볼 수 있듯이 1인당 공교육비는 초등의 경우 OECD 평균보다 낮은 수준이지만, GDP 대비 비율은 OECD 평균을 다소 넘어서고 있다. 중등의 경우도 역시 1인당 공교육비는 2009년을 제외하고는 OECD 국가 평균보다 낮은 수준을 보이지만 GDP 대비 비율은 OECD 평균을 상회하고 있다. 하지만 고등교육의 경우는 OECD 국가 평균에 비해 1인당 지출액도 낮고 GDP 대비 1인당 교육비 역시 낮은 수준이다. 주지하는 바와 같이 우리나라의 교육비지출 수준이 높은 것은 학령인구가 많기 때문으로 1인당 교육비는 상대적으로 낮게 나타난다.

국제비교를 통해 얻을 수 있는 시사점을 정리해 보자. 총교육비 기준으로

〈표 9-4〉 학생 1인당 공교육비(2000~10년)

(단위: 미국달러의 구매력지수[PPP] 환산액, %)

기준 연도	구 분	초등교육단계		중등교육단계		고등교육단계	
		학생 1인당 공교육비	1인당 GDP 대비 비율	학생 1인당 공교육비	1인당 GDP 대비 비율	학생 1인당 공교육비	1인당 GDP 대비 비율
2000 (2003)	한 국	3,155	21	4,069	27	6,118	40
	OECD 평균	4,381	19	5,957	25	9,571	42
2006 (2009)	한 국	4,935	21	7,261	31	8,564	37
	OECD 평균	6,437	20	8,006	25	12,336	40
2007 (2010)	한 국	5,437	20	7,860	30	8,920	34
	OECD 평균	6,741	20	8,267	24	12,907	40
2008 (2011)	한 국	5,420	20	7,931	30	9,081	34
	OECD 평균	7,153	21	8,972	26	13,717	41
2009 (2012)	한 국	6,658	25	9,399	35	9,513	35
	OECD 평균	7,719	23	9,312	27	13,728	42
2010 (2013)	한 국	6,601	23	8,060	28	9,972	35
	OECD 평균	7,974	23	9,814	26	13,528	41

주: 1) 학생 1인당 공교육비={PPP로 환산된 경상비+자본비}/학생 수.
2) 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 연간 공교육비 비율=(학생 1인당 공교육비/PPP로 환산된 국민 1인당 GDP)×100.
3) 구분된 연도는 '회계연도'이며, ( )의 연도는 자료 '발표연도'임.

자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators*, 해당 연도.

볼 때 교육재정투자는 OECD 평균에 여전히 미달하고 있다. 초중등은 평균에 근접하나 고등교육은 크게 미달한다. 최근 급격하게 늘어나고 있는 대학 장학금지원이 반영되지 않은 지표이기는 하나, 대체로 지난 10여 년간 지속적인 추세라고 하겠다. 반면, 사부담 공교육비가 매우 높아 총공교육비는 OECD 평균보다 매우 높으며 고등교육부문은 4배에 이르는 부담을 하고 있다. 사교육비(GDP의 2~3%로 추정)를 감안할 경우 이러한 추세는 더욱 극명해진다.

한편, 학생 1인당 교육비는 모든 단계에서 OECD 평균에 다소 미달하는 것으로 나타나는바, 이는 소득수준과 상대적으로 높은 취학률을 반영한다. 소득 대비 수준으로 볼 때 중등은 평균을 상회하고 초등은 평균과 비슷한 수준, 고등은 다소 낮은 교육비 수준을 시현하고 있다. 소득 대비 학생 1인당 교육비에 사적부담률을 곱하면 체감교육비, 즉 교육단계를 이수하는 과정에서 체감하는 부담이 되는데 대학교육에서 현저하게 높은 것으로 나타난다. 이러한 문제가 최근의 반값등록금 투쟁으로 불거졌다.

3. 유아교육과 보육

정부는 유아교육재정을 안정적으로 확보하기 위해서 이전에 국고보조금으로 지원하던 것을 2008년부터 지방교육재정교부금으로 지원하고 있다. 2008년 당시 지방교육재정교부금 중 유아교육비는 5,415억원이었으나, 2012년에는 2조 608억원에 달하게 되었고, 2013년부터는 3~5세 대상의 누리과정 도입에 따른 유아교육비 및 보육료 지원, 유치원 교원 인건비 보조, 유치원 교육역량 지원비, 공립유치원 신설·증설비로 인해 유아교육비는 3조 2,348억원으로 대폭 증가하였다. 유아교육비를 위한 지방교육재정교부금 지원이 확대되면서 상대적으로 초·중등교육 재정은 감소되는 결과를 초래하고 있다.

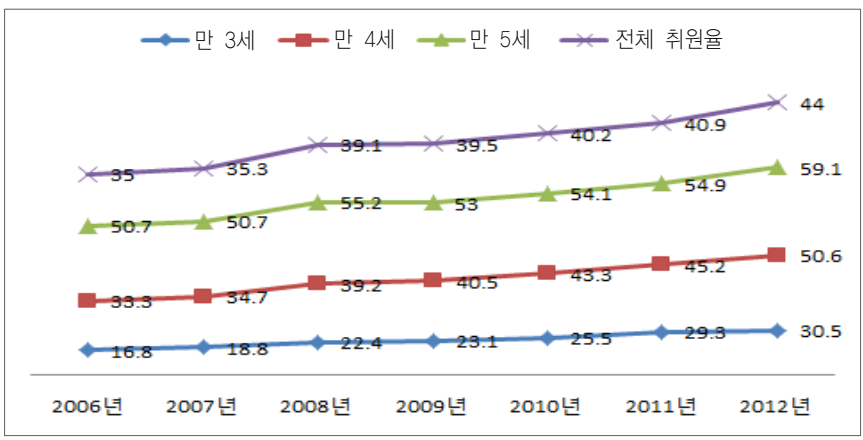
유아교육에 대한 정부투자가 증가함에 따라 유아교육 기회가 확대되고 있다. 2011년부터 소득분위 70% 이하 가정의 만 3~5세 유치원생에게 매월 정부지원단가의 유아교육비 전액이 지원되었고, 2012년부터는 만 5세 공통

과정(누리과정)이 도입되면서 만 5세 모두에게 유아교육비가 지원되고 있다. 그리고 2013년부터는 지원대상이 더욱 확대되어 만 3~5세 모두에게 부모 소득에 관계없이 일정액의 유아교육비가 지원되고 있다. 이와 같은 유아교육 지원이 대폭 확대되면서 유아교육 취원율이 높아지고 있다.

[그림 9-2]에서 볼 수 있듯이 2009년 이후 모든 연령대별로 취원율이 증가하고 있는데, 특히 만 3세와 만 4세 취원율이 2006년에 대비하여 급격히 증가하고 있다. 이는 만 5세의 경우 초등학교 취학 직전의 연령이기 때문에 재정지원과 관계없이 사부담에 의해 과거부터 취원율이 비교적 높았던 반면에, 만 3~4세의 경우는 국가 지원 확대와 더불어 취원율이 현저하게 증가한 것으로 보인다. 특히 4세의 취원율이 2011년 45.2%에서 2012년 50.6%까지 높아졌다.

우리나라의 유아교육·보육 취원율은 OECD 회원국의 평균 이상으로 높은 편이다. 2011년 현재 우리나라의 유아교육(보육 포함) 취학률(만 3세 82%, 만 4세 83%, 만 5세 85%)은 모든 연령에서 OECD 회원국의 평균 수준 이상이다. 특히 만 3세의 경우 우리나라의 유아교육·보육 취원율은 82%로서 OECD 회원국 평균(67%)보다 현저히 높은 편이다. 이러한 결과는 '교육의 출발점 평등기제'로서의 유아교육의 중요성을 고려할 때 교육 형평

[그림 9-2] 유치원 취원율 변화 추이(2006~12년)



자료: 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 해당 연도.

성을 높일 수 있는 기반이 마련되고 있음을 보여준다. 그럼에도 불구하고 예산제약을 감안할 때, 과도하게 단기간에 급증하고 있는 유보육지출의 효율화라는 엄청난 도전과제를 낳고 있다.

보육・유아교육 재정지원은 2009년 약 4조 8천억원에서 2013년 약 12조 3천억원 수준으로 불과 4년 만에 2.6배가 급증하였다(윤희숙・김인경・권형준[2013]). 종전에 유아교육비가 전액 국고로 지원되는 유치원과 달리, 어린이집은 국비 외에도 지방비가 지원되고 있기 때문에 교육부 중심으로

〈표 9-5〉 취학 전 교육단계의 연령별 취학률(2011년)

(단위: %)

	만 3세	만 4세		만 5세	
	취학 전 교육	취학 전 교육	초등교육	취학 전 교육	초등교육
한 국	82	83	n	85	1
OECD 평균	67	82	2	81	13

주: 1) 한국의 취학 전 교육 자료에는 유치원 및 어린이집 원아가 포함됨.
2) 연령별 취학률=(해당 연령대 학생 수/해당 연령대 인구)×100.
3) n: 크기가 무시할 정도이거나 0임.
자료: 교육부・한국교육개발원(2013); 2013년 OECD 교육지표.

[그림 9-3] 중앙정부 보육・유아교육 예산 추이

(단위: 억원)



주: 1990~2008년까지의 보육예산 수치는 『한국경제60년사』, 각년도 보육 사업안내에서 발췌; 유아교육예산은 장명림・황성은・김미나, 「2013~2017 유아교육중장기 발전방향」, 2012; 윤희숙・김인경・권형준(2013) p.2에서 재인용함.

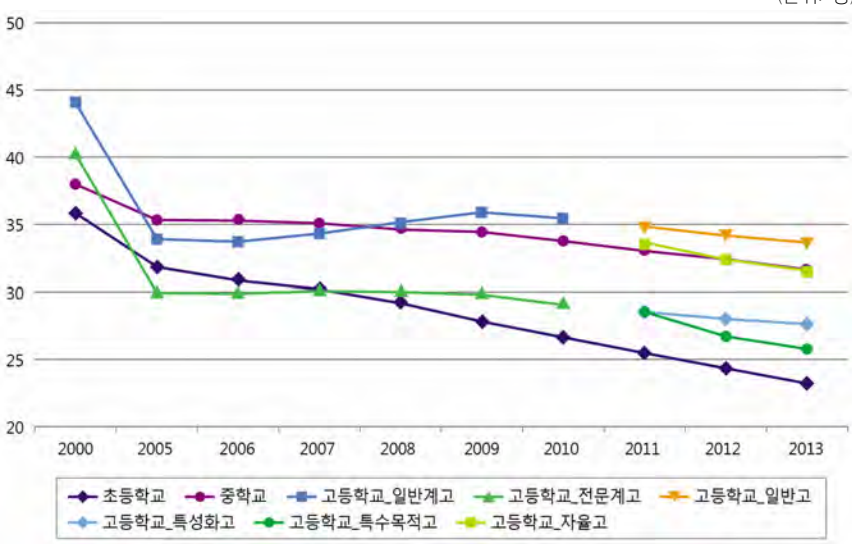
유보육 통합이 이루어질 경우 국고부담만이 늘어날 수 있으며, 유아교육과 보육에 대한 지자체의 책임이 간과될 수 있다는 점에 유의해야 한다. 유보육 통합 과제가 서비스의 균질성, 평준화의 관점에서 바람직할 수 있지만 다른 한편 경쟁, 다양성, 분권화의 관점에서도 면밀한 검토가 필요하다.

4. 초중등교육

초중등교육에 대한 재정투자 성과를 측정하는 방법은 다양할 수 있지만, 교육여건의 개선도, 학업성취도, 교육형평성의 측면에서 살펴보자. 대표적인 교육여건 지표는 '학급당 학생 수'라고 할 수 있는데, 그 이유는 학급당 학생 수가 작을수록 물리적 교육여건도 개선될 뿐만 아니라 학생의 특성을 고려한 수업과 지도가 용이해지기 때문이다. [그림 9-4]에 나타나듯이 2000년 대비 2013년에 초등학교 12.6명, 중학교 6.3명, 고등학교 10.8명이 각각 감소하였고, 특히 초등학교와 고등학교의 감소 폭이 크게 나타났다.

[그림 9-4] 학급당 학생 수(2000~13년)

(단위: 명)



자료: 교육통계서비스(http://kess.kedi.re.kr/index, 접속일자: 2014. 4. 6).

〈표 9-6〉 사회·경제적 배경에 따른 '2012 PISA' 수학 점수 차이

국가명	수학 평균점수	사회·경제적 배경 지표	사회·경제적 배경 지표에 의해 설명되는 수학 점수의 분산 비율(%)	사회·경제적 배경의 영향력
상하이—중국	613	−0.36	15.1	-
싱가포르	573	−0.26	14.4	-
홍콩—중국	561	−0.79	7.5	▼
대만	560	−0.40	17.9	▲
대한민국	554	0.01	10.1	▼
마카오—중국	538	−0.89	2.6	▼
일본	536	−0.07	9.8	▼
리히텐슈타인	535	0.30	7.6	▼
스위스	531	0.17	12.8	-
네덜란드	523	0.23	11.5	-
에스토니아	521	0.11	8.6	▼
핀란드	519	0.36	9.4	▼
OECD 평균	494	0.00	14.6	

주: 1) 사회·경제적 배경 지표(Economic, Social and Cultural Status: ESCS): 학생들의 자기보고 방식으로 수집된 부모의 직업수준, 교육수준, 가정의 보유자산 등의 정보를 기초로 표준화(OECD 평균 0, 표준편차 1)하여 산출함.
2) 수학 성취도 상위 15개국의 결과를 내림차순으로 정렬한 것으로, 사회·경제적 배경의 수학 성취도에 대한 영향력이 OECD 평균보다 높음(▲), 낮음(▼), 유의미한 차이 없음(-)으로 표기하였음.

자료: 한국교육과정평가원, 『만 15세 대상의 국제 학업성취도 평가(PISA 2012) 결과 발표』, 2012, p.11.

이에 따라 2013년 현재 대부분의 중고등학교(특성화고와 특수목적고 제외)에서는 학급당 평균 학생 수가 30~35명 이내이고, 초등학교의 경우 20~25명 이하인 것으로 나타난다. 이러한 결과가 발생하는 데에는 '정부 투자 확대'만이 아니라 출산율 감소에 의한 '학생 감소'도 적지 않은 영향을 미친 것으로 보인다.

'교육 형평성' 측면에서 우리나라의 중등교육은 OECD 회원국보다 높은 성과를 나타내고 있다. 〈표 9-6〉에서 나타나듯이 사회·경제적 배경에 따른 '2012 PISA' 수학 점수 차이 면에서 우리나라는 사회·경제적 배경의 수학 성취도에 대한 영향력이 OECD 회원국 평균보다 낮은 국가에 포함된다. 이는 일반적으로 수학이 영어와 함께 사교육 영향력이 높은 교과라는 점을 고려할 때, 우리나라 교육의 형평성이 비교적 높은 편이라는 점을 보

여준다.

5. 고등교육 재정

우리나라 고등교육은 양적 규모에서 세계 최고 수준으로 IMD 평가(2013)에 의하면 25~34세 인구의 고등교육 이수율이 2위에 달하지만 교육경쟁력은 25위, 대학교육의 사회요구 부합도 41위, 고등교육체제의 질 64위에 머무르고 있는 것으로 나타나고 있다. 초중등과는 달리 결코 세계 최고수준의 반열에 있다고 할 수 없다. 이에 대한 주요 원인으로 고등교육 재정이 정부부담에 비해 민간부담이 큰 불균형의 구조를 들 수 있다. 앞에서도 살펴보았듯이 우리나라 고등교육의 공교육비(정부부담+민간부담)는 GDP 대비 2.6%로서 OECD 국가 중 3위의 높은 수준을 보이고 있지만, 정부·민간재원의 상대적 비중을 살펴보면 공공 : 민간 = 27.3 : 72.7로 민간부담이 상대적으로 큰 것을 알 수 있다.

OECD 국가들의 교육에서 정부재원과 민간재원 사이의 균형을 이루는 것은 중요한 정책적 이슈로 다루어진다. 대부분의 국가에서 의무교육인 초·중등 교육의 경우 주로 정부재원으로 지출되는 것이 일반적이기 때문에, 이러한 정책적 이슈는 고등교육에 대해 더욱 심각하다. 민간재원은 대체로 가계에서 조달되므로 교육 접근의 형평성에 대한 문제가 제기될 수 있기 때문에 민간부담이 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 큰 한국의 경우에는 더욱 논쟁의 대상이 될 수 있다.[9]

정부의 고등교육 재정지원 규모는 2008년 5조 8천억원(GDP 0.6%)에서 2012년 9조 9천억원(GDP 0.78%)으로 꾸준히 확대되어 왔고 2013년에는 GDP 대비 0.86%에 달하고 있으나, 여전히 OECD 평균 수준에 비해 부족한 실정이다. 〈표 9-7〉에서와 같이 2012년에 우리나라의 GDP 대비 정부부담 비율은 0.78%이지만, OECD 연도별 평균수준을 보면 2010년에 이미 1.1%를 넘고 있다.

---

9 실제 이러한 현상은 반값등록금 투쟁으로 이어져 지난 5년간 가파른 국가장학금 규모의 확충을 가져왔다.

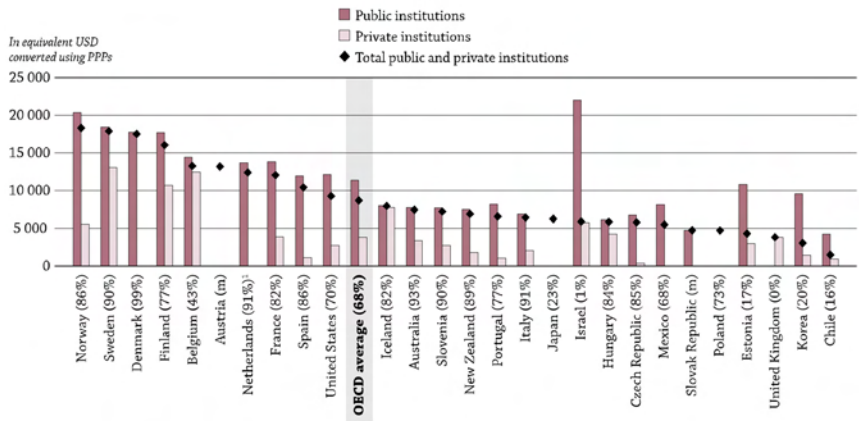
〈표 9-7〉 정부의 고등교육 재정지원 규모

(단위: 억원, %)

	교육부	타 부처	지자체	합계(GDP 대비 비율)
2008년	35,613(61.7%)	19,117(33.1%)	3,009(5.2%)	57,739(100%) (GDP 0.6%)
2009년	43,916(64.2%)	21,401(31.3%)	3,051(4.5%)	68,368(100%) (GDP 0.6%)
2010년	42,792(60.1%)	24,301(34.2%)	4,070(5.7%)	71,163(100%) (GDP 0.7%)
2011년	51,018(58.6%)	32,805(37.6%)	3,296(3.8%)	87,119(100%) (GDP 0.7%)
2012년	61,801(62.1%)	34,635(34.8%)	3,087(3.1%)	99,523(100%) (GDP 0.78%)

자료: 기획재정부, 내부 자료.

[그림 9-5] 학교유형별 교육기관에 대한 고등교육 학생 1인당 연간 정부부담

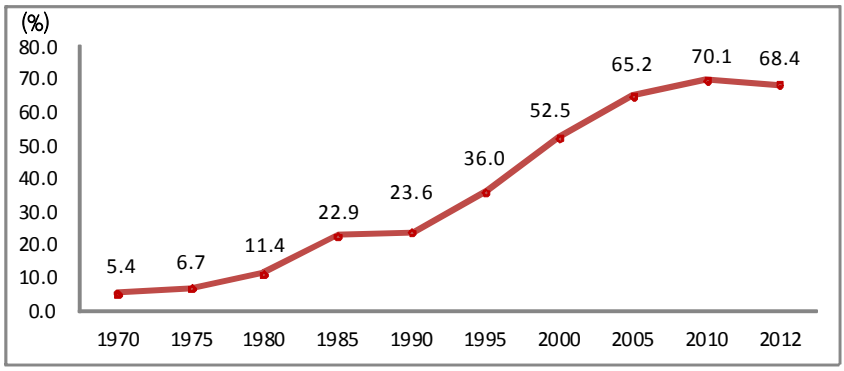


주: 1) ( ) 안의 값은 국공립 고등교육기관에 재학하는 전일제 학생 비율임.
2) 정부의존형 사립학교는 국공립학교에 포함됨.
3) 국가는 학생 1인당 국공립 및 사립 학교에 대한 정부부담 공교육비를 기준으로 내림차순 정렬함.
자료: OECD, *Education at a Glance 2014*, 2014의 표 B3.4, 부록 3 참조(www.oecd.org/edu/eag.htm).

특히 [그림 9-5]에서 볼 수 있듯이 학교유형별로 고등교육 학생 1인당 정부부담 공교육비를 비교해 보면, 국공립에 비해 사립학교에서 고등교육 정부부담 공교육비는 다른 OECD 국가들에 비해서 현저하게 낮은 것으로 나타났다. 이는 체감교육비 차원에서 불만이 표출되고 대선과 총선 과정에서 공약으로 반영되는 정치과정을 거치게 되었다.

등록금에 대한 정책결정은 학생의 고등교육비와 고등교육기관이 사용 가능한 재원 모두에 영향을 미친다. 학생 및 가계가 부담해야 하는 교육비와

[그림 9-6] 고등교육기관 취학률(1970~2012년)



자료: 교육통계서비스(http://kess.kedi.re.kr/index, 접속일자: 2014. 4. 6).

제반 비용의 일부를 지원하는 정부재정을 통해 정부는 학생들이 더 많이 교육에 참여할 수 있도록 한다. 정부는 학생들에게 고등교육을 위한 접근성과 기회의 평등성을 강화하려는 목적으로 2011년부터 지원수준을 획기적으로 높이기 시작했다. 그러나 여전히 OECD 국가들 중에서 칠레, 일본, 한국은 학생들에게 높은 등록금을 부과하고 있는 것으로 나타난다.

고등교육의 기회 확대 측면에서 우리나라는 2000년대 이후 고등교육 취학률이 50% 이상을 유지하면서 고등교육의 보편화(universalization of higher education) 단계에 진입하였다.[10] [그림 9-6]에서 볼 수 있듯이 1970년 5.4%에 불과하던 고등교육 취학률이 2012년 68.4%까지 증가하였다. 이러한 상황은 고등교육을 중등교육의 연장선상에서 보편화를 강조하기보다는 질적인 수월성이 보다 강조되어야 하는 과제를 안겨주고 있다.

우리나라의 고등교육 취학률은 OECD 회원국들과 비교해도 높은 편이다. 〈표 9-8〉에 나타나듯이 우리나라의 경우 전문대학 취학률은 37%로 OECD 평균(19%)을 크게 상회하였으며, 대학교 및 대학원 석사과정, 대학원 박사과정의 취학률은 각각 69%, 2.8%로, 그에 상응하는 OECD 회원국 평균

10 트로우(M. Trow)의 개념 모형에 의하면, 해당 연령층의 취학률이 15% 미만이면 엘리트 단계이고, 15~50%이면 대중화단계, 50%를 넘어서면 보편화단계라 할 수 있다(자료: 네이버 지식백과).

〈표 9-8〉 고등교육 취학률(2011년)

(단위: %)

	전문대학			대학교 및 대학원(석사)			대학원(박사)		
	전체	남	여	전체	남	여	전체	남	여
한 국	37	35	40	69	68	70	2.8	3.3	2.3
OECD 평균	19	18	20	60	53	67	2.7	2.8	2.7

주: 입학률(순입학률)= Σ해당 연령별 고등교육 입학자 수/해당 연령별 인구×100.
자료: 교육부・한국교육개발원, 『2013년 OECD 교육지표 조사결과 발표』, 2013, p.13.

〈표 9-9〉 대학생 1인당 지원액 비교(2010년)

(단위: PPP US달러)

OECD 평균	미국	스위스	핀란드	일본	영국	벨기에	프랑스	한국
13,528	25,576	21,893	16,714	16,015	15,862	15,179	15,067	9,972

자료: OECD, *Education at a Glance*, 2013.

(60%, 2.7%)보다 높은 편이다.

이와 같이 고등교육 기회가 확대됨에 따라 '형평성 확보'가 중요한 이슈로 부각되고 있다. 우리나라의 대학생 1인당 지원액은 OECD 회원국 평균보다 낮은 편이지만, 등록금 부담 수준은 오히려 높기 때문이다. 〈표 9-9〉에서 볼 수 있듯이, 2010년 각국의 물가 수준을 고려한 OECD 회원국의 평균 대학생 1인당 지원금은 13,528달러인 데 비하여, 우리나라는 9,972달러에 불과하다. 반면에, 국가 GDP 수준을 감안하여 비교할 경우 2011년을 기준으로 우리나라 국립대의 경우 OECD 회원국 중에 등록금 수준이 가장 높고, 사립대의 경우는 '미국' 다음으로 높다.

이러한 상황에서 고등교육의 형평성 제고를 위해서는 학자금 지원정책(student aid policy)의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 학자금 지원정책은 학자금 대출과 국가장학금 정책으로 구분할 수 있다. 전자는 가정형편으로 인해 학비 마련에 어려움을 겪는 대학생들에게 학자금 대출을 지원해 주는 제도로, 2002~11년간 학자금 대출액과 수혜 인원 모두 증가세를 보이고 있다. 아울러 2011년부터 소위 '반값등록금 논쟁'과 연계하여 '등록금부담 완화'가 주요 고등교육 정책이슈로 부상하면서 2012년부터 국가

〈표 9-10〉 대학등록금 비교(2011년)

(단위: PPP US달러, %)

	1인당 GDP(A)	대학등록금 추정치(B)		비율(B/A)	
		국공립대	사립대	국공립대	사립대
한국	28,829	5,395	9,383	18.7	32.5
미국	46,548	5,402	17,163	11.6	36.9
일본	35,238	5,019	8,039	14.2	22.8
호주	40,801	3,924	10,110	9.6	24.8
스위스	48,962	863	m	1.8	m
이탈리아	32,110	1,407	4,406	4.4	13.7

주: 1) 1인당 GDP는 2010년 기준 PPP US달러 환산액임.
2) m은 누락(missing)을 의미함.
자료: OECD, *Education at a Glance*, 2013.

장학금 제도가 실시되고 있다. 국가장학금은 Ⅰ유형과 Ⅱ유형으로 구분되며, 1유형은 소득분위별로 차등 지원하고, Ⅱ유형은 대학의 자구 노력과 연계하여 지원된다. 등록금부담 완화 요구에 따라 국가장학금 예산은 급속히 확대되어 2007년 979억원에서 2014년 3조 6,753억원(근로, 우수, 중소기업희망사다리장학금 포함)으로 늘어났고, 그에 따라 수혜 학생도 지난 5년 기간 동안에 2만 7천명에서 109만명으로 확대되었다.

이와 같은 비용 측면을 편익과 함께 분석하려면 내부수익률을 활용할 수 있다. 전문대학 및 대학을 졸업했을 때 얻을 수 있는 편익을 각 연령별로 정리하고, 이러한 교육에 투자된 비용을 상쇄할 수 있는 수익률을 내부수익률 함수를 이용하여 추정한 결과가 다음 〈표 9-11〉에 제시되어 있다(남기곤[2013]). 남자의 경우 전문대학은 사회적 수익률이 1980년 11.3%에서 2010년 6.9%로, 일반대학은 1980년 15.3%에서 2010년 11.4%로 크게 하락한 것으로 나타나고 있다. 여자의 경우에도 1980년에서 2010년 사이 전문대학의 사회적 수익률은 17.2%에서 5.8%로, 일반대학의 사회적 수익률은 13.8%에서 9.2%로 각각 하락하고 있다. 고등교육의 투자 수익률이 지난 30여 년 동안 크게 하락하였다는 사실을 확인할 수 있다.

Psacharopoulos and Patrinos(2004)에 의하면 고등교육의 사회적 수익률이 OECD 국가들의 경우 8.5%였고 세계 전체적으로도 10.8%였다. 우리

〈표 9-11〉 고등교육투자의 내부수익률

(단위: %)

	전문대학		일반대학	
	남자	여자	남자	여자
1980	11.3	17.2	15.3	13.8
1985	10.7	17.9	17.9	19.5
1990	8.8	13.2	14.2	15.0
1995	5.4	10.6	9.8	10.9
2000	6.0	10.3	10.8	11.6
2005	5.1	7.8	11.2	10.6
2010	6.9	5.8	11.4	9.2

자료: 남기곤(2013), p.39에서 인용 수정함.

나라에서 고등교육의 양적 팽창이 세계 최고 수준인 데 비해 대학교육의 사회적 수익률이 상대적으로, 그리고 절대적으로도 낮은 수준에 머물고 있다는 사실은 문제로 지적된다.

제4절 평가와 정책과제

1. 교육투자와 교육예산 평가의 방향

저출산과 고령화, 교육품질에 대한 수요와 복지수요 증대, 유아교육과 고등교육에 있어서의 정부역할 증대 요구 등 재정의 효율화에 대한 수요가 늘고 있다. 교육예산은 꾸준히 늘고 있으나 수요에 못미치고 있고 조달 및 집행 구도에 큰 변화가 없어 주체별 편익-부담의 패키지 차원에서 제도개선 과제 마련에 대한 목소리가 높다.

먼저 지방교육재정교부금 제도는 재원이 내국세의 일정 비율(20.27%)에 교육세를 더한 금액으로 고정되어 저출산에 따른 재원소요 변화에 유연하게 대응하지 못하고 경기변동에도 민감한 형태라는 점에서 문제가 있다. 현재와 같이 경직적인 지방교육재정교부금 제도를 유지한 상태에서 재정소요

와 재정여건이 맞도록 효율적 재정배분을 유지하는 방법은 확보된 재정여건에 맞추어 재정소요를 늘려가는 방법을 생각할 수 있다. 이러한 방식은 합리적이라고 보기는 어렵지만, 그래도 늘어나는 유아교육 수요에 적극적으로 대응하는 것으로 보인다는 점에서 차선일 수 있다.

지방교육재정이 지방재정과 엄격하게 분리 운영되는 제도적 한계를 극복해야 한다.[11] 구체적으로 지방교육재정교부금과 지방교부세를 통합 운영하는 방안을 통해 지방재정을 통합하고, 이어 지방교육자치와 지방자치를 통합하는 대안을 통해 효율화를 도모할 수 있다. 정치경제학적으로 이러한 대안이 단기적으로 어려울 경우 지방교육자치를 현재의 광역단위에서 기초단위로 내리되 230개 기초자치단체를 교육구 단위(80~90개)로 중역화하고, 한계적인 지출을 지방교육자치단체가 부담할 수 있도록 지방교육세를 지방교육자치단체의 자체 세원화하는 방안을 검토할 수 있다(박정수[2014]).

장학금 및 국립대학에 대한 지원을 제외하면 현재 정부의 고등교육에 대한 재정지원은 상대적으로 낮은 수준이므로 고등교육에 대한 정부의 재정지원은 확대될 필요가 있다(우천식[2011]). 하지만 고등교육은 외부성이 존재하기는 하나 전문성 획득을 위한 사적투자의 성격이 큰 부분이라는 점이 감안되어야 한다. 유럽의 공공성 중시 모형은 미국의 사적투자 중시 모형보다 낮은 성과를 보이고 있고, 유럽 국가들도 최근 시장적인 요소들을 많이 도입하고 있다. 고등교육에 대한 정부의 개입을 정당화하는 가장 중요한 근거는 기회형평성 보장이다. 접근기회보장(leveling play field)을 효과적으로 그리고 효율적으로 하는 방법은 맞춤형 학자금 지원을 통하는 것이다. 현재의 학자금 지원사업에서 장학금의 비중이 과도하게 급격히 늘고 있다는 점에서 융자와 장학금의 적정 균형(optimal mix)에 대해 논의가 진행되어야 한다.

정치사회적 가치가 충돌하는 교육분야야말로 보다 엄정한 재정준칙(fiscal rule)을 고려해야 한다.[12] 재정의 건전성 확보를 위해 국가 차원에서 고민하

---

11 시도교육감협의회는 지난 2013년 12월 11일 늘어나는 교육복지사업, 즉 누리사업, 무상급식, 초등돌봄교실사업 등을 감당하기 위해서 지방교육재정교부율을 현행 20.27%에서 5%p 인상해 25.27%로 높여줄 것을 국회예결위에 요구했다.

고 있는 기준선 전망과 이를 중심으로 PAYGO 준칙을 적극적으로 활용할 필요가 있다.[13] 지방교육재정교부금의 경우 기준선 전망을 정교하게 하고 고등교육지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 국가장학금사업은 중장기계획을 세우도록 해야 한다.[14] 예산의 총규모를 먼저 정하고 수급기준을 확정하는 현재의 구조로는 정책의 일관성과 예측 가능성을 확보할 수 없다.

2. 지방교육재정 정책과제

가. 누리과정 재정지원 효율화[15]

최근 2015년도 누리과정 예산과 관련하여 중앙정부와 시도교육청 간에 갈등이 발생하고 있다. 시·도 교육감들이 왜 어린이집 누리과정 예산을 교육청 부담으로 편성할 수 없다고 할까? 그 이유는 아직 어린이집과 유치원의 유아교육과 보육 간 통합이 미완성인 데다 2015년 지방교육재정이 크게 어려운 데 있을 것이다. 2013년 세수결함으로 초과 지급된 2.7조원 수준의 교육교부금을 2015년에 정산함에 따라 교육교부금이 줄어들기 때문이다. 정부가 교부금 정산으로 인한 지방교육재정의 일시적인 어려움을 덜어주기 위해 1.9조원 수준의 지방채를 공자기금으로 인수하기로 했고 이자부담은 중앙정부가 지원하기로 했다. 자금흐름은 해결이 되지만 여전히 부채를 지는 대안이어서 근본적인 문제해결이 되기는 어렵다.

2014년의 세수결함 예상으로 2016년 예산과정에도 이러한 정산문제가

---

12 중앙정부인 교육부와 지방자치단체인 교육감이 자율형 사립고 폐지나 전교조에 대한 지원 등의 입장에서 의사결정의 방향이 상충되는 모습을 상상하면 이해가 쉽다.

13 PAYGO(pay as you go) 준칙은 직접지출(의무지출)의 증가 또는 세입의 감소를 내용으로 하는 입법을 할 때는 반드시 이에 상응하는 세입증가나 다른 의무지출 감축 등 재원조달방안이 동시에 입법되도록 의무화함으로써 재정수지에 미치는 영향이 상쇄되도록 하는 수입지출 균형준칙을 의미한다.

14 박정수 외(2013)에 따르면, 학자금대출계정 수지분석 및 재정전망 결과 학자금대출프로그램의 장기적 지속가능성 확보를 위해 상환관리의 실효성 확보 등 학자금융자제도의 위기대응 노력이 시급하다고 한다.

15 박정수, 「누리과정 보육료, 지방재정으로 충당할 수 있나」, 『중앙일보』, 2014. 11. 12를 수정 작성하였다.

계속 발생할 수 있는바, 이제는 지방교육재정의 비효율 부분을 근본적으로 정리하는 과감한 결단이 필요한 시점이다. 지방교육재정을 어렵게 하는 대표적인 예가 무상급식 정책이다. 무상급식은 고소득층을 포함한 모든 가계의 자녀들을 대상으로 하고 있어 지불능력이 있는 고소득 가계에 대한 보조금으로 작동하기 때문에 형평성에 어긋난다. 2014년 기준으로 약 2.6조원에 해당하는 무상급식 재원 중 상당 부분이 중산층과 고소득층에 돌아가고 있는 상황이다. 효율성 측면에서 보면 세금으로 마련된 무상급식보다는 자기부담의 유상급식이 더 나은 정책이다. 또한 무상급식은 공급자들이 학생들의 수요에 맞추려는 노력을 게을리하여 장기적으로도 효율성을 낮출 가능성이 크다. 앞에서 논의한 바와 같이 급작스럽게 늘어난 영유아교육과 보육에 대한 지출구조를 효과성 측면에서 '영' 기준(zero base)으로 평가할 필요가 있다. 보건복지부에서 시행하는 유초중등 복지 관련 사업을 이양받아 교육부에서 주도적으로 사업을 시행하고 재원을 지방교육재정교부금에서 부담하는 것은 이해할 수 있으나, 지방자치단체의 매칭분까지를 지방교육재정교부금에서 부담하는 것은 문제가 있다.

시도교육청을 비롯한 지방정부는 많은 주요 국가사업을 수행하는 데 필수적인 파트너이며, 복잡한 국가정책을 효과적으로 관리하는 데 결정적 역할을 수행한다. 재정적 화합을 통해, 정부들은 모두에게 유리한(win-win) 해결책을 함께 개발해야 하는바 다음과 같은 원칙을 견지하는 것이 필요하다.

첫째, 하나의 통합체로서의 국가에 미치는 영향을 고려해야 한다. 국민들은 중앙정부가 되었든 지방교육청이 되었든 총체적으로 가처분소득을 결정하는 세금과 서비스를 비교한다.

둘째, 정부 간 협력을 도모하고 모든 수준의 정부 간 협력과정을 촉진하는 데 필요한 연구와 분석이 필요하다. 무상보육, 무상급식 등 국가의 제안이 미치는 재정적 영향을 중립적이고 신뢰할 수 있도록 분석하는 것이 필요하다. 나아가 모든 정부의 재정적 전망을 주기적으로 사정하는 것, 즉 중앙정부와 지방정부의 현재, 미래 재정 상태를 주기적으로 분석하고 이를 국민들에게 알리는 과정이 필수적이다.[16]

셋째, 정부계층 간 관계는 재정적 측면에만 해당되지 않는다. 정책의 형

성뿐만 아니라 집행에 있어 지방정부에 중대한 역할을 맡기는 정책 모델은 하나의 통합체로서의 국가가 다양한 지역사회에 다르게 접근할 수 있음을 전제한다. 다르게 할 것과 보편적으로 할 것을 균형 잡는 일은 매우 중요하다. 무상보육 부담의 정부계층 간 적정 분배를 위한 보다 열린 소통이 필요하다.

나. 초중등 교육재정의 효율화

지방교육재정의 정책과제는 크게 중앙과 지방이라는 주체 측면에서 수입과 지출 괴리, 일반 지방자치단체와 지방교육자치단체의 측면에서 권한과 의무의 괴리, 그리고 국공립과 사립의 차원에서 진정한 사립의 부족에 따른 다양성과 선택의 문제를 지적한다. 지방교육재정의 가장 중요한 정책과제는 수입과 지출의 주체가 서로 다른 부분에 따른 도덕적 해이 등 효율성문제를 극복하는 것이다. 조세수입의 일정 부분을 무조건 교육재정에 투입하는 것을 목적으로 도입된 지방교육재정교부금제도는 도입 이후 절대적으로 열악한 상태였던 우리나라의 교육여건을 개선하고 지방교육을 양적으로 그리고 질적으로 확대하는 데 크게 공헌하였다. 이를 통해 최근 양적・질적인 측면에서 선진국에 비해 뒤지지 않는 수준이 되었다. 구체적으로 정부지출 중 초중등 공교육 비중이 우리나라는 11.2%에 달하는 데 반해 OECD 평균은 8.4%에 그치고 있다(기획재정부[2014]).

양적인 측면에서 학령인구의 거의 모두가 초・중・고등학교에 취학하며, 최근까지도 상당히 제한되었던 유아교육에 대한 지원도 모든 소득계층으로 확대하였다. 재정의 관점에서 질적인 수준을 대변하는 지표라고 할 수 있는 '학생 1인당 교육비/1인당 GDP' 비율은 초・중등교육의 경우 이미 1990년대에 OECD 평균 수준에 도달하였다(표 9-12 참조). 초등교육은 1999년에 우리나라가 21%, OECD 평균치가 19%였으며, 중등교육의 경우에도 우리나라와 OECD 평균치가 25%로 같았다. 한편, 유아교육은 1999년에 우리나라가

16 무상이라는 용어는 수혜자로 하여금 비용부담을 시키지 않는다는 점에서 타당할 수 있지만 'cost free'라는 잘못된 인상을 줄 수 있는 위험도 있다.

〈표 9-12〉 교육단계별(학생 1인당 교육비/1인당 GDP) 비교

(단위: %)

	1999년		2010년	
	한국	OECD 평균	한국	OECD 평균
유아교육	13	19	23	20
초등교육	21	19	23	23
중등교육	25	25	28	26
중학교	24	23	23	23
고등학교	26	28	33	27
고등교육	39	44	35	41

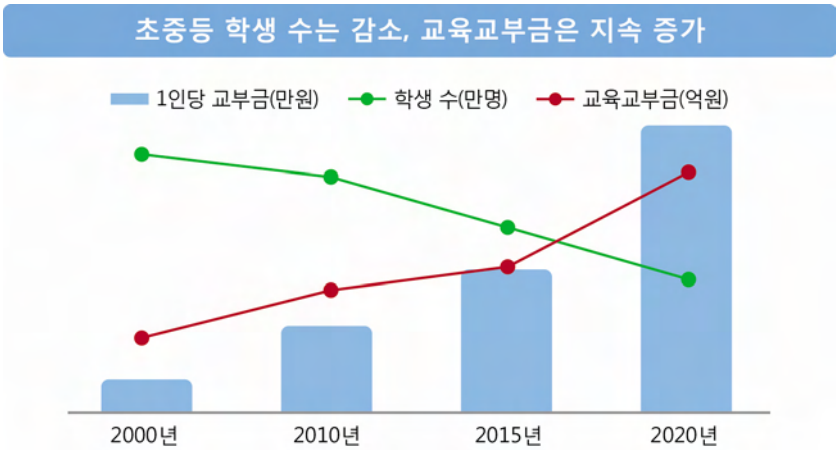
자료: OECD(2013).

13%로 OECD 평균치 19%에 비해 상당히 낮은 수준이었으며, 고등교육도 우리나라 39%로 OECD 평균 44%에 비해 낮았다. 이후 지방교육재정교부금을 바탕으로 하는 지속적인 지방교육투자 증대에 힘입어 초중등교육은 계속 OECD 평균 또는 그 이상을 유지하였으며, 유아교육도 23%로 OECD 평균(20%)보다 높은 수준이 되었다.

우리나라 유아교육과 초·중등 교육이 양적으로 최대한 팽창되었고 질적인 관점에서 투자수준이 선진국 평균치와 유사하거나 더 높은 수준이라는 점을 고려할 때, 학생 수 변화와 무관하게 계속 증가하게 되어 있는 지방교육재정교부금의 결정방식은 개선할 필요가 있다. 학생 수와 국민소득의 변화, 그리고 질적인 지표인 학생 1인당 교육비 증가율을 고려하여 교육비 총액을 결정하고 이를 바탕으로 교부금의 규모를 주기적으로 재결정하는 방안을 고려할 수 있다.

현재 교육교부금은 내국세의 20.27%와 교육세 전액으로 구성되어 교육여건의 변화와 관계없이 빠른 속도로 증가해 왔다. 현행 제도가 지속된다면 2000년과 비교하여 2020년 학생 수는 1/3이 감소하나 교육교부금은 2.6배 증가할 것으로 전망된다. 노령인구가 빠른 속도로 증가하는 상황과 한정된 정부재원을 감안한다면 교육교부금제도에 대한 주기적 교부율 재계산 등 근본적 개선이 시급하다.

[그림 9-7] 교육교부금의 구조적 문제



자료: 기획재정부(2014).

[그림 9-7]에서 명확하게 볼 수 있듯이 초중등 학생 수는 2000년 795만 명에서 2020년 545만명으로 대폭 줄어드는 데 반해 교육교부금은 22.4조 원에서 58.9조원으로 늘어나게 되어 있다. 학생 1인당 교부금 액수를 비교해 보면 2000년 282만원이던 것이 2015년에는 667만원, 이 추세가 그대로 유지되면 2020년에는 1,098만원으로 늘어나게 된다.

일정 기간(예를 들어 3~5년)마다 학생 수의 변화, 국민소득 증가율, 질적인 수준의 개선 정도 등을 고려하여 교부율을 재검토할 필요가 있다. 일정 기간 동안 정해진 교부율을 유지한 후, 그 결과 질적 지표가 어떻게 변화되었는지 검토하고 이를 더 증가시킬 필요가 있는지, 아니면 그 수준에서 유지하고 학생 수 증가에 따른 여유재원은 다른 목적으로 활용하는 것이 바람직한지를 평가하여 교부율을 조정하면 교부금제도 유지에 따른 재정 안정성을 유지하는 동시에 수입과 지출의 괴리를 축소하는 결과를 얻을 수 있다. 이와 같은 제도개선은 시도세 법정전입금 등 중앙정부의 결정에 의해 지방자치단체가 부담하고 있는 지방교육재정부담에 대해서도 마찬가지로 고려되어야 한다. 지방자치단체의 입장에서 편익-부담을 재계산할 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 한다.

특별교부금에 대해서 운영의 투명성에 대한 문제가 제기되고 있다. 공식적으로는 중앙정부의 통제권이 극히 제한적인 것으로 보이지만 실제로는 교부금 배분산식이 지방교육재정의 지출을 통제하는 역할을 한다는 비판도 있다. 세세하게 구분된 항목과 각 항목의 측정단위, 단위 비용이 지출의 지침 역할을 한다는 것이다. 그리고 교부금 기준재정수요액의 2.6%를 차지하는 자체노력 수요 등의 항목은 중앙정부의 시책을 독려하는 데 목적이 있는 것으로 기본적으로 국고보조금과 목적이 유사하다고 할 수 있다.

현행 지방교육재정제도는 지방의 자율성을 보장하는 재원과 중앙정부에서 통제하는 재원이 혼재되어 있어 명확하게 구분되지 않는다는 문제가 있다. 그러므로 양자를 명확하게 구분하고 각각 주어진 기능을 충실히 할 수 있도록 개선할 필요가 있다. 첫째, 국고보조금의 성격을 가지고 있는 재원인 특별교부금과 일반교부금의 자체노력 수요 등의 항목을 국고보조금으로 통합하여 명확하게 중앙정부의 통제를 받도록 할 필요가 있다. 이들 재원이 국고보조금으로 전환되면 중앙정부의 통제과정에서 국회의 심의를 거치게 되므로 교육부의 독단적인 의사결정을 예방・견제할 수도 있을 것이다.[17]

둘째, 지방의 자율성을 보장하는 재원에 대해서는 실질적으로 자율성이 보장되도록 해야 할 것이다. 특히 기준재정수요액 산정방식을 개편하여 산정방식이 지출을 통제하거나 지출의 지침이 되는 것을 방지해야 한다.

향후 지방교육재정에 대해 주민참여와 품질을 강조하는 확고한 방향 설정이 필요하다. 재원의 확보, 배분 그리고 집행을 한꺼번에 고려해야 성과가 담보될 수 있다. 지방교육자치의 수준을 제고해 지역에 맞춤형 거버넌스를 설계하는 것은 매우 중요한 과제라는 점에서 지방교육에 있어 '지방'과 단위학교가 보다 강조되어야 한다.[18]

---

17 실제 특별교부금의 배분은 일반지방행정의 특별교부세와 마찬가지로 자의적이라는 비판을 자주 받는다. 교육부에서도 이러한 문제점을 인식해 2014년 예산부터 보통교부금의 3%로 줄이는 데 동의했다.

18 시도교육감 선거가 광역단위에서 이루어지고 있어 학교와는 물리적인 거리나 심리적인 거리가 매우 멀다. 기초단위 내지는 중역단위의 교육자치를 논의할 필요가 있다.

3. 고등교육재정 정책과제

고등교육재정의 문제는 유교문화유산으로 인한 과도한 교육열, 대학의 서열화 및 낮은 질적 수준이 가장 큰 문제로 지적된다. 정부재정은 물론 등록금과 사교육비 등 민간부문의 교육지출이 급격하게 증가했으나, 교육체제 내적인 문제와 학벌주의라는 사회적 문제의 결합으로 효율적인 서비스가 이루어지지 못하고 있다.

또한 노동시장 수요와 공급의 괴리(mismatch)라는 결정적 장애에 기인해 시장신호를 제대로 반영하지 못하는 문제점도 있다. 이는 순편익의 크기에 비례하는 편익-부담 구조가 확립되지 못한데도 연유한다. 학벌주의와 유교적 문화권의 영향으로 인한 과다 수요, 그리고 발전단계로 인한 재원의 한계 및 중앙집권적 통제 경향성(관치)으로 인한 경직적이고 획일적인 공급구조가 문제로 지적된다. 고등교육 진학을 위한 지나친 사교육의 확대와 그에 상응한 낮은 질의 고등교육기관들의 팽창은 상당 부분 학생들의 인적자본 형성에 기여하지 못한 채 학부모의 부담만 가중시키고 있다. 또한 수직적으로 차별화되어 있는 대학구조하에서 질 낮은 대학에 진학하는 학생들의 경우 졸업 후 노동시장에서 대학교육에 투자한 만큼의 수익을 얻지 못하는 경우가 많다. 늘어나는 교육투자와 대학진학이 소득분배 개선이나 인적자본 형성에 오히려 악영향을 미치고 있는 것이다(이주호 외[2014]).

전문대학을 포함해 340개가 넘는 대학, 우리나라 실업률의 세 배에 달하는 청년실업(8%라는 통계청의 발표도 체감도와는 거리가 있다), 질적인 고도화가 필요한 연구개발 등 대학의 현상을 있는 그대로 인정하고 문제점을 살펴보면 정부투자 부족, 등록금 의존도 과다, 시설투자 과다 및 장학금 부족, 국립대 지원 중심, 지원방식의 다기화, 연구개발투자와 고등교육재정의 연계 결여 등으로 주요 정책과제를 정리할 수 있다.

향후 고등교육재정 운용의 방향은 국공립대학의 등록금 인상은 억제하고, 지역거점 대학으로의 역할을 강화할 필요가 있다. 지역인재가 해당 지역 내 국공립대학에 진학하는 경우 등록금을 낮게 책정하는 것도 등록금 부담을 완화하는 하나의 방안이 될 수 있다. 대학교육재정지원은 기본적으

로 수평적 특성화, 다양화를 위한 틀과 인프라 제공에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 단기적인 시각과 함께 생애주기 국가인재 개발(National Human Development)의 차원, 평생학습과 같은 중장기적인 시각도 함께 투영해 대학교육의 거품 문제를 들여다보아야 한다.[19]

가. 대학의 구조개혁과 특성화

고등교육기관은 사립의 높은 비중, 특히 전문대학단계의 지나치게 높은 사립 비중, 그리고 국공립과 사립 간의 특성화 및 차별화 부족이 큰 문제로 인식된다. 국공립대학은 국공립대학답게 기초과학과 시장수요에 탄력적으로 대응하기 어려운 분야, 그리고 지역인재 육성에 집중하고 사립대학은 산업 등 시장수요에 민감한 분야를 특성화하는 방향으로 차별화할 필요가 있다.

〈표 9-13〉에 나타나 있듯이 하위권 대학일수록 열악한 교육여건하에서

〈표 9-13〉 대학의 서열화 실태

그룹	수능 백분위 (%)	대학 수 (수도권)	순지출 (억원)	교원당 학생 수 (명)	교원당 연구비 (백만원)	중도 탈락률 (%)
상위 10%	96.1	15 (9)	961	13.4	162.6	1.7
81~90%	91.3	14 (8)	136	20.7	77.7	2.4
71~80%	86.2	12 (9)	50	24.7	79.4	2.6
61~70%	79.8	14 (12)	70	21.6	46.9	3.3
51~60%	73.1	15 (5)	157	23.0	68.4	3.4
41~50%	65.6	15 (6)	100	22.1	51.3	3.4
31~40%	58.5	16 (4)	25	26.2	24.1	4.8
21~30%	51.8	16 (4)	58	24.8	27.5	5.3
11~20%	45.2	16 (2)	5	27.6	18.0	6.4
하위 10%	31.7	19 (1)	-3	28.9	23.5	6.6

주: 2003년 수능 백분위 자료가 없는 55개 대학은 제외함. 재정 자료는 국립대학을 제외한 사립대학(분교 포함)의 교비회계를 기준으로 산출하였음. 순지출은 '학생등록금+정부보조금-교육연구지출'.
자료: 대학정보공시(2014); 이주호 외(2014), p.3에서 재인용함.

19 여기서 버블이라는 개념을 사용하는 것은 수요와 공급의 괴리 측면에서 낮은 질의 고등교육이 과다하게 공급되고 있고, 이들의 특성화 구조조정이 시급하다는 점을 부각하기 위한 것이다.

낮은 질의 교육이 이루어지고 있다. 신입생 입학성적에 의해 수직적으로 차별화되어 있는 사실도 확인할 수 있다. 상위 10% 대학의 평균 순지출 규모는 961억원으로 다른 그룹보다 월등히 높다. 하위권 대학일수록 교원 1인당 학생 수가 많고, 교원에 대한 연구지원도 열악하다. 입학 후 중도에 대학을 그만두는 중도탈락률에서도 견고한 서열화를 확인할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 대학의 수평적 다양화를 촉진하는 전략과 함께 부실 대학 퇴출, 대학의 특성화 등을 통해 구조조정과 질적 수준 제고를 유도해야 한다(이주호 외[2014]).

미래적 시각으로 보면 대학 입학 학령인구수가 2018년을 기점으로 크게 줄어들 전망이다. 차제에 대학의 역할, 대학의 존재 이유, 국립대학과 사립대학의 차별성, 전문대학의 차별성 등을 분명하게 하는 고등교육 구조개혁의 청사진에 기초해 고등교육재정 과제도 논의가 이루어져야 한다. 대학은 인력양성과 함께 미래의 경쟁력을 창도하는 연구개발이 또 하나의 중요한 축이라는 점이 강조되어야 한다. 결국 모든 대학을 획일적으로 접근할 것이 아니라 R&D 수입이 상당한 비중을 차지하는 연구중심대학(global hub for innovation eco-system), 등록금 수입 위주의 교육중심대학, 그리고 산학연계를 통한 국가, 지방, 기업 등의 재정지원을 위주로 하는 지역 중심의 직업교육중심대학(urban university)의 3중 구조로 재편하는 것이 필요하다. 고등교육재정 지원을 통한 대학개혁의 청사진은 다양한 리그가 가능한 환경을 조성하는 것이라 할 수 있는바, 이를 위해서는 지금보다 사립학교, 지방자치단체 그리고 기업의 역할 제고 등이 강조되어야 하며 중앙정부의 역할은 오히려 줄어들어야 한다.

중앙정부(대학구조개혁위원회)가 주도적으로 획일적인 평가를 통해 대학의 수준을 다섯 단계(최우수, 우수, 보통, 미흡, 아주 미흡)로 나누고 적극적이고 기계적인 정원감축으로 접근하려는 것은 대학의 자율성을 침해하는 등 방향성에 문제가 많다. 모든 정부의 재정지원사업과 구조개혁을 연계하는 것은 자율적 정원감축이 아니며, 이러한 획일적인 접근방식은 미래의 창조경제를 이끄는 대학의 역할 제고라는 목표와는 거리가 먼 정책이다. 정부와 대학 간 역할이 구분되어야 하며, 특성화를 기제로 구조조정 지표를 활

용, 획일적인 입학정원 감축을 유도하는 정책은 바람직하지 않다. 그렇지 않아도 어려운 사립대학 재정에 치명적일 수 있고 대학교육까지 평준화하는 정책은 수월성 추구를 어렵게 한다.[20,21]

정부와 대학 간 관계가 지방교육청과 일선 단위학교의 관계가 되어서는 문제가 있다. 지식기반 경제에서 대학의 역할이 중앙정부가 획일적으로 할당해 주는 몫을 담당하는 수준에 그치는 것은 매우 위험하며, 이러한 구조하에서는 혁신을 통해 글로벌 경쟁력 확보를 기대하기 어렵다. 정부의 고등교육재정은 기회균등이라는 형평성 차원에서의 학자금 지원, 연구개발 지원, 그리고 국립대학 지원에 초점이 맞춰져야 한다. 학계를 중심으로 한 평가인증을 통해 시장에 신호를 명확하게 전달하고, 이에 따라 장학금 및 학자금 융자를 제한적으로 활용하는 것이 필요하다.

향후 학생 수의 급격한 감소가 예상되는 상황에서 대학구조개혁의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 교육부에서는 2013년 5월에 제2기 대학구조개혁위원회를 출범시켰고, 2014년 1월 말에 '5단계 대학구조개혁안'을 발표했다. 동 개혁안은 2017학년도까지 4만명, 2023학년도까지 총 16만명의 입학정원 감축을 목표로 2022년까지를 3주기로 나누어 주기마다 모든 대학을 평가하여 5등급으로 구분하고 '최우수 대학'을 제외한 모든 등급에 대해 차등적으로 정원을 감축하는 방안을 담고 있다(교육부[2014e]). 이 중 '미흡'과 '매우 미흡' 등급을 받은 대학은 정부 재정지원사업에의 참여가 제한되고, 특히 '매우 미흡' 등급을 받은 대학은 "국가장학금 Ⅰ·Ⅱ유형

---

20 획일적인 국내 대학교육은 국부유출에도 한 몫을 톡톡히 한다. 한국인 해외 유학생 수가 대학생 이상 기준으로 세계에서 3번째로 많은 것으로 나타났다. 니혼게이자이신문이 유네스코 통계연구소 자료를 인용해 보도한 2012년 기준 각국별 외국 대학 유학생 수에서 한국은 12만 3천명으로 69만 4천명인 중국, 18만 9천명인 인도에 이어 3위를 기록했다. 이어 독일이 11만 7천명, 사우디아라비아 6만 2천명, 프랑스 6만 2천명, 미국 5만 8천명 등의 순으로 나타났고, 일본은 3만 3천명으로 22위를 기록했다. 한편, 각국이 받아들인 외국 유학생 수는 미국이 74만명으로 압도적 1위였고, 영국이 42만 7천명, 프랑스 27만 1천명, 호주 24만 9천명 순이었다. 중국, 인도, 베트남 등 아시아 신흥국 출신 외국 유학생이 가파르게 증가하는 가운데, 전 세계 외국 유학생 총수는 2012년 기준 400만 9천300명으로, 2000년 대비 97%가 증가했다(조선일보[2014. 6. 16]).

21 2009년도 기준, 우리나라는 4년제 대학 201개 중 160개 대학(79.6%)에서 박사과정을 운영하고 있는 반면, 미국은 4년제 대학 2,189개 중 270개 대학(12.3%)에서만 박사과정을 운영하고 있다.

미지원, 학자금대출 전면 제한"이 이루어지면서 사실상 퇴출이 유도된다. 이러한 방안들을 추진하기 위한 법적 근거로서 「대학 구조개혁 및 평가에 관한 법률」 제정이 추진 중이다. 아울러, 각종 고등교육재정 지원정책(대학특성화사업, 학부교육선도대학 육성사업, LINC, BK21 플러스 사업 등)에 정원감축이 연계되고 있다(교육부[2014e]).

이러한 접근방식은 부실 대학을 퇴출하고 경쟁력 있는 대학을 집중 육성하는 구조개혁의 성격을 갖기보다는 '정원감축'에 역점을 두는 문제가 있다. 부실 대학 퇴출보다는 모든 대학을 대상으로 일률적인 정원감축을 요구하고 있기 때문이다. 그 결과, 구조개혁정책이 고등교육체제 전반의 효율성을 향상시키기보다는 오히려 저해하는 걸림돌이 될 가능성도 있다. 특히 모든 고등교육재정 지원사업과 정원감축을 연계할 경우 대학이나 사업단의 경쟁력이 아니라 '정원감축 정도'에 의해서 사업 선정이 이루어져 정작 구조개혁의 대상인 미충원율이 높은 지방사립대학이 재정지원을 받을 가능성이 커지는 모순이 발생할 수 있다.

아울러 학생 정원이 채워지지 않는 지방대학들이 이미 자율적으로 정원을 감축하는 상황에서 정부가 강제적으로 모든 대학의 정원감축을 일률적으로 추진하는 것이 대학의 자율성을 고려할 때 적절한가에 대한 검토도 필요하다. 오히려 대학구조개혁의 근본 취지가 고등교육 전체의 효율성 제고에 있다는 점을 고려할 때 시장의 힘(학생, 학부모, 기업 등)이 작동될 수 있는 방향으로 추진될 필요가 있다. 아울러, 정부의 역할과 책무가 다른 '국립대'와 '사립대'의 구조개혁을 동일한 관점에서 접근할 것인가에 대한 근본적 검토도 필요하다. 정부가 구조조정에 대한 법적 권한을 가지고 있는 국립대부터 과감히 구조조정을 추진할 때 사립대의 자율적인 구조조정도 유도될 수 있을 것이다. 특성화는 보다 거시적인 차원에서 국립대학의 국립대학다움으로의 특성화, 연구중심대학의 연구중심 특성화, 산업중심대학의 산학연계 특성화 등의 방안이 강구되어야 한다.

나. 대학생 지원의 적정화

'대학생지원정책'의 적절성에 대한 검토가 필요하다. 미국 등 선진국에서 학자금지원정책의 주요 수단이 학자금 대출(loans)이고, 저소득층 학생을 위한 학비 보조 제도로서 무상 장학금(scholarship)이 활용되고 있다(남수경[2007], p.89). 반면에, 우리나라의 경우 반값등록금으로 표출되는 '등록금 부담 완화'에 대한 사회적 요구가 커지면서 국가장학금의 규모가 급속히 팽창하고 있고, 그 결과 '학자금 대출'이 오히려 부수적인 대학생지원정책이 되는 역전 현상이 발생하고 있다. 이는 고등교육재정의 건전성 측면에서도 바람직하지 못하며, 대학교육 여건의 개선을 위해서도 적절하지 못하다. 국가장학금 위주의 고등교육재정 확대는 대학교육 개선을 위한 투자를 유도하기 어렵기 때문이다. 더욱이 대학의 자구노력을 요구하는 국가장학금 II 유형의 경우, 다년간의 등록금 인하 압력으로 인해 어려워지는 개별 대학의 재정을 더욱 어렵게 하는 요인이 될 수 있다. 이러한 점을 고려할 때, '반값등록금 공약'의 현실성에 대한 재검토와 더불어 국가장학금을 대학학자금지원 정책의 부차적인 수단으로 정립할 필요가 있다.[22]

이러한 맥락에서 '든든학자금제도(income contingent loan)'의 정책 방향도 재정립하는 것이 필요하다. 든든학자금제도는 학생이 재학기간에는 학업에만 전념하고 졸업 후 일정 소득수준 이상에 도달한 이후부터 초과소득의 일정 비율을 상환하는 소득연계 상환방식의 학자금대출제도로, 학자금 지원목적의 달성과 더불어 유동성 부족 문제를 해결하여 고등교육 재정운영의 효율성을 제고하기 위해서 도입된 제도이다(남수경・이희숙[2012]). 졸업 후 스스로 벌어서 학자금을 상환할 수 있도록 하는 본 제도의 취지를 살리기 위해서는 상환능력이 높을 것으로 예상되는 학생과 그렇지 않은 학생이 모두 든든학자금을 대출받을 수 있도록 해 지속가능한 제도로 운영될 필요가 있다. 그러나 실제 운영되는 상황을 살펴보면, 든든학자금 대출은 가구소득 7분위 이하의 학부생만을 대상으로 하고 있고, 그에 따라 '이자율

22 그럼에도 불구하고 정부는 반값등록금 공약의 완성이라는 점을 감안, 2015년 교육예산안에 국가장학금 3조 9천억원을 반영했다.

인하'가 주요 정책 이슈가 되고 있다. 이러한 대출구조로는 학자금 대출 재정의 건전성이 확보되기 어렵다(박정수 외[2013]). 졸업 후 높은 상환율이 기대되는 학생은 대출대상에서 배제되고 시장금리보다 낮은 대출 이자율의 적용으로 학자금 대출 재정 운영이 어렵게 되면 정부 보조에 의존할 수밖에 없기 때문이다(하연섭[2012]).[23]

이러한 문제들을 종합할 때, 미국 등과 같은 선진국과 마찬가지로 학자금 대출을 대학생 지원의 일차적 정책수단으로 활용하고, 무상장학금은 저소득층 학생들을 위한 부차적인 정책수단으로 활용하는 것이 필요하다. 아울러, 든든학자금도 소득연계 상환대출에 맞게 모든 학생에게 적용하고, 이자율에 대한 정부 개입도 최소화할 필요가 있다. 이러한 방향이 단기적으로는 소위 국민의 요구에 부합하지 않을 수 있으나, 장기적으로는 고등교육재정의 효율성과 형평성을 제고하여 후생을 증진시키는 방안임을 적극적으로 설득할 필요가 있다.[24]

제5절 교육재정 발전방안

그간의 재정운용 성과평가는 유초중등교육의 경우 세계 최고 수준의 학업성취도 달성을 강조하고 있고 형평성 차원에서 보편화의 확대를 강조한다. 국민의 높은 교육열과 지속적인 교육투자 증대로 공교육의 시설과 여건의 유량(flow)만이 아니라 저량(stock)도 크게 향상되고 있다. 그러나 과도한 형평성의 강조는 투자의 우선순위 혼돈과 효율성이라는 도전과제를 낳고 있다.

고등교육의 경우 국가장학금 확충 등 고등교육 기회의 확대 및 국제경쟁력 강화를 강조하고 있으나 체질개선, 교육・연구・취업역량 강화가 개선

---

23 고소득층 자녀일수록 상환능력이 높음을 전제하는 부분에 대해서는 ICL제도와 관련한 실증적인 연구가 이루어지고 있지는 않지만, 소득분배와 관련한 많은 기존 연구를 참고할 수 있다.

24 일반균형적 효과, 즉 학자금 지원에 투입한 예산을 다른 곳에 투입할 경우(연구비, 초중등교육 등)와의 효과 대비 등의 분석이 필요하나, 본고에서는 이를 고려하지는 못했다.

되지 못하고 있고 평생학습체제 구축도 구호에 그치고 있다. 평생교육은 화두와는 달리 그 우선순위가 좀처럼 높아지지 않고 있다.

