nabo

Economic Trends & Issue

경제동향 &이슈

2016 12
통권 제50호

Contents

Ⅰ. 경제동향

Ⅱ. 「2017년도 예산」 심사과정 및 주요내용

Ⅲ. 세계무역환경 변화요인 분석과 시사점

Ⅳ. 레이거노믹스의 특징과 트럼프정책에 대한 시사점

Ⅴ. 「기업 활력 제고를 위한 특별법」의 집행경과와 과제

Ⅵ. 에너지복지사업 형평성 제고 방안

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

2016
통권 제50호
12

nabo

경제동향 & 이슈

Economic Trends & Issue

Ⅰ. 경제동향 2
Ⅱ. 「2017년도 예산」 심사과정 및 주요내용 8
Ⅲ. 세계무역환경 변화요인 분석과 시사점 20
Ⅳ. 레이거노믹스의 특징과 트럼프정책에 대한 시사점 33
Ⅴ. 「기업 활력 제고를 위한 특별법」의 집행경과와 과제 43
Ⅵ. 에너지복지사업 형평성 제고 방안 52

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

01 경제동향

최근 우리경제는 대내외 경제의 불확실성이 확대되는 가운데 산업생산과 설비투자의 감소세가 지속되는 등 경기가 둔화되는 모습

[표 1] 주요 거시경제지표 (전년동기대비 증가율, %)

	2014	2015		2016					
	연간	연간	4Q	1Q	2Q	3Q	9월	10월	11월
전산업생산	1.4	1.7	2.4 (0.5)	2.3 (0.1)	3.6 (1.5)	3.2 (0.9)	1.3 (−0.8)	2.0 (−0.4)	–
광공업생산	0.2	−0.6	−0.1 (−0.9)	−0.2 (−0.6)	1.0 (1.0)	0.6 (0.6)	−1.7 (0.6)	−1.6 (−1.7)	–
서비스업생산	2.3	2.8	3.3 (1.2)	2.8 (−0.2)	3.7 (1.6)	3.6 (0.9)	2.6 (−0.7)	2.5 (−0.2)	–
소매판매액	2.0	3.9	6.1 (3.1)	4.6 (−1.0)	6.2 (2.8)	3.6 (−1.7)	0.6 (−4.5)	2.3 (5.2)	–
설비투자지수	5.2	6.3	1.6 (−1.2)	−7.2 (−8.8)	0.8 (6.4)	−4.9 (−1.6)	−4.0 (−2.1)	−4.9 (−0.4)	–
건설기성액(불변)	−0.7	2.3	8.0 (0.0)	14.8 (9.4)	19.2 (2.3)	17.2 (4.6)	9.5 (−4.6)	17.3 (−0.8)	–
수출(통관)	2.3	−8.0	−12.0	−13.6	−6.7	−4.9	−5.9	−3.2	2.7
수입(통관)	1.9	−16.9	−17.8	−16.1	−10.3	−5.4	−1.7	−4.8	10.1
실업률	3.5	3.6	3.1	4.3	3.8	3.6	3.6	3.4	3.1
취업자수(천명)	533	337	376	287	289	318	267	278	339
소비자물가	1.3	0.7	1.1	1.0	0.9	0.8	1.2	1.3	1.3
원/달러환율	1,053	1,131	1,158	1,202	1,163	1,121	1,107	1,125	1,162
국고채금리(3년)	2.59	1.79	1.70	1.53	1.42	1.26	1.31	1.36	1.61

주: 1) ( )안은 전기대비 증가율
2) 국고채 수익률, 원/달러 환율은 기간 평균 기준
자료: 통계청, 한국은행, 산업통상자원부

전산업 생산은 광공업과 서비스업 모두 감소하는 등 부진한 모습

- 10월 중 전산업 생산은 전월비 2개월 연속 감소하며 −0.4%를 나타냈으며, 산업별로는 광공업과 서비스업이 동반 감소해 각각 −1.7%, −0.2%를 보임.
- 제조업 평균가동률은 전월(71.6%)보다 1.3%p 하락한 70.3%의 매우 낮은 수준을 기록하는 등 제조업 생산 활동 위축을 반영
- 10월 중 동행지수 순환변동치는 전월(100.9)보다 0.3p 낮아진 100.6을 기록하였으며, 이는 8월 이후 2개월 연속 하락한 것으로 경기둔화를 시사
  - 선행지수 순환변동치는 기계류내수출하지수와 구인구직비율 등의 증가로 전월(100.9)보다 소폭 상승한 101.0을 기록

소매판매는 전월 부진에서 벗어나 내구재, 비내구재, 준내구재 모두 증가로 전환

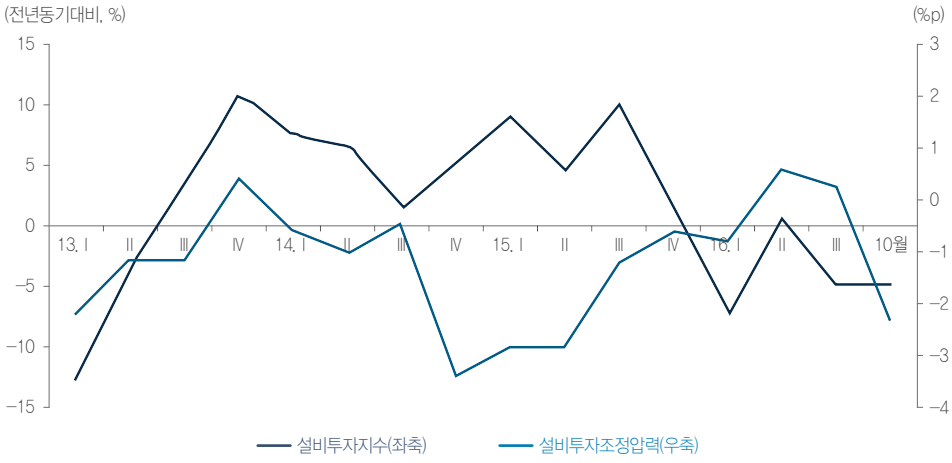
- 10월 중 소매판매는 내구재(10.8%), 준내구재(3.2%), 비내구재(3.0%) 모두 증가하며 전월대비 5.2% 늘어난 모습

- 전월 소비감소를 이끌었던 요인들이 소멸되면서 소비가 증가하는 모습
  - 9월 중 폭염효과 종료에 따른 가전제품 판매 감소 요인과 휴대폰 판매중단에 따른 통신기기 판매 감소 요인 등이 소멸
- 10월 중 실시한 코리아세일페스타('16.9.29 ~ 10.31)는 소매판매에 긍정적으로 작용
  - 할인행사에 참여한 주요 유통업체의 총 매출액은 약 8.7조원으로 코리아블랙프라이데이가 있었던 '15년 대비 12.5% 증가한 모습
- 다만, 개별소비세 인하혜택 종료(6월말) 이후 승용차판매는 부진한 모습을 지속
  - 승용차판매추이(전년동월대비, %): 8월(–5.8), 9월(–11.2), 10월(–3.1)

설비투자는 운송장비류의 증가에도 불구하고 기계류 투자가 부진하여 감소

- 10월 중 설비투자지수(전월대비)는 운송장비류(7.9%)에서는 기타운송장비(28.2%)가 크게 늘며 증가하였으나 기계류(–3.6%) 투자가 일반기계류(–5.6%), 전기 및 전자기기(–4.5%) 등을 중심으로 부진하여 0.4% 감소
  - 기계류(전월비,%): ('16.8월) 15.1 → (9월) –2.3 → (10월) –3.6
  - 운송장비(전월비,%): ('16.8월) 10.2 → (9월) –1.6 → (10월) 7.9
- 수출부진과 제조업 생산 하락의 영향으로 제조업평균가동률이 70%대 초반에 그치면서 10월 중 제조업 설비투자조정압력이 마이너스(–)를 기록
  - 제조업 평균가동률(%): ('16.8월) 70.2 → (9월) 71.6 → (10월) 70.3
  - 제조업설비투자조정압력(%p): ('16.2/4) 0.7 → (3/4) 0.3 → (10월) –2.3

[그림 1] 제조업 설비투자조정압력



주: 설비투자조정압력 = 제조업생산증가율 – 제조업생산능력증가율
자료: 통계청

건설투자는 토목이 감소하여 전월대비로는 감소세가 이어졌으나, 전년동월대비로는 높은 수준

- 10월 중 건설기성액(불변)은 전월대비 0.8% 감소하여 2개월 연속 감소
  - 그러나 전년동월대비로는 전년 9월에 크게 증가했던 건설투자가 10월에 추세수준으로 회귀(2015년 9월 14.0% → 10월 4.3%)한 데 따른 기저효과가 작용하여 오히려 올해 9월 9.5%에서 10월 17.3%로 상승
- 토목은 전월대비 증가율이 9월(–6.8%)에 이어 10월에도 –8.1%나 큰 폭 감소
  - 특히 기계설치가 전년동월대비 56.4% 감소하였고, 비중이 큰 일반토목도 –0.3%로 둔화
- 반면 건축은 전월대비 2.5%로 호조를 나타내며 전체 건설투자의 감소폭은 축소
  - 주택투자는 최근 주택금융규제에도 불구하고 기분양된 주택의 기성액이 투자로 반영되면서 호조 지속
  - 비주택 중 오피스투자는 투자수익률 하락(2/4분기 1.52% → 3/4분기 1.26%) 및 경기부진에도 불구하고 풍부한 시장유동성에 힘입어 부동산펀드가 확대되면서 투자를 뒷받침하고 있으며, 또한 평창올림픽 관련 시설이 증가
  - 주택투자(경상, 전년동월대비,%): ('16.8월) 35.0 → (9월) 22.5 → (10월) 31.1
  - 비주택투자(경상, 전년동월대비,%): ('16.8월) 26.1 → (9월) 17.1 → (10월) 19.3
  - 부동산펀드 설정액(조원): ('16.8월) 41.6 → (9월) 43.0 → (10월) 43.6 → (11월) 44.7

수출은 대부분 주력품목의 증가와 조업일수가 늘어난 데 힘입어 8월 이후 3개월 만에 증가로 전환

- 11월 중 수출은 455억달러로 연중 최고치를 기록하면서 전년동월대비 2.7% 증가하여 지난 8월의 일시적 증가(2.6%) 이후 감소세에서 증가로 전환
  - 석유화학(20.0%), 일반기계(19.3%), 컴퓨터(13.0%), 반도체(11.6%), 철강(10.8%) 등은 단가상승과 수요증대에 기인하여 전년대비 높은 증가율 시현
  - 반면 13대 수출 주력품목 중 선박(–36.8%)과 무선통신기기(–17.9%)는 전년 기저효과와 신형 스마트폰 단종의 영향으로 감소했으나,
  - 지역별로는 특히 대중국 수출이 전년동월대비로 2015년 5월 이후 17개월 만에 증가(0.4%)로 전환
- 다만 조업일수(1일 증가)를 고려한 일평균 수출은 전년동월대비 –1.6%를 나타내어 감소세가 지속
  - 일평균 수출(전년동월대비,%): ('16.9월) –3.7 → (10월) –1.0 → (11월) –1.6
- 수입은 유가상승, 반도체 · 평판DP 제조용장비 수입증가 등 원자재(11.3%), 자본재(8.9%), 소비재(8.9%)가 모두 늘어나면서 전년동월대비 10.1%의 높은 증가율을 보임.
- 무역수지는 58개월 연속 흑자 행진을 보이며 80억달러를 기록하였으나 전년동월(102억달러)에 비해 흑자폭은 축소

고용은 제조업 취업자수 감소세 지속에도 불구하고 농림어업과 건설업의 일시적 고용 호조로 30만명 대 회복

- 11월 중 취업자수는 전년동월대비 33.9만명 증가하여 지난 8월 이후 3개월 만에 가장 큰 폭으로 증가하였으나 농림어업의 일시적 증가 전환, 건설업 증가폭 확대 등 일시적 요인에 기인
  - 산업별 취업자수 증감(만명): 제조업(－10.2), 농림어업(3.1), 건설업(11.1), 서비스업에서는 숙박 및 음식점업(7.4), 교육서비스업(5.4), 보건 및 사회복지서비스업(8.5) 등에서 호조를 보여 29.5만 증가
  - 제조업 취업자수는 지난 6월 이후 5개월 연속 감소세 지속(만명): ('16.9월) –7.6 → (10월) –11.5 → (11월) –10.2
- 전체 실업률은 3.1%로 전년동월 수준을 유지하였으나 청년실업률은 8.2%로 전년동월대비 0.1%p 상승
  - 전체 실업률(전년대비, %p): ('16.9월) 0.4 → (10월) 0.3 → (11월) 0.0
  - 청년실업률(전년대비, %p): ('16.9월) 1.5 → (10월) 1.1 → (11월) 0.1

소비자물가는 농축수산물 및 서비스 가격 상승으로 전월과 동일한 상승폭 유지

- 1월 소비자물가상승률(전년동월대비)은 전월과 동일한 1.3%로 3개월째 연중 최고 수준 기록
  - 농산물 및 석유류 제외 물가는 1.4%로 전월보다 0.1%p 하락했으나, 생활물가가 상승하여 (1.1%) 소비자들이 체감하는 물가는 높아짐.
  - 상품가격 중 전기 · 수도 · 가스 가격(전년동월비)이 유가하락 등으로 6.4%의 하락률을 보여 소비자물가상승률을 0.31%p 하락시키고, 농축수산물 가격은 7.9%의 상승률을 보여 소비자물가상승률을 0.57%p 상승시킴.
  - 반면, 서비스가격은 집세(2.3%), 공공서비스(0.8%), 개인서비스(2.1%) 등이 모두 상승하면서 소비자물가상승률을 1.0%p 상승시킴.
- 유가는 두바이 기준으로 전월에 비해 5.1($/bl) 하락한 43.9($/bl)으로, 10월 28~29일 OPEC 감산합의 실패의 영향을 받아 하락
  - 두바이유($/bl): ('16.6월) 46.3 → (7월) 42.53 → (8월) 43.64 → (9월) 43.33 → (10월) 48.97 → (11월) 43.9
  - 두바이유(전년동월대비, %): ('16.6월) –23.9 → (7월) –23.5 → (8월) –8.6 → (9월) –5.3 → (10월) 6.9 → (10월) 5.5
- 향후 소비자물가는 김장철 도래 및 11월 30일 OPEC 감산합의 등으로 인해 완만한 상승세가 예상

금리는 국내 정치리스크에 따른 내수부진 우려 등이 하락압력으로 작용하고 있으나 미국 금리인상 가능성 및 주요국의 추가 통화완화 기대 약화 등 금리 상승요인이 우세하여 상승추세를 시현

- 11월 중 국고채는 거래량, 거래대금, 거래건수 모두 전월에 비해 감소하여, 국고채(3년) 월평균 금리는 1.61%를 기록하여 10월(1.31%)보다 25bp 상승
  - 국고채 거래량(조원): ('16.10월) 205.0 → (11월) 191.4
  - 거래대금(조원): ('16.10월) 206.7 → (11월) 196.
  - 거래건수(만건): ('16.10월) 2.9 → (11월) 2.6
- 회사채 역시 거래량, 거래대금, 거래건수 모두 전월에 비해 감소하여, 회사채(장외3년, AA-) 월평균 금리는 2.02%를 기록하여 10월(1.78%)보다 24bp상승
  - 회사채 거래량(조원): ('16.10월) 8.9 → (11월) 5.7
  - 거래대금(조원): ('16.10월) 9.0 → (11월) 5.7
  - 거래건수(만건): ('16.10월) 0.4 → (11월) 0.3
- 대내외 불확실성 및 미 금리인상 가능성 등으로 연말까지 상승추세는 계속될 것으로 전망

원/달러 환율은 미국 대통령 선거결과가 크게 영향을 미쳐 상승세 지속

- 11월 원/달러 환율은 월평균 1,162원(기준환율)으로 10월(1,125원)에 비해 큰 폭 상승
  - 미국의 대통령선거(11.8일) 결과 트럼프후보가 당선되자 취임 후 재정정책을 통한 강력한 경기부양이 예상되면서 미국 채권금리가 급등
  - 미국 금리의 급등은 원화뿐만 아니라 엔화 · 위안화 등 국제적으로 여타 통화에 대해 달러화 강세를 유인
  - 다만 원/달러 환율이 11월 중순 급등세를 보이며 달러 당 1,186.6원까지 상승하자 하순에는 외환공급이 증가하여 하락세를 시현
  - 미국국채(10년 만기, %, 기말): ('16.9월) 1.60 → (10월) 1.84 → (11월) 2.37
  - 대달러 환율(11.1일 → 30일): (엔화) 104.14 → 114.41, (위안화) 6.77 → 6.92

국내경제는 내수를 중심으로 실물 경제 활력이 저하되는 가운데 금융시장의 불안정성이 증대

- 김영란법 시행과 정치 불확실성에 따른 소비심리 위축, 설비투자조정 압력 마이너스(-) 기록 등 소비부진과 설비투자 감소세로 경제 활력이 저하
- 미국 대선 결과의 영향으로 원/달러 환율과 시중금리가 큰 폭 상승하는 등 금융시장의 불안정성이 확대

2016년 10월 국세수입 실적

(누적) 1~10월 세수실적은 전년 동기(192.5조원)에 비해 23.2조원(+12.0%) 증가한 215.7조원

- 증가율은 2분기 이후 지속적으로 둔화 추세
  - 누계, %: (1분기) 27.5 (4월) 23.1 (5) 20.3 (6) 17.8 (7) 14.9 (8) 13.7 (9) 13.6 (10) 12.0
  - 당월, 조원: (1분기) 13.8 (4월) 4.2 (5) 0.7 (6) 0.0 (7) 1.1 (8) 0.7 (9) 1.8 (10) 0.6
- 세수진도비는 92.7%로 전년 동기에 비해 4.3%p 높은 수준

(당월) 10월 중 세수실적은 26.6조원으로, 임금상승 및 거래 증가에 따른 소득세 증가(+0.5조원), 법인세 증가(+0.2조원)등 전년 동월대비 +0.6조원

- (소득세) 임금상승 및 토지거래량 증가로 소득세 증가
  - 2016.9월(전년동월대비): (임금상승률) +3.1% (취업자수) +2.3%, +29.3만명
  - 토지거래량(전년동기대비, 필지수 기준): (1~7월) –8.5% (8~10월) +6.4%
- (법인세) 12월말 중소법인의 중간예납 분납, 3 · 6월말 법인의 법인세 분납
- (부가가치세) 소비증가 둔화, 수입분 감소에도 불구하고 수출감소로 인한 환급 감소
  - 소비(전년동기대비%): (15.2Q) –0.1, (3Q) 1.1, (4Q) 1.4, (16.1Q) –0.2, (2Q) 1.0, (3Q) 0.5
  - 수출(전년동기대비%): (15.2Q) –1.2, (3Q) 3.0, (4Q) –6.2, (16.1Q) –5.7, (2Q) –1.1, (3Q) –8.7
  - 수입(전년동기대비%): (15.2Q) –10.1, (3Q) –7.5, (4Q) –12.5, (16.1Q) –8.4, (2Q) –4.9, (3Q) –9.0

[표 2] 2016년 10월 국세수입 실적 (조원, %)

구분	10월 실적			1~10월 누계				진도율		추경/전망	
	'15.10	'16.10	증감액	'15.10	'16.10	증감액	증감률	'15.10	'16.10	정부	NABO
국세	26.0	26.6	0.6	192.5	215.7	23.2	12.0	88.4	92.7	232.7	237.0
소득세	4.5	5.0	0.5	48.6	55.4	6.8	14.0	80.1	87.5	63.3	65.2
– 양도	1.2	1.3	0.1	9.7	11.3	1.6	16.5	81.5	102.2	11.1	11.8
– 근로	2.7	2.9	0.2	22.6	26.0	3.4	15.0	83.4	89.1	29.2	30.2
– 종소	0.2	0.2	0.1	9.1	9.8	0.7	7.7	71.1	72.0	13.6	13.7
법인세	2.5	2.7	0.2	41.7	49.6	7.9	18.9	92.7	96.5	51.4	52.6
부가가치세	13.6	13.8	0.2	53.4	60.2	6.8	12.8	98.5	100.7	59.8	58.8
– 국내분	10.4	10.7	0.3	22.4	31.7	9.3	41.5	131.4	108.9	–	–
– 수입분	3.2	3.0	–0.2	31.0	28.5	–2.5	–8.0	83.4	92.9	–	–
교통세	1.2	1.3	0.1	11.7	12.9	1.2	10.3	83.0	86.9	14.8	15.3
관세	0.8	0.8	0.0	7.2	7.0	–0.2	–3.4	85.3	84.4	8.3	8.3
기타	3.4	3.0	–0.4	29.9	30.6	0.7	2.4	84.4	87.0	35.1	36.9

Ⅱ. 「2017년도 예산」 심사과정 및 주요내용

정부는 2017년도 예산안 및 기금운용계획안을 9월 2일 국회에 제출

- 총수입은 414.5조원으로 전년 본예산 391.2조원 대비 23.3조원(6.0%) 증가한 규모이며, 총지출은 400.7조원으로 전년 본예산 386.4조원 대비 14.3조원(3.7%) 증가
- 반면 2016년도 추경예산 대비로는 총수입이 13.5조원(3.3%) 증가, 총지출은 2.2조원(0.6%) 증가

2016년 9월 5일 각 소관 상임위원회에 회부된 예산안은 10월 24일(법제사법위원회 등)부터 11월 8일(국방위원회)까지 소관 상임위원회에 상정되어 이후 소위심사 등을 거쳐 10월 28일(미래창조과학방송통신위원회 등)부터 11월 8일(국방위원회 등)까지 예비심사를 완료

예산결산특별위원회는 2016년 10월 25일 「2017년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 공청회」를 시작으로 10월 26일 「2017년도 예산안 및 기금운용계획안 · BTL 한도액안」을 상정하여 심사를 진행

- 2017년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 종합정책질의(총 3회, 10.26.~10.28.)와 부별심사(총 4회, 10.31.~11.3.) 및 예산안등조정소위원회 심사(총 10회, 11.7.~11.18.) 등을 거쳤으나, 종합심사는 완료하지 못함.

