

2011년도 한국조세연구원 연구성과 보고회

2011. 12. 26(월)

재정연구본부



Program

16:00 ~ 16:15	개회사 : 조원동 한국조세연구원 원장 인사말 : 박영근 경제·인문사회연구회 사무총장
16:20 ~ 17:00	2011년도 재정연구본부 연구성과 보고 사회자 : 김정훈 재정연구본부장
17:00 ~ 17:30	패널토론
17:00 ~ 18:00	2012년도 재정연구본부 사업계획 토론

차 례

I. 2011년도 한국조세연구원 사업추진방향	1
1. 2011년도 사업목표	1
2. 연구사업 운영방향	2
3. 중점연구사업	4
가. 선정기준	4
나. 중점연구사업	4
II. 2011년도 재정연구본부 연구성과	9
1. 개요	9
가. 기본연구사업	9
나. 정부출연금사업	9
2. 기본연구사업	10
가. 고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향(박형수, 홍승현)	10
나. 고령화와 노인의료비 연구(이은경)	13
다. 공적신용보증의 재정위험에 관한 연구(송호신, 우석진)	16
라. 지방행정체제 개편의 재정적 효과(김정훈)	19
마. 복지사업의 효율성 제고 방안(I)(원종학, 손원익, 이광석, 박태규)	22
3. 정부출연금 사업	25
가. 재정분석 및 성과관리 조사·분석	25
나. 예산분석 및 재정소요추계 사업	33
다. 국제기구협력사업	37
라. 재정전문가포럼 운영사업	41

Ⅲ. 2012년도 사업계획	45
1. 한국조세연구원 사업추진방향	45
가. 2012년도 사업목표	46
나. 연구사업 운영방향	46
다. 중점연구사업	48
2. 재정연구본부 기본연구 사업계획	51
<첨부> 보고서별 요약 및 정책적 시사점	57
1. 고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향	57
2. 복지사업의 효율성 제고 방안(I)	81

I. 2011년도 한국조세연구원 사업추진방향

1. 2011년도 사업목표

- 본원의 설립목적 및 사회적 요구를 반영하여 기본연구방향 정립을 위한 중장기비전을 수립
 - “조세 및 재정관련 정책개발을 통해 국가와 국민에 봉사하는 최고수준의 연구기관” 역할 달성을 위한 조세·재정정책 연구의 4대 기본철학 제시
 - ① 정책개발 연구를 통해 국가의 정책대안 모색에 실질적으로 기여
 - ② 궁극적으로 국가와 국민에 봉사한다는 기본자세를 견지
 - ③ 연구의 수준은 최소한 국내의 최고 수준을 유지
 - ④ 연구결과 및 정책제언의 높은 질적 수준 유지로 신뢰를 확보

- 중장기비전에서 대내외 환경변화 및 기관운영목표를 감안하여 기본연구사업, 연구관련 및 지원 사업, 일반사업 등의 체계적 추진에 필요한 2011년도 사업목표를 다음과 같이 구체화
 - 적정 조세체계 구축을 위한 종합적인 연구
 - 저출산·고령화 등 사회·경제적 변화에 대응한 정책 연구
 - 재정효율성 제고를 위한 재정분석 및 성과관리 조사·분석 연구
 - 공공기관 효율성 제고를 위한 정책 연구

2. 연구사업 운영방향

- 2011년도 기본연구사업은 대내외 환경변화 및 기관운영목표를 감안하여 수립한 3대 사업목표에 따라 다음과 같이 운영하기로 함

- 걱정 조세체계 구축을 위한 종합적인 연구
 - 미래 환경변화에 대비한 걱정 조세구조 설계에 관한 연구
 - 소득·자산·부채 결합분포 분석 및 정책적 함의 연구
 - 부동산 보유세제의 개편방안 연구

- 저출산·고령화 등 사회·경제적 변화에 대응한 정책 연구
 - 고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향
 - 복지재원 조달 정책에 관한 연구
 - 통일재원 조달방식에 대한 연구

- 재정효율성 제고를 위한 재정분석 및 성과관리 조사·분석 연구
 - 재정분석 및 성과관리 조사·분석
 - 세수추계 및 재정정책 분석
 - 재정사업자율평가제도 운영 지원 및 연구
 - 성과관리 전문과정 운영

- 공공기관 효율성 제고를 위한 정책 연구
 - 공공재 생산의 재원 구조와 가격 결정에 대한 연구
 - 경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구
 - 공공기관 성과향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구

- 공기업을 통한 준재정 활동의 영향 분석
- 기본연구과제, 수탁연구과제 이외에 4개 센터를 활용한 기획연구 기능을 강화
- 현재 재정분석센터, 세법연구센터, 성과관리센터, 공공기관정책연구센터 등 4개 센터는 시의성이 높은 연구과제를 기획과제로 발굴·수행 중에 있음
 - 연간 2회 이상 관련 정부부처에 대한 수요조사를 통해 긴급하고 시의성이 높은 연구과제의 기획과제 발굴·수행을 제도화
- 조세·재정 정책연구의 필수 기초자료가 되는 조세·재정모의실험모형 및 조세·재정패널 DB 구축 사업의 4차년도는 기구축된 모형의 지속적 확장과 정확성·신뢰성 및 예측가능성 제고
- 이외에 중앙부처 및 지자체, 공공기관 등 재정정책 담당자 및 예산관련 공무원을 대상으로 재정이론 및 성과관리 실무, 국제적인 제도비교 및 정책변화 등에 대한 재정전문교육 및 Consulting 기능을 강화

3. 중점연구사업

가. 선정기준

- 2011년도 중점연구사업은 다음과 같은 기준에 의하여 선정함
 - 대내외 환경변화에 따른 시의성 및 2011년도 사업목표에 부합하는 과제
 - 정부 정책기여도 및 연구과제의 시너지 효과를 극대화할 수 있는 과제
 - 내부 연구진과 외부 전문가의 연구역량을 최대로 발휘할 수 있는 공동연구과제

나. 중점연구사업

(1) 적정 조세체계 구축을 위한 종합적인 연구

- 대내외 경제환경 변화에 대비하여 우리나라에 적합한 조세체계 분석을 통한 합리적인 조세개편 방안을 모색함으로써 효율성과 형평성을 극대화할 수 있는 조세체계 구축 및 검토를 위한 종합적인 연구가 필요
- 미래 환경변화에 대비한 적정 조세구조 설계에 관한 연구
 - 미래의 주요 경제환경 변화(저출산·고령화, 세계화·개방화 진전, 복지재원 확충, 기후변화·녹색성장 대응 등)에 능동적으로 대응하기 위하여, 중장기적 관점에서 우리나라 주요 세목별 조세구조 적정화 방안과 중장기 조세개편 방향의 시기별·단계별 국정 로드맵의 정립 및 실천방안 마련이 시급

- 근로장려세제 도입이 저소득 가구의 소득 및 후생에 미치는 영향 분석
 - 근로장려세제는 제도의 도입이 갖는 중요성 때문에 도입시행 이전부터 도입의 필요성, 효과적인 제도 설계방안, 모의실험을 통한 효과성 검토 등 동제도의 실효성에 의문을 제기하는 연구 결과가 제시되어 2009년 근로장려금 최초 수급가구에 대한 자료를 구축할 예정이므로 실제자료의 분석을 통해 기존 연구들에서 예측한 내용을 평가하고 동 제도의 개선방안 마련이 필요

(2) 저출산·고령화 등 사회·경제적 변화에 대응한 정책 연구

- 저출산, 고령화 등에 따른 사회·경제구조 변화와 복지수요의 증대에 대비하여 효율적인 자원조달 방안 및 재정의 지속가능성 유지를 위한 정책 대응 방안을 도출할 수 있는 정책연구 수행이 필요
- 고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향
 - 우리경제가 직면하고 있는 장기 리스크로서의 고령화·인구감소 문제에 따른 경제구조의 변화를 분석하여 세입 및 세출구조에 미치는 영향을 가늠해 봄으로써 세제개편 및 재정운용방식의 변화 필요성 등을 도출할 필요
- 복지재원 조달 정책에 관한 연구
 - 소득증가와 고령화가 진전됨에 따라 전반적인 복지수요는 급증하고 있는 반면 이를 조달하기 위한 부담수준 및 구조에 대한 논의는 미흡한 실정이기 때문에 다양한 자원조달방안에 대한 이론적·정성적인 논의와 함께 우리나라 세부담 구조 및 증가가능성 등을 분석하고 이

를 바탕으로 선진국의 재원조달 과정에서의 성과를 면밀히 평가함으로써 당위성이 아닌 효과성과 실행가능성 높은 방안을 제시할 필요

(3) 재정효율성 제고를 위한 재정분석 및 성과관리 조사·분석 연구

- 재정분석센터 및 성과관리센터는 재정정책 수립 및 재정성과관리와 관련하여 소수 연구인력이 한시적으로 수행하는 연구사업만으로는 감당할 수 없는 대규모의 체계적이고 지속적인 국내외 정보수집 및 자료분석을 통해 재정정책 수립을 시의성 있게 지원하기 위해 운영
 - 최근 금융 및 경제위기 이후 재정적자가 급증하고 국가부채 누적문제가 심각해지는 반면, 저출산·고령화로 인한 복지지출의 지속적 증가, 서민층 지원, 성장잠재력 확충 등을 위한 재정수요 증대로 재정건전성 조기회복 및 안정적인 재정수지 관리가 어려워진 상황
 - 특히 경기대응적 정책 기조를 유지하면서도 세입확충 및 지출구조조정 등을 통한 재정건전성을 유지해 나가기 위해서는 재정정책 관련 정보의 체계적 관리 및 시의성있는 분석결과를 제공하여 예산편성·집행 등의 재정운영 효율성 제고 및 보다 효율적인 재정정책의 수립에 기여할 필요
 - 주요 선진국의 경우도 비슷한 정책여건에 처해 있으며 출구전략 마련을 위한 어느 정도의 국제공조도 필요한 상황이므로, 주요 선진국들의 경기부양 및 재정건전화 정책의 내용 및 효과에 대한 정확한 분석도 필요

- 재정건전성 회복이 향후 재정운용의 중요한 초점이 될 것이며, 재정건전성 회복의 중요한 수단 중의 하나는 성과관리 및 평가의 강화를 통해 예

산절감과 예산사업의 효과성을 제고하는 것이므로, 이에 대한 연구 및 조사 분석의 필요성 증대

- 경제위기 이후 확대된 재정적자의 축소 방안 마련 및 기존에 도입된 재정사업 성과관리제도 자체의 개선 필요
- 성과관리 및 평가를 통해 세출 구조조정을 추진하는 것이 재정적자 감축을 위해 흔히 사용되는 일률적 예산삭감의 부작용을 피하는 방법이며, 재정사업 성과관리는 국가 예산의 효율적 사용을 위한 필수적 하부구조로서 공공부문 종사자의 성과관리 역량 개발은 지속적으로 필요

(4) 공공기관 효율성 제고를 위한 정책 연구

□ 공공기관 효율성 제고를 위한 4건의 기본연구과제와 공공기관정책연구센터에서 공공기관의 지정 및 유형화, 민영화, 노사관계 선진화, 에너지산업 구조개편, 지배구조 개편, 사업관리, 부채관리 등 여러 가지 현안분석과 관련 정책지원을 위해 다양한 정책 연구를 수행

□ 공공재 생산의 재원 구조와 가격 결정에 대한 연구

- 국가가 공기업을 통하여 사회에 필요한 공공재를 생산할 때, 합리적인 비용 부담 구조에 대하여 살펴봄으로써 현재 일률적으로 정해져 있는 국고 지원율과 정책적으로 결정되는 공공요금의 문제점을 지적하고, 다양한 측면에서 바람직한 재원 부담 구조와 가격 결정 구조를 탐색하고 그 효과를 예측할 필요

- 경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구
 - 공공기관의 경영 자율성에 대한 논의를 이론적인 측면에서 살펴보고 경영자율권 확대사업 실시 이후 축적된 자료를 통해 경영 자율권 증대와 성과 간의 관계를 실증적으로 분석하여, 공공기관 정책의 바람직한 방향 제시가 필요

- 공공기관 성과향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구
 - 공공기관 지배구조에 대한 연구는 그 중요성에도 불구하고 깊이 있는 연구가 거의 이루어지지 않고 있어, 본 연구에서는 최근 국내 및 국외의 공공기관 지배구조에 대한 현황 및 동향을 파악하고, 국제적인 비교를 통해 국내 공공기관 지배구조의 개선방향에 대해 제시할 필요

- 공기업을 통한 준재정 활동의 영향 분석
 - 정부는 공기업을 통해 재정의 역할을 보완 혹은 대체하는 성격을 가진 다양한 사업을 시행하고 있지만, 이러한 활동이 국민경제 및 공기업 재무상황에 미치는 영향에 대한 기존의 분석 및 이해는 취약

Ⅱ. 2011년도 재정연구본부 연구성과

1. 개요

가. 기본연구사업

- (1) 고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향(박형수, 홍승현)
- (2) 고령화와 노인의료비 연구(이은경)
- (3) 공적신용보증의 재정위험에 관한 연구(송호신, 우석진)
- (4) 지방행정체제 개편의 재정적 효과(김정훈)
- (5) 복지사업의 효율성 제고 방안(I)(원종학, 손원익, 이광석, 박태규)
- 지자체와 민간비영리기관(NPO)의 효율성을 중심으로 -

나. 정부출연금사업

- (1) 재정분석 및 성과관리 조사·분석
- (2) 예산분석 및 재정소요추계 사업
- (3) 국제기구협력사업
- (4) 재정전문가포럼 운영사업

2. 기본연구사업

가. 고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향(박형수, 홍승현)

고령화·인구감소 문제는 기후변화와 저성장 경제로의 이행, 경제 양극화 및 세계화와 더불어 우리나라가 직면하고 있는 가장 대표적인 미래환경 변화이다. 특히 우리나라 합계출산율은 전세계 2.57명의 절반수준인 1.22명(2005~2010년 기준)으로 조사대상 196개국 중에서 193위에 불과하고, 고령인구 비중은 11.0%(2010년 기준)로 G-7 국가들의 21~55년 이전 수준이지만 조만간 이들 국가들의 고령인구 비중을 초과할 전망이다. 2050년에는 세계에서 가장 늙은 국가인 일본과 비슷한 상황이 될 것이다. 이러한 고령인구 비중의 급속한 증가 및 저출산에 따른 인구감소 문제는 적절한 대응책을 미리 마련하여 꾸준히 대응하지 않는다면 우리경제와 재정에 큰 재앙이 될 수 있다.

이에 그동안 수많은 경제학자 및 재정학자, 인구학자, 복지학자, 사회학자들이 저출산·고령화 문제 대응에 필요한 다양한 연구들을 수행해 왔다. 그러나 본 연구와 같이 재정수입 및 재정지출에 미치는 영향을 체계적으로 분석한 연구는 없었다. 특히 고령화·인구감소가 재정수입에 미치는 영향에 대한 본격적인 연구는 본 연구가 처음이다.

우선 본 연구에서는 고령화·인구감소가 경제성장 및 소득수준, 국민소득의 지출, 분배, 생산측면, 고용공급 및 수요 구조, 가계소득 및 소비구조, 자산규모 및 자산구조 등에 미치는 영향을 분석하였다. 기존연구들은 잠재성장을 하락, 복지지출 증가, 세수 감소 등 거시경제 전반이나 재정총량 등에 미치는 영향을 분석하거나 인구고령화의 부문별 과급효과 및 정책과제 발굴에 중점을 둔 반면, 본 연구에서는 이러한 총량적인 분석이나 경제 각 부문에 미치는 영향에 대한 나열식 분석에서 한걸음 더 나아가 세입, 세출 등 국가

재정에 미치는 영향에 초점을 맞추어 체계적으로 세분화하여 고령화·인구 감소의 영향에 대해 매우 구체적으로 분석하였다.

또한 본 연구에서는 이러한 분석결과들을 바탕으로 향후 세입·세출 규모 및 각각의 구조에 미치는 변화를 예측해 보았다. 특히 성장률 둔화로 세입 및 지출 증가율도 하락할 전망이므로 세입 및 지출규모 자체 보다는 세수 및 지출 구조에 미치는 영향을 중점적으로 살펴보았다. 세목별 세수에 영향을 미치는 요인에는 크게 세원변동과 세제변화 2가지가 있지만 미래의 조세 정책을 예견할 수는 없으므로 본 연구에서는 향후 세원의 변동방향을 짐작해 보아 세목별 세수에 미치는 영향을 정성적으로만 분석(qualitative analysis)하였다. 세목별 세원에는 소득, 소비, 자산 수준과 같은 규모변수 외에 금리, 주가, 부동산 가격 등 가격변수도 영향을 미치므로 이를 종합적으로 분석하였다. 또한 현행 제도 유지를 전제로 4대 공적연금 및 기초노령연금, 건강보험 및 노인장기요양보험, 기초생활보장, 공교육관련 재정지출 등의 규모를 2050년까지 장기적으로 추계했으며, 이러한 정량적 분석이 어려운 분야에 대해서는 정성적 분석만 시도하였다.

재정수입에 미치는 영향에 대한 분석결과를 종합해 보면, 소득세는 연금소득세와 이자소득세가 증가하겠으나 세수규모가 가장 큰 근로소득세 등 나머지 소득세 항목들의 변화방향이 불명확하기는 하지만 다소 감소할 전망이므로 전체적인 소득세수는 크게 변동하지는 않을 것으로 나타났다. 전반적인 법인세수도 증가요인과 하락요인이 병존하여 그 향방이 명확하지 않다. 반면, 공적연금과 의료보장 관련 지출규모가 지속적으로 증가하면서 사회보장 기여금 부담은 크게 증가할 전망이다. 소비관련 과세는 인구고령화에 따른 전반적인 소비성향의 상승으로 부가가치세와 개별소비세의 세수가 증가할 것이다. 재산관련 과세는 자산보유 관련 국세 및 지방세의 부담은 증가하겠지만 자산거래관련 국세 및 지방세의 부담은 감소할 것으로 예상되었다. 따

라서 인구고령화의 진전에 따라 소득관련 세수가 지속적으로 상승하고 소비 관련 세수도 다소 증가할 것으로 보이지만, 자산관련 세수는 현수준을 유지하거나 미미하게 증가하는데 그칠 것으로 보인다.