사교육 투자, 입시 위주 초중등교육, 과중한 교육비 부담, 양적 풍요 속의 질적 빈곤으로 대변되는 고등교육의 낮은 품질, 교육기회의 실질적 형평성 등 지난한 과제를 안고 있는 것이 우리나라의 교육투자, 교육재정의 과제다. 특히 우리나라의 사회문화적 요인과 교육체제 내적인 문제가 겹쳐 교육의 독특한 발전경로를 이끌고 있다. 최근 교육을 둘러싼 이해관계자 간의 갈등 심화는 교육부문의 보편화, 질적 심화 요구에 따른 일종의 과도기적 현상으로 볼 수 있다. 유아교육부터 대학교육에 이르기까지 보편화를 달성한 전 세계적으로 드문 국가로서 이제는 질적 심화에 주력해야 할 시점이다. 투자대상이 확대된 만큼 질적 심화를 위한 투자재원소요가 막대하므로 가용재원을 최대한 효과적으로 동원하는 한편, 이를 최대한 효율적으로 활용할 수 있는 제도적 기반을 정비하고 재정전략을 확립해야 한다.

결론적으로 질적 수준이 높은 열린 평생학습사회를 구축한다는 비전 아래 다음과 같은 교육개혁이 지속적으로 추진되어야 한다. 첫째 중앙집권적인 직접통제 위주가 아니라 자율성이 대폭 확대되고 아울러 책무성이 강화되어야 한다. 둘째, 획일성이 아니라 교육의 다양화와 선택의 폭이 확대되어야 한다. 셋째, 지금까지의 양적 팽창 위주에서 이제는 교육의 질 향상을 통해 국제경쟁력 강화가 이루어져야 한다. 민자유치와 해외 개방을 통한 수월성이 보다 강조되어야 한다는 것이다. 넷째, 불신에 기초한 사교육 위주의 투자구조로 인한 공교육의 부실에서 탈피하여 사회통합성 제고를 위해 낙후 부문에 집중적인 투자 확대가 필요하다.

중앙정부 차원에서 정부부처 간 보다 유기적인 연계·협력 체제를 갖추기 위해서는 교육부, 미래부 그리고 고용부의 노사관계기능을 제외한 훈련 및 고용부문을 적극적으로 연계해야 한다. 인적자원개발에 직접적으로 관련된 정책 이슈뿐만 아니라 상당 규모 이상의 인적자원 투입이 요구되는 주요 정책·사업을 기획·추진함에 있어 관련 부처 간 협의와 협력이 체계적으로 이루어질 수 있어야 하나 현재의 부처 간 벽은 이를 원천적으로 어렵게 하고 있기 때문이다.

영유아는 미래의 인적자원으로 유아교육과 보육을 미래 투자의 관점에서 접근해 정책과 서비스체계를 일원화하려는 유아교육·보육통합위원회가 구성되고 정부에서 적극 추진 중이나 실질적인 진전은 보지 못하고 있다. 보건복지부와 교육부의 문제라기보다는 관련 이해관계자의 조정이 지난하기 때문이다. 고용률 70% 달성을 위한 경제활동참가율 끌어올리기, 서비스빅뱅을 통한 일자리 창출과 함께 인력공급을 담당하는 교육계의 맞춤형 변화가 중요하다.

교육부는 물론 개혁과제의 집행주체가 되지만 교육부의 기능 자체도 개혁의 대상이 되어야 한다는 점에서 이론과 실무를 갖춘 중단기 개혁추진주체가 필요하다. 현장의 자율과 책무를 제고하는 교육개혁이 되어야 하지만, 그리고 옥상옥이라는 염려가 있음에도 불구하고 과거 개발연대에 공고화된 정책과 제도를 고쳐나가는 개혁을 장기적으로 일관된 원칙과 철학을 가지고 꾸준히 추진하여 나가는 교육개혁위원회와 같은 추진주체가 필요하다. 구체적인 구조설계를 위한 유사 추진주체로는 노사정위원회 같은 구조를 상정할 수 있다.

결국 교육재정 관리도 부문정책의 우선순위 및 수순(sequence)에 대한 의사결정을 해야 한다. 정부 차원을 넘어선 국민대통합이 가능할 수 있는 입법부를 아우르는 위원회에서의 우선순위 설정, 그리고 이에 기반한 교육부, 지방교육청, 대학, 기업 등 다양한 교육서비스 관계자들의 의견을 수렴하고 반영하는 기능이 되어야 한다. 이제는 교육재정 투입—효과에 대한 발상의 전환이 필요한 시기가 되었다. 보다 장기적인 시각에서 경쟁과 효율을 기준으로 하는 접근이 다시금 강조되어야 한다.

참고문헌

교육부, 『2014~2018년 교육부 중기사업계획(안)』, 2014a.

교육부, 『2014년 교육부 예산안 발표』, 2014b.

교육부, 『2013년 사교육비・의식조사 결과 발표』, 2014c

교육부, 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 시행령안」 입법예고, 2014d.

교육부, 『대학 구조개혁 추진계획』, 2014e.

교육부・한국교육개발원, 『2013년 OECD 교육지표 조사결과 발표』, 2013.

기획재정부, 『국가장학금 현황』, 내부 자료, 2014.

남기곤, 「전문대학 교육투자 수익률의 시계열 추계」, 『교육재정경제연구』, 제22권 제2호, 2013, pp.29~52.

남수경, 「대학생 학자금 지원정책의 쟁점과 주요국의 최근 동향 분석」, 『교육재정경제연구』, 제16권 제2호, pp.73~99, 2007.

남수경・이희숙, 「학자금 대출유형 선택의 결정요인 분석」, 『교육재정경제연구』, 제21권 제3호, 2012, pp.77~96.

박정수, 「지방교육 거버넌스 개혁은 불가능한가?」, 제67차 KEDI 교육정책포럼 발표, 2014. 11.

박정수, 「누리과정 보육료, 지방재정으로 충당할 수 있나」, 중앙일보, 2014. 11. 12.

박정수 외, 「지속가능경영을 위한 학자금대출계정 수지분석」, 『재정전망 및 학자금대출의 효율적 상환관리 연구』, 한국장학재단, 2013.

배인명, 「복지재정을 둘러싼 중앙과 지방 간 갈등해결을 위한 제언」, 『자치발전』, 2014. 10.

우천식, 「국제적 관점에서의 한국 교육재정 정책의 방향」, 제49차 KEDI 교육정책포럼 발표, 2011. 8.

윤희숙・김인경・권형준, 「보육・유아교육 지원에 관한 9가지 사실과 그 정책적 함의」, KDI FOCUS 제34호, 2013.

이주호 외, 「Is Korea Number One in Human Capital?」, 교육개혁포럼 발표자료, 2014. 3.

장명림・황성온・김미나, 『2013~2017 유아교육중장기 발전방향』, 육아정책연구소, 2012.

『조선일보』, 「한국인 유학생 수 3위」, 2014. 6. 16.

_____, 「어린이집 누리과정예산」, 2014. 10. 9.

하연섭, 「소득연계 학자금 대출제도의 비교 분석」, 『예산정책연구』, 제1권 제1호, 2012, pp.127~129.

한국개발연구원, 『한국경제60년사: 사회복지・보건편』, 2011.

한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각년도.

한국교육과정평가원, 『만 15세 대상의 국제 학업성취도 평가(PISA 2012) 결과 발표』, 2012.

Arrow, Kenneth, *Arrow's Theorem*, Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2014. 10. 13.

Becker, Gary, *The Essence of Becker*, Hoover Institute Press Publication 426, 1995.

Psacharopoulos, George and H. A. Patrinos, "Returns to Investment in Education: A further Update," *Education Economics*, Vol. 12, No. 2, 2004, pp.111~134.

Schwartz, Pedro and Piketty Fever, *An Economist Looks at Europe*, 2014. 6. 5.

OECD, *Education at a Glance*, 각년도.

Wildavsky Aaron B., *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little, Brown, 1994.

〈웹사이트〉

교육통계서비스 홈페이지(http://kess.kedi.re.kr/index, 접속일자: 2014. 4. 6).

e-나라지표 홈페이지(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1330, 접속일자: 2014. 4. 21).

한국교육개발원 교육통계서비스 홈페이지(http://kess.kedi.re.kr).

제10장

효율적 SOC 투자방향에 대한 고찰

김 형 태 (한국개발연구원)
송 준 혁 (한국외국어대학교)

제1절 서 론

사회간접자본(Social Overhead Capital: SOC)은 경제성장을 위한 중요한 생산요소(Achauer[1989])일 뿐만 아니라 교통 접근성 증가 등을 통해 국민의 후생을 증대시킬 수 있는 중요한 공공서비스로 간주되는 대표적인 공공재(Public Goods)이다. 이로 인해 세계 각국은 사회간접자본 확충을 위해 지속적으로 많은 재정을 투입해 왔다. 우리나라의 경우 1960~70년대에는 경제성장의 디딤돌 역할을 위해 도로와 철도를 중심으로 사회간접자본에 대한 투자를 확대하였으며, 이 시기에 확충된 사회간접자본은 1970~80년대의 고도성장에 큰 역할을 한 것으로 평가받고 있다. 1980년대 들어 교통인프라를 중심으로 한 사회간접자본에 대한 재정지출이 다소 주춤해지자 90년대 들어 물류비가 크게 증가하였고, 이러한 물류비 증가에 따른 생산성 저하를 완화하고자 정부는 1994년과 1999년에 각각 「교통시설특별회계법」과 「교통체계효율화법」을 제정하는 등 지속적인 투자를 위한 법적·제도적 기반을 마련한 바 있다. 그 결과, 중앙정부의 SOC 지출이 1990년 2.4조원에서 2010년에는 25.1조원으로 지속적으로 증가했다. 중앙정부의 일반회계에서 차지하는 총지출 대비 비중도 1990년 8.8%에서 2003년

15.5%까지 상승하였다. 그러나 이후 점차 축소되어 2014년에는 6.7% 정도 수준에 머무르고 있다.

이처럼 사회간접자본에 대한 투자는 과거 경제성장의 견인차였을 뿐만 아니라 경제위기 시에는 고용창출과 유효수요 확대 등 경기대응을 위한 정책적 수단으로 활용되어 왔다. 최근에도 글로벌 금융위기 극복을 위한 공공투자의 역할이 강조됨에 따라 사회간접자본에 상당한 투자가 이루어진 바 있는데, 이러한 투자 확대로 인해 사회간접자본 스톡이 지속적으로 증가함에 따라 사회간접자본에 대한 투자 확대론과 투자 신중론이 대립한 바 있다. 먼저, 투자 확대론은 선진국에 비해 여전히 사회간접자본 스톡이 크게 부족하며, 물류비용 부담이 큰 상황이므로 교통인프라를 중심으로 사회간접자본에 대한 투자가 확대되어야 하며, 건설에 장기간이 소요되는 사회간접자본에 대한 투자의 특성상 향후 경제성장을 위해 지속적인 재정투자가 필요하다고 주장한다. 또한 고용 및 생산유발 효과가 다소 감소하고는 있지만 경기대응적 차원에서 고용 및 생산유발 효과가 있는 사회간접자본에 대한 재정투자 확대가 필요하다고 주장하며, 일본이 1990년대 후반부터 SOC 투자를 줄이고 복지지출을 늘림에 따라 경기침체가 지속되고 있다는 의견도 존재한다.

이에 반해, 투자 신중론은 국제비교를 통해 보았을 때 일부 SOC 스톡은 이미 어느 정도 규모를 달성했으며, 정부자본스톡이 1980년대 말 이후 급속히 증가하여 정부자본스톡/GDP 비율이 2000년대 초반에 이르러 이미 선진국 수준에 도달한 것으로 추계(최준욱 외[2005])되고 있다는 점, 건설부문의 GDP 대비 비중의 지속적 감소 및 SOC 투자로 인한 취업유발효과의 지속적 감소 추세, 그리고 우리 경제가 요소투입형 경제발전단계를 벗어나고 있다는 점에 근거하여 SOC 재정투자 확대에 부정적이다. 1990년대 초반 일본이 경기침체를 극복하기 위해 SOC 투자를 확대하고 이를 통해 경기부양을 시도하였으나 당초 기대했던 경기부양 효과는 나타나지 않고 오히려 자원배분의 왜곡과 정부부채의 증가를 초래한 점을 타산지석으로 삼아야 한다는 주장도 제기되고 있다. 물론 사회간접자본 투자가 상당했기에 일본이 현재의 생산성을 유지할 수 있다고 볼 수도 있고, 생산성 증가

또는 산출 증가 외에 다른 측정할 수 없는 고용효과, 파급효과 및 복지효과 등도 존재할 수 있을 것이다. 그러나 일본의 경우 경제적인 관점에서 최적의 자원배분이라고 간주할 수 없을 정도로 SOC부문에 대한 과투자가 이루어졌으며, 이로 인해 성장동력이 약화됨과 동시에 재정적자가 급증했다는 것이 일반적으로 받아들여지는 주장이다. 특히 도로부문에 대한 과잉투자가 많은 비판을 받고 있는 실정이며, 이에 교통인프라를 포함한 공공투자 규모가 2000년대 이후 크게 감소하고 있다.

우리나라도 사회간접자본에 대한 투자가 증가하고 이에 따라 화폐 및 물리적 기준에서 공공자본스톡이 크게 확충됨에 따라 경제성장 또는 사회적 후생을 최대화하는 적정한 공공자본 스톡 및 투자 수준에 대한 연구가 이루어졌으나, 다양한 결과가 도출되는 등 투자 확대론과 신중론이 양립한 바 있다. 그러나 현실적으로 금융위기가 일정 부분 극복되고 저성장기조의 지속 및 재정건전성 문제가 대두됨에 따라 사회간접자본 투자에 대한 예산상의 부담이 가중되면서 사회간접자본 투자에 신중한 접근이 필요하다는 공감대가 확산되었고, 이러한 공감대하에 사회간접자본 투자방향의 재설정에 대한 논의가 이루어진 바 있다. 또한 저출산·고령화 및 복지수요의 증대로 인한 사회복지 재정소요에 대한 부담이 증가하여 이미 예산당국은 수년 전부터 국가재정운용계획 등을 통해 큰 틀에서 SOC 재정투자 규모를 사실상 단계적으로 감축하는 것으로 투자방향을 설정해 오고 있다. 물론 정치경제적 상황의 변동에 따라 다소간의 증액 또는 감액이 있을 수 있겠으나, 큰 틀에서 SOC부문에 대한 재정투자가 지속적으로 감소할 것이라는 전망에는 큰 이견이 없는 상황이다.

그러나 재정투자가 총량적인 수준에서 감소하는 것이 불가피하다는 논리가 개별 부문별 재정투자가 배분적 효율성을 고려하지 않고 일률적으로 감소해야 한다는 것은 아닐 것이며, 이는 바람직하지도 않을 것이다. 따라서 전체 SOC 투자에 대한 예산제약하에서 적정한 재원배분을 위한 부문별 사회간접자본의 투자규모의 적정성 여부에 대한 논의 및 부문별 SOC 투자방향에 대한 논의가 필요하다. SOC 투자를 부문별로 볼 경우, 최근 철도에 대한 투자비율이 증가하고 있으나 이미 고속도로를 중심으로 양적 및 질적

수준이 일정 수준 달성된 것으로 평가되는 도로부문에 2013년도에 추경이 편성되었을 뿐만 아니라 2014년도에는 전년도에 비해 투자가 다소 감소할 것으로 예상되나 여전히 '공약가계부'상의 감축계획에 비해 감축규모가 줄었으며, 2014년 9월에 발표된 2015년도 예산안에 따르면 2015년도 도로예산이 2014년에 비해 증가하는 것으로 계획되었으며, 12월 국회 최종심의를 거치면서 도로예산은 정부안에 비해 다시 소폭 증가하였다. 차량통행이 드문 지방도 및 지나친 고규격 국도 건설 등의 문제로 인해 투자규모의 증가보다는 주어진 예산제약하에서 투자효율화 방안에 대한 고민이 필요하다는 여론이 제기되고 있음에도 불구하고 도로부문에 대한 예산이 지속적으로 증가하고 있는 현실은 전체 SOC 투자규모의 적정성에 대한 논의와 별도로 부문별 SOC 투자규모의 적정성에 대한 논의의 필요성을 점증시키고 있다.

이러한 배경하에서 본 연구는 전체 사회간접자본 투자의 적정성에 초점을 맞춘 기존 연구와는 달리 부문별 사회간접자본 투자의 적정성을 살펴보는 데 초점을 두고자 한다. 이는 사회간접자본 전체 투자의 적정성을 살펴보는 것도 중요하지만, 중장기적인 차원에서 다소간의 감축이 예상되는 전체 SOC 투자방향이 큰 틀에서 유지될 것으로 예상되는 상황에서 사회간접자본 투자의 부문별 적정성을 고찰하고 투자효율화 방안을 살펴보는 것이 현실적으로 보다 유용한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단되기 때문이다. 이에 본 연구는 한국은행에서 추계한 1970년 1사분기부터 2014년 1사분기까지 우리나라의 SOC부문별 자본스톡 자료, 즉 도로, 철도, 항만, 공항 등의 분기별 SOC 자본스톡 자료 등을 바탕으로 SOC부문별 한계생산성 추이를 분석하여 향후 부문별 SOC 투자방향에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 본 연구는 한국은행이 2014년 5월에 공표한 국민대차대조표[1] 작성에 사용한 부문별 및 분기별 SOC 스톡 자료를 이용한 최초의 분석이라는 점에서 상당한 의의 및 시의성을 가진다고 볼 수 있다.

---

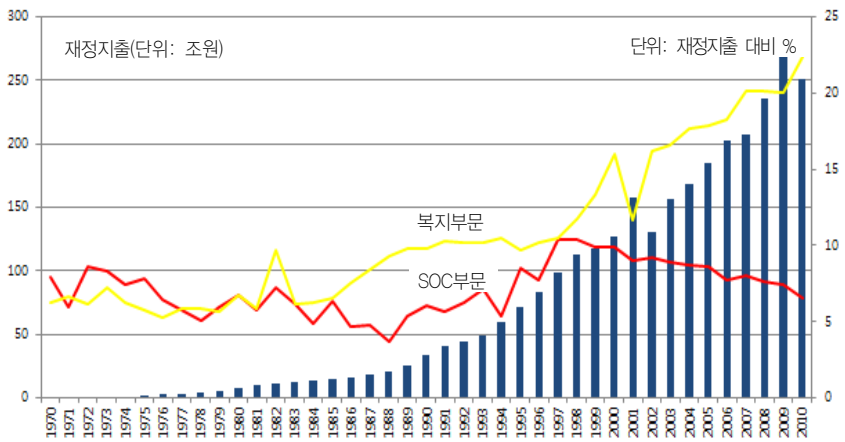
1 국민대차대조표(또는 국민B/S)는 연말시점을 기준으로 각 경제주체 및 국민경제 전체가 보유한 자산과 부채의 연말잔액 및 그 증감을 기록한 명세서로 실물자산뿐만 아니라 금융자산 및 부채도 포함하고 있는 자본스톡 통계로, 이를 통해 우리나라 전체 자본의 부문별 구성을 파악할 수 있는 장점을 가지고 있다.

본고는 다음과 같이 구성된다. 먼저 제2절에서는 우리나라 SOC 투자 추이 및 최근의 예산안 및 스톡 추이를 소개한다. 제3절에서는 본 연구와 관련된 해외 및 국내 선행연구를 개괄한다. 이어 제4절에서는 본 연구에 적용한 모형, 데이터, 분석 결과를 차례로 기술하며, 제5절에서는 연구 결과를 요약한 후 향후 정책적 시사점을 제시한다.

제2절 우리나라의 SOC 투자

우리나라의 SOC 투자는 1970년대 및 1980년대 초반까지 전체 재정지출 대비 약 5~8%대를 유지하여 복지부문과 유사한 투자율을 유지하다 1980년대 중반 이후 3%대까지 감소하였으나, 1994년 교통특별회계의 본격적인 시행으로 인한 SOC부문 투자 확대로 인해 1990년대 중·후반 투자비율이 [그림 10-1]과 같이 급속히 증가하였다. 그러나 1990년대 후반기에 들어서면서 복지부문 지출이 급속하게 증가함과 동시에 SOC 재정지출의 급격한 증가를 억제한 결과, 복지부문과의 격차가 1990년대 후반 이후 급격하게 벌어졌다.

[그림 10-1] SOC 재정지출 추이(1970~2010년)



주: 기획재정부, 「통합재정수지」 자료를 이용하여 작성함.

〈표 10-1〉의 전체 SOC 투자 추이를 보면 2010년까지는 투자가 꾸준히 증가하다 이후 감소하였으나, 2013년도에 추경을 포함하여 25.0조원이 편성되어 다소 증가하였음을 확인할 수 있다. 2014년도에는 복지부문 등의 재원 마련을 위해 SOC 예산이 다시 감축되었으나 최근 발표된 2015년도 예산안에 따르면, 경제 활성화 및 시설안전 투자 등을 위해 24.4조원이 책정되었는데, 이는 전년도 대비 3%, 금액으로는 7,000억원이 증액된 것으로, 국회 최종심의를 거치면서 이에서 다시 소폭 증액되었다. 이러한 SOC 투자 추이 및 계획은 2013년 현 정부 초기에 발표된 소위 '공약가계부'상의 2014년 및 2015년 투자계획이 각각 21.3조원, 20.0조원이었던 데 비하면 상당히 증액된 금액임을 확인할 수 있다.

〈표 10-1〉의 도로 및 철도의 부문별 예산투입 추이를 보면, 2000년대 초기에 도로 위주의 투자가 진행되다 2000년대 후반기에 들어오면서 철도부문에 투자가 증가함을 볼 수 있다. 2000년도에 도로부문은 전체 SOC 예산의 45% 이상 차지할 정도로 큰 비중을 차지하였으나 이후 그 비중이 지속적으로 감소하고 있다. 그러나 2013년에 고속도로, 민자도로의 토지보상비 우선 지원 및 도시부 교통혼잡구간 조기 해소 등을 위해 다시 도로부문의 투자액이 추경 약 5,200억원을 포함하여 약 9.2조원으로 전년도 대비 상당히 큰 폭으로 증가한 것을 확인할 수 있다. 2014년도의 경우 8.5조원으로 소폭 감소하였으나, 이는 여전히 현 정부 초기에 발표한 소위 '공약가계부'에서 제시한 수준에 비해 높은 것으로 보인다. 반면, 철도는 도로부문의 절반에도 미치지 못하다가 2010년 이후 큰 폭으로 증가하였는데, 이는 이명박 정부 시절 철도가 대표적인 녹색산업으로 간주되어 정책적으로 투자가 집중되었기 때문이며, 현 정부에서도 예산이 소폭이나마 증가하고 있는 것은 경부 및 호남 고속철도와 원주-강릉 등 국책사업에 대한 지원이 확대되었기 때문이다. [그림 10-2]는 SOC 예산의 대부분을 차지하고 있는 도로, 철도, 수자원, 항만, 공항의 재정지출을 보여주고 있는데, 수자원의 경우 4대강사업으로 인해 2010년과 2011년에 일시적으로 예산이 급격하게 증가했었음을 확인할 수 있다.

〈표 10-1〉 도로 및 철도 부문 예산투입 추이(2000~15년: 추경 포함)

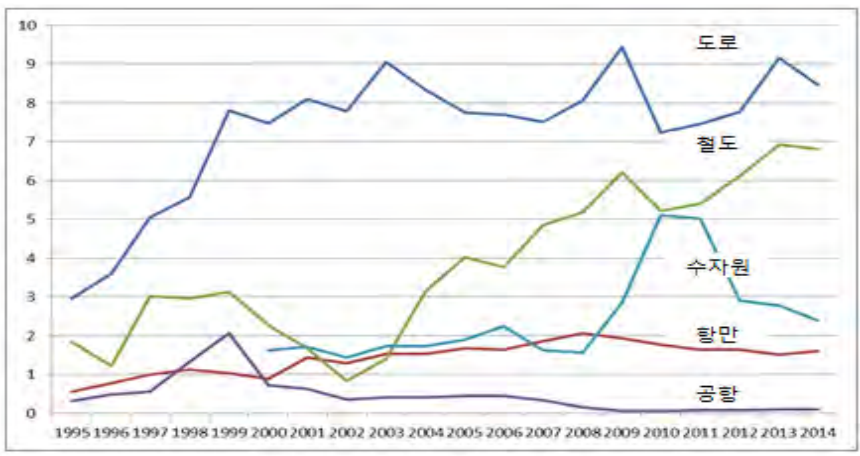
(단위: 조원)

부 문	2000	2005	2010	2012	2013	2014	2015
SOC	15.2	18.3	25.1	23.1	25.0	23.7	24.4
소 계	10.0	11.3	12.0	13.7	16.1	15.5	16.2
도로부문	7.2	7.6	7.7	7.6	9.2	8.5	8.9
철도부문	2.8	3.6	4.3	6.1	6.9	7.0	7.3

자료: 1) 국토교통부, 『예산개요』, 각년도.
2) 국토교통부, 『도로업무편람』, 각년도.
3) 국토교통부, 『철도업무편람』, 각년도.
4) 기획재정부, 『2014~2018년 국가재정운용계획(SOC분야)』, 2014.

[그림 10-2] 교통 SOC부문별 예산투입 추이(1995~2014년)

(단위: 조원)



대표적인 SOC 투자인 도로부문에 대한 투자를 세부적으로 들여다보면, 국도와 고속도로 건설에 가장 많은 예산이 투입되었으며, 도로관리의 경우 도로 스톡이 축적됨에 따라 해당 예산이 증가하고 있다. 그리고 민자도로 건설에 따른 지원금액과 지자체의 재정악화에 따라 도로건설 지원도 2010년 이후 최근 크게 증가하였음을 확인할 수 있다.

이와 같이 우리나라의 SOC 투자는 2000년대 중반 이후 2010년까지 글로벌 경제위기 극복을 위한 투자와 4대강사업 등으로 증가하였는데, 2011년과

〈표 10-2〉 도로 세부 부문 예산투입 추이(2000~13년: 추경 제외)

(단위: 억원)

도로 세부 부문	2000	2005	2010	2012	2013
고속도로	21,906	13,729	11,405	14,469	16,234
국도	40,970	44,933	42,712	37,969	42,347
도로 관리	6,534	8,096	8,452	9,783	11,164
민자도로 건설 및 관리	–	7,087	5,956	5,899	11,058
지자체 도로 건설지원	2,400	2,608	8,757	7,555	8,541
합 계	71,810	76,453	77,282	75,675	89,344

자료: 국토교통부, 『도로업무편람』, 각년도.

2012년에 이르러 경제위기가 일정 부분 극복되고 4대강사업이 마무리되면서 감소하였다. 그러나 현 정부 들어 일자리 창출 및 경제 활성화를 뒷받침하기 위해 재정을 확장적으로 운용하면서 2013년의 경우 1.1조원의 추경이 편성되어 총 25.0조원이 지출되었고 2014년의 경우도 당초 23.3조원으로 계획되었으나 실제는 23.7조원이 집행될 예정이며, 최근 발표된 2014~18년도 중기재정운용계획은 일자리 창출 및 지역경제 활성화를 위하여 SOC 예산을 2014년에 비해 3% 정도 확대하여 24.4조원의 예산안을 편성하였다. 이러한 최근의 경향은 수년 전의 SOC 재정운용계획과는 다소 상이하지만, 복지예산 소요 증대 등으로 인해 향후 SOC 예산의 축소 압력은 지속될 것이라는 측면에서 큰 틀에서 중장기적인 SOC 예산은 현재의 보수적인 기조가 유지될 것으로 예상된다.

한편, 이상과 같은 지속적인 투자로 인해 우리나라의 SOC 스톡은 〈표 10-3〉과 같이 크게 확충되었으며, 고속국도의 경우 G-20 국가와 비교할 때 최상위권으로 평가받고 있다. 특히 1차선, 2차선, 3차선으로 차선이 증가할수록 선형관계 이상으로 처리 가능 용량이 증가한다는 점 및 우리나라 도로의 차로 수가 타 국가에 비해 상대적으로 양호하다는 점을 고려할 경우, 실제 도로의 수준은 더 높게 평가받을 수 있을 것이다. 철도의 경우 연장이 크게 증가하지 않았지만, 이는 투자의 방향이 복선화와 전철화, 그리고 고속화에 있었기 때문으로, 역시 복선화 및 전철화 수준을 고려할 경우

〈표 10-3〉 주요 SOC부문 스톡 변화 추이(2000~10년)

부 문	2000(A)	2002	2004	2006	2008	2010(B)	B/A
도로 연장(천-km)	88.8	96.0	100.3	102.1	104.2	105.6	1.19
고속국도 연장(km)	2,131.2	2,778.1	2,923.0	3,102.6	3,447.1	3,859.0	1.81
철도 연장(철도-km)	3,123.0	3,129.0	3,374.1	3,392.0	3,381.1	3,557.3	1.14
복선 연장(km)	938.6	1,003.8	1,318.2	1,375.7	1,432.6	1,762.0	1.88
항공기 운항횟수(천회)	273.8	303.1	313.8	340.6	427.5	467.6	1.71
항만 하역능력(백만톤)	430.4	486.5	523.5	682.3	758.6	800.5	1.86
컨테이너 처리실적 (천TEU)	7,959	11,890	14,523	15,965	17,927	19,369	2.43

자료: 국토교통통계누리(http://statmolit.go.kr)

철도의 수준도 타 국가에 비해 크게 낮다고 보기는 어려울 것이다.

〈표 10-4〉의 GDP 대비 공공투자 규모를 보면, 일본의 공공투자 규모는 2000년까지 세계에서 가장 높은 수준을 유지했음을 확인할 수 있다. 1970년대 후반 공공투자 규모가 크게 증가하여 재정적자 폭이 증가하면서 1980년대 이후 그 비중이 다소 감소하였으나 1990년 이후 다시 증가했는데, 이는 공공투자로 경기를 부양하고자 했던 일본정부의 정책방향과 일치한다. 하지만 2000년 이후 그 비중이 급감하는 것을 알 수 있는데, 이는 공공투자의 확대가 재정적자를 가속화할 뿐만 아니라 과거와 같이 경기를 크게 부양하지 못함을 확인하고 2000년대 이후 투자정책 방향을 수정하였기 때문이다.

우리나라는 과거 일본 다음으로 GDP 대비 공공투자 규모가 큰 나라였으며, 최근 들어 공공투자 규모가 감소하고 있으나 GDP 대비 비율은 여전히 타 선진국에 비해 높은 수준이다. 선진국과 발전시차 등의 이유로 우리나라는 여전히 공공투자의 필요성이 높다는 의견이 있을 수 있으나, 1970년대 중반 이후 40년 가까이 높은 투자율을 기록한 점과 이로 인해 SOC 스톡이 일정 수준에 도달했음을 고려할 때 투자수준이 다소 높다는 의견이 대두되고 있는 상황이다. 이에 본 연구는 SOC부문별 한계생산성 추이를 분석하여 우리나라 SOC 투자규모의 적정성을 간접적으로 살펴보고자 한다.

〈표 10-4〉 GDP 대비 공공투자 비율

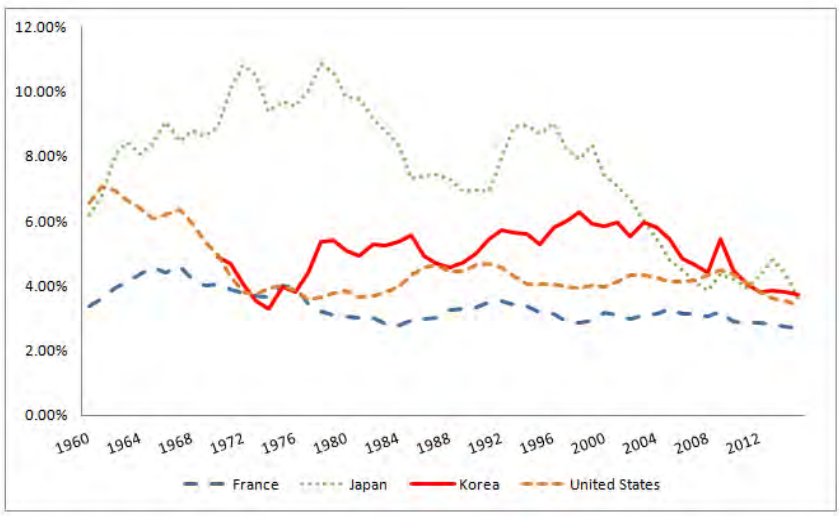
(단위: %)

	1960	1970	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
프랑스	3.37	4.05	3.05	2.94	3.34	3.18	3.17	3.27	2.91	2.71
일본	6.20	8.89	9.81	7.30	6.97	8.72	7.40	4.81	4.19	3.61
한국	-	4.88	5.08	5.58	4.99	5.29	5.85	5.43	4.47	3.72
미국	6.57	4.97	3.87	4.33	4.66	4.04	3.98	4.12	4.37	3.40

주: 공공투자는 공공자본(Public Capital), 즉 정부 총고정자본형성(Government Gross Fixed Capital Formation)과 관련된 투자를 의미하며, 일반적으로 도로, 철도 등과 같은 SOC 관련 구축물 외에 건물, 기계류, 운송자산 등을 포괄함.

자료: OECD, "Economic Outlook No.94," November 2013. (http://stats.oecd.org)

[그림 10-3] GDP 대비 공공투자 비율



자료: OECD, "Economic Outlook No.94," November 2013. (http://stats.oecd.org)

제3절 선행연구

시장실패로 인해 대표적인 공공재로 분류되는 교통인프라는 생산에 직·간접적으로 기여하는 중요한 생산요소의 하나이자 경제성장의 원동력으로

평가되곤 한다. 그러나 교통인프라 확충을 위해서는 종종 막대한 예산이 투입되기 때문에 거시적으로는 교통인프라가 국민소득, 고용의 증가 또는 생산성에 기여하는지, 미시적으로는 특정 교통인프라에 대한 투자로 인해 발생하는 사회경제적 편익이 비용을 상쇄할 수 있는지 또는 개별 기업의 입지 및 생산성에 어떠한 영향을 미치는지 등에 대한 학문적・정책적 관심이 집중되어 왔다. 공공자본 또는 교통인프라와 기업의 생산성 간 연구는 Aschauer (1989)가 생산함수모형에 공공인프라를 투입요소로 포함하여 분석한 이후 많은 후속연구가 이어졌는데, 이러한 공공자본 또는 교통인프라와 생산성 또는 산출에 관한 연구는 대부분 화폐 단위로 측정한 공공자본 및 교통인프라 스톡을 주요 설명변수로 하여 피설명변수인 생산성 또는 산출 지표와의 관계성을 분석하여 왔다.[2]

공공자본 또는 교통인프라와 생산성 간 관계에 대한 많은 연구는 미국을 중심으로 이루어져 왔다. 이는 1960년대까지 각 주를 연결하는 고속도로 등 인프라에 대한 대규모 투자가 완료되어 신규투자가 주춤해진 이후 공교롭게도 생산성이 급격하게 하락하였던 데 일부 원인이 있는데, 결과는 연구에 따라 상이하게 나타나고 있다. 예를 들어, Aschauer(1989)와 Munnell (1990), Morrison and Schwartz(1996), Fernald(1999), Pereira and Flores De Frutos(1999), Calderon *et al.*(2014)는 인프라 자본 또는 교통인프라 스톡과 생산성 간에 정(positive)의 상관관계가 존재함을 보였으나, Evans and Karras(1994), Holtz-Eakin(1994), Holtz-Eakin and Schwartz (1995)의 연구는 상반된 결과를 제시하고 있다. 생산성에 미치는 영향의 크기도 연구에 따라 다양하게 보고되고 있는데, 1970년대 초반부터 시작된 미국의 생산성 증가율 둔화 현상을 비슷한 시기에 시작된 공공자본 형성 둔화와 연계하여 보고자 한 Aschauer(1989)는 국가적 수준에서 핵심 공공자본의 탄력성이 0.37이라는 높은 수치를 도출하였고, 이러한 공공자본의 한계생산성이 민간자본의 그것과 유사하다는 측면에서 공공자본이 비교적 효율적으로 투자된 것으로 보인다는 점을 시사한 Munnell(1990)의 연구를

2 공공투자와 생산성 간 해외 연구에 대한 보다 심도 있는 리뷰를 위해서는 Bhatta and Drennan(2003)과 Baird(2005) 등을 참고하기 바란다.

통해서도 뒷받침되었다. 다만, 그는 공공자본스톡을 부문별로 구분하여 도로(highways and streets)와 상하수도(water and sewer) 시스템만이 높은 산출탄력성을 보인다는 결론을 도출한 바 있다. 이후 1970년부터 1987년까지 주(state) 수준의 제조업 데이터를 사용한 Morrison and Schwartz (1996)는 민간자본의 수익(return)에 비해서는 낮지만 사회간접자본에 대한 투자의 수익이 유의하게 정의 값을 가진다는 결과를 제시하였다. 1953년에서 1989년까지 도로 변화가 미국 산업의 상대적 생산성 성과에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석한 Fernald(1999)는 국가 수준에서 고속도로 스톡의 산출탄력성이 0.35라는 결과를 도출하였다. 특히, 그는 인과관계가 양방향일 수 있다는 가정하에 통행량이 많은 산업과 그렇지 않은 산업을 구분하고 고속도로 스톡과 생산성 간의 관계를 분석하여, 인과관계가 교통인프라 스톡에서 생산성으로 흘러간다는 것을 간접적으로 보여주었다. Pereira and Flores De Frutos(1999)는 공공자본과 민간자본 및 산출 간 상호작용을 가정하고 미국의 1956~89년 기간 동안 자료를 분석한 결과, Aschauer(1989)가 추정한 산출탄력성보다는 낮으나 공공자본 증가가 생산성에 긍정적인 영향을 주는 것으로 분석하였다. Calderon *et al.*(2014)의 경우 1966~2000년 기간 동안의 88개국 자료를 토대로 패널분석을 수행한 결과 공공자본의 산출탄력성이 0.07~0.10이라는 결과를 도출하였는데, 이는 Aschauer(1989)의 결과에 비해 낮은 수준이기는 하지만 공공자본이 생산성에 정의 효과를 미친다는 결론을 도출했다는 점에서 이상의 선행연구와 궤를 같이한다.

이에 반해, Evans and Karras(1994)의 연구는 교육 서비스가 유일하게 생산적인 정부 서비스이며, 고속도로 스톡 또는 지출과 주 총생산(Gross State Product) 사이에 통계적으로 유의한 상관관계가 존재하지 않는다는 분석 결과를 제시하고 있으며, Holtz-Eakin(1994)은 주(state) 수준의 비관측 특성(unobserved state-specific characteristics)을 적절히 고려할 경우 공공자본이 통계적으로 유의하지는 않지만 부(negative)의 부호를 갖는다는 결과를 도출하고, 공공자본이 민간부문의 생산성에 어떠한 역할도 하지 못한다고 제시하고 있다. 한편, 미국의 48개 주(state)를 대상으로 분석한 Holtz-Eakin and Schwartz(1995) 또한 1971~86년 사이의 고속도로 스톡

의 증가와 생산성 변화 간 관계가 유의하지 않다는 결과를 도출하고 있다.

공공자본에 대한 과투자가 재정적자를 심화시켰을 뿐만 아니라 일본의 소위 '잃어버린 10년' 또는 '잃어버린 20년'에 일정 부분 책임이 있다고 지적되는 일본에서도 공공자본이 생산성에 미치는 효과에 대한 연구가 활발하게 진행되었다. Mera(1972)는 1954~63년까지 일본의 46개 지역 자료를 생산함수접근법으로 분석하여, 공공투자는 생산성에 긍정적인(+0.20) 영향을 미친다는 결과를 제시하였다. 반면, Ihori and Kondo(2001)는 1955~93년까지 정부자본스톡을 도로・항만・공항, 철도, 우편・통신 등 5개 부문으로 구분한 후 생산함수접근법을 통해 분석하여[3] 1990년 이후 모든 정부부문 자본스톡의 한계생산성이 1에 미치지 못한다는 결과를 제시하면서 인프라 투자의 비용 대비 편익이 낮다고 제시하였다. 특히 대부분 기간 동안 투자가 집중되었던 도로부문의 한계생산성이 5개 부문 가운데 가장 낮다는 분석 결과를 제시하면서 공공투자가 최적으로 배분되지 못했다고 지적하고 있다. Miyara and Fukushige(2008)는 1976~97년 기간 46개 지역 자료를 토대로 교통, 수자원, 통신 등 5개 부문별 공공자본스톡이 생산성에 미치는 영향을 분석한 결과, 부문별・지역별로 공공자본의 생산성 기여도에 차이가 크며, 공공자본과 민간자본의 한계생산성 비교를 통해 많은 지역에서 공공자본에 대한 과잉투자 현상이 발생했음을 밝혔다. Kawaguchi *et al.*(2009)은 1994~99년 기간 동안 일본 지역패널을 활용하여 공공자본이 생산성 향상에 기여한다고 볼 수 없다는 결론을 도출했는데, 특이한 점은 1994년 일본의 선거 후 정당별 하원의석 수를 공공자본의 도구변수로 사용하였다는 점이다. Annala *et al.*(2008) 또한 1970~98년까지 시계열 자료를 기반으로 분석한 결과 산업별로 공공자본의 효과는 크지 않았으며, 때로 부의 효과를 나타내는 경우도 있다는 연구 결과를 제시하였다.

국내 연구는 대부분 생산함수를 통해 사회간접자본이 생산성에 미치는 영향을 추정하여 왔다. 일부를 제외하고 대부분의 연구는 사회간접자본이 생산성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 제시하고 있으나, 그 크기에 관해

---

3 본 연구는 Ihori and Kondo(2001)의 방법론을 준용하여 데이터 및 모형을 설정하였다.

서는 연구마다 차이가 있다. 박철수・전일수(1994)는 국부통계 자료를 기반으로 1970~92년 기간 동안 사회간접자본이 제조업체의 총요소생산성에 미친 영향을 분석한 결과 0.5767이라는 매우 높은 탄력성을 가진다는 결과를 도출하였다. 특히 사회간접자본을 교통부문과 생활편의시설 및 기타 시설로 나누었을 때, 교통부문의 계수값은 1.1545, 생활편의시설 및 기타 시설은 0.4746으로 나타나 교통부문의 사회간접자본이 생산성에 미치는 효과가 상대적으로 크다고 제시하였다. 김상호 외(1997)는 지역별 패널자료를 활용하고 기존의 방식과 같이 사회간접자본을 생산함수에 포함하여 사회간접자본의 생산효율성을 추정한 결과, 전국을 11개 지역으로 구분할 경우 0.512의 탄력성을 보이는 것으로 추정한 바 있다. 그러나 민간자본의 탄력성보다도 높은 사회간접자본의 탄력성은 비현실적이며, 이러한 추정치는 사회간접자본을 직접적인 생산요소로 간주하는 데서 비롯한다고 주장하였다. 이영성(2008)은 광역시・도 단위로 총요소생산성의 결정요인을 1995년, 2000년, 2005년을 대상으로 분석한 결과, 광역시・도의 지출 가운데 고속도로를 제외한 주요 도로 등 주요 기반시설에 대한 투자적 지출의 비율이 총요소생산성과 정의 관계를 나타내고 있다고 제시하고 있다.

반면, 김영수(2003)는 광공업통계 데이터를 활용하여 1988~2000년까지 13년간 제조업의 총요소생산성을 추계한 후 75개 시・군별 총요소생산성 증가율을 종속변수로 사용하여 그 결정요인을 분석한 결과, 지역의 산업기반시설 확충 정도의 대리변수인 도로율(도로면적/지역면적)의 연평균 성장률에 대한 회귀계수값이 유의하지 않다는 결과를 제시하고 있다. 박광서(2011)는 공간자료를 다룰 때 발생할 가능성이 높은 공간종속성(spatial dependence) 및 공간이질성(spatial heterogeneity)을 고려하여 공간계량모형을 통해 2005~09년 기간 동안 도로포장률과 같은 사회기반시설이 총요소생산성에 미치는 영향을 분석한 결과, 도로포장률에 대한 회귀계수값이 통계적으로 유의하게 부의 값을 보인다는 결과를 제시하고 있다. 강대창(2006)은 현진권・권호영(2002)이 추계한 시계열을 2003년까지 연장하여 1968~2003년 기간의 자료를 분석한 결과, 한국의 공공자본의 총요소생산성의 탄력성은 0.20~0.23으로 민간생산성에 상당한 정도의 정의 영향을

준다고 제시하였다. 그러나 생산함수접근법을 적용했을 때는 유의한 결과가 나타나지 않았으며, 수준변수 또는 증가율 변수를 사용함에 따라 결과가 큰 폭으로 달라질 수 있기 때문에 모형 및 변수 선정에 주의가 필요하다는 점을 보여주었다.

이상과 같이 공공투자와 관련된 연구는 1990년대 미국, 2000년대 일본에서 주로 활발하게 진행되었으며, 국제기구에서도 공공투자의 경제성장 효과에 큰 관심을 갖고 있어 관련 연구를 진행한 바 있다. 국내 선행연구의 경우 대부분 공공투자가 생산성에 긍정적인 영향을 미침을 제시하고 있으나 일부 연구는 추정방법, 사용자료, 내생성 문제 등에 따라 생산성에 미치는 영향이 유의하지 않다고 제시하고 있는데, 특히 국부통계 시계열자료를 일관성 있게 구축하는 데 어려움이 많아 최근 관련 연구가 부진한 상태이다.

앞서 연구에서 보았듯이 대부분의 연구는 시계열 자료를 토대로 화폐가치로 환산된 공공자본의 산출탄력성 및 한계생산성을 추정하는 데 초점을 맞추고 있다. 간혹 공공자본을 구분하기는 하였으나, 특히 국내의 경우 자료의 한계로 인해 대부분 공공자본을 부문별로 구분하지 못한 채 생산성 효과를 추정하고 있다. 이에 본 연구는 한국은행에서 제공한 분기별 부문별 자본스톡 자료를 기반으로 다양한 계량모형을 사용하여 각 부문별 한계생산성을 도출하고 이를 비교 분석해 보고자 한다. 이를 통해 전체 SOC 자본을 대상으로 한 기존의 연구가 가지는 한계점을 보완하여 부문별 SOC 투자의 적정성 및 투자방안을 도출할 수 있기를 기대한다.

제4절 부문별 공공자본 생산성 추이

1. 모형

부문별 공공자본 생산성을 분석하기 위해 Ihori and Kondo(2001)와 Doi and Ihori(2009)에서와 같은 민간 및 사회간접자본으로 구성된 Cobb-Douglas 생산함수를 다음과 같이 추정하고자 한다. 사회간접자본의 경우에

는 자본의 속성에 따라 5부문으로 분류하여 분석에 사용하였다.

$$Y_t = A exp(\alpha t + \varepsilon_t) K_{pt-1}^{\beta} K_{g1,t-1}^{\gamma_1} K_{g2,t-1}^{\gamma_2} K_{g3,t-1}^{\gamma_3} K_{g3,t-1}^{\gamma_3} K_{g4,t-1}^{\gamma_4} K_{g5,t-1}^{\gamma_5} L_t^{1-\beta-\sum_{i=1}^{5}\gamma_i} \quad (1)$$

여기서 Y_t는 t기의 실질GDP, L_t는 경제활동인구, K_{pt-1}는 $t-1$ 기의 민간자본스톡을 의미하며 $K_{g1t-1} \sim K_{g5t-1}$는 부문별 공공자본스톡을 의미한다.[4] 또한 ε_t는 측정오차나 생산함수 충격을 의미한다.[5] 부문별 공공자본스톡에 대한 설명은 추후에 실증분석 자료를 설명하는 부분에서 다시 자세히 언급하고자 한다.

식 (1)의 양변을 경제활동인구로 나눈 뒤 로그를 취하면 다음과 같다.[6]

$$\ln y_t = \ln A + \alpha t + \beta \ln k_{pt-1} + \sum_{i=1}^{5} \gamma_i \ln k_{gi,t-1} + \varepsilon_t \quad (2)$$

통상 거시 변수들은 단위근을 가지는 것으로 알려져 있다. 따라서 이들 변수들의 수준보다는 일차 차분한 값들을 사용하여 추정을 하는 것이 보다 일반적이다.

$$\Delta \ln y_t = \alpha + \beta \Delta \ln k_{pt-1} + \sum_{i=1}^{5} \gamma_i \Delta \ln k_{gi,t-1} + e_t \quad (3)$$

부문별 SOC 자본의 한계생산성은 다음과 같이 계산할 수 있다.

$$\frac{\partial Y_t}{\partial K_{gi,t-1}} = \gamma_i \frac{Y_t}{K_{gi,t-1}} \quad (4)$$

---

4 잠재적 내생성(endogeneity)을 완화함과 동시에 통상적으로 인프라에 대한 수요가 정상궤도에 오르기까지 일정 기간이 소요(lamp-up period)되는 점 등을 고려하여 타 선행연구와 유사한 1년 lag을 가정하여 분석하였다.

5 Cobb-Douglas는 생산함수이므로 부가가치의 합인 실질GDP가 아닌 실질 산출을 의미하는 것이 타당하나 본고에서 다루는 생산함수에는 중간재가 포함되어 있지 않으므로 여기서의 실질 산출은 실질GDP를 의미한다.

6 경제활동인구로 나눈 변수는 소문자로 표시한다.

Cobb-Douglas 생산함수의 속성상 SOC부문별 한계생산성은 계수값이 양(+)인 경우 생산과 자본의 비율에 의해 그 추세가 결정되는 성격을 가지게 된다. 물론 생산함수에 사용되는 투입계수가 항상 불변일 필요는 없으며 경우에 따라서는 생산투입비율을 조정할 수도 있다. 이러한 문제는 추후에 시변 파라미터 모형을 이용하여 살펴봄으로써 계수값 자체의 변화에 따른 한계생산성의 차이를 보다 엄밀하게 분석할 수 있을 것이다.

2. 분석 자료

본고에서 사용된 자료는 한국은행 국민계정팀에서 작성한 국민대차대조표에 제시된 1970~2013년 민간자본스톡 및 SOC 스톡 자료를 위해 추계한 분기 자료이다. 기업 재무제표가 손익계산서, 제조원가명세서, 현금흐름표, 대차대조표 등으로 구성된 것과 유사하게 한국은행에서도 우리나라 국가경제의 전체적인 흐름을 일목요연하게 관찰할 수 있도록 국민소득통계, 산업연관표, 자금순환표, 국제수지표 및 국민대차대조표를 작성하고 있다. 국민대차대조표(또는 국민B/S)는 연말시점을 기준으로 각 경제주체 및 국민경제 전체가 보유한 자산과 부채의 연말잔액 및 그 증감을 기록한 명세서로 실물자산뿐만 아니라 금융자산 및 부채도 포함하고 있는 자본스톡 통계이다.[7] 최근 한국은행은 UN의 '2008 SNA(System of National Accounts)' 기준에 의거하여 국민B/S 편제를 개정하는 작업을 진행 중이며, 최종적인 결과는 2014년 말에 공식 발표되는 것으로 예정되어 있다.

〈표 10-5〉는 국민B/S에서 제공한 SOC 스톡 자료를 분석의 필요에 맞게 재분류한 내용을 보여주고 있다. 한국은행에서 제공한 자료는 건물, 구축물, 운송자산, 기계류, 무형자본(S/W 및 광물탐사 포함) 합계와 더불어 도로, 철도, 지하철, 항만, 공항, 하천사방, 상하수도 농림수산토목, 도시토목, 전력시설, 통신시설, 기타 토목, 영림 및 토목부대비용과 관련한 민간 및 공공의 분기별 자료이다. 이러한 모든 항목에 대해 공공 및 민간을 별도

7 통상 국부는 국민대차대조표상의 실물자산과 국외부문에 대한 순금융자산청구권을 합한 것이다.

〈표 10-5〉 SOC 자본의 분류

Group	Variable	Description
1	Kg1	도로, 항만, 공항
2	Kg2	철도, 지하철
3	Kg3	전력시설, 통신시설
4	Kg4	하천사방, 상하수도
5	Kg5	농림수산토목, 도시토목, 기타 토목, 영림, 토목부대비용

로 구분하여 생산함수를 추정하는 것은 상당히 어렵고 추정계수에 대한 신뢰성도 높지 않게 된다. 이에 따라 본고에서는 통상 SOC 자본으로 고려되는 항목들의 경우 민간자본으로 분류되어 있다고 하더라도 공공자본으로 모두 통합하여 처리한 반면 건물이나 운송자산, 기계류 및 무형자본의 경우에는 SOC 자본을 모두 민간자본에 통합하여 처리하였다는 점을 밝힌다. 이는 본고의 관심이 공공이 소유한 자본의 생산성에 있기보다는 도로, 철도 등 SOC 자본의 생산성에 있기 때문이기도 하다.

민간자본(K_p)의 경우 민간자본으로 분류된 모든 항목을 합쳐 하나의 자본으로 통합하여 분석에 사용하였다.[8] 한편, 본고에서 중점적으로 살펴보고자 하는 SOC 자본의 경우는 국민총생산에서 각각의 공공자본의 생산성을 살펴보기 위해 다음과 같은 5개의 하위 그룹으로 분류하였다. 먼저 교통에 대한 SOC 스톡으로 도로, 항만, 공항을 그룹 1(K_{g1})에[9], 철도, 지하철을 그룹 2(K_{g2})로 분류하였다. 전력 및 통신 시설은 그룹 3(K_{g3})으로, 하천사방 및 상하수도는 그룹 4(K_{g4})로 통합 분류하였으며, 기타 SOC 스톡의 경우에는 모두 합쳐서 그룹 5(K_{g5})로 설정하였다.

이들 민간 및 SOC 스톡의 증가율을 살펴보면 〈표 10-6〉과 같이 민간자본의 경우 분석기간 중 연평균 6.4% 증가한 것으로 나타났다. 한편, SOC

8 상이한 자본의 결합은 개별 자본을 해당 디플레이터로 조정한 후 진행하였다.

9 2014년 1분기를 기준으로 할 때, 그룹 1(K_{g1}) 중 항만 자본스톡의 비중은 8.6%에 불과하며, 자료상의 제약으로 공항은 도로와 분리되지 않으나 공항에 대한 연간 투자규모가 항만에 비해서도 크게 낮다는 점을 고려하면 그룹 1은 대부분 도로자본스톡으로 간주할 수 있다.

〈표 10-6〉 기초통계량

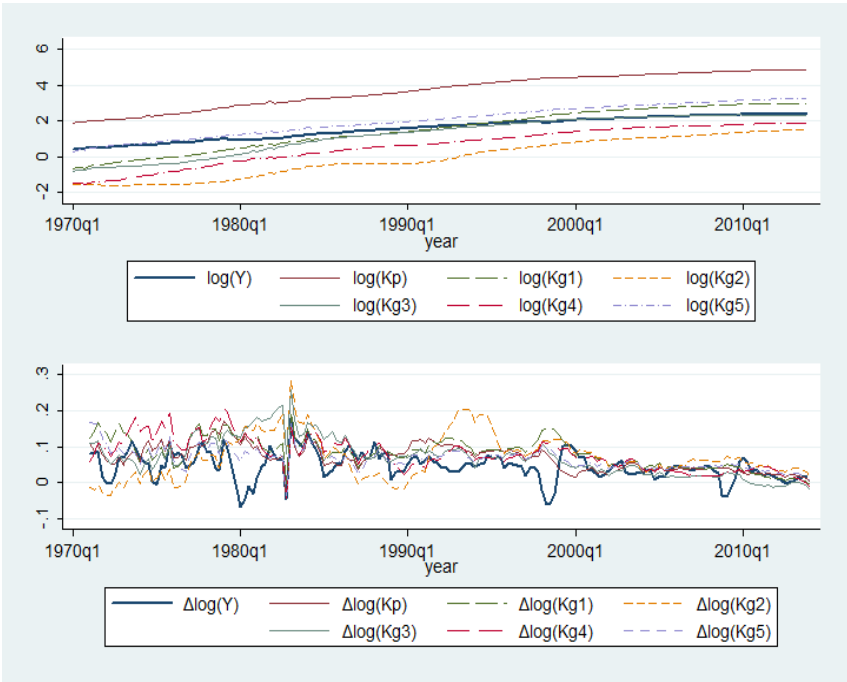
Variable	Mean	Median	Std. Dev	Min	Max
KP growth	0.064	0.068	0.036	-0.041	0.135
Kg1 growth	0.079	0.083	0.040	-0.002	0.164
Kg2 growth	0.068	0.060	0.054	-0.029	0.200
Kg3 growth	0.066	0.068	0.046	-0.013	0.178
Kg4 growth	0.075	0.075	0.048	-0.044	0.193
Kg5 growth	0.062	0.064	0.029	-0.037	0.129
Y growth	0.039	0.042	0.041	-0.067	0.118

주: Kp, Y는 각각 민간자본 및 실질GDP를 의미함.

스톡 가운데 가장 증가율이 높은 부문은 연평균 7.9%의 증가율을 보인 도로, 항만, 공항인 반면 나머지 시설들은 대체로 연평균 6.2~7.5%의 증가율을 기록하면서 대체로 유사한 증가율을 나타냈다. 표준편차의 경우도 역시 0.029~0.054 수준으로 상당히 낮게 나타났다. 이는 생산함수에서 차지하는 요소 간 비율이 일정하게 유지되기 때문인 것으로 해석된다. 최솟값을 살펴보면 도로, 항만, 공항의 가장 낮은 연간 성장률이 -0.2%로 다른 공공자본에 비해 높음을 볼 수 있다. 이는 연간 경제성장률의 최솟값이 -4.1%였다는 점을 감안해도 상당히 높은 수치로 보인다.

민간 및 SOC 스톡의 로그수준 및 증가율의 시계열 추이는 [그림 10-4]에 도시하였다. 실질GDP 및 자본스톡의 추세는 전반적으로 유사한 움직임을 가지고 있으나 증가하는 정도는 각 자본별로 차이가 있으며, 전반적으로 연간 증가율의 변동폭이 감소하고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 1980년대 초반 석유파동, 1990년대 후반 외환위기, 2000년대 후반 금융위기 때 실질GDP 성장률이 큰 폭으로 하락했을 때도 공공자본스톡은 큰 영향을 받지 않고 지속적으로 상승하였음을 볼 수 있다. 이는 경기하강 시 적극적인 SOC 투자가 이루어졌기 때문으로 해석될 수 있다. 세부적으로 보면 공공자본 중에는 도로, 항만, 공항을 포함하고 있는 그룹 1(K_{g1})과 그룹 5(K_{g5})의 수준이 실질GDP를 상회하고 있는 것으로 나타나고 있는 반면, 그룹 2(K_{g2})의 경우에는 실질GDP 대비 가장 낮은 수준의 자본량을 가지고 있는

[그림 10-4] 실질GDP 및 자본스톡 추세(로그) 및 증가율 추이



주: 전년 동기 대비.

것으로 나타났다.

수준변수들은 대부분 단위근을 가지고 있는 것으로 알려져 있다. 생산함수식은 단위근을 가지는 수준변수들 간 장기적으로 안정적인 관계를 가지고 있음을 의미한다. 이를 확인해 보기 위해서 수준변수들 간 공적분관계가 존재하는지를 살펴보고자 Johansen 검정을 수행하였다. 분석 결과 다음 〈표 10-7〉과 같이 로그 실질GDP와 로그 민간 및 SOC 자본스톡 간 3개 정도의 공적분관계가 존재하는 것으로 나타나, 이들 변수들 간 장기적인 관계가 존재함을 확인할 수 있었다.[10]

---

10 Johansen 검정에는 λ_{trace}와 $\lambda_{\max}$ 검정이 있는데 λ_{trace} 검정의 귀무가설은 r개의 공적분이고 대립가설은 n개의 공적분인 반면, $\lambda_{\max}$ 검정의 귀무가설은 r개의 공적분이고 대립가설은 r+1개의 공적분이다. 통상 공적분 개수는 이들 양 검정의 귀무가설을 모두 기각하지 않는 r의 최대치를 구하면 된다.

〈표 10-7〉 Johansen 검정 결과(로그수준 변수)

rank	eigenvalue	λ_{trace}	5% critical value	$\lambda_{\max}$	5% critical value
0	.	229.451	124.24	68.286	45.28
1	0.329	161.165	94.15	63.297	39.37
2	0.309	97.868	68.52	35.204	33.46
3	0.186	62.664	47.21	26.534	27.07
4	0.144	36.129	29.68	17.521	20.97
5	0.097	18.609	15.41	13.744	14.07
6	0.077	4.865	3.76	4.865	3.76
7	0.028				

주: Lag값은 SBIC를 따라 5로 설정함.

3. 실증분석

가. 회귀분석

여기서는 모형에서 제시한 식 (3)을 실증적으로 분석하여 부문별 SOC 스톡의 한계생산성 변화를 관찰하고자 한다. 이론적으로 예상되는 β 및 $\gamma_1 \sim \gamma_5$의 부호는 모두 양(+)의 값을 가지는 것이다. 이는 민간의 자본 및 SOC 스톡이 모두 생산에 상호 보완적인 긍정적인 효과를 가지는 것을 상정하고 있기 때문이다. 일단 이러한 관계가 성립하는지를 살펴보기 위해 한국은행에서 제공한 자료를 이용하여 단순 회귀분석을 수행하였으며, 그 결과는 〈표 10-8〉에 제시하였다.

단순 회귀분석 결과, SOC 자본의 생산기여도는 그룹 1, 그룹 3, 그룹 4에서 음(-)의 값을 가지는 것으로 나타났는데, 이는 이론적으로 예상되는 부호와는 상이한 결과이다. 물론 SOC 스톡 계수값들의 통계적 유의성은 높지 않은 것으로 나타나고 있으며, 특히 계수값이 음(-)인 그룹 3과 그룹 4의 경우 통계적 유의성이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 자본스톡 자체가 내생적인 변수로서 실질GDP에 영향을 받기 때문으로 의심해 볼 수 있다.

〈표 10-8〉 단순 회귀분석

Variable	Coefficient	SE	t-statistics	p-value
ΔKp	0.620	0.284	2.18	0.030
ΔKg1	-0.425	0.207	-2.06	0.041
ΔKg2	0.139	0.085	1.63	0.104
ΔKg3	-0.057	0.143	-0.40	0.688
ΔKg4	-0.001	0.154	0.00	0.996
ΔKg5	0.685	0.255	2.69	0.008
Constant	-0.004	0.001	-2.46	0.015

이러한 문제점은 Doi and Ihori(2009)에서도 동일하게 발생하고 있는데 그들은 주성분 분석(principal component analysis: PCA)을 사용하여 부호상의 문제를 극복하고자 하였다. 이에 본고에서도 동일한 방식으로 주성분 분석을 수행해 보았다. 주성분 요인을 구성하기 위해 먼저 주성분 부하벡터를 도출한 결과를 〈표 10-9〉에 제시하였다. 첫 번째 요인은 모든 자본에 대해서 양(+)의 부하(loading)를 가지는 것으로 나타났다. 민간자본의 경우 첫 번째 요인을 제외하고 나머지 요인들은 모두 음(-)의 부하를 가지는 것으로 나타나고 있는 것이 특징이다. 공공자본의 경우 첫 번째 요인을 제외한 나머지 요인들의 부하가 자본 특성에 따라 양(+)과 음(-)의 부하를 가지고 있음을 알 수 있다.

한편, 주성분 요인과 자본 간의 관계를 살펴보기 위해 이들 간의 상관관계를 살펴본 결과가 〈표 10-10〉에 제시되어 있다. 첫 번째 요인의 경우 모

〈표 10-9〉 주성분 분석 주성분 부하 벡터(loading vector)

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	PC6
Kp	0.409	-0.127	-0.008	-0.339	-0.438	-0.714
Δlog(Kg1)	0.409	-0.240	0.105	-0.097	0.846	-0.197
Δlog(Kg2)	0.405	0.870	0.271	0.063	0.030	0.026
Δlog(Kg3)	0.409	0.055	-0.861	0.274	-0.017	0.114
Δlog(Kg4)	0.408	-0.361	0.407	0.680	-0.244	0.121
Δlog(Kg5)	0.409	-0.189	0.088	-0.578	-0.177	0.651

든 자본들과 상당히 높은 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이는 실제로 우리나라의 민간 및 공공 자본들을 설명하는 요인은 단일 요인일 가능성이 높음을 시사한다.

실제로 이를 살펴보기 위해 〈표 10-11〉에서는 요인별 설명력을 살펴보았다. 특성값을 보면 첫 번째 요인이 민간 및 공공 자본 변동성의 99.1%를 설명하는 것으로 나타나고 있다. 이는 자본 변동성을 설명하기 위해서는 하나의 요인만으로 충분함을 의미하는 것이다.

서로가 직교하는 공간에서 도출된 주성분 요인을 상관계수가 상대적으로 높게 나온 자본과 매칭한 뒤 이를 이용하여 회귀분석을 수행한 결과는 다음 〈표 10-12〉에 제시하였다. 일부 회귀 계수에서는 여전히 음(-)의 부호가 관찰되는 등 이론적으로 정합성이 있는 생산함수를 적절히 추정하기는 어려웠다.

〈표 10-10〉 주성분 요인과 자본 간 상관계수

	Δlog(Kp)	Δlog(Kg1)	Δlog(Kg2)	Δlog(Kg3)	Δlog(Kg4)	Δlog(Kg5)
PC1	**0.999**	0.998	0.988	0.996	0.996	0.998
PC2	0.022	0.042	**0.152**	0.010	0.063	0.033
PC3	0.001	0.010	0.026	**0.084**	0.040	0.009
PC4	0.027	0.008	0.005	0.022	**0.055**	0.047
PC5	0.028	**0.054**	0.002	0.001	0.016	0.011
PC6	0.030	0.008	0.001	0.005	0.005	**0.027**

〈표 10-11〉 주성분 요인과 자본 간 상관계수

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	PC6
Eigenvalue	5.947	0.031	0.010	0.007	0.004	0.002
Eigenvalue /SUM of eigenvalue	0.991	0.005	0.002	0.001	0.001	0.000

〈표 10-12〉 주성분 요인을 이용한 회귀분석

변수	Coef.	S.E.	t-statistics	p-value
pca_Δlog(K_P)	0.034	0.001	64.10	0.000
pca_Δlog(Kg_1)	-0.066	0.020	-3.23	0.001
pca_Δlog(Kg_2)	0.001	0.007	0.17	0.867
pca_Δlog(Kg_3)	0.009	0.013	0.65	0.514
pca_Δlog(Kg_4)	-0.050	0.016	-3.13	0.002
pca_Δlog(Kg_5)	0.008	0.031	0.28	0.783
Constant	0.011	0.001	8.65	0.000

나. 베이지안 분석

여러 회귀분석으로는 자료와 이론모형을 접합시키는 계수값의 추정이 어려운 것으로 나타났다. 이는 일본의 경우 Doi and Ihori(2009), 한국의 경우 강대창(2006) 등에서도 발생했던 문제로, 이에 본 연구는 선험적인 방법으로 부호에 제약을 부여하는 베이지안(Bayesian) 방법을 이용하여 모수의 사전분포를 일정 정도 제약한 후 모형을 추정하였으며, 그 결과는 〈표 10-13〉에 제시되어 있다. 산출탄력성 계수값이 음(-)의 부호를 가질 수 없다고 가정하므로 이들 계수값은 절단된 정규분포(truncated normal distribution)를 가정하고 추정 작업을 진행하였다. 분석 결과, 민간자본의 산출탄력성은 0.146, 도로를 포함한 그룹 1의 산출탄력성은 0.071, 철도의 산출탄력성은 0.053 등으로 나타났으며, 민간자본 및 SOC의 탄력성은 모두 통계적으로도 유의한 것으로 나타났다. 이는 민간자본뿐만 아니라 모든 부문에서 SOC가 생산적이며 국가경제 발전에 기여했다는 결과로 해석될 수 있다.