11월 30일까지 위원회 심사를 마치지 못한 예산안은 「국회법」 제85조의3에 따라 12월 1일 본회의에 부의되었으며, 12월 3일에 본회의에 상정

- 본회의에서는 「2017년도 예산안에 대한 수정안」과 「2017년도 기금운용계획안에 대한 수정안」이 제안되어, 이에 대해 각각 표결을 거쳐 가결

본회의 수정안의 총수입은 정부안 대비 5.8조원 증액, 6.1조원 감액되어 총 0.3조원(0.6%)이 순감된 414.3조원이며, 총지출은 정부안 대비 5.4조원 증액, 5.6조원 감액되어 총 0.2조원(0.4%) 순감된 400.5조원

- 2016년 본예산의 경우 총수입은 정부안(391.5조원) 대비 0.2조원 감소한 391.2조원으로 확정되었고, 총지출은 정부안(386.7조원) 대비 0.3조원 감소한 386.4조원으로 확정

2017년도 확정예산에서 정부안 대비 증액된 분야는 총 7개 분야로, 증액규모 기준으로 교육(1.0조원), SOC(0.4조원) 순으로 증가

- 정부안 대비 감액된 분야는 4개 분야로, 일반 · 지방행정(–0.6조원), 보건 · 복지 · 고용(–0.5조원), 문화 · 체육 · 관광(–0.2조원) 순

예산분석실 예산분석총괄과 민병찬 예산분석관(788–4651)

01 「2017년도 예산」 개요

국회가 심의·확정한 2017년도 예산 및 기금운용계획의 총수입은 414.3조원(정부안 414.5조원 대비 0.3조원 감소)이고, 총지출은 400.5조원(정부안 400.7조원 대비 0.2조원 감소)

[표 1] 2017년도 예산안 국회심의 내역 (조원, %)

구분	2016년		2017년			
구분	본예산 (A)	추경 예산(B)	정부안 (C)	규모 (D)	정부안 대비 증감액 (D–C)	전년 (추경)예산 대비 증감액 (D–B)
총수입	391.2	401.0	414.5	414.3	–0.3	13.5
–국세	222.9	232.7	241.8	242.3	0.5	9.6
총지출	386.4	398.5	400.7	400.5	–0.2	2.0
–예산	263.9	271.3	273.4	274.7	1.3	3.4
–기금	122.5	127.2	127.3	125.8	–1.5	–1.4

자료: 예산안 심사 결과를 바탕으로 국회예산정책처 작성

02 2017년도 예산안 심사 과정

가. 예산안의 국회 제출

제출 일정

- 2017년도 예산안 및 기금운용계획안의 국회 제출 시한은 「국가재정법」 제7조제1항에 따라 9월 3일이었으며, 정부는 9월 2일 국회에 제출

정부안의 주요내용

- 총수입은 414.5조원으로 전년 본예산 391.2조원 대비 23.3조원(6.0%) 증가함. 다만, 2016년도 추경예산 401.0조원 대비로는 13.5조원(3.3%) 증가
- 총지출은 400.7조원으로 전년 본예산 386.4조원 대비 14.3조원(3.7%) 증가. 다만, 2016년도 추경예산 398.5조원 대비로는 증가폭이 2.2조원(0.6%)에 불과
- 2017년도 예산안 및 기금운용계획안에 따른 관리재정수지는 –28.1조원(GDP 대비 –1.7%)으로, 전년 대비 0.6%p 개선(GDP 대비 –2.3 → –1.7%)되고 국가채무는 682.7조원(GDP 대비 40.4%)으로 전망

나. 상임위원회 예비심사

2016년 9월 5일 각 소관 상임위원회에 회부된 예산안은 10월 24일(법제사법위원회 등)부터 11월 8일(국방위원회)까지 소관 상임위원회에 상정되어 이후 소위심사 등을 거쳐 10월 28일(미래창조과학방송통신위원회 등)부터 11월 8일(국방위원회 등)까지 예비심사를 완료

- 교육문화체육관광위원회, 정보위원회 소관 부처의 예산안은 「국회법」 제84조제6항에 따라 상임위원회 의결 없이 예산결산특별위원회에 회부[1)]

1 제84조(예산안 · 결산의 회부 및 심사) ⑥의장은 예산안과 결산을 소관상임위원회에 회부할 때에는 심사기간을 정할 수 있으며, 상임위원회가 이유없이 그 기간내에 심사를 마치지 아니한 때에는 이를 바로 예산결산특별위원회에 회부할 수 있다.

[표 2] 상임위원회 예비심사 일정

위원회명	회부일	상정일	의결일
국회운영위원회	2016-09-05	2016-11-02	2016-11-04
법제사법위원회	2016-09-05	2016-10-24	2016-10-27
정무위원회	2016-09-05	2016-10-28	2016-11-03
기획재정위원회	2016-09-05	2016-10-24	2016-11-07
미래창조과학방송통신위원회	2016-09-05	2016-10-25	2016-10-28
교육문화체육관광위원회	2016-09-05	-	-
외교통일위원회	2016-09-05	2016-10-26	2016-11-02
국방위원회	2016-09-05	2016-11-08	2016-11-08
안전행정위원회	2016-09-05	2016-10-25	2016-11-01
농림축산식품해양수산위원회	2016-09-05	2016-10-25	2016-11-01
산업통상자원위원회	2016-09-05	2016-10-24	2016-11-01
보건복지위원회	2016-09-05	2016-10-24	2016-10-31
환경노동위원회	2016-09-05	2016-10-28	2016-11-04
국토교통위원회	2016-09-05	2016-10-25	2016-10-28
여성가족위원회	2016-09-05	2016-11-04	2016-11-08
정보위원회	2016-09-05	-	-

자료: 국회의안정보시스템

- 상임위원회 예비심사 결과 총 7,685억원의 세입 및 수입 증액, 8조 8,856억원의 세출 및 지출 증액이 있었음.
  - 국토교통위원회의 경우 세출 및 지출 증액폭이 2조 7,252억원으로 가장 컸고, 다음은 농림축산식품해양수산위원회(1조 2,044억원), 국방위원회(1조 115억원) 순임.

[표 3] 상임위원회 예비심사 결과 (백만원)

위원회명	세입 및 수입			세출 및 지출		
	증액	감액	증감	증액	감액	증감
국회운영위원회	–	–96	–96	8,929	–4,021	4,908
법제사법위원회	–	–7	–7	50,504	–2,899	47,605
정무위원회	150	–158,235	–158,085	118,270	–21,183	97,087
기획재정위원회	4,345	–19,268	–14,923	38,226	–7,552	30,674
국방위원회	–	–2,930	–2,930	1,110,729	–99,181	1,011,548
교육문화체육관광위원회	4,029	–63	3,966	1,212,087	–320,790	891,298
외교통일위원회	–	–338	–338	201,489	–34,071	167,418
안전행정위원회	–	–1,700	–1,700	435,698	–9,754	425,944
농림축산식품해양수산위원회	–	–	–	1,349,452	–145,044	1,204,408
미래창조과학방송통신위원회	–	–	–	391,378	–83,192	308,186
산업통상자원위원회	149,125	–	149,125	983,273	–24,870	958,403
보건복지위원회	7,662	–	7,662	1,058,416	–413,376	645,040
환경노동위원회	649,928	–	649,928	971,428	–682,671	288,757
국토교통위원회	102,108	–	102,108	2,845,287	–120,132	2,725,155
여성가족위원회	33,818	–	33,818	83,523	–4,331	79,192
합계	951,165	–182,637	768,528	10,858,689	–1,973,067	8,885,623

자료: 각 상임위원회 2017년도 예산안 예비심사보고서

다. 예산결산특별위원회 종합심사

예산결산특별위원회는 2016년 10월 25일 「2017년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 공청회」를 시작으로 10월 26일 「2017년도 예산안 및 기금운용계획안 · BTL 한도액안」을 상정하여 심사를 진행

- 2017년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 종합정책질의(총 3회, 10.26.~10.28.)와 부별심사(총 4회, 10.31.~11.3.) 및 예산안등조정소위원회 심사(총 10회, 11.7.~11.18.) 등을 거쳤으나, 종합심사는 완료하지 못함.

라. 본회의 의결

본회의 심사 일정

- 11월 30일까지 위원회 심사를 마치지 못한 예산안은 「국회법」 제85조의3에 따라 12월 1일 본회의에 부의되었으며, 12월 3일에 본회의에 상정됨.
- 본회의에서는 「2017년도 예산안에 대한 수정안」과 「2017년도 기금운용계획안에 대한 수정안」이 제안되어, 이에 대해 각각 표결을 거쳐 가결

본회의 수정안의 예산안 조정 규모

- 총수입은 정부안 대비 5.8조원 증액되고, 6.1조원 감액되어, 총 0.3조원 순감된 414.3조원
- 총지출은 정부안 대비 5.4조원 증액되고, 5.6조원 감액되어, 총 0.2조원 순감된 400.5조원

[표 4] 「2017년도 예산」 : 정부안 대비 조정 (백만원)

		증액	감액	증감
총수입	예산	5,809,275	−5,097,172	712,103
	기금	−	−973,474	−973,474
	합계	5,809,275	−6,070,646	−261,371
총지출	예산	4,525,632	−3,222,629	1,303,003
	기금	891,433	−2,344,894	−1,453,461
	합계	5,417,065	−5,567,523	−150,458

자료: 2017년도 예산안에 대한 수정안, 2017년도 기금운용계획안에 대한 수정안

부대의견

- 「2017년도 예산안 및 기금운용계획안」에 대한 상임위원회 예비심사에서 채택된 부대의견은 총 725건임.

[표 5] 상임위원회별 부대의견 채택 건수 (건)

위원회	건수	위원회	건수	위원회	건수
국회운영	1	교육문화체육관광	54	산업통상자원	20
법제사법	74	외교통일	2	보건복지	4
정무	55	국방	29	환경노동	60
기획재정	89	안전행정	173	국토교통	62
미래창조과학방송통신	74	농림축산식품해양수산	25	여성가족	3
총 725건					

자료: 각 상임위 2017년도 예산안 예비심사보고서

- 국회가 2017년 예산 및 기금운용계획을 확정하면서 첨부한 부대의견은 총 57건으로 2016년의 47건에 비해 10건이 증가하였음.

[표 6] 연도별 부대의견 수 (건)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
합 계	17	12	27	33	49	46	47	57

자료: 예산안 및 기금운용계획안 심사보고서, 예산안 및 기금운용계획안 수정안

03

2017년도 확정 예산의 주요내용

가. 재정총량

총수입 414.3조원은 정부안 414.5조원 대비 0.26조원 감소한 것으로, 국세수입과 세외수입이 각각 0.5조원, 0.2조원 증가하였음에도, 기금수입이 1.0조원 감소한 결과

- 2016년 본예산 심사시에는 정부안(391.5조원) 대비 0.24조원 감소한 391.2조원으로 확정되었으며, 국회 심사에 따른 총수입 감액폭은 전년 대비 소폭 커진 것으로 나타남.

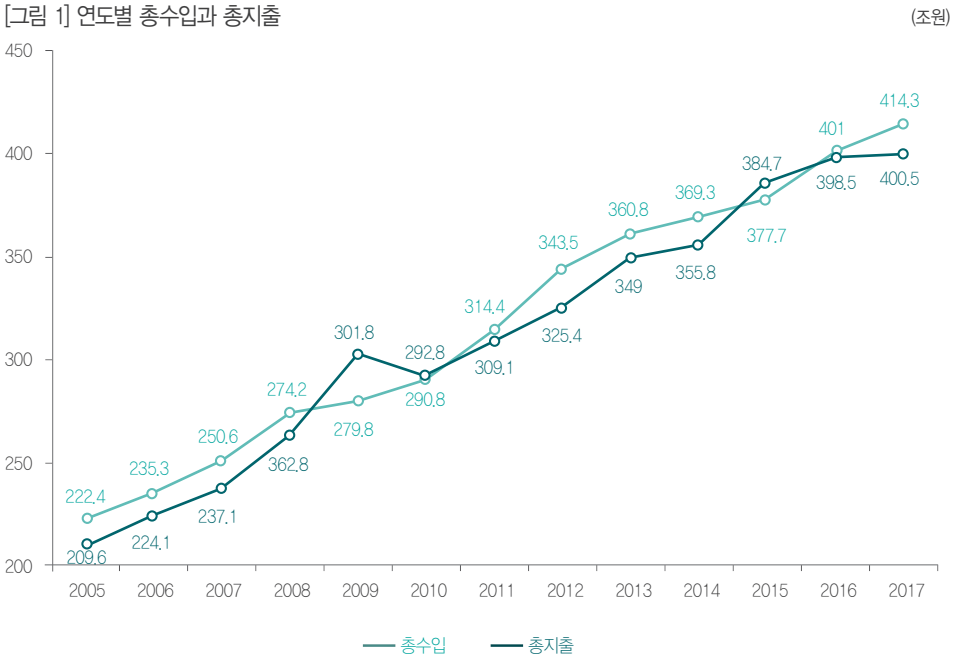
총지출 400.5조원은 정부안 400.7조원 대비 0.2조원 감소한 것으로, 전체 증액규모가 5.4조원, 감액규모가 5.6조원임.

- 세출예산이 총 1.3조원 증액(증액 4.5조원, 감액 3.2조원)되고, 기금지출이 1.5조원 감액(증액 0.9조원, 감액 2.3조원)
- 2016년 본예산 심사시에는 정부안(386.7조원) 대비 0.3조원 감소(증액 3.5조원, 감액 3.8조원)한 375.4조원으로 확정되었으며, 국회 심사에 따른 총지출 감액폭은 전년 대비 감소

총수입 · 총지출 추이

- 정부는 2005년부터 총수입 · 총지출 기준의 중앙정부 재정규모를 발표하고 있으며, 총수입의 경우 2005년 222.4조원에서 2017년 414.3조원으로 연평균 5.3% 증가
- 총지출은 2005년 209.6조원에서 2017년 400.5조원으로 연평균 5.5% 증가하고 있어, 총수입에 비하여 상대적으로 증가 속도가 빠른 것으로 나타나고 있음.

[그림 1] 연도별 총수입과 총지출



주: (추경)예산 기준
자료: 기획재정부

나. 재정건전성

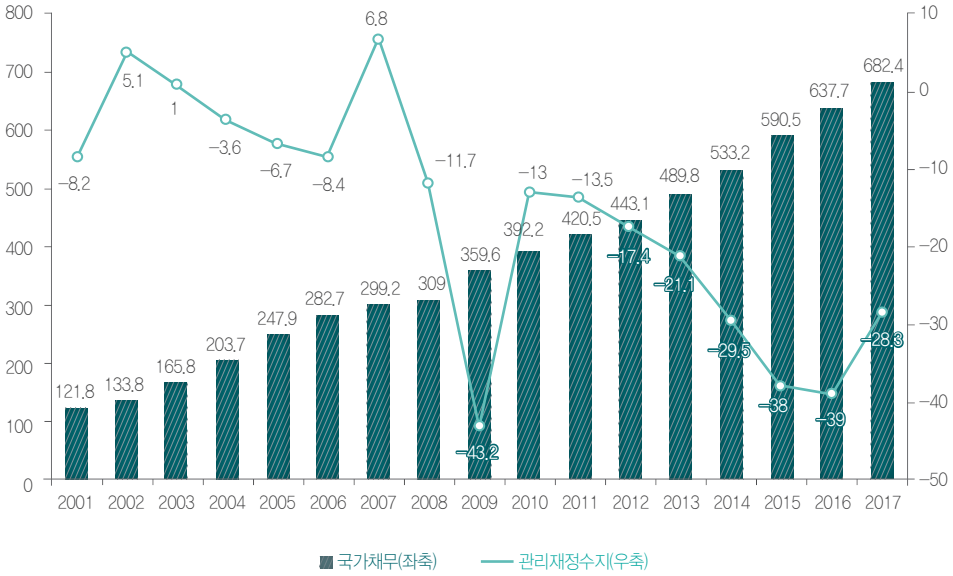
2017년 확정예산 기준 관리재정수지는 28.3조원(정부안 −28.1조원 대비 0.2조원 적자 증가)의 적자를 나타낼 것으로 전망됨. GDP 대비 −1.7%는 동일하게 유지

2017년 확정예산 기준 국가채무는 682.4조원(정부안 682.7조원 대비 0.3조원 감소)으로, GDP 대비 40.4%는 동일하게 유지

주요 재정건전성지표의 연도별 추이

- 관리재정수지는 2000년 이후 2002년(5.1조원 흑자), 2003년(1.0조원 흑자) 및 2007년(6.8조원 흑자)을 제외하면 지속적으로 적자를 나타내고 있음. 2009년에는 글로벌 금융위기의 영향으로 43.2조원의 대규모 적자가 발생하였으며, 2015년에는 세입경정과 추경의 영향으로 38조원의 적자가 발생함.
- 국가채무는 2001년 121.8조원에서 2017년에는 682.4조원으로 연평균 11.4%의 증가율을 보일 것으로 보임. 2017년에는 전년 대비 국가채무가 44.7조원 증가하여, 2016년의 전년 대비 국가채무 증가액(47.2조원) 비해 국가채무 증가폭이 감소할 것으로 보임.

[그림 2] 연도별 국가채무 및 관리재정수지 (조원)



주: 2015년까지는 결산, 2016년은 추경예산, 2017년은 본예산 기준
자료: e-나라지표

다. 분야별 재원배분

정부안 대비 변화

- 2017년도 확정예산에서 정부안 대비 증액된 분야는 총 7개 분야로, 증액규모 기준으로 교육(1.0조원), SOC(0.4조원) 순으로 증가폭이 높게 나타남.
- 정부안 대비 감액된 분야는 4개 분야로, 일반 · 지방행정(−0.6조원), 보건 · 복지 · 고용(−0.5조원), 문화 · 체육 · 관광(−0.2조원) 순임.

