

월·간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum



2

현안분석

- 주요 OECD 국가의 기관투자 현황
- 전자상거래에 대한 OECD의 최근 논의
- 국민연금제도 개선안에 대한 평가

기획

공공부문 생산성 제고를 위한 연구

정책연구

기업의 기부행위와 조세정책방향 외

정책흐름

1998년 추가경정예산안

재정통계

지방세 세목별 부과 및 징수

일천구백구십팔년 이월호

C O N T E N T S

권두 칼럼		
2	구조조정을 다시 생각함	/郭泰元
현안분석		
6	주요 OECD 국가의 기관투자 현황	/金栽鎭
24	전자상거래에 대한 OECD의 최근 논의	/鄭英憲
35	국민연금제도 개선안에 대한 평가. - 국민연금제도개선기획단안과 정부안의 비교	/全英俊
기획		
45	공공부문 생산성 제고를 위한 연구	/尹建永 외
정책연구		
72	기업의 기부행위와 조세정책방향	/金珍洙
76	접대비 관련세제의 정책방향	/孫元鎭
경제단상		
82	IMF시대의 원모심려(遠謀深慮)	/李鎭午
84	군살빼기	/孫炳俊
문화기행 : 이색 박물관을 찾아서		
86	화폐박물관	/李 濬
정책포럼		
91	우리나라 금융기관 단기외채 만기연장협상 기본원칙 타결	
96	1998년 추가경정 예산안	
102	1998년 제1회 국세세입 추경예산(안)	
재정통계		
104	지방세 세목별 부과 및 징수	

구조조정을 다시 생각함

郭泰元 / 서강대학교 경제학과 교수



유난히 춥다는 이번 겨울은 이제 서서히 지나가고 있지만 우리를 웅크리게 하는 차고 거센 바람은 아직도 기세가 등등하다.

1980년대 중후반 목전에 다다른 우리 경제의 선진국 진입에 흥분하면서도 남미의 전철을 밟지 않도록 주의해야 한다고 걱정하던 몇몇 인사들의 목소리가 아직도 귓전에 맴도는 것 같다. 그때 처방으로 제시된 것은 우리 경제의 과감한 구조조정이었다. 기우가 되기를 바랐던 그 걱정이 되살아나는 지금 우리에게 주어진 거의 유일한 처방은 아직도 구조조정이다. 구조조정이란 구조를 바꾼다는 뜻이다. 반드시 같은 뜻은 아니지만 구조를 다시 짜야 한다는 리스트럭처링이라는 말도 최근에 기업경영쪽에서 유행했었다.

그러나 구조를 바꾸거나 다시 짜야 한다는 말이 구체적으로 무엇을 의미하는지, 어떻게 하는 것인지, 왜 하는 것인지 등이 분명하게 다가오지 않는다는 것이 필자

의 솔직한 고백이다.

구조조정은 제도의 개편을 통해서 추진할 수 있다는 데 전적으로 동의한다. 경쟁을 도입하고 규제를 풀어 경직되었던 부분들을 유연하게 해주는 것이 무엇보다 필요하다. 재벌기업, 금융부문 등에서 그야말로 자의반 타의반으로 추진되고 있는 여러 가지 개혁조치들은 틀림없이 보다 경쟁력 있는 구조를 이룩하는 데 큰 도움이 될 것이다. 경우에 따라서는 수술도 필요할 것이다. 특히 정부조직에서 비대한 부분, 병든 부분들은 반드시 도려내야 한다. 사실 구조개편의 주대상이 되어야 할 부문은 공공부문이다. 공기업이나 공공사업의 민영화, 전근대적 정부 공무원 인사제도의 혁신 등은 오래 전부터 주장되어 오던 것들이다.

그러나 이와 같은 조치들과 함께 더 근본적인 치료가 이루어져야 한다는 것이 필자의 생각이다. 다소 비전문적이고 추상적이라고 할 사람이 있을지 모르겠으나 우

구조조정은 제도의 개편을 통해서 추진할 수 있다. 경쟁을 도입하고 규제를 풀어 경직되었던 부분들을 유연하게 해주는 것이 무엇보다 필요하다. 그러나 우리의 근본적인 생각이 바뀌지 않으면 우리의 사회 및 경제 구조는 다시 경직화될 가능성이 많다.

리의 근본적인 생각이 바뀌지 않으면 우리의 사회 및 경제 구조는 다시 경직화될 가능성이 많다는 걱정이 들기 때문이다.

첫째로 작고 구체적인 것을 경시하는 태도를 고쳐야 한다. 일상에서 비효율적인 것, 불합리한 것을 고치는 일을 게을리 하면서 큰 것만 이야기해서는 구조조정이 허공에 뜬 것이 되고 말 가능성이 높다. 선진국에서 흔히 발견하게 되는 것 중 하나는 세세한 부분에까지 놀랍게 스며들어 있는 합리성과 효율성이다.

둘째로 유행을 따르는 습성에서 해방되어야 한다. 옷 입는 것, 헤어스타일, 화장, 대학의 전공선택 등 모든 분야에서 우리는 너무 한쪽으로 몰려 다니는 습성을 가지고 있다. 사업도 마찬가지로 일 것이다. 어떤 사업이 잘 된다면 모두가 그쪽으로 뛰어들다. 나룻배를 타고 가는데 어떤 쪽이 안전하다고 해서 모두 그쪽으로 몰리면 배는 뒤집어질 수밖에 없다. 각자에게 자존감과 창의성을 심어 주는 가치교육의 실패가 이런 결과를 가져왔다고 본다. 자신이 남에게 인정받아야만 존재의의가 있는 상대적인 존재가 아니라 절대적인 가치가 있는 존재라는 확신을 갖도록 우리의 젊은이들을 가르쳐야 한다.

셋째로 걸치레에서 벗어나야 한다. 외형위주의 경영, 실속없이 대문이 큰 집, 유명상표의 의복이나 장신구에 대한 선호, 호화혼수 등은 우리 사회의 경제적인 인센티브 구조보다는 외형이나 체면을 중시하는 왜곡된 가치체계에 더 큰 원인이 있다. 여기서도 각자의 자존감의 확립이 요구된다.

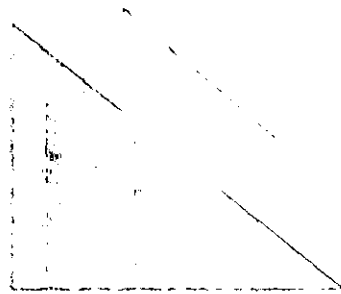
넷째로 정직해야 한다. 정직하지 못하기 때문에 우리들이 부담해야 하는 사회적 비용은 실로 엄청나다. 기업의 비용 중에서 종업원이나 고용주가 정직하지 못하기 때문에 발생하는 직접적인 비용이나 간접적인 비용

이 얼마나 큰가? 정부와 국민간의 불신 때문에 발생하는 비용은 얼마나 다양하게 나타나는가? 천국 같은 세상이 이 땅에서 이루어져야 한다고 주장하는 것은 아니다. 그렇게 될 희망은 없다. 그러나 우리들의 전통적인 가치체계에서 정직의 우선순위가 매우 낮은 것은 사실이다. 눈가림만 하면 된다는 생각은 자신의 존재에 대한 절대적인 자존감의 부족과 밀접한 관계가 있다.

다섯째로 이웃을 생각하는 마음이 있어야 한다. 역설적이지만 이웃의 시선에 지나치게 민감한 우리는 놀라울 정도로 이웃의 사정을 생각해 주지 않는 버릇을 가지고 있다. 나와 내 집과 내 가족만 생각하는 경향이 지나치게 강하다. 이것 역시 우리가 최근에 겪는 경제 위기에 큰 기여를 하고 있다고 본다. 경쟁을 해도 질서를 지키면서 해야 한다. 힘을 합하면 더 큰 힘을 얻는다. 성경에서는 혼자서 천을 당하면 둘이서는 만을 당할 수 있다고 말하고 있다. 이웃을 넘어뜨리고 혼자 잘살려는 생각은 어리석다.

우리 사교의 구조조정이 이루어질 때 진정한 경제·사회의 구조조정이 이루어질 것이다. 우리의 전통적인 가치체계와 이러한 부정적 경향들이 어떤 관련을 가지고 있는지를 연구해야 할 것 같다. 우리의 자녀들이 긍정적이고 정직한 생각을 가지도록 또 합리적이고 창의적인 태도를 함양하도록 도와 줄 구체적인 방안들이 강구되어야 한다. 그리고 우리 자신들이 누구인지, 왜 사는지, 어디로 그렇게 숨가쁘게 달려가는지를 한번 생각해 보는 여유를 갖는 것이 어떨까. **KDR**

현안분석



1. 주요 OECD 국가의 기관투자 현황

金 栽 鎮 / 한국조세연구원 전문연구위원

2. 전자상거래에 대한 OECD의 최근 논의

鄭 暎 憲 / 한국조세연구원 전문연구위원

3. 국민연금제도 개선안에 대한 평가

- 국민연금제도개선기획단안과 정부안의 비교

全 瑛 俊 / 한국조세연구원 전문연구위원

주요 OECD 국가의 기관투자 현황



金 栽 鎭 / 한국조세연구원 전문연구위원

1. 서론

기관투자자는 저축 또는 기타의 방법으로 조성된 개인 또는 법인들의 여유자금을 전문지식을 활용하여 주로 유가증권에 투자함으로써 수익이 극대화되도록 관리하는 법인형태의 투자자를 말한다. 따라서 기관투자자는 개인투자자와는 달리 대규모의 자금을 장기적으로 투자하고 투자 정보를 수집하고 분석하기 위한 전문인력을 갖추고 있으며, 이를 바탕으로 효율적인 분산투자를 할 수 있는 장점이 있다. 기관투자자의 범위는 각 나라의 금융제도와 환경에 따라서 조금씩 차이가 있지만 기관투자자의 자산은 지속적으로 증가하고 있고 그 중요성도 날로 커지고 있다.

미국의 기관투자자는 저축의 형태로 모집된 개인투자자의 자산을 운용하는 기관인 생명보험, 투자신탁, 연·기금, 상호저축은행, 저축대부조합 및 상업은행과, 투자자의 자금을 수탁관리하는 중개기관인 신탁회사, 상업은행의 신탁부서, 그리고 저축목적이 아닌 투자자금을 관리하는 기관으로 손해보험, 재단, 대학기금 등을 포함하고 있다. 한편, 영국은 1980년 6월 의회에 제출한 월슨위원회보고서에서 기관투자자를 투자기관에 한정시키고 있으며, 투자기관은 보험회사, 연·기금, 투자신탁, 단위신탁(unit trust)을 포함한다. 일본은 증권단협의회에서 기관투자자를 자금중개기관으로 한정하여 보험회사, 투자신탁, 공적연금, 간이보험, 농협공제 등을 이에 포함시키고 있다. 이에 비하여 우리나라의 경우 과세목적상 기관투자자의 범위는 법인세법¹⁾에 명시되어 있듯이 투자신탁회사, 은행, 증권회사, 보험회사, 단기금융회사, 종합금융회사, 상호신용금

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

1) 법인세법 제23조 제3항

기관투자자는 개인투자자와는 달리 대규모의 자금을 장기적으로 투자하고 투자정보를 수집하고 분석하기 위한 전문인력을 갖추고 있으며, 이를 바탕으로 효율적인 분산투자를 할 수 있는 장점이 있다.

고, 연금 등을 의미한다.

II. 주요국의 기관투자 현황

1. OECD지역 동향

가. 주요 OECD 국가들의 기관투자 동향

OECD 국가들에 있어서 기관투자자의 중요성은 지속적으로 증가하고 있으며, 기관투자자의 총자산은 1981년의 2조 5천억달러(GDP의 36%)에서 1991년에는 14조 6천억달러(GDP의 85%)로, 1995년에는 GDP의 102%인 22조 1천억달러로 증가하였다(〈표 1〉 참조). 자산의 연평균 증가율은 투자회사(23%), 보험회사(12%), 연금(10%)의 순으로 나타나고 있다. 지역별로 나누어 살펴보면 유럽 및 북미지역에서는 투자회사(Investment Company)가 각각 25%와 24%로 가장 높은 성장세를 나타낸 반면, 아시아-태평양지역은 연·기금이 18%로 가장 높게 나타나고 있다. 총자산 대 각 기관투자자의 자산비중도 계속 변화하고 있는데, 투자회사의 경우 1991년 18%에서 1995년에는 23%로 증가하였고, 연금의 경우 28%에서 26%로, 보험회사의 경우는 37%에서 36%로 감소하였다.

〈표 2〉에서 보듯이 G-7 국가에서 기관투자자의 운용자산은 1995년 20조 6천억달러(GNP의 111%)에 이르고 있는데, 이는 1993년 전세계 주식시장의 하루 거래규모 14조 1천억달러와 선진 7개국 정부발행채권 9조달러를 능가하는 것이다. 1980~1993년 사이에 미국, 일본, 독일, 영국 및 캐나다 등의 기관투자 총자산은 400% 이상 증가하였고 GDP비중으로 볼 때 2배 이상 증가하였다.

1995년말에는 이들 선진 5개국의 기관투자 총자산이 19조 8천억달러로 GDP의 117%이며, 선진 7개국으로 확대해 보면 20조 6천억달러로 GDP의 111%를 기록하였다. 선진 7개국 기관

〈표 1〉 OECD 국가의 기관투자자 자산규모

(단위: 10억달러, %)

	연말 총자산		평균 증가율
	1991	1995	1991~1995
보험회사			
유럽지역 (12개국) ¹⁾	1,600	2,600 ⁴⁾	16
북미지역	2,300	3,050	8
아시아-태평양지역	1,500	2,300	13
소계	5,400	7,950	12
연·기금			
유럽지역 (12개국) ²⁾	1,050	1,350 ⁴⁾	7
북미지역	2,950	4,300	11
아시아-태평양지역 ³⁾	70	120	18
소계	4,070	5,770	10
투자회사			
유럽지역 (12개국)	750	1,500	25
북미지역	1,450	2,850	24
아시아-태평양지역	450	700	14
소계	2,650	5,050	23
기타			
유럽지역 (12개국)	40	50	6
북미지역	1,350	1,800	8
아시아-태평양지역	1,100	1,500	9
소계	2,490	3,350	9
총계			
유럽지역 (12개국)	3,440	5,500	15
북미지역	8,050	12,000	12
아시아-태평양지역	3,120	4,620	12
소계	14,610	22,120	13
기관투자자의 총자산 대 GDP비중			
	1991말	1995말	
유럽지역 (12개국)	51.9	68.9	
북미지역	122.8	154.0	
아시아-태평양지역	78.3	78.1	
소계	85.1	102.0	

주: 1. 유럽지역 12개국은 오스트리아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 터키 및 영국 등임.

2. 북미지역 국가는 캐나다, 멕시코 및 미국임.

3. 아시아-태평양지역 국가는 호주, 일본 및 한국 등임.

1) 스페인은 보험회사 외에 독립 연·기금을 포함한 것임.

2) 스페인은 비독립 연·기금만 포함함.

3) 일본의 연·기금 자산은 보험회사의 자산과 신탁은행의 신탁계정을 포함한 것임.

4) 포르투갈은 1994년말 수치임.

자료: OECD, *Country Information on Institutional Investors*, DAFFE/AS/WD(97)11, 1997.5.

〈표 2〉 G-7국가 기관투자자의 자산규모

(단위: 10억달러, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	연평균 증가율 (1990~1995)
보험회사							
캐나다	133.0	143.8	138.2	140.3	140.0	154.0	3
독일	427.0	455.6	463.6	481.3	586.9	713.1	13
일본	1,137.1	1,329.1	1,433.3	1,715.7	2,036.4	2,072.2	16
영국	529.7	601.5	567.6	724.3	721.4	853.6	12
미국	1,966.4	2,142.8	2,280.5	2,493.5	2,634.8	2,908.3	10
프랑스	238.9	273.1	299.3	362.3	415.9	582.1	29
이탈리아	116.7	143.2	131.9	129.9	153.0	181.5	11
G-7국가 총계	4,548.9	5,089.0	5,314.3	6,047.2	6,688.0	7,464.8	13
연·기금							
캐나다	184.9	203.5	201.5	213.9	223.8	248.6	7
독일	54.9	60.0	60.6	51.2	59.7	69.8	5
일본 ¹⁾	-	-	-	-	-	-	0
영국	591.0	648.9	584.8	717.8	700.5	813.6	8
미국	2,460.7	2,723.6	3,006.5	3,286.7	3,435.1	4,037.4	13
프랑스	-	-	-	-	-	-	0
이탈리아	56.6	70.2	55.0	50.2	59.3	64.1	3
G-7국가 총계	3,348.0	3,706.2	3,908.4	4,319.8	4,478.5	5,233.5	11
투자회사							
캐나다	30.4	44.5	54.3	83.1	94.1	107.1	50
독일	159.9	187.6	191.2	243.7	316.4	396.8	30
일본 ²⁾	390.0	373.8	407.4	503.6	481.2	500.0	6
영국	127.8	146.0	141.5	194.9	206.2	241.8	18
미국	1,154.6	1,375.7	1,623.5	2,041.4	2,186.6	2,730.0	27
프랑스 ²⁾	393.1	449.4	471.8	508.3	549.2	576.9	9
이탈리아	41.9	48.8	41.3	64.6	79.9	80.0	18
G-7국가 총계	2,297.7	2,625.8	2,931.0	3,639.6	3,913.6	4,632.6	20
기타							
캐나다	-	-	-	-	-	-	0
독일	-	-	-	-	-	-	0
일본 ^{2,3)}	963.6	1,069.7	1,151.3	1,357.4	1,573.9	1,496.0	11
영국	-	-	-	-	-	-	0
미국 ⁴⁾	1,238.9	1,349.7	1,381.7	1,440.6	1,563.1	1,814.5	9
프랑스	-	-	-	-	-	-	0
이탈리아	-	-	-	-	-	-	0
G-7국가 총계	2,202.5	2,419.4	2,533.0	2,798.0	3,137.0	3,310.5	10
기관투자자 총계							
캐나다	348.2	391.7	393.9	437.2	457.9	509.7	9
독일	641.8	703.2	715.3	776.2	963.0	1,179.8	17
일본	2,490.6	2,772.6	2,992.0	3,576.7	4,091.5	4,068.2	13
영국	1,248.5	1,396.4	1,293.9	1,637.0	1,627.7	1,908.9	11
미국	6,820.6	7,591.8	8,292.2	9,262.2	9,819.6	11,490.2	14
프랑스	632.0	722.5	771.0	870.5	965.0	1,159.0	17
이탈리아	215.3	262.2	228.2	244.7	292.3	325.6	10
G-7국가 총계	12,397.0	13,840.4	14,686.6	16,804.6	18,217.0	20,641.4	13
기관투자자 총자산 대 GDP 비중							
캐나다	60.3	66.9	72.6	81.2	85.6	89.2	
독일	39.5	37.4	37.5	42.5	44.9	48.9	
일본	77.9	75.6	79.1	84.1	85.2	87.0	
영국	117.5	129.7	143.3	175.2	156.1	176.0	
미국	118.7	128.3	132.8	141.4	141.7	158.6	
프랑스	49.8	55.2	60.7	72.5	69.8	74.0	
이탈리아	18.5	21.1	22.3	26.9	29.0	29.1	
G-7국가 총계	84.7	88.3	93.7	103.7	102.1	110.5	

주 : 1) 일본의 연·기금 자산은 보험회사 자산과 투자은행의 투자계정을 포함한 것임.

2) 금융자산만 계산함.

3) 투자신탁을 제외한 투자은행의 투자계정임.

4) 은행개인신탁, 할부금융회사 및 부동산투자신탁 등 기타 비수탁 금융회사임.

자료: OECD, *Country Information on Institutional Investors*, DAFFE/AS/WD(97)11, 1997.5.

투자자 자산의 증가율은 투자회사가 20%, 보험회사가 13%, 연금이 11%로 OECD 국가전체와 유사하게 전개되고 있다. 한편 투자회사의 운용자산이 총자산에서 차지하는 비중은 1990년 19%에서 1995년에는 22%로 증가하였다.

2. OECD 국가의 기관투자자에 대한 과세와 규제

가. 보험회사

보험회사의 투자규제는 파산의 가능성을 낮추기 위하여 시행되고 있으며, 대부분의 OECD 국가들에서 생명보험회사나 일반보험회사를 불문하고 각 투자유형에 대한 투자한도가 동일하게 적용되고 있다. 모든 OECD 국가는 생명보험증권의 구매, 보유 및 운용 등에 대하여 조세혜택을 부여하고 지급보험료에 대한 세금을 경감해 주고 있으며, 유증 및 연금 등 유족의 생활보장과 관련된 보험증권에 대해서는 조세혜택을 부여하고 있다. 또한 모든 국가들은 투자위험을 용인할 만한 수준으로 유지하기 위하여 생명보험회사의 투자허용 리스트를 마련하고 있는데, 이는 투자 실패 및 유동성 위험을 제한하고 자산구성의 다원성을 확보하기 위한 것으로, 상장 및 비상장 국내주식, 외국주식, 부동산, 담보대출 및 기타대출 등의 투자유형에 대해 투자한도액을 설정하고 있다. 한편, 일반보험회사의 경우 생명보험회사에 비해 인위적 충당금의 지속기간이 짧고 이자에 대한 지급보증을 하지 않기 때문에 자산과 채무의 대응문제(maturity matching)는 상대적으로 중요하지 않으며, 오히려 보험금 지급시기의 불확실성으로 인하여 현금수지(currency matching)의 문제가 중요하다. 이에 따라 각국에서는 현금수지를 확보하기 위한 규제제도를 마련해 놓고 있다.

나. 연금

대부분의 OECD 국가들에서 연·기금은 다른 유형의 기관투자자와는 달리, 각출금과 누적이자 및 자본이득이 비과세되고 퇴직 후 연금수령분에 대해 과세되는 등 과세이연의 혜택을 누리고 있다. 연·기금은 국민들이 퇴직 후의 생활수준을 일정하게 유지하기 위하여 저축을 장려해야 할 필요가 있고, 개인저축이 증가하면 실업구제 사회보장급여를 제공해야 하는 정부의 부담이 감소하게 되며, 일반적인 저축수준이 증대되는 효과를 얻을 수 있는 등의 이유로 과세혜택이 부여되고 있다. 한편 많은 OECD 국가들에서 연금수혜자와 급부수령자의 보호 및 정부공채에 대한 안정적 수요의 창출 등을 이유로 연금의 자산보유에 대한 양적 규제를 시행하고 있다. 투자

많은 OECD 국가들에서 연금수혜자와 급부수령자의 보호 및 정부공채에 대한 안정적 수요의 창출 등을 이유로 연금의 자산보유에 대한 양적 규제를 시행하고 있으나 다수의 국가에서는 'prudent man rule'이라는 지침을 제시하고 있다.

규제는 주식, 부동산 및 해외자산 등 그 평균수익은 높지만 상대적으로 수익률의 변동이 심한 자산보유에 대해 부과되고, 위험의 집중을 억제하기 위해 자기투자에 대해서도 제한을 가하고 있다. 이와 달리, 다수의 국가에서는 연금에 대해 양적 규제를 시행하는 대신에 'prudent man rule'²⁾이라는 지침을 제시하고 있다. 또한 연금의 기금모집과 관련하여 연금운용회사의 투자실패로부터 연금수혜자를 보호하기 위하여 최소기금마련 규정을 두고 있다.

다. 투자회사

상호기금의 투자활동에 대해 많은 OECD 국가에서 광범위한 규제가 실시되고 있다. 투자회사는 주식시장에서 여러 면에서 규제와 감독을 받아야 하며, 그들의 투자활동도 특별규정에 의해 통제를 받고 있는데, 이러한 규제가 적용되는 영역으로는 내부거래 및 계열사간의 거래, 전문기금관리자의 경영보수, 자본구조, 투자목적 및 투자정책, 보유자산의 물리적 보전성 여부, 구매물과 상환물의 공정한 평가, 투자자에 대한 신뢰성 있는 정보의 제공 등이 있다.

3. 주요 OECD 국가의 기관투자자 동향

가. 미국

미국의 기관투자자의 자산은 세계에서 가장 큰 규모인데, 1993년의 자산규모는 9조 3천억달러로 미국 GDP의 133%(미국내 총금융자산의 22%)를 나타냈고 1995년말에는 더욱 증가하여 11조 5천억달러로 GDP의 159%(미국내 총금융자산의 23%)를 차지하였다.

1) 연금

미국의 연금은 1995년말 약 4조달러에 이르는 자산을 보유하여 전세계적으로 가장 규모가 큰 기관투자자이며, 자산구성의 대부분을 주식과 채무에 60:40 정도의 비율로 투자하고 있다. 1991년도 말 기준으로 확정급부연금제도(Defined-Benefit Plans)의 80% 가량이 주식과 채권

2) 수탁인이 신탁자산을 관리함에 있어서 지켜야 할 법적인 책임으로서 투자회사의 결정시 신중하고 분별력 있게 처신해야 한다는 것인데 이를 위반하면 법적 책임을 지기도 한다. 이 규정에 의하면 초기에는 어떤 특정자산을 평가할 때 포트폴리오의 다른 자산과는 분리하여 위험을 평가하고 '신중한 사람'이 보유하리라고 생각되는 낮은 위험의 증권만을 매입하여야 했다. 그러나 1974년 제정된 ERISA에서는 신중처사인 규정을 현대의 포트폴리오 이론에 맞도록 재해석하고 있다. 즉 증권의

(fixed-income securities)에 투자되고 있고, 정액각출연금제도(Defined-Contribution Plans)는 그 자산의 대부분을 보증투자계약(guaranteed investment contracts)에 투자하고 있다. 최근 사회보장고문단(Advisory Group on Social Security)은 OASDI(Old Age, Survivors, and Disability Insurance)의 신탁기금 일부를 주식에 투자하도록 권장하고 있는데, 이는 미국 및 다른 OECD 국가의 자본시장에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

2) 투자회사

1995년말 투자회사의 투자신탁의 자산규모는 2조 7,300억달러였고, 최근 투자신탁 총자산에

〈표 3〉 미국: 기관투자자 자산규모

(단위: 10억달러, %)

	1980	1990	1993	1994	1995
보험회사					
자산규모	657.7	1,966.4	2,493.5	2,634.8	2,908.3
주식	12	11	14	15	18
채권	51	58	61	62	60
기타	37	31	24	23	22
연·기금					
자산규모	711.7	2,460.7	3,286.7	3,435.1	4,037.4
주식	39	37	48	47	53
채권	40	36	31	32	29
기타	21	27	21	21	18
투자회사					
자산규모	146.1	1,154.6	2,041.4	2,186.6	2,730.0
주식	32	22	31	34	40
채권	43	67	60	57	51
기타	25	12	8	9	9
기타¹⁾					
자산규모	496.2	1,238.9	1,440.6	1,563.1	1,814.5
주식	28	20	25	24	28
채권	17	17	16	16	14
기타	54	63	58	61	58

주: 1) 은행개인신탁, 할부금융회사 및 부동산투자신탁 등 기타 비신탁금융회사
 자료: OECD, Country Information on Institutional Investors, DAFFE/AS/WD(97)11, 1997.5.

위험이 전체 포트폴리오의 다른 증권에 의해서 상쇄된다면 매입해도 좋다는 것이다. 나아가 ERISA는 신중채수인이 분명히 그렇지 않다고 할 만한 상황이 아니라면 위험을 최소화하기 위하여 분산투자를 하도록 하고 있다.

미국의 기관투자자의 자산은 세계에서 가장 큰 규모인데, 1993년의 자산규모는 9조 3천억달러로 미국 GDP의 133%를 나타냈고 1995년말에는 더욱 증가하여 11조 5천억달러로 GDP의 159%를 차지하였다.

서 차지하는 주식기금(equity funds)의 비중이 1992년의 32%에서 1995년말에는 46%로 증가하였다. 1996년 미국의 증권투자신탁은 2,233억달러의 신규자본을 모집하여 전년도에 1천억달러보다 2배 이상 증가하였는데, 이는 부분적으로 주식시장의 규모증가와 채권에서 주식기금으로의 급진적인 투자전환에 기인한 것이다. 1995년말 mutual fund는 1조 400억달러의 주식을 보유하여 발행주식의 12.5%를 점유하고 있으며, 이는 1985년말의 4.8%에 비해 급격한 증가를 보인 것이다(연금은 22.5%, 보험회사는 6%, 가계부문은 51.3%를 점유). 현재 가계부문은 증권 및 채권투자신탁에 대한 재량적 금융자산(discretionary financial assets)의 15.4%를 차지하였는데, 이 역시 1980년의 1.6%에 비해 크게 증가한 것이다. 투자신탁자산에서 가장 큰 성장을 보인 것은 국제투자기금(international and global funds)으로 1985년 52억달러에서 1993년 1,525억달러로 30배의 성장세를 보였다. 지난 몇 년간 mutual fund의 자산 중 기관투자자의 자산비중이 증가하고 있는데, 1994년말에 41.6% 수준이던 것이 1995년말에는 43.4%로 증가하였다. 투자신탁자금 중 노후설계시장(retirement plan market)으로의 자금유입이 가장 빠른 성장세를 보이고 있다.

