

월·간

# 재정포럼

Monthly Public Finance Forum

## 현안분석

- 수도권정책의 현황 및 평가
- 정부개혁의 성과와 과제

## 주요국의 조세제도

미국의 조세제도(Ⅱ)

## 정책토론포트

소득분배구조 개선을 위한 정책토론회

## 정책흐름

2000년 경제정책방향(안)

## CONTENTS

권두칼럼	2	새로운 국세행정 패러다임과 그 방향 / 黃秀雄
현안분석	6	수도권정책의 현황 및 평가 / 金正勳
	29	정부개혁의 성과와 과제 / 玉東錫
명언산책	54	법과 인간
정책토론티포트	56	소득분배구조 개선을 위한 정책토론회
주요국의 조세제도	87	미국의 조세제도(Ⅱ) / 金珍洙
경제단상	95	G-혁명의 아리아 / 李桓碩
	98	21세기 리더와 우리의 과제 / 金益興
문화기행	101	인물담함·백범 김구 / 李 濬
정책흐름	106	2000년 경제정책방향(안)
재정통계	126	연도별·지방자치단체별 세출결산 순계분석(공기업 특별회계)
이런 의견 저런 생각	132	경제운용 지만할 때 아니다의

# 새로운 국세행정 패러다임과 그 방향

黃秀雄 / 국세청 차장

**뉴** 밀레니엄의 전환기인 오늘, 18세기 후반부터 시작된 산업혁명이 인류생활 전반에 가져온 변화의 폭과 충격의 정도보다 훨씬 넓고 큰 디지털혁명의 파도가 밀려오고 있다. 바야흐로, 정보혁명과 국경 없는 글로벌 경제환경에서 세계일류가 아니면 살아남을 수 없는 시대가 도래한 것이다.



이 대변혁에 우리가 어떻게 대응하느냐에 따라 세계일류국가로 발돋움할 수도 있고 역사의 주변부로 밀려날 수도 있는 기로에 서 있는 것이다. 정부는 세계일류경제 지향을 국정지표로 삼고 새천년 새희망의 비전으로 제시하고 있으며, 국세청 역시 세계일류세정 실현을 금년의 목표로 설정하였다. 과거 세정의 기본틀은 세목별 조직·소세무서주의·지역담당제에 의한 세원관리 등 미시적이고 밀착방식에 기초를 두고 있었다. 이러한 조직과 업무체계는 납세자의 불평과 비용을 유발하며, 업무기능별 전문화가 불가능하고 부조리 개연성이 많아 국민의 신뢰를 떨어뜨릴 뿐만 아니라 새롭게 등장하는 문제들에 효율적으로 대응하기가 어려웠던 것이 사실이었다. 21세기 국세청의 새로운 국세행정 패러다임은 고객 및 성과 지향을 그 근본가치로 세우고 있다. 세정에 대한 국민의 신뢰를 바탕으로 자발적 성실신고에 의해 최고수준의 공평과세를 달성함으로써 새시대가 요구하는 조세정의 실현하고자 함에 있는 것이다.

지난해 국세청은 安正男 국세청장 취임 이후, 새로운 국세행정 패러다임 아래 세정 전반에 걸쳐 일대 개혁을 추진, 21세기를 지향하는 세정의 기본틀을 완성하였다. 세정의 투명성과 생산성 제고를 목표로 70년 이상 유지해 온 세목별 조직을 납세자 중심의 기능별 조직으로 전면 개편하고, 소세무서를 통·폐합 134개 세무서를 99개로 줄여 중·

대형 세무서로 구조조정을 단행하여, 조직의 핵심기능인 납세서비스와 조사부문을 대폭 확충하였다. 또한 지역담당제 등 사람에 의한 세원관리를 폐지하고 범사회적 과세자료인프라 구축 및 신용카드 사용의 생활화 확산(신용카드 복권제도 시행) 등 시스템에 의한 세원관리로 일대 방향을 전환하였다. 각 세무서에는 영세 납세자의 권익보호를 위한 「납세자보호담당관」과 종합세무상담창구인 납세서비스 센터를 신설함으로써 납세서비스를 질적으로 크게 향상시켰다. 새로운 국세행정 패러다임을 구체화하려는 이러한 조치들은 국민이 바라는 모습의 국세행정 像의 구현(고객 지향), 일하는 방식의 혁신과 정보혁명에의 효과적인 대응 등(성과지향)을 통하여 그 빛을 보게 될 것이다.

우선, 국민이 바라는 국세행정 상은 어떠한고 어떻게 이를 구현해야 하는가? 국민들은 국세행정에 대해 “국세청이 납세자 입장에 서서 일한다. 조세부담의 불공평문제가 눈에 띄게 개선되고 있다. 국세공무원이 어느 부처 공

**새로운 국세행정 패러다임의 근본가치는 고객 및 성과 지양이다.**

**국세청은 금년에는 소프트웨어 측면 즉, 국민의 국세청에 대한 역할 기대를 충족시키는 일, 일하는 방식을 성과 지향적으로 전면 전환하는 일 그리고 디지털혁명시대, 국정 없는 글로벌 경제에 능동적으로 대응해 나가는 일들을 적극 추진하면서 새로운 국세행정 패러다임을 한층 더 내실있게 구체화할 것이다.**

무원보다도 깨끗해졌다. 세무조사가 투명하고 공정해졌다. 세금신고납부절차가 훨씬 편해졌다.” 등의 변화를 바라고 있을 것이다. 이러한 국세청의 역할에 대한 국민의 기대를 충족시키고자 국세청은 다음과 같은 조치들을 준비하고 있다.

먼저 세정서비스의 꽃으로서 다른 부처로부터 벤치마킹의 대상이 되고 있는 「납세자보호담당관」제도를 질적으로 발전시켜 세계 최고수준의 납세자 보호기구로 육성할 것이다. 예컨대 언론 및 시민단체에 들어오는 민원을 수집해서 해결하거나, 민원발생원인을 요인별로 분석해서 민원발생 자체를 근원적으로 감소시키는 등 역올한 세금 해결 위주에서 더 나아가 국세행정 전과정에 참여하여 납세자의 절차적 권익까지 철저히 보장함으로써 중추적인 ‘납세자 권익보호 조직’으로 완전 정착되도록 해 나갈 것이다.

국민이 바라는 다른 하나는 조세부담의 형평성 제고를 통한 조세정의의 실현이다. 조세부담의 불공평 문제를 시정하지 않고서는 정부와 세정에 대한 국민의 신뢰를 얻을 수 없다. 이 문제는 그 동안 매년 해결과제로 선정되었지만 국민들은 별로 개선되었다고 느끼지 못하고 있다. 금년부터는 접근방식을 바꾸어 조세부담문제가 심각하고 고질적인 분야부터 매년 몇 개씩 선정하여 조직의 역량을 집중 투입해 나가는 한편, 신용카드 생활화를 정착시키고 과세자료 인프라를 강화함으로써 자영업자의 근거과세기반을 확충하면서 단계적으로 조세부담의 형평성을 제고시키고자 한다.

또한 맑고 바르고 깨끗하고 당당한 국세공직자 상을 형성시켜 나갈 것이다. 지난해 지역담당제를 폐지하여 담당 직원과 납세자가 구조적으로 유착될 소지를 획기적으로 감소시킨 바 있다. 금년에는 납세자 접촉기회를 한층 더

축소하거나 일원화하는 등 부조리 소지를 제도적으로 제거해 나가고, 국세공무원의 의식도 지속적으로 쇄신함으로써 기본이 바로 선 공직자로 탈바꿈시켜 나갈 것이다. 부조리 하면 세무공무원을 떠올리게 되는 국민의 인식이 완전히 바뀌어 국세공무원 하면 깨끗하고 자긍심을 갖춘 전문가 집단으로 인식될 수 있도록 최선의 노력을 다하고자 한다. 아울러, 세무조사대상 선정기준을 객관화하고 조사관리체계를 과학화하여 국민이 공감하고 신뢰하는 새로운 조사시스템을 구축할 것이다. 그리고 세무서에 가지 않고도 세금신고·납부가 종결될 수 있도록 우편신고제를 활성화하고 전자신고제를 새로이 도입하는 등 논-스톱 서비스 시스템(non-stop service system)도 구축해 나갈 계획이다.

둘째로, 조직의 성과를 극대화하기 위하여 일하는 방식을 혁신하는 일이다(reengineering). 먼저 개편된 조직구조에 부응시키면서 관리기법을 한층 더 과학화하는 것이다. 세원·조사·징수관리 모든 분야에서 현장 중심의 사람에 의한 관리방식에서 국세통합시스템을 기반으로 한 전산정보분석과 시스템에 의한 관리방식으로 전환함으로써 그 효과성을 높여 나갈 것이다. 예컨대, 최근에 개발한 「스마일시스템」같은 분석틀을 구축함으로써 일선직원이 사무실에서 전산으로 납세자의 세금신고 성실도를 객관적으로 쉽고 빠르게 분석할 수 있게 하는 것이다.

또한 모든 업무를 원점에서 효율성과 중요성 원칙에 의거 재평가하여 그 존재여부와 처리방식을 다시 설정하고자 한다. 모든 분야를 허술하게 관리하는 것이 아니라 핵심분야를 선정하여 철저히 분석하고 합리적으로 처리함으로써 제한된 인적·물적 자원으로 최대의 성과를 산출하고 조직의 피로도를 감소시키고자 하는 것이다. 일시 대량·단순·반복업무는 자동화하고 업무처리과정의 비

효율적인 요소를 제거하여 일선직원의 업무부담을 덜어 주고 실질적인 업무에 자원이 투입되도록 하려는 것이다. 아울러 핵심업무를 중심으로 해서 관리자의 목표관리제와 일선직원 만족도 평가제를 실질적으로 운영함으로써 조직구성원에게 성과지향적 사고를 고취시킬 것이다.

조직의 성과는 조직구성원의 능력과 사기에 달려 있다. 국세청은 이미 전문분야별 보직경로, 승진, 보수, 교육훈련 등 인사제도 전반에 걸친 개선조치들을 마련하기 위한 「인사제도개선기획단」과 국세공무원 개개인의 복지 증진을 위한 「직원복지후생대책위원회」를 설치운영하고 있는 바, 머지않아 국세공무원의 전문성을 제고시키고 사기를 앙양시키는 새로운 조치들이 많이 창출될 것이다. 특히 사이버 교육훈련시스템(cyber-training system)과 신지식 공무원 선정 및 우대제도 등은 국세공무원에게 스스로 참된 전문가로 성장할 기회와 유인을 제공할 것으로 믿는다.

셋째로, 디지털혁명의 시대, 국경 없는 글로벌 경제환경에 능동적으로 대응해 나가는 일이다. 오늘의 디지털혁명이 가져온 세정환경의 변화는 일찍이 경험하지 못한 것이다. 이미 전자상거래를 통한 유통혁명이 빠른 속도로 진전되고 있으며, 이렇듯 생소한 신종 국제금융상품이 금융시장의 주역으로 등장하고 있다. 2001년 외환거래가 전면 자유화되면 국제자본거래를 이용한 조세회피도 증가할 것으로 보인다.

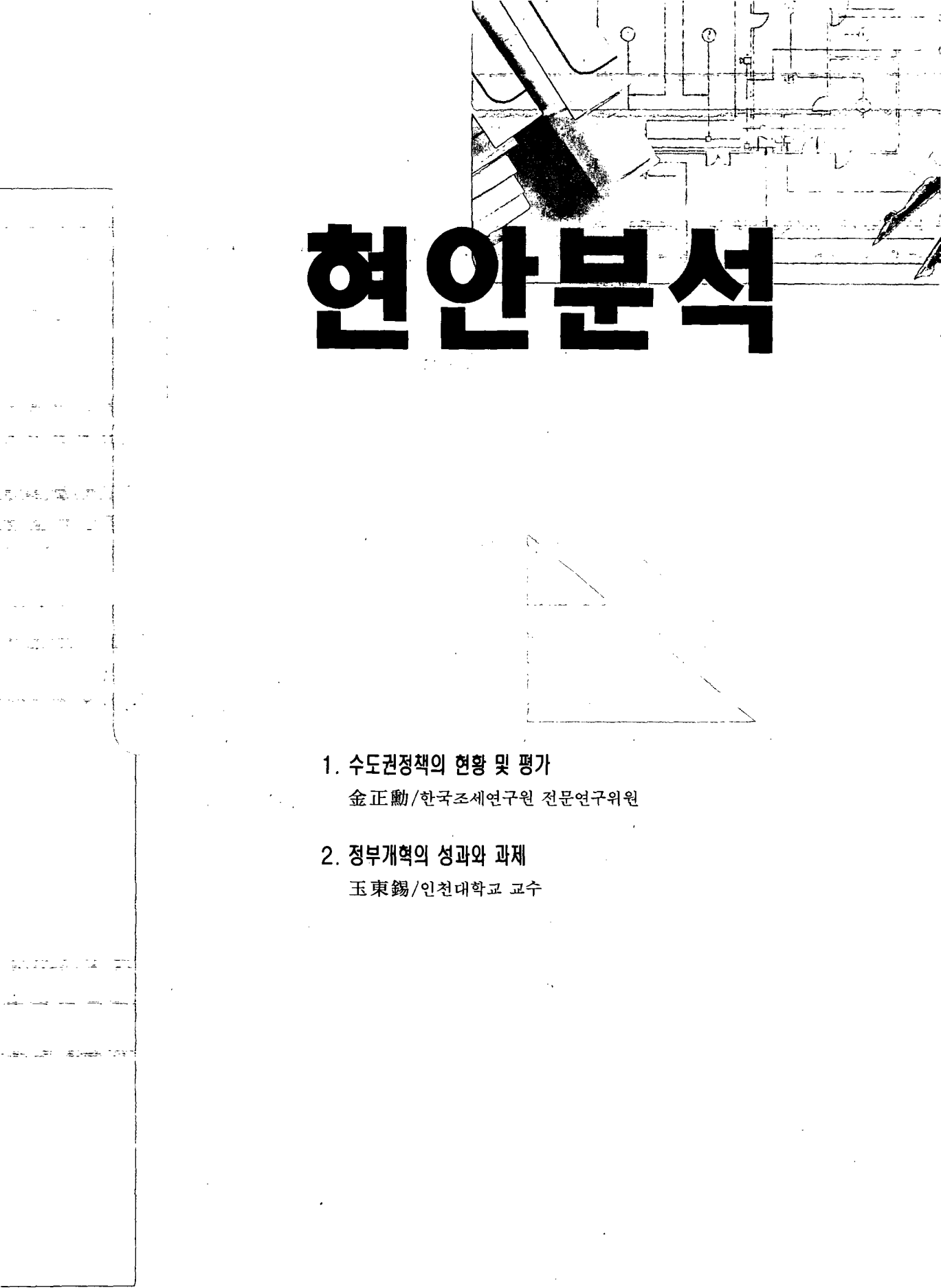
우선 국세청은 국제거래 종합분석시스템과 국제거래관련 과세자료인프라의 구축 그리고 국제조사전문요원의 단계적 양성으로 국경 없는 글로벌경제에 대응하고자 한다. 이미 국적별·업종별·특수계정별 비교 및 추세 분석 프로그램 등 국제거래신고의 성실도 분석시스템과 다국적 기업의 이전가격조작을 통한 조세회피 감시시스템을 개발하여 운영하고 있다. 또한 한국은행, 관세청 및 외환전산센터 등으로부터 외환거래정보를 수집하여 외환관리시스템과 유기적으로 연계 활용함으로써 국제거래를 이용한 탈세혐의를 조기에 포착할 수 있는 과세자료인프라를 구축할 것이며, 2001년까지 우수직원 중 300명을 선발하여 지속적으로 전문교육프로그램을 개발·시행하면

서 국제조사전문요원으로 양성할 것이다.

한편, 전자상거래에 대해서는 그 정확한 실상 파악과 효과적인 세원관리방안을 체계적으로 연구하고자 「전자상거래 세원관리대책반」을 편성운영하고, 재화 및 용역의 공급시기·손익실현시기 등 거래특성에 적합한 과세기준 등도 정비할 것이다. 신종국제금융거래와 관련해서는 선물거래증개기관을 통하여 선물거래차료수집을 제도화하는 일, 파생금융상품 전문요원을 민간전문교육기관에 위탁교육하여 양성시키는 일 등을 추진할 것이다.

국세행정과정의 전자화는 디지털 경제시대에 당연한 화두이다. 「과세자료의 제출및관리에 관한법률」의 개정에 따라 과세자료의 전산수보범위는 한층 넓어질 것이며, 인터넷을 이용하여 부가가치세와 원천징수이행사항신고서를 전자적으로 작성 제출하는 전자신고시스템은 이미 개발이 완료되어 시범운영중이다. 전자결재시스템 역시 곧 개발이 완료되어 운영될 것이며 전국 모든 세무서는 홈페이지를 개설하여 전자적으로 납세서비스를 신속하게 제공하게 될 것이다.

새로운 국세행정 패러다임의 근본가치는 고객 및 성과 지향이다. 국세청은 지난해 새 패러다임 아래 국세행정 중 하드웨어 측면을 성공적으로 개혁함으로써 대내외에 신선한 충격을 주었다. 금년에는 소프트웨어 측면 즉, 국민의 국세청에 대한 역할 기대를 충족시키는 일, 일하는 방식을 성과 지향적으로 전면 전환하는 일 그리고 디지털 혁명시대, 국경 없는 글로벌 경제에 능동적으로 대응해 나가는 일들을 적극 추진하면서 새로운 국세행정 패러다임을 한층 더 내실있게 구체화 할 것이다. 지금은 국세행정의 변화에 대한 대내외적인 관심과 기대가 그 어느때보다 높아지고 있다. 이러한 국민의 기대에 부응하기 위해서는 지속적으로 개혁을 추진하여 금년을 21세기 선진 세정의 원년으로 만들어야 한다는 깊은 책임감을 느낀다. 납세자와 조세전문가 여러분의 날카로운 비판과 따뜻한 격려를 바란다. KIP



# 현안분석

## 1. 수도권정책의 현황 및 평가

金正勳/한국조세연구원 전문연구위원

## 2. 정부개혁의 성과와 과제

玉東錫/인천대학교 교수

# 수도권정책의 현황 및 평가



金正勳 / 한국조세연구원 전문연구위원

정부가 지난 30년간  
지속적으로 전개해 온  
수도권정책을 단순히  
정의하면 수도권으로  
몰리는 인구와 자본을  
전국적으로 분산시키는  
것이라고 할 수 있다.

## 1. 서론

정부가 지난 30년간 지속적으로 전개해 온 수도권정책을 단순히 정의하면 수도권으로 몰리는 인구와 자본을 전국적으로 분산시키는 것이라고 할 수 있다. 그러나 정부가 수도권에 인구 및 자본이 집중되는 것을 왜 막고자 하는지에 대한 이유는 사실 명확하게 제시되지는 않는다. 다만 국토의 효율적 이용, 수도권 집중으로 인한 피해의 방지, 지역균형개발 등과 같이 다소 선언적인 용어들이 수도권정책이 수립되는 근거로 사용되고 있다<sup>1)</sup>.

물론 지역경제학에서는 지역간 균형개발, 또는 불균형개발에 대한 연구가 지속되어 왔기 때문에 정부의 수도권정책이 이론적 바탕 없이 이루어진 것은 아니다. 그러나 경제집적의 원인 및 피해가 무엇인지에 대하여 명확한 결론이 나와 있는 것이 아니고, 또한 1990년대 들어 이 문제에 대한 새롭게 다양한 연구결과들이 나오고 있기 때문에 1970년대부터 줄곧 사용되어 온 논리를 탈피하여 새로운 시각으로 우리나라의 수도권정책을 바라볼 필요가 있다고 생각된다.

1) "수도권정책이란 수도권이라는 특정공간을 대상으로 하는 정부차원의 각종 정책을 총칭하여 이르는 말이다. 즉, 수도권에 인구와 시설의 급속한 집중에 따라 발생하는 도시문제의 해소와 지역격차 완화 노력의 일환으로 수도권정책이 시행되었다. 이 시책은 1964년 「대도시인구집중방지책」을 그 시초로 하여 「수도권정비계획법」이라는 특별법에 근거한 「수도권정비계획」에까지 이르고 있다." (박상우·권혁진, 1997, p.80).

• 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.

## II. 경제집적의 이해

### 1. 경제집적에 대한 부정적 견해

경제집적에 대한 부정적 견해는 '혼잡의 비경제성'으로 요약할 수 있다. 한 지역에 인구와 산업시설이 몰리면 혼잡으로 인한 피해가 발생하는데, 이와 같은 외부효과를 내재화시키는 시장기능이 존재하지 않을 경우에는 정부가 정책을 통하여 인구 및 자본의 전국적인 분산을 유도하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 또한 경제집적은 혼잡의 비경제성뿐만 아니라 토지의 효율적 이용을 위해서라도 막아야 한다는 주장을 펼칠 수 있다. 즉, 전국적으로 가용토지가 많이 있음에도 불구하고 오직 수도권에만 인구가 집중되어 한정된 토지가 사용되면, 수도권의 토지가격이 상승하여 주민들의 후생이 감소한다. 또한 좁은 토지에 생산요소들이 집중 투입될 경우 노동과 자본의 한계생산성이 하락하고, 결과적으로 국가 전체의 생산성이 하락하기 때문에 수도권집중은 국가 전체적으로 바람직하지 않다는 주장을 할 수 있다.

이와 같은 논의를 종합하면 수도권집중의 피해는 '시장실패'와 '정부실패'가 복합적으로 작용한 것이라 볼 수 있다. 일반적으로 자본과 노동의 지역간 이동은 그렇지 않은 경우에 비하여 생산성을 제고시킨다고 보아야 할 것이다. 그리고, 혼잡효과 등과 같은 외부성이 있을 경우 적절한 세제정책을 통하여 이를 내재화할 수 있다는 것이 교과서의 결론이다<sup>2)</sup>. 그러나 우리나라에서 수도권집중이 비판받는 이유는 중앙정부의 세제 및 재정정책이 혼잡피해를 적정하게 내재화하지 않을 뿐만 아니라, 오히려 수도권에 재정적 잉여(fiscal surplus)를 창출하여 인구유입을 유도하고, 그 결과 수도권의 생산성 및 전국적인 생산성이 떨어진다는 것이 수도권정책이 수립되는 주된 이유라고 볼 수 있다.

물론 수도권정책에는 효율성 이외에 지역간 균형발전이라는 형평성의 관점도 강하게 내포되어 있다. 그러나 지역간 형평성은 형평성 자체보다는 인구의 전국적인 분산과 보다 밀접한 관련을 가지고 있다. 왜냐하면 형평성의 대상은 '지역'이 아니라 그 지역에 거주하는 주민들이고, 모든 주민들이 수도권에만 살 경우 지역간 형평성을 주장해야 할 이유는 사라지기 때문이다. 더 나아가서, 저소득 지역 주민들이 수도권으로 유입되는 것은 자신들의 후생을 증대시키기 위함인데, 지역

중앙정부의 세제 및 재정정책이 수도권에 재정적 잉여를 창출하여 인구유입을 유도하고, 그 결과 수도권의 생산성 및 전국적인 생산성이 떨어진다는 것이 수도권정책이 수립되는 주된 이유라고 볼 수 있다.

2) David E. Wildasin (1986, pp. 2~35).

**왜 수도권으로  
인구 및 자본이  
집중되는가에 대하여  
명확한 설명을  
제시하는 것은  
의외로 쉽지 않다.**

간 균형발전을 명목으로 이를 막는 것은 오히려 불필요한 조치라고 주장할 수도 있다<sup>3)</sup>. 따라서 지역보조금이 순수한 형평성의 의미를 갖는 경우는 이러한 보조금이 저소득 지역에 할 수 없이 머물러 있어야 하는 계층을 돕기 위하여 쓰이는 경우에 한하고, 대개의 경우 인구 유입의 대상이 되는 지역(예를 들어 수도권)의 주민들이 인구유입을 억제하기 위하여 지역간 보조금을 이용한다고 보는 시각이 지배적이다<sup>4)</sup>.

3) Krugman and Obstfeld (1994, p. 184)는 이 문제에 대하여 다음과 같은 표현을 하고 있다: "Is there anything wrong with regional decline? ... In particular, migrants normally raise their own real income substantially by moving. If coal miners from Appalachia can double their real income by moving to Chicago and taking jobs in the service sector, why should anyone object?"

4) 인구의 적정분산을 위한 지역간 보조금은 지역연합이 자발적으로 제공할 수 있고, 지역의 근시적 행위(myopic behavior)로 인해 비효율성이 제거되지 않을 경우에는 상위 정부가 이를 제공할 수 있다. 유럽 통합 이후 Ireland, Portugal, Spain, 남부 Italy, Greece 등에 제공되는 통합기금(Cohesion Funds)이 인구분산을 위한 보조금의 한 예이고, 이에 관한 이론적 연구 역시 매우 방대하게 진행되고 있다: Wildasin(1991), Wellisch(1996), Cremer and Pestieau(1996), Mansoorian and Myers(1997) 등 참고.

## 2. 경제집적에 대한 긍정적 견해

지역 균형발전은 국가의 생산성과 국민들의 복지 증진을 위하여 반드시 필요하다고 많은 사람들이 생각하고 있지만, 왜 수도권으로 인구 및 자본이 집중되는가에 대하여 명확한 설명을 제시하는 것은 의외로 쉽지 않다. 학계에서도 집적의 경제학(agglomeration economy)에 관한 연구는 아직 초기단계라고 볼 수 있는데, 도시의 비대화는 일종의 자연스러운 현상으로 보는 사람들도 많이 있다. 학자에 따라서 수도권의 집적을 자연스러운 현상으로 보는 것은 다음과 같은 이유 때문이다. 먼저 노동력이 수도권으로 이동할 경우, 풍부한 노동력으로 인하여 임금이 낮아지는 반면 혼잡으로 인하여 여러 가지 피해가 발생한다. 따라서 노동력 이동은 지속적으로 일어날 수는 없다. 즉, 노동력이 한 지역에 어느 정도 집중되고 나면 국토의 다른 지역으로 노동력이 이동하리라고 예상하는 것이 일반적 경제논리이다. 그럼에도 불구하고 노동력의 수도권 이동이 끊이지 않는다면, 이는 아직까지 임금 조건이 나쁘지 않고, 공공, 문화, 교육시설로부터의 혜택이 커서 혼잡으로 인한 불편을 감수할 만하기 때문이다. 그러나 인구집중이 부정적 효과를 동반하는 한, 언젠가는 인구가동이 멈출 것이므로 이를 인위적으로 막을 필요가 없다는 것이 인구집적을 긍정적으로 보는 학자들의 견해이다.

경제집적을 긍정적인 시각으로 보는 학자들은 수도권의 자본집중에 관해서도 비슷한 논리를 전개한다. 자본은 지역간 자유롭게 이동할 수 있기 때문에 생산성이 가장 큰 지역에 투자가 일어나는 것은 당연한 현상이다. 결국, 수도권에 자본이 집중되는 것은 수도권의 자본 생산성이 다른 지역보다 높기 때문인데, 그 이유는 두 가지 측면에서 설명된다. 먼저 첫 번째는 제품에 대한 수요자들이 수도권에 몰려 있기 때문이다. 규모가 큰 제조업의 경우 수요를 충족시키기 위하여 생산공

장이 소비자들과 가까운 곳에 반드시 위치할 필요는 없지만, 경제가 발달할수록 비중이 높아지는 소규모 서비스 사업들은 수요자가 밀집되어 있는 수도권권을 선호하는 것은 당연한 일이다. 이처럼 시장 접근도로 인하여 자본이 집중되는 것을 전방결합(forward linkage)이라고 하는데, 기업 또는 공장이 서로 근접해서 위치하는 또 다른 이유는 후방결합(backward linkage)에서 찾을 수 있다. 즉, 하나의 업체가 활동하는 데에는 다른 업체들로부터 원료, 부품, 그리고 다양한 서비스 등을 공급받아야 하기 때문에 업체 또는 공장이 서로 밀집되는 것이 생산성의 향상을 가져온다. 따라서 전방결합이 그다지 필요하지 않는 제조업의 경우에도 후방결합의 측면에서 보았을 때에는 다른 업체들이 밀집되어 있는 곳을 선호하게 된다.

전방결합과 후방결합 이외에 경제집적을 촉진시키는 또 하나의 중요한 이유는 노동시장에 대한 접근성이다. 최근 들어 경제집적이 두드러지게 관찰되는 산업으로 컴퓨터관련 산업을 들 수 있다. 미국의 경우 보스턴 지역의 Route 128, 파올로 알토의 실리콘 벨리 등이 그러한 것들인데, 세부 전문분야가 매우 많이 필요한 컴퓨터 산업이 이 곳에 집중된 가장 큰 이유로 다양하면서도 복잡한 기술들을 가진 고급인력을 이 지역에서 쉽게 발견할 수 있었기 때문이라고 보고 있다. Route 128이 MIT에 가까이 위치하고 있고, 실리콘 벨리가 Stanford대학에 가까이 위치하여 양 대학으로부터 풍부한 기술력과 노동력을 제공받은 결과 거대한 컴퓨터 단지가 탄생하였듯이, 산업이 성공하기 위해서는 노동시장의 접근성이 다른 어떤 요소보다도 중요할 수 있다. 반면 노동자들의 입장에서 보았을 때에도, 산업이 밀집되어 있는 곳을 선호할 수밖에 없는데, 어떤 사업이든지 실패할 가능성이 있고, 그럴 경우 다른 직장을 쉽게 구할 수 없으려면 산업밀집지역이 유리할 수밖에 없다. 특히 사업의 실패확률이 높은 벤처산업의 경우 동종의 산업이 한 곳에 몰려 있는 이유가 여기에 있다고 볼 수 있다. 즉, 전방결합과 후방결합의 연쇄효과, 노동력집중과 자본집중의 연쇄효과 등이 모두 산업과 인구집중을 필연적으로 만드는 요인이라고 보는 것이 경제집적을 긍정적으로 보는 학자들의 견해이다.

**전방결합과 후방결합의 연쇄효과, 노동력집중과 자본집중의 연쇄효과 등이 모두 산업과 인구집중을 필연적으로 만드는 요인이라고 보는 것이 경제집적을 긍정적으로 보는 학자들의 견해이다.**

### 3. Zipf의 법칙

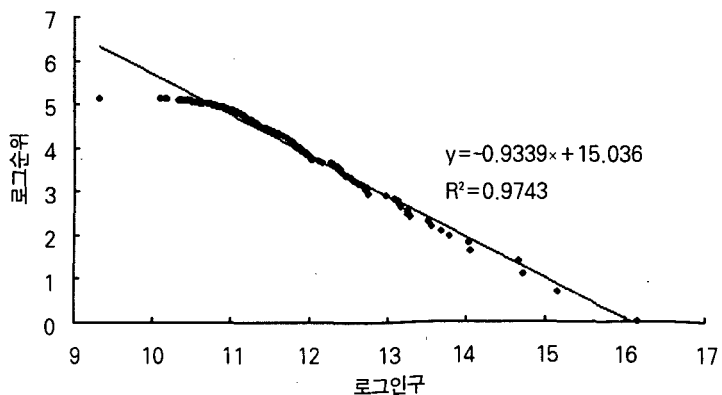
경제집적에 관한 연구는 1990년대 들어 매우 활발하게 진행되고 있는데 그 중에서도 많은 관심을 받고 있는 것이 Zipf의 법칙이다. Zipf의 법칙은 도시의 인구

Zipf의 법칙이 경제집적을 연구하는 학자들의 관심을 많이 받고 있는 이유는 그 정확한 규칙성과 일반성에 있다.

와 도시의 순위(인구 기준) 사이에 놀랍도록 일정한 법칙이 적용된다는 점이다. 보다 구체적으로, 순위의 로그값과 인구의 로그값 사이에는 매우 일정한 법칙(높은  $R^2$ )이 존재할 뿐만 아니라 그 기울기가 -1에 가깝다는 점이다. 기울기가 -1에 가깝다는 점은 Krugman(1996)으로 하여금 경제학을 통틀어 가장 놀라운 법칙이라는 주장을 하도록 만들었는데<sup>5)</sup>, 최근 Gabaix(1999a, 1999b)에 의하여 그 이유를 설명하는 모형이 제시되고 있다. Zipf의 법칙이 경제집적을 연구하는 학자들의 관심을 많이 받고 있는 이유는 그 정확한 규칙성과 일반성에 있다. Gabaix(1999a, p. 760)에 의하면 19세기 중반의 중국, 20세기 초반의 인도, 1800년대 후반부터 1900년대 후반까지의 미국, 그리고 인구 데이터를 확보할 수 있는 거의 모든 국가들에서 이 법칙이 확인되고 있다.

〈그림 1〉은 1996년 우리나라 대도시 및 시·군 인구를 가지고 인구의 로그값과 순위의 로그값 사이의 관계를 보여주고 있는데, 이 역시 우리나라 도시의 인구분포가 Zipf의 법칙을 따르고 있음을 확인시켜 주고 있다. 이 그림에서 양 변수간 기울기는 -0.93이고, 인구가 가장 적고 육지로부터 떨어져 있는 울릉군을 제외하면 양 변수간 기울기가 -0.95인데, 이는 미국 대도시를 기준으로 한 Gabaix(1999a)의 1.005에 비하여서는 일치성이 떨어진다. 그러나 〈그림 1〉에서 확인할 수 있듯이 그 이유는 인구가 작은 지역으로 갈수록 양 변수간 일치성이 떨어지기 때문이다. 그런데, Zipf의 법칙은 행정단위가 아닌 인구밀집지역

〈그림 1〉 로그-인구와 로그-순위와의 관계(168개 시·군)



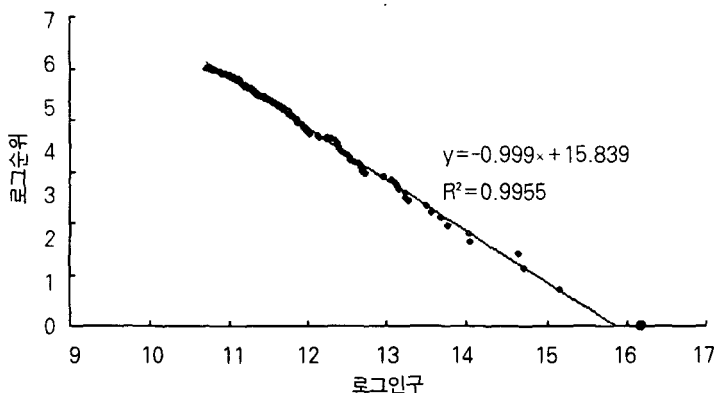
5) We are unused to seeing regularities this exact in economics — it is so exact that I find it spooky (Krugman(1996), p. 40).

(Agglomeration)에 적용되기 때문에 단순히 우리나라의 모든 시·군 지역에 골고루 적용되기를 기대하기는 힘들다. 예를 들어 Gabaix(1999a)는 Boston에 Cambridge를 포함하는 등 대도시(metropolitan area) 135개를 대상으로 이 법칙을 확인하고 있다. 따라서 <그림 2>에는 전체 표본 168개 중에서 순위가 낮은 군 18개를 제외한 150개의 지역을 대상으로 회귀식을 다시 구한 결과가 나타나 있는데 양 변수간 기울기가 -0.999이고  $R^2$ 는 0.995를 갖는다. <그림 2>는 또한 <그림 1>에 비하여 수도권 집중의 문제를 보다 명확하게 보여주고 있는데, 인구가 가장 많은 서울(그림의 큰 점)이 회귀선으로부터 크게 벗어나 있음을 확인할 수 있다.

최근에 활발하게 진행되고 있는 집적경제에 대한 논의, 그리고 경제제도와 시대를 뛰어 넘어 놀라운 규칙성을 보이고 있는 Zipf의 법칙 등은 우리나라 수도권 정책을 평가함에 있어서 흥미로운 시사점을 제공한다. 즉, 도시가 형성되고, 성장하며, 또한 축소되는 과정은 정부정책이 쉽게 변경할 수 없는 자연적인 동력을 가지고 있다는 점이다. 물론 Ades and Glaeser(1995)에는 수도권의 비중이 모든 국가에 동일하지 않고, <표 1>에서 확인할 수 있는 바와 같이 정권의 민주화와 지방자치 등과 밀접한 관련이 있음을 밝히고 있다. 따라서 수도권의 비대화에 인위적인 요소가 들어있음은 분명하다. 그러나 그러한 인위적인 요소는 정권의 성격, 지방자치 등과 같은 근본적인 제도이며, 단순히 세제정책이나 수도권정책을 통하

도시가 형성되고, 성장하며, 또한 축소되는 과정은 정부정책이 쉽게 변경할 수 없는 자연적인 동력을 가지고 있다는 점이다.

<그림 2> 로그-인구와 로그-순위와의 관계(150개 시·군)



1970년대에 접어들어 수도권정책은 보다 적극성을 띠게 되었는데, 수도권내 공장에 대한 중과세, 지방이전 업체의 면세, 수도권내 공업지역의 축소, 교육 및 행정기능의 지방이전 유도 등이 추진되었다.

〈표 1〉 정치와 도시집중도와의 관계

Stable Democracies Urban Concentration = 0.23 Number of Observation = 24	Stable Dictatorships Urban Concentration = 0.3 Number of Observation = 16
Unstable Democracies Urban Concentration = 0.35 Number of Observation = 6	Unstable Dictatorship Urban Concentration = 0.37 Number of Observation = 39

자료: Ades and Glaeser(1995)

여 경제집적의 근본적인 힘을 상쇄시키는 것을 기대하기 힘들다고 보아야 할 것이다.

### III. 수도권정책의 연혁 및 현황

#### 1. 수도권정책의 연혁<sup>6)</sup>

수도권의 인구분산 정책은 1960년대초부터 시행되어 왔다. 1960년대 경제발전의 결과 서울시의 인구는 급속히 증가하였고, 정부는 서울의 인구를 경기도 지역으로 분산시키는 정책을 수립하기 시작하였다. 그 결과 「대도시 인구집중 방지책」이 1964년에 발표되었고, 1969년에는 「대도시 인구 및 시책의 조정대책」이 발표되었다. 1970년대에 접어들어 수도권정책은 보다 적극성을 띠게 되었는데, 수도권내 공장에 대한 중과세, 지방이전 업체의 면세, 수도권내 공업지역의 축소, 교육 및 행정기능의 지방이전 유도 등이 추진되었다. 1970년에 「수도권 인구과 밀억제에 관한 기본지침」이 마련되었고, 1972년 「대도시 인구분산시책」, 1973년 「대도시 인구분산책」, 1975년 「서울시 인구소산계획」 등이 도입되었다. 당시 수도권의 인구를 억제해야 한다는 논리는 경제적인 것보다는 정치적인 것이었는데, 북한과의 대치상황에서 수도권의 비중이 너무 큰 것은 바람직하지 않다는 차원에서 수도권정책이 수립되었다.

그런데, 1970년대에 이미 서울의 인구가 전체 인구의 40%, 경제력의 50%를

6) 경기개발연구원(1998)과 박상우·권혁진(1997)을 주로 참고하였음.

차지하여 경제집적은 20년 전에 이미 상당히 진행되었다고 볼 수 있다. 여러 가지 조치에도 불구하고 1970년대의 인구집중 추이는 완화되지 않았는데, 그 결과 1977년 「수도권 인구재배치계획」이 발표되었다. 이 계획에 따르면 1986년까지 서울의 인구를 700만명으로 동결하는 것을 목표로 신행정수도의 건설, 공업배치법의 제정, 수도권공장 신증설의 억제, 서울시내 대학의 이전 및 분교설치 지원, 주택건설사업 억제, 토지구획정리지구 및 아파트지구 축소조정, 지역간 기업의 차등과세 적용과 같은 정책을 구상 또는 실시하였다. 그러나 이 때에 획정된 수도권 인구재배치계획구역은 경기도 전역이 아니었기 때문에 수도권 인구재배치구역 밖의 개발이 그 이후 활발하게 진행되었다. 그러나 수도권 인구재배치계획 자체는 1979년 박정희 대통령의 죽음과 함께 사실상 백지화되었다.

1980년대에 접어들면서 수도권의 인구증가는 가속화되었는데, 인천 남동공단 건설, 서울 강북개발 억제정책의 완화, 과천 제2종합청사 건립, 개포, 목동, 송파 등에 대규모 신규택지 개발, 도심 재개발, 주택개량 재개발 등이 1980년대에 활발하게 진행되었다. 반면 정부는 수도권정책을 일관하게 추진하기 위하여 1984년 건설부에서 종합적이고 본격적인 수도권정책이라 할 수 있는 「수도권정비계획」을 추진하게 되었다. 이는 1982년에 제정된 「수도권정비계획법」을 근거로 하는 수도권정비계획으로, 그 목표는 수도권에 과도하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하며 수도권의 질서 있는 정비와 국토의 균형 있는 발전을 기한다는 것이었다. 수도권정비계획은 수도권을 이전축진지역, 제한정비권역, 개발유도권역, 개발유보권역, 자연보전권역 등으로 나누어서 권역별로 차등적 개발과 개발규제를 하게 되었는데, 이 수도권정비계획은 그 목표가 전혀 달성되지 않은 채 오히려 난개발을 유도한, 정책적 실패로 평가되고 있다.