[표 7] 분야별 재원배분의 변동 (조원, %)

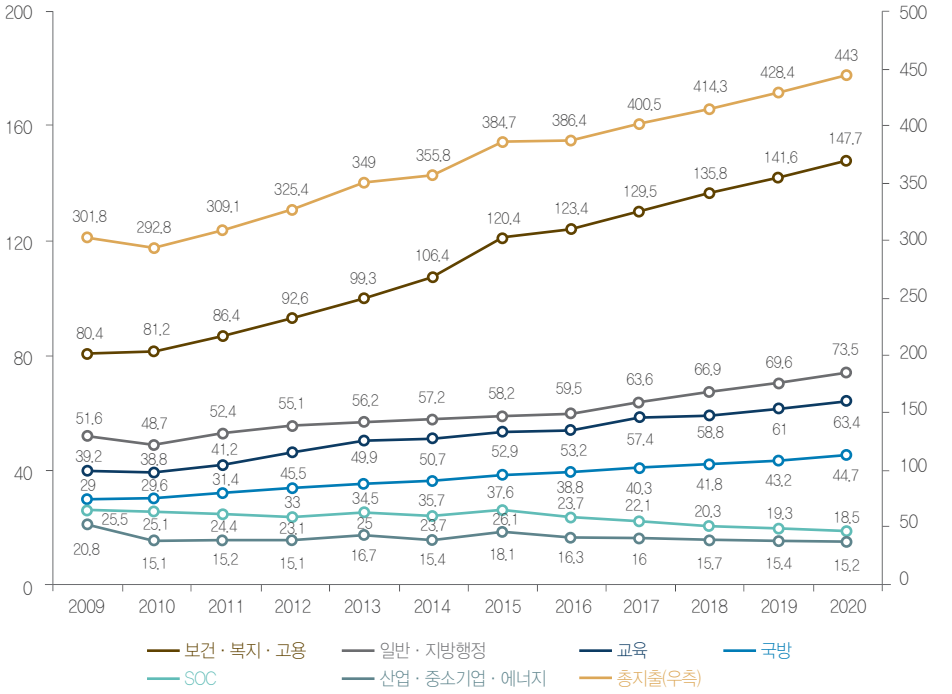
구분	2016 본예산 (A)	2017 예산		증감		
		정부안(B)	최종(C)	국회증감 (C–B)	2016대비 (C–A)	(C–A)/A
1. 보건 · 복지 · 고용	123.4	130.0	129.5	–0.5	6.1	4.9
2. 교육	53.2	56.4	57.4	1.0	4.2	7.9
3. 문화 · 체육 · 관광	6.6	7.1	6.9	–0.2	0.3	4.0
4. 환경	6.9	6.9	6.9	0.1	0.1	0.8
5. R&D	19.1	19.4	19.5	0.0	0.4	1.9
6. 산업 · 중소 · 에너지	16.3	15.9	16.0	0.1	–0.2	–1.5
7. SOC	23.7	21.8	22.1	0.4	–1.6	–6.6
8. 농림 · 수산 · 식품	19.4	19.5	19.6	0.1	0.2	1.2
9. 국방	38.8	40.3	40.3	–	1.5	4.0
10. 외교 · 통일	4.7	4.6	4.6	–0.0	–0.1	–2.4
11. 공공질서 · 안전	17.5	18.0	18.1	0.1	0.6	3.7
12. 일반 · 지방행정	59.5	63.9	63.3	–0.6	3.8	6.4
총지출	386.4	400.7	400.5	–0.2	14.1	3.7

자료: 예산안 심사 결과를 바탕으로 국회예산정책처 작성

분야별 재원배분의 추이

- 보건 · 복지 · 고용 분야가 2009년 80.4조원에서 2017년 129.5조원으로 49.1조원 증가하여 가장 큰 폭의 증가세를 보이고 있음. 또한 교육 분야, 국방 분야, 일반 · 지방행정 분야도 지속적으로 증가하는 추세임.
- 반면, 산업 · 중소기업 · 에너지 분야는 2009년 20.8조원에서 2017년 16.0조원으로 4.8조원 감소하였으며, SOC 분야 역시 2009년 25.5조원에서 2017년 22.1조원으로 감소하는 추이를 보이고 있음.

[그림 3] 주요 분야별 재원배분 추이



주: 2017년까지는 예산기준, 2018년부터는 「2016~2020년 국가재정운용계획」 기준
자료: 기획재정부

라. 정부안 대비 주요 증감 사업

정부안 대비 주요 감액사업은 기획재정부의 국고채이자상환(6,912억원 감액), 기획재정부의 예비비(5,000억원 감액), 보건복지부의 국민연금급여 지급(4,046억원 감액) 등임.

- 교육부의 초등 돌봄교실 지원(5,886억 전액 감액)과 학교시설 교육환경 개선사업(4,558억원 전액 감액) 등은 특별회계에서 일반회계(보통교부금)로 변경
- 정부안 대비 주요 증액사업은 교육부의 보통교부금(2조 2,149억원 증액), 농림축산식품부의 쌀소득보전변동직불(5,123억원 증액) 등임.

[표 8] 정부안 대비 주요 증감 사업

(백만원)

소관	회계/기금	세부사업명	정부안	국회 확정	증 · 감액
[감액]					
기획재정부	공공자금 관리기금	국고채이자상환	18,832,819	18,141,598	−691,221
교육부	유아교육지원 특별회계	초등 돌봄교실 지원	588,604	0	−588,604
기획재정부	일반회계	예비비	3,500,000	3,000,000	−500,000
교육부	유아교육지원 특별회계	학교시설 교육환경 개선	455,786	0	−455,786
보건복지부	국민연금기금	국민연금급여지급	19,904,300	19,499,700	−404,600
고용노동부	고용보험기금	구직급여	5,661,268	5,335,068	−326,200
국토교통부	교통시설특별회계	민자유치건설보조금	1,148,600	853,600	−295,000
교육부	유아교육지원 특별회계	방과후학교 자유수강권 지원	194,691	0	−194,691
교육부	유아교육지원 특별회계	방과후학교 사업지원	130,504	0	−130,504
고용노동부	산업재해보상 보험및예방기금	산재보험급여	4,567,200	4,439,100	−128,100
문화체육관광부	관광진흥 개발기금	관광산업 융자지원(융자)	665,000	550,000	−115,000
농림축산식품부	농산물가격 안정기금	산지유통종합자금(융자)	699,300	589,300	−110,000
농림축산식품부	농산물가격 안정기금	농식품원료구매및시설 현대화지원(융자)	480,500	380,500	−100,000
농림축산식품부	축산발전기금	농가사료직거래 활성화 지원(융자)	500,000	420,000	−80,000
문화체육관광부	일반회계	문화창조융합벨트 구축	127,827	49,877	−77,950
국토교통부	일반회계	수자원공사 지원	340,000	277,800	−62,200
농림축산식품부	농어촌구조 개선특별회계	살처분보상금	100,000	40,000	−60,000
미래창조과학부	일반회계	한국형발사체 개발(R&D)	270,000	220,000	−50,000
산업통상자원부	에너지및자원사업 특별회계	해외자원개발특별융자	150,000	100,000	−50,000
고용노동부	고용보험기금	고용창출장려금	294,773	262,032	−32,741

소관	회계/기금	세부사업명	정부안	국회 확정	증 · 감액
[증액]					
교육부	일반회계	보통교부금	39,084,300	41,299,191	2,214,891
농림축산식품부	농업소득보전 직접지불기금	쌀소득보전변동직불	977,747	1,490,000	512,253
보건복지부	국민연금기금	국민연금기금 국채매입	22,182,533	22,587,177	404,644
교육부	유아교육지원특별회계	유아교육비 보육료 지원	3,829,397	3,940,881	111,484
행정자치부	일반회계	보통교부세	37,484,711	37,577,539	92,828
국토교통부	교통시설특별회계	호남고속철도건설 (광주–목포)	7,500	73,000	65,500
국토교통부	교통시설특별회계	보성–임성리철도건설	156,100	221,100	65,000
국토교통부	교통시설특별회계	서해선복선전철	518,300	583,300	65,000
금융위원회	일반회계	산업은행 · 수출입은행 출자 (해운보증기구)	0	65,000	65,000
방위사업청	일반회계	장거리 공대지유도탄	77,102	135,902	58,800
국방부	일반회계	공공요금	368,362	423,691	55,329
보건복지부	일반회계	의료급여경상보조	4,746,764	4,799,164	52,400
보건복지부	일반회계	생계급여	3,619,132	3,670,232	51,100
국토교통부	주택도시기금	다가구매입임대(융자)	522,500	572,500	50,000
국토교통부	주택도시기금	다가구매입임대출자	480,250	525,250	45,000
기획재정부	국유재산관리기금	경찰청 지구대 파출소 낙도치안센터 청사시설 취득	40,219	82,311	42,092
보건복지부	일반회계	보육교직원 인건비 및 운영지원	860,663	901,852	41,189
방위사업청	일반회계	KF–16성능개량	71,327	109,327	38,000
국토교통부	교통시설특별회계	도로구조물기능개선	476,800	512,500	35,700
보건복지부	일반회계	노인단체 지원	10,942	41,387	30,445

자료: 디지털예산회계시스템

Ⅲ. 세계무역환경 변화요인 분석과 시사점

본고는 세계무역환경의 변화요인들을 살펴보고 세계교역량 둔화의 원인을 일시적 경기변동 요인과 구조적 요인으로 분해하여 실증분석

세계무역환경은 세계경제 저성장 국면, 글로벌가치사슬의 성숙 단계 진입, 디지털경제의 확산, 서비스수출 비중 확대, 보호무역주의 강화 등의 변화를 겪고 있음.

- 글로벌 금융위기 이후 세계경제의 저성장세가 지속되는 가운데 1990년대 이후 세계교역 확대를 견인한 글로벌가치사슬 진전이 정체되면서 교역량이 감소
- 디지털경제의 발전에 따라 전자상거래 활성화 등 새로운 교역 환경이 빠르게 성장하고 있으며, 세계교역량에서 서비스수출 비중이 확대되는 추세
- 세계무역기구(WTO) 자료에 따르면, 전 세계 무역제한조치건수가 증가세를 보이는 등 자국 이익 우선의 보호무역주의 경향이 강화되는 추세

세계교역량 둔화에 대한 실증분석 결과, 세계 교역의 실질GDP 장기탄력성이 크게 하락하고 교역증가율 둔화의 상당부분이 구조적 요인에 기인한 것으로 분석

- 2001년 이후 세계 교역의 세계 실질GDP 장기탄력성은 1.58로 이전 1986~2000년 기간 중 2.18에 비해 크게 감소
- 글로벌 금융위기 이후 2011~2015년 기간 중 세계 교역증가율은 연평균 3.6%로 금융위기 이전(2001~2007년)에 비해 2.7%p 감소했으며, 이중 구조적 요인에 의한 감소는 1.2%p를 차지해 전체 교역증가율 하락의 45%를 설명

시사점

- 과거와 같이 세계경기와 교역 간의 높은 탄력성을 기대하기 어렵다는 점에서 새로운 세계무역환경변화에 빠른 적응과 선제적인 대응책 마련이 절실하며 과거의 양적성장 위주의 수출전략을 벗어나 수출품의 고부가가치화를 추구
- 중소기업이 글로벌가치사슬에 적극적으로 참여하도록 정책적 지원을 강화하여 수출업체의 다각화와 중소기업의 국제경쟁력을 제고
- 우리나라의 발전된 디지털경제를 최대한 활용해 무역과 연계시키고 규제 완화와 법제도 정비, 전문인력 양성, 전자상거래 활성화를 위한 정책적 노력
- 전 세계 교역에서 서비스수출 비중이 확대되는 추세를 고려해 국내 서비스업 경쟁력 강화를 위한 지속적인 발전방향을 모색하고 정책을 수립
- 보호무역주의 강화에 대한 대응책으로 수입규제 사전 모니터링 강화, 국제통상체제 변화에 선제적 · 능동적 대처, 상호이익 증진을 위한 다각적인 경제협력 강화 노력을 지속적으로 경주

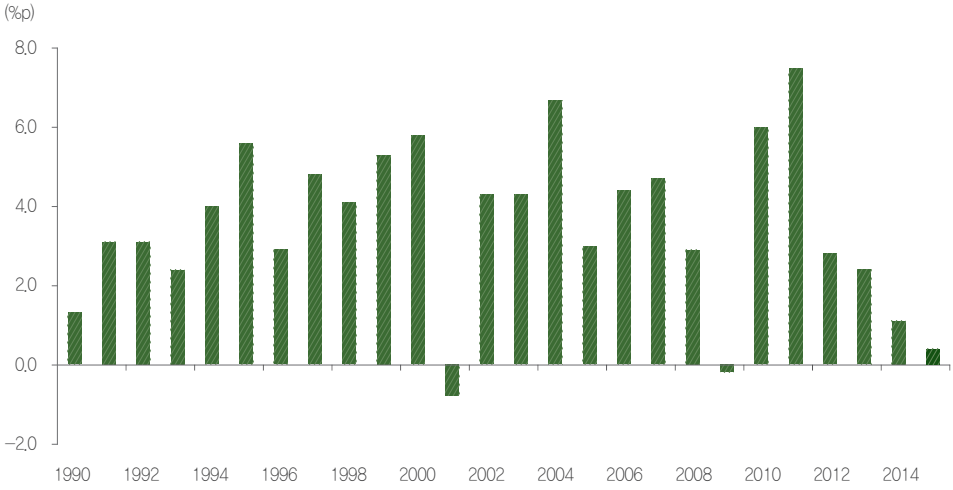
경제분석실 거시경제분석과 김윤기 과장, 황종률 경제분석관(788-3775)

01 우리경제 성장에 대한 수출 기여도 하락

최근 수년간 우리경제 성장에 수출이 담당하는 역할 축소

- 수출의 성장기여도는 2012년 이후 급격히 감소하는 모습
  - 경제성장률에 대한 수출의 성장기여도(%p): 2010년 6.0 → 2012년 2.8 → 2014년 1.1 → 2015년 0.4
- 2016년 중 수출의 성장기여도(%p)는 1분기 0.3, 2분기 0.8, 3분기 1.3 등으로 낮은 수준에 머물고 있음.

[그림 1] 경제성장률에 대한 수출의 성장기여도 추이



주: 수출은 재화와 서비스 수출의 합계
자료: 한국은행

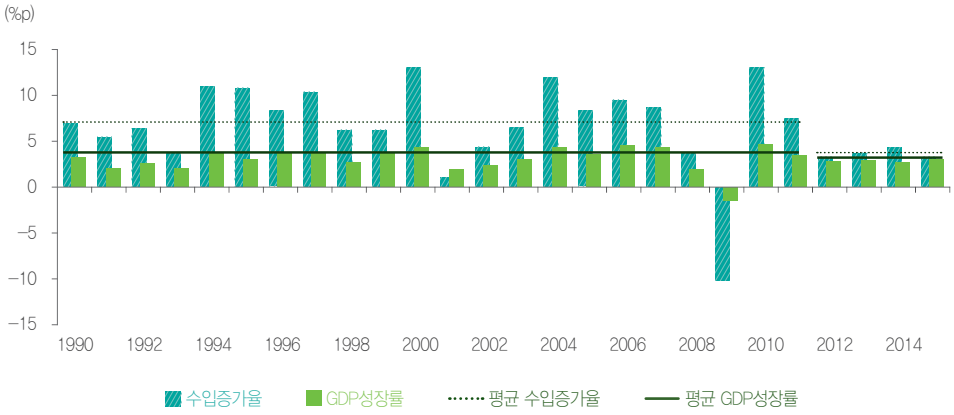
02 국제무역환경 변화

가. 세계경제 저성장세 지속

글로벌 금융위기 이후 장기화되고 있는 세계경제 저성장세가 수출부진의 최대 요인으로 작용

- 세계경제성장률은 1960~2011년 기간 중 평균 3.5%에서 2012~2015년 기간 중 2.8%로 하락하였으며, 세계교역신장률은 동기간 중 6.8%에서 3.4%로 절반 수준으로 하락
  - 세계교역신장률의 경우 1985~2007년 기간 중에는 세계경제성장률보다 두 배 높은 수치를 보였으나, 2012년 이후로는 세계경제성장률과 비슷한 수준으로 하락

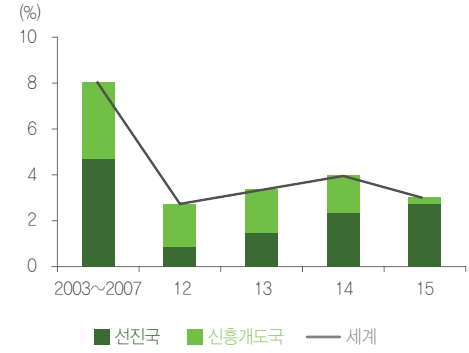
[그림 2] 세계 실질무역증가율과 GDP성장률 추이



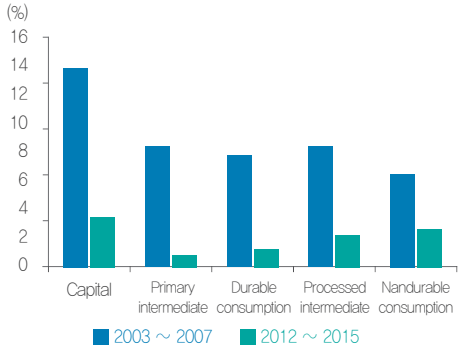
자료: IMF, *World Economic Outlook*, October 2016.

- 경제권별로는 선진국 수입증가율은 유럽재정위기의 영향으로 2012~2013년 급격한 둔화를 보인 이후 회복되는 모습이나, 신흥개도국 수입증가율은 2015년 큰 폭으로 둔화
- 재화별로 전세계 수입증가율(2003~2007년 vs. 2012~2015년)변화를 살펴보면, 자본재 수입이 가장 큰 폭으로 줄어들었으며 이어서 기초중간재, 내구소비재, 가공중간재, 비내구소비재 순으로 둔화

[그림 3] 선진국과 신흥개도국의 수입증가율 변화



[그림 4] 재화별 수입 변화



자료: IMF, *World Economic Outlook*, October 2016.

- 국제통화기금(IMF)은 세계교역신장률 하락의 주요인으로 경기적 요인에 의한 글로벌 투자부진을 지목
  - IMF는 세계교역신장률 하락의 75%정도는 세계경제활동 특히 투자부진에 기인한 것으로 분석
  - 글로벌 교역은 소비보다 투자에 더 민감하게 반응한다는 측면에서 중국의 내수 중심의 성장정책 변환, 원자재가격 하락에 따른 자원수출국들의 자본재지출 감소가 글로벌 교역을 크게 위축시킨 것으로 설명

나. 글로벌가치사슬의 성숙 단계 진입

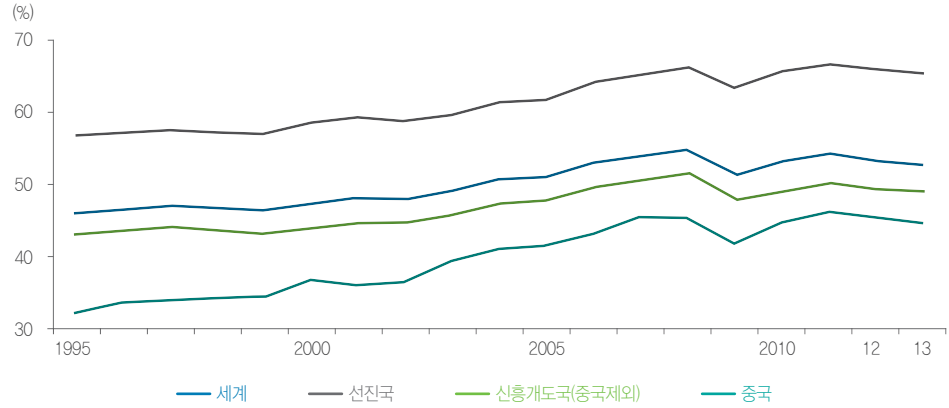
글로벌가치사슬(GVCs)[1]은 1990년대 이후 해외직접투자 증대, 교역비용 감소 등으로 빠르게 진전하면서 세계교역량 확대에 크게 기여

- 1990년대 이후 경제의 글로벌화에 따라 해외직접투자와 아웃소싱이 증대하고 교역비용이 감소하면서 글로벌 생산분업이 활성화되고 이에 따른 중간재 교역이 신장되면서 세계교역량이 크게 증대
- 글로벌가치사슬의 진전에 힘입어 1990년대와 2000년대 걸쳐 세계교역신장률은 세계경제성장률을 큰 폭으로 상회
  - 세계수입증가율(%): 1990~1999년 평균 7.4 → 2000~2007년 평균 7.8
  - 세계경제성장률(%): 1990~1999년 평균 2.9 → 2000~2007년 평균 3.4

그러나 2011년 이후 글로벌가치사슬의 진전이 일단락되면서 세계교역량이 둔화되는 양상

- 글로벌가치사슬 참가율(수출용 생산에 투입되는 중간재 수입과 제3국에서 투입되는 중간재 수출의 합이 전체 수출에서 차지하는 비율)은 글로벌 금융위기 이전 선진국과 신흥개도국 모두 상승세를 보였으나, 2011년 이후 정체 내지 하락
  - 세계 글로벌가치사슬 참가율(%): 1995년 46.3 → 2000년 47.6 → 2005년 51.2 → 2008년 55.0 → 2010년 53.2 → 2013년 52.9

[그림 5] 글로벌가치사슬 참가율 추이



자료: IMF, *World Economic Outlook*, October 2016.

- 이와 같은 현상은 글로벌가치사슬의 진전을 주도했던 미국과 중국이 자국 산업보호정책 강화에 나서고 성장전략을 변화시킨 것과도 밀접한 연관성
  - 미국은 해외생산기지를 국내로 이전하는 리쇼어링(reshoring)정책을 추진하면서 제조업 경쟁력 회복과 고용 증대를 도모

1 글로벌가치사슬이란 하나의 완제품이 여러 나라에서 생산된 소재, 부품 등 중간재와 경우에 따라서는 서비스가 합쳐져서 만들어지는 현상. Global value chains은 1980년대는 "value chains"이라는 용어로, 1990년대 중반 이후 "global production sharing", "international fragmentation", "offshoring", "international production networks" 등으로 혼용, 2000년대 중반이후 "Global Value Chains"으로 일반화됨.

– 중국은 고성장 과정에서 수출용 중간재수입 증대를 통해 글로벌가치사슬 확장을 견인하였으나, 내수 중심의 성장전략 변화와 기술발달에 따른 중간재수입의 자국산 대체 등으로 최근 수년간 글로벌가치사슬 정체를 주도

• 중간재 수출 비중이 높은 우리나라의 경우 글로벌가치사슬 정체는 수출에 부정적 요인으로 작용

– 중간재 수출비중(%, 2015년 기준): 한국 62.6, 일본 52.1, 독일 43.2, 미국 42.9, 중국 41.8

다. 디지털경제의 확산

글로벌 디지털경제의 발전으로 국제간 교역에서 거리와 국경 개념이 약화되고 거래비용이 감소하면서 국제무역에 새로운 환경변화를 불러옴.

