

제2회 KIPF

초·중·고 글짓기 및
대학생 논문 공모전
수상 작품집

2011. 12



주최 한국조세연구원

후원 기획재정부 · 매일경제신문



제2회 KIPF

초·중·고 글짓기 및 대학생 논문 공모 수상작

Contents

대학생 논문 공모 수상작

- 우수상
 - 재정정책 충격의 경제적 효과: SVAR를 이용한 비교 분석/ 한승오 ----- 7
 - 공공기관의 분류에 따른 서비스품질요인의 중요도에 관한 연구/
최혜선 · 송혜진 · 이두리 ----- 30
- 장려상
 - 공공기관의 순환보직제도에 대한 경제학적 연구/ 오상록 · 김수열 -- 51
 - 국민건강보험공단의 서비스 품질 운영 향상 방안에 관한 연구:
노인장기요양보험 중심으로/ 김상원 · 황인제 · 최지혜 ----- 71
 - 은행세 부과를 통한 금융위기 대처 방안/ 김동진 ----- 96

초·중·고 글짓기 공모 수상작

- 최우수상
 - 옆지른 물은 주워담아라/ 정범주 ----- 119
- 우수상
 - 세금의 씨앗/ 김영우 ----- 121
 - 사촌 동생과 세금/ 전대산 ----- 123
- 장려상
 - 세금으로 꽃피는 민주주의/ 박채연 ----- 125
 - 납세는 기부와 같아요/ 임경빈 ----- 128
 - 행복의 열쇠, 세금/ 안재현 ----- 131

제2회 KIPF

대학생 논문 공모 수상작

■ 우수상

- 재정정책 충격의 경제적 효과: SVAR를 이용한 비교 분석
한승오 · 서울대학교 대학원(석사과정) 산업공학과 2
- 공공기관의 분류에 따른 서비스품질요인의 중요도에 관한 연구
최혜선 · 명지대학교 경영학과 4학년
송혜진 · 명지대학교 경영학과 4학년
이두리 · 명지대학교 경영학과 4학년

■ 장려상

- 공공기관의 순환보직제도에 대한 경제학적 연구
오상록 · 서울대학교 경영학과 2학년
김수열 · 서울대학교 자유전공학부 1학년
- 국민건강보험공단의 서비스 품질 운영 향상 방안에 관한 연구:
노인장기요양보험 중심으로
김상원 · 한양대학교 경영학부 2학년
황인제 · 한양대학교 경영학부 2학년
최지혜 · 한양대학교 경영학부 2학년
- 은행세 부과를 통한 금융위기 대처 방안
김동진 · 계명대학교 세무학과 4학년

재정정책충격의 경제적 효과:

SVAR를 이용한 비교 분석

한승오/서울대학교 대학원(석사과정) 산업공학과 2

• 요약 •

본 논문은 구조적 벡터자기모형(SVAR)을 가지고 재정정책변수인 재정지출과 재정순수입의 충격이 거시 경제에 미치는 경제적 효과에 대해 분석하였다. 대표적인 SVAR모형인 Sims의 인과사슬모형과 Blanchard-Perotti(BP)모형에 대해 함께 분석하여 두 가지 모형의 식별의 차이를 우리나라 자료를 가지고 중점적으로 비교하였다. 또한 기존의 5변수 SVAR모형에 추가적으로 재정정책의 식별을 돕는 실질임금을 포함하여 6변수 SVAR모형에 대해 실증 분석하였다.

그 결과, 인과사슬모형과 BP모형에 대해서 재정지출충격과 재정수입충격이 각각 일치하는 결과를 보였다. 이는 일정한 제약조건 아래 추정된 BP모형의 계수들이 교란항의 하방행렬(lower matrix)의 분해로 결정되는 인과사슬의 계수들과 크게 차이가 없이 나타나는 데서 기인하였다. 직교충격반응함수(orthogonal impulse response function)를 분석하면, 재정지출에 의한 충격은 실질임금을 감소시키고 실질GDP 역시 감소시키며, 물가를 떨어뜨리고, 명목이자율도 감소시키는 것으로 나타났다. 또한 재정순수입에 의한 충격은 실질임금 증가시키며 실질GDP 역시도 증가시키고 물가는 감소를 가져왔으며, 명목 이자율 역시 감소하는 결과를 보였다.

또한 위의 두 가지 기본적인 재정정책을 일정한 가중치를 부여하여, 4분기까지 일정한 수준을 유지하도록 선형 결합하여 도출된 3가지 대표적인 재정정책시나리오를 분석하였다. 첫 번째로 재정지출 증가에 의한 재정적자지출충격(deficit-spending shock)의 경우, 실질임금의 경우에는 음(-)의 영향을, 실질GDP는 음의 영향을, 물가는 양(+)의 영향을 받으며, 명목 이자율은 높이는 효과가 나타난다. 두 번째로는 재정수입 감소에 의한 재정적자지출(deficit-financed tax cut)정책으로 이 경우, 실질임금의 경우에는 감소하고, 실질GDP는 감소하였으며, 명목 이자율의 경우에는 높이는 효과를 가져왔다. 마지막으로 재정지출과 재정수입을 모두 감소시켜 재정수지를 균형적으로 관리하는 균형재정충격(balanced budget spending shock)이다. 이 재정정책에 의한 충격반응함수를 살펴보면, 실질임금의 경우에는 양의 관계가 실질GDP 역시 증가시켰으며, 물가는 떨어뜨리는 효과를, 명목 이자율의 경우에는 증가를 가져왔다. 이는 우리나라의 재정적자정책이 비(非)케인지언 효과

(non-Keynesian)를 나타낸다는 점을 시사한다. 따라서 정부의 효율적이고 지속가능한 발전을 위한 재정정책을 고려한다면, 재정지출의 감소와 감세정책으로 인한 재정적자정책을 동시에 추구하는 균형재정정책이 효과적이라고 보인다. 감세정책을 통하여, 우리나라의 미래 거시경제변수들의 안정성을 추구하고, 나아가 국가 재정 건전성을 확보할 수 있다는 점에서 과도하게 재정지출을 통해 경제 활성화를 추구하기보다는 효율적이고 작은 정부를 운영하는 것이 보다 바람직하다고 볼 수 있다.

I. 서론

2008년부터 시작된 세계적 금융위기로 인하여 경제 전반에 걸쳐 소비와 투자보다는 안전자산에 투자하는 경향이 늘어나면서 총수요의 감소로 이어졌다. 금융위기는 각국의 경제정책을 결정하는 금융당국으로 하여금 새로운 정책적 시도들을 촉구하였다. 특히나 우리나라 같이 대외의존도가 높은 나라의 경우에는 무엇보다도 구체적인 정책의 입안과 이들 정책의 신중한 실행을 필요로 한다. 정부의 경제정책은 크게 재정정책과 통화정책으로 나눌 수 있으며, 현재와 같은 글로벌 금융위기 상황에서는 기존의 통화정책만으로 가계와 기업들이 활발히 소비와 투자를 하도록 유도하는 데 분명한 한계가 있다. 따라서 정부 재정정책의 중요성이 더욱 높아지고 있는 현 시점에서 재정정책이 거시경제에 미치는 영향에 대해 우리나라의 구체적이고 비교적 최신의 동향을 담고 있는 자료를 바탕으로 연구하는 것은 앞으로의 재정정책 운용에 이바지할 수 있을 것으로 판단된다.

지금까지 국내의 재정정책에 대한 연구로 김성순(2003)이 외환위기 전후로 나누어 정부지출이 GDP에 미치는 영향에 대해 살펴보았으며, 허석균(2002)은 통합재정수지 자료를 바탕으로 정부의 재정지출과 재정축소가 거시경제에 미치는 영향을 살펴본다. 세출은 GDP에 영향을 미치지 않지만 세입의 재정축소는 GDP에 일시적 경기확정효과를 나타낸다는 사실을 확인하였다. 또한, 김성순(2007)에서는 SVAR를 사용하여 정부지출과 조세변화의 영향을 살펴본 결과, 정부지출충격은 GDP와 음(-)의 관계를 가지지만 정부의 감세정책은 GDP와 양(+)의 관계를 가지며, 따라서 재정정책이 non-Keynesian 효과를 보여준다고 설명하였다. 김종석(2007)은 다양한 변수들에 대해서 서로 정의가 조금씩 차이를 보이는 자료들을 모두 규합하여, 통합적으로 정부의 재정정책 변수가 국가거시경제에 미치는 영향을 연구하였다. 그 결과 1994년 이후 재정정책은 세입과 지출 모두 일시적인 영향이 나타나 정책적 효과가 미미한 것으로 보고 있다. 국외의 경우, 재정정책이 경제에 미치는 영향을 구조형 벡터자기회귀(SVAR: Structural Vector AutoRegressive)모

형을 사용하여 연구한 사례가 다양하게 존재한다. Fatas and Mihov(2001b)는 SVAR의 식별을 위해서 출레스키분해를 이용하였으며, Blanchard and Perotti(2002)에서는 식별을 경제학적인 의미를 가진 제약행렬로 구성하여 시행하였다. 특히, Blanchard and Perotti(2002)는 충격변수를 재정지출과 순세입으로, 반응하는 변수를 GDP로 가지는 충격반응함수를 도출하였으며, 전자는 양(+의) 관계를 후자는 음(-)의 관계를 가진다고 나타냈다. Caldara, D., and Kamps C. (2007)는 우리나라의 김종석(2007)과 마찬가지로 다양한 변수들에 대해서 종합적인 분석을 시행하였다. 재정정책변수인 지출과 세수입, 거시경제변수로 총 8가지를 사용한 10개의 변수에 대한 SVAR를 4종류의 식별모형에 대해서 각각 분석하여, 재정지출충격에 대해서는 GDP는 양(+의) 관계를, 재정순수입충격에 대해서는 GDP가 일시적이지만 음(-)의 관계를 가진다는 추정결과를 도출하였다.

본 논문은 현 시점에서 가용한 구체적인 자료들을 토대로 재정정책이 우리나라의 거시경제에 미치는 영향에 대해 살펴보는 데 그 목적을 가진다. SVAR모형을 사용하며, 기존의 연구에서 다룬 거시경제시계열자료들에 추가적으로 실질임금을 포함하여 재정지출, 재정수입, GDP, GDP 디플레이터, 이자율과 실질임금의 6변수 모형을 설정하여 재정정책변수를 보다 정확하게 식별하고 이들 재정정책충격이 물가와 이자율 그리고 실질임금에 미치는 반응을 확인하고자 한다. 또한 대표적 식별모형인 인과사슬모형과 Blanchard-Perotti(BP)모형에 대해서 각기 다른 충격반응함수를 도출하고 이를 비교하여, 제시된 두 가지 식별 모형의 명확한(distinct) 차이에 대해 알아보고자 한다. 마지막으로, 추정방정식에 의해서 도출된 기본적 재정충격을 살펴보는 것에서 더 나아가 이들을 선형 결합하여 하나의 재정정책을 새롭게 만들어 보고, 재정정책별로 얻어진 반응함수를 분석하여 현실적인 시나리오에서의 재정정책의 거시경제에 미치는 영향에 대해 살펴보았다.

본 논문의 나머지는 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 본 논문에서 사용된 자료에 대해 설명하고, 제Ⅲ장에서는 구조적 VAR모형의 소개와 식별에 사용된 2개의 모형에 대해서 구체적으로 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 실증분석 결과로 재정정책변수인 재정지출과 재정수입의 4개의 거시경제변수들에 대한 직교충격반응함수를 정리하고 설명한다. 제Ⅴ장은 앞의 제Ⅳ장에서 도출된 직교충격반응함수를 가지고 재정지출 증가에 의한 재정적자정책과 세수절감을 통한 재정적자정책 그리고 재정수지의 균형을 이룬 균형재정정책 3가지 재정정책시나리오를 만들어 각각이 거시경제에 미치는 영향에 대해서 살펴본다. 제Ⅵ장에서는 이들 모두를 종합하여 결론을 도출한다.

II. 자료

본 논문에서는 한국의 1996년 1분기부터 2009년 4분기까지 분기별로 총 14년 자료를 사용하였다. 방법론의 견조성(robustness)을 확인하기 위하여, 사용된 자료들은 기존의 국내외 연구들에서 정의된 변수들을 중심으로 수집하였다. 기본적인 5변수 VAR모형은 Blanchard and Perotti(2002)에서와 같이 국내총생산(GDP: gross domestic product), 총정부지출(total government expenditure), 총정부수입(total government revenue), 이자율(interest rate)과 국내총생산디플레이터(GDP deflator)로 구성되어지며, 여기에 Mountford and Uhlig(2009)에서 재정정책의 충격을 식별하기 위해 고려한 추가적인 변수들 중에서 실질임금(real wage)을 포함하여 6변수 VAR모형을 구성하였다.

GDP, 이자율, GDP deflator와 임금의 경우에는 한국은행의 경제통계시스템의 분기별 자료를 사용하였으며, 정부지출과 정부수입의 경우에는 기획재정부에서 발간하는 한국통합재정수지 자료와 기획재정부 홈페이지의 재정통계자료를 사용하였다.

GDP와 GDP deflator는 실질 계절변동 조정 자료를 사용하였으며, 이자율은 무담보콜금리(1일물)를 사용하였다. 임금의 경우에는 전(全) 산업 임금을 대용치(proxy)로 사용하였으며, GDP deflator로 실질 자료로 변환한 이후 cesus X-12 방식¹⁾으로 계절 조정하였다.

통합재정수지의 항목들인 총정부지출과 총정부수입의 경우 기존의 국내 연구들은 시계열 자료가 구체적으로 정리되어 있지 않아 연간 자료나 통합재정수지의 상위 항목들을 취합하여 진행하였다. 본 연구에서는 통합재정수지의 세부적인 항목을 대상으로 국외 연구에서 정의된 재정정책 변수를 그대로 사용하도록 한다. 정부지출은 정부소비와 정부투자의 합으로 나타나며, 정부수입은 정부수입에서 이전지출을 차감하여 준다.

$$\begin{aligned} \text{정부지출} &= \text{정부소비(경상지출)} + \text{정부투자(자본지출)} \\ &= (\text{재화 및 용역경상지출} + \text{비금융공기업 경상지출}) + (\text{자본지출} - \text{자본이전}) \\ \text{정부수입} &= \text{정부수입} - \text{정부이전} \\ &= \text{정부수입} - (\text{이자지급 경상지출} + \text{보조금 및 경상 이전 경상지출}) \end{aligned}$$

통합재정수지의 변수들 역시 명목에서 실질로 GDP deflator로 변환시켜 주었으며, 계절조정 역시 취하였다. 이로써 위에서 언급한 모든 변수들은 이자율을 제외하고 모두 실질, 계절조정을

1) 계절변동에 대한 방법은 김성순(2007)을 참조하였다.

하였다. 그리고 GDP와 같이 총(總)합의 개념으로 정의된 변수들에 대해서는 1인당(in real per capita terms) 변수로 변환해 주었다. 이를 위해 통계청에서 발표하는 연간 추정 국내인구와 5년마다 조사하여 발표하는 인구주택총조사(census)의 자료를 바탕으로 스플라인보간법(Spline interpolation method)을 사용하여 분기별 자료로 확장하였다. 또한 GDP 디플레이터와 이자율을 제외한 나머지 변수들인 정부지출, 정부수입, GDP, 실질임금에 대해서는 로그변환을 취하여 수익률과 같이 비율의 개념으로 변환시켜 주었다. 6개 변수를 정리하면 다음과 같다.

- z_t^s : 1인당 실질 정부지출의 로그수준
- z_t^w : 1인당 실질 임금의 로그수준
- z_t^y : 1인당 GDP의 로그수준
- z_t^π : GDP 디플레이터율
- z_t^r : 1인당 실질 정부수입의 로그수준
- z_t^i : 단기 명목 이자율

위의 시계열 자료의 안정성(stationarity)을 검정하고자 Augmented Dickey-Fuller test(ADF)와 Phillips-Perron test(PP)를 사용하였다. 그 결과는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 시계열 변수들의 단위근(unit-root) 검정 결과

	Z_t		ΔZ_t	
	ADF	PP	ADF	PP
Spending(s)	-9.694 ***	-9.885 ***	-15.408 ***	**20.820
Real Wage(w)	-0.959	-1.376	-7.024 ***	**7.099
GDP(y)	-2.019	-2.518	-5.059 ***	**4.985
GDP deflator(π)	-3.997 **	-3.979 **	-11.978 ***	**2.127
Tax Revenue(r)	-7.363 ***	-7.366 ***	-12.830 ***	**5.186
Interest Rate(i)	-2.232	-2.500	-4.961 ***	**4.742

자료: critical value는 1%: -4.139, 5%: -3.495, 10%: -3.177 이다. 좌측은 변수의 검정통계량이며, 우측은 차분 변수의 검정통계량이다.

정부지출, 정부수입, GDP 디플레이터는 ADF, PP 모두 단위근이 존재한다는 사실을 5% 유의수준에서 기각할 수 있었지만, 나머지 변수들의 경우에는 단위근의 존재 유무를 ADF와 PP검정으로 설명할 수 없었다. 이에 변수들을 1차 차분(difference)하여 다시 ADF와 PP검정을 시행한 결과 모든 변수들에서 1% 유의수준에 단위근이 존재한다는 가설을 기각할 수 있었다.

대개 VAR(p) 모형의 차수를 결정하는 방법으로는 아카이케정보기준(AIC: Akaike Information Criterion), 베이즈정보기준(BIC: Bayesian Information Criterion)과 하난-퀸 기준(HQ : Hannan-Quinn Criterion)을 사용하여, 순차적이고 위계적으로 시차(lag)를 결정하게 된다. 그 결과 시차 6을 대입한 경우, 그 이전 시차 1부터 시차 6까지의 각 기준들을 살펴본 결과, 적정시차로 1이 도출되었다. 하지만, 재정정책변수의 다른 거시경제 시계열 변수들에 대한 영향을 고려할 때 분기별 자료를 가지고 다양한 VAR에 대한 분석을 시도한 Caldara, D and Kamps C(2007)와 같이 4분기 동안(1년)의 시차 4가 합리적인 분석이 가능하리라 보고 이를 사용하기로 한다.

III. 구조적 VAR 방법론

제III장에서는 벡터자기회귀(VAR: Vector AutoRegressive) 모형을 설명하고, 본 논문에서 사용되는 방법론에 대해서 살펴보도록 한다.

경제시계열의 분석에 있어 자주 사용되는 VAR모형은 변수들의 동시적(contemporaneous) 관계를 식별하고 추정하기 위하여 구조형 (Structural) VAR로 발전되어 왔다.

차원(dimension)이 k인 다중 시계열 $\{Z_t\}$ 에 대해서

$$Z_t = \Pi_1 Z_{t-1} + \dots + \Pi_p Z_{t-p} + u_t = A(L)Z_{t-1} + u_t \quad (\text{식 1})$$

여기서 $A(L) = p$ 차(order)의 다항식, $E[u_t] = 0, E[u_t u_t'] = \Sigma_u$ and

$$E[\epsilon_t \epsilon_s'] = 0 \text{ for } s \neq t,$$

의 일반적인 VAR모형식이 얻어지며, 이는 이후 언급하는 구조적 VAR와 구별하기 위해서 축약형(Reduced-Form) VAR라고 부른다.

이를 구조형 VAR와 연관시키기 위해서 $k \times k$ 의 행렬(matrix) A_0 를 위의 (식 1)에 곱해주면 아래와 같은 구조형 VAR모형식이 구해진다.

$$A_0 z_t = A_0 A(L) Z_{t-1} + A_0 u_t = A_0 A(L) Z_{t-1} + B e_t \quad (\text{식 2})$$

여기서 $E[e_t e_t'] = \Sigma_e, \Sigma_e$ 는 대각행렬이다.

축약형 VAR모형의 교란항(disturbance) $\{u_t\}$ 와 구조형 모형의 교란항인 $\{e_t\}$ 는 해석에 차이를 보이는데, 축약형 교란항의 경우에는 회귀모형의 단순 오차항으로 해석되는 데 반해서 구조형 교란항은 (식 2)의 행렬 A_0, B 에 따라서 결정되는 경제적 충격(shock)으로 본다. 구조형 교란항의 공분산행렬(Covariance matrix) Σ_e 는 대각(diagonal)행렬로 예상하지 못한 경제적 충격 간에는 공분산이 0이라는 가정이 전제된다. 행렬 A_0 는 z_t 의 각 변수들의 동시적 관계(contemporaneous relationship)를 나타낸다. (식 2)의 행렬 A_0 와 B 의 각 계수(parameter)들에 제약이 없는 구조적 모형은 식별되지 않으며, 이 식별제약(identifying restriction)을 어떻게 설정하는가는 계량경제학의 실증분석에 있어서 중요한 주제 중 하나로 발전되어 왔다.

본 논문에서는 처음으로 구조형 VAR를 경제분석에 사용한 Sims(1980)의 인과사슬(causal chain)모형과 보다 일반화된 다양한 거시경제 연립방정식모형에 기초한 Blanchard and Perotti(2002)의 모형을 가지고 구조형 VAR를 식별하고자 한다.

1. 인과사슬모형

첫 번째 방법은 행렬 A_0 를 축약형 교란항의 공분산행렬 Σ_u 의 콜레스키 분해(cholesky decomposition)를 통한 하방삼각행렬(lower triangular matrix)로 결정하는 인과사슬모형이다. A_0 를 대각원소가 모두 1로 주어진 하방삼각행렬로 보는 경우, $\Sigma_u = A_0^{-1}\Sigma_e(A_0^{-1})'$ 에 대해서 $\Sigma_u = PP'$ 로 분해하게 되면 $A_0^{-1} = PD^{-1}$ 로 $\Sigma_e = DD'$ 의 대각행렬 D 로 도출된다. 인과사슬의 경우에는 모형의 변수가 k 개인 경우 $k!$ 의 정렬이 가능하므로 이를 경제학적 의미를 부여하여 변수의 외생성이 높은 순서로 변수를 나열하는 것이 직교충격반응분석의 결과의 타당성을 좌우한다고 볼 수 있다.

본 논문에서는 6변수에 대해서 아래와 같이 축약형 교란항과 구조형 교란항 사이의 동시적 관계를 설정하였다.

$$\begin{bmatrix} 1 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ -\alpha_{ws} & 1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ -\alpha_{ys} & -\alpha_{yw} & 1 & 0 & 0 & 0 \\ -\alpha_{\pi s} & -\alpha_{\pi w} & -\alpha_{\pi y} & 1 & 0 & 0 \\ -\alpha_{rs} & -\alpha_{rw} & -\alpha_{ry} & -\alpha_{r\pi} & 1 & 0 \\ -\alpha_{is} & -\alpha_{iw} & -\alpha_{iy} & -\alpha_{i\pi} & -\alpha_{ir} & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} u_t^s \\ u_t^w \\ u_t^y \\ u_t^\pi \\ u_t^r \\ u_t^i \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 100000 \\ 010000 \\ 001000 \\ 000100 \\ 000010 \\ 000001 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} e_t^s \\ e_t^w \\ e_t^y \\ e_t^\pi \\ e_t^r \\ e_t^i \end{bmatrix} \quad (\text{식 3})$$

여기서 s 는 정부지출(spending), w 는 실질임금(real wage), y 는 GDP, π 는 GDP deflator, r 는 정부수입(revenue) i 는 단기 이자율을 의미한다.

위의 (식 3)과 같이 변수의 인과사슬구조를 설정한 것은 몇 가지 중요한 경제학적 의미를 가진다. 먼저, 1) 정부의 지출은 시스템의 다른 변수들에 의해 동시적으로 반응하지 않는다. 2) 실질임금은 신고전학파(Neoclassical)와 신케인즈학파(New Keynesian)에서 각각 재정지출충격에 대한 반응을 식별하기 위한 변수로 사용되어 왔다. 예를 들어 Ramey and Shapiro(2008)에서는 전자의 경우 음(-)을, 후자의 경우에는 재정지출충격에 대해서 실질임금이 양(+의 반응을 가지는 서로 상반된 부호(sign)를 가진다고 보고 있다. 따라서 본 논문에서는 정부의 지출에 동시적 관계를 가지는 실질임금을 두 번째 위치에 넣고 위의 정부지출을 제외한 나머지 변수와는 반응하지 않는다는 가정을 하였다. 3) GDP의 경우에는 조세수입, 인플레이션 그리고 이자율 충격에는 동시적으로 반응하지 않으나 재정충격과 실질임금에 의해서는 반응한다고 설정하였으며, 4) 인플레이션의 경우에는 조세수입과 이자율에는 동시적 반응이 없으나 다른 변수들에는 반응을 하는 것으로, 5) 정부수입의 경우에는 이자율을 제외한 나머지 변수들에는 영향을 받고 이자율과는 동시적 관계가 존재하지 않는 것으로 설정하였다. 마지막으로 6) 이자율의 경우에는 시스템의 모든 변수들에 의해 동시적 관계를 가지는 것으로 설정하였다. 이자율 순서(Ordering)의 마지막에 위치하게 한 것에는 중앙은행의 반응이 위의 변수들 GDP, 인플레이션 등을 모두 반영한 형태로 나타난다는 사실과 정부의 지출과 세수입이 이자율의 변화에 민감하지 않는다는 사실에 기초한다.

2. Blanchard-Perotti의 모형

이번 식별가정은 Blanchard and Perotti(2002)의 논문을 참조하였다. 정부의 재정지출과 재정수입의 축약형 교란항 u_t^s 와 u_t^r 은 나머지 변수들인 국내총생산, 물가, 이자율과 실질임금의 교란항에 의한 자동적 반응(automatic response)과 정책입안자의 체계적 재량적 반응(systematic discretionary response) 그리고 마지막으로 랜덤재량충격(random discretionary shocks)의 선형결합 형태로 구성된다. 이를 반영하여 축약형 교란항과 구조형 교란항 사이의 관계를 설정하면 아래의 식들로 나타난다.

$$u_t^s = \alpha_{sw} u_t^w + \alpha_{sy} u_t^y + \alpha_{s\pi} u_t^\pi + \alpha_{sr} u_t^r + \alpha_{si} u_t^i + \beta_{sr} e_t^r + e_t^s \quad (\text{식 4})$$

$$u_t^w = \alpha_{ws} u_t^s + e_t^w \quad (\text{식 5})$$

$$u_t^y = \alpha_{ys} u_t^s + \alpha_{yr} u_t^r + e_t^y \quad (\text{식 6})$$

$$u_t^\pi = \alpha_{\pi s} u_t^s + \alpha_{\pi y} u_t^y + \alpha_{\pi r} u_t^r + e_t^\pi \quad (\text{식 7})$$

$$u_t^r = \alpha_{ry} u_t^y + \alpha_{r\pi} u_t^\pi + \alpha_{ri} u_t^i + \beta_{rs} e_t^s + e_t^r \quad (\text{식 8})$$

$$u_t^i = \alpha_{is} u_t^s + \alpha_{iw} u_t^w + \alpha_{iy} u_t^y + \alpha_{i\pi} u_t^\pi + \alpha_{ir} u_t^r + e_t^i \quad (\text{식 9})$$

위의 (식 4)~(식 9)로 표현되는 SVAR모형은 식별이 불가능하다. 축약형 교란항의 공분산행렬이 12개의 성분으로 표현되는 반면에 현재의 시스템 계수들은 21개가 자유롭게 결정될 수 있기 때문이다. 따라서 적도식별제약(exact identifying restriction)이나 과도식별제약(over-identifying restriction)을 해 줘야 유의적으로 하나의 SVAR시스템을 구축할 수 있게 된다. 앞서 인과사슬모형(casual chain model)과 달리 제약을 할 때 9개의 계수들에 0을 대입하지 않는 대신 각 6개의 변수들의 경제학적 관계식을 이용하여 결정하게 된다. 이들 각 계수들의 값을 구하기 위해서 Perotti(2005)는 변수들 간의 탄력성을 구해 주었으며, 이 경우 정부 순세입의 GDP에 대한 탄력성(α_{ry})은 1.85로, 인플레이션(가격)에 대한 탄력성($\alpha_{r\pi}$)은 1.25로 설정하였다²⁾. 국내 연구 결과의 경우 박기백과 박형수(2002)에 따르면 순세입의 GDP 탄력성은 1.09로 제시한 바 있다. 이러한 점을 고려하여, 순세입의 GDP 탄력성은 1.09로, 가격 탄력성은 1.25를 대입하였다. 정부의 지출과 관련된 (식 4)의 경우에, Perotti(2005)에서는 정부지출이 자본이전 비용을 차감하였으므로, 재정지출의 GDP 탄력성(α_{sy})을 0으로 설정하였으며, 김영덕(2007)에서는 재정지출 중 실업관련 재정지출이 존재하여 이로 인해서 경제활동에 대한 자동조절적 반응이 존재한다고 보아 재정지출의 GDP탄력성($\alpha_{s\pi}$)을 0이 아닌 값으로 설정하였다. 재정지출의 GDP 탄력성은 -0.28이다. 단, 김영덕(2008)과 마찬가지로 재정지출변수를 정의할 때 보조금 및 경상이전을 제외하였으므로 보다 비탄력적인 -0.2를 대입하도록 한다. 또한 재정지출의 가격탄력성($\alpha_{s\pi}$)은 0이 아닌 유의미한 값을 가지는 것이 타당하다고 볼 수 있다. 즉, 재정지출의 여러 세부적인 부분들, 예를 들어, 재화 및 용역과 같이 직접적으로 용역을 맡겨 가격에 영향을 끼칠 수 있기 때문에 Perotti(2005)는 이를 반영, 재정지출의 가격 탄력성을 -0.5로 설정하였으며, 김영덕(2007)에서는 이를 0으로 임의 설정하였다. 본 논문에서는 Perotti(2005)의 재정지출의 가격탄력성을 사용하도록 한다³⁾. 재정지출의 이자율 탄력성(α_{ri})과 재정수입의 이자율 탄력성(α_{si})의

2) 김영덕(2007)에서는 순세입의 가격탄력성을 0.7, 1을 각각 넣어 비교해 보았으며, 서로 다른 두 개의 가격탄력성의 값이 추정결과에는 큰 영향을 미치지 않았다.

3) 마찬가지로 김영덕(2007)의 재정지출의 가격 탄력성인 0을 대입하여 실제로 추정하였지만, 그 결과에 차이를 보이지 않았다.

경우, 재정정책변수의 정의에서 이자와 관련된 세부항목들을 제외하였기 때문에 0으로 설정하였다. 이는 통합재정수지의 자료를 바탕으로 연구되어 온 기존의 국내 연구 설정과 같다.

앞선 인과사슬에서 언급하였듯이 본 논문에서는 재정지출의 의사결정을 재정수입에 대한 의사결정보다 앞서 시행한다는 가정 아래, β_{sr} 를 0으로 설정한 이후 β_{rs} 를 추정하는 방법을 택한다. 축약형 교란항과 구조형 교란항의 행렬식들 중 언급하지 않은 계수들에 대해서는 인과사슬의 가정과 동일하다.

최종적으로 앞서 언급한 식별제약을 모두 정리하면 아래와 같다.

$$\begin{bmatrix} 1 & 0 & 0.2 & 0.5 & 0 & 0 \\ -\alpha_{ws} & 1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ -\alpha_{ys} & 0 & 1 & 0 & -\alpha_{yr} & 0 \\ -\alpha_{\pi s} & 0 & -\alpha_{\pi y} & 1 & -\alpha_{\pi r} & 0 \\ 0 & 0 & -1.09 & -1.25 & 1 & 0 \\ -\alpha_{is} & -\alpha_{iw} & -\alpha_{iy} & -\alpha_{i\pi} & -\alpha_{ir} & 1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} u_t^s \\ u_t^w \\ u_t^y \\ u_t^\pi \\ u_t^r \\ u_t^i \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 & 00000 \\ 0 & 10000 \\ 0 & 01000 \\ 0 & 00100 \\ \beta_{rs} & 00010 \\ 0 & 00001 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} e_t^s \\ e_t^w \\ e_t^y \\ e_t^\pi \\ e_t^r \\ e_t^i \end{bmatrix} \quad (\text{식 10})$$

Perotti(2005)의 식별제약을 인과사슬의 그것과 비교해 볼 때 다른 점은 우선, 행렬 A_0 의 대각성분의 윗부분에 인과사슬에서는 모두 0으로 제약을 가했지만, 여기에서는 4개의 0이 아닌 제약을 가했다는 점이다. 이러한 예외들은 인과사슬의 가정과 달리 가장 많은 식별제약을 설정한 변수인 정부의 순수입의 충격에 대한 반응함수에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

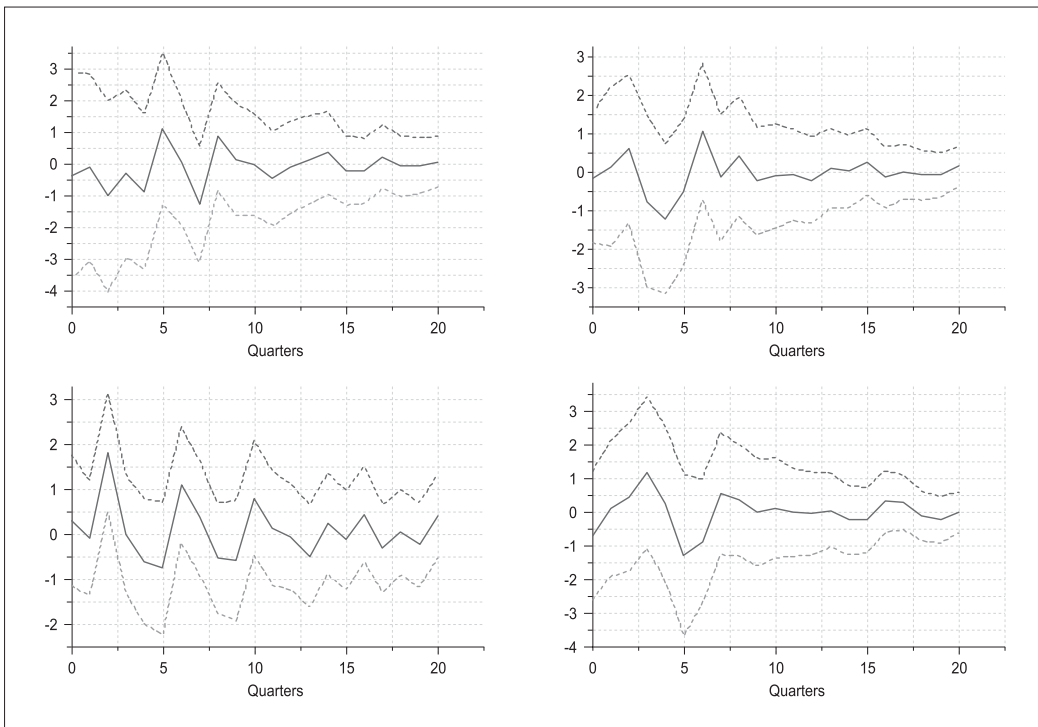
IV. 재정수지충격에 대한 결과

제Ⅲ장에서 소개한 2가지 모형; 인과사슬모형(Causal Chain model)과 BP모형(Blanchard and Perotti model)을 직교충격반응분석(orthogonal impulse response analysis)을 통해 재정정책변수들의 충격반응을 살펴보도록 한다. 충격반응함수는 충격을 가하는 변수에 의해서 단위충격(unit shock) 혹은 1단위의 표준편차(standard deviation)가 가해지고 이에 대해서 여러 변수들이 표준편차만큼의 단위로 제시되게 된다. 따라서 직교충격반응을 퍼센트 단위로 변환하기 위해서 충격변수인 재정정책변수의 표준편차로 기존의 직교충격반응들을 나눠줌으로써 충격의 단위를 표준편차만큼이 아닌 1퍼센트(%)의 충격이 가해진 것으로 해석할 수 있다. 위의 변환을 통해 충격의 단위를 무차원으로 변경함으로써 재정정책변수에 대한 다른 여러 변수들의 반응을 승수(multiplier)의 개념으로 해석 가능하다는 장점을 가지게 된다.

1. 재정지출충격반응 분석

재정지출(government spending)을 충격으로 하는 반응분석의 결과는 아래의 [그림 1]과 [그림 2]와 같다. 전자는 인과사슬식별모형에 근거한 결과이고, 후자의 경우 BP모형에 의한 결과이다. 두 개의 서로 다른 식별모형에 대해서 재정지출충격반응함수의 값들이 정확하게 일치하는 것을 확인할 수 있다. 이는 사실 그리 놀라운 사실은 아닌데 앞서 제Ⅲ장에서 살펴보았듯이 두 가지 식별모형에서 각 변수들의 순서(ordering)배열을 할 때 재정지출을 가장 먼저 놓고 계수추정을 하였기 때문이다. 서로 다른 식별모형 두 가지 모두에서 처음부터 자유롭게(freely) 추정결과에 따라서 결정되는 계수를 포함하지 않은 재정지출충격(e_t)에 의한 충격반응함수의 분석이 같게 나오는 것은 당연하다고 볼 수 있다.

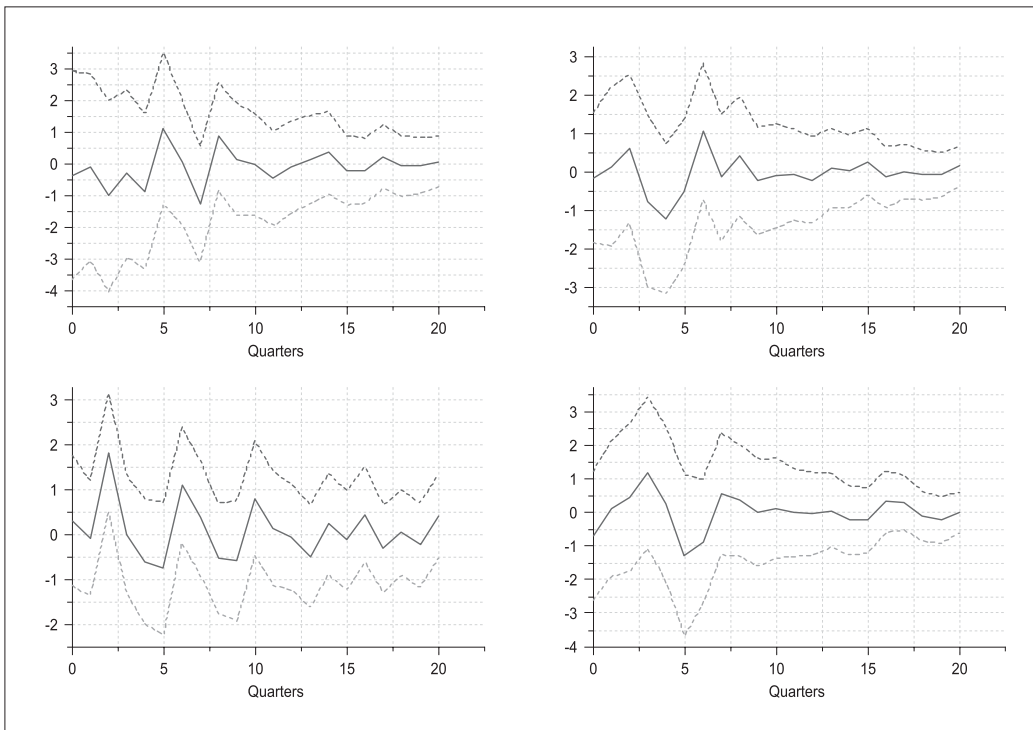
[그림 1] 인과사슬모형에서의 재정지출충격반응함수



자료: 충격이 재정지출이며, 반응변수는 그래프의 상단에 각각 명시하였다. 검은 실선은 충격반응함수이고, 검은 점선은 충격반응함수의 95% 수준에서의 상한(upper bound)선이고 연한 점선은 하한(lower bound)이다.

재정지출충격반응함수에 대해서 살펴보면, 12기까지의 누적탄력성은, 실질임금은 -2.300, GDP -0.867, 물가를 나타내는 GDP 디플레이터는 -1.623, 이자율은 -0.358로 나타났다. 동태적 충격효과를 자세히 살펴보면, 재정지출의 충격에 의하여, 실질임금은 초반 4분기까지는 음(-)의 효과를 보이다가 이후 5,6분기에서 양(+의 효과를 보인 후 다시 음의 효과로 사라지는 추이를 보인다. GDP의 경우에는 충격 이후 1, 2분기까지는 일시적인 양의 효과를 나타내지만 이후 음의 효과를 보이다가 사라지는 추이를 보인다. 물가의 경우에는 충격에 의해서 안정이 이루어지는 12분기 이전까지 2분기마다 양과 음의 관계가 반복되는 형태를 나타낸다. 이자율의 경우에는 재정지출로 1분기 이후 4분기까지 이자율에 계속해서 양의 관계를 보이다가 음(-)의 관계를 일시적으로 보인 후 사라지는 추이를 갖는다.

[그림 2] BP모형 재정지출충격반응함수

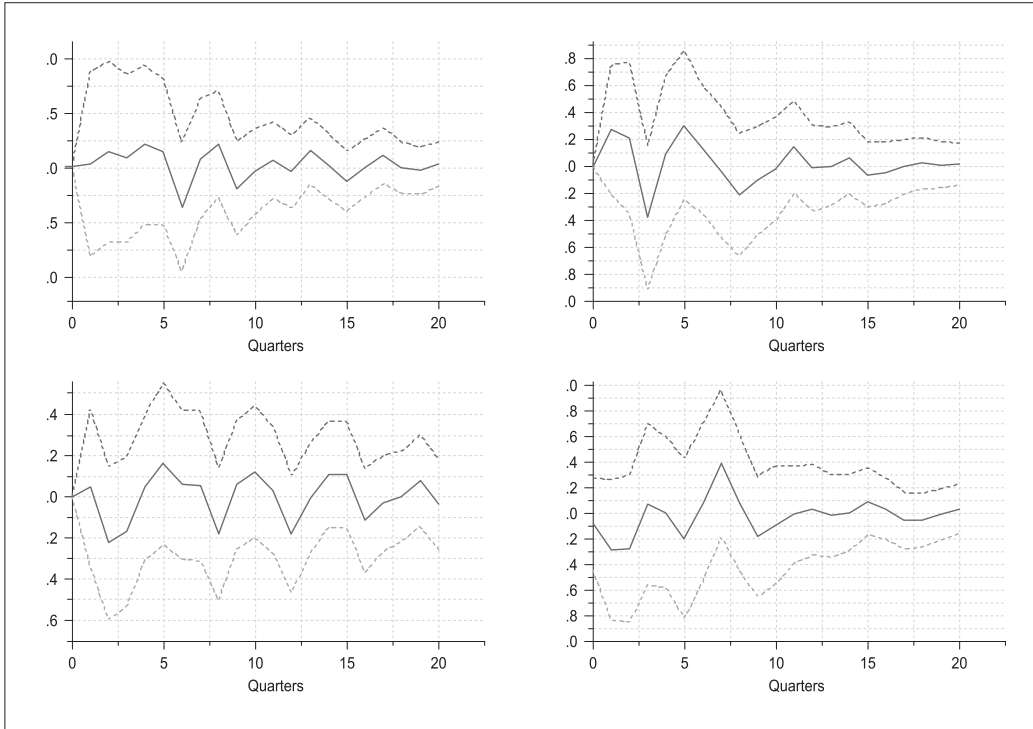


자료: 충격이 재정지출이며, 반응변수는 그래프의 상단에 각각 명시하였다. 검은 실선은 충격반응함수이고, 검은 점선은 충격반응함수의 95% 수준에서의 상한(upper bound)선이고 연한 점선은 하한(lower bound)이다.