1990년대에 들어서서는 30여년 동안의 수도권정책에도 불구하고 매우 많은 신도시들이 서울 주변에 자리잡게 되어 서울 대신 경기도의 인구가 빠른 속도로 늘어나게 되었다. 또한 오랫동안 비판을 받아왔던 「수도권정비계획법」이 1994년 개정되어 기존의 5개 권역이 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역이라는 3개의 권역으로 축소되었다. 또한 1994년에 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」이 제정되어 수도권정책이 보강되었으나, 실효성은 별로 없었으며, 이밖에 건설교통부의 어촌개발, 행정자치부의 오지개발, 농림부의 정주생활권개발, 해양수산부의 어촌개발, 산림청의 산촌개발 등과 같은 다양한 지역개발정책

1990년대에 들어서서는 30여년 동안의 수도권정책에도 불구하고 매우 많은 신도시들이 서울 주변에 자리잡게 되어 서울 대신 경기도의 인구가 빠른 속도로 늘어나게 되었다.

여러 가지 수도권정책  
중에서 인구집중을  
억제하기 위한 가장  
직접적인 정책수단은  
산업입지의 제한 및  
경제행위에 대한  
지역간 세부담의  
차등화라고 볼 수 있다.

이 지역균형개발정책의 일환으로 시행되어 오고 있다. 또한 가장 최근인 1999년 8월에는 「기업의 지방이전 촉진대책」이 발표되었는데, 세제, 금융, 인프라, 생활 여건 조성 등을 일괄하여 지원하는 통합지원제도를 구축하여 기업의 지방이전을 적극적으로 유도한다는 방침이 이 대책의 주내용이다.

## 2. 수도권정책의 종류

지난 30년간 지속되어 온 지역균형발전 정책은 매우 다양한데, 크게 수도권의 토지사용을 규제하는 토지정책, 개발 및 산업의 입지를 규제하는 환경정책, 수도권과 지방기업의 세부담을 차등화하는 세제정책, 그리고 지방의 교육을 활성화하고 수도권의 교육시설 확충을 억제하는 교육정책 등으로 구성되어 있다.

수도권에서의 경제행위는 많은 법률에 의하여 제약을 받고 있는데, 특히 토지 사용에 관한 규제는 녹지환경 보존 및 수질오염 방지를 목적으로 한 경우가 많이 있고, 수도권 북부지역은 군사시설보호법에 의하여 개발이 제한되는 곳도 많이 있다. 여러 가지 수도권정책 중에서 인구집중을 억제하기 위한 가장 직접적인 정책수단은 산업입지의 제한 및 경제행위에 대한 지역간 세부담의 차등화라고 볼 수 있는데, 특히 산업입지의 경우 「공업배치 및 공장설립에 관한 법률」에 의하여 대기업 증·신설 제한, 중소기업 규제, 공장건축면적 적용기준, 공장입지 제한, 아파트공장 입주범위 등이 각 권역별로 달리 적용되고 있다. 수도권에서는 산업입지 뿐만이 아니라 교육시설 확충도 제한을 받고 있는데, 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보전권역별로 대학교육시설 확충에 대하여 다양한 형태의 규제가 적용되고 있다.

## 3. 조세감면 및 증과세의 현황

수도권정책의 일환으로 사용되는 세제정책은 수도권 생산활동에 대한 증과세 및 지방소재 기업에 대한 세제혜택으로 구분할 수 있는데, 법인세, 소득세, 특별부가세, 양도소득세, 취득·등록세, 투자세액공제, 이전준비금 등 매우 다양한 형태의 세금들이 활용되고 있다. 그 내용을 좀더 구체적으로 살펴보면, 먼저 1976년에 「지방시설이전준비금」이 신설되었는데, 이는 대도시 내에서 공장시설

을 가지고 사업을 영위하는 기업이 그 시설을 지방으로 이전하고자 할 때에는 지방시설이전준비금을 손금으로 산입할 수 있게 하는 제도이다. 1981년에는 종전의 각종 지원제도를 정비하여 지원의 종류를 이전전단계, 이전단계, 이전후단계로 구분하였는데, 이전전단계의 혜택으로는 지방시설이전준비금이 강화되었고, 지방으로 공장시설을 이전하는 기업에 대해서는 매우 강력한 이전단계의 세제혜택이 도입되었다. 즉, 도시 내의 공장시설을 지방으로 이전하기 위하여 양도하는 경우, 법인세와 특별부가세(개인의 경우 양도소득세)를 동시에 면제하기로 결정하였다. 또한 이전후단계의 세제혜택으로서 지방이전사업에 대한 투자세액공제가 확대적용되었다. 1985년에는 공장시설 이전에 대한 지원에 이어서 법인본사의 지방이전에 대한 조세지원이 신설되었는데, 법인본사 양도차익에 대한 법인세와 특별부가세가 면제되었다. 또한 법인본사 건물 취득가액의 10%가 투자세액공제를 받게 되었다. 1989년에는 수도권 외의 지역으로 이전하는 중소기업에 대한 조세특례제도가 신설되었는데, 이전 후 공장에서 발생하는 소득에 대하여 처음 3년간은 소득세 또는 법인세의 50%를, 그 후 2년간은 30%를 감면하기로 결정하였다.

지방이전 기업에 대해서는 1970년대 중반부터 지속적인 세제혜택이 주어졌지만 1990년대에 들어서서는 부분적으로 조세감면 혜택이 축소되었다. 이 중에서 가장 큰 변화는 지방이전 기업에 주어졌던 법인세 및 양도소득세 감면의 축소인데, 1993년에 법인세 면제는 폐지되었고, 양도소득세 감면은 100%에서 50%로 축소되었다. 1997년에는 다시 한 차례 양도소득세 감면규정이 개정되었는데, 양도가액으로 지방공장의 기계장치를 취득하는 경우 양도소득세의 50%에 상당하는 세액을 계속해서 감면해 주는 반면, 지방공장의 토지·건물을 취득하는 경우에는 과세이연을 적용하였다.

지방이전 기업에 대한 세제혜택은 국세뿐만 아니라 지방세에서도 주어지고 있는데, 1994년 신설된 지방세법에 의하여 본점, 주사무소, 공장을 대도시 이외의 지역으로 이전하는 경우 사업용 부동산에 대한 취득세 및 등록세를 면제해 주고 있다. 지방세법에서는 지방이전 기업에 대한 세제혜택보다는 수도권으로 유입되는 자본에 대한 중과세가 더 큰 역할을 해 왔는데, 1973년 수도권 공장 신·증설에 따른 취득·등록세에 대하여 5배 중과하는 법을 도입하였다. 이 제도는 20년이 넘게 지속되다가 1998년 중과세율이 5배에서 3배로 완화되었다. 과밀억제권

지방이전 기업에 대해서는 1970년대 중반부터 지속적인 세제혜택이 주어졌지만 1990년대에 들어서서는 부분적으로 조세감면 혜택이 축소되었다.

수도권의 경제집중이 일정한 수준에서 멈추지 않고 지속되는 이유는 노동력과 자본의 집중이 상호 연쇄효과를 일으키기 때문이다.

역내 법인의 본점 및 주사무소 사업용 부동산 취득에 대해서도 비슷한 중과세가 부과되었는데, 취득·등록세에 대하여 5배의 중과세율이 부과되었다가, 역시 1998년에 5배에서 3배로 중과세율이 인하되었다. 1998년에 중과세가 인화된 이유는 경제위기로 인하여 외국자본의 국내투자 활성화가 절실하게 필요하였기 때문이다. 이에 외국자본이 수도권에 투자할 경우 중과세는 면제하기로 결정하였고, 국내자본과 외국자본과의 세부담 차별이 심화되는 것을 우려하여 중과세 세율을 낮추기로 결정하였다.

#### IV. 수도권정책의 평가

##### 1. 수도권의 적정규모는?

수도권의 경제집중이 일정한 수준에서 멈추지 않고 지속되는 이유는 노동력과 자본의 집중이 상호 연쇄효과를 일으키기 때문이다. 즉, 인구가 모인 곳에 업체 및 공장이 모이고, 이는 노동력을 다시 끌어들이고 시장을 키우기 때문에, 자본이 더욱 더 몰리게 되는 것이 집적경제가 발생할 수밖에 없는 이유이다. 이러한 현상을 집적경제의 구심력(centripetal force)이라 부를 수 있는데, 물론 집적경제가 구심력만을 가지는 것은 아니다. 인구가 몰리면 혼잡으로 인하여 여가를 제대로 즐길 수 없고, 토지가격이 상승하며, 공해가 심해지기 때문에 그만큼 노동력 집중에 대한 억제력도 발생하게 된다. 또한 자본이 지속적으로 몰릴 경우 비슷한 상품을 제공하는 업체들의 수가 늘어나 한정된 시장을 상대로 서로 경쟁하기 때문에 업체들의 수익률이 떨어지게 된다. 즉, 자본 집중이 어느 한도에 달하면, 자본의 한계생산성이 떨어져서 더 이상 수도권에 투자 적지로 선택되지 않은 시점이 올 것이다. 따라서 경제집적의 초기단계에는 노동력과 자본을 흡인하는 힘을 가지고 있지만, 어느 정도의 단계를 넘어서면 노동력과 자본을 밀어내는 원심력(centrifugal force)도 발생하게 되는데, 궁극적으로는 구심력과 원심력이 균형을 이루는 데서 수도권 규모가 결정될 것이다.

따라서 우리나라의 수도권정책을 수립하는 데 있어서도 수도권의 경제력 집중을 일단은 자연스러운 현상으로 보고, 구심력과 원심력이 균형을 이루는 수도권

규모가 어느 정도인가를 파악하는 것이 수도권정책을 수립하는 첫 번째 단계가 되어야 한다. 그런데, 현재 많은 사람들이 우려하고 있는 것은 우리나라 수도권은 원심력만 있고 구심력은 없는 것 같이 보인다는 데 있다. 수도권 인구 억제정책은 1970년대초부터 거의 30년간 계속되어 왔지만, 인구집중은 멈추지 않고 계속되고 있다. <표 2>에서 확인할 수 있듯이 수도권(서울·경기)의 인구는 전체 인구의 46% 정도를 차지하고 있고, 정부가 어떤 강력한 조치를 취하지 않는 한 인구의 50%, 60%가 오직 수도권에만 몰려 있을 수도 있다는 것이 많은 사람들이 수도권 집중을 우려하는 이유이다.

그런데, 여기에서 한 가지 짚고 넘어가야 할 점은, 인구의 45%, 또는 50%가 수도권에 사는 것이 왜 나쁜가 하는 것이다. 경제집적을 촉진하는 효과, 즉, 인구와 자본을 경제집적 지역으로 끌어들이는 구심력이 존재하는 이유는 규모의 경제(economy of scale)가 작용하기 때문인데, 집적에 의하여 내생적으로 발생하는 규모의 경제에 대한 연구는 아직 초기단계에 있다. 즉, 경제집적이 산업의 발달에 어떠한 형태로 긍정적인 효과를 발휘하고, 그 규모가 얼마인가에 대해서 우리가 알고 있는 지식은 상당히 적은 편이다.

우리나라의 수도권정책을 수립하는 데 있어서도 수도권의 경제력 집중을 일단은 자연스러운 현상으로 보고, 구심력과 원심력이 균형을 이루는 수도권 규모가 어느 정도 인가를 파악하는 것이 중요하다.

<표 2> 수도권 집중 현황

	구 분	전 국	수도권 (%)
인구주택	면 적 (km <sup>2</sup> ) *	99,394	11,726(11.8)
	인 구 (천명)	44,609	20,189(45.3)
	인구밀도(인/km <sup>2</sup> )	449	1,722
	주택보급률(%)	86.1	76.5
지역경제	지역총생산액(십억원) *	305,974	141,446(46.2)
	총사업체수(개소) *	167,403	96,964(57.9)
	제조업체수(개소) *	91,372	50,810(55.6)
	금융 예금(십억원)	154,136	99,804(64.8)
	금융 대출(십억원)	152,477	90,409(59.3)
기 능	4년대학수	131	55(41.9)
	공공기관수(개소)	513	419(81.7)
	주요기업본사(개소)	100	88(88.0)
	연구기관(개소)	2,248	1,540(68.5)

주: 1995년 기준. \*는 1994년 기준

자료: 박상우·권혁진(1997).

경제집적은 정부의 재정정책, 제도, 문화 등에 의해서도 많은 영향을 받는다는 점을 감안할 때, 우리나라의 경제력 집중은 자연적인 요소보다는 인위적인 요소가 강할 가능성이 있다.

## 2. 수도권정책의 적정수단은?

수도권의 적정규모를 우리가 잘 모른다는 점이 시사하는 한 가지 분명한 사실은 수도권에 비중이 느낌상 크기 때문에 이를 막아야 한다는 주장을 단순히 펼칠 수는 없다는 점이다. 비록 경제집적이 심화되더라도 그것이 자발적인 인구와 자본의 이동에 의하여 발생하였다면, 이는 이윤을 추구하고, 효율을 극대화하는 행위에 의한 것이기 때문에 오히려 바람직하다고 볼 수도 있다. 극단적으로, 우리나라의 모든 인구가 수도권에 몰려도, 그 과정이 자발적이라면 이는 경제주체들이 경제이익을 최대화하고자 하는 노력을 반영한 것이기 때문에, 이를 막는 것은 국가의 생산성을 오히려 약화시키고, 경우에 따라서는 그 수준이 심각할 수 있다.

반면, 수도권이 비대해지는 이유가 경제주체들이 이윤추구를 하기 때문이라는 논리를 받아들여더라도, 거의 모든 인구가 수도권만을 선호하는 현상이 발생할 경우 이를 단지 자연스러운 현상으로만 받아들이기 어렵다는 주장도 또한 설득력이 있다. 특히 경제집적은 전세계적으로 관찰할 수 있는 현상이기 때문에, 외국에서 관찰되는 수준을 훨씬 넘을 정도의 수도권 경제집중이 일어나고 있으면 일단 우리나라의 수도권은 '비정상적'으로 크다는 주장을 할 수 있을 것이다. 그런데 국제비교를 해 보면, 우리나라 수도권의 인구와 자본 집중도는 외국과 비교하여 상당히 높은 편이다. 따라서 자연적인 요소라고 할 수 있는 집적경제의 원심력과 구심력만으로는 설명할 수 없는 인위적인 요소가 수도권의 경제력 집중을 심화시키고 있다는 가설을 긍정적으로 검토할 필요성은 충분히 있는 것으로 보인다. 사실, 경제집적은 순전히 시장기능에 의해서만 결정되는 것이 아니라 정부의 재정정책, 제도, 문화 등에 의해서도 많은 영향을 받는다는 점을 감안할 때, 우리나라의 경제력 집중은 자연적인 요소보다는 인위적인 요소가 강할 가능성이 있다.

지난 30년 동안 수도권의 경제력 집중을 막아야 한다는 주장, 즉 지역균형발전 정책이 필요하다는 주장은 학계 및 정책입안자들에 의해서 지속적으로 제기되어 왔는데, 그 필요성을 주장하는 논거가 다양하고, 또한 막연한 경우가 많기 때문에 이를 단순히 요약하기가 쉽지 않다. 그러나 논리적으로 보았을 때 지역균형발전의 논거는 다음과 같이 요약된다. 즉, 우리나라 수도권 비대화는 경제집적의 원리에 의해서가 아니라 정부의 왜곡적 발전전략의 결과로 발생한 것이기 때문에 이

러한 왜곡을 교정하는 정책이 필요하다는 것이 지역균형발전 정책의 중심 논거라고 볼 수 있다.

이 해석이 맞다면 지역균형발전 정책은 바람직한 것이라 평가할 수 있다. 왜냐하면 인위적으로 수도권 경제를 키우는 것은 바람직하지 않기 때문이다. 그런데, 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 지역균형발전 정책이 별 다른 효과를 보지 못했다고 평가되는 이유는 문제의 원인, 즉 왜곡된 정책이 무엇인가를 본질적으로 밝히지 않고, 단지 왜곡으로 인하여 발생한 현상을 위주로 수도권정책을 수립하고 있기 때문이었다. 보다 구체적으로, 수도권 경제집적이 인위적인 것이라면, 그 원인으로 수도권에 공공투자를 집중하여 사회간접자본, 행정시설, 교육시설, 문화시설 등을 확충하였고 또한 중앙집권적 정치구조를 오랫동안 유지하였다는 점을 들 수 있다. 따라서 수도권 위주의 정치, 공공투자, 그리고 재정정책 등으로 인하여 수도권의 비대화가 이루어졌다고 판단되면, 이러한 정책을 시행하지 않는 것이 바람직하다. 물론 지역균형발전 정책의 내용을 보면, 이러한 요소들이 모두 담겨 있다. 수도권 내에서의 대학교육시설 증가를 강력히 억제한 바 있고, 보다 자세히 후술하겠지만, 지방재정조정제도를 통하여 매우 강력한 지방투자를 유도하여 왔다. 또한, 지금까지 수도권에 경제력이 집중된 가장 근본적인 이유가 수도권에 모든 권한이 집중되어 있었다는 점을 생각할 때, 지방자치를 다시 시작한 것도 인위적인 요소에 의하여 발생한 수도권 집중을 완화시키는 중요한 요인이 될 것이다.

따라서, 지역균형발전 정책과 관련하여 우리가 갖는 의문은 이러한 정부의 재정정책 및 분권정책 이외에 수도권에 자본이 유입되는 것을 직접적으로 제약하는 정책이 추가로 필요한가 하는 것이다. 경제집적이 내생적으로 가지고 있는 구심력, 그리고 연간 20조원에 달하는 지방정부에 대한 대대적인 지원 등을 감안할 때, 지방이전 기업에 대하여 몇 백억원의 조세감면을 추가로 지원하여 얻는 수도권 인구억제 효과는 극히 미미할 수밖에 없다. 물론 이러한 감면을 받는 기업의 수가 많지 않기 때문에 개별 기업에 대한 효과는 기업에 따라 상당히 클 수 있지만, 이는 정책효과는 별로 없이 일부 자본에 대하여 보조금만을 지불하는 성격만을 지닐 가능성이 크다. 따라서 기업의 지방이전을 이유로 세제혜택을 주는 것은 상당히 비효율적인 정책인 것으로 판단된다.

수도권 위주의 정치, 공공투자, 그리고 재정정책 등으로 인하여 수도권의 비대화가 이루어졌다고 판단되면, 이러한 정책을 시행하지 않는 것이 바람직하다.

기업의 지방이전을  
이유로 세제혜택을  
주는 것은 상당히  
비효율적인 정책인  
것으로 판단된다.

### 3. 종과세 및 조세감면의 정책효과

조세감면의 실효성을 평가할 때에는, 조세감면이 기업이전을 촉진시켰는가 하는 것과, 조세감면제도가 인구분산에 이바지하였는가를 양분해서 고찰할 필요가 있다. 왜냐하면, 조세감면을 통하여 일부 기업을 지방으로 이전하는 데 성공하였다고 하더라도, 그것이 인구분산에는 큰 도움이 안될 경우 궁극적인 목표는 달성하지 못했다고 보아야 하기 때문이다. 즉, 기업의 지방이전 자체가 목적이 아닌 이상 기업이전과 인구분산과의 상관관계는 반드시 염두에 두어야 할 문제이다. 그렇지 않을 경우 거의 맹목적인 조세감면이 이루어질 가능성도 배제할 수 없다.

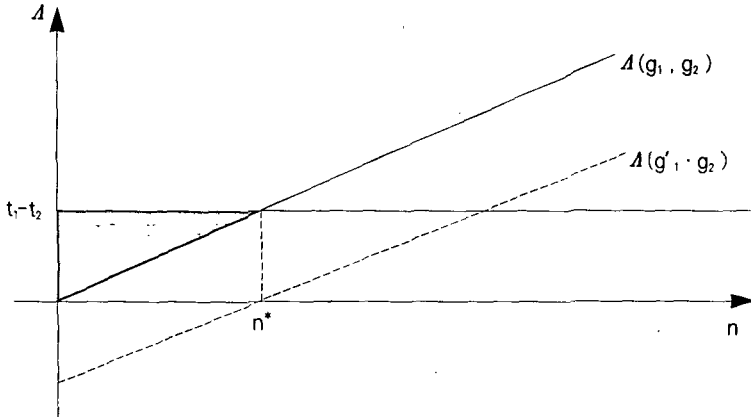
조세감면이 기업이전에 미치는 효과를 살펴보기 위해서는 기업의 소재지를 결정하는 변수들을 파악해야 하는데, 기업이 소재지를 선택할 때에는 노동력, 자본비용, 도로시설, 환경규제, 시장과의 접근성, 토지가격, 행정서비스, 공공시설 등 매우 다양한 변수들을 고려한다. 여기에다가 우리가 정확하게는 알지 못하지만 경제집적에 가장 많은 영향을 미치는 전방효과와 후방효과 등이 기업의 소재지를 결정하는 중요한 변수일 것이다.

이러한 요인들을 최대한 간단하게 표현하기 위하여, 시장과의 접근성, 전방효과, 후방효과, 행정시설, 공공시설과 같은 요인들을  $g$ 로 표시하고 이를 인프라라고 부르기로 한다. 또한 수도권을 하첨자 1로, 지방을 하첨자 2로 표시하기로 하는데, 수도권은 지방에 비하여 기업이 선호하는 지역이므로  $g_1 > g_2$ 이다. 반면, 정부는 기업에 대하여 세금  $t$ 를 부과하는데, 수도권 기업에는 종과하고 지방기업에는 조세부담을 경감하므로  $t_1 > t_2$ 이다. 이밖에 기업의 생산활동에 영향을 미치는 변수들로는 임금, 이자율, 토지가격 등이 있는데, 이 변수들은 정책변수가 아니라고 보고 논의에서 제외한다.<sup>7)</sup>

수도권 인프라와 지방 인프라의 차이에서 나오는 혜택(인프라 프리미엄)을  $A$  ( $g_1, g_2$ )라 하면, 양 지역에서의 조세부담 차이  $t_1 - t_2$ 가 이 인프라 프리미엄을 능가할 때만 기업의 지방이전이 일어날 수 있다. 그런데,  $A$ 는 각 산업의 종류에 따라서 달라지기 때문에 모든 기업의  $A$ 가 차등조세부담보다 낮기를 기대하기는 어렵다. 따라서 조세부담의 차등화로부터 우리가 기대할 수 있는 것은  $A$ 로부터의 혜택이 적은 기업부터 지방이전을 유도하는 것이다. 인프라 프리미엄  $A$ 와 차등조세부담  $t_1 - t_2$ 간의 관계는 그림을 보면 보다 명확하게 알 수 있는데, 각 기업

7) 지역에 있는 기업은 은행으로부터 낮은 신용도를 받고, 그 결과 높은 이자율을 지불하여야 한다는 불만을 쉽게 들을 수 있다. 또한 지방으로 가면 쓸만한 인력이 없다는 불만도 들을 수 있다. 따라서 정부는 교육투자과 금융시장 개입으로 이 변수들 역시 조정할 수 있다고 볼 수 있다. 그러나 여기에서는 조세정책에만 초점을 맞추기로 한다.

〈그림 3〉 조세감면 기업의 지방이전 효과



기업의 지방이전 자체가 목적이 아닌 이상 기업이전과 인구분산과의 상관관계는 반드시 염두에 두어야 할 문제이다.

을  $A$ 가 큰 순서대로 나열하고, 각 기업의 이름을 순위( $n$ )로 대체할 경우, 〈그림 3〉의  $n^*$ 에서 지방이전 기업의 규모가 결정된다.

〈그림 3〉을 통하여 조세감면정책의 효력을 몇 가지로 나누어서 생각해 볼 수 있다. 첫째, 기업의 지방이전은 조세부담의 지역간 격차에 달려 있기 때문에  $t_2$ 를 굳이 인하하지 않더라도  $t_1$ 의 인상을 통하여 수도권 기업이전을 촉진시킬 수 있다. 수도권의 공장 및 법인설립에 대하여 5배의 취득·등록세를 부과한 것이 그러한 정책의 예이다. 그런데, 세수확보의 입장에서 본다면, 조세감면보다는 중과세정책을 통하여 수도권의 기업이전을 촉진시키는 것이 바람직할 것이다. 이 경우 추가된 세수로 지방의 인프라  $g_2$ 를 구축하는 데 사용할 수도 있기 때문에 이종의 효과를 발휘할 수 있다. 그러나 수도권 기업에 대한 중과세정책은 문제점을 안고 있다. 즉, 집적경제의 구심력에 대한 의존도가 매우 높은 기업의 경우 수도권 입지를 사실상 불가능하게 만들면, 이 기업은 완전히 도태하게 된다. 즉, 〈그림 3〉에서 중과세를 통하여  $t_1-t_2$ 가 커지면,  $n^*$  이상의 기업들은 지방으로 이전하는 것이 아니라 도태되든지, 아니면 국외로 생산활동을 이전하는 경우도 충분히 발생할 수 있다.

수도권 기업에 대한 중과세정책이 어려운 또 하나의 이유는 자본시장의 개방에 따른 외국투자의 증가이다. 1998년 수도권 기업에 대한 중과정책이 완화되었는데, 그 이유는 외국자본에 대해서는 수도권 중과를 할 수 없었기 때문이다. 즉, 외

현재 국내기업의  
수도권 입지에 대해서는  
취득·등록세를  
3배 초과하고 있고,  
외국기업에는 조세감면을  
주는 것은 이해하기  
힘든 정책이다.

국기업에 대해서는  $t_1 = 0$  이기 때문에 국기업에 대하여 높은  $t_1$ 을 부과하는 것은 사실상 경쟁을 불가능하게 하는 것과 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고 현재 국기업의 수도권 입지에 대해서는 취득·등록세를 3배 초과하고 있고, 외국기업에는 조세감면을 주는 것은 이해하기 힘든 정책이라 하지 않을 수 없다. 왜냐하면 외국투자건 국내투자건 수도권 경제집적을 유발시키는 것은 마찬가지이기 때문이다.

외국투자가 수도권에 활발히 이루어지고, 외국인 직접투자에 대한 세부담은 낮다는 점을 감안할 때, 수도권 기업에 대한 세부담을 높게 하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 만약  $t_1$ 이 매우 낮을 경우,  $t_2$ 는  $t_1$ 보다 더욱 낮기 때문에  $t_1 - t_2$ 가 0에 가까워진다. 즉, 조세감면의 효과는 수도권에 위치한 기업들의 조세부담이 얼마나 큰가에 달려있는데, 날로 심화되는 자본시장의 개방, 특히 외국인 직접투자에 대한 세제혜택의 규모를 생각할 때 조세감면은 근본적인 제약을 받고 있다고 볼 수 있다.

마지막으로 <그림 3>에서 빗금친 부분은 지역간 조세부담 차등화로 인한 보조금의 크기를 나타낸다. 즉, 수도권으로부터의 인프라 프리미엄이 그리 크지 않아서 약간의 차등부담만 있어도 지방이전을 할 수 있는 기업들은, 더 많은 기업들을 지방으로 이전시키기 위하여 차등조세부담률을 높일 경우 세제혜택을 더욱 더 향유하는 효과만 발휘된다. 조세정책의 관점에서 보았을 때 <그림 3>의 빗금친 부분은 순수한 낭비이다. 왜냐하면 지역균형발전을 위한 조세경감은 기업의 지방이전을 목표로 한 것이지 보조금 자체가 목적은 아니기 때문이다. 따라서 가능하다면 조세감면을 통하여 지방이전을 촉진하는 것보다는 지방의 투자를 늘려서 수도권과 지방간 인프라 프리미엄을 좁히는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 우리가 갖는 의문은 과연  $A(g_1, g_2)$ 를  $A(g'_1, g_2)$ 로 낮추는 것이 가능하며, 이를 위하여 어느 정도의 투자가 필요한가 하는 점이다. 이 질문에 관하여 확정적인 답을 제시할 수는 없다. 왜냐하면 지방에 대하여 막대한 채원이전이 이루어지고 있음에도 불구하고, 지방이 투자 매력지로 부상하지는 않고 있기 때문이다. 그러나 한 가지 분명한 사실은 지방정부가 매년 20조원이 넘는 이전채원을 받고 있기 때문에 이 재원을 효율적으로 사용하여 지방을 좀더 기업친화적인 곳으로 만든다면, 매우 미미한 조세감면으로 일부 기업에게 보조금을 주는 것보다는 훨씬 더 효과가 있을 것이다. 그러나 현재 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 그리고 기

타 다양한 지역보조금 등은 수도권정책과는 무관한 것으로 이해되고 있는 것이 현실이다.

#### 4. 기업이전이 인구분산에 미치는 효과

국가간 자본이동의 자유화, 수도권 외국인투자의 적극적 유치, 그리고 외국인 직접투자자에 대한 조세감면은 모두 수도권 기업에 대하여 많은 세금을 부과할 수 없음을 시사하고 있고, 이러한 추세는 향후 보다 더 강화될 것이다. 따라서 수도권 기업과 지방기업간 조세부담을 차등화하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 더욱이, 기업의 입지 결정요인에 관한 연구에 의하면, 조세감면은 기업이 고려하는 여러 가지 요인들 중에서 순위가 상당히 낮은 것으로 나타났다. 정희수·최성호(1998)에 있는 산업입지 결정요인에 대한 설문조사 결과를 보면 기업들은 다음과 같은 순서로 요인의 중요도를 평가하였다. 지가, 용지확보 용이, 기술인력 확보, 임금수준, 전력공급, 용수공급, 도로·철도시설 근접도, 항만시설 근접도, 시장규모, 제품판매시장 근접도, 부품소재업체 근접도, 원료산지 근접도, 제반 정보 접근성, 행정 및 금융서비스, 세제 및 금융혜택, 대학연구. 물론 이 결과는 설문조사에 기반을 둔 것이고, 각 요인에 대한 정의가 막연하다는 단점이 있다. 그러나 기업활동에 대한 다양한 조세감면이 존재하는 상황에서 조세부담과 지가의 부담만을 비교할 때 지가가 단연 중요한 요인이 될 것임은 분명하다. 또한 지가는 단지 기업활동의 기회비용만이 아니라, 경우에 따라서는 자산관리의 역할도 동시에 하기 때문에 향후 수도권에서 지가가 상승하리라는 기대를 갖게 될 경우 다른 어떤 요인보다 중요한 기업 입지 결정요인이 되리라는 것은 쉽게 예상할 수 있다.

기업의 지방이전과 관련하여 생각해 보아야 할 근본적인 의문은 기업의 지방이전으로 말미암아 수도권의 인구가 얼마나 줄 것인가 하는 것이다. 보다 명확하게, 지역균형발전 정책으로 수도권 인구의 몇 퍼센트가 줄 것인가? 앞서 살펴본 바와 같이 수도권에 왜 인구 및 자본이 몰리는가에 대한 해답은 아직 명확하게 모른다. 그러나 지금까지의 연구결과에 의하면, 일단 집적경제가 형성하면, 애초에 이러한 집적경제를 유발하였던 요인, 예를 들어 교통의 편리성, 원료 구입의 용이성과 같은 장점이 사라지더라도 집적경제의 규모는 크게 변하지 않는다고 한다<sup>8)</sup>. 우리나라의 수도권에만 한정하여 이 문제를 보면, 기업이전으로 인한 인구유출은 그

기업의 입지 결정요인에 관한 연구에 의하면, 조세감면은 기업이 고려하는 여러 가지 요인들 중에서 순위가 상당히 낮은 것으로 나타났다.

8) P. Krugman(1991, pp. 11~14) 참고.

일단 집적경제가 형성하면, 애초에 이러한 집적경제를 유발하였던 장점이 사라지더라도 집적경제의 규모는 크게 변하지 않는다고 한다.

리 크지 않을 것으로 예상된다.

〈표 3〉에는 수도권에 위치한 공단의 종업원수가 나타나 있는데, 전국의 모든 공단에서 근무하는 종업원의 수가 86만명이고, 수도권 공단에서 근무하는 종업원수는 28만명으로 전체의 약 32%를 차지한다. 물론 이전 대상으로 삼을 수 있는 수도권의 기업들은 이보다 훨씬 더 광범위하지만, 대규모 시장으로의 접근성이 가장 중요한 소규모 서비스 사업, 그리고 수도권 인프라로부터의 혜택이 매우 중요한 대기업 본사 등은 공단에 비하여 이전이 훨씬 더 어렵다고 보아야 한다. 따라서 수도권 공단에서 근무하는 종업원수가 기업의 지방이전으로 인한 인구이동 효과를 측정하는 간접적인 잣대를 제공한다고 볼 수 있는데, 이들과 관련된 모든 가족들이 이동한다고 해도 그 효과는 미미할 것이다. 더군다나, 현재 지방에 근무하는 많은 종업원들의 가족들이 서울에 거주하고 있다는 사실을 고려할 때 기업의 지방이전으로 인한 인구유출 효과가 얼마나 있을지는 의문이다.

기업의 지방이전정책과 관련하여 또 한 가지 제기되는 의문은 기업이 빠져나간 자리에 새로운 기업이 들어서지 않을까 하는 것이다. 현재 지방의 조세이전과 관련하여 가장 많은 세제혜택이 주어지는 분야는 지방에서 새로 시작한 기업이 아

〈표 3〉 수도권 주요 산업단지 현황

(단위: %)

산업단지명	가동업체(개)		종업원(명)		생산액(백만원)		1인당생산액(천원)		
		증가율		증가율		증가율		증가율	
국 가	한국수출	517	4.5	68,293	-5.4	8,442,490	6.9	123,622	13.0
	남 동	2,330	52.2	38,923	24.2	756,854	48.7	70,828	19.8
	반 월	1,153	1.4	93,093	-0.5	8,601,553	13.1	92,397	13.7
	사 회	883	111.8	32,200	102.6	3,872,613	156.0	120,267	15.1
지 방	영등포기계	140	20.1	2,443	8.7	214,416	8.5	87,767	-0.1
	인천지방	55	0.9	7,139	-11.5	586,732	-9.0	82,187	2.3
	인천기계	68	5.9	3,115	-6.8	236,142	0.1	75,808	5.8
	인천주물	104	24.4	3,783	19.1	107,830	10.9	28,504	-4.2
	성 남	232	1.6	22,610	-2.5	1,145,244	3.7	64,239	6.4
	반월도금	39	-4.1	1,490	-5.7	201,320	17.5	135,114	24.5
	항남제약	34	4.7	2,700	14.3	656,424	23.1	243,120	7.7
	안성제1	45	2.9	3,041	-5.5	402,071	2.0	132,217	8.0
안성제2	43	-	1,941	-	118,370	-	83,359 <sup>2)</sup>	-	
전국 산업단지	11,208	5.8	861,177	0.5	134,396,721	17.1	156,062	16.5	

자료: 정희수·최성호, 『수도권 산업단지의 경쟁력 비교우위분석』, 1998.

나라, 수도권에 있으면서 지방으로 소재지를 이전하는 기업이다. 따라서 수도권과 지방간 세부담 차등화가 크기 때문에 기존의 기업은 지방을 선호할 수 있으며 새로 시작하는 기업은 지방이 상대적으로 덜 매력적일 수밖에 없다. 그런데 수도권의 기업이 이전하면 여유 토지가 생기게 되고, 토지가격은 하락하게 될 것이다. 따라서 비록 현존 기업의 지방이전이 어렵게 달성되더라도 새로운 기업활동이 수도권에서 창출되어 그 효과는 상쇄될 가능성이 크다.

이러한 이유 때문에 기업과 공장이 빠진 지역에 새로운 기업이나 공장이 들어설 수 없도록 하는 조치도 아울러서 강구된다. 그러나 규모가 가시적일 정도로 수도권 기업을 지방으로 이전한 후 그 땅을 녹지지역으로 활용하리라고 생각하기는 힘들다. 주택지역으로 전용할 경우 주택가격을 낮추어 인구유입을 유인할 것이고, 매우 다양한 형태의 상업용 토지 이용으로 인하여 대체적인 경제활동이 발생할 것은 자명한 사실이다. 따라서 비록 기업이전으로 인한 인구유출이 있다고 할지라도, 수도권의 매력이 상실되지 않는 이상 새로운 인구유입은 발생할 수밖에 없다.

기업이전으로 인한 인구유출이 있다고 할지라도, 수도권의 매력이 상실되지 않는 이상 새로운 인구유입은 발생할 수밖에 없다.

## 5. 수도권정책으로서의 지방재정조정제도

수도권정책은 단순히 기업활동과 연관해서 수립할 수는 없는 일이고, 가장 근본적인 처방은 거주지, 그리고 생산지로서의 지방의 매력을 높여서 지방의 원심력을 키우는 것이다. 그리고 이와 관련하여 간과해서는 안될 점이 현재 20조원에 달하는 다양한 이전채원을 통하여 지방에 대한 투자가 해마다 일어나고 있다는 점이다. 이전채원은 결국 지방의 구매력(purchasing power)를 증가시키는 것이고, 이 증가한 구매력은 현재 시행되고 있는 지방기업에 대한 조세감면과는 비교할 수 없는 효과를 가진다. 특히 <표 4>를 보면, 단지 지방의 기업활동에 대해서가 아니라 국가 예산추면에서 지방정부 및 지방거주 주민에 대하여 대대적인 지원이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 매해 수 조원에 달하는 재원이 수도권으로부터 지방으로 이전되고 있는데, 바로 이 점이 수도권의 인구가 폭발적으로 증가하지 않는 근본적인 원인이다<sup>9)</sup>. 이러한 대규모의 재원이전이 해마다 이루어지고 있음에도 불구하고, 수도권의 인구비중은 1970년대 이후 40%~46%를 유지하고 있는데, 일부 기업에 대한 조세감면을 통하여 수도권의 인구집중도가 완화

9) 유럽통합과 NAFTA 등과 같은 경제통합이 가시화되면서 인구이동과 재원이전과의 관계는 지방재정학에서 가장 중요한 이슈가 되고 있다(각주 4참고).

매해 수 조원에 달하는 재원이 수도권으로부터 지방으로 이전되고 있는데, 바로 이 점이 수도권의 인구가 폭발적으로 증가하지 않는 근본적인 원인이다.

〈표 4〉 수도권 지방정부의 조세수입과 세출

(단위: 백만원)

	국세		지방세		세출결산(순계)		의존재원	
	서울	경기	서울	경기	서울	경기	서울	경기
1990	9,208,818	2,195,836	2,091,676	997,724	3,248,365	2,209,348	246,905	495,582
1991	10,389,241	2,542,605	2,540,753	1,283,472	4,448,961	3,234,105	557,963	590,646
1992	12,201,020	3,105,462	2,907,143	1,572,193	5,819,306	3,782,527	211,580	652,963
1993	13,656,800	3,495,957	3,259,783	2,060,568	6,309,766	4,034,326	217,606	748,730
1994	16,172,286	3,985,607	3,849,975	2,608,438	6,668,548	4,554,481	395,981	832,601
1995	19,241,325	4,789,929	4,339,477	3,152,186	6,659,918	5,334,353	424,985	873,199
1996	20,327,701	5,014,969	4,892,331	3,561,393	8,357,394	6,673,946	494,725	1,132,212
1997	21,545,502	5,108,409	5,332,575	3,801,646	9,295,720	8,094,992	396,740	1,164,948

자료: 「국세통계연보」, 「지방재정연감」, 각 연도.

되리라고 기대하기는 극히 어렵다.

### V. 결론

본 논문에서는 집적경제의 특성을 살펴보고, 이를 바탕으로 수도권정책의 정책방향, 특히 기업의 생산지 선택에 대한 조세감면정책 및 중과세정책의 효과를 평가하였다. 합리적인 수도권정책을 수립하기 위해서는 우선 수도권의 경제집적이 어떻게 발생하고 유지되는가에 대한 이해가 앞서야 한다. 그러나, 경제집적의 원인으로 여러 가지 가설이 제시되어 왔지만, 아직까지 학계에서는 경제집적이 갖는 흡인력이 어떻게 발생하고, 어느 단계에서 그 힘이 멈출 것인가를 명확하게 설명하지 못하고 있다. 다만 전세계적으로, 그리고 오랫동안 관찰해 온 경제집적의 속성을 보면, 일단 경제집적이 형성될 경우 매우 다양한 경제·사회적 여건 변화에도 불구하고 그 규모가 안정적으로 유지된다는 점이다. 특히 경제집적을 촉발시킨 원인이 사라진다고 하더라도, 경제집적이 동태적으로 창출하는 규모의 경제 효과에 의하여 그 규모가 쉽게 줄어들지 않는다는 것이 집적경제와 관련된 지금까지 연구의 결론이다.


우리나라에서는 지난 30년 동안 수도권정책을 통하여 지속적으로 수도권의 경제집적을 완화시키고자 노력하여 왔다. 그러나 많은 사람들이 간과하고 있는 사실은 「수도권 정비계획법」, 「기업의 지방이전 촉진대책」, 지방기업에 대한 다양한

조세감면, 그리고 수도권 기업에 대한 중과세정책이 수도권정책의 핵심이 아니라는 점이다. 국가재정과 지방재정의 구조를 보면, 수 십조원의 예산이 지방정부로 이전되고 있고, 또한 수도권과 지방정부의 조세수입과 세출만을 비교해 보아도, 매해 수 조원의 예산이 수도권에서 지방으로 이전되고 있다. 이와 관련하여 우리가 제기해야 하는 질문은, 재원이전의 효과가 무엇이며, 왜 이처럼 큰 규모의 재원이 지방으로 이전되는가 하는 사실이다. 이에 대한 단순한 답변은 국가가 정책적인 차원에서 지방을 보다 살기 좋은 곳으로 만들고자 하기 때문이다. 환언하면, 현재 수도권의 인구가 폭증하지 않는 이유는 그 효과가 매우 미미한 지방이전 기업에 대한 조세감면이 아니라 대규모 재원이전을 통하여 지방을 어느 정도 살기 좋은 곳으로 만들고 있기 때문이고, 따라서 수도권정책의 본령은 지방재정제도라고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 본다면, 그 규모가 막대한 지방재정제도를 보다 효율적으로 활용하여 지방을 보다 살기 좋은 곳으로 만들고, 지방자치를 활성화 하는 것이 수도권정책의 가장 바람직한 방향이라고 말할 수 있다.