한편, 계량분석모형에는 D_{IMF} 변수가 포함되어 있는데, 외환위기 직후인 1998년에 1의 값을 가지는 더미변수이다. 이는 한국경제에 큰 영향을 미친 외환위기 효과를 통제하기 위함이다. 추정 결과, 외환위기 더미(D_{IMF})에 대한 계수값은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

이러한 자본의 산출탄력성 계수를 이용하여 민간 및 SOC 자본스톡의 한계생산성 추이를 도시한 것이 [그림 10-5]와 [그림 10-6]이다. Cobb-

〈표 10-13〉 베이지안 추정

	Coeff.	Std.Dev	Confidence Interval	
			5%	95%
Constant	0.014	0.010	-0.002	0.030
K_P	0.146	0.078	0.026	0.283
Kg_1	0.071	0.053	0.006	0.170
Kg_2	0.053	0.043	0.004	0.138
Kg_3	0.066	0.051	0.005	0.164
Kg_4	0.071	0.054	0.006	0.177
Kg_5	0.064	0.051	0.004	0.159
D_{IMF}	-0.027	0.046	-0.104	0.047

주: 더미변수 DIMF는 1998년에만 1의 값을 가짐.

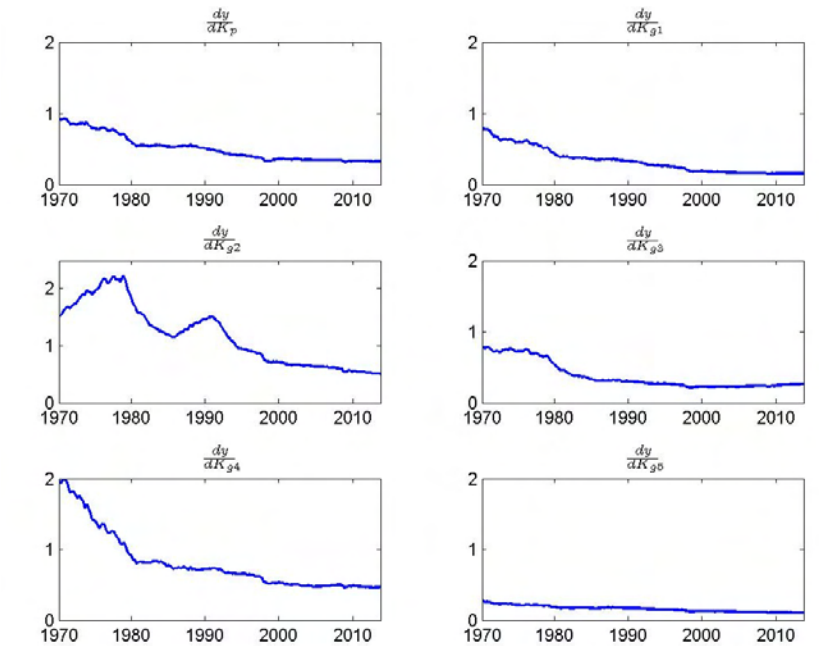
Douglas 생산함수의 특성상 계수값이 양(+)인 경우 산출량에 비해 자본스톡이 보다 더 빨리 증가할 경우 한계생산성은 하락 추세를 보이게 된다. 이러한 현상은 그림에서 보듯이 모든 자본에 공통적으로 관찰되고 있는 현상이다. 다만, 효율적이라고 가정할 수 있는 민간자본의 한계생산성과의 비교를 통한 부문별 SOC 투자의 적정성 여부와 어떤 부문에서 감소 속도가 빠른지 정도가 관심의 대상이 될 수 있을 것이다.

민간자본의 한계생산성은 1970년도에 0.93 정도인 것으로 추정되나 2013년에 이르러 0.32 정도로 감소하였으며, 도로부문이 주를 이루는 그룹 1의 경우 1970년도에 0.8 수준이었던 한계생산성이 급격히 하락하여 1980년도에 0.5 미만으로 떨어졌으며, 계속 감소하여 2013년도에는 0.15 수준으로 떨어진 것으로 추정되었다. 반면, 철도부문의 경우 1970년도에 1.5 수준으로 추정된 한계생산성이 2013년에도 0.5 수준을 보이는 것으로 추정되어 비록 감소속도는 빠르지만 타 자본스톡의 한계생산성에 비해 상대적으로 여전히 높은 수준을 보이고 있다. 전력 및 통신의 경우 1970년도에 0.8 수준이었던 한계생산성이 2013년도에는 0.26 수준인 것으로 추정되었으며, 수자원 및 상하수도를 포함한 그룹 4의 한계생산성은 1970년도에 1.9, 2013년도에는 0.47 수준인 것으로 추정되었다.

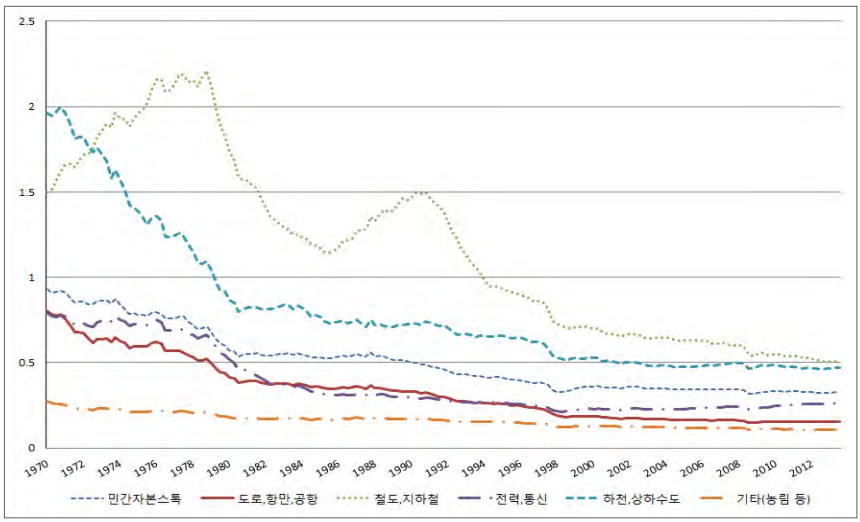
이러한 SOC 자본스톡의 한계생산성 추이만으로 사회적으로 적정한 수준

의 투자가 이루어졌는지를 판단하는 것은 쉽지 않다. 다만, SOC자본과 민간자본의 한계생산성을 비교해 봄으로써 이를 간접적으로 확인해 볼 수 있을 것이다. 이는 민간 기업의 투자규모는 이윤극대화 조건에서 결정되고 이에 따라 한계생산성이 도출되므로, 이에 비추어 사회적으로 최적 수준의 SOC도 민간투자의 한계생산성과 유사한 수준에서 결정되는 것이 타당하다고 볼 수 있기 때문이다. 그러나 SOC자본은 공공재로서 어느 정도의 정(+)의 외부성을 가지고 있음을 간과할 수는 없다. 이러한 외부성으로 인해 사회적으로 필요한 수준의 SOC 투자는 이를 민간에 자율적으로 맡겼을 때 결정되는 최적 수준보다는 좀 더 높게 형성되는 것이 사회적으로도 바람직할 것이다. 이는 사회적으로 바람직한 수준의 균형상태에서는 SOC 투자가 민간투자의 한계생산성을 다소 하회할 수도 있음을 시사한다. 그러나 외부성이 존재하더라도 SOC자본과 민간자본 간 한계생산성의 차이가 과도하게

[그림 10-5] 자본스톡의 한계생산성 추이



[그림 10-6] 공공자본스톡의 한계생산성 추이



나타날 경우 이는 사회적으로 적절한 규모의 투자가 이루어진 결과로 해석하기는 어려울 것이다.

이러한 전제하에 본 연구에서 도출한 실증분석 결과를 해석해 보면 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저 도로부문에 대한 투자는 민간자본뿐만 아니라 여타 SOC 투자에 비해 다소 과다한 것으로 분석되었다. 반면, 철도와 하천사방·상하수도의 경우 향후 추가적인 투자가 필요하다는 점을 시사하고 있는데, 이러한 결과는 일본의 SOC 투자의 적정성을 연구한 Miyara and Fukushige(2008) 및 Doi and Ihori(2009)의 결과와도 유사하다.

다음으로 생산함수의 투입계수값이 시간에 따라서 변화하는 상황을 가정한 시변모수(time-varying parameters)를 추정하고, 이를 이용하여 자본들의 한계생산성 추이를 살펴보았다. 추정에 사용된 모형은 다음과 같다. 여기서는 상수에 대한 계수값은 불변모수로, 자본에 대한 계수값은 시변모수로 설정한 후 분석을 수행하였다.[11]

---

11 여기서도 이전과 마찬가지로 외환위기 더미를 포함하였다. 시변모수에 기반한 추정의 경우 추정치 개수가 많을 뿐 아니라 시변모수 자체가 큰 관심사가 아니기 때문에 시변모수 추정 결과를 [그림 10-7]에 제시하였다.

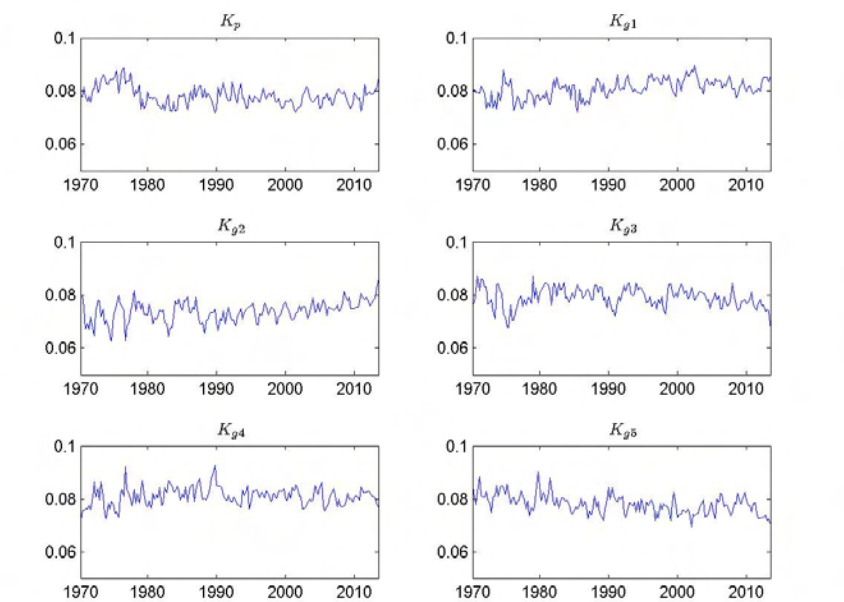
$$\Delta \ln y_t = \alpha + \beta_t \Delta \ln k_{pt-1} + \sum_{i=1}^{5} \gamma_{i,t} \Delta \ln k_{gi,t-1} + e_t \quad e_t \sim N(0, \sigma_y^2) \quad (5)$$

$$\beta_t = \beta_{t-1} + \epsilon_{\beta,t} \qquad \epsilon_{\beta,t} \sim N(0, \sigma_\beta^2)$$

$$\gamma_{i,t} = \gamma_{i,t-1} + \epsilon_{\gamma_i,t} \qquad \epsilon_{\gamma_i,t} \sim N(0, \sigma_{\gamma_i}^2)$$

시변모수의 값이 과도하게 변하는 경우를 제어하기 위해 여기서는 시변모수의 값의 합이 1을 초과하지 못하도록 사전적으로 제약하였다. 또한 이전과 마찬가지로 시변모수의 값은 0 이하로 하락하는 경우가 발생하지 않도록 제약을 가하였다. [그림 10-7]은 시변모수를 추정한 계수값들의 결과로 시간에 따른 이들 계수값의 변화를 추정한 결과를 도시한 것이다. 여기서 관찰되는 특징적인 현상은 모든 계수값이 0.1 이하로 나타나고 있는 점을 들 수 있다. 시변모수를 가정하지 않은 경우 대부분 SOC 스톡의 계수가 0.1 이하로 추정되었기 때문에 여기에는 큰 차이가 없으나 민간자본의 경우

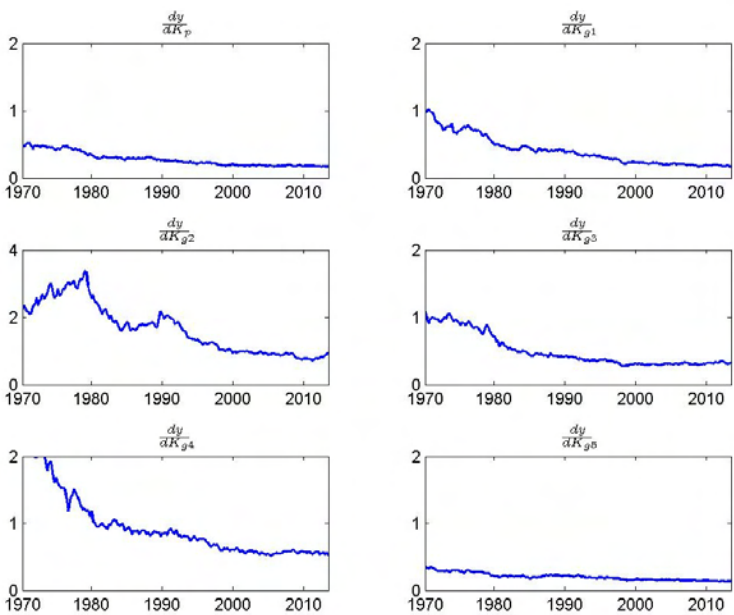
[그림 10-7] 시변모수의 추정 결과



불변모수가 0.146이었으나 여기서는 0.1 이하로 계수값이 추정되고 있는데, 이러한 차이는 앞서 살펴보았던 불변모수 추정치에 기반한 민간자본의 한계생산성에 비해 낮은 한계생산성 추정치를 도출할 것이라는 점에서 두 모형 간 차이가 발생한다. 즉, 시변모형 가정하에서는 우리 경제의 전반적인 생산성과 관련하여 민간자본에 비해 공공자본의 기여도가 상당할 수 있음을 시사하고 있다.

이렇게 구한 시변모수값을 이용하여 1970년 이후 분기별 자본의 한계생산성을 도출하면 [그림 10-8]과 같이 나타나게 된다. 한계생산성의 전반적인 모습은 이전의 경우와 대체로 유사하게 나타난다. 다만, 민간자본의 생산성은 추정 계수값이 하락함에 따라 이전과 비교하여 낮게 추정된다. 생산성은 대부분의 자본스톡에서 시간이 지남에 따라 하락하는 추세를 보이고 있다. 특히 SOC 스톡 그룹 4(하천사방, 상하수도)에서의 생산성 하락세가 급격하게 나타나고 있으며, 그룹 2(철도, 지하철)에서의 생산성도 1990년대

[그림 10-8] 시변모수하에서 자본의 한계생산성 추이



초를 기점으로 하락세로 완전히 돌아서고 있음을 알 수 있다. 비록 경제가 성장하면서 자본스톡이 증가하고 이러한 자본스톡의 증가가 한계생산성 감소로 이어지는 것은 생산함수의 성격상 당연한 사실이라고 하더라도 자본스톡별 생산성 하락 속도는 상이하게 나타나고 있으며, 부문별 SOC 자본스톡의 한계생산성 변화 추이 및 이로부터 유추할 수 있는 시사점은 큰 틀에서 불변모수 추정에 기반한 결과와 유사하다. 본고에서의 분석은 부문별 자본스톡의 하락 속도가 상이할 것이라는 직관에 의거하여 실제 자료를 통해 우리나라 SOC 자본의 생산성 하락 속도를 부문별로 살펴보았다는 점에서 일차적인 의의를 가진다고 하겠다.

제5절 결 론

본 연구에서는 한국은행에서 추계한 1970년 1분기부터 2014년 1분기까지 우리나라의 SOC부문별 자본스톡 자료, 즉 도로, 철도, 항만, 공항 등의 분기별 SOC 자본스톡 자료 등을 바탕으로 SOC부문별 한계생산성 추이를 분석하여 향후 부문별 SOC 투자방향에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 하였다. 실증분석 결과, 민간자본의 한계생산성은 1970년도에 0.93 정도인 것으로 추정되나 2013년에 이르러 0.32 정도로 감소하였으며, 도로부문의 경우 1970년도에 0.8 수준이었던 한계생산성이 급격히 하락하여 1980년도에 0.5 미만으로, 2013년도에는 0.15 수준으로 하락한 것으로 추정되었다. 반면, 철도부문의 경우 1970년도에 1.5 수준으로 추정된 한계생산성이 2013년에도 0.5 수준을 보이는 것으로 추정되어 비록 감소 속도는 빠르지만 타 자본스톡의 한계생산성에 비해 상대적으로 높은 수준을 보이는 것으로 나타났다. 전력 및 통신의 경우 1970년도에 0.8 수준이었던 한계생산성이 2013년도에는 0.26 수준인 것으로 추정되었으며, 수자원 및 상하수도 등의 한계생산성은 1970년도에 1.9, 2013년도에는 0.47 수준인 것으로 추정되었다.

이를 종합해 볼 때, SOC 투자가 총량적인 측면에서 국가 경제의 성장에

기여해 온 점은 인정되나, 개별 부문별로 살펴보면 일부 부문에서의 과잉투자가 우려된다는 점이 확인된다. 특히 도로부문의 한계생산성이 민간자본, 특히 여타 SOC 자본스톡에 비해 과거 감소 속도가 높았을 뿐 아니라 현 수준 역시 크게 낮은 것으로 나타나고 있다는 점은 도로부문 투자가 상대적으로 과다했다는 점을 시사하며, 이러한 분석 결과는 최근 도로부문의 중복 및 과잉 투자에 대한 우려를 뒷받침한다. 이에 반해 본고의 실증분석 결과는 철도의 경우 당분간 투자가 지속될 필요가 있음을 시사하고 있다. 다만, 이러한 분석 결과가 반드시 도로부문에 대한 투자가 전체적으로 감소되어야 하며 철도부문에 대한 투자는 증가되어야 한다는 논리로 획일적으로 해석되는 일은 경계해야 할 것이다. 이는 그간 도로부문에 대한 중복 및 과잉투자에도 불구하고 여전히 OECD 국가 등에 비해 기업의 물류비 부담이 크다는 지적이 있고, 특히 도시부를 중심으로 교통혼잡비용이 계속 증가하고 안전에 대한 이슈가 제기되는 등 도로 세부 부문별로 투자가 필요한 부분이 분명히 존재하기 때문이며, 철도의 경우도 최근 비효율적 투자 및 동시다발적 투자 등이 문제점으로 지적되고 있기 때문이다. 다만, 도로부문에 대한 투자가 타 부문에 비해 상대적으로 과했다는 실증분석 결과는 현 정권 초기에 계획된 '공약가계부'상의 계획과 달리 도로부문의 예산이 오히려 증가하는 상황에 대한 신중한 재고가 필요하다는 점 및 공급을 위한 도로정책에서 효율성에 근거한 투자 패러다임으로의 전환 필요성이 존재한다는 점을 시사한다.

참고문헌

강대창, 「한국의 공공자본 생산성」, 『재정논집』, 제21권 제1호, 2006, pp.23~67.

기획재정부, 『2014~2018년 국가재정운용계획(SOC분야)』, 2014.

기획재정부, 「통합재정수지」, 각년도.

국토교통부, 『도로업무편람』, 각년도.

_____, 『예산개요』, 각년도.

_____, 『철도업무편람』, 각년도.

김상호・이영훈・구재운, 「사회간접자본과 제조업 생산의 효율성」, 『계량경제학보』, 제8권, 1997, pp.1~25.

김영수, 「지역 제조업의 총요소생산성 결정요인에 관한 연구」, 『국토계획』, 제38권 제5호, 2003, pp.198~211.

박광서, 「지역별 총요소생산성과 공간효과를 고려한 결정요인 분석」, 『국토연구』, 제71권, 2011, pp.171~186.

박철수・전일수, 「사회간접자본의 제조업 생산성에 대한 기여도 분석」, 『생산성논집』, 제9권 제1호, 1994, pp.83~103.

이영성, 「우리나라 광역시・도의 총요소생산성과 결정요인」, 『국토연구』, 제58권, 2008, pp.39~53.

최준욱・류덕현・박형수, 「재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2005.

한국은행, 「국민대차대조표 편제를 위한자본스톡 추계방안 보고」, 2013. 12.

_____, 「국민대차대조표 공동개발 결과(잠정)」, 2014. 5.

현진권・권호영, 「정부부문의 자본스톡 추계」, 『재정논집』, 제16권 제2호, 2002, pp.21~43.

Annala C. N., R. G. Batina, and J. P. Feehan, "Empirical Impact of Public Infrastructure," *The Japanese Economic Review*, Vol. 59, No. 4, 2008, pp.419~437.

Aschauer, D. A., "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics*, No. 23, 1989, pp.177~200.

Calderon, C., E. Moral-Bento, and L. Serven, "Is Infrastructure Capital Productive? A Dynamic Heterogeneous Approach," *Journal of Applied Econometrics*, January 2014, on-line.

Doi, T. and T. Ihori, *The Public Sector in Japan*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2009.

Evans, P. and G. Karras, "Are Government Activities Productive? Evidence from a Panel of U.S. States," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 76, No. 1, 1994, pp.1~11.

Fernald, J., "Roads to Prosperity? Assessing the Link between Public Capital an Productivity," *American Economic Review*, Vol. 89, June 1999, pp.619~638.

Holtz-Eakin, D., "Public Sector Capital and the Productivity Puzzle," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 76, No. 1, 1994, pp.12~21.

Holtz-Eakin, D. and A. E. Schwartz, "Infrastructure in a Structural Model of Growth," *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 25, 1995, pp.131~151.

Ihori, T. and H. Kondo, "Efficiency of Disaggregate Public Capital Provision in Japan," *Public Finance and Management*, Vol. 1, 2001, pp.161~182.

Kawaguchi, D., F. Ohtake, and K. Tamada, "The Productivity of Public Capital: Evidence from Japan' 1994 Electoral Reform," *Journal of Japanese and International Economies*, Vol. 23, No. 3, 2009. pp. 332~343.

Mera, K., "Regional Production Functions and Social Overhead Capital: An Analysis of the Japanese Case," *Regional and Urban Economics*, Vol. 3, No. 2, 1973, pp.157~186.

Miyara, I. and M. Fukushige, "Types of Public Capital and TTheir Productivity in Japanese Prefectures," *The Japanese Economic Review*, Vol. 59, No. 2, 2008, pp.194~210.

Morrison, C. and E. Schwartz, "State Infrastructure and Productive Performance," *American Economic Review*, Vol. 56, No. 5, 1996, pp.1095~1111.

Munnell, A., "How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance?" *New England Economic Review*, Sept/Oct, 1990,

pp.11~31.

Pereira, A. M. and F. Frutos, "Public Capital Accumulation and Private Sector Performance," *Journal of Urban Economics*, 46, 1999, pp.300~322.

〈웹사이트〉

국가통계포털 (http://www.kosis.kr/)

국토교통통계누리 (http://statmolit.go.kr)

한국은행 경제통계시스템 (https://ecos.bok.or.kr/)

OECD Economic Outlook No.94. (http://stats.oecd.org)

제3부

재정수입구조의 평가와 정책과제

제11장

지속가능한 재정을 위한 세제개편방안

김 성 태 (청주대학교)

제1절 서 론

본 절에서는 지속가능한 재정을 위한 근본적인 세제개편의 필요성에 대하여 살펴본다. 근본적인 세제개편은 점진적인 세제개편(piecemeal tax reform)에 대비되는 개념으로 개별 세목에 대한 세제개편이 아니라 전체 세제에 대한 포괄적인 세제개편(comprehensive tax reform)을 의미한다. 근본적인 세제개편의 필요성은 크게 세 가지 관점에서 찾을 수 있는데 첫째는 경제·사회 환경의 변화에 대응하기 위하여 필요하며, 둘째는 우리 세제의 문제점에 대한 근본적인 치유를 위하여 필요하고, 셋째는 재정의 지속가능성을 위하여 필요하다.

1. 경제·사회 환경의 변화에 대응

근본적인 세제개편의 필요성은 우선 한국 경제·사회 환경의 커다란 흐름의 변화인 소위 메가트랜드에 대응할 필요성이 있기 때문이다. 21세기 우리나라 경제·사회 환경의 변화 중 가장 중요한 것은 저성장 시대의 도래다. 저성장 시대의 도래가 불가피함에 따라 성장동력의 확충을 위해서는 시장경제에서 경제주체들의 경제활동을 위한 "게임의 규칙(rule of the

game)"이 되는 조세제도를 보다 단순・명확하고 투명하게 만들고, 조세에 의한 시장경제 자원배분의 왜곡을 최소화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 기본적으로 세원을 넓히고 세율을 낮추어야 할 것이다.

둘째, 세계경제의 글로벌화가 급속하게 진전됨에 따라 생산요소의 국가 간 자유로운 이동은 모든 국가로 하여금 자국 내 생산요소(자본과 노동)를 유치시키기 위하여 경쟁적으로 소득세와 법인세 세율을 인하하는 조세경쟁을 유발하게 될 것이다. 따라서 이에 대비한 조세체계의 정비가 필요하다.

셋째, 고령화와 저출산의 급속한 진전은 인구구조를 역피라미드형으로 만들어 노령인구의 증가로 인한 건강・의료비 지출과 연금을 포함한 사회복지지출의 증가가 급속히 이루어지게 될 것이다. 이러한 사회복지지출의 증가를 충당하는 데 필요한 재원조달을 위해 증세가 불가피하게 될 것이다. 따라서 어떤 세목의 세율을 인상하여 세부담을 어떻게 세목 간 분담하느냐를 결정하는 조세체계의 근본적인 개편이 필요하다.

넷째, 한국경제는 비교적 짧은 기간에 고도성장을 구가하면서 성장피로도가 누적되고 양극화가 심화되고 있다. 국민들은 조세가 심화된 양극화 문제를 해결할 수 있을 것으로 기대함에 따라 조세의 형평성 제고에 대한 사회적 요구가 커지고 있다. 이에 따라 형평성 제고를 위한 조세개편이 요구되고 있다. 한편, 조세의 형평성 제고에 의해 사회 통합(social cohesion)이 이루어지면, 이는 다시 경제성장을 도와 성장과 분배의 선순환을 기대할 수도 있다.

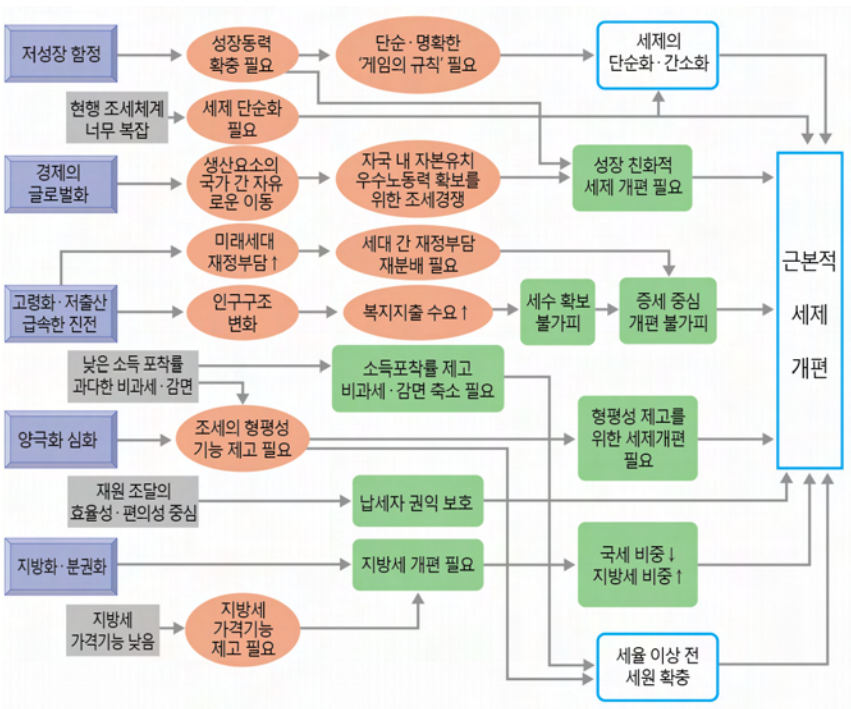
다섯째, 지방화와 분권화가 성숙단계에 진입하는 시기에 자율과 책임이 지방자치제 성공의 필요조건이므로 지방자치단체의 책임성과 자율권을 제고시키는 것이 필요하게 되었다. 이를 위해서는 지방자치단체의 자주재원 비중을 높여야 하는데, 국세와 지방세의 세원 조정이 필요하다. 따라서 국세의 비중을 낮추고, 지방세 비중을 제고시킬 필요성이 있다. 지방세의 가격기능 제고를 위해서도 근본적인 지방세제 개편이 필요하다. 이와 함께 현재 지방세 중 재산과세 비중이 너무 높으므로, 재산과세 비중을 낮추고 소득과세와 소비과세 비중을 높이는 것이 필요하다.

2. 세제의 문제점에 대한 근본적인 치유 필요

근본적인 세제개편의 필요성은 우리 세제가 갖고 있는 문제점에 대한 근본적인 치유가 필요하기 때문이다.

첫째, 우리의 조세체계는 너무 복잡하다. 세목의 수가 아직도 너무 많고, 개별 세제의 경우 세율과 과세구간 등이 너무 복잡하다. 둘째, 조세포착률이 낮고 비과세·감면이 과다하다. 셋째, 지하경제 규모가 심대하고 공식부문의 조세회피가 많다. 넷째, 지방세의 가격기능이 미약하다. 다섯째, 조세의 소득재분배 기능이 취약하다. 여섯째, 소득세를 납부하지 않는 납세자가 너무 많아 국민개세주의 원칙에 어긋난다.[1]

[그림 11-1] 우리나라의 근본적 세제개편: 배경과 방향



1 좀 더 자세한 세제의 문제점에 대해서는 본 장의 제2절에 설명되어 있다.

[그림 11-1]의 좌측에는 근본적인 세제개편의 배경이 되는 경제·환경의 변화와 우리 세제의 근본적인 문제점이 그려져 있다. 그림의 오른편으로 가면서 필요한 세제개편의 방향이 화살표를 통해 그려져 있다.

3. 재정의 지속가능성을 위한 세제개편 필요

향후 세제개편은 재정의 지속가능성을 달성하기 위해 필요하다.[2] 현재 한국경제의 가장 중요한 국가과제는 "사회복지지출의 증가가 불가피한데 어떻게 재원을 조달할 것인가?"라는 문제를 해결하여야 되는 것이다.

현재의 복지제도가 그대로 유지되는 경우 우리나라 복지지출은 GDP 대비 2004년 8.5%에서 2050년 22.4%로 13.9%p 증가할 것으로 전망되었다(박형수·전병목[2009]). OECD의 공공사회지출(SOCX) 통계 기준으로 우리나라의 복지지출 수준은 2009년 대비 8.6%에서 2050년 20.8%로 12.2%p 증가할 것으로 전망되었다.

그 결과 현재의 조세제도와 복지지출제도 등을 그대로 유지하는 경우 우리나라 재정의 지속가능성은 크게 훼손될 것으로 전망된다. 우리나라의 GDP 대비 국가채무 비율에 대한 전망을 보면 국회예산정책처(2012)는 2060년에 219%에 도달할 것으로 전망하였으며, 김성태(2010)는 2050년에 141%를, 박형수·전병목(2009)은 2050년에 116%를 각각 전망한 바 있다.

본 보고서의 제2장에서 분석한 바에 따르면, 2060년에 바람직한 GDP 대비 국가채무 비율인 50~70%를 달성하기 위하여 매년 관리대상 수지를 1~2% 내외로 유지하여야 되는데, 이를 위해서는 전면적인 재정개혁이 빠른 시일 내에 이루어져야 함을 밝히고 있다. 특히 증가하는 재정부담을 조세와 재량적 재정지출이 적절히 분담하는 경우에도 조세부담률의 증가는 불가피하다는 것을 밝히고 있다. 2060년에 조세부담률은 23% 내외, 재량지출 규모는 8% 정도로 축소되어야 한다. 이는 현재보다 조세부담률을 4~5%p

---

2 본 보고서의 제2장에서 이미 정의한 바와 같이 국가채무가 증가하더라도 기초재정수지를 개선하는 정책대응이 유의하여 기초재정수지가 감소하지 않는 경우 국가재정은 지속가능하다고 정의된다.

정도 상승시켜야 함을 의미한다.

따라서 증가하는 사회복지지출을 조달하기 위해서는 증세가 불가피하다. 문제는 현재의 세제하에서는 세원의 확충에 의한 세수증가가 어느 정도 가능하나 한계가 있다는 것이다. 따라서 세율인상을 중심으로 한 증세가 불가피하다. 더욱이 소득세와 소비세 및 법인세 증세가 중심이 되는 세제개편이 필요하다.

제2절 우리나라 세제개편의 역사적 평가

1. 우리나라 세제개편의 추이와 특징

본 절에서는 1960년대 초반 이후 경제가 발전하는 과정에서 세제의 변천을 시대별로 분석하게 될 것이다.[3] 분석의 초점은 경제·사회 환경의 변화에 대한 대응으로서의 조세제도의 변화에 있다.

가. 1960~70년대 주요 경제·사회 환경 변화와 세제개편

1962년부터 시작된 경제개발 5개년계획은 1차부터 4차에 이르기까지 진행되었다. 1960년대와 70년대의 세제개편의 핵심은 경제개발계획을 어떻게 세제를 통하여 지원할 것인가였다. 그중에서도 가장 중요한 것은 경제개발에 필요한 막대한 재원을 어떻게 조세수입으로 징수하여 조달할 것인가였다.

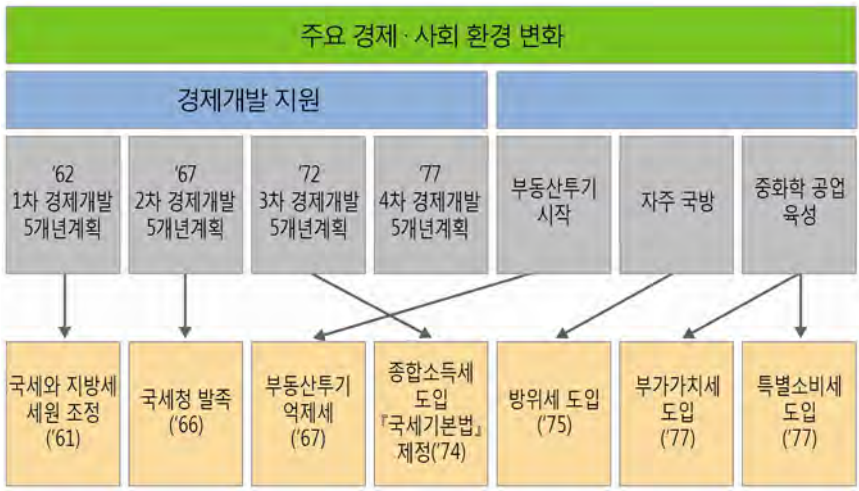
정부는 조세수입을 보다 체계적으로 징수하고 최대한 세수를 확충하기 위하여 1966년에 국세청을 설립하였다. 국세청의 발족에 따라 세수는 큰 폭으로 증가하였으며,[4] 조세행정의 조직체계가 틀을 잡을 수 있었다(안종석

---

3 현대 우리나라의 시대별 조세정책에 대해서는 곽태원(1986, 2008)과 안종석(2012)을 참조하였다.

4 국세청이 설립된 후 1961~68년 기간 동안 국민 1인당 소득은 82달러에서 169달러로 2배 정도 증가한 반면, 내국세 수입은 1961년 179억원에서 1968년 1,564억원으로 9배 정도 증가하였다.

[그림 11-2] 1960~70년대 주요 경제·사회 환경 변화와 세제개편



자료: 안종석(2012).

[2012]).

1970년대에 들어서며 정부는 경공업 중심의 수출이 한계에 부딪히며 중화학공업을 육성하고자 하였다. 정부는 막대한 재원의 조달을 위하여 1977년 부가가치세를 도입하였으며 관세의 국고기능도 확대하였다. 정부는 부가가치세의 역진성을 시정하기 위하여 특별소비세도 같이 도입하였다.

정부는 기업의 투자와 수출을 독려하기 위하여 조세의 동기 유인 기능을 최대한 이용하고자 노력하였다. 1971년 세제개편에서 법인세율을 인하하고 기업과세구조를 개선하였다.

정부는 조세의 소득재분배 기능을 제고시키고자 노력하여 1974년에 종합소득세제도를 도입하였다.

한편, 경제의 고도성장과 함께 높은 물가상승률로 인플레이션이 만연되자 부동산투기가 시작되어 부동산투기를 억제하고자 세제개편에도 이것이 반영되었다. 부동산투기 억제세가 1967년에 최초로 도입되었는데, 이는 후일 부동산투기를 억제하기 위하여 각종 조세제도를 이용하는 악습을 배태하는 계기가 되었다.

고도성장기의 조세제도를 평가하면 긍정적인 면과 부정적인 면이 공존한

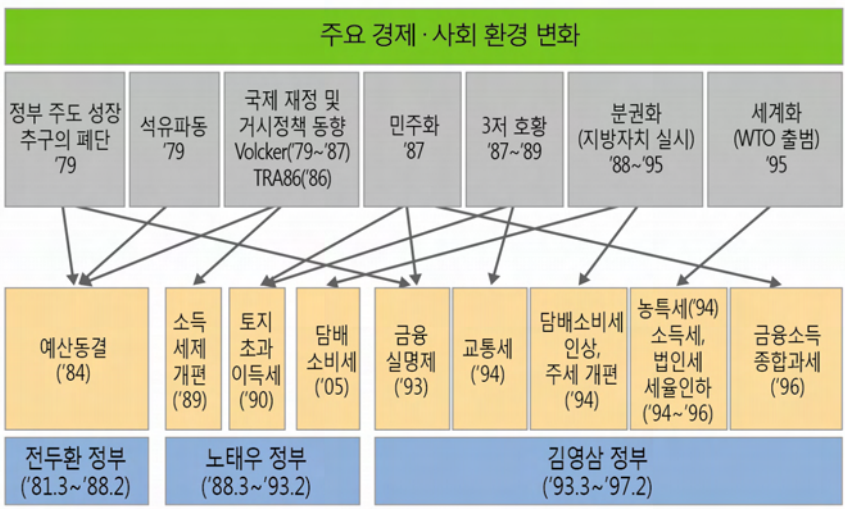
다. 우선 경제의 고도성장을 적절한 재원조달을 통하여 뒷받침하였다는 점과 가계의 저축과 기업의 투자 및 수출 증대를 독려하기 위한 각종 동기유인제도를 제공하였다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다. 반면에 경제의 안정이나 형평성 제고는 실패하였다는 점은 부정적으로 평가할 수 있을 것이다(김성태 외[2009]).

전반적으로 조세의 효율성 측면에서는 소비세 비중이 소득세보다 높았고 노동소득 대비 자본소득에 대한 과세비중 역시 낮아서 긍정적인 측면도 있었던 반면, 소득세 최고한계세율이 높았고 과세구간이 많아 조세체계가 복잡하였던 것과 같은 부정적인 측면도 있었다.

나. 1980~97년 주요 경제·사회 환경 변화와 세제개편

1980년에 출범한 제5공화국 정부는 고도성장의 폐해로 만성적인 인플레이션과 특정 산업에서의 과잉투자와 같은 문제들이 정부가 과도하게 민간부문에 개입하면서 초래된 결과라고 평가하여 이후 정책기조를 경제의 안정

[그림 11-3] 주요 경제·사회 환경 변화와 세제개편(1980~97년)



자료: 안종석(2012), p.51.

화에 두게 되었다(김성태 외[2009]). 그에 따라 정부의 경제정책과제는 1960~70년대의 외형적인 불균형 성장과정에서 나타난 문제점과 고도성장 과정에서 누적된 구조적 인플레 요인을 치유하고 안정기로 정착시키는 것이었다. 그러므로 정부는 시장경제의 창달과 경제의 대외개방을 정책기조로 설정하였다. 정부는 조세정책의 목표를 기업의 경쟁력 강화와 성장과실의 공평한 분배 및 부동산투기와 지가 상승을 억제하는 것에 두었다.

□ 기업의 경쟁력 강화를 위한 세제개편

정부는 조세의 효율성 제고와 기업경쟁력 강화를 위하여 1980년에 소득세와 법인세의 세율을 인하하였으며, 1981년에 조세감면규제법을 개편하였다. 이와 같은 세제개편의 간접 목표는 한국경제의 국제경쟁력 제고와 성장잠재력 배양에 있었다.

□ 성장과실의 공평한 분배를 위한 세제개편

정부는 1980년대 중반 성장과실의 공평한 분배에 초점을 맞추어 세 차례(1982년, 1983년, 1988년)에 걸쳐 세율인하와 과세단계의 축소 및 공제액 인상을 주요 내용으로 하는 세제개편을 단행하였다(김성태 외[2009]). 이 중 세율인하와 공제액 인상은 중산층의 세부담 경감을 통하여 공평과세를 달성하려는 노력으로 볼 수 있다. 반면에 세율인하와 과세단계의 축소는 크게 보아 '넓은 세원 낮은 세율'을 추구한 것으로 보아 공평과세보다는 오히려 시장지향적인 세제에 목표가 있었다고 볼 수 있을 것이다.

□ 부동산투기 억제를 위한 세제개편

1980년대 세제개편의 중요한 축의 하나는 부동산투기를 억제하는 것이었다.[5] 정부는 부동산투기의 억제를 위하여 토지공개념 원칙을 도입하고 토지의 보유에 대한 과세를 강화하는 동시에 부동산 양도차익에 대한 과세도 강화하였다. 정부는 1983년에 양도소득세를 강화하고, 1990년에 종합토지

---

5 우리나라에서 부동산투기는 산업화 초기부터 매우 심각한 사회·경제적 문제가 되었다. 토지가격의 급격한 상승은 자원배분의 왜곡을 초래하고 동시에 특정 계층의 불로소득을 발생케 하여 소득분배의 왜곡을 초래하였다.

세를 도입하였으며 토지의 미실현 자본이득에 대해 과세하는 토지초과이득세를 도입하였다.[6] 그러나 부동산 투기 억제정책은 부동산가격의 평가체계의 미비로 실패하였다(김성태 외[2009]).

다. 1997년 경제위기 이후 주요 경제·사회 환경 변화와 세제개편

1997년 외환위기로 촉발된 경제위기 이후 한국경제의 가장 중요한 과제는 그동안 적체되어 왔던 경제의 제반 문제를 해결하는 것이었는데, 바로 경제의 구조조정이라는 과제로 나타났다.

2000년대에 들어서며 개발연대 이후 고속·압축 성장에 따른 문제점이 대두되며 이에 대한 해결이 국가과제로 대두되었는데, 그중 가장 심각한 것이 양극화의 심화인 것으로 나타났다.

1987년부터 노동자들은 성장과실의 공평한 분배를 요구하며 노사분규가 격화되기 시작하였으며 1990년대 초 한국경제는 3저 호황에 의한 고도성장의 후유증이 나타나기 시작하였다. 또한 1980년대 말에는 부동산투기가 사회문제로 대두되었다.

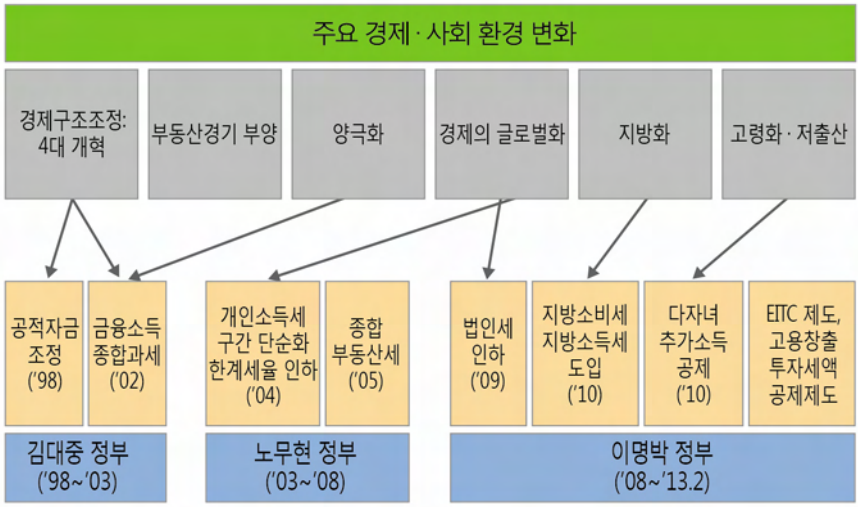
또 다른 경제·사회의 환경 변화로는 고령화와 저출산의 급속한 진전과 경제의 글로벌화와 지방화가 있었다. 전 세계적으로 세계화가 급속히 진전되는 가운데 1995년에 WTO(World Trade Organization)가 출범한 이듬해인 1996년 한국경제는 OECD에 가입하게 되었다.

첫째, 세제개편은 경제의 구조조정과 개혁에 관련된 것이었다. 문민정부는 금융소득 종합과세를 위한 전제조건을 충족시키기 위하여 1993년 대통령 긴급명령에 의한 금융실명제를 실시하였다. 1996년 정부는 금융소득을 근로소득이나 사업소득과 합산하여 과세하는 금융소득 종합과세를 도입하려고 하였으나, 실제로 제도가 작동하지는 못했다.

---

6 토지초과이득세는 일종의 미실현 자본이득에 대한 조세로서 부동산투기를 억제하기 위하여 도입되었는데, 토지소유자들의 재산권을 침해하고 조세법률주의에 위배된다는 이유로 결국 1994년 위헌판결을 받아 폐지되었다. 토지초과이득세는 부동산투기 억제를 위한 정책수단으로 부동산세가 적절하지 않다는 것을 상징적으로 보여준 사례로 의의가 있다.

[그림 11-4] 경제위기(1997년) 이후 주요 경제·사회 환경 변화와 세제개편



정부는 1995년에 부동산실명제를 도입하였으며, 1999년 말에 교육개혁에 대한 지속적인 재원조달을 위하여 목적세인 교육세를 영구세로 전환하였다.

둘째, 정부는 경제의 세계화에 대비하기 위하여 세제개편을 추진하였다. WTO 출범과 함께 국내 농업의 경쟁력 강화를 위한 제반 사업의 재원조달을 위하여 농어촌특별세를 도입하였다(김성태 외[2009]).

이명박 정부 시절의 법인세 인하는 국제적인 법인세 인하와 관련된 조세경쟁의 산물이었다.

셋째, 소득 양극화가 심화됨에 따라 이를 치유하기 위한 노력이 세제개편에도 나타나기 시작하였다. 김대중 정부 시절 2002년에는 금융소득에 대한 종합과세제도가 도입되었다. 노무현 정부 시절 종합부동산세제가 도입된 것은 부동산의 소유가 상위 소득계층에 집중된 것에 대한 중과로서 부의 재분배를 염두에 둔 것으로 볼 수 있다. 최근 2013년에 소득세제가 소득 3억원 이상 소득구간에 대하여 38%의 최고세율을 설정한 것도 소득재분배를 목적으로 도입된 것이었다고 볼 수 있다.

2. 우리나라 세제의 문제점

가. 복잡한 조세체계

우리나라 조세체계의 가장 큰 문제점은 세목의 수가 너무 많으며, 조세체계가 복잡하다는 것이다. 현재 우리나라 세금의 종류는 국세가 14개, 지방세가 11개의 세목을 갖고 있다. 또한 전반적으로 세율구조가 복잡하여 과세체계가 복잡하다. 더욱이 우리나라 조세체계는 특정 세목에 부과되는 세액에 다시 또 다른 세금을 부과하는 부가세(sur tax) 방식의 목적세를 운용하고 있다.[7]

자동차 관련 세금의 경우에 취득단계에서 5종(개별소비세, 부가가치세, 교육세, 등록세, 취득세), 보유단계에서 2종(자동차세, 교육세), 운행단계에서 4종(유류 개별소비세, 교육세, 주행세, 유류부가세) 등 11가지 세목으로 국세와 지방세 세목이 혼재되어 부과되고 여러 종류의 지방세가 동시에 부과되는 등 조세원칙이 전혀 지켜지지 않고 있다(유경문[2007]).

너무 복잡한 조세체계는 조세의 효율성 비용을 증가시키며, 조세행정비용도 증가시키므로 문제가 많다.

나. 낮은 조세포착률과 과다한 비과세·감면

2000년 13.3조원이었던 국세감면액은 2013년 현재 33.6조원으로 국세감면율은 전년의 14.1%보다 소폭 상승한 14.3%인 것으로 나타났다.[8] 2000년 이후 국세감면액은 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 조세감면 규모별 분포를 보면, 총 230개 조세감면제도 중 감면규모가 5,000억원 이상인 제도가 20개로 총감면 규모는 26조원으로 전체 감면액의 77.1%에 이른다

---

7 농어촌특별세의 경우 개별소비세액, 취득세액, 레저세액, 종합부동산세액과 조세감면액에 추가하여 세금이 부과되고 있다. 교육세의 경우 개별소비세액, 교통·에너지·환경세액과 주세액에 추가하여 부과되고 있다.

8 국세감면율=국세감면액/(국세수입액+국세감면액).

(전병목[2014]).

비과세・감면이 과다한 것의 첫째 문제점은 특정 분야와 수혜자를 대상으로 하기 때문에 감면 요구가 증가하는 경향이 있어 세입기반을 약화시킨다는 것이다. 둘째, 비과세・감면에 의한 조세지원은 시장의 상대가격체계를 왜곡하므로 그에 따른 조세의 초과부담이 증가하게 된다. 셋째, 조세지출제도는 납세자들의 납세협력비용을 증가시켜 조세제도 운영을 위한 조세행정비용을 증가시켜 조세체계를 고비용구조로 만든다.

다. 심대한 지하경제 규모와 공식부문의 조세회피

우리나라의 지하경제 규모는 최근 감소 추세를 보이지만 아직도 OECD 국가 평균보다 높은 것으로 나타난다. Schneider *et al.*(2010)에 의하면 1999~2007년 기간 동안 우리나라의 지하경제 규모는 GDP 대비 26.%로 25개 OECD 국가 평균(17.2%)보다 높은 것으로 추정되었다. 이는 향후 우리나라의 조세수입 증가를 위해서는 지하경제의 축소가 필요하다는 것을 의미한다(Gordon and Jun[2013]).

또한 공식부문의 조세회피도 큰 문제가 된다. 자영업자가 전체 노동력에서 차지하는 비중은 30%인 데 비해 자영업자의 세부담은 개인소득세의 17% 수준에 지나지 않아 자영업자의 조세회피 가능성이 높다.

이와 같이 세금이 징수되어야 할 곳에서 징세가 안 되면 목표세수를 징수하기 위해 세율이 인상되고 나머지 납세자들의 세부담이 증가하므로 조세의 효율성이나 형평성 측면에서 모두 문제가 된다. 왜냐하면 세율인상으로 조세의 효율성 비용이 증대하고, 세부담의 배분이 악화되기 때문이다.

라. 지방세의 가격기능 미약

주민들은 자신이 속한 지역사회에서 향유하는 공공서비스 편익과 그를 위하여 대가를 지불하여야 된다는 인식을 갖도록 하는 것이 바로 지방세의 가격기능이다. 우리나라 정부재정지출의 경우 지방 대 중앙이 50:50인 데

반해, 지방재정은 중앙정부로부터의 이전재원 대비 자주재원 비중이 20:80이므로 주민들은 자신이 향유하는 공공서비스와 그를 위해 지불하는 지방세가 연계되지 않으므로 지방세의 가격기능이 취약하다.

조세의 중요한 기능 중 하나는 폐수와 같은 음(−)의 외부성이 존재하는 경우 그에 따른 한계손실만큼 세금을 부과함으로써 환경세와 같이 외부성에 의해 야기되는 문제를 해결할 수 있는 피구세(Pigouvian tax)가 있는데 우리의 경우 피구세 유형의 조세기능이 취약하다.

마. 조세의 소득재분배 기능 취약

조세가 소득재분배에 미치는 효과는 세전 지니계수와 세후 지니계수를 비교하여 분석한다. 우리나라 조세 전체의 소득재분배 기능은 전반적으로 주요 선진국에 비해 상당히 떨어지는 것으로 나타난다.

〈표 11-1〉 OECD 주요국의 세전 지니계수와 세후 지니계수 비교

국가	세전 지니계수 (A)	세후 지니계수 (B)	지니계수 차이 (C)=(A)−(B)	지니계수 감소율 (D)
오스트리아	0.472	0.261	0.211	44.7%
핀란드	0.465	0.259	0.206	44.3%
독일	0.504	0.295	0.209	41.5%
프랑스	0.483	0.293	0.190	39.3%
영국	0.506	0.342	0.164	32.4%
일본	0.462	0.329	0.133	28.8%
호주	0.468	0.336	0.132	28.2%
캐나다	0.411	0.324	0.117	26.5%
미국	0.486	0.378	0.108	22.2%
한국	0.344	0.314	0.030	8.7%
칠레	0.526	0.494	0.032	6.1%
멕시코	0.494	0.476	0.018	3.6%
OECD 평균	0.457	0.314	0.143	31.3%

자료: OECD Statistics(http://stats.oecd.org).

〈표 11-1〉에는 2000년대 후반 OECD 주요국의 세전 대비 세후 지니계수 감소율이 정리되어 있다. 우리나라의 세전 지니계수는 0.344로 OECD 평균(0.457)에 비해 상당히 낮은 수준이나, 세후 지니계수는 0.314로 OECD 평균과 같은 수준에 머물러 조세의 소득재분배 제고는 지니계수를 8.7%로 낮추는 것에 지나지 않아 OECD 평균(31.3%)보다 상당히 낮은 수준에 있어 상대적으로 조세의 소득재분배 기능이 낮은 것으로 평가된다.

바. 근본적인 세제개편의 부재

1960년대 초반 이후 현재까지 세제개편 과정의 추이를 보면 법인세 세율의 점진적인 인하, 소득세의 과세구간 축소와 최고 세율의 인하와 전반적인 단순화, 소비과세의 단순화 등은 바람직한 방향으로 발전되어 온 것으로 평가된다.

그럼에도 불구하고 많은 경우 한국경제의 중요한 과제에 대하여 체계적이고 근본적인 문제의 해결방안을 제시하지 못한 채 단편적인 문제 각각에 대하여 해결책 내지 대응책으로서 추진되어 왔다. 단지 많은 경우 조세제도가 원래 경제적 요인에 근거한 취지와는 다르게 정치적 요인에 의해 왜곡되어 근본적인 세제개혁이 이루어지지 못하였다. 빈번한 조세개편은 그 자체로 조세원칙에 의한 조세개편이 없었음을 반증하는 것이다.

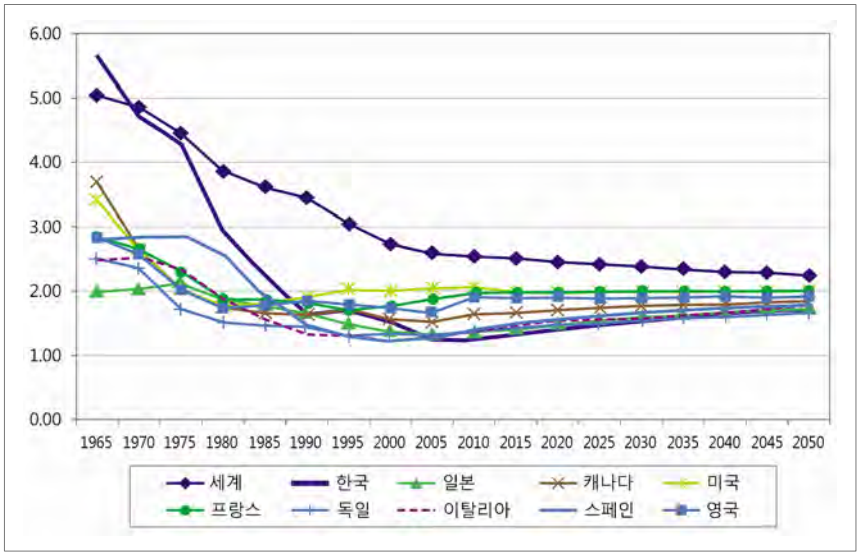
3. 세제개혁을 위해 고려해야 할 21세기 메가트렌드

가. 인구구조의 변화

우리나라 인구구조의 변화는 출산율의 급격한 감소와 고령화의 급속한 진전으로 특징지을 수 있다. 첫째, 전후 20여 년간 높았던 출산율이 1960년대부터 산아제한정책으로 급격히 감소하여 1965년 5.63명에서 1990년 1.60명으로 감소한 후 2010년 1.23명에 그치고 있다. 2010년 기준 세계평균(2.24명)이나 미국과 프랑스(1.99명)에 비해서 크게 낮고, 일본(1.72명)

[그림 11-5] 합계 출산율 추이 국제 비교

(단위: 명)



자료: 한국조세재정연구원, 『개원 22주년 기념세미나 발표자료』, 2014, p.1.

보다도 낮은 추세가 지속될 것으로 전망되고 있다.

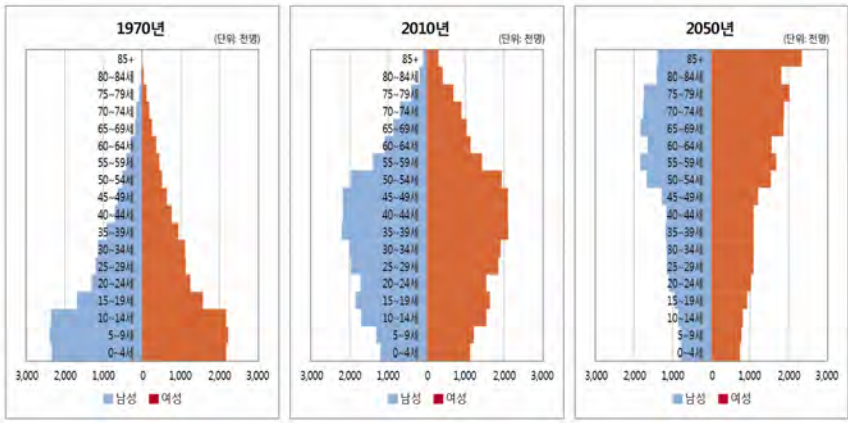
우리나라 평균수명은 의료기술의 발달과 의료서비스의 확대로 유아 사망률과 장년층 사망률이 감소하면서 지난 40년간 크게 증가하여 1970년 58.8세에서 2010년 80.0세를 넘게 되었다.[9] 향후 2050년까지 우리나라의 고령화 진전 속도는 세계평균이나 G7국가들에 비해 뚜렷하게 빠른 추세를 보일 것으로 전망되고 있다.

우리나라의 총인구는 2030년에 5천2백만명으로 정점에 도달한 후 점차 감소하여 2050년에는 현재보다 적은 4천8백만명에 그칠 것으로 전망되고 있다. 출산율의 저하와 고령화의 급속한 진전으로 인해 2010년 현재 원통형의 인구구조가 2050년에는 역피라미드형의 인구구조로 전환될 것으로 전망되고 있다.

이와 같은 총인구의 감소와 역피라미드형의 인구구조가 경제에 미치는

9 같은 기간 동안 세계 평균수명은 56.5세에서 68.7세로 증가하여 한국은 세계평균보다 2배에 가까운 증가세를 보이고 있다.

[그림 11-6] 우리나라 인구구조의 시대별 변화



자료: 한국조세재정연구원, 『개원 22주년 기념세미나 발표자료』, 2014, p.4.

영향은 무엇보다도 경제활동인구의 감소에서 심각하게 나타날 것으로 전망된다. 경제활동인구의 평균연령은 1990년 33.7세이던 것이 2010년 38.6세로 약간 증가, 2030년에는 42.4세로 정점에 도달한 후 베이비부머의 사망으로 점차 하락할 것으로 전망되고 있다.

나. 잠재성장률의 하락과 저성장 함정의 고착

앞에서 본 바와 같이 우리나라 인구가 2030년대 정점에 도달한 후 감소하고, 인구구조가 역피라미드형으로 변화됨에 따라 생산가능인구와 경제활동인구가 감소될 것이다. 이는 궁극적으로 노동공급의 감소를 유발하고 노동공급의 구성과 노동생산성에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

이와 함께 인구고령화는 부양대상층의 증가로 음(−)의 순저축률 집단을 증가시켜 경제 전체의 저축률을 감소시고 이에 따른 투자를 감소시켜 장기적으로 자본축적을 저해하게 될 것이다. 따라서 향후 고령화와 저출산의 급속한 진전은 노동과 자본의 성장기여도를 감퇴시켜 잠재성장률이 점진적으로 하락하고, 그에 따라 경제성장률 역시 낮은 수준에 고착될 것으로 전망된다.

다. 사회복지지출 수요의 지속적 증가

우리나라 사회복지지출 수요의 증가는 속도가 문제가 될 뿐 점차 증가할 것으로 전망된다. 현재의 복지제도가 그대로 유지된다는 가정하에 GDP 대비 사회복지지출 비중은 2013년 9.8%이던 것이 2040년에 22.6%로 급격히 증가하여 OECD 평균(2012년 기준)을 넘어설 것으로 전망되었다(보건복지부・한국보건사회연구원[2014]).

OECD의 공공사회지출(SOCX) 통계 기준으로 우리나라 복지지출 수준은 2009년 대비 8.6%에서 2050년 20.8%로 12.2%p 증가할 것으로 전망되었다.[10]

복지재정지출의 증가가 재정운용에 어느 정도의 압박을 가할 것인지에 대해서 분석하는 경우 현재의 조세부담률이 미래에도 지속된다고 가정하고 복지지출 증가에 따른 재정수지 적자와 그에 따른 국가채무의 증가를 살펴볼 수 있다. 조세부담률을 20.8%에 고정하고 재정수지 적자를 통해 복지지출을 조달할 경우 2050년에는 GDP 대비 국가채무 비율이 116%에 달할 것으로 전망되었다. 따라서 현재 OECD 평균 국가채무 비율에 비하여 상대적으로 매우 양호한 국가채무 비율이 2050년에는 거의 비슷한 수준에 달하게 될 것이다.[11]

제3절 세제개편의 목표와 방향

1. 세제개편의 목표와 청사진

세제개편의 목표는 21세기 새로운 경제・사회 환경에 대비하고 재정의

---

10 특히 이 수치에는 지방자치단체가 자체적으로 수행하고 있는 사업에 대한 지방비 부담 및 국비에 대한 매칭사업이 누락되어 있어 이를 포함할 경우 2009년 GDP 대비 9.2%에서 2050년 20.8%까지 증가할 것으로 전망된다(전병목・박상원[2011]).

11 전병목・박상원(2011), p.61.

지속가능성을 유지할 수 있는 보다 선진화된 세제를 정립하는 데 있다.

첫째, 선진화된 세제는 새로운 한국 경제·사회 환경의 변화에 대응하고 한국경제를 선진화할 수 있는 새로운 게임의 규칙을 정립하여야 될 것이다. 그러므로 모든 경제주체들이 쉽게 이해하고 적응할 수 있기 위해서 세제는 단순화되고 명확해짐으로써 조세에 의한 효율성 비용이 최소가 되도록 해야 할 것이다.

둘째, 미래에 세계경제의 글로벌화가 본격적으로 진행됨에 따라 각국의 세제는 곧 세계시장에서 경쟁해야 하는 기업의 경쟁력을 결정하게 될 것이다. 따라서 선진화된 세제는 기업경쟁력을 뒷받침하고 장기적으로 자본축적을 고무시켜 궁극적으로 경제성장을 지원할 수 있는 '성장친화적인 세제'가 되어야 할 것이다.

셋째, 게임의 규칙은 공정하여야 되므로 선진화된 세제는 형평성을 최대한 담보하여야 될 것이다. 선진화된 세제는 조세의 형평성을 제고함으로써 우리 사회의 통합을 이룰 수 있어야 될 것이다.

넷째, 선진화된 세제는 납세순응비용과 징세비용 등의 조세행정비용이 최소가 되어야 할 것이다.

이와 함께 향후 고령화의 진전과 인구구조의 변화 등 외생적 환경이 재정의 건전성을 위협할 것으로 전망되므로 세수 확보가 가능한 세제를 정립하는 것이 매우 중요한 세제개편의 목표가 될 것이다. 이는 단순히 세율의 인상을 통한 세수 확보가 아니라 동일한 세율하에서도 더 많은 세수를 확보할 수 있는 체계를 만들어야 할 것이다. 즉, 우리가 목표로 하는 세제는 체계적으로 재정의 지속가능성을 담보할 수 있도록 되어야 할 것이다. 세제개편의 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같은 세제개편의 원칙이 지켜져야 할 것이다.

세제개편을 성공적으로 추진하기 위해서는 국민 모두가 공감하고 동의할 수 있는 세제개편의 청사진이 제시되어야 할 것이다. 물론 세제개편방안은 단년도에 그치는 것이 아니라 장기간 동안 일련의 체계적인 방안이 제시되어야 할 것이다. 장기적인 조세체계의 청사진에는 상기 세제개편의 목표와 함께 다음과 같은 것들이 포함되어야 할 것이다.

첫째, 조세체계의 청사진에는 국민 모두가 공감할 수 있는 근본적인 세제개편의 배경과 필요성이 제시되어야 할 것이다.

둘째, 향후 복지수요의 증가에 따라 증세 지향적인 세제개편이 필요하므로 전반적인 조세부담률과 국민부담률의 상승이 필요하다는 점이 강조되어야 할 것이다. 구체적인 조세부담률과 국민부담률의 상승폭과 인상시기는 국민 모두가 동의하는 복지지출의 증가 속도와 증가폭에 따라 결정되어야 할 것이다. 물론 복지지출의 증가에 따른 증세가 좀 더 설득력을 갖기 위해서는 공공부문의 신뢰성을 확보하는 것이 선결되어야 할 것이다. 왜냐하면 복지지출이 국민이 체감할 수 있고 효율적으로 집행된다면 증세에 대한 국민의 동의가 보다 쉽게 이루어질 수 있기 때문이다(전병목・박상원[2011]).[12]

셋째, 효율성과 형평성을 모두 고려한 최적의 조세체계가 제시되어야 할 것이다. 물론 이는 우리 사회의 조세의 효율성과 형평성에 대한 정치적인 선호도에 의하여 결정될 것이다.