2. 재정수입충격반응 분석

재정순수입(government revenue)을 충격변수로 놓고 다른 거시경제변수들을 반응하는 변수로 살펴본 재정수입충격반응 분석의 결과는 아래의 [그림 3]과 [그림 4]에 각각 인과사슬모형, BP모형으로 나타난다. 여기에서 가장 특이한 현상은 인과사슬모형과 BP모형이 거의 같은 결과를 세금충격에서도 보인다는 점이다. 앞의 3장에서 언급하였듯이 (식 10)의 행렬의 상단(upper) 부분에 모두 0을 설정한 인과사슬모형과 몇 개의 계수로 추정 또는 제약을 해준 BP모형의 구조적 차이에 의해서 정부의 순수입충격에 대한 결과가 상이하리라는 예상과는 다른 결과가 도출된 것이다. 이는 기존의 논문들에서와 마찬가지로 도출되듯이 순서(ordering)배열이 같은 서로 다른 식별모형에서 나타나는 현상으로, 처음 BP모형을 설정할 때 추정된 계수들이 생각만큼 크게 모형들에 영향을 미치지 않아 사실상 교란항을 출레스키 분해(cholesky decomposition)한 인과사슬의 결과와 다를 것 없는 결과가 도출된 것이다. 이러한 결과는 재정수입충격반응 분석의 경우, BP모형이 기존의 인과사슬모형과 차이를 보인 Blanchard and Perotti(2002)와는 차이를 보이지만 이후 발표된 Perotti(2005)와 Caldara, D. and Kamps C.(2007)에서처럼 두 개의 식별모형의 충격반응분석에 차이가 없이 동일한 충격반응함수가 도출된다는 결과와 함께한다.

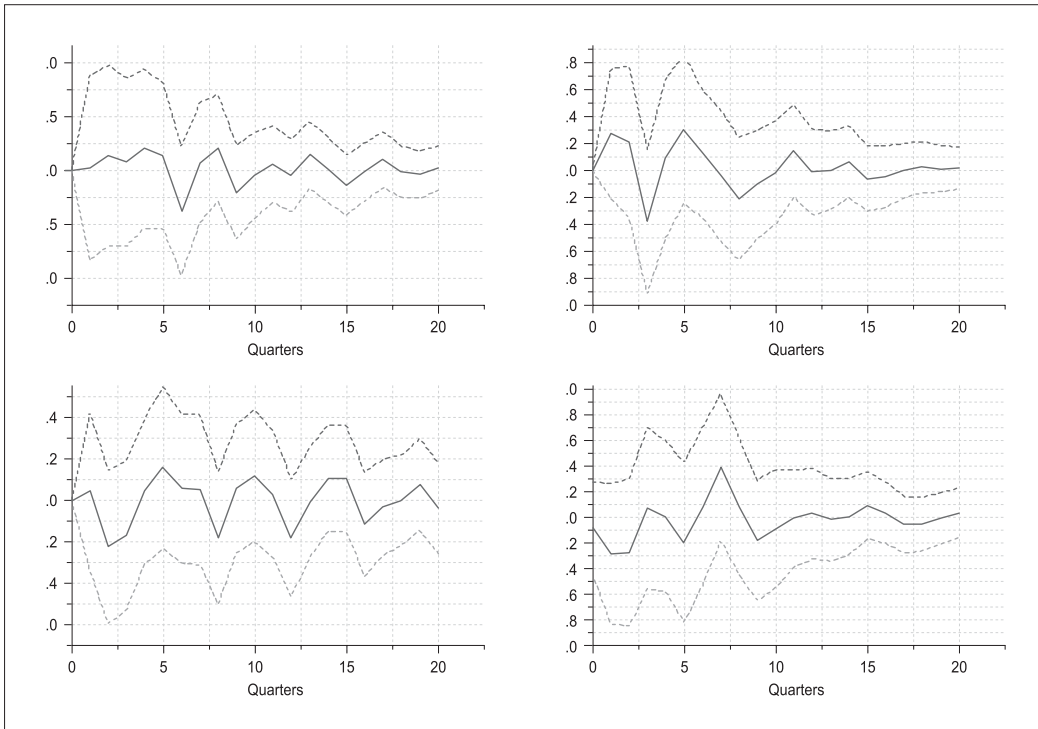
[그림 3] 인과시슬모형 재정수입충격반응함수



자료: 충격이 재정순수입이며, 반응변수는 그래프의 상단에 각각 명시하였다. 검은 실선은 충격반응함수이고, 검은 점선은 충격반응함수의 95% 수준에서의 상한(upper bound)선이고 연한 점선은 하한(lower bound)이다.

재정순수입 충격반응함수에 대해서 살펴보면, 12기까지의 누적탄력성은, 실질임금은 0.233, GDP 0.385, 물가를 나타내는 GDP 디플레이터는 -0.212 , 이자율은 -0.490 으로 나타났다. 동태적인 충격반응함수를 살펴보면, 앞서 재정지출충격반응함수에서와 비교해 볼 때 연구에 사용된 거시경제변수들이 훨씬 작은 범위 내에서 변동하는 모습을 보인다. 구체적으로 살펴보면, 재정순수입 충격으로 인해 실질임금의 경우에는 일시적으로 하나의 분기(시점 6분기)에만 음의 관계를 보이고 이를 제외한 나머지 분기에 대해서는 대체적으로 양의 관계를 보인다. GDP의 경우, 처음 2분기까지는 양의 관계를, 3분기에서는 일시적으로 음의 관계를 보이고 다시 4, 5, 6분기에서 양의 관계를, 7, 8, 9, 10분기에서는 음의 관계를 보이다가 차츰 안정되는 추이를 갖는다. 물가의 경우에는 비슷한 수준(percent level)의 양의 관계와 음의 관계의 탄력성이 나타나는 것을 확인 할 수 있다. 이자율의 경우 정부가 순수입을 1% 늘리는 충격이 발생한 이후 안정이 이루어지는 12분기까지 전체적으로 음의 관계를 나타내는 추이를 보인다.

[그림 4] BP모형 재정수입충격반응함수



자료: 충격이 재정수입이며, 반응변수는 그래프의 상단에 각각 명시하였다. 검은 실선은 충격반응함수이고, 검은 점선은 충격반응함수의 95% 수준에서의 상한(upper bound)선이고 연한 점선은 하한(lower bound)이다.

V. 재정정책분석

앞의 제IV장에서 식별된 재정정책에 따른 충격들을 바탕으로 새롭고 다양한 재정정책 충격에 관한 분석이 가능하다. 다시 말하자면, 기본적인 재정정책에 따른 충격들에 가중치를 각각 부여한 선형결합(linear combination)으로 새로운 재정정책충격을 이해하고 이에 대한 분석을 할 수 있다. 선형결합의 가중치를 어떻게 할당하는가에 따라서 무한대의 가능재정정책을 만들 수 있겠지만, 본 논문에서는 대표적으로 사용되는 일반적인 재정정책 3가지에 대해 분석한다. 이는 재정지출 증가에 의한 재정적자지출충격(deficit-spending shock), 재정수입 감소에 의한 재정적자지출(deficit-financed tax cut)과 재정지출과 재정수입을 모두 증가 혹은 감소시켜 재정수지를 균형적으로 관리하는 균형재정충격(balanced budget spending shock)이다.

1. 재정지출 증가에 의한 재정적자정책

재정지출 증가에 의한 재정적자충격을 정부가 지출을 처음 4분기 동안 1% 수준 증가시키는 동시에 정부 세수는 그대로 유지하는 경우로 설정한다. 수식으로 표현하면, $r_{j,a}(k)$ 를 k 시점에 충격벡터 a 에 대한 변수 j 의 반응(response)으로 정할 때 재정지출 증가에 의한 재정적자 정책 시나리오는 다음과 같다.

$$0.01 = \sum_{i=0}^k (r_{GS,BGS}(k-i)BGS_i + r_{GS,BGR}(k-i)BGR_i) \text{ for } k=0, \dots, K \quad (\text{식 11})$$

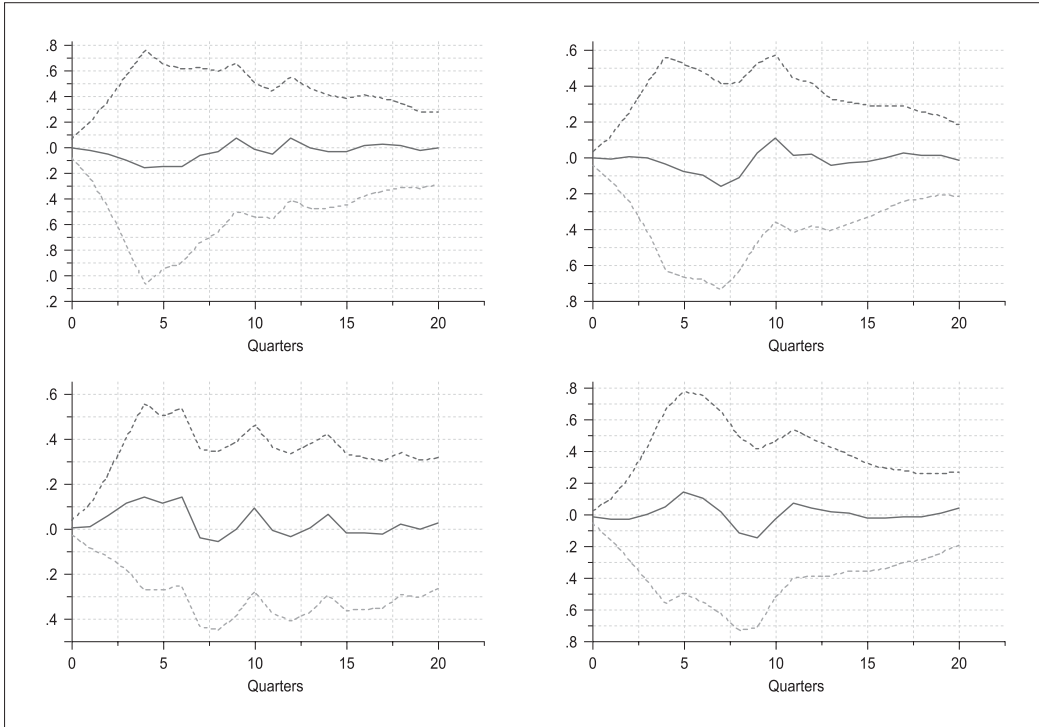
$$0 = \sum_{i=0}^k (r_{GR,BGS}(k-i)BGS_i + r_{GR,BGR}(k-i)BGR_i) \text{ for } k=0, \dots, K \quad (\text{식 12})$$

여기서 $K=4$, GS 는 정부지출(government spending), GR 은 정부수입(government revenue)이며, BGS_j 와 BGR_j 는 각각 k 시점에서의 스케일이다.

(식 11)과 (식 12)를 해석하면, 4분기까지 재정지출을 1% 수준 증가시킨 상태와 정부 순세입은 0% 수준으로 유지한 상태의 재정적자정책을 만들기 위해서 처음 충격이 가해지는 0분기의 시점부터 4분기까지의 각 j 번째 분기마다 BGS_j 와 BGR_j 의 스케일을 2개의 서로 다른 연립방정식을 사용하여 표현한 것이다. 이를 위해 k 가 0에서부터 4까지 총 5번에 걸쳐서 2개의 방정식으로 구성된 연립방정식을 풀어 스케일을 도출하게 된다.

그 결과는 아래의 [그림 5]와 같이 나타난다. 12분기까지의 누적탄력성부터 살펴보면, 실질임금의 경우에는 -0.670 , GDP는 -0.326 , GDP 디플레이터는 0.561 , 이자율의 경우에는 0.067 이다. 이처럼 재정지출로 인해 오히려 GDP에는 음의 영향을 미치게 되는데 이러한 결과는 외환위기 이후의 자료에 대해 분석한 김성순(2003), 김성순(2007)과 일치한다. 따라서 정부의 경우 지출감축을 통해서 작은 정부를 운영하는 것이 경제를 활성화하는데 도움이 된다고 볼 수 있다. 각 분기별로 반응함수를 살펴보면, 실질임금의 경우에는 지속적으로 8분기까지는 음(-)의 관계를 보이다가 차츰 충격이 사라지는 추이를 보인다. GDP의 경우에는 초반 3분기까지는 거의 0 주위로 변하지 않는 모습을 보이다가 4분기 이후로 8분기까지 음(-)의 관계를 나타내며 충격이 사라진다. 물가는 지속적으로 6분기까지 오르는 모습을 보인 다음 충격이 사라지며, 이자율의 경우에는 2분기까지는 이자율이 하락하다가 정부의 지속적인 재정지출의 확대로 인해 3분기부터 7분기까지 양(+)의 관계로 돌아서는 모습을 보인 후 양과 음을 반복하며 충격이 사라지는 추이를 나타낸다.

[그림 5] 재정지출로 인한 재정적자정책의 충격반응함수



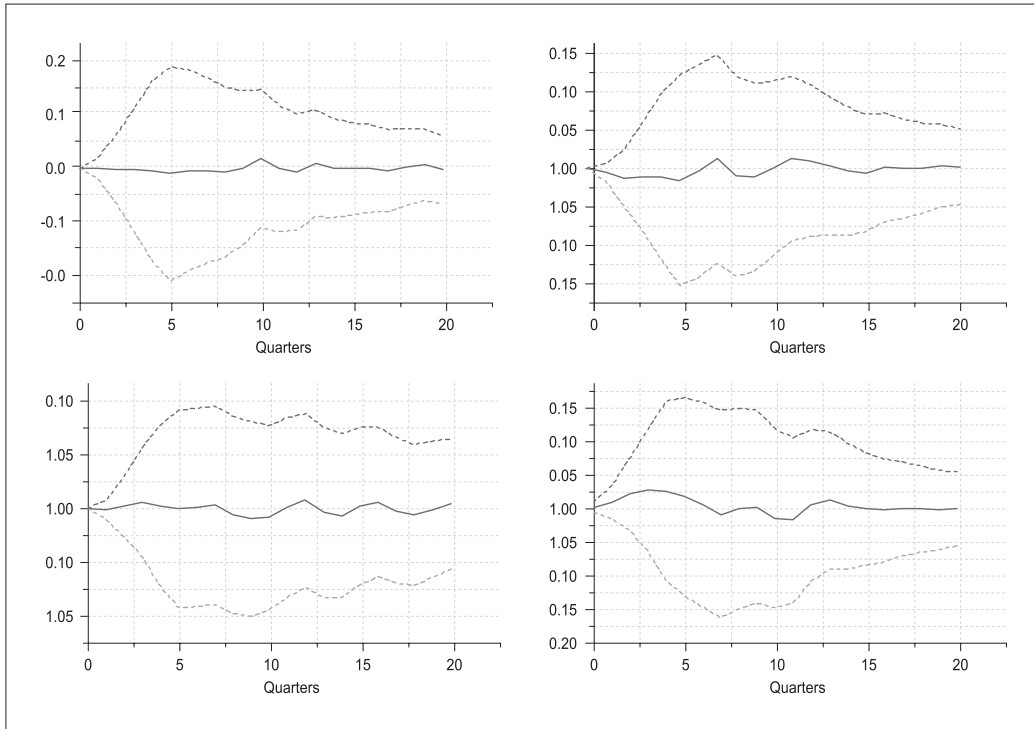
자료: 반응변수는 그래프의 상단에 각각 명시하였다. 검은 실선은 충격반응함수이고, 검은 점선은 충격반응함수의 95% 수준에서의 상한(upper bound)선이고 연한 점선은 하한(lower bound)이다.

2. 재정수입 감소에 의한 재정적자정책

본장 제1절의 방법을 그대로 사용하며, 다만 처음 4분기까지 정부의 수입충격은 1%를 떨어뜨린 채 계속되며, 정부지출은 변하지 않는 경우를 재정수입감소에 의한 재정적자정책에 대한 충격반응함수로 본다.

재정수입감소(tax-cut)로 인한 재정적자정책 충격반응함수의 결과는 아래의 [그림 6]과 같다. 12분기까지의 누적탄력성부터 살펴보면, 실질임금의 경우에는 -0.025 , GDP는 -0.046 , GDP 디플레이터는 -0.003 , 이자율의 경우에는 0.075 이다. 분기에 따른 충격반응함수의 동태를 살펴보면, 실질임금의 경우에는 12분기까지 거의 0 근처에서 변하지 않는 모습을 보인다. GDP의 경우에는 1분기부터 6분기까지는 계속해서 음(-)의 관계를 보이며, 7분기에 일시적인 양의 관계를 가지지만 대체적으로 0에 수렴해 가는 과정까지 약한 음의 관계를 가지는 추이를 나타낸다. 물가

[그림 6] 조세 감축으로 인한 재정적자정책의 충격반응함수



자료: 반응변수는 그래프의 상단에 각각 명시하였다. 검은 실선은 충격반응함수이고, 검은 점선은 충격반응함수의 95% 수준에서의 상한(upper bound)선이고 연한 점선은 하한(lower bound)이다.

는 정부의 세수감소로 인해서 정책충격 이후 초반에는 0에 가깝지만 양의 관계를 대체로 보이며, 8분기 이후 일시적인 음의 관계를 보이다가 충격이 사라지는 행태를 나타낸다. 이자율의 경우에는 오목(concave)한 형태로 충격이 7분기까지 양의 관계를 가지다가 일시적으로 음의 관계를 나타내지만 충격이 사라지는 12분기까지 대체적으로 양의 관계를 가진다고 볼 수 있다. 제Ⅲ장에서 살펴본 재정정책변수들의 기본적인(basic) 직교충격반응함수의 분석에서와 같이 모든 거시경제 변수에 대해서 정부의 재정지출로 인한 재정적자정책의 충격반응함수가 불안정성이 높게 나타나는 반면에 정부의 세수감소로 인한 재정적자정책의 충격반응함수는 충격에 의한 거시경제변수의 반응이 보다 안정적으로 나타나는 것을 [그림 5]와 [그림 6]을 비교해 볼 때 확인할 수 있다. 또한 제Ⅳ장 1절의 재정적자에 의한 충격의 누적탄력성과 비교할 때 사용된 거시경제변수들이 모두 긍정적인 방향으로 나타나는 것을 확인할 수 있다. 실질임금은 더 작은 음의 탄력성을, GDP 역시도 재정지출에 의한 결과와 비교할 때 보다 나은 결과를 가져왔으며, 물가는 보다 안정적인 동태

를 가진다. 마지막으로 이자율의 경우에도 위의 두 가지 시나리오에서 모두 양의 관계를 보이지만, 조세 감축의 경우가 안정적으로 양의 관계를 유지하는 것으로 확인된다. 따라서 앞의 제 V 장 2절에서 설명한 바와 같이 정부의 재정정책을 재정지출의 감소와 함께 감세를 더불어 운영할 경우 통합적으로는 국가의 재정건전성을 높이는 동시에 GDP의 긍정적 효과와 물가와 이자율과 같은 거시경제의 안정성을 확보할 수 있다.

3. 균형재정정책

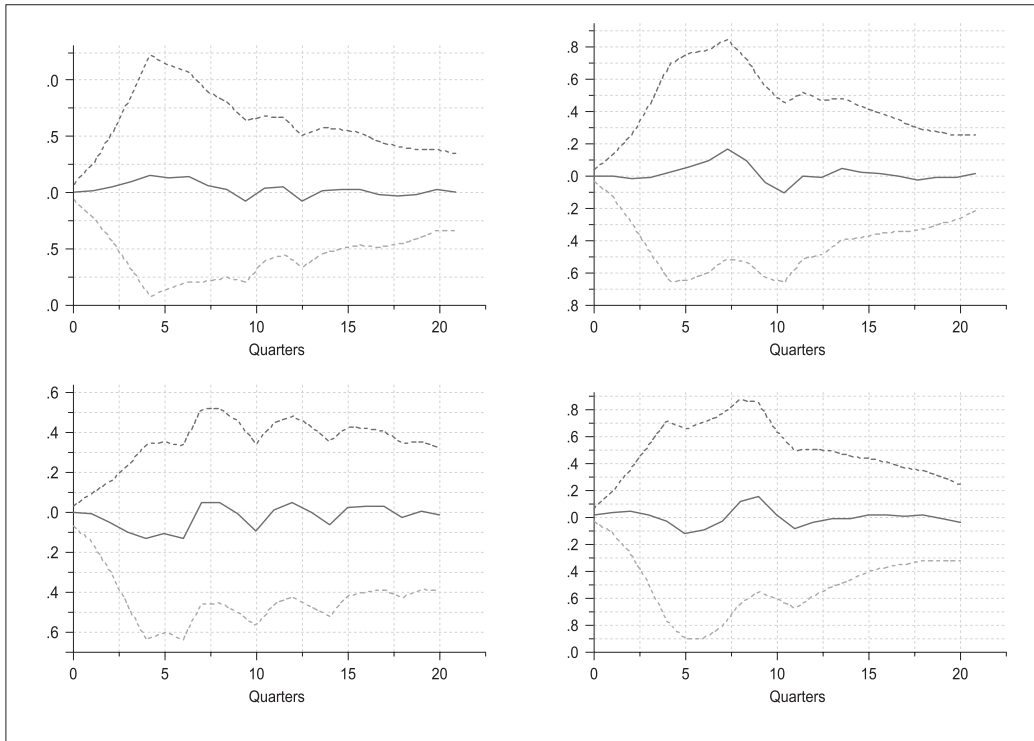
마찬가지로 제 V 장 1절의 (식 3)의 방법과 유사하며, 다만 균형재정정책으로 정부의 수입과 지출을 균형을 맞춰 같이 상승 혹은 하락시켜 유지한다는 점이 다르다. 이를 실현하기 위해서 처음 4분기까지 정부의 지출은 -1% 수준으로 하락시켜 유지하고 정부의 수입은 -0.975% 수준을 유지한다. 정부의 지출과 정부의 수입을 상이하게 조정한 이유는 본 논문에서 사용된 표본(Sample)기간 동안 정부의 지출이 22,607,170억원이고 정부의 수입은 23,189,270억원으로 이를 반영, 정부의 수입을 $(22,607,170/23,189,270)\%$ 로 조정하여야 보다 합리적인 분석이 가능하기 때문이다⁴⁾.

균형재정정책의 충격반응함수의 결과는 [그림 7]과 같이 나타난다.

12분기까지의 누적탄력성부터 살펴보면, 실질임금의 경우에는 0.646, GDP는 0.280, GDP 디플레이터는 -0.563, 이자율의 경우에는 0.005이다. 앞의 제 V 장 2절에서 예상하였듯이 실질임금과 GDP는 양의 영향 그리고 물가는 음의 영향을 유지하는 것을 확인할 수 있다. 이 역시도 작지만 효율적인 정부를 운영하는 것이 국가경제를 바람직한 방향으로 가져갈 수 있다는 사실을 시사한다. 동태적 분석을 하면, 실질임금의 경우에는 8분기까지 계속해서 양의 관계를 보이면서 충격이 사라지고, GDP는 초반에는 아주 작은 크기로 변동하다가 5분기 이후 양의 관계를 나타내고 다시 10분기에 작은 음의 관계를 보이면서 충격이 사라진다. 물가는 앞 절의 감세정책에 의한 결과보다 불안정하게 0을 기점으로 양과 음의 관계를 보이게 된다. 이자율의 경우에는 그 크기가 감세정책에 의한 충격반응의 것과 비교할 때 크게 차이는 존재하지 않지만, 초반에만 양의 관계가 존재하다가 사라지는 감세정책충격의 이자율반응함수와는 달리 지속적으로 약 4분기의 기간(term)을 두고 양과 음의 관계가 뚜렷하게 변화하는 모습을 살펴볼 수 있다.

4) Mouniford, A., and Uhlig, H(2009)의 경우, 미국 1955~2000년까지의 분기별 자료로 미국의 경우 표본기간 동안 재정적자로 정부의 재정지출을 1%, 정부의 재정수입을 128%로 가중치를 재정수입에 두고, 균형재정정책의 충격반응함수를 분석하였다.

[그림 7] 균형재정정책에 의한 재정적자정책의 충격반응함수



자료: 반응변수는 그래프의 상단에 각각 명시하였다. 검은 실선은 충격반응함수이고, 검은 점선은 충격반응함수의 95% 수준에서의 상한(upper bound)선이고 연한 점선은 하한(lower bound)이다.

VI. 결론 및 시사점

경제가 예상과 달리 불안정하게 변화하는 시기에 각국의 정부는 통화금융정책과 재정정책을 활용하여 경기조절을 추구한다. 이에 대해 학계에서 각 정책별로 거시경제에 미치는 영향에 대한 연구가 활발히 이루어지고 있으나 우리나라의 경우에는 국가재정자료의 관리 기간이 짧고, 각 변수별로 구체적인 자료의 부족으로 논문별로 각기 다른 변수의 사용으로 인하여 서로 일관적이지 않은 결과가 나타난다. 본 논문에서는 SVAR모형의 대표적인 식별모형인 인과사슬모형과 BP모형을 기초로 현 시점에서 활용 가능한 구체적인 시계열자료인 통합재정수지자료와 한국은행의 경제통계시스템의 자료를 실증 분석하여 재정정책변수의 거시경제변수에 미치는 충격에 대해 연구하였다. 첫 번째로는 재정정책변수 하나를 통제하여 직교충격반응분석함수를 구하여 분석하고 이에 나아가 다음 과정으로 재정정책변수인 재정지출과 재정수입을 동시에 결합하여 재정정책을

새롭게 만든 다음 이를 토대로 구체적이고 실질적인 재정정책충격의 거시경제 반응을 분석하였다.

재정정책변수들이 경제에 미치는 영향을 살피기 위하여 1996년부터 2009년까지 분기별 통합 재정수지자료와 한국은행의 경제통계시스템자료 그리고 통계청의 인구자료를 수집하였다. 실증 분석 결과를 정리하면, 우리나라의 경우 정부지출충격은 실질임금과 GDP 그리고 물가와 이자율 모두 음의 효과를 나타내는 반면에 감세충격은 실질임금과 GDP는 음의 효과가, 물가와 이자율은 양의 효과가 나타났다. 따라서 표본기간 동안 정부지출과 정부감세충격은 모두 GDP에 부정적 영향을 끼치며, 감세충격은 오히려 물가와 명목 이자율 모두를 상승시키는 효과를 나타내고 있다.

더 나아가 이들 기본적 충격을 결합한 3가지 재정정책 시나리오에서 분석한 결과, 재정지출 증가에 의한 재정적자정책에서는 실질임금과 GDP는 음의 영향을, 물가와 이자율은 양의 영향을 받아 지출로 인한 재정적자는 비(非)케인지언(non-Keynesian) 효과가 나타나며, 재정수입감소 즉, 감세에 의한 재정적자정책의 경우에는 실질임금, GDP와 물가에서 작은 음의 영향을, 이자율 역시 0에 가까운 작은 양의 영향을 나타내고 있다. 마지막으로 균형재정정책의 경우에는 실질임금, GDP는 양의 영향을, 물가는 음의 영향을, 이자율은 작은 양의 영향을 나타내는 것으로 확인되었다.

본 논문의 결과로 미루어 볼 때 정부지출증가보다는 조세감축정책이 물가와 이자율의 안정화를 가져올 수 있으며, GDP의 경우에도 보다 긍정적인 효과가 있다고 볼 수 있다. 재정지출정책을 역으로 생각한다면 재정감축정책의 경우가 오히려 경기활성화에 이바지한다는 결과를 얻을 수 있다. 따라서 정부의 효율적이고 지속가능한 발전을 위한 재정정책을 고려한다면, 재정지출의 감소와 감세정책으로 인한 재정적자정책을 필요로 한다고 볼 수 있다. 감세정책을 통하여, 우리나라의 미래 거시경제변수들의 안정성을 추구하고, 나아가 국가의 재정건전성을 확보할 수 있다는 점에서 과도한 재정지출을 통해 경제 활성화를 추구하기보다는 효율적이고 작은 정부를 운영하는 것이 보다 바람직하다고 보인다.

마지막으로 본 논문의 한계는 첫째, SVAR의 식별모형이 가지는 근본적인 문제로 경제적 의미에 따른 변수의 순서배열(ordering)에 따라서 상이한 결과가 도출될 수 있다는 근원적인 문제이다. 두 번째로는 사용하는 자료가 최근의 자료이지만, 2009년 이후의 경제위기에 따른 재정정책의 변화를 반영하지 못하였기 때문에 현 시점의 경제상황을 대변하지 못한다. 또한 기존의 연구와 달리 새로운 변수를 추가해 줌으로써 보다 재정정책의 식별에 도움을 주었지만, 실질임금과 정확히 일치하는 시계열자료가 없어 대용치(proxy)로 사용한 계절 조정된 실질 전(全)산업임금평균 자료의 신뢰도 면에서 한계가 나타난다.

그럼에도 불구하고 본 논문이 재정정책이 거시경제에 미치는 영향에 대한 연구에 이바지하는 점은 첫 번째로는 두 가지의 식별모형을 비교 분석함으로써 식별모형의 견조성(robustness)을 제공하며, 두 번째로는 결과가 기존의 연구와 일치하는 부분을 밝힘으로써 구체적인 자료에 대한 신뢰도를 확보하였다는 점이다. 또한 기존의 국내연구에서는 추가적으로 고려하지 않은 실질임금을 변수에 포함하여 식별을 도왔으며, 마지막으로 재정정책분석을 위한 충격반응함수를 조합하는 방법론을 사용함으로써 앞으로 다양하게 현실적이고 구체적인 재정정책을 만들어 영향을 분석하는 방식의 접근(approach)을 가능하게 하였다는 점이다.

<참고문헌>

- 곽범국, 「재정정책의 경기조절효과에 대한 실증적 연구」, 한양대학교 박사학위 논문, 2010.
- 김성순, 「우리나라 외환위기 이후 재정정책의 구조변화에 관한 연구」, 『경제분석』 제9권 제 4호, 2003, pp. 70~100.
- 김성순, 「SVAR모형을 이용한 정부지출과 조세 변화의 경제적 효과 분석」, 『재정논집』 제22집 제 1호, 2007, pp. 3~33.
- 김성순, 「재정정책이 경제성장에 미치는 영향-VAR Approach-」, 『재정정책논집』 제11권 제3호, 2009, pp. 250~280.
- 김영덕, 『재정정책이 거시경제에 미치는 영향』, 한국경제연구원, 2007.
- 박기백·박형수, 『재정의 경기조절기능 연구-재정지표를 중심으로』, 한국조세연구원, 2002.
- 박준용 외, 『경제시계열분석』, 경문사, 2002.
- 허석균, 「재정정책의 경기조절기능에 관한 연구」, 고영선 편저, 『재정지출의 생산성 제고를 위한 연구』, 제10장, 2002, pp. 373~409.
- Blanchard, O.J., and Perotti, R., “An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output,” *Quarterly Journal of Economics* 117(4), 2002, pp. 1329~1368.
- Caldara, D., and Kamps C., “What are the Effects of Fiscal Polich Shocks? A VAR-Based Comparative Analysis,” European Central Bank-Working Paper Series no.877, 2007.
- Fatas, A. and I. Mihov, “The Effects of fiscal Policy on Consumption and Employment: Theory and Evidence,” mimeo, 2001b

- Mountford, A., and Uhlig, H., "What are the Effects of Fiscal Policy Shock?," *Journal of Applied Econometrics*, 2009, pp. 960~992.
- Ramey V., Shapiro M., "Costly Capital Reallocation and the Effects of Government Spending," In Carnegie Rochester Conference on Public Policy, 1998.
- Perrotti, R., "Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries," CEPR Discussion Paper no.168, 2005.
- Sims, C.A., "Macroeconomics and Reality," *Econometrica* 48 (1), 1980, pp. 1~48.
- Sims, C.A., and T. Zha, "Error Bands for Impulse Responses," *Econometrica* 67 (5), 1999, pp. 1113~1155.

공공기관의 분류에 따른 서비스품질요인의 중요도에 관한 연구

최혜선/명지대학교 경영학과 4학년

송혜진/명지대학교 경영학과 4학년

이두리/명지대학교 경영학과 4학년

• 요약 •

경제발전과 함께 고객들이 느끼는 서비스에 대한 기대 및 인식이 변화하고 있다. 이에 다양한 산업에서 고객 만족을 달성하기 위해 노력을 기울이고 있으며, 고객만족경영에 대한 인식이 높아지고 있다. 더불어서 고객들 역시 서비스에 대한 만족감도 높아지고 있다. 하지만 공공기관의 경우, 본래 가지고 있는 특성으로 인해 서비스 품질 및 고객만족에 대한 인식이 부족하다. 이에 본 연구에서는 공공기관의 서비스품질요인의 중요도를 제시하고, 또한 서비스품질요인이 고객만족에 영향을 미치는지 제시하여 공공기관이 고객만족을 위한 의사결정에 도움을 제공하는 데 그 목적을 두고자 한다.

본 연구는 크게 2가지의 형태로 연구가 진행되었고, 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 공공기관을 고객접점의 빈도에 따라서 분류하였다. 즉, 고객이 공공기관을 얼마나 자주 이용하는지에 따라서 분류하고자 하였다. 접점의 빈도에 따라서 3집단으로 총 9개의 공공기관을 나타냈다. 이를 통하여 각각의 공공기관에 대해 KS-SQI모형을 통하여 제시된 서비스품질요인에 대한 중요도를 파악하였다. 고객들에게 중요도를 설문한 결과 성과측면에서는 본원적 서비스와 약속이행 측면에서 대부분 높은 중요도를 제시하였고, 과정측면에서는 접근용이성과 신뢰감에 대해 높은 중요도를 부여한 것으로 나타났다.

둘째, 고객접점에 따라 분류된 공공기관의 서비스품질요인이 고객만족에 미치는 영향에 대해 살펴보았다. 고객접점의 빈도가 높은 경우에는 과정측면에서 본원적서비스, 창의적 서비스가 유의한 결과를 나타냈으며, 성과측면에서는 접근용이성이 유의한 결과를 나타냈다. 또한 고객접점의 빈도가 중간인 경우에는 과정측면에서는 약속이행, 창의적 서비스가, 성과측면은 신뢰감과 물리적 환경이 유의한 결과를 나타냈으며, 고객접점의 빈도가 낮은 경우에는 과정측면에서는 본원적 서비스, 예상 외 혜택, 약속이행과 성과측면에서는 신뢰감, 접근용이성, 물리적 환경이 유의한 것으로 나타났다.

연구의 결과를 통해 살펴보면, 고객들이 공공기관을 이용할 때 중요시하는 서비스품질요인에는 차이가 있는 것으로 나타났으며, 또한 서비스품질이 고객만족도에 끼치는 영향에 대해 살펴본 결과는 전반적으로 고객접

점의 빈도가 높아질수록 고객의 서비스품질요인에 대한 만족은 낮아지는 것으로 나타났다고 볼 수 있다. 이는 공공기관을 이용하는 빈도가 높아질수록 공공기관의 서비스측면에 대해 고객들이 요구하는 서비스의 질이 높아진다는 점을 나타낸다.

공공기관도 이제 고객들의 다양한 니즈를 반영하여 새로운 형태의 서비스를 제공함으로써 서비스품질 개선 및 고객만족에 향상을 가져와야 할 것이다.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

고객만족경영은 민간기업에서 시작하여 전 산업 차원으로 확산되어 가고 있으며, 이러한 환경 변화와 더불어서 고객(국민)들의 니즈도 점차 복잡해지고 다양해지고 있다. 따라서 현대사회는 민간기업과 공공기관 간 구분 없는 높은 품질의 서비스를 제공하는 것이 필수적인 서비스 경제시대라고 할 수 있다.

공공기관의 대부분은 기본적으로 국민의 조세를 통하여 기관을 운영하게 된다. 이에 고객들은 충분한 서비스를 제공받아야 하지만 그에 따른 적절한 서비스를 제공받지 못하는 경우도 다수 존재한다.

하지만 이는 다른 측면보다 공공서비스에 대한 특징으로부터 비롯된다고 볼 수 있다. 공공서비스의 경우 민간서비스와는 달리 대부분의 서비스가 대체재나 보완재가 존재하지 않기 때문에 고객이 서비스에 불만족을 느끼더라도 다시 공공기관을 이용할 수밖에 없는 한계점이 존재한다. 또한 공공서비스를 제공하는 제공자(공무원)들의 서비스에 대한 전문적인 교육 및 인식부족으로 인하여 실질적으로 고객(국민)에게 어떠한 서비스를 제공해야 하는지에 대해 잘 알지 못하고 있다.

공공서비스는 위와 같은 문제점을 갖고 있지만 문제점의 극복을 통하여 서비스품질을 개선하고 궁극적으로는 고객만족을 달성하여야 한다.

이에 본 연구는 공공서비스를 접촉(대면)의 정도, 즉 접점에 따라 분류하고, 분류된 접점의 정도에 따라서 고객(시민)들이 공공서비스를 이용할 때에 중요시하는 측면은 무엇인지 살펴본 후 이를 통하여 공공기관에서 고객(시민)들에게 서비스를 제공하기 위해 어느 부분에 중점을 두고 관리해야 되는지에 관한 정보를 제공하는 데 그 목적이 있다.

2. 연구의 내용 및 범위

본 연구는 고객(시민)을 대상으로 서비스품질의 중요도 측면에 대해 규명함으로써 공공기관의 특성에 따라 운영전략 수립에 활용할 수 있는 자료를 제공하는 데 의의를 두고 있다.

연구문제는 다음과 같다.

첫째, 공공기관을 점점의 빈도에 따라서 분류한다.

둘째, 빈도에 따라 분류된 공공기관에 대해 서비스품질의 중요도 측면을 제시한다.

셋째, 제시된 중요도를 통하여 고객만족에 미치는 영향을 살펴본다.

넷째, 결과를 통하여 공공기관 서비스품질에 대한 시사점을 제공한다.

II. 이론적 배경

1. 공공기관과 준정부기관

가. 공공기관의 정의

공공기관이란 정부의 투자, 출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립, 운영되는 기관으로서 『공공기관의 운영에 관한 법률』 제4조 제1항 각호 요건에 해당되어 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미한다¹⁾.

2007년 4월 기존의 『정부투자기관기본법』, 『정부산하기관기본법』을 폐지하고 『공공기관의 운영에 관한 법률』을 새로이 제정하면서 ‘공공기관’이란 개념을 도입했고, 다양한 공공기관의 유형을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 단순화시켰다.

한편, 국회는 『국정감사 및 조사에 관한 법률』 제16조에 의하여 공공기관에 대하여 국정감사를 실시할 수 있고, 국가의 예산 및 기금의 지원을 받은 공공기관에 대해서는 그 예산을 심의, 확정할 수 있다.

공공기관 가운데 공기업은 자산규모가 2조원 이상이면서 총수입액 가운데 자체수입액의 비중이 85% 이상인 시장형 공기업과, 50% 이상 85% 미만인 준시장형 공기업으로 나뉜다. 시장형 공기업은 한국전력공사, 인천국제공항공사 등 8개 기관으로 구성되어 있으며, 준시장형 공기업은 한국관광공사, 한국마사회, 한국토지공사 등 14개 기관이 있다.

1) 2009, 공공기관 편람

준정부기관은 기금관리형과 위탁집행형으로 나눌 수 있다. 『국가재정법』에 따라 기금의 관리를 위탁받은 기금관리형 준정부기관은 신용보증기금, 근로복지공단 등 16개 기관으로 구성되어 있으며 위탁집행형 정부기관은 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관으로서 한국가스안전공사, 한국소비자원 등 63개 기관이 이에 해당된다고 볼 수 있다.

나. 준정부기관의 정의

이윤경(2008)은 국가나 공공단체의 공적 출자나 공적 지배에 의해 공공적 수요와 공공복리를 위해 경영하는 사회적 기업인 공공기관(public organization)은 국가, 지방자치단체가 아닌 법인, 단체 또는 기관(이하 기관)으로서 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부 지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관들을 말하며, 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분하여 지정하며, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다고 하였다.

이러한 공공기관 중 “준정부기관”은 법률 제8258호 “공공기관의 운영에 관한 법률” 제5조에 의하면 『국가재정법』에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기금관리형과 기금관리형이 아닌 위탁집행형으로 구분된다. 이는 “정부조직법에 의해 설립된 기관은 아니면서 공공성의 업무를 수행하는 기관”으로서 일반적으로 준(準)정부(Quasi-government organization) 조직을 의미하며, 공공영역과 시장영역의 중간에 위치하며 운영에 있어서도 중간적인 가치를 추구하는 것이 일반적이나 해당 조직의 목표는 정부가 부여한 목표와 가치에 의해 크게 영향을 받는다고 볼 수 있다.

또한 정부와 다양한 형태의 유기적 관계를 유지하게 되나 일반적으로는 정부로부터 위임받은 공적 기능의 중요성 여부와 정부예산의 지원 여부, 독립성의 정도에 따라 그 관계가 결정되는 조직으로 볼 수 있다.

따라서 준정부기관은 공공부문에 속하는 조직으로 행정 수요가 다양해지고 복잡해짐에 따라 정부와 중간영역에 위치하며 정부의 새로운 행정수단으로서 업무를 보조하는 역할을 수행한다. 즉, 정부의 업무를 분담하여 공공서비스를 효율적으로 수행할 수 있다는 전제 아래 이루어지는 관계라고 볼 수 있다.

2. 서비스품질의 정의

일반적으로 받아들여지고 있는 서비스품질에 대한 정의는 Parasuramas, Zeithaml, &

Berry(1988)의 “지각된 서비스품질” 개념이다. 이는 “서비스의 우수성과 관련한 전반적인 판단이나 태도”로 개념화된다²⁾. 세 연구자들은 “지각된 품질은 소비자의 지각과 기대 사이의 차이의 방향과 정도로서 보여진다.”라고 말함으로써 지각된 품질을 기대와 성과의 개념에 연결시키고 있다. 서비스품질에 대한 일반적인 정의로부터 서비스품질에 관한 정의를 살펴보면 다음과 같은 서비스품질의 개념적 특성을 발견할 수 있다.

1) 서비스품질은 고객의 지각과 관련된 고객지향적인 개념이다.

서비스 품질을 평가하는 객관적 측정치가 존재하지 않는 상황에서 서비스 품질을 측정하는 적절한 접근은 품질에 대한 고객의 지각을 측정하는 것이다.

2) 서비스 품질은 태도와 유사한 개념이다.

서비스 품질은 서비스에 대한 전반적인 우월성과 우수성을 나타내는 개념으로, 만족과 다른 개념이지만 유사한 개념으로 구체적인 속성이라기보다는 추상적이고 다차원적인 개념이다.

3) 서비스 품질은 서비스의 결과뿐만 아니라 과정에 대한 평가이다.

서비스 품질은 단지 서비스의 결과뿐만 아니라 서비스가 제공되는 과정까지도 고려되는 개념이다. Parasuramas, Zeithaml, & Berry(1988)는 서비스 품질은 기대와 성과(performance)의 비교이고, 서비스 품질의 평가는 결과뿐만 아니라 서비스 제공 과정의 평가에서도 이루어지며, 특히 서비스 제공자와 고객 간의 상호작용이 품질 평가에 있어 중요시되어야 한다고 했다.

4) 서비스 품질은 구매 전에 미리 평가할 수 있는 탐색적 품질보다는 제품구매나 소비과정에서 평가하는 경험적 품질의 특성이 더욱 강하다.

서비스는 무형성, 비분리성, 이질성, 소멸성 등의 특징을 갖고 있기 때문에 서비스에 대한 선행적인 탐색이 어렵고, 그 평가는 서비스 제공 시점의 상호작용과 구매 후 평가로서 이루어지는 인지적 품질이라 할 수 있다.

5) 서비스 품질은 기대와 성과의 비교에 의해 결정된다.

고객들이 서비스 품질을 기대와 성과의 비교를 통해 인식한다는 데에는 대부분의 학자들에 의해 동의가 이루어져 왔다. 즉 기대된 서비스와 지각된 서비스를 비교한 결과 서비스 품질이 인식

2) 이유재·라선아(2003), 「서비스품질의 각 차원이 CS에 미치는 상대적 영향에 대한 연구」

되는데, 이것은 고객의 기대와 지각 사이에 있는 불일치의 정도와 방향이라고 볼 수 있다.