현재 수도권의 인구가 폭증하지 않는 이유는 대규모 재원이전을 통하여 지방을 어느 정도 살기 좋은 곳으로 만들고 있기 때문이고, 따라서 수도권정책의 본령은 지방재정제도라고 볼 수 있다.

## 참고문헌

- 박상우·권혁진, 『지역균형발전정책의 평가와 발전전략』, 국토개발연구원, 1997.
- 정희수·최성호, 「수도권 산업단지의 경쟁력 비교우위분석」, 『한국경제연구』, 1998, pp. 111~127.
- Ades, A. and E. Glaeser, "Trade and Circuses: Explaining Urban Giants," *Quarterly Journal of Economics* 109, 1995, pp. 195~228.
- Cremer, H. and P. Pestieau, "Distributive Implications of European Integration," *European Economic Review* 40, 1996, pp. 747~757.
- Gabaix, X., "Zipf's Law for Cities: An Explanation," *Quarterly Journal of Economics* 113, 1999a, pp. 739~767.
- \_\_\_\_\_, "Zipf's Law and the Growth of Cities," *American Economic Review Papers and Proceedings* 89, 1999b, pp. 129~132.
- Krugman, P., "Geography and Trade" (The MIT Press: Cambridge), 1991a.
- \_\_\_\_\_, "Increasing Returns and Economic Geography," *Journal of Political Economy* 99, 1991b, pp. 483~499.

- Krugman, P., "First nature, second nature, and metropolitan location," *Journal of Regional Science* 33, 1993, pp. 129~144.
- \_\_\_\_\_, *The Self-Organizing Economy*, Blackwell: Cambridge, 1996.
- Krugman, P. and M. Obstfeld, *International Economics*, Harper & Collins, 1994.
- Mansoorian, A. and G. Myers, "On the Consequences of Government Objectives for Economies with Mobile Populations," *Journal of Public Economics* 63, 1997, pp. 265~281.
- Wildasin, D., *Urban Public Finance* (Harwood Academic Publishers: New York), 1986.
- Wildasin, D. and D. Wellisch, "Decentralized Income Redistribution and Immigration," *European Economic Review* 40, 1996, pp. 187~217.
- \_\_\_\_\_, "Income redistribution in a common labor market," *American Economic Review* 81, 1991, pp. 757~774.
- Zipf, G., *Human Behavior and the Principle of Last Effort* (Addison-Wesley: Cambridge), 1949. 

# 정부개혁의 성과와 과제



玉東錫 / 인천대학교 교수

## 1. 머리말

1997년말 우리 사회를 강타한 외환위기는 경제의 체질강화를 위한 구조조정의 필요성을 폭넓게 인식시켰다. 당시 사회 각 분야에서 개혁의 필요성이 제기되었지만 특히 기업과 금융기관의 구조조정이 강조되었다. 그런데 최근에 이르러서는 이들의 구조조정 과정에서 사용된 과도한 공적자금에 대한 우려가 높아지면서, 건전하고도 효율적인 재정운용이 더욱더 긴요한 과제라는 인식이 점차 나타나고 있다.

구조조정을 위한 국가재정의 중요성은 비단 우리의 경험에서만 확인되는 것은 아니다. 정부개혁의 모범적 사례로 인정받고 있는 뉴질랜드도 1984년에 금융위기를 겪으면서 중앙은행 독립과 금융기관의 구조조정을 추진하였다. 그 결과 금융정책에 대한 신뢰성은 제고되었지만 재정에 대한 불신감이 해소되지 않아 1980년대 후반부터 본격적인 정부개혁에 나섰던 것이다. 이처럼 국가재정은 경제의 신인도를 유지시키는 최후의 보루라 할 수 있다.

국가재정의 안정성, 효율성, 투명성을 제고하는 것이 정부개혁의 기본목표다. 다시 말해 재정관리시스템(Financial Management System)의 변화를 통해 공공부문의 성과를 개선하는 것이 정부개혁의 전부라고 하여도 과언이 아니다. 재정의 효율성 등을 개선하려는 노력은 이미 오래 전부터 시도되어 왔으나, 최근 들

국가재정의 안정성,  
효율성, 투명성을  
제고하는 것이  
정부개혁의 기본목표다.

• 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.

•• 본 논문은 1999년도 한국재정학회 추계학술대회에서 발표한 내용을 수정 보완하였다. 당시 유익한 논평을 해주신 단국대 김성순 교수, KDI 고영선 박사에게 감사드립니다.

전통적 정부관리는 명령과 통제를 통해 개별 기관을 관리하지만, 최근의 정부개혁은 기관 구성원의 도덕적 해이를 해소하는 방법으로 문제를 해결하고자 한다.

어 정부개혁이 전세계적으로 주목을 받게 된 이유는 이전의 전통적 정부관리 방식을 근본적으로 바꾸어 재정제도를 획기적으로 변화시키고 있기 때문이다.

전통적 정부관리는 명령과 통제를 통해 개별 기관을 관리하지만, 최근의 정부개혁은 기관 구성원의 도덕적 해이를 해소하는 방법으로 문제를 해결하고자 한다. 도덕적 해이란 그 상황에 처한 사람은 누구나 모두 그렇게 행동할 수밖에 없는 유인구조가 있다는 것을 의미한다. 그러므로 유인구조를 바꾸면 도덕적 해이가 해소되고 나아가 세부적인 명령과 통제가 더 이상 불필요하게 된다. 정부개혁은 이러한 정신하에서 추진되는 일련의 과정이다.

본 연구는 「유인구조 개선」이라는 관점에서 정부개혁의 이념과 방향을 정리하고, 또 이를 통해 지금까지 수행된 우리나라 정부개혁의 성과를 평가하고자 한다. 그리고 향후의 정부개혁을 추진하기 위한 과제, 특히 정기적으로 또 체계적으로 구조조정을 추진할 수 있는 체제를 강조하고자 한다. 여기에는 공공부문의 체제, 기관별 유형, 기관운영의 기본원칙, 구조조정의 추진체계, 구조조정의 추진방법 등의 내용이 포함되어야 할 것이다.

제Ⅱ장에서는 정부개혁의 이념을 정리할 것인데, 공공기관과 민간기업 사이에 존재하는 유인구조의 차이를 설명하고 또 이를 해소하기 위한 기본방향을 살펴보기로 한다. 제Ⅲ장에서는 정부개혁의 기본이념을 구현할 수 있는 각종 개혁프로그램들을 열거하고 그 내용들을 비교 설명할 것이다. 또 이들 개혁프로그램들을 조명하면서 최근까지 정부가 추진한 각종 개혁작업의 성과를 평가하고자 한다. 제Ⅳ장에서는 향후 정부개혁을 꾸준히 추진할 수 있는 제도적 틀, 즉 법령을 마련할 필요성을 강조하고자 한다. 본 연구에서는 여기에 포함되어야 할 여러 가지 내용들을 제안하게 될 것이다.

## II. 정부개혁의 이념과 개혁프로그램

### 1. 정부개혁의 이념

1940~50년대부터 선진국들은 정부부문의 자원 효율성을 제고하기 위하여 다양한 개혁프로그램들을 꾸준히 추진하여 왔다. 그러나 이와 같은 정부개혁이 전세계적인 관심을 끌기 시작한 것은 사실상 최근의 일이다. 영국이 1980년대 대처

수상하에서 지속적으로 추진한 각종 개혁작업의 효과, 그리고 1980년대 후반부터 뉴질랜드가 도입한 세계 역사에 유래가 없는 민간기업식 정부경영의 효과가 모두 1990년대 이후 보편적으로 인식되기 시작하였던 것이다.

1980년대 이후 추진되었던 정부개혁의 프로그램들은 다양하지만 이들의 한결같은 목표는 한마디로 공공기관에 민간기업식 유인구조를 개발·정착시키는 것이다. 개인행동의 장기적이고도 집단적인 결과는 그가 간직하고 있는 도덕적 가치에 좌우되기보다는 그가 처한 유인구조에 좌우된다. 따라서 공공기관의 비효율성을 근본적으로 치유하기 위해서는 공무원의 도덕적 양심을 회복시키는 것보다 민간기업식 유인구조를 확립하는 것이 더 중요한 일이다<sup>1)</sup>.

공공기관과 민간기업의 경영방식에서 가장 중요한 차이점은 「자원획득을 위한 대가의 크기」에 있다고 할 수 있다. 일반적으로 공공기관은 당해 기관이 처분할 수 있는 자원(또는 예산)을 획득할 때 스스로 치러야 할 대가는 거의 없다고 할 수 있다. 법령에 규정된 사업을 집행하기 위한 자원은 매년 정기적으로 편성되고, 좀 더 나아간다면 예산당국을 얼마나 잘 설득하느냐에 따라 당해 기관이 사용할 자원총액이 결정된다.

이에 반해 민간기업은 기관이 처분할 수 있는 소득을 획득하기 위해서는 더 많은 물건을 팔고 또 더 저렴한 가격으로 생산할 수 있어야 한다. 고정적으로 예산 자원이 편성되는 공공기관과 달리, 민간기업은 더 많은 희생과 노력 그리고 위험 부담을 감수할 때에만 더 많은 자원을 획득할 수 있다. 따라서 자원획득의 대가는 공공기관과 비교할 수 없을 정도로 높은 것이다.

더 큰 희생과 위험을 감수해야 더 많은 이익을 얻을 수 있는 민간기업은, 획득할 자원과 지불해야 하는 대가를 상호 비교하면서 적절한 균형을 스스로 유지하려는 유인을 갖고 있다. 그러나 공공기관은 자원획득의 대가가 거의 0에 가깝기 때문에 더 많은 자원을 획득하겠다는 욕심을 스스로 제어하는 장치를 갖지 못한다. 공공기관은 더 많은 예산자원을 획득·지출하는 방향으로만 유인을 갖기 때문에 정부와 공공부문은 끝없이 확대되는 것이다.

공공기관이 자원을 획득하면서 충분한 대가를 치르지 않는다는 사실은 「파산의 치유력(healing power of bankruptcy)」이 없다는 말로도 표현된다. 민간기업은 자원을 방만하게 사용하면 파산할 수 있는 위험에 직면하지만, 공공기관은 효율성이 떨어진다고 하여 파산하거나 조직 자체가 없어질 위험은 거의 없다. 파산의

공공기관의 비효율성을 근본적으로 치유하기 위해서는 공무원의 도덕적 양심을 회복시키는 것보다 민간기업식 유인구조를 확립하는 것이 더 중요한 일이다.

1) 본 연구에서 공공기관은 각종의 정부산하기관들을 모두 포함하는 것으로 정의된다. 산하기관 역시 정부의 예산통제를 받는다는 점에서 행정기관과 유인구조가 동일하다고 할 수 있다.

공공기관에 민간기업식  
유인구조를 확립하기  
위한 정부개혁은 결국  
개별 공공기관의  
산출물을 규격화하고  
이를 적정한 대가로  
조달하는 성과계약으로  
요약될 수 있다.

위험을 항상 염두에 두고 있는 민간기업은 어떠한 일에도 지나치지 않도록 스스로 유의한다. 이에 반해 그렇지 않은 기관은 외부의 명령과 통제가 없다면 제어되기 힘들다.

이러한 이유 때문에 전통적으로 공공기관은 법령과 규칙 그리고 명령 등에 의해 통제·관리되었다. 공공기관의 관리자는 법령 등을 빈틈없이 준수하는 일을 최고의 임무로 간주하며, 나아가 복잡한 법령망을 건드리지 않으면서 편법적 재량권 발휘를 최고의 능력으로 생각하고 있다. 또한 공공기관의 예산은 투입물 위주의 예산과목으로 편성되기 때문에, 예산집행에 따른 성과와 결과보다는 해당 예산의 합법적 집행이 더 중시되는 것이다.

민간부문과 공공부문 사이에 존재하는 이와 같은 차이는 시장기능의 존재여부로써도 설명된다. 일반적으로 시장기능은 대가를 치르면서 이루어지는 사람들의 상호작용을 일컫는다. 그렇기 때문에 시장기능하에서 사람들은 지불해야 할 대가의 크기를 감안하여 스스로 제어하며 자신의 요구량을 선택한다. 시장기능하에서 운영되는 민간기업은 대가가 감안되는 유인구조를 갖지만, 공공기관은 시장기능과 무관하게 운영되기 때문에 요구와 대가 사이에 적절한 균형이 유지되지 않는 것이다.

공공기관의 유인구조를 개선하기 위해서는 그 기관이 시장기능하에서 운영되도록 만들어야 한다. 시장기능이 도입되기 위해서는 두 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 당해 기관의 산출물이 명확하게 규정되어 거래될 수 있는 형태가 되어야 한다. 전통적으로 공공기관의 업무는 법령 또는 정관(定款)에 간단하게 기술되고 세부 내용은 사후적 명령에 의해 통제된다. 공공기관이 시장기능으로 운영되기 위해서는 개별 기관에 요구되는 산출물(또는 서비스)이 명확하게 규정되어 대가 지급의 계약을 통해 관리되어야 할 것이다.

둘째, 개별 기관의 산출물에 대한 대가가 경쟁을 통해 적절하게 결정되어야 한다. 시장기능의 장점은 재화와 용역의 가격(또는 대가)이 경쟁을 통해 사회적 적정 수준에서 결정된다는 것이다. 공공기관의 산출물이 명확하게 규정되었다 하더라도 그 대가가 과도하게 결정된다면 민간기업식 유인구조가 확립될 수 없다. 따라서 「산출물 규격서(Specification of Output)」가 주어지면 이를 민간의 시장기능에서 조달함으로써 적절한 대가가 결정될 수 있도록 해야 한다.

공공기관에 민간기업식 유인구조를 확립하기 위한 정부개혁은 결국 개별 공공

기관의 산출물을 규격화하고 이를 적정한 대가로 조달하는 「성과계약 (Performance Contract)」으로 요약될 수 있다. 만약 산출물이 민간의 경쟁적 시장 내에서 조달될 수 있다면 대가의 크기가 적절하게 결정될 것이다. 그러나 그렇지 못한 경우에서도 원가계산 등의 여타 방법을 통해 대가의 크기를 적정 수준으로 유도할 수 있을 것이다.

## 2. 다양한 개혁프로그램

공공기관에 민간기업식 유인구조를 도입하기 위한 개혁프로그램은 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 기존의 공공기관을 민간기업으로 전환하는 것(유형 1)이며, 또 다른 하나는 기존의 공공기관에 가격과 희생을 치르는 유인구조를 개발하는 것(유형 2)이다.

첫 번째 유형은 공공기관의 수와 규모를 축소하는 방법으로, 궁극적으로는 사회 전반에 시장기능이 적용되는 부문의 범위를 확대하는 것이다. 두 번째 유형은 공공기관에 시장기능과 유사한 유인구조를 적용함으로써 스스로 자원 효율성을 제고하는 경영기법이 도입될 수 있도록 하는 것이다. 최근 우리 사회에서 회자되고 있는 일련의 정부개혁 프로그램은 이 두 가지 유형으로 구분될 수 있는데 이를 정리하면 다음의 <표 1>과 같다.

공공부문의 비중 축소를 의미하는 유형 1의 프로그램들을 개략적으로 설명하면 다음과 같다. 「사업폐지」는 사회적 필요성이 종료한 공공기관의 사업을 정기적인 검토작업을 통해 발굴·폐지하는 것이다. 민영화는 사업에 소요되는 자금이 시장

공공기관에 민간기업식 유인구조를 도입하기 위한 개혁프로그램은 기존의 공공기관을 민간기업으로 전환하는 유형과 기존의 공공기관에 가격과 희생을 치르는 유인구조를 개발하는 유형으로 나눌 수 있다.

<표 1> 정부개혁 프로그램의 유형 구분

구 분	유형 1	유형 2
정부개혁 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업폐지(Abolish)</li> <li>• 민영화(Privatisation)</li> <li>• 민자유치(Private Finance)</li> <li>• 민간위탁(Contracting-Out)</li> <li>• 강제경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering)</li> <li>• 시장성테스트(Market Testing)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 책임운영기관(Agency)</li> <li>• 내부시장제도(Internal Market)</li> <li>• 복식부기(Dual Entry Bookkeeping)</li> <li>• 발생주의 회계(Accrual Accounting)</li> <li>• 발생주의 예산(Accrual Budgeting)</li> <li>• 성과주의 예산(Performance Budgeting)</li> <li>• 벤치마킹(Benchmarking)</li> </ul>

**공기업이건 「비기업형 정부산하기관」이건 이들이 수행하는 사업의 소요자금 전부가 시장기능에 의해 충당될 수 있다면 민영화될 수 있다.**

기능을 통해 충분히 자체 조달될 수 있기 때문에, 그 사업을 수행하는 공공기관 자체를 민간에 매각하는 것이다.

일반적으로 민영화의 대상 기관은 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫 번째 유형은 공기업으로서, 이는 재화와 용역을 생산하여 민간을 대상으로 판매하는 대규모 산업 및 상업상의 조직으로 정의된다. 과거에 정부는 이들 기업을 사회·경제적 목표를 달성하기 위하여 공기업의 형태로 보유하였지만, 이 같은 정책적 목표를 달성하는 수단이 당해 기업의 소유에 한정되지 않는다면 공기업 자체를 매각할 수 있을 것이다.

민영화의 두 번째 대상기관은 「비기업형 정부산하기관」을 들 수 있다. 이는 당해 기관이 생산한 서비스를 정부가 구매·직접소비하거나, 또는 정부가 이들 서비스에 대해 지불하지만 일반 국민들이 그 서비스를 소비하는 경우를 포함한다. 전자의 예로는 정책개발 연구를 수행하는 국책연구기관을 들 수 있을 것이고, 후자의 예로는 환경오염방지사업 등 환경개선사업을 수행하는 환경관리공단을 들 수 있을 것이다.

공기업이건 「비기업형 정부산하기관」이건 이들이 수행하는 사업의 소요자금 전부가 시장기능에 의해 충당될 수 있다면 민영화될 수 있다. 공기업의 경우에는 그 산출물이 대가를 받고 시장에 판매되기 때문에 민영화될 수 있다. 「비기업형 정부산하기관」의 경우에도 그 산출물이 민간기업에 의해 경쟁적으로 조달될 수 있다면, 비록 그 대가를 정부가 지급한다고 하더라도 민영화할 수 있을 것이다.

민자유치는 정부가 수행하는 사업 중에서 대규모 자본자산(Capital Assets)이 소요되는 경우 이들 자본자산을 민간이 설계·시공·자금조달·운영(Design, Build, Finance, Operate)하는 것이다. 민자유치는 주로 대규모의 사회간접자본 시설물에 적용되는데, 최근 영국에서는 정부가 필요로 하는 모든 자본자산(예컨대 교도소)에 그 적용이 확대되고 있다. 민자유치는 정부가 국민들에게 제공해야 할 공공서비스를 민간기업으로부터 구입하는 것이라고 할 수 있다. 즉 민간기업은 공공서비스(또는 사회간접자본 서비스)를 이용료 등의 형태로 일부 회수하지만, 정부는 민자유치사업의 수익성을 보장해주기 위해 다양한 지원을 제공한다<sup>2)</sup>. 이러한 민자유치는 대규모 자본자산의 건설·운영을 담당하는 공공기관들의 역할을 축소시킬 것이다.

민간위탁은 공공기관이 기존에 수행하던 사업 중 일부를 민간기업이 수행하도

2) 민자유치가 없었다면 정부는 당해 공공서비스를 직접생산·제공해야 하기 때문에, 정부가 민자유치사업을 영위하는 기업에 지불하는 금액(명시적이건 암묵적이건)은 지원(subsidy)이 아니라 지급(payment)이 되는 것이다. 이에 대해서는 옥동석·이상호·김현아(1999) 참조.

록 이양하는 것이다. 공공기관은 자신의 사업을 수행하는 과정에서 필요로 하는 서비스(예컨대 비축서비스 등)를 민간의 시장기능을 통해 조달할 수 있다. 또는 일반 국민들이 소비하는 서비스(예컨대 증명서 발급서비스 등)를 당해 공공기관이 직접생산·공급하지 않고 민간기업에 위탁할 수도 있다. 이 두 가지 경우 모두 경쟁입찰을 통해 민간기업으로부터 조달하는 것으로서 공공부문의 축소를 가져온다.

시장성테스트는 민간위탁 그리고 「비기업형 정부산하기관」의 민영화를 촉진하기 위하여 당해 사업을 수행하는 현행의 내부작업팀을 경쟁입찰 과정에 참여시키는 영국의 제도다. 영국에서는 중앙정부의 민영화와 민간위탁을 적극적으로 확대하기 위하여 중앙(총리실)에서 개별 정부부처를 행정적으로 강력하게 통제하고 있다. 따라서 시장성테스트는 내·외부 동시입찰과 강력한 중앙통제의 2가지 의미를 담고 있다.<sup>3)</sup>

시장성테스트가 영국의 중앙정부를 대상으로 하는 데 반해, 「강제경쟁입찰」은 지방정부를 대상으로 하고 있다. 즉 영국에서는 지방정부의 민간위탁 범위를 확대하기 위하여, 법령으로 일정 분야의 사업(쓰레기 수거, 청소, 건물관리 등)과 기준 비율을 지정하여 경쟁입찰을 법령화하였다. 시장성테스트는 행정적인 강제를 의미하지만 강제경쟁입찰은 법률적인 강제를 의미한다.

지금까지 살펴본 유형 1의 개혁프로그램들은 기존 공공부문의 범위를 축소시키는 것인 데 반해, 유형 2의 개혁프로그램들은 기존의 공공기관을 그대로 유지하면서 '대가와 희생을 통한 적절한 유인구조'를 확립하는 것이다. 유형 2는 다시 2가지로 대별될 수 있는데, 첫째는 산출물 생산에 소요되는 대가(또는 원가)를 관리하는 방안(유형 2-1)이며 둘째는 생산된 산출물의 성과를 관리하는 방안(유형 2-2)이다. 민간기업식 유인구조는 투입원가를 절감하는 방법으로 추진될 수도 있고, 동일한 원가하에서 산출물 성과를 극대화하는 방법으로도 추진될 수 있다. 물론 이 두 가지 조합을 동시에 추구하는 것이 유인구조 개발에 더 많이 기여할 것이다.

유형 2-1, 즉 산출물 생산에 소요되는 원가를 체계적으로 관리하는 방안으로는 복식부기, 발생주의 회계, 발생주의 예산, 벤치마킹, 내부시장제도를 들 수 있다. 먼저 복식부기는 정부부문에서 이루어지는 제반 경제적 거래들을 총괄적·체계적으로 파악하는 제도로서 특정 사업 및 조직의 원가를 파악하는 데 상당히 용이

**유형 2의 개혁프로그램들은 기존의 공공기관을 그대로 유지하면서 '대가와 희생을 통한 적절한 유인구조'를 확립하는 것이다.**

3) 1991년 영국에서 시장성테스트가 도입되기 이전부터 선진국들에서는 민간위탁시 내·외부 동시입찰이 보편화되었다. 따라서 영국 시장성테스트의 의의는 내부입찰팅의 허용에 한정된다고 할 수는 없다. 시장성테스트에 대해서는 옥동석·최영출(1999) 참조.

**발생주의 예산은 공공기관이 사용할 수 있는 자원 총액의 가치를 제한하는 방식으로서, 공공기관이 총원가 범위 내에서 투입물의 적정성을 추구하는 유인이 생길 것이다.**

하다. 기존의 단식부기 체제는 현금지출입을 수반하는 세입세출거래와 국유재산 거래, 물품거래, 채권거래, 채무거래를 각각 별도의 장부에 기재한다. 이에 반해 복식부기는 현금지출입 거래뿐만 아니라 모든 형태의 거래를 단일의 분개장에서 처리함으로써 제반 거래를 총괄 관리하기 때문에 원가계산에 보다 근접할 수 있는 것이다.

발생주의 회계는 정부기관이 사용하는 일체의 자원에 대한 기회비용을 체계적으로 평가하는 제도로서 자원회계(Resource Accounting)라고도 불린다. 기존의 현금주의 회계에 의하면 정부기관은 거래를 현금지출입 시점에서 평가한다. 그런데 회계연도별로 사용된 자원의 기회비용을 제대로 평가하기 위해서는 자원가치의 변화시점을 기준으로 거래를 기록해야 할 것이다. 이를 발생주의라고 부른다.

발생주의 예산은 발생주의 회계에 의해 평가된 원가(또는 기회비용)개념을 중심으로 예산을 편성하는 방식이다. 기존의 예산개념은 현금주의로서 회계연도 내에 사용할 수 있는 현금지출액(세출)을 제한하는 방식이다. 이에 반해 발생주의 예산은 공공기관이 사용할 수 있는 자원 총액의 가치를 제한하는 방식으로서, 여기서는 공공기관이 총원가 범위 내에서 투입물의 적정성(optimal mix of inputs)을 추구하는 유인이 생길 것이다<sup>4)</sup>.

벤치마킹은 정부기관 내에서 이루어지는 각종 사업·활동들의 원가, 작업방법, 기준 등을 민간기업 또는 여타 공공기관의 유사 사업 및 활동에 비교하여 그 개선책을 모색하는 과정이다. 벤치마킹을 통해 공공기관들은 유사 기관과 끊임없이 비교되기 때문에 원가절감에 대한 유인을 가지게 된다.

「내부시장」제도는 공공기관이 여타의 공공기관으로부터 무상공급받았던 제반 서비스에 대해 일정한 대가를 지급하는 제도다. 발생주의 회계가 채택되면 공공기관들의 산출물 원가를 계산할 수 있는데, 이를 통해 여타 기관에 제공하는 산출물(또는 서비스)의 가치를 평가하고 이를 수령할 수 있게 되는 것이다. 이는 공공기관 사이에 별 쓸모 없는 서비스가 지속적으로 공급되는 일 또는 적정한 대가 없이 과도하게 공급되는 일을 줄일 수 있는 것이다.

유형 2-2, 즉 공공기관이 생산한 산출물과 그 성과를 관리하는 방안으로는 성과주의 예산과 책임운영기관을 들 수 있다. 성과주의 예산은 정부기관의 산출물과 그 성과를 측정·평가하여 이를 예산편성에 반영하는 제도다. 그런데 성과주의 예산이 실질적인 효과를 발휘하기 위해서는 예산개념이 현금주의에서 발생주

4) 현금주의하에서는 공공기관이 보유하는 대규모 건물의 기회비용(자본수수료)이 예산에 반영되지 않지만 발생주의 하에서는 반영된다. 따라서 발생주의 예산 하에서는 공공기관이 대규모 건물을 보유하려는 유인이 상당 정도 줄어들 수 있다. 건물소유가 투입물로서 파연 필요항에 대한 판단을 할 수 밖에 없는 것이다.

의로 전환되어야 한다. 그렇지 않은 경우 성과와 예산의 연계는 단순히 서류상의 작업에 한정될 수밖에 없다.

1960~70년대에 미국, 캐나다, 호주 등의 선진국에서 유행하였던 PPBS (Planning, Programming and Budgeting Systems)도 성과주의 예산이라 할 수 있는데, 이는 예산과 성과를 연계시키는 데 사실상 실패하였다고 평가된다. 그 이유는 발생주의 예산을 도입하지 않았고, 또 산출물(output)과 결과(outcome)를 제대로 구분하지 않았기 때문이다. 뉴질랜드의 정부개혁이 성공한 이유는 성과주의 예산을 발생주의 예산과 결합하였기 때문으로 간주되고 있다<sup>5)</sup>.

책임운영기관은 정부부처 내에서 정책수립 기능과 정책집행 기능을 구분하여, 후자를 별도 기관으로 독립시켜 성과와 예산을 연계시키는 영국식 제도(Next-Step Agency)를 말한다. 책임운영기관으로 독립되면 당해 기관의 장은 기관운영(예산, 인사, 조직 등)에서 상당한 자율성을 보장받지만, 일정한 성과계약이 체결되기 때문에 산출물과 성과에 대해 책임을 진다. 그러나 책임운영기관이 시행되더라도 발생주의 예산과 산출물 규격서가 명확하게 도입되지 않는다면 큰 효과를 기대할 수는 없을 것이다.

### 3. 개혁프로그램의 평가

유형 1과 유형 2의 개혁프로그램들은 모두 공공기관의 산출물을 명확하게 규정하고 그 산출물에 대한 가격을 적절히 평가하기 위한 노력이라 할 수 있다. 따라서 각종의 개혁프로그램들은 '산출물의 명확한 규정', '대가 산정을 위한 경쟁도입'이라는 2가지 측면에서 평가될 수 있다. 다음의 <그림 1>은 이를 표현하고 있는데, 가로축은 개별 기관의 산출물이 명확히 규정되는 정도를 표시하고 세로축은 산출물의 생산·판매 그리고 원가절감 등에서 반영되는 경쟁의 정도를 표시하고 있다. 그림에서 우하단으로 진행될수록(그림의 굵은 화살표 방향) 개혁의 강도, 즉 유인구조의 개선 강도가 더 높아짐을 알 수 있다.

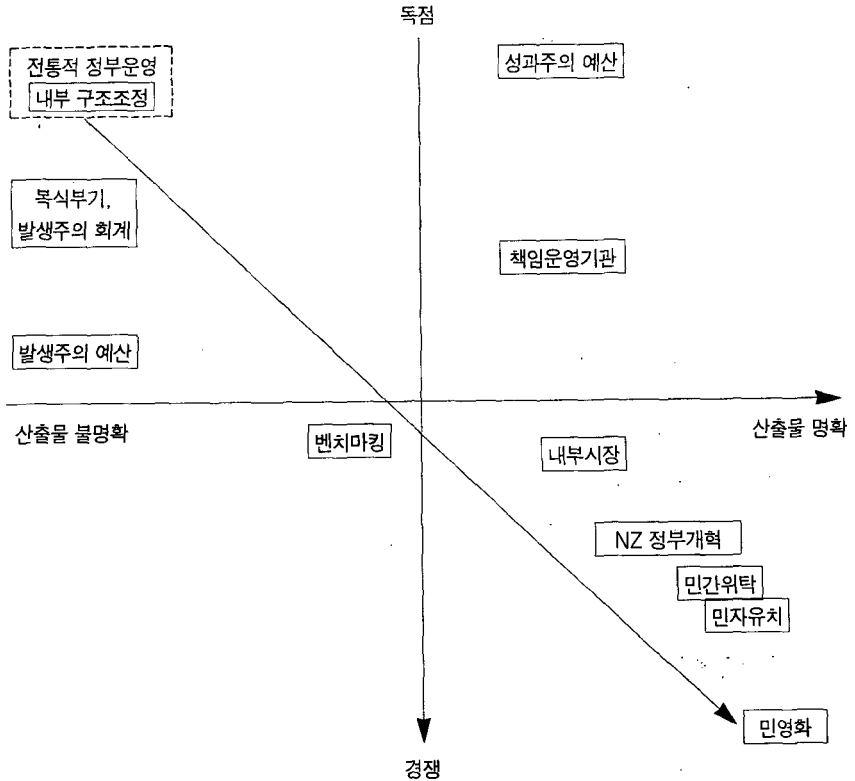
먼저 전통적 정부운영은 공공기관들이 공공서비스를 독점적으로 생산하고 또 개별 기관의 산출물과 성과보다 명령과 통제가 중시되는 운영방식이다. 따라서 그림에서 왼쪽 상단에 표시되었다. 이에 반해 최근의 정부개혁은 공공서비스라는 산출물을 거래될 수 있는 형태로 명확히 규정하고 또 그 조달에 경쟁을 도입하는

각종의 개혁프로그램들은 '산출물의 명확한 규정', '대가 산정을 위한 경쟁도입'이라는 2가지 측면에서 평가될 수 있다.

5) 뉴질랜드의 정부개혁에 대한 내용은 윤영진·권수영·옥동석 외(1999) 참조.

민영화는 산출물이  
시장거래될 수 있는  
형태로 명확하게  
규정되고 경쟁도입이  
가능한 경우에 시행된다.

〈그림 1〉 각종 정부개혁 프로그램의 비교



과정이기 때문에, 정부개혁은 그림의 점선 방향으로 정부운영 방식을 변경하는 것이라 할 수 있다.

〈표 1〉의 정부개혁 프로그램들은 〈그림 1〉에서 적절한 위치로 각각 표현될 수 있는데, 민영화, 민자유치, 민간위탁이 가장 강력한 개혁프로그램이라는 사실을 알 수 있다. 우선 민영화는 산출물이 시장거래될 수 있는 형태로 명확하게 규정되고 경쟁도입이 가능한 경우에 시행되기 때문에, 민영화에 따라 변경된 유인구조는 민간기업과 완전히 동일하게 된다. 민간위탁과 민자유치 또한 산출물의 명확성과 경쟁도입이 민영화에 버금갈 것이나, 그 정도가 민영화에 미치지 못할 것이다<sup>6)</sup>.

산출물에 대한 규격화가 시장거래될 정도는 아니지만 그런대로 발전하였다고

6) 민자유치와 민간위탁은 정부가 민간시장에서 서비스를 구입하는 것인데, 주로 제한적 경쟁입찰이 행해지기 때문에 산출물 규격화가 민영화의 수준에 미치지 못한다고 할 수 있다.

볼 수 있는 개혁프로그램으로는 성과주의 예산, 책임운영기관, 내부시장, 뉴질랜드 정부개혁(핵심 정부부처에 대한 성과계약 도입) 등을 들 수 있다. 이들은 경쟁의 도입 여부에 따라 각각 그 정도를 달리하여 그림에서 표현되었다. 다만 뉴질랜드 정부개혁에서는 개별 기관의 산출물이 상당한 정도로 규격화되었다는 의미에서 이들 중 가장 오른쪽에 표시되었다.

성과주의 예산은 지출의 목표, 목적, 성과를 체계적으로 명시하는 제도를 말하는데, 예산의 개념이 총원가(발생주의 예산)이건 현금지출입(현금주의 예산)이건 관계없이 적용될 수 있다. 그림에서는 성과주의가 전통적인 현금주의 예산에서 사업의 성과를 명시하는 것으로 이해하여 표시되었다. 만약 성과주의 예산과 함께 발생주의 예산이 도입되어 개별 기관의 총원가가 관리된다면 책임운영기관과 같은 위치로 이동할 것이다. 총원가의 관리는 원가비교를 의미하고 이는 경쟁개념이 일부 도입되는 것이기 때문이다.

그림에서 벤치마킹은 산출물의 명확성이 좀 떨어지는 것으로 표시되었다. 이는 벤치마킹이 특정 기관의 산출물 전체에 대한 규격을 명확히 하기보다는 기관 내의 개별 활동과 세부사업별 원가를 비교하는 개념으로 이해하였기 때문이다. 만약 벤치마킹이 기관 전체의 산출물을 보다 명확하게 규정하고 있다면, 훨씬 더 오른쪽에 표시될 수 있을 것이다. 또한 내부시장제도는 공공기관 상호간에 이루어지는 내부거래의 대상물을 명확히 하고 그 원가를 평가하기 때문에 벤치마킹보다 오른쪽에 표시되었다.

내부 구조조정은 기존의 정부운영에서 나타나는 유인구조를 전혀 변화시키지 못한다는 이유로 전통적 정부운영 방식 내에 표시되었다. 또한 복식부기, 발생주의 회계 및 예산은 정부기관들의 원가를 합리적으로 계산하여 여타 기관과 비교할 수 있기 때문에 부분적인 경쟁이 도입되지만 산출물 규격화와는 무관한 것으로 볼 수 있다.

지금까지 정부개혁의 각종 프로그램들을 조명하였는데, 유인구조 변경의 관점에서 볼 때 민영화, 민간위탁, 민자유치가 가장 강력한 개혁임을 알 수 있다. 또한 민영화를 제외하고는 대부분 성과계약(Performance Contracting)의 체결을 필요로 한다. 성과계약은 정부부문이 필요로 하는 산출물과 품질을 명확히 규정하고 그에 대한 대가지불을 법률적 계약의 형태로 준수하는 것이다. 성과계약은 민간위탁, 민자유치, 책임운영기관 등의 성공 여부를 좌우하는 핵심 요소라 할 수 있는

유인구조 변경의 관점에서 볼 때 민영화, 민간위탁, 민자유치가 가장 강력한 개혁임을 알 수 있다.

최근의 정부개혁  
이념은 사회 전반에  
시장기능과 선진화된  
계약관행이 구비되지  
않은 국가에서는  
도입하기 어려운 것으로  
평가되고 있다.

데, 이를 통해 기존의 전통적 정부운영 방식의 단점이 제거될 수 있는 것이다.

그런데 성과계약의 효력이 제대로 발휘되기 위해서는 미래의 불확실성이 사전에 명확하게 규정되어 계약당사자의 위험분담이 확정되어야 한다. 이는 쉬운 일이 아니다. 또 당사자 간의 신뢰와 정직이 지켜지지 않는다면 더 많은 사항이 규정되는 등 거래비용이 급속도로 증가할 수 있다. 일반적으로 개발도상국에서는 비공식적인 절차, 법령을 회피하는 편법운영이 강조되기 때문에 성과계약을 도입하는 것이 대단히 어렵다. 따라서 최근의 정부개혁 이념은 사회 전반에 시장기능과 선진화된 계약관행이 구비되지 않은 국가에서는 도입하기 어려운 것으로 평가되고 있다(Schick(1996)참조).

### III. 정부개혁의 성과 평가

우리나라에서 적극적인 정부개혁이 추진된 것은 1998년 기획예산위원회의 정부개혁실이 출범한 이후라 할 수 있다. 이후 기획예산위원회는 예산청과 통합하여 기획예산처가 되었는데, 여기서 추진되었던 일련의 개혁 프로그램들을 조명하는 방법으로 최근의 정부개혁 작업을 평가하기로 한다. 물론 이를 평가하는 것은 쉬운 일이 아니지만, 앞에서 살펴본 개혁프로그램들의 의의와 강도를 감안한다면 개혁작업의 성과를 나름대로 평가할 수 있을 것이다.

1998년 이후 기획예산처를 중심으로 수행된 일련의 작업들은 다음의 <표 2>와 같이 정리될 수 있다. 이는 기획예산처에서 1999년 1월에 공표한 자료, 「공공부문 개혁과 국민세금을 아껴쓰기 위해 1998년에 한 일」과 이후 최근까지의 보도자료들을 중심으로 작성되었다. 표에서 구분된 '정부부문 구조개혁'과 '경쟁·성과 위주의 운영시스템 개혁'은 기획예산처의 발표자료를 그대로 인용한 것이다.

제 II 장에서 살펴본 개혁프로그램들을 중심으로 <표 2>의 개혁작업들을 조명할 것인데, 먼저 공공기관의 유인구조를 획기적으로 변화시키는 강력한 개혁프로그램인 민영화, 민간위탁, 민자유치를 살펴보기로 한다. 민영화, 민간위탁과 연관되는 개혁작업들은 공기업 민영화 및 경영혁신, 출연연구기관 경영혁신, 정부출연·위탁기관 경영혁신, 중앙행정기관 경영진단, 정부기능의 외부위탁이라고 할 수 있다. 그리고 민자유치와 연관되는 개혁작업은 민자유치촉진법의 전면 개정이라 할 수 있다.

〈표 2〉 기획예산처의 정부개혁 관련 작업 목록

정부부문 구조개혁	경쟁·성과 위주의 운영시스템 개혁
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공기업 민영화 및 경영혁신</li> <li>• 출연연구기관 경영혁신</li> <li>• 정부출연·위탁기관 경영혁신</li> <li>• 중앙행정기관 경영진단</li> <li>• 정부위원회 정비</li> <li>• 책임운영기관 제도 도입</li> <li>• 국가중요시설 경비제도 개선</li> <li>• 공공부문 경영혁신대회 추진</li> <li>• 공무원 교육훈련기관 정비</li> <li>• 보조기관 정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산절약 인센티브제도 도입</li> <li>• 정부기능의 외부위탁</li> <li>• 기금제도 정비</li> <li>• 예산집행의 탄력성·자율성 제고</li> <li>• 민자유치추진법 전면개정</li> <li>• 공공사업의 효율성 제고 방안: 예비타당성 제도</li> <li>• 성과주의 예산제도</li> <li>• 개방형 임용제도</li> <li>• 공기업별 고객현장제도</li> <li>• 정부부문 복식부기·발생주의 회계 추진</li> <li>• 공기업 퇴직금 제도 개선</li> </ul>

공기업의 성격을 띠는 산하기관, 그리고 민영화가 가능한 산하기관들을 민영화한 실적은 극히 부진하다.

민영화의 성과를 먼저 본다면, 공기업에 대한 민영화계획은 상당한 진전이 있었다고 평가할 수 있다. 정부개혁실에서 검토하였던 공기업(정부투자기관, 정부출자기관, 그리고 이들의 자회사)은 금융기관을 제외하고 모두 108개인데, 이들 중 2002년까지 공기업으로 유지될 기업은 15개에 불과하다. 86%에 달하는 공기업들이 민영화될 예정인데, 만약 이들 계획이 충실히 이행되고 또 민영화에 따른 보완책이 적절히 마련된다면 공기업 부문에서의 시장기능은 획기적으로 확대될 수 있을 것이다.

