

제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회

# 한국경제 진단과 재정정책 방향

2020. 7. 16(목), 10:00~18:15

국회의원회관 제1소회의실

주최: 국회예산정책처, 한국경제학회, 한국세무학회,  
한국재정학회, 한국정책학회, 한국행정학회  
(이상 가나다순)



국회예산정책처

# 프로그램

09:30~10:00	자료집 등 배부	
10:00~10:30	개회식	
개회사	이종후 국회예산정책처장	
환영사	이인호 한국경제학회장	
격려사	박병석 국회의장	
10:30~11:50	1분과: 한국경제의 구조변화와 대응전략 좌장: 김경수 성균관대학교, 한국경제학회	국회예산정책처 — 한국경제학회
발 표	국제비교를 통한 한국의 지속가능성장을 위한 조건 강성진 고려대학교 한국경제의 구조변화와 대응전략 진 익 국회예산정책처	
토 론	박정수 서강대학교 이철희 서울대학교 이창훈 한국환경정책평가연구원 신동진 국회예산정책처	
	종합토론	
12:10~13:30	오 찬	
13:50~15:25	2분과: 행정 및 재정 개혁방향 좌장: 하연섭 연세대학교, 한국행정학회	국회예산정책처 — 한국행정학회
발 표	사업평가를 통한 지출구조조정방안: 전략적 지출검토 성시경 단국대학교 공공기관 구조조정: 민간과 공공영역 구분 관련 조임곤 경기대학교 국가재무제표의 신뢰성 제고 연구 이은경 국회예산정책처	
토 론	정일환 성균관대학교 이민창 조선대학교 류 철 KDI 국제정책대학원	
	종합토론	

# 한국경제 진단과 재정정책 방향

15:35~16:50

**3분과: 재정 및 조세정책방향**

좌장: **원윤희** 서울시립대학교, 한국재정학회

발 표

**COVID-19사태 극복을 위한 재정정책 방향**

**이태석** 한국개발연구원

**4대 공적연금 장기재정전망과 시사점**

**이진우** 국회예산정책처

토 론

**류덕현** 중앙대학교

**윤석명** 한국보건사회연구원

17:00~18:15

좌장: **박종성** 숙명여자대학교, 한국세무학회

발 표

**경제전환기 세제개혁 방향: GVC 재편과 기업과세를 중심으로**

**이성봉** 서울여자대학교

**4차 산업혁명시대 조세정책 과제**

**심혜정** 국회예산정책처

토 론

**최원석** 서울시립대학교

**전병목** 한국조세재정연구원

# 목 차

개회사 .....	1
이종후 국회예산정책처장	

환영사 .....	5
이인호 한국경제학회장	

격려사 .....	9
박병석 국회의장	

## 1분과: 한국경제의 구조변화와 대응전략

발표_ 국제비교를 통한 한국의 지속가능성장을 위한 조건 .....	15
강성진 고려대학교	

발표_ 한국경제의 구조변화와 대응전략 .....	35
진 익 국회예산정책처	

토 론 .....	49
박정수 서강대학교	
이철희 서울대학교	
이창훈 한국환경정책평가연구원	
신동진 국회예산정책처	

## 2분과: 행정 및 재정 개혁방향

발표_ 사업평가를 통한 지출구조조정방안: 전략적 지출검토 .....	77
성시경 단국대학교	

발표_ 공공기관 구조조정: 민간과 공공영역 구분 관련 .....	91
조임곤 경기대학교	



제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회

# 한국경제 진단과 재정정책 방향

발표_ 국가재무제표의 신뢰성 제고 연구 .....	105
-----------------------------	-----

이은경 국회예산정책처

토 론 .....	121
-----------	-----

정일환 성균관대학교

이민창 조선대학교

류 철 KDI 국제정책대학원

## 3분과: 재정 및 조세정책방향

발표_ COVID-19사태 극복을 위한 재정정책 방향 .....	127
-------------------------------------	-----

이태석 한국개발연구원

발표_ 4대 공적연금 장기재정전망과 시사점 .....	143
-------------------------------	-----

이진우 국회예산정책처

토 론 .....	159
-----------	-----

류덕현 중앙대학교

윤석명 한국보건사회연구원

발표_ 경제전환기 세제개혁 방향: GVC 재편과 기업과세를 중심으로 .....	193
---	-----

이성봉 서울여자대학교

발표_ 4차 산업혁명시대 조세정책 과제 .....	215
-----------------------------	-----

심혜정 국회예산정책처

토 론 .....	231
-----------	-----

최원석 서울시립대학교

전병목 한국조세재정연구원



# 개 회 사



**이종후**

국회예산정책처장

제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회

## 한국경제 진단과 재정정책 방향

# 개회사

안녕하십니까. 좋은 아침입니다. 국회예산정책처장 이종후입니다.

먼저, 바쁘신 일정 가운데 귀한 걸음을 해주신 박병석 국회의장님께 심심한 감사의 인사를 올립니다. 재정경제 학계를 이끌고 계신 이인호 한국경제학회장님, 전규안 한국세무학회장님, 박기백 한국재정학회장님, 박정수 한국정책학회장님, 그리고 이원희 한국행정학회장님께도 깊이 감사드립니다. 이 외에도 일일이 호명해 드리진 못하지만, 1분과의 좌장이신 김경수 교수님을 비롯해서 많은 전문가 여러분께서 자리를 빛내 주셨습니다. 그 고마움, 가슴 속에 간직하겠습니다.

오늘 행사명이 꽤 긴데요, “제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회”입니다. 오늘 학술대회에서는 먼저 새로운 국회가 직면할 경제구조 변화와 대응과제를 진단하고자 합니다. 또한 코로나19 위기 극복을 포함해서 효율적이고 지속가능한 재정정책 방향을 모색하기 위한 소통과 토론의 장으로서 오늘 행사가 마련되었습니다.

특히 저는 학문적인 전문성을 가진 학계에서 재정을 보다 적극적으로 연구함으로써, 새로 시작하는 국회에서 논의가 필요한 의제들을 발굴하고 공론화해 주시길 희망했습니다. 이에 올 초부터 재정경제 분야 핵심 학회와의 공동개최를 기획했고, 새로운 시도에 선뜻 응해주신 학회장님들과 학회 회원 여러분께 거듭 깊이 감사드립니다.

예정처 차원에서도 오늘 행사의 의미가 큼니다. 예정처는 바람직한 재정정책 방안을 항상 고민하고 있지만 혼자 힘으로는 한계가 있습니다. “줄탁동시(啐啄同時)”라는 말처럼 예정처 자체의 노력과 함께 학계의 조언을 거쳐, 보다 전문적이고 객관적인 분석 결과를 도출할 수 있다고 생각합니다. 아울러 학계에서도 정책 현장의 목소리를 청취함으로써 서로 도움이 되는 자리가 되기를 바라며, 앞으로도 적극적인 재정 연구를 부탁드립니다.

## 한국경제 진단과 재정정책 방향

다시 한번 국회 운영에 바쁘신 가운데에도 귀한 시간을 내주신 박병석 의장님, 오늘 자리를 함께 만들어 주신 이인호, 전규안, 박기백, 박정수, 그리고 이원희학회장님을 비롯해 오늘 자리에 참석해 주신 모든 분들께 감사 인사를 올리며, 오늘 행사의 개회를 선언합니다.

감사합니다.



# 환영사



**이인호**

한국경제학회장

제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회

## 한국경제 진단과 재정정책 방향

## 환영사

안녕하세요? 한국경제학회 회장 이인호입니다. 오늘 “한국경제 진단과 재정정책 방향”이라는 주제로 제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회를 열게 되어 기쁩니다.

우리는 2020년 전반을 코로나 바이러스와 싸우면서 보냈습니다. 다행히 전염병과의 싸움 결과는 그리 나쁘지 않은 것 같습니다. 전 세계가 우리의 방역 사례를 K-방역이라고 부르며 배우려 하고 있는 사실로 보아 우리의 전염병과의 싸움은 매우 성공적이었다고 여겨집니다.

전염병과 싸우는 와중에 우리는 국회의원 선거를 무사히 치루고 이제 제 21대 국회가 개원을 하였습니다. 마침 7월 17일은 우리나라가 72년 전인 1948년 헌법을 제정한 날입니다. 이번 학술대회는 제 21대 국회의 개원과 제헌절 72주년을 맞으며 열게 되어 더욱 뜻 깊은 것 같습니다.

우리 경제는 그동안 매우 가파른 성장 궤도를 달려오다가 최근에는 그 성장세가 둔화되는 경험을 하고 있습니다. 우리나라는 그동안 경제성장 면에서 많은 나라들의 모범이 되는 성과를 보여 왔습니다. 최초로 헌법이 제정된 1948년에는 국민소득에 대한 통계조차 없었던 우리나라가 2019년에는 세계 12위의 국민소득을 올릴 정도로 성장하였습니다. 그러나 우리가 요즘 많이 듣는 이야기는 경제성장이 급히 둔화하는데 대한 걱정 투성이인 것 같습니다.

최근에 발표된 우리나라 경제성장에 대한 연구는 경제성장률이 지속적으로 하강하고 있음을 발견하였습니다. 서울대 김세직 교수의 연구에 의하면 1990년 중반 이후 우리나라 경제성장률은 5년마다 1%씩 낮아지고 있는데 이 우려스런 추세는 그동안의 여러 위기와 그로부터의 회복, 혹은 다른 성격의 정권과 경제 정책의 변천을 거치면서도 유지가 되고 있는 것으로 나타났습니다. 올해는 전반기까지 만을 보아도 코로나 사태로 인해 예외적으로 경기가 나쁠 것으로 예상이 되는 데 중장기적인 성장률 둔화 추세와 더불어 우리경제의 미래에 대한 걱정을 크게 만들어 주고 있습니다.



제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회

# 한국경제 진단과 재정정책 방향

그러나 그동안 우리는 여러 번의 위기 때마다 그를 잘 극복하는 지혜와 저력을 보여준 바 있습니다. 우리는 위기를 오히려 기회로 삼아 위기 시까지 축적되어 온 문제점들을 한꺼번에 해소하고 다시금 성장할 수 있는 발판을 만들곤 하였던 경험이 있습니다. 우리는 이번에도 과거와 같이 다시 일어날 수 있다고 생각합니다. 그러나 그를 위해서는 그저 과거를 회상하면서 일이 잘 되어가기를 바라고 있어서는 안됩니다. 다시 일어날 발판을 마련하기 위해서는 우선 지금 무엇이 잘못되어 가고 있는지에 대한 엄밀한 분석이 필요합니다.

오늘의 학술대회에서는 “한국경제의 구조변화와 대응 전략,” “행정 및 재정 개혁방향,” 그리고 “재정 및 조세 정책방향”의 세 가지 주제에 대한 발제가 있고 토론이 있을 예정입니다. 이들 발제들은 경제학자들의 관련 주제들에 대한 연구 결과를 담고 있는 것으로 우리 경제의 문제점을 이해하고 개선 방안을 마련하는데 도움을 줄 수 있을 것입니다. 특히 제21대 국회개원에 즈음하여 앞으로 4년간 우리나라의 입법부를 맡아 애를 써주실 국회의원들께서 경제문제를 논의할 때 오늘의 발표와 토론이 도움이 된다면 더 큰 보람이 없을 것입니다.

오늘의 학술대회는 국회예산정책처의 적극적 노력이 없었다면 불가능하였습니다. 또한 우리 한국경제학회와 같이 한국세무학회, 한국재정학회, 한국정책학회 그리고 한국행정학회가 학술대회를 준비하기 위해 많은 애를 쓰셨습니다. 이 자리를 빌어 이종후 국회예산정책처장님과 학회 회장님들을 비롯한 여러 분들께 감사의 말씀을 전하고자 합니다.

아무쪼록 오늘의 학술대회가 우리나라 경제가 다시 힘을 내어 성장하는데 도움이 되는 토론의 장이 되기를 바랍니다. 오늘의 학술대회에 참석하시어 경제학자들의 토론을 지켜 보아주시는 모든 분들께도 감사의 말씀을 올립니다. 감사합니다.



# 격려사



**박병석**

국회의장

제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회

## 한국경제 진단과 재정정책 방향

# 격려사

안녕하십니까. 국회의장 박병석입니다.

예산정책처와 5개 학회가 공동으로, 한국경제 진단과 재정정책방향 논의를 위한 학술대회를 개최하게 된 것은 뜻깊은 일입니다. 제가 국회 생활을 20년 넘게 해왔지만 국회에 재정경제 분야의 핵심 학회들이 함께 모인 것은 처음인 것 같습니다. 귀한 시간 내주신 이인호 경제학회장님, 전규안 세무학회장님, 박기백 재정학회장님, 박정수 정책학회장님, 그리고 이원희 행정학회장님께 감사의 말씀을 드립니다.

전 세계는 지금 초유의 경제위기를 겪고 있습니다. 특히 한국경제는 작년의 미중 무역 분쟁, 일본 수출규제 등 대외 악재를 넘어, 올해 반등을 기대했습니다. 코로나19라는 난관도 만났습니다. GVC 세계 공급망의 미·중 탈동조화도 시작됐습니다. 경제는 교환과 이동이 생명줄인데, 글로벌 공급망이 악화되면서 세계 경제는 5% 가깝게 역성장할 것으로 예상되고 있습니다.

하지만 위기는 기회이기도 합니다. K-방역이 표준으로 등장할 만큼 대한민국은 코로나19에 침착하고 효과적으로 대응하고 있습니다. 경제적으로도 IMF는 올해 우리나라의 경제성장률을 선진국 중 1위로 내다봤고, IMD의 국가경쟁력 평가 결과도 23위로 작년보다 5계단이나 상승했습니다. 이 위기를 넘기면 대한민국은 포스트 코로나 시대를 선도할 수 있습니다.

오늘 학술대회는 한국 경제 진단으로 시작해 재정의 효율성을 높이기 위한 정부사업 평가방안과 재정 및 조세정책 방향을 논의하는 것으로 알고 있습니다. 확장재정 기조하에 재정을 효율적으로 편성·집행해서, 경제 활력 제고로 선순환을 이루는 것이 궁극적인 목표가 될 것입니다.

## 한국경제 진단과 재정정책 방향

이 자리를 마련해 주신 이종후 예산정책처장을 비롯한 관계자 여러분, 이인호 교수님 등 5개 학회장님과 참석해 주신 모든 분들께 감사와 격려의 말씀을 전합니다. 제21대 국회가 학계와 활발하게 소통하는 계기가 되길 바랍니다.  
감사합니다.



제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회

## 한국경제 진단과 재정정책 방향

### 1분과

# 한국경제의 구조변화와 대응전략





# 국제비교를 통한 한국의 지속가능성장을 위한 조건

강성진  
고려대학교



재정경제 공동학술대회  
2020년 7월 16일

## 국제비교를 통해 본 한국의 지속가능성장 조건

강 성 진  
경제학과, 고려대학교

### 1 들어가며

#### ❖ 한국경제의 도전

- 인구구조의 변화: 저출산·고령화에 의한 인구절벽(생산가능인구의 하락), 1인 가구 증가
- 노동생산성 하락
- 산업구조의 변화(기존 전통산업의 국제경쟁력 약화) 대응력 미흡,
- 빠른 부채(국가, 가계, 기업) 증가율
- 잠재 경제성장률 하락(민간의 경제성장 기여도 약화)
- 높은 대외 의존도: 내수·수출 구조의 균형

## 1 들어가며

❖ 도전을 극복하고 지속가능성 성장을 달성하기 위한 조건은?

- 변화요인을 보기 위하여 주요 지표가 경제발전 단계별 국제적 위치를 살펴본 결과를 보면서 대응 방안을 제시함.
- 경제발전 패러다임의 전환: 한국의 지속가능성 성장을 위한 성장동력은?
- 주요 정책 제언:
  - 1) 혁신생태계 강화: 경제 조건의 변화와 제도의 혁신이 수반되어야 함.
  - 2) 민간부채(기업 및 가계)와 국가부채의 부담 완화 방안 강구 필요
  - 3) 노동시장의 유연성 확보 필요

3

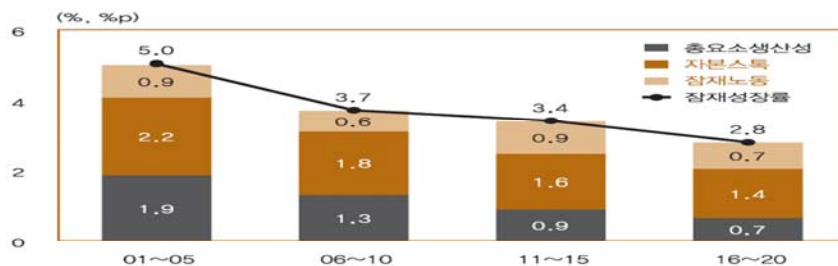
## 1 들어가며

❖ 주요 연구

➤ 한국의 잠재성장률 추정

	2001-05	2006-10	2011-15	2016-20
생산함수	5.0	3.7	3.4	2.8
HP 필터링	5.2	3.9	3.0	2.9
준 구조모형	4.8	3.8	3.1	2.8
모형별 범위	4.8-5.2	3.7-3.9	3.0-3.4	2.8-2.9

자료: 김도완 외(2019)



주: 1) 생산함수 접근법 기준

자료: 김도완 외(2019)

4

## 1 들어가며

### ➤ 한국의 잠재성장률 추정

〈표 1〉 주요기관 잠재성장률 추정 및 전망

KDI('12.11)	'81~'90	'91~'00	'01~'10		'11~'20	'21~'30	
	8.6%	6.4%	4.5%		3.6%	2.7%	
한국은행('13.5)	'90~'99		'00~'09		'10~'12	-	
	6.7%		4.5%		3.3~3.8%	-	
IMF('14.4)	'91~'96	'97~'01	'02~'07	'08~'09	'10~'12	'20년	'25년
	7.1%	4.6%	4.8%	3.6%	3.3%	2.4%	2.0%

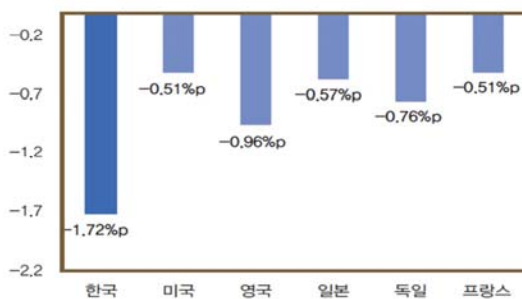
자료: 최상목(2014)

5

## 1 들어가며

### ➤ 한국의 노동생산성

〈그림 1〉 위기 이전 대비 이후 노동생산성 증가율 하락폭 (전산업)



주: 노동생산성은 1인당 실질부가가치로 정의  
자료: OECD Productivity Database

자료: 남충현·송상윤(2020)

#### ➤ 노동생산성 하락 요인:

- 거시적 요인: 투자 및 수출 부진
- 산업·기업규모별 요인: 제조업, 대·중소기업
- 구조조정 요인: 저생산성 기업의 퇴출률 변화(자원배분의 비효율성, 선도기업과 후행기업간 생산성 수렴 효과 등)

〈그림 2〉 위기 이전('02~'08) 대비 이후('09~'17) 노동생산성 증가율 하락폭 (제조업)



주: 노동생산성은 1인당 실질부가가치로 정의  
자료: OECD Productivity Database

6

## 1 들어가며

### ➤ 한국의 노동생산성

규모별 노동생산성, 부가가치 및 취업자 증가율

	위기 이전 (2002-08)	위기 이후 (2009-17)	증감
대기업	7.8	-0.1	
부가가치	8.0	1.0	-7.0%p
종업원 수	0.2	1.1	0.9%p
중소기업	4.8	0.2	
부가가치	5.9	2.4	-3.5%p
종업원 수	1.1	2.2	1.1%p

자료: 남중현·송상윤(2020)

- 위기 전후 노동생산성 ➔ 대기업: -7.9%p, 중소기업: -4.6%p
- 대기업: 노동생산성 하락은 고용보다 부가가치 하락??  
but 노동시장의 경직성?

7

## 1 들어가며

### ❖ 본 논의의 출발점: 노동생산성

$$\text{Labor Productivity: } \frac{Y}{L} \quad \text{Change of Labor Productivity: } g_{Y/L} = \frac{\dot{Y}}{Y} - \frac{\dot{L}}{L}$$

- 노동의 정의: # of workers, hours worked
- 노동생산성 결정 요인: Y or L?
  - L: 노동시장의 유연성(제도)
  - Y: 경제성장(GDP growth rate)

### ❖ 본 논의의 출발점: TFP 결정요인

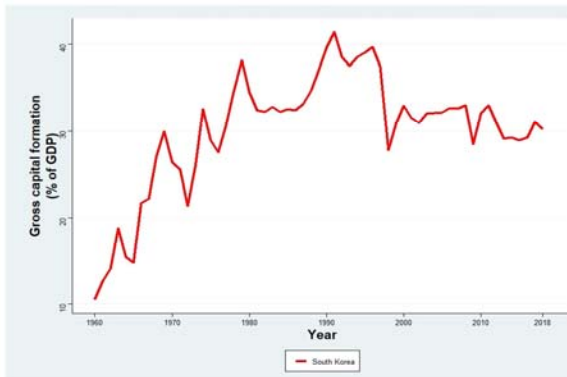
$$Y = F(K, L) \Rightarrow \frac{\dot{Y}}{Y} = \alpha \frac{\dot{K}}{K} + \beta \frac{\dot{L}}{L} + \frac{\dot{A}}{A} \quad \frac{\dot{A}}{A} = \text{TFP growth rate} = \text{Solow residual} = \text{Technology Change??}$$

- 기술혁신: endogenous growth model(catching up, leapfrogging 등)
- 제도와 경제성장: Acemoglu 형의 New Institutional Economics

8

## 2 한국의 주요 경제지표

투자율



자료: WB WDI

경제활동참가율과 고용률

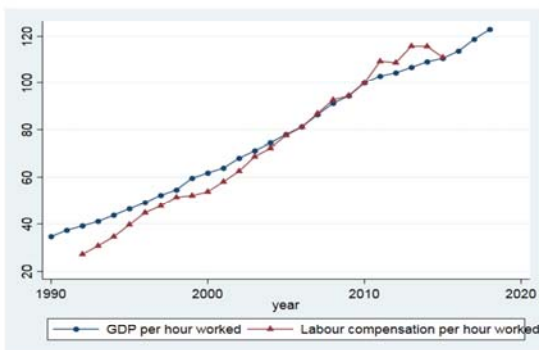


자료: 통계청 KOSIS

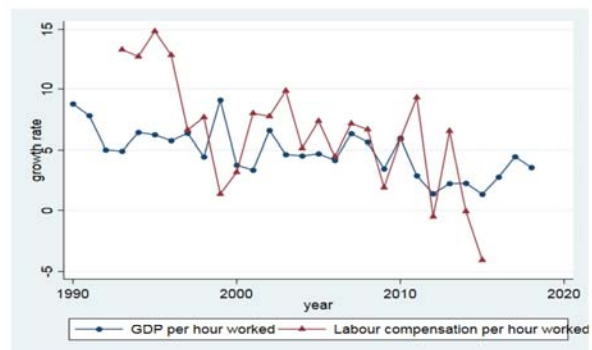
9

## 2 한국의 주요 경제지표

노동생산성 수준과 증가율 추이



자료: OECD.stat

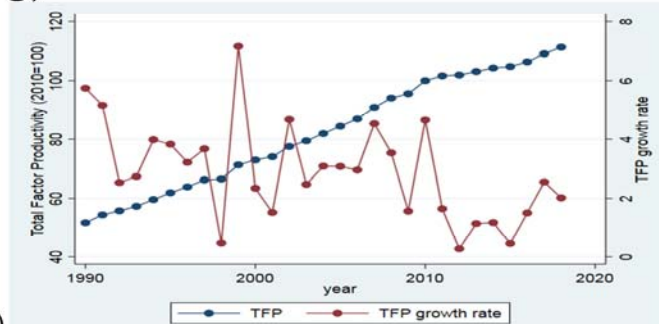


10



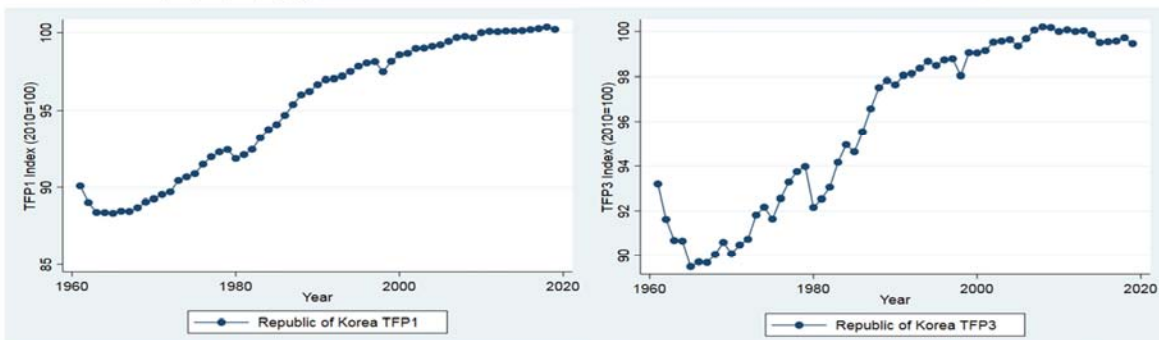
## 2 한국의 주요 경제지표

TFP(OECD 추정)



자료: OECD.Stat

TFP(저자추정)



자료: Kang(2020)

## 2 한국의 주요 경제지표

가계부채 추이

가계신용(가계부채)

최근 4년간 가계신용(가계부채)은 지속적 증가세



기업부채 추이

기업부채

최근 기업부채의 GDP 대비 비율은 증가하는 추세



국가채무

국가채무의 GDP 대비 비율은 비슷한 수준을 유지하다가, 2019년에 상승

국가채무 추이



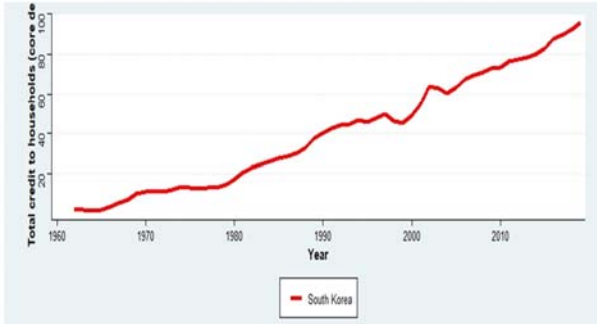
자료: 국회예산정책처(2020)

12



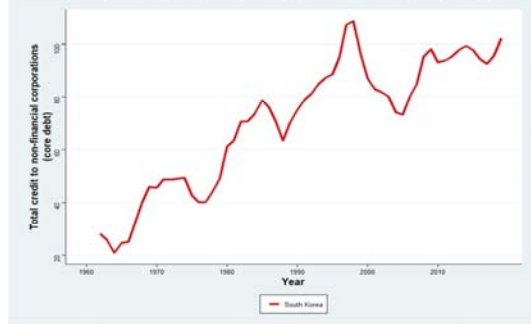
## 2 한국의 주요 경제지표

가계부채 추이(GDP 대비 %)



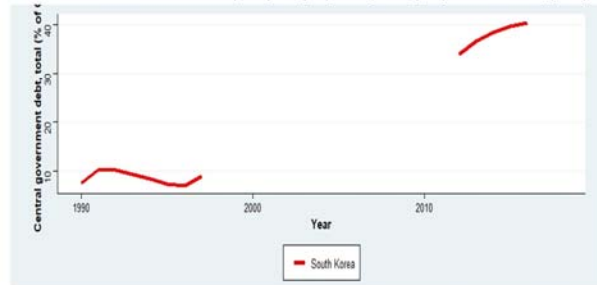
자료: BIS

기업부채 추이(GDP 대비 %)

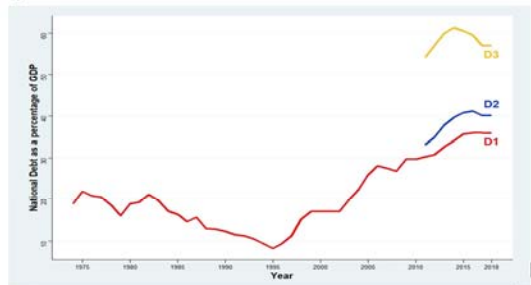


자료: BIS

국가채무 추이 (GDP 대비 %)



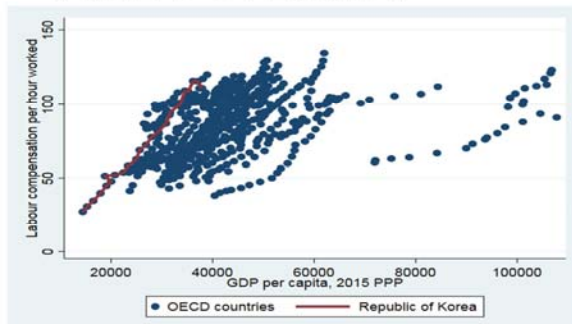
자료: WB WDI



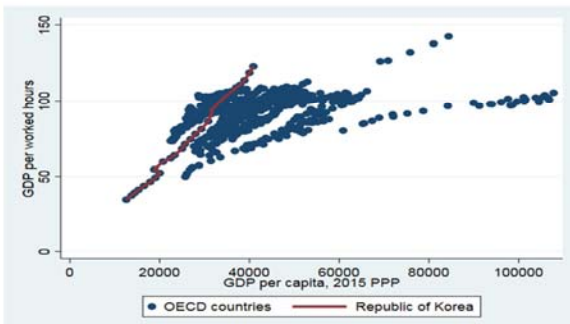
자료: 국회예산정책처

## 3 주요 지표의 국제비교

경제발전 단계와 노동생산성

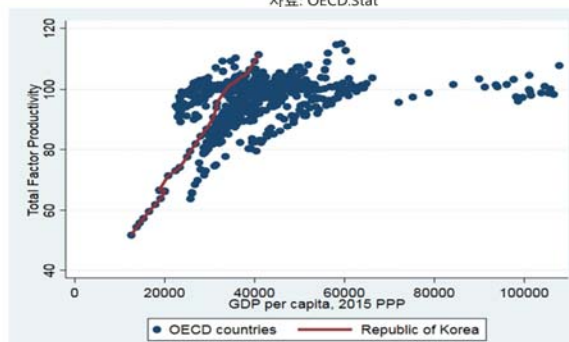


자료: OECD.Stat



자료: OECD.Stat

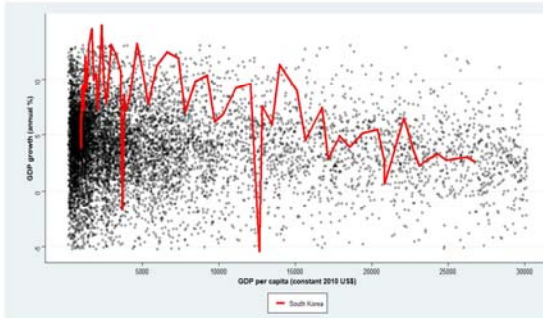
경제발전 단계와 TFP



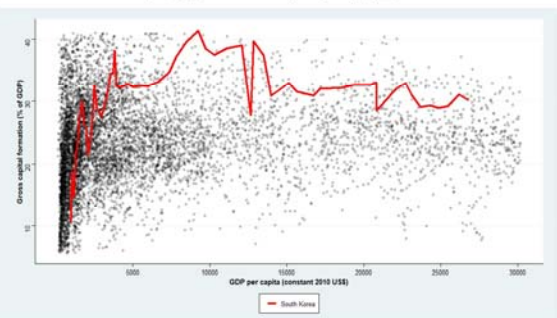
자료: OECD.Stat

### 3 주요 지표의 국제비교

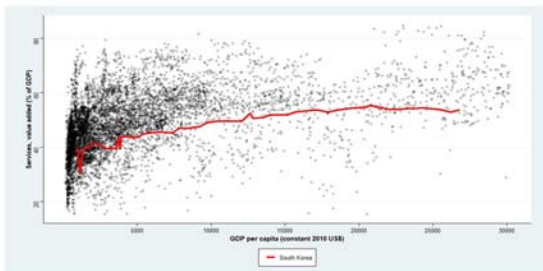
1인당 GDP와 경제성장률



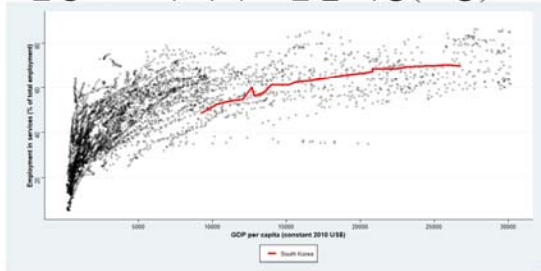
1인당 GDP와 투자율



1인당 GDP와 서비스 산업 비중(부가가치)



1인당 GDP와 서비스 산업 비중(고용)



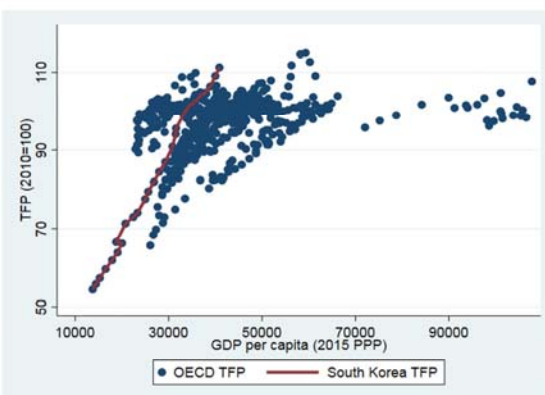
15

### 3 주요 지표의 국제비교

OECD 국가의 연도별 및 경제발전과 TFP(OECD 추정)



자료: OECD.Stat

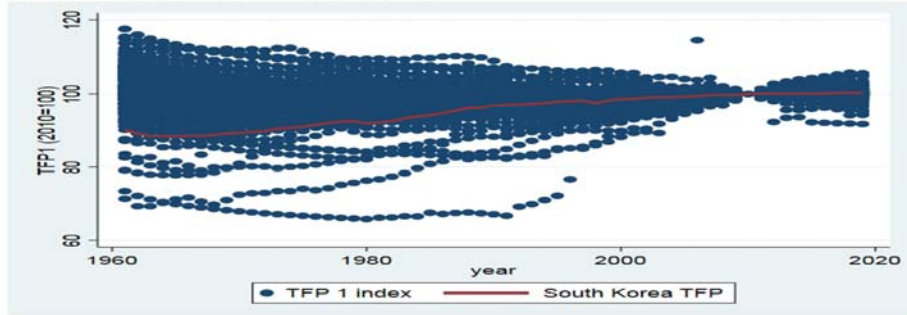


자료: OECD.Stat

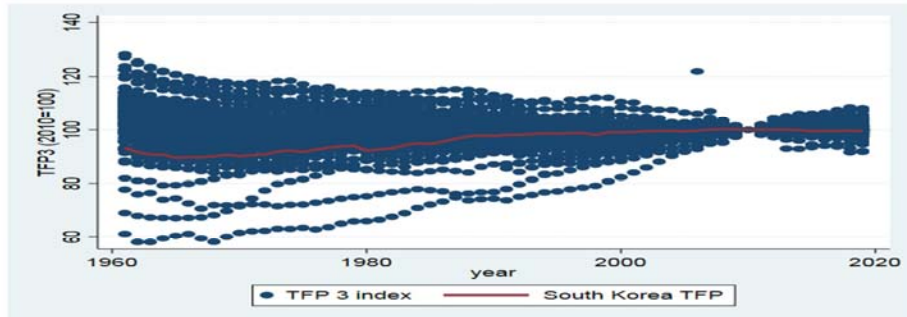
16

### 3 주요 지표의 국제비교

전세계국가의 연도별 TFP(저자추정)



자료: Kang(2020)

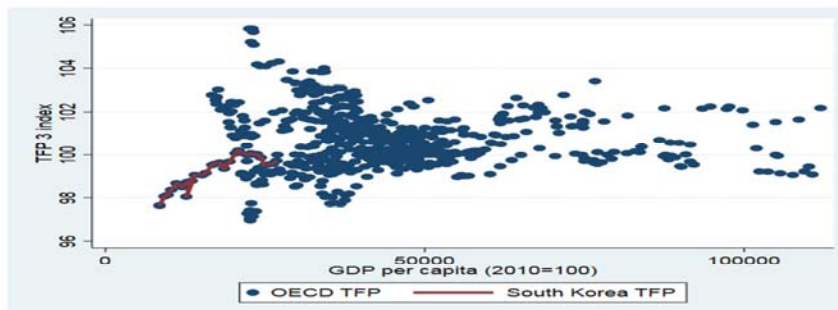
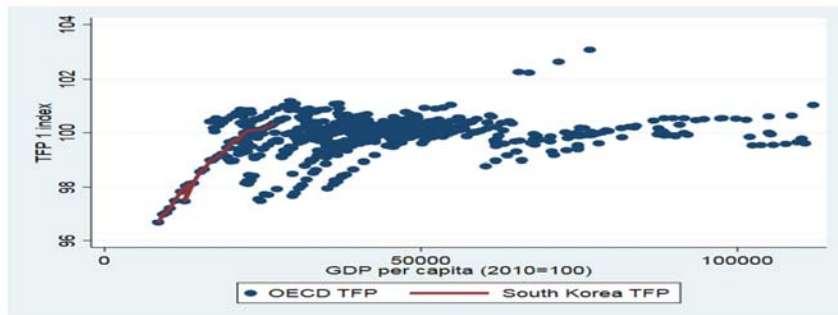


자료: Kang(2020)

17

### 3 주요 지표의 국제비교

OECD 국가의 경제발전 단계와 TFP(저자추정)



자료: Kang(2020)

18

### 3 주요 지표의 국제비교

Non-OECD 국가의 경제발전 단계와 TFP(저자추정)

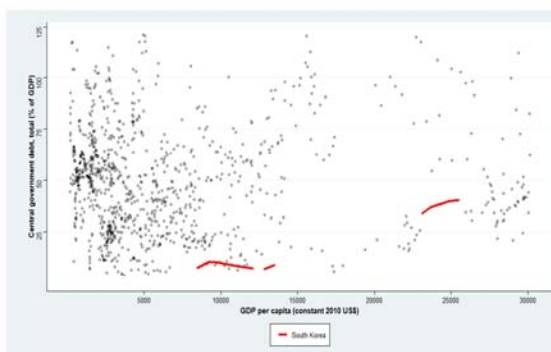


자료: Kang(2020)

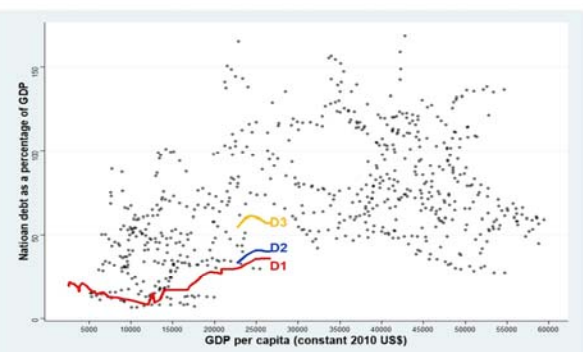
19

### 3 주요 지표의 국제비교

국가부채(GDP 대비, %)



자료: WB WDI



자료: OECD.stat; 국회예산정책처

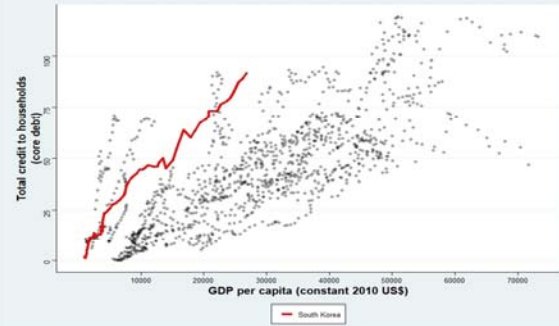
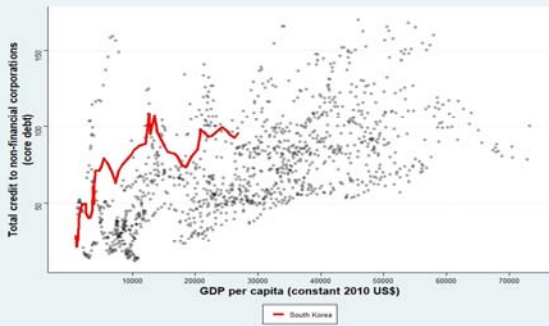
20



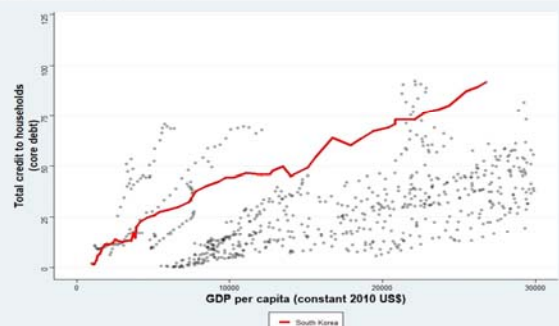
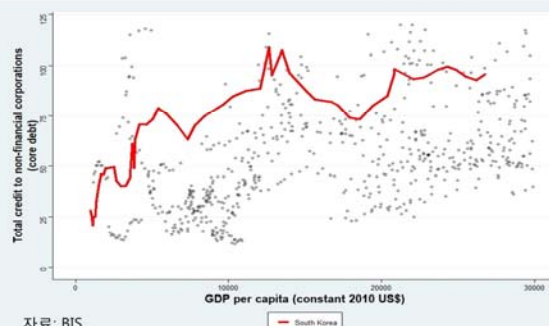
### 3 주요 지표의 국제비교

가계부채(GDP 대비 %): 43개국 대상

기업부채(GDP 대비 %)



X 축 범위를 한국 기준으로 했을 때



자료: BIS

### 4 한국경제 발전 방안

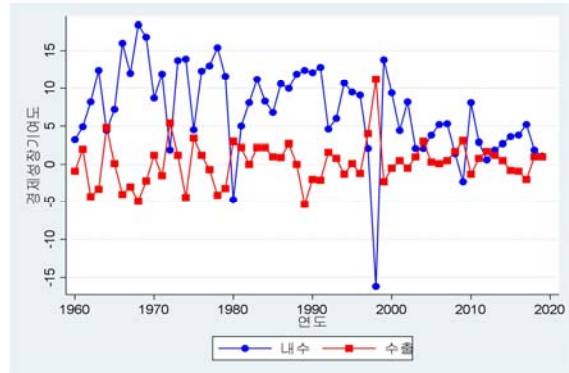
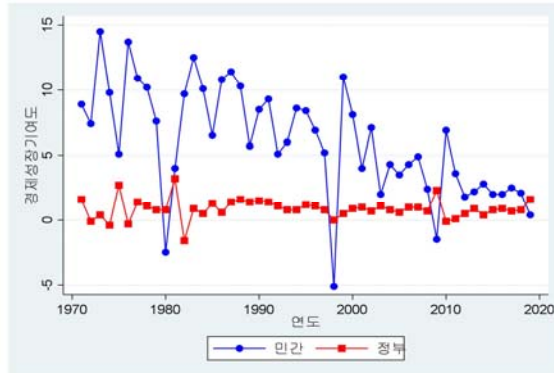
#### ❖ 패러다임의 전환

분야	기존	전환
1. 정부와 민간	정부주도(큰 정부) 하향식 의사결정	민간 주도(작은 정부) 상향식 의사결정
2. 경제에 대한 시각	이분법	다차원
3. 규제개선	규제강화 포지티브 규제 사전적 규제	규제개혁(선진화) 네거티브 규제 사후적 규제
4. 산업정책	제조업 중심 재정지원 산업정책 에너지다소비	서비스업 차별 정책 폐기 인센티브형 산업정책 에너지 효율형, 친환경
5. 복지	상대적 격차 해소	절대적 격차 해소

자료: 강성진(2020)

## 4 한국경제 발전 방안

❖ 지출항목별 경제성장 기여도 (민간, 정부; 내수 및 수출)



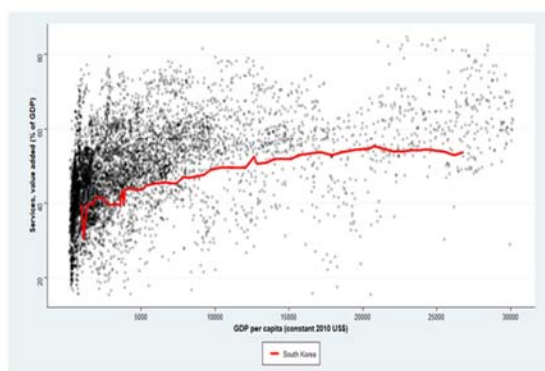
자료: 한국은행

	1961	1971	1981	1990	2000	2010	2019
민간	-	8.9	4.0	8.5	8.1	6.9	0.4
정부	-	1.6	3.2	1.5	0.9	-0.1	1.6
내수	4.9	11.9	5.0	12.1	9.4	8.1	1.1
수출	2.0	-1.5	2.2	-2.0	-0.5	-1.3	1.0
GDP	7.0	10.6	7.2	9.9	9.1	6.8	2.0

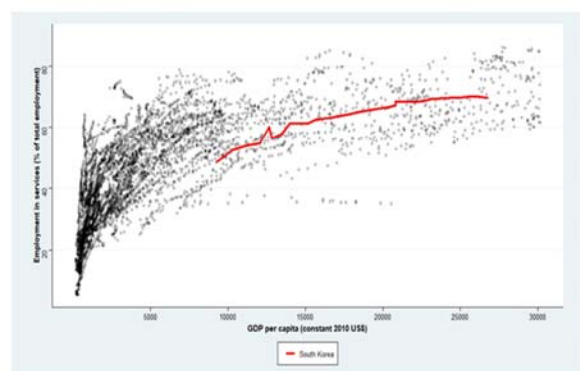
23

## 4 한국경제 발전 방안

서비스산업 비중(부가가치)



서비스산업 비중(고용)



자료: WB WDI

24

## 4 한국경제 발전 방안

### ❖ 제도의 혁신 필요

WEF 국제경쟁력 부문별 순위(2019): 141개국 중 13위

분야/부문	순위	분야/부문	순위
기본환경		시장	
제도	26	생산물시장	59
인프라	6	노동시장	51
ICT보급	1	금융시스템	18
거시경제안정성	1	시장규모	14
인적자원		혁신생태계	
보건	8	기업활력	25
기술	27	혁신역량	6

자료: WEF, 기획재정부(2019)

25

## 4 한국경제 발전 방안

### ❖ 제도의 혁신 필요

WEF 생산물 시장 부문별 순위(2019)

항목	순위	항목	순위
조세 및 보조금의 경쟁왜곡현황	61	관세율	91
독과점 수준	93	관세의 복잡성	83
서비스 업계의 경쟁	48	통관절차 효율성	25
무역장벽 존재 정도	77		

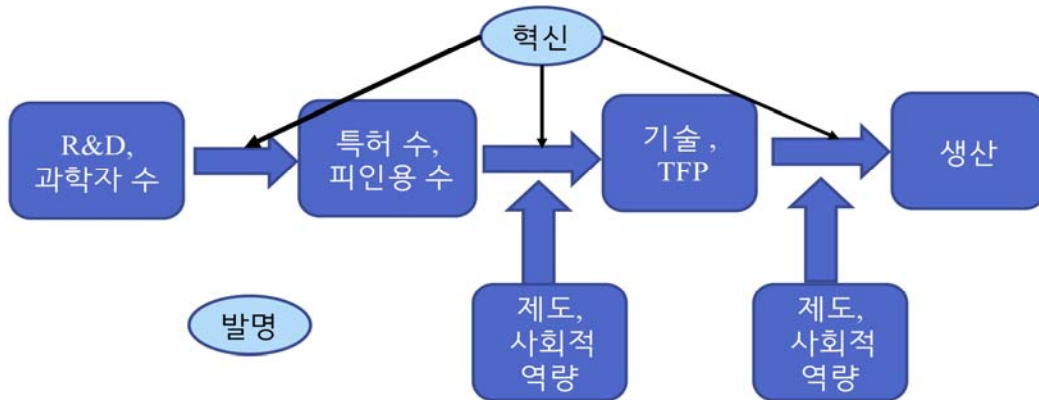
WEF 노동 시장 부문별 순위(2019)

항목	순위	항목	순위
정리해고비용	116	외국인 노동자 고용 용이성	91
고용 및 해고 관행	102	국내 노동력 이동성	83
노사관계 협력	130	전문 경영에 대한 신뢰도	25
임금결정 유연성	84	급여 및 생산성	14
적극적 노동정책	20	남성 대비 여성 임금 근로자 비중	59
근로자의 권리	93	노동세율	55

26

## 4 한국경제 발전 방안

### ❖ 혁신생태계 확립



➤ 혁신 생태계에서 민간과 정부의 역할: 국가자본주의 체제의 변화

27

## 4 한국경제 발전 방안

### ❖ 혁신생태계 확립

표11 • 한국의 주요 혁신 관련 지표와 순위

	R&D (백만 달러)	GDP 대비 R&D	미국 지식재산권 등록수	R&D 인력 (상근 상당 기준)	노동력 대비 R&D 인력 비중
값	98,451	4.53%	19,780	501,174	1.80%
순위	4	2	3	3	3
비교 국가	36	36	36	32	303

주: 1) 지식재산권은 특허와 실용신안 합계임.  
2) 연구개발 관련 자료는 2017~2019년 중 가장 최근 자료를 기준으로 비교한 것임.  
자료: OECD, Main Science and Technology Indicators 2019-2.

표12 • 한국 정부의 주요 혁신성과 지표

	전체 R&D 중 정부 지원	전체 R&D 중 정부 부문 수행	정부부문 R&D 인력 (상근 상당 기준)
비중	20.50%	10.10%	38,737
순위	32	19	5
비교국가	35	36	35

주: 1) 정부부문은 정부출연연구기관, 국공립연구기관 등을 의미함.  
2) 2016~2019년 중 가장 최근값을 사용함.  
자료: OECD, Main Science and Technology Indicators 2019-2.

자료: 강성진(2020)

28



## 4 한국경제 발전 방안

### ❖ 혁신생태계 확립

표13 • R&D 사업 혁신 성과지표 국제 비교

구분		한국		미국		일본	독일	중국
		전체	정부	전체	정부			
피인용수	평균 피인용건수	5.3	4.3	9.3	7.4	4.7	5.1	3.7
	1회이상 피인용 특허비율	39.7	29.9	51.6	45.9	41.2	41.9	30.4
삼극특허비율		14	10.4	14.7	15.6	32.6	31.6	12.8
(미국등록) 우수특허비율		18.7	8.9	16.2	11.2	21.8	28.9	12.3

자료: 한국과학기술정보연구원(KIST)

표14 • 한국 정부 R&D 사업 혁신 성과지표

경제적 성과	2013	2014	2015	2016	2017	증가율(%)
기술료 징수 건수(건)	5,284	6,885	7,372	8,865	8,951	14.1
기술료 징수액(억원)	2,431	2,311	3,169	2,664	2,401	-0.3
건당 징수액(억원)	0.46	0.336	0.43	0.3	0.268	-13.5
사업화 건수(건)	15,315	21,205	20,088	28,025	32,994	21.2

주: 증가율은 2013-17년 연평균 증가율임.  
자료: 국회예산정책처(2019).

자료: 강성진(2020)

29

## 4 한국경제 발전 방안

### ❖ 가계 및 기업 부채가 성장잠재력 훼손

한국의 가계부채(% to GDP)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019. 4
한국	80.1	83.1	87.3	89.4	91.9	95.5
G20	55.0	56.9	57.7	60.7	58.4	60.7
모든 집계 국가	55.8	57.8	58.6	61.7	59.2	61.6
선진국	70.9	73.1	72.0	75.4	71.9	73.5
개도국	30.2	32.3	35.8	39.7	39.4	43.1

한국의 기업부채(non-financial corporation, % to GDP)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019. 4
한국	99.5	97.8	94.5	92.7	95.7	102.1
G20	83.8	90.5	90.8	96.1	91.0	94.0
모든 집계 국가	84.2	91.0	91.2	96.5	91.4	94.5
선진국	82.7	87.4	87.1	93.1	89.5	91.7
개도국	86.6	96.8	98.2	102.0	94.4	98.8

자료: BIS

30

## 4 한국경제 발전 방안

### ❖ 국가부채는?

한국과 OECD 국가부채(GDP 대비, %)

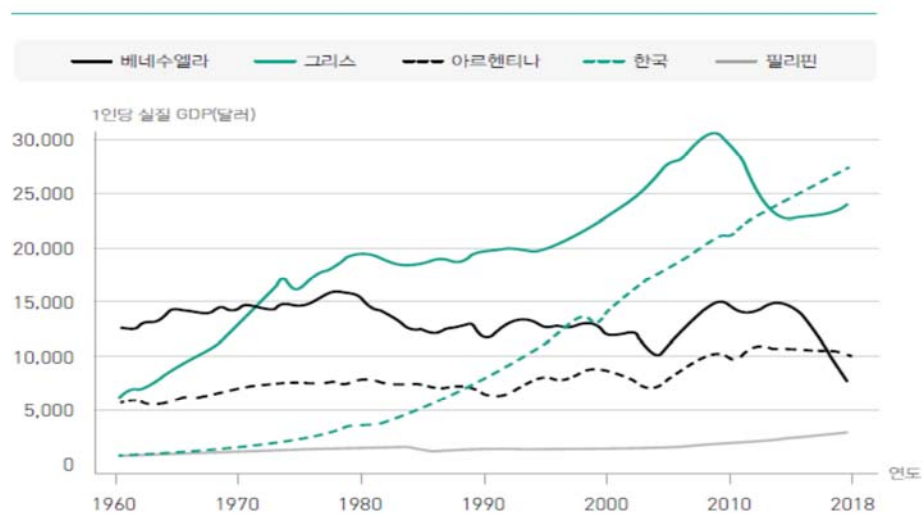
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
한국						
D1(국가채무)	34.1	35.7	36.0	36.0	35.9	38.1
D2(일반정부 부채)	39.7	40.8	41.2	40.1	40.1	-
D3(공공부문 부채)	61.3	60.5	59.5	56.9	56.9	-
OECD 평균	88.0	86.2	86.4	83.9	83.0	-

주: D1은 중앙정부 채무와 지방정부 순채무 합임. D2, D3는 2015년 기준; OECD는 각 국가의 평균치임.  
자료: OECD.Stat, 국회예산정책처

31

## 5 전제조건에 대한 제안

그림 10 • 한국과 주요국의 1인당 실질 GDP 비교



자료: 강성진(2020)

자료: World Bank, WDI를 이용해서 저자 작성.