• 디지털경제의 급속한 발전으로 전자상거래 활성화 등을 통한 새로운 국제무역환경이 조성

[표 1] 디지털경제로 인한 국제무역패턴의 변화

변화	내용
디지털 상품, 가상재화, 데이터 무역의 증가	• IT소프트웨어, IT하드웨어 등의 무역이 증가 • 개인은 가상재화를 가상마켓에서 구입 증가 • 상품무역 대신 데이터무역(비디오게임, 문화컨텐츠 등) 확대
IT 기술 활용으로 서비스의 교역재화 진전	비교역재로 인식되었던 서비스의 국경 간 제공이 가능해져 서비스무역 확대(예 연구, 회계, 컨설팅, 정보처리 등)
국경 간 B2C 거래 확산으로 마이크로글로벌(Micro-Multinational)기업이 등장	거리비용의 축소로 글로벌 기업의 최소운영 규모 축소 창업부터 글로벌을 목표로 한 마이크로글로벌 기업 출현
중간재 교역 위축과 글로벌가치사슬(GVC) 축소로 생산기지형 개도국의 비교우위 잠식	3D Printing 맞춤형 생산이 가능해지고, 국가 간 디지털 정보의 교환이 증가하면서 공급망 축소
기업 · 국가 간 경쟁압력의 심화, 제품사이클 단축	파괴적 혁신 모델의 확산에 따른 산업장벽 붕괴, 디지털 플랫폼을 활용한 전세계적 경쟁압력으로 가격하락과 제품수명주기도 단축

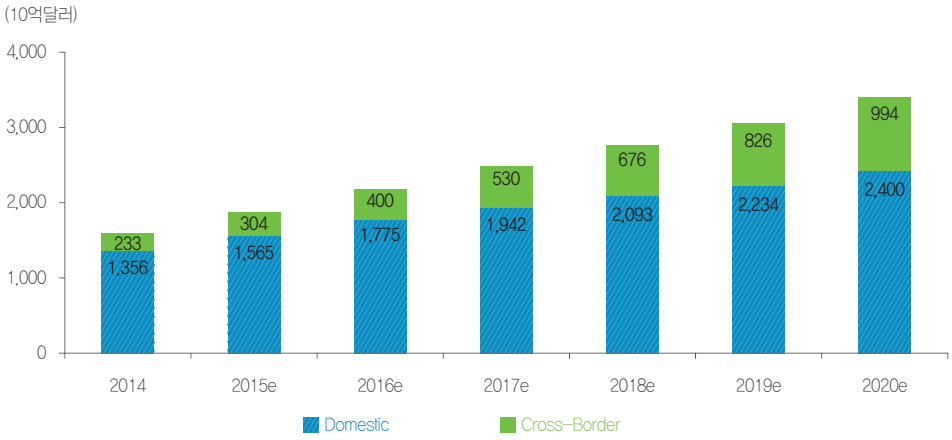
자료: 국제무역연구원, 「디지털 경제와 한국무역」 재인용

• 세계 전자상거래 규모는 지속적으로 확대될 전망

– 글로벌 국경 간(Cross-Border) 전자상거래 규모는 2015년 3,040억 달러 수준에서 2020년 1조달러에 달할 전망(연평균 10% 성장)

– 세계 교역규모(상품수출과 상품수입 합계 33.2조 달러, 2015년 기준)에서 차지하는 국경 간 전자상거래 규모는 아직 0.92%에 불과하나 디지털경제의 진전에 따라 점차적으로 비중이 늘어날 전망

[그림 6] 국내 및 국경 간 전자상거래 규모 전망



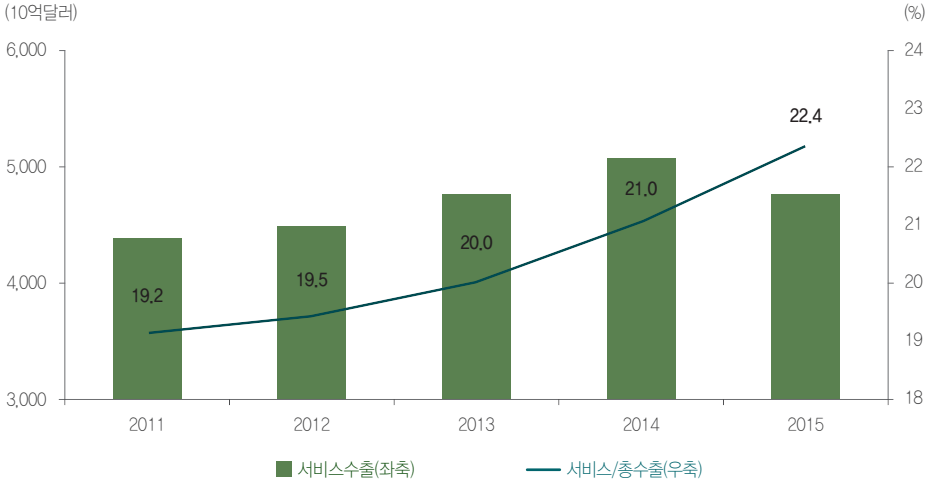
자료: Ali-Research

라. 세계교역에서 서비스수출 비중 확대

세계 서비스교역은 디지털경제의 확산, 신흥국 경제성장에 따른 서비스 수요증대 등으로 매년 성장을 거듭하며 세계 교역액에서 차지하는 서비스수출 비중이 확대되는 추세

- 세계 총수출(상품+서비스)에서 서비스수출이 차지하는 비중은 2011년 19.2%에서 2013년 20.0%를 상회하고 2015년에는 22.4%로 확대

[그림 7] 세계 총수출에서 차지하는 서비스수출 비중 추이



자료: WTO, *World Trade Statistical Review 2016*, 2016.

• 우리나라의 서비스수출은 상품수출에 비해 상대적으로 세계 순위와 경쟁력 측면에서 낮은 수준

– 2015년 기준 우리나라의 상품수출 금액은 전 세계 상품수출 금액의 3.2%(5,270억달러) 비중을 차지해 세계 6위로 상위권에 속해 있는 반면, 서비스수출 금액은 전 세계 서비스수출 금액의 2.0%(970억달러)에 불과한 세계 16위로 상품수출 순위에 비해 크게 뒤쳐짐.

– 전 세계 상품수출 금액 상위 10위 이내 국가들 중 서비스수출 금액 순위가 한국보다 낮은 국가는 없으며, 이는 우리나라의 주요 수출경쟁국가들과 비교하여 서비스업 경쟁력이 떨어지고 있음을 반영

[표 2] 상품 및 서비스 수출의 세계 순위 및 비중(2015년 기준) (10억달러, %)

상품수출				서비스수출			
순위	국가	금액	비중	순위	국가	금액	비중
1	중국	2275	13.8	1	미국	690	14.5
2	미국	1505	9.1	2	영국	345	7.3
3	독일	1329	8.1	3	중국	285	6.0
4	일본	625	3.8	4	독일	247	5.2
5	네덜란드	567	3.4	5	프랑스	240	5.0
6	한국	527	3.2	6	네덜란드	178	3.7
7	홍콩	511	3.1	7	일본	158	3.3
8	프랑스	506	3.1	8	인도	155	3.3
9	영국	460	2.8	9	싱가포르	139	2.9
10	이탈리아	459	2.8	10	아일랜드	128	2.7
11	캐나다	408	2.5	11	스페인	117	2.5
12	벨기에	398	2.4	12	벨기에	109	2.3
13	멕시코	381	2.3	13	스위스	108	2.3
14	싱가포르	351	2.1	14	홍콩	104	2.2
15	러시아	340	2.1	15	이탈리아	99	2.1
16	스위스	290	1.8	16	한국	97	2.0
17	대만	285	1.7	17	룩셈부르크	95	2.0
18	스페인	282	1.7	18	캐나다	76	1.6
19	인도	267	1.6	19	스웨덴	71	1.5
20	아랍에미리트	265	1.6	20	덴마크	61	1.3

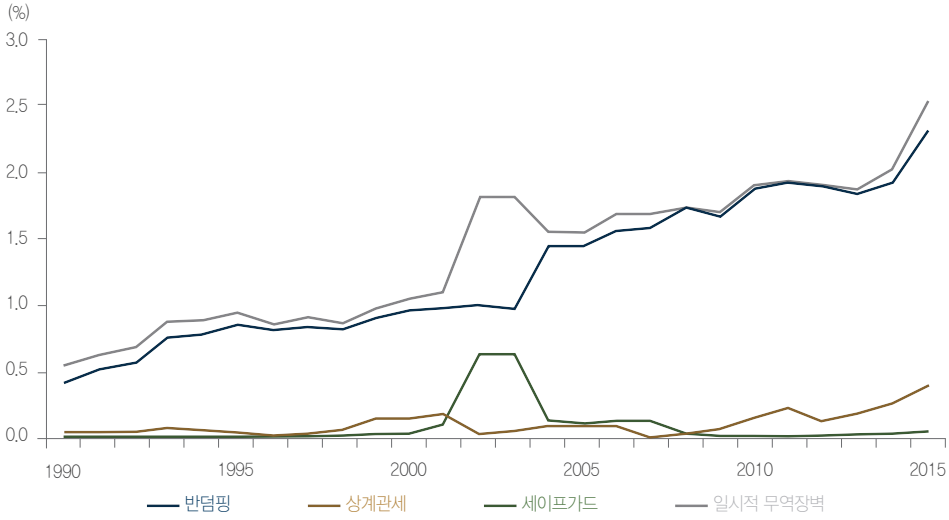
자료: WTO, *World Trade Statistical Review 2016*, 2016.

마. 글로벌 보호무역주의 경향 강화

세계경제의 저성장세가 지속되면서 세계 각국은 자국 산업과 고용 보호를 위해 보호무역주의를 강화하고 있는 추세

- 미국의 대선과 영국 브렉시트 결정 과정에서 자국이익을 최우선시하는 보호무역주의 강화 흐름이 표출
- 신흥개도국들 또한 국내 산업을 보호하기 위하여 세이프가드, 비관세장벽 등을 적극적으로 활용하는 한편 수입품을 자국생산품으로 대체하는 현지화(localization)전략 등을 통해 보호무역주의를 강화
- IMF에 분석에 따르면, 세계 교역상품 중 반덤핑, 상계관세, 세이프가드 등 일시적 무역장벽의 조치를 받는 품목 비중은 1990년대 0.82%, 2000년대 1.56%에서 2014년 2.01%로 높아지고 2015년에는 2.47%까지 가파르게 상승

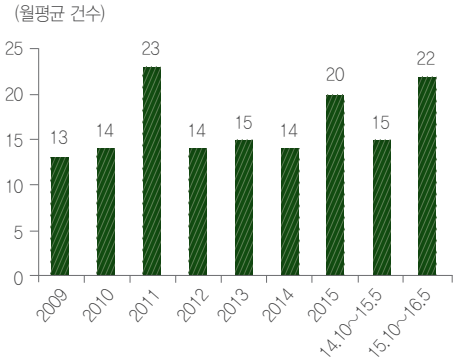
[그림 8] 보호무역조치의 증가 추이



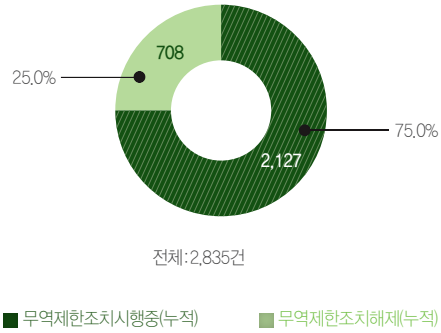
주: 교역상품 대비 비중
자료: IMF, *World Economic Outlook*, October 2016.

- 세계무역기구(WTO) 자료에 따르면, 관세부과, 수입금지 조치, 물량제한, 복잡한 통관절차, 수출입세 도입 등을 모두 포괄하는 무역제한조치건수는 증가 추세
  - 2015.10월~2016.5월 기간 중 새로이 시행된 무역제한조치건수는 월평균 22건(전체 154건)으로 이전(2014.10월~2015.5월) 기간 중 15건보다 큰 폭으로 증가
  - WTO가 무역제한조치 집계를 시작(2008.10월)한 이후 2016.5월까지 무역제한조치 총 누적건수는 2,835건이며, 이중 75%(2,127건)가 여전히 시행중이며 해제된 건수는 25%(708건)에 불과한 것으로 나타남.

[그림 9] 무역제한조치건수(월평균) 추이



[그림 10] 누적 무역제한조치건수



자료: WTO, *World Trade Statistical Review 2016*, 2016.

03 세계교역 둔화에 대한 실증분석

최근의 세계 교역 둔화가 글로벌 금융위기 이후 지속된 경기 둔화의 영향인지 아니면 세계 교역량과 세계 실질GDP간의 관계에 보다 근본적인 구조변화가 있었는지를 살펴볼 필요가 있음.

- 1970~2015년 기간 중 세계 교역량과 세계 실질GDP 간의 관계를 장기균형식을 고려한 오차수정모형을 이용하여 추정한 결과 2000년대 이후 세계 교역의 세계 실질GDP 장기탄력성은 이전 기간에 비해 크게 감소
  - 전체 기간에 걸쳐 추정한 교역의 실질GDP 탄력성은 1.85로 세계 실질GDP가 1% 증가할 때 교역량은 1.85% 증가
  - 관련 문헌(Constantinescu et. al(2015)[2])에서처럼 세 시기(1970~1985, 1986~2000, 2001~2015)로 구분하여 교역의 탄력성을 추정해 보면 2001~2015년 기간 중에는 1.58로 이전 기간(1986~2000)의 2.18에 비해 크게 감소
  - 반면 단기적인 경제성장률 변화에 반응하는 교역의 탄력성 계수의 값은 동기간 3.41 → 3.50으로 오히려 증가한 것으로 나타남.

2 Constantinescu et. al, "The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?," IMF Working Paper WP/15/6, 2015.

세계교역량 증가율의 오차수정모형

$$\Delta \ln TV_t = \alpha + \beta \Delta \ln WRGDP_t + \gamma \ln TV_{t-1} + \delta \ln WRGDP_{t-1} + e_t$$

- 위에서 Δ은 일계차분, $\ln TV_t$는 세계수입물량의 로그값, $\ln WRGDP_t$는 세계실질GDP의 로그값, e_t는 오차항
- α는 상수항이고, β는 교역량변화의 세계실질GDP변화에 대한 단기적인 탄력성의 크기를 나타내는 계수
- −γ는 전기의 장기균형오차가 조정되는 계수로 전기의 오차가 조정되는 속도를 나타냄.
- −δ/γ는 세계교역량의 세계실질GDP에 대한 장기탄력성의 크기를 나타내며, 축약식에 내포된 장기균형식 ($\ln TV_{t-1} = \alpha_1 + \delta/\gamma \ln WRGDP_{t-1} + \varepsilon_t$)의 계수로 모형을 통해 추정된 각각의 계수로 쉽게 계산할 수 있음.
- 위와 같은 단순한 세계수입수요 함수는 세계수입수요함수가 대체탄력성이 불변인 CES (constant elasticity of substitution) 형태이면 총수요의 함수로 표현될 수 있다는 가정 하에서 여러 실증분석(Irwin(2002)[3], Freund(2009)[4], Constantinescu et. al(2015) 등)에서 사용됨.

3 Douglas Irwin, "Long-Run Trends in World Trade and Income," World Trade Review, 1:1, pp.89-100, 2002.

4 Caroline Freund, "Trade Response to Global Downturns: Historical Evidence," Policy Research Working Paper Series 5015, World Bank, 2009.

[표 3] 세계교역량 증가율의 오차수정모형 추정 결과

	전기간	기간 더미변수 모형		
		1970~1985	1986~2000	2001~2015
상수항(α)	−1.30	−0.83	−5.71	−1.48
단기탄력성계수(β)	2.93	2.05	3.41	3.50
오차조정계수(−γ)	0.12	0.19	0.40	0.18
δ	0.22	0.23	0.87	0.29
장기탄력성계수(−δ/γ)	1.85	1.24	2.18	1.58
자기상관 LM	1.01	21.37	11.84	1.79
R^2	0.83	0.91	0.97	0.97

주: 1) *과 **은 t-값과 LM 검정값이 각각 1%, 5% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄.
2) 기간별 장기탄력성 계수가 같다는 비선형 Wald 검정은 1% 유의수준에서 기각됨.
3) 기간더미 모형: $\Delta \ln TV_t = \alpha_i d_i + \beta_i \Delta \ln WRGDP_t d_i + \gamma_i \ln TV_{t-1} d_i + \delta_i \ln WRGDP_{t-1} d_i + e_t$, $i = 1, 2, 3$.

추정된 모형을 토대로 교역량 변화를 일시적 경기변동 요인과 구조적 요인으로 분해하여 두 요인의 상대적 중요성을 비교해 본 결과 글로벌 금융위기 이후 나타난 세계교역증가율 둔화의 45%가량이 장기 교역탄력성 감소로 인한 구조적 요인에 기인

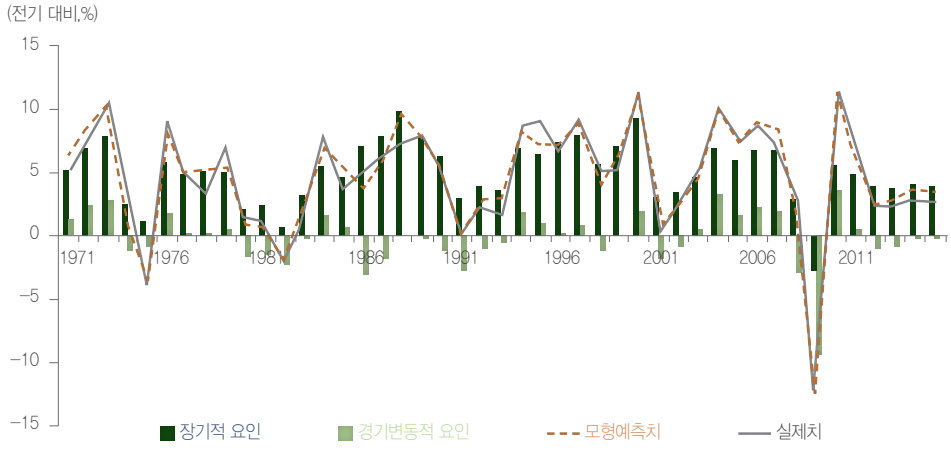
- 모형의 예측치경기둔화와 같은 경기변동적 요인뿐 아니라 상당부분 장기적이고 구조적 요인에 의해 설명되는 것으로 추정됨.
  - 예를 들어 모형에서 예측한 2015년 교역 증가율은 연평균 3.5%로 글로벌 금융위기 이전 기간(2001~2007년)의 6.3%에 비해 2.8%p 하락하였고, 이를 장기탄력성 감소에 따른 구조적 요인과 경기둔화에 따른 경기변동적 요인으로 분해(%p)하여 보면 구조적 요인에 의한 감소는 1.5%p, 경기변동적 요인에 의한 감소는 1.3%p로 구조적 요인이 교역 증가율 감소의 50% 이상을 설명
  - 또한 글로벌 금융위기 이후 2011~2015년 기간 중 세계 교역증가율은 연평균 3.6%로 금융위기 이전 기간(2001~2007년)에 비해 2.7%p 감소하였고 이중 구조적 요인에 의한 감소가 1.2%p로 전체 교역증가율 하락의 45%를 설명

[표 4] 교역량 증가율 예측치의 요인별 분해 (%)

기간	모형의 예측치	장기적 요인	경기변동적 요인
1970~1985	4.3	4.2	0.1
1986~2000	6.1	6.6	-0.4
2001~2015	4.0	4.4	-0.3
2001~2007	6.3	5.3	1.0
2011~2015	3.6	4.1	-0.4
2014	3.8	4.1	-0.3
2015	3.5	3.9	-0.3

자료: 국회예산정책처 자체 계산

[그림 11] 교역량 증가율의 장기적 요인과 경기변동적 요인 분해



자료: World Bank의 세계교역량과 세계실질GDP 자료를 이용하여 추정한 모형을 통해 계산

세계 교역량 증가율의 요인 분해

- 교역량 증가율에 대한 추정식은 장기균형오차를 명시적으로 나타내어 아래와 같이 표현 가능

$$\Delta \ln TV_t = \alpha_1 + \beta \Delta \ln WRGDP_t - \gamma[-\ln TV_{t-1} - \alpha_2/\gamma - \delta/\gamma \ln WRGDP_{t-1}] + e_t$$

  – 추정한 오차수정모형과 비교하면 $\alpha = \alpha_1 + \alpha_2$

- 장기 균형식에 나타난 교역량의 장기적 수준:

$$\Delta \ln TV_t^{LR} = -\alpha_2/\gamma - \delta/\gamma \ln WRGDP_t$$

  – 따라서 교역량 증가율의 장기적 수준은

$$\Delta \ln TV_t^{LR} = -\delta/\gamma \Delta \ln WRGDP_t$$

- 추정된 식에서 구한 교역량 증가율 예측치로부터 위의 장기적 수준의 교역량증가율 예측치를 빼면 경기변동적 혹은 단기적 교역량 증가율 예측치를 구할 수 있음.

$$\Delta \widehat{\ln TV_t} - \Delta \widehat{\ln TV_t}^{LR} = \Delta \widehat{\ln TV_t}^{SR}$$

글로벌 금융위기 이후 나타난 세계교역의 세계 실질GDP에 대한 장기탄력성 감소의 원인으로는 글로벌 가치사슬(공급사슬)의 변화, 총수요와 교역간의 구조 변화, 보호무역주의 강화 등 다양한 요인이 지적되고 있음.