2. 세제개편의 원칙

가. 세율 인상 전 세원 확충

'세율 인상 전 세원 확충'의 원칙은 세수를 증가시키는 것이 필요한 경우 세율의 인상을 시도하기 전에 최대한 세원을 확충함으로써 가급적 세율인상을 최소화하자는 것이다. 세수 중립적인 세제개편을 하는 경우 "넓은 세원과 낮은 세율"이 세제개편의 원칙으로 제시된 바 있다(김성태・유일호[2008]). 반면에 '세율 인상 전 세원 확충'의 원칙은 증세가 불가피한 상황에서 "넓은 세원과 낮은 세율" 원칙의 기본이념 중 세원 확충 원칙만을 채택한 것이다.[13] 즉, 세수증대를 목표로 하는 경우 세율인상이 불가피하겠지

---

12 국민부담률이 세계 최고 수준인 스웨덴의 경우 사회시스템에 대한 국민적 신뢰가 국민부담 인상의 밑바탕이 되었다(전병목・박상원[2011]).

13 세수 중립적인 세제개편을 추진하는 경우 넓은 세원과 낮은 세율 원칙이 필요한 것은 이 원칙이 우리나라의 경쟁국인 주요 선진국들이 세제를 개편하는 중심원리가 되고 있어 우리나라 역시 경쟁국들과의 조세경쟁에서 뒤처지지 않기 위해서이다. 그러나 중요한 것은

만 우선 세원을 최대한 확충한 다음 세율인상을 가급적 낮추자는 것이다.

세원 확충과 가급적 낮은 세율 인상은 동전의 양면과 같이 상호 밀접하게 관련되어 있다. 세원이 확대되면 동일한 목표세수를 상대적으로 낮은 세율로 거두어들일 수 있다. 또한 상대적으로 낮은 세율은 높은 세율에 비하여 세후 임금이 증가하고 자본의 세후 수익률 역시 증가하여 노동과 자본의 공급이 고무되어 세원이 확대될 수 있을 것이다.[14]

'세율 인상 전 세원 확충'을 조세의 효율성 측면에서 보면 너무나 당연히 지켜야 할 원칙이 됨을 알 수 있다. 왜냐하면 조세에 의한 초과부담의 크기는 세율에 의해 결정되므로 상대적으로 낮은 세율이 높은 세율에 비해 조세에 의한 초과부담(excess burden)과 효율성 비용이 줄어들게 되기 때문이다.

또한 조세의 형평성 측면에서 '세율 인상 전 세원 확충'은 바람직한 원칙이 된다. 조세를 통하여 수직적 형평성을 달성하는 것이 현실적으로 상당히 어려우므로 수직적 형평성은 지출제도를 통하여 달성하는 것이 효과적이다. 따라서 조세를 통해서는 동일한 여건의 개인들에 대하여 동일한 대우를 하여야 한다는 수평적 형평성을 달성하는 것이 더욱 효과적일 수 있으므로 조세의 감면과 비과세를 최대한 줄여 세원을 넓히는 것이 수평적 형평성의 달성에 도움이 될 것이다.

조세행정의 측면에서 '세율 인상 전 세원 확충' 원칙을 평가하면 다음과 같다. 주어진 목표세수를 최소한의 징세비용을 들여 징수하는 것이 바람직한데 상대적으로 높은 세율보다는 낮은 세율이 탈세의 확률을 낮추고, 세원을 확충하는 것은 효율적인 조세행정의 필요조건이 된다. 그러므로 조세행정의 관점에서도 '세율 인상 전 세원 확충'은 조세개편의 원칙으로 타당한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

우리가 앞으로 추진해야 할 세제개편은 세수 중립적인 세제개편이 아닌 증세 지향적인 세제개편이 되므로 '세율 인상 전 세원 확충'이 세제개편의 원칙이 되는 것이다.

14 물론 이는 논란의 여지가 조금 있다. Laffer curve의 어느 쪽에 있는지에 따라 달라질 수 있다.

나. 세제의 단순화 · 간소화

세제의 단순화와 간소화의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 우리나라 세제는 건국 이후 수없이 많이 개편되어 왔으나, 모든 세제가 필요에 따라 부분적으로 개편되는 형국이었다. 그 결과 세목의 수가 많아지고, 조세체계가 복잡하게 되었다.[15]

둘째, 개별 세제의 구조 역시 세율과 과세구간 등이 복잡해 조세에 의한 자원배분이 크게 왜곡될 개연성이 높아져 그에 따라 사회후생의 감소도 커져 조세의 효율성 비용(efficiency cost)이 심대하게 소요되는 문제점을 갖고 있다.

셋째, 많은 세목의 경우 비과세와 감면 등이 너무 많아 과세기반이 축소되고 그에 따라 세율은 높아지고 세금을 부담하는 납세자들의 상대적 부담이 커져 형평성이 크게 훼손되고 있다. 따라서 세제의 간소화·단순화의 기본방향은 세목의 수를 줄이고, 조세의 세율체계를 간소화하고 과세 구간 역시 줄이는 것이다. 또한 납세과정에서 납세자의 편의를 제고함으로써 납세자의 순응비용을 줄여야 할 것이다. 조세의 단순화와 간소화가 이루어지면 조세에 의한 국민경제의 초과부담을 줄이고, 조세의 행정비용을 줄이게 될 것으로 기대된다.

세제개편은 세제개편에 따른 세수의 변화에 따라 세 가지 유형—증세 지향적인 세제개편, 감세 지향적인 세제개편, 세수 중립적인 세제개편—으로 구분된다. 증세 지향적인 세제개편은 세제개편에 의해 총 세수가 증가하는 것을 의미하며, 감세 지향적인 세제개편은 세제개편에 의해 총 세수가 감소하는 것을 의미하며, 세수 중립적인 세제개편은 새로운 세제개편이 어떠한 방향으로 전개되든 상관없이 현행 시스템에서 징수되는 세수를 그대로 유지할 수 있어야 된다는 것을 의미한다. 세수의 관점에서 어떠한 세제개편을 선택할 것인가는 궁극적으로 국민의 선택에 의해 결정되어야 할 것이다. 단지 재정의 지속가능성을 위하여 증세 지향적인 세제개편은 불가피하므로

---

15 사실 비단 우리나라뿐만 아니라 보통 외국의 세제도 복잡한 편이다.

정부는 국민을 설득하여 증세 지향적인 세제개편을 선택하도록 해야 할 것이다.

3. 근본적인 세제개편 방향

가. 성장잠재력 확충을 위한 세제개편

21세기 한국경제는 1960년대 이후 40년간 지속된 고도성장 시대를 마감하고 저성장 함정에 빠질지도 모른다는 우려가 현실로 다가오면서 경제의 잠재성장능력을 확충하고 새로운 성장동력을 모색하는 것이 국가적 과제로 대두되고 있다. 따라서 세제개편의 중요한 목적으로 설정해야 하는 것이 성장잠재력 확충을 위한 세제개편이다.

이를 위해서는 무엇보다도 전반적으로 조세체계의 효율성 제고가 필요하다. 투자는 장기적으로 자본축적과 직결되므로 기업의 투자를 활성화할 수 있도록 법인세의 인상을 가급적 자제해야 할 것이다.

국가 간 이동이 자유로운 자본을 우리나라에 유치하기 위한 자본소득세와 임금소득세의 분리방안도 고려할 필요가 있다.

나. 비과세·감면의 축소를 통한 세원의 확대

넓은 세원의 목표를 달성하기 위해서는 모든 세목에 대해 비과세·감면을 과감하게 축소해야 할 것이다.

소득세의 경우 이원적 소득세제(DIT)로의 개편은 비과세·감면의 적절한 정비를 전제로 한다. 이원적 소득세제체제하에서 세제의 단순화와 조세수입 확보를 위해 비과세·감면저축이 상당 수준 정리되어야 할 것이기 때문이다.

소비세의 경우 현재 부가가치세제도에 간이과세제, 영세율, 면세율 등 그 대상에 많은 예외를 두고 있으며 면세범위도 1976년 부가가치세제가 도입된 이후 계속 확대되는 추세를 보이고 있다. 그러므로 비과세·감면의 축소를 통한 베이스의 확대 여지가 크며 이러한 조정이 필요하다.

다. 소득세의 정상화와 소비세 비중 증가

향후 사회복지지출이 폭발적으로 증가할 것이 전망되는 가운데 필요재원의 조달은 궁극적으로 세금으로 충당할 수밖에 없을 것이다. 문제는 세수증가분을 어떻게 세목별로 배분할 것인가가 될 것이다. 소득세와 법인세 수입도 함께 증가할 것이지만 상대적으로 가장 큰 세수증가는 소비세에 의하여 이루어져야 할 것이다.

단지 소비세의 상대적 비중을 증가시키기 위한 전제조건은 소득세를 정상화시키는 것이 될 것이다. 소득세의 정상화는 과세자 비율을 높이고 면세자 비율을 낮추는 데서부터 출발한다. 또한 전체 세수에서 차지하는 소득세 비중이 주요 선진국에 비해 상대적으로 낮은데, 이를 어느 정도 끌어올려야 할 것이다.

소비세는 소득세에 비하여 조세의 효율성 측면에서 많은 장점이 있다. 첫째로 소득세가 노동의 대가인 근로소득에 부과될 뿐만 아니라 자본공급의 대가인 저축소득도 부과되므로 노동시장과 자본시장을 모두 왜곡시키게 되는 반면, 소비세는 저축에 대해 부과되지 않으므로 단지 노동시장만 왜곡시키게 된다. 따라서 동일한 세율에 대해서는 소득세에 의한 초과부담보다 소비세에 의한 초과부담이 작게 되므로 효율성 측면에서 소비세가 소득세보다 우월하다. 둘째로 소득세가 저축소득에 대한 이중과세(double taxation)인 반면 소비세는 저축에 대해 부과되지 않으므로 장기적으로 소비세제가 소득세제보다 경제의 총저축을 증가시키고 궁극적으로 자본축적을 증가시켜 경제성장에 도움을 주게 될 것이다.

소득세에 비하여 소비세가 갖는 약점이 있다면 형평성에 있다. 형평성 측면에서 소득세 옹호론자들은 소득이 소비보다 더 나은 납세자의 담세능력을 나타내는 지표라는 것이다. 또한 소득세는 누진세 구조를 갖게 되어 고소득 계층이 더 많은 세부담을 지게 만들 수 있는 반면, 소비세는 근본적으로 누진세 구조를 갖지 못하므로 소득세가 형평성 측면에서 소비세보다 우월하다. 그러나 소비세 옹호론자들은 소비가 소득보다 납세자의 담세능력을 더 잘 나타내는 지표라고 주장한다. 이는 평생소득이 동일한 두 개인

의 경우 저축행태에 관계없이 일생 동안 동일한 세를 부담하게 되므로 소비가 수평적 형평성을 더 잘 나타내는 지표이기 때문이다. 양측의 주장은 모두 나름대로 설득력을 갖고 있지만 전반적으로 형평성 측면에서 소득세가 소비세보다 우월하다고 볼 수 있을 것이다.

문제는 형평성 측면에서 갖는 소비세의 약점을 어떻게 보완하느냐가 될 것이다. 보통 사람들이 기대하듯이 조세의 소득재분배 기능은 현실적으로 별로 큰 효과를 갖지 못하는 것으로 밝혀지고 있다. 정부의 재정정책 중 소득분배에 영향을 미칠 수 있는 것은 조세정책보다는 오히려 지출정책이므로 이전지출제도와 여타 정부지출제도를 이용하여 소비세의 약점을 보완할 수 있을 것이다.

라. 법인세 부담의 적정 수준 유지를 통한 기업의 국제경쟁력 강화

세제개편에서 중요한 점은 법인세 부담을 현재 수준보다 증가시키지 않는 것이다. 필요에 따라서는 법인세 세율을 인하할 수도 있을 것이다. 법인세 세율의 인하의 폭과 시기는 향후 우리의 경제상황과 경쟁국의 법인세 세율을 보아가며 결정하면 될 것이나, 법인세 부담이 경쟁국보다 더 크지 않아야 한다는 기본방향은 견지하여야 될 것이다.

법인세 부담의 적정 수준 유지의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 우리의 경쟁국들이 법인세를 경쟁적으로 인하하고 있는 반면에 우리나라 법인세 수입의 부담은 상대적으로 증가하고 있어 경쟁국과의 조세경쟁에서 뒤처지는 것을 방지하여야 되기 때문이다(김득갑[2004]; 이영[2006]). 둘째, 최근 우리나라 기업의 투자가 부진하여 이에 따른 경제의 잠재성장능력이 점차 감퇴되고 있으므로 우리나라 잠재성장능력의 확충을 위하여 법인세 부담이 더 이상 증가되지 않는 것이 필요하기 때문이다. 셋째, 법인세의 초과부담이 부가가치세나 소득세보다 훨씬 크기 때문이다(Jorgenson and Yun[1993]; 곽태원[2005]; 이인실[2008]). 따라서 주요 세목의 전체 세수 대비 비중으로 보면 법인세 비중은 다소 줄어들어야 할 것이다.

마. 지방세 비중의 확대를 통한 국세 대 지방세의 비중 조정

지방화의 급속한 진전과 지방자치제가 안정적으로 뿌리내리도록 하기 위해서는 세제 역시 걸맞게 개편되어야 할 것이다. 특히 현행 세원유형별 구조를 볼 때, 지방세 강화를 위해서는 재산과세 중심의 지방세 세원을 소득과 소비 세원으로 확대시키는 접근이 불가피해 보인다. 또한 점진적으로 국세의 세원을 지방세로 이전시켜야 할 것이다. 원윤희・임성일(2008)은 다양한 측면을 고려하여 우리나라 국세와 지방세 비중의 적절한 수준으로 70:30을 제시하고 있는데 참고할 수 있을 것이다.

4. 적정 조세체계의 모색

가. 우리나라의 적정 조세부담률

1970~2009년 OECD 국가패널 자료를 이용하여 국가규모별 및 경제발전단계별 적정 조세부담률을 추정한 김성태 외(2013)를 따르면 2011년 현재 우리나라의 적정 조세부담률은 19.9~24.4%로 실제 조세부담률(19.3%)보다 0.6~4.7%p 정도 높은 것으로 나타나, 여타 조건이 불변인 경우에도 증세의 여지가 있는 것으로 나타났다.

더욱이 현재와 미래의 한국경제 환경을 종합적으로 고려하는 경우 세수중립적인 세제개편보다는 증시 지향적인 세제개편이 불가피하다. 우선 급증하는 복지재정수요의 충당과 재정의 건전성 유지를 위해 증세가 불가피하다. 조세부담률의 인상을 통해 복지재원을 조달할 경우 2050년 국가채무비율 목표치를 EU의 가이드라인인 60% 수준으로 고정하고 목표달성을 위한 조세부담률의 인상폭을 추계하여야 될 것이다. 박형수・전병목(2009)의 추계 결과, 2015년부터 매 5년마다 0.38%p씩 올려 2050년까지 총 3.04%p를 인상해야 되는 것으로 나타났다.[16]

---

16 동 보고서에 따르면 만약 국가채무비율 목표치가 2007년 수준인 30.7%인 경우에는 매 5년 0.576%씩 올려 2050년까지 모두 4.61%p를 인상해야 하는 것으로 나타났다.

나. 적정 조세체계

특정 국가의 적정 또는 최적 조세체계는 당해 국가의 사회후생을 극대화하는 조세체계로 정의된다. 특정 국가의 최적 조세체계를 모색하는 데 고려하여야 될 점은 다음과 같은 네 가지—조세의 효율성 비용, 조세의 소득재분배효과, 세수증가효과 및 조세행정비용—가 될 것이다.

첫째, 조세의 효율성 비용이란 조세에 의한 사회후생손실의 감소분을 의미하며, 흔히 조세에 의한 국민경제의 초과부담(excess burden)이나 사중손실(dead-weight loss)이라고도 한다. 주요 세목의 효율성 비용(welfare cost)은 다음 〈표 11-2〉에 나타나 있는 바와 같다.

〈표 11-2〉에서 볼 수 있듯이 소비세의 효율성 비용은 소득세와 법인세

〈표 11-2〉 주요 세목별 조세의 한계효율비용 추정치

	소득세	소비세	법인세
김승래 · 김우철(2007)	0.212	0.155	0.296
김성태 외(1999)	1.03	0.42	n.a.

주: 조세의 한계효율비용(Marginal Efficiency Cost)은 세수 1원을 확보하는 데 필요한 초과부담(excess burden)으로 추정됨. n.a.는 가용하지 않음을 의미함.
자료: 김승래 · 김우철, 「우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목간 비교를 중심으로」, 연구보고서, 한국조세연구원, 2007; 김성태 · 이인실 · 안종범 · 이상돈, 「한국 조세제도의 초과 부담 추정」, 『국제경제연구』, 제5권 제3호, 1999.

〈표 11-3〉 소득세의 소득재분배효과

		현행 세법 지니계수		개정 세법[1] 지니계수	
		세전	세후	세전	세후
김재진 (2013)	지니계수	0.3304	0.3042	0.3304	0.3031
	세전 대비 변화율		-7.93%		-8.26%
김성태 외 (2014)	지니계수	0.4044	0.3898	0.4044	0.3885
	세전 대비 변화율		-3.6%		-3.9%

주: 1) 개정 세법은 김재진(2013)의 경우 2013년, 김성태 외(2014)는 2014년 소득세 개편을 의미함.
자료: 김재진, 『소득양극화 현상 완화를 위한 소득세제 개편방안 연구』, 2013;
김성태 · 김명규 · 임병인, 「2014년 적용 소득세법의 형평성 및 누진성 분석」, 2014.

보다 작으므로 효율성 관점에서는 향후 소비세의 비중이 상대적으로 커져야 할 것이라는 것을 알 수 있다.

둘째, 앞서 살폈듯이 우리나라 조세 전체의 소득재분배 기능은 전반적으로 주요 선진국에 비해 상당히 떨어지는 것으로 나타났다. 이와 같이 낮은 조세의 소득재분배 기능은 소득세의 소득재분배효과가 미약한 점에 기인한다. 〈표 11-3〉에는 우리나라 소득세의 소득재분배효과가 정리되어 있다. 김재진(2013)과 김성태 외(2014) 모두 소득세에 의해 세전 지니계수가 세후에 인하되어 소득재분배효과가 있는 것으로 나타났지만,[17] 매우 미약한 것으로 드러났다. 단 새로운 소득세제하에서는 소득재분배효과가 약간이나마 제고되는 것으로 나타났다.

셋째, 조세가 세수입에 미치는 효과는 세수 신장성으로 나타낼 수 있는데, 이는 경제가 성장함에 따라 세수가 어느 정도 증가하는가를 나타내는 지표인데 흔히 세수의 GDP 탄력성으로 측정된다. 〈표 11-4〉에는 주요 세목별 세수의 GDP 탄력성 추정치가 정리되어 있다.

〈표 11-4〉에서 볼 수 있듯이 세목별 세수의 GDP 탄력성은 연구에 따라 다른 것으로 나타났다. 서승환・김성태(2006)에 의하면 소득세 세수의 GDP 탄력성이 0.9198로 가장 크고, 다음으로 부가가치세 세수의 GDP 탄력성이 0.7161이고 법인세가 0.5453인 것으로 나타났다. 박형수 외(2012)에 의하면 모든 세목에 대해 세수의 GDP 탄력성이 모두 1.1이 넘는 것으로 나타나 경제가 성장함에 따라 모든 세목에서 안정적인 세수를 확보할 수 있음을 보여주고 있다.

〈표 11-4〉 세목별 세수의 GDP 탄력성 추정치

	소득세	부가가치세	법인세	특별소비세	주세
서승환・김성태(2006)	0.9198	0.7161	0.5453	0.3057	0.6007
박형수 외(2012)	1.16	1.10	1.25	n.a.	n.a.

자료: 서승환・김성태, 『NABO 2006 재정모형』, 2006;
박형수・박명호・김학수・정재호, 『중장기 세수 변동요인 분석 및 향후 전망』, 2012.

17 김재진(2013)은 통계청의 「가계동향조사」 자료를, 김성태 외(2014)는 「재정패널」의 자료를 각각 이용하여 자료의 차이에 의한 것으로 풀이된다.

현행 조세체계를 크게 노동과세, 자본과세 및 소비과세로 유형화하여 적정 조세체계를 분석한 김승래 외(2014)를 따르면 최적 조세체계는 결국 사회의 효율성과 형평성에 대한 선호도에 의해 결정된다. 현재 한국경제에 가장 시급한 것은 저성장 함정에 빠지는 것을 예방하고, 사회복지지출 증가에 따른 재원조달을 원활하게 하는 것이다. 한편, 소득양극화가 심화됨에 따라 재정의 소득재분배 기능의 역할 제고에 대한 기대감도 있다. 단지 소득재분배 기능은 조세보다는 재정지출 수단을 이용하는 것이 더 바람직하다는 견해가 많다. 따라서 적정 조세체계를 모색하는 데 있어서는 형평성보다는 효율성을 좀 더 중시하여야 될 것으로 사료된다. 그러므로 향후 조세체계는 효율성에서 강점을 갖는 소비세의 상대적 비중이 증가하고 노동과세와 자본과세의 상대적 비중이 감소하여야 될 것이다.

제4절 세제개편의 내용과 추진전략

1. 세제개편의 우선순위

성공적인 세제개편을 위해서는 순차적인 세제개편이 중요하다.

향후 근본적인 세제개편을 성공적으로 제도화하기 위해서는 세제개편의 우선순위를 전략적으로 결정해야 할 것이다. 즉, 세제개편의 순서(sequence of tax reform)가 매우 중요한 요인이 될 것이다. 장기적으로 급증하게 될 복지지출 재원조달을 위해서는 소비세율의 인상이 불가피할 것으로 전망된다. 단지 소비세율 인상을 추진하기에 앞서 소득세의 기능을 정상화하여 소득재분배 기능을 수행할 수 있도록 소득세체계를 개편해야 할 것이다.

복지재원 조달방법에 대한 해외 사례를 보면, 먼저 독일, 스웨덴, 이탈리아의 경우 1960년대 이후 재원조달 방법의 형태를 보면 우선 소득과세의 증가가 먼저 일어났으며 이후 사회보장기여금과 소비세 등의 순서로 확대되는 경향을 볼 수 있다. 독일의 경우 1960년대 국민부담률이 급등하는 시기에는 소득세의 증가가 주도하였으며 이후 사회보장기여금과 소비세의 증

대가 뒤따랐다. 스웨덴 역시 1960년대 이후 소득과세, 사회보장기여금, 소비세의 증가가 순차적으로 이루어졌다. 이탈리아의 경우 1974년 이후 국민부담률이 증가할 때부터 유사한 순서로 세부담이 증가하였다. 주요 외국들이 이러한 순서를 밟게 되는 것은 복지지출이 증가하는 초기에는 담세능력에 따라 재원을 조달하는 것이 바람직하다는 논리하에 소득세의 증가가 이루어지게 되는 데 기인한다. 복지지출이 본격적으로 증가하는 시기에는 주요 사회보험 형태의 지출의 증가가 동반적으로 이루어져 각 제도별 재원조달에 의한 재정안정화를 위하여 사회보장기여금이 증가하게 된다. 그러나 복지지출이 본격적으로 증가하는 단계에서는 노동시장과 자본시장의 왜곡이 심대한 소득세와 사회보장기여금보다는 자원배분의 효율성에 강점을 갖는 소비세의 증가로 재원을 충당하게 되는 것이다(전병목・박상원[2011]).

단, 우리나라의 경우 공공부조를 초기부터 사회보험으로 시작하였다고 볼 수 있다. 이론적으로 보거나 주요 선진국들의 사례와 우리나라 여건을 종합적으로 고려할 때, 복지지출이 증가하는 초기라고 볼 수 있는 현재에는 사회보장기여금으로 우선 사회복지 관련 재정수요를 조달하고 세금은 보조적인 수단으로 활용하면 될 것이다. 다음 단계에서 재정수요가 더 증가하는 경우 소득세 증세가 이루어지고, 마지막 단계에서 본격적인 대규모 복지지출의 증가에 대한 재원조달은 소비세 증세로 이루어지는 것이 우리나라의 경우에도 바람직한 것으로 사료된다.

앞으로 복지지출을 중심으로 재정수요가 급증할 것으로 예상되므로 현재 세수 확보에서 가장 큰 역할을 수행하고 있는 부가가치세의 세율인상을 본격적으로 검토하여야 될 것이다. 현재 우리나라의 부가가치세 세율은 10%로 2010년 기준 OECD 국가 평균 부가가치세 세율(18.1%)에 비하여 상당히 낮은 수준이다. 또한 우리나라와 비슷한 환경의 분단국가였던 독일과 그리스 및 스페인과 핀란드의 경우를 보더라도 모두 VAT 세율인상을 참조할 수 있을 것이다(김성태[2011]).

더욱이 부가가치세가 소비세로서 조세의 효율성 측면에서 우월하여 성장친화적인 조세이며 본 보고서의 제13장에서도 밝혔듯이 부가가치세의 세율인상으로 증가된 재원을 복지지출에 쓰는 경우에 형평성 측면에서도 결코

나쁘지 않다는 것을 밝히고 있으므로 부가가치세의 세율인상을 적극적으로 검토하여야 될 것이다. 영국은 2011년부터 VAT 세율을 17.5%에서 20%로 인상하였다.

2. 지속가능한 재정을 위한 세제개편의 장기 실천방안

가. 소득세제 개편방안

우선 소득세제 개편의 최우선 정책은 세입기반을 최대한 확보하고 전체 납세자 대비 과세자의 비율을 늘이는 것이다. 소득세는 현재의 세율구조와 공제체계를 그대로 유지한다면 상당히 오랜 기간 동안 세수가 안정적으로 증가할 것으로 예상된다. 이는 소득세의 과세대상이 실질소득이 아닌 경상소득이라는 점과 경상소득은 실질소득의 증가와 물가상승에 의하여 증가한다는 점에 기인한다(안종석 외[2010]).

향후 소득세 세입기반을 확충하기 위한 기본전제로서 근로소득세 공제수준을 상당 기간 동안 더 이상 높이지 말고 현재 수준을 유지해야 할 것이다. 이를 통해 1990년 전체 근로자의 3분의 2에 달하였던 근로소득세 납세자 비율이 2010년에 절반으로 감소되었던 것을 다시 증가시킬 수 있게 될 것이다.

또한 세수증가와 소득재분배효과를 제고하기 위하여 사업소득세 포착률을 지속적으로 높일 필요가 있다. 이는 소득세의 과세기반 확충과 함께 근로소득자와 자영업자의 세부담 형평성을 위해서도 필요하다.

소득세는 공제구간, 과표구간, 공제한도 등이 정액으로 고정되어 있어 실질소득의 증가 없이 물가상승에 의해 명목소득만 증가하더라도 기존의 면세자가 새로이 납세자로 편입되고 과표가 증가하여 전반적으로 실효세율이 상승한다는 특징이 있다. 이와 같은 소득세의 특징에 착안하여 현행 세율체계는 그대로 둔 채 일정 기간이 지난 다음 공제구간과 공제한도 등의 정액적 요소를 물가상승률에 연동하는 방안이다.[18]

향후 소득세제 개편에 있어 유의하여야 될 점은 소득세의 소득재분배 기

능을 강화하기 위하여 자본과세를 지나치게 강화하는 것은 조심스럽게 접근하여야 될 것이라는 점이다. 오히려 많은 선진 경쟁국들이 자본축적을 독려하기 위하여 자본소득에 대한 세부담을 완화하는 방향으로 소득세제를 개편하고 있다. 대표적으로 북유럽 국가들이 1990년대 도입한 이원적 소득세제(Dual Income Tax: DIT)가 있는데, 근로소득에 대한 과세에서는 현행의 누전세 체계를 그대로 유지하면서 자본소득에 대해서는 모든 자본소득을 종합하여 낮은 수준(20~30%)의 비례세율을 적용하여 과세하는 것이다. DIT는 소득세의 소득재분배 기능을 그대로 유지하면서 자본소득세의 자본시장 왜곡을 최소화하는 장점이 있다. 따라서 향후 DIT를 소득세제 개편과정에서 고려하여야 될 것이다.[19]

나. 소비세제 개편방안

소비세제 개편의 경우 핵심은 부가가치세의 세원을 최대한 확충하고 장기적으로 부가가치세 세율을 인상하는 것이다.[20]

전반적으로 부가가치세의 과세베이스를 확충하기 위해서는 첫째, 국민개세주의에 입각하여 영세상인들의 편의를 도모하기 위한 명분으로 시행되어 온 간이과세제도를 과감하게 폐지하여야 될 것이다.

둘째, 부가가치세에 대한 비과세·감면을 대폭 축소하여야 될 것이다. 현재 면세 폭만을 줄이더라도 세수증대효과를 기대할 수 있다. 이와 함께 현행 전단계 세액공제방식이 어려운 납세자에게는 가산법이나 감산법을 적용할 수 있도록 하여 납세자의 납세순응비용을 낮출 수 있고 면세대상을 줄일 수 있을 것이다.

셋째, 현행 부가가치세는 매입세제공제제도에 의해 법인세에 비해 조세회피가 덜 이루어지고 있으나 공식 부문의 기업이 비공식 부문의 기업에

---

18 소득세의 물가연동세제 개편방안의 자세한 내용에 대해서는 본 보고서의 제12장을 참조하기 바란다.

19 전영준·이철인(2008) 역시 소득세제의 DIT 개편을 주장하고 있다.

20 본 항의 내용은 김성태(2011)와 김승래 외(2007)를 참조하여 기술되었다.

재화를 판매하는 경우 탈세방지 장치가 작동하지 못하므로, 이 경우 판매액의 일정 부분을 인정과세(presumptive tax) 형태로 부가세를 부과함으로써 조세회피를 방지할 수 있을 것이다(Gordon and Jun[2013], p.84).

넷째, 금융과 보험 용역에 대한 면세범위도 수수료를 명시적으로 수취하는 부수적인 금융용역에 대해서는 부가가치세 과세전환이 가능하다. 이와 함께 의료보건용역에 대한 면세범위도 EU 국가들보다 광범위하므로 면세범위를 과감하게 축소하여야 될 것이다.

다섯째, 전자상거래 활성화에 대비한 조세체계의 정비가 필요하다. 전통적인 상거래와 차별이 없어 중립성을 유지하여야 되며, 조세회피 및 탈세방지를 위한 제도적 장치를 갖추어야 할 것이다.

현행 부가가치세하에서는 공식 부문의 기업이 비공식 부문의 기업에 재화를 판매하는 경우 탈세방지 장치가 작동하지 못하므로 이 경우 판매액의 일정 부분을 인정과세 형태로 부가세를 부과함으로써 조세회피를 방지할 수 있을 것이다.

향후 부가가치세 세율 인상의 폭과 시기는 복지지출의 증가에 맞추어 계획한 다음 공포하여야 될 것이다. 단지 장기적으로 남북통일을 대비하여 VAT 세율의 2%p 정도의 여유를 가져야 할 것으로 보이며, 최대한 15%까지 인상할 수 있는 여력으로 보인다. 구체적인 부가가치세 세율 인상의 폭과 시기에 대한 결정은 본 보고서의 제13장 부가가치세율 인상의 경제적 파급효과에 대한 분석 결과를 참고할 수 있을 것이다.

다. 법인세제 개편방안

법인세 역시 최우선 정책과제는 세입기반을 최대한 확보하는 것이다. 안종석 외(2010)에 의하면 기업 재무구조의 개선과 1이 넘는 법인세수의 GDP 탄력성 및 법인세 누진구조가 법인세수를 증대시키는 요인으로 작동하는 반면, 법인세율이나 세율구간 조정 및 특별부가세 폐지 등은 법인세수를 감소시키는 요인으로 작동한다.

법인세 과세표준의 확대를 위해서는 세원의 투명성 제고가 필요하다. 법

인정보 통합시스템은 법인과 법인대표자의 중요 납세 관련 정보를 입체적으로 분석할 수 있는 시스템이 구축되어 있으므로, 과세당국은 이 시스템을 충분히 활용하여야 될 것이다.

법인세 조세지출 규모를 적절한 수준으로 감축시켜야 할 것이다. 즉, 법인세 조세지출 중에서 외부효과와 직접적으로 연관이 있는 것들은 불가피하나,[21] 이들 중 가급적 손금산입 등과 관련된 조세지출은 없애고 직접적인 투자와 관련된 조세지출만 허용하여야 될 것이다.

법인세 조세지출 중 특정한 정책목표의 달성을 위한 것들은 과거 자료를 이용하여 정책효과를 실증적으로 검토한 후 최선의 정책대안이 아닌 경우 과감하게 폐지되어야 할 것이다.[22]

법인세의 경우 장기적으로 기업의 성장동력을 유지시키기 위하여 법인세 세율 인상은 조심스럽게 접근하여야 될 것이다. 오히려 현재 세 개의 구간으로 구분되어 있는 누진세 체계를 단일세율 체계로 개편하는 것이 바람직할 것이다. 이는 법인세에 의한 초과부담을 감소시키는 효과를 기대할 수 있을 것이며, 조세행정비용도 감소시킬 것이다.

최근 안종석・김성태(2012)가 제기하고 있는 법인세제의 근본적인 개혁방안인 포괄적 법인세(Comprehensive Business Income Tax: CBIT)와 자기자본비용 공제제도(Allowance for Corporate Equity: ACE) 중에서 향후 우리나라의 경제정책 방향을 고려하여 신중하게 선택할 수 있을 것이다.[23] 법인세의 경우 우리 기업의 국제경쟁력을 제고하고 투자를 촉진시켜야 하는 것이 중요하므로, 투자가 촉진되고 성장 지향적인 ACE제도의 도입이 타당한 것으로 사료된다.

---

21 연구 및 연구개발에 대한 투자, 환경 개발에 대한 투자, 교육이나 문화에 대한 투자, 사회간접자본에 대한 투자와 관련된 조세지출의 경우 외부효과와 직접적으로 관련이 있는 것으로 볼 수 있다.

22 예로써 중소기업과 벤처기업들을 위한 조세지출과 기부문화 활성화를 위한 조세지출 등이 있는데, 정책목표 달성을 위해 조세지출이 최선의 정책인지 여부를 검토하여야 될 것이다.

23 CBIT는 법인의 모든 소득을 과세대상에 포함시키는 제도로서 법인세 과세대상에서 제외되고 있는 이자비용을 법인세 과세대상에 포함시키는 제도이다. ACE제도는 기업의 자기자본비용이 법인세 과세대상에서 제외되는 제도로서 정상이윤에 대한 수익을 제외한 초과수익에 대하여 과세하는 제도이다.

현재 논의되고 있는 야당의 부자감세 철회로 법인세율을 인상하는 것은 기업의 활동을 위축시켜 저성장의 함정을 우려하는 마당에 타당하지 않은 대안으로 보인다.

라. 조세기능의 정상화를 위한 세제개편방안

조세기능의 정상화를 위해서는 외부효과의 내부화를 위한 조세의 기능과 시장의 비효율성을 치유하기 위한 조세의 기능을 제고시켜야 할 것이다. 경제주체의 혁신활동에 의한 양(+)의 외부성을 내부화하기 위해서는 R&D투자에 대한 조세지원이 이루어져야 할 것이다.[24] 단, 창업기업의 경우 과세대상의 소득이 없는 경우가 많으므로 기존 방식과는 다른 형태의 조세지원이 필요할 것이다.

최근 환경세에 대한 관심이 고조되고 있는데 역시 환경오염에 의한 음(−)의 외부성을 내부화하는 것으로 볼 수 있다. 우리나라 역시 탄소세와 같은 환경세를 적극적으로 도입하여야 될 것이다.

최근 우리 사회에서 논란이 되고 있는 담배소비세에 대한 증세 역시 세수증대에 초점을 맞추기보다는 국민건강을 해치는 경제행위에 대하여 벌과금을 부과하는 일종의 죄악세(sin tax)로 보아 추진된 것에 초점을 맞추어야 할 것이다.

마. 지방세 체계의 개편방안[25]

지방자치제가 정착되고 점차 부실화되는 지방재정의 건전성을 회복하기 위해서는 지방세 체계의 개편이 필요하다. 첫째, 지방세 비중을 획기적으로 높여 중앙정부에 대한 의존적 재정구조에서 탈피하는 것이 필요하다. 현행 재산세 중심의 지방세제 운용에서 세원의 신장성과 안정성이 높은 소득과

---

24 R&D투자에 대한 조세지원은 많은 선진국에서 추진되고 있다.
25 본 항목은 하능식・임상수(2014)의 pp.129~130을 참조하여 기술되었다.

소비 과세의 비중을 제고하여 세입기반을 견고히 하여야 될 것이다.

둘째, 지방의 재정자율성 제고를 위해 과세자주권을 제고하여야 될 것이다. 이를 위해서는 지방소비세와 같은 세원공동이용 방식 중심에서 독립세 중심의 지방세 체계를 구축하여야 될 것이다. 예로써 양도소득세를 지방세로 이전하여 과세자주권을 확보할 수 있을 것이다.

셋째, 지방세가 세목별 가격기능을 회복하여야 될 것이다. 예로써 지방소득세는 거주지 원칙에 충실할 필요가 있고, 지방소비세는 소비지 원칙에 부합되게 운용되어야 할 것이다.

물론 지방세제의 개편과 함께 지방교부세와 국고보조금제도의 동반적인 개혁이 이루어져야 할 것이다. 재원 부족으로 도입취지에 맞지 않는 분권교부세와 부동산교부세는 보통교부세로 통합하여야 될 것이다. 최근 기초자치단체의 매칭을 강제하여 지방재정을 압박하는 국고보조금 비율을 줄여야 될 것이다.

3. 근본적인 세제개혁을 성공적으로 정착시키기 위한 전략

근본적인 세제개혁이 성공하기 위해서는 조세의 효율성, 형평성, 조세행정 등 상호 충돌될 수 있는 측면들을 균형 있게 고려하여야 되며, 세제개혁의 장애요인이 되는 정치경제학적·제도적 요인들을 함께 고려하여야 될 것이다.

가. 세제개혁의 주체

근본적인 세제개혁을 성공적으로 추진하기 위해서는 바람직한 제도적인 계획을 수립하고 세제개혁 절차를 제도화하는 것이 필요하다(Bird[2004]; McIntyre and Oldman[1995]).

우리나라 세제개혁의 주체는 행정부와 국회의 두 가지 대안이 있다. 정치경제학적으로 볼 때 정치가는 유권자와 선거승리를 염두에 두고 있어 근본적인 세제개편이 어렵고 선거의 불확실성 때문에 행정부보다는 국회가

더 장애요인이 많으므로 행정부가 주체가 되는 것이 바람직하다. 또한 조세개혁을 추진하는 과정에서 전문성이 요구되는데, 이 점에서도 행정부가 더 나은 것으로 판단된다. 이러한 점을 고려할 때, 우리나라 세제개혁의 주체는 행정부가 되는 것이 좋을 것이다.

정부는 전문 분석기관으로 하여금 세제개혁이 노동공급이나 저축에 미치는 효과와 세수에 미치는 효과를 제대로 분석하도록 만들어야 될 것이다. 또한 분석 결과를 국민들과 공유하여야 된다. 2010년 덴마크와 같이 세제개혁위원회를 조직하여 정치적인 협상을 위한 기준을 마련하는 것이 필요하다.

나. 세제개혁에 대한 철저한 준비

세제개혁 계획단계에서 명료한 전략적 안목과 탄탄한 분석이 뒷받침되어야 한다. 우선 정부는 광범위한 장기 세제개혁 목표에 대한 국민들의 동의를 구하여야 된다. 현재 우리나라의 경우 저성장 함정으로부터의 탈피를 위한 국내 저축과 투자의 증가 및 외자 유치, 고용률 제고, 복지재원 충당을 위한 증세 등을 장기 목표로 설정할 수 있다. 특히 정부는 세제개혁 계획을 수립할 때 효율성과 형평성, 세제의 단순성, 법 집행 가능성, 세수 확충 가능성 등 조세개혁의 평가척도에 대해 균형 잡힌 시각을 유지하여야 될 것이다.

정부는 구체적인 세제개혁을 발표함으로써 국민의 정부에 대한 신뢰를 쌓아야 될 것이다. 특히 미래의 세율인상이나 조세체계의 변화에 대해서는 사전에 발표함으로써 경제주체들이 대응할 수 있도록 하고, 국민들의 정부의 조세정책에 대한 신뢰도를 제고시켜 정책효과를 극대화할 수 있다. 우리나라의 경우 복지지출 증가에 대한 근본적인 대책으로서 증세가 불가피하고, 특히 부가가치세율 인상의 불가피성에 대해 알려야 된다.

일단 장기적인 조세개혁 목표가 설정되면 구체적인 세제개편들에 대하여 효율성, 형평성 및 조세행정 측면에서 평가하여야 될 것이다.[26]

---

26 효율성 측면에서 세제개혁이 노동공급, 저축행태 등 경제주체의 행동에 미치는 영향을 분석함으로써 새로운 세제에 의한 자원배분의 왜곡과 그에 따른 사회후생손실을 측정함

세제개혁 평가모형에는 정태조세정책모형(static tax policy model), 행태적 조세정책모형(behavioral tax policy model) 및 계산가능일반균형(Computable General Equilibrium)모형이 있는데, 세제개혁위원회의 총괄분과 전문위원들이 이들 모형을 이용하여 사전에 세제개혁안의 경제적 파급효과를 분석하여야 될 것이다.

다. 세제개혁 전체에 대한 종합적인 평가와 제약조건의 확인

세제개혁이 소득분배에 미치는 효과를 올바르게 평가하기 위해서는 개별적인 세제개편이 아닌 조세체계 전체를 평가하여야 된다(Alt, Preston, and Sibieta[2008]). 특히 근본적인 세제개혁을 위해서는 개별 세제개편에 대한 분리된 논의는 매우 비생산적이다. 왜냐하면 일반 국민들은 세제개혁 과정에서 상이한 세부담과 편익을 종합적으로 이해하기 어렵기 때문이다.

우리의 경우 복지지출의 재원충당을 위한 증세가 필요할 때, 세목별 부담의 배분을 국민경제의 관점에서 종합적으로 평가하여야 될 것이다.

로비 집단은 특정 조세정책을 논의하려고 노력하는데, 이는 일반적으로 국민의 이해에 반하게 될 가능성이 크다.

정부는 성공적인 세제개혁을 위해 사전적인 제약조건들을 수용할 필요가 있다. 세율은 낮추고 세원을 넓히는 세수 중립적인 세제개혁은 현실적으로 거의 불가능하다는 Ackerman and Altshuler(2006)의 주장을 고려해야 할 것이다. 특히 우리의 경우 세제개혁의 제약조건은 향후 급증이 전망되는 복지지출의 조달을 위해 세수를 확보하여야 한다는 것이 중요하다.

으로써 평가할 수 있을 것이다. 형평성 측면에서는 세제개혁이 소득분배에 미치는 영향을 분석하여야 될 것이다. 조세행정 측면에서는 세제개혁이 납세자의 납세순응비용과 징세당국의 징세비용 등에 미치는 영향과 피세나 탈세에 미치는 영향을 분석하여야 될 것이다. 세제개혁이 세수에 미치는 영향을 분석하는 것은 최근 매우 중요한 과제로 대두되고 있다.

라. 과거 조세정책의 사후적인 평가에 기초한 세제개혁

과거 조세정책을 사후적으로 평가하는 것은 정부의 세제개혁을 성공적으로 추진할 수 있는 확률을 높일 것이다. 과거 조세정책을 효율성, 형평성, 조세행정비용, 탈세 및 세수효과 관점에서 평가하는 것은 최적 세제를 구축하기 위해 긴요하다.

우리는 해외의 최선의 세제개혁 사례로부터 세제개혁방안을 배울 수 있다.[27] OECD는 회원국들의 성공적인 세제개혁뿐만 아니라 실패한 세제개혁 경험을 상호 공유할 수 있는 여건을 조성해 주고 있으므로 이를 최대한 활용하여야 될 것이다.

마. 세제개혁의 최적 시점 선택

세제개혁의 시점 선택은 재정적 요인과 정치적 요인에 의해 결정된다. 정치가들은 세제개혁의 시점을 선택할 때 대중의 관심을 좀 더 많이 끌 수 있는 가능성을 고려한다. 재정적으로는 재정수지가 흑자일 때 근본적인 세제개혁을 추진하는 것이 바람직하다. 그래야만 세제개혁에 의한 세수 감소를 감내할 수 있기 때문이다.

한편, 경기가 불황일 때 세제개혁을 추진하는 것이 좋을 수도 있다. 왜냐하면 불황은 국민들로 하여금 경제의 문제점을 인식하고 그를 치유하기 위한 세제개혁의 필요성에 공감할 수 있기 때문이다.

세제개혁의 최적 시점은 세제개혁에 따른 불확실성이 최대한 제거되는 시점이 될 수 있다. 세제개혁에 대한 다양한 정보가 최대한 확보되어 불확실성이 최소화될 때까지 개혁시점은 늦추어질 수 있으나, 좀 더 과감하고 신속하게 세제개혁이 추진될 수 있다.

정치적 경기순환을 고려할 때 세제개혁 시기는 집권 초기가 적절할 것이다. 따라서 이번 정부에서는 당장 2015년부터 대통령 직속 산하기구로서 세

---

27 2001년 네덜란드와 2004년 슬로바키아의 포괄적인 세제개혁을 참고할 수 있다.

제개혁위원회를 출범시키고 근본적인 세제개혁에 대한 각계각층의 심도 있는 논의를 구한 후 사회적 합의를 도출하고, 국회에서 입법화 과정을 거치며 최종 세제개혁안을 결정하여 차기 정권 초에 단행하는 것이 좋을 것이다.

바. 점진적인 세제개혁보다는 포괄적인 세제개혁의 추진

세제개혁은 개별 세제개편안을 어떻게 묶어 추진하는가(bundling)와 어떠한 순서로 추진하는가(sequencing)가 중요하다.

세제개혁에는 점진적인 세제개혁(piecemeal tax reform)과 포괄적인 세제개혁(comprehensive tax reform)의 두 가지 유형으로 대별된다. 전자는 문자 그대로 개별적인 세제개편안에 대하여 하나하나 별도로 추진하는 것인 반면, 후자는 흔히 빅뱅식 세제개혁으로도 불리는데 세제개편안을 모두 묶어 포괄적으로 한 번에 세제개혁을 추진하는 것이다. 양 유형의 세제개혁은 각각 장단점이 있으나, 최근 네덜란드나 슬로바키아의 경우에서 보듯이 포괄적 세제개혁이 더 선호되는 경향이 있다.

포괄적 세제개혁이 개별적으로 추진되는 세제개혁보다 선호되는 이유는 세부담의 배분에 있어 균형을 이룰 수 있기 때문이다. 포괄적인 세제개혁은 다수의 조세에 대한 동시적인 개편을 의미하므로 세제개혁에 의해 손해를 보는 집단에 대해 보상할 수 있다. 예로써 VAT의 세원을 확충하여 증가된 세수를 빈곤층에 대한 편익을 제공하는 데 지출할 수도 있고, 빈곤층의 개인소득세 부담을 감축시키는 데 이용할 수도 있다. 법인세율 인하는 개인의 자본소득에 대한 세금을 증가시키는 것으로 균형을 맞출 수 있다. 정부는 포괄적 세제개혁을 통하여 정치적 지지를 얻을 수 있는 확률을 높일 수 있으므로 우리도 포괄적 세제개혁을 추진하는 것이 바람직하다.

향후 우리 정부가 근본적인 세제개혁을 추진하여 조세의 효율성, 형평성, 세수에 대한 목표를 달성하기 위해서는 다양한 분야의 조세부담과 지출의 편익에 대해 균형 있는 조화를 이루어야 할 것이다.

포괄적인 세제개혁이 점진적인 세제개혁보다 나은 이유는 첫째 포괄적인 세제개혁은 세제개혁을 저해할 수 있는 로비 집단의 형성을 막을 수 있기

때문이다(Olofsgard[2003]). 둘째, 점진적인 세제개혁의 추진 시 제지당하거나 뒤바뀔 위험이 있는 경우 장기적인 세제개혁 목표를 달성하기 위해서는 포괄적인 세제개혁이 선호된다. 셋째, 점진적인 세제개혁은 왕왕 임시방편으로 퇴색해 버려 장기적으로 근본적인 세제의 변화가 필요할 때 그를 달성하지 못할 위험이 많으므로 포괄적인 세제개혁이 우월하다.

현재까지 우리나라의 세제개편은 점진적인 세제개혁으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 향후 세제개혁을 추진하는 경우 전체 세제에 대한 근본적인 세제개혁을 원칙으로 추진하는 것이 바람직하다.

4. 세제개편의 정치경제학적 장애요인의 극복방안

국가적으로 절실하게 필요한 세제개편도 그 절차와 과정에 있어서 다양한 현실문제에 부딪쳐 어려움을 자초하는데, 특히 입법과정에서 수많은 이해당사자들의 이해가 상충되는 것이 문제이다. 우리나라의 경우 특히 세대 간 세제개편에 따른 세부담의 배분문제와 세대 내 소득계층 간 세부담의 배분문제가 극복하여야 될 과제이다.

가. 세제개혁의 장애요인: 정치경제학적 요인[28]

세제개혁의 정치경제학적 분석은 유권자, 정당, 로비단체 및 정치가를 포함한다(Persson and Tabellini[2002]). 민주적 정치과정의 속성상 정치경제학적 요인은 세제개혁의 정착에 장애요인이 될 수 있다. 이는 조세개혁이 납세자의 부존소득, 자산과 선호가 이질적인 집단들에게 상이한 영향을 미치므로 사회후생을 증대시키는 세제개혁이라도 다수의 집단 이해와 상충될 수 있기 때문이다.

---

28 세제개혁의 정치경제학적 요인은 Brys(2011)를 참조하여 기술되었다.

1) 정치가

정치가들은 다수 유권자들의 편익을 제고하는 세제개혁을 추진할 동기를 갖고 있다. 그러나 정치가들이 모든 유권자들을 동일시하지는 않으며, 조세정책에 따라 자신의 투표성향을 바꿀 부동층(swing voters)의 환심을 사는 데 세제개혁의 초점을 맞추려고 한다(Profeta[2003]). 그 결과 정치가들은 점진적인 세제개혁을 추진하게 된다. 문제는 장기적인 목표가 없이 점진적인 세제개편을 추진하다 보면 장기적으로 세수가 감소할 수도 있고 세제는 점차 더 복잡해질 수 있다는 점이다(Bradford[1986]).[29] 이는 대표적으로 조세지출(tax expenditure) 규모가 증가하는 것을 들 수 있다. 우리나라의 경우 국세감면액과 국세감면율이 모두 2000~13년 기간 동안 증가한 요인을 상당 부분 정치적 요인에서 찾을 수 있을 것이다.

한편, 일반적으로 정치가들은 선거 시기에 이익이 가시화되는 세제개편을 보다 오랜 시간이 소요되고 납세자가 평가하기 어려운 근본적인 세제개혁보다 선호한다. 정치가들은 납세자들의 세부담이 증가하는 세제개편을 회피하려고 한다.[30] 이는 우리가 근본적인 세제개혁을 본격적으로 추진하는 데 가장 큰 장애요인으로 대두될 것이며 성공적인 세제개혁을 위해서 해결하여야 될 어려운 과제 중 하나가 될 것이다.

2) 세제개혁이 소득분배에 미치는 영향의 불확실성

세제개혁이 소득분배에 미치는 영향에 관한 한 상당한 불확실성이 존재하고, 그에 대한 유권자들의 행태 변화에 대해서도 불확실성이 존재하므로 근본적인 세제개혁을 어렵게 만든다(Fernandez and Rodrik[1991]).

---

29 정치가들이 조세지출을 선호하는 이유는 특정 조세지출의 증가가 특정 이해집단의 편익을 가시적으로 증가시키나 여타 납세자들의 세부담을 눈에 띄지 않을 정도로 약간만 증가시키는 것이 가능한 데 기인한다. 그 결과 조세지출 규모는 증가하고 세제는 더욱 복잡해지기 쉽다.

30 예로써 재산세 부담을 가시적으로 증가시키는 세제개편은 거의 추진하지 않는다(Alt, Preston, and Sibieta[2008]). 또 다른 예로써 사회보장부담금의 경우 피용자 측 부담분보다는 고용자 측 부담분을 증가시키려고 한다. 개인소득세의 감세를 간접세 증가로 상쇄시키려고 한다. 또한 정치가들은 물가상승에 연동하여 세수가 증가하는 종가세(ad-varolem tax)를 종량세(unit tax)보다 선호한다.

궁극적으로 조세정책자들은 세제개혁에 따른 경제주체들의 행동반응, 소득분배 및 세수와 관련된 불확실성 때문에 세제개혁을 단행하는 의사결정을 쉽사리 하지 못할 수밖에 없다.

우리나라의 경우 세제개편이 소득분배에 미치는 효과가 미미하더라도 세제개편 과정에 지대한 효과를 미치는 것은 2013년 소득세제 개편안이 국민들의 큰 저항에 부딪쳐 좌절된 사례에서 잘 드러나고 있다.[31]

3) 선거의 불확실성

선거에 관한 또 다른 유형의 불확실성이 근본적인 세제개혁의 장애요인이 된다. 조세정책자들은 선거 후 집권세력에 대한 불확실성과 함께 선거전에 추진된 세제개혁이 선거 후에도 그대로 지속될 것인지에 대한 불확실성에 직면하게 된다.

불완전한 정보 역시 세제개혁의 제도적 정착을 어렵게 하는 요인이 된다. 조세정책을 입안하는 관료들은 부처의 간부, 국책연구기관, 정당 및 학계 등 다양한 정보의 원천으로부터 정보를 취득하는데, 정보의 질에 대한 불확실성과 상이한 채널로부터 얻은 정보의 차이가 클수록 세제개혁의 추진방향을 결정하기 어려워진다.

세제개혁이 정치적 지배구조에 미치는 영향에 대한 불확실성도 중요하다. 세제개혁이 집권세력을 구성하는 세력들에 미치는 영향이 상이한 경우 그와 관련된 불확실성이 사회후생을 증대시키는 세제개혁의 장애요인이 될 수 있다.[32]

4) 특수 이해관계자들이 조세정책에 미치는 영향

세제개혁은 종종 영향력 있는 로비 집단에 도움이 되는 방향으로 추진

---

31 2013년 8월에 처음으로 제시된 소득세제 개편안은 기본적으로 소득공제 중심에서 세액공제 중심으로 전환되는 것이 핵심인데, 고소득층이 세수증가분의 80%를 부담하는 반면 중산층(소득 3,450~7,000만원 계층)의 세부담은 연간 16만원이 증가하는 것으로 전망되었음에도 불구하고 큰 저항에 부딪치게 되면서 최초 개편안은 철회되었다.

32 1965~95년 기간 동안 OECD 국가들의 정권구성이 분파적일수록 근본적인 세제개혁이 어려워지는 것으로 나타났다(Ashworth and Heyndels[2001]).

〈표 11-5〉 조세감면 건의 및 의원입법 추이

	2010년	2011년	2012년
정부부처 조세감면 건의	157	259	181
의원입법안	119	174	135
합계	276	403	316

자료: 한국재정학회, 『조세지출의 특성을 고려한 조세감면 방식의 합리적 기준』, 2013.

되어 사회후생을 증대시키는 세제개혁의 장애요인이 된다.

새로운 조세지출제도의 입법화나 특정 납세자들을 위한 세제혜택의 소개는 새로운 특수 이해집단을 창출하기도 한다. 이러한 특수한 세제혜택을 제거하기 어려워 세제의 효율성 비용이 커지고, 더 불공정하게 되고, 보다 복잡해져 덜 시장지향적인 세제가 된다. 특히 조세지출제도는 특수 이해집단과 핵심 유권자들을 위한 수단으로서 이용된다. 이는 조세지출의 편익은 특정 집단에 집중되는 반면 비용은 납세자 전체에 분산되기 때문이다. 그 결과 조세지출은 한 번 시행되면 폐지하기 어렵고 점차 규모가 증가하기 마련이다(Olofsgard[2003]).

우리나라의 경우 특수 이해집단들은 높은 단결력을 바탕으로 정부 또는 국회를 통해 조세감면을 요구하여 왔다. 〈표 11-5〉에서와 같이 조세감면 건수는 2011년 총 433건으로 증가하였다가 2012년 316건으로 축소되었으나, 여전히 2010년(276건)보다 높은 수준을 보이고 있다.

5) 세제개혁의 입법과정이 관건

세제개혁의 성패는 궁극적으로 입법과정과 정책수립 과정에 의해 결정된다. 세제개혁은 입법과정에서 제지당하기도 하고 상당한 변화를 겪게 된다(Bird[2004]). 그에 따라 건전한 조세정책이 바람직한 속성을 상실할 수도 있다. 따라서 향후 우리가 세제개혁을 추진하는 과정에서 국회의 입법과정이 매우 중요한 장애요인이 될 가능성이 많으므로 매우 전략적인 접근방법이 필요할 것이다. 단편적이고 점진적인 세제개편안은 대부분 야당에 의하여 제지당하기 쉽다. 그러므로 정부와 여당은 포괄적인 세제개혁안을 제시

하여 야당과 일괄 타결하는 방식을 선택하는 것이 좋을 것이다.

나. 세제개혁의 제도적 측면을 고려한 추진방안

근본적인 세제개혁의 성공을 위해서는 우선 세제개혁위원회를 구성하여 근본적인 세제개혁안을 제시하도록 만들어야 할 것이다. 세제개혁위원회의 구성과 세제 입법에 대한 규정 및 기타 제도적 구상과 어젠다를 제시할 수 있는 힘이 세제개혁의 성과를 결정하는 데 결정적 영향을 미치므로 (Weingast and Marshall[1988]) 세제개혁위원회의 구성이 중요하다.

세제개혁위원회는 위원장을 장관급으로 하고, 위원의 구성은 학계 대표, 기업과 산업계 대표, 노동계 대표, 행정 관료 등으로 구성되어야 할 것이다. 세제개혁위원회 산하에는 세목별로 전문위원들로 구성된 분과위원회를 두는 것이 좋을 것이다.

현재 기획재정부에는 세제발전심의위원회를 두어 세제에 관한 주요 사항에 대하여 종합적으로 심의함으로써 합리적인 조세제도를 정립하고 조세제도의 발전을 기하고 있는데, 현실적으로는 장기적인 세제개혁보다는 단기적인 세제개편안에 주력하는 것으로 평가된다.[33] 따라서 기존의 세제발전심의위원회를 세제개혁위원회로 확대·발전시켜 대통령 직속기구로 두고 근본적인 세제개혁을 추진하도록 하는 것이 좋을 것이다.

세제개혁 과정에서의 소통 전략 역시 중요하다. 세제개혁위원회는 일반 국민으로부터 세제개혁에 대한 지지를 얻기 위하여 공청회나 자문위원회를 개최함으로써 다양한 계층의 이해관계자들과 세제개혁에 대하여 논의하고 공론화하는 과정이 중요하다.

조세행정 관료의 역할도 중요하다. 조세행정 당국은 새로운 세법을 입법화하고 제도로 정착시키는 과정에서 중요하다. 특히 세제개혁의 행정적 측

---

33 세제발전심의위원회는 기획재정부 훈령으로 기재부 장관이 공동위원장으로 있고 80여 명의 위원을 두고 있다. 매년 세제개편안을 발표하기 전에 1회 정도 전체 회의를 갖는데, 주로 단기적인 세제개편안을 다루고 중장기적인 세제개혁안은 다루지 않는 것으로 보인다.

면과 순응 측면에서 중요하다. 예로써 새로운 세제가 새로운 피세와 탈세의 기회를 제공할 수도 있으며, 납세순응비용이 심대해질 우려도 있다.

향후 지속가능한 재정을 위한 근본적인 세제개혁을 추진하는 경우 정치경제학적·제도적 장애요인을 고려할 때 우리나라의 세제개혁은 매우 세심하게 접근하되 과감하게 추진될 필요가 있다.

제5절 결 론

본 연구에서는 우리나라의 근본적인 세제개편의 필요성에 대하여 살펴본 후 세제개혁의 목표를 설정하고 세제개편의 원칙을 제시하였다. 세제개편의 원칙으로 "세율 인상 전 세원 확충"과 "세제의 단순화와 간소화"를 제시하였다.

세제개편의 원칙하에 근본적인 세제개편방안에 포함되어야 할 내용에 대하여도 구체적으로 제시하였다. 첫째, 성장잠재력 확충을 위한 세제개편이 이루어져야 하며, 비과세 감면의 축소를 통한 세원의 확대, 그리고 소득세의 정상화와 소비세의 비중 증가를 통한 복지지출의 충당을 제시하였다. 또한 법인세 부담은 적정 수준을 유지함으로써 기업의 국제경쟁력을 강화하여야 됨을 제시하였다.

복지재원의 급증에 대비한 지속가능한 세제개편을 위해서는 증세 지향적인 세제개편이 순차적으로 이루어져야 할 것이다. 복지지출이 증가하는 초기에는 사회보장지출에 대한 기여금 증가로 충당하고, 다음 단계에서 소득세 부담 증가로 재원을 조달하고, 본격적으로 복지지출이 증가하는 단계에서는 소비세의 증가로 조달하여야 될 것이다. 따라서 중·장기적으로 소비세의 세입기반을 최대한 확충한 다음 부가가치세율의 인상은 불가피하다.

지속가능한 재정을 위한 근본적인 세제개혁을 위하여 남은 과제는 우리나라 세제개혁의 장기 계획(master plan)을 확정하여 추진하는 것이다. 우선 세제개혁의 주체세력은 대통령이 되는 것이 바람직하다. 국회가 주도하는 세제개혁은 앞서 살펴보았듯이 입법과정의 초반부터 정치경제학적·제

도적 장애요인이 많아 입법화 과정에서 정치적으로 난관에 부딪치게 될 것이기 때문이다. 따라서 구체적으로 이번 정권에서 공식적인 기구로서 '세제개혁위원회'를 출범시키고 세제개혁안을 국회에 제출하도록 하는 것이 좋을 것이다. 그리하여 이번 국회에서 장기적인 관점에서 근본적인 세제개혁안을 확정하여 차기 정권의 출범과 함께 제도적으로 정착시키는 것이 정치경제학적으로 최선의 방안이 될 것이다. 주요 세목의 세제개편방안은 제4절에서 정리한 바와 같다.

참고문헌

곽태원, 「산업정책에 있어서 조세제도의 역할」, 『한국개발연구』, 제8권 제1호, 1986, pp.77~97.

곽태원, 『법인소득과세의 이론과 현실』, 한국조세연구원, 2005.

곽태원, 「조세의 시대적 역할과 현 시대의 조세정책 방향」, 『한국경제 선진화를 위한 세제개혁』, 제1장, 2008, pp.2~37.

국회예산정책처, 「2012-2060년 장기 재정전망 및 분석」, 국회예산정책처, 2012.

김득갑, 「EU회원국들의 법인세율 인하경쟁과 정책적 시사점」, 삼성경제연구소 Issue Paper, 2004.

김성태, 「재정준칙 도입에 관한 연구: 정치적 지대추구행위와 장기재정추계를 중심으로」, KDI 정책연구시리즈 2010-03, 한국개발연구원, 2010.

김성태, 「우리나라 재정건전성 제고를 위한 정책과제」, 『경제연구』, 제29권 제2호, 2011, pp.111~152.

김성태・유일호, 「세제개편의 원칙과 기본방향」, 『한국경제 선진화를 위한 세제개혁』 제2장, 한국재정학회 세제개편위원회, 2008.

김성태・이인실・안종범・이상돈, 「한국 조세제도의 초과부담 추정」, 『국제경제연구』, 제5권 제3호, 1999.

김성태・이한식・임병인, 「국제비교를 통한 우리나라의 적정 조세부담률 모색」, 『재정정책논집』, 제15권 제2호, 2013.

김성태・김명규・임병인, 「2014년 적용 소득세법의 형평성 및 누진성 분석」, 『재정학연구』, 제7권 제1호, 2014, pp.53~79.

김성태・임병인, 「한국의 경제성장과 재정: 평가와 재도약을 위한 정책과제」, 『응용경제』 제11권 제2호, 2009, pp.89~131.

김승래・김우철, 「우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목간 비교를 중심으로」, 연구보고서, 한국조세연구원, 2007.

김승래・박명호・홍범교, 「우리나라 부가가치세제 정책과제의 경제적 분석: 과세베이스 확대를 중심으로」, 연구보고서, 한국조세연구원, 2007.

김승래・전영준・김진영, 「효율성—형평성 간 상충관계를 고려한 최적 조세조합」, mimeo, 2014.

김재진, 『소득양극화 현상 완화를 위한 소득세제 개편방안 연구』, 한국조세재정연구원, 2013.

박형수・전병목, 『사회복지 재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구』, 보건복지부・한국조세연구원, 2009.

박형수・박명호・김학수・정재호, 『중장기 세수 변동요인 분석 및 향후 전망』, 한국조세연구원, 2012.

보건복지부・한국보건사회연구원, 『2013~2016 사회보장 장기재정 추계』, 2014.

서승환・김성태, 「NABO 2006 재정모형」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2006.

안종석 외, 『경제위기 이후의 세수입 기반 확충을 위한 조세정책 방향』, 한국조세연구원, 2010.

안종석, 「한국의 세제」, 『한국세제사』, 제1편 Ⅰ장, 한국조세연구원, 2012.

안종석・김성태, 『법인세 과세체계의 근본적 개혁에 관한 연구』, 연구보고서 12-05, 한국조세연구원, 2012.

원윤희・임성일, 「지방세제 개편방안」, 『선진국진입을 위한 우리나라 세제 개편방안』, 2008년 한국재정학회 세제개편 정책세미나, 한국재정학회, 2008, pp.187~214.

유경문, 「지방세체계의 개편방안에 관한 연구」, 『한국지방자치연구』, 제9권 제2호, 2007, pp.77~99.

이영, 「개방경제하의 법인세율과 법인세수」, 곽태원 외 『저성장 시대의 조세정책 방향에 관한 연구』, 한국경제연구원, 2006, pp.179~205.