32

## 5 ■ 전제조건에 대한 제안

- 한국의 주요 경제성장 지표는 하향 추세이나 유사한 경제발전 단계에서 볼 때 높은 수준임.
- 경제변수만이 아닌 제도적 변화를 수반하는 경제발전 패러다임의 전환이 필요함.
- 경제성장의 민간기여도는 지속적으로 하락하고 있음
- 가계부채 및 기업부채 관리가 매우 중요함
- 노동생산성의 하락 원인은 수출이나 산업구조, 낮은 대기업 부가가치 증가율이라는 원인을 찾기에 앞서 이들 변수들이 결과임을 보아야 함.
- 총요소생산성 혹은 기술혁신이 경제성장을 견인하기 위해서 기술혁신의 투입과 산출물에 대한 검토를 통해 기술혁신 생태계를 형성할 수 있는 제도적 혁신이 필요.
- 경제성장 잠재력을 확보하기 위해서는 정책의 인과관계를 명확히 하고 제도적 혁신이 필요함. 특히 노동시장의 유연성을 포함한 글로벌 스탠더드를 기준으로 하는 개혁이 필요함.



## 한국경제 진단과 재정정책 방향

발 표 2

# 한국경제의 구조변화와 대응전략

진 익

국회예산정책처







## 1. 분석 목적 : (1) 배경

National Assembly Budget Office

3

과거 고도성장을 거듭하던  
한국경제의 성장동력이  
약화되면서 성장 둔화

- 1970년대(1970~1979년) 평균 경제성장률: 10.5%
- 2010년대(2010~2019년) 평균 성장률: 3.3%

급격한 경제구조 변화에 직면

[인구구조 변화]

- 저출산-고령화
- 생산연령인구 감소
- 성장잠재력 저하

[산업/무역 구조 변화]

- 제조업 성장둔화
- 서비스업 성장정체
- 대외경제여건 악화

[기후 변화]

- 신기후체제
- 환경관련 무역규제

경제구조의 변화는  
지속성장에 대한 새로운 도전이자  
한단계 도약할 수 있는 기회

[정부의 역할]

- 경제구조의 변화에 대응한  
정부 역할에 대한 관심 고조

[재정 전략]

- 재정의 효율성, 형평성,  
지속가능성을 위한 전략 탐색

## 1. 분석 목적 : (1) 지속성장 가능성 검토

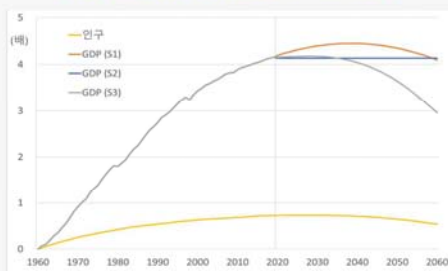
National Assembly Budget Office

4

■ 인구 변화와 경제성장 사이 탈동조화(decoupling)가 나타날 때 한국경제의 지속성장 가능

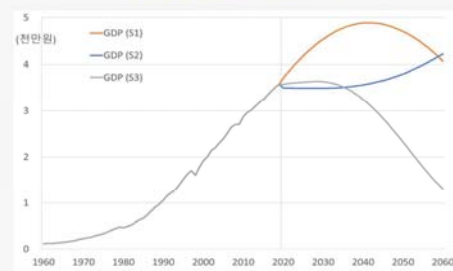
- 경제성장 둔화 추세가 지속되고 인구 오너스(demographic onus)가 형성되면, 경제의 역성장이 초래될 위험 존재
- 현 수준에서 경제성장이 멈추는 경우에도, 향후 인구가 감소하면 1인당 국내총생산은 증가할 수 있음
- 지속성장을 위해 어느 수준의 성장률을 목표로 설정할 것인지는 사회적 선택(social choice)에 해당

[인구 &amp; 실질국내총생산 누적증가율]



\*자료: 통계청 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

[1인당 실질국내총생산]



\*자료: 통계청 자료를 토대로 국회예산정책처 작성



## 1. 분석 목적 : (2) 정책방향 모색

National Assembly Budget Office

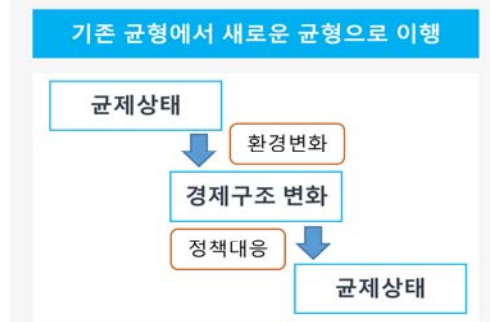
5

### ■ 경제성장 둔화, 경제구조 변화 등에 관한 현황을 조사하고, 원인을 파악한 다음 정책 시사점을 제시

- 균제상태의 경제에 충격이 주어져 구조변화가 발생하고 새로운 균제상태로 수렴하게 되는 이행 경로를 상징
- 한국경제는 인구 변화의 충격에 따라 기존의 균제상태에서 벗어나 새로운 구조변화를 경험할 것으로 예상됨
- 적절한 정책 개입을 통해 경제구조 변화 방향에 영향을 줄 수 있다면 보다 우월한 균제상태로의 이행 가능

주요 개념	
균제상태 (steady state)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제 구성 변수들(산출, 자본, 노동, 기술 등)이 같은 속도로 증가</li> <li>• 경제를 구성하는 각 부문의 비중 일정</li> </ul>
경제구조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내총생산 대비 각 부문의 비율</li> <li>• [총수요] 민간수요, 정부수요, 대외수요</li> <li>• [총공급] 노동, 자본, 생산성</li> </ul>

\*자료: 국회예산정책처



\*자료: 국회예산정책처

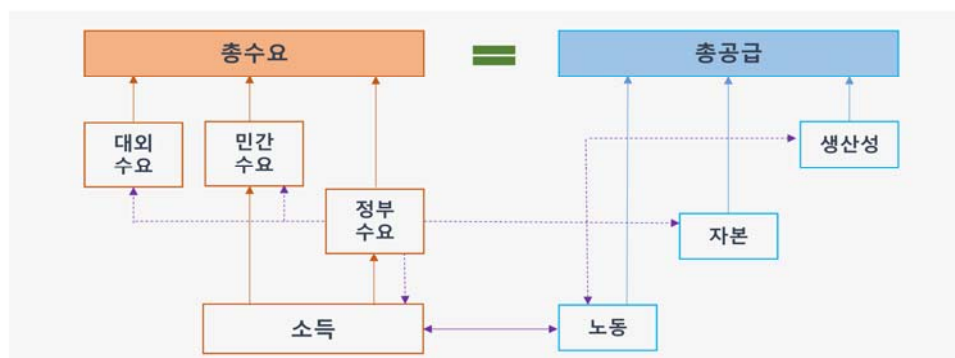
## 2. 한국경제 구조변화 : (1) 분석틀

National Assembly Budget Office

6

### ■ 1998년 외환위기 이후의 한국경제 성장 추이를 분석하기 위해 수요-공급 측면에서 구조변화 파악

- 총수요와 총공급이 일치하는 수준에서 국민경제 규모가 결정되므로, 수요-공급이 함께 증가할 때 지속성장 가능
- 총수요-총공급 부문별 성장 기여율을 확인하여 증가 속도가 상대적으로 낮은 부문을 확인
- 재정지출(정부소비, 정부투자, 이전지출)을 통해 민간부문의 경제활동에 영향을 줄 수 있음



\*자료: 국회예산정책처

## 2. 한국경제 구조변화 : (2) 성장 추이

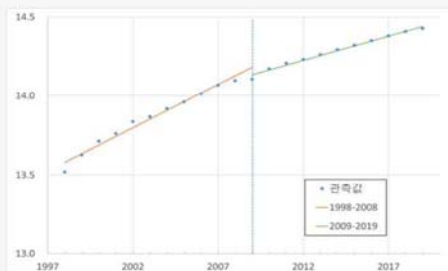
National Assembly Budget Office

7

## ■ 글로벌 금융위기 전후로 한국경제 연평균 성장률 하락

- 기간A (1998~2008년) : 약 5.47%
- 기간B (2009~2019년) : 약 3.07%
- Chow-test를 통해 해당 변화의 통계적 유의성 확인

[ 실질국내총생산 (자연대수값) 추이 ]

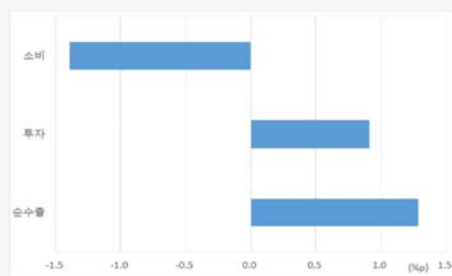


\*자료: 국회예산정책처

## ■ 경제활동 형태별 성장기여율 변화

- 하락 : 소비 (약 -1.4%p)
- 상승 : 투자 (약 0.9%p), 순수출 (약 1.3%p)
- 가계부채, 노후대비 저축 등에 따른 영향으로 추정

[ 성장기여율 변화: (기간B 기여율) - (기간A 기여율) ]



\*자료: 국회예산정책처

## 2. 한국경제 구조변화 : (3) 총수요 vs 총공급

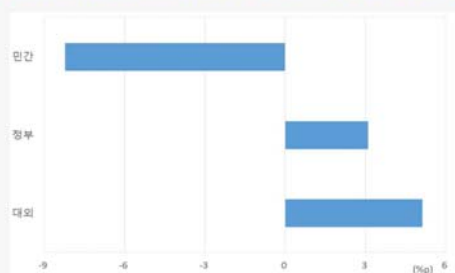
National Assembly Budget Office

8

## ■ [총수요] 경제활동 주체별 성장기여율 변화

- 하락 : 민간수요 하락 (약 -8.2%p)
- 상승 : 정부수요 (약 3.1%p), 대외수요 (약 5.1%p)
- 국내수요 증가 속도가 대외수요 증가 속도에 비해 낮음

[ 성장기여율 변화: (기간B 기여율) - (기간A 기여율) ]

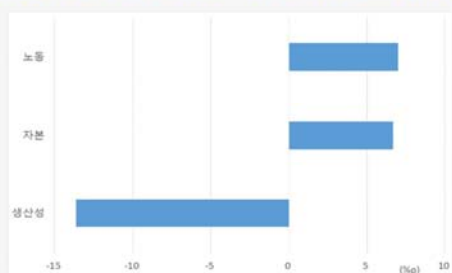


\*주: 수입은 민간수요, 정부수요, 대외수요(수출) 사이의 비중에서 차감  
 \*자료: 국회예산정책처

## ■ [총공급] 생산요소별 성장기여율 변화

- 하락 : 총요소생산성 (약 -13.7%p)
- 상승 : 노동 (약 7.0%p), 자본 (약 6.7%p)
- 산출물 증가 속도가 투입물 증가 속도에 비해 낮음

[ 성장기여율 변화: (기간B 기여율) - (기간A 기여율) ]



\*자료: 국회예산정책처

## 2. 한국경제 구조변화 : (4) 국내수요

National Assembly Budget Office

9

### ■ 수요-공급의 동시적 증가를 가져올 수 있는 고부가가치 제품/서비스 시장의 창출이 요청됨

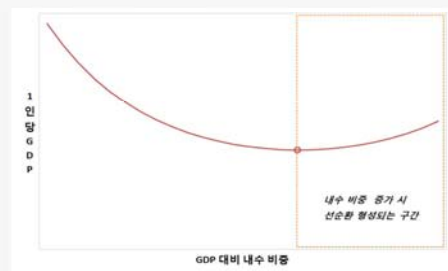
- 현 정책방향은 소득 확대에서 시작하여 국내수요 증가를 견인하고 경제 선순환을 형성하려는 것으로 볼 수 있음
- 41개국(OECD+BRIICS) 20년간 자료를 대상으로 분석한 결과, 국내수요 비중과 경제규모 사이에 U-자형 관계 확인
- 대외개방도가 높은 한국은 국내수요 비중이 증가하더라도 경제 선순환 형성이 지연될 수 있는 구간에 위치

【 국내수요 활성화와 경제선순환 】



\*자료: 국회예산정책처 (2017)

【 국내수요 비중과 1인당 국내총생산 관계 】



\*자료: 국회예산정책처 (2017)

## 3. 한국경제 구조변화의 영향 : (1) 모형

National Assembly Budget Office

10

### ■ 경제성장과 경제구조 변화 사이 관계를 확인하기 위해 성장회귀분석을 설계

- 성장회계접근법을 활용하여 생산함수의 산출물(1인당 GDP)과 투입물(노동, 자본, 총요소생산성) 사이 관계 설정
- 정책 개입을 통한 재정지출의 효과를 검토하기 위해 재정구조 요인(재정지출비율, 정부부채비율) 포함
- 선행연구를 참조하여 경제구조 요인(금융발전도, 연구개발지출비율, 제조업 비율, 대외개방도, 에너지원단위) 선정

【 경제성장과 경제구조 요인 】



\*자료: 국회예산정책처

변수	정의 (자연대수 전환)
취업자비율	총인구 대비 취업자 비율
자본집약도	취업자 대비 자본스톡 비율
재정지출비율	국내총생산 대비 재정지출 비율
정부부채비율	국내총생산 대비 정부부채 비율
금융발전도	국내총생산 대비 민간신용 비율
연구개발지출비율	국내총생산 대비 연구개발지출 비율
제조업비율	서비스업 대비 제조업 비율
대외개방도	국내총생산 대비 교역규모 비율
에너지원단위	국내총생산 대비 에너지공급량 비율

\*자료: 국회예산정책처



## 3. 한국경제 구조변화의 영향 : (2) 자료

National Assembly Budget Office · 11

▣ 2000년대 들어 주요국에서 평균적으로 성립하였던 경제성장과 경제구조 변화 사이 관계를 추정

- 종속변수(1인당 GDP)와 설명변수(경제구조 지표)의 자연대수 값을 사용하여 계수 추정값을 탄력성으로 해석
- 국가별 고정효과(fixed effect) 더미변수를 포함하여 패널자료분석(panel data analysis)을 수행
- Reinhart and Rogoff (2010)가 검토한 정부부채비율 수준(90%) 전후의 탄력성 차이를 고려하고자 더미변수 포함

분석 자료	
대상 국가	36개 OECD회원국
대상 기간	22개년 (1998~2019년)
자료 출처	IMF, OECD, WB WDI, Penn World Tables

\*자료: 국회예산정책처

변수의 통계적 특징 확인	
다중공선성 점검	분산팽창인자(VIF)를 통해 다중공선성 문제가 발생할 가능성이 낮음을 확인
단위근 검정	Fisher-ADF 검정을 적용하여 각 변수가 안정적 시계열임을 확인
하우스만 검정	임의효과 모형에 비해 고정효과 모형이 보다 적절함을 확인

\*자료: 국회예산정책처

## 3. 한국경제 구조변화의 영향 : (3) 추정 결과

National Assembly Budget Office · 12

▣ 경제성장과 경제구조 변화 사이에 통계적으로 유의한 상관성(탄력성)이 성립함을 확인

- 경제구조 지표들에 대한 탄력성의 부호(상관성의 방향)가 관련 이론, 선행연구 결과 등에서 밝혀진 바와 일치
- 2개 지표(재정지출비율, 에너지원단위)는 경제성장과 음(-)의 관계, 나머지 지표는 양(+)의 관계로 나타남
- 동 결과는 지난 22개년 동안 36개 OECD 회원국에서 평균적으로 성립하였던 관계로 해석할 수 있음

주요 결과	
1	취업자비율이나 자본집약도의 상승이 경제성장을 견인할 수 있음
2	경제성장 둔화 시에 재정지출비율이 상승하는 경향이 있었던 것으로 볼 수 있음
3	정부부채비율의 경제성장에 대한 영향의 방향이 임계수준(90%)을 전후로 달라질 수 있음
4	금융발전도, 연구개발지출비율, 제조업비율, 대외개방도 등의 상승과 에너지원단위의 하락이 경제성장에 긍정적인 영향을 줄 수 있음

\*자료: 국회예산정책처

## [ 패널자료 회귀분석 추정결과 ]

변 수	전기간	변 수	전기간
취업자비율	1.112 ***	금융발전도	0.037 ***
자본집약도	0.108 ***	연구개발지출비율	0.038 **
재정지출비율	-0.211 ***	제조업비율	0.057 ***
정부부채비율	0.028 ***	대외개방도	0.130 ***
정부부채비율x더미	-0.146 ***	에너지원단위	-0.147 ***
더미(정부부채비율≥90%)	-0.002	상수항	25.510 ***
관측값	604	조정R2	0.775

주: \*: 10% 수준에서 유의미함, \*\*: 5% 수준에서 유의미함, \*\*\*: 1% 수준에서 유의미함.

\*자료: 국회예산정책처

### 3. 한국경제 구조변화의 영향 : (4) 성장기여도

National Assembly Budget Office · 13

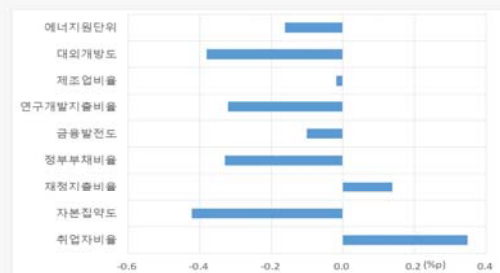
■ 글로벌 금융위기 전후로 나타난 한국경제 성장 둔화의 상당부분이 경제구조 변화에 따른 것으로 볼 수 있음

- 분석대상 기간(기간A, 기간B) 동안 한국에서 나타난 연평균 변화율에 탄력성을 곱하여 성장기여도를 산정
- 2개 요인(취업자비율, 재정지출비율)의 성장 기여도가 증가, 나머지 7개 요인의 성장 기여도는 감소
- 자본집약도, 대외개방도, 정부부채비율, 연구개발지출비율 등의 변화를 경제성장 둔화 원인으로 볼 수 있음

분석 과정	
관련 문헌	Bassanini and Scarpetta (2001), Wong (2007)
주요 가정	OECD 회원국의 평균적 탄력성 사용
지표별 성장 기여도	(성장 기여도) = (연평균 증가율) × (1인당 GDP의 해당 지표에 대한 탄력성)
성장 기여도 변화	기간B (2009~2019년) 성장기여도에서 기간A (1998~2008년) 성장기여도 차감

\*자료: 국회예산정책처

[ 성장기여도 변화: (기간B 기여도) - (기간A 기여도) ]



\*자료: 국회예산정책처

### 4. 한국경제 지속성장 과제 : (1) 기본 방향

National Assembly Budget Office · 14

■ 새로운 균제상태는 다중균형일 가능성이 있으며 정부의 정책방향이 포컬 포인트가 될 수 있음

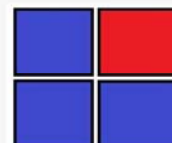
- 경제구조 변화가 다양한 측면에서 동시다발적으로 진행됨에 따라 잠재적인 새로운 균형은 여러 개일 수 있음
- 제도 개선을 통해 민간 경제주체들이 신뢰할 수 있는 정책방향을 제시하면 자기실현적 균형으로 이행 가능
- 구조변화에 대응하여 추진되는 다양한 정책들 사이에서 긍정적 상승효과를 견인할 수 있는 포컬 포인트 제시 필요

개 념	정 의
다중 균형 (Multiple Equilibria)	민간 경제주체들의 상호작용 결과로 나타날 수 있는 잠재적 균형점이 하나 이상
자기실현적 (Self-fulfilling) 균형	다수 경제주체들이 기대한 바에 따라 새로운 균형점이 결정
포컬 포인트 (Focal Point)	경제주체들의 기대가 한 점으로 수렴하기 위한 단서

\*자료: 국회예산정책처

■ 포컬 포인트 (예)

- 두 경제주체 각자가 하나의 정사각형을 독립적으로 선택하는데, 같은 정사각형이 선택되면 둘 모두 보상을 받음
- 실험결과 빨간색 정사각형이 선택되는 확률이 높음



\*자료: Schelling (1960)을 참조하여 국회예산정책처 작성

## 4. 한국경제 지속성장 과제 : (1) 기본 방향

National Assembly Budget Office · 15

## ■ 한국경제 지속성장 관점에서, 보다 우월한 균형(혹은 이행 방향)에 대한 민간 경제주체들의 기대 형성



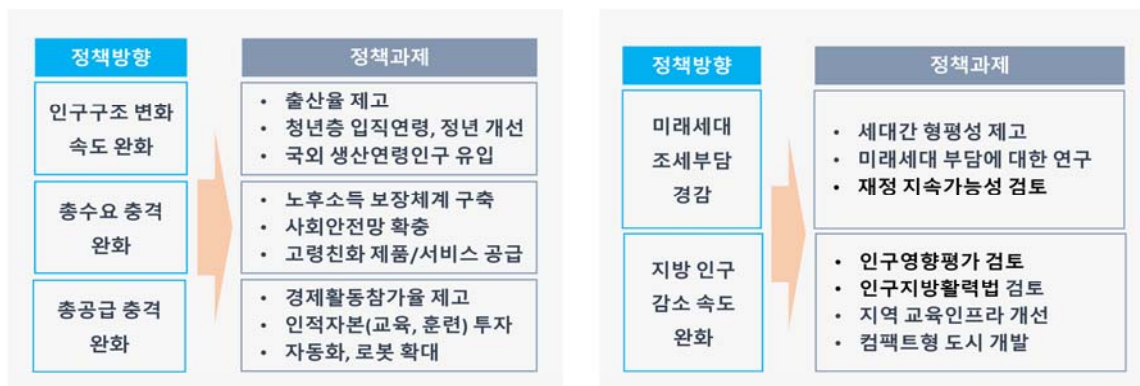
\*자료: 국회예산정책처

## 4. 한국경제 지속성장 과제 : (2) 인구변화 대응

National Assembly Budget Office · 16

## ■ 인구구조 변화로 인하여 촉발될 인구 오너스 (demographic onus) 위험에 대응

- 생산연령인구 감소에 따라 수요-공급이 동시에 위축되는 역성장 위험에 대응하여 다각적인 정책 대응이 요청됨
- 인구구조 변화 속도를 완화하기 위해 출산을 제고, 청년 입직연령 개선, 정년 연장, 국외 인구 유입 등으로 대응 가능
- 현 시점에서의 재정지출 확대로 인하여 미래세대에게 전가될 수 있는 부담에 대해 기초연구를 축적해갈 필요



\*자료: 국회예산정책처

\*자료: 국회예산정책처



## 4. 한국경제 지속성장 과제 : (3) GVC 동아시아 허브

National Assembly Budget Office 17

### ■ 노동 감소에 대응하여 생산성과 자본집약도를 제고하고 4차 산업혁명 관련 GVC 동아시아 허브 구축

- GVC 재편은 대외개방도가 높은 한국경제에 위기가자 4차 산업혁명 관련 산업의 주도권을 확보할 수 있는 기회
- 4차산업혁명 생태계를 형성 위해 디지털 플랫폼 구축, 빅데이터 제도 정비, 전문인력 양성, 시장조성 등을 추진
- 주요국과의 기술 격차를 해소하고, 국내 4차 산업혁명 생태계를 조성하여 GVC 동아시아 허브로 육성

**기본 방향**

- 취업자비율 상승 : 새로운 일자리 창출
- 총요소생산성 : 기술격차 해소
- 자본집약도 제고 : 인프라 투자 확대



자료: 국회예산정책처

### [ 4차 산업혁명 생태계 구성요소 ]



자료: Lichtblau (2015)을 참조하여 국회예산정책처 작성

## 4. 한국경제 지속성장 과제 : (4) 에너지 구조 전환

National Assembly Budget Office 18

### ■ 경제성장과 에너지 수요(온실가스배출) 사이 탈동조화 도모

- 신기후체제, 탄소국경세 도입 논의, 민간부문 대응(RE100, ESG-투자) 확산 등으로 기후변화 대응 필요성 증가
- 탈동조화가 진행 중인 주요 OECD 회원국(독일, 영국, 프랑스, 미국)을 참조하여 한국도 정책 노력 필요
- 에너지수요 관리, 에너지 이용 효율화, 에너지원 대체, 신재생에너지 확대, 산업재편 유도 등을 통한 대응 가능



\*자료: 국회예산정책처



\*자료: 국회예산정책처

## 4. 한국경제 지속성장 과제 : (5) 스마트 자본 확대

National Assembly Budget Office · 19

■ 재정지출 확대에 따른 비용과 편익을 평가하고 재정 총량 관리 위한 효율적 재정시스템 제도화

- 재정지출비용 상승이 경제성장에 미치는 부정적 영향과 다른 요인을 통한 긍정적 영향의 크기가 유사
- 한정된 재정재원을 합리적으로 배분하여 재정지출의 효율성을 제고하기 위한 제도적 기반 마련
- 대표적인 예로서, 재정준칙, 하향식 예산심의, 전략적 지출검토 등의 제도화 가능성에 대해 논의해 볼 수 있음

재정지출 확대 효과	
주요 가정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존에 경제구조 요인들 사이에 성립하였던 상관성 고려</li> <li>• OECD 회원국의 평균적 탄력성 적용</li> </ul>
시나리오	재정지출 증가율이 경제성장률에 비해 1%p 높은 상황
결과	재정지출비용 상승에 따른 부정적 효과의 크기(-0.17%p)와 다른 경제구조 개선을 통한 긍정적 효과의 크기(0.18%p)가 유사

\*자료: 국회예산정책처

제 도	내 용
재정준칙	총량적 재정지표에 대해 법적 구속력이 있는 구체적 목표 설정
하향식 (Top-down) 예산심의	연도별 예산안 편성 시 거시총량 결정한 후 사업별 예산안 작성
전략적 지출검토 (Spending review)	예산지출의 우선순위 정하고, 효율성이 낮은 기존 지출 삭감

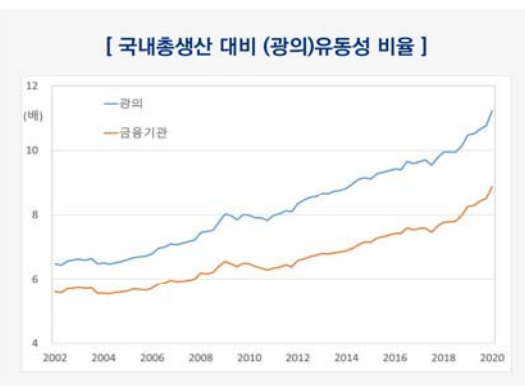
\*자료: 국회예산정책처

## 4. 한국경제 지속성장 과제 : (5) 스마트 자본 확대

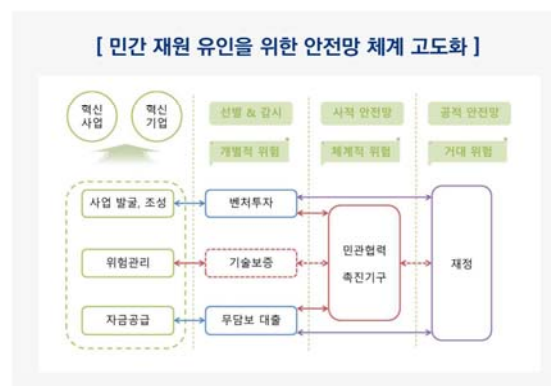
National Assembly Budget Office · 20

■ 디지털/그린 인프라 구축에 민간재원의 참여를 유인하기 위해 민간투자사업을 활용

- 글로벌 금융위기, 코로나19 대유행 등에 대응하는 과정에서 유동성이 경제규모에 비해 상대적으로 크게 증가
- 안전망 체계 고도화, 다양한 금융수단 결합, 혼합형 수익구조 등을 통해 민간 재원의 참여를 유인 가능
- 국제금융기구의 경험을 볼 때, 공공금융 투입을 통해 민간금융을 유인할 수 있는 정도는 약 5배로 추정됨



\*자료: 한국은행 자료를 토대로 국회예산정책처 작성



\*자료: 국회예산정책처

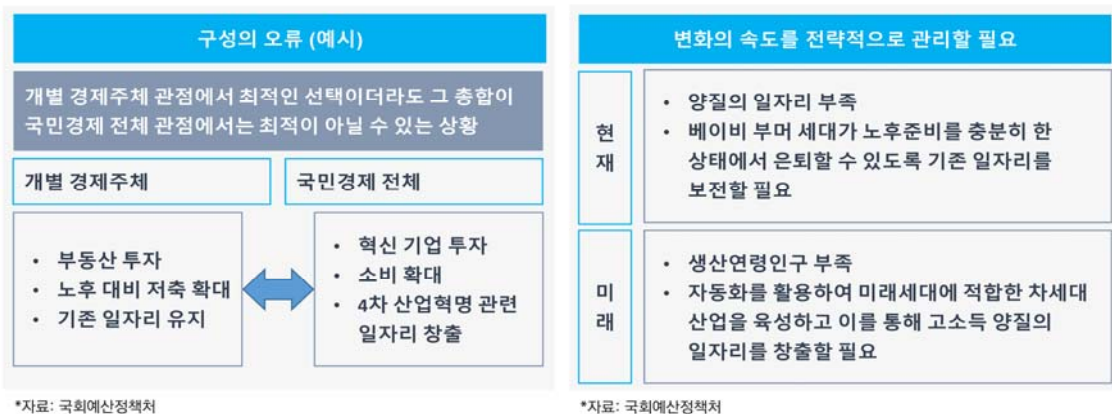


## 5. 맺음말 : (1) 전략적 대응

National Assembly Budget Office · 21

### ■ 기존의 균형에서 이탈한 후 경제주체들의 선택에 따라 새로운 균형으로 이행해 갈 것임

- 새로운 균형에서는 기존에 비해 보다 적은 수의 경제주체가 보다 많은 양의 수요-공급을 소화해야 함
- 구성의 오류를 극복하고 고부가가치 제품/서비스 발굴, 생산성 제고, 자본집약도 개선 등을 도모할 필요
- 두 가지 과제(현 세대를 위한 포용 성장, 미래 세대를 위한 혁신 성장)의 병행, 무게중심 이동 시점의 전략적 선택

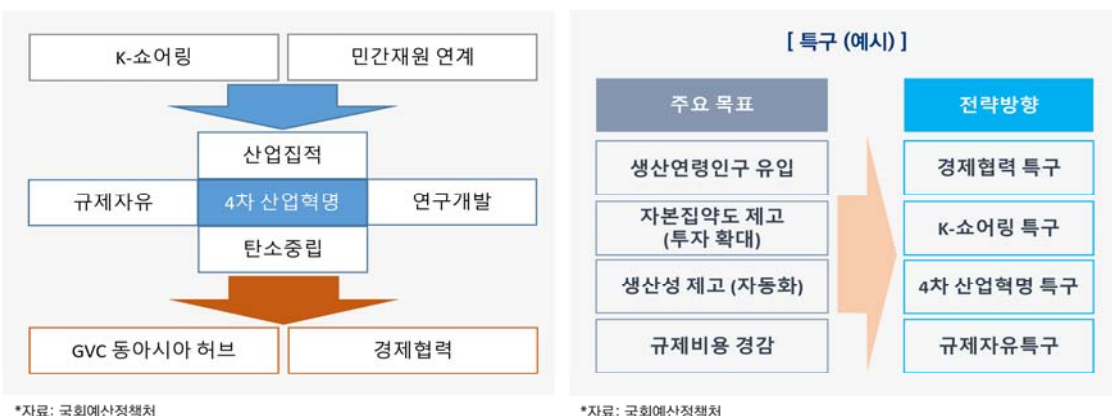


## 5. 맺음말 : (2) 포컬 포인트

National Assembly Budget Office · 22

### ■ 포컬 포인트로서 K-쇼어링과 연계하여 국내에 경제특구를 조성하고 4차 산업혁명 동아시아 허브로 육성

- 포용 성장과 혁신 성장을 병행하는 만큼, 국민경제 전반에서 새로운 균형으로의 이행을 가속화 하기 어려울 수 있음
- 4차 산업혁명 역량 축적(기술격차 해소, 디지털/그린 인프라 구축 등)을 지원할 수 있는 공공재원이 제한적일 수 있음
- 선택과 집중 차원에서 경제특구 중심의 국지적 이행을 시작함으로써 전역적 이행을 위한 핵심 역량 확보를 모색



**감사합니다**

# 한국경제 진단과 재정정책 방향

## 토론

**박정수** 서강대학교

**이철희** 서울대학교

**이창훈** 한국환경정책평가연구원

**신동진** 국회예산정책처



## “국제비교를 통해 본 한국의 지속가능성장 조건 (강성진)” 에 대한 토론

2020.7.16

서강대학교 경제학부 박정수

2020 재정경제 공동학술대회 (2020. 7.16.)

1

### 1. 연구의 요약

- **연구의 목적:** 한국경제가 지속성장을 하기 위한 정책방향을 제시
- **한국경제의 진단**
  - 경제성장지표는 하락추세이나 발전단계에 비해 양호한 편
  - 제도적 변화를 통한 경제발전 패러다임의 전환이 필요한 시기
  - 노동생산성 증가율 하락의 원인:
    - 수출저하, 저생산성 산업구조, 낮은 대기업 부가가치 증가율의 원인을 찾아야
  - 가계 및 기업부채가 우려됨
  - 총요소생산성 및 기술혁신을 위한 제도적 변혁이 필요한 시기
- **성장잠재력 확보를 위한 조건**
  - 정책의 인과관계 규명
  - 제도적 혁신
  - 노동시장 개혁

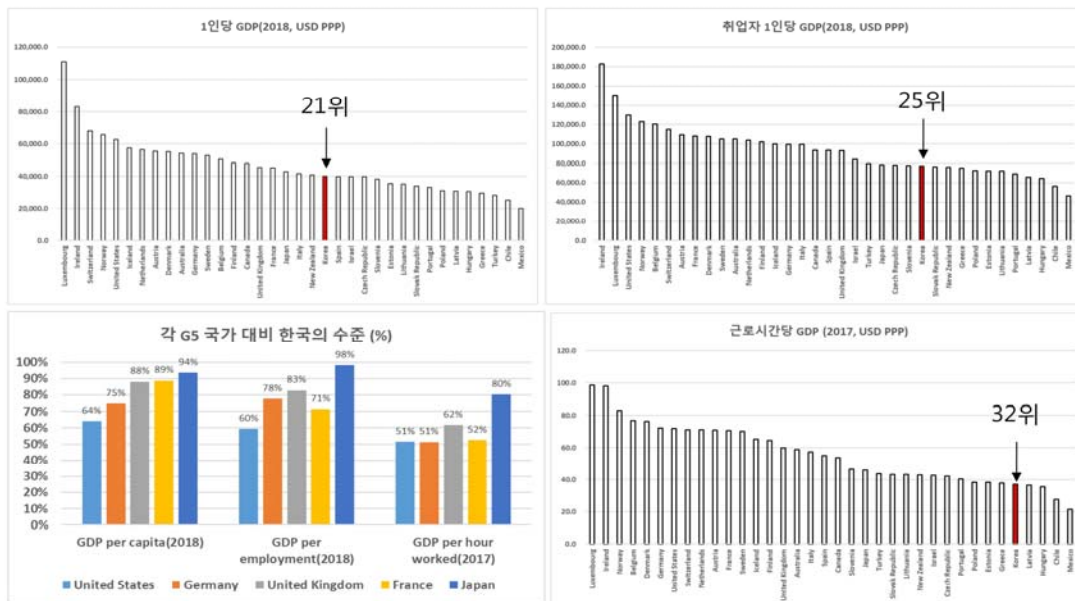
2

## 2. 토론 내용

- 지속성장의 걸림돌
  - 소득수준에 비해 낮은 노동생산성 & 노동생산성 개선속도 둔화
  - “저성장-저생산성-저임금-심한 임금격차”의 구조적 원인
    - 기업규모의 영세성
    - 고용이 소규모기업에 집중

3

## “국민소득 수준에 비해 낮은 노동생산성”: 취업자당 또는 시간당 노동생산성 : OECD 36개국 비교

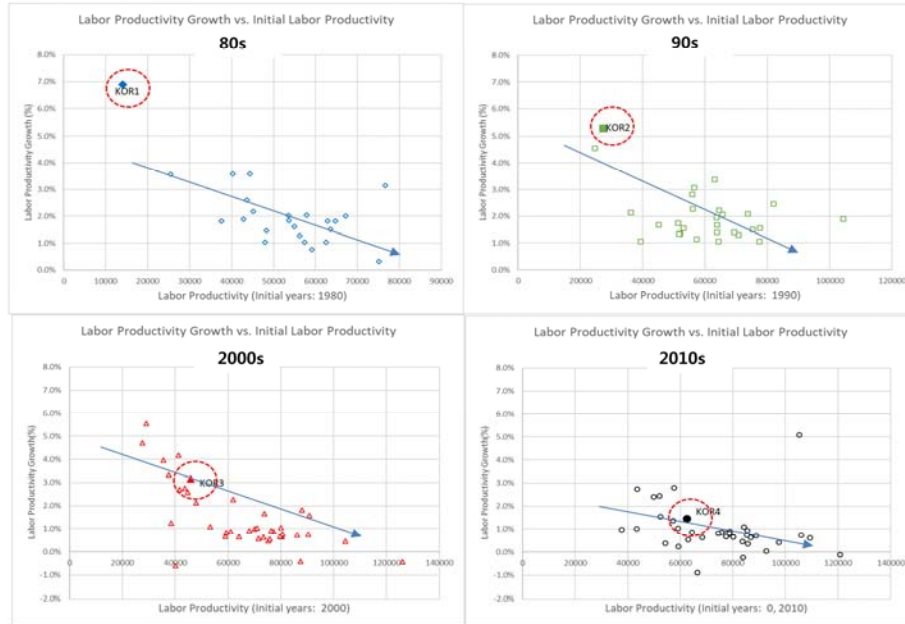


출처: OECD.stat

4

## “노동생산성이 높아질수록 생산성 개선속도는 둔화 (수렴현상)”

- 노동생산성 증가율 vs. 초기 노동생산성 (Korea and OECD 국가)



5

## 소기업(10-49인)에 집중된 고용비중: 제조업

- OECD 32개 비교국가 중 1위 (미국, 일본 추가 포함)

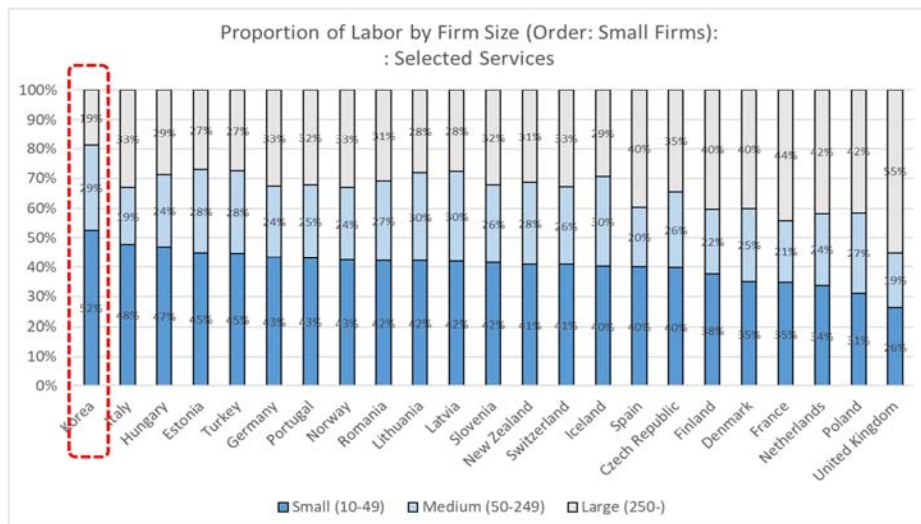


Source: OECD SDBS 2017

6

## 소기업(10-49인)에 집중된 고용비중: 서비스업\*

- OECD 23개 비교국가 중 1위

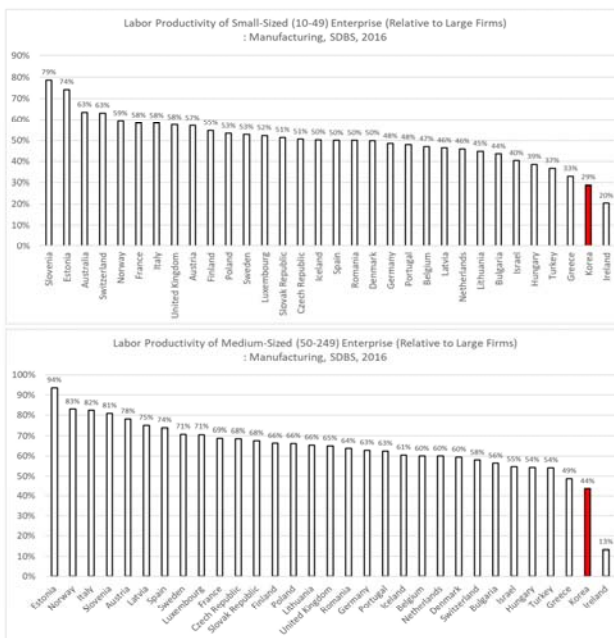


Source: OECD SDBS 2016,

\*Wholesale & Retail, Accommodations & Food, Information & Communications, Construction, Professional, Scientific & Technical

7

## 중소기업의 낮은 상대적 노동생산성(대기업 대비): 제조업

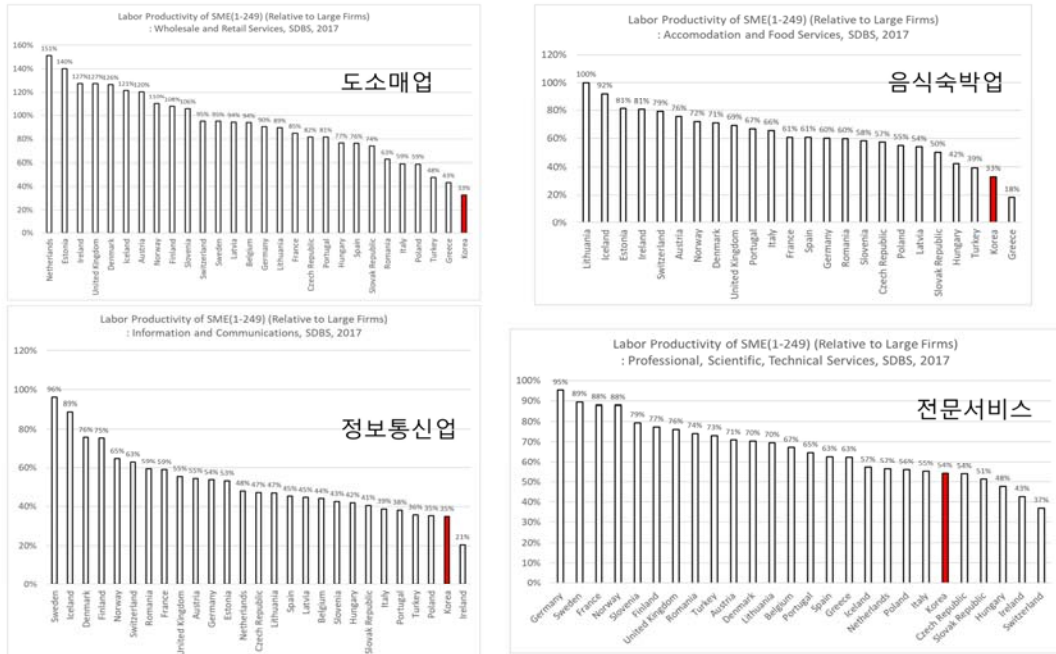


Source: OECD SDBS 2016

8



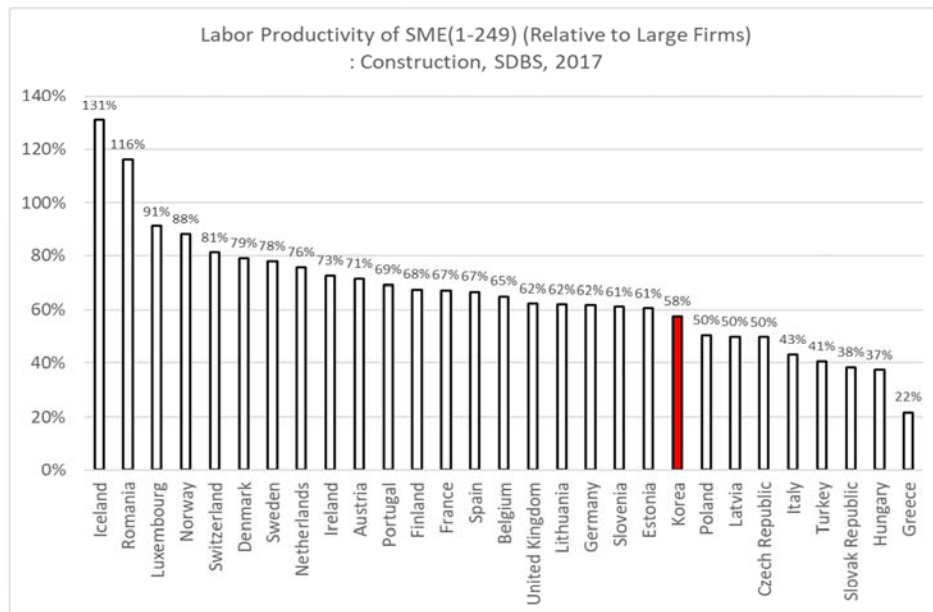
## 중소기업의 낮은 상대적 노동생산성(대기업 대비): 서비스업\* (도소매업, 숙박음식업, 정보통신업, 전문서비스업)



Source: OECD SDBS 2017

9

## 중소기업의 낮은 상대적 노동생산성(대기업 대비): 건설업



Source: OECD SDBS 2017

10

## “사업체규모의 영세성”과 “영세사업체 고용비중의 과잉” 이 문제: 제조업, 박정수 (2019b)

- 사업체 규모간 노동생산성 및 임금격차가 매우 큼 (한국 > 일본 > 미국)
- 10인 미만 (28.5%), 50인 미만 사업체(58.1%) 고용비중의 과잉 (미국, 일본 대비)
- 대-중소기업 간 상생으로 해결 가능?



출처: 한국(광업제조업조사 2016, 경제총조사 2015), 일본(공업통계표 2014), 미국(US Census 2012)

11

## 저생산성-저임금 소규모 사업체에 고용이 집중 분포 (경제총조사, 2015)

- 제조업
  - 상대적임금: 51.8%(1~9), 58.2%(10~19) 62.0%(20~49)
  - 고용분포: 40.2% (20인미만), 58% (50인미만)
- 비제조업
  - 상대적임금: 55.1%(1~4), 67.3%(5~9)
  - 고용분포: 43.5% (10인미만)

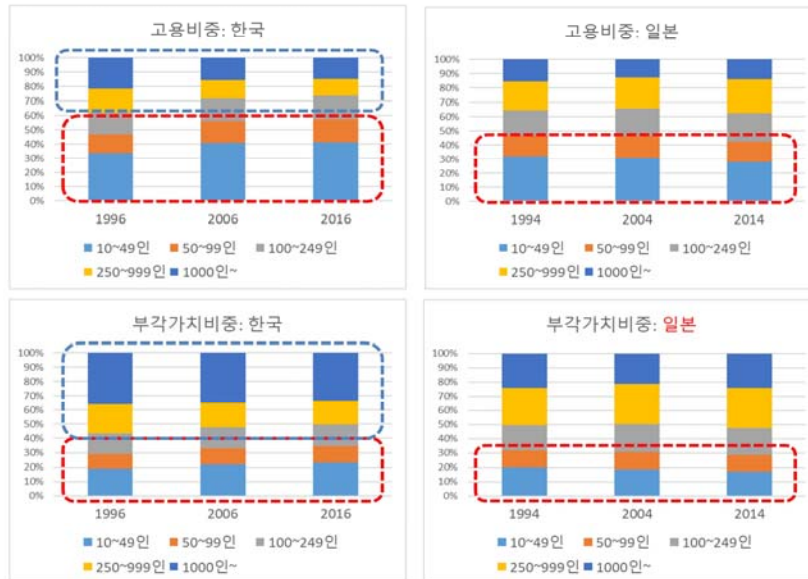
<제조업>				<비제조업>			
고용규모	임금(백만)	대규모 대비 상대적 임금	고용비중	고용규모	임금(백만)	대규모 대비 상대적 임금	고용비중
1~9	26.5	51.8%	28.5%	1~5	20.0	55.1%	30.2%
10~19	29.8	58.2%	11.7%	5~9	24.4	67.3%	13.3%
20~49	31.7	62.0%	17.9%	10~19	30.3	83.7%	10.5%
50~99	34.9	68.3%	11.4%	20~49	29.4	81.0%	12.9%
100~299	39.2	76.7%	13.6%	50~99	33.7	92.9%	9.9%
300~	51.2	100.0%	16.8%	100~	36.3	100.0%	23.4%

출처: 경제총조사 2015

12

## “영세규모 사업체 고용비중의 확대”: 제조업

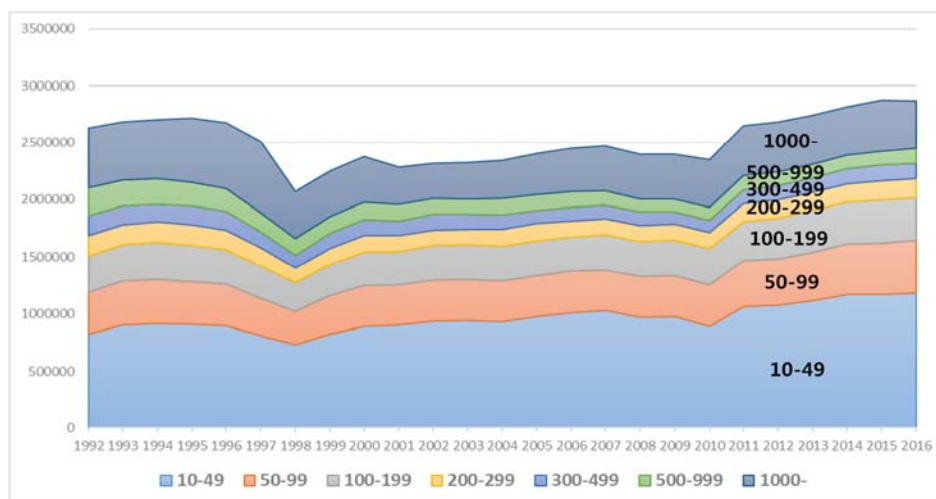
제조업고용 및 부가가치의 사업체규모별 비중의 변화추이: 한국과 일본, 사업체규모별



출처: 한국(광업제조업조사), 일본(공업통계표)

13

## 제조사업체 규모별 고용 (광업제조업조사)



14

## (참고) 영세규모 사업체의 고용비중 확대: 제조업

제조업고용 및 부가가치의 사업체규모별 비중의 변화추이: 한국과 일본, 사업체규모별

고용비중	한국			일본		
	1996	2006	2016	1994	2004	2014
10~49인	33.6%	41.1%	41.3%	32.0%	30.9%	27.9%
50~99인	13.5%	14.9%	16.1%	14.8%	15.1%	14.7%
100~249인	15.0%	15.7%	16.2%	17.7%	19.5%	19.8%
250~999인	16.3%	12.9%	11.8%	20.0%	21.6%	23.5%
1000인~	21.6%	15.4%	14.6%	15.5%	12.9%	14.1%

부가가치비중	한국			일본		
	1996	2006	2016	1994	2004	2014
10~49인	19.0%	21.9%	22.9%	20.4%	18.7%	17.2%
50~99인	10.1%	11.1%	11.6%	11.6%	11.9%	11.3%
100~249인	14.3%	14.7%	15.2%	17.5%	19.8%	19.0%
250~999인	20.8%	17.1%	16.8%	26.5%	28.3%	28.5%
1000인~	35.8%	35.2%	33.6%	23.9%	21.3%	24.0%

출처: 한국(광업제조업조사), 일본(공업통계표)

15

## “제조업 대부분의 고용은 20인 미만의 영세사업체에 집중”

- 고용의 산업별 규모별 분포: 제조업

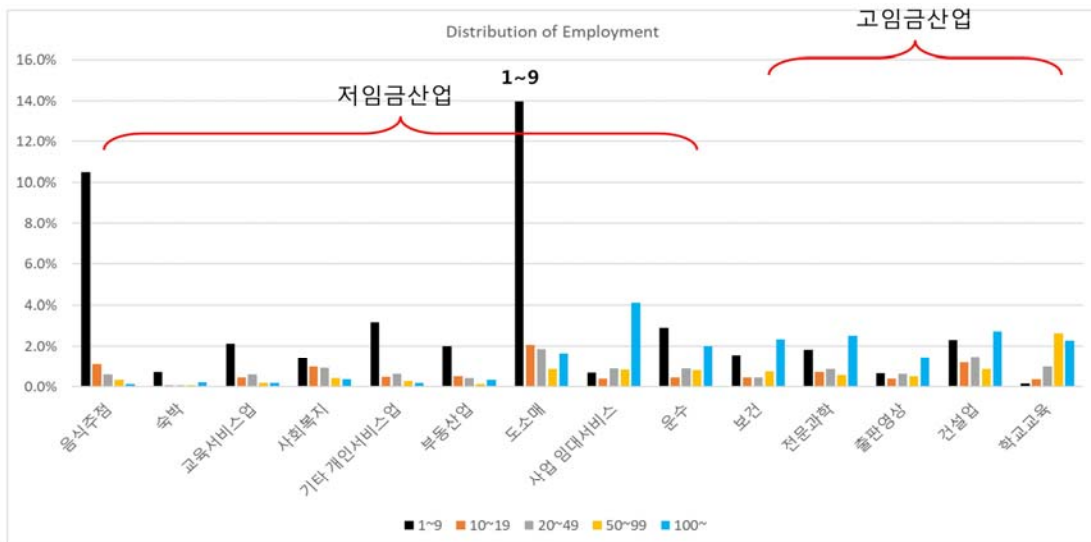


출처: 한국(경제총조사 2015)

16

## “비제조업 저임금산업은 10인 미만의 영세사업체에 고용이 지배적으로 분포됨”

- 고용의 산업별 규모별 분포: 제조업



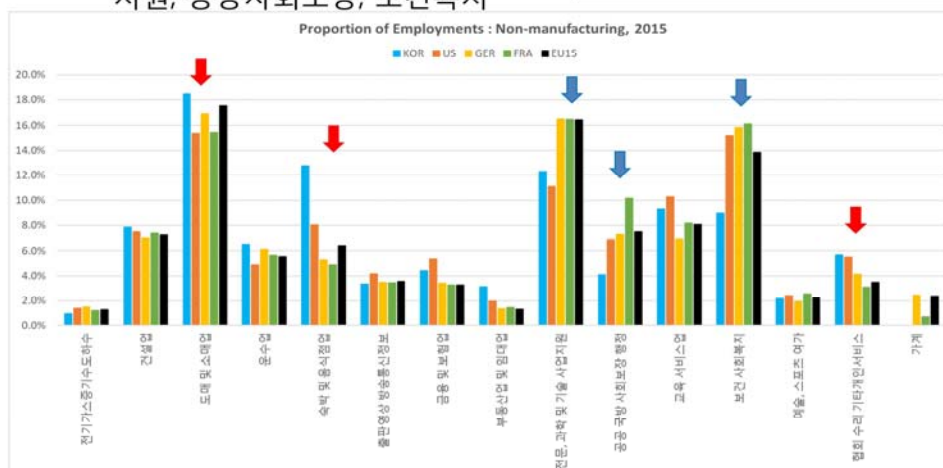
출처: 한국(경제총조사 2015)

17

## 비제조업 고용의 산업별 분포: 주요 국가간 비교 (2015)

- 주요국에 비해 저생산성, 저임금 산업에 집중 분포
  - 주요 저임금(A): 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 개인서비스업
  - 주요 고임금(B): 전문과학 사업 지원, 공공사회보장, 보건복지

	US	GER	FRA	EU15
A산업	-8.0%	-10.6%	-13.5%	-9.5%
B산업	7.8%	14.3%	17.4%	12.4%



출처: EUKLEMS

18



## 시사점

- 성장둔화
  - 축적형 성장의 한계(수렴현상)가 나타나고 있고 “혁신형 성장” 의존도가 높아짐
  - 노동생산성 개선을 위해서는 (1) 생산효율성 제고 (2) 고부가가치 산업으로 이동이 필요
- 저성장, 저생산성, 저임금, 심한 임금격차의 구조적 원인
  - (1) 영세사업체의 저생산성, (2) 규모의 영세성(전산업), (3) 고용분포의 낙후성(비제조업)
- 저생산성 극복과 지속가능성장을 위해서는 “기업의 규모화”가 필요
  - 중소기업 보호&지원 정책의 전면적 재검토 => 규모화의 유인도입
  - 규모화로 인한 과도한 불이익 완화 (세제, 금융, 규제 등)
  - 규모화의 역유인 개선 (노동시장 경직성, 노조, 정책의 불확실성 등)
  - 기업성장을 위한 제도개선 (벤처시장의 M&A 활성화, CVC 허용)
  - 신산업출현과 산업재편의 걸림돌 (포지티브 규제, 기존사업자 보호, 진입장벽 등) 제거

19

감사합니다

20

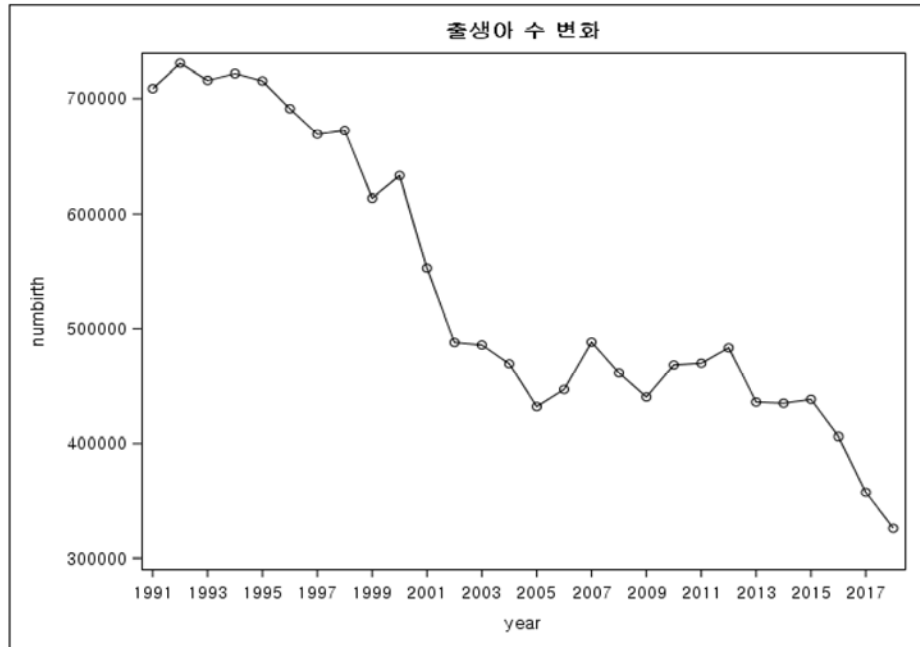
재정경제 공동학술대회  
**“국제비교를 통해 본  
한국의 지속가능성장조건”  
토론**

2020년 7월 16일  
서울대학교 경제학부  
이 철 희

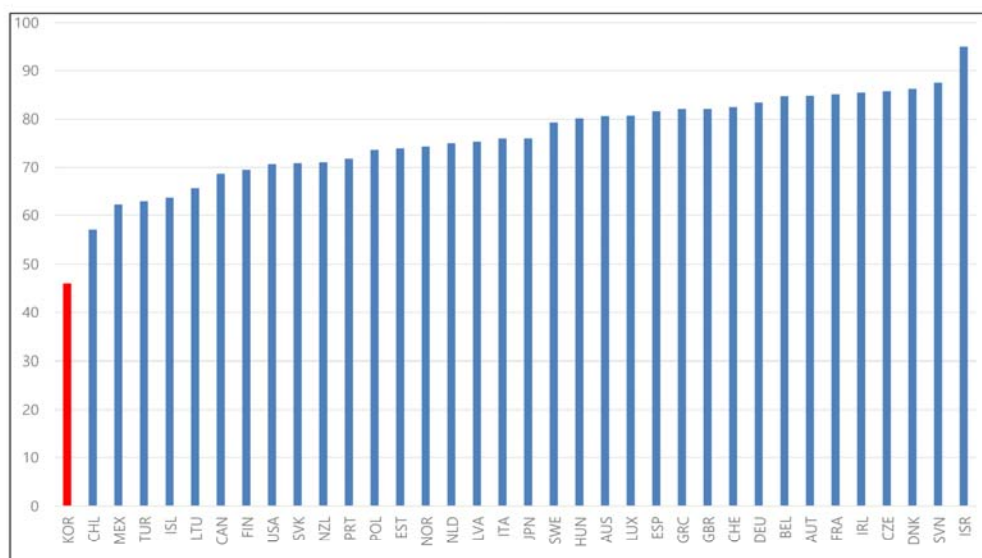
### 토론 개요

- 노동생산성, 산업경쟁력 하락 문제를 국제비교 분석에 기초하여 자세하게 지적해 주심.
- 한국경제 발전방안으로 생산성 제고 및 기술혁신을 위한 제도적 개선(특히 혁신 생태계 확립)을 강조.
- 전반적으로 공감하며 특별히 발표내용 자체에 대해 논평할 것은 없음.
- 장래 우리나라 경제성장의 주된 장애요인으로 꼽히는 저출산·인구고령화 문제에 관한 몇 가지 언급하면서 발표 내용을 보완하고자 함.

