
재정의 자동안정화장치와 경기조정

– dBrain 자료를 이용하여 –

김명규

2020.8.



한국재정정보원

Korea Public Finance
Information Service

재정의 자동안정화장치와 경기조정 – dBrain 자료를 이용하여 –

김명규 부연구위원

이 보고서는 한국재정정보원 홈페이지(www.kpfis.or.kr)를 통해 보실 수 있습니다.

한국재정정보원은 발간 보고서에 관한 여러분의 의견을 기다리고 있습니다.

제안하신 소중한 의견이 향후 재정관리시스템 개선과 재정운용에 활용될 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

☎ 02-6908-8581

✉ analysis@kpfis.or.kr

요 약

1. 분석의 목적 및 필요성

- 정부는 재정정책과 통화정책을 통해 경기변동에 대응하고 경기변동성을 축소하고자 함
 - (재정정책) 재정을 통한 경기대응은 자동안정화장치를 통한 재정정책과 재량적 재정정책이 있음
 - (자동안정화장치) 누진적 세제나 실업급여처럼, 제도에 내재된 경기안정화 기능이 경기변동 시에 자동적으로 작동함으로써 경기변동성을 줄이는 제도
 - (재량적 재정정책) 자동안정화장치와 달리 정부가 경기변동에 대응하고자 추경이나 조세개편 등을 통해 수입·지출을 조절하는 재정정책
 - (통화정책) 통화 유동성을 조절하여 경기를 안정화하는 정책
- 자동안정화장치는 경기변동에 대한 신속하고 자동적인 대응이 가능하며, 경제주체의 예측 가능성을 높이는 반면, 매우 큰 충격에 대응하는 데에는 한계
 - (적시성) 자동안정화장치는 경기충격 발생 시점에서부터 효과가 나타난 시점까지 걸리는 시간을 의미하는 정책시차가 짧아 경기대응 적시성이 좋음
 - 반면, 재량적 재정정책은 정책시차가 길어 적시성이 떨어지고 행정비용도 큰 편이며, 통화정책은 시차는 짧으나 정책 목표에 대한 정밀도가 낮음
 - (예측 가능성) 자동안정화장치 관련 제도들은 경기변동에 대한 경제주체들의 기대를 일정하게 하므로, 경제행위 선택 과정에서의 불확실성을 축소시킴
 - (보조성) 다만, 자동안정화장치는 경기충격 규모가 클 경우에는 그 충격을 완화하기에 충분치 못하다는 한계 때문에 경기대응의 보조적 기능을 수행
- 급격한 경기침체 상황에서 재량적 재정정책과 통화정책을 시행하되, 두 정책의 효과가 나타나기 전까지 자동적·내재적으로 경기안정화 기능을 수행하는 자동안정화장치의 규모·구성을 분석함으로써 경기대응성 제고 방안을 모색할 필요

- IMF는 「Fiscal Monitor - April 2020」에서 COVID-19 팬데믹으로 약화된 경제회복을 위해 자동안정화장치 강화를 하나의 대안으로 제시
- 본 보고서에서는 dBrain 자료를 활용하여 중앙정부 기준 자동안정화장치 규모를 총괄법과 분할법으로 분석하고, 국제비교를 위해 일반정부 기준으로도 측정하여 활용
 - (dBrain 통계 활용) 자동안정화장치에 대한 기존 선행연구는 2012년 이전의 기업특별회계 분류를 반영하지 못하거나, 세입·세출 외 자료를 포함하지 못한 반면, 본 보고서는 dBrain의 정확한 자료로 기존 연구의 단점을 보완
 - (중앙정부 기준 분석) 통합재정수지(중앙정부)를 기준으로 분석하되 dBrain의 세입·세출 외 자료를 포괄한 기업특별회계 경제적 분류 자료를 활용
 - (일반정부 기준 국제비교) OECD 통계를 활용하여 일반정부 기준으로 자동안정화장치 규모를 따로 분석하여 비교
 - (분석 방법) IMF의 총괄법, OECD의 분할법을 모두 활용
 - (강화 방안 모색) 기존 연구처럼 자동안정화장치 구성 항목인 실업급여의 보장성 및 조세 누진도를 높이는 방법으로 자동안정화장치 강화 방안 모색
 - (기타 해외 사례) 자동안정화장치는 아니지만, 자동안정화장치처럼 자동적이고 신속한 경기대응이 가능한 해외 제도를 조사

2. 자동안정화장치의 규모 측정

- 자동안정화장치 규모는 경기변동에 대한 재정수지의 민감도를 추계하여 측정
 - (규모의 의미) 자동안정화장치 규모는 GDP 갭이 1%p 증가 시 재정수지가 GDP 대비 0%p만큼 자동적으로 조절됨을 의미하며, 다음 산식으로 산출

$$\text{자동안정화장치 규모} = \frac{\text{경기적 요인 규모}(GDP \text{ 대비})}{GDP \text{ 갭\%}}$$

- (항목 개념) 경기적 요인 규모는 재정수지에서 경기조정 재정수지를 제외한 것이며, 경기조정 재정수지는 개념적인 재정수지이므로 추정을 통해 분석

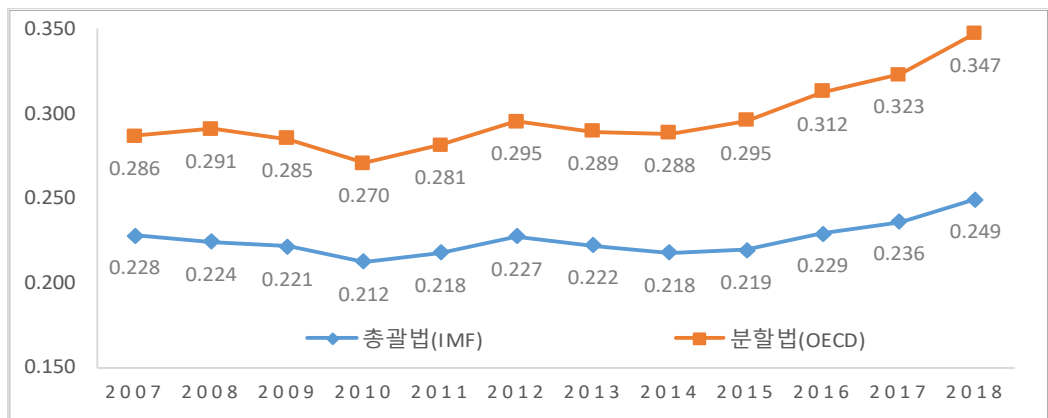
$$\text{경기적 요인} = \text{재정수지} - \text{경기조정 재정수지}$$

□ (중앙정부 기준) 우리나라 중앙정부 통합재정수지 기준으로 2007~2018년 자동안정화장치 규모를 분석한 결과, 총괄법(IMF 기법)으로는 0.225, 분할법(OECD 기법)으로는 0.297

- (총괄법과 분할법 결과) 총괄법에 비해 분할법 결과 값이 더 큰 이유는 △총괄법은 지출의 경기변동에 대한 요인이 고려되지 않기 때문이고, △분할법의 경우 수입 항목의 탄력성이 더 민감하게 적용되기 때문

- (추이) 두 방법 모두 2007~2013년은 소폭의 증감을 반복하다 2014년부터 지속적으로 규모가 커지고 있음

〈그림 1〉 연도별 자동안정화장치 규모 측정 방법에 따른 비교



자료: 저자 작성

- (분할법 결과 분석) 정교한 분석이 가능한 분할법을 기준으로 보면, 우리나라 자동안정화장치 규모는 작게는 0.270(2010년)에서 크게는 0.347(2018년)로 확대
- (연도별 추이) 2013년까지 증감을 반복하다 2014년부터 지속적으로 커지는 추세(총괄법도 동일 추세)

- (5년 평균 추이) 연도별 요인을 제거하기 위해 최근 10년을 각각 5년 단위로 잘라보면 2009~2013년 평균 0.284에서 2014~2018년 평균 0.313으로 10.2% 증가(총괄법도 같은 기간 0.220 → 0.230으로 4.6% 증가)
- (이유) 첫째, 2012년 이후 소득공제의 세액공제 전환, 최고과표 하향조정, 최고세율 인상 등 소득세 누진도를 확대한 소득세법 개정이 자동안정화장치에 반영되었기 때문이며, 둘째, 2014년 이후 법인세에 대한 자본소득 평균 유효세율의 상승 추세가 반영
- (결론) 개인소득세와 법인세의 누진도가 강화되면서 2014년 이후 자동안정화장치의 경기대응 효과가 지속적으로 커지고 있음

□ (일반정부 기준) OECD Economic Outlook Database를 활용하여 우리나라 일반정부 기준으로 1985~2018년 자동안정화장치 규모를 분석한 결과, 총괄법으로는 평균 0.271, 분할법으로는 평균 0.323

- 일반정부 기준으로도 자동안정화장치 규모는 확대 중이며, 이유는 동일
- 일반정부 기준 자동안정화장치 규모가 중앙정부 기준에 비해 큰 이유는 일반정부가 지방정부와 비영리 공공기관을 포함하기 때문

〈표 1〉 우리나라 자동안정화장치 규모 분석결과

분석자료	분석 기간	측정 방식	자동안정화장치 규모		
			합계	총수입	총지출 및 순융자
통합재정수지 (중앙정부)	2007- 2018	총괄법	0.225	0.225	-
		분할법	0.297	0.283	0.014
OECD Economic Outlook Database (일반정부)	1985- 2018	총괄법	0.271	0.271	-
		분할법	0.323	0.307	0.016

자료: 저자 작성

3. 주요국과 자동안정화장치 규모 비교

□ 우리나라의 자동안정화장치 규모는 25개 OECD 주요 회원국 중 가장 낮은 수준

- (비교 기준) 국제비교를 위해서는 동일한 기준·방법을 사용해야 하기 때문에 중앙정부/일반정부, 총괄법/분할법 중 OECD Economic Outlook Database 1985~2018년의 일반정부 자료를 분할법으로 측정하여 비교
- (결과) 우리나라 일반정부의 자동안정화장치 규모는 분석 기간 평균 0.323으로 OECD 회원국 중 가장 낮으며, OECD 평균 0.510의 63.2% 수준
 - 자동안정화장치 효과가 가장 큰 국가는 스웨덴으로 0.675였으며, 덴마크(0.670)와 벨기에(0.654) 등이 0.6을 초과
 - 반면, 규모가 작은 국가는 우리나라를 비롯해 일본(0.371), 스위스(0.406), 체코(0.419), 그리스(0.423) 등

〈표 2〉 OECD 회원국의 자동안정화장치 규모 비교

국가	분할법(OECD)	총괄법(IMF)	국가	분할법(OECD)	총괄법(IMF)
AUS	0.534	0.343	IRL	0.431	0.336
AUT	0.583	0.490	ISL	0.549	0.402
BEL	0.654	0.486	ITA	0.465	0.431
CAN	0.581	0.402	JPN	0.371	0.309
CHE	0.406	0.327	KOR	0.323	0.271
CZE	0.419	0.387	LUX	0.515	0.431
DNK	0.670	0.538	NLD	0.538	0.443
ESP	0.581	0.363	NZL	0.513	0.371
FIN	0.582	0.523	POL	0.441	0.384
FRA	0.566	0.497	PRT	0.492	0.381
GBR	0.509	0.357	SWE	0.675	0.543
GRC	0.423	0.388	USA	0.449	0.321
HUN	0.491	0.436	OECD 평균	0.510	0.408

주: OECD 평균은 국가별 산술평균한 값이다.

자료: 저자 작성

- 우리나라의 자동안정화장치 규모는 1985년 0.263에서 2018년 0.423으로 연평균 1.45% 증가하였으며, 이는 OECD 중 그리스(2.04%)를 제외하고 가장 빠른 증가 속도
- OECD 평균은 2000~2001년을 제외하고는 0.5 안팎에 머물고 있지만, 우리나라는 1987년 0.245에서 2018년 0.423으로 지속적으로 커지고 있으며, 이런 빠른 증가 속도 때문에 OECD 평균과의 격차가 점차 해소되고 있음
 - 수입 측면의 자동안정화장치 규모는 1987년 OECD 평균 대비 53.0% 수준에서 2018년에는 86.9% 수준까지 접근
 - 같은 기간 지출 측면의 자동안정화장치 규모도 OECD 평균 대비 15.9% 수준에서 33.6% 수준으로 두 배 이상 확대
 - 우리나라의 이런 증가세는 전술한 바와 같이 개인소득세 누진도 확대, 유효법인세율 증가, 실업급여 확대 등으로 경기대응성이 높아졌기 때문
 - 최근 10년(2009~2018년)과 이전 10년(1999~2008년)으로 구분하여 비교한 결과 이전 10년에 비해 규모가 증가한 국가는 우리나라를 비롯하여 그리스, 포르투갈, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 벨기에 등

〈표 3〉 OECD 주요 국가의 5년 단위 자동안정화장치 규모 추이

(단위 : %)

국가	1985~ 1988	1989~ 1993	1994~ 1998	1999~ 2003	2004~ 2008	2009~ 2013	2014~ 2018	전 기간	연평균 증가율
덴마크	0.655	0.642	0.673	0.668	0.669	0.683	0.695	0.670	0.14
스페인	0.514	0.559	0.572	0.564	0.592	0.614	0.638	0.581	0.67
핀란드	0.529	0.579	0.629	0.604	0.554	0.573	0.593	0.582	0.24
프랑스	0.528	0.507	0.552	0.568	0.566	0.599	0.633	0.566	0.52
영국	0.500	0.473	0.486	0.514	0.521	0.545	0.525	0.509	-0.01
일본	0.396	0.392	0.357	0.349	0.353	0.362	0.392	0.371	0.10
한국	0.253	0.278	0.305	0.327	0.344	0.351	0.387	0.323	1.45
스웨덴	0.667	0.696	0.709	0.686	0.668	0.651	0.646	0.675	-0.01
미국	0.433	0.441	0.465	0.453	0.445	0.442	0.460	0.449	0.04
OECD 평균	0.513	0.519	0.505	0.549	0.500	0.516	0.529	0.519	0.10

주: 연평균 증가율은 1985년 대비 2018년 연평균 증가율을 의미

자료: 저자 작성

- OECD 주요국을 5년 단위로 잘라 평균 규모를 분석해도 우리나라는 모든 5년간 평균이 이전 5년에 비해 지속적으로 증가
 - 1985~88년 0.253에서 1994~98년 0.305로 처음으로 0.3을 넘어서고, 2014~2018년은 0.387
- 우리나라 자동안정화장치 규모가 빠른 증가 추세에도 불구하고 상대적으로 작은 원인
 - 첫째, 우리나라의 GDP 대비 재정 규모가 OECD 주요국 평균보다 작기 때문에 자동안정화장치 규모도 작음
 - 자동안정화장치 규모와 경상수입 비중과의 상관관계는 0.8045, 비이자 경상지출 비중과의 상관관계는 0.6987
 - 둘째, 자동안정화장치 구성 항목을 볼 때 우리나라는 경기에 대해 민감한 수입 및 지출 항목의 구성비가 작기 때문
 - 경기변동에 민감한 소득세가 조세에서 차지하는 비중은 OECD에 비해 작고, 덜 민감한 법인세는 OECD에 비해 비중이 큼
 - 셋째, 자동안정화 기능이 큰 조세의 누진도가 OECD 회원국 중 낮은 수준
 - OECD(2017)의 분석결과, 우리나라 개인소득세와 공적이전소득의 종합적 누진도가 회원국 중 가장 낮은 수준

4. 자동안정화장치의 경기대응성 제고 방안

- 자동안정화장치는 급격한 경기변화가 실물 경제에 미치는 영향에 대해 완충 역할을 하므로 자동안정화장치가 작은 원인 위주로 제고 방안을 모색할 필요
- 수입 측면에서 경기대응성을 높이기 위해서는 조세의 누진도 개선 필요
 - 경기변동에 대해 민감한 조세 항목의 비중을 높이고, 누진도 제고 필요
 - 이론적으로는 자동안정화 규모가 큰 개인소득세·법인세와 같은 직접세의 비중 및 누진도를 높일 경우 경기대응성 제고가 가능

- 하지만, 조세개편에 따른 국민의 수용성과 실효성을 고려할 때 실제 제도화까지는 사회적 합의와 시간이 필요

□ 지출 측면에서 실업급여제도의 강화를 통해 경기대응성 확대

- (지급 기간 확대) 실업급여 보장성을 강화하기 위해 급여지급 기간 확대
 - 우리나라 급여일 수는 최대 270일로 OECD 회원국 중 가장 낮은 편
 - 2008년 글로벌 금융위기 직후 캐나다, 이스라엘, 아이슬란드, 미국 등 많은 국가가 실업급여의 수급 기간 연장
- (지급액 제고) 구직급여 상한액의 조정을 통한 실질 소득대체율 제고
 - 2018년 평균임금 대비 상한액 비율은 42.0%로, OECD 회원국 중 하위 4번째 (프랑스 229%, 스위스 118%, 네덜란드 101% 등은 평균임금보다 많이 지급)
 - 하한액은 최저임금과 연동되어, 최근 빠른 속도로 소득대체율이 높아짐
- (특별연장급여) 탄력적 실업급여 제도 중 하나인 특별연장급여 제도 활성화
 - 우리나라의 특별연장급여 제도는 미국의 확장실업급여와 유사한 제도이지만 1999년을 마지막으로 발효된 적이 없으며, 발효 요건 및 판단 기준을 보다 적극적으로 해석할 필요

□ 자동안정화장치는 아니지만 신속성·자동성 때문에 자동안정화장치와 유사한 경기대응 효과를 내는 해외 재정제도 검토

- (기금 방식) 경기침체 상황에 대비하여 미국은 모든 주정부가 경기불황대비 기금(Rainy Day Fund : RDF)을 두어, 재정수지 흑자 시기에는 적립하고 경기불황 시 경기회복 목적으로 집행 ⇒ 글로벌 금융위기 당시 기금이 큰 규모로 집행되었으며, 이후 적립액이 계속 늘어 총지출의 8.3% 수준('18년)
- 우리나라도 중앙정부 차원에서 유사 기금을 신설하고, 세계잉여금 일부를 기금으로 적립하거나 일정 규모 이상의 재정수지 흑자일 때 기금으로 적립 후 경기침체 시 활용하는 방안을 검토할 수 있으나 국가재정법 개정 사항

- 경기대응 목적은 아니지만 회계연도 간 세입 불균등에 따른 비효율 방지 목적으로 우리나라 지방정부도 2017년 재정안정화기금을 신설하였으며, 여유 세입을 적립하였다가 세입 부족 연도에 사용('20년 현재 110곳)
- (예비비 방식) 일본은 경제 상황에 따라 탄력적으로 일반예비비 외에 별도로 목적예비비 예산을 편성하여 경기변동에 활용하고 있고, 영국은 AME margin이라는 연간관리지출(Annually Managed Expenditure : AME) 일부를 다년간 적립하여 여유재원(buffer)을 만들고, 경기대응 목적으로 지출
- (종합 검토) △예비비 방식을 차용할 경우 예비비를 일반예비비와 경기대응을 위한 목적예비비로 명확히 구분하여 사용해야 하고, △현재 예산의 1%인 예비비 편성 한도를 늘려 COVID-19·메르스·사스 등과 같이 예측 불가능한 상황에서 경기대응 재원으로 활용하는 방안을 검토할 수 있으며, △RDF 신설을 가정할 때 예비비 잔액을 RDF 재원으로 활용하는 방안도 검토 가능

목 차

I. 서론	1
II. 자동안정화장치의 개념 및 제도	4
1. 자동안정화장치의 개요	4
가. 자동안정화장치의 개념	4
나. 자동안정화장치의 장점과 단점	5
2. 선행연구	8
III. 자동안정화장치 규모 측정	14
1. 자동안정화장치 규모 측정 방식	14
2. 경기조정 재정수지 산출	16
가. 분석자료	16
나. 경기조정 재정수지 산출	18
3. 자동안정화장치 규모 분석	28
가. 총괄법(IMF)에 따른 자동안정화장치 규모 분석	28
나. 분할법(OECD)에 따른 자동안정화장치 규모 분석	29
다. 측정 방법에 따른 자동안정화장치 규모 비교	33
4. 최근 10년간 자동안정화장치 규모 추이	35
IV. 주요국과 자동안정화장치 규모 비교	38
1. 분석자료	38
2. 주요 OECD 회원국 자동안정화장치 규모 분석	39

가. 국가별 자동안정화장치 규모 비교	39
나. 국가별 자동안정화장치 규모의 분해	42
다. 국가별 자동안정화장치 규모 추이 분석	44
3. 자동안정화장치 규모가 작은 원인 분석	52
가. 상대적으로 작은 재정 규모	52
나. 경기대응성 낮은 수입 및 지출 항목 구성	55
다. 상대적으로 낮은 누진도	59
V. 자동안정화장치의 경기대응성 제고 방안	63
1. 조세의 누진도 제고	63
2. 실업급여 강화	65
가. 실업급여 보장성 강화	66
나. 탄력적 실업급여 활성화	72
3. 신속한 경기대응 재정정책의 모색	77
가. 경기침체기에 대비한 기금 활용 방안	78
나. 예비비를 활용한 경기대응성 강화 방안	82
VI. 결론	86
〈참고문헌〉	90
부 록	93

표 목차

〈표 1-1〉 주요국의 기준금리(연말 기준)	1
〈표 2-1〉 박승준·이강구(2011)의 우리나라 자동안정화장치 규모 분석결과	9
〈표 2-2〉 박기백·박형수(2002) 자동안정화장치 규모 분석결과	10
〈표 2-3〉 박형수(2018)의 자동안정화장치 규모 분석결과 : 1985~2016년	11
〈표 3-1〉 중앙정부 통합재정수지 경제적 분류 : 2007~2018	20
〈표 3-2〉 IMF와 OECD 추계 잠재 GDP, 배율 추이 : 2007~2018	22
〈표 3-3〉 통합재정수지와 경기조정 재정수지 추이 비교 : 총괄법	24
〈표 3-4〉 우리나라 GDP 탄력성 추정치	25
〈표 3-5〉 통합재정수지와 경기조정 재정수지 추이 비교 : 분할법	27
〈표 3-6〉 총수입, 총지출 및 순유자 항목별 경기적 재정수지 : 분할법	28
〈표 3-7〉 자동안정화장치 규모 추계 결과 : 총괄법	29
〈표 4-8〉 자동안정화장치 규모 추계 결과 : 분할법	30
〈표 3-9〉 수입 항목별 자동안정화장치 규모 분해	31
〈표 3-10〉 2008년 이후 영리법인 법인세율 변화	33
〈표 3-11〉 우리나라 자동안정화장치 규모 분석결과와 선행연구 비교	34
〈표 3-12〉 주요 구성 항목의 기간별 자동안정화장치 규모 비교 : 분할법	36
〈표 4-1〉 OECD 회원국의 자동안정화장치 규모 비교	40
〈표 4-2〉 OECD 주요 회원국의 자동안정화장치 규모 비교 : 전 기간 평균	43
〈표 4-3〉 OECD 주요 국가의 기간 평균(10년) 자동안정화장치 규모와 연평균 증가율	45
〈표 4-4〉 한국과 OECD 평균 자동안정화장치 규모 및 배율 추이	49
〈표 4-5〉 OECD 주요 국가의 5년 단위 자동안정화장치 규모 추이	51
〈표 4-6〉 GDP에 대한 수입 및 지출 항목별 탄력성과 비중	56
〈표 4-7〉 재정수입 규모 및 세목별 조세수입 비중	57

〈표 4-8〉 총지출 규모 및 항목 지출 비중	58
〈표 4-9〉 한국과 OECD의 법정 최고 소득세율(지방세 포함)	61
〈표 4-10〉 소득세 실효세율(2017)	61
〈표 5-1〉 2019.10.1. 이후 이직자의 구직급여의 소정급여일 수	67
〈표 5-2〉 주요국의 수급 기간과 대체율 비교	69
〈표 5-3〉 구직급여 1일 지급액 상/하한액	70
〈표 5-4〉 미국 주요 주별 확장실업급여 기간 및 반응 실업률	73
〈표 5-5〉 구직급여 수급자 비율과 수급자격 신청률 월별 추이	75
〈표 5-6〉 미국 RDF 도입 주 현황	78
〈표 5-7〉 RDF 전체 주 적립금 현황	79
〈표 5-8〉 미국 주별 기금 적립 방식	80
〈표 5-9〉 지방정부의 재정안정화기금 적립요건과 적립비율	82
〈표 5-10〉 일본 경제긴급대책 예비비 예산 편성	84
〈부록 표 1〉 OECD 주요 회원국의 세목별 GDP에 대한 조세 탄력성과 지출 탄력성	95
〈부록 표 2〉 소득세제의 역사적 변천과정	96
〈부록 표 3〉 실업급여별 수급 요건	101

그림 목차

〈그림 1-1〉 우리나라 GDP 갭% 추이	3
〈그림 2-1〉 자동안정화장치의 작동 흐름(예시)	5
〈그림 2-2〉 경제학적 정책 시차의 체계	7
〈그림 2-3〉 Girouard and André(2005) OECD 회원국의 자동안정화장치 규모	12
〈그림 2-4〉 CBO의 미국 연방 재정 자동안정화장치 규모 추계	12
〈그림 3-1〉 중앙정부 통합재정수지 추이 : 2007~2012	18
〈그림 3-2〉 IMF와 OECD 추계 잠재 GDP, 배율 추이 : 1985~2020	22
〈그림 3-3〉 통합재정수지와 경기조정 재정수지 추이 비교 : 총괄법	24
〈그림 3-4〉 통합재정수지와 경기조정 재정수지 추이 비교 : 분할법	26
〈그림 3-5〉 조세수입 항목별 자동안정화장치 규모 추이	32
〈그림 3-6〉 연도별 자동안정화장치 규모 측정 방법에 따른 비교	34
〈그림 3-7〉 기간별 자동안정화장치 규모 비교	35
〈그림 3-8〉 총수입 대비 조세수입 구성 비중 추이	37
〈그림 4-1〉 OECD 회원국의 자동안정화장치 규모 비교	41
〈그림 4-2〉 OECD 회원국의 수입(revenue), 지출(expense)의 자동안정화장치 규모	42
〈그림 4-3〉 OECD 주요 국가의 기간 평균(10년) 자동안정화장치 규모 추이	44
〈그림 4-4〉 OECD 주요 국가의 기간 평균(10년) 자동안정화장치 규모 변화	47
〈그림 4-5〉 한국과 OECD 평균 자동안정화장치 규모 추이 비교	48
〈그림 4-6〉 OECD 평균 대비 우리나라 자동안정화장치 규모 배율 추이	48
〈그림 4-7〉 OECD 주요 국가의 기간별(5년 평균) 자동안정화장치 규모 추이	50
〈그림 4-8〉 OECD 주요 국가의 연도별 자동안정화장치 규모 추이	50
〈그림 4-9〉 자동안정화장치 규모, 수입 규모와 GDP 갭% 추이 : 스페인과 프랑스	52
〈그림 4-10〉 경상수입 규모와 자동안정화장치 규모	53

〈그림 4-11〉 비이자 경상지출 규모와 자동안정화장치 규모	54
〈그림 4-12〉 평균임금 수준별 조세격차	60
〈그림 4-13〉 개인소득세의 평균세율과 누진도	62
〈그림 4-14〉 사회보장기여금 평균 비중과 누진도	62
〈그림 4-15〉 공적이전소득의 평균 비중과 누진도	62
〈그림 5-1〉 경기침체 시 실업상태에 따른 조세 및 공적이전정책의 주요 국가 모의실험 결과	66
〈그림 5-2〉 OECD의 실업급여 최대액의 평균임금 대비 비율	71
〈그림 5-3〉 고용보험기금 수입, 지출, 수지 추이	72
〈그림 5-4〉 월별 실업률 추이	76
〈그림 5-5〉 총 RDF 기금운용수지(전체 주 포함) : 1988~2017	79
〈그림 5-6〉 예비비 예산 및 결산 추이	83
〈부록 그림 1〉 OECD 주요 회원국의 자동안정화장치 규모 추이	93
〈부록 그림 2〉 OECD 주요 국가의 기간 평균(10년) 자동안정화장치 규모 추이	94
〈부록 그림 3〉 실업급여의 분류 체계	100

I. 서론

우리나라의 경제 규모는 지속적으로 확대되어 왔다. 경제는 다양한 경제적인 요인이 상호 작용하고, 경기의 흐름을 거치면서 성장하게 된다. 경기의 흐름인 경기변동은 경제주체의 미래에 대한 예측 가능성을 어렵게 하는 요인으로 작용하므로, 각각의 경제주체는 예측 가능한 수준의 경기변동을 선호하기 마련이다. 이러한 배경으로 정부는 정책 목표 중 경기변동성을 줄이는 기능도 수행한다. 경기변동에 대응하는 대표적 방식으로 통화량 유동성을 조절하는 통화정책과, 재정수입·지출을 조절하는 확장적(또는 긴축적) 재정정책을 활용한다. 통화정책은 정책의 효과가 실물 시장에 빠르게 적용되고, 범위도 넓다는 장점이 있다. 하지만, 통화량 유동성을 조절하는 최근의 통화정책은 기준금리(2020년 4월 말 현재 0.75%)가 낮은 상태에서 추가 정책 여력에는 한계가 있다는 지적이 있다. 이러한 상황은 국내만의 상황은 아니며, 주요 국가의 추세와 유사한 것으로 보인다¹⁾.

〈표 1-1〉 주요국의 기준금리(연말 기준)

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
일본	0.50	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	-0.10	-0.10	-0.10	-0.10
호주	7.00	3.25	4.00	3.75	4.25	3.00	2.75	2.25	2.00	1.50	1.50	1.50	0.75
캐나다	4.25	1.50	0.25	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.75	0.75	1.25	1.75	1.75
스위스			0.25	0.25	0.25	0.00	0.00	-0.25	-0.75	-0.75	-0.75	-0.75	-0.75
영국	5.50	2.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.25	0.50	0.75	0.75
미국	4.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.25	0.50	1.25	2.25	1.75
유로	4.00	2.50	1.00	1.00	1.00	0.75	0.25	0.05	0.05	0.00	0.00	0.00	0.00

주: 기준금리 연도 말일 기준

자료: 각 국가 중앙은행, European Central Bank

1) 특히 일본과 스위스 등 일부 국가의 기준금리는 마이너스 금리를 기록하기도 한다.

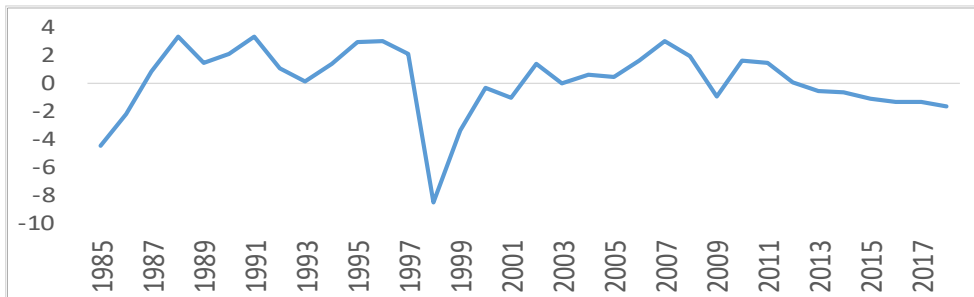
이러한 배경으로 재정의 경기대응성에 대한 기대가 통화정책보다 상대적으로 높은 상황이다. 정부는 경기변동에 대해 재정·통화 정책을 통해 민간 경제주체인 개인, 기업과 달리 대체로 경기 역행적으로 정책 의사를 결정하기도 한다. 재정정책을 통한 경기조정은 경기변동에 자동적으로 대응하는 자동안정화장치 관련 제도를 통한 방식과 재량적으로 지출을 확대하여 대응하는 방식이 있다. 자동안정화장치는 정부가 시장에 적극적으로 개입하여 경기 안정화에 매번 대응하지 않더라도 자동적으로 경기 안정화 기능을 하는 재정제도를 통칭한다. 재량적 재정정책은 자동안정화장치 이외의 경기대응 재정정책을 의미한다. 자동안정화장치는 경기변동에 대한 신속한 대응이 가능하고, 경제주체가 예측 가능하도록 하는 내재적 역할을 수행한다.

Taylor(2000)는 경기변동에 대응하기 위해 재정체계에 내재한 자동안정화 기능에 초점을 맞추어야 함을 주장하기도 하였다. 본 보고서에서는 경기변동에 대응하여 상시로 효과를 미치는 재정의 자동안정화장치에 초점을 두어 분석하고자 한다. 우선 재정수입과 지출 측면에서 경기변동에 대응하는 자동안정화장치를 설명하고, 주요 제도별 자동안정화장치의 규모를 분석한다. 또한 우리나라 자동안정화장치 분석을 위해 OECD 주요국과 비교·분석하였다. OECD 통계에 따르면 최근 우리나라 GDP 갭%가 최근 지속적으로 줄어들고 있어 경기변동성 자체가 줄어들고 있는 것으로 보인다. 하지만, 최근 전 세계적으로 COVID-19로 인한 경제 침체와 같이 예측 불가능한 상황에 대비하여, 자동안정화장치의 효과성을 제고하여 내재적 대응을 높일 필요가 있다. 이에 본 보고서에서는 자동안정화장치의 경기대응성 제고 방안에 대해서도 논의하고자 한다.

기존 국내 연구와의 차별성으로는 본 보고서에서 사용한 통합재정수지 자료가 기업특별회계까지 온전하게 포괄하는 경제적 분류 자료라는 점이다. 2011년 이전 통합재정수지의 경제적 분류 자료는 기업특별회계가 포함되지 않은 자료로만 공개되고 있었다.

〈그림 1-1〉 우리나라 GDP 갭% 추이

(단위 : %)



자료: OECD stat.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 2장에서는 자동안정화장치의 개념과 경기변화에 대한 작동 기제(mechanism)를 설명하고, 자동안정화장치 제도의 장단점을 검토한다. 3장에서는 자동안정화장치의 규모를 추계하였다. 분석에 활용한 자료는 디지털예산회계시스템(이하 dBrain)에서 2007년부터 2018년 결산 기준 통합재정수지 자료를 활용하여 경기조정 재정수지를 산출하여 중앙정부 기준 자동안정화장치 규모를 분석하였다. 4장에서는 OECD 주요국의 자동안정화장치의 규모를 비교하였다. OECD 주요국의 자동안정화장치를 분석하기 위해 OECD Economic Outlook Database를 활용하여 1985년부터 2018년까지의 일반정부 재정자료를 활용하였다. 5장에서는 자동안정화장치의 경기대응성 제고 방안에 대해 검토하였다. 경기대응성 제고 방안으로는 실업급여의 보장성 강화와 조세의 누진도 강화를 통한 자동안정화장치 효과성 강화 방안을 제시하였다. 또한 자동안정화장치가 아니어도 재정의 신속한 경기대응성 제고를 위한 방안으로 해외 사례를 참고하여 기금과 예비비의 활용 방안을 모색하였다. 6장에서는 결론을 지었다.