여기서 지각이란 제공받은 서비스 혹은 경험한 서비스에 대한 고객의 믿음으로 정의된다. 그리고 소비자들의 바람이나 욕구, 즉 고객이 서비스 기업이 제공할 것이 아니라 제공해야만 한다고 느끼는 것으로 볼 수 있다.

이때 서비스품질 연구에서 사용하는 ‘기대’와 고객만족 연구에서 사용된 ‘기대’의 개념은 서로 이에 대한 설명을 가지고 있다. 서비스품질은 선형적 견해(transcendent view), 제조자 중심 접근(manufacturing-based approach), 사용자 중심 정의(user-based definitions), 그리고 각기 다른 관점으로 분류된다³⁾.

3. KS-SQI

가. 개요

KS-SQI(Korea Standard Service Quality Index)는 2000년 국민행복을 위한 고품질 서비스 요구의 증가에 부응하고 급속한 세계화에 따른 선진 서비스 접촉 기회가 증대됨에 따라 한국 실정에 맞는 서비스품질 측정방안의 도입이 절실히 요구되고 있는 상황에서 개발되었다⁴⁾.

특히 해외에 비해서 국내 서비스품질 수준이 많이 낙후되어 있는 상황이기 때문에 서비스품질 향상을 통한 기업 경쟁력의 증대는 이전 어느 때보다도 중요해지고 있다.

나. 특징

KS-SQI는 서비스 산업의 품질평가를 위해 개발된 국내 첫 서비스품질 평가지수이다.

서비스 기업과 서비스 상품은 제조기업 또는 제품과 다른 고유한 특징이 있기 때문에 일반적인 고객만족지수로는 정확한 서비스품질의 평가를 하기에 미흡한 점이 많았다.

따라서 KS-SQI는 서비스의 고유한 특성을 반영한 다차원적인 모형으로서 일반적인 서비스 업종에 범용적으로 사용될 수 있도록 개발되었다.

KS-SQI는 한국 내 구매 가능한 모든 서비스의 품질에 관한 국가 및 전 산업의 통일된 지표이자, 동종 산업은 물론 관련 이종 산업 벤치마킹 자료로 활용이 가능한 평가 지수이며, 서비스품질의 선행지표와 결과지표 간의 인과관계 프로세스를 반영하는 계량모형을 적용하여 기업 서비스 품질의 진단 및 개선 전략 수립을 위한 활용이 가능한 포괄적 모형이다.

3) Lovelock, C. H. & Wirtz, J. & Chew, P., Essentials of Services Marketing, Singapore: Prentice Hall,(2009)

4) 이유재 · 이준엽(2001), 「서비스품질의 측정과 기대효과에 대한 재고찰」, 『한국마케팅학회』, 제16권, 제1호, pp. 1~26.

KS-SQI는 서비스품질에 있어서 성과품질(outcome quality)과 과정품질(process quality)을 균형적으로 고려하였다. Parasuramas, Zeithaml, & Berry(1985)는 서비스품질의 평가는 서비스 이용의 성과뿐만 아니라 서비스 제공 과정의 평가에서 이루어진다고 제시하여, 실제로 SERVQUAL 모형의 제공 과정의 평가에서도 이루어진다고 제시하였으나, 실제로 SERVQUAL 모형의 5개 차원에서 개념적 정의에서 접근할 때 오직 1개 차원(신뢰성)만 성과를 고려하고 있으며 나머지는 모두 과정을 다루고 있기 때문에 성과 변수와 과정변수를 균형적으로 고려하고 있지 못하다는 지적을 받아 왔다.

그러나 서비스품질에 대한 고객의 지각은 성과와 과정 차원의 양 측면을 모두 고려할 필요가 있다(이유재, 이준엽 2001). 특히 KS-SQI는 서비스 품질을 서비스 수행 결과에 의해서 측정하는 SERVPERF를 적용하였다. Cronin & Taylor(1992)에 의해서 정립된 이 방법은 측정의 편리성과 현실성, 적용의 용이성 등으로 각광받고 있다.

영역	구성요인	내 용
성 과	본원적 서비스	고객이 서비스를 통하여 얻고자 하는 기본적인 욕구의 충족
	예상 외 혜택	고객이 예상치 못했던 혜택으로 고객을 감동시키는 부가적 서비스
	약속 이행	약속된 서비스를 정확하게 수행
	창의적 서비스	차별적이고 진부화 되지 않은 서비스
과 정	고객 응대	고객에게 개별적인 주의를 기울여 고객을 돕고 고객에게 즉각적인 서비스를 제공하려는 의지
	신뢰감	서비스 제공자의 진실성, 정직성과 서비스를 수행하는데 필요한 기술과 지식의 보유
	접근 용이성	서비스 제공 시간 및 장소의 편리성
	물리적 환경	서비스 평가를 위한 외형적인 단서

자료: 이유재 · 이준엽(2001), 「서비스품질의 측정과 기대효과에 대한 재고찰」, 『한국마케팅학회』, Vol. 16 No. 1.

4. 고객만족의 정의

고객만족은 고객의 성취반응을 의미하는 것으로 고객의 기대를 충족하는 것을 의미한다. 즉, 고객이 상품이나 서비스를 구매, 비교, 평가, 선택하는 구매 전 상황이나 구매 후 상품, 서비스 자체의 성과에 대해 소비자 개인의 성격 및 인구 통계적 특성에 따라 느끼는 포괄적인 감정으로서 구매 전 상품에 대한 기대와 구매 후 상품성과에 대한 소비자의 평가로 정의할 수 있다.

다양한 산업에서 주목 받고 있는 고객만족은 현대의 고객지향성을 기본적으로 하고 있는 만큼 최근 수십 년 간 고객만족에 대한 연구는 다양한 방면에 걸쳐 진행되고 있다⁵⁾.

5) 최성용(2002), 「中小企業에 있어서의 TQM實行에 관한 研究」

고객만족은 과정(process)에 강조를 두는 것과 결과(outcome)에 강조를 두는 정의로 크게 나눌 수 있다⁶⁾.

과정(process)에 강조를 두는 입장에 대한 미국 마케팅 협회(AMA : American Marketing Association)의 정의에 따르면 “고객만족은 필요나 니즈에 의해 생겨난 기대를 충족시키거나 초과할 때 만족이 발생하게 되고, 반대로 기대에 미치지 못할 때에는 불만족이 발생한다.”라고 하고 있다. Engel, Blackwell and Kollat(1982)은 선택된 제품이나 서비스가 사전적으로 가지고 있던 신념과 일치했는가의 여부에 대한 평가로 정의하고 있다.

또한 Westbrook and Reilly(1983)는 구매한 특정 제품이나 서비스, 소매상 혹은 쇼핑이나 구매행동과 같은 형태와 관련된 또는 이들에 의해 야기되는 경험에 대한 감정적 반응이라고 하였다. Tse and Wilton(1988)은 사전 기대와 소비 이후 지각된 제품의 실제 성과간의 지각된 불일치에 대한 고객의 반응으로 정의하기도 하였다.

고객만족을 소비경험으로부터 야기되는 결과에 초점을 맞춘 입장에 대한 Howard and Sheth(1969)의 연구에서는 고객만족이란 소비자가 치른 대가에 대해 적절히 혹은 부적절하게 보상되었다고 느끼는 소비자의 인지적 상태라고 하였다.

5. 서비스품질과 고객만족간의 관계

서비스품질은 고객의 지각된 품질 개념으로서 태도와 유사한 전반적인 평가로 간주된다. 그렇지만, 고객만족 문헌에서 만족의 개념이 기대일치, 불일치 패러다임으로 설명되는 것처럼 서비스품질 개념도 기대서비스를 기준으로 한 지각된 서비스와의 차이로 정의되는 관계로, 서비스품질의 개념은 태도 및 만족의 개념과 그 구분이 불명확해 보인다.

Oliver(1980)는 고객이 서비스 수행에 대한 이전의 기대를 바탕으로 서비스 제공자에 대한 태도를 결정하며, 이러한 태도는 그들의 행위 의도에 영향을 미친다고 보고, 서비스 품질을 태도로 파악하면 고객만족이 서비스품질에 우선한다고 하였다.

Cronin and Taylor(1992)는 소비자들은 서비스를 제공받으면서 그 서비스품질에 대하여 주관적으로 평가하고 해석하며, 이러한 소비자들의 주관적인 평가와 해석은 경험 전에 형성된 기대와 다른 경쟁 서비스와의 비교를 통하여 비로소 만족 또는 불만족으로 표현된다고 주장하였다.

정의상 두 개념은 차이가 난다는 것을 알 수 있으며, 또 다른 차이는 두 개념의 선행변수에서 나타난다. Iacobucci, Ostrom and Grayson(1995)에 따르면 서비스품질은 가격, 후방활동, 전

6) 이유재(1995), 「고객만족의 정의 및 측정에 관한 연구」, 『경영논집』, Vol. 29, No. 1/2, pp. 142~168.

문성에 의해 결정되고, 고객 만족은 신속성, 서비스 회복, 물리적 환경에 의해 결정된다고 한다.

그 밖에도 품질에 대한 지각은 고객 만족과는 달리 실제 경험을 요구하지 않는다는 특징이 있다. 서비스품질과 고객만족을 정리하면 다음과 같다.

구분	서비스품질	고객만족(CS)
정의	제고되는 서비스의 상대적 우수성/ 열등성에 대한 전반적인 인상	불일치된 기대와 사전적 감정이 결합되어 발생하는 복합적 심리적 상태
태도와의 관계	장기적이고 전반적인 평가인 태도와 매우 유사	일시적이고 특정상황에 따른 판단으로 장기적 태도의 선행변수 역할
기대의 개념	규범적인 기준(어떤 서비스가 제공되어야만 하는지에 대한 소비자의 믿음)	예측적 기준(서비스 제공자가 제공할 것이라고 소비자가 느끼고 있는 것)
구성 속성	한정적	포괄적

자료: 이유재 · 이준엽(2001), 「서비스품질의 측정과 기대효과에 대한 재고찰」, 『한국마케팅학회』, Vol. 16 No. 1.

Ⅲ. 연구모형 및 방법

1. 고객접점의 빈도에 따른 분류 및 중요도

가. 연구 설계

공공기관의 서비스는 성격 및 형태에 따라 다양하게 이루어져 있으며, 다양한 접점의 형태로 서비스를 제공하게 된다. 이에 본 연구에서는 고객접점의 빈도, 즉 공공서비스에 대해 고객이 이용하는 정도를 파악하여 그에 따라 공공서비스를 분류하고 공공기관 서비스품질요인의 중요도(가중치)를 파악하고자 한다. 이를 통하여 공공기관 서비스품질 개선을 위한 의사결정에 도움을 제공할 수 있다.

나. 연구방법

공공기관의 서비스를 고객접점의 빈도에 따라 분류하는 방법은 다음과 같다.

동사무소 이용 빈도	
월 1회 이상	
분기 1회 이상	
년 1회 이상	

예로 동사무소의 경우 이용 빈도에 따라서 고객에게 설문을 통하여 체크를 하게 한다. 이를 통하여 고객들의 고객접점 빈도를 파악하게 된다. 이를 통하여 고객접점의 빈도를 상, 중, 하의 단계로 분류하게 된다.

분류된 공공기관의 접점의 빈도를 통해서 유효한 결과를 나타내는 공공기관을 선정하여 고객들이 중요하게 느끼는 서비스품질요인 중 성과측면과 과정측면으로 나뉘서 10점 척도로 가중치를 기입하라는 설문을 제시하였다.

동사무소 성과측면 중요도	
본원적 요구충족	
예상외 혜택	
약속이행	
창의적 서비스	
	10

동사무소 과정측면 중요도	
고객응대	
신뢰감	
접근용이	
물리적 환경	
	10

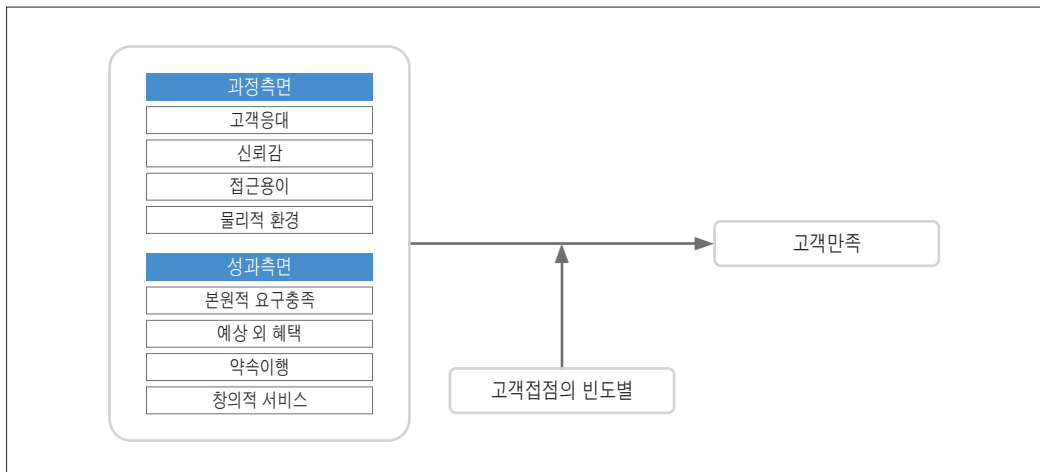
2. 공공기관 서비스품질과 고객만족

가. 연구설계 및 가설 설정

본 연구에서는 공공기관의 고객접점의 빈도에 따라 분류된 공공기관의 서비스품질요인이 고객만족에 어떠한 영향을 미치는지 실증분석 하고자 한다.

연구모형은 다음과 같다.

[그림 1] 연구모형



가설 1. 고객접점의 빈도에 따라서 공공기관의 서비스품질요인이 고객만족에 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1. 고객접점의 빈도에 따라서 공공기관의 서비스품질요인 중 과정측면이 고객만족에 영향을 미칠 것이다.

가설 1-2. 고객접점의 빈도에 따라서 공공기관의 서비스품질요인 중 성과측면이 고객만족에 영향을 미칠 것이다.

나. 연구방법

본 연구의 조사 대상은 서울 및 경기지역에 있는 공공기관을 대상으로 하였다. 사전 조사를 통하여 고객접점의 빈도에 따라 3단계 High(도서관, 공원체육문화시설, 동사무소), Medium(우체국, 철도, 공항), Low(소방경찰, 세무서, 보건소)로 분류하였고, 분류된 공공기관에 대해 설문을 실시하였다. 설문은 공공기관을 방문하는 고객들에 대해 5점 척도로 하여 과정측면, 성과측면 고객만족을 측정하였다 설문방식은 1:1 조사방식의 형태로 9개의 공공기관에서 30부씩 설문하여 총 270부의 유효한 데이터를 확보하였다. 이를 통하여 고객접점의 빈도에 따라서 고객만족에 미치는 영향에 대해서 실증분석을 하고자 한다. 수집된 데이터의 분석을 위해서 통계패키지 SPSS 18.0을 이용하였다.

IV. 실증분석 및 가설검정

1. 고객접점의 빈도에 따른 분류 및 중요도 분석 결과

가. 고객접점의 빈도에 따른 분류 결과

공공기관의 고객접점의 빈도를 파악하기 위해 고객들을 대상으로 하여 20개 정도의 공공기관에 대해 이용 빈도에 대해 파악하였다. 최종적으로 9개 공공기관이 분류에 선정되었다. 분류기준은 다음과 같다.

통계적으로 표본이 표준정규분포를 이룬다는 가정하에 평균에서 +1과 -1 사이의 표준편차에 들어올 확률이 개략적으로 전체의 68% 정도이므로, 본 연구에서는 위의 기준을 기반으로 3단계로 분류하여 조사된 데이터를 기반으로 하여 한 곳의 빈도가 68% 이상의 빈도를 나타내는 경우에는 결과값이 유효하다고 보고 연구를 진행하였다.

분류결과는 다음과 같다.

고객접점의 빈도	선정 공공기관		
High (월 1회 이상)	동사무소	공공체육문화시설	도서관
Medium (분기 1회 이상)	우체국	철도	공항
Low (연 1회 이상)	소방경찰	세무서	보건소

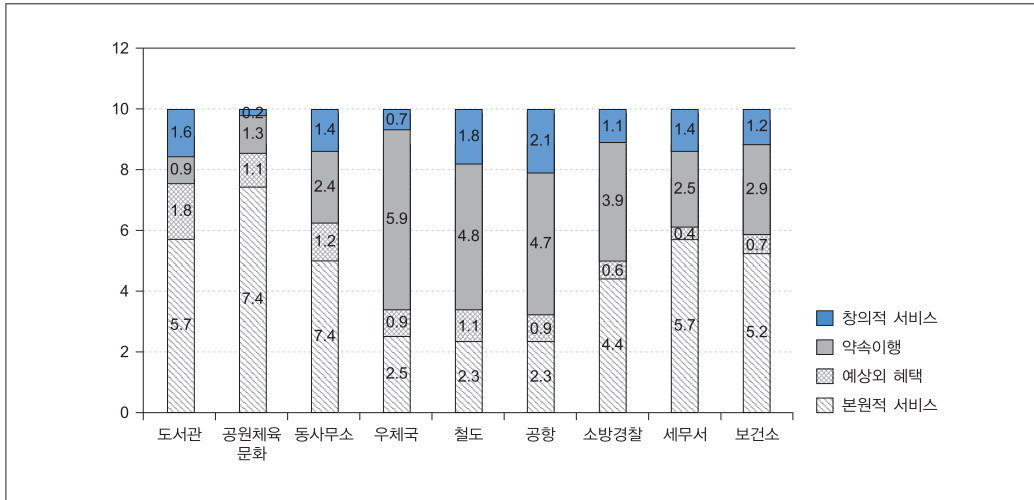
고객접점의 빈도가 High인 공공기관으로는 동사무소, 공공체육문화시설, 도서관이 선정되었다. 이 공공기관을 이용하는 고객의 경우 평균 월 1회 이상의 빈도로 해당 공공기관을 방문하였고, 동사무소(주민센터)는 주로 일반 민원, 각종 증명서, 폐기물 처리 등의 이유로 방문하였다. 공공체육문화시설의 경우 체육관 이용, 문화센터의 강좌 수강 등을 이유로 찾았으며, 도서관은 책 대출·반납 및 학습을 하기 위한 열람실 이용 등이 주목적이었다.

고객접점의 빈도가 분기별 1회 이상을 나타내는 경우를 Medium으로 보고 우체국, 철도, 공항을 선정하였다. 우체국은 우편 및 등기 발송, 우체국 예금, 택배서비스를 주목적으로 이용하였으며, 철도는 주로 명절 고향 방문, 출장 등의 목적으로 이용하였다. 공항의 경우 해외여행, 출장, 국내선 이용 등의 목적으로 이용하였다.

고객접점의 빈도가 Low인 공공기관으로는 소방/경찰서, 세무서, 보건소 등이 꼽혔다. 이 공공기관을 이용하는 고객의 경우 평균 연 1회 정도의 빈도로 해당 기관을 방문하였다. 소방·경찰서의 경우 보편적인 목적을 위해 방문하는 기관이 아닌 만큼 해당 기관을 이용하는 빈도는 낮게 나타났다. 세무서의 경우 연 1회 정도 납세 및 세금 관련 증빙서류 발급을 위해 이용하였으며, 보건소의 경우 영·유아 예방접종, 고령인구의 건강검진, 위생관련 검사 등을 위해 방문하는 것으로 나타났다.

나. 공공기관별 서비스품질요인의 중요도 분석 결과

빈도	공공기관	성과측면			
		본원적 서비스	예상 외 혜택	약속이행	창의적 서비스
high	도서관	5.7	1.8	0.9	1.6
	공공체육문화	7.4	1.1	1.3	0.2
	동사무소	5	1.2	2.4	1.4
medium	우체국	2.5	0.9	5.9	0.7
	철도	2.3	1.1	4.8	1.8
	공항	2.3	0.9	4.7	2.1
low	소방경찰	4.4	0.6	3.9	1.1
	세무서	5.7	0.4	2.5	1.4
	보건소	5.2	0.7	2.9	1.2



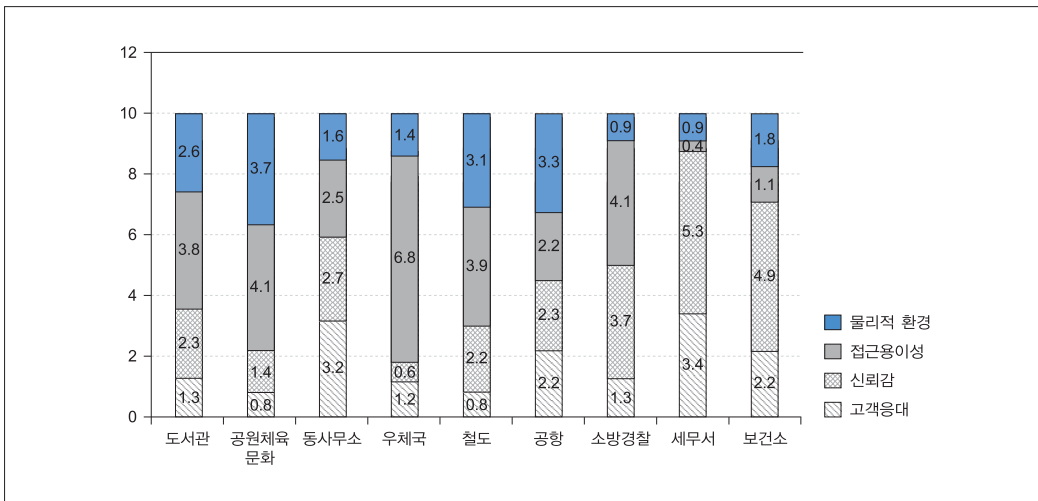
도서관에서 고객은 책 대출·반납이나 열람실 학습에 제일 큰 목적을 두고 있으며, 공원체육 문화시설의 경우 다른 서비스나 혜택보다 체육시설에서 운동을 하거나 문화시설에서 자신이 원하는 문화 서비스를 향유하고 싶어 하는 경향이 있음을 보여 주었다. 동사무소를 이용하는 고객의 경우도 마찬가지로 동사무소에서의 사무 이외의 서비스는 크게 원하지 않는 것으로 분석되었다. 결국 조사대상이었던 고객접점의 빈도가 High인 기관들은 성과적 측면에서 약속이행이나 예상 외 혜택, 혹은 창의적 서비스를 원하기보다는 고객이 본래 원하던 서비스를 제공받기를 원하는 것으로 나왔다.

우체국과 철도, 공항은 성과적 측면에서 약속이행이 제일 중요한 요인으로 꼽혔다. 이는 우체국 업무에서 고객은 정확한 우편발송과 택배 서비스의 스케줄 엄수를 중요한 요인으로 생각하였으며, 철도와 공항과 같이 운송관련 기관의 경우도 기차나 비행기의 출발과 도착 시간의 정확성이 제일 중요한 요인으로 꼽혔다. 빈도가 Medium인 각각 기관들의 본원적 서비스 점수가 2.3~2.5 정도의 매우 비슷한 비중으로 조사되었는데, 전체 공공기관 서비스의 성과에서 본원적 서비스가 제일 중요하게 생각되는 데도 불구하고 중점점 기관의 성과적 측면에서 2위로 밀려났다는 것은 약속이행이 중요한 요인임을 반증해 주는 것이기도 하다.

소방·경찰기관의 경우 화재진압, 응급환자 이송 등 재난·재해와 관련된 서비스와 질서유지를 제공하는 기관이므로 역할론적 측면에서 본원적 서비스가 중요시되었다. 이와 비슷하게 세무서는 세금관련 전문성을 가진 공공기관으로 본원적 서비스가 중요시되었고, 보건소 또한 의료, 보건 서비스 부문에서 전문성을 가진 기관이기 때문에 본원적 서비스가 중요시되었다. 이런 접근 빈도가 Low한 기관들은 빈도 면에서 고접점 기관들과 반대의 경향을 가지고 있지만 고객들이 가

장 원하는 성과적 요인은 본원적 서비스로 같았다. 이는 빈도가 낮은 기관들에서 고객들이 하고자 하는 업무나 제공받고자 하는 서비스 이외의 예상 외 서비스나 창의적 서비스는 원하지 않는다는 것으로 해석된다.

빈도	공공기관	과정측면			
		고객응대	신뢰감	접근용이성	물리적 환경
high	도서관	1.3	2.3	3.8	2.6
	공원체육문화	0.8	1.4	4.1	3.7
	동사무소	3.2	2.7	2.5	1.6
medium	우체국	1.2	0.6	6.8	1.4
	철도	0.8	2.2	3.9	3.1
	공항	2.2	2.3	2.2	3.3
low	소방경찰	1.3	3.7	4.1	0.9
	세무서	3.4	5.3	0.4	0.9
	보건소	2.2	4.9	1.1	1.8



도서관이나 공원체육문화시설과 같이 일상생활에서 자주 이용하는 공공시설은 과정의 측면에서 다른 요인들보다 접근 용이성의 중요성을 강조하고 있었다. 도서관 이용목적이 책의 대여나 반납, 열람실의 이용 등 개인적인 용무이고, 문화체육시설의 경우도 기관 직원과의 의사소통이 잦은 시설이 아니기 때문에 고객응대나 신뢰감 요인이 상대적으로 낮은 점수가 나왔다. 동사무소의 경우는 접근성도 중요하지만 사무를 보는 데 있어서 직원들과의 의사소통이 발생하는 기관이

기 때문에 고객응대 요인, 즉 직원들의 개별적 관심과 빠른 서비스가 더욱 중요하다는 결과가 나왔다.

우체국은 고객이 편하게 우편이나 택배관련 업무를 이용할 수 있어야 한다는 점에서, 그리고 철도의 경우에도 이동 수단의 편리한 이용을 위해 접근용이성이 제일 중요한 요인으로 생각되었으며 공항은 장거리 이동을 목적으로 하기 때문에 접근의 용이성보다는 공항 내의 다양한 편의 시설과 출입국시 빠른 절차를 위한 물리적 시스템의 중요성을 들어 물리적 환경이 중요하다는 결과가 나왔다. 결론적으로 중점점 공공기관의 서비스는 공공기관이 약속된 서비스를 얼마나 정확하게 제공해 주느냐 하는 것과 고객이 서비스를 제공받기 편리한 접근의 용이성이 가장 중요한 요인으로 꼽혔다.

세무서는 세금과 법과 관련된 업무를 하는 곳으로 직원들의 전문적인 지식이 요구되는 기관이다. 보건소의 경우도 고객들의 건강관리와 질병관련 연구를 위한 직원들의 의학적 능력이 필요한 기관이기 때문에 신뢰성의 요인이 가장 많이 요구되었다. 소방·경찰기관은 직원들의 능력도 중요하지만 이런 재해특성의 경우 신속성이 요구되므로 접근용이성이 제일 중요한 요인으로 꼽혔다.

2. 공공기관 서비스품질과 고객만족 간의 실증분석 결과

가. 가설 1 검정

가설 검정을 위해 다음과 같이 공공기관의 고객접점의 빈도에 따라 나눠서 가설을 검정하였다. 제시된 가설에 대한 모든 회귀모형은 통계적으로 유의하다는 결과를 나타내었고, VIF가 모두 10 미만으로 다중공선성에는 문제가 없는 것으로 나타났다.

가설 검정한 결과는 다음과 같다.

1) 공공기관의 고객접점의 빈도가 High인 경우 과정측면 검정

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베 타			공 차	VIF
(상 수)	1.615	.235		6.870	.000		
본원적 서비스	.140	.061	.187	2.288	.024	.732	1.365
예상 외 혜택	-.044	.049	-.066	-.881	.380	.878	1.139
약속이행	.154	.086	.188	1.784	.076	.442	2.264
창의적 서비스	.247	.094	.281	2.639	.009	.432	2.315

공공기관의 고객접점의 빈도가 High인 경우에 과정측면에서 고객만족에 미치는 영향에 대한 가설검정 결과는 다음과 같다. 회귀식에 대한 수정된 R-square는 .268로 나타났으며, 창의적 서비스($t=2.639$, $P<0.01$)와 본원적 서비스($t=2.288$, $P<0.05$)는 고객만족에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 예상 외 혜택($t=-0.881$, $P=380$)과 약속이행($t=1.784$, $P=0.076$)은 5% 유의수준에서 통계적으로 증명되지 못하였다.

2) 공공기관의 고객접점의 빈도가 High인 경우 성과측면 검정

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베 타			공 차	VIF
(상 수)	1.573	.216		7.276	.000		
고객응대	.006	.044	.011	.138	.891	.734	1.362
신뢰감	.159	.087	.199	1.816	.071	.397	2.518
접근용이성	.231	.062	.308	3.704	.000	.693	1.444
물리적 환경	.113	.087	.145	1.303	.195	.387	2.586

다음은 고객접점의 빈도가 High인 경우 성과측면이 고객만족에 미치는 영향에 대해 가설 검정한 결과, 접근용이성($t=3.704$, $P<0.01$)이 99% 신뢰수준에서 통계적으로 유의하다는 결과를 나타냈고, 수정된 R-square는 0.287로 나타났다. 고객응대, 신뢰감, 물리적 환경은 통계적으로 유의한 결과를 나타내지 못하였다. 하지만 신뢰감은 ($t=3.704$, $P=0.71$)은 5% 유의수준에서는 유의한 결과는 나타내지 못하였지만 10% 유의수준에서는 유의하다고 할 수 있다.

3) 공공기관의 고객접점의 빈도가 Medium인 경우 과정측면 검정

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베 타			공 차	VIF
(상 수)	1.700	.237		7.187	.000		
본원적 서비스	.034	.050	.062	.685	.495	.607	1.649
예상 외 혜택	-.024	.080	-.031	-.298	.766	.479	2.089
약속이행	.285	.068	.379	4.172	.000	.609	1.641
창의적 서비스	.169	.066	.212	2.574	.011	.741	1.349

위는 공공기관의 고객접점의 빈도가 Medium인 경우에 과정측면이 고객만족에 미치는 영향

에 관한 가설검정 결과를 나타내고 있다. 검정 결과 약속이행($t=4.172, P<0.01$)과 창의적 서비스($t=2.574, P<0.05$)가 고객만족에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 수정된 R-square는 0.249로 24.9%의 설명력을 나타낸다고 볼 수 있다. 반면에 본원적 서비스와 예상 외 혜택은 10% 유의수준에서도 통계적으로 유의한 결과를 나타내지 못하였다.

4) 공공기관의 고객접점의 빈도가 Medium인 경우 성과측면 검정

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베 타			공 차	VIF
(상 수)	1.734	.343		5.055	.000		
고객응대	-.098	.077	-.100	-1.267	.207	.801	1.248
신뢰감	.199	.072	.224	2.761	.007	.753	1.328
접근용이성	.078	.068	.087	1.142	.255	.849	1.177
물리적 환경	.351	.075	.390	4.710	.000	.723	1.384

고객접점의 빈도가 Medium인 경우에 성과측면이 고객만족에 미치는 영향을 살펴보면 다음과 같다.

4개의 항목 중에서 신뢰감($t=2.761, P<0.01$)과 물리적 환경($t=4.710, P<0.01$)이 고객만족에 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 또한 수정된 R-square는 0.26으로 나타났다. 고객응대($t=-1.267, P=0.207$)와 접근용이성($t=1.142, P=0.255$)은 유의한 결과를 제시하지 못하였다.

5) 공공기관의 고객접점의 빈도가 Low인 경우 과정측면 검정

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베 타			공 차	VIF
(상 수)	1.206	.299		4.028	.000		
본원적 서비스	.091	.042	.149	2.144	.034	.465	2.151
예상 외 혜택	.186	.068	.208	2.733	.007	.780	1.283
약속이행	.263	.087	.296	3.021	.003	.474	2.112
창의적 서비스	.129	.091	.139	1.409	.161	.465	2.151

다음은 고객접점의 빈도가 낮은 경우에 과정측면이 고객만족에 미치는 영향에 대해 가설검정

한 결과, 창의적 서비스($t=1.409$, $P=0.161$)는 통계적으로 유의한 결과를 나타내지 못하였지만, 반면 본원적 서비스($t=2.144$, $P<0.05$), 예상외 혜택($t=2.733$, $P<0.01$), 약속이행($t=3.021$, $P<0.01$)은 각각 95%와 99% 신뢰수준에서 통계적으로 유의한 결과를 나타냈다. 수정된 R-square는 0.325로 32.5%의 설명력을 나타낸다고 할 수 있다.

6) 공공기관의 고객접점의 빈도가 Low인 경우 성과측면 검정

	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	베타			공차	VIF
(상수)	1.086	.266		4.086	.000		
고객응대	.075	.058	.103	1.301	.195	.732	1.366
신뢰감	.125	.057	.164	2.171	.032	.812	1.232
접근용이성	.130	.059	.180	2.187	.030	.684	1.461
물리적 환경	.282	.065	.332	4.331	.000	.785	1.273

고객접점의 빈도가 낮은 경우에 성과측면이 고객만족에 영향을 미치는 요인을 살펴보면 신뢰감($t=2.171$, $P<0.05$), 접근용이성 ($t=2.187$, $P<0.05$)이 95% 신뢰수준에서 유의한 결과를 나타내었으며, 물리적 환경($t=4.331$, $P<0.01$)은 99% 수준에서 유의한 결과를 나타내었다. 수정된 R-square는 0.31로 나타났다.

7) 고객접점의 빈도별 가설검정 결과

		High	Medium	Low
성 과	본원적 서비스	채택	기각	채택
	예상외 혜택	기각	기각	채택
	약속이행	기각	채택	채택
	창의적 서비스	채택	채택	기각
과 정	고객응대	기각	기각	기각
	신뢰감	기각	채택	채택
	접근용이성	채택	기각	채택
	물리적 환경	기각	채택	채택

고객접점의 빈도별 가설검정 결과를 보면 다음과 같다.

검정 결과 고객접점의 빈도가 높을수록 서비스품질요인에 대한 고객만족도가 낮아지는 것으

로 나타났다고 볼 수 있다. 이는 고객들의 이용이 빈번하게 되면서 공공기관이 제공하는 서비스와 고객들이 받고자 하는 서비스 간의 갭(gap)에 기인한다고 볼 수도 있다.

V. 결론

1. 연구결과의 요약

최근 많은 조직에서 고객만족경영이라는 목표를 세우고, 목표 달성을 위하여 다양한 방법으로 노력을 기울이고 있다. 이와 같이 고객만족경영을 추진하게 된 이유는 경영환경의 변화로 인하여 사용자 위주의 사고로는 경쟁할 수 없다는 사실과 고객만족경영만이 급변하는 시대에 살아남기 위한 대응전략임을 인식하게 되었기 때문이다. 하지만 공공기관의 경우에 민간기업의 경쟁만큼 높지 않기 때문에 고객만족에 대한 교육 및 인식의 부족으로 인하여 고객만족경영이 제대로 이루어지지 못하고 있어 이에 따른 추가적인 연구를 필요로 한다.

이에 본 연구에서는 공공기관을 고객접점의 빈도별로 나누어 서비스품질요인에 대한 중요도를 파악하고, 이를 통하여 고객만족에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구를 진행하였으며, 이는 궁극적으로 공공기관의 고객만족을 위한 목적으로 연구를 진행하였다. 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공공기관을 고객접점의 빈도별로 분류하여 세 집단의 형태로 나타냈다.

둘째, 위에서 제시된 9개의 공공기관에 대한 고객서비스품질요인에 대한 중요도를 분석하였다.

셋째, 빈도별로 분류된 공공기관에 대해 서비스품질요인이 고객만족에 미치는 영향에 대한 실증분석을 하였다.

2. 연구의 의의

본 연구의 주요 의의를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서는 다수의 공공기관들을 접점빈도에 따라서 세 집단으로 나누고, KS-SQI의 8가지 서비스품질의 요인 중 고객이 중요하게 생각하는 요인을 각각의 기관별로 조사하고 분석하였다.

둘째, 위의 조사와 분석을 통해 분류된 각각의 공공기관에 대해 설문문을 통하여 고객들이 공공기관의 서비스품질 중 어느 요인을 중요하게 생각하는지와, 공공기관을 이용하였을 때 실제로 만

족감에 영향을 준 요인을 알아보았다.

셋째, 고객들이 중요시하게 생각하는 공공기관의 서비스품질요인과 실제로 만족을 느낀 요인을 비교하여 현재 공공기관들이 서비스를 제공하는 데 있어서 부족한 점과 개선해야 할 점을 제시하였다.

3. 한계점

본 연구가 가지고 있는 한계점은 다음과 같다.

첫째, 연구의 일반화를 위해 조사 대상지역의 다양화가 요구된다. 본 연구는 수도권지역에서의 공공기관으로만 조사를 한정하였기 때문에 다양한 분포와 지역으로 확대해 볼 필요가 있을 것이다.

둘째, 공공기관에서 수집된 설문은 각 공공기관당 30부씩만 조사하였다. 이는 각 공공기관에서 조사된 데이터가 정규분포를 이룬다는 가정하에 설문을 진행하였으나, 설문 수의 부족으로 인한 한계점을 가지고 있다.

셋째, 빈도에 따라 분류하여 고객만족에 대한 실증분석을 실시하였으나, 빈도만으로 High(도서관, 공원체육문화시설, 동사무소), Medium(우체국, 철도, 공항), Low(소방경찰, 세무서, 보건소)로 분류하여서 그에 따른 문제점이 발생될 수 있다.

<참고문헌>

『공공기관 편람』, 2009.

이유재, 「고객만족의 정의 및 측정에 관한 연구」, 『경영논집』, Vol. 29, No. 1/2, 1995, pp. 142~168.

이유재·라선아, 「서비스품질의 각 차원이 CS에 미치는 상대적 영향에 대한 연구」, 2003.

이유재·이준엽, 「서비스품질의 측정과 기대효과에 대한 재고찰」, 『한국마케팅학회』, 제16권, 제1호, 2001, pp. 1~26.

최성용, 「中小企業에 있어서의 TQM實行에 관한 研究」, 2002.

Cronin, J. Joseph, Jr. and Steven A. Taylor, “Measuring Service Quality: A Reexamination and Extension,” *Journal of Marketing*, Vol. 56, No. 3, 1992, pp. 55~68.

- Engel, James F., Roger P. Blackwell, and David T. Kollat, *Consumer Behavior*, 3rd Ed., Hinsdale, IL: Dryden Press, 1978.
- Howard J. A., J. N. Sheth, "The theory of buyer behavior," 1969, pp. 467~487.
- Iacobucci D., A. Ostrom, K. Grayson, "Distinguishing service quality and customer satisfaction: the voice of the consumer," *Journal of consumer psychology*, Vol. 4, No. 3, 1995, pp. 277~303.
- Lovelock, C. H. & Wirtz, J. & Chew, P., "Essentials of Services Marketing," Singapore: Prentice Hall, 2009.
- Oliver, R. L., "A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions," *Journal of Marketing Research*, Vol. 17, No. 4, 1980, pp. 460~469.
- Parasuraman, A., V. A. Zeithaml, and L. L. Berry, "SERVQUAL: a Multiple Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality," *Journal of Retailing*, Vol. 64, No. 1, 1988, pp. 12~40.
- Parasuraman, A., V. A. Zeithaml, and L. L. Berry, "Communication and Control Processes in the Delivery of Service Quality," *Journal of Marketing*, Vol. 52, No. 2, 1988, pp. 35~48.
- Tse D. K., P. C. Wilton, "Models of consumer satisfaction formation: an extension," *Journal of Marketing Research*, Vol.25, No.2, 1988, pp. 204~212.
- Westbrook and Reilly, "Value-percept disparity: an alternative to the disconfirmation of expectations theory of consumer satisfaction," *Advances in consumer research*, Vol. 10, No. 1, 1983, pp. 256~261.

공공기관의 순환보직제도에 대한 경제학적 연구

오상록/서울대학교 경영학과 2학년

김수열/서울대학교 자유전공학부 1학년

• 요약 •

오늘날 한국 공공기관 인사 배치 관행을 살펴보면 서로 다른 직무에 근로자들을 순환시켜 배치하는 ‘순환보직제도’가 다양한 형태로 관찰된다. 직관적으로 순환보직제도는 아담 스미스를 비롯해 많은 학자가 주창한 ‘분업화와 특화의 이득’을 얻지 못하는 비효율적인 인사배치제도로 보인다. 하지만 순환보직제도에는 여러 가지 장점이 있다. 지금까지 진행된 연구를 살펴보면 순환보직제도는 톱니바퀴 효과(Ratchet effect)를 방지하고, 한 보직에 오래 근무함으로써 발생하는 근로자의 부패와 이질적인 업무 사이에서 발생하는 거래비용을 줄여주고, 고용주가 근로자에 대해 정보를 얻을 수 있게 해준다. 본 논문은 다른 조직과 구별되는 공공기관의 구조적 특성을 파악하고, 이러한 특성이 공공기관의 순환보직제도에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 본 논문에서 주목한, 순환보직에 영향을 미치는 공공기관의 특징과 그 특징이 순환보직에 미치는 영향은 다음과 같다.

첫째, 공공기관은 사기업에 비해 채용 단계에서 근로자의 직무적합도에 대한 정보가 부족하다는 점이다. 이러한 근로자에 대한 초기정보의 부족은 공공기관이 순환보직제도를 통해 근로자의 직무적합도에 대한 정보를 얻게 만들 유인을 크게 한다.

둘째, 공공기관의 근로자는 평균적으로 사기업 근로자에 비해 오래 근무하며 근속승진제도에 따라 안정적으로 승진한다는 점이다. 이러한 차이는 근로자들이 일반관리자가 되었을 때 사용될 ‘직무 간 인적자본’의 필요성을 높여주고, 순환보직제도는 근로자들의 ‘직무 간 인적 자본’의 획득을 용이하게 해주기 때문에 공공기관은 순환보직제도를 채택할 유인을 갖는다.

마지막으로 주목할 점은 공공기관은 직위가 아니라 직급과 호봉 기준으로 근로자의 봉급을 지급한다는 것이다. 이런 경우 같은 직급 내에서 업무 강도가 높은 직무를 맡은 경우에도, 그에 대한 보상이 수고를 상쇄할 만큼 주어지기 힘들다. 따라서 근로자들의 참여 제약(Participation constraint)을 만족시키기 위해서는 근로자들의 전(全) 기간 근무강도를 평균적으로 동일하게 유지할 필요가 있고, 순환보직제도를 채택함으로써 업무의 강도를 평준화시키는 효과를 가져 올 수 있다.

본 논문의 연구가 실증적 자료를 바탕으로 하는 검증을 거치고 후속 연구에 의해 더욱 확장된다면, 이는 공공기관의 효율적 인사 배치에 대해 많은 시사점을 던져줄 것이다.

I. 서론

Adam smith(1776)는 그의 책 국부론에서 영국의 핀(pin) 공장을 둘러본 후 발견한 분업과 특화의 효율성에 대해서 역설했다. 10명의 공장 근로자들이 분업과 특화를 통해 핀 공정의 각 단계를 전문화하여 생산을 하면 그렇게 하지 않고 각자 전 과정을 혼자 했을 때 1인당 20개도 만들기가 어려웠던 핀을 1인당 4,800개나 만들 수 있었던 것이다. 분업과 특화에 대한 아담 스미스의 통찰은 Taylor(1919)의 과학적 관리법에 의해 더 면밀하게 연구되었으며, 1908년에 포드가 실제 산업 현장에서 이를 성공적으로 구현하기에 이르렀다. 그는 컨베이어 벨트라는 획기적인 기계를 도입하고 표준화된 부품을 사용해 근로자들이 매뉴얼에 따라 자동차를 생산하도록 하였다¹⁾. 이런 공정 과정을 거쳐 생산된 Model-T는 성능의 우수성과 공정의 효율성에 힘입어 미국 자동차 시장을 휩쓸었음이 물론이다. 아담스미스와 프레드릭 테일러의 분업과 특화에 관한 이론은 산업혁명 이후의 세계를 바꿔 놓을 만큼 혁명적이었던 것이다.