## 1991년~2018년 출생아 수 변화



## 1990년 출생아 수 대비 2017년 출생아 수 비율: OECD 국가들과의 비교

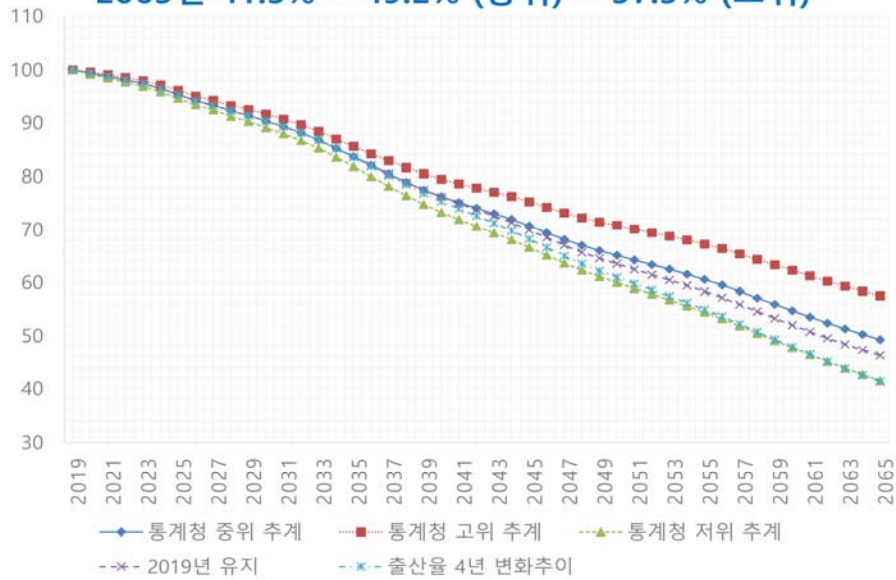




## 핵심적인 생산연령인구(15-64세 인구)

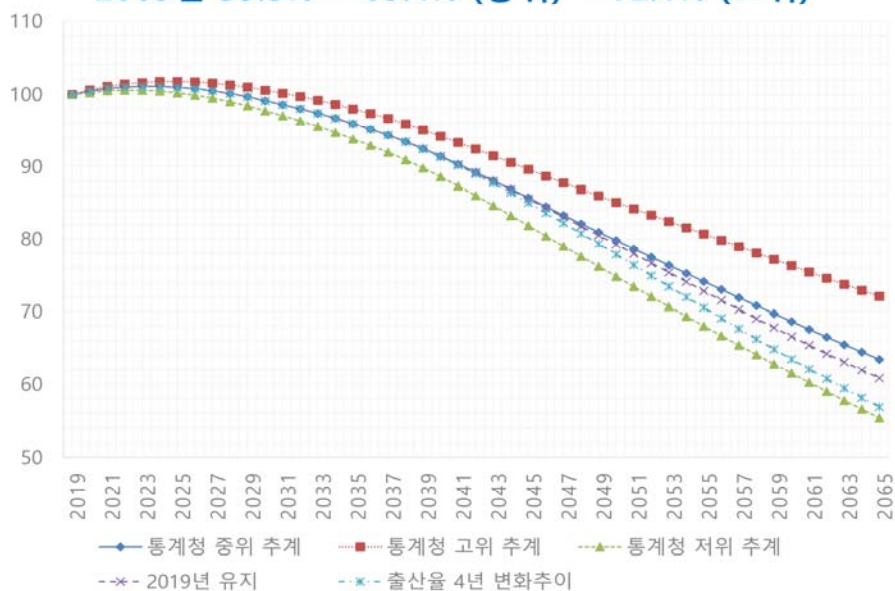
(2019년 대비 퍼센트)

2065년 41.5% ~ 49.2% (중위) ~ 57.5% (고위)

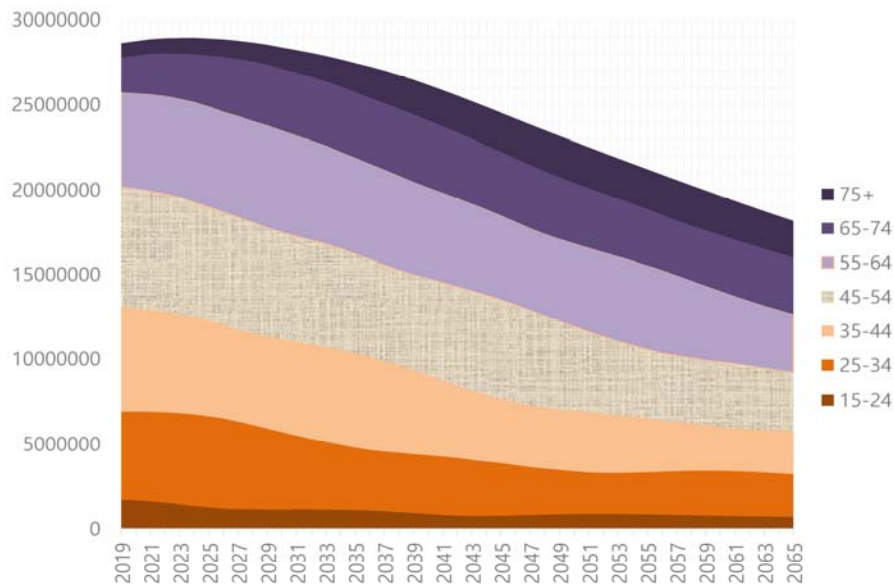


## 전체 경제활동인구 (2019년 대비 퍼센트)

2065년 55.3% ~ 63.4% (중위) ~ 72.1% (고위)

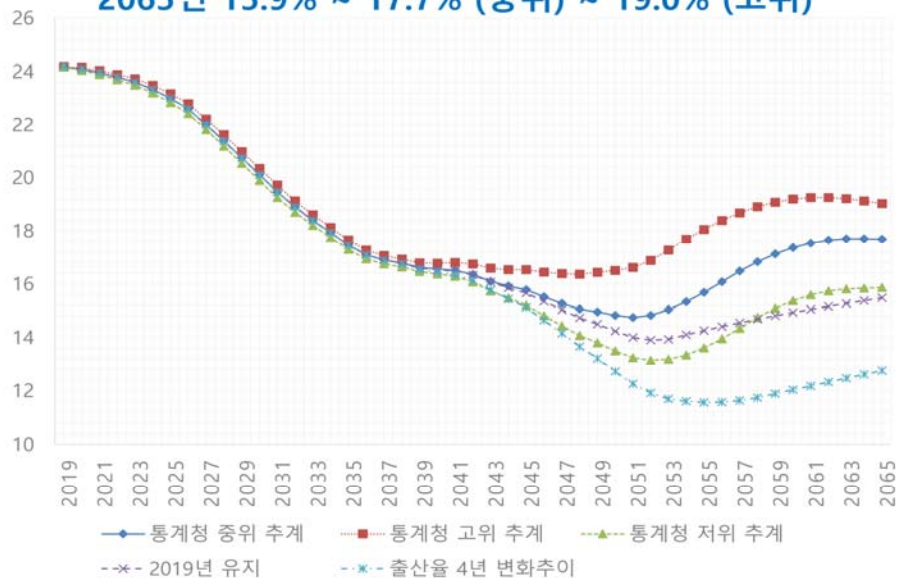


## 연령별 경제활동인구 추정: 2019-2065

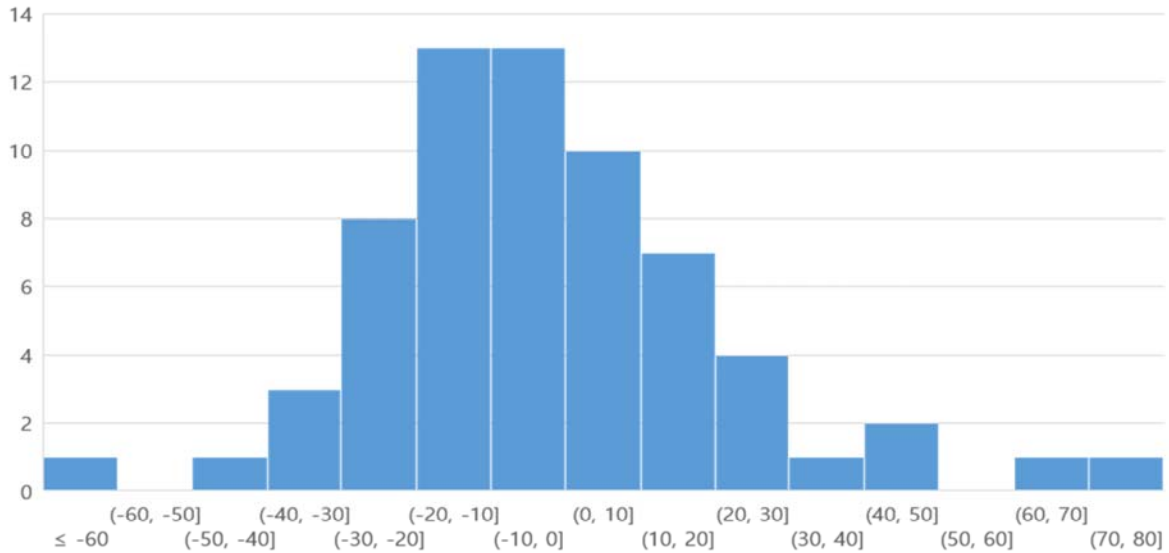


## 35세 미만 경제활동인구 비율

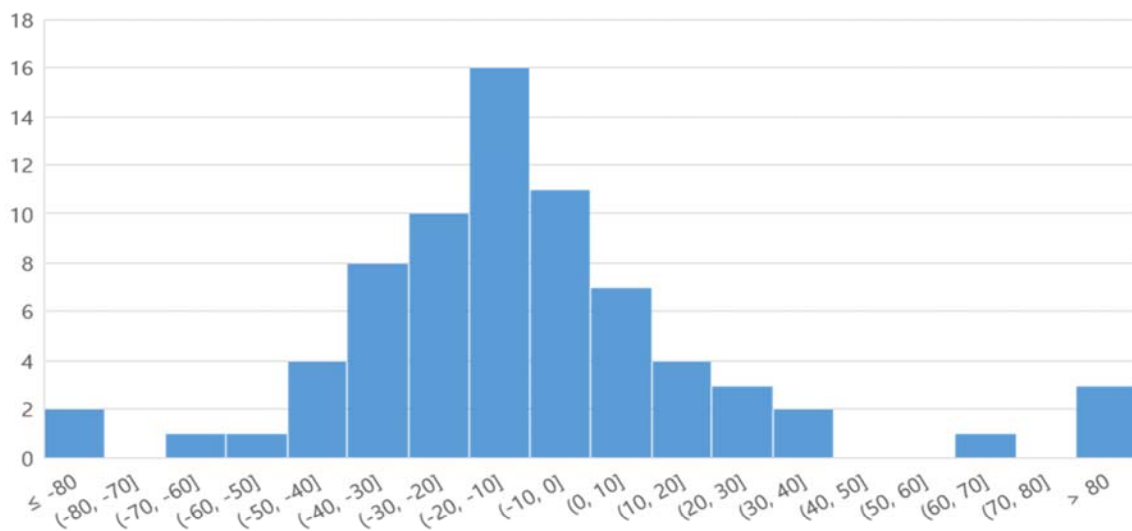
2065년 15.9% ~ 17.7% (중위) ~ 19.0% (고위)



2018-2028년 각 산업 취업자 수 변화율(%) 분포



2018년~2028년 각 산업 35세 미만  
취업자 비중 변화 (%p) 분포



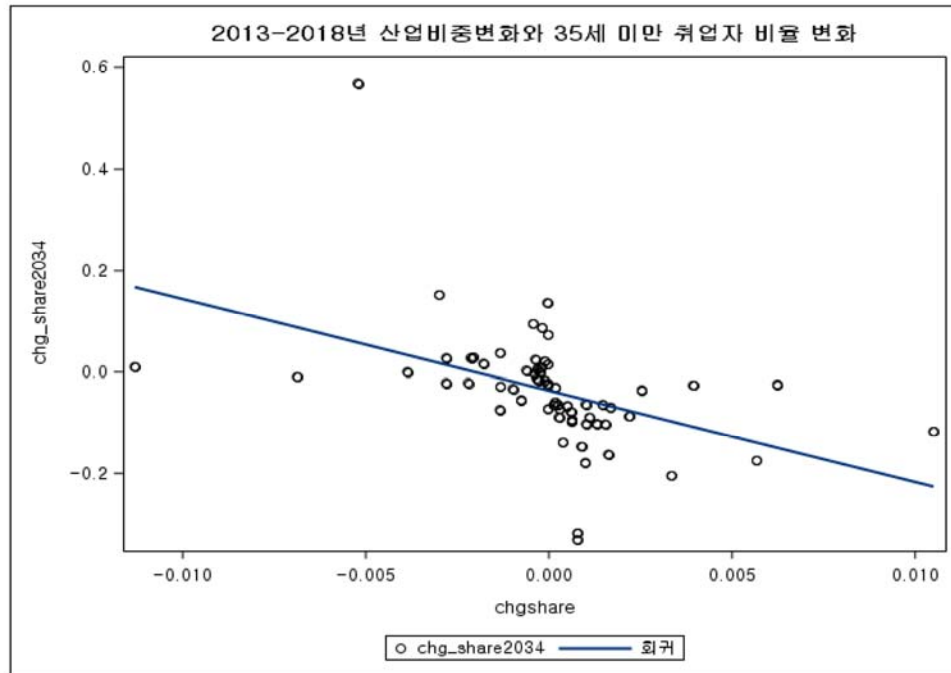
## (1) 총량적인 노동부족이 아닌 불균형 문제

- 가까운 장래(향후 15~20년)에 전반적인 노동부족 문제가 발생할 가능성은 높지 않음.
- 더 중요한 문제는 부문 간, 지역 간, 노동유형(연령 및 숙련수준) 간 불균형의 심화일 것.
- 인구변화는 기술변화로 인한 부문 간 불균형 심화를 증폭시키는 역할을 할 것.
- 20년 동안 출생인구가 급격하게 줄고 있는 한국의 상황은 점진적인 고령화가 주된 문제인 다른 선진국과는 다름 → 대응전략도 다를 수 밖에 없음.
- 가까운 장래에 대해서는 전반적인 인구고령화에 대한 대응보다는 급격한 출생 코호트 간 불균형과 부문·지역간 불균형 심화에 대한 대응에 초점을 맞출 필요.

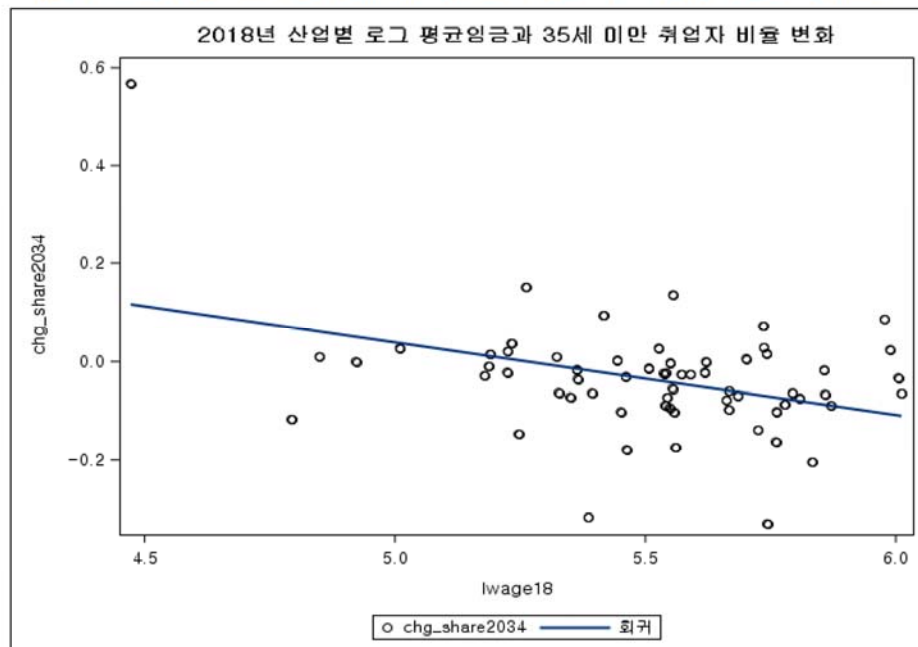
## (2) 젊은 노동인력의 감소 문제

- 10년 내에 발생할 가장 심각한 문제는 청년인력의 급격한 감소 문제
  - 2002년 이후 출생인구가 본격적으로 노동시장 진입하기 시작하면 신규취업 인구가 빠르게 감소할 것.
  - 청년인력에 대한 의존도가 높은 산업은 가까운 장래에 급격한 인력고령화에 직면할 가능성. 청년인력을 대체하기 어려운 경우 인력부족에 직면할 수 있음.
- 젊은 경제활동인구 감소는 노동시장뿐만 아니라 산업경쟁력과 경제성장에도 악영향을 미칠 수 있음.
  - 젊은 노동인구는 최신의 인적자본과 노동시장 정보를 갖춘 인력
  - 기술·산업구조 변화에 의해 새로이 부상한 부문의 노동수요는 많은 경우 노동시장에 새로 진입하는 젊은 노동인구에 의해 채워짐 → 향후 산업이 필요로 하는 새로운 인적자본 공급의 탄력성이 떨어질 수 있음.
  - 향후 젊은(35세 미만) 취업자가 빠르게 감소할 것으로 예상되는 산업은 성장가능성, 임금, 일자리의 질이 높은 부문 (그림) → 인구변화의 영향으로 경제성장이 저해될 수 있음.

# **2013년~2018년 각 산업 고용비중변화와 장래 35세 미만 취업자 비율 변화 추정치** 지난 5년 상대적으로 성장한 산업일수록 청년취업자 비중 감소



# **2013년~2018년 각 산업 평균임금과 장래 35세 미만 취업자 비율 변화 추정치** 현재 고임금 산업일수록 청년취업자 비중 빨리 감소



## (2) 젊은 노동인력의 감소 문제 - 계속

- 수요변화에 대응한 탄력적인 인적자본 공급과 노동의 부문간 이동이 용이한 노동시장과 교육제도의 개혁 요구됨.
  - 대학교육에 있어서 전공 간 칸막이를 낮추고, 새로운 학문 분야 혹은 과정 개설을 용이하게 하여 변화하는 여건에 신속적으로 대응.
  - 대학에서 새로운 지식과 기술을 습득할 수 있는 능력과 일반적인 숙련(general skills)을 기를 수 있는 교육이 필요.
  - 부문 간 지역 간 이동성을 높일 수 있는 노동시장 시스템 구축이 요구됨.
  - 장기적으로 신규채용이 아닌 기존 직원의 재교육이나 타 분야 출신 인력의 충원을 통해 기술·산업구조 변화에 대응할 수 있는 훈련 및 채용시스템 구축 필요.
  - 부문 간 이동성 증가에 수반될 높은 실직에 대비한 사회안전망 강화와 적극적인 전직 지원 정책 필요.

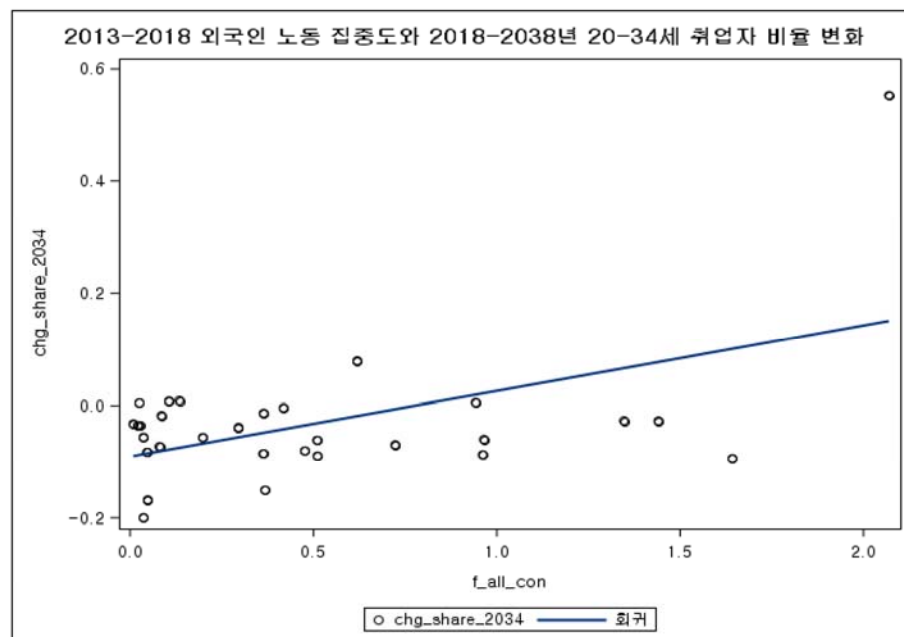
## (3) 여성고용여건 개선

- 여성(특히 경력단절문제가 심한 30대와 40대 초반 여성) 고용의 확대는 인구변화 대응에 도움이 될 것.
  - 일본이나 미국의 역사적 경험에 따라 여성 연령별 경제활동참가율이 증가하는 경우 2042년까지 약 83만 명의 경제활동인구 증가 전망(이철희·김규연 2019).
  - 이는 일본의 경험에 따라 장년(55~64세) 경제활동참가율이 높아지는 효과(약 68만 명)보다 큼.
  - 30대와 40대 초반 여성노동은 장년·고령노동보다 청년노동감소 문제를 완화하는데 효과적일 것.
- 여성노동여건개선(특히 결혼과 출산에 따른 불이익 해소)은 결혼과 출산 환경 개선에도 도움이 될 것.
  - 여성들, 특히 젊은 여성들은 노동시장에서의 커리어에 대한 강한 기대와 의지를 가지고 있음(Lee and Lee 2017; Lee et al. 2019)
  - 과거에는 일과 가정의 양립이 어려운 경우 일을 포기했지만 이제는 가정(결혼)을 포기하는 경향이 강해졌음.
  - 이철희(2019d): 노동시장에서 결혼과 관련된 여성의 불이익이 큰 산업에서 30대 초반 여성의 결혼율이 낮고 이 연령층 여성 결혼율의 변화율이 낮았음

#### (4) 외국인 노동 문제

- 청년 경제활동인구의 감소가 가속화되고 일부 부문/기업(특히 중소기업)은 이를 대체할 인력을 구하는 것이 어려울 수 있음.
  - 적어도 단기적인 불균형이 심하게 발생하는 일부 부문은 외국인 노동 투입이 불가피할 것
- 현재 주로 유입되는 유형의 외국인 노동은 인구변화가 야기할 노동시장 불균형 문제를 해결해 주기 어려움.
  - 청년노동인력이 빠르게 감소할 것으로 예상되는 부문으로 유입되고 있지 않음(이철희 2019e)
- 중장기적으로 숙련도가 높은 고급인력 비중이 높아질 필요.
- 국내 노동시장 수급여건에 부합되는 유형의 외국인 노동을 식별하여 고용할 수 있는 시스템.
  - 중소기업들의 경우 지원기관이 필요할 것.

#### 산업별 외국인 노동 집중도 지표와 2018년~2038년 청년취업자 비율 변화 추정치



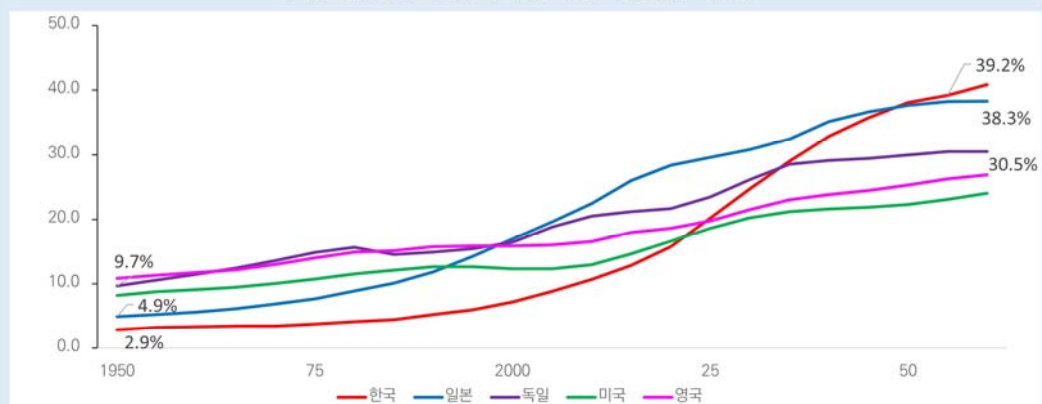




## 1. 인구고령화 국제 비교

- 한국 인구고령화(65세 이상 인구 비중)는 2035년 독일(28.6%)을, 2050년 일본(37.7%)을 추월 예정
- 한국 - 2000년 이후로 고령화 사회 진입, 2020년 이후로 고령사회 진입, 2025년 이후부터 초고령사회 진입 예상
  - 일본 - 1975년 이후로 고령화 사회 진입, 1995년 이후로 고령사회 진입, 2005년 이후로 초고령사회 진입
  - 독일 - 1950년 이전부터 고령화 사회 진입, 1975년 이후로 고령사회 진입, 2010년 이후로 초고령사회 진입

[ 주요 선진국의 고령화 추이 및 전망 ( 2020년 이후는



고령화 사회 기준 - 65세 이상 인구비중 7% 이상시  
고령 사회 기준 - 65세 이상 인구비중 14% 이상시  
초고령 사회 기준 - 65세 이상 인구비중 20% 이상시

\*자료: UN, World Population Prospects, 2020Rev.



## 2. NABO 중첩세대모형(OLG)에 따른 성장률 변화

National Assembly Budget Office

3

■ 인구감소는 장래 경제성장에 부정적 영향을 미치며, 그 영향의 정도는 2045년 이후 점차 확대

- 2016년 장래인구추계(구(舊)추계) : 2060년 합계출산율 1.38명(2020년 1.24명), 총인구 4,525만명(2020년 5,197만명)
- 2019년 장래인구추계(특별 추계) : 2060년 합계출산율 1.27명(2020년 0.90명), 총인구 4,284만명(2020년 5,178만명)



\*자료: 통계청 장래인구추계, 국회예산정책처 GDP 성장률 변화 추정

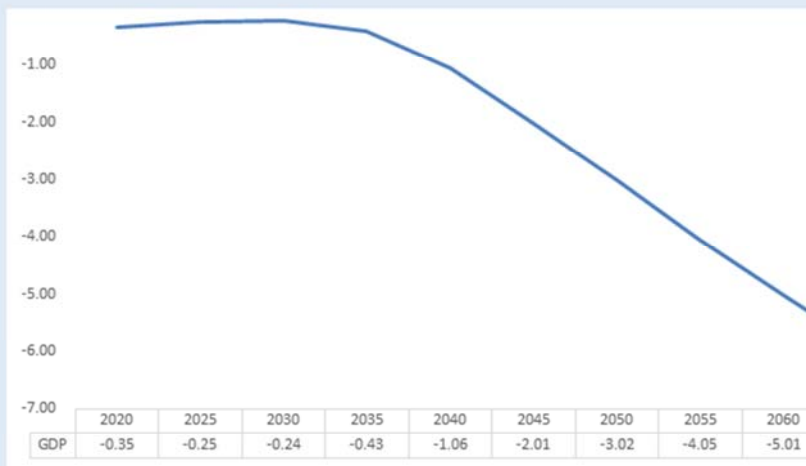
## 3. 구(舊)추계 대비 특별 추계의 GDP 변화

National Assembly Budget Office

4

■ GDP 감소는 2040년 이후 인구감소가 본격화됨에 따라 가시화되는데, 2060년 GDP(특별 추계)는 구(舊) 추계 대비 5.01% 감소할 것으로 전망

[ 구(舊) 추계 대비 특별 추계의 GDP 변화 ]



\*자료: 국회예산정책처

## 4. 해외인구유입 효과

National Assembly Budget Office

5

### ■ 해외인구 유입

- 2030년에 경제활동인구의 5%를 해외 인구로 유입 시 인구감소에 따른 부정적 영향의 상쇄(2060년 -3.7%) 가능
- 사회 통합에 따른 부작용이 없을 경우 정주형 이민의 경제적 영향이 보다 긍정적(2060년 -3.4%)

[ 해외 인구 유입의 경제적 효과 ]

	2020	2030	2040	2050	2060
A : 출산율 감소에 따른 효과	-0.4	-0.2	-1.1	-3.0	-5.0
B1 : 경제활동인구의 5%를 해외 인구로 유입	-	2.1	0.7	-1.7	-3.7
B2 : 유입된 해외 인구가 정주형 이민으로 전환	-	2.2	1.2	-1.2	-3.4

\*자료: 국회예산정책처

## 5. 생산성 제고 효과

National Assembly Budget Office

6

### ■ 교육훈련 및 인적자본 투자의 확대

- 교육훈련을 통해 노동생산성을 향상시키면 인구감소의 부정적인 효과를 부분적으로 상쇄하는 것이 가능
- 인구감소에 따른 GDP 성장률은 2030년 -0.2%, 2060년 -5.0%
- 매년 노동생산성 2% 증가로 GDP 성장률은 2030년 0.1%, 2060년 -4.5%

[ 생산성 향상의 경제적 효과 ]

시나리오	2020	2030	2040	2050	2060
A : 출산율 감소에 따른 효과	-0.4	-0.2	-1.1	-3.0	-5.0
C1 : 노동생산성 2% 증가	-0.2	0.1	-0.6	-2.5	-4.5
C2 : 노동생산성 5% 증가	-0.03	0.6	0.07	-1.8	-3.7

\*자료: 국회예산정책처

## 6. 경제구조의 체질 개선 필요

National Assembly Budget Office

7

### ■ 해외인구유입과 노동생산성 효과의 한계로 인해 경제구조 체질 개선 필요

- 해외 인구 유입과 교육훈련을 통해 노동생산성을 향상시키면 인구감소의 부정적인 효과를 부분적으로만 상쇄(2060년 -2.5%)하는 것이 가능하여 완전히 상쇄하기 위해서는 경제구조의 근본적인 체질 개선 필요

[ 해외 인구 유입 및 노동생산성 향상의 경제적 효과 ]

시나리오	2020	2030	2040	2050	2060
A : 출산율 감소에 따른 효과	-0.4	-0.2	-1.1	-3.0	-5.0
B1 : 경제활동인구의 5%를 해외 인구로 유입	-	2.1	0.7	-1.7	-3.7
B2 : 유입된 해외 인구가 정주형 이민으로 전환	-	2.2	1.2	-1.2	-3.4
C1 : 노동생산성 2% 증가	-0.2	0.1	-0.6	-2.5	-4.5
C2 : 노동생산성 5% 증가	-0.03	0.6	0.07	-1.8	-3.7
B2 + C2	0.4	2.9	1.9	-0.5	-2.5

\*자료: 국회예산정책처



제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회

## 한국경제 진단과 재정정책 방향

### 2분과

## 행정 및 재정 개혁방향



## 한국경제 진단과 재정정책 방향

발 표 1

# 사업평가를 통한 지출구조조정방안: 전략적 지출검토

성시경

단국대학교





# 사업평가를 통한 지출구조조정방안: 전략적 지출검토

2020.07

성시경  
단국대학교

## 목 차

I	재정상황과 지출관리의 필요성	3
II	재정관리제도의 현황	5
III	지출검토제도	12
IV	지출검토제도 도입의 방법론	16

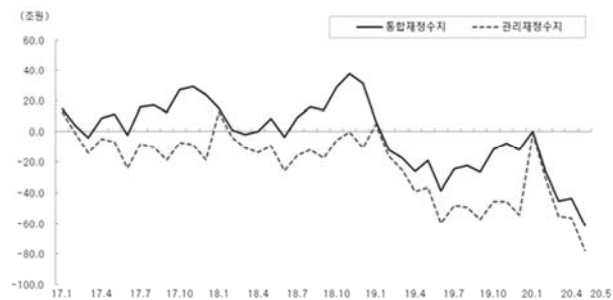
## I 재정상황과 지출관리의 필요성

### ❖ 월간 「재정동향」 2020년 7월호 (기획재정부)

- '20년 5월 통합재정수지는 17.9조원 적자이며, 사회보장성 기금수지(3.4조원 흑자)를 제외한 관리재정수지는 21.4조원 적자
- '20년 5월 누계 통합재정수지는 61.3조원 적자이며, 사회보장성 기금수지(16.6조원 흑자)를 제외한 관리재정수지는 77.9조원 적자

	2020년 2차 추경 (E)
총수입(A)	482.2
총지출(B)	531.1
통합재정수지(C=A-B)	△48.9
사회보장성 기금수지(D)	40.5
관리재정수지 (E=C-D)	△89.4

<재정수지 추이(누계 기준)>



3

## I 재정상황과 지출관리의 필요성

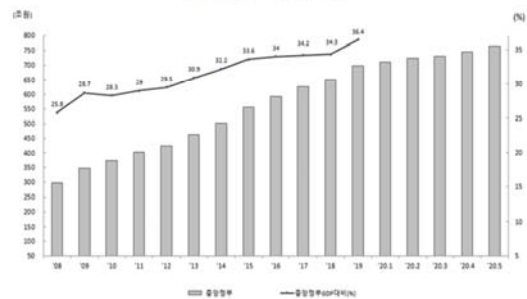
### ❖ 재정수지의 지속적 악화 채무의 지속적 증가

재정수지

		(단위: 조원, GDP 대비 %)								
연도	구분	총수입(A)		총지출(B)		통합재정수지(A-B)		관리재정수지(A-B-C)		
		사회보장성 기금수입	기타수입	사회보장성 기금지출	기타지출	GDP대비 (%)	사회보장성 기금수지(C)	GDP대비 (%)		
2013		351.9	63.9	337.7	28.6	14.2	0.9	35.3	△21.1	△1.4
2014		356.4	68.0	347.9	30.0	8.5	0.5	38.0	△29.5	△1.9
2015		371.8	70.9	372.0	33.1	△0.2	△0.0	37.8	△38.0	△2.3
2016		401.8	75.4	384.9	35.8	16.9	1.0	39.6	△22.7	△1.3
2017		430.6	81.2	406.6	38.7	24.0	1.3	42.5	△18.5	△1.0
2018		465.3	85.1	434.1	43.4	31.2	1.6	41.7	△10.6	△0.6
2019		473.1	91.1	485.1	48.7	△12.0	△0.6	42.4	△54.4	△2.8

자료: 월간 재정동향 2020년 7월호 p. 30

<중앙정부 채무 추이>



4

## II 재정관리제도의 현황

### 의사결정 과정으로서 예산 편성권과 심의 의결

- 「헌법」 제54조를 따라, 정부는 예산의 편성권을, 국회는 심의 및 확정권을 가짐.
- 예산안의 편성과정은 「국가재정법」 제2장 제2절을 통해 정함.
  - 매년 1월 31일까지 각 부처에서는 중기사업계획서를 기획재정부에 제출하는데, 당해 회계연도부터 5회계연도 이상에 대한 신규 및 계속사업의 계획을 포함함.
  - 이를 바탕으로 국가재정운용계획이 수립되며, 예산안과 기금운용계획안이 작성됨.
  - 기획재정부는 이상의 검토를 통해 3월 31일까지 다음 연도의 예산안에 대한 편성지침을 각 부처에 통보하며, 다시 각 부처에서는 이를 근거로 예산요구서를 5월 31일까지 기획재정부에 제출함.
  - 이후 기획재정부가 국가재정운용계획과 예산안을 편성하여 국무회의 심의를 거치면, 다음 회계연도 개시 120일 전인 9월 3일까지 국회에 제출.
- 국회에 제출된 정부의 예산안은 각 부처를 담당하는 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사를 거쳐 본회의에서 의결함.
  - 예산안이 국회에 제출될 때, 대통령은 시정연설을 통해 경제 및 재정여건을 바탕으로 수립한 정부 예산안의 개요와 재정운영의 방향을 제시함.
  - 이후 상임위원회의 예비심사를 거침. 예비심사는 정부 예산안이 소관 상임위원회에 회부되면, 전문위원의 검토보고와 대체토론 후 예산안 심사소위원회 회부하여 심사하고 전체회의에서 의결함.
  - 예비심사를 마친 예산안은 예산결산특별위원회에서 종합심사를 거침. 기획재정부 장관의 제안 설명을 시작으로 예산안 심의가 진행되며, 정책질의, 부별심사 등을 거침. 이후 세부적인 계수조정 작업을 위해 예산조정소위원회를 통해 예산안의 조정이 이루어지기도 하며, 수정안이 본회의의 의결을 통해 확정.

5

## II 재정관리제도의 현황

### 국가재정운용계획

- 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ①정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 "국가재정운용계획"이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.
- 국가재정운용계획은 정부가 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5년 이상의 거시경제전망을 바탕으로 세입·세출·재정수지·조세부담률·국가채무 등의 재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하는 문서로서 주요내용은 재정운용의 기본방향과 목표, 중장기 재정전망, 분야별 자원배분계획 및 투자방향, 재정규모증가율에 대한 근거가 포함됨.
  - 정부는 자원배분에 있어 중기적 시각의 필요성이 대두됨에 따라 1982년부터 중기재정계획을 작성함. 초기의 중기재정계획은 재정적자 전망이나 적자축소 계획을 위한 재정정책 방향을 제시하였고, 예산편성 시 재정당국의 내부 참고자료로 활용.
  - 국가재정운용계획은 2004년에 최초로 수립되었으며, 2007년부터 「국가재정법」에 따라 국회에 제출.
  - 2013년까지 국가재정운용계획을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하였으나, 2013년 「국가재정법」 개정으로 2016년부터는 회계연도 120일 전까지 국회에 제출.
  - 2005년부터는 일반회계 등 예산 중심에서 예산과 기금을 망라하는 총지출 기준으로 계획을 작성함.
  - 계획 수립과정에서 분야별 작업반, 재정정책자문회의 등을 통해 민간전문가, 정책고객, 관계부처, 지자체 등 각계각층의 의견을 폭 넓게 수렴하여 계획의 전문성과 투명성을 높임.
  - 국가재정운용계획은 중기 자원배분 우선순위와 그에 따른 재정소요를 분석·제시함으로써 예산편성의 한계를 보완함.

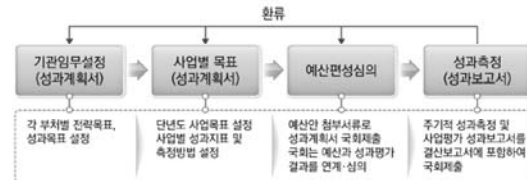
6

## II 재정관리제도의 현황과 한계

### 성과관리제도의 도입

- 제8조(성과중심의 재정운용) ① 각 중앙관서의 장과 법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자(기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자를 제외하며, 이하 “기금관리주체”라 한다)는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.

- 성과관리제도란 기존의 투입·통제 중심의 예산관리 방식에서 벗어나 성과관리를 통해 획득된 성과정보를 바탕으로 정부업무 수행의 책임성을 제고하며, 예산의 편성·심의·집행·결산의 전 과정을 성과위주로 운용하는 제도
- 성과관리를 통해 생성된 성과정보를 근거로 정부업무 수행의 책임성을 제고하는 제도임.
- 각 기관이 목표달성을 위해 계획수립 및 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 업무를 수행하고 조직의 역량 및 성과를 분석하여 그 결과를 바탕으로 정책 개선·자원 배분·개인의 성과보상에 적용하여 기관의 역량과 효율성을 제고하는 과정.
- 정부사업 재정지출은 투입위주의 관리방식을 사용하게 되면, 책임성(accountability) 측면에서는 한계를 보이기에 성과관리제도가 전반적으로 시행됨.
- 재정사업의 책임성 확보와 성과주의 예산제도의 도입을 위해 「국가재정법」과 「국가회계법」을 근거로 재정성과목표관리제도를 운용함.



	재정성과 목표관리제도	재정사업 자율평가제도	재정사업 상충평가제도
도입 시기	2003년	2005년	2006년
대상 사업	전체 재정사업	전체 재정사업의 1/3 (3년 주기 평가)	문제가 있다고 판단되는 사업 및 사업군
내용	성과계획서상 성과목표·지표 관리 성과보고서 상 달성도 측정·분석	체크리스트를 통한 점검	사업 전반에 걸친 정밀 분석
추진 실적	50개 부처 2,000여 개 사업	매년 600여 개 사업	매년 10개 내외의 사업 및 사업군

출처: 문기문·유승현 (2014)

7

## II 재정관리제도의 현황과 한계

### 성과관리제도의 발전

- 2016년부터 재정사업자율평가에서 통합재정사업평가로 변경

- 기존의 재정사업 자율평가 제도 도입 이후에 각 부처에서 각종 평가제도가 도입되고, 평가 지표가 다양하게 운영됨
- 이에 다양한 평가 제도의 표준화를 기하고 각 부처의 평가에 따른 부담을 줄이기 위한 노력이 필요해짐

	재정사업자율평가	통합재정사업평가
평가대상 (평가주기)	➢ 전체 재정사업의 1/3(3년 주기)로 평가	➢ 전체 재정사업(1년 주기로 평가) ➢ 단 평가대상은 단계적으로 확대(16년의 1/3)
자체평가	➢ 사업수 기준 상대평가 ➢ 5단계로 등급화 ➢ 매우 우수/우수/보통/미흡/매우 미흡 ➢ 계획, 관리, 성과 및 한류 단계의 11개 지표로 평가(일반재정기준) ➢ 일반재정, R&D, 지역사업 분야별 별도의 평가지표 사용	➢ 예산규모 기준 상대평가 ➢ 3단계 등급화 ➢ 우수/보통/미흡 ➢ 관리, 결과 단계의 4개 지표로 간소화 ➢ 분야별 평가지표를 통합하되, 특성화 지표를 사용
메타평가 (상위평가)	➢ 일반재정, R&D, 지역사업 분야별로 분절적, 칸막이 평가 ➢ R&D, 지역사업의 경우, 사업별 확인·점검 실시	➢ 분야별 평가를 통합하여 부처 단위의 종합적 평가 ➢ 메타평가협의회를 통해 분야별, 부처별 메타(상위) 평가 실시
평가결과 한류	➢ 일반재정, R&D, 지역사업의 각 분야별 지출구조 조정 실시 ➢ 미흡 사업별 10% 예산삭감 ➢ 우수 및 미흡부처에 대한 기관별 인센티브 및 패널티 부여	➢ 부처단위의 종합적인 지출구조조정 실시 ➢ 부처가 자율적인 세출구조조정안 마련 ➢ 개별 미흡사업에 대한 구조조정 규모를 부처가 자율적 결정 ➢ 기관별 인센티브 및 패널티 부여

8



## II 재정관리제도의 현황

### 성과관리제도 운영 현황

- 성과계획서 및 성과보고서의 작성
  - 각 부처는, 단위사업별 성과지표·목표치를 주요 내용으로 n+1년도 성과계획서(예산안 첨부서류)를 매년 작성
  - 예산집행 후에는 성과계획서 상 단위사업별 목표 달성 내용을 보고하기 위해 n-1년도 성과보고서(결산서 부속서류)를 작성

<'19~'20년도 성과계획서 프로그램목표·단위사업 현황>

(단위: 개)

성과계획서 회계연도	부처	프로그램		단위사업	
			성과지표		성과지표
'19년도	53	466	677	1,771	4,633
'20년도	54*	465	672	1,735	4,648

\* 가습기살균제사건과 416 세월호 참사 특별조사위원회 추가

#### 자율평가제도

- 매년 각 부처는 성과계획서에 포함된 전체 단위사업(지침을 통해 평가실익이 낮은 단위사업 제외)을 자율적으로 평가
- 평가 후 자율적으로 예산 환류 또는 사업방식 개선 등에 활용
- 기재부 주관 '19년 성과관리대상(일반재정) 1,214개 단위사업 자율평가 실시
- 행안부, 과기부, 균형위는 각각 재난안전사업, R&D사업, 균형발전사업을 평가

#### 핵심사업평가

- 국정과제(일자리, 성장동력확충 등) 등과 관련된 80개 핵심사업을 선정하여 집행과정부터 결과까지 집중 관리
- 기재부가 중심이 되어 3년 동안 분기/반기 현장방문 등 밀착형 관리를 수행\*하면서 제도 또는 사업방식을 지속적으로 개선
- 기재부, 소관부처 담당자, 전문가, 조세연 등으로 합동 현장조사단 구성

#### 심층평가

- 주요 재정사업 또는 사업군을 대상으로 심층분석 후 제도개선 등 지출효율화 방안 마련
- ('15) 8개, ('16) 9개, ('17) 8개, ('18) 6개 사업군을 평가 완료

9

## II 재정관리제도의 현황

### 성과관리제도의 문제점 I

#### ● 중복 평가와 성과관리의 부담

- 재정성과관리제도가 지속적으로 신설되면서 성과관리 자체가 부담으로 변함.
  - 현재 성과관리를 위한 평가제도가 전 부처적으로 17개 정도임. 사전단계(4개), 집행단계(1개), 사후단계(12개)
  - 재난안전사업평가('16년), 보조사업 사전적격성심사('16년), 핵심사업평가('17년), 일자리사업성과평가('17년), 중소기업지원사업평가('18년)
- 주요 재정사업의 경우 다양한 형태로 평가중복이 발생: 기재부 운용 중인 평가제도 간 평가 사업 중복뿐만 아니라 타부처 주관 재정사업평가 간에도 중복이 존재
  - 국정과제 등 주요사업은 다수의 평가와 관리를 받는 상황
  - (예) 청년내일채움공제사업은 '19년에 성과계획서·보고서, 자율평가, 핵심사업평가, 일자리사업평가, 보조사업연장평가, 기금존치평가를 받음

#### ● 재정 의사 결정 등 예산 환류의 실효성 약화

- 예산편성(세부사업)과 자율평가 단위(단위사업) 간 불일치
  - 부처 및 사업별로 예산사업단위 분류가 상이하여 성과평가 및 예산환류에서 어려움이 있음.
  - 해수부의 방파제 건설사업은 신항만건설사업의 내역사업이나 세부사업으로 편성 가능
- 과다한 성과관리 대상사업의 수와 평가의 부담 증가
  - 성과계획서·보고서(1,700여개), 자율평가(1,200여개) 등 매년 4,000~5,000개 수준
- 부처의 미흡한 자율평가로 예산환류 크게 약화
  - 의무지출 등을 미흡사업으로 제출하는 등 예산삭감을 의도적으로 방해
  - '20년 총지출 513.5조원(정부안 기준) 중 2018년 자율평가 결과를 반영한 지출구조조정 비율은 0.03%에 불과 (27개 단위사업, 1,409억원, 정부안 기준)

10

## II 재정관리제도의 현황

### 성과관리제도의 문제점 II

- **재정운용의 효율성 제고에 기여하는 바가 낮음.**
  - 현 제도는 미시적 사업관리제도의 특성을 갖고 있음.
    - 성과계획서·보고서는 단위사업 기준으로, 각종 성과평가제도는 단위사업·세부사업 기준으로, 성과목표관리 또는 성과평가
    - (단위사업기준) 성과계획서·보고서, 자율평가, 핵심사업평가, (세부사업기준) 보조사업평가, R&D평가, 균형발전평가, 일자리사업평가 등
  - 거시적·전략적 차원의 성과관리가 미흡함
    - 성과관리 본연의 목적인 재정운용의 효율성 제고 곤란
    - 일자리, 창업, 중소기업지원 등 우선순위가 높은 분야에 대한 재원배분 등 투자방향 제시 곤란
    - 부처 차원 및 사업별 담당자들은 성과관리에 피동적이고 형식적으로 참여
- **정부의 전략적 선택을 증거기반(evidence based) 의사 결정에 기여하지 못함.**
  - 개별 사업 위주 그리고 부처와 실·국 단위의 성과관리
  - 부처의 범위를 넘어서는 사업들에 대해서 전략적 선택을 하지 못함으로써 후기 코로나 시기의 전략 대응에 뒤쳐지는 문제
  - 능동적인 정부(proactive government)와 민첩한 정부(agile government)가 되기 위한 기반으로서는 성과관리가 되지 못하는 상황

11

## III 지출검토제도

### 지출검토제도

#### Spending Review

정부 정책의 우선순위와 사업의 성과정보를 활용하여 예산 지출을 검토하여 의사 결정을 하는 제도

우선 순위 및 성과에 따라서 지출의 삭감과 증액을 하는 활동이 이어지며, 이를 통해서 예산의 효율성과 효과성이 높아짐.