II. 자동안정화장치의 개념 및 제도

1. 자동안정화장치의 개요

가. 자동안정화장치의 개념

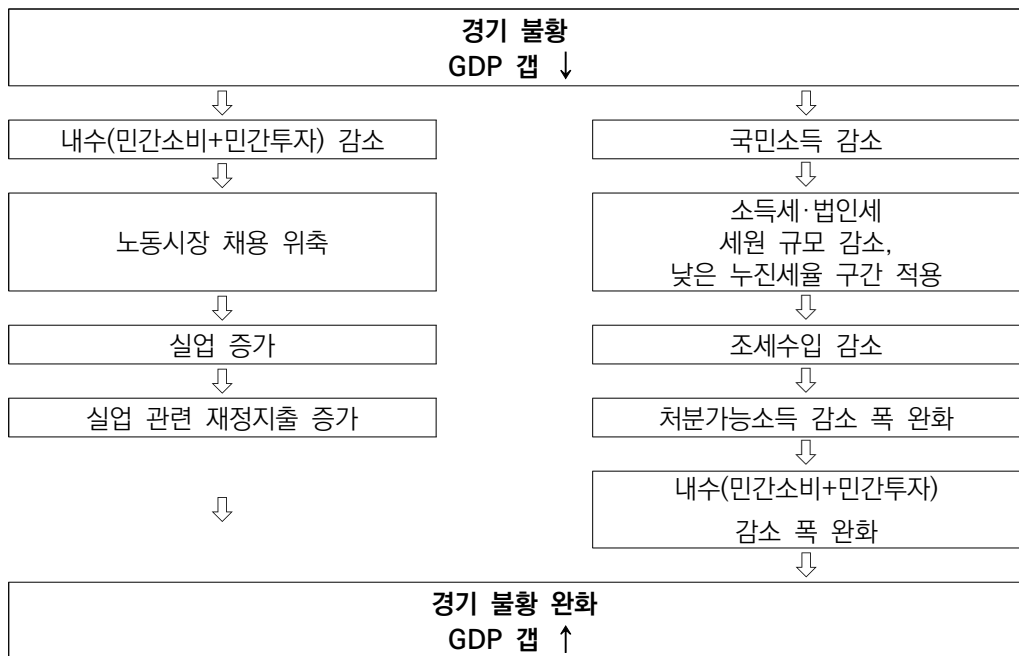
정부가 시장에 적극적으로 개입하여 경기 안정화에 매번 대응하지 않더라도 자동적이고 구조적으로 경기 안정화 기능을 수행하는 재정 제도들을 자동안정화장치(automatic stabilizer)라고 한다. 즉, 정부가 경기 상황에 대응하여 재정지출과 조세개편 등 재량적 재정정책을 실시하지 않더라도 자동적으로 재정지출과 수입이 변동하여 경기변동성을 완화시키는 장치를 의미한다. 이러한 제도들은 경기 불황(호황) 시에 실업급여, 저소득층 지원 등 재정지출이 증가(감소)하고, 소득세, 법인세 등 세수도 감소(증가)함으로써 자동적으로 경기조절 기능을 담당한다. 자동적이라는 의미는 관련 제도를 도입한 후에는 정부가 경기에 대응하기 위한 추가적인 조치 없이도 재정지출과 수입이 조정되는 것을 말한다.

자동안정화장치의 작동 흐름을 자세히 살펴보면 다음과 같다. 지출 측면에서는 대표적으로 실업 관련 재정지출이 있다. 경기 불황 단계에서는 민간소비와 민간투자로 대표되는 내수가 감소함에 따라 노동시장의 채용 규모가 축소되어 실업이 증가한다. 실업의 증가로 인한 실업 관련 재정지출의 증가는 실업급여로 실직 상태의 소득을 보전하여 민간소비 여력을 유지하여 경기 불황을 완화하는 효과가 있다.

수입 측면에서는 대표적으로 소득세와 법인세 같은 누진적 구조를 가진 조세체계가 있다. 경기 불황기에는 개인과 법인 소득 규모가 줄어들고, 이에 따라 소득세와 법인세의 세원 규모가 축소되는 동시에 낮은 세율 구간이 적용되는 개인과 법인이 증가하여, 전체적인 조세수입이 감소한다. 이러한 과정을 통해 소

득에서 조세 부담액을 차감한 처분가능소득의 감소 폭이 축소하면, 경기 불황기의 민간소비 여력이 회복되고 경기 불황을 완화하는 효과로 작용한다. 자동안정화장치는 이러한 흐름을 통해 경기 불황(과열) 상태에서 경기회복(진정) 되도록 하는 방향으로 작동한다. 이러한 방식으로 자동안정화장치는 경기변동에 대해 경기 역행적(counter-cyclically)으로 작동하는 기제를 가지고 있다.

〈그림 2-1〉 자동안정화장치의 작동 흐름(예시)



자료: 저자 작성

나. 자동안정화장치의 장점과 단점

1) 자동안정화장치의 장점

경기조정 기능에 있어 자동안정화장치는 경기대응에 대한 적시성 측면과 경제주체의 경기변동에 대한 불확실성을 줄일 수 있다는 점에서 장점이 있다.

자동안정화장치는 경기 충격 발생 단계부터 효과 발생 단계까지의 시차가 짧아 경기대응에 관한 적시성이 크다. 자동안정화장치는 국내외 경기 충격 요인이 발생하여 정책을 수립한 후 그 효과를 기대하는 기간인 정책 시차가 짧다.

정책 시차(policy lag)는 정책이 수립·집행되어 실제로 효과가 발생하는 단계까지 필요한 시간을 말하며, 내부 시차(inside lag)와 외부 시차(outside lag)로 구분된다.

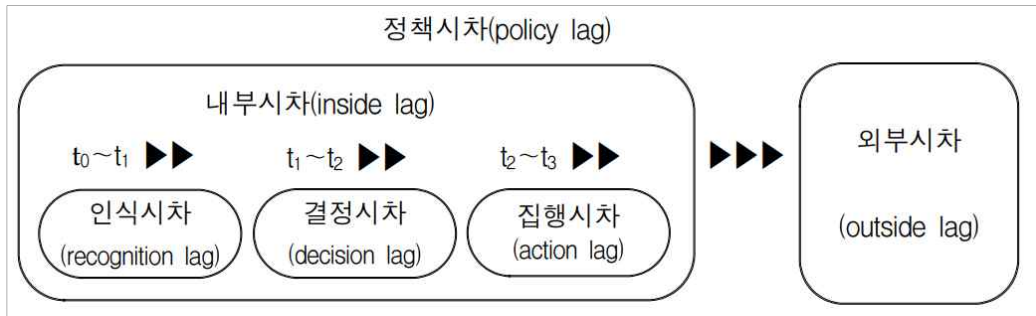
내부 시차는 정부의 개입이 필요한 충격이 발생한 시점부터 실제로 정책이 집행되는 시점까지의 시간 간격을 의미한다(김상봉·강주현, 2008). 내부 시차는 다시 인식 시차, 결정 시차, 집행 시차로 구분한다. 인식 시차는 충격이 발생하고 경제주체가 미래에 대한 기대가 변했을 때, 정부가 이러한 변화를 감지하는 데까지의 시차, 즉 정책 결정자가 문제를 인식하는 시간을 지칭한다. 결정 시차는 문제를 인식한 후 원인을 분석하고, 개입 여부에 대한 결정을 내리는 시점까지의 시간을 의미한다. 집행 시차는 정부의 개입 여부가 결정된 다음 어떠한 방식으로 대응할지를 논의하는 단계까지 걸리는 시간을 말한다. 집행 단계에는 정부가 정책을 개발하고, 의견 수렴 과정을 거쳐, 필요한 경우 입법을 통해 국회 동의를 받는 일련의 과정을 거치까지 상당 시간이 소요될 수 있다. 결과적으로 내부 시차란 문제가 발생한 시점부터 정부가 대응 정책을 결정하고, 집행하는 시점까지의 경과된 시간과 구조를 말한다.

외부 시차는 시행된 정부 정책이 최종적으로 경제에 미치는 데까지 걸리는 시간을 말하는데, 길고 가변적이라는 특징이 있으며, 그 크기는 경제 구조에 따라 달라진다(김상봉·강주현, 2008). 시장의 상황에 따라 정책이 효과를 유발하는 데까지 걸리는 시간이 결정되는데, 경제주체가 정책에 얼마나 민감하게 반응하는지에 따라 편차가 크게 나타날 수 있다.

Taggart(1996)는 정부 정책의 경우, 정부 지출과 조세율의 변화가 사람들의 행동에 직접 영향을 주기 때문에 내부 시차가 길지만 외부 시차는 비교적 짧은 편이라고 보았다. 반면에 통화정책은 통화량의 변화에 따라 각종 자산의 수

익률이 변하고 이에 대응하는 행동을 변화시키는 데 시일이 걸리므로 내부 시차가 짧고 외부 시차가 긴 편이다(김상봉·강주현, 2008).

〈그림 2-2〉 경제학적 정책 시차의 체계



자료: 김상봉·강주현(2008), p.10. 〈그림 1〉.

이처럼 경기변동에 대한 정부 대응의 정책 시차를 고려할 때, 자동안정화 장치의 경기변동에 대한 적시성은 가장 큰 장점이라고 할 수 있다. 재정정책을 결정하는 단계에서는 정부가 경기상황을 예상하여 확장적(적자) 재정으로, 또는 긴축적(흑자) 재정으로 예산을 편성·집행하게 된다. 경기상황이 예상과 다른 방향으로 실현되는 과정에서 경기상황에 대한 재량적 재정정책은 내·외부 시차가 필수적으로 소요될 것이다. 하지만, 자동안정화장치는 이런 문제를 축소할 수 있다.

자동안정화장치는 경제주체가 경기변동에 대한 기대를 일정하게 유지하게 하므로, 불확실성을 축소하는 장점도 있다. 경제주체는 자동안정화장치 관련 제도의 변화가 없다는 가정하에 경기변동에 따른 소득이 변할 때, 처분가능 소득의 변화 정도에 대한 기대 수준을 대체로 명확하게 알 수 있다. 그뿐만이 아니라, 실직 상황에서는 실업급여 정책을 통해 생계유지 및 구직 활동 기간을 결정하는 데 예측 가능성을 제시할 수 있어, 이 과정에서 소득 변화 수준을 예상하여 현재소비와 미래소비를 결정하는 데도 도움을 줄 수 있다.

2) 자동안정화장치의 단점

자동안정화장치는 경기충격 규모가 매우 큰 경우 충격을 완화하기에는 충분하지 않다는 한계도 가지고 있다. 이러한 점으로 자동안정화장치는 경기충격의 보조적 역할을 수행하는 것으로 볼 수도 있을 것이다. 한계점을 극복하고 경기변동에 대한 효과성 확보를 위해서는 자동안정화장치와 관련된 제도의 재설계 과정이 필요하다. 대개 재정제도의 재설계는 관련 법률이나 시행령, 고시 사항에 대한 개정을 통해 이루어지고 있다. 따라서 본 보고서에서는 현재 관련 제도에 대한 내부 검토와 해외 사례를 참고하여 단점을 보완할 수 있는 의견을 제시하고자 한다.

2. 선행연구

경기대응성과 관련한 주요 연구로는 홍승현(2014), 김성태(2012), 박승준·이강구(2011), 박기백·박형수(2002), 이준상·김성태(2013) 등이 있다. 홍승현(2014)은 1990년부터 2012년 자료를 이용하여 글로벌 금융위기 이후 재정정책 방향이 경기변동 측면에서 거시경제 상황에 대한 반응을 분석하기 위해서 경기조정 재정수지와 구조적 재정수지를 산출하였다. 다양한 지표를 이용한 결과, 글로벌 금융위기 이후 경기조정 재정수지나 구조적 재정수지, 재정충격지수 모두 경기변동에 따라 적절히 반응해 왔고, 재량적 재정 노력의 경우도 경기수축기에 확장적으로 반응하였다고 보았다.

김성태(2012)는 1994부터 2011년까지의 분기별 자료를 활용하여 생산함수방식, HP 필터, 은닉인자 모형, SVAR(Structural Vector Autoregressive) 모형으로 잠재 GDP를 추계하여 분기별 구조적 재정수지를 산출하고, 재정정책의 경기대응성과 자동안정화 기능에 대한 평가를 수행하였다. 또한 이 연구는 구

조적 재정수지를 이용하여 재정정책 기조가 경기변동에 적절하게 설정되었는지를 살펴보았다. 분석결과, 재정 당국의 재량적 재정정책은 경기 하강기에 확장적으로 반응하고, 경기 상승기에는 긴축적으로 반응한 것으로 나타났다. 다만, 조세정책은 경기 역행적인 것으로 나타나 경기 안정화를 저해하였는데, 이는 조세정책의 경직성에 따른 것으로 보았다. 반면, 재량적 재정지출은 조세정책의 경기 역행성을 충분히 상쇄할 수 있을 만큼 경기변동에 효과적인 방향으로 작동하였다.

박승준·이강구(2011)는 재정정책을 통한 자동안정화장치의 규모를 측정한 연구이다. 구조적 재정수지 산출을 위해 OECD 방식을 적용하였으며, 주요 항목별 GDP 대비 탄력성을 추정하여 활용하였다. 또한 잠재 GDP는 Hodrick-Prescott 필터링 방법을 이용하였다. 추정 결과, 자동안정화장치의 효과는 2009년 0.2361로 확대되었다고 평가하고 있다. 재정 자동안정화장치의 경기 충격 완화 효과는 외환위기와 글로벌 금융위기 시기를 전후하여 효과가 있음을 보였다. 외환위기 시기 전후를 비교해 볼 때, 자동안정화장치의 크기는 외환위기 전보다 외환위기 발생 후에 커진 것으로 보아 경제 충격을 안정한 것으로 평가하고 있다. 또한 2008년 이후인 글로벌 금융위기 당시에는 외환위기 시기와 비교하여 자동안정화장치의 규모가 더 확대된 것으로 나타났다. 자동안정화장치의 기능 개선을 위해 조세체계를 누진적으로 하는 정책은 비효율성을 초래할 수 있기 때문에, 비정상적인 충격이 발생할 때 일시적으로 작동하는 재량정책의 도입이 필요함을 제기하고 있다.

〈표 2-1〉 박승준·이강구(2011)의 우리나라 자동안정화장치 규모 분석결과

(단위 : %)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
자동안정화	0.1307	0.1332	0.1455	0.1759	0.1711	0.1569	0.1616	0.1450
연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
자동안정화	0.1790	0.1852	0.1960	0.2006	0.1851	0.2183	0.2361	

자료: 박승준·이강구(2011)

박기백·박형수(2002)는 재정 건전성 분석과 함께 경기대응성을 분석한 연구이다. 이 연구에서는 재정수지를 자동안정화장치에 의한 경기변동분과 재정적 정책에 의한 부분으로 분리하여 재정이 경기 안정화에 기여하는지를 분석하였다. OECD 방식으로 잠재 GDP와 탄력성을 추정하여 구조적 재정수지를 작성하여 분석할 결과, 우리나라의 자동안정화 기능은 다소 미흡한 것으로 평가하였다. 1985~2000년 동안 자동안정화장치 규모는 평균 0.21로 분석하였다. 국제비교를 통해 우리나라가 다른 OECD 회원국들보다 낮은 이유로, 재정 비중이 상대적으로 낮다는 점과 다른 나라에 비해 GDP 탄력성이 낮은 간접세의 비중이 상대적으로 높기 때문이라고 분석하였다.

〈표 2-2〉 박기백·박형수(2002) 자동안정화장치 규모 분석결과

(단위 : %)

구분	재정수입의 GDP 탄력성				재정지출의 GDP 탄력성	자동안정화 장치 규모 (재정수지의 GDP 탄력성)
	소득세	법인세	간접세	사회보장 기여금		
우리나라	1.38	1.36	0.80	0.71	△0.28	0.21
G7 평균	0.90	1.31	0.89	0.73	△0.16	0.40
미국	0.6	1.8	0.9	0.6	△0.1	0.28
일본	0.4	2.1	0.5	0.3	△0.1	0.22
독일	1.3	0.8	1.0	1.0	△0.1	0.48
프랑스	0.6	1.8	0.7	0.5	△0.3	0.41
이탈리아	0.8	1.4	1.3	0.6	△0.1	0.44
영국	1.4	0.3	1.1	1.2	△0.2	0.52
캐나다	1.2	1.0	0.7	0.9	△0.2	0.44
OECD 평균	1.0	1.3	0.9	0.8	△0.3	0.49

자료: 박기백·박형수(2002), van den Noord(2000)

박형수(2018)에서 1985~2016년간 비교적 최근의 자동안정화장치 크기를 계산한 결과에 따르면, 경기변동에 따른 재정수지 변동 규모는 0.32로 OECD 평균 0.51의 62% 수준(최하위)으로 평가하였다. 우리나라 경기변동 규모는 OECD 평균의 73% 수준인 가운데 자동안정화장치의 크기는 53% 수준으로 진단하고, 자동안정화장치의 효과 확대가 재정 기능의 정상화 방안 중 하나라고

발표하였다. 또한 경기적 요인을 세입과 세출 측면으로 분리하면 세입이 OECD 평균 대비 57%로 세출 20%보다 큰 것으로 분석하였다.

〈표 2-3〉 박형수(2018)의 자동안정화장치 규모 분석결과 : 1985~2016년

(단위 : GDP 대비 %)

구분	GDP gap률		경기적 요인			자동안정화장치 규모		
		(절댓값)		(세입)	(세출)		(세입)	(세출)
Korea	0.26	1.73	0.59	0.56	0.03	0.32	0.30	0.02
OECD 평균	-0.63	2.38	1.11	0.97	0.14	0.51	0.45	0.06
Korea/평균		73%	53%	57%	20%	62%	67%	25%

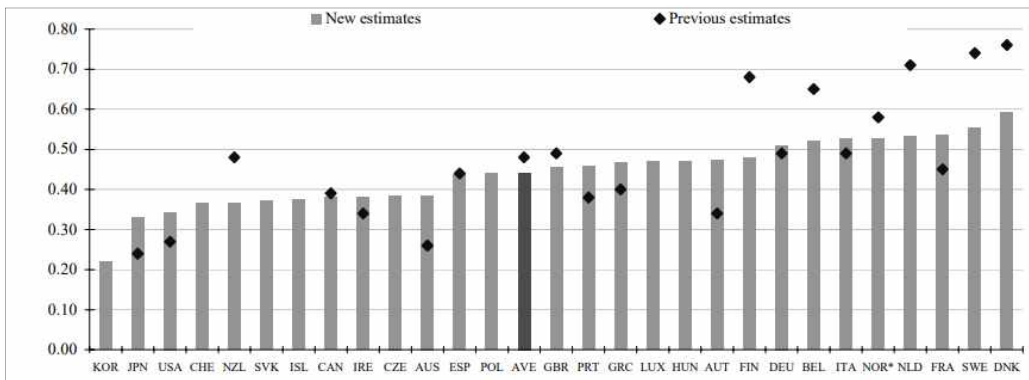
자료: 박형수(2018).

이준상·김성태(2013)에서는 김성태(2012)와 마찬가지로 잠재 GDP를 추계하는 다양한 방식에 따른 구조적 재정수지를 산출하였다. 이준상·김성태(2013)는 재정정책의 경기대응성을 분석한 결과 재정정책 기조는 대체로 시기 적절하게 설정되었던 것으로 평가하였다. 또한 우리나라의 경우 재정의 자동안정화 기능이 상대적으로 미약한 것으로 나타나 재량적 재정정책의 필요성을 강조하였다.

Girouard and André(2005)는 OECD 회원국의 재정자료를 활용하여, 국가별 자동안정화장치 규모를 추계하였다. 이 연구에서 우리나라의 자동안정화장치 규모는 0.22로 OECD 국가의 평균인 0.44보다 절반으로, 가장 낮은 수준으로 분석하였다. 반면, 자동안정화장치 규모가 가장 큰 국가는 덴마크로 0.59로 분석하였다.

〈그림 2-3〉 Girouard and André(2005) OECD 회원국의 자동안정화장치 규모

(단위 : %)

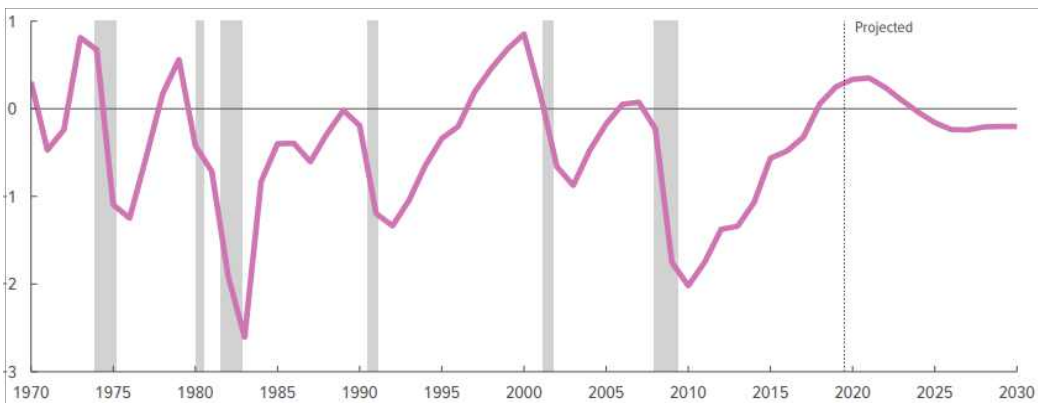


자료: Girouard and André(2005)

미국 의회예산처(Congressional Budget Office : CBO)에서는 자동안정화장치 규모를 측정하여 매년 자료를 공표하고 있다. CBO에서는 자동안정화규모를 고려한 재정수지와 고려하지 않은 재정수지를 함께 제공하고 있으며, Russek and Kowalewski(2015)에서는 OECD 방식의 자동안정화장치 측정 방법을 상세하게 소개하고 있다. 또한 CBO에서는 분석 시점에서 향후 10년간 자동안정화장치의 규모도 동시에 추계하여 제공하고 있다는 특징이 있다.

〈그림 2-4〉 CBO의 미국 연방 재정 자동안정화장치 규모 추계

(단위 : %)



자료: CBO(2020)

앞서 살펴본 선행연구들과 다른 방식으로 조세의 경기조절 기능을 연구한 것으로는 김학수(2015)와 강동익·우진희(2019)의 연구가 있다. 김학수(2015)는 승수효과모형을 활용하여 경기변동에 대해 자동안정화 기능을 분석하였는데, 우리나라 법인세의 자동안정화 효과가 소득세나 부가가치세보다 높게 나타났으며, 이는 법인세의 실효세율이 여타 세목의 실효세율보다 상대적으로 높기 때문으로 분석하였다. 또한 경기 국면에 따른 조세정책의 경기대응성을 분석한 결과, 경기 국면에 따라 세율을 조정하여 경기를 조절하기보다는 평탄한 세율을 유지하면서 경기침체에 세수 부족분을 부채로 조달하는 조세 평탄화(tax smoothing) 이론을 지지하는 것으로 분석하였다.

강동익·우진희(2019)는 이질적 주체 뉴케인지언 모형(heterogeneous agent new-Keynesian)을 바탕으로 한 DSGE(Dynamic Stochastic General Equilibrium) 계통의 일반균형 거시경제모형을 활용하여, 자동안정화장치의 경제 전체의 경기안정화 기능을 분석하였다. 경기안정화 기능을 측정하기 위해 자동안정화장치와 관련된 소득세, 법인세, 부가가치세, 실업급여, 생계급여 제도의 변화를 가정하여 모의실험을 수행하였다. 실업급여 지출의 감소는 경기변동성을 증가시키는 반면, 생계급여의 감소는 변동성을 증가시키는 것으로 분석하였다. 소득세, 법인세 그리고 부가가치세의 세율 변화는 경기안정화에 기여하지 못하는 것으로 분석하였다. 종합적인 분석결과로도 자동안정화장치의 경기안정화 효과는 크지 않은 것으로 주장하였으며, 주요 이유로는 통화정책의 경기대응 효과 때문으로 보았다. 자동안정화장치의 효과는 경제 내 주체들 간의 자원배분을 조정하는 효과에 국한되기 때문에 기간 간 자원배분을 조정하는 세율보다는 가구 간 자원배분을 조정하는 이전지출과 소득세의 누진구조의 효과가 크다고 분석하였다. 하지만, 강동익·우진희(2019)는 기존 연구와 달리 자동안정화장치의 경기안정화 대상을 경제 전체로 하였다는 점에서 기존의 자동안정화 분석과 동일하게 해석하기는 어렵다.

Ⅲ. 자동안정화장치 규모 측정

1. 자동안정화장치 규모 측정 방식²⁾

자동안정화장치의 효과는 경기변동에 대한 재정수지 변화의 민감도를 추계하는 방식으로 측정할 수 있다. 자동안정화장치의 효과 측정은 재정수지에서 경기적 요인을 추출하는 방식을 쓰며, 경기조정 재정수지를 활용하여 측정할 수 있다. 자동안정화장치 규모는 GDP 겹% 대비 경기적 요인 규모를 말하며, 다음과 같은 방식으로 측정할 수 있다.

$$\text{자동안정화장치 규모} = \frac{\text{경기적 요인 규모 (GDP 대비)}}{\text{GDP 겹\%}}$$

경기적 요인은 재정총량지표 가운데 재정수지에서 경기에 따른 재정수지만을 추출하는 것으로, 경기조정 재정수지 추계(estimate)를 통해 분석할 수 있다.

$$\text{경기적 요인} = \text{재정수지} - \text{경기조정 재정수지}$$

재정수지는 중앙정부의 재정 상태를 종합적으로 알 수 있는 총괄지표인 통합재정수지, 관리재정수지 등을 통해 활용할 수 있다. 국내 선행연구에서는 대부분 통합재정수지를 활용하여 자동안정화장치 규모를 측정하고 있다. 본 보고서에서는 선행연구와의 비교를 위해 통합재정수지를 활용하여 자동안정화장치 규모도 분석할 것이다.

경기조정 재정수지는 총수입과 총지출에서 각각 경기변동 요인을 제거하여 산출하며, 다음과 같이 정의하고 있다.

2) 자동안정화장치 규모 측정을 위한 경기조정 재정수지 산출 방안에 대해서는 김명규(2019)의 내용을 인용하여 작성하였다.

$$CAB = R^{CA} - G^{CA} = R \cdot (\bar{Y}/Y)^{\epsilon^R} - G \cdot (\bar{Y}/Y)^{\epsilon^G}$$

R^{CA} 는 경기조정 총수입, G^{CA} 은 경기조정 총지출을 의미한다. R^{CA} 는 경기조정 재정수입으로 GDP(Y)와 잠재 GDP($\bar{Y}$)의 격차가 발생했을 때, 재정수입이 변하는 정도를 고려하여 측정한다.

$$\frac{R^{CA}}{R} = \left(\frac{\bar{Y}}{Y} \right)^{\epsilon^R} \Rightarrow R^{CA} = R \cdot \left(\frac{\bar{Y}}{Y} \right)^{\epsilon^R}$$

ϵ^R 는 $\bar{Y}/Y$ 에 R^{CA}/R 이 반응하는 정도를 의미하는 탄력성을 의미한다.

G^{CA} 는 경기조정 재정지출로 GDP(Y)와 잠재 GDP($\bar{Y}$)의 격차가 발생하였을 때, 재정지출이 변하는 정도를 고려하여 측정한다.

$$\frac{G^{CA}}{G} = \left(\frac{\bar{Y}}{Y} \right)^{\epsilon^G} \Rightarrow G^{CA} = G \cdot \left(\frac{\bar{Y}}{Y} \right)^{\epsilon^G}$$

ϵ^G 는 $\bar{Y}/Y$ 에 G^{CA}/G 이 반응하는 정도를 의미하는 탄력성을 의미한다.

경기조정 재정수지를 측정하는 방법에 따라 IMF 기법이라고 불리는 총량 접근법(aggregated approach)과 OECD 기법이라고 불리는 분할법(disaggregated approach)으로 산출할 수 있다. 총량법은 총수입과 총지출 총량 지표에 대해 탄력성(ϵ^R) 적용하는 방법을 말한다. IMF에서는 $\epsilon^R=1$ 과 $\epsilon^G=0$ 을 사용하여 경기조정 재정수지를 측정하고 있다. 분할법은 수입과 지출을 구성하는 개별 항목별로 탄력성을 다르게 적용하여 산출하는 방법이다. 분할법은 수입과 지출 항목의 경기에 대한 변동성을 반영하고 있어서 개별 항목의 자동안정화장치 규모 분석이 가능하다는 장점이 있다.

경기변동을 판단하는 지표는 GDP 갭%를 활용하였다. GDP 갭(gap)은 실제 GDP에서 잠재 GDP를 차감하여 계산하고, GDP 갭이 양(+)의 값이면 경기

과열, 음(-)의 값이면 경기침체 상태로 판단하고 있다.

$$GDP\text{갭}\% = \frac{GDP_A - GDP_P}{GDP_P} \times 100$$

여기서 GDP_A 는 실제 GDP, GDP_P 는 잠재 GDP를 의미한다.

2. 경기조정 재정수지 산출

가. 분석자료

1) 분석자료와 기간

자동안정화장치의 규모를 측정하기 위해서는 재정지출, 재정수입의 세부 내역을 포함한 재정수지 자료가 필요하다. 이에 본 보고서에서는 기획재정부에서 발표하고 있고, dBrain에서 생산하는 통합재정수지 자료를 활용하였다. 통합재정수지는 재정이 민간부문(경제)에 미치는 영향을 분석하기 위해 IMF 기준을 도입한 자료로 금융활동을 제외한 재정 기능과 직접 관련된 거래만을 포함한다. 통합재정수지는 재정 규모와 재정수지를 파악하여 국가 재정 운영의 건전성을 판단하고 재정정책의 기본 방향을 수립하는 자료로 활용하고 있다. 통합재정수지는 1979년 이후 IMF의 정부재정통계편람에 따라 산출하고 있다. 통합재정수지는 1986년 GFS 기준에 따라 현금주의로 작성하고 있으며, 1994년부터는 분기별로, 1999년 7월부터는 월별로 작성하고 있다³⁾. 본 보고서에서 우리나라 자동안정화장치 규모 분석의 기초자료는 통합재정 기준 경제적 분류 자료를 활용하였다.

통합재정수지 이외에도 예산분류체계에 따른 총수입, 총지출 자료를 활용

3) 통합재정수지와 관련된 상세한 내용은 기획재정부에서 발간하는 『한국통합재정수지』 책자 또는 한국 재정정보원(2019) 『재정통계 해설』을 참고하기 바란다.

하는 방안도 고려하였으나, OECD 기준에 따른 분석의 필요성으로 통합재정수지 자료(총수입, 총지출 및 순융자)를 활용하였다⁴⁾.

분석 기간은 dBrain 결산자료를 활용하기 위해 부득이 2007년부터 2018년까지의 자료를 사용하였다. 중앙정부 기준 통합재정수지의 경제적 분류를 활용하기 위해서다. 기존 연구들은 최대 1985년 자료부터 사용하기도 하였는데 정부 포괄 범위에서 기업특별회계 일부가 누락⁵⁾된 자료를 활용⁶⁾하고 있다. 따라서 총수입, 총지출 범위를 모두 아우르는 정부 범위 자료를 사용하기 위해 dBrain에서 2007년 이후 총수입, 총지출 및 순융자 경제적 분류 자료를 활용하였다. 또한 예산 분류 방식의 총수입, 총지출을 사용하여 통합재정수지를 구한 연구에서는 결산 과정에서 세계잉여금 정산 과정에서의 세입세출 외 자료를 반영하지 않은 연구도 있다. 본 보고서에서는 dBrain 결산자료를 통해 통합재정수지를 생산하였기 때문에 위와 같은 두 가지 문제점이 없는 자료를 사용하였다는 점에서 자료의 완결성이 있다.

2) 분석 범위

우리나라의 자동안정화장치 규모 분석을 위한 분석 범위는 dBrain의 관리 범위인 중앙정부를 대상으로 하였다. dBrain을 통해 생산되고 있는 통합재정수지가 중앙정부 기준으로 작성되고 있고, 기존의 연구와의 비교를 위해 중앙정부를 대상으로 하였다. 일반정부 범위의 분석은 다음 장에서 다루었다.

분석을 위한 회계 범위는 통합재정의 범위에 따라 내부거래와 보전거래, 금융성 기금을 제외한 일반회계, 특별회계, 기금을 포함한 중앙재정 범위로 설정하였다. 2018년 기준으로 일반회계 1개, 특별회계 19개, 기금 67개로 구성되어 있다. 기획재정부에서 매월 발표하는 통합재정수지는 현금주의 기준으로 작성된다.

4) 참고로 통합재정수지는 예산분류체계에 따른 총수입, 총지출 자료를 사용하더라도 동일한 결과를 얻을 수 있다.

5) 책자로 발간되는 한국통합재정수지의 2011년 이전 중앙정부 경제적 분류 자료는 기타 특별회계 자료를 제외하여 공개하고 있으며, 2012년은 총수입, 총지출 범위와 동일하게 공개하고 있다.

6) 일부 선행연구에서 기업특별회계가 제외된 자료를 사용하고 있음을 확인하였다.

나. 경기조정 재정수지 산출

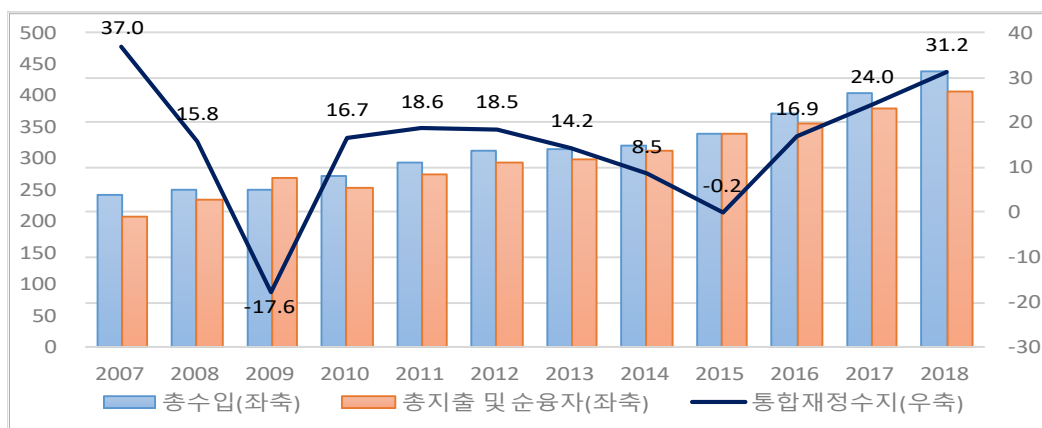
경기조정 재정수지의 시산은 재정의 자동안정화장치 규모를 산정하기 위한 단계로, 실제 재정 상태와 경기변동 요인을 고려한 재정 상태를 비교하기 위해 필수적인 분석 단계이다. 경기조정 재정수지의 산출 방식은 앞서 설명한 바와 같이 IMF 방식의 총괄법과 OECD 방식의 분할법으로 각각 산출할 수 있다. 본 보고서에서는 두 방식 모두 산출하고, 각 지표를 비교·분석하였다.

