

한국의 조세 · 재정정책 2008

- 새 정부의 조세 · 재정 개혁방향 -

2008. 7

서 언

본 보고서는 새 정부 출범에 즈음하여 조세·재정부문에서 중점을 두고 추진하는 것이 바람직하다고 판단되는 개혁과제와 제도개선 방안을 중심으로 현안을 정리·진단하고 정책효과를 분석·예측하면서 정책의 공과를 평가하고 개선방안 제안 및 정책시사점 도출을 목적으로 논문집의 형식을 빌어 집필되었다.

지난 10년간 김대중 정부와 노무현 정부를 거치면서 성장보다는 분배에 무게의 중심을 두고 경제정책이 전개되었고, 복지 중심의 세출이 크게 확대되었다. IMF 경제위기 이후의 소득분배격차 확대 추세 및 급격한 인구의 고령화에 대응하여, 분배 및 재분배의 형평을 강조한 정책기조가 주류를 이루면서 큰 정부를 지향하는 방향으로 조세·재정정책 기조가 자리잡았다. 그러나 지난 10년 동안의 분배 중심적 정책기조에도 불구하고 분배격차가 지속적으로 확대되었고, 성장을 통한 소득증가 요구가 점차 힘을 얻기 시작하였다. 금번 이명박 정부에 이르러서는 ‘작고 효율적인 정부’를 표방하면서 감세를 통한 ‘성장잠재력 배양’ 및 ‘기업하기 좋은 환경 만들기’를 위한 정책기조로 정책방향을 전환하였다.

새 정부 출범과 함께 가장 먼저 결정된, 그리고 가장 강력한 효과를 지닌 조세·재정정책으로 법인세의 세율 인하(25%→20%) 방침이 결정되었다. 아울러 조세·재정부문 전반에 걸쳐 ‘새로운 판’을 구성한다는 차원에서 대대적인 검토가 이루어졌다. 이와 같은 일련의 과정 속에서 본 보고서에서는 ‘성장잠재력 배양’ 및 ‘작고 효율적인 정부’를 지향한다는 대전제하에 정부의 조세·재정정책방향에 대한 평가와 함께 기대효과를 분석하고 정책시사점을 도출하고자 하였다.

조세부문에서는, 조세의 효율비용 분석을 통해 적정 조세체계의 관점에서 조세의 효율비용 또는 효과부담을 최소화하기 위한 조세정책방향을 제시하고, 경쟁력 강화를 위한 법인세 개편방안을 모색하면서 조세체계 간소화의 일환으로 목적세의 정비방향을 검토해 보았다.

재정부문에서는, 우리나라의 재정여건의 현황과 문제점을 짚어보면서 고령사회·저출산 시대로 대변되는 미래시점에서 예상되는 제반 재정환경을 예측해보면서 거시경제적 관점에서의 정책과제를 검토하였다. 아울러 재정의 효율성 증대 및

재정안정화 관점에서의 정책과제와 정부간 재정문제 및 공기업 민영화 등 현안이슈를 중심으로 문제점을 짚어보면서 개선방향을 논하였다.

본 보고서는 본원의 성명재 박사와 박형수 박사가 편집을 맡아 수고하였다. 아울러 경희대학교의 이준규 교수, 경기대학교의 이기영 교수, 본원의 김진수 박사, 안종석 박사, 김승래 박사, 김우철 박사, 박상원 박사, 박형수 박사, 김정훈 박사, 김현아 박사, 김지영 박사가 참여하여 조세부문과 재정부문에 각 4편씩 도합 8편의 논문을 집필하여 완성하였다.

편집자와 집필진들은 본 보고서의 집필 중간단계에서 개최되었던 원내세미나에 참석하여 보고서의 구성, 틀, 분석방법, 내용, 개선방안, 정책시사점 등 전반에 걸쳐 귀중한 코멘트를 아낌없이 열성적으로 보내준 본원의 여러 박사들과 바쁜 와중에도 시간을 나누어 토론자로 참석해준 한양대학교의 이영 교수께 충심으로 감사드리고 있다.

아무쪼록 본 보고서가 새 정부의 조세·재정정책 수립·집행에 있어 기초자료로서 보탬이 될 수 있기를 기대한다. 마지막으로 본 보고서의 내용은 저자 개인들의 의견을 반영한 것이며, 본원의 공식적인 견해와 다소 차이를 보일 수 있다는 점을 양지하시기 바란다.

2008년 7월

한국조세연구원

원장 직무대행 **홍 범 교**

목 차

제 1 부 조세부문

제1편 총론 및 요약	25
I. 총 론	25
II. 효율적 조세체계의 모색	27
III. 기업의 세부담 완화를 위한 법인세제 개편방향	29
IV. 바람직한 연결납세제도의 도입을 위한 정책과제	31
1. 연결납세제도의 도입 여부 검토	32
2. 연결납세제도의 도입과 관련한 정책과제	33
V. 목적세의 이해와 개편방향	35
제2편 효율적 조세체계(tax mix)의 모색	38
I. 서 론	38
II. 효율적 조세체계에 대한 이론적 논의	40
1. 조세가 경제성장에 미치는 영향 - 개관	42
2. 자본소득 비과세론	47
3. 자본소득 과세론	50
가. 일생주기(life cycle)	50
나. 불확실성과 자본소득과세	53
4. 자본의 국제이동과 자본소득과세	54
가. 법인세 정책: 투자에 대한 과세	54
나. 개인소득세: 저축 및 투자에 영향	56
III. 조세체계가 경제성장에 미치는 영향: 실증적 연구	58
IV. 주요 외국의 세제개편 동향	62
1. 근본적 세제개혁에 대한 논의 및 대응	63
2. OECD 회원국의 세수입 구성	64

3. 주요 세목의 개편동향	66
가. 자본소득에 대한 과세체계의 변화	66
나. 주요 세목의 세율변화 동향	68
V. 우리나라 조세체계 평가 및 개편방향	71
1. 세수입 구조 현황	71
2. 세수입 구조에 대한 평가	73
3. 개편방안	74
참고문헌	78
제3편 기업의 세부담 완화를 위한 법인세제 개편방향	83
I. 서 론	83
II. 법인세 부담 현황	84
III. 법인세율 인하의 경제적 효과	89
1. 기존 실증연구	90
2. 세율 인하의 경제적 효과	92
IV. 투자세액공제제도의 효율화	94
1. 현 황	95
2. 효율화 방안	98
가. 수도권 투자 규제	98
나. 임시투자세액공제	100
다. 기타 생산성 향상, 에너지 절약 설비, 환경 및 안전시설	101
V. 기타 법인세제의 합리화 방안	102
1. 이월결손금 공제제도	102
2. 최저한세	105
3. 준조세	106
4. 연결납세제도	107
5. 수입배당금 익금불산입제도	108
6. 감가상각제도	111
VI. 결 론	113
참고문헌	114

제4편 바람직한 연결납세제도의 도입을 위한 정책과제	118
I. 서 론	118
II. 연결납세제도의 의의	119
1. 연결납세제도의 과세이론	119
2. 연결납세제도의 유형	120
3. 기존의 연구	122
III. 연결납세제도의 도입 여부 검토	125
1. 연결납세제도의 도입에 따른 부작용	125
2. 연결납세제도의 도입 필요성	126
3. 종합의견	128
IV. 연결납세제도의 도입과 관련한 정책과제	129
1. 연결납세제도 유형의 선택	129
2. 연결납세제도의 기본구조	131
가. 자회사 지분비율	131
나. 연결대상회사의 범위	133
다. 연결납세의 선택	134
라. 계속적용 요건	134
마. 회계연도	135
3. 연결과세소득의 계산	136
가. 내재손실	136
나. 내부거래	136
다. 결손금	138
라. 투자수정	140
4. 연결세액의 계산	141
가. 연결납세 적용시 세율	141
나. 연결세액의 신고납부	143
V. 맺음말	144
참고문헌	145

제5편 목적세의 이해와 개편방향	148
I. 서론 : 세입/세출의 독립과 연계	148
II. 목적세의 이해	150
1. 목적세 개념과 범위	150
2. 목적세의 장단점	152
3. 정치경제학적 이해	155
III. 우리나라 목적세 현황	157
1. 교육세와 지방교육세	157
2. 교통·에너지·환경세	161
3. 농어촌특별세	164
IV. 문제점과 개편방향	166
1. 문제점 파악	166
2. 개편 원칙	170
V. 세목별 방안	172
1. 교육세	172
2. 지방교육세	173
3. 농어촌특별세	175
4. 교통·에너지·특별세	176
VI. 결 론	180
참고문헌	181

표목차

제2편 효율적 조세체계(tax mix)의 모색	38
<표 II-1> 조세가 경제성장 결정요인에 미치는 영향 - 세목별 분석	46
<표 III-1> 세목별 조세의 한계효율비용(MEC)의 추정결과들	59
<표 III-2> 조세가 경제성장에 미치는 영향 추정결과(OECD, 2008)	61
<표 V-1> OECD국가의 세수 구성(2005년)	73
제3편 기업의 세부담 완화를 위한 법인세제 개편방향	83
<표 II-1> 법인세 최고세율(2007년)	84
<표 II-2> 주요국의 법인세 감면율(법인세수 대비) 비교	85
<표 II-3> GDP 대비 법인세 비중의 국제 비교	86
<표 II-4> 주요국의 법인 소득금액 대비 법인세수 비교	87
<표 II-5> 법인세 차감전 순이익 기준 평균유효법인세율	88
<표 II-6> 아시아 주요국의 한계유효세율 비교	88
<표 II-7> 법인세 세율의 크기 비교	89
<표 III-1> 법인세 인하 및 투자세액공제에 관한 기존연구	91
<표 III-2> 전체 표본기업의 조세효과 분석결과: 현진권 외(2005)	92
<표 III-3> 투자증대에 따른 과급효과 결과	93
<표 III-4> 법인세율 인하의 경제적 효과	94
<표 IV-1> 임시투자세액공제율 연혁	96
<표 IV-2> 투자촉진과 관련한 조세지출액 추이	97
<표 IV-3> 설비투자의 세액공제율 및 수도권 배제	99
<표 IV-4> 전 산업의 투자 대비 임시투자세액공제 적용산업의 투자 비중	99
<표 IV-5> 수도권과밀구역 투자에 대한 비교표	100
<표 IV-6> 산업별 취업유발계수 추이	101
<표 V-1> 결손 및 이월결손금 추이	103
<표 V-2> 주요국의 결손금 공제제도 비교	104
<표 V-3> 최저한세율 변화	105

<표 V-4> 분야별 준조세 규모(2006년 말 기준)	106
<표 V-5> 지주회사 수입배당금 익금불산입률	108
<표 V-6> 일반법인 수입배당금 익금불산입률	109
<표 V-7> 공정거래법과 세법의 지주회사, 자회사 요건 비교	109
<표 V-8> 주요국의 수입배당금 익금불산입 제도	110
<표 V-9> 일반지주회사의 지분을 50%이하 자회사 현황 (총 213개, 손자회사 46개 포함)	110
<표 V-10> 전체산업-시기별 감가상각률	111
제4편 바람직한 연결납세제도의 도입을 위한 정책과제	118
<표 II-1> OECD 국가의 연결납세제도 운영 현황	121
<표 II-2> 기존 연구의 연결납세제도 도입방안 비교	123
<표 IV-1> 세수감소를 보전하기 위한 연결부가세율	142
제5편 목적세의 이해와 개편방향	148
<표 II-1> 목적세의 장단점	152
<표 III-1> 교육세의 과세표준 및 세율의 변천	158
<표 III-2> 교육비특별회계 구성 및 추이	160
<표 III-3> 교통세의 기본세율	162
<표 III-4> 교통시설특별회계의 각 계정간 교통세 배분비율(I)	163
<표 III-5> 교통시설특별회계의 각 계정간 교통세 배분비율(II)	163
<표 III-6> 농어촌특별세 과세표준 및 세율 변천	164
<표 IV-1> 방위세 과표	168
<표 IV-2> 폐지 당시 방위세 세율	168
<표 IV-3> 방위세, 교육세, 농어촌특별세 과표 비교	169
<표 V-1> 유럽의 환경친화적 세제개편 방식	178

그림목차

제2편 효율적 조세체계(tax mix)의 모색	38
[그림 II-1] 조세가 경제성장 결정요인에 미치는 영향	44
[그림 IV-1] 우리나라와 OECD국가의 세수비중 추이 비교(1970~2004년)	65
[그림 IV-2] 법인세와 배당, 임금, 이자에 대한 최고세율 비교(2004년)	67
[그림 IV-3] OECD 주요국의 소득세 최고세율 변동	68
[그림 IV-4] OECD 주요국의 법인소득세율 변동	69
[그림 IV-5] OECD 주요국의 배당소득세율 변동	70
[그림 IV-6] OECD 주요국의 소비세율(VAT) 변동	71
[그림 V-1] 우리나라와 OECD국가들의 세수입 구조 비교(2005년)	72
제3편 기업의 세부담 완화를 위한 법인세제 개편 방향	83
[그림 II-1] 주요국별 영업잉여 대비 법인세 비중	87
[그림 V-1] 결손금 및 이월결손금 비교	103
제5편 목적세의 이해와 개편방향	148
[그림 III-1] 교육세(2001년부터 지방교육세 포함) 규모 추이	159
[그림 III-2] 교육세 세수의 세원별 비중 추이	159
[그림 III-3] 지방교육세 세원별 비중(2006년 기준)	161
[그림 III-4] 휘발유 교통세 세율(매년 7월 기준)	162
[그림 III-5] 교통세 세수 추이	162
[그림 III-6] 농어촌특별세의 규모 추이	165
[그림 III-7] 농어촌특별세 세원별 비중(2005년 징수 기준, 국세통계연보)	165
[그림 III-8] 2007년 이후의 농어촌특별세 재원 사용구조	166

제 2 부 재정부문

제1편 총론 및 요약	187
I. 총론	187
II. 우리나라 거시재정의 진단과 정책과제	189
III. 재정용자제도의 이차보전방식으로의 전환방안	192
IV. 정부간 재정현황 및 개혁과제	194
V. 민영화의 현황과 과제	196
1. 연구의 배경	196
2. 민영화의 실증적 근거	197
3. 민영화의 정책과제와 향후 방향	198
제2편 우리나라 거시재정의 진단과 정책과제	200
I. 서론	200
II. 우리 재정의 어제와 오늘	201
1. 과거 재정운용 추이	202
가. 개관	202
나. 역대 정권별 추이	203
2. 재정 현황	207
가. 중앙정부의 재정 현황	207
나. 지방자치단체의 재정 현황	208
다. 교육자치단체의 재정 현황	211
III. 거시재정에 대한 평가	213
1. 조세 및 국민부담률	213
가. 수준 및 국제비교	213
나. 국제 및 국내 추이	214
다. 세입구조	219
라. 평가	221

2. 재정규모	222
가. 수준 및 국제비교	222
나. 국제 및 국내 추이	222
다. 세출구조	225
라. 평가	229
3. 재정수지 및 국가채무	232
가. 재정수지	232
나. 국가채무	233
다. 평가	238
4. 경제성장 및 소득재분배 측면	240
가. 경제성장 측면에서의 평가	240
나. 소득재분배 측면에서의 평가	243
IV. 우리 재정의 미래	246
1. 국가재정운용계획의 중기재정 전망	246
가. 중기세입 전망	246
나. 중기세출 계획	247
다. 재정수지 및 국가채무 전망	248
2. 장기재정 전망	249
가. 장기재정 전망 결과	249
나. 장기재정 전망의 시사점	252
3. 국가채무와 재정위험	254
V. 재정정책 운용전략 수립에 대한 제언	257
1. 경제성장 능력 제고를 통한 재정여건 개선	258
2. 재원배분 전략 및 지출 효율화 방안	262
가. 재원배분 전략	262
나. 지출 효율화 방안	262
참고문헌	265
제3편 재정융자제도의 이차보전방식으로의 전환방안	268
I. 서언 : 문제의 제기	268

II. 재정용자를 둘러싼 금융·재정환경의 변화	270
1. 금융환경의 변화	270
가. 금융시장의 양적 성장	270
나. 대출구조의 변화	271
다. 저금리 기조의 정착	277
2. 재정환경의 변화	278
가. 재정규모 및 지출구조의 변화	278
나. 재정정책 환경의 변화	280
3. 시사점	282
III. 재정용자제도의 현황, 문제점 및 개선방향	283
1. 재정용자제도의 현황	283
가. 재정용자의 규모	283
나. 회계 및 기금별 용자조건과 규모	283
2. 재정용자제도의 문제점과 개선의 기본방향	287
IV. 재정용자의 이차보전방식으로서의 전환에 따른 효과 분석	289
1. 이차보전방식 전환에 따르는 국민경제적 이득	289
2. 이차보전방식 전환의 기대효과	293
V. 재정용자의 이차보전방식으로서의 전환 방안	296
1. 이차보전방식으로 전환하는 구체적 방안	296
2. 이차보전 전환에 따른 자원조달 규모 추정	297
3. 회계별·기금별 추진방안	300
가. 국민주택기금	300
나. 중소기업진흥 및 산업기반기금	302
다. 농산물가격안정기금	304
라. 에너지 및 자원사업 특별회계	306
마. 관광진흥개발기금	308
바. 정보통신진흥기금	310
사. 과학기술진흥기금	311
VI. 결 론	313
참고문헌	315

제4편 정부간 재정현황 및 개혁과제	317
I. 서론	317
II. 정부간 재정현황	319
1. 중앙 대 지방재정 규모	319
2. 국세 지방세 현황	322
3. 지방재정조정제도	326
4. 주요 국가들의 지방재정조정제도 변화방향	333
III. 참여정부 재정분권 및 균형발전 정책의 문제점	335
1. 분권원칙에 입각한 지방세제 구축의 실패	335
가. 지방소비세 도입의 단순 논리	335
나. 지자체의 보유세 과세권 박탈	336
다. 단순 배분 위주의 서울시 공동세 도입	338
2. 분권적 권한과 재정책임성의 연계성 부족	338
가. 대도시 세입규모와 세출책임의 불균형	338
나. 제주도특별자치도 : 국세·지방세 조정의 원칙 결여	339
3. 재정분권과 균형발전의 부조화	340
가. 수도권외의 재정혜택과 재정불이익의 동시 진행	340
나. 재정과 규제정책의 부조화	340
IV. 정부간 재정 개혁과제	341
1. 지방세 체계의 정비	341
2. 지방재정조정제도의 정비	342
3. 세출분권	343
참고문헌	344
제5편 공기업 민영화의 현황과 과제	346
I. 서론	346
II. 우리나라 공기업 민영화의 현황	348
1. 1990년대 이전의 민영화	348
2. 1993년의 민영화 계획과 수정안	349
3. 1998년 이후의 민영화	351

4. 참여정부의 공기업 정책방향	352
III. 해외 민영화 사례	356
1. 영국의 민영화	356
가. 영국 민영화 현황	356
나. 영국 민영화의 특징	358
2. 프랑스의 민영화	358
가. 프랑스 민영화 현황	358
나. 프랑스 민영화의 특징	360
3. 캐나다의 민영화	360
가. 캐나다 민영화 현황	360
나. 캐나다 민영화의 특징	361
4. 해외 사례의 시사점	361
IV. 민영화의 성과	362
1. 민영화의 실증적 근거	362
가. 소유권의 형태와 경영성과	362
나. 민영화의 효과: industry-specific & country-specific	364
다. 민영화의 효과: cross-country	365
2. 우리나라 민영화의 성과 분석	367
가. 민영화의 효과: 부정적 근거	367
나. 민영화의 효과: 긍정적 근거	368
V. 민영화 정책 방향	372
참고문헌	374

표목차

제1편 총론 및 요약	187
제2편 우리나라 거시재정의 진단과 정책과제	200
<표 II-1> 역대 정권별 주요 재정지표 추이	204
<표 II-2> 중앙정부의 수입·지출 구조	208
<표 II-3> 세입재원별 예산규모	209
<표 II-4> 2008년 시도별 예산 현황	210
<표 II-5> 2008년도 교육인적자원부 소관 예산안 총괄표	212
<표 III-1> 조세부담률 추이 및 국제비교	215
<표 III-2> 사회보장부담률 추이 및 국제비교	217
<표 III-3> 국민부담률 추이 및 국제비교	218
<표 III-4> 세원별 세입구조 및 국제비교(2005년)	219
<표 III-5> 국회예산정책처(2006)의 IEC 국제비교	223
<표 III-6> 재정규모 추이 및 국제비교	224
<표 III-7> 경제성질별 재정지출 구조 및 국제비교(2005년)	225
<표 III-8> 정부기능별 세출구조 및 국제비교(2005년도 기준)	227
<표 III-9> 최근 4년간 국가채무 증감내역	234
<표 III-10> 재정수지 추이 및 국제비교	235
<표 III-11> 금융채무 비율 추이 및 국제비교	236
<표 III-12> 순금융채무 비율 추이 및 국제비교	237
<표 III-13> 기간별 세입 수준 및 세수구조 변화의 경제성장 효과	241
<표 III-14> 기간별 재정규모 및 세출구조 변화의 경제성장 효과	241
<표 III-15> 선진국과의 세입·세출 수준 및 구조 변화의 경제성장 효과 비교	242
<표 IV-1> 중기세입 전망	246
<표 IV-2> 조세 및 국민부담률 전망	247

<표 IV-3> 중기세출 계획	247
<표 IV-4> 주요 분야별 자원배분	248
<표 IV-5> 재정수지 및 국가채무 전망	248
<표 IV-6> 장기재정 전망	250
<표 IV-7> 장기재정 전망의 국제비교	250
<표 IV-8> 국내의 연구기관들의 장기재정 전망 비교	253
<표 IV-9> 국가자산 현황	254
<표 IV-10> Polackova(1998)에 따른 우리나라 재정위험 분류	255
<표 IV-11> 국가채무 및 재정위험 현황	255
<표 IV-12> 공적연금 기금수지 및 재정전망	256
<표 V-1> 성장잠재력 확충정책 및 효과	259
<표 V-2> 잠재성장률 기준전망과 개선전망	259
<표 V-3> 잠재성장률 개선효과	260
<표 V-4> 잠재성장률 개선이 장기재정 전망에 미치는 영향	261
<표 V-5> 정부지출 절감 유형과 필요조건 및 대책	263
제3편 재정융자제도의 이차보전방식으로의 전환방안	268
<표 II-1> 기업 자금조달의 구조변화 추이 : 직접금융 vs. 간접금융	272
<표 II-2> 일반은행의 기업대출 구조변화 추이 : 대기업 vs. 중소기업	273
<표 II-3> 미국 금융기관의 민간대출 잔액 추이	276
<표 II-4> 기능별 재정지출의 국제비교(2004년 기준)	279
<표 II-5> 정부지출 구성의 국제비교	281
<표 III-1> 특별회계의 규모 및 융자조건 현황	284
<표 III-2> 기금의 규모 및 융자조건 현황	285
<표 IV-1> 예금은행 대출금 중 재정자금의 규모와 비중	296
<표 V-1> 회계별·기금별 재정융자사업 규모	298
<표 V-2> 주요 융자사업 기금의 현황 및 지출축소 효과	299
<표 V-3> 국민주택기금의 주요사업	300
<표 V-4> 국민주택기금의 융자조건 및 규모	301
<표 V-5> 중소기업진흥 및 산업기반기금의 융자조건 및 규모	302

<표 V-6> 농산물가격안정기금의 용자조건 및 규모	305
<표 V-7> 에너지 및 자원사업 특별회계의 주요 용자사업	306
<표 V-8> 에너지 및 자원사업의 용자조건 및 규모	308
<표 V-9> 관광진흥개발기금의 주요 용자사업	309
<표 V-10> 관광진흥개발기금의 용자조건 및 규모	309
<표 V-11> 정보통신진흥기금의 주요 사업	310
<표 V-12> 정보통신진흥기금의 용자조건 및 규모	311
<표 V-13> 과학기술진흥기금의 주요 사업	312
<표 V-14> 정보통신진흥기금의 용자조건 및 규모	313
제4편 정부간 재정현황 및 개혁과제	317
<표 II-1> 중앙 대 지방재정 규모	319
<표 II-2> 중앙 대 지방 재정규모 증가율	320
<표 II-3> 공공부문간 이천지출 추이 및 전망	321
<표 II-4> 중앙정부의 지방정부 지원현황(2007예산)	321
<표 II-5> 조세부담률	322
<표 II-6> 국세·지방세 비율	322
<표 II-7> 정부간 세입구조(2005년)	323
<표 II-8> OECD 주요국의 중앙·지방정부 세수비중	324
<표 II-9> 2006년 국세 지방세 세수규모 및 구성비	325
<표 II-10> 지방재정 지원 추이	326
<표 II-11> 지방교부세율의 변화	327
<표 II-12> 2004년 기준 OECD국가 이전재원 구성비	328
<표 II-13> 2004년 기준 OECD 회원국의 형평화보조금 현황	330
<표 II-14> 균특회계 운영방식의 변화	332
<표 II-15> 국가균형발전특별회계 예산	333
<표 IV-1> 지방세의 분류(지방세 자주성이 강한 순서)	342
제5편 공기업 민영화의 현황과 과제	346
<표 II-1> 역대 민영화 사례	351

<표 II-2> 민영화 추진실적	353
<표 II-3> 시장형/준시장형 공기업 현황(2007년 결산 기준)	354
<표 II-4> 기타 공기업 현황(2007년 결산 기준)	355
<표 IV-1> 재무제표 분석에 따른 민영화의 성과	369
<표 IV-2> 국민경제적 관점의 성과	371

그림목차

제1편 총론 및 요약	187
제2편 우리나라 거시재정의 진단과 정책과제	200
[그림 II-1] 2008년 시도별 교육비 특별회계 예산	211
[그림 III-1] 세원별 세수구조의 추이	220
[그림 III-2] 경제성질별 재정지출 구조의 추이	226
[그림 III-3] 경제기능별 재정지출 구조의 추이	228
[그림 III-4] 재정규모 및 조세부담 수준의 결정요인	230
[그림 III-5] OECD국가의 공공사회지출과 조세 및 국민부담률(2001년 기준) ...	231
[그림 III-6] 관리대상수지 및 국가채무비율의 계획치와 실적치 비교	239
[그림 III-7] 부담 및 수혜의 소득계층별 분포(2006년)	244
[그림 III-8] 주요 소득단계별 지니계수 및 소득재분배 효과	245
[그림 III-9] 소득재분배 효과(지니계수 변화율)의 국제비교	245
[그림 IV-1] 장기재정 전망('조세부담률 고정'의 경우)	251
제3편 재정용자제도의 이차보전방식으로의 전환방안	268
[그림 II-1] 한국·미국의 금융연관비율	271
[그림 II-2] 일반은행 원화대출금 구성변화 추이	274
[그림 II-3] 시장금리의 추이	277
[그림 II-4] 재정규모 및 분야별 재정지출 추이	278
[그림 III-1] 용자지출의 규모	283
[그림 V-1] 국민주택기금 용자사업의 체계도	300
[그림 V-2] 중소기업진흥 및 산업기반기금 용자사업의 체계도	303
[그림 V-3] 농산물가격안정기금 용자사업의 체계도	305
[그림 V-4] 에너지 및 자원사업 특별회계의 용자사업의 체계도	307

[그림 V-5] 관광진흥개발기금의 용자사업의 체계도	309
[그림 V-6] 정보통신진흥기금의 용자사업의 체계도	310
[그림 V-7] 과학기술진흥기금의 용자사업의 체계도	312
제4편 정부간 재정현황 및 개혁과제	317
[그림 II-1] 지방재정 지원 규모	327
[그림 II-2] 보통교부세 배분현황	328
[그림 II-3] 분야별 투자규모 추이	329
[그림 II-4] 부처별 국고보조사업 현황	331
[그림 II-5] 지방정부 세입구조(2003)	334
제5편 공기업 민영화의 현황과 과제	346

제 1 부

조 세 부 문

제1부
조
세
부
문

제1편 총론 및 요약

I. 총론

최근 새 정부가 출범하면서 ‘경제 살리기’를 모토로 각종 제도개혁이 추진되고 있다. 지난 10년간 ‘분배’우선 정책기조에서 벗어나 성장을 통한 경제활력 증대 및 생산적 복지를 강조하고 있다. 이를 위해 ‘실용’을 강조하면서 과감한 정부조직 개혁과 함께 각종 규제를 철폐하고 제도개혁에 매진하고 있다.

‘경제 살리기’를 위해 기업투자 증진 및 기업하기 좋은 환경조성 정책이 최우선 시되고 있다. 1990년말 경제위기 이후 개방화·자유화 등을 통해 그동안 정부가 쥐고 있었던 많은 기능이 민간부문으로 이관되었다. 이에 따라 정부의 주요 정책 기능은 주로 조세·재정정책이 담당하게 되면서 이들의 중요성이 커지고 있다. 신 정부 출범 이후 경쟁력 제고 및 생산성 향상을 지원하기 위해 조세정책의 대대적인 개편이 추진되고 있다. 주요 골자는 법인세율의 과감한 인하(25%→20%) 등으로 대변되는 기업 부담 경감 및 과감한 규제개혁, 총체적 경쟁력 제고 등을 통한 성장잠재력 확충 및 고도성장의 재현이라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 본 보고서에서는 조세부문에서의 비효율 제거 및 경쟁력 강화를 위한 바람직한 조세정책방향을 제시하기 위해 조세의 효율비용 측정을 통해 적정조세 체계의 기본골격에 대해 살펴보았다. 새 정부가 추진하고 있는 조세개혁 방향에 도움을 보태고자 기업 관련 과세제도의 합리화 방안에 대해 검토하였다. 아울러 조세체계의 단순화·합리화 차원에서 목적세 제도의 개편방향에 대해서도 검토하였다.

본 보고서의 제1부는 모두 4편(제2~제5편)의 논문으로 구성된다.

제2편은 「효율적 조세체계의 모색」으로 경제성장 촉진의 관점에서 현행 조세체계를 평가하고 발전방향을 모색한다. 세금을 한 단위 증가시킬 때 경제가 부담하게 되는 초과부담 비용을 한계효율비용이라고 하는데, 우리나라의 자본소득·노동

소득 및 소비과세의 한계효용비용은 각각 0.298, 0.212, 0.155로 추정된다. 이는 다른 세목에 비해 자본소득세의 효율성 저하효과가 상당히 크다는 것을 의미한다.

최근에는 자본유치를 위한 국제경쟁이 격화되면서 자본유출 방지를 위한 각국의 세제개편이 활발히 전개되고 있다. 또한 저성장시대 진입에 따른 성장을 둔화 타개를 위한 저축 촉진 및 잠재성장률 제고를 위한 제도개혁의 필요성이 강조되고 있다. 아울러 ‘넓은 세원-낮은 세율’을 지향하는 방향에서 점진적인 세제 변화가 추진되고 있다. 그런데 우리나라의 명목세율은 선진국에 비해 높지 않음에도 불구하고 법인세 부담 비중이 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 대내외적인 과세환경을 검토한 결과 제2편에서는 법인세 등을 포함하여 경제효율 제고를 위해 조세구조를 개편할 필요성이 있다는 점을 강조하고 있다.

제3편은 「기업의 세부담 완화를 위한 법인세제 개편방향」으로, 법인세율을 인하하는 경우에 예상되는 경제적 효과를 분석하고 이를 토대로 법인세제 개편방향을 제시하였다. 세제개편방향에서는 단순히 세율조정 문제뿐만 아니라 이월결손금제도, 임시투자세액공제제도 및 각종 기업 관련 규제에 대한 개편방향에 대해서도 종합적으로 검토하였다.

제4편은 「바람직한 연결납세제도의 도입을 위한 정책과제」로, 경제적 또는 실질적으로 결합되어 있는 기업그룹에 대해 그룹 전체를 하나의 납세단위로 과세하는 제도 도입 및 활성화 방안에 대해 분석하였다. 이는 기본적으로 기업하기 좋은 조세환경 조성을 통해 세계시장에서의 기업경쟁력 강화와 이를 통한 성장잠재력 배양 및 선진국 진입에 주된 목적이 있다. 연결납세제도를 도입하는 경우 대기업 및 기업집단을 위한 제도라는 비판이 일부 있기는 하지만 국내여건에 집착하여 족쇄를 채우기보다는 시야를 국내에 국한시키지 않고 세계로 넓혀 세계와 당당히 경쟁할 수 있는 기업환경을 조성한다는 측면에서 조세체계의 선진화로 이해할 필요가 있다.

제5편은 「목적세의 이해와 개편방향」으로, 세제의 간소화·합리화 차원에서 목적세의 적정성에 대한 검토를 통해 재정운영의 효율성·안정성·합목적성을 토대로 개편방향을 논의한다. ‘간막이식 재정운영’에 의한 비효율성과 ‘지출의 안정성·보장성 확보’라는 상반된 명제가 목적세의 대표적인 단점인 동시에 장점이기도 하다. 그러나 우리나라의 여건에서는 단순히 이런 것들이 현행 목적세 제도의 문제라기보다는 복잡한 재정구조로 인한 불투명성이 더 큰 문제로 지적되고 있다. 이에 제5편에서는 목적세의 근거와 목적, 실효성, 현실 적합성 등을 기준으로 적정성과 개편방향을 분석하였다.

Ⅱ. 효율적 조세체계의 모색

안중석·김승래

세금은 아주 예외적인 경우를 제외하고는 불가피하게 경제주체의 의사결정을 왜곡시켜 경제의 효율성을 저해한다. 그러므로 국가 운영에 필요한 세수를 확보하면서 경제에 미치는 부정적인 영향을 최소화하는 조세정책을 모색하는 것이 정책당국의 중요한 임무 중 하나라고 할 수 있는바, 본고에서는 전체적인 세부담 수준을 그대로 유지한 채 조세의 세목별 구성을 변화시켜 조세가 야기하는 비효율성을 최소화 시킬 수 있는 방안을 검토한다.

적정 조세체계에 대한 이론 연구 중에서 핵심이 되는 것은 자본소득과세의 필요성에 대한 논란이라고 할 수 있을 것이다. 자본소득에 대한 과세의 역할은 투자에 대한 과세와 저축에 대한 과세로 구분된다. 최적과세론의 관점에서 볼 때, 투자에 대한 과세는 기업의 경쟁력에 영향을 미치므로 바람직하지 않다. 저축에 대한 과세는 현재소비에 비해 미래소비에 대해 차별적으로 중과세하는 것을 의미하는데, 현재소비와 미래소비를 차별할 이론적 근거가 없다는 것이 전통적인 신고전학과 성장모형의 결론이다.

그러나 가정을 조금만 현실화하면 현재소비와 미래소비를 차별해야 할 이론적 근거가 나타난다. OLG모형(Overlapping Generations Model)에서의 미래소비(노년기의 소비)는 여가와 보완성이 강하다. 그러므로 최적과세론 관점에서 여가와 보완성이 강한 미래소비에 대해 중과세하는 것이 바람직하다. 또한 미래소득이 불확실한 경우에는 예비적 목적의 저축이 과도하게 많아지는 경향이 있는데, 이 때 저축에 대한 과세를 통해 소비 증대를 유도할 필요가 있다. 그런데 저축과세의 필요성을 주장하는 연구들도 자본소득과세의 역할이 노동소득세를 보정하는 보조적인 수단임을 강조한다는 점을 인식할 필요가 있다. OLG모형의 경우 자본소득세의 적정 세부담은 노동소득세 부담의 3분의 1 정도인 것으로 나타나고 있다.

효율적 조세체계에 대한 실증적 연구는 세목별 세부담 증가가 경제성장에 미치는 영향을 추정하여 다른 세목과 비교하는 데 초점을 맞추고 있다. 특정 세목의

세수입을 한 단위 증가시킬 때 경제가 부담해야 할 초과부담(excess burden)이 얼마나 되는지를 추정하는데, 이 추정치를 조세의 한계효율비용(marginal excess burden: MEC)이라고 한다. 추정 결과를 보면 대체로 자본과세의 효율비용이 가장 크고, 그 다음이 노동과세, 소비과세의 순으로 나타나고 있다. 김승래·김우철(2007)은 일반균형분석을 통해 우리나라 조세의 한계효율비용을 추정하였는데, 2004년 기준으로 살펴본 조세의 한계효율비용의 크기는 자본소득과세 0.298, 노동소득과세 0.212, 일반소비과세 0.155의 순으로 나타났다.

20세기 전반에 걸쳐 선진국을 지배한 중요한 조세정책 철학 중의 하나는 헤이그-사이먼스의 종합소득 개념에 입각하여 소득원을 구분하지 않고 모든 소득에 대해 고도의 누진세율로 과세하여 조세의 소득재분배 기능을 활성화하는 것이 바람직하다는 것이다. 그러나 20세기 말에 접어들면서 자본유치를 위한 국제경쟁, 저성장시대의 진입에 따른 저축의 촉진 및 잠재성장률 제고의 필요성이 강조되고 고소득층 및 국제 투자자의 조세회피에 대한 인식이 확산되면서 자본소득과세의 비효율성에 대한 논의가 시작되었고, 그 결과 소득과세를 폐지하고 지출세제 또는 소비세제로 전환하는 것이 바람직하다는 근본적 세계개혁론이 대두되었다. 현실적으로 근본적 세계개혁을 단행한 국가는 없으나 최근 20여년간 대부분의 선진국들이 ‘넓은 세원-낮은 세율’을 목표로 점진적인 변화를 추진하였으며, 법인세 등 자본소득과세의 비중은 낮아지고 소비과세의 비중이 증가하는 경향을 보여주고 있다.

우리나라의 조세구조는 다른 선진국에 비해 상당히 효율적이라고 할 수 있다. 선진국들이 법인세율 및 소득세율 인하를 통해 소비과세의 비중을 높여온 반면 우리나라에서는 소비과세의 비중이 낮아지는 추세를 보였음에도 불구하고 아직 선진국들에 비해 높은 편이다. 부가가치세 수입이 민간소비지출에서 차지하는 비중을 명목세율과 비교하여 계산한 C-효율성 지표가 0.85(2005년)로 부가가치세제를 도입한 다른 국가들(OECD 평균 0.54)보다 높는데 이는 ‘넓은 세원 - 낮은 세율’의 관점에서 우리나라 조세구조는 장점을 가지고 있음을 시사하고 있다. 법인세의 경우에도 명목세율이 주요 선진국에 비해 낮음에도 불구하고 GDP 대비 법인세 부담 비중은 높은 편인데, 이는 부분적으로 법인세 세원이 넓다는 점을 시사하는 것이다.

이러한 긍정적 평가에도 불구하고 우리나라는 성장잠재력 확충을 위하여 법인세 부담을 완화하고 소비과세의 비중을 더욱 높이는 방향으로 조세체계를 개편할

필요가 있다. 김승래·김우철(2007)의 한계효율비용 추정결과에 의하면 자본소득세와 노동소득세의 한계효율비용이 큰 것으로 나타났다. 또한 법인세 명목세율은 선진국에 비해 낮은 편이 아니나 실효세부담은 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 자본유치를 위한 국제경쟁이 심화되는 상황에서 전반적으로 법인세 부담이 높다는 것은 효율성의 관점에서 바람직하지 않다고 할 수 있다. 명목세율 또한 주요 선진국에 비해서는 낮은 편이지만 자본유치에 있어 주로 경쟁의 대상이 되는 동남아 다른 국가들에 비해서는 높은 편임을 인식할 필요가 있다.

Ⅲ. 기업의 세부담 완화를 위한 법인세제 개편방향

김 우 철

1990년대 이후 법인세율이 35%에서 25%로 낮아졌으나, 최근 법인세수가 높은 증가세를 보임에 따라 기업의 국제경쟁력 및 잠재성장력 제고를 위하여 기업의 세부담 완화에 대한 필요성이 제기되고 있다. 이와 관련하여 본고에서는 우리나라 기업의 법인세 부담을 국제적인 수준과 비교·평가한 후, 법인세율 인하로 얻어지는 경제적 효과를 살펴보고, 세율 이외의 측면에서 법인세제를 합리적으로 개선하는 방안에 대해서 논의한다.

현재 우리나라의 명목법인세율은 27.5%(주민세 법인세할 포함)로서 2007년 기준 OECD 회원국 30개 국가 중 중간 수준에 있으나, 총계자료를 중심으로 한 세부담 지표들(GDP 대비 법인세, 영업잉여 또는 신고소득 대비 법인세 비율)을 살펴보면 다른 나라에 비하여 실효 세부담이 높은 것으로 나타난다. 이는 우리나라의 법인세제가 명목세율 이외의 측면에서는 기업에 불리하게 작용할 가능성을 내포하고 있으나, 세계적 추세인 ‘넓은 세원-낮은 세율’의 관점에서는 장점이 있음을 의미한다. 세원이 넓다는 점은 우리나라 법인세제가 일정규모의 세금을 징수하는데 있어 비교적 효율적임을 나타내지만, 법인세 부담 자체가 다른 국가들에 비해 높아 세부담을 완화함으로써 전반적인 조세체계의 효율성을 제고할 수 있음을 시사하고 있다.

국내외 기존연구에 따르면 법인세율의 인하는 투자 증대를 통해 자본축적과 경제성장에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 콕태원 외(2006)의 추정 결과 및 산업연관표를 활용하여 명목법인세율을 25%에서 22%로 3%포인트 인하하는 방안의 경제적 효과를 분석한 결과, 세율 인하에 따라 자본스톡 대비 투자 비율은 약 1.5%포인트 증가하여 약 6조~7조원 규모의 투자액 증대가 예상되며, 간접적인 유발효과로 고용은 11만명 정도가 늘고 부가가치유발액도 4조~5조원에 이르러 GDP를 0.48%~0.59% 정도 증가시키는 것으로 나타났다.

기업의 법인세 부담은 세율 이외에도 법인세제를 구성하는 다양한 측면에 의해서 영향을 받게 되므로 현행 법인세제가 안고 있는 여러 가지 불합리한 측면을 개선할 필요가 있다. 법인세 감면제도의 경우 항목 수를 축소함으로써 복잡한 감면제도를 간소화하고, 감면으로 인한 혜택의 범위와 내용을 실질화함으로써 감면제도의 효과성을 제고하는 것이 중요하다. 경기조절을 위한 재정정책 중 조세를 통한 지원제도의 대표적인 수단이라 할 수 있는 임시투자세액공제는 투자 촉진의 실효성을 발휘하기 위해서 경기대응성을 높이는 한편, 지역적 위치에 따른 적용배제 원칙을 완화하는 방향으로 개선이 이루어질 필요가 있다. 수도권 투자 규제와 관련하여 투자로 인한 경기부양효과가 수도권 및 비수도권 간에 다르지 않으며, 오히려 이러한 차별이 경제 중립성을 저해하여 비효율적인 투자를 유인할 가능성이 높기 때문에 수도권과밀구역에 대한 투자에도 세제혜택을 부여하는 것이 필요하다. 또한 임시투자세액공제의 경우 투자로 인한 경기부양 효과가 업종별로 차이가 있다는 증거가 없으므로 그 범위를 조정하고 본래 취지에 맞도록 경기가 하강하는 시점에 일시적으로 사용하는 것이 중요하다. 투자세액공제 항목 간 중복배제와 관련해서 세법의 원칙상 중복지원을 최소화하더라도, 외부효과가 있는 환경, 에너지, 안전 관련 시설에 대한 설비투자는 중복공제를 허용하고 혜택이 기업 내부에 귀속되는 투자 등은 중복에서 배제하는 것이 바람직하다.

이월결손금 공제제도의 경우 우리나라는 공제기간이 다른 나라에 비해 짧고 소급적용의 범위도 중소기업에만 제한적으로 허용되고 있어, 기업의 경쟁력 확보 차원에서 기한 연장 및 소급대상 확대의 개선이 요구된다. 법인세 부담의 형평성 측면에서 도입된 최저한세의 경우 적용대상 및 계산과정이 복잡하여 납세협력비용을 초래하는 부정적 효과로 인해, 중장기적으로 비과세 및 감면제도의 정비와 연계하여 단계적으로 폐지하는 것을 검토할 필요가 있다. 기업에게 추가적인 비용으

로 작용하고 있는 각종 준조세성 부담금에 대해서도 엄격한 통제가 요구된다. 사 용료, 수수료 성격의 부담금 경우에는 적정 수준을 검토하여 그에 부합하도록 조 정해야 하며 조세성 부담금은 조세로 전환하여 부담금의 증가를 억제시키는 방 향으로 개선되어야 한다.

연결납세제도는 법률적으로 서로 독립되어 있지만 경제적 일체성을 가지고 경 영되어 실질적으로 하나의 법인으로 간주할 수 있는 기업그룹에 대해서 각 법인 을 납세단위로 과세하지 않고 그룹 전체를 하나의 납세단위로 하여 과세하는 제 도이다. 국제회계기준은 연결재무제표를 주 재무제표로 규정하고 있으며, 캐나다, 스위스, 벨기에 등을 제외한 OECD 회원국 중 3분의 2 이상의 국가에서 연결납세 제도가 시행되고 있다. 우리나라에서는 아직까지 연결납세제도가 시행되지 않고 있는데, 우리 기업이 외국의 기업과 동등한 위치에서 경쟁하고, 외국 기업들이 우 리나라에 투자하는 데 장애가 되는 요인을 제거한다는 관점에서 이 제도의 도입 을 추진할 필요가 있다. 우리나라에 도입할 연결납세제도의 유형으로는 일정한 요 건을 충족하는 기업그룹에 대하여 각 법인의 소득을 통산하고 각 법인 간의 거래 로부터 발생하는 내부이익을 이연함으로써 연결과세소득 및 연결세액을 계산하는 소득통산형이 적합할 것으로 판단된다.

이외에도 수입배당금 익금불산입제도의 경우 지주회사의 자회사 지분을 요건을 충족하지 못하는 경우에 일반회사로 분류되어 불산입비율이 급격히 하락하는 것 은 공평과세의 원칙상 바람직하지 않으며, 이중과세 조정의 취지에도 부합하지 않 아 개선이 필요하다.

IV. 바람직한 연결납세제도의 도입을 위한 정책과제

김진수·이준규

연결납세제도는 법률적으로는 독립되어 있지만 경제적 또는 실질적으로 결합되 어 있는 기업그룹에 대해 각 법인을 납세단위로 과세하지 않고 그룹전체를 하나

의 납세단위로 하여 과세하는 제도이다. 법인세 납세단위인 기업실체를 단일주체 개념(single entity concept)으로 파악한다면, 기업그룹에 대한 과세는 기업그룹에 소속된 개별 기업이 기업그룹이라는 경제적 실체의 사업부 또는 지점에 불과한 것으로 보고 과세표준과 세액을 계산할 수 있을 것이다. 기업그룹이 하나의 납세 단위이기 때문에 개별 기업 간의 거래에서 발생하는 미실현이익은 제거되어야 하고, 세율의 적용, 결손의 공제와 이월 및 소급, 세액공제, 감면, 손금산입 등의 한도는 기업그룹을 하나의 기업으로 보아 통산하는 것이다. 이와 같은 연결납세제도는 OECD 30여개 회원국 중에서 미국을 비롯하여 21개 정도의 국가가 도입하고 있다.

우리나라에서도 기업과세제도 선진화를 통한 기업하기 좋은 조세환경을 조성하고자 연결납세제도를 도입하려는 시도가 이미 2004년도에 있었다. 정부는 그동안 체계가 지속적으로 건의해온 연결납세제도 도입의 필요성에 공감하여 연결납세제도를 도입하려고 했으나, 검토과정에서 연결납세제도의 도입으로 법인세수의 감소에 따른 재정운영에 어려움을 초래한다는 점과 연결납세제도가 대기업 및 기업집단을 위한 제도라는 비판을 받을 수 있다는 점 등을 우려하여 당분간 연결납세제도를 도입하지 않기로 결론을 내렸던 것이다. 그러나 2008년 신정부가 출범하면서 연결납세제도의 도입 필요성이 다시 제기되었다. 신정부는 침체된 경제를 살리기 위해 기업하기 좋은 환경을 만드는 데 주력하고 있는데, 세제 측면에서도 세율인하와 규제완화를 통해 투자가 촉진될 수 있는 환경을 조성하려고 하고 있다. 신정부가 연결납세제도의 도입을 고려하고 있는 것도 기업하기 좋은 환경을 조성하려는 목적에서이다. 현행 세제하에서는 기업이 사업부를 분사화하고 지주회사를 설립하는 경우 세부담이 오히려 커질 수 있으므로 조세가 기업활동에 걸림돌이 되지 않도록 하기 위해서 연결납세제도를 도입하려는 것이다.

본 연구에서는 연결납세제도의 도입에 따라 예상되는 문제점을 최소화하면서도 연결납세제도의 도입 효과를 극대화할 수 있는 바람직한 연결납세제도를 우리나라에 도입하기 위한 정책과제를 논의해 보았다.

1. 연결납세제도의 도입 여부 검토

연결납세제도를 도입하지 못한 이유는 대체로 다음의 네 가지로 요약될 수 있

을 것이다. 첫째, 연결납세제도의 도입은 조세제도를 지나치게 복잡하게 하고 세무계산의 복잡화를 야기하며 이에 따른 조세행정 및 납세협력비용의 증가를 초래하게 된다. 둘째, 연결납세제도의 도입으로 인해 법인세 세수가 크게 감소할 가능성이 있다. 셋째, 연결납세제도는 기업의 구조조정을 지연시킬 가능성이 있다. 넷째, 연결납세제도는 그 성격상 대기업을 우대하는 세제라는 비판을 받을 수 있다.

연결납세제도의 도입 필요성은 대체로 다음의 네 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 경제적으로 단일 기업체인 기업그룹은 단일법인으로 경영되는 경우와 동일하기 때문에 연결납세제도를 통하여 그 기업그룹의 구성회사가 결합한 상태로 과세하는 것이 조세의 수평적 공평성에 부합하는 것이다. 둘째, 단일기업으로 경영하는 경우와 기업그룹으로 묶은 여러 기업군으로 경영하는 경우에 있어서 납세액의 차이가 없도록 연결납세제도를 도입하여 조세의 중립성을 유지한다면, 기업 입장에서는 경영활동에 가장 효율적인 조직을 경영환경의 변화에 따라 탄력적으로 선택할 수 있을 것이다. 셋째, 연결납세제도를 도입하는 경우 기업그룹은 그룹 내 기업 간 손익상계라는 이점으로 인하여 연결재무제표 작성을 강화하게 되는 중요한 정책수단이 될 수 있다. 넷째, 외국기업과 경쟁하는 내국기업의 경쟁력 강화를 위해서는 세제를 선진화할 필요가 있다.

이와 같이 연결납세제도의 도입에 따른 장·단점이 동시에 존재한다. 연결납세제도의 도입에 따른 부작용도 만만치 않은 상황이나, 세부담의 수평적 공평성을 유지하고, 세제의 중립성을 유지하며, 연결회계제도를 정착하기 위해서는 연결납세제도를 언젠가는 도입해야 할 필요가 있다. 또한 연결납세제도를 통하여 조직구조의 선택에 융통성과 탄력성을 가지고 있으며, 연결기업 그룹 내 기업 간의 손익통산으로 인하여 세부담에 있어서 상대적으로 유리한 위치에 있는 외국기업과 경쟁하는 내국기업의 경쟁력 강화를 위해서도 연결납세제도의 도입이 필요하다.

2. 연결납세제도의 도입과 관련한 정책과제

연결납세제도를 우리나라에 도입함에 있어서 무엇보다도 먼저 소득통산형과 손익대체형 중에서 우리나라에 적합한 유형이 어느 것인지를 검토할 필요가 있다. 연결납세제도의 도입 목적과 관련하여 생각해 본다면 손익대체형보다는 소득통산형이 대체로 우리나라에 더 적합한 제도인 것으로 판단된다. 소득통산형은 연결납

세의 목적에 이론적으로 부합하고, 조세의 공평성 유지, 조세의 중립성 유지, 그리고 연결회계제도의 정착이라는 각 측면에서 손익대체형보다 더 적합한 제도라고 판단된다. 다만 세제의 선진화라는 측면에서 본다면 소득통산형이든 손익대체형이든 큰 차이가 없다고 생각되나, 우리나라와 경제적으로 교류가 많고 우리나라의 세제와 유사한 측면이 많은 일본 및 미국이 소득통산형 연결납세제도를 운영하고 있음을 감안하면 소득통산형 연결납세제도의 도입이 더 바람직하다.

다음으로 소득통산형의 도입을 가정하고 연결납세제도의 기본구조와 관련하여 다음의 정책과제를 논의하였다. 첫째, 연결납세제도의 도입 초기에 지분비율을 100%로 한정하고 점진적으로 인하하는 방안이 바람직하다. 둘째, 연결납세의 대상이 되는 자회사를 모두 연결납세 하도록 강제할 필요가 있다. 셋째, 연결납세의 적용은 기업그룹이 선택할 수 있도록 해야 한다. 넷째, 연결납세의 계속 적용을 5년 정도 의무화해야 한다. 다섯째, 과세연도가 다른 경우 사업연도의 대응기간에 안분하여 손익을 대체할 수 있도록 하면 되기 때문에 과세연도를 통일할 필요는 없을 것이다.

또한 연결과세소득의 계산과 관련하여 다음의 정책과제를 논의하였다. 첫째, 내재손실의 처리방법으로는 손실이 실제로 계상되는 과세연도에 그 손실이 발생한 구성법인의 소득과 상계시키는 데에 사용할 수 있고 당해 과세연도에 사용할 수 없는 공제부분은 동 구성법인의 다른 과세연도로 이월할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 둘째, 재고자산을 포함한 모든 내부거래를 내부거래손익의 이연대상에 포함하는 것이 좋을 것이며, 양도자측 손익이연방식을 채택하는 것이 바람직하다. 셋째, 연결결손금의 처리는 1) 결손이 과세소득보다 커서 통산의 결과 결손금이 남는 경우에는 당해 사업연도의 연결세액은 영(0)이 되고 공제되지 않은 결손금은 다음 사업연도로 이월된다. 2) 연결그룹 구성법인이 되기 전에 개별기업에서 발생한 결손금은 연결 베이스로 사용할 수 없도록 하되, 당해 기업의 과세소득으로 인하여 연결소득이 증가한 금액의 범위 내에서 당해 이월결손금의 공제가 가능하도록 허용해야 한다. 3) 모회사에서 결손이 발생한 이후에 모회사가 자회사를 취득하는 경우 연결납세신고시 연결과세소득 중 당해 모회사 및 결손발생 당시에도 구성법인이었던 자회사의 기여액을 한도로 하여 공제하도록 해야 한다. 4) 연결그룹의 구성법인이 된 이후에도 당해 연결그룹이 연결납세신고를 선택하지 아니하

여 각 구성법인들이 개별납세신고를 한 경우 각 구성법인에서 발생한 결손금을 이월하여 그 이후에 연결납세를 하는 연도에 공제받을 수 있도록 해야 한다. 5) 연결그룹회사가 그룹을 탈퇴하는 경우 그룹에 남아 있는 연결이월결손금 중에서 이탈하는 회사에 귀속되는 결손금은 이탈 후 승계받도록 하는 것이 바람직하다. 넷째, 자회사의 장부가액 수정이 필요할 것이다. 이는 연결대상 자회사가 당해 자회사 주식을 매각할 때에 모회사에 실현된 손익이 주식매각손익으로 이중과세되지 않도록 조정하기 위한 것이다.

마지막으로 연결세액의 계산과 관련하여 다음의 정책과제를 논의하였다. 첫째, 연결납세제도의 도입에 따라 어차피 세수가 감소할 것으로 예상되는 상황에서 세수보전을 위해 연결부가세를 부과하는 것은 연결납세제도의 실효성을 낮출 뿐이므로 연결부가세의 부과는 바람직하지 않다. 둘째, 연결법인이 연결법인세액에 대하여 연대납세의무를 지는 전제하에 법인의 현금사정에 따라 각 개별법인이 납부할 세액을 스스로 결정하도록 허용하는 것도 무방하다. 연결세액이 결정되면 모회사를 납세의무자로 하고 자회사는 연대납부책임을 지도록 해야 한다.

V. 목적세의 이해와 개편방향

박 상 원

본고에서는 기존 문헌에서 이야기하는 장단점을 요약·설명하고 우리나라의 국세 중 대표적인 목적세인 교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세의 현황, 문제점 및 개편방안을 제시한다.

‘칸막이성 재정운용’과 ‘특정분야의 지출 안정성’은 목적세의 대표적 단점이자 장점이다. 다시 말해, 목적세를 도입하는 것은 칸막이성 재정운용을 감수하면서도 특정분야의 재원을 보장할 필요가 있었기 때문이다. 따라서 “목적세로 인해 칸막이성 재정운용이 초래된다”는 무조건적 비판보다는 현재 목적세로 수행되는 지출들이 안정적이고 지속적으로 재원을 투입해야 하는 분야인지에 대한 판단이 필요하다. 그런 측면에서 교육과 SOC시설, 환경 등은 장기적 투자가 필요하므로 안정

적 재원확보가 상대적으로 중요할 수 있으나, 농어촌지원 등은 설득력이 약하다고 할 수 있다.

더욱이 “목적세가 특정 세입과 특정 세출을 연계하여 효율적인 재원배분을 이룬다”는 것은 이론적으로 타당할지 모르나 우리나라에 적용하기는 어렵다. 실증분석에 의하면 교육, 교통시설, 농어촌지원 분야의 세출이 각 목적세 세입과 통계적으로 유의한 수준에서 상관관계를 가지고 있지 않다. 무엇보다도, 교육, 교통시설, 농어촌지원 등에 대한 전체 세출규모가 목적세 세수에 의해 결정되지 않으며, 다른 수입처를 가지고 있기 때문이다. 하지만 수익자부담원칙이나 원인자부담원칙이 성립되지 않는다 하더라도 여러 가지 정치경제학적 이유 때문에 목적세가 존재하기도 한다.

사실 우리나라 목적세의 가장 큰 문제점은 ‘특정지출의 보장’에서 오는 예산배분의 경직성이 아니라, 복잡한 조세-재정 구조를 야기하여 불투명성이 높아졌다는 데 있다. 특정세출과 특정세입을 연계하여 책임성과 비용부담의 투명성을 높인다는 원론적 장점과는 정반대 현상이 발생한 것이다. 이는 목적세 도입 시의 상황 및 역사적 배경과 연관성이 있다고 판단된다. 특히 1970년대 정치적 상황 속에서 도입되었던 방위세가 지녔던 특징-독립된 세원을 가지지 못하고 다양한 본세에 부가세 형식으로 부과된 구조-이 교육세와 농어촌특별세에 그대로 전가되면서, 누가 왜 목적세 부담을 통해 교육지출 및 농업지원사업의 비용을 부담하는지 더 알기 어려운 구조가 되어 버렸다. 한시적 적용도 마찬가지이다. 도입 초기에는 한시적 적용이 조세저항을 최소화하는 방법일 수 있으나, 한 번 도입한 후에는 정치적 고려, 부처의 이익, 세수확보 등을 이유로 연장되었고, 이는 정책의 신뢰성을 약화시켜 중장기적으로 정책 부담으로 작용할 수 있다.

목적세는 세출 측면에서도 개선점이 있다. 복잡하고 다양한 특별회계로 배분, 특별회계 내 여러 계정에 경직적으로 배분, 혹은 여러 회계를 거쳐 최종 집행단계에 도달 하는 등의 문제를 내포하고 있기 때문이다.

목적세에 대한 비판적 논의는 대부분 ‘본세에 포함시켜 일반재정에 편입’시킬 것을 주장한다. 이러한 주장의 근거가 ‘세입구조의 복잡화’ 때문인지, ‘특별회계로 편입시키는 세출구조’의 문제인지 구별할 필요가 있다. 특정 분야의 지출을 보장하는 것 자체가 문제라면 목적세를 폐지하고 본세에 포함시키면 그만이다. 하지만 단지 부가세 형태의 세입구조 혹은 연계성 부족이 문제라면 본세에 포함시키는

대신 특정지출을 보장하는 대안이 필요하다.

현재 교육과 농어촌지원은 지출수준을 보장하는 것의 정치적 지지는 높다고 할 수 있다. 하지만 농특세와 교육세(지방 교육세 포함)는 세입구조에 문제가 많다. 즉, 농어촌지원과 교육지출을 보장한다고 하더라도 현재와는 다른 세입구조를 갖출 필요가 있으며 이에 따라 세입구조도 개선해야 할 필요가 있다.

교육의 경우 장기 투자가 불가피하며 교육세가 아니더라도 일반회계 내국세의 특정비율이 이미 보장되어 있다. 교육세를 유지하여 국민들의 교육에 대한 수요를 반영하고 싶다면, 지금처럼 교육세가 전체 교육재정에 혼합되도록 하지 말고 계정을 구분하여 지출분야가 구분(earmarking)되도록 할 필요가 있다. 이때에는 경상 지출보다는 기초투자 분야에 집중하는 것이 더욱 적합할 것으로 판단된다. 만약 부가세 형태를 폐지하고 본세에 통합한다면, 이미 내국세의 일정부분이 교육재정으로 확보되고 있으므로, 내국세 교부 비중 조정을 통해 재원확보를 유지한다면 저항이 최소화되는 장점이 생긴다. 즉, 동일한 규모의 교육재정을 보장하면서 세입구조를 단순화할 수 있는 것이다.

농어촌특별세는 경제학적 근거가 가장 취약한 목적세이나, 이미 한시적으로 농어촌을 지원할 것을 약속하였으므로 2009년까지는 유지하되 단계적으로 개편하여 비효율적 세입구조를 최소화할 필요가 있다. 특히 연계성이 불투명하고 잡다한 세원에 부가세로 납부되므로 수정이 필요한데, 조세감면액, 종합부동산세, 취득세 등을 제외하는 것이 우선적인 간소화 방법이 될 것이다. 세출 측면에서도 너무 다양한 사업들이 각 부처에 의해 운영되고 있으므로, 농업 관련 특별회계를 정비하고 엄격한 관리 및 심사를 통한 지출이 이루어지도록 해야 한다. 특히 목적세를 통한 농업분야 지원은 FTA 지원 등 특정 지출로 한정할 필요가 있다.

교통·에너지·환경세는 다른 목적세에 비해 세입 측면에서의 문제점은 많지 않지만, 교통특별회계·에너지특별회계·환경특별회계로 배분되는 현재의 세출구조는 복잡성이 높고 조세부과 목적이 불투명하므로 개선의 여지가 있다.

제2편 효율적 조세체계(tax mix)의 모색

안중석* · 김승래**

I. 서 론

정부가 세금을 부과하는 가장 중요한 목적은 국가재정 운영을 위해 필요한 재원을 확보하는 데 있다. 그런데 세금은 아주 예외적인 경우를 제외하고는 불가피하게 경제주체의 의사결정을 왜곡시켜 궁극적으로 경제의 효율성을 저해하는 결과를 가져온다. 그러므로 국가 운영에 필요한 세수를 확보하면서 경제에 미치는 부정적인 영향을 최소화하는 조세정책을 모색하는 것이 정책당국의 중요한 임무이다. 또한 조세는 소득분배에도 영향을 줄 수 있으므로 효율성뿐만 아니라 형평성도 중요하게 고려하여야 한다. 뿐만 아니라 세금을 징수하는 과정에서 행정비용과 국민들이 지불하는 납세협력비용을 최소화해야 하며, 이를 위해서는 조세체계를 단순화할 필요가 있다.

그런데 이러한 요소들이 서로 상충되는 경우가 있어 부득이 특정 요소를 더 중점적으로 고려하게 되는데, 어느 것을 더 중시하는지는 국가의 정책목표와 그 국가가 처한 사회경제적 상황에 따라 달라진다. 예를 들면, 과거 참여정부는 형평성과 세수입 기반의 확충을 강조하였다. 2003년 8월에 발표한 중장기 조세정책방향에서 부동산 보유과세 강화, 상속·증여세 완전포괄주의 도입 등 형평성 제고를 위한 조세정책 방안을 제시하였으며, 그 외에도 근로장려세제를 도입하여 조세를 통한 소득재분배정책의 큰 변화를 도모하였다. 또한 세입기반의 확충을 위하여 비과세·감면제도에 대한 통제를 강화하고 복식부기의무 강화, 신용카드·현금영수증 사용 촉진 등을 통해 소득을 투명하게 파악하고 세원을 확충하고자 하였다. 이와 더불어 우리 경제의 성장잠재력 확충을 위해 소득세율(1%포인트)과 법인세율(2%포인트)을 인하하였으며, 에어컨 등 12개 품목의 특별소비세를 폐지하는 등

* 한국조세연구원 선임연구위원

** 한국조세연구원 전문연구위원

특별소비세 과세대상을 축소하고 승용차에 대한 세율을 인하하였다.

한편 2008년에 출범한 새 정부에서는 성장잠재력 확충이 국정의 최우선 목표로 부상하게 되었고 조세정책에서도 효율성 제고 즉, 경제성장의 촉진이 무엇보다 강조되고 있다. 이는 경제가 성숙해지고 생산요소 투입 확대를 통한 성장이 한계에 도달하게 되면서 잠재성장률이 점차 둔화되고 있다는 현실 인식에 기반을 둔 것이라고 할 수 있다. 또한 개방화의 확대에 따라 각 분야에서 국제적인 경쟁이 가속화되어 조세정책에서도 기업의 국제경쟁력을 유지하는 데 도움이 되는 정책방안을 모색하여야 할 필요가 있다.

이론적인 관점에서는 좁은 세원에 높은 세율로 세금을 부과하는 것보다 광범위한 세원에 낮은 세율을 적용하는 것이 성장에 미치는 부정적인 영향이 적다는 점에 학자들의 의견이 일치되고 있다. 모든 세원에 동일한 세율로 세금을 부과하면 세금이 민간 경제주체의 경제활동에 영향을 주지 않기 때문이다. 세원별로 보면 기업의 생산활동보다는 개인의 소비에 세금을 더 많이 부과하는 것이 성장에 미치는 부정적인 영향이 적으므로 효율적이고, 자본소득보다는 노동소득에, 소득보다는 소비에 세금을 더 많이 부과하는 것이 효율적이다. 특정 세원에 높은 세율로 세금을 부과하면 납세자는 세부담을 피하기 위해 경제활동을 변화시키며 그러한 행태 변화가 경제의 효율성을 저해하는데, 세부담 회피를 위한 행태 변화의 가능성이 자본, 노동, 소비의 순으로 크기 때문이다.

세계화가 빠른 속도로 진행된 1980년대 이후 대부분의 국가들이 ‘넓은 세원 - 낮은 세율’을 목표로 정책방향을 선회하였으며, 우리나라도 최근의 세제개혁에서 예외없이 ‘넓은 세원 - 낮은 세율’을 중요한 정책 목표로 제시하였다. 뿐만 아니라 선진국들은 대부분 지난 20여년간 소비세의 비중을 제고하고 자본소득에 대한 세부담을 완화하는 방향으로 세제개편을 추진하였다. 물론 우리나라도 지난 1990년대 이전에는 35%였던 법인세율을 25%까지 인하하는 등 기업에 대한 세부담을 완화하는 한편 부가가치세율은 1970년대의 세율을 그대로 유지하고 있다. 이러한 변화는 세부담 수준뿐만 아니라 조세체계(tax mix)가 경제의 효율성에 미치는 영향을 인식한 결과라고 할 수 있다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 우리나라 조세체계는 아직 효율성 측면에서 개선의 여지가 있다. 김승래·김우철(2007)은 2004년 기준으로 우리나라 주요 조세의 한계효율비용을 추정하였는데, 그 크기는 자본과세, 노동과세, 일반소비과세,

수입과세 순으로 나타났다. 이는 우리나라에서 자본소득세 부담을 인하하고 소비과세의 부담을 인상함으로써 경제의 효율성을 제고할 수 있음을 시사하는 것이다. 또한 개인소득세의 경우 세율이 다른 국가들에 비해 낮지 않은 데 비해 세수에서 차지하는 비중은 매우 낮은데, 이는 우리나라가 비교적 좁은 세원에 대해 세금을 부과하고 있음을 시사하는 것이다¹⁾.

본고는 전체적인 세부담 수준을 그대로 유지한 채 조세의 세목별 구성을 변화시켜 조세가 야기하는 비효율성을 최소화시키는 방안을 모색하는 데 목적을 둔다. 이를 위해 먼저 이론적 관점에서 조세가 경제성장에 영향을 주는 과정을 살펴보고, 관련된 실증적 연구 결과들을 정리한다. 그리고 다른 국가들의 정책 동향을 분석하고 시사점을 도출한다. 마지막으로 우리나라의 조세체계를 평가하고 향후 정책방향을 제시한다.

II. 효율적 조세체계에 대한 이론적 논의

현존하는 조세는 거의 예외없이 개인이나 기업의 경제활동을 왜곡시키고 경제의 효율성을 저해한다. 여기서 경제활동의 왜곡이란 조세가 없는 경우에 비해 경제주체의 경제활동이 달라지는 것을 의미한다. 예를 들어 A라는 특정인이 조세가 없는 상태에서 자신의 소득을 최대화하도록 자신이 갖고 있는 자원을 효율적으로 활용하여 1,000의 소득을 벌어들인다고 가정해 보자. 국가가 어느 날 갑자기 국민들로부터 세금을 징수하기로 결정하였는데, 그 결정에 따라 A는 자신의 소득 중 300을 세금으로 납부하게 되었다. 그래서 A는 세부담을 완화시킬 수 있는 방안을 연구하게 되고, 경제활동을 약간 변화시키면 자신의 소득이 감소하는 대신 세금은 더 많이 줄일 수 있다는 것을 알게 되었다. 즉, A의 소득을 900으로 감소시키는 대신 세금은 150만큼 절약할 수 있는 방안을 찾아내었는데, 이 경우 세전소득은 감소하지만 세후소득은 700에서 750으로 증가한다. 만약 모든 경제주체가 같은 방향으로 경제활동을 변화시킨다면 그 경제의 총 소득은 10% 줄어들게 될 것이다. 이와 같이 세부담 절감을 목적으로 경제활동이 최적에서 최적이지 아닌 상태로

1) 소득세수입이 총세수입에서 차지하는 비중은 우리나라가 13.3%, OECD 회원국 평균은 24.6%(2005년)이다.

변화되는 것을 경제활동의 왜곡이라고 하며, 이러한 경제활동의 왜곡으로 인해 국민소득이 줄어드는 것이 조세로 인해 발생한 비효율성이라고 할 수 있을 것이다. 본고에서 이야기하는 효율적 조세체계란 동일한 세부담을 유지하면서 비효율성을 최소화시키는 조세체계를 의미한다.

조세의 비효율성은 세부담을 피하기 위한 경제주체의 노력에서 비롯된다. 만약 모든 경제주체가 어떤 경제활동을 하든지 동일한 금액의 세금을 납부해야 한다면 경제활동을 변화시킴으로 인해 세부담을 감소시킬 수 없으며, 따라서 경제활동의 왜곡이 나타나지 않고 그 조세는 효율적이다. 이러한 관점에서 ‘넓은 세원 - 낮은 세율’ 정책이 좁은 세원에 대해 높은 세율로 세금을 부과하는 것보다 효율적이라고 할 수 있다. 세목별로 보면 세금을 회피하기 위한 세원의 이동이 용이한 세목에 대해 세금을 적게 부과하고 세금 회피가 비교적 어려운 세목에 더 많은 세금을 부과하는 것이 효율적이다.

현존하는 세목은 크게 소득에 대한 세금과 소비에 대한 세금, 그리고 재산 보유에 대한 세금으로 구분할 수 있는데, 세수입의 구성으로 볼 때 소득 및 소비에 대한 세금이 거의 대부분을 차지하고 있다. 소득에 대한 세금은 또한 자본소득에 대한 세금과 노동소득에 대한 세금으로 분리할 수 있다. 소득을 발생시키는 요소인 자본과 노동, 그리고 소비 중에서 자본이 세금 회피가 가장 용이하며, 그 다음이 노동, 소비의 순이라고 할 수 있다. 국내에서 발생한 모든 소비에 대해 동일한 세율로 세금을 부과하는 보편적 소비세는 소비행위가 국내에서 이루어지는 한 피하기 어렵다. 노동의 경우 세원의 이동 가능성이 전혀 없는 것은 아니나 자유롭게 이동할 수 있는 자본에 비해서는 훨씬 제약적이다. 우리나라와 같이 국토의 삼면이 바다로 둘러싸여 있고, 북쪽으로는 진출할 수 없으며, 언어장벽이 큰 나라에서는 더욱 그러하다. 그러므로 효율적 조세체계에 대한 이론적 논의들 중 상당히 많은 부분이 자본소득의 비효율성에 초점을 맞추고 있다.

본장의 제1절에서는 Solow(1956)에 의해 처음 개발된 성장회계모형과 내생적 성장모형의 틀을 활용하여 조세정책이 경제성장을 결정하는 요소들을 변화시킴으로써 궁극적으로 경제성장에 영향을 준다는 점을 보이고, 세목별로 각각 어떤 경로를 통해 어떤 영향을 주는지 살펴본다. 그리고 제2절부터 제4절까지는 경제성장에 미치는 부정적 영향이 가장 커서 과세를 하지 말아야 한다는 주장까지 나오고 있는 자본소득 과세에 초점을 맞춰 자본소득에 대한 과세가 필요한 것인가, 필요

하다면 노동소득 (또는 소비)에 비해 증과세하는 것이 바람직한지 아니면 경과세하는 것이 바람직한지에 대해 논의한다.

1. 조세가 경제성장에 미치는 영향 - 개관

Engen and Skinner(1996), Myles(2000) 등 조세와 경제성장의 관계에 대해 연구한 논문들은 조세가 경제성장에 영향을 줄 수 있는지, 줄 수 있다면 어떤 경로를 통해 영향을 주는지에 대해 경제성장모형을 통해 설명한다. Engen and Skinner(1996)는 주로 Solow(1956)의 성장회계모형을 중심으로, Myles(2000)는 내생적 성장모형을 중심으로 조세와 경제성장의 관계를 설명하였는데, Engen and Skinner(1996)의 설명을 중심으로 그 내용을 정리하면 다음과 같다.

Solow(1956)에 의해 처음으로 개발된 성장회계모형에서 한 국가의 국민소득은 경제적 요소 즉, 노동의 양과 질, 그리고 자본의 양과 기술적 생산성에 의해서 결정된다. 그러므로 경제성장은 이러한 요소들 즉, 인적자본 및 물적자본의 변화와 그 요소들의 생산성 변화에 의해 결정된다고 할 수 있다. 그러므로 j 국의 GDP 증가율을 \dot{y}_j , 자본량 증가율을 \dot{k}_j , 유효노동력의 증가율을 \dot{m}_j 이라고 표현하면 경제성장률과 성장 결정요소 간의 관계를 다음과 같은 식으로 표현할 수 있다.

$$\dot{y}_j = \alpha_j \dot{k}_j + \beta_j \dot{m}_j + \mu_j \quad (1)$$

이 식에서 μ_j 는 경제 전체의 생산성을 나타낸다고 할 수 있다. 그리고 자본증가율의 계수인 α_j 는 자본의 한계생산성을 나타내는 지표이며, 노동증가율의 계수인 β_j 는 노동 변화에 대한 국내총생산의 탄력성을 의미한다. 즉, α_j 와 β_j 는 각각 자본과 노동이 1% 증가했을 때 국내총생산이 얼마나 증가하는지를 나타내는 지표이다.

위 식은 조세가 경제성장에 영향을 주는 경로가 다섯 가지가 있음을 보여준다. 첫째, 세부담이 투자욕을 저해함으로써 자본의 증가(\dot{k}_j)에 영향을 줄 수 있다. 법인세와 개인소득세 세율, 자본이득에 대한 세금, 감가상각률 등의 변화가 이러한 영향을 초래할 수 있다. 둘째, 조세는 노동시장 참여여부에 대한 결정, 직업의

선택, 교육 및 훈련에 대한 의사결정, 근로시간의 결정 등에 영향을 줄 수 있으며, 이는 노동공급량의 변화를 통해 경제성장에 영향을 준다. 셋째, 조세는 경제의 총생산성에 영향을 준다. 예를 들면 R&D나 하이테크 산업의 벤처자본에 대한 조세정책이 기술개발을 촉진하거나 저해할 수 있으며, 이는 궁극적으로 외부효과를 통해 기존 노동과 자본의 생산성에도 영향을 줄 수 있다.

넷째, 부문별로 세부담이 다를 경우 조세는 한계생산성이 높으나 세부담이 많은 부문에서 생산성이 낮고 세부담이 적은 부문으로 투자를 이동시킴으로써 경제성장에 영향을 줄 수 있다. 마지막으로 노동에 대한 세부담은 인적자본의 효율적인 활용을 저해하여 노동생산성을 악화시키는 결과를 가져올 수 있다.

지금까지 조세가 경제성장에 영향을 줄 수 있는 다섯 가지 경로에 대해 살펴보았는데, 사실 전통적인 Solow 경제성장모형에서는 조세가 장기적인 성장률에 영향을 주지 않는 것으로 나타난다. 전통적 Solow 모형에서는 총생산성 μ 가 내생적으로 결정되는 것이 아니라 외생적으로 주어진다고 가정하므로 조세에 의해 영향을 받지 않는다. 생산성이 외부적으로 주어져 고정된 상태에서 자본 및 노동에 대한 다른 충격은 단기적인 영향은 있을 수 있다. 그러나 시간이 지나면서 (증가율이) 원상태로 돌아와 장기적인 균형이 달성되는 균제상태(steady state)에서는 자본과 노동, 총생산이 수준에 변화는 있을지라도 성장률의 변화는 없다.

그러면 조세는 경제성장에 어떻게 영향을 줄 수 있는가? 이에 대해 Engen and Skinner(1996)는 두 가지 가능성을 제시하고 있다. 첫째, 세부담 및 조세구조가 변하면 적어도 단기적으로는 경제성장에 영향을 줄 수 있는데, 그 단기라는 것이 경제가 다시 균제상태로 돌아가기 이전의 전 기간을 이야기하는 것으로 상당히 긴 기간일 수 있다는 것이다. 예를 들면 경제정책을 결정하는 데 있어서 10년이라는 기간은 매우 긴 기간으로 생각될 수 있는데 일반적으로 Solow 경제성장모형에서는 단기로 간주된다. 또한 단기적인 변화가 GDP 수준의 항구적인 변화를 가져올 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다.

둘째, 내생적 성장모형을 통해 설명할 수 있다. 내생적 성장모형에 의하면 균제상태의 경제성장률이 정부의 조세 및 재정정책에 의해 항구적으로 변화할 수 있다. 특정 기업이나 개인의 의사결정에 의해 이루어지는 자본투자, R&D 투자, 인적자본투자 등이 외부효과를 통해 사회 전반에 영향을 주고 경제 전체의 생산성(μ)을 제고할 수 있기 때문이다. 그러므로 조세정책은 장기적이며 항구적인 영향

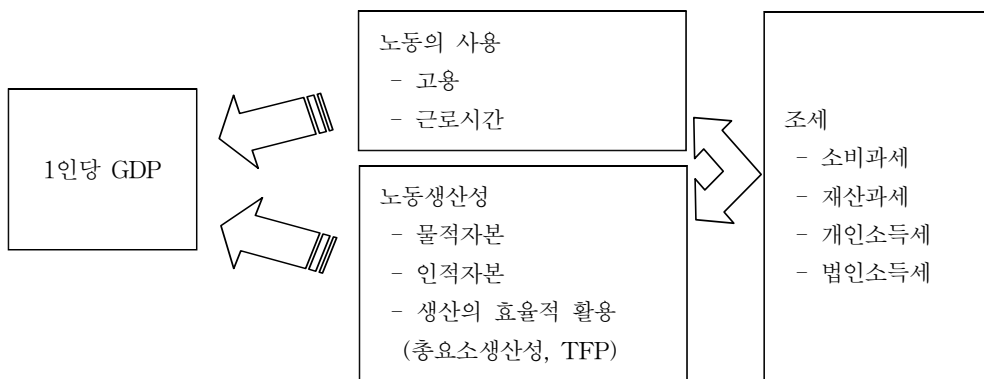
을 줄 수 있다.

[그림 II-1]은 OECD(2008)에서 인용한 것인데 지금까지 설명한 조세와 경제 성장의 관계를 잘 설명하고 있다. 특히 여기서는 조세를 소비과세와 재산과세, 개인소득세 및 법인세로 구분하고 있으며, 이 그림을 통해서 각각의 조세가 어떤 과정을 통해서 경제성장에 영향을 주는지, 그리고 어떤 세목이 더 많은 영향을 주는 지 검토하였다.

먼저 소비과세, 특히 부가가치세는 통상적으로 개인 및 기업의 의사결정에 미치는 부정적인 영향이 적은 것으로 인식되고 있다. 소비세는 일반적으로 현재소비와 미래소비를 차별하지 않는다. 그러므로 저축의 수익률과 저축에 대한 개인의 의사결정에 영향을 주지 않아 소비과세는 소득과세에 비해 저축을 촉진하는 세목으로 간주되기도 한다.

한편 소비과세도 소득세와 마찬가지로 고용과 근로시간에 영향을 줄 수 있다. 소비과세가 물가상승을 통해 근로자의 임금인상을 초래하는 경우 고용에 부정적인 영향을 줄 수 있기 때문이다. 소비과세는 경제성장에 미치는 부정적 영향이 적은 반면 역진적 세금이라는 점에서 비판을 받는다.

[그림 II-1] 조세가 경제성장 결정요인에 미치는 영향



자료: OECD(2008)

부동산 보유에 대해 매년 부과하는 재산세는 경제성장에 미치는 부정적인 영향이 가장 적은 세목으로 알려져 있다. 이는 재산세가 개인과 기업의 노동 및 자본

수요·공급, 투자, 기술혁신, 교육·훈련 등에 대해 다른 세목이 주는 만큼의 영향을 주지 않기 때문이다. 또한 부동산에 대한 세금은 회피하기 어려우며, 세원의 국제 이동이 불가능하고, 정부(특히 지방정부)의 책임성을 제고하는 좋은 수단이 된다. 그리고 과세제도를 잘 디자인하면 토지의 효율적 이용에도 기여할 수 있다.

개인소득세는 노동력의 사용과 생산성에 영향을 준다. 노동소득세는 노동자가 일을 할 것인지 결정하는 데 영향을 주며, 또한 일을 하고 있는 사람들이 일하는 시간을 결정하는 데도 영향을 준다. 노동소득세의 영향을 소득효과와 대체효과로 구분해 보면 소득효과는 세후소득을 감소시킴으로써 노동공급을 증가시키는 방향으로 나타나며, 대체효과는 상대 수익률의 저하로 인해 노동공급을 감소시키는 방향으로 나타난다. 그러므로 전체적인 효과는 어느 쪽이 큰지에 따라 달라지며 이는 실증분석의 문제라고 할 수 있다. 대체로 소득효과는 근로시간 결정에 중요한 영향을 주며, 대체효과는 노동시장 참여여부에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 전반적인 세부담 외에 누진세율체계, 최고세율, 공제제도 등 소득세의 구조도 노동공급에 영향을 준다.

기업의 입장에서 볼 때 노동소득세가 모두 노동에 귀착되지 않고 일부가 기업에 전가된다면 노동소득세는 노동비용의 증가를 의미하며 이는 노동수요를 감소시키는 요인이 된다. 노동소득세는 또한 자본과 노동의 상대가격 변화를 초래하여 자본집약도에 변화를 가져온다. 이는 노동소득세의 존재로 인하여 기술적으로 가장 효율적인 노동/자본 비율에서 이탈하는 것을 의미하며, 총요소생산성(Total Factor Productivity: TFP)이 하락함을 뜻한다.

자본소득에 대한 개인소득세는 저축의 세후수익률을 하락시킴으로써 저축에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 자본이득에 대한 세금은 하이테크 분야의 기업 설립 및 성장에 핵심적인 역할을 하는 벤처자본의 수요와 공급에 모두 영향을 준다. 그러므로 조세정책이 이 부문을 통해 총요소생산성에도 영향을 줄 수 있다.

법인세는 자본의 사용자 비용을 인상시켜 투자를 저해하는 요인이 되며, 자본의 이동이 자유로운 개방국가에서는 그렇지 않은 국가에 비해 그 영향이 더 크다. 개인의 자본소득에 대한 세금이 국내에서 저축된 자금으로 자본을 조달하는 소기업의 투자에 주로 영향을 준다면 대규모 법인의 투자는 법인세에 의해서 영향을 받는다.

<표 II-1> 조세가 경제성장 결정요인에 미치는 영향 - 세목별 분석

1인당 GDP 증가요인	소비과세	재산세/ 부유세	개인소득세					법인세			개인 소득세 지원	법인세 지원	조세 디자인
	소비세/ VAT		평균 세부담	한계 세부담	누진세율 최고세율	배당세	자본 이득세	근로지 원세제	실효 세부담	국제투 자-평균 세부담	R&D에 대한 조세지원	중소기 업 지원	복합성
전체	-		-					+	+/-				
고용			-	-	-			+/-					
단순노동			-										
전체			+	-	-			-					
근로시간				-	-			-					
부소득자/여성				-	-			-					
전체			+/-					-					
자본장비율 (K/L)			-					-	-				
FDI													
인적자본			+	-	-			-					
전체			-									+/-	
R&D											+		
중요소생산성													
FDI 외부효과			-										
기업가 정신													
기업가 정신													
평균성에 미치는 영향	+	-		-	-			-					+ (?)

자료 : OECD(2008)

법인세는 또한 생산성에도 중요한 영향을 주는데, 첫째, 생산요소의 상대가격을 변화시켜 노동과 자본의 결합비율을 비효율적인 방향으로 이동시켜 총요소생산성을 낮출 수 있다. 둘째, 법인세는 매우 복잡하여 기업의 납세협력비용과 정부의 행정비용을 증가시키며 이는 생산요소를 더 효율적으로 사용하는 데 장애요인이 된다. 셋째, 높은 세부담은 세후수익률을 낮춤으로써 혁신적 활동에 대한 투자의욕을 저해하고, 마지막으로 법인세는 외국인 직접투자의 유입을 저해할 수 있으며, 다국적기업의 기술이전을 억제하는 역할을 할 수 있다.

이러한 세목별 영향을 정리하면 <표 II-1>과 같다. OECD(2008)는 이러한 이론적 논의에 대한 실증분석 결과를 종합하여 표에 나타난 네 가지 세목 중에서 재산과세와 소비과세가 경제성장에 미치는 부정적인 영향이 가장 적고 그 다음이 개인소득세, 법인세의 순이라는 결론을 도출하였다. 개인소득세를 노동소득에 대한 과세와 자본소득에 대한 과세로 구분해 보면 자본소득에 대한 과세가 경제성장에 미치는 부정적인 영향이 더 크다. 실증적 연구 결과들에 대해서는 다음 장(제III장)에서 정리하여 소개할 것이며 본장의 제2절부터 제4절까지는 경제성장에 미치는 부정적인 영향이 가장 큰 자본소득에 대한 과세(개인소득세 및 법인세)의 효과 및 정책방향에 대한 이론적 논의를 정리한다.

2. 자본소득 비과세론²⁾

자본소득에 대한 세금은 개인의 저축에 영향을 줄 수 있다는 관점에서 저축에 대한 과세로 이해될 수 있으며, 동시에 기업의 투자활동에도 영향을 준다는 점에서 투자에 대한 과세 역할도 한다. 폐쇄된 경제에서는 국내 총저축이 총투자와 일치하게 되므로 조세가 투자에 영향을 준다면 이는 저축을 통해서일 것이다. 그러므로 저축에 대한 과세와 투자에 대한 과세를 구분하는 것은 큰 의미가 없다. 그러나 국제투자가 자유로운 경우 국내 저축을 통해 형성된 자본은 국내에서 투자될 수도 있고 해외에 투자될 수도 있다. 또한 자본을 수입하여 투자하는 경우에는 국내 저축과 관계없이 국내 투자가 증가할 수 있다. 이러한 관점에서 투자에 대한 과세는 매우 중요한 의미를 가지며, 저축에 대한 과세와 구분하여 검토할 필요가

2) 자본소득 과세·비과세에 대한 이론적 논쟁은 안중석·권오성(2005)의 관련 부분을 요약 정리한 것이다.

있다.

본절에서 논의하는 자본소득 비과세론과 다음 절에 이어지는 과세론은 폐쇄경제의 가정하에서 자본소득에 대한 과세가 필요한지 논의하는 것이므로 저축과 투자를 구분하지 않고 저축에 대한 과세의 관점에서 논의를 전개한다. 그러나 제4절의 국제투자과 관련된 논의에서는 저축에 대한 과세와 투자에 대한 과세로 구분하여 양자의 차이와 이러한 구분이 자본소득과세 정책의 방향에 어떤 차이를 가져오는지 살펴본다.

가. 자본소득과세의 역할: 미래 소비에 대한 과세

자본소득에 대한 과세의 타당성을 논의하기 위해서는 경제에서 자본소득에 대한 과세가 어떤 역할을 하는지 파악해야 하는데, 자본소득 과세·비과세 논쟁에서 중요한 역할을 하는 자본소득 과세의 성격은 미래소비에 대한 과세라는 점이다. 이는 Boadway and Keen(2003)의 간단한 2기 모형을 통해 쉽게 파악할 수 있다.

두 기간 동안만 살고 그 두 기간에 모두 노동(각각 L_1, L_2)을 공급하며 동시에 소비(각각 C_1, C_2)하는 개인을 생각해 보자. 이 개인은 일생을 통해 얻을 수 있는 효용 $U(C_1, C_2, L_1, L_2)$ 을 극대화하기 위해 t 기의 소비와 노동공급량(각각 C_t, L_t)을 결정하는데, 이 때 제약이 되는 예산제약식은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$p_1 C_1 + \frac{p_2 C_2}{(1 + (1 - \tau_r)R)} = (1 - \tau_{w1})w_1 L_1 + \frac{(1 - \tau_{w2})w_2 L_2}{(1 + (1 - \tau_r)R)} \quad (2)$$

여기서 p_t 와 w_t 는 각각 t 기의 소비재 가격과 노동 가격을 나타내며, τ_r 은 자본소득세 세율을, τ_{wt} 는 t 기의 노동소득에 대한 세율을 의미하고, R 은 이자율이다. 식의 좌변은 앞으로 두 기간을 살아갈 개인이 평생 동안 소비하는 소비액을 현재 가치로 평가한 것이며, 우변은 평생 동안 노동을 공급하여 벌어들이는 소득의 현재가치를 나타낸다.

이 예산제약식은 정부의 정책 수단에 대해 두 개의 중요한 가정을 하고 있는데, 하나는 조세정책 수단을 노동소득세와 자본소득세로 국한한 것이다. 중요한 정책 수단인 소비세는 무시되었는데, 이는 모형에서 소비재를 세금을 부과하지 않는 기

준재화(numeraire)로 간주한 것과 같다³⁾. 또 하나의 중요한 가정은 1기와 2기에 노동소득세율이 달라질 수 있다는 점인데, 이는 정부가 시기별로 - 또는 납세자 연령별로 - 세율을 달리 정할 수 있다고 가정하는 것이다. 이 가정은 자본소득에 대한 비과세를 주장하는 연구에서 핵심적인 가정이라고 할 수 있다⁴⁾. 이에 대해서는 뒤에서 자세하게 검토한다⁵⁾.

앞의 식 (2)는 자본소득세의 역할에 대해 매우 중요한 시사점을 제공하는데, 그것은 자본소득세는 동일한 시기의 재화간 상대가격에 영향을 주는 것이 아니라 동일한 재화의 시기별(intertemporal) 가격 차이에 영향을 준다는 점이다. 이는 자본소득에 대한 세금이 2기 즉, 미래의 소비에 대한 세금이라는 것을 의미하는 것으로 최적 조세정책에 중요한 시사점을 제공한다. 만약 1기와 2기의 소비에 대해 동일한 세율로 세금을 부과하는 것이 최적정책이라면 자본소득에 대해서는 세금을 부과하지 않는 것이 바람직하기 때문이다. Atkinson and Stiglitz(1976), Deaton(1981)에 의하면 소비자의 효용함수를 여가로부터 얻는 효용과 소비로부터 얻는 효용으로 분리할 수 있다면(separable utility function) 소비재간의 한계대체율은 노동에 대한 수요와 무관하게 결정된다. 이 경우 미래 소비에 대해 차별적으로 부과하는 조세정책 즉, 자본소득에 대한 과세는 불필요한 것이 된다.

소비와 노동의 대체 탄력성이 '0'이 아닌 경우에도 평생 효용함수가 식 (3)과 같이 시간적으로(intertemporally) 분리 가능하며, 주관적 할인율이 세전 이자율과 같아 $\beta=1/(1+R)$ 이 성립된다면 적정 노동공급과 소비는 시간에 따라 변화하지 않는다.

$$U(C, L) = U(C_1, L_1) + \beta U(C_2, L_2) \quad (3)$$

이 모형에서는 최적 상태에서 1기의 소비와 2기의 소비가 같고 1기와 2기의 노동공급이 동일하다. 그러므로 이 경우에도 자본소득에 대해서는 세금을 부과하지 않는 것이 바람직하다. 조세가 없는 경우에 경제주체들이 최적 선택을 통해 시간

-
- 3) 노동소득세율을 t_w , 소비세율을 t_c 라고 할 때, $\tau_w=(t_c+t_w)/(1+t_c)$ 가 된다. 만약 노동을 기준 재화라고 가정하고 소비세(t_c)만 고려한다면 이 소비세는 역시 노동소득세(t_w)와 소비세(t_c)를 결합한 것으로서 $\tau_c=(t_w+t_c)/(1-t_c)$ 를 의미한다고 할 수 있다.
- 4) 정책적 제약으로 인하여 시기를 불문하고 동일한 세율로 노동소득세를 과세해야 하는 경우 자본소득세는 노동소득세를 보완하는 역할을 한다는 점에서 존재 의의를 찾을 수 있다.
- 5) 뒤에서 논의하는 자본소득 과세론 중 일생주기모형 참조.

의 변화에 상관없이 동일한 양의 소비재를 소비하고 동일한 양의 노동을 공급하는데 조세가 시기별로 소비량 및 노동공급량에 차이가 나타나도록 유도한다면 경제의 효율성이 저해되기 때문이다.

이러한 결론은 장기적인 성장모형의 관점에서 매우 중요한 의미를 가진다. 성장모형에서는 균제상태(steady state)에 관심의 초점이 모아지며, 균제상태란 소비와 노동공급이 시간이 지남에 따라 변하지 않고 동일한 수준으로 유지되기 때문이다. Chamley(1986)는 무한정하게 사는 개인의 효용극대화 모형을 통해 자본소득 비과세론의 타당성을 입증하였다.

3. 자본소득 과세론

Erosa and Gervais(2002)는 “장기적인 관점에서 자본소득에 대해 세금을 부과하지 않는 것이 좋다”는 Chamley(1986)의 결론은 개별 경제주체의 소비와 노동공급이 시간이 따라 변하지 않는 안정상태에만 적용된다는 점을 강조한다. 경제가 그러한 상태에 도달하지 않고 계속 변화되는 상태라면 자본소득세를 부과하는 것이 바람직할 수도 있기 때문이다. 이러한 관점에서 본질에서는 자본소득에 대해 과세하는 것이 타당하다는 것을 입증하는 이론적 연구들을 검토하는데, 그 중 하나는 일생주기 모형에 대한 검토이고 다른 하나는 불확실성이 존재하는 경우의 자본소득과세 문제이다.

가. 일생주기(life cycle) 모형

0기부터 J 기까지 $J+1$ 기간 동안을 사는 세대들이 모여서 사회를 구성하는 중복세대모형(Overlapping Generations Model)에서 t 세대(t -cohort)가 일생 동안 얻는 효용을 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\sum_{j=0}^J \beta^j U(C_{tj}, L_{tj}) \quad (4)$$

이 식에서 t 세대의 개인이 j 살 때 공급하는 노동의 양은 L_{tj} 로 표현되는데 공급된 노동의 생산성은 나이에 따라 달라진다. j 살 때의 노동 1단위에 대한 생산성을

z_j 라고 하면 t 세대의 j 살 때 명목 노동공급량은 L_{tj} , 생산성을 감안한 실효 노동공급량은 $z_j L_{tj}$ 라고 할 수 있을 것이다. 이 점을 고려하여 t 세대의 j 살 때의 예산제약을 식으로 표현하면 다음과 같다.

$$C_{tj} + A_{t,j+1} = \bar{w}_{tj} z_j L_{tj} + (1 + \bar{r}_{tj}) A_{tj} \quad (5)$$

각 세대는 이 예산제약식을 제약조건으로 하여 일생 동안의 효용을 극대화하는 소비량($C_{tj}(\bar{w}, \bar{r})$)과 노동공급량($L_{tj}(\bar{w}, \bar{r})$), 자산 규모($A_{tj}(\bar{w}, \bar{r})$)를 결정하게 될 것이다.

이렇게 정해진 소비량과 노동공급량을 식 (4)와 같이 표현되는 효용함수에 대입하여 구한 간접 효용함수(indirect social welfare function)를 $W_t(\bar{w}, \bar{r})$ 라고 하고 사회적 할인율(각 세대의 후생에 대한 가중치)을 γ^t 라고 하면 정부의 재정정책 선택을 위한 목적함수는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$Max_{\tau_{wt}, \tau_{rt}, b_t} \sum_{t=0}^{\infty} \gamma^t W_t(\bar{w}, \bar{r}) \quad (6)$$

인구 증가율이 일정하다고 가정하고, 특정 시점에서 연령이 j 인 인구의 비중이 μ_j 이며, μ_j 는 시간이 지나도 변하지 않고 일정한 상태로 유지된다고 가정하면 t 시점에서의 정부의 예산제약식은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$B_{t+1} + \sum_{j=0}^J \tau_{rtj} \mu_j A_{tj} + \sum_{j=0}^J \tau_{wtj} \mu_j L_{tj} = (1 + r_t) B_t + G_t \quad (7)$$

Erosa and Gervais(2002)는 식 (7)을 제약식으로 하는 사회후생 극대화 문제를 풀어서 “장기적으로 자본소득에 대해 과세하지 않는 것이 바람직하지 않다”는 Chamley(1986) 결론이 특별한 경우에만 적용되는 예외적인 결과라는 점을 보여주었다. 모형의 풀이 과정은 이 논문에 잘 나타나 있으므로 되풀이하지 않고 여기

서는 연구결과와 그 결론에 대한 직관적인 설명만을 정리한다.

Chamley(1986)와 Erosa and Gervais(2002)의 근본적인 차이는 전자가 무한대를 살아가는 개인을 가정한 것과 달리 후자는 일정한 기간 동안만 생활하는 개인의 노동/여가 선택에 중점을 두었다는 점이다. Erosa and Gervais(2002)의 모형에서는 노동공급자의 연령에 따라 노동생산성이 다르고 적정 노동공급량도 달라진다. 그러므로 납세자의 연령에 따라 다른 노동소득세율을 적용하는 것이 바람직하다. 개인의 입장에서 보면 청년기에는 노동생산성이 비교적 높으므로 노동공급을 많이 하고 여가를 줄이는 것이 바람직할 것이다. 그러므로 청년기의 노동공급이 노년기에 비해 비탄력적일 수 있는데, 이 경우 청년기의 노동에 대해 높은 세율을 적용하여 청년기 여가의 상대가격을 낮추고 노년기에는 낮은 세율을 적용하는 것이 바람직하다.

이렇게 연령에 따라 적절히 다른 세율을 적용할 수 있다면 자본소득세가 별도로 존재할 필요가 없다. 그러나 노동소득에 대해 납세자의 연령에 따라 다른 세율을 적용한다는 가정은 비현실적이다. 실제로는 거의 예외없이 모든 국가에서 납세자의 나이를 불문하고 동일한 세율을 적용하여 세금을 징수하는바 차선의 정책으로서 자본소득세의 필요성이 부각된다. 자본소득세는 저축에 대한 세금이고 저축은 대체로 노동공급이 비탄력적인 ‘청년기’의 소득을 축적한 것이기 때문이다.

Erosa and Gervais(2002) 모형의 중요한 특징 중의 하나는 사회 전체적으로 소비량과 노동공급량이 같은 균제상태(steady state)에서도 자본소득세를 부과하는 것이 타당하다는 결론을 도출할 수 있다는 점이다. 균제상태에서 각 개인의 소비와 노동공급을 종합한 사회적 소비량과 노동공급량은 일정하다고 하더라도 그 안의 구성원 개개인을 보면 연령에 따라 소비량과 노동공급량이 달라지기 때문이다. 한편 Chamley(1986)의 모형에서는 납세자 개인이 무한대를 살아가며 각 시점에서 모든 개인이 동일하므로 균제상태에서 사회적 소비량과 노동공급량이 일정하면 각 개인의 소비량과 노동공급량도 연령에 따라 변하지 않고 일정하게 유지된다.

Erosa and Gervais(2002)의 연구결과 중에서 또 하나 매우 흥미로운 사실은 자본소득과세가 노동소득과세나 소비과세에 대한 정책상의 제약점을 보완하는 보조적인 역할을 한다는 점이다. 정부가 아무런 제약없이 노동소득세율을 임의대로 결정할 수 있다면 젊은 연령층에게는 높은 세율로 과세하고 노년층에게는 낮은 세율로 과세하는 것이 경제의 효율성 관점에서 바람직하다. 그러나 현실적으로 그

렇게 나이에 연동된 세율을 적용할 수 없으므로 노동소득에 대해 일정한 세율로 세금을 부과하되 젊었을 때 일하여 벌어들인 소득을 저축하여 발생한 자본소득에 대해 세금을 부과하는 차선의 정책이 필요한 것이다. 이와 같이 노동소득세와 자본소득세는 서로 역할이 다르므로 세율도 다르게 책정하는 것이 적절할 것이다.

Erosa and Gervais(2002)는 많이 사용되는 효용함수를 이용한 몇 가지 모의실험을 하였다. 실험결과 적정 자본소득세율은 효용함수의 형태, 세전이자율 등 여러 가지 가정에 따라 다르지만 대체로 노동소득세율의 30% 미만인 것으로 나타났다. 또한 그들이 특히 강조하는 것은 자본소득세율은 노동소득세율보다는 낮지만 “0”보다는 현저하게 높은 수준이어야 한다는 점이다.

나. 불확실성과 자본소득과세

자본소득 과세의 타당성을 주장하는 또 하나의 중요한 논거는 불확실성이다. 최적과세론에 불확실성을 도입하여 자본소득과세의 타당성을 입증한 연구는 그리 많지 않으나 드러난 연구 결과들은 효용함수의 제약 등에 영향을 받지 않는 매우 견고한 것들이다.

Hamilton(1987)은 임금이 불확실한 경우에 이자소득세가 인적자본의 축적을 위한 투자를 촉진함으로써 후생을 증대시킨다는 결과를 도출하였으며, Cremer and Gahavari(1995a, 1995b)는 불확실성이 존재하는 경우 최적소비세 모형을 통해 차별적인 소비세의 존재 필요성을 입증함으로써 자본소득과세의 타당성을 보여주었다. 다음에서는 Cremer와 Gahavari의 연구를 간략하게 소개한다.

Cremer와 Gahavari는 임금수준(w)이 불확실한 노동자로 구성되는 경제를 가정하였다. 경제 내의 각 개인은 사전적으로 동일하며 두 가지 서로 다른 성격을 가진 그룹의 재화를 소비한다. 첫 번째 소비재 집단은 임금 수준이 확실하게 결정되기 이전에 소비량이 결정되는 재화이며, 두 번째 재화의 집단은 임금 수준이 결정되고 난 이후에 소비하는 재화의 집단이다. 전자를 $y = (y_1, y_2, \dots, y_m)$, 후자를 $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$ 라고 표현하자. 자본소득과세와 관련된 논의에서는 y 재를 현재의 소비, x 재를 미래의 소비라고 할 수 있다. 노동공급량(L)은 임금이 결정되기 이전에 결정한다.

이 모형에서 대표적 개인의 의사결정은 두 단계를 거치는데, 첫 번째 단계에서는

임금이 불확실한 상태에서 y 재에 대한 소비와 노동공급을 결정하고 두 번째 단계에서 실현된 임금과 노동공급, y 재 소비를 고려하여 x 재 소비를 결정한다. 즉, 두 번째 단계에서는 x 재를 소비하는 데 사용할 수 있는 가용자원(I)을 고려하여 x 재로부터 얻는 효용 $u(x)$ 을 극대화하는 소비량을 고르게 된다. 모형의 분석과정에 대한 자세한 설명은 생략하고 결론만 요약하여 직관적으로 설명하면 다음과 같다.

보험이 없는 상태에서 위험을 기피하는 성향이 있는 소비자는 불행한 사태를 우려하여 정보가 확실해지기 전에 소비를 줄이고 모든 정보가 공개된 후에 소비를 더 많이 하는 경향을 보여 준다. 그러므로 정부는 정보가 공개된 후의 소비에 대해 많이 과세하여 그 소비를 억제하는 반면 불확실한 상황에서 소비되는 소비재에 대해서는 낮은 세율로 세금을 부과하여 소비를 촉진할 필요가 있다. 이러한 정책은 각 개인에게 일종의 보험을 제공하는 것과 같은 의미를 갖는 것으로서 좋은 상황과 나쁜 상황 간의 소비의 격차를 줄여주는 역할을 한다. 불확실한 상황에서의 소비를 현재 소비, 정보가 공개된 후의 소비를 미래 소비라고 한다면 Cremer and Gahvari(1995a)의 결론은 미래 소비에 대해 증과하는 것 즉, 자본소득에 대해 정(+)¹의 세율로 과세하는 것이 타당하다는 점을 시사한다.

4. 자본의 국제이동과 자본소득과세

폐쇄된 경제에서는 국내에서 축적된 자본이 국내 생산활동에 투자되므로 국내의 자본 축적과 투자는 사후적으로 일치한다. 만약 투자수요에 비해 축적된 자본이 적다면 저축이 증가되고, 그 반대의 경우 저축이 감소됨으로써 경제가 균형을 향해 진행할 것이다. 따라서 저축에 영향을 주는 조세는 그만큼 투자에도 영향을 주며, 투자에 영향을 주는 조세는 그만큼 저축에도 영향을 준다. 그러나 개방경제에서는 저축과 투자가 사후적으로 일치되지 않는다. 그러므로 저축에 대한 과세와 투자에 대한 과세의 구분은 매우 중요한 의미를 가지며, 자본소득과세를 저축에 대한 과세와 투자에 대한 과세로 구분해 검토할 필요가 있다.

가. 법인세 정책: 투자에 대한 과세

대부분의 국가가 내국인의 저축에서 발생하는 소득에 대해 그것이 국내에 투자

되었든 해외에 투자되었든 구분하지 않고 동일한 세율로 세금을 부과한다. 따라서 저축을 하는 사람은 국내 투자를 통해 얻을 수 있는 수익률만을 고려하는 것이 아니라 해외의 투자를 통해서 얻는 수익률도 고려하여 투자를 결정한다. 그런데 소규모 개방경제의 경우 해외 투자 수익률(r^*)은 국제 자본시장에서 결정되는 것으로서 저축자 입장에서 보면 주어진 것이라고 할 수 있다. 만약 국내 투자를 통해 얻을 수 있는 투자수익률이 r^* 보다 높으면 r^* 가 될 때까지 국내 투자를 증가시킬 것이며, 국내 저축을 모두 국내 투자에 사용하여도 r^* 에 도달하지 못할 때에는 해외자본을 국내로 유입할 것이다. 그 반대의 경우 즉, 국내 투자수익률이 r^* 보다 낮을 때에는 국내에 투자된 자금을 회수하여 해외에 투자할 것이다. 따라서 저축자 입장에서 보면 국내 투자수익률이 아니라 해외 투자수익률 r^* 가 저축을 결정하는 기준 수익률이 된다. 세금을 고려한다면, 자본소득에 대한 개인소득세율을 t^p 라고 할 때 해외 투자로부터 얻을 수 있는 세후수익률 $r^*(1-t^p)$ 가 저축을 결정하는 기준이 되므로 개인소득세율은 저축에 중요한 영향을 준다.

한편 국내 투자 규모를 보면 투자의 한계수익률을 $f'(k)$ 라고 할 때 법인세(세율 t^c)를 납부한 후의 세후수익률은 $f'(k)(1-t^c)$ 가 된다. 투자자가 내국인이건 외국인 이건 불문하고 국내원천소득에 대해서는 동일한 세율로 세금이 부과되기 때문이다. 그런데 외국인 투자자는 국제 자본시장에서 한 단위 투자에 대해 r^* 의 수익을 얻을 수 있기 때문에 국내 세금을 납부하고 난 후의 수익률이 이에 미치지 못한다면 국내 투자를 하지 않을 것이며, 이보다 많으면 국내 투자를 할 것이다. 따라서 법인세는 투자 결정에 핵심적인 역할을 하지만 국내 투자 규모의 결정에서 개인소득세가 차지하는 역할은 없다. 즉, 이론적인 관점에서 자본소득과세 중 법인세는 투자에 대한 과세이고 개인소득세는 저축에 대한 과세라고 할 수 있다.

자본의 국제 이동이 완전히 자유로운 소규모 개방경제에서 법인세 부담은 궁극적으로 모두 노동에 전가된다. 법인세는 국내 투자의 세후수익을 떨어뜨려 국내 자본의 해외 이탈을 초래하며, 이로 인해 국내 생산부문은 자본집약도가 하락하고 노동생산성과 임금수준이 낮아지기 때문이다. 그러므로 Gordon(1986)은 소규모 개방경제에서는 법인세를 부과하지 않고 필요한 세금은 노동소득에 직접 부과하는 것이 바람직하다고 주장하였다.

그러나 실제로 법인세를 부과하던 국가 중 이를 완전히 폐지한 국가는 없으며, 앞으로 법인세 부담이 계속 감소하더라도 완전히 폐지되는 데까지 이르는 쉽지

않을 것으로 전망되는데 그 이유는 첫째, 세계화가 많이 진전된 오늘날에도 세계 자본시장이 완전히 통합되었다고 보기는 어려우며 둘째, 법인세 수입을 모두 노동 소득세 등 다른 세목으로 대체하는 데 따른 이행비용과 정치적 부담이 크고 셋째, 세무행정의 관점에서 법인세 유지의 필요성이 크기 때문이다.

나. 개인소득세: 저축 및 투자에 영향

자본 수출국 정부가 자국민의 소득에 대해 국내·외 소득에 대해 동등하게 과세하는 거주지 과세원칙을 정확하게 지킨다면 자본소득에 대한 개인소득세는 저축에 대한 과세이며 투자에는 아무런 영향을 주지 않는다. 이 경우 개방경제라고 하더라도 개인소득세에 대한 분석은 저축과 투자의 관계를 무시하고 단순히 현재의 소비를 미래의 소비로 전환하는 수단이라는 관점에서 저축행태를 검토한 앞의 두 절(제2절과 제3절)의 분석이 타당성을 가진다. 그러나 자본 수출국에서 명목상 거주지 과세원칙을 고수하더라도 현실적으로 거주지 과세원칙을 정확하게 시행하는 데는 어려움이 있는데, 그 가장 중요한 이유로 탈세 및 조세회피를 들 수 있다⁶⁾.

해외 발생 소득은 국내 소득에 비해 탈세·조세회피가 훨씬 용이하다. 국내에서 발생한 소득의 경우 소득의 발생 원인이 되는 생산요소의 거래에서부터 최종 소비거래까지 관련되는 모든 거래에 대한 정보를 과세당국이 비교적 쉽게 파악할 수 있다. 납세자가 신고한 내용에 대해 다른 과세자료를 활용하여 성실성을 평가할 수 있으며, 평가된 결과에 따라 과소납부한 세금을 추징할 수 있다. 그러나 해외 발생 소득의 경우 소득 발생의 근거가 되는 거래에 대한 정보를 입수하는 데 어려움이 있다. 납세자가 정보를 제공하지 않는다면 과세당국이 일일이 해외로부터 정보를 입수하여야 하는데 여간 어려운 일이 아니다. 조세조약에 상호 정보교환 규정을 두고 있으나 여러 가지 현실적인 어려움으로 인해 실효성이 없는 것으로 알려져 있다. 따라서 명목상으로는 동등한 과세원칙이 확립되어 있더라도 실질적으로 국내 발생 소득과 해외 발생 소득에 대해 동등한 과세가 이루어진다고 보기 어렵다⁷⁾.

6) 해외투자 소득에 대해 거주지 국가가 과세하지 않는 경우에는 자본소득에 대한 개인소득세도 법인세와 같이 투자에 대한 과세가 된다.

7) 국제거래를 통한 탈세 및 조세회피의 가능성과 경제적 효과에 대해서는 안종석·최준옥

국내 투자 소득에 대해서는 탈세·조세회피가 불가능한 반면 해외 투자 소득에 대해서는 어느 정도의 탈세·조세회피가 가능하여 해외 투자 소득에 대한 실효세율이 t^p 가 아니라 at^p ($a < 1$)라고 하자. 이 경우 정부가 세율을 1% 올리면 국내 투자에 대한 세부담은 1% 증가하지만 해외 투자 소득에 대한 실효세부담은 $a\%$ 만 증가한다. 그러므로 자본의 국가간 이동이 자유로울 때 자본소득에 대한 개인 소득세는 저축에 영향을 주지만 국내 투자에는 영향을 주지 않는다는 일반적 이론이 이 경우에는 적용되지 않는다. 즉, 국제 투자 소득의 탈세·조세회피가 가능한 경우에는 자본소득세 도입 또는 인상이 저축의 감소뿐만 아니라 투자의 감소를 초래한다.

따라서 탈세·조세회피를 고려하는 경우 최적과세정책은 그렇지 않은 경우와 다를 수밖에 없는데, 안중석·최준욱(2003)은 탈세·조세회피가 존재하는 경우 최적세율이 그렇지 않은 경우에 비해 낮다는 점을 보여주었다. 이는 탈세·조세회피 자체가 자원배분을 왜곡시켜 국민의 후생을 감소시키기 때문이다. 정부는 세율을 인하함으로써 탈세·조세회피를 어느 정도 억제할 수 있으며, 탈세·조세회피로 인해 발생한 국내 투자수익률과 해외 투자수익률 간의 격차를 축소할 수 있다. 적정세율은 탈세·조세회피의 용이성과 탈세·조세회피를 방지하는 데 소요되는 비용, 저축 및 투자의 수익률에 대한 탄력성에 따라 달라진다.

