

월·간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum



현안분석

- 세출구조와 재정적자
- 자본시장 개방에 따른 이자소득과세방안에 대한 국제적 논의 동향
- 지방채제도의 현황과 문제점
- 정부부채와 거시경제

특집

- 2000년도 예산(안)

정책토론포트

- 지식인프라의 개발·확충

주요국의 조세제도

독일의 조세(I)

정책흐름

2000년 예산(안) 의결 외

C · O · N · T · E · N · T · S

권두칼럼	2	공원의 비극 / 全承勳
현안분석	6	세출구조와 재정적자 / 朴壽白
	17	자본시장 개방에 따른 이자소득과세방안에 대한 국제적 논의 동향 / 洪範教
	31	지방채제도의 현황과 문제점 / 李相燮
	44	정부부채와 거시경제 / 朴宗奎
특 집		2000년도 예산(안)
	62	2000년 예산안의 편성배경과 특징 / 裒國煥
	71	2000년도 예산(안)의 평가(Ⅰ) / 林周瑩
	78	2000년도 예산(안)의 평가(Ⅱ) / 洪範教
정책토론포트	88	지식인프라의 개발·확충
정책연구	112	배우자간 재산이전에 대한 과세방안 / 韓相國
주요국의 조세제도	115	독일의 조세(Ⅰ) / 李明憲
현장을 찾아서	122	납세자의 충실한 동반자 납세지보호담당관 / 崔秉圭
경제단상	126	전회를 통해 배우는 세심사 / 洪一杓
	128	기본으로 돌아가는 겸손과 정직 / 李明珍
문화기행	130	서운을 찾아서: 외교력과 뛰어난 전략으로 전란을 극복한 명재상 한음 이덕형 선생을 배향한 응·연·서·원 / 李 濬
정책흐름	135	2000년 예산(안) 의결
	144	2000년 국세 세입예산(안) 및 조세지출보고서
	148	세제개편(안) 수정사항
재정통계	150	연도별·지방자치단체별 세입결산 순계분석(일반회계)
이런 의견 저런 생각	156	소주세와 '서민 경제학' 외
명언산책	60	이담스미스와 분업의 폐해

공원의 비극

全承勳 / 한국조세연구원 부원장

공원은 깨끗해야 한다. 깨끗한 공원은 우리에게 정신적인 만족감과 육체적인 건강에 도움을 준다. 반면에 더러운 공원은 불쾌감만 주고 건강을 해치게 할 뿐이다. 깨끗하지 않은 공원은 공원이 아니다.

그런데 공원은 본래 더러워지기 마련이라는 논리가 있다. 이른바 '공원의 비극'이다. 여기서 공원(communs)이란 개인의 사

적 소유에 속하지 않는 것으로서 많은 사람에게 효용을 제공하는 것으로 정의한다. 아담 스미스(Adam Smith)에 의하면 개인의 이기심에 따른 자유로운 행위는 보이지 않는 손에 의해서 사회적 후생을 증대시킨다. 그러나 가렛 하딩(Garrett Hardin)에 의하면 전혀 반대의 결과를 가져온다. 어느 마을에 공동재산으로 가축을 먹일 수 있는 초지(草地)가 있다고 가정하자. 이기적인 마을 사람들은 각자 그 풀밭에 가축을 더 기르는데 따르는 이해득실을 따질 것이다. 개인이 추가로 한 마리의 가축을 더 가지고자 할 때에 가축이 늘어남으로써 얻는 경제적 이득이 있을 것이고, 반면에 한정된 초지에 가축이 늘어남에 따라 마리당 돌아가는 먹이가 줄어드는 부정적 효과가 따를 것이다. 그런데 그 이득은 고스란히 개인에게 돌아오지만 그 부정적 효과는 가축을 가진 모든 마을 사람들에게 나누어 돌아가게 된다. 그렇다면 결과는 분명하다. 마을 사람 개인으로서는 그저 많은 가축을 먹이는 것이 유리하므로 너도나도 가축을 늘려나갈 것이다.



다른 예를 들어 마을 앞에 호수가 있다고 하자. 마을 사람들로서는 그 호수에 쓰레기를 그냥 버리는 것이 편리하다. 영리한 사람이라면 그 호수에 쓰레기를 버리는데 따르는 자신의 편익이 자신 몫으로 돌아오는 그 쓰레기 처리 비용보다 크다는 것을 쉽게 안다. 그래서 누구나 그 곳에 쓰레기를 버리려는 유혹을 받게 된다. 어느

한 사람이 가축을 더 먹이거나 쓰레기를 버리게 되면 이기적인 마을 사람들은 모두들 다투어서 그렇게 할 것이다. 결국 그 풀밭이나 호수는 황폐하게 되고 만다. 이른바 '공원의 비극'이 오는 것이다. 공원에서 개인의 자유는 모두에게 파멸을 가져오고 만다(Freedom in a commons brings ruin to all).

근래 정치나 공직사회(公職社會)에 대해 깨끗하지 못하다는 비판이 높다. 공직사회에서의 부패나 부도덕성은 인류 역사와 더불어 늘상 있어온 일이지만, 오늘날 우리 사회에서는 그 동안 개선되기는커녕 그 도가 심하다는 인식이 높다. 정부가 들어설 때마다 깨끗한 정치, 깨끗한 정부를 약속하지만 정부가 바뀔 때마다 깨끗하지 못한 정치, 깨끗하지 못한 정부였음을 목도하게 된다. 사람들은 정치가 깨끗하지 않고서는 장래가 없다고들 한다. 맞는 말이다. 공직의 부패가 우리 사회의 장래를 망가뜨리기 전에 깨끗하게 만들어야 한다.

'공원의 비극'을 되새겨 보면, 이렇게 모두가 원하는

공직을 오염시킴으로써 오는 '기대이익' 보다 그로부터 받을 '기대불이익' 을 크게 하면 아무도 그렇게 손해날 일을 하지 않을 것이다. 깨끗한 공직사회를 만드는 해법은 '공원의 비극' 의 원리에 있다.

데도 불구하고 공직사회가 깨끗하지 못한 이유를 알게 된다. '공원' 을 위와 같이 사적 소유가 아니면서 공공의 효용을 제공하는 모든 것들을 포함시켜서 볼 때에는 공직도 하나의 공원이다. 풀밭이나 공직으로부터 개인이 제공받는 이익은 자신에게 귀속되지만 그에 따르는 비용은 모두에게 돌아간다. 이때 개인이 받는 이익이 자신에게 돌아오는 비용의 몫보다는 항상 크기 때문에, 누구든지 공공서비스를 추가적으로 받거나 자신에게 유리하게 받고 싶어 한다. 개인의 이기심 때문에 풀밭이 망가지듯이 공직사회도 이렇게 더럽혀지게 된다. 공중 화장실이 더럽혀지는 것이나 정치가 더럽혀지는 것은 마찬가지로 현상이다.

깨끗한 공직사회를 만드는 해법은 '공원의 비극' 의 원리에 있다. 현명한 마을 사람들은 그들의 풀밭이나 호수가 너무 많은 가축에 의해 망가뜨려지거나 쓰레기로 메꾸어지지 않도록 하는 방법을 알고 있다. 그것은 개인이 풀밭에 가축을 더 먹이거나 호수에 쓰레기를 버릴 때에 기대하는 이익을 상쇄하고 남을 불이익이 돌아가도록 하는 것이다. 호수를 더럽히지 않도록 하는 원리가 공직을 오염시키지 않도록 하는 것에 그대로 적용된다. 공직을 오염시킴으로써 오는 '기대이익' 보다 그로부터 받을 '기대불이익' 을 크게 하면 아무도 그렇게 손해날 일을 하지 않을 것이다.

역사적으로 보더라도 깨끗한 공원의 사회에서는 우선 공원을 더럽히는 행위에 대해 누구에게나 예외 없이 철저하게 그 대가를 물렸다. '공원의 비극' 으로 대륙을 내주고 대만으로 쫓겨간 장개석 총통은 며느리의 부패한 행위에 대한 대가로 그녀의 목숨을 물었다. 영국에서는 선거에서 법정금액 이상을 쓴 것이 입증되기만 하면 여든 야든 정상적인 재판절차 없이 즉시 당선이 무효가 되는 대가를 치르게 한다. 공원이 이미 더럽다는 인식이 생

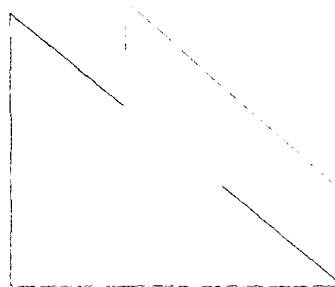
기면 가책 없이 공원을 더럽히기 쉽다. 깨끗한 정부로 유명한 싱가포르에서는 가끔 깨끗하지 못한 공직자가 발견되면 이를 내놓고 떠드는 것이 아니라 아무도 모르게 제거해 버리고 만다. 앞의 장개석 총통은 누구든지 공직자가 부패했다고 떠들면 그 자부터 처벌하겠다고 했다. 선진국 언론은 공직의 부패에 대해 그것이 당국에 의해 확인되지 않는 한 함부로 기사로 다루지 않는다. 불확실한 근거로 공원이 더럽다고 하는 것 자체가 공원을 더럽게 만드는 짓임을 알기 때문이다.

우리의 정치나 공직사회가 깨끗하지 못하다면 그것은 많은 사람들이 공원을 더럽히는 행위의 기대이익이 기대불이익보다 크다고 믿기 때문일 것이다. 그러한 행위에 대해 벌칙은 있지만 벌을 받을 확률은 낮다고 보는 것이다. 사람들은 앞으로는 공원이 더럽다고 목소리를 높이면서, 뒤로는 슬그머니 휴지를 버린다. 모두들 공원이 더럽다고 떠드니 공원을 더럽히는 행위에 대해 가책도 없다. 그래서 우리의 공원은 자꾸만 더러워진다.

마을 사람들이 계속 행복하게 살 수 있느냐의 여부는 그 풀밭과 호수를 풀밭과 호수로 남게 하는 능력이 달렸다. 누구나 '공원의 비극' 의 진행을 막아야 한다고 생각하지만 막상 행동은 따르지 않는다. 모두들 앞다투어 가축을 늘리는데 나 혼자 그만 둔다고 풀밭이 좋아지겠느냐는 생각 때문이다. 풀밭이 망가지지 않기 위해서는 마을사람 모두에게 마구잡이로 가축을 늘리는 행위에 대해서는 반드시 불이익이 따른다는 믿음이 있어야 한다.

개개인 스스로 아무런 동기 없이 그러한 믿음을 가질 수는 없다. 아무래도 그러한 믿음을 주는 일은 공동재산을 관리하는 정치의 몫이다. 그런데 그러한 정치를 선택하는 것은 결국 사람들의 의식수준이다. '공원의 비극' 이 '자신의 비극' 이 되기 전에 공원의 비극의 진행을 차단시키는 결단의 지혜가 필요하다. **DR**

현안분석



1. 세출구조와 재정적자

朴寄白/한국조세연구원 전문연구위원

2. 자본시장 개방에 따른 이자소득과세방안에 대한 국제적 논의 동향

洪範教/한국조세연구원 연구위원

3. 지방재제도의 현황과 문제점

李相燮/한국조세연구원 연구위원

4. 정부부채와 거시경제

朴宗奎/한국조세연구원 연구위원

세출구조와 재정적자



朴 寄 白 / 한국조세연구원 전문연구위원

정부는 수 개 연도에 걸친 대규모 재정적자를 회피하기 위하여 재정적자를 축소하려는 노력을 지속하고 있다.

1. 서론

외환위기 이후 금융구조조정, 실직자 보호, 고용안정, 경기부양의 필요성에 따라 재정지출이 급격히 증가하였고 이에 따라 재정적자도 눈덩이처럼 커졌다. 이러한 재정적자의 원인은 세출의 증가와 세입의 부진이었다. 최근 경기 활황으로 세입 여건이 개선되고 있지만 증가된 세출에 미치지 못하고 있어 당분간 대규모 재정적자가 지속될 것으로 전망되고 있다.

정부는 수 개 연도에 걸친 대규모 재정적자를 회피하기 위하여 재정적자를 축소하려는 노력을 지속하고 있다. 외환위기 직후 이자소득세율의 인상, 휘발유세 인상 등을 통하여 재정수입을 증가시켰고, 또한 공기업 민영화 등 자산매각을 통하여 수입을 증가시키고 있다. 재정지출에 있어서도 국방, 교육 등과 같이 구조조정, 실업대책, 경기 활성화와 관련이 적은 국방, 교육 분야 등에 대한 지출을 축소시키고 있다.

그러나 형식적인 재정적자의 감축과 실질적인 재정적자의 감축 사이에는 괴리가 있을 수 있다. 재정정책의 입안에 있어서 재정적자의 규모보다 재정적자의 원인과 내용이 더 중요하듯이 재정적자의 감축에 있어서도 재정적자의 감축 규모보다 감축 대상과 방식이 더 중요하다¹⁾. 따라서 기존의 재정적자의 감축 대상이 적절하였는지와 향후 재정적자를 감축하기 위하여 어떤 방식이 사용되어야 하는지

1) IMF에서도 재정적자를 경제 환경이 변화하여 발생하는 재정적자와 정부정책이 변하여 발생하는 재정적자로 구분함으로써 통제가능한 재정적자와 통제불가능한 재정적자를 구분함.

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

를 살펴보는 것이 본 연구의 초점이다. 또한 이를 통하여 향후 재정적자 감축, 특히 세출에 있어서의 시사점을 살펴보고자 한다.

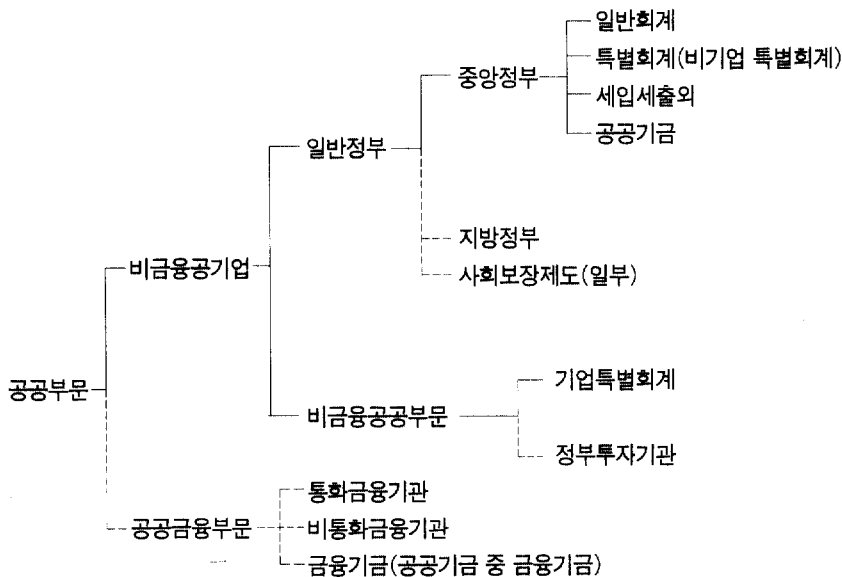
II. 재정적자 개요

1. 재정적자의 기준

재정적자의 규모는 IMF 기준에 의한 통합재정이 기준이 되고 있다. 통합재정은 정부(공공부문)의 지출과 수입을 현금기준으로 작성한 것으로 통합재정의 수지는 민간부문에서 공공부문으로 이전되는 추가적인 재원을 의미한다. 이러한 통합재정수지에서 금융공공부문은 통합재정의 대상에서 제외되는데 이는 정부의 활동 중 금융 성격의 활동을 제외한 재정 성격의 활동을 파악하기 위해서이다. 따라서 통합재정의 대상은 중앙 및 지방정부, 사회보장제도, 비금융공기업이 된다.

통합재정은 정부의 지출과 수입을 현금기준으로 작성한 것으로 통합재정의 수지는 민간부문에서 공공부문으로 이전되는 추가적인 재원을 의미한다.

〈그림 1〉 우리나라의 공공부문 체계²⁾



자료: 재정경제원, 『한국통합재정수지』.

2) 옥동석, 『한국의 공공부문과 통합재정 범위』, 한국조세연구원, 1997 참조.

**재정적자
감축 규모보다는
재정적자 감축의
실질성 여부가
더 중요한 요소로
작용한다.**

그러나 기존의 통합재정 지표가 수입지출과 자금조달의 구분, 지출 내용별 효과 차이, 재정적자의 내생성, 자본지출의 회계처리, 시점간 최적화 행위, 정부의 범위 등에서 다수의 문제점이 있는 것으로 알려져 있다³⁾. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 구조적 재정수지, 기초재정수지 등 여러 가지 개념이 동원되고 있지만 아직은 통합재정이 가장 활발히 사용되고 있다.

우리나라의 경우 통합재정이 IMF의 기준에 전적으로 부합하지 않고 있다. 중앙정부는 포함되는 반면 지방정부는 제외되고 있어 일반정부부분의 통합재정 규모를 정확히 알 수 없다⁴⁾. 또한 사회보장제도 중에서는 연기금 형태를 띠고 있는 제도는 포함되는 반면 의료보험은 제외되고 있다. 그리고 비금융공기업 중에서 기업특별회계는 포함되는 반면 정부투자기관은 제외되고 있다⁵⁾.

2. 재정적자 감축 지표에 대한 논의

일반적으로 통합재정수지를 기준으로 재정적자의 증감 여부를 판단하지만 이러한 관례에 대해 문제점을 지적하는 연구가 많다. 다시 말하면, 통합재정의 범위 규정과 그에 따른 적자 규모 자체는 재정적자 감축의 적절한 지표가 아니라는 것이다. 재정적자 감축 규모보다는 재정적자 감축의 실질성 여부가 더 중요한 요소라는 주장이다.

Alesina and Perotti는 OECD 국가의 사례 분석을 통하여 재정긴축의 성공 여부가 재정지출의 구조에 따라 달라진다고 주장한다⁶⁾. 단순한 통합재정 적자 규모의 감축은 진정한 의미에서 재정적자를 감축하는 것이 아니어서 강력한 재정긴축은 곧바로 재정팽창을 야기한 경우가 많다는 것이다. 그들의 연구에 따르면 재정팽창은 주로 이전지출의 증가와 임금의 상승이 주도하였고, 재정감축은 주로 공공투자의 감소나 가세에 대한 직접세 증가에 의존하였다는 것이다. 이러한 재정적자 감축은 대부분 정부 적자의 증가를 막지 못하고 실패로 귀결되었는 것이다. 따라서 재정감축의 적절한 지표는 복지지출과 인건비로 보고 있으며 조세수입 증대나 자본지출의 감소는 재정적자 감축의 적절한 지표가 아니라고 주장하였다.

Easterly도 정부가 재정적자를 감축할 필요가 있을 경우 명목상의 재정적자만

3) 박종규, 『재정정책 기초의 측정 및 운용에 관한 연구』, 1995를 참조함.
4) 그러나 지방정부에 대한 재정정보가 존재하므로 통합재정의 규모와 수지를 파악하는 데는 문제가 없는 것으로 나타남. 박종규(1995)
5) 기존의 연구결과에 따르면 정부투자기관의 수지 규모가 기존의 통합재정수지 규모와 유사한 수준인 것으로 나타나고 있음. 박종규(1995).
6) A. Alesina and R. Perotti, "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries," *Economic Policy*, 1995.

감축하고 실질적 의미의 재정적자 감축은 하지 않는다고 주장하였다⁷⁾. 그는 정부의 목표가 일정 수준의 소비에 있으며 정부의 수입은 정부가 보유한 자산으로부터 나온다고 주장하였다. 따라서 정부는 일정 수준의 소비를 유지하기 위하여 일정한 수준의 자산을 유지하려 할 것이라는 것이다. 그는 실증분석을 통하여 정부 소비가 일정 수준으로 유지된다는 사실을 보임으로써 정부가 실질적인 재정적자의 감축에 관심이 없다고 주장하였다. 따라서 재정적자의 실질적 감축을 위해서는 정부소비를 축소하여야 하며, 정부소비가 재정적자 감축의 적절한 지표라고 주장하였다.

3. 불완전한 재정적자 감축 방식

그렇다면 실질적인 적자 감축이 아닌 형식적인 적자 감축의 방법은 무엇일까? 우선 재정적자의 시점을 변경하는 방법이 있다. 재정적자가 커질 것으로 예상되는 시점에 세금을 앞당겨 받거나(과잉 청구), 지출을 다음 회계연도로 지연시키는 방법 등을 통하여 재정적자를 일시적으로 감축하는 방법이다. 또한 지급보증도 실질적으로는 지급보증의 시점에 비용이 발생하는 것이지만 형식적으로는 채무불이행이 발생하는 시점에서 재정부비용으로 계산된다⁸⁾. 이러한 방법들은 정부 회계를 대부분 발생주의가 아닌 현금주의 방식을 사용함으로써 발생하는 문제라고도 할 수 있다.

다음으로는 공공자금을 낮은 이자율로 차입하여 재정적자를 축소시키는 방법이 있다. 실세금리로 발행하는 국채이자율보다 낮은 금리를 공공자금 보유기관에 지급함으로써 재정적자의 규모가 작아 보이게 할 수 있다. 국민연금 등에서 강제예탁을 하며 시장실세금리보다 낮은 금리를 지급하는 것이 대표적인 예이다. 이 경우에도 이자지급의 규모가 공공자금의 규모에 영향을 미치므로 궁극적으로는 차이가 없다.

정부자산을 매각하거나 자본지출을 축소하여 자산 규모를 줄이는 방법도 있다. 정부자산의 감소는 미래 소득의 감소를 의미하므로 향후의 부채 부담을 증가시키는 역할을 한다⁹⁾. 만약 기업회계처럼 정부회계도 발생주의나 자본회계제도를 사용하면 정부자산의 매입이나 매각이 정부의 순부채에 영향을 미치지 않게 된다. Easterly의 주장처럼 정부가 일정한 자산을 보유하고 이를 통하여 일정한

형식적인 적자 감축의 방법으로는 세금을 앞당겨 받거나, 지출을 다음 회계연도로 지연하거나, 지급보증 방법을 사용하거나, 공공자금을 낮은 이자율로 차입하거나, 정부자산을 매각하거나 자본지출을 축소하는 방법이 있다.

7) S. Ferris, "Real government size, automatic feedback rules and the measured effectiveness of fiscal policy," *Applied Economics* 30, 1998.

8) 지급보증의 실질적 비용은 지급보증규모에 채무불이행의 위험을 곱한 값임.

9) 연구결과에 따르면 정부의 자본지출 증가는 실질 GDP 수준을 지속적으로 상승시키는 것으로 나타나고 있으며, 자본지출의 증가가 통합재정수지를 처음에는 악화시키지만 이후 통합재정수지를 개선시키는 역할을 담당하고 있는 것으로 나타남. 박종규, 『중앙정부 세출 및 보존수단의 거시경제적 효과』, 한국조세연구원, 1998.

**외국의 경우도
자본지출과
경상지출의 본질적
차이점을 인식하여
자본적 지출과 경상적
지출에 대한 통제방식을
다르게 하는 경우가 많다.**

소비를 하는 데 관심을 갖는다면 정부자산의 매각은 향후 정부자산 매입을 의미하므로 재정적자 시점의 이동일 뿐이다. 예를 들어 공기업 민영화는 효율성을 증진시키기 위한 목적도 존재하지만 단순히 형식적인 재정적자를 축소시키기 위해 사용될 가능성도 높다. 정부의 공공투자를 감소시키는 방법도 재정적자가 심각할 때 애용되고 있으나 정부 자산의 감소라는 측면에서 보면 자산 매각과 동일한 성격을 가지고 있다. 외국의 경우도 자본지출과 경상지출의 본질적 차이점을 인식하여 자본적 지출과 경상적 지출에 대한 통제방식을 다르게 하는 경우가 많다¹⁰⁾.

III. 우리나라 사례

1. 전체적 재정적자 추세

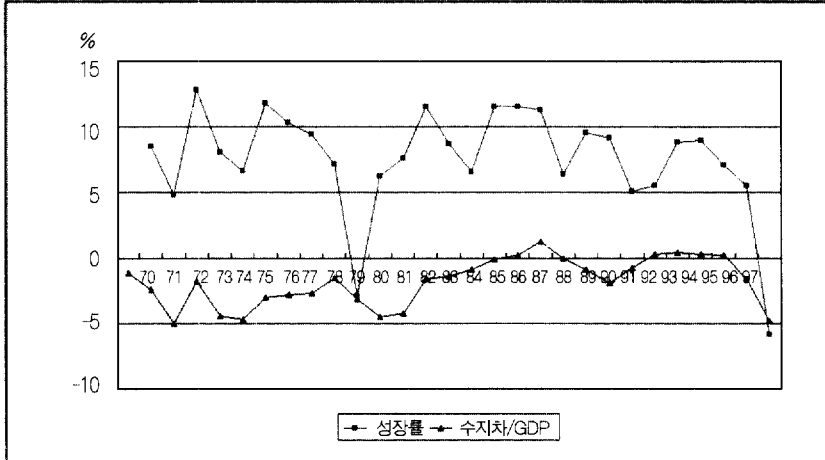
그렇다면 우리나라는 재정적자를 감축하기 위하여 어떠한 방법을 사용하였을까? 이를 알아보기 위하여 재정적자 추세를 살펴보자. 1970년대 이후의 재정적자 추이를 보면 재정적자의 규모가 등락을 거듭하였음을 알 수 있다. 1980년대 중반까지는 재정적자의 GDP 대비 비중이 4%를 상회하는 경우가 많아 전체적으로 재정적자의 규모가 크고 등락이 심하였다. 그러나 1990년대 들어서는 한동안 재정수지가 안정세를 보이다가 외환위기 이후로 재정적자의 규모가 급격히 증가하고 있다.

이러한 재정적자 추세는 경제상황과 일관되게 움직이지는 않고 있다. 1970년대 말까지는 경제상황이 악화되면 재정적자가 확대되는 형태를 보인 반면 1978년부터 1990년대 초반까지는 경제상황과 재정수지가 반대로 움직이는 경우가 많아졌고 1992년 이후부터는 재정수지가 다시 경제상황과 일치하는 형태를 보이고 있기 때문이다.

그리고 재정 안정화의 노력은 주로 1980년대와 1992년 이후부터 행해진 것으로 보인다. 특히, 1982년 이후부터 1987년까지는 지속적인 재정수지 개선이 이루어짐으로써 재정적자를 축소하기 위한 노력이 많았음을 보여주고 있다. 1992년 이후에도 재정적자 축소 노력을 기울여 외환위기 이전까지 재정균형을 달성하고 있었다. 재정팽창지수를 활용한 기존의 연구결과에서도 재정기조가 긴축적이었던 해는 1979년, 1982 ~ 83년, 1985 ~ 88년, 1992 ~ 93년, 1995년인 것

10) 독일은 특정 연도의 정부 차입 규모가 총투자 지출을 초과하지 못하도록 하고 있으며, 영국도 정부가 투자 용도로만 차입할 수 있으며 경상지출(자본소비 포함)을 위해 차입할 수 없다고 규정하고 있고, 일본도 적자국채와 건설국채를 구분하여 정부차입을 건설국채로 제한하고 있음. OECD, "Public Financial Management and Fiscal Goals," ECO/CPE/WP1(98) 10, 1998.

〈그림 2〉 재정적자와 성장률



우리나라의 사례를 보면 재정적자를 일시적으로 축소하기 위한 방편으로 조세 징수비율을 높이지는 않은 것으로 나타나고 있다.

으로 나타나고 있다¹¹⁾.

2. 분야별 분석

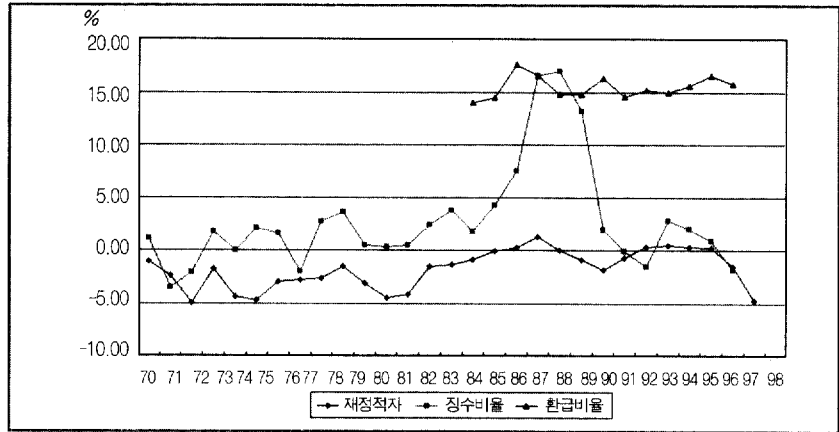
우리나라의 사례를 보면 재정적자를 일시적으로 축소하기 위한 방편으로 조세 징수비율을 높이지는 않은 것으로 나타나고 있다. 내국세의 예산 대비 징수비율(징수비율 - 100%를 지표로 사용)을 보면 재정적자가 클 때 징수비율이 높아지는 것으로 나타나지 않고 조세수입과 재정수지가 같은 방향으로 움직이고 있다. 과다 지급(overpayment)에 대한 환급자료(refund)도 특별한 패턴을 보여주지 않아 재정적자 규모와는 무관한 것으로 보인다.

그러나 지급보증은 정부의 재정적자 규모 축소에 일정한 역할을 담당한 것으로 나타난 반면 연기금의 예탁을 통한 재정적자 축소 여부는 불분명하다. 전체적으로 재정적자 규모가 클 때 정부의 지급보증이 증가하는 것으로 나타나고 있어 정부의 의도성 여부와 상관없이 지급보증이 재정적자 시점을 바꾸는 데 역할을 한 것으로 보인다. 국민연금, 고용보험 등 연기금의 예탁 자료를 보면 재정적자와 무관하게 움직이고 있어 예탁 확대와 낮은 이자율을 지급하는 방식을 통하여 재정적자의 축소를 도모하지는 않은 것으로 나타나고 있다.

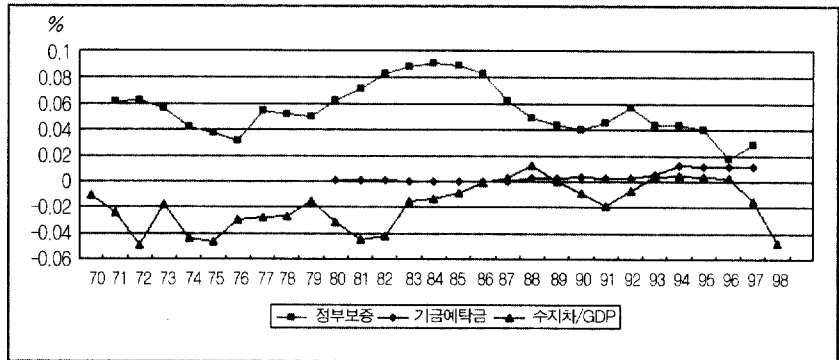
11) 조윤제·박종규, 「개방 경제하의 재정정책」, 『개방화·국제화에 따른 재정·금융정책의 방향』, 한국조세연구원, 1994.

우리나라의 경우
재정적자 규모가 클 때
정부의 지급보증이
증가하는 것으로 나타나고
있어 정부의 의도성
여부와 상관없이
지급보증이 재정적자
시점을 바꾸는 데 역할을
한 것으로 보인다.

〈그림 3〉 재정적자와 조세 징수 및 환급

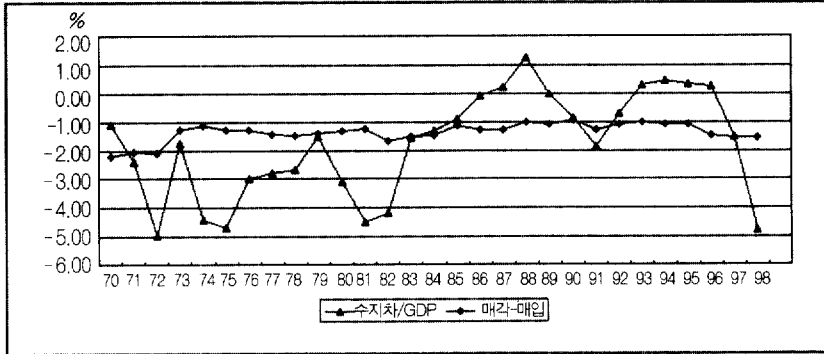


〈그림 4〉 재정적자와 정부보증 및 기금예수



일반적 예상과는 달리 정부자산의 축소(자산매각 확대 및 자산매입의 축소)를 통하여 재정적자를 축소하는 방법은 사용되지 않은 것으로 나타나고 있다. 자료를 보면 정부자산의 확대(매입-매각)가 일정한 수준으로 나타나고 있어 정부가 일정 수준의 자산을 지속적으로 축적하고 있음을 보여주고 있다. 1980년대에 정부자산 증가가 낮아지고는 있지만 그 비율이 작아 재정적자를 축소하는 데 적극적으로 활용된 것으로 보기는 힘들다. 매각 및 매입에 대한 각각의 자료도 재정적자와 연관성이 있게 움직이고 있는 것으로 나타나지 않는다.

〈그림 5〉 재정적자와 자산 축소



일반적 예상과는 달리
정부자산의 축소를
통하여 재정적자를
축소하는 방법은
사용되지 않은 것으로
나타나고 있다.

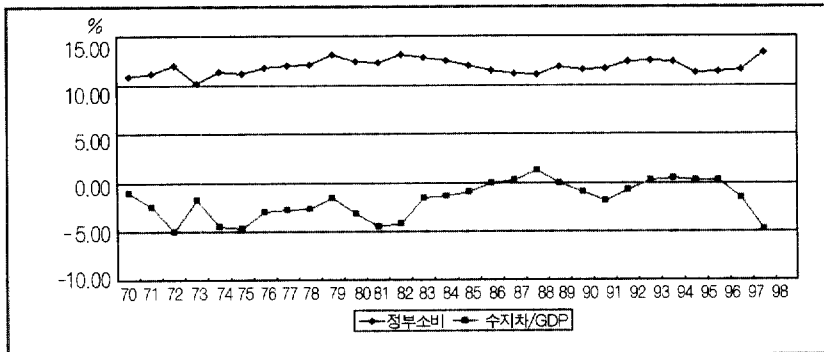
3. 실질적인 재정적자 감축여부

그렇다면 우리나라 정부가 진정한 의미에서 재정적자를 감축하고 있었을까? 이를 판단하기 위하여 정부소비의 GDP 대비 비율을 사용하여 분석하기로 하자¹²⁾.

정부가 정부소비의 증가 또는 유지에 관심을 갖는다고 가정하면 자본지출이나 이전지출의 감축은 중요하지 않고 정부소비 감축만이 자연스런 재정적자 감축을 유도하기 때문이다.

먼저 정부소비를 재정적자와 비교해보면 재정적자의 비중이 커질 때 정부소비

〈그림 6〉 재정적자와 정부소비



12) 일반적으로 정부소비는 국민계정상의 정부소비를 의미하지만 본 연구의 목적상 통합재정의 경상지출에서 가계 및 해외에 대한 이전지출과 이차지급을 제외한 수치를 사용하기로 함.

정부소비를 재정적자와 비교해보면 재정적자의 비중이 커질 때 정부소비의 비중이 증가하는 것으로 나타나고 있다.

의 비중은 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 정부가 재정적자 시기에 정부소비를 확대하기 때문이 아니라 정부의 여타 지출에 비해 경직성이 높기 때문에 발생하는 현상으로 판단된다. 따라서 그림상의 비교만으로는 정부가 재정적자를 감소하기 위하여 정부소비를 감축하였는지를 알기 어렵다.

따라서 당년도 소비지출 비중을 전년도 소비지출비중에 대해 회귀분석하기로 하자. 이는 기본적으로 정부소비가 횡보(random walk), 즉 전년도 소비수준에 만 영향을 받는다는 가정을 검증하기 위한 것이다. 따라서 귀무가설(H_0)과 반대 가설(H_1)은 다음과 같다¹³⁾.

(1) 귀무가설 : $C_t = C_{t-1} + U_t$

(2) 반대가설 : $C_t = \alpha + \beta T + \gamma C_{t-1} + U_t$

C_t =당년도 정부소비, C_{t-1} =전년도 정부소비, U_t =오차, T =연도.

〈표 2〉 OLS 추정 결과

구분	1970 ~ 1998				1980 ~ 1998			
	추세 제외	추세 포함			추세 제외	추세 포함		
변수	γ	α	β	γ	γ	α	β	γ
변수값	1.0057	0.0628	0.0001	0.4619	1.0034	0.0454	0.0001	0.6143
t값	85.31	2.90	0.68	2.49	78.4	1.31	0.36	2.21

회귀분석의 결과를 보면 1980년 이후의 자료를 사용한 경우 추세가 없다는 것을 알 수 있다. 즉, α , β 의 t값이 표본 수 19개, 유의수준 5%의 기준치(critical value)인 2.1보다 작아 0이라고 볼 수 있기 때문이다. 결과적으로 금년도의 정부소비는 전년도의 정부소비에 따라 결정되며 계수는 1.0034이다. 따라서 정부소비 수준은 사실상 변하지 않았다고 할 수 있다. 정부의 재정적자 감축이 주로 1980년대 이후에 있었다는 사실을 감안하면 이러한 추정 결과는 정부가 재정적자를 축소하기 위한 노력을 기울였다는 증거가 되지 않음을 보여주고 있다.

1970년 이후의 자료를 사용한 경우에는 조금 다른 결과를 보여준다. β 의 t값이 작으므로 시간적인 추세는 없다고 할 수 있지만 α 의 t값은 2.90이므로 표본 수 29개, 유의수준 5%의 기준치인 2.0보다는 크다. 따라서 정부소비는 절편이 0.0628이고 기울기가 0.4619라고 할 수 있다. 이러한 추정식에 따르면 기울기가 1보다 작으므로 정부소비가 감축되고 있다고 말할 수 있다.

13) 추정식은 추세(절편 및 시간)가 없는 경우와 있는 경우에 대하여 추정함.

14) Dickey-Fuller Unit Root Test임.

그러나 정부소비 자료가 시계열 자료이므로 단위근(Unit Root)을 갖는 불안정한 시계열일 수 있으므로 Dickey-Fuller 검정을 해보기로 하자. 표본 수 25개, 유의수준 5%에서 DF t값 기준치는 추세가 없는 경우 -1.95, 추세가 있는 경우에는 -3.60이다. 따라서 1970년 이후의 자료를 사용한 경우 추세가 있는 경우에는 기각되지만 추세가 없는 경우에는 기각되지 않는다. 1980년 이후의 자료를 사용한 경우에도 유사한 결과를 보여주고 있다. 이러한 결과치를 보면 1970년대 이후의 정부소비 자료도 정부소비가 감축되고 있다는 것을 보여주지 않음을 알 수 있다. 즉, 추세가 제외된 시계열 자료만이 안정적이며, 따라서 추세가 제외된 경우 회귀분석의 계수는 1.0057로 사실상 1과 같다고 할 수 있기 때문이다. 결과적으로 지금까지 정부가 GDP 대비 정부소비를 감축해 왔다고 말하기는 힘들다.

당년도 소비지출 비중을 전년도 소비지출비중에 대해 회귀분석하여 보면 지금까지 정부가 GDP 대비 정부소비를 감축해 왔다고 말하기는 힘든 것으로 나타난다.

〈표 3〉 단위근 검정

구분	1970 ~ 1998				1980 ~ 1998			
	추세 제외		추세 포함		추세 제외		추세 포함	
	DF	ADF	DF	ADF	DF	ADF	DF	ADF
t Test	-2.87	-2.31	-2.91	-2.32	-1.78	-2.25	-1.39	-1.86

주 : DF는 lag가 없는 것으로 본 것이며, ADF는 lag가 1개 연도까지 한 것임.

앞에서 논의한 것과는 달리 Tanzi와 Zee는 회귀분석을 통하여 소득이 증가함에 따라 정부의 인건비 또는 정부소비의 GDP 대비 비중이 감소하는 것을 보였다¹⁵⁾. 그들은 각국 정부의 인건비, 정부소비, 전체 정부지출을 소득 그룹별로 나누어 1인당 국민소득에 대해 회귀분석하였다¹⁶⁾. 분석 결과를 보면 모든 국가를 상대로 한 회귀분석에서는 소득과 정부지출 사이에 특별한 관계가 없는 것으로 나타났다. 그러나 소득 그룹별로 추정된 결과에서는 1인당 소득이 높은 국가는 정부소비 또는 인건비가 소득이 증가함에 따라 낮아지는 것으로 나타나고, 소득이 낮은 국가는 그 반대로 나타났다. 이러한 결과를 놓고 Tanzi와 Zee는 국민의 교육 수준 제고로 인한 인적자본의 축적이 정부소비의 감축 요인이라고 주장하고, 고소득 국가에서 정부소비가 차지하는 비중은 점차적으로 낮아질 것으로 전망하였다.

Tanzi와 Zee의 결과를 우리의 경우에 비추어 해석하면 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 우리의 국민소득이 낮아 아직은 정부소비나 인건비가 증가 또는 불변하는

15) V. Tanzi and H. Zee, "Human Capital Accumulation and Public Sector Growth," IMF WP 95-95, 1995.

16) 예시: 정부소비 비중 $(\log C) = \alpha + \rho \cdot 1$ 인당 실질소득(Y) + 오차항(U)

**장기적 재정적자
축소를 위해서는
정부소비를 감축하려는
노력이 필요하다.
대표적인 정부소비는
물건비와 인건비이므로
이의 축소에
노력하여야 한다.**

것이 당연하다고 보는 해석이다. 반면에 국민의 교육 수준이나 교육 투자 규모가 선진국 수준이었음을 감안하면 정부소비 규모가 감축되어야 함에도 불구하고 그렇지 못했다는 해석도 가능하다.

IV. 요약 및 결론

형식적 의미의 재정적자의 감축은 1980년대와 1990년대 중반에 이루어졌으며 형식적인 재정적자의 감축에 지급보증이 역할을 한 것으로 나타나고 있는 반면 여타 방법의 사용 여부는 드러나지 않았다. 더 구체적으로 재정적자를 축소하기 위하여 조세의 과다징수, 징수비율 제고 등은 사용되지 않았으며 공적자금의 활용을 확대하지도 않은 것으로 나타났다. 특히, 자산매각 확대 및 자산매입의 축소 등 정부자산의 축소를 통하여 재정적자를 축소하지는 않은 것으로 나타났다¹⁷⁾.

정부소비 규모를 분석한 결과에 따르면 정부소비는 GDP 대비 일정비율을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있어 정부의 재정적자 감축에 일정한 한계가 있다고 할 수밖에 없다. 따라서 장기적 재정적자 축소를 위해서는 정부소비를 감축하려는 노력이 필요하다. 그리고 대표적인 정부소비는 물건비와 인건비이므로 이의 축소에 노력하여야 한다. 현재 정부가 공공부문의 인력 감축에 노력하고 있지만 이의 실천에 더욱 많은 노력이 필요한 것으로 보인다.

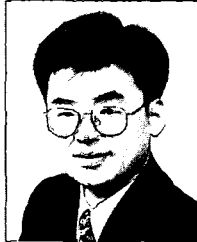
또한 드러나지 않는 재정적자인 지급보증에 유의하여야 할 것으로 보인다. 분석결과에 따르면 지급보증이 정부의 고의성 여부를 떠나 형식적 재정적자를 감축하는 방식으로 활용되었기 때문이다. 그리고 지급보증은 재정적자 규모에서 누락되므로 지급보증 규모가 커지면 정책담당자가 재정 상황에 대한 잘못된 인식을 할 가능성이 높아지고 따라서 적절한 재정운용 방향을 설정하기 힘들기 때문이다¹⁸⁾.

마지막으로 특정 재정지출이나 수입은 발생주의 기준으로 자료를 작성하여 재정운용의 참고자료로 사용할 필요성이 있다는 것을 알 수 있다. 형식적 재정적자 감축의 주요 요인이 현금주의에서 비롯되고 있기 때문이다. 따라서 세입 측면에서 선수금, 향후 환급금, 세출 측면에서 외상 매입, 자산매각과 구입(투자 성격의 지출 중심), 정부보증의 비용 등은 발생주의에 의한 회계 자료가 추가되어야 할 것으로 보인다. ~~KDI~~

17) 통합재정에서 드러나지 않는 정부투자기관의 수지 조정이나 정책 금융의 확대 여부는 분석하지 못함.

18) 예를 들어 외환위기 이후 금융기관 구조조정을 위해 64조원의 지급보증을 하였지만 현재는 이자비용만이 재정부담으로 인식되고 있으나 지급보증에 대한 채무불이행 위험이 10%라고 가정하면 6.4조원이 현재의 재정적자에 추가되어야 함.

자본시장 개방에 따른 이자소득 과세방안에 대한 국제적 논의 동향



洪範敎 / 한국조세연구원 연구위원

1. 서론

통신기술 및 설비의 발달, 금융규제의 완화 및 자본시장의 개방, 금융혁신 등에 의하여 국제적인 자본시장의 통합이 이루어지고 있다. 이러한 현상은 전세계에 걸쳐 자본의 이동을 자유롭게 함으로써 자본비용을 줄이고 시장의 효율성을 향상 시킨다. 또한 동시에 국제무역 및 투자의 증대에도 기여하게 된다. 뿐만 아니라 자본의 자유로운 이동은 필연적으로 국제자본을 유치하기 위한 각국 과세당국간의 조세경쟁을 유발하게 된다.