1) 통합재정수지

2018년 결산 기준 중앙정부의 통합재정수지는 총수입 438.3조 원에서 총지출 및 순융자 407.1조 원을 뺀 31.2조 원(GDP 대비 1.7%) 흑자를 기록하였다. 통합재정수지 추이를 보면, 전반적으로 흑자재정을 유지하였으나, 2008년 글로벌 금융위기 시기에 적극적 재정정책으로 2009년 17.6조 원 적자재정으로 운용하였다.

〈그림 3-1〉 중앙정부 통합재정수지 추이 : 2007~2012

(단위 : 조 원, %)



자료: 디지털예산회계시스템

기획재정부에서 발간하는 통합재정수지는 기능별 분류(지출), 경제적 분류(수입, 지출)로도 제공하고 있다. 재정지출은 기능별 분류 자료는 GFS '86 기준으로 일반공공행정, 국방, 공공질서 및 안전, 교육, 보건, 사회보장 및 복지, 주택건설 및 지역사회개발, 오락·문화·종교, 연료 및 에너지, 농림·수산·수렵, 광업·제조업·건설, 수송 및 통신, 기타 경제사업, 주 분류 외 지출 등 14가지 기능으로 분류하고 있다.

통합재정수지는 경제적 특성에 따라 총수입과 총지출 및 순융자를 경제적 항목으로 분류하고 있다. 총수입은 크게 경상수입과 자본수입으로 분류하고, 경상수입은 다시 조세수입과 세외수입으로 재분류하고 있다. 조세수입은 소득 및 이익세, 사회보장기여금, 급여 및 인력세, 재산세, 간접세(재화 및 용역세), 국제무역거래세, 기타조세로 구성된다. 세외수입은 부서기업잉여 및 재산수입, 수수료, 요금 등 비영업실적판매, 벌금 등, 공무원연기금기여, 기타 세외수입으로 구성된다.

2018년 기준 총수입 438.3조 원은 경상수입 435.6조 원과 자본수입 2.7조 원의 합이다. 경상수입 435.6조 원은 조세수입 358.4조 원과 세외수입 77.1조 원으로 구성된다. 조세수입은 개인소득세 84.5조 원, 법인세 70.9조 원, 재산세 15.5조 원 등으로 구성된다.

총지출 및 순융자 중 총지출은 경상지출과 자본지출로 구분하고 있다. 경상지출은 재화 및 용역, 이자지급, 보조금 및 경상이전으로 구성되며, 자본지출은 고정자산취득, 채고자산매입, 토지 및 무형자산매입, 자본이전으로 구분된다. 순융자는 대상에 따라 국내, 해외로 크게 분류하고 있다.

2018년 기준 총지출 및 순융자 407.1조 원은 총지출 389.6조 원과 순융자 17.5조 원의 합으로 구할 수 있다. 총지출은 경상지출 360.2조 원과 순융자 17.5조 원을 합한 것과 동일하다.

본 보고서에서 경제적 분류 자료를 활용하는 이유는 OECD 기법인 분할법이 경제적 분류 체계를 기반으로 분석할 수 있기 때문이다.

〈표 3-1〉 중앙정부 통합재정수지 경제적 분류 : 2007~2018

(단위 : 조 원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
총수입	243.6	250.7	250.8	270.9	292.3	311.5
경상수입	241.7	248.8	248.3	268.5	289.8	307.8
조세수입	191.2	200.2	198.4	213.3	231.3	246.9
개인소득세	38.9	36.4	34.4	37.5	42.3	45.8
법인세	35.4	39.2	35.3	37.3	44.9	45.9
재산세	8.7	7.7	7.2	7.8	8.7	8.8
간접세	78.5	84.1	87.7	95.2	96.5	102.5
사회보장기여금	29.7	32.9	33.9	35.6	38.9	43.9
세외수입	50.5	48.6	49.8	55.2	58.5	60.8
자본수입	1.9	1.9	2.5	2.4	2.5	3.7
총지출 및 순융자	206.6	234.9	268.4	254.2	273.7	293.0
총지출	199.5	229.4	250.4	251.1	269.8	286.9
경상지출	173.3	201.0	215.1	216.9	235.5	252.6
비이자 경상지출	163.1	190.6	203.6	203.6	220.9	238.4
이자지급	10.2	10.4	11.5	13.4	14.6	14.2
자본지출	26.2	28.4	35.2	34.2	34.3	34.3
순융자	7.1	5.5	18.0	3.1	3.9	6.1
통합재정수지	37.0	15.8	-17.6	16.7	18.6	18.5

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
총수입	314.4	320.9	339.2	371.3	403.8	438.3
경상수입	311.1	318.2	335.9	367.9	400.7	435.6
조세수입	248.0	255.3	271.0	299.5	325.8	358.4
개인소득세	47.8	53.3	60.7	68.5	75.1	84.5
법인세	43.9	42.7	45.0	52.1	59.2	70.9
재산세	8.6	9.1	11.1	11.1	12.9	15.5
간접세	101.6	100.5	101.0	110.8	118.2	122.7
사회보장기여금	46.1	49.8	53.1	56.9	60.5	64.9
세외수입	63.1	62.9	64.9	68.4	74.8	77.1
자본수입	3.3	2.7	3.3	3.4	3.2	2.7
총지출 및 순융자	300.2	312.4	339.4	354.4	379.8	407.1
총지출	302.0	311.5	330.5	342.6	363.7	389.6
경상지출	268.0	280.5	296.2	310.0	332.7	360.2
비이자 경상지출	254.6	266.4	282.2	296.0	318.7	345.9
이자지급	13.4	14.1	14.1	14.0	14.0	14.3
자본지출	34.0	31.0	34.3	32.6	31.0	29.4
순융자	-1.8	0.9	8.8	11.7	16.1	17.5
통합재정수지	14.2	8.5	-0.2	16.9	24.0	31.2

주: 결산 기준, 간접세는 국제무역거래세와 기타조세를 포함하였고, 비이자 경상지출은 재화 및 용역, 보조금 및 경상이전을 합한 것이다.

자료: 디지털예산회계시스템

2) 잠재 GDP 추계⁷⁾

잠재 GDP의 규모를 파악하는 일은 경기조정 재정수지와 구조적 재정수지를 산출하는 중요한 과정 중 하나이다. 잠재 GDP와 실제 GDP의 차이를 통해 GDP 갭%를 구하고, 경기상황에 따라 조정되는 재정 규모를 파악할 수 있기 때문이다.

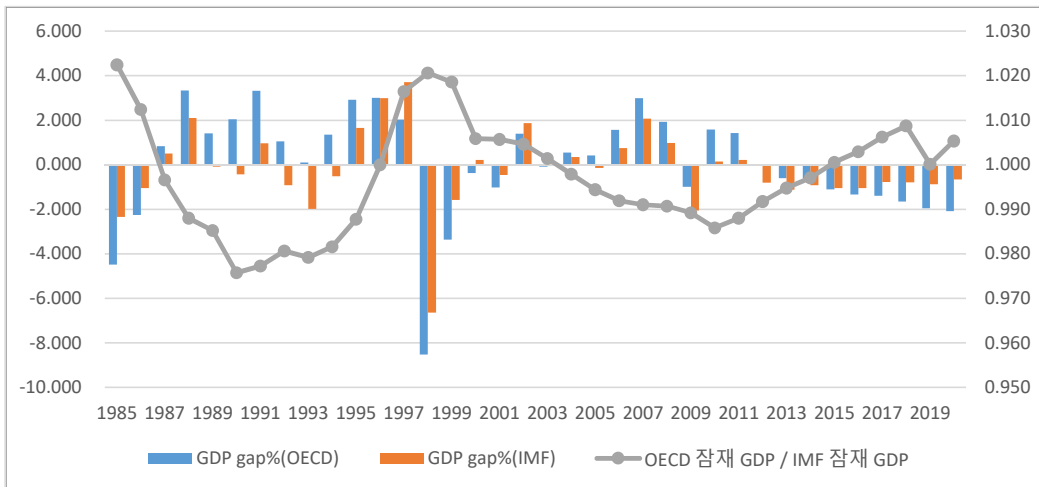
잠재 GDP는 한 나라의 생산 요소인 노동과 자본을 모두 활용(완전고용)하여 달성할 수 있는 수준의 GDP를 의미한다. 한편으로는 인플레이션을 가속하지 않으면서 달성 가능한 최대 GDP로 정의하기도 한다. 잠재 GDP는 실제 관측되는 지표가 아니고 개념적 지표이므로 추계(estimation)가 필요하다. 잠재 GDP의 추계치는 국내에서 공식적으로 발표되고 있지 않으므로, 대안으로 IMF, OECD에서 발표되는 자료를 활용하였다⁸⁾.

두 기관의 잠재 GDP 차이는 $\pm 3\%$ 이내에서 안정적임을 확인할 수 있었다. 이에 두 기관의 잠재 GDP의 평균치를 잠재 GDP로 활용한다면, 잠재 GDP 추계 방식의 차이에 따른 불확실성을 완화할 수 있을 것이다. 따라서 이하에서는 우리나라의 자동안정화장치 규모를 분석하기 위해 IMF, OECD 잠재 GDP 평균 자료를 활용하였다. 본 보고서에서 사용할 IMF, OECD의 잠재 GDP의 국내 현실 반영 정도를 파악하기 위해 한국은행의 「통화신용정책보고서」에서 추계하고 있는 GDP 갭%와 비교한 결과 2012년 이후는 2017년을 제외하고는 같은 방향을 보이고 있다.

7) 본 보고서의 잠재 GDP 추계 방식과 적용은 김명규(2019)를 따랐으며, 일부 내용을 인용하였다.

8) IMF(2019)에서는 「World Economic Outlook Reports」에서 국가별 일반정부의 재정 총량을 발표하고 있으며, 구조적 재정수지와 같은 각종 재정수지도 보고하고 있다. 「World Economic Outlook Reports」의 자료를 제공하고 있는 World Economic Outlook Database를 통해 GDP 갭%를 발표하고 있다. World Economic Outlook Database에서는 잠재 GDP 규모를 제공하고 있지 않다. 이에 본 보고서에서는 동일 데이터베이스에서 잠재 GDP를 역산하여 활용하였다. 역산에 활용한 World Economic Outlook Database의 GDP는 2017년까지 실적 자료이고, 2018년 이후는 전망 자료이다(김명규, 2019).

〈그림 3-2〉 IMF와 OECD 추계 잠재 GDP, 배율 추이 : 1985~2020



주: IMF와 OECD 추계 잠재 GDP 배율 = OECD 잠재 GDP / IMF 잠재 GDP

자료: IMF, World Economic Outlook Database

OECD, Economic Outlook, 김명규(2019)에서 재인용

〈표 3-2〉 IMF와 OECD 추계 잠재 GDP, 배율 추이 : 2007~2018

연도	GDP (한국은행)	잠재 GDP (OECD)	잠재 GDP (IMF)	배율 (OECD/IMF)	잠재 GDP (평균)
2007	1,043.3	1,012.9	1,022.1	0.991	1,017.5
2008	1,104.5	1,083.6	1,093.8	0.991	1,088.7
2009	1,151.7	1,163.1	1,175.8	0.989	1,169.5
2010	1,265.3	1,245.5	1,263.5	0.986	1,254.5
2011	1,332.7	1,314.0	1,330.0	0.988	1,322.0
2012	1,377.5	1,377.3	1,388.7	0.992	1,383.0
2013	1,429.4	1,438.0	1,445.6	0.995	1,441.8
2014	1,486.1	1,495.4	1,499.9	0.997	1,497.6
2015	1,564.1	1,581.6	1,580.7	1.001	1,581.2
2016	1,641.8	1,664.0	1,659.2	1.003	1,661.6
2017	1,730.4	1,754.9	1,744.0	1.006	1,749.4
2018	1,782.3	1,812.2	1,796.4	1.009	1,804.3

자료: IMF, World Economic Outlook Database

OECD, Economic Outlook

한국은행, 경제통계시스템, 김명규(2019) 재인용

3) 경기조정 재정수지 산출 결과

경기상황을 고려한 경기조정 재정수지는 총괄법과 분할법에 따라 각각 산출하였다. 두 방식으로 각각 경기조정 재정수지를 산출해 보고, 결과를 분석함으로써 산출 방식의 장단점을 파악할 수 있을 것이다. 나아가 재정 당국에서는 상황에 따라 적절한 기법을 활용하는 데 참고할 수도 있다.

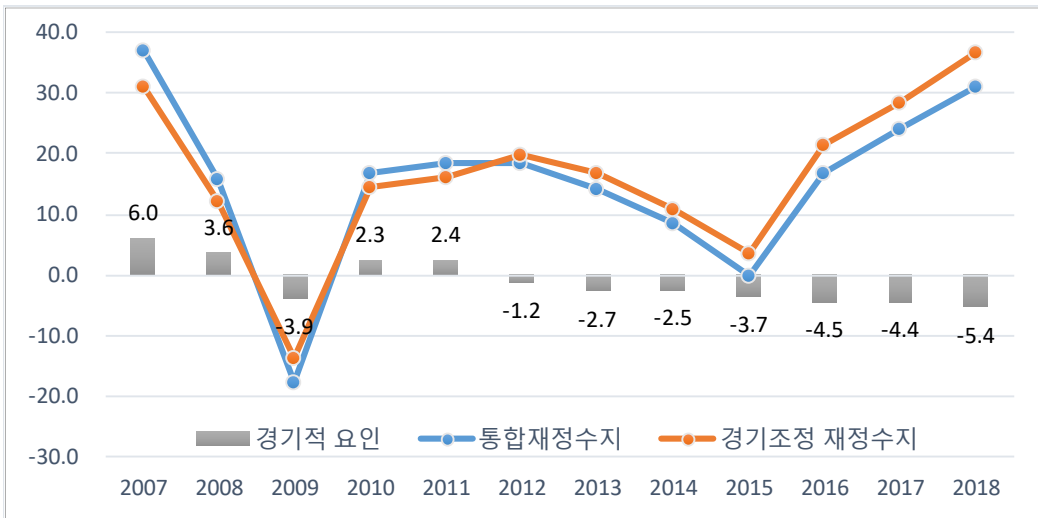
가) 총괄법(IMF) 결과

IMF 방식의 총괄법은 경기변동에 따른 재정수입과 재정지출이 변화하는 정도인 탄력성(ϵ)을 항목의 성격에 상관없이 재정수입에 대해서는 $\epsilon^R = 1$ 로, 재정지출에 대해서는 $\epsilon^G = 0$ 으로 가정하여 분석하는 방식이다. 이를 통한 경기조정 재정수지 산출 결과는 다음과 같다.

총괄법을 활용한 우리나라의 경기조정 재정수지는 2011년까지는 2009년을 제외하고는 통합재정수지보다 규모가 작았으나, 2012년 이후부터는 더 큰 상황으로 분석되었다. 2012년 이후는 실제 경제상황이 잠재 경제상황보다 낮기 때문에 조세수입의 감소와 실업급여 지출의 증가가 실제 재정수지를 감소하게 하는 압력으로 작용하고 있는 것을 의미한다. 경기적 요인의 규모는 통합재정수지에서 경기조정 재정수지를 차감한 것이며 절댓값으로 연도별 자동안정화장치의 효과를 측정한다.

〈그림 3-3〉 통합재정수지와 경기조정 재정수지 추이 비교 : 총괄법

(단위 : 조 원)



자료: 저자 작성

〈표 3-3〉 통합재정수지와 경기조정 재정수지 추이 비교 : 총괄법

(단위 : 조 원)

연도	통합재정수지			경기조정 재정수지			경기적 재정수지		
	총수입	총지출 및 순융자	통합재정수지	총수입	총지출 및 순융자	통합재정수지	총수입	총지출 및 순융자	재정수지
2007	243.6	206.6	37.0	237.6	206.6	31.0	6.0	0.0	6.0
2008	250.7	234.9	15.8	247.1	234.9	12.2	3.6	0.0	3.6
2009	250.8	268.4	-17.6	254.7	268.4	-13.8	-3.9	0.0	-3.9
2010	270.9	254.2	16.7	268.6	254.2	14.4	2.3	0.0	2.3
2011	292.3	273.7	18.6	290.0	273.7	16.3	2.4	0.0	2.4
2012	311.5	293.0	18.5	312.7	293.0	19.7	-1.2	0.0	-1.2
2013	314.4	300.2	14.2	317.2	300.2	16.9	-2.7	0.0	-2.7
2014	320.9	312.4	8.5	323.4	312.4	11.0	-2.5	0.0	-2.5
2015	339.2	339.4	-0.2	342.9	339.4	3.5	-3.7	0.0	-3.7
2016	371.3	354.4	16.9	375.7	354.4	21.4	-4.5	0.0	-4.5
2017	403.8	379.8	24.0	408.3	379.8	28.5	-4.4	0.0	-4.4
2018	438.3	407.1	31.2	443.7	407.1	36.6	-5.4	0.0	-5.4

주: 총수입의 GDP 탄력성은 1, 총지출 및 순융자는 0으로 적용

자료: 저자 작성

나) 분할법(OECD) 결과

분할법(OECD 방식)은 총지출 및 순유자와 총수입의 경제적 분류를 OECD 방식에 따른 분류 체계로 조정한 후 수입과 지출 항목별 경기에 대한 다른 탄력성을 적용하는 방식이다. 이 방식은 경기변동에 따라 재정수지에 미치는 효과를 분해할 수 있기 때문에 보다 다양한 분석이 가능하다. 따라서 향후 재정정책 수립 시 활용도가 높은 방식이라고 할 수 있다. 이러한 점 때문에 추계의 어려움에도 불구하고, 많은 연구가 OECD 방식을 채택하여 활용하고 있다. 이하에서는 박기백·박형수(2002), 박승준·이강구(2011) 등 국내 선행연구와의 비교를 위해 유사한 절차에 따라 분석하였다.

본 보고서에서는 OECD에서 경기조정에 활용하는 탄력성으로 비교적 최근에 발표된 Price et al.(2015)의 탄력성 수치를 활용하였다. Price et al.(2015)는 GDP 대비 탄력성은 국내 주요 연구와 비교할 때, 개인소득세와 사회보장기여금의 탄력성 값이 높고, 법인세와 간접세는 유사한 수준, 비이자 경상지출은 낮은 수준으로 보인다. 탄력성의 크기에 따라 경기변동에 따른 재정수지에도 변화를 미치는 만큼 향후 연구에서는 국내 현실을 보다 정확하게 반영한 탄력성의 추정이 필요하다.

〈표 3-4〉 우리나라 GDP 탄력성 추정치

구분	재정수입				비이자 경상지출
	개인소득세	사회보장 기여금	법인세	간접세	
Price et al.(2015)	2.64	0.89	1.63	1.17	-0.08
김성태(2012)	0.783~ 0.972	0.432~ 0.496	1.609~ 1.740	0.800~ 1.677	-0.146~ -0.120
박기백·박형수(2002)	1.38	0.71	1.36	0.80	-0.28
박승준·이강구(2011)	0.70~ 1.62	0.43~ 0.90	1.06~ 2.32	1.00	0 ~ -0.03

주: 김성태(2012)는 모형별 탄력성 범위를 박승준·이강구(2011)는 연도별 탄력성 범위이다.

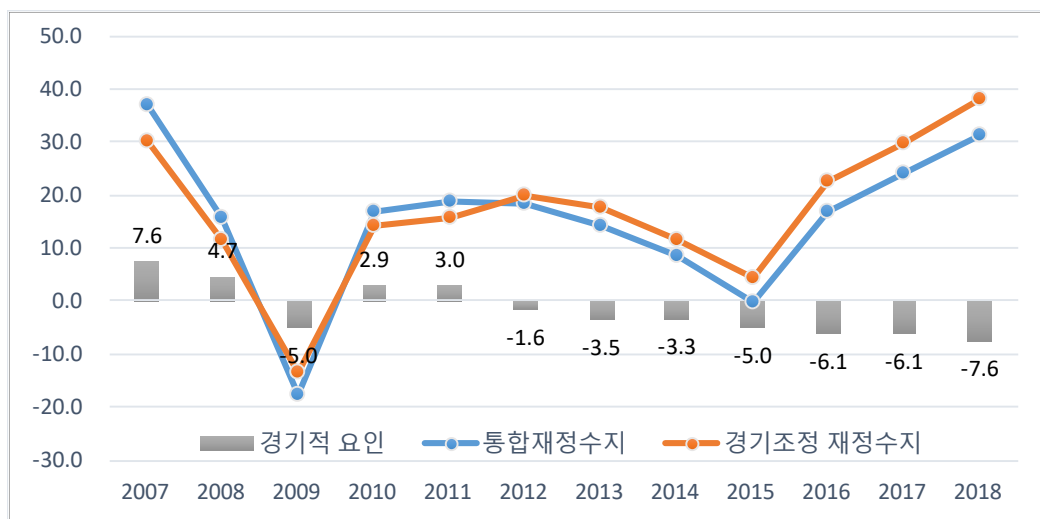
자료: Price et al.(2015), 김성태(2012), 박기백·박형수(2002), 박승준·이강구(2011)

본 보고서에서는 경기변동에 대한 세외수입의 탄력성도 반영하였다. Price et al.(2015)에서는 세외수입의 GDP 대비 탄력성을 0.30으로 추정하여 제시하고 있다. 박기백·박형수(2002)에서는 세외수입, 자본수입, 이자지급 등 다른 항목들은 경기변동에 따른 세입 변화가 미미하다고 보아 모두 GDP 탄력성을 1.0으로 설정하고 있기도 하다⁹⁾. 반면, 자본지출과 순융자는 정부 정책에 의해 결정되므로 탄력성을 0으로 설정하였다.

분할법을 활용한 우리나라의 경기조정 재정수지는 총괄법을 활용한 분석결과와 동일한 추세를 보인다. 2011년까지는 2009년을 제외하고는 통합재정수지보다 규모가 작았으나, 2012년 이후부터는 더 큰 상황으로 분석되었다.

〈그림 3-4〉 통합재정수지와 경기조정 재정수지 추이 비교 : 분할법

(단위 : 조 원)



자료: 저자 작성

경기조정 재정수지는 2018년을 기준으로 38.7조 원으로 통합재정수지 31.2조 원보다 커 경기변동으로 인해 재정수지가 7.6조 원 감소한 것으로 추계할 수 있다. 총수입과 총지출 및 순융자를 구분하면 총수입이 7.6조 원 감소하는 가운

9) 박기백·박형수, 2002, p.103.

데, 총지출 및 순융자는 0.3조 원 증가에 그치는 것으로 나타났다.

〈표 3-5〉 통합재정수지와 경기조정 재정수지 추이 비교 : 분할법

(단위 : 조 원)

연도	통합재정수지			경기조정 재정수지			경기적 재정수지		
	총수입	총지출 및 순융자	통합재정수지	총수입	총지출 및 순융자	재정수지	총수입	총지출 및 순융자	재정수지
2007	243.6	206.6	37.0	236.4	206.9	29.5	7.2	-0.3	7.6
2008	250.7	234.9	15.8	246.3	235.1	11.2	4.4	-0.2	4.7
2009	250.8	268.4	-17.6	255.5	268.2	-12.6	-4.7	0.2	-5.0
2010	270.9	254.2	16.7	268.1	254.4	13.7	2.8	-0.1	2.9
2011	292.3	273.7	18.6	289.4	273.8	15.6	2.9	-0.1	3.0
2012	311.5	293.0	18.5	313.0	292.9	20.1	-1.5	0.1	-1.6
2013	314.4	300.2	14.2	317.8	300.1	17.7	-3.4	0.2	-3.5
2014	320.9	312.4	8.5	324.0	312.2	11.8	-3.1	0.2	-3.3
2015	339.2	339.4	-0.2	343.9	339.1	4.8	-4.7	0.2	-5.0
2016	371.3	354.4	16.9	377.1	354.1	23.0	-5.8	0.3	-6.1
2017	403.8	379.8	24.0	409.6	379.5	30.1	-5.8	0.3	-6.1
2018	438.3	407.1	31.2	445.5	406.8	38.7	-7.2	0.3	-7.6

자료: 저자 작성

OECD 방식의 분할법을 통한 경기적 재정수지 추계의 장점은 총수입, 총지출 및 순융자 항목별로 경기변동에 따른 변동을 추계할 수 있는 것이다. 재정수입 측면에서는 경기변동으로 조세수입이 가장 큰 폭의 변동이 있으며, 조세수입 중 개인소득세가 가장 큰 영향을 받으며, 간접세, 법인세, 사회보장기여금, 재산세 등의 순으로 영향을 받는 경향성을 보인다. 사회보장기여금은 소득수준에 따라 보험료율이 적용되고, 소비와 관련된 간접세도 처분가능소득에 따라 결정되므로 유사한 양상을 보인다. 총지출 및 순융자는 총수입보다 경기적 요인의 변동이 작은 편이다. 또한 자동안정화장치 중 대표적인 실업급여 지출과 같이 총지출 및 순융자는 경기 역행적 성격을 보인다.

〈표 3-6〉 총수입, 총지출 및 순융자 항목별 경기적 재정수지 : 분할법

(단위 : 조 원)

구분	총수입	경상수입									총 지출 및 순 융자
		조세수입							세외 수입	자본 수입	
			개인 소득 세	법인 세	재산 세	간접 세	사회 보장 기여 금				
2007	7.2	7.2	6.8	2.5	1.4	0.0	2.3	0.7	0.4	0.0	-0.3
2008	4.4	4.4	4.2	1.4	0.9	0.1	1.4	0.4	0.2	0.0	-0.2
2009	-4.7	-4.7	-4.5	-1.4	-0.9	-0.1	-1.6	-0.5	-0.2	0.0	0.2
2010	2.8	2.8	2.6	0.8	0.5	0.1	1.0	0.3	0.1	0.0	-0.1
2011	2.9	2.9	2.7	0.9	0.6	0.1	0.9	0.3	0.1	0.0	-0.1
2012	-1.5	-1.5	-1.5	-0.5	-0.3	0.0	-0.5	-0.2	-0.1	0.0	0.1
2013	-3.4	-3.3	-3.2	-1.1	-0.6	-0.1	-1.0	-0.4	-0.2	0.0	0.2
2014	-3.1	-3.1	-3.0	-1.1	-0.5	-0.1	-0.9	-0.3	-0.1	0.0	0.2
2015	-4.7	-4.7	-4.5	-1.8	-0.8	-0.1	-1.3	-0.5	-0.2	0.0	0.2
2016	-5.8	-5.8	-5.6	-2.2	-1.0	-0.1	-1.6	-0.6	-0.2	0.0	0.3
2017	-5.8	-5.8	-5.5	-2.2	-1.1	-0.1	-1.5	-0.6	-0.2	0.0	0.3
2018	-7.2	-7.2	-6.9	-2.8	-1.4	-0.2	-1.8	-0.7	-0.3	0.0	0.3

자료: 저자 작성

3. 자동안정화장치 규모 분석

가. 총괄법(IMF)에 따른 자동안정화장치 규모 분석

총괄법을 통한 재정의 자동안정화장치 규모 분석결과는 다음과 같다. 자동안정화장치 규모는 산식에 따라 경기변동을 의미하는 GDP 갭%의 절댓값 대비 경기적 요인을 나타내는 GDP 대비 경기적 재정수지 수준을 의미한다. GDP 갭% 절댓값은 방향성과 관계없이 경기변동 정도를 의미하며, 추이는 2007년 2.5%에서 2012년까지 변동 폭이 완화되다 2015년까지는 다소 상승한 이후 2015년 이후는 경기변동 폭이 1% 이상 지속하는 것으로 나타났다. 자동안정화장치 규모는 2007년부터 2018년까지의 자료를 활용한 결과 전 기간 평균 GDP

대비 0.225로 분석되었다. 연도별 자동안정화장치 규모를 보면, 작게는 0.218(2014년)에서 크게는 0.249(2018년)까지 확대된 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 자동안정화장치 규모 추계 결과 : 총괄법

(단위 : %, %p)

연도	GDP 갭% 절댓값	경기적 재정수지 (GDP 대비)	자동안정화장치 규모
2007	2.5	0.576	0.228
2008	1.5	0.325	0.224
2009	1.5	0.336	0.221
2010	0.9	0.183	0.212
2011	0.8	0.176	0.218
2012	0.4	0.090	0.227
2013	0.9	0.190	0.222
2014	0.8	0.168	0.218
2015	1.1	0.236	0.219
2016	1.2	0.273	0.229
2017	1.1	0.257	0.236
2018	1.2	0.304	0.249
전 기간 평균		-	0.225

자료: 저자 작성

나. 분할법(OECD)에 따른 자동안정화장치 규모 분석

분할법을 통한 재정의 자동안정화장치 규모는 2007년부터 2018년까지의 자료를 활용한 결과 전 기간 평균 GDP 대비 0.297로 분석되었다. 자동안정화장치 규모를 분해해 보면, 수입 측면에서 0.283, 지출 측면에서는 0.014로 수입 측면의 자동안정화장치 규모가 큰 것으로 분석되었다. 쉽게 말해 경기변동에 대해 수입 관련 항목의 변화가 더 민감하게 반응하는 것으로 확인되었다.

연도별 자동안정화장치 규모를 보면, 작게는 0.270(2010년)에서 크게는 0.347(2018년)까지 확대된 것으로 나타났다. 총수입의 자동안정화장치 규모는 0.257(2010년)에서 0.332(2018년) 사이로 분석되었고, 총지출 및 순융자의 자동안정화장치 규모는 0.012(2007년)에서 0.016(2018년) 사이로 나타났다.

〈표 4-8〉 자동안정화장치 규모 추계 결과 : 분할법

(단위 : %, %p)

연도	GDP 갭% 절댓값	경기적 재정수지 (GDP 대비)			자동안정화장치 규모		
		재정수지	총수입	총지출 및 순융자	합계	총수입	총지출 및 순융자
2007	2.5	0.725	0.694	0.031	0.286	0.274	0.012
2008	1.5	0.422	0.402	0.020	0.291	0.277	0.014
2009	1.5	0.433	0.411	0.022	0.285	0.271	0.014
2010	0.9	0.233	0.222	0.011	0.270	0.257	0.013
2011	0.8	0.228	0.217	0.011	0.281	0.268	0.013
2012	0.4	0.118	0.112	0.006	0.295	0.281	0.014
2013	0.9	0.248	0.236	0.012	0.289	0.275	0.014
2014	0.8	0.223	0.211	0.011	0.288	0.274	0.014
2015	1.1	0.319	0.303	0.016	0.295	0.281	0.015
2016	1.2	0.373	0.356	0.017	0.312	0.298	0.015
2017	1.1	0.351	0.335	0.016	0.323	0.308	0.015
2018	1.2	0.424	0.405	0.019	0.347	0.332	0.016
전 기간 평균		0.341	0.325	0.016	0.297	0.283	0.014

자료: 저자 작성

자동안정화장치의 규모를 수입 항목별로 분해하여 분석해 보면, 수입 측면의 자동안정화장치 규모 0.283은 조세수입이 0.268이고, 세외수입이 0.013 등으로 구성되었다. 특히 조세수입 중에서는 0.096만큼이 개인소득세를 통한 경기 대응 효과로 나타났으며, 간접세 0.084, 법인세 0.053, 사회보장기여금 0.028, 재산세 0.006 등의 순으로 나타났다. 이를 통해 보면, 개인소득과 관련된 조세 및 사회보장기여금의 경기변동 대응성이 큰 것으로 나타났다. 개인소득세는 개인소득의 과표에 따른 세율이 적용되고, 사회보장기여금은 세전소득 규모에 보험료율이 즉각 적용¹⁰⁾되기 때문이다. 또한 간접세는 소비와 관련된 세목이 다수이므로, 케언스 소비함수 이론에 따라 처분가능소득(개인소득-개인소득세-사회보장기여금)에 의해 결정된다. 법인소득 규모에 따라 세액이 결정되는 누

10) 원천징수 시 반영되는 것을 의미한다.

진적 구조를 가진 법인세도 0.053으로 개인소득세, 간접세 항목 다음으로 경기변동에 대해 민감하게 작동하여 자동안정화 기능을 수행하고 있다.

자본수입(0.002)과 자본지출(0.000)은 여타 항목보다 재정 규모도 작고, 경기변동에 대해 덜 민감하게 반응하는 것으로 분석되었다.

〈표 3-9〉 수입 항목별 자동안정화장치 규모 분해

구분		자동안정화장치 규모
총수입		0.283
경상수입		0.281
조세수입		0.268
개인소득세		0.096
법인세		0.053
재산세		0.006
간접세		0.084
사회보장기여금		0.028
세외수입		0.013
자본수입		0.002

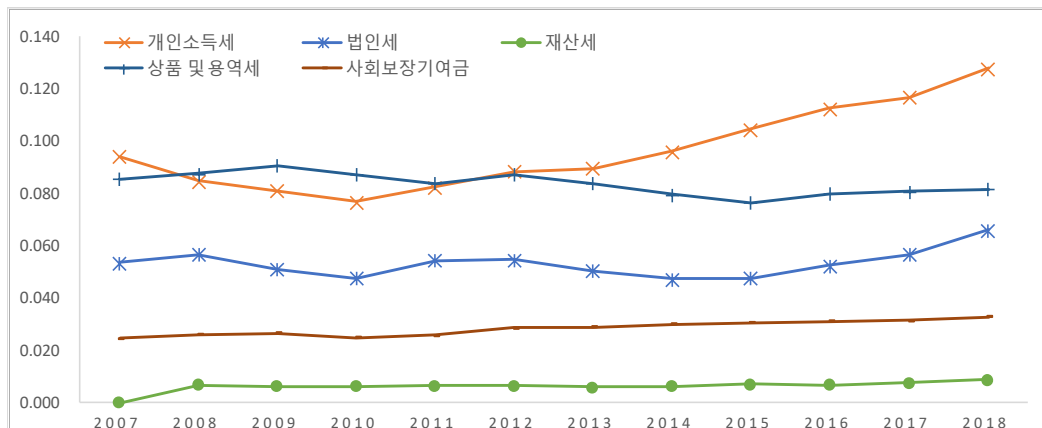
자료: 저자 작성

개인소득세의 경기변동에 대해 자동안정화 효과가 큰 이유는 2012년 이후 개인소득세의 소득에 대한 누진성이 강화되어 왔기 때문이다. 부록에 수록한 소득세법의 변천사를 보면, 2012년은 소득과세표준 3억 원 초과분에 대해 세율을 38%로 인상하였다. 2014년은 소득세 최고세율 적용 과세표준을 3억 원 초과에서 1억 5천만 원 초과로 하향조정하고, 보장성 보험, 의료비, 교육비, 기부금 등에 대한 소득공제제도를 세액공제제도로 전환하여 누진도를 개선¹¹⁾하였다. 2017년은 고소득자에 대한 과세 강화 일환으로 5억 원 초과 과표구간을 신설하고 40% 최고세율을 적용하도록 소득세법이 개정되었다. 2018년은 과세형평 및 소득재분배 개선을 위해 3억 원 이상 5억 원 미만의 과표구간을 신설하

11) 김성태·김명규·임병인(2014)은 Kakwani 지수를 활용하여 일부 소득공제 항목의 세액공제로의 전환으로 세후 소득분포가 불평등 상태를 개선하는 것으로 분석하였다.