이인실, 「법인세제 개편방안」, 『선진국진입을 위한 우리나라 세제 개편방안』, 2008년 한국재정학회 세제개편 정책세미나, 한국재정학회, 2008, pp.29~59.

전병목, 「2014년 일몰예정 비과세・감면제도 정비방향」, 세미나 발표자료, 한국조세연구원, 2014. 7. 1.

전병목・박상원, 「복지재원 조달정책에 관한 연구」, 연구보고서, 한국조세연구원, 2011.

전영준・이철인, 「소득과세 개편방향」, 『선진국 진입을 위한 우리나라 세제 개편방안』, 2008년 한국재정학회 세제개편 정책세미나, 한국재정학회, 2008, pp.3~28.

하능식・임상수, 『OECD 주요국의 조세체계 비교 분석—국민소득 변화와 조세체계 변천을 중심으로』, 한국지방세연구원 정책과제 2014-03호, 2014.

한국재정학회, 『조세지출의 특성을 고려한 조세감면 방식의 합리적 기준』, 2013.
한국조세재정연구원, 『개원 22주년 기념세미나 발표자료』, 2014.

Ackerman, Jonathan Z. and Rosanne Altshuler, "Constrained Tax Reform: How Political and Economic Constraints Affect the Formation of Tax Proposals," *National Tax Journal* 59(1), 2006, pp.165~187.

Alt, James, Ian Preston, and Luke Sibieta, "The Political Economy of Tax Policy," paper prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century, chaired by Sir James Mirrlees, www.ifs.org.uk/mirrleesreview, 2008.

Ashworth, John. and Bruno Heyndels, "Political Fragmentation and the Evolution of National Tax Structures in the OECD," *International Tax and Public Finance*, Vol. 8, 2001, pp.377~393.

Bird, Richard M., "Managing Tax Reform," *International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin,* 2004. 2.

Bradford, David F., *Untangling the Income Tax,* Harvard University Press, 1986.

Brys, Bert, "Making Fundamental Tax Reform Happen," *OECD Taxation Working Papers,* No. 3, OECD Publishing, 2011.

Fernandez, R. and D. Rodrick, "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty," American Economic Review 81, 1991, pp.1146~1155.

Gordon, Roger H. and Joosung Jun, *Korea's Tax Structure: Directions for Reform,* Korea Institute of Public Finance, 2013.

Jorgenson, Dale W. and Kun-Young Yun, "The Excess Burden of Taxation in the US," in Anthonie Knoester (ed.), *Taxation in the United States and Europe,* New York: St. Martin's Press, 1993, pp.117~136.

McIntyre, Michael J. and Oliver Oldman, Institutionalizing the Process of Tax Reform: A Comparative Analysis, Amsterdam: *International Bureau of Fiscal Documentation,* 1975.

Olofsgard, Anders, "The Political Economy of Reform: Institutional Change as a Tool for Political Credibility," Background Paper to

the *World Bank's 2005 World Development Report*, 2003.

Persson, T. and G. Tabellini, *Political Economics: Explaining Economic Policy,* Cambridge, Mass.: MIT Press, 2002.

Profeta, Paola, "Political Support and Tax Reforms with an Application to Italy," *Public Choice*, Vol. 131, 2003, pp.141~155.

Schneider, Friedrich, Andreas Buehn, and Claudio E. Montenegro, "New Estimates for the Shadow Economies all over the World," *International Economic Journal* 24(4), 2010, pp.443~461.

Weingast, Barry R. and William J. Marshall, "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures like Firms are not Organised as Markets," *Journal of Political Economy*, Vol. 96, 1988, pp.132~163.

〈웹사이트〉

OECD Statistics, http://stats.oecd.org/

제12장

소득세의 세수기능 확충을 위한 소득세제 장기개편방안

성 명 재 (홍익대학교)

제1절 개 요

우리나라의 소득세는 부가가치세에 이어 두 번째로 세수규모가 큰 세목으로서 재정기여도가 높은 세목이다. 아울러 누진과세를 통한 소득재분배 역할이 큰 세목이다. 소득세는 세수의 소득탄력성이 1보다 큰 대표적인 소득탄력적 세목이다.

국회예산정책처(2012)와 성명재(2013)는 저출산·고령화가 진전되면서 장기적으로 GDP 대비 소득세수 비중이 하락할 것으로 전망하였고, 실제로 그럴 가능성이 높을 것으로 예상된다. 즉, 소득세수의 소득탄력성이 1보다 작아지는 소득비탄력적 세목으로 전환될 가능성이 높다.

장기적으로 복지·통일 등을 중심으로 재정소요가 크게 증가할 것이라는 점에 이견이 없는 상황에서, 기간세로서의 소득세 위상이 장기적으로 위축될 수 있다는 상기 연구의 장기전망 결과는 소득세의 기능 정상화 및 세원의 유지·관리를 통한 세원기능을 유지하기 위해 소득세제의 장기 개편방안을 모색할 필요성이 큼을 시사한다. 이에 본 연구에서는 소득세의 누진과세 및 그를 통한 소득재분배효과와 함께 소득세 세원을 장기 예측하고, 이

를 토대로 개편방안을 모색한다.

보다 구체적으로는 소득세의 장기적 세수기능 확충 차원에서의 정책방향으로 현존 또는 장래 시점에 예상되는 소득세원의 관리 및 누진과세체계 변경 등에 국한하여 논의한다. 그 밖에 사업소득 등 탈루소득에 대한 과표양성화, 비과세소득 정비를 통한 과세소득 범위의 조정방안 등을 장기적 세수기능 확충방안의 대표적인 예이다. 다만, 이들 연구주제는 장래 인구구조 변화 등에 기인한 소득세원의 변화에 대응하기 위한 측면에서의 정책연구를 강조하고 있는 만큼 본 연구는 그 외의 주제에 대한 연구까지 확대하기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 과표양성화 또는 과세소득의 범위 조정 등과 같은 여타 연구주제는 논외로 한다.

소득세원과 관련한 장기적 환경 및 세수여건의 변화는 다음과 같다. 먼저 장기적으로 저출산・고령화 문제 등으로 인해 외연확장적(extensive growth/expansion) 경제성장 및 재정여건 기조에서 내연확장적(intensive growth/expansion) 성장기조로 경제환경이 전환될 것으로 예상된다. 세수여건도, 오랫동안 확장적 기조를 시현하여 소득세의 세수탄력성이 1을 크게 상회하는 등 재정기여도가 높았으나, 최근에는 외연확장적 기조에서 벗어나 외연축소지향적 수축(extensive contraction)의 방향성으로 점차 경제체질이 변화하기 시작하면서 우리나라 조세의 세수탄력성도 이전과 달리 현저하게 낮아지는 경향을 보일 것으로 추정된다. 최근의 국세수입 부족 문제가 단순히 외연확장적 성장기조를 이어가고 있는 가운데 경기침체에 따른 경기변동적 요인 변화에 의한 효과(business-cycle effects)로만 보기는 어렵다. 장기 세수환경의 구조적 변화에 대응한 근본적인 세제개편이 필요함을 시사한다.

이런 관점에서 본 연구는 소득세의 장기적 세제개편방안 모색을 위해 누진과세 수준, 세원분포의 변화가 소득세 수입구조에 미치는 영향, 소득세의 누진도 vs. 소득재분배효과의 조화 문제 등을 중심으로 문제점을 검토・분석하여 개선방안을 제안하고 기대효과를 분석한다.

제2절 현황과 문제점

1. 소득세 과세구조

가. 소득세의 과세체계

우리나라의 소득세 과세체계는 이자소득, 배당소득, 사업소득, 근로소득, 연금소득, 기타소득을 합산하여 과세하는 종합소득 과세체계로 구성된다(그림 12-1 참조). 다만, 퇴직소득과 양도소득은 별도로 과세되고 있다.

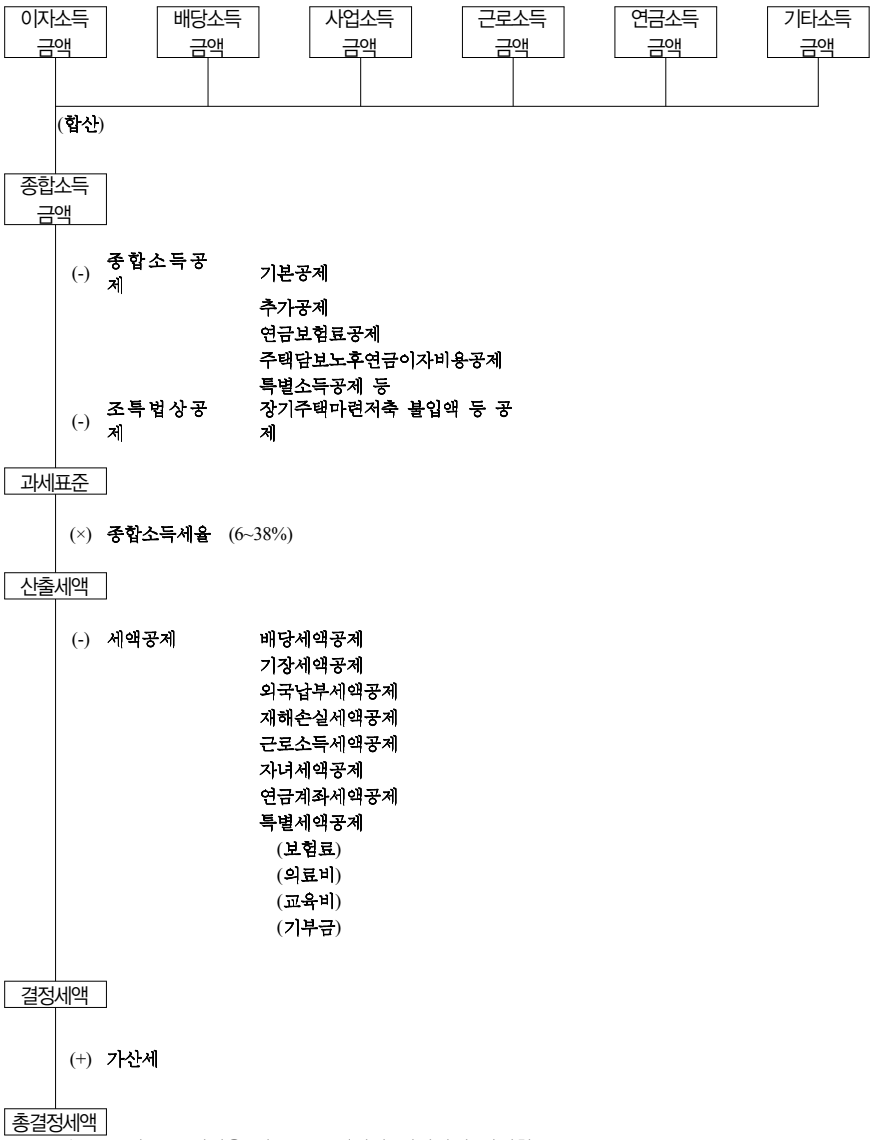
종합소득세의 세액은 다음의 과정을 거쳐 산출된다. 종합소득 종류별 소득에서 필요경비 또는 근로소득공제, 연금소득공제 등을 차감한 후 각각의 소득금액을 합산하여 종합소득금액을 산출한 후, 종합소득공제를 차감하여 과세표준을 구하고 종합소득세율을 적용하여 산출세액을 산출한다. 그리고 각종 세액공제를 차감하고 가산세를 합산하여 최종적으로 세액을 결정하는 구조로 과세하고 있다.

2013년까지만 해도 공제체계가 주로 소득공제 중심으로 이루어졌으나, 2014년부터 소득공제(특별공제) 항목 중 상당수가 세액공제의 형태로 전환되어 적용하였다. 즉, 특별공제를 특별소득공제와 특별세액공제의 두 가지 요소로 이원화하였다(성명재・우석진[2013] 참조).

조세론적 관점에서 볼 때 소득공제와 세액공제는 각각 비용공제 및 조세지원의 성격을 지녔기 때문에, 소득을 획득하는 과정에서 직・간접적으로 비용이 소요되거나 포괄적으로 암묵적 비용으로 간주할 수 있는 항목에 대해서는 주로 소득공제를 활용하고 있다. 그 밖에 소득종류 간 실효세부담률 격차의 완화, 기타 정부 정책적 필요에 의한 부분 등에 대해서는 주로 세액공제를 활용하고 있다.

소득공제를 세액공제로 전환한 이유는, 소득공제의 경우 과세표준에 영향을 미침으로써 소득수준의 차이에 따라 상이한 한계세율이 적용되기 때문에 세부담 경감효과는 상대적으로 고소득층이 더 유리하다는 점이 있는

[그림 12-1] 종합소득 과세체계(2014년 기준)



주: 1) 2014년 소득세법을 기준으로 저자가 정리하여 작성함.
2) 2014년부터 부동산임대소득은 사업소득에 포함함.
3) 각종 소득금액은 필요경비, 근로소득공제, 연금소득공제 등을 공제 또는 차감한 후의 소득금액을 나타냄.

자료: 법제처(http://www.moleg.go.kr).

반면, 세액공제의 경우 한계세율과 무관하게 세부담을 경감시켜 준다는 특징으로 인해 소득재분배효과 증진 차원에 주된 목적이 있었다. 2014년의 특별공제 항목 중 상당수를 특별세액공제 항목으로 전환한 것은 주로 상기 항목에 대한 지출을 필요경비적 성격의 비용이라기보다는 조세지원적 차원에서의 공제로 인식하고 종합소득세의 소득재분배효과 증진을 목적으로 하였기 때문이다. 소득공제를 세액공제 방식으로 전환함에 따라 종합소득세 한계세율이 세액공제율보다 낮은 소득자들은 세부담 경감효과가 더 커지는 반면, 한계세율이 세액공제율보다 높은 소득자들은 세부담이 종전보다 증가하는 방식으로 개편되었다고 할 수 있다. 일부에서는 인적자본과 물적자본 간 물리적 특성의 차이와 세제상 비용공제의 차이 등을 들어 특별세액공제로 전환한 항목 중에서 일부는 비용의 성격에 더 적합하므로 세액공제 방식보다 기존의 소득공제 방식이 원칙에 더 적합한 방식이라고 보는 견해도 있다.

나. 소득세 공제체계

종합소득 과세체계하에서의 소득공제는 종합소득공제가 주축을 이루고 있다. 근로소득과 연금소득의 경우 종합소득금액에 합산되기 이전 단계에서 근로소득공제와 연금소득공제를 적용하고 있다. 근로소득공제와 연금소득공제는 소득구간별로 소득공제율을 낮추어 가는 역진공제율체계를 지닌 것이 특징이다. 근로소득공제의 경우 근로소득 1억원 초과분에 대해서는 한도 제한 없이 2%의 공제율로 무제한 공제를 허용하는 반면, 연금소득공제의 경우에는 공제상한을 900만원으로 한정하고 있다(이상 표 12-1과 표 12-2 참조).

〈표 12-1〉 근로소득공제(2014년)

급여소득 구간	근로소득공제액
500만원 이하	급여소득의 70%
500만~1,500만원 이하	350만원 + (500만원 초과분)의 40%
1,500만~4,500만원 이하	750만원 + (1,500만원 초과분)의 15%
4,500만~1억원 이하	1,200만원 + (4,500만원 초과분)의 5%
1억원 초과	1,475만원 + (1억원 초과분)의 2%

자료: 2014년 시행 「소득세법」(http://www.moleg.go.kr에서 법령 검색).

〈표 12-2〉 연금소득공제(2014년)

급여소득 구간	연금소득공제액
350만원 이하	연금소득의 100%
350만~700만원 이하	350만원 + (350만원 초과분)의 40%
700만~1,400만원 이하	490만원 + (700만원 초과분)의 20%
1,400만원 초과	630만원 + (1,400만원 초과분)의 10%

주: 연금소득공제는 900만원을 상한으로 함.
자료: 2014년 시행 「소득세법」(http://www.moleg.go.kr에서 법령 검색).

종합소득금액으로부터 종합소득공제와 「조세특례제한법」상의 장기주택마련저축 공제 등을 공제하여 과세표준을 산출한다. 종합소득공제는 종합소득의 종류에 관계없이 합산한 소득금액에 대해 동일하게 적용되는 것으로서 기본공제, 추가공제, 특별소득공제의 세 가지로 구성된다.

기본공제는 소득자 자신과 소득금액이 100만원 이하인 배우자, 직계존비속, 입양자녀 등을 대상으로 1인당 150만원씩 정액으로 공제를 허용한다. 원칙적으로 배우자와 장애인을 제외한 부양가족의 경우 연령제한(20세 이하 또는 60세 이상)이 적용된다.

추가공제는 기본공제 대상자의 인적특성을 기준으로 고령자, 장애인, 부녀자 세대주 등을 대상으로 일정 금액을 추가로 공제해 주는 소득공제 항목이다.

연금보험료공제는 공적연금 기여금 또는 개인부담금을 대상으로 종합소

득금액에서 공제하는 항목이다.

특별소득공제는, 2014년부터 기존의 특별공제 항목 가운데 세액공제 방식으로 전환한 일부 항목에 신설・적용되는 특별세액공제와 구별하기 위해, 나머지 항목을 대상으로 특별소득공제로 명칭을 변경하여 적용하고 있다. 근로소득이 있는 경우 근로소득금액에서 공제하는 소득공제 항목 중 하나이다. 각종 사회보험의 보험료 납입액(전액), 전세자금차입금 원금상환액 또는 월세지급액이 해당된다. 강제 가입 사회보험에 대한 보험료는 일종의 비용의 성격으로 간주하여 소득공제하는 것으로 볼 수 있다. 성격상으로는 주택임차자금차입금 원금상환액 또는 주택월세지급액 등에 대한 지원은 소득 획득을 위한 비용이라기보다는 중・저소득층의 주거비용 경감 차원의 세제지원적 성격이 짙은 것으로 볼 수 있다.

그 밖에 「조세특례제한법」 제82조 2항에 의거, 장기주택마련저축(「주택법」에 의한 청약저축, 주택청약저축) 납입액에 대해 일정 비율을 소득공제하고 있다. 본 공제항목 역시 중・저소득층 대상의 조세감면 방안 중 하나로서 세제지원적 성격이 짙은 소득공제 항목으로 볼 수 있다.

성격상 본 소득공제 항목과 특별소득공제 항목 중 주택임차자금차입금 원금상환액 또는 주택월세지급액 소득공제 항목은 세액공제 방식이 보다 적합한 것으로 판단된다.

다. 종합소득세 세율체계

우리나라의 종합소득세 세율체계는 초과누진세율체계를 지니고 있으며 6~38%의 5단계 세율체계이다. 2013년까지는 최고한계세율이 적용되는 과세표준 구간이 3억원 초과에서 1억 5천만원 초과로 하향 조정되었다. 소득세의 경우 소득세액의 1/10만큼 지방소득세가 부가되는 만큼 소득자들이 실제로 체감하는 소득세율은 6.6~41.8%라고 할 수 있다. 다만, 근로소득자의 경우 근로소득공제가 공제한도의 제한 없이 1억원 초과분에 대해 무제한으로 2%씩 공제되므로, 근로소득자들이 체감하는 최고한계세율(지방소득세 포함)은 40.964%(41.8%의 98/100)라고 할 수 있다.

〈표 12-3〉 기본공제, 추가공제, 연금보험료공제, 특별소득공제, 장기주택마련저축 등 공제(2014년)

기본공제	공제액
해당 소득자(거주자)	1인당 150만원
배우자(연간 소득금액 100만원 이하인 경우)	
직계존속(60세 이상)	
직계비속 또는 입양자(20세 이하)	
거주자의 형제자매(20세 이하 또는 60세 이상)	
추가공제	
70세 이상	1인당 100만원
장애인	1인당 200만원
배우자 없고 부양가족 있는 여성 세대주 또는 배우자가 있는 여성	50만원
배우자 없으면서 직계비속·입양자가 있는 경우	100만원
연금보험료공제	
각종 공적연금의 기여금 또는 개인부담금	전액
특별소득공제(근로소득금액에서 공제)	
① 국민건강보험료, 고용보험료, 노인장기요양보험료	전액
② 무주택세대로서 주택임차자금차입금 원리금상환액 총급여 5천만원 이하(종합소득금액 4천만원 초과 제외)의 월세지급액	40% 60% (단, 공제액 합계와 하기 장기주택마련저축 등 공제 합계 300만원 한도)
③ 무주택 또는 1주택 세대주의 장기주택저당원리금의 이자지급금	지급금 (단, ②와 ③의 공제액 합계와 장기주택마련저축 등 공제액 합계 500만원 한도)
장기주택마련저축 등 공제(조세특례제한법)	
무주택세대주로서 「주택법」에 의한 청약저축, 주택청약저축 납입금	40%(120만원 한도/연)

주: 상기의 소득공제는 소득세법에 의한 종합소득공제 항목임. 단, 장기주택마련저축 등 공제는 「조세특례제한법」 제87조에 의한 공제임.

자료: 2014년 시행 「소득세법」과 「조세특례제한법」(http://www.moleg.go.kr에서 법령 검색).

〈표 12-4〉 종합소득세율 체계(2014년)

종합소득 과세표준 구간	세 율
1,200만원 이하	6%
1,200만~4,600만원 이하	72만원 + (1,200만원 초과분)의 15%
4,600만~8,800만원 이하	582만 + (4,600만원 초과분)의 24%
8,800만~1억 5천만원 이하	1,590만원 + (8,800만원 초과분)의 35%
1억 5천만원 초과	3,760만원 + (1억 5천만원 초과분)의 38%

자료: 2014년 시행 「소득세법」(http://www.moleg.go.kr에서 법령 검색).

종합소득 과세표준에 세율을 적용하여 산출세액을 산출하면 각종 세액공제 차감을 거쳐 결정세액이 산출된다. 근로소득에 대해서만 적용되는 근로소득세액공제, 특별세액공제 중 보험료·의료비·교육비 세액공제와, 종합소득 전체에 대해 적용되는 자녀세액공제, 그리고 특별세액공제 중 기부금 세액공제를 합산한 금액을 산출세액에서 차감하여 결정세액을 산출한다. 단, 특별세액공제를 신청하지 않는 경우 근로소득자(성실사업자 포함)에 대해서는 12만원, 일반사업소득자에 대해서는 7만원을 정액으로 세액공제를 허용하고 있다. 이는 2013년까지 적용되었던 표준공제제도를 세액공제 방식으로 전환하여 적용한 것으로 볼 수 있다. 세액공제액이 산출세액을 초과하는 경우 환급하지 않으며, 초과분은 없는 것으로 간주한다.

〈표 12-5〉 근로소득세액공제(2014년)

근로소득세 산출세액	근로소득세액공제액
50만원 이하	55%
50만원 초과	27.5만원 + (50만원 초과분)의 30%

주: 세액공제 상한
- 총급여액 5,500만원 이하: 66만원 한도
- 총급여액 5,000만~7,000만원 이하: 66만원-[(총급여액-5,500만원)의 50%], 최소액은 63만원
- 총급여액 7,000만원 초과: 63만원-[(총급여액-7,000만원)의 50%], 최소액은 50만원

자료: 2014년 시행 「소득세법」(http://www.moleg.go.kr에서 법령 검색).

〈표 12-6〉 자녀세액공제와 특별세액공제(2014년)

자녀세액공제	세액공제액
자녀 1인	15만원
자녀 2인	30만원
3인 이상	30만원 + 2인 초과 1인당 20만원
특별세액공제	**세액공제액**
보험료	지출액의 12%, 100만원 한도
의료비	공제대상액의 15% 공제대상액: 총급여의 3% 초과분 대상 700만원 한도 본인, 장애자, 65세 이상 무제한
교육비	15% 한도: 취학전·초·중·고 - 300만원/명 대학 - 900만원/명
기부금	세액공제율: 공제대상액의 15%(3천만원 이하), 25%(3천만원 초과분) 공제대상액 1. 법정기부금(전액) 2. 지정기부금(한도액) 가. 종교 등: (종합소득금액-법정기부금)의 10% + (소득금액의 20%, 종교단체 외 지급액 중 작은 금액) 나. 종교 외: 소득금액의 30%

주: 1) 자녀세액공제와 기부금세액공제는 종합소득이 있는 자, 보험료세액공제, 의료비세액공제, 교육비세액공제는 근로소득이 있는 자가 적용 대상임.
2) 특별세액공제를 신청하지 않는 근로소득이 있는 자와 성실사업자는 12만원, 특별세액공제를 신청하지 않는 근로소득이 없는 사업자의 경우에는 7만원을 특별세액공제함.
자료: 2014년 시행 「소득세법」(http://www.moleg.go.kr에서 법령 검색).

2. 과세실적

2000년대 중반 이후 국세 세수의 GDP 대비 비중은 14.0~15.5%의 범위에서 등락을 보이고 있다. 2007~08년에는 GDP 대비 국세수입 비중이 15%를 초과하였으나 2009년 이후 감소하였다. 이는 이명박 정부의 감세정책과 2008~09년의 세계 금융위기로 인한 경기침체의 영향을 크게 받았기 때문이다.

2000년대 중반 이후 국세 대비 소득세의 세수비중은 20.9~24.1% 수준

을 시현하였다. 같은 기간 소득세 세수의 GDP 대비 비중은 3.0~3.7% 수준을 보였다. 2000년대 중반 이후 소득세의 세수비중이 2007년에 가장 높았으나 이후 하락한 것은 상당 부분 세계 금융위기(2008년 발생)와 (2008년의) 종합소득세 세율구간 상향 조정에 기인하는 것으로 추정된다. 2008년 이후 소득세의 세수비중은 완만하게 상승하는 추세를 시현하였다. 이는 2008년 이후 소득세의 세수에 크게 영향을 미칠 수 있을 정도의 대폭적인 소득세 개편이 없었던 한편, 소득공제구간, 세율구간, 공제한도 등 정액으로 규정된 항목에 대해 물가연동이 적용되지 않는 우리나라 소득세의 특성에 따라 물가상승 및 실질소득 증가 등에 의해 명목소득이 증가하면서 자연스럽게 한계세율이 높아지는 한계세율 상승효과에 의한 것으로 추정된다.

2014년부터 기존의 특별공제 항목 중 상당수가 소득공제 방식에서 세액공제 방식으로 개편되어 중·저소득 근로자층에서는 소득세 부담이 감소하지만 고소득 근로자층에서 소득세 부담이 증가하는 현상이 나타나고, 세율구간(오히려 최고한계세율구간은 3억원 초과에서 1억 5천만원 초과로 축소)이나 공제구간·공제한도 등의 변화가 없었던 만큼, 소득세수의 비중 증가 현상은 향후에도 지속될 것으로 전망된다.

〈표 12-7〉 최근의 국세수입 실적 및 세수비중

(단위: 억원, 조원[GDP], %[비중])

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총국세	1,380,443	1,614,998	1,672,980	1,645,407	1,777,184	1,923,812	2,030,149	2,019,065
일반회계	1,326,754	1,553,942	1,607,168	1,579,287	1,709,387	1,849,571	1,961,646	1,953,842
ㅇ내국세	1,114,704	1,302,522	1,337,260	1,337,060	1,406,279	1,570,725	1,667,728	1,658,989
1.소득세	310,043	388,631	363,551	344,233	374,619	422,877	457,670	478,196
신고분	127,840	174,814	134,372	134799	145,323	151,270	173,930	175,585
종합소득	48,410	61,510	40,776	61,170	63,690	64,293	99,378	109,014
양도소득	79,205	112,963	93,251	73,079	81,633	86,977	74,552	66,571
원천분	182,203	213,817	229,179	209,434	229,296	249,109	283,740	302,611
이자소득	24,845	29,166	30,943	34,085	28,960	31,323	35,141	32,678
배당소득	10,887	17,679	15,647	13,532	15,291	20,530	16,377	16,208
사업소득	12,942	13,357	13,435	14,008	15,098	16,238	17,449	17,983

〈표 12-7〉의 계속

(단위: 억원, 조원[GDP], %[비중])

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
갑근소득	122,446	141,230	155,951	134,069	155,169	164,983	196,271	219,307
연금소득								101
기타소득	6,176	6,403	6,878	7,363	7,944	8,532	9,808	10,609
퇴직소득	4,907	5,982	6,323	6,374	6,177	7,503	8,636	5,725
2.법인세	293,622	354,162	391,545	352,514	372,682	413,001	459,318	438,548
신고분	226,475	270,592	317,374	305,703	281,733	309,200	344,158	316,786
원천분	67,147	83,570	74,171	46,811	90,949	103,801	115,160	121,762
3.상속세	23,893	28,421	27,771	24,303	30,762	30,921	40,205	42,898
상속세	8,677	10,593	11,817	12,207	12,028	13,001	17,185	15,866
증여세	15,216	17,828	15,954	12,096	18,734	17,920	23,020	27,032
4.부가가치세	380,930	409,416	438,198	469,915	491,212	529,373	556,676	559,625
국내분	118,139	122,910	52,398	126,276	89,221	91,033	62,514	75,527
수입분	262,791	286,506	385,800	343,639	402,991	438,340	494,162	484,098
5.특별소비세	49,034	51,622	44,994	36,420	50,658	50,124	53,355	54,843
6.증권거래세	25,257	34,686	27,875	35,339	36,671	39,207	36,806	30,771
7.인지세	5,880	5,879	5,729	5,437	5,219	5,324	6,014	6,366
8.과년도수입	25,655	29,705	37,597	68,899	44,456	45,303	57,680	47,742
○교통세	95,938	114,636	119,093	100,920	139,701	123,668	138,091	132,477
○관세	68,584	74,107	87,757	91,691	106,663	113,657	98,157	105,616
○교육세	34,245	38,538	41,756	37,542	46,450	46,018	46,359	45,109
○종합부동산세	13,275	24,137	21,299	12,071	10,289	10,681	11,311	12,243
방위세	–	–	–	–	–	–	–	–592
특별회계	53,689	61,056	65,812	66,120	67,797	68,705	68,503	65,223
○주세	24,092	22,649	28,303	27,708	28,783	26,465	29,989	29,470
○농특세	29,597	38,407	37,509	38,412	39,014	42,240	38,514	35,753
								국세 대비 비중 (%)
소득세	22.5	24.1	21.7	20.9	21.1	22.0	22.5	23.7
법인세	21.3	21.9	23.4	21.4	21.0	21.5	22.6	21.7
부가가치세	27.6	25.4	26.2	28.6	27.6	27.5	27.4	27.7
소비세(인지세 포함)	40.3	37.4	38.0	38.9	40.3	38.2	38.6	38.8
경상GDP(조원)	966.1	1,043.3	1,104.5	1,151.7	1,265.3	1,332.7	1,377.5	1,428.3
								GDP 대비 비중 (%)
국세	14.3	15.5	15.1	14.3	14.0	14.4	14.7	14.1
소득세	3.2	3.7	3.3	3.0	3.0	3.2	3.3	3.3
법인세	3.0	3.4	3.5	3.1	2.9	3.1	3.3	3.1
부가가치세	3.9	3.9	4.0	4.1	3.9	4.0	4.0	3.9
소비세(인지세 포함)	5.8	5.8	5.8	5.6	5.7	5.5	5.7	5.5

주: 1) 경상GDP는 2010년 가격기준으로 측정한 수치임.
2) 2013년에는 방위세 환급이 일부 발생.

자료: 한국은행 경제통계 Website(경상GDP), 기획재정부 세제실 내부자료(기타 세수자료).

3. 현황과 문제점

가. 우리나라 소득세 부담구조의 특징

우리나라 소득세의 특징은 낮은 세수규모(비중), 높은 누진도와 낮은 소득재분배효과 등으로 집약된다. 성명재(2011a, pp.129~133 참조)는 (소득)세 부담의 누진도와 소득재분배효과 사이의 관계를 설명하면서 다음의 [그림 12-2]와 같이 양자 사이에 역U자 형태의 상관관계가 있다고 한다. 다른 요인이 동일할 경우, 소득세율의 인상(인하)은 일반적으로 상관관계 곡선의 위치를 상방(하방) 이동시키는 한편, 소득공제의 변화는 상관관계 곡선상에서의 이동을 의미한다. 그의 연구에 의하면 현재 우리나라 소득세의 경우 소득세 부담의 누진도와 소득재분배효과가 부(-)의 상관관계를 지니는 'B'의 영역에 위치한다고 한다.

이와 관련해서는 성명재(2007)의 연구 결과가 주목할 만하다. 그의 연구에 의하면 근로소득공제와 특별공제 수준을 (2006년 당시 시점에서의) 현재 수준보다 축소하여 근로소득세의 면세점과 세율구간 등을 하향 조정하면, 과세자비율이 증가하여 조세집중도(tax concentration)가 하락하면서 세부담의 누진도가 감소하지만, 소득세 세수가 증가하면서 근로소득세와 종합소득세를 통합·합산한 소득세[1]의 소득재분배효과는 오히려 증가한다고 한다. 그러나 소득공제의 축소범위를 더욱 확대하여 소수자추가공제 등을 포함하여 여타 소득공제의 공제수준을 추가적으로 축소하면 세부담의 누진도는 더욱 작아지고 세수가 증가한다는 점에서는 이전의 경우와 마찬가지이지만 소득재분배효과는 감소하는 추세로 반전되었다고 한다. 이는

---

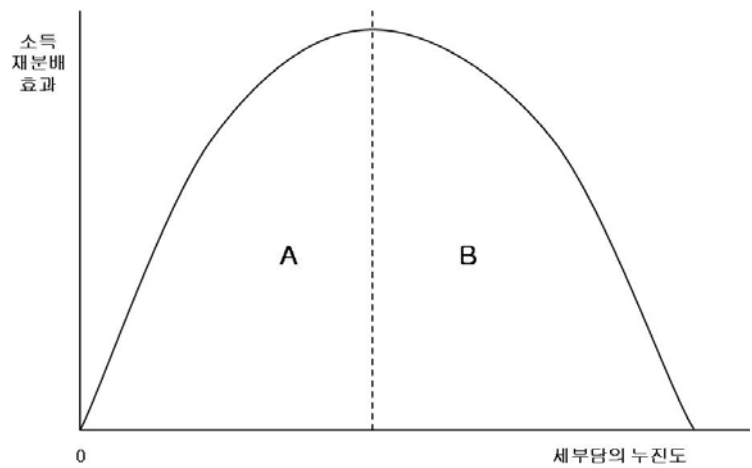
1 근로소득세는 종합소득세의 한 구성요소이다. 근로소득만 있는 상당수의 근로소득자는 근로소득세 연말정산으로 납세의무가 종료되고 익년도 5월의 종합소득세 신고 시에 신고의무가 면제된다. 다만, 사업소득이나 일정 금액 이상의 금융소득, 임대소득 등이 있는 경우에는 근로소득자의 경우라도 종합소득세를 신고함으로써 정산을 해야 한다. 그런 의미에서 볼 때 근로소득공제나 특별공제를 조정할 때 일부 종합소득자의 경우에도 소득세 면세점이 영향을 받게 된다. 일반적인 명칭과 다소 차이를 보일 수 있지만, 본 연구의 주된 연구대상이 근로소득세와 종합소득세인 만큼, 이하 본 장의 논의에서는 근로소득세와 종합소득세를 합하여 근로·종합소득세로 통칭한다.

곧 우리나라의 소득세가 현재 [그림 12-2]의 B영역에 위치하고 있음을 강력히 시사한다고 한다. 즉, [그림 12-2]에서 보듯이 소득공제를 축소하면 공제수준과 관련된 소득세 부담의 집중도(또는 누진도)가 감소하는데, 이때 소득재분배효과는 초기에 증가하다가 소득공제 축소 범위가 일정 수준을 초과하게 되는 경우에는 소득재분배효과가 하락 반전함을 보여준다고 할 수 있다.

그의 연구 결과에 기초해 볼 때, 소득공제 수준과 세수 사이에 역의 관계가 있으므로, 소득공제를 현재 수준보다 다소 축소하면 세부담의 누진도가 다소 축소되지만 세수가 상대적으로 더 탄력적으로 증가하기 때문에 전체적인 소득재분배효과는 증가할 수 있음을 시사한다. 이는 다음에서 살펴보듯이 우리나라 소득세의 세수비중이 선진국에 비해 상당히 낮은 반면, 세부담의 누진도(집중도)가 매우 높다는 점을 고려할 때, 소득공제(또는 소득공제 수준의 실질가치)를 축소하면 세수와 소득재분배효과의 동시적 증대를 기대할 수 있음을 시사한다.

세수비중에 대한 보다 상세한 사항은 다음의 나.항, 누진도(또는 세부담의 집중도)는 다.항, 소득재분배효과는 라.항을 참조하기 바란다.

[그림 12-2] 세부담의 누진도와 소득재분배효과의 일반적 상관관계



자료: 성명재(2011a)의 〈표 3〉 인용.

나. 세수기여도의 국제비교

OECD 회원국과 비교해 볼 때, 우리나라 소득세의 GDP 대비 비중은 2011년 현재 3.8%로 OECD 평균치(8.9%)는 물론이고, 슬로베니아와 체코에 이어 세 번째로 세수비중이 낮다(표 12-8 및 그림 12-3 참조).

〈표 12-8〉 개인소득과세(OECD 분류번호 1100 기준) GDP 대비 비율의 국제비교

(단위: %)

	1965	1975	1985	1995	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Australia	7.1	11.1	12.6	11.4	11.5	10.9	10.2	9.7	9.9	10.4
Austria[1)]	6.8	7.9	9.4	8.6	9.5	9.4	9.9	9.5	9.5	9.5
Belgium	6.4	12.9	15.8	14.2	14.0	12.1	12.5	12.2	12.3	12.5
Canada	5.7	10.3	11.2	13.1	12.9	12.0	11.7	11.2	10.7	10.9
Chile	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Czech Republic	..	..	..	4.6	4.4	4.2	3.7	3.6	3.5	3.7
Denmark[1)]	12.7	21.4	23.4	26.2	25.6	25.3	25.1	26.3	24.2	24.2
Estonia	..	..	..	8.4	6.8	5.8	6.2	5.6	5.4	5.2
Finland	10.1	14.1	14.9	14.2	14.5	13.0	13.2	13.4	12.6	12.8
France[1)]	3.6	3.8	4.9	4.9	8.0	7.5	7.6	7.3	7.3	7.5
Germany[2)]	8.2	10.3	10.3	10.2	9.5	9.0	9.6	9.4	8.8	9.1
Greece[1)]	1.2	1.7	3.6	3.5	5.0	4.8	4.8	5.0	4.5	4.8
Hungary	..	..	..	6.7	7.3	7.4	7.8	7.5	6.5	4.9
Iceland	5.1	6.0	5.5	9.7	12.9	13.8	13.2	12.8	12.8	13.5
Ireland	4.2	7.2	10.7	9.8	9.4	8.8	8.1	7.7	7.5	9.0
Israel	..	..	..	9.7	10.7	8.3	7.4	6.2	5.9	5.9
Italy	2.8	3.8	9.0	10.4	10.4	11.1	11.5	11.7	11.7	11.5
Japan	3.9	4.9	6.6	5.9	5.6	5.6	5.7	5.4	5.1	5.3
Korea	..	1.3	2.2	3.6	3.3	4.4	4.0	3.6	3.6	3.8
Luxembourg	6.9	9.0	10.1	8.0	7.2	7.1	8.1	8.1	7.9	8.3
Mexico	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Netherlands	9.1	11.0	8.2	7.8	6.0	7.7	7.5	8.7	8.7	8.3
New Zealand	9.3	15.2	18.5	16.2	14.2	14.5	13.7	12.8	11.7	11.6
Norway	11.7	12.4	9.6	10.6	10.3	9.5	9.1	10.2	10.1	9.8
Poland	..	..	..	8.3	4.4	5.2	5.4	4.6	4.5	4.5
Portugal	..	..	..	5.4	5.5	5.5	5.6	5.8	5.6	6.1
Slovak Republic	..	..	..	3.6	3.4	2.6	2.7	2.4	2.3	2.5
Slovenia	..	..	..	5.8	5.6	5.5	5.9	5.8	5.7	5.7

〈표 12-8〉의 계속

(단위: %)

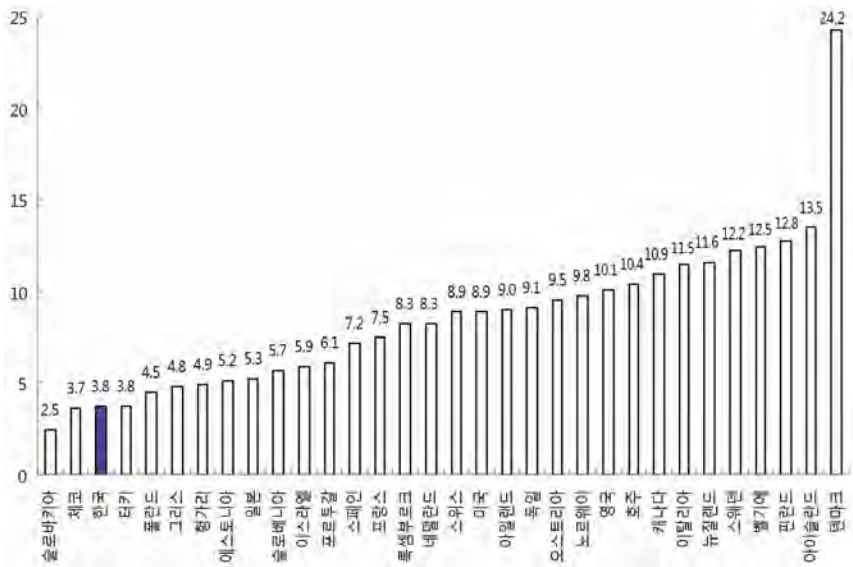
	1965	1975	1985	1995	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Spain[1)]	2.1	2.7	5.4	7.6	6.4	7.5	7.0	6.7	7.0	7.2
Sweden	16.2	19.0	18.4	15.9	17.1	14.6	13.8	13.4	12.7	12.2
Switzerland	5.8	9.3	9.9	9.1	8.7	8.8	8.7	9.2	9.0	8.9
Turkey	2.6	3.9	3.2	3.6	5.4	4.1	4.0	4.0	3.7	3.8
United Kingdom	10.1	14.0	9.6	9.7	10.7	10.7	10.7	10.4	10.0	10.1
United States	7.8	8.5	9.3	9.5	11.9	10.2	9.7	7.8	7.9	8.9
단순 평균	6.9	9.2	10.1	9.3	9.3	9.0	8.9	8.7	8.4	8.5

주: 1) 총세수는 징수되지 않은 자본이전(capital transfer) 금액만큼 차감되어 집계되었음. 자본이전금은 세수신고치에 비례하여 배분되었음. 단 오스트리아의 경우에는 사회보장기여금에 모두 배분됨.
2) 1991년부터 통일독일 기준.

자료: OECD(2013), Table 9.

[그림 12-3] OECD 회원국의 개인소득과세의 GDP 대비 비중(2011년 기준)

(단위: %)



주: OECD(2013)의 Table 9에 기초하여 저자가 작성함.

다. 소득세 부담구조

높은 세부담의 누진도는 근로소득세와 종합소득세(이하 근로·종합소득세) 모두 15~20% 정도의 상위 소득자가 전체 세수의 90% 이상을 부담할 정도로 세부담의 집중도가 매우 높다. 국세청의 『국세통계연보』에 기초하여 추정해 본 결과, 2012년 귀속분 종합소득 규모를 기준으로 할 때 15.3%의 최상위 소득자가 종합소득세 세수의 92.8%, 최상위 소득자 24.9%가 96.1%를 부담하고 있다(표 12-9 참조). 근로소득세의 경우에는 최상위 소득자 20.7%가 근로소득세 세수 전체의 89.8%, 최상위 소득자 24.7%가 92.7%를 부담하고 있다(표 12-10 참조).

〈표 12-9〉 종합소득 규모별 종합소득세 결정세액 분포(2012년 귀속분 소득 기준)

(단위: 백만원, %)

종합소득	인원수	백분율	누적	종합소득	백분율	누적	결정세액	백분율	누적
계	5,585,173	100%	–	126,023,230	100%	–	16,901,032	100%	–
면세자	1,426,305	25.54%	100%	–	0.00%	100%	–	0.00%	100%
1천만원 이하	1,874,029	33.55%	74.46%	9,932,915	7.88%	100%	165,831	0.98%	100%
2천만원 이하	895,125	16.03%	40.91%	12,695,177	10.07%	92.12%	365,624	2.16%	99.02%
3.5천만원 이하	535,452	9.59%	24.88%	14,209,832	11.28%	82.04%	690,543	4.09%	96.86%
4천만원 이하	110,317	1.98%	15.30%	4,125,829	3.27%	70.77%	246,956	1.46%	92.77%
6천만원 이하	301,430	5.40%	13.32%	14,751,620	11.71%	67.50%	1,071,326	6.34%	91.31%
8천만원 이하	156,165	2.80%	7.92%	10,760,202	8.54%	55.79%	1,037,744	6.14%	84.97%
1억원 이하	88,749	1.59%	5.13%	7,905,870	6.27%	47.25%	942,276	5.58%	78.83%
2억원 이하	132,225	2.37%	3.54%	17,852,308	14.17%	40.98%	3,034,801	17.96%	73.25%
3억원 이하	31,198	0.56%	1.17%	7,529,645	5.97%	26.81%	1,707,136	10.10%	55.30%
5억원 이하	19,112	0.34%	0.61%	7,219,374	5.73%	20.84%	1,856,061	10.98%	45.20%
10억원 이하	10,089	0.18%	0.27%	6,843,741	5.43%	15.11%	1,964,933	11.63%	34.22%
10억원 초과	4,977	0.09%	0.09%	12,196,717	9.68%	9.68%	3,817,801	22.59%	22.59%

주: 『국세통계연보』의 자료를 이용한 저자 추정치 기준임.
자료: 국세청, 『국세통계연보 2013』, 2013.

〈표 12-10〉 근로소득 급여소득 규모별 근로소득세 결정세액 분포(2012년)

(단위: 백만원, %)

	인원	백분율 (%)	누적 (%)	급여총계	백분율 (%)	누적 (%)	결정세액	백분율 (%)	누적 (%)
계	15,768,083	100	–	470,771,597	100	–	19,971,211	100	–
과세미달자	5,155,790	32.70	100	44,882,998	9.53	100	0	0	–
과세대상자 계	10,612,293	67.30	67.30	425,888,599	90.47	90.47	19,971,211	100	100
1천만원 이하	297,342	1.89	67.30	2,790,367	0.59	90.47	2,708	0.01	100
1.5천만원 이하	1,348,042	8.55	65.42	17,072,788	3.63	89.87	52,330	0.26	99.99
2천만원 이하	1,307,897	8.29	56.87	23,074,562	4.90	86.25	121,211	0.61	99.72
3천만원 이하	2,164,032	13.72	48.57	53,979,115	11.47	81.35	454,315	2.27	99.12
4천만원 이하	1,596,969	10.13	34.85	55,958,233	11.89	69.88	829,946	4.16	96.84
4.5천만원 이하	627,749	3.98	24.72	26,877,847	5.71	57.99	576,282	2.89	92.69
5천만원 이하	540,014	3.42	20.74	25,865,207	5.49	52.28	674,699	3.38	89.80
6천만원 이하	850,966	5.40	17.32	47,100,535	10.00	46.79	1,577,003	7.90	86.42
8천만원 이하	1,037,114	6.58	11.92	71,821,866	15.26	36.78	3,520,471	17.63	78.53
1억원 이하	426,755	2.71	5.34	38,270,445	8.13	21.53	2,734,823	13.69	60.90
2억원 이하	369,761	2.34	2.63	45,992,654	9.77	13.40	5,219,818	26.14	47.21
3억원 이하	27,745	0.18	0.29	6,652,447	1.41	3.63	1,355,918	6.79	21.07
5억원 이하	11,811	0.07	0.11	4,410,919	0.94	2.22	1,054,695	5.28	14.28
10억원 이하	4,530	0.03	0.04	3,029,047	0.64	1.28	845,616	4.23	9.00
10억원 초과	1,566	0.01	0.01	2,992,567	0.64	0.64	951,377	4.76	4.76

주: 『국세통계연보』의 자료를 이용한 저자 추정치 기준임.
자료: 국세청, 『국세통계연보 2013』, 2013.

소득세 부담 분포구조의 높은 누진도는 상기와 같은 개인자료의 경우뿐만 아니라 가구단위로 합산하여 재분류한 경우에도 동일하게 나타난다. 통계청의 2012년 「가계동향조사」 원시자료를 이용하여 소득자 개인별로 근로·종합소득세 부담을 추정(imputation)하여 가구단위로 합산하여 소득 10분위별로 재분류해 본 결과, 상위 10%(10분위)의 가구가 전체의 46.7%를 부담하고 있다. 반면, 최하위 10%의 소득세 부담 비중은 0.1%로 미미하다. 소득세 10분위 배수(=10분위 부담액/1분위 부담액)는 약 800배 이상이다. 영국의 경우에는 상위 10% 가구가 전체 소득세의 39.9%를 부담하였다. 소득세의 10분위 배수는 40.1로 우리나라와 큰 차이를 보인다(이상 표 12-11 참조).

〈표 12-11〉 소득·소득세의 분포: 한국과 영국의 비교

(단위: 천원, 파운드, %)

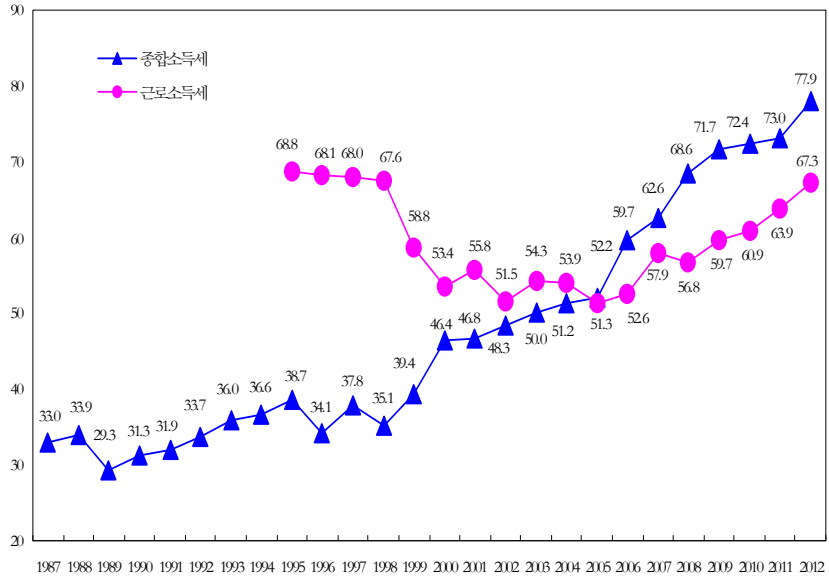
한국	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	10분위/1분위
총소득	1,014	1,782	2,475	3,156	3,764	4,411	5,115	5,958	7,278	10,744	4,570	10.6
근로·종합소득(A)	409	962	1,725	2,372	2,993	3,787	4,341	5,211	6,471	9,459	3,773	23.1
근로·종합소득세(B)	1	8	21	41	65	111	150	238	364	874	187	874.0
실효세율(B/A, %)	0.33	0.84	1.19	1.74	2.17	2.94	3.46	4.56	5.63	9.24	4.96	28.0
비중	0.1	0.4	1.1	2.2	3.5	5.9	8.0	12.7	19.5	46.7	100	–
영국	**1분위**	**2분위**	**3분위**	**4분위**	**5분위**	**6분위**	**7분위**	**8분위**	**9분위**	**10분위**	**평균**	**10분위/1분위**
총소득(C)	10,253	15,456	18,845	21,676	27,464	32,801	38,763	47,826	60,181	101,291	37,456	9.9
개인소득세(D)	476	628	977	1,449	2,487	3,122	4,431	6,332	8,917	19,097	4,792	40.1
세부담률(D/C, %)	4.6	4.1	5.2	6.7	9.1	9.5	11.4	13.2	14.8	18.9	12.8	4.1
비중	1.0	1.3	2.0	3.0	5.2	6.5	9.2	13.2	18.6	39.9	100.0	–

주: 한국은 저자 추정치(2012년 「가계동향조사」 자료 추정치 기준, 근로·종합소득세 기준).
영국은 Tonkin *et al.*(2013) 기준(2011/12 회계연도, 개인소득세 기준).

근로·종합소득세 부담구조의 높은 누진도는 해당 세목의 과세자 비율이 상당히 낮다는 점도 이를 간접적으로 반증해 준다. [그림 12-4]에서 보듯이 2012년 현재 근로소득세와 종합소득세의 과세자 비율이 각각 67.3%와 77.9%로 과거에 비해 많이 상승하였으나 여전히 선진국 수준(대략 80% 수준으로 알려져 있음)에는 다소 미달한다. 이는 상대적으로 많은 수의 소득자들이 면세자임을 의미한다. 그런데 상기의 〈표 12-9〉~〈표 12-11〉을 볼 때 과세자라고 하더라도 최상위 약 20~30%의 소득자를 제외하면 나머지 과세자들은 명목상 과세자로 분류될 뿐 그들의 실효세 부담은 상당히 낮은 수준이다.

[그림 12-4] 근로·종합소득세 과세자 비율 추이

(단위: %)



주: 『국세통계연보』의 각 연도별 자료를 취합하여 저자가 작성하였음. 종합소득세의 경우 확정신고 인원을 과세자로 간주(확정신고 인원 중 일부가 면세자인 경우도 있지만 그런 경우는 매우 작은 편)하고 신고대상 인원을 분모로 추정한 값임.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

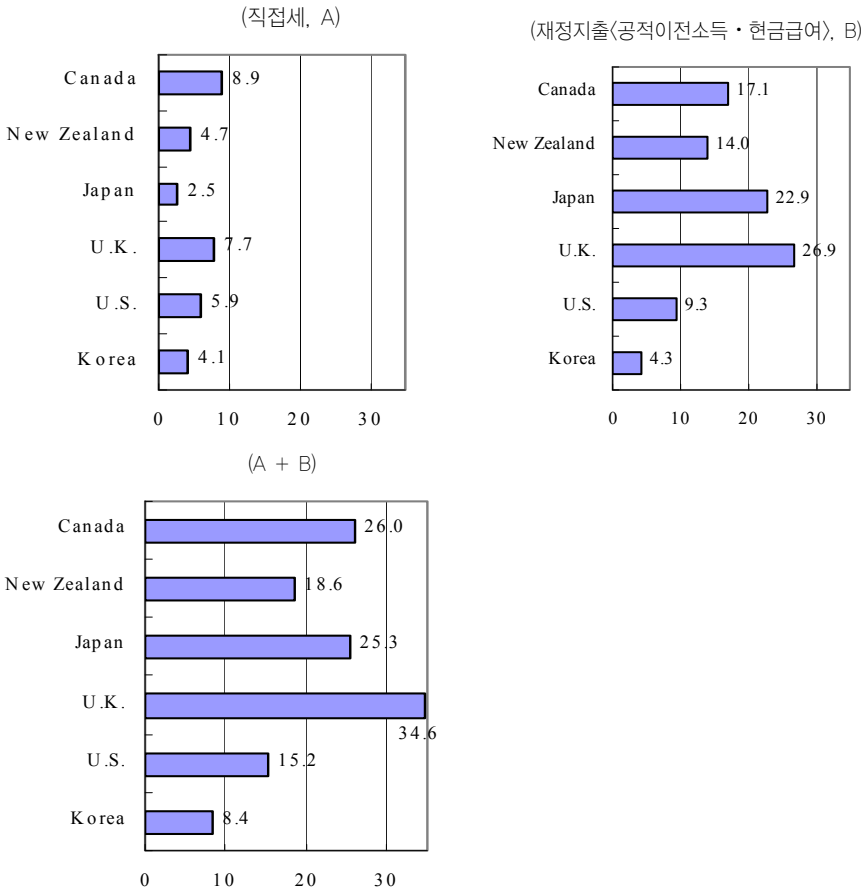
라. 소득재분배효과

우리나라 소득세의 소득재분배효과는 선진국에 비해 상당히 낮은 것으로 알려져 있다. 성명재(2011b)에서의 국제비교 결과를 참고해 보면, 우리나라 직접세(소득세 포함)의 소득재분배효과는 2009년 현재 4.1% 수준으로 비교대상 국가(캐나다, 뉴질랜드, 일본, 미국, 영국) 가운데 일본을 제외(2.5%)하고는 소득재분배효과가 현저하게 낮음을 알 수 있다.

2012년 현재 우리나라의 근로·종합소득세를 통한 소득재분배효과는 4.0%(총소득 지니계수 대비 지니계수 하락률 기준, 0.33381→0.32049)이고 기타 직접세 부담을 포함한 총직접세의 소득재분배효과는 4.1%(0.33381

→0.32015)에 이른다. Tonkin *et al.*(2013)에 의하면, 2011/12 회계연도 기준으로 영국의 경우에 직접세의 소득재분배효과는 11.0%(0.363→0.323) 수준으로 우리나라와 현저하게 큰 차이를 시현하였다.

[그림 12-5] 소득재분배효과의 국제비교



주: 소득재분배효과는 세전・세후소득 지니계수의 백분위 변화율로 측정하였음.
자료: 성명재(2011b), pp.52~53의 [그림 8].
원자료: 미국(2005년 기준)–U.S. Census Bureau(2007).
영국(2006/07년, Jones(2008) 기준, 2008/09년 Barnard(2010) 기준의 경우도 동일).
일본(2005년 기준)–노동후생성(Ministry of Welfare and Labor)(2007).
뉴질랜드(2004년 기준)–Hyslop and Yahanpath(2005).
캐나다(2005년 기준)–Statistics Canada(2007).
한국(2009년 기준)–성명재(2011).

〈표 12-12〉 우리나라와 영국의 주요 소득단계별 지니계수

	시장소득	총소득	근로·종합소득세 후 소득	가처분소득
한국(2012)	0.35024	0.33381	0.32049	0.32015
영국(2011/12)	0.517	0.363	n.a.	0.323

주: 1) 우리나라의 지니계수는 2012년 통계청 가계조사자료를 이용하여 추정한 저자 추정치 기준.
2) 우리나라의 시장소득은 민간소득(=시장소득+민간이전소득) 기준.
자료: Tonkin *et al.*(2013) Figure 5 기준.

제3절 정책과제

1. 기본방향

상기의 사실과 성명재(2011b, 제Ⅴ장 제3절)의 모의실험을 통한 연구 결과에 기초해 볼 때, 높은 세부담의 누진도에도 불구하고 우리나라의 (근로·종합)소득세의 소득재분배효과가 작은 것은 (근로·종합)소득세 부담의 누진도가 부족하기 때문이 아니라 세수규모가 작기 때문이다. 〈표 12-13〉에서 보듯이 우리나라의 소득계층별 소득세 부담구조는 소득세의 소득재분배효과가 우리나라보다 훨씬 더 큰 영국에 비해 세부담의 집중도, 즉 누진도가 더 높다. 반면에 〈표 12-8〉과 [그림 12-3]에서 보듯이 우리나라 개인소득세의 GDP 대비 비중은 2011년 현재 3.8%로 영국의 10.1%(2011/12 회계연도 기준)에 크게 미달한다. 그 결과 영국의 소득세는 세부담의 누진도(집중도)가 우리나라보다 훨씬 작음에도 불구하고 높은 세수규모(비중)를 바탕으로 상당히 큰 소득재분배효과를 거두고 있는 것으로 평가된다.

이는 소득세의 소득재분배효과를 증대시키기 위해서는, 누진적인 세부담 구조가 전제되어야 하지만 동시에 세수규모도 상당히 커야 함을 시사한다. 세부담의 집중도·누진도에 초점을 맞추는 경우 세수규모를 증가시키는 데 한계가 있기 때문에 소득세의 소득재분배 기능 활성화를 위해서는 세부담의 누진도와 세수규모의 조합을 적절하게 조화시킬 필요가 있다. 이런 배경하에서 볼 때, 본 연구가 주목하고 있는 소득세원의 안정화 및 재정기여도

증대를 위해서는 물론이고, 소득세의 소득재분배 기능 확충 차원에서도 소득세수 규모의 증대는 필수적인 과제라고 할 수 있다.

2. 정책방향

가. 일반적 고려사항

현재 시점에서 소득세의 세원 안정화 및 재정기여도 증대, 소득재분배 기능 강화 등의 복합적인 정책목표를 달성하기 위해서는 소득세 규모(또는 GDP 대비 비중) 증대가 필요하며, 그 기본방향은 세원 확충 차원에서 과세자 비율을 높이는 동시에 과세자의 실효세부담률도 함께 제고하는 방향으로의 정책방향을 정하는 것이 바람직한 것으로 평가된다.

소득세수의 안정적 확보를 위해서는 소득세원의 확충이 필수적이다. 소득세원의 확충은 크게 과세자 비율 증대 및 과세자들의 실효부담률 적정화, 탈루소득 양성화 등이 주된 정책과제이다. 이 중 본 연구에서는 앞의 두 가지 요인에 초점을 맞추어 논의하며, 세 번째 요인은 논의하지 않는다. 다만, 아래에서는 사업소득세의 과표양성화에 따른 효과와 추이에 대해서만 간략히 살펴본다.

근로소득세의 경우 세원 확충을 즉각적으로 시행하기 위해서는 공제 축소를 통한 면세자 비율 감축과, 과표구간 하향 조정을 통한 실효세부담률의 상향 조정 방안을 고려할 수 있으나, 이는 극심한 조세저항을 야기함으로써 실현 가능성 및 현실성이 매우 낮은 것으로 평가된다.

사업소득세의 경우 소득탈루가 이루어지고 있으나, 세부담의 형평성을 도모한다는 전제하에서 탈루소득을 양성화하더라도 추가적으로 확보할 수 있는 재원은 한정적인 것으로 추정된다. 이는 추가적인 과표양성화가 현실적으로 불가능하다거나 또는 이미 과표양성화가 거의 다 이루어졌기 때문이 아니다. 현행 세제는 사업소득의 탈루를 전제로 근로소득에 비해 사업소득에 대한 공제수준 및 면세점을 낮게 책정함으로써 소득탈루에도 불구하

고 소득유형 간 세부담의 균형을 맞추는 데 초점을 맞추고 있다. 그럼에도 불구하고 과거에는 사업소득세의 탈루가 극심하여 근로소득에 비해 실효세부담 수준이 낮았으나, 1990년대 말 이후 영수증복권제도, 신용카드소득공제제도 도입 및 각종 세정 강화와 자발적 납세의식 고양 등의 영향으로 지속적으로 과표양성화가 이루어지면서 최근에는 세부담의 균형이 이루어지고 있는 가운데 일부에서는 세부담의 역전현상도 발생하고 있는 것으로 추정된다.

2012년「가계동향조사」자료를 이용하여 분석한 결과(가구당 연간 평균치 기준)에 의하면 가구유형별 근로·종합소득세 부담구조 비교는 다음과 같이 정리할 수 있다(상세한 내용은 표 12-13 참조).

	총소득	근로소득 사업소득	근소세 종소세	총소득 대비 비율	실효세율
근로자가구	5,099.2만원	4,501.6만원	168.0만원	3.30%	3.73%
자영자가구	5,166.7만원	3,798.0만원	312.1만원	6.04%	8.22%

* 단, 근로자가구는 4개 분기 모두 근로자가구인 경우만을 대상으로 함.

자영업자가구의 총소득 수준은 근로자가구(1분기 이상 무직경험 가구 제외)보다 조금 더 큼에도 불구하고, 이들 가구의 종합소득세 부담은 근로자가구의 근로소득세 부담보다 과중한 것으로 추정된다. 과세대상 소득 기준으로는 오히려 자영업자가구의 사업소득이 3,798.0만원으로 근로자가구의 근로소득 4,501.6만원보다 작음에도 불구하고 실효소득세 부담액은 상당히 큰 차이로 자영업자가구가 더 많다.

· 단, 상기의 추정 결과 중 주의사항: 자영업자가구의 경우 가구단위로 자영업을 영위하는 경우가 많아 가구주 명의로 1인이 종합소득을 신고하고 종합소득세 부담을 지는 반면, 근로자가구의 경우에는 소득자 인별로 근로소득세 부담이 결정되기 때문에 가구소득과 개인소득의 구분 없이 직접 비교하는 것에는 많은 주의가 필요하다. 즉, 자영업자가구의 종합소득세 부담은 대부분 가구사업소득=(가구주의) 개인사업소득, 가구종합소득세 부담=(가구주의) 개인종합소득세 부담인 반면, 근로자가구의 경우에는 가구주, 배우자, 기타 가구원별

로 근로소득을 별산하여 소득세를 계산하기 때문에, 비록 가구당 근로소득 평균치는 자영업자가구의 종합소득 평균금액보다 더 크더라도 소득자 개인별 소득금액 및 소득세 부담액은 차이가 있을 수 있음에 유의할 필요가 있다.

상기의 추정 결과는 사업소득 탈루에도 불구하고 지속적 과표양성화 노력이 성과를 거두었음을 의미하기도 하지만, 세부담의 역차별 현상이 발생할 여지가 있음을 시사하는 만큼, 자칫 사업소득에 대한 과중한 소득세 부담은 추가적인 과표양성화에 부담요인으로 작용할 가능성도 존재한다. 이는 최근 사업소득에 대한 과표양성화 속도가 크게 둔화된 것의 한 요인이 되고 있는 것이 아닌가라는 조심스러운 관측과 해석을 가능하게 해준다.

성명재(2007) 등의 연구에 의하면, 사업소득세의 과표양성화는 세수증가와 함께 소득재분배효과의 증대라는 부수적인 긍정적 효과도 함께 발생시키므로 지속적으로 추진할 필요가 있다. 다만, 최근에는 지속적인 과표양성화의 결과 피로현상이 누적되는 등 추가적인 과표양성화를 위해서는 역차별 해소 등과 같은 보완대책이 필요할 것으로 판단된다.

추가적인 사업소득세의 과표양성화를 위해서는 과도한 실효세부담률 증가 현상을 완화하여 탈루소득을 성실신고로 전환하더라도 세부담의 증가가 과도하지 않게 함으로써 역차별 현상을 완화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 근로소득에 비해 현저하게 협소하게 적용되고 있는 소득공제를 사업소득의 경우에도 점진적으로 확대 적용해 주는 방안이 바람직하다. 이런 경우 과표양성화에 따른 세수증가 요인 중 상당 부분은 소득공제의 확대 적용으로 인한 세수감소 요인에 따라 상쇄된다. 현재 상황하에서 사업소득세의 과표양성화 효과로서 기대할 수 있는 세수증가효과는 상당히 제한적일 수 있다.