3) 보험회사

보험회사들은 운용자산을 대부분 채무증서(debt obligation)에 투자하고 있는데, 운용자산의 규모는 1993년 2조 5천억달러에서 1995년에는 3조달러로 증가하였다. 보험회사는 기업채권의 가장 큰 구매자이며, 채권 및 담보부채권(사채) 등이 1995년 보험회사 총자산의 70% 이상을 차지하고 있고, 기금의 18% 가량을 주식에 투자하고 있다.

나. 영국

영국에서는 전문적으로 운영되는 기관투자자산이 상대적으로 높은 편으로, 1980년 GDP의 64.1%에서 1995년 176%로 증가하였다. 1995년말 기관투자자산은 2조달러에 달하고 있으며, 1990~1995년 사이에 총기관투자자산은 11%가 증가하였고, 이 중에서 투자회사 18%, 보험

회사 12%, 연금자산이 8% 증가하였다.

1) 연금

영국 연금의 두드러진 특징은 기금자산의 66%(1995년 현재 8,136억달러)가 주식에 투자되고 있고, 이 중 20%를 외국주식이 차지하는 등 주식투자에 상당히 의존하고 있다는 것이다. 이는 런던증권거래소에서의 '기관투자자의 지배'를 반영하는 것이며, 영국의 회계기준이 장기평준화(long-run smoothing)³⁾를 허용하고 있고 연·기금이 보유하고 있는 주식의 시장가치보다는 이익배당을 중시하여 수익률의 변동을 용인하고 있기 때문이다. 1996년 수치를 보면 연·기금은 영국 내 주식에 자산의 54%를 투자하고 있어 자산구성의 국제적인 다원성을 보이고 있으며, 이러한 투자전략으로 인하여 대규모 주식매입으로 인한 위험을 완화(hedge)하기 위한 파생금융시장이 급속도로 성장하였다. 연·기금은 보험회사, 은행 및 개방형 투자신탁을 재정보증하는 화폐기관(money manager 또는 unit trust) 등 여러 기관에 의하여 운영되고 있다. 영국의 연·기금은 1995년 제정된 연금법이 1997년 시행됨으로써 큰 변화를 겪게 되었는데, 가장 중

〈표 4〉 영국: 기관투자자 자산규모

(단위: 10억달러, %)

	1980	1990	1993	1994	1995
보험회사					
자산규모	155.7	529.7	724.3	721.1	853.6
주식	34	46	55	55	56
채권	28	16	20	19	19
기타	38	38	25	26	25
연·기금					
자산규모	135.0	591.0	717.8	700.5	813.6
주식	53	64	71	67	66
채권	21	11	10	12	13
기타	26	25	20	21	21
투자회사					
자산규모	35.5	127.8	194.9	206.2	241.7
주식	82	87	89	86	88
채권	5	5	5	6	5
기타	13	8	7	8	7

자료: OECD, Country Information on Institutional Investors, DAFFE/AS/WD(97)11, 1997.5.

3) 비정상적인 영업활동의 결과를 회계적으로 제거하는 작업

영국의 연·기금은 1995년 제정된 연금법이 1997년 시행됨으로써 투자위험부담이 낮춰지고 투자형태도 더욱 성숙하여 채권과 현금에 대한 투자를 확대시킬 것으로 예상된다.

요한 변화는 연금수탁자의 투자관련 의무를 명문화하여, 투자계획을 서면으로 남기도록 한 것이다. 이 법안의 도입으로 투자위험부담이 낮춰지고 연·기금의 투자형태도 더욱 성숙하여 채권과 현금에 대한 투자를 확대시킬 것으로 예상된다. 또한 최소자본규정의 점진적인 시행으로 연·기금의 시장위험도에 대한 대항력을 높이고 기금을 채권에 투자하도록 유도할 수 있을 것이다.

2) 투자회사

1980년대 영국에서는 상호기금(mutual fund) 및 계약형 투자신탁인 단위신탁(unit trust)의 인기가 높아 운용자산이 900%, 계좌수는 250% 증가하고, 단위신탁의 수는 3배 신장된 반면, 투자신탁(investment trust)의 인기는 하락하였다. 1990년대에 들어 투자회사의 운용자산은 계속 증가하여 1990년 1,278억달러이던 것이 1993년에는 1,949억달러로 증가하였다. 1990~1995년 동안 자산의 증가율은 18%에 이르고, 1995년말 총자산은 2,418억달러이다.

한편 영국에서는 화폐시장투자신탁(MMMF) 산업이 규모가 작고 1995년 7월 기준 총자산이 10억달러에 불과한 소규모기금으로 구성되어 있지만, 최근 기관투자자를 고객으로 하여 성장하기 시작하였다.

3) 보험회사

보험회사의 자산은 1990년 5,300억달러에서 1995년에는 8,536억달러로 증가하여 12%의 자산증가율을 보이고 있으며, 보험회사(생명보험 및 비생명보험)의 투자 포트폴리오는 장·단기 채무의 구조에 따라 매우 상이하게 나타나고 있다. 국제적인 기준으로 볼 때 영국의 생명보험회사의 포트폴리오 중 주식의 비중이 높은 편인데(1995년에 59%를 차지), 이는 영국에서는 중도해약 환급금(surrender values) 보증제도가 법적으로 규정되어 있지 않기 때문이다.

보험산업 전체적으로 볼 때 56%가 주식에, 19%는 채권에 투자되고 있다. 연·기금과 보험회사가 자산의 대부분을 주식시장에 투자하고 있지만 보유주식의 구성은 매우 다르다. 즉 보험회사는 주류, 레스토랑, 가구 및 음식료 소매업 등 우량주(value stock)를 중시하고 수송, 대중매체, 편의시설 및 은행 등에는 관심을 두지 않고 있는 반면, 연·기금은 경기변동에 민감한 산업

(cyclical industries)에 관심을 두고 있다.

다. 일본

일본의 기관투자자의 총자산은 1990년 GDP의 78%에서 꾸준히 증가하여 1995년에는 GDP의 87%를 차지하였다. 총자산의 규모에 있어서도 1990년말 2조 5천억달러이던 것이 1995년말에는 4조달러로 증가하여 이 기간 동안 연평균 13%의 성장률을 기록하고 있다.

1) 연금

연금은 1995년말 217조 2천억엔의 자산을 보유하고 있는데, 주요 개인연금이 59조 6천억엔, 공적연금이 157조 6천억엔을 차지하고 있다. 신타은행이 연금보유자산의 대부분을 운용하고 있으며, 생명보험회사가 그 다음을 차지하고 있다. 최근까지도 이 두 기관만이 연금운용에 참여할 수 있었으며, 자산의 운용은 우량기업 및 정부채권에 50%, 국내주식에 30% 미만, 외국증권에 30%, 그리고 재산에 20%를 투자하는 5-3-3-2 투자규정을 따르고 있었고, 연금의 보유자산은 획득당시의 가치로 환산된다. 한편 1992년부터 국내 및 외국 투자자문회사들이 민간기업연금 신규 모집액의 3분의 1을 운용할 수 있도록 허용하여, 현재 일본 연금의 7%를 운용하고 있다. 1995년 정부는 연금부문 자유화조치를 발표하여, 1997년부터 시장가치 회계규정을 도입하고, 5-3-3-2 규정을 폐지하였으며, 공적 연금투자의 일부에 대한 운용권한을 지니고 있는 연금복지기구(government institution for the welfare of pensioners)로 하여금 기금운용회사(investment management companies)들이 운용하고 있는 자산의 일부를 보유하도록 하였다. 재무성(Ministry of Finance)과 공동으로 연금에 대해 규제하고 있는 보건성(Ministry of Health and Welfare)은 3년 이내에 기업연금이 기금 전체를 기금운용회사에 투자할 수 있도록 자유화하였고, 5-3-3-2제도의 완전 폐지계획을 세워 1996년 4월에는 투자은행에 대해서도 규정을 완화하였다.

2) 투자회사

1986년에서 1989년까지 일본의 투자자들은 절세효과 및 거품경제로 인한 증권의 과대평가 등에 따라 증권투자신탁에 막대한 투자를 하였다. 1990년초 거품경제가 붕괴된 뒤 투자신탁에 대한 관심이 사라져, 1988년에 434억달러이던 자산이 1991년에는 374억달러로 감소하였다. 그후 1992년 경기가 회복됨에 따라 자산이 점차 증가하여 1995년말에는 5천억달러에 달하였고 1990년에서 1995년의 기간 동안 대략 6%가 증가하였다.

1986년에서 1989년까지 일본의 투자자들은 절세효과 및 거품경제로 인한 증권가격의 과대평가 등에 따라 증권투자신탁에 막대한 투자를 하였다.

1990년초 거품경제가 붕괴된 뒤 자산이 감소하였으나 1992년 경기가 회복됨에 따라 1990년에서 1995년의 기간 동안 대략 6%가 증가하였다.

〈표 5〉 일본: 기관투자자 자산규모

(단위: 10억달러, %)

	1980	1990	1993	1994	1995
보험회사					
자산규모	1,137.1	1,433.3	1,715.7	2,036.4	2,072.1
주식	21	20	19	19	17
채권	24	23	24	25	30
기타	55	57	57	56	53
연·기금¹⁾					
자산규모	-	-	-	-	-
주식	-	-	-	-	-
채권	-	-	-	-	-
기타	-	-	-	-	-
투자회사²⁾					
자산규모	390.0	407.4	503.6	481.2	500.0
주식	37	23	21	22	16
채권	24	29	31	34	37
기타	39	48	48	44	47
기타^{2) 3)}					
자산규모	963.5	1,151.3	1,357.4	1,573.9	1,496.0
주식	19	15	16	17	18
채권	19	19	20	21	22
기타	63	66	64	62	60

주: 1) 연·기금의 자산은 보험회사자산 및 신탁은행의 신탁계정을 합한 것임.

2) 금융자산.

3) 투자신탁을 제외한 신탁은행의 신탁계정

자료: OECD, Country Information on Institutional Investors, DAFFE/AS/WD(97)11, 1997.5.

3) 보험회사

1995년말 보험회사의 자산규모는 2조달러에 이르렀는데 이는 연금의 대부분이 생명보험회사에 의해 운용되고 있기 때문이다. 일본의 생명보험회사는 연금에 대하여 수익률을 보장해 왔으나, 지난 몇 년간 심각한 금융압박을 받은 끝에 1996년 4월 보증수익률을 4.5%에서 2.5%로 낮춘다고 발표하였다.

라. 한국

지난 몇 년간 한국의 금융산업에 있어서 기관투자자는 괄목할 만큼 성장하였다. 기관투자자의 세 가지 기본유형인 보험회사, 연·기금, 투자회사의 전체자산은 1990년의 75조원에서 1996년에는 212조원으로 증가하였고, 이는 GDP의 54.3%를 차지한다. 은행자산도 전체적으로 587조원에 이른다. 이들 기관투자자가 보유한 주식과 채권의 가치는 1996년말 103조원에 이르고, 그 중에서 27조원이 주식, 76조원이 채권으로 구성되어 있다. 이 숫자는 총관리자산의 49%를 나

〈표 6〉 한국: 기관투자자 자산규모

(단위: 10억달러, %)

	1980	1990	1993	1994	1995
보험회사					
자산규모	2.6	47.8	72.4	84.1	106.6
주식	8	16	12	14	13
채권	23	14	19	17	16
기타	69	69	69	70	71
연·기금					
자산규모	0.7	7.9	11.2	12.7	14.2
주식	1	7	8	10	11
채권	43	36	37	37	34
기타	56	57	55	53	55
투자회사					
자산규모	3.6	66.1	105.1	122.1	142.3
주식	3	22	13	15	14
채권	34	42	51	50	49
기타	63	36	37	35	38

자료: OECD, *Country Information on Institutional Investors*, DAFFE/AS/WD(97)11, 1997.5.

기관투자자는 개인투자자의 이익을 보호할 의무를 지게 되며,

국가경제에서 차지하는 비중이 크고 공익성이 높기 때문에 경영에 있어서의 건전성을 유지해야 할 필요가 있다. 이러한 이유로 기관투자자의 주식소유 및 의결권 행사에는 여러 가지 법적 및 제도적 제약이 부과된다.

타낸다.

한편 기관투자자는 개인투자자의 투자자산을 자신의 계정으로 혹은 개인투자자의 계정으로 운용하는 자산관리자로서, 은행의 예금주 및 은행신탁가입자, 보험가입자, 신탁가입자 등 개인투자자의 이익을 보호할 의무를 지게 되며, 국가경제에서 차지하는 비중이 크고 공익성이 높기 때문에 경영에 있어서의 건전성을 유지해야 할 필요가 있다. 이러한 이유로 기관투자자의 주식소유 및 의결권 행사에는 여러 가지 법적 및 제도적 제약이 부과되며, 여기에는 금융기관의 주식소유 제한, 금융기관의 동일종목 보유한도 설정, 동일인 및 동일계열 기업군에 대한 대출 및 투자자의 제한, 금융기관의 자기계열집단에 대한 투자 및 대출의 제한, 주식의 대량보유에 대한 보고

〈표 7〉 한국: 투자가의 구성

(단위: %)

	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996
기관투자	8.7	12.71	19.87	14.32	34.1	33.75	31.29	31.22
개 인	61.31	53.74	52.43	62.96	45.9	39.94	36.87	34.29

자료: Kim, Yu-Kyung, *The Growing Financial Market Importance of Institutional Investors: Case of Korea*, OECD, 1997.7.

의무 부여, 상호출자 제한, 금융기관의 의결권 제한 등이 있다.

1) 연금

우리나라에는 국민연금, 공무원연금, 교원연금, 군인연금, 사학연금 등 5가지의 주요연금이 있다. 이 중에서 제일 비중이 큰 국민연금은 1988년에 도입되었는데, 5명 이상을 고용한 사업장에서는 가입이 의무적이다. 연금은 1996년 주식시장에 7.3%, 채권시장에 30.9%를 투자하였으며, 그들의 주식투자 규모는 한국 증권시장의 지분 중 5.2%를 차지한다.

한편 현재 연·기금의 여유자금 운용은 공공자금 관리기금으로서의 예탁이 의무화되고 있는

까닭에 보다 수익성이 높은 분야에 대한 투자가 제한되어 연금재정 악화의 요인이 되고 있다. 또 연·기금의 자금은 공공자금관리기금이나 재정투융자 특별회계예탁 등에 주로 운용되고 있으며, 공공기금의 경우 원칙적으로 주식에 투자할 수 없고 기금설치의 목적과 공익에 위배되지 않는 범위 내에서 기금운용계획에 반영된 경우에만 주식에 투자할 수 있다. 이에 따라 국민연금, 교원공제회, 공무원연금 및 사학연금 등이 주식에 투자를 하고 있지만, 총자산 대비 주식투자의 비중은 1995년말 현재 미국(48%), 영국(80%, 1993년) 및 일본(34%) 등에 비해 매우 낮은 5.9%에 불과한 실정이다.

2) 투자신탁회사

1996년 이전에는 서울지역에 3개, 부산지역에 5개의 투자신탁회사가 있었다. 그후 20개의 새로운 투자신탁회사가 신설되었지만 이 중에서 최초의 3개 투자신탁회사의 시장점유율이 80%에 육박한다. 투자신탁회사들은 1996년 기준으로 자산의 15.3%를 주식에(한국 주식시장의 지분 중 5.8%에 해당), 채권에 65%를 투자하고 있다.

증권투자신탁업법 제33조에 따르면 증권투자신탁회사는 재정경제원 장관의 승인을 받은 경우를 제외하고는 각 신탁재산의 10%를 초과하여 동일종목을 취득하는 행위가 금지되며 동일한 회사가 발행한 주식총수의 20%를 초과하여 투자하는 행위도 금지되어 있다. 또 동법 시행령 제 16조 제3항에서는 위탁회사의 계열회사별로 발행한 유가증권에 각 신탁재산의 5%를 초과하여 투자하거나 계열회사가 발행한 전체주식에 총신탁재산의 10%를 초과하여 투자하는 행위를 금지하고 있다. 그리고 증권투자신탁회사의 자산운용준칙은 자기자본의 50%를 초과하여 주식을 보유할 수 없도록 하고 동일인이 발행한 주식의 취득한도는 발행주식의 5%로 제한하고 있으며 비상장유가증권의 보유한도도 자기자본의 5% 이내로 제한하고 있다.

3) 보험회사

1989년 진입장벽이 완화되기 이전에는 6개의 국내 보험회사가 등록되어 있었지만, 현재는 서울에 12개, 그 외 지역에 9개, 7개의 합작회사, 5개의 외국회사가 있다. 그 중에서 삼성생명, 교보생명, 대한생명이 전체시장의 66%를 차지하고 있다. 비생명보험주식회사는 11개의 국내회사, 3개의 외국회사, 2개의 신용보증기금회사, 1개의 재보험회사로 구성되어 있다. 비생명보험산업의 규모는 생명보험산업의 20% 수준이다. 보험회사는 자산의 12.3%를 주식에(이는 1996년 기준 한국 주식시장의 지분 중 6.5%에 해당), 12.1%를 채권에 투자하고 있다.

생명보험회사는 보험료를 통하여 조성된 자금을 대출이나 유가증권 등으로 운용하여 이를 보험금 및 환급금의 형태로 가입자에게 반환하여야 하므로 정부는 보험회사의 자산운용면에서 안

은행법에 따라 은행은 자산운용의 안정성을 확보하고

은행 고유업무에 충실할 수 있도록 유가증권투자가 규제되어 자기자본의 100%를 초과하여 주식 또는 3년 만기 이상의 사채 및 기타 유가증권에 투자하지 못하게 되어 있다.

정성, 수익성, 유동성 및 공공성을 확보하기 위하여 규제를 하고 있다. 보험업법 및 보험업시행령과 보험회사의 재산운용준칙 등에서 규정하는 생명보험회사의 주요 규제내용을 보면 운용재산별로 총자산 기준의 한도규제비율이 설정되어 있는데, 주식소유는 30%(해외주식은 해외부동산을 포함하여 10% 이내), 부동산 소유가 15%, 동일인에 대한 대출은 3%, 동일인에 대한 대출 및 투자(채권 및 주식소유)는 5%, 동일계열기업군에 대한 대출 및 투자는 각각 5%, 자기계열집단에 대한 대출 및 투자는 각각 3% 이내로 규정하고 있다. 한편 동일종목 주식에 대한 소유한도는 당해기업 총발행주식의 10% 이내이며, 계열기업군에 속한 보험회사는 비계열사의 의결권 있는 주식소유가 5% 이내로 제한되고 있다.

4) 은행

현재 서울에 기반을 둔 은행이 15개, 10개의 다른 국내은행, 67개의 외국은행의 지점, 24개의 외국은행 국내사무소가 있다. 은행은 1996년 주식과 채권에 131조원, 기타증권에 84조원 등 총 215조원을 증권에 투자하였는데, 주식투자 규모는 한국 주식시장의 지분을 중 10.6%에 해당하는 규모이다.

은행법에 따라 은행은 자산운용의 안정성을 확보하고 은행 고유업무에 충실할 수 있도록 유가증권투자가 규제되어 자기자본의 100%를 초과하여 주식 또는 3년 만기 이상의 사채 및 기타 유가증권에 투자하지 못하게 되어 있고 예외적으로 재정금융 정책상의 필요에 의하여 국채와 통화안정증권을 매입하도록 하고 있다. 또한 유가증권의 보유한도 내에서도 타 금융기관의 주식보유나 기업을 지배할 우려가 있는 유가증권의 투자가 금지되고 있다. 이에 따라 은행은 특정 금융기관이나 주식회사가 발행한 주식의 10%를 초과하여 매입하거나 소유하는 것이 금지되고 있고, 은행이 자기주식 및 타 회사 발행주식의 20%를 초과하는 주식을 담보로 대출하는 것도 금지되고 있다. 지방은행의 경우는 자기자본의 5% 이내에서만 계열사의 주식을 보유할 수 있다. 한편 은행의 신탁업무는 특정 및 불특정 금전신탁으로 구분할 수 있으며, 불특정 금전신탁의 신탁자금은 은행계정의 대출, 국·공사채의 인수 및 매입, 그리고 주식의 인수와 매입 등에 운용할

수 있으나, 신탁자금을 통하여 타 회사 발행주식의 10%를 초과하여 매입할 수 없게 규정하고 있다. 불특정 금전신탁으로 주식을 인수할 때 그 한도는 신탁종류별로 전월 평균신탁금액의 25% 이내로 하고 있으나 기업금전신탁이나 국민주신탁에 대해서는 이 규정을 적용하지 않고 있다.

5) 증권회사

현재 33개의 국내 증권회사, 3개의 합작회사, 22개의 외국증권회사 국내지점, 18개의 외국증권회사 국내사무소가 있다. 이 가운데 32개의 국내 증권회사와 합작회사 그리고 4개의 외국지점이 한국증권거래소의 회원이다. 1996년 기준으로 증권회사는 10조원의 증권을 소유하고 있는데, 그 중 4조원이 주식이다. 증권회사의 총 주식투자는 한국 주식시장의 지분 중 2.2%에 해당하는 규모이다.

증권회사의 자산운용은 증권관리위원회가 규정한 자산운용준칙을 따라야 한다. 증권회사는 상장법인 발행주식에 대해 자기자본의 60%를 초과하여 소유할 수 없도록 규제받고 있고, 동일 상장법인이 발행한 주식의 5%를 초과하여 소유하지 못하며, 당해 상장법인이 발행한 주식총수의 5%를 초과하지 않는 경우에는 당해 증권회사 자기자본의 6%를 초과하여 소유하지 못하게 되어 있다. 또한 증권회사는 그 회사의 제1대주주인 법인 및 당해 증권회사가 발행한 주식총수의 10% 이상을 소유한 법인이 발행한 유가증권을 소유하지 못하고, 당해 증권회사의 계열회사가 발행한 주식을 당해 증권회사 자기자본의 8%를 초과하여 소유하지 못하며, 당해 증권회사의 자기자본이 250억원을 초과하는 경우에는 그 초과분에 대해 2%를 초과하여 소유하지 못한다.

III. 시사점

OECD 국가의 기관투자자의 총자산은 지속적으로 증가하여 1995년에 GDP의 102%(22조 1천억달러)에 이르렀으며, 우리나라도 1996년 기준으로 GDP의 약 54%(2,631억달러)에 달하였다. 개인투자자에 비해 기관투자자가 갖는 여러 가지 장점 때문에 앞으로도 기관투자자의 투자규모나 중요성은 더욱 증대될 것으로 기대된다.

지금까지 기관투자자의 투자활동과 기금의 운영 등에 대해서 다양한 규제 및 제한이 있었는데, 이는 기관투자자로 하여금 기금을 신중하게 운영하게 하고, 투자행위를 건전하고 신중한 방향으로 유도하며, 이에 따라 다원화된 자산구성을 유지하고, 자산투자 위주의 투자행위를 도모하기 위해서였다. 또 규제의 내용을 보면 주로 자산구성에 대한 양적 규제를 중심으로 이루어지

앞으로 국내외의 금융환경 변화에 신속히 대처하고 적응할 수 있도록 종래의 규제중심보다는 기관투자자에게 자율성을 부여하는 대신 감독을 강화하며 결과에 대하여 책임을 묻는 방향으로 정책을 전환해야 할 것이다.

고 있는데, 이러한 현상은 우리나라의 급속한 산업화과정에서 제조업 부문뿐만 아니라 보험회사나 증권회사 등 금융서비스 부문까지도 장악하고 있는 재벌의 경제력 집중을 억제하려는 정책의 일환으로 시행되었다. 하지만 이러한 획일적 규제로 인한 경직성으로 국내 기관투자자들이 국내외 금융시장의 환경의 변화에 신속적으로 대응하지 못하게 되었고, 그 결과 최근에는 수익성이 악화되는 등 문제점을 노정하게 되었다.

따라서 앞으로 국내외의 금융환경 변화에 신속히 대처하고 적응할 수 있도록 종래의 규제중심보다는 기관투자자에게 자율성을 부여하는 대신 감독을 강화하며 결과에 대하여 책임을 묻는 방향으로 정책을 전환해야 한다고 생각한다. 즉 미국에서 시행하는 prudent man rule처럼 우리나라의 기관투자자에게도 기대수익과 위험성에 비중을 두어 투자결정을 할 수 있도록 자율성을 부여하여 급변하는 금융환경에 신속하게 대처하고 자생력을 키워 나가도록 해야 할 것이다. KIF

전자상거래에 대한 OECD의 최근 논의



鄭 暎 憲 / 한국조세연구원 전문연구위원

I. 서론

국가간 조세권의 분배는 상호 합의된 원칙들에 의해 이루어져야 하며 이러한 원칙들이 적용되는데 있어서는 공통된 이해가 필요하다. 인터넷과 새로운 정보통신 기술의 발전은 비록 조세부과권에 대한 국가간 합의가 이루어진다 하더라도, 과세당국의 조세부과 능력을 감소시키게 될 것이며 나아가 세수기반을 유지하는 데 상당한 어려움을 초래할 것이다.

전자상거래와 관련한 세무당국의 역할은 전자상거래 발전에 걸림돌이 되는 불합리한 조세제도를 개선함과 동시에 새로운 기술을 이용하여 세무행정 서비스의 수준을 향상시키는 것이다. 한편 기업은 전자상거래를 통한 새로운 기업활동이 세무당국에 수용 불가능한 행정부담을 주지 않고, 관련 소득의 창출에 있어서 각 국가들의 역할을 고려하여 해당 국가간에 적절한 세수분배를 이룰 수 있도록 과세당국과 협조해야 할 것이다.

전자상거래에 대한 조세제도와 관련하여 우선적으로 고려되어야 할 점은 기존의 조세제도와 국가간의 조세협약이 인터넷 전자상거래에 어떻게 적용되어야 할지를 조사하는 것이다.

II. 세무행정에 야기하는 문제

다른 법률도 마찬가지로지만 세법의 효과적인 집행을 위해서는 관계당사자 및 거래당사자와의

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

전자상거래와 관련한 세무당국의 역할은 전자상거래 발전에 걸림돌이 되는 불합리한 조세제도를 개선함과 동시에 새로운 기술을 이용하여 세무행정 서비스의 수준을 향상시키는 것이다.

거래 증빙을 확인하는 것이 핵심적인 과제이다. 세무당국은 이를 통해 실제적으로 납세자의 소득과 관련한 자료를 확보하는 동시에 납세자를 확인하게 되는 것이다. 이와 관련하여 인터넷은 세무행정이 기능하는 환경을 다음과 같이 바꾸어 놓을 것이다.

첫째, 인터넷상에서는 거래당사자의 확인이 거의 불가능해진다. 즉 인터넷을 통한 비즈니스를 관할하는 웹사이트의 실제 소유자를 확인하는 것은 불가능하다. 이는 거주자, 나아가 거주자간의 인터넷을 통한 사업활동에 대해서 조세부과가 배제되는 것과 특별한 관련이 있다. 신분증명 및 등록의 의무화는 웹사이트의 역외 위치가 점차적으로 용이해지는 상황을 고려할 때 세무행정에 미치는 효과가 극히 제한적이다.

둘째, 전자상거래를 수행하는 개인이나 단체들은 그들의 주거 또는 상업활동 원천의 위치와 상관없이 인터넷 주소를 가질 수 있으므로 거래자의 지리적 위치를 확인하는 것이 불가능하다. 예를 들어 한 개인이 영국의 인터넷 주소를 가지고 미국에 거주하는 구매자에게 디지털 정보를 판매하고 대금을 지급받을 경우, 판매자(지급을 받는 자)가 미국과 영국의 조세협약의 규정에 의해서 원천징수에 대한 감면세율 적용을 요구한다면 미국에 있는 대가 지급자로서는 판매자가 해당 조세조약의 수혜자인지 여부를 확인할 방법이 없다는 것이다.

셋째, 만족할 만한 거래증빙 서류의 확보가 매우 어려워진다. 일반적으로 세무당국은 납세자로부터 정보를 획득할 수 있는 광범위한 권한을 가진다. 이러한 권한은 해당국가의 과세관할영역 내에서 비교적 쉽게 집행된다. 그러나 과세관할권 밖에서 수행된 사업활동에 대한 정보를 얻기 위해서는 해당 국가와의 조세협약을 통한 정보교환이 필요하다. 만약 거래기록 및 장부가 조세피난처(tax haven)에서 유지·관리될 경우, 극소수의 국가만이 조세피난처와 조세협약을 맺고 있기 때문에 세무당국이 관련자료를 입수하는 것은 매우 어렵다.

넷째, 탈중계화(disintermediation)로 인해 편리한 과세포착점(taxing points)이 제거된다. 따라서 원천징수, 특히 금융거래에 대한 원천징수 및 특정 소비세는 세원기반으로서의 의미를 점점 상실할 것이다. 이는 조세제도의 운영과 관련하여 행정비용 및 협력비용을 증가시키게 될

것이다. 또한 조세피난처 및 역외 금융기관의 이용이 용이해지므로 거래사실에 대한 검증이 한층 어려워질 것이다.