고, 40%의 세율을 적용하고, 5억 원 초과분에 대해서는 42%의 세율을 적용하는 등 2017년보다 누진도를 강화하였다.

〈그림 3-5〉 조세수입 항목별 자동안정화장치 규모 추이



자료: 저자 작성

법인세의 경기에 대한 변동은 개인소득세와 마찬가지로 2016년부터 자동안정화 효과도 증가한 것으로 분석되었다. 법인세의 누진도를 과세표준 범위와 법인세율로 구분해 보면, 최근 자동안정화 기능 강화와 시기상 맞물리고 있음을 예상할 수 있다. 2012년 이후 영리법인의 법인세 과세표준도 200억 원 초과 구간이 신설되었고, 2018년 이후는 200억 원 초과 3,000억 원 이하 구간과 3,000억 원 초과 구간이 신설되었고, 3,000억 원 초과분에 대해서는 25%의 법인세율을 적용하는 등 누진도를 강화하였다. 평균세율 측면에서 누진도를 볼 때, 국회예산정책처(2018)는 자본소득 평균 유효세율이 2001년 17.6%에서 2007년 24.4%까지 대체로 상승, 2000년 이후 법인세율 인하 등으로 2010년 19.5%까지 하락하였다가 2014년 이후 상승 추세로 분석하였다.

〈표 3-10〉 2008년 이후 영리법인 법인세율 변화

(단위 : %)

연도 \ 과세표준	2억 이하	2억 초과	2억 초과 200억 이하	200억 초과	200억 초과 3,000억 이하	3,000억 초과
2008년	11	25				
2009년	11	22				
2010~2011년	10	22				
2012~2017년	10		20	22		
2018년 이후	10		20		22	25

자료: 저자 작성

이처럼 분할법(OECD)에 따른 자동안정화장치 규모의 분석결과 최근 재정의 자동안정화장치의 경기변동에 대한 효과가 확대되고 있는 가운데, 항목별 분석에 따라 개인소득세와 법인세 중심으로 경기대응성이 커진 것으로 보인다. 개인소득세와 법인세는 최근 누진도 강화 정책 등이 반영되어 경기변동에 더욱 민감하게 반응하고, 자동적으로 경기를 조정하고 있음을 유추할 수 있다.

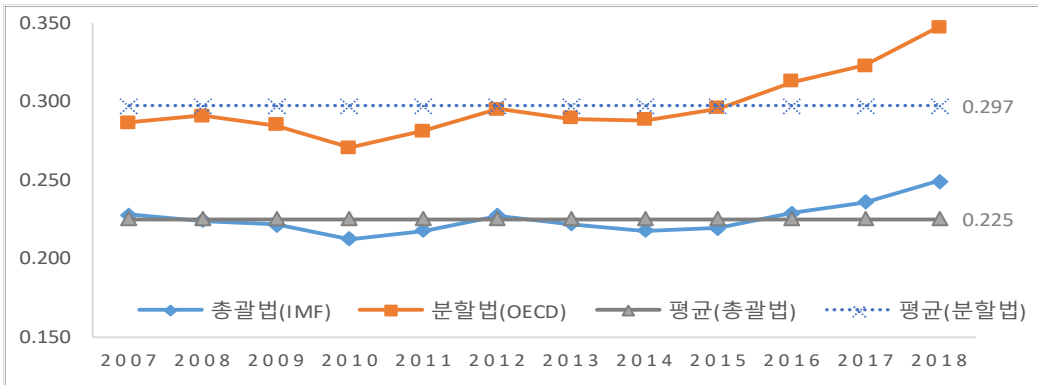
다. 측정 방법에 따른 자동안정화장치 규모 비교

자동안정화장치의 경기변동에 대한 효과는 측정 방식과 경기변동에 대한 항목별 탄력성에 따라 달라짐을 앞선 과정에서 확인할 수 있었다. 2007년부터 2018년까지의 통합재정수지 자료를 활용하여 총괄법(IMF)과 분할법(OECD)에 따른 자동안정화장치 규모는 분할법(OECD)을 통한 분석결과(0.297)가 총괄법(IMF)을 통한 분석결과(0.225)보다 컸다. 이유는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 총괄법은 지출의 경기변동에 대한 요인이 고려되지 않는다는 점이다. Price et al.(2015), 박기백·박형수(2002), 박승준·이강구(2011) 등 선행연구에서도 추정된 지출의 경기변동에 대한 탄력성이 작은 수준으로 나타났으나, IMF 방식에서는 지출 탄력성을 0으로 설정하고 있기 때문이다. 둘째, 수입 항목의 탄력성을 총괄법에서는 1로 가정하고, 분할법에서는 사회보장기여금¹²⁾

12) OECD(2019)에서는 우리나라의 경기변동(GDP 변화)에 대한 탄력성으로 법인세 1.63, 개인소득세

을 제외하고는 모두 1보다 크게 추계한 값을 사용하고 있기 때문이다. 따라서 전반적으로 분할법이 경기변동에 대해 수입과 지출의 변동 폭이 크다고 분석하고 있다.

〈그림 3-6〉 연도별 자동안정화장치 규모 측정 방법에 따른 비교



자료: 저자 작성

본 보고서에서 분석한 우리나라 통합재정수지 기준 자동안정화장치 규모를 선행연구와 비교하였다. 최근으로 올수록 자동안정화장치 규모가 증가하는 경향이 반영되어 본 보고서의 결과가 0.21로 분석한 박기백·박형수(2002)와 0.175로 분석한 박승준·이강구(2011)보다 큰 수준으로 나타난 이유이다.

〈표 3-11〉 우리나라 자동안정화장치 규모 분석결과와 선행연구 비교

구분		분석기간	분석자료	자동안정화장치 규모		
				합계	총수입	총지출 및 순융자
본 보고서	총괄법	2007-2018	통합재정수지	0.225	0.225	-
	분할법			0.297	0.283	0.014
박기백·박형수(2002)		1985-2000	통합재정수지	0.21	-	-
박승준·이강구(2011)		1995-2009	통합재정수지	0.175*	-	-

주: 박승준·이강구(2011)의 자동안정화장치 규모는 연도별 자동안정화장치의 결과를 산술평균한 값

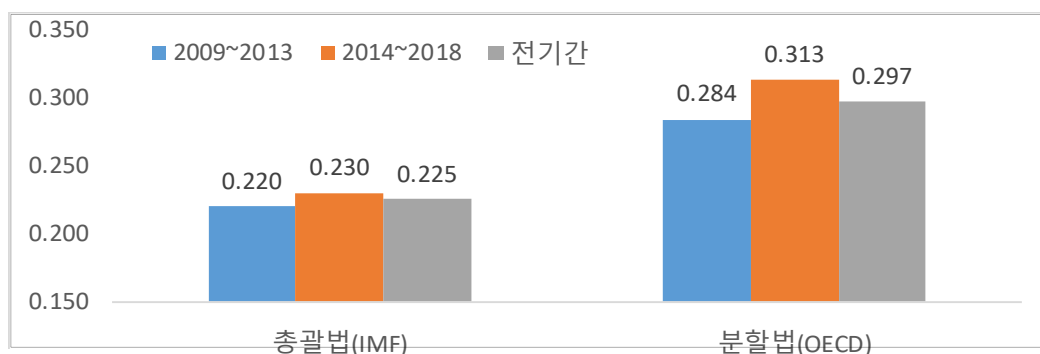
자료: 저자 작성

2.64, 사회보장기여금 0.89, 간접세 1.17, 비이자 경상지출 -0.08로 추계하여 사용하고 있다.

4. 최근 10년간 자동안정화장치 규모 추이

우리나라의 자동안정화장치 규모는 연도별로 보면, 대체 상승세로 나타나고 있다. 특히, 2014년 이후의 증가세가 빠른 것으로 보인다. 이에 최근 10년 자료를 각각 5년 평균으로 비교해 보았다. 최근 5년은 2014년부터 2018년까지의 자동안정화장치 규모의 평균이고, 이전 5년은 2009년부터 2013년까지의 자동안정화장치 규모의 평균이다. 총괄법 기준으로 자동안정화장치 규모는 최근 5년 평균 0.230으로 이전 5년 평균 0.220에 비해 0.010(4.6%) 증가하여 자동안정화장치의 경기대응성이 증가하였다. 분할법 기준으로는 최근 5년 평균 0.313으로 이전 5년 평균 0.284에 비해 0.029(10.2%) 증가하였다.

〈그림 3-7〉 기간별 자동안정화장치 규모 비교



자료: 저자 작성

분할법에 따른 자동안정화장치를 항목별 기간에 따라 어떤 변화가 있는지 살펴보았다. 수입 측면의 자동안정화장치 규모는 최근 5년인 2014~2018년 평균 0.299로 2009~2013년 평균 0.271에 비해 10.3% 증가하였다. 지출 측면에서는 최근 5년인 2014~2018년 기간 평균 0.015로 2009~2013년 평균 0.014에 비해 7.9% 증가하였다. 자동안정화장치 규모의 확대는 대부분 수입 측면의 경기대응성이 증가하였기 때문이다.

수입 구성 항목 변화를 더 살펴보면, 개인소득세, 법인세, 재산세, 사회보장

기여금의 경기변동 대응성이 확대되었다. 개인소득세는 2014~2018년 평균 0.112로 이전 5년 평균에 비해 33.3% 상승하였고, 법인세는 2014~2018년 평균 0.054로 4.7% 증가, 사회보장기여금은 2014~2018년 평균 0.031로 15.8% 증가, 재산세는 2014~2018년 평균 0.007로 16.3% 증가하였다. 반면, 상품 및 용역세는 2014~2018년 평균 0.007로 -7.9% 감소하였다. 이에 따라 조세수입의 자동안정화 규모는 2014~2018년 평균 0.284로 2009~2013년 평균 0.255 대비 11.2% 증가하여 총수입의 자동안정화장치 규모 변화의 대부분을 차지한다. 세외수입과 자본수입은 같은 기간에 각각 -2.7%, -14.3% 감소하여 경기변동에 대한 대응성이 줄었다.

〈표 3-12〉 주요 구성 항목의 기간별 자동안정화장치 규모 비교 : 분할법

(단위 : %)

구분	2009~2013	2014~2018	전 기간 (07~18)	증감률
총수입 (A)	0.271	0.299	0.283	10.3
경상수입	0.268	0.297	0.281	10.5
조세수입	0.255	0.284	0.268	11.2
개인소득세	0.084	0.112	0.096	33.3
법인세	0.052	0.054	0.053	4.7
재산세	0.006	0.007	0.006	16.3
상품 및 용역세	0.087	0.080	0.084	-7.9
사회보장기여금	0.027	0.031	0.028	15.8
세외수입	0.013	0.013	0.013	-2.7
자본수입	0.002	0.002	0.002	-14.3
총지출 및 순융자 (B)	0.014	0.015	0.015	7.9
통합재정수지 (A+B)	0.284	0.313	0.298	10.2

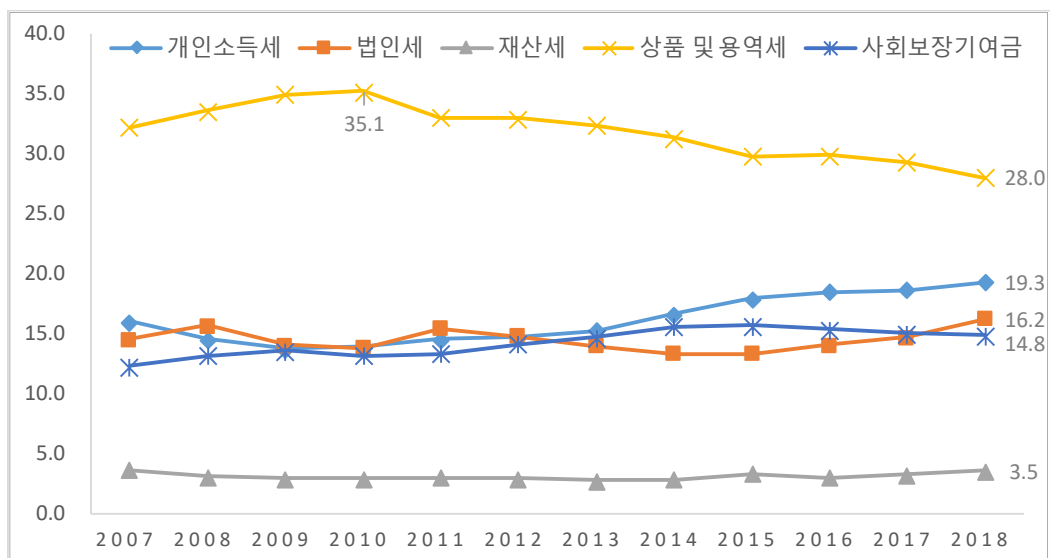
주: 증감률은 2009~2013년 대비 2014~2018년 평균 자동안정화장치 규모의 증감률을 의미

자료: 저자 작성

개인소득세, 법인세, 재산세의 경기변동 대응성이 확대된 배경을 보면, 최근으로 올수록 누진도 강화로 직접세 성격이 강한 개인소득세, 법인세, 재산세의 비중이 커진 데 기인한다. 총수입 대비 개인소득세 비중은 2009년 13.7%에서 서서히 증가하다가 2014년 이후 비중이 큰 폭으로 증가하여 2018년 기준 19.3%까지 확대되었고, 법인세 비중은 2011년 15.4%에서 2014년 13.3%까지 축소되었다가 이후 16.2%까지 회복하였다. 사회보장기여금¹³⁾의 비중도 2007년 이후 2015년까지 소폭 증가하였다. 반면, 간접세 성격인 상품 및 용역세 비중은 2010년 총수입 대비 35.1%에서 2018년 28.0%까지 줄어, 상품 및 용역세의 경기 대응성이 낮아진 것으로 보인다.

〈그림 3-8〉 총수입 대비 조세수입 구성 비중 추이

(단위 : %)



자료: 저자 작성

13) 사회보장기여금은 주로 개인소득과 비례하여 증가하며, 국민연금, 고용보험 등 보험료율이 증가하는 추세가 반영되었다.

Ⅳ. 주요국과 자동안정화장치 규모 비교

지금까지 우리나라 중앙정부의 자동안정화장치 규모를 분석하였다. 현재 우리의 상황을 조금 더 정확하게 파악하기 위해서는 다른 국가와의 자동안정화장치 규모 비교가 필요하다. 국가별 재정 상황은 모든 국가마다 재정제도가 상이하기 때문에 동일하게 분석할 수 없다. 국가별로 인구·사회적인 구조가 각기 달라서 사회적 수요를 뒷받침하는 재정의 역할은 상이할 수밖에 없기 때문이다. 이러한 차이는 자동안정화장치와 관련된 조세제도와 재정지출 제도의 차이를 발생시킨다. 조세와 관련되어서는 조금 더 깊게 상상해 보면, 국가별로 직접세와 간접세 비율이 다를 것이고, 세목별 세율도 다르다. 누진적 세율 구조 하에서는 누진도가 국가마다 다를 것이기 때문에, 경기변동 시 자동적으로 조정되는 재정수입의 규모에도 차이가 있을 수 있다. 실업급여 관련 제도는 국가마다 구직 기간 동안 실업급여를 보장하는 기간과 급여 수준이 각기 다르기 때문에, 동일한 경기침체 상황이라고 가정하더라도 경기변동 시 지출의 규모 또한 다르다. 이에 4장에서는 주요국의 자동안정화장치 규모를 계산해 보고, 비교를 통해 우리나라의 자동안정화장치 규모가 작다고 여겨지는 상대적 원인을 분석하고자 한다. 이를 통해 우리나라 자동안정화장치 관련 제도의 효과성에 대한 개선 방향을 모색하는 근거로 활용하고자 한다.

1. 분석자료

주요국의 자동안정화장치를 비교하기 위해서는 동일한 기준으로 작성된 자료를 활용해야 하므로, 앞서 통합재정수지를 활용한 결과와 직접 비교하기는 어렵다. 따라서 직접 비교·분석을 위해 동일한 기준으로 작성된 자료를 검토하였다. OECD나 IMF에서는 각 국가로 하여금 국제기구 기준에 따른 사회·경제·재정 통계를 작성·제출할 것을 요청하고 있다. 본 보고서에서는 OECD

국가를 중심으로 분석하고자 하므로 OECD에서 발표하고 있는 자료 중 OECD에서 매년 경제상황을 점검하고 전망하는 「OECD Economic Outlook」을 활용하여 분석하였다. 이 보고서에는 OECD Economic Outlook Database 자료를 함께 제공하고 있어, OECD stat.에서 손쉽게 내려받아 활용할 수 있다. 또한 함께 제공되는 OECD Economic Outlook Database Inventory에는 자료의 상세 내용과 OECD에서 새롭게 생성하는 변수의 생산 방식, 상세 출처 등이 포함되어 있다.

이 자료를 활용하는 또 다른 주요 이유는 OECD Economic Outlook Database에서 OECD에서 경기조정 재정수지를 추계하는 방식(분할법)의 데이터셋을 제공하고 있기 때문이다. 따라서 총괄법의 단점을 보완할 수 있고, 주요 조세 항목과 재정지출의 효과를 분리하여 파악할 수 있는 장점이 있다.

분석 기간은 1985년부터 2018년¹⁴⁾까지이다. 자동안정화장치 규모 분석에서 정부의 범위는 일반정부 단위이다. 분석 대상은 OECD Economic Outlook Database를 활용하여 자동안정화장치의 규모를 분석할 수 있는, 37개 OECD 회원국 가운데 25개 국가였다¹⁵⁾. 분석 방법은 앞서 제시한 총괄법(IMF 방식)과 분할법(OECD 방식)으로 분석하였는데, 국가별 상세 비교·분석을 할 때는 분할법으로 분석한 결과를 활용하였다.

2. 주요 OECD 회원국 자동안정화장치 규모 분석

가. 국가별 자동안정화장치 규모 비교

OECD 주요 회원국 중에서 우리나라의 자동안정화장치 규모 순위는

14) 국가별로 가용한 자료의 기간이 다른 경우는 가용한 전 기간의 자료를 활용하였다.

15) 37개 국가 중 7개 국가는 OECD Economic Outlook에서 어떠한 자료도 제공되지 않고 있으며, 나머지 30개 국가 중 3개 국가(터키, 슬로바키아, 멕시코)는 분석에 활용하고자 하는 변수가 누락되어 있고, 2개 국가(노르웨이, 독일)는 일부 연도에서 특이값(outlier)을 보여 제외하였다.

Girouard and André(2005), 박형수(2018) 등 기존 연구의 분석결과와 마찬가지로 OECD 주요 회원국 내에서 가장 낮은 수준으로 나타났다. 3장과 동일한 방식으로 OECD 자료를 활용하여 우리나라 일반정부의 자동안정화장치 규모를 분석하면 다음과 같다. 분할법으로 계산하면 0.323으로 OECD 평균 0.510의 63.2% 수준이며, 총괄법으로 계산하더라도 가장 낮은 수준으로 OECD 평균인 0.408 대비 66.5% 수준인 0.271이다.

〈표 4-1〉 OECD 회원국의 자동안정화장치 규모 비교

국가	분할법(OECD)	총괄법(IMF)	국가	분할법(OECD)	총괄법(IMF)
AUS	0.534	0.343	IRL	0.431	0.336
AUT	0.583	0.490	ISL	0.549	0.402
BEL	0.654	0.486	ITA	0.465	0.431
CAN	0.581	0.402	JPN	0.371	0.309
CHE	0.406	0.327	KOR	0.323	0.271
CZE	0.419	0.387	LUX	0.515	0.431
DNK	0.670	0.538	NLD	0.538	0.443
ESP	0.581	0.363	NZL	0.513	0.371
FIN	0.582	0.523	POL	0.441	0.384
FRA	0.566	0.497	PRT	0.492	0.381
GBR	0.509	0.357	SWE	0.675	0.543
GRC	0.423	0.388	USA	0.449	0.321
HUN	0.491	0.436	OECD 평균	0.510	0.408

주: OECD 평균은 국가별 산술평균한 값이다.

자료: 저자 작성

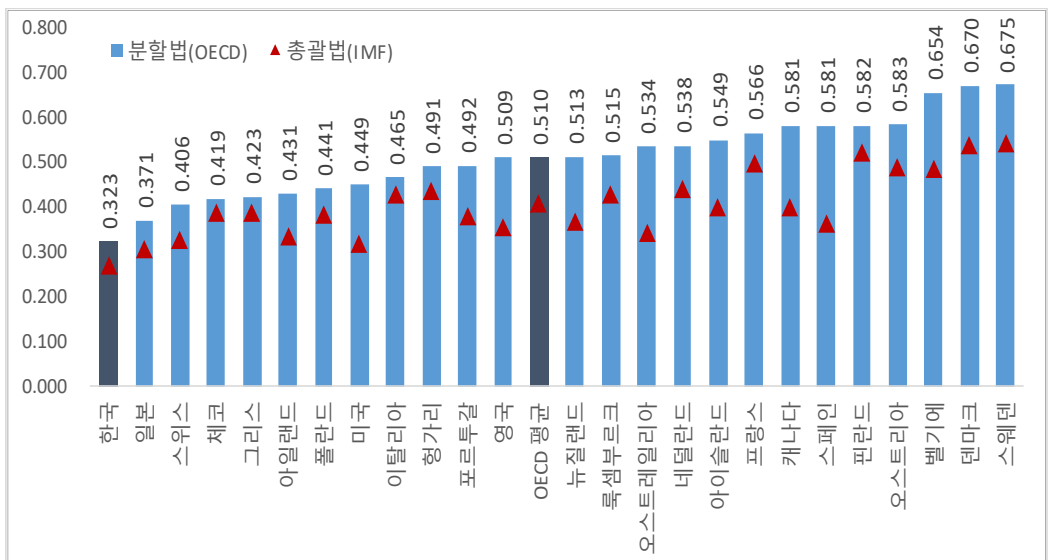
이하에서는 편의상 분할법에 따른 자동안정화장치 규모 분석결과를 활용하여 서술하였다. 이유는 총괄법은 경기변동에 대해 수입 측면만 영향을 받는다는 강한 가정을 하고 있고, 수입의 구성 항목별 경기변동에 대한 대응성이 다

를 고려하지 않아 세밀한 분석이 어렵기 때문이다.

경기변동에 따른 재정 자동안정화장치 효과가 가장 큰 국가는 스웨덴으로 0.675였으며, 덴마크 0.670, 벨기에 0.654 등이 0.6을 초과하는 것으로 나타났다. 반면, 우리나라 다음으로 일본이 0.371로 낮은 가운데, 스위스 0.406, 체코 0.419, 그리스 0.423, 아일랜드 0.431 등의 순으로 낮은 것으로 분석되었다.

4장의 분석결과는 3장에서 분석한 우리나라 통합재정수지를 활용한 자동안정화장치의 규모와는 직접적인 비교가 불가능하다. 통합재정수지는 중앙정부를 대상으로 하며, OECD Economic Outlook Database는 일반정부를 중심으로 제공하고 있기 때문이다. 따라서 4장의 일반정부 자동안정화장치 규모는 3장의 중앙정부 자동안정화장치 규모보다 큰 것으로 나타났다. 이유는 일반정부의 GDP 대비 재정 규모가 중앙정부보다 크기 때문이다.

〈그림 4-1〉 OECD 회원국의 자동안정화장치 규모 비교



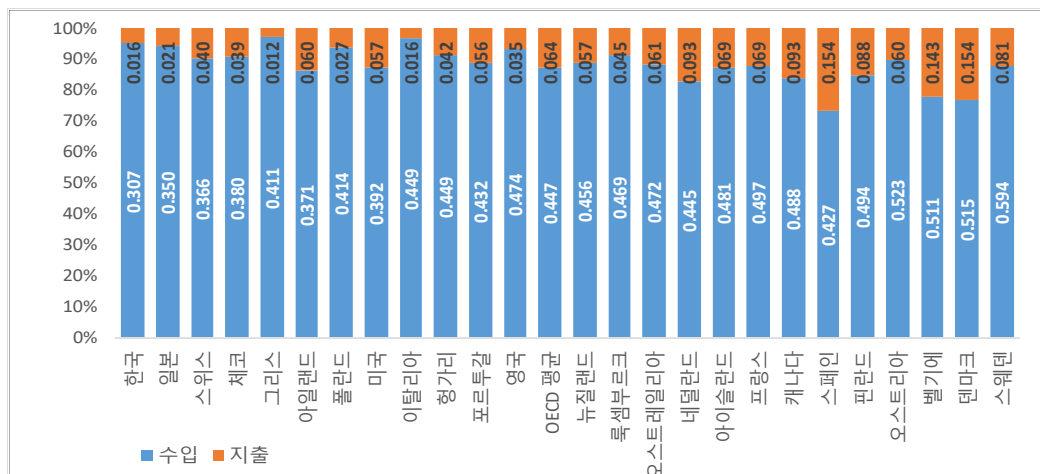
주: OECD 평균은 국가별 산술평균한 값이다.

자료: 저자 작성

나. 국가별 자동안정화장치 규모의 분해

우리나라 자동안정화장치 규모는 OECD 평균 대비 63.2% 수준인데, 수입(68.7%)보다는 재정지출(24.7%) 관련 자동안정화장치의 효과가 상대적으로 낮은 수준이다. 우리나라의 자동안정화장치 규모 0.323은 수입 측면에서의 효과 0.307로, 지출 측면에서의 효과 0.016으로 분해할 수 있다. 따라서 재정수입, 즉 조세를 통한 경기변동에 대한 자동대응 정도가 95.1%(=0.307/0.323)이고, 나머지 재정지출 관련 제도로 인한 대응이 4.9%(=0.016/0.323) 정도임을 의미한다. OECD 평균 자동안정화장치 규모는 0.510으로 수입이 0.447, 지출이 0.064이다. OECD 평균적으로는 87.5%(=0.447/0.510)가 재정수입을 통한 대응인 반면, 12.4%(=0.064/0.510)는 재정지출 관련 제도로 자동으로 대응하고 있음을 알 수 있다. 결론적으로 우리나라의 자동안정화장치 관련 제도는 경기변동에 대해 대응성이 상대적으로 작은 가운데, 재정지출 관련 제도는 수입 측면보다 더욱 더 작다는 것을 유추할 수 있다. 이에 대한 자세한 내용은 다음 절에서 세부적으로 검토하였다.

〈그림 4-2〉 OECD 회원국의 수입(revenue), 지출(expense)의 자동안정화장치 규모



주: 이하에서는 편의상 수입과 지출이라는 표현을 사용하였으나, revenue는 수익을, expense는 비용을 의미
 자료: 저자 작성

〈표 4-2〉 OECD 주요 회원국의 자동안정화장치 규모 비교 : 전 기간 평균

(단위 : %, %p)

구분	GDP 갭%		경기적 재정수지			자동안정화장치 규모		
		절댓값 A	B= C+D	수입 C	지출 D	E= B/A	수입 F =C/A	지출 G =D/A
오스트레일리아	-0.419	1.121	0.619	0.548	0.071	0.534	0.472	0.061
오스트리아	-0.217	1.194	0.695	0.623	0.072	0.583	0.523	0.060
벨기에	-0.380	1.253	0.818	0.638	0.180	0.654	0.511	0.143
캐나다	-0.826	2.172	1.291	1.085	0.206	0.581	0.488	0.093
스위스	0.270	1.557	0.566	0.510	0.056	0.406	0.366	0.040
체코	-0.293	2.262	0.939	0.850	0.089	0.419	0.380	0.039
덴마크	-0.459	1.691	1.129	0.867	0.262	0.670	0.515	0.154
스페인	-1.618	3.750	2.258	1.663	0.595	0.581	0.427	0.154
핀란드	-0.947	3.066	1.795	1.520	0.276	0.582	0.494	0.088
프랑스	-0.642	1.685	0.954	0.838	0.116	0.566	0.497	0.069
영국	-0.263	1.677	0.847	0.787	0.060	0.509	0.474	0.035
그리스	-3.160	7.222	3.423	3.334	0.089	0.423	0.411	0.012
헝가리	0.326	3.478	1.686	1.536	0.150	0.491	0.449	0.042
아일랜드	-0.872	4.052	1.769	1.522	0.247	0.431	0.371	0.060
아이슬란드	-0.885	3.815	2.128	1.864	0.264	0.549	0.481	0.069
이탈리아	-1.055	2.401	1.159	1.119	0.040	0.465	0.449	0.016
일본	-0.275	1.683	0.624	0.589	0.035	0.371	0.350	0.021
한국	-0.056	1.748	0.553	0.528	0.025	0.323	0.307	0.016
룩셈부르크	-0.385	1.830	0.938	0.855	0.083	0.515	0.469	0.045
네덜란드	-0.512	1.520	0.812	0.672	0.140	0.538	0.445	0.093
뉴질랜드	-0.442	1.717	0.894	0.794	0.100	0.513	0.456	0.057
폴란드	-2.953	3.191	1.424	1.338	0.086	0.441	0.414	0.027
포르투갈	-0.067	3.364	1.552	1.370	0.184	0.492	0.432	0.056
스웨덴	-0.288	1.831	1.252	1.100	0.152	0.675	0.594	0.081
미국	-0.948	1.705	0.765	0.665	0.100	0.449	0.392	0.057
OECD 평균	-0.695	2.439	1.236	1.089	0.147	0.510	0.447	0.064
한국/OECD		71.7%	44.8%	48.5%	17.3%	63.2%	68.7%	24.7%

주: OECD 평균은 회원국의 산술평균으로 계산함

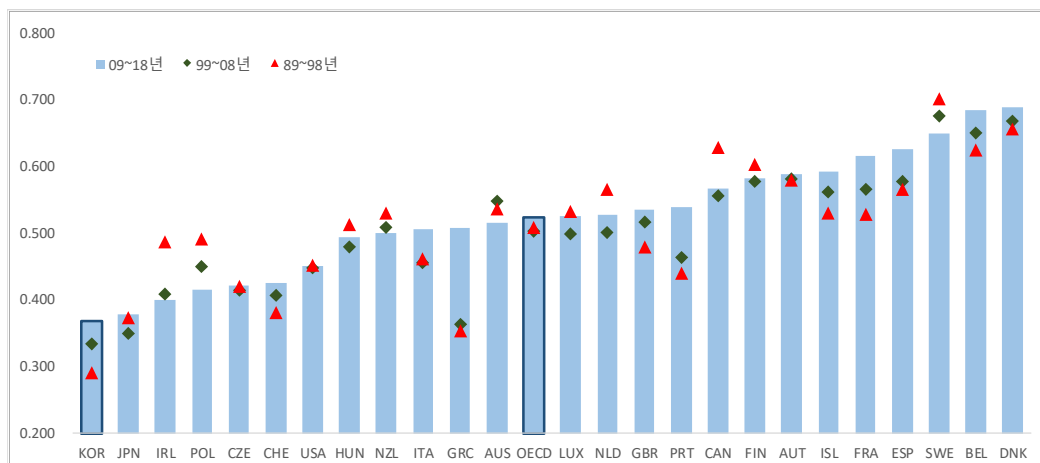
자료: 저자 작성

다. 국가별 자동안정화장치 규모 추이 분석

1) 10년 평균 추이 비교

이하에서는 자동안정화장치 규모 추이 비교를 위해 10년 평균¹⁶⁾으로 추이를 비교하였다. 최근 30년간 10년 기간 평균 자동안정화장치 규모 추이는 25개국 중 대부분이 대체로 증가한 것으로 보인다. 최근 10년 기간(2009~2018년)의 자동안정화장치 규모는 덴마크(0.689), 벨기에(0.685) 등의 국가가 가장 큰 수준이며, 스웨덴(0.648), 스페인(0.626), 프랑스(0.616) 등의 국가에서 0.6 이상으로 크게 나타났다. 가장 작은 규모의 국가는 우리나라로(0.369)이며, 일본(0.377), 아일랜드(0.400), 폴란드(0.416) 등의 순이다.

〈그림 4-3〉 OECD 주요 국가의 기간 평균(10년) 자동안정화장치 규모 추이



주 : 그래프는 2009~2018년 기간 평균 순으로 정렬

자료: 저자 작성

우리나라 자동안정화장치 규모의 연평균 증가율(1985년 대비 2018년)은 1.45%로 그리스를 제외하고는 OECD 주요 국가 중 가장 높은 수준으로 증가하였다. 그리스는 연평균 증가율이 2.04%였으며, 아이슬란드, 포르투갈이 각각

16) 기간 평균으로 하여 연도별 편차를 보완하였다.

0.87% 증가하였고, 스위스는 0.83% 증가하는 등의 증가세를 보이고 있다. 반면, 아일랜드, 헝가리, 폴란드, 뉴질랜드 등의 국가에서 자동안정화장치 규모가 감소한 것으로 나타났다. 아일랜드는 1985년 대비 2018년에 연평균 -1.53% 감소하였고, 헝가리 -0.70%, 폴란드 -6.0%, 뉴질랜드 -0.19% 감소하였다.

〈표 4-3〉 OECD 주요 국가의 기간 평균(10년) 자동안정화장치 규모와 연평균 증가율

(단위 : %)

구분	1989~1998년	1999~2008년	2009~2018년	전 기간	연평균 증가율
오스트레일리아	0.537	0.549	0.515	0.534	0.23
오스트리아	0.581	0.582	0.588	0.583	0.00
벨기에	0.625	0.652	0.685	0.654	0.10
캐나다	0.629	0.556	0.566	0.581	0.25
스위스	0.383	0.408	0.425	0.406	0.83
체코	0.421	0.416	0.421	0.419	0.14
덴마크	0.658	0.668	0.689	0.670	0.14
스페인	0.566	0.578	0.626	0.581	0.67
핀란드	0.604	0.579	0.583	0.582	0.24
프랑스	0.529	0.567	0.616	0.566	0.52
영국	0.480	0.518	0.535	0.509	-0.01
그리스	0.355	0.365	0.508	0.423	2.04
헝가리	0.513	0.481	0.494	0.491	-0.70
아일랜드	0.488	0.409	0.400	0.431	-1.53
아이슬란드	0.532	0.563	0.592	0.549	0.87
이탈리아	0.462	0.456	0.505	0.465	0.69
일본	0.374	0.351	0.377	0.371	0.10
한국	0.291	0.336	0.369	0.323	1.45
룩셈부르크	0.532	0.500	0.525	0.515	0.27
네덜란드	0.566	0.502	0.528	0.538	-0.02
뉴질랜드	0.531	0.509	0.499	0.513	-0.19
폴란드	0.492	0.451	0.416	0.441	-0.60
포르투갈	0.440	0.465	0.540	0.492	0.87
스웨덴	0.703	0.677	0.648	0.675	-0.01
미국	0.453	0.449	0.451	0.449	0.04
OECD 평균	0.510	0.503	0.524	0.510	0.11

주 : 1989~98년 기간 중 일부 국가(스위스, 체코, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈)는 10년 자료가 확보되지 않아, 분석 가능한 기간 전체 평균으로 계산

자료: 저자 작성

최근 10년 평균(2009~2018년) 자동안정화장치 규모는 그리스, 포르투갈, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 벨기에, 한국 등의 국가에서 이전 10년 평균(1999~2008년)보다 증가하였다. 그리스는 자동안정화 규모가 1999~2008년 대비 2009~2018년에 0.143 증가하였고, 포르투갈 0.074, 프랑스와 이탈리아는 각각 0.049만큼 증가하였다. 최근 10년간(2009~2018년) 가장 큰 폭으로 증가한 그리스는 2010년 개인소득세 최고 세율 구간을 40%에서 45%로 적용하는 구간을 추가하여 누진도 강화 조세개편을 시행하였다. 또한 그리스는 2011년부터 부가가치세를 19%에서 23%로 4%p 인상하고, 2013년 자본이익에 대한 원천징수 세율을 15%로 도입하는 등의 증세 정책¹⁷⁾으로 조세수입을 크게 확대하였다. 같은 기간 경기침체¹⁸⁾가 확대되는 등 복합적인 원인이 작용하면서 자동안정화장치 규모가 크게 증가한 것으로 보인다.