그런데 많은 공공기관은 아담 스미스가 말하는 ‘분업과 특화의 이득’을 충분히 누리지 못하고 있는 것처럼 보인다. 그에 따르면 분업제도를 실시하고, 나뉜 각 작업에 근로자들을 특화시키는 것은 근로자들이 맡은 작업을 실행하는 기술과 솜씨를 향상시켜 주고, 다른 종류의 일로 넘어갈 때 통상적으로 잃는 시간의 절약을 가져다준다. 보직에 배치받은 근로자는 시간이 지남에 따라 그 직무에 숙련되어 가기 때문에 특화의 이득은 근로자가 한 직무에 오래 머물러 있을수록 커진다. 하지만 공무원들은 자신의 업무에 오래 머물러 ‘특화의 이득’을 누리기보다는 여러 보직을 순환하며 근무하는 ‘순환보직제도’를 통해 다양한 직무를 경험하면서 생산성의 측면에서 막대한 손실을 입고 있는 것처럼 보였다.

그러나 공무원들이 ‘특화의 이득’을 많이 누리지 못하고 있다는 사실이 반드시 공공기관의 인사제도가 비효율적이라는 것을 의미하지는 않는다. 소방 및 경찰, 군대 조직부터 지식경제부, 문화체육관광부, 외교통상부 등 다양한 공공조직을 살펴봐도 어느 곳에서나 대부분의 근로자들을 순환보직제도를 이용해 배치하고 있음을 확인할 수 있다. 아담 스미스의 분업화 및 특화만이

1) Meyer, Stephen, *The five dollar day: Labor management and social control in the Ford Motor Company, 1908~1921*, State University of New York Press, 1981

가장 효율적인 조직 구성원리라면 이와 반대되는 방식의 순환보직제도를 채택하고 있는 현대 공공기관은 지난 세월 동안 막대한 문제점들이 노출되었을 것이며, 오늘날까지 건강하게 조직이 유지되기 힘들었을 것이다. 따라서 이러한 순환보직제도가 현대 공무원 조직에서 유용하고 효율적일 수 있다는 가설을 세울 수 있다.

한편 순환보직에 대한 선행연구를 알아보는 과정에서 ‘공공기관만의’ 특징을 이용하여 그 곳에서 일어나는 순환보직을 설명한 연구는 아직 없음을 확인하였다. 따라서 순환보직제도가 공공기관을 운영하는 효율적인 제도로 사용됨을, 특히 사기업과 대비되는 공공기관만의 특징을 이용하여 경제학적으로 설명하기 위해 이 논문을 쓰게 되었다.

II. 선행연구 검토

‘순환보직(Job Rotation)’ 자체는 완전히 새로운 주제가 아니며, 일반적인 기관에서 이루어지는 순환보직에 대해서는 다양한 선행연구에서 다뤄진 바 있다. 우선 기존 논문들의 순환보직 발생에 대한 설명을 알아본다.

1. 톱니바퀴 효과(Ratchet effect)의 감소

순환보직은 근로자들의 톱니바퀴 효과를 줄이기 위한 방법으로 사용될 수 있다. 근로자의 업무에 대한 불확실성이 강하고 근로자의 노력 수준을 측정하기 어려울 때 기관은 근로자의 초기 생산성을 기준으로 삼아 보상 방침을 정할 수 있다. 예를 들면, 작년에 비해 올해 생산성이 얼마나 증대되었는지를 기준으로 인센티브를 지급한다고 하자. 만약 근로자가 작년에 자신의 보직에서 자신의 능력이 허락하는 최고의 생산성을 발휘한다면, 올해 그는 인센티브를 받기가 사실상 불가능할 것이다. 이미 작년에 최선을 다했기에 올해 그보다 더 큰 생산성 향상을 기대하기 힘들기 때문이다. 따라서 근로자는 전략적으로 처음에는 낮은 노력을 투입해 낮은 생산성을 올리려는 유인을 갖게 되는데 이러한 효과를 톱니바퀴 효과(Ratchet effect)라고 한다. Ickes&Samuelson (1987)에 따르면 순환보직은 현재 업무에서의 생산성과 미래의 보상체계를 독립적인 것으로 만들어 근로자가 자신의 현재 업무에 대한 생산성의 정보를 숨길 유인을 줄이는 효과를 가져 온다고 한다.

2. 부패(Corruption)의 방지

Eguchi(2005)는 순환보직이 부패를 줄여준다는 것에 주목하였다. 한 근로자의 개인적인 판단이 판단자 개인을 넘어서, 조직 전체에 영향을 미칠 수 있는 경우-예를 들면, 은행원이 대출을 내줄 것인가 말 것인가 결정하는 것 같은-근로자를 한 직무에 오래 배치하면 그 근로자가 사적 이익을 좇아 부적절한 결정을 내릴 수 있는데, 순환보직을 통해 이를 방지할 수 있다는 것이다.

3. 공동 생산과 조정비용(Coordination cost)

많은 경우에 업무의 산출은 직무 독립적이지 않고 공동 생산물의 성격을 띤다. 즉, 어떤 보직은 성질이나 목적상 다른 보직의 업무와 밀접하게 관련되어 있거나 직접적인 협력을 필요로 하는 경우가 많다는 것이다. 예를 들면, 경찰조직에서는 정보과에서 첩보한 범죄에 대한 정보를 바탕으로 수사과에서 수사를 하고, 형사과에서 검거에 들어간다. 또한 검거 후 형사과와 수사과의 범행 분석 내용이 민원실과 생활안전과 등의 부서로 전파되어 동일 범죄의 피해를 막고 홍보하는데 사용된다.

그런데 서로 다른 직무에 종사하는 근로자들이 공동 생산을 하는 경우, 직무 간 의사소통의 어려움이나 생산과정의 이해 부족 등으로 거래비용(transaction cost)이 발생하는데, 이를 기관 내 조정비용(coordination cost)이라 한다. 자기 업무에 전문성을 갖춘 근로자가 다른 부서의 업무의 내용도 잘 알고 있다면 조정 비용이 줄어들고, 자신의 부서에서 해야 할 일도 명확히 파악할 수 있을 것이다²⁾. Aoki(1986)의 연구에 따르면 1970, 80년대 일본에는 광범위한 보직순환이 이루어지는 수평적 구조의 기업이 많았는데 이는 전사적인 품질관리를 바탕으로 원가를 절감하기 위해서는 모든 조직 구성원들이 기업운영의 전반적인 과정에 대한 이해가 필요했기 때문이라고 한다. 반면에 미국 기업들은 독립적인 연구원들이 전문분야에서 원천기술을 개발하는 것을 독려했고, 부서 간 협력 업무도 적었기에 보직의 순환도 적게 이루어졌다. 이는 결국 이질적인 직렬 혹은 부서끼리의 공동업무가 많이 필요한 조직은 순환보직을 통해 근로자들이 다양한 업무를 익혀 조정비용을 줄이려는 제도가 발달할 수 있음을 시사한다. 더 넓은 관점에서 조정비용과 거래비용이 조직의 구성과 조직 내부의 구조에 미치는 영향을 고찰한 것으로는 Alchian&Demsetz(1972)가 있다.

2) Becker and Murphy(1992)는 좀 더 조정비용에 초점을 맞추어 전문화된 근로자들과 직무에 대한 일반적인 지식 간의 조정비용이 근로자의 전문화의 정도를 결정한다고 하였다.

4. 근로자와 고용주 간의 정보 탐색

조직이 근로자에 대해 완전한 정보를 가지고 있다면 근로자를 가장 적합도가 높은 업무에 전문화시키는 것이 우월 전략이다. 하지만 현실적으로, 조직은 근로자에 대해 완전한 정보를 갖고 있지 못하며, 역으로 근로자도 자신의 재능에 대해 완전한 정보를 갖고 있지 못하다.

Ortega(2001)는 바로 이 점에 주목하여, 조직이 근로자의 적성을 탐색하여 알맞은 자리에 배치해 최대의 생산성을 얻기 위해 순환보직을 실시한다는 firm-learning theory를 주장하였다. 그는 논문에서 직무에서 요구되는 비(非)인적자본(Non-human capital)의 수준, 근로자 개인의 직무적합도, 생산성 쇼크(Productivity shock)가 각각 평균이 0인 정규분포를 따르도록 할 경우, 비(非)인적자본의 수준과 근로자 개인의 직무적합도의 편차가 클수록, 또한 생산성 쇼크의 편차가 작을수록 순환보직을 사용할 유인이 많다는 것을 모델을 통해 수학적으로 밝혀내었다. 또한 Eriksson and Ortega(2006)에서는 Ortega(2001)의 연구 결과를 덴마크의 실증자료를 바탕으로 검증하였다.

Ⅲ. 본론

이상으로 먼저 진척된 연구에 대해 알아보았다. 그러나 선행 연구는 모두 일반적인 조직의 순환보직제도에 대한 내용을 담고 있었다. 즉, 사기업과 공공기관의 구조적 차이가 가져오는 순환보직제도의 발생에 대한 설명은 없었다는 것이다³⁾. 하지만 사기업과 공공기관의 구조적 차이는 순환보직제도의 발생에 영향을 미치는데, 그 차이가 무엇이고 순환보직에 어떤 영향을 미치는지를 고찰하는 것이 본 논문의 목적이다. 우선 이 논문에서 주목한, 사기업과 구분되는 공공기관의 특징은 다음 세 가지이다. 각 특징들은 본론의 각 장에서 더 자세히 설명될 것이다.

첫째로, 공공기관은 사기업에 비해 직렬을 세분화해서 뽑지 않는다는 것이다. 공무원의 선발은 법적으로 직렬이 아닌, 직급으로 뽑는 것을 원칙으로 하고 있다⁴⁾. 이는 공공기관이 신입 직원들이 조직 내 각 직무에 얼마나 적합한지에 대한 정보를 사기업에 비해 체계 갖고 있음을 뜻한다.

3) 사실 한국의 공무원 순환보직에 대한 연구는 김광호(2008)에 의해 이루어진 바 있다. 그러나 김광호의 연구는 공공기관의 순환보직제도가 다른 조직과 구별되는 공공기관의 특성을 기반으로 설명하지 않았다는 점에서는 기존의 일반적인 조직에서의 순환보직에 대한 연구와 큰 차이가 없으며, 순환보직을 설명하는 모델을 상정함에 있어서도 직무적합도에 대해서만 고려했기 때문에 모델의 결과도 직무적합도에 한정되는 한계를 가지고 있었다.

4) 공무원임용시험령 제2조(시험실시의 원칙) ① 공무원 임용시험은 직급별로 실시하되, 특수한 직렬에 대해서는 직류별로 분리하여 실시할 수 있다. (후략)

둘째로, 공공기관은 사기업에 비해 근로자의 지위가 안정적이고 근속연수가 길다는 점이다. 공공기관의 근로자들이 사기업의 근로자에 비해 평균적으로 해고될 가능성이 낮고 따라서 법령이 보장하는 기간까지 조직에 남아 있는 것이 일반적이는데, 국가공무원법이 이러한 공무원의 지위를 규정하고 있다⁵⁾.

마지막으로, 공공기관은 직무별이 아니라, 근로자의 직급과 호봉에 따라 임금을 지급한다⁶⁾. 따라서 보직에 따라 업무의 강도가 다를 수 있지만 동일 직급 내 동일 호봉이라면 같은 기본급을 받는다. 물론 수당이나 성과급이 지급되기는 하나, 근로자의 업무강도나 성과에 연동되는 변동급여가 큰 사기업에 비해, 공공기관에서 성과급의 영향은 한정된다고 볼 수 있다.

1. 근로자에 대한 초기 정보의 부족

‘근로자란 무엇인가’ 하는 물음에 대해서는 많은 대답이 있을 수 있다. 그러나 본 논문에서 먼저 주목하고자 하는 것은 ‘근로자들은 서로 이질적이다’는 점이다. 이는 100명의 근로자가 있다면 100명의 근로자 모두 서로 다른 재능과 성격을 가지고 있고 따라서 각각의 근로자가 잘 할 수 있는 일도 모두 다르다는 것을 의미한다. 본 논문에서는 이를 업무와 근로자의 적합도(matching)-근로자가 주어진 일(task)에서 낼 수 있는 생산성의 척도-가 다르다고 표현하겠다.

국민들에게 재화와 용역을 제공하는 공공기관의 목표를 공공서비스의 효율적 생산이라고 가정한다면, 이는 비용이 일정할 때, 기관 내 근로자들의 생산성의 총합을 극대화함으로써 달성된다. 만일 근로자들이 동질적이라면 한 근로자에 대해서만 생각하여 그 근로자의 생산성을 극대화시키는 방법이 곧 기관 내 모든 근로자들의 생산성을 극대화시키는 방법이다. 그러나 근로자들이 이질적이라면 각 업무와 근로자들의 적합도를 고려하여 근로자를 배치해야 하며 이를 위해서는 개별 근로자의 능력에 대한 정보가 필요하다.

이질적인 근로자들이 각각 어떤 사람인지를 완벽히 파악하고 있다면 기관은 근로자 각자에게 가장 적합한 일을 맡길 것이다. 그러나 현실적으로 근로자에 대한 정보는 기관에 완전히 알려지지 않으며, 기관은 근로자를 적재적소에 배치하기 위해 근로자와 기관 간의 정보의 비대칭을 해소하려고 노력한다. 이러한 기관의 노력을 본 논문에서는 ‘근로자에 대한 탐색’이라고 부를 것이

5) 국가공무원법 제68조(의사에 반한 신분 조치) 공무원은 형의 선고, 징계처분 또는 이 법에서 정하는 사유에 따르지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니한다. 다만, 1급 공무원과 제23조에 따라 배정된 직무등급이 가장 높은 등급의 직위에 임용된 고위공무원단에 속하는 공무원은 그러하지 아니하다.

지방공무원법 제60조(신분보장의 원칙) (1) 공무원은 형의 선고·징계 또는 이 법이 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니한다. 다만, 1급 공무원은 그러하지 아니하다.

6) 공무원보수규정 제5조(공무원의 봉급) 공무원의 봉급월액은 별표 1 공무원별 봉급표 구분표에 따른 별표 3부터 별표 14까지의 해당 봉급표에 명시된 금액으로 한다.(*별표 3~14는 계급과 호봉을 기준으로 봉급을 나누고 있음)

다. 근로자에 대한 기관의 탐색은 다양하게 이루어지지만 대표적인 것이 근로자 선발과정에서의 탐색이다.

공공기관의 근로자 채용방법은 다양하지만 국가고시와 면접을 통해 선발하는 것이 일반적이다. 공무원 신규 채용 인원 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 ‘국가직 공채 9급 공무원’의 경우 행정안전부에서 제공한 자료에 따르면 10개의 행정직군과 6개의 기술직군으로 선발하는데 행정직 중 일반 행정의 비율이 2011년에는 35%(483명/1379명) 2010년에는 53%(809명/1525명), 2009년에는 58%(1249명/2138명)인 것으로 나타났다⁷⁾. 즉, 국가직 9급 공무원 공채는 16가지 직렬로 이루어지기는 하나, 일반행정으로 선발하는 인원이 절반을 넘어가고 있음을 확인할 수 있다. 일반행정직렬 합격자는 국어, 국사, 영어, 행정법총론, 행정학개론 5개의 과목에 대한 필기시험과 면접을 통해 최종 선발되는데, 이 5개의 과목에서의 성적이 채용 후에 배치될 보직과 근로자의 적합도에 대한 정보를 많이 담고 있다고 보기는 어렵다. 특히 국어나 국사, 영어 능력의 평가는 근로자의 보직적합도에 대한 정보를 얻기 위해서라기보다는 국민을 대표해서 공공서비스를 제공하는 기관의 근로자로서의 기본 소양을 측정하고자 하는 의도가 강하다. 반면 일반행정이 아닌 다른 행정직이나 기술직 혹은 특별채용은 상대적으로 전문성이 많이 요구되거나, 근로자에 따라 적합도가 크게 달라질 수 있는 직렬을 대상으로 선발한다. 이러한 차이는 채용 후 합격생들의 보직 배치에도 영향을 크게 미치는데, 특별채용이나 일반행정이 아닌 직렬들은 채용 당시부터 근무 부처가 결정되어 별도의 절차 없이 지정된 부처로 배치되지만⁸⁾, 합격생들의 절반 이상을 차지하는 일반행정직 합격생들은 그 해 기관들의 인력수요와 채용후보자의 희망을 고려해서 배치하며, 매년 기관들의 수급 상황에 매우 큰 영향을 받으므로 많은 부분 임의적으로 배치되는 것이 사실이다. 또한, 채용 당시 근무부처가 결정되는 직렬에 대해서도 세부부서는 부처에서 결정하기 때문에 부처 안에서는 자신이 지원하지 않은 직렬의 일을 하게 되는 경우도 많다. 이러한 경향은 중앙직 공무원 배치뿐만 아니라 지방직 공무원 배치에도 유사하게 나타난다.

이러한 공공기관의 근로자 선발 및 배치 방식은 채용과정에서 근로자에 대한 탐색이 사기업에 비해 소극적으로 이루어지고 배치 또한 근로자와 보직의 적합도가 많이 고려되지 않는 방식으로

7) 행정안전부 2009, 2010, 2011년 9급 공채시험 실시 보도자료.

8) 국가직 공채 지원자의 응시직렬과 합격자의 배치 부처는 다음과 같다. 교육행정(교육과학기술부), 사회복지(보건복지가족부), 교정(법무부), 보호(법무부), 검찰사무(검찰청), 출입국관리(법무부), 기계(국토해양부, 교육과학기술부, 지식경제부 등 과학기술·산업 관련 부처와 그 밖에 기계기구·설비 운용이 있는 부처), 전기(정보통신위원회, 국토해양부, 지식경제부 등 과학기술·산업 관련 부처와 그 밖에 전기기술 관련 인력이 필요한 부처), 화공(교육과학기술부, 지식경제부, 특허청 등 과학기술·산업 관련 부처와 그 밖에 화공 관련 인력이 필요한 부처), 농업(농림수산식품부, 농촌진흥청), 임업(산림청), 토목(국토해양부, 교육과학기술부 등 과학 기술·산업 관련 부처와 그 밖에 토목 기술 관련 인력이 필요한 부처), 건축(국토해양부, 교육과학기술부 등 과학 기술·산업 관련 부처와 그 밖에 건축 기술 관련 인력이 필요한 부처), 전산(정보통신위원회, 행정안전부를 비롯하여 각 부처로부터 수요가 있을 경우 전 부처 대상), 전송기술(정보통신위원회, 국토해양부 등을 비롯하여 수요가 있는 부처)

* 출처: 한국고시신문 2008/6/10. URL: <http://www.kgosi.com/read.php3?aid=121307113159s2&search=%BA%CE%C3%B3>.

이루어짐을 시사한다.

이에 비해서 사기업에서는 일반적으로 직렬을 기준으로 근로자를 선발하며, 각 기업과 부서에 맞는 인재를 선발하기 위해 맞춤형 선발 방식을 사용한다. 서류심사 과정에서부터 근로자에 대한 분류와 탐색이 매우 활발하게 이루어지고, 많은 예산을 투입해 개발한 근로자의 성향과 적성을 파악할 수 있는 적성검사 및 전공평가 단계도 있다. 또한 인적성검사가 끝난 후에도 다면면접, 합숙면접, 임원면접 등 다양한 면접을 통해서 서류심사와 필기시험에서 파악하지 못한 정보까지 파악해 근로자가 기업에 적합한지, 적합하다면 어떤 부서에서 가장 맞을 것인지를 고민하는 것이다.

이러한 비교를 통해 추론해 볼 때 공공기관은 상대적으로 선발과정에서 신입 근로자의 직무적합도에 대해 많은 탐색을 하지 않기 때문에, 초기상태의 근로자에 대한 정보가 부족할 것이다. 따라서 공공기관에서는 근로자 선발 이후에도 지속적으로 근로자에 대한 정보를 파악하려는 유인이 존재한다. 그리고 공공기관이 근로자의 정보를 파악하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있지만 대표적인 예로 순환보직을 들 수 있다⁹⁾.

기관이 근로자에 대해 완전한 정보를 가지고 있다면 근로자를 가장 적합도가 높은 업무에 전문화시키는 것이 우월한 전략이다. 그러나 공공기관은 채용 과정에서 근로자에 대한 정보를 완벽하게 파악하지 못한 상황이다. 즉, 근로자의 생산성이 확률변수임을 의미한다. 어떤 값이 실현될지는 정확히 알 수 없으며 대략적으로만 추론이 가능한 정보이다. 기관에서는 이질적인 근로자 각각의 생산성을 극대화하는 것이 최선이나 이를 위한 정보가 부족하기 때문에 사전적으로는 정보가 비대칭적인 근로자의 '평균 생산성'을 극대화하는 차선의 방향으로 의사결정을 하게 된다. 이를 간단한 모델을 이용해서 설명할 수 있다.

표기의 단순화를 위해 근로자의 생산성을 q 로 두고 이 q 의 실현은 확률변수 $f(q)$ 를 따른다고 하자. (단, $f(q) \geq 0$, $\int f(q) dq = 1$)¹⁰⁾

기관에서 근로자의 순환을 결정하기 전까지를 0기라고 하고, 근로자는 0기에서 기관의 선택에 따라 1기와 2기의 보직이 선택된다고 하자. 근로자는 1기와 2기를 합쳐 표준화된 1시간 동안 근

9) 순환보직 외에 근로자의 정보를 파악할 수 있는 다른 방법으로는 직장 내 탐색 및 자기 노출을 생각해 볼 수 있다. 예컨대, 선발과정에서 얻지 못한 정보를 입사 후 전공시험이나 적성 평가, 합숙훈련, 위탁교육을 실시하는 것이다. 이는 입사 단계에서 근로자를 선발할 때 파악할 수 있는 능력에 대한 대리변수(proxy variables)가 근로자의 미래 업무에서의 역량에 대한 정보를 많이 담지 못하는 경우 사용된다. 한편, 근로자 스스로 자신에 대한 정보를 노출시키도록 하는 방법도 있다. 예컨대, 자격증을 따면 관련 부서로 배치시키는 제도를 생각해 볼 수 있다. 근로자는 자신의 정보를 노출시킴으로써 자신과 맞는 보직에 배치될 수 있기 때문에 자신의 정보를 노출할 유인이 존재한다. 그러나 이러한 근로자에 대한 탐색은 공공기관의 순환보직과는 직접적인 관련이 없으므로 논의의 밀도를 높이기 위해 간략하게만 언급하겠다.

10) 여기서의 적분은 표기의 간소화를 위해 부정적분처럼 표기됐지만, 실제로는 정적분이다. 구간이 특별히 명시되어 있지 않는 한, 적분구간은 근로자의 실현 가능한 생산성의 하한에서 상한까지이며, 구간의 시작점이 a 인 경우, 끝 점은 근로자의 실현 가능한 생산성의 상한이다.

무를 한다. 또한 0기에서 기관은 근로자에 대해 약간의 정보를 알고 있는데, 기관이 알고 있는 한에서 근로자가 가장 높은 생산성을 보이는 보직은 a^* 라는 보직이고, a^* 에 배치된 근로자는 1시간 동안 a 만큼을 생산해 낼 수 있다는 정보를 기관은 가지고 있다. 주목해야 할 것은, 기관이 근로자에 대한 초기 정보를 많이 갖고 있을수록, a 의 값은 더 커질 것이라는 점이다¹¹⁾.

기관은 근로자에게 1기, 2기를 모두 한 보직에서 근무하도록 하여 현재 알고 있는 최대 생산성을 발휘하게 하는 동시에 탐색에 따른 비용을 아낄 수도 있고, 새로운 보직에 배치해 1기의 산출량을 바탕으로 근로자의 생산성을 관측하고 이 생산성이 a 보다 높으면 2기에도 계속 이 보직에서 근무하도록 하고 a 보다 낮으면 확실한 생산성 a 가 실현되는 a^* 라는 보직에서 근무시키는 방식을 이용해 근로자의 생산성에 대한 탐색을 할 수도 있다. 물론 이 과정에서 탐색에 따른 비용은 수반된다. 전자의 방법을 1번, 후자의 방법을 2번이라고 하자. 또 순환에 따른 비용은 상수 C 로 고정시키자. 이 때,

가. 1번 방법에서의 근로자의 산출량

$$\int q \cdot f(q) dq = a \quad (1)$$

나. 2번 방법에서 근로자의 산출량

$$\lambda \int q \cdot f(q) dq + (1-\lambda)[F(a) \cdot a + \int_a q \cdot f(q) dq] - C \quad (2)$$

(단, 여기서 λ 는 1기에서 탐색을 위해 소요되는 시간이고, $F(a) = f(x \leq a)$, 즉 주어진 근로자의 생산성이 a 보다 작을 확률이다.)

순환보직이 일어나게 될 조건은 (2) > (1) 이므로 이를 수식으로 표현하면

$$\lambda \int q \cdot f(q) dq + (1-\lambda)[F(a) \cdot a + \int_a q \cdot f(q) dq] - C \geq a \text{ 이고,}$$

$$G(a) = \lambda \int q \cdot f(q) dq + (1-\lambda)[F(a) \cdot a + \int_a q \cdot f(q) dq] - a - C$$

11) 어떤 근로자가 갖고 있는 보직들에서의 1시간 동안의 생산성을 집합으로 표현하여 $\{a_1, a_2, \dots, a_n\}$ 라 하자. 조직이 1부터 m 까지의 생산성에 대해 정보를 알고 있을 경우 $a = a_m$ 로 두면, $a_1 = \text{Max}\{a_1, a_2, \dots, a_m\}$ 이다. 또 조직이 1부터 $k (> m)$ 까지의 생산성에 대해 정보를 갖고 있을 경우, 즉 앞의 경우에 비해 더 많은 정보를 갖고 있을 경우 $a = a_k$ 로 두면 $a_2 = \text{Max}\{a_1, a_2, \dots, a_m, \dots, a_k\}$ 이다. $a_1 \leq a_2$ 임은 자명하다.

라고 하면, (2)>(1)이 될 조건은 $G(a)>0$ 과 같다. 부분적분을 이용하면

$$G(a) = \lambda \int q \cdot f(q) dq + (1-\lambda)[F(a) \cdot a + [F(q) \cdot q]_a - \int_a F(q) dq] - a - C$$

가 되고 이를 a 에 대해서 미분하면

$$\begin{aligned} \frac{dG(a)}{da} &= g(a) = (1-\lambda)[F(a) + f(a) \cdot a - F(a) - f(a) \cdot a + F(a)] - 1 \\ &= (1-\lambda)F(a) - 1 < 0 \\ (\because 0 < 1-\lambda < 1 \text{ 이고 } F(a) \leq 1 \text{ 이므로 } (1-\lambda)F(a) - 1 < 0) \end{aligned}$$

따라서 $G(a)$ 은 a 에 대한 감소함수이므로, C 와 λ 가 일정하다면 a 가 작을수록 부등식 $G(a)>0$ 를 만족시킬 가능성이 커진다. 즉, 근로자에 대한 초기 정보가 작을수록 탐색비용을 감수하면서도라도 보직순환을 시켜 근로자의 정보를 파악해 생산성이 높은 보직에 배치시키는 것이 효율적이다¹²⁾. 결국 사기업에 비해 근로자에 대한 초기 정보가 더 작은 공공기관이 순환보직을 할 유인을 더 크게 갖는다는 결론이 도출된다.

덴마크 기업의 자료를 바탕으로 한 Eriksson and Ortega(2006)의 실증연구에 따르면 근로자에 대한 정보가 부족한 신생기업일수록, 자체적인 정보를 가지고 있는 노동시장이 아닌 전국 단위에서 근로자를 선발하는 기업일수록 근로자에 대한 순환이 자주 이루어졌다고 한다. 이는 실제로 기업과 기관에서 근로자에 대한 정보를 얻기 위해 순환보직을 사용하며, 근로자에 대한 초기 정보가 작을수록 순환보직을 실시한 유인이 크다는 본문의 주장을 뒷받침해준다.

2. 근속승진제도와 안정적인 근속연수

이 절의 내용을 설명하기 위해 우선 ‘직무 특유의 인적자본’과 ‘직무 간 인적자본’을 구분하자. ‘직무 특유의 인적자본’이란 특정 직무에서만 활용될 수 있는 인적자본이다. 반면에 “직무 간

¹²⁾ 물론 근로자의 보직순환을 결정하는 조건은 $G(a)>0$ 인지 여부이고, 이 조건을 만족하기 위해서는 C 와 λ 에 대한 정보도 필요함이 물론이다. 그러나 여기서 말하고자 하는 요지는 $G(a)>0$ 가 a 에 대한 감소함수이기 때문에 정보가 작을수록 순환보직을 사용하는 것이 효율적이게 될 가능성이 높아진다는 점이다. 탐색에 필요한 기간 λ 이 지나치게 길거나 순환에 따른 비용 C 이 큰 경우에는 근로자에 대한 초기 정보가 작은 경우에도 순환을 시키지 않는 경우가 존재할 수 있다. 이러한 성질을 지닌 직렬에 대해서는 특별채용을 통해서 선발하는 것이 효율적일 것이다.

인적자본”이란 조직 내에서 많은 직무에 사용될 수 있는 인적자본이다.

소방서의 예를 들어보자. 소방서에는 불을 끄는 ‘경방’ 직이 있다. 수관(水管)을 전개하고, 관창¹³⁾을 잡으며, 공기호흡기를 매고 불을 끄는 능력은 경방직에서는 매우 유용하게 사용되겠지만, 불을 직접 끌 일이 없는 행정직에서는 거의 쓸모가 없을 것이다. 이런 능력들이 “직무 특유의 인적자본”이라 할 수 있다. 하지만 경방직에 대한 이해도나 지식은 소방행정 업무를 볼 때도, 정책을 수립할 때도 도움이 될 것이며, 현장에서 경방이 아닌 구급대원이나 구조대원으로 일할 때도 협업에 대한 조정비용을 낮춰주어 도움을 줄 것이다. 주로 이런 조직 내부의 직무에 대한 이해도나 지식이 “직무 간 인적자본”이라 할 수 있다¹⁴⁾.

한편 위에서 언급한 바 있듯이, 공무원들은 법적으로 직위를 보장받기 때문에 사기업의 근로자에 비해 기대근속연수가 길다. 또한 대부분의 공공기관은 근속승진제도를 채택하고 있어 일정 기간 이상 현 계급에서 근무한 사람은 상위 계급으로 진급하게 된다. 따라서 공무원들은 사기업의 근로자들에 비해 더 오랜 기간을 근무하고 승진도 안정적으로 이루어진다. 이 두 가지 차이와 직무 간 인적자본이란 개념을 결합하면, 공공기관이 순환보직제도를 채택할 더 강한 유인을 가짐을 보일 수 있다. 모델을 통해 설명하면 다음과 같다.

직무 간 인적자본을 제외한 다른 모든 변수를 하나로 묶는다면, 순환보직제를 채택했을 때 k 번째 직무를 맡은 한 근로자 i 가 발휘하는 생산성은 다음과 같이 쓸 수 있다.

$$Q_k = \{L_k \times g_i(A_{k-1})(r_{k+1} - r_k)\} - C$$

(단, Q_k 는 k 번째 직무에서 노동자가 발휘하는 생산성, L_k 는 k 번째 직무의 ‘직무 간 인적자본 효율계수’이다. 즉, L_k 가 크다면, k 번째 직무에서 직무 간 인적자본의 효율이 크고, L_k 가 작다면 그 반대이다. $g_i(A_{k-1})$ 는 근로자 i 가 갖고 있는 직무 간 인적자본이며, 이것의 크기는 근로자 i 와, $(k-1)$ 번째까지 겪었던 직무들의 종류를 의미하는 벡터 A_{k-1} 에 의존한다. $r_{k+1} - r_k$ 는 k 번째 직무를 하는 기간이며, C 는 순환보직제도를 채택한 것에 대한 경제학적 의미의 기회비용이다.)

(가정 1) k 가 커질수록, k 번째 직무가 관리자 등의 상위직무일 확률이 크다.

13) 호스 끝에 달린, 소방용수를 뿜어내는 부품.

14) 직무 간 인적자본이 앞서 소개한 바와 같이 연관된 직무 사이에서만 발생하는 것은 아니며 이질적인 직무 사이에서도 발생한다. 예를 들어, 보기 좋은 디자인과 고성능을 동시에 추구하는 전자제품 회사에서는 복잡한 구조를 가진 장치가 혁신적인 외관을 가질 수 있도록, 이질적이며 상충되는 측면이 많은 디자인팀과 기술팀을 가까이 두어 협업시키거나 기술팀에게 디자인 교육을 시키는 경우가 있다. 이는 ‘직무 간 인적자본’의 생성과 활용을 통해 분업된 부서가 좋은 제품의 개발이라는 목적을 효율적으로 달성시키게 하기 위함이다.

(가정 2) k 가 커질수록, $g_i(A_k)$ 도 증가한다.

(가정 3) $m < n \Leftrightarrow L_m < L_n$

현실에 비추어 볼 때, 조직에 입사해 시간이 지나며 많은 직무를 겪어야 상위직에 오를 가능성이 크므로, (가정 1)은 자연스럽다. 또한, 여러 직무를 겪을수록 직무 간 인적자본이 축적되어 가므로 (가정 2)도 자연스럽다. 마지막으로, (가정 3)은 (가정 1), 즉 n 이 클수록 L_n 은 상위직무에서의 직무 간 인적자본 효용계수가 될 확률이 크다는 점과, Alchian&Demsetz(1972)에 의해 정당화될 수 있다¹⁵⁾.

이제 위의 표현을 이용해 $g_i(A_k)$ 를 중심으로 표기해 볼 때 공공기관과 사기업의 순환보직에 따른 생산성을 표기하면 다음과 같다.

$$Q_{pr} = \sum_{k=1}^n (p_{k;pr} \times Q_k) = \sum_{k=1}^n p_{k;pr} [\{L_k \times g_i(A_{k-1})(r_{k+1} - r_k)\} - C]$$

$$Q_{pu} = \sum_{k=1}^n (p_{k;pu} \times Q_k) = \sum_{k=1}^n p_{k;pu} [\{L_k \times g_i(A_{k-1})(r_{k+1} - r_k)\} - C]$$

(단, pr 은 사기업을, pu 는 공공기관을 뜻한다. Q_{pr} 과 Q_{pu} 는 각각 사기업과 공공기관에서 근로자의 전체근속기간 동안 발생하는 생산성을 의미한다. 또한 $p_{k;pr}$ 과 $p_{k;pu}$ 는 각각, 사기업과 공기업에서 노동자가 k 번째 직무를 (해고 당하지 않고) 맡을 확률을 의미한다. 논의의 명확성을 위해 직무를 맡을 확률 이외의 다른 조건들은 일정하다고 가정한다.)

이제 노동자가 평균적으로 사기업에서는 u 번째 직무까지, 공공기관에서는 v 번째 직무까지 맡을 것으로 기대된다고 하자. 그렇다면 위에서 표기한 생산성의 기댓값은 다음과 같다.

$$E(Q_{pr}) = \sum_{k=1}^n [\{L_k \times g_i(A_{k-1})(r_{k+1} - r_k)\} - C]$$

$$E(Q_{pu}) = \sum_{k=1}^v [\{L_k \times g_i(A_{k-1})(r_{k+1} - r_k)\} - C]$$

15) Alchian&Demsetz(1972)는 근로자들이 업무를 태만히 하지 않느니 감시할 수 있기 위해 관리직이 다양한 업무에 익숙해져야 조직의 효율이 올라간다는 것을 밝혔다. 이 외에도, 관리직 등 상위직무로 갈수록, 그 직무는 여러 부서 간의 일을 조율하고 통제하는 직무일 확률이 크며, 따라서 직무 간 인적자원이 하위직무에 비해 더 유용할 것이다.

공공기관에서 근로자의 기대근속연수가 길다는 점을 상기하면, $u < v$ 이다. 따라서

$$\begin{aligned} E(Q_{pu} - Q_{pr}) &= E(Q_{pu}) - E(Q_{pr}) \\ &= \sum_{k=u}^v [\{L_k \times g_i(A_{k-1})(r_{k+1} - r_k)\} - C] \end{aligned}$$

한편, 앞서 언급한 가정 2와 3에 따라 k 가 커진다면, 일반적으로 $L_k \times g_i(A_{k-1})$ 또한 커진다. 따라서 $1 \leq k \leq u$ 일 때 두 조직이 순환보직을 시켰다면, 즉, $\sum_{k=1}^n Q_k = [\{L_k \times g_i(A_{k-1})(r_{k+1} - r_k)\} - C] > 0$ 이었다면, $L_k \times g_i(A_{k-1})$ 는 $1 \leq k < u$ 일 때보다 $u \leq k \leq v$ 일 때 클 것이므로

$$\sum_{k=u}^v [\{L_k \times g_i(A_{k-1})(r_{k+1} - r_k)\} - C] > 0$$

이 성립할 것이다. 즉 순환보직제도를 통해 얻는 기대생산성은 공공기관이 더 큰 것이다. 이로써, 다른 조건이 일정하다면, 안정적인 승진 및 퇴직제도를 가진 공공기관이 사기업에 비해 순환보직을 시킬 유인이 크다는 것을 보였다.

3. 업무 강도의 평준화

같은 직급, 같은 호봉의 공무원이라도 하는 일의 강도는 크게 다를 수 있다. 예를 들어 외교통상부에서는 재외공관을 업무 강도 및 주변 환경에 따라 가, 나, 다, 라 지역으로 분리해 두고 외교관들을 순환보직시키는 것을 원칙으로 하고 있다¹⁶⁾. 이렇게 직무별로 업무 강도가 다를 때, 순환보직을 시키는 것이 조직에 어떤 이익이 되는지는 다음 모델을 통해 보일 수 있다.

우선 조직 내에 $n (> 2)$ 개의 보직이 있다고 하여, 이를 $\{a_1, a_2, \dots, a_n\}$ 으로 두자. 또한 임의의 한

16) (외무공무원의 인사·복무·교육 훈련에 관한 예규 제28조(재외공관 보직기준)) 외교정보 기술직 초임 및 본부상근으로 지정된 직원을 제외한 6등급 이하 및 이에 상응하는 경력의 외교통상부 소속 공무원(이하 "6등급 이하 직원")으로 최초로 재외공관 근무를 발령받은 자는 다음 각호의 기준에 따라 2개 재외공관에서 계속 근무한 후 귀국할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 재외공관의 지역별 구분은 별표 15와 같으며 이 구분은 인사위원회의 심의를 거쳐 변경할 수 있다.

1. 가지역 공관 근무자는 라지역 공관으로, 나지역 공관 근무자는 다지역 또는 라지역 공관으로, 다지역 공관 근무자는 가지역 또는 나지역 공관으로, 그리고 라지역 공관 근무자는 가지역 공관으로 우선 보직시킨다. (후략)

직무 a_m (단 $1 \leq m \leq n$)에 대해 근로자 A가 얻는 임금을 $W(a_m)$ 으로, A가 직무를 수행하기 위해 지불하는 비용을 $C(a_m)$ 으로 두자. 논의의 명확성을 위해 할인율이나, 임금 외 후생복지는 고려하지 않고, 근로자의 평생근속기간은 1로 표준화시킨다.

$$(가정 1) W = W(a_1) = W(a_2) = W(a_3) = \dots = W(a_n)$$

이는 앞에서 말했듯이, 공무원이 직무가 아닌 직급과 호봉을 기준으로 주로 임금을 책정하기 때문에, 직무가 달라진다 해도 임금이 변하지 않음을 반영한 것이다. 이제 공공기관에서 조직의 유지를 위한 근로자들의 참여 제약(Participation constraint)을 만족시킬 수 있는 최소한의 평생 임금을 $W_{\min:x}$ 으로 두자(단 뒤의 문자 x 는 어떤 원리의 인원 배치 방식을 채택하느냐에 따라 달라진다. 특화의 경우 spec이며, 순환보직제의 경우 rot이다).

가. 근로자들을 한 직무에 특화시킬 경우

$$W_{\min:spec} = \text{Max}\{C(a_1), C(a_2), C(a_3), \dots, C(a_n)\}$$

만일 보직에서 얻는 임금이 직무 수행을 위해 지불하는 비용보다 작다면, 이는 근로자의 참여 제약(participation constraint)을 만족시키지 못하고 따라서 직장에서 퇴사할 것이다. 또한 한 직무라도 빠진다면 조직은 존속할 수 없다. 따라서 1과 같은 결론이 나온다.

나. 근로자들을 n개의 보직에 순환보직시킬 경우

$$W_{\min:rot} = t_1 C(a_1) + t_2 C(a_2) + \dots + t_n C(a_n)$$

(단 t_1, t_2, \dots, t_n 은 근로자가 직무 a_1, a_2, \dots, a_n 에서 일하는 기간으로, 근로자의 평생근속기간을 1로 표준화시킨다는 가정에 따라 $\sum_{k=1}^n t_k = 1$ 이다.)

근로자들의 입장에서 평생근속기간을 기준으로 보면, 순환보직제도를 실시할 경우 근무할 유인이 생기는 최소한의 봉급은 각 보직에 들어가는 비용을 각 보직에 근무하는 시간에 따라 가중

평균한 값과 같다. 결국 이 경우 조직이 유지되기 위한 최소임금은 각 직무에 들어가는 근로자의 대가를 직무에 배치하는 시간에 따라 가중평균한 값이 된다.

다. 결론

한편 적당한 k 를 잡아 $C(a_k) = \text{Max}\{C(a_1), C(a_2), C(a_3), \dots, C(a_n)\}$ 이라 가정하면

$$\begin{aligned} W_{\min:spec} &= C(a_k) \\ &= (t_1 + t_2 + \dots + t_n)C(a_k) \\ &= t_1C(a_k) + t_2C(a_k) + \dots + t_nC(a_k) > t_1C(a_1) + t_2C(a_2) + \dots + t_nC(a_n) \\ &= W_{\min:rot} \end{aligned}$$

라는 결론을 얻는다. 결국 순환보직제도를 실시할 경우, 공공기관이 더 적은 임금으로도 조직을 유지시킬 수 있음을 알 수 있다.

만일 사기업일 경우, 힘든 보직일수록 더 큰 임금을 주는 방식을 사용하여, 모든 $m(1 \leq m \leq n)$ 에 대해 $W(a_m) = C(a_m)$ 가 되도록 임금을 책정함으로써, 근로자를 한 직무에 특화시키더라도 총비용을

$$W_{total} = p_1W(a_1) + p_2W(a_2) + \dots + p_nW(a_n)$$

(단 p_1, p_2, \dots, p_n 은 조직 전체의 정원을 1로 표준화시켰을 때 각 직무에 종사하는 인원의 비율로,

$$\sum_{k=1}^n p_k = 1.)$$

로 두어 조직을 유지시킬 수 있으며, 이는

$$\begin{aligned} & p_1W(a_1) + p_2W(a_2) + \dots + p_nW(a_n) \\ &= p_1C(a_1) + p_2C(a_2) + \dots + p_nC(a_n) \\ &< p_1C(a_k) + p_2C(a_k) + \dots + p_nC(a_k) = C(a_k) = W_{\min:spec} \end{aligned}$$

에서 알 수 있듯이 공공기관에서 근로자를 특화시킬 때 들어가는 비용보다 작다. 하나 앞서 말했듯이 공공기관에서는 주로 직급과 호봉을 기준으로 임금을 책정하기 때문에 이런 임금지급 방식

을 채택하기 힘들고, 따라서 공공기관이 순환보직제도를 통해 업무 평준화의 효과를 노릴 유인이 더 크다는 것을 알 수 있다.

IV. 연구의 한계 및 함의

지금까지 공공기관 근로자 순환보직에 대한 본 논문의 설명은 많은 부분 현실을 단순화한 모델 및 이론적 설명에 의존했기 때문에 그 논의 또한 많은 부분 한계점을 지닐 수밖에 없다. 여기서는 이러한 한계점들에 대해 짚어보고자 한다.