이렇듯 변화하는 금융환경하에서 조세정책은 중요한 함의를 지니게 된다. 우선 조세의 중립성을 유지하여 세금이 자본이동의 효율성 제고 기능을 왜곡시키지 않도록 하여야 한다. 더 나아가 개방된 자본시장이 보다 효율적으로 기능할 수 있도록 하고, 금융혁신을 촉진할 수 있도록 조세체계를 고안하여야 한다. 동시에 국제적인 조세회피(tax evasion or avoidance)를 방지하여 세수를 확보하는 것도 중요한 과제이다.

특히 이자소득과세를 포함하는 자본소득에 대한 과세는 국제적인 자본흐름(capital flow)에 영향을 미치기 때문에 조세경쟁의 중요한 대상이 되고 있다. 실제로 이자소득에 대하여 각국간의 조세조약이나 이자소득에 대한 과세 당국의 정보 부족 등으로 인하여 많은 부분에 있어 과세가 이루어지지 않고 있는 실정이다.

이자소득과세를 포함하는 자본소득에 대한 과세는 국제적인 자본흐름에 영향을 미치기 때문에 조세경쟁의 중요한 대상이 되고 있다.

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

OECD를 중심으로 국가간에 서로 다른 이자소득과세제도를 조화롭게 통일하기 위한 방안이 모색되고 있다.

뿐만 아니라 파생상품과 같은 새로운 금융상품의 등장은 과세대상에 포함시켜야 하는 이자소득의 범위까지 애매하게 만드는 경향이 있다.

따라서 OECD를 중심으로 국가간에 서로 다른 이자소득과세제도를 조화롭게 통일하기 위한 방안이 모색되고 있다. 여기서는 이러한 이자소득과세에 대한 국제적인 논의 동향에 대하여 간단히 살펴보기로 하겠다.¹⁾

II. 자본시장의 개방

1. 국제자본시장의 통합

1980년대 이래로 정보통신 기술의 발전과 개별 국가의 금융시장 규제 완화, 그리고 금융혁신에 의한 신상품의 도입 등에 의하여 국가간 자본·금융시장의 장벽이 낮아지게 된다. 즉 국제적으로 보다 수익률이 높은 효율적인 시장으로 자본이 자유롭게 이동하는 통합현상이 나타난다. 이러한 현상은 기관투자자의 국제적 분산투자 증가, 주식시장의 국제화 현상, 개별국가의 과세제도상의 차이 등에도 기인한다.

〈표 1〉은 금융시장의 통합에 따른 해외자금조달 규모의 증가 추이를 보여주고 있다. 전세계적으로 해외자금조달 규모가 1992년의 6,097억달러에서 1997년에 1조 7,693억달러로 약 3배 가까이 증가하였다. 특히 같은 기간 OECD 회원국의

〈표 1〉 해외자금조달 규모

(단위: 십억달러, %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
OECD 회원국	553.5 (90.8)	728.0 (88.9)	867.1 (89.6)	1,175.1 (91.5)	1,388.7 (88.4)	1,547.0 (87.4)
비OECD국가	33.7 (5.5)	66.8 (8.2)	80.5 (8.3)	91.2 (7.1)	131.5 (8.4)	189.3 (10.7)
국제개발기구	22.5 (3.7)	23.8 (2.9)	20.0 (2.1)	18.0 (1.4)	51.4 (3.3)	33.0 (1.9)
합 계	609.7	818.6	967.6	1,284.3	1,571.8	1,769.3

1) 보다 자세한 논의 동향에 대해서는 OECD documents DAFPE/CFA/CMF/GFM(95)1/REV1, DAFPE/CFA/IFT(98)1, DAFPE/CFA/WP8(99)1, DAFPE/CFA/WP8(97)14/REV4 등을 참조하기 바람.

자료: OECD, *Financial Market Trends*, Vol. 70, July 1998.

〈표 2〉 신흥시장으로의 연평균 자본이동¹⁾

(단위: 십억달러)

	1984~89 ²⁾	1990~96 ²⁾	1994	1995	1996	1997
전체						
순민간자본이동 ³⁾	15.2	148.1	160.5	192.0	240.8	173.7
순직접투자	12.9	63.1	84.3	96.0	114.9	138.2
순포트폴리오투자	4.7	54.1	87.8	23.5	49.7	42.9
기타 순투자	-2.5	30.9	-11.7	72.5	76.2	-7.3
외환보유고 증감 ⁴⁾	-13.8	-81.2	-77.2	-120.5	-115.9	-54.7
개도국						
순민간자본이동 ³⁾	18.2	131.2	136.6	156.1	207.9	154.7
순직접투자	12.1	5.68	75.4	84.3	105.0	119.4
순포트폴리오투자	4.2	49.3	85.0	20.6	42.9	40.6
기타 순투자	1.9	25.1	-23.8	51.2	60.0	-5.3
외환보유고 증감 ⁴⁾	5.8	-55.7	-42.4	-65.5	-103.4	-55.2
세계전환국						
순민간자본이동 ³⁾	-1.0	12.8	18.4	29.8	21.3	34.5
순직접투자	-0.2	6.3	5.4	13.2	13.1	18.2
순포트폴리오투자	-	2.0	4.1	2.9	2.2	7.3
기타 순투자	-0.8	4.6	8.9	13.6	5.9	9.0
외환보유고 증감 ⁴⁾	-3.6	-7.8	-8.5	-35.9	0.4	-6.2
신흥공업국⁵⁾						
순민간자본이동 ³⁾	-2.0	4.1	5.5	6.1	11.7	-15.4
순직접투자	1.0	0.1	3.5	-1.5	-3.2	0.6
순포트폴리오투자	0.5	2.8	-1.2	0.0	4.6	-5.0
기타 순투자	-3.6	1.2	3.2	7.6	10.3	-11.1
외환보유고 증감 ⁴⁾	-16.0	-17.7	-26.3	-19.0	-12.9	6.7

주 : 1) 순자본유입에는 순직접투자, 순포트폴리오투자, 기타 장단기 투자유입, 그리고 공공 및 민간차입을 포함함.

2) 연평균 값임.

3) 자료 처리상 '기타 순투자' 에는 공적부문의 자본흐름을 포함하는 경우도 있음.

4) 음(minus)수가 증가를 나타냄.

5) 홍콩, 한국, 싱가포르, 대만, 이스라엘이 포함됨.

자료 : IMF, *World Economic Outlook*, 1998.

경우에는 1992년에 대비하여 1997년에 약 1.8배의 증가세를 나타냈으나, 개도국을 포함한 비OECD 회원국의 경우에는 동 비율이 4.6배로 월등히 높아, 전세

전세계적으로 해외자금조달 규모가 1992년의 6,097억달러에서 1997년에 1조 7,693억달러로 약 3배 가까이 증가하였다.

**우리나라의
자본시장 개방은
1990년대에 들어
실질적으로 시작되었는바
1997년 말의
IMF사태로 인하여
시장개방은 전면적이고
급격히 추진되었다.**

계적으로 자본의 이동이 확산되고 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉는 1980년대 중반 이후 개발도상국, 체제전환국, 신흥공업국 등 신흥시장으로의 연평균 자본 이동량을 보여주고 있다. 신흥시장으로의 연평균 자본이동은 1984년부터 1989년까지는 연평균 152억달러 수준에서, 1990년부터 1996년까지는 연평균 1,481억달러로 크게 증가하였다. 그러나 1997년의 아시아 국가들의 금융위기의 여파로 개도국과 신흥공업국으로의 자본유입은 주춤하였으나, 동구의 체제전환국으로의 자본유입은 계속되었음을 볼 수 있다.

2. 우리나라 자본시장의 개방

우리나라의 자본시장 개방은 1990년대에 들어 실질적으로 시작되었다. 1992년에 발표된 신경제 5개년 계획의 일환으로 1993년 6월 '금융부문 개혁계획'에 이어 시장개방계획(Blueprint)이 발표되고 1994년에 외환제도개혁 5개년 계획이 발표되는 등 점진적으로 시장의 개방을 추진하여 왔다. 1996년의 OECD 가입을 계기로 시장개방을 앞당기기는 하였으나, OECD의 양대 자유화²⁾ 규약 수락률이 66%(OECD 평균 89%)에 머무는 등 개방의 점진적인 기초를 유지하기 위하여 노력하였다. 그러나 1997년 말의 IMF사태로 인하여 시장개방은 전면적이고 급격히 추진되었다.

주식시장의 경우에는 1992년 개방을 시작하여, 1998년 5월 외국인에 대한 주식투자한도가 전면 폐지되었다³⁾. 채권시장의 경우에는 1994년 7월 중소기업 전환사채에 대한 외국인 투자를 허용한 이래 국내의 금리차가 2% 이내가 되면 전면적으로 개방한다는 점진적인 계획을 세웠으나, 역시 IMF사태를 맞아 외자유치의 필요성 때문에 1997년 12월 30일에 국공채, 특수채, 회사채, 단기채 등 모든 채권에 대한 외국인 한도를 폐지하였다. 1998년 5월에는 CP, CD, RP, 표지어음 등 단기금융시장도 전면적으로 개방되었다.

3. 우리나라의 자본거래 현황

한편 부문별 자본유입을 살펴보면 민간부문의 자본유입이 가장 큰 비중을 차지하고 있으나, 1997년 이후에는 공공부문의 자본유입이 크게 증가하였다(〈표 3〉)

2) OECD의 양대 자유화규약은 자본이동 자유화 규약과 경상무역의 거래 자유화 규약을 지칭하는 것으로서 OECD 가입의 필수적인 조건임.
3) 공공적 법인에 대한 한도는 전체 한도 30%, 1인당 한도 3%가 계속 유효함.

참조). 이는 IMF 사태로 인해 민간 및 금융기관의 대외신인도가 저하됨으로써 신규 차입이 부진하였던 점에 기인한다. 공공부문의 자본도입 증가는 외환보유고 확충을 위한 국제기구로부터의 차입과 외평채 발행이 중요한 요인이다.

공공부문의
자본도입 증가는
외환보유고 확충을 위한
국제기구로부터의 차입과
외평채 발행이
중요한 요인이다.

〈표 3〉 부문별 자본유입 추이

(단위: 억달러, %)

	1995	1996	1997		1998		
			연간	하반기	연간	상반기	하반기
공공	4.8 (0.5)	5.4 (0.4)	165.1 (11.5)	163.0 (20.8)	170.4 (16.7)	131.7 (21.2)	38.7 (9.7)
민간	948.9 (88.9)	1,168.0 (89.7)	1,214.2 (84.6)	597.1 (76.2)	792.6 (77.8)	443.6 (71.4)	349.0 (87.8)
금융	113.6 (10.6)	129.3 (9.9)	56.4 (3.9)	23.7 (3.0)	55.6 (5.5)	45.8 (7.4)	9.8 (2.5)
계	1,067.3	1,302.6	1,435.8	783.8	1,018.6	621.1	397.6

자료: 한국은행, 「한은정보」, 1999. 4.

외국인 투자자금의 유입은 1997년 하반기에 감소하였다가 1998년부터 순유입 증가를 시현하고 있다(〈표 4〉 참조). 1997년 하반기 중 1억 5천만달러에 그쳤던 외국인투자자금 순유입 규모는 1998년중 94억 8천만달러로 크게 확대되었다. 투자절차 간소화 및 투자한도 확대 등의 노력으로 외국인 직접투자 유입규모는 1998년에 53억 3천만달러로 증가하였고 외국인 주식투자자금도 1998년중에 41억 6천만달러가 순유입된 데 반해, 채권투자자금은 유입액이 22억 8천만달러이고 유출액이 20억 5천만달러로 순유입의 규모는 2억 3천만달러에 불과하다.

해외직접투자는 지속적으로 증가하고 있으며 해외증권투자도 회복되고 있는 추세이다(〈표 5〉 참조). 1998년중 해외직접투자는 신규투자가 62억 3천만달러이고 회수분이 14억 8천만달러로 순투자는 1997년보다 소폭 증가한 47억 6천만달러를 기록하였다. 해외증권투자는 외환자금사정의 악화로 1997년 하반기에 크게 위축되어 1998년 상반기까지 미미한 변동을 보였으나 1998년 하반기부터 해외채권투자를 중심으로 다시 증가하고 있다.

외국인 투자자금의
유입은 1997년 하반기에
감소하였다가 1998년부터
순유입 증가를
시현하고 있다.
또한 해외직접투자는
지속적으로 증가하고
있으며 해외증권투자도
회복되고 있는 추세이다.

〈표 4〉 외국인 직접투자 및 증권투자

(단위: 억달러)

	1995	1996	1997		1998		
			연간	하반기	연간	상반기	하반기
직접투자	12.4	18.8	26.0	14.1	50.9	16.5	34.4
유 입	14.5	22.9	30.9	16.5	53.3	17.5	35.8
회 수	2.1	4.1	4.8	2.4	2.4	1.0	1.4
주식투자	22.0	43.7	7.8	-13.9	41.6	29.2	12.4
유 입	99.9	124.2	125.3	55.2	129.0	68.3	60.7
회 수	77.9	80.5	117.5	69.1	87.4	39.1	48.3
채권투자	0.2	0.2	2.0	1.3	2.3	3.4	-1.1
유 입	0.3	0.5	2.8	2.0	22.8	20.2	2.6
회 수	0.1	0.3	0.8	0.7	20.5	16.8	3.7
계	34.6	62.7	35.8	1.5	94.8	49.1	45.7

자료: 한국은행, 「한은정보」, 1999. 4.

〈표 4〉 해외 직접투자 및 증권투자

(단위: 억달러)

	1995	1996	1997		1998		
			연간	하반기	연간	상반기	하반기
직접투자	35.5	46.7	44.5	23.0	47.6	16.6	31.0
신 규	39.0	52.3	51.4	26.7	62.3	22.9	39.4
회 수	3.5	5.6	6.9	3.7	14.8	6.4	8.4
증권투자	6.8	25.8	6.9	1.0	22.0	1.8	20.2
주 식	1.6	5.1	3.6	2.5	-0.3	-1.2	0.9
채 권	5.2	20.7	3.3	-1.5	22.2	3.0	19.2
(중장기)	(4.9)	(14.6)	(5.5)	(-0.7)	(20.0)	(-1.6)	(21.6)
계	42.3	72.5	51.4	24.0	69.6	18.4	51.2

자료: 한국은행, 「한은정보」, 1999. 4.

III. 이자소득과세 방안에 대한 국제적 논의

1. 논의의 배경

가. 개방경제하의 조세정책

시장개방과 통합이 조세정책에 미친 영향은 다음과 같은 몇 가지로 압축할 수 있다. 첫째, 비거주자에게 지급되는 이자에 대한 원천징수세율을 낮추는 경향이 나타나고 있다. 그 이유는 자본시장의 통합에 따라 자금조달이 용이하게 되었으므로 세율의 차이에 대한 민감도가 그만큼 높아졌기 때문이다. 따라서 거주지에서 과세되지 않고, 원천지국에서만 과세된다면 자금은 낮은 세율을 적용하는 국가(경과세국)로 몰리게 될 것이며, 여러 나라에서 역외금융센터를 새롭게 개설하고자 하는 이유도 바로 이 점에 있다고 하겠다. 실제로 자금의 자유로운 이동과 유로본드⁴⁾의 발행으로 인하여 1980년대 초반 이래 세율을 낮추기 위한 조세경쟁 현상이 나타나고 있다.

둘째, 국내 저축과 투자와의 상관관계를 미약하게 만들어 국내 저축에 대한 과세를 어렵게 하고 전세계적으로 과세기반을 축소시킨다. 특히 다국적기업의 경우에는 자금의 조달원이 다양하기 때문에 이들 기업의 증가는 조세정책에 커다란 영향을 미치게 된다. 거주자에 대한 이자소득 과세의 강화도 자금의 유출을 가져올 수 있다. 만일 국내이자소득에 대한 과세는 강화하고, 비거주자에 대해서는 면세한다면, 외국금융기관을 통하여 국내자산에 투자함으로써 조세를 회피하는 것이 가능하다.

셋째, 조세제도의 왜곡을 가져올 수도 있다. 자본의 이동 때문에 과세당국의 이자소득에 대한 과세가 제한되므로 세수의 확보를 위하여 다른 세원으로서의 과세가 일어날 수 있다. 즉 자본에 비하여 이동성이 제한되는 비전문노동, 물적자본, 부동산, 소비 등에 대한 과세를 강화함으로써 세수의 부족을 메우려는 유인이 발생하게 되는데, 이러한 조세의 전가는 부문간의 형평성을 저해하게 된다. 이론적으로도 이자소득은 면세를 해주고, 근로소득은 과세를 강화할 근거는 없으며, 특히 이자소득을 발생시키는 자본은 부유층이 소유하고 있기 때문에 이러한 추세는 수직적 형평성을 저해하게 된다.

즉 개방경제하에서 과세당국은 이자소득에 과세함으로써 발생할 수 있는 자본

개방경제하에서

과세당국은 이자소득에

과세함으로써 발생할 수

있는 자본도피, 조세회피,

세수기반의 감소,

상대적으로 비유동적인

생산요소에 대한

과세로 인한 형평성

저해 등의 문제에

부딪치게 된다.

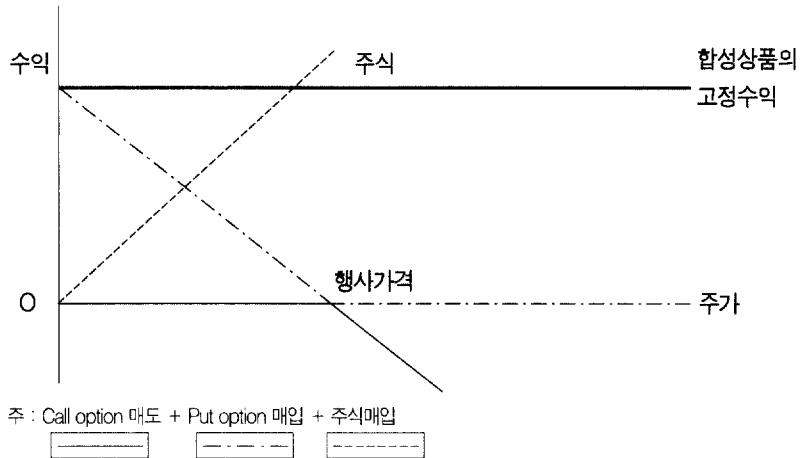
4) Euro-bond는 소지형 (bearer form)으로 익명성을 보장하고 있음.

개방경제하에서 과세당국이 직면하게 되는 이러한 문제들은 Tobin tax에서도 볼 수 있듯이, 여러 나라가 공동으로 해결하지 않고서는 효과를 기대하기 어려운 문제이다.

도피(capital flight), 조세회피(tax evasion and avoidance), 세수기반의 감소, 상대적으로 비유동적(immobile)인 생산요소에 대한 과세로 인한 형평성의 저해 등의 문제에 부딪치게 된다.

뿐만 아니라 금융혁신에 따른 새로운 신상품의 등장으로 인한 조세회피의 가능성은 이자소득세 과세의 대상이 되는 '이자'의 정의에 대한 문제까지 제기하게 된다. 예를 들면, <그림 1>에서 보는 바와 같이 옵션과 주식을 이용하여 채권과 동일한 현금흐름을 재생할 경우, 이들 결합상품에서 발생하는 수익을 전통적인 의미에서의 이자라고 볼 수는 없을 것이다. 그러나 동일한 현금흐름을 발생시키는 두 자산에서의 수익을 달리 취급하는 것도 형평성의 문제를 야기하게 될 것이다.

<그림 1> 옵션을 이용한 채권 수익의 재생



나. OECD에서의 논의

개방경제하에서 과세당국이 직면하게 되는 이러한 문제들은 Tobin tax에서도 볼 수 있듯이, 여러 나라가 공동으로 해결하지 않고서는 효과를 기대하기 어려운 문제이다. OECD에서는 이자소득에 대한 원천지국에서의 과세문제가 일찍이 논의되기 시작하여, 1970년대 OECD의 재정위원회(CFA)에서 비교적 고율(25~30%)의 원천징수를 제안하였으나(실소유자의 확인 여부에 따라 면제 가능), 당시 중동의 석유달러를 유통시키기 위한 필요에서 실현되지 못하였다. 1984년 주

요 금융센터를 가지고 있는 나라들(미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본)은 비거주자에 지급되는 이자에 대한 원천징수를 일방적으로 포기하고 여타 국가들도 조세조약 등을 통하여 원천지국에서 과세할 수 있는 권한을 포기하였다. 그 결과 대부분의 나라에서 비거주자에게 지급하는 이자에 대하여 실질적으로 과세가 이루어지지 않고 있으며, 정보교환도 부실한 상태이다. 따라서 OECD에서는 조세감면 경쟁 및 정보교환의 부재로 국제이자소득이 과세의 사각지대가 되고 있다는 인식하에 원천징수 또는 정보교환을 선택적으로 실시할 수 있도록 하는 방안에 대하여 논의를 하고 있다.

실제 이자소득에 대한 과세는 나라마다 다른 복잡한 체계를 갖고 있기 때문에 원천징수의 적용에 있어서 많은 문제점들을 내포하고 있다.

2. 이자소득에 대한 원천징수

가. 원천징수의 적용

OECD model tax convention에 따르면 채무자가 거주하고 있는 원천지국은 총 이자소득의 10%까지 과세할 수 있다. 채권자가 거주자인 국가는 외국납부세액공제를 허용하는 선에서 동일한 이자소득에 대하여 과세할 권한을 가지며, 과세 여부 및 방법(종합과세 또는 분리과세)은 거주지국의 세법에 따른다. 원천지국 과세당국은 조세조약 및 국내법의 올바른 적용을 위하여 거주지국과 정보를 교환하도록 되어 있다.

그러나 실제 이자소득에 대한 과세는 나라마다 다른 복잡한 체계를 갖고 있기 때문에 원천징수의 적용에 있어서 많은 문제점들을 내포하고 있다. 많은 나라에서 이자수취인의 거주 여부에 따라 과세수준을 결정하고, 지급자의 신분, 소유관계 및 채무(debt instruments)의 성격에 따라 과세 여부를 결정한다. 일부 국가에서는 은행이나 공공기관에서 지급하는 이자에 대해서는 원천징수를 면제한다든지, 표시 통화 및 만기 등에 따라서 차별을 두기도 한다. 따라서 조세회피의 기회를 상당히 제공하고 있기 때문에 실질적으로 이자소득에 대해서는 거의 과세되지 않거나, 낮은 세율이 부과되고 있다.

그 밖에도 국제적인 이자소득과세의 통일성 결여는 자본수출의 중립성⁵⁾을 충족시키지 못하기 때문에 경과세국으로 자본을 물리게 만든다. 배당소득은 과세하고 이자소득에 대해서는 과세하지 않을 경우, 채무에 의한 자금조달(debt financing)에 지나치게 의존하게 만드는 경향도 나타난다. 동시에 앞서 지적한

5) Capital Export Neutrality: 국내외 이자소득에 대하여 동일한 방법과 동일한 세율을 부과함으로써 자본의 한계생산성을 같게 만드는 조건

원천징수의 대상이 되는 이자소득을 구분하는 것이 새로운 금융상품의 등장으로 인하여 매우 어렵게 되었다.

바와 같이 이자소득에 대한 조세회피는 과세당국으로 하여금 비유동적인 생산요소
소에 대한 과세(예를 들면 근로소득세)에 보다 의존하게끔 만드는 경향이 있다.
또한 거주지국과 원천징수 세액을 공정하게 배분하는 것도 쉽지 않은 문제점으로
남아 있다.

나. 원천징수제도의 당면 과제

1) 원천징수대상 소득의 구분

원천징수의 대상이 되는 이자소득을 구분하는 것이 새로운 금융상품의 등장으로
인하여 매우 어렵게 되었다. 신금융상품을 통하여 수익의 흐름을 똑같이 만들
수 있다면 결과적으로 나오는 세전 수익률은 같을 텐데, 과세대상에 포함되느냐
에 따라 세후 수익률은 달라지게 될 것이기 때문에 소득의 성격을 구분하는 것이
매우 중요하며 어려운 문제로 부상하였다.

앞서 살펴본 옵션의 경우 이외에도, 예를 들면, 할인채(zero-coupon bond)에
있어서의 할인(discount), 할증(premium)을 이자로 해석하느냐 하는 것도 나라
마다 달라 할인을 이자로 취급하여 정률법(amortizing formula)에 의해 계산하
여 과세하는 국가가 있는 반면, 이자로 취급하지 않는 국가도 있다. OECD
model convention에서 이자소득은 원천징수의 대상인 반면, 리스(lease) 소득은
그 대상이 아니라는 점을 이용하여 이자지급자산(예: 채권)을 대여하면 동일한
현금흐름에도 불구하고 지급의 성격이 이자가 아니라 대여료가 됨으로써 원천징
수의 대상에서 제외될 수 있는 예도 있다⁶⁾.

OECD의 Working Party No. 6는 신상품으로부터 발생하는 소득에 대해서는
원천지국에서 면세하도록 다수 의견을 내고 있다. 과세를 함으로써 세후 기준으
로 상업적 거래의 경쟁력을 떨어뜨리기 때문이다. 한편 Working Party No. 1에
서는 이자의 지급자(payer)와 실수령자(beneficial owner)간에 특별한 관계가
설정되지 않았을 때 지급하였을 금액을 초과하는 금액에 대해서는 원천지국에서
국내법을 적용하는 것을 허용할 것을 제안하였다.

6) 이러한 것을 '인위적 지급(manufactured payment)'이라 함.

2) 원천징수 대상 및 면제의 범위

원천징수의 대상은 원칙적으로 모든 납세자이지만 다음과 같은 경우에는 나라

에 따라서 대상에서 면제될 수 있다: (i) 수취인이 비거주자인 경우 (ii) 조세조약국의 거주자인 경우 (iii) 은행간의 거래인 경우 (iv) 서로 다른 법인격간의 '지급'을 포함하지 않은 자금흐름인 경우.

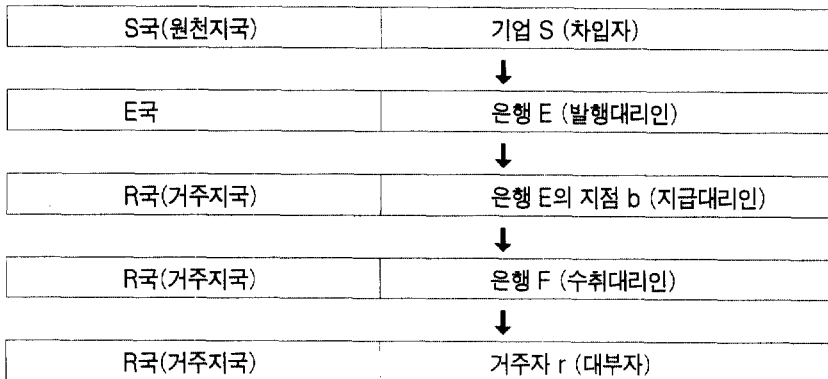
그러나 원천징수의 면제는 (i) 지급인에게 원천징수의무를 이행하는 것을 복잡하게 만들 수 있고 (ii) 헛점(loophole)을 만들어 남용의 소지가 있고 (iii) 일단 면제되면 다시 취소하기 어려운 것이 일반적이다. 따라서 스위스에서는 일단 모든 납세자를 대상으로 원천징수하고, 과세당국이 면제자격을 심사하여 환급해주고 있으나, 이 경우에는 징세비용이 매우 높아지는 단점이 있다.

대리인의 범위 선정과 관련하여서는 우선 채권자와 채무자 사이에 다수의 대리인이 개재될 수 있다는 점과 지리적으로 과세권이 제한된다는 점을 고려해야 할 것이다.

3) 원천징수 대리인의 범위

대리인의 범위 선정과 관련하여서는 우선 채권자와 채무자 사이에 다수의 대리인이 개재될 수 있다는 점과 지리적으로 과세권이 제한된다는 점을 고려해야 할 것이다.

<그림 2> 이자지급의 흐름



<그림 2>에서 거주지국 과세당국은 수취대리인(은행 F)이 거주자 r에 가장 가깝기 때문에 그에 대한 정보를 가장 많이 알고 있을 것으로 추정하여 은행 F에게 원천징수 의무를 부과할 수 있다. 그러나 은행 E가 해외(E국)에서 거주자 r에게 직접 이자를 지불하여 원천징수 의무를 회피할 수 있다. 이 경우에는 거주지국에 있는 은행 E의 지점 b(지급대리인)에게 원천징수 의무를 부과함으로써 '안전판'

원천징수세율이
너무 높으면,
납세자의 현금흐름에
악영향을 줄 수 있으며,
과세당국에게도 추후
환급을 위한 행정비용이
높아진다.

의 역할을 맡길 수 있기 때문에 일반적으로 지급대리인이 거주지국의 원천징수 의무자로 선호된다.

4) 원천징수 세율의 수준

원천징수 세율의 수준에 따라 최종납부세액을 대신하는 원천징수, 자발적인 납세순응을 유도하기 위한 자극으로서의 원천징수, 전액납부를 보장하기 위한 수단으로서의 원천징수 등 원천징수의 성격이 달라질 수 있다.

원천징수세율이 너무 높으면, 납세자의 현금흐름에 악영향을 줄 수 있으며, 과세당국에게도 추후 환급을 위한 행정비용이 높아진다. 감시 및 대조체계가 잘 갖추어져 있다면, 원천징수는 납세순응을 유도하는 역할을 하며, 감시체계가 제대로 갖추어져 있지 않더라도 적절한 세율의 원천징수는 전액납부의 보조수단이 될 수 있다. 지나치게 낮은 수준의 세율은 원천징수의 목적을 달성하는 데 효과가 없을 것이다.

원천지국과 거주지국에서의 세율도 적절한 조화를 이루는 것이 중요하다. 원천지국에서 높은 세율로 징수한 세금이 거주지국에서 환급되지 않는 경우, 자금흐름에도 영향을 미칠 것이다. 양국에서 동일한 세율이 적용된다고 하더라도, 원천지국에서는 총수입에 대하여 과세하는 데 반해, 거주지국에서는 순수입에 대하여 과세할 경우, 환급을 받지 못하는 문제가 발생할 수도 있다.

5) 원천지국에서의 세수 확보

OECD model convention에서는 원천지국에서 이자소득의 10%까지 원천징수하는 것을 허용하고 있다. 그러나 1946년의 London Draft 이후, 거주지국에서의 과세가 일반적이며 원천지국에서의 세수확보 목적은 심각하게 추구되지 않았다.

3. 정보교환

가. 정보교환의 의미

원천징수에 대한 대안으로서 논의되고 있는 것이 과세당국간의 정보제공이다. 국내적으로 과세당국에 의해 부과되는 정보의무는 i) 기장의무 ii) 과세당국에

대한 정보제출의 의무 등이 있다. 국제적으로는 OECD model tax convention 제26조에서 국가간 정보교환의 틀을 제시하고 있다. 그러나 지나친 정보제출 의무의 부과는 정보제공자에게 순응비용을 증가시키며, 납세자의 사생활을 침해할 소지도 있기 때문에 제공된 정보의 비밀성(confidentiality)은 보장되어야 하며, 납세자 권리 및 제반 법률에 의한 정보남용의 방지가 필요하다.

국제이자소득에 대한 정보교환은 대체로 다음과 같은 단계를 거쳐 이루어진다: (i) 신분 확인: 지급인(주로 은행)에 의한 수취인의 신분 확인 (ii) 제3자 보고 의무: 지급인의 과세당국에 대한 자동적 정보 보고 (iii) 정보 교환: 국가간의 자동적인 정보교환 (iv) 대조: 조약 상대국에 의해 제공된 정보와 국내 파일상의 정보의 대조.

나. 비밀보장에 대한 완화

원천징수에 대한 대안으로서 제시되고 있는 정보교환의 가장 큰 걸림돌은 일부 국가에서 채택하고 있는 은행 비밀보장법이다. 대표적인 국가로서 스위스를 들 수 있는데, 스위스는 35%의 세율로 원천징수를 하고 고객에 대한 모든 정보를 비밀에 부친다. 따라서 이러한 국가들과는 상호 정보의 교환이 이루어지지 않기 때문에 다른 나라들이 정보교환 방식을 택하기를 꺼리게 될 것이다.

OECD는 해외 금융기관을 이용한 거주자의 조세회피를 방지하고 거주지국 과세를 강화하기 위하여 과도한 금융비밀보장 관행 및 제도 완화를 위한 권고안을 마련중이다. 그 내용에는 (i) 익명계좌의 금지, 금융기관에 대한 고객의 신원 확인 및 기록 보관 등의 의무조치 (ii) 국고이익이 없더라도 조약 상대국에게 금융 거래 및 계좌 정보 제공 (iii) 형사소추와 관련된 조세문제에 대하여 상대국으로부터 정보요청이 있을 경우 금융정보교환 허용 (iv) 납세의무 확인 및 기타 조세 행정 목적상 금융정보교환을 허용하는 것 등이 포함되어 있다.

IV. 맺는 말

국제이자소득에 대한 원천징국에서의 과세는 조세경쟁에 의하여 하향 조정의 압력을 받게 되고, 거주지국에서의 과세는 정보의 불충분 때문에 제대로 이루어지기 힘든 것이 현실이다. 통합된 국제금융시장의 현상을 고려할 때, 이자소득세

OECD는 해외 금융기관을 이용한 거주자의 조세회피를 방지하고 거주지국 과세를 강화하기 위하여 과도한 금융비밀보장 관행 및 제도 완화를 위한 권고안을 마련중이다.

**OECD에서는
이자소득에 대하여
원천징수 또는
정보교환 중의 하나를
선택하든가, 아니면
둘의 적절한 결합에
의하여 과세토록 하는
방안이 논의되고 있다.**

에 대한 일방적인 원천징수는 자본도피(capital flight)를 가져올 우려가 크다. 또한 이자소득에 대한 유효세율이 점차 낮아짐에 따라 세수기반이 축소되어 과세당국의 입장에서는 지리적으로 유동성이 낮은 생산요소에 대한 과세를 강화하게 되어 조세 형평성과 자원의 효율적 배분을 저해하게 된다. 금융시장의 통합과 금융서비스의 국제화로 인하여 납세자가 해외금융기관을 이용하여 조세를 회피할 가능성이 높아진다.

이러한 배경하에서 OECD에서는 이자소득에 대하여 원천징수 또는 정보교환 중의 하나를 선택하든가, 아니면 둘의 적절한 결합에 의하여 과세토록 하는 방안이 논의되고 있다. 이러한 방안은 둘 중 한 가지 방법을 이미 채택하고 있는 나라들에게 현행의 제도를 유지하게 하는 이점이 있으나, 자금흐름에 미치는 영향에 대한 균형을 취하는 것과 국가간 과세권을 분배하는 문제가 있다. 또한 스위스와 같은 은행 비밀보장법(Bank Secrecy)을 가진 국가는 계속 원천징수를 선택할 것이므로 거주지국 과세를 저해하는 동시에 그러한 국가에 국고이익과 더불어 면죄부만 주게 될 가능성도 있다.

현행 우리나라의 제도는 국제금융거래에 따른 이자소득에 대하여 원천징수를 면제하고 있으며 원천징수에 따른 자동정보교환도 실시하지 않고 있다. 만일 이자소득에 대한 원천징수를 선택하게 된다면 국고수입은 증대되지만 자본유입(capital inflow)에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되며, 정보교환을 선택할 경우에는 국고수입이 포기되며, 정보교환의 수준에 따라 자본유입에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 이러한 국제적인 논의는 나라마다 입장이 다르기 때문에 빠른 시일 내에 합의점을 찾기는 어려울 것으로 예상된다. 그러나 우리로서는 국제적인 논의 동향을 주시하고, 이러한 방안이 우리에게 미치는 영향을 분석하여 우리나라의 입장을 정립하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. **KDI**

지방재제도의 현황과 문제점



李相燮 / 한국조세연구원 연구위원

1. 서론

본격적인 지방자치제도의 시행 이후에 지방정부의 재원조달 수단인 지방채에 대한 수요와 관심이 나날이 증가하고 있다. 지방자치제도의 정착과 아울러 지역 주민들의 지역개발에 대한 욕구가 많아지고 소득증대와 경제발전에 따른 사회, 환경, 복지수요의 증가와 행정기능의 지방이양에 따른 경직성 경비가 증가함에 따라 지방재정수요가 계속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다.

반면 기존의 세입수단은 이러한 지방재정환경의 변화와 재정수요를 충족시키기 에 역부족이다. 총 조세수입 중 지방세의 비중이 낮고 지방세의 수입 중 상당부분을 차지하는 재산과세(취득세, 등록세 등)의 수입은 부동산의 경기에 크게 영향을 받기 때문에 안정성이 결여되어 있다. 그리고 지방세 세목 및 세율이 전국적으로 획일적이어서 지방자치단체의 재량에 의한 탄력적인 재원조달 수단으로 부적절하여 지방재정수요를 충족하기 위한 지방세 수입에는 한계가 있을 뿐더러 사용료와 수수료의 증가를 통한 세외수입의 증대와 적자재정의 편성에 따른 중앙정부의 지원 증대에도 한계가 있다.

지방채는 급변하는 지방재정 환경에 맞추어 재원을 확충하고 정책목표에 순발력 있게 대응할 수 있으며 단기적으로 실현 가능성이 높은 정책수단이라는 점에서 이에 대한 수요와 관심이 증가되고 있다.

지방채는 급변하는 지방재정 환경에 맞추어 재원을 확충하고 정책목표에 순발력 있게 대응할 수 있으며 단기적으로 실현 가능성이 높은 정책수단이다.

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

지방채는 지방자치단체의 신속적인 자원조달수단으로서의 역할을 못하고 있을 뿐만 아니라 효율적인 관리·통제 기능의 미흡으로 재정 부실의 가능성마저 있다.

그러나 경직적인 현행 지방채제도와 지방채시장의 취약한 하부구조로 인하여 지방채는 지방자치단체의 신속적인 자원조달수단으로서의 역할을 못하고 있을 뿐만 아니라 효율적인 관리·통제 기능의 미흡으로 재정 부실의 가능성마저 있다. 그러므로 관련제도를 정비하고 하부구조의 개선을 통하여 지방채시장을 활성화함으로써 지방재정수요의 변화에 신속적으로 대응하는 한편 보다 효율적이고 엄격한 관리 및 감독제도의 도입을 통하여 재정 부실을 미연에 방지할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요하다.

II. 지방채의 성격 및 기능

1. 지방채의 정의

지방채란 지방자치단체가 지역주민의 복지증진을 위한 투자재원을 조달하기 위하여 증서차입 또는 증권발행을 통하여 외부로부터 2회계연도 이상에 걸쳐 자금을 차입함으로써 부담하는 채무를 지칭하는 것으로 채무 주체는 지방자치단체로서 궁극적으로 과세권을 담보로 발행하는 것이다.

2. 지방채의 종류

지방채 종류를 살펴보면 사업성격, 발행방법, 자금의 종류에 따라 다음과 같이 구분될 수 있다.

- 일반회계채 (도로, 교량건설, 청사정비, 재해복구 등), 공기업특별회계채 (상·하수도사업, 지하철건설, 지역개발기금조성사업 등), 기타특별회계채 (주택·택지개발, 농공단지·공단조성, 신시가지 개발, 주차장 건설, 관광휴양지 개발 등)
- 증서차입채, 증권발행채 (모집공채, 매출공채, 교부공채)
- 정부자금채 (특별회계 및 기금 또는 정부투자기관 자금), 지방공공채(지역개발기금, 청사정비기금, 재해복구기금), 민간자금채, 전대차관 (공공차관) 및 상업차관
- 국내채, 국외채

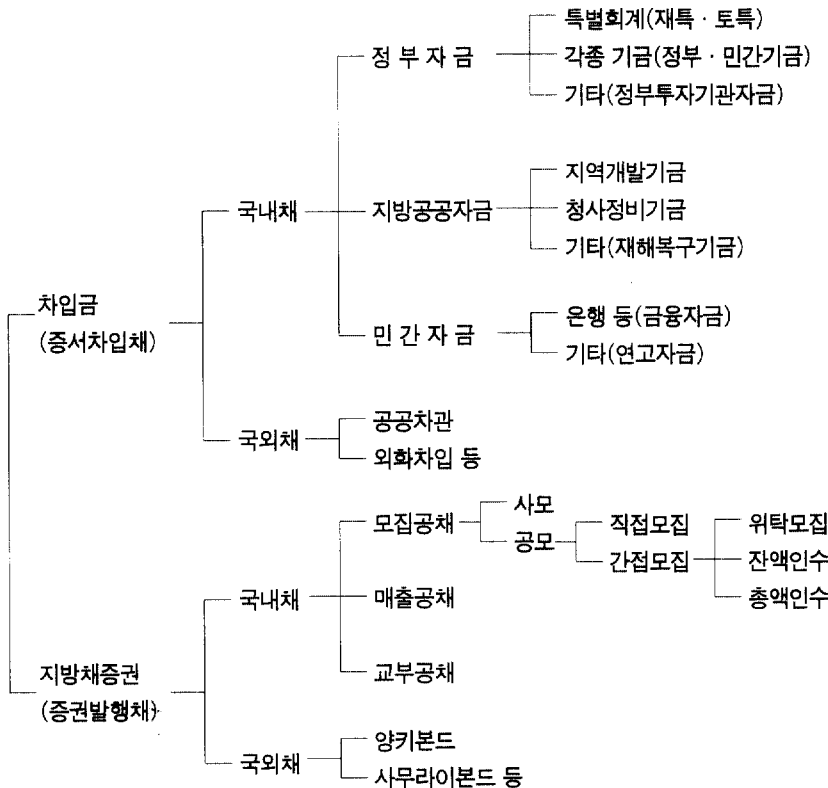
3. 지방채의 기능

지방채의 기능을 크게 네 가지로 구분할 수 있다.

- 1) 자금조달 기능: 지방자치단체의 재정수입을 보완함으로써 탄력적인 재정운 영을 가능케 함.
 - 대규모의 불균등한 자본적 지출을 위한 자금조달
 - 재해복구사업 등 대규모의 긴급한 임시적 지출소요를 위한 자금조달
 - 지방자치단체의 일시적인 부족재원을 보전
- 2) 자원의 배분 기능: 세대간, 전출입주민간, 그리고 지역간의 공평하고 효율적 인 자원배분

지방채의 기능은 크게 자금조달 기능, 자원의 배분 기능, 정책사업적 기능, 경기조절 기능으로 나눌 수 있다.

〈그림 1〉 지방채 분류 체계도



국채는 경제 안정화나
소득분배와 같은
거시적인 정책적 성격이
강한 반면 지방채는
사업적 성격과 지역간의
자금 및 공공재의
배분 기능이 강하다.

- 3) 정책사업적 기능: 정책적으로 필요한 사업에 대해서 저리의 정부자금 융자 및 알선
- 4) 경기조절 기능: 거시 경제적 경기조절정책의 일환으로 운용 가능

4. 지방채와 국채의 비교

지방채는 국채와 같이 공채의 일종으로서 과세당국의 과세권을 담보로 발행된다. 그러나 국채는 경제 안정화나 소득분배와 같은 거시적인 정책적 성격이 강한 반면 지방채는 사업적 성격과 지역간의 자금 및 공공재의 배분 기능이 강하다. 지방채는 소규모로 발행되며 해당지역의 사업재원으로 주로 활용된다. 지방채의 경우 주민들의 이동으로 인하여 지방채 발행에 따른 비용/이익 발생 양상의 불일치로 인한 왜곡의 가능성이 크다.

III. 우리나라 지방채제도의 현황

1. 지방채제도의 현황

가. 우리나라 지방채제도의 특징

우리나라 지방채제도의 특징은 건전재정을 기초로 하며 적극적으로 중앙정부가 개입한다는 것이다. 우리나라에서는 지방자치단체의 세출은 지방채 이외의 수입으로 충당한다는 건전재정사상에 입각한 비모채주의(非募債主義)의 원칙을 채택하고 있다. 우리나라 지방채제도의 또 하나의 주요한 특징으로서 중앙정부의 적극적인 역할을 들 수 있다. 중앙정부(행정자치부)는 각 지방자치단체의 신청에 의한 사업계획을 종합하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 사업별 지방채 발행규모, 자금의 종류 및 발행조건, 발행형식, 상환조건 등을 확정하는 종합적인 계획을 세우고 있다.

한편 무분별한 지방채 발행을 방지함으로써 지방재정의 건전성을 확보하고 지방채시장의 안정성을 유지하며, 지역간·자치단체간 자금배분의 공평성을 확보하고, 금융·거시정책 등 기타 정책목표와의 조율 및 연계를 위하여 기채승인제도를 채택하고 있으며 이를 통하여 지방채의 발행을 규제·조정하고 있다.

나. 법적근거

우리나라의 지방채는 지방자치법 제115조에 근거하여 발행된다. 지방자치법 제115조에 의하면 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 비상재해복구 등의 필요가 있는 때에는 행정자치부 장관의 승인을 받은 범위 내에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다고 규정하여 기채승인제도를 법적으로 명문화하고 있다. 그리고 동법 시행령에 의하면 지방자치단체의 장이 지방채를 발행하고자 할 경우 행정자치부 장관이 정하는 기준에 따라 지방채 발행계획안을 행정자치부 장관에게 제출해야 한다고 규정하고 있다.

