

월·간

# 재정포럼

www.kipf.or.kr

## 현안분석

- 우리나라 지방도로의 교통량 평가
- 지방도로 양여금사업의 개선방안
- 지방교육재정 지원체계의 문제점 및 개편방안
- 코스닥시장의 급성장과 정책과제

## 정책연구

지방교부세의 구조분석 및 개선방안

## 정책토론포트

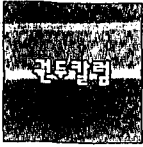
우리나라 조세행정의 평가와 미래

## 정책흐름

개인기부금 등에 대한 세제지원 확대 외

## C · O · N · T · E · N · T · S

권두칼럼	2	경제운용과 경상수지 / 朴振根
현안분석	6	우리나라 지방도로의 교통량 평가 / 李章揆
	25	지방도로 양여금사업의 개선방안 / 朴宗奎
	45	지방교육재정 지원체계의 문제점 및 개편방안 / 安鍾錫
	64	코스닥시장의 급성장과 정책과제 / 金珍洙
명언산책	82	진실과 허구
정책연구	84	지방교부세의 구조분석 및 개선방안 / 金正勳
정책토론포트	88	우리나라 조세행정의 평가와 미래
경제단상	122	학교에서 / 崔秉贊
	124	정보화시대를 바라보며... / 李貞美
문화기행	126	인물탐험 흥선 대원군 이하응 / 李 濬
정책흐름	131	개인기부금 등에 대한 세제지원 확대
	134	법인세법시행령 중 개정령
	136	납세자권리구제제도 운용방향
	140	2000년도 예비타당성 조사대상 29개 사업 확정
재정통계	144	연도별·지방자치단체별 세출결산 순계분석(기타 특별회계)
이런 의견 저런 생각	150	분배문제 장기 대책 필요 외



# 경제운용과 경상수지

朴 振 根 / 연세대 경제학부 교수

**금**년도 거시경제운용의 중요성과 전략성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 금년도 경제운용 방식과 그 결과는 내년도 경제 및 그 이후의 경제상황이 어떠한 것이 될 것인가를 강력히 시사하는 것이기 때문이다. 특히, 그것은 한국경제가 소위 IMF체제로부터 졸업할 것인가 아니면 졸업을 유보

하고 좀더 수련을 쌓아야 할 것인가를 결정할 것이다.

금년도 경제운용과 관련된 핵심적 우려사항은 경상수지이다. 물가문제도 중요하나 경상수지만큼 중요하다고 볼 수 없다. 왜냐하면 물가상승률이 예상치를 능가한다고 하여 그것이 곧바로 새로운 외환위기로 이어지는 것은 아니기 때문이다. 또한 물가문제는 경상수지문제 해결을 위한 처방에 의해 동시에 해결될 수 있다.

경상수지의 경우는 다르다. 한국경제는 최악의 외환위기와 그에 따른 금융위기 및 경제위기를 경험한 바 있다. 따라서 한국경제에 관한 국내외의 이해 당사자들로서는 일단 경상수지 추이에 불안을 느끼게 될 때 각자 자기보호 수단을 사전에 경쟁적으로 강구하게 되고, 그 결과 실현성이 적은 '작은 가능성' 까지도 앞당겨 '현실화' 시킬 수 있는 것이 국제금융 시장의 위력이다.



또한, 일단 경상수지 추이가 의심을 받게 되면 국제수지나 외환과 관련된 정책당국자의 어떠한 옹호 발언도 정반대로 해석하려는 경향이 강한 것이 국제금융·외환시장의 생리이다.

현재는 향후의 경제운용과 관련하여 어렵고도 중요한 과제는 철저히 개방된 경제체제하에서의 정책의 신뢰성 구축문

제이다. 경제운용에 관한 정책당국자들의 일체의 발언이나 조치들은 종래와는 달리 국제금융·외환시장의 경험 많고 의심 많은 전문가들을 상대로 한 것이기 때문이다.

외환위기 이후 경상수지 흑자가 급격히 감소되어 급기야 흑자 유지 여부 문제로까지 상황이 급변한 현재의 상황에 정책당국이 과연 어떻게 대응하는가는 국내 민간부문뿐만 아니라 국제 금융가의 초미의 관심사가 되고 있다.

정책당국자들이 경상수지 문제로 대책 모임을 가졌는데도 별다른 대책이 제시되지 않는다는가 현재의 상황이 극히 감정적인 일시적 현상이라는 점만이 강조될 때 한국 경제흐름의 실상을 현미경으로 들여다보고 있는 '시장'을 과연 설득시킬 수 있을지 의심스럽다.

오히려 현명한 '시장' 으로서는 정책당국의 다음 번 조치가 어떠한 것이 될 것인가를 정확히 예상하

## 외환위기 이후 경상수지 흑자가 급격히 감소되어

급기야 흑자 유지 여부 문제까지 상황이 급변한 현재의 상황에 정책당국이 과연 어떻게 대응하는가는 국내 민간부문뿐만 아니라 국제 금융가의 조마의 관심사가 되고 있다.

고 그에 대응한 행동을 취함으로써 상황을 더욱 악화시키는 결과를 낳을 수 있다.

국제유가를 두 배 인상시키고 1979~80년중의 제2차 국제석유파동에 준하는 국제유가의 폭등과 그에 따른 석유 및 석유관련제품의 수입비용 증대, 미·일 간 금리차이의 추가적 확대가 명약관화하고 일본경제의 회복이 지연되는 상황하에서 예상되는 엔저(円低) 현상의 심화 및 그에 따른 중공업제품의 수출 경쟁력 저하, 지난해 4·4분기 이래 계속되고 있는 10%대의 경제성장률과 그에 따라 수출증가율을 거의 두 배나 능가하는 수입증가율의 지속, 일부 수출주종품목의 수출단가 하락 지속, 각종 사치성 소비재의 수입증가율 폭등과 해외여행경비의 급격한 증대, 각종 국제행사의 경쟁적 유치 분위기 재현 등 무역 및 경상수지 악화요인들이 너무나도 많이 도사리고 있다.

금년 들어 1월중 적자를 기록한 경상수지가 다시 흑자로 전환된다 하더라도 그 흑자규모가 정부가 예상한 120억달러에는 크게 미달될 것으로 보아야 옳다. 흑자만 유지하면 되지 당초 예상치보다 몇 십억 달러 적은 것이 큰 문제될 것은 없다는 견해가 있다면 그것은 극히 위험한 견해이다. 왜냐하면 우리가 현 시점에서 진심으로 걱정해야 할 것은 내년도 경제이기 때문이다.

한국무역협회는 내년도의 무역수지가 적자를 기록할 가능성을 제시한 것으로 보도되고 있다. 외환위기의 덕으로 사상최대의 경상수지 흑자를 이룩한 지 3년 만에 경상수지가 적자로 전환된다면 그러한 경제는 과연 건전한 경제인가. 과연 그러한 경제를 대상으로 거래하기를 원하는 파트너를 찾을 수 있을까.

그렇다면 이와 같은 경상수지의 잠재적 위기에 대

응한 정책은 어떠한 것이어야 하나? 그것은 두말할 나위도 없이 경제성장률을 하향조정(예컨대, 한국은행이 추정하고 있는 잠재성장률 수준인 4%대로) 하는 것이다. 또한 이와 같은 성장률 조정은 최소한 향후 1~2년간은 지속되어야 할 것이다. 만일 정책당국이 실업률 증가 등을 이유로 요구되는 거시경제운영면의 조정을 지연시킨다면 우리 경제가 문제해결을 위해 궁극적으로 감수해야 할 실업률 증가분은 더욱 커질 것이다. 정책당국이 취해야 할 조치가 어떠한 이유로 뒤늦게 취해질 경우 그것은 보다 강력한 것이 되어야 하기 때문이다.

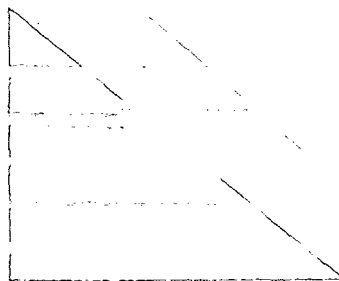
가장 가까운 예를 보자. 1986~88년의 3저호황이 소멸된 후 1989년 성장률이 크게 둔화되자 정부는 1990년과 1991년 2년 연속 내수 진작에 의한 9%대의 고율 성장을 지속시켰다. 그러나 그로 인해 1991년의 경상수지는 사상 최대의 적자를 기록하였다.

결국 1992년 들어 안정 최우선으로의 급격한 정책전환이 불가피하였고, 그 결과 1992년 하반기 이래 1년간은 제2차 석유파동 다음가는 혹독한 불경기를 수반한 3%대의 저성장으로 급변하고 말았다.

우리 경제는 IMF사태를 계기로 모처럼 구조조정에 착수하여 그 나름대로 성과를 거두고 있으며 그를 위해 엄청난 사회적 비용을 이미 지불하였다. 정책당국은 제2단계 구조조정의 의욕적 프로그램을 제시하고 있으며, 경제의 재도약을 위한 기반 마련에 국력을 집중시키고 있다.