그 밖에 근로소득세의 실효세부담률도 상당히 낮은 수준이므로, 과표양성화를 통한 사업소득세 실효세부담률 제고 노력과 함께 근로소득세의 실효세율 상승을 통해 소득유형 간 실효세율 격차를 조정해 줌으로써 불필요한 조세저항을 완화하면서 세원도 동시에 확충하는 것이 바람직하다. 특히 근로소득세 실효세율이 낮은 상태보다는 높은 상태가 사업소득세의 과표양

성화에 유리하며, 아울러 우리나라 소득세 체계 전반에 걸친 실효세부담률 상향 조정을 통한 소득세원 확충의 필요성이 큰 만큼 근로소득과 사업소득 모두 같은 방향에서 세원을 확충하는 것이 바람직하다.

장래 소득세의 재정기능, 즉 세수확보 기능에 가장 큰 영향을 미칠 요인 중 하나는 저출산·고령화 등으로 대변되는 인구구조의 근본적인 변화를 들 수 있다. 예상되는 인구구조의 변화는 필연적으로 소득세의 주된 납세자 연령층이라고 할 수 있는 경제활동인구 수를 크게 변화시킬 것이다. 그러므로 향후 소득세의 세수확보 기능은 인구구조의 변화에 의한 소득세원 분포의 변화효과가 어떠한지를 파악하는 것이 먼저이다. 이를 위해 여타 요인에 의한 교란효과(noises)를 제거할 필요가 있다. 그중 하나가 명목소득 변화에 의한 누진과세 효과(tax creeping effects)이다. 즉, 소득세 누진과세 체계에 명목소득 증가 현상이 더해지면 실질소득의 증감 유무에 관계없이 명목소득 증가분 중 더 높은 소득세율 구간으로 이동하게 되는 효과가 발생한다. 그런 경우에는 인구구조 변화효과를 성공적으로 분리해 내기 어렵다. 만약 소득세를 명목소득 증가율(또는 경상GDP 증가율)에 완전히 연동시키면, 최소한 이론적으로는 누진과세 효과를 피할 수 있다. 그러므로 향후 소득세의 세수기능 확충방안을 논함에 있어 경상GDP 기준의 물가연동제를 도입한 것을 일종의 기준선(baseline)으로 하여 효과를 살펴보고, 그 결과를 바탕으로 적정 소득세 개편방안을 논하기로 한다.

근로소득세의 실효세율을 상향 조정하는 가장 현실적인 방안은 소득공제, 과표구간 등을 동결함으로써 소득이 증가하는 경우 누진과세효과(tax creeping effect)를 통해 자연스럽게 실효세부담이 증가하도록 하는 것이 바람직하다. 그러나 장기적으로 소득공제나 과표구간 등을 계속 동결하면 종국적으로는 누진과세효과가 지나치게 확대되어 근로소득세 실효세부담 수준이 용인되기 어려운 수준 이상으로 확대된다. 극단적으로는 최장기에 있어 모든 소득자들이 당면하게 되는 한계세율은 소득세 최고세율이 될 것이다. 이런 현상은 결코 바람직하지 않을 뿐만 아니라 현실적으로 수용 가능하지도 않다. 따라서 소득공제와 과표구간 등을 동결하더라도 그 적용기간에는 현실적으로 한계가 있다. 이러한 문제점을 완화·해소하기 위해서

는 누진과세 현상을 완화해 줄 필요가 있다. 이에 대한 방법의 하나가 바로 중·장기적으로 물가연동세제를 도입하는 것이다. 물가연동세제를 도입하는 경우에는 인플레이션으로 인해 실질소득의 변화가 없음에도 불구하고 누진과세효과를 통해 더 높은 과표구간으로 이동하는 것을 방지하여 실효세부담률을 종전과 동일하게 유지해 주는 효과가 있다. 다만, 인플레이션율을 초과하여 실질소득이 증가하는 부분에 대해서는 누진과세효과를 통해 실효세부담률을 상승시키는 효과를 기대할 수 있다. 그러므로 물가연동세제를 도입하는 경우에는 소득의 실질가치를 유지해 주는 명목소득 증가분에 대해서는 실효세부담이 증가하지 않도록 함으로써 상기의 부작용을 방지하는 한편, 경제성장에 따른 실질소득 증가분에 대해서는 누진과세를 통해 실효세부담을 증가시킴으로써 세수확보 기능을 확충할 수 있는 장점을

〈표 12-13〉 근로자가구와 자영업자가구의 근로·종합소득세 부담 분포의 비교

(단위: 천원, %)

근로자가구	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	평균	10분위 배수
근로소득(A)	8,762	15,409	21,074	27,671	32,757	39,050	45,018	53,474	64,367	96,299	45,016	11.0
비중	0.89	2.35	4.55	5.79	8.08	10.07	10.58	13.75	17.25	26.69	100	30.0
근로소득세(B)	7	39	106	176	310	603	883	1,615	2,761	7,476	1,680	1,068.0
실효세율 (B/A, %)	0.08	0.25	0.50	0.64	0.95	1.54	1.96	3.02	4.29	7.76	3.73	97.2
비중	0.02	0.16	0.61	0.99	2.05	4.17	5.56	11.13	19.82	55.5	100	2,775.0
자영업자가구	**1분위**	**2분위**	**3분위**	**4분위**	**5분위**	**6분위**	**7분위**	**8분위**	**9분위**	**10분위**	**평균**	**10분위 배수**
사업소득(C)	6,718	12,229	17,259	23,574	28,580	32,741	39,382	45,476	49,874	77,821	37,980	11.6
비중	0.63	1.68	3.89	6.57	7.73	10.28	13.45	14.62	16.95	24.20	100	38.4
종합소득세(D)	113	383	611	1,183	1,626	2,029	2,743	3,570	4,536	9,597	3,121	84.9
실효세율 (D/C, %)	1.68	3.13	3.54	5.02	5.69	6.20	6.97	7.85	9.09	12.33	8.22	7.3
비중	0.13	0.64	1.68	4.01	5.35	7.75	11.39	13.97	18.76	36.32	100	279.4

주: 1) 2012년 통계청 「가계동향조사」 자료를 토대로 추정한 저자 추정치 기준임.
2) 근로자가구는 1개 분기 이상 무직가구 또는 자영업자인 가구는 제외하고 4개 분기 모두 피고용된 근로자가구만을 대상으로 함.
3) 사업소득에는 임대소득을 포함함.

지닌다. 그러므로 물가연동세제의 도입은 점진적·안정적으로 소득세원을 확충하도록 하는 방안으로서 기능할 수 있을 것으로 기대된다.

나. 물가연동 소득세제의 도입 문제

선진국 중에는 소득세 과세체계에 물가연동세제를 도입한 국가들이 상당수에 이른다. 〈표 12-14〉에서 보듯이 미국, 영국, 독일, 프랑스, 호주 등에서는 소득공제액 또는 공제구간, 세액공제 또는 세율구간 등을 중심으로 물가지수 등에 연동하여 소득세제를 자동 조정해 주고 있다. 물가지수 등에 연동하여 소득공제 수준(면세점 등)의 실질가치를 일정하게 유지해 주거나, 물가수준을 감안하여 세율구간을 조정해 줌으로써 누진과세효과를 통한 실질적인 증세효과를 완화 또는 중립화시키고 있다. 국가별로 물가연동의 범위가 다소 차이를 보이지만 세율구간과 관련해서는 대부분의 국가들이 물가연동을 통해 명목소득 구간을 조정해 주고 있음을 볼 수 있다. 이는 소득증가분 총액 중 일부는 실질소득의 증가 없이 단순히 물가상승에 의한 실질소득 감소분을 보전해 주는 역할을 할 뿐이므로, 이 부분에 대해서는 실효세부담률이 증가하지 않도록 하는 장치로서 이해할 수 있다. 다만, 실질소득 증가분에 대해서는, 소득세의 누진과세 본래의 취지를 살려, 통상적으로 더 높은 한계세율로 누진과세하여 증세효과를 나타낸다는 점에 주목할 필요가 있다. 이미 상당수 선진국에서 물가연동 소득세제를 운용하고 있음은, 향후 소득세원 변화(즉, 인구구조 변화에 따른 소득세 납세자 수의 감소 현상)에 대응하여 실질소득 증가 시 증세효과를 통해 소득세의 세수확보 기능을 보완할 필요성이 큰 우리나라의 현실을 감안할 때 시사하는 바가 매우 큰 것으로 판단된다.

〈표 12-14〉 주요국 물가연동 소득세제의 종류와 범위

	연동지수	연동의 범위
미국	(소비자)물가지수	소득공제, 공제구간, 세율구간
영국	(소비자)물가지수	소득공제, 세율구간
독일	물가지수	세율구간
프랑스	물가지수	세율구간
호주	(소비자)물가지수	소득공제, 세액공제

주: 본 표는 각국별로 다음의 보고서 내용을 종합하여 재구성하였음.
- 미국: 장근호(2009)의 제Ⅱ편 제Ⅰ장, 장근호(2011)의 제Ⅱ편 제Ⅱ장, 성명재・전영준(2009)의 제Ⅲ장 제1절.
- 영국: 박정수(2009)의 제Ⅱ편 제Ⅰ장.
- 독일: 김유찬・이유향(2009)의 제Ⅱ편 제Ⅰ장.
- 프랑스: 안창남(2009)의 제Ⅱ편 제1장.
- 호주: 안종석(2009)의 제Ⅱ편 제Ⅰ장.

소득세 물가연동제의 도입과 관련해서는 안종범・임병인(2002)의 연구가 대표적이다. 그 외에도 성명재(2007), 성명재・전영준(2009) 등에서도 물가연동제 도입 또는 그 반대 방향의 경우에 대해 세부담 분포의 변화효과를 논하였다. 상기 연구들은 대부분 1990년대 중반~2000년대 중반 사이에 단행되었던 소득세제 개편으로 면세점의 과도한 증가를 통한 근로소득세 면세자 비율의 급상승 현상 등의 부작용이 발생한 데 따른 단기 정책대응 방안을 모색하는 과정에서 재량적 소득세제 개편의 단점을 보완하자는 취지에서 수행되었다고 할 수 있다.

그러나 소득세의 장기 세원 분포 변화 및 그에 따른 소득세의 장기 소득세수 확보기능 확충을 위한 정책연구 차원에서 물가연동제가 본격적으로 논의된 경우는 없다. 본 연구가 사실상 최초의 연구라고 할 수 있다. 물론 성명재(2013) 등에서 2060년까지의 장기 세수를 전망한 연구가 있으나 이는 장기 세수전망에 대한 것일 뿐, 소득세의 장기적 세수기능 확충 차원에서 물가연동세제 도입 등의 효과를 분석한 경우는 없다.

본 연구에서는 최장기를 대상으로 향후 소득세의 세수전망뿐만 아니라 세수기능 확충을 위한 정책대응 방안을 모색함에 있어 본격적으로 물가연동제를 도입하는 경우를 상정하여 소득세의 장기 정책방안을 논한다.

소득세 과세체계에 물가연동제를 도입하면, 어떤 지수를 연동지수로 사용하느냐에 따라 세수효과가 상이해진다.

(1인당) 경상소득(또는 GDP) 증가율을 기준으로 연동지수를 사용하면, 실질소득의 증감에 관계없이 항상 과세소득 대비 소득세 부담의 비율을 나타내는 실효세부담률은 일정하게 유지된다. 실질소득의 변화가 없는 상태에서 실효세부담률을 일정하게 유지해 주는 것을 '실효세부담 중립적 개편'이라고 보았을 때, 상기의 방법은 실질소득 증가에도 불구하고 실효세부담률을 종전 수준으로 유지하는 만큼 사실상의 감세방안이라고 할 수 있다.

이와 달리 소비자물가지수(CPI)를 연동지수로 사용하면 명목소득이 증가하더라도 소득의 실질가치를 유지해 주는 부분만큼은 각종 공제수준이 대응하여 조정되므로 실효세부담을 증가시키지는 않으며, 물가상승률을 초과하는 명목소득 증가분, 즉 실질소득 증가분에 대해서는 누진과세효과(tax creeping)를 통해 실효세부담이 증가하는 방향으로 세부담이 변화한다. 따라서 만약 실질소득의 증가 없이 물가상승에 따라 명목소득만 조정된 경우라면, CPI 연동 소득세제 운용 시 과세소득 대비 세부담의 비율, 즉 실효세부담률은 그대로 유지된다.

현행 소득세는 물가연동제가 도입되어 있지 않기 때문에, 시간이 경과할수록 실질소득 증가분은 물론이고, 물가상승에 의한 명목소득 증가분까지도 더 높은 한계세율이 적용되어 증세효과가 나타난다. 그러므로 (CPI를 연동지수로 채택한) 물가연동제를 도입하면 화폐환상(money illusion)에 의한 증세효과는 효과적으로 제거할 수 있다.

제4절 개편방안과 기대효과

1. 고려사항

소득세의 안정적 세입기반(또는 세원)을 확보하는 등 과세기능(재정수입

확보, 소득재분배 등)의 정상화를 위해서는 우리나라 소득세의 주축을 이루는 종합소득세(즉, 근로・사업소득세 등)의 기능적 특성을 검토할 필요가 있다. 사업소득 신고율, 물가연동이 되지 않는 공제구간, 세율구간, 공제한도 등의 과세체계, 물가연동제 도입 효과, 장기 소득세원 분포 전망 및 세원분포 변화의 영향 등에 대한 기존 연구의 결과를 검토하면서, 그로부터 정책개선방안 제안을 위한 시사점을 도출한다.

가. 소득공제 동결효과

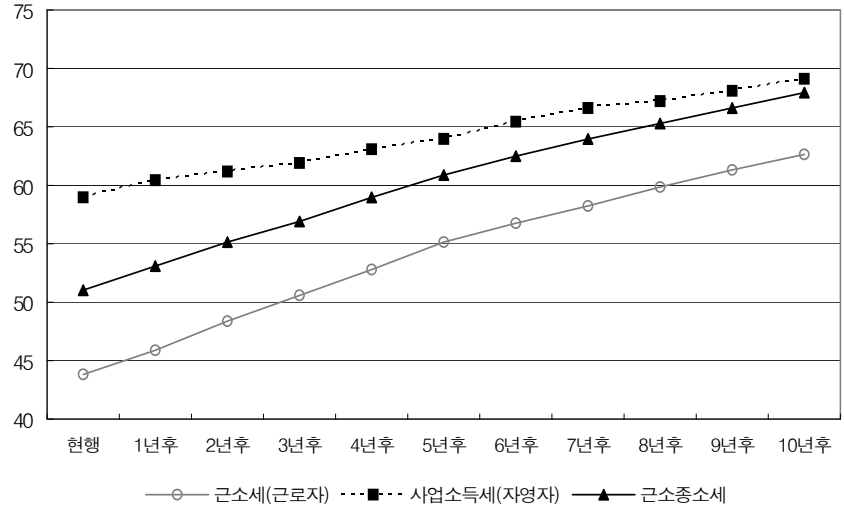
우리나라 소득세의 가장 큰 특징 중 하나는 공제구간, 세율구간(또는 과표구간), 공제한도 등이 정액으로 고정되어 있다는 점을 들 수 있다. 이는 잠재적으로 실질소득이 전혀 증가하지 않더라도 물가가 상승하여 명목소득이 증가한다면, 과세자 및 기존의 한계면세자 중 일부가 과세자로 편입되면서 전반적으로 과세표준 비율이 상승하는 결과를 나타내면서 실효소득세부담률이 상승하는 물가세(inflationary taxation) 효과를 나타내게 됨을 시사한다.

이에 대해 성명재(2007)는 소득공제 등의 정액적 요소를 일정 수준에 고정시킨 상태에서 명목소득이 증가하는 경우 (근로・사업)소득세의 과세자 비율에 미치는 영향, 소득재분배효과와 실효세부담률(즉, 세수) 등에 미치는 영향 등을 분석하였다. 그의 연구에 의하면, 소득공제, 세율구간 등을 동결하면 물가상승(실질소득 증가 포함) 등에 의해 시간이 경과함에 따라 근로・종합소득세의 과세자 비율이 상승(그림 12-6 참조)한다고 한다. 근로・종합소득세의 세부담의 누진도는 다소 완화되지만, (실효세부담률 상승에 의한) 세수 증가(표 12-15 참조)에 힘입어 소득재분배효과가 확대된다고 한다(그림 12-7 참조).

실효소득세부담률은 저소득분위일수록 부담률의 증가율이 더 크지만 절대부담 수준은 고소득층으로 갈수록 누적되어 더 커지는 현상이 발생하였다. 이는 저소득층의 경우 면세자에서 과세자로 전환되는 소득자의 경우 세부담 증가율이 무한대에 이르기 때문에 나타나는 현상이며, 실제 세수증가

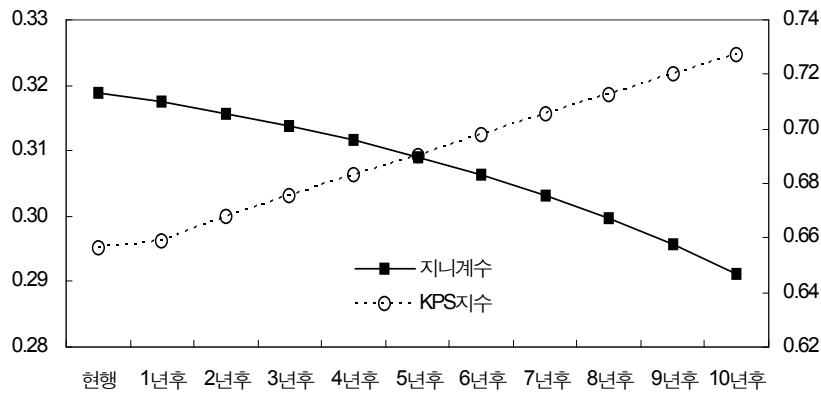
[그림 12-6] 소득공제 동결 시 소득세 과세자 비율 변화 추이(2006년 기준)

(단위: %)



자료: 성명재(2007)의 〈그림 10〉.

[그림 12-7] 소득공제 동결 시 소득재분배효과의 변화 추이(2006년 기준)



주: KPS 지수는 0과 2 사이의 값을 지니는 누진도(역진도)지수를 나타내며, 0에 가까울수록 누진도가 높아지고, 2에 가까울수록 연직도가 높아지며, 1인 경우 세부담이 비례적인 경우를 나타냄.
자료: 성명재(2007)의 〈그림 11〉.

〈표 12-15〉 소득공제 동결 시 소득계층별 근로·종합소득세의 실효세부담률 추이

(단위 : %)

전체	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	평균
현행	0.19	0.44	0.69	1.06	1.72	2.11	2.78	3.69	4.31	6.56	3.49
1년 후	0.22	0.52	0.82	1.26	2.07	2.53	3.30	4.29	4.97	7.50	4.04
2년 후	0.26	0.61	0.97	1.51	2.48	3.02	3.88	4.97	5.73	8.54	4.67
3년 후	0.31	0.72	1.16	1.82	2.96	3.58	4.54	5.72	6.60	9.71	5.38
4년 후	0.37	0.86	1.39	2.19	3.52	4.22	5.26	6.56	7.61	11.04	6.20
5년 후	0.44	1.01	1.68	2.65	4.16	4.95	6.08	7.52	8.76	12.51	7.12
6년 후	0.52	1.21	2.05	3.18	4.88	5.77	6.98	8.66	10.06	14.15	8.16
7년 후	0.62	1.43	2.50	3.81	5.70	6.69	8.00	9.95	11.50	15.96	9.33
8년 후	0.73	1.72	3.05	4.53	6.62	7.70	9.20	11.43	13.09	17.99	10.65
9년 후	0.86	2.06	3.69	5.37	7.64	8.85	10.60	13.10	14.87	20.23	12.13
10년 후	1.03	2.48	4.45	6.29	8.77	10.19	12.19	14.94	16.87	22.71	13.80
근로자	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**평균**
현행	0.01	0.09	0.26	0.48	0.94	1.32	2.14	3.17	4.09	6.27	3.10
1년 후	0.02	0.14	0.35	0.63	1.25	1.74	2.69	3.85	4.82	7.28	3.70
2년 후	0.03	0.20	0.48	0.84	1.63	2.23	3.33	4.62	5.67	8.40	4.39
3년 후	0.05	0.29	0.62	1.13	2.12	2.82	4.05	5.48	6.66	9.65	5.18
4년 후	0.10	0.39	0.82	1.50	2.70	3.51	4.86	6.47	7.80	11.07	6.08
5년 후	0.14	0.51	1.09	1.98	3.38	4.32	5.77	7.61	9.10	12.66	7.12
6년 후	0.21	0.68	1.46	2.56	4.17	5.24	6.79	8.93	10.58	14.42	8.29
7년 후	0.29	0.88	1.93	3.26	5.09	6.27	7.97	10.45	12.22	16.40	9.63
8년 후	0.39	1.16	2.55	4.08	6.14	7.42	9.37	12.17	14.03	18.60	11.14
9년 후	0.52	1.52	3.29	5.05	7.31	8.75	11.02	14.13	16.06	21.08	12.86
10년 후	0.68	2.00	4.17	6.13	8.63	10.33	12.88	16.28	18.37	23.81	14.80
자영자	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**평균**
현행	1.19	1.81	2.03	2.37	3.23	3.68	4.17	4.89	5.29	7.57	4.94
1년 후	1.37	2.03	2.32	2.73	3.72	4.19	4.71	5.47	5.91	8.47	5.55
2년 후	1.56	2.27	2.65	3.14	4.26	4.75	5.30	6.09	6.60	9.49	6.24
3년 후	1.78	2.55	3.04	3.60	4.84	5.37	5.95	6.76	7.39	10.64	7.00
4년 후	2.02	2.92	3.48	4.12	5.48	6.04	6.65	7.50	8.29	11.93	7.85
5년 후	2.28	3.31	4.00	4.71	6.19	6.78	7.43	8.31	9.33	13.37	8.80
6년 후	2.56	3.79	4.58	5.37	6.99	7.59	8.27	9.31	10.51	14.94	9.87
7년 후	2.90	4.34	5.24	6.13	7.83	8.50	9.20	10.43	11.80	16.67	11.05
8년 후	3.25	4.96	6.00	6.96	8.75	9.47	10.24	11.73	13.21	18.58	12.36
9년 후	3.67	5.68	6.84	7.88	9.75	10.54	11.45	13.17	14.78	20.68	13.81
10년 후	4.12	6.47	7.82	8.86	10.85	11.75	12.86	14.78	16.52	22.99	15.42

자료: 성명재(2007)의 〈표 13〉. 2006년 통계청 「가계동향조사」 원시자료를 이용하여 성명재(2007)의 추정결과를 인용함.

는 대부분 고소득층에서 추가되었다고 할 수 있다.

[그림 12-3]에서 보듯이 우리나라의 (개인)소득세의 비중이 선진국에 비해 매우 낮은 것은 낮은 과세자 비율과 낮은 실효세부담률에 기인하는 만큼 소득세의 세수기반을 선진국에 근접한 수준으로 접근시킴으로써 소득세 세입기반의 안정적 확보를 위해서는 성명재(2007)에서 분석한 '공제동결 방안'을 활용하는 것이 좋은 대안 중 하나인 것으로 판단된다.

나. 장기 소득세 세입여건 및 물가연동제 도입 효과

최근 국회예산정책처(2012)와 성명재(2013) 등 미시적 방법을 이용한 장기 세수추계의 결과를 살펴보면, 장기적으로 소득세와 소비세 전반에 걸쳐 세수기반(예: GDP 대비 세수비중)이 안정화되지 못하고 종국적으로 하락할 것으로 전망하였다. 이 중 성명재(2013)에 의하면, [그림 12-8]에서 보듯이 소득세 세수의 GDP 비중은 2050년 부근까지 상승하지만 이후 하락 반전한다고 한다. 이는 정(+)의 GDP 증가에도 불구하고 인구 감소와 소득세 과세대상 인구 및 소득세가 과세되는 소득유형의 소득비중 감소 등이 복합적으로 작용하여 나타난 결과인 것으로 추측된다.

소득세의 물가연동제 도입 문제 등은 안종범・임병인(2002) 등의 연구를 비롯하여 최근에 매우 많은 연구가 이루어졌다. 그들의 연구 결과를 살펴보면, 비단 장기 세수전망에 기초한 소득세원의 안정적 유지문제와 관련하지 않더라도 세부담의 (수직적) 형평성 및 자의적 개편 방지를 통한 소득세 기능의 정상화 측면에서도 의의가 있는 것으로 해석된다.

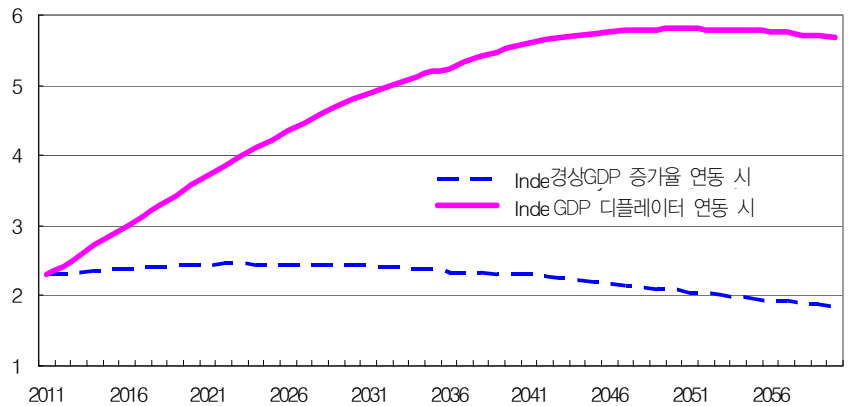
본고에서 세수기능 확충방안으로서 공제・과표구간 동결 후 물가연동세제 도입 또는 물가연동세제의 직도입 효과를 분석함에 있어 물가연동의 범위는 모든 정액적 요소를 대상으로 한다. 이때 정액적 요소는 각종 소득공제액(인적공제, 표준공제 등 모든 소득공제 항목의 공제액), 소득공제 및 세액공제의 허용 상・하한, 각종 소득공제 및 세액공제 적용 소득구간, 그리고 세율구간(또는 과표구간)을 포괄한다.

[그림 12-8]에서 보듯이 만약 소득세의 모든 정액적 요소를 대상으로 물가가 아닌 실질소득 변화분까지 포함하는 경우에는 인구구조의 변화효과가 조기에 나타나, 실질소득의 지속적인 증가에도 불구하고 소득세의 GDP 대비 비중은 2020년대 중반부터 조기에 하락할 것으로 분석하고 있다.

소득세의 장기적 세수안정화를 위해서는 물가연동제 도입을 통해 자의적인 세제개편을 통한 소득세원의 훼손 가능성을 최대한 방지하는 동시에 실질소득 증가분에 대해 실효세부담률을 상향 조정하는 방법을 통해 세원을 오랜 기간 동안 안정화시키는 물가연동방안이 적절한 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고 최장기적으로는 고령화 등 인구구조의 극단적 변화로 인해 물가연동을 통해 소득세 세수의 GDP 대비 비중의 하락추세를 반전시키기는 어려운 것으로 추측된다.

[그림 12-8] 근로·종합소득세의 장기 세수 전망: GDP 대비 세수 비중(물가연동 시)

(단위: %)

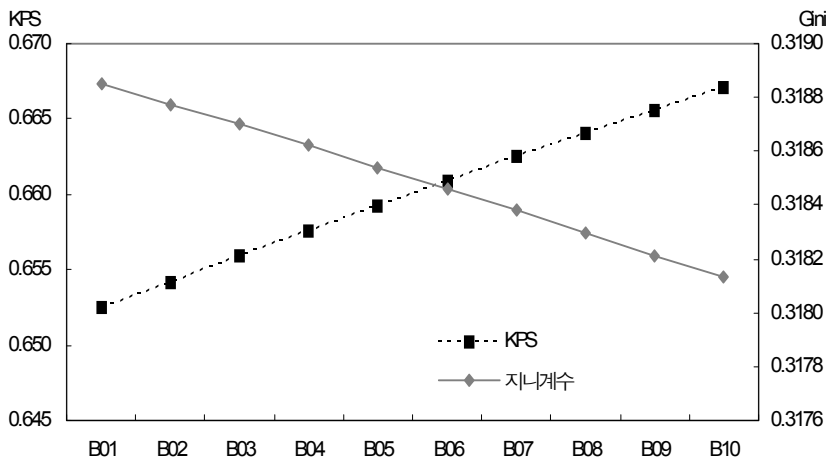


자료: 성명재(2013)의 [Figure 4].

다. 기타

성명재(2007)에서 분석한 바에 의하면 사업소득세의 소득포착률(또는 소득신고율)이 증가하면 소득세수가 증가함은 물론이고 소득재분배효과도 증가하는 것으로 분석되었다. 사업소득률의 포착은 과표양성화의 결과, 기존 과세사업자의 소득이 증가하는 것은 물론이고, 사업소득 수준이 상대적으로 큰 한계면세사업자 중 일부가 과세사업자로 전환되면서 전반적으로 소득세수가 증가하는 가운데 과세 저변 확대로 소득세 집중도가 낮아지는 한편, 누진세부담 분포를 지닌 소득세수 규모가 확대되면서 소득재분배효과가 확대되기 때문이다. 아울러 통계청의 「가계동향조사」 자료를 분석해 보면, 자영업자가구의 추정 가구소득이 근로자가구의 가구소득보다 높기 때문에, 소득세 과표가 양성화되는 경우 상대적으로 더 고소득층인 자영업자가구의 소득세 부담이 누진과세로 인해 누적적으로 증가하면서 정(+)의 소득재분배효과가 확대되기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

[그림 12-9] 사업소득세의 소득포착률 제고 시 소득재분배효과



주: B01~B10은 각각 기준연도(2006년)의 사업소득 포착률보다 1%p씩 소득포착률이 상승하는 경우를 전제로 하는 가상 시나리오임.
자료: 성명재(2007)의 〈그림 9〉.

따라서 사업소득의 소득신고율 제고는 소득세 세수증가와 소득재분배효과의 증가라는 두 가지 긍정적인 효과를 나타낼 것으로 기대된다.

2. 개편방안

제3절의 분석 결과와 상기의 제1항에서 고찰한 기존의 연구 결과에 기초해 볼 때, 우리나라 소득세제의 기본 개편방향은 '세원 확대'로 집약된다. 보다 구체적으로는 과세자 비율 상승 및 세수비중의 증대가 기본방향이다. 이에 기초하여 다음과 같이 장기 소득세제 개편방안을 제안한다.

소득세의 장기적 세수기반의 안정적 확보를 위한 장기 개편방안의 기본 골격은 공제수준의 동결을 고려한 물가연동제 도입으로 요약한다. 현재 (근로·종합)소득세의 실효세율(또는 GDP 대비 세수 비중)이 낮기 때문에 실질적인 면세범위 축소 및 재정기여도 측면에서 소득세의 과세실효성 제고를 위해 소득세 실효세율을 제고하기 위해, 물가연동제의 도입 시기는 중·장기적으로 조정한다. 보다 구체적으로는 당분간(예: 5~10년) 공제구간, 세율구간, 공제한도 등 정액적 요소를 현재 수준에 고정시키는 한편, 특별한 위기상황이 없는 한 중·장기적으로는 인위적인 공제 확대 등을 배제하면서 정액적 요소를 물가상승률에 연동하여 조정하는 방안을 제안한다.

소득공제 등 정액적 요소를 현재 수준에서 고정시킨다는 의미는, 소득세 과세자는 물론이고 면세자 가운데에서도 소득수준이 상대적으로 높은 일부 한계면세자의 경우에는, 선진국과 비교해 보았을 때는 물론이고, 현재의 실질소득 수준에 비해 소득세 부담 수준, 즉 실효소득세부담률 수준이 낮다는 점에 착안하여 이들에 대한 소득세 실효세부담을 현실화(증대)하는 것을 목적으로 함을 의미한다. 실효세부담률 상향 조정의 방법은 공제수준 등을 즉각적으로 하향 조정하는 것도 한 방법이지만 조세저항 문제 등을 감안할 때 공제수준 등을 일정 기간 동안 고정시키는 방법의 현실성이 더 크다고 볼 수 있다.

공제구간, 세율·과표구간, 공제한도 등의 정액적 요소를 물가상승률에 연동하여 조정한다는 물가연동제 도입의 의미는 실질소득이 증가하는 부분

에 대해서만 (잠재적으로) 더 높은 한계세율을 적용하고, 실질소득이 동일한 경우에는 현재와 동일한 수준의 한계세율을 적용함을 의미한다. 실질소득의 증가는 실질구매력의 증가 등 (일시적 또는 항구적) 경제적 능력의 증가를 의미하므로, 한계세율이 지나치게 크게 증가하지 않은 범위 내에서 실효세부담률의 상승은 잠재적으로 감내할 수 있다고 할 수 있다. 그러므로 물가연동제의 도입은 암묵적으로 현행 세제 또는 기준시점의 세제하에서의 실효세부담률이 적정 수준과 가까운 상태에서 실질소득의 변동에 의해서만 실질세부담 수준이 변동하도록 유도함으로써 화폐환상에 의한 증세 등 물가세 효과를 방지하는 효과가 있다.

그러므로 본 연구에서는 5~10년간의 공제동결 후 물가연동제 도입을 소득세제 장기개편방안으로 제안한다. 단, 사업소득의 과표양성화 문제는 제도적 측면에서의 정비보다는 세무행정 또는 납세자 인식 등의 변화와 관련성이 깊은 만큼 본 연구에서는 구체적으로 논의하지 않는다. 중·장기적 물가연동제 도입의 정책효과 분석을 위해서는 비교대상이 필요하므로 다음의 두 가지 경우를 추가하였다.

① 1인당 GDP 증가율 연동: 개별 소득자의 명목소득 증가 시 (평균적 의미에서) 실효세율을 현행 수준에서 유지하는 것을 암묵적으로 전제하는 방안으로서 현행 근로·종합소득세 체계하에서 모든 명목요소를 1인당 GDP 증가율에 연동하여 조정하는 방안을 분석한다.

② (즉각적) CPI 연동: 아울러 물가연동제를 시행 첫해(가상적으로 2014년)부터 즉시 도입하는 경우를 분석한다.

③~④ 중·장기적 물가연동제 도입방안으로서 '2019년부터 CPI 연동방안' 적용과 '2024년부터 CPI 연동방안' 적용을 개편방안으로 제시한다.

상기의 방향을 토대로 본고에서는 다음과 같이 구체적인 개편방안을 제시하고 기대효과를 분석한다. 개편방안은 물가연동지수 4가지 방안 각각에 대해 2가지의 세율체계(현행 세율체계, 최고세율 인상방안[38% → 42%]) 적용 등 총 8가지의 조합을 대상으로 분석한다(물가연동지수의 상세한 연동

지수 값은 다음 그림 12-10과 부록의 부표 12-1 참조).

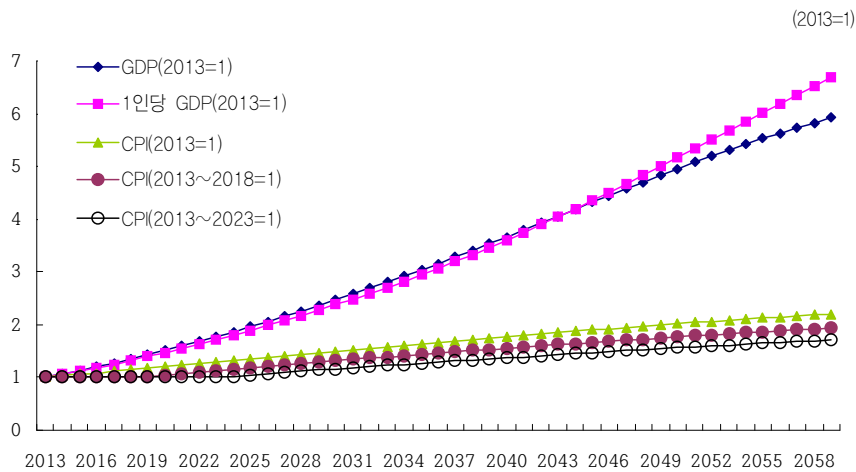
① 기준조세체계로서 1인당 GDP 증가율 연동
② 즉시(2014년부터) CPI 연동
③ 2019년부터 CPI 연동
④ 2024년부터 CPI 연동

※ ②~④의 경우 실질소득 증가분에 대해서는 누진과세를 통해 기대하는 만큼의 실효세율 증가를 기대할 수 있는데, 특히 ③과 ④의 경우에는 단기적으로 실효세율 증가효과를 극대화할 수 있다는 점에서 약간의 차이를 보인다고 할 수 있음.

세율체계는 다음의 두 가지 방안에 대해 분석한다.

① 기준조세체계로서 현행 세율 체계를 유지
② 증세방안의 하나로서 최고세율을 38%에서 42%로 인상: 현재 최고세율(38%)과 차하위세율(35%) 사이의 차이가 미미하므로 양자 간 격차를 다소 확대하는 적극적 의미에서의 증세방안으로 해석 가능

[그림 12-10] 미시모의실험 시 소득세제의 정액부분 연동지수



3. 기대효과

가. 기대효과의 도출 및 기본전제

근로・종합소득세의 장래 세수는 성명재(2013)에서 통계청의 2011년「가계동향조사」원시자료를 이용하여 전망한 2012~60년 기간의 미래소득분포를, 2013년「가계동향조사」원시자료로 업데이트하여 2014~60년 분포로 재구성하여 사용한다. 기초자료(가계동향조사 원시자료의 기준연도)를 업데이트한 것을 제외하고는 성명재(2013)의 미래분포 전망방법과 과정을 재연하여 구성한다.

근로・종합소득세의 세수전망은 2013~60년의 기간을 대상으로 하되 기본조세체계는 2014년 현재의 현행 세법을 기준으로 물가연동제 도입을 감안하여 모의실험을 통해 추정하였다. 논의의 편의상 한계세율 변화에 따른 소득자들의 추가적인 행태 변화는 없는 것으로 가정하였다. 비교의 객관성 유지를 위해 2013년의 세수는, 2013년 현재의 소득세법 대신 가상적으로 2014년의 소득세법이 적용되었다는 전제하에서 모의실험 추정치를 전제로 하였다.

나. 세수효과: GDP 대비 소득세수 비중의 변화

〈부표 12-1〉의 각 연동지수별 지수를 적용하여 2013~60년 기간 각각에 대해 개별 소득자별로 근로・종합소득세의 세부담을 추정하고, 이를 가구별로 합산하여 가구당 평균 세액으로 환산하여 정리한 결과는 〈부표 12-2〉와 같다. 〈부표 12-2〉를 토대로 통계청의 장래 가구 수 추정치를 이용하여 근로・종합소득세의 장래 세수규모를 추정하였으며, 그 결과는 다음의 〈표 12-16〉과 같다.

물가연동지수를 1인당 GDP 증가율에 연동하여 설정하는 경우(표 12-16의 두 번째 열 기준), 현행 소득세율 체계(2014년 현재)하에서 세수는 약

27.4조원이 예상된다. 이후 근로·종합소득세의 세수는 지속적으로 증가하여 2030년 59.4조원, 2045년 98.7조원, 2060년 130.7조원에 이를 것으로 전망된다. 전술한 바와 같이, 물가연동지수를 1인당 GDP 증가율에 연동한다는 것은 명목소득수준의 증가에도 불구하고 평균적으로는 개별 소득자들의 실효세율을 현재 수준에서 유지한다는 것을 시사한다. 장래소득분포 추정 시 연령대별로 평균소득과 표준편차가 상이하게 예측되는 가운데, 전 가구의 소득평균 증가율과 가구 수 증가율을 감안하여 전 가구의 총소득 합산치의 증가율이 경상GDP 증가율과 일치하게끔 조정하기 때문에 개별 가구(보다 정확히는 개별 소득자)들의 소득수준은 각기 상이한 소득증가율을 나타낸다. 이상의 요인에 의해 시간이 경과함에 따라 장래 횡단면 가구소득의 분포는 상대소득분포격차, 소득자 수, 소득유형 간 소득점유 비중 등의 변화에 따라 다양하게 변화한다. 이와 같은 다양한 요인 변화에 따라 근로·종합소득세의 모든 정액요소의 값을 1인당 경상GDP(소득) 증가율과 동일하게 조정하더라도 근로·종합소득세의 세수 증가율은 명목가구소득의 증가율과 차이를 보이게 된다.

〈표 12-16〉 근로·종합소득세의 세수와 GDP 전망치

(단위: 조원)

연동지수	현행 세율				최고세율 인상(38% → 42%)				GDP
	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)	
2013	27.42	27.42	27.42	27.42	27.43	27.43	27.43	27.43	1,428.29
2014	28.52	29.83	30.94	30.94	28.54	29.84	30.96	30.96	1,525.42
2015	29.95	32.49	34.84	34.84	29.97	32.51	34.86	34.86	1,616.64
2016	31.35	35.16	38.85	38.85	31.37	35.19	38.88	38.88	1,706.69
2017	33.01	38.43	43.83	43.83	33.02	38.46	43.87	43.87	1,811.65
2018	34.70	41.88	49.22	49.22	34.72	41.91	49.27	49.27	1,920.89
2019	36.44	45.57	53.47	55.10	36.46	45.61	53.53	55.17	2,034.61
2020	38.25	49.51	57.96	61.45	38.28	49.56	58.03	61.54	2,152.61
2021	40.10	53.66	62.66	68.30	40.12	53.71	62.74	68.41	2,274.02
2022	41.99	57.99	67.59	75.64	42.01	58.04	67.69	75.79	2,399.77
2023	43.95	62.63	72.86	83.56	43.97	62.69	72.97	83.76	2,529.36
2024	45.97	67.49	78.42	89.77	46.00	67.56	78.55	90.01	2,662.91

〈표 12-16〉의 계속

(단위: 조원)

연동지수	현행 세율				최고세율 인상(38% → 42%)				GDP
	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)	
2025	48.05	72.63	84.29	96.33	48.08	72.71	84.44	96.61	2,800.05
2026	50.18	78.10	90.49	103.26	50.20	78.19	90.67	103.58	2,940.89
2027	52.37	83.89	97.07	110.61	52.40	84.00	97.28	110.98	3,085.00
2028	54.63	89.89	103.87	118.15	54.66	90.03	104.11	118.57	3,230.30
2029	57.00	96.33	111.12	126.20	57.03	96.49	111.41	126.69	3,380.51
2030	59.38	102.91	118.48	134.37	59.42	103.10	118.83	134.94	3,530.27
2031	61.80	109.85	126.26	142.96	61.84	110.07	126.67	143.61	3,685.95
2032	64.16	116.86	134.12	151.65	64.20	117.12	134.59	152.38	3,842.60
2033	66.60	124.44	142.56	160.93	66.64	124.74	143.10	161.77	4,005.15
2034	68.99	132.11	151.14	170.34	69.03	132.47	151.76	171.28	4,168.96
2035	71.44	140.36	160.33	180.37	71.48	140.78	161.02	181.42	4,339.47
2036	74.58	150.03	171.01	191.99	74.62	150.51	171.80	193.20	4,512.61
2037	77.26	159.19	181.17	203.04	77.30	159.74	182.05	204.40	4,687.70
2038	79.90	168.49	191.45	214.19	79.95	169.12	192.45	215.74	4,865.37
2039	82.64	178.43	202.37	226.02	82.69	179.15	203.51	227.77	5,045.38
2040	85.54	189.02	213.98	238.66	85.59	189.85	215.27	240.65	5,231.56
2041	88.38	199.72	225.72	251.38	88.43	200.66	227.19	253.64	5,419.89
2042	91.16	210.66	237.63	264.27	91.21	211.72	239.30	266.82	5,607.96
2043	93.77	221.33	249.27	276.95	93.82	222.52	251.14	279.79	5,792.47
2044	96.29	232.21	261.08	289.85	96.34	233.53	263.15	293.00	5,978.41
2045	98.73	243.20	273.09	302.86	98.78	244.66	275.40	306.33	6,164.93
2046	101.14	254.43	285.37	316.13	101.19	256.04	287.92	319.95	6,351.11
2047	103.63	265.95	297.89	329.74	103.68	267.73	300.71	333.94	6,535.93
2048	106.09	277.48	310.51	343.40	106.15	279.46	313.62	348.01	6,718.94
2049	108.63	289.30	323.50	357.33	108.69	291.50	326.93	362.38	6,900.35
2050	111.15	301.28	336.59	371.42	111.21	303.70	340.35	376.92	7,079.07
2051	113.52	313.22	349.55	385.34	113.59	315.87	353.64	391.28	7,254.63
2052	115.74	324.26	361.53	398.14	115.81	327.16	365.97	404.52	7,413.50
2053	118.03	336.26	374.62	412.09	118.10	339.42	379.43	418.95	7,582.53
2054	120.06	348.02	387.47	425.78	120.13	351.43	392.64	433.11	7,748.59
2055	121.99	359.17	399.49	438.54	122.06	362.83	405.02	446.33	7,899.69
2056	123.89	370.33	411.49	451.25	123.96	374.27	417.41	459.52	8,047.41
2057	125.60	381.06	423.05	463.50	125.68	385.28	429.35	472.25	8,190.65
2058	127.13	391.80	434.64	475.71	127.21	396.29	441.31	484.93	8,329.90
2059	128.90	403.04	446.65	488.35	128.97	407.86	453.75	498.10	8,464.84
2060	130.71	414.17	458.50	500.79	130.79	419.34	466.05	511.09	8,595.20

주: 세수는 미시모의실험을 통해 추정한 저자 추정치이고, GDP는 국회예산정책처(2012)의 GDP 증가율 전망치를 한국은행의 2013년 경상GDP에 적용하여 추정한 수치임.

다른 조건이 동일한 경우 근로・종합소득세의 모든 정액요소를 명목소득(1인당 GDP) 증가율과 동일 비율로 조정하면, 소득세부담액은 증가하지만 이론상 실효세부담률은 변화하지 않음에도 불구하고 각 소득자들의 소득증가율이 다르기 때문에 총실효세율은 달라진다. 이에 따라 근로・종합소득세의 GDP 대비 세수 비중은 2013년 1.92%에서, 2020년 1.78%, 2040년 1.64%, 2060년 1.52%로 하락하는 것으로 전망된다(표 12-17 참조). 이는 인구증가율 및 생산가능인구 증가율의 둔화 및 고령화의 영향으로 외연적 소득증가에 의한 세수증가 추세가 둔화됨을 의미한다. 오히려 노동공급의 외연 축소 및 최근 수년간의 상대소득분배격차의 안정화 또는 소폭 감소[2] 현상 등이 복합적으로 나타나면서 실효세율 하락을 초래한 것으로 추정된다. 물가연동지수를 명목소득 증가율에 일치시키는 것은 기본적으로 실질소득의 증가에 의한 소득세 누진과세의 기능을 불태화(sterilization)시키는 의미를 지니지만, 이는 어디까지나 모든 소득자들의 소득증가율이 동일한 경우에만 적용됨에 유의할 필요가 있다.

〈표 12-16〉의 셋째~여섯째 열은 근로・종합소득세의 물가연동지수를 소비자물가지수(CPI)로 조정하였으며, 연동개시시점을 2019년 또는 2024년으로 늦춘 경우와 함께 장래세수를 전망한다. 〈표 12-17〉의 둘째~다섯째 열은 이들 각각에 대한 GDP 대비 세수 비중 추정 결과를 나타낸다.

현행 세율체계에서 연동지수를 CPI로 선택하면, 1인당 GDP 증가율 연동의 경우보다 소득세의 정액요소 조정률이 평균소득 증가율에 미달하기 때문에 세수가 더 빨리 증가할 뿐만 아니라 GDP 대비 세수 비중도 1인당 GDP 증가율 연동 시의 경우와 달리 상승 반전한다. GDP 대비 근로・종합소득세의 세수비중 상승 추세는 CPI 연동개시시점을 늦출수록 더욱 빠르고 가속적으로 나타나는 것으로 추정된다.

---

2 성명재(2014)의 [그림 2]에 의하면 2000년대 후반 이후 최근 5~6년 기간 동안 우리나라 가계의 시장소득 지니계수는 예전의 상승 추세를 멈추고 0.36~0.37 수준에서 안정화되고 있는 것으로 추정된다고 한다. 다만, 2인 이상 가구의 경우를 보면 지니계수가 소폭 하락세를 시현하고 있다.

〈표 12-17〉 근로·종합소득세 실효세율 전망치(GDP 대비)

(단위: %)

연동지수	현행 세율				최고세율 인상(38% → 42%)			
	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)
2013	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92
2014	1.87	1.96	2.03	2.03	1.87	1.96	2.03	2.03
2015	1.85	2.01	2.15	2.15	1.85	2.01	2.16	2.16
2016	1.84	2.06	2.28	2.28	1.84	2.06	2.28	2.28
2017	1.82	2.12	2.42	2.42	1.82	2.12	2.42	2.42
2018	1.81	2.18	2.56	2.56	1.81	2.18	2.57	2.57
2019	1.79	2.24	2.63	2.71	1.79	2.24	2.63	2.71
2020	1.78	2.30	2.69	2.85	1.78	2.30	2.70	2.86
2021	1.76	2.36	2.76	3.00	1.76	2.36	2.76	3.01
2022	1.75	2.42	2.82	3.15	1.75	2.42	2.82	3.16
2023	1.74	2.48	2.88	3.30	1.74	2.48	2.89	3.31
2024	1.73	2.53	2.94	3.37	1.73	2.54	2.95	3.38
2025	1.72	2.59	3.01	3.44	1.72	2.60	3.02	3.45
2026	1.71	2.66	3.08	3.51	1.71	2.66	3.08	3.52
2027	1.70	2.72	3.15	3.59	1.70	2.72	3.15	3.60
2028	1.69	2.78	3.22	3.66	1.69	2.79	3.22	3.67
2029	1.69	2.85	3.29	3.73	1.69	2.85	3.30	3.75
2030	1.68	2.92	3.36	3.81	1.68	2.92	3.37	3.82
2031	1.68	2.98	3.43	3.88	1.68	2.99	3.44	3.9
2032	1.67	3.04	3.49	3.95	1.67	3.05	3.50	3.97
2033	1.66	3.11	3.56	4.02	1.66	3.11	3.57	4.04
2034	1.65	3.17	3.63	4.09	1.66	3.18	3.64	4.11
2035	1.65	3.23	3.69	4.16	1.65	3.24	3.71	4.18
2036	1.65	3.32	3.79	4.25	1.65	3.34	3.81	4.28
2037	1.65	3.40	3.86	4.33	1.65	3.41	3.88	4.36
2038	1.64	3.46	3.93	4.40	1.64	3.48	3.96	4.43
2039	1.64	3.54	4.01	4.48	1.64	3.55	4.03	4.51
2040	1.64	3.61	4.09	4.56	1.64	3.63	4.11	4.60
2041	1.63	3.68	4.16	4.64	1.63	3.70	4.19	4.68
2042	1.63	3.76	4.24	4.71	1.63	3.78	4.27	4.76
2043	1.62	3.82	4.30	4.78	1.62	3.84	4.34	4.83
2044	1.61	3.88	4.37	4.85	1.61	3.91	4.40	4.90
2045	1.60	3.94	4.43	4.91	1.60	3.97	4.47	4.97
2046	1.59	4.01	4.49	4.98	1.59	4.03	4.53	5.04
2047	1.59	4.07	4.56	5.05	1.59	4.10	4.60	5.11
2048	1.58	4.13	4.62	5.11	1.58	4.16	4.67	5.18
2049	1.57	4.19	4.69	5.18	1.58	4.22	4.74	5.25

〈표 12-17〉의 계속

(단위: %)

연동지수	현행 세율				최고세율 인상(38% → 42%)			
	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)
2050	1.57	4.26	4.75	5.25	1.57	4.29	4.81	5.32
2051	1.56	4.32	4.82	5.31	1.57	4.35	4.87	5.39
2052	1.56	4.37	4.88	5.37	1.56	4.41	4.94	5.46
2053	1.56	4.43	4.94	5.43	1.56	4.48	5.00	5.53
2054	1.55	4.49	5.00	5.49	1.55	4.54	5.07	5.59
2055	1.54	4.55	5.06	5.55	1.55	4.59	5.13	5.65
2056	1.54	4.60	5.11	5.61	1.54	4.65	5.19	5.71
2057	1.53	4.65	5.17	5.66	1.53	4.70	5.24	5.77
2058	1.53	4.70	5.22	5.71	1.53	4.76	5.30	5.82
2059	1.52	4.76	5.28	5.77	1.52	4.82	5.36	5.88
2060	1.52	4.82	5.33	5.83	1.52	4.88	5.42	5.95

주: 세수는 미시모의실험을 통해 추정한 저자 추정치임.

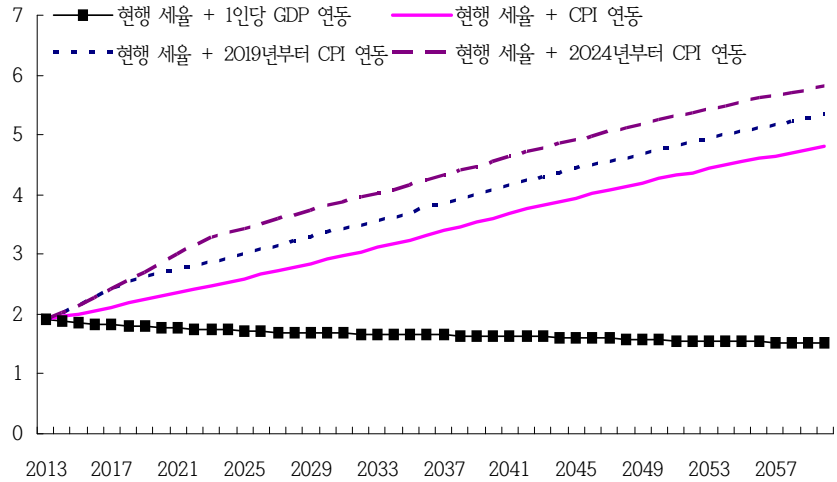
[그림 12-11]은 현행 세율체계하에서 연동지수를 1인당 GDP 증가율에서 소비자물가지수(CPI)로 변경한 경우 GDP 대비 세수 비중이 하락 추세에서 상승 추세로 반전함을 극명하게 보여준다. 특히 연동제 개시시점을 늦출수록 GDP 대비 세수 비중 수준이 더 빨리 높아지는 모습을 보이고 있다.

〈표 12-17〉의 여섯째~아홉째 열은 CPI 연동제하에서 근로·종합소득세의 최고한계세율을 42%로 상향 조정한 경우의 GDP 대비 세수비중 추정 결과를 나타낸다. 최고한계세율을 상향 조정한 경우 명시적인 증세의 한 형태를 나타내지만, 세수비중 측면에서 볼 때 연동지수의 선택(1인당 GDP 연동→CPI 연동) 변화의 경우보다 세율인상의 세수효과가 크지 않은 편이다.

[그림 12-12]에서 보듯이 CPI 연동의 경우 세수비중의 하락 추세가 상승 추세로 반전된 데 비해, 한계세율의 인상은 추가적인 한계변화가 크지 않은 편이라는 점에서 확인 가능하다. 다만, 시간이 경과할수록 세율인상에 따른 세수비중의 한계 증가가 더 크게 나타나는데, 이는 시간이 경과함에 따라 최고한계세율이 적용되는 소득구간에 속하는 최고 소득자들의 수가 더 많아지면서 최고세율 인상의 효과가 더 두드러지기 때문이다.

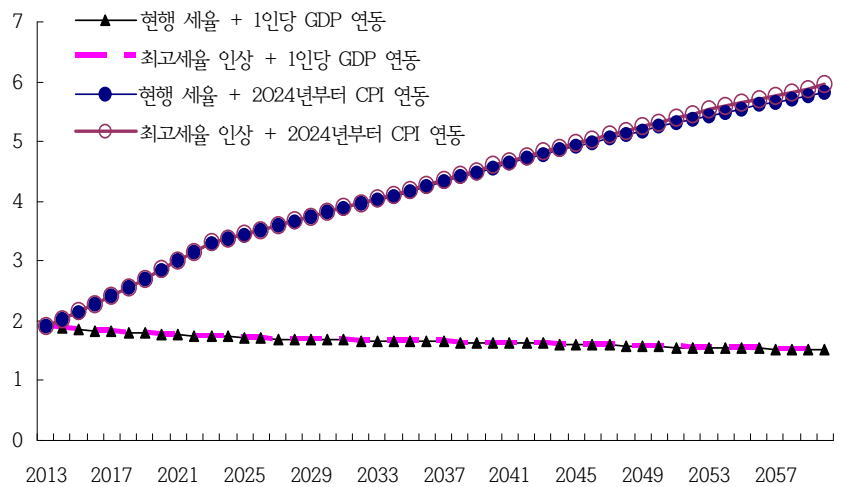
[그림 12-11] 소득세 물가연동세제 도입 시 세수효과: GDP 대비 비중 추이

(단위: %)



[그림 12-12] 소득세 물가연동세제 도입 시 최고세율 인상효과의 비교: GDP 대비 비중 추이

(단위: %)



다. 형평 효과

본 절에서는 근로·종합소득세의 소득재분배효과 추정을 위해 세전소득(총소득)과 세후소득 기준의 지니계수를 추정하고 지니계수 감소율을 소득재분배효과로 해석하여 논의한다. 지니계수 감소율로 소득재분배효과를 측정하므로 지니계수 변화율이 음(−)이면 정(+)의 소득재분배효과가 있음을 시사한다.

〈표 12-18〉 지니계수 전망치: 세전소득 및 근로·종합소득세 세후소득 기준

연동지수	세전소득 지니계수	세후소득 지니계수							
		현행 세율				최고세율 인상(38% → 42%)			
		1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)
2013	0.32459	0.31317	0.31317	0.31317	0.31317	0.31316	0.31316	0.31316	0.31316
2014	0.32647	0.31519	0.31478	0.31442	0.31442	0.31518	0.31476	0.31441	0.31441
2015	0.32814	0.31695	0.31618	0.31549	0.31549	0.31694	0.31616	0.31547	0.31547
2016	0.32987	0.31876	0.31767	0.31666	0.31666	0.31875	0.31765	0.31663	0.31663
2017	0.33156	0.32052	0.31906	0.31768	0.31768	0.32051	0.31904	0.31765	0.31765
2018	0.33312	0.32214	0.32031	0.31857	0.31857	0.32213	0.32029	0.31854	0.31854
2019	0.33462	0.32370	0.32150	0.31974	0.31939	0.32369	0.32148	0.31971	0.31936
2020	0.33617	0.32530	0.32275	0.32098	0.32028	0.32529	0.32272	0.32094	0.32023
2021	0.33772	0.32690	0.32398	0.32221	0.32115	0.32689	0.32396	0.32217	0.32109
2022	0.33928	0.32852	0.32527	0.32348	0.32206	0.32851	0.32524	0.32343	0.32198
2023	0.34104	0.33034	0.32674	0.32494	0.32315	0.33033	0.32671	0.32488	0.32305
2024	0.34274	0.33210	0.32816	0.32635	0.32454	0.33209	0.32813	0.32628	0.32443
2025	0.34439	0.33381	0.32953	0.32769	0.32586	0.33380	0.32950	0.32762	0.32574
2026	0.34619	0.33567	0.33105	0.32919	0.32734	0.33566	0.33101	0.32912	0.32721
2027	0.34815	0.33770	0.33272	0.33084	0.32897	0.33769	0.33267	0.33076	0.32882
2028	0.35032	0.33992	0.33460	0.33270	0.33081	0.33991	0.33455	0.3326	0.33064
2029	0.35254	0.34217	0.33651	0.33458	0.33267	0.34216	0.33645	0.33448	0.33249
2030	0.35469	0.34435	0.33834	0.33640	0.33447	0.34434	0.33828	0.33628	0.33427
2031	0.35666	0.34632	0.33997	0.33800	0.33605	0.34631	0.33989	0.33786	0.33583
2032	0.35838	0.34806	0.34136	0.33936	0.33740	0.34805	0.34128	0.33922	0.33717

〈표 12-18〉의 계속

연동지수	세전소득 지니계수	세후소득 지니계수							
		현행 세율				최고세율 인상(38% → 42%)			
		1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)
2033	0.35997	0.34967	0.34260	0.34058	0.33861	0.34966	0.34251	0.34042	0.33836
2034	0.36138	0.35111	0.34369	0.34164	0.33966	0.35110	0.34358	0.34147	0.33939
2035	0.36268	0.35244	0.34464	0.34257	0.34059	0.35243	0.34453	0.34238	0.34030
2036	0.36405	0.35377	0.34555	0.34347	0.34148	0.35376	0.34543	0.34326	0.34116
2037	0.36549	0.35523	0.34663	0.34452	0.34252	0.35522	0.34649	0.34430	0.34217
2038	0.36687	0.35661	0.34762	0.34551	0.34349	0.35660	0.34747	0.34526	0.34311
2039	0.36826	0.35800	0.34861	0.34648	0.34446	0.35799	0.34844	0.34622	0.34405
2040	0.36962	0.35936	0.34956	0.34743	0.34541	0.35935	0.34937	0.34714	0.34496
2041	0.37083	0.36057	0.35037	0.34823	0.34621	0.36055	0.35016	0.34791	0.34572
2042	0.37189	0.36163	0.35103	0.34889	0.34688	0.36162	0.35081	0.34854	0.34635
2043	0.37273	0.36249	0.35152	0.34936	0.34737	0.36248	0.35128	0.34899	0.34680
2044	0.37333	0.36311	0.35178	0.34963	0.34763	0.36310	0.35152	0.34922	0.34703
2045	0.37380	0.36363	0.35194	0.34979	0.34781	0.36362	0.35166	0.34936	0.34717
2046	0.37440	0.36427	0.35224	0.35010	0.34813	0.36426	0.35195	0.34963	0.34744
2047	0.37514	0.36504	0.35266	0.35053	0.34856	0.36503	0.35234	0.35003	0.34783
2048	0.37578	0.36571	0.35300	0.35088	0.34891	0.36570	0.35265	0.35035	0.34814
2049	0.37661	0.36655	0.35350	0.35139	0.34945	0.36654	0.35314	0.35083	0.34862
2050	0.37733	0.36728	0.35390	0.35180	0.34986	0.36727	0.35351	0.35120	0.34900
2051	0.37779	0.36776	0.35408	0.35198	0.35006	0.36775	0.35366	0.35134	0.34914
2052	0.37821	0.36818	0.35422	0.35213	0.35022	0.36817	0.35377	0.35145	0.34926
2053	0.37847	0.36846	0.35420	0.35211	0.35021	0.36845	0.35372	0.35139	0.34921
2054	0.37852	0.36855	0.35399	0.35191	0.35003	0.36854	0.35349	0.35115	0.34898
2055	0.37864	0.36870	0.35387	0.35178	0.34992	0.36869	0.35333	0.35100	0.34883
2056	0.37886	0.36893	0.35382	0.35176	0.34990	0.36892	0.35326	0.35093	0.34877
2057	0.37882	0.36892	0.35356	0.35150	0.34966	0.36891	0.35297	0.35064	0.34849
2058	0.37885	0.36900	0.35337	0.35132	0.34949	0.36899	0.35275	0.35042	0.34828
2059	0.37926	0.36942	0.35349	0.35145	0.34964	0.36941	0.35285	0.35052	0.34838
2060	0.37969	0.36984	0.35364	0.35161	0.34982	0.36983	0.35296	0.35063	0.34852

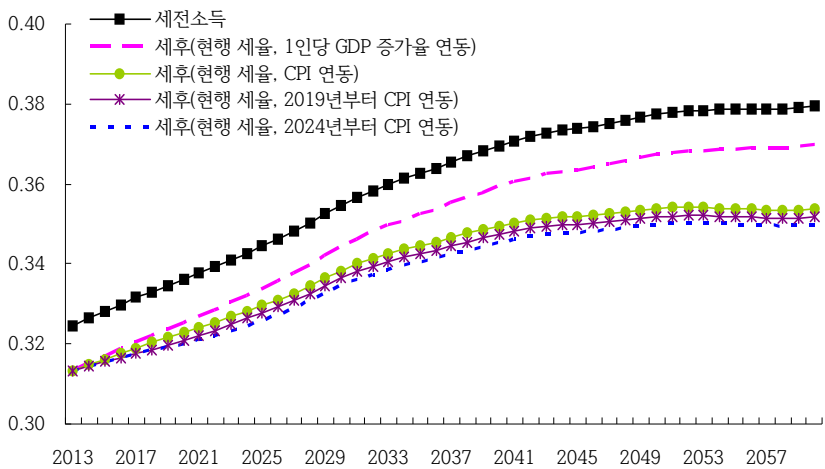
주: 미시모의실험을 통해 추정한 저자 추정치임.

[그림 12-13]에서 보듯이 세전소득(총소득) 기준의 지니계수는 2060년까지 지속적으로 상승할 것으로 전망된다. 이는 성명재・박기백(2009)에서 전망하였듯이, 저출산・고령화 등의 영향으로 인구구조가 근본적으로 변화함에 따라 은퇴가구의 비중이 빠르게 증가하면서 나타나는 현상 중 하나인 것으로 추정된다.

근로・종합소득세는 기본적으로 누진과세체계를 지니고 있기 때문에 세후소득 기준의 지니계수는 세전소득 지니계수보다 낮은 값을 시현하는 것이 일반적이다. 기준선 역할을 하고 있는 1인당 GDP 증가율 연동의 경우 총소득 지니계수보다 낮은 값을 보여 근로・종합소득세가 정(+)의 소득재분배효과를 나타내고 있음을 시사하지만, 시간이 경과함에 따라 세전소득 지니계수와의 격차(거리)가 조금씩 줄어들고 있다. 이는 GDP 대비 세수 비중의 감소와 관련이 깊은 것으로 추정된다(그림 12-13 참조).

물가연동지수를 CPI로 전환하는 경우 세후소득 지니계수는 세전소득 지니계수에 비해 현저하게 낮아지는 경향을 보인다. 이는 CPI 연동에 따라 근로・종합소득세의 GDP 대비 세수 비중이 빠르게 상승하면서 소득재분배

[그림 12-13] 소득세 물가연동세제 도입 시 세전・세후소득 지니계수 전망 결과 (현행 세율 기준)



효과가 덩달아서 빠르게 확대되고 있음을 시사한다. 특히 시간이 경과할수록 세후소득 지니계수 곡선이 더욱 평탄해지는 것으로 전망된다. 이는 간접적으로 세전소득 지니계수와의 차이가 누적적으로 확대되면서 소득재분배효과도 더욱 커지고 있음을 시사한다. 전술하였듯이 소득재분배효과는 지니계수의 감소율로 측정 가능하다(표 12-19와 그림 12-14).