OECD(2011)는 지출검토의 특성으로 다음을 제시함.

- 1) 지출검토제도는 현재 지출 수준에서 재정사업의 효과성과 효율성 뿐만 아니라, 대안적 지출 수준에서의 산출과 효과까지 검토한다.
- 2) 지출검토제도는 중앙정부의 예산부처 또는 총리실에서 운영하여야 한다.
- 3) 지출심사의 후속조치들은 예산과정에서 결정되어야 한다.

12



### III 지출검토제도

#### 지출검토제도의 분류와 사례 - OECD (2011)

- **기능적 심사 (functional review)**
  - 기능적 심사(functional review)는 기존의 재정사업이 보다 적은자원을 통해 가능한지 타진함.
  - 기능적 심사는 개별 재정사업은 물론, 유사재정사업 다수를 대상으로 한 군(group)을 대상으로도 가능하며, 특정 부처와 같은 개별 조직은 물론 다수의 조직에 대해서도 수행 가능함.
  - 기능적 심사는 기존 재정사업/조직의 운영의 정당성에 대해서는 검토하는 것이 아니라, 기술적 효율성의 증가와 불필요한 비용의 감축에 주안점을 둠
  - 핀란드의 생산성 향상 분석(productivity programme, 2005-15)
  - 그리스의 중앙정부 기능적 심사(2010-11)
- **전략적 심사(strategic review)**
  - 전략적 심사(strategic review)는 정책목표와 성과의 관점에서 재정사업의 우선순위를 재결정하는 것
  - 다수 또는 포괄적인 재정사업 전체를 대상으로 수행하며, 전략적 우선순위를 재조정하여, 어떠한 사업에 보다 중점을 두어 수행할 것인지, 또는 어떠한 사업을 더 이상 수행하지 않을 것인지 등을 결정하는 것이 주된 목표가 됨.
  - 호주의 포괄적 지출 심사(comprehensive expenditure reviews), 전략적 심사(strategic review, 2007년)
  - 캐나다의 재정사업 심사(programme review, 1994), 전략적 심사(strategic review, 2009)
  - 덴마크의 지출 심사(spending review)
  - 네덜란드의 부처 간 정책 심사(interdepartmental policy review, 2009년 이후)
  - 영국의 지출심사(Spending Review, 1998년 이후)

13

### III 지출검토제도

#### 지출검토제도의 국가별 활용

분류	대상영역(분야/정부수준)	심사수준(수직적정책, 지역, 재정사업, 기관)	평가주기	지출심사의 성과	
호주	전략적 심사 strategic review	중앙정부의 모든 지출이 심사대상임	수직적 정책 및 부분별 재정사업	2008. 이후	직무 역량 사정심사를 통해 4년간 383백만 호주달러 절약
	총괄지출심사 comprehensive expenditure review	중앙정부 지출 영역 중 선택적으로 심사	수직적 정책 및 부분별 재정사업	정해져있지 않음	
캐나다	재정사업심사 program review (1994)	부처 전체 및 산하기관 전체	수직적 정책 및 부분별 재정사업	94년~95년(심사절차) 96년~99년(심사결과 구현)	재정사업 지출이 94~95년 대비 96~97년에 10%감소(절대가격 기준)
덴마크	지출검토 spending review	중앙정부 지출 영역 중 선택적으로 심사	수직적 정책 및 부분별 재정사업	연 주기로 최대 34개 선정(10~15년)	
핀란드	생산성향상계획 productivity programme	중앙정부 및 지방정부 지출 영역 중 선택적으로 심사	영역별 재정사업 및 정부기관	2005~2011, 2012~2015의 2주기	2005~2011년간 공공행정 부문 9,645명 감축
네덜란드	부처 간 정책심사 interdepartmental policy review	중앙정부 지출 전체	수직적 정책 및 부분별 재정사업	80년대 중반 이후	2009년 지출심사를 통해 350억 유로 절감
영국	지출검토 spending review	모든 재량지출(전체의 60%) - 연간 관리지출(AME)이 주 대상이며, 지출한계(DELS)가 부처별로 존재	수직적 정책 및 부분별 재정사업	2년 주기	2011~2015년간 2,030억 파운드 재량적 지출이 절감될 것으로 예상됨

한국행정연구원(2017) OECD (2011, 재인용)

14

### Ⅲ 지출검토제도

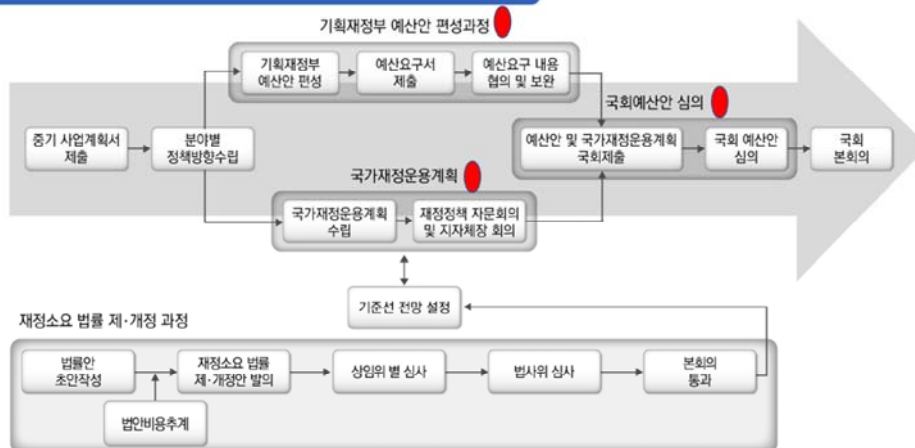
#### 지출검토제도의 수행 단계

단계	이름	수행 내용	주요행위자
Stage 0	설계단계	아래의 사항들을 검토함 ① 지출 항목의 성격에 따라 예산활동에 근간한 일상적 지출인지 또는 연금/보건 예산과 같은 의무적 지출인지 ② 지출검토가 특정 재정사업에 관해 선택적으로 이루어질지 아니면 다수의 사업 군을 대상으로 포괄적으로 이루어질지 ③ 투입 대비 산출의 효율성 향상에 초점을 맞출지 전략적 우선순위의 재조정에 초점을 맞출지 ④ 재정사업의 임무와 수행과정 분석에 어느 정도의 정밀성을 요구할지 ⑤ 양적 지출 축소에 목표를 둘 것인지 등	정치 리더 재무 부처
Stage 1	측정방식 파악	지출검토의 특성을 결정하는 과정으로서 이 단계에서는 심사 대상의 선정(개별 재정사업 또는 다수의 사업군), 심사 기준 및 질문의 선정, 지출감소 목표의 정도 결정, 향후 지출축소 일정의 설정 등이 결정됨	정치 리더 재무 부처
Stage 2	지출축소 옵션 개발	가능한 지출 축소에 관한 추천 가능한 옵션을 개발하여, 의사결정 그룹에 제시하는 단계이다. 이 단계에서 지출 축소의 척도가 같이 제시됨	재무부처 일선부처 외부전문가
Stage 3	지출축소 결정 단계	지출 축소의 척도를 최종적으로 결정	정치 리더

15

### Ⅳ 지출검토제도 도입의 방법론

#### 예산 및 입법 과정 및 지출검토제도



한국행정연구원(2017) p122 자료를 활용하여 재작성

16

## IV 지출검토제도 도입의 방법론

### 1. 기획재정부 예산안 편성과정에 도입하는 방안

- 재정사업의 성과 자료의 활용
  - 예산실과 재정관리국간 긴밀한 협조가 필요
  - 별도의 성과평가 수행은 비효율적이며, 기존의 성과관리 제도를 개편하여야 함
- 지출예산의 활용
  - 예산안 편성지침에 분야별 예산배분을 결정함
  - 지출한도 내에서 개별부처의 자율적 편성
- 정책 우선순위의 활용
  - 외부 전문가를 활용한 객관적 결정과 국정과제나 공약 등을 고려한 정치적 결정에 대한 고려
- 기획재정부 예산실의 예산안 편성권한 및 재량의 축소 가능성 있음.
- 재정성과와 정책 우선 순위의 가중치 배분 문제가 있음.
- 현실가능성이 가장 높고, 종합적인 우선순위로 가장 높은 것
- 기획재정부 예산실이 아닌 기획재정부 부처 차원의 권한이 더 강화될 수 있음.

17

## IV 지출검토제도 도입의 방법론

### 2. 국가재정운영계획의 수립과정에서 지출검토 도입방안

- 장기적 재정전망과 지출검토가 동시에 수행됨
- 재정사업의 성과 자료의 활용
  - 예산실과 재정관리국간 긴밀한 협조가 필요
  - 별도의 성과평가 수행은 비효율적이며, 기존의 성과관리 제도를 개편하여야 함.
- 지출예산의 활용
  - 지출 한도 내에서 Top-down 방식의 예산 편성
  - 국무회의의 차원의 구속력이 발휘되는 장치가 활용될 수 있음
  - 경기변동에 대응하는 유연성의 발휘가 가능함.
- 정책 우선순위의 활용
  - 외부전문가를 활용한 객관적 결정과 국정과제와 공약을 고려한 정치적 결정에 대한 고려
  - 중장기 재정 전망 및 국정운영 방향에 맞춰 결정
- 미래 재정 상황 예측의 불확실성이 커지는 상황에서 중기 재정전망의 어려움이 있음.
- 5년 정권 교체 및 불연속성을 강제하는 선거와 정책 우선순위의 변화로 일관성 문제가 있음.

18



## IV 지출검토제도 도입의 방법론

### 3. 국회 예산안 심의 과정에 지출검토를 도입하는 방안

- 국회의 예산 심의 시에 지출옵션을 정하여 개별 상임위원회의 예비심사나 예산결산특별위원회의 본심사에 적용하는 방안
- 재정사업의 성과 자료의 활용
  - 기획재정부의 성과정보 활용
  - 예산정책처나 입법조사처의 사업평가 정보 활용
- 지출옵션의 활용
  - 국회의원간 우선순위와 예산 배분에 대한 정치적 합의
  - 상임위 혹은 예결특위에서의 협의와 이행
- 정책 우선순위의 활용
  - 정치적 합의에 의한 결정
  - 집권당 중심의 정책우선순위 반영
- 정치적 합의의 어려움이 있음
- 국회의 예산 결정에 있어서 권한이 강화될 가능성이 높음

19

## IV 지출검토제도 도입의 방법론

### 4. 지출검토제도 활용의 고려사항

- 위기 상황을 비롯하여 급격한 변화가 있는 시기에서는 전략적 검토가 유효할 것으로 봄.
  - 유권자의 지지를 확보를 위해서는 현 상태 유지를 바탕으로 둔 기능적 검토보다는 총체적인 우선순위의 재분배인 전략적 검토가 보다 우월한 수단
  - 전략적 심사 결과에 따른 중요한 변화는 부처 간 역할이 안정적으로 정비된 정권 중반보다는 정권 교체의 정부 개편 과정에서 원활히 수행될 수 있음.
- 지출검토에 따른 예산절감액 확보는 예산변경의 프레임워크 확보 여부와, 예산의 유연성 정도에 따라 달라짐
- 전략적 심사의 성격을 지닌 지출검토의 이행조치가 추가적 입법이 요구될 때, 즉 개별 기관의 기능적 심사 결과와 상이한 지출관련 옵션(사업의 통합 폐지, 조직의 통합 폐지 등)이 제안될 때 이를 해결할 수 있어야 함.
- 강력한 중앙정부 예산부처의 리더십이 발휘된다면, 전략적 심사가 보다 수월하게 수행될 수 있음.
  - 일선부처 장관의 감축목표 이행과 예산부처 장관의 이행 모니터링으로 역할 분담이 구별될 수 있음.
- 국회를 중심으로 한 예산 결정과정으로의 개편을 고려할 수 있음.

20

**감 사 합 니 다.....**

성시경  
단국대학교



## 한국경제 진단과 재정정책 방향

발 표 2

# 공공기관 구조조정: 민간과 공공영역 구분 관련

조임곤

경기대학교





## 공공기관 구조조정 민간과 공공영역 구분 관련

조임곤 [경기대]

## 머리말

### □ Restructuring

- 공공기관의 기능의 재구조화
- 시간과 환경 변화에 공공기관의 기능을 점검
- 특히 공공과 민간의 선택에 초점
- 민영화와는 다름
  - 최고 정책결정자의 의지가 중요
  - 그러나 재정이 나빠지면 국가는 자율성이 약화됨
    - 구제금융 = 민영화, 그리스 포르투갈, 최근 브라질
    - 우리도 금융위기 포철, KT, KT&G, 일부 지역난방공사, 한국중공업
  - 외국 자본가는 우량 공기업에 관심
    - 여기에 정부간 형평성. 매각한 정부는 돈을 쓰고, 이후 정부는 배당도 없음

## 머리말

### □ 정부와 공공기관 규모

- 논의의 출발점
- 과연 우리의 정부 부문의 크기는 다른 나라와 비교할 때 과연 큰가 작은가?
- 기능의 적정성을 따질 수 있음
- 여기에 과연 4차 산업혁명에 필요한 공공부문의 기능은 있는지, 4차 산업혁명으로 기능의 변화가 필요한 것은 없는지
- 만일 그렇다고 하면 이를 수행해야 하지만 더 고려할 사항은 없는지

3

## 주요국 일반정부 최종소비지출의 GDP 대비 비중

구분	2014	2015	2016	2017	2018
미국	17.8%	17.6%	17.3%	17.2%	17.2%
영국	23.5%	23.2%	22.7%	22.3%	22.0%
독일	26.8%	27.0%	27.3%	27.5%	27.6%
프랑스	30.8%	30.6%	30.4%	30.5%	30.3%
캐나다	26.6%	26.5%	26.4%	26.3%	26.4%
이탈리아	24.4%	23.9%	24.0%	23.8%	24.0%
일본	25.7%	25.9%	26.3%	26.2%	26.2%
한국	23.4%	23.7%	24.1%	24.5%	25.2%

출처: <https://unstats.un.org/unsd/snaama/basic> (접속일: 2020년 7월 5일)

4

## 2016년 주요국 공공부문 부채의 GDP 대비 비중

구분		중앙정부	일반정부	비금융공기업	금융공기업	총공공부문
미국	총자산	30.17	109.82		111.52	175.01
	총부채	99.02	126.49		111.52	191.68
영국	총자산	63.29	88.05	14.72	66.19	134.98
	총부채	204.29	213.38	14.72	66.19	260.31
독일	총자산	26.40	95.48	2.21	146.25	208.97
	총부채	48.59	115.20	2.21	146.25	228.69
프랑스	총자산		134.27	24.15	58.35	186.97
	총부채	100.86	176.27	24.15	58.00	228.97
일본	총자산		241.82	43.45	213.31	310.88
	총부채	199.80	267.46	32.17	204.85	316.78
한국	총자산	127.36	203.18	36.54	72.13	287.99
	총부채	86.20	89.63	36.54	72.13	174.44

## 머리말

### □ 공공기관 기능조정

- 공운법 제14조
- 기획재정부 장관은 필요한 때에는 공운위의 심의·의결을 거쳐 원활한 계획집행을 위하여 필요한 조치를 주무기관의 장에게 요구할 수 있음
- 지금까지 방향
  - 핵심기능 강화, 유사·중복기능을 비교우위 있는 기관으로 조정, 비핵심업무 축소, 민간 개방 확대, 민간 경합 기능 축소, 경영 효율화
  - 2014년에 정보화, 중소기업 지원, 고용·복지 분야에 대한 기능조정을 추진하였고, 2015년 5월 27일에는 SOC, 농림·수산, 문화·예술 분야 기능조정 방안을 마련하여 발표하였으며, 2016년 6월에는 에너지·환경·교육 분야에 대한 기능조정 추진하였음

## 머리말

### □ 공공기관 기능조정

- 공공기관의 구조조정은 기능조정을 통하여 효율적인 자원 배분을 하도록 하는 것이며, 공공기관의 지배구조개선도 포함
- 공공기관의 구조조정은 공공기관의 생산성 향상을 위하여 정부가 공공기관 지배구조 방식에 근본적 변화를 추구함
- 전주성(2000: 314-315)은 일반적인 구조조정의 원칙
  - 구조조정의 목표 분명,
  - 단기적인 성과보다는 관행적인 구조를 장기적으로 개선하는 노력,
  - 기득권 세력의 저항을 감안하여 정책대안의 선택이 필요,
  - 구조조정의 백화점식 나열보다는 구조조정의 우선순위를 분명히 정할 필요,
  - 경제적인 문제와 정치적인 문제에 대한 통합적인 접근이 필요.

7

## 머리말

### □ 민간과 공공영역 구분 관련 공공기관의 구조조정

- 필연적으로 공공기관의 서비스 제공방식의 선택 및 변화가 필요
  - 민간위탁 및 계약에 의한 공급
  - 독점허가권에 의한 공급,
  - 정부 보조에 의한 공급
  - 정부의 구입증서에 의한 공급
    - 보조금과 비슷하지만 특정 소비자에게 직접 보조하여 소비자의 선택권을 보장하려는 방안으로 서비스의 생산 계획 단계에서는 민간의 자율성이 보장되는 것으로 이는 특정 소비자에게 지급을 보증하는 구매증서를 주고 정부는 이 증서를 가지고 오는 민간기업에게 지불
  - 시장에 의한 공급
  - 자원봉사에 의한 공급 (협회, 수익자 부담, 일종의 자립형 민간위탁)

8



## 이론적 논의와 실제

### □ 공공기관 기능의 민간 이전 시 고려사항

- 공공기관의 독점적인 사업 영역에 대한 재검토
  - 과거에 민간이 할 수 없는 영역 또는 민간이 맡을 경우 문제가 있다고 생각하여 공공이 했는데 과연 지금도 그러한가
  - 관행적으로 공공이 하는 것이 당연하다고 생각 하고 있지 않은가?
  - 경쟁으로 효율이 증대될 수 있는가?
- 민간이 할 수 있더라도 민간과 공공의 선택을 비교
  - 공공의 실패와 시장의 실패에 대한 심층적 분석
- 규제가 가능한가?
  - 역사적으로 보면 실패, 이론가는 가능하다고 주장

9

## 이론적 논의와 실제

### □ 공공기관 기능의 민간 이전 시 고려사항

- 경제적 규제와 사회적 규제
  - 보편적 서비스(universal service)의 제공, 차별의 금지, 균일요금(uniform charges) 부과, 특정 집단에 대한 서비스 제공 의무, 빈민층에 대한 서비스 제공 배려
- 분할의 가능성
  - Yardstick competition

### □ 실제 사례

- <표 1> 참고

10

## 이론적 논의와 실제

### □ 실제 사례: 민간경합 축소 및 이양

- 공공기관 직접수행이 불필요한 사업은 민간시장을 활용하여 민간 경제 활성화,
- 민간이 효율적으로 수행하고 있는 분야는 공공기관이 진입하는 것을 억제
- 공공이 독점하던 분야에 민간 진입을 허용
- 주차장, 휴게소·매점 운영은 민간위탁을 확대
- 민간시장이 충분히 성숙한 사업 참여 중단

11

## 공공기관의 수입 및 지출구조

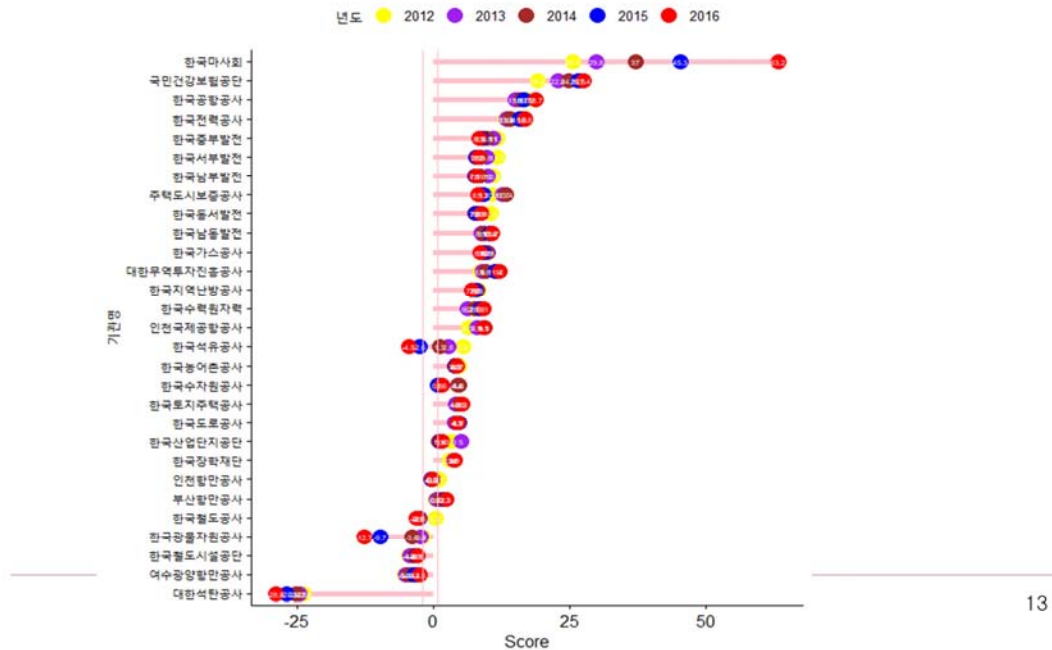
### □ 공공기관의 재무성과 파악

- 총수입 크게 감소하고 있는 곳 파악
- 사업비가 급격히 감소하고 있는 곳
- 차입금과 차입금 상환액의 비교하여 지속가능성 파악
- 재무구조의 개선이 필요한 기관을 개략적으로 살펴보기 위하여 총수입, 총사업비 감소 여부, 차입금을 살펴보았지만, **인건비, 경상사업비, 정부간접지원수입, 정부직접지원수입** 등을 검토하여 공공기관의 기능에 대한 점검을 개괄적으로 실시할 수 있음

12



## Altman Z score



## 공공기관 기능의 민간과 공공 선택

□ 공공성과 수익성에 의한 공공기관 기능 전달 방식 변화 검토

구분		공공성	
		높음	낮음
수익성	높음	민간 이양 후 민간 감독이 가능한지, 보편적서비스 규제가 가능한지 검토	기능 중단, 기능 이전
	낮음	바우처, 보조금, 민간지원 등으로 민간 이전 가능한지 검토	기능 폐지, 시설은 매각

## 공공기관 기능의 민간과 공공 선택

- 공공성과 수익성에 의한 공공기관 기능 전달 방식 변화 적용 예
  - 공공성 집행 기능(검사·검증, 자격관리·인증, 심의, 단속, 유지보수 등의 공공기관 기능)
    - 정부가 집행을 담당하는 선수의 역할을 그만두고, 심판의 기능 즉 공공성 집행을 감시하는 방안
  - 재화 및 서비스 제공 기능(재화·서비스 제공, 인프라 제공, 시설운영, 금융서비스(자금지원, 보증·보험, 기금관리) 제공)
    - 이제 공공기관이 직접 수행하거나 공급한 경우에도 간접적으로 수행할 수 있는지를 검토
  - 안전 및 재난과 관련하여서는 새로운 공공기관의 설립이 필요하므로 이러한 기능조정과 연계하여 추진하

15

## 공공기관 기능의 민간과 공공 선택

- 공공성과 수익성에 의한 공공기관 기능 전달 방식 변화 적용 예
  - 금융서비스 제공 기능
    - 과거 경제개발계획을 추진하면서 시작된 정책수단이었기 때문에 이제는 이를 새로운 환경에서 검토
  - 정부의 구매증서(Voucher)에 의한 공급
    - 재화 및 서비스 제공 기능을 민간에 이전하는 경우, 민간의 실제 서비스 제공 여부 및 소비자의 실제 소비를 확인하는데 비용이 많이 드는 경우에 도입할 수 있는 방안

16

## 공공기관 기능의 민간과 공공 선택

- 민간과 공공영역 구분 관련 공공기관 구조조정에서 민간으로의 기능 이전 비용이 커서 오히려 **이전 효과가 적은 경우, 높은 공공성으로 민간의 수행이 부적절하거나 수행이 불가능한 경우, 민간의 수행이 의도되지 않은 부작용이 큰 경우에는 이**전을 하지 말아야

17

## 공공기관 기능의 민간과 공공 선택

- 구체적 절차
  - 공공기관의 기능이 공공복리와 밀접하게 관련되어 있거나, 서비스 기능이 정부 의무적인 기능인 경우, 서비스 단절시 문제가 심각한 기능인 경우, 안전과 관련된 기능이라고 한다면 기능을 민간에 이전하는 경우 심각한 문제가 발생하기 때문에 민간과 공공의 구분에서 제외
  - 공공기관의 기능이 다른 기관에서 수행가능하다면, 유사사업 중복 통폐합 등의 기관간 기능조정
  - 공익성이 있는 경우 공익성의 높고 낮음을 판단하고 공익성이 낮은 경우에는 기능 중단, 기능 이전 등을 검토

18

## 공공기관 기능의 민간과 공공 선택

### □ 구체적 절차

- 공익성이 높고 수익성이 높은 경우에는 민간 이양 후 민간 감독이 가능한지, 시장에 의한 공급이 가능한지를 확인하고, 시장에서 제공되는 경우 보편적서비스 규제가 가능한지 검토
- 공익성이 높고 수익성이 없는 대표적인 경우는 복지서비스
  - 복지서비스의 제공에서도 공공기관이 기능을 유지할 수 있지만, 정부 보조에 의한 공급, 정부의 구매증서(Voucher)에 의한 공급이 가능한지 검토

19

## 맺는말

- 공공기관 관리에서 투명한 공공기관 지배구조 확립 등 소유권에 대한 국가의 장기적인 관점의 확립과 이를 신중하게 추진하는 것이 필요
- 설립목적이 달성되었거나 경영환경에 적응하지 못하여 역사적 임무를 마친 공공기관의 기능은 주기적으로 검토되어야
- 공공기관의 기능이 공공성이 높지만, 수익성이 높은 경우 이러한 기능의 민간이전은 신중
- 공공기관 기능의 민간 이전 결정은 공공성의 여부에 크게 달려 있음. 서비스 제공을 담당하는 공공기관의 공공성이란 보편적 서비스로 보다 저렴한 가격으로 보다 많은 사람에게 서비스를 공급

20

## 맺는말

---

- 공공기관과 민간기업간의 경쟁이 있고, 독과점 문제가 없는 경우 공공기관이 기능을 필연적으로 담당할 이유는 없기 때문에 심판의 기능이 적절한지가 검토
- 시간과 환경이 변화함에 따라 민간과 공공의 역할 비중이 달라져야 함
- 공공기관의 설립 동기가 여전히 유효한지 지속적으로 검토하고, 공공기관의 존재 이유가 아직도 존재한다면 공공기관의 전문성을 유지하는 것이 바람직함





## 한국경제 진단과 재정정책 방향

발 표 3

# 국가재무제표의 신뢰성 제고 연구

이은경

국회예산정책처





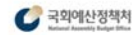
# 국가재무제표의 신뢰성 제고 연구

국회예산정책처 이은경분석관

## CONTENTS

- I. 연구의 배경 및 목적
- II. 국가 재무 현황 및 재정운영결과
- III. 국가재무제표 신뢰성 저하 문제
- IV. 요약

## I. 연구의 배경 및 목적



## 국가재무제표의 중요성

- 우리나라는 「국가회계법」을 제정(2009.1.1.자시행)하여 2011회계연도부터 국가재무제표 작성
- 국가재무제표는 국가의 재정활동에 직·간접적으로 이해관계를 갖는 정보이용자가 국가의 재정활동 내용을 파악하고, 합리적으로 의사결정을 할 수 있도록 유용한 정보를 제공
  - 자산·부채 측면: 국가의 정책사업에 활용하는 융자금, 도로, 철도 등의 SOC 자산, 이자비용을 수반하는 부채 등의 규모와 추이 파악 가능
  - 정부의 재정운영: 국세, 부담금수입 등을 통하여 다양한 정부정책사업 수행에 필요한 비용 충당 가능 여부 검토
- 하지만, 2019회계연도까지 총 9회에 걸쳐 국가결산을 수행하였음에도 불구하고, 국가재무제표에서 지속적인 오류가 발생하고 있어 재무제표를 신뢰하기 힘든 수준임
- 이에 따라 본 연구에서는 재무제표의 빈번한 오류수정, 자산의 과대평가 등 사례를 분석하고, 재무제표의 신뢰성을 제고하기 위한 방안을 모색하고자 함

3

## I. 연구의 배경 및 목적



## 국가결산체계 정비

- 「국가회계법」 시행에 따라 종전 중앙관서 소관 회계·기금별로 작성하던 결산서를 중앙관서단위로 통합결산서를 작성함
- 결산보고서는 결산개요, 세입세출(수입지출)결산, 재무제표, 성과보고서로 구성되며, 결산보고서에 포함되는 재무제표 작성대상은 일반회계, 특별회계 및 국가재정법에 따른 기금임
- 「국가회계법」 제정 이후 재무제표 작성을 위한 준비과정을 거쳐 「국가재정법」 부칙 제2조 규정에 따라 2011회계연도 결산부터 중앙관서 및 국가결산보고서에 재무제표가 포함되어 제출
- 「국가회계법」의 결산보고서에 포함되는 재무제표는 재정상태표, 재정운영표 및 순자산변동표로 구성

4

## II. 국가 재무 현황 및 재정운영결과



### 국가재무제표의 구성

- **재정상태표**: 재정상태표 일련의 재정상태를 나타내는 재무제표로서 자산·부채 및 순자산으로 구성
- **재정운영표**: 회계연도 동안의 수행한 정책 또는 사업의 원가와 국세 수익 등을 반영한 재정운영결과를 나타내는 재무제표로서, 프로그램 순원가, 재정운영순원가, 재정운영결과로 구분하여 표시
- **순자산변동표**: 회계연도 동안의 순자산의 증감내역을 표시하는 재무제표로서 기초순자산, 재정운영결과, 재원의 조달 및 이전, 조정항목, 기말순자산으로 구분

5

## II. 국가 재무 현황 및 재정운영결과



### 국가의 재무상태

- 국가재무제표가 작성된 **2011년말 국가의 총자산은 1,525조원** 이후 지속적으로 증가하여 **2019년말 2,299조원**임
  - 부채는 **2011년말 773조원**에서 급증하고 있는 추세이며, **2019년말에는 1,744조원**에 이를
  - 국가의 자산에서 부채를 차감한 순자산은 2011년 752조원 이후 지속적으로 감소 중이며, 2019년말 현재 555조원임
- ⇒ 국가자산이 부채를 중심으로 증가하고 있으며, 순자산은 감소 중



6

## Ⅱ. 국가 재무 현황 및 재정운영결과



### 국가의 재정운영결과

- 프로그램순원가(수행한 정책 또는 사업의 원가) 등 > 국세 등의 수익(국세, 부담금, 기부금, 무상이전 및 제재금 등)  
⇒ 누적적으로 국세 등의 수익으로 정책사업 등에 소요되는 비용을 충당하지 못하는 규모는 **△123조원**임



7

## Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



### 국가재무제표의 신뢰성을 저하시키는 사례

사례 1

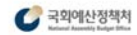
- 지속적인 오류 수정액과 다 발생에 따른 국가재무제표 신뢰성 저하 문제

사례 2

- 기타 다양한 국가재무제표 기액의 신뢰성을 저하시키는 사례

8

### Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



#### 1. 지속적인 오류수정액 과다 발생에 따른 국가재무제표 신뢰성 저하 문제

- 1) 국가재무제표에 영향을 미치는 오류수정의 종류
- 2) 국가재무제표의 오류수정 유형
- 3) 국가재무제표 오류수정금액 2011~2019년 동안 200.1조원 발생
- 4) 4개 부처를 중심으로 오류수정금액 발생
- 5) 오류수정 규모가 가장 큰 국토교통부의 세부항목별 오류수정액

9

### Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제

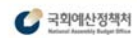


#### 1) 국가재무제표에 영향을 미치는 오류수정의 종류

- **전기오류수정손익**: 전 회계연도 또는 그 전기간의 재무제표를 작성할 때 발생하였던 국가회계기준에 관한 규칙 등 관련 법령에서 정한 기준에 합당하지 아니한 회계처리를 당 회계연도에 발견하여 이를 수정하는 것  
→ 당해 연도의 국가재무제표 결산에서 전년도 이전의 자산, 부채, 순자산 등이 수정되어 반영
- **감사원 지적 사항에 따른 수정 사항**: 감사원이 매 회계연도마다 국무회의 심의 및 대통령의 승인을 받은 후 제출된 국가재무제표에 대하여 회계 결산 검사를 수행하여 발견한 오류 사항을 중앙 관서가 수정하는 것  
→ 정부는 감사원의 지적 사항을 반영하고 수정한 국가재무제표를 국회에 제출하므로, 최종 재무제표는 오류 사항을 반영

10

### Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



#### 2) 국가재무제표의 오류수정 유형

- 실제 국유재산이 국유재산대장에 미등재됨에 따른 누락자산의 등재
- 기초데이터 입력 오류
- 회계 지식 부족에 따른 회계처리 미숙
- 기매각자산의 국유재산대장 등재 등
- 시설물/건축물관리시스템과 재무데이터 생산시스템 간 연계 미흡
- 감가상각누락자산 반영

11

### Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



#### 3) 국가재무제표 오류수정금액 2011~2019년 동안 200.1조원 발생

- 국가재무결산이 10년 차에 접어들어 안정화 단계여야 함에도 불구하고 매년 빈번하고 적지 않은 규모의 오류수정 발생
- 매년 20조원 내외의 오류수정사항이 발생하여 → 국가재무제표에 대한 신뢰성 저하



12



### Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



#### 4) 4개 부처를 중심으로 오류수정금액 발생

- 국토교통부, 국방부, 해양수산부, 농림축산식품부 등 **4개 부처의 오류수정금액**이 2012~2019년 동안 전체 오류수정금액 181.4조원의 68.8%인 **124.8조원**에 이릅니다.
- 국토교통부의 2012~2019년 동안 오류수정금액이 63.3조원으로 가장 많으며, 전체 오류수정금액 181.4조원의 34.9%를 차지하고, 국방부가 37.3조원의 오류수정금액이 발생하여 전체의 20.6%를 차지

(단위: 조원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	합계	비중
국토교통부	8.3	3.3	7.4	7.8	10.9	6.8	9.5	9.4	63.3	34.9%
국방부	9.1	2.6	5.4	3.8	2.4	8.5	3.8	1.8	37.3	20.6%
해양수산부	0.0	2.4	2.0	1.0	0.6	0.9	6.2	2.4	15.2	8.4%
농림축산식품부	0.3	1.8	2.9	0.6	1.0	1.9	0.4	0.2	9.1	5.0%
<b>4개 부처 소계</b>	<b>17.7</b>	<b>10.0</b>	<b>17.7</b>	<b>13.1</b>	<b>14.8</b>	<b>18.1</b>	<b>19.8</b>	<b>13.8</b>	<b>124.8</b>	<b>68.8%</b>
전체 오류수정사항	31.1	19.8	25.5	18.8	19.8	20.0	23.0	23.4	181.4	100.0%

13

### Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



#### 5) 오류 수정 규모가 가장 큰 국토교통부의 세부항목별 오류수정액

- 국토교통부의 오류수정사항은 주로 일반유형자산과 사회기반시설(도로, 철도, 항만, 공항 등)에서 발생하고 있으며,
- 토지, 건물 등의 일반유형자산과 도로, 철도, 공항 등의 사회기반시설의 부존재, 평당장부가격 입력 오류 등을 수정
- 실제 국유재산과 국유재산대장이 불일치하는 상태에서는 향후에도 오류사항은 지속될 것으로 전망됨**

(단위: 억원)

구분	2015~2019년 전기 오류수정손익	2015~2019년 감사원 지적 사항	합 계	주요 사유
자산	일반유형자산	105,692	16,614	122,306
	사회기반시설	919,487	138,430	1,057,917
	기타	4,003	52,239	56,242
	소계	1,029,182	207,283	1,236,465
부채	4,829	5,897	10,726	실태조사를 통한 오류정정, 가격증감, 장기 미정리계정 정 리 등
순자산변동	△838,148	12,011	12,011	
합계	195,862	225,191	421,053	

14

## Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



## 2. 기타 다양한 국가재무제표가액 신뢰성을 저하시키는 사례

- 1) 국가재무제표가액과부처관리금액간의 불일치 사례\_항만사용수익권
- 2) 국토교통부의세입시스템 부정확성에따른 국가재무제표 신뢰성저하문제
- 3) 출자자산의과다계상문제
- 4) 철도건설비(자산항목)을 프로그램순원가(비용)에반영함에따른 재무제표 왜곡문제
- 5) 국가명의로토지매입에 소요되는자금을 출자방식으로 예산지원함에따른 자산의이중 계상문제
- 6) 미수채권의과다계상문제

15

## Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



## 1) 국가재무제표 가액과 부처 관리금액 간의 불일치 사례\_항만사용수익권

- 해양수산부의 국유재산관리대장상의 항만사용수익권 잔액과 2017회계연도 국가재무제표 잔액 간에 큰 차이가 발생
- 해양수산부의 회계별 2017년말 국유재산관리대장상의 항만사용수익권잔액은 4,425억원인데, 이는 재무제표가액 3조 9,308억원에 크게 미치지 못함
- 항만공사 완공 후 사용수익권이 발생한 시점에 이를 반영하여야 함에도 불구하고 회계지식의 부족 등으로 인하여 이를 반영하지 않음

(단위: 백만원)

회계별 국유재산관리대장 상의 항만사용수익권 잔액				2017회계연도 재무제표가액
일반회계	농어촌구조개선특별회계	교통시설특별회계	합계	
51,754	21,135	369,710	442,599	3,930,840

자료: 해양수산부

16

### Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



#### 2) 국토교통부의 세입시스템의 부정확성에 따른 국가재무제표 잔액의 신뢰성 저하 문제

- 국토교통부는 2018회계연도까지 국가명의로 유휴부지매각대금을 세외수입에 반영하지 않고, 한국도로공사명의로 718억원을 보유 중이었음
- 국가에 귀속되어야 할 유휴부지매각금액 잔액을 차명(한국도로공사명의로)으로 금융기관에 예치함으로써, 정부와 단절된 현금을 별도로 확보한 사례
- 이는 국가의 현금관리 불투명성 문제를 야기시키고 나아가서는 국토교통부의 재무제표 잔액에 대한 신뢰성을 심각하게 저하시키는 문제를 발생시킴

한국도로공사명의로 국고분유휴부지매각금액보유현황

(단위: 백만원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	합계
개설 시점 잔액	27,848	11,560	4,759	유보승인 신청 중		-
감 소	△2,385	0	0	0	0	-
증 가	729	19	7	0	0	-
2018. 12.15 잔액	26,192	11,580	4,766	2,738	26,587	71,863

자료: 한국도로공사

17

### Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



#### 3) 출자 중인 자산의 자산가치 과다계상 문제

- 정부는 2019년말 현재 10조 5,151억원을 출자 중인 한국석유공사의 자본 가치를 고려하지 않고, 출자금 잔액을 재무제표가액으로 표시 중인데, 2019년말 현재 한국석유공사의 자본잠식률은 90.8%임
- 한국석유공사의 2019년말 현재 자본은 9,675억원으로, 자본금(정부출자 100%) 10조 5,151억원의 9.2%에 불과하며, 당기순손실이 지속적으로 이어지고 있는 상황임
- 한국석유공사 출자금에 대한 감액손실을 반영하지 않아 출자 자산 과대평가 문제의 소지가 있음

한국석유공사의 자본 및 당기순이익현황

(단위: 억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
자본금(a)(정부출자금)	102,078	104,349	104,815	104,815	105,151
자본(b)(자산-부채)	49,979	25,292	16,622	16,822	9,675
자본잠식률(1-(b/a))	51.0%	75.8%	84.1%	84.0%	90.8%
당기순손익	- 49,544	- 7,338	- 15,940	- 8,307	- 6,929

자료: 한국석유공사

18

## Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



## 4) 철도 건설비(자산 항목)을 프로그램순원가(비용)에 반영함에 따른 재무제표 왜곡 문제

- 국가는 사회기반시설인 철도 자산을 건설하는데 소요되는 비용의 일부 혹은 전부를 한국철도시설공단에 지원하여 공단이 건설하게 하고, 공사가 완공되는 시점에 국가의 자산으로 인식함
- 2019년 말 현재 철도 자산의 취득원가는 76조 1,647억원이며, 한국철도시설공단에 대한 철도사용수익권 19조 3,121억원과 감가상각비 14조 5,269억원을 차감한 장부가액은 42조 3,258억원임

국토교통부 재정상태표

(단위: 원)

	2019	2018
<b>IV. 사회기반시설</b>	<b>306,315,456,268,747</b>	<b>301,771,097,105,218</b>
1. 도로	269,897,537,300,530	267,490,872,352,676
도로감가상각누계액	11,734,279,249,423	9,698,960,615,218
도로사용수익권	66,671,054,542,167	67,578,160,333,121
<b>2. 철도</b>	<b>76,164,694,890,628</b>	<b>69,947,560,984,986</b>
철도감가상각누계액	19,312,119,215,159	15,735,995,975,831
철도사용수익권	14,526,819,310,150	13,843,856,076,246
...	...	...

19

## Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



## 4) 철도 건설비(자산 항목)을 프로그램순원가(비용)에 반영함에 따른 재무제표 왜곡 문제\_계속

- 국토교통부는 철도 건설비를 매년 프로그램별 비용(출연금)으로 처리하고, 완공 시점에 과거 비용으로 처리하였던 금액만큼 수익(자산수증이익)으로 처리함  
: 일반적으로는 공사비 지출금을 선급금(자산)으로 회계처리하고, 완공 시점에 철도 자산으로 전환됨
- 2019년에 국토교통부가 비용으로 인식한 철도 건설비는 고속철도 건설 1조 4,676억원, 일반철도 건설 4조 9,629억원임  
→ 자산과 비용의 왜곡 문제가 발생함

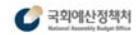
국토교통부 재정운영표

(단위: 원)

	2019		
	총원가 (A)	수익 (B)	순원가 (A+B)
<b>I. 프로그램순원가</b>	<b>24,820,217,155,524</b>	<b>-4,637,952,638,407</b>	<b>20,182,264,517,117</b>
...	...	...	...
<b>10. 고속철도 건설</b>	<b>1,467,559,415,121</b>	<b>-42,391,653</b>	<b>1,467,517,023,468</b>
<b>11. 일반철도 건설</b>	<b>4,962,856,326,423</b>	<b>-743,079,757</b>	<b>4,962,113,246,666</b>
...	...	...	...

20

### Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



#### 4) 철도 건설비(자산 항목)을 프로그램순원가(비용)에 반영함에 따른 재무제표 왜곡 문제 발생

- 국토교통부는 공사진행기간 동안 1차적으로 비용으로 인식, 완공 시점에 일시에 수익으로 처리하여 자산으로 인식한 철도 자산에 대하여 다시 내용연수 동안 2차적으로 감가상각을 실시하여 비용의 이중 계상 문제도 발생
- 예를 들어, 총 4,000억원이 소요된 고속철도 건설비 중 정부가 2,000억원을 예산으로 지원한 경우, 공사는 예산으로 지원한 2,000억원을 비용으로 반영하다, 완공 시점에 자산수증이익으로 반영하고, 이후 내용연수에 대하여 다시 2,000억원을 감가상각 실시

고속철도 관련 회계처리

(단위: 억원)

① 공사 지출금 지급 시	차) 출연금(비용) 2,000	대) 국고금 2,000
② 완공 시	차) 철도(자산) 4,000	대) 자산수증이익(이익) 2,000 철도사용수익권(자산의 차감 항목) 2,000
③ 감가상각 시	차) 감가상각비 200	대) 감가상각누계액 200

자료: 국가회계편람을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

21

### Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



#### 5) 고속도로 부지매입비를 출자방식으로 한국도로공사에 예산지원함에 자산의 이중 계상 문제

- 고속도로 건설에 소요되는 비용은 크게 **부지매입비와 건설비**로 구성되며, 부지매입비는 전액 정부가 부담하고, 건설비는 국가와 한국도로공사가 40:60로 부담
- 한국도로공사가 매입하는 부지는 국가명의로 따라 사회기반시설 중 도로(토지)에 등재됨
- 정부가 한국도로공사에 부지매입비(토지)를 출자하여 해당 출자금으로 국가명의로 토지를 매입하면, 정부가 직접 부지를 매입하는 것보다 자산이 두배 증가하는 문제 발생(참고로 민자고속도로의 부지매입은 국가가 직접 수행함)

정부의 직접 부지 매입	토지 1,000억원	정부가 한국도로공사에 부지 매입비 출자	출자금 1,000억원
		동 자금으로 한국도로공사가 국가 명의로 부지 매입	토 지 1,000억원
결산 시	자산 1,000억원	결산 시	자 산 2,000억원

22



## Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



## 6) 미수채권의 실질가치 미 반영 문제\_미수채권 현황

- 국가의 미수채권은 미수국세, 미수부담금수익, 미수저채금수익, 미수재화 및 용역제공수익, 미수사회보험수익, 미수연금수익, 미수보험수익, 미수보증수익, 미수이자수익, 미수기타수익, 기타의미수금 등으로 구성
- 미수채권 중 회수할 가능성이 낮은 금액을 대손충당금으로 설정하고 있으며, 이는 실질적인 미수채권의 가치를 산정하는데 중요한 영향을 미침
- 2019년 말 기준으로 미수채권은 61조 8,857억원이며, 대손충당금 32조 3,047억원 등을 차감한 잔액은 29조 5,691억원임

미수채권현황

(단위: 원)

	2019	2018
미수채권	61,885,692,907,206	60,477,774,193,353
미수채권현재가치할인차금	-11,885,192,638	-11,388,647,603
미수채권대손충당금	-32,304,700,594,236	-28,983,558,312,598
미수채권 잔액	29,569,107,120,332	31,482,827,233,152

23

## Ⅲ. 국가재무제표의 신뢰성 저하 문제



## 6) 미수 채권의 실질가치 미 반영 문제\_공정거래위원회의 2017년 이전 미수채권 과대계상

- 공정거래위원회는 2017년까지 미수채권 중 회수가 불가능할 것으로 예상되는 대손충당금을 과소하게 측정하고 결과, 미수채권가액을 과다하게 산정함
- 2017년까지는 과거 3년 동안의 평균 불납결손률을 적용하여 대손충당금을 설정 → 2018년부터는 채권발생일로부터 경과연수 등을 종합적으로 고려함으로써 미수채권의 실질가치를 보다 적정하게 반영

공정거래위원회 미수채권현황

(단위: 백만원)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
미수채권	301,158	221,278	250,465	142,126	291,394	139,697
대손충당금	8,493	6,965	6,913	583	81,021	64,772
미수채권 잔액	292,665	214,313	243,552	141,543	210,374	74,925
대손충당금 설정률	2.8%	3.1%	2.8%	0.4%	27.8%	46.4%

자료: 공정거래위원회

24

## Ⅳ. 요약



- 국가재무제표는 국가의 다양한 정책사업 규모, 주요 자원조달 원천인 국세 등의 수익, 국가부채규모 등을 종합적으로 제공함으로써 정보이용자가 국가재정활동 내용을 파악할 수 있는 유용한 정보 제공
- 국가가 수행한 사업의 규모, 변화 및 추이 분석이 가능하고, 사업비 소요액을 국세 등의 수익으로 충당가능여부, 그에 따른 차입부채 증가 등에 대한 종합적인 분석은 물론, 프로그램별 사업 분석에 필요한 정보를 창출 가능
- 이에 따라 정부는 2011년부터 국가재무제표를 작성하기 시작하여 2019년까지 총 9회의 결산을 마침
- 그러나, 국가재무제표에서 2011~2019년 동안 총 200.1조원의 오류수정사항이 발생하는 등 신뢰성이 훼손됨
- 재무정보를 산출하는 정부 부처와 회계 결산 검사를 수행하는 감사원의 개선을 위한 다양한 방안 강구 필요





# 한국경제 진단과 재정정책 방향

## 토론

**정일환** 성균관대학교

**이민창** 조선대학교

**류 철** KDI 국제정책대학원



## 토론

### “사업평가를 통한 지출구조조정방안: 전략적 지출검토”

2020 재정경제 공동학술대회

정일환 성균관대

## 사업평가를 통한 지출구조조정방안

- 재정수지의 지속적 악화 및 채무의 증가
- 재정관리제도의 현황
  - 중복평가와 성과관리의 부담
  - 예산환류의 실효성 약화
  - 단위 및 세부 사업 중심의 미시적 사업관리제도
- 지출검토제도의 도입안
  - 기획재정부 예산안 편성과정 / 국가재정운용계획 / 국회예산안 심의

## 전략적 지출검토의 필요성

- 재정관리의 목표
  - 기술적 효율성
  - 총량적 재정규율
  - 배분적 효율성
- 전략적 지출검토
  - 2011년 OECD 16개국에서 2018년 27개국 도입, 운용
  - 국내 도입 논의, 2019년 시범운용
- 코로나 19로 인한 세계 경제침체 가능성 및 적극적 재정정책

## 전략적 지출검토 도입의 고려사항

- 제도의 정합성
  - 중기재정계획, Top-down 예산제도, 성과주의 예산제도
- 전략적 지출검토의 목적
  - 지출 혁신, 심층평가, 핵심사업평가
- 전략적 지출검토 제도의 증거기반 평가
  - 불명확한 국가별 재정성과 (OECD 2017)

제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회

## 한국경제 진단과 재정정책 방향

### 3분과

## 재정 및 조세정책방향





## 한국경제 진단과 재정정책 방향

발 표 1

# COVID-19사태 극복을 위한 재정정책 방향

이태석

한국개발연구원



# COVID-19 사태 극복을 위한 재정정책 방향

이태석

July, 2020

Korea's Leading Think Tank



## C O N T E N T S

1. 경제전망 및 재정 대응 현황: 불확실한 상황에서 점진적 대응
2. 단기 정책대응 방향: 추경 및 21년 본예산 편성의 유의점
3. 중기 재정여건 및 재정운용방향: 책임성 및 신뢰 확보 노력

## 1. 경제전망 및 재정대응 현황

KDI

### 불확실한 경제상황

#### □ 20년 경기침체와 21년 경기회복이 예상되는 가운데 경기변동폭이 매우 불확실

- 외환위기(98년) 성장률은  $\Delta 5.1\%$ , 2차 석유파동 (80년) 성장률은  $\Delta 1.6\%$
- 20년 성장률 전망은 시나리오에 따라  $\Delta 12.2\% \sim 0.3\%$ 로 매우 넓게 분포됨.
- 노무라 증권(20.3.30)은 20년 한국 성장률을  $\Delta 5.5 \sim \Delta 12.2\%$ 로 전망

2020년 주요기관 한국 성장률 전망(%)



2

## 1. 경제전망 및 재정대응 현황

KDI

### 전망국제비교: 상대적으로 작은 경기 변동폭

#### □ 20년, 21년 경기변동폭이 불확실하나, 세계경제 및 주요국 변동폭에 비해 양호

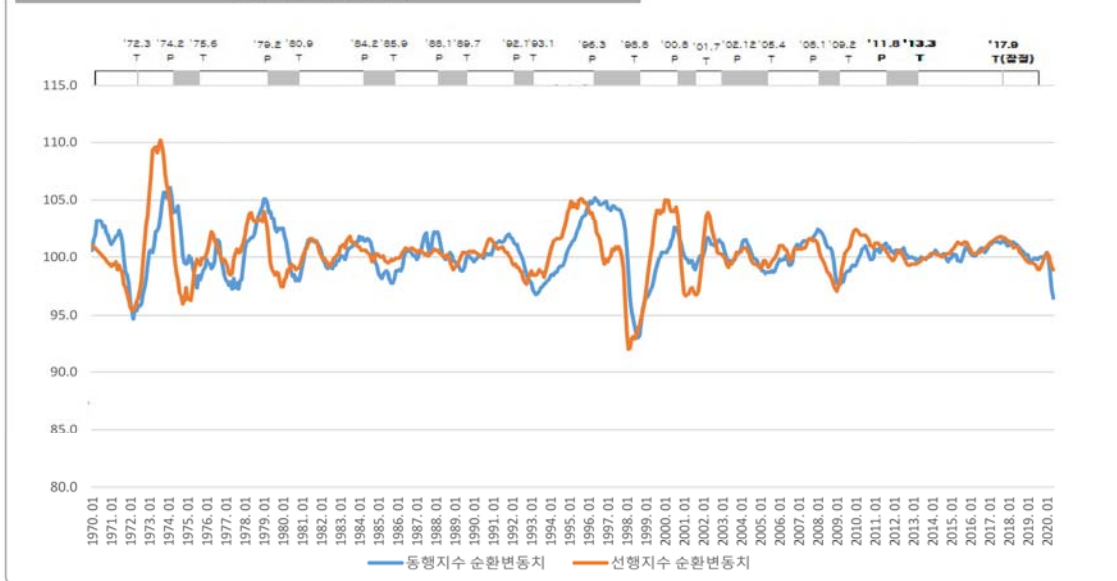
- 일부 전망을 제외하면, 세계 경기변동폭에 비해 작은 경기변동이 예상됨.
- Moody's(20.4.28)의 20년 한국 성장률 전망( $\Delta 0.5\%$ )은 선진국 중 가장 높으며, 기존 전망 대비 하향조정폭도 가장 작음.
- IMF(20.4.14)의 20년 한국 성장률 전망( $\Delta 1.2\%$ )도 주요 선진국 전망( $\Delta 6.1\%$ ) 및 세계 성장률( $\Delta 3\%$ ) 전망에 비해 양호한 수준
- IMF(20.6.24)의 20년 한국 성장률 전망( $\Delta 2.1\%$ )도 주요 선진국 전망( $\Delta 8\%$ ) 및 세계 성장률( $\Delta 4.9\%$ ) 전망에 비해 양호하며, 하향조정폭도 작음
- 중국 및 세계경제의 성장둔화로 인해 성장률 하락은 불가피하나 아직까지는 소비 관련 서비스업에 부정적 영향이 집중되어, 제조업 및 국제투자위축 가능성이 제한적이라 전망되기 때문이나 추가적 하향 조정 위험이 높음.