그런데 공기업은 정부투자기관, 정부출자기관, 그리고 이들의 자회사에 한정되지 않는다. 다시 말해 산하기관의 형태로 운영되는 사업들 중에는 공기업적 성격을 띠는 경우가 상당수 존재하고 있다. 또한 공기업이 아니면서도 민영화가 가능한 공공기관들은 상당수 존재한다. 따라서 민영화의 성과는 이들 기관들까지 포함하여 평가되어야 할 것이다.

공기업의 성격을 띠는 산하기관, 그리고 민영화가 가능한 산하기관들을 민영화한 실적은 부진한 편이다. 기획예산처가 조사한 정부산하기관의 수는 대략 300여개에 달하는데, 이들 중 규모가 크고 또 산하기관의 성격이 명확한 기관들은 대략 100여개로 한정된다. 그런데 이들에 대한 민영화계획은 자회사 5개에 한정되

**진정한 의미의 민간위탁, 즉 시장기능적 유인구조를 확립할 수 있는 민간위탁은 엄격한 규격서와 계약서 그리고 경쟁입찰을 전제로 한다.**

어 있다. 한국공항공단의 자회사인 공항주차관리, 국민체육진흥공단의 자회사인 스포츠TV, 마사회의 자회사인 경마진흥, 한국컨테이너부두공단의 자회사인 한국항만기술단, 환경시설관리공단의 자회사인 환경시설관리공사가 이들이다.

민영화에 버금가는 또 다른 개혁프로그램으로는 민간위탁이 있다. 그런데 공기업, 산하기관, 중앙행정기관의 경영혁신 과정에서 공표된 보도자료를 보면 민간위탁의 실적은 미미하다고 할 수 있다. 여기서는 민간위탁의 대상사업, 규모, 예산액 등이 체계적으로 공표되지 않는데, 이는 민간위탁에 대한 적극적 관심이 결여되어 있는 것으로 이해할 수 있다. 특히 중앙행정기관의 경우에는 2001년부터 민간위탁 대상사업을 발굴하기로 법령에 규정되었다(국가공무원 총정원령 부칙 제2항 참조).

물론 정부기능의 외부위탁을 체계적으로 발굴하려는 시도가 일부 시도되었으나, 이는 민간위탁과 엄격하게 구분되어야 할 것이다. 현재 기획예산처 등을 중심으로 사용되는 아웃소싱(outsourcing) 또는 외부위탁이라는 개념은 당해 기관 외부로의 위탁만을 의미한다. 따라서 자회사 및 여타 공공기관에 대한 업무위탁, 경쟁입찰과 계약서 체결 없이 이루어지는 업무위탁, 인력 일부의 계약직 교체 등을 모두 포괄하는 의미로 사용하고 있다.

진정한 의미의 민간위탁, 즉 시장기능적 유인구조를 확립할 수 있는 민간위탁은 엄격한 규격서와 계약서 그리고 경쟁입찰을 전제로 한다. 비록 사업을 외부에 위탁한다고 하더라도, 그 사업수행이 기존의 공공기관과 동일한 방법으로 관리된다면 시장기능적 유인구조는 확립되지 않을 것이다. 다행히 최근 들어 기획예산처는 공기업과 산하기관들에 대하여 민간위탁의 대상사업을 체계적으로 발굴하려는 노력을 경주하고 있다. 그러나 진정한 의미의 민간위탁이 시도되지 않는다면 그 효과는 기대하기 어려울 것이다.

민간위탁처럼 민자유치 또한 기존의 공공기관이 수행하던 역할을 민간기업으로 전환시키는 강력한 개혁프로그램이다. 민자유치는 기존에 정부예산이 편성되었던 공공사업을 대상으로 해야 구조조정의 효과도 있고 또 활성화될 수 있다. 그런데 현재 우리나라에서는 민자유치가 공공사업에 부수적으로 수행되는 사업으로 인식되어 정부지원이 부진하고 수익성이 결여되어 그 성과가 부진한 실정이다.

1995년 이후 민자유치 대상사업으로 고시한 사업은 모두 51개인데, 이들 중 실

제 착공된 사업은 7건에 불과하다. 기획예산처는 민자유치의 문제점을 해결하기 위해 기존의 「사회간접자본 시설에 대한 민간자본 유치촉진법」을 「사회간접자본 시설에 대한 민간투자법」으로 개정하여, SOC 투융자회사와 민간투자사업 지원 센터의 설치, 신용보증 확대, 재정지원 확대, 매수청구권 인정 등의 전향적인 조치를 취하였다. 법령개정 사항은 2000년부터 본격 실행될 예정이기 때문에 민자유치의 성과를 평가하기에는 아직 이르다고 볼 수 있다.

결국 지금까지 각종의 경영혁신 과정에서 이루어진 정부개혁 작업은 유인구조 변경보다는 조직 및 인력축소에 더 집중하였다고 할 수 있다<sup>7)</sup>. 대략 2000년까지 공공부문 종사자의 수가 현원의 10~20%만큼 감소할 것으로 기대할 수 있다. 이들에 대한 구체적인 수치는 조사되지 않았으나 15% 내외를 크게 벗어나지는 않을 것이다. 그런데 조직통폐합, 인력감축 등과 같은 내부 구조조정은 유인구조를 변화시키지 못하기 때문에 시간이 경과할수록 점차 복원될 수밖에 없다.

민영화, 민간위탁, 민자유치 이외에 시장기능적 유인구조를 구축하는 데 기여하는 <표 2>의 개혁작업들로는 책임운영기관, 성과주의 예산, 복식부기와 발생주의를 들 수 있다. 그러나 이들은 현재 시범사업중에 있거나 또는 연구용역 발주중에 있기 때문에 그 성과를 평가하기가 아직은 이르다고 할 수 있다. 다만 책임운영기관의 경우 철저한 성과계약과 민간기업식 자율성 보장이 전제되어야 하는데, 「책임운영기관의 설치 운영에 관한 법률」은 여기에 크게 미흡하다고 평가된다.

그 외 <표 2>에서 열거되어 있는 개혁작업들 중 예산절약 인센티브 제도 도입, 예산집행의 탄력성·자율성 제고, 개방형 임용제도, 퇴직금제도 개선 등도 기존의 체제에 상당한 변화를 초래하는 것으로 생각된다. 그러나 이들은 공공기관 또는 공공사업 전체의 유인구조를 변화시킬만큼 그 영향이 크다고 말할 수는 없을 것이다. 또한 공공사업에 대한 예비타당성 제도의 도입도 정부부문의 의사결정을 합리화하는 데 크게 기여하지만, 유인구조의 변경과는 거리가 있기 때문에 여기서는 논외로 하였다.

결국 최근까지의 정부개혁 성과는 다음과 같이 정리될 수 있다. 조직통폐합, 인력감축에는 상당한 성과가 있었지만, 전통적 정부관리방식을 근본적으로 변경시키는 유인구조 변경은 일부 성과에도 불구하고 커다란 진전이 있었던 것으로 보기 어렵다. 정부가 정부개혁의 목표로 주장하였던 '경쟁·성과 위주의 운영시스

지금까지 각종의 경영혁신 과정에서 이루어진 정부개혁 작업은 유인구조 변경보다는 조직 및 인력축소에 더 집중하였다고 할 수 있다.

7) 정부출연 연구기관에 대해서는 정부출연금을 축소시키고 대신 정부부처의 용역사업비를 확대하는 방법을 택하였는데, 이는 '예산관리를 통한 내부구조조정'의 자발적 유도'로 해석할 수 있다. 이는 유인구조 개선에 초점을 맞춘 유일한 개혁작업이라 할 수 있다.

**향후의 정부개혁은  
공공기관의 유인구조를  
중장기적으로 개선하는  
일에 초점을 맞추어야  
할 것이다.**

템 개혁'은 부분적인 시도를 인정할 수 있을 뿐 아직은 갈 길이 먼 실정이다.

성과계약을 위주로 하는 선진국형 정부개혁이 우리나라에 정착되지 못한 데에는 나름대로의 이유가 있다. 그것의 일차적인 이유는 우리 사회가 정부개혁의 단기적인 성과를 요구하였기 때문이다. IMF 구제금융 이후 수많은 기업들이 도산하고 실업자가 쏟아지는 과정에서, 대다수 국민들은 공공부문도 같은 정도의 고통을 겪어야 한다는 수요가 있었다. 개혁작업에 대한 이 같은 국민적 요구를 무시하기는 곤란할 것이다.

두 번째 이유는 유인구조 변경을 위한 개혁프로그램에 대해 우리 사회가 충분한 지식과 관행을 구비하지 못하였다는 것이다. 성과계약의 기본방향 및 상위개념은 전문가들을 통해 우리 사회에 많이 소개되었지만, 이들을 실무적으로 정착시킬 수 있는 하위개념이 제대로 연구·소개되지 않았다. 예컨대 성과계약을 체결하기 위해서는 어떤 형태의 산출물 규격서와 계약서가 체결되어야 하는지, 또 경쟁입찰의 절차는 어떻게 진행되어야 하는지 등에 대한 실무적 지식과 연구가 미흡하였던 것이다. 또한 성과계약이 제대로 정착되기 위해서는 사회전반의 계약 관행이 선진화되어야 하는데, 과연 우리 사회가 이 같은 여건에 있는지 확인하기가 쉽지 않은 것이다.

#### IV. 정부개혁의 향후 과제

앞의 장에서 살펴본 바와 같이 최근까지의 정부개혁 작업은 공공기관의 유인구조 변경보다는 명령과 통제에 의한 내부구조조정에 초점을 맞추었다고 할 수 있다. 그러므로 향후의 정부개혁은 공공기관의 유인구조를 중장기적으로 개선하는 일에 초점을 맞추어야 할 것이다.

내부 구조조정의 효과는 단기에 가시화될 수 있지만, 시간이 흐를수록 복원력이 나타나 그 효과가 사라지게 될 것이다. 이에 반해 유인구조를 개선할 수 있는 제도의 도입은 비록 그 성과가 단기에 실현되지는 않지만 2~3년 후에는 그 과실을 획득할 수 있다. 본장에서는 공공기관의 유인구조를 개선하기 위한 목표를 달성하기 위해 추진되어야 할 주요 과제를 정리하고자 한다.

## 1. 공공부문의 체계 정립

공공기관의 유인구조를 개선하기 위해서는 무엇보다도 먼저 공공부문에 포함되는 기관들을 정의하고 확정하여야 한다. 공공기관의 범위를 확정하는 것은 개혁의 대상을 정리하고 기관유형에 따른 관리원칙을 확립하는 데 도움이 된다. 또한 공공부문과 민간부문과의 경계를 명확히 하여 민간부문에 대해서는 일체의 기관운영에 대한 간섭을 철폐해야 할 것이다.

그러면 정부개혁의 대상이 되어야 할 공공부문은 어떻게 정의되어야 하는가? 이는 분석자의 목적에 따라 좌우되겠지만, 일반적으로 국가가 국가통치권에 기초하여 조달하는 각종의 강제부과금을 주요 재원으로 사용하는 일체의 기관들로 정의되어야 할 것이다. 이들 강제부과금은 조세, 부담금, 분담금뿐만 아니라 수수료까지 포함해야 하는데, 국가는 이들 자금을 효율적이고도 건전하게 사용할 책임을 지고 있다.<sup>8)</sup>

이와 같은 개념을 따를 때 공공부문(Public Sector)은 일반적으로 일반정부(General Government)와 공기업을 합한 개념으로 정의된다. 물론 공기업은 강제부과금이 아닌 대가를 통해 운영되는 기관이지만, 정부가 소유 통제하기 때문에 공공부문에 포함되는 것이다. 이는 UN의 「국민계정지침(Handbook of National Accounting: Public Sector Accounts)」과 IMF의 「재정통계지침(A Manual on Government Finance Statistics)」에서 제안하고 있는 개념이다.

공기업은 일반 국민을 대상으로 재화와 용역을 판매하는 대규모의 산업 및 상업적 조직으로서 국가가 소유 및 통제하는 기업으로 정의된다. 공기업은 금융기관인지의 여부에 따라 비금융공기업과 금융공기업으로 구분되는데, 비금융공기업과 일반정부를 합쳐 재정의 영역이 확정되고 금융공기업(중앙은행 포함)은 금융의 영역에 포함된다. 그리고 이들 공기업은 그 법률적 형태와 무관하게 실질적 성격을 중심으로 판단되어야 할 것이다.<sup>9)</sup>

공기업은 그 실질적 성격이 명확하게 규정되지만 일반정부에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 과연 일반정부는 무엇을 의미하는가? 현재 우리나라에서는 일반정부를 협소하게 해석하여 국가행정기관과 지방행정기관(지방자치단체를 구성하는 행정기관)만으로 이해하고 있다. 따라서 소위 공무원 조직만을 일반정부로 해석하고 있는 것이다.

공공기관의 유인구조를 개선하기 위해서는 무엇보다도 먼저 공공부문에 포함되는 기관들을 정의하고 확정하여야 한다.

8) 면허증 발급비, 차량검사 수수료, 법적 소송비용 등은 국가가 제공하는 서비스를 구입한다는 측면에서 대가성이 있지만, 그 서비스가 필수불가결하여 회피 불가능하기 때문에 강제성이 있는 것으로 이해되어야 한다(UN(1988), p. 131 참조).

9) 현재 우리나라에서는 공기업이 법률적 형태를 중심으로 이해되어, 정부투자기관 관리기본법상의 정부투자기관, 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」의 정부출자기관, 「국유재산의 현물출자에 관한 법률」에 의한 정부출자기업 등으로 한정된다. 공기업의 범위가 법률적 형태에 따라 이해되다보니, 정부투자기관과 출자기관이 아니면서 공기업인 경우(예컨대, 한국생산산업본부, 한국가스안전공사 등)가 있고 또 정부투자기관 중에서 공기업으로 간주되기 어려운 경우(예컨대 한국무역투자진흥공사 등)도 있다.

**공공부문의 범위를 제대로 확정하는 일은 국가가 통합재정을 건전하고도 효율적으로 운용하기 위한 첫 번째 과제라 할 수 있다.**

그러나 일반정부는 그 실질적 성격을 중심으로, 국가가 실질적인 운영책임을 지고 있는 기관들을 모두 망라하여야 한다. 더구나 UN과 IMF는 일반정부에 포함되는 기관이 법률적 형태 그리고 구성원의 신분과 무관하게 규정되어야 한다는 것을 강조한다. 즉, 당해 기관의 장을 정부가 실질적으로 임명하고, 공공서비스 제공과 같은 정책(집행)적 기능을 수행하며, 민간부문에 대한 강제부담금을 주요 재원으로 하는 기관 일체가 일반정부에 포함된다.

일반정부를 이와 같이 정의한다면 현재 우리나라의 대부분 산하기관들은 여기에 포함된다. 정부산하기관은 현재 법률적으로 또 학술적으로 명확하게 정의되지는 않았지만, 소위 특수법인의 형태로 설립된 출연기관, 기금관리기관, 보조기관, 지원기관, 위탁기관 및 이들의 자회사 등이 여기에 포함된다<sup>10)</sup>. 1998년 정부개혁실이 출범하면서 이들 산하기관들을 체계적으로 조사하였는데, 이들의 전체 개수는 361개이며 한 해 예산은 131조원(1998년 기준)에 이르고 있다.

공공부문의 범위와 체계를 확립하는 일은 왜 중요한가? 그 이유는 국가가 그 건전성, 효율성, 투명성에 책임을 부담해야 할 통합재정의 범위를 제대로 확정하는데 중요하기 때문이다. 현재 우리나라에서는 통합재정에 대한 통계가 『한국의 통합재정수지』로서 매년 재정경제부에 의해 발간되고 있다. 그런데 여기서는 통합재정의 범위가 회계단위를 기준으로 판단되기 때문에 일반회계, 특별회계, 공공기금에 한정되고 있다. 다시 말해 일반정부에 포함되어야 할 대부분의 기관들이 통합재정의 기초자료가 되어야 하는데도 불구하고, 회계단위를 중심으로 정리하다보니 많은 중요한 기관들이 여기에서 배제되는 것이다.

통합재정에 대한 범위가 올바르게 정리되지 못한 결과, 최근 논란을 빚고 있는 국가채무에 대한 통계에서도 문제점이 발견되고 있다. 일반적으로 국가채무는 '중장기 재정운용의 안정성과 신뢰성에 영향을 줄 수 있는 일체의 채무'를 포괄하여야 할 것이다. 이는 곧 일반정부 부문에 포함되는 모든 기관들의 채무가 국가채무에 포함되어야 한다. 그런데 현재 우리나라에서는 일반정부를 회계단위를 기준으로 판단하기 때문에, 일반회계, 특별회계, 공공기금의 채무만을 국가채무로 간주하고 있다<sup>11)</sup>.

공공부문의 범위를 제대로 확정하는 일은 국가가 통합재정을 건전하고도 효율적으로 운용하기 위한 첫 번째 과제라 할 수 있다. 이에 대한 통계가 제대로 정리 공표되지 못하다보니 '국가통치권에 기초한 수입'이 체계적으로 분류·보고되지

10) 현행 법령에 의하면 정부산하기관과 관련된 용어는 정부투자기관, 정부출자기업체, 정부관리기업체, 공직유관단체, 보조기관, 출연기관, 재보조 및 재출연기관, 지원기관, 위탁기관, 정부보조기관, 공적단체, 기금관리기관, 기금출연 및 보조기관 등 다양하고 복잡하다. 또한 이들의 법적 형태도 특수법인, 상법상의 회사, 민법상의 조합, 재단법인, 사단법인 등 다양하다.

11) 정부는 국가채무를 국가행정기관, 공기업 및 지방공기업, 산하기관 전체의 채무로 정의해야 한다. 국가는 석탄공사, 도시지하철공사, 국민연금관리공단 등을 민법 또는 상법에 따라 파산시킬 수 있는가? 파산시킬 수 있다면 이는 국가채무가 아닐 것이다. 또한 지방자치단체의 채무도 지방행정기관, 지방공기업, 지자체 산하기관의 채무로서 정의되어야 한다.

못하고 국회와 일반 국민들의 감시에서 벗어나게 되는 것이다. 다시 말해 납세자의 돈이 체계적으로 감시되지 못하는 것이다.

## 2. 공공부문의 경쟁체제 확립

공공기관들의 유인구조를 변경시키기 위해서는 공공기관들 상호간 그리고 공공기관과 민간기업들 사이에 경쟁을 도입하여야 한다. 또한 경쟁을 도입하기 위해서는 개별 공공기관의 산출물을 명확하게 규격화하여야 한다. 영국은 경쟁도입이 정부개혁의 핵심이라는 생각으로 이를 법률로 제정하기도 하였다. 공공부문의 경쟁도입이 훨씬 더 요원한 우리 나라도 법률을 통해 공공부문의 경쟁도입을 강제화할 필요가 있다.

공공부문의 경쟁도입은 내부거래 체결로부터 시작되어야 한다. 마치 민간부문에서 기업집단 내부간의 거래를 체결하기 위해 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」이 있는 것처럼, 공공부문 내의 경쟁제한적 내부거래도 지속적으로 발굴·체결하는 체제가 정비되어야 한다. 현재 공공부문의 내부거래를 체결하기 위한 주요 과제는 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 공공기관 상호간의 수의계약을 철폐할 필요가 있다. 현행 「정부투자기관 회계규정」에 의하면 정부투자기관은 여타 산하기관 등과 수의계약을 체결할 수 있는데, 이는 경쟁도입을 사실상 금지하는 것이다. 이상호(1999)에 의하면 현재 한국전력의 자회사가 수의계약을 통해 모기업에 의존하는 비율은 74~98%이며, 건설공사의 수의계약 실적이 대한주택공사는 57%, 한국수자원공사와 한국가스공사는 100%, 한국도로공사는 99%에 달한다.

수의계약을 유지해야 한다는 논리의 근거는, 경쟁입찰 전환시 덤핑 문제가 발생할 수 있고, 업무의 연속성이 침해되며, 민간시장이 제대로 형성되지 않았다는 것 등이다. 그러나 이러한 문제들은 가격과 품질을 종합적으로 판단하는 입찰 및 낙찰제도가 채택되고, 계약에서 책임과 위험분담이 엄격하게 분담된다면 해결될 수 있을 것이다. 또한 공공기관의 수의계약은 민간시장의 형성과 발전을 극도로 저해할 것이다.

둘째, 공공기관 상호간의 숨겨진 지출(Hidden Spending) 또는 교차보조금(Cross-Subsidy)을 명시화하고 철폐해야 한다. 숨겨진 지출이란 조세 및 부담금

공공기관들의 유인구조를 변경시키기 위해서는 공공기관들 상호간 그리고 공공기관과 민간기업들 사이에 경쟁을 도입하여야 한다.

**숨겨진 지출을 파악하기  
위해서는 먼저 공공기관  
내부에 복식부기와  
발생주의가 체계적으로  
도입되어 개별 기관의  
총원가를 평가할 수  
있어야 한다.**

감면, 정부보증, 국공유재산의 무상사용, 정부사무위탁에 따른 수수료 징수권 부여 등을 모두 포함하는 개념이다. 또한 주무부처의 압력을 이용하여 여타 산하기관에 울며 겨자먹기식 요구를 관철하는 것도 모두 숨겨진 지출이다. 이들은 일종의 보조금으로서 민간기업과의 공정한 경쟁을 저해한다.

숨겨진 지출을 파악하기 위해서는 먼저 공공기관 내부에 복식부기와 발생주의가 체계적으로 도입되어 개별 기관의 총원가를 평가할 수 있어야 한다. 개별 자원의 기회비용을 체계적으로 평가한다면 정부보증, 국공유재산의 무상사용 등에 대한 지출규모가 파악될 수 있을 것이다. 또한 정부사무(또는 행정권한)의 위탁에 따른 수수료 및 부담금 등을 체계적으로 파악하여, 이를 업무위탁에 따른 대가 지급 관계로 전환하여 경쟁체제를 확립해야 할 것이다.

셋째, 공공기관 특히 정부산하기관에 대한 성과계약을 활성화하고 확대시켜야 한다. 현재 정부는 행정기관에 대해 책임운영기관을 도입하여 성과계약에 의한 관리를 도모하고자 한다. 그런데 정부산하기관에 대해서는 어떠한 형태의 성과계약도 추진하지 않고 있다. 정부산하기관의 운영방법(재무, 회계, 계약 등)은 이미 민간기관과 유사하며, 또 이들이 수행하는 사업은 여타 공공부문과 구분·분리되어 있고 민간부문 내에 이와 동일하거나 유사한 사업이 존재한다. 다시 말해 정부는 성과계약을 보다 손쉽게 도입할 수 있는 기관들은 간과한 채, 보다 어려운 기관들을 선택하여 성과계약을 실험하고 있는 것이다.

또한 정부는 현재 지방자치단체에 복식부기와 발생주의를 도입하기 위하여 부천시와 강남구청을 상대로 시범사업을 추진중이다. 물론 여기서는 발생주의 회계 도입이 주목적이지만, 발생주의가 상당한 효과를 발휘하기 위해서는 예산개념 또한 뉴질랜드와 같이 발생주의로 전환되어야 한다. 그런데 정부산하기관에 대해서는 이와 같은 시도가 전혀 나타나지 않고 있다. 산하기관을 대상으로 성과계약이 체결되고 이들에 대해 발생주의 예산이 도입되면 상당한 성과를 거둘 수 있을 것이다.

결국 정부는 선진국의 정부개혁 모형을 도입하기 위한 시범사업에서 가장 복잡하고 어려운 기관을 대상사업으로 선정하고 있다. 정부산하기관은 일반정부와 공공부문에 포함되는 중요한 기관으로서 민간기업식 경영을 가장 손쉽게 도입할 수 있는 기관이다. 따라서 각종의 정부개혁프로그램들은 정부산하기관에 먼저 적용되어 충분한 경험을 쌓은 후에 행정기관에 적용되는 것이 바람직할 것이다.

### 3. 체계적이고 정기적인 구조조정

공공부문의 범위가 제대로 확정되면 국가는 여기에 포함되는 공공기관들을 전체적으로 조명하여 체계적이고도 정기적인 구조조정을 시도하여야 한다. 그런데 현재 우리나라에서는 이 같은 구조조정을 정기적으로 또 체계적으로 시도할 수 있는 법령 근거가 마련되어 있지 않다.

1998년 기획예산위원회의 정부개혁실에서 주도하였던 공공부문(중앙정부 중심) 구조조정 작업은 특별한 법령에 기초하기보다는 대통령의 강력한 의지와 기획예산위원회의 예산권이 결합되어 추진될 수 있었다. 이에 반해 영국, 호주, 뉴질랜드 등의 영미권 선진국에서는 법령 수준의 구조조정 지침을 발간하여 정기적이고도 체계적인 구조조정 작업을 지속적으로 추진하고 있다.<sup>12)</sup>

정기적으로 추진되어야 할 공공부문 구조조정 작업의 주요 수단은 「사업 및 기관 폐지」, 민영화, 민간위탁, 「기관 상호간의 기능 조정」, 「사업목적에 부합하는 기관형태 설정」 등이라 할 수 있다. 특히 우리나라의 공공부문 내에는 다양한 유형의 기관들이 포함되어 있는데, 이들에게 적절한 기관유형(관리 및 운영형태)을 부여하고 또 기관들 상호간의 기능을 조정하는 것은 특히 중요할 것이다.

현재 우리나라에서 공공부문의 구조조정을 정기적으로 검토할 것을 요구하고 있는 법령으로는 대통령령의 형태로 1998년 12월에 제정된 「국가공무원 총정원령」과 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」을 들 수 있을 뿐이다. 이들 내용은 <표 3>과 같이 정리될 수 있는데, 여기서는 행정자치부 장관의 구조조정 의무를 뒷받침하는 수단들이 체계적으로 정리되지 않아 사실상 선언적 의미에 그친다고 할 수 있다. 현행 법령하에서는 공공부문의 구조조정이 정책당국자의 의지와 자의적 절차에 의존할 수밖에 없는 것이다.

행정기관의 경우에는 그나마 <표 3>과 같은 선언적 내용의 법령이 구비되어 있지만, 공공부문 내의 공기업과 산하기관들에 대해서는 그 어디에도 구조조정의 의무가 규정되어 있지 않다. 특별히 공기업에 대해서는 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」이 제정되어 있으나, 이는 민영화 대상 공업을 발굴하는 책임과 절차를 규정하는 것이 아니기 때문에 구조조정의 수단을 제공하는 법률이라 볼 수는 없을 것이다.<sup>13)</sup>

공공부문의 구조조정을 정기적으로 또 체계적으로 추진하기 위해서는 「공공부

### 공공부문의 범위가

### 제대로 확정되면

국가는 여기에 포함되는 공공기관들을 전체적으로 조명하여 체계적이고도 정기적인 구조조정을 시도하여야 한다.

12) 영국의 경우 1991년에 「품질을 위한 경쟁 (Competing for Quality)」, 1998년에 「서비스 품질 제고 (Better Quality Service)」라는 지침을 발간하여 공공부문의 구조조정을 지속적으로 수행하고 있다.

13) 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」의 목적은 이미 민영화하기로 한 결정된 한 국담배인삼공사, 한국전기통신공사, 한국가스공사, 한국중공업주식회사, 인천국제공항공사에 대하여 책임경영체제를 구축하는 것이다.

**민간위탁의  
기본 정신은  
공공서비스 또는 이의  
지원서비스를 경쟁을  
통해 민간부문에서  
조달하는 것이다.**

문의 구조조정에 관한 법률」이 제정되어 개별 공공기관들이 약 5년의 주기로 꾸준히 검토되어야 한다. 이 법률에는 공공부문의 범주, 구조조정에 대한 부처별 역할 및 책임, 구조조정 기본계획 및 실시계획 수립, 구조조정 수단별 내용 및 절차, 공정하고 공개적인 경쟁입찰절차의 수립, 시행절차에 대한 지침 등이 모두 포함 되어야 할 것이다.

여기서 특히 유의해야 할 사항은 민간위탁의 개념을 제대로 정립하는 것이다. 민간위탁의 기본 정신은 공공서비스 또는 이의 지원서비스를 경쟁을 통해 민간부문에서 조달하는 것이다. 따라서 수탁기관은 공개적이고도 공정한 경쟁입찰을 통해 선정되고, 선정된 공급자에게는 엄격한 산출물(및 품질) 규격서와 계약서를 제시하여야 한다.

현재 우리나라에서는 민간위탁에 관한 규정이 중앙정부의 경우 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서, 지방정부의 경우 행정자치부가 1998년말에 제정한 「자치단체사무의 민간위탁 추진지침」에서 제시되어 있다. 이들에 의하면 설령 수탁기관이 정부산하기관이고, 공개경쟁입찰이 없고, 산출물 규격서와 계약서가 모호한 경우에도 모두 민간위탁으로 간주된다. 따라서 이들은 진정한 의미의 민간위탁과는 상당한 거리가 있는 것이다.

우리나라에서는 대부분의 민간위탁이 산하기관을 수탁기관으로 하고 있으며, 공개경쟁입찰 대신 편법적인 공개모집이 채택되고 있다<sup>14)</sup>. 또한 위탁기관은 수탁기관의 매년도 예산을 편성하고 심의하는 경우가 많은데, 이는 계약을 통한 서비스 조달이 아니라 일종의 산하기관 관리방식이 되는 것이다<sup>15)</sup>. 수탁기관의 법적 형태가 설령 민간기업이라고 하더라도 관리방식이 산하기관과 동일하다면, 이 민간기업은 산하기관과 같은 유인구조에 놓이고 또 산하기관과 같은 행동을 보일 것이다.

유인구조를 개선하는 일은 내부 구조조정을 중앙에서 통제하는 일보다 더 큰 반발에 직면할 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 법령상의 제도적 틀을 마련함으로써 점진적이고도 체계적이며 또 정기적인 구조조정을 추진하여야 한다. 이는 가칭 「공공부문의 구조조정에 관한 법률」의 형태로 제시될 때 여론의 지지를 받으며 반발을 극복할 수 있을 것이다. 또한 법령의 제정 과정에서 우리나라의 계약 관행과 제도를 충분히 반영할 수 있는 현실적 대안에 대한 공감대가 형성되어야 할 것이다.

- 14) 공개모집이란 지방자치 단체의 민간위탁심의위원회가 일정한 자격요건을 갖춘 사업자들을 평가하여 수탁자를 선정하는 것이다. 이 과정에서 입찰제안서 등의 서류가 없기 때문에 경쟁입찰과 구분된다.
- 15) 행정자치부의 「자치단체 사무의 민간위탁 추진지침」에 포함되어 있는 「청소년 자연수련원 운영조례(예시)」에 의하면, "① 수탁관리자는 청소년 자연수련원의 익년도 사업계획서 및 예산서를 작성하여 매회계년도 20일 전까지 구청장의 승인을 얻어야 한다. ② 관리자는 운영상황을 정기별로 구청장에게 보고하여야 하며, 회계연도 종료후 1개월 이내에 결산 보고를 하여야 한다."고 규정되어 있다.

〈표 3〉 공공부문 구조조정에 관한 현행 법령규정

법령	내용
국가공무원 총장령	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제3조 제1항: 행정자치부 장관은 총장령의 범위 안에서 정원운영의 합리성을 높이기 위하여 3년마다 정원감축계획을 수립·시행하여야 함.</li> <li>○ 제3조 제2항: 행정자치부 장관은 정부기능의 민간·지방이양, 행정기관의 축소·정비 등 정원감축이 가능한 분야를 적극적으로 발굴하고 기관별 업무처리 체계를 재검토하여야 함.</li> <li>○ 부칙 제2항: 제3조의 규정에 의한 최초의 정원감축계획은 2001년 1월 1일부터 시행함.</li> </ul>
행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제11조 제2항: 행정기관은 민간위탁이 가능한 사무에 대하여 그 필요성 및 타당성 등을 정기적·종합적으로 판단하여 필요한 때에 민간위탁을 하여야 함.</li> </ul>

공공기관에 민간기업식 유인구조가 확립되지 못한다면, 정부개혁은 항상 일과성에 그치고 수많은 명령과 통제가 복잡하게 얽힐 것이며 중장기적 효과는 전혀 기대할 수 없다.

#### IV. 맺음말

정부개혁은 공공기관의 유인구조를 바꾸는 것이다. 그런데 지금까지 우리나라에서 시행된 정부개혁작업은 공기업 민영화를 제외한다면 조직 및 인력감축에 초점이 맞추어졌다. 공공기관에 민간기업식 유인구조가 확립되지 못한다면, 정부개혁은 항상 일과성에 그치고 수많은 명령과 통제가 복잡하게 얽힐 것이며 중장기적 효과는 전혀 기대할 수 없다.

물론 민간기업식 유인구조를 확립하는 일은 쉬운 일이 아니다. 제대로 된 정부개혁을 하기 위해서는 무엇보다도, 선진국에서 이미 시행되었던 여러 가지 개혁 프로그램을 충분히 이해하고 이를 현실에 적용하는 연구가 많이 이루어져야 한다. 특히 우리나라에서는 선진화된 계약관행이 제대로 정착되었다고 할 수 없기 때문에, 성과계약에 기초하고 있는 개혁프로그램을 받아들이는 데 많은 어려움이 있는 것이다.

현재 우리 사회에는 각종 개혁프로그램의 개념적 소개가 넘쳐 흐르고 있다. 그러나 이들을 실무적으로 적용하는 절차에 대한 구체적 연구는 거의 없는 실정이다. 향후 정부개혁의 성공 여부는 공무원들의 의지와 능력에 있는 것이 아니라, 이러한 연구를 수행하여야 할 전문가들의 의지와 능력에 달려 있다고 하여도 과

정부부문 내의 의사결정자에게 체계적인 정보가 제공되어 합리적인 의사결정이 이루어질 수 있도록 하는 것도 중요한 목표가 된다.

언이 아닐 것이다. 물론 정부개혁은 민간기업식 유인구조의 개발에 한정되지는 않는다. 정부부문 내의 의사결정자에게 체계적인 정보가 제공되어 합리적인 의사결정이 이루어질 수 있도록 하는 것도 중요한 목표가 된다. 이 점에서 볼 때 최근 공공사업의 타당성조사를 체계화한 노력은 높이 평가될 수 있을 것이다. 본 연구는 유인구조 개선의 관점에서 정부개혁을 평가하는 데 주안점을 두었기 때문에 이와 관련된 논의는 제외하였다.


### 참고문헌

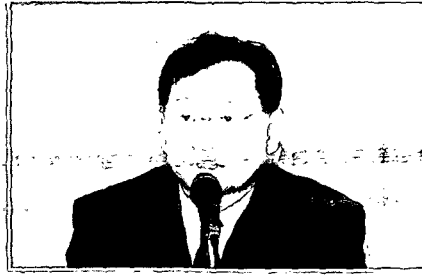
- 옥동석, 『韓國의 公共部門과 統合財政範圍』, 韓國租稅研究院, 1997.
- \_\_\_\_\_, 「정부회계제도의 개혁: 발생주의와 복식부기」, 『재정논집』, 제14집 제1호, 한국 재정학회, 1999.
- 옥동석·이상호·김현아, 『민간투자법 이후의 민자유치 개선과제』, 한국건설산업연구원 (발간예정), 1999.
- 옥동석·최영출, 『공공부문 시장성테스트 제도 도입방안 연구』, 기획예산처 연구용역 보고서, 인천대학교, 1999.
- 윤영진·권수영·옥동석·박종구·김재훈·이원희·김선구, 『정부개혁의 모델: 뉴질랜드에서 배운다』, 도서출판 지샘, 1999.
- 이상호, 「공기업 자회사 수익계약제도, 이제는 폐지해야」, 『건설광장』, 1999년 9월호, 한국건설산업연구원, pp. 4~7.
- HMSO, *Competing for Quality: Buying Better Public Services*, Cm 1730, UK, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Better Quality Services: A Handbook on Creating Public/Private Partnerships Through Market Testing and Contracting out*, UK, 1998.
- IMF, *A Manual on Government Finance Statistics*, 1986.
- OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*, PUMA, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Contracting Out Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies*, Occasional Papers No. 20, PUMA, 1998.

OECD, *Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies, A Framework for Public Sector Performance Contracting* , OPUMA/PAC(99)2(available on the Internet: <http://www.oecd.org/puma/>), 1999.

Schick, Allen, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms", *The World Bank Research Observer* , Volume 13, Number 1(available on internet, <http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsfeb98/whymost.htm>), 1998.

Scott, G. C., *Government Reform in New Zealand* , IMF, 1996.

UN, *Handbook of National Accounting: Public Sector Accounts* , Studies in Methods Series F No. 50, Department of International Economic and Social Affairs, 1998. 



# 정책토론투리포트

## 소득분배구조 개선을 위한 정책토론회

의 원고는 2000년 2월 1일 전국은행연합회 국제회의실에서 열린

「소득분배구조 개선을 위한 정책토론회」

제1세션인 「소득분배 개선을 위한 경제·재정·조세정책」 중

제2주제 「소득분배 개선을 위한 조세정책」에 대한 내용만을

발췌·요약한 것입니다. <편집자 주>

# 소득분배구조 개선을 위한 정책토론회



□ 주 제 : 소득분배 개선을 위한 조세정책

□ 일 시 : 2000년 2월 1일(화) 10:00~12:20

□ 장 소 : 전국은행연합회 2층 국제회의실

□ 사회자 : 유일호 한국조세연구원 원장

□ 발표자 : 전영준 한국조세연구원 연구위원

□ 토론자 : 권오규 재정경제부 경제정책국장

나성린 경제정의실천시민연합

경제정의연구소장

변양균 기획예산처 사회예산심의관

신영섭 한국경제신문 논설위원

안중범 성균관대 교수

임주영 서울시립대 교수

주 제 발 표

1. 문제제기

- 1997년말 외환위기에서 비롯된 경제위기 이후 악화된 소득분배는 거시경제 여건의 호전에 따라 자동적으로 개선될 것이라고는 예상하기 힘들.
- 소득수준의 전반적인 상승에도 불구하고 소득계층별 소득수준의 회복정도가 비대칭적으로 나타나고, 실업의 감소와 취업자의 증가에도 불구하고 임시직·일용직 근로자 비중의 증가 등 고용의 질적 저하현상이 심화되고 있음.
- 따라서, 현 상황에서 관찰되는 분배의 악화는 구조적인 변화로 인식되어야 할 것이며, 단순한 경기부양으로 자연적으로 해결될 문제는 아닌 것으로 판단됨.
- 더욱이, 향후 노동시장의 유연화와 기술진보에 따른 소득계층의 양극화로 인해 소득분배구조가 더욱 악화될 가능성도 배제할 수 없음.
- 이러한 분배구조의 변화에 대응한 재정정책의 역할 제고는 단순한 복지예산의 증액뿐만 아니라 복지예산구조의 개선, 고용지원제도의 개선, 그리고 공평과세 실현을 위한 각종 조치 등 종합적인 접근방법으로 달성되어야 할 것임.

- 특히, 조세정책의 역할은 공평과세 실현뿐만 아니라 세수 증대를 통한 복지예산 확충에도 기여하여야 할 것임.

- 공평과세의 실현과 세수 증대라는 정책목표 달성을 위한 세제 및 세정의 개편을 고려함에 있어 최우선적으로 고려하여야 하는 사항은 기존의 제도와 세정의 문제점을 규명하고 이를 교정하는 방안을 제시하는 것임.
- 이 두 정책목표는 목표달성을 위한 수단과 향후 경제여건의 변화에 따라 상충관계에 놓일 수도 있음.
- 특히 조세의 누진성 강화를 통한 공평과세의 실현은 경제주체들의 경제활동을 왜곡시켜 결과적으로 세수기반을 약화시킬 수 있음.
- 향후 급격한 개방화에 따라 자본과 고급노동력의 국제적 이동이 증가하여 누진도 강화를 통한 세수 증대가 어려워질 것임.
- 따라서, 공평과세의 실현과 세수 증대라는 두가지 정책목표를 달성하기 위해서는 누진도 강화를 통한 수직적 공평성보다는 세원 확대와 세무행정 개선을 통한 수평적 공평성의 달성이 강조되어야 할 것임.
- 이러한 문제 인식하에서 본 자료에서는 조세형평성 제고를 위한 제도 및 조세행정 개선방안과 세수 확대방안을 모색하고자 함.



- 먼저, 기존의 조세체계와 세무행정상의 문제를 규명하고 이를 치유하기 위한 향후의 정책 방향을 제시하고자 함(금융소득 종합과세 보완, 포괄주의 소득세제 정비, 자산과세 강화, 자영자 소득과약 제고 방안 등).
- 일부 소득의 경우 현재 그 절대적인 규모가 급속히 증가하고 있고, 그 소득이 고소득층에 주로 귀속되고 있음에도 불구하고 과세되지 않거나 실효세 부담률이 미미한 수준에 머무르고 있는데 이러한 소득에 대하여 과세함으로써 공정성 제고와 세수 증대를 아울러 달성할 수 있는 방안을 모색하고자 함(유가증권 양도차익, 부가급여, 파생금융상품 등에 대한 과세 등).
- 또한, 세제개편을 통하여 세부담의 재분배뿐만 아니라 합리적인 경제활동을 유도하여 결과적으로 공평한 분배구조를 유도하고(노후소득 보장수단에 대한 과세정비 등), 외부불경제를 교정하여 효율성 제고와 세수 증대를 기하는 방안(석유류 등 소비재에 대한 과세 등)도 아울러 고려함.

○ 본 자료에서는 논의의 편의를 위하여 세부담 형평성 제고, 세수기반 확대, 그리고 세무행정 개선 세가지 범주로 나누어 논의를 전개함.