현행 세율체계하에서 1인당 GDP 증가율에 연동하여 관련 소득세제를 조정하는 경우, 지니계수의 감소율은 2014년 3.45%에서 2020년 3.23%, 2040년 2.78%, 2060년 2.59%로 계속 작아지는 것으로 전망된다(표 12-19의 둘째 열 참조).

〈표 12-19〉 지니계수 하락률로 평가한 근로·종합소득세의 소득재분배효과 전망 결과

(단위: %)

연동지수	현행 세율				최고세율 인상(38% → 42%)			
	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)
2013	3.52	3.52	3.52	3.52	3.52	3.52	3.52	3.52
2014	3.45	3.58	3.69	3.69	3.46	3.59	3.69	3.69
2015	3.41	3.64	3.85	3.85	3.41	3.65	3.86	3.86
2016	3.37	3.70	4.01	4.01	3.37	3.71	4.01	4.01
2017	3.33	3.77	4.19	4.19	3.33	3.78	4.20	4.20
2018	3.30	3.84	4.37	4.37	3.30	3.85	4.38	4.38
2019	3.26	3.92	4.44	4.55	3.27	3.93	4.46	4.56
2020	3.23	3.99	4.52	4.73	3.24	4.00	4.53	4.74
2021	3.20	4.07	4.59	4.90	3.21	4.07	4.60	4.92
2022	3.17	4.13	4.66	5.08	3.18	4.14	4.67	5.10
2023	3.14	4.19	4.72	5.25	3.14	4.20	4.74	5.27
2024	3.10	4.25	4.78	5.31	3.11	4.26	4.80	5.34
2025	3.07	4.32	4.85	5.38	3.08	4.33	4.87	5.42
2026	3.04	4.37	4.91	5.44	3.04	4.39	4.93	5.48
2027	3.00	4.43	4.97	5.51	3.01	4.44	4.99	5.55
2028	2.97	4.49	5.03	5.57	2.97	4.50	5.06	5.62
2029	2.94	4.55	5.10	5.64	2.95	4.56	5.13	5.69
2030	2.92	4.61	5.16	5.70	2.92	4.63	5.19	5.76

〈표 12-19〉의 계속

(단위: %)

연동지수	현행 세율				최고세율 인상(38% → 42%)			
	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)
2031	2.90	4.68	5.23	5.78	2.90	4.70	5.27	5.84
2032	2.88	4.75	5.31	5.85	2.88	4.77	5.35	5.92
2033	2.86	4.82	5.38	5.93	2.86	4.85	5.43	6.00
2034	2.84	4.90	5.46	6.01	2.84	4.92	5.51	6.08
2035	2.82	4.97	5.54	6.09	2.83	5.01	5.60	6.17
2036	2.82	5.08	5.65	6.20	2.83	5.11	5.71	6.29
2037	2.81	5.16	5.74	6.28	2.81	5.20	5.80	6.38
2038	2.80	5.25	5.82	6.37	2.80	5.29	5.89	6.47
2039	2.78	5.34	5.91	6.46	2.79	5.38	5.98	6.57
2040	2.78	5.43	6.00	6.55	2.78	5.48	6.08	6.67
2041	2.77	5.52	6.09	6.64	2.77	5.57	6.18	6.77
2042	2.76	5.61	6.19	6.73	2.76	5.67	6.28	6.87
2043	2.75	5.69	6.27	6.80	2.75	5.76	6.37	6.96
2044	2.74	5.77	6.35	6.88	2.74	5.84	6.46	7.04
2045	2.72	5.85	6.42	6.95	2.72	5.92	6.54	7.12
2046	2.71	5.92	6.49	7.02	2.71	6.00	6.62	7.20
2047	2.69	5.99	6.56	7.09	2.69	6.08	6.69	7.28
2048	2.68	6.06	6.63	7.15	2.68	6.16	6.77	7.36
2049	2.67	6.14	6.70	7.21	2.67	6.23	6.85	7.43
2050	2.66	6.21	6.77	7.28	2.67	6.31	6.93	7.51
2051	2.66	6.28	6.83	7.34	2.66	6.39	7.00	7.58
2052	2.65	6.34	6.90	7.40	2.65	6.46	7.07	7.65
2053	2.64	6.41	6.97	7.47	2.65	6.54	7.15	7.73
2054	2.63	6.48	7.03	7.53	2.64	6.61	7.23	7.80
2055	2.63	6.54	7.09	7.59	2.63	6.68	7.30	7.87
2056	2.62	6.61	7.15	7.64	2.62	6.76	7.37	7.94
2057	2.61	6.67	7.21	7.70	2.62	6.82	7.44	8.01
2058	2.60	6.73	7.27	7.75	2.60	6.89	7.50	8.07
2059	2.60	6.80	7.33	7.81	2.60	6.97	7.58	8.14
2060	2.59	6.86	7.40	7.87	2.60	7.04	7.65	8.21

주: 미시모의실험을 통해 추정한 저자 추정치임.

반면에 연동지수를 CPI로 전환하면 정(+)의 소득재분배효과는 지속적으로 확대되는 것으로 전망된다(표 12-19의 셋째 열 참조).

2014년	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년
3.58% →	3.99% →	4.61% →	5.43% →	6.21% →	6.86%

현재 우리나라 소득세의 소득재분배효과는 선진국보다 작지만, CPI를 기준으로 현행 소득세의 모든 정액적 요소를 연동하여 조정하면, 근로·종합소득세를 통한 소득재분배효과는 2060년경 6.8%에 이르러 현재의 선진국 수준에 도달할 수 있을 것으로 전망된다. 참고로 Sung and Park(2011)에 의하면 세전·세후지니계수의 변화율로 측정한 소득세의 소득재분배효과는 캐나다 8.9%, 영국 7.7%, 미국 5.9%로 추정된다(Sung and Park[2011]의 Figure 1 참조). 특히 연동개시시점을 2019년 또는 2024년으로 연기하는 경우 정(+)의 소득재분배효과는 더욱 확대되는 것으로 전망된다.

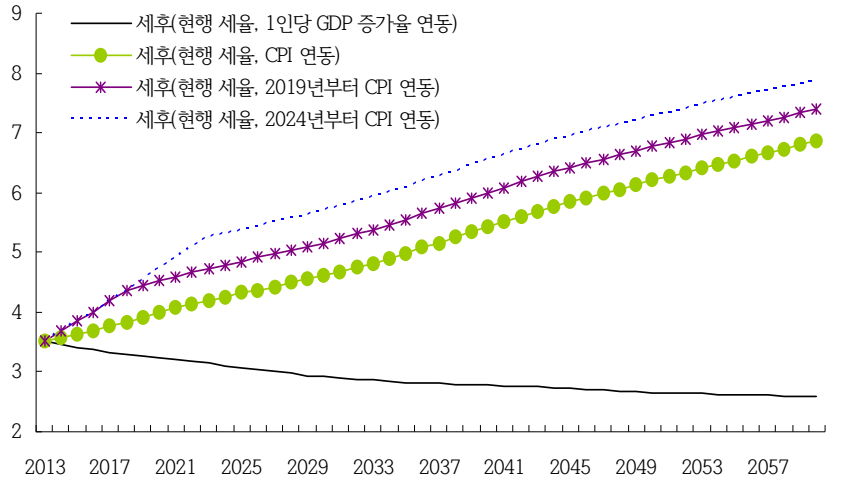
이는 [그림 12-14]에서 보듯이 세전소득·세후소득 사이의 지니계수 변화율이, 연동지수를 CPI로 조정하는 경우 상승 추세로 반전되었다. 이는 실질소득 증가분을 소위 더 높은 한계세율로 누진과세하는 소득세의 누진과세 체계의 특성이 더 잘 반영될 수 있도록 연동지수를 물가상승을 기준으로 선택하였기 때문이다.

[그림 12-15]는 최고한계세율의 상승이 소득재분배효과에 미치는 한계효과를 보여준다. 그러나 최고한계세율의 인상이 소득재분배효과에 미치는 영향은 상당히 제한적이다. 이는 최고한계세율의 인상에 의한 지니계수 변화율의 한계 변화가 크지 않기 때문이다.

1인당 GDP 증가율 연동을 통해 실질소득 증가에 의한 소득세 누진기능을 무력화한 경우에는 최고한계세율을 인상하더라도 시간이 경과함에 따른 소득재분배 기능의 추가적인 변화가 거의 없는 것으로 추정된다. 이는 불태화 효과로 인해 최고한계세율 구간에 귀속되는 소득자의 비중이 시간이 경과하더라도 별로 변하지 않아 그 한계효과가 거의 없기 때문인 것으로 해석된다.

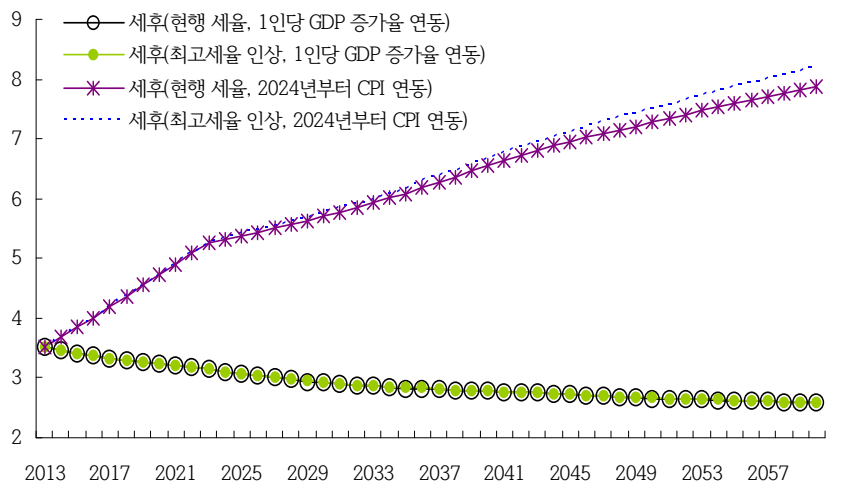
[그림 12-14] 소득세 물가연동세제 도입 시 소득재분배효과(현행 세율, 지니계수 감소율 기준)

(단위: %)



[그림 12-15] 소득세 물가연동세제 도입 시 소득재분배효과(최고세율 인상 효과, 지니계수 감소율 기준)

(단위: %)



그러나 CPI를 연동지수로 사용하는 경우에는 최고한계세율의 인상에 따른 소득재분배효과의 한계변화의 크기가 시간이 경과함에 따라 조금씩 더 커지는 경향을 보인다. 이는 CPI 연동에 따라 최고세율구간에 편입되는 소득자의 비중이 증가하면서 최고세율 인상의 효과가 점차 더 크게 나타나기 시작하기 때문이다.

4. 소 결

저출산·고령화의 급진전으로 인한 인구구조 및 경제활동 인구구조의 변화는 GDP 대비 세수 비중으로 평가한 근로·종합소득세의 세원분포를 급속히 위축시키는 것으로 전망된다. 이는 1인당 GDP 증가율 연동 근로·종합소득세제의 장기 전망 결과, GDP 대비 세수 비중이 지속적으로 하락하는 것으로부터 유추 가능하다. 이는 외연적인 세수 성장기조가 종료되었음을 의미하는 것으로, 실질소득 증가분을 대상으로 실효세율을 높이는 방향으로의 전환, 즉 내생적 세수 성장기조로 정책 전환의 필요성이 있음을 시사한다.

실효과세율 제고를 위해서는 내생적 세수 성장기반 확충이 필요하며 이를 위해서는 적절한 연동지수의 선택, 최고세율의 상향 조정 등을 생각할 수 있다. 미시모의실험 결과, 상기의 두 가지 정책방안 가운데 전자가 후자보다 더 효과적인 방안으로 분석된다.

우리나라 소득세의 특징으로, 과소한 과세자비율과 지나치게 높은 세부담집중도 및 낮은 소득재분배효과를 지목할 수 있는데, 이는 결과적으로 낮은 세수비중으로 귀결된다.

CPI 물가연동제의 경우 상기의 문제 완화 및 장기적 해소에 효과적이다. 반면에 최고세율 인상방안은 세원 확대보다는 일부 소득자에 대한 실효한계세율 상승에 의존하므로 세수증대 및 소득재분배 증대가 제한적이다. 물론 세율을 전반적으로 대폭 상향 조정하면 세수비중 및 소득재분배효과를 동시에 제고할 수 있으나, 이 방안은 여전히 협소한 기존의 과세자에게만 세부담을 전담하여 증대시키기 때문에 소득세 과세에 따른 초과부담을 (세

율의 제곱에 비례하여) 가속적으로 증가시키는 효과가 훨씬 더 크게 나타나므로 조세 효율성 측면에서 크게 열위에 있다. 따라서 세율인상방안은 제한적으로 사용하는 것이 바람직하다.

그러므로 중·장기적으로 (근로·종합)소득세의 세원 및 세수비중 확대와 함께 소득재분배효과를 적절히 확대하기 위해서는 과도한 공제수준 등을 적절히 통제함으로써 실효세율을 상향 조정하는 방안이 바람직하다. 그러나 장기간 공제수준이나 과표구간을 고정시키면 물가상승에 의한 누진과세효과가 과중해지면서 실효소득세부담률이 적정 수준보다 크게 과중해질 수 있다. 이런 부작용을 방지·완화하기 위해서는 시계열적으로 실질소득 증가분을 효과적으로 누진과세하는 CPI 연동 소득세제의 도입이 바람직하다. 과소한 실효세율 및 낮은 세수비중 문제를 해소하기 위해서는 상당 기간 연동제 도입을 연기하는 방안이 효과적이다.

그 밖에 물가연동제가 아니더라도 그 취지를 충분히 살릴 수 있는 재량적 개편방안도 세수기능 확충에 효과적일 것임은 물론이다.

제5절 정책시사점 및 맺음말

본 연구에서는 인구구조의 급변에 따른 장기세원분포의 변화가 (근로·종합)소득세의 장기세수 여건에 미치는 영향을 살펴보고 중·장기적 세원기능 확보·확충을 위한 정책방향을 모색하였다. 방법론적으로는 장기 미시소득·소비 분포를 추정하고 이를 토대로 현행 근로·종합소득세제에 일정 기간 동안 공제수준·과표구간 등 동결, 물가연동세제 도입, 최고세율 인상방안을 중심으로 장기 세수를 전망하고, 지니계수 변화율을 기준으로 소득재분배효과를 측정하였다.

급속히 진행되고 있는 저출산·인구고령화 추세는 향후에도 더욱 가속화될 것으로 예상되는 가운데 이는 궁극적으로 생산가능연령 인구, 특히 소득세를 부담할 수 있는 연령층의 절대 인구 및 인구비중 모두를 크게 저하시킬 것으로 전망된다. 이는 향후 소득세원의 급격한 위축을 초래할 수 있음

을 의미하며, 따라서 적정 규모의 조세수입을 확보하기 위해서는 소득세원의 확충이 긴요함을 시사한다.

우리나라 소득세 부담구조는 낮은 세수비중, 최고 소득층에 집중된 세부담 비중 분포, 소득수준에 비해 상당히 높은 수준의 소득세 면세범위, 광범위한 소득범위에 걸친 낮은 실효과세율 등으로 특징지워진다. 소득세의 세원 확충을 위해서는 상기 특징들에 대한 대응책이 필요함을 시사한다. 상기의 문제에 대응하기 위해서는 원칙적으로 공제수준, 즉 면세점 등의 하향 조정이 바람직하다. 그렇지만 이에 대해 막대한 조세저항이 예상된다. 이상적으로는 면세범위의 축소지향적 개편이 바람직하다. 그러나 현실적으로는 명목공제 수준의 축소를 통한 면세점 하향 조정은 정치적 수용가능성이 낮다.

현실 수용가능성을 고려한 세원 확대 방안은 일정 기간 공제수준·과표구간 등을 동결하여 세원을 확충하는 방안이 바람직하다. 그러나 이런 것이 장기화되면 실효세부담이 과중해지면서 수용가능 수준 이상, 즉 지속가능하지 않은 수준으로 세부담이 증가하게 된다. 이런 부작용을 완화·해소하기 위해서는 일정 기간이 경과한 후 물가연동세제 도입을 통해 세부담의 증가가 과도해지는 것을 방지해 주는 것이 바람직하다. 즉, 물가연동세제의 도입은 실질소득의 증가 없이 인플레이션에 대응하여 소득의 실질가치 유지를 위한 명목소득 증가분에 대해서는 이전 수준과 동일한 소득세율을 적용함으로써 부작용을 제거하는 한편, 실질소득 증가분에 대해서만 누진과세효과를 통해 세수확보 기능을 확충해 주는 효과를 기대할 수 있다. 그러므로 물가연동세제의 도입은, 실질소득 증가분에 한정하여 실효과세율을 상향 조정해 주는 효과를 나타냄으로써 과도한 세부담 증가 현상 방지 및 소득세의 세수확보 기능 확충 효과를 거둘 수 있는 지속적인 경제성장·실질소득 증가분에 대한 실효세부담 상향 조정을 통해 장기적으로 소득세의 세수기능을 확충할 수 있는 현실적인 정책대안인 동시에 정치경제학적 관점에서도 정책 수용가능성을 높일 수 있는 방안인 것으로 판단된다.

미시모의실험 분석의 결과, 인구구조 등의 변화에 따라 소득세원의 위축이 예상되는 가운데 이를 보완하기 위해서는 향후 일정 기간(5~10년) 동안

현행 소득세제의 공제구간, 세율·과표구간, 공제한도 등의 정액적 요소를 고정시키고, 5~10년 후에 물가연동세제를 도입하는 방안 등이 적절한 것으로 분석된다. 세원 확충을 위해서는 최고세율의 인상방안보다는 CPI 등을 물가연동지수로 활용하여 과세저변을 확대하는 방안이 보다 효과적이며, 최고세율 인상방안은 세수 확대 등에 플러스의 효과를 나타내지만 한계효과가 크지는 않은 것으로 분석된다.

특히 장기적으로 저출산·고령화 등의 영향으로 근로·종합소득세의 GDP 대비 세수 비중 하락이 예상되는 가운데, 지속적인 재정소요의 증가에 대비하기 위해서는 세원 확대 등을 통한 세수비중의 하락 방지 또는 보다 적극적 의미에서 세수비중의 상승 반전이 필수적이다.

일정 기간 공제수준을 동결하여 세원을 확충한 후 소득세 물가연동제를 도입하는 데 따른 결과로서 GDP 대비 세수 비중이 증가하는 것으로 예측되었으며, 그 결과 근로·종합소득세의 소득재분배효과도 따라서 증대되는 것으로 분석된다.

결론적으로, 인구구조 변화에 따른 세원분포의 위축에 대응하여 근로·종합소득세의 세원기능 확충을 위해서는 세원분포의 근본적 확대가 긴요하며, 이를 위해서는 일정 기간 공제수준을 동결하여 세원을 확충한 후 CPI 등을 기준으로 소득세 물가연동세제를 마련하는 것이 바람직하다. 부수적으로 최고세율을 상향 조정하는 것은 세수비중 및 소득재분배효과 제고에 한계적으로 도움이 된다.

다만 한 가지, 물가연동제 도입과 조세저항 및 현실 수용가능성에 대해 논란이 있을 수 있다. 현재와 같이 시간이 경과할 때 물가상승에도 불구하고 소득공제, 공제구간 및 세율구간 등을 조정해 주지 않는 경우에는 누진과세효과(tax creeping)에 의해 명목세부담 및 실질세부담이 모두 증가한다. 반면에, 예를 들어 물가연동제를 도입하여 CPI에 연동 조정하면 각종 소득공제 및 세율구간 등이 상향 조정되므로 현행 세제에 비해 세부담이 감소한다. 그러므로 일반 국민(소득자)의 입장에서 보면 현재 체계보다 물가연동제를 도입하는 경우 세부담이 완화되므로 저항감이 줄어들 것으로 기대된다. 그러나 정책당국자(정부 또는 입법부 등)들은 제도적 장점에도

불구하고 자동조정장치보다는 재량적 조정을 선호할 가능성도 있다.

물가연동소득세제는 이미 상당수의 선진국에서 도입·시행되고 있다. 또한 그 유용성도 이미 널리 알려져 있다. 따라서 운용의 묘를 잘 살린다면 우리나라에서도 소득세 물가연동제 도입을 통해 소득세원 보호 및 세원 확기능을 십분 살릴 수 있다. 다만, 물가연동제를 도입하는 경우 일반적으로 재량적 개편이 최대한 억제되는 것이 일반적이다. 일반적인 경제상황에서는 별 문제 없지만, 만약 위기상황이 발생하는 경우에는 임기응변적 재량개편이 필요함에도 그렇게 하기 어려울 수도 있다는 단점이 있다. 상기 논의에 기초해 볼 때 물가연동제의 장점을 최대한 살리면서도, '경제위기' 등과 같은 예외적 사건이 발생하는 경우 재량적 개편을 추가할 수 있는 단서조항을 추가하는 방안을 생각할 수 있다. 이런 경우라면 물가연동제 도입에 따른 자동조정장치의 장점을 최대화하여, 장기적으로 소득세원 위축이 예상되는 것에 효과적으로 대응하는 동시에, 경제위기 등 예외적인 상황에 능동적·탄력적으로 대응함으로써 물가연동제가 지닐 수 있는 단점을 보완할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

한걸음 더 나아가, 굳이 명시적으로 물가연동제를 도입하지 않더라도 물가연동제의 취지를 십분 활용할 수 있다면 그 역시 소득세제의 바람직한 장기개편방안이라고 할 수 있다. 예를 들면, 명목소득 증가분 중 실질소득 가치 유지를 위한 부분에 대해서는 실효세율을 현재 수준에서 그대로 유지하되, 실질소득 증가분에 대해서는 누진과세를 통해 실효세부담을 상향 조정함으로써 물가연동제에서 기대할 수 있었던 소득세의 장기 세수기능, 즉 GDP 대비 소득세수 비중의 적정 수준 유지·확보 효과를 유사하게 얻을 수 있다면 그런 방안 역시 바람직한 개편방안이라고 할 수 있음에 유의하기 바란다.

참고문헌

국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

국회예산정책처, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』, 2012.

김유찬・이유향, 『주요국의 조세제도: 독일편』, 한국조세연구원, 2009.

박정수, 『주요국의 조세제도: 영국편』, 한국조세연구원, 2009.

성명재, 「근로종합소득세의 세제지원 효과 연구」, 『세무학연구』, 제24권 제4호, 2007, pp.295~336.

_____, 「1990년대 이후 정부별 소득세 개편이 세부담 및 소득재분배에 미친 효과 분석」, 『재정학연구』, 제4권 제1호 (통권 제68호), 2011a, pp.111~152.

_____, 「소득분배 개선을 위한 조세・재정정책방향」, 『응용경제』, 제13권, 제2호, 2011b, pp.31~70.

_____, 「미시모의실험 분석을 통한 소득세・소비세의 장기세수전망」, 『국제경제연구』, 제19권 제2호, 2013, pp.37~76.

_____, 「우리나라 분배구조의 변화 추이와 생애주기 효과」, 2014년 9월 16일 한국경제연구원・아시아금융학회 공동주최 세미나 발표자료, 2014.

성명재・박기백, 「인구구조 변화가 소득분배에 미치는 영향」, 『경제학연구』, 제57집 제4호, 한국경제학회, 2009, pp.5~37.

성명재・우석진, 『소득세 공제체계 개선방안 연구』, 용역보고서, 한국재정학회, 2013.

성명재・전영준, 『소득세 공제체계 개편의 형평・과표양성화 효과분석: 인적공제 개편을 중심으로』, 연구보고서 09-02, 한국조세연구원, 2009.

안종범・임병인, 「물가상승을 고려한 소득세 누진도의 측정과 세제개편의 평가」, 『재정논집』, 제16집 제2호, 한국재정・공공경제학회, 2002.

안종석, 『주요국의 조세제도: 호주편』, 한국조세연구원, 2009.

안창남, 『주요국의 조세제도: 프랑스편』, 한국조세연구원, 2009.

장근호, 『주요국의 조세제도: 미국편 Ⅰ』, 한국조세연구원, 2009.

_____, 『주요국의 조세제도: 미국편 Ⅱ』, 한국조세연구원, 2011.

통계청, 「가계동향조사」, 각년도.

Barnard, Andrew, "The Effects of Taxes and Benefits on Household Income 2008/09," *Economic & Labour Market Review*, Vol. 4, No. 7, 2010, pp.36~47.

Hyslop, Dean and Suresh Yahanpath, *Income Growth and Earnings Variations in New Zealand, 1998~2004*, New Zealand Treasury, 2005.

Jones, Francis, "The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 2006/07," unpublished Manuscript, Office for National Statistics, 2008.

Ministry of Welfare and Labor, *Report on Income Redistribution 2005*, Japan, 2007.

OECD, *Revenue Statistics 2013*, 2013.

Statistics Canada, *Income in Canada 2005*, 2007.

Sung, M. J. and K. Park, "Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in Korea," *Review of Income and Wealth*, Series 57, 2011, pp.345~363.

Tonkin, Richard, James Lewis, and Nathan Thomas, "The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 2011/12," unpublished manuscript, Office for National Statistics, 2013.

U.S. Census Bureau, "The Effect of Taxes and Transfers on Income and Poverty in the United States: 2005," 2007.

〈웹사이트〉

법제처, http://www.moleg.go.kr.

한국은행, http://ecos.bok.or.kr.

부록

〈부표 12-1〉 근로종합소득세 물가연동지수

	GDP 상대비 지수	1인당 GDP 상대비 지수	CPI 지수	CPI 연동지수 2019년부터 연동	CPI 연동지수 2024년부터 연동
2013	1	1	1	1	1
2014	1.0680	1.0637	1.0283	1	1
2015	1.1319	1.1230	1.0557	1	1
2016	1.1949	1.1812	1.0820	1	1
2017	1.2684	1.2496	1.1113	1	1
2018	1.3449	1.3207	1.1413	1	1
2019	1.4245	1.3947	1.1709	1.0260	1
2020	1.5071	1.4715	1.2014	1.0527	1
2021	1.5921	1.5505	1.2314	1.0790	1
2022	1.6802	1.6325	1.2622	1.1060	1
2023	1.7709	1.7172	1.2925	1.1325	1
2024	1.8644	1.8045	1.3235	1.1597	1.0240
2025	1.9604	1.8943	1.3540	1.1864	1.0476
2026	2.0590	1.9869	1.3837	1.2125	1.0706
2027	2.1599	2.0822	1.4128	1.2379	1.0931
2028	2.2616	2.1787	1.4423	1.2638	1.1159
2029	2.3668	2.2790	1.4716	1.2895	1.1386
2030	2.4717	2.3797	1.5006	1.3149	1.1610
2031	2.5807	2.4853	1.5293	1.3400	1.1832
2032	2.6903	2.5925	1.5575	1.3648	1.2051
2033	2.8041	2.7050	1.5853	1.3891	1.2265
2034	2.9188	2.8197	1.6125	1.4129	1.2476
2035	3.0382	2.9405	1.6393	1.4364	1.2683
2036	3.1594	3.0648	1.6655	1.4594	1.2886
2037	3.2820	3.1923	1.6922	1.4827	1.3092
2038	3.4064	3.3236	1.7193	1.5065	1.3302
2039	3.5325	3.4586	1.7451	1.5291	1.3501
2040	3.6628	3.6003	1.7712	1.5520	1.3704

〈부표 12-1〉의 계속

	GDP 상대비 지수	1인당 GDP 상대비 지수	CPI 지수	CPI 연동지수 2019년부터 연동	CPI 연동지수 2024년부터 연동
2041	3.7947	3.7459	1.7978	1.5753	1.3910
2042	3.9263	3.8941	1.8230	1.5973	1.4104
2043	4.0555	4.0426	1.8485	1.6197	1.4302
2044	4.1857	4.1955	1.8736	1.6417	1.4496
2045	4.3163	4.3518	1.8985	1.6635	1.4689
2046	4.4466	4.5111	1.9230	1.6850	1.4878
2047	4.5760	4.6727	1.9473	1.7062	1.5066
2048	4.7042	4.8369	1.9712	1.7272	1.5251
2049	4.8312	5.0037	1.9947	1.7478	1.5433
2050	4.9563	5.1724	2.0178	1.7681	1.5612
2051	5.0792	5.3429	2.0404	1.7879	1.5787
2052	5.1905	5.5047	2.0627	1.8073	1.5959
2053	5.3088	5.6783	2.0845	1.8265	1.6128
2054	5.4251	5.8539	2.1058	1.8451	1.6292
2055	5.5309	6.0219	2.1266	1.8634	1.6454
2056	5.6343	6.1911	2.1468	1.8811	1.6610
2057	5.7346	6.3609	2.1666	1.8984	1.6763
2058	5.8321	6.5315	2.1859	1.9153	1.6912
2059	5.9265	6.7030	2.2044	1.9316	1.7056
2060	6.0178	6.8748	2.2225	1.9474	1.7196

주: GDP 및 1인당 GDP 상대비는 각 연도의 해당 변수값의 2013년 실적 대비 상대비를 나타냄. 마지막 두 열(columns)의 CPI 연동지수는 각각 2019년 또는 2024년부터 CPI 증가율을 누적하여 지수를 만든 수치를 나타냄.

자료: 국회예산정책처(2012)의 p.124의 〈표〉를 기준으로 저자가 계산하여 작성함.

〈부표 12-2〉 근로·종합소득세 세부담 전망 결과(가구당 평균 기준)

(단위: 천원)

	현행 세율				최고세율 인상(38% → 42%)			
	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)
2013	1,506	1,506	1,506	1,506	1,507	1,507	1,507	1,507
2014	1,545	1,616	1,676	1,676	1,546	1,617	1,677	1,677
2015	1,601	1,737	1,862	1,862	1,602	1,738	1,864	1,864
2016	1,655	1,856	2,050	2,050	1,656	1,857	2,052	2,052
2017	1,720	2,003	2,284	2,284	1,721	2,005	2,286	2,286
2018	1,787	2,156	2,534	2,534	1,788	2,158	2,537	2,537
2019	1,855	2,319	2,721	2,804	1,856	2,321	2,724	2,807
2020	1,924	2,491	2,916	3,091	1,926	2,493	2,919	3,096
2021	1,994	2,669	3,117	3,397	1,996	2,671	3,121	3,402
2022	2,065	2,852	3,324	3,720	2,066	2,854	3,329	3,727
2023	2,139	3,048	3,546	4,066	2,140	3,051	3,551	4,076
2024	2,216	3,253	3,779	4,327	2,217	3,256	3,786	4,338
2025	2,295	3,469	4,026	4,601	2,296	3,473	4,033	4,614
2026	2,376	3,699	4,286	4,891	2,378	3,703	4,294	4,906
2027	2,461	3,943	4,562	5,198	2,463	3,948	4,572	5,216
2028	2,549	4,195	4,847	5,513	2,550	4,201	4,858	5,533
2029	2,641	4,464	5,149	5,848	2,643	4,472	5,163	5,871
2030	2,734	4,739	5,456	6,187	2,736	4,748	5,472	6,214
2031	2,829	5,029	5,780	6,545	2,831	5,039	5,799	6,574
2032	2,921	5,320	6,106	6,904	2,923	5,332	6,128	6,938
2033	3,017	5,637	6,458	7,290	3,019	5,651	6,483	7,328
2034	3,111	5,958	6,817	7,682	3,113	5,974	6,844	7,725
2035	3,209	6,305	7,202	8,103	3,211	6,324	7,233	8,150
2036	3,360	6,759	7,704	8,650	3,362	6,781	7,740	8,704
2037	3,473	7,155	8,143	9,126	3,474	7,180	8,183	9,187
2038	3,585	7,560	8,590	9,611	3,587	7,589	8,635	9,680
2039	3,704	7,997	9,070	10,130	3,706	8,029	9,121	10,208
2040	3,831	8,466	9,584	10,689	3,833	8,503	9,642	10,779
2041	3,958	8,945	10,109	11,258	3,960	8,987	10,175	11,360
2042	4,084	9,439	10,647	11,841	4,087	9,487	10,722	11,956
2043	4,206	9,927	11,180	12,422	4,208	9,980	11,264	12,549
2044	4,326	10,432	11,729	13,021	4,328	10,491	11,822	13,163
2045	4,445	10,948	12,294	13,634	4,447	11,014	12,398	13,790

〈부표 12-2〉의 계속

(단위: 천원)

	현행 세율				최고세율 인상(38% → 42%)			
	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)	1인당 GDP 증가율	CPI	CPI (2019~)	CPI (2024~)
2046	4,565	11,483	12,879	14,268	4,567	11,556	12,994	14,440
2047	4,691	12,039	13,485	14,927	4,693	12,120	13,612	15,117
2048	4,820	12,606	14,106	15,600	4,822	12,696	14,247	15,809
2049	4,955	13,195	14,755	16,298	4,957	13,295	14,911	16,528
2050	5,092	13,803	15,420	17,016	5,095	13,914	15,592	17,268
2051	5,226	14,420	16,092	17,740	5,229	14,542	16,281	18,014
2052	5,356	15,007	16,732	18,426	5,360	15,141	16,937	18,721
2053	5,493	15,651	17,436	19,180	5,497	15,798	17,660	19,499
2054	5,622	16,297	18,144	19,938	5,625	16,456	18,386	20,281
2055	5,749	16,926	18,826	20,666	5,752	17,099	19,087	21,033
2056	5,877	17,569	19,521	21,407	5,881	17,756	19,802	21,800
2057	6,000	18,204	20,210	22,143	6,004	18,406	20,511	22,561
2058	6,118	18,854	20,915	22,891	6,121	19,070	21,236	23,335
2059	6,250	19,542	21,657	23,679	6,254	19,776	22,001	24,152
2060	6,388	20,241	22,407	24,473	6,392	20,493	22,776	24,977

주: 세수는 미시모의실험을 통해 추정한 저자 추정치임.

제13장

부가가치세의 형평성과 효율성 평가

조 경 엽 (한국경제연구원)

제1절 서 론

복지지출이 빠르게 증가하고 있다. 우리나라의 보건복지에 대한 지출은 2004년에 32.3조원이었는데 2014년에 106.4조원으로 연평균 12.6%씩 증가하여 10년 만에 3.3배나 커졌다. 현 정부 들어 무상보육, 기초연금, 고교무상교육, 반값등록금 등 보편적 복지가 확대되면서 다시 복지에 대한 지출이 빠르게 증가하고 있다. 「2014~2018년 국가재정운용계획」에 따르면 2018년에 보건복지분야의 재정지출은 137.7조원으로 총지출 대비 32.5%에 달할 전망이다. 더욱이 고령화가 빠르게 진행되면서 장기적으로 OECD 평균 복지수준인 GDP 대비 20%를 넘어설 전망에 따라 복지재원조달 문제가 당면과제로 떠오르고 있다.

현 정부는 세율 인상보다는 비과세감면 축소, 지하경제 양성화, 금융 관련 과세 강화, 세출구조조정 등을 통해 재원을 확보하겠다는 계획을 발표하였다. 하지만 경기침체로 세수입이 예상보다 적게 걷히면서 무상급식, 무상보육 등과 관련된 재원문제로 중앙정부와 지방정부, 여와 야가 첨예하게 대립하고 있다. 복지제도의 지속가능성을 강화하기 위해서는 보편적 복지를 우리 현실에 맞게 재조정하는 한편, 재원마련 방안을 마련할 필요성이 높아지고 있다. 복지재원은 경제성장을 통해 자연적으로 늘어나는 세수로 충당

하는 것이 최선의 길이다. 하지만 저출산과 고령화로 복지수요는 빠르게 증가하고 잠재성장률은 지속적으로 하락하고 있어 복지재정의 지속가능성이 우려되고 있다. 따라서 우리 경제에 부담을 최소화하면서 복지재원을 마련하는 것이 매우 중요한 국가과제로 대두되고 있다.

소비세는 한계비효율성이 타 세목에 비해 상대적으로 낮아 복지재원 마련의 효율적인 수단으로 꼽히고 있으나, 세부담의 역진성과 물가에 미치는 부정적인 영향으로 정치적 수용성이 낮은 상황이다. 복지재원을 가장 효율적으로 조달하기 위해서는 소비세뿐만 아니라 소득세, 법인세 등 모든 조세의 효율성과 형평성을 평가해야 하지만 본 연구는 부가가치세에 국한하여 복지재원 수단으로써의 타당성을 검증하고자 한다.

본 연구는 조경엽 외(2014)의 동태적 계산가능일반균형(Dynamic Computable General Equilibrium: DCGE) 모형을 이용하여 부가가치세율 인상의 소득재분배효과, 세수효과, 거시경제적 파급효과를 계량적으로 분석하였다. 국회예산정책처의 「2012~2060년 장기재정전망 및 분석」을 이용하여 거시경제 변수와 재정 변수에 대한 장기 전망을 기준선 시나리오로 활용하였다. 그리고 「가계동향조사」를 이용하여 소득계층별 소득분포를 추정하고 기준선 시나리오를 수립하였다. 다음으로 정책시나리오로서 부가가치세율 인상과 추가 세수입 활용방안에 따른 경제적 파급효과를 효율성과 형평성 측면에서 평가하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 부가가치세의 현황, 국제비교 및 문헌조사를 수행하였다. 제3절에서 부가가치세율 인상의 경제적 효과 분석을 수행하였다. 본 절에서는 주요 지표에 대한 장기 전망, 소득계층별 소득분포 전망, 부가가치세의 제품별 유효세율, 부가가치세의 세부담 분포 등 DCGE 모형의 입력데이터에 대해 자세히 설명하고 있다. 부가가치세율 인상에 따른 소득재분배효과를 지니계수 변화를 통해 분석하였다. 또한 추가세수입을 국민기초생활보장, 노인장기요양보험, 기초연금, 보육급여 등으로 환원할 경우의 지니계수 변화를 추정하였다. 마지막으로 부가가치세율 인상이 GDP, 물가, 소비 등에 미치는 효과를 분석하였다. 결론 및 정책제언은 제4절에 수록하였다.

제2절 부가가치세 현황

1. 부가가치세 현황

가. 부가가치 세수입 및 세수율 현황

우리나라 부가가치세는 10%의 단일세율로 과세되나 수출재화에는 영세율을 적용하고 기초생활품, 국민후생 및 문화관광, 금융보험, 토지 등 일부 재화 및 용역 등에 대해서는 면세하고 있다. 지방소비세분을 포함한 2012년의 부가가치세는 58조 6천억원으로 국세 대비 28.9%로 총세수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 세목이다. 부가가치세수입에서 수입분이 88.8%로 압도적인 비중을 차지하고 있는데, 이는 총산출에서 영세율이 적용하는 수출비중이 높기 때문이다.

홍성훈・성명재(2013)의 추정에 따르면 부가가치세제도의 성과지표 중의 하나인 세수율은 꾸준히 증가하여 2012년에는 71.1%에 달하고 있다.[1] 세수율은 잠재적인 세원에서 확보할 수 있는 총세수에서 실제 징수한 세수입의 비중으로써 세제를 얼마나 효율적으로 운용하였는지를 평가하는 하나의 지표로 사용되고 있다. 부가가치 세수율은 1990년대에 60% 내외를 기록하다가 2000년 이후 신용카드 사용액과 현금영수증제도가 도입되면서 60% 중반대로 상승하였으며 2012년 현재 71.1%를 기록하고 있다. 수출품 이외에도 적용되는 영세제도, 다양한 면세제도, 귀금속 거래를 남용한 탈루 등 조세범죄가 상당한 것으로 추정되고 있어 부가가치세 운용의 효율성을 높일 수 있는 여지가 아직 많이 남아 있는 것으로 평가되고 있다.[2]

---

1 세수율 $= \frac{\text{세수}}{(\text{최종소비지출} - \text{세수}) \times \text{세율}}$ 으로 추정된다.

2 홍성훈・성명재(2013)를 참조하여 기술되었다.

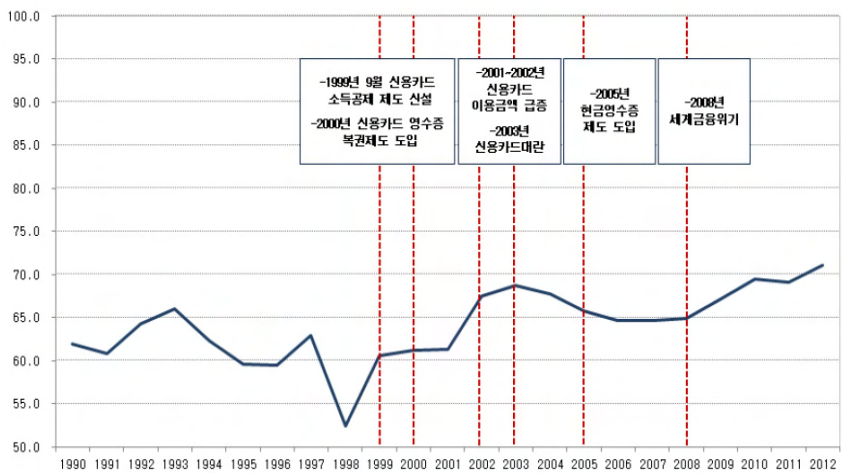
〈표 13-1〉 부가가치세 현황

(단위: 억원, %)

	국세	부가가치세	국세 대비 비중	국내분 비중	수입분 비중	세수율
2008	1,673,060	438,198	26.2	12.0	88.0	64.9
2009	1,645,407	469,915	28.6	26.9	73.1	67.2
2010	1,777,184	517,068	29.1	18.0	82.0	69.5
2011	1,923,812	546,388	28.4	7.6	92.4	69.1
2012	2,030,149	585,976	28.9	11.2	88.8	71.1

주: 부가가치세는 2010년부터 신설된 지방소비세(부가가치세수의 5%)를 포함.
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 세수율은 홍성훈・성명재(2013), p.34에서 인용.

[그림 13-1] 부가가치세 세수율 추이 및 주요 사건



자료: 홍성훈・성명재(2013), p.35.

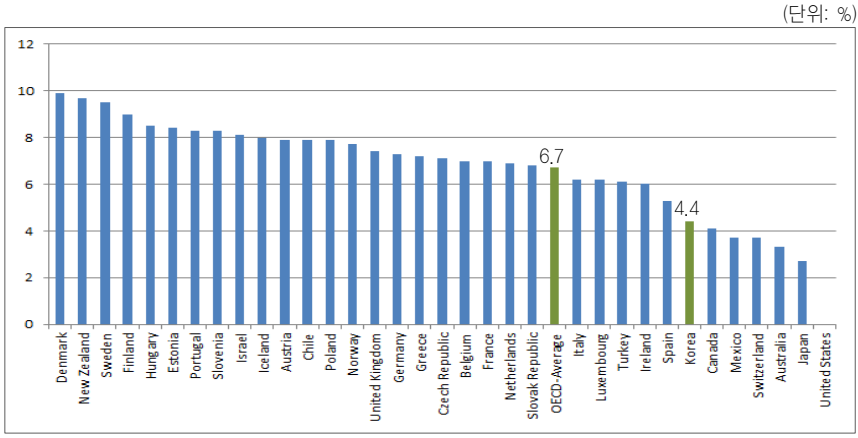
나. 국제비교

우리나라의 부가가치세 부담률은 2011년 기준 GDP 대비 4.4%로 OECD 평균 6.7%보다 낮고, OECD 34개 국가 중 28위를 차지하고 있다. 부가가치세 부담률이 가장 높은 국가는 덴마크로 9.9%를 차지하고 있으며, 다음은 뉴질랜드 9.7%, 스웨덴 9.5% 순으로 높게 나타나고 있다. 우리나라의

부가가치세율은 2014년 기준 10%로 OECD 평균 19.1%보다 9%p 낮은 상황이다. 캐나다(5%)와 일본(5%) 그리고 스위스(8%) 3개 국가만이 우리나라보다 낮은 부가가치세율을 유지하고 있다.[3]

[그림 13-2] 부가가치세 부담률 비교(2013년, GDP 대비 비중)

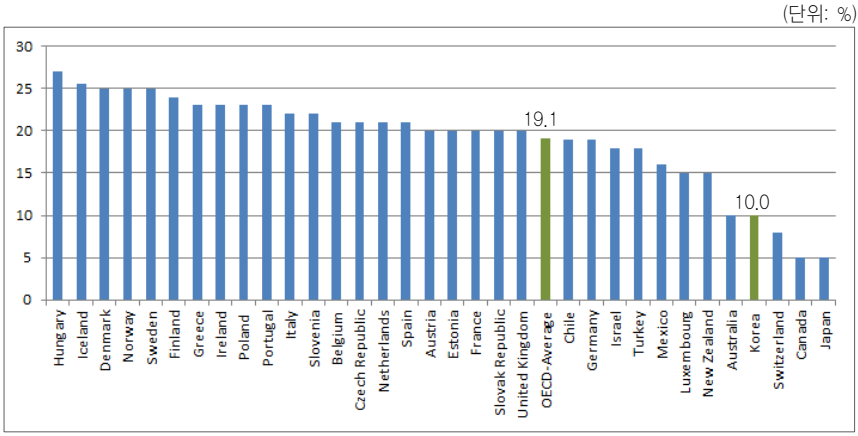
(단위: %)



자료: OECD(2013).

[그림 13-3] 부가가치세율 비교(2014년)

(단위: %)

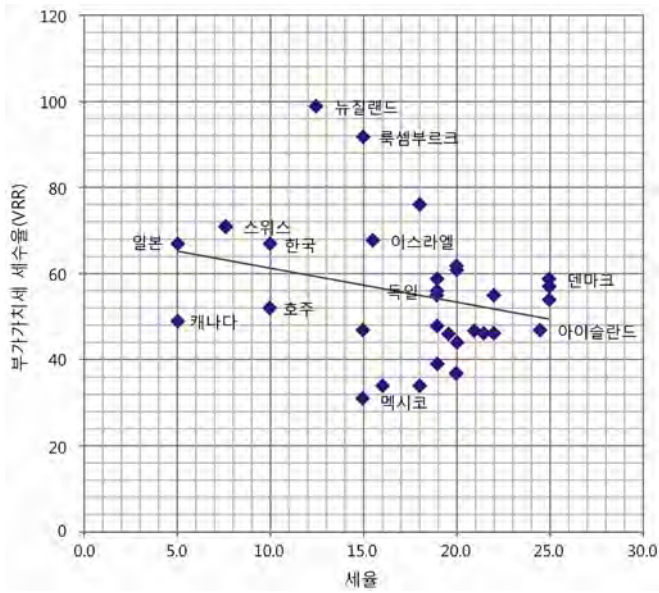


자료: OECD(2014).

3 일본은 2014년 4월부터 기존의 5%에서 8%로 인상하였으며, 부가가치세를 도입하지 않고 있는 미국은 비교대상에서 제외하였다.

우리나라의 부가가치 세수율은 2009년 기준으로 67%에 달해 뉴질랜드 99%, 룩셈부르크 92%, 에스토니아 76%, 스위스 71%, 이스라엘 68%, 일본 67%에 이어 OECD 국가 중 7위를 기록하고 있다. 홍성훈・성명재(2013)에 따르면 우리나라의 세수율이 높은 이유는 표준세율이 상대적으로 낮고 감면제도도 상대적으로 제한적으로 운용되고 있기 때문이다. 홍성훈・성명재(2013)는 표준세율과 세수율 간 직접적인 상관관계를 찾을 수 없고 오히려 감면제도가 세수율과 더 직접적인 관계가 있다고 분석하고 있다.[4] 뉴질랜드는 표준세율이 12.5%이고 세수율은 99%에 달하고, 덴마크는 표준세율이 25%이고 세수율은 59%에 달하고 있다. 반면, 캐나다는 표준세율이 5%이지만 세수율은 49%에 달하고, 호주도 표준세율이 10%이지만 세수율은 52%에 머물고 있다. 캐나다와 호주는 감면제도를 상대적으로 광범위하게 운용

[그림 13-4] 부가가치세율과 세수율 간 관계: OECD 국가를 중심으로



자료: OECD(2012) p.112, 홍성훈・성명재(2013), p.38에서 재인용함.

4 표준세율이 낮음(높음)에도 불구하고 세수율이 낮은(높은) 국가들이 다수 존재하고 있어 세수율과 표준세율 간 직접적인 상관관계는 크지 않다.

하는 반면 뉴질랜드와 덴마크는 매우 제한적으로 운영하고 있다.

2. 소비세 인상에 대한 기존 연구

재정건전화 방안으로 소비세율 인상에 대한 찬반 논의가 가열되고 있다. 남유럽과 일본에서는 각종 경기부양책과 고령화로 국가채무가 위험수준에 달하면서 소비세 인상이 주요 정책이슈로 대두되고 있다. 일본은 지난 4월에 소비세율을 5%에서 8%로 인상하면서 경기가 급격히 냉각되자, 아베 정부는 예정된 소비세 인상을 연기한 바 있다.

우리나라도 복지지출이 크게 늘고 고령화가 빠르게 진행되면서 재정건전성에 대한 우려가 고조되고 있고, 근본적인 재원마련이 필요하다는 인식이 확산되고 있다. 현 정부 출범 초기에는 소비세율 인상보다는 비과세감면 축소, 지하경제 양성화 등을 통해 복지재원을 조달할 계획이었다. 그러나 경기침체로 세수입이 감소하고 복지재원 마련이 여의치 않자 담배세 인상 등을 통해 증세를 추진하고 있다.

현 정부는 부가가치세율 인상 계획은 없지만 소비세는 타 세목에 비해 상대적으로 세원이 넓기 때문에 세율을 조금 인상하더라도 많은 세수를 확보할 수 있어 효율적인 재원조달 수단으로 꼽히고 있다. 그러나 소비세는 모든 국민에 동일하게 적용되기 때문에 저소득층이 상대적으로 조세부담이 커지는 역진성의 문제가 발생한다. 소비세가 타 세목에 비해 효율적인 재원조달 수단임에도 불구하고 역진성의 문제로 정치적으로 수용하기가 어려운 상황이다.

가. 소비세의 효율성 평가

〈표 13-2〉에서 보듯이 모든 연구가 소비세의 한계초과부담이 소득세나 법인세의 한계초과부담(Marginal Excess Burden: MEB)보다 낮은 것으로 평가하고 있다.[5] OECD(1997)는 문헌조사를 통해 세수 1달러를 확보하기 위해 소비세를 이용할 경우 0.17달러의 추가 부담이 발생하고, 개인소득세

는 0.56달러, 법인소득세는 1.55달러의 추가 부담이 발생하는 것으로 분석하고 있다. Diewert and Lawrence(1996)는 일반균형모형을 이용하여 MEB를 추정하였는데, 뉴질랜드의 경우 소비세의 MEB는 0.083달러로 소득세 노동 0.95달러에 비해 크게 낮은 것으로 추정하고 있다.

우리나라를 대상으로 한 연구에서도 소비세의 한계초과부담이 노동이나 자본과세에 비해 크게 낮은 것으로 추정하고 있다. 일반균형모형을 이용하여 MEB를 추정한 김성태 외(1999)의 연구를 보면 우리나라 부가가치세의

〈표 13-2〉 세수 1단위당 한계초과부담 추정 비교

기존 연구	주요 특징	세수 1단위당 MEB 추정치
OECD(1997)	문헌조사	0.56(개인소득) 0.17(소비) 1.55(법인소득)
Diewert and Lawrence(1996)[1]	일반균형모형 (조세시스템 전반, 자본과세 제외, 1972~1991년, 뉴질랜드)	0.083(소비) 0.026(수입) 0.95(노동) −0.025(자동차)
김성태 외(1999)	BFSW 일반균형모형 (조세시스템 전반, 1993년, 한국)	0.42(부가가치세) 1.03(소득세) 1.86(물품세)
김승래・김우철(2007)[2]	일반균형모형 및 부분균형모형[3] (소비세, 노동과세, 자본세, 관세, 1970~2004년, 한국)	0.15529(소비) 0.21226(노동) 0.29896(자본) 0.09633(수입)
황상현(2011)	부분균형모형 (소비세, 소득세, 2008년, 한국)	a) 자영자 비중을 고려하지 않을 경우 0.1033(소비) 0.1485(소득) b) 자영자 비중을 고려할 경우 0.7149(소비) 1.0187(소득)

주: 1) Diewert and Lawrence(1996)의 경우는 분석기간 내 표본평균(sample average)임.
2) 1970~2004년까지 한계초과부담을 측정하였으나 표에서는 2004년도 값만 수록함.
3) 소비세, 노동과세, 관세의 한계초과부담은 일반균형모형을 이용하여 추정된 수치이며, 자본과세의 한계초과부담은 부분균형모형을 이용하여 추정된 수치임.

자료: 황상현(2011), p.20에서 재인용하여 재정리함.

5 한계초과부담은 세수 1단위가 증가할 때 발생하는 추가적인 후생비용을 의미한다.

한계초과부담은 0.42원으로 소득세 1.03원, 물품세 1.86원에 비해 크게 낮다. 김승래・김우철(2007)은 부분균형모형을 이용하여 MEB를 추정하고 있는데, 소비세의 한계초과부담은 0.155원으로 노동소득세의 한계초과부담 0.212원, 자본소득세의 한계초과부담 0.299원보다 낮은 것으로 추정하고 있다.

황상현(2011)은 자영자의 탈세를 고려한 부분균형모형을 이용하여 소비세와 소득세의 한계초과부담을 추정하고 있다. 우리나라는 OECD와 비교할 때 상대적으로 자영업자 비중이 크고 이에 지하경제 비중도 크기 때문에 세율 증가는 자영자의 탈세 유인을 증가시켜 한계초과부담을 확대시킬 것으로 전망하고 있다.[6] 황상현(2011)에 따르면 자영자를 고려하지 않은 경우 소비세와 소득세의 한계초과부담은 각각 0.1033원과 0.1485원이지만 자영자의 비중을 고려할 경우 한계초과부담은 각각 0.7149원과 1.0187원으로 크게 증가한다. 다른 연구와 마찬가지로 황상현(2011)의 연구에서도 소비세의 한계초과부담이 소득세의 한계초과부담보다 작게 나타나고 있음을 알 수 있다.

최근 재정건전화를 목적으로 소비세의 단계적 인상을 고려하고 있는 아베노믹스 정책이 흥미로운 연구의 대상이 되고 있다. 일본 내각부(2012)의 발표에 따르면 소비세가 1%p 인상되면 3년간 실질GDP는 0.26%(누적) 하락하고 소비자물가는 0.44% 증가할 전망이다.[7] 소비의 3년간 누적 감소는 0.38%에 달하며 설비투자와 주택투자도 각각 0.34%와 0.29% 감소할 것으로 전망하고 있다.

IMF(2011)는 일본이 소비세를 매년 1%p씩 10년간 현행 5%에서 15%까지 소비세율을 인상할 경우 단기적으로 성장률이 둔화되지만 중장기적으로 오히려 성장률이 증가할 것으로 전망하고 있다.[8] 단기적으로 성장률은 연평균

---

6 우리나라의 2004년 기준 자영자 비중은 34%로 OECD 평균 17.3%보다 16.7%p 높은 수준이며, 2004~05년 기준 GDP 대비 우리나라의 지하경제 비중은 27.6%로 OECD 평균 17.63%보다는 9.97%p 높은 수준이다.

7 '일본 거시계량모형'을 이용하여 추정한 결과이다.

8 IMF(2011)는 GIMF 모형을 이용하여 점진적인 인상과 급진적인 소비세율 인상 시나리오에 대해 모의실험을 수행하였는데 점진적인 인상이 성장에 더 긍정적인 것으로 평가

0.3~0.5%p 감소하고 중장기적으로는 연평균 0.5%p 상승할 것으로 전망하고 있다. IMF(2011)는 중장기적으로 성장률이 상승하는 이유는 재정불안이 해소됨에 따라 소비와 투자 심리가 살아나기 때문인 것으로 분석하고 있다.

조경엽(2005)은 우리나라 경제를 대상으로 근본적 세제개편의 효과를 분석하고 있는데, 근본적 세제개편은 소비와 물가에는 부정적으로 작용하지만 GDP와 투자에는 긍정적으로 작용하는 것으로 평가하고 있다.[9]근본적 세제개편 시 기존 세금을 소비세로 전환할 경우 소비세율은 사전적으로 계산하면 현행 10%에서 25.5%로 증가한다.[10] 소비세율의 증가는 물가상승과 소비감소로 이어지기 때문에 세수중립이 이루어지기 위해서는 모형 내에서 추가적인 세율인상이 필요한데 이는 5.45%에 달한다.[11] 따라서 실질적으로 인상된 소비세율은 30.5%로 현행 10%에 비해 20.5%p가 증가하게 된다. 소비세율 인상은 소비자물가를 최고 6.6% 상승시키고, 소비를 3.2% 감소시키는 것으로 전망되고 있다. GDP는 단기적으로 0.6% 증가하고 장기적으로 1.7% 증가하며, 투자는 3.4% 증가할 것으로 전망하고 있다. 조경엽(2005)은 소득세, 법인세 등 비효율성이 큰 세금 대신 상대적으로 비효율성이 낮은 소비세로 전환하면 경제의 효율성 측면에서 바람직한 것으로 평가하고 있다.

기존 연구는 단순히 증세 목적으로 소비세를 인상한다면 국민경제에 부정적으로 작용하지만, 세수중립적으로 소비세율을 인상한다면 경제에 긍정적으로 작용할 수 있음을 보여주고 있다.

하고 있다.

9 조경엽(2005)은 TPAM(Tax Policy Analysis Model)이라는 완전 동태적 일반균형모형을 이용하여, 미국 의회에서 논의되었던 National Retailed Sales Tax(NRST)를 우리나라에 적용할 경우 파급되는 효과를 분석하고 있다. 근본적 세제개편은 세수중립을 원칙으로 기존의 세금을 모두 소비세로 전환하는 개혁안을 의미한다.

10 TPAM에서 분석대상으로 하는 세목에 국한하여 분석하고 있어 실제 세율과 차이가 있을 수 있다.

11 조경엽(2005)은 정부의 재정균형과 무역수지균형 조건에 따라 7개로 구분하여 분석하고 있는데, 여기서는 전 기간 재정균형조건을 가진 시나리오 1에 국한하여 설명하기로 한다.

나. 소비세의 형평성 평가

소비세는 모든 계층이 동일하게 세부담에 노출되기 때문에 저소득층의 부담이 상대적으로 커서 소득재분배가 악화된다는 것이 문제점으로 지적되어 왔다. 그러나 박기백・성명재(2008), 성명재(2011, 2012) 등은 재정지출과 조세의 소득재분배효과를 「가계동향조사」 자료를 통해 분석하고 있는데, 소비세의 소득재분배효과는 거의 0에 가까운 것으로 추정하고 있다. 이들 분석에 따르면 현물급여가 소득재분배효과가 가장 크며, 다음은 소득세, 공적연금, 기타 사회보장 수혜, 기타 직접세, 소비세 순으로 소득재분배효과가 큰 것으로 추정하고 있다.[12]

부가가치세의 소득재분배효과를 추정한 성명재(2012)의 연구에서도 부가가치세[13]가 소득재분배에 미치는 효과는 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 이는 [그림 13-5]에서 보듯이 다른 선진국과 달리 우리나라의 부가가치세 부담 분포는 소득에 대해 중립적으로 분포되어 있기 때문인 것으로 분석되고 있다.

조경엽(2005, 2008)은 CGE 모형을 이용하여 재정지출과 소비세의 소득재분배효과를 분석하고 있는데 소비세는 미미하게나마 소득재분배를 악화시키는 것으로 추정하고 있다. 조경엽(2008)은 박기백・성명재(2008), 성명재(2011, 2012)와 같이 재정지출의 수혜와 세부담을 소득계층별로 배분한다는 점에서 유사하나 배분 이후의 간접적인 효과까지 감안한다는 점에서 차이가 있다. 조경엽(2008)은 주택, SOC, 이전지출 순으로 소득재분배효과가 큰 것으로 분석하고 있다.

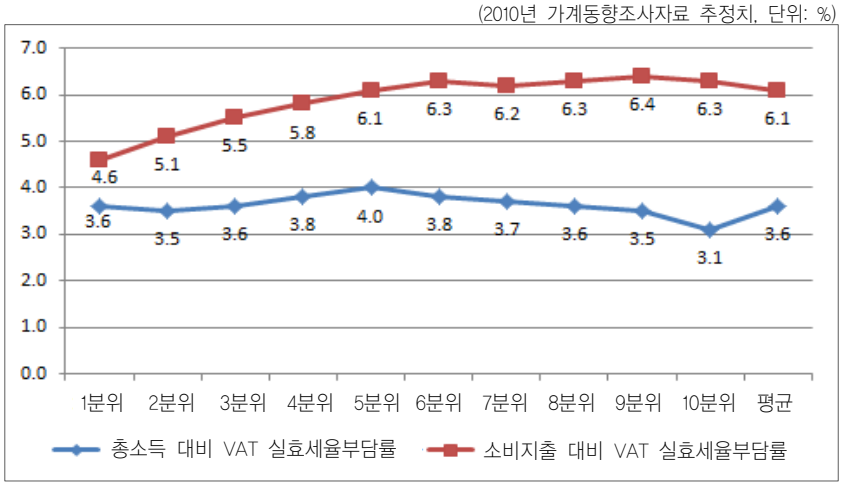
조경엽(2005)은 근본적 세제개편이 시행되면 지니계수가 0.004 증가하여 소득재분배가 악화됨을 보여주고 있다. 성명재(2012)보다 소비세의 소득재분배효과가 큰 이유는 소비세제로 전환되면 GDP 및 자본소득이 증가하게 되는데, 이와 같은 간접효과가 고소득층에 유리하게 배분되기 때문이다.

---

12 소비세의 경우 지니계수가 0.000065%p 하락하는 것으로 추정하고 있다.
13 지니계수가 0.0005%p 상승하는 것으로 추정하고 있다.

[그림 13-5] 소득계층별 부가가치세 실효세율부담률 분포

(2010년 가계동향조사자료 추정치, 단위: %)



자료: 성명재(2012) 자료를 이용하여 재구성.

그러나 소비세제로 전환되면 소비세율이 현행 10%에서 30%로 증가한다는 점을 고려하면 소비세가 소득재분배에 미치는 효과는 아주 미미한 수준으로 평가되고 있다.

제3절 부가가치세율 인상효과 분석

1. 개 요

본 연구는 복지재원 조달을 위한 부가가치세율 인상의 경제적 파급효과, 소득재분배 및 세수증대 효과를 분석하는 데 목적을 두고 있다. 이를 위해 본 연구는 조경엽・황상현・우광호(2014)가 개발한 동태적 CGE 모형을 활용하고 있는데, 모형의 특성상 다음과 같은 다양한 변수에 대한 장기 전망이 요구된다.[14]

14 분석 순서 및 모형에 대한 자세한 설명은 조경엽 외(2014)를 참조하기 바란다.

성장률, 생산요소의 기여도, 소비, 투자 등 주요 거시지표에 대한 장기 전망은 국회예산정책처의 자료를 이용하였다. 복지분야별 재정지출과 부가가치세 세수입에 대한 장기 전망도 국회예산처의 자료를 이용하였다. 「가계동향조사」(1990~2013년)를 이용하여 근로소득, 자본소득, 경상소득, 총소득에 대한 계층별 소득분포는 조경엽・황상현・우광호(2014)의 추정치를 이용하였다. 또한 「가계동향조사」를 이용하여 소비재화에 대한 소득계층별 소비분포와 소득계층별・소비재화별 부가가치세의 세부담 분포를 추정하였다.

본 연구에서 활용한 조경엽 외(2014) 모형은 신고전학파의 Ramsey 성장모형을 27개 산업과 12개 소비재화 그리고 10분위 소득계층으로 확장한 완전 동태적 CGE 모형으로 분류된다. 이를 이용하여 부가가치세 1%p의 인상과 복지분야에 대한 세수입 환원에 따른 소득재분배효과와 거시경제적 파급효과를 분석하였다.[15] 부가가치세는 소득세나 법인세와 달리 시점간(intertemporal) 왜곡이 상대적으로 적어 본 연구와 같이 장기시계를 대상으로 한 분석보다 단기적 모형이나 거시계량모형이 현실적으로 부가가치세 관련 분석에 더 타당할 수 있다. 그러나 본 연구의 분석대상에서 제외되어 있지만 소득세나 자본과세와 비교 분석을 위한 향후 연구에 유용한 분석방법이 될 수 있을 것이다.

2. 기준선 시나리오 전망

가. 주요 거시지표 전망

국회예산정책처(2012)의 잠재성장률 장기전망을 이용하여 생산, 노동, 자본의 성장률을 추정하고 이를 기준선 시나리오로 가정하였다. 〈표 13-3〉에서 보듯이 우리나라의 잠재성장률은 지속적으로 하락하여 2055년 이후 1% 이하로 떨어질 전망이다. 잠재성장률 하락의 가장 큰 원인은 저출산과 고

15 본 연구가 조경엽 외(2014)의 모형을 활용하고 있으나, 부가가치세율 인상에 따른 파급효과 분석에 맞게 모형을 적절히 수정 보완하였다.

〈표 13-3〉 잠재성장률 거시지표 전망

(단위: 조원, %)

	실질 총공급 (조원)	잠재성장률 (%)	노동 기여도 (%)	자본 기여도 (%)	TFP 기여도 (%)
2015	1,528.8	3.5	0.5	1.5	1.5
2020	1,801.5	3.2	0.5	1.4	1.3
2025	2,076.2	2.7	0.1	1.3	1.3
2030	2,342.7	2.4	−0.1	1.2	1.3
2035	2,610.6	2.1	−0.2	1.1	1.2
2040	2,884.8	1.9	−0.3	0.9	1.3
2045	3,148.3	1.7	−0.4	0.8	1.3
2050	3,386.5	1.3	−0.6	0.7	1.3
2055	3,584.2	1.0	−0.8	0.6	1.3
2060	3,739.0	0.7	−1.0	0.5	1.3

주: 국회예산정책처의 5년 기간별 장기추계를 저자가 연도별로 전환한 수치임.

령화로 노동의 기여도가 하락하기 때문이다. 노동의 기여도는 2035년 이후 마이너스로 전환되어 2050년에는 -1.0에 달할 전망이다. 노동의 기여도가 감소함에 따라 자본의 기여도도 하락할 전망이다. 고령화로 자본축적이 더디게 이루어지는 측면도 있지만 노동 대비 자본의 비율이 높아져 노동의 한계생산성이 하락하기 때문이기도 하다. 이 밖에도 소비, 실질GDP, 물가, 이자율 등의 장기 전망도 국회예산정책처 자료를 이용하여 모형경제에서 추정하는 전망이 현실경제를 재생산하도록 모형구조를 조정하였다.