먼저 본 논문의 가장 큰 한계로 실증적인 자료의 부족을 들 수 있다. 본 연구에서 첫째, 근로자들의 직무적합도에 대한 초기 정보 부족, 둘째, 긴 근속연수와 안정적인 승진제도, 셋째, 직급과 호봉에 따른 임금이 결정되는 경향을 사기업과 차별화되는, 공공기관에서의 순환보직제도가 존재하는 근거로 제시했는데, 이러한 차이가 실제로 공공기관의 순환보직을 타당하게 설명할 수 있는지를 검증하기 위해서는 조직의 실증적인 자료가 필요할 것이다.

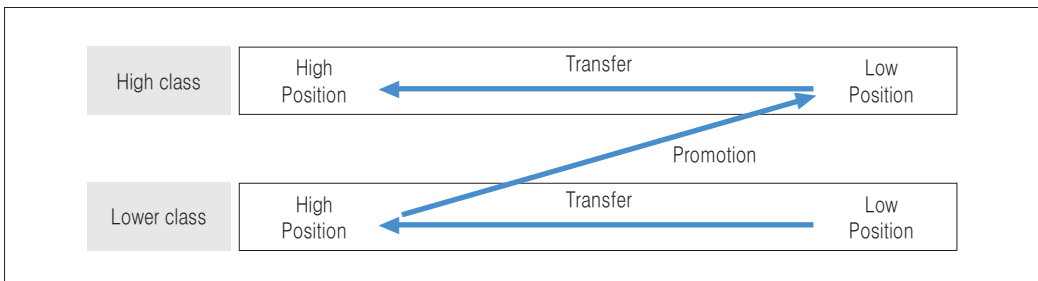
첫 번째 근거를 검증할 수 있는 자료로는 같은 공무원들 사이에서도 일반행정직으로 선발된 근로자가 다른 직렬이나 기능직, 특별채용된 근로자에 비해서 더 많은 보직을 거치도록 인사 명령을 받는지, 아니면 그렇지 않은지를 조사한 실증자료를 생각해 볼 수 있다. 만일 실증결과가 전자를 지지한다면 근로자 보직적합도에 대한 공공기관의 초기 정보량과 순환보직의 횟수에 대해 상관관계를 입증할 수 있을 것이고 이는 본 논문의 내용을 뒷받침해 줄 것이다. 두 번째 근거를 검증하기 위해서는 근로자들이 협동해서 팀 단위로 업무를 많이 수행하는 기관¹⁷⁾과 그렇지 않은 기관에 대한 자료를 얻어야 할 것이다. 만일 전자에서 더 높은 빈도의 순환보직제도가 관측된다면, 이 실증 자료 또한 본 논문의 근거를 뒷받침해 줄 것이다. 또한 승진대상자들의 경력경로(job track)에 대한 세밀한 자료를 바탕으로 보직순환과 승진의 관계도 알아 볼 수 있을 것이다. 마지막 근거, 즉 업무 강도의 평준화를 위해 순환보직제도가 채택된다는 것을 검증하기 위해서는 업무의 강도를 비교적 쉽게 계량화할 수 있는 보직과 기관에서 이루어지는 순환보직에 대한 자료가 필요할 것이다. 근로자의 노력 유인을 관측하기 어려운 사무직보다는 경찰이나 소방과 같이 출동 횟수와 시간을 쉽게 측정할 수 있고, 지역에 따라 업무의 강도가 달라지는 조직의 자료가 적합할 것이다. 실증자료의 분석에 앞서서 순환보직의 발생이 위의 세 가지의 근거로부터 복합적인 영향을 받을 수 있다는 점을 고려해서, 효과적으로 이러한 영향을 분리할 수 있는 방안이 필요할 것이다.

17) 이는 곧 관리자의 직무 간 조정능력이 많이 필요한 조직, 즉 본문의 표현대로 하면 다른 조직에 비해 상위직에서 L_k 가 큰 조직을 말한다.

한편, 본 논문에서는 논의의 명확성을 위해 순환보직제도를 근로자를 한 직무에 특화시키는 인사 배치와 대비시킨 경우가 많은데, 꼭 인사 배치 문제가 양자택일이 되어야 할 필요는 없다. 예를 들어 근로자의 직무적합도 탐색을 위해 어느 정도까지는 순환보직을 시키고, 남은 재직기간 동안에는 직무적합도가 높은 직무에 그 근로자가 계속 근무하도록 하여 근로자를 그 직무에 특화시키는 ‘탐색 후 전문화’ 인사 배치 방식도 있을 수 있다. 즉, 순환보직과 특화는 이분법적으로 단절되어 있는 게 아니며, 연속적으로 이어질 수 있다. 이런 경우 조직의 최적 선택을 위해서는 직무적합도를 측정할 수 있는 최소한의 기간, 순환보직에 수반되는 비용의 구체적인 액수, 순환보직을 시킴으로써 얻을 수 있는 직무 간 인적자원과 미래의 관리자 양성 기능 등이 고려되어야 할 것이며, 이에 대해서는 후속 연구가 나올 여지가 있을 것이다.

또한 본 연구의 결과는 폭넓게 확장, 응용될 가능성을 많이 갖고 있다. 예를 들어 공무원 조직에서는 같은 급의 직무 간에도 자리의 가치에 있어 하위인 보직부터 상위인 보직이 연속적으로 존재하며 한 직급 내에서 하위보직부터 상위보직으로 이동을 마치면 상위직급의 하위보직으로 승진하여 다시 해당직급의 상위보직으로 이동하게 된다는 현상을 조석준(1992)과 김종양(1994)이 밝혀냈는데, 이는 근로자의 경력경로에 승진을 위한 요직이 존재해 그 직무를 맡은 사람은 상위 직책으로 승진하는 Z(제트)자형 승진 구조가 나타남을 시사한다¹⁸⁾. 이러한 Z형의 경력경로를 설명하는 데도 본 논문의 연구가 사용될 수 있다. 경력경로의 초반 단계에서 하위보직 여러 곳을 전전시키는 것은 본론 1의 정보 탐색을 위한 과정으로, 경력경로의 중후반대에 요직¹⁹⁾을 거치는 것은 본론 2에 간접적으로 언급한, 관리자 육성을 위한 과정으로 설명될 수 있기 때문이다²⁰⁾.

[그림 1] ‘Z-shaped’ Personnel Shift Chain



출처: 김광호, 「공무원 순환보직에 대한 연구」, 『한국개발연구』 제30권 2호, 2008.

18) 이준원, 「지방행정조직 내 서열화현상에 관한 연구」, 『한국사회와 행정연구』 제 14권 제 4호, 2004, p. 55.

19) 본 논문의 표현을 쓴다면 “직무 간 인적자원을 많이 쌓을 수 있는 직무”가 될 것이다.

20) 따라서 이러한 요직은 동일 직급 내에서도 관리자를 위한 능력이 가장 효과적으로 양성될 수 있는 보직일 가능성이 높다.

현실을 반영하여 모델을 변형, 확장시킬 수도 있다. 예를 들어 본 논문에선 단순히 근로자의 보직적합도에 대해 조직이 갖고 있는 초기 정보와 순환보직제도의 관계만을 생각해 2기간 모형만을 상정하였지만, 순환보직제도를 통해 조직이 근로자의 보직적합도를 알아내는 과정은 더 복잡할 것이다. 현실의 조직은 수많은 근로자를 다양한 보직에 배치하고 순환시켜 보았으며, 이에 대한 기록을 가지고 있다. 따라서 근로자 i 가 k_1, k_2 보직에서 각각 a_1, a_2 의 생산성을 거두었다면 과거 k_1, k_2 보직에서 유사한 생산성을 거둔 근로자들이 k_3 에서 거둔 생산성에 대한 기록을 통해 근로자 i 의 k_3 보직에서의 생산성에 대한 확률변수 $f_3(q|q_1=a_1, q_2=a_2)$ 를 비교적 정확하게 추정할 수 있을 것이다. 이런 측면을 반영한다면 더욱 현실 설명력이 높은 모델을 만들어 낼 수 있을 것이다.

V. 결론

거듭 언급한 바 있듯이 공공기관은 근로자들의 직무적합도에 대한 정보가 채용단계에서 부족하고, 근로자들은 긴 근속연수와 안정적인 승진을 기대할 수 있으며, 직급과 호봉에 따라 임금이 지급되기에 같은 직급이라면 직무 내 임금이 같다는 특징을 가지고 있다. 다른 조직과 구별되는 이러한 공공기관의 특징들은 공공기관으로 하여금 근로자들에 대한 정보를 얻기 위해, 상위직급인 관리자 양성을 위해, 직원 간 업무 강도 불평등을 개선하기 위해 순환보직제도를 사용하게 만들었다.

이 논문은 실증적인 자료를 바탕으로 한 모델의 결과에 대한 검증이 부족하고, 순환보직을 결정하는 다양한 변수들을 단순화시켰다는 한계가 있지만, 지금까지 학계에서 다루어지지 않았던 ‘공공기관의 고유한 특성과 순환보직제도의 관계’를 다루었다는 데 의의가 있다. 또한 모델을 통한 보직순환의 과정에 대한 일반화는 공공기관 근로자의 경력 이동에 대한 직관적인 이해에 많은 도움을 주리라고 생각한다. 본 논문은 개척될 여지가 많은 분야에 첫 접근을 한 것이며, 추가적인 관련 연구가 더 많이 이루어져야 할 것이다. 향후 실증연구와 결합된다면 본 논문의 연구는 실제 공공기관의 근로자 선발부터 배치 그리고 보직순환까지 아우르는 경력이동을 체계적이고 효율적으로 설계하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

<참고 문헌>

- 김광호, 「공무원 순환보직에 관한 연구」, 『한국개발연구』 제30권 2호, 2008.
- 김중양, 『인사행정론』, 법문사, 1994.
- 이준원, 「지방행정조직 내 서열화현상에 관한 연구」, 『한국사회와 행정연구』 제14권 제4호, 2004.
- 조석준, 『한국행정학』, 박영사, 1992.
- AA Alchian, H Demsetz, *The American Economic Review*, 1972.
- Adam Smith, *The wealth of nations*, The Modern Library, 1776.
- Aoki, M, “Horizontal vs vertical information structure of the firm,” *American Economic Review*, 1986.
- Baker, George, Michael Gibbs, Bengt Holmstrom, “The internal economics of the firm: Evidence from personnel data,” *Quarterly Journal of Economics*, 1994.
- Eguchi Kyota, Job transfer and influence activities, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 2005.
- Eriksson, T, Jaime Ortega, “The adoption of job rotation: Testing the theories,” *Industrial and Labor Relations Review*, 2006.
- Gary S. Becker; Kevin M. Murphy, “The Division of Labor, Coordination Cost and knowledge,” *The quarterly Journal of Economics*, 1992.
- Hart, Oliver, John Moore, “On the design of hierarchies: Coordination versus specialization,” *Journal of Political Economy*, 2005.
- Ickes, Barry W, Larry Samuelson, “Job transfers and incentives in complex organizations: Thwarting the ratchet effect,” *RAND Journal of Economics*, 1987.
- Jay Pil Choi, Marcel Thum, “The dynamics of corruption with the ratchet effect,” *Journal of Public Economics*, 2003.
- Jaime Ortega, “Job Rotation as a Learning Mechanism,” *Management Science*, 2001.
- Meyer, Stephen, *The five dollar day: Labor management and social control in the Ford Motor Company, 1908-1921*, State University of New York Press, 1981.
- Robert Gibbons and Michael Waldman, “Task-Specific Human Capital,” *American*

Economic Review, 2004.

Spence, Michael, “Job Market Signaling,” *The quarterly Journal of Economics*(Vol 87), 1973.

Taylor, F.W., *The principles of scientific management*, Harper & Brothers, 1919.

Ziho Park, “Generalized Job Design, Promotion, and Firm Boundaries,” Working Paper Series, 2010.

국민건강보험공단의 서비스 품질 운영 향상 방안에 관한 연구: 노인장기요양보험 중심으로

김상원/한양대학교 경영학부 2학년

황인제/한양대학교 경영학부 2학년

최지혜/한양대학교 경영학부 2학년

• 요약 •

인구의 급속한 고령화로 저출산 문제와 더불어 경제활동인구의 감소, 요양보호가 필요한 노인인구의 증가로 인한 가계의 부담 증가, 여성의 사회활동 참여 확대 등으로 인한 가족에 의한 부양의 한계, 중산층 노인들이 이용할 수 있는 시설과 재가서비스의 부족, 급격하게 증가하는 노인의료비 등이 국가적 문제로 대두되고 있다. 특히 노인의료비의 증가는 2001년 17.8%이었던 것이 2006년에는 25.9%로 증가했으며 2010년도에는 무려 30.4%까지 증가되었고 이런 추세는 지속될 것으로 예상되고 있어 건강보험 재정 불안의 큰 원인이 되고 있다(국민건강보험공단, 2009). 또한 노인은 만성질환이나 인지기능의 악화로 장기간 요양보호가 필요하나 우리나라의 의료자원은 대부분 급성기 질환에 대응하는 체계로 되어 있어 노인성질환이나 치매환자 등에게 적절한 노인복지서비스를 제공할 수 있는 시설과 인력이 부족한 실정이다. 이러한 사회변화에 따른 다양하고 수준 높은 욕구가 증가함으로써 노인복지서비스도 사회·경제적 변화에 대비하는 대책 수립의 필요성이 제기되고 있다.

노인장기요양보험제도는 고령이나 노인성질환 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진과 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써 국민의 삶의 질을 향상하도록 한다(노인장기요양법 제1조, 2009. 5. 21). 제도 시행 3년째로 전 국민을 대상으로 시행되는 제도인 만큼 많은 시행착오와 문제점이 도출되었으나 제도 자체에 대한 국민들의 관심이 높아지고 사회안전망의 큰 축을 차지한다는 점에서 제도 발전을 위한 지속적인 노력이 필요하다.

또한 그동안의 연구들은 주로 서비스를 받는 대상자를 중심으로 연구가 진행되었거나, 요양서비스를 제공하는 재가서비스기관 종사자(요양보호사)에 대한 연구였으나 이는 수급자와 제공자라는 관계에 있기 때문에 설문응답의 한계가 보였다. 이를 보완하기 위하여 서비스에 참여하는 모든 주체에 대한 서비스 품질을 종합적으로 연구하는 것이 필요할 것이다. 또한, 고객에 대한 만족도 중심의 연구에 그친 노인요양서비스에 대하여 서비스 품질의 요인 분석을 통해 연구의 범위를 확대함으로써 서비스 요인 형식을 갖추고 있음을 찾고자 한다. 아

올리 정부와 보험자는 서비스 품질을 향상시키기 위해서는 어떻게 지원해야 하는지를 찾고자 한다.

최근 공공기관의 고객만족도에 대한 평가가 정착되면서 고객만족에 대한 다양한 교육과 고객만족 기여자에 대한 인센티브 부여 등 서비스 품질 향상을 위한 노력의 결과 국민들이 체감할 수 있는 공공서비스 향상을 가져온 것이 사실이다. 그러나 보다 더 근본적인 것은 고객중심의 프로세스 설계와 지원체계를 갖추으로써 서비스 품질을 한 단계 향상시킴으로 인해 고객만족을 높일 수 있는 계기가 된 것이다.

본 연구에서는 방문요양서비스와 관련된 집단인 서비스를 이용하는 대상자(수급자), 요양서비스 제공자(요양보호사), 제도 운영의 주체인 국민건강보험공단 직원(관리자)들을 대상으로 연구가 진행될 것이며, 노인장기요양보험서비스 품질에 대한 수준을 파악하고 이를 분석하여 품질향상 방안을 제시하고자 하는 것이다.

I. 서론

최근 인구의 급속한 고령화로 인하여 저출산 문제와 더불어 경제활동 인구의 감소, 요양보호가 필요한 노인인구의 증가로 인한 가계의 부담 증가, 여성의 사회활동 참여 확대로 인한 가족 부양 체계의 변화, 그리고 중산층 노인들이 이용할 수 있는 시설과 재가서비스의 부족, 급격하게 증가하는 노인의료비 등이 국가적 문제로 대두되고 있다. 특히 노인의료비의 증가는 2001년 17.8%이었던 것이 2006년에는 25.9%로 증가했으며, 2010년도에는 무려 30.4%까지 증가되었고 이런 추세는 지속될 것으로 예상되고 있어 미래 건강보험 재정 불안의 원인이 되고 있다(국민건강보험공단, 2009).

노인은 만성질환이나 인지기능의 악화로 장기간 요양보호가 필요하다. 그러나 우리나라의 의료자원은 대부분 급성질환에 대응하는 체계로 되어 있어 노인성질환이나 치매환자 등에게 적절한 노인복지서비스를 제공할 수 있는 시설과 인력이 부족한 실정이다. 이러한 사회변화에 따른 다양하고 수준 높은 욕구가 증가함으로써 노인복지서비스도 사회·경제적 변화에 대비하는 대책 수립의 필요성이 제기되고 있다. 이러한 변화에 대처하기 위하여 정부는 지난 2001년도 국무조정실에 노인보건복지 대책위원회를 설치하였고, 2003년 하반기에는 대통령 직속기구로 인구 고령사회 대책팀이 구성·운영되었다. 그리고 참여정부에서는 보건복지부에 저출산 고령사회 대책 본부를 구성하여 고령사회에 대한 종합적인 대책 마련을 위해 노력했지만 단기간에 고령화의 충격을 극복해 나가기에는 많은 어려운 점들이 있었다. 그러므로 현 정부에서는 급속한 고령화로 인한 고령사회의 문제를 종합적으로 대응하기 위하여 노인관련 보건복지, 소득보장, 산업, 교육 및 문화영역 등을 포함하는 고령화와 관련된 모범인 고령화대책기본법에 근거하여 현재의 능동

적 복지에 이르고 있다(정영희, 2008).

재원부담	=	장기요양 보험료	+	국고지원	+	본인일부 부담금
장기요양 보험료	<ul style="list-style-type: none"> - 건강보험료와 통합징수, 독립회계로 관리 - 장기요양보험료 = 건강보험료액 × 장기요양보험료율(09년 4.78%) 					
국고지원	<ul style="list-style-type: none"> - 요양보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액을 지원 - 지방자치단체는 의료급여 수급권자의 장기요양 급여비용을 지원 					
본인일부 부담금	<ul style="list-style-type: none"> - 재가급여(급여비용의 15%), 시설급여(급여비용의 20%) - 국민기초생활보장법에 의한 수급권자는 전액면제 - 의료급여수급자, 저소득층 등은 50% 경감 					

노인장기요양보험제도는 2년여에 걸친 3차례의 시범사업과 일본의 개호보험제도와 독일의 요양보험제도를 벤치마킹하는 등의 준비를 거쳐 지난 2008. 7월 시행되었다.

노인장기요양보험제도는 고령이나 노인성질환 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인들에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원으로서 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 국민의 노후 건강증진과 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어주어 국민의 삶의 질을 향상(노인장기요양법 제1조, 2009. 5. 21)하도록 하기 위해 시행되었다. 제도 시행 3년차에 접어드는 지금, 그간 많은 시행착오와 문제점이 나타났으나 제도 자체에 대한 국민들의 관심이 높아지고 사회 안전망의 큰 축을 차지한다는 점에서 볼 때 이러한 제도의 발전을 위한 지속적인 노력이 필요하다.

그동안의 연구들은 주로 서비스를 받는 대상자를 중심으로 연구가 진행되었거나 또는 요양서비스를 제공하는 재가서비스기관 종사자(요양보호사)에 대한 연구였으나 이는 수급자와 제공자라는 관계에 있기 때문에 설문 응답의 한계가 보였다. 이를 보완하기 위하여 우리는 서비스에 참여하는 모든 주체에 대한 서비스 품질을 종합적으로 연구하는 것이 필요할 것이다. 또한, 고객에 대한 만족도 중심의 연구에 그친 노인요양서비스에 대하여 서비스 품질의 요인 분석을 통해 연구의 범위를 확대함으로써 서비스 요인 형식을 갖추고 있음을 찾고자 한다. 아울러 정부와 보험자는 서비스 품질을 향상시키기 위해서 어떻게 지원해야 하는지를 찾고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 공공서비스의 개념 및 특징

가. 공공서비스의 개념

공공서비스란(Public Service) 공공의 재화와 용역으로 공공이 이용할 수 있게 제공되는 서비스로서 공급주체가 공공이나 민간 어느 부분이건 상관없이 공공이 이용할 수 있게 제공되면 공공서비스라 할 수 있다(서정만, 2004). 공공부문에 있어서의 서비스는 일명 ‘공공재’로서 공공기관과 행정을 통하여 공급되는 재화와 서비스를 의미하는 것으로 생활의 질을 증진하고 보존하기 위하여 제공되는 기반시설의 유지 및 개발 등 일체의 전문적인 활동으로 정의함으로써 공공서비스를 구분하고 있다(노춘희, 1992). 공공서비스는 시장재에 비하여 강한 공익성과 형평성을 갖고 있고 아울러 여러 사람이 공공서비스를 소비하더라도 각자의 소비량이 타인의 소비량을 감소, 또는 영향을 주지 않는 비경합성과 서비스의 사용으로 얻을 수 있는 효용을 특정한 사람들에게만 한정시킬 수 없는 비배제성도 함께 갖고 있다. 공공서비스는 이처럼 일상생활에서 빠뜨릴 수 없는 필수적 서비스로서 소득의 재분배 효과, 비용부담의 절감에 의한 이용기회의 균등화, 외부 경제효과 등을 기대할 수 있기 때문에 국가가 관여하여 공급하게 된다(서정만, 2004).

따라서 본 논문에서 다루지는 노인장기요양보험제도에 관한 서비스는 정부로부터 위탁받아 국민건강보험공단이 수행하는 공공서비스라고 할 수 있을 것이다.

나. 공공서비스의 특징

공공서비스는 두 가지의 기본적인 성격을 지니는데 그것은 소비에 있어서의 비경쟁성(non-rival consumption)과 비배제성(non-exclusion)이다. 이러한 공공서비스의 특징은 다음과 같다(최창호, 1998).

첫째, 공공서비스는 비경합성을 갖는다. 이는 어떤 재화나 서비스의 소비에 있어서 어느 한 사람의 소비가 다른 사람에게 영향을 주지 않는 것을 말하며, 이때에 한 사람의 소비가 다른 사람의 소비량을 감소시키지 않는 것을 의미한다.

둘째, 공공서비스는 비배제성을 가진다. 이는 서비스로부터 얻어지는 효용이 어느 특정인에게만 한정되지 않는 것을 의미한다. 즉 그 재화나 서비스의 소비에 대한 대가를 지불하지 않더라도 그 소비를 제한할 수 없음을 의미한다.

셋째, 공공서비스는 막대한 외부효과를 가진다. 외부효과란 하나의 서비스 공급이 그로 인하여 막대한 다른 효과를 불러오는 것을 말한다.

넷째, 공공서비스는 무임승차자(free rider)를 만들어 낸다. 무임승차란 서비스를 제공받을 아무런 이유가 없는 자가 공공서비스의 공공재적 성격으로 인하여 그 서비스에 소요되는 비용을 부담함 없이 서비스의 수혜자로 되는 것을 말한다.

다섯째, 공공서비스는 사회복지(Social welfare)적 차원에서 제공되는 경향이 강하다. 즉, 그 서비스가 비용부담에 비례하여 공급되기보다는 사회 영역적 기준에서 배분되는 경우가 많은 것이다. 본 논문에서 다루지는 장기요양보험 역시 사회보험 성격을 가지고 있어 보험료의 부담 능력과 관계없이 서비스는 균등하게 제공받게 되는 사회복지서비스이다.

2. 노인장기요양보험제도의 이해

가. 노인장기요양보험의 개요

노인장기요양보험제도는 기존의 의료보장과 사회복지서비스 부문의 사회보장체계를 재편한다는 의미를 갖고 있다. 그동안 건강보험, 국민연금, 산재보험, 고용보험 등의 사회보장제도가 사회안전망¹⁾ 역할을 해왔으나 우리나라의 급속한 인구 고령화로 인한 노인들의 노후 삶의 질을 개선할 수 있는 제도적 장치는 다소 미흡했다. 따라서 그동안 저소득층 중심의 매우 제한된 대상에 대한 공적부조사업을 제외하고는 가족, 친지, 등 사적 영역에 맡겨졌던 고령, 치매, 중풍 등 장기간의 간병, 장기요양 문제를 국가와 사회가 분담하게 됐다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.

중전에 기초수급자 등 저소득층이 아니면 고소득층 노인을 대상으로 공급자 중심으로 제한적 서비스를 제공하였던 노인 주거 및 요양서비스를 일반국민을 대상으로 수요자 선택권을 보장하면서 다양하고 전문적인 서비스를 제공하는 사회보험체제로 전환했다는 점에서 노인장기요양보험제도의 도입은 복지국가로 진입할 수 있는 계기가 되었다.

이는 곧 장기요양에 대한 사회적 수요에 대해 선별적 서비스로부터 보편적 서비스로 확대하였을 뿐만 아니라 비공식 서비스에서 전문 서비스로 전환한 것을 뜻한다. 즉 이 제도로 인하여 직접 장기요양서비스를 받는 노인뿐만 아니라 장기요양을 직접 담당하던 중장년층과 자녀 등 모든 세대, 모든 가족구성원에게 혜택이 주어지게 되었다.

나. 노인장기요양보험제도의 필요성

우리나라는 이미 OECD(Organization for Economic Co-operation and Development) 국

1) 사회안전망(Social Safety Nets)은 광의로 볼 때 모든 국민을 실업, 빈곤, 재해, 노령, 질병 등의 사회적 위험으로부터 보호하기 위한 제도적 장치로서, 사회보험과 공공부조 등 기존 사회보장제도에 공공근로사업, 취업훈련 등을 포괄한다.

가 평균 수명 81.9세를 상회하는 82.7세이고(OECD Health Data 2009), 2000년 65세 이상의 노인인구가 7%가 넘어선 고령화 사회로 진입하였고 2010년 11%, 2018년에는 세계에서 가장 빠른 속도로 노인 인구 비율이 14%를 넘어서는 고령사회가 될 것으로 예상하는 등 노인 인구 증가에 따른 다양한 문제가 사회적 문제로 대두되고 있다.

〈표 1〉을 보면 다른 국가들에 비해 한국의 고령화 사회로의 진입 속도는 상당히 빠른 편임을 알 수 있다. 이러한 노인 인구 증가의 변화로 인한 각종 서비스에 대한 욕구는 증가할 것이고 이는 의료비용 또는 복지비용의 증가로 이어질 것이다. 보건복지부가 노인장기요양보험제도의 필요성에 대해서 노인요양 비용의 과중한 부담과 노인의료비 증가를 주요 이유로 제시한 것도 이런 맥락에서 살펴볼 수 있다.

〈표 1〉 주요 국가별 인구구조의 변화

국 가	도달연도			증가 소요연수	
	고령화(7%)	고령(14%)	초고령(20%)	7% → 14%	14% → 20%
한 국	2000	2018	2026	18	8
일 본	1970	1994	2006	24	12
프 랑 스	1864	1979	2018	115	39
독 일	1932	1972	2009	40	37
이 탈 리 아	1927	1988	2006	61	18
미 국	1942	2015	2036	73	21

자료: 통계청, 장래인구추계, 2006

〈표 2〉에서는 노인인구가 높아지고 있는데 이는 노인의료비의 증가로 이어짐은 당연한 결과일 것이다. 이러한 노인수명의 연장은 노인들의 일상생활을 지원해야 하는 사회적 부담이 증가하고 있음을 보여준다. 또한 〈표 3〉에서의 통계청(2005)자료에서는 요양보호를 필요로 하는 대상은 2007년 노인인구 14.5%인 72만명에서 2010년에는 79만명, 2020년에는 114만명으로 급증할 것으로 전망하고 있다.

〈표 2〉 노인 인구 현황 및 노인 급여비 현황

노인 인구 현황				
구 분	2005년	2006년	2007년	2008년
적용인구(천명)	47,392	47,410	47,820	48,160
노인인구(천명)	3,919	4,073	4,387	4,600
비율(%)	8.8	8.6	9.2	9.6
노인 급여비 현황				
전체 급여비(억원)	179,885	209,316	239,556	255,819
노인 급여비(억원)	45,577	55,989	69,537	78,777
비율(%)	25.3	26.7	29.0	30.8

자료: 건강보험통계연보, 국민건강보험공단, 2009

〈표 3〉 요양서비스를 필요로 하는 노인 인구 현황

연 도	합 계	시설 서비스	재가 서비스
2003	596,466	77,837	518,629
2007	718,518	92,347	626,171
2010	794,150	101,338	692,812
2020	1,144,880	143,033	1,001,847

주: 한국보건사회연구원 2001년도 추정치

자료: 통계청, 2005b

인구 고령화는 노인성 질환의 증가를 가져온다. 급속한 노령화 과정에 있어서 노인성 질환으로 인한 의료비 부담과 노화에 따른 요양 필요가 크게 증가하고, 특히 후기 노령인구(75세 이상)는 빠르게 증가하고 있기 때문에 장기요양의 필요성이 증가하였다. 노인의 요양욕구는 ADL(activities of daily Livings)과 수단적 일상생활동작(instrumental activities of daily Livings, IADL)²⁾으로 파악하는 것이 보편적이다(원석조, 2002)

보건복지부(2006)에서 실시한 노인장기요양보험제도 필요성에 대한 국민여론 조사 결과를 보면 인지도는 39.4%로 다소 낮으나, 제도 도입에 대해서는 91.4%가 찬성하는 것으로 나타나 노인 장기요양서비스에 대한 공적 부조의 필요성에 대해 국민 대부분이 찬성하는 것으로 나타났다. 또한 도입의 시기에 대해서도 적절하다(60.8%)는 긍정적인 태도가 높았고, 요양서비스 방식으로는 집에서 받는 것(31.4%)보다는 요양시설에 입소(68.6%)하는 방식을 선호하는 것으로 나타났다.

2) IDAL은 ①머리손질, 손발톱 깎기, 화장 또는 면도하기, ② 집안일 청소하기, ③ 식사 준비하기, ④ 빨래하기, ⑤ 걸어서 외출하기, ⑥ 교통 수단 이용하기, ⑦ 물건 사기, ⑧ 금전 관리하기, ⑨ 전화 받고 걸기, ⑩ 약복용하기

다. 노인장기요양보험제도 도입 과정

보건복지부는 2004. 3월 공적노인요양보험제도 실행위원회를 구성·운영하면서 노인장기요양보험제도의 기본요강을 마련하여 정부에 건의하고 2005. 5월 노인장기요양보장제도 기본안을 확정된 후 시범사업에 착수하게 되었다. 시범사업의 목적은 노인장기요양보험제도 도입에 대비하여 등급판정, 장기요양급여 수가체계, 제도 운영체계 등 분야에 대한 적정성을 검증하고 문제점을 사전에 도출시켜 개선함으로써 제도의 원활한 운영을 도모하고 시범사업을 통해 노인장기요양보험제도에 대한 국민들의 인식을 높여 공감대를 형성하고자 했다.

시범사업은 1, 2, 3차로 구분하여 2005. 7월부터 2008. 6월까지 3년간 실시되었으며, 1차 시범사업은 2005. 7월부터 2006. 3월까지 9개월 동안 6개 지역을 대상으로 추진하면서 대상을 기초생활수급권자로 한정하였다. 등급판정 기준과 절차, 수가, 비용의 심사, 지불체계 등 운영에 관한 내용을 검증 보완하면서 사업을 수행하였다. 2차 시범사업은 2006. 3월부터 2007. 4월까지 8개 지역으로 확대 실시되었으며 대상도 65세 일반노인으로 대상을 확대하고 지역 및 서비스 내용을 확대하여 시스템 전반에 걸쳐 시범사업을 실시하였다. 또한 3차 시범사업은 2007. 5월부터 2008. 6월까지 13개 지역으로 확대 실시하여 실제 시행과 동일한 형태의 시범사업이 진행되었다. 시범사업의 주요 내용은 <표 4>와 같다.

한편 노인장기요양법의 입법추진은 2005. 9. 15일 법안에 대한 공청회를 개최하였고, 2005. 9. 19일부터 11. 8일에 걸친 입법예고와 2006. 2. 7일 국무회의를 통과하여 2006. 2. 16일에 법안이 국회에 제출되었다. 이 과정에서 제도 운영주체를 지자체에 맡길 것인가, 국민건강보험공단이 주관할 것인가, 별도의 조직을 둘 것인가에 대한 논란이 많았으나 국민건강보험공단이 제도 운영 주관을 하는 것으로 결정된 바 있다. 국회에 제출된 법안은 2007. 2. 22일 국회보건복지위원회에서 여야 만장일치로 가결하여 본 회의에 회부되었고, 2007. 4. 2일 통과함으로써 2008. 7. 1일 노인장기요양법이 시행하기에 이르렀다. 그 후 3년째를 맞아 비교적 안정적으로 제도가 정착된 것으로 평가받고 있다.

〈표 4〉 장기요양보험 시범사업 추진 현황

구분	1차 시범사업	2차 시범사업	3차 시범사업
대상지역	광주남구, 수원, 강릉, 안동, 부여, 북 제주(6개 지역)	1차 지역 + 부산북구, 완도(8개 지역)	2차 지역 + 인천부평, 익산, 대구남구, 청주, 하동(13개 지역)
시범기간	2005. 7월~2006. 3월	2006. 4월~2007. 4월	2007. 5월~2008. 6월
대상	65세 이상 기초수급자	65세 이상 노인	65세 이상 노인
평가도구	5개 영역 51개 항목	5개 영역 44개 항목	5개 영역 52개 항목
주안점	판정도구 개발, 수가의 적정성 등 기술적 측면에 초점	본 사업과 유사한 형태로 실시, 이용 절차, 급여만족도, 서비스 전달체계 등 전반적인 사항 점검	본 사업 대비, 최종 점검기회로 활용, 모든 절차에서 이용자의 불편사항 최소화

자료: 보건복지부(2007), "노인장기요양보험 인프라 확충 안내"

3. 노인요양보험 서비스의 개념과 특성

가. 노인장기요양보험서비스의 개념

인구 고령화의 급속한 진행과 장기요양서비스에 대한 국민적 관심이 높아지면서 장기요양서비스의 개념적 정의도 다양하게 제시되었다.

세계보건기구(WHO)는 장기요양보호를 “자기 자신의 신체를 스스로 완전하게 돌보지 못하는 자가 자립(independence), 자율(autonomy), 참여(participation), 개인적 성취(personal fulfillment), 인간적 위엄(human dignity)을 최대한 가능하게 유지하면서 개인적 선호에 따라 가능한 한 최상의 삶의 질을 유지하도록 하기 위해 가족, 친구, 이웃 등과 같은 비공식 수발자 또는 전문직 종사자에 의해 수행되는 활동”이라고 정의하였다.

OECD Health Division(2005)은 “장기요양보호란 일상생활활동(ADL)을 영위하는 데 있어 장기간의 도움이 필요한 사람들을 위한 일상생활 보호서비스와 더불어 기초 의료서비스도 포함한 각종 서비스를 의미한다.” 라고 정의하였다.

보건복지부(2008)는 “장기요양보호란 고령이나 노인성 질환으로 목욕이나 집안 일 등 일상생활을 혼자하기 어려운 노인들에게 신체활동, 가사활동지원 등의 서비스를 제공하여 노후생활의 안정과 그 가족의 부담을 덜어주어 삶의 질을 높여주는 것이다.” 라고 정의하였다.

이상의 개념을 종합해 볼 때 장기요양서비스는 “일상적인 생활을 자립적으로 수행하기 어려운 노인을 대상으로 보건, 의료, 복지, 요양 등의 다차원적인 서비스 개입을 장기간에 걸쳐 제공하는 서비스”라고 정의할 수 있다(이수춘 2009).

나. 노인장기요양보험서비스의 특성

장기요양보험서비스의 특징은 크게 보호를 장기간에 걸쳐 하게 된다는 점과 통합된 프로그램을 제공한다는 점을 들 수 있다. 장기요양보험서비스는 3개 영역의 서비스로 구분할 수 있는데 첫째 대인보호서비스이다. 이는 주로 식사, 배설, 목욕, 일상동작 등을 포함하는 일상생활동작능력(ADL)에 대한 서비스를 의미한다. 둘째 사회보호서비스이다. 이는 세탁, 청소, 요리, 집안일 등과 관련된 수단적 일상생활동작능력(IADL)을 말한다. 셋째 건강보호서비스이다. 주로 영양, 건강관리, 간호, 투약관리, 기능회복, 재활훈련 등의 서비스가 포함된다(박창제 등, 2009).

또한 장기요양보험서비스는 서비스 제공 주체와 장소, 내용 등에 따라 공식적 보호(formal care)와 비공식적 보호(informal care)로 구분할 수 있다. Kane & Ladd(1998)는 공식적 보호는 서비스 제공기관에 의해 제공되는 장기요양보험 서비스를 의미하며 비공식보호는 가족, 친구, 이웃에 의해 제공되는 장기요양보험 서비스를 의미한다고 설명하였다.

서비스 제공 장소에 따라서 장기요양보험서비스를 분류하면 재가 및 지역사회보호서비스(Home and community-based care service)와 시설보호서비스(institutional care service)로 분류된다. 재가 및 지역사회보호서비스는 노인의 집을 방문하여 제공하는 서비스와 노인이 지역사회서비스 기관을 방문하여 이용하는 것을 의미한다. 반면 시설보호서비스는 노인이 시설에 거주하면서 서비스를 이용하게 된다(이윤경).

종합해보면, 장기요양보험서비스는 공식적 보호체계를 통해 재가보호와 시설보호를 받을 수 있으며 비공식적 보호체계를 통해 재가보호를 받을 수 있는 방식으로 나타남을 볼 수 있다. 결국 도입된 노인장기요양보험제도 역시 앞선 연구들에서 제시한 내용이 거의 반영된 시설급여와 재가급여서비스를 도입하였다.

4. 현행 노인장기요양보험제도

가. 보험제도 대상자

노인장기요양보험과 관련된 대상자는 적용대상자, 요양인정신청대상자, 급여대상자로 구분할 수 있다. 적용대상자는 <표 5>와 같이 건강보험에 가입되어 있는 모든 가입자 및 피부양자와 의료급여수급자는 노인장기요양보험 적용을 받을 수 있다. 그러나 장기요양보험서비스를 받기 위해서는 요양등급 인정신청을 해야 하는데, 모든 적용대상자가 전부 신청할 수 있는 것은 아니다. 건강보험 적용대상자 및 의료급여수급자 중 65세 이상의 노인과 64세 이하이면서 노인성 질환을 가지고 있는 사람은 장기요양 신청을 할 수 있는 대상자이다. 또한 요양보험서비스를 받을 수 있는 대상자는 장기요양 인정신청자 중에서 6개월 이상 혼자 일상생활이 어려운 자로서 장기요양

등급판정위원회에서 소정의 절차를 거쳐 1~3등급을 받은 자이며 그 현황은 <표 6>과 같다.

〈표 5〉 의료보장 적용인구 현황

(단위 : 천명)

총 계	건강보험 가입자				의료급여수급자
	지 역		직 장		
	세대수	가입자	가입자	피부양자	
50,425	7,872	16,591	12,573	19,574	1,688

자료: 건강보험공단, "2010년 상반기 건강보험통계", 2010. 8

〈표 6〉 요양등급 인정 현황

(단위 : 명)

노인인구 (65세 이상)	인정자				인정율 (노인인구대비)
	계	1등급	2등급	3등급	
5,496,918	315,994	46,994	78,833	195,167	5.75%

자료: 건강보험공단, "2010년 장기요양보험통계", 2011. 3월

나. 장기요양등급

장기요양인정이란 장기요양 신청자격이 있는 신청인이 신체상 또는 정신상에 장애가 있어 청결, 배설, 식사 등 일상생활의 기본적인 동작의 전체 또는 일부로 인하여 6개월 이상 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정되는 심신 상태에 있는 경우에 신청인의 요양 필요시간을 표시하는 척도로서 노인장기요양등급 판정위원회에서 요양 필요도 수준을 나타내는 장기요양인정 점수를 등급 판정기준에 따라서 장기요양등급을 판정하는 것을 말한다.

장기요양등급은 1, 2, 3등급과 등급 외 A, B, C로 분류되며 등급의 판정은 <표 7>과 <표 8>의 등급기준 및 항목에 의해서 판정된다.

〈표 7〉 등급판정 기준

등급 구분	판정 기준	등급별 상태	조사표
장기요양 1등급	장기요양 인정점수가 95점 이상인 자	- 하루 중일 침대 생활 - 스스로 움직일 수 없음 - 일상생활 모두를 다른 사람 도움 필요	체위 변경, 식사하기, 일어나 앉기 등 ADL 에서 6개 이상 완전도움
장기요양 2등급	장기요양 인정점수가 75점 이상 95점 미만인 자	- 식사, 배설, 옷 벗고 입기 등을 상당부분 도움 필요 - 휠체어 이용 - 낮에도 주로 침대생활	세수하기, 식사하기, 일어나 앉기 등 ADL에서 5개 이상 부분도움
장기요양 3등급	장기요양 인정점수가 55점 이상 75점 미만인 자	- 보조보행기 활용 이등 - 다른 사람 도움을 받아 외출 가능	양치하기, 세수하기 등 ADL에서 3개 정도 부분도움
등급외	장기요양 인정점수가 55점 미만인 자	- 일상생활에서 가끔 다른 사람 도움 필요	-

자료: 보건복지부, "노인장기요양보험 인프라 확충 안내", 2007

〈표 8〉 등급판정 항목

영역	항목		
신체기능 (K-ADL)-12항목	<ul style="list-style-type: none"> • 옷 벗고 입기 • 식사하기 • 일어나 앉기 • 화장실 사용하기 • 세수하기 	<ul style="list-style-type: none"> • 목욕하기 • 옮겨 앉기 • 대변 조절하기 • 양치질하기 • 옮겨 앉기 	<ul style="list-style-type: none"> • 대변 조절하기 • 양치질하기 • 체위 변경하기 • 방밖으로 나오기 • 소변 조절하기
인지기능 (7개 항목)	<ul style="list-style-type: none"> • 단기 기억장애 • 날짜 불일치 • 장소 불일치 	<ul style="list-style-type: none"> • 나이, 생일 불일치 • 지시 불일치 	<ul style="list-style-type: none"> • 상황 판단력 감퇴 • 의사소통, 전달장애
행동변화 (14항목)	<ul style="list-style-type: none"> • 망상 • 환각, 환청 • 슬픈 상태, 울기도 함 • 불규칙 수면, 주야간 혼돈 • 도움에 저항 • 서성거림, 안절부절 함 • 길을 잃음 	<ul style="list-style-type: none"> • 폭언, 위협 행동 • 밖으로 나가려 함 • 물건 망가트리기 • 의미 없거나 부적절한 행동 • 돈이나 물건 감추기 • 부적절한 옷 입기 • 대소변 불결행위 	
간호처치 (9개 항목)	<ul style="list-style-type: none"> • 기관지절개관 간호 • 흡인 • 산소요법 	<ul style="list-style-type: none"> • 경관 영양 • 욕창 간호 • 압성 통증간호 	<ul style="list-style-type: none"> • 도뇨 관리 • 장루 간호 • 투석 간호
재활 (10개 항목)	운동장애(4항목)	관절제한(6항목)	
	<ul style="list-style-type: none"> • 우측상지 • 우측하지 • 좌측상지 · 좌측하지 	<ul style="list-style-type: none"> • 어깨절 • 팔꿈치관절 • 손목 및 수지관절 	<ul style="list-style-type: none"> • 고관절 • 무릎관절 • 발목관절

자료: 국민건강보험공단, 2009

다. 장기요양급여의 종류와 체계

노인장기요양법 제23조(장기요양급여의 종류)에 의하면 장기요양급여의 종류는 재가급여와 시설급여, 특별현금급여로 나누어진다. 또 재가급여는 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간 보호, 단기보호, 기타재가급여로 구분되어진다. 특별현금급여는 가족요양비와 특례요양비, 요양 급여간병비로 구분되어진다. 급여종류별로 상세하게 살펴보겠다(자료 : 국민건강보험공단, 2009).