○ 세부담 형평성 제고를 위한 제도개선에서는 주로 소득과세와 자산과세의 제도개선이 모색됨(제Ⅱ장).

- 먼저, 2001년 귀속분부터 실시될 금융소득 종합과세의 실효성을 제고하기 위해, 제도실시의 기반조성, 기준금액, 원천징수세율 그리고 비과세·분리과세 금융상품의 범위 설정에 대해 논의함.
- 노후소득 보장수단의 효율적인 역할 정립을 유도함으로써 장기적으로 정부의 연금재정 부담을 완화하고 단기적으로는 중산층 근로자의 소득세 부담 경감을 도모할 수 있는 연금과세의 정비를 논의함.
- 주식거래가 고액자산가들의 보편적인 자산 축적으로 정착되어가고 있고, 유가증권거래를 통한 변칙적인 상속·증여가 이루어지고 있는 점을 감안하여 유가증권 양도차익과세의 실시와 이와 관련된 자본이득세 정비방안을 제시함.
- 부의 세대간 수직적 이동에 대한 상속·증여세를 정비하여 소득 및 자산의 불평등이 세대간 이전되는 문제점을 완화하는 방안을 모색함.
- 이·외에도 부동산 보유과세의 강화방안과 자동차관련 조세개편방안을 제시함.

○ 세수 증대를 위해 과세기반의 확대를 통한 소득세수 증대와 외부성 교정을 위한 소비세제 개선방안이 제시됨(제Ⅲ장).

- 부가급여, 파생금융상품 등 새로운 세원에 대한 과세와 지속적인 과세대상 확대를 통한 포괄주의 소득세제 정비를 통한 세수증대방안을 논의함.

- 석유류, 주류, 담배 등 외부불경제를 발생시키는 물품에 대한 과세 강화를 통한 효율성 제고와 함께 세수 증대를 도모함.

○ 과세 형평성 제고와 세수 증대를 뒷받침하고 자영자와 근로자간의 세부담 형평성 제고와 새로운 세원 발굴을 위한 세무행정 개선방안을 제시함(제Ⅳ장).

- 신고납부제도, 기장제도, 신용카드 사용의 확대, 세무조사, 과세관련 자료업무, 세무공무원 인사 및 운영제도 개선방안을 제시하고, 이와 함께 자영자 소득추계모형의 개선방향을 모색함.

## II. 과세 형평성 제고방안

### 1. 금융소득 종합과세 보완

#### 가. 현황 및 문제점

○ 최근 정부는 금융소득 종합과세를 2001년부터 재실시하고 원천징수세율을 현행 22%에서 15%로 인하하는 방침을 확정하였음.

○ 재정 건전화 회복을 위한 세수 증대의 필요성, 외환자율화에 따른 자본유출의 가능성, 그리고 금융시장의 불안정성의 상존 등 제반여건을 감안하여 금융소득 종합과세가 무리 없이 실시될 수 있는 방안이 모색되어

야 함.

- 또한, 금융소득과세의 실효성 제고를 위하여 광범위한 비과세·분리과세 금융상품의 정리, 기준금액 인하 방안 등이 강구되어야 함.

#### 나. 개선방안

##### 1) 금융소득 종합과세 실시를 위한 기반조성

○ 금융실명제의 보완 및 개선

- 자금세탁방지법을 제정하여 금융기관을 이용한 불법적 자금유통을 방지

- 공공기관의 공공목적 달성(예: 세무조사시 금융거래자료를 활용)과 예금자 비밀보호가 조화를 이룰 수 있도록 비밀보장제도를 개선함.

• 현행 금융실명법하에서는 예금자의 금융자료 제공은 특정점포의 자료에 국한되어 있음.

• 일정금액 이상 체납과 조세범칙사건 및 지방국세청장이 직접 관장하는 특별세무조사의 경우에 한해서만 납세자 본인은 물론 동거가족의 금융거래계좌까지 일괄하여 조회할 수 있도록 함.

○ 외환자율화에 따른 자산의 해외유출을 모니터링할 수 있는 체제를 마련할 필요가 있음.

- 해외투자를 위한 송금과 해외자산의 변동내용에 대한 통보제도를 강화하고 거래자료의 확보를 체계화함.



- 중장기적으로는, 조세조약을 비롯해 정부간의 조세협력 차원에서 국가간의 정보교환이 원활히 이루어질 수 있도록 각국과의 관계개선에 노력을 기울이고,
  - 국내 및 국제 관련 기관과의 전산망 구축을 통해 보다 효율적인 해외자산거래 자료를 확보함으로써 사후관리를 강화하고 조세회피를 통한 세원 감소를 방지하여야 함.
- 금융실명제 대체입법에 의해 중단된 금융소득에 대한 원천징수자료의 국세청 통보를 금융소득 종합과세 재실시와 함께 부활시키되,
- 금융소득에 대한 원천징수자료와 함께 비과세 저축의 이자·배당소득의 국세청 통보도 아울러 추진함.

2) 금융소득 종합과세 실효성 제고

- 종합과세 기준금액을 점진적으로 하향조정하고 종국에는 기준금액을 없앴으로써 모든 금융소득이 종합과세대상이 되어야 함.
- 금융소득 종합과세 대상자가 국세청의 관리 대상자가 된다는 납세자의 불필요한 심리적 부담을 불식시키고 행정비용을 절감하기 위하여 금융소득 종합과세 대상자의 관리방법을 개선하여야 함.
  - 조사대상자를 무작위 추출하여 조사하고, 불성실신고자, 미신고자에 대한 가산세를 적용

하여 자진신고를 유도하여야 함.

- 최근 정부가 발표한 세금우대저축 한도 설정(4,000만원)과 더불어, 비과세 및 세제우대저축의 대폭적인 정리와 함께 분리과세 대상 장기채권 등 분리과세상품의 범위를 재정립함.
- 비과세·세제우대저축을 목적별(노후소득보장, 재산 형성, 취약계층 지원 등)로 분류하고, 각 목적에 합당한 일부 저축지원제도를 남기고 중복되는 지원제도를 대폭 정리함.
- 금융소득 종합과세의 재실시와 더불어 원천징수세율이 15%로 하향조정됨에 따라 실효성이 줄어들 세금우대저축을 대폭 정리함.
- 저축지원은 일정한도의 목적별 비과세저축(개인연금, 장기주택마련저축, 근로자우대저축)을 중심으로 개편함.
- 고소득자의 종합과세 회피수단으로 이용되던 장기 국·공채에 대한 분리과세 범위의 축소와 아울러 원천징수세율의 조정이 수반되어야 할 것임.

2. 노후소득 보장제도에 대한 과세제도 정비

가. 현황 및 문제점

- 우리나라의 노후소득보장은 3단계 보장체계로 개인연금, 기업 차원에서 퇴직금제도 및 공적연금제도로 구분됨.

- 퇴직금제도는 기업연금제도가 정착되지 못한 상황에서 노후 생계유지 수단 및 실업수당 등 복합적인 역할을 수행하고 있으나 일시불로 지급되고 노후소득에 대한 기여도도 낮아 노후소득 보장에 큰 역할을 못하고 있음.
  - 반면에 공적연금제도의 경우 노후소득 보장을 위한 제도적 차원에서나 실제소득 기여도 측면에서 모두 중요한 역할을 할 것으로 예상됨.
  - 개인연금은 개인이 국가에서 지급하는 공적연금과 기업을 통한 퇴직금제도 이외에 자신의 노후소득 보장의 강화를 위해 구입하는 금융상품으로 추가적인 노후소득 보장수단으로 이용됨.
- 노후소득 보장관련 세제지원에 연금제도간 형평성의 문제가 존재함.
  - 연금 각출시 공적연금제도는 소득공제가 허용되지 않고 있는 반면 개인연금의 경우에는 연간 일정액의 소득공제가 허용됨.
  - 연금 수급시에도 공적연금 급부액과 개인연금 수급액은 비과세되고 있으나 퇴직금은 과세되고 있음.
- 각종 사회보장 체계의 상호연계성 차원에서 조세지원이나 연금과세가 이루어지지 않고 있음.
  - 국민연금, 퇴직금, 개인연금, 고용보험 등의 사회보장 체계를 상호연계하여 조세지원의 규모가 결정지어지고 있지 않은 실정임.

## 나. 개선방안

### 1) 기본방향

- 노후소득 보장관련 각종 연금제도와 세제지원의 연계성이 필요함.
  - 각종 공적연금과 개인연금간의 상호연계성을 고려하여 세제지원에 대한 통합적 정책방향을 통해 효율성을 제고해야 함.
  - 또한 공적연금재정의 안정성 및 건전성의 제고를 위해 각종 공적연금제도(국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금제도)가 통합적으로 운영·과세되는 방안이 검토되어야 함.
- 노후소득 보장제도 각출단계의 소득공제를 통한 세제지원과 급부단계의 과세방안을 모색함.
  - 공적연금 급부액을 과세함으로써 공적연금의 재정수지 적자를 개선하는 효과를 기대할 수 있을 것임.
  - 또한 향후 공적연금 각출료 인상시 각출료에 대한 소득공제를 허용함으로써 각출료 인상에 대한 저항을 줄일 수 있으며 동시에 중산층 근로자의 소득세 부담 경감 효과도 기대할 수 있음.
  - 개인연금의 경우 가입이 강제가 아닌 임의로 이루어지고 있으므로 각출단계에서 소득공제를 계속 허용함으로써 개인연금제도 가입의 유인을 제공할 수 있음.



## 2) 공적연금

- 공적연금소득 과세범위의 설정
  - 연금급여의 과세대상소득은 연금급여의 일정 분만을 포함시키는 등 연금소득공제를 허용함.
  - 연금소득공제 수준은 연금수급자의 소득수준과 연령수준에 따라 차등 적용함.
- 세제혜택 적용 포괄적 적격연금 한도 설정
  - 각종 공적연금과 개인연금을 포함한 사적연금(향후 기업연금의 도입도 감안)간의 상호 연계성을 고려하여 각출금 소득공제 세제혜택이 부여되는 포괄적인 연금납입액의 한도를 설정하는 것이 바람직함.

## 3) 퇴직금

- 현재 퇴직시 일시불로 지급되는 퇴직금제도를 기업연금제도로 전환하는 것이 노후소득보장의 관점에서 바람직함.
- 기업은 기업연금 적립시 세제지원을 부여하며 근로자에게는 기업연금 급부시 세제혜택을 허용함.
- 기업연금의 정착화 이전에도 퇴직금의 연금화(annuitize)를 추진하기 위해 퇴직금의 일시불 수급 후 이를 연금제도에 가입하는 것(roll over)을 장려하기 위한 세제상 혜택을 제공함.
- 퇴직금에 대해서는 현재 상당히 낮은 실

효세율이 적용됨에 따라 퇴직금에 대해 과다하게 주어지는 세제혜택을 점차 축소해 나감.

## 4) 개인연금

- 개인연금에 대한 이중(각출시와 급여지급시) 세제지원은 초기 가입을 권장하려는 취지에서 비롯되었다고 보여지나 공제소득에 대한 과세가 시작되는 1999년을 시점으로 하여 개인연금급여소득에 대한 과세방안도 검토하여 도입하는 것이 다른 노후소득보장을 위한 금융소득과의 공평과세 측면에서도 바람직함.

- 현행 제도하에서는 특정 금융기관의 개인연금에 가입한 후 보다 나은 조건을 제시하는 금융기관으로 거래처를 변경할 경우 기존의 감면세액을 추징당하게 됨.
- 기존의 개인연금을 해약하고 해지환급금을 일정기간 내에 여타 금융기관에 적립할 경우 감면세액 추징을 면제하는 방안을 신중히 고려할 필요가 있음.

## 3. 자본이득세 정비

### 가. 현황 및 문제점

- 우리나라 자본이득세는 주요 선진국에 비하여 과세대상 자산이 매우 제한되어 있음.

- 자본이득이 발생할 수 있는 자산 중에서 상장주식 등의 금융자산이 비과세되고 있어 부동산을 중심으로 과세대상이 규정되어 있음.
- 일부 상장주식에 대해서도 양도소득세가 부과되고 있으나 일부 대주주의 경우만 과세되고 있음.
- 이러한 과세대상의 편협성은 자본이득세의 정상화뿐만 아니라 상속·증여를 통한 세대간 자산이전에 대한 효율적인 과세를 어렵게 만드는 요인이 되고 있음.

- 유가증권 양도차익의 소득계층별 분포는 고소득층에 편중되어 있을 것으로 추측되며, 대부분의 상장주식에 대한 비과세는 세부담 형평성을 저해하고 있음.

**나. 개선방안**

- 부동산 양도차익과세를 자본이득과세로 확

- 대·개편하고 자산종류별 자산양도에 따른 과세의 형평성과 효율성을 도모하여야 함.
- 유가증권 양도차익과세의 도입은 2001년 금융소득 종합과세의 재실시와 연계할 것을 고려함.
- 금융소득 종합과세가 실시된 상태에서 유가증권 양도차익과세가 오랜기간 동안 실시되지 않는다면 금융시장에서의 자금순환에 왜곡을 초래할 뿐만 아니라 금융소득 종합과세 실시를 통한 세부담 형평성 제고 효과가 매우 제한적일 것임.

- 유가증권 양도차익에 대해서는 실시 초기에는 분리과세하고 점차 부동산 양도차익과 통합과세하며 제반여건을 감안하여 이자·배당소득과 종합과세하는 방안을 모색함.

- 유가증권 양도차익과세는 우선적으로 주식 양도차익에 대한 과세부터 이루어져야 함.

**<표 1> 대주주 주식양도차익과세 개편내용**

이 전	개 선
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 과세대상자: 지분율 5% 이상 대주주</li> <li>○ 과세거래: 3년간 1% 이상 거래</li> <li>○ 과세방식: 20%의 양도소득세 과세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지분율 3% 이상 또는 시가 총액 100억원 이상 대주주</li> <li>○ 모든 거래에 대하여 과세</li> <li>○ 누진세율(20~40%)로 과세<sup>1)</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>3천만원 이하 : 20%</li> <li>3천만원 초과 6천만원 이하: 30%</li> <li>6천만원 초과 : 40%</li> </ul> </li> </ul>

주: 1) 1년 이상 장기보유한 주식은 20% 단일세율로 과세함.  
 자료: 재정경제부.



- 채권 양도차익에 대한 과세를 위해서는 현재 채권유통시장이 활성화되어 있지 못하고 특히 장기채권시장이 전무한 상태에서는 채권유통시장의 육성이 선행되어야 함.

○ 주식 양도차익과세 초기에는 주식시장에 미치는 충격을 최소화하기 위하여 세부담을 현행의 증권거래세 수준으로 하고 이를 점차 상향조정하여 적정수준에 접근시키는 방법을 고려할 수 있음.

- 또한 주식거래에 따라 발생하는 양도손실에 대해서는 당해연도의 양도차익과 상계할 뿐만 아니라 순손실분의 이월(carry-forward)을 점진적으로 허용함.

○ 현행 제도하에서는 상속과 증여시까지 축적된 양도차익에 대하여 과세하지 않고 있으므로 상속·증여시 과세방안을 강구하여야 함.

- 상속과 비교하여 증여에 증여자의 의지가 개입할 여지가 더 많으므로 증여시 더욱 철저한 과세가 이루어져야 할 것임.

#### 4. 상속·증여세 정비

##### 가. 현황 및 문제점

○ 1996년의 상속세 및 증여세법 개정으로 인해 상속·증여세의 과세기반이 약화되고 세수가 감소하고 있음.

- 당시의 상속세법 개정에서는 중산층 세부담 완화를 위해 상속세 공제수준을 대폭 상향조정하고 세율 적용 과세계급을 확대하였음.

○ 최근 상속·증여세제의 실효성을 제고하고 과세기반의 확대를 위해서 과세체계 전반을 검토해야 한다는 필요성이 제기되고 있음.

- 1996년의 개정은 우리나라의 경제 상황에 대한 낙관적인 기대에 기초하고 있으나, 이후 경제여건이 변화되었음.

- 특히 경제위기 이후 부동산 가격의 하락 등 자산디플레이션 등으로 소득수준·재산보유수준이 하락함에 따라 상속·증여세 부담은 더욱 감소하였음.

- 경제위기 극복과정에서 비실명 장기채권 발행, 금융소득종합과세 유보 등의 조치로 인해 소득과 부의 불평등이 심화되고 있어, 부의 재분배 기능 강화를 위한 상속세, 과세기반 확대의 필요성이 제기되고 있음.

##### 나. 개선방안

##### 1) 각종 공제수준의 조정

○ 중산층의 세부담에 영향을 주지 않는 범위 내에서 동 공제수준을 하향조정해야 할 필요성이 있음.

- 본원의 연구결과(1996)에 의하면, 상위 3%(재산가액 50억원 초과 구간)의 과세인원이 결정세액의 60%를 부담하고 있어서, 공제수준의 하향조정은 주로 고소득층에 영향을 미칠 것임.

○ 동일세대간 부의 이전에 대해서 과세하지 않는 것이 상속세 과세이론에 부합되나, 이를 위해서는 재산이 이전된 후 사후 관리가 철저히 이루어질 수 있고, 또한 다른 세대간 재산이전에 대해서 전액 과세할 수 있는 여건이 구비되어야 한다는 점이 전제조건이 됨.

- 우리나라의 현실은 이와 상당한 거리가 있음이 사실임.

- 특히 현행 배우자공제제도를 가액 측면에서 보면, 동 제도의 대부분 수혜자는 고액자산가 계층일 것이며, 이전된 재산에 대한 사후 관리가 미흡해서 탈루의 가능성이 상존하고 있으므로 이의 합리적인 하향조정은 필요할 것임.

- 과세청이 이전된 재산에 대해서 사후관리를 철저히 할 수 있는 시스템을 갖추는 시점까지 한시적으로 배우자 공제액을 하향조정하는 것이 바람직하다고 판단됨.

## 2) 공익법인 출연재산에 대한 사후관리 강화 방안

○ 대기업이 공익법인을 지주회사화하여 상

속·증여세 부담을 회피하고 경영권을 보존하는 수단으로 활용한다는 비판이 제기됨.

○ 자기거래에 대한 규제, 출연재산 운영소득의 사용에 대한 관리, 출연재산의 감독·관리 업무 등 사후관리가 비교적 소홀함.

- 자기거래 대상을 출연자와 그 친족에 국한하고 있어 자기거래를 적절히 규제하기 어려움.

- 공익법인은 학교, 학술·장학, 사회복지, 종교, 예술·문화, 의료 등으로 구분되어 주무관청이 다르기 때문에 일관성 있는 관리·감독과 납세관리의 일관성을 확보하기 어려움.

- 공익법인의 설립·운영에 관한 법률은 모든 공익법인에 적용되는 것이 아니라 제한적으로 적용되고 있음.

○ 공익사업이 본래의 목적대로 운영되도록 사후관리를 보다 철저하게 할 수 있도록 하는 방안을 모색하여야 함.

- 출연재산 운용소득의 정의와 그 계산방법, 운용소득 사용의무 규정을 명확하게 하고

- 학자금, 장학금, 또는 연구비의 보조나 지급, 학술·자선에 관한 사업을 목적으로 하는 법인에게만 적용되고 있는 공익법인의 설립·운영에 관한 법률을 모든 공익법인에 적용되도록 하여야 출연재산 운영의 투명성을 제고할 수 있음.

- 효율적인 납세관리를 위하여 주무관청과 국세청간의 과세관련자료의 협조관계를 강화함.



- 주무관청의 관리·감독 및 공익법인이 지켜야 할 의무를 대폭 강화하고 의무위반에 대한 벌칙도 강화해야 함.

### 3) 과세체계의 전환

○ 상속세 과세체계는 사망자가 남긴 유산총액을 기준으로 과세하는 유산과세형과 상속인 별로 상속받은 가액을 기준으로 과세하는 취득과세형으로 구분되며, 우리나라는 유산과세형임.

- 사회·경제환경의 변화로 인해 부의 집중 심화 및 평등주의의 확산 등이 예견되고,

- 상속과세의 기본흐름이 현재의 수직적·수평적 이동에 대해서 모두 과세하는 혼합체제에서 수직적 이동에 대해서만 과세하자는 주장이 점증하는 추세임.

○ 취득과세형은 실제상속가액을 기준으로 과세하므로 응능부담의 원칙에 부합되고, 친족 내부의 부의 분산에 유리하며, 공제제도의 실효성을 확보할 수 있다는 장점이 있음.

○ 행정비용의 증가, 세수의 감소, 위장분할·위장결혼·위장입양·장기간 미분할 등의 조세회피 행위, 후진적 납세의식 등에 대한 대비책을 마련하고, 우리나라의 상속관행의 변화 등을 보아가면서 장기적으로는 취득과세형으로의 전환을 모색해야 할 것임.

## 5. 부동산 보유세 정비

### 가. 현황 및 문제점

○ 우리나라의 부동산 관련 조세의 특징은 거래단계의 조세부담이 높은 반면 보유단계 조세부담이 낮다는 것임.

- 높은 거래단계의 조세(취득세·등록세)부담은 부동산의 효율적인 활용을 저해하고 있으며, 부동산을 비롯한 자산의 분포가 소득에 비하여 더욱 편중된 우리나라의 사정을 감안한다면 부동산 보유과세 부담의 상향조정이 필요함.

### 나. 개선방안

○ 보유단계에서 소득 및 자산축적 불평등을 시정하기 위해 장기적으로 현행 종합토지세를 순부유세적 성격의 국세 세목의 종합재산세로 확대 개편하는 방안을 고려할 수 있음.

- 현행 종토세의 토지과표는 개별공시지가에서·군구별 적용배율을 곱하여 결정되나 종합재산세는 공시지가 수준의 과표율을 적용하며 과세대상도 건물 등으로 확대함.

- 토지 및 건물에 대한 지방재산보유세는 해당 지방자치단체가 세율 결정권을 갖는 비례세로 분리하여 지방재정의 책임성을 제고시키는 기능을 수행하도록 하여야 함.

## 6. 자동차 관련 세제개편

### 가. 현황 및 문제점

- 과거 자동차 관련 세제의 문제점으로 보유 및 취득단계의 세부담이 지나치게 높고 운행단계에서의 조세부담이 낮아 교통혼잡 완화기능이 미흡하다는 점이 지적되었음.
- 최근 휘발유에 대한 과세가 강화되어 운행단계의 조세개편이 상당부분 이루어진 반면 보유 및 취득단계의 세부담이 여전히 높은 형편임.

### 나. 개선방안

- 중산층의 세부담 경감을 위하여 자동차 취득 및 보유단계(취득세, 등록세, 특별소비세, 자동차세 등) 세부담의 전반적인 하향조정이 필요함.
- 이로 인해 발생하는 지방정부의 세수 감소를 보전해주는 적절한 방안이 모색되어야 함.

## III. 세입확충방안

### 1. 포괄주의 소득세제

#### 가. 현황 및 문제점

- 우리나라의 소득세제는 형식상 종합소득세 체계를 유지하고 있지만, 종합과세 대상소득의 범위가 좁고 비과세소득이 광범위하게 존재함.

- 현행 열거주의 소득세제는 재정수요의 팽창을 뒷받침하는 충분한 조세수입 확보와 적절한 재분배 기능을 보장하지 못함.

- 향후 자본 및 고급노동력의 국제적 이동이 증가함에 따라, 무리한 한계세율의 인상은 매우 비효율적일 뿐만 아니라 세원의 국외유출을 초래할 것이므로, 「넓은 세원 · 낮은 세율」 방향으로의 소득세제 개편이 불가피할 것임.
- 따라서 소득세 세원 확대를 위한 유가증권 양도차익과세, 연금과세, 부가급여에 대한 과세가 실시되어야 하며, 궁극적으로는 소득세제가 포괄주의 소득과세로 전환되어야 함.

- 그러나 효율성 및 형평성을 동시에 고려하는 관점에서 볼 때 포괄주의 과세제도를 단순히 소득의 합산과 이에 대한 누진적 과세 제도로 이해하는 것은 매우 위험함.
- 현재 비과세 · 분리과세되고 있는 소득들 중 많은 부분이 그 성격이 상이하거나 현재의 세무행정 수준으로는 종합과세를 적용하기 어려운 점이 있음.

#### 나. 개선방안

- 장기적으로는 모든 소득을 포괄하여 과세하는 것이 타당하나 비과세 · 분리과세되고 있는 소득의 상이한 성격과 현재의 세무행정 수준을 감안하여 단계적인 제도개선이 이루어져야 할 것임.



- 현재 비과세·분리과세되고 있는 소득의 형태와 규모를 파악하고, 각종 비과세 소득의 과세전환 방법 및 시기, 종합소득세 과세대상 확대 방안, 포괄시 공제한도 및 세율조정, 포괄주의 과세를 위한 기본 여건의 조성을 위한 노력이 필요함.
- 현재 비과세 분리과세되고 있는 소득에는 이자·배당소득, 유가증권양도차익, 보험(장기저축), 연금소득, 사회보장급여, 부가급여, 파생금융상품, 농가소득 등이 있음.
- 각 소득의 특성과 세무행정상 과세전환 및

- 종합과세 가능성을 고려하여 <표 2>에서와 같은 정책추진 방향을 생각할 수 있음.
- 금융소득에 대해, 최적과세이론에서 볼 때 근로소득과 금융소득의 일대일 합산이 능사가 아니므로 합산 이전에 공제한도에 대한 충분한 검토 또는 금융소득만의 종합과세에 대한 논의가 필요함.
- 유가증권 양도차익과세는 현재 도입을 추진할 만한 여건이 점차 조성되고 있는 것으로 판단되나, 이에 대한 종합과세는 여타소득 특히, 부동산 양도차익과의 실효세 부담의 균등화를 참조하여 그 방안을 강구해야 할 것임.

〈표 2〉 소득세 과세기반 확대 추진방향(Action Plan)

비과세·분리과세 현황		향후 처리 <sup>1)</sup>	종합과세 우선산입 순위 및 방법 <sup>2)</sup>
1. 이자·배당소득	현행 분리과세	종합과세	1, 과표산입
2. 유가증권 양도차익	현행 비과세	분리과세	4, 과표산입
3. 보험(장기저축)	현행 비과세	종합과세	2, 과표산입
4. 연금소득	현행 소득공제 불산입	분리과세	7, 과표산입
5. 퇴직연금	현행 분리과세	분리과세	7, 과표산입
6. 개인연금	현행 비과세	분리과세	7, 과표산입
7. 사회보장급여	현행 비과세	분리과세	7, 과표산입
8. 부가급여	현행 비과세	분리과세	5, 과표산입
9. 배상·연구비	현행 비과세	분리과세	3, 과표산입
10. 파생금융상품	현행 비과세	비과세	8, 분리과세 <sup>3)</sup>
11. 이혼생활비	현행 비과세	비과세	7, 과표산입
12. 농가소득(부업소득 포함)	현행 지방세과세/비과세	비과세	6, 과표산입
13. 산림, 퇴직소득	현행 분리과세	분리과세	7, 과표산입

주: 1) 단기 또는 중기적 관점에서 정리한 것임.  
 2) 전격적으로 종합과세가 실시될 경우 위의 순서에 따라 도입을 고려할 수 있음. 단, 경우에 따라 무조건 포괄·합산하는 것이 아니라 과표산입비율을 달리할 수 있음.  
 3) 앞으로도 종합과세를 추진하기 어려운 항목은 분리과세로 표시하였음.

- 각종 연금소득에 대한 과세는 상이한 형태로 과세되고 있는 노후소득 보장수단(퇴직금, 기업연금, 공적연금, 개인연금)에 대한 과세 체계의 정상화라는 의미에서 접근해야 함.
- 파생상품의 개발속도가 대단히 빠르게 진행되고 있으므로 전체 파생금융상품에 대한 과세원칙을 확립하는 것이 시급한 과제일 것이나 해당 금융시장의 활성화가 이루어지기 이전에 시장을 위축시키지 않도록 도입시기를 신중히 선택해야 할 것임.
- 부가급여에 대한 과세는 개별부가급여에 대한 평가방법 일원화가 중요한 논의대상이 될 것임.
- 장기 저축성 보험차익 등 장기형성소득에 대한 종합과세방안은 고도의 과세기법이 요구되므로 장기형성소득에 대한 공제체계를 중심으로 대안을 강구하는 것이 타당할 것임.
- 농가소득 또한 종합과세의 대상에서 제외시켜야 할 특별한 이유가 없으나 앞으로 계속적으로 농산물시장의 개방 등의 변화가 발생할 예정이어서 종합과세가 정치적으로 민감한 이슈가 될 가능성이 높으므로 종합과세대상 선정시 우선 순위를 다소 낮게 정할 필요가 있음.
- 기타 배상금 및 연구비 또한 소득으로 간주해야 하므로 필요경비를 고려한 종합과세가 추진되어야 할 것임.
- 산림 및 퇴직소득에 대해서는 복잡한 공식에 의거하여 종합과세를 실시할 수도 있으나 행

정적 부담을 줄이기 위해 단순한 분리과세의 실시가 향후에도 보다 적합할 것으로 판단됨.

## 2. 부가급여에 대한 과세

### 가. 현황 및 문제점

- 부가급여에 대한 과세가 거의 대부분의 경우 이루어지지 않고 있어, 막대한 세수의 감소를 초래하고 있으며 변칙적인 회계처리를 통하여 세부담 회피를 가능하게 하고 있음.
- 기업단계에서는 복리후생비, 자산유지비 그리고 교육비 보조비의 형태로 거의 모든 경우 한도 없이 손비처리되고 있으며,
- 개인소득세 단계에서도 주택자금의 무상·저리 대부이익(1998년도 개정), 월 20만원을 초과하는 자가운전보조수당과 월 18만원을 초과하는 단체정기보험의 보험료, 월 5만원 식대 보조에 대하여 근로소득세가 과세되고 있는 것이 고작임.
- 또한 현재 성과배분(Profit Sharing)의 한 수단으로 확산되고 있는 스톡옵션에서 발생하는 소득은 주식 구입시 (i) 스톡옵션의 행사시 주식의 시장가격과 구입가격의 차이에서 발생하는 소득과 (ii) 주식 처분시 발생하는 양도차익으로 나눌 수 있는데
- 전자에 대해서는 최근 국세청에 의해 조세부과 지침이 마련되었으나 후자에 대해서는 과세가 전면적으로 이루어지지 않고 있음.

나. 개선방안

- 부가급여에 대한 과세를 위해 가장 시급한 과제는 과세대상 부가급여의 범위를 정하고 이들에 대하여 기업단계에서 또는 근로자단계 중 어느 한 쪽에서 과세하기 위한 제도를 정비하는 것임.
- 원칙적으로 부가급여에 대한 과세는 개인소득세 단계에서 과세함.
- 이와 함께 복리후생비에 대한 손비제한 규정이 없어 접대비의 변태적인 지출수단으로 이동되는 문제가 있으므로 복리후생비의 손비 기준을 명확히 하여야 함.
- 실제 시행에 있어서는 부가급여에 대한 기업의 비용지출시 일정 세율로 원천징수하고 근로소득세 연말정산시 개별 근로자에 대하여 정산하는 방법을 채택할 경우 추가적인 행정 비용이 크지 않을 것으로 사료됨.
- 일단 과세대상 부가급여의 범위가 결정이 되면 다음으로 문제가 되는 것은 개별 부가급여에 대한 평가방법을 지속적으로 개발하는 것임.
- 부가급여에 대한 과세체계 확립을 위하여 다음으로 감안하여야 하는 것은 부가급여 과세기 비과세 및 감면대상의 선정임.
- 부가급여의 규모와 분포에 대한 선진국의 조사연구에 의하면 고소득·고직급으로 갈수록 급여에서 차지하는 비중이 높아지고 있으며

- 부가급여의 종류에 따라서 그 분포가 상이함.
- 따라서, 비과세·감면대상의 올바른 선택을 위해서는 부가급여의 직종별·직급별 규모 및 분포에 대한 실지조사를 통하여 부가급여 과세 실시에 따른 세부담의 변화에 대한 실증 분석이 행해져야 할 것임.
- 이러한 실지조사를 바탕으로 비과세·감면대상을 정하되 모든 근로자에게 고루 편익이 귀속되는 부가급여에 대하여 우선적으로 감면 혜택을 부여하여야 할 것임.
- 현행 조세특례제한법상 세제지원대상인 스톡옵션은 OECD 회원국에서 채택하고 있는 세제지원요건과 유사한 형태를 띠고 있음.
- 다만 스톡옵션이 전종업원을 대상으로 부여될 경우 과세특례대상에서 배제되는 점은 각 회원국의 경우와 상반된 양상을 띠고 있음.
- 전종업원에 부여되는 스톡옵션에 대하여 세제혜택을 부여할 경우 이를 통한 세부담 회피가 만연할 것이라는 문제점이 있을 수 있음.
- 그러나 일부 임원에 대한 보수의 방편으로 스톡옵션이 사용되고 이것이 세제혜택의 대상이 될 경우 이것이 세부담 형평성을 저해하는 요소가 될 수도 있을 것임.
- 따라서, 세제혜택을 부여하기 위한 요건으로 전종업원을 대상으로 스톡옵션이 부여되어야 한다는 규정을 포함시키고 이와 아울러 스톡옵션을 통한 세부담 회피를 방지하기 위하여 스톡옵션의 한도, 운용방법에 대한 규제책을 강구하여야 할 것임.

○ 스톡옵션에 대한 세제지원한도금액에 대한 논쟁이 있어 왔음.

- 외국의 경우 스톡옵션에서 발생하는 두 가지 소득 중 첫 번째 소득의 일정한도에 대해 면세혜택을 부여하고 있으나 두 번째 소득 즉, 자본이득 발생시 과세하는 것이 보통임.
- 반면, 우리나라의 경우 유가증권에 대한 자본이득세가 전면적으로 시행되고 있지 않기 때문에 첫 번째 단계에서 발생하는 소득에 대해서 지나치게 많은 면세혜택을 부여할 경우 이 제도를 통한 조세회피를 조장하고 이로 인해 막대한 세수 감소가 불가피할 것임.
- 따라서, 단기적으로 스톡옵션에 대한 면세한도를 하향조정하여야 할 것이며, 중·장기적으로는 유가증권 양도차익에 대한 과세의 도입과 연계하여 과세체계가 정비되어야 할 것임.

### 3. 파생금융상품

#### 가. 현황 및 문제점

- 파생상품거래가 점차 증가하고 있으나, 이에 대한 세제가 정비되어 있지 않음.
- 현재 선물시장에서 거래되고 있는 주요상품(주가지수 선물 및 옵션)에 대해서는 개인의

경우 소득세나 거래세 어느 것도 부과되고 있지 않음.

#### 나. 개선방안

- 단기적으로는 장내상품들에 대한 과세방침을 정하여야 할 것임.
- 주가지수 선물 및 옵션에 대해서는 현물시장에서의 과세와 조화를 꾀하여야 할 것임.
- 현재 주식시장에서는 일부 예외를 제외하고 양도소득세가 부과되고 있지 않으며, 거래세가 부과되고 있음.
- 거래세가 어느 정도 지나친 투기를 억제하는 효과가 있고, 정수의 편의성이 있기는 하나, 거래비용을 높이고 시장의 효율성을 저하시키며, 거래를 해외로 유출시키는 등의 문제점도 있음<sup>1)</sup>.
- 따라서 이 문제는 현물시장에서의 양도소득세 도입과 함께 소득세 중심의 체계로 나아가야 할 것으로 생각됨.

- 원/달러 선물 및 옵션, CD 금리선물, 금선물에 대해서는 당분간 거래의 정착을 위한 과세 유보의 필요성도 신중히 고려하여야 할 것으로 생각됨.

1) 최근까지 일본에서 거래세가 부과되었으나 1999년 4월부터 거래세가 폐지되었음. 상장주식에 대하여 양도차익의 25%를 자본이득세로 납부하는 대신 양도가액의 1.05%를 납부할 수 있는 선택권을 부여하는 특별조치의 효력은 2001년 3월로 만료됨. 따라서, 일본도 양도소득세 중심체제로 이행하고 있음.



- 원칙적으로는 이들 상품도 적절한 시기에 양도 소득세를 부과하는 것을 검토하여야 할 것임.

○ 파생상품에 대한 과세는 선진국들에서도 나라마다 다른 제도를 갖고 있으며, 파생상품의 개발 속도가 대단히 빠르게 진행되고 있어, OECD를 중심으로 이에 대한 논의가 지속되고 있음.

- 장내상품뿐 아니라, 장외상품을 포괄하는 전체 파생상품에 대하여 소득세 중심의 과세 원칙을 확립하고, 개별 상품에 대한 구체적인 적용에 있어서는 각각의 신상품에 대한 성격을 분석하여 적용하는 방향으로 나아가야 할 것으로 사료됨.

#### 4. 소비과세

##### 가. 기본개편방향

○ 소비과세 개편의 기본방향은 형평성 제고와 외부불경제 축소의 두 가지로 집약됨.

○ 이 가운데 형평성 제고와 관련해서는 작년 1999년 12월 3일부터 대다수의 식음료품과 상당수의 가전제품에 대한 특별소비세가 폐지되면서 중산층 및 저소득층에게 세경감 혜택이 크게 돌아갈 것으로 예상되는 등 주된 개편은 사실상 완료된 상태인 것으로 판단됨.

- 그 밖에 세부담의 형평문제와 관련해서는 교

통세나 주세 등에 대한 개편도 필요할 수 있겠으나 이들 세목의 경우에는 형평성보다 외부불경제 축소의 필요성이 더 크다고 할 수 있음.

○ 따라서 소비과세와 관련해서는 외부불경제 축소를 위한 개편에 치중하는 것이 바람직함.

- 특히 환경오염 저감과 교통혼잡 완화 등의 측면에서 석유류 관련 세제에 대한 개편이 절실히 필요함.

- 그 밖에 최악세로서 담배와 주류에 대한 과세를 강화할 필요가 있음.

##### 나. 석유류 관련 소비세 개편방향

○ 석유류 관련 세제의 개편과 관련해서는 현재 과세되고 있는 석유류 제품의 범위가 한정되어 있으며, 기존의 과세대상에 대한 세율 수준도 적정 수준에 미달하고 있어 개편이 필요함.

- 석유류 관련 소비세제의 개편에 있어서는 교통혼잡 완화와 환경오염 저감을 위해 기본적으로 소비억제가 바람직하며 이를 위해서는 점진적으로 고유가 정책을 추구하는 것이 바람직함.

- 또한 유종간 대체 가능성 등을 고려하여 상대가격 체계의 개편도 신중히 검토하여야 함.

- 그리고 장기적으로 청정에너지 개발 및 대체 축진을 위한 노력도 함께 경주되어야 함.

- 다만 최근 국제유가가 급등함에 따라 국민경제에 미치는 파급효과가 매우 큰 만큼 석유류 관련 세제개편시에 이러한 측면도 함께 고려하여야 함.

○ 휘발유의 경우 소비자가격이 국제수준과 비슷한 수준을 보이는 등 적정가격수준에 도달한 것으로 판단되며 현 시점에서 세율개편은 소폭으로 하는 것이 바람직한 것으로 판단됨.

- 다만 국제유가의 급등현상에 주목하여 세율을 탄력적으로 조정할 필요도 있을 것으로 사료됨.

○ 경유는 외국과 비교해보더라도 가격 및 세율 수준이 매우 낮은 상태이고, 특히 휘발유와의 가격격차가 매우 커 세율 인상을 통한 가격 인상이 필요하며 그 폭은 대폭적이어야 함.

- 그러나 급격한 개편시에 예상되는 부작용을 최소화하기 위해 점진적·단계적 세율조정방안에 대한 검토가 필요함.

- 경유차량의 경우 서민대중교통수단이나 산업물류 비용과 깊은 관련이 있기 때문에 세율 조정시 이러한 부문에 대한 지원방안도 강구가 필요함.

- 또한 등유는 경유와 대체가능성이 매우 높으므로 등유에 대한 세율조정도 검토하여야 함.

○ LPG 중 부탄은 현재 대부분이 택시와 장애인용 승용차, 레저용 차량 등의 연료로 주로 소비되고 있으며, 특히 최근에는 레저용 차

량(승합차)을 중심으로 소비가 급격히 증가하고 있음.

- 휘발유 차량을 대체하여 LPG 차량이 크게 증가함으로써 교통혼잡세로서의 교통세 또는 특별소비세의 기능이 크게 약화되므로, 부탄에 대한 특별소비세율을 인상하는 것이 필요함.

- 다만 이 경우 택시나 장애인 차량 등의 부담이 지나치게 증가할 가능성이 있으므로 이에 대한 보완대책이 마련되어야 함.

○ 중유의 경우 환경오염물질 배출계수가 매우 높아 환경오염 저감을 위해 소비억제가 바람직함.

- 그러나 중유는 대부분 산업용으로 소비되고 있어 급진적인 세율 인상은 산업경쟁력 약화의 요인이 되므로 점진적·단계적 개편이 바람직함.

#### 다. 기타 개편방향

○ 국민건강에 유해한 담배와 주류에 대해서는 죄악세로서의 기능 강화를 위해 세율 인상을 통한 소비억제가 바람직함.

○ 담배의 경우 부가가치세를 제외하고는 종량세 체제로 운용되고 있어 저가담배가 고가담배에 비해 상대적으로 세부담률이 무거운 등 세부담의 형평성 원칙에도 위배되므로 중기적으로 담배소비세의 체계를 증가세와 종량세의 혼합체제로 개편하고 장기적으로는 증가세 체제로 개편하는 방안이 대한 검토가 필요함.