나. 소득계층별 소득분포

부가가치세의 소득계층별 세부담 분포를 추정하기 위해서는 우선 계층별 소득분포를 추정해야 한다. 신고전학파의 성장모형이 주는 함의는 경제가 균제상태(steady state)에 도달하면 외생적으로 주어진 성장률에 따라 모든 변수가 균형성장(balance growth)한다는 것이다. 균형성장은 매우 비현실적인 가정이기 때문에 본 연구는 국회예산정책처의 전망을 본 연구 모형이 재추정하도록 하고 이를 기준선 시나리오로 설정하였다. 국회예산정책처는

잠재성장률에 기여하는 노동과 자본을 총합(aggregate)으로 추정하고 있어 소득계층별 소득분포를 따로 추정해야 한다.

본 연구는 조경엽 외(2014)에서 추정한 소득분포를 이용하였다. 조경엽 외(2014)는 1990~2013년 「가계동향조사」 자료에 자기회귀모형(auto-regressive model)을 적용하여 총소득, 경상소득, 근로소득, 자산소득 분포를 추정하였다.

$$y_t = \alpha + \gamma y_{t-1} + \sum \beta_i x_{it} + g_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

여기서 y는 가구별 경상소득, 근로소득 또는 자산소득을 의미하며, x_i는 가구주의 특성변수로서 가구주의 성별, 연령, 학력 등의 변수를 포함하고 있다. g는 경제성장률을 의미한다. 이와 같이 추정된 소득계층별 근로소득, 자산소득, 경상소득의 분포는 〈표 13-4〉~〈표 13-6〉에서 찾아볼 수 있다. 〈표 13-4〉~〈표 13-6〉의 소득계층별 소득분포는 기준선 시나리오에 해당되며, 부가가치세 인상에 따른 소득분포 변화는 모형 내에서 추정된다. 세율 변화에 따른 소득분포의 변화를 기준선 시나리오와 비교하여 부가가치세의 소득재분배효과를 분석하였다.

근로소득의 경우 상위 20%의 계층을 제외하고는 시간이 지날수록 근로소득 비중이 감소하는 것으로 나타나고 있다. 특히 소득 10분위 계층의 경우 2012년에 근로소득 비중이 26.4%에서 2060년에는 36.8%로 증가하는 것으로 나타나고 있다. 자산소득은 2분위 계층과 5분위 이상 중상위 계층의 비중은 증가하는 추세를 보이고 있으며, 10분위와 1분위 계층은 하락 추세를 보이고 있다. 경상소득의 경우 1분위, 2분위, 8분위, 10분위의 비중은 증가 추세를 보이는 반면, 그 외 계층의 비중은 감소 추세를 보이고 있다.

〈표 13-4〉 근로소득 분포 전망

(단위: %)

	W01	W02	W03	W04	W05	W06	W07	W08	W09	W10
2012	0.5	2.3	4.7	6.4	7.9	9.6	11.2	13.9	17.1	26.4
2015	0.5	1.9	3.9	5.8	7.7	9.4	10.8	14.1	17.8	28.0
2020	0.4	1.6	3.5	5.2	7.3	9.1	10.2	14.4	18.5	29.8
2025	0.4	1.8	3.5	5.2	7.2	9.3	10.1	14.5	19.2	28.6
2030	0.4	1.7	3.2	4.8	6.8	8.8	9.5	14.4	19.9	30.5
2035	0.4	1.4	3.1	4.5	6.6	8.5	9.2	14.2	20.1	32.1
2040	0.4	1.4	3.0	4.4	6.2	8.2	8.7	13.9	20.2	33.4
2045	0.4	1.5	2.9	4.3	6.1	8.0	8.4	13.3	20.2	34.8
2050	0.4	1.3	2.7	4.0	5.8	7.6	8.0	13.1	20.5	36.5
2055	0.3	1.3	2.7	4.0	5.8	7.7	8.1	13.3	21.3	35.5
2060	0.3	1.4	2.6	4.0	5.6	7.4	7.8	12.7	21.2	36.8

자료: 조경엽 외(2014), p.189에서 재인용.

〈표 13-5〉 자산소득 분포

(단위: %)

	W01	W02	W03	W04	W05	W06	W07	W08	W09	W10
2012	7.9	4.3	7.3	8.6	4.7	3.7	8.5	8.7	12.8	33.4
2015	7.2	5.2	6.6	8.2	6.6	3.5	9.7	9.9	14.8	28.4
2020	6.5	5.2	6.2	7.4	6.7	3.0	11.3	11.3	14.8	27.6
2025	6.9	4.9	6.2	7.9	6.1	3.6	10.7	9.8	14.3	29.6
2030	7.1	5.1	6.2	8.1	6.6	3.7	9.5	9.2	14.9	29.5
2035	6.6	5.3	6.2	7.9	7.0	3.0	10.8	11.0	15.3	26.9
2040	6.6	5.0	6.1	7.5	6.3	3.2	11.2	10.4	14.4	29.4
2045	7.0	4.9	6.2	8.2	6.1	3.7	10.0	9.1	14.3	30.6
2050	6.9	5.3	6.3	8.1	6.9	3.4	10.1	10.0	15.3	27.6
2055	6.5	5.2	6.2	7.4	6.8	3.0	11.3	11.3	14.9	27.5
2060	7.0	4.9	6.0	8.2	5.9	4.1	9.6	9.3	14.2	30.8

자료: 조경엽 외(2014), p.189에서 재인용.

〈표 13-6〉 경상소득 분포 전망

(단위: %)

	W01	W02	W03	W04	W05	W06	W07	W08	W09	W10
2012	1.7	3.7	5.5	6.9	8.3	9.7	11.2	13.1	16.0	24.0
2015	2.8	4.1	5.2	7.0	8.0	8.6	10.8	13.1	15.7	24.7
2020	2.5	3.6	4.7	6.7	7.9	8.1	10.5	13.5	16.2	26.3
2025	3.1	3.9	5.1	6.8	7.9	7.4	9.9	13.9	16.1	25.8
2030	2.9	3.6	4.4	6.7	7.6	6.9	9.2	14.0	16.3	28.5
2035	3.6	3.8	4.5	6.7	7.9	6.6	9.0	14.7	16.4	26.7
2040	3.3	3.6	4.4	6.4	7.4	6.0	8.2	14.6	15.6	30.4
2045	4.3	4.0	4.3	6.5	7.3	5.7	7.8	14.9	15.6	29.6
2050	4.0	3.7	4.1	6.1	7.2	5.4	7.6	15.0	15.5	31.4
2055	5.1	4.0	4.2	6.2	7.1	5.1	7.2	15.0	15.0	31.1
2060	5.0	4.0	4.0	5.8	6.7	4.8	6.8	14.8	14.6	33.4

자료: 조경엽 외(2014), p.190에서 재인용함.

다. 부가가치세 실효세율

본 연구는 홍성훈・성명재(2013)의 403개 부문에 대한 실효세율을 산업연관표에 적용한 후 27개 부문으로 재분류하여 27개 부문의 부가가치세 실효세율을 재추정하였다. 민간소비지출에 홍성훈・성명재(2013)의 실효세율을 적용하여 추정하면 부가가치세수는 55조 2,965억원으로 2012년 실질 부가가치세수입 55조 6,676억원보다 3,711억원이 작은 것으로 추정된다. 2012년 부가가치세수입 55조 6,676억원과 일치시키기 위해 부문별 세부담 비중을 적용하여 실효세율을 재추정하면 〈표 13-7〉과 같다.

〈표 13-7〉 부가가치 실효세율 추정

	민간소비지출 (10억원)	홍성훈・성명재(2013)		세율 조정	
		실효세율[1] (%)	세수입 (10억원)	실효세율[2] (%)	세수입 (십억원)
S01	16,130.7	3.99	644.0	4.02	648.4
S02	12.8	10.03	1.3	10.09	1.3
S03	47,673.7	8.44	4,022.2	8.49	4,049.2
S04	25,541.7	10.07	2,573.2	10.14	2,590.5
S05	1,001.8	10.01	100.3	10.08	101.0
S06	12,373.6	9.72	1,202.8	9.79	1,210.9
S07	8,565.1	8.54	731.4	8.60	736.3
S08	426.6	10.03	42.8	10.09	43.1
S09	30.2	9.16	2.8	9.22	2.8
S10	1,107.6	9.15	101.4	9.21	102.0
S11	1,394.0	9.54	133.0	9.61	133.9
S12	21,838.7	6.97	1,521.9	7.02	1,532.1
S13	2,422.5	8.79	213.0	8.85	214.4
S14	20,706.4	9.98	2,065.6	10.04	2,079.5
S15	5,347.9	3.80	203.3	3.83	204.6
S16	18,178.1	9.53	1,731.5	9.59	1,743.1
S17	4,160.3	8.43	350.8	8.49	353.1
S18	65,159.5	10.08	6,565.2	10.14	6,609.3
S19	23,900.5	9.32	2,227.2	9.38	2,242.2
S20	56,097.8	11.06	6,204.3	11.13	6,246.0
S21	25,943.5	9.06	2,351.4	9.12	2,367.1
S22	52,193.2	9.53	4,971.7	9.59	5,005.0
S23	98,524.9	9.93	9,788.3	10.00	9,853.9
S24	1,079.8	3.09	33.3	3.11	33.5
S25	56,621.0	2.81	1,591.2	2.83	1,601.9
S26	37,595.3	2.81	1,056.6	2.83	1,063.6
S27	52,963.4	9.19	4,866.2	9.25	4,898.9
합계	656,990.5	9.19	55,296.5	9.25	55,667.6

주: 1) 홍성훈・성명재(2013)의 산업별(403부문) 실효세율을 '산업연관표 2012'에 적용한 후 27개 부문으로 재분류하여 추정한 실효세율임.
2) 2012년 부가가치세수입 55조 6,676억원과 일치시키기 위해 부문별 세부담 비중을 적용하여 재추정한 세율임.

자료: 산업연관표 2012; 한국은행; 홍성훈・성명재(2013). 조경엽 외(2014), p.163에서 재인용함.

라. 부가가치세의 소득계층별 세부담 분포

본 연구의 핵심이라 할 수 있는 부가가치세의 소득계층별 세부담 분포는 다음과 같이 추정하였다. 우선 산업연관표의 27개 부문의 재화를 소비재화로 전환하는 전환 매트릭스($Q_{i,c}$)를 다음과 같이 추정하였다.[16]

$$C_{i,c} = Y_i Q_{i,c} \tag{2}$$

$$Z_{i,c,w} = C_{i,c} X_w \tag{3}$$

여기서 하첨자 i는 산업부문, c는 소비재화, w는 소득계층을 나타낸다. Y_i는 가계가 소비한 i 재화를 의미하며, $C_{i,c}$는 i 재화로 구성된 소비재화를, X_w는 「가계동향조사」에서 관측된 c재화에 대한 계층별 지출비중을, $Z_{i,c,w}$는 $C_{i,c}$에 대한 소득계층별 지출을 의미한다. 소득계층별 소비지출비중 X_w는 시간에 상관없이 일정하다고 가정하였다.

i 재화에 대한 민간소비지출에 부가가치의 실효세율을 적용하여 소비재화별·계층별로 배분한 후 다시 계층별로 취합하여 계층별 부가가치세 부담을 추정하였다. 이와 같이 추정된 계층별 부가가치세부담 분포는 〈표 13-8〉에서 찾아볼 수 있다. X_w가 일정하다고 가정하였기 때문에 부담비중은 〈표 13-8〉의 마지막 행에서 보듯이 부가가치세 부담비중은 1분위가 5.2%, 10분위가 16.1%를 부담하고 있다.[17]

마. 부가가치세 수입

앞서 추정한 소득계층별 세부담액을 취합하여 추정한 연도별 부가가치세 수입은 〈표 13-9〉에서 찾아볼 수 있다. 〈표 13-9〉에 나타난 부가가치세는 실질가치를 의미한다. 국회예산정책처에서 추정한 경상 부가가치세수입

---

16 더 자세한 내용은 조경엽 외(2014)를 참조하라.

17 소득계층별 소비재화별 지출비중이 일정하다고 가정하였기 때문에 비중은 모든 연도에서 일정하게 나타난다.

〈표 13-8〉 계층별 부가가치세 세부담액 및 분포

(단위: 조원, %)

	W01	W02	W03	W04	W05	W06	W07	W08	W09	W10	합계
2015	3.1	4.1	4.7	5.3	5.7	6.1	6.6	7.1	7.8	9.7	60.1
2016	3.2	4.2	4.8	5.5	5.8	6.3	6.7	7.3	8.0	9.9	61.7
2017	3.3	4.3	4.9	5.6	6.0	6.4	6.9	7.5	8.2	10.2	63.3
2018	3.3	4.4	5.0	5.8	6.1	6.6	7.1	7.6	8.4	10.4	64.9
2019	3.4	4.6	5.1	5.9	6.3	6.8	7.3	7.8	8.6	10.7	66.4
2020	3.5	4.7	5.3	6.0	6.4	6.9	7.4	8.0	8.8	10.9	67.9
2021	3.6	4.8	5.4	6.2	6.6	7.1	7.6	8.2	9.0	11.2	69.4
2022	3.7	4.9	5.5	6.3	6.7	7.2	7.7	8.3	9.2	11.4	70.9
2023	3.7	5.0	5.6	6.4	6.8	7.4	7.9	8.5	9.4	11.6	72.3
2024	3.8	5.1	5.7	6.6	7.0	7.5	8.1	8.7	9.5	11.9	73.8
2025	3.9	5.2	5.8	6.7	7.1	7.6	8.2	8.9	9.7	12.1	75.3
2026	4.0	5.3	5.9	6.8	7.3	7.8	8.4	9.0	9.9	12.4	76.7
2027	4.0	5.4	6.1	6.9	7.4	7.9	8.5	9.2	10.1	12.6	78.2
2028	4.1	5.5	6.2	7.1	7.5	8.1	8.7	9.4	10.3	12.8	79.6
2029	4.2	5.6	6.3	7.2	7.7	8.2	8.9	9.5	10.5	13.1	81.1
2030	4.3	5.7	6.4	7.3	7.8	8.4	9.0	9.7	10.7	13.3	82.6
2031	4.3	5.8	6.5	7.5	8.0	8.6	9.2	9.9	10.9	13.5	84.1
2032	4.4	5.9	6.6	7.6	8.1	8.7	9.4	10.1	11.1	13.8	85.6
2033	4.5	6.0	6.8	7.7	8.3	8.9	9.5	10.3	11.3	14.0	87.2
2034	4.6	6.1	6.9	7.9	8.4	9.0	9.7	10.5	11.5	14.3	88.9
2035	4.7	6.2	7.0	8.1	8.6	9.2	9.9	10.7	11.7	14.6	90.7
2036	4.8	6.3	7.2	8.2	8.7	9.4	10.1	10.9	12.0	14.9	92.5
2037	4.9	6.5	7.3	8.4	8.9	9.6	10.3	11.1	12.2	15.2	94.4
2038	5.0	6.6	7.5	8.6	9.1	9.8	10.5	11.3	12.5	15.5	96.3
2039	5.1	6.7	7.6	8.7	9.3	10.0	10.7	11.6	12.7	15.8	98.1
2040	5.2	6.8	7.7	8.9	9.4	10.2	10.9	11.8	12.9	16.1	99.9
2041	5.2	7.0	7.9	9.0	9.6	10.3	11.1	12.0	13.1	16.4	101.6
2042	5.3	7.1	8.0	9.2	9.8	10.5	11.3	12.1	13.3	16.6	103.2
2043	5.4	7.2	8.1	9.3	9.9	10.7	11.4	12.3	13.6	16.9	104.8
2044	5.5	7.3	8.2	9.5	10.1	10.8	11.6	12.5	13.8	17.1	106.4
2045	5.6	7.4	8.4	9.6	10.2	11.0	11.8	12.7	14.0	17.4	108.0
2046	5.7	7.5	8.5	9.7	10.4	11.1	12.0	12.9	14.2	17.6	109.5
2047	5.7	7.6	8.6	9.9	10.5	11.3	12.1	13.1	14.4	17.9	111.0
2048	5.8	7.7	8.7	10.0	10.6	11.4	12.3	13.2	14.6	18.1	112.6
2049	5.9	7.8	8.8	10.1	10.8	11.6	12.5	13.4	14.7	18.4	114.0
2050	6.0	7.9	8.9	10.3	10.9	11.7	12.6	13.6	14.9	18.6	115.5
2051	6.0	8.0	9.1	10.4	11.1	11.9	12.8	13.8	15.1	18.8	116.9
2052	6.1	8.1	9.2	10.5	11.2	12.0	12.9	13.9	15.3	19.1	118.3
2053	6.2	8.2	9.3	10.6	11.3	12.2	13.1	14.1	15.5	19.3	119.7
2054	6.3	8.3	9.4	10.8	11.5	12.3	13.2	14.3	15.7	19.5	121.1
2055	6.3	8.4	9.5	10.9	11.6	12.5	13.4	14.4	15.8	19.7	122.5
2056	6.4	8.5	9.6	11.0	11.7	12.6	13.5	14.6	16.0	19.9	123.9
2057	6.5	8.6	9.7	11.1	11.8	12.7	13.7	14.7	16.2	20.2	125.2
2058	6.5	8.7	9.8	11.2	12.0	12.9	13.8	14.9	16.4	20.4	126.6
2059	6.6	8.8	9.9	11.4	12.1	13.0	14.0	15.1	16.5	20.6	127.9
2060	6.7	8.9	10.0	11.5	12.2	13.1	14.1	15.2	16.7	20.8	129.3
비중	5.2	6.9	7.7	8.9	9.5	10.2	10.9	11.8	12.9	16.1	100.0

〈표 13-9〉 부가가치세수 전망 및 비중

(단위: 10억원, %)

	경상GDP	실질부가가치세	경상부가가치세	GDP 대비 경상부가가치세의 비중(%)
2015	1,564,314	60,124	64,577	4.13
2020	2,065,580	67,935	81,906	3.97
2025	2,663,798	75,260	101,578	3.81
2030	3,342,722	82,619	123,997	3.71
2035	4,100,067	90,651	149,639	3.65
2040	4,925,724	99,882	179,296	3.64
2045	5,777,968	107,963	208,440	3.61
2050	6,604,132	115,494	237,116	3.59
2055	7,349,252	122,488	264,410	3.60
2060	7,967,858	129,256	290,036	3.64

과 비교하기 위해 동일한 물가를 적용하여 경상 부가가치로 전환하면 2015년에 64.5조원, 2020년에 81.9조원, 2060년에 290조원으로 추정된다. 국회예산정책처 전망에 따르면 경상 부가가치세수입은 2015년에 70.5조원, 2020년에 92.1조원, 2060년에 349.9조원에 달할 전망이다. 따라서 본 연구에서 추정된 부가가치세수입은 국회예산정책처의 추정에 비해 과소 추정되어 있다. 이는 추정방법의 차이에서 오는 결과로 해석된다. 국회예산정책처는 거시계량모형으로 추정하고 있는 반면, 본 연구는 부가가치의 실효세율을 제품별로 세분하여 추정하고 이를 소득계층별 소비 형태에 따라 배분하는 미시적 추정방식을 따르고 있다.

3. 부가가치세의 소득재분배효과

가. 소득 대비 부가가치세 부담 비중

〈표 13-10〉은 앞서 살펴본 소득계층별 소득분포와 부가가치세 부담 분포를 이용하여 추정한 소득계층별 부가가치세부담 비중을 보여주고 있다.

〈표 13-10〉은 노동소득과 자본소득을 합한 경상소득 대비 부담 비중을 보여주고 있다. 모든 계층의 소득 대비 부가가치세 부담비중은 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 소득의 증가보다 소비의 증가율이 크기 때문인 것으로 분석된다.

계층별로 살펴보면 5~7분위 소득계층의 비중 증가폭이 크게 나타나고 있는 반면, 10분위와 1분위의 비중 증가폭은 작게 나타나고 있다. 10분위의 부담 증가폭이 상대적으로 작은 이유는 소비성향이 낮기 때문인 것으로 분석되며, 저소득층의 부담 비중이 낮은 이유는 면세 위주의 생필품 의존도가 높기 때문인 것으로 분석된다. 중소득층의 소비비중이 증가함에도 불구하고 [그림 13-6]에서 보듯이 세부담이 역진적인 모습을 보이고 있다.

과거의 「가계동향조사」를 이용하여 소득계층별 부가가치세부담 비중을 추정한 홍성훈・성명재(2013)의 연구에서도 본 연구와 같이 중소득층의 부가가치세부담 비중이 시간이 지날수록 증가하고 있지만, 고소득층과 저소득층의 부담비중이 감소하고 있음을 확인하고 있다. 따라서 이들 연구는 본 연구와 달리 부가가치세부담은 미약하나마 누진적인 모습을 보이고 있다. 본 연구는 미래의 소득분포를 추정하고 소득계층별 부가가치세부담을 추정하고 있는데, 계층별 소득증가율이 부가가치세부담의 증가율보다 낮게 추정하고 있다. 따라서 본 연구에서 모든 계층의 부가가치세부담 비중은 증가하는 것으로 나타나고 있다. 또한 저소득층의 소득증가율이 고소득층의 증가율보다 상대적으로 낮게 추정되고 있어 홍성훈・성명재(2013)와 달리 부가가치세부담이 역진적으로 분포된 것으로 추정하고 있다.

나. 부가가치세의 소득재분배효과

〈표 13-11〉에서 보듯이 부가가치세는 소득재분배를 악화시키는 방향으로 작용하고 있다. 근로소득과 자본소득만을 가지고 추정한 지니계수가 2012년에 0.35304에서 2060년에는 0.38920으로 증가하고 있어 소득분배는 추세적으로 증가할 전망이다. 이전소득은 소득분배를 개선하는 방향으로 작용하며, 시간이 지날수록 이전소득 규모가 커지면서 소득개선 효과도

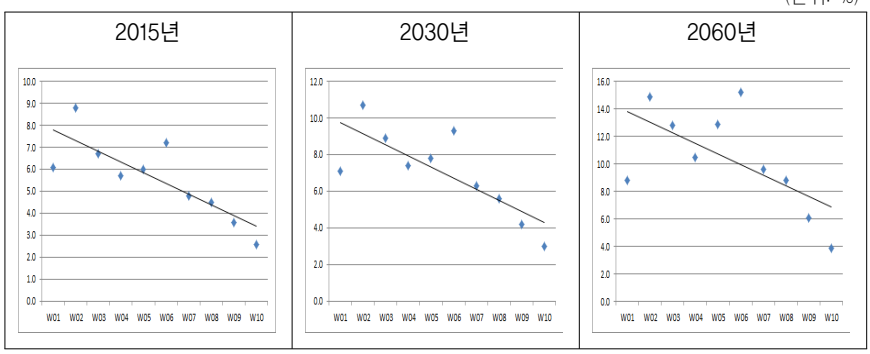
〈표 13-10〉 소득계층별 경상소득 대비 부가가치세부담 비중

(단위: %)

	W01	W02	W03	W04	W05	W06	W07	W08	W09	W10
2015	6.1	8.8	6.7	5.7	6.0	7.2	4.8	4.5	3.6	2.6
2020	7.1	9.7	7.8	6.9	6.7	8.3	5.0	4.5	3.8	2.8
2025	7.0	10.4	8.2	7.0	7.4	8.5	5.4	5.1	4.0	2.9
2030	7.1	10.7	8.9	7.4	7.8	9.3	6.3	5.6	4.2	3.0
2035	7.8	11.2	9.5	8.2	8.2	11.0	6.4	5.6	4.4	3.3
2040	8.3	12.6	10.3	9.1	9.6	12.1	6.8	6.3	4.9	3.3
2045	8.1	13.1	10.8	9.1	10.5	12.5	7.9	7.3	5.2	3.4
2050	8.5	13.0	11.3	9.7	10.4	14.2	8.4	7.4	5.3	3.7
2055	9.4	13.9	12.0	10.9	11.1	15.9	8.1	7.3	5.6	4.0
2060	8.8	14.9	12.8	10.5	12.9	15.2	9.6	8.8	6.1	3.9

[그림 13-6] 소득계층별 경상소득 대비 부가가치세부담 비중

(단위: %)



커지는 것으로 나타나고 있다. 부가가치세를 부과한 후 지니계수는 2012년에 0.35529에서 2060년에 0.36408로 추정되어 이전소득을 포함한 지니계수에 비해 2.4~4.7% 증가하고 있어 부가가치세는 소득분배를 악화시키는 것으로 평가된다.

기존 연구에서 살펴보았듯이 성명재(2012), 박기백・성명재(2008) 등은 소비세의 소득재분배효과는 0에 가까운 것으로 평가하고 있다. 이는 우리나라가 다른 나라에 비해 부가가치세부담 분포가 소득에 중립적으로 분포

되어 있기 때문이다. 홍성훈・성명재(2013)는 1982~96년 동안 1987년을 제외하고는 지니계수를 0.04~0.65% 감소시킨 것으로 추정(홍성훈・성명재[2013], p.90 참조)하고 있다. 부가가치세의 양(+)의 소득재분배효과는 시간이 지나면서 점차 작아지다가 1997년부터 음(−)의 소득재분배를 보이기 시작하여 2004년까지 추세적으로 음(−)의 재분배 효과가 커지고 있는 것으로 분석하고 있다. 그리고 2006년 이후 음(−)의 재분배 효과가 약화되는 모습을 보이다가 2011년 이후 다시 증가하는 모습을 보이고 있다. 홍성훈・성명재(2013)에 따르면 인구고령화로 인해 부가가치세의 부담구조가 점점 더 역진적인 방향으로 변하고 있어, 향후에는 부가가치세의 역진성이 좀 더 커질 것으로 예상하고 있다.

홍성훈・성명재(2013)가 예상하였듯이 본 연구의 부가가치세의 부정적인 소득재분배효과는 시간이 경과하면서 커지고 있다. 그러나 홍성훈・성명재(2013)의 예상보다 음(−)의 소득재분배효과는 크게 나타나고 있는데, 이는 시간의 경과와 함께 소득계층별 소득분포의 역진성이 추세적으로 커지기 때문이다.

〈표 13-11〉 부가가치세후의 지니계수 변화

	근로소득 자본소득 합 (A)	이전소득 (B)	변화율 (B/A, %)	부가가치세후 (D)	변화율 (D/B, %)
2015	0.35322	0.34659	−1.88	0.35532	2.52
2020	0.37219	0.36319	−2.42	0.37353	2.85
2025	0.36935	0.35602	−3.61	0.36659	2.97
2030	0.37365	0.35598	−4.73	0.36715	3.14
2035	0.37700	0.35561	−5.67	0.36742	3.32
2040	0.38944	0.36353	−6.65	0.37674	3.63
2045	0.38841	0.35860	−7.67	0.37232	3.83
2050	0.38207	0.34845	−8.80	0.36255	4.05
2055	0.38603	0.34886	−9.63	0.36414	4.38
2060	0.38920	0.34788	−10.62	0.36408	4.66

4. 부가가치세 인상의 경제적 효과

가. 분석모형

본 연구는 조경엽 외(2014)의 모형을 이용하여 부가가치세 인상에 따른 소득재분배효과와 거시경제적 파급효과를 분석하고 있다. 조경엽 외(2014) 모형은 신고전학파의 성장모형에 기초한 완전 동태적 연산 가능한 일반균형(CGE) 모형으로 분류된다.[18] 본 모형은 다부문・다가구를 대상으로 하고 있어 정부정책의 효율성과 형평성을 동시에 평가할 수 있는 장점을 지니고 있다. 본 모형의 분석대상 산업은 27개 부문으로 구성되어 있으며, 소비재화는 음식료, 주류, 담배, 주거 및 광열, 교통서비스 등 12개의 소비재화로 구성되어 있다. 가계는 10분위 소득계층으로 분류되며, 자본은 유・무형 자산과 배당, 사내유보, 사업소득, 부동산, 운반기구로 세분화되어 있다. 따라서 부가가치세를 재화별 그리고 소득계층별로 나누어 부과할 수 있기 때문에 부가가치 세율 변화에 따른 영향을 산업별 생산 변화, 소비재화별 소비 변화, 소득계층별 소득 변화로 구분하여 분석이 가능하다.

나. 분석시나리오

본 연구는 부가가치세를 1%p 인상하고 이에 따른 추가 세수입을 분야별 복지로 환원하는 것을 분석시나리오로 설정하였다. 추가 세수입의 환원 분야는 국민기초생활보장, 노인장기요양보험, 기초노령연금, 보육급여에 국한하여 분석하였다.[19]

추가 세수는 〈표 13-12〉와 같이 소득계층별로 배분된다고 가정하였다. 국민기초생활보장은 1분위 소득계층이 43%, 2분위 소득계층이 34%, 3분위 소득계층이 13% 배분되어 90% 이상을 저소득층이 받는다. 노인장기요양보

---

18 모형의 구조에 대한 자세한 설명은 조경엽 외(2014)를 참조하라.
19 세수입 환원 분야는 장기전망 자료가 제공되고 있는 일괄이전 형태의 복지에 국한하였다.

〈표 13-12〉 복지분야별 소득계층별 귀착

(단위: %)

	국민기초생활 보장	노인장기요양 보험	기초노령연금	보육급여	합계
W01	43.0	18.0	25.6	1.2	18.6
W02	34.9	23.1	23.2	3.4	18.0
W03	13.0	13.4	16.0	8.1	12.6
W04	5.0	10.9	11.1	11.6	10.5
W05	1.8	7.8	6.9	14.4	8.9
W06	1.8	6.1	6.9	17.4	9.7
W07	0.1	5.6	5.0	15.6	8.0
W08	0.3	2.6	2.2	8.0	4.0
W09	0.0	8.7	1.4	12.5	5.9
W10	0.0	3.9	1.6	7.8	3.8

주: 조경엽・유진성(2013)은 한국복지패널을 이용하여 복지의 소득계층별 귀착을 추정하고 있음.
자료: 조경엽・유진성(2013), p.62, p.82, p.91, p.137에서 재인용함.

험은 2분위 소득계층이 23.1%로 수혜혜택이 가장 크며, 다음은 1분위, 3분위 순으로 나타나고 있다. 기초노령연금은 1분위 소득계층이 25.6%, 2분위 23.2%, 3분위 16% 순으로 혜택이 크다.

이와 같은 결과는 인구고령화로 노인가구의 대부분이 저소득층에 분포되어 있기 때문이다. 이에 반해 보육급여의 혜택은 6분위 소득계층이 17.4%로 가장 크고 다음은 7분위, 4분위 순으로 나타나고 있다. 반면, 1분위 소득계층은 1.2%로 보육급여의 수혜가 가장 적은 것으로 나타나고 있다. 이는 저소득계층은 노인인구 비중이 높아 보육급여 대상인 아동의 비중이 낮기 때문이다.

다. 부가가치세수입의 변화

앞서 살펴보았듯이 기준선 시나리오하에서 부가가치세수입은 2015년에 60.1조원에 달하며 2060년에 129.6조원으로 추정된다. 부가가치세율이 1%p 인상된다고 가정하고 단순히 인상분(유효세율)을 곱하여 부가가치세

〈표 13-13〉 부가가치세 1%p 인상 후 세수입 변화

	실질 세수입 (기준 전망) (A)	인상 후 실질 세수입 (B)	소비변화 반영 후 실질 세수입(C)	추가 세수입 (A-B)	추가 세수입 (A-C)
2015	60.12	65.69	65.56	5.56	5.44
2020	67.93	74.22	74.08	6.28	6.15
2025	75.26	82.22	82.07	6.96	6.81
2030	82.62	90.26	90.10	7.64	7.48
2035	90.65	99.04	98.86	8.39	8.21
2040	99.88	109.12	108.93	9.24	9.05
2045	107.96	117.95	117.74	9.99	9.78
2050	115.49	126.18	125.95	10.68	10.46
2055	122.49	133.82	133.58	11.33	11.09
2060	129.26	141.21	140.96	11.96	11.70

수입을 추정하면 2015년에 65.69조원으로 인상 전에 비해 약 5.56조원에 달하는 추가 세수입이 발생하고 2060년에는 10.68조원에 달하는 추가 세수입이 발생할 전망이다. 부가가치세율이 인상되면 소비가 감소하여 추가 세수입이 감소하게 된다. 이와 같은 소비 변화를 반영할 경우 2015년에 5.44조원, 2060년에 11.7조원의 추가 세수입이 발생할 전망이다. 소비감소효과를 반영하지 않은 경우(B)에 비해 소비감소를 반영한 경우(C) 추가 세수입의 증가분이 작기는 하지만 그 차이(0.12~0.26조원)는 크지 않을 것으로 전망된다. 부가가치세가 종가세로 부과되기 때문에 부가가치세율이 인상되어 소비가 감소하더라도 가격이 상승하기 때문에 소비감소효과가 부가가치세수입에 미치는 영향이 작게 나타난다.

라. 부가가치세 인상의 소득재분배효과

부가가치세율 인상은 다양한 경로를 통해 소득재분배에 영향을 미치게 된다. 부가가치세가 인상되면 소비재화의 가격이 상승하여 소비가 변하게 되는데, 가격에 대한 소비탄력성의 크기에 따라 소득계층별 부담에 차이가

발생하게 된다. 일반적으로 식료품 등 탄력성이 낮은 재화에 대한 의존도가 높은 저소득층의 부담비중이 클 것으로 예상된다.

부가가치세 인상은 소비뿐만 아니라 산업생산에 영향을 미치고 이에 따라 근로소득과 자본소득에 영향을 주게 된다. 산업생산이 감소하면 자본과 노동에 대한 수요가 감소하게 되는데 생산요소 간 대체탄력성, 노동과 자본의 공급탄력성에 따라 소득계층별 소득 변화가 상이하게 영향을 받게 된다. 자본은 일반적으로 국제 간 이동성이 높고 공급탄력성이 크기 때문에 부가가치세가 인상되면 자본소득이 상대적으로 큰 영향을 받게 된다. 따라서 부가가치세가 인상되면 자본소득이 많은 고소득층의 소득감소가 저소득층의 소득감소보다 상대적으로 클 것으로 전망된다. 이와 같은 파급경로를 고려하여 추정한 부가가치세의 소득재분배효과는 〈표 13-14〉에서 찾아볼 수 있다.

부가가치세율의 인상에도 불구하고 소비나 소득이 변하지 않는다고 가정하면 부가가치세는 소득재분배를 악화시키는 방향으로 작용할 전망이다. 부가가치세율이 1%p 인상되면 2015년에 지니계수는 0.37452로 인상 전에

〈표 13-14〉 부가가치세 인상 전후의 지니계수 변화

	인상 전 (A)	인상 후 소비 & 소득 변화 미반영 (B)	변화율 (B/A, %)	소비 & 소득 변화 반영 (C)	변화율 (C/A, %)
2012	0.35529	0.35607	0.22	0.35602	-0.01
2015	0.35532	0.35615	0.23	0.35607	-0.02
2020	0.37353	0.37452	0.27	0.37444	-0.02
2025	0.36659	0.36761	0.28	0.36754	-0.02
2030	0.36715	0.36823	0.29	0.36815	-0.02
2035	0.36742	0.36856	0.31	0.36848	-0.02
2040	0.37674	0.37803	0.34	0.37795	-0.02
2045	0.37232	0.37366	0.36	0.37358	-0.02
2050	0.36255	0.36398	0.39	0.36391	-0.02
2055	0.36414	0.36566	0.42	0.36558	-0.02
2060	0.36408	0.36569	0.44	0.36561	-0.02

비해 0.23% 증가하고 2020년에는 0.27%, 2060년에는 0.44% 증가하는 것으로 추정된다.

부가가치세율이 인상되면 소비가 감소하여 생산이 둔화되고 노동과 자본에 대한 수요가 감소하기 때문에 가계의 소득이 감소하게 된다. 이와 같은 직간접 효과를 모두 반영할 경우 부가가치세 인상 전의 지니계수보다 인상 후의 지니계수가 미미하나마 증가하는 것으로 나타나고 있다. 〈표 13-14〉에서 보듯이 2015년에 지니계수는 0.35607로 인상 전에 비해 0.02% 감소하여 소득재분배가 개선되는 것으로 나타나고 있다. 이는 부가가치세율이 역진성을 보이고 있어 부가가치세율 인상의 직접적인 효과는 소득재분배에 역행할 수 있다. 그러나 부가가치세율 인상에 따른 소득계층별 소득 변화인 간접적인 효과를 모두 포함할 경우 부가가치세율 인상에 따른 소득재분배는 미미하나마 개선되는 것으로 분석되고 있다. 즉, 부가가치세가 인상되면 고소득층의 소득이 저소득층의 소득보다 크게 감소하기 때문인 것으로 분석된다. 결국 직간접적인 효과를 모두 고려할 경우 부가가치세율 인상은 소득재분배에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 분석된다.

이와 같은 결과는 기존 연구 결과에서 크게 벗어나지 않고 있다. 김승래·박명호·홍범교(2007)는 일반균형분석 방법을 이용하여 주요 면세품목을 과세로 전환할 경우 소득재분배효과를 살펴보고 있다. 이들은 생필품(음·식료 관련) 등 일부 주요 품목을 제외하면 소득재분배에 미치는 효과는 미미한 것으로 추정하고 있다.[20] 소득 대신 소비지출액을 기준으로 지니계수를 추정할 경우 의료보건, 교육용역, 금융보험용역, 도서, 심문, 잡지 등에 대한 면세를 제거할 경우 오히려 지니계수가 개선되는 것으로 추정하고 있다.

성명재(2012)의 연구에서도 부가가치세[21] 과세 전후를 비교하면 지니계수가 0.0005%p 상승하는 데 그치고 있어 소득재분배효과가 거의 없는 것으

---

20 생필품을 면세품에서 제외할 경우 지니계수는 0.226% 증가하지만 도서·신문·잡지 0.001%, 정부·정부대행기관 부문 0.021%, 여객운송용역 부문 0.079%, 금융보험용역 부문 0.014%, 의료·교육용역 부문 0.011%로 추정하고 있다.

21 지니계수가 0.0005%p 상승하는 것으로 추정되고 있다.

로 평가하고 있다. 이는 다른 선진국과 달리 우리나라의 부가가치세부담 분포는 소득에 대해 중립적으로 분포되어 있기 때문인 것으로 분석하고 있다.

홍성훈・성명재(2013)는 「가계동향조사」를 이용하여 연도별 부가가치세의 부담분포와 과세 전후의 지니계수 변화를 추정하고 있다. 홍성훈・성명재(2013)에 따르면 우리나라는 1990년대 중반까지 부가가치세부담이 약간 누진적인 구조에서 1990년대 말부터 역진적인 구조로 바뀌었다. 이는 저소득층일수록 면세비중이 큰 생필품에 대한 의존도가 과거에는 상대적으로 높았다가 시간이 지나면서 축소되었기 때문인 것으로 분석하고 있다. 이와 같은 부가가치세부담 분포로 인해 부가가치세 전후의 지니계수를 비교하면 1990년대 중반까지 부가가치세가 양(+)의 소득재분배효과를 가지다가 중반 이후 점차 음(−)의 소득재분배효과를 가지는 것으로 분석하고 있다. 홍성훈・성명재(2013)에 따르면 향후 인구구조 변화로 부가가치세부담의 역진성이 커질 전망이 있지만, 1982~2011년 기간 동안 부가가치세가 소득재분배에 미치는 효과는 0.04%로 추정하고 있다.

본 연구는 부가가치세율 인상에 따른 소득재분배에 초점을 맞춘 반면 김승래・박명호・홍범교(2007)는 면세를 과세로 전환할 경우의 소득재분배효과를 분석한다는 점에서 차이가 있지만, 부가가치세의 소득재분배효과가 크지 않다는 점에서 유사한 결론을 도출하고 있다. 성명재(2012)와 홍성훈・성명재(2013)는 부가가치세의 과세 전후를 비교함으로써 부가가치세의 소득재분배를 분석하고 있다. 따라서 이들 연구는 부가가치세의 직접적인 효과만을 고려한 반면, 본 연구는 직간접적인 효과를 모두 고려하고 있다는 점에서 상이하다. 본 연구에서도 직접적인 효과만을 고려할 경우 부가가치세 인상은 소득재분배에 음(−)의 효과를 가진다는 점에서 이들 연구와 유사한 결과가 도출된다. 하지만 부가가치세 인상에 따른 계층별 소득 변화를 함께 고려할 경우 부가가치세율 인상은 소득재분배에 거의 영향을 미치지 않거나 양(+)의 효과를 가져올 수 있음을 보여준다는 점에서 기존 연구와 차별화된다.

부가가치세가 타 세목에 비해 조세의 효율성 및 조세행정 등 효율성 측면에서 효과적이라는 데 경제학자들은 대체로 동의하고 있음에도 불구하고

부가가치세의 부담 분포가 역진적이라는 인식이 부가가치세를 인상하는 데 가장 큰 장애요인으로 작용하여 왔다. 그러나 기존 연구뿐만 아니라 본 연구 결과에서 보았듯이 부가가치세 인상이 소득재분배에 미치는 영향이 유의적으로 크지 않다는 것을 알 수 있다.

마. 부가가치세수의 환원방법에 따른 소득재분배효과

추가 세수입을 복지분야별로 환원할 경우 국민기초생활보장의 소득재분배 개선효과가 가장 크고, 다음은 기초연금, 노인장기요양보험, 보육 순으로 높을 것으로 전망된다. 이는 앞서 살펴본 분야별 복지수혜 비중이 반영된 결과이다.

〈표 13-15〉에서 보듯이 소득 변화를 반영한 후의 지니계수에 비해 국민기초생활보장의 소득재분배 개선효과는 0.96~1.28%에 달할 전망이다. 추가 세수입을 노인장기요양보험에 사용할 경우 소득재분배 개선효과는 0.53~0.82%에 달하며, 기초연금에 사용할 경우 0.68~1.06%, 보육급여에 사용할 경우 0.06~0.18%에 달하는 소득재분배 개선효과를 기대할 수 있다. 그리고 추가 세수입을 동일하게 나누어 배분할 경우 소득재분배 개선효과는

〈표 13-15〉 추가 세수의 복지분야별 환원에 따른 지니계수 변화

	국민기초생활 보장	노인장기요양 보험	기초연금	보육급여	조합
2012	0.35188	0.35342	0.35286	0.35506	0.35355
2015	0.35161	0.35328	0.35266	0.35504	0.35341
2020	0.36955	0.37135	0.37068	0.37325	0.37149
2025	0.36244	0.36434	0.36364	0.36629	0.36447
2030	0.36275	0.36476	0.36402	0.36682	0.36490
2035	0.36268	0.36482	0.36402	0.36709	0.36499
2040	0.37171	0.37401	0.37317	0.37637	0.37417
2045	0.36726	0.36944	0.36854	0.37194	0.36961
2050	0.35805	0.35986	0.35908	0.36191	0.35995
2055	0.35916	0.36127	0.36039	0.36350	0.36138
2060	0.35941	0.36109	0.36022	0.36342	0.36126

〈표 13-16〉 부가가치세율 인상 전 대비 지니계수 변화

(단위: %)

	국민기초 생활보장	노인장기 요양보험	기초연금	보육급여	조합
2012	-0.96	-0.53	-0.68	-0.06	-0.49
2015	-1.04	-0.57	-0.75	-0.08	-0.54
2020	-1.07	-0.58	-0.76	-0.07	-0.55
2025	-1.13	-0.61	-0.80	-0.08	-0.58
2030	-1.20	-0.65	-0.85	-0.09	-0.61
2035	-1.29	-0.71	-0.93	-0.09	-0.66
2040	-1.34	-0.72	-0.95	-0.10	-0.68
2045	-1.36	-0.77	-1.02	-0.10	-0.73
2050	-1.24	-0.74	-0.96	-0.18	-0.72
2055	-1.37	-0.79	-1.03	-0.18	-0.76
2060	-1.28	-0.82	-1.06	-0.18	-0.77

0.49~0.77%에 달하는 것으로 추정된다. 앞서 살펴보았듯이 부가가치세 인상의 직간접 효과를 반영할 경우 부가가치세는 미미하게나마 소득재분배에 양(+)의 영향을 미치고 있다. 따라서 부가가치세율 인상을 통해 확보되는 추가 세수입을 복지재원에 사용할 경우 소득재분배 개선효과는 매우 클 것으로 전망된다.

바. 부가가치세가 거시경제에 미치는 효과

부가가치세율이 1%p 인상되면 소비자물가는 0.31~0.37% 증가할 전망이다. 부가가치세가 인상되면 직접적인 가격인상 효과가 발생할 뿐만 아니라 소비와 소득 감소에 따른 수요감소효과로 물가가 상승하게 된다. GDP는 0.04~0.02% 감소할 것으로 추정된다. 소비는 0.34~0.42%, 투자는 0.23~0.32% 감소할 것으로 전망되지만 세수가 증가함에 따라 정부지출은 1.52~0.96% 증가할 전망이다.

〈표 13-17〉 주요 거시지표 변화

(단위: %)

	CPI	GDP	소비	투자	정부지출
2015	0.37	-0.037	-0.37	-0.23	1.52
2020	0.38	-0.035	-0.38	-0.24	1.45
2025	0.36	-0.032	-0.39	-0.25	1.33
2030	0.37	-0.030	-0.39	-0.26	1.24
2035	0.36	-0.028	-0.40	-0.27	1.16
2040	0.37	-0.027	-0.40	-0.28	1.11
2045	0.33	-0.025	-0.41	-0.29	1.04
2050	0.34	-0.024	-0.41	-0.30	1.00
2055	0.30	-0.023	-0.42	-0.31	0.98
2060	0.31	-0.023	-0.42	-0.32	0.96

제4절 결론 및 정책제언

우리나라의 부가가치세수는 2012년에 58조 6천억원에 달해 총세수입의 약 29%를 차지하고 있는 핵심 세목이다. 기초생활품, 국민후생, 문화관광, 금융보험 등 일부 재화 및 용역에 면세 또는 영세율이 적용되고 있지만, 세수율이 71%를 상회할 정도로 부가가치세는 매우 효율적으로 운용되고 있다. 그러나 부가가치세부담률은 GDP 대비 4.4%로 OECD 평균 6.6%보다 크게 낮은 상황이다. 부가가치세가 세원이 넓어 약간의 세율인상으로도 많은 세수를 확보할 수 있다는 점에서 가장 효율적인 재원조달 수단으로 꼽히고 있다. 부가가치세의 세부담 수준과 부가가치세제의 효율성을 고려할 때 복지재원 조달을 위해 부가가치세율의 인상이 필요하다는 요구가 일고 있다. 그러나 부가가치세는 모든 국민에게 동일하게 적용됨으로써 소득재분배에 역행한다는 이유로 재원조달 수단에서 제외되어 왔다. 따라서 본 연구는 부가가치세의 소득재분배효과와 경제적 효율성을 평가하고, 재원조달 수단으로써 부가가치세의 타당성을 분석하였다.

부가가치세 자체는 역진적인 부담 분포를 보이고 있지만, 부가가치세율

인상에 따른 소득계층별 소비 변화와 소득 변화를 모두 반영하면 지니계수가 0.01~0.02% 낮아져 미미하게나마 소득재분배를 개선하는 것으로 분석된다. 더욱이 부가가치세율 인상으로 확보되는 추가 세수입을 복지재원으로 활용할 경우 소득재분배 개선효과가 매우 큰 것으로 분석된다. 복지분야에 따라 소득재분배효과가 다르게 나타나고 있지만, 국민기초생활보장으로 활용할 경우 소득재분배효과는 최고 1.37%에 달하는 것으로 추정된다. 그러나 무상보육으로 활용할 경우 지니계수 하락효과는 0.06~0.18%로 추정되어 국민기초생활보장에 비해 소득재분배효과가 크게 낮은 것으로 나타나고 있다.

부가가치세율을 1%p 인상하면 실질 추가 세수입은 2015년에 5.44조원, 2020년에 6.15조원, 2060년에 11.1조원에 달할 것으로 전망된다. 소비감소효과를 반영하지 않고 단순히 유효세율을 곱하여 추정한 추가 세수입과 큰 차이가 나지 않고 있다. 이는 소비감소에 따른 세수감소효과가 가격인상에 따른 세수증가효과에 의해 거의 상쇄되기 때문이다. 따라서 부가가치세율을 인상할 경우 부가가치세수입은 매우 안정적으로 확보될 수 있을 전망이다.

부가가치세는 국민경제에 부정적으로 작용할 전망이다. 부가가치세율이 1%p 인상되면 물가는 0.37~0.31% 상승하고, 소비는 0.37~0.42% 감소하고, 투자는 0.23~0.32% 감소할 전망이다. 부가가치세수입의 증가로 정부지출이 1.52~0.96% 증가하여 소비와 투자 감소를 상쇄함으로써 GDP 감소는 0.037~0.023%에 그칠 전망이다.

요약하면 부가가치세율 인상은 소득재분배를 미미하게나마 개선하는 방향으로 작용할 전망이다. 더욱이 국민기초생활보장과 같이 소득재분배효과가 큰 복지분야의 재원조달 수단으로 활용하면 소득재분배에 크게 기여할 것으로 예측된다. 따라서 추가적인 복지재원을 법인세나 소득세보다 세원이 넓은 부가가치세의 인상을 통해 조달할 때 조세의 비효율성을 최소화하면서 소득재분배 개선효과도 기대할 수 있다. 그러나 부가가치세의 인상은 물가를 상승시키고 GDP가 감소하는 부정적인 효과를 가져오게 된다. 따라서 부가가치세율 인상에 앞서 복지제도의 세부 분야별 유효성을 철저히 평가하고 재조정하여 부가가치세율 인상을 최소화하는 노력이 요구된다. 무

상급식과 무상보육 등과 같이 수혜가 중상위층에 더 많이 돌아가는 제도는 소득재분배에 크게 기여하지 못하면서 많은 재원을 요구하게 된다. 필요재원이 많아지면 질수록 부가가치세율 인상폭은 커지고 경제의 효율성은 낮아지기 마련이다.

마지막으로 본 연구의 한계는 다음과 같다. 본 연구는 장기간을 분석대상으로 하고 있어 소득계층별 소득분포에 대한 장기 전망이 요구된다. 본 연구는 1990~2013년 「가계동향조사」에 자기회귀모형을 적용하여 근로소득, 경상소득, 자산소득의 소득계층별 분포를 추정하고 있다. 자기회귀모형을 이용할 경우 시간이 지날수록 추정오차가 커져서 전망의 오류가 커지는 문제가 발생된다. 소득계층별 소득분포에 따라 부가가치세의 세부담 분포가 크게 영향을 받기 때문에 소득계층별 소득분포에 대한 더 신뢰할 수 있는 추정이 요구된다. 또한 부가가치세가 타 세목보다 재원조달 수단으로 바람직한지를 평가하기 위해서는 소득세, 법인세 등 타 세목들과 함께 분석하고 비교하는 연구가 수행되어야 할 것이다.

부가가치세의 효율성 평가는 GDP와 같은 거시경제적 효과뿐만 아니라 소비자, 생산자, 근로자, 자본소유주 등의 잉여 변화를 통한 초과부담도 함께 수행할 필요가 있다. 이는 향후 연구과제로 남겨 두기로 한다.

참고문헌

국세청, 『국세통계연보』, 각년도.

국회예산정책처, 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』, 2012.

김승래・김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정: 주요 세목 간 비교를 중심으로』, 연구보고서, 한국조세재정연구원, 2007.

김승래・박명호・홍범교, 『우리나라 부가가치세제 정책과제의 경제적 분석: 과세베이스 확대를 중심으로』, 한국조세연구원, 2007.

김성태・이인실・안종범・이상돈, 『한국 조세제도의 초과부담』, 연구보고서, 한국경제연구원, 1999.

박기백・성명재, 「조세・재정지출의 소득재분배효과; 소비세 및 현물급여」, 『재정학연구』, 제1권 제1호(통권 제56호), 2008.

성명재, 「소득분배 개선을 조세・재정정책 방향」, 『응용경제』, 제13권 제2호, 2011.

_____, 「장래 세원분포 예측을 통한 소득세・소비세의 장기 세수전망 연구」, 한국조세연구원, 2012.

일본 내각부, 「經濟財政의 中長期試算」, 2012. 1. 24.

조경엽, 「조세정책 평가 모형 개발을 위한 연구」, 국회예산정책처, 2005.

_____, 「재정지출의 형평성과 효율성에 관한 실증분석 연구」, 『경제학연구』, 제56집 제2호, 2008.

조경엽・유진성, 『박근혜정부 복지정책의 비용 추정 및 경제적 효과분석』, 한국경제연구원, 2013.

조경엽・황상현・우광호, 『한국의 조세정책 평가 모형 구축을 위한 연구』, 연구보고서, 한국경제연구원, 2014.

통계청, 「가계동향조사」, 각년도.

홍성훈・성명재, 『부가가치세제 발전방향 연구』, 연구보고서, 한국조세재정연구원, 2013.

황상현, 『세수입의 한계비용과 재정건전성에 대한 시사점』, 한국경제연구원, 2011.

Diewert, W. E. and D. A. Lawrence, "The Deadweight Costs of Taxation

in New Zealand," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 29, 1996, pp.S659~S677.

International Monetary Fund, "Revenue Mobilization in Developing Countrie," 2011.

Leibfritz, W., J. Thornton, and A. Bibbee, "Taxation and Economic Performance," OECD Economic Department Working Paper No. 176, 1997.

OECD, "Taxation and Economic Performance," W. Leibfritz, J. Thornton, and A. Bibbee, Economic Department Working Paper No. 176, 1997.

OECD, *Revenue Statistics 1965~2012*, OECD Publishing, 2013.

OECD, *Consumption Tax Trends 2014: VAT/GST, Excise Rates, Trends and Administration Issues*, 2014.

ABSTRACT

Assessment and Policy Recommendation for Fiscal Soundness

Edited by Sung Tai Kim and Jin Park

Due to the changes to the composition of population, the number of economically active population has been continuously declining. As a result, fiscal soundness is projected to be toppled as the demand for public spending increases while tax revenue decreases. It is all the more necessary for the public finance to be stable so as to act as insurance when the economy comes to face a crisis. The first part of this study appraises the overall status of the fiscal soundness. The second part analyzes social welfare, education, medical care, and SOC that could possibly offer a solution to restore fiscal soundness. The third part offers assessment and recommendation on fiscal revenue.

Chapter 2: Due to the pessimistic view of the future course of fiscal balance, the tax burden should be maintained at 20% of GDP along with less than 10% discretionary spending of GDP. Chapter 3: Many public-private partnership projects by local governments are exposed to a long-term fiscal risk, and therefore, should be thoroughly reviewed before being implemented. Chapter 4: In order to deal with their massive debts, excessive functions of State-Owned Enterprises (SOEs) must be reduced by introducing competition. Chapter 5: In order to stabilize long-term fiscal balance, there needs to introduce fiscal rules to curtail public expenditures. Chapter 6: As

for the model for social welfare, it is ideal to strive to position ourselves somewhere in the middle between Scandinavian countries and Germany. Chapter 7: Public pension systems should be restructured so that the compensatory element of the pension should be covered by private retirement pension. Chapter 8: To stabilize the medical costs, the accountability for the payment process of medical benefits should be enhanced. Chapter 9: Expenditure on education should be adjusted in a flexible way, taking consideration of the number of students, and there needs to be a strict financial division of responsibility between the private and the public. Chapter 10: Since the marginal productivity of SOC investment is low in general, especially so for roads, SOC supply policy must redirect its investment to be more efficiency-oriented. Chapter 11: The proposed order of financing sources for the increasing social welfare costs is higher social insurance contribution, then more income tax burden followed by higher consumption tax. Chapter 12: Utilizing CPI as inflation-linked index is recommendable not only for expanding the tax base but also for better redistribution effects. Chapter 13: Value Added Tax (VAT) is not so regressive or could be even progressive if we include the indirect effect such as consumption changes of each income bracket and the redistribution effect of the higher expenditure on the social welfare based on the increased revenue.

The conclusions are as follows. First, it is of utmost importance that fiscal soundness to be maintained since it has the potential to become dangerous, especially when we consider the local governments and the SOEs. Second, it is difficult to maintain the long-term fiscal soundness only with restructuring expenditure side, so the expansion of the revenue side should also be considered. Third, there must be a strict demarcation between what the public finance is responsible for and what the private sector must take over. Fourth, since government expenditures must be economized, priority should be set among expenditures and there also needs to be flexibility in setting the right amount to spend. Fifth, financial accountability must be guaranteed in order to safeguard the future fiscal balance especially in the fields of local government, SOEs, and medical service. Sixth, institutionalization is pivotal in obtaining the fiscal soundness, and

implementation of fiscal rules is no longer a choice but a necessity. It is time to lay a foundation for the long-term fiscal soundness for the sake of our next generation.

KDI 신간안내

RECENT KDI PUBLICATION

2008년 글로벌 금융위기 후 공매도 금지조치가 금융시장에 미친 영향

손욱 · 엄윤성

반양장 | 크라운판 | 78쪽 | 정가 2,000원

본 보고서는 글로벌 금융위기 발생 직후 시행된 공매도 금지조치가 금융시장에 미친 영향을 실증분석하고 있다. 이를 통해 공매도 금지조치는 주식가격의 변동성 확대를 축소시키는 데 한계가 있었고, 공매도 거래자의 시장 유동성 공급자의 역할을 제한하는 것으로 나타났다. 한편, 주가 하락의 억제 측면에서 공매도 금지의 정책적 효과는 일부 달성했지만, 공매도 금지가 주식의 공정가격 형성을 저해할 수 있음을 시사하는 결과가 도출되었다.

시간선택제 일자리 지원정책의 성과와 과제

황수경 · 박지혜

양장 | 크라운판 | 163쪽 | 정가 8,000원

본 연구는 시간선택제 일자리 지원정책의 배경과 의미를 살펴보고, 지금까지의 시간선택제 일자리 지원사업의 성과와 문제점을 분석함으로써 올바른 발전방향을 모색하는 데 중점을 두고 있다. 지원사업의 정책목표 및 비전에서부터 이해관계자들의 정책 이해, 나아가 국민적 공감대 형성 노력까지를 대상으로 성과 및 문제점을 분석·평가, 이의 결과를 바탕으로 제도적 보완 및 개선방향을 제시하였다.

가계부채 증가원인과 감축방안: 낙관적 기대가 미치는 영향을 중심으로

김지섭

반양장 | 크라운판 | 103쪽 | 정가 2,000원

본 연구는 사람들의 경기에 대한 심리적인 요인, 특히 낙관적 기대감이 가계부채에 미치는 효과를 분석한다. 경제주체가 향후 경기에 대해 어떠한 심리적인 기대를 가지는지에 따라 가계부채의 보유 여부 및 보유량이 변할 수 있음을 실증적·이론적 모형을 통해 보임으로써 경제주체의 심리적 요인이 가계부채에 미치는 효과를 연구하고 있다.

은행의 보수적 금융행태가 기업성과에 미치는 영향

구자현

반양장 | 크라운판 | 82쪽 | 정가 2,000원

최근 금융, 특히 은행의 보수적 금융행태, 이른바 은행 보신주의에 대한 비판이 크게 대두되고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 은행의 보수적 금융행태의 개념과 비판의 대두배경, 그 현상으로 지목되고 있는 가계대출 중심의 자산운용, 중소・벤처 기업에 대한 소극적이고 담보・보증 위주의 대출 현황과 원인 등을 해외 사례 조사 및 중소・벤처 기업에 대한 설문조사 등을 통해 분석하였다.

국내외 전자상거래 증진을 통한 유통서비스 발전방안: 공인인증서정책을 중심으로

송영관

반양장 | 크라운판 | 87쪽 | 정가 2,000원

본 보고서는 한국의 전자상거래정책, 특히 전자금융거래에 공인인증서 사용을 강제한 정책을 주요 분석대상으로 삼고 있다. 현재 공인인증서를 전자금융거래에 강제한 한국의 정책은 소비자 인증이라는 측면에 치우쳐 소비자 보호와 편의성을 도외시하였다는 비판에 둘러싸여 있다. 본 보고서는 공인인증서정책의 도입배경을 살펴보고, 정부가 공인인증서를 전자금융거래에 강제한 것이 궁극적으로 특정 기술을 강제한 효과가 있다는 점에 주목하였다.

한국 빈곤문제의 동태적 분석과 정책적 시사점

강우진

반양장 | 크라운판 | 44쪽 | 정가 2,000원

최근 가계복지 또는 빈곤문제에 대한 논의에서 취약계층에 대한 인식이 크게 일고 있으나, 취약계층 및 취약성에 대한 분석은 개념적인 논의수준에 그치고 있다. 이에 본고는 '미래에 빈곤상태에 빠지거나 머무를 확률'로서 정의되는 가구의 '빈곤취약성'의 규모를 추정하고, 이러한 사전적인 '빈곤취약성'이 실제로 가구의 빈곤 진입, 탈출, 고착화 등 빈곤의 동태적 이행에 어떠한 영향을 미쳤는지를 실증적으로 검증하고 있다.

개인채무조정제도의 평가와 정책적 시사점

오윤해

반양장 | 크라운판 | 90쪽 | 정가 2,000원

향후 개인회생, 개인워크아웃과 같은 채무조정제도나 청산형의 개인파산제도에 대한 수요가 증가할 가능성이 농후하며, 기존의 채무자 구제제도를 보완・개선하는 것은 정책적으로 매우 중요한 과제이다. 이에 본 보고서는 다양한 자료를 활용하여 채무자의 구제제도 선택의 결정요인, 이용자의 성격, 채무조정의 성공요인 등을 실증분석함으로써 정책판단의 근거를 제시하고 있다.

공공인프라 투자의 지역안배와 포크배럴



이종연

반양장 | 크라운판 | 101쪽 | 정가 2,000원

본 연구는 우리나라의 정치·경제적 상황에 맞는 이론모형을 개발하여 포크배럴 지출의 유인이 커지는 조건을 밝히고, 포크배럴의 효과를 감소시킬 수 있는 방안에 대한 시사점을 도출하고 있다. 이를 위해 우리나라의 정치상황 중 특히 선거제도인 소선거구제와 고착화된 지역구도에 주목한다. 한편, 공공인프라의 특성상 발생하는 '공유자원의 문제'에서 선거 시 어떠한 경우에 정치인이 이와 같은 문제를 악화 또는 약화시키는지를 분석하고 있다.

여성의 시간배분 결정이 보육 및 교육 정책에 주는 시사점



이영욱

반양장 | 크라운판 | 54쪽 | 정가 2,000원

본 보고서는 최근의 보육료 지원 확대 정책이 여성의 시간배분에 미친 영향을 분석하고 있다. 여성의 노동공급뿐 아니라 가구 내 시간배분에도 초점을 맞추어 보육료 지원정책의 효과를 살펴보고 있다. 이를 통해 여성의 시간사용에 대한 보육료 지원정책의 효과가 개인·가구의 특성에 따라 다르게 나타나고 있음을 보여주고 보육 및 교육 정책이 보다 세밀히 설계될 필요가 있음을 제언하고 있다.

우리 경제의 역동성: 일본과의 비교를 중심으로



조동철 편

양장 | 크라운판 | 407쪽 | 정가 12,000원

본 보고서는 역동성이 저하되고 있는 우리 경제가 1990년대의 일본경제와 비교하여 어떤 측면에서 유사하고 어떤 측면에서 상이한지를 분석해 봄으로써 정책적 시사점을 얻고자 하였다. 그리고 그 유사성 혹은 상이성이 구조적 측면에서 비롯된 것인지 혹은 순환적 측면에서 비롯된 것인지를 식별하는 한편, 일본의 정책경험을 반면교사로 활용하여 우리 경제가 역동성을 유지하기 위해 취해야 할 정책방향을 크게 구조개혁 정책과 거시경제 정책의 측면에서 논의하고 있다.

대학생 학자금대출제도 개선방안 연구



한성민

반양장 | 크라운판 | 86쪽 | 정가 2,000원

본 보고서는 정부의 학자금지원제도 중 학자금대출제도를 중심으로 학자금대출이 학업환경 조성과 밀접한 관련이 있는 학생의 성적과 휴학 결정에 미치는 영향을 심층적으로 다루고 있다. 또한 연체자 특성을 분석함으로써 제도의 지속가능성에 위협요인이 되고 있는 연체를 낮추기 위한 방안을 비롯하여 학자금대출제도의 다양한 정책적 개선방안을 제시하고 있다.

KDI 도서회원제 안내

- **회원에 대한 특전**
  - 본원에서 발행하는 모든 간행물을 우송하여 드립니다. (단, 비공개 자료 및 배포 제한 자료는 제외)
  - 본원이 주최하는 각종 행사(세미나, 정책토론회, 공청회 등)에 우선적으로 참가하실 수 있습니다.
  - 발간된 연구보고서(인쇄물)를 KDI 홈페이지에서 추가로 구매하실 경우 10%의 가격을 할인받으실 수 있습니다.

- **KDI 발간자료**
  - 단행본, 연구보고서, 정책연구시리즈, KDI 정책포럼, KDI FOCUS, 연구자료, 기타보고서 등
  - **월간** KDI 경제동향, KDI 북한경제리뷰, Economic Bulletin, 나라경제, click 경제교육
  - **분기** 한국개발연구, 부동산시장 동향분석, 개발협력 동향분석
  - **반년간** KDI 경제전망

- **연간회비**
  - **개인회원** 10만원
  - **기관회원** 30만원

- **가입방법**

  KDI 홈페이지에서 도서회원 가입신청서를 작성하신 후 아래의 방법으로 회비를 입금하시면 됩니다.

  계좌입금: 우리은행 254-012362-13-113(예금주: 한국개발연구원)
  지로(지로번호: 6961017), 신용카드 및 핸드폰으로 결제 가능합니다.
  본원 성과확산팀(발간자료 담당자)에 직접 회비를 납입하실 수 있습니다.

- **문의사항**

  대외협력실 성과확산팀 발간자료 담당
  TEL (044) 550-4346 / FAX (044) 550-4950 / E-mail book@kdi.re.kr

- **판매처**
  - 교보문고(광화문점 정부간행물코너) TEL. (02) 397-3628
  - 영풍문고(종로점 정치경제코너) TEL. (02) 399-5632

연구보고서 2014-04

재정건전성의 평가 및 정책과제

인 쇄 2014년 12월 27일
발 행 2014년 12월 31일

저 자 김성태 · 박진 편
발행인 김준경
발행처 한국개발연구원
등 록 1975년 5월 23일 제6-0004호
주 소 세종특별자치시 남세종로 263
전 화 (044) 550-4114
팩 스 (044) 550-4310
인 쇄 고려씨엔피

ⓒ한국개발연구원 2014
ISBN 978-89-8063-920-5 (93320)
값 15,200원

* 잘못된 책은 바꿔드립니다.