3

## 1. 경제전망 및 재정대응 현황

KDI

### 경기순환주기



4

## 1. 경제전망 및 재정대응 현황

KDI

### 재정 총량: 상대적으로 작은 재정투입

- 코로나19 충격 대응을 위한 3차에 걸친 추경을 통해 GDP대비 2%p 적자 증가
  - 98년 추경 규모는 25조(4.7%), 09년은 28.4조(2.4%), 15년은 11.6조(0.7%)
  - 추경 총 규모는 59조: 11.7조(1차)+12.2조(2차)+35.1조(3차)
  - 추경 총 규모는 GDP의 3% : 0.6%(1차)+0.6%(2차)+1.8%(3차)
  - 재정적자비율 2.3%p 증가: 0.6%p(1차)+0.4%p(2차)+1.3%p(3차)
  - 국가채무비율은 3.7%p 증가: 1.4%p(1차)+0.2%p(2차)+2.1%p(3차)

(조원, %)

	예산			
	본예산	제1회 추경	제2회 추경	제3회 추경
경상성장률 전제	3.8%	3.4%	3.4%	0.1%
총수입	481.8	481.6	482.2	470.7
총지출	512.3	523.1	531.1	546.9
관리재정수지 (GDP 대비 비율)	△71.5 (△3.5)	△82.0 (△4.1)	△89.4 (△4.5)	△111.5 (△5.8)
국가채무 (GDP 대비 비율)	805.2 (39.8)	815.5 (41.2)	819.0 (41.4)	839.4 (43.5)

5

## 1. 경제전망 및 재정대응 현황

KDI

### 재정총량 국제비교의 유의점

- **코로나 이전 주요국 본예산은 중립적으로 편성되었으나, 우리나라는 확장적**
  - 2020년 본예산의 적자비율 3.5%는 2009년의 적자비율과 유사
  - 18, 19년의 경기하강국면에서 재정 확장을 통한 경기 대응이 기 반영됨.
  - 한편, 우리나라 98년 적자비율은 4.6%, 09년은 3.6%, 15년은 2.3%였음.
- **재정대응규모는 작을 수 있으나, 피해규모와 총 재정투입규모를 종합 고려해야**
  - IMF(20.4.6.)는 선진국 평균 GDP 대비 기초수지적자규모를 10%로 전망
  - 3차 추경 적자비율은 5.8%로는 4월 전망의 유럽국가 평균 수준(6%)
  - IMF(20.6.24.)는 선진국 평균 GDP 대비 재정적자규모를 16.6%로 수정전망하여 추가적 재정확장노력을 반영함.

6

## 1. 경제전망 및 재정대응 현황

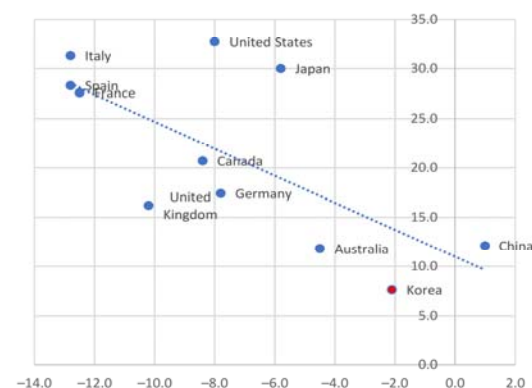
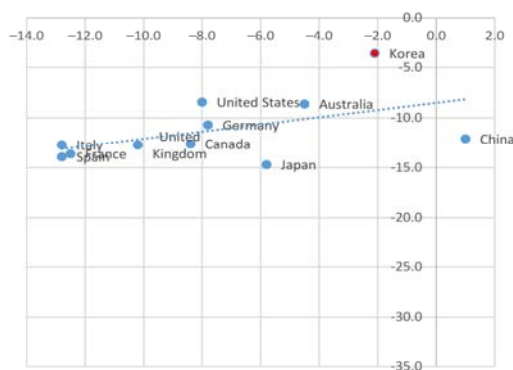
KDI

### 재정총량 국제비교의 유의점

- **주요국에 비해 재정확장규모가 작은 편이나 경제 충격의 규모도 작음**

성장률과 통합재정수지

성장률과 국가채무비율 변화



7

## 1. 경제전망 및 재정대응 현황



### 우리나라 재정총량 평가의 유의점

#### □ 제2차 추경의 복잡한 자원마련과 추가적 추경의 불가피성에 유의할 필요

- 제2차 추경은 긴급재난지원금 자원마련 목적의 추경으로 14.3조원 재원을 세출조정(7.1),기금재원(1.7),국채발행(3.4),지방정부부담(2.1)으로 조성
  - 실질 비용절감분은 1.4조원으로 향후 궁극적으로 약 13조원 재정부담작용
- 2차추경에서는 기 발표된 고용안정대책과 금융지원정책의 재정부담 자원 마련 및 경상성장을 하락에 따른 세입 경정이 반영되지 못함.

제2회 추경 재원구성과 재정수지 및 국가채무 증가

긴급재난 지원금 재원구성	중앙정부 부담 (7.6조+4.6조=12.2조)	세출조정	비중절감 세출감액(A)	3.8조
			주요신보기금 출연금 반환(B)	0.5조
		기금재원	외형기금 공차지출축소(C)	2.8조
		국채 발행	기금 공차예탁확대(D)	1.7조
			국채발행(E)	3.4조
	지방정부 부담(2.1조)		지방정부지원마련(F)	2.1조
부담총액			A+B+C+D+E+F	14.3조
중앙정부 재정총량 변화	총지출 증가	공차기금확대+국채발행	C+D+E	8.0조
	재정적자 증가	공차기금확대+국채발행-출연금반환	C+D+E-B	7.4조
	국가채무 증가		E	3.4조

주: 공차기금은 기금여유자금을 통한 관리하여 공공목적에 활용하는 공공자금관리기금의 출입입출을 의미  
자료: 기획재정부 '2020년도 제2회 추가경정예산 국회확정' 보도자료를 바탕으로 저자작성

8

## 1. 경제전망 및 재정대응 현황



### 추경: 신속한 집행을 위한 투명한 자원마련

#### □ 3차 추경은 신속한 위기대응을 위한 자원 소요를 어느정도 반영함.

- 재정수입전망을 현실화하여 세입 경정을 통해 집행 차질 방지
  - 경상성장을 전제를 0.1%로 수정하여 일정부분의 세입 경정을 반영함.
  - 3차 세입경정규모는 불용률을 감안할 경우 예산사업의 집행 가능
  - 집행과정에서 자원 배분의 효과성과 공정성 훼손 가능성도 고려할 필요
- 민생안정과 기업 및 고용안정을 위한 재정지출수요에 신속적이고 신속한 대응을 위한 사업 구성이 중요
  - 고용안정망 자원 확충 및 코로나 특수성을 반영한 사각지대 보완대책
  - 신속하고 실질적 금융지원을 위한 현실적 총당금 설정 및 충분한 출자

9



## 2. 단기 재정대응 방향

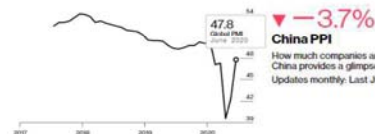
KDI

## 경기회복의 징후와 불안요인

▲47.8  
Global PMI

IMC Market and JPMorgan Chase's snapshot of the health of manufacturing around the world, based on surveys of multiple purchasing managers on their activity. A number above 50 signals expansion.

Updates monthly. Last July 2, 2020.

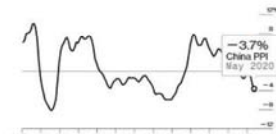


▼-3.7%

China PMI

How much companies are charging at the factory gate in China provides a glimpse into global inflation trends.

Updates monthly. Last June 10, 2020.

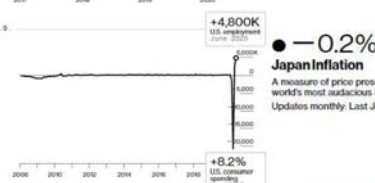


▲+4,800K

U.S. Employment

A measure of how tight the labor market is running in the world's largest economy.

Updates monthly. Last July 2, 2020.

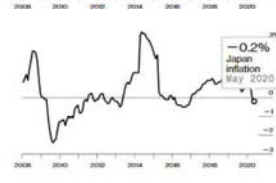


●-0.2%

Japan Inflation

A measure of price pressures and test of how long the world's most audacious monetary experiment continues.

Updates monthly. Last June 19, 2020.

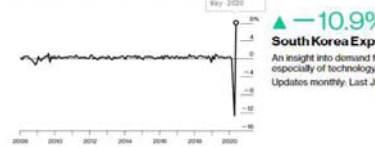


▲+8.2%

U.S. Consumer Spending

The U.S. consumer is typically one of the pillars of the world economy and this shows how they are faring.

Updates monthly. Last June 26, 2020.

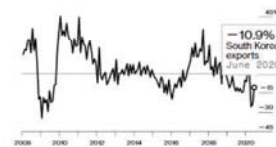


▲-10.9%

South Korea Exports

An insight into demand for one of Asia's key exporters especially of technology.

Updates monthly. Last July 1, 2020.



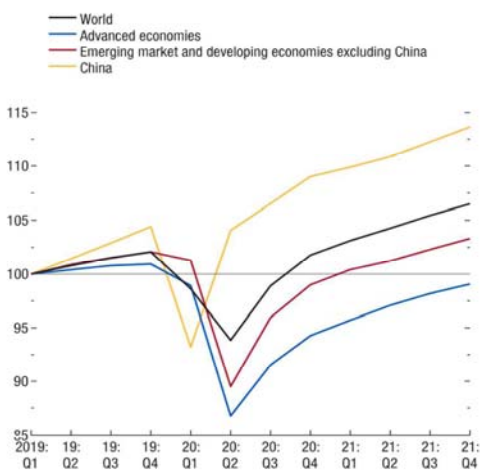
10

## 2. 단기 재정대응 방향

KDI

## 불확실한 세계경제상황

Figure 1. Quarterly World GDP  
(2019:Q1 = 100)

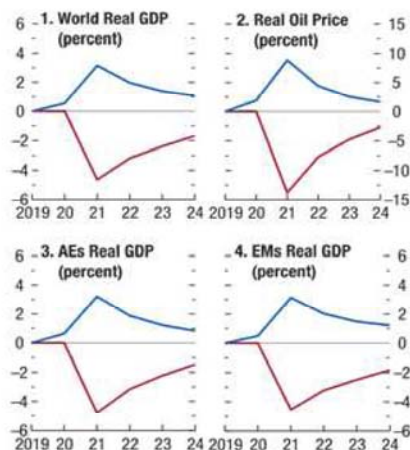


Source: IMF staff estimates.

Scenario Figure 1. June WEO 2020 Alternative Scenarios

(Deviation from baseline)

— Faster Recovery Starting in the Second Half of 2020  
— Second Outbreak in 2021



11

## 2. 단기 재정대응 방향



### 위기관리 중심의 21년 본예산 편성

- **코로나19 확산속도에 따라 경제상황의 불확실성이 높은 상황임을 고려할 필요**
  - 치료제와 백신이 개발될 경우 빠른 경제회복이 가능
  - 코로나 재확산 또는 각국의 보호무역주의가 강화될 경우 추가적 하방압력
- **단기 경기부양의 효과성은 상대적으로 제한적**
  - 내년 하반기에는 경기회복이 예상되나 전망의 불확실성이 높음.
    - 경기부양의 필요성은 인정되나 코로나 재확산 및 무역분쟁 가능성으로 인한 불확실성이 높아 민간 구축효과가 우려됨.
    - 전망의 불확실성이 높으나 코로나 재확산을 방지할 경우 성장을 상향조정 가능성도 존재하기에 경기부양보다는 재확산 방지 및 위기 대응에 중점

12

## 2. 단기 재정대응 방향



### 위기관리 중심의 21년 본예산 편성

- **단기 재정여력은 존재하나 인구구조를 감안할 경우 재정건전성은 평균적 수준**
  - 단기 재정여력이 충분하여 위기관리능력이 높음.
  - 상황변화에 따라 추경을 통해 점진적 위기대응방안을 준비할 필요
  - 다만, 향후 세입감소와 복지지출 증가추세를 고려하여 국가채무 관리속도 조절이 요구됨.

주요국의 부양률, 일반정부부채비율, 사회복지지출비율

(단위: %)

국가	연도	노인 부양률	일반정부 부채비율	사회복지 지출비율	연도	노인 부양률	일반정부 부채비율	사회복지 지출비율
미국	2015	22.1	105.1	19.0	1981	17.7	40.3	13.2
일본	2015	42.7	248.0	na	1991	17.6	66.5	11.3
이탈리아	2015	35.0	132.7	28.9	1971	17.7	42.0	16.1
스페인	2015	28.5	99.3	25.4	1981	17.7	22.2	16.1
한국	2015	17.7	40.8	10.1	2015	17.7	40.8	10.1

13

### 3. 중장기 재정여건

KDI

#### 국가채무비율의 급속한 증가 가능성

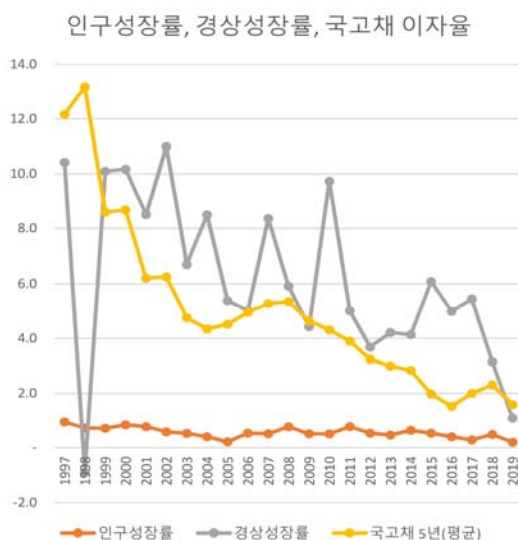
- **코로나 충격으로 인한 세입기반 약화와 위기대응소요의 증가로 국가채무 확대**
  - 추경소요와 중기계획의 지출계획유지를 가정할 경우 국가채무비율 급증
    - 22년 이후 성장률 회복을 전제하여도 기저효과로 인해 23년까지 세수부족 누계액은 100조원을 초과할 수 있음.
    - 이에 따라 중기지출계획을 유지할 경우 23년 국가채무비율 50% 초과 우려
  - 위기대응 및 경기부양을 위한 지출증가를 감안할 경우 추가 확대가능성도
- **급속한 국가채무의 확대는 중장기 재정정책의 위기대응력을 제약할 우려**
  - 코로나 충격의 지속가능성 및 회복기의 무역분쟁 가능성 등 중기 위험요인
    - 국제 제조업 투자수요 의존도가 높은 우리경제의 추가적 충격 가능성
    - 코로나 재발, 동북아 지정학적 위험 등 추가적 위험대응의 필요성이 높음.
  - 인구고령화에 따른 성장동력저하와 지출확대의 장기 위험대응도 고려해야
  - 위기사 성장률 저하와 위험할증률 증가가 동시 발생해 채무부담 급증

14

### 3. 중장기 재정여건

KDI

#### 국가채무비율의 급속한 증가의 위험성

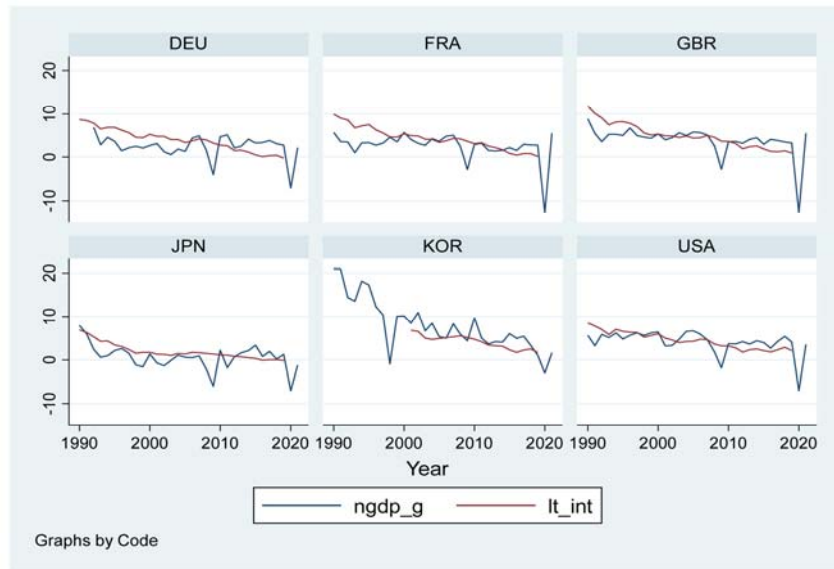


15

### 3. 중장기 재정여건

KDI

#### 저성장과 이자율 하락추세

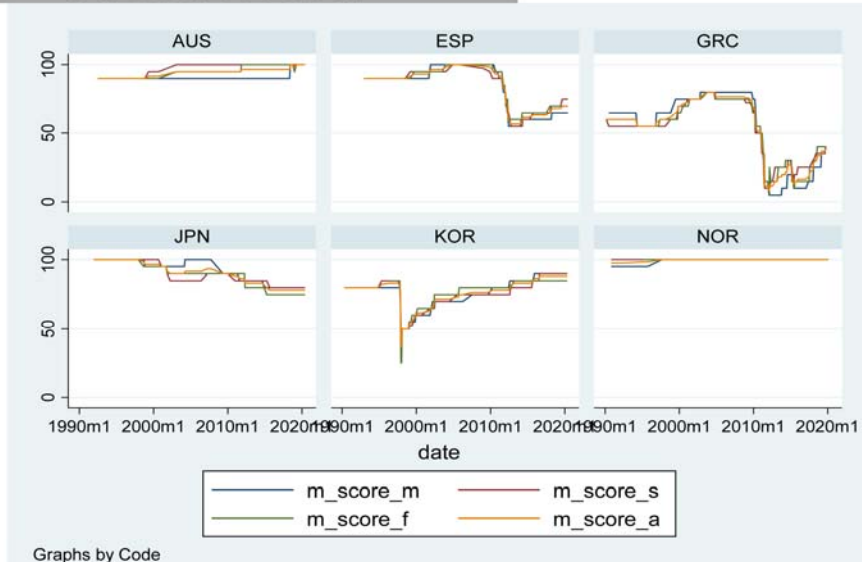


16

### 3. 중장기 재정여건

KDI

#### 국가신용등급 변화추이



17

## 3. 중기 재정운용방향



## 신용등급결정요인

VARIABLES	(1) 신용등급	(2) 신용등급	(3) 신용등급	(4) 신용등급
전기신용등급	0.900*** (0.022)	0.910*** (0.022)	0.910*** (0.024)	0.922*** (0.024)
국가채무비율	-0.016** (0.008)	-0.021*** (0.007)	-0.016** (0.008)	-0.022*** (0.008)
가계부채비율	0.009 (0.010)	0.016* (0.010)	0.004 (0.009)	0.012 (0.009)
기업부채비율	-0.043*** (0.008)	-0.046*** (0.008)	-0.046*** (0.008)	-0.049*** (0.008)
재정수입비율	0.115** (0.048)	0.105** (0.048)	0.051 (0.048)	0.044 (0.048)
재정지출비율	-0.192*** (0.037)	-0.148*** (0.038)	-0.181*** (0.037)	-0.133*** (0.038)
경상수지비율	-0.019 (0.038)		-0.025 (0.037)	
물가상승률	-0.070*** (0.016)	-0.066*** (0.016)	-0.094*** (0.017)	-0.091*** (0.017)
실질성장률	0.185*** (0.039)	0.176*** (0.038)	0.113*** (0.042)	0.110*** (0.042)
전기경상수지비율		0.108*** (0.039)		0.106*** (0.038)
상수	15.437*** (2.766)	13.263*** (2.759)	18.155*** (3.133)	15.462*** (3.132)
Observations	736	736	640	640
R-squared	0.783	0.786	0.772	0.775
국가수	37	37	28(OECD)	28(OECD)

Standard errors in parentheses  
\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

18

## 3. 중기 재정운용방향



## 이자율 결정요인

VARIABLES	(1) 단기이자율	(2) 장기이자율	(3) 장기이자율
전기단기이자율	0.746*** (0.077)	0.081 (0.050)	-0.385 (0.332)
전기장기이자율	-0.234** (0.092)	0.580*** (0.060)	1.217** (0.388)
전기국가채무비율	-0.012 (0.008)	-0.011** (0.005)	-0.008 (0.013)
전기가계부채비율	-0.023 (0.014)	-0.024** (0.009)	-0.009 (0.025)
전기기업부채비율	-0.031** (0.013)	0.001 (0.008)	0.009 (0.029)
신용등급	-0.088* (0.051)	-0.070** (0.033)	-0.184 (0.117)
경상수지비율	-0.114** (0.046)	-0.063** (0.030)	0.028 (0.101)
물가상승률	0.487*** (0.057)	0.297*** (0.037)	0.241 (0.172)
실질성장률	0.320*** (0.050)	0.135*** (0.033)	-0.112 (0.162)
상수	13.411** (5.284)	9.588*** (3.462)	17.509 (11.779)
Observations	183	183	23 (성장률<0)
R-squared	0.905	0.940	0.993
국가수	8	8	8

Standard errors in parentheses  
\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

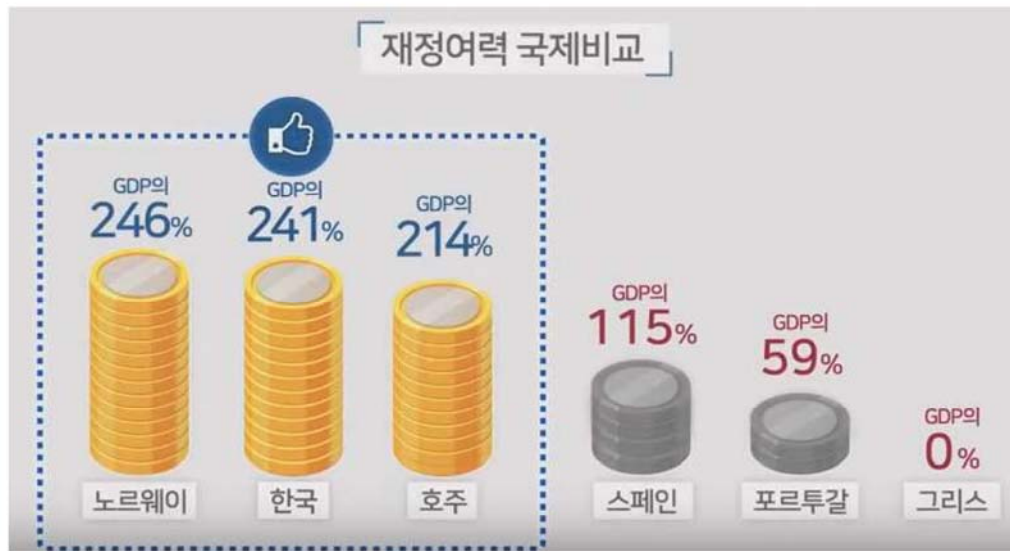
19



### 3. 중장기 재정여건

KDI

#### 재정여력 국제비교

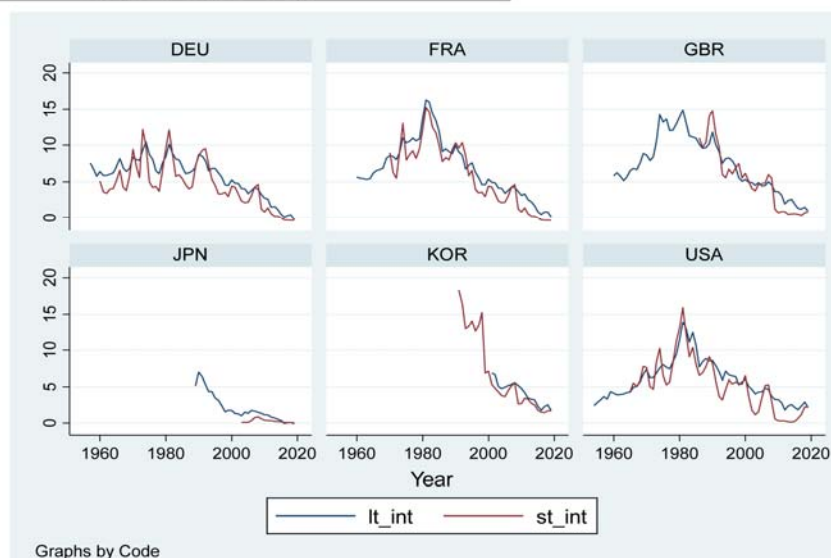


20

### 3. 중장기 재정여건

KDI

#### 이자율 장기 추이

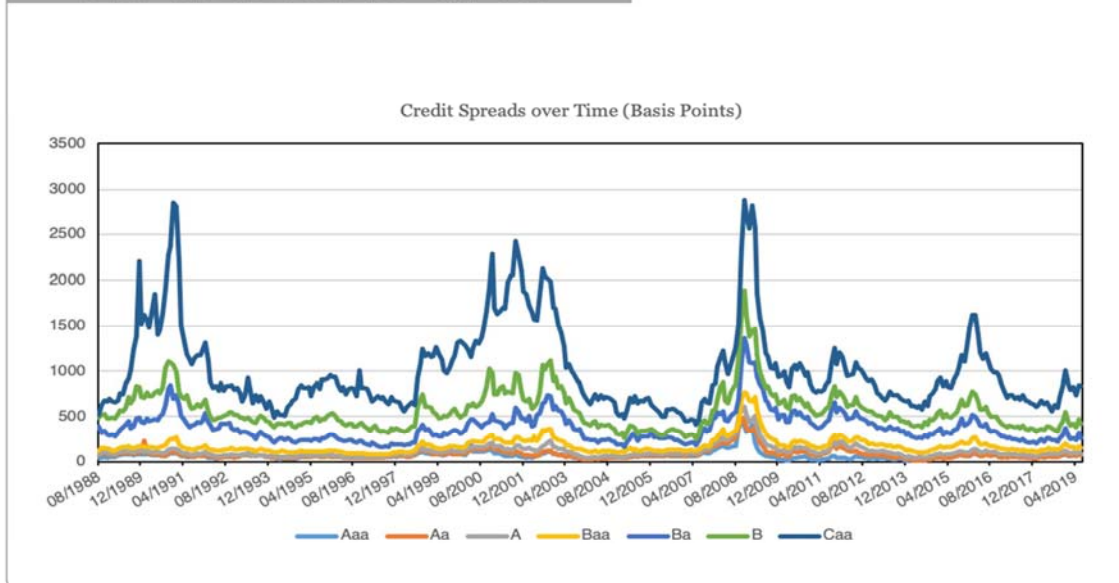


21

### 3. 중장기 재정여건

KDI

#### 신용도에 따른 차입비용 격차 추이



22

### 3. 중기 재정운용방향

KDI

#### 중기 재정관리 목표 설정 및 책임성 확보노력

- **코로나 충격 대응 및 중장기 성장동력 확보를 위한 재정지출소요의 투명한 제시**
  - 중장기 위험요인 대응을 위한 재정의 적극적 역할에 따른 지출소요를 투명하게 제시하여 국가채무의 증가 혹은 세입 확충의 국민적 동의를 구할 필요
    - 현재 세입구조하에서는 국가채무의 증가 혹은 세입 확충이 불가피
    - 재정지출 효율화를 전제로 한 지출증가규모를 투명하게 제시할 필요
  - 세출통제, 채무증가, 세입확충의 장단점을 고려하여, 정책조합 합의도출
- **국가채무, 경제성장, 경제위기와의 관계는 국가별 상황에 의존함에 유의할 필요**
  - 국가채무 및 가계신용의 증가속도가 높을수록 거시경제 불안정성 확대
    - 일반적으로 기업에 비해 가계, 정부 투자 효율성이 낮아 위험요인으로 작용
    - 위기대응시 국가채무, 가계신용의 증가가 생산성 유지 및 확대에 기여할 경우 거시안정성에 기여할 수도 있음.
  - 코로나 충격이 일반적 총수요 충격과 차별화됨에 유의하여 우선순위 설정

23



### 3. 중기 재정운용방향



#### 다양한 재정적자 편향 대응방안

- **정치적 의사결정과정에서 적자편향과 경기순행편향 가능성이 높아짐.**
  - 정권교체 가능성, 사회 이질성 증가 및 이익집단 역할강화, 지방분권으로 인하여 적자 편향(Deficit Bias)이 심화될 우려
- **중장기적 예산과정, 예산기구의 개선과 함께 재정준칙, 재정책임법 도입필요**
  - 예산실, 국무조정실, 행정안전부의 조정기능 강화 및 범부처 협력체계
  - 전망기관 및 성과평가기관의 독립성 확보 및 독립적 재정위원회 설치 검토
  - 재정투명성 확보를 위한 재정정보 공개확대 및 결산보고서 내실화
  - 수치적 재정준칙을 통한 재정규율
- **수치적 재정준칙은 다양한 상충관계와 행태변화를 고려하여 면밀히 설계**
  - 중장기 재정건전성 vs. 단기 경기대응
  - 중장기 재정건전성 vs. 정부투자, 재정역할강화
  - 중장기 재정건전성 vs. 예산 외 항목 증가로 인한 투명성 약화가능성

24



## 한국경제 진단과 재정정책 방향

발 표 2

# 4대 공적연금 장기재정전망과 시사점

이진우

국회예산정책처





## 1. 재정전망

National Assembly Budget Office

3

## 가. 재정전망 주요 전제

- 2020년 현재의 법·제도가 유지될 경우  
2020~2090년 (70년)간 4대 공적연금 재정을 전망  
◦ 2020년 불변가격 기준

[4대 공적연금 장기 재정전망 개요]

	주요 내용
전망 대상	· 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금
전망 기간	· 2020~2090년(70년간)
전망 기준	· 2020년 현재의 법·제도 유지 가정
기본 전제	· 거시경제변수: 국회예산정책처 전망 · 인구 변수: 통계청 전망
전망 항목	· 2020년 불변가격 기준의 수입, 지출, 재정수지, 적립금

## 1. 재정전망

National Assembly Budget Office

4

## 나. 재정전망 결과

- 4대 공적연금의 재정수지는 불변가격 기준으로  
2020년 0.6조원 흑자(GDP대비 0.02%)에서  
2090년 226.7조원 적자(GDP대비 -5.48%) 예상  
◦ (국민연금) 2039년 재정수지 적자 전환,  
적립금은 2055년 소진 전망

[공적연금 재정수지 및 적립금 전망: 2020~2090년]

(단위: 조원, %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	연평균 증가율
합계									
수입	55.7	116.6	118.2	106.0	92.6	96.1	100.1	104.4	0.9
지출	55.1	95.7	149.1	210.0	268.7	314.0	335.7	330.9	2.6
재정수지	0.6	20.9	-31.0	-104.0	-176.2	-217.9	-235.5	-226.7	
(GDP대비 비율)	(0.02)	(0.88)	(-1.10)	(-3.32)	(-5.17)	(-5.96)	(-6.04)	(-5.48)	
적립금	775.6	1,068.5	1,054.1	438.4	25.2	28.6	31.9	35.3	
(GDP대비 비율)	(40.10)	(44.34)	(37.69)	(13.98)	(0.74)	(0.78)	(0.82)	(0.85)	
국민연금									
수입	33.2	89.6	89.5	75.2	60.7	64.1	67.6	73.0	1.1
지출	29.9	59.5	103.5	155.3	206.2	244.0	260.0	251.0	3.1
재정수지	3.3	30.1	-14.1	-80.1	-145.5	-179.9	-192.4	-178.0	
(GDP대비 비율)	(0.17)	(1.25)	(-0.50)	(-2.55)	(-4.28)	(-4.92)	(-4.94)	(-4.30)	
적립금	740.0	1,027.7	1,019.9	416.4	-	-	-	-	
(GDP대비 비율)	(38.3)	(42.6)	(36.5)	(13.3)	-	-	-	-	
공무원연금									
수입	16.1	19.5	21.1	23.1	24.6	24.9	25.5	24.5	0.6
지출	18.2	26.3	33.3	40.3	45.9	49.9	53.3	56.6	1.6
재정수지	-2.1	-6.8	-12.2	-17.2	-21.4	-25	-27.8	-32.1	
(GDP대비 비율)	(-0.11)	(-0.28)	(-0.43)	(-0.55)	(-0.63)	(-0.68)	(-0.71)	(-0.78)	
적립금	12.4	14.9	17.5	20.3	23.3	26.5	29.6	32.8	
(GDP대비 비율)	(0.64)	(0.62)	(0.62)	(0.65)	(0.68)	(0.72)	(0.76)	(0.79)	
사학연금									
수입	4.6	5.4	5.3	5.2	4.6	4.2	4.0	3.7	-0.3
지출	3.5	5.3	6.6	7.7	8.9	11.4	13.2	13.5	2.0
재정수지	1.1	0.1	-1.3	-2.5	-4.3	-7.2	-9.1	-9.9	
(GDP대비 비율)	(0.06)	(0.01)	(-0.05)	(-0.13)	(-0.20)	(-0.24)	(-0.24)	(-0.25)	
적립금	21.9	24.5	15.1	-	-	-	-	-	
(GDP대비 비율)	(1.18)	(1.06)	(0.56)	-	-	-	-	-	
군인연금									
수입	1.8	2.1	2.3	2.5	2.7	2.9	3	3.2	0.8
지출	3.5	4.6	5.7	6.7	7.7	8.7	9.2	9.8	1.5
재정수지	-1.7	-2.5	-3.4	-4.2	-5	-5.8	-6.2	-6.7	
(GDP대비 비율)	(-0.10)	(-0.11)	(-0.12)	(-0.14)	(-0.15)	(-0.16)	(-0.16)	(-0.16)	
적립금	1.3	1.4	1.6	1.7	1.9	2.1	2.3	2.5	
(GDP대비 비율)	(0.07)	(0.06)	(0.06)	(0.06)	(0.06)	(0.06)	(0.06)	(0.06)	

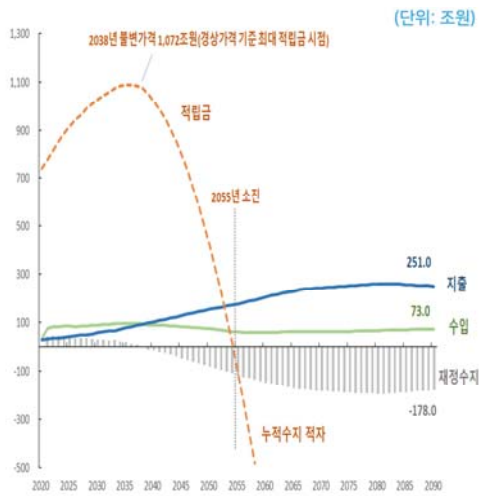
주: 1. 국민연금과 사학연금은 적립금 소진(각각 '55년과 '48년) 이후에는 적립금이 존재하지 않음  
2. 제도 차이로 인해 전망결과 및 분석결과와의 직접 비교는 해석에 유의 필요  
3. 전망액은 2020년 불변가격

## 1. 재정전망

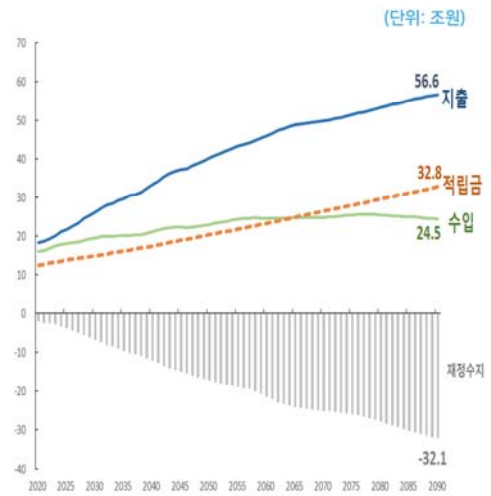
National Assembly Budget Office

5

국민연금기금 재정수지 및 적립금 전망



공무원연금기금 재정수지 및 적립금 전망

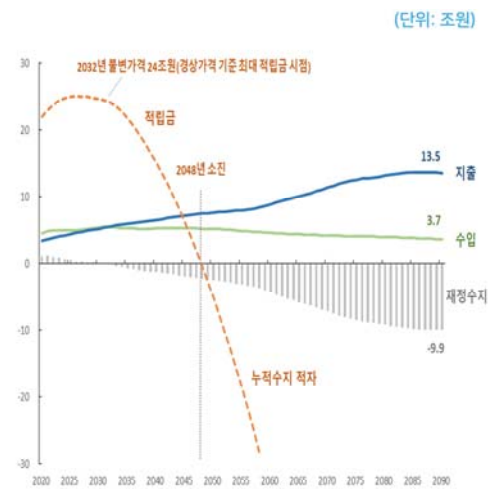


## 1. 재정전망

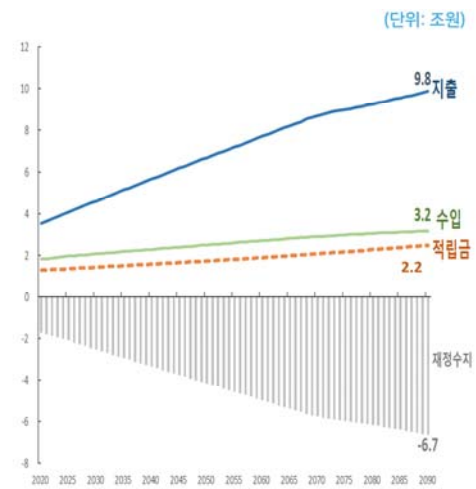
National Assembly Budget Office

6

사학연금기금 재정수지 및 적립금 전망



군인연금기금 재정수지 및 적립금 전망





## 2. 재정평가지표 분석

National Assembly Budget Office

7

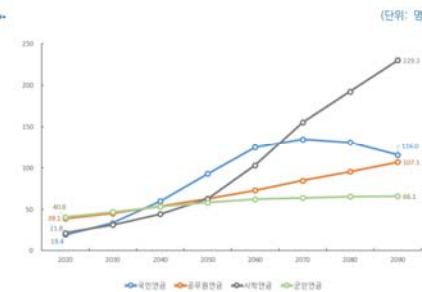
## 가. 제도부양비

$$\text{제도부양비} = [\text{노령(퇴직)연금 수급자 수} / \text{가입자 수}] \times 100$$

- 제도부양비는 가입자 100명이 부양하는 연금 수급자 수를 의미
- 국민연금·사학연금: 가입자 수 감소 등으로 전망기간 후반 공무원·군인연금보다 높은 수준
  - 사학연금: '90년 가입자 수가 '20년 대비 절반 수준으로 감소되면서 부양비 10.5배 증가 예상

[공적연금 제도부양비 추이: 2020~2090년]

		(단위: 만 명, %)							
연금		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090
	수급자	433.6	704.5	1,095.1	1,432.4	1,569.6	1,491.2	1,272.2	1,022.0
	가입자	2,234.5	2,067.3	1,825.0	1,536.9	1,254.6	1,103.7	969.4	881.5
국민연금	부양비	19.4	33.8	60.0	93.1	125.1	135.1	131.2	116.0
	수급자	46.7	58.9	71.4	83.6	96.5	108.1	113.8	118.1
	가입자	119.5	130.0	131.9	132.7	131.9	127.4	118.9	110.3
공무원연금	부양비	39.1	45.3	54.2	63.0	73.2	84.8	95.7	107.1
	수급자	7.7	11.4	14.7	19.7	26.7	35.9	40.8	41.5
	가입자	35.3	36.3	33.0	31.4	25.8	23.1	21.2	18.1
사학연금	부양비	21.8	31.4	44.5	62.7	103.4	155.3	192.2	229.3
	수급자	7.5	8.9	10.1	11.0	11.8	12.1	12.4	12.5
	가입자	18.4	18.9	18.9	18.9	18.9	18.9	18.9	18.9
군인연금	부양비	40.8	47.1	53.4	58.2	62.4	64.0	65.6	66.1



## 2. 재정평가지표 분석

National Assembly Budget Office

8

## 나. 수입비

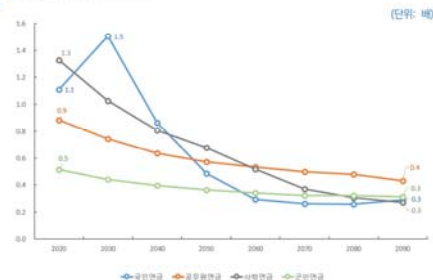
$$\text{수입비}_t = \text{수입}_t / \text{지출}_t$$

- 수입비는 당해 연도 수입으로 당해 연도 지출을 어느 정도 충당할 수 있는지 측정하는 지표
- 공무원과 군인연금의 수입비는 전망기간 내내 1이상이고 '90년에는 각각 0.43배, 0.33배까지 악화

[공적연금 수입비 추이: 2020~2090년]

		(단위: 조 원, 배)							
		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090
국민연금	수입	33.2	89.6	89.5	73.2	60.7	64.1	67.6	73.0
	지출	29.9	59.5	103.5	155.3	206.2	244.0	260.0	251.0
	수입비	1.11	1.51	0.86	0.48	0.29	0.26	0.26	0.29
공무원연금	수입	16.1	19.5	21.1	23.1	24.6	24.9	25.5	24.5
	지출	18.2	26.3	33.3	40.3	45.9	49.9	53.3	56.6
	수입비	0.88	0.74	0.63	0.57	0.54	0.50	0.48	0.43
사학연금	수입	4.6	5.4	5.3	5.2	4.6	4.2	4.0	3.7
	지출	3.5	5.3	6.6	7.7	8.9	11.4	13.2	13.5
	수입비	1.33	1.03	0.81	0.68	0.52	0.37	0.31	0.27
군인연금	수입	1.8	2.1	2.3	2.5	2.7	2.9	3.0	3.2
	지출	3.5	4.6	5.7	6.7	7.7	8.7	9.2	9.8
	수입비	0.51	0.46	0.40	0.37	0.35	0.33	0.33	0.33

주: 전망액은 2020년 불변가격



## 2. 재정평가지표 분석

National Assembly Budget Office

9

### 다. 적립배율

$$\text{적립배율}_t = \text{적립금}_t / \text{연금급여}_t$$

- 적립배율은 당해 연도 적립금의 지출 총당 수준을 측정하는 지표

- 적립방식으로 연금을 운용하는 경우  
재정목표의 결정과 점검에 유용한 지표

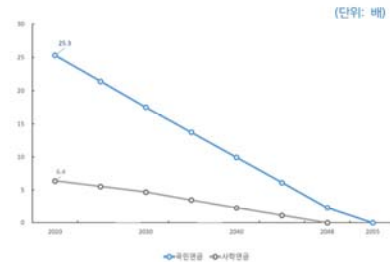
- 국민연금과 사학연금의 '20년 적립배율은 각각 25.3배, 6.4배이나, 점점 감소하여 적립금이 소진되는 '55년과 '48년 이후에는 발생 않음

[공적연금 적립배율 추이: 2020~2055년]

(단위: 조원, 배)

		2020	2030	2040	2048	2050	2055
국민 연금	적립금	740.0	1,027.7	1,019.9	661.4	416.4	-
	연금급여	29.2	58.6	102.5	145.2	155.3	176.5
	적립배율	25.3	17.5	10.0	4.6	2.7	-
사학 연금	적립금	21.9	34.5	15.1	-	-	-
	연금급여	3.5	5.3	6.6	7.5	7.7	8.0
	적립배율	6.4	4.7	2.3	-	-	-

주: 전망액은 2020년 물변가액



## 2. 재정평가지표 분석

National Assembly Budget Office

10

### [참고] 재정목표 가정별 필요보험료율 전망

- 해외연기금의 재정목표 사례를 참고하여, 국민연금과 사학연금의 적립배율 재정목표에 따른 필요보험료율 전망

- 재정목표 평가시점은 2090년으로 가정

- 특정 재정목표를 달성하기 위한 제도 개혁  
(예: 보험료율 인상)이 늦어질수록 필요보험료율 상승으로 미래 세대에 부담 전가

- 2090년 적립배율 1배 달성 시 보험료율 인상 시점에 따라 필요보험료율 차이 발생  
국민연금(2.14%p): 2020년 18.44% vs 2030년 20.58%  
사학연금(3.04%p): 2020년 29.50% vs 2030년 32.54%

[재정목표 가정별 필요보험료율 전망]

보험료율 인상시점		재정목표 시나리오 (평가시점 2090년)			
		적립배율 1배	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생
국민 연금	2020년	18.44%	18.72%	19.60%	21.23%
	2030년	20.58%	20.93%	21.98%	23.35%
	2040년	24.06%	24.53%	25.83%	26.58%
사학 연금	2020년	29.50%	29.93%	31.21%	35.77%
	2030년	32.54%	33.08%	34.74%	39.48%
	2040년	37.24%	37.98%	40.15%	-

주: 사학연금은 2033년에 재정수지가 적자로 전환될 것으로 전망되므로, 수지적자 미발생을 위한 2040년 보험료율 인상 시나리오는 적용 않음

## 2. 재정평가지표 분석

National Assembly Budget Office · 11

### 라. 부과방식비용률

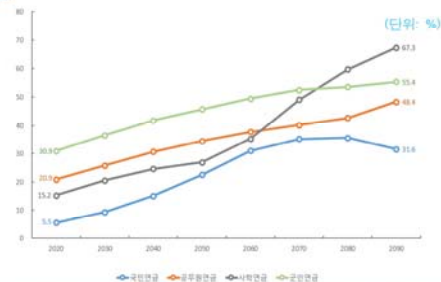
부과방식비용률<sub>t</sub> = 연금급여 지출<sub>t</sub> / 보험료 부과대상 소득<sub>t</sub>

- 당해 연도 급여액을 그 해 가입자의 보험료를 통해  
서만 모두 충당할 경우 필요한 보험료율 수준 측정
- 공무원·군인연금은 이미 현행 보험료율을 넘어섰고  
'90년에는 각각 약 2배 수준으로 상승
  - 국민·사학연금은 '20년에는 현행 보험료율보다  
낮지만 '90년에는 31.6%, 67.3%로 상승

[공적연금 부과방식비용률 추이: 2020~2090년]

		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090
국민 연금	연금급여 소득	29.2	58.6	102.5	154.0	204.7	242.1	687.6	257.8
	부과방식비용률	5.5	9.3	15.1	22.5	31.0	35.2	35.6	31.6
공무원 연금	연금급여 소득	15.5	22.2	29.2	35.8	40.6	45.1	47.8	50.9
	부과방식비용률	20.9	25.8	30.7	34.5	37.8	40.2	42.7	48.4
사학 연금	연금급여 소득	3.4	5.8	8.3	11.1	14.9	21.8	29.0	34.3
	부과방식비용률	15.2	20.6	24.7	26.9	35.3	49.2	59.7	67.3
군인 연금	연금급여 소득	3	4.0	5.0	5.9	6.8	7.7	8.2	8.7
	부과방식비용률	30.9	36.6	41.8	45.8	49.6	52.6	53.6	55.4

주: 전망액은 2020년 물변가격



## 2. 재정평가지표 분석

National Assembly Budget Office · 12

### 마. 수익비

수익비 = 연금 수급기간 동안 연금급여액의 현재가치  
가입기간 동안 보험료 납입금의 현재가치

- 수익비는 특정 연령대(코호트: cohort)의 보험료  
납입금과 연금급여 수급액의 비율을 현재가치로  
비교한 값
- 4대 공적연금제도 도입 이후 보험료율 인상, 연금 지급률  
인하 등의 개혁을 추진하면서 최근 출생한 연령대일수록  
수익비 감소 예상
  - 수익비 산출 시 가정: 가입기간 25년, 수급기간 20년,  
분석대상 연령대 1960~2000년생(10년 단위)
- 4대 공적연금의 수익비는 연금별 특성에 따라 차이는  
있으나 공통적으로 2 이상의 수익비를 보임  
→ 현행 제도가 유지될 경우 연금의 재정건전성 저하 우려



### 3. 개별 시나리오 분석

National Assembly Budget Office · 13

#### 가. 임금상승률

##### ■ 기준선 임금상승률 가정

- 국민연금: NABO 전망 명목임금상승률(평균 3.2%)
- 공무원·사학·군인연금: 정부 전망 공무원 처우개선을 (평균 2.0%) 적용

##### ■ 기본 가정에 +1%p 적용 시

- 전망기간 전반에는 보험료 수입 증가로 인한 재정수지 개선되나, 후반으로 갈수록 지출 증가로 재정수지 악화

##### ■ 임금상승률 변화에 따른 적립금 소진 시점은 사학연금에서 변화가 크게 나타남

- 국민연금은 보험료 부과 시 소득상한, 소득재분배 기능이 내재되어 있어 보험료 수입 증감의 영향은 제한적

[임금상승률 변화에 따른 재정수지 전망: 2020~2090년]

(단위: 조원)

		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	연평균액
국민연금	기준선	3.3	30.1	-14.1	-80.1	-145.5	-179.9	-192.4	-178.0	-92.3
	+1%p	-	4.9	5.7	-5.1	-31.5	-59.6	-87.4	-100.4	-31.7
	-1%p	-	-4.4	-4.5	5.9	26.2	45.2	60.6	65.1	22.9
공무원연금	기준선	-2.1	-6.8	-12.2	-17.2	-21.4	-25.0	-27.8	-32.1	-18.2
	+1%p	-	1.2	2.0	1.6	-0.2	-3.3	-6.9	-13.4	-1.7
	-1%p	-	-1.0	-1.4	-0.8	1.3	3.8	6.5	10.2	1.9
사학연금	기준선	1.1	0.1	-1.3	-2.5	-4.3	-7.2	-9.1	-9.9	-4.1
	+1%p	-	0.4	0.9	1.2	0.2	-1.3	-2.8	-3.6	-0.5
	-1%p	-	-0.5	-0.7	-0.5	0.1	1.2	2.3	3.1	0.5
군인연금	기준선	-1.7	-2.5	-3.4	-4.2	-5.0	-5.8	-6.2	-6.7	-4.5
	+1%p	-	0.1	-0.0	-0.4	-1.0	-2.0	-3.0	-4.2	-1.2
	-1%p	-	-0.0	0.1	0.3	0.8	1.5	2.0	2.6	0.8

주: 전망액은 2020년 불변가격

[임금상승률 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망]

(단위: 조원)

		최대 적립금		적자전환	적립금 소진
		시점	금액		
국민연금	기준선	2038년	1,344.6	2039년	2055년
	1%p 증가	2039년 (+1년)	1,440.1 (+95.5)	2040년 (+1년)	2055년 (-)
	1%p 감소	2037년 (-1년)	1,267.0 (-77.7)	2038년 (-1년)	2055년 (-)
	1%p 감소	2032년 (-5년)	27.9 (-1.8)	2033년 (-5년)	2048년 (-4년)
사학연금	기준선	2032년	27.9	2033년	2048년
	1%p 증가	2035년 (+3년)	32.2 (+4.3)	2036년 (+3년)	2057년 (+9년)
	1%p 감소	2027년 (-5년)	26.1 (-1.8)	2028년 (-5년)	2044년 (-4년)
	1%p 감소	2027년 (-5년)	26.1 (-1.8)	2028년 (-5년)	2044년 (-4년)

주: 적립금은 불변가격 환산할 경우 최대 도달 시점에 차이가 발생할 수 있어 경상가격을 기준으로 함

### 3. 개별 시나리오 분석

National Assembly Budget Office · 14

#### 나. 기금운용수익률

##### ■ 국민연금과 사학연금의 기금운용수익률 기본가정은 전망기간 동안 각각 평균 3.2%, 2.7%이고, 변동효과는 수입의 증감으로 확인

- 국민연금: 기본 가정에 ±1%p 적용 시 적립금 소진 시점이 4년씩 변동
- 사학연금: ±1%p 적용 시 4년 늦춰지거나 2년 빠름

[기금운용수익률의 변화]

	기본가정	기금운용수익률 변화
국민연금	· 적립금 상승구간: NABO 명목회사채금리 × 1.76 · 적립금 하락구간: NABO 명목회사채금리 × 1.38 (평균 3.2%)	· 기본가정 + 1%p (평균 4.2%) · 기본가정 - 1%p (평균 2.2%)
사학연금	· 적립금 상승구간: NABO 명목회사채금리 × 1.65 · 적립금 하락구간: NABO 명목회사채금리 × 1.39 (평균 2.7%)	· 기본가정 + 1%p (평균 3.7%) · 기본가정 - 1%p (평균 1.7%)

[기금운용수익률 변화에 따른 재정수지 전망: 2020~2090년]

(단위: 조원)

		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	연평균액
국민연금	기준선	3.3	30.1	-14.1	-80.1	-145.5	-179.9	-192.4	-178.0	-92.3
	+1%p	-	13.7	29.1	21.0	-	-	-	-	9.4
	-1%p	-	-11.8	-14.1	-10.2	-	-	-	-	-5.8
사학연금	기준선	1.1	0.1	-1.3	-2.5	-4.3	-7.2	-9.1	-9.9	-4.1
	+1%p	-	0.3	0.4	0.2	-	-	-	-	0.1
	-1%p	-	-0.4	-0.3	-	-	-	-	-	-0.1

주: 전망액은 2020년 불변가격

[기금운용수익률 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망]

		최대 적립금		적자전환	적립금 소진
		시점	금액		
국민연금	기준선	2038년	1,344.6	2039년	2055년
	1%p 증가	2042년 (+4년)	1,609.6 (345.0)	2043년 (+4년)	2059년 (+4년)
	1%p 감소	2035년 (-3년)	1,129.7 (-215.0)	2036년 (-3년)	2051년 (-4년)
	1%p 감소	2032년 (-5년)	27.9 (-1.8)	2033년 (-5년)	2048년 (-4년)
사학연금	기준선	2032년	27.9	2033년	2048년
	1%p 증가	2034년 (+2년)	32.0 (+4.1)	2035년 (+2년)	2052년 (+4년)
	1%p 감소	2027년 (-5년)	25.3 (-2.6)	2028년 (-5년)	2046년 (-2년)
	1%p 감소	2027년 (-5년)	25.3 (-2.6)	2028년 (-5년)	2046년 (-2년)