지방재정법 제7조에서는 지방자치단체의 세출은 지방채 외의 세입을 그 재원으로 하여야 하며 부득이한 경우 지방자치법 제115조에 의하여 지방채로 충당할 수 있다고 규정함으로써 비모채주의의 원칙을 밝히고 있다.

한편 지방재정법 제8조에 따라 지방채의 발행, 상환 이자의 지불, 증권에 관한 사무절차 및 사무취급 기관은 대통령령에 의해 규정되며, 지방재정법 시행령은 지방채의 발행 대상사업, 종류, 모집의 방법에 의한 증권의 발행 등에 관한 사항을 포괄적으로 명시하고 있다.

다. 발행기준

지방채를 발행할 수 있는 단체에 대한 판단기준을 일명 적채단체기준이라 한다. 현행 적채단체기준에 의하면 채무상환비 비율이 20% 이하인 단체로 최근 4년간 순지방비로 상환한 평균채무액과 최근 4년간 평균일반재원 세입액의 비율이 20% 이하인 단체, 기준연도의 지방세 세수전망이 그 전년도의 실적에 비하여 90% 이상인 단체 또는 기준 전년도의 지방세 징수실적이 기준 전전년도에 비하여 90% 이상인 단체, 기준전년도의 실질수지비율¹⁾이 -10% 이상인 단체, 순지방채 상환채무의 연체가 없는 단체 및 사실과 다른 신청으로 지방채 발행 승인을 받았거나 승인을 받지 아니하고 기채한 사실이 없는 단체만이 지방채를 발행할 수 있다.

지방채 발행의 대상사업에 대한 기준인 적채사업기준에 따르면 공용·공공용 시설의 설치, 당해사업의 수익금으로 원리금 상환이 가능한 사업, 천재지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 기발행 지방채 차환, 기타 주민의 복지증진 등 특별한 필요가 있는 사업 등에 한하여 지

우리나라

**지방채제도의 특징은
건전재정을 기초로 하며
적극적으로 중앙정부가
개입한다는 것이다.**

1) 실질수지비율=실질수지
(형식수지-익년도 이월
금)/일반재원

지방채는 발행 전년도에 다음연도 지방채 발행계획을 수립하여 행정자치부 장관의 승인을 얻어 그 범위 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행된다.

방채를 발행할 수 있도록 규정하고 있다. 반면 소모성 경상비, 소액 단위사업비, 기타 일반재원으로 충당하는 것이 적절하다고 여겨지는 경비 등은 비적채사업으로 분류되어 지방채의 발행을 억제하고 있다. 한편 공기업(상·하수도 사업)에 대한 적채단계기준은 기채총당률(기채조달액/당해사업비)을 기준으로 70% 이하이고 재정 취약단체와 원리금 상환이 곤란한 단체는 60% 이하로 차등 적용된다.

위에서 제시된 적채기준 이외에도 관련계획과의 연관성, 사업계획의 타당성, 기채계획의 적정성 등이 또한 적채기준으로서 기채승인시 고려되고 있다. 한편 적채단계기준이 미달되더라도 예외적으로 추가부담이 없는 지방채, 상환재원의 확보가 가능한 경영수익사업, 정부시책 또는 재해 등으로 긴급히 필요한 사업, 기타 행정자치부 장관이 필요하다고 인정하는 사업인 경우에는 지방채 발행이 가능하다.

라. 발행절차

지방채는 발행 전년도에 다음연도 지방채 발행계획을 수립하여 행정자치부 장관의 승인을 얻어 그 범위 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행된다. 그 과정을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

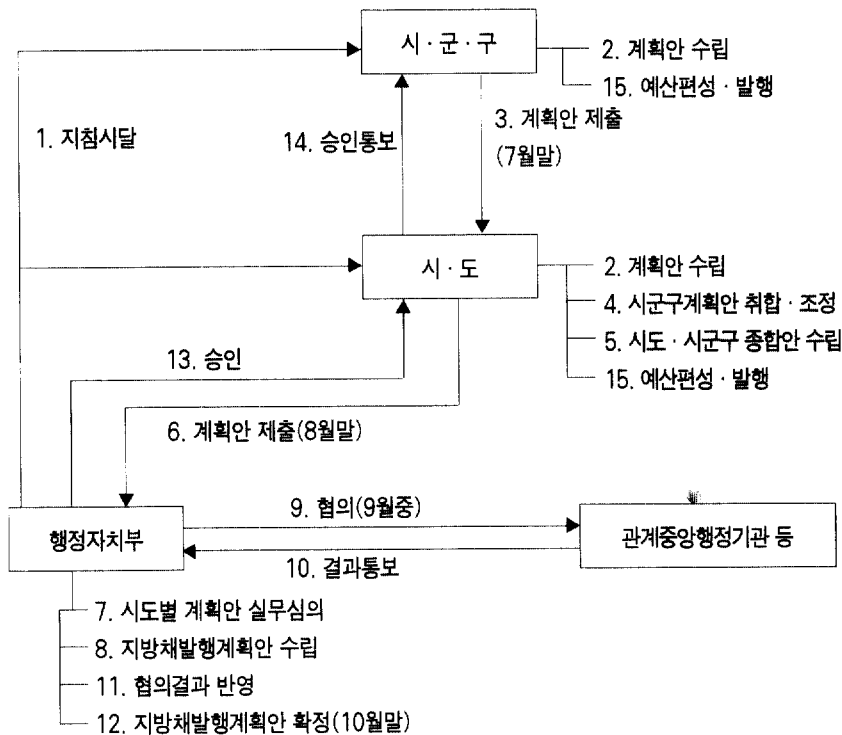
- 가) 지방채 발행계획수립지침 시달(행자부 → 지자체)
- 나) 지방채 발행계획 수립 제출(시도지사 → 행자부)
- 다) 관계 중앙부처의 협의 요청(행자부 → 중앙부처)
(지방채 발행계획 총규모 및 융자계획 협의)
- 라) 지방채 발행계획의 승인(행자부 → 지자체)
- 마) 지방의회 의결 및 예산반영
- 바) 지방채 발행

위와 같은 정규발행 이외에도 천재지변 등 불가피한 사유로 시행되는 사업에 대해서는 연도중에도 추가발행이 가능하다. 한편 지방자치단체는 행정자치부 장관의 승인을 받은 범위 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행하여야 하므로 중앙정부에 의한 기채승인은 지방채 발행의 한도를 결정하는 셈이다. 행정

자치부 장관의 승인액은 지방의회에 의하여 감액 의결될 수 있고 이 경우 자치단체의 장은 지방의회의 의결을 따라야 한다.

우리나라에서는
건전재정과
비모채주의에 입각하여
행정자치부 장관의
승인을 얻은 범위 내에서
지방채의 발행이
허용되는 등 지방채의
발행을 제한하여 왔다.

〈그림 2〉 지방채 발행 체계도



* 지방채 발행계획에 대한 의회의결은 예산의결로 같음함.

2. 지방채 발행 현황

건전재정과 비모채주의에 입각하여 행정자치부 장관의 승인을 얻은 범위 내에서 지방채의 발행이 허용되는 등 우리나라에서는 지방채의 발행을 제한하여 왔으며 근래의 지방채 발행규모를 살펴보면 지방세 수입의 20~30% 내외, 세입액의 10% 미만으로 그리 큰 편은 아니라고 할 수 있다. 지방채 발행을 사업성격별로

지방채 발행잔액은 1998년 말 현재 16조 2천억원에 달하고 있으며 이는 GDP의 3.6%, 1999년도 일반재원수입 대비 40%로서 전체적인 규모는 크게 우려할 수준이 아니다.

살펴보면 1999년 지방채 승인액 중 70% 이상이 특별회계로서 이는 지방채가 수익사업을 위주로 발행된다는 사실을 보여주고 있다.

지방채 발행잔액(지방자치체 산하의 공사·공단채 제외)은 1998년 말 현재 16조 2천억원에 달하고 있으며 이는 GDP의 3.6%, 1999년도 일반재원수입 대비 40%로서 전체적인 규모는 크게 우려할 수준이 아니나, 부산, 대구, 인천, 광주, 제주 등 일부 시도의 채무는 재정규모에 비해 상당한 규모로 채무가 누적되어 있다. 평균 채무상환비는 8.7%로 건전한 수준이며 지방자치단체 채무상환능력의 지표로서 이용될 수 있는 GRDP 대비 지방채 잔액의 비율도 평균 4.18%로서 GDP 대비 국채 비율을 훨씬 밑돌고 있다.

〈표 1〉 연도별 지방채 발행규모

(단위: 억원, %)

구 분		1996	1997	1998	1999
총세입(A)		532,062	604,035	575,401	500,654
자 체 수 입	지방세(B)	165,751	181,497	167,529	161,389
	세외수입	184,324	213,393	174,768	154,806
	지방채(C)	40,271	48,470	51,934	32,101
의 존 수 입	지방교부세	66,433	70,888	73,091	61,301
	지방양여금	25,881	32,336	29,416	27,279
	보조금	49,401	57,452	78,663	63,779
C/B		24.3	26.7	31.0	19.9
C/A		7.6	8.0	9.0	6.4

주 : 1. 순계기준(일반회계와 특별회계의 총합).
 2. 1998년 이전 수치는 최종예산 수치임.
 자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도.

〈표 3〉에서 알 수 있듯이 시·군·구를 포함한 지자체별 지방채 잔액의 규모는 경기, 부산, 대구, 서울, 인천 순으로 경기도와 4대도시의 채무 합계가 전체의 50%를 상회하여 지역편중 현상을 보이고 있다²⁾. 시도 본청이 전체 발행 잔액의 55% 비중을 차지하여 채무부담이 시도 본청에 다소 편중되어 있음을 볼 수 있으며 사업별로는 도로·교량, 상하수도, 택지조성, 지하철·철도 등이 큰 부분을 차지하고 있다.

지방채 잔액의 차입형식별 구성을 살펴보면 증서차입이 전체 지방채 발행잔액

2) 공사·공단의 채무를 포함할 경우 서울시의 채무가 가장 크며 올해 말에 6조원에 이를 것으로 예상됨. 1998년도 말 전국 공사·공단 채무잔액은 5조 9천억원에 이름.

의 86.3%로서 전체 지방채의 대부분을 차지하고 있고 증서차입의 70% 이상이 공적자금을 통해서 이루어지고 있다. 이는 현실적으로 지방채 증권시장이 활성화 되지 않은 상황에서 지방자치단체가 지방채증권의 발행을 통해 자본시장으로부터 자금을 조달하기보다는 정부·공공기관 또는 금융기관간의 차입계약을 통해

지자체별 지방채 잔액의 규모는 경기, 부산, 대구, 서울, 인천 순으로 경기도와 4대도시의 채무 합계가 전체의 50%를 상회하여 지역편중 현상을 보이고 있다.

〈표 2〉 회계별 지방채 발행규모

(단위: 억원, %)

구 분	1996	1997	1998	1999
일반회계	8,736	12,400	21,398	9,473
특별회계	31,535	36,070	30,536	22,628
계	40,271	48,470	51,934	32,101

주: 순계기준.

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도.

〈표 3〉 지자체별 채무상환비 현황(시·군·구 포함)

(단위: 억원, %)

구 분	총규모 (A)	일반재원 수입(B)	채무잔액 (C)	채무비율 (C/B)	채무상환비 (D)	채무상환비 비율(D/B)	C/GRDP
서울	98,903	79,757	11,311	14.2	6,838	8.6	1.23
부산	31,022	25,518	20,847	81.7	3,281	12.9	7.99
대구	24,289	17,351	13,392	77.2	3,455	19.9	8.91
인천	19,820	15,814	11,042	69.8	1,708	10.8	5.78
광주	11,959	8,488	8,708	102.6	1,268	14.9	9.95
대전	12,528	10,016	6,566	65.6	1,248	12.5	7.95
울산	6,939	5,830	3,034	52.0	670	11.5	-
경기	79,464	70,541	26,245	37.2	4,259	6.0	3.91
강원	24,464	19,817	7,326	37.0	1,437	7.3	6.75
충북	17,976	14,599	5,269	36.1	898	6.2	3.99
충남	28,275	22,755	7,153	31.4	2,921	12.8	4.05
전북	27,249	21,579	7,692	35.6	815	3.8	5.29
전남	36,586	27,486	7,115	25.9	1,931	7.0	3.47
경북	35,184	28,401	10,907	38.4	1,963	6.9	4.28
경남	36,564	29,784	10,417	35.0	1,951	6.6	2.29
제주	9,432	7,039	5,205	73.9	687	9.8	13.3
계	500,654	404,775	162,229	40.1	35,330	8.7	4.18

주: 1. 재정규모 및 일반재원은 1999년 예산기준이고, 채무잔액 및 채무상환비는 1998년말 기준.

자료: 재정경제부, 내부자료.

우리나라의
기채승인제도는 지나친
건전재정예의 집착으로
신축성이 결여되고
지역간·자치단체간
자금배분의 공평성 확보가
어려운 실정이다.

〈표 4〉 차입형식별 채무구성(1998년 말잔 기준)

(단위: 조원, %)

총 계	증서차입금(융자)				채권발행		
	계	(공적자금)	(차관)	(민간)	계	(모집)	(기타)
16.2	13.9 (86.3)	12.1 (74.9)	1 (6.4)	0.8 (5.0)	2.3 (13.7)	1.1 (6.8)	1.1 (6.9)

주: () 안은 구성비. 공적자금 중 지역개발 기금 등 지방자금은 4.9조원
자료: 재정경제부, 내부자료.

서 투자자원을 조달하는 것을 의미한다. 그리고 증서차입의 경우 채특회계, 토특회계 등의 정부자금과 지역개발기금, 청사정비기금 등의 공공자금이 주로 의존하고 있으며 민간자금 또는 해외자금으로부터의 차관은 미미한 실정이다.

IV. 지방채제도의 문제점 및 정책과제

1. 우리나라 지방채제도의 문제점

우리나라의 지방채제도는 제도상의 제약과 낮은 신용도로 외부자금에의 접근이 어려우며 지방채의 상품성 및 유통기능이 미흡하고, 발행물량의 영세성 등으로 시장이 활성화되지 못하여 시장기능에 의한 지방채 운용 및 관리가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

현행 지방채제도의 문제점으로 먼저 기채승인제도의 문제점을 들 수 있다. 우리나라의 기채승인제도는 지나친 건전재정예의 집착으로 신축성이 결여되고 지역간·자치단체간 자금배분의 공평성 확보가 어려운 실정이다. 또한 적채사업의 내용 및 범위가 구체적으로 지정되지 않아 객관성이 결여되고 현실적이지 못하며, 상·하수도, 지하철, 철도, 주택 등 수익사업 위주로 발행되고 있어 지역간·자치단체간 공평한 자금의 배분에 기여하고 있지 못하는 실정이다. 적채단체에 대한 기준도 실효성이 없으며 과거실적 위주로 향후 재정전망이 고려되지 않아 선심성 대형사업의 무리한 추진 등이 통제되고 있지 못하다. 재정부실 지자체에 대해서 행자부가 재정진단 실시 후 결과를 공표하고 조치를 취할 수 있으나 지방자치단체의 재정상황에 대한 분석, 공시, 감독 및 관리체계가 부재하여 효과적으로 활용되지 못하고 있다. 1998년 말 행정자치부는 7개 재정지표를 개발하여 전

국 248개 자치단체의 재정상황을 분석 발표하였으나 재정진단보다는 피상적인 재정분석에 그쳤다는 평가를 받고 있다.

시가발행의 부진, 신용평가기능 및 관행의 부재로 시장원리에 의한 지방채 발행의 규제가 작동되지 못하는 점도 현행 지방채제도의 주요한 문제점으로 지적되고 있다. 금융기관들은 자치단체에 대한 심도 있는 신용평가 없이 대출을 실시하고 있으며 이러한 배경에는 지방채의 상환이 중앙정부에 의해 암묵적으로 보장되어 있다는 인식의 만연과 지방채를 무위험자산으로 취급하는³⁾ 현행 자산분류체계가 주요 요인으로 작용하고 있으며 민간차입보다 좋은 조건을 가진 공적자금에 의 의존도 지방채 발행에 있어서 신용평가가 활성화되지 못하고 있는 주요요인으로 지적되고 있다.

끝으로 지방채시장의 낙후성을 들 수 있다. 중앙정부의 통제, 증서차입 위주의 지방채 발행 관행으로 공모채 발행이 미미하고, 발행주체별·사업별 지방채 종목의 세분화로 시장이 분산되어 있으며 시장에서 소화되는 지방채의 발행도 실제금리 이하의 첨가소화가 주를 이루고 있어 지방채의 상품성 및 유동이 결여되고 지방채시장이 활성화되지 못하고 있다.

2. 지방채제도의 개선을 위한 정책과제

지방채제도의 개선을 위해서는 지방채 발행제도의 정비가 우선되어야 하며 보다 탄력적인 지방채제도의 운영이 필요하다. 현행 지방채제도는 중앙정부의 획일적인 기채승인기준에 지나치게 의존하고 있어 지방자치단체의 특성을 고려하지 못하고 있다. 따라서 지방자치단체별·사업별로 지방채 발행기준을 차별화하고 재정불균형, 재정건전성 등을 고려하여 신축적으로 적용하는 것이 필요하다. 그리고 중앙정부의 역할을 재정립하여 중앙정부는 지방채 발행과 관련하여 지방채 발행한도 등 포괄적인 기준만을 제공하고 구체적이고 세부적인 발행기준 및 요건은 지방자치단체에 위임하는 것이 바람직하다. 또한 적채사업에 대한 모호한 규정을 없애고 지방채정법 시행령에 적채사업을 보다 구체적으로 명시하며 장기적으로 포지티브 시스템(Positive system)에서 네거티브 시스템(Negative system)으로의 전환을 고려하여 지방자치단체의 자율성을 제고해야 한다. 한편 지방재정의 건전성이나 재정상태를 종합적으로 반영하지 못하고 있는 과거 실적

**시가발행의 부진,
신용평가기능 및 관행의
부재로 시장원리에 의한
지방채 발행의 규제가
작동되지 못하는 점도
현행 지방채제도의
주요한 문제점으로
지적되고 있다.**

3) 현재 지방채는 10%의 BIS 위험가중치가 적용되고 있음.

지방채제도의 개선을 위해서는 지방채 발행제도의 정비가 우선되어야 하며 보다 탄력적인 지방채제도의 운영이 필요하다. 또한 시장기능에 의한 자율통제 기능을 강화해야 한다.

위주의 현행 적채단체기준을 지양하고 채무의 부담 정도, 장래의 채무상환 능력, 채무의 구조 및 운영의 측면을 종합적으로 고려한 재무건전성 지표를 개발하여 적용하는 것이 필요하다.

또한 지방채제도의 개선을 위해서는 시장기능에 의한 자율통제 기능을 강화해야 한다. 이를 위해서 재정상황의 공시의무와 신용평가 기능을 강화하고, 신용등급이 일정수준 이하인 경우에는 차입제한을 고려하며, 시장을 통하지 않는 차입 비중을 점진적으로 축소하고 공적자금의 융자시에도 신용등급에 따라 금리의 차등화를 고려할 수 있다. 또한, 재정상태가 비교적 양호한 광역자치단체와 수익채에 대하여는 증권발행을 통한 실세발행을 장려하고 재투자금을 포함한 양질의 공공자금은 시군구 및 투자효과가 큰 공공투자사업의 재원으로 활용하는 것이 필요하다.

중기지방재정계획과의 연계를 강화하여 지방재정의 효율성과 재정의 건전성을 확보하며 capital budgeting 제도의 도입, 위험관리체제의 구축 등 지방채 발행 계획 수립 및 관리역량의 제고를 통하여 보다 효율적인 지방채 관리가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

끝으로 발행금리의 실세화, 발행종목의 단순화, 지방채 보험제도의 도입 등을 통하여 지방채의 상품성을 제고하고 투자기반을 확대하며 지방채전담 금융기관의 설립을 통하여 지방채 인수자금의 지원 및 유통기능을 강화하는 방안을 고려해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

김중순, 「지방재정확충을 위한 지방채제도의 개편방향」, 『한국행정학보』, 제28권 4호, 1994.

정영수, 「지방채분석 및 효율적 이용방안 I, II」, 『지방재정』, 제3호 및 5호, 1997.

조기현, 「지방채제도의 운영·관리 개선방안」, 연구보고서 96-11, 한국지방행정연구원, 1996.


윤시용, 「지방채발행계획 제도 해설」, pp. 61~76.

이 효, 「재정위기에 대비한 지방채 운용방안」, 연구보고서 98-11, 한국지방행정연구원, 1998.

임성일, 「지방자치시대의 지방채 운영방안」, 『지방재정』, 제17권 제4호, 1998.

행정자치부, 『지방채의 이론과 실무』, 1999.

Daher, Samir E., "Municipal Bond Markets: Prospects for Developing Countries," *Infrastructure Notes*, World Bank, 1997.

Hackbart, Merl and James R. Ramsey, "Debt Management and Debt Capacity," in Robert Lamb, James Leigland, and Stephen Rappaport ed., *The Handbook of Municipal Bonds and Public Finance*, New York Institute of Finance, 1993. 

정부부채와 거시경제

朴宗奎 / 한국조세연구원 연구위원

외환위기로
인하여 우리 경제는
문자 그대로
경착륙을 겪었다.

I. 서론

1997년 11월 21일 IMF에 「유동성조절자금」을 요청하기까지, 당시의 경제상황에 대한 정부의 인식은 한 마디로 기초경제 여건(fundamentals)이 건실하다는 것¹⁾이었다. 외환위기를 경험하였던 다른 나라들의 사례에 비추어 우리 경제는 물가, 성장률, 실업률 등의 거시경제 지표가 외환위기를 초래할만큼 불건전하지 않으며, 1996년에 대폭 악화되었던 국제수지는 1997년 하반기부터 개선 추세에 있고, 특히 재정수지는 다른 선진국에 비해 월등히 건전하다는 것이었다.

그 직후 외환위기로 인하여 우리 경제는 문자 그대로 경착륙(硬着陸:hard-landing)을 겪었다. 달러로 환산한 1995년 기준 불변 GDP는 1997년 4,448억 달러에서 1998년 2,841억달러로 1년만에 36.1%나 감소하였다. 경제대공황 기간에 미국의 불변 GNP(1982년기준)가 1929년의 7,096억달러에서 1933년 4,985억달러로 4년에 걸쳐 29.7%가 감소한 것²⁾을 감안하면 우리가 겪은 경착륙의 충격이 얼마나 심각하였는지를 짐작할 수 있다.

이러한 충격의 고통이 피부에 느껴질수록 '기초여건'이라는 말은 공허하게 들릴 뿐이었으며 '국제투자자들이 투자결정에 있어서 기초여건을 과연 중요하게 생각하는가'라는 의문이 들 수밖에 없었다.

1999년 들어 우리 경제는 엄청난 속도로 회복하여, 실질성장률은 1998년의

1) 「국제통화기금(IMF) 대기 성차관협약을 위한 양해각서(안)」, 재정경제원, 1997.12.

2) *Economic Report of the President*, Feb. 1988, p. 250.

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

-5.8%에서 금년에는 8%대에 이를 것으로 전망되고 있다. 이러한 성장률의 급반등(急反騰) 사례는 필자가 알고 있는 한 역사적으로 드물다. 1975년 칠레의 실질 성장률이 -12.9%였다가 1년 뒤 3.5%로 회복된 것 외에 반등의 폭이 이처럼 큰 경우는 별로 없다. 그러나 이러한 급반등이 반드시 바람직한 것만은 아니라고 생각한다. 1998년의 성장률 -5.8%가 진정으로 불가피하였다면 모르되, 정책의 실기·오류 등으로 인하여 필요 이상으로 위축된 결과였다면, 이러한 급반등은 오히려 경제의 불안정성이 일시적으로 크게 높아졌다는 것을 의미할 뿐³⁾이다.

1995년 멕시코는 외환위기를 겪으면서 실질성장률이 -6.2%까지 하락하였으나 1년만에 5.2%로 돌아섰었다. Dornbush는 이러한 멕시코의 경험이 당시의 위기가 기초여건 때문에 발생하였던 것이 아님을 알 수 있게 하는 증명서(hallmark)라고 강조한 바 있다. 우리나라에 대해서는 앞으로 많은 논의가 있을 것으로 생각되나 Dornbush의 판단기준을 적용한다면 우리나라의 외환위기 역시 기초조건이 불량해서 발생하였던 것은 아니라는 결론이 나온다.

우리나라의 외환위기는 기초여건이 불량해서였다기보다는 투자자들의 herd behavior, 동남아국가로부터의 전염효과 등에 의해 더욱 잘 설명된다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 국제투자자들이 기초여건이 좋은 나라에 투자를 기피할 가능성은 매우 낮다고 알려져 있으므로 재정수지를 비롯한 기초여건을 양호하게 유지하는 일은 매우 중요하다고 할 수 있다.

그런데 외환위기를 겪는 과정에서 우리 경제의 기초여건들은 많은 변화를 겪게 되었다. 국제수지는 개선되었지만 특히 고용과 재정수지는 악화되었다. 그리고 악화된 재정수지는 단기간 내에 회복되기 어렵다.

II. 재정적자의 발생경위와 전망

역사적으로 대폭적인 재정적자는 전쟁, 또는 대공황같은 심각한 경기 위축 때문에 발생하여 왔다. 영국의 경우 1815년 나폴레옹전쟁과 1930년대의 대공황, 그리고 두차례의 세계대전을 계기로 정부부채는 급격히 치솟았으며 그렇게 높아진 부채규모는 아주 조금씩 낮아져 오늘날에 이르고 있다. 영국뿐 아니라 OECD 국가들의 부채규모가 GDP의 70% 수준에 달하고 있는 배경에는 이와 같이 두차례에 걸친 세계대전과 대공황에, 가깝게는 1970년대의 오일쇼크에 따른 세계적

1998년의 성장률

- 5.8%가 진정으로 불가피하였다면 모르되, 정책의 실기·오류 등으로 인하여 필요 이상으로 위축된 결과였다면, 이러한 급반등은 오히려 경제의 불안정성이 일시적으로 크게 높아졌다는 것을 의미할 뿐이다.

3) 이 문제에 대해서는 다음 기회에 논하기로 함.

**정부의 2000년도
예산편성안에 따르면
2000년에는 적자규모를
GDP 대비 3.5%로
억제하는 것을 목표로
하고 있다.**

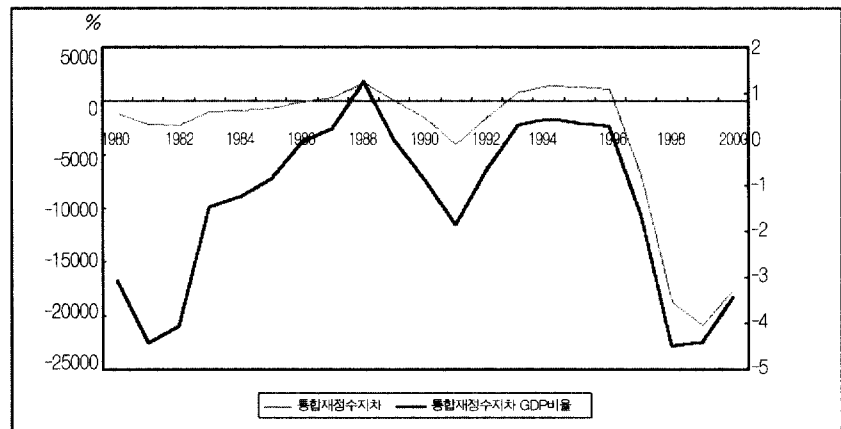
인 경제불황 및 금리폭등으로부터 물려받은 것이었다.

우리나라는 1980년대 이후 건전재정을 유지하여 왔으나 외환위기를 계기로 적자재정으로 접어들게 되었다. 1998년 통합재정수지 적자규모는 GDP의 4.2%인 18조 8천억원에 달하였으며 1999년에도 GDP의 4.4%인 약 20조원 내외의 적자가 예상된다⁴⁾. 그리고 정부의 2000년도 예산편성안에 따르면 2000년에는 적자규모를 GDP 대비 3.5%로 억제하는 것을 목표로 하고 있다.

우리나라의 재정적자가 대폭 늘어난 것은 외환위기에 따른 극심한 경기위축에 기인한다. 즉 경제가 6.25 전쟁 이래 최악의 침체를 겪게 됨에 따라 국세수입은 1998년 당초예산 78조 7천억원에서 무려 10조 9천억원이 줄어든 67조 8천억원에 그쳤는데 이러한 세수결손은 1998년 통합재정수지 적자의 58%를 설명하고 있다.

이외에도 대량 실업의 발생에 따른 사회안전망 구축과 금융구조조정 지원도 재정적자의 요인이었다. 그러나 사회안전망 구축은 행정 인프라의 미비로, 금융구조조정은 일정이 예정보다 늦어져, 관련 세출은 예산만큼 집행되지 않았다. 그 결과 1998년 추경예산에서는 1998년의 재정적자를 GDP의 5%까지 확대하도록 되어 있었지만 실제로는 GDP의 4.2%에 그쳤다.

〈그림 1〉 통합재정수지 적자추이 및 전망



4) 「2000년도 세수추계 및 재정운용방향」, 한국조세연구원, 1999, 7.

주 : 재정수지차는 왼쪽 축(십억원), GDP 비율은 오른쪽 축(%)임. 1999, 2000년의 값은 본원의 전망치임.

1999년 들어 경제는 1998년 말 거의 아무도 예상하지 못했었을 만큼 빠른 회복세를 나타내었다. 이러한 경기회복은 주로 통화팽창을 통한, 소비가 주도하는 내수 위주의 회복이었으며 여기에는 자본지출을 상반기에 집중시키는 재정팽창 노력이 회복의 시발점을 제공하는 역할을 하였다고 평가할 수 있다.

이러한 내수 위주의 경기회복은 저축률의 추이에서 반영되고 있다. <표 1>에 의하면 소비가 대폭 늘어났던 1999년 1/4분기의 저축률은 28.2%로서 1998년 4/4분기의 34.5%에 비해 6.3%p나 감소하였다.

<표 1> 총저축률 추이

(단위: %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999. I	1999. II
총저축률	46.2	45.8	44.5	45.1	45.5	46.8	45.8	33.4	33.2	28.2	32.8

한편 경기가 예상 밖으로 활황세를 보임에 따라 재정여건도 크게 개선되었다. 국세 및 세외수입도 활발하게 늘어나, 경제가 거의 정체상태에 있으리라는 가정 하에 편성된 1999년 예산상의 수치보다 약 5조원이 더 징수될 것으로 전망되기도 하였다. 이에 정부는 추가경정예산안을 통하여 약 2조 5천억원 규모의 감세(근로소득세) 및 세출확대를 실시하였다.

또한 본원의 전망에 따르면 2000년의 세출증가율을 5%로 억제할 경우 2000년의 통합재정수지차는 경상 GDP의 3~3.5% 정도로 억제할 수 있는 것으로 나타났다. 즉 향후 우리 경제에 불안한 요인이 현재화되지 않는 한 재정수지는 개선 추이에 있다고 전망된다. 그러나 이러한 경제여건 추세가 미래에도 지속되어 IMF 이후 악화된 재정적자문제가 별다른 노력 없이도 저절로 해결될 수 있으리라고 믿기는 어렵다.

아무리 시간이 흐른다 해도 이러한 여건은 마찬가지다. 예를 들어, 우리나라도 매우 빠른 속도로 인구의 노령화가 진행될 것이다. 통계청 자료에 따르면 우리나라 노령부양비율은 2030년에 32.6%로 전망되고 있다. 이 수준은 다른 선진국에 비해 낮지만 그 빠르기를 살펴보면 40년만에 24%p가 늘어나 일본, 독일, 이탈리아, 캐나다보다는 점진적이지만, 프랑스, 영국, 미국보다는 빠른 속도로 노령화가 진행될 전망이다(<표 2> 참조). 그리고 이러한 노령화 추세는 시간에 따라 점점

1999년의 경기회복은 주로 통화팽창을 통한, 소비가 주도하는 내수 위주의 회복이었으며 여기에는 자본지출을 상반기에 집중시키는 재정팽창 노력이 회복의 시발점을 제공하는 역할을 하였다고 평가할 수 있다. 그러나 이러한 경제여건 추세가 미래에도 지속되어 IMF 이후 악화된 재정적자문제가 별다른 노력 없이도 저절로 해결될 수 있으리라고 믿기는 어렵다.

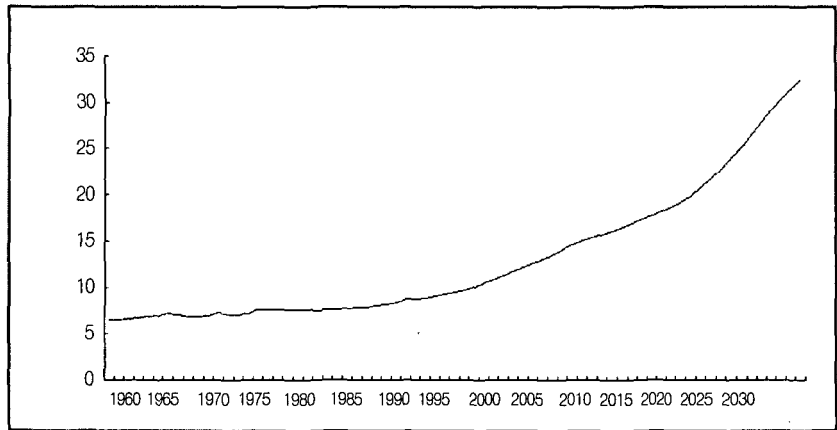
외환위기를 계기로 재정적자가 대폭 늘어난 가운데 저축률은 하락하고 있으며, 장기적으로도 재정적자가 확대될 수밖에 없는, 피할 수 없는 요인이 남아 있다.

더 빨라질 것으로 예상된다(〈그림 2〉 참조). 인구가 노령화된다면 노인인구 규모가 늘어날 뿐 아니라 생활수준 상승에 따라 의료비가 늘어나게 되는 반면 납세자 규모는 상대적으로 줄어들어 재정부담이 커진다. 많은 선진국들이 재정건전화를 서두르고 있는 모습은 남의 일이 아니며 우리도 노령화로 인한 재정문제에서 자유로울 수는 없을 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 외환위기를 계기로 재정적자가 대폭 늘어난 가운데 저축률은 하락하고 있으며, 장기적으로도 재정적자가 확대될 수밖에 없는, 피할 수 없는 요인이 남아 있다.

〈그림 2〉 우리나라의 노령부양비율 추이 및 전망

(단위: %)



자료: 통계청

〈표 2〉 노령부양비율 전망

(단위: %)

	미국	일본	독일	영국	프랑스	캐나다	이탈리아	한국
1990(A)	21	19	24	27	23	19	24	8.6
2030(B)	36	49	54	43	43	44	52	32.6
B-A	15	30	30	16	20	25	28	24

자료: OECD, 통계청

III. 정부부채의 거시경제적 영향

정부의 추계에 따르면 1999년 말 국가채무 규모는 111조 5천억원으로 경상 GDP의 23%에 달할 전망이다. 이 수치는 국가채무의 범위를 보수적으로 파악하였기 때문이며 채무보증을 포함하는 잠재적 국가채무를 기준으로 할 때 그 규모는 205조 9천억원에 달한다고 한다. 어쨌든 국가채무 규모는 비교적 낮은 수준이지만 2000년 말에 이르면 그것은 외환위기 이후 3년 만에 거의 두배로 늘어날 것이므로 이러한 빠른 속도를 감안할 때 조만간 외국과 마찬가지로 높은 국가채무를 가지게 될 가능성을 배제할 수 없다.

정부부채는 재정적자의 누계치이므로 재정수지가 적자인 한 정부부채는 늘어난다. 재정적자는 거시경제 전반에 걸쳐 매우 광범위하고도 중요한 영향을 미친다. 예를 들어 물가, 이자율, 소비, 저축, 투자, 자본형성, 실질임금, 환율, 국제수지, 소득분배 등 재정적자에 의해 영향을 받지 않는 거시경제 변수는 거의 없다. 이 가운데 가장 중요한 문제는 재정적자가 장기적으로 국부(國富)를 감소시킨다는 점이다. 또한 정부부채가 과도하게 누적되면 부채에 대한 이자지급이 늘어나게 되어 재정운영이 경직화되므로 경기역행적(counter-cyclical)인 재정운용과 tax-smoothing을 추구할 여지가 사라진다.

1. 정부부채의 거시경제적 효과

재정적자는 단기적으로 경제를 부양할 수 있지만, 장기적으로는 이자율의 상승을 통하여 자본축적을 구축(驅逐: crowding-out)함으로써 소득을 감소시킨다고 알려져 있다.⁵⁾

국민소득 항등식에 의하면 국민저축(NS)은 민간저축(S)과 정부저축(T-G)의 합계 및 국내투자(I)와 해외투자(NFI)의 합계와 일치한다.

$$NS \equiv S + (T-G) \equiv I + NFI$$

재정적자는 곧 정부저축의 감소를 의미하는데 이로 인해 민간저축이 충분히 상승하여 이를 완벽하게 상쇄하지 못한다면 재정적자는 결국 국민저축의 감소를 통

재정적자는
거시경제 전반에 걸쳐
매우 광범위하고도
중요한 영향을 미친다.
이 가운데 가장 중요한
문제는 재정적자가
장기적으로 국부를
감소시킨다는 점이다.

5) 물론 재정적자가 거시경제 및 소득분배에 대해 아무런 영향을 주지 않는다는 경제이론이 있기는 하나 이 이론이 실제로 타당성을 가진다고 믿는 사람은 소수에 지나지 않음.

재정적자는
곧 정부저축의 감소를
의미하는데 이로 인해
민간저축이 충분히
상승하여 이를 완벽하게
상쇄하지 못한다면
재정적자는 결국
국민저축의 감소를 통하여
국내투자 또는
해외투자를 감소시킨다.

하여 국내투자 또는 해외투자를 감소시킨다. 이 때 국내투자가 감소하면 국내자본량이 위축되어 자본의 한계생산성이 높아지는 반면 노동생산성이 하락하게 되므로, 실질이자율은 인상되는 반면 실질임금은 하락하는 결과 총 노동소득이 감소한다. 그리고 해외투자의 감소는 외국인의 국내자본 취득을 의미하므로 내국인의 자본소득은 감소한다. 또한 해외저축의 감소는 순수출의 감소를 초래한다. 이를 다른 말로 표현하자면, 해외저축의 감소를 유지하기 위해서는 환율절상이 필요한데 이는 국내 재화와 용역의 가격 경쟁력의 하락을 초래하여 순수출이 감소하게 된다는 것이다.

2. 정부부채의 기회비용

Ball · Mankiw(1995)는 실물자본의 구축을 정부부채의 기회비용으로 간주한 뒤 '부채(負債)의 요정(妖精)' (debt fairy)이 정부부채를 하루 밤 사이에 실물자본으로 바꾸어 놓는다면 그 다음날 아침, 경제가 어떻게 달라져 있을 것인가를 시산⁶⁾한 바 있다. 그들의 시산방식을 우리나라에 적용해 보면 다음과 같은 결과를 얻는다.

우선 국민계정에 의하면 1980년대 이후 우리나라의 자본소득 분배율(capital share)는 평균 60% 정도이다. 그런데 자본소득 분배율은 이론적으로 $MPK \cdot K/Y$ 이고 자본/GDP 비율은 1999년 말 현재 약 2.4이므로 한계자본생산성은 0.167 정도이다. 그런데 1999년 말 현재 정부부채가 111조 5천억 원이라고 할 때 이를 불변가격으로 환산하여 자본의 한계생산성과 곱하면 실질생산액이 12조 6천억원 정도 더 늘어날 수 있고 이는 실질 GDP의 3.9% 정도에 해당된다. 즉 1999년 말 정부부채의 규모는 실질 생산액의 3.9% 정도를 잠식하고 있다는 결과가 나온다.

그런데 이는 국민계정상에 나타난 자본소득 분배율을 사용하였을 때의 결과인데 콥-더글러스 생산함수를 실증적으로 분석하는 국내외 연구에서는 자본소득 분배율이 자본의 생산에 대한 기여를 과소평가하고 있다고 알려져 있다. 콥-더글러스 생산함수를 실증적으로 추정해 보면 다음 식의 α 는 자본소득 분배율보다 큰 값을 나타낸다.

6) Ball · Mankiw, "What Do Budget Deficits Do ?," NBER Working Paper # 5263, 1995.

$$Y = AK^\alpha L^{1-\alpha}$$

이는 자본의 양의 외부성(positive externality)⁷⁾, 또는 인적자본의 축적에 대한 효과⁸⁾ 때문이며, 자본의 투입은 자본소득 분배율이 의미하는 것보다 더 많은 생산을 유발시킨다. 그러므로 실증분석에서 추정되는 α 는 자본소득 분배율은 물론 이러한 양의 외부효과까지 모두 포함한, 사회적 자본소득 분배율 또는 자본의 생산에 대한 탄력성을 의미한다.

필자의 추정에 의하면 1999년 현재 α 의 값은 약 0.598로서 자본소득 분배율보다 훨씬 커다란 값을 나타내고 있다. 이 값을 사용하여 1999년 말 현재의 정부부채의 기회비용을 산출해보면 실물 생산액이 18조 8천억원어치 더 늘어날 수 있으며 이는 실질 GDP의 5.8%과 같다. 1999년의 불변 성장률을 8.6%로 전망⁹⁾할 때 1991년부터 1999년까지의 평균 GDP 성장률은 5.89%이므로 1999년 말 정부부채 규모의 기회비용은 1990년대의 1개년간의 평균적인 경제 성장분에 해당한다고 할 수 있다.

그런데 정부부채 규모에다가 채무보증을 더한 잠재적 정부부채 규모인 205조 9천억원이란 수치를 사용하여 이 계산을 다시해 보면 자본소득 분배율을 사용할 경우는 실질 GDP의 7.2%를 잠식하고 있으며 사회적 자본소득 분배율을 사용할 경우는 실질 GDP의 10.8%를 잠식하는 것으로 나타나고 있다.

이상과 같은 실증적 분석에서는 자본소득 분배율보다 사회적 자본소득 분배율을 사용하는 것이 타당하므로 1999년 말 현재 우리나라의 정부부채는 실질생산의 5.7%를 잠식하고 있으며 채무보증이 모두 정부채무로 현실화되는 최악의 경우에는 실질생산의 10.8%를 잠식할 수 있다고 보는 것이 적절하다. 그러므로 현재 정부부채의 기회비용은 실질경제성장률이 1~2년 동안 정체되도록 하는 효과를

**1999년 말 현재
우리나라의 정부부채는
실질생산의 5.7%를
잠식하고 있으며
채무보증이 모두
정부채무로 현실화되는
최악의 경우에는
실질생산의 10.8%를
잠식할 수 있다고
보는 것이 적절하다.**

(표 3) 정부부채의 기회비용(실질생산액의 손실규모)

	확정적 정부채무(111.5조원)	잠재적 정부채무(205.9조원)
자본소득 분배율($\alpha = 0.4$)	-12.2조원(-2.8%)	-23.3조원(-7.2%)
사회적 자본소득 분배율($\alpha = 0.598$)	-18.3조원(-5.7%)	-34.9조원(-10.8%)

주: 괄호 안은 실질 GDP 대비 비율임.

7) Paul Romer, "Crazy Explanations for the Productivity Slowdown," *NBER Macroeconomics Annual*, pp.163~202, 1987. 또는 Gregory Mankiw, "The Growth of Nations," *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 275~326, 1995. 등을 참조.

8) N. Gregory, Mankiw, David Romer and David N. Weil, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, 1992, pp. 407~437 등을 참조.

9) 「2000년도 세수추계 및 재정운용방향」, 한국조세연구원, 1999. 7 참조.

재정적자의 확대는
세율의 증가를 수반하는데
이는 세전이자율을
상승시켜 장기적
자본량을 구축한다.

가지고 있다.

3. 장기적 구축효과의 크기

조세가 소득에 대해 비례적으로 징수된다면 재정적자의 확대는 최소한 이자 지급을 위해서라도 조세수입 증가를 필요로 하는데 이는 결국 세율의 증가를 수반하여 세전(稅前)이자율을 인상시킴에 따라 정상상태(steady state)의 자본량을 위축시킨다. 이러한 정부부채의 장기적 구축효과를 추정하기 위한 간단한 모형¹⁰⁾에 의하면 그것은 다음과 같은 식으로 정리된다.

$$dK/dD = [\tau + (1-\alpha)D/K - (1-\tau)(1-\alpha)/\alpha]^{-1}$$

여기서 K는 실물 자본량, D는 정부부채, τ 는 조세부담률, α 는 자본소득 분배율이다. 우리나라의 경우 1999년 조세부담률은 약 21%, 실물 자본량 K는 772조원이므로 α 와 D 값에 따른 장기 구축효과는 다음의 표와 같다.