이러한 상황하에서 경제활동의 과열과 냉각이 반복되는 것과 같은 상황의 전개는 결코 소망스럽지 못한 것이다. 정책당국의 적절한 거시경제운용 조정이 적기에 이루어지기를 바란다. KIP

# 현안분석



## 1. 우리나라 지방도로의 교통량 평가

李章揆/한국조세연구원 초청연구위원

## 2. 지방도로 양여금사업의 개선방안

朴宗奎/한국조세연구원 연구위원

## 3. 지방교육재정 지원체계의 문제점 및 개편방안

安鍾錫/한국조세연구원 연구위원

## 4. 코스닥시장의 급성장과 정책과제

金珍珠/한국조세연구원 연구위원

# 우리나라 지방도로의 교통량 평가



李章揆 / 한국조세연구원 초빙연구위원

도로망을  
건설함에 있어서  
각급 정부간의  
책임을 어떻게  
배분하여야 하는가는  
중요한 정책적 문제라  
할 수 있다.

## 1. 연구 목적

사람마다 도로 이용에 대한 수요는 동일하지 않다. 예를 들면 농부는 자신의 수확물을 다른 지역으로 수송하기 위하여 인근 간선도로까지의 접근도로를 주로 사용하며 이러한 지방도로가 잘 포장되어 안전한 수송을 할 수 있기를 희망할 것이다. 반면에 사업상의 이유 등 여러 가지 이유로 지역간 이동을 자주 해야 하는 사람은 주요 간선도로가 정체되지 않고 원활하게 소통되는 것을 보다 더 원하게 된다. 즉 국방과 같은 일반 공공재와 달리 지방도로는 지방공공재(local public goods)이기 때문에 지방도로의 이용으로부터 얻는 경제적 편익은 사람마다 균일하지 않다. 따라서 도로망을 건설함에 있어서 각급 정부간의 책임을 어떻게 배분하여야 하는가는 중요한 정책적 문제라 할 수 있다.

한편 이와 같은 도로에 대한 수요 측면뿐만 아니라 도로 공급과 관련된 기술적인 특성도 각급 정부간 역할분담에 영향을 미친다. 예를 들면 도로 건설은 상당한 장비 및 인력이 동원되며 일시적으로 거액의 비용이 필요하게 된다. 반면 도로의 유지·보수관리업무는 비교적 노동집약적인 성격이 강하며, 비용도 그다지 크지 않으며 일시적이라기보다는 주기적으로 비용이 발생한다. 이것은 도로관련사업에서 규모의 경제가 실현되는 대형 프로젝트는 상급정부가 담당하고, 유지 보수 관리업무 등은 하급정부에서 담당하는 등 각급 정부간에 적절한 역할분담을 통하

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

여 비용을 절감할 수 있다는 것을 의미한다.

우리나라의 경우 현행 지방도로사업은 지방양여금 형태로 운영되어 각급 정부의 역할이 구분되어 있다. 물론 지방도로사업을 적절하게 평가하기 위해서는 교통, 국토개발, 지역균형발전 및 환경문제 등을 종합적으로 고려할 필요가 있지만 본 연구는 지방도로의 교통량만을 이용하여 지방도로사업에 투입된 지방양여금이 과연 효율적으로 사용되었는지를 분석하고자 한다. 따라서 본 연구는 우리나라 지방도로사업에 대한 부분적인 평가라고 볼 수 있다. 본 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 제2절에서는 우선 지방도로사업의 기본적인 성격을 개략적으로 설명하고 제3절에서는 우리나라 일반지방도의 교통량 처리 현황에 대해서 분석하도록 한다. 그리고 마지막으로 이를 토대로 지방도로사업에 대하여 몇 가지 정책적 시사점을 도출하도록 한다.

**지방도로의 경우**

**공공재 공급으로**

**유발되는 파급효과가**

**광범위하게 확산되기보다는**

**지역적으로 국한되는**

**특징을 가지고 있다고**

**할 수 있다.**

## II. 지방도로 사업의 기본 성격

### 1. 지방도로의 기능 및 사업추진 방식

일반적으로 지방도로(provincial road/ local road)의 건설은 지역발전의 중요한 요소의 하나로서 지역발전의 촉매제 역할을 한다고 이해되고 있다. 또한 지방도로의 건설은 지역 경제발전의 基幹이 되는 인프라 사업으로서 기왕의 지역개발 사업의 수익률(생산성)을 더욱 증대시키는 효과도 유발한다고 볼 수 있다.

한편 교통량의 수송이라는 측면으로 국한하여 보면 지방도로는 지역적으로 낙후된 일부 지역을 외지와 연결하려는 특정 목적으로 건설될 수도 있지만, 많은 경우 해당 지역 주민의 교통수요를 충족하는 것이 지방도로 건설사업의 주요 목적이라고 볼 수 있다. 달리 표현하면 지방도로의 경우 공공재 공급으로 유발되는 파급효과(spillover effects)가 광범위하게 확산되기보다는 지역적으로 국한되는 특징을 가지고 있다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 세계 각국의 역사적 경험을 보면 지방도로 건설사업은 해당 지방정부가 전적으로 담당하였던 것만은 아니며, 해당 지방정부, 광역 지방정부 또는 중앙정부의 수준에서 다양한 방법으로 지방도로 건설사업이 추진되어 왔다. 다시 말하면 지방도로 건설사업은 해당지역의 도로 서비스에 대한 수요에 의하여

1991년부터 지방자치단체의 부족한 재정기반을 확충하고 지역간 균형발전을 도모하는 취지하에서 지방양여금제도를 도입하여 지방도로사업을 새롭게 추진하는 계기가 되었다.

결정될 수도 있고 또는 전국적인 도로 네트워크의 건설 차원에서 지방도로 건설 사업이 진행되기도 한다. 따라서 지방도로 건설사업은 다양한 형태로 진행될 수 있으며, 그 사업구조 방식 등의 개선을 통하여 지방도로 건설 사업의 목표를 보다 효과적으로 달성할 수 있는 소지는 충분한 것이다.

일반적으로 도로건설에 있어서 각급 정부간 역할 분담구조를 결정하는 요인은 다음과 같다. 첫째는 정부의 정책목표이다. 예를 들어 정부의 목적함수가 효율성 보다는 형평성(equity)에 치중되면 정부간 책임분배구조는 중앙집권화되는 경향이 있다. 둘째, 지역주민의 이동 경향(degree of mobility)도 도로건설에서 정부간 역할에 영향을 준다. 사람들이 한 행정구역에서 다른 행정구역으로 이동하는 경향이 많으면 결과적으로 행정구역간의 파급효과가 증대하고 이에 따라 중앙정부 역할의 필요성도 증대한다(Humplick and Moini-Aragh, 1996).

## 2. 우리나라의 지방양여금에 의한 지방도로사업

우리나라의 지방도로사업은 그 역사가 그다지 오래 되었다고 보기 어렵다. 1980년대 이전에는 국가기간도로망에 중점을 두고 도로를 개발하였기 때문에 상대적으로 기간도로와 농어촌지역을 연결하는 지방도로(지방도 및 군도)의 개발은 그다지 관심을 받지 못하였었다.

그러나 우리나라는 일천한 시간에도 불구하고 지방도로사업의 각급 정부간 역할분담과 관련하여, 이미 몇 가지 접근방법이 시도되었다. 우선 1980년대에 들어 오면서 지방도로 포장사업은 IBRD로부터의 차관 도입과 기채 발행을 통하여 추진되었으며, 1989~90년간 2년 동안은 국고보조금사업 형태로 지방도로사업이 추진되었다. 그러나 1991년부터 지방자치단체의 부족한 재정기반을 확충하고 지역간 균형발전을 도모하자는 취지하에서 지방양여금제도를 도입하여 지방도로사업을 새롭게 추진하는 계기가 되었다.

현행 지방도로(정비)사업은 지방양여금과 지방비로 충당되고 있다. 지방양여금은 국세 중 특정세목수입의 일부 혹은 전부를 특정범주의 사업에 사용하도록 지정되어 지방자치단체에 지급되는 보조금(grants)을 의미한다. 지방양여금의 세입원은 토지초과이득세(양여율 50%), 주세(100%), 전화세(100%), 농특세 전입금(농특세의 19/150)이며, 지방양여금의 대상사업은 도로정비사업, 농어촌

개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업이다.

지방양여금은 대상사업이 특정사업에 한정된다는 측면에서 국고보조금과 유사하지만 지방양여금의 경우 지방자치단체장이 사업범위를 독자적으로 선정할 수 있다는 점에서 중앙정부 통제의 국고보조금에 비해 지방재정 운용의 자율성이 크다고 할 수 있다. 지방양여금은 특정사업에 한정되며(categorical grants), 총액이 법률에 의해 제한되어 있고(close-end grants), 원칙적으로 비용분담조건이 없으나(non-matching grants), 지방도로 정비사업의 경우에는 지방양여금법 제 11조 제2항에서 지방자치단체의 장은 양여금 대상사업이 효율적으로 추진될 수 있도록 그 사업에 소요되는 재원을 최대한 확보하여야 한다라는 조항에 의하여 실제로 지방비의 부담이 요구(matching grants)되고 있다.