비록 위에서 언급한 현상들이 진정한 의미에서 새로운 문제를 야기하는 것은 아니지만 거래규모의 증가 및 거래방법의 변화 등에 의하여 기존의 문제를 더욱 복잡하게 만들 것이다. 그러나 정보통신기술의 발전이 세무행정애 부정적인 영향만을 미치는 것은 아니다. 직접예금 프로그램, 전자세무신고, 봉급 및 사회보장세의 자동적 원천징수, 통관절차의 간편화, 정보교환 능력의 향상 등과 같은 긍정적인 측면도 있다.

III. 소비세에 야기하는 문제

1. 부가가치세의 개관

OECD 회원국 내에서 소비과세의 세수는 전체 세수의 평균 30%를 차지하고 있으며 29개의 회원국 중에서 27개의 회원국이 부가가치세제도를 시행하고 있다(미국과 호주 제외). 부가가치세제를 도입하고 있는 모든 OECD 회원국들은 매출·매입 기장제도(credit invoice method)를 적용하고 있다. 이러한 방법은 납세의무자가 매출세액에서 매입세액을 차감하여 세액을 계산하도록 되어 있으며 이 과정에서 세금계산서에 의한 증빙이 요구된다.

대부분의 OECD 회원국의 경우 부가가치세 신고는 주기적으로 이루어지는데 대규모 사업자는 매월, 중규모 사업자는 매분기, 소규모 사업자는 매년에 한번씩 신고하도록 의무화되어 있다. 또한 매입세액이 매출세액을 초과할 경우 환급제도를 허용하고 있다.

2. 부가가치세제하에서의 '공급장소' 개념

1970년대 중반에 작성된 EU의 부가가치세 권고(EU 6th VAT Directive)에는 서비스와 관련하여 공급장소를 정의하는 규정이 있다. 여기에서는 특정 서비스의 제공에 대한 부가가치세 과세권은 공급자의 사업장이 있거나 고정사업장이 있는 국가가 가지는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만 몇 가지 예외가 있는데 토지와 관련된 서비스는 토지를 소유한 국가가, 운수서비스의 경우는 서비스가 수행되는 국가가, 문화·예술과 같은 서비스는 공연이 행해지는 국가가 과세권을 가지도록 하고 있다. 판권·면허·전문적 자문서비스 등과 같은 무형 또는 지적 서비스의 경우

1997년 7월 1일 EU의 모든 세무당국은 원칙적으로 정보통신 서비스에 적용하는 공급장소의 개념을 수정하였다. 개정의 주요 내용은 공급장소의 개념을 공급자의 사업장이 위치하는 곳에서 소비자가 위치하는 곳으로 수정한 것이다.

는 소비자의 거주국 혹은 서비스를 받는 고정사업장이 있는 국가가 과세권을 가진다.

서비스에 대한 규제완화 및 인터넷의 발전으로 현재 많은 서비스들이 고정사업장의 설치 없이 외국 공급자들에 의해서 제공될 수 있다. 인터넷을 통한 국가간 서비스 공급자는 소비자가 거주하는 국가에 직원, 건물, 나아가 장비를 설치할 필요 없이 서비스를 제공할 수 있다.

이러한 정보통신기술의 발전은 해외 통신서비스 제공자를 이용한 부가가치세의 회피로 인한 세수 손실뿐만 아니라 인터넷전화를 통한 부가가치세의 손실도 초래하고 있다¹⁾.

이러한 문제를 해결하기 위해 먼저 '공급장소'의 개념은 기존대로 유지하면서 '고정사업장'의 개념을 검토하는 방안이 있다. 이 방안은 고정사업장의 개념을 확대하여 케이블, 스위치 등과 같은 시설을 고정사업장으로 간주하자는 것인데 문제를 더욱 복잡하게 만들 수 있으므로 적절한 방안이 아닌 것으로 잠정적인 결론이 났다.

다른 방안은 기존의 '고정사업장' 개념을 유지하면서 '공급장소'의 개념을 검토하는 것이다. 1997년 7월 1일 EU의 모든 세무당국은 원칙적으로 정보통신 서비스에 적용하는 공급장소의 개념을 수정하였다. 개정의 주요 내용은 공급장소의 개념을 공급자의 사업장이 위치하는 곳에서 소비자가 위치하는 곳으로 수정한 것이다. 수요자가 부가가치세 납세의무자로 등록된 경우 역부과/자진신고(reverse charge/self-supply)의 조세 메커니즘이 적용되어야 한다는 것이다. 부가가치세 납세의무자로 등록되지 않은 소비자에게 서비스를 공급할 경우 해외의 서비스 공급자는 소비지국에 부가가치세 목적의 등록을 의무화하였다. 본 방안의 근본적인 문제점은 외국 기업이 협력하지 않을 경우 강제할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 사실상 불가능하다는 것이다.

3. 재화와 서비스의 구분

재화와 서비스의 구분이 유통·전달·배분수단에 의해서 이루어져서는 안된다는 것은 명확하

1) 미국의 통신서비스회사가 'call-back' 서비스를 유럽에 거주하는 소비자에게 제공할 경우 유럽의 소비자는 부가가치세를 회피할 수 있다. 또한 기술발전으로 인한 인터넷전화의 활성화는 부가가치세 세수의 유실을 초래할 것이다. 인터넷 사용 비용은 사용량에 의해서 부과되지 않고 일정기간/일정금액(flat-rate)에 의해 부과되고 있다.

다. 그러나 얼마만큼 일관성 있는 접근이 이루어질지 현재로서는 불분명한 상태이다. 전자상거래의 활성화는 전통적으로 구분되던 특정 거래들에 대한 재검토를 요구할 것이다.

서비스의 경우 공급장소의 규정은 소비자가 기업활동을 하고 있는지의 여부와 서비스의 유형에 따라 다르게 적용된다. 대부분의 서비스는 부가가치세 납세 비의무자(non-taxable persons)에게 공급될 경우 일반적으로 공급지국에서 공급된 것으로 간주된다. 이러한 서비스가 납세의무자에게 제공될 경우, 정보의 제공 혹은 판권(저작권)의 사용허가로 구분되더라도 이와 관계없이 EU의 부가가치세 권고(EU 6th VAT Directive)의 9(2)e에 의하여 해당 서비스는 소비지국에서 과세된다. 더욱이 서비스의 소비자는 역부과/자진신고납부(reverse charge/self assessment)에 의하여 거래를 신고하고 부가가치세를 자진납부토록 되어 있다.

재화 및 서비스에 대한 일관성 없는 구분은 기업에 대해 재화를 서비스로 판매하거나 반대로 서비스를 재화로 판매함으로써 부가가치세 납부 부담을 최소화하는 기회를 허용할 수 있다.

4. 비관세지역(duty free zone)의 제안

미국은 『지구촌 전자상거래의 기본틀(Framework for Global Electronic Commerce)』에서 "인터넷을 통해서 전달되는 재화와 서비스는 비관세 환경으로 선언되어야 한다"고 제안하고 있다. 그러나 전자상거래에 있어서 재화 및 서비스가 인터넷을 통해 주문되지만 전통적인 방법으로 전달되는 경우와 인터넷을 통하여 전자적으로 전달되는 경우는 반드시 구별되어야 한다.

미국이 제안하는 인터넷 비관세지역의 의미는 재화 혹은 서비스가 전자적으로 전달되는 것에 국한하고 있다. 따라서 만약 소비자가 인터넷을 통하여 컴퓨터 소프트웨어를 다운로드받거나 전문적 서비스를 받을 경우 이러한 거래에 대해서는 관세가 면제되어야 한다는 것이다. 이는 기존의 제도와 일치하는 것이다. 예를 들어, 컴퓨터 소프트웨어의 경우 관세는 단지 소프트웨어를 저장하고 있는 매개체(공 디스켓)의 가치에만 부과되고 소프트웨어 자체의 가치에는 부과되지 않는다. 만약 거래가 전자적으로 이루어진다면 매개체는 더 이상 존재하지 않으므로 당연히 관세를 부과할 수 없다. 그러나 유형의 재화가 인터넷을 통하여 주문되고 전통적인 방법으로 전달될 경우에는 기존의 전화주문 및 우편주문과 동일하게 취급되어 적정의 관세가 부과된다. 미국의 제안에는 관련되는 모든 디지털화된 재화 및 서비스의 수입에 있어서 각국의 VAT/GST 부과를 제한하려는 의도는 전혀 없는 것으로 확인된다.

미국이 제안하는 인터넷 비관세지역의 의미는 재화 혹은 서비스가 전자적으로 전달되는 것에 국한하고 있다. 따라서 만약 소비자가 인터넷을 통하여 컴퓨터 소프트웨어를 다운로드받거나 전문적 서비스를 받을 경우 이러한 거래에 대해서는 관세가 면제되어야 한다는 것이다.

IV. 소득세제: 기존 국제조세협정에 미치는 문제

1. 현행 국가간의 조세조정

모든 국가의 소득세제는 납세의무자와 소득세 부과 대상 소득을 상세히 명기하고 있다. 국제적 소득세제 문제를 규정함에 있어서 '거주(residence)'와 '원천(source)'의 기본 개념이 사용된다.

한 국가에 의해서 부과되는 소득세의 대표적인 부과 대상은 ① 자국 거주자의 국내 및 국외소득 ② 비거주자의 국내원천소득이다. 그러나 한 국가의 거주자가 다른 국가로부터 얻는 소득의 경우 이중과세의 잠재성이 있다. 왜냐하면 한 국가는 거주주의에 의해서, 다른 국가는 원천주의에 근거하여 소득세를 부과할 수 있기 때문이다. 이러한 경우 국제적으로 수용되는 방법은 소득의 특성에 따라 다양하다. 일반적으로 이중과세를 방지하기 위한 제도로서는 국외소득면세제도 혹은 외국납부세액공제제도가 있으며 대부분의 국가는 양자의 조합을 취하고 있다.

2. 조세협약

일반적으로 양자간 조세협약의 목적은 '이중과세의 방지 및 재정손실의 예방'에 있다고 협약서의 전문에 명기된다. 세무행정 당국이 해외원천 소득에 대한 정보 입수가 거의 불가능하다는 것에 착안하여 납세자들이 그들의 소득을 국제적으로 부당하게 은닉함으로써 상당한 규모의 탈세가 자행되고 있다. 이러한 탈세문제에 적절히 대처하기 위해서 정보의 상호교환과 더불어 이중과세 방지가 양자간 조세협약의 중요한 목적이 된다.

3. 고정사업장의 개념과 전자상거래

OECD 모델조세협약(OECD Model Convension on Tax Treaty)의 제7조에 의하면 한 기업이 특정 국가에 고정사업장을 가지고 있을 경우 해당 기업의 거주국과 관계없이 고정사업장이 설치된 국가가 해당 기업이윤에 대해서 세금을 부과할 수 있다.

한편 OECD 모델조세협약의 제5조에는 고정사업장의 개념이 규정되어 있다. 제1항에서는 고정사업장을 "fixed place of business through which the business of an enterprise is wholly or partly carried on"이라고 정의하고 있으며 제2항에서는 고정사업장에 대한 예시를 제공하고 있다. 제4항에서는 일반적으로 준비적 혹은 보조적 성격에 국한된 특정 기업활동을 수행하는 장소는 고정사업장의 범주에 포함되지 않음을 명기하고 있다. 예를 들어 보관, 디스플레이 혹은 기업에 귀속된 재화의 내부전달만을 목적으로 하는 설비사용은 고정사업장에 포함되지 않는다는 것이다. 제5항과 제6항에서는 특정 에이전트가 한 기업의 고정사업장으로 규정될 수 있는 요건들을 제공하고 있다.

전자상거래에 대하여 고정사업장의 개념을 적용할 때에는 새롭고 어려운 의문점들이 많이 제기될 것이다.

첫번째 의문은 원천지국에 한 기업의 고용자가 존재할 필요가 없음을 고려할 때, 외국기업에 의해 소유 혹은 이용되는 서버상의 웹사이트가 제5조 제1항에 나타나 있는 고정사업장 존재의 일반적 조건을 충족시키는지의 여부에 대한 것이다. 이러한 의문에 대답하기 위해서는 서버가 첫째, 기업활동의 장소로 취급될 수 있는지 둘째, '고정된' 것으로 간주될 수 있는지 셋째, 광고·주문·결제와 같은 기업활동이 주기적이고 자동적으로 수행되는지 등에 대한 결정이 요구된다. 특정 사이트가 '고정된 기업활동의 장소'에 해당하는지를 결정하는 데에는 가능한 모든 경우를 반드시 고려하여야 한다.

두번째 의문점은 제5조 제4항의 규정하에서 웹사이트를 통한 기업활동이 사전 준비적 그리고 보조적 활동으로 취급되어 고정사업장으로 간주되지 않는 기업활동의 구체적인 유형은 무엇인가에 대한 것이다. 또한 한 웹사이트의 소유기업과 서비스 공급자의 관계에 대한 것도 의문점으로 제시될 수 있는데 이는 제5조 제5항의 규정하에서 후자가 전자의 에이전트로서 간주될 수 있는지 여부에 관한 것이다.

만약 한 기업의 전자상거래 수행이 특정 국가에 고정사업장을 둔 것으로 간주된다고 결정되었을 경우, 해당 고정사업장에 귀속되는 소득의 규모를 결정하는 것이 필요하다. 일반적으로 특정

OECD 모델조세협약의 제7조에 의하면 한 기업이 특정 국가에 고정사업장을 가지고 있을 경우 해당 기업의 거주국과 관계없이 고정사업장이 설치된 국가가 해당 기업이윤에 대해서 세금을 부과할 수 있다.

고정사업장에 귀속되는 소득을 결정하는 출발점으로 본사와 지사간의 회계처리를 이용하는데 이 경우 특별히 어려운 점은 전통적 의미에서의 지사가 존재하지 않는다는 것이다. 이 외에 고정사업장의 활동으로 취급되어야 할 업무 및 거래의 범위를 결정하는 것 또한 어려운 일이다. 이러한 쟁점들은 전자상거래와 관련된 이전가격을 연구하는 OECD 재정위원회 산하 Working Party No. 6의 이전가격 조정그룹(Transfer Pricing Steering Group)에 의해서 해결방안이 모색되고 있다.

OECD 재정위원회의 고정사업장 작업반이 조사하고 있는 사안은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- ① 전자상거래로 인한 기업이윤에 대한 과세목적의 조세협약 규정들을 수정할 필요가 있는가? 만약 필요하다면 그러한 개정의 장단점은 무엇인가, 특히 납세협력과 관련한 쟁점은 무엇인가?
- ② VAT와 같은 다른 조세를 위해서 사용되는 방법을 이용할 여지는 있는가?
- ③ 전자상거래가 내국세에 부여하는 잠재적 함의는 무엇인가?

4. 디지털화된 정보: 소득의 특징(유형) 구분

컴퓨터 프로그램·서적·음악·영상 등과 같이 디지털화되어 인터넷을 통해 매매가 가능해진 것은 현재 조세조약에 있어서 소득의 특성을 구분하는 데에 상당한 쟁점을 야기한다. 예를 들어 디지털화된 사진의 구매자는 사진 한 장만을 사용할 수 있는 권리를 획득할 수도 있고 회사보고용으로 열 장을 복사할 수 있는 권한을 획득할 수도 있으며 나아가 잡지에 게재하여 대량 유포할 수 있는 권한을 획득할 수도 있다. 이러한 거래의 일부는 한 장의 유형의 사진을 구입하는 것과 동일하게 기업의 이윤으로 간주하여 기업의 거주지국이 해당 이윤에 대하여 과세할 수 있다는 주장이 있을 수 있는 반면 일부는 로열티 소득으로 간주하여 원천지국에서 과세할 수 있다는

주장도 있을 수 있다. 결과적으로 디지털화된 정보의 재생산 및 유포의 완벽한 용이성 측면을 고려할 때 현재의 소득구분 원칙에 대한 수정이 필요할 것이다²⁾.

V. OECD 재정위원회에서 검토되는 정책방안

전자상거래 관련 정보통신기술의 발전에 대한 각국 정부의 반응은 매우 조심스럽다. 지금까지는 어느 국가도 인터넷을 통해 수행되는 활동에 적용할, 기존의 개념들을 수정하는 법률·제도·방침을 제시한 바 없다. 각국의 정부는 전자상거래에 대한 어떠한 대책을 마련하기 전에 OECD와 같은 국제적인 기구를 통해 쟁점사항을 논의하고 나아가 정보통신기술이 어떤 형태로 발전하여 기능할지를 세심하게 관찰하는 입장을 취하고 있다. 현재 OECD 회원국 중에서 12개국 이상이 전자상거래의 조세정책적 함의를 고찰하는 위원회 혹은 특별작업반을 운영하고 있다.

이러한 신중한 접근이 전자상거래 분야에 있어서 명확한 확실성을 기대하는 민간부문에 불안을 야기할 수도 있겠지만 지금으로서는 적절한 대응이라고 판단된다. 인터넷의 글로벌한 본질 및 기술의 급속한 발전으로 미루어 인터넷을 통해 이루어지는 활동으로 창출된 소득과 관련 거래에 대한 과세는 국제적으로 수용 가능한 조세원칙의 확립이 핵심이라 할 수 있다. 이러한 조세원칙은 첫째, 전자상거래의 기능에 대한 공통적 이해 둘째, 기존 조세제도에 대한 재검토 필요성에 대한 공감 셋째, 기존 조세제도의 개정절차에 대한 합의 등이 조세정책 담당자 및 세무행정 당국에 의해 이루어질 때 확립될 수 있다.

1. 부가가치세 관련 사항

다른 조세와 마찬가지로 세무조사의 어려움이나 통제권과 관련된 쟁점들은 부가가치세 행정 당국에 납세협력 수준의 유지와 관련하여 심각한 위협이 되고 있다. 따라서 국제적인 협조 프로그램을 통해 효과적이고 효율적인 상호협조적 조정을 개발하는 것이 탈세 및 조세회피를 방지하는 핵심적인 과제일 것이다.

전자상거래에 대한 비공식작업반은 소비세(consumption taxes)와 관련하여 디지털화된 정보의 온라인 공급 및 이러한 온라인 공급의 결과로 인해 재화와 서비스간에 차이가 사라짐에 따라 현재의 공급장소 규정을 적용함에 있어서 중요한 개념적 문제가 있음을 확인하였다. 이와 관련하여 중요한 것은 공급장소 규정을 보완하여 적절한 조세 메커니즘을 성립할 필요가 있다는 점

2) OECD 모델조세협약(OECD Model Tax Convention)의 제12조 제2항에 로열티를 "payments of any kind received as consideration for the use of, or the right to use, any copyright of literary, artistic or scientific working including cinematograph films……"로 정의하고 있다.

인터넷의 글로벌한 본질 및 기술의 급속한 발전으로 이루어 인터넷을 통해 이루어지는 활동으로 창출된 소득과 관련 거래에 대한 과세는 국제적으로 수용 가능한 조세원칙의 확립이 핵심이라 할 수 있다.

이다. 소위 'call-back'이라는 통신서비스에 대한 유럽연합(EU)의 조치를 전례로 삼아 이러한 문제에 접근할 필요가 있다³⁾. 현재 소비세 특별회의 비공식작업반은 이중과세 및 미과세를 방지하기 위해서 공급장소 개념을 기존의 공급자가 거주하는 장소에서 소비자가 거주하는 장소로 수정할 것을 제안하고 있다.

2. 조세협약(tax treaties)과 관련된 사안

OECD 재정위원회회의의 조세협약에 대한 실무작업 제1반(WP1)은 인터넷을 통한 전자상거래에 있어서 고정사업장과 관련된 쟁점을 현재 두 가지 측면에서 검토중이다. 첫번째 측면은 OECD모델에 사용되는 기존 개념을 전자상거래라는 새로운 형태의 기업활동에 적용하는 방법을 검토하는 것이고, 두번째 측면은 전자상거래의 발전이 고정사업장 개념 및 로열티의 개념에 장기적으로 함축된 의미를 검토하는 것이다. 전자에 대한 연구결과는 1998년 상반기에 보고될 예정이다.

3. 납세협력과 관련된 사안

재정위원회회의의 특별작업반은 전자상거래가 납세협력 수준에 미치는 긍정적 측면 및 부정적 측면에 대해서 다음의 사안에 초점을 맞추어 검토하고 있다.

- ① 기업 및 통화당국이 직면한 부정행위의 위험을 최소화하기 위한 조치를 검토하고 이러한 조치들이 세무행정상의 목적에 어느 정도 이용될 수 있는지에 대한 분석(예: 보안, 암호화, 전자화폐, 도메인네임의 등록)
- ② 기업활동 목적에서 개발된 장치들이 세무행정당국이 필요한 수단과 맞지 않거나 상충되는 경우 납세협력도의 제고를 위해 추가적으로 요구되는 수단의 확인

3) 미국 통신서비스회사의 call-back 서비스로 인해 유럽 각국은 전화사용에 대한 막대한 부가가치세 손실을 경험하였다. 이에 대한 대책으로 유럽연합은 역외 통신서비스 사업자로 하여금 유럽연합에 1997년 7월 1일까지 사업자등록을 하도록 의무화하였다.

- ③ 전자상거래로 인해 세무행정당국이 직면한 위험요소에 대한 이해를 도울 수 있는 인터넷 비즈니스 모델(internet business model)의 고안과 이러한 고안이 세무행정과 관련한 위험요소를 국내 및 국제적 협조에 의해 어느 정도 경감시키는지에 대한 검토
- ④ 새로운 기술을 이용하여 납세자에 대한 서비스 및 행정수행 능력의 질적 향상을 위한 최선의 실행방안 마련
- ⑤ WP8(조세회피 및 탈세 관련 작업반)의 훈령 내에서 전자지불시스템이 가지는 함의 검토

국민연금제도 개선안에 대한 평가

- 국민연금제도개선기획단안과 정부안의 비교 -



全 瑛 俊 / 한국조세연구원 전문연구위원

1. 머리말

우리나라의 국민연금제도는 1988년 처음 도입된 이래 중요한 노후생계보장 수단으로 인식되어 왔으며 국민연금의 적용대상도 지속적으로 확대되어 오고 있다. 1988년 1월 도입당시 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 국민연금이 실시된 이후 1992년 5인 이상 사업장 근로자, 1995년 7월 농어민 및 군 지역 자영자에게 확대 적용되었으며 1998년도 하반기부터는 도시지역 자영자에게까지 적용될 예정이다.

도입된 지 불과 10년이 경과한 시점에 이 제도는 많은 문제점을 노출시키고 있다. 주요 문제점들은 국민연금의 방만한 운영으로 인한 수익률의 하락, 국민연금 재정의 불안정, 국민연금 미적용계층의 소득보장과 여타 공적직역연금제도(공무원연금, 사립학교교원연금, 군인연금)와의 연계문제 그리고 1998년도 하반기로 예정된 국민연금 도시지역 확대에 따른 문제점으로 대별될 수 있다. 만일 계획대로 올해 하반기부터 국민연금의 적용대상이 도시지역으로 확대될 경우 현재 780만명에 불과한 국민연금 가입자가 1,700만 명에 달하여 국민연금제도 수혜의 기득권자가 급격하게 늘어날 것이며 따라서 향후 국민연금제도의 개혁이 더욱 어려워질 것으로 예상된다.

이러한 인식하에서 1997년 6월에 국민연금제도 개선을 위하여 이 분야의 전문가와 정부 및 이익단체의 대표로 구성된 '국민연금제도개선기획단'이 결성되었으며 1997년 12월까지 논의를 계속하여 국민연금의 개선안을 제시한 바 있다. 그러나 연금급여의 대폭적인 하향조정, 연금

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

수급 개시연령의 점진적인 상향조정 등의 내용을 담고 있는 기획단의 개선안은 기존의 국민연금 가입자들로부터 많은 반발을 사고 있다. 이러한 기획단안에 대한 반대안으로 최근 정부는 공청회를 통하여 정부의 제도 개선안을 제시하였다.

기획단안과 정부안은 국민연금기금 운용 개선방안, 미적용계층의 소득보장과 여타 공적연금 제도와의 연계방안 그리고 도시지역 확대적용에 대비한 조치에 대해 상당한 의견접근을 보이고 있으나 연금급여 수준 및 구조 그리고 연금보험료 수준에 대해서는 의견차이가 크다. 또한 국민연금제도 개선안에 대한 평가도 기존의 국민연금 가입자의 이해득실을 중심으로 이루어지고 이 제도의 올바른 장기발전방향에 대한 논의는 부족한 실정이다. 따라서 본고에서는 기획단안과 정부안을 상호 비교·평가함으로써 이들 안에 대한 국민들의 올바른 이해를 돕고자 한다.

II. 국민연금제도의 문제점

국민연금의 가장 심각한 문제는 장기적 재정의 불안정성이라고 할 수 있다. 우리나라 국민연금의 재정운용방식이 적립방식을 기본으로 하고 있고 또한 현재 국민연금급여가 본격적으로 이루어지지 않고 있으므로 현재 상당한 규모의 국민연금기금이 적립되어 있는 것이 사실이다 (1997년 9월말 현재 26조 692억원). 그러나 2008년 완전노령연금이 본격적으로 이루지는 시점 이후에는 기금규모가 급격히 하락할 것으로 전망되고 있다. 최근 국민연금관리공단의 재정추계에 의하면 2020년에는 당해연도 재정수지 적자가 발생하고 2031년에는 적립기금이 완전히 소진될 것으로 예상된다. 이와 같은 재정불안정은 '낮은 보험료부담·높은 연금급여' 체계와 급속한 인구구조의 노령화에 기인한다고 할 수 있다. <표 1>에 의하면 국민연금제도가 성숙된 나라에서의 보험료, 급여수준 및 연금수급 개시연령을 우리나라의 경우와 비교하면 우리나라의 국

<표 1> 주요국의 보험료 및 급여수준

(단위: %, 세)

	한국	일본	독일	스웨덴	미국
연금보험료	9.0	17.35	20.3	19.33	12.3
연금급여수준 (최종급여수준 대비)	70	69	70	60	40
연금수급 개시연령	60	65	65	65	65

국민연금의 가장 심각한 문제는 장기적 재정의 불안정성이라고 할 수 있다. 이는 '낮은 보험료부담·높은 연금급여' 체계와 급속한 인구구조의 노령화에 기인한다고 할 수 있다.

민연금의 재정 불안정은 1988년 도입 당시부터 이미 예견된 것이라고 할 수 있을 것이다.

국민연금의 또 다른 문제점으로 지적되는 것은 기금운용에 대한 국민의 불신이 팽배해져 있다는 점이다. 이는 국민연금기금 운영의 투명성 미흡과 수익률 저하로 인해 발생한 문제라고 할 수 있다. 국민연금의 기금은 공공부문, 금융부문, 복지부문에 나누어 운용되고 있다. 기금운용의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 사항은 국민연금기금의 공공부문 예탁이 너무 높으며 보장되는 수익률도 금융부문에 비하여 낮다는 점이다. 국민연금의 공공부문 예탁은 1993년까지는 신규 조성자금의 50% 수준이었으나 1994년도 공공자금관리기금법의 시행으로 예탁규모가 증가하여 1997년 9월 현재 그 비율이 68.1%에 달하고 있으며 수익률도 금융부문에 비해 1.45%포인트 정도 낮다.

〈표 2〉 국민연금기금 부문별 수익률 추이

(단위: %P)

	1988	1990	1994	1995	1996	1997.9
계	11.98	12.55	12.10	12.11	10.75	10.69
공공부문	11.0	11.0	10.25	11.64	10.30	10.33
금융부문	12.95	13.83	13.91	13.11	11.86	11.78
복지부문	-	-	10.94	10.68	9.69	8.74
공공·금융차이	-1.95	-2.83	-3.66	-1.47	-1.56	-1.45

그러나 보다 근본적인 문제는 국민연금기금 운용의 투명성이 확보되지 않고 있다는 점이다. 국민연금기금이 공공자금기금으로 예탁되는 규모가 '국민연금기금운용위원회'에 의하여 결정되지 않고 공공자금관리기금법에 의해 제한 없이 공공자금관리기금에 의무 예탁하게 되어 있고 예탁자금에 대한 국민연금기금의 권리도 정부가 공식적으로 발행한 국채가 아닌 재정경제원 장관의 예탁증서에 의해 표시되어 국민연금 가입자의 권리보호가 미흡한 실정이다. 또한 기금운용

에 대한 전반적인 논의를 하기 위해 설치된 국민연금기금운용위원회는 본연의 기능을 수행할 만큼 활성화되지 못하고 있다. 따라서 이러한 국민연금기금운용의 투명성 확보에 대한 조치가 이루어져야 할 것이다.