우리나라는 같은 기간 0.033 증가하여 벨기에와 유사한 증가세를 보였다. 우리나라가 큰 폭으로 증가한 이유는 전술한 바와 같이 개인소득세 누진도 확대, 유효 법인세율 증가, 실업급여의 확대 정책 등이 반영된 결과로 보인다. 특히, 우리나라는 1999~2008년 기간 동안에 자동안정화장치 관련 제도가 강화되어 여타 OECD 국가에 비해 가장 큰 자동안정화장치 규모의 변화를 보였다. 따라서 우리나라는 1989~98년 대비 2009~2018년 자동안정화장치 규모가 OECD 평균이 0.006 감소한 가운데에서도 0.044 증가하였다. 우리나라가 1999~2008년 기간, 즉 IMF 외환위기 이후 자동안정화장치 규모가 개선되었다는 분석결과는 박승준·이강구(2011)에서 분석한 결과와 유사하다. 박승준·이강구(2011)는 2000년대 이후 소득세 누진도가 증대되는 등의 원인¹⁹⁾으로 외환위기와 글로벌 금융위기 이후 자동안정화장치 규모가 확대된 것으로 분석하였다. 반면, 같은 기간 폴란드, 오스트리아, 스웨덴, 뉴질랜드, 아일랜드 등의 국가는 자동

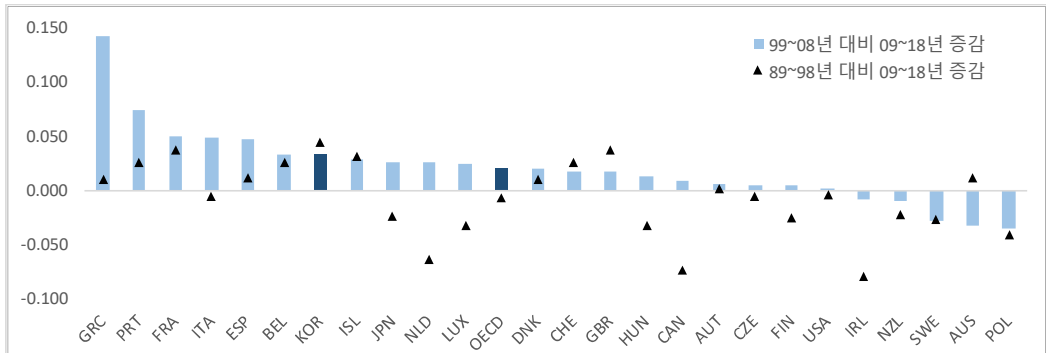
17) European Commission(2011)과 European Commission(2014)의 내용을 참고하였다.

18) 그리스의 GDP 갭%(OECD database 기준)은 2011년 -9.1%에서 2012년 -14.7, 2013년 -16.5%로 감소하였으며, 그 이후 지속적으로 -10%대를 지속하고 있다.

19) 박승준·이강구(2011)에서는 우리나라의 조세 누진도가 1995~2009년 기간 동안 소득세 부담 누진도가 꾸준히 높아졌다고 평가하고 있다.

안정화장치의 경기대응성이 약화되었다.

〈그림 4-4〉 OECD 주요 국가의 기간 평균(10년) 자동안정화장치 규모 변화



주 : 막대그래프는 1999~2008년 대비 2009~2018년 증감 규모를 의미하며, 세로 점은 1989~1998년 대비 2009~2018년 증감 규모를 각각 의미

자료: 저자 작성

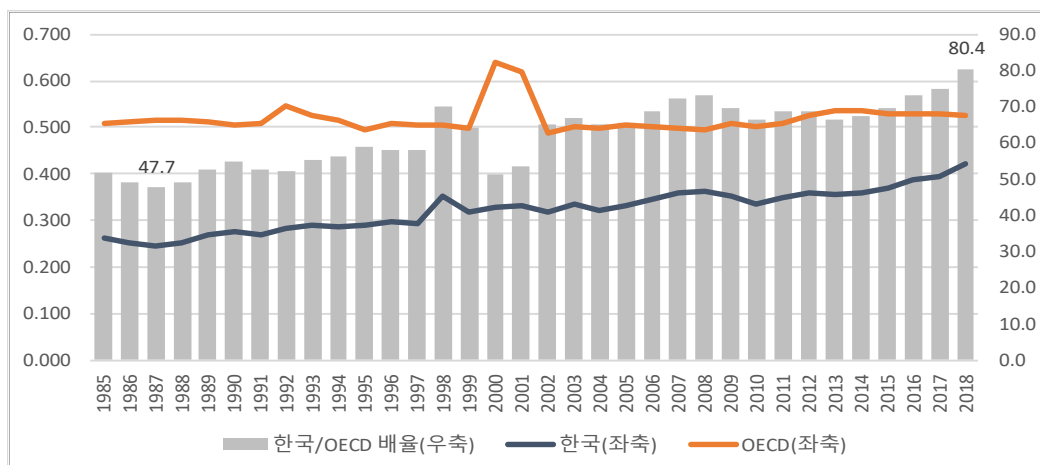
우리나라 재정의 자동안정화장치 규모는 OECD 평균 대비 가장 낮은 수준으로 분석되었으나, 연도별로 보면 지속적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있었다. 우리나라 연도별 자동안정화장치 규모와 OECD 회원국의 연도별 평균 자동안정화장치 규모를 비교하였다. OECD 평균은 2000년, 2001년을 제외하고 0.5 내외에서 지속적으로 유지되고 있지만, 우리나라는 1987년 가장 낮은 수준인 0.245에서 대세적으로 상승하여 2018년은 0.423으로 분석되었다. 결과적으로 우리나라는 OECD 평균 대비 배율도 연도별로 차이는 있으나 전반적으로 상승하여 OECD 주요 회원국 평균 대비 편차가 완화되고 있음을 확인할 수 있었다. OECD 평균 대비 배율은 1987년 47.7%로 가장 낮은 수준이었는데, 2018년에는 80.4% 정도로 확대된 것으로 나타났다. OECD 대비 우리나라 자동안정화장치의 배율이 증가하고 있는 것은 수입과 지출 모두에서 경기대응성이 높아졌기 때문이다.

자동안정화장치 관련 지출의 경기대응성이 수입 측면에서의 경기변동에 대한 대응성보다 낮은 것을 확인할 수 있었다. 이는 앞서 본 바와 같이 대부분

의 국가에서 보이는 현상이다. 하지만, 지출 측면의 OECD 대비 배율은 1987년 가장 낮은 수준인 15.9%에서 2018년 33.6%로 두 배 이상 확대된 것으로 나타나 경기대응성은 아직 낮은 수준이지만, 상대적으로 빠르게 개선되어 온 것으로 평가할 수 있다.

〈그림 4-5〉 한국과 OECD 평균 자동안정화장치 규모 추이 비교

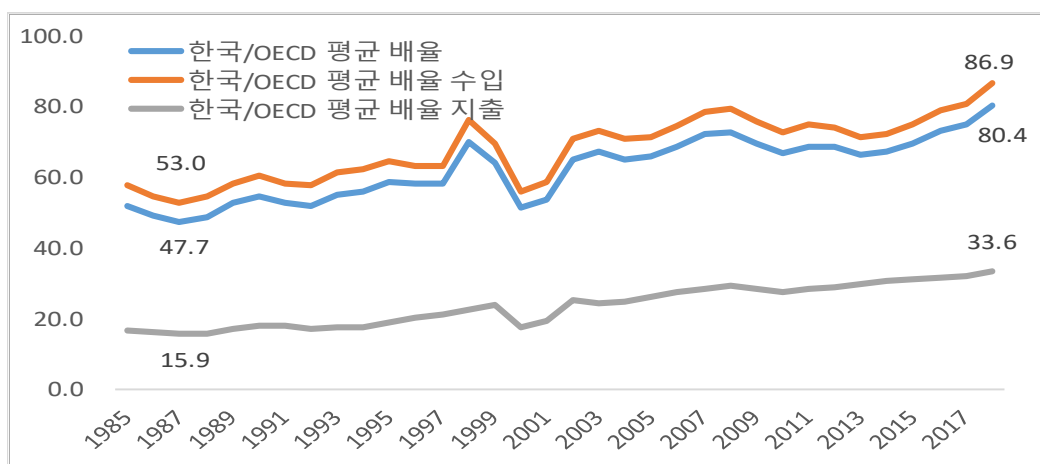
(단위 : %)



자료: 저자 작성

〈그림 4-6〉 OECD 평균 대비 우리나라 자동안정화장치 규모 배율 추이

(단위 : %)



자료: 저자 작성

〈표 4-4〉 한국과 OECD 평균 자동안정화장치 규모 및 배율 추이

(단위 : %p, %)

구분	한국			OECD 평균			한국/OECD 평균		
	계	수입	지출	계	수입	지출	계	수입	지출
1985	0.263	0.252	0.012	0.509	0.436	0.071	51.8	57.7	16.8
1990	0.277	0.265	0.012	0.506	0.436	0.068	54.8	60.8	18.0
1995	0.291	0.278	0.013	0.495	0.430	0.066	58.7	64.8	19.1
2000	0.329	0.315	0.014	0.640	0.562	0.078	51.4	56.1	17.5
2005	0.333	0.316	0.016	0.506	0.443	0.063	65.8	71.4	26.1
2010	0.335	0.316	0.019	0.503	0.435	0.068	66.7	72.8	27.6
2015	0.368	0.348	0.020	0.528	0.463	0.065	69.7	75.2	31.2
2018	0.423	0.401	0.022	0.526	0.462	0.065	80.4	86.9	33.6

주: OECD 주요 회원국의 연도별 자동안정화장치 규모는 부록에 별도 수록

자료: 저자 작성

2) OECD 주요국의 5년 평균 비교

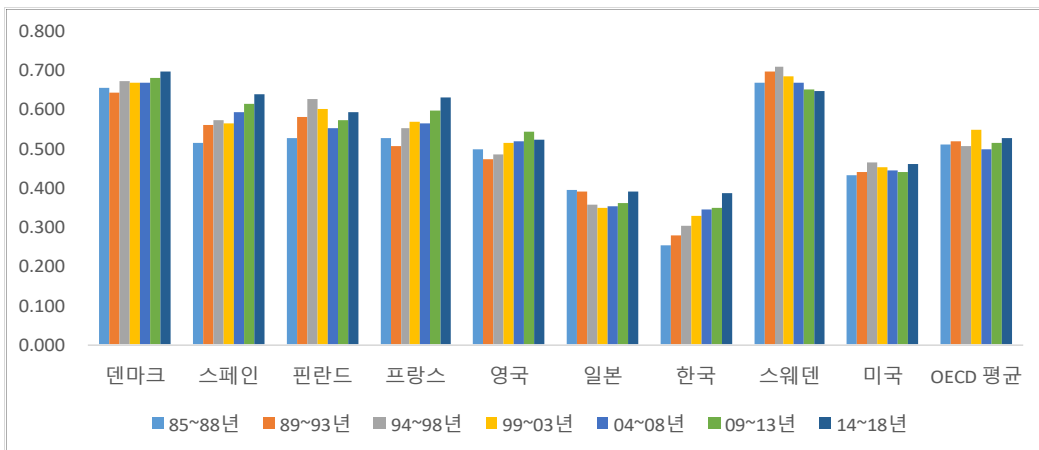
우리나라의 연도별 자동안정화장치 규모 추세는 경제 규모 또는 정부 규모가 큰 주요국의 추이와 비교해 보더라도 전반적으로 강화되고 있다. 앞서 25개 OECD 주요국의 자동안정화장치 규모 추이를 10년 평균으로 비교·분석한 바와 유사하다. 이하에서는 기간을 5년 평균 단위로 자동안정화장치 규모를 분석해 보았다.

우리나라는 5년 기간 평균으로 자동안정화장치 규모를 분석하더라도, 지속적으로 확대되고 있음을 알 수 있다. 5년 평균 자동안정화장치 규모는 1985~88년 평균 0.253에서 1994~98년 0.305로 처음 0.3을 넘었고, 2014~2018년에는 0.387로 분석되었다. 이를 통해 정부의 자동안정화장치와 관련된 정책이 지속적이며, 누진적인 방향으로 추진되어 온 것을 다시 확인할 수 있다.

2018년 기준으로 우리나라와 자동안정화장치 규모가 유사한 일본과 미국의 자동안정화장치 규모는 큰 변화 없이 유지되어 온 것으로 분석되었다. 일본

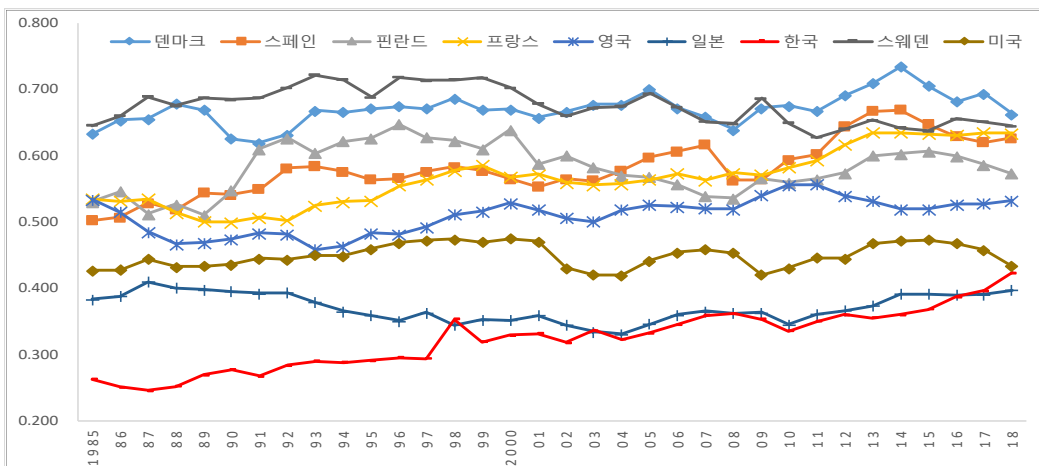
은 1985~88년 평균 0.396에서 1999~2003년 평균 0.349로 소폭 하락한 이후 2014~2018년 평균 0.392로 회복하였다. 미국은 1985~88년 평균 0.433에서 2004~2008년 평균 0.445로 상승하였다가 2014~2018년 평균 0.460으로 소폭의 변동을 보이기는 했지만 전반적으로 큰 변화가 없었다.

〈그림 4-7〉 OECD 주요 국가의 기간별(5년 평균) 자동안정화장치 규모 추이



자료: 저자 작성

〈그림 4-8〉 OECD 주요 국가의 연도별 자동안정화장치 규모 추이



자료: 저자 작성

북유럽의 주요 국가인 덴마크, 핀란드와 스웨덴은 1985년 이후 자동안정화장치 규모가 큰 수준으로 지속되고 있는 국가 중 하나이다. 덴마크는 기간별 소폭의 등락은 있으나 전반적으로 상승하는 추세인 가운데, 1994~98년과 2014~2018년 기간에 상대적으로 상승 폭이 컸다. 핀란드는 연평균 0.24% 증가하는 과정을 보면, 기간 평균 자동안정화장치 규모가 등락을 반복하며 특별한 방향성을 보이지는 않았다. 스웨덴은 1994~98년 기간까지는 증가세였다가 1999~2003년 이후에는 감소세로 전환하여 전체적으로는 -0.01%(1985년 대비 2018년) 감소한 수준이다.

〈표 4-5〉 OECD 주요 국가의 5년 단위 자동안정화장치 규모 추이

(단위 : %)

국가	1985~1988	1989~1993	1994~1998	1999~2003	2004~2008	2009~2013	2014~2018	전 기간	연평균 증가율
덴마크	0.655	0.642	0.673	0.668	0.669	0.683	0.695	0.670	0.14
스페인	0.514	0.559	0.572	0.564	0.592	0.614	0.638	0.581	0.67
핀란드	0.529	0.579	0.629	0.604	0.554	0.573	0.593	0.582	0.24
프랑스	0.528	0.507	0.552	0.568	0.566	0.599	0.633	0.566	0.52
영국	0.500	0.473	0.486	0.514	0.521	0.545	0.525	0.509	-0.01
일본	0.396	0.392	0.357	0.349	0.353	0.362	0.392	0.371	0.10
한국	0.253	0.278	0.305	0.327	0.344	0.351	0.387	0.323	1.45
스웨덴	0.667	0.696	0.709	0.686	0.668	0.651	0.646	0.675	-0.01
미국	0.433	0.441	0.465	0.453	0.445	0.442	0.460	0.449	0.04
OECD 평균	0.513	0.519	0.505	0.549	0.500	0.516	0.529	0.519	0.10

주: 연평균 증가율은 1985년 대비 2018년 연평균 증가율을 의미

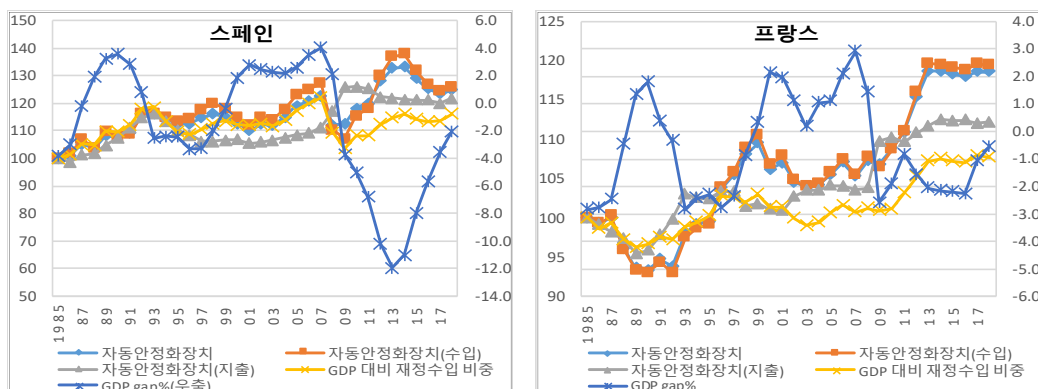
자료: 저자 작성

우리나라 이외에도 스페인과 프랑스의 증가세가 두드러진다. 스페인은 1985년 0.502에서 2018년 0.627로 연평균 0.67% 증가하였고, 프랑스는 같은 기간 0.535에서 0.634로 0.52% 증가하였다. 5년 평균으로 보면, 스페인은 1985~88년 평균 0.514에서 1999~2003년 0.564, 2014~2018년 0.638로 큰 폭의 증가세를 보인다. 1999~2003년을 제외하고는 이전 기간에 비해 자동안정화장치 규모가 지속적으로 증가한 것으로 나타났다. 구성을 보면 지출 측면의 자동안정화장

치 규모가 지속적으로 큰 국가 중 하나로, 수입 측면의 규모가 확대된 것이 주요인이다. 특히 2009년 글로벌 금융위기 이후 스페인 경기가 크게 하강하던 시기에 자동안정화장치가 유효한 효과가 있었던 것으로 보인다. 프랑스의 자동안정화장치 규모는 1989~93년 0.507에서 2014~2018년 0.633까지로 2004~2008년 기간을 제외하고는 지속적인 증가세를 보였다. 이는 1992년 이후 수입 측면의 효과가 빠르게 증가하는 모습을 보이며 증가세를 견인하였다. 특히, 스페인, 프랑스 모두 2008년부터 2013년까지 글로벌 금융위기 이후 경기침체에 자동안정화장치 규모가 유효하게 작동한 것으로 보인다.

〈그림 4-9〉 자동안정화장치 규모, 수입 규모와 GDP 갭% 추이 : 스페인과 프랑스

(단위 : 1985=100, %)



자료 : OECD Economic Outlook Database

3. 자동안정화장치 규모가 작은 원인 분석

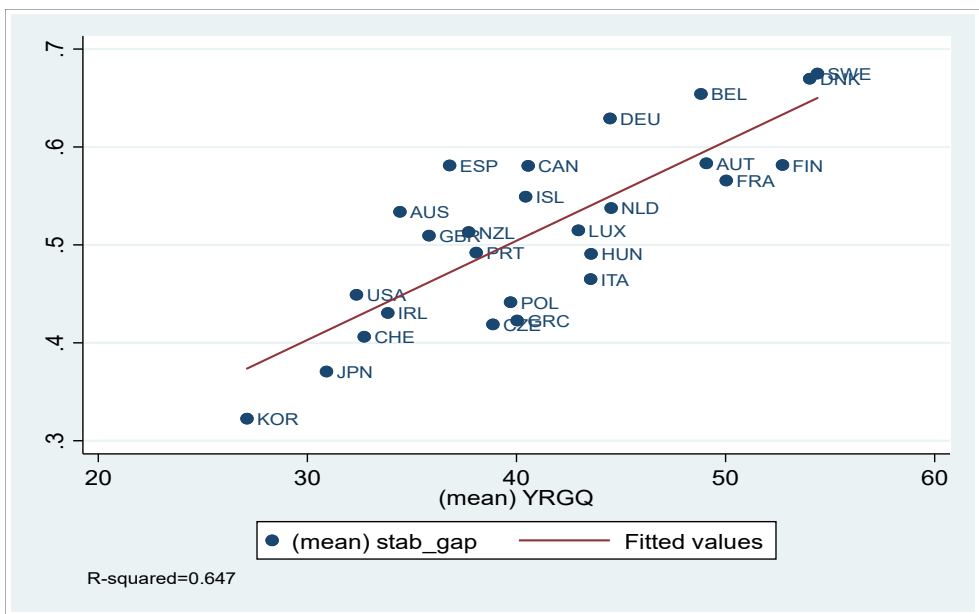
우리나라 재정의 자동안정화장치 규모 분석결과에서 한발 더 들어가, 우리나라의 자동안정화장치 규모가 OECD 평균 대비 낮은 원인을 모색하였다.

가. 상대적으로 작은 재정 규모

우리나라의 GDP 대비 재정수입과 재정지출 규모는 OECD 주요국 평균보다 작고, 재정의 자동안정화장치 규모 또한 작았다. 재정 규모를 수입과 지출 측면으로 나누어 보더라도 자동안정화장치 규모와는 양(+)의 상관관계를 보이는 것으로 나타났다. 수입 측면에서 GDP 대비 경상수입 비중과 자동안정화장치 규모의 상관관계(0.8045)도 양(+)의 관계를 보였으며, 비이자 경상지출²⁰⁾ 비중과 자동안정화장치 규모의 관계도 양의 상관관계(0.6987)로 분석되었다.

경상수입 규모와 자동안정화장치 규모의 분포를 보면, 국가별 분포 중 우리나라가 가장 왼쪽 낮은 곳에 있어 재정 규모를 고려하더라도 자동안정화장치를 통한 경기대응성이 작다는 것을 확인할 수 있다. 비이자 경상지출 규모와 자동안정화장치 규모를 비교해도 동일한 현상을 발견할 수 있다.

〈그림 4-10〉 경상수입 규모와 자동안정화장치 규모



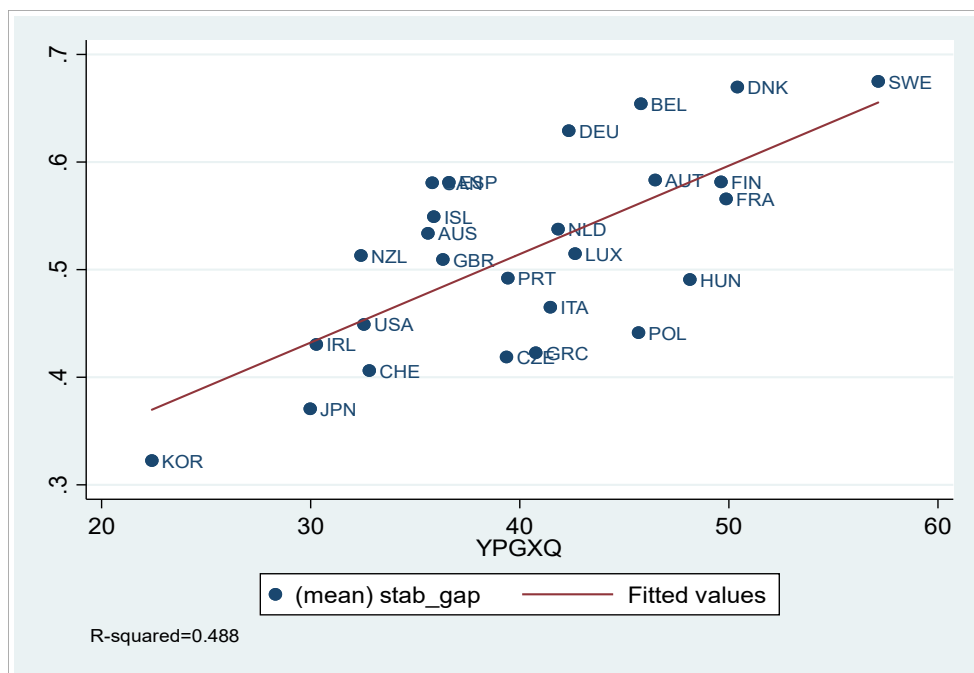
주: X축은 GDP 대비 경상수입 비중, Y축은 자동안정화장치 규모

자료: 저자 작성

20) 비이자 경상지출은 경상지출에서 이자지출을 제외한 것이다. 이자지출은 이전 시점에서의 재정 운용의 결과에 따른 법적 지급 의무로, 현재 시점에서 규모를 조정할 수 없기에 비이자 경상지출을 활용한 것이다. 특별한 조치가 없는 이상 이자지출은 경기변동에 영향이 없다.

수입 측면에서 재정 규모와 경기대응 효과는 fitted value에 밀접하게 분포하고 있지만, 지출 측면에서 재정 규모와 경기대응 간 분포는 상대적으로 분산되어 있다. 이를 통해 알 수 있는 바는 조세제도를 통해 경기변동에 대응하는 방식이 많은 국가에서 유사한 방식으로 작동하고 있을 것으로 유추할 수 있다. 반면, 재정지출의 경기변동에 대한 대응은 국가마다 다양한 형태일 것으로 예상해 볼 수 있을 것이다. 조세제도는 크게는 세원과 세율의 범위를 설정하고 있는데, 대부분 국가에서 개인소득세는 누진적 조세체계를 갖추고 있어 제도적 유사성이 존재한다. 법인세와 재산세와 같은 직접세도 유사하다고 볼 수 있다. 반면, 실업급여 제도는 구직자의 상태, 가입 기간, 보장 기간(소정급여일 수), 보장금액 등이 국가마다 상이하게 설계되어 재정 규모와 자동안정화장치 규모의 상관관계도 작을 것으로 보인다.

〈그림 4-11〉 비이자 경상지출 규모와 자동안정화장치 규모



주: X축은 GDP 대비 경상수입 비중, Y축은 자동안정화장치 규모
 자료: 저자 작성

나. 경기대응성 낮은 수입 및 지출 항목 구성

우리나라의 자동안정화장치 규모가 OECD 평균 대비 낮은 원인은 우리나라의 조세와 지출 항목의 구성, 경기변동에 대한 탄력성의 관계에서 찾을 수 있다. OECD(2019)에서 추정한 우리나라의 조세 항목별 탄력성과 비이자 경상지출(기초 경상지출) 탄력성을 보면, 개인소득세 탄력성이 2.64로 가장 크고, 법인세 탄력성이 1.63, 간접세 탄력성이 1.17, 사회보장기여금 탄력성이 0.89로 추정하였다. 반면, 재정지출 탄력성은 -0.08로 경기변화에 대해 반응 정도가 적은 것으로 나타났다(김명규, 2019). 반면, OECD 탄력성 평균은 개인소득세가 1.77, 법인세 2.12, 간접세 1.07, 사회보장기여금 0.71이며, 비이자 경상지출은 -0.15이다.

탄력성 측면에서 우리나라는 개인소득세와 간접세 탄력성이 OECD 평균보다 커 경기변동에 대한 대응 정도가 클 것으로 예상되고, 법인세와 사회보장기여금, 비이자 경상지출은 경기변동 대응성이 OECD 평균보다 작을 것으로 예상된다. 항목별 GDP 대비 비중을 보면, 우리나라가 법인세를 제외한 모든 항목에서 비중이 OECD보다 작다는 점을 알 수 있다. 탄력성과 GDP 대비 비중을 복합적으로 고려하면 자동안정화장치의 경기대응성이 낮은 이유가 설명된다. 우리나라가 경기대응성이 큰 항목인 개인소득세와 사회보장기여금, 간접세 항목은 OECD 대비 비중이 작은 반면, 경기대응성이 작은 법인세는 OECD 대비 비중이 크기 때문이다. 게다가 우리나라 비이자 경상지출은 OECD 대비 경기대응성이 작고, GDP 대비 지출 비중 또한 작다.

〈표 4-6〉 GDP에 대한 수입 및 지출 항목별 탄력성과 비중

(단위 : %)

구분		조세, 사회보장기여금				비이자 경상지출
		법인세	개인 소득세	사회보장 기여금	간접세	
한국	GDP 탄력성	1.63	2.64	0.89	1.17	-0.08
	GDP 대비 비중	3.5	3.7	6.1	10.4	24.0
OECD 평균	GDP 탄력성	2.12	1.77	0.71	1.07	-0.15
	GDP 대비 비중	3.0	9.5	9.9	13.0	42.8

주: 산출 방법의 세부 사항은 Price et al.(2015) 참고

자료: GDP 탄력성은 OECD(2019), p.71의 일부를 인용함. GDP 대비 비중은 OECD Economic Outlook Database를 통해 계산함

〈표 4-7〉 재정수입 규모 및 세목별 조세수입 비중

(단위 : %)

구분	총수입	법인세	소득세	재산세	사회 보장 기여금	생산 및 수입세	기타 경상 수입	자본 수입
오스트레일리아	37.6	13.5	34.4	6.2	0.0	33.6	12.0	0.4
오스트리아	49.2	4.4	22.3	2.8	30.7	29.9	9.5	0.4
벨기에	49.8	6.3	26.2	2.3	32.2	26.0	5.9	1.1
캐나다	40.3	9.0	30.0	7.9	11.4	30.1	11.3	0.3
스위스	35.4	10.0	32.1	4.3	20.0	18.2	14.7	0.7
체코	39.9	8.8	10.8	2.4	37.0	28.5	10.4	2.2
독일	44.9	5.7	20.9	1.8	38.4	23.7	8.7	0.9
덴마크	54.1	5.3	48.7	4.0	2.6	30.7	8.6	0.1
스페인	38.2	6.2	19.9	2.9	32.6	28.2	7.2	2.9
핀란드	53.0	5.5	26.0	6.9	23.2	26.0	11.7	0.6
프랑스	50.7	4.9	16.7	2.0	36.5	30.4	8.9	0.6
영국	36.8	8.0	30.3	2.4	19.6	32.7	6.0	1.0
그리스	42.3	0.0	0.0	1.8	29.8	31.8	10.7	4.9
헝가리	51.1	3.6	14.3	1.9	29.0	38.0	10.1	3.1
아일랜드	32.7	9.1	28.2	3.1	15.9	34.0	7.1	2.6
아이슬란드	42.5	6.5	32.1	6.1	7.3	36.7	8.2	3.0
이탈리아	44.9	6.0	25.1	1.5	29.0	29.9	7.3	1.2
일본	31.7	14.6	17.7	6.0	32.1	22.7	4.4	2.5
한국	30.3	11.4	12.3	7.1	20.3	34.2	12.7	2.0
룩셈부르크	48.5	18.4	18.7	4.3	27.4	28.3	6.6	0.5
네덜란드	44.0	7.4	18.3	5.9	33.5	25.2	9.0	0.8
뉴질랜드	39.2	0.0	0.0	6.4	2.7	34.2	2.5	3.9
폴란드	47.0	6.0	12.5	2.4	33.3	34.0	9.9	1.9
포르투갈	40.6	7.7	14.4	2.7	27.2	34.1	11.4	2.4
스웨덴	53.3	4.9	31.2	4.5	7.7	41.7	9.6	0.4
미국	32.6	6.5	30.5	4.3	20.6	21.8	15.5	0.9
OECD 평균	42.7	3.0	9.5	1.7	9.9	13.0	3.9	0.6

주: 총수입은 GDP 대비 비중, 나머지 항목은 총수입 대비 비중을 의미함

자료: OECD Economic Outlook Database

〈표 4-8〉 총지출 규모 및 항목 지출 비중

(단위 : %)

구분	총지출	일반 지출	사회보장급여 지출	재산 관련 지출	기타 경상 지출	고정 자본 형성	자본 이전 지출	고정 자산 소비
	(GDP 대비)	(총지출 대비)	(총지출 대비)	(총지출 대비)	(총지출 대비)	(총지출 대비)	(총지출 대비)	(총지출 대비)
오스트레일리아	38.5	50.9	22.0	3.0	19.6	9.3	1.6	6.3
오스트리아	51.7	37.5	35.9	5.8	16.4	6.1	3.2	5.0
벨기에	52.8	42.6	30.4	10.4	13.8	4.3	2.7	4.2
캐나다	42.0	49.4	24.4	12.1	11.6	8.7	0.8	7.0
스위스	35.7	35.3	29.7	3.4	26.8	9.5	3.6	8.3
체코	42.4	47.3	28.9	2.5	16.7	10.9	5.1	11.4
독일	46.5	41.4	35.8	5.3	13.9	5.0	3.4	4.8
덴마크	54.1	46.2	31.1	5.8	15.9	5.9	0.6	5.5
스페인	42.4	43.2	32.1	6.6	11.0	8.8	3.8	5.4
핀란드	52.7	42.2	33.0	3.5	19.0	7.5	0.9	6.0
프랑스	54.4	42.5	33.4	4.8	15.8	7.3	2.2	6.0
영국	40.7	46.5	31.1	6.3	11.6	6.1	2.8	4.4
그리스	49.3	40.6	32.0	10.9	10.0	9.2	3.9	6.6
헝가리	56.0	42.5	28.0	8.4	15.5	8.6	4.4	7.4
아일랜드	36.0	43.5	27.9	7.0	12.7	8.0	5.5	4.6
아이슬란드	43.4	53.6	14.7	8.5	14.2	8.7	5.4	5.2
이탈리아	49.3	38.6	34.9	12.3	10.6	6.0	2.7	5.1
일본	36.1	47.8	27.5	7.4	7.7	13.2	5.0	8.5
한국	28.7	48.1	11.4	5.6	18.5	17.6	7.2	8.3
룩셈부르크	46.6	39.3	35.9	1.0	16.4	9.8	2.7	4.9
네덜란드	45.9	51.2	25.7	5.9	14.2	8.2	1.6	6.8
뉴질랜드	39.0	48.1	28.3	7.6	6.6	9.8	5.4	5.7
폴란드	51.3	41.9	34.7	5.5	12.4	9.4	1.5	5.5
포르투갈	45.6	40.7	31.2	8.7	14.6	7.9	2.5	5.5
스웨덴	53.5	47.8	27.3	4.2	17.9	8.4	0.5	6.2
미국	38.4	39.4	33.0	12.0	12.4	10.3	0.5	7.6
OECD 평균	45.1	42.8	19.8	13.4	3.0	6.5	2.3	3.8

주: 총지출은 GDP 대비 비중, 나머지 항목은 총지출 대비 비중을 의미함

자료: OECD Economic Outlook Database

다. 상대적으로 낮은 누진도

경기변동에 대한 자동안정화장치 규모는 누진적 조세체계하에서 효과적이라고 알려져 있다. 조세의 누진도는 두 가지 측면의 경제적 기능을 가지고 있다. 첫째, 누진적 조세는 앞서 설명한 바와 같이 경기변동 요인 발생 시 경기변동의 진폭을 감소하는 역할을 한다. 경기호황기에는 평균적으로 소득이 증가하고, 더 높은 세율을 적용하는 납세 비율이 증가하여 평균세율이 증가하게 된다. 따라서 처분가능소득이 감소하고 총수요가 축소되어 경기 진폭을 감소시킨다. 둘째, 누진적 조세는 소득불평등도를 완화하는 소득재분배 기능이 있다. 소득재분배 기능은 시장에서 결정되는 소득분배 상태에서 정부의 정책을 통해 새로운 소득분배 상태로 조정하는 것을 의미한다. 수단으로써는 조세를 통한 재분배 정책과 공적이전을 통한 재분배 정책으로 구분할 수 있다. 누진적 조세를 통해서도 고소득자에게 더 많은 조세를 부과하고, 저소득자에게 세부담을 적게 함으로써 처분가능소득의 편차를 줄이는 사회적 재분배 기능을 한다.