반면, 공적연금이나 의료관련 재정지출의 증가속도는 이러한 재정수입 증가속도에 비해 훨씬 빠를 것으로 전망되었다. 이에 주택, SOC, 농림·수산·식품, 산업·중소기업·에너지 관련 재정지출 수요가 줄어들더라도 국가재정이 지속적으로 악화될 것이므로 향후 지속적인 세입확충 및 세출절감 정책이 추진될 필요가 있다. 저자들은 본 연구보고서의 분석결과가 세목별 및 지출분야별 정책에 시사하는 함의와 정책과제에 대해서도 언급하고 있는데, 우리 미래에 대한 준비에 있어 본 연구와 같은 실증분석 결과를 토대로한 정책방향 수립 및 보다 구체적이고 현실적인 정책수단의 개발의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

마지막으로 내년도에 추진될 후속연구에서는 세목별로 과거 세수변동 요인을 세제변화, 과세베이스 변동 등 변동요인별로 분해하여 분석한 후, 본 연구의 분석결과와 연계시켜 주요 세목별로 중장기 세수전망을 시도할 계획이다.

나. 고령화와 노인의료비 연구(이은경)

2010년 건강보험 재정적자는 1조 3천억원이었고 2011년에도 건강보험 재정수지는 적자를 기록할 것으로 전망하고 있다. 향후 고령화, 신의료기술 발달, 소득증대 등은 전세계적으로 의료비 지출을 더욱 증가시킬 건강보험 재정의 위협요인이다. 우리나라는 2010년 현재 노인인구 비율이 11%에 불과하지만 향후 급속도로 고령화가 진행되어 2050년에는 노인인구 비율이 약 40%에 이를 전망이다. 고령화는 재정에 여러 각도로 영향을 미칠 수 있지만, 의료비 증가로 인한 건강보험 재정 악화는 심각한 문제로 대두되고 있다.

그렇다면 노인인구의 의료비지출이 높은 이유는 무엇일까? 65세이상 노인들이 병의원을 찾는 원인을 살펴보면 외래 및 입원 모두 만성질환으로 인한 방문이 가장 많음을 알 수 있다. 외래의 경우 다빈도 상병 10위안에 고혈압, 당뇨, 폐렴, 관절염 등 6가지 만성질환이 포함되어 있고, 입원의 경우에는 상위 10개 중 9개가 만성질환(고혈압, 당뇨, 협심증, 폐렴, 뇌경색, 치매 등) 때문이다.

선행연구에서는 의료비 지출의 결정요인으로 건강상태와 소득의 영향을 주로 보고 있지만, 본 연구는 건강상태 중에서도 만성질환 개수 증가가 의료비 지출에 어떤 영향을 미치는지에 초점을 맞추었다. 만성질환 수와 의료비 지출의 상관관계 분석에 그치는 횡단면 분석과는 달리, 본고에서는 인과관계 분석을 위해 패널 데이터를 사용하였다. 제1차(2006년) 및 제2차(2008년) 고령화패널을 사용하여 개인의 이질성을 통제한 후 만성질환 개수 증가가 의료비 지출에 미치는 영향을 실증분석하였다. 65세이상 노인은 8,205명(총 표본크기의 43%)으로 이 중 만성질환을 1개라도 보유하고 있다고 대답한 사람은 68%, 평균 만성질환 이환수는 1.14개였다. 종속변수는 연간 의료비 지출(급여와 비급여를 포함한 환자 본인부담금)로 7개 항목(입원, 외래, 정기적 처방약,

치과, 한방, 방문, 의료기기 비용)의 총합으로 계산하였다. 가장 중요한 설명 변수인 만성질환 개수는 9개 질환(고혈압, 당뇨, 암, 만성 폐질환, 만성 간질환, 심장질환, 뇌혈관질환, 정신과적 질환, 관절염 및 류마티스) 각각에 대한 의사진단 여부에 “예”라고 대답한 건수로 측정하였다. 또한 인구학적 요인(연령, 배우자 유무, 대도시 거주여부), 소득 관련 변수(가구 순자산, 건강보험 가입여부, 민간보험 가입여부, 현재 경제활동 여부), 건강변수(ADL, IADL, 자가측정 건강상태)도 통제하였다.

실증분석 결과 노인들의 만성질환 개수가 1개 증가할수록 환자들은 연평균 약 70만원 더 지출하는 것으로 나타났다. 의료비를 항목별로 분해해 보면 입원비 지출이 41만원으로 가장 크고, 약제비 지출이 13만원, 외래진료비 지출이 9만원 증가하였다. 입원비 지출이 증가한 이유는 입원 횟수와 입원기간이 모두 증가하였기 때문으로 나타났다. 또한 9개 만성질환 중 암환자의 의료비지출 증가(251만원)가 가장 높았다. 뇌혈관질환 및 만성 간질환도 연평균 의료비지출 증가가 200만원을 상회하여 고가의 치료를 요하는 질병군으로 분류된다. 반면 당뇨 및 고혈압, 관절염은 연평균 의료비 지출 증가가 80만원 미만이어서 비교적 치료가 저렴한 질병군에 속한다.

그런데 개인이 의료서비스를 이용하고 진료비가 발생했을 때 환자 본인부담금 뿐만 아니라 보험자가 부담하는 부분이 존재하는데 바로 이것이 건강보험 재정과 직결되는 부분이다. 환자 본인부담금과 보험자 부담 비율은 평균적으로 4:6 정도이다. 따라서 만성질환이 1개 증가했을 때 환자 본인부담금이 70만원 증가했다면 보험자 부담은 105만원 증가했다고 볼 수 있다. 만성질환 증가가 노인의료비를 견인한다는 논리를 거꾸로 적용하면, 만성질환 감소는 노인의료비 지출 절감을 의미한다. 만약 노인들이 만성질환 수를 10%(0.114개) 감소시킨다면 보험자 부담은 5,381억원(2010년 급여비 지출의 1.6%) 가량 절감된다.

그렇다면 만성질환을 감소시키기 위해서는 어떻게 해야 할까? 만성질환 발병률 및 개수를 증가시키는 요인으로 비건강행동(흡연, 과음, 비만)을 주요 설명변수로 하여 실증분석을 실시하였다. 그 결과 흡연과 과음은 만성질환 수를 각각 0.17개씩 증가시키고 비만은 만성질환 수를 무려 0.29개나 증가시켜, 비만이 만성질환의 주범임을 확인하였다. 따라서 우리나라 노인인구 중 흡연, 과음, 비만인구 수를 각각 1%씩 감소시킨다면 82억 4679만원의 건보 재정 절감효과가 나타날 것이다(급여비 지출의 0.025%).

본 연구에서는 만성질환 수가 증가하면 노인의료비 지출이 증가하여 건보 재정을 악화시킨다는 것을 보여주었다. 따라서 만성질환 예방은 미래 의료비를 절감할 수 있는 가장 좋은 정책임에도 불구하고, 아직까지 우리나라는 치료 위주의 시스템에서 벗어나지 못하고 있다. 또한 만성질환이 발생하였을 때 치료공조 체계 및 주치의를 통한 지속적인 관리가 필요하다. 만성질환의 예방 및 관리가 제대로 이루어진다면 고령화로 인한 보건재정 위험은 훨씬 줄어들 것이다.

다. 공적신용보증의 재정위험에 관한 연구(송호신, 우석진)

최근 유럽의 재정위기를 겪으면서 많은 국가들이 지속가능한 재정운용의 중요성을 절실하게 느끼고 있다. 우리나라도 지속가능한 재정운용을 위하여 국가채무를 안정적인 수준으로 유지하고, 재정수지 개선을 위한 상시적이고 지속적인 노력을 기울이고 있다. 직접적으로 그 규모를 파악할 수 있는 국제 중심의 명시적인 국가채무외에도 향후 실현되는 재정부담이 불확실한 우발적인 채무도 존재하며, 효과적인 재정위험 관리를 위해서는 우발적인 채무관리도 중요하다고 할 수 있다. 공적신용보증기금은 보증채무와 더불어 대표적인 우발채무이다.

본 연구는 크게 두 가지 측면에서 수행되었다. 하나는 집계변수를 활용하여 5개 공적신용보증기금의 재정위험을 측정하고, 시나리오 분석을 수행한 것이고, 다른 하나는 기업수준의 데이터를 활용하여 재정위험을 분석한 것이다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제 I 장에서는 재정위험의 분류와 공적신용보증의 재정위험을 측정하는 기존 이론에 대하여 살펴보았다. 제 II 장과 제 III 장에서는 5개 공적신용보증기금(기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 신용보증기금, 주택금융신용보증기금)의 현황을 소개하고 각각의 재정위험에 대한 분석을 수행하였다. 재정위험은 향후 공적신용보증기금에 투입될 것으로 예상되는 이론 출연금과 정부 출연금으로 측정하였다. 베이스라인 시나리오 분석과 상대적으로 비관적인 시나리오 분석을 병행하였다. 베이스라인 전망하에서 '11~'14중 누가 출연하느냐의 여부를 떠나 필요한 이론 출연금은 9조 1,641억원이 될 것으로 전망되었다. 이론 출연금이 많이 발생할 것으로 전망되는 공적신용보증기금은 신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 기술신용보증기금, 농림수산신용보증기금 그리고 산업기반신용보증기금 순으로 나타났다. 한편, 이론 출연금에서 금융기관출연금

을 제외한 정부출연금의 규모는 '11~'14중 1조 7,880억원으로 전망되었으며, 가장 많은 정부출연금이 발생할 것으로 전망되는 공적보증기금은 신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 기술신용보증기금, 농림수산신용보증기금, 그리고 주택금융신용보증기금 순이었다.

<표 V-1> 베이스라인 전망

구분	2011	2012	2013	2014	(단위: 억원)
					'11~'14 (합계)
이론 출연금 합계	8,439	26,233	27,641	29,327	91,641
정부 출연금 합계	1,037	5,733	5,535	5,573	17,880

제IV장에서는 기업수준의 정보를 이용한 공적신용보증의 재정위험을 분석하였다. 공적신용보증이 기업의 생존에 미치는 영향을 분석하고, 그에 따른 재정위험 측정방법을 제기하였다. 자료의 제약상 분석의 초점이 된 공적보증기금은 기술신용보증기금에 국한하였다. 기존의 재정위험에 대한 연구가 대부분 집계변수에 기초한 분석이었다며, 개별 기업 수준의 데이터를 이용하여 공적신용보증 기금의 재정위험 분석을 시도하였다는 점에서 제IV장의 의의가 크다고 할 수 있겠다. 주요 분석 결과는 다음과 같다. 먼저, 로짓-모형의 추정결과나 생존모형의 추정결과 즉, 3개년도 연속 이자보상배율이 1 미만인 기업이 기술보증을 받았을 경우 생존확률이 4~6%p 정도 비한계기업에 비해서 낮고, 위험률은 46% 높은 것으로 추정되었다. 즉, 한계기업에 대한 보증 지원은, 더 많은 지원금액과 지원기간에도 불구하고 부도확률이 충분히 높아 연체나 사고로 이어지고, 궁극적으로는 대위변제로 이어져 재정적 부담을 큰 폭으로 높일 가능성이 있음을 보여주고 있다. 또한 기업수준의 생존분석을 활용한 기대 대위변제규모를 측정하는 방식을 제시하였으며, 중복적인 보증

수혜가 기업들의 생존에 부정적으로 작용하고 있음을 발견하였다.

본 연구에서 제시한 총량 정보와 개별 기업 수준의 정보를 활용한 재정위험에 대한 분석방법이 공적신용보증기금 출연금 결정, 그리고 공적보증기관의 보증기업의 결정과 같은 주요 경제정책의 결정에 활용될 수 있는 의미 있는 수단이 될 것으로 기대한다. 이와 동시에 보다 정도 높은 재정위험의 분석과 관리를 위해서는 공적신용보증기금의 보증 현황 및 재무 현황에 대한 상세한 미시적인 데이터베이스 구축이 필요할 것으로 보인다. 본 연구에서 시도한 재정위험에 대한 분석방법은 공적보험 등 여타 우발채무에도 적용할 수 있을 것으로 기대한다.

라. 지방행정체제 개편의 재정적 효과(김정훈)

지방행정체제 개편 논의가 한참 진행되고 있다. 작년 「지방행정체제개편특별법」이 제정되었고, 「지방행정체제개편추진위원회」에서 구체적인 개편안을 마련하고 있다. 본 특별법에는 도의 지위와 기능 재정립, 읍면동 주민자치, 교육자치와 자치경찰 등 다양한 개편안이 포함되어 있다. 그러나 현재 진행되고 있는 지방행정체제 개편 논의의 핵심은 시군통합을 통한 지방정부 규모의 확대이다. 이미 마산·진해·창원이 통합되었고, 향후에도 이러한 방식의 통합이 적극적으로 검토될 것으로 예상된다. 따라서 본 보고서에서는 이러한 지방행정체제 개편이 추진되는 배경을 검토하고, 실증분석과 이론모형을 통하여 시군통합의 재정적 효과를 분석하였다.

시군통합을 통한 지방정부 규모 확대에 대하여 찬반 양론이 극명하게 대립되어 있다. 사안이 워낙 중요하기 때문이기도 하지만, 지방자치에 대한 관점에 따라 작은 지방정부와 큰 지방정부에 대한 가치 판단이 다르기 때문이기도 하다. 시군통합에 대한 반대 의견의 핵심은 지방자치 기능의 축소에 대한 우려이다. 그러나 또 한편으로는 외국(평균 5만 이하)과 비교할 때 우리나라 기초 지자체의 규모(17만)가 이미 상당히 크기 때문이기도 하다. 그럼에도 불구하고 우리나라 시군의 규모가 작다고 느끼는 이유는 시군 대부분의 재정력이 열악하여 시군에 대한 재정지원 규모가 크고, 특히 인구가 작은 지역일수록 중앙정부의 1인당 지원액이 많기 때문이다. 2010년 인구 10만명 이하 시군에 1인당 지방교부세가 30만원 이상 지원되었고, 인구가 15만명이 넘는 시군에는 1인당 지방교부세가 거의 10만원 이하로 지원되었다.

따라서 시군통합을 통하여 지자체의 규모를 키우고 1인당 지방교부세를 줄일 경우 국가재정의 효율화가 기대될 수 있다. 그러나 이러한 방식의 지방행정체제 개편은 관련 법에 의하여 배제되어 있고, 반대로 통합에 대한 재정

적 지원이 추가된다. 특히 「지방행정체제개편특별법」의 '불이익배제의 원칙'은 통합된 지자체의 재정규모 감소 방지를 원론적으로 보장하고 있다. 사실 1995년대의 40여개 도농통합시 사례에서 이러한 불이익배제의 원칙을 확인할 수 있다. 결국 「지방행정체제개편특별법」에 의한 시군통합은 국가재정 부담의 감소가 아니라 증가를 감수하면서 대형 기초지자체의 형성을 추진하는 것이다. 따라서 시군통합이 재정부담을 증가시키고 인센티브 구조를 악화시킨다는 많은 연구가 존재한다. 따라서 본고에서는 이러한 연구결과와 시군통합으로 효율성을 제고시키고자 하는 「지방행정체제개편특별법」의 시각 사이에 존재하는 괴리가 왜 발생하는지를 이론적·실증적 모형을 통하여 설명하였다.

양자의 상충된 시각을 이해하기 위하여 주목해야 할 점은 인구가 적은 군 지역의 1인당 세출이 인구가 많은 시의 1인당 세출에 비하여 월등하게 큼에도 불구하고, 주민들은 인구가 적은 군 지역을 거주지로서 선호하지 않는다는 점이다. 즉, 주민들의 대도시 선호 현상으로 인하여 지자체의 대형화는 지방공공재의 단위비용을 낮추는 효과(1인당 세출이 적더라도 주민들의 효용을 낮추지 않는 효과)가 발휘된다. 따라서 본고에서는 지방공공재의 수요함수를 추정하여 인구가 많아질 때 주민들의 효용을 감소시키지 않으면서 1인당 세출이 어느 정도 적어질 수 있는지(인구탄력성)를 파악하였다. 지방공공재의 수요함수 추정에 대한 기존연구가 매우 많이 있었지만, 이러한 연구들이 모두 지역소득 데이터의 부재로 인한 한계점을 내포하고 있다. 본고에서는 이러한 문제점을 극복하기 위하여 지역소득 변수를 일종의 장애모수(nuisance parameter)로 간주하여 준모수적(semi-parametric method) 방법으로 인구탄력성을 추정하였다. 추정결과에 따르면 우리나라 지방공공재의 인구탄력성이 1보다 현저하게 낮아서 인구가 많을수록 1인당 세출이 줄어들더라도 주민들의 효용이 감소하지 않음을 확인할 수 있었다. 한편 우리나라의

1인당 세출이 감소하기 때문에 발생하는 시군통합의 장점은 외국의 경우처럼 만약 지방공공재의 인구탄력성이 높아진다면 더 이상 존재하지 않을 것이라는 점을 이러한 분석결과가 아울러서 시사하고 있다.

이러한 연구결과의 정책시사점은 다음과 같이 요약된다. 우선 첫째로 지방세출에서 외국의 경우 지방정부가 많이 공급하는 교육, 사회서비스, 보건·의료와 같은 사회개발비의 비중이 증가할수록 인구탄력성이 높아지기 때문에 지자체 대형화의 실익이 줄어든다. 둘째, 중소도시와 농촌의 생활환경이 개선될수록 대도시 이주에 대한 욕구가 줄어들고, 이 역시 장기적으로 지자체 대형화의 실익을 줄인다. 결론적으로 지방자치의 기능을 약화시킨다는 비판을 많이 받고 있고, 또한 국가의 재정부담이 오히려 증가할 수 있는 기초지자체의 대형화가 지방자치 발전과 주민복지 향상을 위하여 반드시 필요한 선택인지를 고민해 볼 필요가 아니다. 특히 국가와 지방간 사무의 조정을 통하여 지방공공재의 인구 탄력성이 증가할 경우 시군통합의 필요성이 그만큼 약화될 수 있다는 점을 향후 지방행정체제 개편 추진시 고려할 필요가 있다.

마. 복지사업의 효율성 제고 방안(1)(원종학, 손원익, 이광석, 박태규)

- 지자체와 민간비영리기관(NPO)의 효율성을 중심으로 -

복지지출은 예산의 가장 큰 부분을 차지하고 있으며, 복지 분야에 대한 지출은 앞으로도 계속하여 증가할 것으로 전망되고 있다. 최근 재정건전성이 전 세계적으로 경제운용의 중요한 문제로 부각되고 있음을 고려할 때 정부 지출 가운데 가장 많은 부분을 차지하는 복지지출에 대한 면밀한 검토는 재정건전성을 고려할 때 꼭 필요한 작업이라 할 수 있다.

복지사업의 효율성에 대한 접근방법은 다양하나 크게 나누면 사업 자체의 효율성과 사업의 집행과정의 효율성으로 구분할 수 있는데, 본 연구는 집행과정의 효율성에 초점을 맞추어 진행하였다. 집행과정의 효율성에 주목하는 이유는 복지사업관련 예산은 매년 증가하고 있으나 복지사업에 대한 만족도가 예산 증가를 고려할 때 크게 증가하고 있지 않고 있어 복지사업이 확대되면서 집행이 효율적으로 이루어지고 있지 않을 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 집행과정, 즉 전달체계에 대한 분석은 정부 기관이 직접 제공하는 경우와 민간에 위탁하는 경우의 전달체계로 나누어 분석하였다.