(2003), 안중석·홍범교(2006), 안중석(2006) 참조

Ⅲ. 조세체계가 경제성장에 미치는 영향: 실증적 연구

효율적 조세체계에 대한 실증적 연구는 세목별 세부담 증가가 경제성장에 미치는 영향을 추정하여 다른 세목과 비교하는 데 초점을 맞추고 있다. 보다 구체적으로 이야기하면 특정 세목의 세수입을 한 단위 증가시킬 때 국민소득이 얼마나 감소하는지 즉, 경제가 부담해야 할 초과부담(excess burden)이 얼마나 되는지 추정하는데, 이 추정치를 조세의 한계효율비용(marginal excess burden: MEC)이라고 한다. 전체적으로 세부담을 변화시키지 않고 현행대로 유지하더라도 세수입의 구성을 효율비용이 큰 세목에서 작은 세목으로 변화시킴으로써 경제의 효율성을 제고할 수 있다.

세목별 한계효율비용을 추정하는 방법은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 일반균형모형(Computable General Equilibrium Model: CGE 모형)을 통한 모의실험으로 특정 세목의 세부담을 다른 세목으로 변화시킬 때 경제 전체에 미치는 영향을 추정하는 것이다. 이 방법은 이론적인 관점에서 조세정책의 변화가 국가경제에 미치는 영향을 전반적으로 파악하기에 가장 바람직한 방법이지만 모형의 설정 및 모의실험 과정에서 다양한 가정을 해야 하고, 그러한 가정이 바뀔 때 따라 결과가 달라질 수 있다는 문제점을 가지고 있다. 이 방법을 활용하여 조세의 한계효율비용을 추정한 연구들 중 중요한 연구들의 연구결과를 간략하게 정리하면 <표 III-1>과 같다.

추정결과를 보면 대체로 자본과세의 효율비용이 가장 크고, 그 다음이 노동과세, 소비과세의 순으로 나타나고 있다. 가령 일반균형모형을 통해 조세의 한계효율비용을 추정한 연구의 고전에 해당하는 Ballard, Shoven and Whalley(1985)는 미국의 1973년 자료를 활용하여 노동소득과세의 한계효율비용이 0.23인 데 비해 자본소득세의 한계효율비용은 0.46이라는 결과를 도출하였다. 이는 노동소득세 수입을 한 단위 증가시킴으로 인해 경제 전체적으로 부담해야 하는 초과부담이 0.23인 데 비해 자본소득세의 경우에는 초과부담이 0.46이 된다는 것을 의미한다.

또한 Diewert and Lawrence(1996)는 1972~1991년 자료를 이용하여 계량경제학적으로 추정된 뉴질랜드의 일반균형모형을 구축하고 세목별 한계효율비용을 계산하였는데, 이에 따르면 한계효율비용의 크기로 일반소비과세(자동차 제외)는

0.083으로 노동과세의 0.095 대비 다소 작게 나타나고 있다. OECD(1997)는 MEC를 추정된 모형들을 조사·정리하였는데, 각 세목별 MEC의 추정치 평균이 소비세 0.17, 개인소득세 0.56, 법인세 1.56으로 법인세의 MEC가 매우 큰 것으로 나타났다.

<표 III-1> 세목별 조세의 한계효율비용(MEC)의 추정결과들

기존 연구	주요 특징	MEC 추정치
Ballard, Shoven and Whalley(1985)	일반균형모형(조세시스템 전반, 1973, 미국)	0.33(조세시스템 전반) 0.23(노동) 0.46(자본)
OECD(1997)	문헌조사	0.56(개인소득) 0.17(소비) 1.55(법인소득)
Diewert and Lawrence(1996)	일반균형모형(조세시스템 전반, 자본과세 제외, 1972~1991, 뉴질랜드)	0.083(소비) 0.026(수입) 0.095(노동) -0.025(자동차)
김성태·이인실·안종범·이상돈(1999)	BFSW일반균형모형(조세시스템 전반, 1993, 한국)	0.42(부가세) 1.03(소득세) 1.86(물품세)
김승래·김우철(2007)	일반균형모형(조세시스템 전반, 자본과세 제외, 1970~2004, 한국) 부분균형모형(자본과세, 1970~2004, 한국)	0.155(소비) 0.096(수입) 0.212(노동) 0.298(자본)

주: 1. 한계효율비용(MEC)은 자국 화폐단위로 평가한 세수 1단위당 한계초과부담액

2. Diewert and Lawrence(1996)의 경우는 분석기간 내 표본평균(sample average)

3. 김승래·김우철(2007)의 경우 2004년 기준 추정치

자료: 김승래·김우철(2007)

우리나라에 대한 추정결과도 외국의 경우와 유사하게 나타나고 있다. 김승래·김우철(2007)은 일반균형모형을 구축하고 1970~2004년의 실증자료를 이용하여 우리나라 조세체계의 주요 세목별 한계효율비용을 추정하였다. 추정결과를 보면 2004년 기준으로 자본소득과세의 한계효율비용은 0.298이고 그 다음으로 노동소득과세 0.212, 일반소비과세 0.155의 순으로 나타나고 있다. 이는 적어도 조세체계를 효율성 측면에서 평가한다면 자본소득과세나 노동소득과세 등 소득 관련 과세에서 소비 관련 과세로의 세원을 이동할 필요성이 있음을 시사하는 것이다. 여기서 노동소득세는 OECD 분류상 소득 및 이익에 대한 개인소득세(1110)와 사회보장세(2000), 급여세(3000)를 포괄하는 것으로 자본소득(이자, 배당 등)에 대한 개인소득세를 포함하고 있으며, 자본소득세는 개인의 자본소득세(1120)와 법인세

(1200), 재산세 등을 포함하고 있어 주로 법인세를 대변한다고 할 수 있다.

<표 III-1>에 나타난 연구들은 일반균형모형을 활용하여 정책모의실험을 한 결과인 데 비해, 거시 총량지표를 사용하여 회귀분석을 함으로써 조세체계의 변화가 경제성장에 미치는 영향을 추정한 연구들도 존재한다. 최근에 OECD에서 광범위한 자료를 활용하여 추정한 결과를 발표하였는데, 여기서는 1971~2004년의 기간 동안 분석에 필요한 지표들에 대한 일관성 있는 자료를 입수할 수 있는 OECD 회원국 21개 국가의 자료를 가지고 PMG(Pooled Mean Group)방법을 활용하여 추정하였다(OECD, 2008)⁸⁾. 추정결과를 요약하여 정리하면 <표 III-2>와 같다. 이 표의 모두에 표현한 추정식은 조세정책 변화의 장기적 효과뿐만 아니라 단기적 효과도 추정하도록 되어 있는데, 장기적 영향을 의미하는 추정계수만 표에 정리하였다.

추정모형은 기본적으로 1인당 국민소득이 자본투입량과 노동투입량, 그리고 노동의 증가율에 의해 결정된다는 가정하에 1인당 국민소득을 종속변수로 하고 자본, 노동, 인구증가율을 설명변수로 하였다. 모형을 기본으로 조세가 경제성장에 미치는 영향을 추정하기 위하여 설명변수에 조세변수를 포함시켰는데, 그 방법과 추정결과에 대한 설명은 다음과 같다.

첫째, 통제변수로 총세부담률을 포함시켰다. 이는 GDP 대비 세수입 비율로 나타내는 세부담률이 국민소득에 미치는 영향을 평가하는 것인데, 추정결과는 세수입 증가가 국민소득에 부정적인 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 총세부담률을 통제변수에 포함시킨 것은 총세부담률을 일정수준으로 유지하면서 세수입의 구성만 변화시켰을 때 종속변수인 1인당 국민소득에 어떤 변화가 나타나는지를 파악하기 위한 것이다.

둘째, 총세부담률에 더하여 세목별 세수입 변수를 포함시키고 표의 맨 마지막 행에는 회귀식에 포함되지 않은 세목을 표시하였다. 이는 총세부담률 변수와 결합하여 세수입을 중립적으로 유지하는 상태에서 세부담이 회귀식에 포함되지 않은 세목에서 포함된 세목으로 이전되는 경우 1인당 국민소득의 변화를 추정하기 위한 것이다. 즉, 회귀식 (1)의 추정결과는 소비세 및 재산세 부담을 줄이고 개인소득세와 법인세를 포괄하는 광의의 소득과세 세부담을 증가시키면 국민소득이 감소한다는 것을 의미한다. 반대로 회귀식 (3)의 추정결과는 세부담을 광의의 소득과세에서 소비세 및 재산세로 이전할 때 국민소득이 증가한다는 것을 의미한다.

8) PMG 추정방법에 대해서는 Pesaran et al.(1999) 참조.

<표 III-2> 조세가 경제성장에 미치는 영향 추정결과(OECD, 2008)¹⁾

추정모형:

$$\Delta \ln y_{it} = -\phi_i (\ln y_{it-1} - \theta_1 \ln s_{it}^k - \theta_2 \ln h_{it} + \theta_3 n_{it} + \sum \theta_j \ln V_{it}^j - a_{it}) + b_{1i} \Delta \ln s_{it}^k + b_{2i} \Delta \ln h_{it} + b_{3i} \Delta n_{it} + \sum b_{ji} \Delta \ln V_{it}^j + \varepsilon_{it}$$

종속변수: Log(1인당 GDP)	(1)	(2)	(3)	(4)
기본모형				
유형자본	0.18 *** (0.05)	0.25 *** (0.05)	0.18 *** (0.05)	0.16 *** (0.05)
인적자본	0.19 *** (0.13)	1.30 *** (0.12)	1.18 *** (0.13)	1.40 *** (0.11)
인구증가	-0.08 *** (0.01)	-0.08 *** (0.01)	-0.07 *** (0.01)	-0.07 *** (0.01)
통제변수(Control Variable)				
총세부담(총세수입/GDP)	-0.27 *** (0.05)	-0.24 *** (0.05)	-0.26 *** (0.05)	-0.22 *** (0.04)
세수입 구조 변수				
소득과세	-0.98 *** (0.20)			
개인소득세		-1.13 *** (0.19)		
법인세		-2.01 *** (0.32)		
소비·재산세			0.93 *** (0.20)	
소비세(재산세 제외)				0.74 *** (0.18)
재산세				1.45 *** (0.43)
표본수	696	675	696	696
세수중립을 위한 대응조정 세목	소비· 재산세	소비· 재산세	소득과세	소득과세

주: 1) y 는 1인당 국민소득, s^k 는 유형자본투자율, h 는 인적자본투자율, n 은 인구증가율; 벡터 V 는 정책변수의 집합. 모든 추정모형에 단기동학변수(short-run dynamics), 국가별 상수, 국가별 시간통제변수가 포함되었다. 괄호 안의 수치는 표준오차를 나타내며, * 표시는 각각 다음과 같은 유의수준에서 추정계수가 유의함을 의미한다, * 유의수준 10%; ** 5%; *** 1%.

자료: OECD(2008)

셋째, 회귀식 (2)에서는 소득과세를 개인소득세와 법인세로 구분하였다. 소비세 및 재산세 부담을 소득과세로 이전할 때 국민소득이 감소하는데, 소득과세를 개인소득세와 법인세로 구분해 보면 법인세로 이전하는 경우에 초과부담이 훨씬 더 큰 것으로 나타났다. 개인소득세의 경우 추정계수가 -1.13인 데 비해 법인세의 추정계수는 -2.01이고 두 추정계수가 모두 신뢰성이 높다.

마지막으로 회귀식 (4)에서는 소비세와 재산세를 구분하여 보았는데, 소득과세로부터 발생하는 세수입을 소비과세로 이전할 때에 비해서 재산과세로 이전할 때 국민소득이 더 많이 증가하는 것으로 나타났다. 조세로 인해 발생하는 초과부담이 세부담을 회피하기 위한 세원의 이동으로 인해 발생하는데, 재산세의 경우 국가 내에 소재하는 재산을 근거로 세금을 부과하는 것이므로 세원의 이동 가능성이 소득과세는 물론 소비과세에 비해서도 낮기 때문이다.

IV. 주요 외국의 세제개편 동향

20세기 전반에 걸쳐 선진국을 지배한 중요한 조세정책 철학 중의 하나는 헤이그-사이먼스의 종합소득 개념에 입각하여 소득원을 구분하지 않고 모든 소득에 대해 고도의 누진세율로 과세하여 조세의 소득재분배 기능을 활성화해야 한다는 것이었다. 이것은 다분히 자본의 국제 거래를 고려하지 않은 것이었으며 경제가 빠른 속도로 성장하던 시기의 사고방식을 반영한 것이라고 할 수 있다. 그러나 20세기 말에 접어들어 자본유치를 위한 국제경쟁, 저성장시대의 진입에 따른 잠재성장률 제고의 필요성이 강조되고 고소득층 및 국제 투자자의 조세회피에 대한 인식이 확산되면서 자본소득과세의 비효율성에 대한 논의가 시작되었다. 심지어는 소득과세를 폐지하고 지출세제 또는 소비세제로 전환하는 것이 바람직하다는 근본적 세계개혁론이 대두되기도 하였다. 현실적으로 근본적 세계개혁을 단행한 국가는 없으나 최근 20여년간 대부분의 선진국들이 ‘넓은 세원-낮은 세율’을 목표로 개혁을 추진하였으며, 자본소득과세의 비중을 줄이고 소비과세의 비중을 증가시키는 경향을 보여주고 있다.

본장에서는 이러한 세계개편 동향을 근본적 세계개혁에 대한 논의 및 대응,

OECD 회원국의 세수입 구조 변화, 주요 세목별 세제개편 동향으로 구분하여 살펴본다.

1. 근본적 세제개혁에 대한 논의 및 대응

20세기 말에 다양한 근본적 세제개혁안이 제시되었는데, 복잡하고 비효율적인 소득세를 폐지하고 소매매상세, 부가가치세 및 지출세와 같은 소비세제로 이행하거나 부가가치세제와 유사한 평률세제(Flat Tax)를 도입하자는 것이 그 핵심이라고 할 수 있다. 지출세는 납세자의 연간지출액에 대해 세금을 부과하는 것으로 기초공제액 설정을 통해 누진적 과세가 가능하다. 흔히 Flat Tax라고 불리는 평률세제(Hall and Rabushka, 1981)는 기업의 현금흐름(매출-매입-종업원 급여)에 대해 단일세율로 과세하고, 개인에게는 급여에 대해 비례세율을 적용하여 과세하는 것을 의미한다. 이는 기본적으로 기업이 유발한 부가가치에 대해서만 세금을 부과하는 것과 유사한데, 개인과세에서 기초공제를 허용함으로써 누진성을 가미할 수 있다는 점에서 현행 부가가치세제와 차이가 있다. 즉, 현행 부가가치세에 누진성을 가미한다는 경제적 의미가 있으며 효율성, 단순성 및 납세협력 관점에서 우월하다는 장점이 있다. 그러나 소득재분배에 대한 고려가 미흡하며, 이행비용이 많이 소요되고, 정치적으로 지지받기 어렵다는 점이 문제로 지적되었다.

이론적 논의가 활발하게 진행된 것과는 달리 소득과세를 완전히 포기하려는 시도는 없었으며 대체로 점진적인 변화를 거쳐 소비과세의 성격이 강화되는 경향이 나타났다. 연금과세의 경우 EET(Exempt-Exempt-Tax: 부담금 납입단계와 적립금 운용단계에서 비과세 후 연금급여 수령단계에서 연금소득으로 과세하는 세제 체계) 또는 TEE(부담금 납입단계에서 과세하고, 적립금 운용단계에서 발생하는 투자수익 및 급여수령단계에서의 연금소득에 대해 비과세하는 세제 체계)방식을 통해 중복과세를 피하고 부가가치세 비중이 증가하였다. 소득과세 중 사회보장부담금의 비중이 증가하였으나, 사회보장부담금은 대체로 노동소득에 대해 비례세율로 세금을 부과하는 것으로 소비과세적인 성격이 강하다. 그리고 자본소득세의 부담이 완화되었다.

특히 눈에 띄는 점은 1990년대 초부터 북유럽 국가들이 도입하기 시작한 이원적 소득세제이다. 이원적 소득세제는 개인소득을 근로소득과 자본소득으로 구분하

여 근로소득에 대해서는 기존의 누진세율체계를 유지하고 자본소득에 대해서는 낮은 단일세율로 과세하는 과세체계를 말한다. 대부분의 경우 자본소득에 대한 세율을 근로소득세의 가장 낮은 세율 수준으로 유지하였으며, 법인세 세율도 이와 유사한 수준으로 책정하여 개인의 자본소득세와 법인소득 간에 차이가 없도록 하였다. 최근에는 많이 변화되긴 하였지만 도입 초기에는 법인의 배당소득에 대한 이중과세를 완전히 조정하는 제도를 도입하여 배당과 이자에 대한 세부담이 차이가 나지 않도록 하였다⁹⁾.

2. OECD 회원국의 세수입 구성

[그림 IV-1]은 주요 세목별 세수입이 총세수입에서 차지하는 비중의 변화추이를 보여주고 있다. OECD 회원국 평균치와 우리나라의 수치를 비교한 것인데, 이 그림에서 발견할 수 있는 특징적 현상들을 요약·정리하면 다음과 같다¹⁰⁾.

첫째, OECD국가들은 전체적으로 개인소득세 비중이 하락하고 사회보장세의 비중이 증가하는 경향을 보인 반면 우리나라는 개인소득세의 총세수 대비 비중이 1990년까지 지속적으로 증가하였다가 이후 감소추세를 보였다. 개인소득세 비중의 OECD 회원국 평균치는 1980년 이후 지속적으로 감소하는 추세를 보였으나 아직도 25% 수준으로 우리나라(13.3%, 2005년)보다 상당히 높다. 사회보장기여금은 OECD 회원국들에서 1990년대 이후 빠른 증가세를 보여주었으며, 우리나라는 국민연금 등 사회보장제도가 도입되기 시작한 1980년대 후반부터 급속하게 증가하였다. 아직도 계속 증가하고 있으나 아직 우리나라의 사회보장기여금의 비중은 OECD 평균에 비해 5%포인트 정도 낮다.

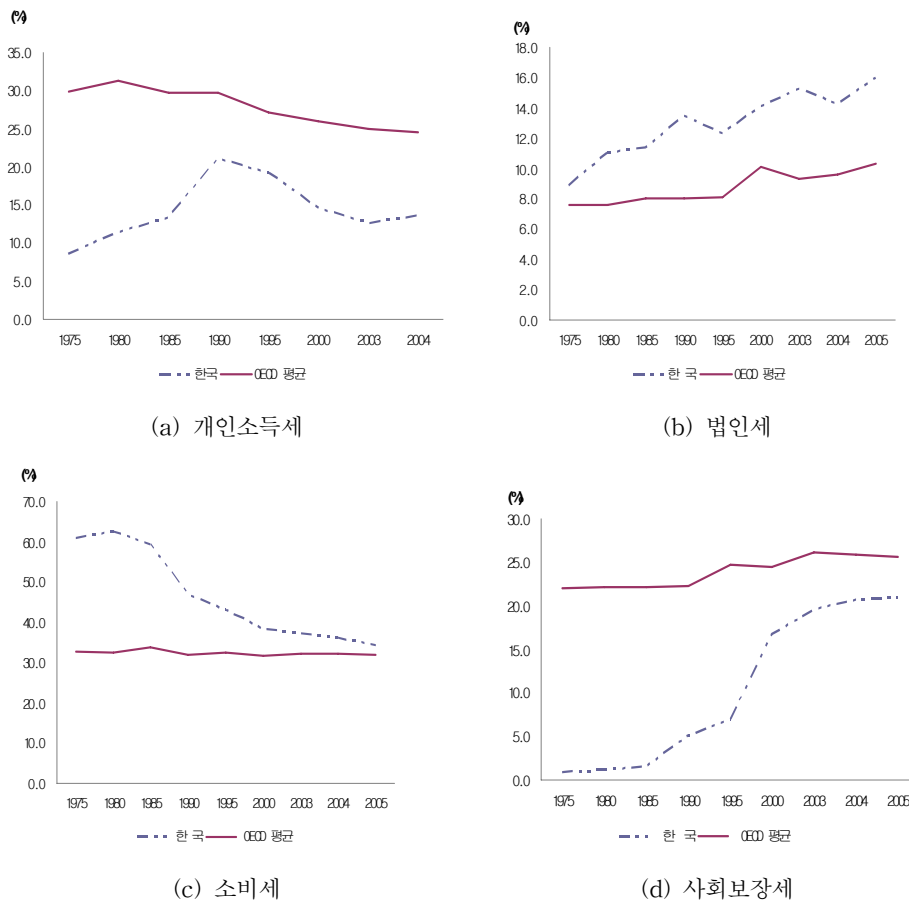
둘째, 대부분의 회원국에서 법인세 명목세율이 큰 하락세를 보였음에도 불구하고 법인세의 비중은 대체로 큰 변화없이 8~10%을 수준을 유지하며 하락하지 않았다. 오히려 최근에는 약간씩 상승하는 추세가 나타나는 것처럼 보인다. 우리나라를 포함하여 다른 국가들도 명목 법인세율이 지속적으로 인하되었음에도 불구하고 법인세 수입의 비중이 하락하지 않은 것은 개인소득세 비중의 감소, 법인소득의 증가, 법인세율 인하에 따른 소득의 이전(개인소득에서 법인소득으로) 등 법

9) 이원적 소득세제의 구체적 내용에 대해서는 안종석·진병목(2007) 참조.

10) 이에 대한 보다 자세한 내용은 김승래·김우철(2007) 참조.

인세 부담률에 영향을 주는 다른 요인들 때문인 것으로 판단된다. OECD 회원국의 추세를 우리나라와 비교해 보면, 우리나라 법인세의 비중은 연도별로 차이는 있으나 전체적으로 빠른 증가세를 보여서 OECD 회원국 평균에 비해 상당히 높은 편이다.

[그림 IV-1] 우리나라와 OECD국가의 세수비중 추이 비교(1970~2004년)



자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007.

셋째, OECD국가들의 소비세는 전체적인 비중에 큰 변화가 없었다. 그러나 소비세를 좀 더 자세히 구분해 보면 개별소비세의 비중이 하락하고 부가가치세를 중심으로 하는 일반소비세의 비중이 증가하는 추세를 보여주었다. 반면 우리나라

의 경우에는 소비세 수입의 비중이 1980년대 초에 60%를 상회하였으나 이후 빠른 속도로 하락하여 2005년에는 OECD 회원국 평균치와의 격차가 3%포인트로 줄어들었다. 1970년대 중엽 이후 우리나라 소비과세의 근간을 이룬 부가가치세제에 큰 변화가 없었고, 오히려 세원포착률 제고 등 세수확대를 위한 노력이 경주되었음에도 불구하고 소비세 수입의 비중이 크게 하락한 것은 개별소비세 정책의 변화에 기인하는 것으로 판단된다.

3. 주요 세목의 개편 동향

가. 자본소득에 대한 과세체계의 변화

Bird(2007)는 호주에서 열린 한 세미나에서 소득세 과세체계의 변화과정을 일생(lifetime)에 비유하여 유년기, 청년기, 성숙기, 그리고 노년기로 구분하였다.

- 유년기: 종합과세체계가 도입되기 전의 분리과세체계
- 청년기: 헤이그-사이먼스(Haig-Simons)의 종합소득 개념에 따른 종합소득세제
- 성숙기: 종합소득세제의 문제를 인식하고 근본적 세제개혁에 대해 논의
- 노년기: 이원적 소득세제와 같이 다시 분리과세로 환원

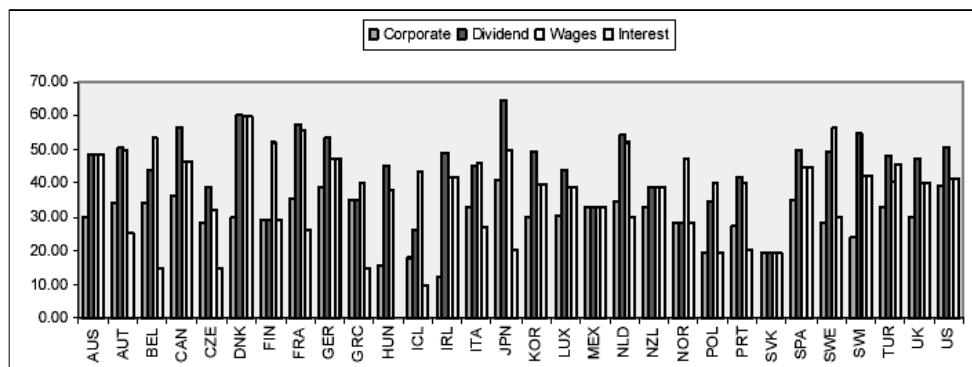
그는 1980년대 중엽부터 OECD 회원국들 사이에서 대대적인 세제개혁이 진행되어 청년기와 성년기를 거쳐 노년기에 이르렀다고 보았다. 1984년부터 시작된 영국의 세제개혁과 1986년의 미국 세제개혁을 선두로 지난 20년간 진행된 대부분의 소득세제 개혁은 세율을 인하하고 과세대상을 확대(base broadening)하는 내용을 담고 있다. 1980년대 중엽에는 대부분의 OECD 회원국에서 개인소득세 최고 한계 세율이 65%를 넘었으나 오늘날에는 50% 이하로 낮아졌으며, 일부 국가에서는 50%에 훨씬 못 미치게 되었다. 법인세 최고세율도 이전에는 45%에 미치지 못하는 경우가 드물었는데, 근래에는 평균 30% 미만이 되었으며, 최고세율이 25% 이하인 국가들이 점차 늘어나고 있다.

Levin and Ritter(2004)는 자본소득 및 기타소득에 대한 조세정책 변화를 1980년대와 1990년대로 구분하여 설명하였는데, 1980년대의 변화는 세율 인하/세원 확대로 특징지을 수 있으며 세원의 확대는 주로 자본소득에 대한 특례의 축소를 통해 이루어졌다고 할 수 있다. 예를 들면, 미국에서는 자본이득에 대한 조세혜택을 폐지하였으며, 투자에 대한 조세지원도 폐지하였다. 일부 국가들은 헤이그-사이먼

스의 종합소득 개념에 입각하여 자본이득을 포함한 자본소득을 모두 종합소득세 체계에 편입시키고 동시에 종합소득세 최고세율을 인하한 한편 다른 한 집단의 국가들은 모든 자본소득에 대해 별도의 세율체계를 적용하는 이원적 소득세제를 도입하였다.

[그림 IV-2]는 OECD 회원국의 소득 종류별로 최고세율을 정리한 것인데, 개별 회원국이 종합소득세제, 이원적 소득세제, 준이원적 소득세제 중 어디에 속하는지에 대한 부분적인 설명이 될 수 있다. 핀란드와 노르웨이는 노동소득에 대해 높은 세율로 세금을 부과하고 자본소득에 대해서는 이보다 낮은 세율로 동일하게 세금을 부과하는 이원적 소득세제이며, 아이슬랜드도 이들 국가와 유사하다. 스웨덴에서는 배당소득과 노동소득의 최고세율이 거의 같으며, 법인소득과 이자소득에 대해서는 낮은 세율이 적용되는데, 준이원적 소득세제의 성격이 강하다고 할 수 있다. 오스트리아, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈도 이와 유사하며, 벨기에, 체코, 그리스, 헝가리, 일본도 준이원적 소득세제를 갖춘 국가로 분류할 수 있다. 한편 호주, 덴마크, 멕시코, 뉴질랜드, 슬로바키아공화국은 배당소득과 임금, 이자소득에 대한 세율이 거의 같으며, 멕시코와 슬로바키아공화국에서는 법인소득도 같은 세율로 세금이 부과된다. 그 외의 국가들은 종합소득세에 가까운 체제 즉, 준종합소득세제를 적용하는 국가라고 할 수 있는데, 캐나다, 독일, 아일랜드, 한국, 룩셈부르크, 스페인, 스위스, 터키, 영국, 미국이 이에 해당된다.

[그림 IV-2] 법인세와 배당, 임금, 이자에 대한 최고세율 비교(2004년)



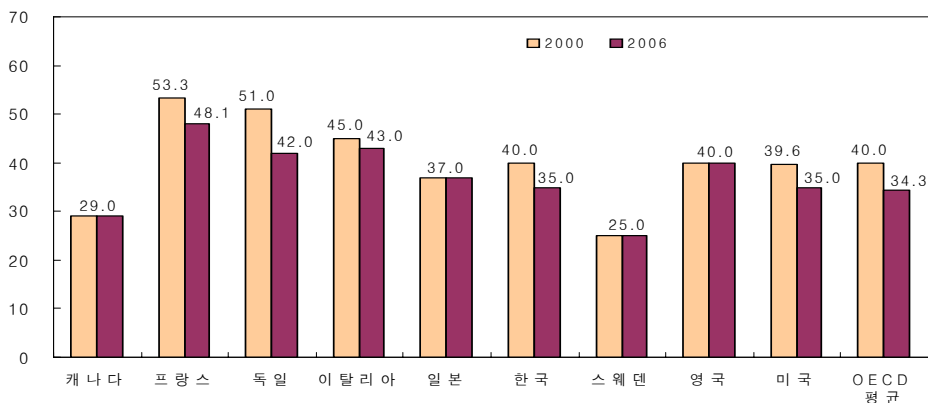
주: 배당에 대한 세율은 법인세와 배당에 대한 개인소득세를 합한 것이며, 임금에 대한 세부담에는 사회보장기여금을 포함하지 않았음. 이자소득세는 통상적인 은행이자에 대한 세금을 말함.
자료: OECD(2005)

북유럽(Nordic) 국가들이 다른 국가들에 앞서 DIT를 도입하게 된 이유로는 다음과 같은 점들을 들 수 있다. 첫째, 이 국가들은 내국인의 소득에는 고도의 누진 세율 체계를 적용한 반면 외국인에게 귀속되는 이자, 로열티 등에 대해서는 원천 징수를 하지 않아 세계화가 진전되면서 조세회피 및 자본이탈의 가능성이 컸다. 둘째, 소규모 개방국가들로서 자본 이탈의 부정적인 효과가 비교적 컸다. 그리고 셋째, 전통적으로 유지해온 소득세의 재분배기능을 완전히 포기할 수 없었다.

나. 주요 세목의 세율 변화 동향¹¹⁾

[그림 IV-3]~[그림 IV-6]에서는 2000년 이후 주요국의 개인소득세, 법인세, 배당소득세, 그리고 부가가치세의 세율 변화 동향을 정리하였다. 먼저 개인소득세를 보면 중앙(연방)정부 소득세 최고세율의 OECD 회원국 평균이 2000~2006년 기간중 40%에서 34.3%로 5.7%포인트 인하되었다. 국가별로 보면 독일이 51%에서 42%로 9.0%포인트로 인하하였고 프랑스는 53.3%에서 48.1%로 5.2%포인트, 미국은 39.6%에서 35%로 4.6%포인트 인하하였다. 캐나다와 영국에서는 이 기간 동안 세율이 변화하지 않았는데, 2007년 예산안에 세율을 인하하는 안이 제시되었다. 우리나라는 같은 기간 동안 최고세율을 40.0%에서 35.0%로 5%포인트 인하하였다.

[그림 IV-3] OECD 주요국의 소득세 최고세율 변동

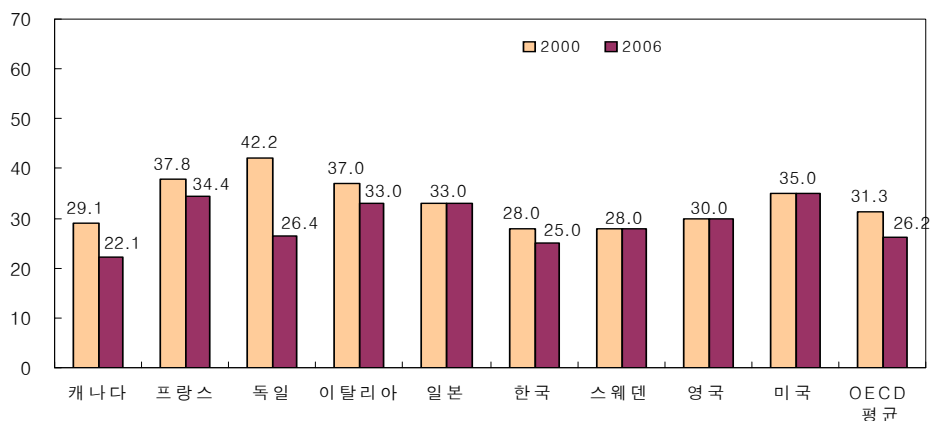


자료 : OECD, Tax Database, 2007.

11) 본 소절은 전병목(2008)의 관련 내용을 정리한 것이다.

법인세는 1980~1990년대에 이어 2000년대에도 세율 인하가 계속되었는데, OECD 회원국 평균 법정 법인세율(중앙정부)이 2000~2006년 기간중 31.3%에서 26.2%로 5.1%포인트 인하되었으며, 동 기간 중 세율을 인상한 국가는 없다. G7 국가 중에서 법인세율 인하 규모가 가장 컸던 국가는 독일(15.8%포인트)이었으며, 그 다음이 캐나다(7.0%포인트), 이탈리아(4.0%포인트) 순이다. 우리나라도 이 기간 동안 법인세율을 3.0%포인트 인하하였다. 대체로 경제 규모가 큰 국가들은 지속된 세율 인하에도 불구하고 상대적으로 높은 수준의 세율을 유지하고 있으며, 경제규모가 작고 대외개방성이 큰 국가는 법인세율을 낮게 유지하고 있다. 즉, 미국, 일본, 독일 등 대국은 법인세율을 인하하고 있지만 아직도 35%를 상회하고 있는 반면, 스웨덴, 노르웨이 등 북구국가는 28~30%로 우리와 유사한 수준이고 아일랜드, 스위스, 대만, 싱가포르 등은 우리보다 낮은 수준이다.

[그림 IV-4] OECD 주요국의 법인소득세율 변동

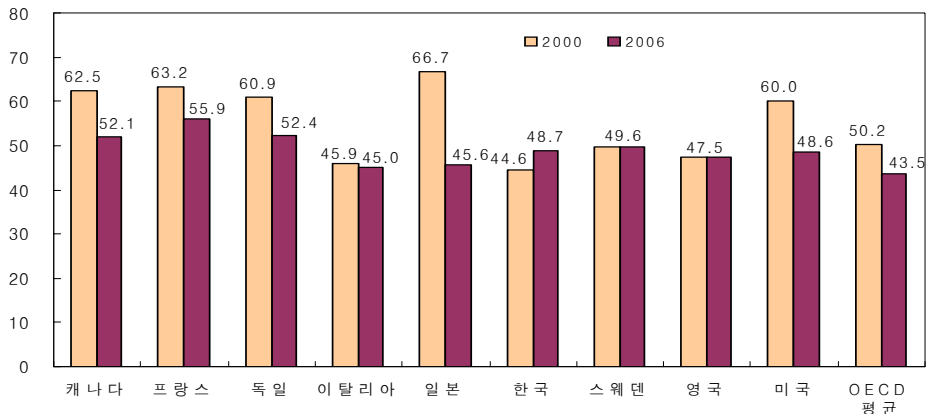


자료 : OECD, Tax Database, 2007.

거주자에 대한 배당에 부과되는 최고세율(소득세율+법인세율, 이중과세 조정)의 경우 대부분의 국가에서 인하되었으며 OECD 국가 평균으로는 2000~2006년 기간 중 50.2%에서 43.5%로 6.7%포인트 인하되었다. 배당소득에 대한 세율 인하 규모가 가장 컸던 국가는 일본(21.1%포인트 인하)이고, 그 다음이 미국(11.4%포인트), 캐나다(10.4%포인트) 순이다. 일본의 세율 인하는 2003년에 도입한 상장주식 등의 배당이나 양도이익에 대한 경감세율(10%) 적용에 따른 결과이다. 반면

우리나라는 44.6%에서 48.8%로 4.1%포인트 상승하여 지분투자자 부담이 증대하였는데, 이는 금융소득종합과세의 시행에 따른 것이다.

[그림 IV-5] OECD 주요국의 배당소득세율 변동

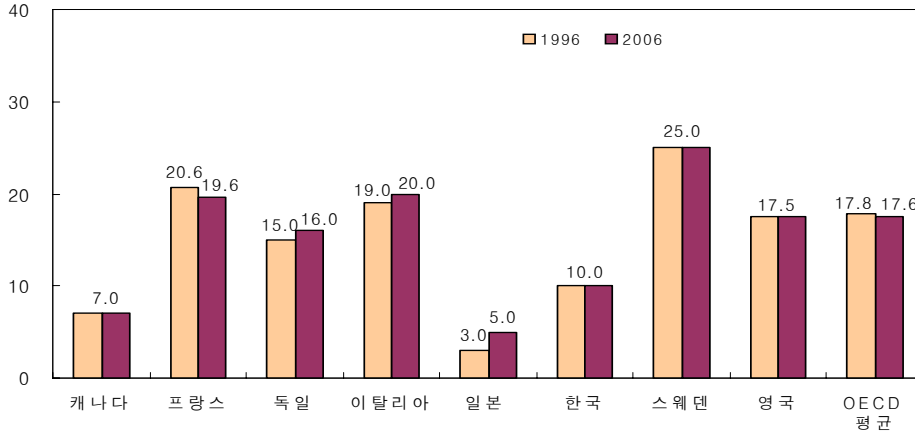


자료: OECD, Tax Database, 2007.

OECD국가의 부가가치세(혹은 일반소비세)의 평균세율은 1996년 17.8%였던 것이 2006년에도 17.6%로 거의 변화가 없었다. 독일 등 일부 국가에서 부가가치세율을 인상하였는데 독일의 경우 통일비용 조달, 재정적자 해소, 연금보험료 인상 회피 등을 위해 1993년에 14%에서 15%로, 1998년에 15%에서 16%로 두 차례 세율을 인상한 바 있으며, 2007년에도 3%포인트 인상하였다. 영국에서는 법인·소득세율 인하에 따른 세수보전을 위해 1979년에 8%에서 15%로, 1991년에는 15%에서 17.5%로 두 차례에 걸쳐 부가가치세율을 인상하였으며, 프랑스에서는 1995년과 2000년에 일시적으로 부가가치세율을 조정한 바 있다. 1995년에 18.6%였던 세율을 20.6%로 인상하였으며 2000년에는 19.6%로 1%포인트 인하하였다. 결과적으로 1995년 이전에 비해 부가가치세율이 1%포인트 인상되었다. 일본은 1997년에 부가가치세율을 3%에서 5%로 인상하였는데, 이는 세수확보 차원에서 이루어진 조치이다.

그 외에 환경에 대한 관심 증가로 환경세 개혁을 실행한 국가들이 있는데, 핀란드와 노르웨이, 덴마크, 영국, 스위스, 네덜란드 등은 기존의 에너지세제와는 별도의 새로운 환경세를 도입하였으며, 독일과 프랑스 등은 기존 에너지세제의 세율 인상을 단행하였다.

[그림 IV-6] OECD 주요국의 소비세율(VAT) 변동



자료: OECD, Tax Database, 2007.

V. 우리나라 조세체계 평가 및 개편방향

다음에서는 우리나라 조세체계를 평가하고 세수 중립성을 유지하면서 조세체계를 변화시켜 조세의 효율성을 제고할 수 있는지, 있다면 어떤 방법으로 해야 하는지 검토한다. 이를 위해 먼저 제1절에서 우리나라 세수입 구조 현황을 살펴본다. 이미 앞에서 다른 국가들의 개편 동향을 검토하면서 우리나라의 자료도 제시하고 비교하였기 때문에 여기서는 아주 간단하게 현황만 소개하는 수준에서 그친다. 그리고 제2절에서 앞서 검토한 이론적 논의 및 실증분석, 다른 국가들과의 비교결과를 근거로 우리나라의 세수입 구조를 평가하고, 개선의 여지를 모색한다. 마지막으로 제3절에서 장기적인 조세체계 개편방향에 대해 논의한다.

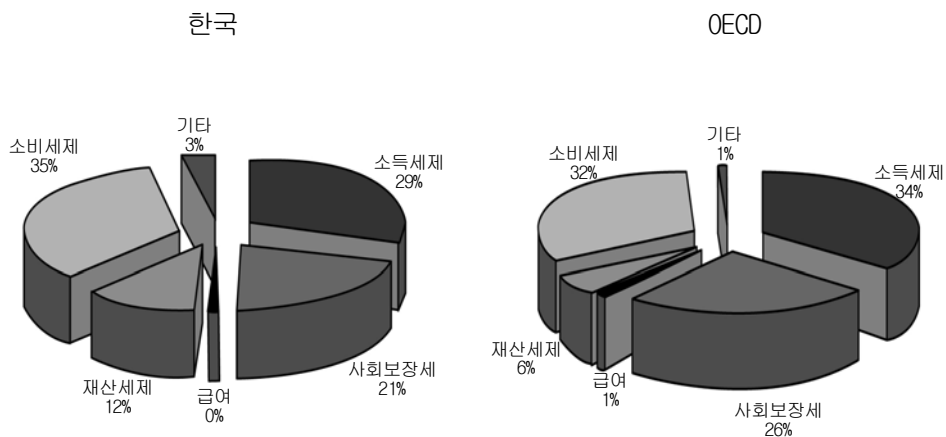
1. 세수입 구조 현황

우리나라의 세수 구조를 OECD국가들 평균치와 비교해 보면 [그림 V-1]에 나타난 바와 같다. 2005년 기준 우리나라의 총 세수입에서 법인세를 포함한 소득과

세가 차지하는 비중은 29%로 OECD국가 중 16위를 차지하였으며, OECD국가들의 평균인 34%보다 5%포인트 낮다. 소득의 일정률로 부과하는 사회보장세(기여금)를 포함하면 우리나라의 소득과세 비중은 50%로 OECD 평균치인 60%에 비해 10%포인트 낮다. 반면, 소비세의 비중을 보면 우리나라는 1980년대 이전에는 60%가 넘었으나 그 후 하락하여 2005년에는 34%가 되었다. 2005년 기준으로 OECD 평균보다 3%포인트 높은 수준이며, 개별 국가들과 비교해 보면 미국을 비롯한 선진국보다는 높으나 멕시코, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드 등에 비해서는 낮은 수준이다.

개별 세목별로 보면 법인세의 비중이 16%로 일본(15.5%)을 제외한 다른 국가들에 비해 상당히 높다(<표 V-1> 참조). 소비과세를 일반소비세와 개별소비세로 구분해 보면 부가가치세를 의미하는 일반소비세의 비중도 높은 편이나 교통세를 중심으로 하는 개별소비세의 비중이 특히 다른 국가들과 차이를 많이 보이고 있다. 반면 소득재분배 기능을 수행하는 개인소득세 비중은 13.3%로 다른 국가들(OECD 평균 24.6%)에 비해 낮은 편이고, 사회보장기여금의 비중도 21%로 다른 국가들(OECD 평균 25.6%)에 비해 낮다.

[그림 V-1] 우리나라와 OECD국가들의 세수입 구조 비교(2005년)



자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007

<표 V-1> OECD국가의 세수 구성(2005년)

(단위: %)

	국민 부담률	소득과세			사회 보장	소비과세			재산 과세
		소계	개인 소득	법인 소득		소계	일반 소비세	개별 소비세	
독일	34.8	28.2	23.3	4.9	39.9	29.0	18.0	9.9	2.5
일본	27.4	33.8	18.3	15.5	36.8	19.4	9.5	7.7	9.7
한국	25.5	29.3	13.3	16.0	21.0	34.3	17.5	15.9	11.9
영국	36.5	38.5	28.6	9.3	18.8	30.3	18.6	10.5	12.0
미국	27.3	46.5	35.1	11.4	24.7	17.4	8.0	6.6	11.4
OECD평균	36.2	35.2	24.6	10.3	25.6	31.9	18.9	11.3	5.6
OECD최고	50.7	63.0	48.7	27.0	42.9	56.7	28.1	36.6	12.0
OECD최저	19.9	18.0	8.4	4.9	0.0	17.4	8.0	6.2	1.2

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007

2. 세수입 구조에 대한 평가

우리나라의 조세구조는 다른 선진국에 비해 상당히 효율적이라고 할 수 있다. 선진국들이 법인세율 및 소득세율 인하를 통해 소비과세의 비중을 높여온 반면 우리나라에서는 소비과세의 비중이 낮아지는 추세를 보였음에도 불구하고 아직 소비과세의 비중이 선진국들에 비해 높은 편이다.

세목별로 보면, 부가가치세 수입이 민간소비지출에서 차지하는 비중을 명목세율과 비교하여 계산한 C-효율성 지표가 0.85(2005년)로 부가가치세제를 도입한 다른 국가들보다 높는데 이는 넓은 세율 - 낮은 세율의 관점에서 우리나라 소비세제가 장점을 가지고 있음을 시사하는 것이다¹²⁾. C-효율성 지표는 민간소비에서 부가가치세 수입이 차지하는 비율을 부가가치세 명목세율로 나눈 것으로 부가가치세 과세대상이 되는 민간소비지출 중 어느 만큼이 실제로 과세표준에 포함되는지를 평가하는 지표이다. C-효율성 지표가 1이 되면 민간소비지출 전액이 부가가치세 과세대상이 되는 상황으로서 가장 효율적이다.

법인세의 경우에도 명목세율이 주요 선진국에 비해 낮음에도 불구하고 GDP 대

12) 일본 0.64(2003년), OECD 평균 0.54(2003년), 유럽 평균 0.52(2003년).

비 법인세 부담 비중은 높은 편이다. GDP 대비 법인세 부담률을 2005년 기준으로 보면, 한국 4.1%, 미국 3.1%, 영국 3.4%, 프랑스 2.8%, 독일 1.7%, OECD 평균 3.7%이다. 그리고 법인소득 대비 법인세 부담률(2004년)은 한국 19.8%, 미국 15.8%, 영국 14.9%, 일본 26.3%이다. 우리나라의 GDP 대비 법인세 비율이 높은 데는 외환위기 이후 기업의 수익성 개선, 법인 수의 빠른 증가 등 다양한 이유가 있겠지만, 그것만으로 다 설명되지는 않으며, 전반적으로 비교적 넓은 세원에 세금이 부과되고 있음을 시사한다. 주요국의 법인세수 대비 감면율을 보면 영국은 55.1%, 캐나다 28.5%, 미국 23.4%인 데 비해 우리나라는 17.2%(2004년)이다. 그러나 개인소득세의 경우 다른 국가들에 비해 세율이 많이 낮지 않은 편임에도 불구하고 세수입 비중이 매우 낮은 것은 비교적 좁은 세원에 대해 세금을 부과하고 있음을 시사한다.

전반적으로 효율성의 관점에서 우리나라 조세구조에 대해 긍정적인 평가를 할 수 있음에도 불구하고 우리나라는 성장잠재력 확충을 위하여 법인세 부담을 완화하고 소비과세의 비중을 더욱 높이는 방향으로 조세체계를 개편할 필요가 있다. 김승래·김우철(2007)의 한계효율비용 추정결과에 의하면 자본소득세의 한계효율비용이 크게 나타나 자본소득세 부담을 인하하고 소비과세의 부담을 인상함으로써 경제의 효율성을 제고할 여지가 있음을 시사하고 있다. 이 연구에서 자본소득세는 주로 법인세를 의미한다.

또한 법인세 명목세율은 선진국에 비해 높은 편이 아니나 실효세부담은 상당히 높은 것으로 나타나고 있다. 여기에는 여러 가지 다른 요인이 있고, 부분적으로는 넓은 세원에 낮은 세율로 과세한다는 점을 보여준다는 긍정적인 요소도 있다. 그러나 자본유치를 위한 국제경쟁이 심화되는 상황에서 전반적으로 법인세 부담이 높다는 것은 효율성의 관점에서 바람직하지 않다는 점도 부인할 수 없다. 명목세율도 주요 선진국에 비해서는 낮은 편이지만 자본유치에 있어 주로 경쟁의 대상이 되는 동남아 다른 국가들에 비해서는 높은 편임을 고려하여야 한다.

3. 개편방안

이상의 논의를 종합적으로 고려하여 볼 때 법인세를 포함하는 자본소득세의 비중을 줄이고 소비세의 비중을 증가시키는 방향으로 세수입 구조를 개편할 필요가

있다. 그러나 기존의 소득세 및 법인세를 폐지하는 것은 정치적 지지를 받기 어려워 실현 가능성이 없다고 할 수 있으므로 소득세와 법인세를 전면적으로 소비세로 전환하기보다는 세수입 구조상 전반적으로 소비과세적 성격을 강화하는 방향으로 조세개혁이 진행되어야 할 것이다.

소비과세적 성격을 강화하는 바람직한 방법으로 (1) 일반소비세인 부가가치세 부담을 인상하는 방법, (2) 개별소비세 중 환경세적인 성격이 강한 세목의 세부담을 증가시키는 방법, (3) 근로소득에 대해 비례적으로 부과하는 것으로서 소비과세적 성격이 강한 사회보장기여금을 증가시키는 방법, (4) 소득과세의 세부담을 조정하여 전체적으로 소비과세의 비중을 증가시키는 방법을 생각할 수 있다.

부가가치세는 1977년 이후 30여년간 10% 세율을 유지하고 있는데 이는 다른 국가에 비해 상당히 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고 부가가치세율 인상이 어려운 것은 이에 대한 정치적 부담이 상당히 크기 때문이다. 부가가치세는 실제로는 거의 소득에 대해 비례적이어서 소득재분배 효과가 미미하지만 일반적으로 세부담이 역진적이라고 알려져 있어 세율 인상에 대한 납세자의 거부감이 크다. 에너지 관련 세부담도 지나치게 높다는 비판이 많이 있어 현시점에서 세율을 인상하기에는 정치적 부담이 크다. 뿐만 아니라 전반적으로 소비세 비중이 다른 국가들보다 높은 편이므로 부가가치세 및 환경 관련 세부담을 인상하기보다는 소득과세의 세부담 및 구조를 조정하는 (3), (4)의 방법을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 즉, 세수여건의 호조로 인하여 감세 여력이 있는 것으로 평가되는 현 시점에서는 (3)과 (4)의 방법에 주로 의존하고, 세수입을 확충하여야 할 때 (1)과 (2)의 방법을 활용하여 장기적으로 소비과세의 비중을 증대시키는 것이 효과적인 전략일 것으로 보인다¹³⁾.

사회보장기여금은 근로소득에 대해 비례적으로 부과하는 것으로서 근로자가 일생동안 벌어들인 소득을 상속하지 않고 모두 사용한다는 전제하에서 소비과세와 같은 역할을 한다. 최근 우리나라에서 사회보장기여금의 비중이 크게 증가하였으며, 앞으로도 이 비중이 증가할 것으로 전망된다. 그러므로 소득과세의 세부담 조정은 사회보장기여금과 같은 비례세적 성격의 세금의 비중을 증가시키고, 법인에 대한 과세와 개인소득 중 자본소득에 대한 세부담을 완화시키는 방향으로 진행되

13) 세수 여건의 전망에 대해서는 전병목(2008) 참조.

어야 한다.

세부담 인하와 관련하여 특히 주목받고 있는 것은 법인세율 인하이다. 기업의 경쟁력 향상과 고용 증대를 위해 법인세 부담을 완화할 필요가 있다는 점에 대해서는 이미 정책담당자나 학자들 사이에 의견의 일치가 이루어진 것으로 보인다. ‘넓은 세원-낮은 세율’ 원칙을 고려하여 각종 비과세·감면을 확대하기보다는 세율을 인하하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 명목세율을 높은 수준으로 유지하면서 비과세·감면을 확대하여 세부담을 완화하는 경우 정책당국의 임의적 개입의 여지가 커져 시장기능의 활성화를 통한 경제의 효율성 제고 관점에서 바람직하지 않다. 명목세율을 인하하면 경제활동을 왜곡시키는 비과세·감면의 실질적 혜택이 줄어들다는 장점도 있다. 최근 유럽 국가들에 이어 홍콩, 싱가포르, 대만 등 아시아 국가들도 16.5~18% 수준으로 공격적으로 법인세율 인하를 추진하였다는 점도 고려할 필요가 있다.

개인소득세의 경우에는 근로소득과 자본소득을 분리하여 차별적으로 과세하는 이원적 소득세제가 주목을 받고 있다. 우리나라는 이자·배당 소득이 4천만원 이하인 경우 14% 원천징수만으로 이자·배당 소득에 대한 납세의무를 완료하게 되어 있어 이미 상당부분 분리과세가 이루어지고 있다. 그러나 종합과세 대상인 경우에는 배당소득에 대한 세부담이 상당히 높은 것으로 나타나고 있으므로 북유럽 국가들이 도입한 고전적 의미의 이원적 소득세제를 도입하지 않더라도 자본소득 분리과세를 통해 자본소득에 대한 세부담을 줄이는 방법을 검토해 볼 필요가 있다. 이원적 소득세제에서는 개인사업자의 사업소득을 근로소득과 자본소득으로 분리하여 과세하므로 우리나라 소득세제가 갖고 있는 매우 중요한 문제인 근로소득과 사업소득의 차별 문제를 쉽게 해결할 수 있다는 장점이 있다. 또한 소득세의 경우 세원이 줄다는 문제점이 지속적으로 제기되고 있으므로 세원을 확대할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

한편 이러한 변화로 인해 발생하는 부작용을 최소화하기 위한 각종 정책적 보완 장치를 마련할 필요가 있다. 특히 소득재분배 기능 약화를 보완할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 소득재분배와 관련해서는 저소득층 지원에 중점을 둘 필요가 있는데, 저소득층 지원을 위해서는 지원대상을 정확하게 선정하여 중점적으로 지원할 수 있는 재정정책이 조세정책보다 우월하다. 조세정책 중에서는 새로 도입된 근로장려세제가 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

조세정책의 효과를 평가함에 있어 특정 시점에 나타나는 단기적 측면(snapshot effect)에 치우친 주장과 논거는 중장기적 효과에 대한 잘못된 정책시사점을 제공해 줄 수 있음에 유의하여 장기적 정책방향을 설정하고 단기적인 정책도 장기 정책방향을 틀 안에서 조정해 나가야 할 것이다. 가령 법인세율 인하는 적어도 단기적(일시적)으로는 고소득층·대기업에만 혜택을 주는 것처럼 보이나, 시간에 따라 그 효율 증진 효과가 노동 등 기타 요소들에 충분히 전가되어 장기적으로 보면 종합적으로 경제에 매우 긍정적인 효과를 가져올 수 있다. 김승래(2006)는 한국경제의 다부문·다소득계층·다세대 일반균형모형을 이용하여 조세체계 개편의 생애주기 세부담 귀착효과를 추정하였는데, 우리나라에서 법인세제 등 자본과세로부터 소비과세로 세율을 점진적으로 이동하면 경제 전반의 동태적 효율성 향상(dynamic efficiency gains)을 통하여 대다수 경제주체의 생애후생이 증진되는 것으로 나타났다. 일반적인 인식과는 달리 생애주기적 관점에서 본다면 동일세대 내의 계층 간 수직성 형평성에 미치는 부정적 효과도 그다지 크지 않은 것으로 나타났다.

또한 소득포괄주의에 입각한 소득의 누진과세 정책은 연간소득 기준으로 고소득층에 더 많은 세부담을 귀착시켜 적어도 단기적으로는 수직적 형평성 제고를 통한 소득재분배에 긍정적으로 기여할 수 있는 장점이 있으나, 장기적으로 저축에 대한 과중한 세부담으로 인해 경제 전반에 걸친 동태적 효율비용을 크게 증가시킬 수 있다는 단점이 있다.

마지막으로 언급하고자 하는 바는 적어도 단기적으로는 법인세율 인하가 투자를 유지하는 데 큰 성과를 거두지 못하고 세수입만 감소시키는 결과를 초래할 수 있다는 점이다. 이러한 현상을 방지하고 세율 인하의 긍정적 효과를 극대화하기 위해서는 세율 인하가 기업의 투자증대로 연결될 수 있도록 각종 규제 완화, 노사관계 안정화 등 투자환경 개선이 병행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김명숙, 『조세부담률의 결정요인과 적정 조세부담률의 모색: 기존연구 개관 및 정책방향』, 연구보고서 94-02, 한국조세연구원, 1994.
- 김성태 · 이인실 · 안중범 · 이상돈, 「한국 조세제도의 초과부담 추정」, 『국제경제연구』 제5권 제3호, 국제경제학회, 1999.
- 김승래, 『한국의 조세 · 재정정책 평가 모형: 조세의 일반균형 귀착효과』, 연구보고서 06-16, 한국조세연구원, 2006. 12.
- 김승래 · 김우철, 『우리나라 조세제도의 효율비용 추정 : 주요 세목간 비교를 중심으로』, 연구보고서 07-13, 한국조세연구원, 2007.
- 나성린 · 이영, 「한국의 적정 조세부담률」, 『공공경제』, 8(1), 공공경제학회, 2003.
- 안중석, 『ATP(Agressive Tax Planning) 사례 및 대응방안』, 정책토론회 자료, 한국조세연구원, 2006. 3.
- 안중석 · 권오성, 『금융소득 및 금융거래 관련 과세특례에 대한 연구』, 정책보고서 05-05, 한국조세연구원, 2005. 12.
- 안중석 · 전병목, 『자본소득 분리과세에 대한 연구: DIT를 중심으로』, 연구보고서 07-11, 한국조세연구원, 2007.
- 안중석 · 최준욱, 『국제조세 회피의 행태 및 경제적 효과분석』, 연구보고서 03-06, 한국조세연구원, 2003. 12.
- 안중석 · 홍범교, 『조세조약 남용에 대한 대응방안 연구』, 연구보고서 03-06, 한국조세연구원, 1006. 12.
- 전병목, 『납세환경 변화에 부응하는 조세정책 운용방향』, 정책토론회 자료, 한국조세연구원, 2008.
- Altig, D., A.J. Auerbach, L.J. Kotlikoff, K.A. Smetters, and J. Walliser, “Simulating Fundamental Tax Reform in the United States,” *American Economic Review*, 2001, pp. 574~585.
- Atkinson, Anthony B. and Joseph E. Stiglitz, “The Design of Tax Structure: Direct vs. Indirect Taxation,” *Journal of Public Economics*, Vol. 6, No. 1, 1976, pp. 55~75.

- Auerbach, A.J., "The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation," in Auerbach and Feldstein(eds), *Handbook of Public Economics*, Vol.1, . Amsterdam: North Holland, 1985, pp. 61~127.
- Ballard et al., "General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States," *American Economic Review* 75(1), 1985, pp. 128~138.
- Ballard, C.L., D. Fullerton, J. B. Shoven, and J. Whalley, *A General Equilibrium Model for Tax Policy Evaluation*, University of Chicago Press, 1985.
- Boadway, Robin and Michael Keen, "Theoretical Perspectives on the Taxation of Capital Income and Financial Services," P. Honohan(ed.), *Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies*, The World Bank and Oxford University Press, 2003.
- Browning, M and C. Meghir, "The Effects of Male and Female Labor Supply on Commodity Demands," *Econometrica* 59(4), 1991, pp. 925~951.
- Carroll, R. et al. "A Summary of the Dynamic Analysis of the Tax Reform Options Prepared for the President Advisory Panel on Federal Tax Reform," Office of Tax Analysis, US Department of Treasury, 2006.
- Chamley, C., "Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives," *Econometrica*, Vol. 54, No. 3, May 1986, pp. 607~622.
- Corlett, W.J. and D.C. Hague, "Complementarity and the Excess Burden of Taxation," *Review of Economic Studies* 21, 1953. pp. 21~30.
- Cremer, Helmuth and Firouz Gahvari, "Uncertainty and Optimal Taxation: In Defense of Commodity Taxes," *Journal of Public Economics*, Vol. 56, 1995a, pp. 291~310.
- _____, "Uncertainty, Optimal Taxation and the Direct versus Indirect

- Tax Controversy," *The Economic Journal*, Vol. 105, No. 432, September 1995b, pp. 1165~1179.
- Deaton, A. S., "Theoretical and Empirical Approaches to Consumer Demand under Rationing," in A. S. Deaton (ed.), *Essays in the Theory and Measurement of Consumer Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Diewert, W.E., and D.A. Lawrence, "The Deadweight Costs of Taxation in New Zealand," *Canadian Journal of Economics*, 29, 1996, pp. S659~S677.
- Diewert, W.E., and D.A. Lawrence, "The Deadweight Costs of Capital Taxation in Australia," in Kevin J. Fox (eds.), *Efficiency in the Public Sector*, Kluwer Academic Publishers, 2002.
- Engen, Eric and Jonathan Skinner, "Taxation and Economic Growth," *National Tax Journal*, Vol. 49, No. 4, Dec. 1996, pp. 617~642.
- Erosa, Andrés and Martin Gervais, "Optimal Taxation in Life-Cycle Economies," *Journal of Economic Theory*, Vol. 105, 2002, pp. 338~369.
- Freebairn, J., "Changing the Tax Mix," *The Australian Economic Review*, 40(2), 2007, pp. 194~199.
- Findlay, C.C and R.L. Jones, "The Marginal Cost of Australian Income Taxation," *The Economic Record*, 58(162), 1982, pp. 253~262.
- Fullerton, D., "Reconciling Recent Estimates of the Marginal Welfare Cost of Taxation," *American Economic Review*, 81(1), 1991, pp. 302~308.
- Gordon, Roger H., "Taxation of Investment and Savings in a World Economy," *American Economic Review*, Vol. 76, No. 5, 1986, pp. 1086~1102.
- Hall, Robert E. and Alvin Rabishka, Dick Armey, Robert Eisner, and Herbert Stein, *Fairness and Efficiency in the Flat Tax*, Washington D.C.: The AET Press, 1996.
- Hamilton, J., "Optimal Wage and Income Taxation under Uncertainty," *International Economic Review*, Vol. 28, 1987, pp. 373~388.

- Jorgenson, D.W. and K.-Y. Yun, "The Excess Burden of U.S. Taxation," *Journal of Accounting, Auditing, and Finance*, 6, 1991, pp. 487~509.
- Lucas, Robert E., "Supply-Side Economics: An Analytical Review," *Oxford Economic Papers*, Vol. 42, No. 2, Apr. 1990, pp. 293~316.
- Myles, Gareth D., "Taxation and Economic Growth," *Fiscal Studies*, Vol. 21, No. 1, 2000, pp. 141~168.
- OECD, "Tax and Economic Growth Annex 5: Empirical Results from the Aggregate Growth Analysis," CTPA/CFA/(2008)26/ANN5, Feb. 2008.
- _____, "Tax and Economic Growth," ECO/CPE/WP1(2008)4, Feb. 2008.
- _____, *Revenue Statistics*, 2007
- _____, "Reform of Personal Income Tax," CTPA/CFA(2005)54/ANN, 13 June 2005.
- _____, Tax Database
- Pesaran, M. Hashem, Youngcheol Shin and R.P. Smith, "Pooled Mean Group Estimation of dynamic Heterogeneous Panels," *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 94, No. 446, 1999, pp. 621~634.
- Romer, Paul M., "Increasing Returns and Long-run Growth," *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5, Oct. 1986, pp. 1002~1037.
- Solow, Robert M., "A Contribution to the Theory of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1, Feb. 1956, pp. 65~94.
- Tax Reform Commission, *Tax Matters: Reforming the Tax System*, UK, 2006.

<Abstract>

Optimal Tax Mix in Korea

Jongeok An, Seung Rae Kim

This paper investigates optimal tax mix in Korea. It is widely believed that not only the overall tax burden but also the tax structure could affect economic growth. We examine the hypothesis through existing literatures on relationship between tax structure and economic growth. We also survey empirical studies that estimated marginal excess burden of individual tax items. The results show that the efficiency cost of corporate income tax is higher than that of any other tax items. General consumption tax has lower marginal efficiency cost than personal income tax and corporate income tax.

Korea has an efficient tax system compared to other advanced countries. The share of consumption tax is higher and the nominal tax rate of corporate income tax is lower than in most OECD countries. In addition it could be said that the VAT and corporate income tax in Korea have lower rates and broader bases.

However, we still argue that the efficiency of Korean economy can be enhanced through the revenue neutral transfer from corporate income tax to consumption tax. This follows because the marginal efficiency cost of corporate income tax is estimated to be higher than that of consumption tax. In addition, one should note that the effective corporate tax burden measured as a ratio of corporate tax revenue to GDP, is higher in Korea than in most other advanced countries.

제3편 기업의 세 부담 완화를 위한 법인세제 개편방향¹⁾

김 우 철*

I. 서 론

외환위기 이후 재무구조 개선을 비롯한 지속적인 구조조정으로 기업의 내부역량은 상당 수준 강화되었지만 기업이 처한 대·내외적 환경은 악화되고 있는 추세이다. 대내적으로는 기업의 내부자금보유에 따른 유동성 증가에도 불구하고 투자환경이 불투명하고 투자대상이 축소되고 있는 점으로 인해 투자부진 현상이 지속되고 있다. 기업의 설비투자 증가율은 1992년을 제외하고는 외환위기 직전인 1996년까지는 대체로 두 자릿수를 기록하였으나, 외환위기를 거치는 동안 음(-)으로 나타났고, 이후에도 대체로 평균 5%대에 머무르고 있다²⁾. 최근에는 2003년, 2004년에 증가율이 각각 3.96%, 1.94%로 점차 더 둔화되다가 2005년과 2006년에는 2.53%, 3.16%로 약간 회복세를 보여주고 있지만 여전히 과거에 비하면 낮은 수준에 불과하다. 대외적으로는 법인세율 인하 경쟁이 가속화되어 기업의 국제경쟁력에 영향을 미치고 있다. 1980년대 중엽에 영국(1984년), 미국(1986년)을 선두로 주요 선진국들이 ‘넓은 세율-낮은 세율’을 목표로 법인세율을 인하하기 시작하였으며, 2000년 이후에는 유럽 국가들을 중심으로 경쟁적인 법인세율 인하가 지속되고 있다. 최근 주요 OECD 회원국의 법인세율 인하의 주된 특징은 5%포인트 이상의 대폭적인 인하와 여러 차례에 걸친 단계적인 인하로 요약된다.

우리나라의 경우에도 1990년대 초에는 35%였던 법인세율이 25%로 낮아졌으나, 기업의 국제경쟁력을 강화하고 잠재성장력 제고를 위해 투자를 촉진하려면 법인세율을 더 낮추어야 한다는 주장이 계속해서 제기되고 있다. 특히 2000년대 초반 이후 법인세수가 높은 증가세를 보임에 따라 기업의 세 부담 완화에 대한 필요성

* 한국조세연구원 연구위원

1) 본고는 ‘중장기 조세개혁방안 보고서(2006)’ 중 법인세 개편 관련 내용과 ‘법인세율 인하 효과 및 수혜계층 분석(2008)’의 주요 내용을 기초로 제작성된 것임.

2) 한국은행 국민계정상의 고정자산형성 전년도 대비 증가율 참조.

은 중요한 정책적 관심을 끌고 있다. 본고는 우리나라 법인의 세부담 완화와 관련된 문제를 다음의 세 가지 관점에서 논의하고자 한다. 먼저, 최근의 법인세수 증가가 단순히 세부담의 증가를 의미하지는 않기에, 다양한 자료를 이용하여 우리나라 기업의 실질적 세부담에 대한 국제적 비교가 필요하다. 또한 일반적으로 세율 인하는 세수를 감소시켜 재정수입의 안정성을 저해할 수 있기에, 법인세율 인하로 얻어지는 경제적 효과의 크기에 대한 이해도 매우 중요하다. 마지막으로 법인세 부담은 세율 이외에도 감면제도나 이월결손 공제제도, 그리고 감가상각제도와 같은 법인세제의 다양한 측면에 의해 영향을 받기에, 우리나라 기업에 불리하게 작용하는 관련세제는 무엇인지를 파악하고 합리적인 개선방안을 모색하는 것이 필요하다.

Ⅱ. 법인세 부담 현황

현재 우리나라 명목법인세율은 지방세인 주민세 법인세할을 포함하는 경우 27.5%로서 2007년 기준 OECD 회원국 30개 국가 중 16위로 중간 수준에 있다. 최근 미국, 일본, 독일 등 경제 규모가 큰 국가들은 법인세율을 인하하고 있지만 아직도 35%를 상회하는 수준이며, 스웨덴, 노르웨이 등 북구 국가는 28~30%로 우리와 유사한 수준인 반면 아일랜드, 스위스, 대만, 싱가포르 등은 우리보다 낮은 수준에 있다.

<표 II-1> 법인세 최고세율(2007년)

	한국	캐나다	미국	일본	영국	아일랜드
최고세율	25 (27.5)	28→21 (36.1)	35 (39.3)	30 (40.9)	30 (30)	12.5 (12.5)
	대만	멕시코	중국	말레이시아	싱가포르	홍콩
최고세율	25 (25)	30 (30)	30 (33)	28 (28)	22→20 (20)	16→17.5 (17.5)

(단위: %)

주: () 안은 지방세 포함 세율
자료: OECD, Tax Database, 2005

법인의 실질적인 세부담은 명목세율 외에도 결손금 이월공제, 감가상각 공제 등 각종 공제제도와 조세감면에 의해 영향을 받는다. 이 중 우리나라의 법인세 관련

감면 규모를 주요국과 비교해 보면, 조세지출 계산에 포함되는 항목의 범위 차이를 고려하더라도 우리나라의 감면율은 상대적으로 낮아 세 부담 측면에서 불리할 가능성을 내포하고 있다.

<표 11-2> 주요국의 법인세 감면율(법인세수 대비) 비교

(단위: %)

국가	2001	2002	2003	2004
캐나다	39.2	34.0	30.7	28.5
영국	53.0	53.7	54.1	55.1
미국	32.2	36.2	29.3	23.4
한국	18.9	16.3	16.5	17.2

출처: 각국의 조세지출보고서

또한 법인의 실질적 세 부담을 나타내는 주요 지표들을 검토해 보면, 명목세율이 시사하는 바와는 달리 우리나라 기업의 세 부담은 다른 국가들에 비해 낮지 않음을 확인할 수 있다. 우리나라의 법인세 수입은 1998년 10조원에서 2005년 29조원으로 7년간 약 3배로 증가한 반면, 같은 기간 동안 GDP는 약 2배 정도 증가하여 GDP 대비 법인세수의 비율이 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 이 결과 GDP 대비 법인세 비중은 우리나라의 경우 2005년 신고기준 4.1%로 OECD 평균 3.7%에 비해 높은 수준을 보이고 있다. GDP 대비 법인세 부담이 빠르게 증가한 것은 외환위기 이후의 기업 수익성 개선 및 법인 수 증가와 관련이 있어, 이를 모두 법인의 세 부담 증가로 해석하기에는 무리가 있을 수 있다.

법인의 실질적인 세 부담 중의 하나인 법인세/영업이익의 비율은 2000년 이후 높아지고 있어, OECD 주요국 평균 수준을 다소 상회하고 있다. 우리나라의 경우 다수의 조세감면 규정이 있고 두 번에 걸쳐 세율을 인하하였음에도 불구하고, 법인세 평균 실효세율(법인세/영업이익)이 하락하지 않은 것은 외환위기 이후 기업의 비영업수익이 급변한 것에 기인한다. 실제로 외환위기 이전에 다수의 기업이 대규모 영업외손실을 보았으나 최근 부채비율의 감소와 이자율 하락으로 영업외손실이 대폭 축소되는 경향을 보이고 있다. 과거에는 기업의 영업이익이 많았어도 이자비용 등으로 인한 대규모 영업외손실이 이를 상쇄하였으나 최근 이자율이 하

락하고, 기업의 부채비율이 낮아지면서 영업외손실이 작아져 기업이 납부해야 할 세금 규모가 커지게 된 것으로 판단된다³⁾).

<표 II-3> GDP 대비 법인세 비중의 국제 비교

(단위: %)

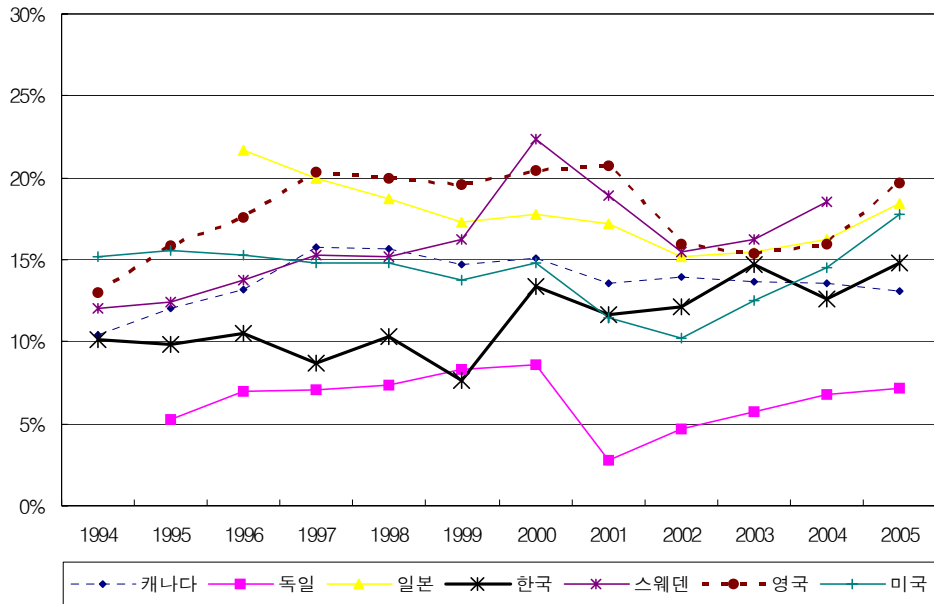
	1990	1995	2000	2003	2004	2005
캐나다	2.5	2.9	4.4	3.2	3.6	3.5
미국	2.4	2.9	2.6	2.0	2.5	3.1
호주	4.0	4.2	6.3	5.1	5.7	5.9
일본	6.5	4.3	3.7	3.4	3.7	4.3
한국	2.5	2.4	3.3	3.9	3.5	4.1
프랑스	2.2	2.1	3.1	2.5	2.8	2.8
독일	1.7	1.0	1.8	1.3	1.6	1.7
영국	3.6	2.8	3.6	2.8	2.8	3.4
OECD평균	2.6	2.8	3.7	3.3	3.4	3.7

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2006

국제청 신고 사업소득 대비 법인세 징수액의 비율은 결손기업을 제외한 흑자기업의 납세자료에 근거하여 계산되므로 법인세 부담을 나타내는 유용한 지표가 될 수 있다. 우리나라의 경우 사업연도소득 대비 법인세액 비율은 외환위기 직후 30%의 높은 수준에서 점차 감소하여 최근에 20% 내외를 유지하고 있다. 한편, 미국의 경우 2002년을 제외하고 지속적인 하락으로 2004년에는 15.8% 수준을 나타내고 있으며, 영국도 평균적으로 15% 수준을 보여주고 있어 우리나라와 비교할 때 낮은 수준이다.

3) 한국은행에서 발행하는 기업경영분석을 보면 제조업의 경우 부채비율이 1997년 393.3%에서 2002년에는 123%로 낮아졌음. 차입금 비율도 같은 기간에 54.2%에서 28.3%로 낮아진 것으로 나타나고 있음.

[그림 II-1] 주요국별 영업잉여 대비 법인세 비중



- 주: 1. 모든 국가의 GDP, 법인영업잉여 및 법인세 자료는 OECD 자료를 이용
- 2. 모든 국가는 1993 SNA 규정에 의하여 작성된 수치
- 3. 미국, 캐나다는 법인잉여가 총영업잉여임.
- 4. 법인잉여는 순 영업잉여로서 금융, 비금융법인이 모두 포함된 수치임.
- 5. 유럽의 경우 유로화의 통합 등으로 과거의 수치와 차이를 보임.
- 6. 법인세에는 관련 부가세(surtax)가 포함되어 있음.

자료: OECD, Revenue Statistics, National Accounts(2006)

<표 II-4> 주요국의 법인 소득금액 대비 법인세수 비교

(단위: %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
미국	19.5	17.6	17.6	16.8	20.1	16.5	15.8	-
영국	18.3	19.8	16.9	16.8	14.8	13.3	14.9	16.8
일본	-	31.2	27.6	27.4	27.6	27.5	26.3	-
한국	32.7	24.2	20.8	21.4	21.5	20.1	19.8	19.2

자료: 미국 IRS, SOI TAX STATS 및 IRS Databook 2006

영국 HRMC, Statistics

일본 국세청, 130회 『국세청 통계연보』

한국 국세청, 『국세통계연보』, 2006

개별 기업 자료를 활용하여 계산한 평균유효세율(법인세 차감전 순이익 대비 법인세비용)을 다른 국가들과 비교해 보면 우리나라의 세부담은 1999년의 29.18%에서 2003년 26.9%로 하락하였음에도 불구하고 일본을 제외한 다른 동아시아 국가보다는 여전히 높은 수준에 있다.

<표 II-5> 법인세 차감전 순이익 기준 평균유효법인세율

(단위: %)

		1999	2000	2001	2002	2003
G7 국가 (독일 제외)	미국	34.89	35.31	35.24	32.13	31.88
	영국	30.13	27.89	28.87	30.48	31.32
	이탈리아	39.13	44.46	33.71	36.31	37.47
	일본	52.24	47.73	41.39	44.86	43.70
	캐나다	36.05	35.12	32.48	31.57	28.37
	프랑스	34.75	33.55	34.66	37.29	28.48
한국		29.18	24.37	27.02	25.89	26.93
동아시아국가	대만	16.90	16.78	16.10	15.72	12.74
	싱가포르	22.03	21.01	22.93	24.43	17.43
	태국	18.12	22.15	22.99	24.31	20.45
	홍콩	6.27	14.03	18.83	18.29	20.82

자료: 박기백·김진(2004)

한계유효세율 측면에서도 우리나라는 투자공제제도와 감가상각제도의 차이로 인해, 아시아의 주요 경쟁상대국인 말레이시아, 홍콩, 싱가포르 등에 비해서 매우 높은 수준을 유지하고 있다.

<표 II-6> 아시아 주요국의 한계유효세율 비교

(단위: %)

투자대상지역	한국	중국(특구)	홍콩	싱가포르	말레이시아
투자공제 미적용	0.277	0.140	-0.059	0.078	0.127
투자공제 적용	0.204	-0.068	-	-0.221	-0.183

자료: 김진수·박형수·안종석(2003)

우리나라의 명목세율이 중간 정도의 수준에 있음에도 불구하고 다른 나라보다 실효 세부담이 높은 것은 각종 비용공제, 연결납세, 이월공제 등 세율 이외의 세제에서 우리나라가 불리함을 의미하며 동시에 이는 우리나라 법인세제가 ‘넓은 세원-낮은 세율’의 관점에서 장점도 가지고 있음을 의미한다. 법인세 세원의 크기를 간접적으로 비교하기 위해 GDP 대비 법인세 비율을 지방세를 포함한 최고 법인세율로 나눈 지표를 이용할 수 있다. 이에 따르면 우리나라의 법인세 세원은 GDP의 13%에 해당하여 아일랜드와 노르웨이 등 일부 국가를 제외하고는 기타 국가에 비해 법인세 세원이 비교적 넓은 것으로 나타난다.

<표 11-7> 법인세 세원의 크기 비교

	한국	독일	미국	일본	영국	아일랜드
비중	0.13	0.03	0.05	0.08	0.09	0.31
	캐나다	노르웨이	스웨덴	프랑스	이탈리아	OECD 평균
비중	0.10	0.31	0.09	0.07	0.08	0.11

Source: IMF, A Framework for Tax Modernization, Sep 2005.

세원이 넓다는 점은 ‘넓은 세원-낮은 세율’의 관점에서 볼 때 우리나라 법인세제가 일정 규모의 세금을 징수하는 데 있어 비교적 효율적이라는 것을 나타낸다. 그러나 다른 한편으로는 법인세 부담 자체가 다른 국가들에 비해 높은 것으로 나타나고 있어, 이는 법인세 부담 자체를 완화함으로써 전반적인 조세체계의 효율성을 제고할 수 있음을 시사하고 있다.

Ⅲ. 법인세율 인하의 경제적 효과

본장에서는 먼저 법인세율 인하의 경제적 효과에 대한 실증 연구들을 살펴보고, 곽태원·이병기·현진권(2006)의 연구결과를 활용하여 우리나라의 경우 법인세율 인하가 투자 증대에 어느 정도의 효과를 줄 수 있는지를 시산해 본다. 투자의 증가 규모가 주어지면, 생산과 고용에 대한 유발 효과는 산업연관표를 이용하여 구할 수 있다.

1. 기존 실증연구

Hall & Jorgenson(1967, 1971)이 투자세액공제가 기업의 투자시설에 상당한 효과를 미친다는 실증결과를 처음 제시한 이후, 투자증대 효과에 대한 다양한 연구들에 의해 법인의 세부담 경감정책은 투자를 증대시키는 데 일정한 효과가 있는 것으로 나타나고 있다(<표 III-1> 참조). 먼저, 70여 개국을 대상으로 1970년부터 1997년까지의 자료를 분석한 Lee & Gordon(2005)는 10%포인트의 명목법인세율 인하가 GDP를 1.1%포인트 정도 증가시킨다는 결과를 통해 법인세와 경제성장 간의 관계를 보였다. 법인세가 투자에 미치는 효과에 관한 최근 연구로 자본의 사용자 비용을 패널분석모형에 이용한 OECD(2008)의 실증결과를 참조할 수 있다. 이에 따르면, 명목법인세율을 35%에서 30%로 5%포인트 인하하게 되면, 자본비용이 2.8%포인트 감소하여 장기적으로 자본 대비 투자비용은 약 1.9%포인트 증가하는 것으로 나타났다. Djankov, Ganser, McLiesh, Ramalho, and Shleifer(2008)는 OECD 국가 이외에 다수의 개발도상국을 포함한 85개국의 횡단면 분석을 통해 법인세의 효과를 추정하였다. 이들의 연구는 표준화된 중소기업에 대한 세금 관련 조사자료를 바탕으로 85개국의 법인세 실효세율(2004년 기준) 자료를 새롭게 구축한 후, GDP 대비 총투자와 법인세 실효세율 간의 횡단면 회귀 분석을 이용하여 10%포인트 법인세 실효세율의 인하가 대략 GDP 대비 총투자를 2.2%포인트 증가시키는 것으로 추정하였다(85개국의 GDP 대비 총투자의 평균은 21.5%였음). GDP 성장률을 종속변수로 설정한 횡단면 분석의 경우에도, 10%포인트의 법인세 실효세율 인하는 GDP 실질 성장률을 약 1%포인트 정도 증가시키는 것으로 나타났다.

우리나라의 경우 비교적 최근에 법인세 부담이 투자에 미치는 효과가 연구되기 시작했다. 김진수·박형수·안종석(2003)은 거시 시계열 자료를 이용하여 우리나라의 투자함수를 추정하고, 한계유효세율이 투자에 음(-)의 영향을 미친다는 것을 보인 바 있다. 세부담의 투자효과를 연구함에 있어 거시적인 접근방법을 취하는 것에는 기본적인 문제가 따른다. 20여 년에 걸쳐 관측된 연간 시계열 자료만으로 안정적인 투자함수의 추정치를 얻기는 대단히 어렵다. 또한 총량지표를 이용하는 거시적 투자함수는 여러 종류의 개별 효과를 통합한 관계를 보여주기에, 이를 통해 세부담의 투자효과를 분리하여 해석하기가 쉽지 않다. 투자함수를 분석하기 위

해 개별 기업의 미시자료를 이용하는 접근방법은 이러한 문제점을 해결할 수 있는 적절한 대안이 될 수 있다. 김현숙(2004)의 연구는 세부담의 투자효과 분석에 개별 기업 자료를 이용하였다는 점에서 의의가 있으나, 패널자료의 특성과 투자함수이론에 근거한 모형 설정을 간과함으로써 미시적 접근의 장점을 십분 활용하지 못한 한계가 있다. 이에 반해 곽태원·이병기·현진권(2006)과 김우철(2006)은 조세를 고려한 이론적 투자모형을 개별 기업 자료에 기초한 동태 패널회귀분석 방법을 통해 추정함으로써 법인세가 투자에 미치는 효과를 실증적으로 분석하였다는 장점이 있다. 이하에서는 곽태원·이병기·현진권(2006)의 추정결과에 입각해 법인세의 투자효과를 구체적으로 계산하고 이의 간접적인 경제적 효과를 소득과 고용을 중심으로 살펴본다.

<표 III-1> 법인세 인하 및 투자세액공제에 관한 기존연구

저자	연구 결과
Hall & Jorgenson (1967, 1971)	시계열 분석을 통해 투자세액공제는 사용자비용 9% 감소에 따른 제조업 설비투자 17.5%의 증가를 가져온다는 결과 제시
Lyon(1989)	개별 기업자료를 이용하여 기업가치와 양(+)의 상관관계가 있다는 결과 제시
Cummins & Hassett (1992)	기업자료를 이용하여 투자세액공제의 폐지로 투자지출액이 감소한다는 결과 제시
Rosacker & Metcalf (1993)	시계열 분석을 통해 투자세액공제제도의 변화에 따른 투자행위의 변화를 유발한다는 결과 제시
Roeger & in't Veld (1997), Xu(1999)	시뮬레이션 분석을 통해 법인세 부담 축소 및 경상지출 축소 시 경제성장률 0.03~0.09% 증가를 가져온다는 결과 제시
Manly, Thomas & Schuman(1999)	연구와 자본지출 분석을 통해 자본 투자 및 연구개발비 지출이 증가한다는 결과 제시
Lee & Gordon (2005)	세계 70개국 분석을 통해 법인세율 10%포인트 인하는 GDP의 1.1% 증가를 가져온다는 결과 제시
OECD(2008)	패널 분석을 통해 명목법인세율 5%포인트 인하는 자본비용 2.8% 감소를 통해 장기적으로 자본대비 투자비율이 약 1.9% 증가하는 결과 제시
Djankov et al(2008)	세계 85개국 분석을 통해 법인세 실효세율 10%포인트 인하는 GDP 실질성장률 1%포인트 증가를 유발한다는 결과 제시

2. 세율 인하의 경제적 효과

곽태원·이병기·현진권(2006)은 법인세와 투자의 인과관계를 분석하기 위해, Summers(1981)의 조세조정 Q모형에 기초한 Cummins, Hassett, and Hubbard(1996)의 모형에 Desai and Goolsbee(2004)의 접근 방법을 추가적으로 적용하는 방식을 채택하고 있다. I_{it} 는 i 기업의 t 기 투자액, K_{it} 은 i 기업의 t 기 자본스톡, Γ_{it} 는 i 기업의 조세지원으로 인한 자본비용 감소분(조세경감률), τ 는 법인세율, q 는 조세미조정된 토빈 q 를 나타낸다고 할 때, 이들이 이용한 구체적 실증모형의 형태는 아래와 같이 주어진다.

$$\left(\frac{I}{K}\right)_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \left(\frac{I}{K}\right)_{it-1} + \alpha_2 \frac{q_t}{1-\tau} + \alpha_3 \frac{1-\Gamma}{1-\tau} + e_{it}$$

위 모형에서 조세항($(1-\Gamma)/(1-\tau)$)의 계수가 음수일 때, 조세경감분(Γ)의 증가나 법인세율(τ)의 감소는 조세항의 감소를 가져와 기업의 투자는 증가하게 된다. 위 식은 투자가 법인세와 관련한 정책 변화에 어떻게 반응하는지를 신고전 학파의 이론 모형 내에서 직접적으로 추정할 수 있다는 장점을 지니고 있다. <표 III-2>는 곽태원·이병기·현진권(2006)에서 위 모형을 한국신용평가(Kisvalue)로부터 제공된 1985년부터 2004년까지의 상장제조기업별 미시자료를 이용하여 추정한 결과를 정리한 것이다. 추정결과를 보면, 조세를 조정한 q 설명변수가 기업투자를 결정하는 요인으로 통계적 유의성이 매우 높게 나타났으며, 조세항이 투자율에 미치는 영향력을 나타내는 계수 값 α_3 도 통계적으로 유의한 음의 값을 보이고 있다.

<표 III-2> 전체 표본기업의 조세효과 분석결과: 현진권 외(2005)

변수명	추정치
I/K_{t-1}	0.1760 (0.0065)
$q/(1-\tau)$	0.0148 (0.0013)
$(1-\Gamma)/(1-\tau)$	-0.5136 (0.0655)
m^2	0.805
Sargan	0.056

위 추정결과를 통해 법인세율 인하로 인해 기대되는 투자액 증대의 규모를 계산해 볼 수 있다. 이를 위해 다음의 가정을 채택한다. 먼저 명목법인세율은 25%에서 22%로 3%포인트 인하하는 것으로 설정하고, 고려의 대상이 되는 대표적 기업의 자산은 건물과 기계로만 구성되어 있다고 가정한다⁴⁾. 2006년 결산기준 15,000개 기업(상장 및 코스닥 등록법인과 외부감사대상 법인을 포함)의 정보를 이용하여 계산한 자본스톡규모(건물자산 144조원, 기계자산 185조원, 기타자산 95조원)에 기초한 자산구성 비율에 곱태원·이병기·현진권(2006)에서 주어진 자산별 자본비용 경감수준(기계는 0.28, 건물은 0.18)을 적용하면, 대표적 기업의 평균적 자본비용 경감수준은 약 0.24로 구해진다. 이를 조세항에 대입하면 명목법인세율 3%포인트 인하는 조세항($(1 - T)/(1 - \tau)$)을 3.9%포인트 감소시키게 되고, 여기에 조세항의 계수 추정치($\alpha_3 = -0.3755$)를 적용하면 대표적 기업의 자본스톡 대비 투자 비율은 약 1.47%포인트 증가함을 알 수 있다. 15,000개 기업의 자본스톡 규모가 424조원이라고 할 때, 이러한 투자비율 증가는 세율 인하 시점에 약 6.21조원의 투자액이 증대함을 의미한다. 모형의 구성상 이러한 투자효과는 다음 기에도 지속되어 나타나기에, 투자 변화의 지속성에 대한 계수추정치($\alpha_1 = 0.176$)를 고려하면 향후 5년간의 장기 투자증가액은 7.5조원으로 계산된다. 산업연관표를 활용하여 계산한 결과에 따르면, 투자가 1조원 증가하는 경우에 생산유발액은 약 1.55조원, 부가가치유발액은 약 0.67조원 그리고 취업유발인원은 1만 8천명 규모로 나타나므로 법인세율 인하에 따른 간접적인 유발효과는 아래의 표와 같이 주어진다.

<표 III-3> 투자증대에 따른 파급효과 결과

(단위: 억원, 명)

구 분	유발액 및 인원 (1조원 투자 증가시)	유발액 및 인원 (법인세율 3%p 인하시, 투자 증가 6.21조원)
생산유발	15,581	96,892
부가가치	6,649	41,347
취업유발	18,317	113,907

4) 2008년중에 예정된 정부의 법인세율 인하 계획에 따라 본고에서는 법인세율 3%포인트 인하의 효과를 고려하기로 한다.

법인세율 3%포인트 인하에 따른 장기투자 증가(7.54조원)가 미치는 파급효과 또한 같은 방법으로 계산할 수 있다(생산유발액 111,758억원, 부가가치유발액 50,179억원, 취업유발인원 138,236명). 부가가치의 증가는 곧 경상 GDP의 증가를 의미하므로, 법인세율 3%포인트 인하 시 GDP는 4조 1,347억원~5조 179억원이 증가하여 GDP를 0.48~0.59% 정도 증가시키는 효과가 있다.

<표 III-4> 법인세율 인하의 경제적 효과

	25%→22% (3%p) 인하시
투자율 증가 ¹⁾	1.47%
투자증가액	6.21조원
장기투자증가액 ²⁾	7.54조원
생산유발액	9.69조원
부가가치유발액	4.13조원
취업유발	113,907명
GDP 증가율 ³⁾	0.48~0.59%

주: 1) 투자율은 자본스톡대비 투자비율(I/K)

2) 장기투자증가액은 향후 5년간 투자증가효과를 고려함

3) GDP 증가율은 법인세율 인하에 따른 GDP의 증가효과이며, 2006년 명목GDP 848조원(한국은행)을 기준으로 계산함

IV. 투자세액공제제도의 효율화

법인세 감면제도의 경우 기존의 불필요한 감면조항은 과감히 정리하고 항목 수를 축소함으로써 복잡한 감면제도를 간소화하는 한편, 감면으로 인한 혜택의 범위와 내용을 실질화함으로써 감면제도의 효과성을 제고하는 것이 중요하다. 주요국의 법인세 감면율을 비교해 보면, 조세지출 계산에 포함시키는 항목의 범위 차이를 고려하더라도 우리나라의 감면율은 주요국에 비해 매우 낮은 수준이라는 점은

전술한 바와 같다. 캐나다, 영국, 미국 등의 법인세 감면은 평균 35% 수준으로 우리나라의 17% 수준에 비해 2배 규모로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 본장에서는 법인세 감면제도 중 가장 중요한 위치를 차지하고 있는 투자세액 공제제도를 대상으로 효율화 방안을 논의한다.

1. 현 황

투자세액공제제도는 투자 대상을 구별하지 않는 임시투자세액공제와 생산성 향상, 에너지 절약, 환경 등 특정 투자를 대상으로 하는 조세지원이 있다. 임시투자세액공제는 1968년 경기침체에 설비투자를 늘리고 국산기자재 산업을 부양하기 위해 처음으로 도입되었다. 동 제도는 경기조절을 위한 재정정책 중 조세를 통한 지원제도의 대표적 수단이라 할 수 있다.

임시투자세액공제제도 시행 초기에는 제조업 및 광업에 대한 시설투자만이 공제 대상이었고 국산 및 외국산의 차별이 있었으나, 이후 내·외산의 차별이 없어지고 대기업의 노후시설 대체 투자에서 모든 사업용 자산 및 비제조업으로 점차 확대되었다. 또한 관련 법률에 따르면 투자세액에 대한 공제는 대통령령이 정하는 투자(중고품에 의한 투자 제외) 금액에 대하여 소득세 또는 법인세의 7%로 규정하고 있다.

임시투자세액공제 제도는 본래 취지가 경제주체의 시점간 대체(inter-temporal substitution)에 변화를 줌으로써, 불황기에 기업의 투자계획을 조기화하는 것으로 2년 내외의 한시성을 지니도록 운용해야만 투자촉진 효과가 극대화 될 수 있다. 그러나 임시투자세액공제제도는 본래의 경기조절 기능에 맞게 경기상황에 따라 한시적으로 운용되어야 함에도 불구하고 1968년, 1972~1974, 1980~1982, 1985~1986, 1989~1994, 1997~2006년 등과 같이 수차례에 걸쳐 연장 시행되어 거의 상시적으로 운용됨으로서 그 취지가 퇴색되었다. 이와 유사하게 미국의 경우에도 투자세액공제제도는 한시적으로 운영되지 못하여 1986년 폐지된 전례에 비추어 볼 때 향후 경기 대응성을 높이는 방향으로 운영될 필요가 있다.

<표 IV-1> 임시투자세액공제율 연혁

구 분	적용대상	세액공제율
<1 차> : 7년 ○ 68.1.1~72.8.2 ○ 72.8.3~74.12.31	○ 제조, 광업, 수산, 건설	* ()은 외산 ○ 6%(0%) ○ 10%(8%)
<2 차> : 2.5년 ○ 80.7.1~81.3.31 ○ 81.4.1~81.12.31 ○ 82.1.1~82.12.31	○ 제조업, 광업	○ 10%(8%) ○ 10%(0%) ○ 10%(6%)
<3 차> : 1.5년 ○ 85.6.28~86.6.30 ○ 86.7.1~86.12.31	○ 제조업, 광업	○ 10%(3%) ○ 10%(3%)
<4 차> : 5.5년 ○ 89.7.1~90.6.30 ○ 90.7.1~90.12.31 ○ 91.1.1~91.12.31 ○ 92.1.1~92.6.30 ○ 92.7.1~92.12.31 ○ 93.1.1~93.12.31 ○ 94.1.1~94.12.31	○ 제조업, 광업 ○ 제조업, 중소기업 * 대기업 : 자동화설비 ○ 제조업, 중소기업	○ 10%(3%) ○ 10%(3%) ○ 10%(3%) ○ 10%(0%) ○ 10%(0%) ○ 7%, 중소기업 10%(0%) ○ 7%, 중소기업 10%(0%)
<5 차> : 3년 ○ 97.6.3~98.6.30	○ 제조업 - 중소기업 : 모든 설비 - 대기업: 노후시설(내용연수 80% 이상) 개체투자	○ 10% * 내외산 차등 폐지
○ 98.7.1~99.6.30 * 98.8.10 * 98.11.16	○ 대기업 : 생산성향상시설·에너지절약시설 추가 ○ 대기업 : 모든 사업용자산으로 확대 ○ 건설업, 도소매업, 관광숙박업 등 비제조업으로 확대 (22개 업종)	
○ 99.7.1~99.12.31 ○ 00.1.1~00.6.30		○ 10% ○ 7%
<6 차> : 1년 ○ 01.1.1~01.6.30 ○ 01.7.1~01.12.31 * 01.9.3	○ 과학기술서비스업 등 8개 업종 추가(30개 업종) ○ 25개 업종(산업분류 기준)	○ 10%
○ 02.1.1~02.6.30 ○ 02.7.1~02.12.31 ○ 03.7.1~04.12.31 ○ 05.1.1~05.12.31 ○ 06.1.1~06.12.31		○ 15% ○ 10% ○ 7%
중단시기 : 74.1.1~80.6.30,	83.1.1~85.6.27, 87.1.1~89.6.30,	95.1.1~97.6.2,
	2000.7.1~2000.12.31	

한편, 특정 투자를 대상으로 하는 투자세액공제제도는 생산성 향상, 에너지 절약, 환경 등의 투자 촉진을 위해 도입되었다. 먼저 시설 고도화를 위하여 도입된 생산성 향상 설비투자에 대한 세액공제는 투자금액의 100분의 3(중소기업의 경우에는 100분의 7)에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제하도록 되어 있다. 또한 2003년부터 명칭이 변경된 특정설비투자의 경우에는 공해방지시설, 유통산업합리화시설, 산재예방시설, 광산보안시설, 비상대비시설, 식품위해요소방지시설 등으로 그 대상이 환경이나 안전을 위한 시설투자에 대하여 투자금액의 100분의 3에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제한다. 이와 유사하게 에너지 절약시설, 중유의 탈황 과정을 통한 휘발유 등의 생산시설, 중수도시설 등과 같은 에너지 절약시설에 대하여 투자금액의 100분의 7에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제하고 있다.

<표 IV-2> 투자 촉진과 관련한 조세지출액 추이

(단위: 억원)

조세지출 내역	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (전망)
중소기업투자준비금의 손금산입 ¹⁾	125.0	191.0	126.0	150.0	127.0	127.0	96.0
중소기업투자세액공제	291.0	259.4	382.0	186.5	157.9	110.0	275.0
생산성향상시설투자 세액공제 ²⁾	2,025.0	2,890	1,946	526.6	477.4	548.0	291.0
환경·안전설비투자 세액공제	793.0	705.0	435.0	107.5	165.3	84.0	144.0
에너지절약시설투자 세액공제		신설	102.0	159.0	465.0	230.0	232.0
중소기업정보화지원사업에 대한 과세특례			신설	0.03	0.4	0.1	0.1
임시투자세액공제	1,153.0	4,388.0	7,025.0	6,528.0	13,019.0	18,134.0	25,698.0
근로자복지 시설투자 세액공제	52.3	141.6	34.4	50.2	31.4	39.0	68.0
감가상각비의 손금산입특례					신설	17	343
계	4,439	8,575	10,050	7,708	14,443	19,289	27,147

주: 1) 중소기업투자준비금의 손금산입제도는 2003년 말 세법개정시 폐지됨.

2) **진한 글씨로 표시된 항목**은 대기업과 중소기업 모두 적용받을 수 있는 조세지원제도임.

자료: 재정경제부, 『조세지출보고서』, 각 연도.

2. 효율화 방안

투자 촉진을 위한 투자관련 세액공제제도가 실효성을 발휘하기 위해서는 임시 투자세액공제제도의 경기 대응성을 높이고 중복적용 배제를 완화하는 방향으로 개선이 이루어져야 한다. 이러한 제도에 대한 국내외의 기존 연구에서도 대체로 투자세액공제제도가 투자에 직접적인 영향을 줄 수 있다는 점을 지지하고 있다는 측면에서 그 효율화 방안을 모색할 필요가 있다.

가. 수도권 투자 규제

현재 수도권 투자와 관련하여 조세특례제한법상의 제 130조에 의해 수도권을 배제하도록 명시적으로 규정하고 있다⁵⁾. 특히 수도권 과밀억제권역 내에 위치한 기업이 증설투자를 할 경우 대통령령에 의해 정해진 산업 및 공업단지와 디지털 방송장비에 대한 투자를 제외하고는 조세감면 대상에서 배제하고 있다. 이는 <표 IV-3>의 수도권 배제 현황에서 보듯이, 수도권 지역 내에서 이루어지는 중소기업 투자, 생산성향상, 특정설비투자, 에너지절약, 임시투자, 연구인력설비투자 등에 대한 투자세액공제의 거의 대부분이 수도권지역을 배제하고 있음을 알 수 있다.

현재 임시투자세액공제 적용대상 업종의 비중은 약 84%이지만 수도권 과밀지역을 고려하면 약 50% 미만이므로 적용 업종보다는 수도권 규제가 더 큰 애로사항을 가지고 있다. 이에 대해 한국은행의 기업경영분석 자료를 통하여 <표 IV-4>를 살펴보면, 수도권과밀구역 투자에 대한 각종 감면혜택의 배제가 투자활성화를 억제하는 주요 요인임을 알 수 있다. 왜냐하면 투자로 인한 경기부양 효과가 수도권과 비수도권 간에 다르지 않으며, 오히려 이러한 차별이 경제 중립성을 해쳐서 비효율적인 투자를 유인할 가능성이 높기 때문에 수도권의 시설투자를 배제하는 것은 바람직하지 않다.

5) 조세특례제한법에서 수도권 투자와 관련한 조항은 법 제 130조 1,2항: 감면배제사항, 시행령 제 124조 1,2,3,4항: 예외사항, 시행규칙 제 53조: 공장의 범위에 명시되어 있음.

<표 IV-3> 설비투자의 세액공제율 및 수도권 배제

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	수도권 배제
중소기업투자 세액공제	중소기업: 5%(3%)								98.4부터 모두 3% 적용							조특법 5-1-1,2	
생산성향상 투자세액공제	대기업: 10%(3%) 중소기업: 15%(5%)		15%(5)			5%			대기업 3% 중소기업 5%		대기업 3% 중소기업 7%			조특법 24-1-1,2			
특정설비투자 세액공제	10%(3%)								5%			3%		2003년말 종료: 환경안전설비 투자로 전환		조특법 25조	
에너지 절약 투자세액공제	특정설비투자 중 하나의 항목											10%		7%		조특법 25-2조	
임시투자 세액공제	10%(3%)		대기업 7% 중소기업 10%		0%		97.6부터 10%		7%		10%('03.7.1~'04.12.31 투자분은 15%)				조특법 26조		
연구,인력 설비투자 세액공제	10%(3%)			10%(5%)			98.4부터 5%			7%				조특법 11-2-3			

주: () 안은 외산기자재의 감면비율임.

<표 IV-4> 전 산업의 투자 대비 임시투자세액공제 적용산업의 투자 비중

(단위: 백만원, %)

전산업 투자자산(A)	임투적용산업 투자자산(B)	비수도권 업체 비중(c)	전산업 대비 임투 투자비중(D=B/A)	최종 임투투자 비중(X=D*c)
257,426,043	215,353,045	54.5	83.7	45.6

주: 비수도권 업체 비중은 1993~2004년까지 평균수치임.

이러한 측면에서 수도권과밀구역에 대한 투자에도 세제혜택을 부여하는 것이 필요하다. 우선적으로 10대 동력산업(인구집중이나 공해 등의 부작용이 없는 경우)을 대통령령의 예외로 하는 것을 고려해야 하며 그 범위를 대기업까지 확대하기 어렵다면 중소기업만이라도 수도권 규제에서 제외할 필요가 있다. 특히, 에너지, 환경, 안전설비는 수도권과밀구역이라고 하여 제외될 수 없고, 오히려 수도권

일수록 에너지 절약 및 환경개선이 필요한 실정이므로 수도권 규제 완화가 요구된다.

<표 IV-5> 수도권과밀구역 투자에 대한 비교표

구분	현행규정		개정사항
	규제 대상	배제 항목 ¹⁾	
중소기업	신규, 이전기업 증설투자	연구인력개발(제11조) 생산성향상(제24조) 환경, 안전설비 (제25조)	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업의 감면 배제사항을 축소 - 수도권 과밀지역에 있는 첨단식 산업은 배제 제외 - 환경, 안전설비도 배제 제외
대기업	모든 기업 모든 투자	임시투자(제26조)	

주: 1) 중소기업은 대통령령 산업 및 공업 단지와 대통령령 디지털방송장비를, 대기업은 대통령령 디지털방송장비를 예외사항으로 규정

나. 임시투자세액공제

임시투자세액공제는 전술한 바와 같이 투자로 인한 경기부양 효과가 업종별로 차이가 있다는 증거가 없으므로 그 범위를 조정하는 것이 필요하다. 즉, 업종에 대한 규제는 없애는 것이 바람직하며, 오히려 네거티브 시스템으로 전환하여 부동산 산업, 유흥업 등 특정 업종만 배제하는 것이 적합할 수 있다. 또한 실업이 심각한 점을 감안할 때 취업유발계수가 상대적으로 높은 서비스 분야에 대한 제한은 더 더욱 바람직하지 않다

한편, 임시투자세액공제제도는 본래 취지가 경제주체의 시점간 대체(inter-temporal substitution)에 변화를 줌으로써, 불황기에 기업의 투자계획을 조기화하는 것으로 2년 내외의 한시성을 지니도록 운용해야만 투자촉진 효과가 극대화될 수 있다. 임시투자세액공제의 공제율이 1%포인트 증가로 인해 설비투자가 산업 전체 기준으로 약 2,600억~3,000억원이 증가한다는 사실을 감안할 때 본래 취지에 맞도록 경기가 하강하는 시점에 일시적으로 사용하는 것이 바람직하다.

<표 IV-6> 산업별 취업유발계수 추이

(단위: 명/10억원, %)

	1990	1995	2000	연평균 증감률	
				1990~95	1995~00
				농 립 어 업	100.0
광 업	33.4	18.5	12.1	-11.1	-8.1
제 조 업	39.0	21.5	14.4	-11.2	-7.7
전 력 · 가 스 · 수 도	13.2	9.1	5.7	-7.2	-8.9
건 설 업	31.2	23.8	20.8	-5.3	-2.7
서 비 스	44.6	34.1	24.3	-5.2	-6.6
전 산 업	42.7	27.9	20.1	-8.2	-6.3

자료: 산업연관표

다. 기타 생산성 향상, 에너지 절약 설비, 환경 및 안전시설

투자세액공제 항목 간의 중복의 문제는 조세특례제한법상의 제127조에 거의 대부분의 투자세액에 대해 동일자산의 이중적 지원을 제한하고 중복을 못하도록 명시적으로 규정하고 있다. 이는 이중과세 및 이중지원을 금지하고 있는 세법의 원칙과 중복조항들을 폐지해가는 최근 추세에도 부합된다고 할 수 있다.

투자세액공제 항목 간의 중복배제는 세법의 원칙상 중복지원은 배제하더라도, 투자촉진의 실질적 실효성을 위해서는 중복지원의 배제가 의미를 가지지 않으며, 정책적 필요에 의해 중복지원의 사례들이 존재하고 있는 것에 비추어 폐지하는 것이 타당하다. 특히, 외부효과가 있는 설비투자는 중복공제를 허용하는 것이 합리적이다. 외부효과가 있는 환경, 에너지, 안전관련 시설 등은 그 본질이 외부효과의 교정에 있으므로 중복을 배제하면 외부효과 교정이 불가능할 수 있기 때문이다. 다만 생산성 향상 등 외부효과보다는 혜택이 기업 내부에 귀속되는 투자 등은 중복을 계속해서 배제하는 것이 바람직하다.

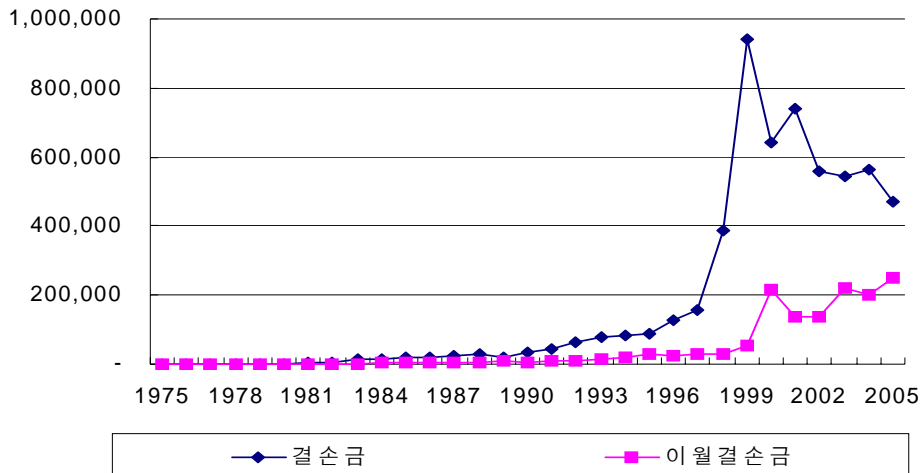
V. 기타 법인세제의 합리화 방안

기업의 법인세 부담은 세율 이외에도 법인세제를 구성하는 다양한 측면에 의해서 영향을 받게 된다. 앞서 논의한 바와 같이 우리나라의 경우 명목세율의 상대적 수준에 비해 실질 세부담이 높게 나타나는 것은 감면제도나 기타 세제적 측면에서 우리나라 기업에게 불리하게 작용하는 요인이 존재할 가능성을 내포한다. 이하에서는 우리나라의 현행 법인세제가 안고 있는 여러 가지 불합리한 측면을 살펴보고 이를 합리적으로 개선할 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

1. 이월결손금 공제제도

법인세 부담과 관련해서 고려해야 할 주요 사항으로 결손금 공제제도가 있다. 결손금 공제는 크게 이월공제와 소급공제로 구분된다. 이월공제는 기업이 적자를 시현할 경우, 향후 흑자가 발생한 연도의 소득에서 결손금을 공제해주는 것을 의미하며, 소급공제는 특정 연도에 결손금이 발생한 경우, 직전연도 소득에서 결손금을 소급 공제하는 것으로 세액 환급을 의미한다. 우리나라의 경우 이월 공제는 5년 동안 인정하고 있으며, 소급공제는 중소기업에 한해서만 1년 동안 허용하고 있다. 이월결손금 공제제도는 과세소득 계산시 과거 결손금을 반영함으로써 계속 기업의 존립근거를 마련하기 위한 것으로서, 결손을 이월할 수 있는 기간은 기업의 세부담과 밀접한 관련을 지닌다. 우리나라의 법인들의 결손금 규모는 외환위기 이전에는 매우 낮은 수준이었으나 외환위기를 겪던 1999년에는 90조원을 초과하는 수준까지 이르게 되고, 이후 점차 결손금의 규모가 줄어들어 2005년에는 약 50조원 수준으로 감소하게 되었다. 결손금의 증가에 따라 이월결손금의 공제금액도 점점 증가하여 2000년에 20조원을 돌파한 뒤 2005년에는 25조원 규모까지 상승하였다. 이러한 현상은 외환위기로 인해 급증한 기업들의 결손금이 5년간 공제가능한 제도적 특성으로 말미암아 이월결손금 공제액에 누적적으로 영향을 미치기 때문인 것으로 풀이된다. GDP 대비 결손 규모를 보면 1991년의 2% 수준에서 외환위기 이후 약 18% 수준까지 접근하였다가 최근에는 7% 중반대로 하락하였고, 기업의 소득 대비 결손 규모는 1991년의 약 26%에서 외환위기 이후에는 200% 수준까지 증가하였다가 최근 약 43% 수준까지 하락하였음을 알 수 있다.

[그림 V-1] 결손금 및 이월결손금 비교



자료: 『국세통계연보』, 각 연도.

<표 V-1> 결손 및 이월결손금 추이

(단위: 억원, %)

연도	소득	결손	결손 (GDP 대비 비율)	결손 (소득 대비 비율)	이월결손금
1991	172,586	45,102	2.00	26.13	10,279
1992	200,073	62,981	2.45	31.48	9,593
1993	210,953	78,611	2.70	37.26	15,385
1994	249,987	84,135	2.47	33.66	19,612
1995	313,383	86,881	2.18	27.72	27,855
1996	330,412	125,605	2.80	38.01	26,516
1997	333,174	156,923	3.20	47.10	30,578
1998	329,687	386,386	7.98	117.20	30,513
1999	387,773	940,909	17.77	242.64	55,953
2000	857,807	641,066	11.08	74.73	217,829
2001	793,128	742,581	11.94	93.63	137,355
2002	896,402	559,345	8.17	62.40	135,864
2003	1,272,515	544,415	7.51	42.78	221,088

자료: 『국세통계연보』, 각 연도.