〈표 4〉 장기적 구축효과의 크기

	확정적 정부채무(111.5조원)	잠재적 정부채무(205.9조원)
자본소득 분배율($\alpha=0.4$)	-1.09	-1.15
사회적 자본소득 분배율($\alpha=0.598$)	-3.57	-4.05

1999년 말 현재 정부채무 규모가 111조 5천억원이라면, 자본소득 분배율을 사용하였을 때 정부부채의 장기적 구축효과는 약 -1.09로서 1원의 정부부채는 장기적으로 자본을 1.09원 감소시킨다. 그리고 사회적 자본소득 분배율을 사용할 경우 정부부채 1원당 3.57원의 자본이 장기적으로 구축된다. 한편 채무보증을 포함한 잠재적 정부부채를 사용한다면, 자본소득 분배율을 사용할 경우 1원의 정부부채는 1.15원의 자본을 구축하고 사회적 자본소득 분배율을 사용할 경우 4.05원의 자본을 구축한다.

앞에서와 언급한 바와 마찬가지로 실증분석에서는 사회적 자본소득 분배율을

10) Douglas Elmendorf and Gregory N. Mankiw, "Government Debt," NBER Working Paper #6470, 1998.

사용하는 것이 타당하므로 1999년 말 현재의 정부부채는 장기적으로 3.57배의 자본을 구축하며 보증채무가 모두 정부채무로 현실화되는 최악의 경우에는 4.05배의 자본을 구축한다고 보는 것이 적절하다.

1999년 이후에도 정부부채의 규모는 상당 기간 동안 증가일로에 있을 것으로 정부부채의 장기적 구축효과는 시간이 지날수록 이 표에서 제시하고 있는 것보다 커질 것이다. 한편 최근까지 우리나라의 국채시장의 특성상, 발행된 국채를 인수하기 위하여 금융기관들은 대출을 줄이는 경향을 보여 왔으므로 국채가 발행되면 위에서 살펴본 것처럼 이자율의 상승을 통한 구축효과뿐 아니라 대출금 자체가 줄어들어 따른 물량적 구축효과가 나타나는 것으로 분석되고 있다¹¹⁾. 이러한 물량적 측면에서의 구축효과는 금리를 통한 전통적인 구축효과의 크기를 매우 증폭시키고 있다. 따라서 이러한 측면을 감안한다면 장기적 구축효과의 크기도 위에서 제시한 것보다 더욱 커질 것이다.

결국 1999년 현재의 상태는 부채로 인하여 그 규모의 3~4배에 달하는 장기적 자본이 구축되고 있는 국면으로서 국가경제의 지속적인 성장을 위하여 정부채무를 줄이는 것이 절실함을 알 수 있다.

4. 사회적 복지함수로 파악한 저축과 소비의 Trade-off

외환위기의 주요 원인 가운데 하나로서 재벌에 의한 과잉설비투자가 지적되곤 하였다. 만약 우리나라가 과잉설비에 의해 자본의 효율성이 떨어져 있다면, 현 단계에서 재정 건전화를 통해 자본축적을 촉진시키는 것보다는 오히려 재정적자를 통하여 소비를 촉진시키는 것이 장단기적 관점에서, 그리고 사회 전체적으로 복지를 향상시키는 정책방향일 것이다. 즉 재정적자를 통해 불필요한 자본을 구축하여 과잉설비와 과잉저축을 해소시키는 한편 모든 기간에 걸쳐 소비를 증가시킴으로써 경제 전체적인 복지를 증진시킬 수 있다는 논리이다.

공리주의적인 social planner가 현재의 저축을 줄일 것이냐 늘일 것이냐를 판단하는 문제에 대해서 Romer(1988)는 소득할인율 δ 와 자본의 한계생산성 γ 를 비교하여 판단할 것이라고 주장한 바 있다¹²⁾. 그에 따르면 소득할인율은 $\delta = \theta + g/\sigma$ 인데 여기서 θ , g , σ 는 각각 세대간 효용의 할인율, 소득증가율, 시간적(intertemporal) 대체탄력성이다. 만약 $\gamma > \delta$ 이면 소비를 미래세대에게 미루는

1999년 현재의 상태는 부채로 인하여 그 규모의 3~4배에 달하는 장기적 자본이 구축되고 있는 국면으로서 국가경제의 지속적인 성장을 위하여 정부채무를 줄이는 것이 절실함을 알 수 있다.

11) 박종규, 『중앙정부 세출 및 보전수단의 거시경제적 효과』, 정책보고서, 한국조세연구원, 1998.

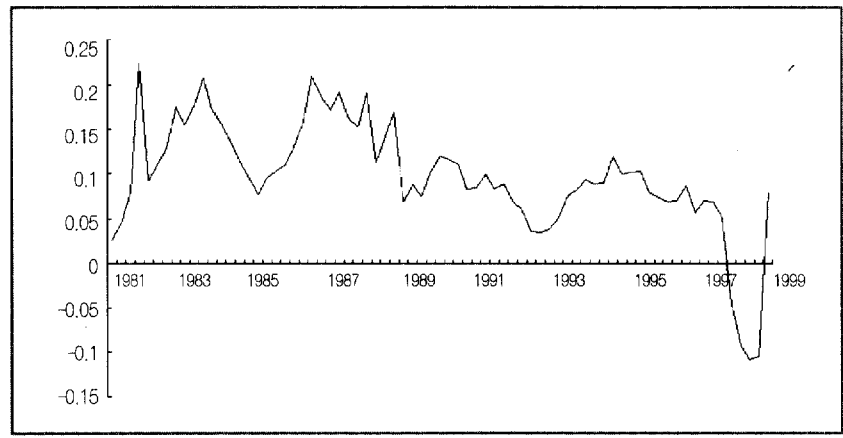
12) David Romer, "What Are the Costs of Excessive Deficits?," NBER Macroeconomics Annual, pp. 63~98, 1988 참조.

현재의 단계에서는 저축을 촉진하는 것, 즉 정부부채의 규모를 줄이는 것이 정부부채의 확대를 통하여 소비를 촉진시키는 것보다 더욱 바람직하다고 판단된다.

것이 사회적으로 바람직하다.

그런데 Rawls(1971)의 "behind a veil of ignorance"에서는 θ 를 0으로 놓는 것이 가장 일치성이 있다. 그리고 본 연구원 전영준 박사의 시산에 따르면 우리나라의 σ 값은 0.25이므로 향후 장기적 성장률(g)이 5%라면 δ 는 0.2이다. 반면에 한계자본생산성 γ 는 자본소득 분배율을 사용할 경우 0.16이지만 사회적 자본소득 분배율을 사용한다면 0.2498 정도이므로 우리나라의 경우 소비를 미루는 순이득 $r - \delta$ ($=0.2498 - 0.2$)는 양수로 나타나며, 따라서 현재의 상태에서는 저축을 촉진시키는 것이 바람직하다는 결론이 나온다.

〈그림 3〉 단기적 한계자본생산성의 추이



한편 단기적인 자본의 한계생산성 즉 $\Delta y / \Delta K$ 을 살펴보면 〈그림 3〉과 같다. 여기서 보는 바와 같이 외환위기 직후 1998년 한 해 동안 한계자본생산성은 큰 폭으로 감소하였으나 1999년 1/4분기 들어서부터는 매우 빠른 속도로 증가하여 종전의 수준을 회복하고 있다. 그러므로 현재의 단계에서는 저축을 촉진하는 것, 즉 정부부채의 규모를 줄이는 것이 정부부채의 확대를 통하여 소비를 촉진시키는 것보다 더욱 바람직하다고 판단된다.

IV. 재정 건전화의 시의성에 대한 판단

정부부채는 한번 확대되면 좀처럼 줄어들기 어렵다. 무엇보다 과거에 발행되었던 정부부채에 대한 이자(rD)가 지급되어야 하므로 정부부채 규모가 크면 클수록 재정부담이 늘어나 재정흑자를 내기 어렵다. 그리고 재정흑자가 발생하지 않는 한 정부부채는 계속 늘어간다.

본원의 추계에 의하면 2000년도 통합재정수지 적자규모의 87%인 15조 4천억 원은 국채(외평채 제외) 및 금융구조조정을 위해 발행한 64조원의 정부보증채에 대한 이자로 지급된다. 이는 1999년도 국방예산보다 크며 2000년도 국세수입의 19%에 해당한다. 여기에 외평채에 대한 이자 및 정부차입금에 대한 이자를 더하면 이 규모는 더욱 커질 것이다.

이처럼 정부부채가 커질수록 이자지급이라는 경직적인 세출액이 늘어나는 것 외에도 정부부채를 줄이기 어려운 이유는 재정정책을 놓고 서로 다른 집단들의 이해가 상충하기 때문이다. 정부부채의 확대에 대하여 세대간, 계층간 이해는 서로 대립한다.

예를 들어 현세대는 정부부채 규모가 커지는 것을 선호할 것이나 그에 대한 세부담을 담당하여야 하는 미래세대는 정부부채가 작아질 것을 선호할 것이다. 게임이론적 접근방법에 따르면 이 경우 세대간의 이해를 둘러싼 대립은 소모전(消耗戰: war of attrition)의 양상을 띠며 지루한 소모전이 지속되다가 어느 한 쪽이 두 손을 들 때만이 재정 건전화 정책이 시행될 수 있다¹³⁾. 그리고 균형재정이 최적이라 하더라도 현세대와 미래세대의 이해가 상충될 때에는 다수결(多數決)의 원칙에 의한 투표결과는 재정적자를 선택하는 것이 정치적 균형(political equilibrium)이다¹⁴⁾.

무엇보다도 미래세대는 재정정책을 결정하는 국회에서 그 입장이 충분히 반영되기 어려운 것이 사실이므로 정부부채는 한계상황에 도달할 때까지 지속되는 경향이 있다.

그러므로 역설적으로 경제위기 상황이, 필요한 정치적 결정을 촉발시키는 유일한 방법이라면 그것은 오히려 복지를 증가시킬 수 있다¹⁵⁾. '현재 진행중인 구조조정은 평상시라면 엄두도 못낼 정책이고 따라서 우리가 맞이한 외환위기는 장기적으로 우리에게 좋은 기회가 될 수 있다'는 세간의 평과 일맥상통하는 이론이다.

**정부부채 규모가 크면
클수록 재정부담이
늘어나 재정흑자를
내기 어렵다. 그리고
재정흑자가 발생하지
않는 한 정부부채는
계속 늘어간다.**

13) A. Alesina and A. Drazen, "Why Are Stabilization Delayed?," *The American Economic Review*, Vol. 81, 1991, pp. 1170~1188.

14) Guido Tabellini and Aberto Alesina, "Voting on the Budget Deficit," *The American Economic Review*, Vol. 80, No. 1, March 1990, pp. 37~49.

15) Alan Drazen, Vittorio Grilli, "Benefit of Crises for Economic Reforms," *The American Economic Review*, Vol. 83, No. 3, 1993, pp. 598~607.

**1999년은 재정 건전화를
시작할 좋은 기회였던
것으로 생각된다.
환율은 1998년중
대폭적으로 절하되어
경쟁력이 있었으며
경기회복 역시 예상외로
빨리 진행되어 세수가
예산보다 초과하는
시점이었다.**

1998년이나 1999년 상반기에 비하여 현재의 여건은 가용외환보유고 등 여러 가지 측면을 고려할 때 재정적자가 경제위기로 이어질 가능성은 매우 적어졌다고 판단된다. 그러나 이 가능성은 언제나 살아있는 것이다. 이를테면 경제구조조정이 바람직하지 않은 방향으로 진행되어 국제투자자들이 우리나라에 대해 다시 주목하기 시작한다면 재정적자의 추이는 매우 중요한 판단기준으로 등장할 수 있다. 그러한 상황에서 향후 경제성장이 부진할 것으로 전망되는 가운데 수출증가가 부진하여 조만간 환율이 절하될 것이라는 기대가 형성된다면, 그리고 정부부채의 증가추세가 완화되지 못한다면 '한국정부가 재정적자문제를 해결할 의지와 능력을 가지고 있느냐'에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이러한 가능성이 현재로서는 작아보인다 하여도 만에 하나 이러한 상황이 온다면 우리 경제에 대해 치명적이라 할 수 있다.

재정 건전화는 언제 어디서나 무조건 경제에 도움을 주는 것은 아니다. 앞서 재정적자가 단기적으로 거시경제를 부양한다고 언급을 한 바 있지만 재정 건전화는 거시경제를 위축시킬 수 있다. 특히 우리나라와 같이 대외부문에 대한 의존도가 높은 경제에서는 국내외 여건이 불리한 시점에서 재정 건전화를 시도할 경우 정부부문의 수요가 감소한 공백을 민간수요가 메꾸지 못하여 오히려 상당기간 동안 거시경제를 침체시킬 가능성이 있다.

따라서 실질환율, 실질임금 등 국내 가격변수들의 조합이 지속적 성장을 위한 여건이 마련된 후에 재정 건전화를 실시하는 것이 적절하다. 이렇게 보았을 때 1999년은 재정 건전화를 시작할 좋은 기회였던 것으로 생각된다. 환율은 1998년중 대폭적으로 절하되어 경쟁력이 있었으며 경기회복 역시 예상외로 빨리 진행되어 세수가 예산보다 초과하는 시점이었다.

반면에 2000년에는 미국의 경제가 조만간 증시붕괴를 시작으로 침체국면에 빠질 것이라는 의견이 나오고 있으며 위안화 절하를 미루던 중국이 2000년에는 환율절하를 실시할 것이라는 예측이 나오고 있는 등 세계경제 여건도 1999년에 비해 밝지 않은 것으로 보인다. 또한 우리나라의 경상수지 흑자도 1999년에 비해 대폭적으로 감소하며 성장률도 둔화되고 물가도 상승할 것으로 전망된다¹⁶⁾.

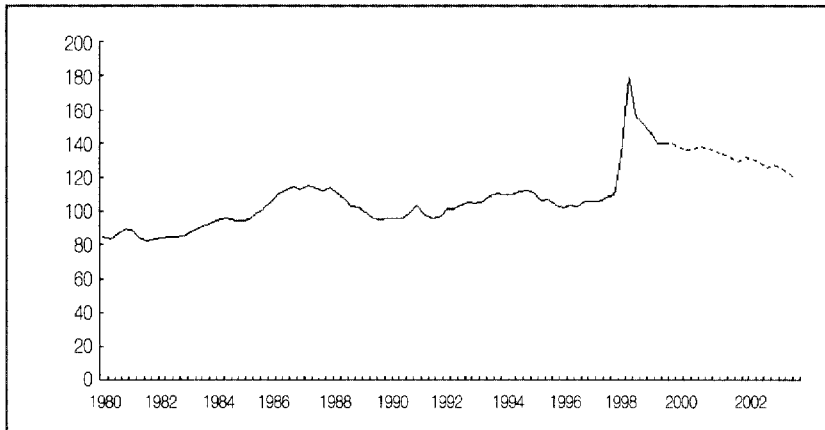
본 연구원에서는 경기가 본격적으로 회복되는 2000년을 계기로 강력한 재정 건전화정책이 필요함을 역설한 바 있다¹⁷⁾. 그러나 1998년 말에 예상하던 것보다 본격적인 경기회복은 빨리 찾아왔으며 그 속도도 매우 빨랐다. 이처럼 재정 건전

16) 「2000년도 세수추계 및 재정운용방향」, 한국조세연구원, 1999. 7.

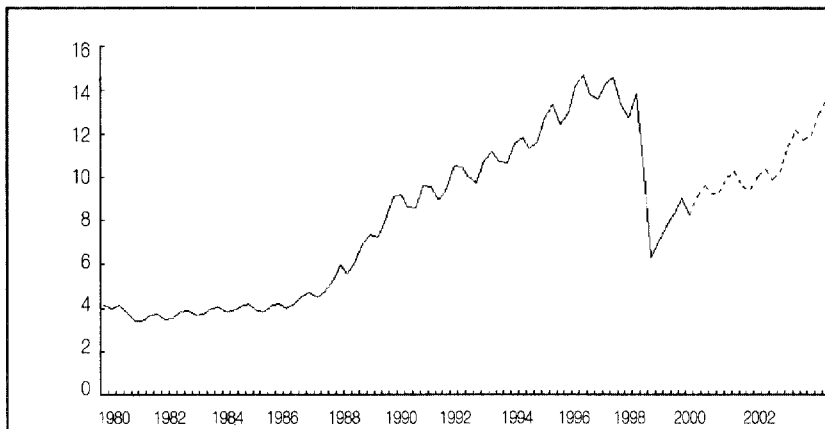
17) 박종규, 「중기재정전망과 정책방향」, 『경제위기 극복을 위한 조세 및 재정정책방향』, 한국조세연구원, 1998. 12.

화를 위해 아주 유리한 여건이 형성되었음에도 불구하고 1999년에는 추경예산을 통하여 세출 및 세입측면에서 오히려 재정적자를 확대하는 정책이 실시되었는데 이는 재정 건전화를 위해 매우 아쉬웠던 조치로 평가될 것이다.

〈그림 4〉 실질실효환율의 추이 및 전망(생산자 물가기준)



〈그림 5〉 달러기준 전산업 실질임금의 추이 및 전망(생산자물가기준)



1999년에는 추경예산을 통하여 세출 및 세입측면에서 오히려 재정적자를 확대하는 정책이 실시되었는데 이는 재정 건전화를 위해 매우 아쉬웠던 조치로 평가될 것이다. 2000년의 경제여건은 재정 건전화를 위해서 1999년보다 불리하지만 실질임금 및 실질실효환율 측면에서 보았을 때 그나마 재정 건전화를 시행할 수 있는 여건을 갖추고 있으므로 재정 건전화를 더 이상 미루어서는 안될 것이다.

정부부채의 roll-over는
**경제학에서 말하는
 Ponzi 게임, 쉽게 말하여
 요즈음 문제가 되고 있는
 파이낸스사의 실체인
 금융 피라미드와
 다를 바 없다. 현재의
 납세자들은 자신의
 후손들을 피라미드의
 새로운 참여자들로
 삼아 자신에게 재정부담을
 지불토록 하는 것이다.**

〈그림 4〉에서 제시한 실질실효환율의 추이(실선) 및 전망(점선)에 따르면 2003년에 이르기까지 실질실효환율은 외환위기 직전 수준을 웃돌 것으로 전망되고 있다. 〈그림 5〉의 달러기준 실질임금의 추이(실선) 및 전망(점선)에 따르면 1998년에는 3저호황이 끝난 1988년 수준까지 하락하였지만 1999년 들어 빠른 속도로 증가하여 최근에는 부동산 열기로 거품이 형성되던 1990년 수준까지 상승하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 2003년에 이르면 거의 외환위기 직전의 수준, 고임금문제가 성장의 발목을 잡았던 1996년의 수준까지 회복되는 것으로 전망되고 있다. 이처럼 외환위기를 계기로 엄청난 대가를 지불하여 얻은 가격변수의 경쟁력은 빠르게 상실되어 가고 있다.

그러므로 2000년의 경제여건은 재정 건전화를 위해서 1999년보다 불리하지만 실질임금 및 실질실효환을 측면에서 보았을 때 그나마 재정 건전화를 시행할 수 있는 여건을 갖추고 있으므로 재정 건전화를 더 이상 미루어서는 안될 것이다.

V. 맺음말

재정 건전화가 필요하다고 해서 정부부채를 완전히 없앨 필요는 없을 것이다. 미국의 경우 제 2 차 세계대전 후 1975년까지 30년간 국가채무비율(국가채무/GDP)은 점진적으로 하락하였는데 주요원인은 이 기간 동안 국채이자보다 경상성장률이 높았기 때문이었다. 이처럼 국채의 원금을 상환하지 않는 동시에 이자지급도 국채를 추가적으로 발행하여 지급한다 해도 국채이자보다 경상성장률이 높으면 국가채무 규모는 늘어나더라도 국가채무 비율은 하락하게 되어 있다.

이와 같이 이자지급을 위해 새로이 국채를 발행한다 해도, 즉 빚을 내어 빚을 갚는 소위 roll-over를 한다고 해도, 경상성장률이 정부부채에 대한 이자율을 상회하는 한, 정부부채의 GDP에 대한 비율은 줄어든다. 그리고 현재, 그리고 당분간의 우리나라처럼 기초 재정수지가 적자를 기록하는 한, 이자지급을 위해 새로이 국채를 발행하는 roll-over는 불가피하다.

이러한 roll-over는 경제학에서 말하는 Ponzi 게임, 쉽게 말하여 요즈음 문제가 되고 있는 파이낸스사의 실체인 금융 피라미드와 다를 바 없다. 현재의 납세자들은 자신의 후손들을 피라미드의 새로운 참여자들로 삼아 자신에게 재정부담을 지불토록 하는 것이다.

그리고 정부부채의 roll-over는 현재 우리나라가 처한 경제 여건을 감안할 때 매우 위험한 정책방향이다. 특히 2000년의 경제 여건은 성장률, 인플레이션, 국제수지, 재정적자 등 모든 면에 있어서 거시경제적 기초여건이 1999년보다 열악할 것으로 전망되고 있다. 또한 세계경제 여건도 1999년에 비해 특별히 나을 것이 없다. 어떤 계기로 우리나라 금리가 성장률보다 높아지도록 하는 모종의 충격이 국내 또는 해외로부터 발생한다면 정부부채의 비율은 빠른 속도로 늘어나게 될 것이며 언젠가는 경제가 부진한 가운데 고통스러운 세출삭감 및 세입증대를 실시할 수밖에 없는 입장에 빠질 수 있다.

정부는 2000년의 통합재정 적자비율을 금년보다 약 1%p 정도 낮게 유지하려고 하고 있는데 우리 경제의 불안요인들이 사라질 때까지 재정적자는 계속 줄어드는 모습을 보여야 한다고 생각한다. 그리고 필요시 이를 대폭 삭감할 수 있는 우발계획도 아울러 갖추고 있는 것이 필요하다. **KDI**

정부는 2000년의 통합재정 적자비율을 금년보다 약 1%p 정도 낮게 유지하려고 하고 있는데 우리 경제의 불안요인들이 사라질 때까지 재정적자는 계속 줄어드는 모습을 보여야 한다.

특·집

2000년도 예산(안)

새로운 천년에 대비하고 건전재정으로 조기에 복귀하는 데 역점을 둔 총 93조원 규모의 2000년도 예산(안)이 확정, 발표되었다. 『재정포럼』에서는 2000년 예산(안)의 편성배경과 특징 그리고 이에 대한 평가를 예산편성 실무자와 재정전문가로부터 들어보았다. <편집자 주>

2000년 예산안의 편성배경과 특징 / 裴國煥

2000년도 예산(안)의 평가(Ⅰ) / 林周瑩

2000년도 예산(안)의 평가(Ⅱ) / 洪範教

2000년 예산안의 편성배경과 특징



裴國煥 / 기획예산처 예산제도과장

지난 9월 말 새천년의 예산안이 마련되었다. 「국민의 정부」가 들어선 이후 두번째 예산이다. 첫번째 예산은 경제위기 속에서 위기 탈출에 온 신경이 집중되었고 그만큼 한계가 있는 예산이기도 하였다. 그러나 2000년 예산은 경제여건이 많이 달라진 상황에서 편성할 수 있었다.

지난해 우리는 한 치 앞을 볼 수 없을 정도로 불확실한 상태에서 추락하는 경제를 회생시키는 데 국력을 모았다. 이 과정에서 재정은 「경제를 살리

고 일자리를 창출」하는 데 모든 역량을 집중하였다. 대규모 국채를 발행하여 당면한 금융구조조정을 뒷받침하고 사회간접자본 투자와 중소기업들의 신용보증을 확대했다. 또한 구조조정 과정에서 불가피하게 발생한 실업자들의 고통을 덜어주기 위한 지원과 공공근로사업, 예산의 조기집행 등 일자리 창출 대책도 함께 마련하였다.

이와 같이 재정의 적극적인 거시경제적 정책은 우리 경제를 조기에 회복시키는 데 커다란 역할을

〈표 1〉 1999, 2000년 경제전망

(단위: %)

	1999년 전망	2000년 전망
○ GNP		
• 경상성장률	8 수준	7 수준
• 실질성장률	8 수준	5~6 수준
○ GNP디플레이터	0~1	2~3
○ 소비자물가	1~2	2~3
○ 경상수지	177~228억달러 수준	79~149억달러 수준
○ 실업률	6% 수준	5~6% 수준

하였다. 지난해 마이너스 성장에서 금년에는 7~8%의 높은 성장이 이루어질 것으로 전망되며, 실업률도 8~9%대에서 5%대로 안정될 것으로 보인다. 이는 재정의 역할과 더불어 국민 모두가 고통을 분담하고 위기를 극복하는 데 동참해 주었기 때문에 가능했다고 사료된다.

돌아켜 보면 「국민의 정부」는 출범 이후, IMF 경제위기를 국민과 함께 슬기롭게 극복함으로써 우리 국민들에게 용기를 심어주었고 이를 바탕으로 재도약할 수 있는 전기를 마련했다고 생각한다.

지금 우리 국민들은 지난 2년간의 암울했던 시간들을 기억 속에서 지워버리고 이제는 다가오는 새천년을 희망과 새로운 각오로 맞이할 수 있기를 기대하고 있다.

이제 우리 경제가 정상수준으로 회복되고 있기 때문에 위기상황에서 대응했던 재정운용방식에서 벗어나, 보다 근본적이고 미래지향적으로 방향을 선회하는 것이 긴요한 때이다.

이러한 맥락에서 2000년도의 재정운용은 새로운 천년에 대비하고, 건전재정으로 조기에 복귀하는 데 역점을 두었다. 앞으로 다가오는 21세기는 지금까지와는 다른 새로운 패러다임이 세계질서를 지배하게 될 것이다. 지식정보사회가 산업사회를 대체하는 등 변화가 빠른 속도로 전개될 것이다. 경제가 정상화되고 있는 상황에서 우리 재정도 이러한 변화에 능동적으로 대처하는 데 중점을 두었다.

재정의 적극적인 거시경제적 정책은 우리 경제를 조기에 회복시키는 데 커다란 역할을 하였다. 지난해 마이너스 성장에서 금년에는 7~8%의 높은 성장이 이루어질 것으로 전망되며, 실업률도 8~9%대에서 5%대로 안정될 것으로 보인다.

1. 재정규모는 93조원 수준

2000년 재정규모는 금년 예산보다 5% 늘어난 92조 9,200억원에 이르고 있다. 재정규모는 통상 일반회계와 재정융자특별회계 예산을 합하여 산출하고 있으며, 증가율 5%는 내년도 경상성장률 8%보다 3%p 낮고 1992년 이래 가장 낮은 수준이다.

한편, 일반회계와 재특회계(순세입) 및 기타 22개 특별회계를 합산한 총계규모는 1999년도의 130조 4천억원 수준에서 6.3% 증가한 138조 7천억원 수준이다.

세입을 보면, 일반회계 세입은 1999년보다 3.6% 증가한 86조 7천억원 수준으로 국세수입은 경기회복, 세정개혁 등으로 6조 6천억원 정도 증가하고 세외수입은 주식매각, 한은잉여금 등이 줄어 2조 2천억원 가량 감소했다. 일반회계 세입부족분 11조 5천억원은 국채발행으로 충당하게 되는데 이는 금년도 12조 9천억원보다 1조 4천억원이 감소한 것이다. 재정융자특별회계의 순세입 규

〈표 2〉 재정규모

(단위: 억원, %)

	1999예산	2000 예산(안)	증감액	증감률
○ 일반회계	836,852	867,364	30,512	3.6
- 국 세	623,857	690,131	66,274	10.6
• 내국세	486,770	544,707	57,937	11.9
• 교통세	92,175	94,424	2,249	2.4
• 관세 등	44,912	48,283	3,371	7.5
• 주세보전분	-	2,717	2,717	순증
- 세외수입	84,087	62,233	-21,854	-26.0
• 주식매각	38,736	35,153	-3,583	-9.2
• 기 타	45,351	27,088	-18,272	-40.3
- 국채발행	128,908	115,000	-13,908	-10.9
○ 재특회계	47,998	61,836	13,838	28.8
합 계	884,850	929,200	44,350	5.0

〈표 3〉 전체 재정규모(총계기준)

(단위: 억원, %)

	1999예산	증가율	2000예산(안)	증가액	증가율
일반회계 + 재특 ¹⁾	884,850	9.6	929,200	44,350	5.0
특별회계 ²⁾	419,635	3.5	457,688	38,053	9.1
합 계	1,304,485	7.6	1,386,888	82,403	6.3

주 : 1) 재특 순세입

2) 재정융자특별회계를 제외한 22개 특별회계

모는 용자회수가 늘어나 1조 4천억원이 증가한 6조 2천억원에 이르고 있다.

이에 따라 내년도 조세부담률은 18.8%로 국민 1인당 담세액은 208만원이 될 전망이다. 우리나라의 조세부담률은 선진국에 비해 아직 낮은 수준으로서 복지국가가 되어감에 따라 지속적으로 상향 조정될 필요가 있다고 본다. 담세액이 200만원 이상 되었다고 해서 일부 언론에서 부담이 과

중하다는 주장이 있었다. 내년에 1인당 담세액이 늘어난 것은 경기회복에 따라 소득이 자연적으로 증가된 데 기인한 것이지, 새로운 세목을 설치하거나 세율을 인상해서가 아니라는 점을 간과해서는 안 된다.

또한 1인당 담세액은 단순평균한 것으로서 4인 가구당 800만원이 된다는 것은 실제와는 맞지 않는 이야기이다. 우리나라 국민 중에는 소

〈표 4〉 조세부담률

(단위: %)

1996	1997	1998	1999 전망	2000 예산(안)
19.7	19.5	18.8	18.6	18.8

〈표 5〉 조세부담률의 국제비교(1996년)

(단위: %)

미국	영국	독일	프랑스	일본
21.5	29.8	22.6	26.0	18.1

득세를 한 푼도 내지 않는 사람이 40%를 차지하고 있다. 또 세금 중에는 개인소득과 관계없는 법인세, 부가가치세, 재산재평가세, 관세 등이 대부분으로서 개인이 직접 내는 소득세는 전체 조세수입의 20%에 불과하다. 한편 1인당 담세액이 200만원을 넘은 것은 이번이 처음이 아니라, 이미 1997년과 1998년 당초예산 편성시에도 200만원 이상이었던 점에 내년도 담세액이 과중하다는 지적에 대해서는 수긍이 가지 않는다.

II. 새천년에 대비

내년도 예산안에서 역점을 둔 부분을 구체적으로 보면 다음과 같다. 첫째로 새로운 천년에 대비하도록 하였다. 과학기술과 정보화 촉진을 위하여 R&D 투자비중을 정부예산의 4% 수준으로 확대하였다. 전자통신, 생명과학 등 21세기 뉴프론티어 연구와 차세대 신기술개발사업, 핵심산업 생산기술 등에 대한 투자를 대폭 증액하였다. 지

과학기술과 정보화 촉진을 위하여 R&D 투자비중을 정부예산의 4% 수준으로 확대하였다. 전자통신, 생명과학 등 21세기 뉴프론티어 연구와 차세대 신기술개발사업, 핵심산업 생산기술 등에 대한 투자를 대폭 증액하였다.

식기반 사회에서는 정보의 원활한 유통이 전제되어야 하므로 초고속망, 초고속 교환기 등을 확충하여 전국 144개 지역을 광케이블로 연결시킬 계획이다.

낙후된 교육여건하에서는 우수한 미래 인재양성을 기대할 수 없다. 따라서 초·중등 학생들의 정보화 교육시설과 학교시설 개선에 대한 투자를 늘려 미래에 대비하도록 하였다. 대학도 경쟁과 창의를 통해 세계 수준으로 도약할 수 있도록 계획대로 대학원 육성사업을 지원하고 대학들이 자발적으로 경영혁신을 할 수 있도록 인센티브 제원도 반영하였다.

21세기는 문화경쟁의 시대이기도 하다. 이에 맞춰 내년 예산안에서는 문화예산 비중을 처음으로 일반회계 예산의 1%로 제고하였다. 문화산업은 고부가가치를 창출하는 미래전략 산업으로서 재정에서 이를 적극적으로 뒷받침하였다. 역사·문화와 자연경관을 연계하여 관광산업을 육성할 수 있도록 역사문화권 개발, 남해안 관광벨트 사업을 추진한다.

한편 새로운 세기에는 환경보전에 대한 욕구

가 크게 증가될 것으로 예상된다. 대도시 대기오염 문제를 해결할 수 있도록 경유 버스를 무공해 천연가스 버스로 교체할 계획이다. 우선 내년에는 1,500대를 보급하고 2002년까지 총 5천대로 늘릴 것이다. 팔당, 낙동강 등 4대강 상수원 지역의 수질개선과 해양오염 방지도 지원을 늘렸다.

III. 산업경쟁력 기반 확충

두번째로 역점을 둔 부분은 산업의 경쟁력 기반 확충이다. 벤처·중소기업들의 경쟁력 향상을 위해 창업공간을 확충하고 지원방식도 용자에서 투자 위주로 전환했다. 중소기업에 대해서는 생산시설 자동화·정보화를 위한 구조개선을 촉진하고, 디자인, 정밀화학 등 지식기반 신산업에 대한 지원을 확대하였다.

농업은 농수산물유통구조 혁신으로 생산자는 제값을 받고 소비자는 싸게 살 수 있도록 관련 예산을 대폭 증액하였다. 지원 내용면에서는 시설투자보다 물류·운영 등 소프트웨어 위주로 지원함으로써 적은 비용으로 효과가 극대화될 수 있도록 하였다. 농·축·인삼협동조합의 통합, 농어민 63만명의 연대보증 부담 경감, 농업경영 종합자금제 시행 등은 우리 농업의 발전에 밑거름이 될 것으로 생각한다. 한일 어업협정에 대한 후속대책을 차질 없이 지원하고, 어업도 이제 부가가치가 높은 「기르는 어업」이 될 수 있도록 육성해 나갈 계획이다.

벤처·중소기업들의 경쟁력 향상을 위해 창업공간을 확충하고 지원방식도 용자에서 투자 위주로 전환했다. 중소기업에 대해서는 생산시설 자동화·정보화를 위한 구조개선을 촉진하고, 디자인, 정밀화학 등 지식기반 신산업에 대한 지원을 확대하였다.

사회간접자본은 기업의 물류비용 절감과 국민 생활 편의 증대를 위해 지속적으로 확충이 필요한 분야이다. 특성상 막대한 재원이 소요되므로 시설 운영시스템 개선, 철저한 사업성 검토 등을 통한 투자의 효율성을 확보하는 데 중점을 두었다. 이와 함께 재정부담을 덜고 민간의 노하우를 활용할 수 있도록 5천억원 규모의 민간 인프라펀드를 조성하여 민간투자를 활성화할 계획이다.

2001년까지는 건설중인 주요 고속도로 신설과 확장을 완공 위주로 투자하여 2001년 추석부터는 귀성길 교통정체가 대부분 해소될 전망이다. 대규모 국책사업인 인천국제공항과 경부고속철도도 계획대로 2001년, 2004년 개통에 차질이 없도록 지원하였다.

IV. 중산층 육성과 서민생활 향상

셋째로는 더불어 사는 사회구현을 위해 중산층 육성과 서민생활 향상에 주력하였다. 우선 내년 10월부터 「기초생활보장법」 시행에 발맞추어 저소득층에 대한 보호 수준이 강화되고 대상자도

〈표 6〉 소외계층 지원 현황

(단위: 억원)

	1999 예산	2000 예산(안)	비 고
합 계	16,746	23,026	37.5%
○ 기초생활보장 (한시생활보호 포함시)	11,461 (17,801)	12,979 (17,574)	• 기존생활보호(116만명) • 대상인원(192 → 166만명)
○ 노인·장애인 등 지원 • 경로연금·경로식당 • 장애수당 등 • 소년·소녀가장 • 학생 중식 지원 • 모부자기정지원 등	2,154 1,539 239 75 201 100	3,125 2,076 445 95 384 125	• 경로연금(1,501 → 1,999억원) • 장애수당(61 → 77천명) • 편의시설(3 → 68억원) • 1인당 월 50 → 65천원 • 초중고생(153천명) • 인문고 학비지원(4천명) 등
○ 저소득층 자활 지원 • 자립자금 융자 • 생보자·노숙자 자활	510 510 -	675 620 55	• 저소득층(350 → 400억원), 장애인(120 → 180억원) • 노숙자 자활(130개소, 26억원) • 자활지원센터(70개소, 29억원)
○ 자녀학비 • 대학생학자금 융자 (이차보전) • 중고등학생 학비 • 5세아 유치원학비 • 보육료	607 128 - 56 423	3,631 451 2,560 113 507	• 대상자(10 → 30만명) • 40만명(중학생 16, 고교생 24) • 23천명(생보자, 농촌저소득층) • 저소득층(117 → 127천명)
○ 저소득층 권리구제 • 국선번호 지원 • 민형사소송 지원 • 소비자 피해구제	285 98 89 98	361 128 122 111	• 국선번호(65 → 76천건) • 소송대행 등(60 → 87천건) • 무료상담 등(300 → 350천건)
○ 낙도·오지 지원	919	1,341	• 개발촉진지구(1,150억원), 벽지교통수단(134억원)
○ 재소자 지원	810	914	• 교정시설(770 → 859억원) • 소년원(40 → 55억원)

54만명에서 154만명으로 확대된다. 전국민에게 혜택이 돌아가도록 4대 사회보험을 확충하고 모든 학생들에게 교육기회가 부여될 수 있도록 하였

다. 저소득층 5세 어린이 2만 3천명이 유치원 학비보조비를 받고, 중고생 40만명도 학비를 지원 받게 되는 등 돈이 없어 교육기회를 놓치는 일이

없도록 하였다. 대학생들에 대한 학자금융자 대상자도 10만명에서 30만명으로 확대한다. 융자규모로 보면 금년도 3천억원에서 내년에는 9천억원으로 확대된다.

노인·장애인, 소년소녀가장 등 소외계층에 대한 지원은 다른 어떤 부분보다 지원을 확대하였다. 경로연금 지원대상을 72만명으로 확대하고 연금도 증액하였다. 장애인 편의시설, 저소득층 보육료, 소년소녀가장 생활용품 지원비 인상, 무료법률서비스 확대 등 다양한 복지지원 시책을 마련하였다. 사회복지 지원은 그간의 단순시혜적 공적부조에서 인적능력개발 등을 통한 자립자활이 가능한 생산적 복지지원으로 지원방식을 전환하

였다.

지난 여름에는 수해로 인하여 서민생활의 고통이 컸다. 따라서 다시는 그러한 피해를 당하지 않도록 이 분야에 대한 재정투자를 대폭 늘렸다. 하천, 배수시설, 기상관측시설 등 항구적인 수해방지 투자를 함으로써 앞으로는 서민들이 안전하게 주거생활을 영위할 수 있게 될 것이다. 이외에 국민안전을 위한 식의약품, 전염병, 교통, 시설물안전 관련 분야도 소홀히 하지 않았다.

V. 지방의 발전을 뒷받침

넷째로는 지방의 발전을 뒷받침하도록 하였다.

〈표 7〉 시·도 예산협의회를 통한 2000예산 반영내용

시·도	주요 반영 사업(예시)
서울	지하철2기 건설, 월드컵경기장 건설, 난지도매립지
부산	지하철 건설·운영, 부산신항, 광안대로, 제3도시고속도로
대구	지하철 건설·운영, 섬유산업 육성, 서부화물역 건설
인천	인천국제공항, 지하철 지원, 강화제2대교 건설
광주	광주시우회고속도로, 평동산업단지 진입도로, 광산업 육성
대전	지하철 건설, 대전남부순환고속도로, 종합유통단지 조성
울산	대곡댐 건설, 신항만 건설, 공업역사박물관
경기	농산물물류센터 건설, 「세계도자기EXPO」 지원, 광역철도
강원	덕소~원주~강릉간 철도망 확충, 동서고속도로 건설, 제천~동해간 국도38호선 조기 확장
충북	대청댐 광역상수도, 충북선 전철화사업, 오송보건의료과학단지 정수장 건설 및 국가기관 이전
충남	백제역사재현단지 조성, 천안~온양온천간 복선전철, 안면도 국제꽃박람회 지원
전북	새만금종합개발, 군장수출자유지역, 전주공항 건설
전남	광양컨테이너부두 건설, 남해안 관광벨트 개발, 무안~광양간 고속도로
경북	유교문화권종합개발, 「경주세계문화EXPO2000」 지원, 동해선(포항-삼척간) 철도부설
경남	경전선 직·복선화, 낙동강 수계치수, 지식집약형 기계산업 육성
제주	한리산 생태숲 조성, 부적지 감골원 폐원정비, 서부산업도로 확·포장

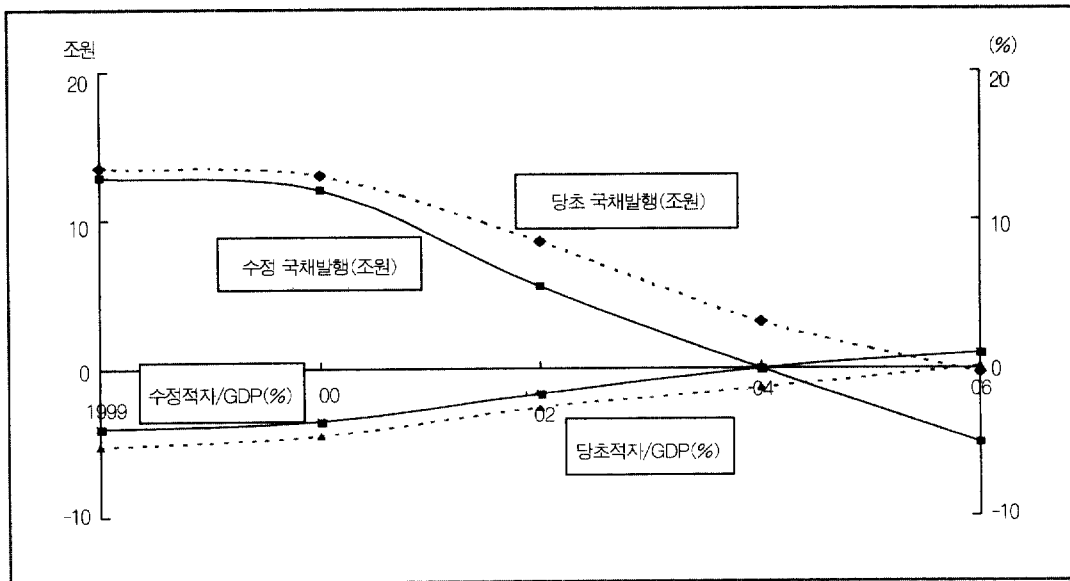
취약한 지방재정 확충을 위해 18년만에 처음으로 지방에 주는 지방교부세율을 내국세의 13.7%에서 15%로 인상하였다. 이에 따라 약 1조원 가량이 지방에 추가 지원될 것이다. 이와 함께 국세인 교통세의 3.2%를 지방주행세 형태로 이전하고 자발적으로 지역특화산업을 추진하는 지자체에 대한 지원제도를 도입하였다. 한편 지난해에 이어 금년도도 시·도 예산협의회를 여러 차례 개최하여 지방에서 우선순위가 있는 사업을 우선 반영하고, 재원이 투명하고 공정하게 배분될 수 있도록 하였다.

**취약한 지방재정 확충을 위해
지방교부세율을 내국세의 13.7%에서
15%로 인상하였다. 이에 따라
약 1조원 가량이 지방에
추가 지원될 것이다.**

다섯째는 경제정상화에 따라 건전재정의 조기 회복에 역점을 두었다. 먼저 재정규모 증가율을 5%로 억제하여 재정팽창에 따른 적자증가 요인을 제거하였다. 내년도 재정규모 증가율 5%는 예상 경상성장률 8%에 비해 3%p나 밑도는 수준으

VI. 건전재정의 조기회복 노력의 본격화

〈그림 2〉 재정적자와 성장률



로 1992년 이래 최저 수준이다. 국채발행도 금년도의 12조 9천억원에서 11조 5천억원으로 축소하여 재정적자가 GDP의 -4.0%에서 -3.5%로 축소될 전망이다. 내년 예산안 마련과정에서는 IMF 위기과정에서 대폭 늘어난 단기실업대책, 금융지원 등 한시적인 예산을 축소하거나 정상화하는 등 적자관리를 강화하였다.

이에 따라 균형재정으로의 회복시기는 금년 초 중기재정계획 수립시 예상했던 2006년에서 2004년으로 2년이 당겨질 전망이다. 이와 함께 적자관리를 체계화하기 위해 세계잉여금의 국가채무 사용 의무화, 새로운 세출소요의 재원대책

의무화 등 제도적인 장치를 마련할 계획이다. 또한 공공부문의 개혁도 지속적으로 추진하여 정부의 몸집을 줄이고 효율화함으로써 재정의 건전화에 기여해 나갈 것이다.