정부 기관이 직접 제공하는 사업의 전달체계에 관한 분석 결과를 보면, 공공적 지출은 주로 중앙정부가 기획하고 지방정부가 정책을 집행하는 전달체계를 지니고 있으며, 이 과정에서 중앙정부와 지방정부, 지방정부 가운데서도 광역지자체와 기초지자체 간 유사한 일을 수행함으로써, 즉 조직구성의 한계로 인해 중첩이나 중복이 발생하고 있으며, 복지사업 집행과정의 불완전성에서 발생하는 인센티브 구조의 왜곡으로 인해 누수, 의존, 소득역전과 같은 복지사업의 효율성을 저해하는 요인이 다양하게 존재하고 있음을 알 수 있었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 복지대상자 선정 기준의 일원화 및 사회보장 정보시스템 사회복지 통합 전산망 구축과 같은 정보의 통합화가 필요

하며, 중앙부처의 부처 간 칸막이 정책 시행 해소를 위한 복지정책 모니터링 체계 구축이 중요함을 알 수 있었다. 아울러, 지방정부의 복지 사업 인력 부족으로 인해 발생하는 소위 '깎대기 현상'의 해결을 위해서도 복지 전문 인력 및 전달체계 운영에 대한 책임주체의 선정 등이 중요함을 알 수 있었다.

복지서비스를 민간비영리조직(NPO)에 위탁하여 제공하는 사업의 전달체계에 관한 분석 결과를 보면, 사회복지사업을 민간 NPO를 통해 위탁 공급함으로써 여러 가지 긍정적인 효과가 있는 것으로 인식되고 있어, 선진국에서도 민간 NPO를 통해 위탁 공급하는 비중이 점진적으로 확대되고 있는 추세에 있다.

민간 NPO를 통한 위탁공급의 장점으로는 정부조직의 팽창현상을 막을 수 있으며, 전문 인력 및 시설 등이 요구되는 사회복지서비스를 민간 NPO에 위탁함으로써 비용절감뿐만 아니라 동일한 비용에 대한 효율성도 제고할 수 있는 것을 들 수 있다. 또한 NPO를 선정하는 과정에서 경쟁을 통해 최적의 서비스를 제공할 수 있는 NPO를 발굴하고 그 기관에 사회복지서비스를 위탁함으로써 비용 대비 우수한 품질의 서비스를 보장받는 편익도 발생할 수 있다.

그러나 민간 NPO를 통한 위탁공급의 단점도 발생할 수 있다. 위탁이 가능한 NPO의 수가 경쟁이 가능할 정도로 충분하지 않은 경우, 오히려 비효율성이 발생할 수 있는 여지가 있는 것이다. 이상의 장단점을 우리나라 사회복지서비스에 조명해 보면, 광역자치단체의 경우 서비스를 위탁하는 NPO의 수가 어느 정도 경쟁구도를 유지할 수 있으나, 기초자치단체의 경우 NPO의 수가 부족하여 사실상의 경쟁이 이루어지지 않는 경우가 종종 발생하고 있음을 확인할 수 있었다. 현실적으로 NPO의 수를 단기간에 확대하는 것은 불가능하기 때문에 이와 같이 어려운 문제를 해결하기 위해서는 기존의 NPO에 대한 교육 및 성과관리 강화와 같은 다른 형태의 정책적인 처방이 필요하다고 판단된다.

민간 NPO를 통해 위탁 공급되는 사회복지서비스의 효율성 제고를 위해서는 NPO가 수행하는 사회복지서비스사업에 대한 평가의 실효성이 보장될 필요가

있음도 확인되었다. 민선 지방자치단체장이 정부지출의 효율성 제고를 위하여 지역에 기반을 둔 NPO와 불편한 관계를 형성할 동기가 없기 때문에 지방자치단체장에게 평가의 책임을 요구한다면 실효성을 기대하기 어렵다는 현실적인 문제도 부각되었다. 이와 같은 현실적인 문제의 해결을 위하여 중앙정부에서 표준화된 평가시스템을 구축하고 모든 지방자치단체가 운용한 결과를 NPO 선정에 활용하도록 의무화 할 필요가 있다는 정책방안도 제시되었다.

사회복지기관의 효율성 및 성과측정을 위한 사례연구에서는 보육시설에 대한 평가결과가 보육시설에 대한 지원과 연계되어 있는지를 검증하는 동시에, 효율성 분석을 위해 보육서비스의 비용함수를 추정하였다. 보육시설에 대한 평가는 전국적으로 이루어지고 있지만 평가의 결과와 보육시설에 대한 지원과는 연계성이 크지 않음을 확인할 수 있었다. 보육서비스의 비용함수를 추정한 결과에서는 보육시설의 규모가 너무 크면 오히려 운영비용을 상대적으로 더 상승시켜 규모의 비경제성이 나타나는 것을 확인할 수 있었다.

복지사업의 효율성은 사업자체의 효율성과 전달과정의 효율성으로 나눌 수 있음은 앞에서 설명한 바 있으나, 본 연구는 분석 대상을 전달과정의 효율성에 국한하였으며 그것도 특정지역의 사례를 중심으로 고찰 한 것이므로 본연구의 결론을 복지사업 전체로 확대하여 해석하는 데는 주의를 할 필요가 있다. 아울러 본 연구에서 사용한 자료의 한계 때문에 도출된 결과의 해석에는 신중을 기할 필요가 있는 것으로 판단된다. 복지지출의 효율성을 제고하기 위한 보다 일반적인 정책시사점을 도출하기 위해서는 향후 분석대상 지역의 확대와 더불어 복지사업 자체에 대한 효율성 분석이 하며, 더욱 다양한 자료가 연구에 활용될 수 있는 환경이 조성된다면 후속연구를 통하여 정책적 함의를 제공할 수 있는 결과를 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

3. 정부출연금 사업

가. 재정분석 및 성과관리 조사·분석

(1) 사업의 필요성 및 목적

- 재정정책 수립 및 재정성과관리와 관련하여 소수 연구인력이 한시적으로 수행하는 연구사업만으로는 감당할 수 없는 대규모의 체계적이고 지속적인 국내외 정보수집 및 자료분석을 통해 재정정책 수립을 시의성있게 지원할 필요
 - 최근 금융 및 경제위기 이후 재정적자가 급증하고 국가부채 누적문제가 심각해지는 반면, 저출산·고령화로 인한 복지지출의 지속적 증가, 서민층 지원, 성장잠재력 확충 등을 위한 재정수요 증대로 재정건전성 조기회복 및 안정적인 재정수지 관리가 어려워진 상황
 - 특히 경기대응적 정책 기조를 유지하면서도 세입확충 및 지출구조조정 등을 통한 재정건전성을 유지해 나가기 위해서는 재정정책 관련 정보의 체계적 관리 및 시의성있는 분석결과를 제공하여 예산편성·집행 등의 재정운영 효율성 제고 및 보다 효율적인 재정정책의 수립에 기여할 필요
 - 최근 『2010~2014년 국가재정운용계획』을 통해 정부가 도입한 재정지출준칙 및 PAYGO원칙 등 재정준칙들이 제대로 정착되기 위해 필요한 법제도의 정비, 구체적인 실천 및 모니터링 방안 등에 대한 정책방안 강구 필요
 - 2012년(2011회계연도 결산)부터 발생주의 정부회계기준에 의한 결산서를 국회에 제출하여야 하는 바 이에 대한 사전준비 작업도 철저히 해야 함

- 또한 LH공사, 한국장학재단, 수자원공사 등에 대한 재정지원 등 공기업 및 공공기관의 재무건전성 분석도 강화할 필요
 - 주요 선진국의 경우도 비슷한 정책여건에 처해 있으며 출구전략 마련을 위한 어느 정도의 국제공조도 필요한 상황이므로, 주요 선진국들의 경기부양 및 재정건전화 정책의 내용 및 효과에 대한 정확한 분석도 필요
- 재정건전성 회복이 향후 재정운용의 중요한 초점이 될 것이며, 재정건정성 회복의 중요한 수단 중의 하나는 성과관리 및 평가의 강화를 통해 예산절감과 예산사업의 효과성을 제고하는 것이므로, 이에 대한 연구 및 조사 분석의 필요성 증대
- 경제위기 이후 확대된 재정적자의 축소 방안 마련 필요
 - 기존에 도입된 재정사업 성과관리제도 자체의 개선 필요성
 - 성과관리 및 평가를 통해 세출 구조조정을 추진하는 것이 재정적자 감축을 위해 흔히 사용되는 일률적 예산삭감의 부작용을 피하는 방법임
 - 재정사업 성과관리는 국가 예산의 효율적 사용을 위한 필수적 하부구조로서 공공부문 종사자의 성과관리 역량 개발은 지속적으로 필요함

(2) 주요 사업내용

- 재정분석센터 주요사업
- 재정정책의 수립 및 집행과 관련한 다양한 현안이슈에 대한 체계적이고도 실질적인 정책연구 수요 충족을 위해 반기별로 관련부처에 대한 연구과제 수요조사 및 정기적인 정책협의회 개최 등을 통해 연구과제 발굴·수행

- 부정기 발행물인 재정현안 이슈에 대한 조사·분석 보고서 발간
- 특히 내년에는 재정준칙의 성공적인 정착 방안, 발생주의 정부회계 기준에 의한 결산서 국회제출, 공기업·공공기관의 재무건전성 분석 등의 업무를 추진
- 정기 간행물 발간
 - (계간) 『KIPF 재정동향』: 국내 재정정책 동향과 정책이슈, 국내외 재정정책 관련 연구 동향, G7·BRICs 등 주요국의 국가별 재정정책 동향 및 재정통계 추이
 - (연간) 『주요국 예산안』 (매년 2~3월): 주요국의 국가별 경제동향 및 조세·재정정책 방향, 예산안의 주요내용, 재정정책 관련 주요 이슈
- 재정정책 수립관련 분야별 전문가의견 수렴
 - 재정정보마당 홈페이지(<http://www.fiscal.kr/>) 운용
 - 재정전반 및 분야별 재정에 대한 전문가 의견 조사
 - 재정전문가 및 정책당국이 참여하는 재정정책 간담회 운용
- 체계적인 국내외 정보수집 및 자료 분석
 - 주요국의 예산편성 및 자원배분 방식에 관한 조사 및 분석
 - 재정관련 국제기구(IMF, OECD 등)의 재정정책 관련 보고서 및 국제지침에 관한 해외정보 수집
 - PUMA(Public Management), OECD CFA(Committee on Fiscal Affairs) 등 국제기구의 회의 참석 및 재정관련 논의 동향 분석
- 세수추계 및 재정정책 분석
 - 예산순기(Budget Cycle)에 따라, 2~3월과 7~8월 세목별로 단년도 세입전망 및 국가재정운용계획 작성을 위한 중기 세입전망
 - 조기경보(Early Warning)모형을 이용한 월별세수동향 분석 및 재정 위험 분석

- 재정지표(FI 등) 및 DSA 등에 의한 재정정책 기조 및 재정건전성 분석
- 정부간 재정관계 연구
- 세수추계 및 재정정책 분석을 위한 모형 개선 및 운용
 - 중단기 (세목별)세수추계 모형, 재정정책의 단기적인 거시경제적 효과분석을 위한 거시-재정모형 등 개선 및 운용
 - 재정건전성 분석을 위한 중기 재정시물레이션 모형 · 장기 재정전망 모형 · 국가채무 분석모형(DSA: Debt Sustainability Analysis) 등 개선 및 운용

□ 성과관리센터 주요사업

- 우리나라 성과관리제도 현황 분석 및 개선방향 연구
 - 2009년 국가재정법 개정사항인 성과목표체계와 프로그램 예산구조의 연계성 강화 (일치화) 작업 추진
 - 예산사업의 비용 정보 개선을 위한 원가정보 활용방안 연구
- 외국의 성과관리제도 조사 및 연구
 - 재정적자 문제에 대한 대응방안으로서 추진되고 있는 각국의 성과관리제도 추진 현황 조사 및 정책적 시사점 도출
- 재정사업자율평가제도 운영 지원 및 연구
 - 개별 사업 평가과정 지원 및 개별사업 개선권고 사항 도출
 - 재정사업자율평가 결과의 DB화를 통한 모니터링 체계 수립
 - 재정사업자율평가 지침 개선안 도출
- 성과계획서 및 보고서의 점검 평가 및 활용 방안 도출
 - 성과계획서의 성과관리체계 · 지표 · 목표치의 적정성에 대한 검토의견 제시
 - 성과보고서의 내용 검토 및 평가 의견 제시

- 우리나라 주요 재정사업에 대한 평가 및 개선방안 도출
 - 쟁점이 되는 주요 재정사업의 효과성 및 운영의 적정성에 대한 평가 및 개선 방안 연구
 - 성과관리 교육과정 운영
 - 공공부문 종사자를 대상으로 한 성과관리 교육과정 운영(월 1회 5일 과정)
 - 온라인(on-line) 교육 콘텐츠 개발을 통한 성과교육 대상 확대를 추진
 - 성과관리제도의 소개 및 성과관리 기법 전수를 위한 교육 내용 및 교재 개발
 - 수요자 중심의 맞춤형 교육 프로그램 개발 및 운영
 - 해외 교육기관과 연계한 공무원 해외 연수프로그램 운영
 - 국제기구(OECD, World Bank, IDB)와의 협력 사업 및 우리나라 무상 원조 사업(KDI, KOICA)에의 참여를 통해, 국제적인 정책 교류 및 개발도상국 자문
 - OECD 고위 예산당국자 회의의 성과관리제도 작업반 회의 참여
 - World Bank 및 IDB의 개도국 사업에 참여
 - KDI 및 KOICA의 개도국 사업에 참여
- 미주개발은행(IDB) 회원국 고위 재정간부 네트워크
- 최근 미주개발은행(IDB: Inter-American Development Bank) 회원국인 26개 중남미 국가로부터 우리나라의 국가발전 경험과 재정운영의 지식을 공유하고, 중남미 지역과의 민·관 경제협력 활성화에 대한 수요가 증대하고 있음
 - 이를 위하여 본 사업은 중남미 국가의 고위 및 실무급 관료들을 대상으로 고위급 국제회의 및 실무자 워크숍을 서울에서 연 2~3회 지속적으로 개최하여 우리의 국가발전전략 운용 경험을 공유하고자 함

- 또한 궁극적으로는 이를 통해 구축된 중남미 지역 고위관료와의 네트워크를 기반으로 민·관 경제협력 활성화에 기여하고자 함

□ 미주개발은행(IDB) CoP 프로그램 분담금 지급

- 미주개발은행(IDB: Inter-American Development Bank) CoP(Community of Practitioners) 사업에 역외국가 자격으로 각종 교류 지원 및 분담금 지급을 통해 중남미 국가에 대한 재정사업 집행 효율성 제고 및 경제 발전을 도모하기 위한 정보 및 인적교류 확대

□ (신규사업) OECD 글로벌 재정포럼 사업

- 사업의 필요성 및 목적
 - 글로벌 금융·경제위기 이후 OECD 회원국이 공통적으로 직면하고 있는 이러한 글로벌 성격의 문제 상황에서 효과적인 재정운용을 위하여 각국의 고위예산간부와의 심층 교류확대가 필요
 - 이를 통하여 각 예산당국에서 바라보는 경제·재정 동향 및 고려 중인 정책대안에 대한 정보를 공유함으로써 글로벌 문제에 효과적으로 대응할 수 있도록 재정정책 방향의 공조 강화
- 주요 사업내용
 - OECD 각 국가들이 공통적으로 고민하고 있는 주요 재정이슈에 대해 심도 있는 토론과 논의를 펼치기 위한 포럼을 개최할 예정이며, 특히 우리나라와 아시아 지역의 관점에서 중요시 되는 사안에 비중을 두고 진행
 - 기획재정부 2차관 주재로, OECD 회원국 예산실장 및 고위직급자의 회의로 추진
 - 국제기구 전문가와 해외석학도 초빙하여 글로벌 재정현안에 대해 논의

- 아시아 지역에서 일본과 함께 유일한 OECD 회원국인 우리나라의 위상을 고려하여 지역 내 비회원국을 읍저버로 초청

○ 기대효과

- 경제위기 극복과정에서의 재정의 역할, 이후 재정건전성 확보 과제, 미래대비 신규투자를 중심으로 국내외 공감대를 확산시키고 OECD 회원국 간, 또한 아시아 지역에서의 우리나라의 위상을 제고하여 재정정책 논의의 국제적 흐름에서 영향력 확대

□ 세부추진방법

○ 재정분석센터 및 성과관리센터 운영

- 재정분석센터 : 재정정책팀, 재정제도팀, 재정동향팀, 대외협력·교육팀
- 성과관리센터 : 성과관리연구팀, 성과관리교육팀, 성과평가팀

○ 문헌조사, 통계분석, 계량모형을 이용한 policy simulation, 해외출장조사

○ 전문가 의견조사, 간담회 개최, 재정전문 홈페이지 운용, 국내외 전문가와의 공동연구, 재정전문교육/성과관리교육 프로그램 운용

○ 한국조세연구원-미주개발은행(IDB) 공동으로 국제회의를 기획하여 개최

○ OECD 글로벌 재정포럼을 기획하여 개최

(3) 기대효과

- 정기간행물, 부정기적인 보고서 발간을 통해 재정정책 수립에 필요한 조사·분석 결과를 체계적으로 제공하는 한편, 정부의 예산편성의 기초가 되는 세수추계, 각종 재정정책 관련 분석, 전문가 의견수렴, 주요국의 정책동향, 국제협력사업 등을 통해서도 정부의 재정정책 수립에 실질적인 기여가 예상됨

- 특히 내년의 경우에는 재정건전성의 지속적인 개선 및 우리경제가 안고 있는 구조적 문제에 대한 재정의 적극적 역할 확대에 필요한 정책 대안 발굴에 크게 도움이 될 것으로 예상
- 주요 재정사업에 대한 평가 및 개선방안 제시, 재정전문교육, 성과관리 제도 관련 공무원 교육 및 제도개선방안 등을 통해 날로 중요해지고 있는 재정지출 효율화에 실질적으로 기여할 것임
- 반기별로 관련부처에 대한 연구과제 수요조사 및 관련 협의를 통한 연구과제 발굴로 재정정책의 수립 및 집행과 관련한 다양한 현안이슈에 대한 체계적이고도 실질적인 정책연구 수요 충족
- 미주개발은행(IDB: Inter-American Development Bank) 회원국인 26개 중남미 국가를 대상으로 국제사회에서의 우리의 위상과 영향력을 제고하고, 경험활성화를 통해 국익에 기여