- 교역의 장기탄력성 감소가 어느 정도 지속될 것인지에 대한 가정에 따라 향후 교역량 전망도 크게 달라질 수 있음.
- 최근에 나타난 세계교역의 구조변화가 향후에도 지속될 경우 세계경기가 회복되어 세계경제 성장률이 과거 수준으로 회복된다고 할지라도 교역량은 과거와 같이 빠르게 늘지 않을 가능성

04 시사점

글로벌 금융위기 이후 세계경제의 저성장세가 지속되고 있으며 과거와 같이 세계경기와 교역 간의 높은 탄력성을 기대하기 어렵다는 점에서 새로운 국제무역환경변화에 대한 적응과 선제적인 대응책 마련이 절실

- 과거 양적성장 위주의 수출전략에서 탈피해 수출품의 부가가치를 제고하고 국내제도를 글로벌 기준에 부합하도록 선진화할 필요

글로벌가치사슬 참여도가 대기업에 비해 낮은 중소기업에 대한 정책적 지원을 강화하여 다수의 중소기업들이 해외시장에 진출하게 함으로써 수출업체를 다각화하고 중소기업의 국제경쟁력을 제고

우리나라의 디지털경제 발달 수준을 최대한 활용해 무역과 효과적으로 연계시키고 세계교역에서 서비스수출이 차지하는 비중이 확대되고 있는 추세를 고려할 필요

- 디지털경제 관련 규제완화 및 법제도 개선, 전문 인력 양성, 전자상거래 활성화 등을 통해 디지털경제의 이점을 최대한 활용할 필요
- 제조업에 비해 국제경쟁력이 상대적으로 열위에 있는 서비스업의 경쟁력을 강화하고 이의 수출 비중 확대를 위한 지속적인 발전방향 모색과 정책수립이 요구

글로벌 보호무역주의 강화 흐름에 대한 대응책으로 교역상대국의 수입규제 사전 모니터링 강화, 국제통상체제 변화에 선제적 · 능동적 대처, 상호이익 증진을 위한 다각적인 경제협력 강화 노력 등을 지속적으로 경주

Ⅳ. 레이거노믹스의 특징과 트럼프정책에 대한 시사점

레이거노믹스는 경제의 공급측면을 중시하였으며, 조세감면과 긴축통화 정책 등을 추진

- 소비 · 투자의 수요 측면보다 노동 공급, 생산의 공급 측면을 강조하고 조세감면의 유인효과를 주장
- 공급측면을 부양하고 스태그플레이션(경기침체 속 물가 상승)에 대응하여 긴축적 통화정책 시행
- 작은 정부 (Small Government)를 지향함으로써, 연방정부 지출 증가율을 감소시키려 하였으나, 국방비 중심 재정지출이 증가하였으며, 개인소득세와 법인세율을 대폭 인하시키는 정책 시행

레이거노믹스가 추진된 기간 동안 미국은 안정적인 경제성장과 인플레이션을 억제하였다는 긍정적 평가와 쌍둥이적자와 소득양극화 등을 야기하였다는 비판

- 소비와 투자 활성화로 성장률이 상승하고, 노동생산성이 증가하였으며, 실업률 하락 및 인플레이션을 억제하였다는 긍정적인 평가
- 반면, 재정수지 적자와 경상수지 적자가 악화되어 쌍둥이 적자가 발생하였으며, 소득양극화 등의 부작용
  - 레이거노믹스 초기에는 정부의 재정수지 적자가 급격히 악화되었으며, 대외적으로는 경상수지 적자가 동시에 악화되는 상황이 장기간 유지됨.

미 트럼프 정부 경제정책은 레이거노믹스의 감세정책과 긴축적 통화정책, 재정지출 확대 및 중상주의적 보호무역 정책 등이 혼합된 새로운 방향

- 감세정책과 재정지출 확대를 통한 적극적인 경제활성화를 추진함으로써 단기적으로 미국 경제회복이 가시화될 것으로 보이며, 긴축적 통화정책으로 물가와 금리의 정상화 기대
  - 케인스주의식 확장적 재정지출 정책을 주장하고 있다는 점에서 레이거노믹스보다 더 적극적인 경제활성화를 추진할 계획
  - 미연준은 2017년 단계적인 금리인상을 예고함으로써 '강달러'와 '시장금리 급등세'가 탄력을 받는 한편, 신흥시장 자본유출 가속화 우려
- 한편, 보호무역주의 등은 레이거노믹스의 정책기조와 큰 차이점을 보이며, 대외무역정책의 불확실성이 가중될 전망
  - 기체결한 자유무역협정들을 전면 재검토할 것을 예고하고 있으며, 보복관세 등을 실시할 것을 주장함으로써 강력한 보호무역 성향을 표출

경제분석실 거시경제분석과 김혜선 경제분석관(788-4652)

01 개요

2017년 1월 출범하는 트럼프 행정부의 경제정책안이 구상 중이며, 역대 미정부의 경제정책과 차별화를 강조할 것으로 보이나, 감세정책 및 경제활성화 방안 등에서는 레이거노믹스와 상당한 유사점을 보일 것으로 예상

- 또한, 대규모 인프라스트럭처 투자를 통한 케인스주의적 확장적재정지출 정책은 레이거노믹스보다 더 적극적인 경제활성화 정책을 추진할 것을 계획
- 미연준이 긴축적 통화정책을 표방하고 전격적인 기준 금리인상을 진행 중
- 반면, 중상주의식 보호무역주의를 표방하는 점에 있어서는 레이거노믹스와 큰 차이점

[표 1] 레이거노믹스와 트럼프정부 주요정책 비교

주요정책 및 관련사항	레이거노믹스	트럼프정부 경제정책안
기간	1981~1989	2017~
재정 · 조세 정책	• 초기에는 세출억제로 재정적자의 축소 정책을 표방하였으나, * 국방예산 중심 재정지출 급증 • 대규모 감세와 확대재정 * 개인소득세 최고한계세율: 1981년(70%→50%) 1986년(50%→28%로 인하) * 법인세율은 48%→34%로 인하	• 대규모 공공사업을 통한 정부지출 확대 * 1조달러 규모의 막대한 인프라스트럭처, 사회간접자본(SOC)투자 • 개인 및 법인에 대한 대규모 감세 * 라이언의장의 계획: 법인세율 20%로 인하 방안 제시 * 트럼프 계획: 개인소득세는 12%, 25% 및 33%의 3단계 구간, 법인세율을 단일화하여 15%로 인하
통화정책	• 통화주의에 입각하여 통화공급을 엄격하게 관리하는 금융정책 * 긴축적 통화정책	• 금리인상기조 및 채권시장 약세 • 금융정책 규제완화 * 도드-프랭크법(Dodd-Frank Act)을 폐지하여 금융회사의 자유로운 영업보장
통상정책	• 자유무역주의 기조 하에 자본시장 활성화 등을 병행 * 1988년 캐나다와 '북미자유무역지대협정(NAFTA)'을 시작으로 세계적인 자유무역지대 활성화	• 보호무역주의 * 북미자유무역협정(NAFTA) 재협상, 환태평양경제동반자협정(TPP) 철수, 중국 환율조작국 지정, 무역경쟁국가 제품 관세
복지정책	• 상위소득계층 감세로 인한 소득양극화 확대	• 오바마케어 등 폐지 • 불법이민자와 불법이민노동 추방 • 상위소득계층 소득세 인하
기타	• 국가부채 수준을 상당부분 낮추는 정책을 시도	• 현재, 국가부채 수준이 매우 높음. * 연방정부 차원의 국가 빚 20조에 육박

주: 트럼프정부 경제정책안은 취임이전으로서 아직 상당부분 공식적으로 발표되거나 확정된 정책이 없기 때문에 지금까지 트럼프와 주요 관련 인사들이 공개석상 발언 자료들을 토대로 정리한 것임.
자료: Forbes, 각종 미디어

02 레이거노믹스[1]의 주요정책

가. 공급경제학

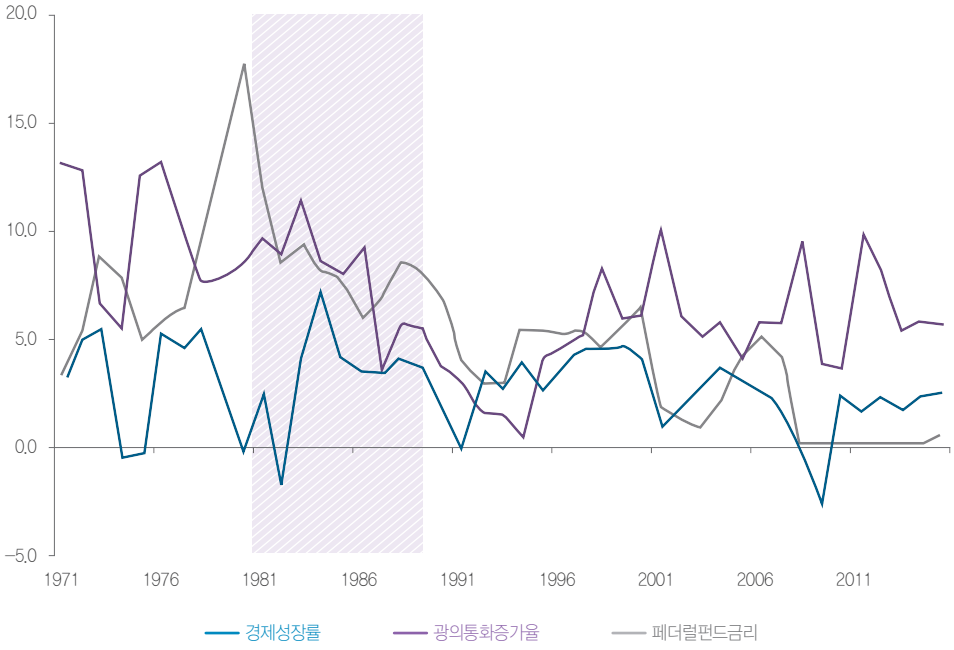
레이거노믹스는 경제의 공급측면을 중시하였으며, 조세감면과 규제완화 및 긴축통화 정책 등을 추진

- 소비 · 투자 등의 수요측면보다 노동공급, 생산 등 공급측면을 강조하고 조세감면의 경제활성화 효과를 주장
  - 공급경제학(supply-side economics) 또는 낙수경제학(trickle-down economics)으로 설명
  - 레이거노믹스 주요 학자는 최적 세율 측정을 위한 래퍼곡선을 개발한 래퍼(A. Laffer) 교수와 1982~1984년 대통령 경제 자문위원장인 펠드스타인(M. Feldstein) 교수 등이 있음.
- 공급측면을 부양하고 스태그플레이션[2](경기침체 속 물가상승)에 대응하여 긴축적 통화정책 및 규제완화 시행
  - 레이거노믹스의 통화정책은 1981~1989년 기간 전체로 볼 때, 하나의 일관된 정책으로 평가하기에는 어려운 측면이 있으나 전반적으로 긴축정책으로 평가
  - 긴축적 통화정책의 내용은 1979년 미국 중앙은행인 연준리에 의해 제안된 통화 증가율 감소 정책을 승인하여, 1982년의 심각한 인플레이션을 억제하려 노력
  - 레이건 전대통령 재임기간 중 미연준은 볼커(P. Volcker)와 1987년 취임한 그린스펀(A. Greenspan)에 의하여 통화긴축을 통한 인플레이션 억제 정책을 지속

1 미국 제 40대 대통령인 로널드 레이건(Ronald Reagan)의 '레이건'과 '이코노믹스'를 합성한 단어

2 스태그네이션(Stagnation, 경기침체)과 인플레이션의 합성어

[그림 1] 레이거노믹스 시기의 통화 정책 (%)



자료: 한국은행

[표 2] 통화 및 금리정책 (%)

기간	경제성장률	본원통화 증가율	광의통화 증가율	페더럴펀드 금리	재무부증권 (90일)	재무부증권 (5년)
1976~1979	4.70	8.69	9.82	9.10	7.94	8.24
1980~1982	0.17	6.92	9.04	12.83	11.10	12.24
1983~1985	5.37	8.23	9.36	8.50	8.21	10.37
1986~1989	3.73	7.05	6.08	7.47	6.95	8.04
1990~1999	3.23	8.54	3.91	4.90	4.79	6.08
2000~2009	1.82	15.29	6.28	2.70	2.44	3.56
2010~2015	2.17	12.30	6.47	0.29	0.07	1.45

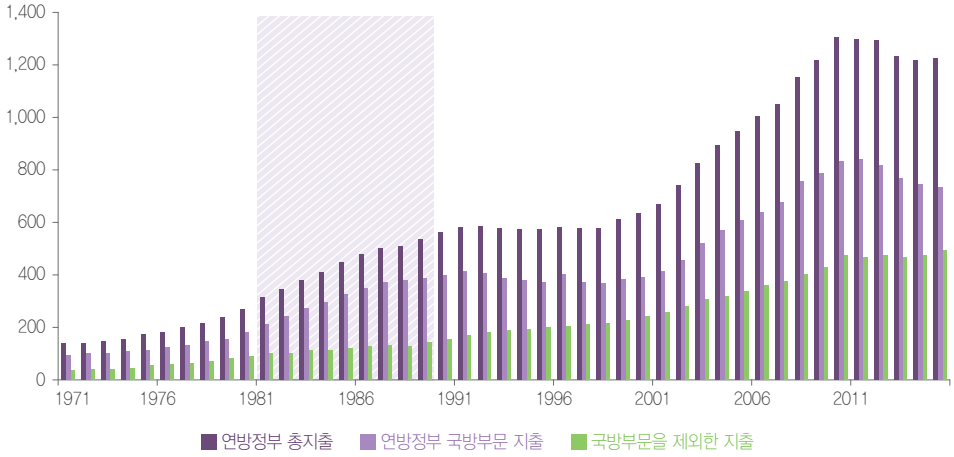
자료: 한국은행

나. 작은 정부: 정부지출 증가율 감소 및 소득세율과 법인세율 인하

레이거노믹스는 작은정부(Small Government)를 지향함으로써, 소득세율과 법인세율은 인하시키는 정책을 시행함과 동시에 연방정부 지출 증가율을 감소시키려 하였으나, 국방비 중심 정부지출이 오히려 증가

- 연방정부 실질지출의 연간 증가율은 이전에 비하여 상대적으로 낮아졌으나, 국방비 지출 증가 등으로 인한 연방정부지출의 규모는 크게 감소하지 않고 정부지출의 총규모는 큰 폭으로 증가하는 부작용이 발생

[그림 2] 미 연방정부 지출 규모 (십억달러)



자료: BEA

– 레이건 행정부 초기에는 국방지출이 급증하여 연평균 12.5%(1981~1985)로 증가하였으며, 이러한 증가율은 비 국방지출의 연평균 6.2%과 비교하여 정부지출에 크게 기여

[표 3] 미 연방정부 지출 증가율

기간	연방정부지출		국방지출		비 국방지출	
	십억달러	증가율(%)	십억달러	증가율(%)	십억달러	증가율(%)
1976~1980	221.9	9.6	147.7	9.2	74.2	10.4
1981~1985	378.9	10.6	268.8	12.5	110.1	6.2
1986~1989	504.7	4.3	371.8	4.5	132.9	3.8
1990~1999	580.9	1.4	386.4	–0.1	194.5	4.8
2000~2010	948.6	7.2	605.1	7.4	343.5	6.9
2011~2015	1,253.9	–1.2	779.9	–2.5	473.9	0.9

자료: BEA

• 개인소득세와 법인세율을 크게 인하하였으며, 특히 소득상위계층에 대한 대폭적인 감세정책 추진

– 1981~1986년 기간 중, 개인소득에 대한 최고 한계세율은 70%→ 28%까지 매우 급격히 인하

– 법인세최고세율 또한 46%에서 34%로 인하

– 개인과 기업에 대하여 세율 인하와 동시에 과세 표준을 확대함으로써 연방세수/GDP 비율은 20.2%(1981년)에서 19.2%(1989년)로 하락

[표 4] 레이거노믹스 시기의 세수 추이

기간	세수입		개인소득세		생산과 수입에 대한 세금		법인소득세	
	십억달러	증가율 (%)	십억달러	증가율 (%)	십억달러	증가율 (%)	십억달러	증가율 (%)
1976~1980	197.9	9.3	34.5	13.7	145.7	8.1	12.2	15.1
1981~1985	306.2	9.6	59.5	11.1	221.8	9.5	16.9	7.3
1986~1989	438.1	7.6	89.1	9.2	313.8	7.4	24.2	4.9
1990~1999	665.9	5.6	143.7	6.7	476.6	5.4	29.7	4.1
2000~2010	1,128.8	4.2	248.0	3.2	812.4	4.6	43.9	3.6
2011~2015	1,469.9	3.7	334.5	6.8	1,047.0	2.7	55.4	4.8

자료: BEA

[표 5] 레이거노믹스 시기의 세제개혁 정책 (1986년 Tax Reform Act, TRA86)

주제	내용
목표	레이거노믹스 출범 직후 첫 번째 감세조치로서 1981년 'Kemp–Roth Tax Cut'과 'The Economic Recovery Tax Act of 1981(ERTA)'이 시행되고 두 번째 감세조치 한계세율 인하와 동시에 과세기반을 확대하며 세제 간소화를 시도 조세개혁의 성과를 검증하는 것과 함께 조세개혁의 안정성을 확인하는 계기를 마련
내용	개인소득세 개편 * 최고 한계세율을 50%→28%로 인하, 최저 세율은 11%→15%로 인상 많은 조세지출 항목을 폐지 다양한 공제제도 등으로 세금유인효과 촉진(Tax incentives) * Home Mortgage Interest Deduction, Low–Income Housing Tax Credit, Depreciation Deductions 누진성을 유지하기 위해 자본소득세율 인상
평가	경제활성화를 위한 감세정책의 부분적인 성과 반면, 1990년 이후의 연이은 세제개편으로 인하여 세제의 지속성 유지에 위배되고 납세자들에 혼란을 야기함으로써, 안정적인 조세제도 확립에 실패한 것으로 평가됨. 세제 간소화라는 목표에서 의도한 바와 달리, 한계세율의 조정이 아닌 세입과 누진성 유지를 위한 체계로서 오히려 복잡해짐. * 조세의 공평성과 누진성 유지는 서로 상충되는 목표
트럼프 재정 · 조세 정책에 주는 시사점	현재 미국의 재정건전성은 레이거노믹스 출범 시기보다 상대적으로 양호한 상황 * 레이거노믹스의 대표적 자문위원인 펠드스타인 교수에 의하면, 트럼프의 조세정책은 케인스주의의 적자재정지출을 통하여 경제활성화를 촉진시키는 재정정책이 아니라, 적자중립 체제로서 인프라스트럭처 세금혜택 정책(deficit–neutral system of infrastructure tax credits)이 기대된다고 설명하며, 미 의회 채택 여부는 아직 불확실하다고 부연[3] 상당부분 상위소득 1%에 대한 감세정책이 예상됨.

자료: Wikipedia, JCT, 기타 자료

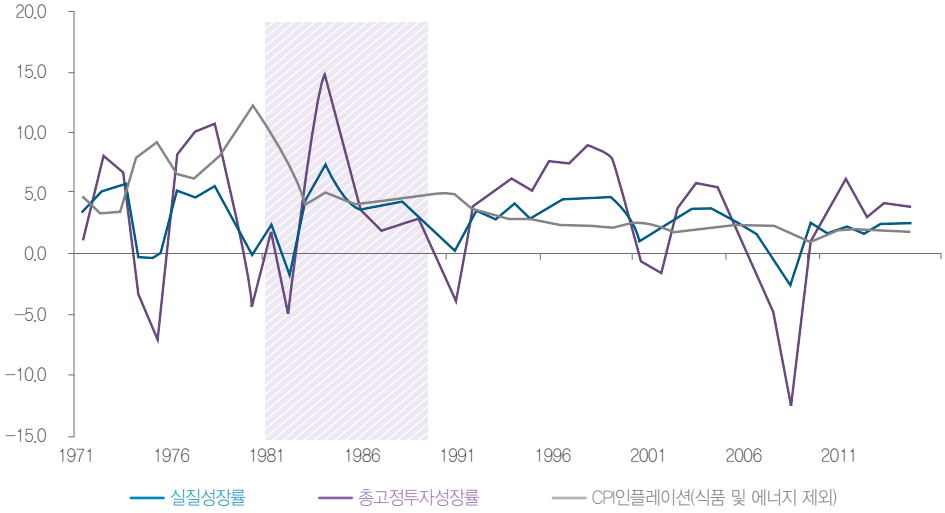
3 Martin Feldstein, "Will Trump's Plan Really Boost US Demand?," Project Syndicate Opinion Page, Nov.28, 2016.