- 국민건강 증진을 위해 주세의 경우 고알콜-고세율, 저알콜-저세율 구조로 개편하는 것이 바람직함.
- 현재 고알콜-고세율 구조는 1999년말의 세제개편으로 어느 정도 달성된 것으로 판단되지만, 아직 저알콜-저세율 구조는 확립되지 않아 문제점으로 지적되고 있음.

#### IV. 자영자소득파악 제고 방안

##### 1. 세무행정 개혁방안

###### 가. 기본방향

- 세정개혁의 목표는 투명한 환경을 바탕으로 한 '투명한 세무행정' 과 '효율적인 세무행정' 을 구축하는 데 있음.
- 선진국의 세정개혁에서 볼 수 있듯이 향후 세정체계는 「신고납부제도」와 「납세자의 자발적인 납세협력」을 근간으로 이루어질 필요가 있음.

###### 나. 현황 및 문제점

##### 1) 신고납부제도

- 납세의무 확정방법으로 신고납부제도를 근간으로 하고 있으나, 필요한 경우 소득금액을 추계하기 위하여 표준소득률을 적용하는 정부부과과세제도도 가미하고 있어 납세자의 성실신고납부를 오히려 저해하고 있음.

- 납세자의 성실신고를 유도하기 위해서는 불성실 신고자가 경제적으로 불이익을 받도록 하여야 하나 현행 가산세제도는 선진국에 비해 처벌수준이 상대적으로 낮으며, 세무조사의 강도도 약함.

- 신고납부제도의 활성화를 위한 납세홍보 및 교육도 세정업무에서 중요한 기능이나, 예산 부족과 비전문적인 인적구성으로 효과가 미비한 상태임.

##### 2) 기장제도

- 기장을 회피하는 이유는 기장을 하지 않고서 소규모사업자로 안주하는 것이 훨씬 세 부담이 낮기 때문임.
- 향후 간이과세를 일반과세로, 과세특례를 간이과세로 전환하게 되면 기장제도의 중요성은 더욱 부각될 것임.
- 따라서 기장의 확대가 지속적으로 추진되어야 근거과세 기반을 구축할 수 있을 것임.

##### 3) 신용카드 사용의 확대

- 자영자에 대한 과표양성화를 제고를 위하여 1999년 9월부터 근로소득자에 한하여 총급여액의 10%를 초과하여 사용한 신용카드금액에 대해 10%를 소득공제하기로 함.

- 결국 사업자에 대한 세제지원을 통하여 신용카드 사용을 확대하는 것은 한계에 부딪친 상태이므로 소비자들이 직접 사업자에 대해 신용카드 가맹을 요구하는 체제로 전환해야 함.

○ 그러나 신용카드 수수료가 전체 평균 2.9%로 외국(미국 1.9%, 영국 1.6%, 프랑스 0.81%)에 비하여 높은 수준이어서 신용카드 사용의 걸림돌로 작용하고 있음.

#### 4) 세무조사

○ 세무조사는 성실신고를 유도하고 세법질서를 확립하기 위한 목적으로 실시하고 있으나 그동안 세무조사권의 남용에 대한 논란이 계속되어 납세자의 세정에 대한 불신의 요인이 되고 있으므로, 세무조사행정을 투명하고 과학적이며 일관성 있게 추진함으로써 납세자의 신뢰를 확보하여야 함.

○ 불성실 신고 및 납세자에 대한 세무조사 비율이 너무 낮아 세무조사에 대한 정책효과가 뚜렷이 나타나지 않음.

- 전체 납세자 중에서 세무조사 비율을 보면 소득세의 경우는 약 0.3%, 부가가치세의 경우는 0.1%로 선진국에 비해 너무 낮은 실정임.

#### 5) 과세관련 자료업무

○ 세정업무 중에서 과세관련 업무가 전체업무

의 반 이상을 차지하여, 세무조사 기능을 강화할 수 없는 것이 현실임.

○ 국세청 이외의 정부기관에서 보유하고 있는 과세관련 정보를 확보하기 위한 업무량이 과도함.

- 법원 등기자료 등은 대표적인 과세관련 자료이나, 제도적으로 정부기관들간에 정보가 공유되지 않아, 이를 확보하기 위한 업무의 양이 매우 많음.

#### 6) 조세정보의 공개

○ 조세관련 정보의 공개수준이 저조하여 조세에 대한 납세자의 인식이 절대적으로 부족함.

- 일반 납세자들에게 제공되는 대표적인 조세관련 간행물인 『국세통계연보』에는 소득계층별 분포자료, 조세지원 내역 등에 대한 자료가 비교적 부족한 실정임.

○ 세정업무의 실적을 평가할 수 있는 세무조사 실적, 체납액 등에 관한 정보는 납세자들이 세정당국 업무의 효과성 및 효율성을 평가하기 위한 중요한 정보이나 공개되지 않고 있음.

○ 세제 및 세정업무에 대해서는 납세자와 세무당국이 대칭적인 정보를 가져야 부조리의 여지를 없앨 수 있으나, 비대칭적이어서 문제가 심각함.



-세무조사의 과정이 불투명하여 납세자들이 알지 못하므로, 세무부조리의 여지가 있음.

하기 위하여 일정기간 동안 불성실납세자가 적발될 확률이 동일하도록 해야 하며, 기장보 유기간도 이에 맞추어 조정해야 함.

### 7) 세무공무원 인사 및 운영제도

- 세무공무원의 신규임용제도와 직급별 정원 관리의 형식화로 변화하는 세정환경에 능동적으로 대처할 수 없고 전문인력의 축적을 기할 수 없음.
- 선진국에서는 일반적으로 신규채용 후 1년 이상의 장기적인 보수교육과 수시전문교육을 통해 고도의 전문성을 갖춘 세무공무원으로 양성하나 우리나라의 경우 일률적인 채용 및 교육체제로 업무의 특수성에 상응한 우수전문인력 확보가 미진함.

- 연간 매출액 4,800만원 이상의 일반사업자가 기장을 아니한 경우에는 동업자권형에 따라 같은 업종의 장부를 기재한 사업자의 평균소득에서 2~3배의 가중치를 준 추계소득을 적용함으로써, 장부를 하지 않는 것이 불이익이 되도록 하여 장부기재에 대한 유인책을 펼 필요가 있음.

### 다. 개선방안

#### 2) 기장제도

#### 1) 신고납부제도의 정착

- 표준소득률 적용은 현실적으로 장부를 기장하기 어려운 소규모사업자에 대해서만 적용하고 일반사업자에 대하여는 표준소득률제도를 폐지함.
- 성실납부를 유도하기 위한 정책수단인 가산세와 세무조사 대상자 선정기준을 선진국 수준으로 강화하여야 함.
- 불성실납세자들간 세무조사의 공평성을 유지

- 복식기장 대상자를 확대함에 따라 이에 대한 수요가 증가할 것인바, 세무대리인, 상공회의소, 세무사회, 공인회계사회 등의 민간단체들의 협조체계를 구축해야 함.

- 복식기장의무의 기준이 되는 직전연도의 수입금액기준을 하향 조정하고, 수입금액과 동시에 소득금액을 적용함으로써 복식기장의무 대상자를 점진적으로 확대해야 함.
- 성실기장을 제고하기 위하여 기장지원과 기장에 대한 적절한 인센티브를 제공하고, 이를 불성실히 이행할 경우 세무조사 등의 강력한 수단을 동원하여 기장을 유도해야 함.
- 기장한 장부의 고의적인 파기와 미보관자에 대한 처벌을 강화해야 함.

3) 신용카드 사용의 확대

- 신용카드 사용 수수료의 인하를 통하여 실질적인 거래가 활성화될 수 있도록 유도해야 함.

4) 세무조사 기능의 강화 및 공정성 확보

- 세정의 획기적인 전산화로 과세자료처리 등 세원관리 부분을 대폭 축소하고 세무조사 분야를 강화하는 세정체제로 전환해야 함.
- 세무조사는 성실신고를 유도하고 세법질서를 확립하기 위한 고유의 목적에 부합하도록 운영하며, 세무조사 대상비율을 대폭 높여야 함.
- 세무조사 대상자 선정시 과학적이고 투명한 방법을 통하여, 세무조사에 대한 불신을 해소해야 함.
- 세무조사의 포괄성(coverage)을 유지하기 위해서는 납세자집단에 대해 일정수준 이상의 조사비율을 유지하는 것이 바람직하므로, 업종별 전문화를 통해 조사기법을 개발하고 전문인력을 양성하여 세무조사의 효율성을 높여야 함.
- 세무공무원의 세무조사시 권리의 남용을 배제하고 청렴도를 평가할 수 있는 실질적인 방안을 강구해야 함.

- 예를 들어 세무조사를 받은 납세자의 일정비율을 무작위로 추출하여, 조사의 과정과 납세자의 반응에 대하여 주기적으로 조사하여 이를 세무공무원의 성과에 반영함으로써 권리남용을 방지해야 함.

5) 과세자료업무의 개선

- 납세자의 편의 증진과 과세당국의 업무를 대폭 축소하기 위하여 일정요건에 해당되는 납세자는 서식으로 제출하던 신고서와 과세자료를 전산매체에 의한 신고, 전자신고로 의무화함.
- 세정업무 중 과세자료 업무는 가능한 한 전산처리가 가능하도록 하며, 단순하고 반복적이며 인력과 시간이 많이 소요되는 세정업무, 예를 들어 과세자료의 업무, 전산출력물의 인쇄 등의 업무는 민영화(외주용역)를 추진함.
- 「과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률」이 제정됨에 따라 국가기관 및 금융기관 그리고 국가의 지원을 받은 기관들은 의무적으로 과세자료를 제출하게 되었음.
- 이러한 제도개선과 더불어 국세청은 민간단체에서 작성된 각종 자료를 수집하고 이를 여타 과세자료와 통합한 데이터 베이스를 구축·관리하여야 함.



- 전산신고 비중을 높여, 과세업무를 대폭 축소하기 위하여 복식부기 기장사업자는 전산매체를 통한 신고를 의무화하고, 모든 개별 세금계산서는 자료입력하여 제출하게 함.

### 6) 조세정보의 공개

- 세정여건의 변화를 감안하여 세무조사 대상자 선정방향 등을 점차적으로 공개해 나가므로써 세무조사 대상자 선정과 관련한 납세자들의 불안감 해소 및 투명하고 공정한 세무조사 체계를 확립해야 함.
- 홍보정책을 강화하기 위해 외부전문인력을 채용하고, 투자를 확대해야 함.
- 개별 신고자료는 납세자의 신원을 보호하기 위하여 자료를 정제한 후, 표본추출하여 조세관련 연구 및 세법개정시 납세자들을 논리적으로 설득하기 위한 기초자료로 활용되어야 함.
- 이는 조세정책의 평가와 향후 중장기적인 정책수립의 연구분석을 위한 자료로서 이용되어야 함.
- 세정업무의 실적을 평가할 수 있는 세무조사 체납액 등에 대한 자료는 주기적으로 국민들에게 공개함으로써 국민들이 세정업무에 대한 감시자 역할을 할 수 있도록 함.

### 7) 세무공무원 인사 및 운영제도 개선

- 세무공무원의 경우 고도의 전문지식을 필요로 하는 점을 감안하여 국세청장에게 신규채용 자율권을 부여하고, 7급 공채자들에 대한 국세전문가로서의 양성을 위한 직급간 정원관리체제 등도 국세청장에게 대폭 위임함.
- 신규채용 후 1년간의 장기교육을 통하여 조사전문가를 양성, 양질의 국세행정서비스를 제공함은 물론 세무조사의 수준 및 방법을 획기적으로 개선해 나가며 그에 상응한 보수체계를 수립, 종사직원의 사기양양과 근로의욕을 고취시켜 나가야 함.

## 2. 소득추계모형의 개선

### 가. 현황 및 문제점

- 소득추계모형의 개발은 성실신고 여부 판단에 필요한 객관적 자료를 제공함으로써, 성실신고를 유도하고 나아가 신고납부제 정착에 기여할 것임.
- 합리적인 소득추계를 위해서는 납세자들의 특성별로 적절한 표본선정을 통한 소득추계모형의 개발이 필수적임.
- 그러나 기존의 소득추계모형들은 납세자들의 특성별로 적절한 표본을 이용하였다고 보기 어려움.

〈표 3〉 통합관리 대상 자료 예시

관련기관	자료명	용도
국세청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업장실지조사자료</li> <li>○ 종합소득세 신고자료</li> <li>○ 부가가치세 확정신고자료</li> <li>○ 근로소득세 연말정산자료</li> <li>○ 금융소득원천징수자료<sup>1)</sup></li> <li>○ 현금수입업종 추정수입금액 산정자료</li> <li>○ 부가가치세 면세사업자의 사업장 현황보고 자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득추계모형 구축을 위한 기본자료</li> <li>○ 자영업자 자산변동 파악</li> <li>○ 과세 취약업종에 대한 세원관리</li> </ul>
노동부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 영세규모 사업체 근로실태조사자료</li> <li>○ 임금구조 기본통계 조사자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소규모 사업장 근로자 소득파악</li> </ul>
행정자치부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토지종합전산망</li> <li>○ 재산세 납부자료</li> <li>○ 전세금 확정신고자료</li> <li>○ 과세시가표준자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자영업자 자산 변동 및 부동산 임대소득, 양도소득 파악</li> </ul>
건교부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 다주택 보유현황 자료</li> <li>○ 공시지가 자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자영업자 자산 변동 및 부동산 임대소득, 양도소득 파악</li> </ul>
지방 자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공시지가 소송자료</li> <li>○ 건축허가자료</li> <li>○ 관급공사 발주내역</li> <li>○ 근저당권 관련 등록세 과세자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 변호사 세원관리</li> <li>○ 건축사 세원관리</li> <li>○ 자영업자 세원관리</li> <li>○ 사채이사 과세활용</li> </ul>
통계청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업체 총조사 자료</li> <li>○ 고용구조조사 자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소규모사업장 근로자 소득파악 및 외형파악 참고자료</li> </ul>
조달청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주요물자 구매자료</li> <li>○ 선물거래자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자영업자 세원관리</li> <li>○ 선물거래 세원관리</li> </ul>
병무청	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해외유학자 관리자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인별 종합DB 구축</li> </ul>
전문자격사협회 • 변호사회 • 변리사회 • 법무사회 • 건축사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사건경유부 자료</li> <li>○ 변리사 사건수입자료</li> <li>○ 업무실적보고자료</li> <li>○ 협회비자료·건축계약서자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전문자격사 세원관리</li> </ul>
한국은행	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산업연관표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 업종별 부가가치율 및 매출액 파악</li> </ul>
각급 법원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전세 등기 설정자료</li> <li>○ 소송자료</li> <li>○ 경매자료</li> <li>○ 민사소송판결자료(대여금사건)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 변호사 세원관리</li> <li>○ 재산세세 세원관리</li> <li>○ 이자소득 과세활용</li> </ul>
주택은행	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도시주택가격 동향조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자영업자 자산 변동 및 부동산 임대소득, 양도소득 파악</li> </ul>
부동산 بانک	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주택 및 토지에 대한 전·월세가에 대한 자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자영업자 자산 변동 및 부동산 임대소득, 양도소득 파악</li> </ul>
한국 통신공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인별 전화번호 DB자료</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주소지 확인 등 자영업자 세원관리</li> </ul>

주: 1) 2001년 금융소득 종합과세 재실시와 함께 부활 예정.



- 소득추계모형 설정을 위해 기존의 연구들이 사용한 자료는 많은 경우, 『대우패널』과 『도시가계연보』 등 정부기관 혹은 민간기관에 의해 행해진 서베이 자료가 주종이었으며 세무당국의 세무조사자료에 의한 추계모형의 예를 찾기 힘들.

### 나. 개선방안

- 신뢰도 높은 소득추계모형을 개발하기 위해서는 과세목적에 부합되는 표본 설정을 위하여 조사대상자의 선정이 중요함.
- 모형 구축 초기단계에서는 종합소득세 과세 대상자 중 일부를 무작위 추출하고 선정함.
- 이러한 과정을 거쳐 선정된 조사대상자의 소득을 실지조사와 각종자료를 이용하여 파악하고 이를 바탕으로 소득추계모형을 구축함.
- 이 모형에서 추정된 소득을 근거로 조사대상자를 선정하고 다시 이들에 대한 실지조사자료를 바탕으로 소득추계모형을 개량하는 과정을 수년간 반복함으로써 신뢰도 높은 소득추계모형이 구축될 수 있을 것임.
- 소득추계모형 구축을 위하여 광범위한 자료의 통합운용이 필요함.
- <표 3>에서 제시하였듯이, 국가기관뿐만 아니라 민간에서 구축한 자료를 통합운용하여 이를 해당 납세자의 소득파악에 이용하여야 할 것임.

### V. 요약

- 사회복지 확충을 위한 지속적인 세수 증대의 필요성과 공평과세 실현을 위한 조세체계와 세무행정상의 개선의 필요성이 제기되고 있음.
- 이러한 문제점의 인식하에서 본 자료에서는 조세형평성 제고를 위한 제도개선, 세수확대방안 그리고 자영자소득과약 제고를 위한 조세행정개선방안을 모색하였음.
- 세부담 형평성 제고를 위한 제도개선방안으로 금융소득 종합과세의 보완, 연금과세의 정비, 자본이득세 및 상속·증여세의 정비, 그리고 부동산 보유세 정비, 자동차 관련 세제개편방안을 제시하였음.
- 세수 증대를 위한 제도개선방안으로 포괄주의 소득세제 정비방안, 부가급여에 대한 과세방안, 파생금융상품에 대한 과세 등 소득세 기반 확대방안과 외부성 불경제 교정을 위한 소비세제 개선방안을 제시하였음.
- 자영자 소득과약 제고 방안으로는 신고납부제도, 기장제도, 신용카드 사용의 확대, 세무조사, 과세관련 자료업무, 세무공무원 인사 및 운영제도 개선사항을 제시하였으며, 이와 함께 자영자 소득추계모형의 개선방향을 제시하였음.

- 본 자료에서 제시된 제도개선의 우선순위를 정함에 있어 다음과 같은 점을 고려하여야 할 것임.
- 공평과세 실현을 위한 제도개선의 효과가 장기적으로 나타나고 또한 제도의 실효성을 확보하기 위하여 상당기간의 준비기간이 필요하다는 점과 재정 건전화의 조기달성과 복지예산 확충을 위하여 세수 증대가 시급히 요청되고 있는 점을 감안하여 세수 증대방안을 우선적으로 시행하여야 할 것임.
- 이러한 과도기적 상황에서 세수 증대와 공평성 제고를 위하여 소비세제의 개편과 더불어, 유가증권 양도차익과세, 비과세·분리과세 저축상품의 정리, 스톡옵션에 대한 과세 강화, 연금과세 정비, 상속세 공제체계 개편 등 세무행정상 실시 가능한 정책대안을 우선적으로 시행하여야 함.
- 포괄주의 소득세제로의 전환, 부가급여에 대한 전면적인 과세, 파생금융상품에 대한 과세, 상속·증여세에 대한 과세체계 정비, 부동산 및 유가증권 양도차익의 통합과세 등은 향후 실시에 대비하여 철저한 사전준비를 해나가야 할 것임.
- 과세형평성 제고와 세수 증대를 뒷받침하고 자영자와 근로자간의 세부담 형평성 제고와 새로운 세원 발굴을 위한 세무행정 개선의 가시적인 효과는 장기적으로 나타나므로 장기적인 관점에서 지속적으로 추진되어야 할 것임.

**토론 요약**

**재정 건전화를 위한 지속적 노력 필요**



**안중범**  
성균관대 교수

우선 이제까지의 소득분배개선을 위한 막대한 자금 투입이 과연 실효성이 있었는가에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

재원의 확보 이전에 소득분배구조의 개선을 위한 제도 및 행정의 정비

가 먼저 이루어져야 할 것이다.

생산적 복지를 위한 기본방향은 첫째, 복지 인프라의 구축이고 둘째, 실업정책에서 실업보다 고용에 중점을 두는 고용정책으로의 전환이다.

사회보험개혁 측면에서는 사회보험을 위하여 국가가 무조건 자금을 조달하여서는 안될 것이다.

국민연금, 공무원 연금 등의 수혜폭이 보험료 대비 2~5배에 이르고 있는 실정이므로 지금 현 상태대로라면 국가재정의 적자폭 확대는 불가피하며 이는 국가재정의 부담으로 작용할 것이다.

미국이 장기적인 호황을 누리게 된 것은 재정적 자문제를 해결했기 때문으로 풀이할 수 있다.

우리도 복지재정을 확충하기 위하여는 재정 건전화를 위한 특별조치법의 조속한 시행과 복지재정에 대한 국민적인 공감대를 조성하는 등 재정건전화를 위한 지속적인 노력이 필요하다.



### SOC 투자에 대폭적인 민자유치



권오규

재정경제부 경제정책국장

분배측면에서의 정부 정책의 목표는 단기적으로는 금년에 복지수준을 IMF 이전으로 돌려놓는 것이며 중기적으로는 향후 2~3년 내에 OECD의 상위권 수준으로 올려놓는 것이다.

이를 위한 대책방안으로는 우선 2003년까지 200만개의 일자리를 창출하는 것과 사회안전망의 구축, 인력개발 분야, 세정·세제분야, 재산형성 분야 등 5가지로 나누어서 살펴볼 수 있다.

사회안전망의 구축은 IMF 동안 늘어난 재정적자를 줄이기 위한 긴축재정 목표와 복지분야 재정지출을 늘려야 하는 목표와의 상충되는 부분을 어떻게 조화시키느냐가 문제가 된다.

금년도 재정규모 증가율은 4.7%이고 금년도 복지분야의 재정지출은 9조 9천억원이다. 여기에는 실업대책이나 세제감면까지 포함되어 있지만 이 수치는 작년도 복지분야 지출의 4조 7천억에 비하여 100% 이상 증가한 수치이다.

따라서 이 두 가지 목표는 양립할 수 있다는 결론이 나온다.

그렇다면 이 재원을 어떻게 조달하는가 하는 문제가 제기될 수 있는데, 이 문제의 해결을 위해서는 SOC 투자부문의 대폭적인 민자유치라는 방안을 구상하고 있다.

그 동안 대규모 민자유치라고 하여 47개의 사업을 시행해 왔지만 규모가 크고 수익률이 낮아 대단히 부진한 것이 현실이다.

그러나 이 부분에서의 규모와 사업기간을 줄일 경우에는 수익성이 높은 사업이 많이 있다.

따라서 이러한 쪽으로 방향을 잡고 인센티브를 제공하는 등 SOC 투자에 민자유치를 대폭 늘리겠다는 방안을 가지고 있다.

재정적자를 줄이는 중장기적인 방안을 소개하면 다음과 같다.

우선 작년에는 예산보다 상당히 많은 세수 증가가 있었고 금년에도 세수의 증가가 예상이 되므로 늘어난 세수를 재정적자를 줄이는 데 사용하고 추경예산에는 사용하지 않음으로써 재정적자를 줄여나갈 방안을 마련하고 있다.

또한 금년에는 재정건전화특별법을 제정하여 이 법에 따라 증가된 세수를 재정적자를 줄이는 데 사용할 것이다.

이렇게 되면 2004년으로 예상했던 균형재정이 2003년쯤에 가능하리라 추정되며, 현재 우리나라의 부채는 GDP 대비 20%인데 이것이 2003년경에는 25% 수준으로 증가했다가 2014년경에는 IMF 이전의 수준인 GDP 대비 10% 수준으로 내려가지 않을까 전망된다.

세 번째 정책 방향은 인력개발 분야로서 평생직장에서 평생교육으로 개념이 바뀌고 특히 정보기반사회에서는 평생교육이 더욱 중요시되고 있고 정부도 이에 맞추어 금년에 평생교육법을 제정하였다.

네 번째는 세제·세제분야인데 이는 전영준 박

사의 발표내용 중 정부가 동감하는 부분이 많이 있고 그와 같은 방향으로 정책을 견지해 나가려고 노력을 하고 있다.

마지막은 재산형성 분야이다.

취약계층 즉 노인이나 장애인을 대상으로 하는 저축상품, 스톡옵션이나 우리스주 조합, 성과 배분제 더 나아가 근로자 지주제도 등 이러한 것들이 올해 제정하려고 하는 근로자복지기본법에 이미 포함되어 있고 아울러 장기주택저당채권, 사적연금에서 기업연금이나 공적연금을 보완하는 민간 보험 쪽의 제도들을 발전시켜 나갈 계획이 있다.

다른 나라들의 주식양도차익과 스톡옵션에 대한 과세제도에 대해서 주재발표 논문에서 보다 자세하게 소개하는 것이 필요하다고 생각된다.

디지털시대에 따른 변화로 인해 세제·세정 부분에서도 급속한 변화가 있을 것으로 예상되는데 예를 들면 세원 확보차원에서 전면적으로 지출세제 쪽으로 가는 것이 옳을 것으로 생각된다.

따라서 이러한 면을 고려하여 세제·세정을 연구하는 것이 바람직하다고 사료된다.

### 대규모 자본유출 대비책 마련 시급

한국의 소득분배 악화가 단순히 IMF 위기 때문이라고 생각하지 않는다.

소득분배 악화의 원인으로는 첫째, 우리나라 경제의 자산소득과 근로소득의 불균형이 지속되어 왔었고 이 문제가 IMF 위기로 더욱 부각되었을 뿐이다.

둘째, 세제의 미비와 세정의 문란 때문이다.



신영섭  
한국경제신문 논설위원

셋째, 사회복지제도의 취약으로 인한 절대빈곤계층의 양산 즉, 인적자본에 대한 유지, 보수, 투자가 전무하였는데 이러한 세 가지의 원인이 우리나라의 소득분배를 악화시켜왔다고 생각된다.

따라서 소득분배 악화의 문제는 IMF로 촉발된 것이 아니며 과거 30년 동안 지속적으로 악화되어 온 것이라고 여겨진다.

전 박사의 발표에 전적으로 동감을 하지만 이러한 제도를 언제, 어떻게 실행을 할 것이냐가 중요하다고 생각된다.

우선 금융소득종합과세 실시에 대해서는 부수적으로 병행되어야 할 자금세탁방지나 내부자정보의 활용도 중요하지만 일선 금융기관창구에서 이러한 제도가 지켜지도록 하는 감시제도의 정비가 더욱 중요하다.

특히 외국자본에 절대적으로 의존하고 있는 우리나라 경제 상황에서 대규모 자본유출에 대해서는 어떻게 대처할지를 연구해야 한다.

주식투자에 대한 과세가 없다는 것이 문제지만 어떻게 과세하느냐 하는 것은 어려운 문제이며, 주식투자로 얻은 이득에 대해서는 과세를 해야 하지만 손실에 대해서는 어떻게 보상을 해야 할 것인가 하는 것이 문제되고 있다.

자영자 소득과약에 대한 얘기도 굉장히 해묵은 얘기지만 이것에 관련된 정책들이 잘 시행되는지

는 지켜볼 일이며, 따라서 이러한 문제는 재정을 투입하여 해결될 사안이 아니라고 본다.

**정책의 우선순위 결정이 중요**



**임주영**  
서울시립대 교수

정책의 모순성이라는 측면에서 생산적 복지를 고려할 때 주의해야 할 점이 있는데, 즉 복지 지출을 확대했을 때 재정적자의 심화를 어떻게 해결할 것이냐 하는 문제이다.

그리고 복지확대를 막연히 돈을 나눠주면서 할 것이냐 아니면 경제성장을 유인하여 고용을 창출하기 위하여 복지지출을 확대할 것이냐 하는 측면에서도 상호 모순적인 측면이 있다.

이러한 정책의 상호 모순성을 어떻게 조화를 시키고 어떻게 우선 순위를 정할 것이냐 하는 것은 결국은 정책의 우선 순위를 얼마나 타당하게 정하고 우선 순위 속에 있는 상위 정책과 하위 정책간의 조화가 얼마나 잘 이루어지느냐라는 측면에서 고려되어야 하며 향후 얼마나 잘 검증되느냐 하는 것에서 판단되어야 할 것이다.

또한 정책기관간의 조화도 중요한데 세입과 세출이 재정이라는 틀 속에서 논의될 때는 개별적으로 고려될 것이 아니라 통합적으로 고려하여 토론을 하고 정책을 수립하는 것이 바람직할 것이다.

세입부분에서 살펴보면 우리나라의 직접세에서

의 문제는 탈루문제인데 이러한 탈루문제는 고소득층과 직접적으로 연관이 있다.

이러한 문제를 해결하지 않고 과세 혹은 소득재분배의 형평성을 이야기한다는 것은 모순이 있다.

이러한 측면에서 유가증권 양도차익 과세에 대한 도입시기의 논의는 늦은 감이 있으며, 따라서 이 시기에서 유가증권 양도차익 과세에 대한 언급은 아주 적절하다고 생각된다.

소득추계모형 개선에 대해서 언급한 것이 아주 주목할 만한데 소득추계가 제대로 개선되지 않고서는 자영업자나 개인사업자에 대한 과세의 실효성을 확보하기가 어려우므로 소득추계모형을 개발하는 것이 필요하다.

소득추계시 가장 중요한 것은 정보의 통합과 집약에 있고 그 정보를 통합 운영하기 위해서는 한국조세연구원과 같은 전문 연구기관의 역할이 중요하다.

**과세기반 확충으로 징세행정 강화해야**



**변양균**  
기획예산처 사회예산심의관

기존에는 재정지출측면에서는 경기변동과 성장이 강조되어 왔고 조세측면에서 보면은 주로 소득분배가 상당히 강조되어온 것이 사실이다.

그러나 미시적으로 접근하면 재정지출 역시 소득분배의 효과가 크며 조세 역시 경기변동에 큰

역할을 하고 있으므로 재정지출과 조세가 제자리를 찾을 필요가 있다고 생각된다.

즉 재정지출은 규모/성장보다는 소득재분배 역할을 해야 하며 조세측면에서는 과세행정이 강화되어야 한다.

또한 재정지출도 생산적으로 집행하여 궁극적으로는 재정 건전성의 기초하에서 생산성이 제고된 복지정책이 중요하다.

조세정책방향은 새로운 세목을 발굴하는 것보다는 과세기반 확충을 통해서 징세행정이 강화되어야 한다고 생각된다.

### 종합소득세를 강화해야



**나성진**  
경제정의실천연합  
경제정의연구소장

먼저 우리나라의 소득분배가 악화되었는가? 그래서 소득재분배를 할 필요가 있느냐를 생각해 봐야 할 것이다.

만약 소득분배가 악화되었다면 소득분배를 개선할 수단은 무엇이며 재원조달은 어떻게 할 것인가 하는 것이 고려되어야 하는 것이다.

우선 IMF 이후 소득분배구조가 악화되어 빈곤층이 증가한 것은 사실이며 원인으로 경기적인 요인과 구조적인 요인을 들 수 있다.

여기에 덧붙여서 불공정한 세제구조가 악화된 분배구조를 더욱 심화시킨 것으로 생각되며 앞으로의 경기를 낙관하는 것은 어려운데 왜냐하면 우

리나라의 경쟁력이 향상되었다고 볼 수 없기 때문이다.

상위 10%와 하위 20% 계층에 소득분배 개선의 정책의 초점을 맞추는 것은 타당하나 중산층에 대한 소득재분배정책 역시 간과되어서는 안 될 것이다.

소득재분배 개선의 정책 수단에 있어서는 사전적으로 시장경제에 맡기는 것이 타당하며 사후적으로 정부가 강력한 정책을 펴는 것이 적절하다고 생각된다.

따라서 성급한 경기부양은 금물이며 우리나라 성장 잠재력을 높이는 것이 중요하다. 이를 위해서는 구조조정에 박차를 가하고 규제철폐가 중요하다.

조세정책면에서는 작년에 부가가치세와 금융소득종합과세 제도를 개편하였다. 이것의 효과가 나타나기 위해서는 2년 정도 소요되므로 2년 전까지는 소득분배의 뚜렷한 개선이 가시화되지는 않을 것이다.

두 발표자가 수직적 공평성보다는 수평적 공평성에 비중을 두었는데 수직적 공평성 역시 문제가 많다.

수평적 공평성 측면에서는 자영자 소득과약, 고소득층의 탈세 체결이 계속되어야 하고 수직적 공평성 측면에서는 이 공평성은 소득세제와 재산세제의 두 가지 측면에서 이를 수 있다.

소득세제의 세계적 추세는 효율성이 중요시되는 세제인 flat tax로 나가고 있는데 그 이유는 소득세제로 소득재분배를 하는 데는 한계가 있기 때문이다.

그러나 소득세제를 계속 실시하여 소득재분배를 할 수밖에 없으며, 따라서 포괄주의 소득세제 즉 종합소득세를 더욱 강화하여야 한다.

이러한 측면에서 연금에 대한 과세, 여러 가지 파생금융 상품에 과세하는 것이 바람직할 것이나 여러 가지 어려움이 있다.

연금 같은 경우에는 장기적으로 과세하는 것이 바람직하지만 단기적으로는 세수가 감소할 수도 있다. 왜냐하면 연금에 과세를 하려면 소득공제를 해주어야 하는데 공제액이 과세액보다 많은 경우 세수가 감소할 수도 있기 때문이다.

금융소득종합과세가 2001년 귀속분부터 시행 되는데 아직도 개선되어야 할 부분이 많다.

기존에는 기술적인 어려움(전산망 미비)으로 금융소득종합과세를 실시하지 못했지만 지금은 이러한 한계가 극복된 만큼 완전한 금융소득종합과세로 나아가야 한다.

그리고 주식양도차익에 대해서 기존에는 주식시장의 활성화 때문에 과세를 하지 않았지만 지금은 할 때가 되었다고 생각된다. 이때 투기성 양도차익에 대해서만 과세하는 것이 바람직하며 세율은 증권거래세 수준으로 하는 것보다는 증권거래세를 낮추고 소득세 수준으로 양도차익에 대해 과세하는 것이 바람직할 것이다.

상속·증여세에 있어서는 이 부분에 탈세가 많고 1996년 개편된 상속·증여세는 고소득층에 아주 유리하게 변경되어 문제가 있다.

따라서 유산과세제도에서 취득과세제도로 갈 필요가 있다.

또한 부가가치세를 우리가 원하는 방향으로 이

끌기 위해서는 준조세가 빨리 철폐되어야 한다.

사회보장정책에 있어서는 크게 두 가지로 볼 수가 있는데 빈곤층을 위해서는 공적부조를 활용하여야 하고, 중산층을 위해서는 사회보험정책을 활용하여야 한다.

빈곤층을 위해서 기초생활보호법을 제정한 것은 바람직한 일이다.

그러나 대상자들의 소득과약이 제대로 되어 있지 않으며 특별기금을 만드는 것은 바람직하지 않다.

가족간의 소득이전을 많이 허용해 주어야 하고 사회보험에서는 건전성이 문제가 되고 있으므로 반드시 개선되어야 한다. **KIP**

# 주요국의 조세제도

## - 미국의 조세제도(II) -

金 珍 洙 / 한국조세연구원 연구위원

미국의 내국세입법(Internal Revenue Code)에서는 법인의 형태를 과세상 취급의 차이에 따라 크게 일반법인(C-corporation)과 소규모법인(S-corporation)의 두 종류로 구분하고 있다. 전자는 납세주체로서 당해 사업연도중 과세소득에 대해 법인세를 납부하여야 하나, 후자는 하나의 導管(conduit)으로서 과세목적상 별개의 실체로 인정되지 않으므로 법인의 소득, 손실 및 각종 세액공제 등을 지분비율에 따라 주주에게 직접 귀속시켜 개인소득세를 과세하게 된다. 결국 소규모법인은 외형상 법인의 특성을 갖추어 상법에서 규정한 법인의 범위에 포함되기는 하나 세무상으로는 조합과 동일하게 취급되고 있는 것이다.

이에 본고에서는 내국법인이면서 법인세 과

세대상이 되는 일반법인을 중심으로 하여 미국의 법인세제를 설명하고자 한다.

### 1. 납세의무자

미국 세법에서 규정하고 있는 사업의 형태는 개인소유기업(sole proprietorship), 조합(partnership), 유산재단(estate), 신탁(trust), 그리고 법인(corporation) 등 매우 다양하다. 현재 가장 일반적인 사업 형태라고 할 수 있는 법인은 내국세입법 제7701(a)(3)조에 의하여 사단(associations), 합작회사(joint-stock companies), 보험회사(insurance companies) 등을 포함하는 개념으로 정의되고 있으며 그 구체적인 판정기준은 시행세칙에 명시되어 있다<sup>1)</sup>.

1) 재무부 시행세칙에서는 기타의 단체와 구별되는 법인적 특징을 다음과 같이 제시하고 있다. ① 구성원(associates). ② 사업을 수행하여 창출되는 이익을 분배하려는 목적. ③ 계속성. ④ 중앙집권적 관리. ⑤ 유한책임. ⑥ 지분의 자유양도

〈표 1〉 미국의 과세대상 소득

납세의무자	과세대상소득
내국법인	전세계에서 발생한 소득
외국법인	미국 국내의 고정사업장에 귀속되는 영업상의 소득, 미국 국내를 원천으로 하는 이자, 배당금, 사용료 및 부동산 등에 투자하여 정기적으로 얻는 소득

법인은 우선 설립근거법에 따라 내국법인(domestic corporation)과 외국법인(foreign corporation)으로 나뉘는데, 미국 법인세의 납세의무는 이들 모두에게 있으며 과세대상 소득은 〈표 1〉과 같다.

내국법인이란 미국 연방 또는 각 주의 법률에 의해 미국 내에서 설립 또는 조직된 법인을 말한다. 내국법인의 과세대상소득의 범위는 소득의 원천에 상관없이 전세계에서 발생한 소득(worldwide income)으로 구성된다. 단, 일정한 조건하에서 외국에 납부한 세액에 대한 공제가 인정된다.

외국법인이란 내국법인 이외의 법인을 의미한다. 외국법인이 미국 내에서의 사업수행과 실질적으로 관련된 소득(effectively connected income)을 가지고 있는 경우에는 내국법인과 마찬가지로 동일한 누진세율에 따라 세금을 납부해야 한다. 반면 미국 내에서의 사업수행과 실질적으로 관련되지 않은 특정한 미국원천소득의 경우 30%의 세율로 원천징수가 이루어짐으로써 납세의무가 종결된다.

## II. 과세표준 산정방식

일반법인의 당기 과세소득액(taxable

income), 즉 과세표준은 총익금(gross income)에서 손금(deductions)을 차감하여 당기의 소득액을 확정한다. 다음 이월결손금공제(net operating loss deduction) 및 수취배당금 등의 특별공제(special deductions)를 실시함으로써 산출된다. 여기에 과세표준이 속하는 구간의 세율을 곱해 통상세액을 산출하고 세액공제(tax credits) 항목을 차감하면 당기의 확정세액이 산출된다. 다음으로 기납부한 예정납세액을 차감하면 추가 납부하거나 환급받아야 할 세액이 구해진다.

	총익금
-	손금
	당기 소득액
-	이월결손금공제
-	특별공제
	당기 과세소득액
x	세율
	세액공제전 통상세액
-	세액 공제
	당기 확정세액
-	예정납세액
	납부세액

## 1. 총익금

총익금이란 별도의 익금불산입 규정이 있는 경우를 제외하면 그 소득의 발생원천을 불문하고 모든 소득을 의미하는 개념이다.

내국세입법 제61(a)조는 다음에서 열거하는 15가지 항목을 총익금에 포함되는 소득으로 정의하고 있다.

- ① 인적용역에 대한 보수(수수료, 커미션, 부가급부, 기타 유사한 항목 포함)
- ② 사업으로부터 발생하는 총익금
- ③ 자산거래로부터 발생하는 이득
- ④ 수취이자
- ⑤ 임대료
- ⑥ 사용료
- ⑦ 수취배당금
- ⑧ 보조금 또는 별거수당
- ⑨ 수입연금
- ⑩ 생명보험 및 양로보험으로부터 발생하는 소득
- ⑪ 퇴직연금
- ⑫ 채무면제익
- ⑬ 파트너십 소득의 분배금
- ⑭ 피상속인에 관계되는 소득
- ⑮ 유산재단 또는 신탁에 대한 권리로부터 발생하는 소득

그러나 국공채 이자, 파산법 적용에 따른 채무면제익을 포함한 특정 채무면제익, 임대자산에 대하여 임차인이 지불한 개량비, 조세

자산의 가치 증가,  
이용도 개선, 내용연수 증가 등을 위해  
지출한 비용, 즉 자본적 지출에 대해서는  
손금산입이 허용되지 않는다.

별과금 등의 환급액, 주정부 및 시의 수입 등은 총익금에 포함되지 않는다.

## 2. 손금

과세표준을 산정함에 있어서 총익금에서 공제되는 손금의 범위는 별도로 정한 바가 없는 한 과세연도중 사업수행을 위하여 지급된 또는 발생된 통상적으로 필요한 경비(ordinary and necessary expenses)로 제한되며 또한 합리적인 금액일 것이 요구된다.

내국세입법 제6장에서 손금에 포함되는 항목을 구체적으로 나열하고 있는데, 이 중 법인에 해당되는 주요 항목을 정리해 보면 다음과 같다.