나. 예산분석 및 재정소요추계 사업

(1) 사업의 필요성 및 목적

- 최근 재정악화에 따른 재정건전성 조기회복 정책 및 지속적으로 증가하는 의무지출에 대한 속도조절을 위해서는 쟁점이 되는 예산사업에 대한 조사·분석 및 법안비용, 중기재정수요를 보다 정확히 추계하여 정부정책 결정에 반영할 필요

- 최근 글로벌 금융위기 이후 재정적자가 급증하고 국가부채문제가 심각해진 반면, 저출산·고령화로 인한 복지지출의 지속 증가, 서민층 지원, 성장잠재력 확충 등을 위한 재정수요 증가 등으로 재정건전성 조기회복 및 안정적인 재정수지 관리가 어려워진 상황
 - 한편, 재정당국은 날로 전문화되어 가는 예산편성 과정에 대해 쟁점이 되고 있는 예산사업에 대해 보다 전문적인 재정전문 연구기관에서 관련 통계 및 정보의 분석, 해당부처 및 관련 전문가들의 의견수렴 등을 통해 객관적인 판단자료를 작성해 줄 것을 요청해 오고 있음
 - 특히 예산집행상의 문제점, 예산사업 내용 변경 필요성 등 예산사업 자체에 대한 조사·분석을 보다 강화할 필요
 - 한번 도입되면 줄이거나 폐지가 어려운 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출) 사업의 신규 도입 및 확대에 대한 제도적 통제장치도 필요
- 이에 한국조세연구원은 지난 2003년 9월 설립된 재정분석센터를 통해 예산분석 및 재정소요추계 업무를 추진할 계획
- 재정분석센터는 8년 정도 재정전문연구센터로서의 역할을 수행해오면서 축적한 재정분석 및 재정추계에 대한 노하우, 재정전문인력 등을 활용할 수 있음
 - 정부는 국가재정법 시행령 개정(2010년 6월)을 통해 합리적인 재정소요추계를 위해 전문기관을 운영하기로 한 바 있으며, 한국조세연구원 재정분석센터가 동 업무를 담당하기로 결정됨

(2) 주요 사업내용

□ 예산사업에 대한 조사·분석

- 매년 정부와 협의하여 각 부처의 중기재정소요 등을 감안하여 쟁점이 되는 예산사업을 선정하여 예산집행상의 문제점, 예산사업 내용 변경 필요성 등 예산사업자체에 대한 조사·분석
- 특히 예산소요 산정의 핵심내용이 되는 단가, 국고보조율 등에 대한 합리적인 결정, 예산사업의 수혜자 또는 공급자에 대한 설문조사·현장점검·심층인터뷰, 해외사례 조사 등도 실시
- 매년 의무지출사업에 대해 부처의 추계결과 중에서 정부가 요구한 사안에 대해서는 의무지출 중기재정소요 추계에 대한 검토도 수행

□ 각 부처의 법안비용추계에 대한 검토

- 각 부처는 국가재정법 제87조 및 동법 제40조에 따라 재정소요추계서를 법률안에 첨부하고 입법예고전에 기획재정부와 협의하여야 하기 때문에 법안비용추계 업무가 수시로 발생함
 - 2009년의 경우 123건에 달하였음
- 정부 및 국회가 제출한 재정수반 법률에 대한 DB시스템 개발·운영
- 정부가 요청하는 법안비용추계서에 대한 검토를 수행

법안유형	세부유형	구분기준
조직	조직설립	중앙행정기관, 위원회(사무기구 있는 경우만), 소속기관 * 특정 사업을 위해 추진단, 센터, 협회, 재단, 전시관을 설립할 경우 사업법안으로 분류
	조직운영	조직운영을 위한 소규모 경상적인 기본사업

법안유형	세부유형	구분기준
사업	직접사업	국가나 지방자치단체가 직접 시행주체가 되어 공공사업 수행
	위탁사업	국가의 직접적 업무를 특정 단체나 기관에 위탁하고 그에 소요되는 비용 전부 또는 일부를 지원
	지원사업	국가의 직접사업(활동)은 아니지만 사회적으로 조장할 필요성이 인정되거나 경제질서의 안정이나 특정산업의 발전에 필요하여 출연 또는 보조하는 경우
보상	손실보상	국가정책으로 재산 또는 재산외의 손실이 초래될 경우 그에 대한 보상, 수용에 대한 보상(토지매수/이주정착금), 구조조정 과정에서 발생하는 손실 보상(각종 직불제)
	공로보상	국가 공헌에 대한 보상
	위로보상	국가로 인한 피해에 대한 배상(과거사 본인/유족 보상), 각종 재해로 인한 피해에 대한 보상(범죄피해자 구조, 의사상자 구조)
사회보장	공적부조	저소득, 장애, 노인, 탈북자등 생활능력 없는 계층에 대한 급부
	장려지원	저소득층 외의 특정 계층에 대한 사회보장적 급부
	연금사업	개인의 노후 소득보장
	보험사업	위험분산, 의료보험, 고용보험, 재해보험

□ 재정지출 수반 중·장기계획에 대한 검토

- 각 부처는 국가재정법 제7조 제9항 및 동법 시행령 제2조 제3항 및 제4항에 따라 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 확정하기 30일 전에 재원조달방안 및 국가재정운용계획과의 연관성 등을 명시하여 기획재정부장관에게 협의하여야 하기 때문에 동 업무가 수시로 발생함
- 정부가 요청하는 재정지출 수반 중·장기계획에 대한 검토를 수행

□ 세부추진방법

- 재정분석센터 내 전담조직으로 '예산분석팀'을 설치
 - 예산분석총괄반, 경제예산반, 사회예산반, 행정예산반 등 4개 반으로 구성

- 이외에 새로운 제도의 도입이나 기존제도의 확대시행 등 보다 전문적인 추계작업이 필요한 경우에는 원내 관련 전문가 및 외부전문가로 프로젝트팀을 별도로 구성하여 운영할 예정
- 업무추진 방법
 - 정부가 요청하는 예산사업에 대한 조사·분석
 - 정부가 요청하는 의무지출 중기재정소요 추계, 법안비용추계서, 재정지출 수반 중·장기계획 등에 대한 검토 업무
 - 재정소요추계 기법 및 모형의 개발·운용
 - 재정수반 법률에 대한 DB시스템 개발·운용

(3) 기대효과

- 쟁점이 되는 예산사업에 대해 예산집행상의 문제점 및 예산사업 내용 변경 필요성 검토, 예산소요 산정의 핵심내용이 되는 단가·국고보조율 등에 대한 합리적인 수준 검토, 예산사업의 수혜자 또는 공급자에 대한 설문조사·현장점검·심층인터뷰, 소요예산 산출내역 분석, 해외사례 조사 등을 통해 예산사업의 효율성 및 효과성을 제고시킬 것으로 기대됨
- 의무지출 중기재정소요, 법안제·개정에 따른 재정비용, 중·장기계획 관련 재정지출 수반 내용 등을 정책결정 이전에 사전에 객관적이고 과학적으로 검토하여 의견을 제시함으로써 정부가 재정건전성을 조기에 회복시키고 저출산·고령화로 인한 복지지출 등 지속적 증가할 의무지출에 대해 적절히 통제할 수 있도록 함
- 특히 법령 제·개정시 국민부담에 미치는 영향을 사전에 점검하는 제도적 장치인 재정소요추계제도 운용을 강화하고자 한 제14회 국무회

의(2010. 3. 10) “재정수반 법률안 및 중장기계획 협의체계 개선방안” 및 국가재정법시행령 개정(2010년 6월 29일, 국무회의 심의·의결)의 취지를 구체적으로 구현함으로써 재정당국의 재정건전성 관리가 강화되는 효과를 기대할 수 있음

- 나아가 재정소요추계 기법 및 모형의 개발하고 필요한 DB를 구축·운영함으로써 각 부처의 재정소요추계에 대한 노하우가 축적되도록 하고 관련 업무를 보다 객관적으로 수행할 수 있도록 기반 인프라를 제공

다. 국제기구협력사업

(1) 사업의 필요성 및 목적

- 우리나라의 재정 현안과 관련하여 OECD, World Bank, 미주개발은행(IDB), 아시아개발은행(ADB), 아프리카 개발은행(AFDB) 등 국제기구와의 Working Group(WG) 운영 및 국제회의를 통해 선진국 공공부문 전문가 및 고위 실무자들의 경험과 세부자문을 활용 및 정부의 정책자문 수요에 부응

(2) 주요 사업내용

- 국제기구 협력사업 추진 경과
 - 주요 협력사업 수행 국제기관 : OECD, World Bank, IDB (3개)
 - OECD 관련 사업 : OECD 회원국 재정 고위간부들의 전문가회의(Experts Meeting)를 소집하여 운영

- * OECD 가입 이래 OECD 회의를 국내 부처·기관이 주도적으로 소집하는 최초의 사례였으며, 현재 연간 2개 이상의 주제를 이러한 방식으로 수행
- * 이외에도 기획재정부의 정책자문용역으로 매년 2개의 KIPF-OECD 공동연구 사업을 Experts Meeting에 따른 보고서 발간 형태로 진행
- World Bank 관련 사업 : 2005년 국제회의 공동주관, 2006년 프로그램 예산제도 보고서 공동 발간 이후 2007년에는 일시적으로 침체되었으나, 2008년 이후 다시 활성화

□ 본원 국제기구 협력사업의 성격

- 국제기구 사업은 우리 측의 동일 기관·인사가 한 주제에 대하여 수년간 지속적으로 참여하는 것이 관건
- 한국조세연구원은 최근 수년 간 OECD의 재정분야 회의에 지속적으로 참여하여 연구진의 전문성 제고는 물론, 국제 전문가들과의 네트워킹에 성공
- 과거 우리나라의 국제회의 참석은 매번 다른 사람이 참석하여 국제적 전문가 네트워킹 구축에 실패함을 물론, 우리 측 참가자의 전문성 심화에도 실패
- 특히 Fiscal Federalism Network 참여와 같은 경우, 한국조세연구원이 우리나라를 대표하는 기관으로서 분담금을 납부하고, 한국조세연구원 측의 참여자(김정훈 선임연구위원)가 의장의 역할을 수행하고 있음
- 그러나 예산 지원 중단 등의 사유로 분담금 미납 또는 동 사업 참여 자체가 중단될 경우, 한국조세연구원뿐만 아니라 그동안 구축한 OECD에서의 우리나라의 국제적 위상 및 영향력도 손상될 우려

- 한국조세연구원의 국제기구 협력사업은 부처의 정책자문 수요에 대해 선도적으로 주제를 발굴·부응함으로써 관련 부처에서도 동 사업 결과의 활용도가 높음
- 한국조세연구원의 국제적인 전문성을 인정받아 2008. 12월 국책연구기관 사업으로는 최초로 외국정부의 자문·연수 사업을 자체예산 투입 없이 용역으로 의뢰받아 수행

- 선진국 공공부문 전문가 및 고위 실무자들의 경험과 세부자문을 활용하기 위하여 우리의 재정개혁 현안과 관련된 OECD·World Bank Working Group (WG)을 운영

- KIPF-OECD 독자 협력 사업으로 매년 수개의 WG 운영(관련 MOU 체결)

- 이외 OECD 주요회의는 물론, 회원국 대표로서 OECD의 비회원국 대상 사업에도 적극 참여

- 세부추진방법
 - OECD회원국 재정 고위간부들의 전문가회의(Experts Meeting)를 소집하여 운영
 - 우리 측 요청으로 해당 주제에 대한 Experts Meeting 개최 후 보고서 발간
 - 선진국 공공부문 전문가 및 고위 실무자들의 경험과 세부자문을 활용하기 위하여 우리의 재정개혁 현안과 관련된 OECD·World Bank Working Group (WG)을 운영
 - 한국조세연구원-OECD와 MOU 체결을 통해 관련 독자 협력 사업으로 매년 수개의 WG 운영

- OECD, World Bank, IDB, ADB 등 국제기구와의 공동으로 국제회의 개최

(3) 기대효과

- OECD · World Bank WG사업들은 우리 정부의 관심 현안에 대한 자문을 목적으로 설립 · 운영됨으로써 국제기구 및 해외 전문가 네트워크를 최대한 활용하여 우리 재정당국의 정책자문수요에 효과적으로 부응
- 아울러 OECD 지방재정 네트워크 등 국제기구 내 신설조직에 초기단계에서부터 적극적으로 참여하여 국제 동향을 파악함은 물론, 제도와 정책에 대한 논의과정에서 우리나라의 입장과 요구를 적극적으로 개진

라. 재정전문가포럼 운영사업

(1) 사업의 필요성 및 목적

- 국민의 전반적인 생활에 영향을 미치는 재정정책의 효과적인 수립을 위해서는 경제학, 행정학, 법학, 회계학 분야의 재정전문가들이 함께 연구하는 학제적 네트워크가 필요
 - 재정정책과 관련된 다양한 분야를 아우르는 재정전문가 네트워크를 구축하여 대학, 연구기관, 정부 등 재정분야 전문가들이 정책수요에 시의적절하게 대응할 수 있는 체제를 구축함으로써 재정정책 수립을 지원

- 지난 40년간 이룩한 눈부신 경제발전에 재정정책이 큰 역할을 수행하였기 때문에 이를 직접 담당하였던 정부의 정책입안자들의 경험과 지혜를 학계의 전문성과 접목시킴으로써 향후 당면한 다양한 재정정책 도전에 대하여 재정전문가들의 역량을 결집하는 연구가 필요
 - 학계와 정부의 재정전문가가 함께 모여서 재정정책의 실무와 이론을 결합하는 노력을 기울이고, 또한 국제적인 재정전문가와의 공동연구를 통하여 우리나라의 재정정책 품질을 향상

(2) 주요 사업내용

- 재정전문가 네트워크 운영
 - 학계·정부·연구원의 '學政研재정네트워크'를 구성하여 재정정책 전반에 걸친 공동연구 및 이슈개발

- 거시재정정책, 성과관리, 정부회계, 재정법, 중앙·지방재정관계, 복지·교육·통일 분야에 대하여 재정학자, 행정학자, 공법학자, 전직 재정전문 관료 등을 포함하는 광범위한 재정전문가 네트워크를 운영
- 의견수렴 및 자문위주의 기존 네트워크와 달리 본 사업은 공동연구 및 이슈발굴을 위한 상설 네트워크로 운영

□ 재정전문가 포럼 운영

- 학계와 연구기관의 재정전문가 뿐만 아니라 정부의 재정정책 실무경험이 풍부한 재정정책 전직 고위공무원들의 경험과 지혜를 포괄하는 재정전문가 포럼을 구축·운영함으로써 현안 정책수요에 대응

□ 국제 재정네트워크 운영

- 국내의 재정전문가 네트워크 구축 및 포럼 운영과 함께 국제 재정전문가 네트워크를 구축하여 OECD 국가들간 재정정책의 국제비교 연구를 수행하고 재정정책의 국제화에도 대응
- 외국의 재정동향분석, 국내 정책동향 영문홍보자료, 과거 재정정책 기록화, 각종 설문조사 사업 등도 수행
- 또한 국내 경제상황에 대한 충실한 영문 설명자료를 제공함으로써 국제사회에서 우리나라 정책에 대한 이해도 및 신뢰성 제고

□ 학계와 정부의 재정전문가 공동으로 재정정책의 시대적 배경과 흐름을 기록

- 지난 40년간 이루어진 다양한 재정정책의 흐름과 시대적 배경을 이해하여 향후의 재정정책 수립에 기여하기 위하여 당시 재정정책을 담당하였던 정책입안자와 학계의 전문가들이 공동작업을 하는 재정정책 기록화 연구 수행

- 재정정책 기록화를 위해 재정실무를 떠나는 시점에서 각 재정 실무전문가의 과거 본인이 관여한 대표적 재정정책에 대한 추진배경, 애로점 극복 성공사례 혹은 실패사례 등에 대한 기록물 작성
- 일반국민 등 정책수요자를 대상으로 설문조사 등 여론수렴을 실시하고, 국민의 입장에서 재정현안을 발굴하여 정책에 반영

□ 세부추진방법

- 재정전문가 포럼을 운영하기 위하여 정부의 전직 고위 재정전문가, 한국조세연구원 및 학계의 재정전문가로 구성된 공동연구 포럼을 구성
 - 정부와 학계의 포럼 고문 및 공동 회장이 연구원 원장과 함께 포럼의 운영방안 등을 협의
 - 재정전문가 네트워크에 각 분과별로 PM을 선정하고 각 분과 단위로 5~6명의 재정전문가들이 재정정책의 주요 아젠다 개발 및 공동연구 수행
 - OECD의 재정정책 전문가 및 각 국가별 전문가를 중심으로 국제 재정전문가 네트워크 구축
 - 국내외 재정정책 동향분석 및 재정정책 기록화를 위하여 연구원의 전문 담당 인력 활용
- 재정전문가 포럼 및 네트워크는 기존의 자문위주 활동에서 벗어나 공동연구 및 이슈발굴을 위한 상설 공동연구 조직으로 운영
 - 외부인사들을 초빙연구위원으로 활용
 - 재정정책 수립 및 연구와 관련된 국내외 다양한 행사에 재정전문가 포럼 회원들이 공동 참여