국민연금의 또 다른 문제점은 1998년 하반기부터 국민연금이 도시지역 자영업자에게까지 확대 적용되어 전국민 연금제도가 실시될 것이라는 사실과 깊은 관련이 있다. 국민연금의 도시지역 확대의 가장 큰 문제점은 대상자의 소득과약이 어렵다는 것이다. 확대실시 대상자에게는 도시지역에 거주하는 자영업자, 5인 미만 사업장에 근무하는 상용근로자와 고용주 그리고 전산업의 임시·일용근로자가 포함되고 있다. 이들 계층들은 그 성격상 소득과약이 곤란하다. 소득과약의 어려움이 파생할 가장 심각한 문제는 우리나라 국민연금의 급여산식상 소득재분배 요소가 강한 것과 깊은 관계가 있다¹⁾. 현행의 국민연금급여산식은 균등분과 소득비례분으로 나누어지는데 균등분은 연금급여자의 은퇴 전년도 국민연금 전체 가입자의 소득수준에, 소득비례분은 가입자의 국민연금 가입기간 동안의 소득수준에 연동되어 있다. 만일 현행의 국민연금급여산식을 유지한 채 국민연금이 도시지역에 확대 적용된다면 소득과약이 비교적 용이한 사업장 가입자로부터 소득과약이 어려운 도시지역 확대적용자에게 소득이 이전되는 문제점이 야기될 것이다. 이는 도시지역 확대적용 대상자들이 자신들의 소득을 축소보고함으로써 연금보험료 납부 부담을 줄이고 납부보험료에 비하여 상대적으로 많은 연금급여를 받으려 하는 유인이 존재하기 때문이다. 소득의 축소·은폐는 1995년도 7월부터 실시된 농어촌지역 국민연금제도 실시에서도 목격한 바 있다.

마지막으로 국민연금제도의 미적용계층의 소득보장 및 공적연금간 연계문제를 들 수 있다. 국민연금의 도시지역 확대적용에도 불구하고 제도적용에서 소외되는 계층에는 기존의 노령계층과 전업주부 및 자영자의 협업 배우자에 대한 연금수급권 문제가 제기될 수 있으며 국민연금, 공무원연금, 사립학교교원연금, 군인연금 등 공적연금체계하에서 제도간 이동시 최소가입기간이 충족되지 않은 경우 연금수급권을 확보하지 못하는 경우가 발생할 수 있다는 문제점이 있다.

III. 국민연금제도개선 건의안(국민연금제도개선기획단 개선안 대 정부의 개선안)

국민연금제도의 문제점을 해결하기 위하여 제시된 개선안으로 대표적인 것이 국민연금제도개선기획단의 개선안과 정부의 개선안이다. 이 두 안은 국민연금기금 운용문제, 도시지역 확대대상자에 대한 조치 그리고 미적용대상자에 대한 연금수급권 확보에 대한 조치에는 많은 공통점을

1) 현행의 국민연금급여의 구조는 균등분과 소득비례분의 비율이 4:3으로서 균등분의 비중이 매우 높아 소득재분배 요소가 강한 것으로 평가될 수 있다.

국민연금제도개선기획단의 개선안과 정부의 개선안은 국민연금기금 운용문제, 도시지역 확대대상자에 대한 조치 그리고 미적용대상자에 대한 연금수급권 확보에 대한 조치에는 많은 공통점을 지니고 있다.

지니고 있으나 국민연금급여의 구조 및 수준 그리고 국민연금보험료의 수준에 대해서는 근본적인 시각의 차이를 보이고 있다.

국민연금기금 운용개선에 대해서는 국민연금기금의 투명성과 전문성을 제고하기 위하여 국민연금기금운용위원회에 의한 공공자금 예탁규모의 결정, 재정투융자특별회계 내의 국민연금계정 신설, 국민연금기금운용위원회의 근로자, 사용자, 자영자 대표 등 가입자대표 참가의 확대, 국민연금기금 운영제고를 위한 전문성 제고 및 사후평가제도, 특히 국민연금기금 운영을 국회가 심의하는 방안의 도입이 제시되고 있다. 이러한 안들은 현행 제도하에서 국민연금기금의 공공자금 예탁비율이 일방적으로 정부에 의해 결정되고 공공자금에 예탁된 국민연금기금의 운용에 대한 사후평가가 미흡한 점을 감안할 때 상당히 획기적인 조치라고 할 수 있다.

두 안의 차이점으로는 기금운용 수익률 제고를 위해서 기획단안에서는 향후 기금운용을 민간 투자회사에 위탁하는 방안을 제시하고 있는 반면 정부안은 국민연금관리공단 내 기금운용부를 확대 개편하고 기금운용 전문인력을 보강하는 방안을 내놓고 있다는 점이다.

도시지역 확대에 대한 조치, 미적용대상계층에 대한 조치 그리고 여타 공적연금간 가입기간연계에 대한 조치에 대해서 두 안은 공통적인 견해를 보이고 있다. 도시지역 확대를 위해서는 소득 초과세자료, 의료보험 부과기준 및 각종 임금조사자료를 이용하여 추계한 소득을 신규가입자의 신고소득과 비교하여 국민연금관리공단이 직권으로 조정한다는 것을 그 내용으로 하고 있다.

미적용계층에 대한 조치로는 먼저 여성의 연금수급권을 확대하기 위하여 전업주부와 부부협업 자영자의 배우자에 대한 임의가입제도를 활성화하고 이혼시 부부공동으로 획득한 연금 또는 수급권을 균분하여 이혼여성에 대한 연금수급권을 보장하는 방안을 제시하고 있다. 또한 기존의 고령계층을 위해 50세 이상인 자를 대상으로 특례노령연금을 확대하는 방안을 제시하고 있다. 타 공적연금제도와의 연계를 위해서는 타 공적연금 가입기간을 인정하여 국민연금 가입자의 연금수급권이 계속 확보되도록 하는 가입기간 통산제도를 도입할 것을 제시하고 있다.

그러나 국민연금급여의 구조와 수준 및 연금보험료 수준에 대해서는 국민연금제도개선기획단

안과 정부의 개선안이 매우 다른 시각을 보이고 있다. 연금급여에 대해서 기획단안에서는 연금 급여율을 현재 70% 수준에서 40%로 대폭 하향조정하고 현행의 균등분에 해당하는 기초연금과 현행 소득비례부분에 해당하는 소득비례연금의 비율을 2:3으로 조정하여 연금에 의한 소득재분 배 기능을 약화시키고 있다. 반면 정부안은 연금급여율을 50%, 55% 그리고 60%로 복수안을 제시하고 있으며 기초연금과 소득비례연금의 비율을 1:1로 규정하고 있다. 연금수급 개시연령 에 대해서는 두 안 공히 2013년부터 5년 간격으로 1세씩 상향조정하는 안을 내놓고 있다. 연금 보험료 수준에 대해서 기획단안은 그 수준을 당분간 현행의 9% 수준을 유지하되 재정균형을 위 해 2025년 이후 12.65%까지 상향조정하는 검토방안을 내놓은 반면 정부안은 2010년부터 연

〈표 3〉 건의안의 주요내용

	현행 제도	기획단 건의안	정부 건의안
보험료 부과대상	• 18세 이상 60세 미만 사 업장 근로자 및 농어촌지 역 자영자	• 도시지역 자영자 확대 적용	• 기획단 건의안과 동일
연금급여수준 (40년가입시)	• 70% 균등분:소득비례=1:1	• 40% 기초:소득비례=2:3	• 50%, 55%, 60% 기초:소득비례=1:1
보험료율	• 5년간격으로 3%에서 9% 까지 단계적 조정.	• 2009년까지 9% 유지 • 2025년 이후 12.65%	〈표 4〉 참조
수급연령	• 60세	• 2013년부터 5년간격으로 1세씩 상향 조정(65세까 지)	• 기획단 건의안과 동일
기본구조	• 일원형: 균등부분+소득비례부분	• 이원형: 기초연금, 소득비례 연금 으로 분리	• 일원형: 기초연금, 소득비례 연금 통합
재정운영방식	• 적립방식 • 기금통합운영	• 적립방식 • 기금분리운영	• 적립방식 • 기금운용통합
재정추계	• 기금고갈연도:2031년 • 최대적립금:2019년에 396조	• 기금고갈 없음 • 최대적립금:2080년에 3,135조	〈표 4〉 참조

기획단안과 정부안의 근본적인 차이점은 국민연금재정 안정화를 위하여
 기획단안이 연금급여수준을 하향 조정하는 안에 가까운 반면 정부안은 연금보험료를
 상향 조정하는 안에 가깝다는 것이다.

금보험료를 상향조정하여 최고 17.80% 수준까지 상향조정한다는 안을 내놓고 있다. 기금운용
 에서도 기획단안의 경우 기초연금기금과 소득비례연금기금을 분리 운영하는 안을 제시하고 있
 는 반면 정부안에서는 두 기금을 통합하여 운영하는 안을 내놓고 있다.

기획단안과 정부안의 근본적인 차이점은 국민연금재정 안정화를 위하여 기획단안이 연금급여
 수준을 하향 조정하는 안에 가까운 반면 정부안은 연금보험료를 상향 조정하는 안에 가깝다는
 것이다. '저부담·고급여'로 표현되는 현행 국민연금구조의 불균형이 야기하는 국민연금재정의
 불안정을 치유하기 위해서는 필연적으로 국민연금보험료를 상향 조정하거나 연금급여를 하향
 조정하여야 할 것이다.

국민연금제도 개선을 위한 양자택일을 하기 위해서는 노후소득보장에 대한 정부와 민간의 역
 할 분담에 대한 가치판단이 선행되어야 할 것이다. 다시 말하면, 노후소득보장을 위해 강제저축
 수단인 국민연금을 동원하여야 하는지 아니면 개인의 자율적인 의사결정에 맡겨야 하는지에 대
 한 가치판단이 선행되어야 하는 것이다. 또한 국민이 부담할 수 있는 보험료 수준의 한계가 어느
 정도인지에 대한 평가도 있어야 할 것이며 현 경제상황에 대한 고려, 특히 1997년 12월 이후
 IMF경제체제로 들어선 이후 급격한 경기침체와 대량실업이 예상되고 있는 현 상황에서 국민연
 금이 경제에 미치는 영향이 어떠한 것인지에 관해서도 심각하게 고려해야 할 것이다. 이러한 점

〈표 4〉 급여율 조정에 따른 보험료 수준 및 재정추계(정부안)

	2010	2015	2020	2025	비 고
(50%)	10.80	12.50	14.20	15.90	
55%	10.85	12.65	14.45	16.25	2080년 적립금 1,885조
60%	11.20	13.40	15.60	17.80	2080년 적립금 2,013조

자료: 보건복지부, 「국민연금제도 개선방향」, 공정회자료 98-01, 1998.

들을 감안하여 여기서 필자는 연금급여구조 및 수준과 연금보험료 수준에 대한 국민연금제도개선기획단의 개선안과 정부의 개선안에 대해 다음과 같은 평가를 내리고자 한다.

우선 정부가 내놓은 연금급여수준인 연금급여율은 너무 높다고 생각한다. 정부가 제시한 연금급여율 50%, 55%, 그리고 60%를 유지하기 위해서는 장기적으로 연금보험료를 각각 15.90%, 16.25%, 그리고 17.80% 수준까지 상향 조정해야 한다고 한다. 과연 이러한 높은 수준의 보험료를 국민들이 부담할 수 있는가에 대한 의문을 갖지 않을 수 없다. 더욱 문제가 되는 것은 이러한 수준의 연금보험료율이 장기적으로 국민연금의 재정안정화를 보장할만한 수준이 아니라는 것이다. 정부가 제시하고 있는 자료에 의하면 정부 개선안의 연금급여율과 연금보험료 수준으로는 장기적으로 유지할 수 있는 기금배율이 4 정도라고 한다. 기금배율이 4라는 것은 특정연도의 기금수준이 연간 연금급여 지출총액의 4배 수준에 불과하다는 것이다. 다시 말하면 어떠한 예기치 못한 사정으로 인해 연금보험료를 징수할 수 없어 국민연금의 수입이 없는 경우 그때까지 적립한 기금으로는 정상적인 연금급여를 4년 이상 할 수 없다는 것이다. 민간연금의 경우 기금배율을 15 수준 정도로 유지하는 것이 일반적인 현상이라는 점을 감안할 때 기금배율 4는 장기적인 국민연금의 재정 안정화를 보장하기에는 미흡한 수준이라고 할 수 있다. 따라서 연금급여 수준을 정부안대로 유지하기 위해서는 필연적으로 추가적인 연금보험료의 인상이 필요할 것이다.

또 하나 감안해야 할 사항으로 국민연금이라는 강제저축의 도입이 국민의 경제활동에 미치는 영향에 대해 심각한 고려가 있어야 한다는 것이다. 구미 선진국의 경험에 의하면 국민연금이라는 강제저축수단이 야기하는 왜곡이 경제활동에 많은 부담이 되고 있다고 한다. 예를 들어 국민연금제도 강화에 의한 민간저축률의 하락, 고연령 근로자의 조기은퇴 경향 그리고 노동에 대한 조세적 성격이 강한 연금보험료의 인상이 야기하는 노동공급에 대한 왜곡의 정도는 매우 심각하다고 평가되고 있다. 이러한 점에서 구미 선진국에서는 국민연금제도의 규모를 줄여 나가고, 경우에 따라 국민연금의 민영화를 추진하는 사례가 속출하고 있는 점을 감안하여야 할 것이다. 국민연금급여의 대폭적인 하향조정에 반대하는 이유로 제시되고 있는 ILO기준을 현 시점에서 반드시 따를 필요가 있는 것인가에 대해서도 심각히 고려하여야 할 것이다. 따라서 장기적으로 경제주체들의 합리적인 저축행위를 유도하고 국민연금제도가 초래하는 경제활동의 왜곡을 최소화하는 방향으로 국민연금제도의 개선이 이루어져야 할 것이며 이 점에서 기획단이 제시한 국민연금급여의 하향 조정에 의한 제도의 개선이 이루어져야 한다고 사료된다.

이와 관련하여 언급하고자 하는 것은 기초연금기금과 소득비례연금기금의 분리 운영이 장기

장기적으로 경제주체들의 합리적인 저축행위를 유도하고 국민연금제도가 초래하는 경제활동의 왜곡을 최소화하는 방향으로 국민연금제도의 개선이 이루어져야 할 것이다.

적인 국민연금제도 개선에 도움이 될 수 있다는 점이다. 먼저 연금기금계정을 분리함으로써 제도운영의 신축성을 기할 수 있다. 기초연금과 소득비례연금은 그 성격과 기능을 달리하고 있다. 기초연금은 기초소득보장과 소득재분배 기능을 담당하고 있으며 소득비례연금은 상대적으로 정부가 제공하는 저축수단으로서의 기능이 강하다. 따라서 기금운용도 이러한 기능을 고려하여 이루어져야 할 것이다. 기초연금의 경우 보다 안정성을 우선하여 기금운용이 이루어져야 할 것이며 소득비례연금의 경우는 상대적으로 수익성을 강조하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

기초연금과 소득비례연금의 분리는 추후 사회여건 변화에 따른 제도변경을 용이하게 하는 장점을 지니고 있다. 예를 들어 통일시 북한에 거주하는 주민에 대해 기초연금만을 보장함으로써 정부의 재정부담을 덜 수 있으며 장기적으로 소득비례연금을 민영화하는 여지를 남겨 놓는다는 점에서도 의의를 찾을 수 있을 것이다.

IV. 맺는 말

도입 10년을 넘어서고 있는 국민연금제도의 개선안으로 제시되고 있는 기획단안과 정부안을 비교·검토한 결과 필자는 장기적인 국민연금보험료 수준, 국민연금에 의한 경제활동의 왜곡, 선진국의 경험에 비추어 연금급여의 대폭적인 하향 조정에 의한 재정안정화를 적절한 개선방안으로 평가한 바 있다. 두가지 안에서 공통적인 기금운용 개선안과 국민연금 미적용계층의 소득보장과 여타 공적직역연금제도(공무원연금, 사립학교교원연금, 군인연금)와의 연계문제에 대한 개선안은 대체로 올바른 방향으로 작성된 것으로 여겨진다.

그러나 국민연금의 도시지역 확대에 대해서는 필자는 다소 다른 견해를 가지고 있다. 문제는 금년도 하반기로 예정되어 있는 국민연금의 도시 자영업자로의 확대적용을 고수하여야 할 필요가 있느냐 하는 점이다. 위에서도 언급하였듯이 확대적용자들의 소득과약이 용이하지 않아 사업장 가입자와 도시지역 자영업자간의 소득의 역분배현상이 큰 문제로 대두될 것이며 또한 확대적용

을 위한 시범사업도 올해 상반기로 예정되고 확대적용자의 소득추계도 제대로 이루어지고 있지 않은 상황에서 900만명에 가까운 신규가입자들을 일시에 수용할 수 있을지에 대해 의문을 가질 수밖에 없다. 또한 지난해 12월부터 우리 경제가 IMF체제하로 들어섬에 따라 향후 급격한 경기 침체와 대량실업이 예상되고 있는 시점에서 확대적용 대상자, 즉 도시지역 자영자, 소규모사업장의 고용주 및 근로자들에게 추가적인 보험료 부담을 지움으로써 경기침체를 심화시킬 필요가 있는지에 대해서도 의문을 제기할 수밖에 없다. 따라서 국민연금의 도시지역 자영업자로의 확대 시기는 이러한 점을 감안하여 재조정되어야 할 것이다.

국민연금 가입대상자가 국민연금제도의 대폭적인 개선 없이 예정대로 도시지역 자영자로 확대된다면 본래의 취지와는 달리 향후 우리 경제에 큰 부담이 될 것임에 분명하다. 따라서 경제원칙에 합당한 국민연금제도 개선을 위한 정부와 이 분야의 전문가들의 냉철한 판단이 어느 때보다도 요청되는 시기라고 할 것이다. ~~KIP~~



공공부문 생산성 제고를 위한 연구

국가경영의 새로운 방향정립을 위한 조치들이 시행되고 있다.

한국조세연구원에서는 공공부문의 개편과 혁신을 도모하기 위해 공공부문의 투입과 산출이 연계되는 행정과정과 정보체계, 생산성 지표의 개발 및 측정, 이와 관련된 예산·회계·감사·조달제도 등 방대한 분야에 걸쳐 문제점을 지적하고 포괄적인 개선방안을 제시한 바 있다.

『재정포럼』에서는 지난해 한국조세연구원에서 발간한 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구』(전4권)의 주요내용과 정책시사점을 발췌, 게재한다.

<편집자주>

1. 공공부문 생산성 제고를 위한 개념 틀과 현실적 과제 / 尹建永
2. 공공부문 생산성 지표의 개발과 활용 / 朴宰完 · 玄鎭權 · 林周瑩
3. 공공부문 생산성 제고를 위한 행정정보화의 효율적 추진방안 / 崔鍾元
4. 정책결정과정과 공공서비스 제공과정의 개선방향 / 安鍾範
5. 국가경쟁력과 경제성장 / 張權鎬
6. 공공부문 생산성과 예산제도의 개선방안 / 柳一鎬
7. 공공부문 회계의 생산성과 정부회계제도의 개선방안 / 李恩尙 · 李俊奎
8. 공공부문 생산성과 공공감사의 합리화방안 / 朴宰完
9. 공공부문 생산성과 정부조달제도의 개선방안 / 鄭暎憲
10. 공기업의 효율성 제고 및 경쟁력 강화방안 / 林陽澤

공공부문 생산성 제고를 위한 개념 틀과 현실적 과제

尹建永 / 연세대학교 경제학과 교수

1. 주요내용

1. 경제환경의 변화와 정부생산성의 중요성

국경 없는 자유경쟁을 핵심으로 하는 새로운 국제경제질서가 형성되고 있는 현 시점에서 선진국을 향한 발걸음을 재촉하고 있는 우리나라가 성장과 발전을 지속하여 국제사회에서 위상을 높이고 통일과 민족중흥을 이룩하기 위해서는 내실을 다지며 국제경쟁력을 확보하는 것이 중요하다. 국가발전을 위해서는 정부는 물론 가정, 기업, 종교단체, 기타 비정부조직(NGO) 할 것 없이 사회 전반의 역량을 개발하고 결집하여 효과적으로 활용할 수 있어야 한다. 그러나 최근 국가발전에 대한 정부의 기여가 기대에 미치지 못하고 있다는 평가를 배경으로 정부생산성의 제고가 중요한 국가적 과제로 떠오르고 있다.

1980년대까지만 해도 30여년간의 고도성장과정에서 주도한 정부에 대한 신뢰는 거의 절대적이었으며, 권위주의적 정치행정 문화는 정부생산성에 대한 평가나 반성을 할 수 있는 여유를 허용하지 않았다. 그러나 권위주의 정부에서 민주정부

로 전환되기 시작한 1990년대에 들어오면서 정부생산성에 대한 비판적인 논의가 공개적으로 이루어지기 시작하였다. 특히 1996년에는 예상을 훨씬 넘는 237억달러의 대규모 경상수지 적자가 발생하여 한국경제의 국제경쟁력이 위기에 처했음이 드러나자 정부생산성에 대한 강한 회의론이 제기되었다. 지난 30여년간의 성공적인 경제발전을 주도해 온 정부가 마침내 사회발전의 걸림돌이 되고 있다는 평가를 받기에 이르렀으며, 정부생산성의 제고는 이제 국가전략의 핵심과제로 등장하게 되었다. 정부가 고도성장의 엔진이었다는 찬사에 익숙해진 사람들에게 이는 놀라운 일임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 산업의 경쟁력은 기업의 내부적 효율성뿐만 아니라 정부정책에 따른 기업환경의 변화에도 큰 영향을 받기 때문에 산업의 국제경쟁력 저하에 대한 책임의 일단이 정부에 돌아갈 수 있다. 그것은 경제발전에 대한 공로의 일부를 정부가 차지한 것과 동일한 논리의 당연한 귀결이기도 하다.

지난 30여년간 고도성장으로 한국사회는 엄청난 변화를 경험하였으며, 한국을 둘러싼 국제환경도 많이 변하였다. 그럼에도 불구하고 정부의

역할, 관리방식, 행태는 별로 달라진 것이 없다. 정부의 환경과 시대적 역할이 변했는데도 정부는 달라지지 않았다는 것은 유기체인 정부조직의 경직화와 기능저하를 의미한다. 정부가 경제개발의 견인차 역할을 성공적으로 해냈다는 찬사에 도취되어 있는 사이에 세상은 변했고 정부생산성은 낮아지게 된 것이다.

1980년대 후반부터 급속하게 진행되고 있는 국제경제질서의 재편으로 국제경쟁력의 중요성은 한층 더 커지게 되었다. 또한 정보가 광속으로 처리·전달되고 지식과 창의성이 중시되는 21세기 정보사회의 도래는 환경의 변화에 대해 기민하고도 창의적으로 대응하지 못하는 어떤 사회적 존재도 성공할 수 없음을 예고하고 있다. 특히 환경과 시대적 역할의 변화에 기민하게 대응하지 못하는 정부의 생산성과 국제경쟁력은 빠른 속도로 낮아지고, 비생산적이고 경쟁력 없는 정부의 무게에 짓눌린 사회는 존립이 위태로워지게 될 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 정부의 생산성을 높이는 것이 중요한 국가적 과제가 되는 것은 당연한 일이다.

2. 낮은 정부생산성의 원인

우리나라의 정부생산성이 낮은 이유는 관점에 따라 여러 가지 방법으로 정리할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 정부의 활동을 궁극적으로 사회복지율을 높이기 위한 일종의 생산과정으로 보고, 정부의 생산성은 사회복지 극대화를 목적으로 하는 정부의 성과를 나타내는 것으로 정의하였다. 다시 말하면 정부의 생산성은 정부사업의 성과와 호환적으로 사용될 수 있으며 효율성, 효과성, 정

우리나라의 정부생산성이 낮은 이유는
첫째, 정부의 관리가 요소의 투입과 절차를 중심으로 이루어지고 사업의 결과나 성과는 소홀히 다루지며 둘째, 시장원리가 경시되고 셋째, 정보의 생산과 활용이 제대로 이루어지지 않고 있으며 정부중심적 사고가 만연하고 국민에 대한 책임성이 결여되어 있다는 데 있다.

부의 역할과 목표의 적절성을 포괄하는 개념으로 보는 것이다. 이러한 관점에서 우리나라의 정부생산성이 낮은 첫번째 이유로 꼽을 수 있는 것은 정부의 관리가 요소의 투입과 절차를 중심으로 이루어지며 사업의 결과나 성과는 소홀히 다루진다는 것이다.

둘째, 시장원리가 경시되고 있다는 것이다. 시장이 결코 완전한 것이 아니기 때문에 시장원리가 만병통치약은 아니다. 그러나 한국경제의 성장과 구조적 복잡성의 증대는 정부가 시장에 깊숙이 개입하고 간섭하던 개발시대의 행태에서 하루 빨리 벗어나 민간의 자율성과 창의성을 살릴 수 있는 경제질서를 구축할 것을 요구하고 있으며, 무한경쟁을 전제로 하는 국제경제질서의 개편은 이러한 체제정비를 더욱 절실하게 만들고 있다.

셋째, 정부의 생산성을 높이는 데 필요한 기본적인 정보의 생산과 활용이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다. 특히 정부사업의 비용과 효과를 분석하여 성과를 평가하고 자원배분의 합리성을 높이는 데 긴요한 정보의 부족은 정부생산성 제고의 중요한 걸림돌이 되고 있다. 정부활동

정부생산성 제고를 위한 실천적 과제로는 성과중심의 정부관리, 시장원리의 적용범위 확대, 정보공개와 정책결정 과정의 개방 등을 통한 정책결정의 개선, 예산운용의 신축성 확대와 성과중심의 예산관리, 권한 이양과 지방화 등을 통한 정부조직 개편, 과잉신분보장의 폐지와 업무와 보상의 조화를 도모하는 인사관리제도의 개선 등이 있다.

과 성과에 대한 정보의 개발과 공개는 정부로 하여금 투입과 절차중심의 관리방식에서 벗어나 결과와 성과중심의 경영으로 전환하게 하고, 정부의 투명성을 높이고 대리인 문제를 완화하여 수요자의 만족에 충실하도록 하는 효과도 지니게 될 것이다.

넷째, 정부중심적 사고와 국민에 대한 책임성 결여가 정부생산성을 떨어뜨리는 중요한 요인이 되고 있다. 정부중심적 사고가 만연하고 국민에 대한 책임성이 결여되어 있는 것은 부분적으로 투입과 절차중심의 관리에도 원인이 있다. 이러한 제도적 요인 외에 중앙집권적 전통과 관공민비와 같은 비민주적 사고가 관료제의 폐쇄성, 경직성, 몰인격성과 상승작용을 일으킨 면도 있다.

II. 정책시사점

정부생산성 제고를 위한 실천적 과제는 대부분 한국정부의 생산성이 낮은 원인에서 쉽게 도출될 수 있다. 본 연구에서 강조하는 것은 성과와 보상의 연계 등을 통한 성과중심의 정부관리, 민영화와 규제개혁 등을 통한 시장원리의 적용범위 확

대, 정보공개와 정책결정 과정의 개방 등을 통한 정책결정의 개선, 예산운용의 신축성 확대와 성과중심의 예산관리, 권한 이양과 지방화 등을 통한 정부조직 개편, 과잉신분보장의 폐지와 업무와 보상의 조화를 도모하는 인사관리제도의 개선 등이다.

정부생산성 제고를 위한 개혁은 어려운 일이다. 그러나 불가능한 일은 아니며 우리나라의 국제경쟁력을 높이기 위해서는 반드시 이루어야 할 과제이다. 개혁은 다양한 이해의 상충을 수반하는 과정이기 때문에 개혁의 당위성과 현실 사이에는 엄청난 괴리가 있을 수 있음에 유의하여야 한다. 개혁의 궁극적인 목적은 국민의 이익과 국가의 발전을 위해 정부생산성을 높이는 것이다. 한편 관련 이해 당사자들의 참여와 협력이 없다면 개혁은 성공하기 어렵다. 다행인 것은 공무원들도 정부의 생산성이 낮다는 사실을 인정하고 정부생산성을 높이기 위한 정부조직의 대폭적인 축소개편, 인사제도와 예산운용의 신축성 제고, 정책결정 과정의 합리화 등의 필요성에 공감하고 있다는 사실이다. KDI

공공부문 생산성 지표의 개발과 활용

朴 宰 完 / 성균관대학교 행정학과 교수

玄 鎭 權 / 한국조세연구원 연구위원

林 周 瑩 / 한국조세연구원 연구위원

1. 주요내용

1. 정부생산성 측정지표의 요건

정부생산성의 측정은 행정개혁의 핵심수단이다. 생산성 측정은 성과관리의 큰 틀 속에서 체계적으로 접근되어야 하므로 생산성 측정결과는 독립적인 감사인이 검토하고, 측정결과는 프로그램에 환류되며, 보상과 책임추궁의 기초자료로 활용되어야 한다. 또한 생산성 지표는 국민과 각급 기관 관리자의 참여하에 지속적으로 보완, 수정되어야 한다.

생산성 지표는 타당성과 신뢰성, 비교 가능성, 외부 영향의 최소화, 관리자에 의한 역기능 배제성 등의 요건을 갖추어야 한다. 지표에 따른 생산성 측정의 문제점은 공무원의 적응 또는 우회에 따른 역기능, '평균의 오류', 측정비용과 측정효과가 시현되는 데 장시간이 소요되는 점, 공공부문의 특성에 따른 생산성 측정의 애로 등이다.