이월공제기간을 5년으로 제한하는 것은 원칙적으로 보면 계속기업의 존립근거를 마련한다는 결손금이월 공제제도의 취지에 부합하지 못하는 측면이 있다. 또한 결손금의 소급공제가 중소기업에 한해서만 허용되고 있는 것도 불합리한 문제점으로 지적된다. 미국의 경우 결손금을 20년간 이월하여 공제할 수 있고 2년의 소급공제를 허용하고 있으며(자본손실은 5년간 이월공제를 하고 3년간 소급공제), 영국의 경우 동일·계속사업소득에 대하여 기간 제한없이 결손금의 이월공제를 허용하고 3년의 소급공제를 허용하고 있다. 일본의 경우에도 이월공제시한을 7년으로 정하고, 모든 법인에 대하여 1년간 소급공제를 허용하고 있다는 점에서 우리나라와 차이가 있다. 따라서 이러한 해외사례에 비추어 볼 때 기업의 경쟁력 확보 차원에서 우리나라에 대해서도 이월결손의 기한 연장이 필요할 것으로 보인다. 다만 결손의 규모가 크므로 이월결손 허용기간의 연장에 따라 법인세 세수가 큰 영향을 받을 가능성이 있으므로, 공제기간을 우선적으로 7년 또는 10년으로 연장하는 점진적 방안이 적합하다. 결손금의 소급공제제도 또한 기업규모에 차등을 두지 않고 적용하는 것이 공평과세 원칙에 보다 부합할 것이다.

<표 V-2> 주요국의 결손금 공제제도 비교

	한국	일본	미국	독일	영국
이월공제	5년	7년	20년	무제한	무제한
소급공제	1년(중소기업)	1년	2년	1년	3년

자료: IBFD

합병에 따른 이월결손금의 승계제도 개선과 관련하여 피합병법인의 이월결손금 관련 상기의 승계요건을 살펴보면, 피합병법인의 자산을 장부가액으로 승계하여야만 이월결손금을 승계할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 기업인수·합병 등에 관한 회계처리준칙상 지분통합법을 적용하는 경우에만 이월결손금을 승계할 수 있는 것으로 해석된다. 그러나 현실적으로 지분통합법을 적용할 수 있는 합병의 사례를 찾아보기 어렵다는 점에서 다른 요건을 갖춘 경우일지라도 장부가액에 의한 합병시 이월결손금을 승계할 수 있다는 규정은 실무상 적용 사례가 거의 없다고 판단된다.

2. 최저한세

법인세 부담의 형평성 측면을 고려한 제도로 최저한세가 있다. 최저한세는 조세 감면이 특정기업에게 집중되어 사실상 조세를 거의 부담하지 않음으로써 조세 형평성을 훼손시키는 상황을 방지하고자 하는 제도이나 다음과 같은 측면에서 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 최저한세의 적용 대상이 되는 조세감면과 그렇지 않은 조세감면으로 구분되어 있어 적용의 복잡성을 증가시키고 있다. 둘째, 최저한세는 그 계산과정이 다소 복잡하여 소규모 기업의 경우에는 무시할 수 없는 납세협력 비용을 유발한다. 셋째, 현재 최저한세율의 경우, 중소기업은 10%, 일반기업은 15%로 규정하고 있어 대기업과 중소기업 간의 최저한 세율의 차이가 심하다. 최저한세가 법인세율이 점차적으로 인하되어 온 사실과는 달리 오히려 증가하고 있다는 점에서 개선의 여지가 있다.

<표 V-3> 최저한세율 변화

(단위: %)

	1996.12.31 이전	1997.1.1~1997.12.31	1998.1.1 이후	2004.1.1 이후	2005.1.1 이후
중소기업	12	10	12	10	10 ¹⁾
일반기업	12	12	15	15	15(13 ¹⁾)

주: 1) 과세표준 1천억원 이하 부분

장기적으로 조세감면을 대폭적으로 축소하는 한편 최저한세를 폐지하는 것이 필요하다. 최저한세의 존재는 향후 연결납세제도가 도입되게 되면 세제의 복잡성을 더욱 가중시켜 납세협력비용을 증진시키게 되므로 중장기적으로 비과세·감면 제도의 정비와 연계하여 단계적으로 폐지하는 것을 검토할 필요가 있다. 해외의 경우, 미국을 제외하면 최저한세 제도를 운용하는 나라를 찾기 어렵고, 최근 미국의 세제개편안도 세제의 복잡성을 가중시키는 최저한세 제도의 폐지를 건의하고 있다. 단기적으로는 납세협력비용이 부담스러운 중소기업에 대해서는 우선적으로 최저한세 적용을 배제하는 것을 고려할 수 있다. 이와 관련하여 미국은 3년간 연평균 수입 700만 달러에 미달하는 기업의 경우에는 최저한세를 적용하지 않고 있어 과세 기업의 95% 이상이 최저한세의 적용을 받지 않고 있다. 또한 15%의

최저한세율을 적용받고 있는 대기업(1천억원 미만은 13%)에 대해서도 기업하기 좋은 환경을 조성한다는 의미에서 최저한세율을 13% 정도로 낮추는 것이 바람직하다.

3. 준조세

일반적으로 기업이 부담하는 조세 이외의 부담을 의미하는 준조세가 있다. 준조세는 생산비용 이외의 추가적인 부담이 기업에 존재한다는 측면에서 본 개념이므로 기업이 강제적으로 부담을 지는가의 여부가 중요한 판단기준이 된다. 법령에 의하여 정해지는 금전적 부담은 부담금관리기본법에 의한 각종 부담금(부담금, 분담금, 부과금, 부가금, 예치금, 기금출연금, 기여금 등), 사회보장성 보험료(국민연금, 고용보험료, 산재보험료, 의료보험료) 등이 주요 대상이다. 사회보장성 보험료에 해당되는 금액을 제외하면 협의의 준조세는 3조 2,200억원 정도로 파악되고 있다.

이러한 각종 준조세성 부담금은 기업의 부담으로 작용하고 있으므로 이를 축소 정비하는 것이 필요하다. 사용료, 수수료 성격의 부담금 경우에는 적정 수준을 검토하여 그에 부합하도록 조정해야 하며 조세성 부담금은 조세로 전환하여 부담금의 증가를 억제시키는 방향으로 개선되어야 한다.

<표 V-4> 분야별 준조세 규모(2006년 말 기준)

(단위: 억원, %)

		합계	산림, 농림, 해양수산	산업, 정통, 과기	교통	문화	보건, 복지	개발	환경	기타	사회보장 성보험료
손금 산업분 공제전	광의의 준조세	284,080 (100)	14,951 (5.3)	33,395 (11.8)	3,009 (1.1)	2,920 (1.0)	17,220 (6.1)	7,516 (2.6)	20,695 (7.3)	18,440 (6.5)	165,934 (58.4)
	협의의 준조세	208,863 (100)	790 (0.4)	18,895 (9.0)	-	2,906 (1.4)	17,220 (8.2)	2,478 (1.2)	-	640 (0.3)	165,934 (79.4)
손금 산업분 공제후	광의의 준조세	213,060 (100)	11,213 (5.3)	25,046 (11.8)	2,257 (1.1)	2,190 (1.0)	12,915 (6.1)	5,637 (2.6)	15,521 (7.3)	13,830 (6.5)	124,451 (58.4)
	협의의 준조세	156,647 (100)	593 (0.4)	14,171 (9.0)	-	2,180 (1.4)	12,915 (8.2)	1,859 (1.2)	-	480 (0.3)	124,451 (79.4)

주 1. () 안은 비중임.

2. 손금산업분을 공제하기 위하여 법인세율 25%를 적용하였음.

자료: 부담금운영종합보고서(2007)

4. 연결납세제도

연결납세제도란, 법률적으로 서로 독립되어 있지만 경제적 또는 실질적으로는 결합되어 있는 기업그룹을 마치 하나의 법인인 것처럼 간주하여 그 기업그룹을 과세대상으로 하는 세제이다. 즉, 기업의 사업부분이 자회사로서 분사된 기업그룹이나 지주회사가 소유한 기업그룹처럼 경제적 일체성을 가지고 경영되어 실질적으로 하나의 법인으로 간주할 수 있는 기업그룹에 대해서는 각 법인을 납세단위로 과세하지 않고 그룹 전체를 하나의 납세단위로 하여 과세하는 것이다. 우리나라는 연결납세제도가 도입되지 않고 있어 조세의 수평적 공평성이 미흡하다고 볼 수 있다. 기업그룹을 구성하는 개별 법인은 법적으로는 독립주체이만, 경제적인 관점에서는 주식지배를 통하여 모회사의 통제를 받는다는 점에서 모회사의 일부인 지점·사업소와 같이 독립성이 있다고 할 수 없어 모회사와 이에 실질적으로 귀속되는 자회사는 실질적으로 단일주체가 된다. 결국 이들 기업그룹은 단일법인으로 경영되는 경우와 동일하기 때문에 연결납세제도를 통하여 그 기업그룹의 구성회사가 결합한 상태로 과세하는 것이 조세의 수평적 공평성에 부합한다. 연결납세제도를 도입하지 않는 것은 조세의 중립성에도 부정적인 영향을 줄 수 있다. 기업이 경영전략상 분사화하거나 사업부제 중 어느 하나의 사업형태를 선택함에 있어서 세제는 중립성을 유지할 수 있어야 한다. 하지만 현행 조세법하에서는 동일한 그룹 내에서도 모회사와 사업회사 간 손익통산이 불가능하므로 분사화 이전에 비하여 세부담이 늘어나게 될 가능성이 많다. 이는 결과적으로 조세의 중립성에 침해가 된다고 할 수 있다.

기업의 국제경쟁력 강화를 위해서도 연결납세제도의 시급한 도입이 요구된다. 국제회계기준은 연결재무제표를 주 재무제표로 규정하고 있고, 우리나라의 기업회계기준도 2008년부터 자산 2조원 이상 기업에 대하여 연결재무제표를 주 재무제표로 사용하도록 하였으며, 2013년부터는 모든 기업으로 연결재무제표 적용 대상을 확대할 예정이다. 이러한 회계기준에 따라 연결납세제도는 현재 캐나다, 스위스, 벨기에 등을 제외한 OECD 회원국 중 3분의 2 이상의 국가에서 시행되고 있다. 우리나라에서는 아직까지 연결납세제도가 시행되지 않고 있어 우리 기업의 경쟁력을 저하시키는 요인이 된다. 때문에 우리 기업이 외국의 기업과 동등한 위치에서 경쟁하고, 외국 기업들이 우리나라에 투자하는 데 장애가 되는 요인을 제거

한다는 관점에서 연결납세제도를 도입할 필요가 있다.

5. 수입배당금 익금불산입제도

우리나라의 법인세 구조상 법인의 소득에 대해서 일차로 법인단계에서 과세가 이루어지며, 나머지 소득의 전부 또는 일부가 출자자에게 배당된 후 그 소득에 대해서 출자자 단계에서 또 다시 과세가 이루어진다. 법인이 가득한 동일한 소득에 대해서 법인단계와 출자자단계에서 두 번 과세되는 이중과세의 문제를 완화하기 위해 현행 세법에서는 수입배당금 익금불산입제도에 의해 배당소득의 일부를 과세소득에서 제외시켜 주고 있다. 우리나라의 경우 출자자를 기관투자자, 지주회사, 일반법인으로 구분하여 상이한 익금불산입률을 적용하고 있다. 상대적으로 유리한 익금불산입률을 적용받는 기관투자자 또는 지주회사는 법에서 정하는 일정한 요건을 만족하여야 하며, 이에 미달하는 경우에는 일반법인으로 구분되어 상대적으로 낮은 익금불산입률이 적용되고 있다. 정부는 기업지배구조 개선을 통한 시장경제 선진화 측면에서 지주회사 설립을 장려하기 위해 2006년 말 세법개정을 통해 지주회사의 익금불산입 비율을 단계적으로 조정하여, 지분비율이 30% 이상 40% 이하인 상장·등록법인과 지분비율이 50% 이상 80% 이하인 비상장·비등록 법인에 대하여 기존의 60%인 익금불산입률을 2008년 이후 80%로 상향 조정한 바 있다.

<표 V-5> 지주회사 수입배당금 익금불산입률

(단위: %)

구 분	지분비율	익금불산입률			
		2006	2007	2008	2009
상장·등록법인	100%	100	100	100	100
	40%초과	90	90	90	100
	30~40% 이하	60	70	80	80
비상장·비등록법인	100%	100	100	100	100
	80% 초과	90	90	90	100
	50~80% 이하	60	70	80	80

자료: 재정경제부, 『조세개요』, 2006

<표 V-6> 일반법인 수입배당금 익금불산입률

(단위: %)

구 분	지분비율	익금불산입율
상장·등록법인	100	100
	30 초과	50
	30 이하	30
비상장·비등록법인	100	100
	50 초과	50
	50 이하	30

자료: 재정경제부, 『조세개요』, 2006

이러한 조치에도 불구하고, 현행 우리나라의 수입배당금 익금불산입제도는 몇 가지 측면에서 개선해야 할 여지가 있다. 먼저 지주회사의 자회사 지분율 요건이 법인세법과 공정거래법 간에 서로 일치하지 않아 혼란을 야기할 수 있다. 법인세법의 규정에 따르면 자회사 지분율 요건은 50%(상장 30%)이며 이는 2000년부터 도입되어 현재까지 이어지고 있다. 반면, 과거 공정거래법에 규정된 자회사 지분율 요건은 법인세법의 경우와 동일하게 50%(상장 30%)였으나, 지주회사 설립 및 전환을 장려하기 위해 2007년 4월에 지분율 요건을 40%(상장 20%)로 낮추면서 현재는 법인세법과 상이한 기준을 적용하고 있다.

<표 V-7> 공정거래법과 세법의 지주회사, 자회사 요건 비교

	지주회사	자회사
공정거래법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자산총액 1,000억원 이상 ○ 자회사 주식가액 합계액이 당해 회사 자산총액의 50% 이상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지분율 요건 - 상장법인 20% 이상 - 일반법인 40% 이상
세법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공정거래법과 동일 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지분율 요건 - 상장법인 30% 이상 - 일반법인 50% 이상

자료: 법인세법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률

또한 법인세법상 지주회사의 자회사 지분율 요건을 충족하지 못하는 경우에는 일반회사로 분류되어 불산입비율이 급격히 하락하는 것은 공평과세의 원칙상 바

람직하지 않다. 예를 들어, 지분율 30% 미만의 경우 세법상 지주회사 지분율 요건에 미달하므로 지주회사 규정을 적용받지 못하며, 그 결과 익금불산입 비율이 60%가 아닌 30%를 적용받게 되는 것이다. 이처럼 일반법인에 지나치게 불리한 불산입률 규정은 이중과세 조정의 취지에도 부합하지 않아 개선이 필요하다. 외국의 사례를 보면, 미국의 경우에 지분율이 20% 미만일지라도 최소 70%의 불산입 비율을 적용받으며, 일본의 경우에도 지분율이 25% 미만인 경우에 불산입률은 80%에 달한다.

<표 V-8> 주요국의 수입배당금 익금불산입제도

미국	지분율 20% 미만 → 70% 공제 20-80% → 80% 공제 80% 이상 → 100%공제	일본	지분율 25% 미만 → 80% 공제 25% 이상 → 100% 공제
영국	'면제투자소득'으로 보아 비과세	독일	수취배당 비과세

자료: 『주요국의 조세제도』 (2004)

공정거래법과 법인세법 사이의 불일치 문제는 기업지배구조 개선을 통한 시장경제 선진화 차원에서 공정거래법의 규정으로 통일시키는 것이 합리적일 것이다. 일반지주회사의 자회사 지분율 현황을 살펴보면 2006년 8월 현재 일반지주회사의 자회사에 대한 지분율이 평균 72.7%(상장 자회사 평균 42.0%, 비상장 자회사 평균 78.6%)에 이르고 있어, 이러한 조정은 큰 부작용을 초래하지 않을 것으로 판단된다.

<표 V-9> 일반지주회사의 지분율 50% 이하 자회사 현황 (총 213개, 손자회사 46개 포함)

(단위: 개)

	상장	비상장	계
20% 이하	2		2
20~30%		1	1
30~40%	11	1	12
40~50%	9	5	14

자료: 공정거래위원회 보도자료, 2006년 8월 기준

따라서 외국의 사례와 비교해 볼 때, 배당소득의 이중과세 문제는 지주회사의 자회사 지분율 요건보다는 일반회사의 익금불산입률 조정에 달려 있다고 볼 수 있다. 특히 자회사 지분율이 30%(비상장 50%) 이하의 일반법인에 적용되는 현재의 익금불산입률은 너무 낮기에 이를 점진적으로 상향조정해야 한다.

6. 감가상각제도

우리나라의 감가상각제도는 1995년을 기점으로 대폭 개편이 이루어졌다. 1995년 이전의 감가상각제도는 자산별로 경제적 감가상각을 세법에 정확하게 반영하려는 정책의도를 바탕으로 제도가 운영되었다. 따라서 세법상 내용연수에서 자산별 구분이 매우 복잡하고, 기업환경의 변화에 비탄력적으로 내용연수가 고정되는 특징이 있었다. 그러나 1995년 이후 감가상각정책은 미국의 가속상각제도(ACRS)처럼 세법상 감가상각을 경제적 감가상각과 분리하는 방향으로 변화되었다. 이는 경제적 감가상각을 정확히 세법에서 반영하기보다는 제도를 대폭 간소화하고 감가상각제도를 통해 기업의 투자를 유인하기 위한 정책수단으로 활용하기 위한 것으로 풀이된다.

<표 V-10> 전체산업-시기별 감가상각률

(단위: %)

자료	국가	1990년대 초반	1990년대 후반	2000년대 전반	전체시기
OSIRIS Data	프랑스	8.27	3.30	3.86	3.68
	독일	6.30	5.44	4.01	5.29
	일본	3.61	4.17	4.66	4.14
	한국	0.48	0.54	0.76	0.62
	영국	2.19	2.17	2.65	2.26
	미국	3.88	3.91	3.38	3.66
Kis-value	한국	0.93	1.50	2.86	1.83

자료: 김태종·이영·성태윤(2006), 한국의 경우 한신평(kisvalue)를 이용하여 재추정

하지만 개별 기업자료를 활용한 김태종·이영·성태윤(2006)의 감가상각 국제 비교 결과에 따르면 우리나라의 감가상각률은 매우 낮은 수준으로 나타나고 있다. 한신평에서 제공하는 재무자료를 이용하여 우리나라의 감가상각비율에 대해서 재계산해본 결과에서도 우리나라의 감가상각률은 여전히 국제비교에서 매우 낮은 수준을 보여준다. 이렇듯 감가상각률이 다른 나라에 비해 낮은 이유에 대해서는 아직까지 충분한 연구가 이루어지지 않은 상황이다. 그렇지만 세법상 내용연수에 자산별 구분이 매우 복잡하고, 기업환경의 변화에 비탄력적으로 내용연수가 고정되어 있다는 불합리한 면에 대해서는 우선적으로 현실에 부합하지 않은 기준내용연수를 축소하고, 자산의 분류 기준도 업종이 아닌 개별 자산 기준으로 변경하는 것이 바람직하다.

현재 세법에서는 상각범위 내 금액에 대해서는 결산조정원칙을 적용하지만 상각범위를 초과하는 금액에 대해서는 신고조정을 적용하고 있다. 이러한 제도는 감가상각비가 과대 상각시에는 부인되어 유보되고, 반면에 과소상각은 그대로 지나가는 등 그 조정과정이 상당히 복잡하다는 문제점이 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 결산상 계상하는 감가상각비를 수용하거나 아니면 감가상각을 강제신고조정으로 전환하는 방법이 있을 수 있다. 그러나 경영자의 추정에 따라 계상되는 비용을 그대로 감가상각비로 수용하기는 어려울 것이다. 따라서 이차적인 해결방법으로 감가상각을 강제신고조정으로 전환하는 방법을 검토할 수 있다. 강제신고조정방법하에서는 비록 결산상 감가상각비가 세법상 감가상각비와 다소 차이가 나더라도 당초 내용연수 이내에 감가상각 과정이 종료하게 되며 이는 결과적으로 세무조정이 훨씬 간편해지는 장점이 있다.

Ⅵ. 결 론

성장잠재력 제고를 위해서는 기업에 친화적인 환경의 구축이 필요하다. 조세정책의 측면에서 이러한 과제는 투자를 촉진하기 위한 합리적인 세부담 완화 방안의 모색으로 정리될 수 있다. 본고에서 살펴본 바에 따르면, 우리나라의 경우 실질적인 법인세 부담은 OECD 주요국, 특히 동아시아의 주변국에 비해 다소 높게 나타나고 있다. 이는 우리나라 법인세제의 특성으로 인해 법인세 세율이 비교적 넓은 것과 관련이 있다고 할 수 있으므로, ‘넓은 세원-낮은 세율’의 관점에서 볼 때 세율 인하를 포함한 세제개편을 통해 기업의 세부담을 완화시킬 필요가 있다. 최근 법인세를 중심으로 한 각국의 조세경쟁이 심화되고 있는 가운데, 이러한 조치는 우리나라 기업의 국제경쟁력 유지를 위해서도 필요하다고 할 수 있다. 본고에서는 이러한 인식하에 법인세율 인하를 통해 기대되는 경제적 효과를 기존 연구 결과를 토대로 살펴보았다. 신정부가 추진하는 법인세율 3%포인트 인하 정책은 기업의 자본 대비 투자율을 약 1.5% 그리고 GDP를 약 0.5% 정도 증가시키는 것으로 나타났다. 세율 인하 정책 이외에도 기업의 세부담 완화를 위해서는 우리나라 기업에 불리하게 적용되는 세제를 합리적으로 개편하는 것이 중요하다. 이월결손공제 기간의 연장이나 소급제도의 적용대상 확대, 연결납세제도의 도입, 배당세액공제 개편 등은 조기에 착수할 필요가 있다. 감면제도에 있어 수도권 기업에 대한 규제는 완화되어야 하며, 임시투자세액공제제도의 경기조절 기능을 제고하기 위해 상습적인 일몰기한 연장조치는 지양되어야 한다. 또한 우리나라 감가상각제도의 불합리한 측면을 구체적으로 보완하기 위한 정책적 노력이 요구된다.

참고문헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 김중호, 『주요국의 조세제도-일본편』, 한국조세연구원, 2004. 6
- 곽태원·이병기·현진권, 『법인세제의 변화와 기업투자-토빈 q모형을 사용한 실증분석』, 연구보고서 05-30, 한국경제연구원, 2006.
- 기획예산처, 『2006년도 부담금운용종합보고서』, 2007. 7.
- 김우철, 『법인세부담이 기업의 투자활동에 미치는 효과분석』, 한국조세연구원, 2006.
- 김우철, 『법인세율 인하 효과 및 수혜계층 분석』, 한국조세연구원, 2008.
- 김유찬, 『주요국의 조세제도-독일편』, 한국조세연구원, 2004. 6
- 김진수·박형수·안종석, 『주요국의 법인세제 변화추이와 우리나라 법인세제 개편방향 : 법인세율을 중심으로』, 한국조세연구원, 2003.
- 김태중·이영·성태윤, 『산업별 조세규제의 측정과 영향 분석』, 한국개발연구원, 2005.
- 김현숙, 『기업의 세부담이 투자 및 고용에 미치는 영향에 대한 실증분석』, 『재정포럼』, 제98호, 한국조세연구원, 2004. 8.
- 박기백·김진, 『법인세부담 연구-미시자료를 중심으로』, 한국조세연구원, 2004.
- 박경수, 『주요국의 조세제도-영국편』, 한국조세연구원, 2004. 6
- 일본 국세청, 『국세청통계연보』, 130호.
- 손원익, 『기업의 준조세 부담과 정책방향』, 한국조세연구원, 2004.12.
- 장근호, 『주요국의 조세제도-미국편』, 한국조세연구원, 2004. 6
- 재정경제부, 『조세개요』, 2006.
- 한국조세연구원, 『연결납세제도의 도입에 관한 연구』, 2002. 9.
- 한국조세연구원, 『중장기 조세개혁방안』, 2006. 12
- 한국조세연구원, 『개혁보고서』, 2007. 12
- Australia, *Tax Expenditures Statement*, Commonwealth of Australia, 2005.
- Canada, *Tax Expenditures and Evaluations*, Department of Finance Canada, 2005.

- Cummins, J. G., Hassett, K. A., “The effects of taxation on investment: new evidence from firm level panel data,” *National Tax Journal* 45, 1992, pp. 243~252.
- Cummins, J. G., Hassett, K. A., and Hubbard R. G., “Tax reforms and investment: A cross-country comparison,” *Journal of Public Economics* 62, 1996, pp. 237~273.
- Desai, Mihir A. and Goolsbee, Austan D., “Investment, Overhang, and Tax Policy,” *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 2004, pp. 285~355.
- Djankov, S., T. Ganser, C. McLiesh, R. Ramalho, A. Shleifer, “The Effects of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship,” 2008, NBER Working Paper 13756
- Hall, R. and D. Jorgenson, “Tax Policy and Investment Behavior,” *American Economic Review* 57, 1967, pp. 391~414.
- Hall, Robert E. and Dale W. Jorgenson, “Application of the Theory of Optimal Capital Accumulation,” in Gary Fromm ((ed.)) *Tax Incentives and Capital Spending, Studies of Government Finance* (The Brookings Institution, Washington, D.C.), 1971, pp. 9~60.
- HRMC, Statistics, 2006
- IBFD, Asia-Pacific taxation & Investment Database
- IMF, A Framework for Tax Modernization, Sep 2005.
- IRS, SOI tax stats & IRS Databook, 2006
- Lyon, A. B., “The effect of the investment tax credit on the value of the firm,” NBER Working Paper 2537, 1989.
- Manly, T., D. Thomas and C. Schlman, “Assessing the Impact of Conflicting goals: the Case of the Investment Tax Credit and the Research and Development Tax Credit”, Working Paper. Louisiana State University and University of Arkansas, 1999
- OECD, National Accounts, 2006.
- OECD, *Revenue Statistics*, 2006.

- OECD, *Tax and economic growth*, 2008.
- OECD, Tax Database, 2006.
- Roeger, W., & in't Veld, J., "QUEST II: A Multi-country Business Cycle and Growth Model," Economic Papers No. 123, Brussels: European Commission, 1997.
- Rosacker, E. R. and R. W. Metcalf, "United States Federal Tax Policy Surrounding The Investment Tax Credit: A Review of Legislative Intent and Empirical Research Findings Over Thirty Years (1962~1991)," *Advances in Taxation* Vol. 5, 1993, pp. 80~120.
- United Kingdom, *Tax ready reckoner and Tax reliefs*, HM Treasury, 2002~2005.
- United States, *Analytical Perspectives*, Budget of the United States Government, 2003~2006.
- Young Lee and Roge H, Gordon, "Tax Structure and Economic Growth," *Journal of Public Economics* 89, 2005, pp. 1027~1043.

<Abstract>

Corporations Tax Reform in Korea

Woocheol Kim

This report gives a short discussion about the possible reforms of Corporate Taxation in Korea. Since the early 2000, many OECD countries have decided a considerable cut in the corporation tax, while, in Korea, there have been only two limited reductions in the tax rate (from 30.8% to 27.5%). Various indicators show that the effective rate of corporations tax in Korea is beyond the average level of OECD countries, although its statutory rate is quite close to the intermediate level. Considering the increasing tax competition and the inactive domestic investments, it is recommendable for Korea to plan a further cut in corporate income tax. Based on the previous empirical results, we summarized the effects of a corporation tax cut on investments and economic growth in the case of Korea. It is also pointed out that in the process of lowering the tax burden of corporations, the government needs to rationalize several parts of the corporation tax system towards the international standard. For example, it is inefficient to impose a regional restriction on the application of investment tax credit, depending on the geographic location of firms. Other examples of the necessary revisions include the introduction of group taxation, expansion of tax deductions relating to corporate dividend income, and improvements for the methods of depreciation allowances and carried loss.

제4편 바람직한 연결납세제도의 도입을 위한 정책과제

김진수* · 이준규**

I. 서론

연결납세제도는 1917년 미국에서 최초로 도입된 제도로서 법률적으로는 독립되어 있지만 경제적 또는 실질적으로 결합되어 있는 기업그룹에 대해 각 법인을 납세단위로 과세하지 않고 그룹 전체를 하나의 납세단위로 하여 과세하는 제도이다. 미국에서는 제1차 세계대전 전비 조달을 위해 누진세율구조를 가진 초과이윤세가 과세되었으며 기업들은 누진과세를 피하기 위해서 자회사를 만들어 소득을 분할하는 경우가 빈번히 발생하였다. 연결납세제도는 이러한 목적보다는 세부담의 수평적 공평성과 조세의 중립성을 달성하기 위한 제도로 발전하였다. 현재 연결납세제도는 OECD회원국 30여개 국가 중에서 미국을 비롯하여 3분의 2 정도의 국가가 도입하고 있다.

우리나라에 연결납세제도를 도입하려는 시도는 이미 2004년도에도 있었다. 정부는 그동안 재계가 지속적으로 건의해온 연결납세제도 도입의 필요성에 공감하여 연결납세제도를 도입하려고 했으나, 검토 과정에서 연결납세제도의 도입에 따른 문제점을 우려하여 연결납세제도를 도입하지 않기로 결론을 내렸던 것이다. 그 당시 정부가 연결납세제도의 도입을 연기한 것은 대체로 다음과 같은 문제점을 우려했기 때문이다. 첫째, 연결납세제도가 조세회피 수단으로 활용되는 것을 막기 위해서는 치밀하고 복잡한 규정을 필요로 하며 이럴 경우 과세체계가 지나치게 복잡해질 수 있다는 문제점이다. 둘째, 2005년부터 법인세율이 2%포인트 인하됨에 따라 상당한 세수감소가 발생하는 상황에서 연결납세제도를 도입하게 되면 추가적인 법인세수의 감소에 따라 재정운영에 어려움을 초래할 것이라는 문제점이

* 한국조세연구원 선임연구위원

** 경희대학교 법과대학 교수

다. 셋째, 연결납세제도가 도입되면 연결그룹 구성법인 간 손익통산이 가능해짐으로써 오히려 부실 자회사를 지원할 수 있는 여건이 마련될 수 있어 기업의 구조조정이 지연될 수 있다는 문제점이다. 넷째, 연결납세제도는 지주회사제도를 세제면에서 뒷받침해 주는 제도이므로 대기업 및 기업집단을 위한 제도라는 비판을 받을 수 있다는 문제점이다.

그러나 2008년 신정부가 출범하면서 연결납세제도의 도입 필요성이 다시 제기되었다. 신정부는 침체된 경제를 살리기 위해 기업하기 좋은 환경을 만드는 데 주력하고 있는데, 규제완화와 세제 측면에서 세율인하를 통해 투자가 촉진될 수 있는 환경을 조성하려는 것이다. 연결납세제도의 도입도 기업하기 좋은 환경의 조성을 위해 필요하다.

본 연구에서는 연결납세제도의 도입에 따른 문제점과 도입 필요성을 검토해 보고, 이 제도의 도입에 따라 예상되는 문제점을 최소화하면서도 도입 효과를 극대화할 수 있는 연결납세제도를 우리나라에 도입하기 위해 심도 있게 검토되어야 할 정책과제를 논의해 본다.

Ⅱ. 연결납세제도의 의의

1. 연결납세제도의 과세이론

기업그룹에 대한 과세는 법인세의 납세단위인 기업의 실체를 어떻게 파악하는가에 따라 달라질 수 있다. 기업그룹에 속한 개별기업을 각각 독립된 주체로 인식하는 개별주체 개념(separate entity concept)으로도 파악할 수 있으며 기업그룹에 속한 개별 기업을 기업그룹이라는 경제적 실체의 사업부 또는 지점에 불과한 것으로 인식하는 단일주체 개념(single entity concept)으로도 파악할 수 있다.

법인세 납세단위인 기업의 실체를 개별주체 개념으로 파악한다면, 기업그룹에 대한 과세는 납세단위를 개별 기업으로 하되 기업에 대한 세제지원책의 일환으로 기업그룹에 소속되어 있는 개별 기업 간에 결손 등의 조세 특성을 이전시켜 사용하도록 할 수 있을 것이다. 법률 형식상의 실체인 개별 법인을 납세단위로 본다면

개별 기업 간의 거래에서 발생하는 미실현이익은 제거되어서는 안 되고, 세율의 적용, 결손의 공제와 이월 및 소급, 세액공제, 감면, 손금산입 등의 한도는 개별 기업별로 산정되고 적용되는 것이 원칙이다. 따라서 법인세 납세단위인 기업실체를 개별주체 개념으로 파악한다면, 개별 기업의 결손 등 조세혜택을 동일한 기업 그룹에 소속된 다른 기업에게 이전시켜 사용하도록 하는 것은 예외적인 조치로서 조세혜택에 해당한다고 보아야 한다.

반면 법인세 납세단위인 기업의 실체를 단일주체 개념(single entity concept)으로 파악한다면, 기업그룹에 대한 과세는 기업그룹을 하나의 납세단위로 하여 과세표준과 세액을 계산할 수 있다. 기업그룹이 하나의 납세단위이기 때문에 개별 기업 간의 거래에서 발생하는 미실현이익은 제거되어야 하고, 세율의 적용, 결손의 공제와 이월 및 소급, 세액공제, 감면, 손금산입 등의 한도는 기업그룹을 하나의 기업으로 보아 통산해야 한다. 이러한 세무상의 조치들은 당초부터 기업그룹을 여러 개의 개별 기업으로 구성하지 아니하고 하나의 기업으로 사업을 영위하는 경우와 동일한 조세효과를 갖게 함으로써 조세의 중립성을 유지하려는 것이다. 그 결과 개별 납세를 할 때보다 조세부담이 더 커질 수도 있고 적어질 수도 있으며 이러한 연결납세로 인한 조세부담의 변동을 조세혜택 또는 과세상의 불이익이라고 할 수 없다.

2. 연결납세제도의 유형

앞에서 논의한 과세이론의 차이에 의해 연결납세제도는 소득통산형과 손익대체형으로 구분된다. 소득통산형은 법인세 납세단위인 기업의 실체를 단일주체 개념(single entity concept)으로 파악하여 기업집단을 하나의 기업으로 보아 과세하는 제도인 반면, 손익대체형은 법인세 납세단위인 기업의 실체를 개별주체 개념(separate entity concept)으로 파악하여 기업그룹에 소속된 개별 기업에 대해 과세하는 제도이다. 현재 연결납세제도는 <표 II-1>에서 보는 바와 같이 OECD 회원국의 3분의 2 정도가 도입하고 있다. 소득통산형 연결납세제도를 도입한 대표적인 국가는 미국이며, 손익대체형 연결납세제도를 도입한 대표적인 국가는 영국과 독일이다.

<표 II-1> OECD 국가의 연결납세제도 운영 현황

유 형	국 가
소득통산형	미국, 일본, 오스트리아, 덴마크, 프랑스, 아이슬란드, 이탈리아, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 호주, 뉴질랜드, 폴란드, 포르투갈, 스페인
손익대체형	영국, 독일, 핀란드, 아일랜드, 노르웨이, 스웨덴
미 도입	한국, 벨기에, 캐나다, 체코, 그리스, 헝가리, 슬로박, 스위스, 터키

소득통산형 연결납세제도를 도입하고 있는 미국은 누진세율에 의한 초과이윤세 제도하에서 누진과세를 회피하기 위한 목적으로 빈번히 발생한 기업분할에 대처하고, 기업그룹을 일체로 하여 과세하기 위해 1917년에 최초로 도입하였다. 모회사가 자회사 주식의 80% 이상을 보유하는 경우 등 일정한 요건을 충족하는 기업 그룹에 대하여 각 법인의 소득을 통산하고 각 법인 간의 거래로부터 발생하는 내부이익을 이연함으로써 연결과세소득 및 연결세액을 계산하도록 하고 있다. 이 때 모회사를 포함한 연결그룹의 구성법인은 연결세액의 전액에 대해 각각 납부할 의무를 진다. 미국의 연결납세제도는 도입 후에 연결회사의 범위를 재조정, 세수감소를 고려한 2%의 부가세의 도입 및 폐지 등 많은 개정과정을 통하여 현재의 법인과세제도로 정착하였다.

손익대체형의 특징은 기업그룹의 경제적 일체성에 주목하기보다는 기업그룹에 속하는 개별 회사의 손익을 다른 개별 회사에 대체하고, 대체 후의 각 개별사의 소득에 대하여 납세액을 간편하게 계산하도록 하는 구조이다. 영국의 연결납세제도의 핵심이 되는 제도는 그룹 릴리프(group relief)제도이다. 그룹 릴리프는 75% 그룹¹⁾ 내의 이익회사(claimant company: 청구회사)가 기업그룹내 다른 결손회사(surrendering company: 대체회사)의 당기에 발생한 결손금액의 전부 또는 일부를 이체받아 자사의 총이익과 상쇄할 수 있는 제도이다. 이와 같은 영국의 연결납세제도는 1967년에 도입되었으며, 그룹 릴리프 이체의 대상이 되는 결손금액은 사업소득의 결손액, 투자회사 관리비, 세법상 특별공제액, 특정소득공제경비 등으로 한정하고 있다.

1) 두 법인 중 한 법인이 다른 법인의 75% 자회사에 해당한다면 이 두 법인이 기업그룹을 구성하며 각 법인은 기업그룹 소속법인이 됨. 또한 만일 두 법인 모두 제3의 법인의 75% 자회사에 해당하면 이 세 법인이 기업그룹을 구성하여 각 법인은 기업그룹 소속 법인이 됨.

독일의 손익대체형 연결납세제도는 영국의 제도에 비해 훨씬 더 간편하다. 독일에서는 1969년부터 50%를 초과하는 주식으로 지배관계가 있는 모회사와 자회사 간 손익을 대체할 수 있도록 하는 기관회사(Organschaft)과세제도가 법제화되었다. 특정한 기업이 자본적으로, 조직적으로 그리고 경제적으로 다른 기업을 완전히 지배하고, 그 결과 지배되는 기업이 결정권을 갖지 못하고 사실상 그 지배하는 기업의 한 사업부문에 불과한 경우 자회사의 손익을 모회사에게 귀속되는 것으로 하는 계약을 2개의 기업 간에 체결할 수 있도록 하고 있다. 독일의 연결납세제도는 이러한 계약에 의해 자회사의 순손익을 원칙적으로 모두 모회사에 이전하도록 함으로써 자회사 손익을 영(0)으로 만드는 간편한 제도이다.

영국의 손익대체형 연결납세제도는 연결납세를 간편하게 할 수 있도록 하고 납세자가 절세를 할 수 있도록 하는 목적이 강하다고 볼 수 있는 반면, 독일의 손익대체형은 영국의 손익대체형과 마찬가지로 연결납세를 간편하게 할 수 있도록 하고 있지만, 최소 5년 이상의 이익이전계약을 하도록 하고 그 기간 동안 연결납세를 하고 있다는 점에서 소득통산형 연결납세제도의 기본적인 사고에도 어느 정도 근접해 있다고 볼 수 있다. 손익대체형은 그 내용을 자세히 살펴보면 연결납세제도라기보다는 개별 납세제도의 특수한 형태라고 하는 것이 적합하다고 하겠다. 왜냐하면 연결대상 기업집단에 속하는 개별 회사의 손익을 다른 개별 회사에 대체한 후 각자 개별적으로 납세신고를 하는 것이지 단일의 연결과세소득과 연결납세액으로 신고납부되는 것이 아니기 때문이다.

3. 기존의 연구

연결납세제도의 도입방안에 관한 연구는 우리나라에서 비교적 활발히 이루어져 왔다. 대부분의 연구에서는 소득통산형 및 손익대체형 연결납세제도의 차이점을 설명하고 있으며, 소득통산형의 도입을 전제로 우리나라에 도입할 연결납세제도의 법적구조 및 기본사항에 대한 구체적인 방안을 제시하고 있다. 즉, 소득통산형을 우리나라에 도입한다는 가정하에 소득통산형 연결납세제도의 법적구조 및 기본사항에 대한 구체적인 방안을 제시하고 있다.

반면 김진수·이준규의 연구(2002)는 소득통산형을 도입하는 경우와 손익대체형을 도입하는 경우로 구분하여 우리나라의 현실에 적합한 각각의 대안을 제시하

고 연결납세제의 도입목적에 비추어 보아 소득통산형이 최선의 방안이고 손익대체형이 차선의 방안이라는 결론을 내리고 있다. 또한 이준규·김진수의 연구(2005)는 소득통산형 연결납세제도가 이론적으로 우수함에도 불구하고 복잡한 조세회피방지 규정을 포함하는 등 방대한 분량의 법령이 필요하다는 문제점을 인식하고 소득통산형 연결납세제도에 비해 상대적으로 간단하게 입법할 수 있는 손익대체형 연결납세제도의 도입 가능성을 제시하고 있다.

<표 11-2> 기존 연구의 연결납세제도 도입방안 비교

연구자	도입유형	적용대상 범위			내부거래손익
		적용회사	지분율	적용선택	
김찬섭(1999)	소득통산형	내국회사	100%	- 임의선택 - 자회사 - 선택가입	- 자산 - 양도자측 손익이연방식
이우택(2000)	소득통산형	내국회사	100%	- 임의선택 - 자회사 - 선택가입	- 자산 - 양도자측 손익이연방식
김종철·오운택 (2001)	소득통산형	내국회사	100%	- 임의선택 - 자회사 - 선택가입	- 토지와 유가증권 - 양도자측 손익이연방식
김광윤(2002)	소득통산형	내국회사	50%	- 임의선택 - 자회사 - 선택가입	- 채고자산과 고정자산
김진수·이준규 (2002)	소득통산형	내국회사	100%	- 임의선택 - 자회사 - 강제가입	- 채고자산을 포함한 모든 내부거래 - 양도자측 손익이연방식
	손익대체형	내국회사	100%	- 임의선택 - 자회사 - 임의적용	-
신찬수(2005)	소득통산형	내국회사	100%	- 임의선택 - 자회사 - 강제가입	- 고정자산, 유가증권, 금전채권 - 양도자측 손익이연방식
이준규·김진수 (2005)	손익대체형	내국회사	100%	- 임의선택 - 자회사 - 임의적용	-
김종철(2006)	소득통산형	내국회사	100%	- 임의선택 - 자회사 - 강제가입	- 고정자산, 토지, 금 전채권, 유가증권 - 양도자측 손익 이연방식

<표 II-2>의 계속

연구자	결손금		내재손실	투자수정	조세채무의 배분	연결가산세
	연결전 모회사 결손금	연결전 자회사 결손금				
김찬섭(1999)	-	자회사의 소득 금액 내에서 공제	그 손실이 발생한 회사의 소득에서만 공제	자회사 손익 발생에 대해 자회사 장부가액 수정	-	-
이우택(2000)	-	자회사의 소득 금액 내에서 공제	그 손실이 발생한 회사의 소득에서만 공제	자회사 손익 발생에 대해 자회사 장부가액 수정	-	-
김종철·오윤택(2001)	-	-	-	-	결손법인을 포함하여 연결납세액을 배분	-
김광윤(2002)	-	개별소득에서만 공제	-	-	개별소득금액 기준으로 단일 배분	-
김진수·이준규(2002)	모회사의 소득 금액 내에서 공제	자회사의 소득 금액 내에서 공제	연결시점에 평가	자회사의 손익 발생 및 배경에 대하여 장부가액 수정	모회사가 납세 의무자가 되고 구성회사들은 연결납부책임	연결가산세 부과
	모회사의 소득 금액 내에서 공제	자회사의 소득 금액 내에서 공제	-	-	모회사가 납세 의무자가 되고 자회사는 연대납부의무	연결가산세 부과
신찬수(2005)	연결소득금액에서 공제	자회사의 소득 금액 내에서 공제	연결 후 발생한 처분손실을 구성법인의 소득에서만 공제	양도사유가 발생할 때 투자수정	개별소득비례 배분법 또는 개별세액비례 배분법	-
이준규·김진수(2005)	결손양수법인의 소득금액을 한도	결손양수법인의 소득금액을 한도	결손양도의 대상이 되는 결손금에서 제외	-	-	연결가산세 비과세
김종철(2006)	모회사의 소득 금액 내에서 공제	자회사의 소득 금액 내에서 공제	연결시점에 평가	양도사유가 발생할 때 투자수정	모회사가 납세 의무자가 되고 구성회사들은 연결납부책임	연결가산세 부과

Ⅲ. 연결납세제도의 도입 여부 검토²⁾

1. 연결납세제도의 도입에 따른 부작용

연결납세제도를 도입할 경우 세부담의 수평적 공평성 제고와 조세의 중립성 유지 등의 필요성과 함께 조세행정 및 납세협력비용의 증가와 세수 감소 등의 문제도 상존한다. 이와 같은 연결납세제도의 도입에 따른 장점과 단점을 충분히 인식하고 도입 여부에 대한 정책적 판단을 해야 할 것이다. 연결납세제도를 도입하는 경우 발생하는 부작용은 대체로 다음의 네 가지로 요약될 수 있을 것이다. 첫째, 연결납세제도의 도입은 조세제도를 지나치게 복잡하게 하고 세무계산의 복잡화를 야기하여 그에 따른 조세행정 및 납세협력 비용의 증가를 초래하게 된다. 기업의 입장에서 연결납세를 하기 위해서는 세무계산상 많은 문제점이 발생할 수 있다. 즉, 연결그룹 간 사업연도 불일치, 내부거래, 미실현손익, 세액배분, 감면액 배분 등에 관하여 매우 복잡한 계산 및 조정을 필요로 하게 된다. 이와 같이 세무처리가 복잡하게 됨에 따라 연결납세 대상기업의 신고작업이 복잡해지고 많아지게 될 수밖에 없으며 이와 관련된 납세협력 비용도 많이 들게 된다. 또한 정부의 입장에서는 연결납세제도를 구체적으로 시행하기 위해서 관련 조세제도를 정교하게 구축해야 하고, 이를 집행하기 위해서는 조세행정의 복잡성과 유동성을 감당할 수 있는 인력이 필요하므로 당연히 조세행정 비용의 증가를 초래하게 될 것이다. 예를 들면 일본의 경우 연결납세제도는 기본적으로 법인세법의 별도 장³⁾에 포함되어 있으며 연결부가세와 각종 조세특례의 연결기준 재산정에 관한 규정은 조세특별조치법에 포함되어 있다. 연결납세제도의 도입으로 인하여 법인세법은 63개의 조항이 신설되거나 수정되었고 그 분량은 70여 페이지에 달하였으며 조세특별조치법은 부칙 36개 조항을 포함하여 77개의 조항이 신설되거나 수정되었고 그 분량은 100여 페이지에 달할 정도이다.

둘째, 연결납세제도의 도입으로 인해 법인세 세수가 크게 감소할 가능성이 있다⁴⁾. 연결납세제도는 기업그룹을 하나의 경제주체로 보고 과세가 이루어지므로

2) 김진수·이준규(2002) pp. 20~29의 주요내용을 수정·보완하였음.

3) 법인세법 제2편(내국법인의 납세의무) 제1장의 2(각 연결사업연도의 연결소득에 대한 법인세)

연결납세제도가 도입되면 동일한 그룹 내의 모회사와 자회사 간의 내부거래이익의 제거와 손익통산이 가능하게 되어 연결납세제도가 도입되기 전과 비교할 때 법인세 세수가 감소할 가능성이 있다. 예를 들어 한 회사가 흑자회사이고 다른 한 회사가 적자회사이며, 흑자와 적자의 규모가 비슷한 경우를 가정해보자. 연결납세를 하기 전에는 흑자회사는 당연히 법인세를 부담해야 하지만 연결납세 이후에는 손익통산을 통하여 어느 회사도 법인세를 부담하지 않기 때문에 법인세 세수가 감소하게 되는 것이다.

셋째, 연결납세제도는 기업의 구조조정을 지원시킬 가능성이 있다. 우리나라는 경제위기 이후 부실기업의 퇴출을 촉진하고 기업경영의 투명성을 확보하려는 노력을 기울이고 있는데, 연결납세제도의 도입으로 인하여 연결그룹 구성법인 간 손익통산이 가능하게 되면 오히려 대기업이 부실 자회사를 지원할 수 있는 여건이 마련될 수 있기 때문이다. 즉, 연결납세제도의 도입이 기업의 구조조정에 오히려 장애요인으로 작용할 수 있을 것이다.

넷째, 연결납세제도는 그 성격상 대기업을 우대하는 세제라는 비판을 받을 수 있다. 이는 일반적으로 연결납세제도가 지주회사제도를 세제면에서 뒷받침하는 제도로 인식되고 있으므로 이 제도의 이용이 주로 대기업에 편중될 가능성이 많기 때문이다. 실제로 2004년에 연결납세제도를 도입하려는 노력이 있었음에도 불구하고 도입하지 못한 가장 큰 이유가 이러한 우려 때문이었다고 생각된다.

2. 연결납세제도의 도입 필요성

이상과 같은 연결납세제도의 도입에 따른 부작용에도 불구하고 최근 연결납세제도의 도입 필요성이 부각되고 있다. 연결납세제도의 도입 필요성은 대체로 다음의 네 가지로 요약될 수 있을 것이다. 첫째, 연결납세제도는 세부담의 수평적 공평성을 유지하기 위해 필요한 제도이다. 조세부담의 수평적 공평성의 입장에서 본다면 법인세에 있어서 실질소득이 동일하다면 동일한 법인세를 부담해야 할 것이다⁵⁾. 경제적으로 단일 기업체인 기업그룹은 단일법인으로 경영되는 경우와 동일

4) 김진수·이준규(2002)에서는 지분율 100%를 가정할 때 연결납세제도의 도입에 따른 세수 감소액은 2000년의 경우 5,169억원, 2001년의 경우 2,698억원으로 추정하고 있음.

5) 실질소득은 법적 개념이 아닌 경제적 개념으로서 만일 법적으로는 독립된 수개의 법인이 모인 기업그룹이지만 경제적으로는 단일 기업체인 경우 이 기업그룹의 개별 법인의 조세

하기 때문에 연결납세제도를 통하여 그 기업그룹의 구성회사가 결합한 상태로서 과세하는 것이 조세의 수평적 공평성에 부합하는 것이다. 더구나 동일 기업그룹에 포함된 구성법인 간에는 부당한 내부거래가 용이하기 때문에 손익이전 및 상호지급보증을 통한 채무의 이전 등과 같은 비정상적 거래를 이용한 과세소득의 조작이 가능하다. 따라서 이러한 현실을 무시하고 각 법인의 개별 재무제표에 따라 과세하는 경우 부당한 과세소득의 유실을 묵인하게 되는 결과를 초래함으로써 공평과세원칙이 훼손될 수도 있다.

둘째, 연결납세제도는 조세의 중립성 유지를 위해서 필요한 제도이다. 조세의 중립성 유지는 세부담의 수평적 공평성 유지와 별개의 것이 아니라 연관이 있다. 단일기업으로 경영하는 경우와 기업그룹으로 묶은 여러 기업군으로 경영하는 경우에 있어서 납세액의 차이가 없다면, 기업 입장에서는 경영활동에 가장 효율적인 조직을 경영환경의 변화에 따라 탄력적으로 선택할 수 있다. 기업이 어떠한 조직 형태를 취할 것인지는 기업의 자유선택에 맡겨야 하며, 세제가 과세목적 이외에 기업활동에 주는 영향은 최소화해야 한다. 기업이 경영전략상 분사화 또는 사업부제 중 어느 하나의 사업형태를 선택함에 있어서 세제는 중립성을 유지할 수 있어야 한다. 특히 신규분야에의 진출 또는 적자사업부문의 재편을 위하여 모회사의 사업부문을 분사화하여 사업회사를 설립하고자 하는 경우 처음 수년간은 사업회사의 적자가 예상될 수 있다. 현행 조세법하에서는 이러한 자회사의 적자를 모회사의 적자와 상계시킬 수 없기 때문에 분사화를 하는 경우 분사화를 행하지 아니하는 경우와 비교하여 결과적으로는 자회사 전체로서의 조세부담이 커질 우려가 있다. 따라서 이러한 세제상의 불이익 때문에 기업이 전략적인 선택으로서의 분사화를 단념하여야 하는 경우가 발생할 수 있다. 바로 이러한 이유로 인하여 기업조직의 선택에 대하여 세제상 중립성을 확보하는 것이 필요하다.

셋째, 연결납세제도는 연결회계제도의 정착을 위해서 필요한 제도이다. 우리나라의 기업그룹은 대부분 기업지배구조가 불분명하다는 특징을 갖고 있는데 이는 실질소유경영자, 특수관계인, 계열회사가 공동으로 계열회사를 소유하는 형태로 되어 있기 때문이다. 따라서 기업그룹을 모두 지배하는 절대적인 지배회사가 존재하지 않으며, 종속회사도 존재하지 않는다. 또한 실질소유경영자가 중심이 되어

부담액의 합계가 당초부터 하나의 법인으로 운영될 때의 조세부담과 다르다면 수평적 공평성이 유지된다고 할 수 없을 것임.

있지만, 그도 지배권을 행사할 만큼 절대지분을 소유하지 않고 특수관계인을 통한 위장분산, 계열회사를 통한 소유 등을 통해 실질적인 통제권을 행사하고 있는 실정이다⁶⁾. 이러한 우리나라의 독특한 기업지배구조하에서는 사실상 동일한 경영통제하에 있는 단일 경제실체임에도 불구하고 개별 재무제표를 중심으로 회계처리가 이루어지고 있다. 연결납세제도는 이러한 관점에서 연결재무제표 정착을 위한 중요한 기능을 수행할 수 있다. 즉, 연결납세제도를 도입하는 경우 기업그룹은 그룹 내 기업 간 손익상계라는 이점으로 인하여 연결재무제표 작성을 강화하게 되는 중요한 정책수단이 될 수 있다. 연결재무제표의 작성이 강화됨에 따라 기업그룹에 대한 경영내용 파악, 기업의 해외증권시장에서의 자금조달, 기업집단의 여신관리 등에 있어서 유용하다.

넷째, 연결납세제도는 세제의 선진화를 위해서 필요한 제도이다. 최근 사회 전반적인 제도의 국제화가 급속하게 진행되고 있는 상황에서 조세제도 역시 선진화가 이루어져야만 한다. 세제의 국제화 및 선진화를 위해서는 모회사와 자회사간 손익을 통산하는 연결납세제도의 도입이 필수적이다. 연결납세제도는 미국을 비롯하여 OECD 30개 회원국 중에서 3분의 2 정도가 도입하고 있다. 각 국가는 자국 실정에 맞게 연결납세제도를 운영하고 있으면서도 국제화 추세에 맞추어 모회사, 자회사 간의 경제적 일치성을 인정하고 세제의 중립성을 확보하기 위하여 손익통산을 인정하는 등 유사한 조치를 취하고 있다. 특히 우리나라보다 2년 앞서 지주회사제도를 허용한 일본도 2002년 4월부터 연결납세제도를 도입하여 운영하고 있다.

3. 종합의견

이상에서 논의한 바와 같이 연결납세제도의 도입에 따른 장·단점이 동시에 존재한다. 연결납세제도의 도입에 따른 부작용도 만만치 않은 상황이나, 세부담의 수평적 공평성을 유지하고, 세제의 중립성을 유지하며, 연결회계제도를 정착하기 위해서는 연결납세제도를 언젠가는 도입해야 할 필요가 있다. 특히 우리나라가 OECD에 가입한 이후 회원국 수준에 맞는 조세제도의 개선을 요구받고 있는 상황에서 우리 기업들이 외국의 경쟁기업들과 동등한 위치에서 경쟁할 수 있도록 해야 한다. 외국의 선진기업들은 연결납세제도를 통하여 조직구조의 선택에 융통

6) 이우택(2000), p. 24.

성과 탄력성을 가지고 있으며, 또한 연결기업 그룹 내 기업 간의 손익통산으로 인하여 세부담에 있어서 상대적으로 유리한 위치에 있다. 따라서 이러한 외국기업과 경쟁하는 내국기업의 경쟁력 강화를 위해서도 연결납세제도의 도입이 필요하다.

IV. 연결납세제도의 도입과 관련한 정책과제

1. 연결납세제도 유형의 선택⁷⁾

우리나라에 연결납세제도를 도입한다면 무엇보다도 먼저 소득통산형과 손익대체형 중에서 우리나라에 적합한 유형이 어느 것인지를 검토해 보아야 한다. 소득통산형은 미국에서 이미 91년 전부터 시행되었고 손익대체형은 영국에서 40년 전부터 시행되었으며, 이 두 유형은 연결납세제도의 대표적인 두 가지 유형으로서 완전히 정착하고 있다. 연결납세제도를 도입하고 있는 다른 국가들도 모두 소득통산형과 손익대체형의 두 유형 중의 어느 하나를 따르고 있는 실정이다.

따라서 우리나라도 소득통산형과 손익대체형 중에서 하나를 채택함으로써 국제적인 기준과 조화가 되도록 하는 것이 바람직할 것이다. 다만 각국은 어느 유형을 채택하였든 자국의 실정에 맞는 조금씩 변형된 제도를 운용하고 있음을 감안하여 우리나라에서도 우리의 실정에 맞는 변형된 제도를 운용할 수 있다.

소득통산형과 손익대체형은 각각 장점과 단점을 가지고 있기 때문에 어느 유형이 우리나라에 더 적합한지는 보는 관점에 따라 달라질 수 있다⁸⁾. 연결납세의 도입 목적⁹⁾에 비추어 보아 소득통산형과 손익대체형 중 어느 유형이 더 적합한지를 논의하는 것이 타당한 방법이라고 생각된다.

먼저 조세의 세부담의 공평성 유지라는 측면에서 본다면 소득통산형이 더 적합

7) 김진수·이준규(2002) pp. 198~203의 주요 내용을 수정·보완하였음.

8) 소득통산형은 연결법인을 경제적 단일체로 보는 연결납세제도의 취지에 보다 부합하나 제도가 복잡하다는 단점이 있음. 손익대체형은 복잡한 세법을 필요로 하지 않고 세무당국의 행정비용과 납세자의 납세협력비용이 많이 소요되지 않는 제도라는 장점이 있으나, 연결납세의 목적과는 잘 부합하지 않는다는 단점이 있음.

9) 연결납세제도의 도입 목적으로는 조세의 공평성 유지, 조세의 중립성 유지, 연결회계제도의 정착, 세제의 선진화 등을 들 수 있음.

한 유형이라고 판단된다. 조세의 수평적 공평성은 경제적으로는 단일 기업이지만 법적으로는 독립된 수개의 법인이 모인 기업그룹의 전체 조세부담과 이 기업그룹이 하나의 법인으로 운영될 때의 조세부담이 같아야 유지될 수 있는 것이다. 손익 대체형은 지분비율을 기준으로 연결납세의 대상이 되는 기업 모두가 연결납세를 하는 것이 아니라 연결납세의 대상이 되는 기업 중에서 선택에 따라 일부만 연결납세를 할 수 있는 것이기 때문에 세부담의 수평적 공평성이 유지되기 어렵다고 생각된다.

다음으로 조세의 중립성 유지라는 측면에서 본다면 소득통산형이 더 적합한 유형이라고 판단된다. 기업조직의 형태에 따라 납세의 유·불리가 있다면 기업이 경영에 가장 효율적인 조직구조를 선택할 수 없게 되므로 조세의 중립성은 유지될 수 없다. 손익대체형은 지분비율을 기준으로 연결납세의 대상이 되는 기업 중에서 절세를 많이 할 수 있는 기업 간에만 연결납세를 할 수 있기 때문에 기업에 유리한 측면이 많다. 이에 따라 손익대체형의 경우는 조세의 중립성을 유지하기 어렵다고 보아야 한다.

또한 연결회계제도의 정착이라는 측면에서 본다면 소득통산형이 더 적합한 유형이라고 판단된다. 연결재무제표는 지배종속관계에 있는 두개 이상의 회사가 있는 기업그룹을 단일한 조직체계로 간주하여 모회사가 당해 기업그룹의 재무상태나 경영성적을 종합적으로 보고하기 위해 작성하는 것이다. 반면 연결납세제도는 집단으로서의 손익과 세액의 계산만을 목적으로 하므로 자산, 부채의 계산 그 자체에는 직접적인 관심이 없지만, 지배종속관계에 있는 두개 이상의 회사가 있는 기업그룹을 단일한 조직체계로 간주한다는 면에서 연결재무제표와 맥을 같이한다고 보아야 한다. 기업그룹의 투명성 제고를 위해서는 연결재무제표의 작성이 필수적이며, 연결회계제도를 이용할 수 있는 소득통산형 연결납세제도는 연결재무제표의 정착을 위해서도 중요한 기능을 수행할 수 있다고 생각된다.

마지막으로 세제의 선진화라는 측면에서 본다면 소득통산형이든 손익대체형이든 큰 차이가 없다고 생각된다. OECD 회원국 중에서 미국, 일본, 오스트리아, 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 호주 등의 국가들이 소득통산형 연결납세제도를 운영하고 있고, 영국, 독일, 핀란드, 아일랜드, 노르웨이, 스웨덴 등의 국가들이 손익대체형 연결납세제도를 운영하고 있다. 각국은 자국의 세제, 조세행정, 납세자

의 협력, 관련 법률 등을 종합적으로 고려하여 자국에 적합한 연결납세제도를 도입하고 있다.

이상에서의 논의를 종합하여 연결납세제도의 도입 목적과 관련하여 생각해 본다면 손익대체형보다는 소득통산형이 대체로 우리나라에 더 적합한 제도라고 판단된다. 즉, 소득통산형은 연결납세의 목적에 이론적으로 부합하고, 세부담의 공평성 유지, 조세의 중립성 유지, 그리고 연결회계제도의 정착이라는 각 측면에서 손익대체형보다 더 적합한 제도라고 판단된다. 다만 세제의 선진화 측면에서는 두 유형 중 어느 유형이라도 도입이 가능하겠지만, 우리나라와 경제적으로 교류가 많고 우리나라의 세제와 유사한 측면이 많은 일본 및 미국이 소득통산형 연결납세제도를 운영하고 있음을 감안하면 소득통산형 연결납세제도의 도입이 더 바람직하다.

이와 같이 연결납세제도의 도입목적에 비추어 볼 때 소득통산형은 손익대체형에 비해 더 적합한 제도라고 판단된다. 그러나 이 제도의 최대의 약점은, 수미일관된 논리와 조세회피를 방지하기 위하여 너무나 방대하고 정교한 입법이 필요하고 이에 따라 과세당국의 행정비용과 납세자의 납세순응비용 등 사회적 비용이 크다는 점이다. 또한 제도가 방대한 만큼 도입시점에서 어떠한 문제점이 발생할지 추측하기가 상대적으로 어렵다는 측면도 고려해야 할 요소이다. 따라서 연결납세제도의 기본적인 도입방향으로는 소득통산형제도를 채택하되, 이하에서 논의하는 바와 같이 가능한 단순한 형태가 되도록 하는 것이 좋다¹⁰⁾.

2. 연결납세제도의 기본구조¹¹⁾

가. 자회사 지분비율

연결납세 신고대상의 범위를 정하기 위해서는 우선 연결자회사의 지분비율을 결정하여야 한다. 이때 고려하여야 할 사항은 연결자회사의 지분비율이 어느 정도 되는 경우 기업그룹 전체가 실질적으로 하나의 기업으로 운용된다고 볼 수 있는

10) 2002년에 연결납세제도를 도입한 일본의 경우 국회에 제출한 입법제안서가 1,000페이지에 이르는 등 방대한 법인세법 개정작업을 동반하였음을 감안하면 가능한 단순한 형태가 필요함을 알 수 있음.

11) 김진수·이준규(2002) pp. 145~151, 164~171의 주요내용을 수정·보완하였음.

가 하는 것이다. 연결자회사의 지분비율이 일본의 경우처럼 100%가 되어야 하나의 기업으로 운용된다고 볼 것인지, 아니면 좀 더 낮은 비율(예를 들면 미국의 경우처럼 80%)이라도 하나의 기업으로 운용된다고 볼 것인지를 신중히 검토해 보아야 한다.

연결재무제표의 작성대상으로는 다른 투자자와 계약 합의에 의해 의결권의 과반수를 소유하는 경우, 정관이나 계약에 의해 종속회사의 주요 의결결정이나 업무 집행에 지배적인 영향력을 행사할 수 있는 경우, 이사회 등 의사결정기구 구성원의 과반수를 임명하거나 해임할 수 있는 경우 등을 포함하여 실질적인 지배·종속관계가 성립하는 경우이다¹²⁾. 반면 연결납세제도는 연결그룹 구성법인의 주주의 이익분배액에 영향을 미치는 것이므로 경영지배력만이 아니라 법적인 지분청구권까지 고려하여 경제적 일체를 이루는 기업 간에 해야 할 것이다. 이러한 관점에서 본다면 연결납세제도의 도입초기에는 100% 지분비율을 기준으로 하는 것이 가장 합리적인 것이다. 이는 소수주주 문제로 인한 예상치 못한 부작용을 방지하고 기업그룹의 경제적 일체성에 주목하는 연결납세의 목적에 보다 충실하기 위해서이다.

한편 100% 기준을 적용하는 경우 개인 대주주와 특수관계자의 자회사에 대한 지분소유가 많은 우리나라 기업집단의 소유구조를 고려할 때 연결납세제도의 적용대상이 대폭 줄어들어 연결납세제도를 유명무실하게 만들 가능성이 있다는 우려가 제기되고 있다¹³⁾. 그러나 이러한 우려와는 달리 김진수·이준규의 연구(2002)에서는 연결납세의 대상을 지분비율 100%로 할 때에도 2000년에 99개, 2001년에는 128개의 적지 않은 기업그룹이 연결납세의 대상이 되는 것으로 나타났다. 또한 이러한 수치는 지분비율을 낮추어서 50%로 할 때 연결납세의 대상이 되는 기업그룹의 수(2000년 302개, 2001년 366개)와 비교해 보아도 결코 적지 않음을 알 수 있다.

연결납세제도를 적용할 대상기업의 지분비율을 100%에서 그 미만으로 완화할 여지가 없는 것은 아니다. 소수주주는 일반적으로 경영지배력을 가지지 않고 지분청구권자로서만 기능하므로 연결납세제도에 의하여도 소수주주의 지분청구권에 큰 변동을 주지 않는다면 연결납세제도 적용의 지분비율을 완화할 수 있다. 또한

12) 즉, 연결재무제표는 의결권의 50% 이상을 소유하거나 또는 50% 미만이라도 실질적인 지배·종속관계가 성립하는 경우 작성하는 것임.

13) 한국공인회계사회(2001), p. 86.

스톡옵션제도 및 종업원지주제도의 활성화 등의 문제를 감안하면 장기적으로 연결납세제도를 적용할 대상기업의 지분비율을 100%에서 그 미만으로 완화할 수 있을 것이다. 연결납세제도가 정착한 후에 순차적으로 종업원 등에 의한 지주제도의 문제나 실질지배의 문제를 검토하고 필요에 따라 지주비율을 프랑스 수준인 95%로 낮추고, 향후에는 미국 수준인 80% 정도까지 점차적으로 낮출 수도 있다.

나. 연결대상회사의 범위

연결납세 신고대상의 범위를 정하기 위해서는 그 기준으로서 연결자회사의 지분비율을 결정하는 것과 함께 연결납세를 적용받을 수 있는 모회사, 연결납세를 적용받을 수 있는 자회사, 그리고 해당 자회사에 대한 강제적용 여부 등에 대한 검토가 필요하다.

연결납세를 적용받을 수 있는 모회사의 범위를 어떻게 한정할 것인지를 검토해 보아야 할 것이다. 연결납세를 적용받을 수 있는 모회사는 자회사의 주식을 100% 보유하고 있는 내국법인에 한정하는 방안이 좋다. 만일 타법인에 100% 지배를 받는 법인을 연결모회사로 허용하는 경우에는 여러 개의 연결그룹이 형성될 수 있다는 문제가 있기 때문에 이러한 법인은 연결모회사가 될 수 없도록 하는 것이 타당하다. 또한 청산중인 법인은 연결모회사가 될 수 없도록 해야 할 것이며, 주식회사 이외에도 유한회사, 합병회사, 합자회사 등도 모회사가 될 수 있도록 해야 한다.

다음으로 연결납세를 적용받을 수 있는 자회사의 범위를 어떻게 한정할 것인지를 검토해 보아야 한다. 연결납세를 적용받을 수 있는 자회사로는 외국 자회사를 제외하는 것이 바람직하다고 생각한다. 만일 모회사 소재국의 과세권이 영향을 미치지 않는 외국 자회사에 대해서까지 모회사 소재국의 세제를 적용하는 것은 세제를 극히 복잡하게 만드는 것이며, 외국 거주자인 외국 자회사에 대해서 과세권을 행하게 되는 것이다. 외국 자회사에 대해 과세하는 것은 외국 자회사를 국내 기업의 외국지점으로 취급하는 결과를 초래하며, 이는 독립된 법인을 지점으로 보아서 과세해서는 안 된다는 조세조약의 내용을 위반하는 것이다.

마지막으로 100% 자회사를 연결납세를 강제로 적용할 것인지 임의로 자회사의 선택에 의하도록 할 것인지를 정해야 할 것이다. 소득통산형 연결납세제도를 도입

하고 있는 국가들 중에서 미국과 일본 등 대부분의 국가들이 해당 자회사 전부를 강제적용하도록 하고 있다. 이러한 강제적용은 기업그룹의 경제적 일체성에 주목하여 기업그룹을 단일주체로 간주하여 과세하려는 연결납세의 목적에 부합하는 것이다. 또한 자회사의 선택에 의해서 가입여부를 임의로 정하게 하면 자의적 조세회피 목적으로 연결납세제도가 남용될 수 있으므로 이를 방지하기 위해서도 해당 자회사 전부를 강제적용하게 할 필요가 있다.

다. 연결납세의 선택

기업그룹이 연결납세를 임의로 선택할 수 있도록 하는 이유는 기업이 개별납세와 연결납세를 스스로 선택하게 함으로써 조세의 중립성을 유지하려는 목적을 달성하기 위한 것이다. 이와 같이 연결납세의 대상이 되는 기업그룹이 연결납세를 임의로 선택할 수 있도록 할 것인지, 아니면 연결납세의 대상이 되는 기업그룹이 연결납세를 강제로 의무화할 것인지 하는 문제를 검토해 보아야 한다.

연결납세제도를 도입하고 있는 대부분의 국가들은 연결납세의 강제적용보다는 기업그룹의 선택적 적용방식을 취하고 있다. 대부분의 국가들이 선택적 적용방식을 선호하는 이유는 세제가 과세목적 이외에 기업활동에 주는 영향이 최소화되어야 한다는 데 인식을 같이하고 있기 때문이다. 이러한 관점에서 보면 우리나라의 경우에도 연결납세의 선택을 기업그룹의 선택에 맡기는 방안이 좋다. 또한 연결납세를 선택하기 위해서는 모든 구성법인의 동의를 받도록 해야 할 것이다. 다만 지분율을 100%로 하는 경우 자회사의 동의는 별다른 의미가 없다고 볼 수 있으며 또한 모든 구성법인이 동의하지 않는다면 연결납세를 할 수 없는 것이기 때문에 모회사가 연결납세를 선택하는 것으로 신고하는 경우 모든 구성법인이 동의한 것으로 간주할 수 있다.

라. 계속적용 요건

연결납세의 적용을 계속 의무화하지 않는 경우 기업그룹은 각 계열사의 경영실적에 따라 연결납세를 중단했다가 필요시 다시 시작함으로써 손익을 자의적으로 조절하고 조세회피를 할 수도 있다. 따라서 연결납세를 선택한 기업그룹에 대해서

어떤 경우에 연결납세를 중지할 수 있도록 허용할 것인가 하는 문제를 검토할 필요가 있다.

연결납세의 중지를 기업이 자의적으로 할 수 있도록 허용하는 경우 기업그룹이 손익을 자의적으로 조절함으로써 조세회피를 하는 문제가 발생할 수도 있으므로, 이를 방지하기 위하여 대부분의 국가들은 상당한 기간 동안 연결납세를 계속하도록 의무화하고 있다. 이는 연결납세를 하는 경우의 세액과 개별 기업의 납세액이 경영활동의 상황에 따라 일시적으로는 차이가 날 수 있지만 장기적으로는 중화될 것으로 보기 때문이다. 우리나라에서도 연결납세를 도입한다면 계속 적용을 5년 정도 의무화하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 다만 연결납세의 중지는 정당한 이유가 있어야 가능하도록 해야 할 것이며, 그 이유를 세법에 규정해야 한다.

만일 기업그룹이 계속 적용 기간 동안 연결납세를 중지하는 경우에는 제재수단을 설정하는 것이 바람직하다. 연결납세를 계속하여 적용하지 않는 경우에는 이미 연결납세를 적용하였던 기간의 연결납세를 취소하고 개별 기업에 대해 과세하도록 해야 한다. 또한 연결납세를 하는 기업그룹이 그 기업그룹의 연결납세신고를 중지하고자 하거나 자회사 중의 일부에 대해 연결납세신고를 중지하고자 할 때에는 국세청장에게 연결납세의 중지허가를 신청하고 그 중지에 대한 상당한 이유가 있다고 인정되는 때에는 연결납세신고의 중지를 승인할 수 있도록 할 필요가 있다.

마. 회계연도

연결납세제도는 연결그룹 구성법인의 소득을 기준으로 하여 그 그룹의 담세력을 측정하는 제도이기 때문에 이 소득 측정기간이 다르다면 문제가 있을 수 있다. 이러한 관점에서 각 구성법인의 회계기간이 일치하지 아니하는 경우에 이를 일치시키도록 할 것인지를 정하여야 한다.

연결그룹의 구성법인들의 회계기간을 일치시키도록 강제할 경우 연결납세를 복잡하게 하는 요인이 되므로 모회사의 과세연도를 기준으로 하여 두 개 연도에 걸친 자회사의 회계기간의 손익을 기간에 비례해서 약식으로 안분함으로써 통산될 손익을 산정하도록 하는 것이 합리적이다.

3. 연결과세소득의 계산

가. 내재손실

내재손실(built-in-loss)은 자회사의 개별납세신고시 이미 경제적으로 발생한 손실이지만 손실로 인식되지 아니한 것을 말한다. 즉, 내재손실은 연결그룹이 구성법인이 아닌 타법인을 취득할 때 그 회사에 구조적으로 내재하고 있던 손실을 의미한다. 연결그룹이 이미 손실이 발생하였으나 손실로 인식하지 아니한 법인을 취득하여 다른 구성법인의 소득과 상계할 수 있도록 허용한다면 이를 통한 조세회피행위가 빈번하게 발생할 가능성이 있으므로 연결납세를 도입하는 경우 내재손실을 어떻게 처리할 것인지를 검토해 보아야 한다.

연결법인으로 가입시 법인이 자회사의 내재손실을 이용하여 조세를 회피하는 것을 방지하기 위해서 내재손실의 공제를 손실이 발생한 법인에 한정하는 방안을 마련할 필요가 있다. 내재손실의 처리방법으로는 손실이 실제로 계상되는 과세연도에 그 손실이 발생한 구성법인의 소득과 상계시키는 데에 사용할 수 있고¹⁴⁾, 당해 과세연도에 사용할 수 없는 공제부분은 동 구성법인의 다른 과세연도로 이월할 수 있도록 하는 안이 바람직하다. 이 안과 같이 내재손실의 공제를 손실이 발생한 법인에 한정하는 이유는 연결그룹이 이미 손실이 발생하였으나 손실로 인식하지 아니한 법인을 취득하여 다른 구성법인의 소득과 상계하도록 하는 것을 규제하고자 하는 것이다.

공통의 모회사의 내재손실은 자회사의 내재손실과 동일하게 처리하는 것이 바람직할 것이다. 연결납세제도 도입전에 연결회사들이 가지고 있는 자산 등을 시가 평가하여 자산의 내재손실을 근본적으로 제거하는 방안도 고려할 수 있을 것이나, 상당한 비용과 시간이 소요될 것이므로 현실적인 대안이 되기 어렵다.

나. 내부거래

연결그룹 구성법인 간의 내부거래는 동일한 연결그룹 내의 회사 간에 자산의

14) 미국의 경우는 연결 전에 발생한 내재손실은 연결후의 다른 회사의 소득과 상계할 수 없는 SRLY(Separate Return Limited Year) 원칙을 적용함.

매각이나 교환, 용역의 제공, 기술라이센스, 자산의 임대, 금전대출 등을 말한다. 내부거래는 연결그룹 내의 거래로부터 발생하는 것으로서 연결그룹 전체를 하나의 경제적 실체로 본다면 내부거래에 의한 이익은 실질적으로 이익이 발생하지 않은 것으로 볼 수 있으며, 실제의 이익은 연결그룹 이외의 법인에게 자산이 매각되는 등 실현된 시점에서 발생하게 된다고 보아야 한다. 따라서 내부거래 손익의 제거는 연결납세제도의 중요한 부분 중 하나이다.

먼저 내부거래 손익의 이연 대상범위를 내부거래 전부로 할 것인지, 또는 재고자산 등을 대상범위에 포함하지 않을 것인지를 검토해 보아야 할 것이다. 미국의 경우 내부거래 모두를 이연대상으로 하고 있는 반면, 프랑스의 경우는 재고자산의 내부거래에 대해 시가로 인식하도록 하여 내부거래에 의한 손익에 대해서는 과세하도록 하고 있다. 재고자산을 내부거래에서 제외하여 과세하도록 하는 방안은 제도를 간편하게 한다는 측면 이외에 타당한 논리는 없다고 생각된다. 따라서 재고자산을 포함한 모든 내부거래를 내부거래손익의 이연대상에 포함하는 것이 좋다.

다음으로 내부거래손익을 제거하는 방법을 검토해 보아야 할 것이다. 내부거래 손익의 제거방법은 양도자측 장부가액 인계방식과 양도자측 손익이연방식의 두 가지를 생각할 수 있다. 양도자측 장부가액 인계방식(또는 양수자 손익귀속방식)에서는 내부거래시 양도가액을 양도자의 장부가액으로 하는 것으로서 내부거래이익이 양수자에게 귀속되는 반면에 양도자측 손익이연방식(또는 양도자 손익귀속방식)에서는 양도가액을 거래 당사자간의 실제 거래가액(또는 시가)으로 하기 때문에 내부거래이익이 양도자에게 귀속된다. 양도자측 장부가액 인계방식에 의하면 내부거래이익이 실현되기 전에 연결그룹이 해체되는 경우 내부거래이익은 과세될 기회가 상실되는 반면에 양수법인의 자산가액은 내부거래이익을 포함한 가액으로 회계처리됨에 따라 양수법인이 당해 자산을 처분할 때 당해 금액이 소득에서 공제되는 문제점이 있다. 이러한 점들을 고려할 때 양도자측 장부가액 인계방식의 경우 조세회피의 가능성이 있음을 감안하여 미국의 경우와 같이 양도자측 손익이연방식을 채택하는 것이 바람직하다. 다만 미국의 촉진원칙(acceleration rule)에서 볼 수 있듯이 내부거래의 당사자 중 일방 또는 쌍방이 지분비율의 감소 등으로 연결그룹에서 제외되는 등의 일정한 사유가 발생할 때 내부거래손익의 이연을 중단하고 외부에 매각 등으로 내부거래손익이 실현되기 이전에 앞당겨서 인식하

도록 하는 규정이 필요하다.

다. 결손금¹⁵⁾

연결납세제도의 도입에 따른 세액증감효과의 대부분은 결손금의 통산에 의한 것으로 추정¹⁶⁾되므로 연결납세제도를 도입함에 있어서 이월결손금과 연결결손금의 처리방법을 결정하는 것은 매우 중요한 과제이다.

첫째, 연결납세 신고연도에 발생한 결손금의 처리문제를 고려해 보아야 할 것이다. 연결납세 신고연도에 각 구성법인별로 산출된 개별과세소득과 개별결손이 연결그룹 차원에서 통산됨으로써 각 구성법인의 결손금은 다른 구성법인의 소득과 상계되고 상계 후의 이익이 연결이익으로서 과세대상이 되도록 해야 할 것이다. 만약 결손이 과세소득보다 커서 통산의 결과 결손금이 남는 경우에는 당해 사업연도의 연결세액은 0이 되고 공제되지 아니한 결손금은 다음 사업연도로 이월되도록 한다. 현행 법인세법에서는 공제할 수 있는 이월결손금은 당해 사업연도의 개시일부터 소급하여 5년 이내에 개시한 사업연도에서 발생한 세무상 결손금으로서 그 후의 각 사업연도의 소득금액계산상 손금에 산입되지 않았거나 과세표준계산에 있어서 공제되지 않은 금액으로 하고 있다. 이러한 이월결손금 공제제도는 연결납세신고에 있어서도 준용하는 것이 바람직하다.

둘째, 연결그룹 구성법인이 되기 전에 자회사에서 발생한 결손금의 처리문제를 고려해 보아야 한다. 모회사가 자회사를 취득하여 당해 자회사가 연결그룹 구성법인이 되기 전에 당해 자회사에서 발생한 결손금을 연결납세신고시 연결소득에서 공제할 수 있도록 할 경우에는 조세회피의 목적으로 자회사를 취득하는 등 남용의 가능성이 커진다. 따라서 연결그룹 구성법인이 되기 전에 개별 기업에서 발생한 결손금은 연결 베이스로 사용할 수 없도록 할 수 있을 것이다. 그러나 이렇게 규제할 경우 당해 이월결손금이 사용되지 못하는 결과를 초래하므로 연결납세신고를 하더라도 당해 기업의 과세소득으로 인하여 연결소득이 증가한 금액의 범위 내에서 당해 이월결손금의 공제가 가능하도록 허용하는 방안이 바람직하다¹⁷⁾.

15) 김진수·이준규(2002) pp. 178~181의 주요내용을 수정·보완하였음.

16) 김진수·이준규(2002)의 분석결과 참조, p. 141.

17) 미국의 경우에도 SRLY(separate return limited year)원칙에 의해 연결그룹 구성법인이 되기 전에 개별기업에서 발생한 결손금은 연결납세신고를 하는 연도에 있어서 연결소득 중

셋째, 연결그룹 구성법인을 취득하기 전에 모회사에서 발생한 결손금의 처리문제를 고려해 보아야 할 것이다. 미국 세법에서는 연결그룹 구성법인을 취득하기 전에 모회사에서 발생한 결손금은 연결납세신고시 제한없이 연결과세소득에서 공제될 수 있다. 즉, 모회사에서 결손이 발생한 이후에 취득된 자회사의 소득에서는 모회사의 결손이 제한없이 공제되는 것이다¹⁸⁾. 이렇게 자회사 취득 전 모회사의 결손이 연결납세기 제한없이 공제되는 것은 모회사가 연결실체와 같은 인격체라고 보기 때문이다. 그러나 모회사와 자회사의 결손에 대한 차별적인 대우는 여러 가지 조세회피의 가능성을 야기하며 이를 규제하기 위하여 미국 세법에서는 모회사의 지분변동에 따른 규제, 역취득에 대한 규제 등 복잡한 규정을 두고 있다. 우리나라에 도입될 소득통산형 연결납세제도는 결손금공제에 있어서 미국 세법상의 복잡한 조세회피방지규정을 도입하지 않고도 조세회피를 방지할 방안을 강구하여 연결납세제도의 단순화를 도모하는 것이 중요하다. 이를 위한 방안으로는 모회사에서 결손이 발생한 이후에 취득된 자회사의 소득에서는 모회사의 결손이 공제될 수 없도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉, 모회사에서 결손이 발생한 이후에 모회사가 자회사를 취득하는 경우 연결납세신고시 연결과세소득에서 당해 모회사의 결손이 제한적으로만 공제(연결과세소득 중 당해 모회사 및 결손발생 당시에 도 구성법인이었던 자회사의 기여액을 한도로 함)되도록 하자는 것이다¹⁹⁾.

넷째, 연결그룹의 구성법인이 된 후에 발생한 개별납세 신고연도의 결손금의 처리문제를 고려해 보아야 할 것이다. 연결그룹의 구성법인이 된 이후에도 당해 연결그룹이 연결납세신고를 선택하지 아니하여 각 구성법인들이 개별납세신고를 한 경우 각 구성법인에서 발생한 결손금을 이월하여 그 이후에 연결납세신고를 하는 연도에 공제받을 수 있을 것인지를 검토하여야 한다. 이에 대해서는 개별납세신고 연도에 발생한 결손금이므로 연결그룹 구성법인이 되기 전에 발생한 것과 동일하게 취급하여 그 이후의 공제에 제한을 가하여야 한다는 입장과 연결그룹의 구성법인이 된 이후에 발생한 결손금이므로 연결그룹의 결손금으로 보아 그 이후의

당해 기업의 과세소득이 기여한 금액의 범위 내에서 상계할 수 있도록 허용하고 있음.

18) 이는 자회사에서 결손이 발생한 이후에 모회사가 당해 자회사를 취득하는 경우 연결납세신고시 연결과세소득에서 당해 자회사의 결손이 제한적으로만 공제(연결과세소득 중 당해 자회사의 기여액을 한도로 함)되는 것과는 대조적임.

19) 이렇게 할 경우 결손금의 사용가능성이 축소되는 단점이 있으나 결손금이 있는 법인을 이용한 조세회피행위는 원천적으로 막을 수 있다는 장점이 있음.

연결소득에서 제한없이 공제되어야 한다는 입장이 대립될 수 있다. 미국 세법에서는 후자의 입장을 취하고 있는데, 우리나라에서도 공제시한 내 무제한 공제를 허용하는 것이 좋다²⁰⁾.

다섯째, 연결그룹 탈퇴시 이월결손금의 처리문제를 고려해 보아야 할 것이다. 연결그룹 구성법인이 모회사가 보유하는 자회사주식의 처분 등으로 연결그룹을 탈퇴하는 경우 연결그룹에서 발생한 이월결손금을 탈퇴하는 자회사에게 배분하여 이전할 것인가 하는 문제가 있다. 적자의 연결그룹 구성법인이 존재함에 따라 과세소득을 감액한 후 그룹에서 탈퇴하는 경우 결손금을 분할이전하지 않는다면 결손법인을 이용한 조세회피가 가능하게 된다. 따라서 연결그룹회사가 그룹을 탈퇴하는 경우 그룹에 남아 있는 연결이월결손금 중에서 이탈하는 회사에 귀속되는 결손금은 이탈 후 승계받도록 하는 것이 바람직하다.

라. 투자수정

자회사에서 이익이 발생하는 경우 자회사의 과세소득이 증가하여 과세되고 또한 모회사의 자회사 주가가 상승하여 이를 다시 매각하는 경우 그 상승분이 다시 과세되어 이중과세된다. 또한 자회사에서 손실이 발생하는 경우 손실에 대한 손실계상 시점에서 손금공제의 대상이 되고 자회사 주식의 장부가액을 감소시키지 않으면 자회사 주식의 매각시점에서 주가가 하락으로 인한 주식양도손실이 발생하여 적자금액이 이중공제된다. 따라서 모회사를 비롯한 연결그룹 내 회사들은 그룹 내 자회사 주식양도 등으로 발생하는 이익이나 손실의 이중계상을 방지하기 위해서 양도시 자회사 주식의 장부가액을 수정할 필요가 있는지를 검토해 보아야 한다.

단일실체 개념(single entity concept)에 입각한 소득통산형에서는 연결법인을 하나의 법인으로 보기 때문에 연결재무제표 작성방법과 같이 자회사의 이익잉여금 발생시 이중과세 또는 자회사의 손실 발생시 이중공제를 방지하기 위하여 모회사의 자회사 지분가치를 조정하도록 하고 있다. 반면 개별실체 개념(separate entity concept)에 입각한 손익대체형에서는 통산의 지분을 매각하는 것과 다르지

20) 예외적으로 계속적으로 결손이 발생할 것이 예상되는 기업의 취득 등으로 일정한 제한을 두는 방안을 고려해 볼 수 있겠지만, 입법과정이 어려울 것으로 예상된다.

않기 때문에 투자수정을 하고 있지 않다. 다만, 소득통산형에 있어서도 투자수정 제도를 이용한 조세회피 방지를 위하여 자회사 주식의 양도손실을 원칙적으로 인정하지 않는 손실부인규정(LDR: Loss Disallowance Rule)을 두고 있다.

투자수정제도는 연결그룹 관계의 본질을 단일주체 개념에서 파악하려는 미국 연결납세제도의 기본적 구조의 특징이다. 투자수정제도는 자회사의 손익을 주식의 장부가액에 가감하는 제도로서 연결납세규정을 복잡하게 하는 요인이 될 가능성이 있으나, 연결납세의 목적에 부합하기 위해서는 도입하는 것이 바람직하다.

장부가액 수정 시점은 자회사 주식의 평가액이 매기에 바뀌므로 매기에 수정하는 것이 논리적으로는 타당하나, 실무적으로 너무 복잡할 것이므로 사유가 발생할 때만 행하는 방안이 좋을 것이다. 만일 투자수정제도를 도입하지 아니할 경우 자회사의 손실 발생시 타 법인의 소득금액과 상계할 수 있고 처분시 다시 주식 처분손실이 발생하여 과세소득이 감소하게 되어 조세를 회피할 가능성이 있다. 이에 따라 자회사의 주식 양도시 처분손실을 인정하지 않은 손실부인규정을 둘 필요가 있다.

4. 연결세액의 계산

가. 연결납세 적용시 세율

연결납세의 적용을 받는 기업그룹에 대해서는 현행 법인세 세율을 적용하면 될 것이다. 다만 연결납세제도를 도입하고 있는 국가들이 이 제도의 도입초기에 세수가 급격히 감소하는 것을 방지하기 위해서 연결부가세를 부과한 사례²¹⁾가 있는데, 우리나라에도 연결부가세를 도입할지 여부를 결정해야 한다.

우리나라의 경우 연결납세제도의 도입은 조세부담을 적극적으로 감소하기 위한 것이 아니라 법인의 경영형태에 따른 조세중립성을 확보하기 위하여 행해지는 것임을 감안할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 경우 사실상 단일세율을 적용하고 있기 때문에 연결납세를 하는 기업 입장에서는 소득금액을 통산한다 하더라도 세부담이 늘어나는 경우가 거의 없고 이월결손금을 타법인의 소득금액과

21) 미국의 경우 연결납세제도의 시행초기에는 2%포인트 수준의 연결부가세를 부과하다가 1964년부터 폐지하였으며, 일본의 경우도 연결납세제도를 도입하면서 2%포인트의 부가세를 3년간 한시적으로 부과한 바 있음.

상계할 수 있으므로 거의 유리한 효과만 있다. 이에 따라 이 제도의 도입초기에 예상하지 못한 수준의 세수감소 및 새로운 조세회피 유형의 발생할 우려가 있는 것은 사실이다.

세수감소를 완전히 보전하기 위해서 연결납세제도의 제도 정착시까지 가산세(surtax)를 부과한다면, <표 IV-1>에서 보는 바와 같이 2000년과 2001년의 경우 지분비율을 100%로 하면 2.8% 내지 6.9%의 연결부가세를 부과할 수 있을 것이다. 그러나 연결납세제도의 도입에 따라 여차피 세수가 감소할 것으로 예상되는 상황에서 세수보전을 위해 연결부가세를 부과한다는 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 연결부가세를 부과하는 것은 연결납세제도의 실효성을 낮출 뿐이라고 생각된다.

<표 IV-1> 세수감소를 보전하기 위한 연결부가세율

(단위: 억원, %)

지분비율		기업그룹으로부터의 개별납세기 법인세수(A)	연결납세로 인한 세수감소(B)	연결부가세 1%당 세수증가(C)	세수감소를 보전하기 위한 연결부가세율(D)
100%	2000	26,179	5,169	750	6.9
	2001	29,384	2,698	953	2.8
95% 이상	2000	46,420	6,263	1,434	4.4
	2001	52,228	3,302	1,747	1.9
80% 이상	2000	55,085	9,465	1,629	5.8
	2001	60,130	3,702	2,015	1.8
50% 이상	2000	84,982	12,075	2,604	4.6
	2001	65,075	5,497	2,128	2.6

주 : C = (A - B)/28, D = B/C

자료 : 김진수·이준규(2002) p. 183.

나. 연결세액의 신고납부

모·자회사를 연결하여 세액이 결정되면 연결세액을 구성법인 간 배분하고 당해 연결세액에 대한 납세의무자를 연결그룹으로 할 것인가 아니면 개별 기업으로 할 것인가를 검토해 보아야 할 것이다. 연결그룹 자체는 법적 실체가 아니므로 납세의무자가 될 수 없다. 따라서 연결세액에 대한 납세의무자는 연결그룹 구성법인이 되어야 할 것이다. 이 경우 모회사를 납세의무자로 할 것인지 또는 세액을 안분하여 개별 자회사를 납세의무자로 할 것인지를 정하여야 한다.

연결세액의 구성법인 간 배분은 미국과 같이 연결채무채표가 주채무채표이고 이를 기초로 법인세액을 계산하는 경우 세법에서 법인세액의 배분 등을 규정하고 개별 법인이 납세의무를 지도록 할 필요가 있을 것이다. 그러나 우리나라의 경우 개별 채무채표를 기초로 각 개별 법인이 납부하여야 할 세 부담이 결정되므로 연결법인이 연결법인세액에 대하여 연대납세의무를 지는 전제하에 법인의 현금사정에 따라 각 개별 법인이 납부할 세액을 스스로 결정하도록 허용하는 것도 무방하다.

미국이나 일본은 모두 모회사가 연결소득에 대하여 법인세의 신고 및 납부를 행하도록 하고 있으며, 연결납세제도의 적용을 받은 자회사는 연결소득에 대한 법인세에 대하여 연대납부책임을 지도록 하고 있다. 우리나라에서도 미국이나 일본과 마찬가지로 모회사가 연결소득금액 및 연결세액 등을 기재한 연결납세에 관한 신고서를 모회사의 관할 세무서에 신고하여 세액을 납부하도록 하는 것이 좋다. 한편 연결그룹에 가입하고 있는 자회사는 모회사가 연결세액에 대하여 연대납부책임을 가지며, 연결소득의 개별 귀속액 등을 기재한 서류를 자신의 관할 세무서에 제출하도록 해야 한다.

V. 맺음말

정부는 최근까지도 연결납세제도의 도입에 부정적인 입장이었으나, 2008년 신정부 출범하면서 연결납세제도의 도입 가능성을 제기하고 있다. 신정부는 침체된 경제를 살리기 위해 세제 측면에서도 세율인하와 규제완화를 통해 투자가 촉진될 수 있는 환경을 조성하려고 한다. 연결납세제도의 도입은 이러한 관점에서 검토되고 있는 것이다.

본 연구에서는 이러한 상황을 인식하고 연결납세제도를 도입하기 위해서 검토되어야 할 정책과제에 대해서 논의하였다. 연결납세제도를 도입할 필요가 있는지, 만일 도입한다면 어떤 유형을 도입해야 할 것인지가 가장 기본적인 정책과제이다. 본 연구에서는 연결납세제도의 도입에 따른 부정적인 측면과 긍정적인 측면을 검토하여 긍정적인 측면이 더 크다고 판단하여 연결납세제도의 도입이 바람직하다고 주장하였다. 또한 소득통산형 연결납세제도가 연결납세의 목적에 이론적으로 부합하고, 조세의 공정성 유지, 조세의 중립성 유지, 그리고 연결회계제도의 정착이라는 각 측면에서 손익대체형 연결납세제도보다 더 적합한 제도라고 판단되어 소득통산형의 도입을 제안하였다.

다음으로 우리나라에 도입할 연결납세제도가 소득통산형이라는 가정하에 연결납세제도의 도입과 관련한 다음의 정책과제를 논의하였다. 첫째, 자회사의 지분비율, 연결대상회사의 범위, 연결납세의 적용 여부, 계속적용요건, 과세연도 등 연결납세제도의 계산, 연결세액의 계산대상의 범위 등 연결납세제도의 기본구조에 대해 논의하였다. 둘째, 내재손실, 내부거래, 연결결손금, 투자수정 등 연결과세소득의 계산에 대해 논의하였다. 셋째, 연결납세적용시 세율과 연결세액의 신고납부 등 연결세액의 계산에 대해 논의하였다.

참고문헌

- 김광윤, 「기업집단에 대한 연결납세신고제도의 도입구조 비교연구」, 『세무학연구』, 제19권 제2호, 한국세무학회, 2002.
- 김중철, 「연결납세제도의 입법방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 세무대학원 박사학위논문, 2006.
- 김중철·오윤택, 『연결납세제도 도입방안연구』, 영화회계법인, 2001.
- 김진수·이준규, 『연결납세제도의 도입에 관한 연구』, 정책보고서 02-01, 한국조세연구원, 2002.
- 김찬섭, 「연결납세제도의 도입구도에 관한 연구」, 한양대학교 대학원 박사학위논문, 1999.
- 배준호, 『일본의 연결납세제도』, 한국조세연구원, 2003.
- 신찬수, 「우리나라의 그룹과세제도 도입방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 세무대학원 박사학위논문, 2005.
- 이우택, 『연결납세제도의 도입방안과 정책과제에 관한 연구』, 한국조세연구소, 2000.
- 이준규, 『미국의 연결납세제도』, 한국조세연구원, 2003.
- 이준규·김진수, 『손익대체형 기업집단세제의 도입 가능성』, 정책보고서 05-02, 한국조세연구원, 2005.
- 한국공인회계사회, 『연결납세제도 도입의 타당성 검토와 도입방안』, 연구보고서, 2001.
- 剛崎和雄·望月光南, 『日米對比 連結納税のポイント』, きょうせい, 2000.
- 大倉雄次郎, 平成卷15年頭論文 「連結納税制度の導入企業動向調査と問題点の検討」, 税経通信, 59(6), 2004.5.
- 白須信弘, 『アメリカ法人税法 詳解』, 中央經濟社, 2002.
- 西本靖宏, 「租税法研究会(113) 連結納税制度に對する經濟界の評價と反應-連結納税制度についてのアソケート調査より」, ジュリスト, 2004.3.

- 税理士法人トーマツ(編), 『詳解 連結納税 Q&A』, 清文社, 2002
- 税制調査會, 『連結納税制度の基本的考え方』, 2001
- 税制調査會, 『平成14年度の税制改正に関する答申』, 2001
- 財務省, 『法人税法等の一部を改正する法律案』, <http://www.mof.go.jp>, 2002.
- 租税研究協會, 『日本型連結納税制度について』, 2002.
- 井上久彌 外2人, 『法人税の計算と理論』, 税務研究會出版局, 2002.
- PwCコンサルティング(株) FMSグループ, 『連結納税システム』, 東洋經濟新報社, 2002.
- Ault, Hugh J. and Brian J. Arnold, *Comparative Income Taxation*, Aspen Publishers, 2005.
- Australian Taxation Office, *Consolidation in Brief*, 2004.
- Bittker, I. Boris and James S. Eustice, *Federal Income Taxation of Corporations and Shareholders*, Warren Gorham & Lamont, 2002.
- Blumberg, Phillip I.; Strasser, Kurt A., *Problems of Parent and Subsidiary Corporations Under State Statutory Law*, Little & Brown, 1995.
- Crestol, Jack, Kevin M. Hennessey and Richard F. Yates, *The Consolidated Tax Return*, Warren, Gorham & Lamont, 2002.
- Lerner, Herbert J. and Richard S. Antes, *Federal Income Taxation of Corporations Filing Consolidated Returns*, Matthew & Company, Inc., 2000.
- RIA, *Consolidated Tax Return*, 2005.
- _____, *Internal Revenue Code & Regulations*, 2002.
- Warner, James C., *Consolidated Returns Guide*, CCH, 2003.
- Whiting, Sue, *Corporation Tax*, CCH, 2004.

<Abstract>

A Study on the Introduction of the Group Taxation System in Korea

Kim, Jin Soo and June-Q Lee

The group taxation system is a corporate tax system, which derives a conglomerated corporate's tax base by summing up profits and losses of all the company that are unified as business conglomerate. This system is becoming an international standard, and reflecting this trend, more than two thirds of OECD member countries are operating this system. From this point of view, there is few assertions that raise an objection to the introduction of group taxation system in Korea.

In this study, the previous studies in this field were reviewed, and the two types of group taxation system, the consolidated tax return model and the profit-and-loss transfer model, were assessed. Then this study asserted that the consolidated return model is more suitable for Korea. Under this assumption, this study presented specific schemes to enact laws to adopt the consolidated tax return model. The specific schemes that this study presented include the scope of the group taxation, the treatment of losses of the parent or a subsidiary, the treatment of built-in losses of capital assets, and the tax rate of conglomerated corporate, etc.

제5편 목적세의 이해와 개편방향¹⁾

박 상 원*

I. 서론 : 세입/세출의 독립과 연계

현대의 재정제도는 조세를 비롯한 정부수입과 공공재 공급 등을 위한 정부지출을 원칙적으로 분리하고 있다. 납세는 국민들의 기본적인 의무이므로 특정한 소득이나 행위가 발생되었을 때 정해진 금액만큼 세금을 내야 하며, 조세수입의 사용처나 만족도에 따라서 납부 여부를 자발적으로 결정할 수 없다. 예산의 사용과 배분도 마찬가지이다. 정부는 모아진 재원을 국민들을 위해 적절히 사용할 의무가 있으므로, 예산은 국민의 대표들로 구성된 국회에 의해 심의되고 의결된다. 하지만 예산배분의 적절성은 세금을 어떤 계층이 주로 납부했는가 혹은 어떤 세원들에 의해 세수가 구성되었느냐와 상관없이 평가된다. 세입과 세출의 독립은 심지어 재정수지에도 적용된다. 단기적으로는 재정수지 균형이 요구되지 않기 때문이다. 총량적인 세수는 장기적으로 재정지출규모와 비교하여 결정되겠지만, 재정수지가 매년 균형이 될 필요는 없다.

목적세는 이러한 세입/세출 분리 원칙으로부터 예외가 되는 세목이다. 과세단계에서부터 세수가 어떤 분야에 사용될 것인가가 정해져 있기 때문이다. 다른 세금과는 달리 세입과 세출의 연계가 목적세의 정의이자 가장 큰 특징이다. 따라서 목적세에 대한 평가는 세입/세출의 분리에 대한 시각과 맞닿아 있다. 세입/세출의 연계를 긍정적으로 평가하는 사람들은 목적세에 대해 우호적이며, 심지어 세입/세출의 독립이 과거의 잘못된 유산이라고 비판한다. 뷰캐넌(1967)은 과거 왕정시대에 왕과 신하(백성)의 관계가 상호교류가 아닌 일방적인 형태였기에 세입과 세출이 분리되게 되었다고 주장하였다²⁾. 또한 이들은 세금을 정부의 특정 공공재 사업

* 한국조세연구원 전문연구위원

1) 본 원고는 박기백·박상원·손원익(2007)과 박기백·박상원(2008)에서 발췌하였음을 밝힌다. 자세한 출처는 본문에서 다시 언급하고자 한다.

2) Marlow and Orzechowski(1997)에서 재인용

의 대가로서 지불할 경우 자발적 납세도 가능해질 것이라고 주장한다.

이와 반대로 목적세에 비판적인 사람들은 세입/세출을 연계하였을 때 예산배분의 신축성(flexibility)이 떨어지고 예산당국의 역할이 사전적으로 제약받게 된다는 점을 강조한다. 또한 아무리 세입과 세출이 연계한다고 하더라도 공공재의 성격상 무임승차의 문제가 발생하기 때문에 자발적 세금납부는 불가능하다는 점을 지적한다. 이들의 주장에 따르면, 조세는 의무로서 납부해야 할 뿐이며 정부 지출은 예산배분의 적절성이라는 별도의 기준에 의해 평가받아야 한다.

우리나라의 경우, 교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세 등 국세인 목적세 세수는 약 18.4조원으로, 전체 국세 세수의 13.3%를 차지하고 있어 그 비중이 적지 않다. 또한 세수의 일정비율이 지방교부금, 지방교육교부금, 교통시설특별회계, 지방자치단체교육전출금 등으로 쓰이고 있는 승용차 개별소비세, 주세, 담배소비세 등을 포함할 경우 목적세의 규모는 더 커지게 된다. 16개의 지방세 중에서도 5개가 목적세로서 전체 지방세수 중 18.0% 정도를 차지하고 있다³⁾.

그런데 우리나라의 목적세는 세입/세출의 연계와 재정의 칸막이성 운용이라는 일반적인 장단점과는 별도로, 복잡한 조세체계를 야기한다는 점에서 비판받고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 조세체계가 복잡하고 산만하게 구성되어 있다면, 조세협력비용과 징수비용이 높아져 비효율이 발생하게 된다. 따라서 목적세를 정비해야 된다는 주장이 꾸준히 대두되고 있다. 더욱 흥미로운 사실은, 문제점에 대한 지적만큼이나 목적세 유지에 대한 주장도 강해 특별한 변화 없이 계속 유지되고 있다는 것이다. 이는 원론적이고 학문적인 입장에서의 개편 주장과 현실적이고 정치적인 고려가 상충하고 있기 때문이다.

본고는 추상적이고 원론적인 입장에서 목적세를 이해하는 작업과, 이에 기초하여 우리나라 제도의 구체적 문제점을 파악하고 대안을 제시하는 작업을 동시에 추구하고자 한다. 즉, 현실적 제약을 고려하면서 구체적인 개편방안을 제시해보고자 하는 것이다. 먼저 제II장에서는 목적세의 정의와 범위를 규정하고 제III장에서는 우리나라의 국세 중 대표적인 목적세인 교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌 특별세의 현황을 살펴볼 것이다. 제IV장에서는 기존 연구와 현황에 기초하여 개편방향을 연구하고, 제V장에서는 세목별 개편 시나리오를 제시하였으며, 제VI장에서 결론을 정리하였다.

3) 2006년 기준

Ⅱ. 목적세의 이해

1. 목적세 개념과 범위

목적세의 개념을 이해하는 것은 목적세의 역할과 정당성을 평가하는 데 있어 매우 중요한 작업이다. 보통 목적세는 특정한 지출에 사용하도록 규정된 세금을 의미한다. 하지만 미국 감사원(GAO, 1990)은 목적세를 ‘법규에 의해 특정한 지출에 사용하도록 정해진 세입’으로 정의하고 있다. 이 정의에 의하면 목적세는 ‘목적세입(Earmarked Revenue)’ 혹은 ‘용도가 정해진 세입’이라는 부르는 것이 더 정확하며, 각종 부담금, 연금 기여금, 수수료 등도 모두 포함된다. 부담금, 연금 기여금, 수수료 등은 모두 특정 분야 정부지출을 위한 재원이 되기 때문이다⁴⁾.

이와 유사하지만 조금은 다른 시각 즉, 회계·계정·기금 등 세출구조 측면에서 목적세의 범위를 규정할 수 있다. 대부분의 나라에서는 특별회계나 기금의 형태로 재원을 특별히 관리하고 이를 일반회계 재정과 독립적으로 운용하고 있다. 이렇게 관리된 특별회계 혹은 기금은 정해진 분야에 사용되며, 재원조달방식도 미리 정해져 있는 경우가 많다. 따라서 특별회계나 기금의 수입 중 일반회계로부터의 전입금처럼 매년 재량적으로 결정되는 것과는 달리, 법규에 의해 명시된 것이 있다면 이 세입은 특정 지출에 사용되므로 목적세에 해당된다고 할 수 있다⁵⁾. 이때 목적세의 범위는 특별회계, 기금, 지방재정, 공기업회계 등 특정분야를 위한 세출의 범위를 어디까지 잡느냐에 따라 결정된다고 할 수 있다. 예를 들어 우리나라 지방교부금의 규모는 법률에 의해 국세의 일정비율이 되도록 정해져 있다. 따라서 “국세수입의 일정비율이 지방으로 이전되도록 선정(earmarking)되어 있다”고 표현할 수 있고, 넓은 의미의 목적세 재원에 포함되는 것이다.

명시적 목적세와 실질적 목적세를 구분하여 목적세를 이해하는 방법도 있다. 전주성(2006)은 명시적으로 특정 세출에 세입이 할당되는 목적세뿐만 아니라 실질적으로 목적세 기능을 하는 암목적 목적세를 포함하여 목적세 전체 규모를 파악해야 한다고 주장한다. 예를 들어 승용차 특소세, 주세, 담배소비세 등은 세수의 일

4) 박기백·박상원·손원익(2007)의 p. 21 참조

5) 사실 우리나라의 대표적 목적세인 교통·에너지·환경세나 농어촌특별세 등은 모두 세법이 아니라 특별회계법에 명시된 법규에 따라 목적세로 분류되는 것이다.

정비율이, 지방교부금, 지방교육교부금, 교통시설특별회계, 지방자치단체교육전출금으로 쓰이고 있으므로 이들도 실질적인 목적세로 간주해야 한다는 것이다.

마지막으로 국회와 행정부의 역할 측면에서 목적세를 바라보고, 목적세의 범위에 행정부에 대한 국회의 통제를 포함시키는 것도 흥미로운 작업이다. 사실 ‘earmarks’라는 말은 미국 예산전문가들 사이에서 일반적 의미 이외에 매우 독특한 용도로 사용되고 있다. 예를 들어 GAO(2008)은 “Sometimes ‘earmarking’ is colloquially used to characterize directions included in congressional committee reports but not in the legislation itself”라고 설명하고 있다. 이 말은 국회가 공식적인 예산안(legislation)에 의해 예산배분을 승인(appropriation)하는 것 이외에 각종 국회 보고서(committee reports)에 의해 행정부의 예산배분을 제약(directions)하는 경우에 ‘earmarks’라는 표현을 쓴다는 것이다⁶⁾. 이것은 하나의 단어가 여러 가지 뜻을 가질 수 있다는 것 이외에 목적세를 보는 좋은 시각을 암시해 준다. 삼권분립이 실시되는 대부분의 나라에서 예산은 행정부와 입법부 양쪽 권한에 모두 걸쳐 있다. 미국의 경우에도 대통령이 국회에 예산안을 제출하고, 국회는 이를 심의·조정·승인하여 최종예산안이 결정되며, 대통령은 이를 다시 비토(veto)할 권리를 가진다. 이 때 예산안에 대한 최종 승인은 국회에서 이루어지지만, 현실적으로 예산안은 행정부의 정책적 방향을 크게 반영하게 된다. 목적세라는 것은 입법, 즉 법률에 의해 사용처가 결정되는 조세이므로, 입법부가 행정부의 예산배분을 처음부터 제약한다는 것을 의미한다. 즉, 재량적 예산이 실질적으로 행정부에 의해 예산이 결정되는 나라의 경우, 입법부는 재량적 예산배분을 제약하는 법률적 장치로서 목적세를 활용할 수 있는 것이다⁷⁾.

어떤 측면에서 바라보든, 목적세의 범위를 크게 잡거나 작게 잡는 것은 각각의 장점과 단점이 있다. 목적세의 범위를 넓게 잡을 경우, 다양한 공공재원을 세입/세출의 연계라는 측면에서 이해하고 그 특성이 가지는 효과를 일관되게 분석할 수 있게 된다. 하지만 넓은 의미의 목적세입을 논할 경우, 다양한 형태의 세입이 각각 가지는 특수성을 감안하지 못한다는 약점을 가지게 된다. 사실 부담금과 조세(목적세)는 세입/세출의 연계라는 측면에서는 동일할지 모르나 그러한 연계가

6) 2007년 1월 미국의 대통령이 국회의 공식적 예산안 뿐 만 아니라 비공식 통로나 국회 보고서를 통해 정부예산배정을 제약하는 관행을 비판하였고, 이로 인해 많은 논쟁이 진행되었다.

7) 이런 관점에서의 목적세 분석은 Jackson(2008)을 참조 바란다.

필요한 이유나 역할 등에 있어서는 상당히 다를 수가 있다. 따라서 부담금·수수료를 조세와 구분하면 양자의 특성을 분석에 포함시킬 수 있는 장점이 생긴다. 본고에서는 좁은 의미의 목적세에 좀 더 초점을 맞추고자 한다.

2. 목적세의 장단점

이제 진술한 목적세의 개념과 범위를 염두에 두면서, 목적세의 장단점을 살펴보자. <표 II-1>은 일반적으로 이해되는 목적세의 장단점을 요약하고 있다.

<표 II-1> 목적세의 장단점

장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업의 예측가능성이 높음: 상대적으로 최저 수준의 예산을 확보할 수 있으므로, 사업의 목적 달성이 용이 ○ 예산편성의 변동성 축소 ○ 용처의 정당성이 높은 경우 조세에 대한 국민의 수용성이 높아짐 ○ 해당 분야의 징수 노력 제고 가능 ○ 비용 부담을 알 수 있어 투명성이 높아짐 ○ 수익자부담원칙이 적용되는 경우 자원배분의 효율성 제고 가능 ○ 한 분야의 재정위험이 다른 분야에 과급되지 않음 ○ 조세저항을 최소화
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매년 정부의 예산 우선순위 조정이 곤란 <ul style="list-style-type: none"> - 재정의 칸막이식 운용 - 사업의 재정배분 수준을 신속히 조정하는 것이 불가능 - 특정 공공재의 과잉공급 가능 ○ 법적으로 지출이 어느 정도 보장된 경우 사업성과에 대한 점검 노력이 낮아지고 방만한 재정운용이 우려됨 ○ 특별회계·기금 등이 많아지면 예산구조가 복잡하게 되어 투명성이 낮아짐 ○ 세수확보의 수단으로 악용가능 ○ 행정부와 입법부의 예산권한이 축소

출처: 박기백·박상원·손원익(2007) p. 26.

목적세의 장단점을 이해함에 있어서 중요한 몇 가지 사항을 언급하면 다음과 같다. 첫째, 목적세의 장점과 단점은 동전의 양면과 같다는 점이다. 즉, 하나의 특성이 목적세의 장점으로 이해되는 동시에 단점으로 작용한다. 대표적인 것이 ‘특

정분야 예산배분의 안정성'과 '재정의 칸막이성 운용'이다. 목적세를 통해 특정 분야 세입을 특정 분야에 지속적으로 사용할 경우, 그 분야의 예산은 안정적으로 유지된다. 하지만 동시에 그 분야의 재정지출의 우선순위가 낮아질 경우에도 계속해서 예산이 배정되는 문제점을 야기하게 된다. '사업성과에 대한 점검 노력'도 마찬가지이다. 특정 분야의 지출이 목적세에 의해 법적으로 보장되면, 그 분야 지출부처가 사업성과를 높일 유인이 사라지는 문제가 생길 수 있다. 하지만 납세자 입장에서 보면 자신들이 납부한 세금이 어디에 쓰이는지 알게 되어 더욱 많은 관심을 보일 여지가 생기므로, 사업성과에 대한 모니터링이 강화된다고도 할 수 있다. 따라서 일반적인 수준에서 장단점을 비교하여 목적세의 필요성을 결론내릴 수 없고, 각 국가가 처한 특수한 상황 속에서 장점이 잘 발휘되는지 아니면 단점이 두드러지는지 살펴보아야 한다.