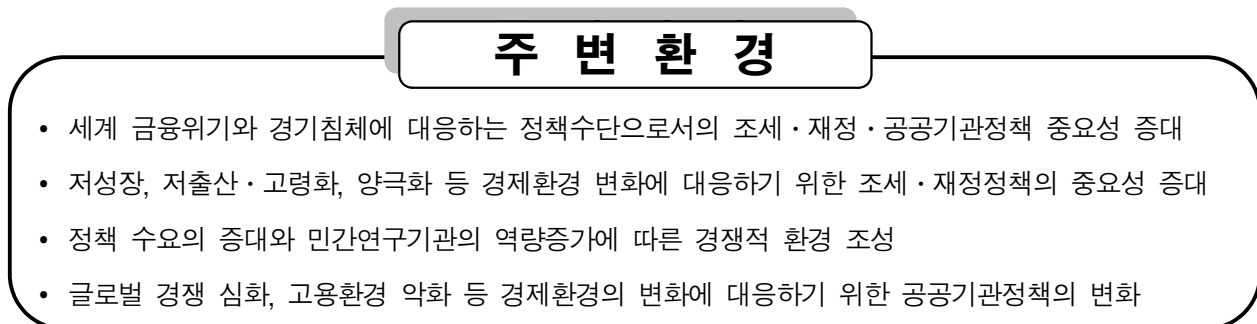
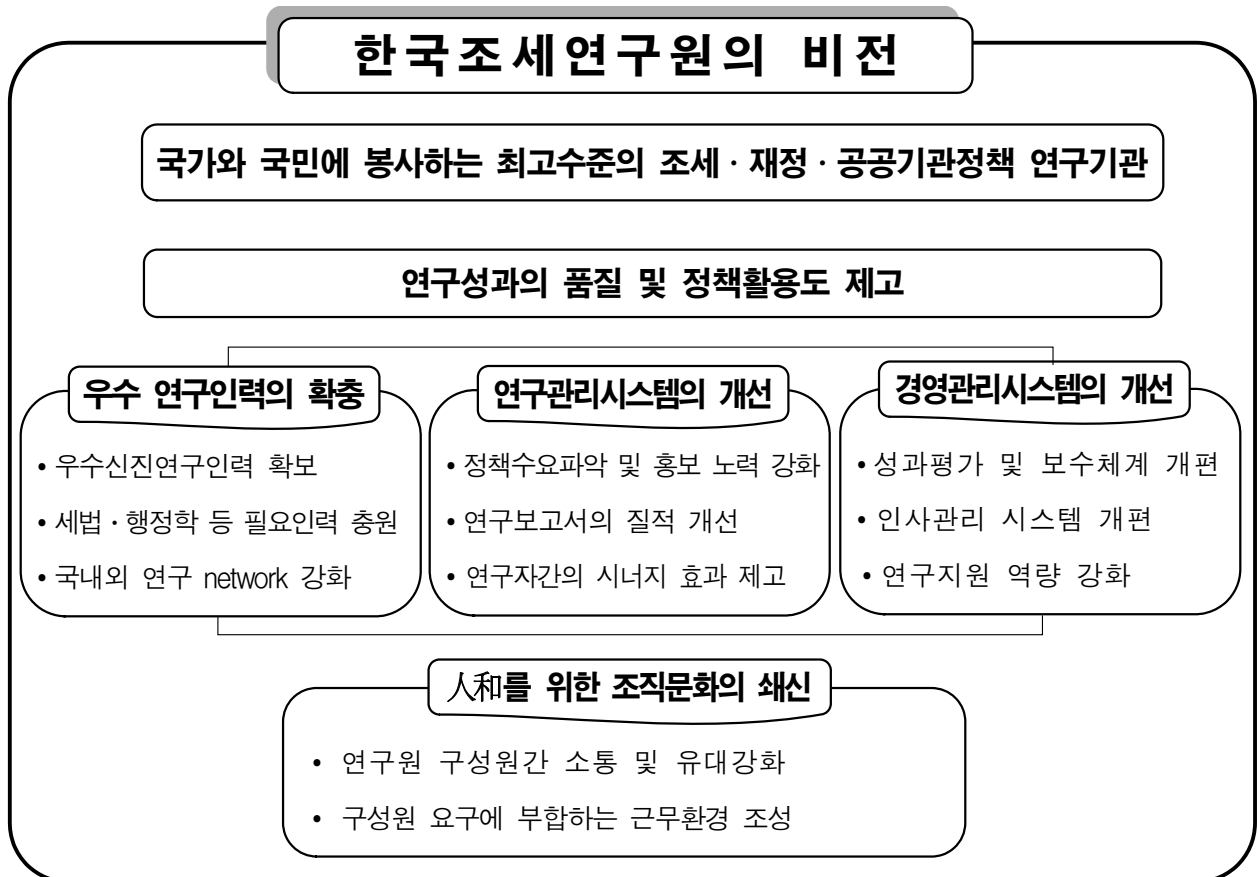
(3) 기대효과

- 재정정책 수립에 대하여 오랜 경험과 직관을 지닌 정부의 전직 고위 재정전문가와 대학 및 연구기관의 재정정책 전문가들이 공동으로 연구를 수행하여 주요 정책 수립에 기여할 채널을 제공
 - 외부전문가들이 공동연구과제 개발 및 수행 과정에 주도적으로 참여함으로써 균형 잡힌 재정정책의 수립 및 평가에 기여

- 재정정책의 학술적 연구와 함께 재정정책의 국내외 경험들을 다양하게 확보하여 이를 기록하고 자료화함으로써 향후 재정정책의 발전을 지원하고 동시에 우리나라를 개발모델로 연구하는 개도국과의 협력에도 기여
 - 우리나라의 재정정책이 국제적으로 가장 앞서 나갈 수 있도록 국제 재정정책의 흐름을 파악하고, 또한 재정정책의 국제화에도 대응

Ⅲ. 2012년도 사업계획

1. 한국조세연구원 사업추진방향



가. 2012년도 사업목표

- 본원의 설립목적 및 사회적 요구를 반영하여 기본연구방향 정립을 위한 중장기비전을 수립
 - “국가와 국민에 봉사하는 최고 수준의 재정정책(조세·공공지출·공공기관 정책) 전문 연구기관”이라는 역할 달성을 위한 조세·재정정책 연구의 3대 기본 철학 제시
 - ① 체계적이고 정량적인 정책연구 지향
 - ② 재정분야의 학제적 연구 강화
 - ③ 새로운 연구수요에 적극적으로 대응

- 중장기비전하에서 대내외 환경변화 및 기관운영목표를 감안하여 기본연구사업, 연구관련 및 지원 사업, 일반사업 등의 체계적 추진에 필요한 2012년도 사업목표를 다음과 같이 구체화
 - 미래 대비 재원확보 및 조세개편 방안에 관한 연구
 - 재원배분 체제 개편방향에 대한 연구
 - 다양한 측면에서의 공공기관 운영제도 개선에 관한 연구

나. 연구사업 운영방향

- 2012년도 기본연구사업은 대내외 환경변화 및 기관운영목표를 감안하여 수립한 3대 사업목표에 따라 다음과 같이 운영하기로 함

- 미래 대비 재원확보 및 조세개편 방안에 관한 연구
 - 중장기 세수변동 요인 분석 및 향후 전망

- 장래 세원분포 예측을 통한 소득세·소비세의 장기 세수전망 연구
 - 금융거래세 도입 방안 연구
 - 순부유세(Net Wealth Tax)와 종합부동산세: 부유세의 조세정책적 의미
- 재원배분 체제 개편방향에 대한 연구
- 재정제도 및 재정운용의 시스템적 개선
 - 국가재정운용계획과 중기지방재정계획의 연계 방안
 - 재정사업 성과분석을 통한 정책과제 도출
- 다양한 측면에서의 공공기관 운영제도 개선에 관한 연구
- 공공기관 IFRS 도입과 정책과제
 - 공공기관 프로그램 예산제도 도입 연구
- 기본연구과제, 수탁연구과제 이외에 5개 센터를 활용한 기획연구 기능을 강화
- 현재 재정분석센터, 세법연구센터, 성과관리센터, 공공기관정책연구센터, 예산분석센터 등 5개 센터는 시의성이 높은 연구과제를 기획과제로 발굴·수행 중에 있음
 - 연간 2회 이상 관련 정부부처에 대한 수요조사를 통해 긴급하고 시의성이 높은 연구과제의 기획과제 발굴·수행을 제도화
- 조세·재정 정책연구의 필수 기초자료가 되는 조세·재정모의실험모형 및 조세·재정패널 DB 구축 사업의 5차년도는 기구축된 모형의 지속적 확장과 정확성·신뢰성 및 예측가능성 제고

- 이외에 중앙부처 및 지자체, 공공기관 등 재정정책 담당자 및 예산관련 공무원을 대상으로 재정이론 및 성과관리 실무, 국제적인 제도비교 및 정책변화 등에 대한 재정전문교육 및 Consulting 기능을 강화

다. 중점연구사업

- 2012년도 중점연구사업은 다음과 같은 기준에 의하여 선정함
 - 대내외 환경변화에 따른 시의성 및 2012년도 사업목표에 부합하는 과제
 - 정부 정책기여도 및 연구과제의 시너지 효과를 극대화할 수 있는 과제
 - 내부 연구진과 외부 전문가의 연구역량을 최대로 발휘할 수 있는 공동연구과제
 - 정부부처와의 정책협의회를 통한 정부정책에 기여할 수 있는 과제

(1) 미래 대비 재원확보 및 조세개편 방안에 관한 연구

- 대내외 경제환경 변화에 대비하여 중장기 세입전망 및 합리적인 조세개편 방안을 모색함으로써 재정지출 재원조달과 더불어 효율성과 형평성을 극대화할 수 있는 조세체계 구축 및 검토를 위한 종합적인 연구가 필요
- 장기적인 조세정책 수립에 필요한 세입전망 및 합리적인 조세개편 방안 모색
 - 중장기 세수변동 요인 분석 및 향후 전망
 - 장래 세원분포 예측을 통한 소득세·소비세의 장기 세수전망 연구
 - 금융거래세 도입 방안 연구
 - 순부유세(Net Wealth Tax)와 종합부동산세: 부유세의 조세정책적 의미

(2) 자원배분 체제 개편방향에 관한 연구

- 2012년도에는 제19대 국회의원선거(4월 11월)와 제18대 대통령 선거(12월 중순)가 있어 재정지출에 대한 관리가 쉽지 않을 정치적 상황이 전개될 전망이며, 2013년에는 새로운 정권이 출범하면서 재정제도 및 재정운용 시스템 개혁을 추진할 가능성도 높음
- 국가재정운용계획(중기재정계획) 수립, 예산총액배분자율편성(top-down)제도 도입, 성과관리 예산제도 운영, 디지털 예산·회계 시스템 구축 등 4대 재정개혁에 대한 평가 및 개선방안 도출
 - 재정제도 및 재정운용의 시스템적 개선
 - 국가재정운용계획과 중기지방재정계획의 연계 방안
 - 재정사업 성과분석을 통한 정책과제 도출

(3) 다양한 측면에서의 공공기관 운영제도 개선에 관한 연구

- 외환위기와 경제위기를 거치면서 공공기관에도 시장지향성이라는 경쟁도입, 민영화, 민간위탁의 요구와 함께 자율과 책임을 강조하는 성과중시 관리, 그리고 고객지향성을 함께 요구하는 등 공공기관 선진화의 추진방향은 복합적이고 다차원적인 형태를 띠며
 - 정부는 6차에 걸친 선진화계획을 통해 정원감축, 기관통폐합, 민영화 및 출자회사 정리, 기능조정, 경쟁도입 등 광범위한 선진화 과제들을 지속적으로 추진하고 있음

- 공공기관 선진화정책에 이어 회계 및 예산제도 등 다양한 측면에서의 공공기관 운영제도 개선방안 도출
 - 공공기관 IFRS 도입과 정책과제
 - 공공기관 프로그램 예산제도 도입 연구

2. 재정연구본부 기본연구 사업계획

(1) 국가재정운용계획과 중기지방재정계획의 연계 방안(김정훈)

- 국가재정운용계획에서 지방분야가 제외됨에 따라 발생하는 문제점을 분석하며 현실적으로 지방중기재정계획이 중앙 중기재정계획과 연계되지 않는 원인을 분석함
- 국가재정운용계획과 지방중기재정계획을 연계하고자 할 때, 연계의 대상 및 방법 모색
- 중앙과 지방의 중기재정계획이 연계될 때 발생할 수 있는 자원배분의 순기능을 분석하고 이러한 관점에서 양자를 연계하는 최선의 방안을 모색
- 중앙과 지방의 자원 배분 연계가 지방분권에 따른 지자체의 재정 독립성과 어떠한 관계가 있는지를 이론적, 현실적 관점에서 조명
- 국가 재원의 거시적·중기적 관리와 함께 중앙재정과 지방재정의 적절한 역할 분담을 통하여 국가재원의 효율적 배분방안을 제시하며, 2011년부터 시작된 「국가재정운용계획」의 지방재정 분과의 중기재정계획에 대한 체계적인 분석틀 제공할 것으로 기대함

(2) 경기순환에 따른 고용상황 변화의 중장기적 재정효과(홍승현)

- 새로이 노동시장에 진출하는 청년층이 직면하는 고용환경은 경기 순환 국면에 따라 다른 양상을 보임

- 본 연구의 목적은 경기 변화에 따른 고용 상황의 차이가 향후 소득 분포에 미치는 영향을 cohort별로 분석하고, 이러한 cohort별 소득분포의 차이가 재정에 미치는 영향에 대해 살펴보는 것임
- Cohort effect에 관한 기존의 이론적 논의를 정리하고, 기존의 실증분석에 나타난 결과들을 종합 비교, 한국 자료를 이용하여 cohort효과 강도 및 방향 파악 및 기존의 외국의 경우와 비교함
- 최근 문제가 되고 있는 청년층 실업의 재정측면에서의 중장기 기회비용을 파악할 수 있을 것으로 기대함

(3) 재정사업 성과분석을 통한 정책과제 도출(박노욱)

- 우리나라 재정사업 성과평가 정보를 분석하여 향후 재정사업 성과관리 개선 방안 도출하여 재정사업 성과관리 방식과 재정사업 기획 및 운영 방식을 개선하는 데에 활용
- 재정사업의 유형화와 재정사업 평가 결과의 유형화 방안 제시를 통하여, 정부 배정사업 분석의 이념적 틀 제공
- 재정사업의 성과관리 시, 사업유형별 주요 쟁점을 제시함으로써 성과관리 방식을 개선하는데 기여할 것으로 기대함
- 신규 사업 심의 시, 사업 유형별로 중점적으로 검토해야 할 체크리스트로 활용 가능함

(4) 국고보조금 평가제도 개선방안(김정훈)

- 국고보조금의 현황 및 유형 분석하고 재정사업자율평가와 국고보조금 준
치 평가의 유사성과 차별성 검토함
- 양 제도의 상호 보완 및 정체성 확보를 위한 「국고보조금」 평가 틀 개
발하여 국고보조금 평가에 적용하면서 확인된 동 평가 틀의 장·단점을
분석하고, 단점을 보완하는 평가 방법을 모색함
- 국고보조금 평가에 따른 보조사업 유지/폐지에 대한 분석을 넘어서 국고
보조금 제도 자체의 개선 방안 도출
- 국고보조금 규모가 50조원에 달하고, 지방재정의 전반에 미치는 효과가 매
우 크기 때문에 우리나라의 중앙·지방간 재정관계 뿐만 아니라, 국가재정
자체의 효율적 운용에 기여할 것임

(5) 중앙 지방간 복지재정 부담에 관한 연구(김현아)

- 최근 중앙 지방간 복지재정지출에 대한 연구들에서는 국고보조사업 확대
에 따른 지자체 재정부담에 초점을 맞춰 국고보조율 개선, 지방소비세 확
대가 거론되고 있으며, 복지관련 거버넌스 개선을 위한 '복지청' 신설, '사
회복지포괄보조금' 도입 (보건복지부 관련)등의 대안이 제시되고 있음.
- 본 연구의 목적은 우선적으로 중앙-광역-기초 단계별 복지사업 내용에 따
른 재정부담을 살펴보고자 함

□ 주요 현황으로는 중앙·지방자치단체 예산자료를 바탕으로 한 복지지출 추이분석과 재정여건을 분석해보고자 함

□ 지방정부 지출 중 보조사업 지출과 자체사업 지출 구분을 통한 복지재원부담 여력에 대한 분석은 기타 연구에서는 찾아볼 수 없음. 연구방법면에서도 기존 보건사회연구원 등에서 구축한 예산지출 자료와의 비교 또한 의미 있는 연구결과를 보여줄 것으로 예상함

(6) 민간비영리조직(NPO)의 효율성 제고를 통한 재정지출의 효과성제고방안(문화예술·교육 분야를 중심으로)(손원익)

□ 재정의 효율성 제고라는 시각에서 비영리조직의 기능과 역할, 그리고 개선방안을 위한 정책적 제안을 하는데 목적

□ 본 연구는 정부를 대신해서 사회서비스를 제공하는 민간비영리단체의 전문성과 투명성, 그리고 책임성을 통한 효율성의 확보가 재정지출의 효과성을 확보하는데 있어 매우 중요한 요인이라는 점에 착안

□ 재정당국이 관련 조직의 중요성을 인식하고, 효율성 제고를 위한 전문적인 경영능력, 조직의 투명성과 책임성, 그리고 조직에 대한 평가와 평가에 대한 피드백을 정책에 고려해야 한다는 정책적 의미를 제공

□ 재정의 효율성 제고를 위해 민간비영리조직의 운영상의 전문성과 투명성을 개선할 수 있는 정책적 대안의 필요성을 제기

(7) 정부의 대학교육비 지원 현황, 문제점 개선방안(안종석)

- 최근 반값등록금 논쟁을 통해 대학 교육비의 적정성과 대학 교육에 대한 국가의 지원 확대에 대한 논란이 활발하게 전개되었고 논란 끝에 감사원의 감사와 교육부의 각종 규제를 통해 대학이 자율적으로 등록금을 인하하며 저소득층에 대한 장학금을 확대하고 정부차원에서는 국가장학금을 1조원 규모로 확대하는 결과 도출
- 내년도 예산에 반영된 것은 잠정적인 결과일 뿐 앞으로 이에 대한 논쟁이 지속될 것으로 보이는데 장기적인 관점에서 대학교육에서 정부의 역할에 대해 심도 있게 연구하여 정책 방향을 제시할 필요
- 다른 국가와 비교하여 대학교육에 대한 정부 지원을 확대하여야 한다는 교육계의 입장에 옹매이지 않고 공공재원의 효율적 조달 및 배분이라는 관점에서 대학교육에 대한 정부 지원방안 모색
- 먼저 가격변화에 대한 대학교육의 탄력성, 대학교육의 수익률, 공익성 등 대학교육의 특성을 살펴보고, 대학재정지원 현황을 비판적으로 검토한 후 개편방안 모색
- 대학교육의 발전을 위해 정부 지원을 확대해야 한다는 요구와 정부의 예산을 효율적으로 사용해야 할 필요성을 종합적으로 고려하여 정부의 대학재정 지원에 대한 장기적인 발전방향과 현행 제도의 구체적인 개편방안을 제시하여 대학교육에 대한 정부의 역할에 대한 논쟁에 결론을 맺고 사회적 합의를 도출하는데 기여

(8) 재정제도 및 재정운용의 시스템적 개선(박형수)

- '재정제도'(fiscal institution)는 법적인 제도 측면만 강조하는 반면, '재정운용'(fiscal management)이란 재정제도의 틀 안에서 예산이나 재정을 실제적으로 정책수립(plan) - 운용 및 집행(do) - 평가 및 환류(see)하는 과정 전체를 아우르는 개념
- 우리재정의 당면과제는 대내외 충격에 민감하여 불안정해지기 쉬운 국민경제의 단기적 안정화(stabilization)와 중장기적인 성장잠재력 확충에 필요한 조세·재정정책을 수행하면서도, 시장경제에 대한 왜곡을 최소화하는 효율적인 재정 및 중장기적으로 지속가능한 재정을 유지시켜 나가는 것임
- 이를 위해서는 macro적인 재정운용 시스템을 보다 선진화하여 재정규율을 유지하는 한편, 공적연금, 의료개혁 등 각 분야에서의 micro적인 제도개선을 동시에 추구해야 하며, 특히 국정운용 차원에서 우선적으로 재정제도 및 재정운용 시스템을 선진화 시켜야함
- 대통령, 재정당국 등 정책결정자들에 대해 재정제도 개혁 추진의 필요성을 인식시키는 한편, 단순히 외국제도를 모방하는데서 나아가 재정성과를 개선시키는 방향으로 재정제도를 개선하는 방안을 과학적인 방법론에 의한 연구결과로 제시
- 새로운 정권이 출범하면 국정운용 차원에서 우선적으로 추진하여야 할 재정제도 및 재정운용 시스템의 선진화 방안을 미리 제시함으로써 정권초기에 추진력이 있게 재정개혁을 추진할 수 있도록 함

<첨부> 보고서별 요약 및 정책적 시사점

1. 고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향(박형수, 홍승현)

I. 서론

본 연구에서는 우선 제Ⅱ장에서 우리나라 인구문제의 심각성과 더불어 우리나라와 G-7국가들의 데이터를 이용하여 과거 인구증가율의 하락, 고령인구 비중의 증가 등 인구구조 변화와 1인당 소득수준의 증가에 따라 주요 재정 지표, 세입 및 세출 구조가 어떻게 변화했는지 실증분석해 보았다.