03 레이거노믹스의 성과와 문제점

레이거노믹스는 안정적인 경제성장과 인플레이션 억제 및 금리 안정화에 기여했다는 평가

- 소비와 투자 활성화로 성장률이 상승하고, 노동생산성이 다시 증가하기 시작하였으며, 실업률 하락 안정세 및 인플레이션 억제와 금리안정화 등에 성공적이었던 것으로 평가
  - 레이거노믹스 기간(1981~1989) 동안 미국 경제성장률은 연평균 4% 내외의 안정적인 성장세를 유지하였으며, 1980년대 초반에는 기업투자가 큰 폭으로 성장하는 등 경제활성화에 기여
  - 레이거노믹스가 시작되면서, 인플레이션이 급속히 억제되고 기간 내내 물가안정화를 유지하였으며, 이러한 기조는 이후에도 지속

[그림 3] 레이거노믹스 기간 중 미국 주요경제지표의 변화 (%)



자료: OECD statistics

- 초반에는 실업률이 오히려 악화되는 현상이 나타났으며 1986년 이후에는 실업률이 하향 안정화된 것으로 보이나, 1996~2007년 기간과 비교해서는 실업률을 크게 안정화시켰다고 평가하기 어려움.
- 노동생산성의 경우에는 1970년대 근로시간당 평균 10달러 수준에서 1980년대 20달러 수준으로 두 배 가까이 상승

[표 6] 레이거노믹스 시기의 노동시장 여건 (%, 달러)

	1971~79	1981~85	1986~89	1990~95	1996~99	2000~07	2008~15
실업률	6.4	8.3	6.0	6.4	4.8	5.0	7.6
근로시간당 GDP	10.7	20.0	24.7	30.9	36.7	48.2	63.5

자료: OECD statistics

반면, 장기간 재정수지 적자 지속과 무역적자로 인한 쌍둥이 적자(twin deficit)가 발생하였으며 이후에도 적자폭이 상당기간 동안 해소되지 않는 부작용 발생

- 레이거노믹스 초기에는 정부의 재정수지 적자가 급격히 악화되었으며, 대외적으로는 경상수지 적자가 동시에 악화되는 상황이 상당기간 유지되었음.
  - 다만, 1980년대 후반부터는 재정수지와 경상수지 모두 적자폭이 개선되는 추이로 전환
  - 재정수지 적자는 2008~2009년 글로벌 금융위기 이후 큰 폭으로 악화된 후 오바마 정부에서 회복

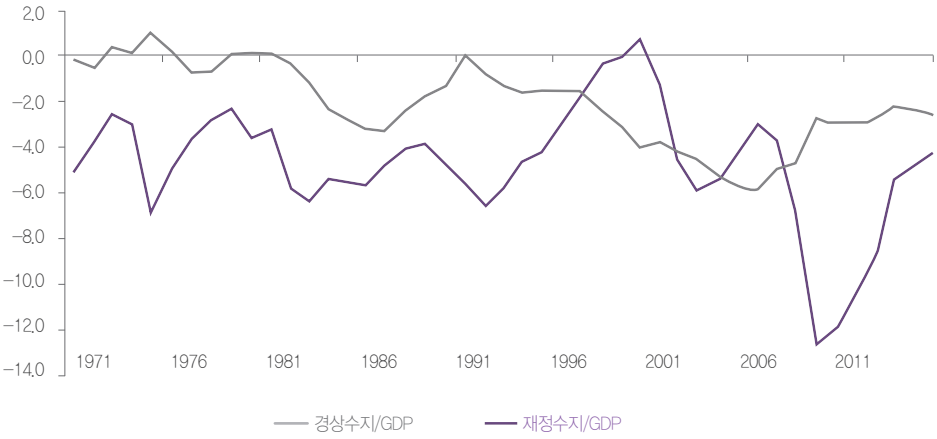
– 레이거노믹스 초반기에는 인플레이션 억제를 위한 긴축정책과 강달러 현상이 지배적이다가 1985년 플라자합의 이후를 기준으로 엔/달러 환율을 큰 폭으로 하락시킴.

[표 7] 엔/달러 환율

연도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
엔/달러	220.6	249.2	237.5	237.6	238.2	168.4	144.5	128.1	138.1

자료: 한국은행

[그림 4] 미국 쌍둥이 적자



자료: OECD statistics

04 트럼프 경제정책에 대한 시사점

감세정책을 통한 적극적인 경제활성화를 추진함으로써 단기적으로 미국 경제회복이 가시화될 것으로 보임.

• 조세 정책은 레이거노믹스의 감세정책 기조와 상당부분 유사할 것으로 예상되며, 상위 소득계층에 대한 세금 감면과 법인세율 인하가 대폭적으로 시행될 전망

– 펠드스타인 교수에 따르면, 트럼프 정책에서 상위소득세율 인하와 세원(tax base) 확대를 통하여 세수 중립적(tax revenue–neutral)인 조세정책이 가능하다고 진단

※ CBO(Congressional Budget Office)의 보고에 따르면, 지난 30년간(1984~2013) 대부분의 소득그룹에 대한 실효세율은 하락하였으나, 상위 1%에 대한 세율은 소폭 상승하였다고 진단

[표 8] 소득그룹별 세율 변화

	하위 5분위	중위 3분위	상위 1%
지난 30년간 미국 세율변화	6.5% 이상 → 3.3%	16.6% → 13.8%	30.6% → 34.0%

자료: Martin Feldstein, "Will Trump's Plan Really Boost US Demand?," Project Syndicate Opinion Page, Nov.28, 2016.에 인용된 CBO 자료 재인용

트럼프 재정정책은 케인스주의식 확장적 재정지출 정책을 주장하고 있다는 점에서 레이거노믹스보다 더 적극적인 경제활성화를 추진할 계획

- 레이거노믹스 경우 초기에는 세출억제로 재정적자의 축소 정책을 표방하였으나, 국방비 지출의 급격한 증가로 말미암아 재정지출이 증가
- 트럼프정부의 경제정책은 취임 이전부터 1조달러 규모의 막대한 인프라스트럭처 및 사회간접자본(SOC) 투자 등 대규모 공공사업을 통한 정부지출 확대를 공언
  - 이에 대하여 옐런 연준의장 등은 현 시점에서 재정지출 확대가 바람직하지 않다고 주장하는 등 경제성장 효과의 지속성에 대한 논란

긴축적 통화정책을 통하여 물가와 금리 정상화를 추구할 것으로 기대

- 미연준은 2017년 단계적인 기준금리 인상을 예고하였으며, '강달러'와 '시장금리 급등세'가 탄력을 받는 한편, 신흥시장의 자본유출이 가속화될 우려
  - 트럼프정책은 저물가 및 저금리가 장기화되고 있는 여건에서 금리인상이라는 통화정책의 전환점을 시도하는 시기와 함께 출범하게 되어 레이거노믹스 때와는 차이점이 있음.
- 한편, 금융정책에 관하여 도드-프랭크법 폐지 등을 주장하며 현재 연준의 입장과 시각차이를 드러내고 있음.
  - 현재 연준은 기존의 통화정책 방향과 도드-프랭크법(Dodd-Frank Act)[4] 등의 금융정책 기조를 유지하겠다는 입장

통상정책은 트럼프정책이 레이거노믹스와 크게 차별화되는 사안으로써 기존의 자유무역주의를 부정하고 중상주의 보호 무역 정책을 표방함으로써 대외무역정책의 불확실성 가중

- 레이거노믹스를 비롯한 이전 미 통상정책은 자유무역주의를 지향하고 무역장벽을 해소하는데 주력하였음.
- 반면, 트럼프 경제정책은 기체결한 자유무역협정들을 전면 재검토할 것을 예고하고 있으며, 보복관세 등을 실시할 것을 주장함으로써 강력한 보호무역 성향을 표출
  - 북미자유무역협정(NAFTA), 한 · 미 FTA 등 미국이 체결한 무역협정을 재검토하고 필요시 재협상
  - 환태평양경제동반자협정(TPP)은 결국 중국에만 도움이 될 '최악의 협정'이라며 강하게 비판
  - 중국을 환율조작국으로 지정하고 모든 중국산 수입품에 높은 관세를 부과할 계획
  - 멕시코산 자동차에 35%의 관세를 부과하는 등의 무역장벽 강화

4 도드-프랭크법(Dodd-Frank Act)은 오바마 행정부가 2008년 금융위기의 재발을 막기 위해 2010년 7월 발표한 광범위한 금융개혁법안이며, 금융지주회사에 대한 감독 강화방안의 하나로서 상업은행과 투자은행의 역할을 분리한 볼커룰(Volcker Rule)이 포함되어 있음. 1930년대 글래스-스티걸법의 부활이라는 평가와 함께, 볼커룰에 포함되어 있듯이 미국 내 은행과 은행계열사 자기계정의 증권, 파생상품 거래와 헤지펀드 및 사모펀드와 특수관계를 맺거나 투자하는 행위를 금지하는 규제안을 일컬음. 미 월가에서 이 법안에 반대하였던 대표적인 인물로서는 JP모건 체이스의 제이미 다이먼 최고경영자(CEO) 등이다.

[첨부] 미 주요 경제정책 관련 기관장 비교

기간	1979~87	1987~2006	2006~10	2010~	
연준의장	폴 볼커 (P. Volcker)	앨런 그린스펀 (A. Greenspan)	밴 버냉키 (B. Bernanke)	재닛 옐런 (J. Yellen)	?

기간		'77~'81	'81~'89	'89~'93	'93~'01	'01~'09	'09~'16	'17~
대통령		지미 카터	로널드 레이건	조지 부시	빌 클린턴	부시 (주니어)	버락 오바마	도널드 트럼프
경제자문 위원회 (CEA) 위원장 (Chair)	성명 (기간)	앨런 그린스 (1974–1977)	마틴 펠드스타인 (1982–84)	마이클 보스킨 (1989–93)	조셉 스티글리츠 (1994–95)	글랜 허버드[1] (2001–2003) 그렉 맨큐[2] (2003–2005)	크리스티나 로머[1] (2009–2010) 제이슨 퍼맨[2] (2013–현재)	?
	경력	컨설팅 회사 회장, JP Morgan director	하버드대 교수	스탠포드대 교수	스탠포드대 교수	컬럼비아대 교수[1] 하버드대 교수[2]	버클리대, 교수[1] NEC deputy director, Brookings Institution [2]	
국가경제 위원회 (NEC) 국장 (Director)	성명 (기간)				로버트 루빈 [1] (1993–1995) 로라 타이슨 [2] (1995–1996)	스티브 프리드먼 (2002–2005)	로렌스 서머스[1] (2009–2010) 제프리 지엔츠 [2] (2014–2016)	게리 콘
	경력				골드만 삭스 공동회장 [1] 버클리대 교수 [2]	대통령 해외정보자문 이사회, 회장 (President's Foreign Intelligence Advisory Board, Chair)	하버드대 교수[1] OMB director[2]	골드만삭스, 최고운영 책임자(COO)

주: 1) CEA(Council Economic Advisors)는 1946년 입법화된 대통령 경제자문위원회, 백악관 산하 소규모 Think-Tank
2) NEC(National Economic Council)는 1993년 클린턴 행정부에서 입법화된 국가경제위원회, 경제정책을 조언하고 경제부처 간 조정역할을 수행하는 경제사령탑
3) 각각의 행정부는 기간 동안 다수의 자문위원장들이 역임했으므로, 이 중 주요 인물들의 취임 전 주요 경력을 간추려 정리하였음.
4) 트럼프 행정부의 기관장들은 내정자를 기록하였음(2016.12.20.).
5) 오바마 행정부 산하 경제회복 자문이사회(President's Economic Recovery Advisory Board)의 2009~2011년 기간 중 폴 볼커(P. Volcker)전 연준의장이 이사회 의장을 맡아 오바마 경제정책에 조언

자료: Wikipedia, 기타 자료

Ⅴ. 「기업 활력 제고를 위한 특별법」의 집행경과와 과제

과잉공급 업종의 정상기업에 대한 선제적 사업재편을 지원하기 위한 「기업 활력 제고를 위한 특별법(원샷법)」이 2016년 8월 13일 시행

- 부실기업에 대한 사후적 구조조정은 공적자금의 투입, 대규모 실업 등의 비용을 초래하므로 과잉공급 업종의 정상기업에 대해서 선제적 사업재편을 지원
  - 사업재편이란 생산성 향상을 목적으로 합병, 분할, 주식 이전 · 취득 등 기업구조를 변경하거나 사업 혁신을 추진하는 것을 의미
- 사업재편계획 승인을 받을 경우 「상법」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 특례와 세제지원, 자금지원 등 혜택을 받을 수 있음.

현재까지 철강 · 석유화학 · 조선기자재 등 6개 과잉공급업종에 속한 10개 기업에 대하여 사업재편계획을 승인하고 사업재편을 추진 중

- 철강 · 비철금속(4건), 석유화학(2건), 조선기자재 · 섬유 · 농기계 · 태양광셀(1건) 업종에서 사업재편이 승인되었으며, 재편 방식은 주로 영업용 자산 양수도(7건)
- 현재까지는 10개 승인기업 중 대기업이 3개로서 대기업 위주의 활용은 나타나지 않았고, 지원 사항은 R&D 지원(8건)과 세제지원(5건) 중심으로 나타남.

사업재편에 대한 사후평가와 시장경쟁에 대한 모니터링, 사업재편 심의 · 승인에 대한 공정성 · 투명성 · 책임성 강화 및 관계 부처간 협력이 향후 과제

- 사업재편 지원의 효과를 시장성과와 비교하여 평가하고, 사업재편이 시장경쟁에 미치는 영향을 모니터링할 필요
  - 법 제정 과정에서 정부 개입이 시장조정보다 효율적일 수 있을지, 시장경쟁을 저해하는 결과가 나타나지는 않을지에 대한 우려가 있었음.
- 사업재편계획심의위원회 위원의 제척기준을 강화하고, 회의록 또는 속기록을 작성 · 공개하며, 사업재편의 성과목표 및 그에 따른 고용변화 등을 공개하도록 하고, 부실징후기업에 대한 법 적용의 기준을 마련할 필요
  - 신청기업에 대한 법률자문 등을 담당한 심의위원의 의무적 제척 필요
  - 위원회 회의록 또는 속기록을 작성하고 시차를 두고 공개할 필요
  - 일본에서 사업재편 승인 시 해고자 수 등을 공개하는 것을 참조할 필요
  - 동양물산–국제종합기계에 대한 사업재편 승인은 부실징후기업에 대한 법 적용으로 볼 수 있으므로, 부실징후기업에 대한 명확한 적용기준 필요
- 심의 과정에서의 공정거래위원회 및 고용노동부의 역할 강화방안을 모색하고, 건설업 등 타 과잉공급업종에서의 사업재편에 대비한 부처간 협력 강화 필요
  - 경영권 승계 · 기업지배구조 등에 대한 공정거래위원회의 검토 절차 강화 및 심의위원회에 고용노동부 소속 위원을 추가하는 등 역할 강화 가능

경제분석실 경제정책분석과 김재윤 경제분석관(788–4654)

01 「기업 활력 제고를 위한 특별법」의 주요 내용과 집행경과

과잉공급 업종의 정상기업에 대한 선제적 사업재편을 지원하기 위한 「기업 활력 제고를 위한 특별법」이 2016년 8월 13일 시행됨에 따라 정부는 지금까지 6개 업종 · 10개 기업의 사업재편계획을 승인하였음. 아래에서는 동 법률의 집행 경과와 향후 과제를 정리하였음.

가. 주요 내용

(입법 취지) 부실기업에 대한 사후적 구조조정은 공적자금의 투입, 대규모 실업 등의 사회경제적 비용을 초래하므로 기업의 자율적 · 선제적 사업재편 노력을 지원하려는 취지에서 동 법을 제정

- 사업재편이란 생산성 향상을 목적으로 합병, 분할, 주식 이전 · 취득 등 기업구조 변경을 하거나 신사업 진출 · 신기술 도입 등 사업 혁신을 추진하는 것을 의미
- 법률의 주요 내용은 일본의 「산업경쟁력강화법」을 주로 벤치마킹하였음.

(적용 대상) 과잉공급 업종에 해당하는 국내 정상기업(신용등급 A · B)이 사업재편을 하는 경우로서 사업재편 승인을 받는 경우 동 법에 따른 지원 가능

- 이 법에서 과잉공급 업종이란 공급의 증가, 수요의 감소 등으로 기업의 경영상황이 지속적으로 악화될 것으로 예상되는 상태의 업종을 말함.
  - 과잉공급 업종 판단 지표: 기업 매출액 영업이익률의 감소, 비용 대비 제품의 가격변화율 둔화, 생산설비 가동률 저하, 제품 및 원재료 재고율 증가 등
- 다만, 부실징후기업(신용등급 C등급)의 경우에도 고용안정, 지역경제 활성화, 산업기술 유출 방지를 위하여 필요한 경우에는 예외적으로 법 적용이 가능

[표 1] 「기업 활력 제고를 위한 특별법」에 따른 사업재편과 기업구조조정 관련 제도의 비교

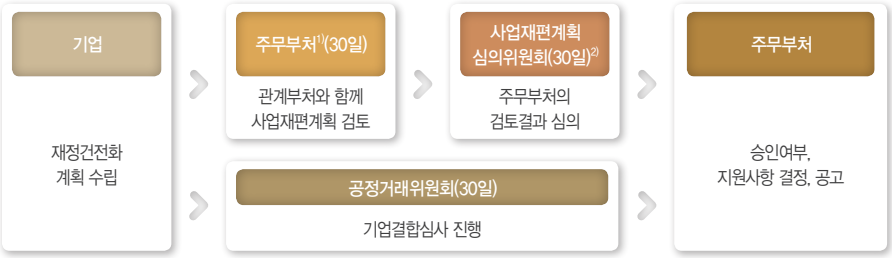
구 분	사업재편		구조조정	
특 징	선제적 · 자율적 구조조정		사후적 · 타율적 구조조정	
적용법률	「기업 활력 제고를 위한 특별법」		「기업구조조정 촉진법」	「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」
신용등급	A등급	B등급	C등급	D등급
대상기업	정상기업		부실징후기업	부실기업
추진체계	주무부처 및 사업재편계획심의위원회		채권금융기관 (자율협약 · 워크아웃)	법 원

주: 고용 안정 또는 지역 경제에 중대한 영향을 미치거나 첨단 · 핵심 산업기술 유출이 우려되는 경우 예외적으로 부실징후기업(신용등급 C등급)에 대해서도 「기업 활력 제고를 위한 특별법」 적용
자료: 산업통상자원부

(심의 · 승인 절차) 기업이 사업재편계획을 제출하여 사업재편을 신청하고, 주무부처와 사업재편계획심의위원회가 제출된 생산성 · 재무건전성 목표, 과잉공급여부 및 악용가능성 등을 검토하여 60일 이내에 승인

- 공정한 심의를 위해 당연직 및 국책연구기관장 6명, 국회추천 위원 4명을 포함한 14명의 민간 전문가(총 20명)로 구성된 사업재편계획심의위원회가 심의를 수행
- 기업이 제출한 사업재편 계획서에 있는 생산성 · 재무건전성 목표와 해당 업종의 과잉공급을 완화할 수 있을지 여부, 그리고 악용가능성 등을 검토
  - 사업재편계획의 목적이 생산성 향상보다는 경영권의 승계나 특수관계인의 지배구조 강화, 기업집단 계열사에 대한 부당한 이익 제공 등인 경우 반려

[그림 1] 「기업 활력 제고를 위한 특별법」에 따른 사업재편계획 심의·승인 절차(60일 이내)



주: 1) 건설 · 운수 · 부동산 · 임대업은 국토교통부, 금융 · 보험업은 금융위원회, 음식 · 숙박업은 문화부, 농림업 · 음식료제조업은 농림축산식품부 등과 같이 업종별로 소관 주무부처를 지정
2) 「중소기업기본법」 제2조에 따른 소기업의 경우에는 사업재편계획심의위원회 심의를 주무부처의 장과 중소기업청장이 협의로 대체할 수 있음.
자료: 산업통상자원부

(상법 · 경쟁법 특례) 사업재편 대상 기업에 대해서는 기업 조직재편활동에 대한 절차를 간소화하고 지주회사 및 대기업집단 규제에 관한 특례를 인정

- 주총 특별결의가 필요한 경우에도 이를 이사회 결의로 대체하고, 인수 · 합병에 소요되는 기간 단축
- 지주회사에 관한 부채비율 규제, 지분비율 규제 및 공동출자 규제를 완화
- 대기업집단 소속 회사의 합병 · 분할 등으로 상호출자 또는 순환출자 상태가 되는 경우의 해당 주식 처분 기한 연장, 채무보증 규제 유예