둘째, 목적세가 세입 측면에서 조세구조를 복잡하게 만들 필요는 없다. 우리나라의 경우 목적세가 부가세(surtax) 형태이며 여러 가지 세원에 복잡하게 얽혀 있다. 따라서 목적세가 조세구조를 복잡하게 만드는 가장 큰 주범이라는 인식이 많다. 하지만 이는 우리나라의 특수한 사정일 뿐 반드시 '목적세 => 조세체계 복잡화'인 것은 아니다.

마지막으로, 목적세의 가장 큰 장점으로 언급되고 있는 수익자부담 원칙이나 원인자부담 원칙의 중요성을 이해할 필요가 있다. 수익자부담 원칙이란 공공재의 편익을 누리는 사람이 공공재의 조달 재원을 부담해야 한다는 원칙이고, 원인자부담 원칙은 공공사업이 필요하게 된 원인을 제공한 사람이 그 공공사업의 조달 재원을 담당해야 한다는 것이다. 수익자부담 원칙이나 원인자부담 원칙은 공평(fair)한 과세의 중요한 기준으로 이해되고 있으며, 이러한 원칙들이 잘 적용되면 될수록 목적세가 정당성을 가진다고 여겨진다. 특히 부담금이나 수수료의 경우 수익자 혹은 원인자부담 원칙에 잘 맞기 때문에 비판이 적다. 하지만 일반조세의 경우 이러한 원칙이 잘 적용되기 어렵기 때문에 목적세의 유용성이 떨어진다는 비판이 가능하다. 그렇다면 왜 수익자부담 원칙이나 원인자부담 원칙의 적용이 바람직한가?

여러 문헌들은 자원배분의 효율성을 증진시킨다는 측면에서 수익자부담 원칙이 정당성을 가진다고 설명하고 있다. 이러한 주장이 설득력 있게 들리는 이유는 "편익을 얻는 사람이 비용을 부담한다"는 것이 시장의 가격 메커니즘과 유사하기 때문이다. 이것이 유명한 린달균형의 아이디어인데, 모든 사람에게 자신이 공공재

소비로부터 누리는 한계편익만큼 단위당 비용을 지불하게 한다면 모든 사람이 동의하는 공공재의 공급량은 사회최적량과 일치하게 된다는 것이다. 하지만 현실에서 린달균형이 작동하기 위해서는 여러 가지 강한 조건들을 필요하므로 조심해서 받아들여야 한다. 먼저 모든 경제주체의 한계편익곡선이 동일한 경우가 아니라면 각 경제주체에게 서로 다른 세금(가격)이 매겨져야 한다. 하지만 각 경제주체의 한계편익을 아는 것은 현실적으로 불가능하다. 더욱 중요한 점은, 경제주체들이 주어진 가격(목적세)하에서 공공재 소비량을 선택하고 이 선택에 따라 전체 공공재의 공급량이 결정되는 메커니즘이 존재해야 한다는 것이다. 즉, 각자에게 주어진 세부담은 단순히 자원조달 방법일 뿐만 아니라 정확한 사회비용을 최종수요자에게 적절하게 부담시키는 역할을 해야 한다. 하지만 현실의 목적세는 개인의 의사결정을 통해 전체 공공재 공급량을 결정하는 역할을 수행하는 것이 아니라, 재원을 조달하는 방법일 뿐인 경우가 많다.

만약 현실주의자들이 비판하듯이 린달균형이 작동할 수 없는 제약이 현실에서 많이 존재한다면, 수익자부담 원칙은 경제학자의 이상(理想) 속에서만 작동하는 원리인가? 그렇다면, 현실에서 수익자부담 원칙이 강조되는 이유는 단지 그것이 공평(fair)하다는 일반적 가치관에 부합하기 때문인가?

이러한 질문에 답하기 위해서는, 린달이 제시한 균형개념에 만장일치라는 정치적 과정이 포함되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 사회적으로 최적인 공공재 공급량에서 각 경제주체가 누리는 한계효용만큼 단위당 비용이 부여된다면, 모든 사람은 그만큼의 공공재 공급량에 동의하게 된다. Wicksell(1896)도 동일한 측면에서 수익자부담 원칙을 강조하였다. Wicksell은 정부예산의 역할을 자원배분과 소득재분배 측면으로 구별하고, 자원배분에 있어서는 만장일치 투표제도를, 소득재분배 측면에서는 다수결투표제도를 적용해야 한다고 주장하였다⁸⁾. 즉 공공재 공급으로부터 혜택을 받는 경제주체들의 혜택수준만큼 비용을 지불한다면, 모든 경제주체들이 이러한 조세체계에 동의하게 되므로 공평(fair)하다는 것이다. 이러한 주장들을 종합해 볼 때, 수익자부담 원칙을 처음으로 제시한 북구의 경제학자들은 효율적 자원배분 못지않게 이 원칙이 가지는 정치적 지지 효과를 파악하고 있었다는 것을 알 수 있다⁹⁾.

8) Head (1993)에서 재인용

9) 수익자부담 원칙의 정치경제학적 해석에 대해서는 박상원(2007)을 참조하기 바란다.

3. 정치경제학적 이해

본절에서는 정치경제학적 시각에 초점을 맞추고, 목적세를 이해하는 하나의 시각을 제시하고자 한다¹⁰⁾. 먼저 전통적 후생경제학과 정치경제학적 접근의 차이점에 대해 알 필요가 있다. 특정 세목을 처음부터 특정 지출에 사용한다고 명시하는 목적세는 일종의 선약(commitment)이다. 정부가 사회후생을 극대화하는 단일의사결정주체(one decision maker)여서 세입과 세출을 모두 결정할 수 있을 경우, 자신의 행동을 미리 제약하는 선약은 자신에게 전혀 도움이 되지 않는다. 따라서 정부가 단일의사결정주체이고 국민들의 효용으로 이루어진 사회후생함수를 극대화한다는 전통적인 후생경제학은 목적세의 존재를 설명하기 어렵다.

정치경제학 또는 공공선택이론은 정부를 단일한 의사주체로서가 아니라 여러 가지 목적함수를 가진 주체들의 집합체라고 가정한다. 즉 ‘자애로운 정부(benevolent government)의 사회후생 극대화’라는 가정을 포기하고, 현실에서 집단적 의사결정자들이 조세와 정부지출을 결정되는 다양한 과정에 주목하고 있다. 또한 정부와 국민 간의 비대칭적 정보, 주인-대리인 문제, 공공선택(public choice), 투표이론(voting theory) 등이 목적세의 존재를 설명하는 전제조건이 되고 있다.

목적세에 대한 정치경제학적 연구는 Buchanan(1963)에서부터 시작하여 최근 Dhillon and Perroni(2001), Bos(2000), Brett and Keen(2000), Anesi(2005) 등 활발하게 이루지고 있다. 목적세에 대한 정치경제학적 접근의 공통점을 몇 가지로 요약해 볼 수 있다.

첫째, 목적세는 정치가 혹은 정책담당자의 행동을 제약하는 도구로 이해되고 있다. 특정 세입을 특정 세출에 연계시키면 특정 세출의 최소 비중을 미리 보장하게 되는데, 이 때문에 차후에 예산배분을 완전히 자유롭게 결정하지 못하게 된다. 이때 목적세를 도입하는 주체는, 목적세에 의해 행동이 제약되는 당사자일 수도 있고, 정치적 경쟁자일 수도 있다.

둘째, 경제 내에 본질적으로 비효율이 발생하는 요인들이 존재함을 가정하고 있다. 예를 들어 정보의 비대칭성(asymmetric information), 도덕적 해이, 정치적 제약에 따른 세출구조의 경직성 등에 의해 정부활동이 본질적으로 최적에 도달하지 못함을 가정하고 있다.

10) 박기백·박상원·손원익(2007)의 III장 1절을 참조하였다.

셋째, 목적세는 경제주체들이 자신들의 이익을 극대화하는 과정에서 만들어지며, 사회후생을 하락시키는 원인이 되기도 하고 반대로 비효율을 완화시키는 도구가 되기도 한다. 따라서 목적세가 반드시 사회후생에 마이너스 요인으로만 작용하는 것은 아니다. 때때로 정치가들이 정책결정에 참여하는 과정에서 발생하는 비효율은 정책담당자의 행동을 제약하는 목적세를 통해 완화시킬 수도 있기 때문이다. Bird and Jun(2005)과 전주성(2005)은 우리나라의 목적세입(earmarked revenue)에 대해서 구체적으로 설명하고 있다. 우리나라의 목적세입은 대체로 세입-세출의 연계가 희박하고 지정된 지출이 특정 세목에 의해 걸어지는 세수보다 큼을 지적하고 있다. 이는 지정된 분야의 한계 지출을 납세자가 아닌 정부가 결정한다는 의미이다. 또한 세입과 세출의 연계가 작은 것은 목적세가 단순히 전체 세수의 증대를 위해 사용된 증거라고 주장하고 있다. 이를 symbolic 목적세로 부르는데 symbolic 목적세는 다른 개발도상국에서도 보이는 일반적 현상임을 역설하고 있다.

목적세에 대한 실증분석은 많지 않은데, 박기백·박상원·손원익(2007)은 교육세, 교통세, 농특세가 도입됨으로써 세수 비중에 있어서 구조적 변화가 발생하였을 가능성이 있음을 통계적으로 보였다. 또한 목적세가 각 분야의 지출 규모에 미치는 영향을 살펴보면, 세수와 지출사이의 연계성이 낮은 것으로 나타났지만 목적세가 도입되어 각 분야 지출의 변동성이 낮아지고 안정성이 높아졌다는 것을 보였다.

Dye and McGuire(2004)는 미국의 44개 주의 목적세 자료를 이용하여 실증분석한 연구이다. 주정부 총지출, 초·중등 교육지출, 도로건설을 위한 지출, 지방정부 이전지출 등의 네 가지 지출이 어떻게 목적세입에 의해 영향받았는지를 검증하였는데, 목적세입이 증가할 때 주정부 지출은 거의 영향받지 않거나 영향이 매우 미비했다는 것을 보였다. 즉, 목적세입이 실질적 효과를 가지지 않는다는 것이다.

Ⅲ. 우리나라 목적세 현황¹¹⁾

본절에서는 우리나라의 대표 목적세목인 교육세(지방교육세), 교통세, 농어촌특별세에 대한 현황을 살펴보고자 한다. 이들은 교육, 교통·에너지·환경, 농어촌 개발 등을 위한 재원으로 사용되는데, 세부담의 적정성보다는 조세제도의 효율화와 목적세 부과 정당성에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 한다.

1. 교육세와 지방교육세

교육세는 교육의 질적 향상에 필요한 교육재정을 확보하기 위하여 1982년에 도입되었다. 당시 교육시설투자 감소로 인해, 학급의 과밀화, 2부제 수업, 교육시설의 노후 등의 문제가 대두되었고, 교육세는 교육시설의 확충·보완과 교원의 처우 개선, 의무교육의 확대 등 교육여건 개선에 대한 필요성을 충족시키기 위해 신설된 것이다. 처음에는 5년간의 한시법으로 시작하였으나 1990년말 영구화되었으며, 지금까지 8차례에 걸쳐 개정이 이루어졌는데 이때마다 교육여건에 대한 평가와 맞물려 논란이 있어 왔다.

<표 III-1>은 교육세의 과표와 세율이 어떻게 변천해 왔는지를 보여주고 있다. 주목해야 할 점은 1991년도에 특별소비세액, 주세액, 등록세, 주민세, 담배소비세 등 부과대상이 급격히 늘어났다는 점이다. 또한 2001년부터는 국세였던 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환되었고, 이에 따라 담배소비세액, 재산세액, 자동차세액 등은 교육세 과표에 나타나지 않으나 실질적으로 교육재정을 위한 부과대상으로 남아 있다.

현재 금융·보험업자의 수익금액과 특별소비액·교통세액 및 주세액에 부과세(surtax) 형식으로 부과되고 있으며, 각 과세표준에 대한 세율은 교육투자재원의 조달 또는 당해 물품의 수급상 필요한 경우에 기본세율의 30%의 범위 안에서 조정 가능하다.

11) 우리나라의 목적세 현황은 박상원(2008)과 박기백·박상원·손원익(2007)의 각 관련 부분에서 발췌하였다.

<표 III-1> 교육세의 과세표준 및 세율의 변천

(단위: %)

과 세 표 준	1982	1990	1991	1998	2000	2002
분납과세이자 또는 배당소득금액	5	5	-	-	-	-
금융·보험업자의 수익금액	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
특별소비세액		-	30	30 ¹⁾	30 ¹⁾	30 ²⁾
교통세액		-	-	15 ³⁾	15	15
주세액	10	10	10 ²⁾	10 ⁴⁾	10 ⁴⁾	10 ⁵⁾
등록세액	-	-	20	20	20	- ⁸⁾
마권세액	-	-	20	50 ²⁾	50	- ⁸⁾
균등할주민세액	-	-	10 ⁶⁾	10 ⁶⁾	10 ⁶⁾	- ⁸⁾
담배판매가격	10	-	-	-	-	-
담배소비세액	-	-	-	40 ⁷⁾	40	- ⁸⁾
재산세액	-	-	20	20	20	- ⁸⁾
중합토지세액	-	-	20	20	20	- ⁸⁾
자동차세액	-	-	30	30	30	- ⁸⁾

주: 1) 등유 15%

2) 등유, 중유, 수송용부탄 15%

3) 2005년까지 한시적으로 부과

4) 주세율 80% 이상인 주류는 30%

5) 주세율 70% 이상인 주류는 30%

6) 인구 50만 이상 도시 25%

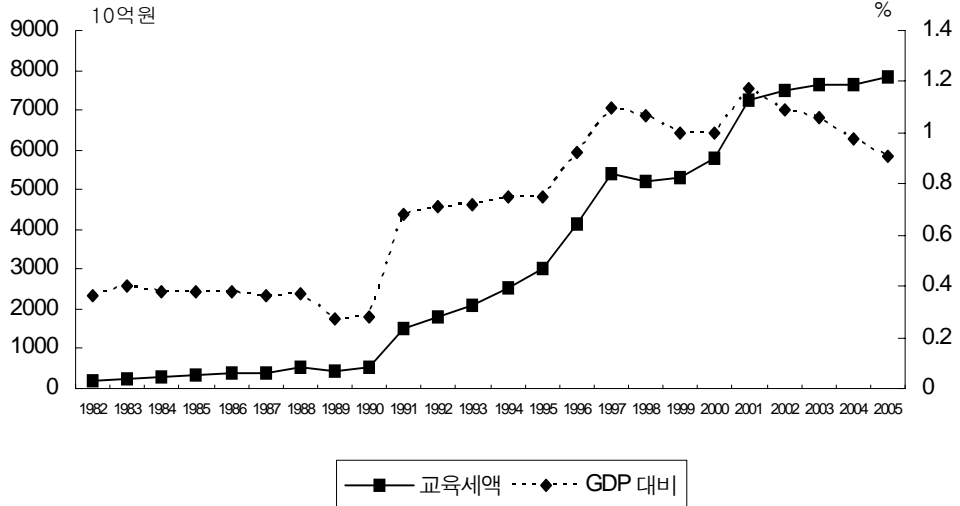
7) 2000년까지는 현행세율로 부과, 그 이후는 종전세율 20%로 환원

8) 지방교육세로 전환

자료: 『조세개요』, 각 연도

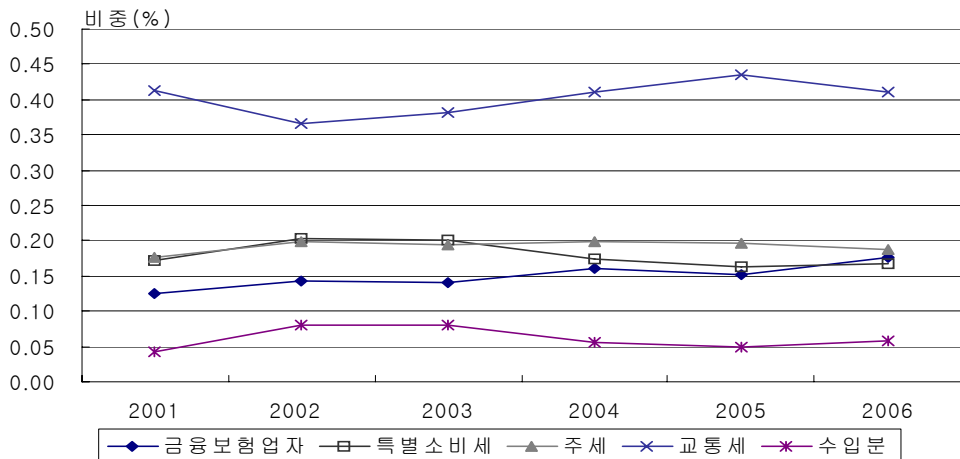
[그림 III-1]은 교육세/지방교육세 세수의 추이를 보여주는데, 1982년에는 약 2천억원 수준으로 GDP 대비 0.36% 수준이었으나, 1991년에는 특소세 및 각종 지방세가 과세표준에 포함되어 GDP 대비 0.7% 수준으로 증가하게 된다. 이후 1996년도까지 꾸준히 증가하다가 국세였던 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환된 2001년부터 GDP 대비 세수가 낮아지는 추세를 보이고 있다.

[그림 III-1] 교육세(2001년부터 지방교육세 포함) 규모 추이



[그림 III-2]와 [그림 III-3]은 교육세와 지방교육세의 세원별 세수구조를 보여 주고 있다. 교육세의 경우, 교통세분의 규모가 가장 크고, 특별소비세와 주세의 비중이 그 다음을 차지하고 있다. 지방교육세의 경우 담배소비세와 등록세분이 가장 높은 비중이며 자동차세분과 등록세분이 그 뒤를 잇고 있다.

[그림 III-2] 교육세 세수의 세원별 비중 추이



<표 III-2> 교육비특별회계 구성 및 추이

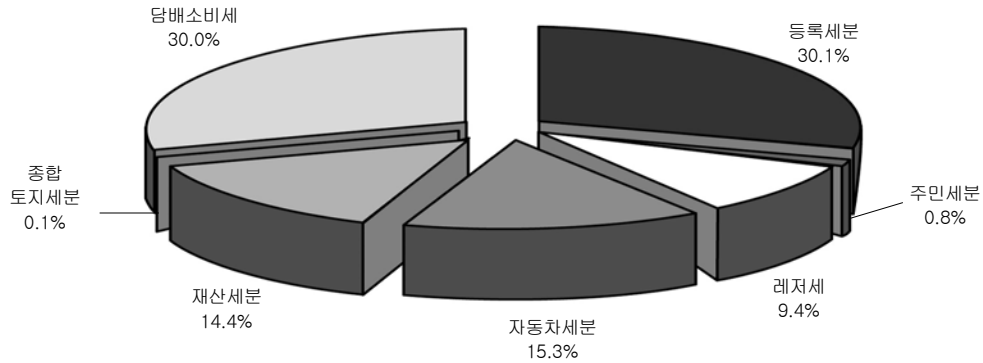
(단위: 십억원)

	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
세입합계	23,416	25,854	29,058	30,637	31,148
지방교육재정 교부금	12,762	14,453	16,868	17,495	23,286
지방교육양여금	3,718	4,108	4,239	3,977	0
국고지원금	140	109		96	160
법정전입금	4,832	5,245	5,932	5,981	5,822
입학금 및 수업료 수입	1,135	1,010		905	936
세출합계	23,416	25,854		30,637	31,148
학교교육	8,777	9,455		10,569	9,583
유치원	107	118		247	346
초등학교	3,251	3,315		3,688	2,860
중학교	2,374	2,474		2,907	2,563
고등학교	2,868	3,323		3,473	3,526
특수학교	170	217		246	280
기타학교	7	8		8	9
문화 및 평생교육	61	96		98	118
급여복지	13,390	15,048		17,939	19,661
교육행정	535	622		743	781
기타경비	653	633		1,288	1,004

자료: 『교육통계연보』 각 연도

세출구조 측면에서 보면, 1991년부터 지방교육양여금관리특별회계를 신설하여 교육세 세수를 관리하였으나 2005년부터 일반회계(교육교부금)로 통합되었다. 현재 교육세는 지방자치단체교육비특별회계에 포함되어 초·중·고등학교에 대한 교육비로 사용되는데, 초·중등교육은 현재 지방자치단체교육비특별회계를 통하여 대부분 수행된다. 지방자치단체교육비특별회계의 재원은 교육세 세수, 일반회계 내국세의 19.4%로 정해져 있는 중앙정부의 교부금, 지방교육세 세수, 시담배소비세의 45%, 특별시세의 10%, 광역시·경기도세의 5%, 기타 도세의 3.6% 등으로 구성된다.

[그림 III-3] 지방교육세 세원별 비중(2006년 기준)



2. 교통·에너지·환경세

교통세는 도로·도시철도 등 교통시설의 확충에 필요한 재원을 확보하기 위해 1994년도에 도입된 세금이다. 처음에는 10년간(1994~2003) 한시적으로 적용하였으나, 2003년과 2006년에 과세시한을 각각 3년씩 연장하였다. 2007년부터는 교통세의 명칭이 교통·에너지·환경세로 변경되었고, 기존의 교통시설 이외에 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에도 교통세가 사용되고 있다.

세율은 기본세율과 탄력세율로 나뉘는데 탄력세율은 국민경제의 효율적 운용을 위하여 교통시설투자재원의 조달과 당해 물품의 수급상 필요한 경우에 기본세율의 30% 범위 내에서 대통령령으로 정한다. 교통세 세율은 1994~95년도까지는 휘발유 및 경유 가격 대비 150%, 20%를 부과하는 종가세였으나 1996부터는 리터당 세금을 부과하는 종량세로 개편하였다¹²⁾. <표 III-3>과 [그림 III-4]에 나타나듯이 휘발유의 기본세율과 탄력세율은 2000년대에 조금씩 인하된 반면, 경유세율은 큰 폭으로 상승하였다. 이는 제1·2차 에너지세제개편에 의한 것으로 적절한 외부효과를 반영하기 위해 휘발유 대비 경유세율 인상 정책을 전개하였기 때문이다.

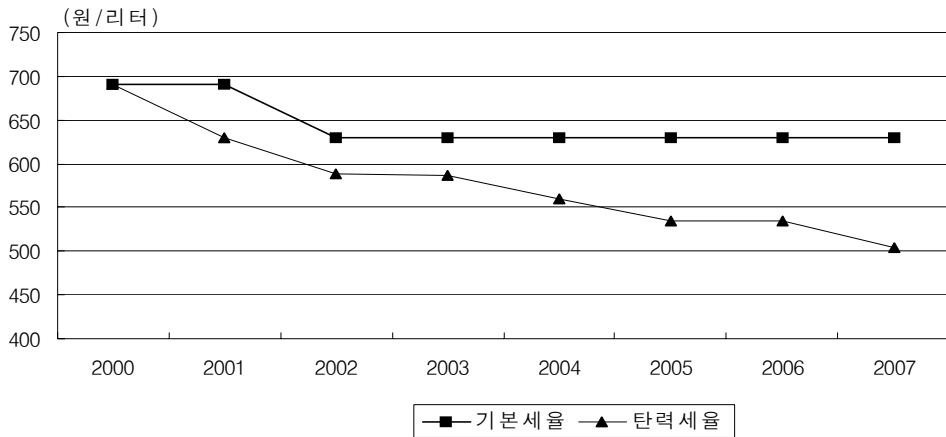
12) 1994년 2월 15일 이후 탄력세율을 적용하여 190%, 25%를 적용하였으며 1994년 7월 15일 부터는 170%, 20%로 탄력세율을 재조정된 바 있다.

<표 III-3> 교통세의 기본세율

(단위: %, 원)

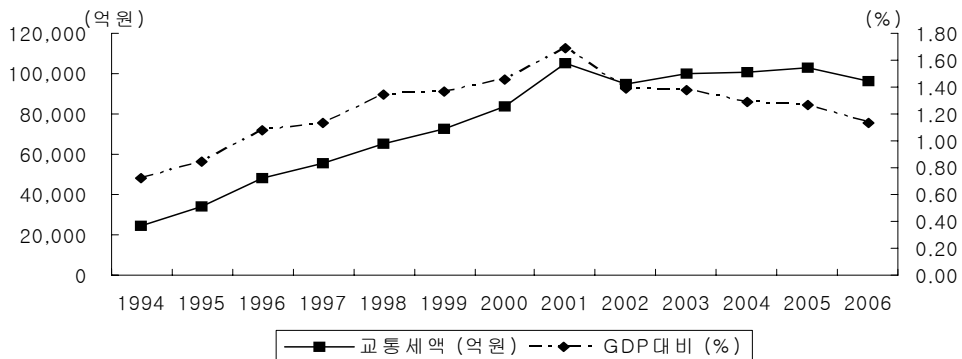
	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
휘발유	150%	150%	345	345	455	691	691	691	630	630	630	630
경유	20%	20%	40	48	85	160	160	160	191	234	363	365

[그림 III-4] 휘발유 교통세 세율(매년 7월 기준)



[그림 III-5]에 나타나는 교통세 세수를 보면 도입 당시에 약 2.5조원 수준으로 GDP 대비 0.72%였으나 이후 지속적으로 상승하여 2001년에는 GDP 대비 1.65%까지 증가하게 된다. 그러나 2002년에 휘발유에 대한 세율을 리터당 691원에서 630원으로 낮춤에 따라 2001년 10조원 수준에서 2002년에는 8조원 수준으로 낮아지게 된다.

[그림 III-5] 교통세 세수 추이



세출구조를 보면, 세수는 모두 일반회계에 편입되었다가 세수의 80%가 교통시설특별회계에, 3%가 에너지 및 지원시설특별회계에, 15%가 환경개선특별회계에 전입되며 나머지는 균형발전특별회계로 들어간다. 이 때 교통시설특별회계에 전입되는 교통세 세수는 시행 규칙에 따라 도로, 철도, 도시철도, 공항, 광역교통시설, 항만 등에 대한 지출 비중이 정해져 있다. 수혜자부담금의 관점에서 보면 도로를 제외하고는 수혜자 부담금의 성격이 없다고 할 수 있다.

<표 III-4> 교통시설특별회계의 각 계정간 교통세 배분비율(I)

계정구분	배분비율(%)	
	1996	2005
도로계정	65.5	51.0 ~ 59.0
철도계정	18.2	14.0 ~ 20.0
도시철도계정		6.0 ~ 10.0
공항계정	4.3	2.0 ~ 6.0
광역교통시설계정	2.0	2.0 ~ 6.0
항만계정	(기타) 10.0	10.0 ~ 14.0

<표 III-5> 교통시설특별회계의 각 계정간 교통세 배분비율(II)

(단위: 조원)

	교통세 규모	교통시설 특별회계	도로계정		철도계정		공항계정		광역교통계정		항만교통계정	
			규모	전입금	규모	전입금	규모	전입금	규모	전입금	규모	전입금
1994	2.5	4.5	2.8	2.8	0.7	0.5	0.6	0.6	0.0	0.0	0.4	0.2
1995	3.4	5.4	3.3	3.3	1.2	1.0	0.4	0.2	0.0	0.0	0.5	0.3
1996	4.8	6.5	4.2	4.1	1.3	1.3	0.4	0.3	0.0	0.0	0.6	0.4
1997	5.5	8.3	5.2	5.1	1.6	1.5	0.6	0.4	0.0	0.0	0.9	0.7
1998	6.5	10.3	5.9	5.8	2.3	2.3	1.0	0.8	0.1	0.1	1.0	0.7
1999	7.3	11.7	7.1	6.9	2.4	2.3	1.0	0.9	0.2	0.2	1.0	0.8
2000	8.4	12.3	7.5	7.4	2.9	2.8	0.7	0.7	0.2	0.2	1.0	0.6
2001	10.3	12.8	8.3	8.2	2.9	2.8	0.3	0.2	0.2	0.2	1.1	0.8
2002	9.5	13.2	8.1	8.0	3.3	3.2	0.3	0.2	0.2	0.2	1.3	1.0
2003	10.0	14.4	8.4	8.3	3.6	3.5	0.4	0.2	0.3	0.2	1.7	1.4
2004	10.1	13.6	7.9	7.8	3.2	3.1	0.4	0.3	0.4	0.4	1.7	1.4

3. 농어촌특별세

농어촌특별세는 UR타결에 따라 농어촌경쟁력 강화를 위한 투자재원 조달을 위해 1994년에 도입되었다. 농어촌특별세와 더불어 「농어촌특별세관리특별회계」를 신설하여 재원을 운용하도록 하였다. 처음에는 10년간 한시적으로 도입되었으나, 2003년 말에 2014년까지 10년 더 연장되었다. 현재 조세감면액, 증권거래금액, 취득세액, 종합부동산세액 등이며, 부과세 형태를 취하고 있다. 또한 창업중소기업 및 창업벤처중소기업에 대한 세액감면 및 중소기업 등에 대한 특별세액감면, 농·어민 또는 연금저축·장기주택마련저축 등에 대한 감면 등을 실시하고 있다.

<표 III-6> 농어촌특별세 과세표준 및 세율 변천

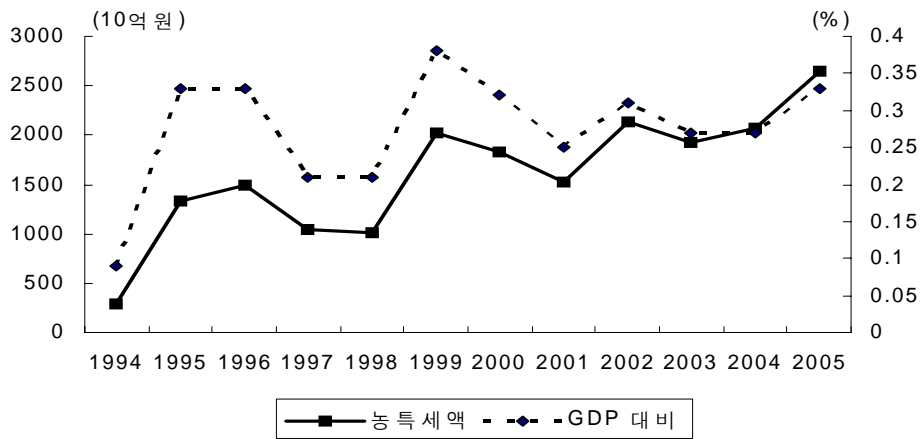
과세표준	1994	1999	2005	비 고
<ul style="list-style-type: none"> ● 조세감면액 - 내국세감면 - 관세감면 - 지방세감면 	20%	20%	20%	조특법·관세법·지방세법에 의한 소득세·법인세·관세 등의 감면액에 부과(농어민, 기술개발 등을 위한 감면은 제외)
● 저축감면	10%	10%	10%	세금우대종합저축만 과세
● 특별소비세액	10% ¹⁾	10% ¹⁾	10% ¹⁾	고급가구, 모피, 오락기등 사치성물품
● 증권거래금액	0.15%	0.15%	0.15%	상장주식만 과세
● 법인세 과세표준 5억 초과분	2%	-	-	공공법인을 제외한 모든 법인에 과세 (96. 12. 31까지 적용)
● 취득세액	10%	10%	10%	부동산등의 취득자(서민·농가주택, 농지, 차량취득 등 제외)
● 레저세액 ²⁾	20%	20%	20%	
● 종합토지세액	10~15%	10~15%	-	500만~1000만원:10% 1000만원 초과: 50만원 +1000만원 초과액의 15%
● 종합부동산세액	-	-	20%	

주: 1) 골프장 입장권은 30%

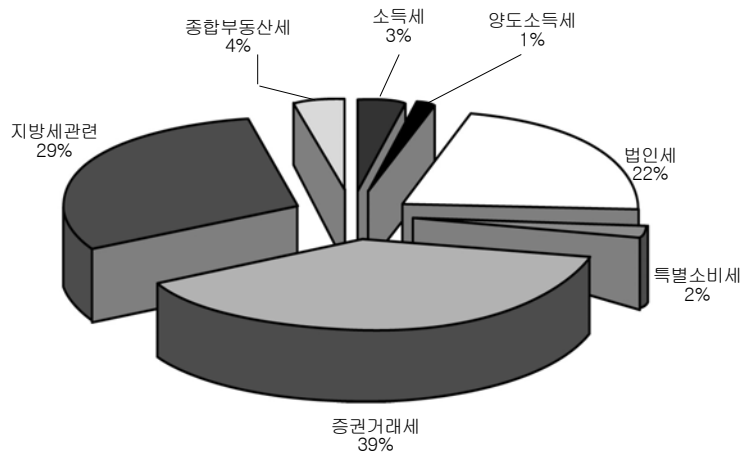
2) 2001년 이전까지는 경주·마권세액이라는 명칭

농어촌특별세 세수 추이를 보면 본격 도입된 1995년에는 그 규모가 1.3조원 정도로 GDP 대비 0.3% 수준이었으며, 이후 약간의 등락은 있었지만 GDP 대비 0.3% 수준을 유지하고 있다. [그림 III-7]은 부과대상별 세수구조를 보여주는데, 증권거래액분과 법인세감면분은 큰 비중을 차지하고 있고, 특별소비세액분과 소득세감면분, 양도소득세감면분 등은 매우 작은 규모이다.

[그림 III-6] 농어촌특별세의 규모 추이

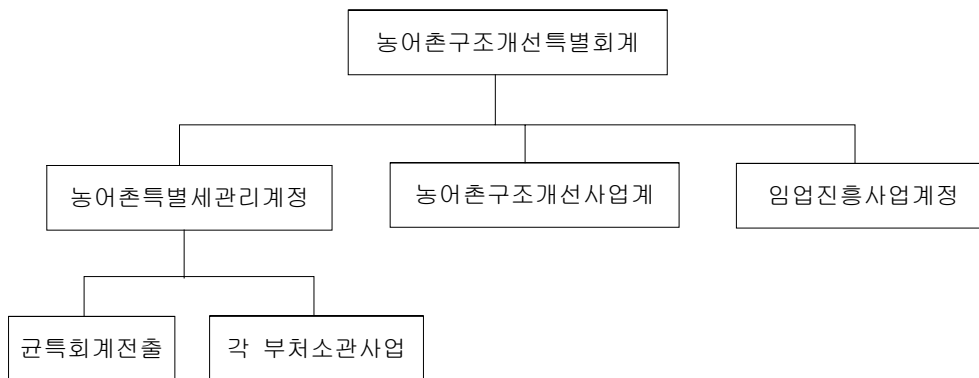


[그림 III-7] 농어촌특별세 세원별 비중 (2005년 징수 기준, 국세통계연보)



세출구조를 보면, 2006년까지 농어촌특별세는 모두 농어촌특별세관리특별회계로 귀속된 다음 농어촌구조개선특별회계와 균특회계 및 각 부처 소관사업에 사용되었다. 그러나 농어촌특별세를 재원으로 하는 사업이 농어촌특별세관리회계와 농어촌구조개선특별회계로 이원화되어 있던 문제를 개선하기 위해, 2007년부터 농어촌구조개선특별회계로 통합하였다. 농어촌구조개선특별회계의 농어촌특별세전입금사업계정을 농어촌특별세사업계정으로 변경하고, 농어촌특별세사업계정의 세입·세출항목을 조정한 것이다. 따라서 현재 농어촌구조개선특별회계는 농어촌구조개선사업계정, 임업진흥사업계정, 농어촌특별세사업계정으로 구성되어 있다.

[그림 III-8] 2007년 이후의 농어촌특별세 자원 사용구조



IV. 문제점과 개편방향

1. 문제점 파악

제II장에서 언급한 바와 같이 ‘칸막이성 재정운용’과 ‘특정분야의 지출 안정성’은 목적세의 대표적 단점이자 장점이다. 다시 말해, 목적세를 도입하는 것은 칸막이성 재정운용을 감수하면서도 특정분야의 재원을 보장할 필요가 있었기 때문이다. 따라서 “목적세로 인해 칸막이성 재정운용이 초래된다”는 무조건적 비판보다

는 현재 목적세로 수행되는 지출들이 안정적이고 지속적으로 재원을 투입해야 하는 분야인지에 대한 판단이 필요하다.

“목적세가 특정 세입과 특정 세출을 연계하여 효율적인 자원배분을 이룬다¹³⁾”는 것은 이론적으로 타당할지 모르나 우리나라에 적용하기는 어렵다. 실증분석에 의하면 교육, 교통시설, 농어촌지원 분야의 세출이 각 목적세 세입과 통계적으로 유의한 수준에서 상관관계를 가지고 있지 않다. 무엇보다도, 교육, 교통시설, 농어촌지원 등에 대한 전체 세출규모가 목적세 세수에 의해 결정되지 않으며, 다른 수입처를 가지고 있기 때문이다. 하지만 제Ⅱ장 3절에서 살펴본 바와 같이 수익자부담 원칙이나 원인자부담 원칙이 성립되지 않는다 하더라도 여러 가지 정치적 이유 때문에 목적세가 존재하기도 한다.

목적세는 이론적으로 장단점을 모두 가지고 있으며 여러 선진국에도 존재하고 있지만, 우리나라의 경우 목적세의 장점이 발휘될 수 없는 구조이다. 사실 우리나라 목적세의 가장 큰 문제점은 ‘특정지출의 보장’에서 오는 예산배분의 경직성이 아니라, 복잡한 조세-재정 구조를 야기하여 불투명성이 높아졌다는 데 있다. 특정 세출과 특정 세입을 연계하여 책임성과 비용부담의 투명성을 높인다는 원론적 장점과는 정반대 현상이 발생한 것이다. 특히 이는 1975년에 도입되었다가 1991년에 폐지된 방위세와 밀접한 연관이 있는 것으로 보인다. 방위세는 폐지된 이후 목적세를 논의할 때 대부분 생략된다. 하지만 교육세나 농어촌특별세는 방위세의 폐지 이후 몇 년의 시차를 두고 신설 혹은 강화되었으며, 세입구조도 유사한 측면에 있다. 즉, 현재의 교육세나 농어촌특별세는 도입될 때부터 방위세 세수 감소를 고려한 것이며, 방위세의 유산을 많이 간직하고 있는 것이다.

방위세는 1975년도 도입 당시부터 유례를 찾아볼 수 없는 독특한 구조를 가지고 있었다. 먼저 방위세는 독자적 세원을 확보하지 않은 채 신설되었고 <표 IV-1>에 나타나듯이 당시 존재하는 거의 모든 세목에 부가세 형태로 부과되었다. 이는 ‘국방부담의 국민배분주의’라는 모토에서 알 수 있듯이 모든 국민이 국방을 위한 부담을 공유해야 한다는 취지였으며, 안보가 국정의 최우선 목표였던 시대상을 반영하고 있다. 한시적 도입과 일몰의 연장도 마찬가지이다. 처음에는 5년 동안 한시적으로 도입되었으나, 2차례 연장되어 총 15년 이상 유지되었다. 1990년에

13) 자동적 자원배분 역할이란 특정 분야 세입이 증가하면 자동적으로 특정 분야 세출이 증가하는 것.

폐지된 것도 많은 점을 시사해 준다. 방위세 세수는 도입 때부터 폐지 때까지 총 조세부담 대비 12~14%를 꾸준히 유지해 왔으며, 1989년도 기준으로 부가가치세, 소득세에 이어 세번째로 높은 세수비중을 차지하고 있었지만 폐지되었다. 방위세가 가지는 많은 문제와 단점을 커버할 만큼 국방과 안보에 대한 사회적 지지가 충분하지 않았던 것이다.

<표 IV-1> 방위세 과표

부과대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국세: 소득세액, 법인세액, 상속세액, 증여세액, 주세액, 전화세액 등록세액, (1976년 말 지방세로 전환), 물품세액 (1976년 말 폐지), 특별소비세액 (1976년 말 도입), 입장세 (1976년 말 폐지), ○ 관세액 ○ 지방세: 재산세, 균등세, 주민세, 자동차세, 마권세 유흥음식세 (1976년 말 국세로 전환) ○ 전·답·임야의 소유자 (1976년 말 폐지) ○ 경영세 납세의무가 있는 광고주 (1976년 말 폐지)
------	--

<표 IV-2> 폐지 당시 방위세 세율

구 분	과세표준	세율	
국 세	관세	수입물품의 가격	2.5%
	직접세	소득세 산출세액 ¹⁾	소득세 과세표준 연 840만원 이하: 10%(15%), 초과: 20%(30%) ²⁾
		법인세 산출세액	각 사업년도 소득세액 5억원 이하: 20%(30%), 초과: 25%(37.5%) ¹⁾
		상속세액과 증여세액	20%
	간접세	특별소비세액	30%
		주세액	10%(주세 세율 100% 미만 주류) 30%(주세 세율 100% 이상 주류)
		전화세가 부과되는 전화사용료	2%
	지방세	균등할주민세액	10%(인구 50만 미만) 25%(50만 이상)
		재산세액, 종합토지세액, 등록세액	20%
		자동차세액	30%
마권세액		20%	

주: 1) () 안은 조세감면규제법에 의하여 소득세 또는 법인세가 감면되는 경우의 세율임.

2) 소득세법에 의한 세액공제 및 근로자증권저축 세액공제는 제외함.

<표 IV-3>은 1990년도 방위세, 1991년도의 교육세, 1994년도의 농어촌특별세 과표들을 비교하고 있다. 금융·보험업자의 수익을 제외하고 교육세 부과대상은 방위세와 거의 유사하며, 농어촌특별세도 비슷함을 알 수 있다. 즉, 다양한 부과대상에 부가세 형태로 부과된다는 교육세와 농어촌특별세의 특징은 방위세로부터의 유산임을 짐작할 수 있게 한다.

<표 IV-3> 방위세, 교육세, 농어촌특별세 과표 비교

	방위세 (1990년)	교육세 (1991년)	농어촌특별세 (1994년)
금융보험업자 수익		○	
특별소비세액	○	○	○
주세액	○	○	
등록세액	○	○	
마권세액	○	○	
주민세액	○	○	
재산세액	○	○	
종합토지세액	○	○	
자동차세액	○	○	
조세감면액 (저축감면)			○
증권거래금액			○
법인세 5억 초과	○		○
취득세액			○
레저세액	○		○
종합토지세액	○		○

1970년대 정치적 상황 속에서 탄생한 방위세가 가졌던 특징-독립된 세원을 가지지 못하고 다양한 본세에 부가세 형식으로 부과된 구조-이 교육세와 농어촌특별세에 그대로 전가되면서, 누가 왜 목적세 부담을 통해 교육지출 및 농업지원사업의 비용을 부담하는지 더 알기 어려운 구조가 되어 버렸다. 한시적 적용도 마찬가지이다. 도입 초기에는 한시적 적용이 조세저항을 최소화하는 방법일 수 있으나, 한 번 도입한 후에는 정치적 고려, 부처의 이익, 세수확보 등을 이유로 연장되었고, 이는 정책의 신뢰성이 약화시켜 중장기적으로 정책 부담으로 작용할 수 있다.

목적세는 세출 측면에서도 개선점이 있다. 복잡하고 다양한 특별회계로 배분, 특별회계 내 여러 계정에 경직적으로 배분, 혹은 여러 회계를 거쳐 최종 집행단계에 도달 하는 등의 문제를 내포하고 있기 때문이다.

2. 개편 원칙

목적세에 대한 비판적 논의는 대부분 ‘본세에 포함시켜 일반재정에 편입’시킬 것을 주장한다. 이러한 주장의 근거가 ‘세입구조의 복잡화’ 때문인지, ‘특별회계로 편입시키는 세출구조’의 문제인지 구별할 필요가 있다. 특정 분야의 지출을 보장하는 것 자체가 문제라면 목적세를 폐지하고 본세에 포함시키면 그만이다. 하지만 단지 부가세 형태의 세입구조 혹은 연계성 부족이 문제라면 본세에 포함시키는 대신 특정 지출을 보장하는 대안이 필요하다. 사실 목적세와 특별회계에 대한 정비는 10여년 전에 구체적으로 추진되었다가 큰 변화 없이 유지된 사례가 있다. 이는 목적세를 폐지한 이후 특정 분야 지출을 보장할 만한 방안이 없었기 때문이다.

전술한 바와 같이 목적세는 다양한 계층과 분야에 걸쳐 이해관계가 얽혀 있어 정확한 방향설정 없이는 개편이 어렵다. 따라서 본 연구는 목적세 개편을 조세체계의 단순화 차원에서 이해하고 다음과 같은 원칙을 통해 정책적 시사점을 극대화하고자 한다.

첫째, 다양한 시나리오를 제시할 것이다. 즉, 목적세와 특별회계를 폐지 및 축소하는 방안부터, 존속시키면서 단점을 보완시키는 시나리오 등을 모두 고려할 것이다. 이 때 목적세로 존속시키는 경우, 세입과 세출구조를 조정하여 양자간의 연계성을 강화시키는 것이 필수적이다.

둘째, 급격한 변화로 인한 혼란을 막기 위해서는 점진적인 개편 시나리오를 포함시킬 필요가 있으며, 현실적인 제약도 고려하고자 한다. 또한 실질적인 변화는 없다고 하더라도 명목적인 성과를 고려하여 개편하는 것이 바람직할 수 있다. 예를 들어 예산배분의 실질적인 변화나 세부담의 변화는 없다고 하더라도, 세목 수가 줄고 조세체계가 간편화 된다면 의미있는 개편이 될 것이다.

셋째, 개편의 목적을 조세구조의 간소화에 초점을 맞추기 위해, 세수는 기본적으로 중립을 가정하고자 한다. 만약 감세나 증세를 통해 또 다른 정책목표를 달성하고자 하는 경우, 별도의 접근방법과 연구가 필요하다.

넷째, 분야별 예산배분도 기존 비율을 되도록이면 유지하는 것을 원칙으로 하고자 한다¹⁴⁾. 개편의 목적이 세입구조의 정리일 경우, 세출 측면에서 분야별 자원배분에 영향을 주는 것은 의도하지 않을 것이다. 만약 목적세 재원을 통해 수행되고 있는 세출분야가 적정 규모인가에 대한 평가가 필요하다면 이는 별도의 논의에서 이루어져야 한다.

이와 관련되어 있는 것이 바로 지방교부금과 교육재정교부금이다. 목적세가 본세에 통합되는 경우, 내국세의 규모가 증가되어 현재 일반회계 내국세의 19.24%가 전입되는 지방교부금이 증가하게 된다¹⁵⁾. 교육재정도 마찬가지이다. 지방교육재정교부금법에 의해 지방교육교부금은 교육세 전액과 일반회계 내국세의 19.4%로 정해져 있으므로, 교육세를 내국세에 포함시킬 경우 지방교육교부금이 작아지는 현상이 발생한다. 이는 의도하지 않았던 중앙/지방간 자원배분 및 교육재정에 대한 자원배분의 변화이다. 따라서 반드시 목적세 정비는 정부간 재정 및 교육재정에 대한 조정과 함께 논의해야 한다. 만약 지방정부와 교육재정의 조정에 대한 여건이 조성되어 있지 않다면, 목적세 개편 또한 어렵다는 사실을 명심할 필요가 있다.

한시적 도입에 관해서도 새로운 시도가 필요하다. 지금까지 목적세는 한시적으로 도입되었다가 지속적으로 연장되어 왔다. 만약 특정한 분야에 한시적으로 자원보장이 필요한 경우, 세목을 한시적으로 도입하는 것보다는 특별회계만 한시적으로 유지하는 것이 바람직하다고 판단된다¹⁶⁾. 이렇게 하면 특별회계가 신설되거나 폐지되더라도 세목은 동일하게 유지되므로, 세부담에 대한 예측가능성이 한 단계 높아지고 세수확보를 위해 목적세를 유지한다는 비판에서부터 자유로울 수 있다.

마지막으로 향후 목적세 신설의 타당성에 대해 살펴보아야 한다. 부담금과는 달리 일반조세의 특정지출에 대한 배분(earmarking)은 연계성 확보에 한계가 많다. 따라서 예산배분의 효율성이나 수익자부담 원칙을 주장하면서, 목적세를 신설하는 것은 설득력이 떨어진다. 이론적으로 보면, 목적세는 정부가 일반재정을 통해 지출수준을 유지하도록 약속하기는 어렵지만 정치적으로는 중요한 분야가 선택되는 경향이 있다. 하지만 특정 분야 지출 확대가 필요하다는 정책적 판단 및 정치적

14) 급격한 예산배분의 변화는 이해관계 계층의 반대를 야기하여, 개편 자체가 무산될 수 있다.

15) 교육재정교부금도 마찬가지 변화를 가지게 된다.

16) 예를 들어, 특정 세목을 목적세로 신설·유지하여 재원을 마련하는 것이 아니라 기존 세목의 세수 중에서 일부를 특별회계에 한시적으로 전입하는 방식이다.

압력이 있을 때 이를 목적세로 재원조달하는 것은 발전된 재정제도라고 할 수 없다. 이보다는 적극적으로 특정 분야 지출 확대의 필요성을 국민들에게 설득하고 이를 검증받아야 한다.

V. 세목별 방안¹⁷⁾

1. 교육세

전술한 바와 같이 독자적 형태의 자체 세원을 확보하지 못하고 비효율적으로 여러 세원에 복잡하게 부과하는 교육세는 장기적으로 폐지하거나 및 본세에 통합하는 것이 바람직하다. 하지만 교육재정에 대한 안정적 지원 대책도 함께 제시되어야 하는 문제도 함께 고려해야 한다.

특별소비세액, 교통세액, 주세액 등은 공교육과의 연계성이 적고 모두 물품세(excise tax) 형태이므로 본세에 통합하는 것이 어렵지 않다. 하지만 본세가 없는 보험·금융업자의 수익금의 경우 별도의 조치가 필요하다. 홍범교(2007)는 보험·금융업자의 수익금에 대한 교육세 부과는 과세 근거에 대한 문제, 금융기관 간 형평성 문제, 납세협력 비용 문제 등을 가지고 있다고 주장하였다. 보험·금융업자의 수익금에 부과되는 현재의 교육세는 ‘부가가치세의 대체과세’와 ‘소득과세’ 시각으로 구분하여 이해할 수 있는데 양자 모두 문제점을 내포하고 있음을 지적한 것이다. 홍범교(2007)가 제시한 개편방안을 나열하면, 첫째 현행 체계를 유지하되 과세대상을 확대하고 부가가치세 면세 업종과의 일관성 확보하는 방식, 둘째 부가가치세 방식으로 전환하는 방식, 셋째 금융개별소비세로 전환하는 방식, 넷째 장기적인 차원에서 폐지하는 방식이 있다.

이 중 두번째 방식은 산업의 특성상 부가가치를 정의하기 어렵다는 제약이 존재하며, 네번째 방식은 다른 산업과의 형평성과 세수에 대한 고려 등 때문에 단기적으로 택하기 어렵다. 따라서 첫번째와 세번째 방식이 가장 현실적인 방식이다. 첫번째 방식은 가장 손쉽게 할 수 있다는 장점이 있는 반면 목적세 정비를 통한

17) 박상원·박기백(2008)에서 제시한 개편방향과 대부분 일치하고 있음을 밝힌다.

조세체계의 간소화 측면에서는 효과가 가장 적다고 할 수 있다. 세번째 방식은 목적세 정비와 일관성이 있을 뿐만 아니라, 과표를 새롭게 개편하여 금융기관 간의 형평성과 납세협력 비용 등도 모두 수정할 수 있다는 장점이 생긴다. 하지만 개별 소비세를 축소해나가는 현재의 조세체계 방식과 대치된다는 단점도 있다¹⁸⁾.

교육세를 본세에 통합한 이후 교육에 대한 재정을 지속적으로 보장하고 싶다면, 일반회계로부터의 법정 교부금 비율을 조정하면 된다. 이는 세출쪽에서의 변화 없이 세입구조를 단순화시킨다는 목적을 달성하는 방식이지만, 예산의 경직성은 증가하게 된다. 기존 교육세 체계에서는 교육세 세율 조정을 통해 교육예산을 조정할 수 있으나, 교육세를 폐지하는 경우 중앙정부의 교육재정의 크기는 일반회계의 일정비율로 더욱 확실히 고정되기 때문이다. 하지만 이러한 경직성은 교육재정을 안정적으로 유지해야 한다는 정치적 합의에 의해 도출된 것이므로 명확한 이유없이 폐지하는 것은 현실적으로 불가능하다고 볼 수 있다¹⁹⁾.

또한 주세액분과 교통·에너지·환경세액분의 경우 본세에 통합하면 각각 균형발전특별회계 재원과 교통·에너지·환경 관련 특별회계 재원이 늘어나게 된다. 따라서 완전한 중립적 재원배분을 이루기 위해서는 각 특별회계에 전입되는 일반회계 규모를 조정할 필요가 있다.

2. 지방교육세

지방교육세는 교육세보다 좀 더 복잡한 세입구조를 가지고 있음에도 불구하고 현재의 복잡한 교육재정과 지방정부 간 재정 형평성 때문에 간소화에 많은 어려움이 있다. 교육재정은 지방재정과 별도로 모두 동일한 특별회계에 전입되며 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차이에 의해 배분되므로, 지역별 교육재정 규모보다는 전체 교육재정 규모가 중요하다. 그렇지만 등록세, 레저세, 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세 등을 모두 본세에 통합시키는 경우 지방정부 일반회계는 증가하고 교육재정 수입은 줄어드는 현상이 발생한다. 더욱이 각 부과대상의 세수가 지역마다 다르기 때문에 지방정부 일반회계의 증가폭도 지역마다 다르게 된다. 이

18) 개별소비세(혹은 특별소비세)의 축소 추이에 대해서는 나성린(2005)를 참조하기 바란다.

19) 좀 더 예산운영의 신축성을 가지기 위해서는 교육재정교부금 비율의 최저한도와 최고한도를 법으로 명시하고, 정확한 비율은 매년 재정상황에 따라 탄력적으로 운용하는 방식도 가능하다.

를 모두 조정하기 위해서는 현재의 지방교육세 과세대상이 되는 본세의 일정비율을 모두 일반회계로부터 전입하도록 명시해야 된다.

문제는 현재에도 시담배소비세의 45%, 특별시세의 10%, 광역시·경기도세의 5%, 기타 도세의 3.6%가 지방자치단체교육비특별회계에 전입되고 있어 매우 복잡한 형태를 가지고 있다는 것이다. 따라서 추가적으로 현재의 등록세, 레저세, 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세 세수의 일정비율을 모두 명시하여 전입하는 것은 교육재정 세출규모를 더욱 복잡하게 만드는 일이므로 바람직하지 않다. 물론 특별시세, 도세의 일반회계 전입비율을 변경하여 어느 정도 균형을 유지할 수 있으나, 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세 등은 시·군세이므로 기초자치단체별 예산을 모두 조정하기는 불가능한 것이다. 또한 명목적으로 부가세 형태의 지방교육세가 사라지므로 단순해지지만, 각 세목은 실질적인 목적세 역할을 하므로 예산 배분의 경직성 측면에서 효과는 없다.

결론적으로 지방교육세를 본세에 통합하면서 교육재정 수입을 이전과 동일하게 보장하는 것은 세출부분에 대한 전면적 조정없이 현실적으로 불가능하다고 할 수 있다²⁰⁾. 따라서 정부간 재정에 대한 조정, 교육회계와 지방일반회계의 통합문제, 국세/지방세 논의 등 중요한 지방재정 문제들과 일괄적으로 다루어야 한다.

또한 각 지역자치단체에서 자율적으로 지역의 교육재정 지원규모를 결정할 수 있도록 유도해야 한다. 현재 기초자치단체의 경우 시·군 및 자치구가 관할 구역에 있는 고등학교 이하 각급 학교의 교육에 소요되는 경비를 일정한 제약조건 아래 지원할 수 있도록 되어 있다. 1996년 제정된 「시·군 및 자치구의 교육경비 보조에 관한 규정」에 의하면, 사업의 범위는 초·중·고등학교의 급식시설·설비사업, 학교의 교육정보화 사업, 지역사회와 관련된 교육과정의 자체 개발사업, 지역주민을 위한 교육과정 운영 사업 등으로 제한하고 있으므로, 이를 좀 더 활성화시킬 필요가 있다.

마지막으로, 지방교육세를 유지하여 국민들의 교육에 대한 수요를 반영하고 싶다면, 지금처럼 교육세가 전체 교육재정에 혼합되도록 하지 말고 계정을 구분하여 교육세로 재원조달되는 지출을 구분하는 것도 하나의 개편방향이 된다. 이때에는 경상지출보다는 기초투자 분야에 집중하는 것이 더욱 적합할 것으로 판단된다.

20) 세수비중이 낮은 종합부동산세분, 주민세분 등을 폐지하거나 본세에 통합하여 단순화를 이루는 것은 가능할 것으로 판단된다.

3. 농어촌특별세

농어촌특별세의 경우 경제학적 근거가 가장 취약한 목적세이다. 농어촌과 관련된 감면조항들이 많이 존재하여 세제의 복잡성이 증폭될 뿐만 아니라, 현재 국세와 지방세에 모두 부가세 형태로 부가되고 있어 과세권이 명확하지 않고, 세입과 세출의 연계성도 약하기 때문이다. 하지만 2014년까지 한시적으로 운용될 예정이므로 바로 폐지하는 것보다는 상대적으로 세입/세출의 연계성이 낮은 납세대상부터 축소하여 점진적 개편하는 것이 좋다.

농어촌특별세를 개편하면서, 농어촌구조개선특별회계 구조도 변경해야 할 필요가 있다. 현재 농어촌구조개선특별회계의 농어촌특별세계정은 명칭부터 세수가 확보된 이후 세출이 뒤따라오는 구조를 암시하고 있다. 즉, 정치적으로 세수를 확보한 이후 이 재원을 활용한 사업이 발굴된 모습이므로, 방만한 운영이라는 비판을 피할 수 없다. 뿐만 아니라 농어촌특별세 계정은 다양한 부처의 농업 관련 사업이 혼재되어 있어 비효율이 발생할 여지가 있다. 따라서 농어촌특별세계정을 폐지한 후 각 사업을 기능별로 재분류하여 담당부처를 명확하게 하고, 연계성이 높은 사업에 집중 투자할 필요가 있다²¹⁾.

농어촌특별세의 개편방식을 단계적으로 제시하면, 첫번째는 2014년까지 농어촌특별세와 특별회계를 유지하되 몇 가지 부과대상을 제외하는 방안이 있다. 특히 소득세·법인세·관세·취득세·등록세·배당 및 이자 소득 감면액에 부과되는 농어촌특별세는 과세근거가 매우 취약하다. 특정한 목적에 의해 과세 의무를 면제한 후, 다시 다른 세금을 부과하는 것은 매우 비효율적이기 때문이다. 양도소득세, 소득세 감면액은 세수 또한 크지 않으므로 즉각적인 축소 및 폐지가 가능할 것으로 보인다. 법인세 감면액의 경우 민간의 생산활동 촉진이라는 측면에서 폐지도 가능하지만 세수가 5,300억원에 이르므로 신중한 접근이 필요하다. 즉, 농어촌특별세계정 사업에 대한 성과평가를 통한 사업의 효율화와 병행해야 세수감소 효과를 극대화할 수 있다.

두번째 방식으로는 특별회계를 존속시키되 세원을 교환하여 세입구조를 단순화하는 방안이 있다. 취득세액분, 레저세액분 농어촌특별세는 지방세로, 특별소비세액, 종합부동산세액 등은 국세로 전환하고, 특별회계 재원은 현재의 증권거래세

21) 특히 목적세를 통한 농업분야지원은 FTA 지원 등 특정 지출로 한정하면 좋을 것이다.

세수를 모두 전입하여 유지하는 방식이다. 현재 증권거래소에서 거래되는 주식에 대해 증권거래세 0.15%, 농어촌특별세 0.15%가 부과되고 있다. 증권거래분 농어촌특별세를 증권거래세에 통합시키고 증권거래소분 증권거래세는 특별회계에 전입시키면 현재의 농어촌특별세 재원의 약 77%가 보장된다²²⁾. 이 때 반드시 증권거래소분 증권거래세를 영구적 목적세로 분류할 필요는 없다. 즉, 특별회계에 명시적으로 일정기간 전입을 보장할 뿐이며, 2014년 이후 특별회계에 대한 평가와 더불어 증권거래세 전입의 존속 여부를 결정하면 된다

요약하면 농어촌특별세는 경제학적 근거가 가장 취약한 목적세이나, 이미 한시적으로 농어촌을 지원할 것을 약속하였으므로 2009년까지는 유지하되 단계적으로 개편하여 비효율적 세입구조를 최소화할 필요가 있다. 특히 연계성이 불투명하고 잡다한 세원에 부가세로 납부되므로 수정이 필요한데, 조세감면액, 종합부동산세, 취득세 등을 제외하는 것이 우선적인 간소화 방법이 될 것이다. 또한 증권거래소분 증권거래세를 모두 한시적으로 특별회계에 전입하고 나머지는 본세에 통합하는 것도 고려해 볼 만한 시나리오이다.

4. 교통·에너지·특별세

현재 교통·에너지·환경세는 내국세의 7% 정도를 차지하여 세수 비중이 높을 뿐 아니라, 최근 유가상승에 따라 국민적 관심의 대상이 되고 있는 세목이다. 휘발유와 경유에 종량세 형태로 부과되므로 세입 측면에서는 아무런 문제가 없으나, 세출구조를 비롯한 최근의 이슈들을 고려해서 개편 방안을 모색하고자 한다.

첫번째 방식으로는 환경관련 세제(에너지세나 환경세 혹은 탄소세)를 전반적으로 도입하고 교통·에너지·환경세와 개별소비세의 유류 관련 세금을 이에 포함시키는 방안이다. 여러 OECD 국가들이 환경 관련 조세를 강화하고 소득세나 법인세를 인하한 것과 같은 맥락의 개편이다²³⁾. 현재의 유류 관련 개별소비세나 교통·에너지·환경세는 모두 넓은 의미의 환경세에 포함되지만 환경 유해 정도에 따라 세율이 차별성을 가지지 못하고 있다. 예를 들어 김정훈(2000)은 경유나 LPG에 부과되는 세금이 외부효과를 충분히 반영하지 못했음을 보였다. 지금까지

22) 2005년 기준

23) 유럽의 환경세 도입에 대한 자세한 논의는 김승래(2007)를 참조하기 바란다.

제 1·2차 에너지세제개편을 통해 휘발유 대비 경유가격을 조정해 왔지만, 아직 휘발유와 경유를 제외한 나머지 유류에 대해서는 효율성 관점에서보다는 소비계층의 경제력을 반영한 세율 체계를 가지고 있다.

하지만 환경세는 탄소세, 에너지세, 이산화탄소세 등 다양한 부과방식이 존재하므로 신중한 선택이 필요하다. 환경세는 모든 환경유해물질을 사용하는 모든 재화에 부과되는 것이 원칙이지만, 정확한 과세범위는 그 나라의 사정에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어 탄소세는 기후협약에 대응하는 전략으로 유용할 수 있으나, 석탄 등의 에너지를 원료로 사용하는 산업에 부정적 영향이 클 수 있다. 따라서 다른 부과대상을 추가로 첨가하지 않고, 현재의 유류 관련 조세를 모아서 환경 관련 조세를 개편하면서 유종별 세율만 조정하는 방안도 가능하다.

환경세의 도입은 환경보호와 향후 우리나라에 많은 부담이 될 기후협약에 대비할 수 있다는 장점이 있지만, 감세를 통한 민간 경제활동 촉진이라는 최근 정책 방향과 일치하지 않는다는 문제점도 가지고 있다. 유럽국가에서는 환경세를 도입한 후 소득세/법인세를 인하하였는데, 산업과 피해 계층의 손실을 어떻게 보상할 수 있는가가 핵심 쟁점이 될 것이다. <표 V-1>은 유럽의 환경세의 특징을 요약하여 보여주고 있는데, 환경 관련 세부담의 증가는 다른 세부담의 감소를 통해 상쇄되었으며, 세수를 반드시 특정 분야에 사용하지는 않았음을 보여주고 있다.

두번째 방안은 교통·에너지·환경세가 2009년까지 한시적으로 존속되므로 그 이후 목적세로 영구화시켜 환경과 교통시설투자에 사용하되, 세부담 중 도로혼잡과 환경오염에 해당하는 부분을 구분하여 그 비율만큼 각각의 회계에 편입시키는 방안이다. 예를 들어 휘발유에 부과되는 목적세 중 x 원은 도로혼잡과 관련되므로 관련 특별회계에 편입하고, 나머지 y 원은 환경오염 방지를 위한 것이므로 환경 관련 특별회계에 편입시키는 것이다. 이 때 각각의 세율은 도로혼잡과 환경오염의 심각성에 따라 달라져야 한다. 특히 교통·에너지·환경세 세수가 지금까지 교통시설특별회계에 대부분 전입되면서 상대적으로 환경문제에 대한 심각성이 덜 고려되었으므로, 환경에 투여되는 비율을 증가시킬 필요가 있다.

하지만 단순히 환경개선특별계의 전입금을 증가시키면 ‘재원 증가→사업 마련→불필요한 사업 증가’라는 악순환에 빠질 수 있으므로 세출에 대한 엄격한 성과평가가 전제되어야 한다²⁴⁾. 특히 에너지 사용에 따른 대기오염 방지, 에너지 효율향상 기술 개발, 고효율에너지 장치 사용에 대한 보조금 등 세출/세입의 연계가

높은 곳에 집중할 필요가 있다.

<표 V-1> 유럽의 환경친화적 세제개편 방식

	스웨덴	덴마크	네덜란드	영국	핀란드	노르웨이	독일	이탈리아	오스트리아	벨기에
세금부과 ¹⁾	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
보조금 폐지 ¹⁾										
오염시 ²⁾	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
천연자원 사용시 ²⁾		x								
명시적 개편 ³⁾	x	x	x	x	x	x	x	x		
암묵적 개편 ³⁾									x	x
세수 증대 ⁴⁾									x	x
세수 중립 ⁴⁾		x	x	x		x		x		
세수 감소 ⁴⁾	x				x		x			
다른 세부담 인하 ⁵⁾	x	x	x	x	x	x	x	x		
세수 특정분야 사용 ⁵⁾	x	x						x	x	
노동과세 인하 ⁶⁾	x	x	x	x	x	x	x	x		x
자본과세 인하 ⁶⁾		x	x		x					
손실 계층 보상 ⁷⁾	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
보상 없음 ⁷⁾										

- 주: 1) '세금부과'와 '보조금 폐지': 환경유해 물질에 세금을 부과하는 방식과 기존의 보조금을 폐지하는 방식
 2) '오염시'와 '천연자원 사용시': 에너지원이 소비되어 유해물질이 방출되는 시점에 부과하는 세금(pollution)과 석탄/석유 등 천연자원이 에너지원으로 변환되는 시점에 부과하는 세금(Natural Resources)
 3) '명시적 개편'과 '암묵적 개편': 환경세를 부과하는 동시에 자본과 노동에 부과되는 세부담을 낮추어 세제개편을 명시적으로 하는 방식(explicit)과 환경이나 천연자원 사용에 대한 사용료 등을 통해 세수를 늘리는 방식(Implicit)
 4) '세수 증대', '세수 중립', '세수 감소': 세수의 총합에 미치는 효과에 따라 구분
 5) '다른 세부담 인하'와 '세수 특정분야 사용': 환경관련세가 강화되면서 다른 세부담을 낮추는 방식(Recycling)과 추가된 세수를 환경관련 사업 등 특수 목적세 사용하는 방식(Earmarking)
 6) '노동과세 인하'와 '자본과세 인하': 환경 관련세의 강화와 동시에 소득세 등 노동 관련 세부담을 낮추는 방식(labor)과 법인세 등 자본 관련 세부담을 낮추는 방식 (capital)
 7) '손실 계층 보상'과 '보상없음': 환경 관련세의 강화를 통해 피해를 보는 가계나 산업에 다른 정책을 통해 지원하는 방식과 그런 지원이 없는 방식

출처: Hoerner and Bosquet (2001)

24) 특히 환경부 일반회계사업이 환경개선특별회계 재원으로 이루어지거나, 특별회계사업이 일반회계 사업과 큰 차별성이 없다는 비판이 존재한다.

또한 교통시설특별회계에 전입되는 세수는 도로 분야에 집중하는 것이 바람직하다. 현재 교통시설특별회계의 경우, 현재 매년 일반회계에서 전입이 이루어지고 있으며 교통·에너지·환경세의 배분은 도로 계정에서의 지출규모보다 크다. 따라서 교통·에너지·환경세의 교통시설특별회계 배분 비율을 낮추고 이를 전적으로 도로계정에 투입하는 것이 가능하다. 만약 도로 이외의 철도·항만 부분에 대한 재원을 보전하고자 한다면, 일반회계로부터 전입되는 비율을 조정하면 되기 때문이다. 두 번째 방안은 세입/세출의 연계성이 높아진다는 장점이 있지만, 목적세 존속에 따른 경직적 예산배분이라는 문제점이 존재한다.

세번째 방안은 교통·에너지·환경세를 2009년까지 한시적으로 존속시키고, 이후에 개별소비세에 편입시키거나 유류세로 통합하되 세수는 일반회계에 전입하는 방안이다. 다른 개별소비세처럼 외부성 등을 교정하기 위해 부과하는 조세일 뿐, 특별한 재원마련을 위한 조세가 더 이상 아니게 된다. 또한 교통시설특별회계는 주요 재원이 사라지는 것이므로 대체 재원을 마련하지 않으면 폐지되게 된다. 만약 교통시설특별회계를 일정기간 유지하되 재원은 한시적으로 일반회계로부터의 전입을 보장받는 방법도 가능하다²⁵⁾.

이 방식은 목적세가 가지는 경직성을 제거할 수 있는 장점이 있으나, 현재의 교통, 에너지, 환경 분야 재원들이 보장되지 못하는 단점이 있다. 또한 세수가 큰 유류세가 내국세에 포함되면서 내국세의 일정비율로 정해져 있는 지방교부금도 자동적으로 증가하는 문제도 발생한다. 이를 위해서는 지방교부금 비율도 함께 변경해야 하는데, 이는 많은 이해당사자들의 합의가 필요한 사항이다. 따라서 목적세 폐지는 정부간 재정에 대한 충분한 논의가 진행되었을 때 지방재정에 관한 개편과 동시에 이루어져야 한다²⁶⁾.

25) 예를 들어 향후 5년간 휘발유·경유분 개별소비세 세수의 $\alpha\%$ 를 교통시설특별회계에 전입하도록 명시

26) 두 번째 방안과 세 번째 방안의 경우, 환경 관련 조세는 현재의 유류 관련 조세와 별도로 도입하는 것도 가능하다. 그렇게 되면 현재의 유종별 세율을 조정하지 않아도 되는 장점이 있지만, 현재보다 세목이 늘고 유류 관련 세제가 환경 관련 조세와 별도로 존재하는 중복성이 생기는 단점도 있다.

Ⅵ. 결 론

본 연구에서는 목적세의 원론적 장단점을 정리하고, 우리나라 목적세가 가지는 특징에 기초하여 개선방향을 제시하였다. 전술한 바와 같이 목적세는 그 자체로 장단점을 모두 가지고 있을 뿐만 아니라, 각각의 세목은 도입될 당시 사회적 필요성과 명분을 가지고 있었다. 따라서 무조건적으로 목적세에 대해 비판하기보다는 장점과 단점 중 어느 것이 중요하느냐에 대한 정책적 판단이 필요하다.

하지만 우리나라의 현행 목적세 구조는 과거의 특수한 상황을 반영하고 있어서 목적세가 원칙적으로 가지는 장점이 잘 발휘될 수 없을 뿐만 아니라, 복잡한 조세체계를 야기한다는 문제도 함께 가지고 있다. 특히 교육세와 농어촌특별세의 경우 연관성이 없는 여러 세원에 부가세 형태로 부과되고 있기 때문에, 세입/세출의 연계를 통한 정당한 재정분담이 전혀 이루어진다고 볼 수 없다. 물론 이러한 비판은 이미 오래 전부터 잘 알려져 왔고, 구체적 개편논의 또한 진행된 사례가 있다. 그럼에도 불구하고 과거의 제도가 계속 유지되어 온 것은 목적세가 세입/세출에 모두 연관되어 있는 복잡한 제도일 뿐만 아니라, 특정 지출에 사용되므로 이해당사자간 합의가 이루어지기 어렵기 때문이다.

따라서 본 소고는 기존의 재정배분과 세부담에 대해서는 중립적인 모습을 가지면서, 현재 제도가 가지고 있는 세입 측면에서의 비합리적인 모습을 제거할 수 있는 방향들을 모색해 보았다. 기존 이해당사자들의 비판은 최소화하면서 합리적 조세체계를 갖추는 것이 현실적인 대안이기 때문이다. 또한 극단적인 개편보다는 다양한 시나리오를 통해 각 방향의 장단점을 평가할 수 있도록 노력하였다. 이를 통해 이상적인 세입/세출 구조를 단기간 내에 구축할 수 없을지라도, 현행 목적세가 가지는 단점을 점차로 보완해 나가는 제도개편이 될 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

- 김승래, 「환경친화적 세제개편의 정책사례와 시사점」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2007년 11월호.
- 김정훈, 『도로교통의 외부비용과 적정혼잡과세』, 한국조세연구원, 2000.
- 나성린, 『소비세제의 개혁사례와 바람직한 개혁방안』, 한국조세연구원, 2005.
- 박기백·박상원·손원익, 『목적세의 정치경제학적 모형과 실증분석』, 한국조세연구원, 2007.
- 박상원, 「수익자부담원칙의 이해」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2008년 2월호.
- 세제발전심의회, 『방위세 폐지에 대한 연구』, 1990.
- 전주성, 「목적세가 경제적 효율과 세수에 미치는 영향」, 『공공경제』, 제10권 2호, 한국공공재정학회, 2005.
- 홍범교, 『금융·보험용역에 대한 교육세 과세체계의 개편방안』, 한국조세연구원 (용역보고서), 2007.
- Anesi, V., “Earmarked Taxation and Political Competition,” forthcoming in *Journal of Public Economics*.
- Bird, Richard M. and Jun, Joosung, “Earmarking in Theory and Korean Practice,” International Studies Program Working Paper Series, 2005.
- Bird, Richard M., “Analysis of Earmarked Taxes,” *Tax Notes International*, June 1997, pp. 2095~2116.
- Bos, Dieter, “Earmarked Taxation: Welfare versus Political Support,” *Journal of Public Economics*, Vol. 75, Iss. 3, Mar 2000, pp. 439~462.
- Brett, C. and Keen, M., “Political Uncertainty and the Earmarking of Environmental Taxes,” *Journal of Political Economics*, 75, 2000, pp. 315~340.
- Buchanan, James M., “The Economics of Earmarked Taxes,” *The Journal of Political Economy*, Vol. 71, No. 5(Oct., 1963), pp. 457~469.
- Dye., R. F. and McGurie., T. J., “The Effect of Earmarked Revenue on the Level and Composition of Expenditures,” *Public Finance Quarterly* 20,

No. 4, 1992, pp. 543~552.

Noto, N. A. and Talley, L. A., "Excise Tax Financing of Federal Trust Funds," CRS Report for Congress, CRS.

Dhillon, A. and Perroni, C., "Tax earmarking and grass-roots accountability," *Economics Letters* 72, 2001, pp.99~106.

GAO, *Budget Issues: Earmarking in the Federal Government*, 1990.

GAO, *Budget Account Structure: A Descriptive Overview*, 1995.

GAO, *Congressional Directives: Selected Agencies' Processes for Responding to Funding Instructions*, 2008.

GAO, *Federal Trust and Other Earmarked Funds*, 2001.

Head, J. G., "Tax-Fairness Principles: A Conceptual, Historical, and Practical Review," *Fairness in Taxation*, edited by Maslove, A. M., University of Toronto Press, 1993.

Jackson, J., "Earmarking and Gubernatorial Veto: Theory and Evidence," Working Paper, 2008.

Marlow, M. L. and Orzechowski, W. P., "The Separation of Spending from Taxation: Implications for Collective Choices," *Constitutional Political Economy* 8, 1997, pp. 151~163.

Wicksell, K. *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena: Fischer, 1896.

<Abstract>

Understanding and reforming the earmarked taxes in Korea

Sangwon Park

In this study, we provide pros and cons of having the earmarked taxes analyzed in the previous literature, explain the current earmarked taxes in Korea, and suggest a way of enhancing the efficiency of the earmarking.

In principle, advantages of earmarking are decreasing funding uncertainty, political support for funding increases, and transparency by linking between tax and spending. In contrary, disadvantages of earmarking are 'budgetary inflexibility, moral hazard of the guaranteed function, and being used as a tool of increasing tax revenue.

However, the real problem of earmarked taxes in Korea comes from the fact they make the tax system complicated and inefficient. Specially, Education Tax and Special Tax for Rural Development have the structure of being imposed as sur tax to many different taxes, which seems the legacy of Defense Tax abolished in 1990.

To make the current system simpler and easier to follow and the effect of earmarking be salient, the tax sources must be changed so that the relation of earmarked taxes and the spending of the tax revenue would be clearer.

제 2 부
재 정 부 문

제1편 총론 및 요약

I. 총론

신정부가 출범하면서 제시한 국정과제에는 ‘투자 활성화를 위한 감세방안’ 등 세부담 경감, 세제 및 세정 합리화 과제들과 더불어 ‘예산 10% 절감 추진’ 등 예산 절감과 공공기관 혁신이 핵심과제로 포함되어 있다. 이에 보고서의 제2부 “재정부문”에서는 우리 재정의 과거와 현재, 미래를 다양한 측면에서 점검해 보는 한편, 재정용자제도 개편, 정부간 재정관계 재정립, 공기업 민영화 등 자원배분 전략 및 지출 효율화를 위한 중장기 재정운영전략 수립에 필요한 방안들을 제시해 보았다.

우선 제2편 『우리나라 거시재정의 진단과 정책과제』에서 우리 재정을 면밀히 분석한 결과, 우리나라는 최근 재정적자 및 국가채무가 증가하였지만 아직 선진국들에 비해 조세부담률 및 재정규모가 작고 상대적으로 건전한 재정을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 선진국들에 비해 매우 낮은 복지지출 규모는 향후 국민연금 지급 본격화, 급속한 노인인구 증가에 따라 급격히 증가할 것인데, 낮은 소득과악률로 인한 세부담의 불공평성에 대한 납세자들의 불만을 해결하지 않고서는 이처럼 지속적으로 늘어나는 재정지출 재원을 원활하게 조달하기가 현실적으로 매우 어려운 실정이다. 특히 인구가 감소하고 인구구조 고령화가 본격화되는 2020년대 전반기 이후에는 우리 재정의 건전성이 급격히 악화될 가능성이 높다.

따라서 고령화·저출산 심화에 따른 재정 악화에 대비하여 지출 효율화, 세출구조 개선, 공공부문 개혁 등을 통해 재정지출 소요 증가 자체를 최우선적으로 조절하는 한편, 중장기적인 시각에서 잠재성장률 제고 등을 통해 세원을 확충하면서 일정한 원칙을 가지고 단계적으로 세입을 확보하는 중장기 재정운영전략을 수립하고 이를 체계적으로 추진해 나갈 필요가 있다.

제2편의 중장기 재정 시뮬레이션 결과에 따르면 향후 관세 및 종합부동산세를 제외한 국세수입의 GDP탄성치가 1.076(1976~2005년의 30년 평균 탄성치)만 유지되더라도 2050년 관리대상수지 및 국가채무 규모가 현재 EU국가들의 재정수지

적자 및 국가채무 상한인 GDP 대비 3% 및 60% 수준으로 증가하는 데 그치는 것으로 나타나 세입기반 유지가 장기적인 재정건전성 유지에 매우 중요하다는 사실이 재확인되었다. 다른 시뮬레이션에서는 고용률 제고, 규제완화 정책 등의 정책이 성공할 경우 우리 경제의 잠재성장률이 연간 0.3%포인트 정도 개선될 수 있는 것으로 나타났는데, 이 경우 2050년의 재정수입은 0.14% 증가하는 반면 재정지출이 0.58% 감소하여 재정수지가 0.72% 개선되고 국가채무가 17%나 감소하는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 현재의 세입기반을 잘 유지만 하더라도 장기적인 재정 악화를 어느 정도는 완화시킬 수 있으며, 한 걸음 더 나아가 향후 우리 경제의 잠재성장 능력을 개선시킬수록 장기적인 재정부담은 크게 완화될 수 있음을 잘 보여주는 것이다.

이외에 본 연구에서는 신정부의 핵심과제 중 하나인 예산 절감 및 지출 효율화 정책이 실효성 있게 추진되기 위해서는, 정부 세출의 속성이 다양하고 정치적 저항에 직면할 수도 있는 만큼 예산 절감을 유형화하고 이에 상응하는 추진방안을 검토할 것을 제안하였다. 보다 구체적으로는 재정용자의 이차보전방식으로의 전환, 공기업 민영화 및 지원 축소 등 '시장친화적 재정제도 구축' 유형, 재정성과관리제도 강화, 기금·특별회계 정비, 최저가 낙찰제 등 '성과관리 강화' 유형, 국고보조금 축소, 지자체 세출책임 강화 등 '재정개혁 지속 추진 및 정부간 재정 합리화' 유형, 공공부문 인건비 등 경상경비 축소, 특수지역연금 재정안정화, 국민건강보험 지출 적정화 등 '이해 당사자 감내와 이해 도출' 유형 등 크게 4가지로 정부지출 절감 유형을 구분하고 각 유형별로 재정지출 절감의 필요조건 및 대책을 간략히 제시해 보았다.

다음으로 제3편 「재정용자제도의 이차보전방식으로의 전환방안」에서는 이러한 예산 절감 및 지출 효율화 정책의 한 방법으로 각종 특별회계 및 기금에서 운용되고 있는 재정용자제도를 이차보전방식으로 전환하는 방안을 제시해 보았다. 금융시장의 발달로 과거와는 달리 용자대출을 민간금융시장에서 해결할 수 있는 상황에서, 재정용자를 위해 굳이 기금을 설치·운용할 필요도 없고 별도의 관리조직도 필요없는 이차보전에 의한 재정보조가 직접적인 재정용자를 유지하는 것에 비해 그 절차나 사업관리 측면에서 훨씬 간단하고 비용이 적게 든다. 또한 이렇게 정책적으로 필요한 부문에 대해 민간금융시장의 자금을 이용하게 하고 재정은 실세금리와 재정용자시 대출금리(지원금리) 간의 이차보전을 담당하게 하는 등 시장

친화적 형태로 재정융자제도를 전환하면, 상당수의 기금과 특별회계가 정비될 수 있어 우리나라 재정체계의 단순화에 상당히 긍정적인 효과를 미칠 것이며 통합재정수지상의 재정규모가 축소되고 재정수지가 개선되는 등의 효과도 있다.

제4편 「정부간 재정현황 및 개혁과제」에서는 최근 복지지출과 더불어 가장 빠르게 증가하고 있는 지방정부로의 이전지출에 대해 지방정부의 과세권, 지출증가 규모에 따른 세출사무 이양 등 지방정부의 권한과 책임 등 질적인 면에서는 여전히 과거의 중앙 주도적인 성격을 벗어나지 못하고 있는 문제점을 지적하였다. 지난 참여정부에서 실시한 재정분권 및 균형발전 정책의 폐착 내용에 대해 사례별로 원인 및 개선방안의 선결조건을 제시하는 한편, 이러한 문제점들에 대한 개선방안의 기본 틀로 지방세 체계의 정비, 지방교부세 및 국조보조금의 개편·분권교부세의 복지포괄보조금으로의 전환·균특회계제도의 실효성 제고 등 지방재정조정제도의 재정비, 지자체 세출책임 강화 등 재정개혁 지속 추진 및 정부간 재정합리화 방안을 제시하였다.

마지막으로 제5편 「공기업 민영화의 현황과 과제」에서는 최근 공공부문의 지출 효율화 및 중앙정부 세입 확충 등을 위해 빠르게 진행되고 있는 또다른 ‘시장친화적 재정제도 구축’ 유형인 공기업 민영화 정책을 다루었다. 본 연구에서는 공기업의 존립 근거, 민영화의 목적 등 근본적인 질문에 대한 답변에서부터 영국·프랑스·캐나다 등 선진국들의 공기업 민영화 사례에 대한 분석, 민영화의 성과에 대한 국내외 연구결과에 대한 폭넓은 서베이, 향후 민영화 정책에 대한 방향 제시까지 망라하였다.

Ⅱ. 우리나라 거시재정의 진단과 정책과제

박 형 수

최근 우리 경제는 잠재성장률이 하락하고 인구고령화와 더불어 양극화가 급속히 진행되고 있어 이에 대한 정부의 적극적인 정책적 대응이 요구되고 있다. 이러한 국가적 아젠다에 대한 정부의 대응에 있어 조세·재정은 매우 중요한 역할을

할 수밖에 없는데, 현 시점에서 국가재정이 이러한 역할을 제대로 수행하면서도 재정건전성을 유지하기 위해서는 제대로 된 중·장기적 거시재정 운용전략의 수립이 절실히 필요한 상황이다.

이에 본 연구에서는 우리나라 거시재정을 다양한 측면에서 진단·평가해 보고 중·장기적 거시재정 운용전략의 수립에 필요한 몇 가지 정책적 시사점을 제시해 보았다.

우선 우리나라 거시재정을 여러 측면에서 분석한 결과를 종합해 보면, 최근 재정적자 및 국가채무가 증가하고 있기는 하지만 선진국에 비해 조세부담률 및 재정규모가 작고 상대적으로 건전한 재정을 유지하고 있는 것으로 보인다. 그러나 우리나라 조세 및 국민부담률이 다른 선진국에 비해 낮은 편이기는 하지만 향후 어느 정도 상승 여력이 있는지에 대해서는 논란이 많으며, 낮은 소득과 악화로 인한 세부담의 불공평성에 대한 문제를 해결하지 않고서는 향후 인구고령화 등으로 지속적으로 늘어갈 국가재정 재원을 원활하게 조달하기는 현실적으로 어려운 실정이다.

세출 측면에서도 선진국들에 비해 매우 낮은 복지지출이 향후 국민연금 지급 본격화, 급속한 노인인구 증가에 따라 급격히 증가하면 선진국들과의 재정규모 격차도 빠르게 줄어들 것이다. 이에 따라 향후 우리나라의 적정 재정규모 나아가 적정 조세 및 국민부담률 수준은 인구고령화에 따른 복지지출 등 정부지출의 적정 수준과 연계하여 국민적 합의가 전제될 필요가 있으며, 국민들이 '조세 및 사회보험료의 부담을 지고서라도 받기를 원하는 복지수준'에 대한 사회적 합의를 통해 현재의 '저복지·저부담' 체제를 어느 정도의 '고복지·고부담' 체제로 이행할 것 인지를 선택해야 할 것이다.

또한 중장기적으로는 세입 증가가 지출소요 증가 속도를 맞추지 못해 향후 상당기간 재정적자가 지속될 가능성이 높는데, 지금까지 재정당국은 재정적자 규모 및 국가채무 증가 속도에 대해 다소 낙관적으로 전망하는 경향을 보여와 향후 우리나라 중기재정계획인 국가재정운용계획의 개선 등을 통해 재정규율을 보다 강화할 필요가 있어 보인다.

한편, 우리나라 재정운용의 성과를 경제성장에 미치는 영향 및 소득재분배에 미치는 영향의 두 측면에서 평가해 보았다. 세입·세출의 수준 및 세입·세출의 구조가 경제성장에 미치는 영향 측면에서는 우리 재정이 매우 성장지향적으로 운용

되어 온 것으로 나타났으나, 기간별 추이 비교에서는 1990~1997년 기간중에는 세입 및 세출의 성장저해 효과가 다소 컸던 것으로 나타났다. 민간소득 지니계수를 기준으로 공공부문에 의한 최종소득 지니계수의 변화율로 측정된 총체적인 소득재분배 효과는 선진국의 1/3 수준에 불과한 것으로 추정되었다. 우리나라는 소득재분배 효과가 주로 직접세와 사회보장기여금에 의해서 나타나고 있지만 선진국들의 경우 각종 사회보장급여를 통한 재정지출(공적이전소득)이 훨씬 큰 비중을 차지하고 있어, 향후 우리나라의 복지지출이 국민연금 지급 본격화, 급속한 노인 인구 증가에 따라 지속적으로 증가하게 되면 소득재분배 효과가 커질 전망이다.

다음으로는 중·단기적으로는 성장잠재력 확충을 위한 감세정책의 필요성이 요청되겠지만, 세원 확대 등 세입여건이 양호하지 않은 상황에서 고령화·저출산 심화에 따른 재정지출 소요 증가로 장기적으로는 재정규모 및 조세부담의 증가가 불가피할 것으로 보인다. 특히 인구구조 고령화가 본격화되는 2020년대 전반기 이후에는 재정건전성이 급격히 악화될 가능성이 높다. 또한 향후 재정부담으로는 재정적자에 따른 국가채무 누적 이외에 경제·사회여건 변화에 따라 결과적으로 재정의 부담을 초래할 가능성을 의미하는 재정위험 요인들도 있는데, 추정결과에 따르면 민자투자(BTO 및 BTL), 남북경협 및 통일비용을 제외하더라도 2007년 말 현재 총 686조원(국가채무의 약 2.4배)에 달하는 재정위험 요인이 존재하는 것으로 나타났다.

마지막으로 향후 중·장기적 거시재정 운용전략은 고령화·저출산 심화에 따른 재정 악화에 대비하여 지출 효율화, 세출구조 개선, 공공부문 개혁 등을 통해 재정지출 소요 증가 자체의 조절을 우선적으로 도모하는 한편, 중장기적인 시각에서 잠재성장률 제고 등을 통해 세원을 확보하면서 일정한 원칙을 가지고 단계적으로 세입을 확보하는 방안을 미리 준비하는 방향에서 수립되어야 할 것이다. 특히 고용률 제고, 규제완화 등의 정책이 성공할 경우 우리 경제의 잠재성장률은 연간 0.3%포인트 정도 개선될 수 있는데, 이 경우 한국조세연구원의 장기재정모형에 따르면 2050년의 재정수입은 0.14% 증가하는 반면 재정지출이 0.58% 감소하여 재정수지가 0.72% 개선되고 국가채무가 17%나 감소하는 것으로 나타나, 경제성장이 우리 재정의 장기적인 부담을 크게 완화시킬 수 있다는 연구결과는 향후 경제성장이 중장기적 재정부담에 얼마나 지대한 영향을 미치는지를 잘 보여주었다.

또한 재원배분 전략을 명확히 함으로써 재정에 대한 국민들의 신뢰를 회복시켜

야 할 필요성이 있으며, 정부 세출은 속성이 다양하고 정치적 저항에 직면할 수도 있으므로 예산 절감을 유형화하고 이에 상응하는 대책을 검토하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 시장친화적 재정제도 구축, 성과관리 강화, 재정개혁 지속 추진 및 정부간 재정 합리화, 이해 당사자 감내와 이해 도출 등 크게 네 가지 정부지출 절감 유형을 제시하고 지출 절감의 필요조건 및 대책을 제시해 보았다.

Ⅲ. 재정용자제도의 이차보전방식으로의 전환방안

이 기 영

재정용자의 혜택은 자금의 가용성(availability) 증대와 저리로 인한 이차만큼의 실질적인 재정지원의 두 가지 형태로 나타난다. IMF 위기 이전까지만 해도 자금 자체를 확보할 수 있다는 것이 정책금융의 중요한 혜택이었다. 물론 현재에도 자금의 가용성 확보 차원에서의 혜택이 없는 것은 아니며, 특히 투자의 회임기간이 길어 장기에 걸친 자금 확보가 중요한 경우 등에 있어서는 여전히 자금의 가용성 확보 자체가 재정용자의 중요한 기능이다. 그러나 최근 급변하는 금융환경 변화 속에서 자금 확보 자체의 중요성은 크게 줄고 있는 것이 현실이다. 실제로 대부분의 재정용자는 담보 설정이나 신용보증하에서 실행되고 있다. 따라서 현재 재정용자를 이용하고 있는 이용자가 현재의 실제 대출금리를 지불할 의사가 있는 경우 자금의 확보 자체에는 별문제가 없는 경우가 많다. 그렇다면 재정용자의 혜택은 결국 이차율의 차이에서 비롯되고, 따라서 재정용자를 이차보전의 재정보조로 전환하는 방안을 당연히 고려해 보아야 한다.

일반적으로 수혜자의 혜택이 같다면 이차보전에 의한 재정보조가 재정용자에 비해 그 절차나 사업관리 측면에서 훨씬 간단하고 비용이 적게 든다. 재정용자를 위해 굳이 기금을 설치·운용할 필요도 없고, 용자사업을 관리할 별도의 조직도 필요없다. 사업대상을 선정하여 지원하고자 하는 이차만큼을 일반회계 예산에 반영하면 되는 것이다. 본 연구는 이러한 문제의식하에 현행의 재정용자제도를 이차보전방식으로 전환하는 방안을 모색하는 데 그 목적이 있다.

현재의 금융환경 변화와 재정여건 속에서 우리나라 재정용자제도의 전체 구도에 대해 원점에서의 재검토가 이루어져야 한다. 그리고 가장 중요한 전환방향은 재정용자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하는 것이다. 정책적으로 필요한 부문에서 민간금융 시장의 자금을 이용하고 재정은 실세금리와 재정용자시 대출금리(지원금리) 간의 이차보전을 담당하는 것이다.

재정용자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하면 사업수행 및 관리비용 측면에서 비용 절감 효과가 있다. 즉 동일한 사업목적을 달성하면서도 국민경제적 비용이 절감된다. 이러한 국민경제적 비용 절감 효과뿐만 아니라 재정용자를 이차보전 방식으로 바꾸게 되면 우리나라 재정체계의 단순화에 상당히 긍정적인 효과를 미칠 것으로 보인다. 우리나라 재정체계 및 제도상의 가장 중요한 문제 중의 하나는 재정체계가 매우 복잡·다기화되어 있어서 재정운영의 효율성과 투명성을 확보하기 어렵다는 점이다. 재정체계의 복잡·다기화로 일부 유사사업들이 중복적으로 집행되기도 하고 예산지출의 국가적 우선순위에 따른 자원배분이 상당한 정도 저해되기도 하는 문제가 발생한다. 재정용자를 이차보전방식으로 전환하게 되면 상당수의 기금과 특별회계가 정비될 수 있고 이러한 예산체계의 단순화 자체가 우리나라 재정운영상의 많은 문제들을 해결하게 할 수 있을 것이다.

또한 재정용자를 이차보전방식으로 전환하게 되면 통합재정수지상의 재정규모가 축소되고 재정수지가 개선된다. 이러한 효과는 물론 재정의 건전성 측면에서 실제적 변화가 아니라 재정수지 지표상의 변화이다. 그러나 이러한 변화에 따라 재정규모 변수의 의미가 더 명확해질 수 있고, 재정수지가 개선된 만큼 재정이 민간부문의 자금 사정에 미치는 압력이 완화됨을 의미하게 된다. 한편 재정용자의 이차보전으로의 전환은 우리나라 금융산업 전반에 긍정적인 효과를 미칠 것으로 판단된다.

재정용자를 이차보전으로 전환하는 것은 용자사업을 수행하는 모든 사업성 기금과 특별회계의 신규 용자사업을 대상으로 검토되어야 한다. 이들 기금과 특별회계를 대상으로 신규 용자사업은 원칙적으로 “그 용자사업이 이차보전이 아닌 용자 형태로 수행되어야 하는 불가피성을 입증할 수 있는 경우에만 수행한다”는 원칙을 예산심의시 적용해야 한다. 부처 자율로 사업의 특성에 따라 재정보조율을 정하고 그에 따라 지원해야 할 이차율을 예산에 요구하는 것이다. 이 때 그 예산은 우선은 기금이나 특별회계에서 편성하고 단계적으로 이를 일반회계로 이관해 나

가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이와 같이 재정용자를 이차보전으로 전환하면, 신규 용자는 나가지 않고 이차만 지급되고 용자자금이 회수되면서 각 기금과 특별회계에는 대규모 여유자금이 발생하게 된다. 이 여유자금을 효율적으로 관리하기 위해 별도의 재정투자기금(가칭)을 설립하는 방안을 검토해야 한다. 즉 재정투자기금에서 여유자금을 통합 관리하면서 최대의 수익을 달성하기 위한 투자를 수행하고, 투자수익을 기금별 예탁 규모에 따라 배분하는 것이다. 각 기금은 그 수익을 원천으로 이차보전 사업과 기타 사업을 수행한다. 이 기금의 자금은 재정부문의 거대한 여유자금으로 조성될 것이며, 필요한 재정용자에 해당하는 이차보전을 수행하고 남은 자금에 대해서는 국민적 합의를 거쳐 별도의 사용 항목이 정해질 수 있을 것이다.

IV. 정부간 재정 현황 및 개혁과제

김정훈·김현아

본 논문은 우리나라의 정부간 재정 상황과, 특히 최근 실행된 재정분권 및 균형발전정책의 문제점과 개혁과제의 기본 틀을 제시하고 있다. 양적으로 급속도로 팽창한 우리나라의 재정규모는 GDP 대비 13%대를 유지하고 있다. 그 중에서도 지방재정의 증가 속도(1991년 대비 2006년 GDP 대비 탄력성 1.25)는 중앙정부(1.13)에 비하여 조금 더 빠른 것으로 나타나고 있다. 그러나, 증가한 지방재정의 규모에 비하여 지방정부의 과세권, 지출증가 규모에 따른 세출사무 이양 등 지방정부의 권한과 책임 등 질적인 면에서는 여전히 과거의 중앙 주도적인 성격을 벗어나지 못하고 있다.

이에 본 논문은 지난 참여정부에서 실시한 재정분권 및 균형발전 정책의 패착 내용에 대하여 살펴보고자 하였으며 사례별로 원인 및 개선방안의 선결조건을 제시하고자 하였다. 참여정부의 재정분권 및 균형발전 정책의 문제점으로는 첫째, 분권원칙에 입각한 지방세제 구축의 실패를 꼽고 있다. 참여정부가 재정분권을 추진하면서 가장 역점을 두었던 분야가 지방세를 확충하는 것이었다. 지방세 증가는

중앙정부에 대한 지자체의 재정 의존도를 낮추고, 주민들의 지방자치에 대한 관심도를 높이기 때문에 지방자치 활성화에 도움이 되는 정책 방향이다. 따라서, 참여정부의 분권정책 방향은 일단 올바른 것이었다. 그러나, 참여정부 지방세 확충 논리의 가장 큰 문제점은 지방세 확충(지방소비세 도입 VAT 공유)을 정부간 재정과 균형발전 정책과의 연관성 등 종합적인 관점에서 접근하지 못하였다는 점이다. 본 논문은 또한 지자체의 보유세 과세권 박탈 또한 지방정부의 과세권을 약화시키는 결과로 나타나게 된 점을 설명하고 있다. 보유세는 지방세로서 가장 바람직한 세원이라 할 수 있는데, 일부 지자체의 보유세 정책이 국가적으로 바람직하지 않게 보인다고 하여서 지자체의 보유세 과세권을 아예 박탈하는 것은 최소한 분권적 정책은 아니라고 판단하였다. 결국 참여정부는 강력한 분권정책을 한편으로 표방하면서, 2006년부터 지방 보유세의 세율을 중앙정부가 결정(2005년부터 재산세 과표는 중앙정부가 결정)하는 정책을 채택한 점을 지적하고 있다. 단순 배분 위주의 서울시 공동세 도입에 대해서도 지방자치의 활성화 및 주민부담 원칙 강화라는 경제적 분석보다 세입의 형평화만을 기준으로 삼은 결과로 평가하고 있다.

둘째, 본 논문은 분권적 권한과 재정 책임성의 연계성 부족 사례로 비효율적인 대도시의 재정순편익 증가 현상과 자치단체의 재정 의존도를 높인 점을 들고 있다. 지난 4년간의 재정분권 방향이 지자체의 세입을 확충하는 데에만 초점이 맞추어졌고, 지자체의 세출 책임을 적절하게 배분하는 방안은 거의 고려되지 않았던 점도 지적하고 있다.

마지막으로, 일련의 재정분권 정책 방향과 균형발전의 부조화에 대해서도 언급하고 있다. 참여정부는 분권과 균형발전을 양대 축으로 하는 정책들을 입안하였으나, 양 정책의 성격이 정확하게 정의되지 않았고, 그 결과 정책목표 역시 명확하게 설정되어 있지 않았다는 점이다. 예를 들어 재정분권을 위한 지방세 확충은 주로 수도권 지역의 재정력을 확충하는 조치가 되고, 따라서 비수도권의 경제력을 키우고자 하는 균형발전 정책과 충돌한다. 반면 비수도권을 중앙정부가 적극적으로 지원하는 것이 균형발전 정책으로 이해되면, 이는 중앙집권적 요소를 띠게 된다. 따라서, 어떤 형식의 재정분권이 균형발전 정책으로 이어질 것인가는 충분히 고민해야 하는 문제임을 명확히 밝히고 있다.

이상의 문제점들에 대한 개선방안의 기본 틀로서 첫째, 지방세 체계의 정비를 제안하고 있다. 체계적으로 지방세를 재편하여 단순히 세입을 확충하는 지방세와

주민들의 부담을 동반하는 기능을 분리하는 것이 주민들에 대한 지방세의 가시성 제고에 도움이 될 것임을 강조하고 있다. 둘째, 지방재정조정제도의 재정비이다. 지방교부세 및 국고보조금의 개편, 분권교부세의 복지포괄보조금으로의 전환, 균특회계 제도의 실효성 제고 방안 등을 제시하고 있다. 셋째, 지자체의 책임성 강화를 위하여 우선적으로 교육과 경찰에 대한 재정 책임성 연계방안을 제시하고 있다. 외국처럼 재정분야의 교육자치와 경찰자치를 실현하여 재정력이 풍부한 지자체는 이러한 지방공공서비스의 세출 책임을 지도록 하고, 재정이 열악한 지방자치단체에 대하여 중앙정부가 재정적 지원을 집중하는 것이 논리적으로 타당함을 밝히고 있다.

V. 민영화의 현황과 과제

김 지 영

1. 연구의 배경

공기업의 목적은 사회적 공익의 추구라는 공공성으로 요약될 수 있다. 시장이 담당할 수 없는, 혹은 시장이 담당했을 경우 사회적 후생을 감소시킬 수 있는 산업부문에 설립되어 시장의 기능을 보완하는 것이 공기업 본래의 역할이다. 따라서 공적 소유권으로부터 발생하는 사회적 비용이 편익을 상쇄하거나, 민간부문이 충분히 경쟁할 수 있는 시장성 높은 분야에서 공기업이 독점적 지위를 누리고 있다면 공기업은 그 설립 타당성을 잃게 된다.

우리나라는 경제개발 초기부터 다양한 이유로 공기업이 설립되어 왔다. 자연독점과 같은 시장실패를 해결하고, 공공성이 높거나 국가적으로 전략적인 성격을 가진 재화를 안정적으로 공급하며, 국가의 재정을 확보하는 것 등이 공기업 설립의 주요한 이유라 할 수 있다. 그러나 시장경제가 발달하고 경쟁의 범위가 넓어지면서 공기업 및 공적 소유권으로부터 발생하는 비효율성이 증가하게 됨에 따라 이를 해결하기 위한 대안으로서 민영화에 관한 논의가 꾸준히 진행되어 온 것이 사실이다. 공적 소유권이 내생적으로 가지고 있는 운영의 비효율성과 경쟁의 부재는

공기업을 성격과 관계없이 국민의 부담으로 돌아오게 되기 때문이다.

민영화의 목적은 비효율적인 공기업을 경영 전반에 경쟁의 논리를 도입하여 경영 효율성과 자율성을 확보하는 것이라 할 수 있다. 우리나라 정부는 공기업을 효율성 제고와 지배구조 개선을 위해 과거 여러 차례의 민영화 계획을 입안하고 시행하였다. 특히 1990년대 후반에는 철강, 통신 등 주요 공기업들이 직접매각이나 지분매각 등을 통해 민영화되었다. 그러나 민영화 진행 실적이 계획보다 부진하고 심지어 추진계획의 세부적인 사항이 민영화의 목적과 부합하지 않는 등 전체적으로 평가해 볼 때 현실적인 문제점들을 노정해 온 것이 사실이다.

성공적인 민영화를 위해서는 다양한 공기업들의 성격에 맞춰 그에 부합하는 구체적인 추진계획을 세워야 한다. 민영화 대상이 될 수 있는 공기업의 특성을 파악하고 그 기준에 근거하여 민영화 대상과 방식을 선정하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 우선 과거 민영화된 기업들의 특성과 민영화 성과를 되돌아볼 필요가 있다. 이를 중심으로 민영화에 대한 실증적 근거를 제공하고, 민영화 필요성 및 가능성이 높은 공기업과 향후 민영화의 방향에 대해 논의해야 할 것이다.

2. 민영화의 실증적 근거

공기업을 경영 효율성과 민영화에 관한 실증적인 연구는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 사적 소유권과 공적 소유권의 경영성과를 비교하여 소유권의 형태와 경영 효율성의 상관관계를 규명하는 연구와 둘째, 민영화된 공기업의 민영화 전후 경영성과를 비교하여 민영화의 효과를 분석하는 연구이다. 소유권의 형태에 따른 경영성과의 차이를 분석한 해외 연구들은 공적 소유권이 사적 소유권보다 효율성 측면에서 열등함을 보이고 있다. 모든 연구에서 사적 소유권하에서의 생산성과 경영성과 지표가 높았으며 민영화가 경제 전반을 개선시키는 것으로 나타났다. 이러한 결론은 민영화를 경험한 기업의 민영화 전후 성과 비교에서도 동일했다. 경제상황이나 산업특수적인 외부적 요인을 제거한 이후에도 민영화의 순편익은 네트워크 산업을 포함한 다양한 산업에서 양(+)의 값으로 나타났다. 특히 많은 연구들이 민영화가 노동자의 후생을 증가시킬 수 있음을 보이기도 했다.

김현숙·민희철·박기백(2007)의 Wilcoxon 랭크 검정을 이용한 국내 7개 공기업의 민영화 성과분석에 따르면 분석 결과 기업의 수익성, 효율성, 성장성은 민영

화 이후 증가하였으나 부채비율은 민영화 당시 적자상태였던 기업들에게서만 비유의적으로 감소하였다. 민영화된 공기업의 수익성이 민간기업들로 구성된 통제그룹과 비교했을 때 증가한 것은 민영화 이후 기업의 경영목표가 수익성 극대화로 전환되었음을 시사한다. 부채비율이 유의적으로 감소하지 않은 것 역시 통제그룹의 성격과 관련이 있을 수 있는데, 만약 비교그룹을 유사한 성격의 공기업으로 설정할 수 있다면 민영화가 부채비율을 유의적으로 감소시키는 결과를 얻을 가능성도 존재한다. 일반적으로 민영화가 고용에 부정적인 영향을 미친다고 여겨지고 있으나, 민영화된 공기업의 인력감축 수준은 통제그룹에 비해 유의적으로 크게 나타나지 않았다. 부실기업의 경우 대규모의 고용자 해고가 나타나기도 했으나 우량기업의 경우에는 민영화 전후의 고용수준이 크게 다르지 않았다.

3. 민영화의 정책과제와 향후 방향

민영화 계획을 수립할 때 가장 중요한 이슈는 민영화 대상의 선정이다. 민영화 여부를 결정할 때에는 해당 산업의 여건, 규제환경, 경쟁환경 등을 종합적으로 판단하여 신중을 기해야 하며, 선정의 원칙은 공기업이 생산하는 재화가 공공성을 가지는지 여부에 기초해야 한다. 생산하는 재화 또는 서비스가 공공재이거나 높은 외부성을 가지지 않은 공기업의 경우 원칙적으로 민영화가 필요하다. 그 중에서도 생산기술이 자연독점의 성격을 가지지 않는 경우 시장성이 높고 시장경쟁의 촉진이 용이하다고 할 수 있으므로 우선적으로 민영화 대상이 될 수 있다. 자연독점의 성격을 가지는 산업에 있어서는 경쟁환경을 마련하기 위한 규제 체계를 정비한 후에 민영화 추진을 고려해야 할 것이다.

민영화 추진이 적극적으로 논의되고 있는 한국전력, 가스공사, 지역난방공사를 포함하는 에너지 공기업들은 수직적 결합으로 인한 복잡한 경쟁 및 규제 이슈를 포함하고 있을 뿐 아니라 세 산업이 긴밀하게 연결되어 있다. 따라서 네트워크 산업의 특성을 고려하는 산업구조 개편을 포함한 종합적인 민영화 계획을 수립하여 추진할 필요가 있다. 금융기관의 경우 민영화 추진을 위하여 우선 금융기관이 수행하고 있는 기능에 기초한 조직개편이 필요하다. 산업은행은 미래의 정책금융 기능, 투자은행 기능 및 일반 상업은행 기능 부문으로 분리하여 상업은행과 투자은행 부문은 민영화하고 중소기업은행은 일반 상업은행으로 전환하여 민영화하는

것이 바람직하다. 이러한 민영화 추진과 더불어 자본시장 중심의 금융시스템을 구축하고 발전시키기 위해 금융시장에 대한 공공부문의 개입은 점차적으로 축소될 필요가 있다.

제2편 우리나라 거시재정의 진단과 정책과제

박형수*

I. 서론

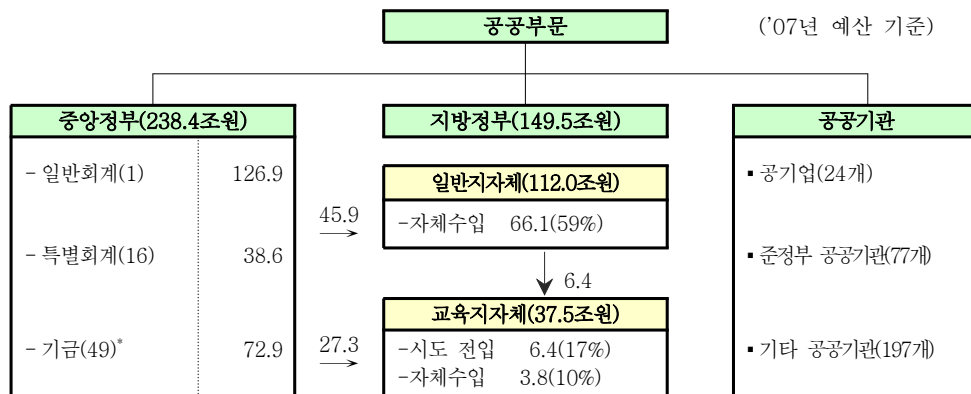
미국 경제학자 Joseph A. Schumpeter(1883~1950)는 “국가재정을 이해하고 판독할 수 있는 사람은 국가의 운명을 예측할 수 있다”고 말함으로써 국가재정을 정확하게 파악하는 일의 중요성을 상기시킨 바 있다.

재정이란 누군가에게서 얼마를 거두어서(세입) 어디에 얼마나 쓸 것인지(세출)를 합법적인 과정을 통해 강제적으로 결정하는 국가경영의 가장 핵심적인 수단이다. 2007년 예산을 기준으로 중앙정부와 지방정부를 합한 재정규모는 315조원¹⁾으로 명목GDP 901조원의 35%에 달한다. 또한 성장률, 물가, 소득분배 등 국민경제

* 한국조세연구원 연구위원

1) 총계 기준으로 중앙정부가 238조원, 지방자치단체가 112조원, 지방교육자치단체가 38조원이지만, 중앙정부의 지자체에 대한 교부금 및 보조금 73조원을 차감한 순계 기준으로는 315조원이 된다.

공공부문은 중앙정부(일반회계 1개, 특별회계 16개, 기금 60개), 지방정부(일반지자체 246개, 교육지자체 16개), 공공기관(공기업 24개, 준정부 공공기관 77개, 기타 공공기관 197개)으로 구성되는데, 본 연구에서는 중앙정부 또는 중앙정부와 지방정부를 합한 일반정부를 분석대상으로 하고 있다.



* 금융성기금 11개 제외

에 광범위하게 영향을 미치며 전 국민들의 생활에 직·간접적으로 영향을 미치게 되는 조세·재정정책의 성패는 정권의 성패와도 직결된다. 따라서 조세정책과 재정정책을 제대로 운용하는 것은 나라를 제대로 경영하는 것과 같은 문제이다.

한편, 최근 우리 경제는 잠재성장률이 하락하고 저출산·평균수명 증가로 인한 인구고령화가 급속히 진행되어 이에 대한 적극적인 정책적 대응이 요구되고 있으며, 양극화의 극복도 중요한 정책과제로 대두되고 있다. 물론 과거 개발연대와 같은 국가 주도의 경제계획의 운용은 더 이상 실효성이 없겠으나 국가의 미래를 준비하고 기획하는 기능은 지금도 여전히 매우 중요하다. 재정의 뒷받침 없는 국가 비전 및 국가경영전략은 장밋빛 전망이나 정치적 구호에 지나지 않게 되므로 이러한 국가적 아젠다에 대한 정부의 적극적 대응에 있어 조세·재정은 매우 중요한 역할을 담당할 수밖에 없다. 지금은 국가재정이 이러한 역할을 제대로 수행하면서도 국가채무를 적절히 관리하는 등 재정건전성을 유지하기 위한 중·장기적 거시재정 운용전략의 수립이 그 어느 때보다 절실히 필요한 상황이다.

이에 본 연구에서는 중·장기적 거시재정 운용전략의 수립에 절대적으로 필요한 국제적 추이 분석과 더불어 우리나라 거시재정을 다양한 측면에서 진단·평가해 보고 몇 가지 정책적 시사점을 제시해 보고자 한다.