이와 같은 지방양여금에 의한 지방도로(정비)사업의 현황을 정확히 이해하기 위해서는 다음 몇 가지 사항에 유의할 필요가 있다. 첫째, 현행 양여금 제도하에서 중앙정부는 대상사업 및 양여금 분배방식을 자주 변경하거나 추가하여 왔다. 1991년 신설 당시에는 도로정비사업에 국한되었으나 1992년에는 농어촌개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 1994년에는 지역개발사업이 추가되었다. 한편 도로정비사업도 1995년부터 종전의 지방도로 확·포장사업에서 탈피하여 교통정체 해소를 위한 4차로 확장, 읍면우회도로, 터널사업 및 안전사고 예방을 위한 노후위험교량사업이 시행되었다. 또한 도로유형별 양여금 배분비율도 1991년 이후 4차례나 변경되었다.

둘째, 지방도로사업의 재원배분 방식은 너무나 복잡하다. 우선 지방양여금법 및 동법 시행령에 의하여 지방도로 양여금은 도로유형별(광역시도 18%, 지방도 20%, 시의 국도 15%, 군도 18%, 농어촌도로 15%)로 배분된다. 그리고 도로유형별로 재원배분이 이루어지면 도로사업유형별로 다시 일정비율로 강제 배분된다. 즉 사리도포장사업 50%, 교통소통대책사업 40%, 도로유지 관리사업 10%의 비율로 재분배된다.

도로유형별·도로사업유형별로 도로사업 양여금이 일단 배분되면 자치단체별로 이 양여금이 배분된다. 자치단체별로 양여금이 배분되는 것은 지방양여금법 시행령 제4조에 의거하여 법정기준에 의해 분배되는 것이 2/3이며, 행정자치부장관이 사업계획을 심사하여 배분하는 것이 1/3이다. 전자는 광역시도, 지방도, 군도, 농어촌도로에 대해서 적용되며 기준공식에 의하여 배분(formula grants)

**지방양여금은**

**대상사업이 특정사업에 한정된다는 측면에서 국고보조금과 유사하지만 지방자치단체장이 사업범위를 독자적으로 선정할 수 있다는 점에서 지방재정 운용의 자율성이 크다.**

지방양여금 도로(정비)사업은 지방자치단체의 부담조건이 요구되며 실제로는 도로유형별로 지방비 부담비율에 차등을 두고 있다.

된다. 반면 후자는 양여금 총액의 1/3의 수준으로 지방도, 군도, 시의 국도 및 시의 시도에 대해서 적용되며 행정자치부 장관이 계획심사방식(program grants)으로 양여금을 배분한다.

일반적으로 지방재정제도에서 기준공식에 의한 보조금 배분방식은 하급정부를 공평하게 취급할 경우에 기준공식의 산정방식에 따라 지역간 재정격차를 해소하는 기능도 가지고 있다. 반면 계획심사방식은 배분기준을 공식화 혹은 계량화하기 어려울 경우에 적용하는 것이 일반적이다. 그러나 배분과정에서 주관적이고 정치적인 평가가 개입될 개연성이 높으며 신청서류의 작성 등 행정비용이 소요되기도 한다.

셋째, 앞에서 언급한 바와 같이 지방양여금 도로(정비)사업은 지방자치단체의 부담조건이 요구되며 실제로는 도로유형별로 지방비 부담비율에 차등을 두고 있다.

〈표 1〉 도로유형별 지방비 부담비율

(단위: %)

도로별	양여금: 지방비	비고
광역시도	50:50	광역시비
지방도	50:50	도비
시의 국도	50:50	도비
시의 시도	50:50	시비
군도	70:30	군비
농어촌도로	70:30	군비

이같은 지방비 부담비율은 소위 피구流 보조금(Pigouvian grants)에서 산출하는 부담비율과는 부합되지 않는다. 피구流 보조금은 과급효과로 말미암아 공공재가 과소공급되는 것을 방지하기 위하여 중앙정부가 타지역에 과급되는 편익만큼을 보조금으로 지급하는 것을 의미한다(Hulten and Schwab, 1997). 즉 상급정부에서  $\theta_i$  비율만큼  $i$  지역에서 공급하는 인프라의 비용을 지불하고  $i$  지역 지방정부는 지역주민의 후생을 극대화하는 목적함수를 가지고 있다고 가정하면,  $i$  지역의 정부가 선택하는 인프라 투자는 다음의 조건을 만족한다.

$$MB_i = (1 - \theta_i) MC \quad (1)$$

여기에서  $MB_i$  는 인프라를 건설하여  $i$  지역 주민에게 귀속되는 한계편익을 의미하고,  $MC$  는 인프라 건설의 한계비용을 의미한다. 위에서 언급한 효율성 가정이 충족되려면  $i$  지역에서 각 지역으로 귀속되는 한계편익의 합계가 한계비용과 일치할 때까지 인프라 투자를 수행해야 한다.

$$\sum_{j \neq i} MB_j + MB_i = MC \quad (2)$$

$$\theta_i = \frac{\sum_{j \neq i} MB_j}{\sum_{j \neq i} MB_j + MB_i} \quad (3)$$

**지방비 부담비율의 측면만을 국한하여 보면 지방양여금 도로사업은 정책목표를 효율성보다는 형평성에 더욱 치중하고 있다고 볼 수 있다.**

따라서 중앙정부에서 지급하는 보조금 비율은 총비용에서 타지역에 귀속되는 편익만큼에 해당된다. 따라서 피구流 보조금의 산정방식을 따른다면 타지역으로의 파급효과가 크지 않는 군도 혹은 농어촌도로의 경우 중앙정부의 부담비가 낮을 것으로 예상할 수 있다. 예를 들면 미국의 인터스테이트(Interstate) 고속도로의 경우 지방정부의 부담비율은 10%에 해당하고, 일차(primary), 이차(secondary) 및 도시(urban) 고속도로의 경우는 25%가 된다(Hulten and Schwab, 1997). 따라서 지방비 부담비율측면에 국한하여 보면 지방양여금 도로사업은 정책목표를 효율성보다는 형평성에 더욱 치중하고 있다고 볼 수 있다.

### III. 지방도로의 교통량 현황 분석

지방도로사업의 제반 목적을 달성하기 위한 효과적인 방안을 모색하기 위해서는 현행 지방도로사업에 대한 적절한 평가가 선행되어야 한다. 그렇지만 지방도로사업의 실적을 평가하는 작업은 그다지 간단하지는 않다. 지방도로사업의 평가 시 문제점으로 우선 통계자료의 미비를 지적할 수 있다. 일반적으로 인프라 건설을 통한 경제적인 효과로 고용 창출, 관련산업에서의 생산성 증대 및 지역발전에 기여 등을 상정할 수 있다. 마찬가지로 앞에서 언급한 바와 같이 지방도로사업 역

특정 장소의 교통변동의 통계적 특성을 파악하기 위해서는 상시조사가 필요하나 지방도의 경우에는 전역조사만 실시되고 있다.

시 지역발전에 촉매제 역할을 하며 고용 창출 및 지역경제활동의 생산성 증대에 기여할 것으로 예상할 수 있지만 그 효과를 분석하기 위해서 필요한 통계자료를 현실적으로 구하기 어렵다.

본 연구에서는 우리나라의 지방도로 중에서 교통량 통계가 발표되고 있는 일반 지방도에 국한하여 지방도로의 교통량 처리능력을 분석하여 지방도로사업을 평가하고자 한다. 물론 지방도로사업에 대한 종합적인 평가라는 측면에서는 본 연구에 한계가 있겠지만 현실적으로 통계자료의 미비라는 제약하에서 지방도로사업을 평가하는 것은 그 자체가 어려운 일이라 생각된다. 그러나 한편으로는 1991년 지방양여금제도에 의한 지방도로사업이 시작된 이래 지방도로가 교통량 수송에 어느 정도의 역할을 하고 있는가에 대한 평가작업은 나름대로 충분한 의미가 있다고 생각된다.

## 1. 분석 자료

### 가. 자료 출처

본 연구는 건설교통부에 발표하는 『도로교통량통계연보』를 이용하여 1991년, 1995년 및 1998년의 일반지방도의 교통량 처리 현황을 파악하고자 하였다. 현재 『도로교통량통계연보』에는 고속국도, 일반국도, 지방도 등 우리나라의 주요 도로의 교통량 통계가 집계되어 발표되고 있다. 일반적으로 도로교통량의 조사방법은 도로상황조사, 교통량조사, 여행속도조사로 구별되며 현행 도로교통량조사 업무는 한국건설기술연구원에 위탁하고 있다. 한편 교통량조사는 전역조사와 상시조사로 나누어지며 특정 장소의 교통변동의 통계적 특성을 파악하기 위해서는 상시조사가 필요하나 지방도의 경우에는 전역조사만 실시되고 있다. 지방도의 교통량은 한국건설기술연구원이 각종 도로의 분기점 등 교통량 흐름을 평가하는 데 적절하다고 판단되는 지점을 선정한 후 각 지방자치단체에 의뢰하여 1년에 1회 24시간 교통량을 측정하고 있다(건설교통부, 『도로백서』, 1997).