1) 재가급여

급여종류	급여 내용
방문요양	요양보호사가 수급자의 집을 방문해서 목욕, 배설, 화장실 이용, 옷 갈아입기, 머리감기, 취사, 생필품 구매, 청소, 주변정돈 등을 도와주는 급여
방문목욕	목욕설비를 갖춘 차량을 이용, 수급자의 가정을 방문하여 목욕을 제공하는 급여
방문간호	방문간호사가 의사, 한의사 또는 치과의사의 지시에 따라 가정 등을 방문하여 간호, 진료의 보조, 요양에 관한 상담 또는 구강위생을 제공하는 급여
주·야간 보호	수급자를 하루 중 일정한 시간 동안 장기요양기관에 보호하여 목욕, 식사, 기본간호, 치매관리, 응급서비스 등 심신기능의 유지향상 위한 교육, 훈련 등을 제공하는 급여
단기보호	부득이한 사유로 일시적으로 가족의 보호를 받을 수 없는 수급자에게 일정기간 동안 단기보호시설에 보호하여 목욕, 식사, 기본간호, 치매관리, 응급 서비스 신체활동지원과 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 급여
기타재가급여 (복지용구대여 및 구입)	수급자의 일상생활·신체활동 지원에 필요한 용구를 제공하거나 가정을 방문하여 재활에 관한 지원 등을 제공하는 급여

2) 시설급여

급여종류	급여 내용
노인요양시설	치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 자를 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공하는 장기요양급여
노인요양 공동생활가정	치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 자에게 가정과 같은 주거 여건과 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공하는 장기요양급여

3) 특별현금급여

급여종류	급여내용
가족요양비	1. 도서·벽지 등 방문요양기관이 현저히 부족한 지역에 거주하거나, 2. 천재지변이나 그 밖에 이와 유사한 사유로 인하여 장기요양기관에서 장기요양급여를 이용하기 어려운 자, 3. 신체·정신 또는 성격 등 대통령령으로 정하는 사유로 인하여 가족 등으로부터 장기요양을 받아야 하는 수급자에게 현금 지급
특례요양비	수급자가 장기요양기관으로 지정신청을 하지 않은 기관과 지정 신청하였으나, 시설, 인력기준을 갖추지 못해 지정받지 못한 기관에서 장기요양급여를 받는 경우 그 이용금액의 일부를 보상해 주기 위해 당해 수급자에게 지급하는 현금급여 * 현재까지 실시 보류중이며 당분간 실시하지 않음
요양급여 간병비	수급자가 노인전문병원 또는 요양병원 등에 입원한 경우 장기요양급여비를 받을 수 없으나 이 경우에도 간병비의 일부를 현금으로 보상해 주기 위해 도입한 현금 급여 * 현재까지 실시 보류중이며 당분간 실시하지 않음

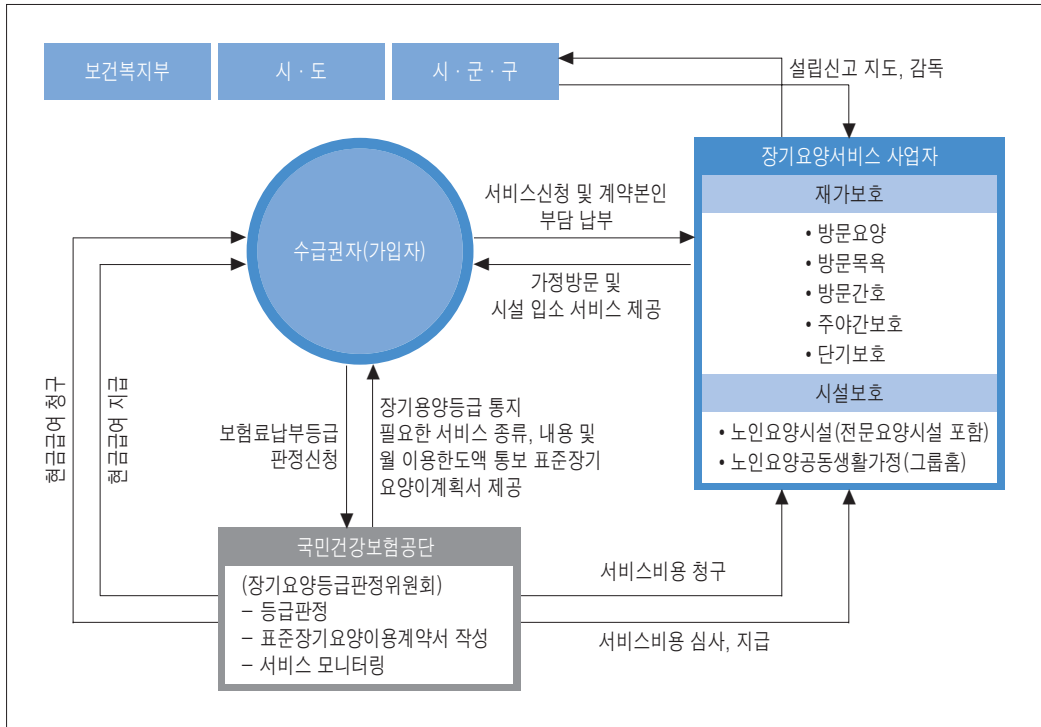
4) 급여서비스 체계

서비스 전달체계(service delivery system)는 서비스의 공급자와 소비자 또는 공급자와 공급자를 연결하는 조직적 장치(organizational arrangement)를 말한다.

노인장기요양보험 전달체계는 국민건강보험공단과 서비스 수급권자(가입자), 그리고 장기요양서비스사업자(시설보호 및 재가) 간에 연결된 조직적 장치이다.

행정 전달체계는 보건복지부 산하의 국민건강보험공단이 모든 업무를 총괄하고 시·군·구는 사업자의 설립신고 등을 관장하게 되며 사업자는 수급자의 심신 상태에 따른 적절한 서비스를 제공한다. 아울러 수급권자는 서비스비용의 일부(본인부담금)를 사업자에게 지불해야 하며, 사업자는 공단으로부터 서비스 비용의 일부(공단부담금)를 지급받는다. 이러한 전반적인 전달체계는 [그림 1] 노인장기요양보험 전달체계와 같다.

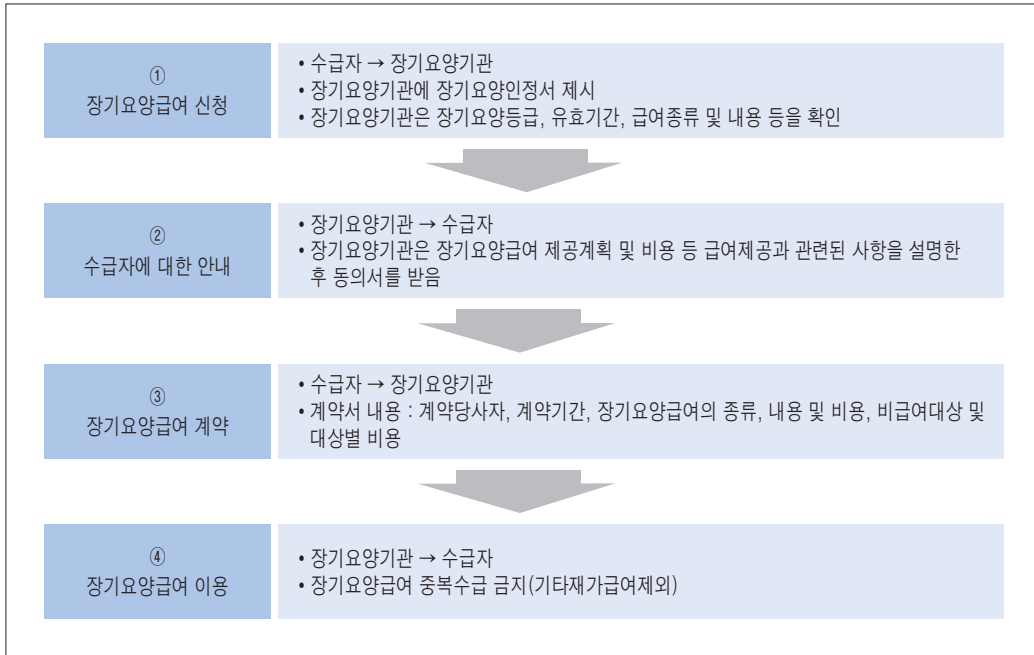
[그림 1] 노인장기요양보험 전달체계



자료: 국민건강보험공단, 2009

장기요양서비스를 받기 위해서는 장기요양인정신청을 한 후 장기요양등급판정위원회의 심사를 거쳐 등급(1~3등급)을 받은 자가 장기요양기관에 장기요양급여를 신청하여 장기요양기관과 급여의 종류 및 기간 등 급여계약을 체결함으로써 급여를 받을 수 있으며 그 체계는 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 장기요양급여 이용체계



자료: 국민건강보험공단, 2009

5) 장기요양보험 재정

노인장기요양보험제도 운영에 소요되는 재원은 노인장기요양보험료, 국가부담금, 본인일부부담금으로 운영된다. 장기요양보험료의 산정은 국민건강보험법에 따라 산정한 건강보험료액에서 동법에 의거 경감 또는 면제되는 비용을 공제한 금액에 장기요양보험료율을 곱하여 산정한 금액으로 한다³⁾. 본인일부부담금은 급여를 이용하는 수급자가 부담하는 비용으로 재가 및 시설급여 비용은 재가급여의 경우 당해 장기요양 급여비용의 100분의 15를 본인이 부담하고, 시설급여는 당해 장기요양 급여비용의 100분의 20을 본인이 부담한다⁴⁾. 국가부담금은 매년 예산의 범위 안에서 당해연도 장기요양보험료 예상수입액의 20%에 상당하는 금액을 부담한다. 국민건강보험공단의 2010년 장기요양보험통계에 의하면 2010년 급여실적은 <표 9>와 같다.

3) 국민건강보험공단, 노인장기요양법 제9조(장기요양보험료의 산정), 2009

4) 국민건강보험공단, 노인장기요양법 제40조(본인일부부담금), 2009

〈표 9〉 2010 장기요양 급여실적

구 분	계	재 가 급 여					
		방문요양	방문목욕	방문간호	주야간보호	단기보호	복지용구
총요양비	2,745,586	1,282,455	78,676	6,948	83,759	36,870	71,881
요양비	2,402,287	1,129,638	69,096	6,175	73,142	32,282	63,699
시 설 급 여							
구 분	요양시설	요양시설(구)	전문시설(구)	공동가정생활	단기전환시설		
총요양비	454,391	155,384	380,127	102,990	92,099		
요양비	388,337	137,290	338,342	87,518	76,764		

Ⅲ. 연구의 설계 및 가설 설정

1. 조사대상 및 방법

본 연구는 노인요양보험 서비스 품질 요인을 찾고자 하는 것이다. 품질 요인 규명을 위하여 요양서비스와 직접적으로 관련되어 있는 서비스 제공자(요양보호사), 서비스를 직접 받고 있는 수급자, 서비스가 적절하게 계약사항대로 잘 수행되어지고 있는지를 관리·감독하는 국민건강보험공단 직원들을 대상으로 서비스 품질요인에 대한 자료를 수집하였다.

노인장기요양보험의 급여 종류는 시설급여와 재가급여가 있으나 본 연구에서는 재가급여를 선택하였으며, 재가급여 서비스 중 지급되는 요양비용 비중이 가장 많은 방문요양서비스에 대해서 조사하였고 그 이유는 시설급여 수급자의 경우 수급자들이 대부분 치매나 와병상태로 신체 및 인지상태가 열악하여 수급자에 대한 품질 측정이 곤란한 점과 보호자들이 시설에 입소시킨 후 방문을 거의 하지 않고 있어 수급자에게 제공되는 서비스품질 상태를 파악하기가 어렵다는 점을 반영하였다.

서비스 품질 요인으로는 유형성, 신뢰성, 반응성, 확신성, 공감성 등으로 정하고 각 요인별 측정항목은 선행연구 고찰과 노인장기요양서비스 특성을 반영하여 측정 항목을 정하였다.

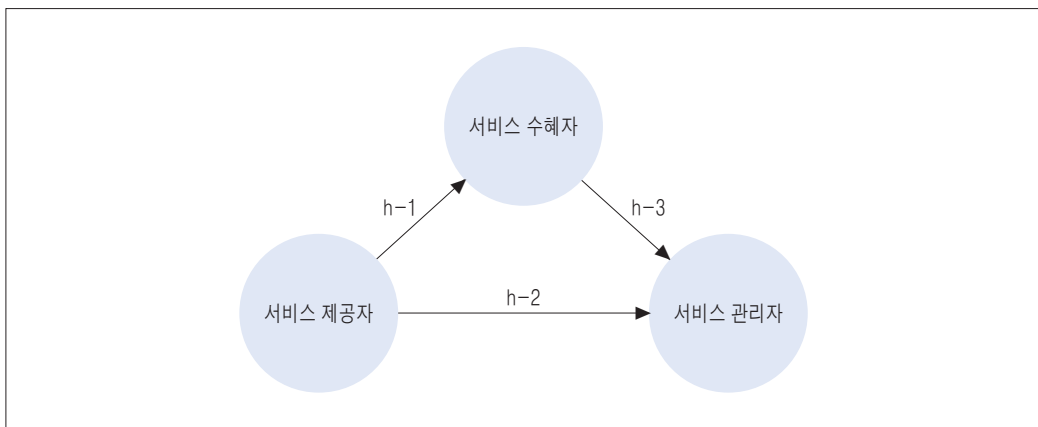
본 설문은 서비스를 직접 제공받는 수급자와 직접 제공하는 요양보호사, 이를 지원하고 관리하는 국민건강보험공단 직원에 대해서 동일한 장소에서 설문을 실시하게 하였다. 즉 각 주체가 느끼는 서비스 품질을 동시에 설문하고자 했다.

2. 연구모형 및 가설

장기요양보험서비스 품질 측정을 목적으로 하는 본 연구는 공공서비스 품질 측정을 위해 일반적으로 사용되는 SERVQUAL과 SERVPERF 모델을 기반으로 한 선행 연구와 장기요양보험제도의 특성을 반영하여 <그림 3> 과 같은 연구모형을 설계하였다.

서비스 품질 측정 요인으로는 유형성(Tangibles), 신뢰성(Reliability), 반응성(Responsiveness), 확신성(Assurance), 공감성(Empathy) 등 5가지 요인으로 선정하였다.

[그림 3] 요양서비스 주체의 서비스 품질 요인 연구(각 주체별 비교연구)



본 연구에서는 PZB(1988)의 SERVQUAL 이론에 근거하여 요양서비스 주체가 지각하는 서비스 품질 요인(유형성, 신뢰성, 반응성, 확신성, 공감성)에 대한 인식의 차이를 검증하고자 한다. 특히 Parasuraman 등이 주장한 서비스 품질은 서비스 제공자와 고객 간의 상호작용이 품질 결과에 있어서 중요시되어야 함을 강조하였다. 본 연구가설에서도 수급자와 제공자, 제공자와 관리자, 수급자와 관리자 간의 상호작용을 검증하고자 하였다. 아울러 서비스 품질 요인이 고객만족에 미치는 영향을 분석하기 위하여 연구의 가설은 다음과 같이 설정하였다.

가설 I. 재가방문요양서비스 품질 요인들에 대한 인식은 관련 집단(수급자, 제공자, 관리자) 간 차이가 있을 것이다.

I-1	품질 요인 중 유형성은 집단 간(수급자, 제공자, 관리자) 인식의 차이가 있을 것이다.
I-2	재가방문요양서비스 품질 요인 중 신뢰성은 집단 간(수급자, 제공자, 관리자) 인식의 차이가 있을 것이다.
I-3	재가방문요양서비스 품질 요인 중 반응성은 집단 간(수급자, 제공자, 관리자) 인식의 차이가 있을 것이다.
I-4	재가방문요양서비스 품질 요인 중 혁신성은 집단 간(수급자, 제공자, 관리자) 인식의 차이가 있을 것이다.
I-5	재가방문요양서비스 품질 요인 중 공감성은 집단 간(수급자, 제공자, 관리자) 인식의 차이가 있을 것이다.

IV. 분석결과

1. 연구모형에 대한 신뢰성 및 타당성 분석

가. 신뢰성 분석

본 논문에서 측정도구의 내적 일관성 검증을 위하여 크론바하 계수(Chronbach's Alpha)를 사용한다. 일반적으로 측정도구의 신뢰성을 평가하는 절대적인 기준은 없으나 사회과학 연구에서는 0.6 이상이면 비교적 신뢰도가 높다고 할 수 있다(채서일, 2004).

〈표 10〉 신뢰성 검증 결과

변 수		Chronbach's Alpha
서비스 품질	유형성	.786
	신뢰성	.871
	반응성	.857
	혁신성	.869
	공감성	.928

〈표 10〉의 신뢰성 검증결과를 살펴보면 5개 서비스 품질 요인의 신뢰성 계수가 0.7 이상으로 나타났으며 고객만족도와 충성도 역시 높게 나타나 본 연구 측정도구의 신뢰성은 문제가 없는 것을 확인할 수 있었으며, 28개 사용 항목별로 검증한 결과도 전 항목에서 0.7 이상을 보였다.

나. 타당성 검증

연구모형에 대한 타당성은 연구하고자 하는 개념을 측정값이 얼마나 잘 나타내고 있는지를 알아보는 것으로 추상적인 개념과 관측 값 사이의 관계를 파악하고 정확히 측정하는지를 말한다(채서일, 2005). 본 논문에서 고려되었던 이론적으로 도출되었던 5개의 서비스 품질 요인의 각 측정 변수들이 일관성을 보이고 있는지 검증하기 위하여 요인분석을 실시하였다. 각 요인은 주성분분석(principal component analysis)을 사용하여 추출하였으며 요인의 고유값인 아이젠값(Eigen Value)이 1 이상인 변수에 대하여 베리맥스(varimax with Kaiser Normalization) 방법으로 회전하였으며 요인 적재치는 0.5 이상인 경우 유의한 것으로 판단하였다.

회전된 성분행렬					
구 분	1	2	3	4	5
확신성19	.762	.251	.163	.183	.084
확신성16	.692	.177	.129	.278	.136
확신성20	.665	.078	.206	.044	.248
확신성15	.660	.317	.211	.282	.025
확신성18	.607	.303	.175	.211	.123
확신성17	.597	.360	.324	.272	.058
공감성24	.398	.730	.274	.212	.108
공감성21	.340	.723	.257	.212	.094
공감성23	.388	.712	.253	.190	-.001
공감성22	.425	.656	.266	.262	.142
신뢰성8	.222	.169	.790	.169	.177
신뢰성7	.098	.290	.764	.227	.097
신뢰성6	.285	.217	.735	.190	.171
신뢰성9	.294	.097	.695	.232	.146
반응성12	.203	.129	.214	.770	.159
반응성14	.247	.080	.042	.726	.159
반응성13	.208	.335	.306	.658	.125
반응성11	.185	.284	.386	.620	.017
반응성10	.235	.296	.383	.582	.138
유형성3	.183	.020	.190	.190	.799
유형성4	.149	-.054	.148	.009	.781
유형성2	.063	.490	.068	.185	.648
유형성1	.071	.514	.089	.257	.590
유형성5	.162	.247	.170	.269	.437
고유값(Eigen Value)	10.615	1.687	1.385	1.154	1.045
분산량(%)	46.151	7.378	6.020	5.016	4.542
누적 분산량(%)	46.151	53.529	59.549	64.565	69.107

2. 가설검증

가설 I. 재가방문요양서비스 품질 요인들에 대한 인식은 관련 집단(수급자, 제공자, 관리자) 간 차이가 있을 것이다.

I-1	재가방문요양서비스 품질 요인 중 유형성은 집단 간(수급자, 제공자, 관리자) 인식의 차이가 있을 것이다.
I-2	재가방문요양서비스 품질 요인 중 신뢰성은 집단 간(수급자, 제공자, 관리자) 인식의 차이가 있을 것이다.
I-3	재가방문요양서비스 품질 요인 중 반응성은 집단 간(수급자, 제공자, 관리자) 인식의 차이가 있을 것이다.
I-4	재가방문요양서비스 품질 요인 중 확신성은 집단 간(수급자, 제공자, 관리자) 인식의 차이가 있을 것이다.
I-5	재가방문요양서비스 품질 요인 중 공감성은 집단 간(수급자, 제공자, 관리자) 인식의 차이가 있을 것이다.

장기요양보험서비스 품질요인에 대하여 수급자와 요양보호사, 관리자 간에는 서비스 인식에 있어 차이가 있을 것이라는 가설을 설정하고 이를 분석하기 위하여 다중비교분석(ANOVA)을 실시하였다. 5가지의 서비스 품질요인(유형성, 신뢰성, 반응성, 확신성, 공감성)으로 묶인 측정항목의 평균값을 구하고 이에 대해 분산분석을 실시한 결과 5가지 요인 모두 집단-간 또는 집단-내에서 유의하게 인식의 차이를 보이고 있다. 그 결과는 <표 11>과 같다.

〈표 11〉 서비스 품질 요인별 집단 간 차이분석 결과

구 분	제곱합	df	평균제곱	F	유의확률	
유형성	집단-간	126.090	2	63.045	103.307	.000
	집단-내	752.458	1233	.610		
	합계	878.548	1235			
신뢰성	집단-간	265.802	2	132.901	185.662	.000
	집단-내	881.895	1232	.716		
	합계	1147.697	1234			
반응성	집단-간	188.279	2	94.140	147.304	.000
	집단-내	787.351	1232	.639		
	합계	975.630	1234			
확신성	집단-간	222.658	2	111.329	182.000	.000
	집단-내	754.222	1233	.612		
	합계	976.881	1235			
공감성	집단-간	171.197	2	85.599	118.499	.000
	집단-내	890.667	1233	.722		
	합계	1061.864	1235			

이는 재가방문요양서비스에 대해 단순히 수급자들의 만족도만을 평가하는 것을 벗어나 품질에 대한 좀 더 세심한 정책이 마련되어야 함을 시사하는 것이다. 요양보험서비스에 대한 표준화와 서비스 범위 등의 명확한 정의와 이에 대한 서비스 품질 관리체계가 필요하다.

또한 각 집단의 서비스 요인별 인식의 세부적인 차이를 살펴보면 〈표 12〉와 같고, 5가지 요인 모두 요양보호사의 서비스품질에 대한 인식 수준이 가장 높으며 수급자, 공단직원 순으로 인식 수준을 보이고 있다.

품질요인별로 살펴보면 신뢰성의 평균값이 5.425로 가장 수준이 높은 것으로 나타났고 공감성(5.299), 반응성(5.012), 유형성(5.045), 확신성(5.012) 순으로 나타났다. 가장 낮게 측정된 확신성의 경우 공단직원들의 인식이 타 집단보다 많이 낮았으며 특히 요양보호사의 충분한 교육 이수와 서비스 후 제공된 서비스 내용을 기록으로 남기는 항목에서 각각 4.15점과 4.10점을 나타내 이 항목의 개선이 시급하다는 점을 시사하고 있다.

서비스 인식수준이 가장 높은 신뢰성의 경우 요양보호사의 인식 수준이 타 집단보다 현저히 높았으며 요양보호사의 방문시간 준수와 계약내용의 준수 항목에서 각 6.15와 6.08의 높은 수준으로 응답한 결과이다. 이는 요양보호사에게는 가장 기본적인 직무범위에 속하며 이 항목을 준수하지 않으면 허위로 서비스를 제공하는 것이 되기 때문에 판단된다. 이러한 인식 차이는 각 집

단 간 의견을 조사하여 어디에서 이런 차이가 나는 것인지를 알아내고 이에 적절한 서비스 품질에 대한 가이드라인이 설정되어야 할 것이다.

〈표 12〉 집단 간 서비스 요인에 대한 인식 분석 결과

구분	N	평균	표준편차	표준오차	평균에 대한 95% 신뢰구간		
					하한값	상한값	
유형성	수급자	412	5.1359	.77701	.03828	5.0607	5.2112
	요양보호사	412	5.3829	.74528	.03672	5.3107	5.4551
	공단직원	412	4.6165	.81952	.04037	4.5371	4.6959
신뢰성	수급자	412	5.4405	.78154	.03850	5.3648	5.5162
	요양보호사	412	5.9848	.70533	.03475	5.9165	6.0531
	공단직원	412	4.8485	1.01978	.05030	4.7497	4.9474
반응성	수급자	412	5.2024	.80503	.03966	5.1245	5.2804
	요양보호사	412	5.7636	.74136	.03652	5.6918	5.8354
	공단직원	412	4.8122	.84838	.04185	4.7299	4.8944
확신성	수급자	412	5.0142	.78295	.03857	4.9383	5.0900
	요양보호사	412	5.5320	.69291	.03414	5.4649	5.5991
	공단직원	412	4.4923	.86137	.04244	4.4089	4.5757
공감성	수급자	412	5.2439	.94333	.04647	5.1526	5.3353
	요양보호사	412	5.7803	.70989	.03497	5.7116	5.8491
	공단직원	412	4.8738	.87935	.04332	4.7886	4.9589

V. 결론

현재 우리나라는 재가방문 요양서비스의 도입 및 정착이 시급하다. 지금까지는 이 제도의 도입과 제정의 분할 과정을 연구했다면 본 연구는 그 후의 일들에 대한 연구의 필요성으로 인해 시작되었다. 건강보험공단에서 제공하는 이 서비스는 서비스의 수용자인 국민을 위한 정책이다. 이 정책이 성공하기 위해서는 제도의 도입과 실행이 문제가 아니라 서비스의 고객인 국민의 만족이 우선이다.

본 연구의 목적은 재가방문요양서비스 품질에 대해 수급자와 요양보호사, 공단직원 각 집단이 인식하는 수준을 분석하여 장기요양서비스 품질 측정을 위한 요인과 항목을 규명하고, 서비스 품질요인이 수급자의 만족도에 미치는 영향을 연구하여 요양서비스 품질 향상방안을 제시하고자

하였다.

본 조사를 통해 나타난 분석결과의 의미와 시사점은 다음과 같다.

방문요양서비스 품질에 대한 수급자, 요양보호사, 공단직원 세 집단 간의 인식 수준은 5가지 서비스 품질 요인 모두 통계적으로 유의한 차이를 보임으로서 가설 I “재가방문요양 서비스 품질 요인들에 대한 관련 집단 간 차이가 있을 것이다.” 라는 가설은 채택되었다. 이 결과의 의미는 노인장기요양보험제도가 시행 3년이 지났으나 아직 서비스 품질의 표준화가 미흡하여 각 집단이 원하는 서비스 품질 수준이 다르다는 것이다. 즉, 재가방문요양서비스에 대한 품질의 표준화가 필요하다.

그리고 세 집단의 차이가 분명히 존재하는 것으로 분석되었다. 이는 서비스를 제공하는 입장과 받는 입장에서 분명한 차이가 있다는 것을 시사한다. 이제 공공기관은 법을 제공하고 안 하고의 기존 공공기관의 관습에서 벗어나야 한다. 국민을 고객으로 생각하여 서비스를 제공하는 시스템을 구축하여야 한다. 국가가 얼마나 서비스를 국민에게 제공하는가에서 국가가 어떻게 서비스를 국민에게 제공하는가를 연구하는 시스템을 구축해야 한다.

또한 서비스를 제공하는 요양보호사에 대한 문제도 생각해 볼 필요가 있다. 현재 활동중인 요양보호사의 자격증 부여 방식과 학력 수준, 그리고 경력 등을 고려할 때 주기적인 보수교육과 소양교육이 반드시 필요하며 특히, 요양보호사의 등급을 명확하게 구분하여 등급에 맞게 서비스 제공 대가를 지불하고 재가방문요양서비스의 등급도 구분할 필요가 있다. 즉 일상생활 지원만 하면 되는 수급자와 의료적 처치 등이 필요한 수급자, 치매를 가진 수급자 등을 등급화하여 요양보호사를 파견하고 이에 적절한 급여등급을 구분하여 수가를 책정하는 것이 바람직할 것이며 현재 문제시되고 있는 건강보험의 행위별 수가제의 문제점을 고려해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 국민건강보험공단, 「2009 장기요양보험주요통계집」, 2010.
 국민건강보험공단, 「2010 장기요양보험주요통계집」, 2011.
 홈페이지, 국민건강보험공단, www.nhic.or.kr.
 홈페이지, 보건복지부, www.mohw.or.kr.
 강향선, 「다차원지표체계를 활용한 공공서비스 품질측정」, 『지방정부연구』, 제8권 제3호(가을), 2004, pp. 1~50.
 권진희 등, 『2009년도 노인요양서비스만족도조사』, 국민건강보험공단 정책연구원 연구보고서, 2009, pp.13~26.

- 박종연 · 권진희 · 이정석 · 강임옥 등, 「노인장기요양대상자 및 서비스 확대방안 연구」, 국민건강보험공단 정책연구원, 2008.
- 부제만, 「서비스 업종에 따른 서비스 품질 향상방안의 연구」, 한양대학교 대학원 박사학위 논문, 2010, pp. 35~37.
- 서정만, 「공공서비스 산출과정에서 발생하는 격차해소에 관한 연구」, 호남대학교 박사학위논문, 2004, pp 14~16.
- 손명숙, 「노인복지시설 운영실태 및 서비스만족도 분석: 대구광역시 주거복지 및 의료복지시설을 중심으로」, 경희대학교 박사학위 논문, 2006.
- 이유재, 「고객만족형성과정의 제품과 서비스간 차이에 대한 연구」, 『소비자학연구』, 제8권 제1호, 1997, pp. 101~118.
- 최성재 · 윤현숙, 「고령화 사회의 장기요양보호」, 서울 : 도서출판 소화, 2005, pp. 49~50.

- Adams, J. S, "Toward an Understanding of Inequity," *The Journal of abnormal and social psychology*, Vol. 67, No. 5, 1963, pp. 422~436.
- Berry, Zeithaml & Parasuraman, "Five Imperatives for Improving Service Quality," *Sloan Management Review*, Vol.29. Summer 1990, pp. 29~38.
- Cronin, Joseph & Taylor, "SERVPERF versus SERVQUAL: Reconciling Performance-Based and Perception Minus-Exceptions Measurement of Service Quality," *Journal of Marketing*, Vol. 58, January 1994, pp. 125~131.
- Johnston, R. "A Framework for Developing a Quality Strategy in a Customer Processing Operation," *International Journal of Quality and Reliability Management*, Vol.4, 1987, pp. 37~46.
- Oliver, R. L, "Effect of expectation and disconfirmation on post-exposure evaluation: An alternative interpretation," *Journal of Applied Psychology*, Vol. 62, No. 3, 1977, pp. 480~486.

은행세 부과를 통한 금융위기 대처 방안

김동진/계명대학교 세무학과 4학년

• 요약 •

I. 서론

2008년 금융위기를 극복하는 과정에서 각 나라에서는 대규모의 공적자금을 투입하였다. 하지만 정작 금융 위기를 초래한 금융기관들은 공적자금을 통해 막대한 이익을 창출하고, 이를 통해 고액의 성과급 잔치를 벌이는 양상을 보였다. 또한, 공적자금 회수도 적극적으로 이뤄지지 않아서 결국엔 납세자에게 그 부담이 전가되는 문제가 발생하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 각국은 은행세 도입을 논의하고 있다. 은행세 도입의 일차적 목적은 투입된 공적자금의 원활한 회수, 금융기관의 위험 선호적 투자의 방지, 공적자금 투입으로 인한 막대한 이익에 대한 성과급 잔치 규제 및 징벌적 과세 등이다. 본 논문에서는 세계 각국의 은행세 도입 형태에 대해 검토해 보고, 우리나라에 도입할 경우 은행세 도입의 경제적 의의를 살펴볼 것이며, 은행세의 교정과세적 성격 등을 통하여 우리나라에 가장 적절한 방안을 논의하겠다.

II. 각국 은행세의 도입방안 비교

현재 시행중인 은행세는 금융안정기여금, 금융활동세, 금융거래세, 보험수수료 등이 있다. 금융안정기여금은 자산/부채를 과세대상으로 하여 자산 또는 비예금성 부채에 대해 과세하며, 현재 미국·오스트리아·독일 등에서 시행 중이다. 소득을 과세대상으로 하는 금융활동세는 규제금융을 받은 금융기관의 일정 수준 이상의 소득에 대해 과세를 하며, 영국·프랑스, IMF 등에서 시행한 적이 있다. 금융거래세는 외화거래 등 특정금융거래시 과세되며 일명 토빈세라고도 한다. 이는 단기투자자금의 유출입 억제 목적을 근거로 브라질에서는 시행 중이고 미국과 IMF는 반대하고 있다. 마지막으로 보험수수료는 보험성격이며 예금자보호제도와 유사하다. 이를 적극 찬성하는 국가는 거의 없는 상태이다.

Ⅲ. 은행의 교정과 세직성격

은행세 도입 목적은 사전에 금융위기 발생을 방지하고, 위기 발생시 공적자금을 투입하지 않고 위기대처비용을 금융권으로부터 확보하여 납세자 부담 전가를 막기 위한 목적이 크다고 할 수 있겠다. 이를 위해 은행세를 부과할 경우 줄어 들 수 있는 부정적 외부효과에 대해 알아보겠다.

은행들은 대부자금시장에서 한계비용과 한계수익이 일치하는 지점에서 대출의 적정수준을 정하게 된다. 하지만 은행들은 사회적으로 적정한 대출 수준보다 더 많은 대출을 공급할 유인을 가지게 된다. 왜냐하면, 과도한 위험을 갖고 있는 대출을 많이 보유하면 그만큼 수익이 증가하는 반면, 예금자보호제도와 같은 금융안정을 위한 장치로 인해 만약 위험선택적인 행동으로 파산을 하게 되더라도 은행이 지는 책임은 적어지게 되기 때문이다. 이러한 개별 주체들이 결합하여 많은 대형 기관들이 무리한 투자를 하게 되면, 금융위기가 발생하고 공적자금 투입시 부정적 외부효과가 초래된다. 대출을 적정 수준까지 감축하는 방안에는 두 가지가 있다. 첫째로는 시장에서 중요한 위치를 차지하는 대형 금융기관에 세금을 부과함으로써 시장실패의 비용을 내부화하는 방법이 있다. 시장에서 금융기관들은 사적한계편익과 사적한계비용이 일치하는 지점에서 대출 수준을 정하는데 이는 사회적 적정 대출량보다 많기 때문에 사적한계비용과 사회적한계비용의 차이만큼 은행세를 부과한다면 그 대출량을 사회적 적정 수준으로 줄일 수 있다.

둘째, 적정 대출 수준에 대한 수량규제 방법이 있다. 실질적으로 경제가 성장함에 따라 정부가 적정 대출량 수준을 탄력적으로 정하기는 어렵지만, 유동비율·자산건전성비율 등을 통해 간접적으로 규제하는 방법도 있다. 이러한 방법은 정부가 이에 관한 입법 등으로 단지 규제만 하면 된다. 하지만 정부는 정확한 대출자금조달 비용을 알지 못하고, 그 비용은 각 은행마다 상이하므로, 오히려 전반적 사회비용이 더 커질 우려가 있다. 조세가 항상 규제보다 나은 것은 아니며 그 방법도 달라져야 시장 상황에 따라 하므로, 정부는 조세와 규제를 적절히 조화시킬 필요가 있다.

Ⅲ. 국내 도입방향

1. 사전적·사후적 의미의 은행세

국내에 은행세를 도입할 경우에는 금융위기 발생 이전에 부과되는 사전적 의미의 은행세와 금융위기 이후에 부과되는 사후적 의미의 은행세를 동시에 고려하여야 한다. 사전적 의미의 은행세는 기존의 제도와 중복이 되지 않게 해야 하며, 총담금 성격의 은행세보다는 교정적 성격의 은행세를 부과하는 것이 더 바람직하다. 총담금 성격의 은행세와 유사한 제도로 예금보험제도·금융안정기금·은행자본확충펀드·구조조정기금 등이 시행 중이기 때문이다. 따라서, 교정적 성격의 은행세를 부과하여 금융위기를 사전에 예방하는 것이 더 바람직한 방법이 되겠다.

사후적 의미의 은행세는 구제금융을 받은 금융기관의 도덕적 해이를 방지하기 위한 방법인데, 구제금융을 통해 막대한 이익을 달성한 금융기관들이 공적자금 상환에는 소극적인 자세로 일관하며 자신들은 막대한 성과

급잔치를 벌이는 사례가 종종 발생하기 때문이다. 이 경우 성과급 등에 대해서는 징벌적 성격의 과세를 해야 한다.

2. 과세대상

은행세를 부과할 경우 과세대상이 되는 금융기관의 범위는 공적자금의 수혜대상이 되는 전 금융권에 부과하는 것이 바람직하다.

3. 기타 자금통제의 필요성

외화부채에 은행세를 부과함으로써 금융 위키시 발생할 수 있는 급속한 외화자본유출을 방지할 수 있다. 이것은 토빈세(단기외화거래에 부과)와는 다른 개념으로, 은행이 보유하는 외화부채에 부과하는 방법이다. 은행이 보유하는 외화부채에 사전에 은행세를 부과하면 외화부채를 통한 대출을 줄여, 금융위키시 발생하는 혼란을 줄일 수 있다.

V. 결론

2008년 금융 위키를 시점으로 논의되고 있는 은행세는 금융위키를 사전에 방지하고, 사후적으로는 금융기관의 도덕적 해이를 방지하는 효과를 어느 정도 기대할 수 있으므로, 본 논문에서 논의한 은행세의 교정과세적 성격 등을 바탕으로 하여 향후에 발생할 수 있는 금융위키에 대한 대책을 미리 마련하여야 할 것이다.

I. 서론

2008년 글로벌 금융위키에 대처하기 위해, 대부분의 국가에서는 대규모의 공적자금을 투입하여 그것을 해결하고자 하였다. 그러나 금융위키를 불러온 금융기관들은 자신들의 무분별한 대출과 고위험 투자 등으로 초래된 위키의 책임을 공적자금을 통해 납세자에게 전가시키는 결과를 초래하게 되었다. 이러한 문제의 대안으로 금융기관 분담금(은행세)이 검토되고 있다. 은행세는 ‘금융기관 분담금’, ‘금융위키 책임비용’, ‘안정화기금분담금’, ‘금융안정기여금’, 등으로 불리우고 있으나 본 논문에서는 통칭하여 ‘은행세’라는 용어를 사용하기로 한다. 2010년 6월 G20 토론토 정상회의에서 금융기관 분담금의 일반적 원칙이 합의되었고, 유럽 국가를 중심으로 자국에 맞는 금융기관 분담금이 도입되거나 논의 중이다. 각국에서 논의 중이거나 도입된 은행세의 목적은 공적자금의 회수, 향후 발생할 수 있는 금융위키시 몰락할 수 있는 금융기관 정리비용 마련, 재정수입 확보, 공적자금을 투입한 금융기관의 과도한 성과급 지급에 대한 제어 및 징벌 등이다. 그러나

위기에 대한 대응도 중요하지만 사전에 이를 방지하는 것이 더 바람직할 것이다. 그래서 은행세의 교정과세적 성격에 대한 논의가 필요하다.

그런데 은행세를 우리나라에 도입하고자 하는 경우, 위와 같은 목적들 외에도 경제학적 근거에 대한 논의가 필요하다. 이는 적정 세율을 정하는 데 기준이 되는 세입 규모에 대한 논거를 제공하고 은행세의 과세대상을 정의할 수 있으며, 조세저항을 최소화할 수 있다. 또한 기존의 제도와는 별도로 새로운 세목을 도입하는 것을 정당화할 수 있다.

그 동안 우리나라가 은행세에 대해 논의가 부족한 이유는 기존에 특별기여금, 예금보험제도, 금융안정기금, 은행자본확충펀드, 구조조정기금 등 금융위기에 대비하는 제도가 있었기 때문이다. 하지만 특별기여금은 1998년 외환위기 처리의 비용을 사후적으로 금융기관에 부과하는 것이고, 예금보험제도는 금융기관과는 별개로 예금자를 보호하기 위한 것이며 오히려 금융기관의 도덕적 해이라는 문제점도 가지고 있다. 또한 금융안정기금도 2014년까지의 한시적 제도이고 은행자본확충과 구조조정기금은 기 사용처가 정해져 있어 금융위기에 대처에는 부족한 점이 있으며 사전적 예방 효과도 미흡한 것이 사실이다.

또한 은행세는 부과 시점에 따라 사전적 의미의 은행세와 사후적 의미의 은행세로 나뉘게 되는데, 현재 대부분의 국가에서 도입된 방식과 우리나라에서 시행 중인 제도는 특별기여금을 제외하고는 사전적(충당금, 기여금) 의미의 은행세이다. 하지만 사전적 의미의 은행세를 국내에 도입할 경우 현재 시행되고 있는 제도와 중복이 되어 금융기관에 이중부담을 주게 되는 문제가 발생할 수 있다. 또한 금융위기의 시초인 서브프라임 모기지 사태에서 보듯이, 금융기관의 무분별한 대출과 고위험자산의 투자 등을 사전에 차단하지 못하고 오히려 금융기관의 도덕적 해이를 불러오게 될 수 있으므로, 금융위기를 사전적으로 차단하는 데는 그 한계가 있다. 그리고 위에서 언급한 것처럼 공적자금 투입으로 인해 정상궤도에 올라선 금융기관들이 과도한 성과급잔치를 하는 등 도덕적 해이가 만연해 있기도 하다. 이에 기존 제도 재검토와, 금융기관의 도덕적 해이 방지를 위한 새로운 제도에 대한 고찰이 필요하다. 따라서 본고 II장에서는 각국의 은행세 도입 방안을 비교·검토한 후, III장에서 은행세의 부과 근거가 되는 교정 과세적 성격을 검토하고, IV장에서는 현재 국내 도입 방안에 대해서 논의하겠다. V장은 결론을 담고 있다.

II. 각국 은행세의 도입방안 비교

실제 은행세의 입법안을 계획할 때에는 다음과 같은 세 가지 사항을 고려해야 한다. 첫째, 어느 것에 세금이 부과되는 것이 바람직한가 하는 과세표준의 문제이다. 둘째, 세금이 부과된 후의

전거나 귀착을 고려해야 한다. 셋째, 적절한 세수의 수준은 어느 정도 되어야 하는가 하는 것이다.

우선, 과세베이스로는 자산 혹은 차입의 수준·이익·거래 등을 생각할 수 있다. 다음 <표 1>은 IMF(2010, 4), 안남기·이유선(2010, 4) 등 기존에 논의된 은행세의 유형과 특징을 요약하여 보여주고 있다¹⁾.