제Ⅲ장에서는 고령화·인구감소가 경제성장 및 소득수준, 국민소득의 지출, 분배, 생산측면, 고용공급 및 수요 구조, 가계소득 및 소비구조, 자산규모 및 자산구조 등에 미치는 영향을 분석하였다. 기존연구들은 잠재성장률 하락, 복지지출 증가, 세수 감소 등 거시경제 전반이나 재정총량 등에 미치는 영향을 분석하거나 인구고령화의 부문별 파급효과 및 정책과제 발굴에 중점을 둔 반면, 본 연구에서는 이러한 총량적인 분석이나 경제 각 부문에 미치는 영향에 대한 나열식 분석에서 한걸음 더 나아가 세입, 세출 등 국가재정에 미치는 영향에 초점을 맞추어 체계적으로 세분화하여 고령화·인구감소의 영향에 대해 매우 구체적으로 분석하였다.

제Ⅳ장에서는 이러한 분석결과들을 바탕으로 향후 세입·세출 규모 및 각각의 구조에 미치는 변화를 예측해 보았다. 특히 성장률 둔화로 세입 및 지출 증가율도 하락할 전망이므로 세입 및 지출 규모 자체 보다는 세수 및 지출 구조에 미치는 영향을 중점적으로 살펴보았다. 세목별 세수에 영향을 미치는 요인에는 크게 세원변동과 세제변화 2가지가 있지만 미래의 조세정책을 예견할 수는 없으므로 본 연구에서는 향후 세원의 변동방향을 짐작해 보

아 세목별 세수에 미치는 영향을 정성적으로만 분석(qualitative analysis)하였다. 세목별 세원에는 소득, 소비, 자산 수준과 같은 규모변수 외에 금리, 주가, 부동산 가격 등 가격변수도 영향을 미치므로 이를 종합적으로 분석하였다. 또한 현행 제도 유지를 전제로 4대 공적연금 및 기초노령연금, 건강보험 및 노인장기요양보험, 기초생활보장, 공교육관련 재정지출 등의 규모를 2050년까지 장기적으로 추계했으며, 이러한 정량적 분석이 어려운 분야에 대해서는 정성적 분석만 시도하였다.

내년도에 추진될 후속연구에서는 세목별로 과거 세수변동 요인을 세제변화, 과세베이스 변동 등 변동요인별로 분해하여 분석한 후, 본 연구의 분석결과와 연계시켜 주요 세목별로 중장기 세수전망을 시도할 계획이다.

II. 인구감소·고령화와 재정

1. 인구감소·고령화 문제의 심각성

우리나라와 G-7국가의 합계출산율, 기대수명, 인구증가율, 고령인구 비중 등의 추이 및 2100년까지의 통계청 및 UN의 추계 결과를 비교분석한 결과 최근 우리나라와 비슷하게 급속한 고령화 및 인구감소 문제를 경험한 국가는 독일, 이탈리아, 일본 등 3개국인 것으로 나타났으며, 앞으로 진행될 저출산·고령화 등 인구문제는 우리나라가 가장 심각한 것으로 나타났다.

2. 인구구조 변화와 재정

우리나라와 G-7국가의 1970~2009년 데이터 추이, 동 데이터를 활용한 패널회귀분석, 2008년 현재 OECD국가들의 현황 비교 등의 분석을 통해 인구

증가율의 하락, 고령인구 비중의 증가 등 인구구조 변화와 1인당 소득수준의 증가에 따른 주요 재정지표, 세입 및 세출 구조의 변화를 실증분석해 본 결과, 사회보장기여금과 일반소비세, 세외수입을 중심으로 재정수입이 증가하고, 경제나 교육 관련 지출이 감소하였지만 사회보장지출이 급증하여 전체적인 재정지출이 증가한 것으로 나타났다. 이에 따라 재정수지는 다소 개선되었지만, 정부부채 규모가 증가하고 순자산 규모도 감소하는 등 국가재정이 악화되었다.

그러나 이러한 단순한 실증분석 결과에는 재정당국이 지출증가에 대응하여 세입을 늘리는 등의 정책적 대응을 한 효과도 포함되어 있어 해석에 유의해야 한다. 예를 들면, <표 2>에 정리된 OECD(2001)에서 추계한 소득세, 법인세, 노동관련, 자본관련, 소비관련 평균유효세율들(1970~1996년)을 이용한 패널회귀분석 결과를 보면 1인당 소득수준이 증가하면서 일부 유효세율을 인하하기도 하였으나, 인구고령화의 진전에 따라 모든 유효세율들을 상향 조정한 것으로 나타났다. 특히 법인세 및 자본관련 유효세율을 크게 인상시켰다. 특히 OECD Tax Database(2010)의 소득세 및 법인세 법정최고세율은 인구고령화의 진전에 따라 인하된 것처럼 보이지만, 유효세율 기준으로는 모두 인상된 것을 알 수 있다. 부가가치세율은 인구고령화의 진전에 따라 인상되어 왔으며, 소비세 유효세율도 약하기는 하지만 인상된 것을 알 수 있다.

이에 제Ⅲ장에서는 세입 및 세출 측면에서 정책적 대응과 관련 없이 인구구조 변화가 세원(tax base)의 변동이나 재정수요의 변동을 직접적으로 초래하는 경제성장 및 경제구조의 변화에 어떤 영향을 미치는 지 체계적으로 면밀하게 분석해 보았다.

<표 1> 재정지표에 대한 실증분석 결과의 종합

종속 변수(GDP대비, %)	인구증가율 하락	고령인구 비중 증가	1인당 소득 증가	인구구조 변화 반영 ^{주)}
재정수입	?	+	?	+26.6
- 조세수입	?	+	?	+21.9
국민부담률		+		+14.1
· 소득과세		+	+	+7.2
(소득세)			+	?
(법인세)	+		+	+0.0
(사회보장기여금)		+	+	+7.3
· 소비과세		+	(-)	+3.1
(일반소비세)	(-)	+		+5.1
· 자산과세		+		+1.9
(상속증여 관련세)	+			+0.0
(자산보유 관련세)		+	(-)	+2.0
(자산거래 관련세)	+	(-)	+	-1.0
- 세외수입	+	+	?	+5.9
재정지출	?	+	+	+9.4
- 인건비	?	?	(-)	?
· 일반공공행정			(-)	?
· 국방	(-)	+	(-)	+2.1
· 공공질서,안전	+	(-)	+	-0.9
- 사회보장	+	+	+	+10.9
· 사회보호	++	++	(-)	+12.2
· 보건	(-)	+	++	+1.4
- 재정투자	+	(-)	+	-10.1
· 경제업무		(--)		-3.5
· 주택,지역개발		(-)		-0.6
- 기타: 환경보호	(-)			-0.0
- 기타: 오락,문화,종교	(-)		+	-0.0
- 기타: 교육	+	(--)	+	-2.4
재정수지	(-)	+	?	+18.2
정부부채	+	+	?	+69.1
정부순자산	(-)	(-)	?	-97.3

주 : 우리나라 인구증가율이 1.16%p(+0.35% → -0.81%) 하락하고 동시에 65세 이상 인구 비중 23.2%p(11.0% → 31.2%) 증가할 경우 분석지표에 미치는 영향의 정도

<표 2> 인구구조변화/소득증가와 평균유효세율의 패널회귀분석 결과

종속 변수	인구 증가율		고령인구 비중		1인당 소득수준		adj. R ²
	회귀계수	t-값	회귀계수	t-값	회귀계수	t-값	
소득세 유효세율	-0.015	-1.002	0.851	5.277	-0.034	-1.578	0.879
법인세 유효세율	-1.290	-0.538	3.123	3.043	-0.754	-3.914	0.688
노동관련 유효세율	-0.017	-0.865	1.096	6.313	0.268	9.299	0.958
자본관련 유효세율	0.100	1.962	3.606	8.615	-0.356	-5.415	0.835
소비관련 유효세율	0.042	1.831	0.316	8.512	-0.055	-3.270	0.977

주 : 1. 대상국가 및 분석기간은 Canada, France, Germany, Italy, Japan, United Kingdom, United States 등 7개국의 1970~1996년

2. **진한 글씨** 및 **음영**은 각각 회귀계수가 (-) 및 통계적으로 유의함을 표시

III. 경제성장 및 경제구조에 미치는 영향

우리나라와 G-7국가의 1970~2009년 데이터를 활용한 패널회귀분석, 국내 경제연구소 및 국제기구, 국내외 학자들의 기존 연구결과들을 종합적으로 분석하여 인구구조 변화가 소득수준 및 경제성장률에 미치는 영향, 지출 및 수요구조, 분배 및 소득구조, 생산 및 산업구조 측면 등의 경제구조에 미치는 영향, 노동공급 및 수요, 가계소득 및 지출 구조, 자산규모 및 구조 등에 미치는 영향을 차례로 살펴보았다.

1. 소득수준 및 경제성장

잘 알려진 바와 같이 <표 3>의 패널회귀분석 결과처럼 인구감소와 고령인구비중 증가에 따라 1인당 소득 증가율 및 잠재성장률이 하락한다. 금융연구원(2011)은 생산가능인구비율이 1%p 하락할 경우 1인당 국민총소득 증가율

이 0.17%p 정도 하락하는 것으로 추산하였으며, 국회예산정책처(2009)도 노년부양비율이 5% 증가하면 향후 10여 년간 총수요 측면에서 민간소비가 1.2% 감소하고 설비투자가 2.0% 하락하면서 실질국내총생산 수준이 0.9% 하락하고 동시에 노동공급량 1.6% 감소하고 투자위축으로 자본축적도 0.6% 낮아지면서 경제의 총공급 수준도 1.2% 감소하는 것으로 추계되었다.

한편, 박형수·류덕현(2006)은 우리나라 총요소생산성 성장기여도는 1971년 이후 평균 2.5%로 OECD평균(1.7%)보다 높았는데 2050년 1.5%까지 하락, 잠재성장률이 최근 4%대에서 2040년대는 1% 내외로 크게 하락할 것으로 보았다. 신관호·황윤재(2005)도 인구구조의 변화가 총노동생산성에 미치는 영향을 실질임금결정 방정식 추정을 통해 간접적으로 추정해 보았는데, 고령화가 본격적으로 진전되는 2020년경 노동생산성은 급격히 감소할 것으로 전망하였다.

IMF(2004)는 고령인구 비중이 1% 상승시 1인당 GDP 0.041%p 하락하고, 생산가능인구 비중이 1% 상승할 경우 1인당 GDP 0.08%p 상승하는 것으로 추계한 바 있으며, OECD(2001)에서도 고령화로 향후 50년간 GDP증가율이 매년 0.25~0.75%p 정도 하락할 것으로 추산한 바 있다. EU 『2009 Ageing Report』 (2010)에서 27개국의 평균 잠재성장률 하락 규모가 무려 2.0%p에 달하고, 현재 성장률이 높을수록 잠재성장률 하락 규모가 큰 경향을 보였는데, OECD(2010)에서는 2025년까지 우리나라 잠재성장률이 1.6%나 하락하는 것으로 추계하였다.

<표 3> 인구구조변화/소득증가와 소득/성장률의 패널회귀분석 결과

종속 변수	인구 증가율		고령인구 비중		1인당 소득수준		adj. R ²
	회귀계수	t-값	회귀계수	t-값	회귀계수	t-값	
1인당 GDP(US \$)	-16.430	-0.068	3369.855	69.501	-	-	0.932
1인당 소득 증가율	0.085	2.411	-0.295	-4.134	-0.186	-5.857	0.518
개인 순저축율	-1.978	-2.705	-0.942	-8.556	-0.157	-7.014	0.753
노동소득분배율	-0.084	-0.572	0.763	6.692	-0.161	-12.737	0.771

2. 경제구조

(1) 지출 및 수요구조 측면

인구감소 및 고령화에 따라 1인당 국민소득이 증가하지만 경제성장률 자체는 둔화되는 동시에, 지출측면에서의 GDP구성요소의 비중도 변화할 전망이다. 수입비중에 대해서는 명확한 결론을 내릴수 없었지만 민간소비와 투자지출의 비중이 줄어드는 반면, 정부소비나 수출비중이 다소 증가할 것으로 분석되었다. 민간소비 내에서는 교통, 통신, 음식숙박, 임료·수도광열 등의 항목의 지출비중이 증가하는 반면, 식료품·비주류·음료품, 의류·신발, 가계시설·운영, 의료보건, 교육 등의 항목의 지출비중이 감소할 것이다. 소비의 질별로는 서비스 소비비중이 증가하는 대신 준내구재와 비내구재 소비비중이 감소할 것이다. 투자지출 중에서는 기업부문의 투자비중이나 운송장비, 기계류 등 설비투자 비중은 증가하지만, 정부부문 및 가계부문의 투자비중이나 건물, 토목 등 건설투자 비중이 하락할 것이다.

한편, <표 3>의 개인순저축율에 대한 패널회귀분석 결과, OECD(2005)의 가계저축율에 대한 실증분석 결과, 전영준(2006)의 세대간 회계 분석결과, 김소영·이종화(2006)의 VAR 분석결과, 금융연구원(2005)의 전망결과를 종합해 보면, 인구고령화에 따라 저축율이 하락할 것으로 예상되었다.

(2) 분배 및 소득구조 측면

GDP의 분배측면에서는 '피용자보수'의 비중에 대해서는 명확한 결론을 내릴 수 없었지만 인구감소 및 고령화에 따라 '영업잉여'의 비중이 하락하는 대신 '순생산수입세'의 비중이 높아지는 것으로 분석되었다. 순국민가처분소득(NNDI: Net national disposable income)의 분배측면에서는 가계부문의 비중이 감소하는 대신 정부부문 및 기업부문이 증가하는 것으로 나타났으며, 가계부문의 소득구성 변화에 대해 보다 자세하게 분석해본 결과에서는 피용자보수, 영업잉여, 재산소득이 모두 감소하는데 영업잉여의 감소정도가 큰 것으로 나타났다.

특히 노동소득분배율은 Schmidt and Vosen(2010)의 실증분석 결과에서는 평균수명 증가, 인구감소, 고령인구 비중 증가가 모두 노동소득분배율을 통계적으로 유의하게 하락시키는 것으로 나타났으나, <표 3>의 패널회귀분석에서 통계적으로 유의하게 상승하는 것으로 나타나 명확한 결론을 내리기 어려웠다. 현재 우리나라의 노동소득 분배율이 높은 자영업자 비율 등 경제구조로 인해 낮게 유지되고 있으므로 향후 상승할 여지가 있는 동시에, 선진국에서 1980년대 이후 나타난 노동소득분배율 하락이 산업구조 변화, 노동절감형 기술발전, 세계화로 인한 무역 및 자본이동 자유화, 인구구조 변화 등에 기인하였으므로 하락요인도 공존하고 있어 향후 큰 변화는 없을 것으로 보인다.

한편, 인구 감소 및 고령인구 비중 증가에 따라 소득분배가 악화되며, 이에 대응하여 정부의 소득재분배 기능이 더욱 강화될 것이다. 이러한 결론은 <표 5>의 OECD의 소득분배 데이터베이스 자료를 이용하여 인구감소 및 고령화가 소득재분배에 미치는 영향에 대한 패널회귀분석 결과와도 일치한다.

<표 4> 지출 및 수요구조에 대한 실증분석 결과의 종합

종속 변수(지출비중, %)	인구증가율 하락	고령인구 비중 증가	1인당 소득 증가	인구구조 변화 반영 ^{주)}
소비지출	(+)	+	+	4.0
- 민간최종소비지출	(+)	(-)	+	-4.1
· 내구재	+	+	(-)	3.6
· 준내구재	+	(-)	(-)	-8.5
· 비내구재		(-)	(-)	-13.7
· 서비스	(-)	+	+	16.7
1. 식료품,비주류,음료품		(-)	(-)	-14.6
2. 주류 및 담배	(-)		(-)	0.0
3. 의류 및 신발		(-)	(-)	-7.6
4. 임료 및 수도광열	+	+	+	15.9
5. 가계시설 및 운영		(-)	(-)	-2.4
6. 의료보건	+	(-)	+	-2.1
7. 교통	(-)	+		4.2
8. 통신		+	+	3.6
9. 오락문화			+	?
10. 교육	+	(-)	+	-0.4
11. 음식숙박	(-)	+	(-)	3.7
12. 기타		(-)	+	-2.2
- 정부최종소비지출		+	(-)	12.9
총고정자본형성		(-)		-15.4
- 건설투자	+	(-)		-17.9
· 건물건설	+	(-)		-9.4
· 토목건설		(-)		-10.0
- 설비투자	(-)	+	(-)	17.1
· 운수장비		+	(-)	6.5
· 기계류	(-)	+	(-)	11.7
- 경작자산	+	+	(-)	1.8
- 무형고정자산투자			+	?
1. 기업부문		+		23.0
2. 정부부문		(-)	+	-10.8
3. 가계부문		(-)		-15.7
총수출		+	+	10.9
총수입			+	?

(3) 생산 및 산업구조 측면

패널회귀분석 결과 도소매·음식숙박·교통, 기타 서비스업의 비중이 증가하는 반면, 농림어업, 건설업, 금융·부동산업의 비중이 감소할 것으로 예상되었다. 54개국의 1970~2004년 데이터와 동태패널회귀분석을 통해 고령인구 비중 증가가 9개 산업별 고용비중에 미치는 영향을 실증분석한 Thiessen et al.(2008)의 결론과 비교해 보면 대부분 일치하였으나 제조업 및 광업의 비중도 하락한다고 주장하였으며, 금융업의 비중의 증가한다고 주장하여 본 연구 결과와 상충되었다.

한편, 대한상공회의소(2006) 및 대통령직속 저출산고령사회위원회(2006)는 실버산업으로 요양, 의료기기, 정보, 여가, 금융, 주택, 한방, 농업, 교통, 식품, 의약품, 장묘, 의류, 교육 등 14개 산업을 지목하면서 향후 이들 실버산업의 전망이 매우 밝을 것으로 전망한 바 있다.