우선 제Ⅱ장에서는 우리 재정의 과거 운용 추이 및 현황을 살펴보았다. 제Ⅲ장에서는 조세부담률 및 국민부담률, 재정규모, 재정수지 및 국가채무 측면에서 우리나라 거시재정을 진단해 보고, 경제성장 및 소득분배 관점에서 그간의 성과를 평가해 보았다. 제Ⅳ장에서는 시계를 미래로 돌려 우리 재정의 중장기적인 전망과 재정위험 요인들에 대해 분석해 보았다. 본 연구의 결론에 해당하는 제Ⅴ장에서는 향후 재정정책 운용전략 수립시 참고할 만한 제언을 몇 가지 정리해 보았다.

Ⅱ. 우리 재정의 어제와 오늘

제1절에서는 우리 재정의 과거 추이를 개관해 본 후, 역대 정권별로 재정정책의 방향과 더불어 재정규모, 조세부담률, 재정수지, 국가채무, 분야별 재정지출 등 주요 재정지표들의 흐름을 분석해 보았다. 제2절에서는 우리 재정의 현황을 중앙정부, 지방자치단체, 교육자치단체로 구분하여 차례로 살펴보았다.

1. 과거 재정운용 추이

가. 개 관

우리나라 재정규모(국민계정 기준²⁾)는 1970년대 초반 및 1980년대 제5공화국 등 두 기간을 제외하고는 1970년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보여 왔다. 특히 외환위기 이후에는 재정의 역할 확대 및 복지지출의 지속적인 증가로 지출 증가 속도가 빨라지고 있으며, 최근에는 재정규모가 GDP 대비 30%를 넘어섰다.

과거 우리 재정을 돌이켜 보면, 제5공화국 기간(1981~1987년)에는 경제 안정을 위해 ‘양입제출(또는 ‘세입내 세출’이라 불림)’ 원칙을 도입하고 1984년 예산을 동결하는 등 재정을 초긴축적으로 운용한 바 있다. 동 기간중 경제분야(1981년 GDP 대비 5.5% → 1987년 4.3%) 및 국방분야(5.6% → 4.2%) 지출은 축소된 반면, 사회복지 및 교육분야 지출 수준은 유지되었다. 그러나 이러한 재정긴축이 경제 안정화에는 크게 기여하였으나, SOC투자의 지나친 삭감으로 국가물류비가 상승하는 등의 부작용을 야기하자 1990년 들어 공공투자 규모가 크게 증가하게 되었다³⁾. 외환위기 이후에는 국민경제에서 차지하는 재정의 역할과 비중이 증대

2) 본 연구에서는 정확한 국제 비교를 위해 ‘통합재정’ 규모가 아닌 ‘국민계정’상의 재정규모를 이용하였다. 이는 아직 우리나라에서는 지방정부까지 포함하는 통합재정규모가 최근에야 발표되어 국제 비교가 가능하지 않기 때문이다. 우리나라의 경우 예산편성·재정운용의 가장 중요한 지표인 재정규모에 대한 측정상의 문제가 있다. 정부에서 공식적으로 사용하고 있는 재정규모의 범위가 지속적으로 확대되고 있기는 하지만, 여전히 지방재정이 누락되고 있는 등 개선 여지가 많다. 정부는 재정규모 지표로 1992년까지는 일반회계(조세수입을 주된 재원으로 운용되는 일반적인 정부활동만을 포함)를, 1993~2002년 중에는 재특 포함 재정규모(일반회계 + 재특회계의 용자사업)를, 2003년 이후에는 예산순계(일반회계 + 특별회계, 국회의 심의대상인 회계 전부를 포함하되 회계총계에서 회계간 거래 제외)를, 2004년 이후에는 통합재정규모(경상지출+자본지출+순융자, 예산, 기금 등 정부의 지출규모에서 채무상환 등을 차감한 순수한 재정활동의 규모로 국제적으로 통용되는 지표)를, 2005년 이후에는 총지출(경상지출+자본지출+융자지출, 국민의 입장에서 느끼는 정부의 순수한 지출 규모를 뜻하며, 융자수입을 차감하지 않아 통합재정규모보다 항상 큼)를 사용하였다. 그러나 현재 정부에서 작성하고 있는 재정통계 중에서 포괄범위가 가장 광범위한 통합재정통계도 중앙정부의 회계 및 기금을 중심으로 작성되다가 2006년 결산부터 지방정부가 포함되었으며, 국제비교를 위해서는 기업특별회계 이외의 비금융공기업도 추가되어야 한다. 한편, 한국은행에서 작성하는 국민계정의 정부부문 통계에는 지방정부가 포함되어 있으나 통합재정통계와 포괄범위 및 작성기준이 상이하여 혼란을 초래하고 있다. 2002년 이후 매년 작성되고 있는 국가재정운용계획도 총지출을 중심지표로 하고 있는데 지방재정은 지방이전재원만 포함되고 있다.

3) 영국 정부도 1990년대 초 재정 악화에 대응하여 재정지출 삭감정책을 추진하였으나 경상지

되어 재정규모가 빠르게 증가하면서 저출산·고령화·양극화·저성장 등에 대응하여 복지지출의 비중이 크게 증가하고 재정적자 및 국가채무 규모가 증가하는 등의 변화도 나타났다.

한편, 분야별 재정지출 추이를 살펴보면, 우선 국방지출은 1980년(GDP 대비 5.9%) 이후 2002년(2.4%)까지 지속적으로 하락하였으나 최근에는 대체로 정체(2005년 2.7%)되고 있다. 복지지출은 1971년 0.7%에서 2005년 7.0%로 지속적으로 증가해 왔으며, 특히 국민의 정부 및 참여정부 기간 동안 증가 속도가 빨랐다. 경제지출의 경우 제5공화국 기간의 하락(1979년 5.9%→1987년 4.3%) 이후 6공화국 및 문민정부에는 상승(1987년 4.3%→1998년 7.7%)하였으나 참여정부 들어 다시 하락하는 등 등락을 반복하고 있다.

나. 역대 정권별 추이

우선 1960년대 및 1970년대에는 공공 인프라 투자 등 경제개발을 뒷받침하는 재정의 역할이 강조되었으며, 세입기반이 미약하여 정책금융이 동원되기도 하였다. 특히 제4공화국(1972~1980) 기간중에는 조세부담률이 증가하였으나 재정규모도 증가하여 큰 폭의 재정적자가 지속됨에 따라 매우 높은 물가상승률 등 거시경제의 불안을 증폭시켰다. 중앙정부와 지방정부를 모두 포함한 재정규모는 1972년 GDP 대비 16.5%에서 1980년 20.6%로 8년간 4.1%포인트 증가하였다. 동 기간중 조세부담률 및 국민부담률은 각각 4.6%포인트 및 4.7%포인트 상승하였다. 중앙정부의 관리대상수지는 GDP 대비 4.6% 적자에서 3.0% 적자로 1.6%포인트 개선되었다. 분야별 재정지출 변동 추이를 보면, 전력·화학·농업 등 국가기간산업 육성을 뒷받침하기 위한 경제분야 지출 확대(1972년 GDP 대비 4.5% → 1980년 5.9%) 및 남북 긴장상황에서의 국방비 지출 증가(5.3% → 5.9%) 이외에 복지분야 지출이 증가(0.9% → 2.0%)한 반면, 교육분야 지출 수준은 유지되었다.

출 규모를 줄이는 대신 정치적으로 훨씬 손쉬운 공공투자를 지연시키거나 무효화시킴으로써 1990년대의 생산성 저하 및 성장률 저하를 초래한 바 있었다. 이에 영국 정부는 1997년 the Golden rule이라는 재정준칙(fiscal rule)을 도입하여 차입을 통한 공공투자를 허용토록 조치한 바 있다.

<표 II-1> 역대 정권별 주요 재정지표 추이

(단위: GDP 대비 비율, %)

	4공화국		5공화국		6공화국	
	1972	1980	1981	1987	1988	1992
재정규모(중앙+지방)	16.5	20.6	20.3	17.1	17.2	21.1
- 경제(주택 및 지역개발 포함)	4.5	5.9	5.5	4.3	4.5	6.3
- 복지(보건포함)	0.9	2.0	2.1	2.2	2.5	3.3
- 교육	3.1	3.1	3.3	2.9	2.8	3.5
- 국방	5.3	5.9	5.6	4.2	4.1	3.7
- 기타	2.7	3.7	3.8	3.4	3.3	4.4
조세부담률	12.4	17.0	16.8	16.1	15.8	17.4
사회보장부담률	0.1	0.2	0.2	0.3	0.6	1.1
국민부담률	12.5	17.2	17.0	16.4	16.4	18.5
관리대상 재정수지 (중앙정부)	-4.6	-3.0	-4.3	0.2	0.8	-1.1
중앙정부채무	18.5	19.2	19.6	16.4	13.8	12.0
중앙정부보증채무	5.8	6.1	6.9	5.9	4.6	5.3
국가채무	-	-	-	-	-	-

	문민정부		국민의 정부		참여정부	
	1993	1997	1998	2002	2003	2006
재정규모(중앙+지방)	20.9	22.4	24.7	24.8	30.9 (27.5) ¹⁾	29.3 (28.9) ¹⁾
- 경제(주택 및 지역개발 포함)	6.5	7.0	7.7	6.7	6.6	6.0 ²⁾
- 복지(보건포함)	3.2	3.6	4.4	5.5	6.0	7.0 ²⁾
- 교육	3.5	3.9	4.3	4.5	4.9	4.9 ²⁾
- 국방	3.5	2.8	2.9	2.4	2.5	2.7 ²⁾
- 기타	4.3	5.0	5.4	5.7	6.1	6.8 ²⁾
조세부담률	17.4	18.0	17.6	19.8	20.4	21.2
사회보장부담률	1.6	3.0	3.5	4.6	4.9	6.0 ³⁾
국민부담률	19.0	21.0	21.1	24.4	25.3	27.2 ³⁾
관리대상 재정수지 (중앙정부)	-0.6	-2.6	-5.1	0.7	0.1	-1.3
중앙정부채무	11.3	10.3	14.8	18.5	21.9	32.2
중앙정부보증채무	4.0	2.7	14.9	15.0	11.1	4.3
국가채무	-	-	16.6	19.5	22.9	33.4

주: 1) 공적자금상환 관련 지출(2003년 24.3조원, 2004년 0.3조원, 2005년 1.3조원, 2006년 3.0조원)을 제외한 수치

2) 2005년 수치

3) 추정치

다음으로 제5공화국(1981~1987) 기간중에는 인플레이션의 구조적 개선을 통한 경제의 안정기반 구축을 위해 재정에서도 종전 적자기조를 세입내 세출 원칙하의 균형재정 기조로 전환시켰다. 1980년대 초 경제 안정을 위해 재정을 초긴축적으로 운용함으로써 재정규모가 1981년 GDP 대비 20.3%에서 1987년 17.1%로 3.2%포인트나 하락하였다. 조세부담률 및 국민부담률도 각각 0.7%포인트 및 0.6%포인트 하락하였다. 중앙정부 관리대상수지도 GDP 대비 4.3% 적자에서 0.2% 흑자로 4.5%포인트나 개선되었으며, 일반회계 적자보전용 국채도 1981년 한해를 제외하고는 발행되지 않았다. 분야별로는 경제분야(1981년 GDP 대비 5.5% → 1987년 4.3%) 및 국방분야(5.6% → 4.2%) 지출은 축소된 반면, 사회복지 및 교육분야 지출 수준은 유지되었는데 교육기반 확충을 위해 1982년 교육세가 신설되기도 하였다.

제6공화국(1988~1992) 기간중에는 재정규모는 증가(1988년 GDP 대비 17.2% → 1992년 21.1%로 3.9%포인트 증가)하였으나 조세부담률도 증가하여 제5공화국에 이어 건전재정 기조가 지속되었다. 동 기간중 조세부담률 및 국민부담률은 각각 1.6%포인트 및 2.1%포인트 상승하였다. 중앙정부 관리대상수지는 0.8% 흑자에서 1.1% 적자로 다소 악화되었으나 일반회계 적자보전용 국채발행 실적이 없는 등 전반적인 재정건전성은 유지되었다. 분야별로는 경제분야(4.5% → 6.3%) 지출이 다시 증가하였으며, 1980년대 후반 민주화 확산과 3저 호황을 계기로 제6차 경제개발 5개년계획('87~'91)부터 복지 증진이 국가 정책목표로 등장하면서 사회복지분야(2.5% → 3.3%) 지출도 확대되었다.

한편, 문민정부(1993~1997) 기간중에도 건전재정 기조가 유지되었으나 외환위기 발발로 이를 극복하는 과정에서 대규모 재정적자가 발생하게 되었다. 재정규모가 1993년 GDP 대비 20.9%에서 1997년 22.4%로 1.5%포인트 증가하였으며, 조세부담률 및 국민부담률도 각각 0.6%포인트 및 2.0%포인트 상승하였다. 관리대상수지가 1993년 0.6% 적자에서 1996년 0.9% 적자로, 1997년에는 외환위기로 인해 2.6% 적자로 크게 악화되었다. 분야별로는 경제분야(1993년 GDP 대비 6.5% → 1997년 7.0%) 및 사회복지분야(3.2% → 3.6%) 증가세가 지속되었는데, 이는 국가물류비 해소를 위한 SOC투자와 농어촌 구조개선 투자를 위해 교통세와 농어촌 특별세를 신설(1994년)한 것에 기인한다. OECD 가입(1996년)과 함께 삶의 질 향상을 목표로 각종 복지제도 도입을 추진했으나, 실제 복지지출 증가는 미미하였다.

국민의 정부(1998~2002) 기간중에는 외환위기 극복을 위한 적극적인 적자재정 추진 이후 세입 확충을 통해 점차 재정건전성이 회복되었다. 재정규모는 유지(1998년 GDP 대비 24.7%→2002년 24.8%)되는 가운데, 조세부담률 및 국민부담률이 각각 2.2%포인트 및 3.3%포인트 상승하였다. 이에 따라 관리대상수지가 크게 개선(5.1% 적자 → 0.7% 흑자로 5.8%포인트 개선)되었으나, 일반회계 적자보전용 국채가 1998년 9.7조원, 1999년 10.4조원 등 총 28.0조원이나 발행되어 국가채무가 누적되고 공적자금에 대한 보증채무도 급증하게 되었다. 분야별로는 사회복지분야 지출이 외환위기를 계기로 금융·기업·정부·노사 등 4대 부문 구조조정 추진과 더불어 국민기초생활보장제도 도입(2000년), 국민연금(1999년) 등 4대 보험의 전 국민 확대 등 사회안전망이 구축됨에 따라 지속적으로 확대(1998년 GDP 대비 4.4% → 2002년 5.5%)되었다. 반면, 경제분야(7.7% → 6.7%) 지출은 축소되었으며, 다른 분야 지출도 현상유지 내지 소폭 축소되었다.

마지막으로 참여정부(2003~2006, 2007년 제외) 기간중에는 세입보다 빠른 지출 증가로 재정적자가 확대(관리대상수지: 2003년 GDP 대비 0.1% 흑자 → 2006년 1.3% 적자로 1.4%포인트 악화⁴⁾)되었다. 재정규모는 2003년 GDP 대비 27.5%(공적자금상환 관련 지출 제외 기준)에서 2005년 28.9%로 1.4%포인트 증가하였으나, 조세 및 국민부담률은 2003~2006년중 각각 0.8%포인트 및 1.9%포인트 상승하였다⁵⁾. 일반회계 적자보전용 국채도 1998년 발행이 재개된 이래 매년 수 조원씩 발행되고 외환시장 안정 및 공적자금 상환을 위한 국채발행 등으로 국가채무가 크게 증가(2003년 GDP 대비 22.9% → 2006년 33.4%)하였다⁶⁾. 분야별로는 경제분야 지출의 감소세가 지속(6.6% → 6.0%)되었으며, 복지지출 증가세도 지속(6.0% → 7.0%)되었다.

-
- 4) 2007년에는 전년도 이월세수, 예상치 못한 부동산 관련 국세수입의 급증 등으로 국세수입이 세입예산보다 무려 14.2조원 초과되고, 세출 측면에서 예비비 미사용(1.2조원), 인건비 절감 등 예산 절감 노력에 따라 예년에 비해 불용액이 5.1조원으로 크게 증가함에 따라 관리대상수지가 GDP 대비 0.4% 흑자를 보였다.
- 5) 2007년 조세부담률은 주 2)에서 언급한 이유로 인해 22.2%로 급증한 것으로 추정되고 있다.
- 6) 2007회계연도 정부결산 결과에 따르면 2007년 말 국가채무 규모는 전년 말 대비 16.1조원 증가한 298.9조원(GDP 대비 33.2%)으로 추정되었다.

2. 재정 현황

가. 중앙정부의 재정 현황

2008년 예산을 기준으로 중앙정부의 재정 상황을 살펴보면, 총지출은 257조원으로 GDP의 26.6%에 달한다. 이 중에서 예산이 183조원(일반회계 143조원, 특별회계 40조원), 기금은 74조원이다. 분야별 지출비중을 보면 복지(총지출의 26%), 경제(19%), 교육(14%), 국방(10%) 등의 순이다.

한편, 총수입은 274조원(GDP의 28.3%)인데, 총수입의 약 60%를 차지하는 국세수입의 대부분(71%)은 소득세·법인세·부가세 등 3대 세목으로 구성된다. 특히 국세수입의 36%⁷⁾(59.6조원) 정도가 지자체로 법정 이전되고 있다.

이에 따라 총수입에서 총지출을 차감한 통합재정수지는 17.0조원 흑자로 2008년 예산이 편성되었다. 재정건전성 상황을 보다 명확히 판단하기 위해 통합재정수지에서 사회보장성기금수지(28.0조원)와 공적자금 국채전환 비용(2008년에는 없음)을 차감한⁸⁾ 관리대상수지 기준으로는 11.0조원(GDP 대비 1.1%) 적자를 보일 전망이다.

정부는 이러한 예산 및 기금운용 계획과 같은 1년 시계의 단기계획 이외에 국가재정운용계획이라 불리는 5년 단위의 중기계획 및 '비전 2030 - 함께 가는 희망한국'과 같은 미래 국가발전 비전 및 전략을 장기적으로 그려보는 장기계획 등 시계별로 재정운용 계획을 수립하고 있다. 특히 2004년부터는 매년 4월에 열리는 국무위원 재원배분회의(2008년부터는 국무위원 재정전략으로 명칭 변경)를 통해 대통령의 주재하에 모든 국무위원이 한 자리에 모여 향후 5년간의 재정운용에 대한 기본방향 및 재원배분 전략에 대하여 논의해 오고 있다.

7) 일반지자체 : 지방교부금(내국세의 19.24% + 종합부동산세)

교육지자체 : 교육교부금(내국세의 20.00% + 교육세)

8) 사회보장성기금(국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험) 흑자는 장래의 연금 지급에 대비하여 적립되는 것으로 재정건전성을 제대로 평가하기 위해서는 통합재정수지에서 이를 제외할 필요가 있으며 외환위기 극복을 위해 투입된 공적자금의 정부 부담분(49조원)을 2003~2006년 기간 동안 국채로 전환하는 것도 과거에 발생한 예금보험기금채권 및 부실채권정리기금채권을 회계처리상 국채로 전환하는 것이므로 당해연도에는 이를 제외하여 재정건전성을 판단하는 것이 바람직하다.

<표 II-2> 중앙정부의 수입·지출 구조

(2008 예산 기준)

(조원, %)			(조원, %)		
□ 총 지출	257.2	100.0	□ 총 수입	274.2	100.0
○ 사회복지·보건	67.9	26.4	○ 국세수입	165.6	60.4
(공적연금)	21.4	8.3	▪ 내국세 ¹⁾	133.0	48.6
(주택)	14.5	5.6	- 소득세	38.0	13.9
○ 경제	48.1	18.7	- 법인세	36.3	13.2
▪ 수송·교통	19.1	7.4	- 부가세	43.9	16.0
▪ 농림·해양	16.4	6.4	▪ 목적세 ²⁾	22.3	8.1
▪ 산업·중소기업	12.6	4.9	▪ 종합부동산세	2.9	1.0
○ 교육	35.5	13.8	▪ 관세	7.2	2.6
○ 국방(일반회계 기준)	26.6	10.3	○ 세외수입	21.4	8.1
○ 기타	79.1	30.8	○ 기금수입	87.3	31.8

주 : 1) 소득세·법인세·부가세 외에 개별소비세(4.5조원), 상속증여세(4.0조원) 등
 2) 교통세(12.0조원), 교육세(4.1조원), 농어촌특별세(3.6조원), 주세(2.5조원)

나. 지방자치단체의 재정 현황

2008년 전국 자치단체 예산규모는 순계 기준⁹⁾으로 125.0조원으로 2007년(112.0조원)보다 11.6% 증가하였다. 자치단체 예산규모를 국가재정 및 지방교육재정과 비교해 보면, 국가재정이 195.1조원(54.5%), 지방재정이 125.0조원(34.9%), 지방교육재정이 37.9조원(10.6%)으로 지방자치단체 및 교육자치단체의 예산규모가 중앙정부보다 크다.

전체 지방자치단체 예산규모 중에서 일반회계는 98.4조원(78.8%), 특별회계는 26.5조원(21.2%)이며, 광역자치단체는 78.3조원(62.7%), 기초자치단체는 46.6조원(37.3%)이다. 재원별 세입예산 규모는 지방세·세외수입 등 자체재원이 77.1조원

9) 순계 기준은 자치단체 내 회계간 및 자치단체간 중복부문을 공제한 순세입·세출규모로서 전국 및 시도별 예산규모 분석시 사용된다. 한편, 총계 기준은 중복부문을 공제하지 않고 단순 합산한 세입·세출규모로서 개별 자치단체의 예산규모 분석시 사용되는데, 2008년 전국 자치단체 총계 기준 예산규모는 161.2조원이다.

(61.7%), 지방교부세·국고보조금 등 의존재원이 47.8조원(38.3%)으로 2007년에 비해 의존재원의 비중이 소폭 증가하였다¹⁰⁾.

<표 11-3> 세입재원별 예산규모

(단위: 원, %)

구 분	'07(당초 예산)	'08(당초 예산)	증가율
자체재원	69조 4,191억	77조 1,471억	11.1
지 방 세	38조 732억	43조 5,497억	14.4
세외수입	27조 8,509억	30조 1,004억	8.1
지 방 채	3조 4,950억	3조 4,970억	0.1
의존재원	42조 5,673억	47조 8,195억	12.3
지방교부세	21조 4,083억	24조 1,296억	12.7
국고보조금	21조 1,590억	23조 6,899억	11.9

기능별 세출예산 규모를 보면 21.7조원으로 전체 예산의 17.3%를 차지하고 있는 사회복지분야에 가장 많은 재원이 배분되고 있는데, 이는 저출산·고령화 사회가 심화되면서 노인·보육 등에 대한 복지수요가 급증하고 있으며, 기초생활수급자 등 취약계층에 대한 지원도 크게 증가¹¹⁾한 데 기인한다. 또한, 수송 및 교통(13.0%), 환경보호(10.9%), 국토 및 지역개발(10.3%)분야 등의 재원 배분도 큰 비중을 차지하고 있다.

한편, 전국 자치단체의 재정자립도¹²⁾는 전국 평균 53.9%로 2007년보다 0.3%포인트 증가한 것으로 나타났다. 광역자치단체 중 재정자립도가 가장 높은 곳은 서울시 본청(85.7%), 가장 낮은 곳은 전라남도 본청(11.0%)이며, 기초자치단체 중 재정자립도가 가장 높은 곳은 서울 중구(86.0%), 가장 낮은 곳은 전남 완도군·

10) 2007년에는 자체재원 69.4조원(62.0%), 의존재원 42.6조원(38.0%)이었다.

11) 2008년 시행되는 기초노령연금 예산 2.2조원 편성(국고보조금 1.6조원, 지방비 0.6조원)이 포함되었다.

12) '재정자립도'란 자치단체 재정수입 중 자체적으로 조달가능한 재원의 비중을 의미하며 다음과 같이 계산된다.

$$\text{재정자립도} = (\text{지방세} + \text{세외수입}) / \text{일반회계 예산규모}$$

신안군(6.4%)이다. 전국 자치단체의 재정자주도¹³⁾는 전국 평균 79.5%로서 2007년과 동일한 것으로 나타났다. 광역자치단체 중 재정자주도가 가장 높은 곳은 서울 본청(92.0%), 가장 낮은 곳은 전라남도 본청(33.2%)이며, 기초자치단체 중 재정자주도가 가장 높은 곳은 경기 과천시(90.4%), 가장 낮은 곳은 부산 북구(36.4%)이다.

<표 II-4> 2008년 시도별 예산 현황

(단위 : 억원)

시·도별	순 계	총 계 (A + B)	일반 + 기타특별회계			공기업 특별회계(B)
			소계(A)	일 반	기 타	
합 계	1,249,666	1,612,021	1,466,604	1,260,500	206,104	145,417
서울	210,795	263,779	252,481	197,414	55,066	11,298
광역시계	248,682	325,355	293,303	243,387	49,915	32,052
부산	71,188	91,967	85,875	67,588	18,288	6,092
대구	44,344	59,284	54,954	45,742	9,211	4,330
인천	58,644	75,786	62,747	52,937	9,810	13,039
광주	25,932	35,510	32,593	28,521	4,071	2,917
대전	25,210	33,612	30,768	25,830	4,938	2,844
울산	23,364	29,197	26,366	22,769	3,597	2,831
도 계	790,189	1,022,887	920,821	819,699	101,122	102,067
경기	244,350	314,378	266,184	231,007	35,177	48,194
강원	60,914	78,672	72,171	66,492	5,679	6,501
충북	46,744	61,411	56,687	51,494	5,192	4,724
충남	71,372	93,819	83,936	74,454	9,483	9,883
전북	64,596	85,257	80,055	72,194	7,861	5,202
전남	85,996	112,822	106,501	96,074	10,427	6,321
경북	91,195	119,550	111,363	99,484	11,879	8,187
경남	101,331	132,256	120,850	108,709	12,141	11,406
제주	23,691	24,723	23,075	19,791	3,283	1,648

13) '재정자주도'란 지방세, 세외수입, 지방교부세 등 자치단체 재정수입 중 특정 목적이 정해지지 않은 일반재원의 비중을 의미하며 다음과 같이 계산된다.

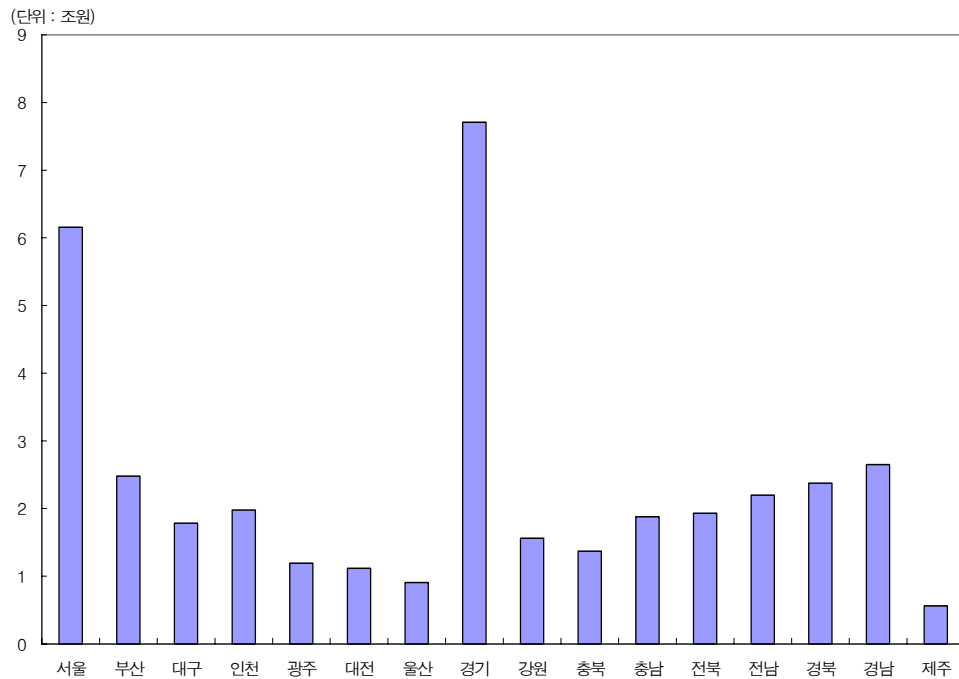
$$\text{재정자주도} = [(\text{지방세} + \text{세외수입}) + (\text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금})] / \text{일반회계 예산규모}$$

다. 교육자치단체의 재정 현황

2008년 정부의 예산안에 따르면 교육비 특별회계 규모는 총 41.0조원으로 지방교육재정교부금 26.8조원, 교육세 3.8조원, 지방자치단체로부터의 전입금 등 자체수입 10.4조원으로 구성되어 있다. 특히 지방교육재정교부금법 개정(2006년 12월)에 따라 지방교육재정교부금 내국세 교부비율이 종전 19.24%에서 20%로 인상된 바 있다.

확정된 예산을 기준으로 16개 시도별 교육비 특별회계 규모를 비교해 보면 경기도 및 서울시가 각각 7.7조원 및 6.2조원으로 전체의 36.6%를 차지하고 있다. 반면, 제주도와 울산시가 가장 작은 0.6조원(1.5%) 및 0.9조원(2.4%)이다.

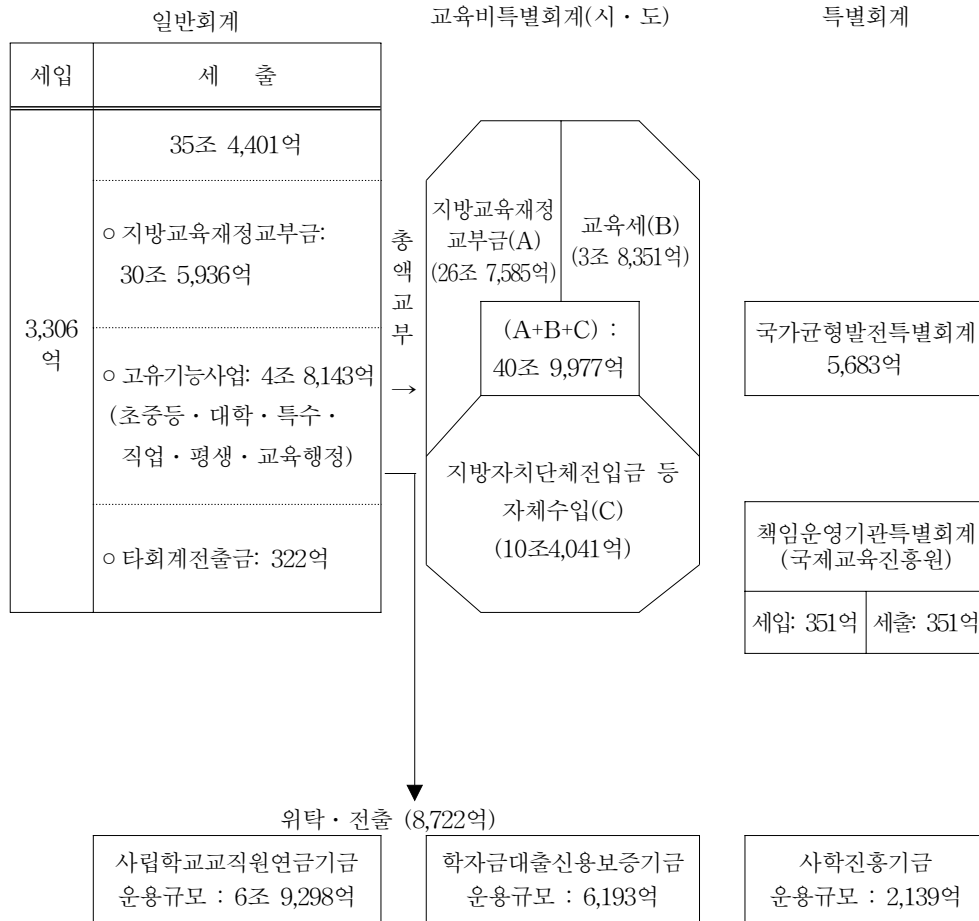
[그림 II-1] 2008년 시도별 교육비 특별회계 예산



출처: 교육과학기술부

<표 II-5> 2008년도 교육인적자원부 소관 예산안 총괄표

(단위: 원)



출처: 대한민국 국회, 『2008년도 교육위원회 소관 예산안 예비심사보고서』, 2007년 10월

Ⅲ. 거시재정에 대한 평가

본장에서는 우리나라 거시재정을 조세부담률 및 국민부담률, 재정규모, 재정수지 및 국가채무 측면에서 각각 평가해 본 후, 제4절에서는 재정의 3대 기능 중 경제성장 및 소득재분배의 두 관점에서 우리나라 재정운용의 성과를 평가해 보았다.

1. 조세 및 국민부담률

가. 수준 및 국제비교

우리나라 조세부담률 및 국민부담률 수준은 선진국에 비해서는 상대적으로 낮은 편이다. 우리나라의 조세부담률(2005년 기준 20.3%)은 30개 OECD국가들 중 멕시코, 일본, 슬로박, 미국에 이어 5번째로 낮고, 국민부담률(25.6%)은 멕시코에 이어 2번째로 낮다. 2005년 OECD 평균 조세(국민)부담률은 26.5%(35.2%)로 우리나라보다 6%포인트(10%포인트) 정도 높다. 최근 우리나라 조세부담률이 미국·일본에 비해 다소 높아졌지만, 미국·일본은 조세부담률을 인하하여 발생한 재정적자를 대규모 국채 발행을 통해 조달하고 있다는 점을 감안하여야 한다. 향후 국민들의 세부담으로 돌아오게 되는 재정적자 규모를 감안한 잠재적 조세부담률 기준으로는 미국·일본이 우리나라보다 높다.

한편, 1인당 GDP의 국가간 격차를 감안하더라도 우리나라 조세부담률 및 국민부담률은 모두 다른 OECD국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준이다. 국가간 1인당 GDP 격차 이외에 인구구조, 경제개발도, 세수구조 등의 차이를 종합적으로 감안하는 ITC(International Tax Comparison)지수를 분석한 결과에서는 비교대상 국가, 대상기간 및 감안하는 조세부담률 및 국민부담률 결정요인 등에 따라 판단이 달랐지만 대체로 우리나라 부담률 수준이 모형으로부터 추정된 수준을 초과하지는 않는 것으로 나타났다¹⁴⁾.

14) 이영·나성린(2003, 『공공경제』)은 2000년을 기준으로 우리나라 조세부담률에 대한 ITC 지수(International Tax Comparison=실제치/추정치×100)가 126으로 적정수준보다 높은 것으로 나타났다. 그러나 동 연구는 한국은행의 GDP통계 개편 이전의 조세 및 국민부담률을 이용하여 실제치가 다소 높게 나타났다. 박형수(2004년 6월 한국조세연구원, 『재정포럼』)에서는 8가지 모형으로 추정된 결과 모형에 따라 100 미만으로 나타나

나. 국제 및 국내 추이

OECD국가의 조세부담률 및 국민부담률 추이를 살펴보면, *Revenue Statistics*가 작성되기 시작한 1965년 이래 지속적으로 상승하였다. 특히 OECD국가들의 평균 조세(국민)부담률이 1980년 24.5%(31.9%)에서 2000년 27.6%(36.9%)로 3.1%포인트(5.0%포인트)나 상승하였는데, 1980년대 초반 영국 및 미국으로부터 촉발된 전 세계적인 소득세율 및 법인세율 인하 추세를 감안하면 이례적인 결과다. 이는 동 기간 동안 선진국들이 이른바 ‘넓은 세원-낮은 세율’ 조세정책의 원칙을 고수하여 세율은 대폭 인하하더라도 세원 확충을 통해 세수 확보에 지속적으로 노력한 결과인 것으로 보인다.

그런데 2000년대 들어 OECD국가들의 조세(국민)부담률이 그동안의 지속적인 상승추세에서 잠시 벗어나 2003년 26.4%(36.0%)로 다소 하락하는 현상이 발견된다. 이러한 2000년대 초반의 조세부담률 하락은 부시행정부의 대규모 감세정책, 일본의 잃어버린 10년 기간중 감세정책을 비롯하여 유럽국가들의 경쟁적인 법인세율 인하 등에 기인한다. 그러나 최근에는 재정적자의 확대 등에 따른 재정건전화 노력으로 2003년 이후 조세부담률이 상승하는 국가가 점차 늘어나¹⁵⁾ OECD국가들의 평균 조세(국민)부담률이 2004년 26.8%(36.1%), 2005년 27%대로 다시 상승하기 시작하였다.

반면, 우리나라 조세부담률은 부가가치세의 도입(1977년) 등으로 1973년 12.0%에서 수년간 상승한 이후 20여년(1976~1999년) 동안 16~18% 수준을 유지해 왔으나¹⁶⁾ 2000년대 들어 2000년 및 최근 조세부담률이 급증하여 다른 OECD국가들

나 100을 초과하는 것으로 나타났다. 우리나라 조세제도를 평가하고 정책제안을 위해 '05년 9월 방한한 IMF 조세자문단의 보고서에서도 국민소득, 개방도 등 세계 117개국(1975~2000년) 자료를 분석한 결과 우리나라의 허용 가능한 조세부담률 추정치가 27%로 2000년 조세부담률 20%보다 높게 나타났다. 국가경쟁력연구원(2006)의 2004년 조세부담률에 대한 ITC지수는 98.73(3년 평균 기준으로는 2002~2004년에 92.89)으로 적정수준보다 다소 낮게, 국민부담률은 106.07(3년 평균 기준 101.34)로 다소 높았다. 가장 최근의 연구결과인 이영(2007)의 2005년 조세 및 국민부담률에 대한 ITC지수는 각각 94.06, 99.07로 모두 100 미만으로 나타났다.

그러나 이렇게 조세부담률 결정방정식을 추정하여 도출한 ITC지수는 단지 주어진 경제적·사회적·인구학적 여건하에서 나타나는 국제적인 평균치일 뿐 그 자체가 ‘적정치’를 의미하지는 않는다는 점에 유의하여야 할 것이다. 특히 우리나라의 경우 국민부담률은 국민연금제도 미성숙으로 인해 국민들의 사회보장기여금 부담에 비해 복지지출 혜택은 낮다는 점을 추가적으로 감안해야 한다.

15) 2004~2005 기간중 조세부담률이 1%p 이상 상승한 국가는 아이슬란드(4.6%p), 노르웨이(2.9%p), 뉴질랜드(2.2%p), 덴마크(2.1%p), 스페인 및 아일랜드(1.5%p), 미국(1.3%p) 스웨덴 및 영국(1.2%p), 스위스, 벨기에 및 프랑스(1.1%p), 일본(1.0%p) 이다.

과는 다소 다른 양상을 보이고 있다.

우선 2000년에 조세부담률이 19.6%로 1999년 17.8%에 비해 1.8%포인트나 상승하였다. 이는 소득세 및 법인세의 세율 인하 및 특별소비세 축소에도 불구하고 외환위기 이후 기업구조조정에 의한 채무 감소로 이자비용을 감소한 경상이익의 증가, 기업회계의 투명성 제고, 신용카드 사용 확대 및 고소득 자영업자에 대한 세정 강화로 인한 과표 양성화 등 세율이 크게 증가한 데 기인한 것으로 보인다.

최근에도 2004년 19.5%에서 2005년 20.3%, 2006년 21.2%, 2007년 22.2%(추정)로 지난 3년간 조세부담률이 2.7%포인트나 상승하였다. 이는 실거래가 실시 등 양도세, 취득등록세, 상속·증여세, 종합부동산세 등의 부동산 관련 과세가 정상화된 데 주로 기인하며 최근의 경기 호조와 기업실적 호전으로 법인세, 증권거래세 등의 세수가 호조를 보인 것도 작용한 것으로 보인다. 향후 신정부의 감세정책 추진에 따라 우리나라 조세부담률은 20%대로 낮아질 전망이다.

반면, 국민부담률은 국민연금, 산재 및 고용보험 등 사회보험 대상자의 확대, 건강보험료율의 상승 등에 따라 1986년 16.0%에서 2005년 25.6%로 지속적인 상승 추세에 있다. 향후에도 건강보험료율의 상승 등에 따라 사회보장기여금 부담은 지속적으로 증가할 전망이다.

<표 III-1> 조세부담률 추이 및 국제비교

(단위: %)

	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
OECD 평균	22.9	24.5	26.7	27.6	27.0	26.7	26.4	26.8	-
미국	22.7	20.6	20.5	23.0	21.9	19.6	18.9	18.8	20.2
일본	15.3	18.0	21.4	17.6	17.4	16.2	15.8	16.5	16.8
EU 15국	22.9	25.1	27.6	29.8	29.1	28.6	28.3	28.8	29.8
우리나라	-	17.1	17.9	19.6	19.7	19.8	20.4	19.5	20.3

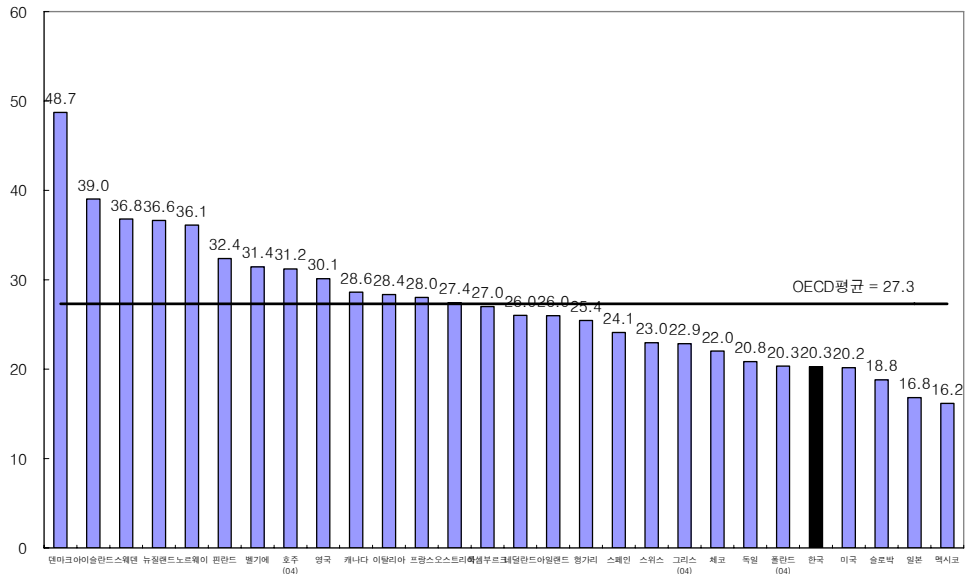
OECD국가들의 연도별 조세부담률 변동 방향

조세부담률	하락	변동없음	상승	소계
2000 → 2001	23개국	0개국	5개국	28개국
2001 → 2002	18개국	1개국	9개국	28개국
2002 → 2003	19개국	1개국	8개국	28개국
2003 → 2004	9개국	0개국	19개국	28개국
2004 → 2005	5개국	0개국	20개국	25개국

- 16) 특히 1983~1989년 기간중에는 재정긴축을 통한 경제안정화 정책의 추구로 조세부담률이 16%대의 낮은 수준을 유지하기도 하였다.

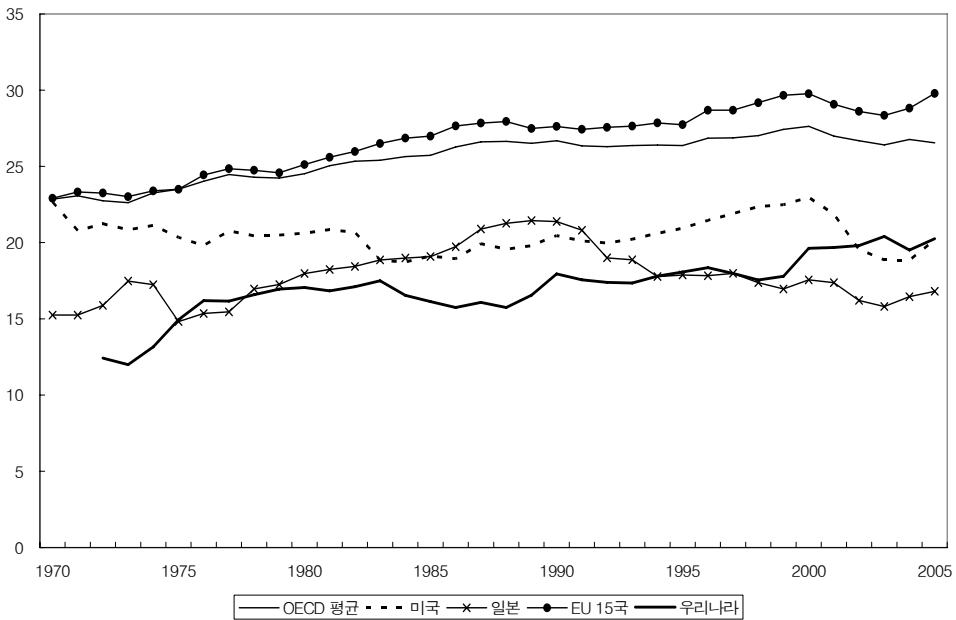
(GDP 대비 %)

조세부담률(2005년)



(GDP 대비 %)

조세부담률



자료 : OECD, Revenue Statistics (2007년 10월)

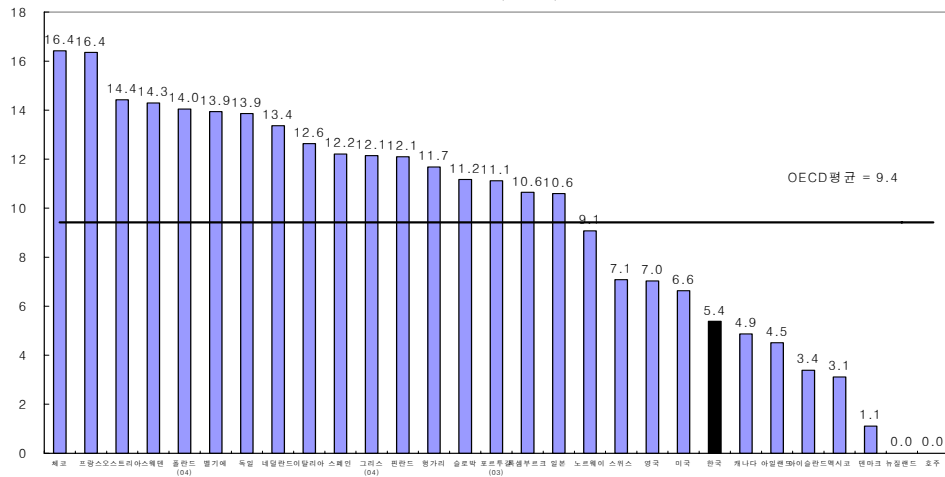
<표 III-2> 사회보장부담률 추이 및 국제비교

(단위: %)

	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
OECD 평균	5.5	7.4	8.1	9.2	9.4	9.4	9.6	9.4	-
미국	4.3	5.8	6.9	6.9	7.0	6.9	6.8	6.7	6.6
일본	4.4	7.4	7.7	9.5	9.9	10.0	9.9	10.0	10.6
EU 15국	6.9	10.0	10.8	11.3	11.3	11.3	11.4	11.3	11.3
우리나라	-	0.2	1.0	3.9	4.4	4.6	4.9	5.1	5.4

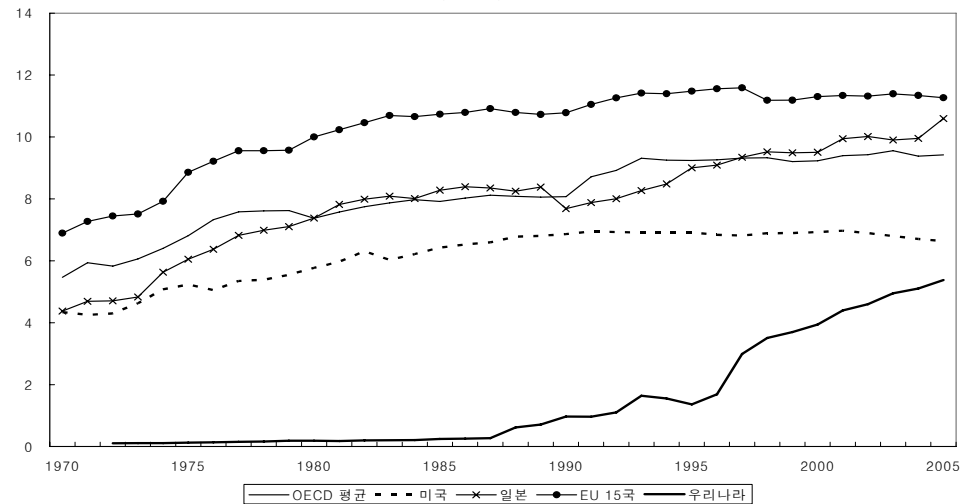
(GDP 대비 %)

사회보장부담률 (2005년)



(GDP 대비 %)

사회보장부담률



자료: OECD, Revenue Statistics (2007년 10월)

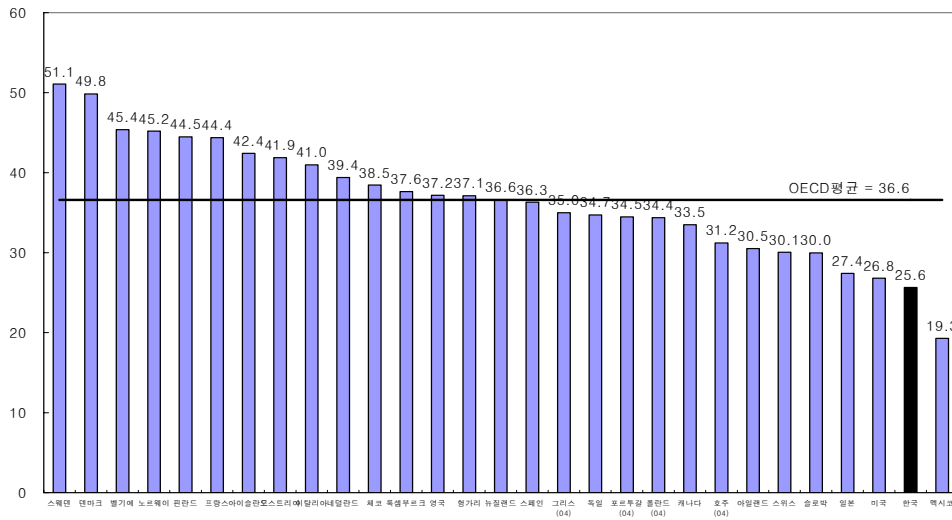
<표 III-3> 국민부담률 추이 및 국제비교

(단위: %)

	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005
OECD 평균	28.3	31.9	34.8	36.9	36.4	36.1	36.0	36.1	-
미국	27.0	26.4	27.3	29.9	28.8	26.5	25.7	25.5	26.8
일본	19.6	25.4	29.1	27.1	27.3	26.2	25.7	26.4	27.4
EU 15국	29.8	35.1	38.4	41.1	40.4	39.9	39.7	40.2	41.1
우리나라	-	17.2	18.9	23.6	24.1	24.4	25.3	24.6	25.6

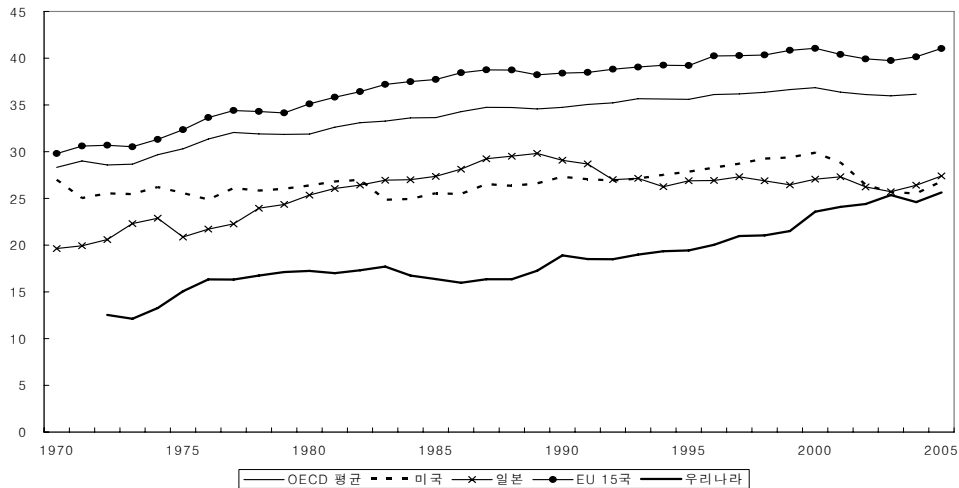
(GDP 대비 %)

국민부담률(2005년)



(GDP 대비 %)

국민부담률



자료: OECD, Revenue Statistics (2007년 10월)

다. 세입구조

우리나라 조세수입 구조를 OECD국가들과 비교해 보면, 개인소득세는 매우 작은 반면 법인소득세 및 재산과세는 비슷한 수준이고, 소비과세는 EU국가들과 미국·일본의 중간수준인 것으로 나타났다.

소득과세의 경우 미국, EU국가 등 대부분의 OECD국가들은 개인소득세 세수규모가 큰 반면, 우리나라와 일본은 상대적으로 미약하다. 반면, 법인소득세 규모는 GDP 대비 3~4%로 미국·EU국가·일본·우리나라가 비슷하다. 소비과세의 경우 EU국가들은 일반소비세가 개별소비세보다 큰 반면, 미국·일본·우리나라는 양자가 비슷하다. 우리나라 소비세의 전체 규모는 EU국가들보다는 작지만 미국·일본보다는 큰 것으로 나타났다. 재산과세는 대부분의 OECD국가들이 GDP 대비 2~3% 규모로 비슷하며, 소득과세나 소비과세에 비해 작은 편이다.

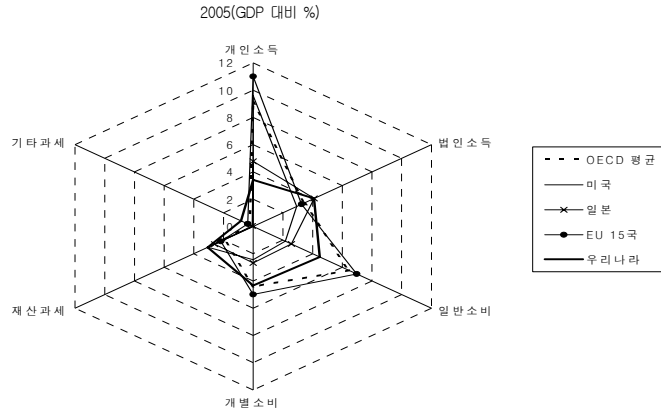
한편, 우리나라를 포함한 OECD국가들의 세원별 조세수입 구조의 변동 추이를 보면, 개인소득세 및 개별소비세는 감소하는 반면 일반소비세는 증가하는 경향이 보인다. 1980년대 중반 이후 개인소득세율의 대폭적인 인하로 GDP 대비 개인소득세 세수가 지속적으로 하락하였으나 세계화 등에 따른 소득양극화 심화로 2003년 이후 소폭 반등하고 있다. 반면, 법인소득세 규모는 대폭적인 세율 인하에도 불구하고 기업에 대한 각종 세제 인센티브의 축소 등 과세기반 확대 및 기업이익의 증가로 감소하지 않았으며 국가에 따라서는 오히려 증가하였다. 소비과세의 경우 1970년대~1990년대 기간중에 총세수는 증가하였으나 일반소비세 규모는 증가하는 반면 개별소비세 세수는 감소하는 등의 구조변화가 진행되고 있다. 2000년대 들어서는 소비과세 세수규모 및 세수구조가 모두 안정화되었다.

<표 III-4> 세원별 세입구조 및 국제비교(2005년)

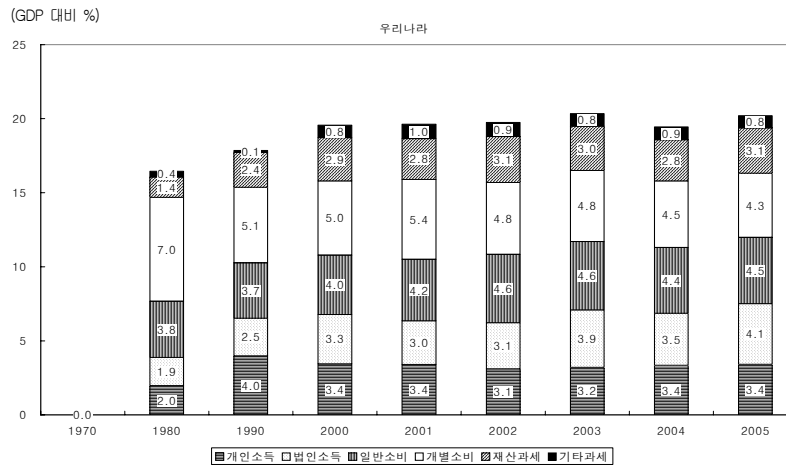
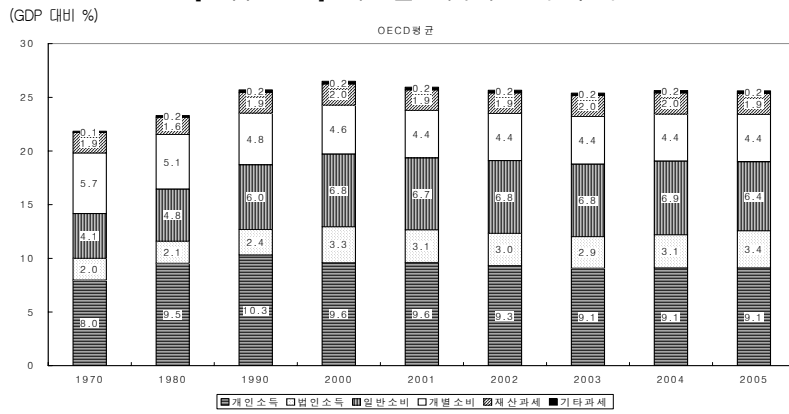
(단위: GDP 대비 %)

	우리나라	OECD	미국	일본	EU
조세부담률	20.3	26.5	20.2	16.8	29.8
-소득과세	7.6	13.1	12.5	0.0	15.1
· 개인소득	3.4	9.1	9.6	4.8	11.0
· 법인소득	4.1	3.4	2.9	4.1	3.3
-소비과세	8.8	10.9	4.6	5.3	12.0
· 일반소비	4.5	6.4	2.2	2.6	7.0
· 개별소비	4.3	4.4	2.4	2.7	5.0
-재산과세	3.1	1.9	3.0	2.6	2.2
-기타과세	0.8	0.2	0.0	0.1	0.4
사회보장기여금	5.4	8.7	6.6	0.0	11.3
국민부담률	25.6	35.2	26.8	16.8	41.1

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007년



[그림 III-1] 세원별 세수구조의 추이



라. 평 가

조세 및 국민부담률이 너무 높으면 민간부문의 활력을 저해하여 성장잠재력을 저하시키고, 너무 낮으면 적절한 공공재 공급을 하지 못하여 성장잠재력을 훼손하게 되므로 ‘적절한’ 수준을 유지하는 것이 경제의 안정적 성장에 매우 중요하다. 그런데 우리나라의 조세 및 국민부담률은 다른 선진국에 비해 낮은 편이지만, 향후 어느 정도 상승 여력이 있는지에 대해서는 논란이 많다.

한 국가의 조세 및 국민부담률이 어느 정도이면 적정한가에 대한 이론적 기준은 없으므로 국제비교 등에 의한 간접적인 방법으로 적정성을 실증적으로 판단할 수밖에 없는데, 단순 통계 비교, 재정적자를 고려한 잠재적 조세(국민)부담률 비교, 경제발전 정도를 감안한 비교, ITC지수 비교에서 우리나라의 조세 및 국민부담률이 외국에 비해 상대적으로 높지는 않다는 결론을 얻을 수 있다.

그러나 우리나라의 경우 OECD국가들보다 취약한 복지수준, 준조세성 법정부담금¹⁷⁾, 향후 예상되는 사회보장관련 부담 증가, 의무병역 등을 감안할 때 국민들의 체감부담률이 낮지만은 않다는 견해도 있다. 또한 우리나라 국민연금에 아직 적립 단계에 있어 기여율(9.0%)에 비해 연금지급 규모가 작아('06년 국민연금 기여금 수입은 GDP 대비 2.38%인 반면, 연금지급 규모는 0.51%에 불과) 체감 국민부담률도 상대적으로 높은 상황이다.

한편, 경제성장률의 둔화로 조세수입의 자연적 증가 규모가 줄어드는데, 이는 주요 국제수입원인 내수기반의 약화·인구고령화·국제조세경쟁 등과 더불어 향후 우리나라의 세입 증가세를 크게 둔화시킬 것이다. 그러나 세수감소 방지를 위한 정책수단 및 여건이 매우 어려운 상황이다. ‘낮은 세율-넓은 세원’이라는 전 세계적인 조세정책 추세에 따라가기 위해서는 세율 인하와 더불어 2006년 21.2조원(관련 국세의 14.1%)에 달하는 비과세·감면의 축소가 절실한데, 이해집단 및 정치권의 저항으로 지난 수년간 정책추진이 매우 어려웠다. 또한 조세개혁과 관련한 설문조사 결과에서 나타났듯이 낮은 소득과 악률로 인한 세부담의 불공평성에 대한 문제를 해결하지 않고서는 향후 인구고령화 등으로 지속적으로 늘어갈 국가재정 재원을 원활하게 조달하기는 현실적으로 어려울 것이다.

17) 102개 법정부담금의 총규모는 11.4조원('05년 기준) 규모로 GDP 대비 1.4%에 달한다.

2. 재정규모

가. 수준 및 국제비교

OECD의 2007년도 국민계정통계(National Accounts of OECD Countries: Volume IV General Government Accounts 1993~2006)에 따르면 우리나라의 재정규모(2005년 일반정부 기준 GDP 대비 28.9%)는 데이터 입수가 불가능한 터키를 제외한 29개 OECD국가들 중 멕시코에 이어 두 번째로 작다. 2005년 OECD 평균 재정규모는 42.7%로 우리나라보다 14%포인트나 높다. 단순한 통계 비교에서 나아가 GDP, 노인인구 비중 등 다양한 재정지출 규모의 결정요인을 감안한 IEC(International Expenditure Comparison)지수의 분석에서는 연구자에 따라 다소의 차이는 있으나, 외국에 비해 명확하게 크거나 작다고 할 수 있는 정도는 아닌 것으로 나타났다¹⁸⁾.

한편, 국회예산정책처(2006)의 단순비교 및 IEC지수 비교 결과를 바탕으로 향후 경제사회 여건 변화에 따른 변화방향을 예상한 결과에 따르면, GDP 대비 지출비중이 증가할 가능성이 높은 분야는 일반행정·환경·주택 및 지역개발·보건·오락 문화 및 종교·교육·사회보장 및 복지 등이며 감소할 가능성이 높은 분야는 국방과 경제사업인 것으로 나타났다. 특히 우리나라 재정규모 중 복지지출 규모가 다른 선진국들에 비해 상대적으로 작은 편으로 향후 증가 가능성이 가장 높은 분야이다.

나. 국제 및 국내 추이

지속적으로 증가하기만 하던 OECD국가들의 재정규모가 1990년대 들어 감소하였으나 최근 들어 다소 반등한 이후 안정세를 유지하고 있다. 미국의 경우 1976

18) 국가경쟁력연구원(2006)의 연구결과에 따르면 2004년 일반정부 지출규모에 대한 IEC지수는 109.02(3년 평균 기준으로는 2002~2004년에 106.59)로 100보다 다소 높게, 중앙정부 지출규모는 95.49(3년 평균기준 98.00)로 다소 낮게 나타났다. 가장 최근 연구인 국회예산정책처(2006)에서는 GDP 대비 분야별 지출비중에 대한 IEC지수를 통한 국제비교를 시도하였는데, 단순비교에서 OECD 평균보다 높게 나타난 국방, 경제사업뿐만 아니라 일반행정, 환경, 보건, 오락·문화 및 종교, 교육분야 등에서 한국의 분야별 IEC지수가 100보다 높게 나타났다. 반면, 공공질서 및 안정, 주택 및 지역개발, 사회보장 및 복지분야 등은 한국의 분야별 IEC지수가 100보다 낮았다.

년 이후 32~38% 수준을 유지하고 있다. 다만 클린턴 행정부 시절 재정건전화를 위한 재정지출 증가 억제 노력으로 재정규모가 1992년 GDP 대비 38.5%에서 2000년 34.2%로 8년 동안 4%포인트 이상 감소한 바 있다. EU국가들도 마스트리히트 조약에 따른 통화 통합을 위한 재정건전화 노력으로 미국과 비슷한 시기에 재정규모가 9%포인트 정도(1993년 GDP 대비 54.4% → 2000년 45.6%) 감소한 바 있다.

<표 III-5> 국회예산정책처(2006)의 IEC 국제비교

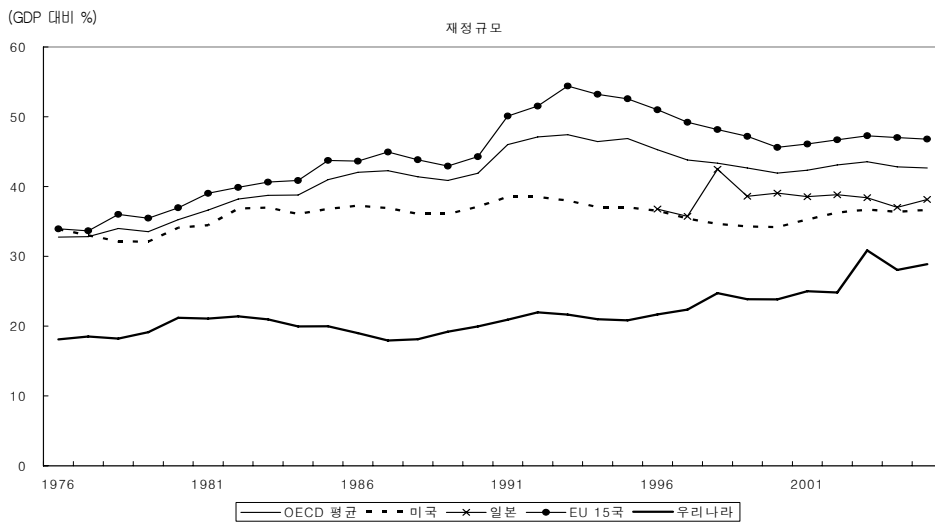
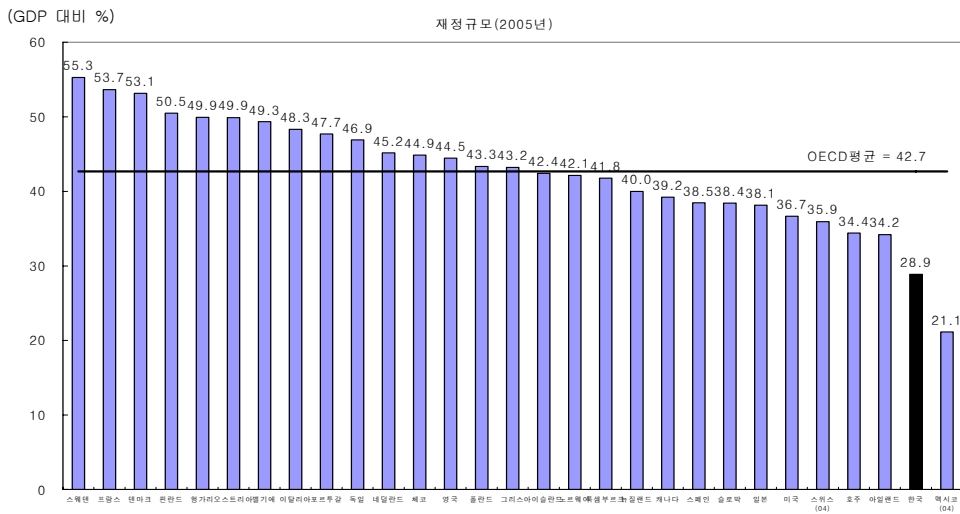
		총 지출	일반 행정	국방	공공 질서/ 안정	경제 사업	환경	주택/ 지역 개발	보건	오락 문화 종교	교육	사회 보장/ 복지
GDP 대비 지출 규모	한국	24.6	2.2	2.6	1.4	6.5	0.7	0.9	3.1	0.6	4.3	2.4
	OECD평균	46.8	7.4	1.6	1.6	5.0	0.8	1.1	6.2	1.0	5.9	16.4
	소득1만불	51.1	10.5	2.0	2.0	6.7	1.1	2.0	5.5	1.1	5.8	15.6
	1~2만불	44.8	8.2	1.8	1.8	4.6	0.7	0.8	5.8	0.9	5.1	15.2
	2만불이상	46.4	6.4	1.5	1.5	4.7	0.8	0.9	6.5	1.1	6.1	16.9
IEC 지수	한국	90.24	90.78	119.54	97.22	126.98	105.08	85.20	125.76	198.68	114.97	33.25
	OECD평균	97.62	89.41	96.12	104.14	98.67	96.38	92.36	106.15	114.39	104.22	95.27
	소득1만불	102.34	100.00	121.09	101.54	96.29	116.62	75.82	106.50	81.73	111.38	103.99
	1~2만불	93.95	84.78	81.09	114.40	96.37	101.17	74.58	105.58	142.21	103.88	95.65
	2만불이상	98.08	88.05	94.47	101.88	98.19	89.72	105.22	104.94	107.76	101.71	96.96
향후 변화방향		증가	증가	감소	소폭 증가	감소	증가	증가	증가	증가	증가	증가

한편, 우리나라 재정규모는 1970년대 초반 및 1980년대 제5공화국 기간을 제외하고는 1970년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보여 왔다. 앞서서도 언급하였듯이 제5공화국 기간(1981~1987년) 중에는 인플레이션의 구조적 개선을 통한 경제의 안정기반 구축을 위해 재정에서 중전의 적자기조를 세입내 세출 원칙하의 균형재정 기조로 전환하는 등 재정긴축 정책을 추구하기도 하였다. 참여정부(2003~2007년)의 경우 공적자금 상환 관련 지출을 제외하면 제6공화국, 문민정부, 국민의 정부보다 다소 높은 재정규모 증가세를 유지하여 OECD국가들과 다소 다른 양상을 보이고 있다. 그러나 이는 우리나라 재정규모가 다른 OECD국가들에 비해 매우 작기 때문일 수 있다.

<표 III-6> 재정규모 추이 및 국제비교

(단위: %)

	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
OECD 평균	34.2	35.3	41.9	41.9	42.3	43.1	43.6	42.8	42.7	-
미국	32.5	34.1	37.1	34.2	35.3	36.3	36.7	36.4	36.7	36.6
일본				39.0	38.6	38.8	38.4	37.0	38.1	-
EU 15국	42.1	37.0	44.3	45.6	46.1	46.7	47.3	47.0	46.8	46.2
우리나라		21.2	20.0	23.9	25.0	24.8	30.9	28.1	28.9	-



자료: OECD, *National Accounts of OECD Countries: Volume IV General Government Accounts 1993~2006* (2008년 1월)

다. 세출구조

2005년도를 기준으로 우리나라의 경제성질별 세출구조를 OECD국가들과 비교해 보면, 경상지출 규모는 다른 OECD국가들에 비해 매우 작은 반면, 자본지출 규모는 상대적으로 큰 편이다. 우리나라의 경상지출 규모(GDP 대비 23.3%)는 OECD 평균(40.8%)의 절반에 불과한데 이는 기타 경상지출은 다른 OECD국가들과 비슷한(9.9% vs 10.6%) 반면 복지지출(5.3% vs 16.5%), 인건비(7.1% vs 10.5%) 및 이자지출(1.0% vs 2.4%) 규모가 작기 때문이다. 자본지출의 경우에는 우리나라는 GDP 대비 5.6%인 반면 다른 OECD국가들은 3% 수준에 불과하다.

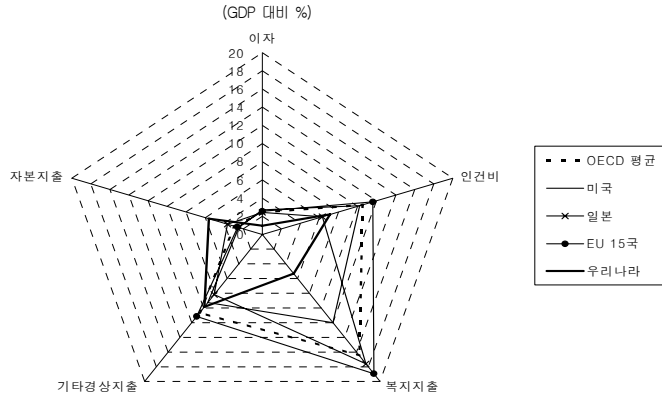
경제성질별 세출구조의 추이를 살펴보면, 뚜렷한 추세를 보이지 않는 다른 지출 항목들과는 달리 복지지출은 1970년대 및 1980년대 기간 동안 대부분의 OECD국가들에서 지속적으로 증가한 이후 1990년대 재정건전화 기간중에는 증가세가 둔화되고 있다. 다만 우리나라는 복지지출 수준이 매우 낮아 전 기간에 걸쳐 지속적으로 증가 추세를 보이고 있다.

<표 III-7> 경제성질별 재정지출 구조 및 국제비교(2005년)

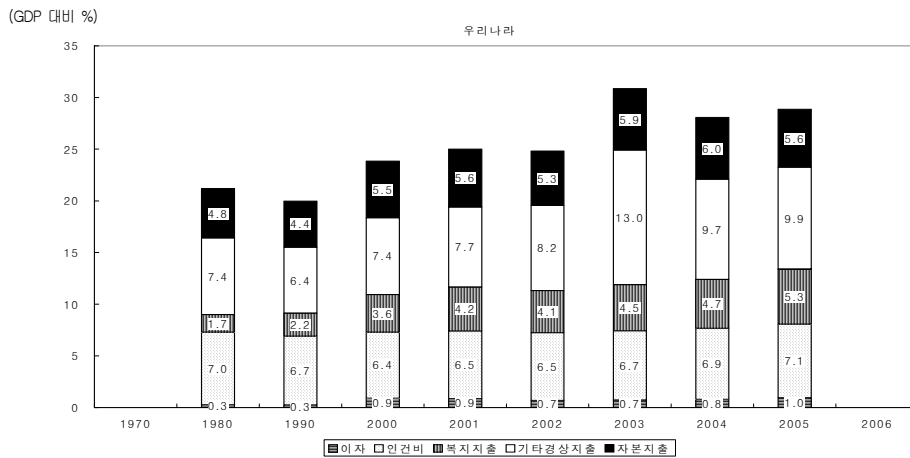
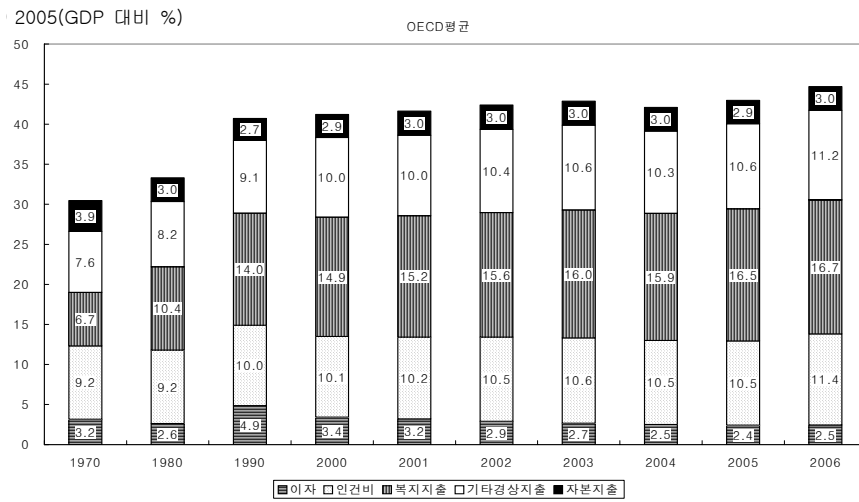
(단위: GDP 대비, %)

	우리나라	OECD	미국	일본	EU
총세출	28.9	43.7	36.7	38.1	46.8
경상지출	23.3	40.8	34.2	34.5	44.2
- 이자	1.0	2.4	2.7	2.4	2.5
- 인건비	7.1	10.5	10.2	6.3	11.6
- 복지지출	5.3	16.5	12.0	17.6	18.9
- 기타경상지출	9.9	10.6	9.3	8.2	11.1
자본지출	5.6	2.9	2.5	3.7	2.6

자료: OECD, *National Accounts of OECD Countries: Volume IV General Government Accounts 1993~2006* (2008년 1월)



[그림 III-2] 경제성질별 재정지출 구조의 추이



한편, 10가지 정부기능별 재정지출 규모 측면에서는 국가별로 큰 차이를 보인다. 우리나라의 재정지출 규모는 경제업무(우리나라 6.4% vs OECD평균 4.5%), 국방(2.7% vs 1.5%), 주택 및 지역개발(1.1% vs 0.8%)은 상대적으로 큰 반면, 사회보호(3.4% vs 15.8%), 보건(3.6% vs 6.4%), 일반공공행정(3.8% vs 6.2%), 교육(4.9% vs 5.7%)은 작은 편이다. 사회보호의 경우 EU국가들(18.3%)이 일본(12.1%) 및 미국(7.0%)보다 지출규모가 큰 반면, 국방지출은 미국(4.3%), EU국가들(1.4%), 일본(0.9%) 순이며, 보건지출은 국가간 차이가 작은 편이다. 일본의 경우에는 교육 관련 재정지출 규모가 매우 작은 편이며, 유럽은 오락, 문화 및 종교 지출이 큰 편으로 나타났다.

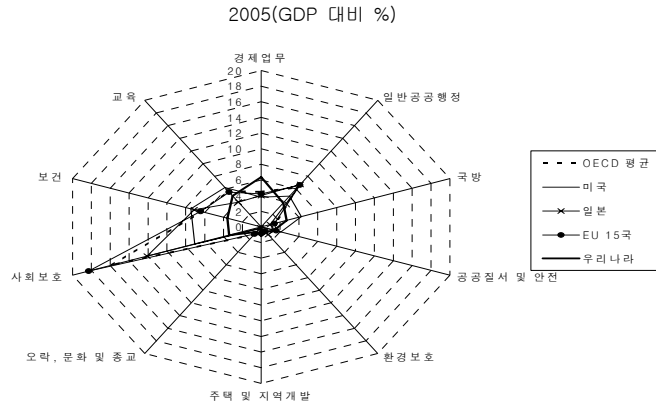
기능별 세출구조의 추이를 살펴보면, 인구고령화로 보건지출은 증가하는 반면 일반공공행정 지출은 우리나라를 제외한 대부분의 OECD국가에서 감소하는 추세를 보였다. 경제업무의 경우 우리나라는 최근 공적자금 상환으로 인해 다소 증가하였으나, 미국은 1970년대 및 1980년대에, EU국가들은 1990년대에, 일본은 최근 수년간 지출규모를 축소할 바 있다. 반면, 사회보호 지출은 큰 변화가 없었다.

<표 III-8> 정부기능별 세출구조 및 국제비교(2005년도 기준)

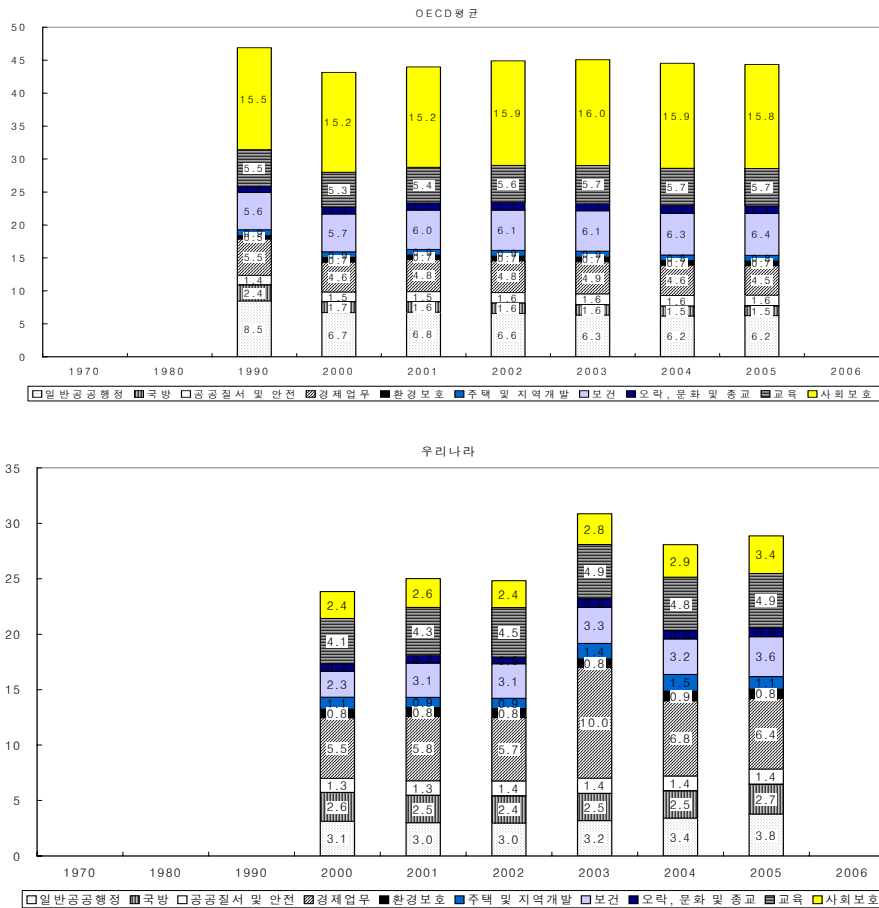
(단위: GDP 대비, %)

	우리나라	OECD	미국	일본	EU
총지출	28.9	44.3	36.7	38.2	46.6
경제업무	6.4	4.5	3.8	4.0	4.2
일반공공행정	3.8	6.2	4.9	6.7	6.6
국방	2.7	1.5	4.3	0.9	1.4
공공질서 및 안전	1.4	1.6	2.1	1.4	1.6
환경보호	0.8	0.7	0.0	1.2	0.7
주택 및 지역개발	1.1	0.8	0.6	0.7	0.8
오락, 문화 및 종교	0.8	1.1	0.3	0.2	1.1
사회보호	3.4	15.8	7.0	12.1	18.3
보건	3.6	6.4	7.5	7.1	6.4
교육	4.9	5.7	6.2	3.9	5.5

자료: OECD, *National Accounts of OECD Countries: Volume IV General Government Accounts 1993~2006* (2008년 1월)



[그림 III-3] 경제기능별 재정지출 구조의 추이



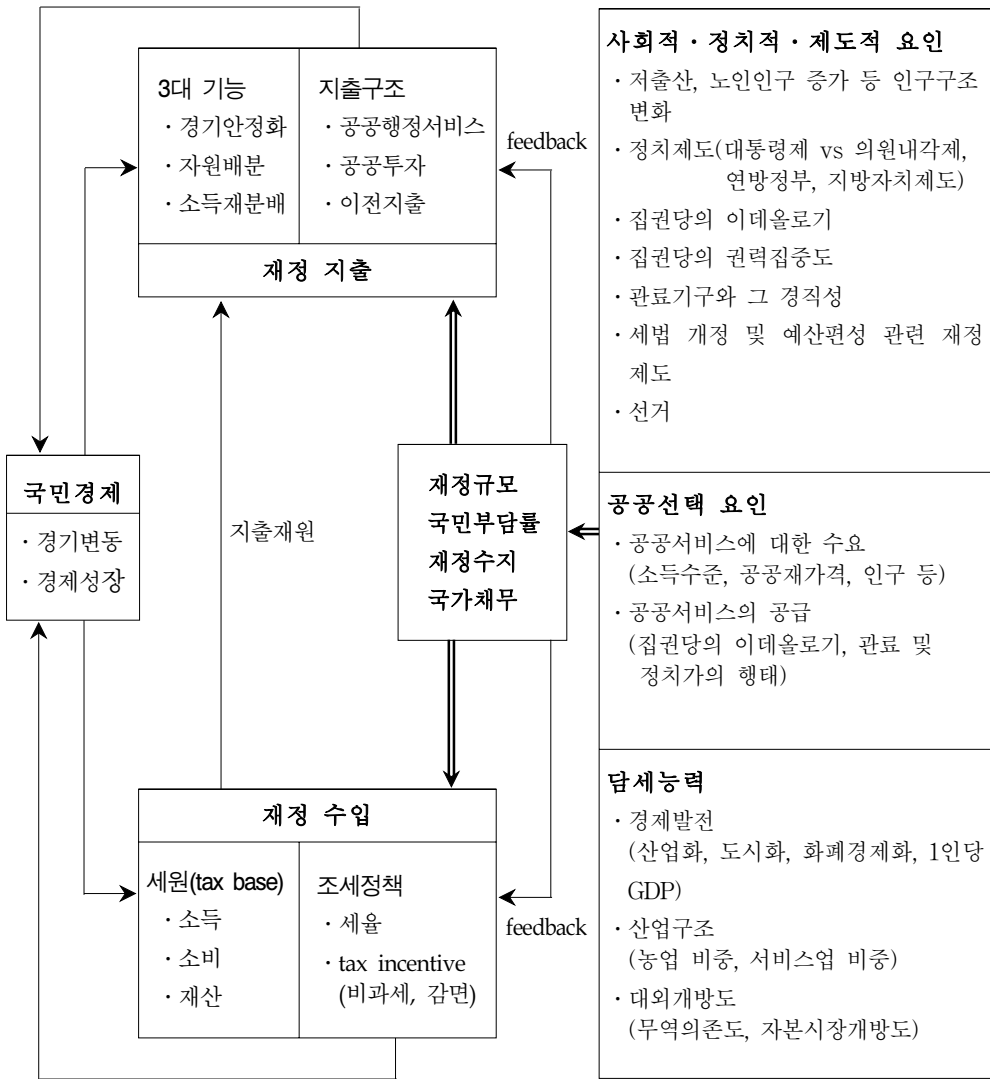
라. 평가

우리나라 재정규모는 복지지출 규모가 상대적으로 매우 작아 다른 선진국에 비해 작은 편이지만, 향후 국민연금 지급 본격화, 급속한 노인인구 증가에 따라 공적연금 및 의료 관련 재정지출 증가가 본격화되면 다른 분야의 지출 감축을 통해 재원을 조달하기는 어려운 실정이므로 재정규모가 지속적으로 증가할 것이다. 특히 다른 분야의 지출 감축을 통해 증가하는 복지지출 재원을 충당하기는 어려운 실정이다¹⁹⁾. 5·6공화국 및 문민정부 시절에는 국방지출 감축을 통해 경제 또는 사회복지분야를 중점 지원한 바 있었으나, 향후 국방지출의 추가적 감축은 어려우며 오히려 국방개혁 2020에 따라 일시적으로 증가할 가능성도 있다. 취약연령 감소로 교육지출의 자연감소 요인이 있지만, 교육의 질적 향상을 위한 투자·고등교육 및 평생교육에 대한 재정지출 등 인적자원 개발로 교육예산 규모를 줄이기는 어려운 실정이다. 오히려 신성장동력 발굴을 위한 R&D 지원, 대북지원 및 남북경협 관련 지출 등의 지출소요는 증가할 전망이다. 따라서 향후 복지분야 등을 중심으로 재정규모가 증가하면 현재와 같은 선진국과의 재정규모 격차는 급속히 줄어들 것으로 예상된다.

한편, 한 나라의 재정규모를 결정하는 데에는 정치·경제·사회·문화 등 매우 다양한 요인들이 영향을 미치기 때문에, 2005년 현재 OECD국가의 GDP 대비 재정규모는 평균 42.7%인데 최저 21.1%(멕시코)에서 최고 55.3%(스웨덴)로 국가별 편차가 매우 크다는 사실에서도 확인할 수 있듯이 적정 재정규모에 대한 명확한 답을 찾기는 매우 어렵다. 따라서 적정 재정규모 수준은 경제이론 및 실증분석 결과에 의해 결정되는 것이 아니라 정부 역할에 대한 국민적 합의를 바탕으로 정치적 선택과정을 통해 결정될 수밖에 없을 것이다. 향후 우리나라의 적정 재정규모 나아가 적정 조세 및 국민부담률 수준은 인구고령화에 따른 복지지출 등 정부지출의 적정수준과 연계하여 국민적 합의가 전제될 필요가 있으며, 국민들이 “조세 및 사회보험료의 부담을 지고서라도 받기를 원하는 복지수준”에 대한 사회적 합의를 통해 현재의 ‘저복지·저부담’ 체제를 어느 정도의 ‘고복지·고부담’ 체제로 이행할 것인지를 선택해야 할 것이다.

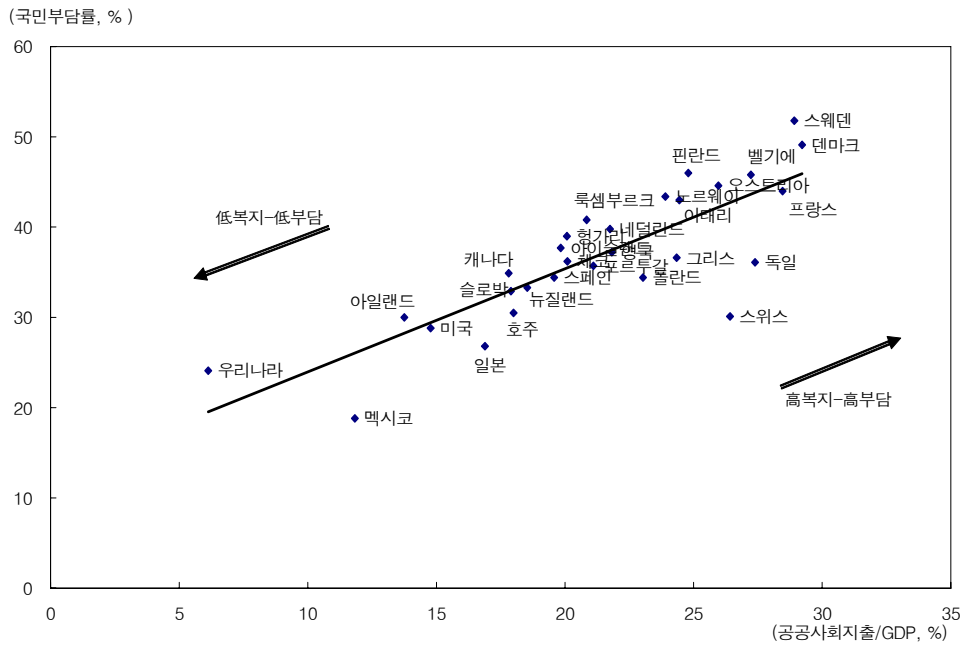
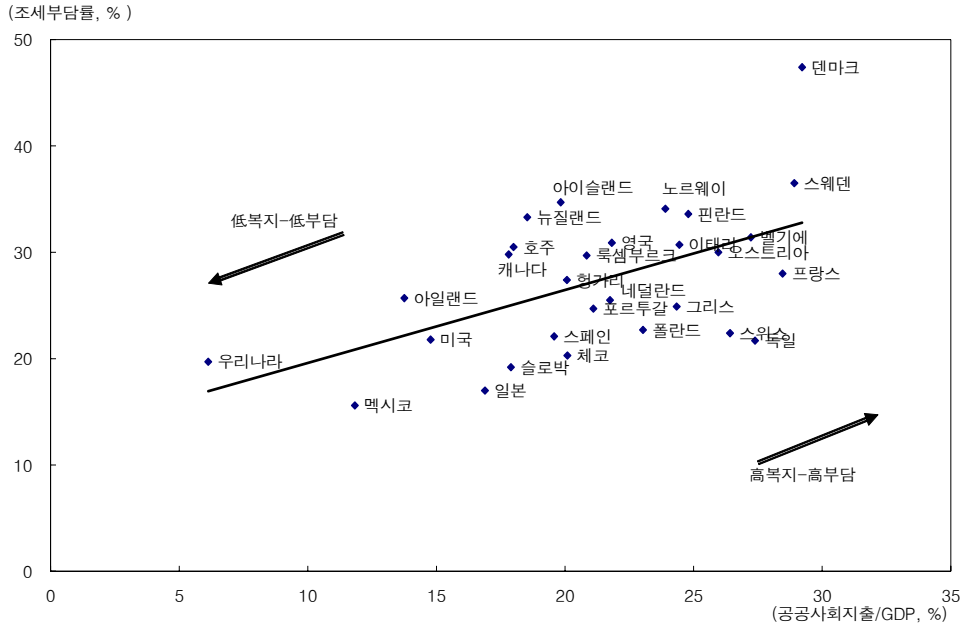
19) 2006년 8월 정부가 발표한 『비전 2030 - 함께 가는 희망한국』에서도 향후 복지지출 증가가 본격화되면 다른 분야의 지출 감축을 통해 재원을 조달하기는 어려운 실정임을 보여준 바 있다.

[그림 III-4] 재정규모 및 조세부담 수준의 결정요인



출처: 박형수·류덕현(2005)

[그림 III-5] OECD국가의 공공사회지출과 조세 및 국민부담률(2001년 기준)



3. 재정수지 및 국가채무

가. 재정수지

우리나라의 재정수지는 다른 OECD국가들에 비해 매우 양호한 상태이지만 최근 들어 재정적자 규모가 다소 커지는 추세에 있다. 특히 국민계정 또는 통합재정 기준으로는 재정흑자를 유지하고 있으나, 이 중 상당 부분이 사회보장성 기금의 흑자로 인한 것으로 적립단계에 있어 대규모 흑자를 보이고 있는 국민연금을 제외할 경우에는 재정수지는 여전히 적자를 지속하고 있어 관리대상수지 기준으로 볼 때 완전한 재정건전성을 달성하지는 못하고 있는 상황이다.

1982년까지의 만성적인 대규모 재정적자가 제5공화국 및 제6공화국 기간 동안에 세입내 세출 원칙하의 균형재정 기조 유지로 크게 개선되었다. 이에 1980년대 중반 이후 외환위기 전까지는 관리대상수지는 균형에서 크게 벗어나지 않았으나, 외환위기 직후 실업대책, 사회안전망 확충, 금융구조조정 지원 등으로 지출규모가 크게 증가하여 관리대상수지 기준으로 적자규모가 GDP 대비 3~5%로 확대되기도 하였다. 2000년 이후에는 재정건전성 조기 회복을 위한 노력 및 경기 회복에 따른 세수 증대로 재정수지가 점차 개선되어 2002년 및 2003년에는 소폭이나마 관리대상수지가 흑자를 보이기도 하였다.

그러나 2004년 관리대상수지가 적자로 반전된 이후 최근까지 적자규모가 커져 2006년에는 재정적자가 GDP 대비 1.3%에 달하였다. 재정적자가 발생하고 동 규모가 커진 요인으로는 감세정책(2005년 법인세 2%포인트 및 소득세 1%포인트 세율 인하로 연간 세수감소 2.8조원) 및 두 차례의 세수 결손(2004년 4.3조원 및 2005년 3.1조원)²⁰⁾과 재해대책 추경편성(재해대책비 : 2003년 태풍 매미 6.4조원, 2006년 에위니아 2.8조원)이라는 경기적 요인 이외에 저출산·고령화, 복지수요

20)

세입예산 대비 국세징수 실적

(단위: 조원)

구 분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
본 예산	95.9	103.6	113.6	122.1	130.6	135.3	147.3
추경예산	-	-	114.9	-	1,27.0	-	-
실 적	95.7	104.0	114.7	117.8	127.4	138.0	161.5
실적-본예산	△0.2	+0.3	+1.0	△4.3	△3.1	+2.7	+14.2
실적-추경예산	-	-	△0.3	-	+0.4	-	-
경제성장률(%)	3.8	7.0	3.1	4.7	4.2	5.0	4.9

증가 등으로 인한 재정지출 증가라는 구조적 요인을 들 수 있다. 2007년에는 일시적으로 관리대상 수지가 GDP 대비 0.4% 흑자를 보였으나²¹⁾, 「2007~2011년 국가재정운용계획」에 따르면 2011년까지 조세부담률을 최근에 다소 높아진 22% 수준으로 유지하더라도 지출수요를 모두 충족시킬 수 없어 2011년까지 매년 GDP 대비 1% 내외의 재정적자가 지속될 전망이다.

한편, OECD의 2007년도 Economic Outlook Database에 따르면 우리나라의 재정수지(2005년 일반정부 기준 GDP 대비 3.0% 흑자²²⁾)는 30개 OECD국가 중 5번째로 양호한 수치로 나타났다. 2005년 OECD 평균 재정수지는 2.9% 적자로 우리나라보다 5.9%나 나쁘다.

국가별 추이를 보다 자세히 살펴보면, 미국의 경우 1992년 GDP 대비 5.8%에 달하던 재정적자가 클린턴 행정부의 재정건전화 노력 및 미국 경제 호황 등으로 1998년부터 2000년까지 재정흑자를 시현하기도 하였으나, 이후 최근까지 GDP 대비 4% 내외의 재정적자를 보이고 있다. EU국가들도 마스트리히트 조약에 따른 재정건전화 노력으로 1993년 GDP 대비 5.7%에 달하던 재정적자를 2000년 균형 수준까지 개선시켰으나 이후 GDP 대비 2~3% 정도의 재정적자를 보이고 있다. 일본은 잃어버린 10년 동안 재정이 급격히 악화되어 GDP 대비 5~8%에 달하던 재정적자가 최근에는 3% 내외 수준으로 줄었다.

나. 국가채무

국가채무 측면에서도 우리나라는 재정수지처럼 다른 OECD국가들에 비해 매우 양호한 상태이지만 최근 들어 국가채무 규모가 매우 급격하게 증가하는 문제를 보이고 있다.

GDP 대비 10% 미만의 매우 낮은 국가채무/GDP 비율을 유지하고 있던 우리나라는 외환위기 직후의 대규모 재정적자, 공적자금 상환을 위한 보증채의 국채 전환, 외환시장 안정화를 위한 외평채의 발행 등으로 국가채무가 급속히 증가하였다. 1997년 말 60.3조원에 불과하였던 국가채무는 2006년 말 현재 282.8조원으로 최근 10년 동안 무려 4.7배나 증가하였다. 그러나 222.5조원에 달하는 국가채무 증가내역을 자세히 분석해 보면 향후 국민들의 세부담 증가로 이어지는 재정적자

21) 2007년도 재정흑자 달성 요인에 대해서는 주 4)를 참조하라.

22) 국민계정 기준으로 정부발표 통계(통합재정 기준)로는 0.4% 흑자이다. 한편, 주 8)에서 설명한 관리대상수지 기준으로는 1.0% 적자였다.

와 관련한 국가채무 증가규모는 일반회계 48.9조원 및 기타 19.1조원 등 총증가 규모의 30.6%에 불과하다. 외환위기 극복을 위해 투입된 공적자금 상환을 위한 국채전환용 국채잔액이 53.2조원(총증가 규모의 23.9%)에 달하며, 환율안정을 위해 외국환평형기금이 조달한 금액이 74.4조원(33.4%), 서민주거생활 안정을 위한 국민주택채권 발행 잔액이 26.9조원(12.1%)이다.

<표 III-9> 최근 4년간 국가채무 증감내역

(단위: 조원)

	2002년(A)	2006년(B)	증감분(B-A)
총규모	133.6	282.8	149.2
· 공적자금 국채전환	-	53.2	53.2
· 외환시장안정용국채	20.7	78.6	57.9
· 국민주택채권	34.0	43.3	9.3
· 일반회계 적자국채	26.4	48.9	22.5
· 지방채무 등 기타	52.5	58.8	6.3

국가채무/GDP 비율도 1997년 12.3%에서 2006년 33.4%로 크게 증가하였으나, 이들 3가지 항목을 제외한 비율은 8.1%에서 12.7%로 소폭 증가에 그쳤다. 2007년에는 국가채무/GDP 비율이 전년도(33.4%)보다 다소 낮은 33.2%에 그친 것으로 나타나, 비록 국가채무의 절대규모는 증가하겠지만 정부의 채무상환 능력을 나타내는 국가채무 비율 기준으로는 최근의 지속적인 증가추세가 추세적인 하락세로 반전될 가능성이 높아졌다.

한편, 일반정부 및 동일한 포괄범위를 기준으로 작성한 OECD통계²³⁾를 이용하여 OECD국가들의 금융채무 규모를 비교해 보면, 우리나라 재정상황은 다른 OECD국가들에 비해 매우 양호한 실정이다. 2005년 말 기준으로 금융채무 비율이 OECD 평균(77.6)의 약 40% 수준인 30.6%에 불과하고, 금융채무에서 금융자산을 차감한 순금융채무 기준으로는 순자산을 보유하고 있는 8개국 중 한 국가이자 순자산규모도 4번째로 큰 것으로 나타났다.

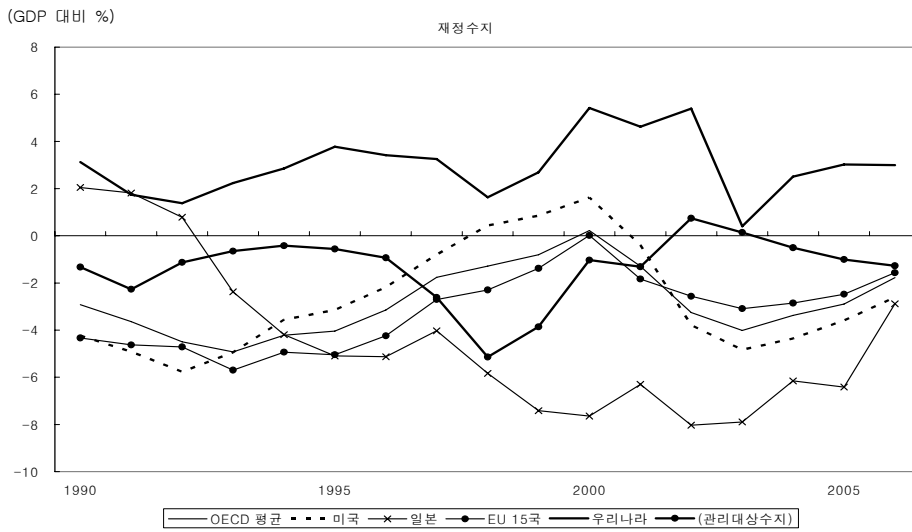
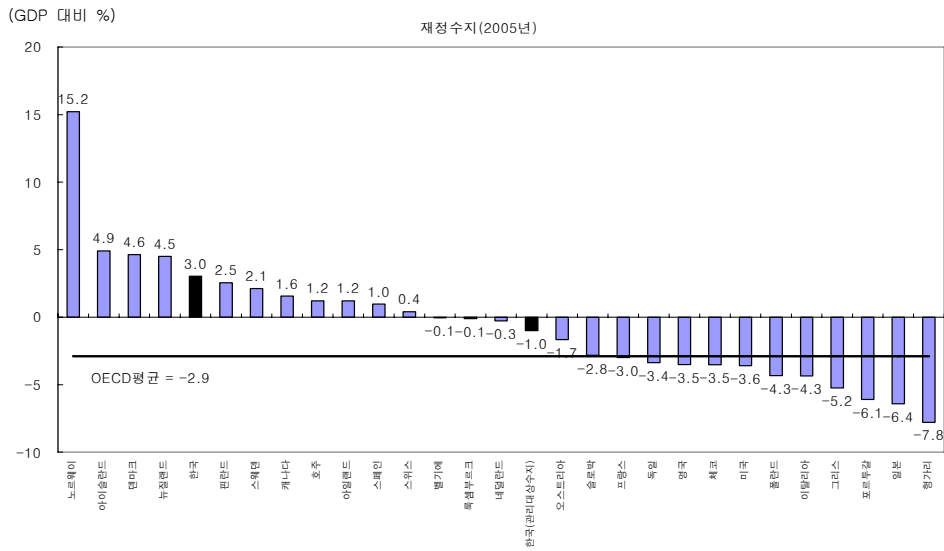
다만 1995년 이후 대체로 정체 상태를 보이고 있는 다른 OECD국가들과는 달리 우리나라 금융채무 비율은 지속적으로 상승하고 있어 이에 대한 대응책 마련이 우리 재정의 중요한 과제로 부상하고 있다.

23) 정부에서 발표하고 있는 IMF 기준에 의한 국가채무 통계와는 포괄범위 등 작성기준이 다르다.

<표 III-10> 재정수지 추이 및 국제비교

(단위: GDP 대비 %)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
OECD 평균	-2.9	-4.0	0.2	-1.3	-3.2	-4.0	-3.4	-2.9	-1.8
미국	-4.2	-3.1	1.6	-0.4	-3.8	-4.8	-4.4	-3.6	-2.6
일본	2.1	-5.1	-7.6	-6.3	-8.0	-7.9	-6.2	-6.4	-2.9
EU 15국	-4.3	-5.0	0.0	-1.8	-2.6	-3.1	-2.9	-2.5	-1.6
우리나라	3.1	3.8	5.4	4.6	5.4	0.4	2.5	3.0	3.0
(관리대상수지)	-1.3	-0.6	-1.0	-1.3	0.7	0.1	-0.5	-1.0	-1.3



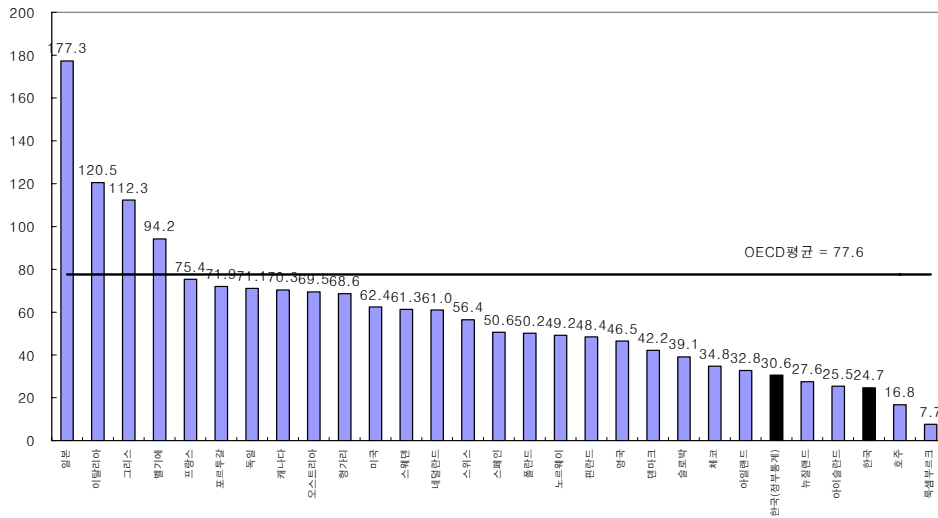
<표 III-11> 금융채무 비율 추이 및 국제비교

(단위: %)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
OECD 평균	57.3	70.2	69.6	69.9	71.9	74.1	75.8	77.6	77.1
미국	63.0	70.7	55.2	55.2	57.6	60.9	62.0	62.4	61.9
일본	68.6	87.6	136.7	145.1	153.6	159.5	167.1	177.3	179.7
EU 15국	57.0	72.3	75.1	73.7	74.0	75.0	75.8	76.9	74.8
우리나라	7.8	5.5	16.3	17.4	16.6	18.4	22.6	24.7	27.7
(국가채무)	-	-	19.2	19.6	19.5	22.9	26.1	30.6	33.4

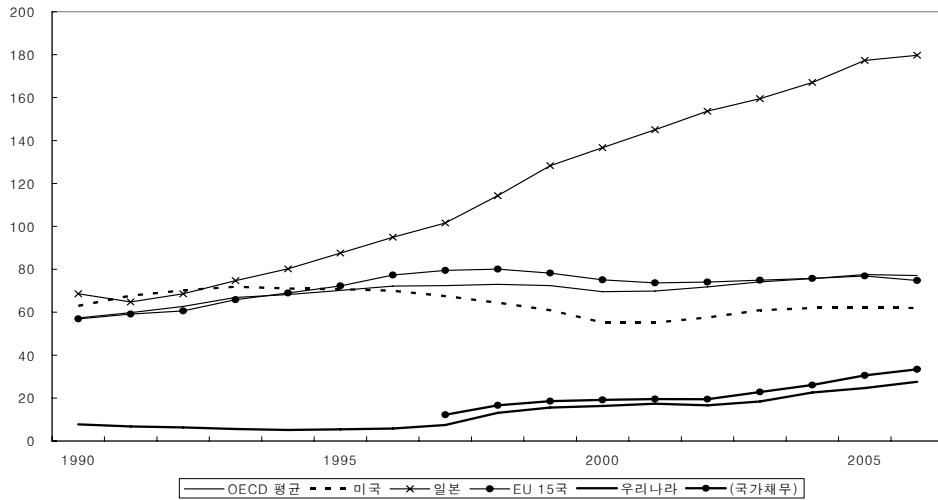
(GDP 대비 %)

금융채무비율(2005년)



(GDP 대비 %)

금융채무비율



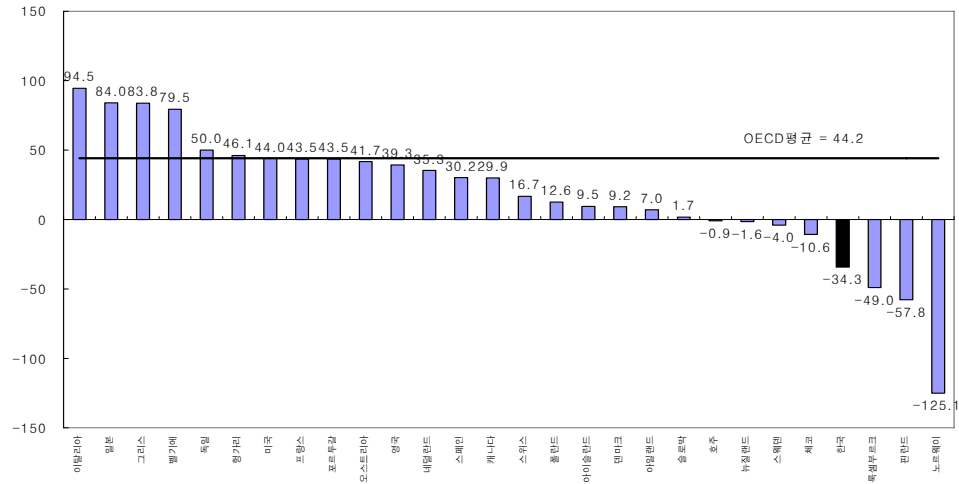
<표 III-12> 순금융채무 비율 추이 및 국제비교

(단위: GDP 대비 %)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
OECD 평균	34.0	42.5	38.9	38.7	40.9	42.6	44.0	44.2	43.1
미국	45.2	53.7	36.4	35.3	38.2	41.1	43.0	44.0	43.9
일본	26.1	25.0	60.4	66.3	72.6	76.5	82.7	84.0	85.9
EU 15국	35.6	46.6	47.6	48.0	49.8	50.8	51.3	51.2	48.5
우리나라	-16.5	-17.4	-27.0	-30.0	-31.8	-30.0	-29.8	-34.3	-35.2

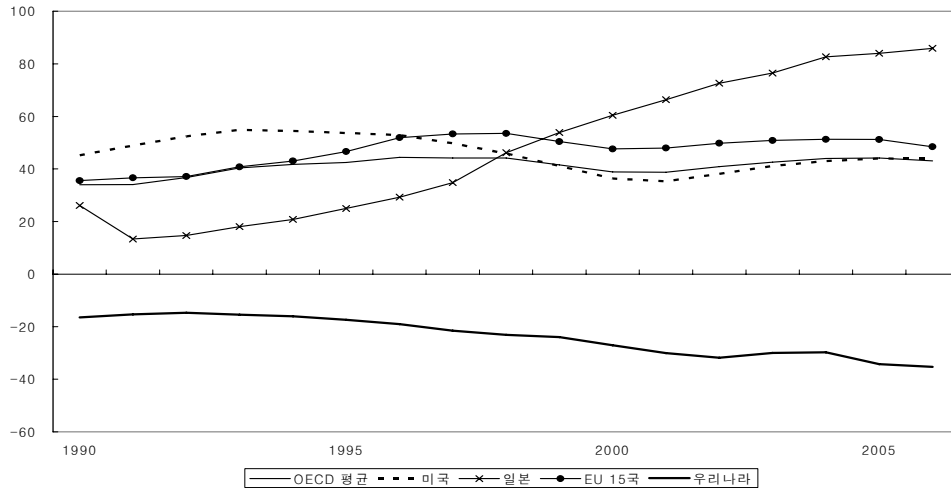
(GDP 대비 %)

순금융채무비율(2005년)



(GDP 대비 %)

순금융채무비율 추이



다. 평가

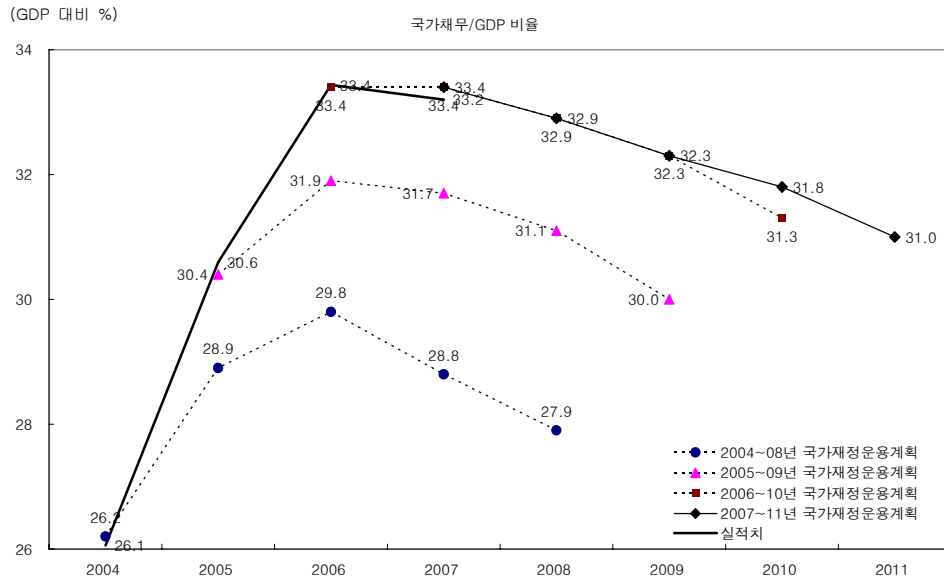
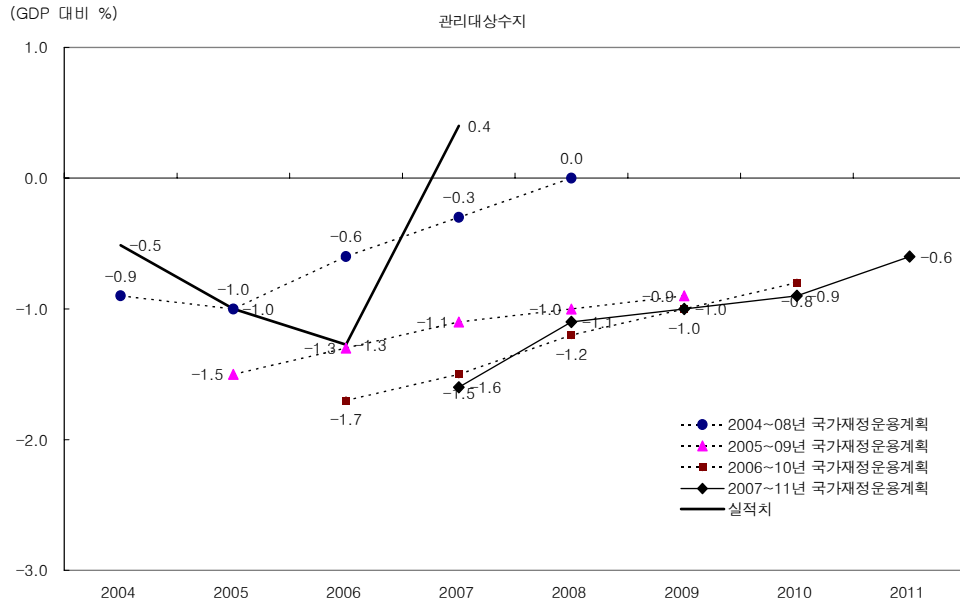
이상과 같은 우리나라 거시재정의 여러 측면에서의 분석결과를 종합해 보면, 최근 재정적자 및 국가채무가 증가하고 있기는 하지만 선진국에 비해 건전한 재정을 유지하고 있는 것으로 보인다.