Kakwani(1977)는 조세의 소득재분배 효과를 추정할 때 중요한 요소를 세수의 규모(size effect)²¹⁾와 누진도(progressivity effect)라고 하였다. 누진도의 개념을 자동안정화장치 규모 분석에 적용하면 우리나라의 효과가 작은 원인을 찾아볼 수도 있을 것이다. 세수의 규모 효과는 일반적으로 Musgrave and Thin(1948)과 같이 평균세율로 추정하고 있다. 조세, 공적이전정책, 사회보장기여금의 누진도는 Kakwani 지수를 통해 측정할 수 있다. Kakwani 지수는 집중도 지수에서 세전 지니계수를 차감한 것으로 정의²²⁾하고 있다. Kakwani 지수는 -1에서 1 사이의 값을 갖는데, 조세가 소득과 완전히 비례할 때 0의 값을 갖고, 누진적이라면 양의 값, 역진적이라면 음의 값을 갖는다²³⁾.

21) 세수의 규모는 앞서 탄력성과 규모를 설명한 바와 의미가 상통한다고 볼 수 있다.

22) $K = D_T - G_I$

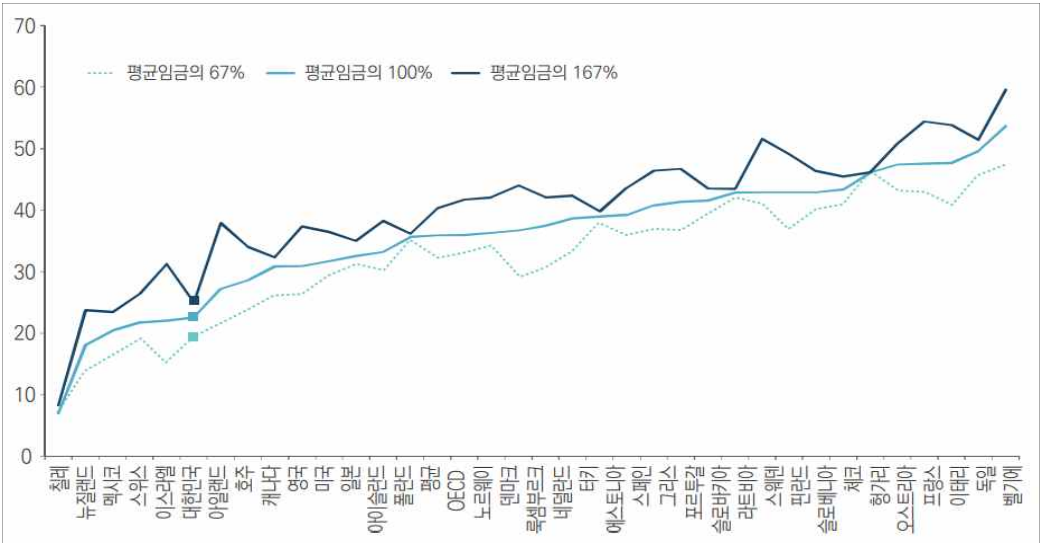
여기서 K 는 Kakwani 지수, D_T 는 집중도 지수, G_I 세전 지니계수

23) 김성태·김명규·임병인(2014)은 재정패널 자료를 활용한 2014년 개인소득세의 Kakwani 지수를 0.366213으로 추계하여 누진도를 측정하였다.

우선 평균임금 자료를 보면, 우리나라는 OECD 회원국 사이에서 평균세율이 낮은 수준으로 나타나 개인소득세는 경기변동에 대한 대응 정도가 낮을 수 있음을 예상할 수 있다.

〈그림 4-12〉 평균임금 수준별 조세격차

(단위 : %)



주: 조세격차(tax wedge)=(개인소득세+사회보장기여금-사회급여)/총노동비용*100
 개인소득세는 국세 및 지방세를 포함하였으며, 1인 가구를 기준으로 함
 평균임금은 제조업 평균임금
 자료: Causa and Hermansen(2017)

이와 유사한 맥락에서 오건호(2018)는 우리나라의 법정 최고 소득세율(지방세 포함)이 OECD에 비해 크게 낮은 바는 아니나, 실효세율이 낮음을 지적하고 있다. 단신 근로자 기준 소득세 실효세율이 평균 소득자의 경우 한국은 6.1%, OECD 평균은 15.7%이다. OECD 국가 노동자들이 한국보다 2.6배의 소득세를 내고 있다. 소득계층별로 보면, 하위계층일수록 한국의 실효세율이 낮다. 그만큼 하위소득자의 경우 소득에서 공제가 차지하는 폭이 크고 이에 따라 면세자 비율은 2016년 43.6%에 달한다(오건호, 2018).

〈표 4-9〉 한국과 OECD의 법정 최고 소득세율(지방세 포함)

(단위 : %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
한국	38.5	38.5	38.5	38.5	41.8	41.8	41.8	41.8	41.8	44.0	46.2
OECD	41.4	41.4	41.9	41.9	42.5	43.4	43.6	43.5	43.9	-	-

자료: OECD, Tax data, 오건호(2018)에서 재인용.

〈표 4-10〉 소득세 실효세율(2017)

(단위 : %)

구분	한국 (A)	OECD (B)	배수 (B/A)
67% 소득자	2.6	11.5	4.4
평균 소득자	6.1	15.7	2.6
167% 소득자	11.2	21.5	1.9

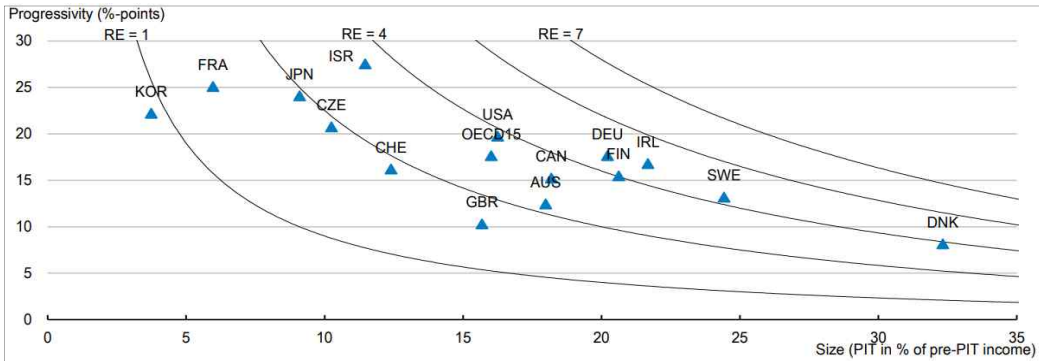
주: 상시근로 단신노동자 기준

자료: OECD, Tax data, 오건호(2018)에서 재인용.

Causa and Hermansen(2017)는 개인소득세, 사회보장기여금, 공적이전정책의 누진도를 평균세율과 누진도를 종합적으로 고려하여 국가별 누진도를 비교하였다. 우선 개인소득세는 우리나라는 평균세율이 가장 낮은 편이나 누진도는 높은 수준으로, 종합적 효과는 가장 낮은 그룹에 속하는 것으로 분석하였다. 이러한 결과로 우리나라 수입 측면의 자동안정화장치 규모가 가장 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 사회보장기여금은 비교 분석한 국가 가운데 누진적 방향의 정책이라고 평가하고 있으나, 누진도가 0에 가까워 효과는 미미한 것으로 나타났다. 공적이전소득 정책의 누진도도 가장 낮은 수준으로 분석하고 있다.

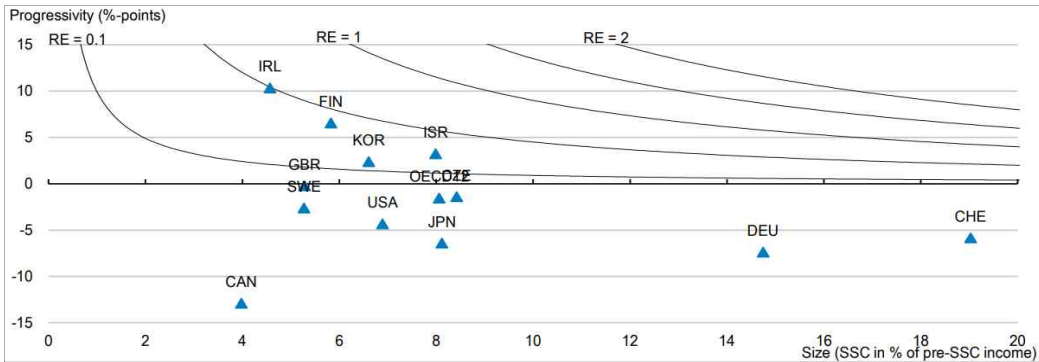
〈그림 4-13〉 개인소득세의 평균세율과 누진도

(단위 : %, %p)



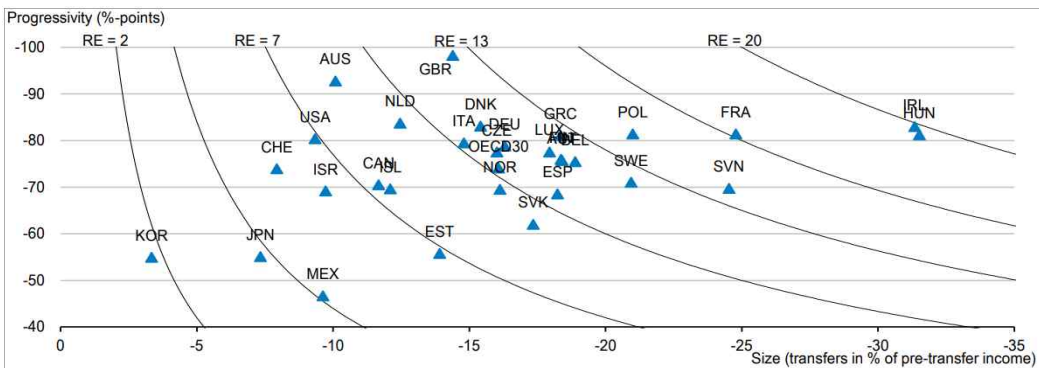
〈그림 4-14〉 사회보장기여금 평균 비중과 누진도

(단위 : %, %p)



〈그림 4-15〉 공적이전소득의 평균 비중과 누진도

(단위 : %, %p)



주: Causa and Hermansen(2017)의 누진도 분석결과는 2013년 기준

자료: Causa and Hermansen(2017)

V. 자동안정화장치의 경기대응성 제고 방안

재정의 자동안정화장치는 기초적인 경기조절 역할을 수행한다고도 볼 수 있다. 또한 재정의 자동안정화장치는 급격한 경기변화로 인해 실물 경제에 부정적 영향을 크게 미치는 경우, 재량적 재정정책이 수립되어 효과가 발생할 때까지 부작용을 완화하는 내재적 완충 역할을 담당하고 있다. 이러한 배경에서 재정의 경기조절 기능을 강화할 필요가 있다. 또한 OECD 주요 회원국 중에서 자동안정화장치의 크기가 가장 작다는 점도 경기대응성 제고의 필요성을 뒷받침한다. 이와 같이 재정의 경기대응성 필요성에 따라 본 장에서는 몇 가지 자동안정화장치의 경기대응성 제고 방안을 제시하고자 한다. 일부 재량적 재정정책의 경기대응성을 제고할 수 있는 방안도 검토하였다.

첫째, 수입 측면에서는 누진도를 강화하는 방향으로 조세체계가 개편될수록 경기대응성이 높아지는 것으로 알려져 있는 만큼, 경기대응성 강화 방안을 검토하였다. 둘째, 지출 측면에서는 실업급여와 같은 사회보장급여 정책의 강화를 통해 안정화 효과도 확대할 수 있을 것이다. 실업급여의 보장성을 강화하는 방안은 크게 급여 지급 기간을 확대하는 방안과 수급 조건을 완화하는 방안이 대표적이다. 2008년 글로벌 금융위기 직후 캐나다, 이스라엘, 아이슬란드, 미국 등 많은 국가가 실업급여의 수급 기간을 연장하기도 하였다²⁴⁾. 또한 최근 고용보험 가입대상자의 확대를 통한 보장성 강화도 논의되고 있다. 셋째, 자동안정화장치는 아니더라도 재정정책의 경기대응성을 제고하기 위한 기금을 통한 대응성 제고 방안과 예비비의 탄력적 운용 방안에 대해 검토하였다.

1. 조세의 누진도 제고

자동안정화장치의 효과성 제고는 자동안정화장치 관련 제도의 경기변동

24) 박형수(2018), p.122.

에 대한 민감도를 확대하는 방향으로의 정책 변화를 통해 실현할 수 있을 것이다. 자동안정화장치의 효과성 강화를 위해서는 다음과 같은 논의를 참고하여 정책 수립에 참고할 수 있을 것이다²⁵⁾.

조세를 통한 자동안정화장치의 경기변동에 대한 대응성을 높이기 위해서는 조세 구성을 경기변동에 민감하게 반응하는(탄력적인) 조세 항목의 구성 비중을 높이는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 예를 들어, 앞서 분석한 바와 같이 자동안정화 규모가 큰 개인소득세, 법인세와 같은 직접세의 비중을 높임으로써 전반적인 효과를 개선할 수 있으나 실제 적용까지는 사회적 합의가 필요한 사항이다. 대표적으로 소득세와 법인세의 비중을 얼마로 높여야 하는지에 대한 논의와 그만큼의 세수 비중을 확대하기 위해 과표구간 조정 또는 세율의 변경 등 수많은 정책 조합을 고려해야 하기 때문에 단기적으로 도달하기 어렵다.

우선 개인소득세는 누진도가 확대될수록 소득불평등도가 완화되고 동시에 자동안정화장치의 효과도 향상된다. 누진도는 소득의 한계세율을 높이고, 고소득층에 더 많은 혜택이 있는 공제 항목을 축소함으로써 증대될 수 있다. 하지만, 소득세는 실제 면세점 구간이 높아 누진성 강화에는 한계가 있다는 시각도 있다. 이와 같은 점을 종합적으로 고려한 자동안정화장치의 경기대응성 강화 방안을 도출해야 하는 만큼 신중하게 접근할 필요가 있어 보인다.

우리나라의 소득세제는 앞서 살펴본 대로 누진도는 강하지만 면세자 비중이 높기 때문에, 추가적인 소득세율 인상을 통한 누진도는 정책의 한계 효과가 크지 않을 가능성이 높다. 높은 소득세율 구간에 속한 납세자일수록 추가적인 세율 인상에는 조세회피 의사결정을 할 유인이 높기 때문이다. 전주성(2017)은 부자는 중산층보다 조세회피 능력이 크다는 점을 지적하기도 하였다. 또한 성명재(2011)에 따르면 우리나라의 소득세 부담 누진도는 매우 높아 누진도 증가가 소득재분배 효과를 감소시킬 수 있음을 모의실험을 통해 실증하고 있

25) 이하에서 설명하는 내용은 자동안정화장치를 강화하는 이론적 측면에 대한 논의이며, 실제 제도로의 구현은 더욱 다양한 제도의 검토를 통해 도출된다.

다. 성명재(2016)는 소득세의 세율체계가 주어진 상태에서 각종 소득공제 수준이 변화하는 경우 세부담의 누진도와 소득재분배 효과 사이에 역 U자 형태의 상관관계가 있음을 검증하였다.

이와 같이, 소득세의 누진도 강화 정책은 자동안정화장치의 경기대응성 측면에서 다양한 문제에 대한 상충관계가 존재하는 만큼 신중한 접근이 필요해 보인다.

2. 실업급여 강화

최근 IMF(2020)는 「Fiscal Monitor - April 2020」 보고서에서 COVID-19 팬데믹으로 악화된 경제회복을 위해 자동안정화장치의 강화(Enhance Automatic Stabilizer)를 하나의 대안으로 제시하였다. 주요 내용은 실업급여 제도와 사회안전망을 강화하여 경제침체로 인한 대량 실업 상황에 대응해야 한다는 것이다. 피고용자가 실업 상태로 전환되었을 때 실업 직전 소득보다 공적이전소득(구직급여 포함)으로 얼마나 보전받을 수 있는지는 국가마다 상황이 다를 수 있다.

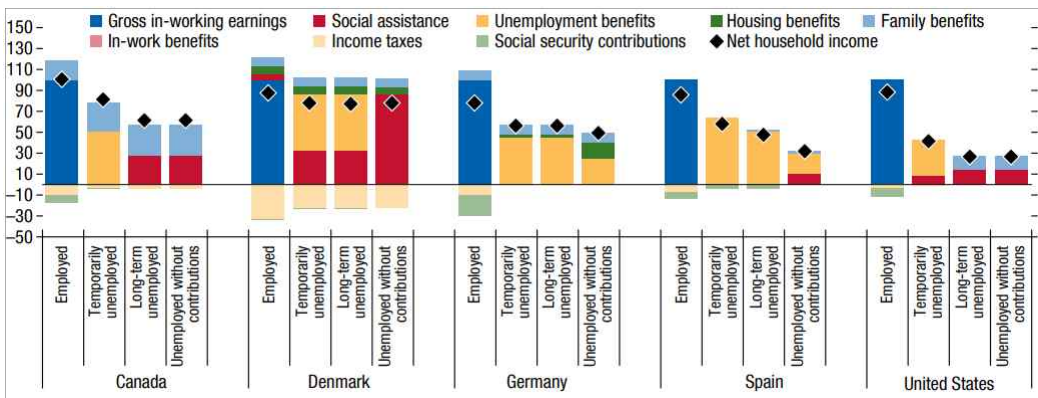
실업급여를 비롯한 사회안전망 장치는 국가에 따라 다르게 설계되어 경기 상황에 따른 대응 정도가 다르다. 이에 이 보고서에서는 주요 국가의 실업 상태에 따른 소득대체율을 모의실험한 결과를 제시하였다. 덴마크는 실업급여와 공적부조(social assistance)로 장기간 실업자와 실업급여 조건이 충족되지 못한 실업자라 하더라도 실업 이전과 유사한 수준의 소득수준을 유지할 수 있었다. 캐나다는 각종 가족급여(family benefits)를 통해 기초적인 소득대체율을 확보하고 있으며, 임시적인 실업자(temporarily unemployed)는 실업급여로, 장기 실업자와 실업급여 조건이 충족되지 못한 실업자는 공적부조 정책으로 보완하고 있다. 독일과 스페인의 경우는 여타 국가보다 상대적으로 장기간 실업에 따른 소득 감소의 대부분을 실업급여 제도로 보완하고 있고, 미국은 단기

에는 실업급여 제도로, 장기에는 가족급여와 공적부조로 보완하고 있다고 분석하였다.

이 보고서에서는 OECD 국가는 대부분 경기침체에 실업에 빠지더라도 실업급여 제도와 각종 사회안전망으로 소득을 보전하는 기초적 방어선을 구축하고 있다고 평가하면서, 이러한 자동안정화장치의 강화가 필요함을 주장하였다. IMF(2020)에서 강조한 바와 같이 경기변동이 예상되는 시기에는 실업급여를 비롯한 사회안전망 등을 강화함으로써 경기변동에 대응할 수 있을 것이다. 따라서 이하에서는 대표적으로 실업급여의 경기대응성 강화 방안에 대해 살펴 보았다.

〈그림 5-1〉 경기침체 시 실업상태에 따른 조세 및 공적이전정책의 주요 국가 모의실험 결과

(단위 : 평균 총소득 대비 %)



주 1) 모의실험 결과는 4인 대표 가구(근로 성인 1인과 아동 2인) 기준

2) 기준선은 성인이 평균 근로소득을 가정하였고, 실업자(temporarily unemployed)는 9년간 실업보험 납입 후 3개월간 실업 상태인 경우, 장기 실업자(long-term unemployed)는 1년 이상 실업 상태인 경우를 의미

자료: IMF(2020), Figure 2.10.. pp.36.

가. 실업급여 보장성 강화

실업급여의 경기대응성을 강화하는 방향은 실업급여의 보장성을 강화하

는 방향과 일치한다. 구직급여 지급액은 소정급여일 수에 대해 퇴직 전 평균임금의 60%(2019.10.1. 이후 기준)만큼 지급하고 있다. 따라서 큰 틀에서 실업급여의 보장성 강화 방향은 구직급여 보장 기간을 확대하는 방안과 구직급여 지급액(소득대체율)을 확대하는 방안으로 구분해 볼 수 있다. 이하에서 제시하는 내용은 향후 실업급여 보장성 강화 방안의 하나로 참고할 수 있을 것이다.

1) 보장 기간 강화

정부는 2019년 10월 1일 이후 이직자에 대해 2019년 10월 1일 이전 이직자보다 지급 기간을 연장하는 보장성 강화 방안을 시행하였다. 급여일 수는 2019년 10월 1일 이전 이직자가 최소 90일에서 최대 240일까지였고, 연령 구분도 30세 미만, 30세 이상 50세 미만, 50세 이상 및 장애인으로 구분하였으나, 법 개정²⁶⁾ 이후 급여일 수가 연장(최소 90일→120일, 최대 240일→270일)되었고, 연령 구분도 30세 미만 구간을 폐지하여 간소화되었다.

〈표 5-1〉 2019.10.1. 이후 이직자의 구직급여의 소정급여일 수

연령 \ 가입 기간	1년 미만	1년 이상 3년 미만	3년 이상 5년 미만	5년 이상 10년 미만	10년 이상
50세 미만	120일	150일	180일	210일	240일
50세 이상 및 장애인	120일	180일	210일	240일	270일

주: 연령은 퇴사 당시의 만 나이 기준이며, 장애인이란 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 따른 장애인을 말함.
자료: 저자 작성

하지만, 우리나라는 주요 21개 선진국과 비교해 보면, 여전히 수급 기간이 짧은 편에 속한다. 우리나라가 OECD 평균 수준의 경기대응을 위해서는 실업급여의 보장 기간 강화가 필요할 것이다. 주요 OECD 회원국의 구직급여 최대

26) 「고용보험법」 2019.8.27. 개정

수급 기간이 1년 또는 그 이상인 나라는 21개국 중 16개국이다. 그중 최대수급 기간이 2년 이상인 나라는 10개국인데, 최대수급 기간 제한이 없는 호주, 벨기에, 뉴질랜드를 비롯하여 포르투갈 72개월, 스페인 720일, 네덜란드 38개월, 프랑스 36개월, 덴마크 및 독일 24개월, 노르웨이가 104주이다. 최대수급 기간이 가장 짧은 나라는 미국, 영국이 각각 26주이며, 이외에도 한국(270일), 캐나다(45주), 일본(330일)이 1년 이하인 국가들이다. 한편, 최소수급 기간이 6개월 미만인 국가는 일본(90일), 캐나다(14주), 우리나라(120일), 오스트리아(20주) 등이지만, 나머지 17개국은 최소수급 기간을 6개월 이상 보장하고 있다.

OECD 주요 국가 중 지출 측면의 자동안정화장치 규모가 큰 국가는 구직급여 지급 기간이 긴 특징이 있다. 스페인과 덴마크는 지출의 자동안정화 규모가 각각 0.154로 나타났는데, 스페인의 구직급여 지급 기간이 120~720일, 덴마크가 23개월로 최대 보장 기간이 긴 편에 속한다. 보장 기간이 가장 짧은 미국과 영국도 지출 측면의 자동안정화장치가 각각 0.057, 0.035로 작은 국가 중 하나이다.

다만, 구직급여의 기간 확대는 취업탐색 기간을 의도적으로 길게 유지하려는 도덕적 해이를 유발할 수 있다는 점에서는 신중하게 접근할 필요가 있다. 따라서 구직급여 지급 기간을 확대하는 방식은 점진적으로 추진해야 할 것이다.

〈표 5-2〉 주요국의 수급 기간과 대체율 비교

(단위 : %)

국가명	수급 기간	기간경과 급여 감소	가족 추가 급여	제도설계상 소득대체율	최대액의 평균임금 대비 비중	수급 기간: 기간, 연령의존
오스트레일리아	제한 없음	x	x	정액	-	연령
오스트리아	20~52주	x	○	55	42.4	둘 다
벨기에	제한 없음	○	○	60	36.6	x
캐나다	14~45주	x	○	55	53.1	보험기간
덴마크	23개월	x	x	90	52	x
핀란드	500일	x	○	55	-	x
프랑스	36개월	x	x	57~75	227.5	둘 다
독일	6~24개월	x	○	60~67	91.7	둘 다
이탈리아	6~12개월	○	x	60	45.6	둘 다
일본	90~330일	x	x	50~80	52.7	둘 다
한국	120~270일	x	x	50	39	둘 다
룩셈부르크	2년 내 365일까지	x	○	80	80.2	연령
네덜란드	38개월	○	○	75	79.9	보험기간
뉴질랜드	제한 없음	x	x	정액	-	x
노르웨이	52~104주	x	○	연소득 0.24%를 주 5일	60	보험기간
포르투갈	24~72개월	x	x	65	87	둘 다
스페인	120~720일	○	○	70	52.6	보험기간
스웨덴	300~450일	○	x	80	48	x
스위스	260~520일	○	○	80	103.7	둘 다
영국	26주	x	x	정액	-	x
미국	26주	x	○	53	41.2	x

자료: 성재민(2019)의 자료를 저자가 일부 보완.

2) 구직급여 소득대체율 강화

우리나라 구직급여의 지급액은 퇴직 전 평균임금의 60%를 소정급여일 수만큼 지급하고 있으며, 지급액은 상한액과 하한액 범위 내에서 지급된다. 지급상한액은 「고용보험법 시행령」에 명시하며, 하한액은 퇴직 당시 최저임금과 연동되어 시간급 최저임금의 80%에 1일 소정근로시간(8시간)만큼 산정하여 결정된다. 상한액과 하한액은 2017년 3월 이전까지는 차이가 없어 모두에게 동일한 급여액을 보장하고 있으나, 2017년 4월 이후 상한액을 조정하여 중간이상 소득자의 실질 소득대체율을 제고하였다. 2019년 1월 이후 1일 지급액 상한액은 66,000원으로 하한액 60,120원 대비 5,880원 많은 수준이다. 1개월을 30일 기준으로 볼 때, 매월 최대 176,400원²⁷⁾ 차이가 나는 수준이다.

〈표 5-3〉 구직급여 1일 지급액 상/하한액

(단위 : 원)

구분	2019. 1.~	2018. 1.~	2017. 4.~	2017. 1~3.	2016. 1.~
상한액(A)	66,000	60,000	50,000	46,584	43,416
하한액(B)	60,120	54,216	46,584	46,584	43,416
차이(A-B)	5,880	5,784	3,416	0	0

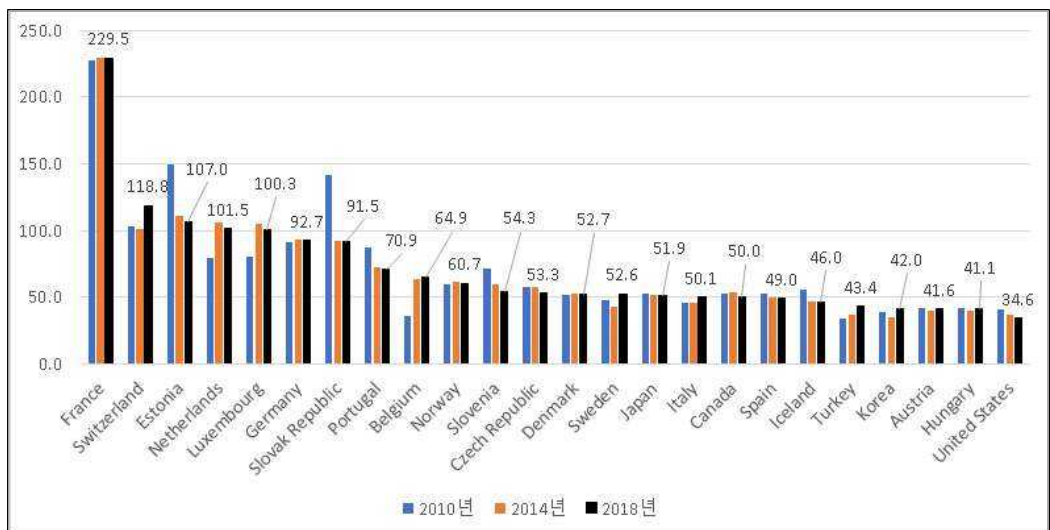
자료: 고용보험 홈페이지 내용을 바탕으로 저자 작성.

구직급여 하한액은 최저임금과 연동되고 있어, 최근 최저임금 인상 폭만큼 소득대체율이 빠르게 강화되었다고 평가할 수 있다. 반면, 중간 이상 소득자는 납부액 대비 보장 수준이 작다는 인식하에서 중간이상 소득자 대상 실질 소득대체율을 제고할 필요성이 대두되고 있다. 2018년 우리나라의 실업급여 최대액의 평균임금 대비 비율은 42.0%로 24개 OECD 회원국 중 하위 4번째로 낮은 수준이다. 실업급여 최대액의 평균임금 대비 비율이 가장 높은 국가는 프랑스

27) 상한액과 하한액의 차이 5,880원 × 30일

로 229.5%로 평균임금 대비 두 배 이상이다. 이외에도 100% 이상인 국가는 스위스(118.8%), 에스토니아(107.0%), 네덜란드(101.5%), 룩셈부르크(100.3%)이다. 실업급여를 통한 경기변동의 자동안정화 기능 강화를 위해 OECD 평균 수준으로 확대하는 정책을 검토할 수 있을 것이다. 구직급여의 상한액은 「고용보험법 시행령」 제68조에 규정되어 있으므로, 관련 법 개정을 통한 제도 개선이 필요하다.

〈그림 5-2〉 OECD의 실업급여 최대액의 평균임금 대비 비율



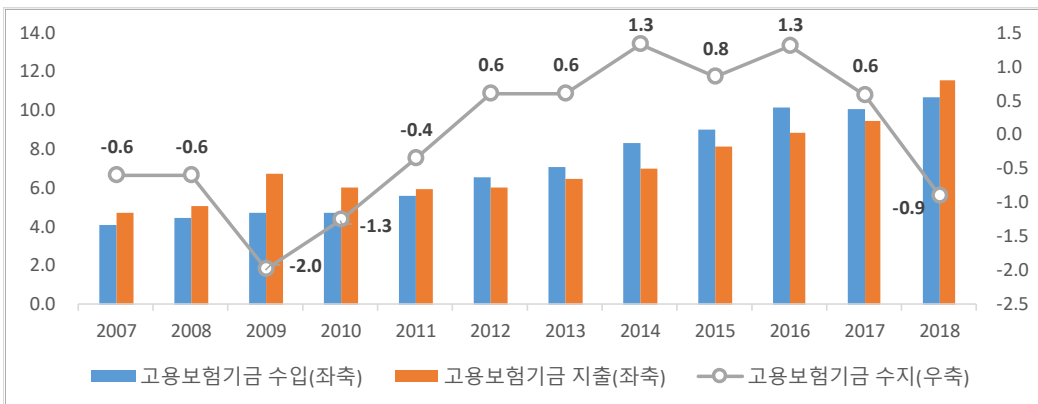
자료: OECD, Wage and Benefits, 성재민(2019) 재인용.

실업급여의 보장 기간을 확대하는 방안과 소득대체율을 제고하는 방안은 보장성 강화에 따른 재정 부담을 수반하게 된다. 따라서 재원에 대한 검토가 필요하다. 경기변동에 역행하는 사업 특성을 가지고 있는 실업급여는 고용보험 기금을 통해 사회보장기여금 형식으로 적립되고 구직급여 등의 사업으로 지급되므로, 경기가 좋아질 때는 기금 적립액이 확대되며 불경기에는 기금을 더 많이 사용하는 모습을 보인다. 실제 실업급여 계정은 과거 금융위기 당시 5년간(2007~2011년) 적자가 지속하다 경기회복에 따라 6년간(2012~2017년) 흑자로

전환되었고, 2018년에는 적자로 전환되기도 하였다.

보장성 강화로 인한 재정 부담은 고용보험기금의 장기재정균형 수준을 분석함으로써 적정 보험료율²⁸⁾을 모색할 수 있을 것이다. 보험료율의 조정은 고용 상황에 의해 결정되는 만큼 다양한 정책모의실험을 통해 신중하게 반영되어야 할 것이다. 또한 경제주체의 제도 변화에 대한 의사결정도 유의해야 할 것이다. 예를 들어, 기업은 고용보험료 부담이 증가할 때 노동을 자본으로 대체할 유인이 존재할 수 있고 이 과정에서 실업의 증가가 확대될 수도 있기 때문이다.