### 나. 자료의 기본성격 및 문제점

본 연구는 『도로교통량통계연보』에 발표된 일반지방도의 교통량 통계자료를 이용하였기 때문에 다음과 같은 성격 및 문제점을 지니고 있다.

첫째, 본 연구의 분석대상은 일반지방도이며 지방양여금 도로사업 중에서 군도 및 농어촌 도로의 교통량은 『도로교통량통계연보』에서 발표되고 있지 않기 때문에 분석대상에서 제외되었다.

둘째, 분석기간 및 범위는 1991년에는 일반지방도 318개 노선의 645개 지점, 1995년에는 291개 노선의 576개 지점 및 1998년에는 298개 노선의 726개 지점에서 1년에 1회 측정된 교통량이다.

셋째, 1991년, 1995년 및 1998년의 교통량 조사대상 노선 및 측정지점이 반드시 일치하지는 않기 때문에 본 연구는 특정 지방도에 대한 연도별 교통량 변화추이를 분석한 것이라고 평가하기는 어렵다.

넷째, 앞에서 언급한 바와 같이 『도로교통량통계연보』의 일반지방도 교통량 통계는 1년에 1회 조사되는 것이기 때문에 일반적으로 교통량 조사에 이용되는 年平均日交通量(average annual daily traffic volume, AADT) 혹은 平均日交通量(average daily traffic, ADT)의 개념이라고 파악하기는 어렵다. 소위 평균일 교통량(ADT)이란 도로의 한 지점에 대한 24시간 평균교통량으로서 1년중 일부 기간에 조사한 교통량을 기준으로 하여 산출한 것을 의미한다.

평균일교통량이란 도로의 한 지점에 대한 24시간 평균교통량으로서 1년중 일부기간에 조사한 교통량을 기준으로 하여 산출한 것을 의미한다.

〈표 2〉 노선수 및 교통량 측정지점수

(단위: 개)

도별	1991년		1995년		1998년	
	노선수	측정지점수	노선수	측정지점수	노선수	측정지점수
경기	43	82	42	80	48	86
강원	26	46	27	41	21	34
충북	34	58	35	62	34	65
충남	43	74	26	35	33	70
전북	42	91	36	74	43	100
전남	45	101	44	98	41	77
경북	37	91	36	91	35	135
경남	43	92	42	88	36	144
제주	5	10	3	7	7	15
합계	318	645	291	576	298	726

자료: 건설교통부, 『도로교통량통계연보』, 1992, 1996, 1999.

\_\_\_\_\_, 『도로현황조사』, 1992, 1996, 1999.

대략적이거나  
해당 지방도의 교통량  
처리수준을 이해하기  
위하여 계획교통량과  
실제로 측정된 교통량을  
비교하는 것이 필요하다.

$$\text{연평균일교통량(AADT)} = \frac{\text{연간 일일 교통량의 총계}}{365}$$

$$\text{평균일교통량(ADT)} = \frac{\text{조사기간의 일일 교통량 총계}}{\text{조사일수}}$$

그럼에도 불구하고 현재 지방도 교통량 조사통계는 『도로교통량통계연보』를 통하여 발표되고 있기 때문에 본 연구는 이 자료를 이용할 수밖에 없다.

한편 교통량이 조사된 일반지방도의 노선수 및 교통량 조사지점을 『도로현황조사』를 통하여 지역적으로 분류하면 <표 2>에서 보여주는 바와 같다.

## 2. 분석방법

본 연구에서는 1991년, 1995년 및 1998년도 『도로교통량통계연보』에 발표되어 있는 일반지방도의 교통량(traffic volume) 및 도로용량 대비 교통량 비율(volume/capacity ratio, V/C 비율)을 산출하여, 우리나라 일반지방도의 교통량 처리능력 현황을 분석하고자 하였다. 여기에서 교통량이란 일정 지점을 단위시간에 통과하는 차량의 수를 지칭하고, V/C 비율은 간단히 표현하면 교통시설의 교통량 처리 용량(도로용량)에 대한 교통량의 비율을 의미한다.

### 가. 교통량

단순히 교통량 통계만을 가지고 해당 도로의 교통량 현황을 분석한다면 시간의 경과에 따라서 해당 도로의 교통량이 어떻게 변하는지 추이를 보여 줄 수는 있지만 해당 도로의 서비스 수준이 어떠한가를 분석하는 데에는 한계가 있다. 왜냐하면 과연 그 교통량이 적절한 수준인지 아닌지에 대하여 어떠한 정보도 보여주지 못하기 때문이다. 따라서 대략적이거나 해당 지방도의 교통량 처리수준을 이해하기 위해서는 계획교통량과 실제로 측정된 교통량을 비교하는 것이 필요하다.

『도로의 구조 시설기준에 관한 규정』 제18조에는 '계획교통량'이라 함은 계획·설계할 도로가 통과하는 지역의 발전 및 장래의 자동차교통의 상황 등을 참작하여 계획목표 연도에 해당 도로를 통과할 것으로 예상되는 자동차의 연평균 일일교통량을 말한다라고 규정되어 있다. 예를 들면 일반국도의 경우 계획교통량은 향후 20년 후에 예상되는 교통량을 의미한다(건설교통부와의 통화내용에 의

함). 따라서 계획교통량은 개별 지방도로마다 동일하지는 않지만 현실적으로 이를 입수하는 것은 불가능하기 때문에 본 연구에서는 『도로백서』에 나와 있는 도로의 기능별 구분지침에 준하여 계획교통량을 이용하였다.

또한 도로의 기능별 구분지침은 도로의 소재 지역이 도시인가 지방인가에 따라서 상이한데 본 연구에서는 지방지역 도로의 기능별 구분지침을 참조하였다. 구체적인 내용은 <표 3> 및 <표 4>와 같다.

<표 3> 지방지역 도로의 기능별 구분 지침

구분	주간선도로	보조간선도로	집산도로	국지도로
도로의 종류	국 도	국도 또는 지방도	지방도 또는 군도	군도
평균통행거리	5km 이상	5km 미만	3km 미만	1km 미만
평균주행속도	60km/시	50km/시	40km/시	30km/시
계획교통량(대/일)	1만 이상	2천~1만	500~2천	500 미만

자료: 건설교통부, 『도로백서』, 1997.

<표 4> 지방지역 도로의 기능별 특성

구분	특 성
고속도로	- 자동차전용도로로서 대량의 교통을 가장 빠른 시간 내에 안전하고 효율적으로 이동 - 4차로 이상을 원칙으로 함
주간선도로	- 전국도로망의 주골격 - 도 상호간의 주요도시 연결기능. 주로 인구 5만~2.5만인 도시 연결 - 비교적 통행거리가 길고 통행밀도도 높은 도로임 - 지역간 통과교통을 위주로 궁극적으로 4차로 이상 요망 - 일반국도의 대부분이 이에 해당
보조간선도로	- 주간선도로의 보완기능. 주간선도로에 비해 연장이 짧고 광역간선기능이 약함 - 군 상호간의 주요 지점을 연결하는 도로 - 일반국도의 일부분과 지방도의 대부분이 해당
집산도로	- 군 내부의 주요 지점을 연결 - 군 내부의 교통을 간선도로에 연계하는 기능담당 - 지방도 일부와 군도의 일부가 해당됨
국지도로	- 군내 주거단위에 접근하기 위해 제공된 도로 - 통행거리가 짧고 기능상 최하위의 도로 - 군도의 일부

자료: 건설교통부, 『도로백서』, 1997.

V/C 비율은 도로 서비스에 대한 수요-공급 비율을 나타내는 간단한 지표로 해석할 수 있기 때문에 V/C 비율은 도로의 서비스수준을 평가하는 데 상당히 유익하게 이용되고 있다.

본 연구에서는 개별적으로 도로용량을 적용하는 것은 불가능하였으므로 『도로백서』에 나와 있는 일반국도 확장계획기준을 준용하였다.

나. V/C 비율

V/C 비율에서 교통량(V)은 도로 서비스에 대한 수요변수를 가리키고 도로용량(C)은 도로 서비스의 현행 공급량을 가리킨다. 따라서 V/C 비율은 도로 서비스에 대한 수요-공급 비율을 나타내는 간단한 지표로 해석할 수 있기 때문에 V/C 비율은 도로의 서비스수준을 평가하는 데 유익하게 이용되고 있다.