2. 정부생산성 측정지표의 활용분야

우리 정부에서 생산성 지표를 쉽게 적용할 수

있는 분야는 첫째, 비교대상이 많고 정형화된 집행업무를 다루는 지방자치단체와 세무, 경찰, 소방관서 등 중앙정부의 산하기관 둘째, 서비스 단위가 명확하고 수익자 부담원칙이 적용되므로 민간부문과 비교가 가능한 공기업과 사업소 단위기관 셋째, 공통적으로 수행하는 관리, 막료업무 넷째, 단기간에 효과가 나타나는 경상지출 분야 등이다. 하지만 우리 정부는 생산성을 체계적으로 측정하는 제도를 갖추지 못하고 있다.

OECD 회원국들은 정부생산성과 공공서비스의 질을 측정하기 위한 노력을 다각적으로 기울이고 있다. 이를 파악하기 위해, 공공서비스 기준 제정, 성과협정의 체결, 성과정보 공개 등 이들 국가의 공통적인 추세와 함께 영국, 미국, 캐나다, 호주, 핀란드, 일본 등 6개 국가의 생산성 측정사례를 간략히 살펴보았다.

3. 정부생산성 측정에 대한 공무원 설문조사 결과

또한 생산성 지표에 대해 국가공무원 623명을 대상으로 설문조사도 실시하였다. 생산성에 대한 인식과 생산성 지표 개발의 필요성에 대해

정부생산성의 측정은 행정개혁의 핵심수단이다. 생산성 측정은 성과관리의 큰 틀 속에서 체계적으로 접근되어야 하므로 생산성 독립적인 감사인이 검토하고, 측정결과는 프로그램에 환류되며, 보상과 책임추궁의 기초자료로 활용되어야 한다. 또한 생산성 지표는 국민과 각급 기관 관리자의 참여하에 지속적으로 보완, 수정되어야 한다.

70~80%가 긍정적으로 응답한 반면, 실제로 생산성을 측정하는 경우는 20%에 불과하였다. 다만 앞으로 측정할 계획이라는 응답이 30%에 달해 고무적이었다. 생산성을 측정하지 않는 이유로, 측정의 폐해나 실효성보다 측정의 어려움과 척도의 미비가 부각되었다. 생산성을 측정하더라도 측정지표를 사용하는 경우는 드물어 측정지표의 개발이 시급함을 알 수 있었다. 생산성 측정결과는 대다수가 근무성적 평정과 성과급의 기준으로 활용될 것을 선호하였다.

II. 정책시사점

우리나라 중앙정부의 생산성 지표를 예시적으로 제시하였는데, 예산심사에 활용할 수 있도록 정량적, 계량화 지표만 고려하였다. 제시된 지표는 그 성격에 따라 노동 생산성, 생산량, 수익률, 이용률, 진도율, 오류율, 서비스 소요시간, 결과, 단위비용 등 9가지로 대별된다. 측정대상별로는 지방정부를 포함한 정부부문 전체의 지표, 중앙정부의 총괄지표, 경상적 지출을 중심으로 중앙행정기관별 생산성을 비교할 수 있는 공통지표로

나닌다. 총괄지표는 다시 국제수입, 세외수입, 기능별 주요 재정지출사업으로 구분하였다.

이들 지표의 1차적인 활용단계는 예산심사 과정이다. 그러나 예산심사 외에 예산심의(국회), 심사평가(행정조정실), 성과감사(감사원), 조직관리, 인사관리, 사무능률 개선과 행정전산화(총무처), 법제심의(법제처), 국정 홍보(공보처), 지방재정교부금 배분(내무부, 교육부) 등 생산성 지표에 대한 수요는 많다. 지표의 작성·평가·활용과정은 첫째, 행정조정실장이 총괄하여 지표, 산식, 작성지침을 중앙행정기관에 시달하고 둘째, 중앙행정기관장은 지표를 작성하여 행정조정실장, 감사원장, 재정경제원 장관에게 제출하며 셋째, 필요시 산하기관 단위로도 지표를 작성하고 넷째, 지표의 평가결과는 예산안과 함께 국무회의와 대통령에게 상정·보고하며, 국회에 제출하는 정부 예산안의 부속자료로 제출할 것 등을 제안하였다. KIP

공공부문 생산성 제고를 위한 행정정보화의 효율적 추진방안

崔 鍾 元 / 서울대학교 행정대학원 교수

1. 주요내용

1. 행정정보화의 의의와 현황

본 연구는 공공부문 생산성 제고를 목표로 하는 행정정보화의 효율적인 추진을 저해하는 문제의 원인을 규명하고, 개선방안을 제시하였다.

행정정보화의 요체인 행정정보 공동활용은 정부기관간 유사한 데이터베이스의 구축을 사전에 방지하여 중복투자에 따른 비효율성을 제거하고, 개별정보의 상호연계 및 종합화를 통해 정보의 부가가치를 높이는 데 그 목적이 있다. 행정정보 공동활용은 부처간 신속하고 정확한 정보유통으로 행정서비스의 질적 향상과 정책의 환경대응성을 제고할 수 있다는 점에서 특히 중요시된다.

정보공동활용이 성공한 사례로서 여권발급 업무를 들 수 있다. 이는 전형적인 서비스제공 모델인데, 동 업무가 성공할 수 있었던 것은 국가안전기획부의 전향적 태도와 내무부, 병무청, 경찰청, 외무부 등 관련기관의 공유의식과 긍정적 태도변화에 기인한다. 그런데 만일 행정업무의 공동활용이 제대로 이루어지지 않는다면 국민편의 측면

에서 적지 않은 문제가 야기된다. 더구나 국민들의 행정에 대한 서비스 수요가 종전의 단일부처 중심의 민원에서 다수 부처관련의 복합민원으로 변하고 있는 상황에서 관련기관간 정보의 공동활용이 이루어지지 않는다면 행정서비스 수요자인 국민이 겪어야 할 번거로움과 불편으로 인해 적지 않은 사회적 비용이 초래될 것이다.

우리나라의 행정정보화 추진과정에서 나타난 가장 심각한 문제는 개별 부처별로 이미 전산화가 이루어진 행정정보의 공공기관간 공동활용이 극히 제한적이라는 점이다. 특히 내무부가 관리 책임을 맡고 있는 주민등록 데이터베이스(DB)의 공동활용이 원활히 이루어지지 못하고 있다. 본 연구에서는 주민등록 DB 공동활용의 현황, 문제점과 그 원인, 개선방안을 제시하였다.

2. 행정정보화의 전제조건

본 연구에서는 정책집행론의 이론적 틀에 근거하여 행정정보 공동활용 부진의 원인을 명확하고 일관된 정책목표의 부재 등 추진계획상의 문제, 법령상의 문제, 기술적인 요인, 집행기관의 인력

행정정보화의 요체인
행정정보 공동활용은
정부기관간 유사한 데이터베이스의
구축을 사전에 방지하여 중복투자에
따른 비효율성을 제거하고,
개별정보의 상호연계 및
종합화를 통해 정보의 부가가치를
높이는 데 그 목적이 있다.

과 재원의 부족, 집행담당자의 전문성 부족과 왜곡된 태도의 문제, 불리한 집행환경으로서 최고 정책결정권자 및 정보이용기관의 소극적인 정책 지지, 추진체계상의 문제 그리고 총괄조정기구의 기능과 역할의 한계 등으로 나누어 분석하였다.

행정정보의 공동활용이 원활하게 이루어지기 위해서는 무엇보다도 다음과 같은 세 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 정보의 가공과 결합에 의해 새로운 부가가치가 창출되어야 한다. 정보공동활용이 잘 되고 있는 대표적인 사례로서 1993년에 실시된 금융망(은행)과公安망(경찰)의 연계를 통한 부정수표단속업무를 들 수 있다. 이는 금융망과公安망에서 구축된 DB를 공동으로 활용함으로써 불법적인 부정수표 사용을 단속하는 것으로서, 동 업무가 성공적으로 추진될 수 있었던 가장 큰 이유는 양 DB의 결합이 은행과 경찰이 공통으로 바라는 부가가치가 높은 새로운 전산자료를 창출할 수 있었다는 데 있다.

둘째, 지속적인 정보공동활용이 제도화되기 위해서는 정보공유의 인센티브가 존재해야 한다. 정보공동활용으로 인한 과실이 정보제공으로 인한 수혜기관뿐만 아니라 정보제공 기관에도 귀속

되어야 한다.

셋째, 지속적인 시스템의 업그레이드와 정보의 업데이트가 가능해야 한다. DB의 생명은 지속적인 자료의 업데이트에 있다. 공동이용이 이루어지는 행정DB가 올바른 기능을 하기 위해서는 무엇보다도 DB의 관리기관과 DB의 업데이트기관이 동일하거나 긴밀한 관련을 갖는 기관이어야 한다.

II. 정책시사점

위의 전제조건하에 향후 행정정보 공동활용을 효율적으로 추진하기 위한 구체적인 정책방향으로서 다음과 같은 사항을 제시하고자 한다. 첫째, 실질적인 조정능력과 권위를 가진 추진체계의 정비 필요하다. 둘째, 행정정보화의 계획단계부터 이해관련자(stakeholder)가 모두 참여하여 관련 당사자간에 공동이용에 관한 합의를 이루어야 한다. 그리고 정보 및 자료의 공동활용을 전제로 하여 관련예산을 배정하고, 이를 바탕으로 설계 및 개발업무가 이루어지도록 해야 한다. 셋째, 정보제공은 일종의 권력의 재분배 과정으로 볼 수 있으므로 정보를 제공하는 입장의 편익과 선호를 고려한 현실적인 추진방안이 요구된다. 넷째, 현행 부처별 예산편성 방식에서 프로젝트별 예산편성 방식으로의 전환 등 예산회계법의 제도개선이 요구된다. 다섯째, 현재 과중한 업무부담을 지고 있는 정보제공 기관에 대한 예산지원 및 인력보강이 시급히 요구된다. 여섯째, 행정전산망 담당 공무원의 사기 제고를 통한 전문성 축적이 필요하다. 일곱째, 정보제공 기관의 정보제공에 따른 법적 보안책임의 경감 등 법적 제도개선이 필요하다. **KIP**

정책결정과정과 공공서비스 제공과정의 개선방향

安 鍾 範 / 서울시립대학교 경제학부 교수

1. 주요내용

1. 정책결정과정 및 공공서비스 제공과정의 문제점

공공부문의 생산성을 높이기 위한 방안을 모색할 때는 정책의 결정과정상의 효율화뿐만 아니라 구체적으로 공공서비스 제공과정의 효율화에 관심을 가질 필요가 있다. 본 연구는 공공부문 생산성과 관련된 이론, 우리나라의 정책결정과정 및 공공서비스 제공과정의 현황을 검토함으로써 공공부문의 생산성을 저해하는 요인을 살펴보고 개선방향을 제시한다.

우리나라의 공공부문 정책결정과정의 문제점으로 주목되는 것은 다음과 같다. 첫째, 국정운영 기본계획을 수립하는 기능이 미약하다. 즉 국정운영의 기본목표는 장단기 계획과 구체적 사업간의 일관성을 유지하는 방식으로 수립되어야 하는데 우리의 경우 경제·사회개발5개년계획과 신경제 5개년계획 등의 중장기 계획이 형식적으로 설정되어 구체적 단기사업과의 일관성이 유지되는 것이 힘들다는 것이 문제점으로 지적될

수 있다.

둘째, 경제부문과 비경제부문의 정책결정 체계가 달라 정책추진이 비효율적이다.

셋째, 계획수립 단계에서 정책조정 기능이 미약하다. 현재 대부분의 정책은 수립단계에서의 구체적·정례적 조정절차가 제대로 이루어지지 않는 경우가 허다하다.

넷째, 당정협의의 절차와 운용이 미숙하다. 즉 부처 차원의 당정협의를 부처의 필요에 의해 어느 정도 활성화되어 있으나 범정부 차원의 당정협이는 필요시 개최하는 형태로 운용되고 있다. 특히 부처 차원의 정책방향이 마치 정부의 최종 방침인 양 언론에 보도되기도 하고 경우에 따라서는 특정부처의 의견을 관철하기 위한 로비 차원의 당정협이가 이루어짐으로써 최종 정부방침 결정시 혼선을 빚고 정부신뢰를 떨어뜨리는 결과를 가져오는 경우가 많다.

다섯째, 특별절차에 의한 정책결정이 상존함으로써 권력적·비공식적·비밀주의적 정책조정이 이루어진다.

우리나라 공공부문 정책결정과정은
 국정운영 기본계획을 수립하는 기능이
 미약하고, 경제부문과 비경제부문의
 결정체계가 달라 정책추진이 비효율적이며,
 계획수립 단계에서 정책조정 기능이 미약하고,
 당정협의의 절차와 운용이 미숙하며,
 권력적·비공식적·비밀주의적·정책조정이
 이루어진다는 문제점이 있다.

2. 설문조사를 통해 파악된 정책결정과정의 문제점

대통령중심제하에서 정부가 핵심적 역할을 수행함에도 불구하고 우리의 정부정책역량이 낮은 수준에 머물고 있는 원인을 설문조사를 통해 분석해 보았다. 설문조사를 통해 파악된 문제점은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 정책결정 및 집행에 있어서의 전문성이 부족하다. 전문성의 부족은, 빈번한 부서이동에 따라 업무수행 능력이 저하되고 정책분석 기능의 합리성이 결여되며 아울러 자기개발의 기회와 의욕이 저하되어 있다는 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 둘째, 정책수요를 파악하고 이를 반영하는 것이 정부의 핵심적인 기능인데 이러한 기능이 상당히 미약하다. 셋째, 정부부처간 그리고 부처내 업무협조가 원활하지 못하다. 부처이기주의, 통합조정 기능의 미미, 그리고 정보공유의 한계가 업무협조 부진의 주된 이유가 된다. 넷째, 정책결정과정상의 문제점으로서 현 품의제도의 경직성과 비효율성, 정책결정과정의 폐쇄성과 비밀주의, 그리고 정책

의 일관성 결여가 주목된다.

II. 정책시사점

공공부문 특히 정부의 정책결정과정상 나타난 문제점을 해결하기 위한 방안은 다음과 같다. 첫째, 정책수요 파악수단을 개선하고 이를 위해 비용편익분석을 발전시키는 방안이다. 우선 정책수요 파악을 위해서는 현행 공청회의 형태와 개최시기를 개선하는 것이 필요하다. 현행 공청회는 입법예고단계에 개최되어 여론수렴과 의견조정을 위한 충분한 여유 없이 형식적으로 시행되고 있다는 점을 감안하여 공청회시기를 현재보다 앞당길 필요가 있다. 아울러 공청회 개최 후 제기된 의견을 반영하여 정책대안들을 수정·보완하여 또 다른 공청회를 개최하는 등 공청회의 개최횟수를 늘릴 필요도 있다. 비용편익분석의 한계로 지적된 정치적 고려의 부재를 해결하기 위해 정치적 요소, 즉 분배적 효과들에 대한 가중치를 사회후생함수에 반영하는 두 가지 방법이 제시되었다. 첫째는 소득탄력성에 따라 가중치를 달리하는 방법이고 둘째는 소득 및 사회적 특성(social characteristics)에 따른 계층에 따라 가중치를 달리하는 방법이다.

둘째, 입법화과정을 개선하고 사후평가제도를 마련한다. 정부안이든 의원입법안이든 국회에서의 심의과정은 현행보다 심층적이고 장기적일 필요가 있다. 정책수요조사 단계부터 공청회에 이르기까지 국회상임위원회 중심으로 관여하는 것이 바람직하며 이를 통해 정책안의 최종심의 단계를 그동안의 각 단계에서의 각종 기록을 이용하여 효율화할 수 있을 것이다. 아울러 국회심

의과정을 근본적으로 개선하기 위해서는 미국의 CBO(Congressional Budget Office)와 같은 국회내 정책평가심의 전문연구기관을 설립하는 방안을 검토할 수 있다. 정책집행기관의 경우 국회에서의 정책심의과정과는 별도로 정책수요조사 단계에서부터 정책결정과정 전체에 대한 정확한 이해를 바탕으로 정책목표가 최대한 달성되도록 해야 한다. 정책이 결정되고 집행되면 집행을 책임지는 행정기관에서는 정책수요에 기초한 정책 목표와 어느 정도 부합하는지 사후적으로 철저히 평가해야 하고 이러한 평가가 향후 유사한 정책의 수요조사 단계부터 반영되어야 한다.

셋째, 정부정책 역량을 제고하는 방안을 모색한다. 정책결정의 전문성을 제고하기 위해 각 분야별로 전문인력들을 풀(pool)제도로 운영하고 전문위원회 등을 적극적으로 활용하는 것이 바람직하다. 또한 지나치게 결재단계가 많고 수직적 의사결정체제라고 할 수 있는 현 품의제도를 개선하는 방안으로서 해당업무에 대한 전결권을 가지고 있는 고위직 간부를 팀장으로 주무부서/부처와 관련부서/부처의 대표 등이 책임 및 권한을 동시에 가지는 팀제의 도입을 고려할 수 있다. 그리고 정책조정 기능의 강화방안으로서 명확한 국정목표와 국정방향을 제시하여 부처간 조정을 용이하게 하고 조정권자 및 기구에는 인사권 및 예산권 등 실질적 권한을 부여하는 방안을 고려할 수 있다.

넷째, 정책결정진행 데이터베이스(DB)를 구축하고 자료이용을 효율화하는 방안을 모색한다. 즉 각 정책결정과정별 진행상황을 민간 및 공공부문에서 최단시간내 파악할 수 있도록 각종 정책대안별 진행상황 DB를 구축하여 공개할

공공부문 특히 정부의 정책결정과정상 나타나는 문제점을 해결하기 위해서는
 첫째, 정책수요 파악수단을 개선하고
 둘째, 입법화과정을 개선하고
 사후평가제도를 마련하며 셋째, 정부정책 역량을 제고하고 넷째, 자료이용을 효율화하는 방안 등을 모색하여야 한다.

필요가 있다. 이를 위한 여건을 조성하는 방안으로는 다음과 같은 몇 가지를 고려할 수 있다. 우선 공문서 및 정보관리체계를 정비하여야 한다. 그리고 정보공개제도를 도입하기 전에 정보 옴브즈맨제도를 채택해야 한다. 정보공개에 경우 정부에서 생산되는 정보는 특별하게 비밀로 분류한 것이 아니면 국민 누구에게나 공개되는 것을 원칙으로 하여야 한다. 또한 각종 공공부문 자료를 효율적으로 이용할 수 있도록 해야 한다. 보다 구체적으로는 각 정부부처의 경우 상위 행정부로부터 그리고 국회로부터의 자료요청이 중복되지 않도록 하고 아울러 수시가 아닌 일정기간에 한번씩 행해지도록 법제화해야 하며, 한번 요청된 자료는 한곳에 비치하여 사후에도 다른 부문이 열람할 수 있도록 해야 한다. 끝으로 한곳에 집중되는 각종 정보DB를 효율적으로 관리·운영하기 위하여 정책진행상황 DB구축중 정책결정과정 전반을 수시로 점검하고 파악할 수 있는, 예를 들면 국무총리실 행정조정실, 국회 입법조사관실 등과 같은 부서를 둘 필요가 있다. **KIP**

국가경쟁력과 경제성장

張 權 鎬 / 한국조세연구원 연구위원

1. 주요내용

1. 국제경쟁력 지수와 경제성장률

본 연구는 각종 국제보고서상의 국제경쟁력 지수를 소개하고 그 작성방법을 검토하였다. 국제사회에서는 인식하고 있는 우리나라 경쟁력을 노동·기술부문과 정부운영에 있어서의 양적인 측면은 우수한 것으로 평가하고 있다. 하지만 대외개방도와 관료주의 등 정부부문의 질적인 면에서는 우리가 상당히 뒤떨어진 것으로 인식되고 있다.

한편 본 연구에서는 각종 국제경쟁력 지수의 신뢰성을 검증하기 위하여 이들 지수와 경제성장률과의 상관관계를 살펴보았다. 그 결과 경쟁력 지수가 성장률의 일정부분을 설명할 수 있으나 다른 변수들을 함께 고려하면 설명력이 급속하게 떨어져서 경쟁력 지수의 안정성(robustness)이 문제가 되고 있음을 알 수 있었다. 이 밖에도 경쟁력 지수에서는 구체적인 정책적 시사점을 도출할 수 없다는 취약점이 존재한다. 환언하면 한정된 자원으로 운용할 수밖에 없는 국가정책에 있어서 중요한 것은 각종 정책의 '상대적' 효율성을

비교할 수 있는 지표이다. 그러나 국제경쟁력 지수는 나열된 경제·사회지표를 불완전한 기준하에 일개 수치로 종합한 것이라는 점에서 정책순위도를 결정하는 데 도움이 될 수 없다. 그러므로 경쟁력 지수가 국가경쟁력을 하나의 수치로 표시한다는 '선언적' 의미는 있을지 모르나 경제성장의 인과관계를 분석하고 개선방향을 제시하는 실용적 가치는 매우 제한되어 있다고 할 수 있다.

2. 관료주의와 부정부패 그리고 경제성장의 관계

각종 국제보고서에서 일관되게 드러나는 우리나라 정부부문의 취약점은 관료주의와 불투명한 행정관행 등 정부운영의 비효율성이다. 비록 우리 정부가 재정이나 조세정책에 있어서는 우수한 평가를 받고 있으나 투명한 정부운영이 이루어지지 않는다면 정부부문이 향후 우리나라 경제발전에 상당한 걸림돌로 작용할 가능성이 많다. 더욱이 최근 한보사태 이후 부정부패의 폐해에 대한 논의가 다양하게 표출되고 있지만 비리가 경제성장에 미치는 영향에 대한 실증적인 연구결과는 국내외에서 매우 일천하다. 따라서 본고에서는

국제보고서에 나타난 국가별 부패(청렴)도를 소개하고 비리의 경제적 효과에 대하여 자세히 논의하였다.

본고의 실증분석에 의하면 관료주의가 심각한 나라일수록 부정부패도 심한 반면 재정규모가 큰 나라일수록 정부의 비리는 적다. 이는 정부규제가 재정정책에 비하여 자의적이고도 음성적으로 수행되어 비리가 조장될 여지가 많기 때문으로 해석된다. 한편 소득수준 등 다른 요인이 일정할 경우 관료주의와 비리는 경제성장에도 부정적인 효과를 낳고 있다는 결론이 실증분석에서 유도되었다. 따라서 관료주의는 부패를 유발하고 이를 통하여 경제성장에 간접적인 폐해를 끼칠 뿐만 아니라 성장에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 이러한 연구결과는 수치화하기 어려운 제도적인 측면에서의 정부운영이 경제성장에 있어서도 매우 중요함을 지적하는 것이다.

II. 정책시사점

본 연구에서 모든 정부개입을 무조건적으로 철폐하라고 주장하고 있는 것은 물론 아니다. 정부개입이 꼭 필요한 부문에서는 정부가 행정규제보다 예산과 조세정책을 통하여 민간경제를 규제하여야 한다. 왜냐하면 재정정책은 첫째, 국회와 여론의 감시를 받는다는 측면에서 정부관리의 자의성과 비리가 개재될 여지가 상대적으로 적고 둘째, 예산과 조세를 통한 정부개입은 시장의 자율적인 가격조정 기능을 보존하기 때문이다.

시장을 통한 효율적 자원배분은 국내산업의 경쟁력을 향상시킴으로써 현재의 고비용 - 저효율 구조를 타파할 수 있다. 단순히 규제나 정부지도

관료주의가 심각한 나라일수록
부정부패도 심한 반면 재정규모가
큰 나라일수록 정부의 비리는 적다.
또한 소득수준 등 다른 요인이 일정할 경우
관료주의와 비리는 경제성장에도 부정적인
효과를 낳고 있다. 따라서 관료주의는 부패를
유발하고 이를 통하여 경제성장에
간접적인 폐해를 끼칠 뿐만 아니라
성장에 직접적인 영향을 미칠 수 있다.

에 의하여 고비용 또는 고금리를 억제하는 정책은 또 다른 경제적 부작용을 조장하게 된다. 올바른, 그리하여 국민의 신뢰를 받을 수 있는 정책이란 고비용구조가 발생하게 된 구조적 원인을 규명하고 이를 합리적으로 시정하고자 하는 노력에서 비롯된다. 이러한 의미에서 우리나라가 당면한 가장 심각한 문제는 고비용 - 저효율구조나 한보사태보다도 국가적 어려움에 탄력적으로 대응할 수 있는 정부운영의 유연성이다.

정책투명성과 일관성이 유지되는 정부운영이 성장을 촉진하고 부패를 저하한다는 본고의 결론은 우리나라 경제개혁에 있어서 의미 있는 정책적 시사점이라고 판단된다. 어려운 시기에 국가경영의 책임을 맡은 정부는 국가적 난관을 발전의 계기로 삼는 슬기로우미 필요하다. 그러한 현명함은 규제와 간섭을 최소화하고 다양성과 창의력이 보답받는 시장체제를 확립하는 데 있다. KDI

공공부문 생산성과 예산제도의 개선방안

柳 一 鎬 / 한국조세연구원 부원장

1. 주요내용

1. 예산제도 개혁의 필요성과 기본방향

본 연구에서는 공공부문의 생산성 제고라는 큰 틀 안에서 이를 뒷받침하기 위한 예산제도의 개선방안을 모색해 보았다. 한 나라의 예산은 정부 활동의 금전적 기초일 뿐 아니라 정부의 경제정책 및 운용방안을 집약한 것이라는 점을 상기한다면 예산제도의 개혁이 공공부문의 생산성 제고를 위한 제도개혁의 중요한 부분이 되는 것은 당연하다고 하겠다. 본 연구에서는 공공부문 생산성 제고를 위한 예산제도 개선이 성과관리의 강화와 지출통제의 개선이라는 두 가지 큰 축으로 추진되어야 하며, 이를 위해서는 비용·편익 분석의 활성화, 성과지표의 개발을 전제로 한 산출예산제도의 도입, 경상경비관리의 개선, 다년도 예산편성, 사업비관리의 개선, 지방재정조정 제도의 개편, 수입유보권 허용 등이 이루어져야 함을 제안하였는바 구체적 내용은 다음과 같다.

2. 예산제도의 구체적 개선방안

우선, 정부부문의 생산성 제고를 위해서는 투입통제 위주의 예산을 경제적 성과를 반영할 수 있는 제도로 전환하는 것이 필요하다. 이를 위한 한 가지 방법은 비용·편익분석을 정밀화하는 것이고 업무의 성격상 이러한 분석이 불가능하거나 대단히 어려워 다른 객관적 지표의 적용이 바람직한 복지프로그램 같은 경우에는 성과지표를 개발, 사용하는 것이다. 다만 예산제도 전반을 단시일 내에 변화시킬 수는 없고 시범적인 부처 및 사업을 선정하여 이를 단계적으로 수행해야 할 것이다.

다음으로, 우리나라의 현재 경상경비 관련제도는 이월예 제약이 많고 경비가 남을 경우 다음해의 예산삭감요소가 되는 등 경상경비를 절약할 유인이 매우 낮은 것으로 지적되고 있다. 이를 개선하기 위해서는 호주 등에서 시행되는 이월 및 차용의 활용, 경상경비한도제의 도입 및 확대, 비목간 전용의 확대 등을 통해 해당부처, 즉 경상경비 지출의 주체에게 더 많은 신축성 및 재량권을 주어 자체적인 판단에 의해 효율적 지출

이 이루어지도록 해야 한다.

셋째, 대형투자사업의 수행에 있어 완공시점의 연장, 이에 따른 사업비의 증가 등에 의해 낭비와 비효율이 초래되는 경우가 많은 것으로 평가되는데 이는 지출우선 순위가 낮은 사업까지 동시다발적으로 시행되어 모든 사업의 완공을 동시에 지연시키는 이른바 '분산투자'의 문제 때문이다. 이러한 손실발생을 방지하기 위해서는 개별 사업에 대한 매년도 예산편성이 최초 계획과 같이 안정적으로 이루어지도록 해야 하며, 이를 위한 현실적 방안은 계속비 및 국고채무부담 행위의 적용범위를 단계적으로 확대하는 것이다.

넷째, 우리나라에서 현재 사용되고 있는 단년도 예산편성은 전년대비 증가율 위주의 편성 및 계속사업비의 지속적 증대를 피할 수 없다는 등의 문제점이 있다. 따라서 편성은 되나 실제 구속력이 없는 기존의 중기재정계획이 내실 있게 운영되도록 해야 하며 궁극적으로는 매년 예산편성시 향후 수년간의 예산추정치를 같이 제시하고 이러한 추정치가 구속력을 갖는 다년도 예산제도를 도입해야 한다.

다섯째, 우리나라의 지방재정은 현재 중앙정부로부터의 이전재원에 과다하게 의존하고 있어 자체재원의 개발노력이 미흡하고 재정운용의 효율성 제고를 위한 자구노력도 충분치 못한 실정이다. 지방재정조정제도의 개선을 위해서는 법정교부세율의 가변화, 지방자치단체의 징세노력과 재정운영의 건전성을 제고하는 교부금 배분방안 확보, 영세보조금의 통합합 등이 요구되며, 궁극적으로는 지방재정조정제도를 일반재원을 지원하는 지방교부금과 특정재원을 지원하는 국고보조금으로 이원화하여, 각 지방자치단체의

예산제도의 개선은 성과관리의 강화와 지출통제의 개선이라는 두 가지 큰 축으로 추진되어야 하며, 이를 위해서는 비용·편익분석의 활성화, 성과지표의 개발을 전제로 한 산출예산제도의 도입, 정상경비관리의 개선, 다년도 예산편성, 사업비관리의 개선, 지방재정조정제도의 개편, 수입유보권 허용 등이 이루어져야 한다.