다만 중장기적으로는 세입 증가가 지출소요 증가 속도를 맞추지 못해 향후 상당기간 재정적자가 지속될 가능성이 높는데, 지금까지 재정당국은 재정적자 규모 및 국가채무 증가 속도에 대해 다소 낙관적으로 전망하는 경향을 보여 왔다. 다음 그림을 보면 재정수지 및 국가채무 실적치가 정부의 계획치(또는 전망치)보다 악화된 것으로 나타났는데, 이는 낙관적인 경상성장률 전망 및 외평채 등 기타요인에 의한 국가채무 증가요인 과소평가 등에 기인한 것으로 판단된다. 또한 재정수지 적자 및 국가채무 계획치가 매년 국가재정운용계획이 수정될 때마다 커지고 있어 재정규율도 다소 완화되고 있는 것으로 보인다.

따라서 외환위기 이후 재정적자 및 중앙정부 채무의 급격한 증가로 1980년대 및 1990년대 중반까지 유지되던 건전재정 기조가 약화되고 최근까지도 이러한 경향이 유지되고 있음에도 불구하고, 우리나라 중기재정계획인 국가재정운용계획은 확고한 재정총량에 대한 목표치를 포함하고 있지 못하고 재정수지, 국가채무 등 재정총량에 대한 전망치도 매년 변경되어 아직 재정건전성 유지를 위한 효과적인 관리장치가 되지 못하는 문제점을 보이고 있다. 특히 현행 국가재정운용계획은 재정총량 지표에 대한 사전적(ex ante) 전망치를 관리해 나가는 느슨한 형태의 재정관리 방식에 머무르고 있어, 사후적(ex post) 실적치를 바탕으로 한 총량적 재정목표 달성에 대한 평가, 나아가 목표 미달시 제재방안이 포함되지 않아 재정준칙으로서의 실효성이 매우 약할 수밖에 없다. 물론 2007년부터 시행된 국가재정법에서 재정건전화 장치를 마련한 바 있으나²⁴⁾ 이를 재정현실에서 보다 강력하게 실천하기 위해서는 빠른 시일 내에, 특히 우리나라의 재정상황 악화가 현실화되기 이전에 국가재정운용계획의 문제점이 개선·보완되어야 할 것이다.

24) 국가재정법상 재정건전성 관련 주요 규정은 ① 추경편성 요건을 제한하여 과도한 추경편성을 사전 방지 : 전쟁·대규모 자연재해, 경기침체·대량 실업, 법령상 지출소요, ② 국세감면율을 「직전 3개 연도 감면율+0.5%」로 제한, ③ 세계잉여금 사용순서 : 지방교부금 정산 → 공적자금 상환 출연(정산 후 30% 이상) → 국가채무 상환(출연 후 30% 이상) → 추경재원, ④ 재정부담 수반 법령에 대한 재원조달 방안 첨부 의무화, ⑤ 중장기 국가채무관리계획의 작성·국회제출 의무화 등이다.

[그림 III-6] 관리대상수지 및 국가채무 비율의 계획치와 실적치 비교



4. 경제성장 및 소득재분배 측면

거시재정 운용이 국민경제 및 국민들에게 미치는 영향은 경제성장, 소득재분배, 공공재 공급 등의 측면에서 평가해 볼 수 있는데, 본 연구에서는 이러한 재정의 역할 중에서 최근 중요성이 부각되고 있는 경제성장에 미치는 영향 및 소득재분배에 미치는 영향의 두 측면에서 우리나라 재정운용의 성과를 평가해 보고자 한다.

가. 경제성장 측면에서의 평가

우선 세입 및 세출이 경제성장에 미치는 영향을 분석하기 위해서는 조세부담률, 재정규모 등 세입·세출의 수준이 경제성장에 미치는 영향(the overall size effect)과 더불어 재원조달 방법, 재정지출의 종류 등 세입·세출의 구조가 경제성장에 미치는 영향(the financing and composition effect)을 종합적으로 감안하여야 한다. 따라서 본 연구에서는 분세목별로 구분하여 추정한 재정수입승수 및 분야별로 구분하여 추정한 재정지출승수를 이용하여 1970년대 이후 우리나라 세입구조 및 세출구조의 변화가 경제성장에 미쳤을 영향을 추산해 보았다.

추정결과를 종합해 보면 우리 재정의 경우 세출 수준 및 세입·세출구조가 경제성장에 미치는 영향 측면에서는 매우 성장지향적인 관점에서 운용되어 온 것으로 나타났으나, 기간별 추이 비교에서는 외환위기 이전까지는 왜곡적인 조세수입의 증가 등으로 세입 및 세출의 성장저해 효과가 상대적으로 컸으나 이후에는 생산적 지출의 증가로 다른 OECD국가들과 비슷한 수준으로 하락한 것으로 나타났다. 이를 보다 자세히 살펴보면, 우선 세입 측면에서 1980년대보다 1990년대 및 2000년대 등 최근 들어 조세부담률(국민부담률)과 직접세 비중이 높아짐에 따라 성장저해 효과가 커진 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 우리나라의 세입구조가 과거에는 간접세 위주였으나 점차 경제에 대한 왜곡이 심한 직접세의 비중이 높아지고 최근에는 사회보장 관련 부담이 급격히 증가하고 있기 때문인 것으로 보인다²⁵⁾.

25) 총조세수입에서 간접세를 제외한 직접세 및 사회보장기여금의 비중은 1970년대 및 1980년대에는 38.2% 및 39.1%에 머물렀으나 1990년대 및 2000년대에는 52.3% 및 57.2%로 크게 증가하였다.

<표 III-13> 기간별 세입 수준 및 세수구조 변화의 경제성장 효과

(단위: %, %p)

	명목GDP 대비(기간평균)				전기 대비 증감			재정 수입 승수	성장에 미친 효과		
	1970년대	1980년대	1990~1997	1998~2002	1980년대	1990~1997	1998~2002		1980년대	1990~1997	1998~2002
총조세수입	15.2	17.4	20.3	25.6	2.1	2.9	5.3	-	-0.268	-1.096	-1.319
왜곡적 조세	4.9	5.8	8.8	12.4	0.9	3.0	3.6	-0.411	-0.360	-1.228	-1.495
비왜곡적 조세	7.2	8.2	8.8	10.3	1.0	0.6	1.5	0.000	0.000	0.000	0.000
기타 조세	3.2	3.4	2.7	2.9	0.3	-0.7	0.2	0.000	0.000	0.000	0.000
재정수지	0.9	1.7	3.0	4.7	0.9	1.3	1.7	0.105	0.093	0.132	0.176

주: 1. 왜곡적 조세는 소득세·법인세·사회보장기여금·재산세 중 보유세, 비왜곡적인 조세는 부가가치세·특별소비세·주세·교통세·재산세 중 거래세, 기타 조세는 관세·교육세·농어촌특별세 등
 2. Bleaney et al.(2001)의 세입항목별 재정수입승수를 이용

반면, 세출 측면에서는 외환위기 이후 재정지출 규모 및 경제관련 예산비중 증가로 성장제고 효과가 커진 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 외환위기를 전후로 우리나라의 재정지출이 SOC지출 등 경제관련 예산을 위주로 증가하였기 때문인 것으로 보인다²⁶⁾.

<표 III-14> 기간별 재정규모 및 세출구조 변화의 경제성장 효과

(단위: %, %p)

	명목GDP 대비(기간평균)				전기 대비 증감			재정 지출 승수	성장에 미친 효과		
	1970년대	1980년대	1990~1997	1998~2002	1980년대	1990~1997	1998~2002		1980년대	1990~1997	1998~2002
총재정지출	17.1	19.2	21.2	24.7	2.1	2.0	3.5	-	0.416	0.476	1.049
생산적 지출	16.1	17.1	18.3	21.0	1.1	1.2	2.7	0.387	0.412	0.467	1.044
비생산적 지출	0.9	1.8	2.4	3.1	0.9	0.6	0.7	0.000	0.000	0.000	0.000
기타지출	0.2	0.3	0.5	0.6	0.1	0.2	0.1	0.040	0.005	0.009	0.005

주: 1. 생산적 지출은 일반공공행정·국방·공공질서 및 안전·주택 및 지역개발·보건·교육·경제사업에 대한 지출, 비생산적 지출은 사회보호·오락 문화 및 종교에 대한 지출, 기타 지출은 환경보호에 대한 지출
 2. Bleaney et al.(2001)의 지출항목별 재정지출승수를 이용

26) GDP 대비 경제사업 예산지출의 비중은 1970년대 및 1980년대에는 4.4% 및 4.1%에 머물렀으나 1990년대 및 2000년대에는 5.6% 및 6.6%로 크게 증가하였다.

Gemmell and Kneller(2002)의 선진국에 대한 분석결과와 비교해 보면, 비슷한 기간인 1990~1997년중에는 우리나라가 왜곡적인 조세수입의 증가 등으로 세입 및 세출의 성장저해 효과(-0.620)가 다른 OECD국가들에 비해 매우 큰 것으로 나타났다. 그러나 1998~2002년 중에는 성장저해 효과가 -0.270으로 다른 OECD국가들과 비슷한 수준으로 하락하였는데, 이는 동 기간중에 우리나라의 생산적 지출이 크게 증가하였기 때문이다.

<표 III-15> 선진국과의 세입·세출 수준 및 구조 변화의 경제성장 효과 비교

	Changes to Government Budget (%GDP; 1987-89 to 1995-97)					Growth Effect (confidence interval)				
	rdis	rdis	eprd	enprd	surp/def	rdis	eprd	surp/def	sum	overall
우리나라(90년대)	3.0	0.6	1.2	0.6	1.3	-1.228	0.467	0.132	-0.629	-0.620
우리나라(00년대)	3.6	1.5	2.7	0.7	1.7	-1.495	1.044	0.176	-0.275	-0.270
Austria	2.6	-0.2	2.0	-0.8	0.8	-1.06	0.77	0.09	-0.18	-0.31
Denmark	0.3	-0.6	0.9	3.1	-3.0	-0.14	0.35	-0.31	-0.11	-0.18
Finland	0.6	-0.2	-1.7	6.9	-6.6	-0.25	-0.67	-0.69	-1.41	-
France	0.4	-1.0	1.4	0.0	-1.8	-0.18	0.55	-0.18	0.19	0.10
Germany	0.7	-0.4	-0.4	1.5	0.5	-0.31	-0.17	0.05	-0.36	-0.31
Netherlands	-3.0	-0.6	-3.0	-4.0	1.8	1.23	-1.16	0.19	0.23	0.38
Norway	0.0	-0.5	0.0	-1.3	2.0	0.00	0.00	0.21	0.22	0.39
Spain	0.1	0.5	-4.1	1.0	-2.9	-0.04	-1.58	-0.31	-1.69	-
Sweden	-2.5	0.0	-0.3	3.0	-6.3	1.04	-0.13	-0.66	0.20	-0.11
Switzerland	1.2	0.8	0.0	2.2	0.6	-0.49	0.01	0.06	-0.38	-0.37
UK	0.3	1.1	0.6	2.0	-4.0	-0.14	0.24	-0.42	-0.29	-0.33
US	1.0	0.1	-0.1	-0.5	1.6	-0.40	-0.05	0.17	-0.30	-0.28

주: rdis= distortionary tax revenues; rdis=non-distortionary tax revenues; eprd; productive expenditures; enprd=unproductive expenditure; surp/def budget surplus/deficit; sum은 3가지 항목의 합계이며 overall은 sum에 기타세입 및 기타세출의 효과를 합산한 것임

출처: 선진국은 Gemmell and Kneller(2002), 우리나라는 박형수(2005)

나. 소득재분배 측면에서의 평가

다음으로는 조세, 재정지출의 양쪽 측면에서 우리나라 재정의 소득재분배 기능이 어느 정도 발휘되고 있는지 분석해 보자. 성명재·박기백(2008)에서 분석한 조세·재정의 분석범위는 소득세, 재산세, 소비세(부가가치세, 특별소비세, 교통세, 주세, 담배소비세, 소비세분 교육세, 주행세)(이상 ‘조세’)와 공적연금과 기타사회보장수혜(이상 ‘현금급여’), 공적연금기여금, 건강보험료, 기타사회보험료(이상 ‘사회보장기여금’), 국민기초생활보장제도 중 의료급여와 교육급여, 그리고 교육·보험·주택서비스(이상 ‘현물급여’)이다.

우선 소득세와 같은 직접세(direct tax)는 그 누진적 세율구조로 인해 시장소득 분포보다 가처분소득의 분포를 보다 균등하게 하며, 사회보장 관련 사회이전지출도 가처분소득에 더해져 총소득의 분포를 더 균등하게 만드는 역할을 한다. 이와 같이 조세 및 사회이전지출은 개인 또는 가계의 소득에 직접적으로 영향을 미치므로 소득분배에 미치는 영향을 손쉽게 파악할 수 있다.

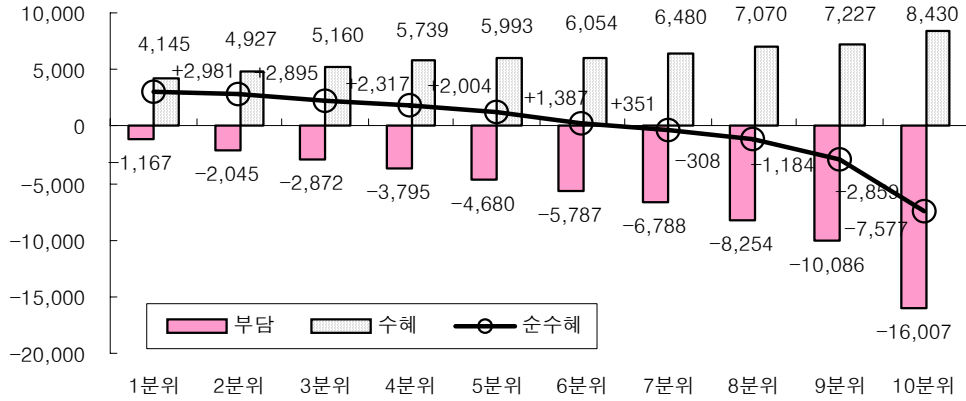
그러나 사회이전지출 이외의 재정지출이 소득분배에 미치는 영향을 파악하기는 상대적으로 어렵다. 특히 부담의 대상 또는 지원대상을 선별적으로 구별하지 않고 무차별적으로 과세해야 하는 조세와 달리 성격상 재분배적 성격을 많이 띠는 현물급여(서비스)는 수혜대상을 선택적으로 선정할 수 있는 만큼 일반적으로 조세와 현금급여보다 소득재분배 효과가 크다. 그럼에도 불구하고 분석의 어려움으로 인해 그동안 본격적인 연구가 이루어지지 않았다. 성명재·박기백(2008)의 연구에서는 ‘편익접근법’을 사용하여 서비스의 형태로 제공되는 현물급여의 혜택을 소득자별로 배분하는 방법을 사용하여 현물급여의 소득재분배 효과를 추정하였다.

성명재·박기백(2008)의 공적부문에 의한 수혜에서 부담을 차감한 소득계층별 순혜택을 추정한 결과에 의하면 하위 60%(1~6분위)는 순혜택을 보는 반면 8~10분위는 손실을 보는 것으로 추정되었다. 그 밖에 7분위의 경우에는 가구당 순부담이 30.8만원으로 부담과 수혜가 거의 일치한다. 특히 국민부담의 소득계층별 편차는 상당히 크지만 수혜는 소득계층별로 편차가 작은 것으로 나타났는데, 이는 사회지출 수혜구조가 소득보다는 가구원 수 또는 가구주의 연령 등과 같은 인구학적 특성에 따라 결정되는 경우가 많기 때문인 것으로 보인다²⁷⁾.

27) 그러나 법인세·양도소득세처럼 자료 제약으로 인해 부담의 대상을 알기 어렵거나 통

[그림 III-7] 부담 및 수혜의 소득계층별 분포(2006년)

(단위: 천원)



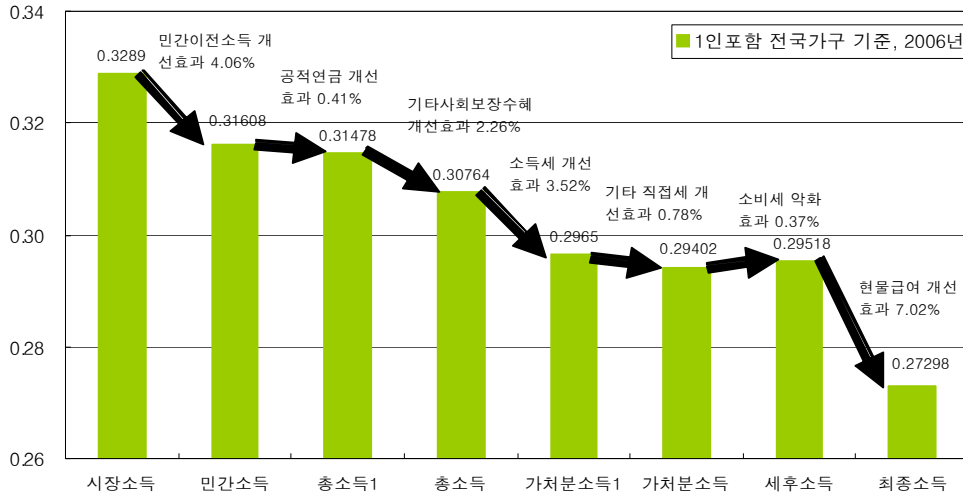
출처: 성명재·박기백(2008)

한편, 2006년 현재 민간소득지니(0.31608)를 기준으로 공공부문에 의한 최종소득지니(0.27298)의 변화율(감소율)로 측정된 총체적인 소득재분배 효과는 13.64%에 이르는 것으로 추정되었다. 구성항목별로는 현물급여, 소득세, 기타사회보장수혜가 각각 7.02%포인트, 3.52%포인트, 2.26%포인트로 소득재분배 효과의 12.80%포인트로 거의 대부분(93.8%)을 차지하는 것으로 나타났다. 다른 나라의 경우 현물급여와 직접세(사회보장기여금 포함) 정도에 대한 소득재분배 효과만 추정하고 있는데²⁸⁾ 우리나라의 경우 공적이전소득과 직접세(소득세, 재산세, 사회보장기여금)에 의한 소득재분배 효과는 2006년 기준으로 6.98%이다. 미국, 영국, 일본, 뉴질랜드, 캐나다의 경우에는 각각 15.2%(2005년), 34.6%(2005/06회계연도), 25.3%(2005년), 18.6%(2004년), 26.0%(2005년)으로 소득재분배 효과가 우리나라보다 현저히 높다. 또한 우리나라의 경우 소득세(또는 직접세)에 의한 소득재분배 효과가 공적연금이나 각종 사회보장급여(현금급여)를 통한 재정지출(공적이전소득)의 효과보다 크지만 선진 복지국가에서는 반대로 후자가 전자보다 훨씬 크다.

일·외교 등 지출의 혜택이 누구에게 귀속되는지 파악할 수 없는 경우가 제외되어 있으므로 실제 계층별 순혜택을 의미하지 않음에 유의하여야 한다.

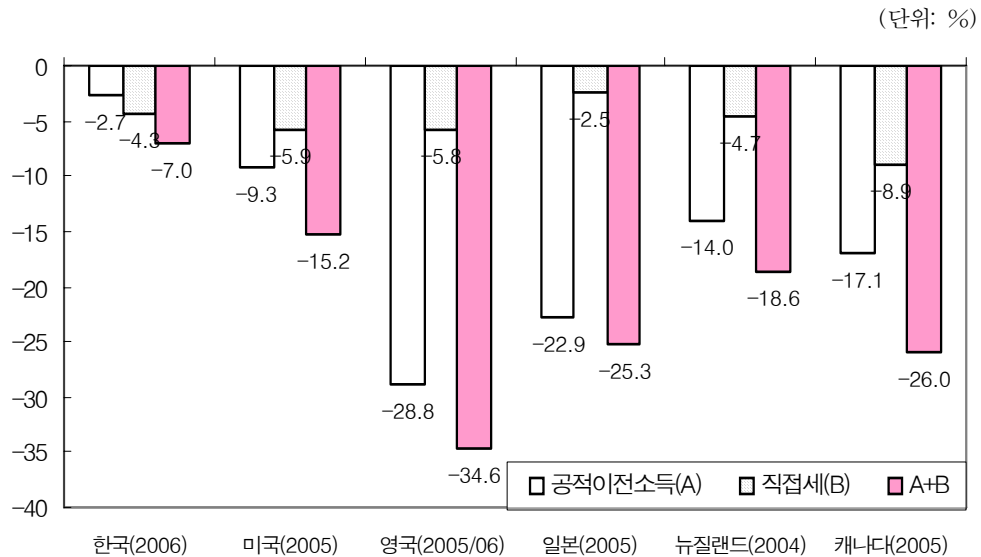
28) 다만 국가별로 경제발전단계, 복지제도, 조세체계, 인구구조 등의 제반 여건이 서로 다르기 때문에 이런 차이를 무시하고 단순 수치비교를 통한 비교는 해석상 오류를 나타낼 수 있으므로 신중할 필요가 있다.

[그림 III-8] 주요 소득단계별 지니계수 및 소득재분배 효과



주: 총소득 1 = 민간소득 + 공적연금, 가처분소득 1 = 총소득 - 소득세
 소득재분배 효과는 민간소득 지니를 분모로 하여 단계별로 측정된 지니계수 변화율로 계산
 출처: 성명재·박기백(2008)

[그림 III-9] 소득재분배 효과(지니계수 변화율)의 국제비교



출처: 미국 - US Census Bureau(2007), 영국 - Jones(2007), 일본 - 후생노동성(2007), 뉴질랜드 - Treasury(2005), 캐나다 - Statistics Canada(2007). 성명재·박기백(2008)에서 재인용

IV. 우리 재정의 미래

본장에서는 우리 재정의 미래를 중기적 관점(제1절) 및 장기적 관점(제2절)에서 전망해 본 후, 제3절에서는 국가채무와 재정위험 측면에서 우리 재정의 미래를 진단해 보았다.

1. 국가재정운용계획의 중기재정 전망

가. 중기세입 전망

총수입은 2008~2011년 기간중 경상성장률(7.2%)보다 다소 높은 연평균 7.4% 수준 증가를 계획하고 있다. 국세수입은 계획기간중 잠재성장률(실질 4.8%) 수준의 성장을 이어가는 가운데 부동산세 실거래가 반영비율 상향 조정, 고소득 자영업자의 탈루소득에 대한 세정 강화 등 세원 투명성 제고에 따라 8.7% 증가할 전망이다. 그러나 최근 조세부담률이 22% 내외(국민부담률은 27%대)로 증가하였고 신정부의 감세정책에 따라 향후 조세부담률이 당초 계획상의 전망치인 21%대 후반보다 낮은 20%대로 하락할 전망이다. 세외수입은 출자배당 수입·주식매각 수입 등으로 7.2% 증가할 것이며, 국민연금 등 4개 사회보장성기금 수입은 6.0% 증가에 그칠 전망이다.

<표 IV-1> 중기세입 전망

(단위:조원, %)

	'07	'08	'09	'10	'11	증가율 (‘08~‘11)
□ 총 수 입	250.6	274.2	291.7	311.7	333.9	7.4
○ 예 산	166.6	187.0	199.3	214.0	230.7	8.5
▪ 국 세	147.3	165.6	177.1	190.4	205.2	8.7
· 내국세	117.6	133.0	142.9	154.7	168.0	9.4
· 기 타	29.7	32.6	34.2	35.7	37.2	5.6
▪ 세외수입	19.3	27.6	28.8	30.6	32.9	7.2
○ 기금	84.0	87.3	92.5	97.7	103.2	5.3
▪ 사회보장성	44.5	47.1	49.8	53.3	56.2	6.0
▪ 기타기금	39.4	40.2	42.6	44.4	47.0	4.5

주: 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험
 자료: 대한민국정부, 『'07~'11 국가재정운용계획』

<표 IV-2> 조세 및 국민부담률 전망

(단위: %)

	'07	'08	'09	'10	'11
▪ 조세부담률	22.2	21.8	21.7	21.8	21.9
▪ 국민부담률	28.0	27.6	27.5	27.4	27.4

자료: 대한민국정부, 『'07~'11 국가재정운용계획』

나. 중기세출 계획

정부는 총지출을 '08~'11 계획기간중 6.9% 증가시키는 것으로 계획하고 있는데, 이는 총지출 증가율을 총수입 증가율(연평균 7.4%) 및 경상성장률(7.2%)보다 낮게 유지하여 재정 건전화를 유도하기 위해서다. 일반회계 지출증가율은 높은 반면, 특별회계는 낮다. 사회보장성기금 지출은 보장범위 확대·급여율 인상 등으로 증가폭이 지속적으로 확대될 전망이다. 분야별로는 정부는 저출산·고령화, 양극화, 저성장 등 정책환경 변화에 대응하여 복지 및 성장동력 확충 분야에 집중 지원할 계획이며, 재정수요가 감소하는 SOC·농림수산·중소기업 등은 내실화할 계획이다.

<표 IV-3> 중기세출 계획

(단위: 조원, %)

	'07	'08	'09	'10	'11	증가율 ('08~'11)
□ 총 지 출	238.4	257.3	274.1	292.1	311.2	6.9
○ 경상지출	165.5	182.8	194.9	208.5	223.0	7.8
▪ 일반회계	126.9	142.8	153.7	165.9	178.8	9.0
▪ 특별회계	38.6	40.0	41.2	42.6	44.2	3.4
○ 기금	72.9	74.5	79.2	83.5	88.2	4.9
▪ 사회보장성	17.5	19.0	21.4	23.7	26.2	10.6
▪ 기타기금	55.4	55.5	57.8	59.8	62.0	2.9

주: 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험
 자료: 대한민국정부, 『'07~'11 국가재정운용계획』

<표 IV-4> 주요 분야별 자원배분

(단위: 조원, %)

	'07	'08	'09	'10	'11	증가율 ('08~'11)
□ 총 지출	238.4	257.3	274.1	292.1	311.2	6.9
○ 사회복지	61.4	67.5	74.7	81.9	88.9	9.7
○ R&D	9.8	10.9	11.8	12.8	14.0	9.3
○ 교육	31.4	35.7	38.0	40.7	43.7	8.7
○ 수송교통	18.7	18.9	18.9	19.2	19.9	1.6
○ 농림수산	15.9	16.5	16.8	17.2	17.7	2.7
○ 산업·중소기업	12.6	12.6	12.7	12.9	13.1	1.0

자료: 대한민국정부, 『'07~'11 국가재정운용계획』

다. 재정수지 및 국가채무 전망

정부의 중기재정계획에 따르면 재정수지는 지속적으로 개선되는 모습을 보이고 국가채무는 GDP 대비 30% 초반대에서 하향 안정화되는 등 계획기간중 재정은 매우 건전한 모습을 유지할 것으로 보인다. 우선 통합재정수지가 사회보장성기금수지 흑자로 흑자 기조를 유지하는 가운데 관리대상수지는 적자규모가 GDP 대비 0.6% 수준까지 축소될 것이다. 이자비용을 제외한 기초재정수지는 2009년부터 흑자로 전환된 이후 기초재정수지 흑자규모가 지속적으로 확대될 것이다. 또한 국가채무 규모 증가에도 불구하고, 기초재정수지 흑자, 저금리 등으로 인해 국가채무 비율은 지속적으로 하락할 전망이다.

<표 IV-5> 재정수지 및 국가채무 전망

(단위: 조원, %)

	'07	'08	'09	'10	'11
□ 통합재정수지	12.2	16.9	17.6	19.6	22.7
(GDP 대비)	(1.4)	(1.7)	(1.7)	(1.8)	(1.9)
○ 사회보장성기금수지	27.0	28.0	28.4	29.6	30.0
□ 관리대상수지	△14.8	△11.1	△10.8	△9.9	△7.4
(GDP 대비)	(△1.6)	(△1.1)	(△1.0)	(△0.9)	(△0.6)
· 이자지출*	10.2	10.6	11.1	11.7	12.3
○ 기초수지	△4.6	△0.5	0.3	1.8	4.9
□ 국가채무	302.0	318.8	335.3	353.3	369.1
(GDP 대비)	(33.4)	(32.9)	(32.3)	(31.8)	(31.0)
○ 일반회계국채	56.9	64.1	72.6	81.0	89.4
○ 외평채	89.6	99.4	107.4	115.4	123.4

자료: 대한민국정부, 『'07~'11 국가재정운용계획』

2. 장기재정 전망

그러나 현재 우리 재정이 다른 OECD국가들에 비해 상대적으로 건전한 상황이며 중기적으로도 비교적 건전한 재정을 보이겠지만, 향후 우리 재정의 가장 큰 위험요인이 되고 있는 저출산·고령화가 재정에 미칠 지대한 영향을 반영하는 장기재정 전망을 통해 재정의 지속가능성을 점검해 볼 필요가 있다.

가. 장기재정 전망 결과

박형수 등(2007)에서는 박형수·류덕현(2006)의 우리나라 장기재정 모형을 활용하여 인구구조 변화²⁹⁾가 건강보험, 초중등교육, 유아교육, 보육·가족 및 여성, 기초생활보장, 노인·청소년, 4대 공적연금 등 8개 부문의 재정지출에 어느 정도 영향을 미치는지 추정하였다³⁰⁾. 세입 측면에서는 별도로 전망되는 관세 및 종합부동산세를 제외한 국세수입의 GDP탄성치를 1.0으로 하는 ‘조세부담률 고정’의 경우를 기준전망 이외에 관세 및 종합부동산세를 제외한 국세수입의 GDP탄성치를 1.076(1976~2005년의 30년 평균 탄성치)로 설정하는 ‘조세부담률 상승’의 경우를 추가로 전망하였다.

장기재정 전망 결과 세수는 둔화되는 반면, 지출증가세는 확대될 전망이지만 초고령사회에 진입하는 2020년대 전반기까지는 재정운용 여건에 미치는 영향이 제한적인 것으로 나타났다.

장기재정 전망 결과를 보다 자세히 살펴보면, 통합재정수입은 성장률 둔화·사회보험 성숙에 따라 증가세가 둔화되어 GDP 대비 통합재정수입은 2010년 이후 하향 안정화될 것으로 전망되고 사회보장기금 수입도 출산율 저하에 따라 2020년 이후 하락되는 것으로 나타났다. 통합재정지출은 연금·보험의 성숙, 고령화 대응 지출의 증가 등으로 증가세가 지속될 전망인데, 초고령사회에 진입하는 2020년대 전반기 이후 지출 증가세가 급격하게 확대되어 복지분야 지출 비중이 2025년 이

29) 2050년까지의 우리나라 인구구조 변화에 대한 전제로는 통계청이 2005년 1월 발표한 「장래인구 특별추계 결과」를 사용하였다.

30) 최근에 도입이 결정된 기초노령연금(2008년 1월 시행) 및 노인장기요양보험(2008년 7월 시행), 국민연금법 개정에 따른 연금재정 추계 변화 및 「'07~'11 국가재정운용계획」 발표에 따른 중기재정 전망의 변화 등도 반영되었다.

후 30% 중반, 2040년 이후 40%대로 높아지는 모습을 보일 것으로 전망되었다.

특히, 2050년까지 인구구조 변화에 따른 재정지출 증가 소요는 GDP 대비 9.2% 포인트에 달한다. 이러한 재정지출 증가는 대부분 연금제도의 성숙 및 보건의료 지출 증가에 주로 기인하며, 우리나라의 인구구조 변화에 따른 재정지출 증가 규모는 다른 EU국가들(EU전체 3.4%포인트, EU25개국 평균 4.2%포인트)에 비해 크다. 그러나 이러한 추계결과는 인구고령화에 따른 재정지출 증가규모 추정치의 하한으로 해석되어야 한다는 점에 유의해야 한다. 왜냐하면, 우리나라 및 EU국가 모두 인구고령화 그 자체에 의한 효과만을 포함시키고 노인인구 증가에 따라 새로운 복지제도가 도입되고 기존 복지 프로그램도 확대될 가능성이 높다는 점이 감안되지 않았기 때문이다.

<표 IV-6> 장기재정 전망

(단위: %)

	'07	'11	'15	'20	'25	'30	'35	'40	'50
○ 통합재정수입	25.1	25.8	25.5	25.8	25.6	25.7	25.4	25.2	24.2
▪ 사회보장수입	4.9	4.8	5.3	5.6	5.4	5.5	5.3	5.1	4.1
○ 통합재정지출	23.7	23.9	24.9	25.3	25.5	27.8	29.1	30.5	32.7
▪ 사회보장지출	1.9	2.3	2.4	2.8	3.3	3.8	4.5	5.4	6.6
· 복지 비중	25.7	28.6	30.1	32.7	34.2	36.0	38.4	40.7	43.7
· 경제 비중	21.2	17.0	16.1	15.5	14.5	13.5	13.0	12.4	11.6

출처: 박형수 등(2007)

<표 IV-7> 장기재정 전망의 국제비교

(단위: %)

	연금			보건의료			장기요양		
	수준	2004년 대비 변동		수준	2004년 대비 변동		수준	2004년 대비 변동	
		2004	2030		2050	2004		2030	2050
우리나라	1.8	3.0	6.5	2.5	0.9	1.4	0.0	0.2	0.5
EU전체	10.6	1.3	2.2	6.4	1.0	1.6	0.9	0.3	0.7
EU평균	9.5	1.8	3.2	5.6	0.9	1.4	0.9	0.3	0.7

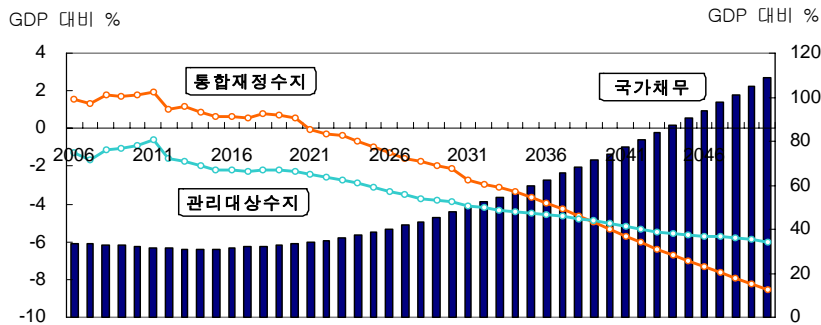
<표 IV-7>의 계속

	노동(실업 등)			교육			합계	
	수준	2004년 대비 변동		수준	2004년 대비 변동		2004년 대비 변동	
	2004	2030	2050	2004	2030	2050	2030	2050
우리나라	0.8	0.2	0.2	3.4	0.6	0.6	5.0	9.2
EU전체	0.9	-0.3	-0.3	4.6	-0.7	-0.6	1.6	3.4
EU평균	0.8	-0.2	-0.2	4.9	-0.9	-0.9	2.0	4.2

출처: 우리나라는 박형수 등(2007), EU는 Economic Policy Committee and the European Commission(2006)

한편, 재정수지·국가채무 등 재정건전성 지표들은 급속한 인구고령화의 영향이 본격적으로 나타나는 2020년대 중반부터 급격히 악화될 것이다. 통합재정수지가 2020년 이후 적자로 반전되고, 관리대상수지도 사회보장성기금 수지 악화(적자반전 2040년)로 2010년 이후 적자규모가 지속적으로 확대될 전망이다. 국가채무/GDP 비율은 2020년까지 30% 초반대를 유지하겠지만, 지출 증가세가 확대되는 2020년대 전반기 이후 급격히 증가할 것이다³¹⁾. 그러나 ‘조세부담률 상승’의 경우 관리대상수지 및 국가채무 규모가 현재 EU국가들의 재정수지 적자 및 국가채무 상한인 GDP 대비 3% 및 60% 수준으로 증가하는 데 그치는 것으로 나타났다. 이러한 우리나라 재정에 대한 장기전망 결과는 EU국가들의 2050년 국가채무/GDP 비율 전망치 180%(EU전체) 및 140.2%(EU25개국 평균)에 비하면 상대적으로 양호한 편이다.

[그림 IV-1] 장기재정 전망(‘조세부담률 고정’의 경우)



출처: 박형수 등(2007)

31) 국가채무/GDP 비율 : 2026년 40% → 2036년 63% → 2042년 80% → 2050년 108%

이처럼 급속한 인구고령화로 인해 다른 EU국가들에 비해 빠르게 재정지출이 증가함에도 불구하고 우리 재정이 상대적으로 양호한 상태를 유지할 수 있는 것은 인구고령화의 영향이 큰 연금 및 보건의료 지출에 재정 자동안정화 장치가 마련되어 있기 때문이다. 국민연금 지출이 본격화되더라도 2043년까지는 연금수지가 흑자를 유지할 수 있고 그동안 누적되는 적립금으로 인해 기금수지가 적자로 반전되더라도 2060년까지는 연금지급이 가능하여 정부로부터의 재정지원이 불필요하다. 건강보험의 경우에도 2002년부터 건강보험 재정부담의 20%만 중앙정부 재정이 부담하도록 법적으로 제한되어 있으며, 2007년부터는 중앙정부로부터의 지원 기준이 당해연도 보험료 예상수입액의 20%로 변경됨에 따라 중앙정부 재정부담이 16.7%로 줄었다.

나. 장기재정 전망의 시사점

이상과 같은 장기재정 전망 결과를 종합해 보면, 우리 재정은 2020년대 전반기 이전까지는 인구고령화로 인한 재정지출 규모 급증에도 불구하고 국민연금 미성숙, 건강보험재정의 법적 분담장치 등에 의해 국가재정 부담에 미치는 영향이 제한적이어서 안정적인 모습을 유지할 것으로 보인다. 그러나 인구구조 고령화가 본격화되는 2020년대 전반기 이후에는 재정건전성이 급격히 악화될 가능성이 높다. 특히 향후 의료지출 증가에 대응하여 건강보험료의 증가가 지속될 것인데, 국민들의 의료보험료 부담을 일정수준 이상으로 증가시키기 어려운 상황에 도달하게 되면 정부의 건강보험 재정부담비율이 현재보다 더 높아져 국가재정의 부담을 가중시키게 될 위험도 있다.

따라서 이러한 인구구조 변화에 의한 재정의 대재앙이 오기 전에 세입기반 확충, 지출 효율화 등 선제적인 재정건전성 관리에 노력할 필요가 있다. 우선 2050년 말 국가채무 비율을 2011년 말 수준인 31%를 유지하기 위해 필요한 조세부담률 상향 조정 또는 재정지출 삭감 규모인 tax gap³²⁾이 GDP 대비 2.2%에 달하는 것으로 추정되었는데, 시뮬레이션 결과 ‘조세부담률 상승’의 경우에는 tax gap

32) 「'07~'11 국가재정운용계획」이 종료되는 2012년에 일시에 조세부담률을 어느 규모로 증가시키거나 동일한 규모만큼 재정지출을 삭감시킨 후 동 수준을 2050년까지 유지하면 2050년 말 국가채무/GDP 비율이 2011년 말 계획치인 31% 수준을 유지할 수 있는지를 추정한 결과이다.

이 0.71%포인트에 불과한 것으로 나타나 세입기반 유지가 장기적인 재정건전성 유지에 매우 중요하다는 사실이 재확인되었다.

또한 국내외 연구기관들도 우리 재정의 장기 지속가능성에 대한 우려를 제기하면서, 세입기반 유지 및 지출개혁의 필요성을 강조하고 있다. IMF의 2007년도 한국경제보고서는 급격한 인구고령화로 2050년 말 국가채무 규모가 GDP 대비 79% 수준까지 상승할 전망이며, 의료비 지출 증가에 따른 건강보험료율 인상을 하지 않을 경우에는 223%까지 상승할 수 있음을 경고한 바 있다. 삼성경제연구소(2007)도 2050년 말 국가채무 비율을 75.4%로 전망하고, ① 기초연금과 4대 공적 연금의 병급 제한 ② 건강보험의 중증 중심 개편 ③ 산업 및 농업보조금 축소 등 3대 개혁조치를 단행할 경우 26.2%로 축소 가능성을 제시하였다.

<표 IV-8> 국내외 연구기관들의 장기재정 전망 비교

(단위: GDP 대비 %)

전망기관	시나리오	변수	2006	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
IMF (‘07.10)	현행제도	재정수지	0.4	2.0	-	1.5	-	0.1	△3.0	△7.2
		국가채무	33.4	34.8	-	33.0	-	38.0	52.9	79.2
	건보인상 없을때	재정수지	0.4	1.6	-	△0.5	-	△4.2	△10.9	△20.4
		국가채무	33.4	35.5	-	43.6	-	72.5	129.6	222.9
조세연 (‘07.12)	조세부담률 고정	재정수지	0.40	1.77	0.64	0.55	△0.97	△2.16	△5.32	△8.54
		국가채무	33.4	31.9	31.1	33.3	38.6	47.6	74.2	108.6
	조세부담률 상승	재정수지	0.40	1.77	1.09	1.50	0.46	△0.24	△2.74	△5.43
		국가채무	33.4	31.9	30.0	29.1	29.6	32.4	43.1	58.2
삼성연 (‘07.10)		재정수지	0.40	1.82	1.14	0.45	△0.38	△1.21	△2.85	△4.33
		국가채무	33.4	24.8	25.9	30.8	37.0	44.9	60.3	75.4

출처: IMF(2007), 박형수 등(2007), 삼성경제연구소(2007)

3. 국가채무와 재정위험

재정의 부담은 정부의 공식적인 ‘국가채무³³⁾’ 이외에도 경제·사회여건 변화에 따라 결과적으로 재정의 부담을 초래할 가능성을 의미하는 ‘재정위험 요인(fiscal risks)’도 있다.

앞에서도 살펴보았듯이 국가채무는 2006년 말 현재 282.8조원(GDP 대비 33.4%)에 달한다. 국가자산은 2006년 말 현재 421.1조원인데, 이 중에서 금융채무에 대응하는 금융자산인 국가채권 및 국고금은 총 142.4조원에 불과하다. 또한 우리나라 국가채무 수준은 절대규모 면에서는 다른 OECD국가들에 비해 낮은 수준이지만, 그 증가 속도가 매우 빠른 상황이다. 따라서 외평채와 국민주택채는 정부채무 증가와 함께 금융자산(외화자산 또는 용자채권)이 동시에 발생하기 때문에 재정건전성과 직결되는 적자성 채무를 중점적으로 국가채무를 보다 적극적으로 관리해 나갈 필요가 있다. 물론 외평채 등 금융성 채무도 대응자산의 위험성 관리에 만전을 기해야 할 것이다.

<표 IV-9> 국가자산 현황

(단위 : 조원)

구 분	'06년 말	비 고
□ 국가자산	421.1	
- 국유재산	269.8	· 토지, 유가증권, 건물 등
- 국가채권	137.1	· 용자회수금, 조세채권, 예금 등
- 국고금	5.3	· 세입·기금수입 등에 따른 현금
- 물품	8.9	· 전기·통신기기, 사무용 집기 등

한편, 재정 각 분야별로 산재되어 있는 다양한 형태의 재정위험들을 Polackova (1998)의 재정위험 분류 방법에 따라 직접(direct) vs 우발적(contingent) 채무, 명시적(explicit) vs 암묵적(implicit) 채무의 4가지 형태의 채무형태로 분류해 보

33) 정부에서 발표하고 있는 국가채무 통계는 국가채무에 대한 국제기준(IMF)에 따라 “정부(중앙 및 지방정부)가 직접적 상환의무를 지는 확정채무”만 포함된다. Polackova(1998)의 재정위험 분류에 따르면 국가가 어떠한 상황에서도 상환부담을 져야 하는 직접채무이자 명시적 채무 중에서 그 규모가 확정적인 채무만 포함되고 있는 것이다.

면 다음 표와 같다. 박형수 등(2007)에 따르면 민자투자(BTO 및 BTL), 남북경협 및 통일비용을 제외하더라도 2007년 말 현재 총 686조원(국가채무의 약 2.4배)에 달하는 재정위험 요인이 존재하는 것으로 나타났다.

<표 IV-10> Polackova(1998)에 따른 우리나라 재정위험 분류

	직접채무	우발채무
명시적 채무	< 확정채무 > - 국가채무 : 중앙정부 및 지방정부의 차입금 및 채권발행	- 보증채무 - 신용보증 : 정부출연 신용보증기금
	< 미확정채무 > - 공무원연금 및 군인연금 관련 부채 : - 기타 BTL 등 민자투자 관련 채무	- 기타 : BTO 등 민자투자
암묵적 채무	- 국민연금 및 사학연금 관련 부채	- 공기업 채무 - 중앙은행 채무 : 통안증권 - 예금보험 : 공적자금 - 남북경협 및 통일비용

주: 예를 들면, 외환위기 직후의 공적자금 투입은 우발적/암묵적 채무 → 우발적/명시적 채무(보증채무) → 직접적/명시적 채무(상환계획에 따른 국채전환)의 과정을 거침

<표 IV-11> 국가채무 및 재정위험 현황(2007년 말 기준, 조원)

국가채무 (300조원, GDP의 33%)				재정위험 요인 (686조원)	
적자성 채무 (127조, GDP의 14%) (대응자산 미보유)		금융성 채무 (173조, GDP의 19%) (대응자산 보유)			
· 일반회계	56	· 외평채	90	· 공적연금 책임 준비금 부족액	288
· 공적자금	53	· 국민주택채	45	· 공공기관 부채	211
· 지방채무	10	· 재정융자 특별회계	17	· 통안증권	150
· 양곡(특) 등	8	· 농어촌(특) 등	21	· 보증채무	33
				· 공적신용보증	4

- AL(Accrued-to-date liabilities) 방식 중에서 IBO(Indexed Benefit Obligation) 기준
- * 국민연금 : 150조원
- 공무원연금 : 136조원
- 사학연금 : 2조원
- 공기업(24개) : 135조원
- 준정부기관(77개) : 77조원
- 한국은행이 통화공급 조절을 위해 발행
- 정부가 대지급을 보증한 채무
- * 예보채 : 31조원
- 경제상황 악화로 손실률이 2배로 증가할 경우의 재정 부담

우선 임대주택 및 신도시건설 등 사업량 증가로 주공·토공 등 공기업의 부채가 증가(2002년 74조원 → 2007년 135조원)하고 있는데 자산과 함께 증가하여 큰 문제는 없다. 준정부기관 부채의 대부분을 차지하는 예보·캠코의 부채는 최근 국채로 전환되어 대폭 감소(2002년 150조원 → 2007년 77조원)하고 있으며 2027년까지 공적자금 상환계획에 따라 지속적으로 감소할 전망이다. 또한 보증채무도 외환위기시 공적자금 조성을 위해 발행한 예보채가 대부분(93%)으로, 예보채의 감소에 따라 향후에도 지속적으로 줄어들 전망이므로 문제는 없을 것이다.

그러나 저부담·고급여 체계로 인해 4대 공적연금은 이미 적자상태(공무원·군인연금)로 매년 일반회계에서 적자를 보전받고 있거나, 장래 적자 전환이 예상(국민·사학연금)되고 있는 등 2007년 말 현재 공적연금 책임준비금 부족액이 288조원에 달하고 있어 저부담·고급여 체계의 현행 연금제도를 시급히 개혁해야 할 것이다. 또한 한국은행의 관리책임 대상인 통화안정증권도 한국은행이 수출호조로 공급된 외화 등 초과유동성을 통화안정권 발행으로 흡수하면서 증가 추세에 있어 매년 이자부담이 급증하여 당기순손실 발생 등 한국은행 재무상황, 나아가 국가재정을 위협하고 있다.

<표 IV-12> 공적연금 기금수지 및 재정전망

(단위: 조원)

	국민연금	공무원연금	군인연금	사학연금
2006년 수지	26.0	△0.6	△1.0	0.2
2010년 수지	39.3	△2.1	△1.1	1.0
적자개시연도	2044년	1993년	1973년	2018년
기금고갈연도	2060년	2001년	1973년	2026년

마지막으로 2007년 10월 남북정상회담 이후 앞으로 남북문제와 관련한 재정부담이 커질 것이라는 우려가 제기되고 있다. 북한이 급격한 체제전환을 하지 않는다면 재정소요액이 남한 정부의 재정운영에 근본적으로 영향을 미칠 정도는 아닌 것으로 보인다. 그러나 국제신용평가기관 및 국제기구의 한국경제 평가에 있어

급진적 통일의 가능성을 배제하지 않고 있으며 이러한 가능성에 대한 정책 검토의 부족이 한국이 재정위험에 대해 적극적으로 준비하지 않고 있는 것으로 부정적으로 평가되는 측면도 있다. 현재 상황에서 인구고령화에 따른 복지지출 증가와 더불어 우리 재정의 큰 재앙으로 다가올 수 있는 통일비용에 대한 다양한 기존 추계결과들이 있는데³⁴⁾, 문제는 민간자금의 활용으로 이러한 재정부담을 줄일 수 있을 것인가이다. 북한 경제개발에 중국이나 베트남과 같은 국내저축을 통한 재원 조달의 가능성이 낮다면 어떤 형태로든 외부로부터의 자본을 유치하는 것이 핵심적일 것인데, 외부로부터 유입될 수 있는 자금의 제공 주체는 남한의 재정, 남한의 민간자금, 해외 공공자금(국제기구), 해외 민간자금 등이 있다. 그런데 북한과 관련된 국제정치적 상황이 해결되지 않으면 외국으로부터의 공공·민간자금의 유입은 물론 남한으로부터의 민간자본 유입도 한계가 있기 때문에 향후 핵폐기 이후 북한 전역에서 추가적인 체제전환을 진행하거나 또는 특구(특히 현재의 개성공단보다도 자율성이 더 크게 확대되는 특구)를 지역적으로 확산하는 방안이 추진되지 않는 한 남북경협 및 통일비용과 관련하여 민간자금 활용을 통해 재정부담을 줄이기는 어려울 것으로 보인다.

V. 재정정책 운용전략 수립에 대한 제언

제IV장까지의 연구결과를 종합해 보면 중·단기적으로는 성장잠재력 확충을 위한 감세정책의 필요성이 요청되겠지만, 세원 확대 등 세입여건이 양호하지 않은 상황에서 고령화·저출산 심화에 따른 재정지출 소요 증가로 장기적으로는 재정규모 및 조세부담의 증가가 불가피할 것으로 보인다. 물론 세입증대에 앞서 우선적으로 지출 효율화, 세출구조 개선, 공공부문 개혁 등을 통해 재정지출 소요 증가 자체의 조절을 도모해야 하겠지만, 중장기적인 시각에서 잠재성장률 제고 등을 통해 세원을 확보하는 한편 일정한 원칙을 가지고 단계적으로 세입을 확보하는 방안도 미리 준비해 두어야 한다.

34) 예를 들면, 미국 랜드연구소(2005)는 통일 후 5년 내에 북한 GDP를 통일 시점의 2배로 올리는 비용으로 통일 후 5년 동안 500억달러(통일 시점의 북한 GDP가 남한 GDP의 2%일 경우)~6,700억달러(남한 GDP의 8%일 경우)라는 수치를 제시한 바 있다.

이에 본장에서는 경제성장 능력이 제고될 경우 우리 재정의 미래부담이 어느 정도 완화될 수 있을지 한번 추산해 보고, 자원배분 전략 및 지출 효율화 방안도 몇 가지 제시해 보았다.

1. 경제성장 능력 제고를 통한 재정여건 개선

향후 경제성장률 개선이 재정부담을 얼마나 완화시켜 줄 수 있을지 한국조세연구원의 장기재정 모형을 이용한 재정 시뮬레이션 결과를 분석해 보았다. 우리 경제의 성장능력이 제고되면 경제성장에 따른 조세수입의 자연적 증가로 세입이 확대되고 재정지출도 GDP 대비로는 하락하여 장기적인 재정부담이 줄어들 것이다.

향후 저출산 등으로 경제활동인구가 감소하고 경제 성숙으로 인한 투자 증가세 둔화로 우리나라의 잠재성장률은 4%대 후반에서 지속적으로 하락하여 2040년대에는 1%대 초반에 머무를 것으로 전망되고 있다. 그러나 박형수 등(2006)에 따르면 다음 표와 같은 25~54세 남성·여성 및 65세 이상 노인 고용률의 제고, 규제 완화 정책 등 성장잠재력 확충을 위한 정책들이 성공할 경우 우리 경제의 잠재성장률이 연간 0.3%포인트 정도 개선될 수 있는 것으로 추정되었다.

한편, 박형수·류덕현(2006)에 따르면 잠재성장률이 0.3%포인트 증가할 경우 경제성장률 상승에 따른 국세수입 증가(2050년 기준, GDP 대비 0.14%)로 통합재정수입은 0.14% 증가하는 반면, 이자지출 규모의 감소 및 GDP 대비 국방지출의 감소³⁵⁾로 통합재정지출은 GDP 대비 0.58% 감소하는 것으로 추산되었다. 이에 따라 잠재성장률이 개선되기 이전과 비교할 때 2050년의 재정수지가 0.72% 개선되고 국가채무가 17%나 감소하는 것으로 나타나 경제성장이 우리 재정의 장기적인 부담을 크게 완화시킬 수 있는 것으로 나타났다.

35) 국방분야 이외 지출은 임금 등 경제성장에 따른 예산단가의 상승 등으로 GDP 대비로는 변동하지 않는 것으로 가정하였다. 다만 이자지출은 재정수지가 크게 개선됨에 따라 국가채무 규모가 감소하여 지출규모가 줄어든다.

<표 V-1> 성장잠재력 확충정책 및 효과

구분	기준전망	개선전망	성장률 제고 효과
▪ 남성고용률 제고	고용률 88.4% 유지 (’04년 수준)	’50년까지 고용률 92.5%로 상승 (’04년 일본수준)	0.02~0.04%p
▪ 여성고용률 제고	’25년까지 고용률 70.4% ¹⁾	’25년까지 고용률 74.5% ²⁾ 로 상승	0.00~0.07%p
▪ 노인고용률 제고	’25년까지 고용률 20.7%	’25년까지 고용률 25.7%	0.04~0.08%p
▪ 규제완화 정책	법·규제지수가 '11년 5.2 ³⁾	'50년까지 6.1(IMD 조사대상 42개국 평균)로 개선	0.17~0.22%p ⁴⁾

주: 1) OECD(2003) 전망결과 : 맞벌이 부부 및 여성 시간제 근로에 대한 조세혜택, OECD평균수준 보육정책 시행시 우리나라 여성고용률 전망치

2) OECD(2003) 전망결과 : 위의 전망결과에서 보육예산을 OECD국가 중 최고인 덴마크 수준으로 증가시킬 경우 우리나라의 여성고용률 전망치

3) 우리나라의 IMD 규제지수 추이(단위 : 1~10, 높을수록 양호)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
3.64	3.24	3.05	4.23	5.20	4.19	3.76

4) KDI(2005) 연구결과 추정된 우리나라의 법·규제 지수가 개선될 때의 성장률 제고 효과(법·규제 지수 1%개선시 탄성치 0.41) 적용

출처: 박형수 등(2006)

<표 V-2> 잠재성장률 기준전망과 개선전망

(단위: %, %p)

	11~20	21~30	31~40	41~50
▪ 잠재성장률 기준전망	4.2	2.8	1.7	1.2
▪ 성장률 개선효과	0.3	0.3	0.3	0.2
① 고용률 제고	0.15	0.12	0.07	0.06
- 남성고용률 제고	0.04	0.03	0.02	0.02
- 여성고용률 제고	0.07	0.03	0.00	0.00
- 노인고용률 제고	0.08	0.08	0.05	0.04
② 규제 완화	0.22	0.22	0.24	0.17
▪ 잠재성장률 개선전망	4.5	3.1	2.0	1.4

출처: 박형수 등(2006)

<표 V-3> 잠재성장률 개선효과

	잠재 성장률 (A+B)	민간부문 기여도 (A=1+2+3+4)	노동투입 (1+2)			자본투입 (3)	중요소 생산성 (4)	정부부문 기여도 (B)
			노동투입 (1+2)	취업자 수 (1)	1인당 근로시간(2)			
베이스라인(%)								
11~20	4.25	3.59	-0.08	0.22	-0.30	1.82	1.81	0.65
21~30	2.81	2.35	-0.58	-0.29	-0.28	1.36	1.57	0.46
31~40	1.70	1.33	-0.71	-0.59	-0.13	0.71	1.33	0.37
41~50	1.21	0.89	-0.73	-0.69	-0.04	0.38	1.24	0.32
개선시나리오 합계(% A+B)								
11~20	4.55	3.78	-0.02	0.28	-0.30	1.81	1.95	0.76
21~30	3.11	2.59	-0.51	-0.23	-0.28	1.35	1.74	0.52
31~40	1.98	1.58	-0.66	-0.54	-0.13	0.71	1.54	0.40
41~50	1.42	1.08	-0.69	-0.65	-0.04	0.38	1.39	0.34
개선정도(%p)								
11~20	0.30	0.19	0.06	0.06	0.00	-0.01	0.14	0.10
21~30	0.30	0.24	0.07	0.07	0.00	-0.01	0.17	0.06
31~40	0.29	0.26	0.05	0.05	0.00	0.00	0.21	0.03
41~50	0.21	0.19	0.04	0.04	0.00	0.00	0.15	0.02
고용률 제고 촉진 정책(% A)								
11~20	4.40	3.70	0.04	0.34	-0.30	1.82	1.81	0.69
21~30	2.93	2.45	-0.48	-0.19	-0.28	1.36	1.56	0.48
31~40	1.76	1.38	-0.66	-0.53	-0.13	0.71	1.33	0.38
41~50	1.26	0.94	-0.68	-0.64	-0.04	0.38	1.24	0.33
개선정도(%p)								
11~20	0.15	0.12	0.12	0.12	0.00	0.00	0.00	0.04
21~30	0.12	0.10	0.10	0.10	0.00	0.00	0.00	0.02
31~40	0.07	0.06	0.06	0.06	0.00	0.00	0.00	0.01
41~50	0.06	0.05	0.05	0.05	0.00	0.00	0.00	0.01
규제완화 정책(% B)								
11~20	4.47	3.72	-0.08	0.22	-0.30	1.81	1.95	0.73
21~30	3.03	2.53	-0.57	-0.29	-0.28	1.35	1.74	0.50
31~40	1.93	1.54	-0.71	-0.58	-0.13	0.71	1.54	0.40
41~50	1.38	1.04	-0.73	-0.69	-0.04	0.38	1.39	0.34
개선정도(%p)								
11~20	0.22	0.14	0.00	0.00	0.00	-0.01	0.14	0.08
21~30	0.22	0.17	0.00	0.00	0.00	-0.01	0.18	0.04
31~40	0.24	0.21	0.00	0.00	0.00	0.00	0.21	0.03
41~50	0.17	0.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.15	0.02

출처: 박형수 등(2006)

<표 V-4> 잠재성장률 개선이 장기재정 전망에 미치는 영향

(단위: 베이스라인 대비 증감, GDP 대비 %p)

재정 수입	조세부담률			사회보장부담률			국민 부담률	통합재정수입			
	소계	국세 부담률	지방세 부담률	소계	공적 연금	기타 사회보장		소계	국세 수입	사회보장 기여금	세외 수입
2020	0.02	0.03	-0.01	0.00	0.00	0.00	0.02	0.03	0.03	0.00	0.00
2030	0.04	0.06	-0.02	0.00	0.00	0.00	0.04	0.06	0.06	0.00	0.00
2040	0.07	0.10	-0.03	0.00	0.00	0.00	0.07	0.10	0.10	0.00	0.00
2050	0.11	0.14	-0.03	0.00	0.00	0.00	0.11	0.14	0.14	0.00	0.00

재정 지출	사회복지 + 보건	경제	교육	국방	통일	외교	일반공공행정		
								이자	기타
2020	0.00	0.00	0.00	-0.07	-0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
2030	0.00	0.00	0.00	-0.14	-0.02	0.00	-0.11	-0.11	0.00
2040	0.00	0.00	0.00	-0.21	-0.03	0.00	-0.19	-0.19	0.00
2050	0.00	0.00	0.00	-0.27	-0.05	0.00	-0.26	-0.26	0.00

재정수지 및 국가채무	통합재정수입 (A)	통합재정지출 (B)	통합재정수지 (C=A-B)	사회보장기금 수지 (D)	관리대상수지 (C-D)	국가 채무
2020	0.03	-0.08	0.11	0.00	0.11	-1.40
2030	0.06	-0.28	0.34	0.00	0.34	-4.67
2040	0.10	-0.43	0.53	0.00	0.53	-9.91
2050	0.14	-0.58	0.72	0.00	0.72	-17.10

출처: 박형수·류덕현(2006)

2. 재원배분 전략 및 지출 효율화 방안

가. 재원배분 전략

무엇보다도 우선적으로 다음과 같은 재원배분 전략을 명확히 함으로써 재정에 대한 국민들의 신뢰를 회복시켜야 한다.

첫째, 복지지출의 증가세를 완화시키고, 경제분야 지출을 축소하여 재정건전성을 유지하여야 한다. 지방도로 등 사회간접자본 지출, 주택(민영주택), 산업지원(재정용자 포함)은 축소시켜 나가되, 국가경쟁력 확보에 필수적인 연구개발, 국가차원의 인프라, 우수 인력 양성 등에 대한 지출은 확대해도 좋겠다. 특히 전 국민을 대상으로 하며 재정규모가 큰 국민연금이나 건강보험의 확충은 가능한 천천히 수행하되, 개방화 등 경제환경 변화로 취약해진 농어촌, 청년실업층 지원에 우선순위를 두어야 한다. 효과성을 감안하여 지출분야 내에서도 우선순위를 조정할 필요도 있는데, 농어촌 부문 재정지출에서는 생산에 초점을 맞춘 지원을 축소하는 한편 연금·건강보험·자녀 교육 등 생활지원 위주로 전환하고, 교육부문에서도 학급당 학생 수 축소보다는 사교육비를 감축할 수 있는 영어교육 지원, 대학에 대한 직접지원보다는 학생에 대한 학자금 대출을 확대할 필요가 있다.

다음으로 국가 R&D 확충을 위한 정부부문 R&D 지출 증대, 지식기반 경제에 대응한 인적자본 고도화를 위한 교육부문 지출 확대를 통해 국가경쟁력 제고로도모하면서 보육·중소기업·재래시장 등 취약부문에 대한 정부지원도 강화할 필요가 있다.

마지막으로는 재정지출의 효과성 제고로 대국민 만족도를 제고시켜 나가야 하는데, 이를 위해서는 예산낭비 축소, 재정사업에 대한 관리체계 및 성과평가를 강화하고 정보공개 확대 등 재정투명성을 제고시켜야 한다.

나. 지출 효율화 방안

본 연구에서 여러 차례 제시한 우리 재정의 장기적인 어려움을 감안할 때 정부세출의 절감 노력은 국가경쟁력 제고와 미래 대비 차원에서 중요하고 바람직한 과제이다. 다만 정부 세출은 속성이 다양하고, 정치적 저항에 직면할 수도 있으므로 예산 절감을 유형화하고 이에 상응하는 대책을 검토하는 것이 필요하다. 세출

절감의 유형, 추진에 필요한 조건, 정책적 대응책들은 다음 표에 나타난 바와 같이 유형화될 수 있겠다.

<표 V-5> 정부지출 절감 유형과 필요조건 및 대책

정책분야	필요 조건	대책
<ul style="list-style-type: none"> · 재정용자의 이차보전방식에서의 전환 · 공기업 민영화 및 지원 축소 	시장친화적 재정제도 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 시장이 할 수 있는 분야 정부 역할 축소
<ul style="list-style-type: none"> · 재정성과관리제도 강화 · 기금·특별회계 정비 · 최저가 낙찰제 	성과관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 재정 낭비 요인 관리·감독
<ul style="list-style-type: none"> · 국고보조금 축소 · 지자체 세출책임 강화 	재정개혁 지속 추진 및 정부간 재정 합리화	<ul style="list-style-type: none"> - 부처별 예산구조 분석 - 포괄보조(top-down) 원칙 강화 - 교육·경찰 재정분권
<ul style="list-style-type: none"> · 공공부문 인건비 등 경상경비 축소 · 특수지역연금 재정 안정화 · 국민건강보험 지출 적정화 	이해 당사자 감내와 이해 도출	<ul style="list-style-type: none"> - 국민 다수 공감대 형성 - 공공부문 적정 수준 유지

우선 예산 절감의 근본적 대책으로서 시장친화적 재정정책을 하나의 원칙으로 설정할 필요가 있다. 시장이 할 수 있는 분야의 정부 역할을 축소시켜야 하는데, 이를 위해서는 시장실패에 대한 정부개입을 현재와 같은 규제나 직접 개입에서 조세·재정 인센티브를 활용하는 방향으로 선회해야 한다.

또한, 성과관리 강화를 통한 정부재정의 절감은 정부가 추진할 수 있는 가장 현실적인 대책이 될 수 있다. 기금·특별회계 사업도 준치 평가 등 성과관리 결과를 토대로 통폐합을 추진해 나가야 할 것이며, 최저가 낙찰제, 총사업비 관리의 성공적 정착을 위해 정부의 성과관리 역량을 강화시켜야 한다.

한편, 중앙정부의 이전재원이 지자체 세출의 50% 이상을 차지하고, 또한 공공지출의 지자체 비중도 50% 이상에 달하고 있는 만큼 합리적인 정부간 재정 관계의 구축도 예산 절감에 필수적이다. 재정의 기본원칙보다 개별사업 위주로 결정되는 국고보조금은 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로 세출 증가의 주요 요인이

되고 있다. 각 부처별뿐만 아니라 각 지자체 예산의 낭비 요인을 점검하고, 중앙재정과 지방재정을 포괄하는 일반정부재정 전반에 대한 총액배분(top-down) 원칙을 강화할 필요가 있다. 세원이 풍부한 지자체의 경우 교육, 경찰 등의 세출책임 제고와 함께 자율성을 부여하는 것도 지방자치 원칙에 충실하면서 정부 효율을 높이는 대안이 될 수 있다.

공공부문의 인건비 증가 및 생산성 하락(Baumol's disease) 역시 장기적으로 정부재정의 압박 요인이 될 수 있다. 공공부문의 규모를 적정화하여 인건비의 지나친 증가를 억제하고, 생산성 증대에도 노력을 경주하여야 한다.

마지막으로 연금과 의료부문은 장기적으로 재정의 가장 큰 부담이 될 가능성이 매우 높으므로 이 분야의 재정지출 증가 속도를 잘 관리해 나가야 한다. 그러나 연금·의료 개혁은 국민들의 정치적 저항을 초래할 수 있으므로 정치적 공감대 형성이 선결 과제라는 점을 명심해야 할 것이다.

참고문헌

- 국가경쟁력연구원, 『국가간 재정규모 비교분석』, 기획예산처 연구용역보고서, 2006.
- 국회예산정책처, 『분야별 자원배분에 대한 국제비교 연구』, 『경제현안분석』, 제7호, 2006. 1.
- 대한민국 국회, 『2008년도 교육위원회 소관 예산안 예비심사보고서』, 2007. 10.
- 대한민국 정부, 『2007~2011년 국가재정운용계획』, 2007. 10.
- 삼성경제연구소, 『경제활력 제고를 위한 재정과제』, 『CEO Information』, 제625호, 2007. 10. 17.
- 이 영, 『외환위기와 한국 조세의 변화』, 『외환위기 이후 10년 : 전개과정과 과제』, 한국경제학회 2007년도 학술세미나, 2007. 6. 11.
- 이 영·나성린, 『한국의 걱정 조세부담률』, 『공공경제』, 제8권, 2003.
- 박형수, 『조세부담률의 국제비교 및 적정수준 분석』, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2004. 6.
- 박형수, 『우리나라 재정정책기능에 대한 평가 : 실증분석 및 국제비교를 중심으로』, 『정책연구』, 국제문제조사연구소, 2005. 4.
- 박형수·류덕현, 『선진국의 재정규모 결정방식 비교·분석』, 정책분석 05-03, 한국조세연구원, 2005. 9.
- 박형수·류덕현, 『한국의 장기재정모형』, 연구보고서 06-12, 한국조세연구원, 2006.
- 박형수·전병목·박상원·박기백·김현아·이창용·이항용, 『재정위험 측정 및 관리에 관한 연구』, 연구보고서 07-04, 한국조세연구원, 2007.
- 박형수·최재영·류덕현, 『OECD방식에 의한 우리나라 잠재 GDP : 추정 및 전망(1981~2050년)』, 한국조세연구원, 2006. 6.
- 성명재·박기백, 『조세·재정지출의 소득재분배 효과: 소비세 및 현물급여 포함』, 『재정학연구』, 한국재정학회, 2008, pp. 63~94
- 재정경제부, 『한국의 통합재정수지』, 각 호.
- 정부민간합동작업단, 『함께 가는 희망한국 VISION2030』, 2006. 8.
- KDI, 『기업환경 개선을 위한 규제개혁연구: 규제의 영향과 개혁정책 분석』 차문중(편), KDI 연구보고서 2005-08, 2005.

- Bleaney, M., N. Gemmell and R. Kneller, "Testing the Endogenous Growth Model : Public Expenditure, Taxation and Growth over the Long Run," *The Canadian Journal of Economics*, 34(1), 2001, pp. 36~57.
- Economic Policy Committee and the European Commission, "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, longterm care, education and unemployment transfers (2004-2050)," Special Report No. 1/2006, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2006.
- Gemmell N., and R. Kneller, "Fiscal Policy, Growth and Convergence in Europe," European Economy Group, Working Paper No. 14, 2002.
- IMF, "Republic of Korea: 2007 Article IV Consultation," IMF Country Report No. 07/344, 2007. 10.
- OECD, "Labour Force Participation of Women: Empirical Evidence on the Role of Policy and Other Determinants in OECD Countries," by Jaumotte, J. *OECD Economic Studies*, No. 37, 2003. 2.
- OECD, Economic Outlook Database, 2007. 11.
- OECD, *Revenue Statistics*, 2007. 10.
- OECD, *National Accounts of OECD Countries: Volume IV General Government Accounts 1993~2006*, 2008. 1.
- Polackova, Hana, "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability," Policy Research Working Paper, The World Bank, 1998.

<Abstract>

Macro-Fiscal Diagnosis and Policy Agenda

Hyung-soo Park

After reviewing the past trend and a present condition of public finance, this study checked over various aspects of macro-fiscal policies in Korea including tax ratio, budget size, fiscal balance and government debt. Then I tried to evaluate the past macro-fiscal policies from economic growth and income distribution viewpoint.

In this study, I also made mid-and-long term projections based on two scenarios and assembled important fiscal risks. Finally I suggested some directions and proposals useful for making a mid-and-long term macro-fiscal policies and strategy.

제3편 재정용자제도의 이차보전방식으로서의 전환방안

이 기 영*

I. 서언 : 문제의 제기

재정용자는 취약계층 및 취약부문 지원 등 정책적 목적을 달성하기 위해 재정 부문(특별회계 및 기금)에서 조성된 자금을 시중금리보다 낮은 대출금리로 정부가 직접 대출해 주는 제도이다. 민간의 금융시장을 통해서도 적정한 양의 금융공급이 이루어지지 않거나 정책적 목적을 위해 금융지원의 필요가 있을 경우 재정용자가 이루어진다.

우리나라에서 재정용자는 재정활동의 중요한 부분을 차지해 왔다. 용자지출 규모는 2007년 현재 30조원 정도이고, 이는 통합재정지출의 14.5%, GDP 대비로는 3.5%를 상회하는 수준이다.

재정용자의 혜택은 자금의 가용성(availability) 증대와 저리로 인한 이차만큼의 실질적인 재정지원의 두 가지 형태로 나타난다. IMF 위기 이전까지만 해도 자금 자체를 확보할 수 있다는 것이 정책금융의 중요한 혜택이었다. 물론 현재에도 자금의 가용성 확보 차원에서의 혜택이 없는 것은 아니며, 특히 투자의 회임 기간이 길어 장기에 걸친 자금 확보가 중요한 경우 등에 있어서는 여전히 자금의 가용성 확보 자체가 재정용자의 중요한 기능이다. 그러나 최근의 급변하는 금융환경 변화 속에서 자금 확보 자체의 중요성은 크게 줄고 있는 것이 현실이다. 개발연대에 있어서 자금에 대한 초과수요가 만성적으로 존재하는 상황에서는 은행대출을 이용할 수 있는 것 자체가 하나의 특혜였다. 따라서 과거의 재정용자는 자금의 확보라는 차원에서도 중요한 혜택이었다. 만일 자금시장에서 규제되고 있는 대출금리 수준의 정책금융이 이루어지더라도 그것은 중요한 정책적 지원이 될 수 있었다. 여

* 경기대학교 경제학부 교수

기에 용자금리가 낮아질수록 그 이차만큼 혜택이 커지는 것은 자명하다. 그런데 현재와 같이 은행의 문턱이 낮아지고 시장 실세 금리가 하향 안정세를 보이고 있는 상황에서는 자금의 확보 자체는 별 의미가 없는 경우가 많이 나타나고 있다. 실제로 대부분의 재정용자는 담보 설정이나 신용보증하에서 실행되고 있다. 따라서 현재 재정용자를 이용하고 있는 이용자가 현재의 실세 대출금리를 지불할 의사가 있는 경우 자금의 확보 자체에는 별 문제가 없는 경우가 많다. 그렇다면 재정용자의 혜택은 결국 이자율의 차이에서 비롯되고 있고, 따라서 재정용자를 이차보전의 재정보조로 전환하는 방안을 당연히 고려해 보아야 한다. 일반적으로 수혜자의 혜택이 같다면 이차보전을 위한 재정보조가 재정용자에 비해 그 절차나 사업관리 측면에서 훨씬 간단하고 비용이 적게 든다. 재정용자를 위해 굳이 기금을 설치·운용할 필요도 없고, 용자사업을 관리할 별도의 조직도 필요없기 때문이다. 사업대상을 선정하여 지원하고자 하는 이차만큼을 일반회계 예산에 반영하면 되는 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식하에 현행의 재정용자제도를 이차보전방식으로 전환하는 방안을 모색하는 데 그 목적이 있다. 본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 제Ⅱ장에서는 재정용자를 둘러싼 금융·재정환경 변화를 살펴봄으로써 재정용자를 이차보전방식으로 전환할 수 있는 여건이 성숙되었음을 확인하고자 한다. 제Ⅲ장은 현행 재정용자제도의 현황을 파악하고 문제점을 도출한 후 재정용자제도 개선의 기본방향을 이차보전방식으로서의 전환이라는 전제하에 제시한다. 제Ⅳ장은 이차보전방식으로 전환해야 하는 논거와 전환에 따른 기대효과를 분석한 후, 제Ⅴ장에서는 구체적인 전환방안을 제시한다.

Ⅱ. 재정용자를 둘러싼 금융·재정환경의 변화

1. 금융환경의 변화

가. 금융시장의 양적 성장

우리나라의 금융시장은 양적인 측면에서 실물경제보다 빠른 속도로 성장하여 왔다. 금융시장 규모의 성장추이는 금융자산과 소득의 비율인 금융연관비율(financial interrelations ratio)¹⁾을 이용하여 살펴볼 수 있다.

우리나라의 금융연관비율을 보면 그간의 경제발전과 더불어 금융자산의 축적도 꾸준히 이루어져 동 비율이 1970년의 2.5에서 2005년에는 6.5 수준으로 상승하였다. 이는 지난 35년간 국내금융자산이 국민경제 규모에 비하여 더 빠른 속도로 성장하였음을 의미한다. 1970년대에는 2차례에 걸친 오일쇼크 등으로 물가상승률이 높아 실질금리가 하락하고 부동산 등 실물자산에 대한 선호가 높아 금융자산의 축적이 상대적으로 부진하여 금융연관비율은 2.6~2.8 수준에서 별로 변동을 보이지 않았다. 그러나 1980년대에 들어서는 물가 안정으로 인해 실질금리가 상승하고 금융자율화의 진전으로 금융저축 수단이 다양화하면서 금융연관비율이 빠르게 상승하였으며 이와 같은 추세는 최근까지 계속되고 있다²⁾.

금융시장의 양적 확대는 앞으로도 계속될 전망이다. 금융연관비율의 전망치에 대한 연구결과³⁾들에 의하면 우리나라의 금융연관비율은 지속적으로 상승하여

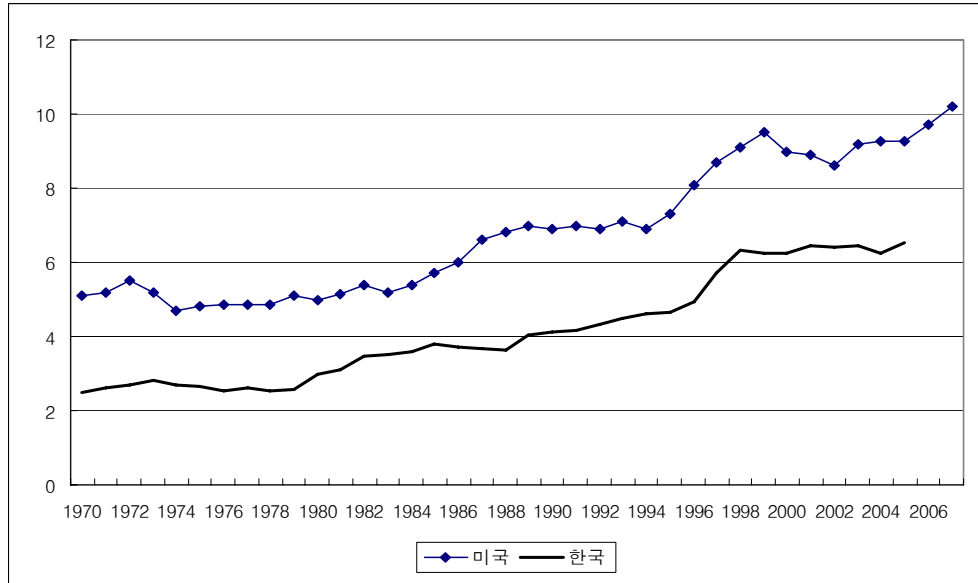
1) 금융연관비율은 개별국가 또는 국가집단 간의 금융구조의 차이 및 각국의 금융발전 과정의 차이를 파악하기 위해 Raymon W. Goldsmith에 의해 처음 도입된 개념으로 금융자산과 실물자산 간의 관계를 나타내 준다. Goldsmith는 실물자산 총액과 순대의자산의 합계인 국부(national wealth)에 대한 금융자산잔액의 비율을 금융연관비율로 정의하였다. 그러나 실제로 이렇게 정의된 금융연관비율을 산출하기 위해서는 실물자산에 관한 통계가 있어야 하지만 그렇지 않은 경우 경상GNP 혹은 경상GNI를 사용한 금융자산/소득비율을 금융연관비율의 대용변수로 주로 사용하고 있다.

2) [그림 II-1]에 제시된 한국의 금융연관비율은 1968 SNA 기준에 의한 명목국민총소득으로 금융자산을 나눈 백분율 값이다. 1968 SNA 기준에 의한 명목국민총소득 자료는 2005년까지만 공표되어 있기 때문에 금융연관비율도 2005년까지만 보고하였다. 그러나 1993 SNA 기준에 입각한 새로운 명목국민총소득 자료를 가지고 금융연관비율을 구해 보면, 2002년 7.0%, 2003년 7.2%, 2004년 7.1%, 2005년 7.7%, 2006년 8.2%, 2007년 8.9% 등으로 2005년 이후 금융연관비율이 상당히 높은 정도로 상승하였음을 알 수 있다.

3) 이덕훈 外(1998), KDI(2000).

2010년에는 선진국 수준에 도달한다는 것이다.

[그림 II-1] 한국·미국의 금융연관비율



자료: 한국은행, 『자금순환』, 각호
FRB, *Flow of Funds Account of the U.S.*, 각 호

나. 대출구조의 변화

전 세계적으로 정보비용의 하락과 금융혁신으로 금융의 증권화(secularization) 및 탈금융중개화(disintermediation) 현상이 촉진되고 있다. 금융시장에서는 금융중개비용을 절감하기 위한 노력의 일환으로서 자금의 조달 및 운용수단으로 증권을 이용한 직접금융의 중요성이 증대되고 있다. 우리나라에서도 이러한 금융의 증권화 및 탈금융중개화 현상이 나타나고 있다. 1980년대 초반 이후 실질이자율이 안정되고 수차례에 걸쳐 정부가 자본시장 육성정책을 통해 직접금융시장을 통한 자금조달을 촉진한 결과 직접금융시장으로부터의 자금조달 비중이 증가하는 경향을 보이고 있다. 이에 따라 금융시장에서 신용도가 우수한 대기업은 자금조달에 있어 은행대출보다는 CP, 회사채, 전환사채 및 신주인수권부사채 등 직접금융의존도를 증가시키고 있다.

<표 II-1> 기업 자금조달의 구조변화 추이 : 직접금융 vs. 간접금융

(단위: %)

	75~79	80~84	85~89	90~94	95~99	00~04	05~06
간접금융	42.5	41.7	40.2	38.9	8.5	29.9	35.8
예금은행	27.3	19.8	22.1	17.2	14.4	31.3	28.0
비은행금융기관	15.2	21.9	18.1	21.7	-5.9	-1.6	7.8
직접금융	24.6	34.8	47.9	42.4	71.2	37.3	44.7
국공채	1.4	1.5	2.5	0.8	0.4	7.3	7.2
기업어음	2.1	4.9	7.6	5.4	-7.0	-3.7	5.4
회사채	4.8	10.5	11.2	16.9	43.0	-0.1	12.3
주식	16.3	17.9	26.5	13.4	31.8	33.7	19.8
해외차입	13.4	5.0	1.9	3.5	-1.0	13.9	6.0
기 타	19.5	18.5	10.0	15.2	21.2	18.9	13.5
외부자금합계	100	100	100	100	100	100	100

주: 1. 직접금융은 국공채, 기업어음, 회사채, 주식, 출자지분을 포함함.

2. 해외차입은 외화채권, 기타대외채권채무를 포함함.

자료: 한국은행, 『자금순환』, 각 호.

이와 같은 탈금융중개화가 진전됨에 따라 은행 등의 금융중개기관은 가계자금을 비롯해 중소기업여신과 무역관계여신 등 기업의 단기운영자금을 주로 공급하는 체제로 변화하고 있다. 우선 일반은행의 기업대출 행태의 변화를 보면 중소기업에 대한 대출비중이 지속적으로 증가하고 있는 반면에 대기업에 대한 대출비중은 감소하고 있다. 일반은행의 2006년 말 기업대출잔액은 약 216조원으로 1991년(44.2조원)에 비해 약 4.9배 증가하였다. 이 중 중소기업대출은 193.6조원으로 1991년(26.0조원)에 비해 약 7.4배 증가한 데 반해 대기업 대출은 22.4조원으로 1991년(18.2조원)에 비해 약 1.2배 증가한 데 그치고 있다. 그 결과 중소기업의 대출비중은 약 90% 정도로 그 점유비중이 15년 사이에 31%포인트 가량 증가하였다.

<표 II-2> 일반은행의 기업대출 구조변화 추이 : 대기업 vs. 중소기업

(단위: 억원, %)

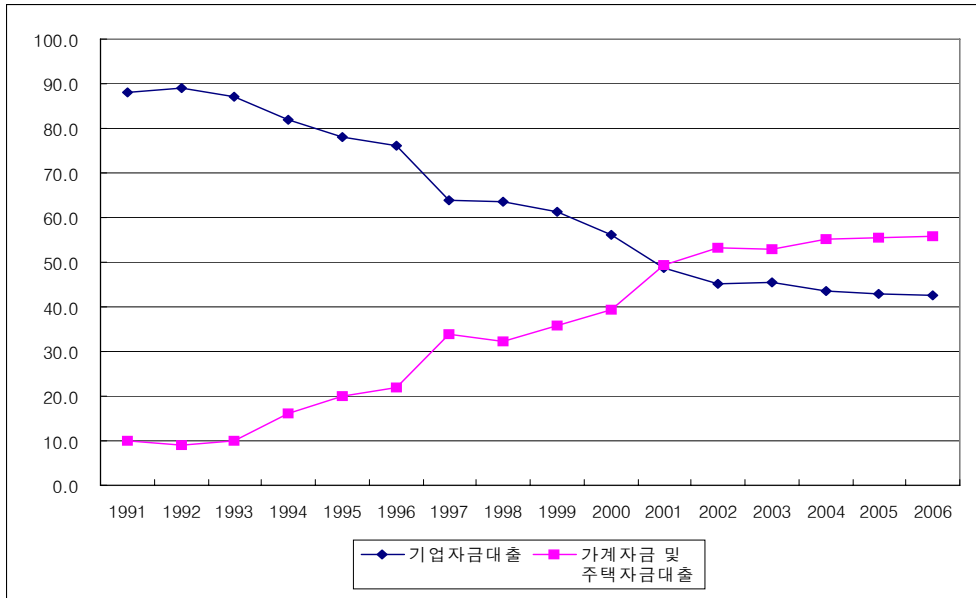
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
기업대출	441,787 (100)	515,273 (100)	550,602 (100)	618,323 (100)	748,706 (100)	851,408 (100)	942,955 (100)	868,066 (100)
대기업	182,041 (41.2)	213,712 (41.5)	208,246 (37.8)	206,429 (33.4)	205,577 (27.5)	235,507 (27.7)	294,261 (31.2)	274,830 (31.7)
중소기업	259,746 (58.8)	301,561 (58.5)	342,356 (62.2)	411,894 (66.6)	543,129 (72.5)	615,901 (72.3)	648,694 (68.8)	593,236 (68.3)
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
기업대출	1,128,696 (100)	1,303,071 (100)	1,317,067 (100)	1,619,346 (100)	1,847,921 (100)	1,836,577 (100)	1,881,755 (100)	2,159,570 (100)
대기업	342,338 (30.3)	381,442 (29.3)	291,212 (22.1)	262,821 (16.2)	240,179 (13.0)	226,707 (12.3)	253,893 (13.5)	223,752 (10.4)
중소기업	786,358 (69.7)	921,629 (70.7)	1,025,855 (77.9)	1,356,525 (83.8)	1,607,742 (87.0)	1,609,870 (87.7)	1,627,862 (86.5)	1,935,818 (89.6)

자료: 금융감독원, 『은행경영통계』, 각호.

한편 은행의 가계 및 주택자금 대출도 급증하는 추세에 있다. 원화대출금 중 가계 및 주택자금 대출의 비중은 1991년 10%에서 2006년에는 55.8%로 15년간 5.6배로 증가하였다. 이러한 기업자금대출 비중의 감소와 가계·주택자금대출 비중의 증가 추세는 1990년대 내내 계속되었으나 1997년 말 금융위기 발생 이후 그 추세는 더욱 현저하게 나타났다. 이는 기업대출의 부실화로 대규모 손실을 경험한 은행들이 위험성이 큰 기업대출을 기피하고 상대적으로 안전한 주택담보대출을 적극 확대한 결과이다. 최근 많은 은행들이 소비자금융의 강화를 경영목표로 내세우고 있어 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 예상된다.

[그림 11-2] 일반은행 원화대출금 구성변화 추이

(단위: %)



자료: 금융감독원, 『은행경영통계』, 각 호

이처럼 금융기관들의 기업금융 비중은 감소하고 가계 및 주택자금대출 비중이 증가하는 요인은 다음과 같이 설명될 수 있다. 첫째, 금융기관의 입장에서 볼 때 가계 및 주택자금대출은 기업대출에 비해 수익성이 상대적으로 우월한 상품이다. 금융기관의 대출 취급에 따른 수익성은 거래비용, 부실위험, 이자마진 등에 의해 좌우된다. 거래비용에는 정보수집 및 가공비용과 처리·관리비용 등이 있다. 정보수집비용은 차주와 대주 간의 정보대칭성에 의해 크게 영향을 받고 정보의 비대칭성은 차주의 경제행동의 투명성과 복잡성에 따라 달라진다. 그런데 기업금융은 가계금융에 비해 정보의 비대칭성이 훨씬 심각하다고 할 수 있으므로 정보수집비용 측면에서 가계금융이 기업금융에 비해 우월한 상품이라고 할 수 있다. 정보가공비용은 정보기술의 발달 정도와 그 활용 정도에 따라 달라지는데 차주의 프로필 및 신용위험이 표준화되어 있을수록 정보기술을 활용할 수 있는 여지가 커져 정보가공비용이 적게 든다. 가계 및 주택자금대출은 기업금융에 비해 정보가공비용이 낮다고 할 수 있다⁴⁾. 처리·관리비용은 대출심사 및 관련 업무처리에 따르는 인건비가 관건이다. 기업금융은 심사 및 신용분석 과정이 훨씬 복잡하기 때

문에 건당 비용이 많이 든다. 또한 처리 및 관리가 자동화되어 있을수록 처리·관리비용은 낮아질 수 있는데 가계금융은 자동화를 통한 대량처리가 비교적 용이하기 때문에 그 비용을 낮출 여지가 가장 많다⁵⁾.

대출부실위험도 대출메리트를 결정하는 중요한 요인이다. 금융기관의 대출부실은 경기와 밀접한 관계를 가지고 있는데 특히 경기하강시에 대출부실률이 늘어난다. 일반적으로 기업금융의 경기민감도가 가장 높은 것으로 알려져 있으며 우리나라에서도 항상 기업대출이 가계대출보다 높은 연체율을 보이고 있다. 이자마진도 대출수익성을 좌우하는 중요한 요소이다. 이자마진은 고객의 금리민감도와 대체상품의 구입용이성에 따라 크게 달라진다. 일반적으로 가계고객의 금리민감도가 낮은 반면 가계대출의 대체상품은 다양하지 못하여 가계대출의 이자마진이 기업대출에 비해 높은 경향이 있다. 우리나라의 경우 가계대출의 금리가 기업금융의 금리에 비해 1~2%포인트 가량 높았는데 그 격차는 최근 들어 가계대출에 대한 경쟁이 격화됨에 따라 그 격차가 0.5%포인트 내외로 좁혀지고 있다. 한편 BIS 자기자본비율규제의 중요성이 갈수록 강조되고 있는데 금융기관의 자본비용의 관점에서 볼 때 기업금융보다 주택금융이 유리하게 되어 있다는 점도 주택자금대출 비중의 증대에 기여를 하고 있다.

둘째, 기업의 자금조달 형태와 관련하여 발생하는 탈금융증개화 현상을 들 수 있다. 즉 기업들이 금융기관대출 대신 회사채, 주식, CP 및 ABS 발행 등 자본시장을 통한 자금조달에 더욱 의존하고 있는 점이 금융기관의 기업금융 비중을 감소시키는 한 요인이 되고 있다.

셋째, 개인들이 중소기업, 영세기업 창업투자 확대 등 자산운용을 목적으로 가계대출을 적극적으로 활용하고 있다.

넷째, 신용카드를 통한 신용공여의 증가와 주택금융시장의 발달을 들 수 있다. 신용카드를 통한 신용공여와 주택금융시장의 발달은 소비자의 편의를 크게 증대시키는 반면에 금융기관에는 높은 수익성을 보장함으로써 양자에게 모두 매력적인 상품이 되고 있어 향후 더욱 성장할 가능성이 높다.

금융기관들의 가계 및 주택금융 확대 추세는 앞으로도 계속될 것으로 전망된다.

-
- 4) 그러나 정보기술의 발달에 따라 정보가공비용이 현저하게 줄어들기 때문에 정보가공비용에 따라 대출상품 간 우열이 좌우될 수 있는 여지는 갈수록 줄어들고 있다.
 - 5) 그러나 기업금융은 건당 금액이 크기 때문에 금액당 처리·관리비용이 저렴하다. 또한 중소기업금융이 처리·관리비용면에서 가장 불리한 형태라고 할 수 있다.

우선 기업들이 재무구조와 경영투명성을 획기적으로 개선하지 않는 한 금융기관들은 여전히 기업부문의 위험이 상당히 존재하는 것으로 인식하고 있다. 한편 주택가격이 안정세를 보이고 있어 가계대출의 담보가치가 급락할 우려는 크지 않고 주택담보대출시 현재 부동산 가격의 약 60% 정도를 한도로 대출하고 있어 담보가치가 하락하더라도 부실우려가 상대적으로 적은 편이다. 또한 가계대출의 민간대출의 비중이 크게 상승하였으나 아직 선진국 수준을 밑돌고 있기 때문에 장기적으로 가계주택금융의 활성화가 더욱 필요하다. 미국의 경우 금융기관 대출 중 가계대출이 차지하고 있는 비중이 57~59% 정도이다.

<표 II-3> 미국 금융기관의 민간대출 잔액 추이

(단위: 조달러, %)

	가계						기업		전체
	주택자금대출		일반자금대출		소계				
1991	2.7	(36.0)	0.8	(11.0)	3.8	(50.8)	3.7	(49.2)	7.4
1992	2.9	(37.3)	0.8	(10.8)	4.0	(52.1)	3.7	(47.9)	7.6
1993	3.0	(38.1)	0.9	(11.2)	4.2	(53.4)	3.7	(46.6)	7.9
1994	3.2	(38.0)	1.0	(12.2)	4.5	(54.3)	3.8	(45.7)	8.4
1995	3.3	(37.1)	1.2	(13.0)	4.9	(54.1)	4.1	(45.9)	9.0
1996	3.5	(36.9)	1.3	(13.3)	5.2	(54.2)	4.4	(45.8)	9.6
1997	3.8	(36.5)	1.3	(13.1)	5.5	(53.3)	4.8	(46.7)	10.3
1998	4.1	(35.9)	1.4	(12.8)	5.9	(52.4)	5.4	(47.6)	11.3
1999	4.4	(35.8)	1.6	(12.5)	6.4	(51.8)	6.0	(48.2)	12.4
2000	4.8	(35.6)	1.7	(12.9)	7.0	(51.9)	6.5	(48.1)	13.5
2001	5.3	(36.6)	1.9	(13.0)	7.7	(52.8)	6.9	(47.2)	14.5
2002	6.0	(38.8)	2.0	(12.9)	8.5	(54.8)	7.0	(45.2)	15.5
2003	6.9	(41.1)	2.1	(12.6)	9.5	(56.8)	7.2	(43.2)	16.7
2004	7.8	(43.0)	2.2	(12.2)	10.6	(58.0)	7.6	(42.0)	18.2
2005	8.9	(44.4)	2.3	(11.6)	11.8	(58.8)	8.2	(41.2)	20.0
2006	9.9	(44.8)	2.4	(11.0)	12.9	(58.9)	9.0	(41.1)	22.0
2007	10.5	(44.0)	2.6	(10.7)	13.8	(57.8)	10.1	(42.2)	23.9

주: () 안은 민간대출 잔액 중 비중

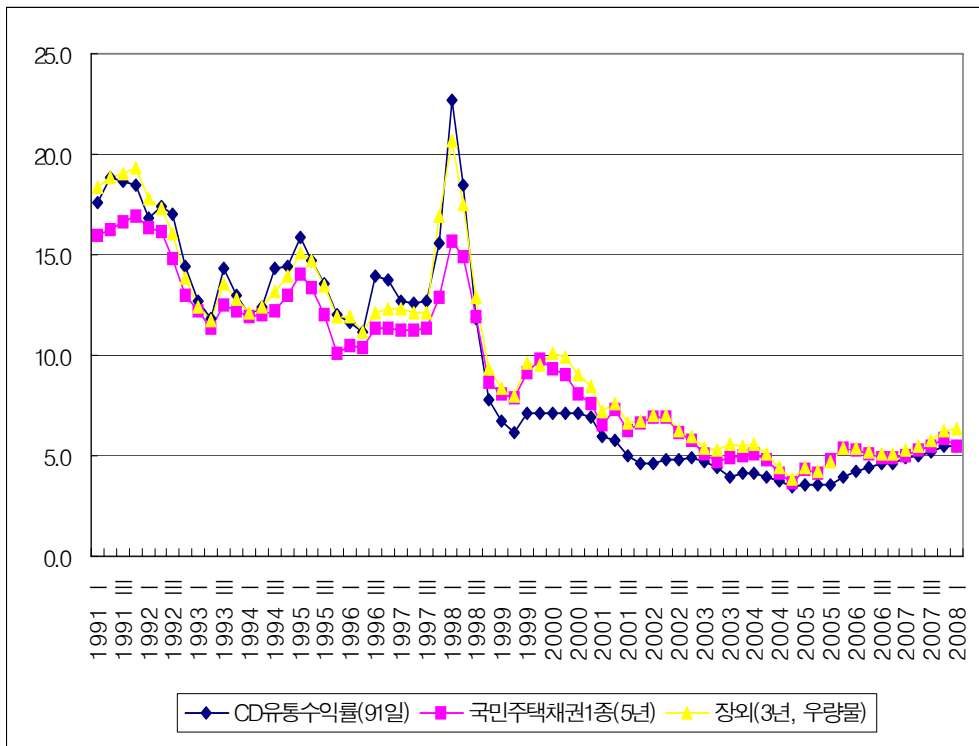
자료: FRB, *Flow of Funds Accounts of the U.S.*, 2008년 3월

다. 저금리 기조의 정착

우리나라의 대표적인 시장금리인 회사채 수익률은 IMF 위기를 맞기까지 만성적인 자금의 초과수요를 반영하여 높은 수준을 보여 왔다. 그러나 IMF 외환위기 직후 20%(3년 만기 회사채수익률)를 상회하던 시장금리가 1998년 상반기부터 급속하게 안정되기 시작하여 2007년 평균 5.7%대를 유지하는 등 저금리 기조가 정착되었다. 국채금리(국민주택채권 1종 5년만기)도 2007년 평균 5.42%대로 하향안정화 되었다. 이와 같은 추세는 향후 예상되는 경제성장률, 물가상승률 등을 감안할 때 기초적으로 큰 변화는 없을 것으로 보인다.

[그림 II-3] 시장금리의 추이

(단위: %)



자료: 한국은행(ECOS)

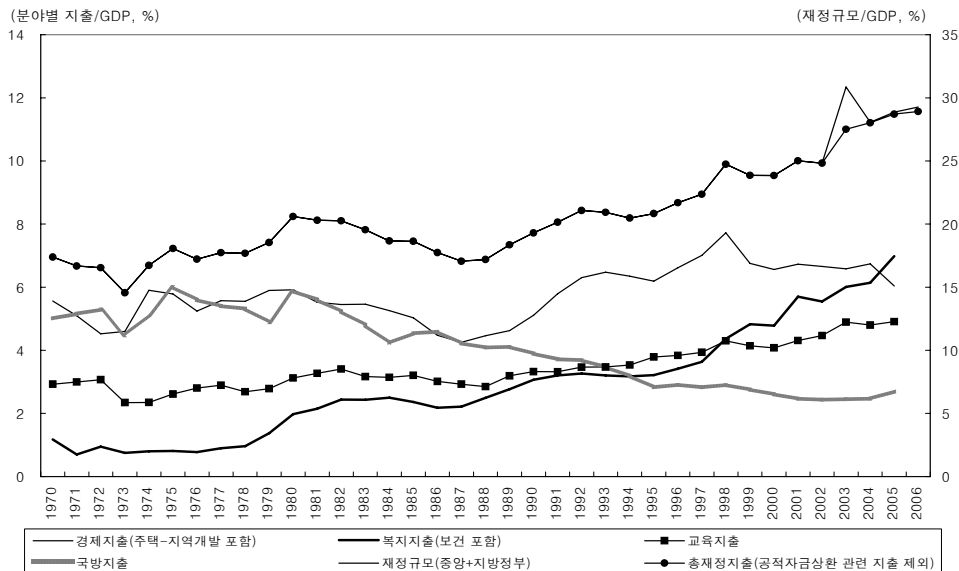
2. 재정환경의 변화

가. 재정규모 및 지출구조의 변화

제2편 「우리나라 거시재정의 진단과 정책과제」에서 자세히 설명하고 있듯이 우리나라 재정규모는 제5공화국 기간을 제외하고는 1970년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보여 왔다. 특히 외환위기 이후에는 재정의 역할 확대 및 복지지출의 지속적인 증가로 지출증가 속도가 빨라지고 있고 있으며, 최근에는 재정규모(국민계정 기준)가 GDP 대비 30%를 넘어섰다.

분야별 재정지출 추이에서는 국방지출의 경우 1980년(GDP 대비 5.9%) 이후 2002년(2.4%)까지 지속적으로 하락하였으나, 최근에는 정체(2005년 2.7%)의 양상을 보이고 있다. 복지지출은 1971년 0.7%에서 2005년 7.0%로 지속적으로 증가해 왔으며, 특히 국민의 정부 및 참여정부 기간 동안 증가속도가 빨랐다. 한편 경제지출은 제5공화국 기간 동안 하락한 이후 제6공화국 및 문민정부에는 상승하였으나 참여정부 들어 다시 하락하였다.

[그림 II-4] 재정규모 및 분야별 재정지출 추이



자료: OECD, *National Accounts of OECD Countries: Volume IV General Government Accounts 1993~2006*; 2008년 1월 한국은행, 「국민계정」

특히 세출 측면에서 볼 때 우리나라의 재정규모는 다른 선진국에 비해 작은 편이기는 하지만 이는 복지지출 규모가 상대적으로 매우 작기 때문이다. 향후 국민연금이 본격적으로 지급되고 노인인구 증가에 따른 연금 및 의료관련 지출 증가 및 복지수요 증가에 따른 기타 복지지출 증가가 본격화되면 선진국과의 재정규모 격차는 급속히 줄어들 것으로 예상된다. OECD에서 국가간 통계비교를 정확하게 하기 위해 작성하는 국민계정통계를 분석해 보면, 우리나라 재정규모는 GDP 대비 28.1%(일반정부 및 2004년 기준)로 관련 데이터의 입수가 불가능한 멕시코, 터키 2개국을 제외한 28개 OECD국가 중에서 가장 낮다. 또한, 우리나라는 사회보호·보건 분야의 지출규모가 매우 작고 일반공공행정 분야 지출도 작은 반면, 국방·경제업무·환경보호·주택 및 지역개발 분야의 지출규모는 상대적으로 큰 것으로 나타나고 있다.

<표 II-4> 기능별 재정지출의 국제비교(2004년 기준)

(단위: GDP 대비 %)

	우리나라	OECD 평균	프랑스	독일	이탈리아	일본	영국	미국
총지출	28.1	45.7	53.2	47.0	47.3	36.9	43.3	36.4
1. 일반공공행정	3.4	6.1	7.3	6.1	8.4	5.4	4.7	4.7
2. 국방	2.5	1.5	1.9	1.1	1.3	1.0	2.6	4.2
3. 공공질서 및 안전	1.4	1.6	1.3	1.6	1.8	1.4	2.5	2.1
4. 경제업무	6.8	4.7	3.0	3.6	3.9	3.9	2.9	3.7
5. 환경보호	0.9	0.6	0.8	0.5	0.8	1.3	0.7	0.0
6. 주택 및 지역개발	1.5	0.9	1.8	1.1	0.8	0.7	0.7	0.6
7. 보건	3.2	6.5	7.3	6.1	6.6	7.0	6.9	7.5
8. 오락, 문화 및 종교	0.8	1.1	1.4	0.7	1.0	0.2	0.5	0.3
9. 교육	4.8	5.5	6.2	4.1	4.9	3.9	5.7	6.3
10. 사회보호	2.9	16.9	22.1	22.2	17.9	12.0	16.1	7.1

주: OECD평균은 22개국(오스트리아, 벨기에, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 슬로바, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국)의 단순평균

자료: OECD, *National Account*(2006년)

나. 재정정책 환경의 변화

제2편 「우리나라 거시재정의 진단과 정책과제」에 정리된 세입 및 세출 측면에서의 재정상황을 종합해 보면, 최근 재정적자 및 국가채무가 증가하고 있기는 하지만 선진국에 비해 건전한 재정을 유지하고 있다고 할 수 있다. 다만 중장기적으로 볼 때는 세입 증가가 지출소요 증가속도를 맞추지 못해 향후 상당기간 재정적자가 지속될 가능성이 높다. 특히 사회복지분야에 대한 지출확대에 있어 그 필요성에는 대체로 공감하고 있으나 증가규모의 적정성에 대한 공감대 형성이 필요한 단계에 있다⁶⁾. 왜냐하면 향후 의무적 복지지출이 증대되는 점을 감안하면, 사회복지재원의 증가율 속도를 조절할 필요성도 있기 때문이다.

한편, 저출산·고령화·저성장이라는 사회경제적 상황에서 향후 재정건전성이 저하될 것이 확실시되고 있으므로 세입기반 확충 및 지출증가 통제 방안 등 재정지속가능성 유지를 위한 장기적인 대책을 사전에 마련할 필요가 있다. 세입여건은 개선되지 못하는 가운데 복지지출 등 지출소요는 지속적으로 증가하고 있어 재정건전성을 유지하기 어려워질 전망이다. 우리나라 조세부담률은 다른 선진국에 비해 낮은 편이지만, 어느 정도 상승여력이 있는지에 대해서는 의문이 존재한다. 경제성장률 둔화·주요 국세수입원인 내수기반의 약화와 더불어 인구고령화·국제조세경쟁 등으로 향후 세입 증가세가 둔화될 전망이며 세수증대를 위한 정책수단 및 여건도 매우 어려운 상황이다⁷⁾. 반면에 우리나라의 재정규모는 다른 선진국에 비해 작은 편이지만 국민연금 등 사회보험제도의 성숙 및 급속한 인구고령화와 더불어 대내외 경제·사회 환경 변화로 복지수요가 증가하면서 향후 복지지출 등 재정지출이 지속적으로 증가할 전망이다. 따라서 세출소요는 지속적으로 증가하는데 세입여건 개선은 이에 미치지 못하고 있어, 향후에도 상당기간 재정적자가 지속될 전망이다. 결국 경제·사회 구조 변화로 복지지출 증가는 불가피하기 때문에 경제·사회변화에 적절히 대응하면서 재정의 지속가능성도 유지하기 위해서는 ① 지출효율성 제고 ② 세입확충 방안이 모색되어야 할 시점이다.

6) OECD 국가들의 GDP 대비 복지지출의 비중은 23.4%('99~'03)인 데 반해 우리나라는 5.7%('03)에 불과하다.

7) 이영(2007)에 따르면 소득수준 외에 인구구조(노인 부양률), 국가 규모(인구) 등을 통제한 뒤 비교해 보면 한국의 조세부담률이 OECD 회원국 평균과 비슷하며, 국민부담률은 오히려 더 높은 것으로 나타났다. 이는 앞으로 고령화 단계에 들어서면 한국은 노인부양률의 급증으로 인해 OECD 평균보다 높은 국민부담률을 갖게 될 것임을 시사하는 결과이다.

세수 증가를 통해 복지지출 재원을 마련하기에는 한계가 있기 때문에 재정건전성을 악화시키지 않으면서 급속히 증가할 복지수요에 대비하기 위해서는 재정투융자 중심으로 유지되어 왔던 정부지출의 구성을 복지지출 위주로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다⁸⁾. <표 II-4>에서 볼 수 있듯이 정부지출이 대부분 사회보장지출 등 경직성 복지지출 경비로 구성된 선진국과 달리 우리나라 정부지출의 상당부분은 SOC 투자, 중소기업 금융지원 등 투융자로 구성되어 왔다. 예를 들어 2001년 OECD국가들의 평균 순자본지출 규모는 GDP 대비 2.8%임에 비해 우리나라의 경우는 약 8.3%를 차지하고 있다. 이에 반해 소득이전 지출은 OECD 평균인 12.8%보다 크게 작은 3.6%에 불과하다. 따라서 앞으로는 투융자 지출의 상당부분을 복지지출로 전환함으로써 재정건전성을 해치지 않으면서 복지지출을 늘리는 방안을 마련하는 것이 불가피할 전망이다.

<표 II-5> 정부지출 구성의 국제비교

(GDP 대비 비율, 2001년)

	소득이전 (income transfer)	보조금 (subsidies)	이자지급 (interest payments)	소비지출 (consumption)	순자본지출 (net capital outlays)	총지출 (total outlays)
한국(2000)	3.6	0.3	0.7	10.1	8.3	23.0
호주	8.9	1.1	2.0	18.5	2.2	32.7
독일	18.9	1.6	3.3	19.0	3.0	45.7
그리스(2000)	16.3	0.2	7.1	15.5	4.9	44.0
일본	10.0	0.9	3.3	16.7	5.9	36.8
멕시코(2000)	1.7	0.3	3.6	11.1	5.3	21.8
포르투갈	12.5	1.4	3.1	20.7	4.4	42.1
스웨덴	18.1	1.5	3.4	26.7	2.5	52.2
미국	11.4	0.5	3.4	15.1	0.9	31.2
OECD 평균	12.8	0.9	3.5	17.3	2.8	37.3

자료 : OECD

8) 이하의 내용은 이창용(2007)을 인용하였음.

그러나 재정투융자 지출이 그간 중소기업 지원과 사회간접자본 투자 등에 사용되어 왔기 때문에 이의 축소는 경제성장에 부정적인 영향을 줄 우려가 있다. 따라서 중소기업 지원과 SOC 투자에 대한 정부지출이 줄어드는 만큼 동 분야에 민간자본의 참여가 더욱 필요한 상황이다. 사회간접자본 투자에 대한 민간투자사업(PPP: public-private partnership)이 좋은 예이며, 이는 과거와 달리 민간자본시장이 어느 정도 발전했기 때문에 정부의 지원 규모는 줄어들며 민간자본시장의 발전을 통해 재정투융자 지출의 효율성을 제고할 필요가 있다는 뜻이다⁹⁾.

3. 시사점

전술한 바와 같은 현재의 금융환경 변화와 재정여건 속에서 우리나라 재정융자 제도에 대한 전반적인 재검토가 이루어져야 한다. 그 중 가장 중요한 전환방향은 재정융자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하는 것이다. 이제는 더 이상 은행 대출을 받는 것이 특혜가 아닌 시대로 급속하게 전환하고 있고, 따라서 재정부문에 자금 조성하여 별도의 관리비용과 서비스비용을 부담하면서 융자를 직접 수행할 이유가 줄어들고 있다. 만일 공공정책적 목적으로 지원이 필요하다면 저리의 재정융자시 부여하던 혜택을 재정보조로 주면 되는 것이다. 즉 정책적으로 필요한 부문에서 민간금융 시장의 자금을 이용하고 재정은 실세금리와 재정융자시 대출금리(지원금리) 간의 이차보전을 담당하는 것이다.

이제는 더 이상 별 의미가 없는 융자사업들이 관성적으로, 그리고 기금이 조성되어 있기 때문에 지속되는 것을 막아야 한다. 재정융자를 시행하기 위해서는 이차보전이 아닌 재정자금을 이용한 융자가 꼭 필요한 이유를 입증할 수 있어야 한다. 예산당국은 기금과 특별회계에서 융자사업을 요구할 때 이러한 입증을 가장 먼저 요구해야 한다.

9) 민간의 자본시장을 이용한 재정투융자 지출의 효율성 제고를 위한 구체적인 방안에 대해서는 이창용(2007)을 참조하라.