<표 1> 은행세의 유형과 특징

구 분	금융안정기여금 (Financial Stability Contribution)	금융활동세 (Financial Activities Tax)	금융거래세 (Financial Trading Tax)	보험수수료 (Insurance Levy)
과 세 대 상	자산/부채(stock)	소득(flow)	거래	보험성격
과 세 내 용	자산 또는 비예금성 부채에 대해 과세	일정 수준을 넘는 이익에 대해 과세	외화거래 등 특정금융 거래시 과세(토빈세)	예금보호제도와 유사한 보험료를 강제부과
과 세 근 거	큰 규모나 무리한 자본조달에 대한 위험부담	구제금융을 받은 회사의 이익에 대한 특별세	단기투자자금의 유출입 억제	bank run 방지 등의 예금보호대책
장 점	회피가 어려움, 부채에 대한 편의 교정	은행의 행동에 비영향, 모럴해저드 방지	장기투자결정에 대한 역효과가 크지 않음	전가유인의 약화
단 점	기존 세제와 차별성이 적음	일정수준에 대한 구분이 어려움, 이익창출에 (-)인센티브	국제적 공조의 어려움, 자금흐름의 왜곡 가능성, 전가가능성	기존 보험제도와 차별성이 적음, 국제적 공조 필요
현 황	미국(2010~2020), 오스트리아(2011~), 독일(2010~)	영국(2009~2010), 프랑스(2009), IMF(2010)	브라질(시행중), 미국, IMF는 반대	적극찬성국가 거의 부재

과세대상을 기준으로 자산 혹은 부채 수준에 대해 일정 세율을 부과하는 방안은 한 금융회사가 전체 금융시스템에 위험을 미칠 정도로 자본조달이나 투자 규모를 키우는 것을 억제하고자 하려는 목적을 가진다. ‘자산’에 대한 과세는 규모 자체가 큰 ‘대마불사’ 회사에 대해 위험부담을 지우는 것이며, ‘부채’에 대한 과세는 자본조달 측면에서 취약한 자본조달을 무리해서 감행할 경우에 대해 위험 부담을 지운다는 것이다. 특히, 자산에 대한 과세에 더 초점을 두게 되면, 기존 부채에 대한 편의를 주던 것을 교정하는 효과를 기대할 수 있는 장점이 있고²⁾, 세금을 회피하기가 어려워, 국제적인 공조의 필요성도 크지 않게 된다. IMF에서는, 도입 초기에는 모든 금융기관들을 대상으로 고정세율로 과세하되, 도입 이후 규모·연관성·대체성 등 위험도에 따라 세율을 세분화할 것을 권고하고 있으며, 과세규모는 과거 위기의 경험을 고려할 때 대략 GDP 대비 2~4% 수준이 적당할 것으로 보고 있다.

1) 이후 은행세의 유형을 설명하는 부분은 IMF(2010,4), 안남기·이유선(2010,4), 이인형(2010,3), Beck(2010)을 인용하였다.

2) 현재 법인세를 계산할 때 자본조달비용이 아닌 이자지급비용을 공제하는데, 이것은 기업수준에서 부채조달에 대한 강한 편의를 가지고 있다. IMF(2009)는 이러한 조세시스템의 비중립성은 정책의 의도보다 훨씬 더 비싸다는 점을 강조하고 있다.

영국과 프랑스에서 도입하고 있는 금융활동세는 일정수준을 넘는 이익에 대해 주로 일회성으로 과세하는 방안으로 IMF가 옵션으로 선호하고 있다. 만약 높은 임금수준을 대상으로 세금이 부과될 경우 금융부문의 지대에 대한 세금으로 해석할 수 있다³⁾. 금융위기시 구제 금융을 받은 금융회사들이 이를 바탕으로 대규모 이익을 거둔 데 따른 특별세(windfall tax) 성격으로, 과거에도 미국, 영국 등에서 전쟁, 유가 급등, 민영화시 이러한 상황을 향유한 기업들에 과세한 사례들이 있다. IMF에서는 은행들의 영업전략 등에는 영향을 주지 않으면서 도덕적 해이를 방지한다는 점에서 금융활동세를 자금을 회수하는 가장 효율적인 방법으로 평가하고 있다. 호황일 때 자본소유자(채권자 등)에게 수익이 귀속되다가, 불황일 때 납세자가 비용을 부담하게 되면 불공평할 뿐만 아니라 정부의 정치적 수단을 감소시킨다는 측면에서 효율적인 것으로 평가된다. 그러나 일정수준을 넘는 은행이익(excess profit)에 대한 구분이 어렵고, 은행들의 이익창출 노력에 역(逆)인센티브 가능성이 있다는 단점이 있다. 오바마 행정부도 금융기관 임직원에 대한 특별세를 고려하였으나, 임직원 보상 문제는 정부가 아닌 주주가 결정하는 것이 옳다는 입장에서 최종적으로 금융기관 규모에 대한 규제안을 선택한 것으로 알려져 있다.

금융거래세는 가장 오랫동안 논의되어 오던 것이다. 이것은 단기투자자금의 유출입억제를 위해 외환거래나 특정 금융거래시 과세하는 방안으로, 토빈세가 그 예이다. 영국·독일·프랑스·이태리 등 유럽 일부 국가는 선호하지만, 스웨덴·미국·캐나다 등 여타 선진국은 반대하고 있다. 스웨덴은 거래세를 실시한 경험이 있는데, 1990년대 금융거래세를 부과하자 거래활동이 런던으로 대거 이동한 사례가 있으며, 일본은 1999년 증권거래세 폐지 경험으로 볼 때 반대할 것으로 예상되고 있다. 토빈세의 장점은 장기 국제투자결정에 대한 역효과가 크지 않으면서도, 단기적 투자를 억제하며 세수확보에 도움이 된다는 것이다. 대부분 국제 공조의 어려움을 이유로 거래세가 도입되기 힘들 것으로 보고 있지만, 거래세 도입의 어려움에는 다른 이유들도 존재한다. 우선, 세금은 특별한 케이스가 아니라 일반적인 경우들을 다루기 때문에 제도가 정교하게 만들어지지 않아서 제도상 허점들이 존재하게 된다면 시장을 왜곡시키는 투자를 막는 데 효과적이지 않다. 또한 거래세 부과로 인한 거래량의 감소는 각 개별적인 거래가 더 많은 가격결정력을 가져오게 함으로써 더 많은 가격변동을 가져올 수 있다는 단점이 있다. 때문에 거래세보다는 자본통제와 같은 규제정책들이 더 효율적인 수단들을 제공할 수 있다. 대부분의 경제학자들은 완전히 자유로운 자본흐름은 편익보다 더 많은 리스크를 가져오기 때문에 규제와 같은 선택적인 수단들이 안정화 효과를 줄 수 있다고 주장한다(Ostry et al, 2010). 또한 거래세의 기준이 되는 거래량은 금융 불안을 가져오는 자산크기 등과 관계가 없으므로 금융안정 효과가 적다. 최종 금융소비자에

3) IMF(2010.4) 및 Philippon and Reshet(2008)에 따르면 미국에서 최근 몇 년간 자료를 토대로 조사한 결과, 이 지대는 금융부문과 타부문 사이의 임금 격차의 30~50%를 차지한다.

계 전가될 가능성도 결정적인 단점으로 논의되고 있다.

다음 <표 1>은 주요국의 금융거래세 현황을 보여주고 있다(이인형, 2010). 영국과 프랑스를 제외하면 자본시장이 발전한 국가일수록 주식관련 부가세를 부과하지 않는다. 이는 주식관련 거래세가 주식시장의 활성화를 저해하는 요인으로 인식되고 있으며, 대안으로서 주식 양도이익에 대한 자본이득세를 부과할 수 있는 이유에서이다. 주식거래세를 시행하고 있는 상당수의 국가가 회사채 및 국채에 대한 금융거래세를 시행하지 않거나 낮은 세율을 적용하고 있다. 파생상품거래세의 경우, 대만과 인도만이 장내 파생상품에 대하여 일률적인 세율을 적용하고 있으며, 여타 국가에서는 파생상품거래세가 거의 없다. 남미 및 동남아시아 지역의 일부 국가, 중국 및 인도에서 자본 유출입에 대한 통제가 이루어지고 있으나, 외환 거래세는 주요국 중 브라질에서만 현재 과세되고 있다. 은행 출금 및 입금에 관한 거래세는 세수증진 및 금융거래 장려 등 특수목적에 위하여 현재 남미국가에서만 시행되고 있다.

<표 1> 주요국의 금융거래세 현황

(단위: %)

	주식	채권	파생상품	외환	은행출금	은행입금
그 리 스	0.15					
대 만	0.3	0.1	0.0000125~0.6			
말 레 이 시 아	0.3					
멕 시 코					2	
벨 기 에	0.17	0.07				
브 라 질				2		0.0165
스 위 스	0.15, 0.3	0.15, 0.3				
아 르헨티나	1	1			0.6	0.6
아 일 랜 드	1					
에 과 도 르						1
영 국	0.5	0.5				
인 도	0.025		0.017, 0.125		0.1	0.1
인 도 네 시 아	0.1					
중 국	0.1					
캐 나 다			0.5			
콜 롬 비 아					0.4	
태 국	0.1	0.1				
파 키 스 탄	1.5					
페 루					0.05	0.05
프 랑 스	0.3, 0.15	0.3, 0.15				
필 리 핀	0.5					
한 국	0.3					
총 콩	0.1		0.1			

자료: Deloitte, International Tax and Business Guides (2009); KPMG, Derivatives: International Tax Handbook (2009); Schulmeister, Schratzenstaller and Picek, A General Financial Transaction Tax(2008); 이인형 외(2010) 재인용

마지막으로 논의되는 것은 보험의 형태이다. 이것은 일정 은행에게 일정 형태의 보험료를 강제적으로 부과하는 방안이다. 금융기관을 시스템 위험도(system risk)에 따라 일정 세율로 과세하고 그 수입으로 기금을 마련, 금융위기 시 구제금융 자금으로 사용한다는 방침이다. 실제로 이것을 적극 찬성하는 국가는 거의 없는데, 이것은 기존의 예금보호제도와 유사하기 때문으로 보인다. 보험료의 부과는 이번 금융위기 시에도 주요국에서 예금 대량인출(bank run)이 발생하지 않는 등, 각국의 적극적인 예금보호 대책효과가 컸으므로, 이에 따라 예금 외의 부채에 대해 사전 보험료를 거두어 미래 위기에 대응하자는 논리이다. 금융보험세는 일정규모 이상의 대형 금융기관에서만 징수되므로, 대형 금융기관이 중소형 금융기관과의 경쟁을 이유로 금융소비자에게 조세를 전가시킬 유인이 약화된다는 장점이 있다. 그러나 금융보험세 집행의 선결조건인 시스템 위험도와 그 측정방법 및 과세의 범위에 관한 구체적인 논의는 이루어지지 않고 있으며, 전 세계가 공조하지 않을 경우 요율 차이로 인한 불공정한 경쟁이익이 발생할 가능성이 있고, 보험기금 조성시 금융기관들이 위험한 투자에 더 나서는 등 도덕적 해이가 발생할 가능성이 있다는 단점이 있다.

그러나 은행세 혹은 은행부담금이 보험의 형태가 되는 것은 바람직하지 않다. 물론 앞서 살펴본 바와 같이 예금보험시스템에 대한 기여금을 그 금융기관의 리스크와 규모에 맞추어 가격을 변경시키는 방법은 각 금융기관들의 위험감수 정도를 반영할 수 있다면 효율적이다(Beck 2010). 그러나 이미 대부분의 국가에서 예금보험제도를 운영하고 있다. 보다 더 큰 반대근거는 미래의 은행구제금융에 사용될 특정한 기금의 재원이 되는 은행부담금은 도덕적 해이의 가능성 때문에 바람직하지 않은 정책수단일 수 있다는 것이다. 사전적인 기여금의 적립은 묵시적인 보장을 명시적인 것으로 바꾸기 때문이다. 시장은 여전히 리만 브라더스와 같이 정부가 개입하지 않을 잔여 위험을 고려해야 한다. 즉, 사후적인 기여금의 회수가 가장 효율적이라고 할 수 있다. 다만 이것이 시사하는 바는 은행에 대한 세금은 은행이 시스템 위험에 끼치는 정도에 비례하도록 세금이 부과되어야 한다는 것이다. 이것은 이익에 대한 세금이라기보다는 차입규모나 위험자산의 대출 등에 대해 세금을 부과하는 근거가 될 수 있다.

많은 경우에 세금은 규제와 금지보다 선호된다. 왜냐하면 세금은 금융기관의 규모와 범위에 따라 사회적 비용과 사적 편익의 균형을 맞추도록 강제하기 때문이다. 그러나 세법개정의 효과는 세수뿐만 아니라 납세자들의 경제적 행동에 영향을 미치기 때문에 세금이 부과된 후의 전가나 귀착을 고려해야 한다. 어떤 형태의 은행세든 세금이 부과되게 되면, 대출규모가 적정수준으로 줄어들 수는 있다. 그러나 현실적으로 많이 발생하는 신용할당 상황과 같이 자금공급곡선이 더 탄력적인 경우, 기업이 받을 수 있는 대출의 규모가 작아지거나, 대출금리가 상승하는 형태 등으로 이러한 귀착이 은행보다는 자금 수요자인 기업이나 가계에 전가될 수 있다.

이와 같은 논의를 종합하면 다른 모든 대안들을 압도하는 특정한 대안이 존재하는 것은 아니다. 다만 과세대상 측면에서는 거래보다는 부채나 소득에 세금을 부과하는 것이 바람직하며, 시기 면에서 사전적 기여금은 도덕적 해이를 유발할 가능성이 있으므로 사후적 기여금이 바람직하다는 것이다. 부채에 대한 은행세는 금융기관들의 자본조달 비용과 위험감수 정도를 반영할 수 있고, 부채에 대한 편의를 교정하는 효과를 얻을 수 있으며, 국제적 공조가 필수적이지 않다. 또한 거래세는 거래량을 줄여 개별거래의 가격결정력을 확대하여 금융시장의 불안정을 야기하지만, 부채에 부과하는 세금에는 이러한 단점이 존재하지 않는다. 한편, 일정 수준을 넘는 소득에 대한 일회성 과세는 금융위기 시 구제 금융을 받은 회사들이 이를 이용하여 대규모 이익을 거둔 것에 대한 특별세 성격을 가진다는 점에서 생각해 볼 만 하다.

향후의 위험에 대비하고자 하는 가격구조를 설정하고자 한다면, 보다 나은 대안은 은행의 예금보험시스템에 대한 기여금을 그 금융기관의 리스크와 규모에 맞추어 변경시키는 것이다. 세금 부과로 인한 전가가 일어난다고 하더라도 은행의 예금보험시스템에 대한 기여금을 그 금융기관의 리스크와 규모에 맞춰서 선정한다면 시장참여자들은 그들이 손실에 노출된 만큼 리스크를 적절히 평가할 최소한의 유인을 가진다. 특히 주주와 같은 잔여재산 청구권자는 모든 손해를 감수해야 하기 때문이다.

Ⅲ. 은행세의 교정과세적 성격

조세도입의 일차적 목표는 세수확보이다. 각국에서 도입 검토 중인 은행세의 경우도 글로벌 금융위기 이후 납세자들의 부담을 줄여 주기 위해 금융권으로부터 세수를 확보하는 목적이 크다고 할 수 있다. 하지만 세법개정은 납세자의 경제활동에도 영향을 미친다. 은행세를 부과함으로써 금융기관의 도덕적 해이를 방지하고 사회후생을 높일 수 있다면 이는 새로운 세목을 신설하는 근거가 된다.

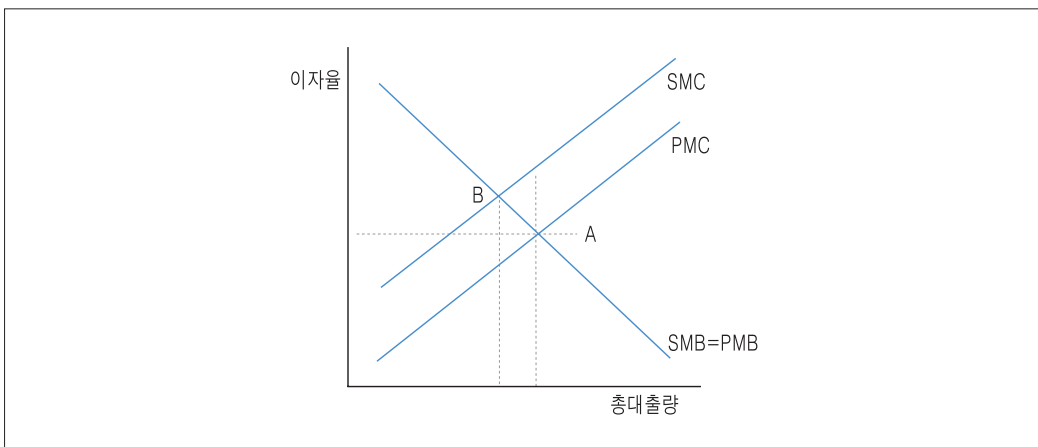
[그림 1]은 대부자금시장에서 대출의 부정적 외부효과로 인한 시장실패의 경우를 보여주고 있다. 대부자금시장에서 은행은 우상향하는 자본공급곡선을, 기업들은 우하향하는 자본수요곡선을 가진다. 은행들은 예금과 차입금을 재원으로 대부를 해 주고, 예대마진 및 수수료 등으로 수익을 창출한다. 일반적으로 은행들은 대부자금시장에서 한계비용(MC)과 한계수익(MB)이 일치하는 지점에서 대출의 적정량을 정하게 된다. 그러나 은행들은 사회적으로 적정한 대출수준보다 더 많은 대출을 공급할 유인을 가지게 된다. 그 이유는 과도한 위험을 갖고 있는 대출을 많이 보유하면 그만큼 수익이 증가하는 반면, 예금자보호제도와 같은 금융안정을 위한 장치로 인해 만약 위험선

호적인 행동으로 파산을 하게 되더라도 은행에 돌아오는 책임은 적어지게 되기 때문이다. 또한 은행의 규모가 클수록 공적자금이 투입될 가능성이 높은 것도 그 이유다. 이러한 개별 주체들이 결합하여 많은 대형 회사들이 무리한 투자를 하게 되면 금융위기가 발생할 수 있다.

자금시장의 적정 대출수준보다 높은 은행의 대출수준은 시스템 위험도를 증가시킨다. 시스템 위험도의 증가는 은행들의 대출비용보다 사회적 한계비용을 크게 만들게 된다. 이때 단순한 시스템 위험도의 증가는 외부효과로 보기 어렵다. 그러나 위험도의 증가가 은행들의 연쇄부도로 이어지고, 은행들의 부도를 재정으로 해결한다면 이는 부정적 외부효과를 발생시키게 된다. 실제로도 2008년 금융위기 발생시 많은 국가에서 공적자금이 투입되었으며, 세계 경제를 혼란에 빠뜨리는 부효과를 발생시키고 있다. 즉, 금융권의 무차별적인 대출 증가는 사회 시스템 부담을 증가시키고, 이것은 사회 전체에 영향을 미치게 된다.

대출을 적정 수준까지 감축하는 방안에는 두 가지가 있다. 첫째, 시장에서 중요한 위치를 차지하는 대형 금융기관에 세금을 부과함으로써 시장실패의 비용을 내부화하는 방법이다. <그림 1>을 살펴 보면 은행들은 사적 한계편익과 사회적 한계비용이 만나는 A점에서 대출을 결정할 것이다. 이 때 세금을 공적자금 투입액만큼 부과하게 되면 곡선은 사회적 한계비용까지 상승하게 된다. 결국 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 만나는 B점에서 대출이 이루어지고, 이 점은 사회적 적정수준이다. 일반적으로 피구세는 시장실패로 인한 비용을 감소시켜 사회적 한계비용과 사회적 한계편익을 일치시키므로 효율적인 생산(혹은 소비)이 되도록 한다. 이러한 세금들은 은행들이 적정한 수준의 대출을 하도록 유도함으로써 가장 효율적인 감축수준의 선택이 가능하도록 해준다.

[그림 1] 대부자금시장의 시장실패



둘째, 적정 대출수준에 대한 수량규제 방법이 있다. 실질적으로 경제가 성장함에 따라 적정 대출량 수준을 정부가 탄력적으로 정하기 어렵겠지만, 각종 유동비용·자산건전성 비용 등을 통해 간접적으로 규제하는 방법이 있다. 이러한 방법은 이에 관한 입법 등으로 정부가 단지 규제만 하면 되지만, 대출자금조달비용에 대한 정확한 정보가 없는 정부는 그것을 쉽게 처리할 수 없다. 특히 은행마다 대출자금조달비용이 다르므로, 은행마다 총 대출량을 줄이면 전반적인 사회비용이 더 커질 수 있다. 따라서 수량규제에는 한계가 있다. 그렇지만 다수의 은행이 존재할 경우 각 금융기관 간 감축비용의 차이에 대한 비대칭정보상황 때문에 조세가 언제나 수량규제보다 우월한 것은 아니다. 현실에서 가격규제와 수량규제 중 어떤 정책수단을 사용할 것인지는 시장 상황에 따라서 달라진다. 외부효과를 다루는 문제는 주로 환경문제에서 다루어졌는데, Weitzman(1974)은 오염저감의 편익과 비용이 불확실할 때 가격과 수량 규제 중 어떤 것을 선택할지에 대한 방법론을 제공하고 있다. 여기서는 Gruber(2009)에 따라 논의를 진행한다.

아래 [그림 2]는 대출축소수준을 기준으로 대출축소의 한계비용과 사회적 한계편익을 나타낸 것이다. 이 때, 대출량을 축소하는 비용은 대출을 하지 못함으로써 생기는 기회비용으로, 그 비용곡선은 우상향한다고 가정한다. 대출량 축소의 한계편익은 대출의 감소로 인한 경제의 시스템 위험 감소를 말하며, 소득곡선은 우상향한다고 가정한다. 이들 가정은 특별히 강한 가정이 아니다. 대출축소비용이 우상향한다는 것은, 대출이 많아질수록 신규대출의 한계편익은 줄어든다는 것을 나타낸 것이다. 대출축소편익이 우하향한다 것은 대출량이 늘어날수록 신규대출의 사회적 한계비용이 커진다는 것을 표현한 것이다.

정부는 대출감소의 진정한 비용을 알지 못하므로, 정부가 추정하는 비용곡선은 실제 비용곡선과 달라질 수 있다. 여기서는 정부가 추정하는 비용곡선(MC1)과 실제의 비용곡선(MC2)이 다르다고 가정하며, 그러한 오차로 인한 사중손실이 가격규제(조세)와 수량규제에서 어떻게 다르게 나타나는지 그 경우를 나누어 살펴보고자 한다. 왼편의 그림은 대출축소의 한계편익곡선이 완만한 경우를 나타내며, 오른편의 그림은 대출축소의 한계편익곡선이 가파른 경우를 나타낸다.

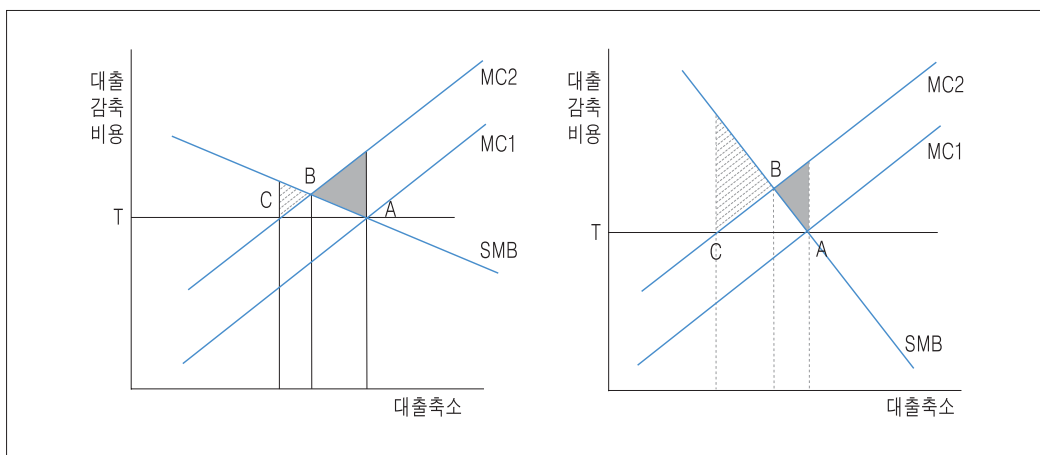
왼편의 그림을 살펴보면, 한계편익곡선(SMB)은 완만하게 우하향하고 있으며, 정부는 은행이 A의 대출감축수준을 선택하게 만들고자 한다. 정부가 추정하는 한계비용곡선인 MC1과 SMB가 만나는 점이 A이기 때문이다. 정부가 직접 수량을 규제하는 경우 대출수준을 A에 맞추게 할 수 있다. 세금을 부과하는 경우에는 대출단위당 T만큼의 세금을 부과하여 A수준의 대출을 유도하고자 할 것이다. 그러나 T만큼의 세금을 부과했을 때 개별은행의 감축수준은 감축의 한계편익인 세금과 감축의 실제 한계비용곡선인 MC2가 만나는 점인 C에서 형성될 것이다. 이 때 사중손실로 표현할 수 있는 정책적 오류는 수량(대출량) 규제의 경우 음영으로 표시되어 있고, 가격(세금) 규제의 경우 사선으로 표시되어 있다. 왼편의 그림과 같이 한계편익의 변화가 완만한 경우, 대출량

을 A로 통제하는 것은 T 수준의 세금을 부과하는 것보다 더 큰 손실을 가져오기 때문에 조세제도를 활용하는 것이 더 낫다고 할 수 있다.

반면, 오른편의 그림과 같이 사회적인 편익곡선의 기울기가 가파른 경우에는 수량규제가 더 우월한 것으로 나타나고 있다. 즉, 사회적인 한계비용이 불확실하고, 부정적 외부효과의 크기가 상황에 따라 크게 변할 경우에도 세금부과는 규제の場合보다 훨씬 큰 사중손실을 낳게 된다. 이 그림에 해당하는 예로는, 극단적인 외부효과의 사례인 서브프라임 모기지의 연쇄적 부실과 같이 납세자들의 피해가 매우 큰 경우를 들 수 있다. 도산한 금융기관의 숫자에 따라 세금으로 충당되는 구제금융의 규모는 크게 차이가 날 수 있다. 모기지 연쇄적 부실의 크기가 조금만 달라져도 사회가 부담해야 하는 혹은 부담하지 않아도 되는 비용과 편익의 차이가 크게 나는 것이다. 이처럼 사회적 한계편익의 곡선 기울기가 가파른 경우에는 세금부과가 규제보다 더 큰 사중손실을 가져올 수 있다.

그러나 현실적으로 대출량을 규제하는 것은 힘들다. 특히 경제가 성장하고 있을 때 대출량이 증가한다는 것이 꼭 나쁜 것을 의미하지는 않기 때문이다. 자본비용보다 더 많은 수익이 기대된다면, 대출량이 증가하는 것이 경제성장에 더 도움이 될 수도 있다. 여기서 중요한 것은 대출량이 '적정' 위험수준보다 더 많이 이루어질 때이다. 때문에 대출량에 대한 적절한 규제와, 납세자 부담을 최소화하기 위한 은행세 부과라는 정책수단을 적절히 조화시킬 필요가 있다.

[그림 2] 한계편익곡선의 기울기에 따른 정책수단의 선택 비교



IV. 국내 도입 방향

1. 은행세 도입목적

서론에서 얘기한 것처럼 은행세 도입의 일차적 목적은 향후 발생할 수 있는 금융위기에 대비한 기금에 공적자금을 투입하지 않고 금융기관 분담으로 그것을 조성하여, 납세자 부담 전가를 막는 것이 있다. 또한 금융위기를 대처하기 위해 투입된 공적자금의 회수를 위해서도 은행세 도입은 불가피하다. 따라서 은행세의 효율적 운영을 위해서는, 금융위기 이전에 부과되는 사전적 의미의 은행세와, 금융위기 이후에 부과되는 사후적 의미의 은행세가 동시에 고려되어야 한다. 은행세는 금융권의 과도한 대출거래 등으로 발생할 수 있는 시장실패를 사전에 방지하고 사후적으로도 금융권이 금융위기에 대한 책임을 짐으로써, 공적자금 투입을 통해 납세자에게 그 책임이 전가되는 것을 방지하는 것에 그 최종 목적을 두고 있다. Ⅱ장에서, 세계 여러 나라가 은행세의 성격으로 각종 제도를 마련하고 있는 만큼, 금융부분이 취약한 우리나라는 과거 외환위기를 경험한 것을 토대로 하여 향후에 발생 가능한 금융위기에 대한 대책을 하루빨리 마련하여야 한다. 이를 위해 먼저 논의 중인 사안에 대해 알아본 후, 우리나라에 더욱 적합한 방안을 논의하겠다.

2. 사전적·사후적 의미의 은행세

사전적 의미의 은행세는 Ⅱ장에서 살펴본 금융안정기여금, 금융활동세, 금융거래세, 보험수수료 중 금융활동세를 제외한 세 가지 제도이다. 이러한 은행세는 향후에 발생하는 금융위기를 대비하기 위한 충당금의 성격을 가지고 있다. 하지만 이러한 사전적 의미의 은행세는 예금자보호제도와 같이 오히려 도덕적 해이의 심화를 가져올 우려가 있으며, 국내에는 서론에서 언급한 것처럼 이와 유사한 제도가 있기 때문에, 이중으로 규제를 함으로써 금융권에 과도한 부담을 주고 있다. <표 3>은 현존하는 제도를 요약한 것이다.

〈표 3〉 은행세와 유사한 국내 제도

제 도	목 적	은행세와 차이점	
특별기여금	외환위기 관련 공적자금손실분담	외환위기 처리의 비용을 사후적으로 금융기관에 부과	
예금보험제도	예금자 보호	금융기관의 부실처리와 직접적인 연관 없음	
금융안정기금	금융시장 안정도모	재원조달방식의 차이가 있으며 2014년까지 한시적 제도	
기 타	은행자본확충펀드	구조조정을 위한 은행의 자본확충지원	총 20조원 규모로 부실처리가 아님
	구조조정기금	금융기관 건전화 지원	부실 금융기관 및 구조개선 기업채권처리를 위해 총 40조 한도로 정부보증채권 발행으로 기금 조성

자료: 한국금융연구원, 『금융안정 분담금(은행세) 도입과 정책방향』

우리나라의 경우에는 위 〈표 3〉과 같이 금융위기 발생 시 이에 대처하기 위해 여러 제도를 두고 있으나, 최초로 설계를 금융기관의 과도한 팽창을 막기 위해 하지 않았고, 앞서 얘기한 대로 금융권의 도덕적 해이 방지 대책이 되지 못하고 있다. 만약에 사전적 의미의 은행세를 도입할 경우 금융권의 무리한 이익 추구를 통해 발생할 수 있는 금융위기를 사전에 막을 수 있을 정도의 제약을 주는 것이 바람직하다. 또한 은행세를 거래에 부과하기보다는 소득이나 부채에 부과를 하게 되면 좀 더 바람직한 방향으로 조세운영을 할 수 있다. 금융기관의 부채에 과세를 하게 되면 금융기관들의 자본조달 비용과 위험감수 정도를 반영할 수 있고, 부채에 대한 편의를 교정하는 효과를 얻을 수 있으며, 금융기관 스스로가 과도한 과세를 피하기 위해 자정노력을 유인할 수도 있다. 또한 금융거래세 등의 단점으로 뽑힌 국제적 공조의 어려움도 해소할 수 있다. 한편, 일정수준을 넘는 소득에 대한 일회성 과세는, 금융위기 시 구제금융을 통해 막대한 이익을 달성한 것에 대한 특별세 성격으로 부과하여 금융권의 성과급 잔치를 사전에 차단할 수 있을 것이다. 물론 성과급 자체가 나쁜 것은 아니지만, 위기를 초래한 책임은 지지 않고 예금자를 담보로 하여 구제금융을 받고, 부담은 납세자들에게 전가시키고 이익은 금융기관이 가져가는 것은 바람직하지 않다. 지금까지 본 바와 같이 기존의 제도를 새롭게 정비하고, 금융기관의 형태를 어느 정도 단속할 수 있는 은행세를 부과하게 된다면 금융위기의 발생은 어느 정도 방지될 수 있을 것이다.

한편, 사후적 의미의 은행세는 금융위기 이후에 부과되는 것인데, 현재까지 국제적인 논의를 보면 사전적 의미의 은행세를 중심으로 논의가 이루어지고 있다. 하지만 사후적 의미의 은행세도 필요하다. 왜냐하면, 사후적 의미의 은행세는 금융위기가 투입된 공적자금의 회수를 원활하게 이루어지도록 하기 때문이다. 금융위기가 자구의 노력으로 이를 극복하기보다는, 공적자금을 통해 막대한 이익을 달성한 금융기관들이 공적자금상환에 대해서는 소극적으로 일관하고 자신들은 막대한 성과급 잔치를 벌이는 사례가 종종 발생하기 때문이다. 이 경우 금융기관들이 지급하는 성과급을 기준으로 사후에 적절한 방식을 통해 은행세를 부과하여 빠른 시일 내에 강제적으로도 회

수를 해야 할 것이다.

3. 은행세의 과세대상

은행세를 부과하게 될 경우, 과세대상이 되는 금융기관의 범위에 대해서도 논란이 있을 수 있다. 우선, 과세대상의 대원칙은 공적자금 수혜기관인 전 금융권에 부과되는 것이 바람직하다. 하지만 생명보험협회(2010)와 보험연구원(2010.6)에서는 제네바학회의 서한에 따른 내용을 근거로 들어, 보험업을 은행세 부과대상에서 제외할 것을 주장하고 있다. 전 세계 80개 보험사를 회원으로 하는 제네바 학회는 IMF의 은행세 도입에 대한 보험업계의 의견을 전달하는 서한을 G-20 재무장관 및 중앙은행에 발송(2010.4.27)하였는데, 보험사들은 금융시스템 위기의 주원인이 아니며, 오히려 피해자 입장으로 강조되어 있다. 또한 보험사들은 금융시스템 보호를 위한 논의(은행세 도입 등)와 관련하여 금융기관의 역할 및 보유위험 등 금융업권별 특성이 고려되어야 한다고 주장하였다. 은행은 대출관련 신용위험 및 장단기 자금흐름에서 발생하는 유동성 위험에 노출되어 있는 반면, 보험업은 '약정된 보험금'의 지급을 위해 상대적으로 안정적인 자산포트폴리오를 구성하여, 금융시스템 리스크를 발생시키지 않는다는 것이다. 제네바학회(2010.3)에 따르면, 보험의 주요업무는 시스템 위험을 발생시키지 않는다. 동 연구에서 시스템 위험을 증가시킬 수 있는 한정된 분야가 확인되었으나, 이 활동들은 보험의 부수업무이며, 적절한 위험관리와 효과적인 감독관리 없이 AIG의 경우처럼 대규모로 진행되었을 경우에만 위험을 발생시킨다는 것이다.

그러나 <표 4>에서 확인할 수 있듯이 1997년 외환위기 당시 우리나라에서 투입된 공적자금으로 은행뿐만 아니라, 종금사, 증권·투신사, 보험, 신협, 저축은행 등 제2금융권에도 폭넓은 지원이 이루어졌음을 알 수 있다. 1997년 11월에서 2010년 3월 사이에 총 168.6조원의 공적자금이 출자·출연·예금대지급 등의 형태로 지원이 되었으며, 은행에는 전체 금액의 약 51.5%인 87조원이, 종금사에는 약 13.5%인 23조원, 증권·투신사에는 13%인 21.9조원, 보험에는 12.6%인 21.2조원이 투입되었다(이는 결코 작은 금액이 아니며, 시스템 위험을 발생시키지 않기 때문에 기여금을 내지 않아도 된다는 것의 근거가 될 수 없다). 때문에 사후적 기여금의 형태가 될 경우, 공적자금 수혜기관들이 포함되는 것이 바람직하다고 보인다. 일반적으로 보험업이 금융권의 시스템과 관련이 없다고 하더라도 은행세가 보험업에서 적절한 위험관리에 대한, 유인체계나 관리·감독이 없는 경우의 교정과세 역할을 한다면 이는 시스템 위험의 감소에 대한 혜택을 부여받고 있기 때문이다.

〈표 4〉 공적자금 지원 현황

(1997. 11~2010. 3월말, 단위: 조원)

금융권	출 자	출 연	예금대지급	자산매입등	부실채권매입	계	비 중
은행	34.0	13.9	-	14.4	24.6	86.9	51.5
제2금융권	29.5	407	30.3	3.3	11.5	79.4	47.1
증금	2.7	0.7	18.3	-	1.0	22.8	13.5
증권·투신	10.9	0.4	0.01	2.1	8.5	21.9	13.0
보험	15.9	3.1	-	0.3	1.8	21.2	12.6
신협	-	-	4.7	0.3	-	5.0	3.0
저축은행	-	0.4	7.3	0.6	0.2	8.5	5.0
해외금융기관등	-	-	-	-	2.4	2.4	1.4
계	63.5	18.6	30.3	17.8	38.5	168.6	100

주: 1. 2009년 조성된 공적자금은 기존 공적자금과 목적, 성격 등이 달라 운용실적 관리 등에 혼란을 초래할 수 있으므로, 1998년 외환위기 당시 조성된 공적자금을 '공적 자금 I', 2009년에 신규 조성된 공적자금을 '공적자금 II'로 구분하여 관리함
 자료: 금융위원회(2010.6), 『공적자금 운용현황 보고』

4. 은행세를 통한 자금통제

외국에서 발생한 금융위기의 충격을 어느 정도 완화하기 위한 자본통제에 대한 필요성은 여전히 존재한다. 바로 우리나라 증권시장에 투자하고 있는 외화자본의 급속한 유출방지, 국내 금융기관이 보유하고 있는 단기 외채의 규모 조정, 선물환 거래 규제 등이 있다. 우리나라의 단기외채는 2005년 이후 빠르게 확대되었고, 글로벌 금융위기로 인해 2008년 3분기 이후 다소 감소하였으나 2009년 상반기부터 다시 증가하고 있는 추세이다. 분기별 단기외채증가율은 1995~2004년 평균 1.3%이었으나, 2005~2008년 3분기 사이에는 평균 8.6%였다. 외환위기 기간을 제외한다고 하더라도 1999~2004년 단기외채 증가율의 평균은 1.6%에 불과하다. 2008년 9월 1,896억 달러이던 단기외채는 2008년 12월 1,499억달러로 감소하였다. 2010년 3월 단기외채는 1,546억 달러이다.

이경근·강남규(2010)등에 논의된 내용에 따르면, 기존의 연구들에서는 외채 등에 은행세를 매기면 은행의 과도한 위험 추구를 막고 단기 외채를 줄여 외화 유출입을 줄일 수 있는 이점이 있다고 말하고 있다. 김동환(2010.4)과 유진아(2010.6)에 따르면, 우리나라에서 외은지점을 포함하여 금융회사의 단기 외화 차입규제에 대한 논의는 외은지점의 외화 유동성 규제, 금융기관에 대한 은행세 도입, 그리고 선물환거래 규제와 같이 크게 세 가지로 구분된다⁴⁾.

4) 이하 논의는 김동환(2010.4)과 유진아(2010.6)에서 인용하였다.

첫째, 국내은행과는 달리 외화 유동성 규제를 받지 않아 수익의 상당부분을 단기차입과 장기 운용을 통해 창출하고 있는 외은지점에 대해서도 국내은행과 동일한 규제가 필요하다는 것이다. 그동안 외은지점에 대해서도 국내은행과 동일한 규제가 필요하다는 것이다. 그동안 외은지점에 대해 국내은행과는 달리 외화유동성비율 규제를 적용하지 않은 것은 국제 표준에 합치하지 않고, 만기불일치가 발생하더라도 본지점차입이 가능하기 때문인데, 이러한 점을 고려할 때 동 규제 도입이 얼마나 실효성이 있는지 검토되어야 할 것이다. 김동환(2010.4)에 의하면, 외화유동성 비율 규제가 도입될 경우, 단기차입 제한 내지 투자자금 이탈로 외은지점의 채권투자가 약화되어 시장 불안이 나타날 것으로 판단된다. 또한 외화 유동성 비율규제가 적용된다면, 당초 외화 유동성 리스크가 적으므로 외은지점에 외화 유동성 비율을 적용하지 않는다는 그 동안의 적용 배제 이유를 뒤집는 것이다.

〈표 5〉 현재 감독 규정상 은행들에 적용되는 경영지도 비율, 2010

경영지도비율	기 준	외은지점 적용여부
원화유동성비율 =잔존만기 기준 1개월 이내 유동성자산/유동성부채	100% 이상	○
외화유동성비율 =잔존만기 기준 3개월 이내 외화자산/외화부채	85% 이상	X
외화자산부채 만기불일치 비율=(기간별외화자산-외화부채)/외화총자산	7일 이내 : 3% 이상 1개월 이내 : 10% 이상	X
중장기 외화대출 재원조달 비율=1년이상 중장기 외화조달/외화대출	90% 이상	X

주: 1. 2010년 이전에는 80%
자료: 금융감독원

둘째, 은행의 비예금부채에 대해 은행세를 부과하여 외화자금 조달비용을 높이자는 것이다. 은행의 비예금부채에 대한 은행세 부과는 외자의 차입비용을 높여 단기 외화차입을 감소시킬 수 있다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이 사회적 한계비용의 불확실성과, 은행세 부과가 신용할당이나 대출금리 상승의 형태로 기업에게 전가될 가능성 때문에 은행세에만 의존하는 것은 바람직하지 않다. 특히 거래세의 경우, II장에서 살펴본 바와 같이 자산이나 부채에 대한 세금과는 달리 거래세 부과로 인해 거래량이 감소하게 되면, 각 개별적인 거래가 더 많은 가격결정력을 가져오게 함으로써 더 많은 가격변동을 초래할 수 있다는 단점이 있다. 거래세의 기준이 되는 거래량은 금융 불안을 가져오는 자산 크기 등과 관계가 없으므로 금융안정 효과가 적다.

셋째, 금융회사의 선물환 또는 현물환 포지션을 별도로 규제하여 선물환 거래를 통한 단기차

입을 제한하지는 것이다. 유진아(2010.6)에 따르면, 금융회사의 선물환 또는 현물환 포지션을 규제할 경우 수출대금 및 수입대금결제 등이 제약되는 한편 시장왜곡을 초래할 가능성이 있기 때문에, 시장왜곡을 최소화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 2004년 1월 NDF 포지션 규제 시 NDF 환율이 급락하여, 스왑레이트가 대내외금리차를 크게 하회하며 금리재정거래유인이 확대되는 부작용이 발생한 바 있다. 기획재정부는 2010년 6월 14일 국내은행, 증권, 중금사의 경우, 선물환 포지션이 전월말 자기자본의 50%를 넘지 않도록, 외은지점은 250%를 넘지 않도록 한도를 설정하는 외환파생상품 통제대책을 발표한 바 있으나, 향후 시장여건 등을 감안하여 분기별로 한도 조정여부가 결정될 예정이다.

그러나 이러한 문제가 단기차입과 장기 채권으로 구성된 만기불일치 문제를 해결하는 데 궁극적인 도움을 주지는 않으며, 경상수지의 변화에 따른 평가절상·평가절하 압력은 장기적으로 수출경쟁력 확보를 통해서 해결되어야 하는 일이라는 점 등이 간과된다면 이러한 제도의 실효성은 의문시될 것이다.

이와 같은 문제점들도 불구하고, IMF가 제안하는 바에 따라 은행세가 부과되었을 경우, 그 세수입을 추정하면 다음과 같다⁵⁾. 2009년 말 현재 국내 은행(시중 7개, 지방 6개, 특수 4개, 외은지점 38개)은 총자산 1,643.1조원, 부보예금 632.8조원, 기본 자본 126조원(외은 지점은 기본 자본 성격인 '갑 기금'으로 계산)이다. 이 때 은행세가 '총자산-부보예금-기본자본(Tier 1)'에 대해 15bp로 과세된다고 가정할 경우, 국내 은행 및 외은지점이 부담하는 은행세는 모두 1.59조원에 달한다. 이는 2009년 연간 당기순이익의 18%, 자본총계의 1.3%에 해당하며, 금융업 부문에 부과된 세금이 1999~2008년 평균 약 8조 2,240억원, 2008년 약 14조 308억원임을 감안할 때 적지 않은 규모이다. 단일세율로 결정될 경우 일반은행보다는 비예금조달에 대한 의존도가 높은 특수은행의 부담이 클 것으로 생각된다.

한편, 이인형(2010)은 거래세 형태의 은행세 부과시 세수를 추정하였는데, 그 결과는 다음 표와 같다. 시나리오에 따라 다르지만, 2009년 혹은 2011년 한 해 동안 6.1~10.8조원가량의 세수가 견힐 것으로 보고 있으며, 이것은 기존 금융업 부문에 부과된 세금의 규모와 비슷하다는 점에서 조세전가를 고려하지 않는다면 금융업계의 부담이 2배 가까이 상승할 것으로 알 수 있다.