그러나 개별 도로의 교통량 처리 용량, 즉 도로용량을 측정하는 것은 간단한 작업이 아니다. 우리나라에서는 1992년판 『도로용량편람』에 의거하여 도로용량을 결정하고 있다. 이에 따르면 이상적인 조건하에서 2차선도로의 교통량은 3,200 승용차/시/양방향으로 규정하고 있다. 여기에서 이상적인 조건이란 ① 설계속도 80Km/시 이상 ② 차선폭 3.5m 이상 ③ 측방여유폭 1.5m 이상 ④ 추월가능구간 100%인 도로 ⑤ 승용차만으로 구성된 교통류 ⑥ 방향별 교통량 분포가 균등한 도로 (방향별 분포 50/50) ⑦ 교통통제 또는 회전차량으로 인하여 직진차량에 방해가 없는 도로 ⑧ 평지의 조건을 갖는 것을 의미한다(건설교통부, 『도로용량편람』, 1992, p.26). 따라서 해당 도로가 이같은 이상적인 조건을 만족하지 않을 경우에는 일정 비율을 적용하여 도로교통용량이 그만큼 감소하도록 한다.

실제로 일반지방도의 경우는 다른 도로와 마찬가지로 도로의 설계단계에서 『도로용량편람』의 2차선도로의 산출공식을 그대로 적용하여 도로용량을 산출하고 있으나 본 연구를 수행하는 데 있어서 일반지방도 각 노선의 도로용량 자료를 입수하는 것은 현실적으로 불가능하였다.

따라서 본 연구에서는 개별적으로 도로용량을 적용하는 것은 불가능하였으므로 『도로백서』에 나와 있는 일반국도 확장계획기준을 준용하였다. 『도로백서』에는 지방도에 대한 확장계획기준은 발표되어 있지 않기 때문에 일반국도의 기준을 준용하였다. 즉 도로확장계획기준이 도로용량을 지칭하는 것으로 해석하였다. 이에 따르면 일반국도의 도로확장계획기준은 일반국도 2차선은 8,000대/일, 4차선은 55,000대/일, 6차선은 83,000대/일이다. 따라서 개별 지방도가 제반 여건의 차이로 인하여 도로용량이 상이함에도 불구하고 자료의 미비로 인하여 V/C 비율을 산출하는 데에는 반영하지 못하였기 때문에 본 연구의 결과를 해석할 때는 이점에 유의하여야 할 것이다. 이는 자료의 미비로 인한 것으로 전체 지방도의 서비스 수준을 분석하기 위해서 불가피한 제약이라고 할 수 있다. 한편 V/C 비율을 산출하는 데 있어서 교통량 통계는 승용차, 버스, 트럭으

로 분류하여 발표되기 때문에 교통량을 승용차 대수로 환산하기 위하여 일정 비율(승용차환산계수)을 적용하였다. 평지의 경우 승용차환산계수는 1.9이다(건설교통부, 『도로용량편람』, 1992, p.31).

요약하면 본 연구에서 V/C 비율을 산출하는 데 있어서 교통량 자료를 1년에 단 1회를 측정하므로 이를 평균일교통량(ADT)으로 해석하기에는 문제가 있으며, 자료의 미비로 인하여 도로용량을 산출하는 데 있어서는 각각 지방도의 도로용량을 개별적으로 적용하지 못하고 도로확장계획기준 교통량으로 대체하여 분석하였다는 문제점을 지니고 있다.

### 3. 분석 결과

#### 가. 교통량

본 연구의 목적은 특정 지방도의 교통량 및 V/C 비율을 분석하는 것이 아니라 우리나라의 전체 일반지방도의 개략적인 교통량 처리 능력을 살펴보는 것이다. 따라서 일반지방도를 이용하는 교통량의 추이를 살펴보기 위하여 우선적으로 조사결과를 대략 몇 개의 구간으로 나누어서 그 頻度(frequencies)를 산출하였다.

한국건설기술연구원에서 실시하는 지방도의 교통량 조사는 일부 지방도 노선의 경우에는 동일 노선의 여러 지점에서 교통량을 측정하고, 일부 노선에서는 하나의 지점에서만 교통량을 조사하고 있기 때문에 단순히 『도로교통량통계연보』에 발표되어 있는 교통량 통계의 빈도를 구하는 것은 무의미하다고 볼 수 있다. 따라서 여기에서는 교통량 조사대상 지방도의 노선(혹은 구간)의 연장에 가중치를 부여하여 지방도 교통량의 빈도를 산출하였다. 이것은 동일 노선내에서 교통량은 일정하다고 가정하는 것을 의미하며, 또한 1개 노선의 지방도에서 여러 지점에 걸쳐서 교통량을 측정할 경우에는 각각의 소구간 내에서 교통량이 일정하다고 가정한 것을 의미한다. 예를 들어 설명하면, <표 5>에서 1991년 교통량 조사 결과 교통량이 2만대/일 이상인 일반지방도의 연장은 73km이며 이는 조사대상 일반지방도 총연장 9,344km의 0.78%에 해당하는 것을 알 수 있다. 한편 1991년 기준으로 지방도의 총연장은 1만 643km로서 조사대상 지방도는 실제 지방도 총연장의 약 88%에 해당한다.

우선 일반지방도 전체에 대한 교통량 현황은 <표 5>와 같다.

단순히  
『도로교통량통계연보』에  
발표되어 있는  
교통량 통계의 빈도를  
구하는 것은 무의미하므로  
교통량 조사대상 지방도의  
노선의 연장에  
가중치를 부여하여  
지방도 교통량의 빈도를  
도출하였다.

교통량 조사 결과는 지방도로 사이의 교통량 처리에 현저한 불균형이 있으며 교통량 2천대/일 미만의 지방도의 비중이 상당히 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 5〉 일반지방도 교통량 추이

(단위: km, %)

교통량 (대/일)	1991년		1995년		1998년	
	연장	구성비	연장	구성비	연장	구성비
20,000~	73	0.78	314	2.95	254	1.90
10,000~19,999	315	3.38	891	8.37	852	6.39
8,000~9,999	169	1.81	382	3.59	634	4.75
6,000~7,999	282	3.02	598	5.62	1,056	7.91
4,000~5,999	747	7.99	1,258	11.82	1,460	10.94
2,000~3,999	1,830	19.58	3,410	32.04	4,111	30.82
500~1,999	4,646	49.72	3,521	32.09	4,512	33.82
499	1,282	13.72	269	2.53	462	3.46
계	9,344	100.00	10,641	100.00	13,440	100.00

〈표 5〉에서 알 수 있듯이 우선 1991~98년 기간동안 교통량이 높은 지방도의 비중이 지속적으로 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 1991년에는 교통량이 500~1,999대/일 수준의 지방도가 전체 지방도의 대략 절반 정도를 차지하였으며 2,000~3,999대/일 수준의 지방도는 약 20%를 차지하였으나 1995년 및 1998년에는 교통량 500~1,999대/일 지방도는 32.09% 및 33.82%로 줄어들고 2,000~3,999대/일의 교통량을 처리하는 지방도의 비중이 32.04% 및 30.82%로 증가하였음을 알 수 있다.

이와 같이 일반지방도의 교통량이 전반적으로 증가하게 된 것은 1991~95년 및 1995년~98년 기간동안 우리나라의 자동차 보유대수가 연평균 각각 18.8% 및 7.3%의 속도로 증가한 반면 같은 기간동안 지방도의 총연장은 각각 6.8% 및 7.4% 증가한 것을 감안하면 쉽게 예상할 수 있는 결과이다.

둘째, 〈표 4〉에서 언급한 바와 같이 대부분의 지방도는 보조간선도로의 기능을 담당하고 이 경우 계획교통량은 2천~1만대/일임을 알 수 있다. 그러나 〈표 5〉를 보면 교통량이 1만대를 초과하는 지방도의 연장이 1991년, 95년 및 98년에 각각 4.2%, 11.4% 및 8.4%에 달하고 있으며 반면에 교통량이 2천대/일 미만인 지방도의 비중도 1991년, 95년 및 98년도에 각각 62.4%, 34.6% 및 37.3%임을 알 수 있다. 따라서 개별 지방도마다 교통량 처리에 상당한 격차가 있음을 알 수 있으며, 전반적인 지방도의 교통량 증가에도 불구하고 2천대/일 미만의 교통

량을 소화하는 지방도가 1998년에 여전히 37.3%에 달하고 있음을 보여주고 있다. 요약하면 교통량 조사 결과는 지방도로 사이의 교통량 처리에 현저한 불균형이 있으며 교통량 2천대/일 미만의 지방도의 비중이 상당히 높다는 것을 알 수 있다.

이와 같이 지방도간에 교통량 처리 측면에서 현저한 격차를 보이는 이유는 <표 5>를 통해서 알 수 없다. 따라서 이 같은 격차를 이해하기 위한 시도의 하나로써 광역지자체별로 교통량 조사 결과를 비교하는 작업을 하였다. 대략적으로 광역지자체별로 교통량 조사 결과를 비교해 본 결과 경기도를 제외한 나머지 광역지자체의 지방도의 교통량은 큰 격차를 보이지 않았다. 그래서 <표 6> 및 <표 7>에서는 경기도와 경기를 제외한 기타 광역지자체로 구분하여 교통량을 비교하였다.