자율성 및 신축성을 제고하여야 한다.

마지막으로 각 부처의 수입증대 유인 및 예산운영의 자율성 증대를 위해 각 부처당 자체 수입의 일부를 해당부처가 직접 운영하는 수입유보권의 허용을 장기적으로 고려해 볼 필요가 있다. 예산제도의 개편과 밀접하게 연관되어 동시에 추진되어야 할 것이 회계제도의 개혁인바, 정확한 정부재무제표 작성(특히 정부의 대차대조표)이 요구된다.

이러한 개선방안들의 기본적 성격은 성과관리의 강화까지 포함하여 대부분 기존의 제도보다 해당부처의 자율성, 재량권을 제고시킨다는 것이다. 이는 이미 지적된 바와 같이 지출의 주체에게 책임과 권한을 가능한 많이 부여하고 예산당국의 통제는 국가정책 목표와 부합하도록 큰 테두리를 정하는 것이 세부사항까지 통제하는 기존의 제도보다 훨씬 더 효율적이라는 인식에 근거하고 있다. 또한 이는 예산제도 외의 공공부문 개혁안이 대체로 권한의 이양, 위임, 자율권 확대 등을 지향하는 것과도 같은 궤에 있는 것이다.

물론 이와 같은 방식에서의 전환이 예산당국의 필요한 통제마저 부인하는 것은 아니다. 어떤 사

예산제도 개선방안들의 기본적인 성격은 해당부처의 자율성, 재량권을 제고시키는데 있다. 이는 지출의 주체에게 책임과 권한을 가능한 많이 부여하고 예산당국의 통제는 국가정책 목표와 부합하도록 큰 테두리를 정하는 것이 세부사항까지 통제하는 기존의 제도보다 훨씬 더 효율적이라는 인식에 근거하고 있다.

회, 어떤 국가에서든 적절한 통제장치가 없는 예산지출은 낭비와 비효율로 귀결되기 때문이다. 본 연구에서 주장하는 자율성 및 재량의 제고란, 실효성이 없고 경직적이어서 오히려 비효율을 초래하는 제도에서 벗어나 해당부처가 스스로의 이익을 위해서라도 예산을 절감하고 효율을 추구하도록 하는 제도적 장치를 만들어야 함을 의미하는 것이다.

이렇게 적용 가능성을 점검하면서 본 연구는 대부분의 정책방안들을 점진적으로 도입, 확대 적용할 것을 건의하고 있다. 이는 단순히 신중하거나 안전한 접근방법을 택하자는 의미가 아니다. 실제 이러한 개혁은 실험적 성격이 강하며, 정부부문의 특성상 현실화하기 어려운 부분도 많고 현실화에 따르는 비용(비록 단기적일지라도)이 만만치 않은 것들이 많다는 점 등이 단계적 접근방안을 선호하게 되는 이유라고 할 수 있다.

II. 정책시사점

첫째, 투입통제 위주의 예산을 경제적 성과를

반영할 수 있는 제도로 전환해야 한다. 이를 위해 비용·편익분석을 정밀화하고 성과지표를 개발·사용할 필요가 있다.

둘째, 경상경비의 효율적 지출을 유도하기 위해 이월 및 차용의 활용, 경상경비한도제의 도입 및 확대, 비목간 전용의 확대 등의 방안을 시행함으로써 경상경비 지출의 주체에게 더 많은 신축성 및 재량권을 주어야 한다.

셋째, 이른바 분산투자의 문제를 해결하기 위해 계속비 및 국고채무부담 행위의 적용범위를 단계적으로 확대할 필요가 있다.

넷째, 단년도 예산편성의 문제점을 해결하기 위해 기존의 중기재정계획을 내실 있게 운영하고 궁극적으로는 다년도 예산제도를 도입해야 한다.

다섯째, 지방재정조정제도를 개선하기 위해 법정교부세율의 가변화, 지방자치단체의 징세노력과 재정운영의 건전성을 제고하는 교부금 배분 방안 확보, 영세보조금의 통폐합 등이 요구된다.

마지막으로 각 부처의 수입증대 유인 및 예산운영의 자율성 증대를 위해 각 부처당 자체 수입의 일부를 해당부처가 직접 운영하는 수입유보권의 허용을 장기적으로 고려할 필요가 있다. **KIP**

공공부문 회계의 생산성과 정부회계제도의 개선방안

李 恩 尙 / 경희대학교 회계학과 교수

李 俊 奎 / 경희대학교 회계학과 교수

1. 주요내용

1. 공공부문 회계의 현황 및 문제점

우리나라 공공부문 회계의 현황을 기초로 문제점을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 정부회계의 목적이 불분명하며 회계관련 법규가 필요에 따라 독립적으로 제정되었기 때문에 상호 중복되거나 모순되는 부분이 발생하고 회계환경의 변화에 적응하기 어렵다.

둘째, 단식부기를 채택함에 따라 공공부문의 결산서 및 장부상 관련 항목간의 연계성이 결여되어 부정과 오류의 발생을 방지하기 위한 내부통제의 기능이 적절하게 수행되기 어렵고 감사의 효율성을 저하시킨다.

셋째, 대차대조표를 작성하지 아니하기 때문에 공공부문이 소유하는 가용자원 및 채무액의 종합적인 파악이 어렵다. 또한 공공부문의 순자산을 알 수 없고 재정상태의 건전성을 판단하기 곤란하다. 특히 미래에 지급하여야 할 연금에 대한 부채가 결산서에 계상되지 아니함에 따라 국가채무가 과소계상된다.

넷째, 현금주의에 의한 경우 공공부문의 활동을 적절하게 나타낼 수 없기 때문에 정부기관의 성과를 합리적으로 측정하는 것이 곤란하다. 더구나 지출의 부처별 배분이 적절하게 되지 아니함에 따라 성과측정이 왜곡될 수 있다.

다섯째, 현금주의를 채택함에 따라 우발상황에 대한 준비가 결여된다. 현금주의 회계하에서는 당해 시설이 폐기될 상태인데도 거액의 예산을 확보해야 하는 어려움 때문에 대체건설의 결정을 미루게 되어 대형사고의 발생 가능성이 높아진다.

2. 공공부문 회계의 개선방안

공공부문 회계는 다음과 같은 개선방향에 따라 점진적으로 개선되어야 한다. 첫째, 내부통제와 정확한 정보의 제공을 위하여 정부회계의 전산화와 함께 복식부기제도를 도입하여야 한다. 둘째, 정부기관에 대한 합리적인 업적평가를 위하여 발생주의회계를 도입하여야 한다. 셋째, 복잡하고 분산적인 정부회계 관련법규를 정비하여 종합적인 정부회계 기준을 제정하여야 한다.

공공부문 회계의 개선방향은
첫째, 내부통제와 정확한 정보의 제공을
위하여 정부회계의 전산화와 함께
복식부기제도를 도입하고
둘째, 정부기관에 대한 합리적인 업적평가를
위하여 발생주의회계를 도입하며
셋째, 복잡하고 분산적인 정부회계
관련법규를 정비하여 종합적인 정부회계
기준을 제정하여야 한다는 것이다.

II. 정책시사점

공공부문 회계를 현금주의에 의한 단식부기제
 도에서 발생주의에 의한 복식부기제도로 전환하
 기 위하여는 전환에 따르는 비용과 편익의 평가
 가 선행되어야 할 것이며 혼란을 방지하기 위한
 준비와 시간이 필요하다. 따라서 다음과 같은 단
 계를 거쳐 점진적으로 개선하는 것이 필요하다.

1. 제1단계: 정부회계제도개선위원회의 구성 및 종합계획의 수립

정부회계제도개선위원회는 회계정보의 이용자
 및 산출자와 정부회계 전문가 등 3개 집단의 대표
 로 구성하여, 회계제도 개선을 위한 종합계획을
 수립하고 시범운영기관을 선정하여 개선된 회계
 제도의 운용을 감독·평가하며 정부회계 기준의
 원칙 및 내용을 마련하도록 하여야 한다.

2. 제2단계: 내부통제형 단식부기제도의 도입

현행 단식부기제도를 그대로 유지하면서 복식

부기제도를 유지하는 것과 유사한 내부통제가 이
 루어지도록 장부상 관련 항목간의 계수적 연계성
 을 강화하는 것이다. 이를 통하여 회계 담당관들
 이 복식부기의 개념을 이해하도록 한다.

3. 제3단계: 현금주의에 의한 복식부기제도의 도입

현금주의회계제도를 그대로 유지하면서 복식부
 기제도를 전면적으로 도입한다. 이를 위하여는
 회계관련 공무원에 대한 교육훈련이 본격적으로
 실행되어야 하며 이에 적합한 정부회계기준이 제
 정되어야 한다.

4. 제4단계: 발생주의에 의한 복식부기제도로 전환

복식부기제도가 정착되면 업적평가를 위하여
 필요한 발생주의회계를 도입한다. 정부회계기준
 을 발생주의로 변경하고 전문성을 가진 인력의
 채용과 기존 회계담당 공무원에 대한 교육훈련이
 병행되어야 한다.

5. 제5단계: 재무제표의 작성 및 업적평가제도 도입

공공부문의 재무상태와 경영성과를 정확히 파
 악하기 위하여 재무제표를 작성하여야 하며 회계
 자료를 기초로 정부기관의 효율성을 측정하고 당
 해 정부기관의 기관장에 대한 업적을 평가한다.
 이러한 업적평가제도의 도입은 공무원의 적극적
 인 근무자세를 유발하여 공공부문의 생산성을 제
 고하는 데 기여할 것이다. **KDI**

공공부문 생산성과 공공감사의 합리화방안

朴 宰 完 / 성균관대학교 행정학과 교수

1. 주요내용

1. 공공감사의 의의

감사는 주인 - 대리인 사이의 정보의 비대칭성을 최소화하기 위해, 독립된 제3자가 대리인의 업무를 검증하는 활동이다. 공공감사는 대리인의 도덕적 위해 또는 정부실패를 완화하는 효익이 있지만, 감사인에 의해 새로운 비용이 유발된다. 후자가 전자보다 크면, 감사로 인해 정부생산성은 오히려 저하되고 주인의 이익은 침해될 것이다.

공공감사의 효익은 문제점을 적발하고 예방하며 평가와 환류를 통해 대리인의 성과와 역량을 제고하여 주인에 대한 공공책임성을 확보하는 데 있다. 공공감사의 비용은 공공부문의 특성, 감사의 속성, 감사정책 방향과 감사인 자질에서 연유하는 비용으로 대별된다. 감사의 속성에 기인하는 비용에는 감사활동 비용, 수감협력 비용, 감사 오류, 표본감사와 감사지적의 확률성에 따른 위험대가 등이 포함된다. 이 중 가장 심각한 비용은 위험대가로서 이는 다시 수감자의 지대추구, 과

잉순응, 무사안일로 나뉜다. 감사정책 방향과 감사인의 자질에 따른 비용은 과잉감사에 따른 수감부담 등, 부실감사에 따른 문제점 방치 내지 조장, 감사자원의 불합리한 배분에 따른 편중감사·중복감사와 감사사각, 감사인의 비리 등으로 나뉜다.

공공감사는 대리인의 도덕적 위해 또는 정부실패를 완화하는 효익이 있지만, 감사인에 의해 새로운 비용이 유발된다. 후자가 전자보다 크면, 감사로 인해 정부생산성은 오히려 저하되고 주인의 이익은 침해될 것이다.

2. 현행 공공감사의 문제점

우리의 공공감사는 그동안 원시적 비리의 척결과 회계질서 정비를 통해 공직기강 확립과 예산 절감에 기여하였다. 그러나 다음과 같은 3가지 문

제점도 안고 있다. 첫째, 외부감사는 지적과 처벌 위주의 과잉감사를 탈피하지 못해 정부생산성을 저해하고 있다. 규정과 절차의 준수 등의 지적에 치중하고, '감사를 위한 감사'에 머물러, 감사를 의식한 수감자의 경직적·절차중심적·지적회피적인 무사안일을 유발한다. 둘째, 내부감사는 이와 반대로 너무 미온적이고 부실하다. 셋째, 상급·감독기관은 감사를 하급·산하기관에 대한 통제수단으로 인식하는 감사만능주의가 팽배해 있다. 그 결과 실지감사가 너무 잦고, 지방자치단체에 대한 편중·중복감사가 심한 반면, 공적단체 등에 대하여는 감사사각이 크다.

3. 감사환경의 변화

한편 감사환경은 분권화와 자율화, 성과의 지향, 정보화와 지식중심사회의 진전 등 3가지 방향으로 변하고 있다. 이에 대응하여 감사수요에도 합법성 감사의 감퇴, 자체감사의 역할 증대, 감사 자원의 효율적 배분 부각, 공공감사체계의 통합과 감사기능 분담, 지적위주 감사정향의 퇴조와 성과감사 수요의 증가, 감사결과와 공개와 홍보 중시, 시장경제원리의 적용 확대, 실지감사 경감과 서면감사·전산감사의 실효성·경제성 증대, 감사인 교육 등 감사기반 활동 중시, 외부 전문인력의 감사 참여 확산 등의 추세가 나타날 것이다.

II. 정책시사점

우리나라 공공감사의 문제점, 감사환경과 수요의 변화를 감안하여 앞으로 첫째, 감사의 효익 중 적발보다는 예방, 예방보다는 평가와 환류를 강

**앞으로 우리나라의 공공감사는
첫째, 과잉 외부감사는 수요자 중심으로
완화하고 둘째, 유명무실한 내부감사는
독립성과 전문성, 그리고 감사역량을
배양하여 활성화하며
셋째, 중복감사와 빈번한 실지감사는
공공감사 체계의 조정과 기능분담을 통해
줄여 나가는 방향으로 개선되어야 한다.**

화하고 둘째, 감사의 비용 중 공공부문 또는 감사의 속성상 불가피한 부담이 감사정책 방향과 감사인 자질로 인해서 증폭되지 않도록 해야 할 것이다. 특히 이런 맥락에서 첫째, 과잉 외부감사는 수요자 중심으로 완화하고 둘째, 유명무실한 내부감사는 독립성과 전문성 그리고 감사역량을 배양하여 활성화하며 셋째, 중복감사와 빈번한 실지감사는 공공감사 체계의 조정과 기능분담을 통해 줄여 나가야 한다.

이를 위하여 수요자 중심의 감사를 위한 12개 과제, 공공감사체계의 통합과 감사기능 분담을 위한 11개 과제, 감사의 품질관리를 강화하기 위한 11개 과제, 성과감사와 예방감사의 정착을 위한 8개 과제, 감사기반 확충과 감사역량 배양을 위한 14개 과제, 자체감사의 전문화와 활성화를 위한 8개 과제 등 64개 세부 추진과제를 제안하였다. **DA**

공공부문 생산성과 정부조달제도의 개선방안

鄭 暎 憲 / 한국조세연구원 연구위원

1. 주요내용

1. 조달환경의 변화와 정부조달제도 개편의 필요성

우리나라는 WTO정부조달협정에 가입함으로써 1997년 국내 정부조달시장의 개방과 함께 우리나라의 기업이 외국의 정부조달시장에 진출할 수 있는 계기가 만들어졌다. 이를 계기로 공정한 입찰환경을 조성하고 투명한 계약행정을 확립하여 저렴한 가격에 고품질의 조달을 실현하는 노력이 필요하다. 그리고 또한 국내업체를 보호한다는 명분 아래 자행되는 비정상적인 경쟁제한은 지양되어야 할 것이다.

계약행정의 투명성 제고를 통한 조달비리의 척결 또한 중요한 과제의 하나라 할 수 있다. 예정 가격의 사전누출, 담합입찰의 성행, 불공정 하도급 관행 등 조달 관련 부조리 관행은 심각한 상태라 할 수 있다. 따라서 계약행정의 투명성을 제고하고 조달 관련 불공정 행위를 엄중 규제하여 조달비리를 척결해야 할 것이다. 또한 부실공사를 방지하여 건전조달풍토를 확립하는 것이 시급하

다. 이를 위해서는 적정 공사비의 지급 및 입찰자 격심사의 강화 등을 통한 사전적인 부실공사의 여지 축소와 적극적 시장개방을 통한 경쟁유도로 건전조달 환경을 구축할 필요가 있다.

2. 조달의 방법 및 원칙에 관한 개선방향

조달의 방법 및 원칙에 관한 개선사항을 정리하면 먼저 경쟁제한적 특혜성 계약의 폐지를 들 수 있다. 현재 정부조달에서 사용되는 입찰방법은 경쟁입찰(일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁)과 수의계약으로 구분할 수 있다. 전체입찰의 17.4%만이 일반경쟁에 의해 이루어지고 있으며 수의계약은 전체입찰의 46.6%나 차지하고 있어 경쟁을 제한하는 형태의 계약이 활용되고 있는 실정이다.

수의계약의 대부분은 중소기업협동조합을 상대로 이루어지고 있으며 이는 중소기업을 보호 육성하는 데 그 목적이 있으나 다음과 같은 심각한 부작용이 초래되고 있다. 첫째, 대기업의 참여는 물론 중소기업간의 경쟁을 제한하여 저품질의 상품을 고가에 구매하여 예산지출의 비효율을 초래

하고 둘째, 진입제한의 장기화로 인한 생산효율 향상 노력 및 연구투자의 미흡으로 중소기업의 경쟁력을 약화시키며 셋째, 조합 내의 물량배분을 둘러싼 자원의 비효율적 낭비를 유발하는 등의 심각한 문제를 가지고 있다.

지역업체 우대제도가 가지는 문제점은 단체수의계약의 문제점과 유사하다고 할 수 있다. 지역업체 우대제도는 공공재 생산의 비효율을 초래하고 지역주민도 저품질의 공공재를 구매하는 부담을 지게 된다. 따라서 중소기업협동조합과의 단체수의계약을 조속한 시일 내에 폐지하고 중소기업간의 경쟁을 촉진하는 입찰제도를 도입할 필요가 있으며, 공동도급 허용시 해당지역의 1개 업체 이상을 반드시 참가토록 하는 지역의무공동도급제 및 지역제한입찰제를 완전히 폐지할 필요가 있다.

예정가격의 기능을 축소하는 것 또한 조달제도 정상화의 중요한 과제라 할 수 있다. 100억원 미만의 공사 및 10억원 미만의 물품 용역에 대해서 실시하고 있는 제한적최저가낙찰제를 조달시장 개방에 대비하여 개방규모 미만인 55억원 미만의 공사와 1억 5천만원 미만의 물품 및 용역에 대해서만 적용하도록 조정하였다. 제한적최저가낙찰제는 부실공사 방지를 목적으로 도입되었으나 실효성은 전혀 없는 반면 예정가격 사전누출 등 입찰관련 비리를 조장하고 있는 실정이다.

제한적최저가낙찰제는 예정가격의 88% 이상에 가장 근접하게 입찰한 업체가 낙찰되는 제도로서 예정가격이 낙찰자 결정에 핵심이 되고 있다. 따라서 과거에는 예정가격을 사전에 알아내기 위한 각종 부정이 자행되었다. 10개의 추정가격이 공개된 이후로 그러한 문제는 줄어들었으나

사행적 낙찰이 빈번히 행해지는 문제점을 노출하고 있는 실정이다. 제한적최저가낙찰제는 실효성이 없을 뿐만 아니라 각종 비리를 유발시키고 있으므로 폐지하여 최저가낙찰제를 실시하고 비정상적 덤핑입찰을 방지하는 덤핑입찰심사제를 도입할 필요가 있다.

품질 위주의 조달을 구현하기 위해서는 적격심사낙찰제의 확대가 필요하다. 과거 100억원 이상의 공사와 10억원 이상의 물품 및 용역에 적용하던 적격심사낙찰제를 개방에 대비하여 55억원 이상의 공사, 1억 5천만원 이상의 물품 및 용역에 확대 실시하고 있다. 적격심사낙찰제는 능력, 가격, 품질 등을 종합적으로 고려하여 낙찰자를 결정하는 것으로 고품질의 조달을 저가에 실현할 수 있는 방안이므로 조달의 성격에 따라 조달주체의 선택에 의해 기준금액 이하라도 실시할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 다만 심사의 성격상 자의적인 측면이 부작용을 유발할 가능성이 있으므로 객관적인 심사기준의 마련과 사후관리를 철저히 할 필요가 있다.

3. 조달의 주체에 관한 개선방향

다음으로 조달의 주체에 관한 개선사항에 대해서 정리하면 다음과 같다. 현재는 조달의 주체가 조달대상의 금액에 의해서 결정되고 있으나 앞으로는 조달의 내용에 의해서 결정되어야 할 것이다. 정부는 1994년 3월에 조달기금법 시행령을 개정하여 정부부처 및 지방정부가 조달청을 통하지 않고 직접 발주할 수 있는 공사의 규모를 확대하여 공사금액을 기준으로 2억원 이상의 일반공사, 1억원 이상의 전기 및 통신공사는 모두 조달

정부조달제도를 개선하기 위해서는 먼저 경쟁제한적 특혜성 계약을 폐지하고, 예정가격의 기능을 축소해야 한다. 제한적최저가낙찰제를 폐지하여 최저가낙찰제를 시행하고 비정상적인 덤핑입찰을 방지하는 덤핑입찰심사제를 도입할 필요가 있다. 또한 품질 위주의 조달을 구현하기 위해서 적격심사낙찰제를 확대할 필요가 있다.

청에서 일괄 발주하던 것을 각각 20억원 이상, 3억원 이상으로 상향조정하였으며 물품의 경우 내지는 2천만원에서 5천만원으로 외지는 2만달러에서 5만달러로 확대하였다.

조달청을 통한 중앙조달과 정부부처 및 지방정부가 자체 조달하는 분산조달의 범위의 구분은 금액에 의해 이루어져서는 곤란하다고 판단된다. 따라서 조달 물품 및 공사의 특성을 고려하여 조달주체간에 기능 분담이 조정되어야 할 것이다. 즉, 조달물품 및 공사의 특성상 집중조달이 유리한 공사와 수요기관이 직접조달하는 것이 유리한 공사를 검토하여 중앙조달 및 자체분산조달의 범위가 설정되어야 할 것이다.

정부조달제도의 정상화를 위해서는 분산조달의 확대와 조달청의 기능축소 또한 중요한 과제 하나라고 할 수 있다. 현재 20억원 이상의 일반공사와 3억원 이상의 전기·통신공사는 모두 조달청을 통해서만 조달하게 되어 있다. 물론 집중조달의 장점도 있겠으나 중앙정부 및 지방정부 등 각 수요기관이 직접 필요한 물품 및 공사를 조달함으로써 효율적인 물품구매 및 공사발주를 할 여지가 많은 것으로 판단된다.

지방자치시대에 지방정부의 예산집행에 있어서 일정금액 이상은 무조건 조달청을 통해서 구매토록 하는 것은 지방자치의 원칙을 역행할 뿐만 아니라 적기의 물품공급을 어렵게 하고 불필요한 수수료 부담을 유발하는 등의 문제를 초래하므로 지방정부는 물론 각 중앙부처에도 자체조달의 범위를 확대할 필요가 있다.

II. 정책시사점

조달의 방법 및 원칙에 관한 구체적인 개선사항은 다음과 같다. 먼저 경쟁제한적 특혜성 계약을 폐지해야 하며, 예정가격의 기능을 축소하는 것도 또한 조달제도의 정상화를 위해 중요하다. 아울러 제한적최저가낙찰제도는 실효성이 없을 뿐만 아니라 각종 비리를 유발시키고 있으므로 폐지하여 최저가낙찰제를 실시하고 비정상적 덤핑입찰을 방지하는 덤핑입찰심사제를 도입할 필요가 있다. 또한 품질 위주의 조달을 구현하기 위해서는 적격심사낙찰제의 확대가 필요하다.

다음으로 조달의 주체에 관한 구체적 개선사항은 다음과 같다. 현행 조달대상의 금액에 따른 조달주체의 결정방식을 조달의 내용에 의한 방식으로 전환해야 한다. 조달 물품 및 공사의 특성을 고려하여 조달주체간 기능 분담이 조정되어야 할 것이다. 또한 정부조달제도의 정상화를 위해서는 분산조달의 확대와 조달청의 기능축소 또한 중요한 과제이다. ~~147~~

공기업을 효율성 제고 및 경쟁력 강화 방안: 국영기업(한전 및 한통)을 중심으로

林 陽 澤 / 한양대학교 경제학과 교수

1. 주요내용

본 연구의 목적은 한국전력공사와 한국통신을 중심으로 정부부문의 효율성을 제고시킬 수 있는 정책방안을 제시하는 것이다.

1. 정보통신산업과 한국통신

정보화시대의 도래와 관련하여, 통신서비스산업을 둘러싼 국내외 환경을 보면 전세계적으로 통신서비스 시장의 자유화, 개방화, 국제화 및 통신사업의 민영화가 진행되고 있다.

따라서 일본이나 싱가포르의 정보통신산업의 육성동향에서 보듯이, 우리나라도 한시바빠 정보통신 산업의 기반조성을 위하여 서둘러야 할 것이다. 그리하여 정보통신산업의 발전을 통하여 경제성장을 주도하고 산업구조의 고도화에 기여하며 정보통신 기술개발을 촉진하고, 인력양성을 지원하며, 중소기업을 전략적으로 육성하고, 정보통신 산업의 지원체계를 정비하며, 경쟁과 규제 새로운 틀을 마련하는 등 정보통신 산업의 발전을 통하여 국민생활의 질 향상을 도

모해야 할 것이다.

이를 위해 정보화의 물리적인 기반구조로서 초고속 정보통신망을 조기 구축하여 고도정보사회를 실현하고, 정보통신산업 발전을 위한 사회간접자본으로 사용해야 할 것이다. 수요 측면으로서 국가사회의 다양한 부문에서 정보화를 추진하고 민간부문의 정보화를 선도하며 물리적인 네트워크를 이용하여 지식과 정보에 기초한 다양한 서비스를 제공하기 위해 소프트웨어 및 콘텐츠 등 멀티미디어 산업 육성을 위한 기술개발, 인력양성 등의 산업의 기반을 조성해야 할 것이다.

또한 우리나라 정보통신산업의 전반적 기술력을 선진국 수준으로 높이기 위해서는 우선 정보통신 분야에 대한 연구개발 투자가 크게 증가되어야 할 것이다. 경쟁정책에 있어서는 규모의 경제가 강한 시내전화사업 부문은 독점을 인정하되 공정보수율 규제의 비효율성을 최소화하기 위하여 유인적(인센티브) 규제로 전환하는 한편, 시외전화사업 부문은 여건이 성숙하는 대로 민간기업의 참여를 인정하는 경쟁촉진 조치를 도입해야 할 것이다. 또한 정부규제의 완화를 통하여 X-효율성을 높여야 할 것이다.

2. 전력산업과 한국전력공사

경제성장 및 국민소득 수준의 향상에 따라 경제 성장률을 훨씬 상회하는 전력소비 증가세가 지속되고 있는 데 반하여, 전력공급설비 확충을 위한 여건은 날로 어려워지고 있다. 또한 경제·환경·에너지 정책이 조화되는 환경친화적 전력사업의 추진이 시급하다. 기후변화협약의 이행, ISO 환경표준화 등 국내외 환경규제의 강화 그리고 국민의 안전사고에 대한 관심 증가에 따라 전력사업의 추진이 큰 영향을 받을 것으로 전망된다.

본 연구는 우리나라 전력산업의 대응방안으로서 크게 4가지, 즉 전력공급 능력의 확충, 기술개발의 촉진 해외진출의 확대, 규제 완화와 단계적 민영화의 추진을 제시하고자 한다.

가. 전력공급 능력의 확충

향후 국민소득 수준이 향상됨에 따라 우리나라의 전력수요도 크게 증가할 것으로 예상된다. 전력수요는 1995~2006년 기간중 연평균 6.7% 증가할 전망이며, 총전력수요는 2006년에 3,180억kWh로 증가할 전망이다.

이와 같이 전력수요는 매년 10% 이상씩 증가하고 있으나 공급능력이 뒤따르지 못함에 따라 전력 예비율이 1994년 2.8%, 1995년에는 7%에 그치는 등, 이미 수급상의 불안정을 노정하고 있다. 이러한 추세는 향후에도 지속되어 2010년까지는 설비능력이 현재의 2.5배 이상 수준인 79,551mW가 확보되어야 하는데, 이를 위해서는 1995년 불변가격 기준으로 46조 5,268억원의 투자재원이 소요될 것으로 추정된다. 따라서 한국전력공사의 부채비율이 동경전력에 비하여

정보통신산업 분야에서

시내전화사업 부문은 독점을 인정하되
공정보수율 규제의 비효율성을 최소화하기
위하여 유인적 규제로 전환하고
시외전화사업 부문은 민간기업의 참여를
인정하는 경쟁촉진 조치를 도입하고
정부규제의 완화를 통하여 X-효율성을
높여야 한다.

훨씬 낮아 충분한 부채능력이 있으므로, 금융비용이 낮은 부채를 끌어들이 신규투자에 투입해야 할 것이다.