(세제 및 기타 지원) 사업재편 대상 기업에 대해서는 사업재편에 따라 발생하는 조세를 이연하거나 감면하고, 자금지원, 국가 R&D 우선 지원 및 고용안정 지원 등 제공

- 사업재편에 따라 자산 양도차익이 발생하는 경우에 대한 법인세 이연 및 증권거래세 면제, 채무면제익의 발생시 법인세 이연 · 감면
- 법인 설립 또는 합병 · 증자시 등록면허세를 감면하고, 적격합병 요건을 완화
- 사업재편시 자금 지원, 국가 R&D 우선 지원 및 고용안정 지원 등 제공

나. 집행경과

(승인 현황) 현재까지 사업재편계획을 신청하여 승인된 기업은 총 10개이고, 이에 따른 사업재편 대상 기업은 13개로서, 사업재편은 주로 영업용 자산 양수도(7건) 형태로 이루어졌으며, 업종별로는 철강 · 석유화학 · 조선 등 6개 업종에서 승인(12.19 기준)

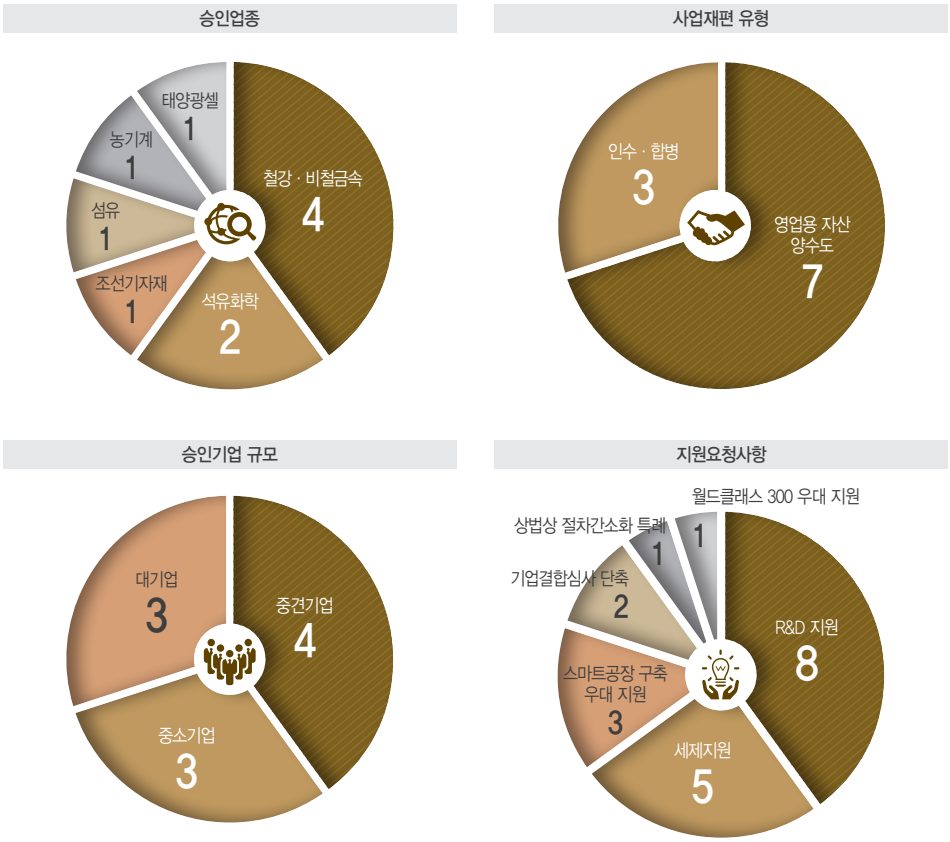
- 업종: 철강 · 비철금속(4건), 석유화학(2건), 조선기자재 · 섬유 · 농기계 · 태양광셀(각 1건)
- 사업재편 유형: 영업용 자산 양수도(7건), 인수 · 합병(3건)
- 승인기업 규모: 대기업(3건), 중견기업(4건), 중소기업(3건)
- 지원사항: R&D 지원(8건), 세제지원(5건), 스마트공장 구축[1] 우대 지원(3건), 기업결합심사 단축(2건), 상법상 절차간소화 특례(1건), 월드클래스 300[2] 우대 지원(1건)
  - 세제지원: 법인세 이연(3건), 등록면허세 감면(1건), 관세 납기연장 · 분납[3](1건)
- 승인된 사업재편계획의 사업재편 기간은 모두 3년

1 민관합동 스마트공장 추진단에서 동반성장기금 및 국가보조금을 재원으로 스마트공장(설계 · 개발, 제조, 유통 · 물류 등 생산 전체 과정에 디지털 자동화 솔루션을 적용하여 생산성, 품질, 고객만족도를 향상시키는 지능형 유연생산공정) 도입을 지원하는 사업

2 글로벌 성장전략과 기술혁신역량을 보유한 중견기업을 선정하고, 세계적인 기업으로 성장하도록 미래전략 및 원천기술 확보를 위한 기술개발과 해외 마케팅, 금융, 컨설팅 등을 종합 지원하는 중소기업청 사업

3 「관세법」 제10조에 따른 관세청장의 재량적 관세 납기연장 · 분납으로서, 기활법에 규정된 것은 아님.

[그림 2] 승인된 사업재편계획의 업종, 사업재편 유형, 승인기업 규모 및 지원 사항(12.19 기준)



자료: 산업통상자원부, "철강산업, 기업활력법을 통한 사업재편 본격화," 2016.11.22.

[표 2] 승인된 사업재편계획의 업종, 사업재편 유형, 승인기업 규모 및 지원 사항(12.19 기준)

승인	기업명	분류	업종	사업재편 유형	지원 사항
9.8	한화케미칼㈜	대	석유화학 (가성소다)	영업용자산 양 · 수도	법인세 이연 국가 R&D 우대 지원
	㈜유니드	대			신속한 기업결합심사
	동양물산기업㈜	중견	농기계	인수 · 합병	신속한 기업결합심사 국가 R&D 우대 지원금리 우대 자금 지원[1]
	국제종합기계㈜	중견			
10.19	㈜리진	중소	조선 (기자재)	영업용자산 양 · 수도	법인세 이연 스마트공장 구축 우대 지원
	㈜보광	중소	섬유	인수 · 합병	법인세 이연 스마트공장 구축 우대 지원 국가 R&D 우대 지원
	㈜에코프론텍스	중소			
	㈜하이스틸	중견	철강 (강관)	영업용자산 양 · 수도	국가 R&D 우대 지원 월드클래스 300 우대 지원 스마트공장 구축 우대 지원
	㈜신성솔라에너지	중견	태양광셀 (BSF형)	인수 · 합병	상법 상 절차 간소화 등록면허세 감면 국가 R&D 우대 지원
	㈜신성이엔지	중견			
	㈜신성에프에이	중견			
11.22	동국제강㈜	중견	철강 (후판)	영업용자산 양 · 수도	국가 R&D 우대 지원
	현대제철㈜	대	철강 (단강)	영업용자산 양 · 수도	관세 납기연장 · 분납 국가 R&D 우대 지원
	㈜우신에이펙	중소	비철금속 (알루미늄 제품 · 판넬)	영업용자산 양 · 수도	국가 R&D 우대 지원

주: 1) 이는 기업이 신청한 지원사항은 아니지만, 사업재편 승인과 연계하여 지원이 이루어진 사항. 산업은행은 사업재편계획승인 직후(9.11) 동양물산기업㈜에 대하여 국제종합기계㈜ 인수자금 160억원을 0.5%p 우대 금리로 지원
2) 음영 표시된 기업은 사업재편계획 승인을 신청한 기업이고, 그 밖의 기업은 사업재편 대상 기업
자료: 산업통상자원부, 「사업재편계획 승인 공고(2016-477, 561, 625호)」, 2016.

(특징) 지금까지는 중견 및 중소기업 중심으로 사업재편이 이루어졌으며, 기업집단의 지배구조 및 지주회사에 관한 규제 완화 특례는 적용되지 않았음.

- 10개 승인기업 중 대기업은 3개(한화케미칼, 유니드 및 현대제철)로서 중견기업 및 중소기업 중심의 지원이 이루어졌고, 지원 사항 역시 지주회사 및 대기업집단에 대한 규제 완화와 관련된 건은 없음.
- 법 제정 과정에서 대기업 위주 활용과 경영승계 등을 위한 악용을 막기 위하여 법안을 수정하였으나, 향후 사업재편계획 승인의 양상은 달라질 수 있음에 유의
  - 경영권 승계 등에 대한 악용을 막기 위하여 사업재편계획심의위원회에 국회 추천 위원 4명을 포함하도록 하고, 악용가능성에 대한 심사를 강화[4]

4 산업통상자원위원회, 「기업 활력 제고를 위한 특별법안 심사 보고서」, 2016.2.

02 향후 과제

가. 엄정한 사후평가와 경쟁 제한성 모니터링 필요

법 제정 과정에서 정부의 구조조정 지원이 시장에 의한 조정보다 효율적인지 여부와 시장 경쟁 저해 가능성에 대한 우려가 있었음.

- 국내시장과 해외시장이 밀접하게 연결된 상태에서 과잉공급을 정확히 파악하고, 시장보다 효율적인 사업재편 지원을 할 수 있을지에 대해서 우려가 있었음.[5]
  - 참고로 동 법의 벤치마킹 대상인 일본(15.2%)보다 우리나라(38.2%)가 수출의존도가 높음(2015년 기준).
- 과잉공급산업으로 지목되는 석유화학, 철강, 조선 등 업종의 국내 시장집중도가 높으므로, 동 업종에 대한 사업재편이 경쟁을 저해할 수 있다는 우려가 있었음.[6]

사업재편 지원의 효과를 시장성과와 비교하여 평가하고, 사업재편이 시장경쟁에 미치는 영향을 모니터링할 필요

- 사업재편의 효과성을 정확하게 파악하기 위해서는 목표 달성도뿐만 아니라 정부 지원이 시장에 의한 재편보다 더 높은 성과를 냈는지 그 순효과를 파악할 필요
  - 관련 법령에서는 평가항목을 생산성 및 재무건전성 향상 목표 달성 여부 등 목표 달성도 위주로 설정[7]
  - 현재는 집행 초기단계이므로 종합적 성과를 평가하기에는 이름.
- 법 제정 과정에서의 우려에 따라 사업재편이 시장경쟁을 저해하지 않도록 지속적으로 모니터링할 필요가 있음.

나. 사업재편 심의 및 승인의 공정성, 투명성 및 책임성 강화

사업재편 승인 심의 절차의 공정성을 강화하기 위하여 법률자문 등을 담당한 이해관계자가 사업재편계획심의위원회에서 제외되도록 제척 기준을 강화할 필요

- 제1차 승인 대상이었던 한화케미컬에 법률자문을 제공한 법무법인의 대표자가 위원으로 참여하고 있었기 때문에, 공정성에 논란이 있었음.
  - 현재 사업재편계획심의위원 중 법무법인 소속은 2명, 회계법인 소속은 1명
- 이러한 논란에 대응하여 사업재편계획심의위원회는 자체적으로 운영 규정을 강화하였고, 관계된 법률안도 발의되었음.[8]
  - 운영규정은 위원 본인이 회계감사, 재무자문, 법률자문 등을 한 경우만 의무적 제척 사유로 규정하고 있으나[9], 동 법률안은 위원이 속한 법인이나 사무소의 자문과 그 밖의 업무상 관여까지를 의무적 제척 사유로 규정

5 제337회 국회(정기회) 제6차 산업통상자원소위(2015년11월17일) 홍익표위원 "공급과잉이라는 것은 개별 기업의 문제가 아니라 이것은 시장에서 판단하는 문제 … 수요 판단이라는게 특히나 이제는 국내시장뿐 아니라 해외시장까지 연계되어 있기 때문에 판단하기 굉장히 어려워진다."

6 제337회 국회(정기회) 제9차 산업통상자원소위(2015년12월1일) 홍익표위원 "지금도 OECD의 많은 경제학자들의 지적은 뭐냐 하면 우리나라의 독과점 문제를 지적해요. 석유화학 부분 … 독과점에 의해서 가격경쟁 안 하고 있어요. … 조선 분야도 그렇습니다. 이런 독과점 문제를 해결하기 위해서는 경쟁을 촉진하고 경쟁을 활성화하는 법안을 내야 되지 도리어 경쟁을 제한하는 법을 낸다는 것이 …"

7 「기업 활력 제고를 위한 특별법」 제11조제6항 및 동 법 시행령 제13조제7항

8 [2002995] 기업 활력 제고를 위한 특별법 일부개정법률안(김경수의원 등 17인)

9 「사업재편계획심의위원회 운영규정」 제8조(위원의 제척 · 회피 · 기피) 제1항제2호 '위원이 신청기업 사업재편과 관련하여 회계감사, 재무자문, 법률자문 등을 한 경우'

사업재편 승인의 책임성을 제고하기 위하여 관계 법령을 준수하여 사업재편계획심의위원회의 회의록 또는 속기록을 작성하고, 이를 시차를 두고 공개하도록 할 필요

- 제1차 승인 결과와 관련하여 산업통상자원위원회 소속 위원이 당시 심의내용을 확인하고자 하였으나, 회의록에는 결정사항과 안건만 있고 심의내용이 없어 확인 불가
  - 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제18조[10]에 따르면 사업재편계획심의위원회에서는 발언 요지와 표결내용 등을 포함한 회의록을 작성하여야 함.
  - 이와 관련하여 심의내용까지 포함한 회의록을 작성하도록 한 법률안 발의[11]
  - 책임성 제고를 위하여 속기록을 작성하도록 하는 방안도 고려[12]
- 작성된 회의록 또는 속기록은 즉시 공개하는 것이 투명성과 책임성 원칙에 부합할 것이나, 시장에 미치는 영향을 고려하면 시차를 두고 공개하도록 할 필요
  - 참고로 즉시 공개가 시장에 영향을 줄 수 있는 금융통화위원회 및 미국 연방공개시장위원회(FOMC) 속기록은 일정한 시차를 두고 공개되고 있음.

사업재편의 투명성을 높이기 위하여 승인된 사업재편계획의 생산성 · 재무건전성 향상 목표, 고용 및 경쟁에 관한 사항을 공개하도록 할 필요

- 정부는 사업재편 승인이 있는 경우 사업재편의 주요 내용 및 지원요청 사항을 공표하고 있으나, 사업재편에 따른 생산성 · 재무건전성 향상 목표, 고용 및 경쟁에 관한 사항 등은 공개하지 않고 있음.
- 사업재편의 투명성을 높이기 위하여 일본의 경우를 참조하여 생산성 · 재무건전성 향상 목표, 고용 및 경쟁에 관한 사항까지 공개하도록 할 필요
  - 일본의 사업재편 공표 사항 중 '노무에 관한 사항'에는 사업재편 전후의 근로자 수와 사업재편으로 예상되는 파견 · 전직 및 해고 근로자 수 등을 포함
  - 우리나라의 경우에는 공표 및 공고 대상을 구체적으로 규정하지 않음.[13]

10 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제18조(회의록의 작성 · 관리) ① 법 제17조제2항에 따라 공공기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회의를 개최하는 경우에는 회의록을 작성하여야 한다.
5. 개별법 또는 특별법에 따라 구성된 위원회 또는 심의회 등이 운영하는 회의
②제1항에 따른 회의록에는 회의의 명칭, 개최기관, 일시 및 장소, 참석자 및 배석자 명단, 진행 순서, 상정 안건, 발언 요지, 결정 사항 및 표결 내용에 관한 사항이 포함되어야 하며, 전자기록생산시스템을 통하여 회의록을 생산 또는 등록하여 관리하여야 한다. 이 경우 제1항제1호부터 제3호까지, 제5호 및 제6호에 해당하는 회의 중 영구기록물관리기관의 장이 지정하는 회의는 회의록과 함께 속기록 또는 녹음기록 중 어느 하나를 생산하여야 하며, 녹음기록의 경우에는 녹취록을 함께 생산하여야 한다.

11 [2002995] 기업 활력 제고를 위한 특별법 일부개정법률안(김경수의원 등 17인)

12 참고로 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제18조에 따르면 국가기록원 재량으로 사업재편계획심의위원회를 속기록 의무 생산 회의체로 지정할 수 있음. 현재 국가기록원의 지정을 받아 속기록을 의무 생산하는 정부 내 회의체는 총 92개이고, 그 중 산업통상자원부 소속 회의체는 7개

13 「기업 활력 제고를 위한 특별법 시행령」 제12조

[그림 3] 일본 사업재편계획 공표 양식

양식제18 (제13조관계)

승인된 사업재편계획 내용의 공표

1. 승인 연월일
2. 승인 사업자명
3. 사업재편계획의 목표
   (1) 사업재편에 따른 사업 목표
   (2) 생산성 향상을 나타내는 수치목표
4. 사업재편계획에 따른 사업재편의 내용
   (1) 사업재편에 따른 사업의 내용
   (2) 사업재편을 실시하는 장소의 주소
   (3) 관계 사업자 또는 외국 관계 법인에 관한 사항
   (4) 사업재편을 실시하기 위한 조치의 내용
5. 사업재편의 개시시기 및 종료시기
6. 사업재편에 따른 노무에 관한 사항
7. 사업재편에 따른 경쟁에 관한 사항

(기재요령)

'4.' 및 '7.' 중 기업의 사업상 비밀에 해당하는 부분은 비기재

주: 밑줄 표시 부분은 우리나라에서 공개하지 않고 있는 항목
자료: 일본 「산업경쟁력강화법 시행규칙」

동양물산기업–국제종합기계 사업재편계획 승인은 부실징후기업에 대해서 동 법을 적용한 것으로 볼 수 있어, 부실징후기업에 대한 동 법의 적용 가능성에 관한 명확한 기준 필요

- 현행법상 원칙적으로 부실징후기업에 대해서는 동 법을 적용할 수 없음.
  - 고용 안정 또는 지역 경제에 중대한 영향을 미치거나 첨단 · 핵심 산업기술 유출이 우려되는 경우에만 부실징후기업에 대해서 적용할 수 있도록 규정[14]
- 동양물산기업에 대한 사업재편은 국제종합기계의 주식을 인수하여 양사의 생산 라인을 조정하는 내용으로서, 당시 부실징후기업이었던 국제종합기계 역시 사업재편의 대상이 된 것이라고 볼 수 있음.
  - 국제종합기계는 사업재편계획이 승인된 이후(9월 20일)에 워크아웃 종료
  - 이에 대하여 산업통상자원부는 국제종합기계는 사업재편 신청기업이 아니므로 법 제4조를 위반한 것이라고 보기는 어렵고, 국제종합기계는 이미 흑자전환을 하여 부실징후기업에서 제외될 요건을 갖춘 상태였다는 입장

14 「기업 활력 제고를 위한 특별법」 제4조 및 동 법 시행령 제4조

• 향후 사업재편계획 심의 및 승인의 공정성을 담보하기 위하여 부실징후기업에 대한 동 법의 적용 가능성에 관한 명확한 기준을 마련할 필요

다. 시장경쟁 · 고용에 관한 심의 및 관계 부처간 협력 강화 필요

사업재편 과정에서 시장 경쟁 상황과 고용 변동이 나타날 수 있으므로, 사업재편 집행에 있어 관계부처인 공정거래위원회 및 고용노동부의 역할 강화방안 모색 필요

• 사업재편계획 심의 과정에서 공정거래위원회가 경제력 집중에 관한 사항을 더 적극적으로 검토하고, 이를 심의에 반영할 필요가 있다는 의견이 있음.

– 제1차 심의위원회에서 기업결합과 계열사에 대한 부당한 이익 제공 등에 대해서는 공정거래위원회의 의견을 들은 반면, 경영권 승계나, 특수관계인의 지배구조 강화와 관련해서는 산업통상자원부의 심사로 이를 대신함.

– 이와 관련하여 경영권 승계나 및 특수관계인의 지배구조 강화 행위에 대한 검토를 공정거래위원회의 심사 결과에 따라 판단하도록 하는 법률안 발의[15]

• 현재 사업재편계획에 고용에 관한 사항이 포함되어 있고, 사업재편 승인 심의시에 고용에 대한 심사를 하도록 되어 있으므로 당연직으로 고용노동부 소속 위원을 추가하거나, 업무협의를 강화하는 방안 검토 필요

– 법안 심의 과정에서도 사업재편계획심의위원회 당연직 위원으로 고용노동부 공무원을 포함하는 것으로 논의하였으나,[16] 법률 수정안에서는 제외

– 참고로 일본 「산업경쟁력강화법」에서는 주무대신과 후생노동대신이 사업재편 관련 고용 문제에 관하여 긴밀히 협력하도록 규정[17]

향후 건설업 등 산업통상자원부 외 부처 소관인 과잉공급업종에서도 선제적 사업재편이 원활하게 이루어질 수 있도록 부처간 협력이 필요

• 지금까지 사업재편계획 승인은 산업통상자원부 소관 업종에서만 이루어져 왔음.