경기도는 수도권 지역에 위치하고 있어 기타 광역지자체의 지방도에 비하여 일반 지방도의 교통량이 상당히 높게 나타나고 있다. 2천대/일 미만 교통량의 지방도 비중은 1991년, 95년, 98년에 각각 33.5%, 2.24%, 14.08%이며 <표 5>의 결과와 비교하면 상당히 낮은 것을 알 수 있다. 이것은 경기도가 수도권에 위치하고 있는 지역적 특성을 의미하는 한편, 적어도 경기도의 지방도 건설 및 관리사업은 여타 광역지자체와 다른 방식으로 추진될 필요성이 있다는 것을 의미한다. 한편 경기도지역을 제외한 여타 광역지자체의 교통량은 <표 7>에 나타나 있다.

이 같은 격차를 이해하기 위하여 광역지자체별로 교통량 조사 결과를 비교해 본 결과 경기도를 제외한 나머지 광역지자체의 지방도의 교통량은 큰 격차를 나타내지는 않았다.

<표 6> 경기도지역의 일반지방도 교통량 추이

(단위: km, %)

교통량 (대/일)	1991년		1995년		1998년	
	연장	구성비	연장	구성비	연장	구성비
20,000~	43	4.21	153	11.72	142	8.16
10,000~19,999	137	13.50	353	27.06	222	12.81
8,000~9,999	73	7.22	194	14.88	240	13.82
6,000~7,999	125	12.39	113	8.72	208	12.01
4,000~5,999	187	18.51	145	11.12	282	16.26
2,000~3,999	113	11.16	317	24.27	397	22.86
500~1,999	287	28.27	21	1.60	179	10.30
499	48	4.75	8	0.64	66	3.78
계	1,013	100.00	1,304	100.00	1,735	100.00

미국에서는  
도로건설 재원의 부족,  
도로건설에 따른  
환경문제의 발생 등의  
이유로 V/C 비율이  
0.9 수준이 되면  
도로체계의 문제가  
시작되고 있다고  
평가하고 있다.

〈표 7〉 경기도를 제외한 지역의 일반지방도 교통량 추이

(단위: km, %)

교통량 (대/일)	1991년		1995년		1998년	
	연장	구성비	연장	구성비	연장	구성비
20,000~	30	0.36	161	1.72	112	0.97
10,000~19,999	179	2.15	551	5.90	630	5.43
8,000~9,999	96	1.15	175	1.87	394	3.40
6,000~7,999	171	2.05	484	5.19	847	7.30
4,000~5,999	545	6.55	1,113	11.92	1,178	10.15
2,000~3,999	1,717	20.60	3,093	33.13	3,714	32.01
500~1,999	4,360	52.33	3,500	37.48	4,333	37.34
499	1,234	14.81	261	2.80	397	3.42
계	8,332	100.00	9,337	100.00	11,605	100.00

나. V/C 비율

도로의 서비스수준(교통량 처리능력)을 평가하는 지표인 V/C 비율은 도로 서비스에 대한 수요-공급 비율을 간략하게 보여 준다. 예를 들면 V/C 비율이 0.5라고 한다면 해당 도로는 그 도로용량의 50% 수준으로, V/C 비율이 1.0에 가깝다면 해당 도로는 도로용량의 수준으로 기능하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 이런 경우 해당 도로의 혼잡도를 개선하기 위해서는 별도의 조치를 동원해서 도로의 서비스 수준을 개선해야 할 필요성이 있다고 볼 수 있다.

과거 미국에서는 도로의 현행 V/C 비율이 0.5가 되면 해당 도로의 서비스 수준에 결함이 있는 것으로 간주하였으나 현재는 도로건설 재원의 부족, 도로건설에 따른 환경문제의 발생 등의 이유로 V/C 비율이 0.9 수준이 되면 도로체계의 문제가 있다고 평가하고 있다. 이처럼 교통 정체구간의 평가를 위해서 V/C 비율을 유용한 정보로 활용하고 있다(*Congestion Management System Work Plan for the Central Puget Sound Region, Technical Paper, MTP-13, prepared by Regional Project Evaluation Committee, September 1994*).

참고로 도로의 서비스 수준을 결정하는 데 이용되는 지표로 해당도로의 현행 V/C 비율(Existing Volume/Capacity Ratios) 이외에도 향후 10년 동안의 예상 교통량(10-Year Projected Traffic Volume) 및 교통정체의 감소방안(Traffic Congestion Reduction)이 이용될 수 있다(*Surface Transportation Program*).

〈표 8〉 일반지방도의 교통량/도로용량비(V/C 비율)

(단위 : km, %)

V/C 비율	1991년		1995년		1998년	
	연장	구성비	연장	구성비	연장	구성비
2.0~	238	2.54	748	7.03	799	5.99
1.0~2.0	706	7.55	1,478	13.89	2,180	16.34
0.75~1.0	540	5.78	931	8.75	842	6.31
0.5~0.75	992	10.62	1,810	17.01	2,566	19.24
0.25~0.5	2,602	27.84	3,501	32.90	3,820	28.64
~0.25	4,267	45.66	2,172	20.41	3,133	23.48
	9,344	100.00	10,641	100.00	13,340	100.00

『도로교통량통계연보』에 발표되고 있는 일반지방도의 V/C 비율을 살펴보면 지방도의 기능이 전체적으로 현저한 불균형 상태에 있다는 것을 알 수 있다.

Evaluation Manual, prepared by Bi-State Regional Commission, May 1993).

『도로교통량통계연보』에 발표되고 있는 일반지방도의 V/C 비율을 살펴보면 〈표 8〉과 같다. 앞에서 교통량 통계를 이용한 분석결과와 유사하게, 1991년에 비하면 1995년 및 1998년에 일반지방도의 혼잡도가 증가한 결과를 얻을 수 있다. 또한 1995년 및 1998년에 V/C 비율이 1.0을 넘는 지방도의 연장이 대략 20%를 초과하는 반면에 V/C 비율이 0.5를 넘지 못하는 지방도의 연장은 1991년, 95년 및 98년에 각각 73.52%, 53.21% 및 52.12%를 기록하고 있어 앞의 결과와 마찬가지로 지방도의 기능이 전체적으로 현저한 불균형 상태에 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 9〉 경기도 지역 지방도의 교통량/도로용량비(V/C 비율)

(단위 : km, %)

V/C 비율	1991년		1995년		1998년	
	연장	구성비	연장	구성비	연장	구성비
2.0~	167	16.46	376	28.54	270	15.57
1.0~2.0	269	26.58	395	30.00	589	33.94
0.75~1.0	98	9.63	168	12.76	122	7.01
0.5~0.75	129	12.71	124	9.42	390	22.45
0.25~0.5	186	18.32	221	16.78	131	7.53
~0.25	165	16.30	33	2.50	234	13.49
계	1,014	100.00	1,317	100.00	1,736	100.00

경기도 지역의 지방도 건설 및 관리 정책은 여타지역과 분리하여 별도의 정책을 수립하는 것을 검토할 필요가 있다.

지방도의 기능이 기본적으로 다르다고 생각되는 경기도에 대해서만 V/C 비율을 산출하면 1995년 및 1998년에 V/C 비율이 1.0을 초과하는 지방도의 비중이 대략 59% 및 49%에 이르고 있어 경기도를 제외한 지역의 16%, 19%와 상당한 격차를 보이고 있다. 또한 경기도를 제외한 지역은 V/C 비율이 0.5 미만인 지방도 비율이 1991년 약 80%에서 1998년에 57%에 이른다.

<표 9>와 <표 10>에서 알 수 있는 것은 첫째, 경기도 지역의 지방도 건설 및 관리 정책은 여타지역과 분리하여 별도의 정책을 수립하는 것을 검토할 필요가 있으며 둘째, 경기도를 제외한 여타지역에서는 절반 이상의 지방도에서 도로용량 대비 교통량이 그다지 높지 않다는 것을 알 수 있다.

〈표 10〉 경기도 제외지역 지방도의 교통량/도로용량비(V/C 비율)

(단위 : km, %)

V/C 비율	1991년		1995년		1998년	
	연장	구성비	연장	구성비	연장	구성비
2.0~	71	0.85	372	3.99	529	4.55
1.0~2.0	437	5.24	1,083	11.62	1,597	13.76
0.75~1.0	443	5.31	764	8.19	715	6.16
0.5~0.75	864	10.36	1,686	18.08	2,177	18.76
0.25~0.5	2,416	29.00	3,280	35.17	3,690	31.79
~0.25	4,102	49.23	2,139	22.94	2,899	24.98
계	8,333	100.00	9,324	100.00	11,607	100.00

#### IV. 요약 및 정책적 시사점

지방도로와 같은 지방공공재의 적절한 공급을 위해서 각급 정부간에 책임을 어떻게 배분하여야 하는가는 중요한 정책적 이슈의 하나이다. 실제로 지방도로의 건설로 유발되는 파급효과가 상당히 크다면 중앙정부는 지방도로의 과소공급을 방지하기 위하여 보조금을 통하여 재원지원을 확충하여야 할 것이다. 따라서 적합한 지방재정제도의 모색은 결국 파급효과를 얼마만큼 적절하게 측정할 수 있는가의 실증분석상의 문제와 관련된다. 그러나 지방도로 사업과 같이 지방재정의 확충, 지역간 균형발전이 중요한 정책적 목표인 경우에는 정책분석은 더욱 어려워진다.