- ① 실제로 제공된 인적용역에 대한 급여 또는 기타 대가
- ② 수선비
- ③ 대손손실
- ④ 소유권을 갖고 있지 않은 자산의 사업상 사용이나 보유를 위해 요구된 임차료
- ⑤ 조세공과
- ⑥ 지급이자
- ⑦ 자선기부금 및 증여
- ⑧ 감가상각비
- ⑨ 감모상각비
- ⑩ 광고선전비
- ⑪ 퇴직연금제도, 이익분배제도 등에 대한 출연액
- ⑫ 집대비

⑬ 여비

그 밖에 자산의 평가손, 개업비, 시험연구비, 공해방지시설의 특별상각비 등도 손금에 산입할 수 있는 항목이다. 그러나 자산의 가치 증가, 이

용도 개선, 내용연수 증가 등을 위해 지출한 비용, 즉 자본적 지출에 대해서는 손금산입이 허용되지 않는다. 아울러 정부 공무원이나 고용인에게 지급한 불법적인 뇌물, 법률제정에 영향을 미치기 위하여 지불한 정치적인 비용, 법률위반으로 정부에 납부한 벌과금 등도 손금에 산입할 수 없는 항목이다.

**미국 법인세의 세율체계는  
일정 수준을 상회하는 소득에 대하여는  
낮은 세율의 효과가 배제된다는  
점에서 독특하다.**

소득에 대하여는 낮은 세율의 효과가 배제된다는 점에서 독특하다. 과세표준이 5만달러 미만인 경우 15%, 5만달러 이상 7만 5천달러 미만인 경우에는 25%의 세

율이 적용되고 있다. 그러나 이처럼 낮은 세율이 갖는 효과는 과세대상소득이 10만달러를 초과하는 법인에 대해 초과분의 5% 또는 1만 1,700달러 중 적은 액수의 세금을 추가하여 결과적으로는 10만달러 이상 33만 5천달러 미만의 과세표준에 대해 39%의 한계세율을 적용함으로써 완전히 제거된다. 즉, 10만달러 이상 33만 5천달러 미만의 과세표준을 갖고 있는 법인의 경우 34%의 단일세율로 과세하는 것과 같은 결과가 나타나게 된다.

다음으로 1,000만달러를 초과하는 과세표준에 대해서는 1993년 1월 1일부터 새로운 35%의 과세구간이 적용되고 있다. 과세표준

III. 과세구간과 세율

미국 법인세의 과세구간과 세율은 <표 2>와 같다. 이러한 세율체계는 일정 수준을 상회하는

<표 2> 미국 법인세의 과세구간과 세율

(단위: 달러, %)

과세표준	세액	
	전단계 세액	초과분에 대한 세율
50,000달러 미만	0	15
50,000달러 이상 75,000달러 미만	7,500	25
75,000달러 이상 100,000달러 미만	13,750	34
100,000달러 이상 335,000달러 미만	22,250	39
335,000달러 이상 10,000,000달러 미만	113,900	34
10,000,000달러 이상 15,000,000달러 미만	3,400,000	35
15,000,000달러 이상 18,333,333달러 미만	5,150,000	38
18,333,333달러 이상	6,416,667	35

이 10만달러를 초과하는 법인의 경우와 마찬가지로 1,500만 달러를 초과하는 과세대상소득을 갖고 있는 법인에 대해서는 초과분의 3% 또는 10만달러 중 적은

액수의 세금이 추가되어 실질적으로 1,500만 달러 이상 1,833만 3,333달러 미만의 과세표준에 적용되는 한계세율은 38%가 된다. 따라서 1,833만 3,333달러를 초과하는 기업에 대해서는 35%의 세율이 일률적으로 적용되는 것과 동일한 결과를 얻게 된다.

#### IV. 세액공제

통상세액이 확정된 다음에는 각종 세액공제가 이루어지게 되는데, 세액공제의 종류와 순서는 다음과 같다. 이들 세액공제 항목의 경우 공제한도에 대한 규정이 별도로 마련되어 있어 한도액을 초과하더라도 환급대상이 되지 않기 때문에 비환급공제 항목이라고도 한다.

- ① 외국세액공제
- ② 임상시험비세액공제
- ③ 대체에너지제조세액공제
- ④ 일반사업세액공제

이 중 일반사업세액공제와 관련하여 내국세입법 제38(b)조에서는 고용촉진세액공제, 시험연구비세액공제, 저소득자용주택세액공제, 강화지역급여세액공제 등 12가지 세액공제 항목을 인정하고 있다.

**외국법인이 미국 내에서의 사업 수행과 실질적으로 관련된 소득을 가지고 있는 경우에는 미국인과 마찬가지로 동일한 누진세율에 따라서 세금을 납부해야 한다. 실질적으로 관련된 소득의 범위 내에서는 비용 공제도 허용된다.**

#### 〈부록 1〉 외국법인에 대한 과세제도의 개요

외국법인이 미국 내에서의 사업 수행과 실질적으로 관련된 소득을 가지고 있

는 경우에는 미국인과 마찬가지로 동일한 누진세율에 따라서 세금을 납부해야 한다. 실질적으로 관련된 소득의 범위 내에서는 비용 공제도 허용된다. 또한 외국법인의 경우 지불배당금상당액(dividend equivalent amount), 즉 세후순이익 중 본국에 송금할 수 있는 것으로 간주되는 금액에 대해 30%의 지점이윤세(flat 30-percent branch profits tax)가 부과된다. 나아가 외국법인이 실질적으로 관련된 소득을 계산함에 있어서 공제한 이자비용이 미국에서의 사업활동으로 인해 지급된 이자보다 많을 경우 그 잉여 이자비용은 외국 대부자에게 지급한 것으로 간주하여 30%의 지점잉여이자세(flat 30-percent branch-level excess interest tax)가 과세된다.

한편 미국 내에서의 사업 수행과 실질적으로 관련되지 않은 소극적인 소득(passive income), 미국 내의 원천으로부터 발생한 투자소득 등 미국 원천의 비사업소득에 대해서는 총수취액(또는 지급액)을 기준으로 30%의 단일세율에 의해 원천징수가 이루어짐으로써 납세의무가 종결된다. 미국과 각국간에 체결한 조세조약에서 별도의 원천징수세율을 정하고 있는 경우에는 조세조약에 규정된 제

한세율에 따른다.

〈부록 2〉 기타 사업 유형에 대한 소개<sup>2)</sup>

1. 파트너십 (partnership)

파트너십이란 신디케이트, 그룹, 풀, 합작회사, 그 외 법인격이 없는 단체로 영업·금융·투기적 사업을 행하는 단체를 포함하며, 신탁재단, 유산재단, 법인은 제외된다.

파트너십이란 신디케이트(syndicate), 그룹(group), 풀(pool), 합작회사(joint venture), 그 외 법인격이 없는 단체로 영업·금융·투기적 사업을 행하는 단체를 포함하며, 신탁재단(trust), 유산재단(estate), 법인(corporation)은 제외된다.

통일 파트너법은 파트너십이란 2인 이상 자가 영리를 목적으로 공동사업을 수행하기 위한 단체로 정의하고 있다. 세법에서도 2인 이상이 금전, 재산, 역무 또는 기술을 각출하여 행하는 공동사업이고, 법인, 신탁, 유산재단 이외의 것으로 정의하고 있다. 파트너십도 법인과 마찬가지로 주법에 의해 설립되며, 다음과 같은 세제상 특별조치의 적용을 받는다.

첫째, 파트너십의 소득은 자금 또는 재산 분배의 유무에 불문하고 계약에 의한 특약 사항이 없는 한 그 지분비율에 따라 파트너의 소득이 되고, 파트너의 다른 손익과 합산된다.

둘째, 파트너와 파트너십의 결산일이 다른 경우 파트너의 소득액에 합산되는 소득은 파트너의 회계기간중에 종료한 파트너십의 결

산기 소득액에 대한 분담부분이다.

셋째, 파트너십의 결손금도 이익과 같이 그 분담비율에 따라 각 파트너에 귀속하게 되나 각 파트너는 그 지분액을 넘어

파트너십의 결손액을 인식할 수는 없으며 출자지분액을 넘는 결손액은 다음 기로 이월되어 추가 출자가 있었던 연도에 공제된다.

넷째, 파트너십으로부터의 금전 또는 재산에 의한 각 파트너에의 분배는 배당금이 아니고 출자지분의 인출이며 과세대상이 아니다.

다섯째, 사업활동으로 생긴 소득의 종류, 손금의 성격 등은 그대로 파트너에 이행해야 하므로 파트너십에서 생긴 자본이득은 파트너에 있어서도 자본이득이 되고 기부금은 기부금으로서 파트너에 인계되어 파트너 단계에서 손금산입한도액이 계산된다.

여섯째, 파트너로부터 현물출자된 자산의 세무상의 가액은 파트너에 있어서의 세무상 장부가액이고 파트너십으로부터 파트너에 분배된 자산도 똑같이 파트너십에 있어서의 장부가액이다.

일곱째, 파트너와 파트너십간의 거래는 그것이 타당한 조건으로 이루어지는 제3자간의 거래와 똑같이 인정되나 50% 초과 이익배분 지분을 가진 파트너와 파트너십간에 생긴 자산의 매각, 교환에 의한 손실은 손금으로

2) 한국조세연구원, 『주요국의 조세제도』, 1996, pp. 33~36의 내용을 수정 보완함.

인정되지 않는다.

여덟째, 80% 초과  
의 지분을 소유한 파  
트너와 파트너십간  
의 거래에 의한 이익  
은 자본이득이 아니  
고 통상소득으로 취  
급된다.

## 2. 신탁 및 유산재단(trust and estate)

신탁재단이나 유산재단은 독립된 납세주체  
로 되어 수탁자에 의해 모든 소득이 신고되어  
야 하며 유산재단 및 신탁재단에 관한 세율표  
에 의해 납세하도록 되어 있다. 수탁자에 대  
해 배분한 금액은 신탁소득으로부터 제외되  
며 수익자가 그 부분에 대해 납세한다.

세무상 단순신탁과 복합신탁이 있으며 단순  
신탁은 그 당기소득의 전액을 구성원에게 분  
배하는 신탁이고 복합신탁은 단순신탁 이외  
의 모든 신탁을 말한다. 단순신탁은 그 자체  
가 과세대상이 아니고 그 수익을 받는 구성원  
에 대해 과세된다. 반면 복합신탁은 그 자체  
가 과세대상이나 분배한 소득은 수익에서 공  
제되어 그 분배부분은 구성원 개인의 소득이  
되고 구성원에 대해 과세된다. 신탁을 이용한  
조세회피를 방지하기 위한 각종 규정이 마련  
되어 있다.

유산재단은 개인의 사망에 따라 설립된 것  
으로 그 자체가 과세대상이며 상속인에게 분  
배되지 않는 한 그 수익에 대해 과세된다.

**소규모법인은 특정 자본이득 및  
자산운용수익을 제외하고는 법인에 과세하지 않는  
것이 이점이며 배당의 유무를 불문하고  
소규모법인의 손익은 주주의 것으로 간주되기  
때문에 법인단계에서의 과세를 피하든지 법인의  
결손을 주주 개인의 소득으로 상쇄할 수 있다.**

## 3. 소규모법인(S- corporation)

소규모법인은 법인  
의 소득에 대해 법인  
세가 과세되는 것이  
아니라 주주의 소득  
으로서 소득세를 납

부하는 법인을 말한다. 소규모법인은 특정 자  
본이득 및 자산운용수익을 제외하고는 법인  
에 과세하지 않는 것이 이점이며 배당의 유무  
를 불문하고 소규모법인의 손익은 주주의 것  
으로 간주되기 때문에 법인단계에서의 과세  
를 피하든지 법인의 결손을 주주 개인의 소득  
으로 상쇄할 수 있다.

소규모법인은 주주 전원의 동의가 있어야  
하며 다음과 같은 조건을 만족하여야 한다.

첫째, 주주는 35명 이하로 부부는 소유주식  
과 관계없이 한명의 주주로 간주하며 주주는  
미국인 또는 거주 외국인만으로 구성될 것.

둘째, 주주는 전원 개인 또는 유산재단일 것.

셋째, 1종류의 주식만 발행하는 비관련 그  
룹 국내법인일 것.

소규모법인의 특정 자본이득과 자산운용수  
익에 대해서는 별도의 규정을 두고 있다. 먼  
저 소규모법인 총수입의 25%를 넘는 자산운  
용수익에 대해서는 통상세율로 과세되나, 3  
년 이상 연속하여 그와 같은 수익이 총수입의  
25%를 넘지 않아야 한다. 단, 이 규정은 수  
익이나 이익이 없는 소규모법인에는 적용되  
지 않는다.

소규모법인에게 배당되는 금액 중 자산의

분배가 되는 금액으로 법인의 순자본이득에 상당하는 금액은 주주의 장기 자본이득이 되기 때문에 소규모법인의 선택에 의하여 당해 법인에 과세하는 것이 유리한 경우에는 법인 단계에서 자본이득에 대하여 과세한다. 이것은 다음과 같은 경우이다.

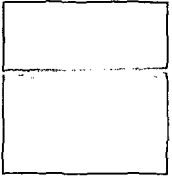
첫째, 법인의 당해연도 소득이 2만 5천달러 이상이면서 2만 5천달러를 초과하는 순자본이득이 있는 경우.

둘째, 당해연도 과세소득의 50%를 초과하는 경우.

법인단계에서의 세액은 순자본이득이 2만 5천달러를 초과하는 경우 총액의 35%와 소규모법인을 선택하지 않았을 경우 통상법인의 과세소득에 부과되는 법인세액 중 적은 금액으로 과세된다.

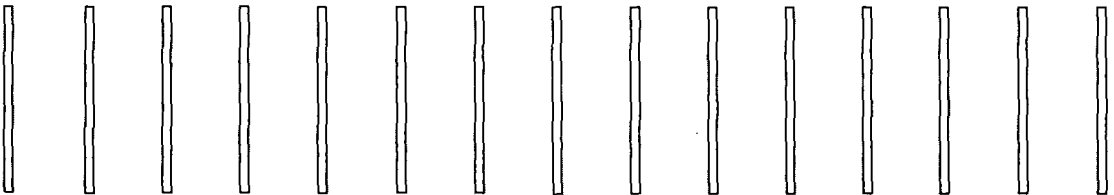
#### 4. 외국인소유법인 (foreign personal holding company)

외국인소유법인은 총수입의 60% 이상이 투자수익이고 50%를 초과하는 주식을 5인 이하의 미국인 또는 거주 외국인이 보유하고 있는 외국법인을 말한다. ~~KPM~~



# 정책흐름

● 2000년 경제정책방향(안) - 경제정책조정회의 안건 -



# 2000년 경제정책방향(안)

## - 경제정책조정회의 안건 -

※ 이 자료는 재정경제부 경제정책국 종합정책과에서 2000년 1월 19일에 발표한 「2000년 경제정책방향(안) - 경제정책조정회의 안건 -」의 전문입니다.

### I. IMF 2년간의 경제정책 평가

□ 1997년말 IMF 경제위기 이후 다음과 같은 세 가지 큰 방향에 중점을 두고 경제정책을 추진

- ① 외환위기의 충격 때문에 극도로 위축된 경제를 정상상태로 복원
  - ② 금융·기업·노동·공공부문 등 4대부문의 구조개혁과 적극적 대외개방을 통해 위기의 원인이었던 부실을 정리하고 개방적 시장경제질서의 틀을 확립
  - ③ 중산·서민층 생활안정과 생산적 복지체제 구축을 통해 위기수습과정에서 고통을 겪은 국민계층간의 사회통합을 뒷받침
- 이러한 노력의 결과 우리 경제는 외환유동성 위기를 완전히 극복한 가운데 구조개혁의 성과가 가시화되면서 빠른 속도로 회복

#### <외환 유동성 위기의 완전 극복>

- 1997년말 한때 가용외환보유고가 39억달러에 불과했으나 대규모 경상수지 흑자, 외자유치 등에 힘입어 IMF차입금(SRF) 135억달러를 전액 조기상환하고도 1999년말 현재 사상 최고수준인 740억달러 이상으로 확충
- 이에 따라 순채권국으로 전환되었으며, 투자 부적격 등급으로 추락했던 국가신용등급도 1999년초 투자 적격수준으로 회복된 후 지속적으로 상향조정되는 등 대외신뢰도가 크게 개선

#### <실물경제의 회복>

- 경제성장은 1998년의 -5.8% 감소세에서 벗어나 1999년에는 10% 수준에 이를 전망
- 경기회복의 내용도 초기에는 소비 중심이었으나 점차 설비투자·수출 증가로 전환되어 건설한 모습을 보이고 있고 중소기업 창업 활성화 등 향후 성장의 지속 가능성을 예고
- 소비자물가는 수요측면에서 초과수요 상황에 이르지 않았고, 환율·임금 등 비용측면에서도 안정을 뒷받침하여 1999년중 0.8% 상승에 그쳤음.

○ 경상수지는 국내경기의 빠른 회복으로 수입이 늘어났으나, 수출도 세계경제회복에 따라 크게 증가함으로써 연간으로는 260억달러의 흑자를 기록할 전망

○ 한때 178만명까지 증가했던 실업자도 그간의 지속적인 실업 대책 추진 및 경기회복에 따른 일자리 창출(1999년 11월 현재 전년대비 취업자 118만명 증가)에 힘입어 1999년 11월에는 97만명으로 하락

#### <구조개혁의 성과 가시화>

○ 금융개혁의 추진으로 금융기관의 건전성이 크게 개선되고 저금리 기초 아래 주식·채권 등 직접금융시장이 활성화됨으로써 「대기업-직접금융, 중소기업-간접금융」 중심의 선진국형 자금흐름 구조가 정착되기 시작

- 금융대출관행도 종래 담보·외형 중심에서 신용·수익성을 중시하는 방향으로 개선됨에 따라 중소기업들도 유망한 기업은 필요한 자금을 손쉽게 대출받을 수 있는 여건이 조성

\* 주식발행규모(조원) : (1997) 3.4 → (1998) 14.2 → (1999) 41.0

\* 중소기업 은행대출 증가(조원) : (1997) 4.2 → (1998) 0.7 → (1999) 17.5

\* 신용대출비중(%) : (1998년 말) 39.3 → (1999년 6월말) 41.0

○ 기업부문에서도 과감한 구조개혁을 통해 대기업의 재무구조가 건실화되고 수익성 위주의 경영관행이 정착되기 시작

- 특히 기업지배구조 선진화, 결합재무제표 도입, 회계공시 강화 등 법과 제도의 개편에 따라 투명·책임 경영기반 구축

\* 제조업평균부채비율(%) : (1997년 말) 396.3 → (1998년

말) 303.0 → (1999년 상) 247.2

\* 제조업 매출액 대비 경상이익률(%) : (1997년 상) 1.4 → (1998년 상) -0.4 → (1999년 상) 4.2

○ 노동시장의 유연성이 제고되면서 평생직장보다는 평생용의 관념이 중시되고, 사회적 합의기구인 노사정위원회를 통하여 노사간 대화의 장이 마련

○ 정부부문에서도 조직과 기능의 개편으로 행정규제가 대폭 축소되고 공직사회에 경쟁의 원칙이 도입되기 시작하였으며, 공기업 민영화의 추진으로 경영 비능률이 개선되기 시작

□ 그러나 이와 같은 경제회복과 구조개혁은 아직 시작단계에 불과하며 만족할 만한 수준까지는 이르지 못한 상황

○ 지금까지의 개혁은 하드웨어 위주로서 경제주체들의 의식과 관행의 개선을 위해서는 아직도 많은 노력이 요청되는 등 소프트웨어적 측면에 중점을 둔 제2단계 구조개혁을 지속적으로 추진할 필요

□ 또한 최근 개선되고 있기는 하나 경제위기 극복과정에서 불가피하게 악화된 소득분배구조가 아직 외환위기 이전 수준으로까지 회복되지 못하고 있는 상황

○ 침체된 경제를 회복시키는 과정에서 재정이 적극적 역할을 수행함에 따라 재정적자가 늘어나 국가채무가 증가

- 다만, 이 과정에서도 세입 증대분을 적자 감축에 사용하는 등 재정건전화 노력을 기울여 온 결과, 재정적자 규모가 당초 예상보다는 축소되고 있음.

- \* 국가채무(조원, <GDP대비 %>): (1997) 65.6<12.0>→(1998) 87.6<19.5>→(1999) 107.7<22.2>
- \* 재정적자(GDP대비 %): (1999 당초예산) -5.1→(1999 추정) -3.0

- 금리는 세계경제의 회복세, 국제원자재 가격의 상승 등에 따라 완만하게 상승할 것으로 전망
- 한편 아시아 금융위기가 국제금융질서의 미비에도 그 원인이 있다는 인식에 따라 새로운 국제금융질서(new financial architecture)를 형성하려는 노력이 가시화될 전망

## II. 2000년 대내외 경제여건

### 1. 대외여건

- 세계경제는 일본 등 아시아경제의 회복세가 지속됨으로써 1999년보다 다소 높은 성장세를 보일 것으로 전망되며, 이에 따라 교역량도 높은 신장세가 예상
- 다만, 미국경제의 성장세 둔화 등 불안요인도 상존

- 국제유가는 산유국들의 감산합의 등으로 1999년 8월부터 배럴당 20달러를 상회하기 시작하여 높은 수준을 유지하고 있음.
- 원유 수요가 많은 동절기 이후에는 점차 안정될 것이라는 것이 미 에너지정보국 등 대부분의 전문가들의 전망이나, 감산합의 지속에 따른 불안정한 요인도 상존
- 기타 원자재 가격은 세계 경제회복에 따라 수요가 증가하여 1999년보다 다소 상승할 것으로 전망

(단위: %)

	1998	1999	2000
- 세계경제성장률	2.5	3.0	3.5
• 미 국	4.3	3.7	2.6
• E U	2.8	2.0	2.7
• 일 본	-2.8	1.0	1.5
• 아시아	3.7	5.3	5.4
- 세계 교역신장률	3.6	3.7	6.2

자료: IMF, World Economic Outlook, 1999.10.

	1998	1999	2000
- 평균유가(\$/배럴) <sup>1)</sup>	12.8	16.4	20~22
- 기타 원자재(%) <sup>2)</sup>	-15.6	-7.2	3.4

자료: 1) 각 기관 종합(1999.11)

2) IMF(1999.10)

- 국제금융시장은 국제자본이동의 급속한 변화추세에 따른 불확실성이 증대
- 엔/달러환율은 일본경제 회복, 미국경제의 성장둔화 등 엔화 강세요인이 있으나 지나친 강세현상은 일본의 경제 회복과 세계경제에 부정적 영향을 줄 가능성이 있어 바람직하지 않다는 것이 국제적 인식

- 한편, 질적인 측면에서 세계경제는 통합추세가 가속화되고 M&A의 활성화 등 기업간 경쟁도 격화될 전망이며, 지식화·정보화·디지털화, 전자상거래 확대 등에 대비하려는 각국의 노력이 강화될 전망
- 이와 함께 WTO 뉴라운드 협상 등 새로운 국제경제질서를 형성하려는 노력도 한층 진전될 전망

## 2. 대내여건

- 지난해 경제위기 극복을 위한 구조개혁을 토대로 경제 각 부문의 경쟁력이 개선되고 중소기업이 활성화되는 등 새로운 활력이 시작되고 있음.
- 그러나 경제체질의 근본적 개선을 통한 경쟁력 강화 및 지식·정보화를 통해 세계일류경제로 가는 데는 아직 미흡한 수준
- 한편, 최근의 급속한 경기회복 추세에 따른 물가불안, 대우문제 등에 따른 금융시장의 불안요인 등이 상존하고 있으며, 총선 등의 정치일정에 편승하여 일부 부문에서 구조개혁의지가 이완되는 현상도 예상됨.
- 특히 위기수습과정에서 겪은 고통을 한꺼번에 회복하려는 보상심리가 분출될 경우 사회적 통합이 저해되고 경쟁력이 약화될 가능성도 상존
- 금년은 새천년에 우리 경제가 재도약할 수 있는 발판을 확고히 구축하고 더불어 잘사는 사회를 건설해 나가야 할 역사적 시점임.
- 이를 위하여는 구조개혁을 한층 내실있게 추진할 필요가 있으며, 이 과정에서 국민들의 적극적인 동참과 협조가 요청됨.

## III. 2000년 경제정책의 기본방향

- ◇ 2000년은 새로운 천년이 시작되는 첫해로서 우리 경제가 IMF체제에서 벗어나 21세기 지식경제로의 전환을 위한

새로운 운용틀을 구축하는 원년임.

- ◇ 따라서 2000년의 경제정책은 그동안의 성과를 바탕으로 경제안정기조를 다지고 구조개혁을 완결하는 한편, 새천년에 부응하여 세계일류경제로 도약하기 위한 토대를 마련함으로써 더불어 잘사는 사회를 이룩하는 데 중점을 두고 운영해 나가겠음.
- 첫째, 유연한 거시경제정책 운영을 통해 경제안정기조를 확고히 정착
- 둘째, 그간의 구조개혁이 우리 경제에 완전히 뿌리내리도록 함으로써 시장경제질서를 확립
- 셋째, 「일과 인간개발」에 중점을 두는 생산적 복지체제를 구현하기 위한 대책을 추진
- 넷째, 지식기반경제로의 운용틀 전환 등을 통하여 지속적으로 성장잠재력을 확충
- 다섯째, 대외개방을 확대하는 한편, WTO 뉴라운드 등 새로운 세계경제질서 형성에 대비하여 국제경제 협력을 강화

## IV. 주요 정책과제

### 1. 경제안정기반의 정착

- ◇ 경기회복 추세의 가속화에 따른 수요 증대, 경기회복과 구조개혁 과정에서 늘어난 유동성 문제 및 유가 등 비용 측면에서의 인플레이 압력을 우려하는 시각이 있음.

◇ 그러나 물가안정이 확실히 정착되어야 시장경제질서가 뿌리내릴 수 있고, 국가경쟁력이 강화되어 대외균형이 유지되며, 중산·서민층의 생활안정도 기할 수 있다는 점에서 경제 안정기반의 구축은 가장 중요한 정책과제임.

◇ 따라서 금년에는 과거로부터 내려온 인플레이션 기대심리를 뿌리뽑고 굳건한 물가안정기반을 구축할 수 있도록 선진화된 거시경제운용을 통해 소비자물가를 3% 이내, 장기금리를 한자리 수로 안정시키도록 하겠음.

○ 실물경기·금융시장·재정집행 등 경제상황을 정확히 진단

○ 경제안정기조가 정착될 수 있도록 거시경제정책을 적절히 조합·운영

- 수요측면에서 인플레이 압력이 발생하지 않도록 재정을 긴축적으로 운용

- 통화는 한국은행이 물가안정목표를 설정하고 이에 맞추어 통화신용정책을 적절히 수행

○ 자금시장측면에서 채권시장을 활성화

○ 비용측면에서의 인플레이 요인에 대한 관리를 강화

◇ 금년도의 물가안정을 바탕으로 향후 3년간 지속적으로 「저물가-저금리」 기조가 확실히 뿌리 내리도록 하겠음.

(1) 유연한 거시경제정책의 운용

□ 실물경기·금융시장·재정집행상황에 대한 실시간대 종합

분석이 가능한 진단체제 구축

○ 경기상황에 대한 정확하고 일관성 있는 진단을 위하여 민관 합동의 협의채널 마련

- 재경부, 한은, KDI, 전경련 등 정부, 연구기관 및 재계가 참여

○ 국제금융센터 기능의 강화 등을 통하여 금융·외환시장 동향에 대한 모니터링을 강화

○ 재정의 경기조절기능 강화를 위해 재정집행상황을 실시간으로 파악·대처할 수 있도록 재정정보시스템을 강화

○ 효율적인 국가채무 관리정책의 수립·시행을 위해 2000년 상반기까지 국가채무관리 시스템을 구축

□ 선진국형 「저물가-저금리」기조가 확립될 수 있도록 거시경제정책 조합(policy mix)을 적절히 운영

○ 재정은 적자 감축에 중점을 두어 조속한 균형재정 회복을 도모

- 재정규모 증가를 억제하여 통합재정수지 적자규모를 지속적으로 축소(1999년 GDP 대비 적자규모는 3.0%로 추정)

• 경기가 잠재성장률 경로를 상회하는 것으로 판단될 경우 통합재정수지의 추가 긴축방안을 강구

- 「재정적자 감축을 위한 특별조치법」을 제정·시행

• 연차별 재정적자 관리 목표를 설정·운영하고 세계 잉여금을 국가채무상환에 우선 사용

- 불요불급한 조세감면의 축소 또는 폐지, 과세기반의 단계적 확대 등을 통하여 안정적 세입기반을 확충

○ 통화는 한국은행이 정부와 협의하여 설정한 물가목표에 맞추어 통화신용정책을 적절히 수행

- 통화당국이 통제하기 어려운 요인(예 : 에너지, 농산물 등)을 제외한 「근원 인플레이션(core inflation)」을 전체 물가목표와 함께 제시하여 물가안정에 주력

\* 근원 인플레이션 목표:  $2.5 \pm 1\%$ , 전체소비자물가 목표: 3% 이내

- 통화정책에 대한 시장참여자들의 예측 가능성과 정확한 이해를 돕기 위한 다양한 의사전달체계를 한은과 협의하여 마련

- 정부는 세입 증대시 국제공급물량을 축소함으로써 금리의 안정을 지원

○ 자금시장에서 대우, 투신 등 마찰적 요인을 제거해 나가고, 「저물가-저금리」기조가 정착될 수 있도록 제도개선을 착실히 추진함으로써 장기금리를 한자리수로 안정

- 기업의 투자 확대시 필요자금이 주식시장 등 직접금융 시장을 통해 조달될 수 있도록 자본시장을 활성화

- 채권매매 전문증권회사 및 채권딜러간 매매중개회사(Inter-Dealer Broker) 설립, 채권시장 수요기반 확충 등을 통해 채권시장을 활성화하여 금리안정을 유도

- 대규모 자금수요가 수반되는 시기를 미조정(fine-tuning)함으로써 일시적 요인에 의한 금리불안을 사전에 예방

- 채권안정기금은 금융시장이 안정될 때까지 한시적으로 운영

○ 거시경제정책 조함이 효율적으로 이루어 질 수 있도록 관련기관간 긴밀한 협조체제를 유지

- 경제정책조정회의, 금융정책협의회 등을 활용

□ 외환시장의 안정을 통한 대외균형기반 구축

○ 해외투자펀드의 활성화, 외평기금 활용 등을 통하여 외환수급의 안정기반 마련

○ 외채 감축 및 외채구조의 지속적 개선을 통하여 순채권국 기조를 정착

○ 단기자금 이동과 외채규모 등을 감안하여 외환보유고를 지속적으로 확충

(2) 비용측면에서의 인플레 요인 관리 강화

□ 원자재 가격 불안·국제유가 등 외부적 요인에의 대비

○ 농산물, 국제원자재 가격불안에 대비하여 농안기금(2조 3천억원), 정부비축자금(2,400억원) 등 정부의 비축·방출 사업 및 할당관세 등을 활용하여 가격안정을 도모

○ 공공요금은 공기업의 철저한 경영혁신으로 원가상승 요인을 최소화하고, 요금조정과정에서의 소비자 참여를 내실화하여 안정적으로 관리

○ 국제유가 변동은 국내 유가에 바로 반영하여 소비절약을 유도하고, 이상급등시 유가원충자금의 활용방안 등 강구

□ 시장기능에 의한 저물가구조 정착 유도

○ 판매자 가격표시(open price)제도의 정착, 가격파괴형 신품 유통업체의 확산 등을 통해 경쟁 촉진을 유도

- 생산성 향상 범위 내에서 임금을 인상하도록 하여 소비자 가격에 임금인상요인을 전가시키는 임금협약을 자제하는 분위기 조성
- 농산물 직거래 확대 등 농산물 유통개혁을 가속화하여 저비용·고효율의 유통체계 구축

- 투명하고 책임있는 기업경영관행이 정착되도록 제반 여건을 조성
- 평생고용의 개념에 걸맞도록 노동시장 제도를 정비
- 깨끗한 지식정부를 구현하고 공기업 구조개혁을 지속적으로 추진

## 2. 제2단계 구조개혁의 추진을 통한 시장경제질서들의 확립

- ◇ 그동안 국민들이 합심하여 구조개혁을 착실히 추진해 온 결과, 제1단계 구조개혁은 완료된 상태
- 구조개혁의 성과가 점차 가시화되고 있으나, 지금까지의 개혁은 법과 제도의 개선 등 하드웨어적인 개혁에 중점을 두고 추진
- ◇ 앞으로는 지금까지의 성과를 토대로 의식과 관행의 개선 등 소프트웨어 측면에 중점을 둔 제2단계 구조개혁을 내실 있게 추진할 필요
- 이를 통해 시장경제가 제대로 작동하는 체제를 완성하여 세계일류경제를 실현해 나가는 한편,
- 더불어 잘사는 복지증진시책도 추진해 나가야 할 것임.
- ◇ 제2단계 구조개혁의 중점은,
- 금융구조조정을 내실있게 마무리하고 전문성과 건전성을 지향하는 금융시스템의 정착

- ◇ 이러한 구조개혁의 성공적 추진을 위해서는 국민들의 적극적인 동참과 협조가 필수적임.

### (1) 금융개혁

- 지금까지 부실금융기관을 신속하게 정리하고, 부실채권 정리 및 증자 등을 통해 금융기관의 건전성을 크게 제고한 바 있으나, 아직 제도개혁이 실천관행으로까지 완전히 정착되지는 못하고 있는 상황
- 건전성 확보와 수익성 위주의 경영을 위한 의식전환이 점차 이루어지고 있으나, 구체적 실천이 따르지 못하고 있으며
- 특히 위험관리능력이 취약하여 위험회피 경향이 상존
- 따라서 금년에는 남아있는 금융구조조정을 내실있게 마무리하는 한편 전문성과 건전성을 갖춘 금융시스템이 구축될 수 있도록 금융시장 개혁을 강화
- 채권·주식시장 등 자본시장의 발전이 이루어질 수 있도록 관련 법제 정비 등 인프라를 확충

- 금융기관의 경영지배구조의 개선, 신용대출관행 정착을 유도하고, 미래상환능력을 감안한 자산건전성 평가 기준시행 등 건전성 감독을 한 차원 더 향상
- 금융산업의 경쟁력 제고를 위해 금융기관 겸업 확대 및 금융지주회사제도 도입 등을 통해 자생적 금융 구조조정을 추진
- 투신·부실 생보사 등 남아 있는 금융구조조정 의 완결 및 공적자금의 효율적 회수방안 마련

- 기업갱생제도로써 워크아웃이 실효성을 확보할 수 있도록 관련 제도를 정비하고, 기업퇴출제도의 선진화 도모
- 기업 내부에서도 무분별한 사업확장, 한계 계열사 지원 등 주주이익에 반하는 의사결정이 이루어지지 않도록 투명한 기업지배구조관행을 확립하고 회계제도를 정비
- 부당내부거래 감시 등 시장경쟁체제의 확립을 통해 기업의 경쟁력 강화를 유도

## (2) 기업개혁

- 경제위기 이후 정부는 우리 기업들이 그 규모에 관계없이 투명하고 책임있는 경영을 수행해 나갈 수 있도록 관련 법과 제도를 국제기준에 부합되도록 정비
- 기업도 재무구조 개선약정에 따른 부채비율 목표달성을 위해 자구노력을 강화하거나 워크아웃에 의한 구조 조정을 과감히 추진함으로써 재무구조를 현격히 개선
  - \* 4대그룹 평균부채비율(%): (1997말) 469 → (1998말) 355 → (1999상) 252
- 지금까지의 성과를 토대로 앞으로도 달라진 법과 제도가 원활히 시행되어 기업경영관행으로 성공적으로 정착될 수 있도록 제반여건을 조성해 나갈 계획
- 작년까지의 기업재무구조개선 성과를 토대로 기업의 재무구조개선과 핵심역량강화 노력이 금융기관의 감시기능 강화를 통해 지속될 수 있도록 금융 건전성 감독을 강화

## (3) 노동부문 개혁

- 평생직장에서 평생고용 개념으로의 전환 및 임시·일용직의 확대 등 고용방식의 변화에 맞추어 노동시장의 제도를 정비
- 근로자파견제 등 유연성 제고를 위한 제도적 장치가 노동시장에서 정착되도록 유도
- 근로시간 및 임금·퇴직금제도를 노동시장의 유연성과 근로자복지가 조화되는 방향으로 개선
- 경제회복에 따른 임금인상 요구 등으로 인한 노사갈등을 사전에 해소하기 위하여 원만한 임금교섭 지도
- 일률적인 임금인상보다 기업성과에 따른 이익배분이 활성화될 수 있도록 성과배분제의 확산을 유도
- 생산적 신노사문화 창출 운동에 노사의 적극적 참여를 유도·지원

(4) 공공부문 개혁

- 불필요한 조직과 업무를 털어내고 효율적으로 봉사하는 정부를 만들기 위한 기반구축에 중점을 둔 그동안의 공공부문 개혁과제들을 차질없이 마무리하면서 지식정보화 시대에 걸맞게 운영시스템을 개선
- 우선 국민들의 피부에 와닿는 개혁을 추진
- 규제개혁을 지속적으로 추진하여 기업하기 좋은 환경을 마련
- 시민단체 등과 협력하여 교통·건축·소방·환경 등 국민과 접촉이 빈번한 행정기관의 서비스를 개선
- 국민의 불필요한 시간·노력 소모를 줄이고 서비스의 질을 높이기 위한 「민원 반으로 줄이기」 추진
- 공직사회에 창의와 경쟁이 확산되도록 인센티브시스템을 지속적으로 개편
- 연봉·성과급제도를 정착시키고 공무원 급여가 민간임금과 연계하여 결정될 수 있도록 보수결정시스템을 개편
- 개방형 직위제도(현재 38개기관, 130개 직위 선정)의 차질 없는 시행
- 공무원의 교육·훈련제도를 개선하여 공무원의 자율적 능력(예:어학, 컴퓨터) 개발기회와 교육기관 선택권을 확대
  - 특히 공무원과 군장교의 정보화분야 등 전문교육을 강화

- 정부의 운영시스템을 혁신하여 지식정부를 구현
- 지식공유시스템을 확립하고 부가가치 있는 일에 전념토록 하는 등 공직사회의 일하는 방식을 획기적으로 개선
- 특별회계·기금 및 관련 목적세를 정비하고, 성과주의 예산 및 복식부기제도를 단계적으로 도입하는 등 재정관리 제도를 개편
- 공기업 구조개혁의 지속적 추진
- 정부투자기관 경영평가시 구조조정 이행여부에 대한 가중치를 상향조정하는 등 공기업 평가제도를 개선하여 공기업 구조조정을 촉진
- 공기업 경영의 효율성 제고를 위하여 공기업 경영진의 책임과 권한을 제고하는 방향으로 공기업의 지배구조를 개선
- 민영화대상 공기업의 자율경영체제를 강화하되, 민영화에 따른 부작용을 최소화할 수 있도록 보완
  - 민영화 대상 공기업 중 기업생생절차가 진행중인 기업에도 민간부문과 동일한 탈락기준을 적용하여 파산 등의 절차로 신속히 이행될 수 있도록 조치

3. 생산적 복지체제의 구현

- ◇ 지난 2년간 IMF 위기 수습과정에서 악화된 소득분배는 경기회복과 생산적 복지대책의 추진으로 1999년 1/4분기부터 점차 개선되고 있으나, 아직 외환위기 이전 수준으로까지는 회복되지 못하고 있는 실정임.

\* 지니계수 : 한국(1999.1/4 → 1999.3/4) 0.333 → 0.310,  
미국(1995)0.344, 대만(1992)0.312

◇ 그러나 「국민의 정부」는 국가경쟁력을 강화하는 가운데 복  
지도 증진시키는 「생산적 복지체제」의 구현이라는 분명한  
복지모델을 추구하고 있음.

○ 효율성과 경쟁을 중시하는 정책에 더하여 중산·서민의 생  
활의 질을 높이는 「따뜻한 시장경제」를 지향하고 이를 위  
한 재정의 역할을 강화

○ 금년말에는 소득분배가 경제위기 이전수준으로 회복되고,  
2~3년 내에는 OECD국가 상위권 수준으로 개선될 수 있  
을 전망

◇ 이를 위하여 금년을 더불어 잘사는 사회를 구현하는 「생산  
적 복지체제」를 실천하는 원년이 되도록 해 나가겠음.