Ⅲ. 재정용자제도의 현황, 문제점 및 개선방향

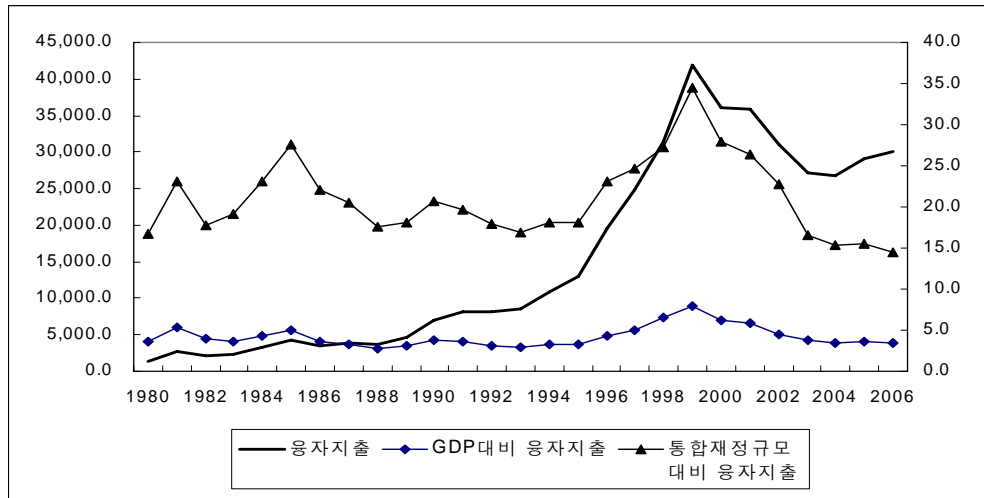
1. 재정용자제도의 현황

가. 재정용자의 규모

재정용자의 규모는 통합재정수지상의 용자지출의 규모로 파악할 수 있다. 재정용자지출 규모는 1999년 42조원까지 지속적으로 증가하였다. 그 이후 2004년까지 감소세를 보이다가 최근에는 다시 증가세로 반전하여 연간 30조원에 이르고 있으며, 이는 통합재정지출의 14.5%, GDP 대비로는 3.5%를 상회하는 수준이다.

[그림 III-1] 용자지출의 규모

(단위: 십억원, %)



자료: 기획재정부, 「한국통합재정수지」

나. 회계 및 기금별 용자조건과 규모

재정용자는 4개의 특별회계 및 31개의 기금에서 제공되고 있으며, 특별회계 및 기금별로 용자조건 및 대출조건 등이 상이하게 설정되어 있다.

1) 특별회계

2007년 예산상 4개의 특별회계의 29개 사업에서 약 3.5조원의 용자가 계획되어 있다. 이 중 규모가 큰 것은 에너지및자원사업특별회계 약 2조원, 교통시설특별회계 약 1조원이다. 특별회계의 대출금리와 상환기간은 채원조달 및 운용여건 등을 고려하여 소관부처장관과 기획재정부장관의 합의에 의해 결정된다. 농어촌구조개선특별회계와 교통시설특별회계의 용자금은 연도별로 고시된 고정금리를 적용하여 용자 및 상환하여야 한다. 반면 에너지및자원사업특별회계는 2002년부터, 환경개선특별회계는 1998년부터 변동금리제로 운용되고 있다. 대부분의 특별회계 대출금리는 사업단위별로 상이하지만 농어촌구조개선특별회계는 사업대상자(2006년 사업별에서 사업대상자별로 바뀜)에 따라 달라진다. 용자 지원조건은 특별회계의 사업특성에 따라 결정되며 대출금리는 0.0~6.0% 수준이고, 대출기간은 대부분 2~15년이며, 일부 1년의 단기대출이 이루어지고 있다.

특별회계의 채원은 재산수입, 경상이전수입, 일반회계 전입금, 예수금, 각종 부담금, 용자 원리금 회수 등으로 이루어진다. 예를 들어 에너지및자원사업특별회계의 투자계정의 경우 총수입 2.7조원 중 기타경상이전수입 2.2조원, 기타특별회계에 탁금원금회수 0.1조원, 일반회계 전입금은 0.3조원이다.

<표 III-1> 특별회계의 규모 및 용자조건 현황

(단위: 개, 백만원, %)

특별회계	2004년	2005년	2006년	2007년	대출금리
에너지및자원사업(9)	1,199,322	1,392,383	1,627,811	1,963,376	3.75~6.0
교통시설(1)	1,738,650	1,644,516	1,373,375	1,160,850	5.5
농어촌구조개선(10)	616,284	487,308	494,753	272,782	0.0~4.0
환경개선(9)	324,670	192,931	123,907	99,532	4.8~5.9
총계	3,878,926	3,717,138	3,619,846	3,496,540	

주: 1. () 안은 용자사업 수

2. 예산기준 수치임

3. 에너지및자원사업특별회계와 환경개선특별회계의 대출금리는 변동금리로 2008년 1/4분기 금리임.

자료: 기획재정부

2) 기금

2007년의 경우 31개 기금의 117개 사업에서 약 25.8조원의 재정용자가 제공되었다. 이 중 용자규모가 가장 큰 것은 국민주택기금으로 약 12조원이고 그 다음은 중소기업진흥및산업기반기금과 공공자금관리기금이 각각 약 3조원이다.

기금의 용자사업에 대한 대출금리는 소관부처장관이 기금운용계획 수립시 기획재정부장관과 협의하여 결정하며, 기금의 사업특성에 따라 고정금리나 변동금리제로 운용된다. 용자조건은 기금의 설치목적, 사업특성 및 재원조성 여건에 따라 상이하며, 대출금리는 0~6.25% 수준, 총상환기간은 1~30년에 걸쳐 있다.

<표 III-2> 기금의 규모 및 용자조건 현황

(단위: 개, 백만원, %)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2007년 금리
국민주택기금(12)	8,346,590	9,061,460	9,346,200	11,966,482	2.0~6.0
중소기업진흥및산업기반기금(9)	2,891,970	451,621	3,276,700	3,221,500	4.75~5.40
공공자금관리기금(2)	4,137,722	2,500,000	2,350,000	3,049,386	전분기 공자기금 조달금리 평균
사립학교교직원연금기금(2)	921,574	111,346	1,340,443	1,631,003	무이자, 5.8
농산물가격안정기금(6)	1,613,289	476,941	1,379,130	1,404,184	1.0~4.0
공무원연금기금(2)	1,000,493	1,016,113	1,049,941	1,096,980	0.0~6.25
수산발전기금(12)	132,428	0	522,897	487,354	2.0~4.0
축산발전기금(2)	501,063	0	449,909	406,629	3.0~4.0
농지관리기금(4)	309,955	250,000	476,346	396,600	2.0
남북협력기금(4)	341,285	1,436,760	526,319	337,100	0, 별도결정 기준금리+신용위 험가산율
대외경제협력기금(1)	250,000	4	260,000	300,000	0.5~3.0
관광진흥개발기금(2)	202,700	270,150	270,150	243,135	중소기업 : 공자기금-0.75 대기업: 공자기금
전력산업기반기금(4)	80,681	180,000	200,716	199,331	0.0 기준금리-1.25
정보통신진흥기금(2)	586,000	3,556,300	180,000	172,000	공자기금예탁금 리-0.5
보훈기금(4)	120,900	1,133,821	157,750	159,330	3.0~4.0
산업재해보상보험및예방기금(5)	134,577	496,713	132,229	134,866	2.0~3.0

<표 III-2>의 계속

(단위: 백만원, %)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2007년 금리
고용보험기금(8)	80,761	91,063	99,107	132,271	1.0~4.0
군인복지기금(3)	84,132	0	109,631	117,743	0.0, 4.0
사학진흥기금(1)	125,000	22,355,296	110,000	105,000	변동금리 : 공자기금금리
과학기술진흥기금(2)	81,000	88,000	173,000	90,000	변동금리 : 직전분기 채특 금리-(0.75 또는 0.25) : 공자기금예수금 리-1.0
근로자복지진흥기금(6)	98,000	0	88,000	60,500	0.0~4.5
자유무역협정이행지원기금(4)	0	0	71,601	47,066	0.0~3.0
국민체육진흥기금(2)	47,322	50,000	27,923	23,134	3 변동금리(06년 7%)
장애인고용촉진및직업재활기금(5)	40,762	161,093	36,116	22,812	2.0~3.0
방송발전기금(2)	12,000	34,187	17,000	14,500	3.5 공자기금리 용자계 정변동금리 -0.5%p
신문발전기금(1)	0	0	15,000	7,000	3.0
응급의료기금(1)	10,000	5	7,000	7,000	3.5
특정물질사용합리화기금(2)	5,000	55,552	4,000	6,000	4.0~4.5
지역신문발전기금(2)	0	0	6,000	5,000	3
청소년육성기금(1)	6,000	3,000	4,500	3,500	4
여성발전기금(4)	13,000	0	4,214	350	0.0~4.5
총계	22,174,204	43,779,425	22,691,822	25,847,756	

주: 1. () 안은 용자사업 수

2. 예산기준 수치임.

자료: 기획재정부, 「나라살림」, 「2007년도 기금현황」

2. 재정용자제도의 문제점과 개선의 기본방향

재정용자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환해 나간다는 기본 정책목표하에서, 이차보전으로 전환되기 이전이나 그 과정에서, 그리고 여전히 재정용자 형태로 남는 사업 수행시 당면하는 여러 가지 문제들을 해결해 나가야 한다.

그 방향과 주요 과제는 첫째, 현재의 재정용자에 대한 관리체계를 대폭 개선하여 일관되고 통합된 관리체계를 구축하는 것이다. 일관된 관리체계가 구축될 때 용자조건의 합리적 설정 등을 기대할 수 있다. 현재는 각종 특별회계와 기금에서 수행하고 있는 수많은 재정용자의 현황조차 제대로 파악하기 어려운 관리체계로 운영되고 있다. 사업별 특성은 인정된다 하더라도 거의 동일한 사업에 대한 용자조건(이자율, 기간, 수수료율, 재정보조 비율, 자부담 비율 등)이 상이하고 사업예산 편성단위도 큰 차이를 보이고 있다. 농수산 분야의 경우 사업구분이 지나치게 세분화되어 있는 반면 중소기업 분야의 단위사업은 포괄적으로 구성되어 있다. 재정용자를 시행하면서 재정보조에 대한 엄밀한 계산이 이루어지지 않고 있어서 현재의 용자사업 운영이 객관적 기준하에 운영되고 있다고 볼 수 없다. 또한 소관부처와 기획재정부 간의 유기적인 업무협조 체계가 작동하고 있다고 보기 어렵고, 각 기금, 특별회계별로 금리 결정자와 협의자가 서로 다르게 지정되어 있다. 따라서 재정용자에 대한 일관된 관리체계를 구축하여 이러한 문제들을 해결하는 것이 매우 시급한 과제이다. 여기서 가장 중요한 개선사항은 소관부처가 사업의 성격을 고려하여 재정보조를 자율적으로 정하되 이를 반드시 사전에 명시적으로 제시하게 하고 그 적정성을 설명하게 하며, 일관된 관리기구에서 그 타당성을 전반적으로 심의하게 하는 것이다.

둘째, 재정용자를 이차보전방식으로 전환하는 과정에서 여전히 자금의 가용성 측면에서 재정용자가 요구되는 사업의 경우 그 사업 시행을 공공자금관리기금으로 일원화하는 것이 바람직하다고 판단된다. 즉 명실공히 공공자금관리기금을 정부의 재정용자의 일관된 통합단위로 운영하는 것이다. 이 같은 방식이 사업의 일관되고 효율적인 관리 차원에서 최선의 선택이다. 이차보전 방식으로 전환된 사업의 경우 굳이 개별 기금이나 특별회계에서 사업을 수행할 이유가 없으며, 이차보전 예산을 각 소관 부처의 일반회계 예산으로 편성할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 자연히 기금과 특별회계 사업이 축소 조정될 것이고, 예산체계가 단순화되고

관리비용이 절감될 수 있을 것이다. 결국 가능한 경우 재정용자를 이차보전으로 전환하여 일반회계 사업화하고 자금의 가용성 측면에서 여전히 문제가 있어서 재정용자 형태로 남는 사업은 공공자금관리기금으로 일원화하며, 특정한 세입을 특정한 세출로 연결하여 별도 관리할 필요성이 있는 경우에만 기금과 특별회계로 운영하는 방향으로 재정체계가 정비되어야 한다.

셋째, 이러한 제도 변화는 각종 특별회계와 기금 제도의 정비 차원에서 추진되어야 한다. 전술한 재정용자 사업의 공공자금관리기금으로의 일원화와 더불어 기금과 특별회계의 통폐합을 통한 예산체계의 단순화, 일부 기금 사업의 예산 사업화, 일반회계나 재특의 기금·특별회계에 대한 지원 축소 등 전반적인 기금·특별회계 정비 차원에서 재정용자제도상의 여러 가지 문제들이 해결되어야 한다. 즉, 이러한 제도적 정비가 이루어질 때 재정용자의 문제들도 해결될 수 있을 것이다.

넷째, 변화된 여건 속에서 더 이상 공공정책적 의미가 없는, 즉 정부의 기능이라고 할 수 없는 용자사업은 통폐합이나 재정정보조로의 전환에 앞서 폐지되어야 한다. 개발연대식 산업지원 형태의 재정지원이 더 이상 유지되어서는 안 된다.

다섯째, 유사사업의 통폐합 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 현재 같은 특별회계나 기금 내에서도 유사한 사업이 다른 사업 단위로 수행되기도 하고, 기금이나 특별회계, 나아가서 부처 업무의 중복성에 따라 유사한 사업이 서로 다른 사업단위에서 수행되고 있다. 이 때 동일한 수혜자에게 중복되어 지원되지는 않는다 해도 이러한 사업 중복은 여러 가지 문제들을 야기한다. 즉, 유사사업임에도 불구하고 사업 간의 지원조건이 달라서 형평성에 문제가 있을 수 있고, 일관된 우선순위하에서의 재원배분이 저해될 수 있다. 그리고 사업의 관리비용이 늘어나는 문제점도 있다. 따라서 유사사업의 사업단위를 통합하고 유사한 성격의 기금과 특별회계 통폐합 차원에서 유사사업의 통폐합이 추진되어야 한다.

여섯째, 일반예산 사업과 마찬가지로 재정용자 사업 또는 이차보전 사업의 성과관리가 강화되어야 한다. 재정용자가 시행되었다면 단순히 대출이 이루어지고 그 원리금 상환이 제대로 이루어졌는가만을 관리해서는 안 된다. 재정용자 사업은 그 고유의 사업 목적을 가지고 있으며, 용자가 시행된 이후에 그 자금이 본래의 목적대로 사용되었고 소기의 정책목적을 달성했는지 여부를 점검해서 추후의 사업 시행에 반영해야 한다. 재정용자 자금이 본래의 목적대로 사용되지 않았거나 소기의

성과가 없었을 경우 자금을 회수하거나 추후 불이익을 줄 수 있어야 한다. 이와 같은 성과관리는 앞으로 더욱 강화되어야 하고 이차보전으로 전환된 사업의 경우에도 사업의 성과관리는 동일하게 적용되어야 할 것이다.

일곱째, 현 상황에서 재정융자를 대행하는 금융기관과의 역할 분담 및 수수료율 산정 등에 있어 야기되고 있는 각종 문제들에 대한 해결방안이 모색되어야 한다. 재정융자가 이차보전방식으로 전환되면 금융기관의 입장에서는 각자 조달한 자금으로 실세금리를 받고 통상적인 대출업무를 수행하게 되므로 수수료율의 적정화 등 현재의 많은 문제들이 해결된다. 그러나 이차보전으로 전환되기 이전, 그리고 여전히 재정융자로 남는 사업 수행과 관련하여 수수료율의 적정화 및 사업관리와 정부부처와의 관계 설정에서 비롯되는 제 문제들이 해결될 수 있어야 한다. 또한 변동금리 체계의 합리적 적용 방안 등이 모색되어야 한다.

IV. 재정융자의 이차보전방식으로서의 전환에 따른 효과 분석

1. 이차보전방식 전환에 따르는 국민경제적 이득

간단한 모형을 통해 이차보전방식이 재정융자방식에 비해 국민경제적 관점에서 더 효율적임을 이론적으로 분석하여 보자¹⁰⁾. 분석을 위해 다음과 같이 변수들을 설정하기로 한다.

r_D = 정부사업 평가에 적용되는 실세금리(할인율)

r_B = 은행의 실세 대출금리

i = 재정융자 대출금리

i_f = 재정융자 융자금리

b = 재정융자 취급 수수료율($0 < b < 1$)

D = 재정융자 대출금

10) 이하의 내용은 황성현·이기영·박정수(2002)에서 인용한 것임.

n = 재정용자 거치기간

현 시점에서 D 원 만큼의 재정용자가 이루어지는 경우를 먼저 상정해 보자. 정부의 입장에서 보면 현시점에서 D 원을 지불(용자)하고 n 년 동안 매년 $i_f D$ 원의 이자를 받고 n 년 직후에 원금 D 원을 상환받는다. 이때 정부 입장에서 실제적으로 차입자에게 부여한 혜택, 즉 정부 입장에서의 재정용자의 비용은 현재 지불하는 D 원과 미래에 상환받는 원리금의 현재가치와의 차이로 정의된다. 정부가 받는 원리금의 현재가치를 PV라고 하면 PV는 다음과 같이 계산된다.

$$\begin{aligned} PV &= \frac{i_f D}{1+r_D} + \frac{i_f D}{(1+r_D)^2} + \dots + \frac{i_f D}{(1+r_D)^n} + \frac{D}{(1+r_D)^n} \\ &= \frac{i_f D}{r_D} + \frac{(r_D - i_f) D}{r_D (1+r_D)^n} \end{aligned} \quad (1)$$

따라서 재정용자 방식의 국민경제적 비용(SC1)은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} SC1 &= D - PV \\ &= \frac{(r_D - i_f)}{r_D} \left[1 - \frac{1}{(1+r_D)^n} \right] D \end{aligned} \quad (2)$$

이제 재정용자 대신에 이자율 차이만큼을 정부가 보조하는 이차보전방식의 국민경제적 비용을 계산해 보자. 정부는 D 원을 용자해 주는 대신에 n 년 동안 매기 이자율 차이에 해당하는 만큼을 지원해 준다. 이 때 이자율 차이 i_s 는 $r_B - i$ 로 정의되고 혜택을 받는자는 매기 $i_s D$ 원 만큼의 지원을 받는다. 이러한 이차보전방식의 국민경제적 비용(SC2)은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} SC2 &= \frac{i_s D}{1+r_D} + \frac{i_s D}{(1+r_D)^2} + \dots + \frac{i_s D}{(1+r_D)^n} \\ &= \frac{i_s}{r_D} \left[1 - \frac{1}{(1+r_D)^n} \right] D \end{aligned} \quad (3)$$

재정용자방식과 이차보전방식의 국민경제적 비용의 차이를 구해보면 다음과 같다¹¹⁾.

$$\begin{aligned} \Delta SC &= SC1 - SC2 & (4) \\ &= \frac{(r_D - i_f - i_S)}{r_D} \left[1 - \frac{1}{(1 + r_D)^n} \right] D \\ &= \frac{(r_D + b - r_B)}{r_D} \left[1 - \frac{1}{(1 + r_D)^n} \right] D \end{aligned}$$

위의 식을 보면 ΔSC 의 부호는 $r_D + b$ 와 r_B 의 상대적 크기에 의존한다. 만일 전자가 후자보다 크다면 ΔSC 의 부호는 양이 되고 이는 재정용자방식의 국민경제적 비용이 이차보전방식의 국민경제적 비용보다 크다는 것을 의미한다. 즉,

$$\Delta SC \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} 0 \Leftrightarrow r_D + b \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} r_B \quad (5)$$

이 결과는 금융기관의 실제 대출금리가 정부사업 평가에 적용되는 실제금리(할인율)를 금융기관 수수료율(약 1.5% 수준) 이상으로 초과하지 않는 한 이차보전방식이 비용 측면에서 효율적임을 보여주고 있다. 그러나 실제로 우리가 기준으로 삼을 수 있는 경우는 $r_D = r_B$ 인 경우이다. 일반적으로 재정자금 집행의 국민경제적 기회비용을 평가하기 위해서는 시장 실제금리를 적용해야 하며, 이는 민간자본 시장에서 형성된 시장이자율이다. 자본시장이 완전경쟁적이라면 이 때 형성된 시장이자율은 소비자의 시간적 선호를 적절히 반영하고 있으며, 동시에 자본이 갖는 한계생산성과 일치하게 된다. 금융기관의 실제 대출금리도 원칙적으로 이 시장 실제금리에 근접할 것이다.

이상의 결과를 보다 직관적으로 설명하면 다음과 같다. 현재 시장 실제금리가 8%이고 이 금리 수준에서 금융기관에서 차입할 수 있다고 하자. 이러한 상황에서 정부가 재정자금을 이용하여 3.5%의 용자를 하면, 여기에 1.5%의 수수료가 붙어

11) $i_f = i - b$, $i_S = r_B - i$ 이므로 $r_D - i_f - i_S = r_D + b - r_B$ 이다.

서 재정용자를 이용하는 사람은 5%에 자금을 빌릴 수 있다. 이 경우 정부는 재정용자를 시행하면서 시장 실세금리인 4.5%의 비용을 지불하는 것이고 재정용자를 받는 사람의 실제 혜택은 3%의 이차이다. 한편 이차보전방식으로 전환하면 당연히 3%의 비용만 들고 수수료율 1.5%만큼의 비용이 국민경제적으로 절약된다. 재정용자시 정부의 입장에서의 4.5%의 비용 중 1.5%는 재정용자를 수행하는 금융기관의 수수료로, 3%는 차입자의 혜택으로 돌아가는 것이다.

이상의 논의를 조금 더 확장해서 재정용자를 관리하는 별도의 비용이 드는 경우를 상정해 보자. 실제로 재정용자를 위해 많은 기금들이 운용되고 있고 이들 기금을 관리하기 위해 정부부처의 인력이 투입되고 기금관리비를 지출하며, 대규모 기금의 경우 별도의 관리조직을 가지고 있는 경우가 많이 있다. 이와 같이 재정용자를 위한 기금의 운용에는 금융기관 수수료 이외의 별도의 관리비용이 발생한다. 이러한 별도의 관리비용을 명시적으로 고려해보자. 즉 D원의 재정용자를 시행하고 용자기간 동안 매년 cD (c 는 관리비용 비율, $0 < c < 1$)의 관리비용이 발생할 경우 재정용자의 국민경제적 비용은 다음과 같다¹²⁾.

$$SC1' = \frac{(r_D + c - i_f)}{r_D} \left[1 - \frac{1}{(1 + r_D)^n} \right] D \quad (6)$$

이 경우 재정용자와 이차보전의 국민경제적 비용 차이를 구해보면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \Delta SC' &= \frac{(r_D + c - i_f - i_s)}{r_D} \left[1 - \frac{1}{(1 + r_D)^n} \right] D \\ &= \frac{(r_D + b + c - r_B)}{r_D} \left[1 - \frac{1}{(1 + r_D)^n} \right] D \end{aligned} \quad (7)$$

따라서 별도의 재정용자 관리비용이 드는 경우 금융기관에서 적용되는 실세금리가 정부사업 평가에 적용되는 실세금리(할인율)와 수수료율(b) 및 관리비용비율

12) 매년 cD 의 비용이 n 년 동안 발생하면 그 총액의 현재가치는 $PVC = \frac{c}{r_D} \left[1 - \frac{1}{(1 + r_D)^n} \right] D$ 가 된다. 따라서 $SC1' = SC1 + PVC$ 이므로 식 (6)이 성립한다.

(c)의 합을 초과할 정도로 높지 않다면 재정용자보다 이차보전방식이 비용 측면에서 효율적이다.

$$\Delta SC' \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} 0 \Leftrightarrow r_D + b + c \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} r_B \quad (8)$$

2. 이차보전방식 전환의 기대효과

앞에서 살펴본 바와 같이 재정용자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하면 사업수행 및 관리비용 측면에서 비용절감 효과가 있다. 즉 동일한 사업목적을 달성하면서도 국민경제적 비용이 절감된다. 용자사업의 관리는 이차만큼을 예산으로 지원하는 것에 비해 더 복잡하고 까다로운 절차를 요구하게 된다. 용자자금의 관리와 원리금 회수 등에 있어 보다 많은 관리 노력이 필요하게 되고, 정부 입장에서 별도의 수수료를 지불하면서 재정용자를 수행하게 되는 것이다. 용자 수수료의 경우 외견상 자금 지원을 받는 자가 부담하지만 이는 결국 실세금리에 비해 용자금리가 낮은 데서 그 원천이 발생한다¹³⁾. 재정용자를 수행하기 위해 별도의 산하단체와 같은 관리조직을 두고 있는 경우 그 비용은 더욱 늘어나게 된다.

이러한 국민경제적 비용절감 효과뿐만 아니라 재정용자를 이차보전방식으로 바꾸게 되면 우리나라 재정체계의 단순화에 상당히 긍정적인 효과를 미칠 것으로 보인다. 우리나라 재정체계 및 제도상의 가장 중요한 문제 중의 하나는 재정체계가 매우 복잡·다기화되어 있어서 재정운영의 효율성과 투명성을 확보하기 어렵다는 점이다. 2008년 현재 중앙정부의 재정체계는 일반회계와 18개 특별회계, 그리고 60개 기금(사회보험성기금 6개, 계정성기금 5개, 금융성기금 10개, 사업성기금 39개)으로 이루어져 있는데, 재정체계가 복잡하다는 것 자체가 재정지출의 효율성과 투명성, 그리고 신뢰성을 떨어뜨리는 중요한 이유가 되고 있다.

재정체계의 복잡·다기화로 일부 유사사업들이 중복적으로 집행되기도 하고 예

13) 예를 들어 실세금리가 7%, 대출금리가 5%, 용자금리가 3.5%, 수수료가 1.5%인 경우를 보자. 대출을 받는 사람이 5%의 금리를 지불하면서 1.5%의 수수료를 지불하지만 그 원천은 정부가 실세금리가 7%인데도 불구하고 용자금리를 3.5%로 책정하는 데서 나온다. 즉 정부가 3.5%(7%-3.5%)에 해당하는 비용을 지불하면서 재정용자를 시행하는 것이고 그 총혜택 3.5% 중 수수료 1.5%를 제한 2%(7%-5%)가 실제로 대출을 받는 사람에게 돌아가는 것이다.

산지출의 국가적 우선순위에 따른 자원배분이 상당한 정도 저해되기도 하는 문제가 발생한다. 더욱이 현재의 재정체계가 일정한 원칙하에서 일반회계와 특별회계, 그리고 기금으로 역할분담이 이루어져서 운영되는 것이 아니라는 데 문제의 심각성이 있다. 특별한 세입이나 자금 없이 특별회계나 기금이 운영되기도 하고, 특별회계나 기금에서 일반회계에서도 수행 가능한 사업이 이루어지기도 하며, 동일한 성격의 사업이 때로는 일반회계에서 때로는 특별회계나 기금에서 중복되어 수행되기도 한다. 지금까지 재정개혁 차원에서 기금 및 특별회계제도의 정비가 꾸준히 추진되어 왔으나 여전히 여러 가지 문제점들이 제기되고 있으며, 특히 특별회계의 정비 노력은 상대적으로 더욱 저조한 실정이다.

재정용자를 이차보전방식으로 전환하게 되면 용자사업을 주로 하는 사업성 기금의 경우 이차지원액만큼을 예산사업으로 편성하게 되고, 따라서 특정한 세입을 관리하여 특정사업을 수행하지 않는 기금의 경우 그 존치의 필요성이 없어지게 된다. 용자사업을 수행하는 특별회계의 경우에도 이차보전을 위한 예산이 일반회계의 소관부처 예산으로 편성될 수 있고 남은 용자사업은 공공자금관리기금으로 일원화될 수 있다. 즉 상당수의 기금과 특별회계가 정비될 수 있고 이러한 예산체계의 단순화 자체가 전술한 바와 같은 우리나라 재정운영상의 많은 문제들을 해결하게 할 수 있을 것이다.

또한 재정용자를 이차보전방식으로 전환하게 되면 통합재정수지상의 재정규모가 축소되고 재정수지가 개선된다. 이는 재정용자를 위한 순용자가 재정규모에 잡히던 방식에서 이차지원액만큼만 재정규모에 잡히는 것으로 변하기 때문이다. 이러한 효과는 물론 재정의 건전성 측면에서 실제적 변화가 아니라 재정수지 지표상의 변화이다¹⁴⁾. 그러나 이러한 변화에 따라 재정규모 변수의 의미가 더 명확해질 수 있고, 재정수지가 개선될 만큼 재정이 민간부문의 자금 사정에 미치는 압력이 완화됨을 의미하게 된다.

한편 재정용자의 이차보전으로의 전환은 우리나라 금융산업 발전 전반에 긍정적 효과를 미칠 것으로 판단된다. 현행의 재정용자제도하에서 재정용자 취급에 따른 금융기관의 수익은 부실이 발생하지 않는 경우 대출 1원당 $b(\equiv i - i_f)$ 의 고정

14) 위에서 제시한 비용절감 효과나 예산체계의 단순화에서 얻을 수 있는 실익 등은 재정용자를 이차보전방식으로 전환할 때 발생하는 실질적인 편익으로, 이 편익만큼 재정건전력에도 기여하게 될 것이다.

된 수수료율로 나타낼 수 있다.

$$\pi_1 = b = i - i_f \quad (9)$$

한편 이차보전 방식으로 전환하는 경우 금융기관의 대출 1원당 수익은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned} \pi_2 &= i_s + i - r_c & (10) \\ &= (r_B - i) + i - r_c \\ &= r_B - r_c \quad (r_c \text{는 평균조달금리}) \end{aligned}$$

이는 이차보전방식으로 전환되는 경우 금융기관의 수익은 일반대출로부터 얻을 수 있는 수익과 같음을 의미한다. 따라서 양 제도하에서 금융기관의 수익은 결국 현행의 고정된 수수료율과 평균 예대금리차의 크기에 따라 달라진다고 할 수 있다. 그런데 현행의 용자자금의 취급수수료는 대부분 0.5~1.5%인 반면에 예금은행의 평균 예대금리차는 2.75%(2008년 3월 잔액 기준)로서 이차보전방식으로 전환하는 경우 금융기관의 수익성도 증가할 것으로 예상된다. 물론 이차보전방식으로 전환하는 경우 대출채원으로 사용될 자금의 조달은 전적으로 금융기관의 몫이므로 자금조달에 따르는 추가적인 비용을 고려하여야 할 것이다. 그러나 금융기관의 유동성이 풍부해진 상황에서 자금조달에 따르는 추가적인 비용은 그렇게 크지 않을 것으로 보인다. 결국 재정용자를 이차보전방식으로 전환하면 금융기관의 수익성에도 기여할 것으로 보인다.

한편 이차보전방식으로 전환되는 경우 모든 대출 채원은 금융기관이 조달하게 되므로 자금의 조달 및 운용에 있어서 자율성이 한층 신장될 것으로 기대된다. 금융기관들은 시장금리로 자금을 조달하고 운용하게 됨에 따라 자금조달에 있어서 재정자금에 의존함으로써 있을 수 있는 자금운용의 제약과 이에 따르는 부작용의 피해를 줄일 수 있다. 예금은행의 전체 대출금 중 재정자금이 차지하는 비중은 대략 2.7% 정도이다. 따라서 이만큼의 자금이 추가적으로 자율적으로 시장원리에 의해 조달되고 운용됨으로써 금융기관의 자율성이 그만큼 신장되는 효과를 기대할 수 있다.

<표 IV-1> 예금은행 대출금 중 재정자금의 규모와 비중

(단위: 십억원, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
규모	4,620.6	5,568.3	6,436.9	8,339.3	11,178.2	13,267.1	15,744.7	17,536.8	20,445.0
비중	(5.2)	(5.4)	(5.6)	(6.1)	(7.3)	(7.5)	(7.9)	(8.8)	(8.2)
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.03
규모	21,020.7	20,759.8	23,387.4	22,474.0	21,337.3	22,022.1	22,453.1	22,245.9	22,860.4
비중	(6.8)	(5.8)	(5.0)	(4.2)	(3.8)	(3.6)	(3.2)	(2.8)	(2.7)

주: 재정자금은 국민투자기금대출금을 포함한 수치임.
 자료: 한국은행, 『조사통계월보』, 각 호

V. 재정용자의 이차보전방식으로서의 전환 방안

1. 이차보전방식으로 전환하는 구체적 방안

재정용자를 이차보전으로 전환하는 것은 용자사업을 수행하는 모든 사업성기금과 특별회계의 신규 용자사업을 대상으로 검토되어야 한다. 현재 60개 기금 중 6개의 사회보험성기금, 5개의 계정성기금과 10개의 금융성기금을 제외하면 사업성기금은 총 39개이다. 이 39개 사업성기금 중 상당수가 용자사업을 수행하고 있다. 18개 특별회계 중에는 재특을 제외하고 4개의 특별회계에서 용자사업을 수행하고 있다.

이들 기금과 특별회계를 대상으로 신규 용자사업은 원칙적으로 “그 용자사업이 이차보전이 아닌 용자 형태로 수행되어야 하는 불가피성을 입증할 수 있는 경우에만 수행한다”는 원칙을 예산심의시 적용해야 한다. 소관부처에서는 자금의 가용성 측면에서 시장실패가 발생한다는 것을 입증할 수 있는 경우-예를 들어 투자위험이 높은 장기 투자나 서민층에 대한 시혜적 용자 등-에만 재정용자로 예산을 신청하고 그 외의 경우에는 지원이 필요한 경우 지원하고자 하는 이차 차이만큼 보조예산을 편성한다.

부처 자율로 사업의 특성에 따라 재정보조율을 정하고 그에 따라 지원해야 할

이차를 예산에 요구하는 것이다. 이 때 그 예산은 우선은 기금이나 특별회계에서 편성하고 단계적으로 이를 일반회계로 이관해 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이와 같이 재정용자를 이차보전으로 전환하면, 신규 용자는 나가지 않고 이차만 지급되고 용자자금이 회수되면서 각 기금과 특별회계에는 대규모 여유자금이 발생하게 된다. 이 여유자금을 효율적으로 관리하기 위해 별도의 재정투자기금(가칭)을 설립하는 방안을 검토할 수 있다. 즉 재정투자기금에서 여유자금을 통합 관리하면서 최대의 수익을 달성하기 위한 투자를 수행하고, 투자수익을 기금별 예탁 규모에 따라 배분하는 것이다. 각 기금은 그 수익을 원천으로 이차보전사업과 기타사업을 수행한다.

만일 재정투자기금을 설립한다면 그 기금은 기존의 공공자금관리기금과는 성격을 달리한다. 공공자금관리기금은 재정용자에 쓰일 자금을 동원할 목적으로 공공여유자금을 통합관리하는 기금이다. 여전히 이 기금은 국고채 발행이나 공공여유자금의 예탁을 통해 재특의 재정용자자금을 동원하기 위한 역할을 수행할 것이다. 이에 반해 재정투자기금은 기존의 재정용자를 이차보전방식으로 전환하는 데서 발생하는 여유자금을 효율적으로 통합 운용하기 위해 설립되며, 최대의 운용수익 달성을 목표로 운용된다. 여기서 발생하는 운용수입이 다시 각 기금으로 배분되어 이차보전 등에 사용되는 것이다. 어쨌든 이 기금의 자금은 재정부문의 거대한 여유자금으로 조성될 것이며, 필요한 재정용자에 해당하는 이차보전을 수행하고 남은 자금에 대해서는 국민적 합의를 거쳐 별도의 사용 항목이 정해질 수 있을 것이다.

2. 이차보전 전환에 따른 재원조달 규모 추정

재정용자 규모가 큰 국민주택기금, 중소기업진흥및산업기반기금, 농산물가격안정기금, 공공자금관리기금, 사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금 등 6개 기금을 대상으로 재정용자사업을 이차보전으로 전환할 경우 재정감축 효과를 추정하여 보자. 2007년 현재 6개 기금은 총재정용자규모의 76%를 차지하고 있다. 국민주택기금, 중소기업진흥및산업기반기금, 농산물가격안정기금은 이차보전으로서의 전환에 따라 재정감축 및 지출효율화가 가능한 반면에, 공공자금관리기금, 사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금은 이차보전으로 전환하여 재정감축이 가능하더라도 다른 부문의 지출에 재원을 전환할 수 없어 실익이 없다.

<표 V-1> 회계별·기금별 재정용자사업 규모

(단위 : 백만원)

	2004	2005	2006	2007	(비중)
총 계				29,344,305	
특별회계					
에너지및자원사업	1,199,322	1,392,383	1,627,811	1,963,376	6.7%
교통시설	1,738,650	1,644,516	1,373,375	1,160,850	4.0%
농어촌구조개선	616,284	487,308	494,753	272,782	0.9%
환경개선	324,670	192,931	123,907	99,532	0.3%
기 금					
국민주택기금	8,346,590	9,061,460	9,346,200	11,966,482	40.8%
중소기업진흥및산업기반기금	2,891,970	451,621	3,276,700	3,221,500	11.0%
공공자금관리기금	4,137,722	2,500,000	2,350,000	3,049,386	10.4%
사립학교교직원연금기금	921,574	111,346	1,340,443	1,631,003	5.6%
농산물가격안정기금	1,613,289	476,941	1,379,130	1,404,184	4.8%
공무원연금기금	1,000,493	1,016,113	1,049,941	1,096,980	3.7%
수산발전기금	132,428	0	522,897	487,354	1.7%
축산발전기금	501,063	0	449,909	406,629	1.4%
농지관리기금	309,955	250,000	476,346	396,600	1.4%
남북협력기금	341,285	1,436,760	526,319	337,100	1.1%
대외경제협력기금	250,000	4	260,000	300,000	1.0%
관광진흥개발기금	202,700	270,150	270,150	243,135	0.8%
전력산업기반기금	80,681	180,000	200,716	199,331	0.7%
정보통신진흥기금	586,000	3,556,300	180,000	172,000	0.6%
보훈기금	120,900	1,133,821	157,750	159,330	0.5%
산업재해보상보험및예방기금	134,577	496,713	132,229	134,866	0.5%
고용보험기금	80,761	91,063	99,107	132,271	0.5%
군인복지기금	84,132	0	109,631	117,743	0.4%
사학진흥기금	125,000	22,355,296	110,000	105,000	0.4%
과학기술진흥기금	81,000	88,000	173,000	90,000	0.3%
근로자복지진흥기금	98,000	0	88,000	60,500	0.2%
자유무역협정이행지원기금	0	0	71,601	47,066	0.2%
국민체육진흥기금	47,322	50,000	27,923	23,134	0.1%
장애인고용촉진및직업재활기금	40,762	161,093	36,116	22,812	0.1%
방송발전기금	12,000	34,187	17,000	14,500	0.0%
신문발전기금	0	0	15,000	7,000	0.0%
응급의료기금	10,000	5	7,000	7,000	0.0%
특정물질사용합리화기금	5,000	55,552	4,000	6,000	0.0%
지역신문발전기금	0	0	6,000	5,000	0.0%
청소년육성기금	6,000	3,000	4,500	3,500	0.0%
여성발전기금	13,000	0	4,214	350	0.0%
입금채권보장기금	5	33,518	5	5	0.0%
문화예술진흥기금	3	51,500	4	4	0.0%

주 : 예산기준 수치임

자료 : 기획재정부 『한국통합재정수지』, 각 호

재정용자 규모가 큰 6개 기금의 재정용자사업을 이차보전으로 전환함에 따라 회수되는 용자금 및 용자지출규모 축소로 약 16조원(2007년 기준) 정도의 지출축소 효과를 기대할 수 있다. 그러나 지출규모 축소에 따라 국민주택채권 등 관련 채권의 발행규모가 축소될 경우 회수되는 용자금을 채무상환에 활용해야 하므로 다른 재정지출에 활용할 수 있는 자금은 7조원 정도로 추정된다.

또한 지출규모 축소에 따라 국민주택채권 등 관련 채권의 발행규모가 축소될 경우 국가채무 규모가 그만큼 감소하게 된다. 시간이 경과하여 이차보전에 의한 대출상환이 도래하면 용자회수 규모가 점차 감소하게 되지만, 이차보전으로의 전환에 따라 다른 재정지출에 활용할 수 있는 여유자금은 여전히 발생한다.

<표 V-2> 주요 용자사업 기금의 현황 및 지출축소 효과

	용자규모		용자조건		지출규모					
	용자 회수 (1)	용자 지출 (2)	용자 금리	시장 금리	개정 전 (3=1+2)	개정 후 (4=5+6)	용자 회수 (5)	이차 보전 (6)	지출축소 효과	
	조원	조원	%	%	조원	조원	조원	조원	(=4-3)	(=6-3)
국민주택기금	-6.9	12.0	4.361)	6.502)	5.10	-6.75	-6.90	0.15	11.85	4.95
중소기업진흥 및 산업기반기금	-2.8	3.2	4.40	6.90	0.40	-2.73	-2.80	0.07	3.13	0.33
공공자금 관리기금	-3.8	3.1	n.a.	n.a.	-0.70	-0.70	-3.80	n.a.	0.00	0.00
사립학교교직원 연금기금	-1.2	1.6	n.a.	n.a.	0.40	0.40	-1.20	n.a.	0.00	0.00
농산물가격 안정기금	-1.2	1.4	4.00	6.90	0.20	-1.17	-1.20	0.03	1.37	1.373)
공무원연금기금	-0.9	1.1	n.a.	n.a.	0.20	0.20	-0.90	n.a.	0.00	0.00
소 계	-16.8	22.4	-	-	5.60	-10.75	-16.80	0.25	16.35	6.65

주: 1. 용자잔액이 가장 큰 항목인 국민임대 대출(3.0%) 및 근로자·서민 구입자금 대출(5.7%)의 가중평균 금리
 2. 2007년중 시중은행 주택담보대출금리
 3. 채권발행 등 차입이 없으므로 용자회수 금액도 다른 재정지출에 활용할 수 있는 여유자금이 될 수 있음

3. 회계별·기금별 추진방안

가. 국민주택기금

1) 국민주택기금의 개요

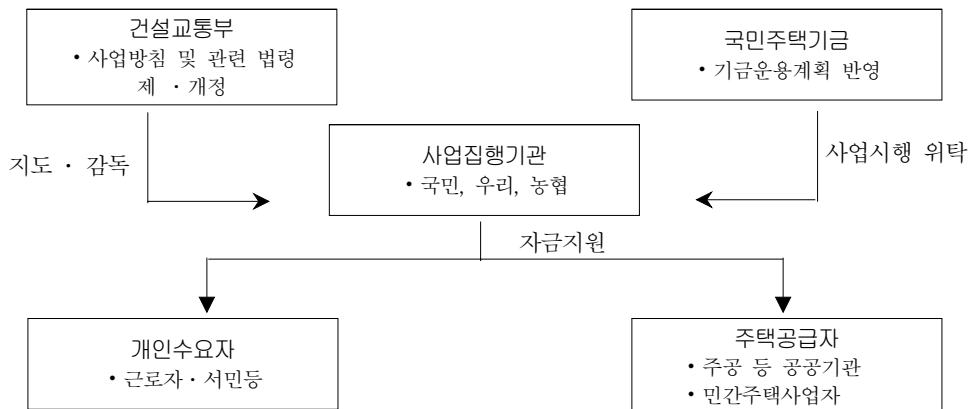
국민주택기금은 국민의 주거생활 안정 도모와 주거수준 향상을 위한 정부의 주택종합계획을 효율적으로 수행하는 데 필요한 자금을 확보하고, 이를 원활히 공급하기 위해 주택건설촉진법에 의거하여 설립된 용자성 기금이다. 국민주택기금은 국민주택(분양주택, 임대주택)의 건설을 지원하고, 주택구입 또는 전세금을 지원하며, 국민주택 건설을 위한 대지 조성, 주거환경개선 등을 지원하는 사업을 하고 있다.

<표 V-3> 국민주택기금의 주요사업

사업명	사업내용	용자대상기관 (용자요건)	용자취급 기관
○ 임대주택건설	○ 국민, 공공임대자금 지원	지자체, 주공, 임대사업자	위탁은행
○ 분양주택건설	○ 공공분양, 후분양자금지원	"	"
○ 수요자용자	○ 저소득 무주택자를 위한 전세자금 등 지원	개인수요자	"
○ 기타사업	○ 노후주택 등 주거환경 개선 지원 ○ 부도사업정상화, 대지조성사업 지원	주택소유자 주택건설업자	" "

자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

[그림 V-1] 국민주택기금 용자사업의 체계도



자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

<표 V-4> 국민주택기금의 융자조건 및 규모

사 업 명	인 수 조 건			용 자 규 모(억원)			
	대하금리 (연리)	대출금리 (연리)	총상환기간 ¹⁾ (거치기간)	'04실적 (연말잔액)	'05실적 (연말잔액)	'06계획	
						신 규	잔 액
합 계				450,583	496,143	107,462	552,846
○ 국민임대		3.0	30년(10년)	60,723	84,123	32,127	114,387
○ 공공임대		3.0~4.5	30년(10년)	176,321	165,427	13,955	166,717
○ 공공분양		5.0~6.0	3년일시	97,156	94,517	8,000	12,345
○ 후분양주택		4.5~5.5	3년일시	2,097	7,794	9,000	13,507
○ 저소득영세민전세		2.0	2년일시	10,806	11,364	6,000	14,451
○ 근로자·서민구입		5.7	20년(1~3년)	58,269	84,528	25,000	181,886
○ 근로자·서민전세		4.5	2년일시	20,246	24,512	10,000	26,079
○ 매입임대		5.0	3년일시	1,856	2,717	700	3,195
○ 개발이주자전세		2.0	사업종료후 6월내	6	48	100	141
○ 주거환경개선		3.0	20년(1년)	4,684	4,766	320	4,393
○ 농어촌주택개량		3.4	20년(5년)	13,849	13,847	1,260	13,746
○ 대지조성자금		5.0	3년일시	4,570	2,500	1,000	2,000

주: 1) '05. 1. 20. ~ '06. 12. 31. 신규대출접수분 금리

- 공공임대: 3.0 ~ 4.0%, 공공분양: 4.5 ~ 5.5%, 후분양: 4.0 ~ 5.0%

자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

2) 재정융자의 이차보전으로서의 전환방안 및 기대효과

국민은행, 우리은행, 농협 등 사업집행기관의 자금으로 대출을 하도록 하고 정부에서는 이차(=시중은행 담보대출 금리-정책금리)만 보전시켜 주도록 한다. 사업집행기관은 원금대출에 필요한 재원을 국민주택기금에서 공급받는 것이 아니라 자체적으로 조달해야 하지만, 최근 은행들의 여유자금이 풍부한 만큼 큰 문제는 없을 것으로 보인다. 대출대상, 금리, 상환기간 등 대출조건은 종전과 동일하게 유지함으로써 차입자의 불편을 최소화한다.

국민주택기금 재정융자를 이차보전으로 전환하면 중앙정부는 회수되는 융자금 및 융자지출규모 축소로 약 12조원(2007년 기준) 정도의 지출축소 효과를 기대할

수 있다. 지출규모 축소에 따라 국민주택채권의 발행규모를 축소할 경우 회수되는 용자금의 채권상환에 활용해야 하므로 다른 재정지출에 활용할 수 있는 자금은 5조원 정도로 추산된다. 또한 지출규모 축소에 따라 국민주택채권의 발행규모가 축소될 경우 국가채무 규모가 그만큼 감소하게 된다.

나. 중소기업진흥 및 산업기반기금

1) 중소기업진흥 및 산업기반기금의 개요

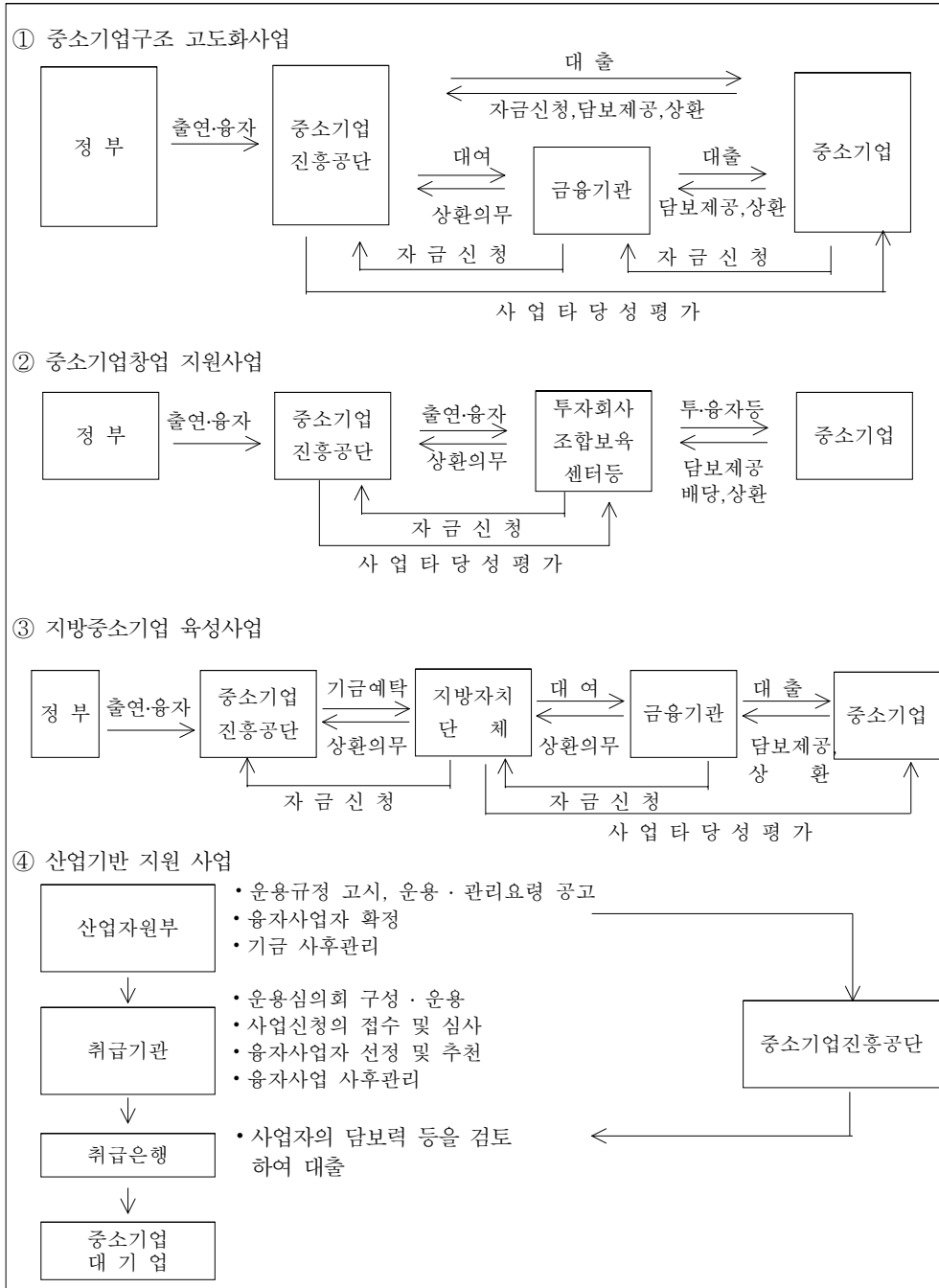
중소기업진흥 및 산업기반기금은 중소기업의 창업촉진, 산업의 균형 있는 발전과 산업기반의 구축, 경영기반 확충 및 구조고도화에 필요한 재원 확보를 위해 설치된 기금이다. 이 기금의 주요 사업으로는 중소기업구조 고도화사업, 중소기업창업 지원사업, 지방중소기업 육성사업, 산업기반 지원사업 등이 있다.

<표 V-5> 중소기업진흥 및 산업기반기금의 용자조건 및 규모

사업명	인수조건			용자규모(억원)			
	대차금리 (연리)	대출금리 (연리)	총상환기간 (거치기간)	'04실적 (연말잔액)	'05실적 (연말잔액)	'06계획 신규 잔액	
합계				109,702	120,077	31,667	121,286
○ 구조개선사업	3.4	4.4	8 (3)	45,186	54,286	15,000	54,791
○ 협동화·입지	3.4	4.4	5~10 (2~5)	8,237	9,843	2,800	10,045
○ 개발기술사업화	-	4.4	5 (2)	2,074	2,528	850	2,522
○ 수출금융지원	-	4.6	180일	444	556	735	512
○ 자산유동화	-	9.5내외	3	2,875	3,634	1,000	3,684
○ 중소벤처창업지원	3.4	4.4	8 (3)	9,457	11,083	3,830	12,157
○ 소상공인지원	4.4	5.4	5 (1)	9,255	10,942	4,300	11,703
○ 시장재개발 예탁금				1,184	852	-	837
○ 지방중소기업육성	4.9	5.9내외	8~15 (3~5)	17,054	12,146	-	11,108
○ 산업기반지원	3.4~4.0	4.4~5.0	8 (3)	13,936	14,157	2,652	13,927
○ 대중소기업 협력사업				-	50	500	50

자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

[그림 V-2] 중소기업진흥 및 산업기반기금 용자사업의 체계도



자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

2) 재정용자의 이차보전으로의 전환방안 및 기대효과

중소기업진흥공단에서 자금을 대여받아 대출대행 업무를 하고 있는 시중은행(사업집행기관) 자금으로 대출을 하도록 하고 정부에서는 이차(=시중은행의 중소기업 대출 금리-정책금리)만 보전시켜 준다. 사업집행기관은 원금 대출에 필요한 재원을 중소기업진흥 및 산업기반기금에서 공급받는 것이 아니라 자체적으로 조달해야 하지만, 최근 은행들의 여유자금이 풍부한 만큼 큰 문제는 없을 것으로 보인다. 대출대상, 금리, 상환기간 등 대출조건은 종전과 동일하게 유지함으로써 차입자의 불편을 최소화한다.

중소기업진흥 및 산업기반기금 재정용자를 이차보전으로 전환하면 중앙정부는 회수되는 용자금 및 용자지출규모 축소로 약 3조원(2007년 기준) 정도의 지출축소 효과를 기대할 수 있다. 물론 지출규모 축소에 따라 차입규모를 축소할 경우 회수되는 용자금을 채무상환에 활용해야 하므로 다른 재정지출에 활용할 수 있는 자금은 0.3조원 정도로 추산된다. 국민주택기금과는 달리 중소기업진흥 및 산업기반기금은 주요 기금수입이 중소기업공단이 발행하는 중소기업채권으로 전환되어 국가채무 감소효과는 없다.

다. 농산물가격안정기금

1) 농산물가격안정기금의 개요

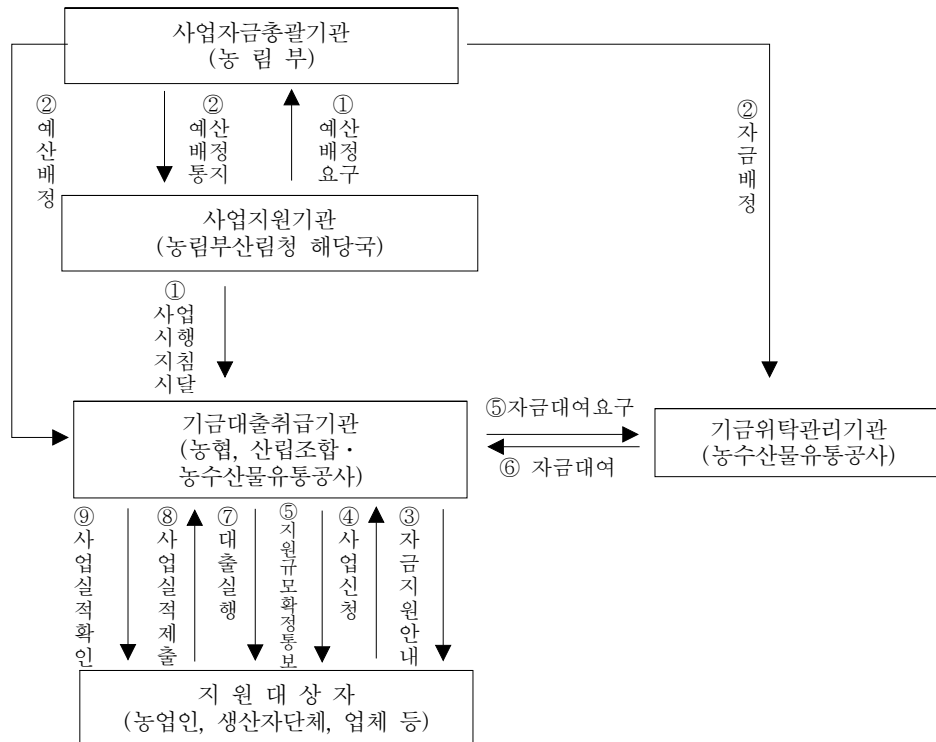
농산물가격안정기금은 농산물의 원활한 수급 및 가격안정 도모와 농산물 유통구조 개선 촉진을 위하여 설치되었다. 농산물가격안정기금은 농산물 가격안정사업(정부비축 및 민간수매), 정부보급종 종자 수매·공급사업, 농산물 유통구조 개선 촉진 등의 사업을 하고 있다.

<표 V-6> 농산물가격안정기금의 융자조건 및 규모

사 업 명	인 수 조 건			용 자 규 모(억원)			
	대하금리 (연리)	대출금리 (연리)	총상환기간 (거치기간)	'04실적 (연말잔액)	'05실적 (연말잔액)	'06계획	
						신 규	잔 액
합 계				29,024	28,198	13,741	29,718
○ 민간가격안정사업	0.0~4.0	0.0~4.0	1년,2년,10년	11,215	11,069	2,746	11,924
○ 수농산물지원	1.2~4.0	3.0~4.0	1년	3,954	2,872	3,353	2,891
○ 유통시설확충및개선	1.2~3.0	3.0~4.0	10년(3년)	2,429	1,918	220	1,697
○산지및소비자유통개선	1.2~4.0	3.0~4.0	1년,2년,3년,6년	11,426	12,339	7,422	13,206

자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

[그림 V-3] 농산물가격안정기금 융자사업의 체계도



자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

2) 재정용자의 이차보전으로의 전환방안 및 기대효과

농협, 산림조합, 농수산물유통공사 등 사업집행기관의 자금으로 대출을 하도록 하고 정부에서는 이차(=시중은행의 중소기업 대출 금리-정책금리)만 보전시켜준다. 사업집행기관은 원금대출에 필요한 재원을 농산물가격안정기금에서 공급받는 것이 아니라 자체적으로 조달해야 하는 문제는 있다. 대출대상, 금리, 상환기간 등 대출조건은 종전과 동일하게 유지함으로써 차입자의 불편을 최소화한다.

농산물가격안정기금의 재정용자사업을 이차보전으로 전환하면 중앙정부는 회수되는 용자금 및 용자지출규모 축소로 약 1조원(2007년 기준) 정도의 지출축소 효과를 기대할 수 있다. 농산물가격안정기금은 차입이 아닌 사업수입 및 여유자금운용수익 등으로 재원을 조달하므로 용자회수 금액도 다른 재정지출에 활용할 수 있는 여유자금이 될 수 있다.

라. 에너지 및 자원사업 특별회계

에너지 이용효율 향상 용자사업(5,937억원, 2008년 예산안 기준)은 주요 사업 대상이 중소기업이기 때문에 완전폐지보다는 부분폐지하고, 민간 이양이 어려운 용자사업에 대해서는 이차보전을 한다. 다만 광물자원개발 용자사업(4,260억원, 2008년 예산안 기준)은 불확실성이 매우 큰 해외유전 및 자원 개발 투자사업(석유공사가 대행)으로 회수 불확실성이 큰 이유로 인해 성공불 계약제를 유지하고 있으며 회수기간은 15~20년인 장기용자인 관계로 민간금융이 완전히 대행하기에는 어려움이 있다. 또한 최근 고유가 등으로 인해 전략적 자원개발의 중요성이 높아짐에 따라 폐지 및 이차보전으로 전환하기는 어려울 것으로 판단된다.

<표 V-7> 에너지 및 자원사업 특별회계의 주요 용자사업

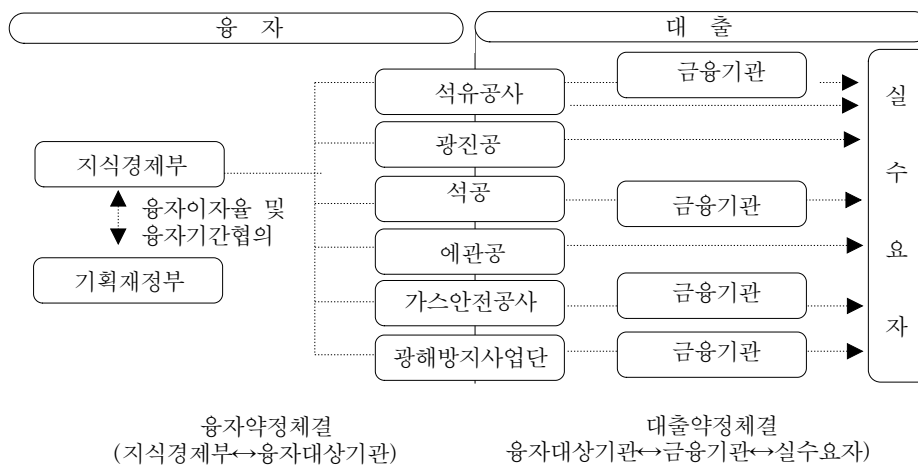
사업명	사업내용	용자 대상기관	용자 취급 기관
○ 도시가스공급배관건설	정부의 청정연료 보급확대 시책에 의거 깨끗하고 편리한 국민연료의 안정적 공급을 위한 도시가스 공급배관망의 조기 확충	한국 석유공사	한국 석유공사
○ 국내유전개발	제1, 2차 석유과동과 같은 에너지 위기를 적극적으로 대처하기 위한 석유자원의 안정적, 지속적 공급원의 확보와 자주개발 원유도입목표 실현		

<표 V-7>의 계속

사업명	사업내용	융자 대상기관	융자 취급 기관
○ 해외유전개발	제1, 2차 석유과동과 같은 에너지 위기를 적극적으로 대처하기 위한 석유자원의 안정적, 지속적 공급원의 확보와 자주개발 원유도입 목표 실현	한국 석유공사	한국석유공사
○ 집단에너지공급	에너지절약과 환경개선효과가 큰 지역난방사업, 공단열병합발전사업을 추진하여 대규모 택지개발지역 및 공단지역에 에너지를 공급함으로써 국민생활의 편의도모 및 삶의 질 향상에 기여	에너지 관리공단	
○ 에너지절약시설설치	에너지다소비형시설을 에너지절약형시설로 대체하거나 사용효율을 극대화함으로써 연료사용량(CO ₂ 배출량)을 저감하여 국제적으로 대두된 지구환경문제에 적극적으로 대처		
○ 신재생에너지보급	국내에서 개발된 신기술의 경제성과 기술신뢰도를 확보하고 국내에서 부존하고 있는 신재생에너지자원의 이용, 보급을 확대		
○ 해외자원개발	해외의존도가 심화된 필수에너지 및 주요 공업 원료 광물의 장기, 안정적 확보기반 조성	대한광업진흥공사	
○ 대체산업창업지원	석탄산업의 사양화로 인하여 낙후된 폐광지역의 경제를 진흥시켜 지역간 균형 있는 발전과 주민의 생활향상 도모	광해방지사업단	
○ 가스안전관리	가스의 유통구조 개선 및 가스시설 현대화 등 가스안전관리 투자를 지원하여 가스사고 예방으로 국민생활의 안전 도모	한국가스안전공사	

자료: 한국석유공사

[그림 V-4] 에너지 및 자원사업 특별회계의 융자사업의 체계도



자료: 한국석유공사

<표 V-8> 에너지 및 자원사업의 융자조건 및 규모

사 업 명	조건(%)					융자규모 (백만원)	
	우대 금리	대출 금리	대 출 수수료	융자 금리	융자기간 (거치/상환)	2006 실적	2007 실적
○ 도시가스공급배관건설	0.00	6.00	0.70	5.30	5년/10년	21,000	16,000
○ 국내유전개발	1.25	4.75	1.00	3.75	5년/5년	33,384	34,554
○ 해외유전개발	2.25	3.75	1.00	2.75	5년/5년	185,166	323,003
○ 집단에너지공급	0.00	6.00	1.00	5.00	8년/7년	195,524	129,923
○ 에너지절약시설설치	1.25	4.75	1.50	4.75	3년/5년	433,875	467,367
○ 신재생에너지보급	1.25	4.75	1.50	3.25	5년/10년 (바이오, 폐기 물은 3/5)	62,600	56,340
○ 해외자원개발	2.25	3.75	1.00	2.75	5년/10년	50,500	68,400
○ 대체산업창업지원	1.25	4.75	1.50	3.25	5년/5년 (운전자금 2 년/3년)	10,000	5,000
○ 가스안전관리사업	1.25	4.75	1.00	3.75	3년/5년	39,000	36,367

자료: 한국석유공사

마. 관광진흥개발기금

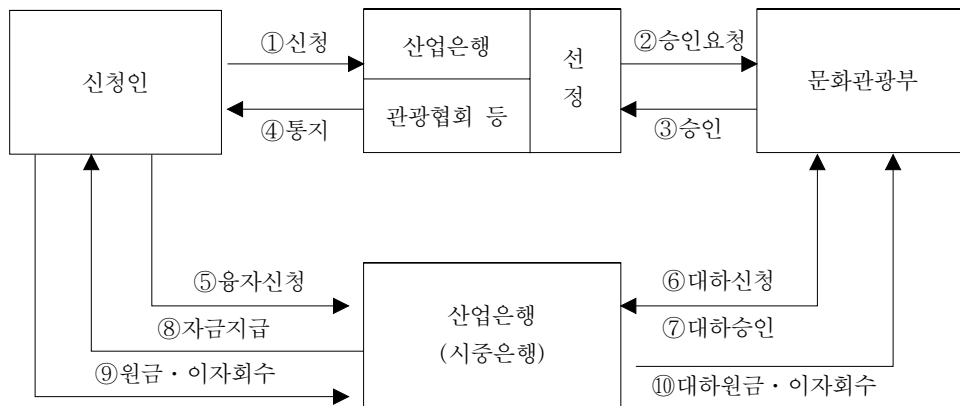
관광산업육성 사업으로 관광숙박시설 건설 및 개보수에 기금의 40%에 육박하는 자금(2,131억원, 2008년 예산안 기준)이 융자되고 있다. 향후 민간 관광숙박시설 건설과 개보수는 이차보전을 통한 지원 및 민간금융으로 전환할 필요가 있다. 특히, 관광사업체운영지원은 사업 대상의 정의가 모호하기 때문에 구체적으로 적시하고 인프라가 필요한 경우라면 관광산업 육성 프로그램에 통합하여 운영하는 것이 바람직할 것이다.

<표 V-9> 관광진흥개발기금의 주요 용자사업

사업명	사업내용	용자대상기관 (용자요건)	용자취급 기관
○ 관광시설확충	○ 관광숙박시설, 국민관광진흥시설의 건설 및 개보수	○ 관광사업자 (신설, 개보수)	한국산업은행과 13개 시중은행
○ 관광사업체지원	○ 관광사업체의 운영자금	○ 관광사업자 (운영자금)	

자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

[그림 V-5] 광진흥개발기금의 용자사업의 체계도



자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

<표 V-10> 관광진흥개발기금의 용자조건 및 규모

사업명	인수조건			용자규모(억원)			
	대하금리 (연리)	대출금리 (연리)	총상환기간 (거치기간)	'05실적 (연말잔액)	'06실적 (연말잔액)	'07계획	
						신규	잔액
합계	○ 중소기업 : 공자금리-1.75%	○ 중소기업 : 공자금리-0.75%	9(4)	8,744	9,593	2,432	12,025
○ 관광시설확충 ○ 관광사업체지원	○ 대기업 : 공자금리-1.00%	○ 대기업 : 공자금리	9(4)8(3) 4(2)	8,236 508	8,866 727	2,184 248	11,050 975

자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

바. 정보통신진흥기금

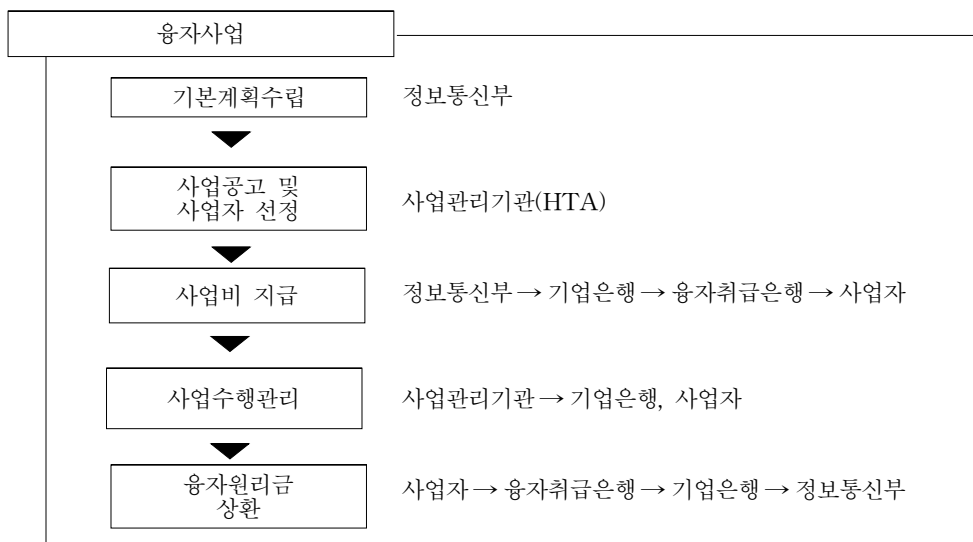
정보통신진흥기금은 향후 조성재원 규모가 지속적으로 감소할 것으로 예상되며, 일반회계사업과의 차별성이 크지 않는 경우가 있으므로 대폭적으로 재검토할 필요가 있다. 응용기술개발지원사업(1,450억원, 2008년 예산안 기준)은 『2007 기금준치보고서』에서 중산기금의 기술개발사업화자금 사업과의 중복을 지적하고 있으므로 민간 자금조달시장을 이용한 이차보전방식으로 전환하는 것이 바람직하다고 판단된다. IT 성장동력사업도 2006년에 비해 520억원이 감액되었으나, 여전히 지식자원부의 지원사업과 중복 가능성이 있으므로 검토할 필요가 있다.

<표 V-11> 정보통신진흥기금의 주요 사업

사 업 명	사 업 내 용	용자대상기관 (용자요건)	용자취급 기 관
○IT신성장동력육성(용자)	○중소기업기술개발지원	IT기술개발을 하고자 하는 중소기업	기업은행 등 19개 금융기관

자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

[그림 V-6] 정보통신진흥기금의 용자사업의 체계도



자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

<표 V-12> 정보통신진흥기금의 용자조건 및 규모

사업명	인수조건			용자규모(억원)			
	대하금리 (연리)	대출금리 (연리)	총상환기간 ¹⁾ (거치기간)	'05실적 (연말잔액)	'06실적 (연말잔액)	'07계획	
						신규	잔액
합계				1,950 (6,643)	1,800 (6,485)	1,620	5,833
○ IT신성장동력 육성(용자)	○ 일반담보: 대출금리-1% ○ 기술담보: 대출금리-1.875%	공자기금예탁 금리-0.5%	5년 (2년)	1,950 (5,733)	1,800 (6,090)	1,620	5,731
○ 정보통신선도 기술개발지원 ('03년 종료)	○ 대출금리-1%	"	"	0 (910)	0 (396)	0	102

주: 1) 총상환기간 = 거치기간 + 상환기간이며, 거치기간을 괄호 안에 별도 기재
 자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

사. 과학기술진흥기금

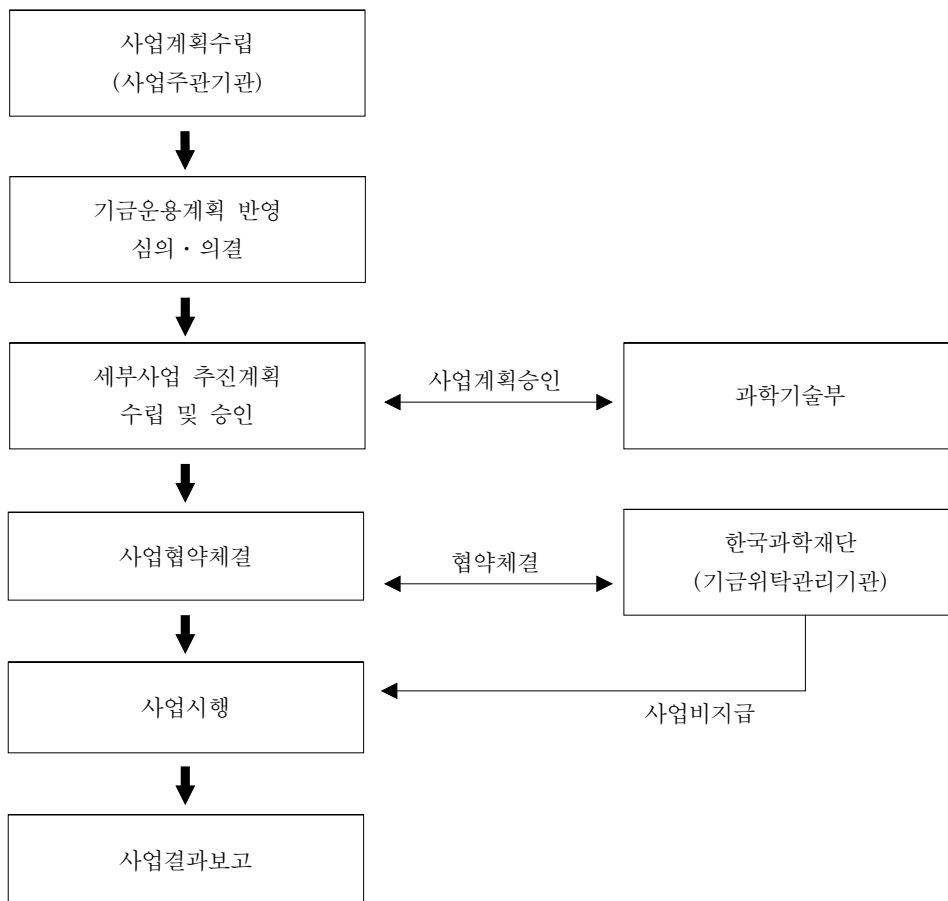
과학기술진흥기금은 재원조성이 적절치 못하고 안정적 재원 확보도 불확실하므로 대폭적으로 사업을 조정할 필요가 있다. 과학기술기반조성 용자사업(171억원, 2008년 예산안 기준)은 민간금융기관을 이용한 이차보전방식으로 전환하는 것이 가능하다. 『2007년 기금준치평가보고서』는 일반예산사업과 기금사업의 구별이 명확하지 않음을 지적하고 있으므로 바이오신약장기사업(128억원, 2008년 예산안 기준), 과학기술진흥단체 지원(157억원), 투자조합 출자(100억원), 산업기술개발(1,117억원), 동북아 R&D 허브기반 조성(289억원) 등은 일반예산으로 이관하여 양 회계를 명확히 구분하고, 중복이 있을 때에는 축소가 필요하다. 과학기술인재인력양성(23,120백만원, 2008년 예산안 기준), 여성과학기술인육성(29억원), 이공계인력관리특별지원(600억원)도 교육인적자원부 혹은 특허청 사업과 중복 존재시 축소하여 운영하는 것이 바람직할 것이다.

<표 V-13> 과학기술진흥기금의 주요사업

사업명	사업내용	용자대상기관 (용자요건)	용자취급 기관
○ 연구개발용자지원	○ 국가적인 연구개발사업 ○ 미래유망기술분야의 연구개발사업 ○ 연구개발인프라 구축사업	과학기술진흥을 위한 연구 개발과제 수행 기업등	중소기업은행 등 9개 기관
○ 민항기국제공동 개발용자	○ 민항기국제공동연구개발	위험분담방식에 의한 국제 공동연구개발 참여	전문관리기관

자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

[그림 V-7] 과학기술진흥기금의 용자사업의 체계도



자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

<표 V-14> 과학기술진흥기금의 융자조건 및 규모

사 업 명	인 수 조 건			용 자 규 모(억원)			
	대하금리 (연리)	대출금리 (연리)	총상환기간 (거치기간)	'05실적 (연말잔액)	'06실적 (연말잔액)	'07계획	
						신 규	잔 액
합 계				6,637	3,541	300	3,067
○연구개발용자지원	변동금리 (분기별)	변동금리 (분기별)	5~7년 (2~3년)	880 (3,637)	530 (3,341)	-	2,567
- 일반담보	직전분기재특금리 -(1.75%또는1.25%)	직전분기재특금리 -(0.75%또는0.25%)	7년(3년)	350 (1,792)	- (1,610)	-	1,237
- 기술담보	직전분기재특금리 -0.75%	직전분기재특금리	5년(2년)	530 (1,485)	530 (1,731)	-	1,330
○민항기국제공동 개발용자	변동금리 (공자기금예수금리) -20%	변동금리 (공자기금예수금리) -1.0%	15년(5년)	-	200 (200)	300	500

자료: 기획재정부, 「2007년도 기금현황」

VI. 결 론

현재의 금융환경 변화와 재정여건 속에서 우리나라 재정융자제도의 전체 구도에 대한 원점에서의 재검토가 이루어져야 한다. 그 가장 중요한 전환방향은 재정융자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하는 것이다. 정책적으로 필요한 부문에서 민간금융 시장의 자금을 이용하고 재정은 실세금리와 재정융자시 대출금리(지원금리) 간의 이차보전을 담당하는 것이다.

재정융자를 이차보전을 위한 재정보조로 전환하면 사업수행 및 관리비용 측면에서 비용절감 효과가 있다. 즉 동일한 사업목적을 달성하면서도 국민경제적 비용이 절감된다. 이러한 국민경제적 비용절감 효과뿐만 아니라 재정융자를 이차보전방식으로 바꾸게 되면 우리나라 재정체계의 단순화에 상당히 긍정적인 효과를 미칠 것으로 보인다. 우리나라 재정체계 및 제도상의 가장 중요한 문제 중의 하나는 재

정체계가 매우 복잡·다기화되어 있어서 재정운영의 효율성과 투명성을 확보하기 어렵다는 점이다. 재정체계의 복잡·다기화로 일부 유사사업들이 중복적으로 집행되기도 하고 예산지출의 국가적 우선순위에 따른 자원배분이 상당한 정도 저해되기도 하는 문제가 발생한다. 재정용자를 이차보전방식으로 전환하게 되면 상당수의 기금과 특별회계가 정비될 수 있고 이러한 예산체계의 단순화 자체가 우리나라 재정운영상의 많은 문제들을 해결하게 할 수 있을 것이다.

또한 재정용자를 이차보전방식으로 전환하게 되면 통합재정수지상의 재정규모가 축소되고 재정수지가 개선된다. 이러한 효과는 물론 재정의 건전성 측면에서 실제적 변화가 아니라 재정수지 지표상의 변화이다. 그러나 이러한 변화에 따라 재정규모 변수의 의미가 더 명확해질 수 있고, 재정수지가 개선된 만큼 재정이 민간부문의 자금 사정에 미치는 압력이 완화됨을 의미하게 된다. 한편 재정용자의 이차보전으로의 전환은 우리나라 금융산업 발전 전반에 긍정적 효과를 미칠 것으로 판단된다.

재정용자를 이차보전으로 전환하는 것은 용자사업을 수행하는 모든 사업성 기금과 특별회계의 신규 용자사업을 대상으로 검토되어야 한다. 이들 기금과 특별회계를 대상으로 신규 용자사업은 원칙적으로 “그 용자사업이 이차보전이 아닌 용자 형태로 수행되어야 하는 불가피성을 입증할 수 있는 경우에만 수행한다”는 원칙을 예산심의시 적용해야 한다. 부처 자율로 사업의 특성에 따라 재정보조율을 정하고 그에 따라 지원해야 할 이차비를 예산에 요구하는 것이다. 이 때 그 예산은 우선은 기금이나 특별회계에서 편성하고 단계적으로 이를 일반회계로 이관해 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이와 같이 재정용자를 이차보전으로 전환하면, 신규 용자는 나가지 않고 이차만 지급되고 용자자금이 회수되면서 각 기금과 특별회계에는 대규모 여유자금이 발생하게 된다. 이 여유자금을 효율적으로 관리하기 위해 별도의 재정투자기금(가칭)을 설립하는 방안을 검토해야 한다. 즉 재정투자기금에서 여유자금을 통합 관리하면서 최대의 수익을 달성하기 위한 투자를 수행하고, 투자수익을 기금별 예탁 규모에 따라 배분하는 것이다. 각 기금은 그 수익을 원천으로 이차보전사업과 기타사업을 수행한다. 이 기금의 자금은 재정부문의 거대한 여유자금으로 조성될 것이며, 필요한 재정용자에 해당하는 이차보전을 수행하고 남은 자금에 대해서는 국민적 합의를 거쳐 별도의 사용 항목이 정해질 수 있을 것이다.

참고문헌

- 금융감독원, 『은행경영통계』, 각 호.
- 김성진, 『재정융자제도의 발전방안』, 정책연구보고서, 중앙공무원교육원, 1999.
- 이덕훈·최범수·김동원·안종길·문춘걸, 『우리나라 금융산업의 발전구조』, 한국개발연구원, 1998.
- 이영, 「외환위기와 한국 조세의 변화」, 『경제학연구』, 제55집 제4호, 한국경제학회, 2007.
- 이창용, 「외환위기 10년: 재정정책의 역할과 과제」, 『경제학연구』, 제55집 제4호, 한국경제학회, 2007, pp. 313~339.
- 기획재정부, 『한국의 통합재정수지』, 각 호.
- , 『나라살림』, 각 호.
- , 「2007년도 기금현황」
- 주택은행, 『주택금융』, 각 호.
- 한국개발연구원, 『재정융자제도의 개선방향』, 2000. 7.
- 한국은행, 『조사통계월보』, 각 호.
- , 『자금순환표』, 각 호.
- , 『국민계정』, 각 호.
- 한국재정연구회, 『저금리시대의 재정융자제도 개편방향』, 2002. 2.
- 황성현·이기영·박정수, 「재정융자제도의 개편방안」, 『경제학연구』, 제50집 제4호, 한국경제학회, 2002, pp. 205~229
- Board of Governors of the Federal Reserve System, “Flow of Funds Accounts of the United States: Annual Flows and Outstandings,” 2006.
- IMF, World Economic Outlook Database
- OECD, *National Account*, 2006.
- , *National Accounts of OECD Countries: Volume IV General Government Accounts 1993~2006*, 2008. 1.
- U.S Government, “Budget of the United States Government: Analytical Perspectives,” Fiscal Year 2009.

<Abstract>

A Study on the Transformation of the Fiscal
Loan System
towards the Interest Rate Gap Subsidization
System in Korea

Kiyoung Lee

This paper studies the necessities, effects and concrete plans of transforming current fiscal loan system towards the interest rate gap subsidization system in Korea. Under the regime of the interest rate gap subsidization system, the policy target groups get loans at market rates in the private financial market and the government subsidizes the discrepancy between the lending rate in the private financial market and the fiscal loan rate the government applies to the private financial institutions. By introducing the interest rate gap subsidization system, the national costs of the project implementation and fund management can be saved. Also, Korean fiscal system can be simplified by restructuring many Government Funds and Special Accounts. This reform can also exert a positive impact on Korean financial industry. This paper provides concrete plans of transformig fiscal loan system towards the interest rate gap subsidization system.

제4편 정부간 재정현황 및 개혁과제

김정훈*·김현이**

I. 서 론

본 논문은 우리나라의 정부간 재정상황과, 특히 최근 실행된 재정분권 및 균형발전정책의 문제점과 개혁과제의 기본 틀을 제시하고 있다. 양적으로 급속도로 팽창한 우리나라의 지방재정 규모는 GDP 대비 13%대를 유지하고 있다. 그 중에서도 지방재정의 증가속도(1991년 대비 2006년 GDP 대비 탄력성 1.25)는 중앙정부(1.13)에 비하여 조금 더 빠른 것으로 나타나고 있다. 그러나, 증가한 지방재정의 규모에 비하여 지방정부의 과세권, 지출증가 규모에 따른 세출사무 이양 등 지방정부의 권한과 책임 등 질적인 면에서는 여전히 과거의 중앙 주도적인 성격을 벗어나지 못하고 있다.

이에 본 논문은 지난 참여정부에서 실시한 재정분권 및 균형발전 정책의 폐착 내용에 대하여 살펴보고자 하였으며 사례별로 원인 및 개선방안의 선결조건을 제시하고자 하였다. 참여정부의 재정분권 및 균형발전 정책의 문제점으로 첫째, 분권원칙에 입각한 지방세제 구축의 실패를 꼽고 있다. 참여정부가 재정분권을 추진 하면서 가장 역점을 두었던 분야가 지방세를 확충하는 것이었다. 지방세 증가는 중앙정부에 대한 지자체의 재정 의존도를 낮추고, 주민들의 지방자치에 대한 관심도를 높이기 때문에 지방자치 활성화에 도움이 되는 정책 방향이다. 따라서, 참여정부의 분권정책 방향은 일단 올바른 것이었다. 그러나, 참여정부의 지방세 확충 논리의 가장 큰 문제점은 지방세 확충(지방소비세 도입 VAT 공유)을 정부간 재정과 균형발전정책과의 연관성 등 종합적인 관점에서 접근하지 못하였다는 점이다. 본 논문에서는 또한 지자체의 보유세 과세권 박탈 또한 지방정부의 과세권을 약화시키는 결과로 나타나게 된 점을 설명하고 있다. 보유세는 지방세로서 가장 바람직한 세원이라 할 수 있는데, 일부 지자체의 보유세 정책이 국가적으로 바람

* 한국조세연구원 선임연구위원

** 한국조세연구원 연구위원

직하지 않게 보인다고 하여서 지자체의 보유세 과세권을 아예 박탈하는 것은 최소한 분권적 정책은 아니라고 판단하였다. 결국 참여정부는 강력한 분권정책을 한편으로 표방하면서, 2006년부터 지방 보유세의 세율을 중앙정부가 결정(2005년부터 재산세 과표는 중앙정부가 결정)하는 정책을 채택한 점을 지적하고 있다. 단순 배분 위주의 서울시 공동세 도입에 대해서도 지방자치의 활성화 및 주민부담 원칙 강화라는 경제적 분석보다 세입의 형평화만을 기준으로 삼은 결과로 평가하고 있다.

둘째, 본 논문은 분권적 권한과 재정책임성의 연계성 부족 사례로 비효율적인 대도시의 재정순편익 증가 현상과 자치단체의 재정의존도를 높인 점을 들고 있다. 지난 4년간의 재정분권 방향이 지자체의 세입을 확충하는 데에만 초점이 맞추어졌고, 지자체의 세출책임을 적절하게 배분하는 방안은 거의 고려되지 않았던 점도 지적하고 있다.

마지막으로, 일련의 재정분권 정책방향과 균형발전의 부조화에 대해서도 언급하고 있다. 참여정부는 분권과 균형발전을 양대 축으로 하는 정책들을 입안하였으나, 양 정책의 성격이 명확하게 정의되지 않았고, 그 결과 정책목표 역시 분명하게 설정되어 있지 않았다. 예를 들어 재정분권을 위한 지방세 확충은 주로 수도권 지역의 재정력을 확충하는 조치가 되고, 따라서 비수도권의 경제력을 키우고자 하는 균형발전정책과 충돌한다. 반면 비수도권을 중앙정부가 적극적으로 지원하는 것이 균형발전정책으로 이해되면, 이는 중앙집권적 요소를 띠게 된다. 따라서, 어떤 형식의 재정분권이 균형발전정책으로 이어질 것인가는 충분히 고민해야 하는 문제임을 명확히 밝히고 있다.

이상의 문제점들에 대한 개선방안의 기본 틀로서 첫째, 지방세 체계의 정비를 제안하고 있다. 체계적으로 지방세를 재편하여 단순히 세입을 확충하는 지방세와 주민들의 부담을 동반하는 기능을 분리하는 것이 주민들에 대한 지방세의 가시성 제고에 도움이 될 것임을 주장하고 있다. 둘째, 지방재정조정제도의 재정비이다. 지방교부세 및 국조보조금의 개편, 분권교부세의 복지포괄보조금으로의 전환, 균특회계제도의 실효성 제고 방안 등을 제시하고 있다. 셋째, 지자체의 책임성 강화를 위하여 우선적으로 교육과 경찰에 대한 재정책임성 연계방안을 제시하고 있다. 외국처럼 재정분야의 교육자치와 경찰자치를 실현하여 재정력이 풍부한 지자체는 이러한 지방공공서비스의 세출책임을 지도록 하고, 재정이 열악한 지방자치단체에 대하여 중앙정부가 재정적 지원을 집중하는 것이 논리적으로 타당함을 밝히고 있다.

Ⅱ. 정부간 재정현황

1. 중앙 대 지방재정 규모

통합재정규모에 따른 우리나라 중앙정부의 재정규모는 2008년 기준 약 230.2조 원에 해당하며, 지방재정연감 기준 지방재정의 규모는 약 124.9조원 수준이다¹⁾. 지방정부의 재정규모 비중은 최근 들어 35% 대를 유지하고 있으며, GDP 대비 규모는 1991년 10% 내외에서 꾸준히 증가하여 2008년 현재 약 13%대를 유지하고 있다. 1991년 대비 GDP 성장은 약 4.3배에 달하고, 중앙정부와 지방정부의 재정규모는 1991년 대비 각각 4.9배와 5.8배에 해당한다. 지방정부 재정규모의 증가 속도가 중앙정부에 비해 상대적으로 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 II-1> 중앙 대 지방재정 규모

(단위: 십억원, %)

연 도	GDP(A)	중앙재정*(B)	지방재정		C/A	C/(B+C)
			지방재정(C)	이전재정		
2001	621,028	136,765	70,100	31,964	11.29	33.89
2002	685,069	136,047	80,315	40,482	11.72	37.12
2003	725,420	164,303	92,981	38,976	12.82	36.14
2004	781,174	173,538	96,764	36,836	12.39	35.80
2005	809,299	187,946	101,925	43,622	12.59	35.16
2006	849,161	205,928	110,947	42,854	13.07	35.01
2007	902,541	209,800	111,986	42,667	13.79	37.24
2008	945,863	230,200	124,966	47,819	12.84	34.54

자료 : 1. *통합재정규모=경상지출+자본지출+순융자(융자지출-융자수입)임

2. 2001년~2006년까지의 지방재정자료는 『지방재정연감』의 일반회계 순계결산자료임

3. 지방재정연감 총괄자료에서는 교육비특별회계를 제외하고 있음.

4. 이전재정은 지방교부세, 지방양여금(2005폐지), 국고보조금에 해당함.

5. 2007년, 2008년 지방재정 최종예산순계. 행정안전부 보도자료 2008.02.14

6. 2007년 GDP, 중앙재정 2007 회계연도 정부 결산 기획재정부 보도자료 2008.04.01

7. 2008년 중앙재정 『나라살림』 예산개요 통합재정규모, GDP 실질성장률(예상) 4.8%

1) 2008년 중앙정부 규모는 『나라살림』 예산개요의 통합재정규모를 사용하였으며, 지방정부 규모는 행정안전부의 보도자료 최종예산 규모(순계)를 사용하였다.

경제성장 속도와 연동하여 본 재정규모의 탄력성(GDP 1% 증가 대비 정부규모 증가율)은 동기간 내에 IMF 외환위기시의 경우를 제외하면, 중앙재정과 지방재정은 각각 1.13, 1.25로 나타났다. 증가율 면에서도 경제성장 속도보다 공공부문 증가속도가 다소 앞서고 있는 것으로 나타났다²⁾.

<표 II-2> 중앙 대 지방 재정규모 증가율

(단위: %)

연 도	GDP(A)	중앙재정(B)	지방재정	중앙재정탄력성	지방재정탄력성
	증가율	증가율	증가율		
1992	21.06	9.54	13.59	0.45	0.65
1993	13.95	11.58	11.87	0.83	0.85
1994	12.87	18.96	23.11	1.47	1.80
1995	17.04	18.59	17.52	1.09	1.03
1996	17.23	17.95	20.43	1.04	1.19
1997	12.48	18.83	17.54	1.51	1.41
1998	9.48	15.05	2.04	1.59	0.21
1999	-1.43	4.81	5.84	-3.36	-4.08
2000	9.38	6.86	6.09	0.73	0.65
2001	17.29	5.79	21.25	0.33	2.29
2002	10.31	-0.53	14.57	-0.05	1.94
2003	5.89	20.77	15.77	3.53	1.58
2004	7.69	5.62	4.07	0.73	0.69
2005	3.60	8.30	5.33	2.31	0.71
2006	4.93	9.57	13.29	1.94	3.33
2007	6.29	1.88	-3.02	0.30	-0.27
2008	4.80	9.72	11.29	2.03	2.41

자료: 앞의 표와 동일.

정부간 재정규모를 살펴볼 때, 단계별 예산이나 세출 위주의 재정규모로만 살펴보면 중앙정부의 이전재원 부분과 지방정부가 이전재원으로 받는 부분이 이중계산되는 부분이 발생한다. 이에 기획재정부가 2005년 정부부문 전체 통합재정 결산 보고 자료를 기준으로 중앙, 지방, 교육재정의 세출비중 순재정규모를 살펴본 바

2) IMF 외환위기시를 포함시킬 경우, 중앙정부는 동기간 평균 0.83, 지방재정은 0.89로 나타났다.

있다. 기획재정부 보도자료에 따르면 2005년 결산 기준으로 국가재정, 지방재정, 교육재정의 세출비중은 각각 52.6%, 34.9%, 12.5%이다³⁾.

중앙정부에서 지방정부와 교육자치단체로, 지방정부에서 교육자치단체로 이전하는 재정의 규모는 2007년 기준 각각 39.8조원과 26.6조원이다. 2000년 이후 공공부문간 이전지출 규모는 2001년 지방교육세가 지방세로 전환됨에 따라 50조원 규모가 넘었으며 2007년 기준 74.7조원에 달한다⁴⁾.

<표 II-3> 공공부문간 이전지출 추이 및 전망

(단위: 조원)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
중앙정부 ⇒ 지자체	22.1	28.2	27.3	29.4	31.5	34.8	38.4	39.8	42.3
중앙정부 ⇒ 교육자치단체	15.9	18.5	20.7	22.6	24.1	23.8	24.9	26.6	33.1
지자체 ⇒ 교육자치단체	1.5	4.7	5.6	5.9	6.5	7.0	7.6	8.3	8.9
합계	39.4	51.4	53.7	57.9	62.1	65.6	70.9	74.7	84.3

자료: 『조세개요』 (재정경제부) 각 연도 참조 재작성, 2008년은 전망치

<표 II-4> 중앙정부의 지방정부 지원 현황(2007예산)

(단위: 억원)

구 분	비 고	
일반자치단체에 대한 지원 398,134	지방교부세 245,134	일반회계 내국세의 19.24% + 종합부동산세 전액
	국고보조금 153,000	일반회계 및 특별회계
교육자치단체에 대한 지원 266,218	교부금 262,218	일반회계 내국세의 19.40% + 교육세 전액
	국가보조금 4,000	일반회계 및 특별회계

주: 2006년 1월부터 지방교부세율이 일반회계 내국세의 19.13%에서 19.24%로 상향 조정
자료: 『조세개요』, 재정경제부, 2007

- 3) 국가재정 통합재정규모 127.5조원, 지방재정 통합재정규모 84.7조원, 지방교육재정 통합재정규모는 30.3조원이며 총지출은 242.5조원이다. 「2005년도 정부부문 전체 통합재정 결산 보고」 2007.03.08, 기획재정부 보도자료
- 4) 논문 1의 주 1)에서 제시하고 있는 2007년도 중앙정부와 지방자치단체, 지방교육자치단체 간의 재정규모는 ‘총계’ 숫자에 해당하고 단년도 예산만을 제시하고 있다. 본문에서는 2000년 이후의 각 연도 『조세개요』에서 제시하고 있는 기준을 바탕으로 재작성한 것임을 밝힌다.

2. 국세 지방세 현황

GDP 대비 지방세 부담률은 2001년 이후 4.5%대를 유지하고 있다. 우리나라 전체 조세부담률은 20%대를 유지하고 있으며 그 중 지방세 부담률은 일정부분을 유지하는 것으로 나타난다. 1995년부터 2005년까지의 국가 경제성장 속도 대 국세 지방세 탄력성 평균은 각각 1.3대 1.6의 증가세를 보이고 있다.

<표 II-5> 조세부담률

(단위: %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2008
조세부담률	19.6	19.7	19.8	20.4	19.5	20.2	22.2	21.8
부담률								
- 국세	16.1	15.4	15.2	15.8	15.1	15.7	17.5	17.1
- 지방세	3.5	4.3	4.6	4.6	4.4	4.5	4.7	4.7

자료: 『조세개요』, 재정경제부, 2007

2007년 전망 2008년은 예산기준 「2008년 국세세입 예산(안) 관련 참고자료」, 기획재정부, 「'07-'11 국가재정운용계획」, 「2008년 나라살림 예산개요」

우리나라 국세 대 지방세 비율은 흔히 8 대 2 구조로 표현되며, 지방교부세 등으로 재정이전 이후의 국세 대 지방세 비율은 4 대 6에 해당한다. 지난 10년간 지방세수 비율은 20%대였던 반면, 조정 이후의 지방의 세수 사용비율은 50%에서 60%로 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

<표 II-6> 국세·지방세 비율

(단위: %)

구분	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08 (예산)
국세	78.9 <50.5>	79.2 <49.6>	79.8 <46.9>	80.3 <46.5>	81.9 <48.8>	78.2 <47.0>	76.7 <46.6>	77.6 <47.0>	77.5 <41.8>	78.0 <41.0>	77.0 <40.5>	79.5 <40.0>	79.2
지방세	21.2 <49.5>	20.8 <50.4>	20.0 <53.1>	19.7 <53.5>	18.1 <51.2>	21.8 <53.0>	23.3 <53.4>	22.4 <53.0>	22.5 <58.2>	22.0 <59.0>	23.0 <59.5>	20.5 <60.0>	20.8

주: < > 안은 양여금, 교부금, 보조금을 고려한 배정률 기준임

자료: 『조세개요』, 재정경제부, 2007

2008년 국세예산은 「2008 나라살림 예산개요」를, 2008년 지방세예산은 행정안전부, 「지자체 예산규모」 보도자료 08.02.14 기준임

<표 II-7> 정부간 세입구조(2005년)

(단위: GDP 대비 %)

	우리나라	OECD	미국	일본	EU
총조세	20.3	26.5	20.2	16.8	27.7
주정부	0.0	1.8	5.4	0.0	1.5
중앙정부	15.8	19.3	11.0	9.9	19.6
지방정부	4.5	5.0	3.7	6.9	5.7

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2007

2005년 자료를 기준으로 한 OECD(2007)에 따르면, 중앙정부, 지방정부, 총조세의 GDP 대비 비중은 전반적으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 반면, OECD국가 전체 평균과 EU국가들의 비중은 거의 유사하게 나타나고 있다. 지방정부의 세입 비중만으로는 EU국가들에 비해서는 약 1.2%포인트, OECD국가들과는 약 0.5%포인트 정도 낮지만, 총조세나 중앙정부의 비중 차이보다는 상대적으로 작은 것을 확인할 수 있다. 다만, 우리나라와 지방세 및 지방재정 구조가 유사한 일본의 지방정부 세입 비중이 월등히 높은 점을 주목할 필요가 있다. 일본은 일찍이 노령화 사회에 대비하여 국가의 주요 복지사무 등을 지방으로 이양한 점, 이에 따라 지방정부의 소득세 기능을 강화한 점이 우리와의 주요 차이점이라고 할 수 있다.

주요 국가들의 정부간 세수비중 추이와 비교해 볼 때, 우리나라 국세 지방세 구성의 뚜렷한 특징은 '사회보장' 부분의 증가세가 빠르다는 점이다. OECD국가들의 국세 지방세 비중에서 단일국가 평균을 살펴보면, 1975년부터 2005년까지의 국세는 60%대를 유지하며 감소하고 있고, 지방세 비중은 12~13%대로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 우리나라 국세의 경우에는 OECD 평균과 거의 유사하고, 지방정부 비중은 17.4%로 약간 상회하는 것으로 나타났다. 뚜렷한 증가세를 보이고 있는 것은 사회보장 부분으로 지난 30년간 0.9%에서 21.0%로 매우 빠르게 증가한 것을 확인할 수 있다.

<표 11-8> OECD 주요국의 중앙·지방정부 세수비중

(단위: %)

	중앙정부 (Federal or Central)			주정부(State or Lander)			지방정부(Local)			Social Security Fund		
	1975	1985	2005	1975	1985	2005	1975	1985	2005	1975	1985	2005
Australia	80.1	81.4	69.2	15.7	14.9	27.9	4.2	3.7	3.0	-	-	-
Germany	33.5	31.6	30.2	22.3	22.0	21.4	9.0	8.9	7.8	34.0	36.5	39.9
Switzerland	30.7	33.2	35.3	27.0	26.1	25.1	20.3	18.0	15.6	22.0	22.7	23.9
United states	45.4	42.1	41.1	19.5	20.2	20.1	14.7	12.6	14.1	20.5	25.2	24.7
Unweighted average	50.6	53.6	48.4	21.3	19.0	20.9	10.7	8.6	8.1	20.1	20.9	22.3
France	51.2	47.2	40.1				7.6	8.7	11.5	40.6	43.5	47.9
Italy	53.2	62.3	52.3				0.9	2.3	16.6	45.9	34.7	30.6
Japan	45.4	43.7	37.9				25.6	26.0	25.3	29.0	30.3	36.8
Korea	89.0		61.6				10.1		17.4	0.9		21.0
Netherlands	58.9	51.9	61.1				1.2	2.4	3.9	38.4	44.3	33.9
Norway	50.6	59.6	86.7				22.4	17.7	13.3	27.0	22.7	-
Portugal ²	65.4	70.6	60.1				0.0	3.5	6.2	34.6	25.9	33.7
Spain	48.2	47.8	36.5				4.3	11.2	30.2	47.5	41.0	32.8
Sweden	51.3	54.1	56.1				29.2	30.4	32.2	19.5	15.6	11.2
United Kingdom	70.5	69.4	75.4				11.1	10.2	4.8	17.5	17.8	18.8
Unweighted average	64.1	64.2	61.3				12.4	12.3	13.6	23.1	22.8	24.7

자료 : OECD, Revenue Statistics 1965-2006 (2007), Table E.(p.28) 인용

우리나라 조세의 전반적인 과세유형은 소득·소비과세 위주의 국세와 재산과세 위주의 지방세 체계를 가지고 있다. 국세와 지방세의 세목은 각각 14개와 16개에 해당하는데⁵⁾, 2005년 징수실적을 기준으로, 국세는 소득과세가 43.0%, 소비과세는 49.4%로 전체 국세의 대부분을 차지하고 있으며, 지방세는 재산과세가 60.8%, 소득과세가 14.8%, 소비과세가 13.2%를 차지하고 있다.

<표 II-9> 2006년 국세 지방세 세수규모 및 구성비

(단위: 조원, %)

	국 세			지방세		
	세목	세수	구성비	세목	세수	구성비
소득과세	소득세	31	29.4	주민세	6.2	15.0
	법인세	29.4	21.44	농업소득세	0.0	0.0
				사업소득세	0.7	1.7
	소계	60.4	44.1	소계	6.9	16.7
소비과세	부가가치세	38.1	27.8	담배소비세	2.7	6.5
	특별소비세	4.9	3.6	주행세	2.7	6.5
	주세	2.4	1.8	도축세	0.05	0.1
	인지세	0.6	0.4	레저세	0.7	1.7
	증권거래세	2.5	1.8			
	관세	6.9	5.0			
	교통세	9.6	7.0			
	소계	65.0	47.4	소계	6.15	14.9
재산과세	상속, 증여세	2.4	1.8	취득세	7.7	18.7
	종합부동산세	1.3	0.9	등록세	7.9	19.1
				자동차세	2.1	5.1
				재산세	3.1	7.5
				종합토지세	0.02	0.0
				도시계획세	1.6	3.9
				공동시설세	0.5	1.2
	소계	3.7	2.7	소계	22.9	55.5
기타	교육세	3.4	2.7	면허세	0.07	0.2
	농어촌특별세	2	1.5	지역개발세	0.2	0.5
				지방교육세	4.3	10.4
	소계	5.4	3.9	소계	4.6	11.1
	과년도수입	2.6	1.9	과년도수입	0.7	1.7
	총계	137.1	100	총계	41.27	100

자료: 『국세통계연보』, 2007; 『지방세정연감』, 2007.

5) 국세는 각 세목별 세법에 근거하고 있으며, 지방세는 「지방세법」에 의하여 전 세목이 운영되고 있음.

OECD국가들의 평균(단일국가, 2005년 기준)을 살펴보면 국세의 경우에도, 소득세(개인소득세+법인소득세) 비중은 41%, 소비과세는 48.7% 정도로 우리나라의 국세 과세구조는 주요 국가들과 유사한 구성을 보이고 있다. 그러나 지방세의 경우, 단일국가들의 평균에 따르면, 소득과세 비중은 약 40.3%, 소비과세는 11.1%, 재산과세는 34.4% 정도로 우리나라의 소득과세 비중은 낮고, 재산과세 비중은 높은 것으로 나타나고 있다⁶⁾.

특히, 지방세 중 세수실적이 거의 없는 농업소득세와 도축세, 지역개발세의 개편, 그리고 부가세 위주의 도시계획세를 본세에 통합하는 등 지방세목의 간소화 및 효율화에 대한 검토가 요구된다.

3. 지방재정조정제도

지방재정 지원규모의 추이를 살펴보면, 교부세의 경우 1991년 대비 약 5.9배, 국고보조금의 경우 약 7.4배 증가한 것으로 나타난다. 1991년부터 2005년까지의 지방재정 연평균 증가율은 12.59%이며, 그 중 이전재원 증가율은 13.48%로 나타나고 있다. 이러한 추세는 OECD국가들에도 공통적으로 나타나고 있는데 그 이유는 경제규모 증가에 따른 복지수요 증가와 글로벌화 증가로 인한 소득격차 확대 등으로 인하여 재분배 관련 국가정책목적사업이 증가하였기 때문인 것으로 파악되고 있다⁷⁾.

<표 II-10> 지방재정 지원 추이

(단위: 조원, 배)

구 분	'91년(A)	'06년(B)	B/A
○ 지방이전재원 ¹⁾	11.8	67.2	5.7
• 교 부 세	7.8	46.1	5.9
• 양 여 금	2.0	-	-
• 국고보조금	2.0	14.8	7.4
• 균특회계	-	6.3 ²⁾	-
○ 일반회계	31.4	144.8	4.6

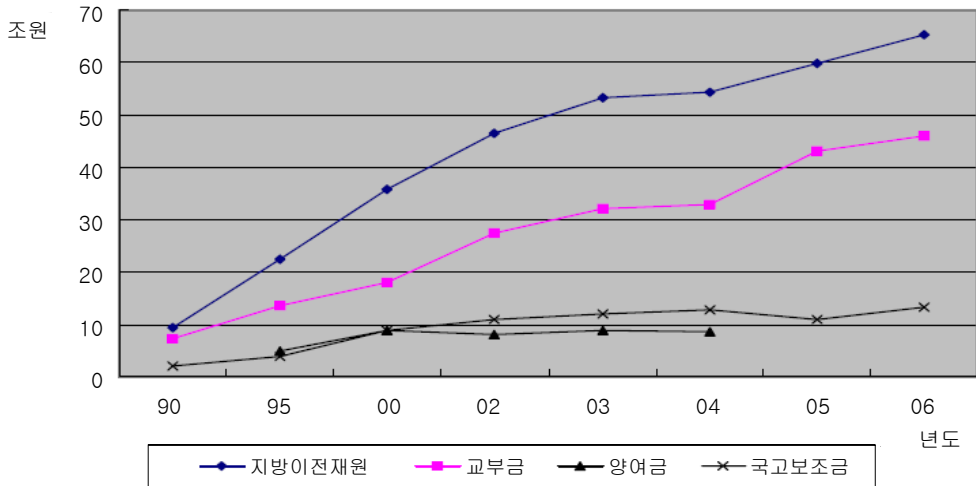
주: 1) 지방교육청에 대한 지원분 포함

2) '07년 균특회계로 이관되는 사업의 '06년 규모 추가 반영(0.4조원)

6) OECD, *Revenue Statistics*(2007) 중 국세의 경우. Table 134(p. 230), 지방세의 경우 Table 138(p.234)을 근거로 산정한 것임.

7) Hansjorg Blochliger and David King, "Fiscal Autonomy of sub-central governments," Department and center for Tax Policy and Administration, OECD(2006)

[그림 II-13] 지방재정 지원 규모



지방교부세 전체 규모는 지방교부세율의 증가에서 확인할 수 있는데 2000년 이후 내국세의 15%에서 2006년 현재 19.24%로 꾸준히 증가하고 있다⁸⁾. 형평화보 조금의 성격을 갖는 지방교부세는 지방재정 운용면에서 자체세원과 같이 자율적으로 사용할 수 있으며, 매칭부담도 없는 재원이다. 따라서, 최근에는 ‘재정자주도’의 개념으로 일반재원과 교부세를 합한 재원의 비중을 지방자치단체의 재정자립 정도로 해석하기도 한다. 지방교부세의 배분방식은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이(재정부족액)의 일정부분을 지원하는 방식으로 운영되고 있으며, 매년 행정안전부에서는 산정공식의 합리적 조정을 통한 개선을 시도하고 있다⁹⁾.

<표 II-11> 지방교부세율의 변화

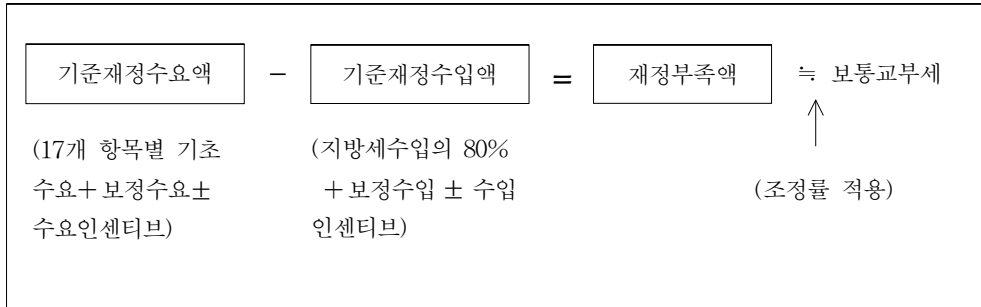
(단위: %)

'68년 이전	'69~'72년	'73~'82년	'83~'99년	'00~'04년	'05년	'06년
특정세목의 일정률 (법정률)	17.6 (법정률)	법정률 유보 (평균11.4%)	13.27 (법정률)	15 (법정률)	19.13 (법정률)	19.24 (법정률)

8) 내국세 중 목적세(교육세, 교통세, 목적세)와 주세(특별회계 사용재원)는 제외되고 있으며, 정부 추경예산에 따라 내국세의 증감이 있는 경우에는 그에 따라 지방교부세도 증감하고 있다(지방교부세법 제4조 제1항 및 제5조).

9) 『2006 지방교부세 산정해설』, 행정자치부

[그림 11-14] 보통교부세 배분현황



자료: 행정자치부, 『2007 지방교부세 산정해설』

<표 11-12> 2004년 기준 OECD국가의 이전재원 구성비

(단위: 총 이전재원 중에서 차지하는 비중, %)

	특정보조금					무조건보조금			합계	
	법정배분				사업별배분	법정배분		사업별배분		
	Matching		Non-Matching			일반 보조금	포괄 보조금			
	경상	자본	경상	자본						경상
한국	6.4		-	-	11.2	10.2	69.9	-	2.4	100.0
평균										
State	31.4	4.5	4.4	2.9	12.5	2.6	40.3	0.0	1.5	100.0
Local	22.9	3.8	5.7	1.9	9.2	9.9	38.8	6.5	1.5	100.0

자료: Blochliger(2006), p. 8, Table 1

OECD국가들의 이전재원 구성 현황과 비교해 보면, 우리나라의 경우 교부세 형태의 일반보조금(Non earmarked grants)이 69.9%로 압도적으로 높은 것을 알 수 있다¹⁰⁾. 또한, 구체적인 사업비보조를 명시하여 지원하는 특정보조금(Earmarked grants)의 경우에는 매년 신규사업 타당성 검토 및 전년도 사업실적에 따라 조정(discretionary)하는 국고보조금의 비중이 대부분임을 알 수 있다.

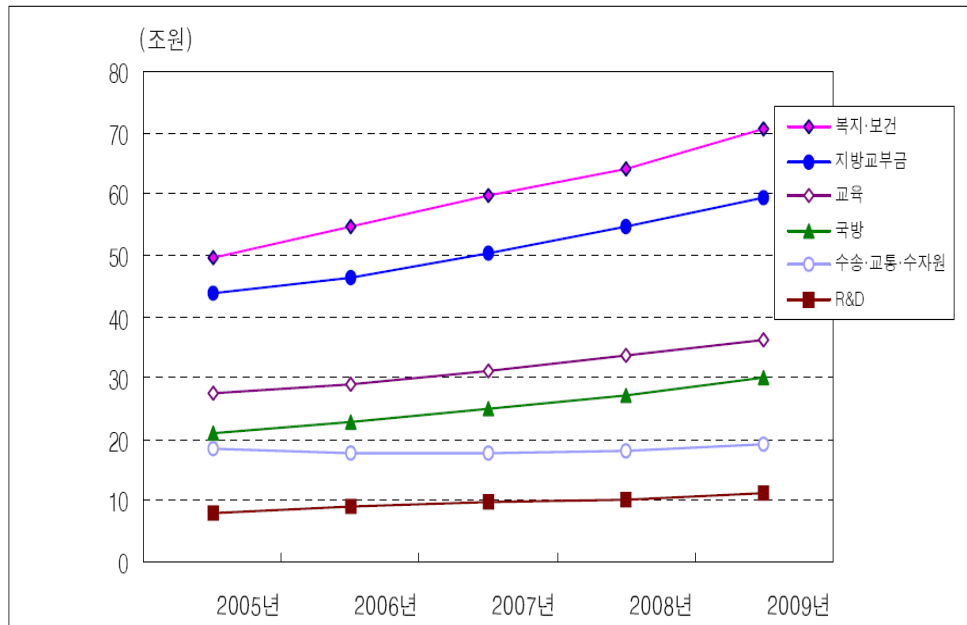
보다 구체적으로 OECD의 최근 분석자료 결과를 인용하고자 한다. 2004년 기준 자체 분석결과에 따르면, 평균적으로 선진국들의 형평화보조금 규모는 GDP의

10) 교육재정교부금 포함.