그럼에도 불구하고 지방도로사업과 같은 인프라 정책에서 인프라 공급의 효율성을 제고하는 문제는 대단히 중요하다. 특히 인프라 투자재원이 충분하지 못할 경우 인프라 정책은 단순한 공급확대정책에서 탈피하여 효율적인 이용 측면을 보다 강조할 수밖에 없다. 본문에서 설명한 바와 같이 피구流 보조금의 개념을 적용하기 위해서는 파급효과를 적절하게 측정할 수 있어야 하지만 실제로 인프라 건설에 따른 파급효과를 측정하는 것은 분석기법상의 문제, 자료의 문제 등의 현실적인 난관이 많은 것도 사실이다. 따라서 본 연구에서는 분석을 단순화하여 교통량 통계를 파급효과를 나타내는 지표로 이용하여 지방도로 건설사업을 부분적으로 평가하고자 하였다. 즉 교통량이 많으면 파급효과도 높은 것으로 단순화하였다. 분석대상은 지방양여금 도로사업 중에서 교통량통계가 발표되고 있는 일반지방도에 한정하였다.

분석결과 우리나라의 현행 일반지방도 사이에는 교통량 처리, 즉 교통량/도로용량(V/C 비율)의 비율이 현저한 격차를 보였다. 물론 통계자료의 제약성을 인정하여야 하지만 교통량 처리능력에 있어서 지역간의 격차(예를 들면 경기도와 여타 광역지자체)가 현저하였음을 알 수 있다. 또한 교통량을 도로 서비스에 대한 수요라고 간주할 경우 지역간 혹은 지방도간에 수요탄력성이 현저한 차이를 보일 뿐만 아니라 일부 지역에서는 지방도로의 공급이 적정수준을 초과하여 공급되고 있을 가능성도 본 연구에서는 제기됐다.

따라서 이 같은 문제를 시정하기 위해서는 지역간에 지방도로사업 비용분담비율을 차등적으로 적용하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 다른 방안으로서 지방도로 건설사업의 上限値를 정하여 이를 초과하지 못하도록 제한하는 정책도 검토할 필요가 있다. 뿐만 아니라 경기도 지역은 지방도로 건설정책을 전체도로 네트워크에 포함시켜 종합적으로 계획·시행하는 것도 한 가지 대안으로 제시될 수 있다고 본다.

한편 이제까지 지방양여금에 의한 지방도로사업의 분석에서 충분한 관심을 받지 못했던 분야는 광역지자체의 의사결정행위에 대한 연구이다. 지방양여금제도는 광역지자체에게 특정 사업대상에 대해서 구체적인 사업범위를 결정하는 데 상당한 자율성을 부여하는 제도이다. 본 연구의 교통량 실증분석은 단순히 지역(혹은 지방도로)간의 교통량처리 측면에서 현저한 격차가 있다는 사실을 보여주는 것에 불과하며, 이 같은 결과를 초래한 원인이 무엇인지에 대한 해답을 제시하는

**지역간에 지방도로사업  
비용분담비율을  
차등적으로 적용하는  
방안을 검토할 필요가  
있으며, 다른 방안으로서  
지방도로 건설사업의  
上限値를 정하여 이를  
초과하지 못하도록  
제한하는 정책도  
검토할 필요가 있다.**

지방양여금제도하에서  
광역자치단체의  
도로건설사업이 상당히  
비효율적으로 집행되고  
있을 가능성도 예상되므로  
추가적인 분석을 통하여  
이에 대한 제도적  
보완이 요구된다.

것은 아니다. 이것은 지방양여금제도 자체의 문제일 수도 있고 또는 광역자치단체의 의사결정상의 문제일 수도 있다. 다시 말하면 지방양여금제도하에서 광역자치단체의 도로건설사업이 상당히 비효율적으로 집행되고 있을 가능성도 충분히 예상된다. 따라서 추가적인 분석을 통하여 이에 대한 제도적 보완이 절실히 필요할 것이며 이를 통해 얻을 수 있는 비용절감효과도 무시할 수 없을 것이다.

참고문헌

건설교통부, 『도로교통량통계연보』, 각 연도.

\_\_\_\_\_, 『도로백서』, 1997.


\_\_\_\_\_, 『도로용량편람』, 1992.

\_\_\_\_\_, 『도로현황조사서』, 각 연도.

*Congestion Management System Work Plan for the Central Puget Sound Region*, Technical Paper, MTP-13, prepared by Regional Project Evaluation Committee, September 1994.

Hulten, Charles R. and Robert M. Schwab, "A Fiscal Federalism Approach to Infrastructure Policy," *Regional Science and Urban Economics*, 27, 1997, pp. 139~159.

Humplick, Frannie and Azadehi Moini-Aragh, *Decentralized Structures for Provision of Roads: A Cross-Country Comparison*, Unpublished, World Bank, 1996.

*Surface Transportation Program Evaluation Manual*, prepared by Bi-State Regional Commission, May 1993. 

# 지방도로 양여금사업의 개선방안

朴宗奎 / 한국조세연구원 연구위원

## 1. 서론

지방도로는 사회간접자본의 하나로서, 주민들이 일상생활에서 늘 접하는, 삶의 질(standard of living)과 직접적으로 관련이 있는 지출분야이다.

지방도로에는 도로법상 특별시도, 광역시도, 지방도, 시도, 군도 등과 그 외에 농어촌도로가 포함된다. 지방도로의 노선 설정 및 개설, 확·포장, 유지관리 등은 해당 지방자치단체가 담당하고 있으며 노선의 설계, 승인 및 중앙정부로부터의 지원자금의 배분에 있어서는 행정자치부가 중요한 역할을 하고 있다.

이론적으로는 지방정부의 세출재원으로서 각 자치단체가 지방세나 사용료, 지방채 등으로 적절히 그 재원을 조달하고 비용을 회수하는 것이 자원배분의 효율성을 높인다. 그러나 아직 우리나라 지방자치단체의 지방세 및 세외수입 등 자주재원에 대한 재정 자주권과 지방채 발행권이 제약되어 있는 점을 고려할 때 중앙정부는 지방도로 건설사업을 위해 일정한 지원을 하지 않을 수 없는 실정이다.

또한 지방도로는 해당지역 주민들만이 아니라 타지역주민들도 사용하는 경우가 많으므로 양의 외부효과(positive externality)를 가지기 때문에 도로의 개설 및 관리를 해당지역 지자체에만 맡겨둘 경우 사회적으로 가장 바람직한 규모보다 공급량이 작아지는 과소공급현상이 발생할 우려가 있다. 그러므로 중앙정부는 양의 외부효과를 가지는 지방도로에 대해 어느 정도의 지원을 어떤 형태로든 해주

중앙정부는  
양의 외부효과를 가지는  
지방도로에 대해  
어느 정도의 지원을  
어떤 형태로든 해주어야  
할 필요성이 있다.

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

**외환위기를 계기로 국가재정여건이 크게 악화되었으므로 모든 재정사업에 있어서 효율성을 제고할 수 있도록 노력하는 것이 필요하며 지방도로 투자도 예외가 될 수 없다.**

어야 할 필요성이 있다.

1991년 지방양여금법의 도입을 계기로 지방도로 건설사업은 기존의 국고보조금 사업에서 양여금사업으로 전환되었다<sup>1)</sup>. 지방양여금제도는 그동안 지방도로 건설사업 재원을 비교적 안정적으로 확보할 수 있게 하였으며 지방도로의 보급과 포장에 있어서 상당한 기여를 하였던 것으로 평가되고 있다.

지방도로 건설을 위한 지방양여금 규모는 1999년 예산기준으로 1조 3,923억 원이며 양여금특별회계를 담당하고 있는 행정자치부는 2000년 이후의 지방양여금 도로사업의 규모를 총 288조원 이상으로 추산하고 있어 양여금에 대한 재정 수요와 실제 공급능력과의 엄청난 괴리가 있는 것으로 보인다.

또한 금년에는 교부세율이 15%로 인상되어 종전에 비해 약 1조 6천억원의 교부금 증액 효과가 기대되며 2001년 이후에도 교부세율은 18%까지 연차적으로 인상될 예정이어서 지방재정조정제도의 전반에 커다란 변화가 시작되었다고 할 수 있다. 그리고 농특세를 본세에 통합시키고 전화세를 부가가치세로 개편하는 세제개편안이 논의중에 있으므로 지방양여금의 재원조달은 불투명한 상태이기도 하다. 무엇보다도 외환위기를 계기로 국가재정여건이 크게 악화되었으므로 모든 재정사업에 있어서 효율성을 제고할 수 있도록 노력하는 것이 필요하며 지방도로 투자도 예외가 될 수 없다.

이와 같이 지방양여금이 도입된 지 10년을 맞고 있는 현재, 지방도로 양여금사업을 둘러싼 여러 가지 여건변화는 이 제도에 대한 전반적인 재검토를 요구하고 있다.