주: 적립금은 불변가격 환산할 경우 최대 도달 시점에 차이가 발생할 수 있어 경상가격을 기준으로 함

## 3. 개별 시나리오 분석

National Assembly Budget Office · 15

## 다. 보험료율

## ■ 보험료율은 연금수입에만 영향을 미치는 변수

- 정부 또는 국회 등에서 논의되었던 보험료율 인상 범위를 고려하여 시나리오 구성

• 국민연금의 보험료율이 13%로 인상 될 경우, 기준선 대비 최대 적립금 도달 시점은 9년, 적립금 소진 시점은 11년 늦춰지는 2066년 전망

• 사학연금의 보험료율 20%를 적용할 경우 기준선 대비 최대 적립금 도달시점은 4년, 적립금 소진 시점은 9년 늦춰진 2057년으로 전망

[보험료율 인상에 따른 재정수지 전망: 2020~2090년]

(단위: 조원)

		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	연평균
국민연금	기준선	3.3	30.1	-14.1	-80.1	-145.5	-179.9	-192.4	-178.0	-92.3
	증가액									
	+3%p	-	24.4	43.2	41.5	31.9	21.4	22.5	24.3	28.8
공무원연금	기준선	-2.1	-6.8	-12.2	-17.2	-21.4	-25.0	-27.8	-32.1	-18.2
	증가액									
	+1%p	-	0.9	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0
사학연금	기준선	1.1	0.1	-1.3	-2.5	-4.3	-7.2	-9.1	-9.9	-4.1
	증가액									
	+1%p	-	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.3
군인연금	기준선	-1.7	-2.5	-3.4	-4.2	-5.0	-5.8	-6.2	-6.7	-4.5
	증가액									
	+4%p	-	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5

주: 전망액은 2020년 불변가액

[보험료율 인상에 따른 적자전환 및 적립금 전망]

(단위: 조원)

		시점	금액	적자전환	적립금 소진
국민연금	기준선	2038년	1,344.6	2039년	2055년
	3%p 증가	2045년 (+7년)	2,023.9 (679.3)	2046년 (+7년)	2063년 (+8년)
	4%p 증가	2047년 (+9년)	2,327.9 (983.3)	2048년 (+9년)	2066년 (+11년)
	5%p 증가	2050년 (+12년)	2,790.0 (1,445.4)	2051년 (+13년)	2070년 (+18년)
사학연금	기준선	2032년	27.9	2033년	2048년
	1%p 증가	2034년 (+2년)	31.7 (+3.8)	2035년 (+2년)	2052년 (+4년)
	2%p 증가	2036년 (+4년)	35.8 (+4.1)	2037년 (+4년)	2057년 (+9년)
	3%p 증가	2038년 (+6년)	39.9 (+4.1)	2039년 (+6년)	2062년 (+14년)

주: 적립금은 불변가액 환산할 경우 최대 도달 시점에 차이가 발생할 수 있어 경정가액을 기준으로 함

## 3. 개별 시나리오 분석

National Assembly Budget Office · 16

## 라. 소득대체율(연금지급률)

## ■ 소득대체율(연금지급률)의 변화는 지출 증감으로 나타남

- 정부 또는 국회 등에서 논의되었던 내용을 고려하여 국민연금은 소득대체율 상향, 지역연금은 연금지급률 인하에 따른 변화를 검토
- 국민연금은 소득대체율 상향에 따라 적립금 소진 시점이 기준선 대비 2~3년 빨라지고, 사학연금은 연금지급률 하향에 따라 1년 늦춰지는 것으로 전망

[소득대체율(연금지급률) 변화에 따른 재정수지 전망: 2020~2090년]

(단위: 조원)

		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	연평균
국민연금	기준선	3.3	30.1	-14.1	-80.1	-145.5	-179.9	-192.4	-178.0	-92.3
	증가액									
	(40→45%)	-	-0.5	-4.3	-13.5	-20.5	-28.0	-31.6	-30.9	-16.2
공무원연금	기준선	-2.1	-6.8	-12.2	-17.2	-21.4	-25.0	-27.8	-32.1	-18.2
	증가액									
	(40→50%)	-	-1.3	-10.0	-29.2	-42.3	-56.8	-63.5	-61.8	-33.4
사학연금	기준선	1.1	0.1	-1.3	-2.5	-4.3	-7.2	-9.1	-9.9	-4.1
	증가액									
	(40→50%)	-	-	0.1	0.2	0.5	1.0	1.4	1.5	0.6
군인연금	기준선	-1.7	-2.5	-3.4	-4.2	-5.0	-5.8	-6.2	-6.7	-4.5
	증가액									
	(40→50%)	-	0.0	0.2	0.6	1.1	1.5	1.7	1.8	0.9

주: 전망액은 2020년 불변가액

[소득대체율(연금지급률) 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망]

(단위: 조원)

		시점	금액	적자전환	적립금 소진
국민연금	기준선	2038년	1,344.6	2039년	2055년
	소득대체율 인상 (40→45%)	2038년 (-)	1,326.7 (-17.9)	2039년 (-)	2053년 (-2년)
	소득대체율 인상 (40→50%)	2037년 (-1년)	1,305.3 (-39.3)	2038년 (-1년)	2052년 (-3년)
	연금지급률 인하	2032년	27.9	2033년	2048년
사학연금	기준선	2032년	27.9	2033년	2048년
	연금지급률 인하	2032년 (-)	27.9	2033년 (-)	2049년 (+1년)

주: 적립금은 불변가액 환산할 경우 최대 도달 시점에 차이가 발생할 수 있어 경정가액을 기준으로 함

### 3. 개별 시나리오 분석

National Assembly Budget Office · 17

#### 마. 수급개시연령

- 인구 고령화와 기대수명 증가로 인하여 노동 연한이 길어질 것으로 예상되어 수급개시연령 상향 조정에 따른 변화를 전망

- 계급별 연령정년제도를 운영 중인 군인연금을 제외한 3개의 공적연금의 수급개시연령을 현행 (2033년부터 65세 적용) 대비 2세 상향한 67세로 조정

[수급개시연령 상향 조정에 따른 재정수지 전망: 2020~2090년]

(단위: 조원)

		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	연평균액
국민연금	기준선	3.3	30.1	-14.1	-80.1	-145.5	-179.9	-192.4	-178.0	-92.3
	증가액	-	-0.1	15.7	21.0	23.3	19.6	21.6	19.9	15.1
공무원연금	기준선	-2.1	-6.8	-12.2	-17.2	-21.4	-25.0	-27.8	-32.1	-18.2
	증가액	-	-	0.3	2.8	4.0	3.3	3.6	3.7	2.2
사학연금	기준선	1.1	0.1	-1.3	-2.5	-4.3	-7.2	-9.1	-9.9	-4.1
	증가액	-	-	-	0.5	1.0	1.1	0.9	0.8	0.5

주: 전망액은 2020년 불변가격

- 국민연금의 적자전환 및 적립금 소진 시점은 기준선 대비 2년 씩 늦춰지나, 사학연금은 적립금 소진 시점만 1년 늦춰지는 것으로 전망

[수급개시연령 상향 조정에 따른 적자전환 및 적립금 전망]

(단위: 조원)

		최대 적립금		적자전환	적립금 소진
		시점	금액		
국민연금	기준선	2038년	1,344.6	2039년	2055년
	수급개시연령 상향 조정	2040년 (+2년)	1,366.6 (+21.9)	2041년 (+2년)	2057년 (+2년)
사학연금	기준선	2032년	27.9	2033년	2048년
	수급개시연령 상향 조정	2032년 (-)	27.9 (-)	2033년 (-)	2049년 (+1년)

주: 적립금은 불변가격 환산할 경우 최대 도달 시점에 차이가 발생할 수 있어 경상가격을 기준으로 함

### 4. 연금별 조합 시나리오 분석

National Assembly Budget Office · 18

#### 가. 국민연금

- (시나리오 개요) 보험료율과 소득대체율, 수급개시연령 등 3개 변수의 조합을 통한 5가지 시나리오 구성

- 국민연금과 관련하여 정부 등에서 그 동안 논의되었던 내용과 독일, 일본 등의 해외사례 등을 고려

[국민연금의 보험료율, 수급개시연령 및 가입연령 조합 시나리오]

(단위: 조원)

	변 수			
	보험료율	소득대체율	수급개시연령	가입연령
기본가정	9%	40%	65세 (2034년~)	18~59세
시나리오①	9%	40%	67세 (+2세) · 2038년~: 66세 · 2044년~: 67세	18~59세
시나리오②	9%	40%		18~61세 (2년 연장)
시나리오③	12% (+3%p)	45%		18~59세
시나리오④	14% (+5%p)	45%		18~59세
시나리오⑤	18% (+9%p)	45%		18~59세

- (재정수지 변화) 보험료율 18%, 소득대체율 45%, 67세 수급개시를 적용한 시나리오⑤의 재정수지 개선효과가 가장 큼(연평균 79.1조원)

- 가입기간 2년 연장을 유일하게 적용한 시나리오②의 재정수지 개선효과가 가장 작음(연평균 11.3조원)

[시나리오에 따른 국민연금 재정수지 전망: 2020~2090년]

(단위: 조원)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	연평균액
기본가정	3.3	30.1	-14.1	-80.1	-145.5	-179.9	-192.4	-178.0	-92.3
증가액	시나리오①	-	-0.1	15.7	21.0	23.3	19.6	21.6	19.9
	시나리오②	-	0.0	19.1	20.4	17.6	10.0	11.5	11.7
	시나리오③	-	21.1	43.3	47.3	37.6	15.1	15.2	15.9
	시나리오④	-	35.5	64.3	85.3	67.7	29.3	30.2	32.2
	시나리오⑤	-	33.2	92.4	127.2	117.4	87.6	60.2	64.6

주: 전망액은 2020년 불변가격



## 4. 연금별 조합 시나리오 분석

National Assembly Budget Office · 19

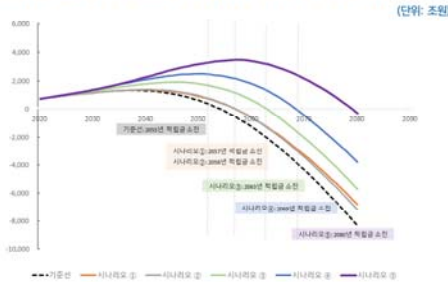
## 가. 국민연금

## ■ (적립금 및 재정지표 변화) 시나리오①과 ②는 적립금

소진 시점이 기준선에 비해 2년 및 3년 연장

- 시나리오③은 8년, 시나리오④는 14년, 시나리오⑤는 25년 늦춰지는 2080년으로 전망

[국민연금 조합 시나리오별 적립금 추이(경상가격 기준)]



- 시나리오①과 ②의 부과방식비용률은 각각 30.0%, 30.7%로 기준선의 31.6%보다 낮으나 소득대체율 45%를 적용한 시나리오③, ④, ⑤는 33.7%로 상승
- GDP대비 재정수지 비율은 개선효과가 클수록 작아짐

[조합 시나리오에 따른 국민연금 적립금 및 재정지표]

	최대 적립금		적립금 소진		2090년 지표	
	시점	금액	시점	금액	부과방식비용률	재정수지/GDP비율
기본가정	2038년	1,344.6	2055년	-166.7	31.6	-4.3
시나리오①	2040년 (+2년)	1,366.6 (+21.9)	2057년 (+2년)	-11.8	30.0	-3.8
시나리오②	2040년 (+2년)	1,390.5 (+45.9)	2058년 (+3년)	-183.3	30.7	-4.0
시나리오③	2046년 (+8년)	1,926.0 (+581.4)	2063년 (+8년)	-22.8	33.7	-3.9
시나리오④	2050 (+12년)	2,498.9 (+1,154.3)	2069년 (+14년)	-163.0	33.7	-3.5
시나리오⑤	2058 (+20년)	3,470.8 (+2,126.2)	2080년 (+25년)	-296.5	33.7	-2.7

주: 적립금은 불변가격 환산할 경우 최대 도달 시점에 차이가 발생할 수 있어 경상가격을 기준으로 함

## 4. 연금별 조합 시나리오 분석

National Assembly Budget Office · 20

## 가. 국민연금

## [참고] 국민연금 제도개선 방안과 NABO의 전망결과

[국민연금종합운영계획의 4가지 정책조합 방안(2018년 12월)]

		현행유지방안	기초연금 강화방안	노후소득보장 강화방안 ①	노후소득보장 강화방안 ②
주요 내용	소득 대체율	소득대체율 40% <sup>1)</sup>	소득대체율 40% + 기초연금 40만원	2021년부터 소득대체율 45%	2021년부터 소득대체율 50%
	보험료율	보험료율 유지 (9%)	보험료율 유지 (9%)	2031년 12% (2021년부터 5년마다 1%p씩 인상)	2036년 13% (2021년부터 5년마다 1%p씩 인상)
	기초연금 수준	2021년 30만원	2021년 30만원	2022년 이후 40만원	2021년 30만원
정부 전망 적립금 소진 시기		2057년	2057년	2063년	2062년

주: 1) 현행법에 따르면 소득대체율은 매년 0.5%p씩 낮아져 2028년 40%에 도달한 뒤 유지  
 자료: 보건복지부, 「제4차 국민연금 종합운영계획」(2018. 12)

[국민연금 제도개선 방안과 NABO의 전망결과]

		최대 적립금	적립금 소진	2090년 지표	
		시점	금액	부과방식비용률	재정수지/GDP비율
국민연금 종합운영 계획 (2018.12)	기준선	2038년	1,344.6	2055년 -166.7	31.6 -4.3
	노후소득보장 강화방안①	2043년	1,783.1	2060년 -217.3	36.6 -4.5
	노후소득보장 강화방안②	2043년	1,792.3	2059년 -157.6	40.7 -5.0

주: 경상가격 기준



## 4. 연금별 조합 시나리오 분석

National Assembly Budget Office · 21

### 나. 공무원·사학연금

- (시나리오 개요) 연금지급률 인하와 수급개시연령 상향 등 지출감소 방안과 수급개시연령 상향에 따른 소득공백 최소화를 위해 정년 연장을 추가하여 구성
  - 공무원연금 가입자와 사학연금 일반직 가입자의 정년은 현행 60세에서 62세, 사학연금 교원 가입자의 정년은 현행 65세에서 67세로 단계적 연장 가정

[공무원·사학연금의 연금지급률, 수급개시연령 및 정년 조합 시나리오]

	수준(변동 폭)		
	연금지급률	수급개시연령	정년
현행	(20년) 1.79% → (25년) 1.74% → (30년) 1.72% → (35년) 1.7%	(33년~) 65세	공무원 및 사학일반직(교) 60세 사학교원(사) 65세
시나리오①	현행 기준 유지	(33년) 65세	(33년) 60세(공), 65세(사)
시나리오②	(20년) 1.79% → (25년) 1.64% → (30년) 1.57% → (35년) 1.5%	→ (36년) 66세 → (39년~) 67세	→ (36년) 61세(공), 66세(사) → (39년~) 62세(공), 67세(사)

- (공무원연금 재정수지 변화) 재정수지 개선 폭은 연금지급률 인하 방안이 포함된 시나리오②가 ①보다 큰 것으로 전망
  - 전망기간 후반으로 갈수록 연금지급률 인하가 수지 개선효과에 미치는 영향이 커짐
  - 시나리오①과 ②의 재정수지 개선 폭의 차이 확대 '40년 0.3조원 → '90년 5.7조원

[조합 시나리오에 따른 공무원연금 재정수지 전망: 2020~2090년]

		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	연평균액
기준선		-2.1	-6.8	-12.2	-17.2	-21.4	-25.0	-27.8	-32.1	-18.2
증가액	시나리오①	-	-	1.1	5.0	5.9	4.1	2.8	2.9	2.9
	시나리오②	-	-	1.4	5.9	8.0	7.9	7.8	8.6	5.0

주: 전망액은 2020년 불변가격

## 4. 연금별 조합 시나리오 분석

National Assembly Budget Office · 22

### 나. 공무원·사학연금

- (사학연금 재정수지 변화) 공무원연금과 동일하게 시나리오②의 재정수지 개선효과가 큼
  - 공무원연금과 유사하게 전망기간 후반으로 갈수록 연금지급률 인하에 따른 수지 개선효과가 커져 시나리오 간 재정수지 개선 폭의 차이 확대

[조합 시나리오에 따른 사학연금 재정수지 전망: 2020~2090년]

(단위: 조원)

		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	연평균액
		1.1	0.1	-1.3	-2.5	-4.3	-7.2	-9.1	-9.9	-4.1
증가액	시나리오①	-	-	0.2	0.8	1.6	1.8	1.4	1.2	0.9
	시나리오②	-	-	0.3	1.0	2.0	2.6	2.7	2.7	1.4

주: 전망액은 2020년 불변가격

- (사학연금 적립금 변화) 적립금 소진 시점은 시나리오①과 ②가 기준선 대비 각각 3년과 4년 연장될 것으로 전망

[조합 시나리오에 따른 사학연금 적립금 전망]

(단위: 조원)

		최대 적립금		적립금 소진
		시점	금액	
기준선		2032년	27.9	2048년
시나리오①		2032년	27.9	2033년
	(-)	(-)	(-)	(+3년)
시나리오②		2032년	27.9	2033년
	(-)	(-)	(-)	(+4년)

주: 적립금은 불변가격 환산할 경우 최대 도달 시점에 차이가 발생할 수 있어 경상가격을 기준으로 함

## 4. 연금별 조합 시나리오 분석

National Assembly Budget Office · 23

### 다. 군인연금

- (시나리오 개요) 군인연금이 2015년 공무원연금 개혁에 상응하는 제도개편을 실시하는 것으로 가정하여 3개 시나리오로 구성

- 보험료율과 연금지급률의 2가지 변수를 조합하여 3개의 시나리오를 구성
- 2015년 공무원연금 개혁 시 반영된 유족연금지급률 인하 및 연금액 한시적 동결을 공통 적용

[군인연금의 보험료율, 연금지급률 조합 시나리오]

	변 수			
	보험료율	연금지급률	유족연금지급률	연금액 인상률
기준선	14%	1.9%	70% (2013년 7월 이후 임용자 60%)	소비자물가상승률
시나리오①	18%(+4%p)	1.9%	60% (임용시기에 관계 없이 동일하게 적용)	2021~2025년 0% (한시적 동결) 이후는 소비자물가상승률
시나리오②	18%(+4%p)	1.7%(-0.2%p)		
시나리오③	18%(+4%p)	1.5%(-0.4%p)		

- (재정수지 변화) 시나리오③이 보험료 18%와 연금지급률 1.5% 적용으로 수입 증가와 지출 감소 효과가 가장 큼

[조합 시나리오에 따른 군인연금 재정수지 전망: 2020~2090년]

		(단위: 조원)									
		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	연평균액	
증 가 액	기준선	-1.74	-2.55	-3.38	-4.19	-4.99	-5.79	-6.19	-6.67	-4.46	
	시나리오①	-	0.59	0.60	0.61	0.59	0.62	0.61	0.63	0.58	
	시나리오②	-	0.62	0.75	0.93	1.14	1.36	1.45	1.53	1.02	
	시나리오③	-	0.63	0.85	1.22	1.65	2.09	2.29	2.44	1.44	

주: 전망액은 2020년 불변가치

## 5. 시사점

National Assembly Budget Office · 24

- 4대 공적연금을 종합적으로 분석한 결과, 지속적으로 제도개선 노력을 기울이지 않으면 공적연금의 지속가능성이 담보되지 않아 미래 세대에 부담으로 작용할 우려

- 국민연금과 사학연금은 각각 2055년과 2048년에 적립금이 소진되는 등 향후 공적연금의 재정여건은 크게 어려워질 것으로 전망
- 적립금이 이미 소진되어 수지적자를 국가보전금으로 충당하고 있는 공무원연금과 군인연금의 재정수지 적자도 지속적으로 증가  
(GDP대비 비율: '20년 0.2% → '90년 0.9%)

- (국민연금 재정 개선) 국민의 안정적 노후 소득을 보장하기 위한 종합적이고 지속적인 재정 개선 논의 필요

- 시나리오 분석 결과, 제도가 지속가능하기 위해서는 보험료율 인상과 수급개시연령 상향 등 수입 증가 및 지출 감소 요인의 종합적·지속적 개선 노력 필요
- 재정 개선이 늦어질수록 미래 세대의 부담 증가 등을 고려할 때, 세대 간 형평성 확보와 제도 신뢰 제고 측면에서 연금 재정개선에 대한 조속한 논의 필요

## 5. 시사점

National Assembly Budget Office · 25

### ■ (사학연금 재정 개선) 미래 세대의 부담 및 적립금 소진 문제를 해결하기 위한 재정 개선 논의 필요

- 재정평가지표 분석에서 타 연금에 비하여 미래 세대의 부담이 더 커지는 것으로 전망  
→ 재정문제 해소 논의와 재정 개선에 관한 방향 설정 필요
- 적립금 소진에 관한 재정 문제는 국민연금보다 더 시급

### ■ (공무원연금·군인연금 재정개선) 보전금으로 수지 적자를 충당하고 있는 2개 연금은 중장기적으로 지속적인 재정수지 개선 노력 필요

- 공무원연금은 연금개혁으로 단기적으로 재정이 개선되었으나 전망결과 재정수지 적자 지속 증가
- 군인연금은 타 직역연금보다 유리한 구조를 유지  
→ 제4차 연금개혁 내용(기여금 부담률 인상, 연금지급률 인하 등)의 조속한 실행과 중장기적 개선 방안 마련 필요

### ■ (공적연금 자동조정장치 등 검토) 반복적인 제도개편 논의에 따른 사회적 비용 완화 방안 모색

- 우리나라의 경우 공적연금의 제도개선이 유연하게 결정 되기 보다는 사회적 합의가 선행된 후 해당 법률의 개정을 통하여 결정
- 연금의 제도개선에 관한 논의 단계에서 사회적 합의에 도달하지 못할 경우 법률 개정이 어려워지는 상황 발생
- 자동조정장치를 도입하여 운영 중인 북유럽 국가의 사례 참고 필요



감사합니다.



# 한국경제 진단과 재정정책 방향

## 토론

**류덕현** 중앙대학교

**윤석명** 한국보건사회연구원



제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회

## 재정 및 조세정책 정책방향 -토론문-

류덕현 (중앙대 경제학부)

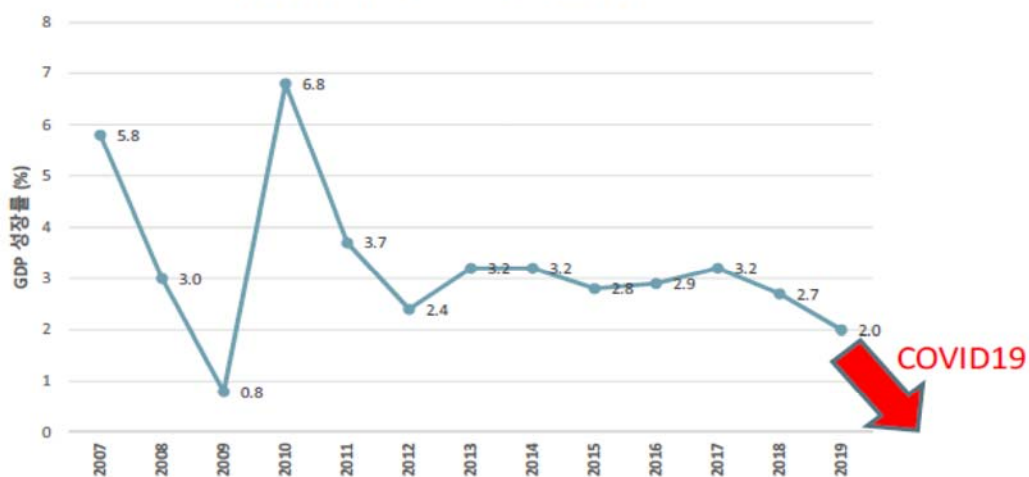
2020년 7월 16일

### 경제여건: 한국경제여건

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
TOWARD THE CENTRITY OF THE WORLD FROM  
THE MIDDLE OF KOREA



우리나라의 연간 경제성장률 추이



자료: 김세직, 안세빈(2020)에서 재인용.

2



## 재정여건: 정책처방

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
TOWARD THE CENTRITY OF THE WORLD FROM  
THE HEARTLAND OF KOREA



- 현재의 경제상황에 필요한 재정정책 처방
  - 코로나19로 인한 세계 경제성장률의 둔화 및 경기침체가 지속될 가능성이 높은 상태에서 단기적 경기부양은 필요 (pillar 1)

< 경제위기 전후 연도별 관리재정수지 (GDP 대비, %) >

구 분	IMF 외환위기('97년)					글로벌 금융위기('08년)				
	'97	'98	'99	'00	'01	'08	'09	'10	'11	'12
경제성장률	5.9	△5.5	11.3	8.9	4.9	3.0	0.8	6.8	3.7	2.4
관리재정수지	△2.4	△4.7	△3.5	△0.9	△1.2	△1.0	△3.6	△1.0	△1.0	△1.2

\* '00년 이전 경제성장률은 구계열(2010년 기준년) 기준

- 생산성 혁신, 기업지원, 인프라 등 잠재성장률을 제고할 수 있는 부문에 대한 재정투자 필요 (pillar 2)
- 기술발전, 사회구조 변화 등으로 야기되는 실업 및 소득분배 악화 등을 대비하기 위한 복지 사회안전망 확충 필요 (pillar3)

주요 국가 재정배분 우선순위

	미국	일본	독일	프랑스	영국	특성
기업지원·생산성 혁신		●	○	●	●	부양·잠재성장률
인프라	●	○	○		○	부양·잠재성장률
복지·사회통합·저소득층 지원		●	●	●	○	부양·잠재성장률
교육·연구		○	●	○	○	잠재성장률
보건	○				●	잠재성장률
국방·치안	●			○		

자료:윤성주(2019)

3

## 재정관련 이슈 및 평가:국가채무비율

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
TOWARD THE CENTRITY OF THE WORLD FROM  
THE HEARTLAND OF KOREA



- 국가채무비율 추이



자료: 김우철 (2020)

4

## 재정관련 이슈 및 평가:국가채무비율

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
TOWARD THE UNIVERSITY OF THE WORLD FROM  
CHANGHONG OF KOREA



- 국가채무비율에 대한 논쟁과 관련된 질문들
  - 현재 국가채무비율은 적정한가?
  - 급증하는 국가채무 부담 능력은 충분한가?
  - 국가신용등급은 문제가 없는가?
  - 향후 국가 재정부담은 어떻게 해야 하는가?

자료: 김우철 (2020)

5

## 재정관련 이슈 및 평가:국가채무비율

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
TOWARD THE UNIVERSITY OF THE WORLD FROM  
CHANGHONG OF KOREA



- 현재 국가채무비율은 적정한가?
  - 적정 국가채무비율에 대한 사전적 기준은 없음
  - 1992년 마스트리트 조약(3% 재정수지 적자, 60% 국채비율)
  - Rogoff and Reinhart(2009) 국채비율 90% 기준으로 pro-growth regime이 나뉜다고 주장
  - 예산당국의 경우 50% 내외의 ‘마음속 적정수준’이 존재: 근거로는 향후 복지지출 소요 급증+ 통일재원 대비
  - 국가채무비율에 대한 단상: 류덕현(2020.6.10. 경향신문)
    - ① Stock(국가채무수준) vs. Flow(GDP): 과거로부터 현재까지 발행된 국가부채의 누적적 총합을 측정하는데 반해, 분모인 GDP 수준은 1년 동안 국민경제에 발생한 최종 부가가치의 총합 즉, 국민경제의 소득창출 역량으로 평가하는 것이 적절한가? Summers(2018)
    - ② Fiscal Trilemma의 뒤통수
    - ③ 국채이자율 수준 및 이자율의 기간별 구조

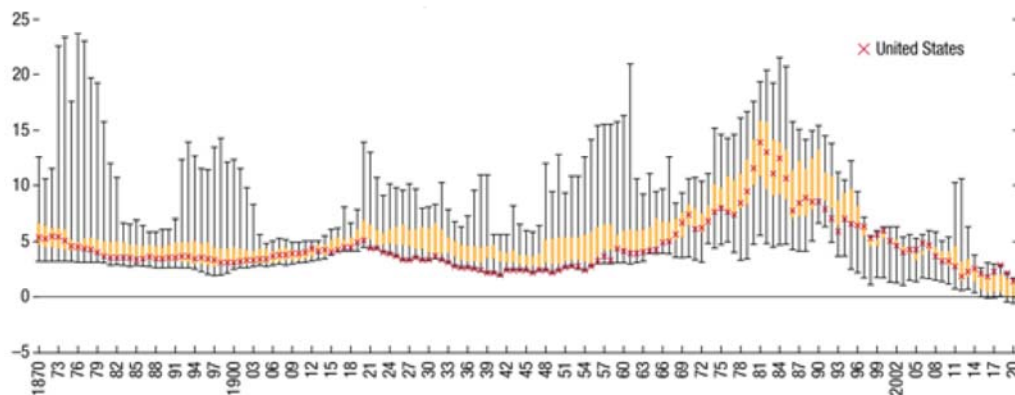
6

## 재정관련 이슈 및 평가: 국가채무비율

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
TOWARD THE UNIVERSITY OF THE WORLD FROM  
CHANGHONG OF KOREA

- 국채 이자율이 크게 하락하고 있어서 국가채무가 큰 폭으로 증가하더라도 국채 이자부담은 적어도 중기적( $\pm 5$ 년)으로 큰 문제가 되지 않을 것임
  - IMF의 4월 보고서에 따르면 10년물 국채 이자율은 지난 100년 이래 최저 수준이고 거의 0으로 수렴하고 있음

100년 역사상 가장 낮은 국채(10년물) 이자율 추세



주: OECD 주요국(호주, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국)의 10년물 국채 이자율 분포.

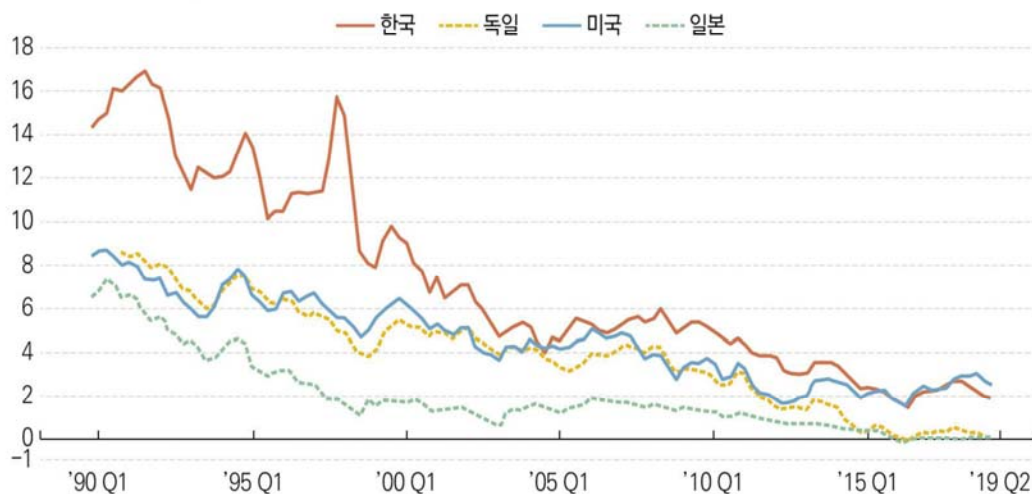
자료: IMF Fiscal Monitor, 2020. 4. 김정훈(2020)에서 재인용.

7

## 재정관련 이슈 및 평가: 국가채무비율

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
TOWARD THE UNIVERSITY OF THE WORLD FROM  
CHANGHONG OF KOREA

OECD 주요국의 국채(10년물) 이자율 하락 추세



자료: 자료: OECD, Economic Outlook (<https://stats.oecd.org/>) , 김정훈, 류덕현, 이선화 (2020)에서 재인용.

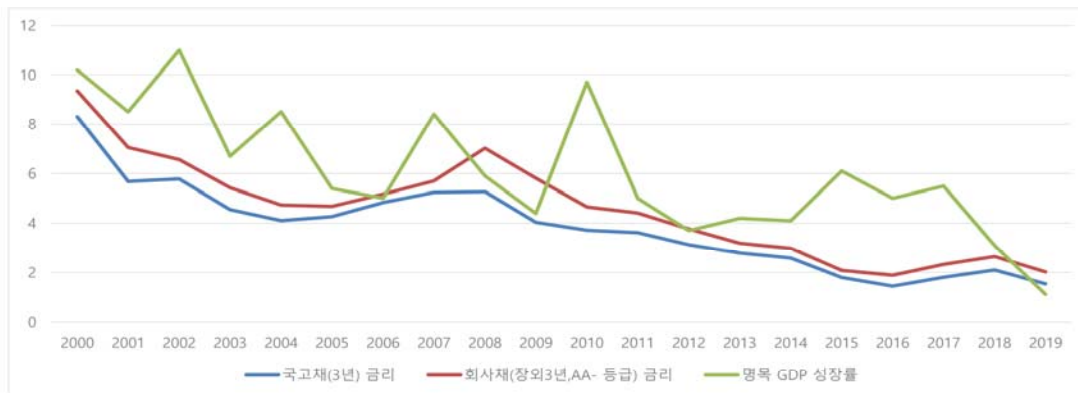
8

## 재정관련 이슈 및 평가:국가채무비율

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
CAU

- 국가채무와 재정부담 능력
  - 자금조달 비용의 급격한 상승 가능성?
  - 민간부문 투자에 대한 구축효과의 가능성?
  - GDP 대비 국채이자지급비용은 1% 미만 (연 17~20조원)

한국의 'r-g' 추이



자료: 한국은행 경제통계시스템, 김유찬(2020)에서 재인용.

9

## 재정관련 이슈 및 평가:재정 트릴레마의 뒷

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
CAU

- 복지수준-조세부담률-국가채무의 재정 트릴레마(Fiscal Trilemma)
  - 재정 트릴레마는 '높은 복지수준-낮은 조세부담률-낮은 국가채무비율'을 동시에 만족시키기는 불가능하며, 세 가지 선호지표 가운데 두 가지를 선택하면 다른 하나는 희생할 수밖에 없는 trade-off 상황을 의미
  - 한국은 낮은 조세부담률-낮은 국가채무비율 등 재정건전성은 매우 우수하지만 복지수준은 OECD에서 가장 낮은 수준으로, 불평등 완화와 국민 삶의 질 향상을 정책우선순위로 둔다면 국가채무 증가 또는 조세부담 증가는 필연적

10



## 재정관련 이슈 및 평가:재정 트릴레마의 뒀

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
TOWARD THE UNIVERSITY OF THE WORLD FROM  
CHANGHONG-RO OF KOREA

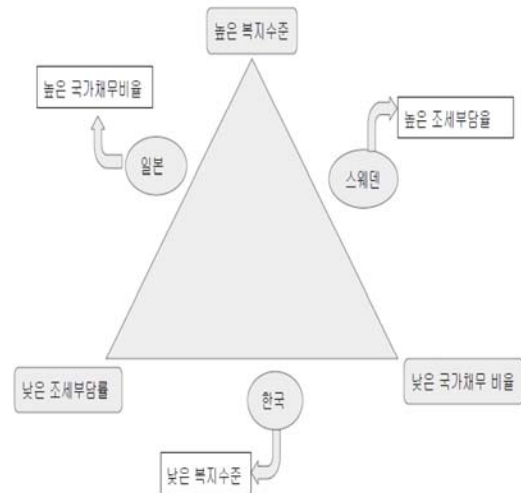
## ■ 복지수준-조세부담률-국가채무의 재정 트릴레마(Fiscal Trilemma)

	복지수준	국민부담률 (A)	조세부담률 (B)	A-B	국가채무
한국	10.4	26.2	19.4	6.8	43.7
일본	23.7	30.7	18.6	12.1	234.4
미국	19.3	26.0	19.8	6.2	138.5
영국	21.5	33.2	26.9	6.3	93.5
프랑스	31.5	45.3	28.5	16.8	109.2
이탈리아	28.9	42.9	29.9	13.0	132.0
독일	25.3	37.6	23.4	14.2	68.2
스웨덴	27.8	44.1	34.1	10.0	56.9
OECD	21.0	34.3	25.0	9.3	83.4

주: 2016년 일반정부 기준 GDP 대비 비중이며 일본의 국가채무비율은 2014년 기준임

자료: OECD Revenue Statistics(류덕현 (2018)에서 재인용).

복지수준-조세부담률-국가채무의 트릴레마 (Fiscal Trilemma)



11

## 재정관련 이슈 및 평가:재정 트릴레마의 뒀

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
TOWARD THE UNIVERSITY OF THE WORLD FROM  
CHANGHONG-RO OF KOREA

## ■ 초고령화 사회 진입과 재정트릴레마

	초고령사회 진입 시점	복지수준(%)	조세부담률(%)	국가채무 (%)	1인당GDP (US \$)
한국 <sup>1)</sup>	2017=>2025	10.1	18.5	45.8	38,350
스웨덴	2017	26.7	33.6	51.7	50,179
일본	2006	18.1	17.1	161.8	33,103

## ■ 고령화 비율과 복지지출 비율에 대한 전망

	시점	고령화 비율	복지지출 비율
1단계	2018년 → 2025년	14.3%→20.3%	11.1%→18.0%
2단계	2026년 → 2035년	21.4%→29.5%	18.0%→25.0%
3단계	2036년 → 2050년	30.5%→39.8%	25.0%→35.0%

## ■ 복지지출 소요에 대한 자원조달 방안

	시점	복지지출 증감	국가채무비율 증감	국민부담률 증감
1단계	2018년 → 2025년	7%p	4.9%p	2.1%p
2단계	2026년 → 2035년	7%p	3.5%p	3.5%p
3단계	2036년 → 2050년	10%p	3.5%p	7.0%p
종합	소계	24%p	11.4%p	12.6%p
	2018 → 2050년	11.1%→35.0%	35.9%→47.3%+ <sup>1)</sup>	26.8%→39.4%+

12

## 중장기 재정정책기조의 설정

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
TOWARD THE CENTRITY OF THE WORLD FROM  
THE MIDDLE OF KOREA



### ■ 한국의 재정정책 여건 변화와 재정정책 기조의 선택

재정정책 기조	<ul style="list-style-type: none"> <li>시점 간(intertemporal) 세금-부채의 적정 조합(optimal choice)</li> <li>- 조세부담률을 완만하게 증가시키고, 세출-세입 격차는 국채 활용</li> </ul>	
재정정책 여건	(현재)	(중장기)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>선진국 수준의 1인당 소득</li> <li>낮은 경제성장률 및 경기 위축</li> <li>낮은 조세부담률</li> <li>증가하는 사회보장기여금</li> <li>재정지출 소요의 증가</li> <li>낮은 국가부채 수준</li> <li>낮은 국채 이자율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>높은 1인당 소득</li> <li>낮은 경제성장률/균제 상태</li> <li>완만하게 증가한 조세부담률</li> <li>건조하게 증가한 사회보장기여금</li> <li>재정지출 증가 요인의 안정화</li> <li>높아진 국가부채</li> <li>높아진 국채 이자율</li> </ul>

자료: 김정훈, 류덕현, 이선화 (2020).

13

## 중장기 재정정책기조의 설정

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
TOWARD THE CENTRITY OF THE WORLD FROM  
THE MIDDLE OF KOREA



### ■ 재정정책 시기의 선택과 재정 거버넌스의 역할

재정정책 시기		재정확대 시기		재정건전화 시기	
재정정책 수단		① 세수 증대	② 부채 증가	③ 세수 증대	④ 세출 축소
재정 정책 효과	장점	- 부채 억제	- 총수요 증대 - 동태적 효율성 제고 (국 채 이자율이 낮은 경우)	- 부채 억제	- 부채 억제
	단점	- 경제 활력 위축 - 정치적 저항	- 재정건전성 악화	- 경제 활력 위축 - 정치적 저항	- 성장잠재력 및 삶의 질 제고에 한계 - 부채의 저항
재정정책 기조의 선택 기준		<p>〈세금과 부채의 시점 간 조화〉</p> <p>- (국채 활용이 바람직한(<math>r &lt; g</math>) 시기) 국채를 활용하지 않고 세금 부담을 올리는 것은 동태적으로 비효율적</p> <p>⇒ 재정 부담이 적은 국채를 활용하여 확보한 재원으로 경제 생산성 제고에 기여하는 재정투자(포용성 강화, 교육, R&amp;D, 일자리, 환경) 확대(dynamic efficiency)</p> <p>* 재정확대가 '쉬운 지출'로 인한 방만한 재정이 아닌 효율적 재정투자 확대로 연결되도록 국채 활용을 신중하게 진행하는 것이 중요</p> <p>- (국가부채가 부담이 되는 시기) 재정확대기에는 국가부채의 수준이 높아질 것이므로 국가채무 증가가 국가신용 위험(sovrenign risk)으로 이어지지 않도록 그 수준을 관리해야 하는 시점에 도달⇒ 국가부채가 일정 수준 이상으로 증가하면 조세부담률의 인상과 재정지출의 효율화를 통하여 재정건전화 추진</p>			

자료: 김정훈, 류덕현, 이선화 (2020).

14

## 중장기 재정정책기조의 설정

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
CAU

## ■ 재정정책 기조에 대응하는 재정 거버넌스의 역할

① 세수 증대	② 부채 증가	③ 세출 축소
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국회 주도</li> <li>- 조세법률주의에 따라, 증세는 국민 합의에 대한 국회의 정치적 수용 과정이 중요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단기적으로는 재정당국, 중장기적으로는 국회의 역할</li> <li>- 1차적으로는 행정부 예산편성권에 의해 결정</li> <li>- 궁극적으로는 미래의 증세 부담에 대한 국회(국민적 합의)의 결정 사항임               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국회의 부채 증가 통제력 강화</li> <li>· 국채 활용과 함께 재정지출 구조조정 및 지출 혁신 병행에 대한 국회의 통제 장치 강화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정혁신 주도권은 재정당국에 있으나 이를 위한 국민적 합의 형성 및 법적 통제력은 국회가 제공해야 할 문제</li> <li>- 강력한 재정지출 구조조정 및 지출 혁신을 위한 국회의 예산 관리 기능 강화</li> <li>- 국회의 세출 축소 동의 또는 재정당국에 위임</li> </ul>

자료: 김정훈, 류덕현, 이선화(2020).

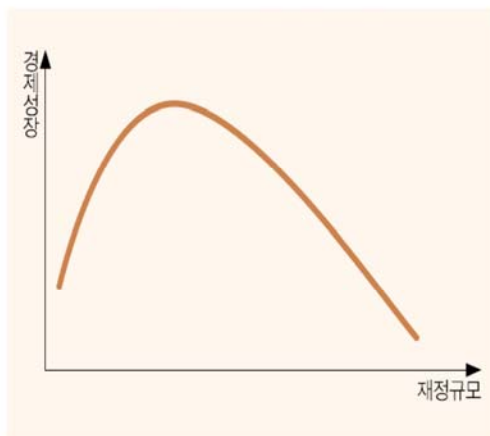
15

## 중장기 재정정책기조의 설정

한국의 중앙에서  
세계의 중앙으로  
CAU

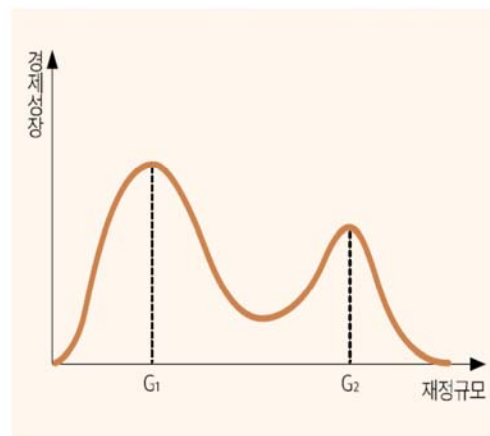
## ■ 재정규모와 경제성장

그림 1 재정규모와 경제성장 : 비선형적 관계 1



자료: 류덕현 (2020).

그림 2 재정규모와 경제성장 : 비선형적 관계 2



16



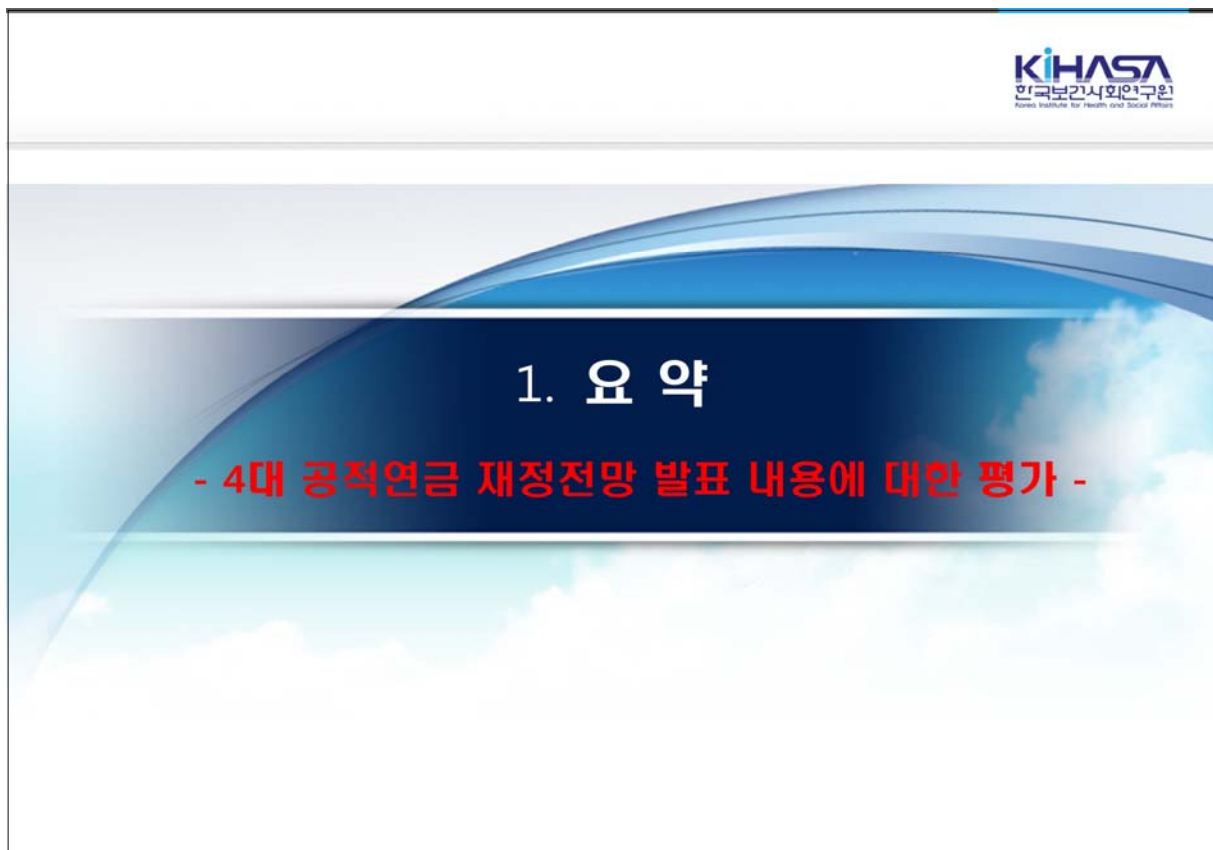
## 재정정책방향 종합

- 2020년은 코로나19로 인해 대내외 경제 환경 악화로 경기회복이 매우 더딜 것으로 예상되고 있음
- 향후 추가적으로 증가하는 지출 부문은 재정승수가 높은 경제 분야에 재원을 투자하는 방향으로 재원을 배분해야 하는 것이 이상적임
- 재정개혁을 수반하면서 재정규모 확대에 대한 논의를 진전시키는 것이 생산적 논쟁이 될 수 있음
  - 복지재원 확보, 미래세대를 위한 국부펀드 창출, 강도 높은 세정/세제 개혁, 효율적 재정지출 등
- 지금은 비정상적 시기이므로 한시적으로 비정상적 재정정책 운용도 고려해야함. 통화정책 역시 과거와는 비정상적 정책운용을 계속하고 있음
- 모든 재정소요를 국채발행을 통해 마련할 수는 없지만 한시적으로 불가피한 실정

17

# 감사합니다.

18



## 발표 내용에 대한 평가 (1)



우리나라 4대 공적연금이 처한 현실에 대해,

- 70년의 재정평가기간(2020년부터 2090년)을 설정하여,
- 여러 가지 측면에서 정부 재정전망에 비해 객관적으로 분석한 것으로 보여짐.

국민연금은 물론이고,

- 공무원연금, 군인연금, 사학연금의 장기 재정전망 결과들은,
- (이 역시 100% 만족할만한 수준은 아니나),
- 정부 재정전망에 비해 훨씬 풍부한 자료를 제공하려는 노력이 돋보임.

특히 사학연금의 경우를 통해, 제도 성숙단계의 차이에서 오는 착시현상을,

- 특히 기금 소진 이후의 높은 부과방식 보험료(2015년 15.2%, 2040년 24.7%, 2060년 35.3%, 2070년 49.2%, 2090년 67.3%)를 통해,
- 제도에 내재된 문제점을 제대로 보여주고 있음.

Korea Institute for Health and Social Affairs

## 발표 내용에 대한 평가 (2)



연금제도에 내재된 재정 불안정 요인들을 그대로 둔 채,

- 신규 공무원 대거 채용과
- 약 2만 4천명에 달하는 국공립 병원 직원들의 (국민연금에서) 사학연금으로의 전환(신규 가입)에 따른 착시 효과를 어느 정도 보여주고 있음.

\* 이러한 측면들은 장기적으로 연금 재정 불안정을 심화시키나,  
중단기적인 관점에서는 신규 공무원과 대규모의 신규 가입자들이 납부하는 보험료 수입으로 인해 재정이 더 건전해진 것으로 보여지게 하는 착시 효과 유발

심화되는 사회 갈등으로 인한 사회적 합의 도출의 어려움을 들어,

- 독일, 일본, 스웨덴 등과 같은 연금재정의 자동안정장치 도입 필요성을 제안
- 우리 사회의 제반 현실을 고려할 때, 매우 시의 적절한 정책 제안으로 볼 수 있음.

Korea Institute for Health and Social Affairs



### 발표 내용에 대한 평가 (3)



이러한 긍정적인 측면에도 불구하고,

- 4대 공적연금에 **내재된 문제들이 여전히 제대로 노출되지 못한다는 한계**가 있음.

4대 공적연금의 **미적립 부채(Unfunded liability)** 규모 산정과

- 그것이 **의미하는 시사점이** 논의되지 못한 것이 **특히 아쉬운 대목임**.

- \* 공무원연금과 군인연금의 국가부채(약 1,000조원),
- \* 국민연금 미적립부채(1,500조원)

특히, 공적연금제도에 내재된 **문제점들을**

- **중장기적인 관점에서** 해결해야 한다는 지적에 대해서는 **동의하기 어려움**.
- 4대 공적연금 공히, **지급율(급여승률) 기준으로** 여타 OECD 회원국들의 **보험료 절반 정도만을 부담**하고 있어,
- **제도 개편을** 늦출수록 **미적립부채가 급증**하여, 제도의 **지속 가능성이 현저하게 떨어질** 수 밖에 없기 때문임.

Korea Institute for Health and Social Affairs

### 발표 내용에 대한 평가 (4)



이러한 **문제점을 제대로 파악하기 위해서는 공적연금 재정평가 기간을 더 연장하여야만 함**.

- 현재 공적연금 재정평가에 사용되고 있는 **70년**은 **2003년 제1차 국민연금 재정계산에서 채택된 기간**임(이후 빠르게 증가하는 **평균수명 증가 추이** 미 반영)
- 당시에 도달하지 못한 국민연금에 내재된 문제들을 제대로 평가하기 위해, **평가기간을 70년 이상으로 설정해야 한다는 주장**이 있었음.
  - \* 연금 재정평가에 대한 가이드 라인을 제시한 **ILO FACTS**에서는, **새로 도입된 연금제도일수록 상대적으로 장기간의 평가기간을 설정할 필요성** 제기

지난 4차례의 국민연금 재정평가에 모두 참여(특히, 4차례 모두 장기 재정평가 분야를 담당)했던 **본 토론자**가,

- 일본(100년)과 캐나다(150년) 등의 사례를 들어, **재정평가 기간을 100년으로 설정할 것을 지속적으로 주장**하였으나, 아직까지 받아들여지지 않고 있음.

Korea Institute for Health and Social Affairs

## 발표 내용에 대한 평가 (5)



주요 선진국들과 달리 **성숙단계에 도달하지 못한**

**공적연금(특히 국민연금)이 처한 문제점**들을 제대로 파악하기 위해서는,

- 4대 공적연금의 재정평가 기간을 **최소한 80년 이상으로 설정할 필요**가 있음.
- 그렇게 해야만, **제도에 내재된 문제점들과 세대간 불공평 문제가 어느 정도라도 들어날 수 있기 때문임.**

특히, 상대적으로 **짧은 재정평가기간**을 설정하고 있다 보니,

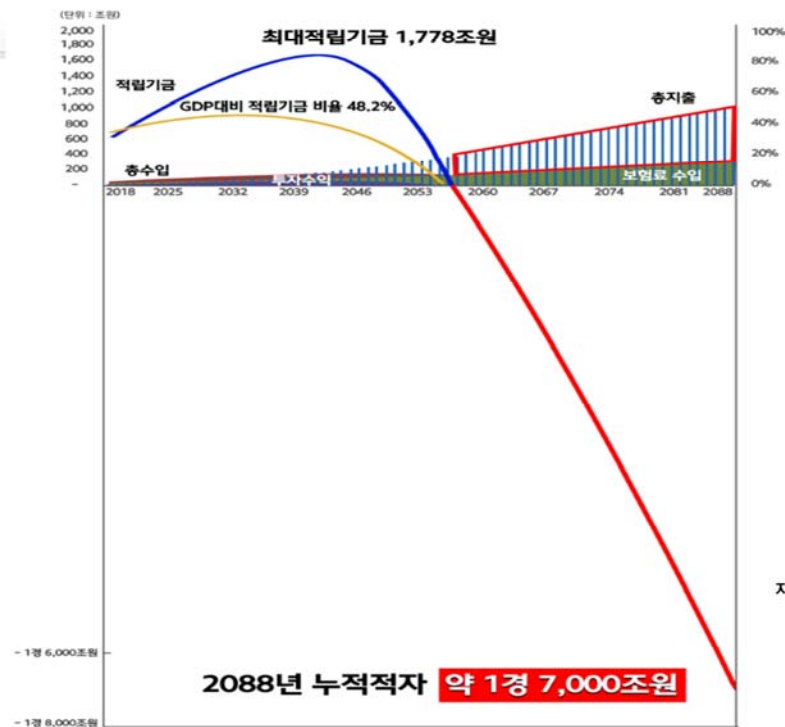
- 국제기준으로 볼 때, **너무나도 황당한 제도 개편안**을,  
그것도 그런 개편안을, **정부가 주도하는 “어처구니 없는 현상”**이 나타나고 있음.