나. 기술개발의 촉진

한국전력공사는 전력설비의 운용기술과 건설관리기술 부문에 있어서는 동경전력에 뒤떨어지지 않으나 국내에 아직 도입되지 않은 1,300mW급 원자력 설비나 800kW급 화력발전설비, 1,000kW급 송전설비 등과 전력설비의 설계, 제작기술 분야에서는 아직 일본의 기술력에 미치지 못하고 있다.

다. 해외진출의 확대

본 연구는 한국전력공사의 해외투자사업을 위한 유망분야의 하나로서 우리나라와 중국의 원자력 발전 기술개발협력을 제시하고자 한다. 이미 우리나라와 중국은 1994년 10월 31일에 원자력협력협정을 체결하였으며, 한국전력공사와 한국해양연구소, 중국의 과학기술위원회가 공동으로 우리나라 태안반도의 조력발전 타당성 조사 관련 기술개발에 착수하였다.

앞으로 중국은 자국내 에너지 부족 타개를 위해 연해 공업·인구밀집지역을 중심으로 원전건설을 확대하면서(1994년 1% → 2020년 10%) 러시아·일본·프랑스 등 원자력산업 선진국과의 기술제휴 및 공동연구를 강화하여 기술수준을 향상시키는 한편 아시아지역 개도국을 대상으로 한 원전수출도 적극 모색해 나갈 것으로 전망된다. 이러한 전망에 대응하여, 한국전력공사의 원자력 발전에 대한 축적된 기술 및 경험을 바탕으로 한·중 에너지 문제를 공동으로 해결할 수 있는 방안을 모색하는 것은 한반도의 평화를 위해서도 매우 바람직할 뿐만 아니라 중요한 일일 것이다.

라. 규제완화의 단계적 민영화

한국전력공사에 대한 본 연구의 실증적 분석결과에 의하면, 우리나라의 전력산업은 지금까지 규모의 경제가 존재하는 상태에서 운영되어 왔으나 전력 생산량이 지속적으로 증가함에 따라 1990년도 이후에는 규모의 경제가 점차 상실되어 왔으며 현재 규모의 비경제가 발생하고 있다. 이보다 앞서 발전부문에서는 1985년부터 규모의 비경제가 시현되고 있다. 따라서 사회적인 총비용을 줄이기 위해서는 장기적인 안목에서 전력산업의 구조개편이 필요한 것을 알 수 있다. 발전부문에서 규모의 비경제가 전체에 비하여 더 크게 나타나고 있기 때문에 발전부문의 구조를 우선적으로 조정해야 한다.

민영화 문제와 관련하여, 본 연구의 기본시각은 한국전력공사는 부실 공기업이 아니므로 당장 전면적인 민영화를 서두르기보다 공기업으로서의 구조개편을 통하여 경영의 자율성을 확립

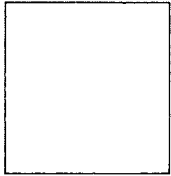
하고 경쟁을 도입할 여건을 확립하는 방안이 바람직할 것이다.

따라서 본 연구는 4단계의 작업을 거쳐서 향후 16년 후에 풀(pool)제도(기존 전력회사와 독립발전사업자(IPP)가 공급하는 도매 전력시장에서 일정시간마다 전력입찰을 반복하여 낮은 가격순으로 배전하는 시스템)를 가동할 것을 건의한다.

II. 정책시사점

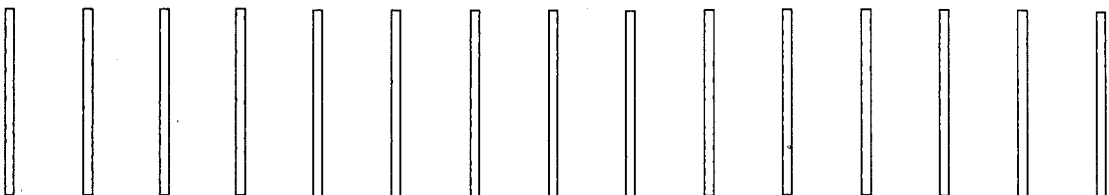
정보화시대의 도래를 맞아 하루빨리 정보통신산업의 기반조성을 위하여 서둘러야 한다. 이를 위해 정보화의 물리적인 기반구조로서 초고속 정보통신망을 조기 구축하여 고도정보사회를 실현하고, 정보통신산업 발전을 위한 사회간접자본으로 사용해야 한다. 또한 한국 정보통신산업의 전반적 기술력을 선진국 수준으로 높이기 위해서는 우선 정보통신 분야에 대한 연구개발투자를 크게 증가시켜야 한다. 경쟁정책에 있어서는 규모의 경제가 강한 시내전화사업 부문은 독점을 인정하되 공정보수를 규제의 비효율성을 최소화하기 위하여 유인적 규제로 전환하여야 한다. 시외전화사업 부문은 여건이 성숙하는 대로 민간기업의 참여를 인정하는 경쟁촉진 조치를 도입하고 정부규제의 완화를 통하여 X-효율성을 높여야 한다.

우리나라 전력산업의 대응방안으로서는 전력공급능력의 확충, 기술개발의 촉진, 해외진출의 확대, 규제완화와 단계적 민영화의 추진 등을 제시할 수 있다. **KIP**



정책흐름

1. 우리나라 금융기관 단기외채 만기연장협상 기본원칙 타결
2. 1998년 추가경정예산안
3. 1998년 제1회 국세세입 추경예산(안)



우리나라 금융기관 단기외채 만기연장협상 기본원칙 타결

※이 자료는 재정경제원 국제금융담당관실에서
1월 30일에 발표한 「우리나라 금융기관 단기외채 만기연장협상 기본원칙 타결」의 전문입니다.

○ 우리나라 실무협상단(단장 : 정덕구 재정경제원 제2차관보)은 1998.1.28(뉴욕시간) 7개국 13개 외국채권은행 대표단과의 협상을 통해 우리나라 금융기관 단기외채 만기연장에 대한 기본합의를 하였음.

○ 주요내용

- 1998년중 만기가 도래하는 우리 금융기관의 1년 미만
의 단기외화채무(1997년말 현재 약 250억달러)를 정
부의 지급보증을 통하여 만기 1, 2, 3년의 중장기 외화
채무로 연장기로 합의함.
- 적용금리는 시장금리로 하되 기준금리는 국제금리인
libor로 하고, 가산금리는 1년 만기의 경우 2.25%, 2
년 만기는 2.50%, 3년 만기는 2.75%로 결정
- 2~3년 만기의 경우는 6개월 경과 후부터 우리 금융기
관들이 조기상환을 할 수 있도록 하였음.

1. 협상개요

1. 협상대표단

- 우리 대표단
 - 수석대표: 김용환 비상경제대책 위원장
 - 교체수석대표: 유종근 대통령당선자 경제고문
 - 대표단 고문: 정인용 국제금융 대사
 - 대표: 정덕구 재정경제원 제2차관보
 - 교체대표: 변양호 재정경제원 국제금융담당관
 - 법률고문: Mark Walker Cleary 법률회사 변호사
 - 실무협상단
 - 단장: 정덕구 재정경제원 제2차관보
 - 단원
 - 강권석 주 뉴욕재경관
 - 김준일 경제부총리 자문관
 - 변양호 재정경제원 국제금융담당관
 - 권태균 재정경제원 외채대책반장
 - 곽상용 재정경제원 외화자금과 서기관
 - 문홍성 재정경제원 국제금융담당관실 사무관



이희수 비상경제대책위원회 기획단 전문위원
 이석준 비상경제대책위원회 기획단 전문위원
 정보영 한국은행 뉴욕사무소장
 김덕수 산업은행 금융3부장
 김윤수 외환은행 국제본부 부장
 • 고문: Robert Davis Cleray 법률회사 변호사
 김응환 미시간대학교 교수

- 채권은행단 대표 (7개국 13개 은행)
- 미국 (4): Citi, CMB, BOA, J.P. Morgan
- 일본 (2): Tokyo-Mitsubishi, Sanwa
- 독일 (3): Deutsche, Commerz, Westdeutsche Landesbank
- 영국 (1): Hongkong-Shanghai(HKSB)
- 프랑스(1): Societe Generale
- 캐나다(1): Nova Scotia
- 스위스(1): SBC Warburg
- * New York FRB가 옵저버로 참여

2. 협상기간 및 장소

- 협상기간: 1998.1.21(수) ~ 1.28(수)
- 제1차 회의: 1998.1.21(수), 14:00~16:00
- 제2차 회의: 1998.1.23(금), 14:00~16:00
- 제3차 회의: 1998.1.26(월), 11:10~17:15
- 제4차 회의: 1998.1.27(화), 09:20~19:00
- 제5차 회의: 1998.1.28(수), 09:30~19:00
- 협상장소
- 뉴욕 Citi은행 본사 및 Shearman and Sterling(채권은행단 법률회사) 회의실

3. 협상추진결과

- 1997.12.21 채권은행단간에 단기외채 만기연장에 대한 협의 시작
- 1997.12.22 은행의 외화채무에 대한 정부의 지급보증안 (200억달러) 국회동의
- 1998. 1. 8 뉴욕에서 채권은행단과의 사전 실무협상 개시 (변양호 국제금융담당관 참석)
- 1.19 주간에 우리측 입장을 발표할 것임을 채권은행단에 통보
- 1998.1.11 협상대책회의 개최
- 김응환 비상경제대책위원회 위원장, 임창렬 경제부총리 주재 1차 협상대책회의 개최
- 1998.1.14 제2차 협상대책회의 개최 및 기본입장 정리
- 정부의 지급보증에 의한 단기외채 만기연장을 추진
- 미국, 유럽, 일본 등 주요 지역에 대한 사전 정치작업 추진
- 정인용 국제금융대사: 1.12 ~ 16 영국, 프랑스, 독일, 스위스, 네덜란드 등 유럽지역 금융감독기관 및 주요 금융기관 방문
- 김우석 국제금융국장: 1.15~16 일본 대장성 및 주요 일본계 금융기관 방문
- Mark Walker 변호사: 1.10~14 미국 및 일본지역, 1.15~18 유럽지역 금융기관 개별면담
- 1998.1.15 우리측 제안서 마련 및 협상대표단 구성
- 1998.1.15~17 협상대책회의 수시개최를 통해 협상대책 마련

- 1.21(수) 채권은행단과의 제1차 협상일정 확정
- 1998.1.18 정부협상대표단 뉴욕도착
- 1998.1.18~20 미국 정부 및 주요 금융기관 개별면담
- 1998.1.21 제1차 협상 개시(뉴욕 Citi은행 본사 2층 회의실)
- 1998.1.21 금융기관 외화채무에 대한 정부의 추가 지급보증안(150억달러) 국회동의
- 1998.1.23 제2차 협상 : 기본골격 중심의 협상
- 1998.1.26~28 제3차 ~5차 협상: 구체적 내용 및 금리조건 협상

II. 협상타결 배경

- 이번 협상타결이 가능했던 가장 중요한 요인은 우리나라가 IMF 프로그램을 세계의 그 어느 나라보다도 적극적이고 충실하게 이행함으로써 대외신인도가 회복되기 시작하였고 시장경제로의 이행에 대한 채권은행단의 신뢰가 조성되었기 때문임.
- 외환위기 해결을 위한 국민 모두의 적극적인 위기극복 노력 지지가 큰 기여를 함.
- 노·사·정의 합의 등 전국민적인 위기타개 의지가 우리나라에 대한 긍정적인 분위기를 조성함.
- 비상경제대책위원회 및 재정경제원을 중심으로 한 체계 있

는 협상대책 및 전략수립도 긍정적인 결과를 도출하는 데 기여하였음.

- 특히, 외채 구조조정 분야의 세계적인 전문가인 Mark Walker, Robert Davis(Cleary 법률회사 변호사) 및 Corrigan 전 뉴욕 연방준비은행 총재의 조언과 활동은 이번 협상을 타결하는 데 큰 역할을 하였음.

- 한편으로는 인도네시아 등 동남아시아의 외환위기 재연 가능성이 증가함에 따라 채권은행단 사이에 우리나라의 외환 문제를 조속히 타결해야 한다는 자발적인 공감대가 형성된 것도 이번 협상타결에 도움을 줌.

III. 주요 합의내용

- 1998년중 만기가 도래하는 우리 금융기관의 1년 미만의 단기외화채무(1997년말 현재 약250억달러)를 정부의 지급보증을 통하여 만기 1, 2, 3년의 중장기 외화채무로 연장기로 합의함.

- 개별 채권은행별로 만기연장 여부를 자발적으로 결정하도록 하되 그 절차와 조건은 아래 정한 바에 따르도록 함.

- 적용금리는 시장금리로 하되, 기준금리는 국제금리인 libor로 하고 가산금리는 1년 만기의 경우 2.25%, 2년 만기는 2.50%, 3년 만기는 2.75%로 하기로 결정

- 2~3년 만기의 경우는 6개월 경과 후부터 우리 금융기관들이 조기상환을 할 수 있도록 함.

○ 대상 외화채무 : 1998년중 만기가 도래하는 금융기관의 1년 미만 단기차입금 (1997년말 현재 약 250억달러)

- 중장기 외화채무, 무역관련 금융, 증권형태의 차입금 및 각주 거래(off-balance)는 제외함.
- 특정 국내 금융기관에 대한 외국인 지배주주의 해당 금융기관에 대한 대출금은 제외함.

○ 대상 국내금융기관(eligible obligator): 33개의 시중은행, 특수은행, 지방은행 및 추후 결정될 건전하고 상환능력이 있는 종합금융회사

- 은행의 해외지점 및 해외 현지법인도 포함
- 중금사의 경우에는 경영평가 결과 영업내용이 건전(sound and viable)하다고 평가되는 중금사만이 대상

○ 외화채무 만기연장 방법

- 기존의 단기 외화채무를 1, 2, 3년의 만기를 선택하여 연장할 경우 정부가 지급보증서를 발급
- 1년 만기채권은 총 대상채무의 20% 한도 내에서만 허용
- 지급보증서는 양도 가능토록 함(transferable loan certificate)

○ 원리금 상환

- 원금 : 만기시 원금전액 상환
- 이자 : 매 6개월마다 지급

○ 금리 및 조기상환

만기	금리	조기상환
1년	6월 libor + 2.25%	없음
2년	6월 libor + 2.50%	6개월후 조기상환 허용
3년	6월 libor + 2.75%	6개월후 조기상환 허용

주 : 1998. 1. 29 현재 6월물 libor : 5.66%

○ 표시 통화 : 원칙적으로 미달러화로 만기연장을 함.

- 기존 외화채무가 일본엔화 및 독일마르크화인 경우 대주 은행이 원할 경우 기존 통화로 만기연장을 하는 것을 허용

○ 만기연장의 세부절차가 종료될 때까지 채권은행단은 지금 금융기관에 제공해 주고 있는 기존 대출을 계속 만기연장(roll-over)함.

○ 외채 만기연장 세부 후속절차

- 기본원칙 합의 후 구체적인 계약서 등 문서작성
- 한국정부와 채권단 대표은행이 전 채권은행들에 대해 대상 채무의 만기연장을 요청(exchange offer)
- 이후 모든 채권은행은 채권 교환기간(exchange period) 내에 희망하는 만기를 명시하여 기존 외화채무 만기연장을 신청함.
- 한국정부가 세계 주요도시에서 설명회(roadshow)를 개최하여 설명
- 이후 대상 외화채무에 대한 대사작업을 실시(reconciliation period)
- 실사작업이 끝난 이후 기존의 외화채무를 만기연장하고 정부의 지급보증서를 발급함.

IV. 국내 금융기관에 대한 정부 지급보증 방안

○ 이번 기본원칙에 대한 협상타결에 따라 단기의외채의 만기연장이 종결되기까지는 약 2개월 소요될 것으로 보임.

- 세부계약서 작성
- 정부 및 채권단 대표은행 공동명의 만기연장 요청서 발송
- 개별 채권은행단의 만기연장 신청
- 개별 국내은행별 채무상황과 채권은행의 채권상환에 대한 세부 대사작업

-지급보증서 발급 및 만기연장 종료.

○ 정부는 국내 금융기관의 외화채무 만기연장을 신속히 종결할 수 있도록 지난 12월말 「정부 지급보증 준비반」을 구성하여 세부 업무를 추진할 준비를 갖추고 있음.

-지급보증 준비반 : 허용석 과장을 반장으로 한 재정경제원, 한국은행, 산업은행 및 시중은행 실무자들로 구성

○ 정부의 지급보증시 지급보증 수수료는 해당 금융기관의 신용도에 따라 차등화합(수수료율은 추후결정).

V. 협상타결 의의 및 기대효과

○ 단기 외화채무의 상당부분이 1년 이상의 중장기 외화채무로 연장됨에 따라 단기 외화유동성 부족에 대한 우려가 크게 해소될 것으로 보임.

-이에 따라 우리나라에 대한 대외신인도가 회복되어 차입금리도 낮아질 것으로 예상되고 신규 외화자금 차입도 추진될 수 있을 것임.

-신용평가기관인 S&P는 이번 외채 만기연장 협상이 타결될 경우 신용등급을 상향조정할 수 있다는 입장을 표명한 바 있음.

-특히 인도네시아 등 동남아 국가들의 외환위기가 재연될 가능성이 높은 상황에서 우리나라의 외환문제가 해소됨에 따라 보다 신속한 경제안정에 기여할 것으로 전망

○ 이러한 대외신인도의 회복을 바탕으로 외환공급이 원활해질 것으로 예상되므로 외환시장 및 국내 금융시장이 안정되는 데 기여

1998년 추가경정예산안

※이 자료는 재정경제원 예산정책과에서에서 2월 6일에 발표한 「1998년 추가경정예산안」의 전문입니다.

I. 1998년 추경예산 편성 배경

성 필요

- 최근의 경제여건 변화로 약 6조 8천억원의 세입 부족 발생 - 성장을 저하, 실업 증가, 소비 둔화 등으로 소득세, 법인세, 교통세 등이 대폭 감소

(단위 : %)

	1997 예산	1998 예산	1998 수정
경상성장률	11.3	10.8	7.7
실질성장률	6.7	6.5	2.0

- 금융기관 정상화를 위한 부실채권의 조기정리, 예금자 보호 등 금융구조조정을 위해 재정에서 3조 6천억원을 지원키로 IMF와 합의

(단위 : 원/달러)

	1998 예산	수정
연평균 환율전망	900	1,300

- 이와 함께 환율 및 유류가 상승, 고용안정대책 추진 등 약 2조원 내외의 추가적인 세출증액 소요도 발생

- 이에 따라 총 12조 4천억원 규모의 재원대책을 위한 추경편

II. 재원대책

- 추경편성에 따른 재원대책은 국채 발행없이 세출 삭감 및 세수 증대로 충당하여 세입내 세출의 건전 재정기조를 견지

(재원 소요(총 12조 4천억원))

- 세입 감소 : 6조 8천억원
- 금융구조조정 지원 : 3조 6천억원
- 환차 등 증액소요 : 2조원

(재원대책)

- 세수 증대 : 4조원
- 기 조치 : 3조 7천억원
 - 유류 관련세율 인상
 - 금융소득세율 조정(15 → 20%)
- 2월 국회조치계획 : 3천억원
 - 부가세 면세 축소
 - 소득세 등 과세기반 확대

- 세출 삭감 : 8조 4천억원

- 인건비 동결 : 5천억원
- 행정경비 절감 : 5천억원
- 사업비 삭감 : 7조 4천억원

III. 추경예산안 개요

1. 재정 규모

- 일반회계는 당초 예산보다 1조 6,785억원 감소한 68조 5,851억원으로 증가율은 4.0%에서 1.5%로 낮아짐.
- 국세는 당초 예산보다 1조 4,129억원이 감소한 66조 1,535억원
- 세외수입은 증시여건을 감안하여 당초 계획한 주식매각을 대폭 축소(3,000 → 500억원)하는 등 2,656억원 감소
- 일반회계와 재정융자를 합친 재정규모는 73조 7,651억원으로 당초 5.7% 증가에서 3.3%로 낮아짐.
- 조세부담률은 당초 21.4%에서 21.3%로 다소 낮아짐.
- 1인당 담세액은 217만원에서 207만원으로 10만원이 경감됨.

(단위 : 억원, %)

	1997 예산	1998 예산	1998 추정		
			비율	비율	
일반회계	675,786	702,636	4.0	685,851	1.5
국세	640,335	675,664	5.5	661,535	3.3
세외수입	35,451	26,972	-23.9	24,316	-31.4
재특(순세입)	38,220	52,000	36.1	51,800	35.5
합계	714,006 (21.5)	754,636 (21.4)	5.7	737,651 (21.2)	3.3

주 : () 내는 조세부담률

2. 조정방향

- 경제난국 극복을 위한 고통분담에 정부가 솔선하기 위하여 공무원 봉급을 동결하고 일반행정경비를 절약집행
- 공무원 처우개선 3% 동결(기본급 3.5% 인상분) : 5,100억원
- 물품 구입비 등 일반행정경비 10% 절감 : 5,200억원
- 사업비 삭감을 위해 전 부처의 주요 사업 전반에 대하여 사업의 시급성 및 추진상황을 점검하여 추진시기와 지원 규모를 조정
- 7조원 이상의 대규모 삭감을 위해서는 국방비, SOC, 농어촌 지원, 교육 등 예산 규모가 큰 분야에서 재원 염출이 불가피
- 고용안정대책 특별지원을 위해 일반회계, 고용보험기금, 특별자금 등을 활용하여 총 4조 5천억원 규모의 재원을 마련
- 중소기업에 대한 직접 지원 및 수출 지원예산은 삭감대상에서 제외하고 영세민 지원 등 사회복지분야는 감축을 최소화
- 지방자치단체도 고통분담에 동참토록 세수감소에 따라 법정부부금 및 양여금을 감액 조정(-7,500억원)
- IMF와의 협의대로 금융구조조정 비용 3조 6천억원을 신규계상
- * 금융구조조정에 대한 재정지원 필요성
- IMF는 금융기관의 부실채권정리 및 예금자 보호 등 구조조정을 위해 약 24조원이 필요한 것으로 추정하고

- 이에 대한 이자비용으로 재정에서 3조 6천억원을 부담하도록 권고
- 금융기관 부실문제는 금융기관 자체의 노력만으로는 해결이 어려우므로 조속한 경영정상화를 위해 재정지원이 불가피
- 금융구조조정 지원은 단순한 산업지원이 아니고 경제운영의 기본시스템에 대한 지원의 성격임.
- 그동안 금융부문에서도 재정이 부담해야 할 정책금융을 담당하여 재정부담을 경감하여 왔으므로
- 상대적으로 부담 능력이 있는 재정에서 어려움에 봉착한 금융부문을 지원해 줄 필요성이 제기
- 그러나 재정지원은 금융부문의 시장기능이 회복될 때까지 한시적으로 지원토록 하여 재정 본래의 복지기능이 장기간 위축되지 않도록 해야 함.
- 외국도 금융기관 부실문제를 재정지원으로 해결한 경우가 많음.
- 스웨덴, 핀란드, 필리핀, 이집트 등은 구조조정자금 자체를 지원

IV. 주요 분야별 조정내용

1. 국방비 : 14조 6,275억원 → 14조 339억원(-4.1%)

- 운영유지사업은 급식·피복비, 정비비, 유류대 등 전력유지와 훈련에 관련된 예산보다는 청사신축 등 시설비 위주로 삭감(4조 7,172 → 4조 4,424억원, -5.8%)
- 사병 기본급식비, 신병용 피복비 및 전자 등 정비비는 당초 예산을 유지하고, 유류대는 환율상승에 따른 원가인상분을 증액
- 시설비는 대폭 감축(5,422 → 3,635억원, -33.0%)

- 방위력개선사업은 중장기 전력증강계획의 골격을 유지하면서 신규사업의 보류, 사업기간의 연장 등으로 조정(4조 2,886 → 4조 1,245억원, -3.8%)
- 공중 조기경보 통제기(AWACS), 개량형 잠수함(SSU) 등 대형 외자사업의 착수시기를 1999년 이후로 연기
- 단거리 대공유도탄, 신형 자주포 등 대형 내자사업에 대해서도 사업물량 조정을 통해 사업 완료시기를 연장
- 외화예산(27억달러)에 대하여는 사업물량을 일부 축소하고 환차액(900 → 1,300원/달러)은 전액 보전(7,439억원)

2. 사회간접자본 : 11조 1,668억원 → 9조 7,061억원(-13.1%)

- 단기간내 완공하여 활용가능한 계속사업은 당초 계획대로 추진하되, 이월물량 등 사업별 추진상황을 감안하여 조정
- 산업물류 지원 등 경쟁력 강화를 위한 투자는 감축규모를 최소화
- 기간교통망의 조기구축을 위한 고속도로 및 일반항만 건설(21,805 → 19,400억원)
- 산업단지 진입도로 및 공업용수 지원(2,758 → 2,466억원)
- 대형 국책사업은 추진상황을 재점검하여 사업비 조정
- 인천국제공항은 2000년 개항토록 당초 예산 유지(4,606억원)
- 경부고속철도는 대구 이남구간의 유보를 전제(4,800 → 3,506억원)
- 부산 신항은 금년중 실소요 보상비를 반영(1,800 → 1,285억원)
- 투자소요가 크게 늘어나는 신규사업과 초기단계에 있는 중

장기 투자 사업의 사업시기를 일부 조정

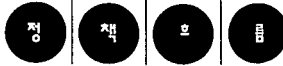
- 고속도로 신규 7개 구간의 착공을 유보(290억원)
- 지하철은 국고지원 상향조정계획(서울 : 25 → 40%, 기타 : 30 → 50%)은 유지하되, 사업규모는 축소(10,148 → 8,591억원)

3. 농어촌 지원 : 9조 4,173억원 → 8조 4,378억원(-10.4%)

- 「42조원 농어촌구조개선사업」중 일부 투자는 99년으로 연기 : 7조 8,090 → 6조 5,762억원(-1조 2,238억원)
- 투자기간이 장기간이어서 시기조정이 가능한 사업을 우선 감액
 - 경지정리사업 : 9,678 → 7,447억원
 - 새만금방조제 축조 : 2,430 → 1,934억원
- 농어촌 경쟁력 강화와 직결되는 핵심사업은 감액을 최소화
 - 농업용수개발사업 : 9,814 → 8,964억원(1997 : 8,081)
 - 미곡종합처리장 지원 : 1,548 → 1,356억원(1997 : 1,035)
- 최근의 어려운 영농여건을 감안하여 농어업경영자금은 증액 지원하고, 농어민 부담금리 인상은 최소화
 - 영농, 영어, 양축자금 지원 : 5조 5천억 → 5조 5,500억원(1997 : 4조 7,700억원)
 - 대출금리 : (현행) 5% → (인상요인) 8.5% → (추경안) 7.5%
 - * 재정에서 1,067억원을 추가 지원하여 금리 1.0%p 인하
- 「15조원 농어촌특별세사업」은 농특세 세입 감소에 따라 일부 축소 : 1조 5,278 → 1조 2,932억원(-2,346억원)

4. 중소기업 및 수출지원 : 3조 2,248억원 → 3조 1,799억원 (-1.4%)

- * 중소기업 직접 지원 : 1조 9,841억원 → 2조 1,195억원 (6.8% 증가)
- 중소기업자금 및 수출지원 관련예산은 1/4분기중 조기 배정
 - 신용보증기관 출연 등 자금지원예산(1조 7천억원)은 기 배정
 - 수출보험기금 등 수출지원예산(3,000억원)은 추경예산 확정 후 1/4분기에 전액 배정
- 중소기업의 자금난 완화를 위한 지원을 확대
 - ADB 차관자금 10억달러(1조 8천억원)를 신용보증기관에 출연하여 신용보증규모를 대폭 확충
 - 신용보증 대출규모 : 약 36조원 증가(20조 → 56조원)
 - * 1997.12 신용보증 운용배수 확대(17배 → 20배)로 보증규모 증대 유도
 - 어음부도 증가에 따른 중소기업의 연쇄도산을 예방하기 위해 어음보험기금에 500억원 추가지원(1,000 → 1,500억원)
 - 어음보험 인수규모 : 약 9천억원 증가(1.7조원 → 2.6조원)
- 수출경쟁력 강화를 위해 수출분야에 대한 지원 강화
 - 수출촉진을 위해 수출보험기금에 200억원 추가지원(1,800 → 2,000억원)
 - 수출보험 인수규모 : 약 4천억원(3억달러) 증가(11.5조 → 11.9조원)
 - 중소기업의 수출용 수입원자재 확보를 위해 조달청에 1,000억원 추가지원
 - 채특융자 500억원, 한은 차입금 500억원



5. 실업대책 추진

○ 실업대책 추진을 위해 일반회계, 고용보험기금, 비실명장기채 발행 자금 등에서 총 4조 5천억원 규모의 재원을 마련하여 지원

○ 일반회계에서는 당초보다 약 1,000억원 증액된 2,536억원을 지원

- 공공취업 알선망·정보망 확충 및 지방노동관서 인력보강 등
- 영세민, 실업자를 위한 공공직업훈련 확대 및 공공근로사업 실시

* 공공근로사업은 종전의 취로사업방식에서 탈피하여 현대적 감각에 맞는 생산성 있는 사업을 개발

○ 고용보험기금 및 직업훈련촉진기금에서 2조 1,415억원 지원

- 실업급여 지급, 기업의 고용안정, 직업훈련 확대 등을 위한 고용보험기금 지원 : 2조 144억원
- 기능사 양성훈련 등을 위한 직업훈련촉진기금 지원 : 1,271억원

○ 이외에 비실명장기채 발행자금 및 차관자금을 활용하여 실직자 생업 자금, 벤처기업 창업자금 등을 지원 : 2조원 이상

- 실직자생활안정자금·학자금 융자 등 : 1조원 수준
- 벤처기업 창업 및 중소기업 육성 지원 : 1조원 수준

(단위 : 억원)

	1997 예산	1998 예산	1998 추경
합계	8,253	10,035	45,000
일반회계	1,408	1,529	2,536
고용보험기금 등	6,845	8,506	21,415
장기채 발행자금 등	-	-	20,000 이상

6. 교육투자 : 23조 5,682억원 → 22조 2,516억원(-5.6%)

○ 성장을 둔화에 따른 세수감소로 경상교부금 및 양여금 등이 자동적으로 1조원 이상 감소함에 따라 GNP 5% 투자계획은 다소 지연

	당 초	추 경
교육재정 투자규모(조원)	23.6	22.3
(GNP 대비, %)	(5.0)	(4.94)

○ 교육현장 지원사업은 당초 계획에 차질이 없도록 최대한 반영하고, 지원대상이 확정되지 않은 총액 편성사업 위주로 감축

- 교육환경개선사업 : 7,000 → 7,000억원
- 국사립대학 실험기자재 지원 : 2,830 → 2,288억원
- 학술연구 조성사업 : 1,220 → 1,000억원

7. 기타

○ 영세민 지원예산은 삭감대상에서 제외하고 주요 복지시책은 당초 계획대로 추진

- 의료보호 급여기간 연장, 생활보호대상자 최저생계비 인상, 장애인 생계보조수당 대상확대 등은 당초 예산 유지
- 금년에 실시되는 경로연금의 지급단가는 당초대로 유지하되, 대상인원은 일부 축소(전체 노인의 30% → 15% 수준, 월 3~5만원)

○ 환경분야는 쓰레기 소각장 건설 등의 예산 이월, 보상협의 지연 등으로 추진이 원활하지 못한 사업을 중심으로 삭감 (1조 7,891억원 → 1조 5,421억원)

- 외화경비의 비중이 63%를 차지하는 외교분야 예산은 환율 조정에 따라 예산규모가 오히려 665억원(12.8%) 증가
 - 재외공관 임차료, 채무상환 등 고정적 경비는 삭감대상에서 제외하고, 필수적 외화경비는 적정수준을 지원
 - 국제경기대회는 대회준비에 차질이 없는 범위내에서 조정하고, 지방자치단체의 국제 문화·관광행사는 50% 수준 감액
 - 월드컵 축구대회(500 → 100억원), 부산아시아경기대회(1,129 → 969억원)
 - 경주문화 EXPO, 강원관광 EXPO, 제주섬문화축제 등(212 → 108억원)

- 과학기술분야는 기초과학연구지원 및 핵심국책기술 개발사업은 소폭 감액하되(4,745 → 4,393억원)
 - 출연연구기관은 연구동 건축 등 연구지원 비용을 중심으로 감액하여 연구수행의 효율화를 유도(7,149 → 6,433억원)

- 정부의 청사 건립은 41개 신규사업을 취소하고 계속사업은 완공시기를 연기(-2,094억원)

- 국회의원 보좌관 증원 연기, 의원 입법활동비 인상 철회 등 국회의 자진 반납액도 추경에 반영(-102억원)



1998년 제1회 국세세입 추경예산(안)

※이 자료는 재정경제원 세제실 조세정책과에서 2월 6일에 발표한 「1998년 제1회 국세세입 추경예산(안)」의 전문입니다.