끝으로 정부는 새로운 천년에 대비하고 건전재정으로 조기 회복하는 것을 목표로 하는 2000년 예산안이 국민들에게 희망을 주는 예산으로서 자리매김할 수 있도록 지혜를 짜내고 관리를 게을리하지 않을 것이다. 정부가 할 일을 다하면서도 국민의 세금을 내 돈처럼 아껴 하루빨리 국민들이 안심할 수 있는 건전재정으로 회복될 수 있도록 노력할 것이다. **KDI**

〈참고〉 일반회계 세출(예산안) 기능별 내역

(단위: 억원, %)

기능별	구성비	1999예산	2000예산(안)	구성비	증감
○ 방 위 비	143,368	17.1	150,432	17.3	7,064
○ 교 육 비	114,765	13.7	120,056	13.8	5,291
○ 사 회 개 발	92,431	11.0	96,371	11.1	3,940
○ 경 제 개 발	225,137	26.9	227,844	26.3	2,707
○ 일 반 행 정	77,660	9.3	80,552	9.3	2,892
○ 지 방 재 정 교 부 금	67,108	8.0	76,876	8.9	9,768
○ 채 무 상 환 및 기 타	16,618	2.0	28,834	3.3	12,216
○ 예 비 비	25,300	3.0	23,245	2.7	-2,055
○ 재 특 회 계 지 원	74,464	9.0	63,154	7.3	-11,310
합, 계	836,851	100.0	867,364	100.0	30,513

2000년도 예산(안)의 평가(I)



林周瑩 / 서울시립대 세무학과 교수

1. 2000년 예산의 감회

2000년 예산안이 발표된 것을 보면서 가장 먼저 떠오르는 것은 2000년이라는 단어에 대한 실감이다. 그 동안 수많은 언론매체에서 2000년에 대비한다든지 밀레니엄이 어떻다든지 떠들어댔지만 전혀 공감하지 못했던 그 2000년이라는 단어가 예산안을 받아보고서야 비로소 실감이 드는 것이다.

돌이켜 보면 지난 한 세기 동안 우리는 너무도 엄청난 역사적 지각변동을 거쳤다. 그 암울하던 일제시기와 해방 그리고 이어진 분단과 전쟁, 정치적 격동을 거친 이후 추진된 비약적 경제성장, 그리고 무엇보다도 잊을 수 없는 IMF 경제위기. 그 모든 역사적 변동을 치렀음에도 불구하고 오늘날 국가가 건재하고 민족이 의연히 존재함을 대할 때 감사한 마음이 먼저 떠오르는 것은 필자만의 상념일까.

그러나 국가가 존재한다는 사실만으로 감사하

는 것이 2000년을 맞는 마음가짐의 전부일 수 없다. 이만큼의 오늘을 지키고 보다 나은 내일을 맞이하기 위해서는 비상한 결심과 그에 상응하는 노력이 기울여져야 하기 때문이다. 지난 과거 속에서 이루어진 무수한 잘잘못을 엄밀히 구분하고 이를 토대로 미래에는 시행착오를 되풀이하지 않는 것이 무엇보다도 중요하다. 그런 의미에서 먼저 IMF 경제위기 상황에서 국가 전체를 담보로 하여 우리가 얻은 소중한 교훈을 모든 정책의 기준점으로 삼아야 할 것이다.

경제위기와 재정의 역할

지난 2년간의 경제위기 상황하에서 우리 재정은 참으로 많은 역할을 담당하였다. 방대한 규모의 금융구조조정비용과 실업대책비용을 조달함으로써 위기극복의 받침대 역할을 하였고 경기부양의 견인차 역할도 성공적으로 담당하였다. 이 같은 재정의 성공적 역할수행이 1980년대 이래 지켜져

은 세입내세출 원칙과 건전재정 때문에 가능하였음은 새삼 지적할 필요도 없을 것이다.

그러나 모든 경제현상이 그러하듯이 재정역할의 극대화는 상응하는 기회비용을 가지게 된다. 대규모로 동원된 금융구조조정·실업대책재원 덕분에 경제위기의 타개는 가능하였지만 재정 자체는 현재 위기국면을 맞이하고 있는 것이다. 즉, 위기극복 재원이 국채 및 정부보증채 발행을 통하여 조달됨으로써 정부부채가 GDP의 23.1%에 이르고 올 한 해의 재정적자 규모가 GDP의 4% 수준에 이르고 있는 것이다. 2000년 예산안에도 일반회계의 국채발행이 11조 5천억원이나 계상되어 있어 정부부채의 문제가 단시일 내에 해결될 수 없는 문제임을 잘 보여준다.

II. 2000년 예산안에 대한 평가

2000년 예산안에 대한 평가가 객관적이고 공정하게 이루어지기 위해서는 이같이 숨겨지고 가려진 문제점들을 찾아 그 득실을 논하는 작업이 선행되어야 한다. 특히 예산은 매우 정치적인 속성을 지닌 만큼 겉모습만을 보면 잘못된 환상에 빠지기 쉽다. 논의의 편의상 본고에서는 정책당국의 예산편성안을 긍정적인 내용 중심으로 우선 소개하고 차후 이에 상응하는 문제점들을 지적하고자 한다.

긴축재정 설정은 타당

우선 정책당국은 2000년 세출예산의 총 규모를 금년보다 5% 증가한 약 93조원으로 제시하고 있다. 세입은 국세수입으로 69조원, 세외수입으로 6조 2천억원, 재특세입으로 6조 2천억원이 각각 조달되고 나머지는 국채발행수입으로 충당될 예정이다. 내년도 경상성장률이 7~8% 내외 수준으로 전망된다는 점을 감안할 때 2000년도 재정규모는 긴축적이라고 부를 수 있다. 침체국면에서는 확대하고 과열국면에서는 긴축해야 한다는 재정의 일반적 경기조절 관점에서 볼 때 이러한 재정규모의 설정은 일단 타당한 것으로 평가된다. 현재의 경기상황이 지나치게 빠른 속도로 호전되는 점을 경계하는 목소리가 국내외 전문가들 사이에서 나오고 있다는 사실을 감안할 때에는 더욱 그러하다.

주요사업 내용 검토

세출예산의 주요사업 내용으로는 '새로운 천년에 대비한 사업', '산업경쟁력의 기반확충', '중산층 육성 및 서민생활 향상', '지방발전의 뒷받침', '건전재정기조의 조기회복' 등 5개 분야가 제시되어 있다.

우선 '새로운 천년에 대비한 사업' 분야에서는 과학기술·정보화촉진을 위하여 R&D투자비중을 예산의 4% 수준으로 확대하고 교육·전산시설의 획기적 확충과 전문대학지원 확대 및 대학구조개혁 지원이 중점적으로 이루어질 예정이다. 또한 문화예산의 비중을 1%로 제고하는 등 각종 문화·관광산업에의 투자방안이 제시됨과 동시에 4

대 강 및 해양수질개선사업을 포함한 환경개선사업도 포함되어 있다.

'산업경쟁력기반의 확충'을 위해서는 벤처기업 지원을 용자에서 투자 위주로 전환하는 방안과 구조개선자금·지식기반산업지원자금을 확대함으로써 중소기업지원을 확대하는 방안이 제시되고 있다. 농림수산업 지원분야에서는 무엇보다도 농수산물유통구조의 혁신방안이 주목된다. 잘못된 유통구조로 인하여 생산자와 소비자가 같이 고통받는 우리 현실을 감안할 때 가시적인 성과가 도출되기를 기대해 본다. 이외에도 농·축·인삼협 통합방안 및 농어민 63만명 연대보증 해소를 위한 관련 신용보증기금에의 추가출연이 계획되어 있다. 또한 농업경영종합자금제를 본격 시행하여 정부지원이 아닌 농협지원 방식으로의 전환을 도모한 점도 주목할 만하다.

항상 문제가 되고 있는 SOC투자 부문에서도 완공 위주 집중투자방식을 통하여 각종 대형국책사업을 조기에 완공시키고 주요간선도로의 조기 개통을 통하여 2001년부터 귀성길 교통정체를 대부분 해소하겠다는 자못 야무진 청사진이 제시되고 있다. '중산층 육성과 서민생활 향상'을 위해서는 현재 생계비지원 대상인 54만명의 최저생계비 이하 저소득층을 154만명으로 확대하여 생계비·의료비·교육비·주거비를 지원해 주는 내용이 눈에 띈다. IMF 경제위기 이후 중산층이 붕괴되면서 극빈층이 급속히 늘어나고 있는 우리 현실을 감안할 때 바람직한 방향설정이라고 할 수 있다. 이와 동시에 지역의료보험·국민연금·고용보

**침체국면에서는 확대하고
과열국면에서는 긴축해야 한다는
재정의 일반적 경기조절 관점에서 볼 때
2000년도 재정규모의 설정은
일단 타당한 것으로 평가된다.**

험·산재보험의 확대 실시와 이에 따른 지원강화 방안도 제시되고 있다. 저소득층 자녀들을 위한 유치원학비·보육료·중고교생학비 지원이 확대되고 초중고교생 15만명에 대한 중식지원도 확대된다. 수요자 중심의 직업훈련이 이루어지기 위하여 약 20만명을 대상으로 직업훈련 바우처 제도를 실시하는 것도 평가할 만하다.

'지방발전의 뒷받침'을 위한 사업분야에서는 무엇보다도 현행 13.27%인 지방교부세율을 15%로 인상하여 지방재정의 확충을 도모한 것이 두드러진다. 지방자치가 본격화되면서 지방주도의 경제활성화가 추진되고 이에 따라 지방재정의 확충이 매우 절실한 문제였다는 점을 감안한다면 환영할 만한 조치라고 생각된다. 금년초에 인화된 자동차세의 보전재원으로 지방주행세를 신설하여 국세인 교통세의 3.2%를 지방에 이양하는 것도 이 연장선상에서 평가될 수 있을 것이다.

'건전재정의 조기 회복'을 위해서는 재정규모 증가율을 1992년도 이래 가장 낮은 수준인 5%로 낮추고 이에 따라 일반회계 국채발행 규모를 축소시키는 등의 방안이 제시되어 있다. 경기회복 등

에 힘입어 당초 2006년 목표였던 균형재정의 달성시점을 2004년으로 앞당기는 것이 가능하다는 설명이다. 이와 더불어 기금운영의 효율화, 엄격한 총사업비 관리, 공공부문 경영혁신 등의 방향도 제시되어 있다.

종합적으로는 올바른 방향

종합적으로 판단할 때 2000년 예산안이 담고 있는 문제의식은 분야별 사업의 명칭과 상관없이 대체로 올바른 방향이라고 평가된다. 과학기술과 정보화에 중점을 두고 문화와 관광산업을 미래지향적인 산업으로 선정하여 집중지원하는 등의 내용은 매우 적절한 것으로 보인다. 또한 IMF로 인하여 고통받고 있는 중산층과 서민층에 대한 지원을 확대하고 지방재정을 확충하여 지방자치에 힘을 더해 주는 내용에 이르러서는 오히려 때늦은 감이 든다. 건전재정의 조기회복과 산업경쟁력의 기반확충 분야도 사업내용의 타당성 여부를 떠나 이 시점에서 예산당국이 당연히 고민해야 하는 내용임에 분명하다.

예산편성과 운영방식 개선 없어

그럼에도 불구하고 2000년 예산안을 마냥 바람직하다고 평가할 수만은 없는 것이 현실이다. 우선 무엇보다도 예산편성과 운영의 방식에서 전혀 개선이 이루어지지 않고 있다는 점을 지적하고 싶다. 지금과 같은 경제혼란기에 정부의 정책과 행

**우리 예산에 있어서 가장 큰 문제는
통제 위주의 편성과 편성 위주의 운영이라는,
지난 40년간 지속되어온 경직적
운영방식이라는 점은 주지의 사실이다.**

태는 향후 국가방향에 평소 이상의 영향력을 지닐 수밖에 없다. 우리 경제가 IMF 이전과는 확연히 다른 새로운 경로를 걷기 위해서는 정부부터 새로운 모습을 보여야 한다. 민간에게는 존재 형태를 변경하라, 운영방식을 바꾸어라 하면서 정부는 변하지 않고 있다면 민간은 매우 잘못된 신호를 받기가 쉽기 때문이다.

따라서 누구보다도 먼저 정부부문에 능률적이고 시장친화적인 운영방식이 도입되어야 하며 이 경우 예산의 편성과 운영의 개선은 매우 중요한 잣대가 된다. 이 같은 관점에서 볼 때 경제위기 발생 이후 지난 2년 동안의 예산편성과 운영방식에 아무런 변화가 없었음은 중대한 문제가 아닐 수 없다. 우리 예산에 있어서 가장 큰 문제는 통제 위주의 편성과 편성 위주의 운영이라는, 지난 40년간 지속되어온 경직적 운영방식이라는 점은 주지의 사실이다.

물론 한정된 재원으로 너무나 많은 재정수요를 수용하기 위해서는 불가피한 선택이라는 반론이 제기될 수 있다. 그러나 현행 방식이 매우 경직되고 관료적인 방식이라는 점을 부인할 수는 없을

것이다. 모든 자금과 자금 사이에 칸막이를 설치하고 그 안에서만 집행된다면 효율 여부에 관계없이 방치하는 이러한 방식은 낭비의 주범이며 비시장성(非市場性)의 극치에 지나지 않는다. 그간 전문가들에 의하여 적지 않은 개선방안이 제시되었음에도 불구하고 아무런 개선이 이루어지지 않은 점은 지적받아 마땅하리라 여겨진다.

현 경제상황 지나치게 낙관

다음으로 2000년 예산안에서 발견되는 문제는 지나치게 현 경제상황을 낙관하고 있다는 점이다. 거시지표가 호전되고 체감경기도 나아졌다고는 하지만 지금도 경제위기는 진행중이며 금융부문에서의 위험은 상존하고 있다. 특히 제 2금융권과 재벌의 구조조정은 이제 시작단계에 불과하다. 이미 예견되었음에도 불구하고 막상 대우의 구조조정이 시작되자 금융시장의 동요와 투신사 등의 부실이 심화되어 신규 공적자금 투입의 필요성이 높아지고 있는 실정이다.

따라서 향후 금년말까지 소진될 총 64조원의 금융구조조정비용 이외에 얼마만한 재정자금이 추가로 투입될 지는 여전히 미지수다. 그럼에도 불구하고 균형재정의 달성시기를 당초 중기재정계획보다 2년 앞당긴 2004년에 달성한다는 등의 낙관적인 시나리오만을 제시하는 것은 책임있는 태도가 아닐 것이다. 보다 신중하고 보수적인 자세에서 발생할 수 있는 가능성들과 그 대응책들이 마련되어야 할 것이다.

이와 관련하여 한가지 더 지적하고 싶은 것은 중기재정계획의 문제이다. 중기재정계획은 비록 법적인 구속력은 없지만 우리 재정이 처한 어려운 여건을 감안할 때 재정운영의 중장기 가이드라인으로서 의미를 가진다. 그러나 금년 연초에 발표된 중기재정 전망이 한 해가 지나기도 전에 큰 오차를 보인다면 계획 자체가 적지 않은 문제점을 내포하고 있음을 의미한다. 만일 경기회복이 예상보다 지나치게 빨리 나타난 현상이라면 지금이라도 전망을 새로이 하여 계획을 수정하여야 할 것이다. 덧붙여서 특성상 중기재정계획은 발생할 수 있는 모든 가능성을 낙관적인 경우와 비관적인 경우로 구분하여 포괄하고 그에 대비한 세입·세출 양면에서의 대응책이 마련된 내용이어야만 의미를 가질 수 있다는 점을 강조하고 싶다.

정부구조조정 내용 미흡

2000년도 예산안의 또 다른 문제점은 정부구조조정 내용이 매우 미흡하다는 것이다. 물론 신정부 출범 이후 정부구조조정은 2차례에 걸쳐 단행되었으나 그 내용이 제대로 되었다거나 충분하다고 보는 국민은 아무도 없다. 오히려 국민들은 각종 언론매체를 통하여 IMF 이후 지금까지 특정 부문의 공무원이 더 늘었다고 알고 있다. 민간을 향해서는 구조조정만이 살 길이라고 강요하면서 정작 정부는 더 이상 구조조정하지 않겠다는 것은 심각한 모순이 된다.

물론 예산안을 살펴보면 2002년까지 공무원 7

만 8천명, 공기업 4만 1천명, 산하기관 1만 9천명을 합하여 총 13만 8천명의 인력을 감축하겠다고 제시하고 있다. 그러나 과연 그런 수치가 어떤 근거에서 나온 것인지, 또 실행가능한 것인지에 대한 대답은 어디에도 없다. 정부는 차치하더라도 그 떠들썩하던 공기업의 민영화는 하나도 제대로 이루어지지 못한 실정이다. 또한 세상을 소란스럽게 하던 공공부문의 구조조정도 힘없는 출연연구기관 관련 제도를 복잡하게 고치는 수준에서 매듭지어졌다. 이 모든 사실을 목도한 국민의 입장에서 정부는 보다 구체적이고 현실성 있는 방안제시를 기대하고 있는 것이다.

기금정비 추진해야

기금의 경우도 통폐합을 통하여 단순화하고 운영의 투명성을 제고하겠다는 원론적 수준의 방향만이 제시되었다는 느낌을 떨쳐버릴 수 없다. 이는 거의 매년 예산안이 발표될 때마다 담겨졌던 내용에 지나지 않는다. 실제로 기금을 둘러싼 각 부처의 이기주의를 감안할 때 기금의 정비가 쉽지 않은 일임은 명백하다. 그러나 이제는 모든 것이 변해야 하며 그 선두에 정부가 서야 한다는 시대적 소명의식을 가지고 기금 정비가 추진되어야 한다. 물론 정책당국이 제시한 기금정책심의회·기금운용평가단 등을 활용하는 방안은 별다른 실효를 거둘 수 없을 것임을 지적하고 싶다.

동 예산안에서 공공부문개혁방안의 일환으로 제시한 정부보유 부동산에 경영마인드 도입은 문

**예산의 실무를 담당하는 정책당국은
예산편성 과정에서 정치적 영향을
최소화하고자 노력하여야 한다.**

제제기 수준에서는 매우 적절하다고 판단된다. 총 196조원에 달하는 방대한 규모의 정부보유 부동산은 활용 여하에 따라서는 부동산자원의 최적배분과 정부부채의 최소화라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있는 수단이 될 수 있다. 그러나 현재 제시된 방안들로는 별다른 실효를 거두기 어려울 것으로 판단된다. 수익률이 낮고 불필요한 부동산의 매각이 제대로 이루어질 리 없고 부동산 신탁 민자유치 등의 활용은 이미 오래 전부터 시도되었으나 실효를 보지 못했기 때문이다. 따라서 향후 관련 전문가들에 의하여 보다 다각적이고 심층적인 해법이 연구되어야 할 것이다.

예산편성시 정치적 영향 최소화해야

이외에도 동 예산안은 몇 가지 측면에서 문제점을 가지고 있다. 우선 지나친 선심성 예산의 측면이 보인다는 사실을 지적할 수 있다. 물론 예산과정 자체가 정치적 의사결정과 밀접히 연계될 수밖에 없다는 점과 내년이 선거의 해라는 점을 감안할 수 있다. 그럼에도 불구하고 예산의 실무를 담

당하는 정책당국은 예산편성 과정에서 정치적 영향을 최소화하고자 노력하여야 한다는 점을 상기시키고 싶다. 기초생활보장법 시행에 따른 국민기초생활 보장의 본격 시행이나 모든 학생에 대한 교육기회 제공 등은 차치하더라도 농어민 63만명에 대한 연대보증 부담경감 등의 경우 경제원리에도 맞지 않고 예산편성의 목적이 무엇인지조차도 불투명하다. 애당초 지나치게 졸속으로 시행되었던 농어촌구조개선사업이 오늘날 농어촌 부채와 연대보증문제를 초래한 원인이었던 만큼 이 문제는 보다 근본에 충실하게 해결할 수밖에 없다. 이런 의미에서 정책당국이 제시한 농업경영 종합자금제의 실시 등은 합리적인 해법의 하나가 될 수 있으리라 평가된다.

SOC투자의 일환으로 계상된 광역시 지하철 운영비에 대한 자금 확대의 경우도 그 타당성을 발견하기 힘들다. 서울을 비롯한 각 광역시의 지하철사업에서 발생한 부채는 이미 중앙정부가 운영비의 일부를 지원한다고 해결될 수준을 넘어선 것으로 알려져 있다. 그야말로 '밑 빠진 독에 물 붓는다'는 속담이 떠오르는 부분이다. 이 같은 일시방편적인 처방보다는 공공요금의 현실화와 같은 근본적인 대책마련이 필요한 시점이 되었다고 여겨진다.

재정적자와 국가채무관리를 위한 제도적 장치의 예시로 제시된 '세계잉여금 발생시 전액 국가채무 상환에만 사용 의무화'는 이미 여러 차례 제시된 방안이다. 동 방안은 세계잉여금이 지속적으로 발생한다는 보장이 없다면 안정적인 재원마련

방안이 될 수도 없다는 문제를 안고 있다. 따라서 대기업의 탈세 적발시 이루어질 추징금액 등을 고정재원으로 활용하는 방안 등도 검토될 필요가 있다. 오늘날 재정적자와 국가채무의 원인제공이 결국 투명성과 효율성을 상실한 우리 기업풍토에 있었다는 점을 감안한다면 논리적으로도 타당하리라고 보인다. 나아가 감채기금을 설립하고 각종 금융기관 수익의 일정부분을 적절하게 함으로써 금융구조조정의 실제 수혜자인 금융기관이 비용을 분담하도록 하는 것도 검토해 볼 만한 방안으로 보인다. ~~100~~

2000년도 예산(안)의 평가(II)



洪範敎/ 한국조세연구원 연구위원

I. 서론

'밀레니엄 예산'이라 불리는 2000년도의 정부 예산안이 발표되었다. 매년 발표되는 예산안은 지대한 관심의 대상이지만, 금년에는 특히 새로운 세기를 시작하는 예산으로서 미래를 어떻게 준비할 것인가 하는 점과, 외환위기를 겪은 후 적자재정을 어떻게 줄여나가는가 하는 측면에서 관심이 더욱 고조된다고 하겠다. 정부는 2000년 예산을 이러한 두가지 부문에 초점을 맞추어 편성하였음을 밝히고 있다.

정부예산은 경제활동의 중요한 축을 구성하는 공공부문의 씬씀이로서 경제 전반에 미치는 파급효과가 매우 크고, 민간 경제주체들의 의사 결정에 커다란 영향을 미친다. 정책적인 측면에서도 금융시장에서의 규제완화와 세계적인 금융시장의 통합으로 인하여 독자적인 금융정책의 실효성이 감소되어감에 따라 재정정책의 중요성은 더욱 부각된다고 하겠다. 외환위기 이전까지 '세입내 세

출' 원칙에 의해 건전재정을 유지해오던 우리나라는 적자재정을 편성함으로써 외환위기를 극복해나가고 있다. 이제 21세기의 문턱에서 정부가 발표한 내년도 예산안을 통하여 정부의 재정정책 방향을 살펴보기로 하겠다.

II. 2000년도 예산안의 특징과 내용

2000년도 예산은 일반회계 86조 7천억원, 재특회계 6조 2천억원으로 총 92조 9천억원의 규모로 짜여져 있다. 이는 금년 예산 대비 4조 4천억원 증가한 것이며, 증가율은 5%이다(〈표 1〉 참조). 정부에서는 "예산증가율을 1992년 이후 가장 낮은 수준인 5%로 묶은 것은 정부의 적자재정 축소 의지에 따른 것"이라고 밝혔으며, "당초 2006년으로 잡았던 균형재정 회복시기도 2004년으로 앞당길 방침"이라고 밝혔다.

이러한 정부의 의도를 반영한 내년 예산의 특징

〈표 1〉 재정규모

(단위: 조원, %)

	1999 예산	2000 예산(안)	증가액	증가율
A. 일반회계	83.7	86.7	3.0	3.6
• 국세수입	62.4	69.0	6.6	10.6
• 세외수입	8.4	6.2	△2.2	△26.0
• 국채발행수입	12.9	11.5	△1.4	△10.8
B. 재특회계(순세입)	4.8	6.2	1.4	28.8
재정규모(A+B)	88.5	92.9	4.4	5.0

자료: 기획예산처

〈표 2〉 주요 부문별 세출 예산(안)

(단위: 억원, %)

	1999예산	2000 예산(안)	증가액	증가율
과학기술·정보화 지원 (정보화)	40,138 (9,255)	45,544 (10,530)	5,406 (1,275)	13.5 (13.8)
교육투자 (교원명퇴급 포함시)	170,030 (179,030)	185,789 (190,789)	15,759 (11,759)	9.3 (6.6)
문화·관광산업 지원	6,647	9,315	2,668	40.1
환경개선 투자	23,250	27,996	4,746	20.4
벤처·중소기업 지원 (한시적 자금지원 포함시)	19,768 (44,902)	22,892 (37,676)	3,124 (△7,226)	15.8 (△16.1)
농어촌 지원	85,431	89,143	3,712	4.3
SOC 확충	134,088	140,423	6,335	4.7
사회복지 확충 (한시실업대책예산)	50,598 (32,552)	56,624 (15,677)	6,026 (△16,875)	11.9 (△51.8)
인건비	144,054	162,654	18,600	12.9
국방·치안	149,191	156,108	6,917	4.6
금융구조조정 지원 및 국제이자	68,559	85,564	17,005	24.8

자료: 기획예산처

은 새 천년을 맞아 과학, 기술, 정보화 등 미래대
비 투자는 대폭 늘리되, 외환위기가 극복되어감에
따라 실업대책 등 한시적인 재원은 줄여나가기로

한 것과 균형재정의 조기 회복을 위하여 농어촌지
원(4.3%), SOC 확충(4.7%), 국방·치안
(4.6%)에 대한 투자는 예산증가율 밑으로 억제한

것을 들 수 있겠다. 특별회계와 공공기금을 포함한 통합재정수지상 적자규모도 올해 19조 1천억원에서 내년엔 18조 3천억원으로 줄어 GDP에서 차지하는 비중도 4%에서 3.5%로 축소될 전망이다.

내년 예산 편성의 기초로 사용된 거시경제지표의 예측치는 경상성장률 8%, 실질성장률 5~6%, 물가상승률 2~3%, 환율 1,200원/달러, 수입 1,330억달러 등이다.

〈표 2〉에서 세출을 부문별 증가율로 보면 문화·관광산업에 대한 지원이 40.1%로 가장 높고, 이자비용이 24.8%, 환경개선 투자가 20.4% 등의 순으로 나타나 미래에 대한 투자가 증시되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 증가액을 기준으로 보면 인건비 증가액이 1조 8,600억원으로 가장 많고, 이자지급이 1조 7천억원, 교육투자가 1조 6천억원의 순으로 나타나 경상지출의 증가가 상당히 늘어나고 있음을 알 수 있다.

내년 예산의 부문별 내용을 5대 역점부분으로 나누어 간단히 살펴보면 아래와 같다.

1. 새천년 대비 투자

새로운 세기를 맞이하여 과학기술·정보화 촉진, 문화·관광 산업 지원, 미래지향형 교육투자, 환경보전에 예산을 중점 투자하기로 하였다. 지식 기반 시대에 대비하여 연구개발(R&D) 투자의 비중을 정부예산의 4% 수준(3조 5천억원)으로 대폭 확대하였고, 2002년에는 5% 수준까지 확대할 예정이다.

**세출을 부문별 증가율로 보면
문화·관광산업에 대한 지원이 40.1%로
가장 높고, 이자비용이 24.8%,
환경개선 투자가 20.4% 등의 순으로 나타나
미래에 대한 투자가 증시되고 있음을
보여주고 있다.**

교육부문에 있어서는 초중고 교육시설 및 전산 시설에 중점 투자하여 학급당 학생수를 38명으로 축소하고, 학내 전산망 및 정보화 교육을 위한 지원에 약 2,700억원을 배정하였다.

문화·관광예산은 40%가 증가하여 내년 전체 예산의 1%를 초과하였다. 게임, 애니메이션, 영화, 방송, 음반 등 5대 문화사업을 수출산업으로 육성하고, 가야 역사문화유적 개발, 경북 유교문화권 종합개발, 백제역사재현단지 조성 등 역사문화권역별 개발을 추진하고 새천년준비위원회에서 채택한 밀레니엄 사업에 100억원을 지원하기로 하였다. 남해안을 4개 권역으로 나누어 국제해양관광벨트로 조성하려는 계획도 포함되어 있다.

환경보전을 위한 투자로는 월드컵 개최도시를 중심으로 무공해 천연가스 버스 1,500대를 보급하고, 4대강 및 해양수질개선 투자를 확대하며, 폐기물처리 및 자연보전사업을 지원한다.

2. 산업경쟁력 기반 확충

벤처기업 지원을 융자에서 투자 위주로 전환하

여 출자예산을 2,000억원으로 4배 확대하였고, 민간의 자율성과 창의성을 최대한 활용하기 위하여 민간펀드에 출자하기로 하였다.

중소기업의 경쟁력 강화를 위한 구조개선자금 확대, 지식기반 신산업에 대한 자금지원 확대, 민간의 구조조정 펀드에 대한 출자 및 수출지원이 강조되고 있다.

농림·어업분야에서는 농수산물 유통구조 혁신을 위하여 유통예산을 대폭 증액하였다(1조 1천억원). 시설투자보다는 물류·운영 등 소프트웨어 위주로 지원하며, 농·축·인삼협동조합 통합에 드는 소요 비용을 지원하기로 하였다. 한편 농어촌 사회의 불안요인인 연대보증 해소를 위하여 농림수산업자 신용보증기금에 3,000억원을 출연하여 농어민 약 63만명의 연대보증 부담을 완화시키기로 하였다. 한일어업협정의 후속대책으로서 기르는 어업에 대한 지원을 확대하였다.

SOC 투자는 완공이 가까운 사업에 집중 투자함으로써 투자효과를 조기에 가시화하기 위하여 인천국제공항, 서해안 고속도로, 경부고속철도 등 대형 국책사업의 공기내 완성을 위한 연차소요를 반영하였다. 대중교통을 위한 지원으로는 서울, 부산, 대구, 광주, 대전의 지하철 건설 지원을 들 수 있으며, 신규노선의 건설은 중단하였다. 민자유치 촉진을 위한 5,000억원의 인프라 펀드 조성도 재정의 SOC 투자부담을 덜고, 민간의 시설관리 노하우를 적극 활용하기 위해 도입되었다.

3. 중산층·서민 생활 향상

국민기초생활보장법의 시행에 따라 보호수준을 강화하여 최저 생계비 이하 모든 저소득층에게 생계비를 지원할 것을 예산에 반영하였다. 지역의료보험에 대한 지원을 확대하고, 국민연금과 고용보험 적용대상 확대에 따른 지원을 강화하였다. 2000년 7월부터 산재보험 적용대상을 4인이하 사업장까지 확대하였으며, 저소득층 자녀에 대한 학비보조, 대학생 학자금 융자, 평생교육법(2000년 2월) 발효에 따른 평생교육센터의 설치, 직업훈련 바우처제도의 전국 확대 등이 포함되어 있다.

소외계층의 지원을 위해서는 노인·장애인·소년소녀가장에 대한 지원을 확대하였으며, 저소득자 및 소외계층을 위한 무료 법률서비스를 확대하였다.

국민의 안전하고 건강한 생활을 보장하기 위하여 항구적인 수해방지투자를 추진하기로 하여 1조 2,500억원의 예산을 배정하였고, 식의약품 안전 및 방역분야의 지원도 확대하였다.

4. 지방발전 뒷받침

지역관련 예산을 시·도와 협의하여 투명하고 공정하게 배분하도록 시·도와의 예산협의회를 예산편성의 필수절차로 운영하기로 하였다. 또한 지방재정의 지원을 위하여 지방교부세율을 18년 만에 13.27%에서 15%로 인상하였으며, 지방주행세를 신설하여 국세인 교통세의 3.2%를 지방

에 이양하였다. 지역특화사업 육성을 위한 지자체의 자발적인 노력을 지원하기로 하여, 대구의 섬유산업, 부산의 신발산업, 광주의 光산업, 경남 기계산업을 세계적으로 경쟁력있는 지역산업으로 육성하기 위해 지원하기로 하였다.

5. 건전재정 조기 회복

적자관리 노력을 본격화 하여 내년도의 예산증가율을 5%로 억제하였으며, 균형재정달성 시기도 2년을 앞당겨 2004년에 달성하도록 하였다. 또한 재정적자와 국가채무를 관리하기 위한 제도적 장치를 마련하는 데 착수하였다.

한편 실업을 하락에 따라 단기실업대책 예산을 감액하였으며, IMF 극복과정에서 대폭 늘어난 한시적 자금지원을 축소하였다.

경영·성과 위주로 공공부문을 혁신하여 투명하고 효율적인 운영이 되도록 기금을 정비하고, 정부소유 부동산 운용에 경영마인드를 도입하여 가치와 활용도를 제고하는 방안을 추진하고 있다. 또한 1인당 2천만원 한도의 예산성과금제도를 본격 시행하고 엄격한 총사업비 관리를 통해 재정의 효율성을 제고하기로 하였다.

III. 평가

1. 예산의 규모

정부는 2000년도 예산 증가율을 금년도 최종예

**적자관리 노력을 본격화 하여
내년도의 예산증가율을 5%로 억제하였으며,
균형재정달성 시기도 2년을
앞당겨 2004년에 달성하도록 하였다.**

산 88조 5천억원 대비 5%로 억제하여 긴축의지를 내비치고 있다. 그러나 이것은 금년도 당초 예산인 84조 9천억원에 비한다면 9.6% 증가한 것으로 내년도 경상성장률 전망치인 8%보다 높은 수치임을 알 수 있다. <표 3>에서 최근 3년간 예산증가 추이를 살펴보면, 최종예산 대비 최초 증가율은 5%대에 머물러 있으나, 2차에 걸친 추경예산의 결과 1998년과 1999년에 실제적인 증가율은 각각 13.1%, 9.6%에 이르는 것을 알 수 있다. 따라서 2000년도에도 경기회복의 지속 여부, 금융구조조정 비용의 추가적인 소요 여부 등에 따라 추가경정예산의 편성 가능성을 배제할 수 없다. 특히 정부가 긴축의지를 내비치는 것은 경기회복속도가 너무 빨라 당장 내년 경기를 재정에 의해 조절하려는 의도가 아니라 다년간에 걸쳐 균형재정을 회복하려는 의도이기 때문에, 아직 구조조정이 마무리 되지 않은 상황에서 만일 내년의 경기불안요인이 현재화된다면 균형재정으로의 복귀는 늦어질 수도 있을 것이다.

어쨌든 비록 다른 나라에 비하여 심한 수준은 아니라고 하더라도 중앙정부의 국가채무가 GDP

〈표 3〉 최근 재정규모 증가 추이

(단위: 조원, %)

	1998년 예산	1998년 추경	1999년 예산	1999년 추경	2000년 예산
일반회계	70.3	75.6	80.1	83.7	86.7
재특(순세입)	5.2	5.2	4.8	4.8	6.2
재정규모	75.5 (5.7)	80.8 (13.1)	84.9 (5.2)	88.5 (9.6)	92.9 (5.0)

주 : 괄호안은 전년도 최종예산 대비 증가율을 나타냄.

의 19.4%에 달하는 약 94조원 수준임을 감안한다면, 균형재정을 이루기 위한 정부의 이러한 노력은 시기적으로도 적절한 것으로 평가할 수 있겠다¹⁾.

2. 예산의 배분

한정된 예산의 배분은 재정이 당면한 경제상황 하에서 어떻게 효율적으로 배분되었는가에 따라 평가될 수 있을 것이다. 현재 우리의 재정이 당면하고 있는 과제는 공적자금의 투입이 없이는 불가능한 구조조정이 신속히 마무리되도록 보조하는 동시에 새 천년에 대비한 투자를 늘리고 동시에 균형재정을 회복한다는 다소 상충된 목표에 직면하고 있다.

가. 금융구조조정비용

금융감독원에 따르면 금년 6월말 현재 금융권의

전체 부실채권 규모가 63조 4천억원에 이르고 있다. 정부에서는 외환위기 이후 금융구조조정을 위하여 64조원의 자금을 투입하기로 하여 금년 9월 말까지 55조 3천억원을 투입하였고, 앞으로도 8조 7천억원을 더 투입할 예정이다. 그러나 문제는 금융기관의 건전성 분류 기준 강화와 대우그룹을 비롯한 부실기업 개선작업(workout)이 어떻게 마무리되느냐 등에 따라 부실채권의 규모가 더 늘어날 수 있으며, 그 결과 금융구조조정이 완성될 때까지 추가적인 공적자금이 더 필요하게 되리라는 전망이 보다 일반적이라는 데 있다. 서울은행에 이어 대한생명, 서울보증보험 등에 추가적인 공적자금이 투입되어야 하며, 부실 생보사의 처리, 대우사태의 해결과 이에 따른 투신사 구조조정, 신용금고 및 신용협동조합 등 제2금융권의 부실기관정리 등에 상당한 액수에 달하는 공적자금이 추가적으로 필요할 것으로 예상된다.

1) 1998년도 GDP 대비 국가채무의 비율을 보면 OECD 평균이 70.3%이다. 우리나라는 국가채권이 채무보다 많은 순채권 상황이며, GDP 대비 순국가채무 비율의 OECD 평균은 43.7%이다. 단, OECD 통계의 경우 대부분 지방정부채무도 포함되어 있다는 점에서 다소 주의를 요한다.

구조조정에 있어서 공적자금의 투입은 적기를 놓치면 더 많은 자금을 필요로 하게되는 속성이 있다. 내년도 예산안에는 금융구조조정과 관련하여 구조조정 채권 이자분 5조 9천억원과 국채이자를 포함하여 8조 6천억원만이 반영되었는데 금융당국의 의도대로 이미 투입한 공적자금의 회수가 여의치 않을 경우, 추가적인 공적자금 조성의 필요성은 배제할 수 없을 것이다.

나. 사회복지예산

사회복지예산은 앞으로 재정운용에 커다란 부담으로 작용할 소지가 매우 높다는 점에서 주목의 대상이 된다. 외환위기 이후 늘어난 실업자를 구제하기 위하여 시작한 공공근로사업은 그 실효성이 떨어지는 것으로 나타나고 있으며, 경기 회복과 함께 실업률도 하락하는 것으로 나타나고 있으므로 한시적 실업대책비에서 1조 7천억원을 삭감한 것은 올바른 정책전환이라고 하겠다. 그러나 다른 복지 예산의 증가로 인하여 향후 재정운용의 경직성이 우려되는 측면도 있다.

우선 내년 10월부터 발효되는 국민기초생활보장법을 한 예로 들 수 있다. 최저생계비 이하 모든 국민의 기초생활을 보장하는 동법에 따라 154만 명이 생계비, 의료비, 교육비, 주거비 등을 보조받게 된다. 이에 해당하는 국민들은 근로능력과는 무관하게 보조비를 받을 권리(entitlement)를 갖게 되는 것이며, 동시에 국가는 이를 지급할 의무를 지게 된다. 뿐만 아니라 이러한 복지비의 신설은 연차적으로 수혜대상의 확대를 가져오고 결과

사회복지 예산의 증대는 삶의 질을 향상시킬 수 있는 방안이기는 하나, 이러한 선진국형 '복지예산'은 미국을 비롯한 선진국들로 하여금 오랜 기간 동안 재정적자를 경험케 했던 커다란 원인 중의 하나였다.

적으로 재정부담을 늘리게 될 가능성이 크기 때문에 재정운용의 경직성도 증가시키게 될 것이다.

4대 사회보험의 확충에 대해서도 같은 얘기를 할 수 있을 것이다. 사회보험의 적용대상을 확대함에 따라 발생하는 추가적인 재원 부족분은 결국 정부가 부담하게 될 것이다. 사회복지 예산의 증대는 국민의 복지를 국가가 책임진다는 측면에서 삶의 질을 향상시킬 수 있는 방안이기는 하나, 이러한 선진국형 '복지예산'은 미국을 비롯한 선진국들로 하여금 오랜 기간 동안 재정적자를 경험케 했던 커다란 원인 중의 하나였음을 상기하여야 할 것이다.

다. 밀레니엄 투자

21세기를 대비한 투자로서 문화·관광예산의 증가가 특히 눈에 띈다. 문화·관광부문 예산은 올해 6,647억원에서 내년에는 9,315억원으로 40.1%나 증가하였으며, 처음으로 정부예산의 1%선을 넘어서게 되었다. 일반적으로 문화에 대한 투자가 높은 것으로 알려진 프랑스의 1997년도 중앙정부예산 대비 문화예산의 비중이 0.97%

인 것을 감안하면²⁾, 이것은 매우 의미있는 투자라고 할 수 있겠다. 소프트웨어 산업이라고 할 수 있는 문화·관광산업은 21세기의 중심적인 산업으로 부상할 것으로 예상되며, 게임, 애니메이션, 영화, 방송, 음반 등을 수출산업으로 육성하고자 하는 정부의 계획은 매우 적절한 것이라 할 수 있다. 다만 우려되는 것은 놓여진 구조개선과 교육개혁에서 경험한 바와 같이, 급격한 예산의 증가가 효율적으로 연결되지 못하고 낭비될 소지가 없는가 하는 점이다. 증액된 예산이 실질적으로 국제경쟁력이 있는 산업육성에 도움이 되도록 효율적으로 쓰여지개끔 국회심의과정에서 꼼꼼히 따져볼 문제라고 생각한다.

20% 이상 증액된 환경개선예산에 대해서도 전반적으로 그 필요성은 충분히 인정되면서도 세부적으로 비효율적인 예산의 집행이 되지 않도록 검토하는 것은 역시 국회의 몫이라고 하겠다.

IV. 맺음말

예산은 정치적인 과정(process)이며, 타협의 산물이다. 그러한 의미에서 복지예산의 확충 및 지역숙원사업의 지원 등은 분명히 선심성 예산 시비의 대상이 될 수 있으나, 동시에 그 자체가 현실인 것이다. 예산 당국의 책무는 이러한 현실적 제약 하에 건전재정을 유지하고, 예산이 효율적으로 배

문화·관광예산의 증가가 특히 눈에 띈다.
문화·관광부문 예산은 올해 6,647억원에서
내년에는 9,315억원으로 40.1%나
증가하였으며, 처음으로 정부예산의
1%선을 넘어서게 되었다.

분되도록 하는 것이라 할 수 있다.

외환위기 이후 불가피하게 적자재정을 편성하게 되었고, 중기재정계획에 따라 2006년에 균형재정으로 복귀하도록 계획되어 있었으나, 경기의 빠른 회복에 힘입어 예산당국은 2004년까지 재정을 균형시키려는 계획을 내놓고 있다. 그러나 내년도 경제전망에 따라서는 이러한 계획이 달성되기 어려울 수도 있겠다. 미국의 금리인상, 중국의 위안화 평가 절하, 국제유가 인상 등은 경제 성장률을 낮추어 세입을 줄임으로써 적자 폭을 증가시킬 수 있으며, 사회복지지출의 증가와 금리 인상에 따른 이자비용의 증가와 같은 경상지출의 증가도 재정균형의 조기 달성을 방해하는 요인이 될 수 있다. 총선이라는 정치적인 스케줄도 무시할 수 없을 것이다.

예산 당국에서는 다른 나라의 예³⁾를 참고로 하여 제도적인 측면에서 재정건전성을 유지하기 위하여 세계잉여금은 전액 국가채무 상환에 사용하

2) 물론 프랑스에서는 중앙정부예산외에 지방정부와 민간에서 문화산업에 대하여 투자하는 비중이 매우 높은 것으로 알려져 있다.

3) 미국의 Budget Enforcement Act, PAYGO제도, 캐나다의 Expenditure Management System, 스웨덴의 Fiscal Policy Bill 등을 들 수 있다.

도록 의무화한다든지, 새로운 세출소요 발생시 자체 재원조달 방안 마련을 의무화하는 등의 제도적 재정적자 감축방안에 대하여 검토하고 있는 것으로 알고 있다. 또한 일반목적의 국채발행을 금지하고, 금융구조조정이나 한시적 실업대책 등 특정 목적의 국채발행만을 허용하는 방법, 연차별 재정적자 및 국가채무 한도(ceiling)를 설정하고, 예산절약에 대한 인센티브 부여체제를 구축하며, 민간에 의한 재정적자 관리 감시제도를 구축하는 방법 등도 건전재정 회복을 위한 방안이 될 수 있을 것이다.

다른 나라의 경험에서 보듯이 재정적자가 오랜 기간 계속되면 재정규율(fiscal discipline)이 이완되어 적자상태를 당연시함으로써 균형재정을 회복하기 더욱 어려워질 것이다. 이러한 사태를 방지하기 위해서라도 재정적자 감축을 위한 제도적 장치들이 조속히 법제화되어야 할 것이다. KDP



정책토론포트

● 지식인프라의 개발 · 확충



지식인프라의 개발·확충

孫元翼 / 한국조세연구원 연구위원

* 이 원고는 한국조세연구원 등이 1999년 9월 16일 전국은행연합회 세미나실에서 개최한 정책토론회 「지식인프라의 개발·확충」의 주제발표 및 토론의 요약입니다.

주제 발표 요약

1. 정부의 역할 정립

1. 서론

- 지식기반 경제의 도래는 각 경제주체의 역할에 변화를 요구함.
- 그 중 정부는 다른 경제주체들의 활동의 기본적인 틀을 제공하는 중요한 역할을 하는데, 그 속성상 개인이나 기업에 비하여 변화를 추구할 경제적 유인이 적으므로 '의식적인' 역할 재정립이 특히 중요함.

2. 지식기반 경제의 도래와 정부 역할 재정립의 중요성

가. 지식기반 경제와 경제주체들의 역할 변화

- 개인의 역할은 수동적 생산요소에서 지식을 창출 - 습득하는 주체로 바뀜.
- 기업의 역할은 수동적 요소결합자에서 요소 창출자, 혁신자로 바뀜.
- 정부의 역할은 개인과 기업의 경제활동에 대한 규제자 및 공공재의 직접 생산자에서 지식 창출과 확산의 틀을 마련하는 조성자(助成者)로 바뀜.