<표 5> 분배 및 소득구조에 대한 실증분석 결과의 종합

종속 변수(비중, %)	인구증가율 하락	고령인구 비중 증가	1인당 소득 증가	인구구조 변화 반영 ^{주)}
본원소득 분배				
피용자보수 비중			(-)	?
- 근로소득 비중			(-)	?
영업잉여/혼합소득 비중		(-)	+	-12.0
순 생산·수입세 비중		+		5.1
1. 기업부문 가치분소득 비중	+	+		9.9
2. 정부부문 가치분소득 비중		+	(-)	16.3
3. 가계부문 가치분소득 비중		(-)		-25.0
- 피용자보수	+	(-)	(-)	-5.2
- 영업잉여	(-)	(-)	+	-16.2
- 재산소득	+	(-)	+	-11.3
- 순재산소득		(-)	+	-4.9
소득 재분배				
(정부부문)				
소득/부에 대한 경상세 수입		+	+	5.5
사회부담금 수입		+	+	4.2
사회수혜금 지출	+	+	+	5.7
기타 경상이전 지출	+	+	(-)	4.7
기타 경상이전 수입	+		+	0.1
기타 경상이전 순수입		(-)	+	-4.2
(가계부문)				
소득/부에 대한 경상세 지출			+	?
사회부담금 지출	+	+	+	4.8
사회수혜금 수입		+	+	4.4
기타 경상이전 지출	-	(-)	+	-2.1
기타 경상이전 수입		+	(-)	2.4
기타 경상이전 순수입	+	+	(-)	2.0

<표 6> 생산 및 산업구조에 대한 실증분석 결과의 종합

종속 변수(비중, %)	인구증가율 하락	고령인구 비중 증가	1인당 소득 증가	인구구조 변화 반영 ^{주)}
농림어업		(-)	(-)	-6.3
광공업			(-)	
건설업		(-)		-5.5
도소매, 음식숙박, 교통		+	(-)	2.7
금융·부동산		(-)	+	-3.6
기타 서비스업		+	+	5.9

3. 노동공급 및 수요

(1) 노동 공급 측면

오랜 기간 지속되어 온 저출산 추세와 의료기술 발달 등에 따른 기대수명의 증가, 적은 규모이지만 꾸준한 인구의 순유출은 가까운 미래에 인구의 절대 규모 감소와 더불어 그 구성에 있어서도 고령인구의 비율이 빠르게 증가하는 추세가 예상되어지고 있다. 15~64세의 생산가능인구가 2016년에 3,619만명 이후로 감소세로 돌아설 것으로 예상되고, 특히 핵심생산가능인구라고 분류되는 25세~49세의 인구는 이미 2008년을 기준으로 감소를 보이고 있다. 더욱이 추후 이 핵심생산가능인구에 유입되게 되는 15~24세 인구는 지속적인 저출산의 영향으로 이미 1990년대 초반부터 줄어들기 시작했다.

이러한 인구변화는 저축률과 큰 상관관계를 보이는 부양비율(총부양비율, 유소년 부양비율, 노년부양비율)에도 영향을 미쳐, G7국가들과 비교해서 2000년대부터 급격하게 노년부양비율이 증가하여 2050년에는 일본, 이탈리아에 이어 60%가 넘어설 것으로 예상되어지고 있다. 저축률 또한 다른 G7국

가들에 비해 큰 폭으로 감소하여, 가처분소득 대비 가구저축률은 90년대 초반 25%에 육박하였으나 2011년에는 5%를 약간 상회하는 수준에 불과하다.

인구의 절대수와 함께 경제활동참가율 또한 노동공급에 큰 영향을 미치는데, 전반적으로 남성에 비해 여성, 특히 20대와 40~50대 여성 그룹의 경제활동참가율의 증가 추세가 두드러진다. 반면 남성의 경우 20~30대에 경제활동참가율의 하락이 60~64세 그룹에서는 참가율의 증가가 관찰되고 있어, 연령별·성별 차이가 큰 것으로 나타나고 있다. 20대의 경우, 경제활동참가율뿐 아니라 고용율에 있어서도 남성은 꾸준한 하락을, 여성은 꾸준한 증가세를 보여 2007년 이후에는 때로는 여성의 고용율이 남성을 추월하는 경우도 종종 발생하고 있다. 경제활동참가율이나 고용율과는 달리 근속연수에 있어서는 남녀차이가 두드러지지 않으나 단 50세 이상 그룹, 특히 남성 그룹에서 그 증가가 확실하게 나타나고 있어, 기존의 연구들에서 지적하는 대로 노동의 고령화에 따라 전반적인 근속연수가 증가하고, 실업률은 하락하는 상황이 일반화될 것으로 예상된다. 이러한 근속연수의 증가로 임금수준에 있어 50세 이상 남성의 상대적 강세도 두드러진 특징 중 하나로, 노동자들의 고령화가 전반적인 임금 상승 혹은 임금의 세대간 불균형 심화로 나타나는 추세이다.

(2) 노동 수요 측면

노동시장의 수요 측면 변화는 국가경제의 산업구조 변화와 밀접한 관련을 가진다. 지난 30여 년간의 산업구조 변화로 2000년대 후반 3차 산업의 고용 비중이 67%수준까지 상승하고, 70~80년대 산업화와 고속성장을 이끌었던 제조업 중심의 2차 산업은 90년대 이후 지속적으로 하락하여 2000년대 후반 전체 고용의 25%를 차지하고 있다. 전통적인 1차 산업은 더 급격한 고용감소로 1980년대 초반 28.5%에 달하던 고용비중이 2000년대 후반에는 7.5%로

크게 감소하였다. 이러한 고용변화 추세는 앞으로도 당분간은 지속될 것으로 전망되고 있으나, 각 산업별로는 더 다양한 고용변화가 예상되고 있다.

또한 산업별로 연령별 분포의 변화가 뚜렷한 산업들, 예를 들어 급격한 고령화가 보이는 '농업·수렵업·임업 및 어업'이라든가 청장년층 중심의 '제조업' 및 '건설업'들도 전체 산업의 연령분포의 변화를 넘어서는 꾸준한 연령분포 변화를 보여주고 있다.

은퇴와 관련하여서는 고용비중이 줄어들고 있는 1차·2차 산업들에서는 정년의 감소가, 고용비중이 늘어나고 있는 서비스 업종들에서는 정년의 연장이 향후 전반적인 정년연장으로 이어질 것으로 예상된다. 또한, 노동 형태의 다양화와 함께 중년·고령 노동자의 일자리가 주로 비정규직과 시간제를 중심으로 확대되어 왔기 때문에, 전반적인 노동자들의 고령화는 비정규직의 전체 비중 또한 확대시킬 것으로 전망된다.

4. 가계소득 및 지출 구조

(1) 연령별 소득구조

근로소득 비중은 2003년 이후 4%p 이상 증가하였지만 60% 내외에서 안정적인 반면 사업소득 비중이 하락하고 이전소득 비중이 증가하는 경향을 보이는 가운데, 39세이하 가구는 사업소득의 비중이 낮고 근로소득의 비중이 높은 반면 60세이상 가구는 근로소득의 비중이 낮고 이전소득의 비중이 높은 경향이 발견되었다. 국제비교에서는 일본 노인가구의 근로소득 비중이 우리나라처럼 매우 높은 것으로 나타났다.

(2) 연령별 소비구조

한·미·일 3개국의 가구주 연령에 따른 소비패턴을 비교분석해 본 결과, 인구고령화에 따라 식료품(미국 제외), 주택 관련 주거·광열, 보건 관련 지출비중이 증가하는 반면 오락·문화(일본 제외), 교육, 교통·통신 지출비중이 감소할 것으로 전망되었다. OECD의 2005년 보고서에서도 주택, 에너지, 의료 관련 지출 비중이 증가하고 교통, 오락, 교육 관련 지출 비중이 감소하는 것으로 나타나 본 연구결과와 일치하였다.

한편, 통계청의 『도시가계조사』 1982년, 1987년, 1992년, 1997년, 2002년, 2007년 등 5년 간격의 총 6개 연도의 원시자료를 이용하여 소비지출을 시대효과·연령효과·세대효과 3개 효과로 분리하는 코호트 분석(cohort analysis)에서는 인구고령화에 따라 식료품, 광열수도, 피복·신발, 보건의료, 교통·통신, 기타소비 지출규모가 증가하는 반면, 주거비, 교육, 교양·오락 지출규모는 감소하는 것으로 나타났다. 교통·통신 및 주거비 지출규모에 대한 전망결과만 본 연구 및 OECE(2005)의 소비비중에 대한 전망결과와 상충되게 나왔다.

또한, 연령별 평균소비(저축)성향 측면에서 50~59세 및 60세이상 가구의 평균소비성향이 지속적으로 하락하고 있는데, 이러한 현상은 근로자 가구와 근로자의 가구 모두에서 동일하게 나타났다. 2003년 이후 40~49세 가구의 평균소비성향이 60세 이상 가구보다 높아지는 생애주기 가설에 다소 배치되는 현상이 발견되었는데, 그러나 한국조세연구원의 재정패널자료를 이용하여 보다 세분화된 연령대별로 분석해 본 결과에서는 50대 후반 및 60대 초반의 중고령대에서 다소 평균저축성향이 높아지기는 하지만 대체로 연령대가 높아질수록 저축성향이 낮아지는 것으로 나타났다.

<표 7> 한·미·일의 연령대별 소비지출 구조 비교

한국		미국		일본	
식료품·비주류음료	+	Food	-	식료	+
주류·담배		Alcoholic bev. & Tobacco	-	n.a.	
의류·신발	-	Apparel and services	-	피복 및 신발	-
주거·수도·광열	+	Housing	+	주거 & 광열·수도	+
가정용품·가사서비스		n.a.		가구·가사 용품	+
보건	+	Health care	+	보건의료	+
교통		Transportation	-	교통·통신	-
통신	-	n.a.		교통·통신	-
오락·문화	-	Entertainment	-	교양 오락	-
교육	-	Education	-	교육	-
음식·숙박	-	n.a.		n.a.	

5. 자산규모 및 구조

우리나라의 가계당 자산규모는 2008년말 현재 11만 8,400달러로 다른 선진국에 비해 크게 작지는 않지만, 금융자산 비중이 37.4%에 불과하여 호주, 체코, 프랑스와 비슷하지만 캐나다나 일본에 비해서는 매우 낮은 수준으로 나타났다. 특히 28개 OECD국가 중에서 우리나라 가계의 1인당 금융자산규모는 20위에 불과하였다.

<표 8>의 패널회귀분석 결과를 보면 인구고령화 진전에 따라 1인당 금융자산 규모는 증가하는 반면 비금융자산 규모는 감소할 것으로 전망되었다. 통화·예금, 채권, 보험 보유 규모는 증가하는 반면, 대출금 및 주식 보유 규모는 감소한다. 비금융자산은 주택, 토지를 가리지 않고 1인당 규모가 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 고향수 등(2005), 보험연구원(2011), 영국, 독일, 캐나다, 일본 등 주요 선진국의 국가대차대조표 장기시계

열 분석 등에서 인구고령화의 진전에 따라 금융자산의 비중이 증가하는 반면 비금융자산의 비중은 감소할 것으로 예상한 것과 일치한다. 또 금융자산 내에서는 예·적금, 연금, 보험의 비중이 증가하는 반면, 가계의 주식 보유 비중이 감소한다는 것도 일치한다. 비금융자산 내에서는 주택, 토지, 기타 비금융자산의 비중이 모두 감소하는데 주택의 비중은 상대적으로 덜 감소하는 것으로 나타났으며 가계부문 실물자산에서 주택이 차지하는 비중이 상승하는 경향도 있다.

연령대별 자산 및 부채 구조를 보면 경제이론이나 이상호(2010)의 연구결과는 향후 노령인구 비중 증대로 저위험 자산에 대한 수요가 늘어날 것으로 전망하는데 반해, 고흥수 외(2005) 및 김기호·유경원(2008) 등은 교육수준이나 자산규모 증가 등으로 위험자산에 대한 수요가 크게 줄지 않을 수 있다고 주장하고 있다.

한편, 자산가격에 대해서는 Miles(2002), OECD(2005), Poterba(2004), Brooks(2006), OECD(2006), IMF(2006), World Bank(2009) 등의 분석결과에 따르면 일부에서 주장하는 자산시장 붕괴설과는 달리 실질금리(금융자산 수익률 및 비금융자산 수익률)가 하락하여 자산가격이 상승할 가능성이 높다는 것이 대다수의 견해다. 다만 금융연구원(2005)은 저축이 감소함에 따라 부분적으로 실질이자율이 유의하게 상승할 것으로 전망하기도 하였다. 그러나 주가는 Davis and Li(2003), OECD(2006) 등 많은 연구에서 인구고령화에 따라 하락할 것으로 전망되고 있다. 그럼에도 우리나라의 경우에는 큰 규모의 국민연금 기금의 누적 및 고갈과정에서 국내금리(또는 채권가격)와 주가에 큰 영향을 미칠 수 있어 다른 선진국에 비해 'asset meltdown' 가설이 실현될 가능성이 상대적으로 높을 수 있다는 점을 감안하여야 할 것이다.

<표 8> 가계자산에 대한 실증분석 결과의 종합

종속 변수(비중, %)	인구증가율 하락	고령인구 비중 증가	1인당 소득 증가	인구구조 변화 반영 ^{주)}
1인당 총자산 규모			+	
1인당 비금융자산 규모		(-)	+	-67,081
- 주택		(-)	+	-79,025
- 토지		(-)	+	-36,454
- 기타 비금융자산	(-)	(-)	+	-16,952
1인당 금융자산 규모		+	+	46,352
- 통화 및 예금	(-)	+		76,023
- 채권		+		1,956
- 대출금		(-)	+	-288
- 주식	+	(-)	+	-20,785
- 보험			+	
- 기타 금융자산	+		+	

IV. 세입 및 세출에 미치는 영향

1. 세입구조에 미치는 영향

이상의 분석결과와 국세통계연보에 수록된 연령별 과세표준 및 결정세액 분포와 자산종류별 세원분포, 항목별 평균유효소비세율, 재정패널의 연령별 세부담 분포 등을 바탕으로 고령화·인구감소가 세입규모 및 구조에 미치는 영향에 대한 정성적으로 분석한 결과들을 종합해 보면 다음과 같다.

우선 소득과세 중에서 소득세는 연금소득세와 이자소득세가 증가하겠으나 세수규모가 가장 큰 근로소득세 등 나머지 소득세 항목들의 변화방향이 불명확하기는 하지만 다소 감소할 전망이므로 전체적인 소득세수는 크게 변동하지는 않을 것으로 나타났다. 법인세의 경우에도 인구고령화의 진전에 따라

경제전체의 영업잉여 비중이 하락하겠지만 금융산업의 규모가 지속적으로 증가할 전망이므로 전반적인 법인세수의 향방은 명확하지 않으며, 인구고령화에 따라 그 비중이 증가하는 산업들의 유효세율도 전업종 평균보다 높거나 낮은 것으로 나타나 이러한 예측을 뒷받침하였다. 반면, 공적연금과 의료보장 관련 지출규모가 지속적으로 증가하면서 사회보장기여금 부담은 크게 증가할 전망이다, 4대 공적연금 및 건강보험(노인장기요양보험 포함)이 현행 체도를 유지하더라도 사회보험료 부담이 2010년 현재 GDP대비 3.07%에서 2050년에는 3.36%로 지속적으로 증가하는 것으로 추계되었다.

소비관련 과세는 인구고령화에 따른 전반적인 소비성향의 상승으로 부가가치세와 개별소비세의 세수가 증가하겠지만, 순국민가처분소득에서 가계부문이 차지하는 비중이 낮아지고 항목별 평균유효세율을 감안할 때 고령인구의 증가에 따른 항목별 소비패턴의 변화가 소비세수에 미치는 영향이 미미하게 나타나는 등 소비관련 세수의 증가추세를 제한하는 요인도 있는 것으로 분석되었다. 향후 관세수입은 인구고령화의 진전에 따라 전체 GDP에서 수입이 차지하는 비중은 뚜렷한 변화를 보이지 않아 FTA 체결 확대, 도하개발아젠다(DDA) 다자간 무역협상에 의한 관세율 인하 등 관세정책에 따라 지속적으로 감소할 것으로 전망된다.

한편, 재산관련 과세는 경제전체의 자산 규모 자체는 지속적으로 증가하겠지만 인구고령화가 진전될수록 비금융자산이 줄어드는 대신 금융자산이 증가하는데 주식비중이 줄어들고 예금 및 채권비중이 증가하기 때문에 잔액(stock)으로 과세되는 자산보유 관련 국세 및 지방세의 부담은 증가하겠지만, 세수비중이 더 큰 유량(flow)에 대해 과세하는 자산거래관련 국세 및 지방세의 부담은 감소할 것으로 예상되었다. 상속증여세는 향후 고령자 가구가 많아지고 1인당 자산규모도 증가함에 따라 향후 관련 세수가 증가할 것으로 예상된다.

따라서 인구고령화의 진전에 따라 소득관련 세수가 지속적으로 상승하고 소비관련 세수도 다소 증가할 것으로 보이지만, 자산관련 세수는 현수준을 유지하거나 미미하게 증가하는데 그칠 것으로 보인다.

2. 세출구조에 미치는 영향

우선 현행 제도 유지를 전제로 4대 공적연금 및 기초노령연금, 건강보험 및 노인장기요양보험, 기초생활보장, 공교육관련 재정지출 등의 규모를 2050년까지 장기적으로 추계해 보았다. 4대 공적연금의 지출규모는 2010년 GDP 대비 2.3%에서 2050년 7.7%로 GDP 대비 5.4%p나 증가하는 것으로 나타났다. 조세로 재원을 조달하는 기초노령연금 지출규모는 2010년 GDP 대비 0.4%에서 2050년 3.1%로 2.7%p 증가할 전망이다. 건강보험 및 노인장기요양보험도 지출규모가 각각 2010년 GDP 대비 3.1% 및 0.2%에서 2050년 6.5% 및 1.7%로 3.4%p 및 1.5%p나 증가할 것이다. 기초생활보장 관련 재정지출 규모는 2010년 GDP대비 0.8%에서 2050년 1.1%로 다소 증가하고, 향후 저출산의 영향으로 학령인구가 감소함에 따라 교원 및 사무직원의 수가 감소하여 공교육관련 지출규모는 2010년 GDP대비 4.5%에서 2050년 3.0%로 1.5%p 감소하는 것으로 나타났다. 다만 공교육 관련 재정지출이 실제로 이렇게 급격하게 감소되기는 현실적으로 어려울 것으로 보인다.