2.3% 정도이다. 국가별 편차는 0.5%에서 3.8%, 정부지출의 1.2~7.2% 정도이다¹¹⁾. 우리나라의 경우, 지방교부세는 GDP의 3%(2007년 지방교부세 24.5조원 /GDP 810조원) 내외를 차지하고 있으며, 우리나라 전체 예산의 약 9.7%, 지방정부 전체 세입에서의 비중은 최근 평균 12% 규모이다¹²⁾.

자치단체 형평화보조금을 기준으로 할 때에도 OECD 국가 평균을 상회하고 있다. 여기에 교육지방교부금(2007년 지방교육재정교부금 26.2조원)을 합할 경우에는, GDP 대비 6.2% 정도에 해당한다. 단순 규모면에서 형평화보조금 성격의 지방교부세와 교육재정교부금의 규모는 매우 높은 편이다.

[그림 11-3] 분야별 투자규모 추이



주: 지방교부금: 지방교부세+지방교육재정교부금
 자료: 『2005~2009 국가재정운용계획』 개요, p. 18

11) 본문에서 인용한 OECD 회원국의 형평화보조금 현황은 2006년 6월 Zaragoza 회의에서 발표한 각국의 형평화보조금 자료와 회원국의 공무원들 서베이자료를 기준으로 분석한 결과에 해당한다(Blochliker, Merk, Charbit and Mizell, "Fiscal relations in OECD countries," OECD(2007)).
 12) 『2005~2009 국가재정운용계획』

<표 II-13> 2004년 기준 OECD 회원국의 형평화보조금 현황

(단위: %)

국가	비중		
	GDP 대비	정부지출 대비	이전재원 대비
Federal/regional countries			
Australia	0.49	1.41	6.87
Austria	3.77	7.57	39.72
Canada	1.00	2.50	32.99
Germany(2005)	1.97	4.21	22.24
Italy	3.00	6.33	55.00
Mexico	3.75	-	45.39
Spain	2.97	7.65	60.99
Switzerland	3.00	8.17	62.96
Unitary countries			
Denmark	2.81	5.13	23.26
Finland	3.79	7.42	70.01
Greece	1.19	2.39	80.45
Japan	4.04	11.01	-
Norway	0.54	1.18	11.01
Portugal	1.85	4.05	63.15
Sweden	2.61	4.61	54.79
Turkey	1.09	-	21.10
평균	2.26	4.75	43.33

자료: "Fiscal equalization in OECD countries," 2007, p. 11, Table 1.

우리나라 지방재정조정제도는 지난 2005년 개편작업이 본격적으로 이루어지면서 지방양여금이 폐지되고, 국고보조금의 개편이 이루어져 균형발전특별회계(균특회계)가 도입되었다. 2003년 기준으로 12조원에 달하였던 국고보조금은 재정분권의 일환으로 ① 지방이양 사업, ② 균특회계 사업, ③ 국고보조금 유지사업 등으로 재편되었다.

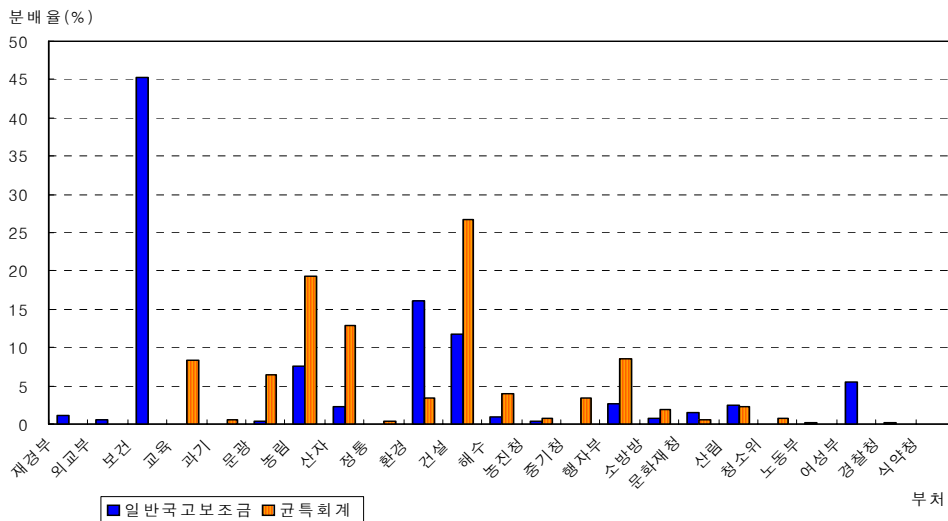
먼저, 지방양여금 사업(도로, 수질오염, 지역개발 등 5개 사업)의 대부분이 지방교부세로 편입되었고, 국고보조금 중 균형발전 관련 사업을 균특회계로 이관시키는 등의 국고보조금 개편작업이 이루어졌다. 균특회계는 국고보조금으로 운영하였던 여러 사업들 중 통합관리가 필요한 사업들을 대상으로 지원되었고, 배분대상은

국고보조금과 달리 포괄보조금의 성격을 지니고 있다.

국고보조금은 지방재정조정제도 중에서 중앙정부의 임의적 결정권이 가장 큰 이전재원에 해당한다. 국고보조금은 국가정책적 목적을 보다 분명하게 실현하는 장점이 있는 반면, 대상사업 선정 기준의 모호함, 지원결정의 불투명함, 불필요한 사업의 시행으로 인한 재원의 낭비, 지방비부담의 증가 등은 단점으로 지적되어 왔다. 따라서 1990년대 후반부터 크게 증가하기 시작한 국고보조금의 규모를 축소하고 대신 성격이 유사한 사업들을 대상으로 포괄보조금화하는 것이 바람직하다는 견해가 지배적이었다. 미국의 경우에도 1980년대부터 국고보조금의 포괄보조금화 노력이 지속적으로 이루어지고 있는 대표적인 경우에 해당하며, 이는 대부분 상위정부의 보조금 삭감에 따른 보조금 규모 축소와 함께 이루어졌다.

국고보조금 개편작업의 일환으로 이루어진 균특회계는 포괄보조금적인 특성뿐만 아니라 사업의 구성면에서도 차이점을 가지고 있다. 국고보조금 사업의 대부분을 차지하고 있는 ‘복지’ 관련 사업은 재분배 성격이 강하다는 특징을 갖고 있으며, ‘환경’과 ‘광역건설’의 경우는 지역간 경계가 분명하지 않은 특성으로 인하여 국가가 직접 관리하는 것이 타당하다. 균특회계의 경우, 낙후지역 지원 및 균형발전과 관련된 사업으로 구성된 것을 볼 수 있다.

[그림 II-4] 부처별 국고보조사업 현황



자료: 『나라살림』 (2005, 2006), 김정훈·김현아(2006) 재인용

<표 II-14> 균특회계 운영방식의 변화

■ 지역개발사업계정(지자체 국고보조금)		
	종전(각 부처 주도)	개선(지자체 주도)
예산신청	지자체 우선순위 미반영	지자체별 예산신청한도 등 고려
예산요구·편성	지역발전절약 반영 미흡	지자체 신청안을 존중하여 편성
예산집행	안정적·신속적 사업집행계약	자율적·안정적 사업 추진 가능
■ 지역혁신사업계정(R&D 관련 출연사업)		
	종전(지자체 비참여)	개선(지자체 참여)
예산신청	대학·연구소가 부처에 직접신청	지자체가 우선순위 따라 신청
예산집행	사업추진지연 및 연구기간 부족	사전 계획수립으로 효율성 제고

자료: 「국가균형발전을 위한 제도적 기반」, 균형발전위원회, 2005. 12

균특회계는 개발계정과 혁신계정으로 이루어져 있으며 각 계정은 사업의 성격과 취지가 매우 다르다. 현행 국고보조사업의 일부가 개편된 사업은 개발계정사업이고, 공개경쟁을 통한 민간지원 확대 등을 위한 사업은 혁신계정사업에 해당한다. 개발계정은 지자체가 예산의 신청 및 요구에 대한 원칙적인 권한을 가지고 있으며, 자율편성 대상사업의 경우, 배분방식 또한 독자적인 자원배분공식(인구, 면적, 주민세소득할, 노령인구비중, 재정력지수)에 따라 배분되고 있다. 이와 달리 혁신계정의 경우, 지자체의 예산신청권이 인정되지 않고 중앙부처가 예산의 신청요구를 한다. 즉, 지자체별로 예산신청 한도가 정해져 있지 않고, 중앙부처가 사업계획에 따라 정해진 사업규모를 고려하여 지자체가 요구한 금액을 조정하여 예산규모를 결정한다.

균특회계사업 제도 개편의 가장 큰 변화는 2006년 실시된 유사 중복사업의 통합이라 할 수 있다. 기획예산처는 2006년 147개 균형발전사업 중 유사·중복성이 지적되어 왔던 56개 사업을 선정하여 2006년 예산부터 22개 사업으로 통합(총 147개 사업→114개의 사업)하였고, 그 중 지역개발계정 사업으로는 통합 검토대상 사업이 45개였으며 최종적으로 18개의 사업으로 통합 축소되었다. 이는 동일한 정책목표를 갖는 사업을 통합함으로써 최종 성과지향형 체제를 구축함으로써 각 부

처 및 지자체에 예산집행·운영상의 자율성이 부여되는 한편, 성과에 따른 책임부여와 자원배분을 강화하기 위한 것으로 볼 수 있다. 2008년도 예산의 경우, 지역개발계정과 지역혁신계정의 연평균 증가율은 약 9% 정도이며, 2007년 신설된 제주특별자치도계정이 추가되어 전체 규모는 8조원 정도에 해당한다.

<표 II-15> 국가균형발전특별회계 예산

(단위: 억원, %)

	2005년 예산안	2006년 예산안	2007년 예산안	2008년 예산안	연평균 (증감률)
- 지역개발사업 계정	41,978	45,360	52,666	55,573	4,531(8.8)
- 지역혁신사업 계정	12,76	13,997	15,357	16,906	1,380(8.9)
- 제주특별자치도계정('07신설)	-	-	3,475	3,478	
합 계	54,744	59,357	71,498	80,640	8,632(12.03)

자료: 기획예산처 보도자료, 「2008년 예산안 분야별 자원배분 방향」, 07.09.19

4. 주요 국가들의 지방재정조정제도 변화방향

최근 10년간 OECD국가들의 지방정부 지원규모는 지속적으로 증가추세를 유지하고 있다. 그 중에서도 교부금(General grant)과 같은 일반재원 증가가 아닌 사업비 보조의 성격을 띤 보조금(Earmarking grant 혹은 Categorical grant)을 통해서 지방정부에 대한 지원을 증가시키고 있는 것으로 나타나고 있다¹³⁾.

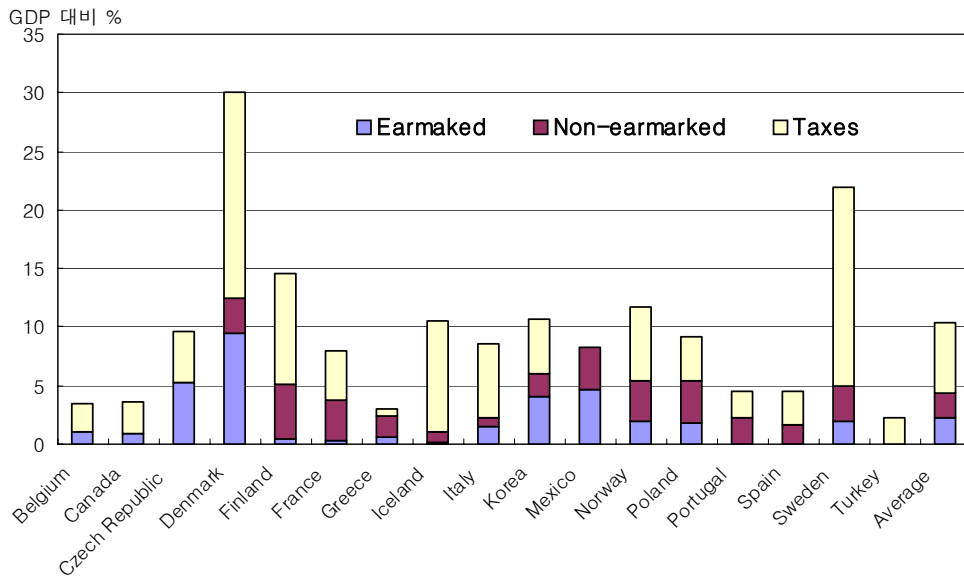
OECD 주요 국가들의 지방정부 보조금의 구성을 살펴보면 평균적으로 사업비 보조 성격의 보조금이 60%이며, 일반회계를 지원하는 보조금이 40%를 차지하고 있다. 우리나라의 경우에는 교부금이 전체 이전재원의 45%이며 기타 사업비 보조금이 55%에 해당한다. 평균에 따른 단순 수치만을 비교해 본다면, 우리나라 지방정부의 이전재원 비중은 OECD국가들(연방국가, 단일국가 모두 포함)보다 10%포인트 정도 낮고, 보조금 중에서는 사업비 보조 성격 비중이 약 5%포인트 정도 낮은 것으로 나타난다.

Blochlinger and King(2006)의 분석에 따르면, 특정보조금 위주로 이전재원이 구성되는 원인은 다음과 같다. 첫째, 증가하고 있는 재정수요의 내용이 복지, 환경

13) Blochlinger and King(2006)

등 중앙정부 고유사업들이 대부분이기 때문이다. 둘째, 소득수준이 증가함에 따라 나타나는 개인간 임금격차, 국가 내 지역간 소득격차가 심화를 재조정하는 형평화 기능이 요구되고 있기 때문이다. 복지 등 중앙정부 고유의 성격 사업이 계속 증대되고 있고, 소득수준 증대에 따른 개인간 격차 및 지역간 격차의 심화가 계속된다면 당분간 이전재원 비중 증가는 계속될 것으로 예측해 볼 수 있다.

[그림 II-5] 지방정부 세입구조(2003)



자료: Claire Charbit, "Intergovernmental fiscal transfers and decentralized public spending", OECD working paper (2005)

Ⅲ. 참여정부 재정분권 및 균형발전 정책의 문제점

1. 분권원칙에 입각한 지방세제 구축의 실패

가. 지방소비세 도입의 단순 논리

참여정부가 재정분권을 추진하면서 가장 역점을 두었던 분야는 지방세를 확충하는 것이었다. 의존재원의 감소와 중앙·지방간 세출조정과 함께 지방세 확충이 추진될 경우, 중앙정부에 대한 지자체의 재정의존도가 낮아지고, 주민들의 지방자치에 대한 관심이 커지기 때문에 지방자치 활성화에 도움이 될 것이다.

의존재원 및 세출구조를 포함하는 정부간 재정 관계의 전체적인 재조정을 전제로, 지자체의 지방세 세수를 확충하는 방안은 크게 두 가지 방식이 고려될 수 있다. 첫째, 지방세의 많은 세목들에 탄력세율이 허용되고 있기 때문에 지방세를 확충하는 가장 명확한 방법은 지방세 세율을 인상하는 것이다. 이로 인한 조세부담률의 인상이 우려될 경우 국세 세율을 동시에 인하하는 것도 지방세를 확충하는 한 가지 대안이 될 수 있다. 예를 들어 소득세액을 과표로 하는 지방세 주민세 비중을 높이고 대신 국세 소득세 세율을 낮추면, 북유럽처럼 소득세 중심으로 지방세 비중을 높이는 정책이 될 수 있을 것이다(물론 이 경우에도 세원의 수도권 집중 문제는 지방세 확충을 제약하는 요소가 될 것이다). 둘째, 국세 세원을 지방으로 이양하거나 주요 세원을 중앙과 지방이 공유함으로써 지방세를 확충할 수 있을 것이다. 1989년 단행되었던 담배세의 지방이양이 국세 세원 이양의 대표적인 예이고, 1997년 일본이 도입하였던 VAT 공유(지방소비세)가 중앙과 지방간 세원을 공유하는 대표적인 대안이다.

참여정부는 재정분권의 주요 수단으로 지방세 세율을 인상하는 방식보다 국세 세원을 지방으로 이양하거나, 중앙과 지방이 주요 세원을 공유하는 방식을 선택하였다. 그러나 지방자치에 대한 주민들의 관심도를 제고하는 관점에서 국세 세원 이양이나 세원 공유는 지방세 세율 인상에 비하여 지방자치의 활성화 효과는 낮다.

따라서 참여정부가 추진하였던 지방세 확충의 주요 목적은 지방세의 가격기능 활성화보다는 중앙정부에 대한 지자체의 재정의존도를 낮추는 것이었다. 이러한 관점에서는 국세 세원 이양이나 세원 공유가 나름대로의 의의를 지닌다고 할 수

있을 것이다. 그러나 참여정부의 지방세 확충 논리의 가장 큰 문제점은 지방세 확충을 정부간 재정과 균형발전정책과의 연관성 등 종합적인 관점에서 접근하지 못하였다는 점이다. 특히 지방세 확충의 주요 수단으로 지방소비세 도입(VAT 공유)이 거의 4년 동안 논의되었지만, 큰 진전이 없이 새 정부의 과제가 되고 말았다.

지방소비세는 일본에서 이미 도입된 바 있는데, 여러 가지 방안들이 검토되었으나, 최종적 도입 형태는 그다지 복잡하지 않았다. 일본형 지방소비세는 순수한 지방세가 아니고 세원을 공유하여 인구 및 지방재정을 고려하여 배분하는 일종의 세입 공유(revenue sharing) 방식이다. 우리나라의 경우에도 10% VAT 세율을 대략 국세소비세 8%, 지방소비세 2%로 하고 인구와 재정력을 기준으로 지자체에 배분하는 방안이 많이 검토되었다. 그러나 크게 두 가지 이유 때문에 지방소비세 도입이 어려웠다. 첫째, 지방소비세의 증가는 곧 국세 세입의 감소를 의미하므로 국세 세입 보전이나 국세 세출 삭감 방식이 함께 고려되어야 한다. 둘째, 서울 및 경기도의 주요 도시들이 지방교부세를 받지 않는 불교부단체이므로 재정의존도가 이미 낮은 이러한 지자체에 VAT 세원을 추가로 이양해야 하는 이론적 근거가 불충분하였다. 이처럼 명백하게 지방소비세의 보완 과제가 있음에도 불구하고 참여정부의 지방소비세 도입 방안은 ‘지방세수 확충’ 및 ‘구체적인 대안 없는 우선 도입’이라는 단순한 원칙을 일관하여 큰 진전을 이루지 못하였다.

나. 지자체의 보유세 과세권 박탈

참여정부가 추진한 조세정책 중 가장 두드러진 것은 지자체와 함께 중앙정부도 보유세를 부과하는 보유세 세원공유제도(종합부동산세)가 도입된 것이다. 정부는 종합부동산세 도입 당시 지가를 안정화한다는 정책목표를 표방하였다. 그러나 보유세(property tax)가 주택가격을 낮추는 효과가 있더라도, 이는 세전가격(before-tax)을 낮출 뿐 세후가격(after-tax)은 여전히 높기 때문에 보유세로 인하여 거주비용이 낮아지는 효과는 크지 않다. 물론 우리나라 아파트에 대하여 가격상승을 기대하는 수요가 많기 때문에, 보유세가 자본이득에 대한 기대를 위축시킬 경우 가격안정화 효과가 어느 정도 있을 것이나 그 효과는 제한적이라고 보아야 할 것이다.

따라서 참여정부가 도입한 종합부동산세의 순기능은 주택가격 안정화보다 보유

세의 재분배 기능을 중앙정부가 책임진 데에 있다. 우리나라 보유세는 외국과 달리 강력한 재분배 기능(누진세율)을 내포하고 있는데, 지자체가 보유세를 통하여 재분배 기능을 수행해야 할 인센티브는 존재하지 않는다. 따라서 지자체가 재분배 기능에 얽매이지 않고 보유세를 통한 재원 확충을 원활히 수행토록 하기 위해서는 중앙과 지방간 보유세의 기능을 분리하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

물론 보유세를 단일세율로 전환할 경우 중앙정부의 보유세 과세 필요성은 거의 없어진다고 보아야 할 것이다. 그러나 우리나라에서 몇 십년 동안 높은 누진적 구조를 가지고 있는 보유세를 일시에 단일세율로 전환하는 것은 정치경제적 측면에서 다수의 국민들이 받아들이지 않을 것이다. 따라서 중앙정부가 누진적 보유세를 일단 운용하면서 그 누진도를 차차 낮추어 지자체의 보유세 과세기반을 넓히는 것이 장기적으로 보유세제 운용의 바람직한 정책방향이라 할 수 있을 것이다.

그런데, 국세 보유세가 도입되어 지자체의 보유세 세율이 줄어들었음에도 불구하고 수도권 부유 지자체들이 재산세(지방 보유세) 세율을 경쟁적으로 낮추는 현상이 발생하였다. 즉, 최근 몇 년 동안 수도권의 주택가격이 급격하게 상승하였는데, 이를 중앙정부가 그대로 종합부동산세 과표에 반영함에 따라 보유세 부담이 크게 올랐다. 따라서 보유세 세수가 가파르게 증가한 수도권의 부유 지자체들은 세 부담과 세수를 감소시키는 정책을 선택하였다. 이러한 결정을 다른 지자체 주민들이 동의하지 않을 수는 있지만, 지방세 세수와 예산의 상승 속도를 완화하거나 또는 가속화하는 것은 지자체의 독립적인 의사 결정이다. 물론 국가 전체적으로 세원 확충이 어려운 상황에서 보유세 강화를 원하는 중앙정부의 입장에서는 일부 지자체가 보유세 세율을 낮추는 현상에 불만을 가질 수는 있으나, 지자체가 지방 보유세 세율을 조정하는 것은 지방자치의 본질이라 할 수 있다.

보유세는 지방세로서 가장 바람직한 세원이라 할 수 있는데, 일부 지자체의 보유세 정책이 국가적으로 바람직하지 않게 보인다고 하여서 지자체의 보유세 과세권을 아예 박탈하는 것은 최소한 분권적 정책이라고 보기는 어렵다. 결국 참여정부는 강력한 분권정책을 한편으로 표방하면서, 2006년부터 지방 보유세의 세율을 중앙정부가 결정(2005년부터 재산세 과표는 중앙정부가 결정)하는 정책을 채택하였다.

다. 단순 배분 위주의 서울시 공동세 도입

서울시 25개 자치구는 자치구 주요 세원인 보유세의 공동세원화 방안을 지난 10여년간 논의하여 왔는데, 마침내 재산세의 50%를 공동세원으로 하는 공동재산 세제도가 2008년부터 시행될 예정이다. 공동세원의 자치구에 대한 교부기준, 방법 등은 서울시 조례로 정하도록 하고 있는데, 교부기준이 따로 합의되지 않는 경우에는 각 자치구에 공동 재산세를 균등 배분하도록 법이 규정하고 있다.

현재 재산세의 과표와 세율 결정권을 모두 중앙정부가 가지고 있기 때문에 엄격한 지방세 기준에 따르면 우리나라 재산세는 순수한 지방세라기보다는 중앙과 지방간 일종의 세원공유(tax sharing)의 성격이 짙다. 따라서 이번의 서울시 공동세 도입은 중앙과 지방간 보유세 세원공유를 광역과 기초간 보유세 세입공유(revenue sharing)로 공유의 범위를 넓힌 것이다.

경제적 효과 관점에서 의미가 있는 정부간 세원배분(tax assignment) 방안은 주민의 세부담과 지자체의 세입을 연계하도록 지방세의 과세권을 보장하는 것이다. 따라서 이미 과세권이 없는 자치구 보유세를 그대로 유지하는 것과, 보유세의 50%를 공동세원으로 전환하는 방안의 경제적 효과 차이는 그다지 크지 않을 것이다.

결국 보다 바람직한 서울시 공동세 도입방안은 주민 세부담과 지자체 세입의 연계성을 제고하는 관점에서 찾을 수 있다. 이를 위해서는 첫째, 보유세 과세 자주권을 지자체에게 환원하고, 둘째, 보유세의 주민부담과 법인부담을 구분하는 조치가 필요하다. 즉, 서울시의 공동세 도입은 지방자치의 활성화 및 주민부담 원칙 강화라는 경제적 분석보다 세입의 형평화만을 정책의 기준으로 삼은 결과라 평가할 수 있다.

2. 분권적 권한과 재정책임성의 연계성 부족

가. 대도시 세입규모와 세출책임의 불균형

1995년 지방자치를 도입한 이래 우리나라 지자체의 권한은 크게 신장되었다. 특히 서울특별시를 비롯한 수도권 도시들은 정치적·행정적 권한과 함께 풍부한 재정력을 향유하고 있다. 이러한 풍부한 재정력이 지역주민들의 높은 세부담에

서 비롯된 것이라면 다른 지역 주민들이 이러한 지역을 선호하여 이주를 해야 할 특별한 재정적 인센티브는 존재하지 않을 것이다. 그러나 우리나라 주민들은 지역을 선택할 때 지방세 부담 격차를 거의 인식하지 못하고 있다. 우리나라 17개 지방세 세목을 살펴보면 주민들이 거주지를 옮길 때 세부담 변동이 발생할 여지가 크지 않음을 확인할 수 있다. 최근 보유세 부담이 증가하면서 지방세의 지역간 부담 격차가 일부 발생하고 있지만, 이는 종합부동산세가 도입된 2005년 이후에 조금씩 나타나는 현상에 불과하다.

지자체의 풍부한 재정력이 주민들의 세부담으로 이어지지 않을 때 그러한 지역으로 이주를 하고자 하는 재정적 인센티브가 발생하는 것은 당연하다. 바로 이러한 이유 때문에 수도권 인구는 지난 30년 동안 지속적으로 증가하여 왔다.

수도권의 풍부한 재정력이 각 개인의 세부담 증가와 연계될 경우 지방 공공부문의 혜택을 좇아서 인력이 지역간 배치되는 우리나라의 고질적 문제점을 해소할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 우리나라의 대도시들도 다른 나라의 경우와 마찬가지로 교육, 경찰, 복지, 의료 등과 같은 주요 공공서비스(public services)의 세출책임을 부담하는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고 참여정부의 재정분권 방향은 지자체의 세입을 확충하는 데만 초점이 맞추어졌고, 지자체의 세출책임을 적절하게 배분하는 방안은 거의 고려되지 않았다.

나. 제주도특별자치도: 국세·지방세 조정의 원칙 결여

참여정부가 단행한 조치 중에 가장 두드러지는 정책은 「제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」이라 할 수 있다. 본법의 제1조는 “고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, ... 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다”로 되어 있다. ‘고도의 자치권’은 연방적 성격을 지향하는 것이고, 이밖에 다른 조항들에서도 연방제 수준의 자치권이 표현되어 있다.

그런데 본법 제4조는 ‘고도의 자치권’ 차원이 아닌 성과주의 관점에서 중앙정부의 행정·재정적 우대를 강조하고 있다. 또한 그 연계성이 분명하지 않음에도 불구하고, 제주도의 성과주의를 위해서 전국적 영향력이 큰 국세의 지방세 이양이 필요함을 법률조항으로 명시하고 있다(“국가는 제주특별자치도의 자발적인 성과제

고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목을 이양하거나 제주특별자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정·재정적 우대 방안을 마련하여 조속히 시행하여야 한다”(제4조 3항). 국제자유도시를 위하여 연방주의적 성격의 법안이 필요한가의 의문이지만, 「제주도특별법」의 근본적인 문제점은 정치·행정적 자치권한과 재정적 책임성의 연계성이 정면으로 위배되었다는 점을 들 수 있다. 특히, ‘고도의 자치권’과 같은 헌법적 개념과 성과주의와 같은 실무적 개념이 모순적으로 특별법에 함께 담기는 과정은 분권에 대한 이해가 충분치 않음을 보여주고 있는 부분이다.

3. 재정분권과 균형발전의 부조화

가. 수도권외의 재정혜택과 재정불이익의 동시 진행

참여정부는 분권과 균형발전을 양대 축으로 하는 정책들을 입안하였으나, 양 정책의 성격이 정확하게 정의되지 않았고, 그 결과 정책목표 역시 명확하게 설정되어 있지 않았다. 특히 분권과 균형발전이 상충적인 관계를 갖는가에 대한 심각한 고민이 결여되었다. 예를 들어 재정분권을 위한 지방세 확충은 주로 수도권외의 재정력을 확충하는 조치가 되고, 따라서 비수도권의 경제력을 키우고자 하는 균형발전정책과 충돌한다. 반면 비수도권을 중앙정부가 적극적으로 지원하는 것이 균형발전정책으로 이해되면, 이는 중앙집권적 요소를 띠게 된다.

따라서 어떠한 형식의 (재정)분권이 균형발전정책으로 이어질 것인가를 고민해야 하는데, 이는 수도권외의 부유한 지자체의 재정력과 세출책임성을 연계하는 것이다. 그러나 세출분권 측면에서 수도권에 커다란 재정적 혜택을 부여하면서, 세입분권 측면에서는 비수도권의 재정지원을 확대하는 정책이 지속되어 결과적으로 분권과 균형발전과 관련된 정책들의 실효성이 낮을 뿐만 아니라 재원 낭비가 발생하였다.

나. 재정과 규제정책의 부조화

분권과 균형발전정책의 충돌이 초래한 또 다른 비효율성은 재정적 측면과 규제적 측면을 통합하여 양 정책을 수립하지 못한 데서 비롯되었다. 비록 수도권에 비효율적 재정혜택이 존재하는 것이 사실이지만 이를 상쇄하기 위하여 현재 커다란

규모의 지방재정제도가 운용되고 있다. 따라서 수도권에 대한 음성적 재정지원을 축소하고, 비수도권에 대한 지방재정제도를 현 규모로 유지할 경우 지방에 대한 재정적 지원효과는 상당히 클 것이다. 이 경우 수도권의 경제적 활동을 규제하는 각종 정책들은 상당 부분 완화시킬 수 있을 것이다.

그러나 현재 각 부처와 국회에서 이러한 정책들을 독립적으로 평가하고 수립하기 때문에 종합적으로 바람직한 정책 패키지의 도출이 어려운 실정이다. 자본의 국제적 이동이 매우 용이한 현실을 감안할 때 상대적으로 비수도권의 재정적 혜택을 늘리더라도 수도권의 경제활동에 대한 규제를 완화하는 것이 수도권과 비수도권의 윈-윈 정책이 될 수 있다.

IV. 정부간 재정 개혁과제

1. 지방세 체계의 정비

지난 몇 년 동안 논의되어 왔던 지방소비세는 지방교부세의 축소 및 지방의 세출책임성 강화와 함께 추진될 경우 현재처럼 높은 지방교부세 수준을 유지하는 것보다 바람직할 수 있다. 그러나 엄밀한 기준에서 일본형 지방소비세는 세입공유(revenue sharing)에 해당하기 때문에 경제적 순기능이 그다지 크지는 않을 것이다.

지방세 제도개혁을 통하여 경제적 순기능을 보다 높이는 방안으로 OECD의 기준에 따라 16개의 지방세 세목을 재정비하는 것을 생각해 볼 수 있다. OECD는 지방세의 자율성 기준을 a부터 f까지 지방세를 재분류하는 기준을 제시하였는데, 우리나라에서 이를 참고하여 지방세제를 재편할 경우 단순히 세입을 확충하는 지방세와 주민들의 부담을 동반하는 지방세가 분리되어 주민들에 대한 지방세의 가시성이 제고될 것이다. OECD 기준에 따른 우리나라의 2006년 징수실적 지방세 구성비는 탄력세율 권한이 있는 11개 세목을 (b)로 볼 때, 전체 지방세수의 약 86.7%에 달한다. 그 나머지 5개 세목의 경우, (e)에 해당하여 중앙정부가 세율과 과표를 모두 결정하는 것으로 (예: 레저세, 담배소비세 등) 그 비중은 전체 지방세 세수의 16.8%에 해당한다. (b)로 분류되는 지방세의 경우에도 실질적으로 탄력세율이 운용되고 있지 않기 때문에, 다른 OECD국가들과 비교할 경우, 우리나라

라의 지방정부의 세율 및 과표결정 권한이 높지 않은 것을 알 수 있다.

<표 IV-1> 지방세의 분류(지방세 자주성이 강한 순서)

(a) 지방정부가 지방세의 세율과 과표를 결정(15.4%)
(b) 지방정부가 지방세의 세율만 결정(57.3%)
(c) 지방정부가 지방세의 과표만 결정(0.4%)
(d) 세원공유(15.8%)
(d.1) 지방정부가 공유 비율 결정
(d.2) 지방정부의 동의에 따라 공유 비율 결정
(d.3) 중앙정부 의회의 법률에 의하여 공유 비율 결정
(d.4) 중앙정부의 예산에 따라 공유 비율 결정
(e) 중앙정부가 지방세의 세율과 과표를 결정(5.9%)
(f) 기타

주: () 안은 2002년 기준 OECD 회원국의 평균 비중(지방정부 기준)

2. 지방재정조정제도의 정비

행정안전부가 운용하는 지방교부세는 내국세의 19.24%에 달하는데, 17개의 측정항목에 대하여 다양한 조정계수들이 적용되고 있다. 회귀분석 결과에 따르면 지방교부세의 95% 이상을 인구, 면적 등 3~4개 변수로 설명이 가능하다. 물론 회귀식으로 지방교부세 분포를 단순화할 경우 균특회계의 경우처럼 회귀식으로 지역간 배분액을 결정해야 하는 이유를 직관적으로 설명하기 어려운 점이 있다.

따라서 지방교부세를 단순화하는 대안은 다음 두 가지로 검토할 수 있다. 첫째 방안은 지방교부세의 70% 정도는 1인당 기준, 또는 이와 유사한 기준으로 단순하게 배분하되, 나머지 30% 정도는 현재의 골격을 유지하여 새로운 방식에 의한 배분액이 기존 방식에 의한 배분액과 크게 차이가 나지 않도록 하는 것이다. 이 방식은 현행 지방교부세의 배분 틀을 크게 벗어나지 않으면서 지방교부세 배분을 대폭 단순화하는 특징을 지닌다고 평가할 수 있다.

지방재정조정제도 개편의 두 번째 큰 방향은 포괄보조금을 도입하는 것이다. 지난 몇 년 동안 재원의 용도가 지방교부세처럼 완전하게 열려져 있지 않고, 대상이 정해져 있다는 점에서 포괄보조금적 성격을 일부 지니는 이전재원들이 많이 탄생하였다. 지방의 복지업무를 대상으로 교부하는 분권교부세, 지역발전을 위하여 교

부하는 부동산교부세 및 균특회계 등이 모두 이러한 부류에 속한다.

그러나 최근 탄생한 이러한 이전재원들은 포괄보조금적 성격이 약하기 때문에 좀 더 완전한 형태의 포괄보조금으로 전환하는 작업이 필요할 것이다. 분권교부세의 경우, 현재의 계획은 행정자치부가 운영하는 지방교부세에 흡수하는 것으로 되어 있으나 지방교부세로 단순히 흡수하는 것보다는 좀 더 체계적으로 관리되는 '복지포괄보조금'으로의 전환도 검토할 것이다. 부동산교부세와 균특회계는 모두 지역발전을 지향하는 이전재원인데, 재원의 교부 대상을 좀 더 좁혀서 몇 가지 형태의 포괄보조금을 도입하는 방안을 검토할 필요도 있다. 예를 들어 농업포괄보조금, 환경포괄보조금, 문화포괄보조금 등 동질성이 큰 사업들을 대상으로 포괄보조금을 운영하는 것이 현재의 균특회계보다 제도의 이해도를 높이고 포괄보조금으로서의 기능도 더 활성화될 수 있다.

3. 세출분권

지난 몇 년간 세입분권의 방향은 많이 논의되었으나 세출분권의 대안들은 많이 논의되지 않았다. 그러나 재정력이 풍부한 지자체에 대한 세출책임성을 강화하는 세출분권 대안은 현실적으로 쉽게 이해되고 또한 부분적으로는 정책에 반영되어 왔다. 따라서 이러한 정책적 기초를 분명한 분권원칙과 경제적 효과 분석을 바탕으로 추진하는 것이 바람직할 것이다.

현재 지자체의 재정력과 세출의 연계성을 강화하는 가장 바람직한 대안은 지자체가 일차적으로 교육과 경찰에 대한 재원조달의 책임을 지는 것이다. 현재 '대도시에 유리한 재정정책→인구집중→균형발전 정책'은 국가 전체적으로 심각한 수준의 왜곡적 정책을 양산하고 있다. 따라서 외국처럼 재정분야의 교육자치와 경찰자치를 실현하여 재정력이 풍부한 지자체는 이러한 지방공공서비스의 세출책임을 지도록 하고, 재정이 열악한 지방자치단체에 대하여 중앙정부가 재정적 지원을 집중하는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

- 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.
- 기획예산처, 『나라살림』, 『예산개요』, 각 연도.
- 대한민국 정부, 『2005~2009 국가재정운용계획』, 2005.
- 김정훈·김현아, 『균형발전특별회계의 평가와 발전방향』, 한국조세연구원, 2006.
- 김정훈·김현아, 『수도권 인구집중과 재정정책』, 한국조세연구원, 2007.
- 재정경제부, 『조세개요』, 각 연도.
- 행정안전부, 『자치단체예산개요』, 각 연도.
- 행정안전부, 『지방세정연감』, 『지방재정연감』, 각 연도.
- Blochliker, Hansjorg, “Fiscal Equalization in OECD countries,” OECD, 2006a.
- Blochliker, Hansjorg, “Minutes of the third annual meeint of the OECD network on fiscal relations across levels of government,” OECD, 2006b.
- Blochliker, Hansjorg, and David King, “Fiscal Autonomy of sub-central governments,” Department and center for Tax Policy and Administration, OECD, 2006.
- Charbit, Claire, “Intergovernmental transfers and deventralized public spending,” OECD, 2005.
- OECD, *Revenue Statistics*, 2007년 10월.

<Abstract>

Fiscal relations across levels of government in Korea

Junghun Kim · Hyun-a Kim

This paper introduces the stylized facts of fiscal relations across levels of government in Korea. Although the fiscal expenditure of sub-national governments was getting larger, qualitative taxing-power of local sector has not grown in last five years. This paper is one of the first to evaluate above claim by investigating fiscal decentralization policies in those period.

We first provide careful case of local consumption tax issue without consideration of intergovernmental fiscal responsibility. Also, the limitation of fiscal autonomy at sub-national level and ineffective property-tax assignment are mentioned. Second, this paper emphasizes the linkage between revenue and expenditure responsibility. In terms of net fiscal benefit, the unique inefficiency from Capital area in Korea has been argued. This paper points that fiscal and regional policy should be implemented simultaneously. Finally, this paper suggests the rearrangement of local tax system, intergovernmental fiscal system and expenditure assignment.

제5편 공기업 민영화의 현황과 과제

김지영*

I. 서론

새 정부의 공기업 민영화 추진 의지가 확고하다. 공기업·공공기관 민영화 및 구조조정 방안과 관련, 6월 초 공공부문 개혁안을 발표한 뒤 6월 말 최종안을 확정할 방침이다. 기획재정부는 잠정적으로 305개에 달하는 공기업·공공기관에 대해 임기 내에 민영화, 독점 해제 후 장기적 민영화, 경영의 민영화, 통폐합 및 구조조정 등 네 가지 기본적인 틀로 분류하여 개혁을 실시하겠다고 밝혔다¹⁾.

공기업의 필요성에 관한 논의는 대부분 사회적 공익의 추구라는 공공성에 기초하고 있다. 민간기업은 공공의 복리를 위한 필수 재화를 안정적으로 공급하기 어려울 수 있으며, 규모의 경제가 존재하여 자연독점이 발생하기 쉬운 산업의 경우 독과점의 폐해를 방지하기 위해 국가가 개입해야 한다는 주장이다. 그러나 정보의 비대칭성(asymmetric information), 계약의 불완전성(incomplete contract) 및 이와 관련된 유인체계의 역할을 고려할 때 공적 소유권(public ownership)으로 시장실패를 해결함으로써 얻어지는 사회적 후생보다 그에 수반되는 효율성의 상실 이 더 클 수 있다. 특히 국제무역이 증가하고 시장규모가 커지면서 경쟁의 범위가 넓어질수록 정부개입이 발생시키는 비효율이 증가하고 있다.

공기업이 가지고 있는 구조적인 문제들은 다음과 같다. 첫째, 공기업 본연의 공공성의 추구하고 기업으로서의 이윤추구가 충돌하는 경영목표의 불명확성과 모호함으로 인해 기업경영의 비효율화가 야기될 수 있다. 공적 소유권하에서 공기업의 운영진은 기업이윤에 대한 잔여청구권을 가지지 않으므로 주주의 이익, 즉 공공의 이익을 극대화할 인센티브를 가지지 않는다. 소유권의 형태와 경영에 있어서 이른바 주인-대리인의 문제(principal-agent problem)가 발생하게 된다. 둘째, 공기업

* 한국조세연구원 초청연구위원

1) 「조선일보」, 2008. 05. 26

운영진의 업무수행 성과를 관리 감독하기 어렵기 때문에 불완전 계약의 문제가 야기된다. 공기업은 민간기업처럼 시장에서 거래되지 않으므로 경영성과가 부실하더라도 인수·합병의 위험이 없다. 더욱이 공기업의 부채는 일종의 국가 부채로 간주되어 민간기업의 부채와는 다른 성격을 가지고 거래되므로, 부채시장 역시 공기업의 경영성과에 대한 지표가 되지 못한다. 셋째, 공기업은 정치적 개입으로부터 자유로울 수 없다. 정치적 개입은 공기업 운영의 목적과 제약을 왜곡하여 효율성을 희생하면서도라도 고용을 늘리고 생산규모를 확장할 가능성이 높다. 더욱이 과산가능성이 부재한 연성예산제약(soft budget constraint)하에서 생산활동을 하게 되므로 생산시설의 과잉이 유발된다. 과산에 따른 높은 정치적 비용을 부담하기보다 공기업 구제를 위해 공적 예산을 사용하여 사회적 비용으로 분산시키는 것이 정치적으로 선호되기 때문이다. 또한 공기업의 설립은 비경쟁상황을 전제하므로 독점 및 독과점에 따른 자원배분의 비효율성이 나타나게 된다. 독과점 시장을 유지하기 위한 정부의 경쟁제한과 가격규제는 오히려 사회적 후생의 감소를 가져올 수 있다. 넷째, 정보분산이론(dispersed knowledge theory)에 따르면 정부가 사기업의 경영자나 소유권자보다 기업 경영에 관한 지식이 적기 때문에 의사결정 과정이 비효율적일 수밖에 없다. 공적 소유권은 분권화된 방식의 정보처리 능력이 부재하므로 시장 환경이 급격히 변화할 경우 공기업 운영은 실패하게 된다.

따라서 공기업의 민영화는 이윤 동기에 의한 기업운영을 가능하게 하고 공기업에 부채하는 주식시장 및 인수합병을 통해 경영진에 대한 감시 메커니즘을 부활시킬 수 있다. 정치인 및 관료가 공기업에 대한 재량적인 개입을 하지 않겠다는 약속(commitment)으로도 민영화는 의미를 가진다. 또한 과거 공기업은 정부가 주요 산업에 개입하는 수단으로 활용되어 온바, 민영화의 추진은 산업정책 및 규제정책의 담당자로서 정부의 역할과 정책수단을 명확하게 하는 효과를 가져올 수 있다. 부수적으로 민영화를 통한 매각수입은 재정위기를 완화하는 데 도움을 줄 수 있으며 공기업 매각대금이 공적 부채(public debt) 상황에 사용될 경우, 시장이자율이 감소하여 공적 부문의 자금 흐름을 개선시킬 수 있다. 결과적으로 투자와 경제성장을 촉진하고 물가상승을 억제할 수 있다. 이러한 중·장기적인 생산효율성의 증대와 거시적 안정화는 실업률을 감소시킬 수도 있다. 마지막으로, 주식 공모(public offerings) 방식을 통한 매각은 주식 소유의 대중화를 촉진하고 주식시장의 자본 수준을 높여 금융시장의 육성을 도모할 수 있다.

대부분의 공기업은 공공성과 기업성을 동시에 가지고 있다. 그 결과 제도적으로 규정된 사회적 가치를 추구함과 동시에 기업으로서의 효율성 역시 추구해야 한다. 그러나 공적 소유권으로부터 내생적으로 발생하는 비효율성은 기업성을 저해하고 결과적으로 공공성 역시 저해할 수 있다. 경쟁의 부재와 방만한 경영은 공기업의 성격과 관계없이 국민의 부담으로 돌아오게 되기 때문이다. 민영화의 목적은 이렇듯 비효율적인 공기업의 경영 전반에 경쟁의 논리를 도입하여 경영 효율성과 자율성을 확보하는 것이라 할 수 있다. 우리나라 정부는 공기업의 효율성 제고와 지배구조 개선을 위해 과거 여러 차례의 민영화 계획을 입안하고 시행하였다. 특히 1990년대 후반에는 철강, 통신 등 주요 공기업들이 직접매각이나 지분매각 등을 통해 민영화되었다. 그러나 민영화 진행 실적이 계획보다 부진하고 심지어 추진계획의 세부적인 사항이 민영화의 목적과 부합하지 않는 등 전체적으로 평가해 볼 때 현실적인 문제점들을 드러내 온 것이 사실이다.

성공적인 민영화를 위해서는 다양한 공기업들의 성격에 부합하는 구체적인 추진계획을 세워야 한다. 민영화 대상이 될 수 있는 공기업의 특성을 파악하고 그 기준에 근거하여 민영화 대상과 방식을 선정하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 과거 민영화가 어떠한 방식으로 이루어졌고 또 그로 인한 경제적 영향이 민영화의 정책목표와 부합하는지 살펴볼 필요가 있다. 본 논문에서는 우리나라 민영화의 현황을 요약한 후, 민영화의 효과에 대한 실증적 근거를 제공하는 해외 및 국내 연구들을 정리하여 향후 민영화 정책에 대한 바탕으로 삼고자 한다.

Ⅱ. 우리나라 공기업 민영화의 현황

1. 1990년대 이전의 민영화

1968년부터 1986년까지 우리나라에서는 3차에 걸친 민영화 계획이 수립되어 일부 공기업에 대한 민영화가 추진되었다. 부실기업 정리와 민간기업 육성을 주된 목표로 삼고, 공기업으로 유지할 근거가 가장 낮은 제조업, 운수업 및 항공업이 일차적으로 민영화되었다. 특히 시비가 있었음에도 불구하고 우리나라 최초의 본격적인 민영화로 평가받고 있다. 민영화는 주로 주식매각과 시중은행에 대한 현물

출자를 복합한 방식으로 이루어졌다. 1968년 제1차 민영화 계획에 따라 한국기계공업, 한국철강개발, 한국광업제련공사, 대한염업주식회사, 한국수산개발공사 등의 제조업체, 대한통운, 대한해운공사, 대한조선공사 등 운수업체를 포함한 10개 공기업이 민영화되었다. 추가적으로 1973년 상업은행의 민영화가 이루어졌다.

1980년의 제2차 민영화 계획은 주로 은행에 초점이 맞추어졌다. 공개경쟁입찰 방식을 통한 주식매각으로 한일은행, 제일은행, 조흥은행, 신탁은행이 민영화되었다. 그러나 소유권만 민간으로 이전되었을 뿐 경영권은 위임되지 않아 금융산업에 대한 정부의 개입 가능성을 남겨 놓았다는 한계가 있다. 금융산업 외에 대한화재보험공사, 대한석유공사, 대한건설공사의 3개 석유관련 공기업 역시 민영화되었다.

제3차 민영화계획은 1987년에 이루어졌으며 한국전력을 포함한 11개 공기업을 대상으로 분배 형평성의 제고를 목적으로 하였다. 국민주 방식을 통해 한국전력공사, 한국통신, 국민은행 등을 민영화하려던 계획은 국민주 제도의 미흡과 증시 침체 등의 이유로 본래의 의도에는 부족하게 부분적으로 시행되었다. 증권거래소만이 완전 매각되었고, 포항제철은 정부 지분 69.1% 중 34.1%가 국민주로 매각된 후 상장되었다. 특히 한국전력공사는 국민주 방식을 통해 정부지분의 21%만을 매각하였는데, 이는 민영화를 통해 네트워크산업의 효율성을 제고한다는 경제적 이유보다 국민주 공모가 가져올 수 있는 중하위 소득계층의 재산 형성에 우선순위가 있었다고 하겠다.

2. 1993년의 민영화 계획과 수정안

1993년 12월 정부는 대대적인 공기업 민영화 계획을 수립한다는 취지하에 58개 공기업의 지분매각과 10개 공기업의 통폐합을 추진하였다. 공기업에 대한 정부와 투자기관의 지분을 완전 매각하는 것이 계획 초기의 목표였다. 그러나 민영화 대상기업에 대한 검토가 부족하고 제반 규제 제도의 정비가 마련되어 있지 않아 민영화가 추진되지 못하거나 민영화 이후 오히려 기업부실이 발생하는 등 현실화에 어려움을 겪었다. 특히 포항제철, 한국전력, 한국통신 등의 대규모 기간산업들은 민영화 대상에서 제외되었다. 그러나 공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률을 제정하여 민영화를 위한 제반 여건을 조성하려는 노력을 하였다.

민영화 대상기업은 가스공사와 담배인삼공사에 제한되었다. 국정교과서와 종합

기술금융의 지분매각이 고려되었으나 완전한 민영화는 아니었으며 석유공사, 광업진흥공사, 토지개발공사, 무역진흥공사, 유통공사의 경우 사업축소나 사업내용 전환과 같은 구조조정 계획만 설정되었다. 그 외에 과거에는 민영화가 고려되지 않았던 국민은행, 외환은행, 중소기업은행, 주택은행의 정부 지분 매각계획이 포함되어 있었다. 그러나 대규모 계획과는 달리 부진한 실적으로 인하여 이후 1997년까지 몇 차례의 민영화 수정계획이 뒤따르게 되었다.

1993년 당시의 민영화 계획은 기존의 경제력 집중 억제정책의 연장선상에 놓여 있었다. 이전의 민영화와 달리 국민주방식을 지양하고 공개경쟁입찰, 증시매각을 추진하였는데, 상장을 통한 장내매각을 원칙으로 하였다. 1994년의 수정안 역시 고속도로시설공단 등 10개 공기업에 대해서는 30대 기업집단의 참여를 자제하도록 하여 경제력 집중 억제정책의 기조는 유지하였다. 지분매각을 계획했던 4개 은행에 대해서는 먼저 금융전업자본을 도입한 후 은행별 민영화 방안을 강구하는 방향으로 민영화 정책을 수정하였다. 기존에 가스공사와 담배인삼공사에 대해서만 논의되었던 민영화를 한국중공업에도 확장하여, 상장 등을 통하여 소유구조를 최대한 분산한 후 경쟁여건이 조성된 이후에 구체적인 민영화 절차를 시행하는 것으로 계획을 조정하였다.

민영화 계획은 1995년 5월 증시안정화대책에 따라 잠시 중단되었다. 국민은행, 외환은행, 이동통신, 기아특수강, 한국통신 등 상장공기업의 지분매각을 1995년 3/4분기까지 보류하였다. 이후 1996년 공기업 경영 효율화 및 민영화 추진방안을 확정하고 대규모 공기업에 전문경영인 체제를 도입하기 위한 입법추진 계획을 수립하였다. 이러한 노력의 성과로 1997년 공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률, 소위 민영화 특별법을 제정하였다. 공기업의 관리 효율성을 개선하고 추후의 민영화에 대비하기 위한 목적이었다. 담배인삼공사, 가스공사, 한국통신, 한국중공업에 전문경영인에 의한 책임경영 체제와 사외이사 중심의 이사회 제도를 도입하였으며, 7% 이내의 지분제한을 설정하였다. 그러나 대규모 네트워크 공기업에 대해서는 기업경영과 산업정책만이 분리되었을 뿐, 기업경영의 경쟁 제고는 이루어지지 않았다는 것에서 한계점을 찾을 수 있다. 경영진과 이사회 구성 문제가 경영의 방만함을 개선할 수는 있으나 산업정책의 변화를 통한 경쟁요소의 도입이 기업의 효율성을 증대하기 위해서는 필수적이다.

3. 1998년 이후의 민영화

1998년 정부는 외환위기 이후 공공부문 개혁의 일환으로 국민부담의 감소, 공공서비스의 질적 향상, 매각대금을 통한 실업대책 및 구조조정 자금 마련을 위해 해외매각을 허용하는 적극적 민영화방안을 추진하였다. 공기업민영화추진위원회를 설치하여 민영화 추진계획을 수립하고 추진상황을 점검하였다. 11개 공기업을 즉각적 민영화기업과 단계적 민영화기업으로 구분하였으며, 13개 기업은 통폐합 및 구조조정을 추진하도록 하였다. 즉각적 민영화기업은 포항종합제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서를 포함하였으며, 단계적 민영화기업에는 한국통신, 담배인삼공사, 대한송유관, 가스공사, 한국전력, 지역난방공사가 분류되었다. 즉각적 민영화 대상 5개 기업 중 포항제철, 한국중공업, 한국종합기술금융, 국정교과서는 1998년부터 2000년 사이에 민영화되었으며, 한국종합화학은 세 차례 유찰된 이후 2001년 12월 청산되었다.

<표 II-1> 역대 민영화 사례

시기별	민영화계획과 대상	민영화 목표	정책의 결과	
제1기 민영화 (1968)	한국기계, 조선공사, 인천중공업, 대한항공 등	산업합리화(부실기업정리) 및 민간경제 육성	특혜 시비와 국민부담이 있었지만 성공적인 최초 민영화로 평가	
제2기 민영화 (1980년)	한일은행, 신탁은행, 제일은행, 조흥은행 등	은행의 경쟁력 제고와 경제자유화	실질적 민영화에 실패, 관치금융이 지속되어 IMF사태의 원인 제공	
제3기 민영화 (1987년)	한국전력과 포항제철 등의 국민주 방식	분배형평성 제고와 여권 대선후보 공약	국민주 제도의 미흡과 증시 침체로 역효과 발생	
제4기 민영화	1차 (1993년)	국책은행을 포함한 58개 공기업의 매각과 통합	경제효율화를 위한 완전 민영화	의지와 준비 부족으로 실적이 미흡하여 실패
	2차 (1996년)	담배인삼공사, 한국통신, 가스공사, 한국중공업의 경영구조개선	정부 소유권은 유지하면서 경영혁신만 시도	민영화 개념은 후퇴한 채, 큰 진전 없이 정권교체

자료: 기획예산처 보도자료, 1998.7, 동서문제연구원 (2002)

단계적 민영화기업 중에서는 대한송유관공사가 2000년 기존 주주에게 매각을 시작하여 2001년 민영화되었으며 한국통신과 담배인삼공사가 2002년 5월과 10월에 각각 추가적으로 완전 민영화되었다. 1998년의 민영화 계획은 대규모 기업을 대거 포함하였으며 구조조정의 대상과 범위가 넓었다. 소유권을 민간에게 이전한 이후에도 경영권은 국가가 통제하려는 과거의 민영화와 달리, 관련 재벌에게 매각하거나 경영을 자체적으로 규율할 수 있는 기관투자자 중심으로 분산매각이 이루어졌다는 데에 큰 특징이 있다.

2002년 담배인삼공사의 민영화를 마지막으로 민영화 대상 공기업 중 8개 기업의 민영화가 완료되었으며, 한국전력, 가스공사, 지역난방공사만이 대상 기관 중 민영화가 완료되지 않았다. 기존의 공기업들이 민영화되는 동시에 일부 공기업이 신설되었다. 정부투자기관으로는 한국철도공사가 2005년 설립되었으며, 인천공항(1999), 대한주택보증공사(1999), 교육방송(2000), 한국공항공사(2002), 부산항만공사(2004), 주택금융공사(2004), 인천항만공사(2005) 7개의 정부출자기관이 신설되었다.

4. 참여정부의 공기업 정책방향

참여정부의 공공기관 정책 키워드는 소프트웨어적 혁신이라 할 수 있다. 구조조정이나 민영화를 적극적으로 추진하는 대신, 성과관리 및 평가제도를 확대하고 지배구조의 개선을 꾀하는 등 공공기관의 운영 방식을 개선하고자 노력하였다. 결과적으로 국민의 정부로부터 추진되던 공기업 민영화는 중단되었다. 전력산업, 가스산업, 철도산업 등 네트워크 산업에 대한 구조개편과 민영화가 보류되었으며, 토지공사와 주택공사의 통합 논의 역시 중단되었다. 금융산업에 있어서는 산업은행과 중소기업은행의 민영화를 장기적 과제로 보류하였고 우리은행의 정부지분 매각 시한을 연장하였다.

참여정부의 혁신정책으로 공기업의 투명성이 높아지고 관리시스템이 체계화되는 의미 있는 진전이 이루어졌다. 더불어 성과 중심의 관리 및 평가제도는 공공기관의 책임성을 높일 수 있는 기반을 마련하였다. 그러나 공공기관의 비효율적이고 방만한 경영, 임원 인사와 관련된 문제가 언론 및 국회에서 지속적으로 제기되는 등 공기업에 대한 국민의 신뢰가 획기적으로 개선되지는 못하였다.

주목할 점은 종전 정부투자기관 및 정부출자기관으로 나뉘던 공공부문 분류체계를 2007년 1월 공공기관의 운영에 관한 법률을 제정하면서 명확하게 정의하였다는 것이다. 관련규정에 따라 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 새롭게 분류되었다. 공기업은 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 나누어, 자산규모가 2조원 이상이고 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 기업을 시장형 공기업으로 규정하였다. 준정부기관은 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 분류하며, 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관이 기금관리형 준정부기관에 속하게 되었다.

<표 II-2> 민영화 추진실적

	기관명	민영화 추진경과
완료(6)	국정교과서	'98.11 경쟁입찰을 통해 대한교과서에 매각
	종합기술금융	'99.1 경쟁입찰을 통해 미래와 사람에게 매각
	대한송유관	'00.4 SK, LG 등 기존주주에게 매각시작-'01년 민영화
	포항제철	해외 DR 발행(3회), 자사주 매각(3회)을 통해 정부, 산은지분 전량 매각('00.10월 민영화 완료)
	한국중공업	'00.9 산은, 한전보유지분 24% 국내증시 공모, 상장 '00.12 산은, 한전보유지분 36%를 경쟁 입찰을 통해 두산컨소시엄에 매각하여 경영권 이양
	한국종합화학	'00.11 주총의 청산 결의에 따라 청산절차 진행 '01.12 청산 완료
추진중(5)	한국통신	해외 DR 발행(2회, '99.5 : 14.5%, '01.6 : 17.8%) '01.1 국내 경쟁입찰(1.1%) '01.12 해외EB,BW 발행
	담배인삼공사	'99.9 정부, 기은 보유지분 18% 국내증시 공모, 상장 '00.12 기은 보유지분 10% 해외EB 발행 '01.10 정부, 기은 보유지분 19.8% 해외DR, EB 발행
	지역난방공사	'00.6 안양, 부천 지역의 설비를 경쟁입찰을 통해 LG-Caltex에 매각
	가스공사	'99.12 정부 보유지분, 신주 38.8% 국내증시 공모, 상장
	한국전력	'99.3 정부보유지분 5% 해외DR 발행 '00.6 안양, 부천 열병합발전소를 LG-Caltex에 지역난방공사의 설비와 함께 일괄매각

자료: 박기백·김현숙·민희철(2006)에서 인용

<표 II-3> 시장형/준시장형 공기업 현황(2007년 결산 기준)

(단위: 명, 십억원)

구 분	기관명	임직원수	자 산	부 채	자 본
시장형 공기업	부산항만공사	155	3,544	345	3,199
	인천국제공항공사	831	7,867	3,940	3,927
	인천항만공사	127	2,096	34	2,062
	한국가스공사	2,848	12,580	8,743	3,836
	한국공항공사	2,002	2,530	187	2,342
	한국전력공사	21,654	63,642	21,611	44,030
준시장형 공기업	대한광업진흥공사	393	853	434	509
	대한석탄공사	2,391	700	1,223	-523
	대한주택공사	4,385	51,042	39,873	11,169
	대한주택보증(주)	350	5,270	1,542	3,727
	산재의료관리원	2,058	211	70	57
	제주국제자유도시개발센터	237	223	66	157
	한국감정원	855	291	258	33
	한국관광공사	765	701	310	391
	한국도로공사	4,559	38,771	17,830	20,941
	한국마사회	1,054	2,043	374	1,668
	한국방송광고공사	373	967	726	241
	한국석유공사	1,195	9,412	3,612	5,800
	한국수자원공사	4,135	11,443	1,575	9,868
	한국조폐공사	1,649	392	93	299
	한국지역난방공사	1,121	1,998	1,279	719
	한국철도공사	32,091	14,213	5,948	8,265
	한국컨테이너부두공단	80	1,288	1,189	99
	한국토지공사	2,805	33,339	27,035	6,304

자료: ALIO

현재 시장형 공기업은 6개 기관으로 한국전력, 가스공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사가 포함되며, 준시장형 공기업은 조폐공사, 관광공사 등을 포함한 18개 기관이다. 과거 정부출자기관, 투자기관으로 규정되지 않았던 산재의료관리원, 제주국제자유도시개발센터, 한국마사회, 한국컨테이너부두공단이 새롭게 준시장형 공기업으로 새롭게 분류되었다. 그러나 공공기관운영에 관한 법률에 따른 공기업의 정의가 잠재적인 민영화 대상 공기업을 모두 포함하고 있는 것은 아니다. 수출입은행, 중소기업은행, 산업은행 같은 금융기관들은 시장형/준시장형 공기업이 아닌 기타공공기관으로 지정되었다. 우리금융지주는 외환위기 이후 예금보험공사가 출자의 형태로 공적자금을 지원한 관계로 지분의 73%를 보유하고 있는 형태로서 사실상 정부가 소유하고 있다. 한국방송공사(정부 지분 100%)와 문화방송(방송문화진흥회 70%, 정수장학회 30%) 등 방송사는 공공기관으로 지정되어 있지 않은 실정이다. 그 외에 우정사업본부는 공사화되지 않고 정부부처의 형태로 유지되는 정부기업으로 볼 수 있다. 현재 공기업으로 분류된 공공기관과 일부 민영화 대상 기타공공기관들의 정부 지분 금액과 비중은 다음과 같다

<표 II-4> 기타 공기업 현황(2007년 결산 기준)

(단위: 명, 십억원)

구 분	기관명	임직원 수	자산	부 채	자 본
기타공공기관	중소기업은행	6,892	119,304	112,619	6,684
기타공공기관	한국산업은행	2,329	122,615	104,029	18,586
기타공공기관	한국수출입은행	703	23,639	9,825	13,645

자료: ALIO

Ⅲ. 해외 민영화 사례

제Ⅲ장에서는 해외 주요국의 민영화 사례를 살펴보기로 한다. 우리나라와 유사한 경험을 가진 몇몇 선진국을 중심으로 실제 민영화 사례를 검토하여 시사점을 도출하고자 한다. 미국은 공기업을 설립하기보다는 규제로써 민간기업을 통제하여 원하는 경제목표를 달성하고자 하는 경제정책으로 인해 공기업의 수가 많지 않다. 더욱이 미국의 민영화 정책은 주로 정부조직 내 행정서비스의 민간이양이나 규제 완화에 초점이 맞추어져 있으며 주정부나 시정부와 같은 소규모 지역단위에 집중되어 있어 우리나라의 현실과는 맞지 않는 측면이 크다. 따라서 본장에서는 국유기업의 민영화가 활발하게 이루어진 영국, 프랑스, 캐나다의 경우로 논의를 한정하도록 한다.

1. 영국의 민영화

가. 영국 민영화 현황

영국은 전통적으로 사회주의적 이념이 강하여 제2차 세계대전 이후 노동당 내각에 의해 많은 국유화가 이루어졌다. 그러나 1979년 보수당의 대처 내각이 집권하면서 만성적인 물가상승, 높은 실업률, 낮은 생산성 등으로 침체된 경제를 회복하기 위하여 대대적인 민영화 프로그램을 단행하였다. 영국의 민영화 과정은 3단계로 구분할 수 있다.

1979년부터 1983년에 이르는 민영화 제1단계에는 이미 민간기업들과의 경쟁하에 있는 시장형 공기업들이 우선적으로 민영화되었다. 이 시기에는 실질적인 민영화 추진에 앞서 공기업에 대한 정부보조의 축소와 정부소유자산의 매각을 통한 재정수입 확보가 개혁의 중심을 이루었다. 1981년 British Aerospace가 공기업 중 최초로 주식매각방식을 통하여 민영화되었으며 British Airways, British Airports Authority, Cable and Wireless, National Freight Corporation 등 소규모 공기업이 주로 매각되었다. 특히 Associated British Ports를 주요 사회기반산업 중 최초로 1983년 민영화하였다.

제2단계는 1984년부터 1991년에 이르는 기간으로 영국정부는 제1단계 동안 축

적된 경험과 지식을 바탕으로 하여 자연독점적 성격을 강한 공기업으로 민영화 정책을 확장시켰는데, 통신·가스와 같은 공공서비스를 중심으로 민영화를 진행하였다. 그 결과 제2단계 동안의 매각범위와 수입은 1단계의 12개 기업 16억파운드에서 24개 기업 110억파운드로 급증하였다. 특히 1984년 British Telecom의 주식을 성공적으로 매각하면서 국유산업의 민영화가 영국 경제의 기본정책으로 자리잡게 되었다. 영국 정부는 British Telecom의 민영화 추진에 있어 분할 민영화 방식을 택하지 않고 독점 민간기업으로 민영화하였다. 대신 독점기업의 폐해를 방지하기 위해 소매물가지수와 연계한 가격규제를 실시하였으며, 신규사업자의 시장 진입을 허용하고 전문기관인 OFTEL을 창설하는 등 경쟁을 촉진하기 위해 노력하였다. 그러나 모든 산업에서 민영화가 경쟁 제고를 불러온 것은 아니다. 1986년 민영화한 British Gas의 경우 민영화 이후에 가격차별을 통해 높은 가격을 유지하고 경쟁기업의 진입을 막는 독점기업의 폐해가 늘어났다. 이를 개선하기 위해 영국 정부는 가격과 공급에 관한 규제를 신설하여 현재는 시장점유율이 30% 이하로 하락한 상태이다. 수도와 전력산업의 경우 직접적인 민영화 이전에 해당 공기업의 분할을 통하여 경쟁을 유도할 수 있도록 노력하였다. 상하수도 서비스를 관리하던 Water Authority는 1989년 민영화되어 수도공급만을 담당하는 민간 수도공급회사와 경쟁관계에 놓여 있다. 발전소와 송신소, 중앙전력발전위원회가 수직적으로 통합되어 있었던 전력산업의 경우에도 산업 전체에 대한 구조조정이 1990년대부터 시행되면서 수직적·수평적인 분할을 통하여 서서히 민영화되었다.

1992년 이후 현재까지 민영화 제3단계에는 상업성이 거의 없는 산업이나 정부기관에 대한 민영화가 추진되고 있다. London Buses가 1994년, British Energy와 AEA Technology 및 British Rail이 1996년에 민영화되었다. 해운·항공부문에 있어서는 7개의 항만과 National Air Traffic Services에 대한 민영화가 완료되었으며 PSA Building Management, Stationery Office 및 DERA(Defense Evaluation and Research Agency)와 같은 정부기관에 대해서도 민영화가 진행되었다.

1980년대 중반부터 1990년대 초반까지 주식매각을 통한 민영화가 대규모로 이루어졌고, 그 이후에도 민영화 정책이 꾸준히 진행됨에 따라 1990년까지 90만명의 고용량에 달하는 42개 공기업이 매각되었으며 2002년까지 24개의 공기업이 추가적으로 민영화되었다. 그 결과 1979년 영국 GDP의 9%, 고용량의 7.3%를 차지

하던 공기업의 비중이 2003년에는 GDP의 2%, 고용량의 1.5% 수준으로 낮아지게 되었다.

나. 영국 민영화의 특징

영국 민영화의 특징은 공기업의 소유권을 민간으로 이전하는 데서 그치지 않고 시장경쟁을 도입하고 촉진하기 위한 규제체도를 확립하고자 노력했다는 점이다. 기존 공기업의 시장지배력이 강하고 자연독점적 성격이 큰 가스, 수도, 전력, 통신 산업에 대해서는 민영화 이후에 발생할 수 있는 독점의 폐해를 방지하고 경쟁을 촉진하기 위해 규제정책을 담당할 독립규제기구를 마련하였다. 통신의 OFTEL, 가스의 OFGAS, 수도의 OFFWAT, 전력의 OFFER 등이 그 대표적인 예이다. 뿐만 아니라 기업의 매각 방식에 있어 직접매각과 공모매각, 일시적 매각과 단계적 매각, 전체매각과 부분매각, 고정가격매각과 입찰가격매각, 국내매각과 국제매각, 종업원과 경영진에 대한 매각 등 다양한 매각 방식이 영국에 의해 개발되었다. 가장 널리 알려진 매각 방식은 주식시장을 통해 공기업의 주식을 공개매각(Public Offerings)하는 것으로 독점적인 공익산업에 속하는 기업들에 대해 주로 이루어졌다. 규모가 상대적으로 작은 기업은 종업원과 경영진에 대한 매각(Management & Employee Buyout)을 이용하여 민영화되었다. 공기업 및 공기업에 속한 자산을 제3의 기업에 직접매각(Trade Sale)하는 방식은 동종 또는 유사업종에 속한 다른 기업이 인수할 경우 가장 효율을 높일 수 있는 통신, 정유, 항공 등의 소규모 공기업에 대해 주로 사용되었다.

2. 프랑스의 민영화

가. 프랑스 민영화 현황

프랑스는 전통적으로 공공부문의 비중이 높았던 나라로, 1940년대와 1980년대에 단행된 두 차례에 걸친 대규모 국유화 조치로 그 규모가 더욱 확장되었다. 제2차 대전 이후 1944년부터 1948년 사이의 국유화 조치는 전후의 경제복구를 위한 것으로 에너지부문, 수송부문, 금융부문에 집중적으로 이루어졌다. 이후 1981년부터 1982년까지 사회당 정권하에서 철강, 석유화학, 전자 등 주요 기간산업과 38개

금융기관이 국유화된 결과, 1985년을 기준으로 공기업이 차지하는 고용의 비중이 20%에 달했다. 그러나 국영기업의 비효율적 경영으로 인하여 적자 공기업의 수가 증가하면서 민영화를 통한 재정적자의 감소, 자유화 추세에 적합한 경쟁력 강화 및 파리증권시장의 활성화를 목적으로 하는 민영화 요구가 대두하였다²⁾.

프랑스의 민영화 제1단계는 1986년부터 1988년 사이에 진행되었다. 1986년의 민영화 법안에 따르면 1991년까지 65개의 국영기업을 민영화하기로 계획하여 이 중 14개 기업을 매각하였다. 이미 경쟁시장에 노출되어 있는 공기업을 주된 대상으로 하였으며 매각수입은 710억프랑에 달했다. 1987년 2월 매각된 Societe generale은행은 성공적인 민영화로 꼽히고 있다. 국가소유의 지분을 100% 민간으로 이전하여 지배구조를 안정주 그룹으로 전환하였으며, 민영화의 결과로 프랑스 금융분야에서 공기업이 차지하는 비중이 10% 정도 하락하였다. 그러나 1987년 10월의 세계 주가폭락 사태로 인하여 민영화 정책은 1988년에 잠정적으로 중단되었다.

프랑스의 민영화 정책은 1993년 우파 정부의 집권으로 제2단계에 돌입하게 된다. 전통적인 자연독점 분야를 제외한 대부분의 프랑스 대규모 국영기업을 모두 포함하는 21개 공기업에 대한 민영화 추진 법안이 1993년 7월 제정되어, 이 중 10개 기업이 1997년 5월까지 민영화되었다. 프랑스 노동운동의 상징적인 존재인 Renault가 이 시기에 민영화되었다. 1994년 국가소유의 지분 80% 중에서 29%가 매각되는 부분민영화를 시행하였으며, 1996년 7월 장외매각을 통하여 보유지분을 52%에서 46%로 축소함으로써 소유권을 민간으로 이전하는 데 성공하였다. 이와 함께 54억프랑의 대규모 적자와 원천자본금액의 95%에 달하는 부채비율 등 심각한 경영난에 빠져 있었던 철강업체 우시노 사실로(Usinor-Sacilor)에 대한 민영화가 추진되었다.

1997년 후반기 들어 노조, 야당 및 언론의 반대와 증시 침체 등으로 주춤했던 민영화 계획은 이후 현재까지 지속적으로 추진되고 있으며, 통신, 전기, 가스 등 네트워크 공기업의 주식공개가 시행되고 있다.

2) 박기백·김현숙·민희철(2006)

나. 프랑스 민영화의 특징

프랑스의 민영화는 국가 계획적 민영화로 요약될 수 있다. 민영화 대상 기업의 선정, 민영화의 방식, 민영화의 범위에 이르기까지 민영화 정책의 모든 면이 정부의 일방적인 결정에 의해 이루어졌다. 이러한 정부 주도의 민영화 정책은 두 가지 결과를 가져왔다. 첫째, 민영화 추진이 일관적인 흐름 없이 정권의 변화와 주변 경제 환경에 심각하게 영향을 받을 수밖에 없었다. 우파 정당과 좌파 정당이 정권을 교체함에 따라 민영화와 국영화가 반복되었으며, 특히 실업률이 증가하고 주식 시장이 침체되는 등 시장 환경이 변화할 때마다 민영화 정책의 방향에 변화가 있었다. 둘째, 민영화 이후 소유권이 이전되었음에도 불구하고 정부의 통제가 지속적으로 이루어졌다. 민영화는 주로 이미 경쟁이 이루어지고 있는 산업에 대해 추진되었기 때문에 시장 경쟁의 촉진을 위한 규제 개혁이 불필요했다. 뿐만 아니라 민영화된 기업의 소유권을 보유하게 되는 '안정주주'에 대해 국가가 선정 권한을 가지며 기업의 경영진 역시 임명하는 권한을 가지는 등 정치적 개입이 지속될 수 있는 여지를 남겨두고 있다. 뿐만 아니라 외국인 투자자는 민영화 대상 기업 자본의 20%를 초과하는 주식을 취득할 수 없으며 일반 투자자들의 지분 취득 상한선도 5%로 제한되어 있는 등의 제약 역시 자의적인 정부개입의 가능성을 배제하지 않고 있다.

프랑스 민영화 정책의 결정과 집행은 1986년 설립된 민영화위원회가 주요한 역할을 담당해 왔다. 민영화위원회의 주된 임무는 크게 민영화 대상 기업의 가치 측정과 우선 주식의 매매 혹은 양도 가격(공매가) 평가 두 가지로 분류할 수 있다. 민영화위원회는 과거 위원회 구성의 임명권이 경제부 장관에게 속하는 등 독립적인 기구로서의 역할을 수행하지 못한 것이 사실이다. 그러나 최근 민영화 대상 기업에 대한 안정주주 구성시 경제부와 민영화 위원회, 두 기구의 상호 합의에 의해서만 가능하게 하는 등의 실질적인 권한 강화를 통하여 정부의 결정을 견제할 수 있는 유일한 제도적 장치로서의 역할을 담당하고 있다.

3. 캐나다의 민영화

가. 캐나다 민영화 현황

캐나다 연방정부가 1980년대 중반 보수당 정부부터 추진해 온 공기업 민영화

정책은 1993년부터 현재까지 집권중인 자유당 정부에 의해 연계되어 캐나다 산업 정책의 중요한 기조를 이루고 있다. 캐나다의 민영화는 크게 두 단계로 나눌 수 있다.

제1단계는 자유당 정부에 의해 1990년대 중반까지 추진된 연방정부 단계의 민영화로서, 만성적인 재정적자를 해소하기 위한 정부예산 축소와 정부역할의 재정립을 목적으로 하였다. Petro Canada는 연방정부의 에너지자원 산업화 전략에 따라 1980년대 말부터 민영화가 추진되었다. 1991년부터 4년에 걸쳐 정부소유 지분의 78%를 주식공모를 통해 매각하였다. Air Canada 역시 연방정부 단계의 민영화 추진으로, 1980년대 말 규제완화에 대한 압력으로 민영화가 추진되어 두 차례의 주식공모를 통해 매각되었다. 그러나 활발하던 연방정부 단계의 민영화는 1990년대 말부터 거의 진행되지 않고 있으며, 대신 공공서비스 및 인프라 부문의 외부 아웃소싱에 주력하고 있다.

제2단계의 민영화는 주정부 산하의 공기업으로 이전된 양상을 보이고 있다. 앨버타 주 통신회사인 Albert Government Telephone(민영화 이후 TELUS), Canadian National Railway 등이 1990년대에 민영화된 대표적인 주정부 공기업들이다.

나. 캐나다 민영화의 특징

캐나다 연방정부 산하의 공기업 민영화는 결과적으로 기업매각자금을 통한 연방정부의 부채를 줄이고 동시에 경영난을 겪고 있는 공기업에 대한 정부보조금을 없애 연방정부의 재정적자 해소에 긍정적인 영향을 가져왔다. 또한 공기업 민영화에 수반된 규제완화정책이 민간부문의 경기를 활성화하고 산업 전반의 경쟁력을 높였다는 평가 역시 받고 있다. 그러나 적절한 시장경쟁을 보장할 수 있는 규제정책이 존재하지 않는 산업의 공기업을 인수한 민간기업의 경우 높은 시장지배력을 획득하여 독점적 지위의 폐해를 보이는 사례도 있었다.

4. 해외 사례의 시사점

각국의 민영화 사례로부터 민영화 순서에 관한 네 가지의 패턴을 관찰할 수 있다³⁾. 첫째, 민영화는 이윤추구의 목적이 강한 시장형의 경쟁적 산업으로부터 자연

독점의 가능성이 높은 네트워크 산업으로 확산되었다. 네트워크 산업의 경우 시장에 대한 제반 규제 없이 민영화를 추진한다면 단순히 시장지배력이 공기업에서 민간기업으로 이전되는 결과만을 낳을 수 있다. 따라서 민영화와 함께 규제기구의 설치, 구조조정 및 진입장벽의 해소와 같은 다양한 경쟁촉진정책이 시행되었다. 둘째, 네트워크 산업의 경우 통신 산업에 대한 민영화가 가장 먼저 이루어지고, 이후 전력, 가스, 철도산업이 순차적으로 민영화되는 경우가 많았다. 이는 최근 통신기술이 급속히 발달하면서 적은 자본으로도 시장진입 및 기존 사업자와의 경쟁이 비교적 용이해지면서 민영화 가능성이 높아진 것으로 보인다. 셋째, 경영실적이 우수한 기업이 상대적으로 조기에 민영화되었다. 공기업이 민간기업들과 경쟁하기 위해서는 효율적인 지배구조의 확립이 필수적이며, 효율적인 공기업은 실제 매각시 높은 가격으로 원활한 매각이 이루어질 수 있다. 넷째, 규모가 작은 공기업이 대규모 공기업보다 먼저 민영화되는 경향이 있다. 민영화 초기에 국가경제에 발생할 수 있는 충격을 최소화하기 위한 것으로 보인다.

IV. 민영화의 성과

1. 민영화의 실증적 근거

공기업의 경영 효율성과 민영화에 관한 실증적인 연구는 크게 두 경우로 나눌 수 있다. 첫째, 사적 소유권과 공적 소유권의 경영성과를 비교하여 소유권의 형태와 경영 효율성의 상관관계를 규명하는 연구와 둘째, 민영화된 공기업의 민영화 전후 경영성과를 비교하여 민영화의 효과를 분석하는 연구이다. 본장에서는 이러한 연구들을 소개하여 민영화에 대한 실증적 근거를 제시하고자 한다.

가. 소유권의 형태와 경영성과

우선 소유권의 형태에 따른 경영성과의 차이를 분석한 연구들은 공적 소유권이 사적 소유권보다 효율성 측면에서 열등함을 보이고 있다.

3) 박기백·김현숙·민희철(2006)

Boardman과 Vining(1989)이 1983년 미국을 제외한 상위 500개 기업의 경영성과를 분석한 결과, 공적 소유권 및 혼합 소유권 기업의 효율성과 생산성이 사적 소유권 기업보다 낮음을 보였다. 이들은 더욱이 다양한 효율성 지표와 수익성 지표를 사용하여 혼합소유권 기업과 공기업의 경영성과에 차이가 없음을 보임에 따라, 부분적 민영화가 기업경영의 개선에 효과가 없음을 주장하였다.

Boardman과 Vining(1992)은 위와 비슷한 방법으로 캐나다 비금융권 분야의 상위 500개 기업을 대상으로 경영성과를 분석하였는데, 수익률과 경영의 효율성이 사기업, 혼합소유권기업, 공기업의 순서로 높은 것으로 나타났다. 이들은 공기업의 효율성을 결정하는 데 있어 소유권의 차이가 영향을 미치는지, 아니면 시장의 경쟁 정도만이 영향을 미치는지 알아내고자 하였으며, 기업의 소유권이 시장경쟁과는 무관하게 경영성과에 영향을 줄 수 있음을 보였다. Dewenter와 Malatesta(2000)는 Boardman, Vining(1989)과 유사한 방법으로 공기업의 비효율성을 재확인하고, 사적 소유권하에서 기업의 부채수준과 노동집약적 생산과정이 상대적으로 높아짐을 추가적으로 설명하였다.

Ehrlich et al.(1994)는 1973년부터 1983년까지 소유권 형태가 다른 23개 국제 항공사의 자료를 이용하여 공적 소유권이 생산비용을 증가시키고 장기적으로 생산성 성장의 저하를 야기할 수 있음을 보였다. 특히 소유권이 정부에서 사적 부문으로 이동할 때 생산성 성장률은 1.6%에서 2%로 증가하였으며, 생산비 변화율은 1.7%에서 1.9%로 증가하여 민영화가 경제 전반에 긍정적인 영향을 미친 것을 알 수 있다. Majumdar(1996) 역시 1973년부터 1989년까지 인도 기업에 대한 설문조사 자료를 이용하여 분석한 결과, 사기업이 공기업보다 효율성 측면에서 우월함을 주장하였다. 중앙정부가 소유한 기업의 평균 효율성 지표는 0.658, 주정부가 소유한 기업의 평균 효율성 지표는 0.638을 기록한 반면, 소유권이 혼합된 기업과 사기업은 각각 0.92와 0.975의 효율성 지표를 평균적으로 달성하여 사적 소유권을 포함하는 기업들의 경영성과가 월등히 높음을 알 수 있다.

사적 소유권의 형태가 경영성과를 높인다는 실증적 증거에 관한 연구는 최근까지 계속되고 있다. LaPorta et al.(2000)은 국가가 은행소유권을 가지고 있을 경우 금융시장의 발전과 경제성장을 저해하고 생산성 감소를 야기할 수 있음을 보였다. 이들은 92개국의 금융시장을 대상으로 민간은행과 국책은행을 비교하였는데, 특히 저소득 국가일수록 국책은행의 비율이 높음을 알 수 있었다. 마지막으로

Tian(2000)은 상해주식거래소에 상장된 825개 기업을 분석한 결과, 민간기업의 경영성과가 소유권이 혼합된 기업의 경영성과보다 우월함을 보였다. 513개의 혼합 소유권 기업과 312개의 민간기업에 관한 자료를 이용하여 분석한 결과, 정부 소유지분이 상대적으로 적은 기업의 경우 지분이 증가할 경우 회사의 가치가 감소하였다.

나. 민영화의 효과: industry-specific & country-specific

민영화된 공기업의 민영화 전후 경영성과의 차이를 비교할 때 중요한 점은 그러한 차이가 민영화뿐만 아니라 경제상황이나 산업특수적인 외부요인과 같은 시장 환경에 기인할 수도 있다는 점이다. 이러한 문제점을 제어하기 위하여 몇몇 연구들은 특정산업이나 특정국가에 속한 민영화된 기업만을 대상으로 민영화의 효과를 분석하였다.

Galal et al.(1994)는 영국, 멕시코, 칠레 및 말레이시아에서 민영화된 12개 동종 기업을 대상으로 민영화의 영향을 실증적으로 계측하였으며, 공적 소유권보다 사적 소유권이 사회적 후생을 증가시키고 특히 분배에도 나쁜 영향을 미치지 않음을 보였다. 12개 기업 가운데 1개 기업을 제외한 모든 경우에서 민영화의 순편익이 양(+)으로 나타났으며, 주목할 점은 노동자와 공기업 매입자의 이득은 모든 경우에서 민영화 이후 증가했다는 점이다. 정부는 총 9개 경우에서 순이익을 얻었으며 소비자 후생은 단지 4개 경우에서만 증가했는데, 이는 민영화 이후 가격이 현실화되는 과정에서 발생한 소비자가격 상승에 기인하는 것으로 보인다. Galal et al.(1994)와 Chisary et al.(1997)은 CGE를 이용하여 아르헨티나 공공서비스 부문의 민영화가 소득재분배에 미친 영향을 분석하였으며 노동자와 공기업 매입자 모두 후생이 증가한 것으로 나타났다. 이러한 연구들은 민영화가 노동자의 후생을 감소시킨다는 기존의 주장을 실증적으로 반박했다는 데에 의미가 있다고 하겠다.

민영화는 네트워크 산업에 있어서도 긍정적인 효과를 가져왔다. Boles de Boer와 Evans(1996)는 뉴질랜드텔레콤이 민영화되면서 통신시장에 끼친 영향을 분석하였는데, 민영화 이후 연간 생산비가 5.6% 감소하면서 가격이 하락하고 서비스의 질 역시 향상되었음을 보였다. Romamurti(1997)는 1990년 민영화된 아르헨티나의 국영철도에 대해 연구하였다. 분석 결과에 따르면 민영화 이후 노동생산성이

370% 증가, 고용량이 78.7% 감소하였다. 그 외에도 서비스의 가격과 질 모두 향상되어 소비자 후생을 증가시키고 대량의 정부의 운영보조금이 사라지면서 정부 재정적자 해소에도 영향을 준 것으로 예상된다.

민영화는 독점산업이나 네트워크 산업뿐만 아니라 경쟁 산업에서도 시장경쟁을 더욱 촉진하여 수익성을 향상시킨 것으로 드러났다. Eckel et al.(1997)이 British Airways의 민영화가 경쟁기업의 주식가격과 가격에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하였는데, 민영화 이후 미국 경쟁항공사의 주식가격이 평균 7% 하락하였으며 경쟁항로의 운임료 역시 14.3% 하락한 것을 알 수 있었다. LaPorta와 López-De-Silanes(1999)는 멕시코에서 1983년부터 1991년까지 민영화된 26개 산업분야의 218 기업의 경영성과를 분석하였다. 민영화 이후 기업의 수익률이 24% 증가하는 동시에 규제의 완화가 민영화된 기업과 기존 민간기업 간의 격차 해소를 수월하게 한 것으로 나타났다. 특히 수익률 증가의 원인을 계산한 결과, 가격 상승이 10%, 고용 인력의 정리해고가 33%, 생산성의 증가가 57%를 각각 차지하였다. 경쟁적 산업과 비경쟁적 산업을 비교한 결과, 경쟁적 산업에서의 수익률 증가가 더 높았으며 이는 생산성 증가와 더 긴밀한 관련이 있었다.

마지막으로, Larrain과 Lopez-Calva(2001)는 민영화가 소규모 국가에서도 큰 영향을 가져올 수 있음을 보였다. 코스타리카 4개 기업의 민영화 전후를 비교한 결과, 생산성과 수익률이 민영화 이후 급등하였다. 코스타리카에서 4개 공기업(ANUNASA, CATSA, CEMPASA, FERTICA)이 1998년 민영화 이전까지 발생시킨 손실은 9억 7천만달러에 달했으며 이는 코스타리카 GDP의 9%를 차지하고 있었다. 민영화 이후 CATSA의 수익률이 12%, FERTICA의 수익률이 6.2%, CEMPASA의 수익률이 7.1%에 달하였다. 특히 CEMPASA의 판매액은 민영화 3년 이후 46% 증가하고 FERTICA의 생산성이 92% 증가하는 등 민영화가 괄목할만한 성장을 가져왔음을 알 수 있다.

다. 민영화의 효과: cross-country

최근 민영화에 관한 실증적 연구들은 국가별 자료를 이용하여 민영화의 효과가 특정산업이나 특정국가에 한정된 것이 아니라 시장 환경 및 제도적 차이를 제거한 후에도 유효한 것임을 보이고 있다.

Meggison et al.(1994)를 포함한 많은 경제학자들이 주식 공모를 통해 민영화된 기업들에 대한 cross-country data를 이용하여 민영화 이후에 기업의 경영성과가 개선되었음을 보였다. Megginson et al.(1994)은 1961년부터 1990년까지 18개국에서 민영화된 61개 기업을, D'souza와 Megginson(1998)은 1990년부터 1994년까지 25개국에서 민영화된 75개 기업을 분석하였으며 Boubakri와 Cosset(1998)은 1980년부터 1992년까지 21개 개발도상국의 79개 기업을 분석하였다. Claessens와 Djankov(1998)는 7개 동유럽 국가의 6,300개 기업 자료를 이용하였다. 모든 연구에서 민영화 이후 기업의 수익률이 증가했으며 기업투자와 고용량 역시 증가하였다. 이는 공기업 매각 이후 경제성장 및 구조조정이 수반되었음을 의미한다.

민영화의 효과는 개발도상국의 경제성장에도 긍정적 영향을 가져왔다. Frydman(1998), Claessens와 Djankov(1998)는 동유럽 7개국의 기업 자료를 분석하여 정치적 개입의 철폐가 기업의 경영성과 개선을 촉진하였음을 보였다. 특히 제도적 차이와 민영화 결정의 내생성을 통제한 후 분석한 결과 정치적 개입이 없을 때 생산성이 개선되고 초과고용이 감소한다고 주장하였다. 이는 기업 의사결정의 자유가 효율성의 증대에 큰 영향을 미침을 반증하는 것이라 할 수 있다. 그러나 Frydman et al.(1999)은 이후 동유럽 3개국의 506개 제조업 회사에 대한 설문자료를 이용하여 경영성과의 개선이 주로 비용절감이 아니라 수입 증가에 기인했음을 주장하였다. Verbrugge et al.(2000)은 1981년부터 1996년까지 OECD국가와 5개 개발도상국에서 민영화된 65개 은행의 민영화 전후 경영성과를 비교한 결과, 민영화 이후 수익률, 수수료 수입, 자본 적합성이 증가했을 뿐만 아니라 부채비율이 감소했음을 보였다.

Dewenter와 Malatesta(2000)는 민영화의 효과를 장·단기적 관점에서 분석하였는데, 민영화가 단기적뿐만 아니라 장기적으로도 부채비율과 노동집약성의 감소를 가져왔다고 주장하였다. 연구에 따르면 민영화 여부는 기업의 장기 주식 수익률과 양(+의 상관관계)을 가졌다. 민영화가 장기적으로 민영화된 기업의 주식가격을 증가시킨다는 분석은 Boardman et al.(2000)에 의해 재확인되었다.

앞서 제시한 실증적 연구들은 모두 민영화를 기업의 경영성과와 연결시키는 미시적 분석에 한했다. 민영화의 효과를 거시경제적 관점에서 분석하는 것은 거시경제의 복잡성으로 인해 매우 어려울 수밖에 없으므로 민영화의 효과를 거시적으로

분석한 연구는 매우 소수에 불과하다. World Bank는 최근 가장 활발한 민영화 정책을 시행한 저소득 국가들의 경우 공기업을 위한 순보조금액이 GDP 대비 6%에서 0.5%(1999년)로 감소하였다고 발표하였으며, McLindon(1996), Demirguc과 Levine(1994)은 민영화가 진행됨에 따라 대부분의 국가에서 자본량이 증가하여 민영화가 금융시장의 발전을 촉진할 수 있음을 보였다.

2. 우리나라 민영화의 성과 분석

본장에서는 우리나라 민영화의 영향을 분석한 연구들을 살펴보고 민영화의 성과를 알아보려고 한다. 민영화는 크게 공기업과 도시행정·공공서비스 부문의 두 범주로 나누어 논의되고 있는데, 여기에서는 공기업의 민영화에 관련된 연구에만 국한하여 살펴보도록 하겠다⁴⁾. 민영화 이전과 이후의 기업 경영성과를 비교하고, 민영화가 그러한 변화에 유의미한 역할을 수행하였는지를 실증적으로 분석하는 연구들이 이루어지고 있다.

가. 민영화의 효과: 부정적 근거

1990년대 초반까지 이루어진 민영화를 분석한 연구들은 대부분 민영화의 성과가 기업별로 다르며 민영화가 반드시 효율성의 제고로 직결되지는 않는다는 것을 보이고 있다. 1980년대 초반까지 민영화된 15개 기업의 생산비용 변화 추이를 분석한 강신일(1988)에 따르면, 15개 기업 가운데 4개 기업만이 민영화 이후 비용 감소가 유의미하였으며, 나머지 기업들은 비용에 변동이 없거나 오히려 증가하였다.

최종원(1994)은 1960년대 말 이후부터 1980년대 초반에 민영화된 공기업을 대상으로 민영화가 생산효율성에 미친 영향을 회귀분석을 통하여 추정하였다. 대한통운, 대한항공 등의 7개 서비스·제조업과 상업은행, 한일은행, 제일은행, 신탁은행, 조흥은행 등의 5개 금융기관의 민영화 성과가 분석되었다. 대한항공, 대한석유공사, 대한화재보험공사는 민영화 이후 1인당 매출액이 증가한 것으로 나타났으나 5개 시중은행과 나머지 서비스·제조업은 수치의 증가가 통계적으로 유의미하지

4) 도시행정 및 공공서비스 부문의 민영화에 관한 대표적 연구로는 손희준(1992)과 노춘희(1993)를 들 수 있다. 이들은 각각 도시 쓰레기 수거서비스와 의료서비스 민영화의 영향을 분석하였는데, 민영화 이후 비용이 절감되고 생산효율성이 증가하였음을 보였다.

않거나 오히려 감소하였다. 이를 바탕으로 민영화가 경제적 효율성의 증가로 이어지기 위해서는 실질적인 경영권의 이전과 규제완화가 필요함을 강조하였다.

김우영(1996) 역시 1980년대까지 민영화된 8개 기업을 대상으로 민영화의 효과를 생산효율성과 고용 수준으로 세분화하여 살펴보았는데, 전술한 연구들과 유사한 결론을 도출하였다. 민영화가 1인당 매출액에 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않았으며, LG금속과 외환은행 2개 기업에서만 민영화 이후 생산성이 증가한 것으로 나타났다. 자본량을 통제한 후 추정된 노동수요를 이용하여 민영화가 고용에 미친 영향을 분석한 결과, 이동통신과 한외종합금융 2개 기업을 제외한 5개 기업은 민영화 이후 고용량이 변동하지 않았다.

주경태·윤성식(2006)은 기존 선행연구들에서 주로 사용된 세 가지 방법론을 종합적으로 활용하여 민영화의 효율성이 크지 않음을 재확인하였다. 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 민영화된 데이콤, 삼성정밀화학, 동해펄프, SK텔레콤, 기아특수강, LG금속의 6개 기업의 매출액 변화, 생산비용 변화, 재무지표 변화를 실증 분석한 결과, 대부분의 기업에서 매출액은 증가한 반면 수익지표나 경영효율지표는 악화되었다. 이에 근거하여 민영화가 오히려 기업의 외형적 성장만을 촉진할 수 있음을 시사하였다.

민영화의 정책효과가 부정적이라는 근거는 1990년대 후반 민영화된 기업에 대한 연구에서도 찾아볼 수 있다. 최성락 외(2005)는 이해관계자 정책평가 모델을 이용하여 KT의 민영화가 기업, 소비자, 관료집단 및 정치집단에 각각 어떠한 영향을 가져왔는지 분석한 후, 민영화가 경제적 효율성이라는 정책목표가 아닌 정치적 이익에 의한 것이라고 추론하였다. 분석 결과에 따르면 KT 민영화는 해당기업에는 부정적 영향을 끼친 반면 주된 이익은 정치집단에 편중된 것으로 나타났다. 경쟁기업과 소비자 및 관료집단에는 중립적이었다.

나. 민영화의 효과: 긍정적 근거

민영화의 성과가 크지 않음을 보인 위 연구들에 비해, 김동수(1999)는 1960년대 이후부터 1980년대 중반까지 민영화된 기업 가운데 표본수가 충분하고 민영화 이후 사업영역이 확대되지 않았으며 소유권이 자주 변하지 않은 인천제철, SK, LG 금속, 대한항공, 대한통운, 대한화재보험공사로 표본범위를 좁혀 기업의 생산효율

성을 추정하여 반대의 결과를 도출하였다. 기업 시계열 자료를 이용하고 생산효율성을 기술효율성과 가격효율성으로 분리하여 민영화의 효과를 분석한 결과, 민영화 이전 6개 기업 모두에서 비효율적으로 추정된 가격효율성은 민영화 이후 5개 기업에서 효율적으로 변화하였고 기술효율성 역시 6개 기업 가운데 4개 기업에서 향상되었다. 민영화의 성과는 경쟁시장이 존재하는 인천제철과 SK 등의 기업에서 상대적으로 크게 나타났다.

또한 1990년대 후반부터 2000년대 초반 사이에 이루어진 민영화를 표본으로 하는 최근의 연구들은 이전의 연구들과 달리 민영화가 기업의 경영성과를 개선하였음을 보이고 있다. 김현숙·민희철·박기백(2007a)은 국민의 정부 시절 민영화된 7개 공기업의 재무제표를 이용하여 기업의 수익성, 안정성, 성장성을 대표할 수 있는 지표들의 민영화 전후 변화를 비교하여 민영화로 인해 개별기업의 경영지표에 개선이 있는지 비교하였는데 그 결과는 표 <IV-1>에 정리하였다. 상대적으로 높은 공공성을 가진 공기업인 포스코와 공공재적 성격이 약하고 자연독점의 성격도 크지 않은 KT&G는 상이한 산업특성에도 불구하고 민영화 이후에 모든 지표가 정량적으로 개선되었다. 민영화 전후를 기점으로 사업구조가 전환된 KTB와 이미 시장경쟁이 활발하게 이루어지고 있던 KT를 제외한 대부분의 기업에서 경영성과 지표의 호전된 것으로 분석되었다.

<표 IV-1> 재무제표 분석에 따른 민영화의 성과

	수익성	안정성	성장성
포스코	개선	개선	개선
두산중공업	악화	개선	개선
대한송유관공사	개선	개선	불확실
KT	개선	불확실	정체
KT&G	개선	개선	개선
국정교과서	개선	개선	불확실
KTB	개선	불확실	불확실

김현숙·민희철·박기백(2007a)에서 인용하여 정리

또한 김현숙·민희철·박기백(2007a)은 민영화된 공기업의 경영성과를 종합하여 민영화로 인한 순효과를 두 가지 방법으로 분석하였다. 첫 번째로, Wilcoxon rank sum test를 이용하여 민영화 전후 경영지표의 평균 및 중간값을 직접 비교하고 민영화 전후의 경영지표 변화가 유의미한 것인지 분석하였다. 대부분의 수익성 지표와 안정성 지표에 대한 평균값 및 중간값은 민영화 이후 모두 증가하였다. 매출액의 경우 평균값은 증가하였으나 중간값은 오히려 감소한 것으로 나타나, 민영화가 기업간 매출액의 차이를 심화시킨 것으로 보인다. 매출액 증가율은 평균값으로는 절반 이상으로 감소하였으나 중간값에는 변화가 없었다. 고용자 수의 평균값 및 중간값 역시 큰 폭으로 하락하였다. 마지막으로 종업원 1인당 매출액은 거의 2배 정도 상승하였는데, 이는 민영화에 수반된 인원감축에 기인하는 것으로 보인다⁵⁾.

두 번째로, 민영화된 7개 기업에 대해 각각 통제그룹을 구성하여 Difference-in-Differences 모형과 Difference-in-Difference-in-Differences 모형을 계량 분석하였다. 기업의 수익성, 효율성, 성장성은 민영화 이후 증가하였으나 부채비율은 민영화 당시 적자상태였던 기업들에서만 비유의적으로 감소하였다. 민영화된 공기업의 수익성이 민간기업들로 구성된 통제그룹과 비교했을 때 증가한 것은 민영화 이후 기업의 경영 목표가 수익성 극대화로 전환되었음을 시사한다. 부채비율이 유의적으로 감소하지 않은 것 역시 통제그룹의 성격과 관련이 있을 수 있는데, 만약 비교그룹을 유사한 성격의 공기업으로 설정할 수 있다면 민영화가 부채비율을 유의적으로 감소시키는 결과를 얻을 가능성도 존재한다. 일반적으로 민영화가 고용에 부정적인 영향을 미친다고 여겨지고 있으나, 민영화된 공기업의 인력감축 수준은 통제그룹에 비해 유의적으로 크게 나타나지 않았다. 부실기업의 경우 대규모의 고용자 해고가 나타나기도 했으나 우량기업의 경우에는 민영화 전후의 고용수준이 크게 다르지 않았다.

민영화의 성과를 개별기업의 관점에서 분석한 위 연구들과 달리 김현숙·민희철·박기백(2007b)은 7개 민영화 공기업이 국민경제적으로 어떠한 성과를 가져왔는지 살펴보았다⁶⁾. 그 결과를 표 <IV-2>에 인용하였다. 7개 기업 중 민영화 이

5) 수익성 관련지표들은 대부분 민영화 이후 중간값의 증가가 5% 유의수준 이내에서 유의한 것으로 나타났다. 단 자기자본 대비 영업이익률의 경우 증가폭이 10% 수준에서만 유의했다. 안정성의 대표적 지표인 부채비율과 생산성 변수인 종업원 1인당 매출액은 민영화 이후 현저히 증가하였다. 민영화 이후에 부채비율이 감소한 기업이 전체 기업 중 72%에 달했다. 고용수준은 유의하게 감소하였다. 매출액이나 매출액 증가율은 민영화 전후의 변화가 유의하지 않은 것으로 나타났다.

후 통신요금이 다소 하락한 KT를 제외한다면 소비자 후생은 크게 변화하지 않은 것으로 보인다. 소비자 후생과 달리 생산자 잉여 및 공적이윤, 생산성은 민영화 이후 대부분의 기업에서 호전되었다. 부실기업으로 인한 재정적자를 축소하기 위해 민영화된 대한송유관공사는 민영화 이후 흑자기업으로 전환하는 등 생산성과 공적 이윤이 증가하였다. 침체된 관련 산업의 활로를 모색하기 위해 민영화된 두산중공업은 생산성 증가가 뚜렷하지 않으나 장기적으로 개선될 여지가 큰 것으로 판단된다. 유선시장의 정체로 인하여 이윤에 큰 변화가 관찰되지 않는 KT를 제외하면, 포스코, KT&G 등의 우량기업은 민영화 이후에도 지속적으로 생산성이 증가하고 있으며 KTB는 업종변경으로 인해 기업이윤이 증가하였다. 따라서 민영화가 기업이윤과 생산성에 매우 긍정적인 영향을 야기하는 것으로 결론지을 수 있다.

<표 IV-2> 국민경제적 관점의 성과

구성요소		포스코	두중	송유관	KT	KT&G	교과서	KTB
효율성	소비자 후생	유사 (+)	유사	유사	(+)	모호	유사	모호
	이윤 및 생산성	(+)	유사 (+)	(+)	유사 (+)	(+)	(+)	(+)
	중간재에 대한 영향	유사 (-)	(-)	유사	유사 (-)	모호	유사	(-)
	경쟁산업 내 과급효과 및 산업연관효과	(+)	유사	유사	유사	(+)	(+)	유사
형평성	있담배농업에 미친 효과	관계 없음	관계 없음	관계 없음	관계 없음	(-)	관계 없음	관계 없음
	소득재분배	관계 없음	관계 없음	관계 없음	관계 없음	(-)	관계 없음	관계 없음
	기타	관계 없음	관계 없음	(-)	관계 없음	관계 없음	관계 없음	관계 없음
	국가전략산업지원	관계 없음	관계 없음	관계 없음	관계 없음	관계 없음	관계 없음	민영화 시점에 종료
	위험관리 및 장기투자	유사	(+)	(-)	(-)	관계 없음	관계 없음	관계 없음
	불공정 행위	(-)	N/A	(-)	(-)	관계 없음	관계 없음	관계 없음
	재정위험축소	관계 없음	관계 없음	(+)	관계 없음	관계 없음	관계 없음	(+)

자료: 김현숙·민희철·박기백(2007b)에서 인용

6) 민영화의 영향을 국민경제적 관점에서 분석한 연구는 이훈영·박기남(1999), 박기남(2003)을 들 수 있다.

V. 민영화 정책 방향

민영화를 공공부문 정책수단에서 제외한 채 공기업 운영 시스템만을 개혁하여 경영의 효율성을 제고하려는 노력에는 한계가 있다. 또한 오랫동안 논의되어 온 민영화 계획을 뚜렷한 일정 없이 보류할 경우 정부정책에 대한 투자자 및 국민의 신뢰를 잃게 되는 결과가 나타날 수 있을 것이다.

민영화 계획을 수립할 때 가장 중요한 이슈는 민영화 대상의 선정이다. 이 때 해당 산업의 여건, 규제환경, 경쟁환경 등을 종합적으로 판단하여 신중을 기할 필요가 있다. 민영화 대상을 선정하는 원칙은 공기업이 생산하는 재화가 공공성을 가지는지 여부에 기초해야 한다. 생산하는 재화 또는 서비스가 공공재이거나 높은 외부성을 가지지 않은 공기업의 경우 원칙적으로 민영화가 필요하다. 그 중에서도 생산기술이 자연독점의 성격을 가지지 않는 경우 우선적으로 민영화 대상이 될 수 있다. 자연독점의 성격을 가지는 산업에 있어서는 경쟁환경을 마련하기 위한 규제 체계를 정비한 후에 민영화를 추진해야 한다.

민영화 대상을 선정한 이후 추진 과정에서 우선적으로 결정되어야 하는 것은 공기업 및 공기업에 속한 자산에 대한 매각 방식이다. 매각 방식은 매각 대상의 규모와 주식시장의 상황 등을 함께 고려하여 결정해야 하며, 특히 민영화 이후 경제력의 집중 문제를 고려해야 한다. 앞서 논의한 것과 같은 대규모 공기업의 민영화할 때에는 외국의 사례에서처럼 공모를 통한 매각을 이용한 분할매각 방식이 가장 효과적일 수 있다. KT&G와 KT가 분산된 소유구조하에서 성공적으로 운영되고 있는 것이 좋은 사례라 하겠다. 다만 금융기관 민영화와 같은 경우 단순히 지분의 일부를 민간에 매각하고 정부가 경영권을 유지하는 부분민영화가 논의될 수 있다. 상장을 통해 지분이 매각된 경우 공기업이 주식시장의 감독시스템으로 편입되어 경영 효율성이 높아질 수 있을 것이다. 그러나 이와 같은 부분민영화 정책이 완전민영화를 지연하기 위한 수단으로 악용될 가능성이 존재하므로 민영화 완료까지의 과정에 대한 명확한 계획이 함께 수립되어야 한다.

민영화는 그 추진 과정에서 공기업 임직원, 소관부처, 노동계 등 이해당사자의 반발을 불러올 수밖에 없다. 그러므로 민영화 계획의 성공적인 실천을 위해서는 민영화에 대한 최고 의사결정자의 의지가 지속적으로 관철될 수 있는 효율적인 추

진 체계가 마련되어야 한다. 이를 위하여 별도의 ‘민영화위원회’를 설치하여 민영화 계획을 수립하고 추진상황을 점검하도록 하는 것이 바람직하다. 특히 민영화 대상 공기업의 주무부처 또는 규제기관은 민영화 추진에 부정적인 의견을 가질 수 있으므로, 민영화위원회가 주무부처의 민영화추진 상황을 점검 및 감독하도록 위원회의 구성 및 역할을 조정해야 한다.

대상 공기업에 대한 민영화 계획과 더불어 민영화되지 않는 공기업에 대한 관리 역시 필요할 것이다. 우선 현재 공공기관운영에 관한 법률에 따라 관리되지 않는 상당수의 공기업이 존재한다. 이는 공공기관의 범위를 명확히 하여 통합적으로 관리한다는 법률의 본래 취지에서 벗어나는 것으로 규제정책 담당자로서의 정부와 소유권자로서의 정부의 역할을 분리한다는 목적에도 맞지 않는다. 따라서 방송사 및 금융 공기업 등을 포함하여 모든 공기업에 대해 공공기관 운영위원회에서 통합적으로 관리할 필요가 있다. 다만 올해부터 시행되고 있는 공공기관 운영에 관한 법률에 따른 공기업 관리 감독 시스템의 성과를 평가할 수 있기 전까지는 현재의 관리시스템을 유지하고 추후에 문제점을 보완하는 것이 바람직할 것이다.

참고문헌

- 강신일, 『공기업을 민영화에 관한 연구』, 한국개발연구원, 1988.
- 김동수, 「공기업민영화에 대한 효율성분석-가격효율성 및 기술효율성을 중심으로-」, 『산업조직연구』, 제7권 제2호, 1999
- 김준기, 「공기업을 개혁과 민영화의 정책적 과제」, 서울대 행정대학원, 2007.
- 김현숙·민희철·박기백, 『공기업 민영화 성과분석 : 개별기업관점』, 재정분석센터 과제, 한국조세연구원, 2007a
- 김현숙·민희철·박기백, 『공기업 민영화 성과분석 : 국민경제적 관점의 효과』, 재정분석센터과제, 한국조세연구원, 2007b
- 동서문제연구원, 『민영화 추진에 따른 성과 평가 및 개선방향 도출을 위한 연구』, 2002.
- 박기백·김현숙·민희철, 『공기업 민영화 연구』, 한국조세연구원, 2006.
- 신인석, 「금융공기업을 민영화에 대한 논의」, 한국공기업학회 춘계학술대회, 2007.
- 유 훈, 『공기업론』, 법문사, 2000.
- 윤성식, 『공기업론』, 박영사, 1998.
- 임원혁, 「에너지 네트워크산업의 구조개편」, 한국공기업학회 춘계학술대회, 2008.
- 주경태·윤성식, 「공기업 민영화정책의 효과성에 관한 연구」, 『행정논총』, 제44권 제3호, 2006
- 최성락·최정민·박종웅·박정아, 「KT 민영화의 정책효과 분석에 관한 연구: 이해관계자 모델을 중심으로」, 『행정논총』, 제43권 제4호, 2005
- 최종원, 「공기업 민영화의 정책효과분석에 관한 연구」, 『한국개발연구』, 제16권 제1호, 한국개발연구원, 1994
- 한국조세연구원, 『공기업 민영화 및 경영혁신을 위한 정책방향』, 내부자료, 2004.
- 한국조세연구원, 「조세·재정 개혁보고서」, 내부자료, 2007.
- KDI 국제정책대학원, 『공기업 및 민영화 이후의 소유지배구조 연구』, 2003.
- IFSL, Privatisation : UK Expertise for International Markets, 2003.
- Meggison, W. L. and J. M. Netter, "From State To Market: A Survey Of Empirical Studies On Privatization," *Journal of Economics Literature*, Vol. 39, No. 2, pp. 321~389.

OECD, “Recent Experience with Privatisation in OECD Countries: Progress Reports,” 2008.

Sheshinski, E. and L. F. López-Calva, “Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence,” *CESifo Economic Studies*, Vol. 49, pp. 429~459.

<Abstract>

Privatization of the Public Enterprises in Korea : Evidences and Issues

Jiyoung Kim

To establish a successful roadmap for the privatization of public enterprises, it is important to choose which public enterprise is privatized and how its privatization is executed. Decisions should be based on understanding the characteristics of the industry and the effects of the privatization. This paper summarizes the worldwide empirical evidences of the privatization which show that the private ownership is more efficient than the public ownership and that the privatization results in the improvement of the firm's performance and the social welfare. And it also introduces the empirical research which examine the effects of the privatization in Korea. Then this paper briefly discusses the issues which should be considered importantly when promoting the privatization policy in the future.

<著者略歴>

안종석

연세대학교 경제학과 졸업
미국 University of Maryland 경제학 박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

김승래

서울대학교 공과대학 졸업
미국 University of Texas-Austin 경제학 박사
현, 한국조세연구원 전문연구위원

김우철

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Yale University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

김진수

한국외국어대학교 무역학과 졸업
미국 University of North Carolina-Chapel Hill 경제학 석·박사
현, 한국조세연구원 선임연구위원

이준규

건국대학교 경영학과 졸업
미국 Chicago University 경영학 석사(MBA)
건국대학교 경영학 박사
현, 경희대학교 경영대학 교수

박상원

서울대학교 경제학과 졸업
미국 Columbia University 경제학 박사
현, 한국조세연구원 전문연구위원

박형수

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of California-Los Angeles 경제학 박사

현, 한국조세연구원 연구위원

이기영

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of Pennsylvania 경제학 박사

현, 경기대학교 경제학부 교수

김정훈

고려대학교 경제학과 졸업

미국 Indiana University 경제학 박사

현, 한국조세연구원 선임연구위원

김현아

경희대학교 경제학과 졸업

미국 University of Illinois at Urbana-Champaign 경제학 박사

현, 한국조세연구원 전문연구위원

김지영

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 박사

현, 한국조세연구원 초청연구위원

한국의 조세·재정정책 2008 - 새 정부의 조세·재정 개혁방향 -

2008년 7월 15일 인쇄
2008년 7월 22일 발행

발행처 한국조세연구원
138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지
전화: 2186-2114(대), www.kipf.re.kr
등록 1993년 7월 15일 제21-466호
조판및 일지사
인쇄
© 한국조세연구원 2008 ISBN 978- 89-8191-392-2

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다. 값 17,000원