○ 중소·벤처 기업, 문화·관광산업 등 생산성과 부가가치가  
높은 분야를 중심으로 일자리를 창출

○ 국민의 기초생활 보장, 사회보험의 내실화 등 사회안전망  
을 확충

○ 주택건설 확대·문화시설 확충 등을 통해 중산·서민층의  
삶의 질을 개선

○ 디지털 경제시대에 걸맞도록 개인의 적응능력을 확충하기  
위하여 교육훈련제도를 혁신하는 등 평생고용에 상응하는  
평생교육체제를 마련

○ 세계·세정개혁의 착실한 추진과 중산·서민층의 재산 형  
성 촉진을 통해 소득분배를 개선

#### (1) 200만개의 일자리 창출

○ 200만개의 일자리를 창출하여 2003년에는 사실상의 완전  
고용을 실현

○ 중소·벤처기업, 문화·관광, 정보통신 등 생산성과 부가  
가치가 높은 분야의 일자리를 창출

#### (2) 선진국 수준의 사회안전망 확충

□ 「국민기초생활보장법」을 차질없이 시행(2000년 10월)

○ 최저생계비(4인가구기준 월 93만원)에 미달하는 모든  
저소득층(2000년 154만명)에 생계급여를 지급하되, 자  
산조사를 합리적으로 실시하여 대상자 선정의 객관성을  
제고

○ 사회복지 전문요원을 확충(1999년 4,200명, 2000년 600  
명 증원)하고, 시군구 행정전산망과 노동부 work-net 등  
관련 정보망을 연계

□ 4대 사회보험제도의 운영을 내실화

○ 의료보험 관리부문 통합(2000년 7월 1일)을 차질없이 시  
행하고 국민연금을 내실있게 운영

- 직장의보간 통합으로 보험료 부담의 형평성을 제고하되, 보  
험료의 급격한 인상에 따른 충격을 완화

- 국민연금 가입 자영자에 대한 보험료 부과기준을 보완하고 5인 미만 영세사업장 근로자의 직장가입자로의 편입을 검토
- 민간위탁 시범사업의 추진, 운영성과에 대한 외부평가제 도입 등 국민연금기금의 수익성과 투명성을 제고
- 2000년 7월부터 산재보험 적용대상을 5인 이상에서 모든 사업장 근로자로 확대
- 고용보험 피보험자수의 확충을 위하여 4인 이하 영세사업장의 가입을 독려
- 불완전 취업자에 대한 지원대책을 마련
- 임시·일용직 근로자의 고용기록 및 근로경력을 기록하는 고용관리시스템을 구축하고, 이를 바탕으로 고용보험, 국민연금 등 사회보험의 적용을 확대
- 주택자금, 의료비지원 등 각종 근로자 복지시책의 적용을 추진하고 취업알선 및 직업훈련도 강화

(3) 중산·서민층의 삶의 질 향상

- 2002년까지 주택보급률 100% 달성을 위해 2000년중 주택 50만호(1999년 36만호)를 건설하되, 12만호(1999년 9만호)는 임대주택으로 건설하여 내집마련이 어려운 계층의 주거안정을 도모
- 근로자주택자금 지원대상을 저소득 근로자와 서민으로 확대하고 호당 대출한도도 구입가격의 1/3, 전세금은 1/2 수준으로 상향조정

- 「근로자복지기본법」을 제정하여 재산 형성, 종업원지주제 활성화 등 근로자복지시책을 단계적으로 추진
- 문화예산을 정부예산의 1% 이상으로 확충하여 문화·생활 체육·관광레저시설을 지속적으로 늘려나가는 등 여가생활을 향상
- 취약계층에 대한 지원을 확충
  - 여성의 경제활동참여를 촉진하기 위하여 보육시설을 확충하고, 출산·육아비용의 사회적 분담방안 마련 검토
  - 경로연금 지급액을 상향조정(2→3만원/월)하고, 노인전문인력은행을 설치하여 노인들의 취업을 지원
  - 장애수당 지급대상을 확대(61→77천명)하고 장애인 생상품 우선구매제도 시행 및 직업재활 실시기관에 대한 지원 강화
  - 농어민의 생활개선을 위하여 상호금융(호당 1천만원 한도)에 대한 부채이자를 절반으로 낮추고 연대보증 부담도 해소
- 무공해 천연가스버스의 도입(2000년중 1,500대), 4대강 유역의 수질개선 대책 등 환경 친화적인 생활환경을 조성

(4) 일할 수 있는 능력의 개발

- 교육환경을 획기적으로 개선하여 OECD 국가수준으로 제고

- 2002년 목표의 「교육정보화 종합계획」을 올해 안에 완성하여 자라나는 청소년들의 정보화 능력을 획기적으로 배양
- 모든 교사와 전교실에 컴퓨터 1대씩을 무상으로 보급하는 한편, 저소득층 학생에게 컴퓨터 교습비용을 전 지원하고 인터넷 사용료도 5년동안 전액면제

- 교사의 위상과 사기를 제고하고 과밀학급을 해소하는 등 학습환경도 개선

- 가정형편이 어려운 중·고교생 40만명에게 학비를 무상으로 지원하고 대학생 30만명에게 장기저리로 학자금 융자

- 평생고용이 가능하도록 평생교육시스템을 확충

- 2000년 3월 「평생교육법」의 시행에 맞추어 원격대학·사내대학 등 다양한 평생교육기관을 활성화

- 수요자 위주로 훈련제도를 개선

- 정보통신·유통 등 지식기반산업 위주로 공공직업훈련의 훈련직종을 개편하고 훈련바우처제도를 확대 시행(충남북→전국)하는 등 수요자 중심의 훈련체제 구축

- 취약계층에 대하여 개인별 특성에 맞는 직업교육, 취업 알선 등 체계적인 자립·자활지원체제를 구축

(5) 소득분배의 개선

- 세제·세정 개혁의 착실한 추진을 통해 소득분배를 개선

- 금융소득에 대한 각종 우대세제를 재검토·정비하는 등 2001년 시행예정인 금융소득 종합과세의 시행을 철저히 준비

- 부가가치세 특례과세제도 개편 내용을 차질없이 시행

- 세정의 정보화·과학화에 주력하여 탈루소득에 대한 조사를 강화

- 중산·서민층의 재산형성 촉진

- 우리사주조합, 사적연금제도, 장기주택저당제도의 활성화 및 성과배분제 확산 등 중산·서민층의 재산형성이 가능하도록 함으로써 소득분배를 개선

4. 지식기반경제로의 운용틀 전환을 통한 성장잠재력 확충

- ◇ 그동안 추진해 온 재벌개혁에 따라 재무구조개선, 경영의 투명·책임성 제고 등 지배구조개선 및 핵심역량에의 집중 등을 통하여 재벌 기업들의 경쟁력이 강화

- 기업의 수익성 증가를 설비투자 및 연구개발(R&D) 투자의 확대로 연결시켜 우리 경제 성장의 일익을 계속 담당

- 제조업경상이익률(매출액대비, %) : (1997년 말)-0.3→(1998년 말)-1.8→(1999년 상) 4.2

- 상장사 경상이익(조원) : (1997년 상) 3.2→(1998년 상)-7.9→(1999년 상) 8.9

- ◇ 이와 함께 지식기반경제로의 이행에 부응하여 새로운 성장동인을 발굴하고 육성해 나가는 데 주력

- 경제의 지식정보화를 촉진하기 위하여 정보통신기반을 구

축하고, 문화·관광산업 등 새로운 미래 전략산업을 집중 육성  
하는 한편 산업 전반의 지식기반화를 추진

○ 중소·벤처기업이 우리 경제의 또 다른 축을 형성해 나갈  
수 있도록 활성화

○ 제조업의 구조개혁으로 고부가가치화를 지속적으로 추진  
하고 과학기술의 혁신을 통해 성장잠재력을 확충

○ 주요 공항·항만을 동북아 물류 중심지로 육성하고 지방경  
제를 활성화

◇ 또한 21세기 디지털 경제로의 운용틀 전환을 위한 법·제  
도의 정비, 정책과제 발굴 등을 위해 민관합동의 협의체를  
구성·운영하는 등 추진전략을 마련

(1) 경제의 지식정보화 촉진

□ 21세기 정보화사회에 부응하여 정보통신기반을 구축

○ 초고속통신망을 앞당겨 구축(2010→2005년)하고 현재보  
다 정보유통속도가 1,000배 빠른 차세대 인터넷을 개발

○ 정품사용 촉진 등 S/W 산업의 내수 확대를 도모하고, 인  
터넷, 게임 등 전략분야 S/W의 수출지원을 강화하는 등  
S/W산업을 육성

○ CDMA, IMT-2000 등 이동통신 관련산업을 전략적으로  
육성

○ 전자상거래의 육성·지원을 위해 범정부차원의 「전자상거

래 활성화 종합대책」의 수립·추진

- 전자상거래를 기업간 거래 및 사이버 무역으로 확산시켜 산  
업경쟁력을 제고

□ 문화·관광산업을 미래전략산업으로 육성

○ 게임·애니메이션 등 고부가가치분야의 육성을 위해 「개  
업종합지원센터」의 확충 및 「애니메이션지원센터」 신설

○ 문화산업 및 영화의 경쟁력 제고를 위하여 문화산업진흥  
기금(2000년 500억원 출연, 2003년까지 5,000억원)과  
영화진흥기금(2000년 500억원 출연, 2003년까지 1,500  
억원) 재원을 확충

○ 경북북부 유교문화권 관광개발사업(2000년 305억원) 착  
수 등 새로운 관광자원과 전통문화를 활용한 관광상품 개발

□ 부가가치가 큰 디자인 개발을 지원

○ 「산업기술자금」에서 수출유망품목·중소기업 등의 디자인  
개발을 확대 지원(2000년 500억원)

○ 디자인니트(Designit) 사업 추진 등을 통해 국제적인 디자  
인 전문인력 양성

□ 산업 전반의 지식기반화를 산업특성에 맞추어 추진

○ 지식정보를 바탕으로 하는 신산업 및 미래산업(생명공학,  
환경산업 등)뿐만 아니라 자동차, 전자 등 기존 주력산업  
도 계속 성장동인을 유지·확대할 수 있는 방안을 수립

- 지식기반화의 핵심요인인 전문인력의 수급 원활화를 위해 실태조사를 실시하는 한편, 특수분야 전문연수원, 기업의 자율적 인력양성 프로그램 등 다양한 전문인력 양성 대책을 마련
- 정보통신기술을 활용하여 농업유통의 효율화를 도모하고 농업경쟁력을 확보할 수 있는 기반 마련

(2) 중소기업의 활성화

- 그간의 시책으로 확대되고 있는 중소기업의 창업이 지속적으로 활성화될 수 있도록 추진
  - \* 창업법인수(7대도시 기준)는 1998년에 약 2만개에서 1999년에 약 3만개로 크게 증가하였으며 2000년에도 1999년 수준을 유지할 전망
- 창업투자조합(벤처펀드)에 대한 정부출자를 크게 확대하는 등 민관합동으로 총 1조원 규모의 벤처자금을 조성
  - 금년말까지 1만개의 벤처기업을 육성하여 10만명의 고용이 창출될 수 있는 여건을 조성
- 창업보육센터(1999년 142개 → 2000년 222개), 소상공인 지원센터(1999년 30개 → 2000년 50개) 등 종합적인 창업지원시설의 설립을 확대
- 개정된 스톡옵션에 대한 회계처리제도가 효과적으로 정착될 수 있도록 관련제도의 보완을 지속 추진
- 중소기업에 대한 지원을 효율화

- 금년중 「중소기업관련 예산 사전협의기구」를 중기특위 산하에 설치하는 등 중기특위를 활성화하여 각 부처 중소기업 지원시책의 유기성을 제고하고 정책조정기능을 강화
- 중소기업 관련법령의 정비, 중소기업 기초통계의 확충 등 기반 인프라의 내실화
- 중소기업에 대한 정책지원자금의 활용상태 점검 등 사후관리를 강화
- 중소기업 구조개선자금 및 경영안정자금 지원대상을 제조업에서 지식집약형 서비스업으로까지 확대

(3) 과학기술의 혁신과 산업의 고부가가치화

- 인플레이 없는 성장이 가능하도록 기술개발을 촉진
- 2002년까지 R&D 예산이 정부예산의 5% 목표가 달성될 수 있도록 R&D 예산을 단계적으로 증액
  - \* 1999년 3조 688억원(3.7%) → 2000년 3조 5,312억원(4.1%)
- 첨단 원천기술개발을 위한 국가연구개발사업을 범부처적으로 실시하고 대학 등 기초연구활동에 대한 지원 강화
  - 특히 반도체 · 생명공학 · 영상 · 신소재 등 첨단부문을 중점 지원
- 기술의 이전 · 거래 및 사업화 촉진을 위하여 기술거래소를 설립 · 운영하고, 「기술이전 및 사업화 종합계획」 추진(2000년 1월 기술이전촉진법 시행)

○ 과학기술인력이 우대받는 분위기 조성을 위해 공공자금으로 개발한 기술의 사업화로 발생하는 수입의 일부를 연구개발자에게 배분

□ 새로운 부품·소재산업 육성시스템을 구축

○ 부품·소재 생산업체가 A/S 및 보수용 자동차 부품을 직접 유통할 수 있도록 하는 등 자생기반을 확충

○ 「부품·소재 기술개발 5개년 계획(2000~2004)」에 따라 차세대 핵심 기술력 확보에 재원을 집중 투입

○ 개발된 부품·소재의 신뢰성 평가체제, 공공연구기관 활용, 전문인력 양성 등 부품·소재 기술혁신 인프라 구축

□ 설비투자의 확충노력을 가속화하되, 제조업은 구조개혁을 통해 고부가가치화를 지속적으로 촉진

○ 설비투자에 대한 유인을 제공하기 위하여 임시투자세액 공제제도 및 중고설비 투자세액공제제도의 적용시한을 각각 6개월 및 1년간 연장 운영

□ 에너지 저소비형 산업구조로의 전환 촉진

○ 자발적 협약(VA) 및 에너지절약전문기업(ESCO) 활성화 등을 통해 에너지 절약을 유도

○ 전력, 가스산업 등 에너지산업 구조개편을 차질없이 추진

(4) 인프라의 확충과 지방경제 활성화

□ SOC 투자의 활성화를 통한 인프라 확충

○ 부산·광양항, 인천공항을 동북아 물류중심지지로 육성하기 위하여 건설계획을 차질없이 추진하고, 관세·부가세 등이 면제되고 물류활동도 자유로운 「관세자유지역」으로 지정 - 국제적 수준의 비즈니스 단지를 조성하여 세계 유수의 기업과 금융기관을 유치

○ 자금조달상 애로요인을 해소하여 SOC 민자사업을 활성화 - SOC 민자법인에 대한 출자 대기업의 지급보증 허용, 인프라펀드 설치(5,000억원) 및 산업기반신용보증기금의 보증 규모 확대(사업당 300억원→1,000억원)

○ 중기교통시설 투자계획(2000~2004년)을 수립하여 효율적인 투자배분체계 구축

□ 지방경제의 활성화

○ 기 마련한 기업의 지방이전대책을 실효성있게 추진

- 지방이전에 따른 제반서비스를 일괄 제공할 수 있도록 「지방이전종합센터」를 구성·운영

- 지자체의 적극적 기업유치노력을 유도하고, 이전에 따른 추가 애로요인도 조기에 파악·해소

○ 지역균형발전의 촉진과 지역특화산업의 육성

- 지역균형발전정책의 강력한 추진을 위하여 대통령 직속으로 「지역균형발전기획단」을 설치하고, 각계 의견을 수렴하여 「지역균형발전 3개년 계획」을 마련

- 지역특화산업의 고부가가치화 계획을 적극 지원
- \* 대구 섬유산업(950억원), 부산 신발산업·광주 광산업·경남 기계산업(1,200억원)

#### (5) 디지털경제에의 준비

- 21세기 디지털경제로의 운용틀 전환을 위한 전략 마련
- 법과 제도의 개선 등 필요조치의 점검, 정책과제의 발굴 등을 위하여 금년 상반기중 민관합동의 협의체를 구성·운영

### 5. 국제경제협력의 강화

- ◇ 우리나라의 외국인 직접투자(FDI)는 다른나라에 비해 크게 미흡한 실정인바, 이를 활성화하여 저렴하고 안정적인 자금조달과 함께 국내고용창출 및 선진경영기법과 기술이전을 추진하고, 외환위기 파급시에도 안전판 역할을 담당케 할 필요
- \* FDI누계/GDP(1997, %) : 한국(1999) 7.4, 중국 23.5, 싱가포르 81.6, 말레이시아 38.1, 영국 21.5
- 최근 국내기업의 외국인 투자유치 사례를 보면 재무구조가 개선되고 경영성과가 크게 개선되었으며 대부분의 고용을 그대로 승계하여 고용유지에도 기여
- \* 1997년 외환위기 당시 직접투자 위주로 외자를 유치한 말레이시아는 차입 위주의 우리나라에 비해 위기를 상대적으로 덜 심각하게 겪음.
- 앞으로도 첨단, 지식기반 산업분야를 중심으로 외국인 투자를 적극적으로 유치

◇ 아울러 외환·자본자유화의 확대를 착실히 추진하되 해외 불안정요인에 대비한 보완대책을 마련하는 한편,

○ 수출지변을 확대하며 해외투자도 활성화

○ G-20 및 WTO 뉴라운드 등 국제경제질서 형성에 능동적으로 대응함으로써 국제사회의 일원으로서 한국 경제의 위상을 제고

○ 또한, 동북아 경제협력 등 지역간 협력을 강화하고, 남북한 경제공동체 구성을 위한 연구기관 협력 등 남북 경제협력도 활성화

#### (1) 대외개방의 확대

□ 외국인 투자유치의 효율화를 위한 제도 개선

○ 대형 외국인투자 프로젝트 유치를 위해 민간전문가·지자체 인사 등으로 구성된 「소규모 맞춤형 투자유치단」을 수시 파견하는 등 다각적인 투자유치 활동 전개

○ 저가의 임대용지 제공 등 지원대책을 마련하여 엔고하에서 해외이전을 모색중인 일본 부품·소재기업의 투자를 적극적으로 유치

□ 외환·자본자유화의 차질없는 추진

○ 2000년말까지 개인의 경상지급 자유화, 잔존 자본거래 제한의 원칙적 신고제로의 전환 등 제2단계 외환·자본자유화를 계획대로 시행



- 다만, 국제금융질서 개편논의 등을 감안하여 단기 투기 자금의 이동을 억제하는 방안 강구

○ 선물환시장 육성 등 외환시장의 인프라를 구축함으로써 외환거래 규모(1999년 외환시장 일평균거래량 : 25억달러 내외)를 확대하고 외환시장의 선진화를 추진

○ 해외요인의 불안정에 대비하여 외환·자본자유화에 따른 효과적인 보완대책을 마련

- 금융기관 및 기업에 대한 외환건전성 규제를 국제적 수준으로 제고시키기 위한 노력을 지속

- 외환전산망 및 조기경보체제(EWS)의 질적 수준을 제고

- 외환자유화로 늘어날 수 있는 비정상적인 자금유출입을 방지하기 위해 대외금융거래정보시스템(FIU) 구축

○ 농산품에 대한 수출금융지원 확대(2000년 농안기금 4,000억원)

○ 원산지 규정 위반 등 불공정 수입에 대한 점검체제 강화 및 산업피해구제제도 개선

□ 장기적인 수출경쟁력 제고를 위한 무역인프라의 확충

○ 무역인프라의 체계적인 확충을 위하여 「무역인프라 확충 중장기계획」 수립

○ 사이버 무역기반 확충을 위한 무역절차 개선, 사이버 수출 상담회 개최 및 사이버 무역인력 양성 확대

□ 해외투자 활성화 시책의 강화

○ 아시아지역 등 국외 투자를 전담하는 「해외인프라펀드」 설치 추진

○ 대개도국 EDCF 자금지원을 우리 기업의 해외진출과 연계하여 우리 기업이 경쟁력을 보유한 중소 프로젝트에 대한 지원 강화

○ 해외투자정보시스템(OSIS) 확충 및 투자환경조사단 파견 등을 통해 해외투자를 촉진

## (2) 수출기반의 확대와 해외투자의 활성화

□ 수출시장 저변의 확충

○ 위험도는 높으나 시장성이 큰 국가에 대한 연방수출을 선별적으로 확대하고 프로젝트 파이낸싱 거래에 대한 수출자금 지원도 확대(수출입은행 지원자금 : 1999년 7조 8천억원→2000년 10조 5천억원)

○ 중동, 중남미 등 전략시장에 대한 플랜트 수출확대를 위해 수출보험 확대 및 이자율 변동보험 등 신규 보험제도 시행

○ 수출인큐베이터 내실화 등 중소·벤처기업의 수출 촉진을 위한 수출마케팅 지원 강화

## (3) 국제경제질서 형성에의 능동적 대응

□ G-20, WTO 뉴라운드 등 국제사회에서의 역할 확대

○ G-20 발족을 계기로 국제경제 현안 및 국제금융체제 개편 논의에 주도적으로 참여, 우리 외환위기의 성공적 극복 경험을 반영하고 국제금융위기 방지책 마련

○ IMF 등 국제기구로부터의 추가자금인출은 중지하되, -전문성 활용 및 국제신뢰도 제고차원에서 정책협의, 기술 지원사업 등을 중심으로 한 호혜적 협력관계로 재설정

○ WTO 뉴라운드 협상에 적극적으로 참여하여 우리의 대외 진출여건이 개선될 수 있도록 협상하되, 취약한 분야에 대해서는 개방의 폭과 속도가 완화되도록 대응

○ 우리나라가 APEC 정상회담(1999년 9월)에서 제의한 「서울포럼」(2000년 3월) 및 ASEM 정상회담의 성공적 개최를 위한 준비에 만전

□ 동북아 경제협력 등 지역간·양자간 협력을 강화

○ 중국의 WTO 가입을 계기로 21세기 한·중·일 3국의 새로운 경제협력관계를 구축하기 위한 구체적 방안을 마련  
- 한·중·일 정상회담시(1999년 11월) 합의된 연구기관간 공동협력 연구 및 외국인투자의 활성화 등 한일자료회담(1999년 10월)에서 합의한 한·일 경제협력증진방안을 차질없이 추진

○ 대외개방 확대 및 해외무역·투자거점의 확보차원에서 자유무역협정(FTA)과 투자협정(BIT) 체결을 지속 추진

○ 지역연구의 활성화를 위해서 기존 연구소를 개편하여 세계적인 지역연구소를 설립·육성

○ 기후변화협약 등 국제환경협약 논의에도 능동적으로 대응

□ 남북경제협력의 활성화

○ 대북 경제사업에 대한 금융지원방안을 마련하고, 「남북협력 기금법」 개정을 통해 경수로사업 재원조달방안을 확정하는 등 남북 경제의 폭과 깊이를 확대·발전

○ 남북경제공동체 구성을 위한 정책연구기관간 협의를 위한 구체화 방안 마련

#### <맺 음 말>

◇ 지난 2년간 온 국민이 힘을 합쳐 경제위기 극복에 매진한 결과, 외환 유동성위기가 완전히 극복되었으며, 구조개혁의 성과가 점차 가시화되면서 경기도 빠른속도로 회복되고 있음.

◇ 그러나 향후 우리 경제가 21세기 세계일류경제로 도약하기 위해서는 아직도 극복해야 할 위험요인과 과제가 많이 남아 있음.

○ 특히, 금년에는 물가·금융시장 불안 및 세계경제의 통황 움직임 등 대내외적인 위험요인이 잠복해 있음.

◇ 따라서 새천년의 첫해라는 중요한 의미를 지니고 있는 금년에는 제2단계 구조개혁을 내실있게 추진하는 한편, 거시경제 운용방식의 선진화를 통해 시장경제가 제대로 작동될 수 있도록 하고,



○ 지식기반경제로의 이행에 부응하여 새로운 성장동인을 발굴하고 생산적 복지체제를 구현하는 원년이 될 수 있도록 해 나가야 할 것임.

◇ 이러한 과제를 해결해 나가기 위해서는 경제주체들 모두가 다시 한번 합심·노력하여야 할 것이며

○ 이러한 노력이 성공적으로 이루어진다면 금년도 우리 경제는 6% 수준의 경제성장, 3% 이내의 물가안정, 120억달러 내외의 경상수지 흑자, 4% 수준의 실업률을 달성할 수 있을 전망

### 〈참고〉 2000년 주요 경제지표

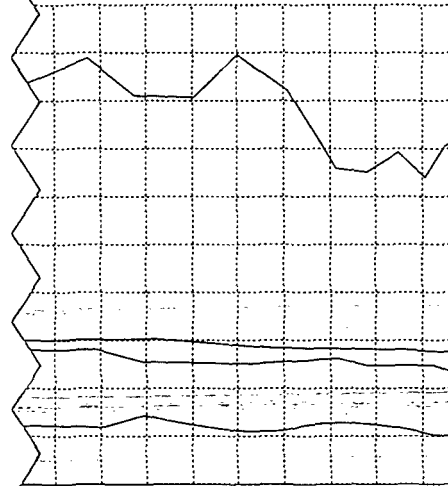
(단위: 전년동기대비증감률, %)

	1998	1999. 1/4 ~3/4	1999 전망	2000 전망
○ GDP	-5.8	9.0	10 수준	6 수준
• 민간소비	-9.6	8.5	9	5~6
• 설비투자	-38.5	32.2	34	14
• 건설투자	-10.2	-10.5	-9	5
• 총 수출	13.3	15.9	18	10
• 총 수입	-22.0	28.6	30	16
○ 소비자물가상승률	7.5	0.6	0.8	3 이내
○ 실업자(만명)	146	147	135	93 내외
(실업률)	6.8	6.8	6.2	4 수준
○ 경상수지(억달러)	406	192	260 내외	120 내외
• 통관수출(억달러)	1,323	1,147	1,442	1,600
(증가율)	-2.8	6.0	9.0	11.0
• 통관수입(억달러)	933	954	1,197	1,480
(증가율)	-35.5	25.0	28.3	23.6



# 재정 통계

연도별 · 지방자치단체별 세출결산 순계분석(공기업 특별회계)





〈표 1〉 연도별 · 지방자치단체별 세출결산 순계분석(공기업특별회계)

(단위: 백만원)

연도	성질별	합계	서울	광역시·도 계	광역시 계	부산	대구	인천
1990	합계	2,966,761	614,527	2,352,235	964,989	287,307	113,625	168,855
	인건비	129,140	36,108	93,032	48,435	18,233	10,795	8,781
	물건비	400,179	104,055	296,125	150,936	61,795	28,841	30,283
	경상이전	26,886	2,947	23,939	4,028	1,412	705	556
	자본지출	1,834,552	219,658	1,614,894	616,951	152,627	41,058	121,860
	융자 및 출자	166,959	-	166,959	61,690	13,000	20,500	-
	보전재원	165,424	29,505	135,919	66,692	30,886	10,857	6,899
	내부거래	226,313	216,127	10,186	8,412	7,560	-	-
	기타	17,307	6,127	11,180	7,846	1,794	869	476
1991	합계	4,084,460	1,013,026	3,071,434	1,035,067	189,008	170,692	168,204
	인건비	172,947	54,826	118,121	60,568	22,330	13,095	11,286
	물건비	451,707	48,895	402,812	188,319	78,391	37,243	35,606
	경상이전	16,679	3,670	13,009	5,399	1,562	1,331	791
	자본지출	2,917,505	822,019	2,095,486	608,523	43,782	77,748	112,887
	융자 및 출자	106,458	-	106,458	64,431	19,080	29,300	-
	보전재원	398,824	80,923	317,900	101,709	21,003	10,578	6,961
	내부거래	2,111	-	2,111	1,094	599	495	-
	기타	18,229	2,692	15,537	5,023	2,260	903	673
1992	합계	4,819,597	1,641,484	3,178,113	1,072,837	183,845	201,529	189,098
	인건비	223,953	70,832	153,121	75,993	27,105	15,930	14,422
	물건비	641,510	149,216	492,294	200,908	70,898	43,554	43,238
	경상이전	250,680	233,660	17,020	5,987	2,301	1,092	1,166
	자본지출	2,854,826	1,070,187	1,784,639	633,563	63,210	90,607	125,619
	융자 및 출자	151,653	-	151,653	65,000	-	38,000	-
	보전재원	669,170	114,933	554,237	84,418	16,852	11,283	3,795
	내부거래	11,008	-	11,008	1,887	1,874	-	13
	기타	16,797	2,656	14,141	5,081	1,605	1,063	845
1993	합계	5,689,914	1,860,625	3,829,289	1,424,712	272,668	345,722	410,424
	인건비	273,903	82,521	191,382	89,769	30,592	21,554	17,056
	물건비	725,862	176,934	548,928	203,174	72,640	35,051	49,908
	경상이전	30,132	11,217	18,915	7,041	2,265	1,616	1,407
	자본지출	3,564,100	1,206,081	2,358,019	1,042,667	144,944	274,708	336,123
	융자 및 출자	204,355	-	204,355	13,706	-	-	-
	보전재원	598,528	131,618	466,910	63,203	21,425	11,325	4,163
	내부거래	265,628	246,906	18,722	-	-	-	-
	기타	27,406	5,348	22,058	5,152	802	1,468	1,767

환경부

〈표 1〉의 계속

연도	성질별	합계	서울	광역시·도계	광역시계	부산	대구	인천
1994	합계	4,537,846	473,539	4,064,307	1,565,107	322,041	542,702	311,
	인건비	291,501	74,668	216,833	99,838	33,431	24,332	20,423
	물건비	529,329	135,696	393,633	186,296	62,151	41,107	56,682
	경상이전	282,069	5,857	276,212	73,594	17,010	16,961	13,845
	자본지출	2,350,516	186,820	2,163,696	1,070,479	192,092	439,249	212,259
	융자 및 출자	221,132	-	221,132	39,500	-	-	-
	보전재원	827,075	61,189	765,886	94,017	17,251	20,617	8,126
	내부거래	9,188	-	9,188	794	-	-	-
예비비 및 기타	27,036	9,309	17,727	589	106	436	-	
1995	합계	5,676,909	537,903	5,139,006	1,660,420	279,765	547,362	443,980
	인건비	275,322	60,770	214,552	95,181	30,472	24,139	20,431
	물건비	612,032	172,602	439,430	187,931	55,756	44,543	55,652
	이전경비	349,579	56,622	292,957	94,039	23,594	32,131	17,411
	자본지출	3,291,703	151,887	3,139,816	1,128,000	143,869	399,153	325,746
	융자 및 출자	143,119	-	143,119	13,000	-	-	13,000
	보전재원	982,962	96,022	886,940	140,763	25,589	46,414	11,736
	내부거래	9,762	-	9,762	-	-	-	-
예비비 및 기타	12,430	-	12,430	1,506	485	982	4	
1996	합계	6,009,194	672,899	5,336,295	1,608,983	292,964	319,905	672,586
	인건비	298,262	64,966	233,296	99,893	33,642	21,512	23,095
	물건비	677,568	154,124	523,444	214,639	64,382	49,956	61,856
	이전경비	467,482	55,056	412,426	114,670	26,779	27,013	22,523
	자본지출	3,242,033	250,180	2,991,853	964,674	132,935	174,610	523,174
	융자 및 출자	276,466	-	276,466	44,280	-	-	4,000
	보전재원	1,014,321	148,573	865,748	159,114	30,626	43,428	36,992
	내부거래	2,540	-	2,540	2,500	-	-	-
예비비 및 기타	30,522	-	30,522	9,213	4,600	3,386	946	
1997	합계	6,301,399	631,325	5,670,074	1,883,715	381,920	296,797	761,040
	인건비	321,890	68,075	253,815	117,363	35,679	23,966	25,799
	물건비	760,692	174,050	586,642	256,574	68,590	56,167	74,830
	이전경비	453,170	45,336	407,834	137,070	29,881	29,787	26,902
	자본지출	3,390,528	337,161	3,053,367	1,151,349	199,277	160,357	569,742
	융자 및 출자	264,964	-	264,964	36,621	5,000	-	14,000
	보전재원	1,000,701	6,703	993,998	176,177	42,778	22,842	47,234
	내부거래	9,694	-	9,694	500	-	321	134
예비비 및 기타	99,760	-	99,760	8,061	715	3,357	2,399	



〈표 1〉의 계속

연도	성질별	광주	대전	울산	도계	경기	강원	충북
1990	합계	123,788	271,414	-	1,387,245	697,137	71,388	68,971
	인건비	5,196	5,431	-	44,598	11,997	5,094	3,178
	물건비	13,246	16,770	-	145,189	55,455	10,490	7,436
	경상이전	1,039	316	-	19,911	976	300	167
	자본지출	83,347	218,060	-	997,943	529,670	48,605	55,238
	융자 및 출자	11,190	17,000	-	105,269	88,429	300	1,500
	보전재원	8,167	9,883	-	69,226	8,549	6,383	1,308
	내부거래	852	-	-	1,775	1,280	-	-
기타	751	3,955	-	3,334	781	216	145	
1991	합계	285,028	222,135	-	2,036,368	946,205	104,858	71,028
	인건비	6,985	6,872	-	57,553	16,172	6,331	4,114
	물건비	19,333	17,746	-	214,493	77,418	16,082	12,024
	경상이전	1,308	407	-	7,610	1,812	384	225
	자본지출	234,571	139,535	-	1,486,963	774,858	49,617	50,700
	융자 및 출자	16,051	-	-	42,027	-	-	-
	보전재원	6,092	57,075	-	216,191	74,162	27,489	3,258
	내부거래	-	-	-	1,017	-	100	-
기타	688	500	-	10,513	1,783	4,855	707	
1992	합계	80,968	217,397	-	2,105,276	849,400	110,019	148,124
	인건비	9,389	9,147	-	77,128	22,294	7,654	5,249
	물건비	24,606	18,612	-	291,386	104,229	17,247	14,424
	경상이전	833	595	-	11,033	2,200	836	351
	자본지출	207,432	146,695	-	1,151,076	511,708	54,939	80,031
	융자 및 출자	23,000	4,000	-	86,653	-	1,250	1,000
	보전재원	14,906	37,582	-	469,819	207,887	19,821	46,187
	내부거래	-	-	-	9,121	-	6,707	-
기타	802	766	-	9,060	1,082	1,565	882	
1993	합계	159,148	236,750	-	2,404,577	882,350	176,478	172,874
	인건비	10,066	10,501	-	101,613	32,386	9,603	7,525
	물건비	23,653	21,922	-	345,754	127,957	21,480	16,703
	경상이전	935	818	-	11,874	4,472	1,340	515
	자본지출	91,316	195,576	-	1,315,352	573,985	77,242	115,491
	융자 및 출자	13,706	-	-	190,649	-	33,857	11,683
	보전재원	19,043	7,247	-	403,707	137,753	27,336	19,252
	내부거래	-	-	-	18,722	7	3,718	-
기타	429	686	-	16,906	5,790	1,902	1,705	

전국경제연구원

(표 1) 의 계속

연도	성질별	광주	대전	울산	도계	경기	강원	충북
1994	합계	92,891	296,138	-	2,499,200	856,360	139,302	106,564
	인건비	10,321	11,331	-	116,995	37,417	12,124	8,434
	물건비	12,077	14,279	-	207,337	68,345	12,907	10,462
	경상이전	12,786	12,992	-	202,618	51,548	13,538	10,963
	자본지출	38,521	188,358	-	1,093,217	422,154	66,859	52,840
	융자 및 출자	5,000	34,500	-	181,632	-	-	-
	보전재원	14,179	33,844	-	671,869	271,316	25,446	20,258
	내부거래	-	794	-	8,394	127	7,869	-
	예비비 및 기타	7	40	-	17,138	5,453	559	3,607
1995	합계	112,953	276,360	-	3,478,586	1,295,321	174,347	229,353
	인건비	9,634	10,505	-	119,371	35,291	13,443	8,440
	물건비	15,199	16,781	-	251,499	105,112	15,933	10,165
	이전경비	7,105	13,798	-	198,918	44,365	7,900	8,580
	자본지출	53,884	205,348	-	2,011,816	780,640	96,947	180,434
	융자 및 출자	-	-	-	130,119	1,900	-	40
	보전재원	27,131	29,893	-	746,177	316,920	38,295	19,429
	내부거래	-	-	-	9,762	7,615	805	-
	예비비 및 기타	-	35	-	10,924	3,478	1,024	2,265
1996	합계	156,119	167,409	-	3,727,312	1,479,036	235,621	210,001
	인건비	10,348	11,296	-	133,403	40,284	14,381	8,248
	물건비	15,777	22,668	-	308,805	129,543	17,860	16,006
	이전경비	17,944	20,411	-	297,756	69,432	42,946	19,549
	자본지출	62,488	71,467	-	2,027,179	983,001	111,503	86,573
	융자 및 출자	28,000	12,280	-	232,186	45,653	95	35,040
	보전재원	18,781	29,287	-	706,634	208,359	48,507	44,286
	내부거래	2,500	-	-	40	-	40	-
	예비비 및 기타	281	-	-	21,309	2,764	289	299
1997	합계	162,540	178,687	102,731	3,786,359	1,645,991	209,760	168,754
	인건비	11,218	12,129	8,572	136,452	46,533	14,547	9,532
	물건비	16,445	21,939	18,603	330,068	151,109	18,654	14,644
	이전경비	20,001	24,330	6,169	270,764	83,487	23,361	3,979
	자본지출	79,195	81,567	61,211	1,902,018	919,905	100,643	98,610
	융자 및 출자	17,621	-	-	228,343	124,310	3,600	-
	보전재원	17,226	37,966	8,131	817,821	246,500	43,847	40,629
	내부거래	-	-	45	9,194	8,508	42	-
	예비비 및 기타	834	756	-	91,699	65,639	5,066	1,360



〈표 1〉의 계속

연도	성질별	충남	전북	전남	경북	경남	제주
1990	합계	36,501	72,795	178,448	49,214	204,461	8,331
	인건비	2,178	4,532	3,621	4,646	7,895	1,456
	물건비	6,292	11,365	13,094	10,611	26,954	3,492
	경상이전	161	333	180	304	17,406	85
	자본지출	17,647	52,132	130,178	25,116	136,821	2,536
	융자 및 출자	-	-	15,040	-	-	-
	보전재원	10,104	4,223	15,602	8,245	14,098	715
	내부거래	-	-	495	-	-	-
기타	118	210	238	291	1,286	47	
1991	합계	130,736	214,311	224,759	58,805	258,198	27,469
	인건비	2,584	5,673	4,580	5,847	10,558	1,694
	물건비	8,602	16,544	25,560	12,722	41,146	4,396
	경상이전	279	1,793	263	640	2,053	161
	자본지출	108,071	147,556	156,954	22,959	163,682	12,567
	융자 및 출자	950	31,354	2,350	-	-	7,373
	보전재원	9,688	11,107	34,705	15,796	39,183	803
	내부거래	170	-	-	400	42	306
기타	392	285	348	439	1,535	169	
1992	합계	94,134	241,380	221,461	95,271	296,465	49,022
	인건비	3,405	8,224	6,067	7,892	13,589	2,754
	물건비	19,015	32,753	29,444	17,499	50,771	6,004
	경상이전	244	560	2,927	868	2,833	214
	자본지출	46,489	139,271	117,581	35,511	136,567	28,979
	융자 및 출자	9,500	37,579	1,386	25,938	-	10,000
	보전재원	15,143	22,680	60,543	6,665	89,961	932
	내부거래	212	-	2,202	-	-	-
기타	126	313	1,311	898	2,744	139	
1993	합계	163,105	202,142	194,338	152,820	400,156	60,314
	인건비	4,100	9,629	7,459	10,309	16,366	4,236
	물건비	19,187	44,861	30,561	23,988	52,612	8,405
	경상이전	252	892	1,505	1,053	1,293	552
	자본지출	94,840	101,166	81,610	96,435	142,194	32,389
	융자 및 출자	-	-	16,190	1,800	117,098	10,021
	보전재원	44,559	45,288	40,105	18,856	65,957	4,601
	내부거래	-	-	14,997	-	-	-
기타	167	306	1,911	379	4,636	110	

1990년 1월호 130  
 1991년 1월호 130  
 1992년 1월호 130  
 1993년 1월호 130  
 1994년 1월호 130  
 1995년 1월호 130  
 1996년 1월호 130  
 1997년 1월호 130  
 1998년 1월호 130  
 1999년 1월호 130  
 2000년 1월호 130

〈표 1〉의 계속

연도	성질별	충남	전북	전남	경북	경남	제주
1994	합계	144,669	248,004	183,923	187,484	551,756	81,138
	인건비	4,609	10,155	7,916	12,567	17,785	5,988
	물건비	8,687	24,743	16,879	23,325	33,230	8,759
	경상이전	16,017	32,990	18,965	11,469	41,716	5,412
	자본지출	79,277	96,872	81,179	83,651	186,069	24,316
	융자 및 출자	900	-	3,174	27,434	137,424	12,700
	보전재원	34,957	80,310	53,270	28,004	134,434	23,874
	내부거래	-	-	-	-	398	-
	예비비 및 기타	222	2,934	2,540	1,034	700	891995
1995	합계	264,755	314,336	255,750	270,565	597,745	76,414
	인건비	5,684	11,073	8,689	12,801	17,574	6,376
	물건비	9,708	23,271	13,272	23,904	41,361	8,773
	이전경비	24,998	29,845	20,299	5,254	54,347	3,330
	자본지출	155,507	188,020	92,631	104,676	379,984	32,977
	융자 및 출자	16,700	-	20,006	78,977	-	12,496
	보전재원	51,943	61,707	98,635	44,033	102,753	12,462
	내부거래	-	-	-	-	1,342	-
	예비비 및 기타	215	420	2,218	920	384	-
1996	합계	208,446	309,952	229,465	294,322	664,076	96,393
	인건비	6,345	13,040	8,629	15,351	20,377	6,748
	물건비	11,764	30,958	15,521	30,157	45,975	11,021
	이전경비	27,583	30,958	20,806	18,904	59,678	7,900
	자본지출	87,418	134,563	127,935	156,366	315,245	24,575
	융자 및 출자	2,700	44,043	5,400	20,814	45,179	33,262
	보전재원	72,633	54,192	44,235	47,611	173,942	12,869
	내부거래	-	-	-	-	-	-
	예비비 및 기타	3	2,198	6,939	5,119	3,680	18
1997	합계	307,988	327,869	247,066	271,169	504,012	103,750
	인건비	6,785	13,196	9,054	16,472	13,063	2,270
	물건비	12,756	31,060	20,078	36,337	32,413	13,017
	이전경비	25,008	32,583	21,355	30,074	42,275	8,642
	자본지출	138,248	147,219	108,216	99,624	238,550	51,003
	융자 및 출자	22,380	3,000	7,000	8,953	52,000	7,100
	보전재원	102,791	99,615	81,354	65,248	121,491	16,346
	내부거래	-	-	-	-	276	368
	예비비 및 기타	20	1,196	9	14,461	3,944	4

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.