나. 정부의 역할 재정립의 중요성

- 정부는 경제체제에 대하여 구성적(構成的) 역할을 수행해야 함.
- 지금과 같은 경제 패러다임 전환기에는 정부의 의식적 자기 역할 재정의가 중요함.
- 우리나라의 경우 정부 역할의 재정립은 다음과 같은 이유에서 더욱 중요함.
- 정부의 사회통합적 · 선도적 기능을 중시하는 문화적 - 역사적 전통
- 개발연대에 정부가 행한 주도적 역할, 공공 부문이 국민경제에서 차지하고 있는 높은 비중
- '제도 자산'의 부족

3. 지식기반 경제에서의 정부의 역할과 그 수행 환경

가. 정부의 역할

- 정보 및 지식 인프라의 구축
- 지식재산권과 지식자산 거래 등의 기반형성을 위한 제도적 인프라 및 정보통신기술 등의 물리적 인프라를 구축해야 함.
- 민간의 지식-혁신 활동의 활성화
- 국가혁신체제 내에서 주체들간의 협동 고리가 원활히 작동하도록 여건을 조성하는 것이 중요함.



- 소득 - 고용에서의 양극화 경향 극복
 - 지식기반 경제에 내재하는 고용, 임금, 소득 등의 양극화 현상을 극복하여 사회의 통합을 유지해야 함.
 - 경제위기의 극복 과정이 지식기반 경제로의 이행과 중첩되면 고용문제는 더욱 심각해질 가능성이 있음.

나. 정부역할 수행을 위해 고려해야 할 지식기반 경제의 특성

- 일반적으로 지식기반 경제가 갖는 다음과 같은 특성들이 정부의 역할수행방식에 변화를 요구함.
 - 지식자산은 무형성 및 높은 이동성을 가지며 많은 경우 지식관련 활동의 경제적 효과는 측정이 어려워 전통적 형식의 조세 - 재정 지원방식 시행이 어려워짐.
 - 경제의 세계화 및 지역화 경향으로 인해 정부(national government)의 자율성과 통제력이 약화되며, 경제의 복잡화, 수요의 다양화로 인해 중앙정부의 정책수요 파악 능력에 한계가 있게 됨.
 - 수익 체증, 네트워크 의존성 등으로 인해 기업, 산업, 지역, 국가간 경제력의 우열 관계가 급격하게 변화하고 변화가 항시화됨.
 - 기업은 국가혁신체제(National Innovation System) 내에서 자신의 이익을 추구하지만 다른 기업과 정부와의 네트워크를 통해 자원과 자산의 풀을 형성하여 규모의 경제나

범위의 경제를 추구함.

다. 정부 역할 수행의 장애요인(우리나라의 특성)

- 전반적으로 시장질서가 미비함.
- 정부의 효율성, 정책 신인도가 낮음.
 - IMD 국가경쟁력 지수를 통한 정부부문의 순위는 최하위권이며 특히 정부의 정책설계, 집행의 효율성이 떨어지는 것으로 나타남.
- 경제위기 극복과정에서 주어진 재정 제약
 - 통합재정기준 수지적자가 1998년 약 19조 원이며, 이는 GNP의 4.2%에 해당함.
 - 실업대책, 금융구조조정 등을 위한 막대한 재정수요

4. 정부역할 수행 방식의 원칙

- 위에서 논의한 지식기반 경제의 일반적 특성과 우리의 여건을 고려할 때 정부 역할의 수행에는 다음과 같은 원칙이 지켜져야 함.
 - 제도, 인센티브 설계 중심으로 하고 특정기업 - 산업의 선택적 지원은 가급적 지양
 - 민간경제주체들과 대학, 공공연구기관들 사이의 지식활동 관련 네트워크 구축에 역점을 두고 개별 주체에 대한 직접적 지원은 지양

- 조세 - 재정상의 지원은 민간 지식활동의 기반이 되는 공공재적 자산의 구축에 우선 순위를 두고 지출증대는 비우선 분야의 지출감축과 연계하여 시행
- 경제활동 형태의 변화에 대응하여 조세기반을 확보하고, 정보기술을 이용한 조세행정의 간편화를 추구함으로써 납세협력비용과 징세행정비용을 절감
- 정책과정의 개방성을 증대하고 민간전문가의 지식을 적극적·체계적으로 활용해야 함.
- 경제 각 부분의 연계가 많아지고 급격한 변화가 상시화되는 환경에서는 정부의 각 관장부분을 통합적으로 조정하고 부처간 경쟁구도를 지양함으로써 정책조정 구조를 새롭게 확립하여야 함.

5. 주요 정책영역별 정부의 역할

가. 지식기반 경제의 제도적 인프라 구축

- 지식재산권 제도의 정립
 - 지식재산권의 보호는 그 경제적 과실의 귀속 보장에 따라 혁신 유발효과가 있음과 동시에 일정한 정도로 경쟁을 제한하는 효과도 가지므로 지식재산권 설계시 혁신 유발과 경쟁 촉진의 두가지 목표를 조화시킬 수 있도록 해야 함.
- 지식자산평가

- 지식자산이 시장에서 올바르게 평가되고 이에 따라 금융자원 배분 등이 효율적으로 이루어짐으로써 다시 지식의 창출과 확산에 기여할 수 있도록 해야 함.

○ 표준화

- 산업자본주의 시대에서의 표준화는 상품의 호환성·결합성을 높임으로써 생산유통에서의 거래비용을 줄이고 시장을 확대하는 역할을 함.
- 능동적으로 국제적 표준화 작업에 참여함으로써 우리나라의 산업경쟁력 확보에 기여할 수 있음.

○ 전자상거래의 활성화

- 인터넷의 보급에 힘입어 증가하고 있는 전자상거래를 확산시키기 위해 신뢰성과 안정성을 높일 수 있는 제도적 뒷받침이 필요

나. 민간의 지식·혁신 활동의 활성화

- 정부부문 R&D의 효율적 추진
 - 연구주제 선정과 자원배분을 범국가적 관점에서 조정해야 함.
- R&D의 세계화 촉진
 - 세계나 재정상의 직접적 지원보다는 제휴파트너가 가질 수 있는 불확실성, 정보 비대칭성 문제를 해결할 수 있는 장치의 개발에 우선순위를 두어야 함.

- 기술개발을 위한 각종 주체의 협력 촉진
 - 공동 연구 - 개발의 비용과 과실이 어떻게 참여주체들에게 분배될 것인가를 정부가 능동적으로 제시하고 민간주체들의 참여를 유도
 - 기업들의 연대가 '경쟁전(前)단계'에 국한되고, 그 이후의 단계에서 경쟁제한, 시장지배력 확대로 이어지지 않도록 경쟁정책 측면에서의 감시
- 기술개발 관련 통합 데이터 베이스 운용
 - 민간과 공공연구기관의 연구결과 및 민간 경제활동의 틀이 되는 법령, 제도에 대한 통합된 정보 서비스망을 구축하고 개선
- 중소기업들의 혁신 네트워크 참여 지원
 - 견실한 혁신 잠재력을 가진 중소기업을 중핵으로 한 중소기업간 제휴 또는 대기업 - 중소기업 제휴를 지원
 - 공공부문 연구결과의 제공, 기업간 연구분야의 분담중재, 연구의 과실에 대한 지적재산권 문제의 사전 해결 등을 종합적으로 추진
- 개인의 교육과 훈련지원
 - 취약 계층을 중심으로 교육비 지원을 확충
 - 초·중등교육에서 원천적 교육(generic education) 강화, 직업훈련과정의 개발에 기업들의 수요 반영, 대학교육에서는 수월성(秀越性) 확보

다. 소득 - 고용에서의 양극화 경향 극복

- 지식, 정보에의 접근 보장
 - 정보통신의 인프라 구축과 그에 대한 접근에 있어서 특정 지역이나 계층이 소외되지 않도록 해야 함.
- 적극적 노동시장정책
 - 기업, 산업, 지역 경쟁력의 급격한 변화의 결과로 발생하는 실업문제를 예방·해결할 수 있도록 정부의 노동시장 정보제공 능력을 제고해야 함.
- 사회적 안전망 강화
 - 취약계층들에 대하여 기초적 생활을 보장하는 지원이 필요함.

6. 정부조직과 운영의 지식화

- 정부 역할의 원활한 수행을 위해 정부조직과 운영 자체를 지식화해야 함.

가. 정부의 지식 인프라 강화

- 공무원의 지식활동을 촉진하는 조직과 유인제도의 적극적 도입
 - 임용, 보직, 승진제도가 공직자의 지식역량 축적과 활용을 촉진할 수 있도록 설계함.
 - 부처 내 지식관리관을 설치하여 지식의 체계적 축적 및 확산과 공유를 관리하도록 함.

- 정부의 효율적 정보 인프라 구축
 - 부처간 하드웨어, 소프트웨어의 표준화, 호환성 증대와 네트워크와 행정문서의 표준화를 통하여 정부 내에서의 정보·지식의 흐름이 원활해질 수 있도록 함.
- 각종 정책수요의 발굴, 정책의 구상, 입안 과정에서부터 관련주체들의 참여를 확대하고, 네트워킹 작용을 강화함.

나. 정부의 지식활동 활성화

- 정책 입안, 집행과정의 개방성을 제고

- 기존 인수인계 규정을 철저히 준수하고, 주요 현안에 대한 역사기술적 인계가 가능하도록 인수인계를 위한 파일을 상시 관리하도록 해야 함.

〈표 1〉 정부의 역할과 정책과제

지식기반 경제의 제도적 및 물적 인프라의 구축	지식재산권정립	특허관련 인력육성, 특허심판제도 정비, 조정기구, 지식재산권보호 시행 강화	
	지식자산평가	기술평가 인력 양성, 전문가 네트워크 강화	지원에 기술자산 가치평가 기준 반영
	표준화	국제적 기준에 합치하도록 유도	
	전자상거래 활성화	이용자보호, 표준약관, 청약철회권	전자상거래에 대한 과세원칙의 확립(국제적 협조), 납세비용 최소화
	정보통신 인프라	표준설정	통신망, 지식정보자원 구축, 활용도, 접근성 제고를 위한 투자
민간의 지식활동 활성화	연구개발	공공 R&D 주재선정, 자원배분 범국가적 조정 세계화 촉진 주체간 협력 촉진	기초연구, 공동연구 지원, 업종·규모별 차별폐지
	중소기업	혁신을 위한 네트워크 형성 지원	혁신을 위한 공동사업에 재정지원
	교육, 훈련	원천적 지식의 교육, 직업훈련과정 개발에 산업체의 수요 반영 대학운영 자율화, 시장원리의 도입	평생직업교육 지원, 대학, 취약계층 지원
소득-고용의 양극화 경향 극복 노동, 사회정책		적극적 노동시장정책	취약계층의 지식 - 정보에의 접근 보장, 기초생활보장,
정부조직, 운영의 지식화	정부조직, 운영	정책조정 강화	

- 중요한 정책문제해결 경험에 대한 총체적 기억을 가능케 해줄 기록 시스템을 개발
- 정부 조직 내에 형성된 암묵지(tacit knowledge)에 대한 접근을 손쉽게 하는 장치를 마련
 - 암묵지를 범주화하여 각 암묵지를 가진 사람들의 명단을 정리하거나 yellow page를 구축하는 등의 방안을 들 수 있음.

- 성장잠재력을 확보하기 위한 재정지출이 물적자본에 초점을 맞추고 있고 지적자본에 대한 지출이 부족함.
- 현재 복지분야에 대한 지출의 비중이 외국에 비해 현격히 낮은 반면 향후의 소득격차와 고용의 불안정성이 심화될 예정임.
- 당분간 재정적자가 지속될 전망이므로 재정을 안정화시키기 위한 세출억제가 불가피함.
- 외환위기 이후 급격히 확대된 재정지출은 향후에도 재정적자의 요인으로 남을 것으로 보이는 반면 세입여건은 크게 개선되지 않음.

II. 지식기반 경제를 위한 재정의 역할

1. 재정적 함의

- 지식기반 경제가 재정정책에 주는 함의는 다음의 세 가지임.
 - 경제성장과 고용이 주로 기술진보와 지식의 축적에 의해 결정되므로 정부지출도 지식기반 구축에 필요한 역할을 담당하여야 함.
 - 지식기반 경제는 소득 격차와 고용 불안정성을 심화시키므로 지식기반 경제의 부작용을 최소화하기 위한 재정의 역할이 필요함.
 - 또한 정보화 및 정보통신의 발달을 지식기반의 구축과 부작용 완화에 적절히 활용하여야 함.

2. 재정 운용 현황과 여건

- 정부의 지출이 물적자본의 구축에 초점을 맞추고 있으며, 복지분야에 대한 지출이 부족함.

3. 재정 운용 방향

- 재원이 한정적인 점을 고려하여 정부의 지식기반 투자 확대는 여타 분야의 지출 감축과 연계하고 재량권 확대와 재정지출의 평가·관리체계의 강화가 필요함.
- 예를 들어, 지식기반 투자를 증대시키려는 부처는 해당 부처의 예산에서 지식과 관련이 적은 분야의 감축 방안을 제시하도록 의무화함.
- 전문성 및 책임성 제고를 위하여 실행조직(지출부서 및 지방정부)에 대한 재정권 이양을 확대하는 대신 지출의 성과를 관리·평가할 수 있는 체제를 구축하여야 함.

- 재정지출을 통한 국가자산 구축의 중심이 기존의 사회간접자본에서 지식자본으로 전환되어야 함.

- 이전까지 국가경쟁력 또는 성장잠재력 확보를 위한 투자의 중심이 SOC 등 유형·물적 자본이었음.
- 향후에는 지식기반 경제에 부합하도록 정보화, 연구개발, 인적자본 등 무형·지적자본의 구축에 초점을 맞추어야 함.

○ 취약계층에 대한 지원을 확대하되 기존의 소득보전 또는 근로 중심에서 지식 제공 중심으로 전환되어야 함.

- 지식이 고용과 소득의 핵심적 요인이므로 향후의 복지정책은 지식의 제공에 초점을 두어야 함.
- 예를 들어, 복지분야의 지출 확대가 불가피하지만 기존의 소득지원이나 공공근로사업 등 소득 및 근로 중심에서 벗어나 재교육 등 지식제공형 복지를 추구하여야 함.

○ 재정을 통한 민간지원도 기존의 금전적 지원에서 지식기반 제공형으로 전환하는 것이 필요함.

- 민간에 대한 재정지원도 금융지원, 보조금 방식을 지양하고 지식기반 제공형으로 점진적으로 전환하여야 함.

○ 재정지출은 지식·정보의 생산, 전파 및 활용 측면을 균형적으로 고려하여 결정하는 것이 필요함.

- 지식이 생산성을 갖기 위해서는 생산, 전파, 활용이 조화를 이루어야 하므로 재정지출은

지식의 생산과 전파뿐만 아니라 자료의 활용을 높이는 것이 필요함.

- 또한 지식 및 정보의 활용으로 저렴한 비용, 접근의 용이성 등으로 취약계층의 지원이나 국민의 편의 제고에 기여하는 것이 필요함.

4. 지식관련 분야별 현황과 과제

○ 정부예산 지원은 기초연구 및 공동연구의 지원에 초점을 맞추어야 하며 기업규모나 분야에 대한 차별이 없어야 함.

- 연구개발에 대한 정부의 재정지출 및 민간 기업 지원은 공공성이 강한 기초연구에 초점을 두어야 함.

- 공공연구의 중요성이 높아지고 있으므로 공동연구센터 건립·확충, 합작연구에 대한 지원 강화 등을 통하여 산학연 연계를 강화하여야 함.

- 지식기반 경제의 주요한 분야가 금융, 유통, 교육, 의료 등 서비스 분야이므로 정부의 기업에 대한 재정지원이 제조업 중심에서 벗어나야 함.

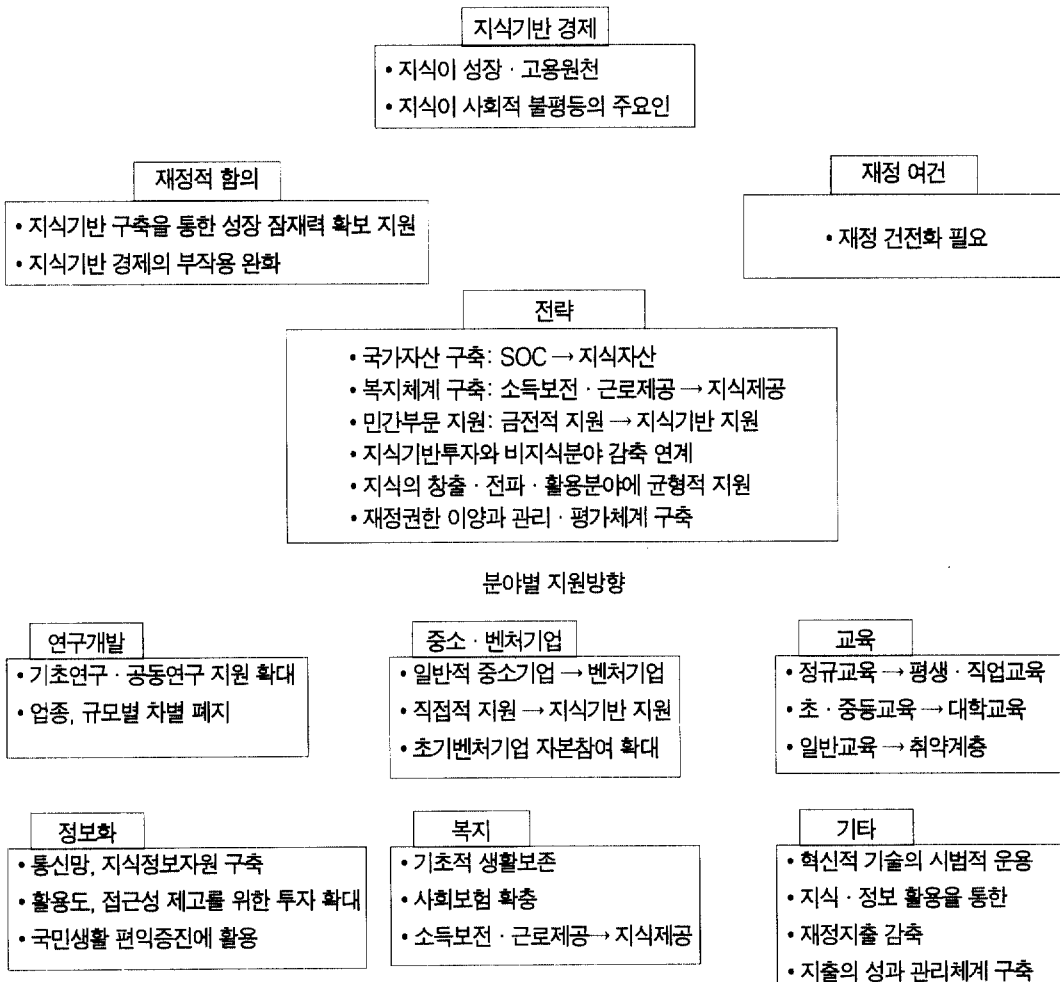
○ 기반 조성, 자본 참여, 기초 및 응용단계의 연구개발을 중심으로 벤처기업 지원이 요구됨.

- 중소기업에 대한 지원은 일반적인 중소기업에 대한 지원보다 혁신을 추구하는 기업에 중심으로 지원이 이루어져야 함.

- 벤처기업에 대한 지원도 직접적 재정지원보다 창업보육시설, 벤처집적단지, 벤처기업 및 비즈니스 엔젤 정보망, 고용·경영·판매정보 제공 등 기반시설 구축에 중점을 두어야 함.
 - 정부의 재정지원은 기술혁신기업 초기단계의 경영애로 해소에 초점을 맞추어야 하며 특히, 초기 벤처기업의 경우 공적자금을 통한 자본참여가 필요함.
- 사회·평생교육 및 직업교육에 대한 정부의 지원이 확대되어야 함.
- 정규교육의 확대가 산업사회의 규범에 부합한다면 평생·직업교육이 지식기반사회의 규범에 부합함.
 - 현재 양적으로 충분히 제공되고 있는 정규교육보다 평생·직업교육에 대한 정부의 지원이 확대되어야 함.
 - 따라서 근로자 숙련개발교육, 사이버대학, 교육방송, 인터넷 교육 등을 통하여 평생·직업교육체계를 강화하는 것이 필요함.
- 정규교육의 경우 대학교육에 초점을 두어야 하며 재정지출의 중심이 전체 국민에 대한 교육 확대에서 취약계층에 대한 선별적 지원으로 전환하는 것이 필요함.
- 산업사회에 부합하는 규범화된 교육, 특히 초·중등 교육 전반에 대한 정부의 재정지원은 축소하고 취약계층에 대한 지원이 강화되어야 함.
- 지식기반의 핵심이 되는 반면 시설 및 인력 분야에서 취약성을 보이고 있는 대학교육에 대한 정부지출이 증대되어야 함.
 - 특히, 대학교육의 경우 여성 및 저소득층에 대한 재정지원을 확대하여 교육기회가 충분히 제공되도록 해야 함.
- 정보인프라의 구축 및 지식정보 자원에 대한 정부의 선도적인 투자가 필요하고, 접근성과 국민 편의의 증진에 초점을 맞추는 것이 필요함.
- 초고속정보통신망, 지식·정보관련 데이터베이스 구축 등 지식·정보인프라와 지식정보자원의 구축에 정부의 투자가 필요함.
 - 국민의 실생활과 관련이 깊은 온라인 전자서류(인허가, 여권발급, 구직, 주소이전 등)의 제공 및 접수, 전자납세 등에 대한 투자를 통하여 국민의 편의를 증진시키는 것이 가능함.
 - 정보의 활용을 통한 지식의 획득이 용이하도록 학교, 우체국, 동사무소 등 일반의 접근이 용이한 곳에 터미널, 컴퓨터 등 공공부문의 정보를 이용할 수 있는 시설을 구축하는 것이 필요함.
- 정보화의 활용을 통하여 취약계층의 지식 획득을 지원하는 것이 필요함.
- 정보통신의 발달은 시간·공간적인 제약을 축소하므로 비용을 적게 들이고 접근성을 제고시킬 수 있음.

- 인터넷 직업교육 및 훈련, 전자도서관, 공공 부문의 Web Pages, 고용정보망, 비즈니스 엔젤 정보망 등 공공부문이 제공하는 정보를 활용할 수 있도록 하는 것이 필요함.
 - 빈곤층의 생계보호와 실업자, 장애인, 노인, 아동 등 취약계층의 지원이 확대되어야 하지만 의료, 실업, 노후생활과 관련된 지원은 취약계층의 지원에 중점을 두고 여타 사회안전망은 사회보험의 확충을 통해 달성하는 한편 복지의 주안점이 지식 제공이 되어야 함.
 - 빈곤층의 생계보호와 실업자, 장애인, 노인, 아동 등 취약계층의 지원이 확대되어야 하지만 의료, 실업, 노후생활과 관련된 지원은
- 순수한 재정적 지출은 빈곤층의 생계보호와

〈그림 1〉 재정 운용 방향 개념도



- 보험방식을 적용하고 이의 범위를 확대하는 것이 바람직함.
- 또한 복지제도의 주안점이 기존의 소득보전, 근로 제공 형태에서 재교육 등 지식제공 방식으로 점진적으로 전환될 필요성이 있음.
- 공공부문이 혁신적 기술을 시범적으로 사용(구매)하여 혁신적 기술의 초기 시장을 형성해야 하며 지식과 관련된 성과지표를 개발해야 함.
- 공공기관이 전자상거래, 전자조달제도, 인터넷 훈련 및 교육, 인터넷 복지서비스 공급 등을 통하여 지출의 효율화를 도모하고, 민간의 혁신을 촉진하며, 지식의 획득을 용이하게 하여야 함.
- 지식과 관련된 분야에 정부의 지원이 필요하며, 효과가 있다고 여겨지지만 정부의 지출이 효율적으로 사용되었는지는 불분명함.

III. 지식기반 경제를 위한 조세의 역할

- 경제의 패러다임이 지식기반 경제로 이행하면서 조세제도 및 정책과 관련된 경제환경의 큰 변화가 예상됨.
- 전자통신기술의 발달 및 세계화의 진전과 더불어 전자상거래가 활성화되고 거래의 대상이 유형상품에서 무형상품으로 전환될 것임.
- 현행 조세체계는 과거 산업경제의 틀에 부합하도록 짜여져 있으므로 새로운 경제질서 및 패러다임에 걸맞은 조세체계 및 조세정책이 마련되어야 함.

- 세계화(Globalization)의 급속한 진전으로 이동이 자유로운 세원과 이동이 상대적으로 자유롭지 못한 세원에 대하여 차별화된 세율이 적용될 것이며 이로부터 야기되는 세 부담의 불공평을 해소하기 위해 조세기반의 전환이 가속화될 전망이다.
- 이동이 상대적으로 자유로운 자본과 전문직 노동자에 대해서는 낮은 세율이 적용될 것이며 이동이 상대적으로 어려운 일반노동자에 대해서는 높은 세율의 적용이 예상되어 응능과세의 원칙이 저해됨에 따른 세부담 불공평의 문제가 심각하게 야기될 것임.
- 이와 같은 문제를 해소하기 위해 소득 중심에서 소비 및 재산 중심으로 과세기반이 전환될 것으로 예상되나, 전자상거래의 활성화에 따른 거래 증개과정(유통과정)의 축소 및 세원포착의 어려움 등으로 부가가치세를 포함한 간접세의 세수 감소가 예상되어 이에 대한 대처방안의 강구가 요구됨.

- 이러한 환경변화에 대응하기 위한 조세정책은 조세형평성을 제고하고 세수 확보 및 세원발굴을 목표로 제시되어야 함.

1. 전자상거래 활성화에 대비

- 전자상거래와 관련하여 가장 큰 논란이 되고 있는 것은, 거래가 어떤 한 국가에 소재한 서버의 웹사이트를 통해 이루어지는 경우 현행의 고정사업장(permanent

establishment)의 정의를 어떻게 적용할 것인지에 관한 것임.

- 직접세 분야에서의 과세는 거주지국 과세, 고정사업장이 있는 경우 원천지국 과세원칙을 따르고 있으나 현행 원칙 적용시 원천지국의 전자상거래 과세베이스 상실이 우려되기 때문임.
- 또한 전자상거래 환경에서는 저율과세국가의 이동이 용이해짐에 따라 남용적 과세 회피행위가 늘어나고 국가간의 조세경쟁(tax competition)이 심화될 것으로 우려됨.
- 지식기반 경제하에서는 지식·정보 등 무형 상품의 거래 비중이 점점 커질 것으로 예상되고 과세포착지점(taxing points)의 설정 및 거래 사실의 증명 등이 더욱 어려울 것이므로 이에 대한 대책이 요구됨.
- 디지털화되어 전송되는 모든 채화 및 서비스에 대해 부과되는 관세 및 부가가치세와 같은 간접세의 세수가 대폭 축소되어 재정 수입에 막대한 장애를 초래할 것이며 궁극적으로는 재정수입의 손실을 보전하기 위한 새로운 세원개발이 필요해질 것임.
- 현재 우리나라에서는 전자상거래 결제수단의 하나로 전자화폐의 도입을 추진중에 있으며 1999년 4/4분기중 시범사업을 실시할 계획임.
- 전자화폐시스템은 거래내역이 자동적으로 기록되는 기록시스템(accounted system)

을 채택하여 세원을 확보해야 할 것이며 동시에 개인정보 보호의 차원에서 전자상거래 과세내용이 과세목적 이외에 사용되지 않도록 법적·제도적 장치도 마련되어야 함.

- 전자상거래에 대한 과세문제에 대해 미국·유럽연합 등은 인터넷을 무관세시대로 만들고 인터넷거래에 대하여 새로운 조세를 부과하지 않는다는 입장을 보이고 있음.
- 현재 무관세화, 내국세 문제, 지적재산권 보호, 내용물 관련 규제 등 구체적인 사항에 대해서는 각국의 이익보호 입장 때문에 국제적 합의가 이루어지지 않고 있음.
- 선진 외국들의 추세를 볼 때 향후 새로운 형태의 무역라운드로 부상될 가능성도 있음.
- 우리나라는 국제적 논의 동향을 예의주시하고만 있어서는 안 될 것이며 전문가로 구성된 대책반을 가동하여 우리나라의 이익을 최대한 보장할 수 있도록 국제적 논의에 적극적으로 참여하고 그 방향을 유도하도록 노력해야 할 것임.

2. 신속적 재정지출을 위한 조세체계의 전환

- 지식기반 경제로의 순조로운 이행을 준비하기 위해서는 급변하는 새로운 경제질서 및 패러다임에 걸맞는 환경을 조성하는 것이 정부의 가장 중요한 역할임.

○ 새로운 경제질서에 맞는 환경 조성을 위하여 우선적으로 이루어야 할 과제는 정부지출의 신축성 제고라고 할 수 있음.

- 정부지출의 신축성을 제고하기 위하여 현재 총 국세의 21.3%(1999년)를 차지하고 있는 목적세를 본세로 통합하는 방안을 고려해야 함.
- 그 동안 조세정책이 징세편의 위주로 운영된 결과 목적세 비중이 계속 높아졌으며, 이에 따라 경제위기 상황 극복을 위해 재원이 시급히 필요한 경우에도 신축적으로 대응하지 못하는 문제점이 있어 왔음.
- 현재 교육세와 농어촌특별세는 세금에 세금을 덧붙이거나 조세감면에 다시 세금을 부과하는 부가세 방식으로 조세체계를 복잡하게 할 뿐만 아니라 부담자와 수혜자의 불일치로 인한 조세저항의 원인이 되고 있음.
- 따라서 교육세와 농어촌특별세는 본세에 통합하고 교통세는 소비세로 통합하는 방식으로 정비하는 것이 바람직할 것임.

○ 지식기반 경제에서 가장 중요한 지식자본으로 인식되고 있는 인적자본의 축적을 위해서는 교육투자의 효율화 역시 중요한 과제임.

- 목적적인 교육세를 본세로 통합하여 일반재원으로 전환함과 동시에 교육재정과 지방재정을 통합함으로써 효율적인 교육투자가 이루어질 수 있는 방안을 강구해야 함.

○ 지식기반 경제로 이행하는 과정에서 정보통

신기술의 발달로 인한 통신서비스의 확대가 매우 빠른 속도로 진행될 것으로 예상되므로 전화서비스에 대하여 부과되고 있는 전화세를 부가가치세로 전환할 필요가 있음.

- 현재 우리나라의 경우 전화통신서비스에 전화세가 부과되고 있는 반면 EU에서는 부가가치세가 부과되고 있어서 외국의 원거리통신사업자가 국내에 제공하는 서비스에 대하여 과세가 불가능한 실정임.
- 새로운 통신서비스의 출현으로 전화세 과세대상과 부가가치세 과세대상의 구분이 현실적으로 어려워지고 있으며 별정통신사업자의 경우 동일한 전화서비스를 제공함에도 부가가치세가 과세되어 기간통신사업자와의 형평성 문제도 제기되고 있음.
- 따라서 전화서비스에 대하여 전화세를 폐지하고 부가가치세를 부과하여야 함.

3. 조세지원제도의 효율성 제고

○ 지식기반 경제에서의 국가경쟁력 향상과 밀접한 연관이 있는 분야에 대하여 조세지원의 효율성을 제고하도록 관련제도를 개선해야 함.

○ 연구개발(R&D)투자에 대한 조세지원제도의 실효성이 높아지도록 개선되어야 함.

- 조세지원제도가 복잡할 경우 제도에 대한 이해가 어렵고 세무전문인력이 부족한 중소기업의 경우 활용도가 저조할 수밖에 없으므로 우선적으로 제도가 단순해져야 함.

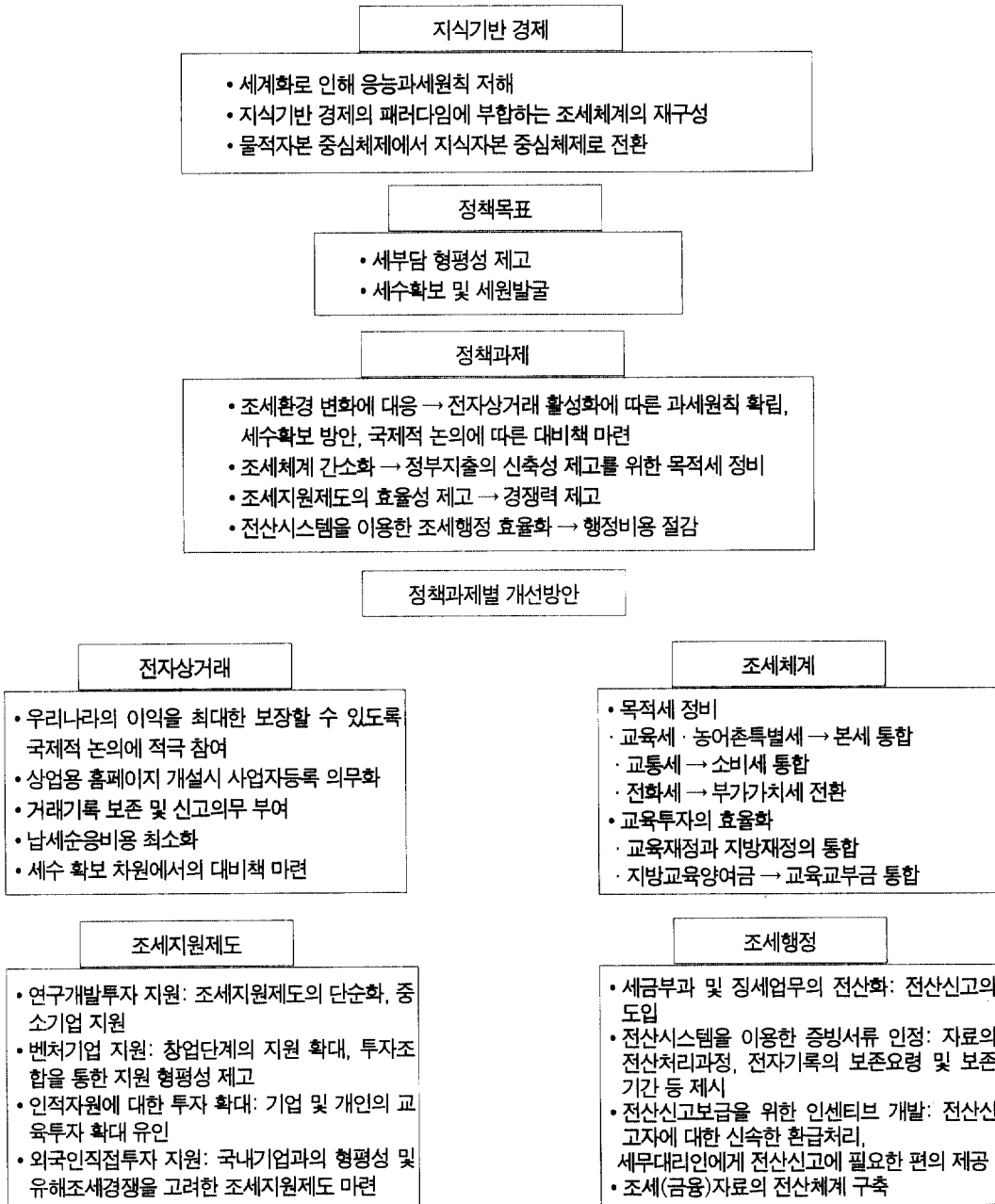
- 기술개발준비금제도의 경우와 같이 다른 형태의 조세지원제도에 비해 상대적으로 지원 효과와 투자유인효과가 낮은 제도는 단순화 측면에서도 폐지를 고려하여야 함.
- 벤처캐피탈(venture capital) 또는 엔젤캐피탈(angel capital)의 형태로 많은 자본투자가 이루어지도록 투자자본에 대한 조세지원을 확대하고 조세지원 혜택을 받을 수 없는 기업이 발생하지 않도록 차기이월 등의 방법 등을 도입하여 지원혜택이 골고루 주어지도록 운영하여야 함.
- 급변하는 국제경제의 흐름에 부응하기 위해서는 중소기업을 중심으로 기술혁신의 기반을 마련하는 것이 매우 중요하므로 중소기업의 연구개발에 대한 각종 지원의 실효성을 제고할 필요가 있음.
- WTO 체제의 출범 이후 특정산업에 대한 지원은 금지보조금으로 분류되어 특정산업에 대한 조세지원을 신설하기는 어려우며 동시에 조세지원이 상당 부분 축소되어야 할 상황이므로 허용보조금으로 분류되는 기존의 연구개발관련 조세지원제도를 최대한 활용하는 방안을 강구해야 할 것임.
- 벤처기업 육성을 위한 지원세제는 벤처산업의 기반 강화를 위한 정책적 지원에 초점을 맞추어 개선되어야 함.
- 벤처기업의 가장 큰 애로점은 창업과정에서 발생하는 유동성의 제한이므로 소득세·법인세의 감면보다는 창업과정에서 발생하는 등록세·취득세 또는 취득재산에 대한 취득세·등록세 감면을 확대하는 방향이 바람직할 것임.
- 또한 투자조합을 통하여 벤처산업에 유입되는 시중자금에 대한 지원세제를 강화하여 장기적이고 안정적인 자금이 벤처산업으로 유입되도록 해야 함.
- 정부의 교육정책과 더불어 기업의 훈련·재교육에 대한 투자가 인적자본(human capital)에 대한 투자로서 지식기반 경제에서 매우 중요한 역할을 하게 될 것이므로 이에 대한 지원을 강화하여야 함.
- 기업에서 종업원의 훈련 및 재교육에 대한 투자는 투자수익의 회임기간이 다른 부분의 투자에 비하여 상대적으로 길고 불확실하기 때문에 기업이 그 중요성을 인식함에도 불구하고 소극적으로 투자하는 경향이 있으므로 과감한 세제지원으로 인적자원에 대한 투자를 유인할 필요가 있음.
- 외국인직접투자(FDI)를 유인하기 위한 세제지원은 과거 지속적으로 확대되어 왔으며 최근 외국인투자촉진법의 시행 이후 그 지원 폭이 더욱 확대되었음.
- 외국인 직접투자와 관련된 조세지원의 경우 단기적으로는 외국자본을 유치하여 경제위기 극복과정에서 진행중인 기업구조조정을 원활히 하는 촉매의 역할을 할 것으로 기대할 수 있음.

- 장기적으로 볼 때 국내기업에 대한 역차별과 같은 형평성의 문제가 제기될 수 있고 현재 OECD에서 활발히 논의중인 '유해조세 경쟁(harmful tax competition)' 내용 중의 내·외국인 차별(ring-fencing)에 해당할 수도 있으므로 추가적인 조세지원뿐만 아니라 기존의 조세지원제도에 대해서도 신중한 검토가 요구됨.

4. 조세행정의 선진화

- 지식기반 경제에서 예상되는 인터넷 사용의 증가는 과세포착지점(taxing points)의 상실 등 조세행정상 여러 가지 어려움을 유발시킴으로써 행정비용의 상승을 초래할 것으로 예상되는 반면 세금부과 및 징세업무의 전자화 등으로 조세행정의 효율화에 기여하는 면도 있을 것임.
- 전산신고(electronic filing)의 도입은 세무당국의 입력작업에 따르는 비용과 세무대리인의 신고서 작성 및 송부와 관련된 비용의 절감효과가 있을 것이며 수작업으로 발생되는 오류를 제거함으로써 운영비용의 절감을 가져올 것임.
- 전산신고의 경우 서면신고보다 조속하게 처리되므로 자발적 납세순응 수준을 높일 수 있는 방안이기도 함.
- 전산신고의 도입을 위해 가장 필요한 절차는 신고서의 세부항목을 계산할 수 있는 소프트웨어의 개발이라 할 수 있으며, 국세청이 민간에서 개발된 소프트웨어를 인정해주는 방법과 공인된 소프트웨어를 지정하고 국세청이 무료로 세무대리인에게 배포하는 방법 중 선택할 수 있을 것임.
- 선진 외국에서 전산신고시스템이 큰 호응을 얻게 된 원인은 전산신고자에 대한 신속한 환불처리라는 인센티브 때문이라고 평가되고 있음.
- 우리나라도 전산신고 보급을 위해 제도적인 인센티브의 개발이 필요함(예를 들면, 전산신고에 참여하는 세무대리인에게 가입비(signing-on fee)와 매년 서비스이용료를 지급한다든지 세무대리인에게 세금계시판이나 세정보고 같은 국세청 정보 및 기타 전자우편 형태의 정보이용 편의를 제공하는 방법 등).
- 조세(금융)자료의 전산체계 구축으로 조세행정상의 자료수집 비용을 절감해야 할 것이며 현재 정부부처 내에 산재해 있는 전산망 및 전산자료(데이터베이스) 등을 장기적으로는 하나로 통합하여 세무행정업무뿐만 아니라 다른 행정업무의 효율성을 크게 제고할 수 있도록 중·장기 계획을 수립할 필요가 있음.
- 단기적으로는 현재 진행중인 법원의 재산관련 등기자료 전산화 작업을 더욱 빨리 완료하고 보건복지부에서 관리하는 의료보험 및 국민연금 관련 전산자료를 국세청의 통합전산망(TIS)으로 편입하여 자영업자의 소득 파악 근거자료로 활용함으로써 세무담의 형평성 제고를 꾀해야 할 것임.

〈그림 2〉 조세정책방향 개념도



- 전자상거래 등과 같은 형태의 거래가 활성화됨으로써 거래당사자의 신원 확인이 어려워 과세권을 행사하는 데 어려움이 예상됨. 이러한 환경하에서 조세회피를 막기 위해 관련 조세법규를 더욱 세분화하여 조세행정 및 납세협력 비용이 증가할 우려가 있으므로 행정비용 절감을 위한 별도의 노력이 요구되고 있음.
- 우리나라의 세무행정 및 납세협력 비용을 절감하기 위해 장기적으로는 조세체계의 간소화를 근간으로 하고 각종 비과세·감면제도 등의 정비가 이루어져야 할 것이며, 단기적으로는 각종 신고서류 및 서식을 간소화하고 세무용어의 순화 등을 이루어야 할 것임.

IV. 정부조달의 효율화 방안

1. 조달시장의 현황, 문제점 및 개편의 기본방향

- 우리나라 조달시장의 규모(1996년)
 - 물품구매 약 15조 5천억원, 시설공사 및 용역 약 29조 3천억원, 총계 44조 8천억원에 달하여 1996년 GDP의 11.5%로 추정.
- 우리나라 정부조달제도의 문제점
 - 지식인프라 개발 및 확충을 유도하는 장치의 미흡
 - 입찰에 있어서 경쟁 제한적 요소, 자율성을 저해하는 입찰제도, 품질우선 구매의 미흡
 - 건설공사 조달에 있어서 효율적 관리 미흡,

사행적 낙찰자 결정

- 구매전문가의 부족 및 공공구매의 적시성 확보 미흡, 부정 및 비리발생 여지의 상존
- 조달EDI를 활성화하는 주변 여건의 미흡: 법적·기술적 보완장치 마련이 시급

○ 정부조달제도 개혁의 기본방향

- 첫째, 지식기반 경제의 인프라 확충을 유도하는 조달시스템 구축
- 둘째, 경쟁을 유발하고 사행성을 방지하는 제도 구축
- 셋째, 품질 우선 및 자율을 존중하는 제도 확립
- 넷째, 구매전문가의 육성 및 구매절차의 혁신을 통한 적시성 확보
- 다섯째, 부정 및 비리 발생 소지의 제거를 위한 제도의 투명성 확립

2. 지식기반 경제의 인프라 확충을 유도하는 조달시스템 구축

- 지식기반 경제의 구축을 위한 정부조달제도 개편방향
 - 정보화 지식사회 구축에 일조할 수 있도록 정부조달제도 개선 : 전자조달의 의무화를 도모하기 위해서는 관계법령을 제정하는 것이 시급한바, 이를 위한 전담반을 구성
 - 공공기관 및 민간부문의 정보화 유도 : 방대한 수요기관 및 조달업체에 대한 EDI 관련 기술보급으로 정보화 파급효과를 제고하고 지식기반 경제의 인프라 구축에 일조

- 조달청 조직 내에 기능간의 벽을 없애고 직원들간에 네트워킹을 활성화하는 다양한 제도 시행 : 조달정보를 창출·전파하여 이를 공유·활용하도록 하는 유인제도 구축
- 정보기술상품은 호환과 상호운용이 중요하므로 조직간 협력을 전제로 정보기술상품의 조달이 중요함.
 - 우리나라에서도 정보기술상품의 조달을 위해 부처간 협조의 중요성을 인식하고 공동 조달체계를 운영해야 할 것임.
 - 정보기술상품의 공동 조달은 정보화 정책의 성공을 위해서도 매우 중요함.
- 정보화를 시행하는 과정에서 정보화의 목표 혹은 부처의 목표를 달성하기 위한 정보기술 상품의 조달이 합리적으로 되는가를 확인하고, 사후 유지보수 및 관리 그리고 계약조건에 성실한 이행을 위해 객관적이고 전문기술을 보유한 기관의 보조가 필요함.
- 정부조달시스템에 새로운 '지식기반 경제의 구축'이라는 패러다임을 도입함으로써 지식기반 정보화사회의 구축에 막대한 파급효과를 기대
 - 조달 관련 공공 및 민간부문의 정보화 유도 : 전자입찰제도의 구축
 - 인터넷을 통한 조달정보의 교환으로 정보화

- 마인드(mind) 제고
 - 정부조달 관련 정보의 데이터베이스(data base) 구축 및 정보의 공유를 통한 지식기반 조달체제 구축
- 정보기술과 조달기술의 연계 효과
 - 조달행정 처리시간의 단축, 문서작성 비용의 절감, 정확한 업무처리 및 서비스 제고
 - 정부조달과 관련한 부문의 정보화 마인드 제고를 통한 지식조달체제의 구축

3. 조달 EDI의 활성화

- 조달 EDI의 필요성은 다음과 같음.
 - 전자화된 자료의 교환 및 정보의 공동활용을 통한 시간 및 비용 절감
 - 전자적 문서교환 및 내부업무 처리 자동화를 통한 조달행정의 효율성 제고
 - 신속한 조달행정업무 처리로 수요기관에 대한 서비스 향상
 - 조달업체의 조달청 방문회수 과다로 인한 시간 및 비용 낭비 요소 제거
 - 시장의 전자화를 통해 정보교환 및 거래비용을 절감하여 국내 민간기업의 국가 경쟁력 강화 촉진
- 조달 EDI 활성화를 통한 기대효과 : 이용자가 방대한 조달행정 부문에 EDI를 도입할 경우 나타날 수 있는 직접적인 효과는 거래비용의 절감임.