선거 때마다 빠른 속도로 증가하고 있는 **기초연금의 장기 재정 전망 결과가 누락된 점** 역시 아쉬운 대목임.

- 빠른 연금급여 인상폭과 인구 고령화로 인해 **부과방식으로 운영되는 기초연금 지출**이 정부 재정(중앙정부와 지방정부)의 **커다란 불안정 요인**이 될 가능성이 높음.

Korea Institute for Health and Social Affairs

## 4차 국민연금 재정추계 결과 (2018)



자료: 김세연 의원실 (2018.11).

Korea Institute for Health and Social Affairs

## 공무원연금과 군인연금 총당 부채 변화 추이

KIHASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs



매년 100조원 가까이 증가했던 연금총당부채가 지난해 단 **4조3,000억원** 늘어나는 데 그침.

물가상승률(2.1%→2.0%)과 임금인상률(5.3%→3.9%)을 2015년 장기재정전망이 아닌 2020년 장기재정전망으로 변경한 덕에 96조 2,000억원의 총당부채가 축소

논란이 되는 부분은 일반적이라면 2020회계연도부터 적용해야 하는 지표를 **한 해 앞당겨 적용**했다는 점임.

공무원을 대폭 증원하는 가운데 매년 연금총당부채가 눈덩이처럼 커진다는 지적이 반복되자 정부가 **"비확정금액으로 국가채무가 아니다"**라는 해명을 넘어 규모를 축소하려는 의도가 아니냐고 의혹의 눈초리를 보내고 있음.

출처 : <https://www.sedaily.com/NewsView/1Z1DTJB796>

연금총당부채는 **재직자(공무원) 기여금** 과 **사용자(국가) 부담금**으로 재원이 조성  
적립금이 지급액보다 부족하면 **정부가 일반재원에서 부족분을 지원**함.

Korea Institute for Health and Social Affairs

## 지금까지 공무원연금 개편과정에서 시도했던 방향과 문제점

KIHASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

국제수준으로 연금 지급율(Accrual rate)을 낮추는 것이 아닌, 보험료 인상을 통한 **단기 재정개선 효과**를 주로 시도하였음.

- 단기 효과인 **"모르핀 효과만 지속적으로 추구하다 보니"**
- 재정안정을 달성하지도 못하고,
- 공무원 세대간 갈등만 키워가는 형국

연금 지급률을 국제 수준에 맞추지 않는 한, 재정 안정 달성이 요원함.

- (예) 우리나라 공무원연금보다 지급율이 낮은 핀란드 공무원연금 보험료율이 28% 이상임.
- 지금까지의 연금 개혁은 **보험료 인상을 통한 단기 충격 효과 극대화**였음.
- 보험료 인상을 통한 재정안정 달성 위해서는, **최소한 30% 이상**이 되어야 함.  
(현재 공무원연금 보험료 18%)

Korea Institute for Health and Social Affairs



## (연금 개혁 실제 내용) 악마는 디테일에 있다



### 지속 불가능한 공무원연금과 사학연금제도에 **착시 효과 유발**

- 신규 공무원 대거 채용 통한 보험료 수입으로 재정 불안정 요인 상쇄
- 단기적인 착시효과로 인한 개혁지연으로 인해,  
오히려 장기적으로는 재정 불안정 심화 시키고, 제도가 지속 불가능하게 됨.
- 공무원 세대간 갈등 심화 요인으로 작용

### 사학연금 역시

- 교원이 아닌, 직원을 대폭 늘리는 방식으로 재정 안정의 착시 효과 유발
- (예) 대규모의 국공립 병원 직원을 사학연금으로 편입시킴.

Korea Institute for Health and Social Affairs

## 2015년 공무원연금 개편 관련 자유 게시판 (1)



[https://www.geps.or.kr/g\\_community/community/cms\\_gepr\\_view.jsp?gm=a202](https://www.geps.or.kr/g_community/community/cms_gepr_view.jsp?gm=a202)

이름 5개월때문에 조회수 8753

모든걸 입사년도 기준으로 해놓고  
딱 하니 지급기준을 연도별도 연장한다고 하면

**96년도에 일찍 들어온 나이 어린 사람은 줄지에 연금수령이  
11년(저를 기준) 늘어납니다 이게 뭔지**

욕만 하염없이 나오네요  
원칙도 없이 연금 개악하더니 탁상행정의 진수를 보여줍니다  
마음 같아서는 **핵폭탄이라도 터트려 버리고 싶네요**

생각할수록 짜증

Korea Institute for Health and Social Affairs



## 2015년 공무원연금 개편 관련 자유 게시판 (2)


 KIHASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

1995년 이후 임용자만 연금65세부터 수령하는데

2016-01-22

이름 연금개시연령 조회수 5456

왜 1995년 임용자는 60세 이전에 연금 그대로 받고  
그 이후 임용자만 65세 부터 연금 받을수 있도록 개혁은 한건가요...

혹시 연금 협상했던 공무원대표들이 전부 1995년 이전 임용자여서  
자기들 밥그릇은 챙겨놓고 신입공무원들에게만 부담을 전가한거네요...

연금개혁이 끝나고 내용을 보니까 그 안에 엄청난 비밀이 있었네요..

이번 개혁 중 제일 큰 것이 65세까지 5년 동안 연금을 못받는 것인데  
한달 200만원씩 연금받는 공무원이라면 원금만 1억2천인데 ...

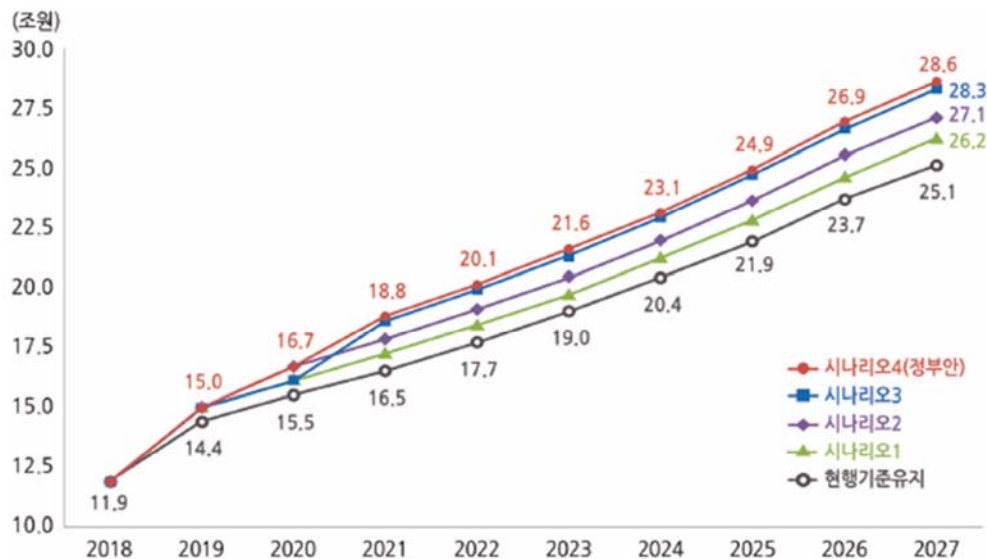
자기들은 챙길 거 다 챙기고 1995년 이후 임용된 공무원들만 1억이상을 손해 보라  
는건데 어떻게 협상을 했길래 이런 식으로 만들어 놔는지 참 어이가 없습니다

연금 65세부터 받는 공무원들 월급을 올려주던가 정년을 연장하던가 ... 뭔가 조치가  
있어야 하는 거 아닌가요.

협상 참여한 공무원, 오래된 공무원님들 참 이기적이네요...

Korea Institute for Health and Social Affairs

## 기초연금액 인상에 따른 시나리오별 재정소요 추이 (2018-2027)

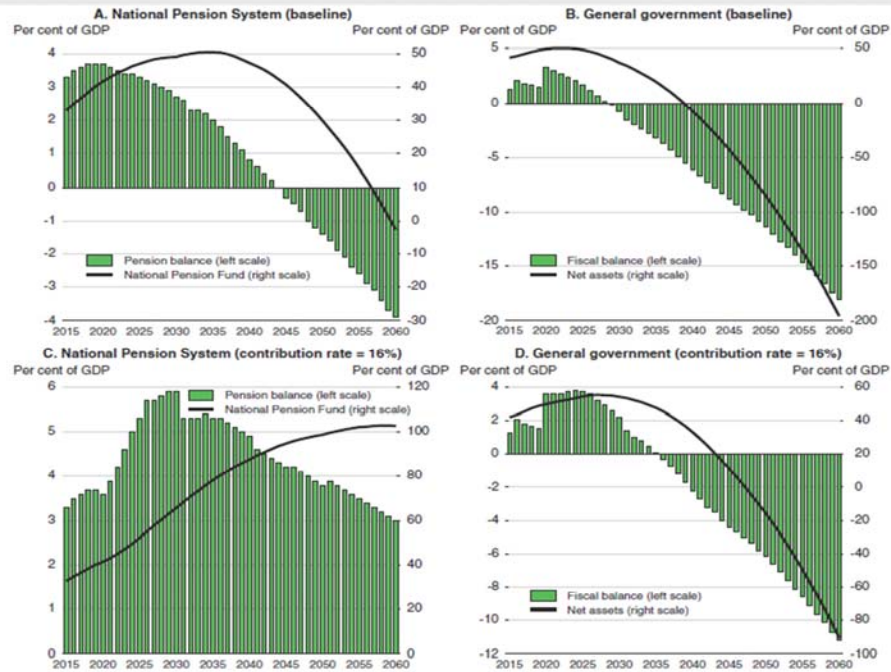

 KIHASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs


자료: 국회예산정책처 (2018). 2018~2027년 기초연금 재정소요 추계

Korea Institute for Health and Social Affairs

## 빠른 인구 고령화에 따른 정부 재정 악화 (OECD 2018)

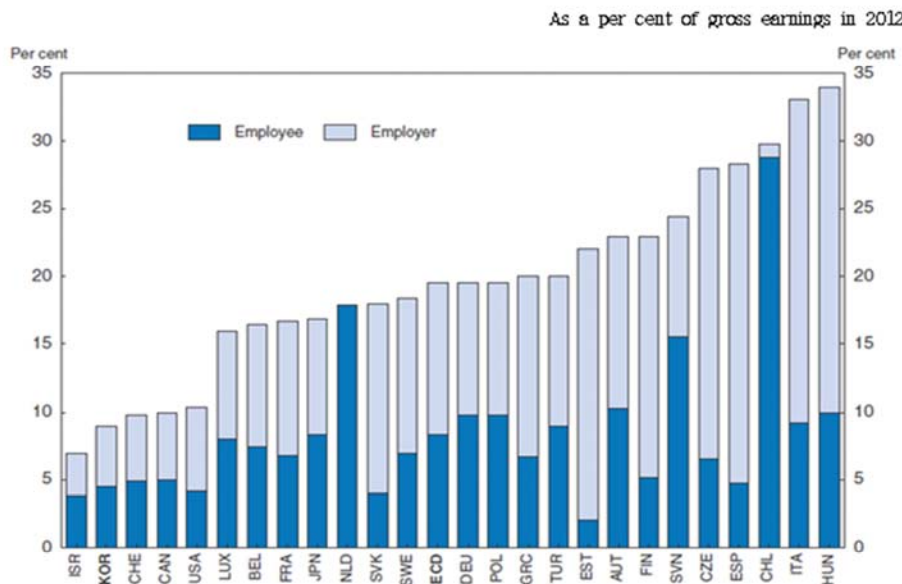
KIHASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs



Korea Institute for Health and Social Affairs

## 공적 연금 보험료 수준의 국제 비교

KIHASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs



자료: OECD Economic Surveys:  
Korea June 2014.

Korea Institute for Health and Social Affairs

## 연금소득대체율과 연금지급율(급여승률)

KI HASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

### 연금지급률(Accrual rate)이란?

- 연금액을 결정하는 비율로, (공무원연금의 경우)
- 2016년 이전의 '재직기간 1년 당 1.9%'인 연금지급률이, '1.7%'로 2035년까지 단계적으로 인하됨.

종전  
(2015년 12월 31일 까지)  
재직기간 1년당 1.9%



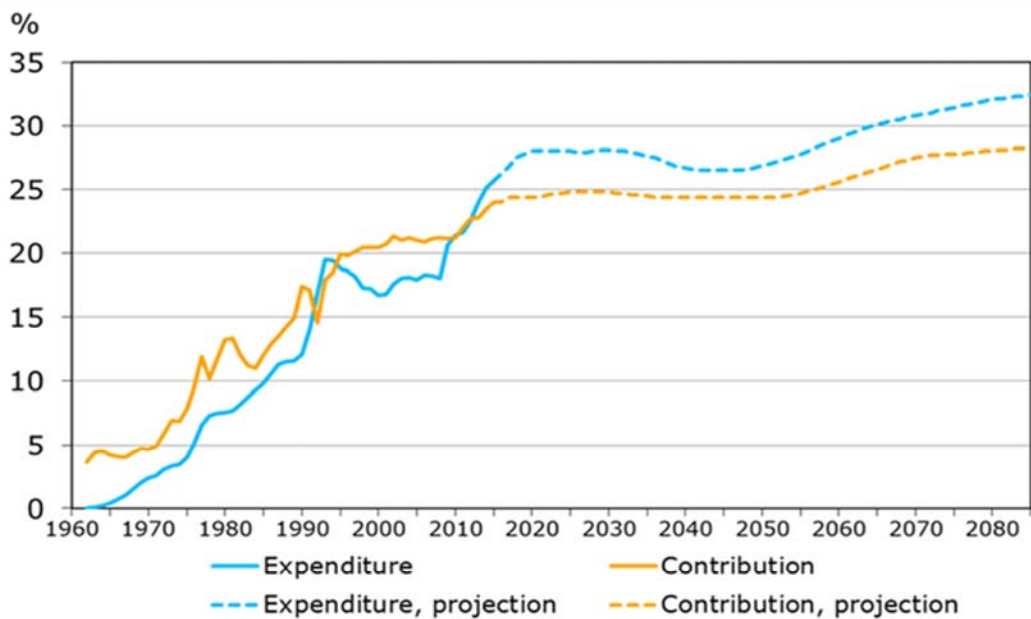
개정  
(2016년 01월 01일 부터)  
재직기간 1년당 1.7%  
(2035년까지 단계적 인하)

연도	연금지급률	연도	연금지급률	연도	연금지급률
2015년	1.900%	2022년	1.770%	2029년	1.724%
2016년	1.878%	2023년	1.760%	2030년	1.720%
2017년	1.856%	2024년	1.750%	2031년	1.716%
2018년	1.834%	2025년	1.740%	2032년	1.712%
2019년	1.812%	2026년	1.736%	2033년	1.708%
2020년	1.790%	2027년	1.732%	2034년	1.704%
2021년	1.780%	2028년	1.728%	2035년	1.700%

Korea Institute for

## 핀란드 TyEL(Employees Pensions Act) 연금지출과 보험료율 추이와 전망

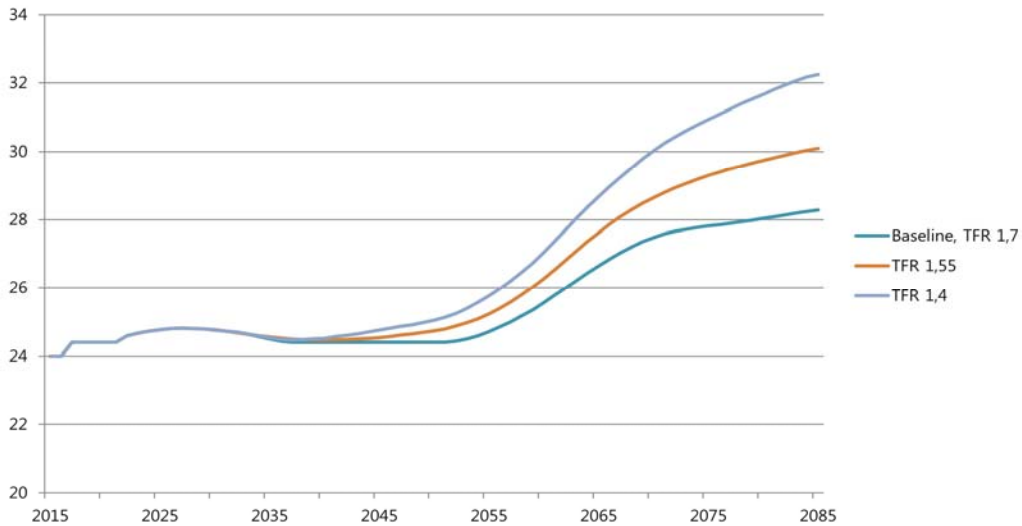
KI HASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs



Korea Institute for Health and Social Affairs

## 핀란드 TyEL(Employees Pensions Act) 보험료율 장기 전망 (출산율 시나리오별)

KI HASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

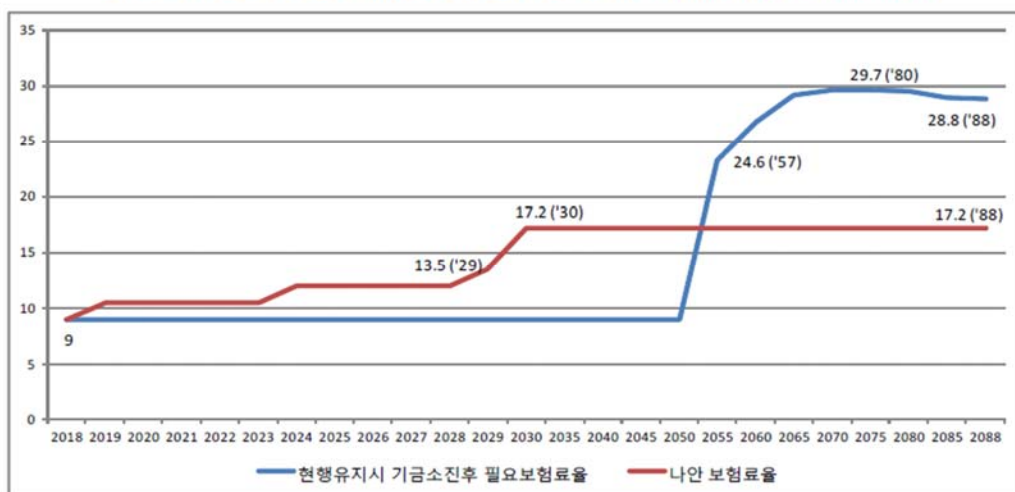


Korea Institute for Health and Social Affairs

## “국민연금발전위원회” 대안별 재정안정화 방안 (‘나’안)

KI HASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

### 핀란드 공적연금 재정안정화 방안인 기대여명 계수 채택

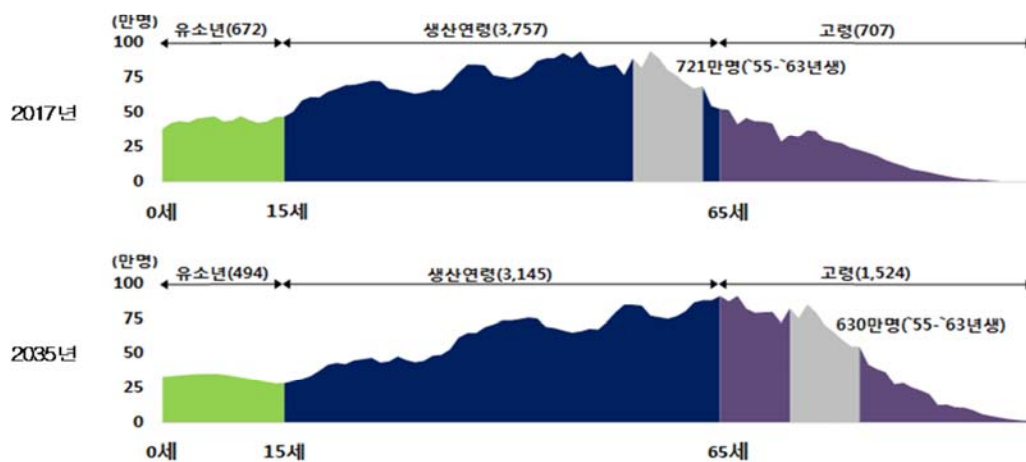


자료: 국민연금제도발전위원회 자료집(2018. 12)

Korea Institute for Health and Social Affairs

## 2. 공적연금 현황 및 주변 여건

### 주요 연령별 인구와 베이비붐 세대(1955-1963년생), 2017, 2035년

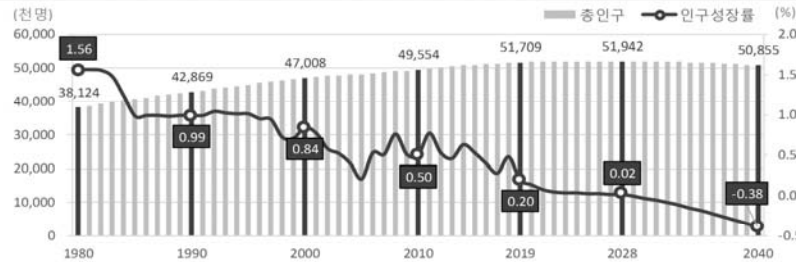


자료: 통계청(2019. 3. 27). 장래인구특별추계: 2017-2067년



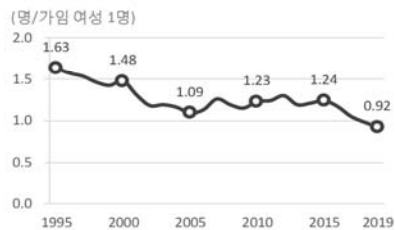
## 총인구, 2017, 2035년

KIHASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs



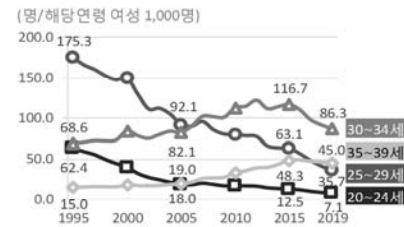
30대 이하의 모든 연령대에서 출산율이 감소하였고, 특히 20대 후반의 감소 폭(-5.3명)이 가장 컸음

### < 합계출산율 >



자료: 통계청(2020. 6). 2019 한국의 사회지표

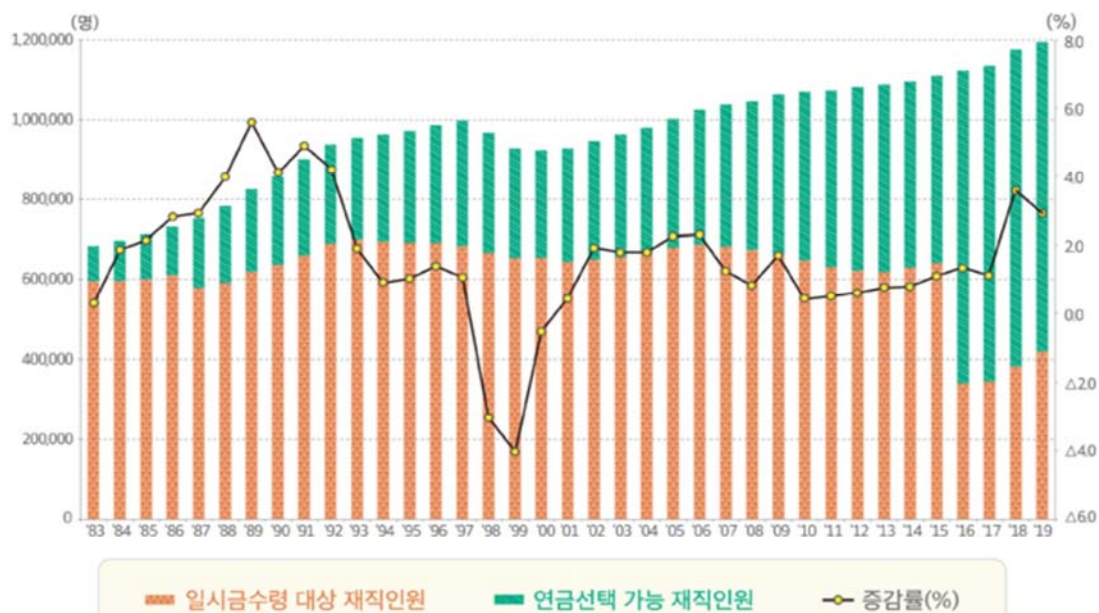
### < 모의 주요 연령대별 출산율 >



Korea Institute for Health and Social Affairs

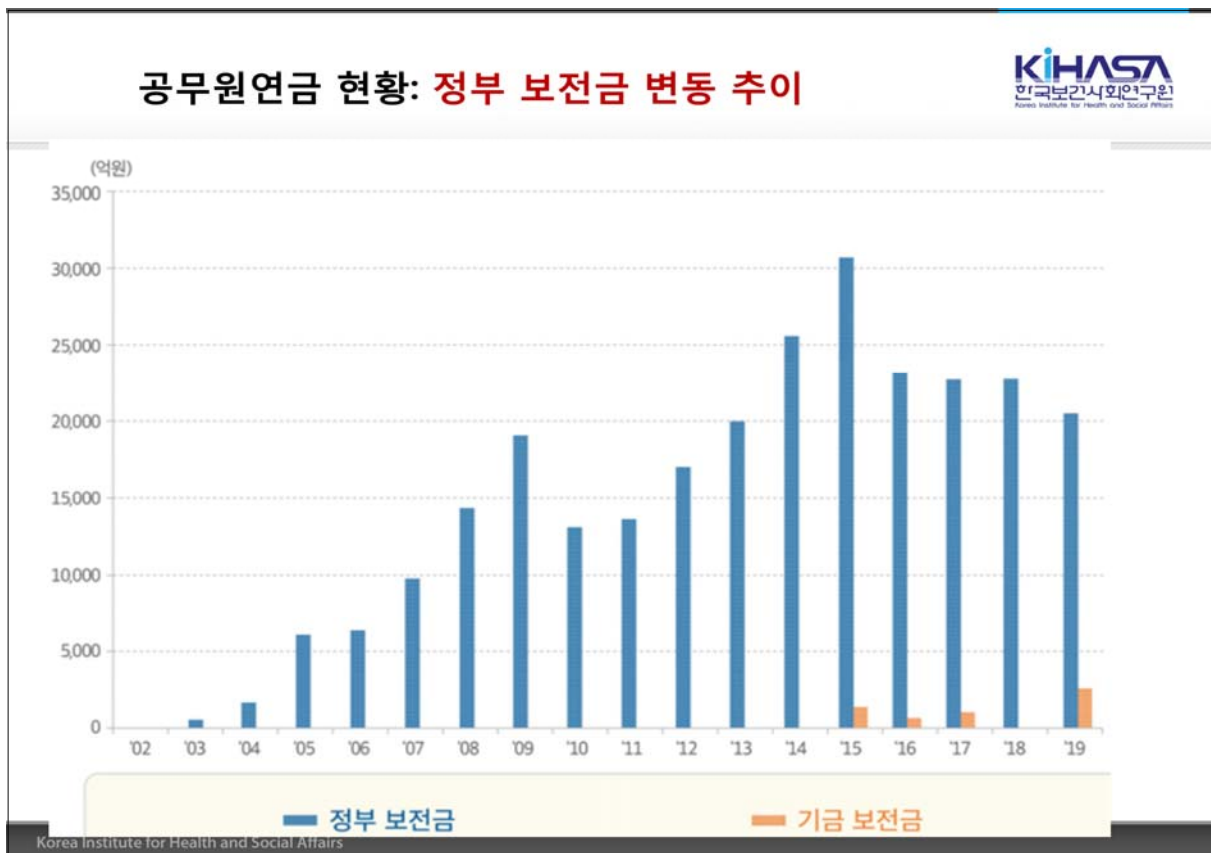
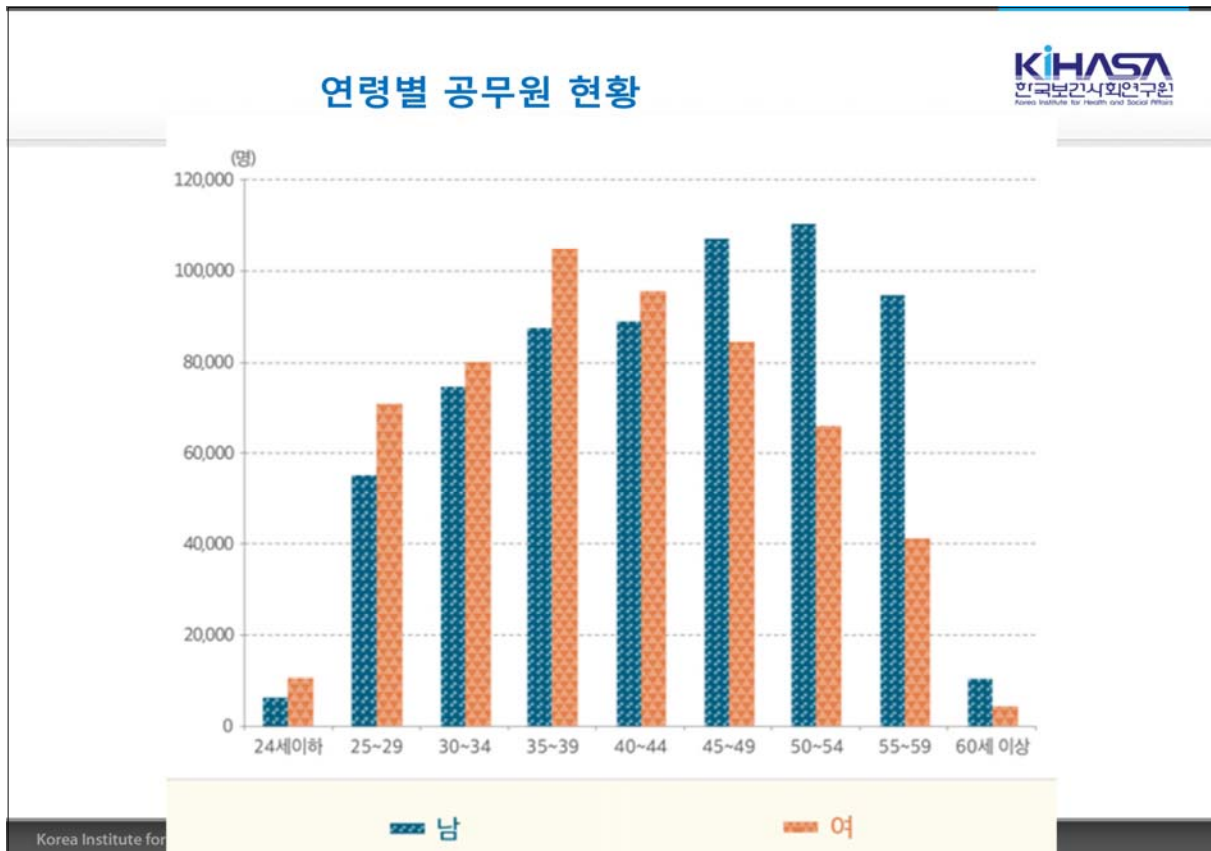
## 공무원연금 현황: 연금법 적용대상 공무원 증감 추이

KIHASA  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs



Ko





## 사학연금 : 연도별 가입 현황



(단위 : 기관, 명)

구분		2015년말	2016년말	2017년말	2018년말	2019년말
학교기관		6,498	6,569	6,563	6,468	6,209
교직원	교원	174,454	174,397	173,115	169,093	163,245
	직원	108,013	138,759	144,487	151,233	160,452
	소계	282,467	313,156	317,602	320,326	323,697
연금수급자		59,059	63,782	69,218	75,914	83,176
합 계		341,526	376,938	386,820	396,240	406,873

Korea Institute for Health and Social Affairs

## 사학연금: 학교급 별 학교기관 / 교직원 현황



(2019년말 기준, 단위 : 기관, 명)

구분		유치원	초등학교	중학교	고등학교	전문대학	대학(교)	특수학교	학교경영기관	계
학교기관		3,752	75	648	996	143	310	93	192	6,209
교직원	교원	35,078	1,524	13,705	39,013	13,225	58,003	2,697	0	163,245
	직원	3,698	404	2,190	5,277	5,341	141,885	866	791	160,452
	소계	38,776	1,928	15,895	44,290	18,566	199,888	3,563	791	323,697

Korea Institute for Health and Social Affairs

### 3. 발표내용 평가의 근거자료들

- 그 동안의 연금제도 개편의 문제점들 포함 -

#### [시간이 없다 공무원연금 개혁] 전문가 대담



지난해 공무원연금 적자는 2조 2000억원이다. 그 적자는 고스란히 나뉘므로 메워야 한다. 공무원연금과 '용돈연금' 수준인 국민연금 간 격차도 6배 이상이다. 저출산·고령화 시대 경제활동인구 감소와 복지 증가의 파고를 넘으려면 재정을 압박하는 공무원연금 문제를 해결하지 않으면 안 된다. 서울신문은 2015년 공무원연금 개혁을 이끈 이근면 전 인사혁신처장과 윤석명 한국보건사회연구원 연구위원, 김태일 고려대 행정학과 교수 등 전문가 3명과 함께 공무원연금의 문제점과 향후 해법 등을 모색했다. 이들은 “공무원연금 개혁은 인기 없는 정책이지만 미래 세대를 위해 꼭 해야 할 과제”라며 “국민을 설득하는 정치인의 리더십이 필요하다”고 강조했다.

#### ● 출생아 수 줄어 연금 제도 유지하기 나쁜 나라로

윤석명(이하 윤) 연금 분야의 저명한 사회정치학자인 스위스 로잔대의 보놀리 교수가 지난해 방한했는데 ‘(한국처럼) 인구구조가 나쁜 나라는 처음 봤다’고 하더라. 연금제도를 유지하기에 지구상에서 가장 여건이 좋지 않은 나라로 들어섰다는 데 문제의 심각성이 있다.

이근면(이하 이) 출생아 수가 한 해 40만명 이하로 떨어졌기 때문에 20년 후에는 사회에 진출하는 사람이 40만명 이하가 될 것이다. 이런 초저출산 국가에서 20년 미래를 보장할 수 있겠나. 연금은 견고한 경제성장을, 충분한 세금이 뒷받침돼야 한다. 그렇지 않으면 사상누각이다.

윤 2015년 굉장히 어렵게 개혁한 공무원연금이 더 안 좋은 쪽으로 흘러가고 있다.

## [시간이 없다 공무원연금 개혁] 전문가 대담 (계속)



## ●평균 급여 530만원 세계적으로 높은 수준

김태일(이하 김) 공무원연금은 급여를 적게 주는 대신 노후를 정부가 책임지겠다는 식으로 설계됐다. 박봉과 이권을 신경 쓰지 않고 충실히 일하면 노후를 보장하겠다는 약속이었다. **이제는 상황이 다르다. 국민은 부담한 특혜라고 본다. 공무원들이 가혹이나 잘 누리고 직업도 안정됐다고 본다.** 형평성 차원에서라도 현재의 공무원연금 제도를 유지하는 것이 타당한지 살펴 개혁해야 한다.

윤 공무원연금은 1960년 원래 소득대체율 40%로 도입됐고 연금 수급연령은 60세였다. 그런데 1962년에 수급연령 기준을 없애고 소득대체율도 76%까지 올렸다. 완전 역주행을 했다. 그때는 공무원들이 재직 기간에 희생한 것을 나중에 주겠다는 것이었는데, **지금은 공무원 평균 급여가 530만원 정도로 전 세계적으로도 높은 수준이다.** 그런데도 올렸던 것을 내리지 않았고, 개혁했다는 내용은 새로 들어온 공무원에게만 적용된다. 기존 공무원들에게는 개혁 내용이 거의 해당되지 않는다.

김 100% 동의한다. 2015년 공무원연금 개혁으로 기존 공무원은 손해 본 것이 별로 없다. **인사혁신처가 2015년 연금 개혁으로 공무원은 국민보다 내는 돈은 2배 많으나 받는 돈은 1.7배라고 해명했는데 꺾번이다.** 내는 만큼만 받는 구조라면 그 말이 맞다. 하지만 내는 것만큼 받는 게 아니다. 국민연금은 1을 내면 2를 받는 구조이고, **공무원연금은 1을 내고 3.4를 받는 구조다.**

윤 맞다. 주요 선진국들은 연금 관련 정보를 매우 투명하게 공개하는데 우리는 갈수록 비밀주의로 흐르고 있다. **문제를 제기하면 이상한 논리로 방어하기에만 바쁘다.** 이 문제가 나중에 골아 터지면 수습할 방법이 없다. 개혁의 시급성과 중요성을 우리 사회가 빨리 공유하고, 사회 공동의 가치를 위해 적극적으로 논의할 주체가 나와야 한다.

윤 우리는 특정 집단의 이익을 극대화하려는 이들이 모여 사회적 대화를 하고 있는데, 좀더 객관적이고 이익으로부터 자유로운 사람들이 모여 치열한 논쟁을 거쳐 중요한 의사결정을 내려야 한다. **언제부터인가 이익집단들이 대화를 주도하면서 이상한 방향으로 논의가 흐르고 있다.** 우리 사회가 연금 문제를 정치 문제화하고 있다. 개혁안을 만들 때는 정치 밖에서 하고, 그 안을 논의할 때는 정치 안에서 해야 한다.

Korea Institute for Health and Social Affairs

## [시간이 없다 공무원연금 개혁] 전문가 대담에 대한 정부 해명 자료



 인사혁신처 국민 제값 <b>적극행정</b>	<b>보도 해명자료</b>		내일을 위한 정부혁신 <b>보다 나은 정부</b>
작성부서	인사혁신처 인사관리국 연금복지과	담당	과 장 이찬희(044-201-8410)
보도일시	즉시 보도 부탁드립니다.		서기관 홍원기(044-201-8408)

**그간 수 차례의 연금개혁으로 공무원의 부담은 늘리고, 받는 연금액은 줄였습니다.**

- 2015년 연금개혁으로 공무원은 국민보다 내는 돈은 2배 많으나 (개인 기여율: 공무원 9%/국민 45%), 받는 돈은 1.7배(지급률 공무원 1.7%/국민 1%)입니다.

Korea Institute for Health and Social Affairs



## (연금 개혁 실제 내용) 악마는 디테일에 있다



(예) 2001년 1월 1일 임용된 공무원이, 2030년 12월 31일 퇴직할 경우 연금지급률

1구간 = 2009년 12월 31일 이전의 재직기간  
2009년말 기준 3년 평균보수월액 현재액 X 재직기간 X 법정 연금지급률

2010년 공무원연금 개혁이 매우 강한 개혁이었다(즉 공무원 사회가 고통을 크게 분담했다)는 주장과는 달리

2010년부터 평균 기준소득월액(연금액 산정의 기준이 되는 소득)을

전년도에 비해 54% 인상함에 따라,

오히려 연금액이 인상될 가능성 초래

(실제로 공무원 56%는 연금액이 한 푼도 깎이지 않았음.)

2구간 = 2010년 1월 1일 ~ 2015년 12월 31일  
(평균기준소득월액 X 이행률) X 재직기간 X 연금지급률 1.9%

3구간 = 2016년 1월 1일 ~ 퇴직일  
(평균기준소득월액 X 이행률) X 재직기간 X 2016년 이후 연도별 연금지급률  
\*연금지급률 중 1%는 '소득 재분배 적용 비율' 적용, 재직기간 30년까지

Korea Institute for Health and Social Affairs

[시간이 없다 공무원연금 개혁] 전문가 대담에 대한 정부 해명 자료 (계속)



2020.1.16.(목) 서울신문 보도(1면, 4면)에 대하여 해명합니다.

## &lt;언론 보도내용&gt;

- ☐ “공무원연금 보험료와 노후 연금액 산정 기준이 되는 월급을 처음에는 각종 수당을 뺀 보수월액에서 나중에 각종 수당이 포함된 기준소득월액으로 바꿨다. 산정기준이 되는 월급 베이스를 올려 결과적으로 연금이 54%까지 늘어날 수 있게 됐다.”

## &lt;사실은 이렇습니다&gt;

- ☐ 공무원 연금개혁으로 인해 연금은 감소하였습니다.
- 종전에 퇴직 전 3년 평균보수로 연금지급 기준\*을 적용하던 것을 전 재직기간 평균소득으로 변경하면서 실제 소득을 반영한 기준 소득월액(각종 수당 포함)으로 변경한 것입니다.
  - \* 최종 보수(‘00) → 퇴직 전 3년 평균보수(‘09) → 전 재직기간 평균 소득(‘10~)
  - 이외, 지급률을 인하하는 등의 개혁 조치를 통해 연금액을 지속 삭감해 오고 있습니다.
  - \* (‘09) 2.5%(20년 초과시 2.0%) → (‘10~‘15) 1.9% → (‘16~) 단계적 1.7%로 인하

Korea Institute for Health and Social Affairs

[시간이 없다 공무원연금 개혁] 전문가 대담에 대한 정부 해명 자료 (계속)


  
 한국보건사회연구원
   
 Korea Institute for Health and Social Affairs

 <b>인사혁신처</b> <b>국민 체감 적극행정</b>	<b>보도 설명자료</b>		<b>내일을 위한 정부혁신</b> <b>보다 나은 정부</b>
	작성부서	인사혁신처 인사관리국 연금복지과	담당
보도일시	즉시 보도 부탁드립니다.		과 장 이찬희(044-201-8410) 사무관 정해준(044-201-8415)

**연금충당부채는 전액 국민 세금으로 갚아야 할 나랏빚이 아닙니다.**

2020.1.17.(금) 서울신문 보도(9면)에 대하여 밝힙니다.

#### <언론 보도 내용>

- ☐ “지난해 국가부채는 1,700조 원이다. 이 가운데 공무원연금에 쏟아 부어야 할 나랏돈, 즉 연금충당부채가 약 754조 여 원에 이른다. 전체 국가부채의 약 45%다.”

Korea Institute for Health and Social Affairs

[시간이 없다 공무원연금 개혁] 전문가 대담에 대한 정부 해명 자료 (계속)


  
 한국보건사회연구원
   
 Korea Institute for Health and Social Affairs

#### <인사혁신처 입장>

- ☐ 연금충당부채는 국가가 반드시 갚아야 하는 확정된 빚과 다르며,
- 국가 간 부채규모 비교 시에도 연금충당부채는 제외하고 있습니다.
- ☐ 또한 연금충당부채란 매달 재직자들이 내는 기여금 등 수입액은 전혀 고려하지 않고 지출액만 계산한 것으로,
- 공무원 재직자들이 일한 부분에 대해 지급해야 할 연금과, 이미 연금을 받고 있는 퇴직자들의 연금 지급에 앞으로 얼마나 지출이 발생할지 향후 70년 이상의 장기간에 대해 추정한 것입니다.
- ☐ 실제로 연금충당부채는 앞으로 매달 공무원들이 내는 기여금과 이에 상응하여 국가와 지방자치단체가 나누어 부담하는 부담금 등으로 재원이 충당됩니다.
- 따라서, 연금충당부채를 전액 국민 세금으로 부담하는 상황은 발생하지 않습니다.

Korea Institute for Health and Social Affairs



[http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news\\_id=NB11169372](http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11169372)



국립대병원 직원, 사학연금 전환 논란...재정 위험 증가 [JTBC] 입력 2016-02-05 21:14

[앵커]

다음 달부터 **국립대학 병원 직원 2만 4000여 명이 사학연금에 가입하게 됩니다. 그렇지 않아도 재정이 취약한 사학연금인데**, 가입자가 이렇게 급격히 늘면서 고갈 시기가 더 앞당겨지는 게 아니냐 이런 우려가 나오고 있습니다.

구혜진 기자입니다.

**서울대병원을 비롯한 국립대병원 직원들은 공무원도 아니고, 사립학교 교원은 더욱 아닙니다.** 하지만 **임상교수와 간호사, 의료기사 등 2만4000여 명이 오는 3월부터 사학연금에 가입하게 됐습니다.**

지난해 말 이런 특례조항을 담은 사학연금법 개정안이 통과됐기 때문입니다.

사학연금은 국민연금보다 보험료는 더 많이 내지만 **노후에 받는 연금액은 평균 3배나 많아 훨씬 유리합니다.** 이 때문에 **사학연금 가입을 원하는 기관들이 많았고 특례조항도 꾸준히 늘어왔습니다.** 더 내고 덜 받는 국민연금 개편안을 주도한 한국개발연구원이 사학연금 가입을 시도해 논란이 컸습니다.

Korea Institute for Health and Social Affairs

국립대병원 직원들 국민연금서 사학연금으로 대규모 이동



<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160108098900017?input=1195m>

송고시간 2016-01-09 06:00

**고갈우려 국민연금보단 국가지급보장 사학연금이 좋아**  
보험료 더 많이 내는 만큼 더 많은 연금 타

(서울=연합뉴스) 서한기 기자 = **서울대병원 등 전국 13개 국립대병원 직원 2만4천여 명이 3월부터 국민연금에서 사립학교교직원연금(사학연금)으로 집단으로 옮겨간다.** 이들 국립대병원 직원은 국민연금에 가입해 있을 때보다 보험료를 더 많이 내겠지만, 낸 만큼 나중에 연금으로 돌려받는 금액도 늘어나 훨씬 안정적으로 노후대비를 할 수 있다.

9일 국립대병원과 사학연금에 따르면 **지난해 12월 31일 본회의를 통과한 '사립학교 교직원 연금법 개정안'(무소속 박주선 의원 대표발의)에 따라 국립대병원 직원들은 3월 1일부터 국민연금 가입자에서 사학연금 가입자로 신분이 바뀐다.**

Korea Institute for Health and Social Affairs

## 국립대병원 직원들 국민연금서 사학연금으로 대규모 이동

국민연금에 대해서는 국가가 법적 명문규정으로 지급을 보장하고 있지 않다.

2060년이면 적립기금이 고갈될 것으로 추산된 국민연금에 대한 국민불신과 불안감이 존재하는 이유다.

이에 반해 사학연금과 공무원연금 등 직역연금은 관련 법률로 국가가 지급을 보장하고 있어 훨씬 안정적이다.

개정 사학연금법은 사학연금 적용범위에 특례를 뒀다. '서울대병원 설치법'과 '서울대치과병원 설치법', '국립대병원 설치법', '국립대치과병원 설치법'에 따라 법인으로 설치된 국립대병원 임상교수 요원과 직원들이 사학연금에 가입할 수 있게 허용했다.

▲ 서울대병원과 서울대학교치과병원 ▲ 강원대학교병원 ▲ 경북대학교병원 ▲ 경상대학교병원 ▲ 부산대학교병원 및 부산대학교치과병원 ▲ 전남대학교병원 ▲ 전북대학교병원 ▲ 제주대학교병원 ▲ 충남대학교병원 ▲ 충북대학교병원 ▲ 강릉원주대학교치과병원 등 **13개 국립대병원 직원 2만 4천 여명이 대상이다.**

기존 사학연금법은 사학연금 적용대상을 사립학교법과 초·중등교육법에 따른 사립학교, 또 이를 설치·경영하는 학교경영기관 등으로 규정해 사립학교 교직원만 적용받을 수 있었다.



제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회

## 한국경제 진단과 재정정책 방향

### 3분과

## 재정 및 조세정책방향



## 한국경제 진단과 재정정책 방향

발 표 3

# 경제전환기 세제개혁 방향: GVC 재편과 기업과세를 중심으로

이성봉

서울여자대학교





제21대 국회 개원기념 재정경제 공동학술대회

## 경제전환기 세제개혁 방향 - GVC재편과 기업과세를 중심으로 -

이성봉(한국세무학회 부회장,  
서울여대 경영학과 교수)  
[sblee@swu.ac.kr](mailto:sblee@swu.ac.kr), 02-970-5509

### I. GVC 개념 및 논의 현황

## 글로벌 밸류체인 (Global Value Chain)

- 국제적인 제품생산 및 서비스공급과 관련된 부가가치 네트워크
- 국제무역(International Trade)과 해외직접투자(Foreign Direct Investment)를 글로벌 기업 및 산업적 관점에서 가치창출활동 네트워크 중심으로 이해하는 틀
- 무역 및 투자 자유화로 대변되는 지난 30년간 세계경제 글로벌화의 핵심적 트렌드

3

GVC는 전세계에 걸친 생산과정을 세분하는 것으로, 기업은 어느 제품 생산의 모든 부분을 수행하지 않고, 제품의 특정 부분만을 담당하여 생산함.



자료원: World Bank, Trading for Development in the Age of Global Value Chains, World Development Report 2020

4

자전거는  
어디서  
오는가?



Source: WDR 2020 team, using data from UN Comtrade database. See appendix A for a description of the databases used in this Report.

자료원: World Bank, Trading for Development in the Age of Global Value Chains, World Development Report 2020

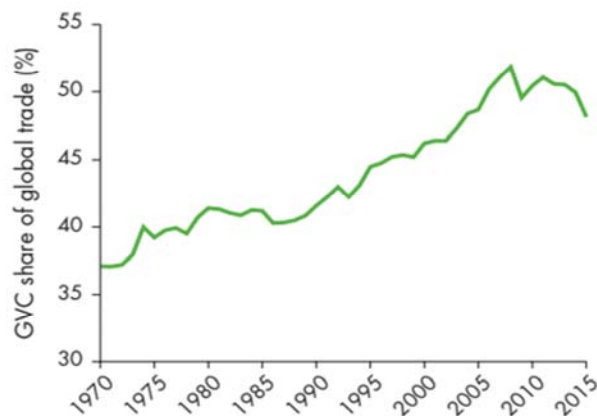
5

## GVC 재편 국제적 논의

- GVC재편 논의는 최근 10년 미국, 독일, 일본 등 선진국의 리쇼어링(Reshoring) 정책 추진과 함께 시작(허대식, 2020)
  - 미국: 제조업 부활정책의 일환으로 오바마정부에서 이미 파격적인 법인세 인하. 미국 다국적기업 최고경영자 50% 이상이 향후 5년내 해외사업장을 미국으로 되돌리는 리쇼어링의 실행을 고려 중(Reshoring Institute, 2019)
  - 독일: 국가산업전략 2030 발표, EU역내 완결형 공급망(Closed Supply Chain) 구상 모색
  - 일본: 아베노믹스의 핵심에 해외진출 일본기업의 국내복귀 정책이 있었으며, 법인세 인하 및 복귀 이전비용 2/3 지원
  - 중국: '중국제조 2025' 중간재 국내생산 완결성 추구하는 '홍색공급망(Red Supply Chain)' 전략 추진
- 미중무역 갈등과 함께 미국은 중국 공급망 의존도를 낮추려는 시도를 파상적으로 전개(화웨이 제재 등)
- 코로나-19 팬데믹으로 중국발 부품공급 차질로 주요국 및 다국적기업의 GVC 재편에 대한 고려가 전 세계적으로 확대
  - 뱅크오브아메리카(BoA)의 최근 조사: 중국 내 거점을 둔 다국적기업 중 본국 회귀를 검토한 곳이 80%(한국경제신문, 2020.5.18)

6

## 전세계 무역에서 GVC의 비중 추이



Sources: WDR 2020 team, using data from Eora26 database; Borin and Mancini (2019); and Johnson and Noguera (2017). See appendix A for a description of the databases used in this Report.

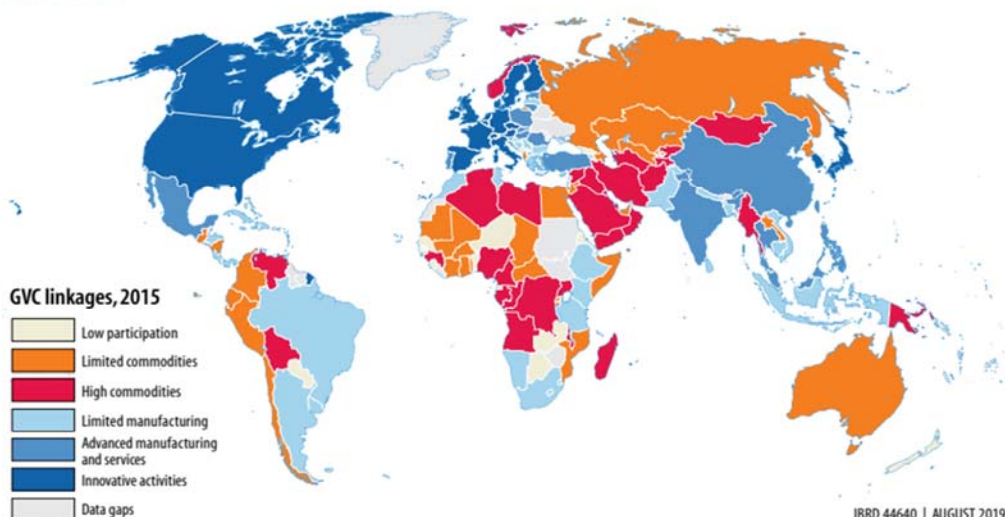
Note: See figure 1.2 in chapter 1 for details. Unless otherwise specified, GVC participation measures used in this and subsequent figures throughout the Report follow the methodology from Borin and Mancini (2015, 2019).

자료원: World Bank, Trading for Development in the Age of Global Value Chains, World Development Report 2020

7

## 전세계 국가의 GVC 참여 현황

Map O.1 All countries participate in GVCs—but not in the same way



Source: WDR 2020 team, based on the GVC taxonomy for 2015 (see box 1.3 in chapter 1).

Note: The type of a country's GVC linkages is based on (1) the extent of its GVC participation, (2) its sectoral specialization in trade, and (3) its engagement in innovation. Details are provided in figure 1.6 in chapter 1.