• 건설업 등 타 부처 소관 과잉공급업종에서도 사업재편이 이루어지기 위해서는 관계부처간 긴밀한 협력이 필요

– 건설업 등 타 부처 소관 산업에 대해서는 해당 부처가 사업재편계획 승인의 주체

– 산업통상자원부는 타 부처 소관 과잉공급업종에서도 사업재편이 확산될 수 있도록 설명회를 개최하고 타 부처와 협력을 강화하고 있음.

15 [2004316] 기업 활력 제고를 위한 특별법 일부개정법률안(김관영의원 등 10인)

16 제339회 국회정기회 산업통상자원소위 제1차 회의(2016년1월25일) "이현재위원: 여기는 당연직으로 고용노동부도 들어가는 거지요? 당연히 포함되는 거지요? 산업통상자원부제1차관 이관섭: 예, 대령에서 정하도록 되어 있는데 넣도록 하겠습니다."

17 일본 「산업경쟁력강화법」 제139조(연락 및 협력) 주무대신 및 후생노동대신은 이 법률 시행 시에는 인정 사업자와 관련된 노동자의 고용에 관한 사항에 대해 서로 긴밀히 연락 및 협력한다.

Ⅵ. 에너지복지사업 형평성 제고 방안

정부는 저소득층 에너지복지를 위해 2017년 에너지바우처사업을 통해 740억원을 지원

- 에너지바우처사업은 전기 · 도시가스 · 지역난방 · 등유 · LPG · 연탄 등 6종의 에너지원을 구매가능한 순(純) 에너지바우처(한국에너지공단, 512억원), 연탄만 구매가능한 연탄쿠폰(한국광해관리공단, 188억원), 등유만 구매가능한 등유바우처(한국에너지재단, 32억원) 등 3개의 내역사업으로 구성

에너지복지 지원대상 간 형평성 및 에너지원 전환 성과 미흡

- 에너지바우처사업 내 3개의 내역사업의 지원대상이 상이하기 때문에 에너지전환 측면에서 부작용이 발생
  - 연탄쿠폰은 연탄만 구매가능하다는 점에서 용도가 제한적이지만 지원대상은 순에너지바우처사업 및 등유바우처에 비해 광범위함.
  - 연탄쿠폰 지원대상자가 다른 에너지원으로 전환할 경우 지원을 받지 못하게 되는 경우가 많아 에너지전환 측면에서 부작용이 발생
- 저소득층 에너지효율개선사업을 통한 에너지전환 실적 저조
  - 2015년 에너지효율개선사업을 통해 연탄에서 다른 에너지원으로 전환한 가구는 35가구에 지나지 않아 성과가 저조

에너지복지사업의 에너지원별 지원대상 선정기준 통일 등 저소득층 에너지원 전환 지원 필요

- 에너지바우처사업 내의 순에너지바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처 등 3가지 사업의 지원대상을 통일하되, 에너지원에 따른 비용지원을 차등화하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 석탄산업 합리화를 원활히 추진하기 위해 저소득층이 다른 에너지원으로 전환을 유도할 수 있는 정책적 지원방안 모색 필요

사업평가국 공공기관평가과 전수연 사업평가관(788-4837)

01 에너지복지사업 현황

정부는 저소득층의 에너지비용 보조를 위해 에너지바우처사업[1]에 2017년 740억원을 지원

- 에너지바우처사업은 에너지원에 따라 순(純)에너지바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처 등 3개의 사업으로 구성되어 있음.
  - 순에너지바우처사업은 전기 · 도시가스 · 지역난방 · 등유 · LPG · 연탄 등 6종의 에너지원을 자유롭게 선택하여 구매가능하며, 2017년 512억원 지원
  - 연탄쿠폰은 연탄만 구매가능하며, 2017년 188억원 지원
  - 등유바우처는 등유만 구매가능하며 2017년 32억원 지원

1 에너지바우처사업은 「에너지법」 제16조의2, 제16조의3에 근거하여 시행하고 있음.

[표 1] 에너지바우처사업 세사업별 예산안 내역 (백만원, %)

세부사업명	2015		2016 예산(A)	2017 예산안(B)	증감	
	예산	결산			(B−A)	(B−A)/A
에너지바우처사업	105,800	88,151	91,476	74,027	−17,449	−19.1
· 에너지바우처 지원금 (한국에너지공단)	82,280	64,995	68,161	51,168	−16,993	−24.9
· 연탄쿠폰 지원금 (한국광해관리공단)	17,050	17,050	17,255	18,824	1,569	9.1
· 등유바우처 지원금 (한국에너지재단)	5,070	5,070	4,960	3,185	−1,775	−35.8
· 사업운영비 (한국에너지공단)	1,400	1,400	1,100	850	−250	−22.7

주: ( )안은 각 내역사업 시행주체임.
자료: 산업통상자원부, 「2017년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(Ⅱ−1)」, 2016.8.

02 에너지복지사업 지원대상간 형평성 미흡

에너지바우처사업 내 3개의 내역사업은 단일사업으로 편성된 이후에도 지원대상 및 지원금액이 다르며, 물리적으로만 묶여 있음.

에너지바우처사업 내 3개의 내역사업은 지원기준이 상이

- 순에너지바우처 지원은 저소득가구의 동절기(12~2월)와 비동절기(3~11월) 필요 에너지 비용의 차액을 지원하고 있음.
  - 2014년 8월 예비타당성조사 당시 산업통상자원부의 사업계획(안)에 따르면, 가구당 13만 1,000원을 지원할 계획[2]이었으나 예비타당성조사보고서는 산업통상자원부가 지원하고자 하는 지원금액이 과다산정되었다고 판단하고 2016년 가구당 지원금액을 9만3,000원으로 조정하였음.
  - 2017년에는 물가상승률을 고려하여 가구당 지원금액은 9만4,700원으로 1.9% 증액되었음.

2 2009년 국가온실가스 배출량 실태조사(한국에너지공단, 2010.2월)의 에너지원별 사용량과 2009년 에너지통계월보(통계청)의 에너지원별 단가를 추출하여 산정하였음.

- 연탄쿠폰의 경우, 2008년 연탄가격 대비 연탄가격 인상분을 지원하고 있음.
  - 산업통상자원부장관이 고시하는 '무연탄 및 연탄의 최고 판매가격 고시'에 따른 2006년 연탄가격과의 단가차액에 가구당 연평균 사용량인 894개를 곱하여 가구당 지원단가를 산정하고 있음.
  - 2016년 연탄가격이 인상됨에 따라 가구당 지원금액이 23만5,000원으로 책정되었음.[3)]
- 등유바우처의 경우, 1가구당 1드럼에 해당하는 비용을 지원하고 있음.
  - 2017년 총 대상가구 1만가구에게 31만원(1드럼(200ℓ))을 지원할 계획임.

3 산업통상자원부고시 제2016-178호 「무연탄 및 연탄의 최고 판매가격 지정에 관한 고시」(2016.10.4.)에 따라 연탄의 판매소가격은 개당 391.25원에서 464.50원으로 73.26원 인상되었음.

에너지바우처사업 내 3개의 내역사업은 지원대상이 상이

- 순에너지바우처의 지원대상은 생계 · 의료급여 수급가구 중 노인 · 영유아 · 장애인 · 임산부를 포함한 가구로 가장 협소함.
  - 순에너지바우처의 지원대상이 협소하게 규정된 이유는 기초생활보장제도와의 중복성 측면 때문임.
  - 예비타당성조사 당시 기초생활수급자에게 지급되는 현금급여가 최저생계비에서 타법지원액과 본인의 소득인정액을 차감한 금액으로 산정되는데, 이때 최저생계비는 생활에 필요한 전 소비물자(서비스도 포함)를 모두 물량으로 표시하여 그 필요한 물자의 구입가격을 합산하는 전물량방식으로 산정되었음.
  - 최저생계비에는 난방비 등 광열비가 포함되어 있기 때문에 에너지바우처를 통해 난방비 등을 지원할 경우, 난방비가 중복지원된다는 논리임.
  - 에너지바우처를 추가 지급할 경우 중복지원이 되는 측면이 있기 때문에 기초생활급여 수급자 중 노인 · 영유아 · 장애인 · 임산부와 같이 적정 난방이 긴요한 취약계층에게 기초생활급여에 부가적으로 지원하는 방식으로 제도가 설계되었음.
- 등유바우처의 경우 지원대상이 순에너지바우처와 유사하게 협소하면서, 다소 차이가 있음.
  - 등유바우처 지급 대상은 생계 · 의료급여 수급가구 중 한부모 또는 소년소녀가구이면서 기름보일러를 사용하는 가구로 한정되어 있음.
- 연탄쿠폰의 경우, 연탄만 구매가능하다는 점에서 용도가 제한적이지만 지원대상은 에너지바우처의 다른 사업에 비해 광범위함.
  - 연탄쿠폰은 생계 · 의료 · 주거 · 교육급여 등 수급가구, 중위소득 50% 이하 차상위가구, 한부모가구, 독거노인, 장애인가구 중 어느 한 가지 조건을 만족하면서 연탄보일러를 사용하는 모든 가구에 지원됨.

이와 같이 에너지바우처사업 내 3개의 내역사업이 각각 지원금액과 지원대상이 상이한 이유는 도입시기와 동기, 각 에너지원별 가격이 다르기 때문

- 연탄쿠폰의 경우, 2008년 연탄가격을 인상하면서 저소득층의 난방비 부담완화를 위하여 연탄가격 인상분만큼 난방비를 지원

- 등유바우처의 경우, 2007년 민간모금을 통하여 저소득층 가구에 난방유를 지원하던 사업을 2012년부터 정부재정으로 지원
- 순에너지바우처의 경우, 박근혜정부의 출범 시, 국정과제 '저소득층을 위한 생활영역별 맞춤형 급여체계 구축'에 포함되어, 2014년 1월 수립된 「제2차 에너지기본계획」에 반영되었으며 2015년 처음 실시

[표 2] 순에너지바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처 비교

구 분		순에너지바우처	연탄쿠폰	등유바우처
개요	전담 기관	한국에너지공단	한국광해관리공단	한국에너지재단
	도입	2015.12월	2008년	2012년(민간모금을 통한 현물지원 2007부터 실시)
	지원 규모	54만가구(추정)	8만가구	1만가구
	예산	512억원	188억원	32억원
사업 내용	지원 대상	생계 · 의료급여 수급가구 중 노인 · 영유아 · 장애인 · 임산부를 포함한 가구	①생계 · 의료 · 주거 · 교육급여 등 수급가구, ②중위소득 50%이하 차상위가구, ③한부모 가구, ④독거노인, ⑤장애인 가구 ①~⑤中 연탄보일러 사용 가구	생계 · 의료급여 수급가구 중 한부모 또는 소년소녀가구이면서 기름보일러 사용 가구
	지원 금액	가구당 평균 9.47만원	가구당 23.5만원	가구당 31만원
	신청 방식	읍면동에서 복지부 행복e음 시스템을 통해 신청 · 접수~ 결정 · 통지	지자체 담당자가 자격확인후 신청 · 접수 (excel 파일로 접수 · 관리) *신청 · 접수 완료 후, 광해공에서 자격확인 현장 점검(샘플링조사)	지자체 담당자가 자격확인후 신청 · 접수 (excel 파일로 접수) *난방유 신청관리시스템(재단)을 통해 대상가구 관리
	지급 내용	실물카드(체크카드 등) /가상카드(요금차감) *국민행복카드(복지부)	상품권 형태의 종이 쿠폰	선불식 정액카드 *등유나눔카드(신한)
	사용 방법	①실물카드로 전기 · 도시가스 · 지역난방 · 등유 · LPG · 연탄 등 6종의 에너지원을 자유롭게 선택하여 구매가능 ②가상카드의 경우, 전기 · 도시가스 · 지역난방中 택1 하여 요금차감	연탄공장, 연탄판매소, 연탄수송업자 등에게 쿠폰을 제출하고 연탄구매 *연탄만 구매가능	주유소, 석유판매소 등에서 카드로 결제하고 등유를 구매 *등유만 결제가능
	사용 기간	12월~익년 3월말	수령일(10~11월중) ~ 익년 4월말	수령일(10~11월중) ~ 익년 2월말
비고		각 사업간 중복지원 불가 – 연탄쿠폰(7~8월중 신청), 등유(8~9월중 신청) 등 각 사업의 신청기간에 확정되는 대상자명단을 순에너지바우처(11월신청) 신청시스템 DB에 반영하여 중복지원을 방지		

자료: 산업통상자원부

에너지복지사업이 에너지원별 지원대상이 다를 경우 에너지전환 측면에서 부작용이 발생할 수 있음.

- 특정 에너지원에서는 지원을 받던 가구가 다른 에너지원으로 전환하면 지원을 못받게 되는 경우 에너지전환이 이루어질 수 없음.
  - 예를 들어, 주거급여 수급가구이면서 연탄보일러를 사용하던 독거노인이나 장애인 가구가 등유보일러, LPG, 도시가스 등 다른 에너지원으로 전환하고자 하는 경우, 지원대상이 되지 않아 아무 지원을 받지 못하게 됨.

에너지원별 에너지복지 지원대상이 상이함으로 인해, 석탄산업합리화에 차질 발생 우려

- 산업통상자원부가 2016년 9월 발표한 「석탄산업 장기계획('16~'20)」에 따르면, 정부는 석탄과 연탄가격을 단계적으로 현실화하여 연탄수요를 적정 수준으로 관리하고 연탄수요 감소에 따른 감산을 추진할 계획임.
- 동 계획에는 저소득층에 대한 연탄쿠폰은 지속적으로 지원하되, 유류, 가스 등 타 연료로의 전환을 희망하는 저소득층 가구에 대해서는 보일러 교체비용을 지원하는 방안도 포함되어 있음.
- 연탄수요 감소를 위해 연탄사용가구의 에너지전환을 유도하겠다는 정책에도 불구하고, 에너지바우처사업은 오히려 에너지전환을 억제하여 정부 정책추진의 정합성 결여
  - 즉, 연탄쿠폰은 차상위가구를 포함하여 광범위한 대상에게 지급되기 때문에 사용할 때는 연탄쿠폰을 지원받았으나 등유바우처와 순에너지바우처는 지급 대상이 연탄쿠폰에 비해 훨씬 협소하기 때문에 에너지를 전환할 경우 에너지바우처 지원을 받지 못하게 되기 때문

에너지복지사업 추진 시, 에너지원별 지원대상 선정기준을 통일할 필요

- 현실적으로 에너지원에 따른 에너지비용의 차이로 인해 지원금액을 통일시키는 것은 무리가 있음.
- 향후 에너지바우처사업 내의 순에너지바우처, 연탄쿠폰, 등유바우처 등 세가지 사업의 지원대상을 통일하되, 에너지원에 따른 지원금액을 차등화하는 방안을 검토할 필요가 있음.

03 연탄위주 저소득층 에너지원 전환 성과 미흡

2011년 고시 기준, 연탄원가 950.25원 중 47.4%인 450.25원이 정부의 보조금으로 지급

- 연탄가격 구조를 보면, 석탄, 연탄제조, 연탄수송 등 여러 단계에서 생산자에 보조금이 지급되고 있음.
- 정부는 광산안전지원, 판매소비지원 등 사업을 통해 석탄산업에 대해 대규모의 재정을 지원하고 있으며, 2015년에도 4,734억원을 지원하였음.

[표 3] 국내 석탄산업 재정지원 주요내용 (억원)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	계
광산안전지원	35	33	35	35	34	172
판매소비지원 (가격지원)	1,812	1,670	2,042	2,523	2,307	10,354
폐광대책비	17	545	514	260	673	2,009
광해방지지원	820	820	880	820	867	4,207
폐광지역개발 (경제자립형)	0	70	100	217	323	710
석탄공사출자	530	530	530	530	530	2,650
계	3,214	3,668	4,101	4,385	4,734	20,102

자료: 산업통상자원부, 「석탄산업 장기계획('16~'20)」, 2016.9.

- 연탄 1개의 원가 950.25원 중 47.4%인 450.25원이 정부의 보조금으로 지급되고 있으며, 소비자가 지급하는 연탄가격은 500원임.

[표 4] 연탄 가격구조 (원, 개)

<table>
<tr><th colspan="4">정부보조금</th><th colspan="5">소비자(가정도) 가격</th><th rowspan="2">합계 (A+B)</th></tr>
<tr><th>원탄 (석탄)</th><th>연탄 제조비</th><th>연탄 수송비</th><th>계 (A)</th><th>공장도 가격</th><th>판매 수수료</th><th>운반비</th><th>배달료</th><th>계 (B)</th></tr>
<tr><td rowspan="3">154.5</td><td rowspan="3">271</td><td rowspan="3">24.75</td><td rowspan="3">450.25 (47.45)</td><td>373.50</td><td>5.00</td><td>12.75</td><td rowspan="3">108.75 (자율화)</td><td rowspan="3">500.00 (52.6%)</td><td rowspan="3">950.25 (100%)</td></tr>
<tr><td colspan="3">판매소(소매점) 가격</td></tr>
<tr><td colspan="3">391.25</td></tr>
</table>

주: 1) 2011.8.1. 「무연탄 및 연탄의 최고판매가격 지정에 관한 고시」 기준
2) A+B는 정부보조금이 없을 경우 정상소비자가격
3) 상기 배달료는 서울 평기 기준으로 배달 지역에 따라 배달료는 상이할 수 있음.
자료: 산업통상자원부 · 에너지경제연구원, 「2015 에너지통계연보」, 2015.

정부는 G20 정상회의에 따라 2020년까지 화석연료보조금을 폐지할 계획

- 2009년 G20 정상회의에서 과소비를 유발하는 비효율적 화석연료 보조금을 중기적으로 합리화 또는 폐지해나가기로 합의하였으며, 우리나라는 2020년까지 석탄 · 연탄 가격보조금 폐지를 담은 화석연료보조금 폐지계획을 이미 제출하였음.
- 이에 따라 정부는 「석탄산업 장기계획('16~'20)」은 석탄과 연탄가격을 단계적으로 현실화하고 석탄생산 감산을 추진할 계획임.
  - 연탄가격 인상을 통해 2015년 현재 172만톤 수준인 연탄소비량을 2025년 70~90만톤 수준까지 감소하도록 유도
  - 석탄생산 역시 2015년 176만톤에서 2025년 100만톤 이하로 감산을 추진
  - 또한 단계적 연탄가격 현실화를 통해 연탄 제조업자 등 생산자에게 지급되는 보조금을 2020년까지 폐지하고 연탄사용 저소득층에 대한 직접지원을 강화할 계획

[그림 1] 석탄산업 수급전망

자료: 산업통상자원부, 「석탄산업 장기계획('16~'20)」, 2016.9.

저소득층 에너지효율개선사업의 에너지전환 실적 2015년 35가구로 저조

- 향후 연탄 1장의 가격은 현재의 약 2배 수준까지 인상될 것으로 예상되는바, 연탄을 사용하는 저소득층 가구의 에너지전환을 유도할 필요가 있음.
- 현재 정부는 저소득층 에너지효율개선사업을 통해 저소득층의 에너지 사용환경 개선을 통한 에너지복지 향상을 도모하고 있음.
  - 저소득층 에너지효율개선사업은 단열, 창호, 바닥배관, 고효율보일러 지원 등 에너지 사용환경을 개선하는 사업임.
  - 동 사업의 지원을 받아 보일러를 시공한 가구는 2015년 3,472가구이나, 연탄에서 다른 에너지원으로 전환한 가구는 35가구에 지나지 않아 성과가 저조

[표 5] 저소득층 에너지효율개선사업을 통한 에너지전환 실적 (호)

	전체 보일러 시공 가구	연탄에서 다른 에너지원으로 전환한 가구
2013	4,568	18
2014	4,137	32
2015	3,472	35

자료: 산업통상자원부

연탄을 사용하는 저소득층의 에너지전환을 유도할 수 있는 정책적 지원방안 모색 필요

- 연탄에서 다른 에너지원으로의 전환실적이 낮은 이유는 연탄이 다른 연료에 비해 비용이 적게 들기 때문임.
- 연탄가격이 인상되더라도 저소득층에게 지원되는 연탄쿠폰 지원금액 역시 인상될 것이며, 동시에 다른 에너지원으로 전환할 경우 에너지바우처를 지급받지 못하게 됨에 따라 저소득층이 다른 에너지원으로 전환할 유인은 거의 없는 상황임.
- 향후 석탄산업 합리화를 원활히 추진하기 위해서는 저소득층이 다른 에너지원으로 전환을 유도할 수 있도록 정책적인 지원방안을 모색할 필요가 있음.

nabo
경제동향 & 이슈
Economic Trends & Issue

발행인 김준기
발행처 국회예산정책처
편 집 경제정책분석과

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

nabo
경제동향&이슈
www.nabo.go.kr

nabo
National Assembly Budget Office
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700376-001366-07