5) 동 내용은 이경근 외(2010), 김동환(2010. 4), 최정욱(2010) 등에서 추정되는데, 같은 자료를 사용하였기 때문에 분석기관에 따라 세입추정규모가 차이가 전혀 발생하지 않는다. 따라서 여기서는 김동환(2010. 4)를 인용하였다.

〈표 6〉 기존연구 : 금융안정기여금 및 금융거래세 도입시 세수효과

(단위: 조원)

연 구	과표 및 세율	부과 대상	추정세입(단년도)
김동환	(IMF안)총자산-부보예금-기본자금*15bp	은행(국내은행 및 외은은행)	1.59
이인영	주식거래에 대한 증권거래세로 전환하여 매수 및 매도에 각각 15bp	주식, 채권, 파생상품, 외화거래	6.1~9.8
	거래상품별 0.05~15bp 세율적용		10.8 (주식제의 4.8)
	거래상품별 0.01~15bp 세율적용		9.2 (주식제의 3.2)

V. 결론

2008년 금융위기를 극복하기 위해 세계 여러 나라는 막대한 공적자금을 투입하여 위기를 대처하였다. 이와 같은 정부의 개입을 통한 공적자금의 투입은 납세자의 부담으로 이어지고 있다. 또한 금융위기의 당사자인 금융기관은 예금자 보호법 등을 핑계로 거의 책임을 지고 있지 않다. 정부 또한 투입한 공적자금을 회수하기 위한 방법을 고심하고 있다. 따라서, 사전에 금융위기 발생을 억제하고, 위기 후 투입된 공적자금을 원활히 회수하기 위하여 은행세를 도입하여야 할 것이다. 현재 논의 중인 은행세는 기존 제도와 중복 우려가 있고, 국제적 공조의 어려움으로 위 문 제들을 해결하는 데는 한계를 가지고 있다.

그리하여 본 논문에서는 현재 진행 중인 은행세 도입 방안에 대해서 알아 보았고, 문제점을 파악하여 다음과 같은 해결책을 제시하겠다.

첫째, 은행세는 교정과세적 성격을 가지며 이것이 은행세 부과의 과세근거가 된다. 금융기관의 무분별한 대출과 과도한 이익추구 등이 사회 전체의 시스템에 위기를 가져오게 되고, 대출비용의 증가를 가져오게 된다. 이때 은행세는 사회적 비용과 사적 편익이 균형이 되도록 강제함으로써 사회적 적정수준의 대출을 유도한다. 한편, 대출축소의 비용은 불확실한 반면, 한계편익곡선이 가파른 경우에는 세금보다 규제가 우월하다. 따라서 규제와 세금을 적절히 조화시킬 필요가 있다.

둘째, 은행세의 과세대상과 시기에 대한 검토가 필요하다. 우선, 거래보다는 부채와 소득에 세금을 부과하는 것이 바람직하다. 은행세를 거래가 아닌 부채에 부과함으로써, 금융기관들의 자본조달비용과 위험감수 정도를 반영할 수 있고, 부채에 대한 편익을 교정하는 효과를 가져올 수 있으며, 국제적 공조도 불필요하다. 또한 거래세는 거래량을 줄여 개별 거래의 가격결정력을 확대

하며 금융시장의 불안정을 야기하지만, 부채에 은행세를 부과하게 되면 이러한 단점이 사라질 것이다. 그리고 일정수준이 넘는 소득에 대해 과세를 하게 되면, 금융위기사 구제금융을 받은 회사들이 이를 이용하여 대규모 이익을 거둔 것에 대한 특별세 성격을 가진다는 점에서 도덕적 해이를 줄일 수도 있다.

셋째, 최근에 그리스 사태와 글로벌 금융위기에서 볼 수 있듯이 외환의 급속한 유출 등도 우리나라 금융시스템에 위기를 초래할 수 있다. 물론 주식시장에서 외국투자자 자본의 유출 영향도 크지만, 금융기관이 보유하고 있는 과도한 단기외화부채도 위기의 원인이 된다. 외환의 급속한 유출을 막기 위해 토빈세 등이 논의되고 있으나, 토빈세는 국제적 공조가 절대적으로 필요하고, 어느 한 나라만 시행할 경우 다른 나라는 외환보유 자체가 오히려 어렵게 될 수 있다. 따라서 현재 금융권이 보유하고 있는 단기 외화부채에 과세를 함으로써 외화부채보유비용을 적절한 수준으로 낮추어, 금융위기사 발생할 수 있는 급속한 자금유출을 사전에 방지할 수 있다.

<참고 문헌>

- 기획재정부 보도자료, 「토론토 G20 정상회의 참석 결과」, 2010.
- 김동환, 「IMF 은행세 권고 내용과 채권 시장 영향」, 『채권분석』, 하이투자증권, 2010.
- 변혜원, 「보험회사에 대한 은행세 부과 여부 검토」, 『주간포커스』, 보험연구원, 2010.
- 생명보험협회, 「IMF의 은행세 제안 보고서」 설명자료, 2010
- 안남기·이유선, 「전세계 은행세(Bank Tax) 도입 현황 및 논의 점검」, 『Issue Analysis』, 국제금융센터, 2010.
- 유진아, 「단기 외화차입 규제에 대한 소고」, 보험연구원, 주간포커스, 2010.
- 이인형, 「금융거래세 부과에 따른 세수추정과 영향 분석」, 자본시장연구원 내부 세미나자료, 2010.
- 한국금융연구원, 『금융안정 분담금(은행세)도입과 정책방향』, 2011.
- 강철승, 「한국의 토빈세제도 도입방안에 대한 연구」, 한국금융학회 정기 학술대회, 2011.
- Beck, Thorsten, “Regulatory Reform after the Crisis: Opportunities and Pitfalls,” Discussion Paper No.7733, CEPR, 2010.
- Geneva Association, “Systemic Risk in Insurance: An Analysis of Insurance and Financial Stability,” *Special Report of the Geneva Association Systemic Risk Working Group*, 2010.

- Gruber, Jonathan, *Public Finance and Public Policy*, 2nd ed., 2009.
- IMF, “Tax policy and the crisis: first thoughts”, OECD Committee on Fiscal Affairs, CTPA/CFA(2009) 23, 2009.
- IMF, “A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector”, interim report for the G-20, 2010.
- Ostry, Jonathan, Atish Ghosh, Karl Habermeier, Marcos Chamon, Mahvash Qureshi and Dennis Reinhardt, “Capital inflows: the role of controls”, IMF Staff Position Note, 2010.
- Weitzman, Martin, “Prices Vs. Quantities”, *Review of Economic Studies*, Vol. 41(4)., 1974, pp. 477~91.

제2회 KIPF



초·중·고 글짓기 공모 수상작

■ 최우수상

- 엽지른 물은 주워담아라
정범주 · 대구 경신고등학교 2학년

■ 우수상

- 세금의 씨앗
김영우 · 충주중학교 2학년
- 사촌 동생과 세금
전대산 · 목포 북교초등학교 5학년

■ 장려상

- 세금으로 꽃피는 민주주의
박채연 · 고양예술고 2학년
- 납세는 기부와 같아요
임경빈 · 대전 만년중학교 3학년
- 행복의 열쇠, 세금
안재현 · 수원 소화초등학교 6학년

옆지른 물은 주워 담아라!

정범주/대구 경신고등학교 2학년

물!

이태준 작가의 수필 '물'에서는 물을 이렇게 표현하고 있다. '물은 아름답다.', '물을 보면 즐겁다.', '물은 성스럽다.' 물이 아름답고, 보기에 즐겁고, 성스러운 이유는 무엇일까? 물론 많은 이유들이 있겠지만 그 이유 중 하나가 물이 투명하기 때문이 아닐까? 만약 '물'이라고 하면 떠오르는 투명한 물이 아닌, 탁한 물을 떠올리며 이태준 작가에게 글을 쓰라고 한다면 그럼에도 그가 물이 아름답고, 보기에 즐겁고, 성스럽다고 할까? 난 아니라고 확신한다. 이처럼 물의 투명함은 그것 자신을 드높이는 큰 특징 중 하나이다. 우리는 이런 물의 투명함에 집중하여야 한다.

그렇다면 모든 물은 투명할까? 아니다. 고인 물은 썩기 마련이다. 부패한 물은 냄새가 나고, 탁하다. 부패한 물은 부끄러움을 모른다. 그것 자신이 더러운 줄 모르며 깨끗해져야겠다는 그 무엇을 가지고 있지 않다. 또, 부패한 물은 책임감이 없다. 그것 자신이 깨끗해짐으로 인해서 다른 것도 깨끗하게 만들어야겠다는 그 무엇이 없다. 부패한 물은 오히려 그 주변에 곰팡이가 슬고 벌레와 세균이 들끓는다.

우리가 집중하여야 하는 물은 고인 물이 아닌 흐르는 물이다. 흐르는 물은 역동적이며, 따라서 썩지 않는다. 돌과 모래에 부딪혀서 끊임없이 달음질할 때에 자정능력을 갖게 되어 스스로 점점 깨끗해지는 것이다. 흐르는 물은 이렇게 부끄러움을 알아 돌과 모래에 수없이 부딪혀 그 자신을 깨끗하게 만들어 투명해지고 책임감이 있어 더러운 것이 있으면 자정능력으로 더러운 그것조차 깨끗하게 만든다.

사람도 이 같아야 한다. 투명해져야 한다. 더러움이 없어, 당당해서 자신의 모든 것을 내비칠 수 있어야 한다. 예를 들어 대한민국을 사랑한다고 하면서 세금을 제대로 내지 않는 것은 위선이다. 일부 기업인들, 연예인들은 대한민국이기 때문에, 대한민국 덕분에 돈을 벌면서도 소득액을 감추거나 지출액을 과대평가하는 방법 등으로 탈세 행각을 벌인다. 그들은 겉으로는 대한민국을 사랑하는 척,



대한민국을 위해 이바지하는 척하면서 국민들이 국산품을 구입하도록, 자신들을 좋아하도록 하지만 뒤에서는 탈세를 통해 국민들의 뒤통수를 치는 것이다. 비단 일부 기업인이나 연예인뿐만 아니라 자영업을 하거나 어떤 일을 하든지 간에 세금을 제대로 내지 않고 숨기는 것은 추악한 것이다. 대한민국의 국민으로서 그들은 헌법에 의해 기본권을 보호받는다. 그들은 권리를 보장받는 것처럼 당당히 의무도 이행하여야 한다.

그들이 물과 같이 투명해지기 위해선, 우선 부끄러움을 알아야 한다. 부끄러움을 모르는 사람은 탈세와 같이 자신의 잘못된 행동이 단지 융통성 있게 사는 것일 뿐이며 살아가는 방법 중의 하나라고 생각한다. 하지만 이것은 잘못된 사고이다. 세금은 국가를 운영하기 위한 경제적 바탕이며 납세는 국민으로서의 의무이다. 대한민국의 모든 국민은 납세의무를 지니고 있다. 납세의무를 충실히 이행하지 않는 것은 대한민국의 사회를 부정하는 것이며, 그것은 곧 대한민국의 국민임을 부정하는 것이나 다름없다. 따라서 이득을 취한 만큼 국가에서 정한 한도의 세금을 내는 것은 필수적이다.

그리고 그들은 책임감을 가져야 한다. 사람은 사회적인 동물이다. 어떤 사람의 행동이나 말에 의해서 한 사람의 행동이나 가치관, 인생이 바뀔 수 있다. 자신의 어떤 행동 때문에 다른 사람들의 생각도 바뀔 수 있다는 것이다. 부모가 탈세에 대해 아무렇지도 않게 생각한다면 그들의 자녀도 그들의 생각을 배우고 따를 것이다. 또, 당신이 만약 탈세를 한다는 사실을 충실히 납세하는 당신의 주변 사람들이 알게 된다면 그들은 당신 때문에 상대적 박탈감을 느끼고 당신의 행동을 따라할 수도 있다. 특히 이런 행동은 연예인과 같은 유명인이 행할 경우 결과는 더욱 극명해지는데, 만약 연예인들이 탈세를 한다면 그들을 바라보는 많은 팬들은 자신이 따르는 연예인들도 탈세를 하기 때문에 비교적 탈세에 대해 대수롭지 않게 생각하고 자신들 또한 하기 쉬운 일이라 생각할 수 있다. 비슷한 사례로, 배우 '최진실'이 자살을 하였을 때 최진실을 따라 자살하는 사람들이 심각한 수준으로 많았다. 그런 현상을 보고 '베르테르 효과'라고 하는데 베르테르 효과란 유명인이나 자신이 선망하던 사람 등이 자살할 경우, 그 사람과 자신을 동일시해서 자살을 시도하는 모방자살을 의미한다. 베르테르 효과가 보여 주듯이, 유명인들이 하는 행동은 특히 일반 대중들에게 큰 영향을 줄 수 있다는 것이다. 그와 같이, 우리는 우리 자신은 물론이고, 다른 사람들 앞에서도 책임감을 가지고 행동해야 한다.

우린 고인 물이 되어서는 안 된다. 흐르는 물이 되어야 한다. 흐르는 물처럼 투명해지기 위해 돌과 모래에 부딪히고 물살에 휩쓸리는 고통을 감내할 때 비로소 우리는 투명해진다. 우리는 당당하기 위해 노력해야 한다. 그렇다, 모든 부분에서 완벽히 깨끗할 수는 없다. 하지만 우리는 물처럼 자정능력을 기르기 위해 노력해야 한다. 잘못된 행동에 대해 부끄러움을 알아야 하고 그것을 우리는 양심이라는 것으로 부른다. 누군가는 양심을 이렇게 말한다. 우리 마음 속에는 삼각형 모양의 양심이 있는데 처음 잘못을 저질렀을 때는 굉장히 뾰족한 세 모서리가 돌아가며 마음을 찌르지만 계속 잘못을 하면 마침내 모서리는 닳아서 둥그러져 아무리 잘못을 해도 마음이 아프지 않게 된다고, 우리는 모서리가 돌아가는 것을 멈추게 하고 다시 뾰족해지도록 모서리를 갈아야 한다.

우리는 이제 엷지른 물을 주워 담아야 한다.

세금의 씨앗

김영우/충주중학교 2학년

“엄마, 도서관 다녀올게요.”

얼마 후에 있을 중간고사 시험공부를 하러 토요일과 일요일에는 집에서 가까운 학생 도서관에 간다. 또 보고 싶은 책이나 DVD를 빌려 엄마와 동생과 같이 보기도 한다.

도서관을 이용할 때마다 정말 기분이 좋다. 왜냐하면 깨끗하고 잘 관리된 시설을 무료로 마음껏 이용할 수 있기 때문이다. 또 보고 싶은 책도 얼마든지 빌려 볼 수 있어서 더욱 좋다.

쌩쌩 자전거 도로를 달려 도서관에 가는 길은 바람도 달콤하고 시원하다. 공부가 끝나면 친구들과 도서관 옆에 호암지를 자전거로 한 바퀴 돈다. 그러면서 중간중간 운동기구로 운동도 하고 벤치에 앉아 획획 헤엄치는 물고기도 보곤 한다. 그러면 그동안 쌓였던 스트레스가 싸악 날아가는 듯하다.

엄마와 아빠는 매일 아침 호암지를 한 바퀴 돌면서 운동을 하신다. 엄마는 코스모스가 예쁘게 핀 호암지가 있어 우리 동네가 너무 좋다고 하신다. 내 동생은 우리 집 옆 국민체육센터에서 저렴한 가격에 수영도 배운다.

이렇듯 우리 가족과 내가 매일 누리는 모든 것이 세금의 혜택이다.

초등학교 때 종종 가족과 함께 예배를 마치고 교회 옆에 있는 시립도서관에 가곤 했다. 그때는 도서관에 주인이 있는 줄 알았다. 그래서 그 주인한테 입장료를 내고 들어가는 줄 알았다. 그런데 알고 보니까 도서관이나 공중 화장실이나 공원 등 공중 시설이 모두 세금으로 만드는 것이었다. 내가 모르는 사이 난 세금의 혜택을 받고 있었던 것이다.

하지만 ‘세금’ 하면 아직까지 우리 사회에서는 긍정적 이미지보다 부정적인 이미지가 더 강한 것 같다.

그래서 성실한 세금납부 대신 수단과 방법을 다 동원해 탈세를 하는 사람들이 많은 것이다. 사람



들은 왜 세금 내는 것을 싫어하는 것일까? 나로서는 그것이 이해되지 않는다.

나는 예전에는 탈세하는 사람들은 가난하기 때문에 그러는 줄 알았다. 그런데 조금 웃기면서도 어이가 없는 것은 오히려 돈이 많은 부자인 사람들이 더욱 더 세금을 내지 않으려 하는 것이다. 뉴스나 신문에서 보면 외제차에 남부러울 것 없이 잘사는 사람들이 탈세를 하는 경우를 종종 보았다.

윗물이 맑아야 아랫물이 맑다는 말이 있듯이 사회 지도층의 사람들이 우선 모범이 되어야 할 것 같다. 아직 잘은 모르지만 뉴스나 신문을 보면 장관이나 높은 자리의 공무원들 뽑을 때 청문회를 하면 내야 할 세금을 내지 않아 문제가 되는 것을 많이 보았다. 또 청소년들이 좋아하는 가수나 연예인들의 탈세 문제로 사회가 떠들썩한 일이 종종 있다.

당장 눈앞의 이익 때문에 그런 일이 벌어지는 것 같다.

아마도 그 사람들은 성실한 세금납부가 바보짓이라고 생각하는 것 같다. 하지만 정말 바보는 당장 자신의 이익을 위해 탈세를 하는 사람들이다. 세금납부는 농부가 씨를 뿌리는 것에 비유할 수 있을 것 같다.

농부가 흉년이 들어 혹시 하는 두려움에 씨를 뿌리지 않는다면 어떻게 될까?

가을이 되어도 추수할 것이 아무것도 없을 것이다. 하지만 농부가 씨를 뿌리면 가을이 되었을 때 그 씨가 30배, 60배, 100배의 풍성한 결실을 맺을 것이다.

이렇듯 우리가 각자 주어진 자리에서 정직하고 성실하게 세금을 납부하면 그것이 우리 생활을 풍요롭게 해 줄 것이다. 한 알의 작은 씨앗이 울창한 나무가 되고 숲이 되어 뜨거운 태양빛도 막아 주듯 우리가 내는 세금은 비록 작은 액수일지라도 커다란 숲이 되어 우리를 위험으로부터 보호해 줄 울타리가 될 것이다.

지금 우리나라는 얼마 있으면 선진국으로 도약할 것이다. 그러기 위해서는 세금의 씨를 더욱 더 많이 뿌려야 한다. 그리고 그 씨가 잘 자라도록 물을 주고 가꾸어야 한다.

씨가 땅속에서 뿌리내리고 자라는 것이 느껴지지 않지만 어느 순간 자라 열매를 맺듯 성실한 세금납부의 열매는 정말 달콤하고 환상적일 것이다. 왜냐하면 근사한 공원과 병원, 편리한 도로, 복지 정책으로 열매를 맺을 것이기 때문이다. 우리 속담에 '뿌린 대로 거둔다.'라는 말이 있듯 세금의 씨앗은 분명 풍성한 열매로 우리에게 되돌아 올 것이다.

나도 고등학교, 대학교를 졸업하고 취업을 하면 그때부터 우리나라 경제를 책임지게 될 것이다. 그러면 성실한 세금납부로 우리나라가 더 세계 속에 든든히 설 수 있도록 할 것이다.

그것이 우리의 미래를 위한 제일 확실한 투자가 아닐까 생각한다.

성실한 세금납부는 희망찬 대한민국에 꼭 필요한 자양분이 될 테니까 말이다.

사촌 동생과 세금

전대산/목포 북교초등학교 5학년

내 사촌 동생 이름은 수빈이입니다.

수빈이는 나와 두 살 차이가 나지만 수빈이는 나한테 형이라고 부르지 않고 대산이라고 마구 부르기도 하고 자기 장난감이 아니면서도 내 장난감을 자기 것이라고 고집을 부려 가끔씩 나를 화나게 만들곤 합니다.

그런데 빨갛간 동백꽃이 봄비처럼 하나 둘 떨어져 내리던 작년 봄날, ○○중공업에 다니던 수빈이 아버지가 공항 도로 가는 길에서 오토바이를 운전하고 가다가 사고가 났습니다.

아버지는 이른 새벽 전화 연락을 받고 곧바로 하당에 있는 기독교병원으로 달려 가셨지만 항상 오토바이를 즐겨 타 수빈이를 오토바이 앞에 태워 가지고 다니시던 수빈이 아버지는 머리를 다쳐 감긴 눈을 다시 뜨지 못하고 하늘나라로 떠나고 말았습니다.

갑자기 다가온 슬픔 속에 수빈이 아버지의 장례식이 끝나고 나자 우리 집에 다시 찾아온 작은 고모 얼굴에는 걱정이 태산 같아 보였습니다.

왜냐하면 수빈이 아버지가 그동안 들어 놓은 보험 하나 없었고, 그렇다고 애써 모아 놓은 돈마저 없어 수빈이, 수현이, 작은 고모 이렇게 셋이서 어떻게 살아 갈지 몰라 같이 말씀을 나누시던 어머니의 한숨 소리도 덩달아 커져 갔습니다.

그래도 사람이 살아가려면 당장 돈이 있어야 하는데 당장 모아 놓은 돈이 없으니 하루하루 살아가기도 힘들어 수빈이 엄마는 결국 식당에서 설거지하는 일을 나가기 시작했습니다.

그러던 어느 날 수빈이네 집에 기쁜 소식이 들려 왔습니다. 다행히 국민기초생활보장 수급자로 선정되어 의료보호 혜택도 받고 다달이 국가에서 조금이나마 생계비 지원 보조금을 받아 생활할 수 있게 된 것입니다.

나는 그 이야기를 어머니로부터 전해 듣고 처음에는 약간 이상했습니다. 무슨 보험을 들지도 않



있는데 도대체 한두 사람도 아닌 여러 사람에게 국가에서 기초 생활을 보장해 주는 생계비나 주거비, 교육비 등이 어디서 나오는지 궁금했기 때문입니다.

그런데 수빈이네 집처럼 집안 형편이 어려워진 아이들에게 우리들이 성실하게 낸 세금을 모아 생계 보조금이 나간다는 사실을 알고 나니 그동안 별것 아닌 것처럼 들어 왔던 세금이 매우 중요하다는 사실을 어렵듯이 알 수 있었습니다.

수빈이는 오늘도 여동생 수현이와 같이 대양동에 자리잡은 신나는 어린이집에 갔습니다.

아마 수빈이 아버지가 살아 계셨더라면 훨씬 좋았을 테지만 젊은 나이에 돌아가신 수빈이 아버지를 대신하여 국가에서 수빈이네 집을 도와주고 있다는 사실이 다행스럽게 여겨졌습니다.

부동산 임대업을 하시는 아버지는 때로는 소득세가 너무 많다고 불평을 늘어 놓으시면서도 조그만 영수증 하나하나까지 꼼꼼하게 챙기시면서 세금은 나라 살림을 이끌어 가는 중요한 것이란 걸 내 귀에 못이 박히도록 강조하시곤 합니다.

비록 은행에다 하는 저금처럼 우리가 필요할 때 다시 찾아 쓸 수는 없지만 우리나라의 경제 발전과 사회 복지를 위해 쓰이는 세금이 중요하다는 사실을 수빈이네를 보고 조금씩 배워 나가곤 합니다.

그런데 어떤 사람들은 일부러 세금을 적게 내려고 가짜로 세금계산서를 만들기도 하고 자기가 판 금액 중에서 일부분만 신고한다는 이야기를 듣고는 나도 몰래 화가 치밀어 올랐습니다.

자기가 상품을 판매한 만큼 정직하게 신고하여 세금을 납부해야 하는 것이 올바른 일인데도, 될 수 있으면 세금을 적게 내고 싶어 하는 사람들의 생각이 아무래도 잘못된 것만 같았습니다.

우리가 서로 세금을 내지 않거나 조금이라도 적게 내려고 공연히 꾀를 피운다면 우리 경제를 발전시키고 보다 강한 나라를 만들기는 정말 어려울 것이며 세상에 의지할 곳 하나 없는 수빈이네와 같은 집은 세상을 살아가는 것이 정말이지 너무나 힘들 것입니다. 우리들이 납세의무를 성실하게 지켜 나가야만 수빈이처럼 집안 형편이 어려운 아이들이 마음 놓고 어린이집을 다닐 수 있기 때문입니다.

나는 유리창 밖에 단풍이 곱게 물들어 가는 오늘 수빈이를 통해 세금에 대해 많은 것을 배웠습니다. 때로 내가 마트에서 빵이나 콜라 한병을 사더라도 빵값에는 부가가치세가 들어 있고 콜라에는 특별소비세가 들어 있다는 사실이 불만스러웠지만 길을 만들고 우리의 해군 함정을 공격하고 연평도를 공격한 북한군과 맞서 우리나라를 지키는 데 바로 우리들이 낸 세금이 쓰이고 있다는 것을 알고 세금이라면 무조건 무서워하던 내가 조금은 부끄럽다는 생각이 들었습니다.

우리가 무엇을 사든지 그림자처럼 따라 다니는 세금이 모이고 모여 우리나라 살림을 꾸려 가는 데 쓰이고 한번 내기만 하면 어디론지 흔적도 없이 사라지는 줄로만 알았던 세금이 우리 주변에서 어렵게 살아가는 가난한 이웃들에게 희망의 날개가 되어 되돌아 온다는 사실을 바로 알게 된 나는 먼훗날 어른이 되면 정직하게 세금을 낼 줄 아는 그런 사람이 되어야겠다고 다짐하면서 앞으로는 아버지 없이 살아 갈 사촌 동생 수빈이를 좀 더 아껴 주는 착한 어린이가 되고 싶었습니다.

세금으로 꽃피는 민주주의

박채연/고양예술고 2학년

“인기연예인 홍씨가 탈세혐의를 받고 있습니다. 홍씨는 작년 말부터 소득신고를 조작해 조세범처벌법에 의하여 처벌을 받게 됩니다.”

아나운서가 푹푹박박한 목소리로 뉴스를 전해주었다. 뉴스를 보던 아빠가 혀를 끝끝 차며 중얼거렸다. 국민으로서 의무는 지켜야지. 있는 사람이 더하다더니 정말이네. 나는 고개를 가웃거리며 아빠에게 물었다. 도대체 탈세가 무엇이기에 저렇게 난리죠? 내 질문에 아빠는 천천히 설명을 늘어놓았다.

탈세란 고의적으로 사실을 왜곡해서 세금부담을 줄이는 것이다. 그러니 당연히 불법적일 수밖에 없다. 수입금액을 누락하거나 허위계약서를 작성하고, 명의까지 위장한다. 실물거래가 없는데 지출로 처리하는 가공경비계상부터, 비용을 부풀리는 과대계상까지 방법도 다양하다.

현대국가는 조세국가라고 말해도 과언이 아니다. 민주주의, 법치주의, 자본주의의 경제체제 아래에서 조세는 국가재정의 원천이 된다. 국가의 기능이나 활동범위가 확대됨에 따라 소요되는 재정수요도 늘어난다. 그 자금의 원천인 조세는 국민들과 밀접하게 관련된 문제이다. 따라서 조세제도나 정책에 따라 국민들에게 미치는 영향이 크다.

국사를 공부하다보면 집권하는 왕에 따라 조세제도가 바뀌는 것을 볼 수 있다. 실제로 전통사회에서는 국가가 강제적으로 조세를 징수했다. 통치와 지배관계는 이런 강압적 방법을 통해 만들어졌다. 절대 권력으로 과세권을 휘둘렀던 것이다.

현대사회는 완전히 다르다. 우리가 낸 세금은 그대로 우리를 위해 쓰인다. 산업사회에서는 납세자의 위상이 낮았다. 하지만 지금 국민들은 주체적인 납세자로 변화하고 있다. 과세관청과 수평적인 협력관계를 이루는 것이다. 우리는 개인보다 공동체주의로 사고할 필요가 있다. 조세는 민주주의를 향유할 수 있는 대가이다. 공공서비스의 혜택을 받고, 자유와 권리를 누리는 것도 모두 납세에서 비



롯된 것이다. 납세는 기본적인 것들을 보장받기 위한 지불액이다.

현대사회에는 많은 것들이 변화하고 있다. 의료기술 발달로 고령화가 진전되어 노인문제가 대두되었다. 때문에 복지수요가 증가해 재정부담이 커졌다. 반대로 불확실한 세계경제와, 잠재성장률 저하로 중장기 세입여건이 위태로운 상황이다. 국민소득은 갈수록 늘어나 2만달러 고지를 눈앞에 두고 있다. 이에 조세와 사회보험 부담도 가중되었다. 이제 국민들은 공적부담의 공정성과, 재정지출의 적정성을 스스로 판단한다. 성실하게 납세하는 동시에 세금 낭비를 감시하는 것이다. 그동안 수동적이고 소극적인 태도를 보였던 국민들은 보다 적극적으로 조세관련 활동에 참여하고 있다.

아빠는 최근 무역사업을 시작했다. 대학교 때 국제무역을 전공한 아빠에게 사업은 오랜 꿈이었다. 회사에서 곧 퇴직을 앞둔 터라 딱히 다른 길이 없기도 했다. 아빠는 사표를 내는 동시에 사업을 준비해 나갔다. 이른 아침 집을 나서서 밤늦게 들어오기 일쑤였다. 바이어들을 만나고, 사업계획서를 작성하느라 눈코 뜰 새 없이 바빴다. 나는 수척해진 아빠를 보며 물었다. 그렇게 일하는데 피곤하지 않아요? 아빠는 고개를 가로저으며 힘들어도 즐겁다고 대답했다.

사실 아빠에게는 사업을 할 만한 자금이 없었다. 지금껏 한 가정의 아버지로, 평범한 직장인으로 살아온 아빠에게 사업이란 꿈만 같은 것이었다. 그런 상황에서 중소기업조세지원제도도 큰 힘이 되어주었다. 아빠는 정부를 동업자로 사업을 시작할 수 있었다.

정부는 창업자에게 다양한 조세지원혜택을 준다. 창업활성화와, 연구 및 인력개발, 사업안정, 구조조정 지원 등 그 종류도 다양하다. 공정하고 안전한 정부를 투자자로 두는 셈이다. 이뿐만 아니라 대기업과 중소기업의 상생협력도 지원해 준다. 세법상 부수적인 우대규정도 많다. 만약 이런 제도적인 도움이 없었더라면 아빠가 사업을 시작할 수 있었을까. 세금이 사업을 시작할 발판을 마련해 준 셈이다.

회사의 사무실과 공장은 지방에 위치해 있다. 덕분에 아빠는 소득세와 법인세를 면제받고 회사를 운영한다. 수도권인 인구과밀을 억제하기 위한 정책이란다. 이런 제도들이 활성화되면 여러 가지로 좋은 점이 많다. 독과점기업들의 성장을 막고, 중소기업은 더 많이 생겨나 경제가 발전할 것이다.

이렇듯 선순환이 반복되는 반면 일각에서는 문제점도 보인다. 세계화된 경제구조와, 인터넷금융 발전으로 신종 탈세가 나타나고 있다. 마스크에서도 유명 인사들의 탈세 뉴스를 흔하게 접할 수 있다. 당장 눈앞의 손익만 생각하고, 넓게 생각하지 않는 탓이다.

과세당국은 적극적인 태도로 첨단탈세에 대응하고 있다. 선진국들의 금융정보를 토대로 세무조사를 강화하고, 보다 획기적인 방법을 연구한다. 나는 이러한 노력도 좋지만 더 중요한 것은 국민들의 인식개선이라고 생각한다. 주체가 납세자인 만큼 그들의 태도가 가장 중요하다. 우리는 순간의 손익보다 국가적인 차원에서 세금의 개념을 이해할 필요가 있다.

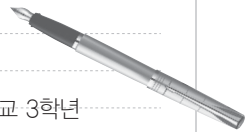
나는 영수증에 찍혀 나오는 부가세라는 글자가 항상 의문스러웠다. 도대체 왜 부가세를 내야 하는 것인지 궁금했다. 부가적으로 돈을 지불할 만한 이유가 없는 데 말이다. 하지만 요즘은 생각이

달라졌다. 내가 구입하는 자잘한 물건들에 세금이 붙어 있다는 게 신기하다. 한편으로는 뿌듯하고 기쁜 마음이 들기도 한다.

세금은 우리 삶을 안전하고, 편안하게 영위할 수 있는 대가이다. 국민주권주의를 실현하는 매개 체이자, 권리와 책임을 갖게 해준다. 민주주의 사회에서 조세를 빼놓고 이야기하는 것은 불가능할 정도이다. 앞으로도 합리적인 조세수취와, 올바른 조세제도로 국가경제가 활성화됐으면 하는 바람이다.



납세는 기부와 같아요



임경빈/대전 만년중학교 3학년

이번 서울시장 선거에서 어느 쪽에 예산을 더 많이 쓰느냐에 성패가 갈렸다. 시민들은 당선자의 공약사항인 복지예산정책에 강력한 지지를 보냈다. 요즘 유럽에서 진행되고 있는 복지정책의 실패로 나라의 존립상태를 피부로 느끼면서 시민들은 고른 분배를 선택하였다.

하지만 복지정책을 펼치기 위해서는 무엇보다 복지예산을 확보하는 일이 급선무이다. 그래서 시민들의 공감과 합의가 절대적으로 필요한 사항이다. 또 복지예산을 확보하기 위해서는 시민들의 자발적인 참여와 의무가 뒤따라야 한다. 그래서 자발적인 납세의무가 이루어져야 비로소 복지정책이 완성될 수 있다.

하지만 일반 시민들이나 사회지도층 인사 가릴 것 없이 우리 사회는 세금을 적게 내려고 곳곳에서 아우성이다. 신문의 사회면과 경제면을 보면 탈세로 문제를 일으키는 뉴스가 하루도 빠짐없이 기사화되고 있다. 이처럼 의무를 다하지 않고 혜택만 보려고 하면 사회는 더 큰 분열을 가져올 수 있다. 하지만 혹자들은 이런 일들은 일부 사람들에게 국한된 일이라고 애써 부인한다. 하지만 경제활동이 일어나는 현장에 가 보면 혹자들이 이야기하는 것이 거짓임을 쉽게 알 수 있다.

나는 지난번 디지털카메라를 구입하려 전자상가에 아버지와 함께 갔다. 진열대에는 세계시장을 석권하고 있는 우리나라의 전자제품들이 즐비하게 진열되어 있었다. 사실 제품을 보는 것만으로도 자랑스러운 일이었다. 아버지와 나는 가게를 둘러보고 마음에 드는 디지털카메라를 발견하고 가격을 물어보았다. 그런데 가게 주인은 우리 부자를 유심히 살펴보고 조심스럽게 말씀하셨다.

“현금으로 하면 오 만원을 빼드리고 카드로는 제 가격을 받아야 합니다.”

아버지는 망설였고 나는 이 말이 무슨 말인지 도무지 이해할 수 없었다. 아버지는 카드로 계산할 테니 현금가격으로 달라고 흥정을 하였지만 가게 주인은 완고하였다. 그래서 아버지는 다른 가게로 이동하였다. 하지만 그곳에서도, 또 다른 가게에서도 주인들의 대답은 한결같이 똑같은 대답만 들을

수 있었다. 결국 아버지는 현금으로 계산하고 물건가격을 할인받고 집으로 돌아왔다.

나는 집으로 돌아와 가게주인들이 한결같이 말씀하신 현금가격과 카드가격이 다른 이유를 여쭙어 보았다. 아버지께서는 가게주인들의 행동에 대하여 자세히 말씀해 주셨다.

“아버지! 가게주인들이 왜 현금일 때만 가격을 할인해 준다고 이야기하나요?”

“그것은 카드로 할 경우 카드수수료로 내는 비용이 발생하기 때문이란다. 하지만 더 큰 요인은 가게 주인들이 탈세를 하려고 하는 의도가 아닐까 하는 생각이다.”

“아버지! 현금으로 계산할 경우 어떻게 탈세가 가능한가요?”

“카드로 계산할 경우 자료가 보존되어 국세청에 그대로 통보가 된단다. 하지만 현금으로 계산할 경우 자료가 존재하지 않아. 그래서 국가에서는 가게주인들에게 양심적이고 자발적으로 소득을 신고하길 계도하고 있지만 우리 말에 백 명이 한명의 도둑을 잡을 수 없다는 속담처럼 어려운 일이란 다.”

“그러면 아까 가게주인들이 탈세하기 위해서 현금을 요구한 거네요?”

“그렇다고 볼 수 있지.”

나는 아버지를 한참 바라다보다가 그러면 아버지도 탈세를 도와 준 것이네요 하며 웃으며 다시 여쭙어 보았다.

“나는 가게주인들의 양심을 믿고 있단다.”고 하시며 웃으셨다.

이뿐만이 아니다. 우리 주변의 가게나 음식점에서 현금으로 계산하면 현금영수증을 발행하는 것이 원칙이다. 하지만 소비자가 현금영수증을 요구하지 않으면 가게 주인들은 발행하지 않고 미소만 지을 뿐이다.

이 미소가 사회를 발전시키고 이웃을 배려하는 미소가 되길 소망하지만 마음 한편에 개인들의 익숙을 챙기는 미소라 생각하니 마음이 편하지 않다. 국가를 부강하게 만드는 것은 한마디로 재정이 튼튼해야 한다. 국가재정은 대부분 세금으로 충당한다. 사람들은 국가가 굳건하게 자신들을 지켜주고 보호해 주길 갈망한다. 그래서 개인적으로 피와 땀이 서려 있는 돈을 기꺼이 국가에 납부하는 것이다. 이런 책임과 의무를 다하지 않고 국가의 책임만을 주장하는 것은 어불성설이다.

세금은 사회간접자본을 확충하는 것은 물론 국민이 다함께 잘살게 하는 재분배의 기능을 수행한다. 나 혼자만 잘사는 것이 아니라 어려운 이웃에게 희망을 찾아주고 낙후된 지역에 집중투자해서 균형적인 발전을 꾀하는 것은 물론 사회통합을 실현할 수 있는 생명수와 같은 존재이다. 그래서 세금을 자발적으로 납부하는 국민이 많은 나라는 부강한 나라라는 등식이 성립한다.

나는 생각한다. 우리의 생각을 조금만 바꾼다면 국가가 부강해지는 납세를 즐겁게 실천할 수 있다고. 우리는 연말에 익명의 독지가가 고아원과 같은 사랑이 필요한 사회시설에 기부하는 뉴스를 들으면 누구나 마음이 흐뭇해진다. 또 국가와 이웃이 중대한 피해로 도움을 필요로 할 때 기부를 하면 그 어느 때보다 행복하고 따뜻한 마음이 된다. 사실 세금이나 기부금은 자신의 똑같은 호주머니에서 나간다. 그런데 납세할 때와 기부할 때의 마음이 왜 다를까?



그것은 생각의 차이이다. 납세가 진정으로 남을 도와주는 일이라고 생각하면 기부만큼 기쁜 마음일 것이다. 세금은 우리 사회의 햇빛과 공기 같은 존재이다. 만약 세상에 햇빛과 공기가 없으면 사람들은 어떻게 될까? 당연히 죽은 목숨이다. 세금도 햇빛과 공기와 같은 존재이다. 힘들어 하는 이웃, 뒤쳐진 낙후지역을 희망과 밝은 세상으로 바꾸는 힘이다. 우리는 대한민국의 국민으로 살아가는 것을 고마워하며 자발적인 납세로 부강한 나라를 이루는 데 동참하는 것이 국민으로서 당연한 도리라는 생각을 가져본다.

행복의 열쇠, 세금

안재현/수원 소화초등학교 6학년

우리 아버지는 대기업에서 운영하는 실버타운에서 근무하십니다. '실버타운'이란 간단하게 말해서 나이 드신 할머니, 할아버지들께서 사시는 마을이라는 뜻이지요. 저도 가끔 아빠 회사를 방문하곤 하는데, 좋은 환경과 편의, 문화시설, 그리고, 완벽한 안전장치에 깜짝 놀랄 때가 많습니다. 공기 맑고 경치 좋은 숲속에 위치한 실버타운에서 할아버지, 할머니들께서는 매일 맑은 공기를 마시고 철마다 바뀌는 자연을 감상하며, 몸과 마음의 안정을 취하십니다. 스포츠 센터에서는 원하는 운동을 즐기며 건강을 유지할 수 있고, 문화센터에서는 사진, 그림, 음악 등 각종 문화 강좌를 이용해 은퇴 후의 무료함도 달래고 자기계발도 하십니다. 무엇보다도 가장 마음에 드는 것은 의료시설입니다. 타운 안에 병원이 있어서 의사선생님과 간호사들이 상주하며 수시로 노인들의 건강을 체크하고, 응급상황에 대처합니다. 노인들이 은퇴 후에도 편안히 인생을 즐기고, 건강을 지키며, 안심하고 살 수 있는 마음인 것이지요.

의료기술의 발달과 생활의 질의 향상으로 인간의 평균 수명은 계속해서 늘어나고 있습니다. 당연히 노인들의 수도 기하급수적으로 늘어나고 있지요. 평생을 사회의 발전을 위해 애쓰시다 은퇴하신 노인들께 우리 아빠가 근무하시는 실버타운에서와 같은 편안한 노후가 보장된다면 얼마나 좋을까요? 하지만, 모든 노인들이 살아가기엔 실버타운은 값이 너무 비싸다고 합니다. 좋은 방법이 없을까요? 저의 고민을 들으신 아버지는 방법이 한 가지 있다고 말씀하셨습니다. 그것은 바로 '세금'이었어요. '세금'이라니, 나라의 국방에 쓰이고, 다리를 세우고 길을 닦는 데 쓰이는 그 '세금' 말인가요? 할아버지 할머니의 행복한 노후와 '세금'이라니 도무지 연관이 지어지지 않습니다.

아버지는 젊은이들이 내는 세금으로 노인복지 시설을 만들어 은퇴하신 할아버지, 할머니들께 제공하고, 그 젊은이들이 나이가 들면, 또 그 다음 세대들이 낸 세금으로 노인복지를 누릴 수 있다고 하셨습니다. 결국, 세금은 나라에 바치는 나라를 위한 돈이 아니라, 나와 내 가족 그리고 후손들을 위한



적금 같은 것이란 설명이었습니다. 막연히 세금을 꼬박꼬박 내면 우리나라가 부자가 될 것이라는 생각을 하고 있었던 저는, 아빠 말씀을 듣고 세금이 우리 자신을 위한 것이라는 것을 깨닫게 되었습니다.

세상은 빛의 속도로 빠르게 발전하고, 우리는 그 발전의 혜택과 함께, 그로 인해 발생하는 여러 가지 문제들도 같이 겪고 있습니다. ‘고령화 사회’ 문제도 그 중의 하나이지요. 인간의 수명은 한없이 길어지고 있지만, 사회에서 은퇴하는 시기는 변하지 않고 있습니다. 우리들의 할아버지, 할머니, 아버지, 어머니 그리고 우리 자신과 다음 세대들까지 모두의 노후가 위협받고 있는 것이 현실입니다. 우리가 낸 세금으로 우리 모두의 건강하고 안전하며 행복한 노후가 보장된다면, 우리 사회는 진정 살기 좋은 세상이 되지 않을까요? 우리 각자가 내는 세금이야말로 세상을 살기 좋게 해 주는 행복의 열쇠입니다. 세금은 다른 사람을 위한 나의 희생이 아니라 바로 우리 자신을 위한 적금이니깐요.

우리가 낸 세금으로 우리 모두의 행복을 지켜나가고, 우리 손으로 살기 좋은 세상을 만들어 갑시다.