다음으로 이러한 정량적 분석이 어려운 분야에 대해서는 정성적 분석만 시도하였다. 주택 관련 재정지출 수요는 향후 인구감소 및 고령화에 따라 주거비에 대한 가계지출이 감소한다는 분석결과와 증가한다는 분석결과가 엇갈렸지만, 건설투자 및 건설업 비중이 낮아지고 민간소비지출 중에서 가계시설 및 운영비 지출비중이 감소할 것이라는 분석결과들을 감안할 때 향후 주택에 대한 정부지출 수요가 감소할 것으로 보는 것이 타당해 보인다. 보육

등 가족관련 재정지출은 당분간은 심각한 저출산 문제에 적극적으로 대응하기 위한 정부의 재정지원 확대 정책으로 관련 지출규모가 증가할 수 있겠으나 향후 출산율이 크게 개선되지 않는다면 대상인구가 감소하면서 지출수요도 감소할 전망이다. 반면, 향후 여성 및 고령층의 경제활동참가율 및 취업률 상승 등으로 고용보험 및 산재보험의 규모가 증가할 전망이다.

반면, 향후 인구고령화의 진전으로 경제관련 재정지출은 감소할 것으로 보인다. SOC는 교통비에 대한 가계지출은 감소할 것이라는 분석과 증가할 것이라는 분석이 엇갈렸지만, 건설투자 및 건설업의 비중이 낮아지고 민간소비 지출 중에서 가계시설 및 운영비 지출비중이 감소할 것이라는 분석결과들을 감안할 때 향후 SOC에 대한 정부지출 수요가 감소할 것으로 보는 것이 타당해 보인다. 농림·수산·식품 관련 재정지출 수요는 농림어업의 산업비중이 하락하는 등 이 분야 지출규모가 줄어들 것이 확실해 보인다. 또한, 산업·중소기업·에너지 관련 재정지출 수요도 광공업의 산업비중에 뚜렷한 변화방향이 없는 가운데 서비스업의 비중이 크게 증가할 전망이므로 광열·수도 관련 가계지출 비중이 증가하더라도 이 분야의 재정지출 수요는 감소할 것으로 보인다. 특히 현재 우리나라의 이 분야 지출규모가 다른 선진국에 비해 크기 때문에 하락압력이 갈수록 커질 것이다. 다만 R&D 관련 재정지출 수요는 향후 인구고령화의 진전으로 노동인력 공급 문제가 부각되면서 지속적으로 늘어날 가능성이 높다.

나머지 공공행정 등 기타 재정지출 항목에 대해서는 분석결과에 의한 증거가 부족하여 명확한 결론을 내리기 어려웠다. 다만 패널회귀분석에서 인구고령화의 진전에 따라 공공질서 및 안전 분야 지출비중은 감소하는 반면, 국방 분야 지출비중은 증가한다는 추정결과는 참고할만하다. 그러나 일반공공행정, 외교·통일, 문화·체육·관광, 환경 등 분야의 재정지출 수요에 대해서는 후속연구가 필요하다.

3. 정책적 시사점

이상과 같이 본 연구 결과에 따르면 인구고령화의 진전에 따라 사회보장 기여금 등 소득관련 세수가 지속적으로 상승하고 소비관련 세수도 다소 증가할 것으로 보이지만, 자산관련 세수는 현수준을 유지하거나 미미하게 증가하는데 그칠 것으로 보인다. 반면, 공적연금이나 의료관련 재정지출의 증가속도는 이러한 재정수입 증가속도에 비해 훨씬 빠를 것으로 전망되었다. 이에 주택, SOC, 농림·수산·식품, 산업·중소기업·에너지 관련 재정지출 수요가 줄어들더라도 국가재정이 지속적으로 악화될 것이므로 향후 지속적인 세입확충 및 세출절감 정책이 추진될 필요가 있다. 우리 미래에 대한 준비에 있어 본 연구와 같은 실증분석 결과를 토대로한 정책방향 수립 및 보다 구체적이고 현실적인 정책수단의 개발의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

이하에서는 본 연구보고서의 분석결과가 세목별 및 지출분야별 정책에 시사하는 함의와 정책과제에 대해 정리해 보았다.

우선 소득세의 경우 근로소득이나 양도소득, 사업소득의 비중이 상대적으로 줄어드는 반면 금융소득 및 고부가가치 사업소득의 비중이 증가하는 등 인구 감소 및 고령인구 증가에 따라 소득구성이 크게 변화할 것으로 전망되는 만큼 소득종류별 세부담 구조를 재편하여 소득세의 국고조달 기능과 소득재분배 기능이 약화되지 않도록 해야 할 것이다. 특히 향후 연금소득이 급증할 것이지만 일본처럼 관대한 연금소득공제 제도를 유지하면 세수증가로 이어지지 않을 가능성이 높다는 점에 유의해야 한다. 또한 고령인구 증가에 따라 공적연금 및 건강보험과 같은 사회보장기여금 부담이 지속적으로 증가할 것이고, 주요 선진국의 경우 경제가 발전함에 따라 소득세수가 차지하는 비중이 높아지고 현재 우리나라 소득세제의 세수비중이 다른 선진국에 비해

지나치게 낮다는 점도 감안되어야 할 것이다.

법인세의 경우에는 각종 공제제도로 인해 업종별로 유효세율이 큰 차이를 보이고 있는데, 향후 인구 감소 및 고령인구 증가에 따라 산업구조가 크게 변화함에 따라 전반적인 법인세수의 향방이 불분명하다. 다만 기업의 설비투자 비중이 증가할 것이므로 어느 정도의 법인세수를 유지하기 위해서는 투자세액 공제 등 각종 공제제도를 재검토해야 할 것이다.

다음으로 경제전체의 자산 규모 자체는 지속적으로 증가하겠지만 인구고령화가 진전될수록 비금융자산이 줄어드는 대신 금융자산이 증가하는데 주식비중이 줄어들고 예금 및 채권비중이 증가하기 때문에 토지, 주택, 주식 등의 보유 또는 거래에 대해 과세하는 이들 세목의 세수는 잔액(stock)으로 과세되는 자산보유 관련 세수는 증가하겠지만 유량(flow)에 대해 과세하는 자산거래 관련 세수는 다소 감소할 것으로 전망된다. 특히 지방세에서 자산 관련 과세가 차지하는 비중이 높아 인구고령화에 따라 세목별로 세수변동 방향이 다양하게 나타난 국세와는 달리 지방세의 경우에는 대부분의 세목에서 세수여건이 낙관적이지는 않을 것으로 분석된 만큼 향후 지방세 세원 변화에 대응하여 국세와 지방세의 조정에 대한 정책도 변화해 나가야 할 것이다.

한편, 인구고령화의 진전에 따라 경제전체의 소비성향이 높아져 소비관련 세수가 증가하겠지만, 경제전체의 소비패턴이 고령자가 선호하는 항목 위주로 변동하더라도 소비관련 세수에 미치는 영향은 대체로 중립적이므로 소비관련 세수의 증가추세가 제한될 것이므로 향후 복지지출 확대 등에 따른 재원조달 방안 모색시에 캐나다 및 일본(5%), 스위스(7.6%)를 제외하고는 가장 낮은 우리나라 부가가치세율(10%)의 조정을 신중히 검토할 필요가 있다. 상속증여관련 세수도 지속적으로 증가할 전망이므로 부의 과도한 대물림 방지와 경제의 지속가능성 제고 간의 적절한 균형을 유지하는 세제가 되어야 할 것이다.

지출측면에서도 공적연금 및 의료관련 지출에 대해 정부가 주기적으로 공식적인 중장기 재정추계를 실시하고 동 결과를 기반으로 관련 제도의 재정 지속 가능성을 점검하고 필요시 제도를 개혁하는 노력을 끊임없이 지속하여야 할 것이다. 반면, 향후 공교육, 주택, SOC, 보육, 농업 및 중소기업 등 지원정책 관련 재정지출은 수요가 감소하겠지만 기득권층이 이러한 재정지출을 고착화시키려는 이기적인 행태를 보일 것으로 전망되는 바, 이를 타파할 수 있도록 우선순위와 중장기적인 재정전략에 입각한 자원배분 시스템을 더욱 공고히 해 나가야 할 것이다.

끝으로 내년도에 추진될 후속연구에서 세목별로 과거 세수변동 요인을 세제변화, 과세베이스 변동 등 변동요인별로 분해하여 분석한 후, 본 연구의 분석결과와 연계시켜 주요 세목별로 중장기 세수전망을 시도할 계획인데, 동 연구가 차질없이 진행되어 인구고령화의 진전에 따른 보다 과학적인 중장기 세입전망이 완성되길 기대해 본다.

2. 복지사업의 효율성 제고 방안(I)(원종학, 손원익, 이광석, 박태규)

- 지자체와 민간비영리기관(NPO)의 효율성을 중심으로 -

2010년도 정부예산안에서 복지관련 예산은 전체 예산규모의 27.3%를 차지하고 있으며, 복지 분야에 대한 지출규모는 매년 빠르게 증가하고 있어 곧 전체 예산의 30%를 상회할 것으로 전망되고 있다. 따라서 복지예산지출의 효율성은 전체 예산지출 효율성과 직결되는 중요한 문제로 이에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 특히 최근 재정 건전성이 전 세계적으로 경제운용의 중요한 문제로 부각되고 있음을 고려할 때 보편적 복지 확대, 예산지출 급증에 대응한 복지행정 체계 효율화 필요성이 강조됨에 따라 이에 대한 추진전략 및 대안 마련을 위해서도 복지사업에 대한 효율성 분석은 꼭 필요한 작업이라 할 수 있다.

복지사업의 효율성에 대한 접근방법은 다양하나 크게 나누면 사업 자체의 효율성과 사업의 집행과정의 효율성으로 구분할 수 있다. 복지사업 자체에 내재하는 문제로서 가장 대표적인 것으로는 비용을 부담하는 측과 혜택을 받는 측이 다르기 때문에 발생하는 비효율성을 들 수 있는데, 사업자체에 내재되어 있는 비효율성이므로 내장된 모순(built-in-contradictions)이라 불리고 있다. 집행과정의 효율성 문제는 복지사업이 집행되는 과정에서 발생하는 비효율성과 관련되는 것이다. . 집행과정의 비효율성에 주목하는 이유는 복지사업관련 예산은 매년 증가하고 있으나 복지사업에 대한 만족도가 예산 증가를 고려할 때 크게 증가하고 있지 않고 있어 복지사업이 확대되면서 집행이 효율적으로 이루어지고 있지 않을 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

한편 정부의 재정지출은 정부가 직접 공공재와 공공서비스를 직접 공급하는 경우도 있지만 사회복지서비스 등의 분야에서는 민간단체에 대해 위탁을 통해 이들 재화와 서비스가 공급되는 경우도 적지 않다. 과거 1970년대까지의 복지 국가는 복지서비스 공급을 국가가 주도하는 것을 당연한 것으로 여겨왔다. 그

러나 복지수요는 시간과 더불어 빠른 속도로 증대하였으며, 증대하는 복지수요를 전적으로 국가가 제공하는 것은 가능하지도 않을 뿐 더러 효율적이지도 않게 되었다. 따라서 1970년대 후반 이후 복지제공자로서의 국가의 역할은 축소되고 있으며, 국가의 역할을 민간부문과 시장이 대신하게 되었다. 물론, 민간부문과 시장의 역할이 증대되고 있다고는 하나, 1980년대 이후에도 복지서비스 제공자로서 국가의 역할은 여전히 중요한 위치를 차지하고 있다.

정부가 직접 공급하는 경우, 중앙정부가 사업을 직접 수행하는 경우보다는 지방자치단체를 통해 수행되는 경우가 일반적이며, 민간단체에 위탁하는 경우, 다양한 분야에서 민간의 비영리조직을 통해 공급되고 있지만, 특히 복지, 보건, 교육, 문화, 예술분야에서 이러한 경향은 두드러지게 나타나고 있다. 따라서 복지사업의 지출 효율성을 고찰하기 위해서는 사업시행주체인 지방자치단체나 민간비영리조직의 효율성에 대한 분석이 필요불가결함을 알 수 있다.

본 연구는 복지사업의 효율성 분석대상을 크게 둘로 나누어 제 2 부에서는 정부 기관이 제공하는 복지서비스의 전달체계를 대상으로, 제 3 부에서는 민간에 위탁하는 경우의 전달체계를 대상으로 분석하였다. 전달체계가 중앙정부와 지방정부인가 혹은 민간에 위탁을 하는가에 따라 그 내용이 크게 달라지므로, 제 2 부와 제 3 부의 경우의 분석은 큰 틀에서는 복지사업의 전달체계의 효율성을 고찰하였다는 점에서는 공통의 주제를 지니고 있으나, 접근 방법이나 분석 내용이 사뭇 다르기 때문에 독립적인 연구라 해도 무방하다 하겠다. 복지효율성 가운데 전달체계의 효율성이 아닌 내장된 모순 및 전달체계와 복지의 효율성에 대해서는 제 1 부에서 설명하였다. 각 부의 내용에 대해 간략히 설명하면 다음과 같다.

제 1 부에서는 복지사업의 이론적 고찰로, 먼저, 복지사업에 내재하는 비효율성인 내장된 모순과 전달체계에 대해 설명한다. 복지사업의 수혜자와 비용을 지불하는 사람이 다른 데서 발생하는 문제인 내장된 모순은, 복지사업에 대

한 요구의 증대와 이로 인한 재정의 과부하를 야기하는데 사업 자체에 내재하는 문제이므로 복지사업에 대한 요구 증대와 재정의 건전성을 동시에 만족하기는 어렵다는 것을 선진국의 사례를 들어 살펴보았다. 아울러 전달체계를 설명하고, 효율적인 복지사업 시행을 위해서는 중앙정부가 사업을 실시하는 것이 타당한지, 아니면 지방정부가 실시하는 것이 타당한지를 이론적으로 살펴보고, 최근의 동향에 대해서도 살펴보기로 한다.

제 2 부에서는 경북지역을 대상으로 중앙정부와 지방정부, 광역지자체와 기초지자체 간의 전달과정에서 발생할 수 있는 사업의 비효율성을 경북지역을 예를 들어 살펴보았다. 분석 결과를 요약하면, 공공적 지출은 주로 중앙정부가 기획하고 지방정부가 정책을 집행하는 전달체계를 지니고 있으며, 이 과정에서 중앙정부와 지방정부, 지방정부 가운데서도 광역지자체와 기초지자체 간 유사한 일을 수행함으로써, 즉 조직구성의 한계로 인해 중첩이나 중복이 발생하고 있으며, 복지사업 집행과정의 불완전성에서 발생하는 인센티브 구조의 왜곡으로 인해 누수, 의존, 소득역전과 같은 복지사업의 효율성을 저해하는 요인이 다양하게 존재하고 있음을 알 수 있었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 복지대상자 선정 기준의 일원화 및 사회보장 정보시스템 사회복지 통합 전산망 구축과 같은 정보의 통합화가 필요하며, 중앙부처의 부처 간 칸막이 정책 시행 해소를 위한 복지정책 모니터링 체계 구축이 중요함을 알 수 있었다. 아울러, 지방정부의 복지 사업 인력 부족으로 인해 발생하는 소위 '깎대기 현상'의 해결을 위해서도 복지 전문 인력 및 전달체계 운영에 대한 책임주체의 선정 등이 중요하다는 것을 설명하였다.

제3부는 정부의 위탁을 통해 민간비영리조직(NPO)이 수행하는 복지사업의 효율성과 관련된 분석에 대한 내용이다. NPO에 위탁공급되는 형태의 사회복지서비스는 아동청소년, 장애인사업, 노인서비스, 저출산대책, 사회복지일반, 보건의료, 보육 그리고 기타 등 8개 영역으로 구분된다. 8개 영역의 사업 중에

서 노인서비스 사업이 전체 위탁규모의 32.2%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 아동청소년서비스 24.6%, 장애인사업서비스 17.8%, 보육서비스 11%, 사회복지서비스일반 8.4%, 보건의료서비스 5.4%, 저출산관련 서비스 0.3%, 그리고 기타 0.2% 순으로 지출되고 있다.

NPO를 통한 우리나라 사회복지사업의 사례를 분석한 결과에 의하면, 사회복지사업을 민간 NPO를 통해 위탁 공급함으로써 정부조직의 비정상적인 팽창현상을 막을 수 있다는 긍정적인 효과가 있음을 알 수 있었다. 또한 NPO를 선정하는 과정에서 경쟁을 통해 최적의 NPO를 발굴하고 그 기관에 사회복지서비스를 위탁함으로써 비용 대비 우수한 품질의 서비스를 보장받는 편익이 발생할 수 있는 것으로 분석되었다.

그러나 위탁이 가능한 NPO의 수가 경쟁이 가능할 정도로 충분하지 않아 오히려 비효율성이 발생할 수 있는 여지도 있음을 확인할 수 있었다. 광역자치단체의 경우 서비스를 위탁하는 NPO의 수가 어느 정도 경쟁구도를 유지할 수 있으나, 기초자치단체의 경우 NPO의 수가 부족하여 사실상의 경쟁이 이루어지지 않는 경우가 있기 때문이다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 기존의 NPO에 대한 교육 및 성과관리 등을 강화할 필요가 있다는 단기적인 정책방안도 도출되었다.

이와 더불어 민선 지방자치단체장이 정부지출의 효율성 제고를 위하여 지역에 기반을 둔 NPO와 불편한 관계를 형성할 동기가 없기 때문에 NPO가 수행하는 사회복지서비스사업에 대한 평가의 어려움이 존재하는 문제도 논의되었다. 이와 같은 문제의 해결을 위하여 중앙정부에서 표준화된 평가시스템을 구축하고 모든 지방자치단체가 운용한 결과를 NPO 선정에 활용하도록 의무화할 필요가 있다는 정책방안도 제시되었다.

사회복지기관의 효율성 및 성과측정을 위해 보육서비스에 대한 사례연구가 수행되었다. 이를 위해 보육시설에 대한 평가결과가 지원과 연계되어 있는지

를 분석하고, 보육서비스의 비용함수를 추정하여 효율성을 분석하였다.

보육시설에 대한 평가는 전국적으로 이루어지고 있지만 평가의 결과가 보육시설에 대한 지원과 연계되고 있지 않다는 사실을 확인할 수 있었다. 또한 보육서비스의 비용함수를 추정한 결과에서는 보육시설의 규모가 너무 크면 오히려 운영비용을 상대적으로 더 상승시켜 규모의 비경제성이 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 이와 같은 결과는 분석에 사용한 자료의 제한성 때문에 정부의 보육시설에 대한 정책적 함의를 제공하는데는 한계가 있다. 향후 더욱 다양한 자료가 연구에 활용될 수 있는 환경이 조성된다면 후속연구를 통하여 정책적 함의를 제공할 수 있는 결과를 도출할 수 있을 것으로 기대한다.