자료원: World Bank, Trading for Development in the Age of Global Value Chains, World Development Report 2020

8

## GVC 재편 한국의 논의(1)

- 국내 고용창출 목적으로 2013년 "해외진출기업의 국내복귀 지원에 관한 법률" 제정, 유턴기업에 대한 보조금 및 세제감면 도입
- 2014-2018년 5년 동안 복귀기업 52개, 지원금 1억원당 5.4개 일자리 창출 및 지방에 공장신설로 지역경제 긍정효과(최우혁, 2019)
- 2019년부터 지원대상 요건을 확대(해외사업 25%축소, 지식서비스업, 대기업)을 포함한 유턴기업 종합지원대책 시행 중

9

## 국내 유턴기업 현황 및 지원제도



자료원: 한국경제신문 2020년 6월 5일,  
<https://www.hankyung.com/economy/article/2020060563401>

10



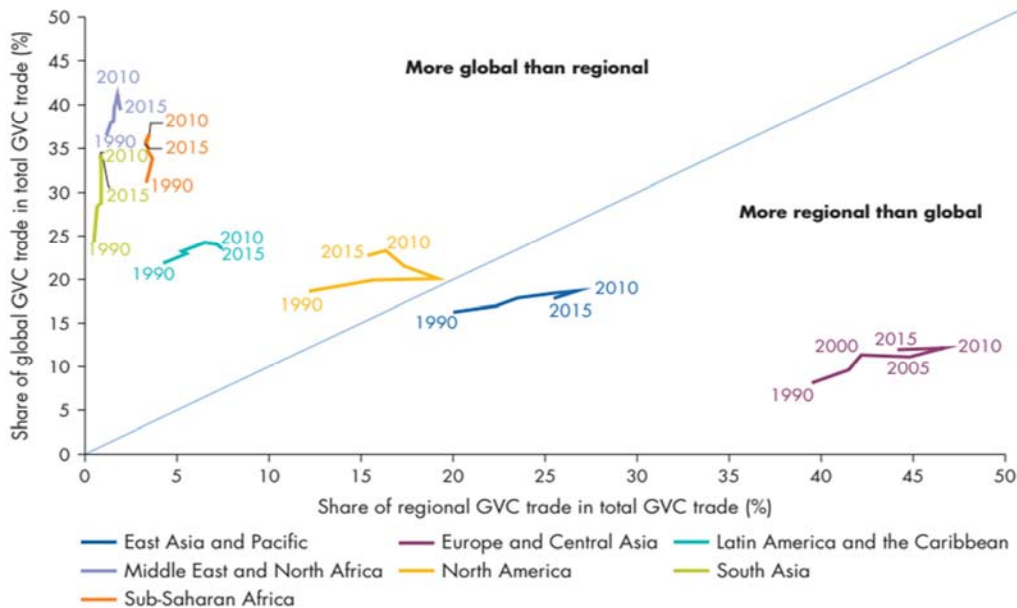
## GVC 재편 한국의 논의(2 )

- 2019년 7월 일본의 수출규제(반도체 핵심소재인 불산액, EUV레지스트, 불화폴리이미드 등 3대 품목) 핵심소재부품에 대한 공급망 안정화 정책 추진
- 코로나19 대유행으로 각국 정부가 시행한 봉쇄조치로 국내 및 해외 생산 현장에 연계된 글로벌 공급망 위기 경험하면서 정부와 업계 모두 GVC 재편 대응방안을 모색중
- 산업부는 5월 12일, 코로나-19 이후 소재부품장비 자립화 확산과 GVC 재편에 대응한 산업전략 마련 계획
- 기재부는 5월 6일, 중장기 조세정책심의위원회를 개최하여 포스트 코로나 글로벌가치사슬(GVC) 재편에 정교한 인센티브 구조 설계 등 조세정책 방안을 마련할 계획 제시

11

## II. 코로나-19 이후 GVC 재편 전망

## Global VC에서 Regional/National VC로 전환 가속화 전망



Source: WDR 2020 team, using data from Eora26 database.

자료원: World Bank, Trading for Development in the Age of Global Value Chains, World Development Report 2020

13

## Global VC에서 Regional/National VC로 전환

- 코로나19 사태로 전대미문 봉쇄(Lockdown)으로 글로벌 수요와 글로벌 공급 동시 단절 경험
  - 공급측면: 부품수급의 안정화 초점(국내 또는 지역 차원의 VC 안정적 구축)둘 것으로 예상
  - 수요측면: 시장 수요자(산업소비자 및 개인소비자) 현장 밀착형 최종 공급 및 유통망 강화 노력 전망
- 거대 내수시장 국가와 수출의존형 국가간 차별적 영향 전망
  - 거대 내수시장 국가(미국, EU, 일본, 중국): 리쇼어링 및 부품 수입대체 국내생산 추진, 보호주의 강화
  - 내수규모가 크지 않은 수출 의존형 국가인 한국의 경우 GVC재편에 따른 어려움이 가중될 것으로 전망:
    - ① 국내 생산을 위한 부품수급의 안정화 노력 뿐만 아니라, ② 세계 주요 시장 현지에서 안정적 사업운동을 위한 해외투자 확대 및 고도화 필요

14

## 코로나19 사태이후 보호무역 확산

- 코로나19 위기 상황에서 미국 등 강력한 경제력을 갖고 있는 국가들이 보호무역에 경도된 대응으로 국제 생산협업 체제에 대한 불신 확산(이정민, 2020)
  - 미 국방생산법(Defense Production Act) 발효
  - 미 '바이아메리칸' 강화 및 'National Institute of Manufacturing' 신설로 연방 제조업 지원정책 일원화 추진
  - EU의 의료물자 수출통제 등
- 다른 나라들도 코로나 사태에 따른 경제불안으로 자국 주력산업 보호 등 보호무역에 나설 것으로 예상

15

## 미국 GVC 재편 전망

- 차이나 디커플링 현상: 2018부터 미국 제조업의 탈중국화는 가속화되고 있는데, 코로나19 사태 이후 더욱 강화될 것으로 전망(이정민, 2020).
- Nearshoring 강화: 멕시코가 중국 공급체인을 빠르게 대체하고 있음
- 공급망 단위(Supply Chain Nodes)의 분산화: 소수의 집중된 공급망 단위에서 분산된 적정한 수의 공급망 단위를 통해서 위기 시 회복력 강화

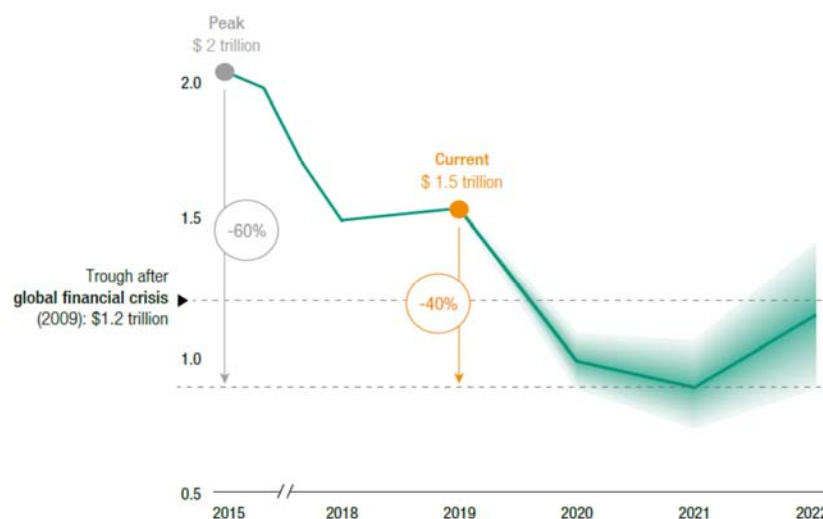
16

## 전 산업 GVC에 걸친 디지털 혁신 전망

- 향후 GVC 재편에서 경쟁력 원천은 디지털화 혁신에 달려 있음(이정민, 2020)
  - 빅데이터, IoT, 블록체인 기술을 통한 GVC 관리시스템
  - 로봇, 3D 프린팅 기술을 이용한 생산자동화
  - 각국의 5세대 이동통신(5G) 도입 활성화: 원격 업무 및 관리 자동화 기술수요가 각국의 5G 조기 도입으로 연결

17

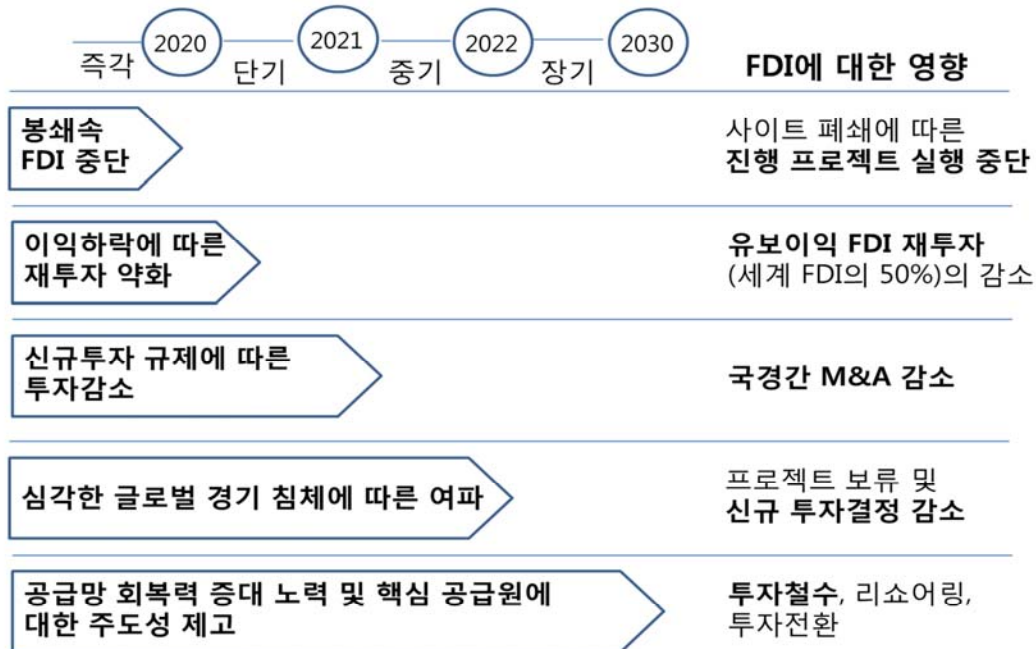
## 코로나-19로 Global FDI 감소 예상



자료원: UNCTAD, World Investment Report 2020

18

## 코로나-19 대유행이 글로벌 FDI에 미치는 영향



자료원: World Investment Report 2020

19

## 외국인투자유치: 위협과 기회

- 위협
  - 다국적기업 이익 감소 -> 투자여력 감소
  - 선진국 다국적기업의 본국 공급망 안정화로 인한 리쇼어링 확대 -> 한국 투자 감소
- 기회
  - 코로나 대처과정에서 우수한 방역역량
  - 국내 공장 가동 중단 사례가 거의 없어 동아시아 안정적 생산 거점 부각
  - 광범위한 FTA 네트워크 활용 가능성 증대

20

## 코로나-19 이후 GVC 재편이 한국에 주는 세 가지 핵심적 도전

1. 안정적 국내 생산체계 구축을 위한 핵심 소재부품에 대한 국내 수급 안정화 필요
  - 소재부품장비 국내기업 육성 및 외국인투자유치
2. GVC 디지털화 추세 가속화에 대한 글로벌 혁신 선도 필요
  - 국내 및 외국기업의 국내기반 혁신활동의 유치 및 촉진
3. 세계 주요 시장에서 안정적 사업운영을 위한 해외투자 확대 및 고도화 필요
  - 한국기업 해외직접투자 현지 경쟁력 강화 등 질적 고도화

21

## Ⅲ. GVC 재편에 대비한 기업조세정책 방향



## GVC와 조세의 관계

- GVC 자체가 국가간 조세경쟁 또는 기업의 조세회피의 원인이 되지는 않지만 국제조세관련 중요한 도전 내용임(World Bank, 2020)
- 생산요소의 이동성과 생산과정의 세분화로 인해서 기업들은 조세에 민감하게 반응할 수 있어서 국제협력이 요구됨(Owens·Tavares, 2018)
- 이전가격, 무형자산, 디지털 서비스 등 이익이전과 조세부담 절감 가능성 상존하며, 이에 대응한 국제적 노력으로 OECD BEPS 마련
- 그러나 여전히 GVC관련 국가간 조세경쟁이 불가피한 측면이 현실적으로 존재

23

## 주요국 코로나-19 대응 조세지원 개관

구분	지원 목표	주요 내용
법인세 (55개국)	기업 유동성 개선	당해 영업손실 소급공제 적용(loss-carryback) 코로나19 피해 업종 법인세 감면 법인세 납부유예 및 분할 납부, 체납에 대한 연체이자 감면 및 면제 이자비용 등 비용인정 범위 확대
	고용지원	고용주 부담분 사회보장세(SSCs) 납부유예 및 감면 병가 등 유급휴가자 급여지불액 한도형 세액공제 고용 인센티브 지급 횟수 확대(연 2회 → 매월)
	투자촉진	가속감가상각 허용, R&D 투자비용 조기 세액공제
소득세 (39개국)	가계 유동성 개선	소득세 환급(rebate, refundable tax credit) 소득세 및 사회보장세 납부유예 및 면제, 연체처분 중지 코로나19 의료진 상여금 및 보조금에 대한 소득세 면제
소비세 (61개국)	유동성 개선	부가가치세 납부유예 및 조기 환급, 가산세 감면 및 면제
	소비촉진	특정 지역 및 업종에 대한 소비세 면제 또는 세율인하
	재난 대응	코로나19 물품(소독액/마스크 등) 세율 인하 및 면제
재산세 (15개국)	유동성 개선	재산세 납부 유예 및 감면 특정 업종(호텔/컨벤션/크루즈) 재산세 환급(rebate)

자료: OECD, "Overview of Country Tax policy measures in response to Covid-19 crisis"를 토대로 국회예산정책처 작성

자료원: 심혜정·백경엽·태정림, 각국의 코로나19 대응 조세지원 현황 및 정책적 시사점, Nabo Focus 제16호, 국회예산정책처, 2020.

24

## GVC 재편 대비 기업조세정책방향(1)

- **리쇼어링** 촉진을 위한 **조세감면확대 정책 한계점**: 기존 조세감면제도의 적용대상 확대 및 요건완화 등으로 일부 효과를 기대할 수 있으나, GVC 재편에 대비한 조세정책방향으로는 충분하지 못함.
- 코로나19 이후 GVC 재편이 한국에 주는 도전 사항에 대응하기 위해서는 리쇼어링 세제에 매몰되지 말고, 한국의 기업과세체계가 국내기업과 외국기업이 **한국에서 투자를 확대할 수 있는 환경조성에 기여**해야 함.
- 국내외 기업 모두 **한국내 혁신활동을 적극적으로 전개**하도록 해야 함.
- 더불어 **해외진출 한국기업의 현지 경쟁력 제고**에도 기여할 수 있어야 함.

25

## GVC 재편 대비 기업조세정책방향(2)

- GVC 재편에 대비한 기업조세정책 방향으로 다음 세 가지 사항을 제시함.
- 첫째, 법인세 과세체계를 현행 글로벌 과세체계에서 **영토주의 과세체계로 개편**
- 둘째, **법인세율의 직접적 인하** 또는 법인세 부담의 **간접적 완화**
- 셋째, R&D활동 촉진을 위한 **특허박스제도** 및 **연구·인력개발준비금 제도**의 도입

26

## 개편방향 1: 글로벌 과세체계에서 영토주의 과세체계 변경

### <법인세 과세체계 국제비교>

글로벌 과세체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내소득과 해외소득 모두 과세</li> <li>• OECD 국가 중 5개국 : 한국, 멕시코, 칠레, 아일랜드, 이스라엘</li> </ul>
영토주의 과세체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내소득에 대해서만 과세</li> <li>• 나머지 OECD 국가들(31개국)</li> </ul>

자료원: 국회예산정책처, 2019 조세수첩, 2019

27

## 개편방향 1: 글로벌 과세체계에서 영토주의 과세체계 변경

- 한국 기업들이 국내소득에 대해서만 한국에서 법인세를 납부하도록 함으로써 국내투자 활동에 보다 집중할 수 있도록 함.
- 해외활동의 경우에는 해외 현지국 과세만 적용 받게 되며, 현지시장의 기업들과 경쟁하는 것에만 집중하도록 하는 효과(자본수입중립성)가 있음.
- 미국은 리쇼어링과 미국 제조업 부활을 위한 2017년 12월 법인세 개혁에서 법인세율 인하와 함께 기존의 글로벌 과세체계를 영토주의 과세체계로 변경하였음.

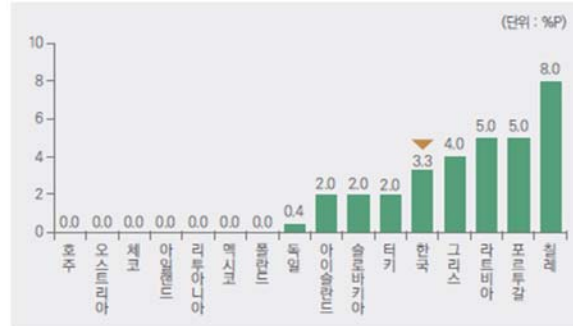
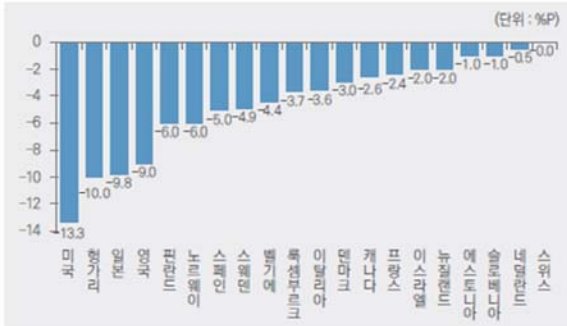
28

## 개편방향 2: 법인세 부담 완화

법인세 최고세율 변화 국제비교(2010년 vs. 2019년)

▶ 세율 인하 20개국: 미국, 일본, 영국, 이탈리아, 프랑스 등

▶ 세율 인상 9개국: 칠레, 그리스, 한국 등 / 유지 7개국: 호주, 체코 등



주: 지방세 등을 포함한 최고세율 기준 (OECD Tax Database 자료)  
 자료원: 자료원: 국회예산정책처, 2019 조세수첩, 2019

29

## 주요국 법인세율 인하 경쟁

- 미국: 오바마 행정부 38% → 28%, 트럼프행정부 28% → 21%로 인하
  - 효과추정: 순 FDI유입 3,320억불 등 국내 투자 증가로 GDP 3-5% 증가, 가구당 근로소득 4천불 이상 증가 추정(미국 대통령 경제자문위원회)
- 일본: 30% 세율을 2013년부터 점진적 인하, 2019년 23.2%
- 독일: 2008년, 25% → 15% 인하
- 영국: 2017년, 30% → 19% 인하

30

● (지방세<sup>※</sup>포함기준) 2019년 우리나라 법인세 최고세율 27.5%는 OECD 국가 중 11위 수준

- 2019년 G7 평균 법인세최고세율(지방세포함)은 27.3%
- OECD 평균 법인세최고세율(지방세포함)은 23.5%

- 우리나라 법인세 최고세율(지방세포함) : 24.2%(10) → 27.5%(19)
- G7 평균 법인세 최고세율(지방세포함) : 33.1%(10) → 27.3%(19)
- OECD 평균 법인세 최고세율(지방세포함) : 25.1%(10) → 23.5%(19)

(단위 : %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	순위		
											'10	'19	변동
프랑스	34.4	36.1	36.1	38.0	38.0	38.0	34.4	44.4	34.4	32.0	(3)	(1)	2↑
독일	29.5	29.6	29.6	29.6	29.7	29.8	29.8	29.9	29.9	29.9	(10)	(5)	5↑
일본	39.5	39.5	39.5	37.0	37.0	32.1	30.0	30.0	29.7	29.7	(1)	(6)	5↓
이탈리아	31.4	31.4	31.3	31.3	31.3	31.3	31.3	27.8	27.8	27.8	(5)	(10)	5↓
한국	24.2	24.2	24.2	24.2	24.2	24.2	24.2	24.2	27.5	27.5	(22)	(11)	11↑
캐나다	29.4	27.7	26.1	26.2	26.2	26.7	26.7	26.7	26.8	26.8	(11)	(12)	1↓
미국	39.2	39.2	39.1	39.0	39.1	39.0	38.9	38.9	25.8	25.9	(2)	(13)	11↓
영국	28.0	26.0	24.0	23.0	21.0	20.0	20.0	19.0	19.0	19.0	(13)	(33)	20↓
G7 평균	33.1	32.8	32.2	32.0	31.8	31.0	30.2	31.0	27.6	27.3			
OECD 평균	25.1	25.1	25.0	25.1	24.9	24.7	24.4	24.2	23.7	23.5			

주: 1) ( )는 OECD 36개국 중 순위로, 2019년 기준값임  
 2) 파란색은 순위가 높아졌음을 빨간색은 낮아졌음을 표시  
 자료: OECD Tax Database 자료를 토대로 국회예산정책처 작성

31

## 법인세 한계실효세율 OECD국가비교

	한계실효세율		순위		변화(%p)
	2005	2014	2005	2014	
France	35.4	36.0	3	1	0.6
U.S.	35.9	35.3	2	2	-0.6
S. Korea	32.8	30.1	6	3	-2.7
Japan	31.5	29.3	7	4	-2.2
Austria	26.2	26.2	10	5	0.0
Spain	30.4	26.0	8	6	-4.4
Australia	25.9	25.9	11	7	0.0
Italy	33.5	24.5	5	8	-9.0
Germany	34.0	24.4	4	9	-9.6
U.K.	30.0	23.7	9	10	-6.3
단순평균	22.3	19.4	-	-	-2.9
가중평균	31.4	28.2	-	-	-3.2

자료: Chen and Mintz(2015), "The 2014 Global Tax Competitiveness Report"의 Table 3에서 재인용.

주: 가중평균은 실질 GDP로 가중된 평균값을 의미함

자료원: 조경엽, 법인세 한계세율에 대한 소고, KERI Brief 16-17, 2016. 재인용

32



## OECD 제조업 비중 상위 10개국의 법인세 최고세율 비교

구분	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
	아일랜드	한국	체코	슬로베니아	헝가리	독일	일본	슬로바키아	터키	폴란드
제조업 비중('17)	33.9%	29.5%	26.8%	23.7%	23.1%	22.8%	20.8%	20.0%	19.8%	19.3%
법인세율('19)	중앙정부	25.0%	19.0%	19.0%	9.0%	15.8%	23.2%	21.0%	22.0%	19.0%
	중앙정부 + 지방세	27.5%	19.0%	19.0%	9.0%	29.9%	29.7%	21.0%	22.0%	19.0%

경총, 내부자료, 2019

33

### ● 2017년 기준 명목 GDP 대비 소득세 부담 4.5%

- 2017년 OECD 평균 8.3%
- 우리나라는 2010년 3.2%에서 2017년 4.5%로 상승

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
캐나다	10.9	11.1	11.4	11.3	11.4	12.0	11.9	11.6
이탈리아	11.2	11.0	11.6	11.6	11.2	11.2	11.0	10.9
미국	8.2	9.3	9.3	10.0	10.2	10.6	10.4	10.5
독일	8.5	8.8	9.4	9.6	9.6	9.8	10.0	10.2
영국	9.3	9.3	8.9	8.9	8.7	8.9	9.0	9.1
프랑스	7.2	7.4	8.0	8.4	8.5	8.5	8.6	8.6
일본	4.9	5.1	5.2	5.6	5.7	5.8	5.7	5.7
한국	3.2	3.4	3.6	3.6	3.8	4.1	4.3	4.5
OECD 평균	7.6	7.7	7.9	8.1	8.2	8.3	8.2	8.3

주: 1) 2017년 호주, 그리스 미발표로 이를 제외한 평균임  
2) 한국은 GDP 기준년 변경(2010년 → 2015년)을 반영한 수치이며, 이를 기준으로 OECD 평균 도출  
자료: OECD Tax Database

### ● 2017년 기준 명목 GDP 대비 법인세 부담 3.6%

- 2017년 OECD 평균 3.0%

(단위: %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
일본	3.2	3.5	3.8	3.9	3.8	3.7	4.0
캐나다	3.2	3.2	3.3	3.4	3.4	3.4	3.4
한국	3.6	3.5	3.2	3.0	3.1	3.4	3.6
영국	2.9	2.7	2.6	2.5	2.4	2.7	2.8
프랑스	2.6	2.6	2.6	2.3	2.1	2.0	2.3
이탈리아	2.2	2.4	2.6	2.2	2.0	2.1	2.1
독일	1.7	1.7	1.8	1.7	1.7	2.0	2.0
미국	1.8	2.0	2.1	2.3	2.1	2.0	1.9
OECD 평균	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.9	3.0

주: 우리나라는 SNA 2015년 기준 경상 GDP 성장률을 적용하여 산출  
자료: OECD Revenue Statistics

34



## (1) 직접적인 법인세율 인하

- GVC 재편과정에서 국내기업 및 외국기업의 국내 투자활성화를 유도하기 위해서는 법인세 전반적인 부담 완화가 필요
- 2019년부터 외국인투자 조세감면제도가 폐지되면서 우리나라 투자환경이 크게 악화됨.
- 국내외 기업의 투자활성화를 위해서는 투자단위당 조세부담(한계실효세율)을 낮추는 것이 필요하며, 이를 위해서는 법인세율을 낮추어 국내외 기업에게 동등하고, 투자친화적으로 대우는 것이 필요

35

## (2) 간접적인 법인세 부담 완화

- 다양한 이해관계 속에서 직접적인 법인세 명목세율 인하 추진이 어려울 경우 다양한 방식으로 간접적인 실효세율 인하를 추진
- 범용적 **임시투자세액공제 제도의 재도입**을 통해서 한계실효세율을 낮출 수 있음.
- **이월결손금 공제관련 제도의 정비**를 통해서 기업의 유동성 위기 극복을 지원
  - 이월결손금 공제한도 완화, 공제기한의 연장 등을 적극 도입할 필요

36

## 개편방향 3: 혁신활동 촉진을 위한 특허 박스 및 연구인력개발준비금 제도 도입

- 특허박스제도 도입의 필요성: R&D 투자단계 지원을 넘어 R&D 성과물 활용 지원 확대로 혁신활동 적극 유도

<기존의 성과물 지원제도인 기술이전과세특례제도와 특허박스 비교>

	기술이전·취득 과세특례	특허박스
목적	특허거래 활성화를 통한 오픈이노베이션 촉진	외국기업의 국내 투자 유치 국내기업 기술의 해외 유출 방지
	연구개발 성과물의 활용	연구개발 성과물의 활용
방법	'IP 자체'에 대한 세액감면 기술이전 및 기술취득에 세액감면	'IP 제품'에 대한 세액감면 기술이전소득뿐만 아니라 특허권등을 통한 사업 화 소득에 세액감면
대상	중소·중견기업	기업규모 제한 없음

하홍준·곽현, 특허박스제도의 국내 도입을 위한 방안에 관한 연구, 한국지식재산위원회, 2020.

37

## (1) 특허박스제도의 도입

- 특허박스제도는 특허 등의 지식재산을 사업화하여 발생한 소득에 대해 법인세를 감면해주는 제도로, 자국 내 국내 및 외국기업의 연구개발을 촉진하고, 그 성과로서 혁신기반기술의 이전 및 사업화를 활성화
- GVC 재편과정에서 소재부품장비 산업분야의 혁신 기반 경쟁력 강화가 중요하며, 이를 위해서는 기존의 투입중심의 R&D 지원세제와 함께 성과중심의 R&D지원이 필요함.
- R&D투자세액공제와 특허박스제도는 유럽의 대부분 선진국에서 병행하여 운영하고 있는 대표적인 혁신 투자 촉진제도로 한국 GVC 고도화 및 안정화에 기여할 것으로 예상됨.

38

## (2) 연구·인력개발준비금 제도 재도입

- 코로나-19로 유동성 위기 직면한 기업들이 회임기간이 긴 R&D투자에 나서기가 쉽지 않은 상황
- 과거 연구·인력개발준비금 제도의 경우 매출액의 3% 범위 내 준비금 적립, 손금인정 이후, 향후 R&D에 사용한 금액을 3년 거치 3년 분할 익금산입하는 R&D 활동 담보하는 과세이연제도
- 현재의 법인세 부담 감소를 통해서 유동성을 확보하고, 동시에 R&D 추진도 담보할 수 있어 현재 위기 상황에서 적절하게 활용 가능

39

## 참고문헌

- 국회예산정책처, 2019 조세수첩, 2019.
- 심혜정·백경엽·태정림, 각국의 코로나19 대응 조세지원 현황 및 정책적 시사점, Nabo Focus 제16호, 국회예산정책처, 2020.
- 유경진, 주요국 특허박스(Patent Box) 제도 도입효과와 시사점, KERI Brief 17-04, 2017.
- 이정민, 코로나19가 불러올 글로벌 밸류체인 변화, 코트라 해외시장뉴스, 2020.04.22.
- 조경엽, 법인세 한계세율에 대한 소고, KERI Brief 16-17, 2016.
- 조재한·김인철, 코로나19와 글로벌 가치사슬 재편에 따른 중장기 대응방안, KIET 산업경제, 2020.04.
- 최우혁, 유턴기업 종합지원대책, 나라경제 Vol. 338, 2019.
- 최현경·성열용, 특허박스(Patent Box)제도의 해외사례와 국내도입, KIET 산업경제, 2013.
- 하홍준·곽현, 특허박스제도의 국내 도입을 위한 방안에 관한 연구, 한국지식재산위원회, 2020.
- 한국경제신문, 리쇼어링·글로벌 공급망 재편...사라지는 '세계의 공장', 2020.5.18.
- 한국경제신문, 돌아온 기업 80곳 중 절반만 가동 중..."한국은 유턴기업 무덤", 2020.6.5.
- 허대식, 포스트 코로나의 시대, 글로벌 공급망 재구축 전략, 월간통상 97, 2020년 6월호.
- EY, Minimize your value chain risk amid global tax evolution, 2015
- Owens, J & R. Tavares, Global Value Chain Policy Series Taxation, World Economic Forum, 2018.
- Reshoring Institute, The Changing Trends of Reshoring in the United States, 2019.
- UNCTAD, World Investment Report 2020, June 2020.
- World Bank, Trading for Development in the Age of Global Value Chains, World Development Report 2020, World Bank Group, 2020.

40

## 한국경제 진단과 재정정책 방향

발 표 4

# 4차 산업혁명시대 조세정책 과제

심혜정

국회의산정책처



# 4차 산업혁명시대 조세정책과제

재정경제공동학술대회

심 혜 정  
소득법인세분석과장



## 목 차

I. 문제의 제기

II. 조세환경 변화

III. 4차 산업혁명과 조세 이슈

IV. 향후 조세정책과제





# I

## 문제의 제기

### I. 문제의 제기

#### 어떻게 조달할 것인가 ?

- ✓ 그간 논의는 어떻게 쓸 것인가에 집중  
(정부) 세출예산 편성 (국회·시민단체)세출예산 심의 평가

#### 지금은 ?

- ✓ 세입이 세출을 제약할 가능성 증대
- ✓ 코로나19 이후 앞으로 우리가 겪어야 할 위기는 ?  
재앙적 고령화 사회가 목전에 직면... 통일시대 대비

## I. 문제의 제기

### 4차 산업혁명의 진전은 조세정책 환경의 변화를 야기

- ✓ 인공지능(AI), 블록체인, 빅데이터 등 새로운 기술혁명은 디지털 생태계를 형성
- ✓ 기술진보에 따른 전통적 산업경제에서 디지털 경제로의 패러다임 전환
- ✓ 최근 코로나19로 4차 산업혁명의 본질은 보다 앞당겨질 전망

**현재의 조세 시스템, 시대변화에 부응하는가?**

## I. 문제의 제기

### 기술진보에 따른 조세정책 대응에 대한 주체별 인식

- ✓ 기업·정부·전문가집단 설문조사 실시  
(류덕현 외, 국회예산정책처 용역보고서, 2019)

#### 정부

- ✓ 공유경제, 가상화폐 등  
가시화된 기술 중심 인식
- ✓ 정부 역할에 대한 고민  
(첨단 산업 육성 VS 정책·규제)
- ✓ 현 조세체계 내에서 과세 가능

#### 기업

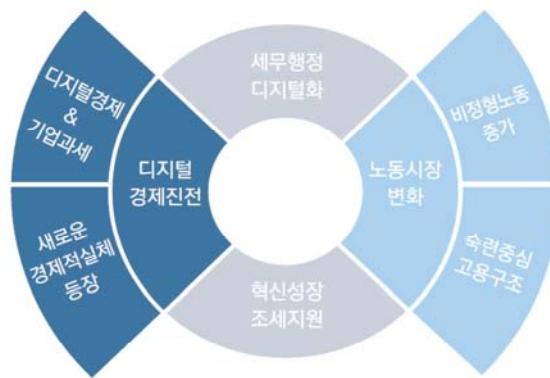
- ✓ 기술 변화는 중대한 환경변화로  
주목
- ✓ 정부의 조세정책에는?  
... **관심 없다!**
- ✓ 현행 법령과 규제는 비효율적,  
국내외 기업간 차별적 요소  
존재

## I. 문제의 제기

### 4차 산업혁명과 조세이슈

✓ 제20대 국회 입법동향, 전문가 인식조사를 기반으로 핵심 조세이슈 선정

〈 4차 산업혁명에 따른 주요 조세이슈 〉



nabo

7

## II

## 조세환경 변화

## II. 조세환경 변화

### 국제적 세원 이동성 증가

- ✓ 디지털 시대의 새로운 비즈니스 모델 → 플랫폼
  - 플랫폼 자본주의(Platform Capitalism, 닉 스크니체)
- ✓ 세원 이동성 증가는 법인세 유효세를 전반적 하락, 국가간 과세권 마찰 초래
  - 고정사업장 기준을 적용할 수 없는 사각지대, BEPS(Base Erosion and Profit Shifting)

< 글로벌 시가총액 100대기업 >



9

## II. 조세환경 변화

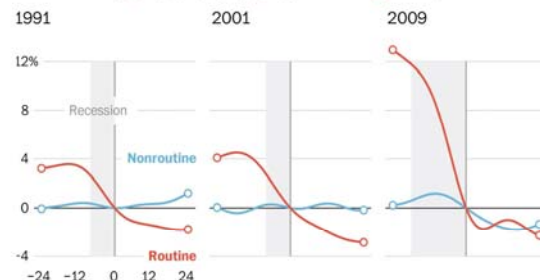
### 기술혁신에 따른 노동대체 및 숙련(Skill) 중심의 고용구조 개편

- ✓ 인공지능(AI)과 자동화에 따른 일자리 대체 우려
  - 일자리의 14%는 자동화로 완전 대체, 32%는 직무수행 방식의 상당한 변화 예상(OECD)
- ✓ 코로나19로 드러난 진실
  - 경제위기는 자동화 속도를 증폭 시킴(Brookings Institution)
  - 기술을 통해서 원격으로 업무를 처리할 수 있을 것 — 직업의 종말 시대에 살아남을 수 있는 조건

< 자동화 위험과 일자리, OECD >



< 경제위기와 자동화, Brookings Ins. >



10

## II. 조세환경 변화

### 노동형태 다양화 등 노동시장의 비정형성(Informity) 증가

- ✓ 인터넷 및 디지털 플랫폼에 기반한 직 노동자(gig worker) 등 새로운 노동 출현
- ✓ 근로시간, 근로공간, 계약형태 등의 가변성 확대
- ✓ (기대) 노동 유연성 증가, 고부가가치 일자리 창출 vs  
(우려) 저임금 비정규직 일자리 양산, 노동시장의 불안전성 및 취약성 확대

〈플랫폼을 통한 노동공급 구조〉



nabo

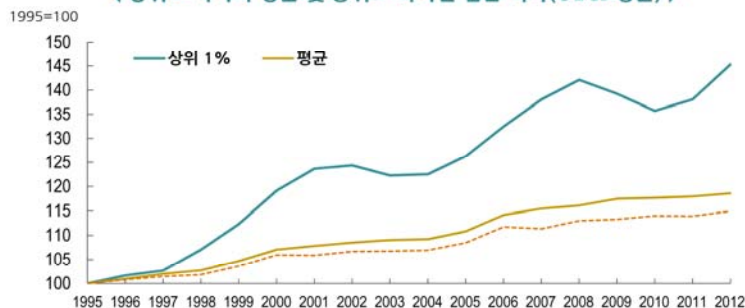
11

## II. 조세환경 변화

### 소득불균형 심화

- ✓ 숙련편향적 기술진보로 고숙련 인력과 저숙련 인력간 임금·소득 격차 확대
  - 부(wealth)는 소수 자본소유자에 집중, 인류역사상 가장 불평등한 사회 (UN미래보고서, 유발하라리)
- ✓ 사회안전망 강화 및 사회통합 유지·강화를 위한 정책 노력 필요

〈상위 소득자와 평균 및 중위 소득자간 임금 격차(OECD평균)〉



nabo

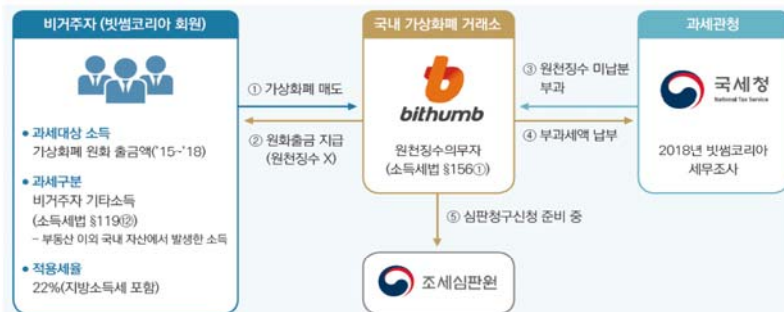
12

## II. 조세환경 변화

### 새로운 유형의 경제적 실체 등장

- ✓ 디지털 기술에 기반한 새로운 비즈니스 모델 및 상품 등장
  - 가상화폐, 공유경제, 플랫폼 기반 디지털상품(예:3D 프린터 도면, 클라우드) 거래 등
- ✓ 기존 법규 및 과세인프라는 새로운 경제적 실체에 대한 효과적인 과세 한계
  - 현행 소득세법은 열거주의 방식을 채택, 거주자의 가상화폐 관련 소득은 과세 곤란

〈 국내 최초 가상화폐 과세 사례-비거주자 대상 〉



nabo

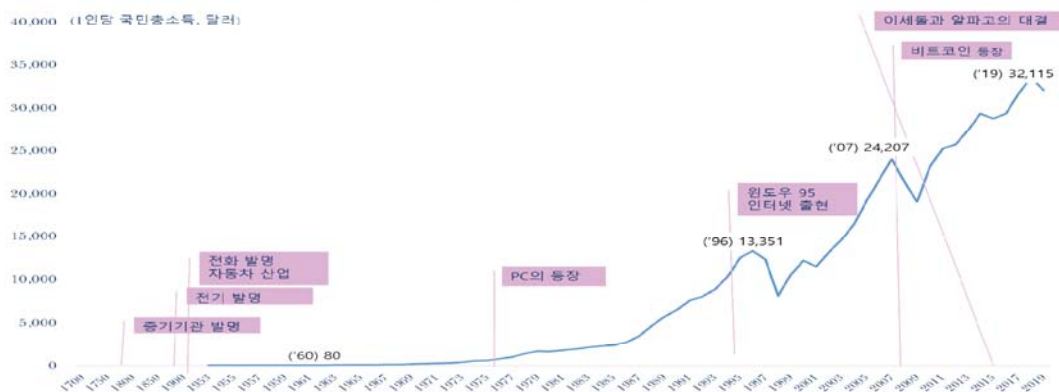
13

## II. 조세환경 변화

### 혁신생태계 조성 및 민간 R&D 촉진을 위한 정부 지원 역할 중요

- ✓ 디지털 경제의 진전은 과거 제조업 기반의 설비투자 중심 조세지원제도의 한계 노출
- ✓ 기술혁신의 선도 여부는 국가경쟁력 좌우, 혁신 유발 환경 조성은 중요한 정책 과제

〈 기술혁명과 경제성장 〉



nabo

14





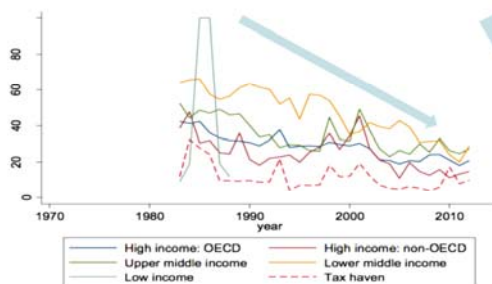
### III

## 4차산업혁명과 조세 이슈

### III. 4차 산업혁명과 조세 이슈

#### 디지털 경제와 기업과세

< 법인세 평균 유효세율 추이 >



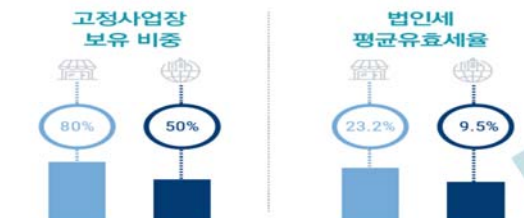
So What

글로벌 디지털 기업에 대한 새로운 과세체계 방안 고심

- ✓ OECD 중심 새로운 과세체계 논의 중
- ✓ 국제적 합의는 이해관계 차이로 시간 소요 전망
- ✓ 프랑스, 영국 등 유럽을 중심으로 임시적 성격의 디지털서비스세(DST) 등장

Now What

국내 경제에 미칠 파급효과를 감안한 전략적 대응방안 모색 시점

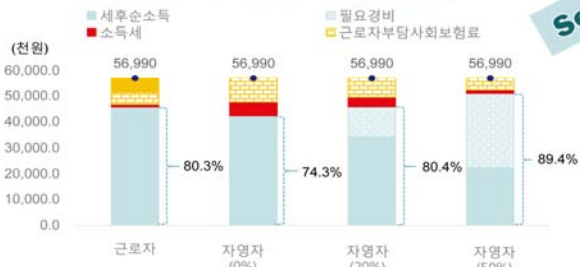


주: 🌐 전통적 기업, 🌐 디지털 기업. 자료: EU(2018)

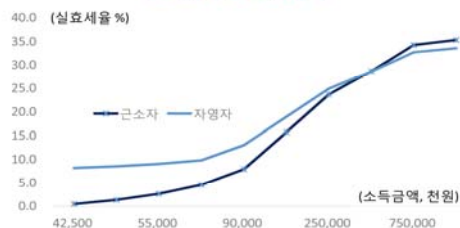
### III. 4차 산업혁명과 조세 이슈

#### 노동시장의 변화와 소득세: 고속런 노동

< 개인세후소득 비중: 총고용비용 동일시 >



< 소득세 실효세율 >



So What

전통적 근로자와 자영자간 경계가 불분명한 회색지대 고용형태 증가

- ✓ 현행 조세제도 및 사회보장체계는 근로자와 자영자간 취급상 차이 존재
- ✓ 고임금 근로자는 필요경비 적용 등을 통해 세부담 수준을 조정할 여지가 있는 새로운 고용형태로의 이동유인 존재

Now What

새로운 고용형태와 전통적 고용형태간 과세형평성 확보

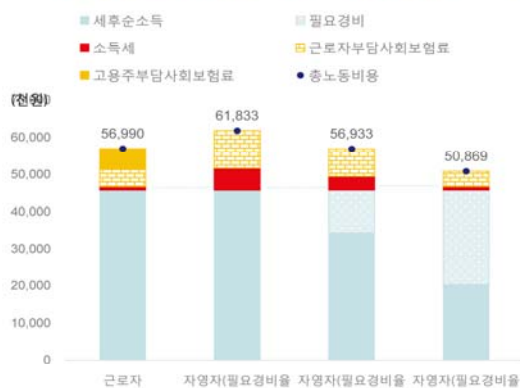
nabo

17

### III. 4차 산업혁명과 조세 이슈

#### 노동시장의 변화와 소득세: 저속런 노동

< 기업의 총고용비용: 세후소득 동일시 >



So What

플랫폼 기반 비정형 노동자 증가

- ✓ 비임금노동비용의 크기 : 전통적 근로자 > 비정형 노동자
- ✓ 고용주는 비용부담이 낮은 고용형태 선호
- ✓ 새로운 고용형태는 현행 사회보장제도의 사각지대에 위치할 우려
- ✓ 과세상 비공식 부문 확대 가능성

Now What

새로운 고용형태의 소득 안정성 보장, 공식 부문으로의 포섭 방안 모색

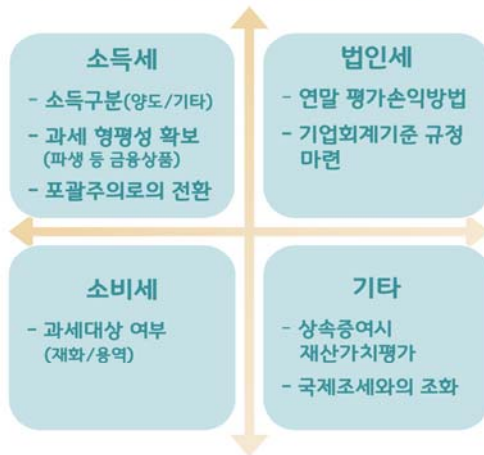
nabo

18

### III. 4차 산업혁명과 조세 이슈

#### 새로운 경제적 실체에 대한 과세

< 가상화폐 과세기준 마련시 주요 쟁점 >



**So What**

가상화폐 등 새로운 경제적 실체에 대한 현행 과세기준 불명확

- ✓ 2019년 국내 가상화폐 첫 과세사례 등장 (빗썸코리아 vs 국세청)
- ✓ 가상화폐 거래차익에 대한 과세방안 쟁점 (양도소득 또는 기타소득)
- ✓ 파생상품 등 금융자산 과세와의 형평성 확보

**Now What**

새로운 경제적 실체에 대한 과세기준 확립

- 전통적 경제와의 과세 형평성 & 세입기반 확충

nabo

19

### III. 4차 산업혁명과 조세 이슈

#### 혁신성장을 위한 조세지원

< 조세지원 패러다임 재설계 >



**So What**

급진적이고 광범위한 기술진보 전개

- ✓제조업·시설투자 — 인력·무형자산중심
- ✓공정별 생산활동 — 공정별 구분 불명확, 제조과정의 연결성
- ✓확장가능성(scalable)과 시너지 효과

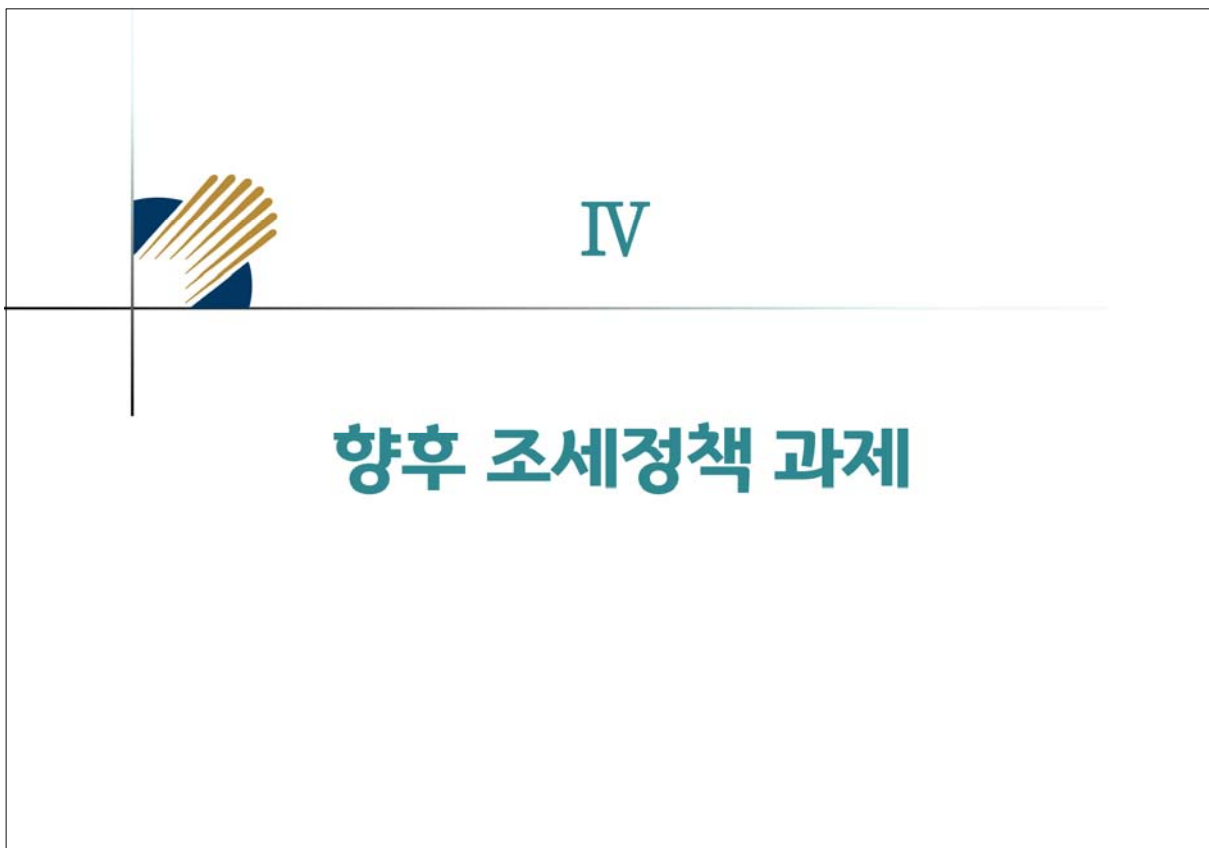
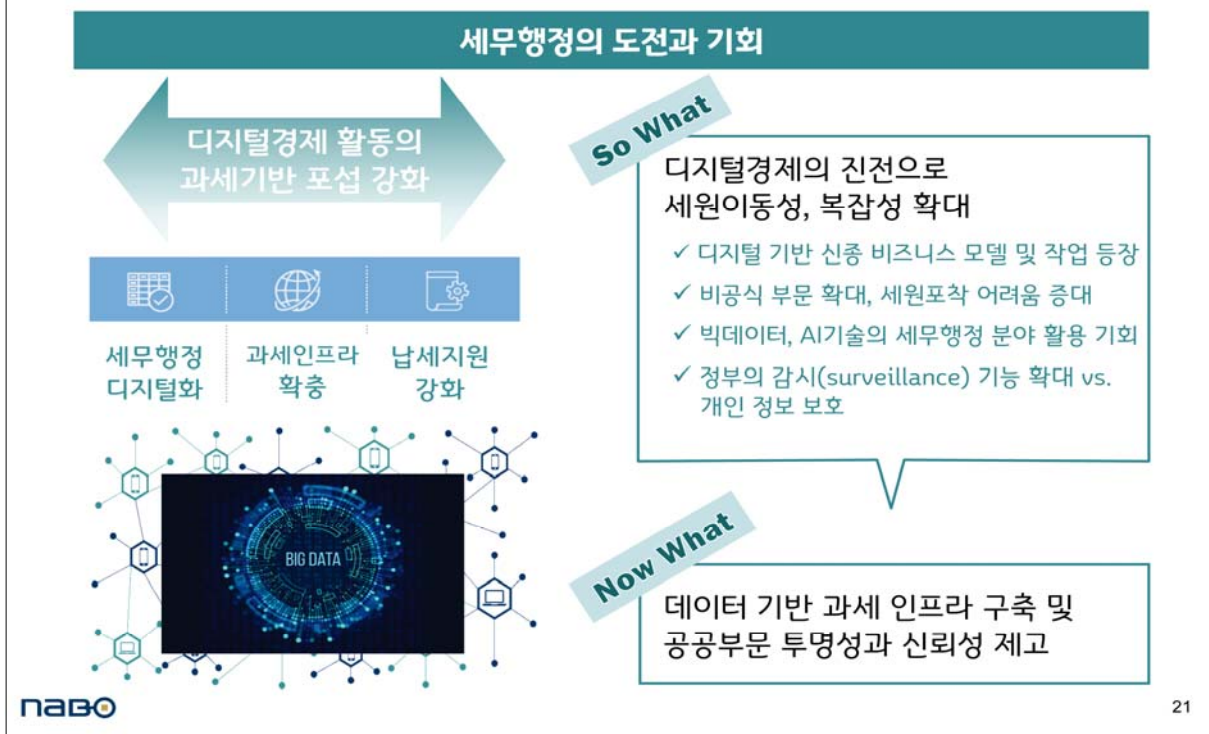
**Now What**

기업 핵심기술 투자, 인력양성 중심 조세지원 패러다임 재설계

nabo

20

### III. 4차 산업혁명과 조세 이슈



## IV. 향후 조세정책 과제

### 단기 과제

#### 고용형태·소득 유형간 과세형평성 확보

- ✓ 고소득 사업자의 필요경비 인정률에 대한 검토와 함께 자본소득 과세 강화 필요
- ✓ 저숙련 비정형 노동자의 고용안정 및 사회보험 사각지대 해소를 위한 기업 유인책 제공을 고려

#### 과세 인프라 확충을 통한 비공식 부문의 축소

- ✓ 플랫폼 기반 직(Gig) 노동 확대가 소득세 과세기반 축소로 연계되지 않도록 빅데이터를 활용한 과세 인프라 구축
- ✓ 데이터의 활용과 개인정보 보호 간에 사회적 합의 필요

## IV. 향후 조세정책 과제

### 단기 과제

#### 새로운 경제실체에 대한 과세기준 명확화

- ✓ 가상화폐 등 새로운 형태의 경제적 실체에 대한 명확한 과세기준을 수립
- ✓ 보다 효과적인 과세상 대응을 위해 열거주의 소득과세의 포괄주의 전환도 장기적으로 고려

#### 기업 역동성 확보를 위한 지원 및 국제적 조세회피에 대한 대응 지속

- ✓ 고급기술인력 양성 및 무형자산 개발 등에 대한 지원 모색 필요
- ✓ 다국적 기업의 조세회피 대응을 위한 국제적 공조를 강화
- ✓ 새로운 과세방안이 국내 기업에 미칠 영향을 면밀히 검토, 전략적 대응 모색



## IV. 향후 조세정책 과제

### 증장기 과제

#### 재정지출과의 정책조합을 통한 소득재분배 강화

- ✓ 소득세 뿐 아니라 재정지출을 포괄한 전체 재정운용 관점의 정책조합 간 균형 필요
  - 재정지출 확대 예상, 조세는 재정지속가능성을 담보할 수 있는 수입여력 확충에 초점

#### 인적자본 투자에 대한 지원 강화

- ✓ 교육은 일자리 격차를 해소하는 중요한 요소
- ✓ 글로벌 지식사회에서 인재확보 경쟁 심화 예상 → 인적자본 투자 강화

#### 세원파악이 상대적으로 용이한 소비세 활용 강화 방안 고려

- ✓ 부가가치세제의 효율성 강화, 환경 관련 과세도 잠재적 세원으로 고려
- ✓ 소비세 의존도 확대에 따른 재분배기능 약화는 재정지출과의 정책조합을 통해 보완



국회예산정책처

## 재정경제 공동학술대회

# 감사합니다





# 한국경제 진단과 재정정책 방향

## 토론

**최원석** 서울시립대학교  
**전병목** 한국조세재정연구원