〈그림 5-3〉 고용보험기금 수입, 지출, 수지 추이



자료: 디지털예산회계시스템

나. 탄력적 실업급여 활성화

탄력적인 실업급여 제도를 운용함으로써 급여정책의 보장성을 강화하고 자동안정화 효과를 확대할 수도 있을 것이다. 경기상황에 따라 탄력적으로 실업급여 제도를 운용하는 대표적인 사례는 미국의 확장실업급여(*extended unemployment benefits*)이다. 확장실업급여는 1970년부터 연방법으로 개별

28) 정부는 고용보험제도의 안정적 재정 운영을 위해 최근 보장성이 강화된 시점인 2019년 10월 1일 이후 고용보험 실업급여요율은 1.6%로 기존 1.3%에 비해 0.3%p 인상하기도 하였다. 고용보험료율 조정은 고용보험위원회에서 보장성 강화 시 소요 재정을 고려하여 의결하고 있다.

주정부가 고용보험실업률 기준치를 넘을 경우 실업급여 지급 기간을 50%까지 연장할 수 있도록 허용하고 소요 재원의 50%를 연방정부에서 지원한다. 미국은 실업률이 높은 주별로 최대지급 기간 연장이 가능하고, 전 지역에서 실업률이 높아질 경우 연방 당국은 최대지급 기간을 더 연장할 수 있다. 미국의 실업급여 기본 보장 기간은 주별로 설정한 반응 실업률에 기반하고 가변적이다.

〈표 5-4〉 미국 주요 주별 확장실업급여 기간 및 반응 실업률

주	최대지급 기간		반응 실업률
플로리다	12-23	12	5% 이하
		13-22	0.5%p 증가 시 1주 연장
		23	10.5% 이상
조지아	14-20	14	6.5% 이하
		15-19	0.5%p 증가 시 1주 연장
		20	9% 이상
캔자스	16-26	16	4.5% 이하
		20	4.5%~6.0%
		26	6.0% 초과
노스캐롤라이나	12-20	12	5.5% 이하
		13-19	0.5%p 증가 시 1주 연장
		20	9.0% 이상

자료: GAO(2015), p.57.Table 12.

실업급여 제도의 탄력적 운영에 관해서는 우리나라의 특별연장급여를 통해 효과를 확대할 수 있을 것으로 보인다. 특별연장급여는 실업 급증 등으로 재취업이 특히 어렵다고 인정되는 경우 고용노동부 장관이 일정한 기간을 정하고 동기간 내에 실업급여의 수급이 종료된 자에게 지급하는 구직급여이다(「고용보험법」 제53조 제1항). 대상자는 지속해서 취업이 어려운 자들로, 수급 조건을 완화하거나 지급일수(현행 최대 60일)를 확대하는 방향으로 보장성과 안정성을 강화할 수도 있을 것이다. 특별연장급여는 1999년을 마지막으로 2020년 4월 현재까지 발효된 적이 없어, 경기상황에 따라 제도가 실효화될 수 있도록 개선 방안을 고려해 보았다.

특별연장급여의 실질적 활용에 대해 논의하고자 한다. 특별연장급여 지급

은 앞서 설명한 보장 기간의 연장을 통한 경기대응성 제고 방안과 동일한 효과가 있을 것으로 예상할 수 있다. 특별연장급여는 「고용보험법」 제53조 및 「고용보험법 시행령」 제74조에 따라 시행 요건이 정해져 있으며, 고용정책심의회에서 특별연장급여 지급에 관한 사항을 의결할 수 있다. 특별연장급여의 발효 조건은 네 가지이며, 이 중 한 가지 요건이 충족되면 고용노동부 장관이 지급 여부를 결정할 수 있도록 되어 있다.

- ① 매월의 구직급여 지급을 받은 자의 수(훈련연장급여, 개별연장급여 또는 특별연장급여를 지급 받는 자는 제외)를 해당 월의 말일에 피보험자 수로 나누어 얻은 비율이 연속하여 3개월 동안 각각 3%를 초과하는 경우
- ② 매월의 수급자격 신청률이 연속하여 3개월 동안 1%를 초과하는 경우
- ③ 매월의 실업률이 연속하여 6%를 초과하는 경우
- ④ 실업의 급증 등에 따른 고용 사정의 급격한 악화로 고용정책심의회에서 필요하다고 의결한 경우

위 요건에 관한 현황 지표를 통해 요건 충족 가능성에 대해 검토하였다. 우선 최근 1년여간의 구직급여 관련 지표를 보았다. 구직급여 지급률은 2019년 1월 이후 지속해서 3.0%를 넘는 것으로 나타났고, 수급자격 신청률은 1월을 제외하고는 1.0%²⁹⁾보다 낮은 수준이 지속되고 있다³⁰⁾. 구직급여 지급률은 최근 요건을 지속적으로 충족하고 있으나, 수급자격 신청률 요건을 충족하고 있지는 않다. 다음으로 실업률 상황에 관한 지표로 월별 실업률 자료를 보면, 실업률이 6%를 넘은 기간이 없어 실업률 요건은 모두 충족하지 못하는 것으로 나타났다.

이처럼 특별연장급여 지급 요건의 정량적 지표에 관해서는 최근 상황에 건

29) 2015년 1월 이후 3개월 연속 1%를 넘긴 기간은 없는 것으로 보인다.

30) 구직급여 지급율과 수급자격 신청률의 공식 통계가 발표되고 있지 않아, 항목의 내용에 따라 저자가 계산한 결과로 정책 판단에 활용하는 공식자료와는 다를 수 있다.

주어 보면, 구직급여 지급률만을 충족하는 것으로 나타나 고용정책심의회에서 판단이 필요한 것으로 보인다. 하지만, 경기침체기의 신속한 고용정책은 정부의 적극적인 대처의 시작 단계에서 후속 재량적 정책이 도입되는 시기까지의 충격을 완화하는 역할을 기대할 수 있다.

〈표 5-5〉 구직급여 수급자 비율과 수급자격 신청률 월별 추이

(단위 : 명, %)

월	구직급여 수급자 수 A	수급자격 신청자 수 B	피보험자 수 C	구직급여 지급률 A/C	수급자격 신청률 B/C
2019년 1월	466,001	171,140	13,328,191	3.5	1.3
2019년 2월	461,102	80,498	13,443,756	3.4	0.6
2019년 3월	505,329	125,079	13,524,735	3.7	0.9
2019년 4월	519,845	97,236	13,632,086	3.8	0.7
2019년 5월	503,039	84,387	13,685,649	3.7	0.6
2019년 6월	485,857	75,598	13,708,056	3.5	0.6
2019년 7월	499,549	100,917	13,743,470	3.6	0.7
2019년 8월	472,588	78,096	13,778,419	3.4	0.6
2019년 9월	443,686	70,792	13,812,955	3.2	0.5
2019년 10월	428,397	82,907	13,888,570	3.1	0.6
2019년 11월	412,063	86,541	13,927,473	3.0	0.6
2019년 12월	419,229	95,669	13,864,138	3.0	0.7
2020년 1월	499,012	174,166	13,707,119	3.6	1.3
2020년 2월	535,932	107,562	13,823,936	3.9	0.8
2020년 3월	608,187	155,902	13,782,154	4.4	1.1
2020년 4월	651,003	129,195	13,801,162	4.7	0.9

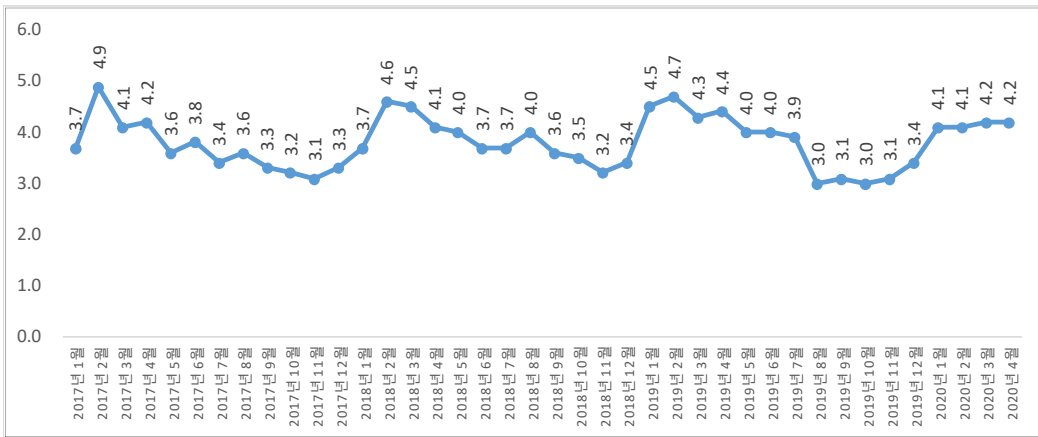
주: 구직급여 수급자 수는 구직급여 지급 종합인원 기준임.

수급자격 신청자 수는 해당 월에 실업급여 수급자격을 신규 또는 재신청한 이직자 수로 신청 이후 불안정 또는 반려 처리된 건수도 포함됨.

자료: 한국고용정보원, 고용보험통계, 고용행정통계

〈그림 5-4〉 월별 실업률 추이

(단위 : %)



자료: 통계청, 국가통계포털, 검색일 2020. 6. 9.

또한 동시에 고려되어야 하는 부분이 특별연장급여가 지급되더라도 지급 기간의 연장도 강화되어야 할 것이다. 현행 제도에서는 최대지급 기간 연장이 2개월에 불과하므로 지급 기간을 연장함으로써 보장성을 강화하는 현실적 방안 대해서도 논의가 필요할 것이다. 다만, 제도 개편을 위해서는 고용보험기금의 재정 부담을 세밀하게 검토하여 기간 연장에 따른 정책 판단이 필요할 것이다.

고용정책심의회의 구성 및 역할
(「고용정책 기본법」 제10조, 「고용정책 기본법」)

- (위원 구성) 정책심의회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성
 - 고용노동부 장관(위원장) 기획재정부 제1차관, 교육부 차관, 과학기술정보통신부 제1차관, 행정안전부 차관, 산업통상자원부 차관, 보건복지부, 여성가족부, 국토교통부 제1차관 및 중소벤처기업부 차관(또는 위원장이 안건 심의를 위하여 필요하다고 인정하여 위촉한 관계 중앙행정기관의 차관 또는 차관급 공무원)
 - 정책심의회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성
- 고용정책심의회 심의사항
 - 고용정책 기본계획의 수립에 관한 사항
 - **인력의 공급구조와 산업구조의 변화 등에 따른 고용 및 실업대책에 관한 사항**
 - 제13조에 따른 고용영향평가 대상의 선정, 평가방법 등에 관한 사항
 - 제13조의2에 따른 재정지원 일자리사업의 효율화에 관한 사항
 - 「사회적기업 육성법」에 따른 사항
 - 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제17조의8 각 호의 사항
 - 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에 따른 다음 각 목의 사항
 - 「근로복지기본법」 제8조 각 호의 사항
 - 관계 중앙행정기관의 장이 고용과 관련하여 심의를 요청하는 사항
 - 그 밖에 다른 법령에서 정책심의회의 심의를 거치도록 한 사항 및 대통령령으로 정하는 사항

3. 신속한 경기대응 재정정책의 모색

재정의 경기조정은 경기변동에 대응하기 위한 내재적 조치인 자동안정화장치를 통해 대응하기도 하지만, 추가경정예산과 같은 재량적 재정정책으로 대응하기도 한다. 자동안정화장치는 재량적 재정정책 추진의 행정비용이 클 때 재정의 경기조정 기능이 상대적으로 효율적이라고 알려져 있다. 하지만, 재량적 재정정책이더라도 경기변화에 신속하게 대응할 수 있는 제도가 마련되어 있다면, 자동안정화장치 효과가 대규모 경기변동에 대한 대응 정도가 부족하

다는 단점을 보완할 수 있을 것이다. 이에 본 절에서는 자동안정화장치의 효과성을 보완하기 위해 경기침체기에 대비한 기금과 예비비 활용에 대한 제도적 장치에 관해 검토하였다.

가. 경기침체기에 대비한 기금 활용 방안

본 보고서에서는 미국의 사례를 통해 기금을 활용한 경기침체기에 재정적 대응성 제고 방안을 모색하였다. 경기침체기는 호황기보다 경제에 미치는 부정적 효과가 더 크기 때문에 더 신중하게 접근하고, 준비해야 한다.

미국은 경기불황대비기금(Rainy Day Fund : RDF)을 통해 평소 기금 적립금을 조성하고 경기불황 시 이 재원을 활용하여 경기상황 개선 목적 사업으로 집행하고 있다. RDF는 미국의 많은 주에서 1980년대 초 기금을 조성하기 시작하여, 2020년 현재 모든 주에서 운영 중이다.

〈표 5-6〉 미국 RDF 도입 주 현황

연도	1982	1989	1997	2013	2016	2020
RDF 도입 주	12	38	44	46	47	50

자료: NASBO(2019)

RDF 적립금은 재정흑자 상태나 적립 여력이 있을 때, 기금이 순적립되어 적립금 규모가 확대된다. 경기침체 시에는 관련 사업 지출이 확대되어 적립금 규모가 축소되는 추이를 보인다. 1990년과 1991년, 2001년, 미국 서브프라임 모기지 사태로 인한 글로벌 금융위기 당시인 2007년부터 2009년에 기금이 큰 규모로 지출되었다. 2018년 기준으로 32개 주에서 기금 적립금 잔액이 증가하였고, 2010년에서 2018년 동안 기금 잔액 330억 달러 증가하였다(NASBO). 적립금 규모는 2016년 518억 달러 이상에서 2018년 679억 달러를 넘었으며, 2020년에는 695억 달러를 넘을 전망이다. 이러한 적립금 규모는 총지출 대비 2018년

기준 8.3% 정도이다.

〈표 5-7〉 RDF 전체 주 적립금 현황

(단위 : 백만\$, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020
총 RDF 적립금	51,881	55,687	67,983	72,345	69,581
총지출 대비 평균 비중	6.6	6.9	8.3	8.3	8.4

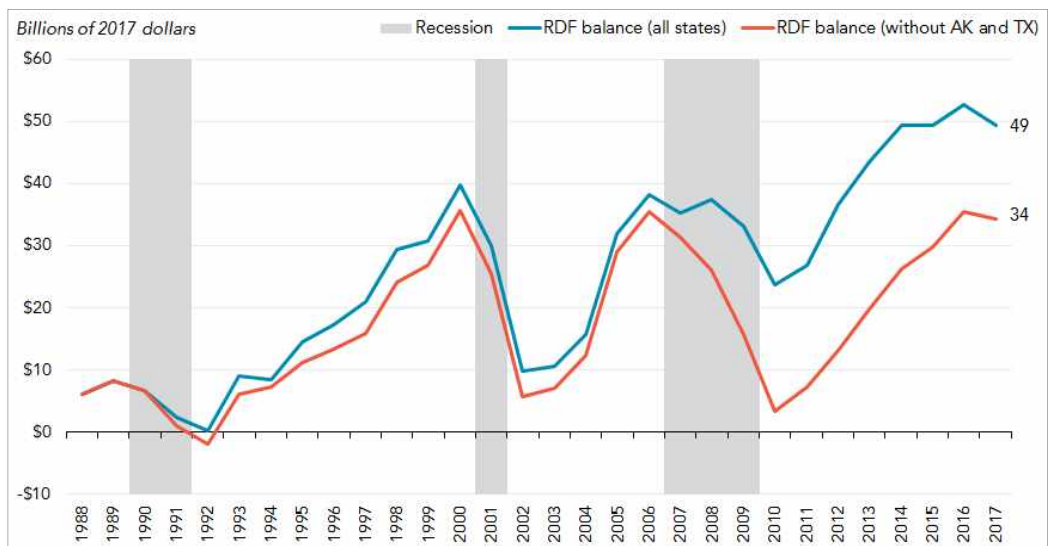
주: 전체 주 RDF 적립금의 합계이며, 2019년 이후는 추계치

자료: NASBO(2019)

기금 적립 재원 및 방식은 주마다 상이하며, 관련된 연방 규약이나 법은 존재하지 않는다. 예를 들어, 매사추세츠주(2010년)는 양도소득세의 초과 징수액을 기금으로 적립하고, 코네티컷주(2017년)는 지출을 초과하는 수입의 일부를 자동 적립하는 수익 변동성 상한제(revenue volatility cap)를 도입하고 있다.

〈그림 5-5〉 총 RDF 기금운용수지(전체 주 포함) : 1988~2017

(단위 : 십억달러)



자료: NASBO 홈페이지

RDF 기금은 예상치 못한 자연재해, 일반회계 적자 해소 등 경기침체와 재정충격 대응에 지출하고 있다. ①예상치 못한 자연재해와 같은 긴급 상황의 발생 시, ②조세수입의 부족분 발생 시, ③주지사의 비상상황 선포나 주 의회의 표결 시, ④법에 의한 지출 요건을 달성하는 경우 등이다.

〈표 5-8〉 미국 주별 기금 적립 방식

적립 방식	도입 주
재정흑자 (일부 또는 전체)	코네티컷, 조지아, 켄터키, 메인, 미네소타, 미시시피, 몬태나, 네브래스카, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴욕, 노스다코타, 오하이오, 오클라호마, 오리건, 펜실베이니아, 사우스다코타, 유타, 버몬트, 웨스트버지니아, 위스콘신
총수입 또는 특별수입의 일부	알래스카, 캘리포니아, 네바다, 로드아일랜드
수입 또는 경제성장을 연계	애리조나, 아이다호, 일리노이, 인디애나, 미시간, 뉴멕시코, 노스캐롤라이나, 테네시, 버지니아
최소수지 기준 초과	콜로라도, 플로리다, 아이오와, 미주리, 사우스캐롤라이나
복합 방식	델라웨어, D.C, 하와이, 루이지애나, 메릴랜드, 매사추세츠, 텍사스, 워싱턴
조건 없음	앨라배마, 아칸소, 캔자스, 와이오밍

자료: NASBO(2019)

기금은 설치의 목적상 특정 사업을 추진하기 위해 예산의 신축적 운용이 가능하다. 쉽게 말해 다년도 회계가 가능하다. 미국의 경기불황대비기금 형식과 유사한 기금을 조성하여 경기침체 상황에 대비해 적립하고, 경기침체로 판단되는 시점에 반자동적으로 관련 재정 사업을 추진하여 신속하게 경기변동에 대응할 수 있을 것이다.

기금 조성 방식은 미국 사례를 참고하여 다양한 방안을 논의해 볼 수 있다. 첫째, 세입세출결산 후 재정수지 흑자 시 세계잉여금의 일부를 적립하는 방식, 둘째 방식은 첫째 방식과 유사하게 일정 규모 이상의 재정수지 흑자 규모를 상회할 때 적립할 수 있을 것이다. 셋째, 신규 목적세를 도입하거나, 기존 목적세의 일부를 적립 재원으로 활용하는 방식이 있을 수 있으나, 현실적으로 제약이 많을 것이다. 위 방안은 모두 법제·개정이 필요한 사항이다. 세계잉여금의 일부를 적립하는 방식은 현행 「국가재정법」 제90조 세계잉여금 등의 처리 조

항에 따라 사용의 용도와 규모, 순서가 정해져 있다. 세계잉여금은 이월액을 공제한 후 지방교부세 및 지방교육재정교부금 정산, 공적자금상환기금 출연, 채무상환, 추가경정예산안 편성으로 처리하게 되어 있어, 기금 출연을 위해서는 「국가재정법」의 개정과 개별 기금 관련법을 신설해야 할 것이다. 신규 목적세 도입을 위해서는 조세법률주의에 따라 개별 조세법의 제정이 병행되어야 한다.

적립된 기금의 사용은 기금의 성격에 따라 다른 방식을 적용할 수 있다. 금융성 기금인 경우는 경기침체로 피해가 발생하는 분야에 긴급자금을 융통할 수 있도록 하고, 사업성 기금인 경우는 직접 지원 사업으로 경기변동에 대응할 수 있을 것이다.

미국의 RDF와 같은 기능을 수행하는 기금을 신설하는 경우, 2017년 신설된 우리나라 지방재정의 재정안정화기금 도입 과정을 참고할 수 있을 것이다. 재정안정화기금은 지방자치단체의 재정 상황이 경기에 따라 편차가 발생하여 연도 간 세입 불균등에 따른 비효율을 방지하기 위해 도입한 제도이다. 일반적으로 조세는 경기가 좋을 때 증가하고 불경기에는 감소하게 된다. 특히, 취득세 등 지방세는 부동산 경기에 민감하여 부동산 경기가 좋을 때는 세입이 증가하여 재정에 여유가 있지만, 경기가 어려울 때는 세입이 부족하여 주민 서비스 제공에 어려움을 겪을 수 있다. 이러한 연도 간의 재정 불균등으로 인한 문제를 해결하기 위해 세입에 여유가 있을 때 일부를 적립하였다가 재정 상황이 어려울 때 사용하는 자치단체 재정안정화기금을 활용한다.

재정안정화기금의 기본 방향은 여유 재원 적립으로 자치단체 스스로 연도 간 재정조정을 통한 계획적·안정적 재정 운용을 도모하고, 제도 도입 초기에는 자치단체의 수용성 등을 고려하여 적립요건은 넓게, 적립비율은 낮게, 사용은 세입 감소 등 일정 요건을 두어 운용하도록 하고 있다. 적립 근거 및 재원, 사용 등의 기본 사항은 「지방재정법」에 규정하고, 적립비율, 사용 요건 등 세부 사항은 지역 여건을 고려하여 조례로 결정하도록 하고 있다. 2020년 5월 현재 110개 지방자치단체에서 조례로 설치·운용하고 있다.

〈표 5-9〉 지방정부의 재정안정화기금 적립요건과 적립비율

구분	시도(17개) 및 인구 50만 이상 시(15개)	인구 50만 미만 시 및 군, 자치구(211개)
적립 요건	① 지방세 증가율이 최근 3년 평균 증가율 을 30% 이상 초과*하거나, ② 순세계잉여금이 최근 3년 평균 금액을 200% 이상 초과한 경우	① 경상일반재원 증가율이 최근 3년 평균 증가율을 20% 이상 초과하거나, ② 순세계잉여금이 최근 3년 평균 금액을 200% 이상 초과한 경우
적립 비율	① 지방세 초과분의 10% 이상 ② 순세계잉여금 초과분의 20% 이상	① 경상일반재원 초과분의 10% 이상 ② 순세계잉여금 초과분의 20% 이상

주: 적립요건과 적립비율은 ①과 ② 요건에 동시에 해당하는 경우, 둘 중 큰 값을 선택 적립 가능

자료: 행정자치부(2016)

지방재정안정화기금의 적립여건과 적립비율은 재정 여건을 고려하여 2016년 기준 시도(17개) 및 인구 50만 이상 시(15개)와 인구 50만 미만 시 및 군, 자치구(211개)를 분리하고 있다. 적립요건은 자치단체별로 지방세 또는 경상 일반재원³¹⁾, 순세계잉여금³²⁾이 과거 3년 평균보다 현저히 증가한 경우에 증가분의 일부를 적립하고 있고, 적립비율은 지방세와 경상일반재원은 초과분의 10% 이상, 순세계잉여금은 초과분의 20% 이상을 적립하고 있다.

나. 예비비를 활용한 경기대응성 강화 방안

경기상황은 예측이 가능하여 미리 대비 가능한 영역도 있지만, 자연재해나 대내외 경제적 충격 요인이 발생하여 예측 불가능한 경우가 많다. 재정 대응이 필요한 경우, 예비비는 경기 충격을 완화할 수 있을 것이다. 예비비는 예산의 집행 과정에서 예산안의 편성 및 심의 당시에는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 대해 충당하기 위한 금액이다. 이는 국회의 승인을 얻어 세입세출예산에 계상하였다가 필요할 때 사용하게 된다. 예비비는 예산 성립 후 변화된 여건에 대응하여 예산 집행의 신축성을 유지하기 위한 수단으로 일반회계 예산총액의 1% 이내의 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있도록 규정

31) 경상일반재원은 지방세, 경상세외수입, 지방교부세, 조정교부금의 합계이다.

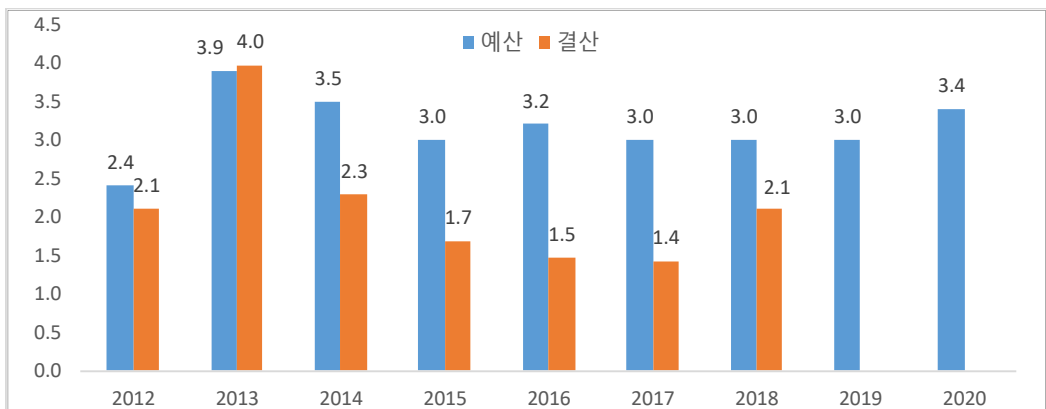
32) 순세계잉여금은 결산상 잉여금(세입-세출)에서 다음 연도 이월금 등을 제외한 금액이다.

한 것이다(『국가재정법』 제22조).

2020년 예산총칙에 따르면, 일반회계 예비비 2조 원은 재해대책비(재해복구 국고채무부담행위 상한액 및 전염병 예방·대책비 포함), 인건비(국민건강보험 부담금, 연금부담금 등 연동경비 포함), 환율 변동으로 인한 원화부족액 보전 경비, 법정 의무지출의 전년도 미지급금 및 당해연도 지급 부족액(단, 사회복지 분야의 예산에 한함), 규제 자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특별법에 따른 지역혁신성장사업 및 지역전략산업 재정지원, 구조조정으로 어려움을 겪고 있는 지역 및 업종에 대한 재정지원, 국내 산업에 중대한 영향을 미치는 수출규제 및 통상마찰에 대응하기 위해 필요한 긴급한 재정지원, 국제부담금 이외에는 지출할 수 없다. 이를 요약하면, 예비비는 예측불가능성, 시급성, 불가피성, 보충성의 원칙하에서 사용할 수 있다. 2020년 예비비 예산은 3.4조 원으로 편성하였다. 2018년 예산은 3.0조 원으로 이 중 2.1조 원이 기초생활보호 의료급여, 기초연금지급, 재난대책비(보조) 등의 사업에 지출되었다. 2018년 예비비는 전년 대비 0.7조 원(48.2%) 증가한 수준이다.

〈그림 5-6〉 예비비 예산 및 결산 추이

(단위 : 조 원)



주: 예산은 본예산 기준

자료: 디지털예산회계시스템

이하에서는 경기상황에 따른 예비비의 편성, 활용과 관련하여 일본과 영국의 예비비 관련 제도를 통해 경기변동에 대응하는 방안을 검토하였다.

일본 정부는 일반 예비비와는 별도로 경제상황에 대비한 목적예비비를 탄력적으로 편성하고 있으며, 일반 예비비보다 큰 금액의 예비비를 편성하여 경기변동 상황에 더 빠르게 대응할 수 있도록 완충 재원을 확보한 것이다.

〈표 5-10〉 일본 경제긴급대책 예비비 예산 편성

(단위 : 조 엔)

구분	2009~2010	2011	2012	2013~2018	2019
경제긴급대책 예비비	매년 1.0	0.81	0.91	-	-
일반 예비비	매년 0.35	0.35	0.35	매년 0.35	0.5

자료: 일본 재무성, 각 연도 예산자료

일본의 사례와 같이 우리나라가 경기상황 인식에 따른 예비비를 도입하고자 한다면, 예산총칙에 명시하는 예비비 지출목적을 명확히 구분해서 별도의 목적예비비를 편성해야 할 것이다. 향후 몇 년간 경제 상황이 좋지 않을 것을 예상되는 경우에 한시적으로 운용하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 현행 예산총액의 1% 이내에서 편성하는 예비비의 한도를 늘려 최근의 COVID-19, MERS, SARS와 같이 예측 불가능한 상황에 경기대응 재원으로 신속하게 활용하는 방안도 검토할 수 있다.

영국은 우리나라의 의무지출 성격과 유사한 연간관리지출(Annually Managed Expenditure : AME)³³⁾의 일부인 AME margin을 두어, 경기상황에

33) 참고로 재량지출에 해당하는 부처지출한도의 예비비 성격인 DEL reserve는 부처지출한도(Department of Expenditure Limit : DEL)를 초과하여 집행되는 재정지출 소요 발생 시 활용하기도 한다. 부처지출한도는 재량지출에 해당하며, 지출검토보고서(Spending Review)를 통해 향후 3년간 지출을 계획하여 지출한도를 결정한다. DEL reserve는 경기대응성을 목적으로 사용되고 있지는 않다. 각 부처에서 관리하는 지출한도를 초과했을 때 사용되나 경기대응에 따른 지출보다는 추진사업의 추가적 지출에 대응하는 기능 수행에 사용된다. 총액은 재무성의 동의를 통해 관리되며, 부처지출한도 총액의 0.6~1.2% 범위 내에서 예산이 편성되며, 우리의 예비비 사업과 유사한 것으로 보인다.

대응하는 여유재원(buffer)으로 활용하고 있다. 연간운용지출은 사회보장지출, 세액공제, 이자지출 등 경제상황에 따라 지출 규모가 민감하게 변화할 수 있는 항목들을 포함하고 있다. AME margin은 연간관리지출 내에서만 운용하며, 경제상황에 따라 활용되는 비상준비금(contingency reserve)으로 미리 적립한다. AME margin은 연간관리지출의 0.5~1.6% 범위 내에서 예산 규모를 설정하고 있으며, 현재보다 이전 시점에 적립한 재원을 활용하고, 경기대응을 목적으로 지출하므로 경기대응성 확보에 효과가 있다고 평가되고 있다.

경기변동으로 인한 재정지출 대응은 모든 분야에 대해 지출해야 하는 것은 아닐 수 있다. 영국이 의무지출 사업 분야에서 경기변동 시 대응할 수 있는 여력을 예비비 형식으로 확보하고 있듯이, 우리나라도 경기대응성이 크거나 신속하게 반영할 수 있는 사업에 집중하여 예비비를 지출하면 효과적일 수 있다.

영국 AME margin의 경우 앞서 살펴본 미국의 RDF처럼 재원의 적립은 다년에 걸쳐 적립하고 있어, 우리나라 현행 제도하에서 동일한 방식으로 도입하는 것은 쉽지 않다. 일반회계에서 처리되는 예비비는 회계연도 독립의 원칙에 따라 이월이 불가하므로, RDF와 같이 기금 방식으로의 모색이 타당할 것으로 보인다. 예를 들어, 앞서 서술한 바와 같이 경기침체 시 신속한 재정 운용을 위한 기금을 설치하여 출연 재원으로 활용하는 등의 방식이다. 또한 가능하다면, 예비비의 예산 대비 집행 잔액을 미래 경기대응 재원으로의 활용도 아이디어 차원에서 검토할 수 있을 것이다. 기금의 과대한 적립을 방지하기 위해서는 일정 기간(예를 들어 5년)만 적립하고, 적립 시점 역순³⁴⁾으로 미사용 금액은 일반회계로 다시 회수하는 방식도 고려해 볼 수 있을 것이다.

34) 부연 설명하면, 예비비의 불용액을 매년 기금으로 출연하고, 적립 누적액은 최근 3년간(예시)의 출연금만을 유지하는 것이다. 기금 사용이 없는 경우 과거에 출연한 순서대로 다시 일반회계로 회수하여 예산사업의 재원으로 사용하는 방안이다.

VI. 결론

본 보고서에서는 우리나라 재정이 경기변동에 대한 대응의 일환으로 자동안정화장치가 어떻게 작동하고 있는지를 분석하였다. 자동안정화장치는 정부가 시장에 적극적으로 개입하여 경기 안정화에 매년 대응하지 않더라도 자동으로 경기안정화 기능을 하는 제도들을 의미한다.

자동안정화장치 규모를 추정하기 위해 통합재정수지(중앙정부) 자료와 OECD Economic Outlook Database(일반정부) 자료를 활용하였다. 자동안정화장치 규모는 총괄법(IMF)과 분할법(OECD) 방식에 따라 추정하였다. 통합재정수지를 활용한 중앙정부의 자동안정화장치 규모는 분할법(OECD)을 통한 분석결과(0.297)가 총괄법(IMF)을 통한 분석결과(0.225)보다 컸다. 그 이유는 첫째, 총괄법은 지출이 경기변동에 미치는 요인을 고려하지 않는다는 점과 둘째, 수입 항목의 탄력성 측면에서 분할법의 탄력성이 총괄법보다 사회보장기여금을 제외하고는 모두 크게 반영하고 있기 때문이다. 자동안정화장치 규모 추정 결과는 기존 연구보다 큰 수준으로 나타났는데, 최근 자동안정화장치 규모가 확대되는 추세가 반영된 결과로 보인다. 원인으로는 2014년 이후 소득세 누진도가 강화되는 다수의 소득세법 개정이 있었고, 자본소득 평균 유효세율이 상승하면서 법인세 누진도가 강화된 결과로 볼 수 있다.

우리나라 자동안정화장치 제도의 상대적 효과성 분석을 위해 1985년부터 2018년까지 OECD Economic Outlook Database³⁵⁾의 일반정부 자료를 활용하여 자동안정화장치 규모를 비교·분석하였다. 분석한 결과, 우리나라 일반정부의 자동안정화장치 규모는 0.323으로 OECD 평균(0.510) 대비 63.2% 수준으로 25개 주요 국가 중 가장 작다³⁶⁾. 자동안정화장치 효과가 가장 큰 국가는 스웨덴

35) OECD 자료는 일반정부 기준으로 집계된 자료로 통합재정수지의 범위와는 다른 기준으로 직접 비교는 어렵다.

36) 분할법 기준 분석결과이며, 총괄법 기준 순위도 가장 낮은 수준이다.

으로 0.675였으며, 덴마크 0.670, 벨기에 0.654 등이 0.6을 초과하는 것으로 나타났다. 우리나라 재정의 자동안정화 규모 추이는 OECD 평균보다 낮으나 연도별로는 지속적으로 개선되고 있다. 자동안정화장치 규모가 빠른 증가 추세에도 불구하고 상대적으로 작은 원인으로는 첫째, 우리나라의 재정 규모가 OECD 주요국 평균보다 작다는 점이다. 둘째로는 경기변동에 대한 탄력성이 낮은 법인세의 비중이 OECD 평균보다 조세 비중이 높고, 탄력성이 큰 소득세는 조세 비중이 작기 때문이다. 셋째 원인은 경기변동에 대해 자동안정화 기능이 큰 조세의 누진도가 OECD 회원국 중 낮은 수준이라는 점이다. OECD(2017)에서는 국가별 개인소득세, 사회보장기여금, 공적이전소득의 종합적 누진도를 분석한 결과, 우리나라의 개인소득세, 공적이전소득의 종합적 누진도가 가장 낮은 수준으로 분석되었다.