- 이러한 거래 비용 절감에는 자료의 재입력에 소요되는 시간과 인력의 절감, 거래의 정확성에 따른 오류 정정에 소요되는 비용 및 사람의 왕래에 의한 업무 처리 감소뿐 아니라 교통혼잡 유발 요인 감소로 인한 사회적 비용 절감도 포함됨.
 - 이에 따라 국가의 실질적인 부가가치 창출에 기여도가 낮은 부분에 소요되는 자원이 실질적인 부가가치를 창출할 수 있는 분야로 이전되며 국가 전체적인 국부의 실질적인 증대가 가능함.
- 국내 조달 부문에 EDI를 도입할 경우 인건비 수준 등 미국과의 환경 여건을 감안해도 조달 금액의 3~4%의 예산 절감 효과를 예상할 수 있으며 비용 절감이라는 일반적인 EDI 도입 효과 이외에도 조달 EDI의 특수성으로 인해 다음과 같은 효과를 기대할 수 있음.
- 첫째, 모든 관련 국가 행정기관이 조달 수요기관이라는 특성을 갖고 있기 때문에 민간 업체에 비하여 상대적으로 정보화 수준이 낮은 공공부문에 EDI 도입과 더불어 내부 업무 전산화 등의 정보화가 촉진됨. 또한 조달 EDI 시스템 구축을 통한 정부EDI/EC 지원센터 및 정부기관과의 가상적인 통신망 구축으로 정부기관 내 행정업무 효율화를 위한 다양한 형태의 문서를 전자적으로 교환할 수 있는 기반을 마련할 수 있음.
 - 둘째, 정부EDI/EC지원센터에 의한 민간과

정부기관간의 게이트웨이는 정부와 민간 모두에게 효율적인 통신 및 업무 수행을 가능하게 하며, 다수의 VAN 업체가 참여하는 개방형 구조는 국내 VAN 업체의 자유 경쟁에 의한 기술력 향상과 EDI 관련 서비스 시장의 확대 효과를 수반할 수 있음. 정보통신 업체의 수요 창출은 EDI와 관련된 VAN 서비스에만 국한되는 것이 아니라 이용기관 및 업체의 EDI 시스템 도입에 따른 SI 부문의 수요 창출에도 상당한 기여를 할 것으로 예상됨.

4. 경쟁을 유발하고 시행성을 방지하는 제도 구축

- 단체수의계약의 폐지
 - 중소기업협동조합과의 단체수의계약을 폐지하고 경쟁을 유발하는 입찰제도를 도입할 필요가 있음.
 - 단기적으로는 중소기업간의 경쟁을 유도하고 장기적으로는 대기업의 참여를 허용하여 완전경쟁하에서 공공구매를 실시하는 것이 바람직함.
- 건설용역업 경쟁촉진
 - 건축분야의 설계 및 감리시장이 법적으로 보호받는 폐쇄적인 시장이 아니라 경쟁과 시장원리에 의해 발전할 수 있도록 진입장벽을 완화 또는 철폐하는 방안을 모색하고 감리전문업 분야에서도 불합리한 자격요건을 정비하는 방안 등을 강구할 필요가 있음.

- 지역업체 우대제도의 폐지
- 지역우대제도는 시장개방이 촉진되고 국내의 산업구조 및 시장관행을 개혁하고 혁파해야 하는 시대적 조류에 비추어 볼 때, 장기적으로는 폐지하는 것이 바람직함.

5. 품질우선 및 자율을 존중하는 제도 확립

- 물품에 대한 종합낙찰제 확대
- 종합낙찰제 활성화를 위해서는 대상품목을 인정품목(positive list)으로 고시하는 것에서 탈피하여 불인정품목(negative list)을 고시하는 방향으로 전환할 필요가 있으며 객관성 시비를 막을 수 있는 제도적 장치가 필요(감사제도의 개선)함.
- 적격심사낙찰제의 개선
- 적격심사 본래의 기능을 강화할 수 있도록 정량적인 평가방식으로 전환하고 정책지향적인 심사항목의 비중을 축소할 필요가 있음.
- 입찰참가자격 사전심사(PQ)공사인 경우에는 적격심사를 대폭적으로 간소화하여 입찰가액 위주의 심사를 시행할 필요가 있으며 이 경우 입찰가액의 적정성 여부는 저가에 대한 타당성을 평가하는 방향으로 심의되는 것이 바람직함.

6. 구매절차의 혁신을 통한 적시성 확보 및 구매전문가의 육성

- 공공구매절차의 혁신
- 축적된 구매기술을 `정보기술(information technology)과 연결하여 구매절차를 간소화하고 합리성의 확보를 전제로 과감한 구매절차 생략을 허용하는 등 구매담당자 재량의 폭을 넓혀줄 필요가 있음.
- 구매전문가 육성 및 전문가의 의견 존중
- 공공구매 전문가를 선발, 임용할 수 있도록 관련 규정(국가공무원임용령)을 보완할 필요가 있으며 계약행정 전반 및 서명권한을 실질적인 공공구매담당자에게 위임할 수 있도록 제도 및 관행을 개선할 필요가 있음.

7. 분산조달체제의 확대

- 조달청을 통한 중앙조달과 정부부처 및 지방정부가 자체 조달하는 분산조달 범위의 구분이 금액에 의해 이루어져서는 곤란한 것으로 판단됨.
- 조달물품 및 공사의 특성상 집중조달이 유리한 것과 수요기관이 직접 조달하는 것이 유리한 것을 반영하여 중앙조달 및 자체분산조달의 범위가 설정되어야 할 것임.

토론요약

지식기반 사회에서는 정부의 역할 축소되어야



박태원
서강대 경제학과 교수

정부의 역할에 대해 너무 적극적인 입장을 취하고 있다는 생각이 든다. 정부가 민간의 활동을 촉진시켜야 한다는 사고는 불식되어야 하며, 정부는 장애 요소를 제거하고 기본적인 인프라를 제공하는 역할만을 해야 한다. 지식기반 사회에서는 지원하고 규제하는 식의 정부의 역할은 없어져야 한다.

지적재산권의 라이프사이클이 짧아지므로 지적재산권 보호 쪽에 역점을 두어야 할 것 같다. 또한 연구개발 측면에서는 관·민이 함께 할 수 있는 기구가 필요하다.

소득·고용의 양극화 현상을 언급했는데, 지식기반 사회에서 성장의 가장 중요한 모티브는 슈퍼스타들이 소득을 무한정 얻을 수 있다는 가능성이라고 생각한다. 이러한 것을 조세제도 등을 통해 억제한다면 오히려 지식기반 사회의 성장이나 발전을 제한하는 결과가 되리라 생각된다. 많이 버는 사람은 많이 벌도록 놔두는 정책이 필요하다. 또한 고용도 양극화된다는 것은 너무 과장한 듯한 생각이 든다. 소득격차가 생기는 것은

정부의 역할에 대해 너무 적극적인 입장을 취하고 있다는 생각이 든다. 정부가 민간의 활동을 촉진시켜야 한다는 사고는 불식되어야 하며, 정부는 장애 요소를 제거하고 기본적인 인프라를 제공하는

사실이지만 지식기반 사회가 되더라도 지식만으로 사는 것은 아니므로 다른 분야의 고용은 여전히 있을 것이며, 지식활동이 왕성하게 일어나면 단순 기능공들의 일자리도 충분히 생길 것이라고 생각된다.

재정의 역할을 보면, 재정지출이 재래식 SOC는 줄이고 지식관련 인프라 구축으로 한꺼번에 이전하는 현상은 바람직하지 않다고 본다.

복지 문제는 굉장히 중요한 것이므로 조세로 재분배하는 것이 어렵다면 정부가 지출로써 저소득층을 보호하는 정책을 펴야 한다. 복지정책도 소득보다는 지식을 제공하는 체제로 가야 한다는 데 전적으로 공감하지만 우리의 노동부나 공공부문이 지식복지를 제공할 수 있는 능력이 있는지에 대해서는 상당히 회의적이다.

교육과 관련하여 공공부문의 교육투자 재원이 대학에 더 많이 할당되어야 한다는 의견에 대해서는 동의할 수 없다. 대학의 교육은 경쟁이 필요하다. 그러나 교육을 담당하는 행정부서가 경쟁적 여건을 조성할 만큼 효율적으로 자원을 배분할 능력을 갖고 있지 않다고 본다. 따라서 정부보다는 민간부문의 재원이 효율적으로 대학으로 이전되는 시스템을 마련하고 정부의 역할은 장애물을 제거하는 수준에 머무르고 공공재원은 초등교육과 같이 균등성이 강조되는 부문의 질적 향상에 더 많이 투자되어야 한다. 현재 대학에 할당되어 있는 재정이 많이 낭비되고 있다고 생각한다.

지식기반 사회로 전환하는 데 있어 조세정책이 적절히 대응할 방법은 없다고 생각한다. 앞으로

조세문제는 국경이 없으므로 국제적인 대응이 절대적으로 필요하고, 단순히 전자상거래에 대한 조세뿐만 아니라 거래의 모든 조세에 대해 국제간 공조나 조화가 불가피하며 그에 대한 대응방안을 가지고 있어야 한다. 조세는 더 이상 재분배 기능은 할 수 없는 상황이 될 것으로 본다. 따라서 재분배는 지출 쪽에서 하고 전반적인 조세제도 방향은 제도를 단순화하고 투명화시키며 세율은 낮추면서 과세기반을 넓히는 방향으로 가야 한다.

조달 측면은, 유통이 효율화되고 있는 상황에서 조달청 같은 기관이 존재할 가치가 있는지 고려해 볼 필요가 있다. 분산조달에서 더 나아가 조달 서비스를 민영화하여 일종의 구매컨설팅회사를 설립하여 민간 또는 정부기관에 서비스하고, 정부 각 부처가 책임지고 조달할 수 있는 체제로 가는 것이 장기적으로 바람직할 것이다.

지식산업 아니어도 고부가가치 올릴 수 있어



전주성

이화여대 경제학과 교수

'지식기반'이나 '지식산업'을 이야기하는데 있어 무형재산을 의미하는 지식산업과 지식과 정보가 잘 교류되어 경제 전체의 생산성을 향상시키는 측면은 구별되어야 한다. 많은 경우 이것들이 혼동되어 사용되고 있다. 무형재

산이란 부가가치가 상당히 높은 서비스산업만을 의미하는 것이지만 정부가 지식이나 정보가 제대로 흘러가도록 제도적 틀을 만들어주는 역할은 산업의 성격에 관계없이 적용될 수 있는 문제이다. 후자의 측면에 초점을 맞추어서 본다면 정부의 역할이 강화되어야 한다는 데 전적으로 동감한다. 정부가 시장에 개입해야 되는 이유를 흔히 시장이 실패했을 때라고 얘기한다. 시장이 실패하는 요인은 여러 가지가 있겠지만 가장 중요한 것은 기본적으로 시장이 존재하지 않을 때이다. 특히 우리나라는 지식이나 정보가 공유되고 전파할 수 있는 제도적 틀이 상당히 부족하다고 생각되며, 그러한 것을 강조하는 것은 바람직하다고 생각한다.

지식기반 사회에서의 소득·고용 양극화 문제를 얘기하면서 그에 대한 치유책으로서 교육이나 지식을 강조하는 것은 좋지만 조금 과장된 느낌이 든다. 서비스산업이라도 저부가가치산업이 있을 수 있고 제조업이라도 고부가가치산업이 있을 수 있다. 따라서 지식산업이 아니어도 고부가가치를 올릴 수 있다고 본다.

연구개발 측면은, 우리나라에서 연구개발을 하는 것도 중요하지만 현재와 같이 기술의 전파가 빠른 단계에서는 선진 외국의 기술도입이나 외국 기업이 우리나라에서 연구개발하도록 유도하는 것도 중요하다. 미국 기업들이 우리나라에서 활동하면서 판매에 비해 연구개발에 투자를 가장 안 하고 있다. 그 이유는 연구개발 위치 선정 시 그들 나름대로 기타 인프라를 보는데 우리나라는 연구개발 시설을 만들 환경이 아니라고 생

각하는 것이다. 정부가 연구개발에 직접 나서는 것보다는 첨단기술들이 개발되고 전파될 수 있도록 기술인력을 길러주고 인프라를 만들어 주는 것이 훨씬 중요할 것이다.

정보인프라에 대해서는 우리나라에서는 사실 정부가 중요한 정보의 생산자이므로 생산자인 정부가 친절하게 민간에게 정보를 공유하려는 자세가 필요하다.

교육부문에 대한 지출에 대해서는 동의하지 않는다. 대학교육은 경쟁과 선택이다. 따라서 정부가 인프라를 구축한다는 측면에서 초·중등 교육에 대대적으로 투자해야 한다고 본다. 초·중등학교의 과학기술 여건이나 선생님들에게 투자하는 것이 진정한 의미의 국제화나 지식기반 경제라고 생각한다.

벤처지원이라는 말을 많이 하는데 지원은 있으나 효과가 없는 경우가 상당히 많다. 초창기 기반 강화를 위해 자금의 유동성과 관련 있는 취득세·등록세를 지원하자는 것은 상당히 좋은 생각이라고 본다.

조달 입찰의 측면에서 경쟁을 강조하는 것은 좋지만 경쟁의 조건이 중요하다는 생각이 든다. **KTX**

주요국의 조세제도

- 독일의 조세(1) -

* <주요국의 조세제도>는 대만편에 이어 독일편이 연재됩니다. <편집자 주>

李明憲 / 한국조세연구원 초청연구위원

I. 개관

19세기 말까지 수많은 연방으로 나누어져 있던 독일에서는 1843년 관세동맹으로 관세와 일부 소비세제에서의 공통화가 이루어졌다. 그후 1871년 독일제국이 형성되고 나서야 비로소 하나의 연방체적 조세제도가 형성되었다. 이 시기의 특징은 제국이 직접세를 직접 관할하지 못하고 그 재정 소요를 간접세의 확대를 통해 채우려 했다는 데에 있다.

세계 1차대전 패전 이후 바이마르공화국에서의 개혁을 통해 주요 직접세들이 제국세로 전환되었다. 1949년에 수립된 독일연방공화국의 세제 역시 기본적으로는 바이마르 시대의 틀을 계승하면서, 연방(Bund), 주(Länder), 지방자치체(Gemeinde)간의 조세관련 권한의 관계를 재조정함으로써 세수와 조세정책의 결과가 연방-주-자치체에 가

능한 한 균등하게 영향을 미칠 수 있도록 노력을 기울였다.

전후 유럽통합의 과정은 EU 내 관세 단일화는 물론 1968년 매상세의 순매상세(부가가치세)로의 전환으로 대표되는 변화(주요 간접세 부분)를 가져왔고 그 이후로도 EU 회원국간 세계조화 지침이 반영되고 있다. 한편 1990년에 이루어진 독일통일은 동독지역의 경제상태와 생활의 개선을 위해 동독지역을 '저세(低稅)지역'으로 지정하는 등 여러 가지 조치들을 필요로 하였다.

현재 세수의 귀속으로 보아 연방세, 주세, 지방세는 <표 1>에서 보는 바와 같으며 세수에서 차지하는 비중으로 보아 중요한 세목으로는 소득세, 매상세, 광유세, 영업세 등을 들 수 있다. 최근의 정책전환으로 주목할만한 세목으로는 1998년에 집권한 현 정권이 추진하고 있는 이른바 '생태학적 조세개혁'의 일환

으로 도입된 전기세(1999년부터 시행)를 들 수 있다.

II. 소득세

소득세는 1998년 전체 세수 중 36%를 점하는 중요한 세목이다. 소득세는 소득세법(Einkommensteuergesetz 1997)에 의해 규율되며 이 법은 조세부담경감법(Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002)에 의해 수정 적용되고 있다.

1. 납세의무자

거주자와 비거주자로 나누어진다. 거주자란 국적을 불문하고 독일 내에 주거지가 있거나 6개월 이상 중단 없이 거주하는 개인을 말한다. 거주자의 과세대상소득은 독일 내외의 모든 소득이다. 한편 비거주자의 과세대상 소득은 원천지가 독일 내인 소득이다. 동거하고 있는 부부는 개별부과를 선택하지 않는 한 합산부과된다.

〈표 1〉 1998년 세수 현황

(단위 : 백만DM)

세 목	세 수	세 목	세 수
연방-주 공동귀속세		주세(州稅)	
소득세	304,079.0	자산세	1,062.4
법인세	36,199.7	차량세	15,170.9
매상세(부가세)	203,684.0	맥주세	1,662.2
수입매상세	46,529.7	토지취득세	10,761.7
연방세		복권세	3,183.1
추기부가금, 통일연대세	20,558.1	기타 주세(州稅)	5,459.8
담배세	21,652.2	자치단체세	
커피세	2,103.1	영업세	50,508.5
증류주세	4,425.9	토지세 A	638.9
광유세	66,676.9	토지세 B	15,589.0
보험세	13,951.4	토지취득세	350.5
기타 연방세	1,145.4	기타 자치세	1,181.8
관세	6,486.0	세수입 총액	833,013.0
		GDP 대비 세수비율	22.2%

자료: Unsere Steuern von A-Z (독일 연방재무부 homepage <http://www.bundesfinanzministerium.de>)

2. 과세대상소득

7가지 소득종류 (Einkunftsart)가 있다. 즉, ① 농업 및 임업 ② 사업 ③ 자영 개인 서비스 ④ 피용소득 ⑤ 자

본재산 ⑥ 부동산 및 특정 동산임대 ⑦ 기타소득이다. 과세대상소득 산정방식으로는 순부비교(net worth comparison)방식과 순소득방식(net income method)이 있다. 소득종류 ①에서 ③까지에 대해서는 전자가, ④에서 ⑦까지에 대해서는 후자가 적용된다.

초과 근무수당은 일반적으로 과세대상소득이다. 그러나 일요일이나 은행 휴무일 및 야간에 수행한 근무에 대한 초과수당은 비과세된다. 단, 초과수당이 기본급에 더하여 지불되고, 일정 비율을 초과하지 않는 범위 내에서 가능하다. 예를 들어 야근수당이 공제되기 위해서는 수당이 정규급여(regular wage)의 25%를 넘지 않아야 한다. 또한 일요일의 경우 50%, 은행 휴무일의 경우 각각 급여의 125%, 150% 한도 내에서만 공제된다.

고용주로부터 피고용인에게 지불된 비용수당(expense allowances)은 과세대상 소득에 포함된다. 그러나 항목에 따라 특정한 도까지 공제되기도 한다. 고용주가 지급하는 교통비 역시 일반적으로 피고용인의 과세대상소득에 포함된다. 그러나 정규 대중교통수

단을 이용하는 데 드는 교통비는 과세되지 않을 수도 있다.

비과세 소득의 유형은 다음과 같다.

- 의료보험 및 상해보험에 의한 보상금

- 실업급여, 임신보조금, 법정 자녀수당, 법정 임대료 환급금, 임대 보조금, 교육 보조금 등과 같은 사회보장 분담금
- 법정 연금제도에 의한 정액 상환금
- 해직수당의 경우 2만 4천마르크까지
- 일반급여에 더하여 피고용인에게 지불되는 보조금
- 연구활동 및 과학 예술 교육 및 훈련을 위한 보조금

가. 자산이득(capital gain)의 처리

영업과정에서의 이득과 거주인의 사적 거래에 의한 것으로 구분되며 전자는 일반적 영업소득으로 취급되어 과세되는 반면 후자는 원칙적으로 소득세 과세대상이 아니다. 단, 동산(지분, 채권)을 취득 1년 이내에 처분하는 경우 혹은 부동산을 취득 10년 이내 처분하는 경우로 과세연도에 그 가치가 1천마르크를 넘으면 과세대상이 된다. 또한 거주자, 비거주자를 불문하고 최근 5년간 어느 시점에서든 자본의 10% 이상을 직간접으로 소유했던 기업 혹은 기업지분을 처분한 데서 얻은 이득도 과세된다.

나. 비용공제

순소득방식을 적용 받는 소득에 대해서는 다음 항목들을 비용으로 공제받는다.

- 이자지불액
 - 소득원이 되는 재산에 부과되는 부동산세
 - 직능단체에 내는 분담금
 - 통근에 이용되는 교통비(대중교통수단을 이용하는 경우에는 전액 공제되고, 자가용을 이용하는 경우에는 편도에 한하여 1km당 0.7마르크씩 비용으로 인정된다.)
 - 2가구를 유지하여야 하는 경우 발생하는 필요경비(근무지가 바뀌지 않는 경우 2년 이내)
 - 근무복 및 근무에 필요한 도구 등에 들어가는 경비
 - 소득원이 되는 자산의 감가상각비용
- 단, 소득종류별로 최저비용공제액이 정해져 있다(예컨대 피용근로소득에 대해서 2천마르크).

한편, 순부방식에 의해 결정하는 경우에도 소득산출시 발생하는 비용을 공제할 수 있다. 그러나 특정항목들에 대한 공제는 한계가 있다. 예를 들어 사업용 차로 근무지와 집을 이동하는 데 발생하는 경비는 근로소득의 경우와 같은 한도 내에서 공제된다.

3. 종합소득의 계산

위의 7개 소득종류별 순소득의 합계가 종합소득(Gesamt-betrag der Einkünfte)을 구성한다.

가. 손실 상쇄(loss set-off)

같은 종류에 속해 있으면서 다른 원천으로부터 오는 소득항목들은 합산된다. 서로 다른 종류의 양의 소득은 합산되고 마찬가지로 서로 다른 범주의 음의 소득 역시 합산된다. 음의 소득액은 연간 10만마르크 한도(부부합산의 경우 20만마르크) 내의 총 양의 소득액을 상쇄할 수 있다. 양의 소득이 이러한 최고한도를 넘는 경우에는 추가적으로 소득한도 초과분의 50%까지 상쇄할 수 있다. 따라서 양의 소득 중 최소한, 10만 내지 20만마르크를 차감한 소득의 절반은 과세대상이 된다. 각 범주의 양의 소득은 전체 양의 소득에서 차지하는 비중에 따라서 감소되어야 한다. 손실액이 상쇄 한도를 넘으면 각 범주의 손실액은 전체 손실에서 차지하는 비중에 따라 그리고 그 합이 한도액이 되도록 상쇄된다.

나. 손실 이월(loss carry-over)

손실은 이월될 수 있다. 200만마르크(2001년부터는 100만마르크까지) 한도 내에서의 손실은 그것이 발생한 전년도에 대해 상쇄될 수 있다. 200만마르크를 초과하는 손실은 후년도 이월처리가 가능하다.

전년 이월되는 손실은 우선 전년도와 같은 범주의 소득에 대해 상쇄된다. 그후 남은 초과 손실은 전년도와 기타 범주 양의 소득에 대해 10만마르크(부부합산의 경우 20만마르크)까지 상쇄된다. 그 후에도 남은 손실분은 10만마르크 또는 20만마르크를 초과하는 기타 범주의 양의 소득의 50% 한도까지 상쇄될 수 있다. 후년도 이월처리에 대해서도 같은 규칙이 적용된다.

4. 인적공제와 주택에 대한 공제

종합소득에서 다음 공제들을 뺀 것이 과세 대상소득(zu versteuernde Einkommen)이 된다. 이 공제를 위해서는 원칙적으로 납세자가 공제필요를 증명해야 하는 의무가 있으며 일부 항목에 대해서는 정액공제가 된다.

- 특별지출(Sonderausgaben)공제: 이혼한 부부간 별거수당, 의무보험료, 교회세 지불분, 세무상담비, 비영리단체에 대한 기여금, 정당에 대한 기부(1인당 3,000마르크 한도) 등이 있다. 또한 자녀의 양육과 직업교육에 대한 비용에 대해서도 공제가 이루어지는데 이것은 자녀보조금(Kindergeld) 혹은 자녀공제를 통해 이루어진다. 자녀보조금은 세액공제의 형태로 매월 부모의 소득과 무관하게 첫째와 둘째 자녀에 대해서는 250마르크, 셋째 자녀에 대해서는 300마르크, 그 이상의 자녀에 대해서는 350마르크가 지급된다(자녀보조금은 거주납세자에 한해

지급된다). 만약 자녀보조금이 자녀의 생계유지를 위한 최소한도액에 못 미치거나 자녀보조금이 지급되지 않는 경우 매달 288마르크의 자녀공제(합산되는 배우자는 매달 576마르크)가 18세 이하의 각 자녀에 대해 인정된다(단 이 공제액은 자녀보조금 지급분만큼 상쇄된다). 편부모가정의 가장이거나 자녀 수당 또는 보조금을 받을 자격이 있는 독신의 경우 납세자가 자녀를 양육하는 경우라면 연간 5,616마르크 한도까지 추가적인 공제가 가능하다.

- 이상부담(aussergewöhnliche Belastungen): 불가피하면서 소득수준으로 보아 부담할 수 있는 정도를 넘어서는 지출, 질병에 의한 비용, 편부모의 자녀양육비, 자녀 직업교육, 노인, 환자에 대한 가사지원자 고용 비용.
- 자가 거주 목적 주택에 대한 공제 : 1996년 1월 1일 이전에 건축이 시작되었거나 취득한 주택에 대해서는 다음의 항목이 특별경비로 인정되어 공제된다. 건축 및 취득비용의 6%(토지구입비용의 50%를 포함하여)는 완공 취득연도 및 향후 3년 동안 매년 1만 9,800마르크 한도 내에서, 향후 4년간일 경우 비용의 5%가 매년 1만 6,500마르크 한도 내에서 공제될 수 있다. 이러한 공제는 연간 총소득이 12만마르크를 초과하지 않는 납세자에 한하여 해당된다(부부합산시

24만마르크).

5. 세율

독신납세자와 부부합산납세자에 대해 각각 다음과 같은 세율들이 적용된다.

<표 2>, <표 3>에서 알 수 있듯이 과세대상 소득에 대해 기본공제가 행해진다. 1999년 1월 1일부터 모든 거주자에게 해당되는 기본 공제한도는 독신의 경우 1만 3,067마르크, 부부합산의 경우 2만 6,135마르크이다.

가. 세율경감

신청이 있는 경우 다음과 같은 특별소득에 대하여 세율이 경감될 수 있다.

- 농업이나 임업경영체의 매각을 통해 실현된 자본이득

- 사업체나 그 일부의 매각을 통해 실현된 자본이득

- 납세자가 간접적 또는 직접적으로 최소한 10%의 지분을 소유하고 있던 회사의 지분을 매각함으로써 실현된 자본이득

- 독립적 개인 서비스 제공을 위해 사용되는 자산의 매각을 통해 실현된 자본이득

6. 기타 소득 및 세액공제

가. 자본재산소득에 대한 특별공제

1993년 이래 자본재산소득(즉 앞의 소득 종류 중 ⑤. 예를 들어 배당금이나 이자)으로

<표 2> 독신납세자에 대한 세율

(단위: DM, %)

과세소득	한계세율	세액
13,067 이하	0	0
13,068 ~ 17,063	23.9 ~ 25.3	12 ~ 1,010
17,064 ~ 66,365	26.7 ~ 31.69	1,025 ~ 16,637
66,366 ~ 120,041	36.69 ~ 44.84	16,656 ~ 40,707
120,041 이상	53	40,736 ~

자료 : IBFD Publications, *European Tax Handbook*, 1999.

<표 3> 부부 합산 납세자에 대한 세율

(단위: DM, %)

과세소득	한계세율	세액
26,135 이하	0	0
26,137 ~ 34,127	23.9 ~ 25.3	24 ~ 2,020
34,128 ~ 132,731	26.7 ~ 31.69	2,050 ~ 33,274
132,732 ~ 240,083	36.69 ~ 44.84	33,312 ~ 81,414
240,083 이상	53	81,472 ~

자료 : IBFD Publications, *European Tax Handbook*, 1999.

부터 벌어들인 소득에 대한 공제가 연간 6천 마르크까지 인정된다(부부합산의 경우 1만 2천마르크). 2000년부터 이 액수는 절반으로 된다.

나. 배당 세액공제

배당금 및 비슷한 종류의 수익 분배금에 부과되는 법인소득세는 거주자의 세액을 상쇄할 수 있다. 세액공제액은 납세자가 받은 배당금이나 분배금의 3/7에 해당한다.


다. 구동독 내 창업지원 용자에 대한 조세유인
동서독 통일로 새로 편입된 동독지역에 창업하는 중소기업에 대해 1995년 12월 31일과 2001년 1월 1일 사이에 행해지는 장기용자(10년)에 대해 조세유인이 주어진다. 용자액의 12%만큼 소득세가 감면된다. 단, 당해 소득세 납부 의무액의 50% 한도 내에서 가능하다.

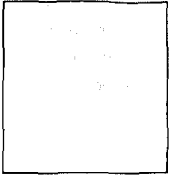
7. 피용근로소득에 대한 과세

따로 분리되어 징수되는 피용근로소득세는 존재하지 않으며 근로소득에 대한 과세는 순급여(총급여에서 비과세소득과 소득관련 경비를 제한 것)에서 고용주에 의해 원천징수되는 세금선납분이다. 이 원천징수는 고용주의 의무이다. 정확한 원천징수를 위해서 적용되는 공제의 종류에 따라 납세자를 분류한다. 이러한 분류는 납세자의 가정환경에 기초한다. 이런 목적에서 납세자가 거주하는 시 당국은 이에 관련된 사실과 그로부터 기대가능한 공제

들을 기록한 조세카드(Lohnsteuerkarte)를 매년 발행한다.

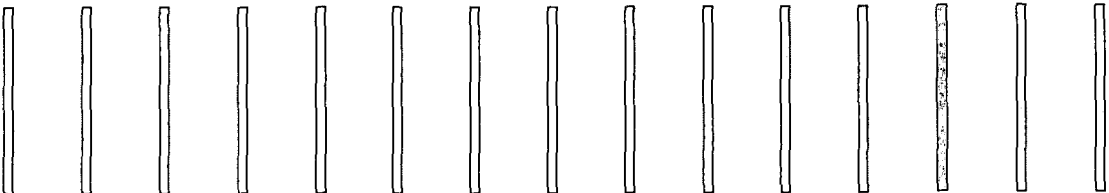
8. 교회세와 연대세

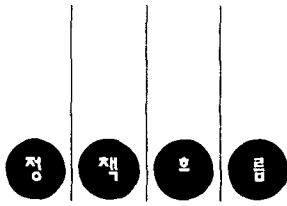
소득세액에 비례하여 결정되는 세금으로서 교회세(Kirchensteuer: 주에 따라 소득세의 8 또는 9%)와 통일연대세(Solidaritätszuschlag: 산출세액의 5.5%)가 있다. <계속> 



정책흐름

1. 2000년 예산(안) 의결
2. 2000년 국세 세입예산(안) 및 조세지출보고서
3. 세제개편(안) 수정사항





2000년 예산(안) 의결

※ 이 자료는 기획예산처 예산제도과에서 1999년 9월 21일에 발표한 「2000년 예산(안) 의결」의 전문입니다.

I. 2000년도 재정규모

(단위 : 조원, %)

- 2000년도 재정규모는 1999년보다 5%(4조 4천억원) 늘어난 92조 9천억원
 - 2000년도 재정규모 증가율은 경상성장을 전망치 8%보다 3%p 낮은 수준
 - 지난 1992년 이래 가장 낮은 수준
- 국세 등 정상세입은 약 5조 8천억원 증가
 - 국세수입은 경기회복, 세정개혁 등으로 6조 6천억원 증가
 - 세외수입은 주식매각, 한은잉여금 등이 줄어 크게 감소 (-2조 2천억원)
 - 재특순세입은 융자회수금이 늘어 증가(1조 4천억원)
- 국채발행규모를 금년(12조 9천억원)보다 낮춘 11조 5천억원 수준으로 설정
 - GDP대비 재정적자비율도 금년 -4.0 → -3.5% 수준으로 축소

	1999 예산(A)	2000 예산(안)(B)	증감(B-A)
재정규모	88.5	92.9	4.4 (5.0)
정상세입	75.6	81.4	5.8 (7.7)
(국세수입)	62.4	69.0	6.6(10.6)
(세외수입)	8.4	6.2	-2.2(-26.0)
(재특순세입)	4.8	6.2	1.4(28.8)
국채발행	12.9	11.5	-1.4(-10.8)
재정적자/GDP	4.0	3.5	-0.5p

주 : () 내는 비율임.

II. 2000년 재정운영의 중점

- 새천년에 대비하고 건전재정 조기 확보 노력을 본격화
 - 새천년을 맞아 미래에 대비하는 예산
 - 21C 지식기반사회에 대비, 지식·정보·기술·문화예산 집중지원
 - 미래 신인력 양성 및 환경보전을 위한 투자에도 중점
 - 산업경쟁력 기반 확충에 중점을 둔 예산
 - SOC투자, 완공위주 투자성과 가시화 및 투자효율 제고에 역점



- 금융구조조정, 중소기업 경쟁력 향상 및 농어촌 개혁 적극 뒷받침
- 중산층·서민생활 향상에 주력한 예산
- 인적능력 개발·자활·자립지원 등을 통한 생산적 복지 적극 추구
- 노인, 장애인, 재소자 등 어려운 계층에 대한 국가보호 강화
- 지방발전을 뒷받침한 예산
- 낙후·오지지역 중점 투자 등 지역균형개발을 각별히 고려
- 교부를 조정, 지역특성산업 등 지방재정과 지역경제를 뒷받침
- 건전재정 조기회복에 역점을 둔 예산
- 위기극복 소요, 경기진작용 소요는 적정수준으로 환원
- 재정규모 증가율을 억제, 국제 최소화 및 적자의 체계적 관리

○ IMF 이후 재정운영 성과

- IMF 경제위기 이후 '경제를 살리는 데 앞장서는 예산'을 편성, 적극적인 경기대응과 일자리 창출에 주력
- 대규모 국채를 발행하면서까지 금융구조조정, 실업 및 저소득층 대책, SOC, 중소기업 등을 적극 지원
- 국채발행 : (1997) 0 → (1998) 9조 7천억원 → (1999) 12조 9천억원
- 예산을 조기집행하고 280개 투자사업 추진 지속 점검
- 이러한 노력 등에 힘입어 경기회복세가 가시화되는 추세
- GDP성장률이 V자형으로 상승
- 1998년 -5.8% → 1999년 상반기 7.3% → 1999년간 7~8%
- 1999 상반기 성장률 7.3%의 20% 수준이 재정지출에 기인
- 실업률도 점차 하락

• (1999년 2월) 8.7% → (1999년 7월) 6.2% → (1999말) 5%대 예상

III. 주요 분야별 예산내역

(단위 : 억원, %)

	1999 예산(A)	2000 예산(안)(B)	증감(B-A)
과학기술·정보화지원	40,138	45,544	5,406(13.5)
(정보화)	9,255	10,530	1,275(13.8)
교육투자	170,030	185,789	15,759 (9.3)
(교원명퇴급 포함시)	179,030	190,789	11,759 (6.6)
문화·관광산업 지원	6,647	9,315	2,668(40.1)
환경개선 투자	23,250	27,991	4,741(20.4)
벤처·중소기업 지원	19,768	22,892	3,124(15.8)
(한시적 자금지원 포함시)	44,902	37,676	-7,226(-16.1)
농어촌 지원	85,431	89,143	3,712 (4.3)
SOC 확충	134,088	140,423	6,335 (4.7)
사회복지 확충	50,598	56,624	6,026(11.9)
(한시실업대책예산)	32,552	15,677	-16,875(-51.8)
인건비	144,054	162,654	18,600(12.9)
국방·치안	149,191	156,108	6,917 (4.6)
금융구조조정 지원 및	68,559	85,564	17,005(24.8)

주 : () 내는 증가율

1. 과학기술·정보화지원

- 새천년 대비 R&D투자를 대폭 확대
- 정부예산대비 R&D투자 비중을 2002년까지 5%로 제고하기 위해 일반회계 예산의 3.7 → 4.1%로 확대 반영(3조 1천억원 → 3조 5천억원)
- 미래유망산업 및 삶의 질 향상을 위한 기술투자 확대
- 21C 뉴프론티어연구, 차세대 신기술 개발 등 미래대비 투자 확충 (3,571 → 4,430억원)

- 의료, 환경, 안전 등 국민복지와 직결된 R&D 강화(912 → 1,226억원)

○ 경쟁체제 도입을 통한 투자 효율성 제고

- 국가과학기술위원회의 R&D 사업 우선순위 조정결과 반영

- 출연연구기관은 경영혁신 및 연구실적에 따라 예산 차등화

○ 창조적 지식기반 국가건설을 위한 정보인프라 구축

- 초고속국가망 접속점을 107개에서 144개 권역으로 확충, 전국적인 네트워크 구축(1,897 → 2,205억원)

- 공공부문 정보화 추진을 통한 정부생산성 제고 및 대민서비스 개선(5,371 → 6,714억원)

- 대학 학자금 융자대상을 30만명으로 확대(이차보전 128 → 451억원)

○ 초중고교 교육환경을 획기적으로 개선

- 학교 신설을 위해 시도 교육청의 기존 투자 외에 2000년 3,000억원 등 5년간 1조원 융자 지원

- 농어촌 통합학교의 교육환경 개선을 위해 2,000억원 신규 융자 지원

○ 대학교육의 질 향상 및 구조혁신 본격 추진

- 세계수준대학원 육성사업(BK21)은 당초계획대로 추진

- 대학의 연구 활성화를 위해 학술연구조성사업 지원 확대

- 대학의 경영혁신에 대한 인센티브 500억원을 신규 반영

○ 산업기술 인력양성을 위한 전문대학 지원을 확대

- 주문식교육(100 → 150억원), 전문대학특성화(300 → 400억원) 등

- 장애인을 위한 국내최초의 특수전문대학 설립 지원

(단위 : 억원, %)

	1999 예산	2000 예산(안)	증감	비고
	30,883	35,014	4,131	(13.4)
특정연구개발	3,471	4,230	759	21C 뉴프론티어 500 국가지정연구실 750
산업기술개발	2,385	2,900	515	차세대신기술개발 등
과기계 출연(연)	3,254	3,778	524	KIST 등 20개 연구기관
<정보화>	9,255	10,530	1,275	(13.8)
초고속정보통신망	1,897	2,205	308	144개 권역 구축
공공부문 정보화	5,371	6,714	1,343	시군구 행정정보화 등
합계	40,13	45,544	5,406	(13.5)

주 : () 내는 비율임.

2. 교육투자

○ 돈이 없어 학교를 다니지 못하는 학생이 없도록 학비 지원

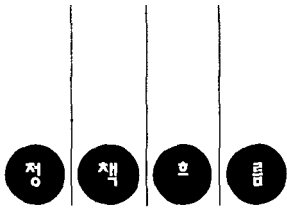
- 생보자 및 농어촌 저소득층자녀 2만 3천명 유치원 학비 보조

- 중고교생 40만명 학비 신규 지원(국고 2,560, 지방 640억원)

(단위 : 억원, %)

	1999 예산	2000 예산(안)	증감	비고
학비지원	421	3,430	3,009	중고 2,560, 유치원 113
초중고학교 신설	-	3,000	3,000	재특용자
농어촌 통합학교 환경개선	-	2,000	2,000	재특용자
BK21	2,000	2,000	-	대학원 1,500 지역 500
학술연구조성	1,000	1,200	200	연구과제 공모
대학구조개혁지원	-	500	500	행정조직 감축 등 평가
전문대학 다양화	400	550	150	직업교육 강화
특수전문대학 설립	67	167	100	2001년 3월 개교
합계	179,030	190,789	11,759	(6.6)

주 : () 내는 비율임.



3. 문화·관광산업 지원

- 문화산업을 21세기 미래전략산업으로 육성
 - 게임, 애니메이션, 영상분야에 전략적 집중투자
 - 이들 산업들을 통합한 종합창업보육센터 조성 지원
 - 국내 영화산업의 체계적 진흥을 위해 4년간 총 1,000억원 지원
 - 금년 신설된 문화산업진흥기금에 매년 500억원씩 출연
- 역사·문화와 자연경관을 연계, 관광산업을 고부가가치화
 - 남해안 관광벨트산업은 권역별로 상징성 있는 사업부터 착수
 - 공동화석지, 한려수도 조망대, 완도 청해진 유적 등
 - 가야·백제·경북유교문화권 등 역사유적 중심 관광투자 확대
 - 지역특색을 살린 다양한 문화이벤트를 발굴 지원
 - 진도 신비의 바닷길, 하회 탈춤공원, 철원 칠새탐조관광 등

(단위: 억원, %)

	1999 예산	2000 예산(안)	증감	비고
문화산업 적극 육성	985	1,767	782	문화산업창업보육센터 379
관광산업 고부가가치화	777	1,189	421	
남해안 관광벨트	-	500	500	시범지구 22개소 추진
관광지개발	216	272	56	자연경관 중심(69개소)
관광자원개발 등	561	417	-144	관광진흥기금 전입금 400 → 0
문화재 등 기타	4,885	6,359	1,474	문화재 보수 920 → 1,068
합계	6,647	9,315	2,668	

4. 환경개선투자

- 대도시 대기오염문제 해결을 위한 대기보전 예산 대폭 확대
 - 월드컵 개최도시를 중심으로 무공해 천연가스(CNG) 버스 1,500대 도입을 신규지원(334억원)
- 맑은물 공급 및 수질개선을 위한 투자는 계속 확대
 - 영산강 등 3대강 식수원의 녹조방지사업 신규 추진(40억원)
 - 해양적조방지, 오염물질 준설 등 해양환경보전 지원 확대(450억원)
 - 팔당호특별대책을 위해 한강수계 하수처리장 건설지원(300억원)
- 폐기물처리, 생태계보전 등 환경친화적 투자도 지속적으로 지원
 - 폐기물소각시설에 대한 국고지원 대상을 군단위까지 확대
 - 자연생태공원 조성, 밀렵·밀거래 단속 등 자연보전 지원(690억원)
- 미래세대를 위한 환경기술개발 및 체험적 환경교육 확대
 - G-7 환경공학기술 개발, 자동차 저공해기술 개발 등 환경오염저감 기술개발 지원 확대(212 → 276억원)
 - 지자체, 학교의 청소년 체험학습 프로그램 신규지원(12억원)

(단위 : 억원, %)

	1999 예산	2000 예산(안)	증감	비고
수질개선	10,232	13,379	3,147	팔당특별대책지원 0 → 300 3대강 녹조방지사업 0 → 40
상수도시설 확충	7,183	7,664	481	노후관개량 1,338 → 1,346
폐기물관리	2,678	2,856	178	폐기물소각시설 658 → 660
대기보전	41	404	363	천연가스버스 0 → 334
해양환경오염방지	219	450	231	오염물질준설사업 27 → 107
환경정책·기술 등	2,897	3,238	341	G-7 연구개발사업 165 → 200 청소년 체험학습 0 → 12
합계	23,250	27,991	4,741	(20.4)

주 : () 내는 비율임.

5. 벤처·중소기업 지원

- 중소기업 기업체계를 경쟁력 향상 중심으로 개편
 - 벤처·창업자금 지원은 융자에서 투자위주로 전환
 - 창업인프라 및 기술개발 지원확대로 기술집약형 중소기업 적극 육성
 - 중소기업특별위원회를 통하여 정책자금 평가 및 우선순위 점검
 - 인터넷거래, 해외유명규격 인증 획득 등 수출여건 개선
- IMF 극복과정에서 대폭 늘어난 금융자금 지원예산 축소
 - 금융기능 정상화 등에 따라 신용보증 지원 축소
 - 경영안정자금, 공공근로사업 등 한시적 지원은 축소
- 지역특화산업 육성을 위한 지자체의 자발적인 노력을 지원

- 객관적 지원원칙을 마련, 세계 경쟁력 있는 지역산업을 육성
- 대구섬유산업(밀라노프로젝트) 육성계획은 차질없이 추진
- 부산·경남·광주 등 지역산업진흥에 1,200억원 지원

(단위 : 억원, %)

	1999 예산	2000 예산(안)	증감	비고
<중소기업 육성>	19,768	22,892	3,124	(15.8)
창업 및 구조개선	4,987	6,214	1,227	벤처투자조합 2,000, 창업인프라 2,514
기술개발 지원	7,986	8,632	646	사업기술자금 7,557
중소기업수출지원	1,365	1,786	421	무역진흥사업 577 KOTRA 919
지역산업진흥	-	1,200	1,200	부산신발, 경남기계, 광주광산업 등
<금융지원 등 한시지원>	25,134	14,784	-10,350	(-41.2) 신용보증기관 7,800 수출보험 3,000

주 : () 내는 비율임.