I. 국세세입 추경예산(안) 편성 개요

○ 최근의 급격한 경제여건 변화에 따른 세수 부족과 금융기관의 구조조정을 지원하기 위한 새로운 재정수요로 말미암아
- 금년도에 상당한 규모의 재정적자가 발생할 것으로 예상됨.

○ 이러한 재정적자를 보전하기 위하여 세출부문에서의 삭감조
정만으로는 한계가 있으므로
- 필요 최소한의 범위내에서 세수보전대책을 마련하여 국세세
입 추경예산(안)을 편성하였음.

○ 추경예산 편성과 관련된 1998년 거시경제지표
- 경상GNP 성장률 : 7.7%(본예산편성시 : 10.8%)
- 환율 : 1,300원/달러(본예산편성시 : 900원/달러)
- 수입규모 : 1,377억달러(본예산편성시 : 1,680억달러)

- 1998년 세수전망은 본예산보다 약 6조 6,434억원 부족한 72
조 844억원으로 예상됨.

○ 일반회계 세수 전망

- 1998년 일반회계 세수는 본예산 67조 5,664억원보다 5조
1,466억원 감소한 62조 4,199억원으로 전망됨.

- 내국세는 경제성장을 둔화, 환율급등에 따른 환차손, 내수시
장의 위축으로 인하여 법인세·특소세 등에서 본예산대비 4
조 7,779억원의 세수부족이 예상됨.

- 교통세는 휘발유·경유에 대한 소비감소가 예상되어 본예산
대비 8,509억원의 세수부족이 예상됨.

- 관세는 900원/달러에서 1,300원/달러로 상승함에 따라 본예
산대비 4,822억원 증가할 것으로 예상됨.

(단위 : 억원, %)

II. 1998년 세수전망

○ 1998년 국세 예산은 78조 7,278억원으로 지난해 11월 정
기국회에서 확정되었으나

	예산	전망	예산 대 전망	
			증감액	증감율
일반회계	675,664	624,199	-51,466	-7.6
내국세계	547,032	499,253	-47,779	-8.7
교통세	65,432	56,923	-8,509	-13.0
관세	63,202	68,024	4,822	7.6

○ 특별회계 세수전망

- 1998년 특별회계 세수는 본예산 11조 1,614억원보다 1조 4,968억원 감소한 9조 6,646억원으로 전망됨.
- 지방양여금 관련세(주세·전화세·토초세)는 맥주 등에 대한 소비의 감소로 본예산대비 4,571억원의 세수부족이 예상됨.
- 교육세는 본세인 특별소비세·교통세·주세·지방세의 부진으로 인하여 본예산대비 8,642억원의 세수 부족이 예상됨.
- 농어촌특별세는 본세의 부진으로 인하여 본예산대비 1,755억원의 세수부족이 예상됨.

(단위 : 억원, %)

	예산	전망	예산 대 전망	
			증감액	증감율
특별회계	111,614	96,646	- 14,968	- 13.4
양여금관련세	30,773	26,202	- 4,571	- 14.9
교육세	68,049	59,407	- 8,642	- 12.7
농특세	12,792	11,036	- 1,755	- 13.7

III. 1998년 추경예산(안)

○ 1998년 추경예산(안)은 1998년 세수전망에 약 4조원의 세법개정효과를 반영하여

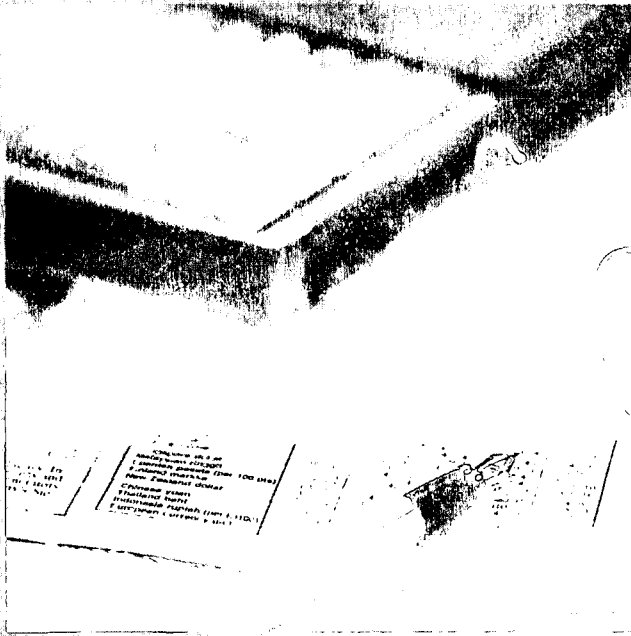
- 1998년 예산보다 약 2조 6,444억원이 감액(예산대비 3.4% 감소)된 76조 834억원으로 계상하였음.

○ 추경예산(안)에 반영된 세법개정효과 : 약 4조원

- 지난 12월 임시국회에서 유류세를 인상 및 원천징수세를 환원조정(15%→20%)으로 확보한 세수 : 약 3조 7천억원
- 올해 2월 임시국회에 제출되는 세법 개정효과 : 약 3천억원

○ 세법개정효과의 구체적인 내역

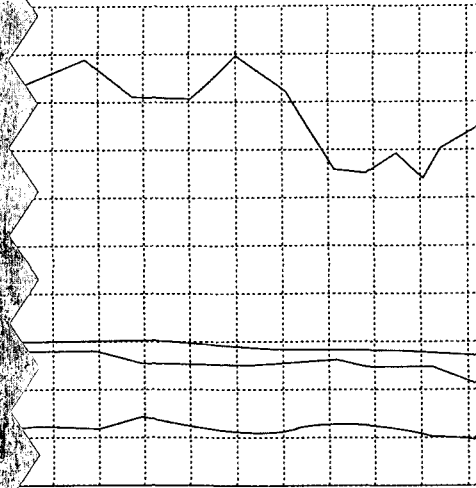
- 세법개정효과 내역(총계 : 약 4조원)
- 1997년 12월 기초치 사항(약 3조 7천억원)
 - 유류(특소세·교통세 등) 관련 세법개정효과
 - 금융소득 원천세율 조정(15% → 20%)
- 2월 임시국회 조치사항(약 3천억원)
 - 부가가치세 면세 축소
 - 1) 전문 인적용역 과세(변호사, 공인회계사 등)
 - 2) 영리교육 용역 과세전환(학원 등)
 - 3) 정부업무 대행단체 과세 전환
 - 직접세 비과세·감면 축소
 - 1) 사업소득 원천징수 세율 인상
 - 2) 양도소득세 감면 축소
 - 3) 자본재산업 현장기술인력 소득공제 축소



재정 통계

○ ○

지방세 세목 별 부과 및 징수



1. 지방세 세목별 부과 및 징수

(단위 : 천원)

	합 계		취득세		재산세	
	부과액	징수액	부과액	징수액	부과액	징수액
1962	5,416,096	5,211,475	485,548	432,952	606,472	577,208
1963	7,654,365	7,401,452	663,653	618,254	865,060	827,212
1964	9,101,674	8,823,751	934,587	872,902	751,597	725,824
1965	11,786,220	11,352,471	1,835,979	1,693,436	823,799	791,478
1966	16,816,176	16,152,013	2,732,717	2,550,839	1,078,491	1,043,636
1967	14,654,779	14,099,212	3,889,500	3,705,598	1,198,420	1,166,812
1968	20,239,885	19,356,762	5,522,237	5,183,913	2,420,880	2,356,171
1969	28,013,180	26,583,966	7,822,230	7,210,908	3,117,076	2,986,298
1970	35,219,246	33,232,340	12,044,977	11,056,747	4,172,610	3,980,115
1971	41,990,608	39,811,485	13,718,108	12,723,719	5,217,059	4,951,170
1972	49,572,589	46,607,778	12,953,686	11,782,615	8,318,934	7,879,503
1973	79,267,758	74,134,228	21,285,919	19,866,903	10,071,202	9,624,928
1974	114,775,555	107,986,372	32,583,665	30,451,349	16,748,718	15,856,961
1975	169,041,969	158,789,733	44,688,358	41,820,047	30,485,936	28,436,022
1976	233,731,211	220,566,252	61,989,265	58,399,121	39,537,387	37,798,207
1977	349,447,660	336,574,614	79,075,701	75,462,833	46,666,700	45,316,023
1978	460,341,378	443,251,369	120,336,211	114,554,884	48,501,328	47,073,244
1979	653,641,059	599,198,728	140,207,708	135,036,868	83,729,116	81,592,822
1980	851,837,946	767,690,562	179,491,339	162,951,659	123,119,917	119,412,203
1981	1,002,016,056	914,372,123	189,019,047	179,768,902	157,685,620	152,678,723
1982	1,224,124,124	1,119,205,919	224,591,792	215,508,078	177,611,412	172,786,893
1983	1,537,032,866	1,397,166,537	321,600,461	307,767,471	201,304,649	194,753,432
1984	1,682,698,526	1,508,354,179	352,605,605	337,526,079	216,711,906	210,419,077
1985	1,862,282,122	1,654,635,329	371,903,418	356,321,794	243,616,879	237,289,644
1986 ¹⁾	2,027,983,886	1,809,753,251	392,563,939	371,184,705	273,926,413	265,793,348
1987	2,437,864,605	2,192,322,692	471,615,410	452,652,110	293,669,683	285,304,054
1988	3,375,778,024	3,099,969,048	682,609,529	661,494,476	308,347,725	301,046,192
1989	5,278,469,144	4,960,844,053	814,230,252	787,215,449	380,021,546	372,425,966
1990	6,745,350,344	6,367,365,752	1,203,145,983	1,164,926,685	230,972,295	227,165,292
1991	8,534,351,559	8,035,143,125	1,598,721,293	1,525,728,689	280,314,276	275,510,680
1992	10,111,336,581	9,462,217,560	1,835,920,941	1,732,592,469	362,323,308	355,290,512
1993	11,830,546,086	11,026,067,251	2,155,084,597	2,042,961,731	416,350,672	406,612,821
1994	14,297,258,392	13,230,911,237	2,489,661,606	2,344,644,232	494,055,073	480,674,871
1995	16,786,970,432	15,315,965,229	2,887,708,640	2,691,021,647	482,405,711	465,921,989

1. 지방세 세목별 부과 및 징수(계속)

(단위 : 천원)

	면허세		등록세		자동차세	
	부과액	징수액	부과액	징수액	부과액	징수액
1962	366,384	321,839	-	-	500,839	494,439
1963	469,704	416,746	-	-	591,293	585,066
1964	421,613	391,363	-	-	736,466	716,130
1965	505,377	469,813	-	-	875,320	845,799
1966	595,876	555,101	-	-	1,101,362	1,080,551
1967	717,744	668,364	-	-	1,577,670	1,555,018
1968	908,297	848,048	-	-	2,541,015	2,487,508
1969	1,122,307	1,045,057	-	-	3,977,054	3,869,259
1970	1,334,538	1,228,057	-	-	5,836,702	5,604,762
1971	1,558,200	1,428,551	-	-	6,683,622	6,392,586
1972	1,519,464	1,351,270	-	-	7,191,846	6,879,604
1973	2,790,976	2,520,622	-	-	8,246,012	7,866,027
1974	4,655,385	4,150,403	-	-	12,926,678	12,015,901
1975	5,449,382	4,865,507	-	-	13,111,075	12,353,485
1976	6,276,905	5,555,199	-	-	14,868,551	14,136,608
1977	10,974,807	10,033,123	66,789,310	66,732,739	19,681,586	18,794,823
1978	18,117,570	15,172,215	91,945,064	91,764,320	26,847,009	25,505,007
1979	18,281,254	17,322,041	92,992,553	92,449,918	51,695,657	48,438,716
1980	19,599,671	18,244,129	125,614,781	122,373,011	61,705,068	56,941,875
1981	21,669,636	19,919,513	157,880,888	156,447,962	64,126,941	61,012,593
1982	26,680,745	24,240,654	246,878,299	245,578,782	71,927,392	67,980,513
1983	31,575,564	28,741,193	341,116,027	338,803,793	88,846,791	83,804,530
1984	33,567,803	30,560,630	335,039,118	331,986,683	110,390,853	103,668,706
1985	23,877,385	21,799,677	363,151,893	361,117,598	126,393,299	118,304,698
1986 ¹⁾	25,653,456	23,333,668	397,717,043	395,854,995	150,150,125	139,123,478
1987	28,916,556	26,508,700	552,433,749	550,266,864	182,940,922	167,719,282
1988	34,251,405	31,177,172	797,479,548	794,472,598	236,512,750	218,055,046
1989	41,851,374	37,922,577	1,094,459,747	1,091,125,768	329,207,548	304,680,677
1990	52,953,090	47,999,242	1,381,475,130	1,377,632,152	463,224,723	425,934,259
1991	98,304,927	88,735,645	1,903,169,050	1,894,968,347	688,540,985	634,953,186
1992	120,112,670	108,586,207	2,093,224,140	2,080,451,521	884,564,081	826,234,509
1993	147,574,789	133,997,124	2,560,393,043	2,548,326,715	1,092,673,409	1,027,124,984
1994	182,549,997	168,606,328	3,110,446,356	3,085,663,908	1,385,488,301	1,293,785,738
1995	228,229,290	208,551,158	3,655,019,178	3,632,509,840	1,690,295,073	1,545,231,914

1. 지방세 세목별 부과 및 징수(계속)

(단위 : 천원)

	주민세		농지세		도축세	
	부과액	징수액	부과액	징수액	부과액	징수액
1962	-	-	2,053,893	2,031,496	118,554	118,428
1963	-	-	3,101,004	3,067,128	138,902	138,885
1964	-	-	3,616,627	3,589,746	188,527	188,509
1965	-	-	4,015,379	3,977,256	171,742	171,729
1966	-	-	5,007,426	4,962,986	190,920	190,691
1967	-	-	3,383,781	3,350,208	178,462	178,431
1968	-	-	3,492,754	3,449,848	166,061	166,039
1969	-	-	4,837,367	4,780,465	199,060	199,048
1970	-	-	3,172,920	3,122,580	235,885	235,842
1971	-	-	4,569,744	4,522,039	214,897	214,876
1972	-	-	5,398,010	5,336,310	227,271	227,266
1973	10,776,318	9,337,415	8,155,912	8,086,684	225,361	225,198
1974	9,422,116	8,560,064	13,979,682	13,866,309	305,284	305,282
1975	16,787,830	15,637,559	21,024,859	20,840,899	548,050	546,142
1976	26,826,803	24,548,063	31,785,422	31,636,878	1,093,811	1,093,432
1977	51,910,161	46,921,283	36,095,946	35,945,398	1,375,444	1,375,434
1978	64,180,031	59,766,391	44,529,331	44,317,512	1,453,752	1,453,704
1979	96,462,833	91,001,792	53,911,509	53,644,024	3,847,158	3,844,384
1980	125,864,685	116,913,289	63,140,610	62,573,402	4,684,425	4,680,463
1981	137,285,716	127,627,599	78,548,324	78,039,313	6,328,806	6,199,929
1982	154,666,425	139,478,116	83,360,409	83,027,893	7,817,660	7,813,953
1983	179,116,564	157,678,687	91,014,469	90,591,843	10,629,013	10,628,925
1984	196,508,095	176,793,111	93,133,265	92,547,119	12,712,686	12,712,567
1985	224,282,672	202,003,379	14,385,164	14,215,088	16,405,524	15,538,107
1986 ¹⁾	251,803,205	227,787,435	14,991,276	14,757,477	18,600,542	18,590,189
1987	303,429,327	276,037,236	16,857,545	16,661,233	19,359,972	19,303,668
1988	406,476,239	375,836,476	18,971,649	18,713,540	17,825,053	17,821,988
1989	509,277,358	469,872,355	7,481,528	7,268,021	17,388,530	17,348,290
1990	590,334,958	548,744,749	6,175,025	5,988,519	17,778,571	17,778,181
1991	749,959,090	701,502,146	6,002,641	5,832,252	21,812,673	21,764,203
1992	1,036,094,890	971,007,511	3,222,644	2,986,892	22,537,472	22,528,846
1993	1,182,593,767	1,099,895,970	2,317,098	2,248,633	26,266,420	26,266,384
1994	1,461,179,800	1,360,008,363	2,455,929	2,303,323	30,004,349	29,878,406
1995	1,844,465,161	1,701,441,650	2,151,905	2,066,209	33,956,112	33,911,426

1. 지방세 세목별 부과 및 징수(계속)

(단위 : 천원)

	사업소세		유흥음식세		도시계획세	
	부과액	징수액	부과액	징수액	부과액	징수액
1962	-	-	232,734	221,470	-	-
1963	-	-	352,025	335,152	-	-
1964	-	-	400,563	383,947	1,255	735
1965	-	-	753,065	705,849	14,715	14,314
1966	-	-	1,371,406	1,269,631	69,545	64,974
1967	-	-	1,878,197	1,769,905	219,868	213,952
1968	-	-	3,417,294	3,200,154	1,162,739	1,132,376
1969	-	-	4,734,439	4,400,921	1,553,138	1,467,476
1970	-	-	5,299,146	5,028,927	2,329,454	2,206,295
1971	-	-	6,061,868	5,803,749	2,941,236	2,781,217
1972	-	-	6,871,248	6,452,741	5,841,072	5,490,877
1973	-	-	9,232,268	8,534,560	6,835,017	6,476,075
1974	-	-	13,103,348	12,170,623	8,716,489	8,321,759
1975	-	-	19,470,645	17,511,559	14,010,555	13,404,078
1976	-	-	28,477,198	25,302,131	18,185,517	17,522,398
1977	9,708,347	9,635,535	2,432,233	2,308,629	18,958,413	18,370,067
1978	16,799,908	16,705,619	11,862	10	20,649,353	20,064,960
1979	25,970,413	25,745,754	-	-	35,088,553	34,220,600
1980	31,150,952	30,748,817	-	-	52,464,470	50,965,292
1981	36,496,182	36,084,180	-	-	68,277,314	66,609,343
1982	43,726,371	43,283,872	-	-	82,615,820	80,628,450
1983	50,120,226	49,533,545	-	-	94,699,993	92,187,819
1984	56,122,303	55,534,342	-	-	102,863,086	100,443,491
1985	61,941,135	61,365,437	-	-	117,112,828	114,462,582
1986 ¹⁾	68,717,153	68,047,472	-	-	126,631,503	123,863,460
1987	83,119,468	82,390,430	-	-	138,208,661	134,423,511
1988	103,015,597	102,343,807	-	-	152,408,654	149,081,710
1989	127,402,906	126,593,925	-	-	185,065,846	181,382,102
1990	146,681,568	145,589,816	-	-	250,003,716	243,623,924
1991	175,067,818	170,785,967	-	-	314,412,635	307,319,308
1992	213,117,147	211,647,609	-	-	403,265,211	394,490,513
1993	228,433,371	226,705,055	-	-	484,286,708	473,296,721
1994	255,398,143	253,059,211	-	-	582,727,399	563,953,182
1995	299,264,819	296,095,526	-	-	676,870,095	652,729,391

1. 지방세 세목별 부과 및 징수(계속)

(단위 : 천원)

	소방공동시설세		지역개발세		(경주)마권세	
	부과액	징수액	부과액	징수액	부과액	징수액
1962	34,669	32,678	-	-	1,391	436
1963	55,423	52,711	-	-	4,171	4,171
1964	96,972	93,729	-	-	4,765	2,625
1965	108,274	104,441	-	-	6,992	6,509
1966	143,525	138,722	-	-	17,321	13,780
1967	162,256	157,839	-	-	23,833	16,742
1968	321,108	313,200	-	-	116,636	97,262
1969	418,625	405,176	-	-	183,443	183,443
1970	542,674	519,212	-	-	248,141	248,141
1971	703,047	670,751	-	-	322,827	322,827
1972	888,369	844,903	-	-	362,689	362,689
1973	1,195,275	1,142,318	-	-	453,498	453,498
1974	1,587,912	1,541,443	-	-	746,278	746,278
1975	2,931,562	2,840,718	-	-	533,717	533,717
1976	4,023,283	3,907,146	-	-	667,069	667,069
1977	4,879,433	4,779,148	-	-	899,579	899,579
1978	5,457,370	5,360,914	-	-	1,512,589	1,512,589
1979	8,701,955	8,569,906	-	-	1,902,321	1,902,321
1980	13,294,196	13,032,316	-	-	2,703,095	2,703,095
1981	17,183,313	16,790,356	-	-	2,856,731	2,856,731
1982	23,507,342	23,022,500	-	-	4,052,113	4,052,113
1983	27,166,993	26,624,815	-	-	7,735,307	4,513,574
1984	35,353,215	34,533,677	-	-	12,331,373	5,427,741
1985	40,188,277	39,275,886	-	-	15,957,136	7,068,361
1986 ^{b)}	45,653,154	44,551,256	-	-	9,411,644	9,411,644
1987	51,946,554	50,304,451	-	-	11,821,806	11,821,806
1988	60,616,372	59,119,693	-	-	14,755,251	14,755,251
1989	75,000,012	73,242,197	-	-	19,532,904	19,532,904
1990	87,488,408	86,118,046	-	-	56,472,229	56,472,229
1991	107,136,337	105,457,826	-	-	80,106,314	80,106,314
1992	134,452,575	131,757,389	41,134,858	41,134,773	96,645,744	96,645,744
1993	157,694,465	154,345,268	49,935,240	49,858,541	98,422,988	98,422,988
1994	188,532,631	182,901,292	54,751,047	54,468,772	176,804,507	176,804,507
1995	212,222,193	204,272,332	61,196,842	61,095,409	216,960,422	216,960,422

1. 지방세 세목별 부과 및 징수(계속)

(단위 : 천원)

	토지과세보유세		종합토지세		담배소비(판매)세	
	부과액	징수액	부과액	징수액	부과액	징수액
1962	-	-	-	-	-	-
1963	-	-	-	-	-	-
1964	-	-	-	-	-	-
1965	-	-	-	-	-	-
1966	-	-	-	-	-	-
1967	-	-	-	-	-	-
1968	-	-	-	-	-	-
1969	-	-	-	-	-	-
1970	-	-	-	-	-	-
1971	-	-	-	-	-	-
1972	-	-	-	-	-	-
1973	-	-	-	-	-	-
1974	-	-	-	-	-	-
1975	-	-	-	-	-	-
1976	-	-	-	-	-	-
1977	-	-	-	-	-	-
1978	-	-	-	-	-	-
1979	-	-	-	-	-	-
1980	-	-	-	-	-	-
1981	-	-	-	-	-	-
1982	-	-	-	-	-	-
1983	-	-	-	-	-	-
1984	-	-	-	-	-	-
1985	-	-	-	-	85,348,127	86,208,377
1986 ¹⁾	-	-	-	-	89,292,413	89,292,413
1987	-	-	-	-	93,861,182	93,861,182
1988	16,654,314	14,733,837	-	-	309,600,206	309,600,206
1989	27,327,058	24,433,884	-	-	1,412,994,438	1,412,994,438
1990	1,612,040	1,140,141	415,514,193	399,871,471	1,571,811,741	1,571,811,741
1991	-	-	533,290,316	518,178,872	1,646,865,340	1,646,865,340
1992	-	-	696,354,151	675,123,429	1,727,289,035	1,727,289,035
1993	-	-	870,991,580	842,396,380	1,745,427,007	1,745,426,655
1994	-	-	1,072,280,392	1,026,186,714	2,044,974,386	2,044,974,386
1995	-	-	1,318,894,324	1,254,267,442	2,151,851,491	2,151,851,437

1. 지방세 세목별 부과 및 징수(계속)

(단위 : 천원)

	국세부가세 및 기타		과년도수입	
	부과액	징수액	부과액	징수액
1962	1,015,612	980,529	-	-
1963	1,413,130	1,356,127	-	-
1964	1,948,702	1,858,241	-	-
1965	2,675,578	2,571,847	-	-
1966	4,507,587	4,281,102	-	-
1967	1,425,048	1,316,343	-	-
1968	170,864	122,243	-	-
1969	48,441	35,915	-	-
1970	2,199	1,662	-	-
1971	-	-	-	-
1972	-	-	-	-
1973	-	-	-	-
1974	-	-	-	-
1975	-	-	-	-
1976	-	-	-	-
1977	-	-	-	-
1978	-	-	-	-
1979	-	-	40,850,029	5,429,582
1980	-	-	49,004,737	6,151,011
1981	-	-	64,657,538	10,336,979
1982	-	-	76,688,344	11,804,102
1983	-	-	92,106,809	11,536,910
1984	-	-	125,359,218	16,200,956
1985	-	-	157,718,385	19,664,701
1986 ¹⁾	-	-	162,872,020	18,149,772
1987	-	-	189,683,770	25,068,165
1988	-	-	216,253,732	31,717,056
1989	-	-	237,228,097	34,805,500
1990	-	-	269,706,674	46,569,305
1991	-	-	330,647,864	57,434,350
1992	-	-	441,077,714	84,450,601
1993	-	-	612,100,932	148,181,281
1994	-	-	765,948,476	162,998,004
1995	-	-	1,025,479,176	198,037,437

주: 1) 1986년 징수액의 경우 세목별 합계를 구하면 1,809,741,312천원이지만 지방세정연감의 세목별 합계항목과 시도별 합계항목에는 위와 같이 기록됨

자료: 내무부·『지방세정연감』, 각 연도.