재정의 자동안정화장치는 경기변화로 인해 실물 경제에 미치는 부작용을 완화하는 내재적 기능이 있다. 신속하고 즉각적으로 경기변동에 대응하는 자동안정화장치의 효과성을 높임으로써 재정의 경기대응성을 제고할 수 있다. 이에 우리나라와 OECD 국가의 자동안정화장치를 비교·분석한 결과를 토대로 자동안정화장치 관련 제도의 경기대응성 제고 방안을 모색하였다.

수입 측면에서 경기대응성을 높이기 위해서는 경기변동에 대해 민감하게 반응하는(탄력적인) 조세 구성의 비중과 누진도를 높이는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 예를 들어, 자동안정화 규모가 큰 개인소득세, 법인세와 같은 직접세 비중을 높임으로써 전반적인 효과를 개선할 수 있으나, 실제 적용까지는 충분한 사회적 합의가 필요한 사항이다.

지출 측면에서는 실업급여와 같은 사회보장급여 정책의 강화를 통해 안정화 효과도 확대할 수 있을 것이다. 첫째, 실업급여의 보장성을 강화하는 방안으로 급여지급 기간을 확대하는 방안을 제시하였다. 우리나라 급여일 수는 최대 270일까지 지급하며 OECD 회원국 중 가장 낮은 편에 속해 지급 기간을 연장하여 장기적인 경기침체에 대응할 필요가 있다. 2008년 글로벌 금융위기 직후 캐

나다, 이스라엘, 아이슬란드, 미국 등 많은 국가가 실업급여의 수급 기간을 연장한 사례와 같이 우리나라도 구직급여 소정급여일 수를 확대하여 보장성을 강화할 수 있을 것이다. 둘째, 구직급여를 통해 중간계층의 실질 소득대체율을 확대하여 보장성을 강화할 필요가 있다. 하한액은 최저임금과 연동되고 있어 최근 보장성이 강화된 반면, 하한액보다 상한액의 증가 폭이 작아 상한액의 조정을 통해 중간계층의 실질 소득대체율³⁷⁾을 제고할 수 있을 것이다. 셋째, 실업급여 제도의 특별연장급여를 활성화하여 장기적인 경기침체 시 경기대응성을 제고할 수 있다. 우리나라는 미국의 확장실업급여와 유사한 특별연장급여 제도가 제도상으로 존재하나 1999년을 마지막으로 발효된 적이 없다. 이에 발효요건을 검토한 결과, 발효 기준에 충족하더라도 시행하지 않았다는 점에서 보다 적극적인 제도 운영이 필요할 것으로 보인다.

자동안정화장치 이외에 재량적 재정정책이더라도 경기변화에 신속하게 대응할 수 있는 제도가 마련되어 있다면, 자동안정화장치 효과가 대규모 경기변동에 대한 대응에 부족하다는 단점을 보완할 수 있다. 이에 경기침체기에 대비하는 해외 기금 활용 사례와 예비비를 경기대응 목적으로 활용한 사례를 검토하여 시사점을 모색하였다.

미국의 RDF 사례와 같이 경기침체 상황에 대비하여 평소 재원을 적립하였다가, 위기 시 경기회복 사업으로 집행하는 기금을 신설하여 경기대응성 제고 방안을 제시하였다. 미국은 모든 주에서 경기불황대비기금(RDF)을 두어, 재정수지 흑자 시 일부를 기금으로 적립하고, 경기불황 시 집행하고 있다. 미국 사례를 국내에 적용한다면, 기금의 적립은 세계잉여금의 일부를 적립하거나, 일정 규모 재정수지가 흑자일 때 재원을 적립할 수 있을 것이다. 기금은 경기침체 시 필요에 따라 기금 성격에 따라 긴급자금을 지원하거나 직접사업을 추진하는 방식으로 기금을 사용할 수 있을 것이다. 또한 우리나라는 지방정부 재정의

37) 우리나라는 2018년 평균임금 대비 상한액의 비율이 42.0%로 OECD 평균 대비 가장 낮은 국가에 해당한다.

연도 간 세입-세출 불균형을 완화하기 위해 재정안정화기금을 두고 있어, 기금 신설 과정에서 기금의 적립요건과 비율 등을 참고할 수도 있을 것이다.

우리나라 예비비는 재해대책비, 인건비, 환율 변동으로 인한 원화부족액 보전 경비, 법정의무지출의 전년도 미지급금 및 당해연도 지급 부족액 등의 상황에서 집행이 가능한데, 일본과 영국의 사례를 통해 우리나라 예비비의 경기 대응성 제고 방안을 검토하였다. 일본은 경제 상황에 따라 탄력적으로 일반예비비 외에 별도로 목적예비비 예산을 편성(재무성)하여 경기대응에 활용하고 있다. 영국은 AME margin이라는 우리나라의 의무지출과 같은 연간관리지출(AME)에 여유 재원을 두어, 평소 예산의 일부를 적립하고 필요하면 경기대응을 목적으로 지출하므로 경기대응성 확보 효과가 있다고 평가된다. 영국 AME margin은 미국의 RDF처럼 재원의 적립을 다년에 걸쳐 적립하고 있어, 우리나라가 일반회계 내에서 다년도 예산 집행 방식의 도입은 불가능하나 기금으로 활용하는 방식은 검토 가능할 것이다. 예비비와 관련된 해외 사례를 종합적으로 검토한 결과에 대한 대안으로는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 현행 예비비를 일반예비비와 경기대응을 위한 목적예비비(신설)로 명확하게 구분하여 사용하도록 규정할 필요가 있다. 둘째, 현행 예비비의 예산은 전체 예산총액의 1% 이내에서 편성하도록 되어 있는데, 일시적으로 한도를 늘려 COVID-19 · MERS · SARS 등과 같이 예측 불가한 상황에 경기대응 재원으로 활용하는 방안도 검토할 수 있다. 셋째, RDF와 같은 경기대응을 위한 기금을 신설한다고 할 때, 예비비의 잔액(예산총액과 집행총액의 차이)을 경기대응 기금의 재원으로 활용할 수도 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 강동익·우진희. (2019). 「자동안정화장치의 거시경제적 효과」. 연구보고서 19-08. 한국조세재정연구원.
- 김명규. (2019). 「디지털예산회계시스템을 이용한 다양한 재정수지 산출방안」. 한국재정정보원.
- 국회예산정책처. (2018). 「조세정책의 소득재분배 효과분석」.
- 김상봉·강주현. (2008). “정책과정의 시차문제에 관한 연구-서울시 대중교통정책 개편사례”. 「지방정부연구」 제12권 제1호. pp.7-29.
- 김성태. (2012). 「구조적 재정수지를 이용한 우리나라의 재정정책 평가」. 한국개발연구원 정책연구시리즈 2012-07.
- 김성태·김명규·임병인. (2014). “2014년 적용 소득세법의 형평성 및 누진성 분석”. 「재정학연구」 제7권 제1호. pp.53-79.
- 김학수. (2015). 「경기국면별 세수 변동성과 세제의 경기조절 기능에 관한 연구」. 한국조세연구원 연구보고서 15-03.
- 박기백·박형수. (2002). 「재정의 경기조절기능 연구-재정지표를 중심으로-」. 연구보고서. 한국조세연구원.
- 박승준·이강구. (2011). “재정의 경기안정화 효과 분석-자동안정화장치를 중심으로-”. 「경제현안분석」 제62호. 국회예산정책처.
- 박형수. (2018). “재정 기능의 정상화를 위한 과제”. 「2018년 한국재정학회 추계학술대회(2018.10.26.) 발표자료집」.
- 서정우. (2017). “소득세제의 역사적 변천과정에 관한 연구 - 이상과 한계를 중심으로-.” 「경영사학」 제32집 제2호. pp. 173~202.
- 성명재. (2016). “소득세 부담의 누진도와 소득재분배 효과의 상관관계 분석”. 「재정학연구」 제9권 제2호. pp.47-77.

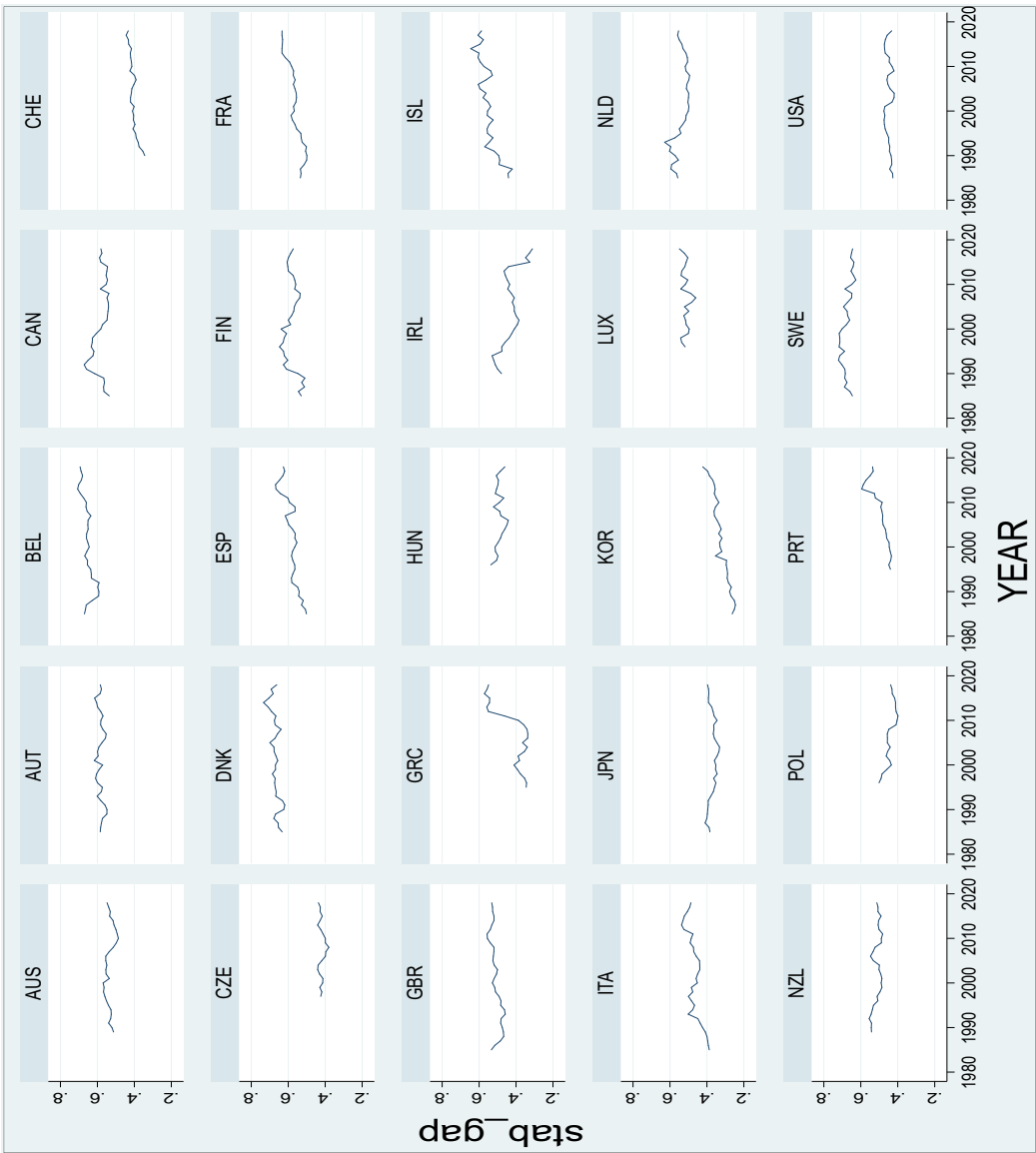
- 성재민. (2019). “실업급여 강화”. 재정전문가 간담회 자료. 2019. 10. 10.
- 오건호. (2018). “과세표준에 관한 재정법제적 분석 - 소득세 및 보유세의 과세표준을 중심으로 -.” 「재정법제연구사업 이슈페이퍼」. 한국법제연구원.
- 이준상·김성태. (2013). “재정정책의 경기대응에 대한 평가- 구조적 재정수지를 중심으로”. 「재정학연구」 제6권 제4호. pp.37-80.
- 전주성. (2017). “한국형 조세개혁의 방향과 주요 쟁점”. 「한국경제포럼」 제10권 제2호. pp.39-66.
- 한국재정정보원. (2019). 「재정통계 해설」.
- 홍승현 (2014). 「재정정책의 경기대응성 분석: 재정기조지표를 중심으로」. 연구보고서. 한국조세재정연구원.
- Causa, O. and M. Hermansen. (2017). ‘Income redistribution through taxes and transfers across OECD Countries’. *OECD Economics Department Working Papers*. No.1453. OECD Publishing. Paris.
- CBO. (2020). *The Budget and Economic Outlook 2020 to 2030*.
- European Commission. (2011). *Tax reforms in EU Member States 2011 - Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*.
- European Commission. (2014). *Tax reforms in EU Member States 2014 - Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*.
- GAO. (2015). *Unemployment Insurance: States’ Reductions in Maximum Benefit Durations Have Implications for Federal Costs*. GAO-15-281. Washington, D.C.: April, 2015.
- Girouard, Nathalie and Christophe André. (2005). “Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries.” *Economics Department Working Papers*, No. 434.

- IMF. (2019). *World Economic Outlook Report*. April.
- IMF. (2020). *Fiscal Monitor - April 2020*.
- Manok C. Kakwani. (1977). "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison." *Economic Journal* Vol. 87 Issue 345. pp.71-80.
- Musgrave, R. A. and Tun Thin. (1948). "Income Tax Progression, 1929-48." *Journal of Political Economy* Vol. 56. pp.498-514.
- NASBO. (2019). *The Fiscal Survey of States*. Fall 2019.
- OECD. (2019). *OECD Economic Outlook Database Inventory* 105. 2019. 1.
- Price, R., T-T. Dang and J. Botev. (2015). "Adjusting fiscal balances for the business cycle: New tax and expenditure elasticity estimates for OECD countries." *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1275. OECD Publishing.
- Russek, Frank and Kim Kowalewski. (2015). "How CBO Estimates Automatic Stabilizers." *CBO Working Paper Series*.
- Taggart. Joseph H.. (1996). 『통화정책과 재정정책의 대결』, 류기덕(역). 학문사; *Monetary vs Fiscal Policy*.
- Taylor, John B.. (2000). "Reassessing Discretionary Fiscal Policy." *Journal of Economic Perspectives* 14(3). Summer 2000. pp.21-36.
- van den Noord, Paul. (2000), "The Size and Rold of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond." *OECD Economics Department Working Papers*, No. 230. OECD Publishing. Paris.

부록

1. 주요 회원국의 자동안정화장치 규모 추이

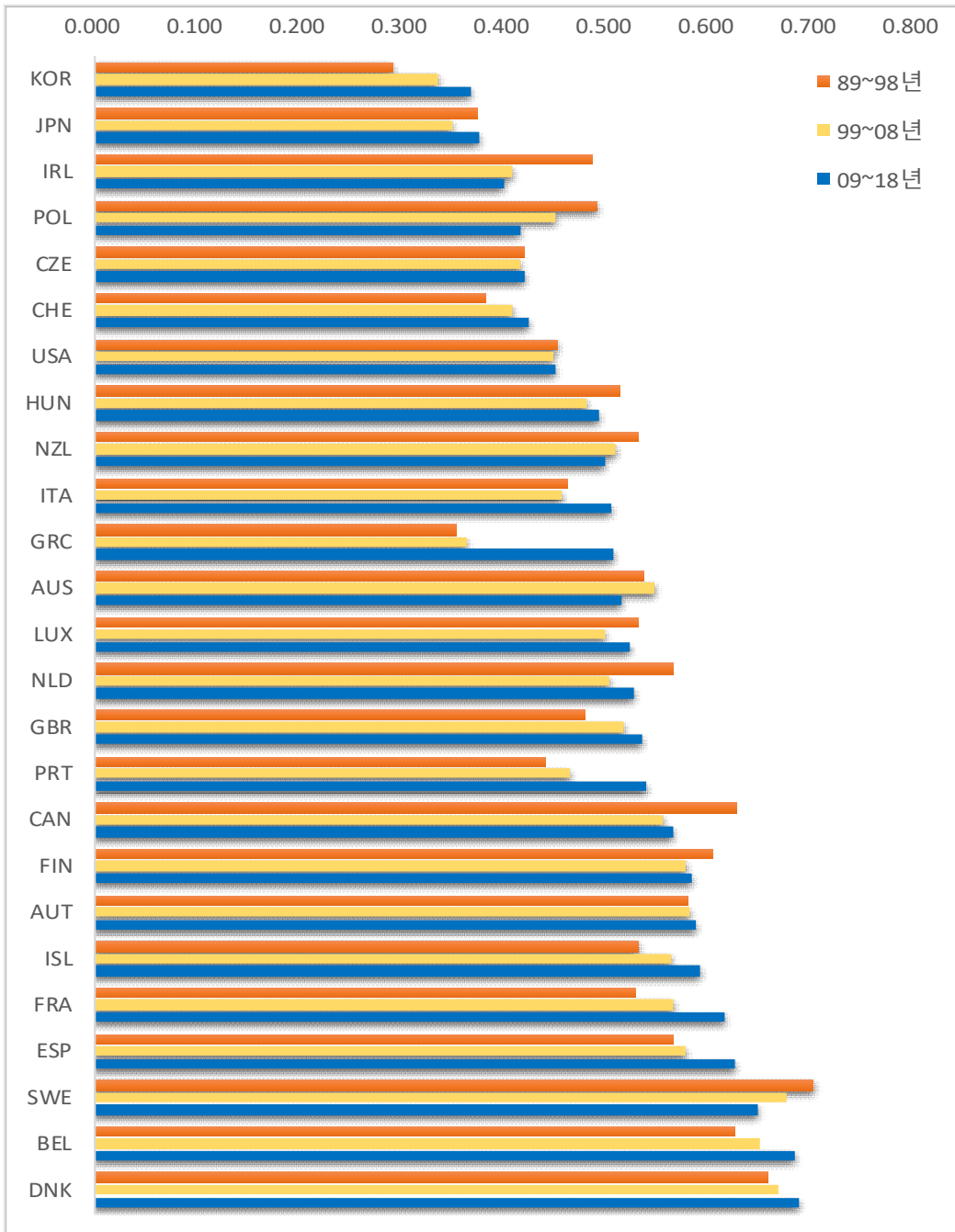
〈부록 그림 1〉 OECD 주요 회원국의 자동안정화장치 규모 추이



주: X축은 연도, Y축은 자동안정화장치 규모

자료: 저자 작성

〈부록 그림 2〉 OECD 주요 국가의 기간 평균(10년) 자동안정화장치 규모 추이



주 : 그래프는 2009~2018년 기간 평균 순으로 정렬한 것이다.

자료: 저자 작성

2. OECD 회원국의 경기변동에 대한 탄력성

〈부록 표 1〉 OECD 주요 회원국의 세목별 GDP에 대한 조세 탄력성과 지출 탄력성

국 가	조 세				지 출
	사회보장 기여금	간접세	직접세 (기업)	직접세 (가구)	
Australia	0.00	0.97	1.85	2.25	-0.19
Austria	0.71	1.09	2.61	1.81	-0.13
Belgium	0.72	1.09	2.61	1.34	-0.32
Canada	0.63	1.14	1.20	2.19	-0.26
Czech Republic	0.83	1.06	1.28	2.13	-0.10
Denmark	0.38	0.88	3.70	0.98	-0.31
Estonia	1.39	1.22	1.76	1.56	-0.06
Finland	0.70	0.96	2.80	1.36	-0.18
France	0.70	0.91	3.09	1.85	-0.14
Germany	0.52	0.95	1.97	1.86	-0.15
Greece	0.55	1.04	2.08	2.00	-0.03
Hungary	0.86	1.09	2.06	1.80	-0.10
Iceland	0.92	1.07	1.98	1.81	-0.20
Ireland	1.06	1.06	0.89	1.57	-0.19
Israel	0.92	0.95	2.19	1.85	-0.07
Italy	0.55	1.10	2.61	1.43	-0.04
Japan	0.72	1.04	2.17	1.76	-0.07
Korea	0.89	1.17	1.63	2.64	-0.08
Luxembourg	0.53	1.08	2.21	1.56	-0.12
Netherlands	0.57	1.00	2.60	1.94	-0.22
New Zealand	0.00	1.22	2.38	1.23	-0.18
Norway	0.85	1.08	1.84	1.63	-0.11
Poland	0.92	0.98	2.02	1.87	-0.07
Portugal	0.98	0.98	1.43	2.29	-0.15
Slovak Republic	0.66	1.14	1.67	1.77	-0.06
Slovenia	0.65	0.99	2.34	1.62	-0.07
Spain	0.71	1.41	2.11	1.76	-0.44
Sweden	0.73	1.19	2.06	1.43	-0.16
Switzerland	0.57	1.09	1.80	1.93	-0.13
United Kingdom	0.73	1.29	2.71	1.71	-0.10
United States	1.00	1.00	1.95	2.08	-0.18
OECD 평균	0.71	1.07	2.12	1.77	-0.15

주: 산출 방법의 세부 사항은 Price et al.(2015) 참고, OECD 평균은 모든 국가의 산출평균으로 계산함.

자료: OECD(2019), p.71.

3. 우리나라 소득세제 개편 내역

〈부록 표 2〉 소득세제의 역사적 변천과정

개정 연월일	주요 내용
1949. 7. 15.	•소득을 일반소득과 특별소득으로 구분하고 일반소득은 종합과세하고, 특별소득은 분리과세 원천징수함.
1954. 3. 31.	•분류소득세제를 원칙으로 하고 부분적으로 종합과세제 실시
1958. 12. 29.	•종합과세제도를 폐지하고 완전분류과세제로 환원
1961. 8. 24.	•자진신고납부공제제도를 신설 •과소신고 및 무신고가산세제도 신설
1961. 12. 8.	•경제개발정책의 지원을 위한 각종 비과세 및 감면제도 도입
1967. 11. 29.	•일정소득 이상자에 대해 종합과세제 실시 •지상배당과세제도의 도입
1973. 3. 3.	•외화획득소득에 대한 직접감면제도 폐지 •해외시장개척준비금의 필요경비산입규정 신설 •수출손실준비금의 필요경비산입규정 신설
1974. 12. 24.	•소득의 분류를 전면 조정하고 종합과세제도로 전환
1978. 12. 5.	•비과세소득의 범위 확대 •근로소득에 대한 제 소득공제 확대 •배당소득에 대한 과세 합리화 •중소기업에 대한 지원 확대
1982. 12. 21.	•종합소득세율 인하(최고세율 60% → 55%) •비과세 근로소득의 범위 확대 •무기명·가명 금융자산소득에 대한 차등과세 •부동산임대업에 대한 총수입금액 계산 방법 개선
1985. 12. 23.	•지상배당과세제도의 폐지·보완
1988. 12. 26.	•종합소득세율체계의 간소화 (16단계 → 8단계, 최저세율 6% → 5%, 최고세율 55% → 50%) •비실명 금융자산 차등세율 폭 확대 •자동차부과율 과세 대상 범위 확대
1989. 12. 30.	•근로소득세액공제제도 신설

개정 연월일	주 요 내 용
1990.12.31.	•세율체계 조정(8단계 → 5단계) •사업소득에 대한 원천징수 대상 범위 확대
1992.12. 8.	•소득세 신고 및 결정체계의 개선
1994.12.22.	•금융소득 종합과세제의 도입 •신고납부제 도입 •종합소득세율 구조 개편 및 각종 공제 조정
1998. 1. 1.	•금융소득 종합과세제도 유보
1999.12.31.	•금융소득 종합과세제도 2001년 귀속분부터 재 실시 •양도소득세 신고납부제도로 전환
2000.12.29.	•각종 연금의 불입액과 장애인을 위한 보장성 보험료에 대한 소득공제제도 신설 •현재 비과세되고 있는 연금소득을 점진적으로 과세 대상으로 전환하여 과세 기반 확충
2001.12.31.	•근로자 및 사업자의 세부담을 경감하기 위해 종합소득세율을 9% 내지 36%로 평균 10%씩 인하 •종합소득세율의 인하에 맞추어 양도소득세율을 조정
2002.12.18.	•헌법재판소의 위헌 결정에 따라 이자·배당 및 부동산임대소득 등 자산소득에 대하여는 개인별 4천만 원으로 변경 •기초생활경비에 대해 소득공제금액 한도를 상향조정하고 일용근로자의 근로소득 공제금액을 6만 원에서 8만 원으로 상향조정 •고가주택 및 투기지역에 대한 실지거래가과세를 강화
2003.12.30.	•중산·서민층과 근로자 등에 대한 세제지원을 확대하기 위해 각종 소득공제의 범위를 확대 •단기보유, 미등기 부동산 및 1세대 3주택 이상인 주택에 대한 양도소득세의 세율을 각각 인상
2004.12.31.	•종합소득세율과 이자·배당에 대한 원천징수세율을 각각 1%p씩 인하 •납세편의를 도모하기 위해 경미한 신고 누락 등의 경우는 현행 20%에서 10%로 가산세율 인하
2005.12.31.	•2006년부터 부동산 실거래가신고제가 시행됨에 따라 부동산에 대한 양도소득세 과세 기준을 기준시가에서 실지거래가액으로 단계적으로 전환 •1세대 2주택자의 주택과 비사업용 토지에 대해 양도소득세를 중과하고 장기보유특별공제를 배제

개정 연월일	주 요 내 용
2006.12.30.	•다자녀가구의 조세 부담을 경감하기 위해 소수공제자에 대한 추가공제제도를 다자녀가구에 대한 추가공제제도로 전환 •세원의 투명성 확보를 통한 공평과세의 실현을 위해 일정 규모 이상 사업자의 사업용 계좌 개설 및 현금영수증가맹점 가입 의무화 •양도소득세 과세표준 확정신고를 하지 아니한 자는 등기부에 기재된 가액을 실지 거래가액으로 추정할 수 있도록 함.
2007.12.31.	•종합소득 과세표준 구간을 상향조정 •출산·입양 소득공제와 방과후 학교 수업료에 대한 교육비공제 등을 신설 •지정기부금 필요경비산입한도 및 소득공제한도를 각각 20%로 확대
2008.12.26.	•종합소득세율을 인하, 기본공제를 확대, 근로소득공제 축소 등 소득공제 제도를 개편 •서화·골동품에 대하여도 기타소득으로 과세 •양도소득세의 과세표준 구간 및 세율을 종합소득세의 과세표준 구간 및 세율과 일치하도록 조정
2009.12.31.	•저소득 근로자의 월세비용 지출액에 대한 40%를 소득공제 신설 •법정기부금 1년의 이월공제 신설, 지정기부금의 이월공제기간 5년으로 연장 •3주택 이상 보유자의 전세보증금에 대해 과세 •세법 문장을 원칙적으로 한글로 적고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸며, 길고 복잡한 문장을 간결하게 함.
2010.12.27.	•일용근로자의 원천징수세율을 8%에서 6%로 인하 •지정기부금의 소득공제 한도를 20%에서 30%로 확대 •성실납세제도를 폐지 •미술품 양도차익에 대한 과세 시기를 2013.1.1.로 연기
2012. 1. 1.	•종합소득과세표준 3억 원 초과분에 대해 세율을 38%로 인상 •소형주택 전세보증금에 대한 과세를 한시적으로 배제 •월세 소득공제 적용 대상을 총급여액 3천만 원 이하에서 5천만 원 이하로 확대
2013. 1. 1.	•한부모가족에 대한 지원을 강화하기 위하여 소득공제를 신설 •금융소득 종합과세 기준금액을 이자소득·배당소득 등 금융소득의 합계액 4천만 원에서 2천만 원으로 인하 •양도소득세 중과제도 유예기간을 2013년까지 연장
2014. 1. 1.	•소득세 최고세율 적용 과세표준을 3억 원 초과에서 1억 5천만 원 초과로 하향조정 •보장성 보험, 의료비, 교육비, 기부금 등에 대한 소득공제제도를 세액공제제도로 전환 •다주택자에 대한 양도소득세 중과제도를 폐지 •법정기부금의 이월공제 기간을 지정기부금과 같이 3년에서 5년으로 연장

개정 연월일	주요 내용
2014.12.23.	• 해외거주자를 가장한 탈세를 방지하기 위해 거주자 판정 기준을 강화 • 주택임대소득이 연간 2천만 원 이하인 경우 한시적으로 3년간 비과세하고, 2017년 소득분부터 분리과세함. • 퇴직소득 공제 방식을 퇴직소득금액의 40% 정률공제에서 차등공제로의 전환
2015.12.15.	• 종교인의 소득 과세를 위하여 기타소득 항목으로 종교인소득 신설 • 업무용승용차 매각금액의 총수입금액 산입 • 복식부기의무자 업무용승용차 연간 800만 원 범위에서 감가상각비를 필요경비에 산입 • 고액기부금의 기준 금액을 현행 3천만 원에서 2천만 원으로 인하, 고액기부금의 세액공제율을 현행 25%에서 30%로 인상
2016.12.2.	• 고소득자에 대한 과세 강화 일환으로 5억 원 초과 과표구간을 신설하고 40% 세율 적용 • 전세보증금 간주임대로 과세제외 소형주택 기준 조정(전용면적 60㎡ 이하로서 기준시가 3억 원 이하인 주택)
2017.12.19.	• 과세형평 및 소득재분배 개선을 위해 3억 원 이상 5억 원 미만의 과표구간을 신설하고, 40%의 세율을 적용, 5억 원 초과에 대해서는 42%의 세율 적용('18.1.1. 이후 개시하는 과세 기간분부터 적용) • 계산서 지연발급 가산세 및 영수증 불성실 발급·수취 가산세 등 납세자 권익 향상 및 성실 납세를 위한 조세제도 합리화
2018.12.8.	• 적격 P2P(개인 간 거래) 투자 이자소득의 원천징수세율을 일반 예금의 이자소득과 같은 수준으로 인하(25%→14%)하되, '20년부터 1년간 시행('20년도 이자소득 지급분) • 중소기업 대주주의 양도소득 3억 원 초과분에 대한 주식 양도소득세율 인상(20%→25%) 시행 시기를 1년 유예('19.1.1.→'20.1.1.부터 적용)

자료: 국세청(1996), 「국세청 삼십년사」, 참조.

국세청(2016), 「국세청 50년사」, 참조.

한국세무사회(각 연도), 「세법전」.

기획재정부(각 연도), 세법개정 국회 본회의 통과 관련 보도자료.

서정우(2017). <표 3> 재인용 후 저자 보완.

4. 우리나라 실업급여제도

우리나라의 실업급여는 구직급여, 취업촉진수당, 연장급여, 상병급여로 구성되어 있다. 구직급여란 실업급여의 한 종류로 고용보험 가입근로자가 실직하여 재취업 활동을 하는 기간에 지원하는 급여를 말한다. 실업급여는 생활의 안정을 도와주며, 재취업의 기회를 지원하는 제도로 크게 구직급여와 취업촉진수당으로 나뉘고 있다. 급여는 종류에 따라 구직급여, 상병급여, 연장급여로 분류하고 있으며, 연장급여는 훈련연장급여, 개별연장급여, 특별연장급여로 세분할 수 있다.

〈부록 그림 3〉 실업급여의 분류 체계



자료: 고용보험 홈페이지

우리나라의 구직급여 지급 기간은 연령과 가입 기간에 따라 소정급여일 수가 달라진다. 고연령(또는 장애인)이며, 가입이 길수록 소정급여일 수가 길어지게 되는데, 2019년 10월 1일 이후 이직자에 대해서는 1년 미만 근로자에게는 120일까지 보장한다. 1년 이상 3년 미만 근로자 중 50세 미만은 150일, 50세 이상 및 장애인은 180일, 3년 이상 5년 미만 근로자 중 50세 미만은 180일, 50세 이상 및 장애인은 210일, 5년 이상 10년 미만 근로자 중 50세 미만은 210일, 50세 이상 및 장애인은 240일, 10년 이상 근로자 중 50세 미만은 240일, 50세 이상 및 장애인은 270일을 보장하고 있다.

〈부록 표 3〉 실업급여별 수급 요건

구분	요건
구직급여	○ 고용보험 적용 사업장에서 실직 전 18개월(초단시간근로자의 경우, 24개월) 중 피보험단위 기간이 통산하여 180일 이상 근무하고 ○ 근로의 의사 및 능력이 있고(비자발적으로 이직), 적극적인 재취업활동(재취업활동을 하지 않는 경우 미지급)에도 불구하고 취업하지 못한 상태이며 ※ 일용근로자로 이직한 경우 아래 요건을 모두 충족하여야 함 ○ 수급자격 제한 사유에 해당하지 않아야 함 ※ 자발적 이직이나, 중대한 귀책사유로 해고된 경우는 제외 ○ (일용) 수급자격신청일 이전 1월간의 근로일 수가 10일 미만일 것 ○ (일용) 고용보험법 제58조에 따른 수급자격 제한사유에 해당하는 사유로 이직한 사실이 있는 경우에는 최종 이직일 기준 2019.10.1 이후 수급자는 실직 전 18개월(초단시간근로자의 경우, 24개월) 중 90일 이상을 일용근로 하였을 것 (최종 이직일 기준 2019.10.1 이전 수급자는 피보험단위기간 180일 중 90일 이상을 일용근로 하였을 것)
상병급여	○ 실업신고를 한 이후 질병·부상·출산으로 취업이 불가능하여 실업의 인정을 받지 못한 경우 ○ 7일 이상의 질병·부상으로 취업할 수 없는 경우 증명서를 첨부하여 청구 ○ 출산의 경우는 출산일로부터 45일간 지급
훈련연장급여	○ 실업급여 수급자로서 연령·경력 등을 고려할 때, 재취업을 위해 직업안정기관장의 직업능력개발훈련 지시에 의해 훈련을 수강하는 자
개별연장급여	○ 취직이 특히 곤란하고 생활이 어려운 수급자로서 임금 수준, 재산 상황, 부양가족 여부 등을 고려하여 생계지원 등이 필요한자
특별연장급여	○ 실업 급증 등으로 재취업이 특히 어렵다고 인정되는 경우 고용노동부 장관이 일정한 기간을 정하고 동기간 내에 실업급여의 수급이 종료된 자

자료: 고용보험 홈페이지

재정의 자동안정화장치와 경기조정

– dBrain 자료를 이용하여 –

발 간 월 2020년 8월

발 행 인 김재훈 한국재정정보원장

편 집 재정정보분석본부 재정분석기획부

발 행 처 한국재정정보원

(04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워
(Tel. 02-6273-0500)

인 쇄 처 디자인아이 Tel. 02-6358-2124

I S B N 979-11-910940-0-8 93350

문의: 재정정보분석본부 재정분석기획부 02 - 6908 - 8567

mkim@kpfis.or.kr