6. 농어촌 지원

- 생산자는 제값 받고 소비자는 싸게 사는 농수산물 유통구조 실현
 - 유통예산 비중을 전체 투융자 예산의 14% → 21%로 제고
 - 시설투자 중심에서 정보물류·운용 등 S/W 중심 지원으로 전환
- 농수산 관련조직의 통합·개혁을 적극 지원
 - 농·축·인삼협 통합과 부실조합 정비 등 수협 자체 개혁을 지원
 - 신설되는 농업기반공사의 자립경영 지원



○ 농어촌사회의 불안요인인 연대보증 해소를 위해 특별지원
- 정상 상환중인 농어민 연대보증 대출자금을 '농림수산업자 신용보증기금' 보증으로 전환(3,000억원 지원)

○ 한·일어업협정 후속대책을 차질없이 추진
- 금년에 이어 연근해 어선 감척소요(451척)를 전액 반영하고, 바다목장화, 양식단지 조성 등을 통한 '기르는 어업' 적극 육성

(단위 : 억원, %)

	1999 예산	2000 예산(안)	증감	비고
<농어촌 투융자사업>	51,677	52,505	828	(1.6)
유통구조개혁	7,176	10,951	3,775	52.6% 증액
생산기반조성	36,254	34,307	-1,947	
(농수산물관련조직 통합지원)	110	1,535	1,425	농·축·인삼협 통합지원 600, 수협 개혁 535, 농업기반공사 400
(연근해 어업구조조정)	2,163	803	-1,360	연근해어선 감척소요 감소 (979 → 451척)
(기르는 어업육성)	299	405	106	육상·해상양식단지 각 1개소 등
<비투융자사업>	33,754	36,638	2,884	(8.5)
농신보 출연	760	4,260	2,500	연대보증 해소지원 3,000
채무상환 및 부담경감	23,182	25,163	1,981	비료계정 원금상환 1,000
양곡지원	9,812	7,215	-2,597	양곡수매지원 2,066
합계	85,431	89,143	3,712	(4.3)

주 : () 내는 비율임.

7. 사회간접자본 확충

○ SOC 분야는 적정성장을 뒷받침하도록 지속적으로 확충
- 그동안 SOC 예산은 크게 확대(1995년 6조 7천억원 → 1999년 13조 4천억원 → 2000년 14조원)

○ 투자의 효율성 제고와 지역균형발전에 중점을 두어 지원
- 완공위주 집중투자로 투자편익을 조기에 가시화
- S/W 분야 투자확대로 기존시설의 효율성 향상 도모
- 지역균형개발에 주안점을 두어 투자우선순위 결정

○ 고속도로는 주요 간선망에 집중투자하여 2001년 추석부터는 귀성길 교통정체를 대폭 해소
- 서해안, 대전-진주 등 주요 노선의 2001년 9월 이전 개통 추진

○ 지방재정부담의 큰 신규지하철 건설은 중단하고, 기 착공 노선은 조기완공 지원
- 공영차고지, 여객터미널 등 대중교통 기반시설 지원 확대

○ 인천신공항은 2001년 개항에 차질이 없도록 지원
- 무안, 양양, 울진, 전주 등 지역거점공항 건설의 본격추진

○ 첨단도로교통시스템(ITS), 기술개발(R&D) 투자
- 항공안전·위험도로·교량개량 등 안전관련투자 지원을 강화

(단위 : 억원, %)

	1999 예산	2000 예산(안)	증감	비고
도로	69,511	75,850	4,339	고속도로 23,046, 국도 50,804
철도	18,080	21,387	3,306	고속철도 8,119, 일반철도 13,267
지하철	10,334	11,719	1,385	서울 2,845, 부산 3,470, 대구 2,535
공항	10,283	7,409	-2,874	인천신공항 3,871, 무안공항 762
항만	10,170	9,612	-558	부산신항 1,164, 군산항 1,029
하천치수	6,670	6,950	281	1998년 3,184, 1999 당초예산 4,076
합계	134,088	140,423	6,335	(4.7)

주 : () 내는 비율임.

8. 사회복지 확충

- 저소득층 기초생활 보장을 본격시행
 - '기초생활보장법' 시행(2000년 10월)에 따라 보호수준 강화
 - 최저생계비 이하 저소득층에 모두 생계비 지원(54 → 154만명)
 - * 1인당 총지원 수준(월) : 소득수준에 따라 차등지원(93 → 205만명)
 - 경제회복을 감안, 한시생활보호 대상자수는 적정수준으로 조정

(단위 : 만명)

	1998	1999	2000.1~9	2000.10 이후
대상자	147	192	170	154
기존보호	116	116	116	116
한시보호	31	76	54	38

- 사회취약계층에 대한 지원을 확대
 - 저소득 노인에 대한 경노연금 지급 확대(1,501 → 1,999억원)
 - * 지급대상 확대(650 → 715천명), 지급단가 인상(월 2 → 3만원)
 - 장애인 편의시설, 장애수당 지원 확대(1,216 → 1,592억원)
- 국가유공자에 대한 예우 강화
 - 보훈연금 및 수당 등 인상(8,585 → 9,216억원)
 - * 기본연금(465 → 500천원), 부가연금(40-1,655 → 41-1,753천원), 상이군경 간호수당(330-990 → 400-1,250천원)
 - 생존 애국지사 특별예우금 인상(100-500 → 300-600천원)

○ 지역의료보험에 대한 재정지원 확대(1조 1,659 → 1조 3,227억원)

- 실업률 감소를 감안, 단기 실업대책은 축소
 - 공공근로사업은 대폭 축소(2조 1천억원 → 9천억원)
 - 직업훈련은 지식, 정보통신, 유통 등 신산업 인력양성에 중점

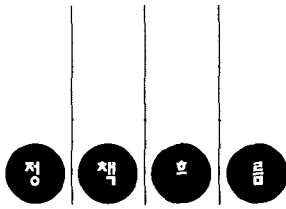
(단위 : 억원, %)

	1999 예산	2000 예산(안)	증감	비고
〈사회복지〉	50,598	56,624	6,026	〈11.9〉
기초생활보장	11,461	12,979	1,518	기존생활보호(116만명)
취약계층 지원	7,782	8,773	991	노인(2,645), 장애인(1,592)
국가유공자	10,333	11,683	1,350	보상금(10,034) 등
의료보험	12,526	15,233	2,707	지역(13,227), 공교(2,006)
기타	8,496	7,956	-540	훈련시설(1,955) 등
〈실업대책〉	32,552	15,677	-16,875	〈-51.8〉
공공근로	20,926	9,000	-11,926	총사업비(2.5 → 1.3조원)
한시생활보호	6,340	4,595	-1,745	대상자(76 → 50만명)
기타	5,286	2,082	-3,204	직업훈련(755), 결식지원(384) 실업자 대부(110)

주 : () 내는 비율임.

9. 인건비

- 내년도에는 약 10%의 처우개선 재원을 예산에 반영
 - 2년간 기본급 동결 및 IMF 이후 보수삭감을 감안하여
 - 내년 상반기에 가계지원비 확대(125 → 250%/년)
 - 별도 수당이 없는 5개월에 50%씩 지급
 - 기본급을 3% 인상
 - 1999년 7월 공무원 사기진작대책으로 기 확정된 가족수당 인상분(1만 5천원 → 2~3만원) 반영



- 하반기중 추가 처우개선 재원을 예비비에 확보(3% 수준)
- 내년 상반기 민간임금 상승률을 감안하여 추가 보수 인상
- 공무원 보수결정시스템을 개선
 - 민간임금 인상 수준을 반영하여 공무원 보수인상률이 결정되도록 공무원 보수결정시스템을 제도화
 - 보수결정시스템 관련 연구용역을 민간연구기관에 의뢰중

(단위 : 억원, %)

	합계	일반회계	특별회계
A. 1999 예산	144,054	124,683	19,371
B. 2000 증가	18,600	16,861	1,739
(자연증가)	5,934	5,885	49
(처우개선)	14,396	12,434	1,962
연도초 인상(6.7)	9,596	8,274	1,322
기본급 인상(3)	3,647	3,236	411
가계지원비(125 → 250)	4,950	4,211	739
가족수당 인상	,999	827	172
연도중 인상자원(3 수준)	4,800	4,160	640
(기준성 인건비) -	-1,730	-1,458	-272
C. 2000 예산안(A+B)	162,654	141,544	21,110

주 : () 내는 증가율

(단위 : 억원, %)

10. 국방·치안부문

(국방예산 : 13조 7,490 → 14조 4,390억원)

- 국방예산은 공무원 처우개선에 따른 증가요인이 크나 효율적 예산운형을 전제, 재정규모 증가율 수준으로 편성
- 군 운영유지사업비는 최대한 절약하되, 장비 사기·복지 분야는 1999년에 이어 증액 반영
 - 사병 부식(4.6%), 기호품(39.8%) 및 피복(3%) 단가인상 : 6,595 → 6,947억원

- 병영기본시설(71 → 165 등) 및 군속소(1,253 → 1,846 세대) : 2,251 → 2,530억원

- 군 전력증강 사업은 21세기 전자·정보전 대비전력 위주로 지원
 - 과학화 및 정보화예산은 24.2% 증액 : 1,450 → 1,801억원
 - 독자무기 개발능력 제고를 위해 R&D투자 10% 증액 : 2,854 → 3,138억원(치안예산 : 1조 1,701억원 → 1조 1,718억원)

- 과학수사장비의 확충, 수사체계의 정보화 등 수사역량 강화 및 경찰관 근무환경 개선에 중점지원
 - 수사장비 과학화 및 정보화 : 562 → 639억원
 - 일선관서 환경개선 : 98 → 167억원

- 해양경비구역 광역화에 대처, 합정건조 예산 대폭 증액 (290 → 459억원)

	1999 예산	2000 예산(안)	증감 금액
<국방부>	137,490	144,390	6,900 (5.0)
운영유지부문	85,186	90,953	5,767 (6.8)
전력개선투자비	52,304	53,437	1,133 (2.2)
<치안유지>	11,701	11,718	17 (0.1)
치안역량 강화 등	9,642	9,338	-304(-3.2)
해상치안	2,059	2,380	321(15.6)
합계	149,191	156,108	6,917 (4.6)

주 : () 내는 증가율

11. 지방재정 확충

- 지방교부세율을 1.73%p 인상(내국세의 13.27 → 15%)
- 2000년 지방재정교부금 규모는 7조 7천억원 규모로 1999년 6조 7천억원보다 1조원(14.6%) 증가

<지방재정교부금>

(단위 : 조원)

1985	1990	1995	1999	2000
1.0	2.8	5.3	6.7	7.7

- 자치단체의 경영혁신 노력이 강화되도록 교부세 배분방식, 양여금, 국고보조금 등 제도개선 병행 추진
- 2000년 1월 1일부터 지방주행세제도 도입
- 1999년 1월 자동차세 인하에 따른 지방세수 부족분 보전을 위해 지방주행세제도를 도입, 국세인 교통세의 3.2%를 지방 이양(2000년 : 3,000억원 수준 전망)
- 시·도와의 예산협의회를 4차례 개최
- 수요자 중심의 예산편성을 위하여 지난해에 이어 시·도와의 예산협의회를 예산편성의 필수절차로 운영
- 재정지원원칙에 부합되는 지역숙원사업에 대해서는 투명·공정하게 2000년도 예산에 반영

IV. 공공개혁의 지속적 추진 및 제도개선

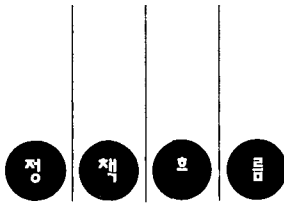
- 성과주의 예산 시범도입 및 성과급 지급 활성화
- 16개 시범사업기관 지정(문화부 국립국악원, 복지부 서울정신병원 등)
- 금년 상반기 국방부, 행정자치부 등 9개 기관의 예산절약

액 326억원에 대해 42억원 성과급 지급

- 기금 대폭 정비 및 기금관리 운영시스템 개편
- 75개 기금을 55개로 정비하고 기금운용시스템을 획기적 개선
- 기 확정 방침에 따라 관계법 개정을 금년말까지 차질없이 추진
- 용지보상제도의 개선
- 용지보상비를 개별사업별 반영에서 도로, 공항, 항만 등 분야별 총액 편성방식으로 전환 확대
- 공공사업 대행기관이 우선 보상하고 사후에 정부와 정산하는 제도를 신규 도입 추진
- 국·공유 부동산 활용 및 수익성 제고방안 추진
- 국·공유 부동산 규모는 196조원(1998년말 기준)에 달하고 있으나 그 활용도가 매우 저조
- 부동산 신탁, 민자유치 등 적극적 활용방안을 강구하고, 활용도 제고시 수익금중 일부를 인센티브로 지급하는 방안 검토

V. 향후 추진일정

- 1999년 9월 17일(금) 기자설명회 개최
- * 1999년 9월 21일(화) 국무회의 의결후 보도
- 1999년 9월 21일(화) 예산(안) 국무회의 의결
- 1999년 10월 2일(토) 정부예산(안) 국회 제출
- 1999년 11월~12월 국회 심의 및 확정



2000년 국세 세입예산(안) 및 조세지출보고서

※ 이 자료는 재정경제부 세제실 조세정책과에서 1999년 9월 22일에 발표한 「2000년 국세 세입예산(안) 및 조세지출보고서」의 전문입니다.

I. 주요 내용

- 2000년 국세 세입예산(안)은 1999년 전망 72조 9,016억 원보다 7조 691억원(9.7%) 증가한 79조 9,707억원으로 계상
 - 일반회계 : 69조 131억원으로 1999년 전망대비 6조 2,588억원(10.0%) 증가
 - 특별회계 : 10조 9,576억원으로 1999년 전망대비 8,103억원(8.0%) 증가
- 조세지출예산제도의 단계적 도입을 위한 1단계 조치로서 올해 정기국회에 1998년 직접세의 '조세지출 보고서'를 세입예산안의 참고자료로 제출할 예정임.

〈증감요인〉

- 소비증가, 증시활황, 기업재평가 증가 등으로 국내분 부가 가치세, 증권거래세 및 자산재평가세가 증가한 반면
- 1998년중 영업부진, 이자율·임금 하락으로 법인세 및 소득세 감소
- 1999년 예산(71조 6천억원)대비는 약 1조 3천억원(1.8%) 증가
 - 일반회계 : 2차추경예산(62조 4천억원)보다 약4천억원 증가한 62조 8천억원
 - 증권시장 활황에 따른 증권거래세 증가
 - 소비 및 수입증가로 부가가치세 증가
 - 특별회계 : 당초예산(9조 2천억원)보다 약 9천억원 증가한 10조 1천억원
 - 추경을 편성하지 않아 본예산대비 증가분임.

II. 1999년 국세수입전망

- 7월까지의 세수실적에 7월까지의 과거 진도비와 하반기 경기 및 세수 전망 등을 기초로 산출
 - 1998년 실적대비 약 5조 1천억원(7.5%)이 증가한 72조 9,016억원

(단위 : 억원)

	1998 실적	1999		차이(B-A)
		예산(A)	전망(B)	
총국세	677,977	716,467	729,016	12,549
• 일반회계	588,376	623,857	627,543	3,686
• 특별회계	89,601	92,610	101,473	8,863

III. 2000년 국제 세입예산(안)

- 금년도 세목별 전망액에, 내년도 경상성장률 등 세목별 관련 경제지표를 적용하고, 1998~1999년 세법개정에 따른 세수효과(약 - 2조 9천억원)를 반영하여 산출

〈세수전망에 사용된 거시경제지표〉

(단위 : %, 억달러, 원/달러)

	1998	1999 전망	2000 전망
경상성장률	-0.8	-	8.0
수입	933 (-35.5)	1,140 (22.2)	1,330 (16.7)
환율	1,403	1,180	1,200

- 국제세입예산안 개요
 - 금년예산(71조 6천억원)보다 8조 3천억원(11.6%), 금년 전망(72조 9천억원)보다는 7조 1천억원(9.7%) 증가한 79조 9,707억원으로 계상

(단위 : 억원, %)

	1998 실적	1999 전망 (A)	2000 예산 (B)	차이(B-A)	
				금액	(%)
총국세	677,977	729,016	799,707	70,691	9.7
· 일반회계	588,376	627,543	690,131	62,588	10.0

- 주요 세목별 증감요인분석
 - 소득세 : 15조 6,085억원(3.1%)
 - 종합소득세 : 기업이익증가로 22.3% 증가
 - 이자소득세 : 이자소득세율 인하(22% → 20%)로 -5.3% 감소
 - 근로소득세 : 세부담 경감에도 불구하고 임금상승 및 취업률 증가로 3.6% 증가
 - 법인세 : 11조 3,621억원(35.5%)
 - 신고분 : 상장기업이 상반기에 큰 폭의 순이익을 기록하는 등

법인영업실적의 호전으로 320.9% 증가

- 원천분 : 이자소득세율이 인하(22% → 20%)되나 법인 저축성 예금 증가로 -1.9% 감소에 그침.
- 부가가치세 : 21조 6,812억원(12.0%)
 - 국내분 : 경기호전으로 납부세액이 7.5% 증가하나 수출 및 시설투자 증가로 환급이 8.5% 증가하여 실세수는 6.3% 증가에 그침.
 - 수입분 : 수입증가(16.7%)로 16.5% 증가
- 관세 : 4조 8,283억원(8.1%)
 - 수입은 크게 증가(16.7%)하나 실효세율 하락으로 4.0% 증가
 - 교통세 : 9조 4,424억원(4.0%)
 - 2000년 유류판매전망(산업자원부, 4.8% 증가)과 지방주행세 신설에 따른 세율인하(휘발유 651원 → 630원/리터)를 반영

○ 국가와 지방간의 재원조정

- 교통세의 일부를 주행세(지방세)로 신설
- 교통세 및 주행세율(리터당)
 - 휘발유(651원) : 교통세 630원, 주행세 3.2%(20.16원)
 - 경유(160원) : 교통세 155원, 주행세 3.2%(4.96원)
- 2000년 세원배분

(단위 : 억원)

계	교통세	주행세 (교통세의 3.2%)
97,446	94,424	3,022

- 주세율 조정에 따른 주세수입 증가분을 일반회계로 편입
- 2000년 : 주세의 11%(소주·위스키 80%, 맥주 120%)
- 2001년 : 주세의 8%(맥주 110%)
- 2002년 : 주세의 3%(맥주 100%)

• 2000년 세원배분

(단위 : 억원)

주세	일반회계 (주세의 11%)	지방양여금 (주세의 89%)
24,921	2,717	22,204

○ 2000년 세목별 국세세입예산(안)

(단위 : 억원, %)

	1998 예산	1999 전망 (A)	2000 전망 (B)	(B-A)	(B/A)
총국세	716,467	729,016	799,707	70,691	9.7
· 일반 회계	623,857	627,543	690,131	62,588	10.0
· 특별 회계	92,610	101,473	109,576	8,103	8.0
내국세	486,770	492,077	547,424	55,347	11.2
소득세	149,040	151,432	156,085	4,653	3.1
· 종합소득	24,465	25,532	31,225	5,693	22.3
· 양도소득	9,064	9,108	9,833	725	8.0
· 이자소득	62,167	63,241	59,859	-3,382	-5.3
· 근로소득	40,196	40,335	41,791	1,456	3.6
법인세	82,857	83,831	113,621	29,790	35.5
· 신고분	9,560	9,713	40,885	31,172	320.9
· 원천분	73,297	74,118	72,736	-1,382	-1.9
상속증여세	9,127	9,151	10,045	895	9.8
자산재평가세	8,180	8,180	5,080	-3,100	-37.9
부가가치세	188,077	193,639	216,812	23,173	12.0
· 국내분	81,919	85,512	90,888	5,376	6.3
· 수입분	106,158	108,127	125,924	17,797	16.5
특별소비세	29,310	23,442	18,322	-5,120	-21.8
증권거래세	6,071	7,568	8,385	817	10.8
인지세	3,539	3,825	4,284	459	12.0
과년도수입	10,569	11,010	12,072	1,062	9.6
교통세	92,176	90,810	94,424	3,614	4.0
관세	44,912	44,657	48,283	3,626	8.1
주세	17,784	20,333	24,921	4,588	22.6
전화세	10,920	11,617	13,918	2,300	19.8
교육세	53,918	55,953	59,119	3,116	5.7
농특세	9,988	13,570	14,335	765	5.6

IV. 일반회계 국세세입(안)과 특별회계 국세세입(안)

○ 일반회계 국세세입

- 2000년 일반회계 국세세입(안)은 69조 131억원으로, 1999년 전망(62조 7,543억원)보다 6조 2,588억원(10.0%) 증가
- 내국세는 경기회복에 따른 기업이익 증가, 수입증대, 주세 수입 일부(11%)의 일반회계 귀속 등으로
- 1999년 전망보다 5조 5,347억원(11.2%) 증가한 54조 7,424억원으로 계상
- 교통세는 2000년 유류 수급전망과 세법개정효과를 반영하여
- 1999년 전망보다 3,614억원(4.0%) 증가한 9조 4,424억 원으로 계상
- 관세는 경기회복에 따른 수입규모증가 등을 감안하여
- 1999년 전망보다 3,626억원(8.1%) 증가한 4조 8,283억 원으로 계상

〈일반회계 국세세입(안)〉

(단위 : 억원, %)

	1999년		2000년 예산(안)	예산대비	전망대비
	예산	전망			
일반회계	623,857	627,543	690,131	10.6	10.0
· 내국세계	486,770	492,077	547,424	12.4	11.2
· 교통세	92,176	90,810	94,424	2.4	4.0
· 관세	44,912	44,657	48,283	7.5	8.1

○ 특별회계 국세세입

- 지방양여금 관련세(주세의 89%, 전화세)는 1999년 전망보다 4,172억원(13.1%) 증가한 3조 6,122억원으로 계상
- 지방교육양여금 및 교육환경개선 특별회계에 귀속되는 교육세는 특별소비세·주세 등 본세의 개정에 따른 세수효과를 반영하여

- 1999년 전망보다 3,166억원(5.7%) 증가한 5조 9,119억원으로 계상
- 농어촌특별세 관리특별회계에 귀속되는 농어촌특별세는 특별소비세분이 감소하나 증권거래분 증가로
- 1999년 전망보다 765억원(5.6%) 증가한 1조 4,335억원으로 계상

〈특별회계 국세세입(안)〉

(단위 : 억원, %)

세목별	1999년		2000년 예산(안)	예산대비	전망대비
	예산	전망			
특별회계	92,610	101,473	109,576	18.3	8.0
• 지방양여금 관련세	28,704	31,950	36,122	25.8	13.1
• 교육세	53,918	55,953	59,119	9.6	5.7
• 농어촌특별세	9,988	13,570	14,335	43.5	5.6

○ 직접세 비중

(단위 : %)

	1997년	1998년	1999 전망	2000 예산(안)
조세	50.5	55.4	48.7	48.6
(국세)	(41.4)	(48.1)	(39.9)	(40.4)

○ 국세·지방세 비율

(단위 : %)

	1997년	1998년	1999 전망	2000 예산(안)
국세	79.2	80.3	80.7	81.2
지방세	20.8	19.7	19.3	18.8

〈참고〉 주요 통계

○ 조세부담률(GDP대비)

(단위 : %)

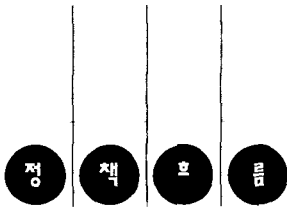
	1997년	1998년	1999 전망	2000 예산(안)
조세부담률	19.5	18.9	18.6	18.8
(국세)	(15.4)	(15.1)	(15.0)	(15.3)
(지방세)	(4.1)	(3.8)	(3.6)	(3.5)

○ 1인당 조세부담 규모

(단위 : 만원)

	1997년	1998년	1999 전망	2000 예산(안)
조세	192.1	183.0	192.8	208.2
(국세)	(152.0)	(146.0)	(155.6)	(169.2)

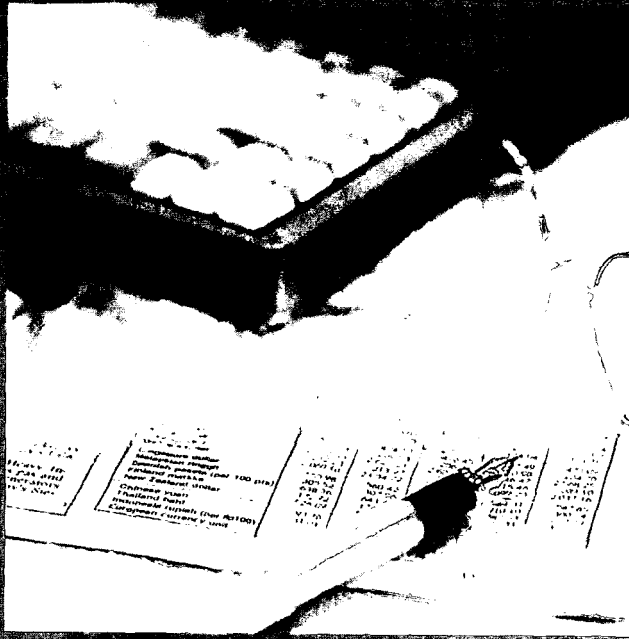
주 : 적용인구 : 1999년 4만 6,858천명 → 4만 7,275천명(0.89% 증가)
 자료 : 통계청



세제개편(안) 수정사항

※ 이 자료는 재정경제부 세제실 조세정책과에서 1999년 9월 22일에 발표한 「세제개편(안) 수정사항」의 전문입니다.

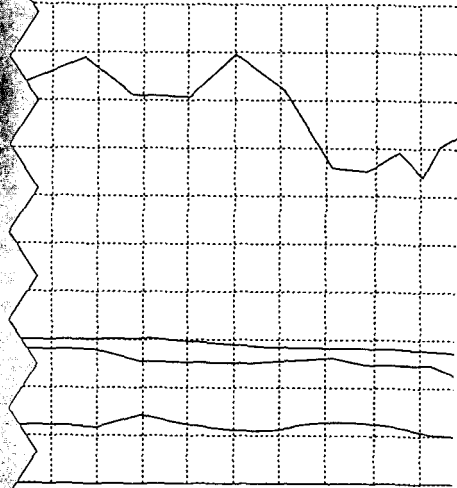
- 지난 8월 17일(화) 및 8월 28일(토) 발표한 세제개편안 중 11개 세법개정안에 대하여 9월 20일(월) 차관회의 및 9월 21일(화) 국무회의를 개최 하여 정부안을 최종 확정하였음. 당초 발표한 세제개편안 중 차관회의 및 국무회의에서 수정된 내용은 다음과 같음.
 - 신축 임대주택에 대한 양도소득세 감면대상 확대
 - 당초안 : 2000년 12월 31일 이전 취득분
 - 수정안 : 2001년 12월 31일 이전 취득분
 - ※ 아파트 건축은 사업계획후 실질적인 주택공급까지 약 2년 정도 소요됨을 감안
 - 운동선수용 요트(윈드서핑용구 포함)에 대한 특별소비세 면제
 - ※ 요트선수 지원 및 요트의 저변 확대를 도모
 - 관세 경감대상에 다음을 추가
 - 인천 국제공항 건설용으로 수입하는 물품(2000년 12월 31일 한)
 - 무역전시전의 건설·운영용 수입물품
 - ※ 국가기반시설 확충 및 무역기반 조성을 지원
 - 벤처기업의 주주가 다른 벤처기업의 주주와 주식을 교환하는 경우 양도소득세 50% 감면
 - ※ 벤처기업간 전략적 제휴 지원(현재도 빅딜에 대해 50% 감면)
 - 중소기업창업투자회사 또는 중소기업창업투자조합이 벤처기업에 출자하여 취득한 주식 양도시 증권거래세 면제
 - ※ 창투자·조합의 업무범위에 벤처기업 투자업무 추가감안
 - 금년말로 적용시한이 만료되는 지원제도의 시한을 연장
 - 기업구조조정을 위한 지원제도의 적용시한 6개월 연장
 - 중소사업자가 금융부채상환을 위해 토지 등 양도시 면제
 - 법인이 금융부채상환을 위해 토지 등 양도시 특별부가세 면제
 - 합병 등에 따라 발생하는 중복자산 양도시 양도소득세·특별부가세 50% 감면
 - 유동화전문회사가 자산유동화계획에 따라 취득한 부동산 양도시 특별부가세 감면(50%) 적용시한 1년간 연장
 - 폐광지역 카지노 입장에 대한 특별소비세 인하
 - 1인 1회 2만원 → 5,000원
 - ※ 폐광지역의 경제활성화 지원



재정통계

○○○

연도별 지방자치단체별 세입결산 순계분식(일반회계)



〈표 1〉 연도별 · 지방자치단체별 세입결산 순계분석(일반회계)

(단위: 백만원)

		합계	서울	광역시·도	광역시계	부산	대구	인천
1990	합계	15,491,028	3,258,347	12,232,681	2,827,565	928,920	620,910	548,490
	지방세수입	6,378,583	2,091,676	4,286,907	1,503,226	547,630	327,268	315,094
	세외수입	3,979,614	1,049,785	2,929,829	735,865	219,424	144,919	168,719
	지방교부세	2,764,654	14,954	2,749,700	100,211	10,725	13,044	7,143
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	53,806	53,806	-	-	-	-	-
	보조금	1,988,026	45,121	1,942,906	274,204	99,609	62,144	36,074
	지방채	326,345	3,005	323,340	214,060	51,533	73,535	21,461
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1991	합계	19,903,784	3,936,848	15,966,936	3,743,804	1,209,139	853,893	745,972
	지방세수입	8,035,075	2,540,753	5,494,322	1,928,395	688,096	408,667	408,686
	세외수입	6,071,682	1,300,462	4,771,221	1,307,370	362,039	312,239	294,392
	지방교부세	3,452,403	-	3,452,403	139,803	26,193	25,586	9,156
	지방양여금	557,031	-	557,031	111,406	39,508	23,432	16,956
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	1,787,592	95,633	1,691,959	256,830	93,303	83,969	16,782
	지방채	-	-	-	-	-	-	-
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1992	합계	22,078,671	4,300,570	17,778,101	4,418,765	1,444,432	1,048,923	868,216
	지방세수입	9,462,206	2,907,143	6,555,063	2,291,397	819,874	484,873	475,758
	세외수입	6,658,109	1,348,393	5,309,716	1,326,035	427,877	248,652	345,299
	지방교부세	3,925,064	1,145	3,923,919	125,885	15,914	23,021	7,683
	지방양여금	53,414	-	53,414	53,414	53,414	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	1,335,933	42,650	1,293,283	242,334	79,377	92,016	13,992
	지방채	643,945	1,239	642,706	379,700	47,976	200,361	25,484
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1993	합계	23,700,272	4,510,906	19,189,366	4,546,540	1,586,062	836,295	966,758
	지방세수입	11,025,781	3,259,783	7,765,998	2,690,006	953,140	578,199	547,762
	세외수입	5,993,498	1,197,443	4,796,055	1,269,465	446,589	182,455	343,576
	지방교부세	4,412,413	750	4,411,663	150,591	22,836	20,140	8,855
	지방양여금	60,250	-	60,250	60,250	60,250	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	1,743,491	48,523	1,694,968	219,109	75,332	42,862	25,295
	지방채	464,839	4,407	460,432	157,119	27,915	12,639	41,270
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	

1999년 10월 150

〈표 1〉 연도별 · 지방자치단체별 세입결산 순계분석(일반회계) 계속

(단위: 백만원)

		광주	대전	울산	도계	경기	강원	충북
1990	합계	411,537	317,709	-	9,405,115	2,005,083	1,013,892	686,495
	지방세수입	146,884	166,351	-	2,783,681	997,724	181,500	150,544
	세외수입	112,940	89,864	-	2,193,964	483,937	228,527	140,538
	지방교부세	47,079	22,220	-	2,649,489	250,459	383,668	242,480
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	39,291	37,086	-	1,668,702	245,123	213,168	150,246
	지방채	65,343	2,188	-	109,280	27,839	7,029	2,688
	지정재원	-	-	-	-	-	-	-
1991	합계	477,863	456,937	-	12,223,132	2,861,142	1,184,584	859,843
	지방세수입	191,700	231,246	-	3,565,926	1,283,473	215,272	197,812
	세외수입	178,844	159,856	-	3,463,850	989,074	377,167	269,462
	지방교부세	47,343	31,525	-	3,312,600	316,643	418,173	256,091
	지방양여금	18,064	13,445	-	445,625	45,655	48,077	36,166
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	41,912	20,864	-	1,435,130	226,296	125,895	100,312
	지방채	-	-	-	-	-	-	-
	지정재원	-	-	-	-	-	-	-
1992	합계	503,189	554,005	-	13,359,336	3,305,922	1,172,600	875,799
	지방세수입	237,356	273,536	-	4,263,666	1,572,193	257,006	231,560
	세외수입	135,582	168,625	-	3,983,681	1,220,983	356,831	285,173
	지방교부세	49,199	30,068	-	3,798,034	319,630	445,131	291,892
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	39,647	17,302	-	1,050,949	128,607	90,651	59,981
	지방채	41,405	64,474	-	263,006	64,509	22,981	7,193
	지정재원	-	-	-	-	-	-	-
1993	합계	608,119	549,306	-	14,642,826	3,823,445	1,204,425	917,983
	지방세수입	259,406	351,499	-	5,075,992	2,060,568	276,471	275,170
	세외수입	161,101	135,744	-	3,526,590	1,141,437	282,255	227,974
	지방교부세	68,536	30,224	-	4,261,072	358,067	510,524	324,630
	지방양여금	-	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	55,015	20,605	-	1,475,859	176,266	124,657	79,269
	지방채	64,061	11,234	-	303,313	87,107	10,518	10,940
	지정재원	-	-	-	-	-	-	-



〈표 1〉 연도별 · 지방자치단체별 세입결산 순계분석(일반회계) 계속

(단위: 백만원)

		충남	전북	전남	경북	경남	제주
1990	합계	825,559	861,587	1,128,026	1,217,414	1,437,854	229,206
	지방세수입	169,577	196,986	197,511	316,979	505,589	67,270
	세외수입	185,987	175,726	271,818	252,354	408,936	46,141
	지방교부세	275,723	293,859	408,306	426,177	288,925	79,892
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	179,210	174,898	239,536	209,007	224,721	32,792
	지방채	15,062	20,118	10,855	12,896	9,682	3,111
지정재원	-	-	-	-	-	-	
1991	합계	1,027,897	1,123,451	1,338,692	1,645,384	1,876,802	305,338
	지방세수입	232,676	238,397	240,164	407,807	660,687	89,638
	세외수입	228,648	299,224	284,095	395,572	548,610	71,999
	지방교부세	363,243	378,919	532,719	551,337	393,285	102,189
	지방양여금	53,805	41,524	65,480	78,291	60,933	15,694
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	149,524	165,388	216,234	212,376	213,286	25,818
	지방채	-	-	-	-	-	-
지정재원	-	-	-	-	-	-	
1992	합계	1,090,081	1,206,062	1,452,259	1,837,007	2,071,923	347,683
	지방세수입	267,187	275,798	286,557	475,797	787,918	109,650
	세외수입	257,976	326,766	358,364	489,213	593,414	94,961
	지방교부세	422,389	433,473	619,479	660,300	485,783	119,957
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	130,024	146,794	177,515	129,479	164,825	23,073
	지방채	12,505	23,231	10,344	82,218	39,983	42
지정재원	-	-	-	-	-	-	
1993	합계	1,259,360	1,361,588	1,592,799	1,872,905	2,244,563	365,758
	지방세수입	312,369	317,940	306,830	538,626	867,134	120,884
	세외수입	288,027	340,164	325,949	333,521	507,640	79,623
	지방교부세	472,171	492,783	702,408	724,966	539,814	135,709
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	163,348	191,611	251,123	226,969	234,174	28,442
	지방채	23,445	19,090	6,489	48,823	95,801	1,100
지정재원	-	-	-	-	-	-	

재정통계

〈표 1〉 연도별 · 지방자치단체별 세입결산 순계분석(일반회계) 계속

(단위: 백만원)

		합계	서울	광역시·도	광역시계	부산	대구	인천
1994	합계	30,279,950	5,008,445	25,271,505	5,679,760	1,851,019	1,295,710	1,050,650
	지방세수입	13,227,759	3,849,975	9,377,784	3,145,366	1,071,900	723,620	617,049
	세외수입	7,737,981	1,094,299	6,643,682	1,689,082	449,538	477,237	373,918
	지방교부세	4,821,432	30	4,821,402	153,890	26,778	19,956	8,072
	지방양여금	1,696,086	-	1,696,086	173,379	49,603	36,430	30,869
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	2,337,104	58,641	2,278,463	265,042	129,984	29,531	19,062
	지방채	459,588	5,500	454,088	253,001	123,216	8,936	1,680
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1995	합계	36,667,355	6,017,341	30,650,014	6,768,911	2,142,485	1,575,329	1,367,770
	지방세수입	15,316,913	4,339,477	10,977,436	3,609,091	1,214,752	814,937	767,113
	세외수입	9,032,482	1,425,433	7,607,049	1,818,969	448,284	468,308	422,029
	지방교부세	5,671,326	1,800	5,669,526	237,451	31,860	39,499	58,103
	지방양여금	1,870,124	-	1,870,124	207,740	57,558	46,321	33,130
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	3,218,960	76,913	3,142,047	279,002	81,002	49,244	54,307
	지방채	-	-	-	-	-	-	-
지정재원	1,557,550	173,718	1,383,832	616,658	309,029	157,020	33,088	
1996	합계	44,995,294	7,729,809	37,265,485	7,604,122	2,375,327	1,727,233	1,538,781
	지방세수입	17,394,727	4,890,596	12,504,131	4,085,484	1,423,581	925,755	852,739
	세외수입	13,888,685	2,673,839	11,214,846	2,363,629	697,408	532,977	481,271
	법정교부세	6,372,664	1,097	6,371,567	261,111	47,479	36,801	67,644
	증액교부금	151,157	-	151,157	6,280	1,780	116	4,114
	지방양여금	2,574,420	-	2,574,420	284,919	74,691	68,106	47,331
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	3,868,386	153,627	3,714,759	356,833	99,321	57,548	78,112
지방채	745,255	10,650	734,605	245,866	31,067	105,930	7,570	
1997	합계	50,764,997	8,296,579	42,468,418	9,367,596	2,476,712	2,189,424	1,612,342
	지방세수입	18,497,728	5,332,575	13,165,153	4,657,933	1,407,263	895,671	953,300
	세외수입	16,691,729	2,842,178	13,849,551	2,885,313	753,052	572,601	422,034
	지방교부세	6,785,682	2,786	6,782,896	306,279	54,708	42,382	69,265
	증액교부금	228,909	-	228,909	8,300	2,391	253	5,052
	지방양여금	2,876,361	-	2,876,361	357,589	106,093	68,129	53,755
	조정교부금	15,300	-	15,300	15,300	-	-	-
	보조금	4,333,185	108,640	4,224,545	462,352	139,170	82,112	88,561
지방채	1,336,103	10,400	1,325,703	674,530	14,035	528,276	20,375	



〈표 1〉 연도별 · 지방자치단체별 세입결산 순계분석(일반회계) 계속

(단위: 백만원)

		광주	대전	울산	도계	경기	강원	충북
1994	합계	752,958	729,423	-	19,591,745	5,080,767	1,621,038	1,267,273
	지방세수입	322,050	410,747	-	6,232,418	2,608,438	341,101	316,781
	세외수입	216,953	171,436	-	4,954,600	1,647,912	391,249	299,661
	지방교부세	67,232	31,852	-	4,667,512	378,655	550,695	395,485
	지방양여금	32,902	23,575	-	1,522,707	208,646	164,082	111,702
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	63,604	22,861	-	2,013,421	212,174	154,290	124,184
	지방채	50,217	68,952	-	201,087	24,942	19,621	19,460
지정재원	-	-	-	-	-	-	-	
1995	합계	855,190	828,137	-	23,881,103	6,260,976	2,019,798	1,635,954
	지방세수입	368,391	443,898	-	7,368,345	3,152,186	401,597	392,668
	세외수입	266,958	213,390	-	5,788,080	2,104,567	454,845	434,935
	지방교부세	82,891	25,098	-	5,432,075	382,113	657,843	448,143
	지방양여금	39,849	30,882	-	1,662,384	213,739	188,501	129,984
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	49,678	44,771	-	2,863,045	244,733	261,909	149,463
	지방채	-	-	-	-	-	-	-
지정재원	47,423	70,098	-	767,174	163,638	55,103	80,761	
1996	합계	1,065,771	897,010	-	29,661,363	7,928,857	2,682,182	2,010,058
	지방세수입	413,812	469,597	-	8,418,647	3,561,393	455,980	452,698
	세외수입	372,946	279,027	-	8,851,217	3,171,202	662,918	672,573
	법정교부세	81,611	27,576	-	6,110,456	401,065	767,555	476,619
	증액교부세	89	181	-	144,877	9,470	19,768	6,064
	지방양여금	50,056	44,735	-	2,289,501	292,773	259,072	182,480
	조정교부금	-	-	-	-	-	-	-
	보조금	63,040	58,812	-	3,357,926	391,131	471,831	183,798
지방채	84,217	17,082	-	488,739	101,823	45,058	35,826	
1997	합계	1,284,613	906,176	897,329	33,100,822	12,734,211	3,805,162	2,683,447
	지방세수입	476,171	488,283	437,245	8,507,220	3,801,646	500,236	451,421
	세외수입	504,946	258,827	373,853	10,964,238	7,103,617	1,582,118	1,138,158
	지방교부세	85,729	35,320	17,875	6,476,617	411,827	831,575	506,651
	증액교부금	94	372	138	220,609	12,328	37,188	18,352
	지방양여금	48,961	52,327	28,324	2,518,772	335,910	280,211	200,592
	조정교부금	-	-	15,300	-	-	-	-
	보조금	76,487	51,428	24,594	3,762,193	404,883	427,133	264,703
지방채	92,225	19,619	-	651,173	664,000	146,701	103,570	

〈표 1〉 연도별·지방자치단체별 세입결산 순계분석(일반회계) 계속

(단위: 백만원)

		충남	전북	전남	경북	경남	제주
1994	합계	1,607,635	1,837,274	2,111,737	2,628,505	2,979,023	458,493
	지방세수입	384,713	360,933	345,683	657,724	1,074,677	142,368
	세외수입	337,777	466,052	420,229	560,187	744,022	87,511
	지방교부세	484,316	559,420	778,714	799,323	580,199	140,705
	지방양여금	159,398	173,756	219,126	245,176	200,310	40,511
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	206,716	257,542	325,511	344,566	349,112	39,326
	지방채	34,715	19,571	22,474	21,529	30,703	8,072
지정재원	-	-	-	-	-	-	
1995	합계	2,178,068	2,234,070	2,622,490	2,909,008	3,451,884	568,855
	지방세수입	466,587	455,512	411,100	723,592	1,195,509	169,594
	세외수입	371,044	503,773	492,587	585,969	748,751	91,609
	지방교부세	602,008	643,973	903,425	922,489	707,255	164,826
	지방양여금	160,340	183,265	236,785	267,662	236,938	45,170
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	520,908	386,086	487,159	346,284	394,443	72,060
	지방채	-	-	-	-	-	-
지정재원	57,181	61,461	91,434	63,012	168,988	25,596	
1996	합계	2,658,277	2,701,174	3,267,914	3,558,486	4,161,702	692,713
	지방세수입	553,161	480,275	502,836	845,786	1,387,076	179,442
	세외수입	770,698	691,283	737,676	849,334	1,156,060	139,473
	법정교부세	682,635	729,023	1,026,466	1,053,248	795,614	178,231
	증액교부금	27,192	14,130	20,494	12,464	31,688	3,607
	지방양여금	208,347	264,575	333,980	359,641	330,120	58,513
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	384,040	457,485	577,765	384,537	397,644	109,695
지방채	32,204	64,403	68,697	53,476	63,500	23,752	
1997	합계	3,554,542	3,906,884	4,784,267	4,660,274	5,423,434	1,203,991
	지방세수입	586,642	517,613	506,554	864,496	1,082,939	195,673
	세외수입	1,286,551	1,643,498	1,835,149	1,540,575	2,413,589	339,636
	지방교부세	724,545	770,540	1,102,086	1,103,858	830,733	194,802
	증액교부금	40,122	22,584	28,342	16,834	40,549	4,310
	지방양여금	234,054	260,531	376,697	401,850	352,212	77,520
	조정교부금	-	-	-	-	-	-
	보조금	507,279	545,555	764,672	528,523	466,421	150,263
지방채	175,349	146,563	170,767	204,138	236,991	241,787	

자료 : 행정자치부, 지방재정연감, 각 연도.