1) 현재 중앙정부가 지방도로의 건설을 위해 직접적으로 자금을 지원하는 분야는 교통시설특별회계 중 국가지원 지방도(이것은 1995년 12월에 도입된 지방간선도로로서 국도와 함께 국가기간도로망을 이루고 있으며 노선은 대통령령으로 지정됨) 건설 및 시관내 우회도로 건설, 그리고 일부 지방도로의 보조금사업, 공공자금관리기금을 통한 지방채 발행 인수 등으로 국한되어 있다.

### 1. 도로 및 지방도로의 건설 현황

행정자치부의 자료에 따르면 우리나라 도로의 총연장은 1990년의 9만 8,575km에서 1998년에 15만 8,625km로 161% 증가하여 비교적 빠른 속도로 늘어났지만 현재의 도로량이 비교적 많다고 할 수는 없다.

우리나라의 단위면적당 도로연장은 0.847km/km<sup>2</sup>로서 OECD 29개국 중 16위인 중간수준이다. 그리고 평야면적당 도로연장은 3.849km/km<sup>2</sup>로서 OECD 29개국 중 7위를 차지하여 평야면적만을 놓고 볼 때 우리나라도 비교적 많은 양의 도로를 가지고 있다고 할 수 있다. 이는 외국에 비해 산간지역이 많아 국토면

적에 비해 평야면적이 22%밖에 되지 않는다는 우리나라의 지형적 특징에 기인하는 현상이다.

반면에 인구천명당 도로연장은 1.779km/천명으로서 OECD 29개국 중 최하위를 차지하고 있다. 그리고 국토면적에 인구수를 감안하는 국토계수당 도로보급률(A)은 1.23으로 멕시코를 제외하면 29개국 중 가장 낮은 수준이다.

(표 1) OECD 국가들의 도로관련지표(1996년 기준)

	도로 /인구	도로 /총면적	국토계수당 도로보급률(A)	도로 /평야면적	국토계수당 도로보급률(B)	국도 /총도로
Australia	48.606	0.119	2.403	0.198	3.102	0.053
Austria	18.077	1.539	5.274	3.754	8.237	0.087
Belgium	14.062	4.693	8.123	10.428	12.109	0.100
Canada	29.420	0.091	1.640	1.143	5.799	0.035
Czech Republic	5.397	0.705	1.951	1.306	2.655	0.123
Denmark	13.366	1.661	4.712	2.556	5.845	0.064
Finland	15.079	0.231	1.865	2.885	6.595	0.164
France	15.133	1.632	4.969	2.966	6.700	0.042
Germany	7.711	1.774	3.698	3.620	5.283	0.084
Greece	10.927	0.887	3.113	1.304	3.775	0.082
Hungary	15.573	1.705	5.153	2.584	6.343	0.190
Iceland	45.286	0.120	2.329	0.521	4.857	0.346
Ireland	25.461	1.316	5.789	1.625	6.432	0.058
Italy	5.587	1.052	2.425	1.879	3.240	0.178
Japan	9.417	3.070	5.377	21.929	14.370	0.056
<b>Korea</b>	<b>1.779</b>	<b>0.847</b>	<b>1.227</b>	<b>3.849</b>	<b>2.617</b>	<b>0.168</b>
Luxembourg	12.026	1.995	4.899	4.434	7.302	0.184
Mexico	2.513	0.128	0.567	0.246	0.786	0.208
Netherlands	8.034	3.058	4.957	5.770	6.808	0.035
New Zealand	25.176	0.343	2.939	0.536	3.674	0.113
Norway	20.575	0.282	2.407	9.389	13.899	0.292
Poland	9.713	1.199	3.413	1.966	4.370	0.122
Portugal	6.930	0.744	2.271	1.691	3.423	0.142
Spain	8.804	0.683	2.453	1.139	3.166	0.090
Sweden	15.486	0.307	2.179	3.834	7.705	0.116
Switzerland	9.775	1.722	4.103	4.306	6.488	0.280
Turkey	5.818	0.489	1.686	0.940	2.339	0.086
U. K.	6.293	1.519	3.092	2.140	3.670	0.050
United States	23.548	0.667	3.962	1.515	5.973	0.127

주: 국토계수당 도로보급률(A) ≡ 도로연장(km) / (국토면적(km²) × 인구) 1/2  
 국토계수당 도로보급률(B) ≡ 도로연장(km) / (평야면적(km²) × 인구) 1/2

자료: World Roads Statistics, <http://www.cia.gov>

우리나라의 인구천명당 도로연장은

1.779km/천명으로서

OECD 29개국 중

최하위를, 국토면적에

인구수를 감안하는

국토계수당

도로보급률(A)은 1.23으로

멕시코를 제외하면

29개국 중 가장

낮은 수준이다.

단순한 도로량의  
증가보다는 교통수요를  
효과적으로  
흡수할 수 있도록  
도로투자의 효율성을  
제고하는 것이 향후  
우리나라 도로정책의  
성패를 좌우할  
핵심적인 관건이다.

〈표 2〉 OECD 국가들의 도로관련지표의 국가별 순위(1996년 기준)

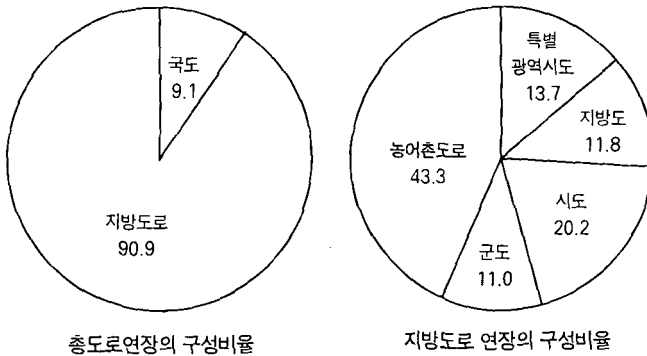
	도로 /인구	도로 /총면적	국토계수당 도로보급률(A)	도로 /평야면적	국토계수당 도로보급률(B)	국토 /총도로
Australia	1	28	19	29	25	25
Austria	8	10	4	9	4	18
Belgium	13	1	1	2	3	16
Canada	3	29	27	23	15	28
Czech Republic	27	18	24	21	26	12
Denmark	14	8	9	14	14	22
Finland	10	25	25	12	9	9
France	10	9	6	11	8	27
Germany	21	5	12	10	16	20
Greece	16	15	14	22	19	21
Hungary	9	7	5	13	12	5
Iceland	2	27	21	27	17	1
Ireland	4	12	2	19	11	23
Italy	24	14	18	17	23	7
Japan	19	2	3	1	1	24
<b>Korea</b>	<b>29</b>	<b>16</b>	<b>28</b>	<b>7</b>	<b>27</b>	<b>8</b>
Luxembourg	15	4	8	5	6	6
Mexico	28	26	29	28	29	4
Netherlands	21	3	6	4	7	28
New Zealand	4	22	16	26	20	15
Norway	7	24	19	3	2	2
Poland	17	13	13	16	18	13
Portugal	23	17	22	18	22	10
Spain	19	19	17	24	24	17
Sweden	10	23	23	8	5	14
Switzerland	17	6	10	6	10	3
Turkey	24	21	26	25	28	19
U. K.	24	11	14	15	20	26
United States	6	20	11	20	13	11

주: 국토계수당 도로보급률(A) ≡ 도로연장(km) / (국토면적(km²) × 인구 1/2)  
 국토계수당 도로보급률(B) ≡ 도로연장(km) / (평야면적(km²) × 인구 1/2)  
 자료: World Roads Statistics, <http://www.cia.gov>

평야면적에 인구를 감안하는 국토계수당 도로보급률(B)은 2.62로 다소 높아지  
 지만 이 역시 29개국 중 멕시코, 터키에 이은 27위로 최하위권에 머무르고 있어,  
 교통수요의 핵심적인 요인인 총인구를 감안하면 국토면적만을 고려하건 평야면  
 적만을 고려하건 선진국에 비해 매우 부족한 수준이라는 결론을 얻게 된다.

결국 우리나라는 국토면적 또는 평야면적이라는 물리적인 조건만을 따진다면 선진국에 비해 도로량이 적지 않거나 비교적 많은 수준이지만 인구를 비롯한 교통수요에 비해서는 아직도 부족한 상태인 것이다. 그러므로 도로에 대한 투자는 앞으로도 계속하여야 하겠지만 단순한 도로량의 증가보다는 교통수요를 효과적으로 흡수할 수 있도록 도로투자의 효율성을 제고하는 것이 향후 우리나라 도로 정책의 성패를 좌우할 핵심적인 관건이라는 결론을 얻게 된다.

〈그림 1〉 총도로 및 지방도로(농어촌도로 포함) 연장의 구성비율 현황(1998 현재)



지방도와 국도의 비율은 한 국가의 고유한 지리적인 특성 및 중앙과 지방 사이의 분권화의 정도에 따라 결정되는 것이며 도로보급률과 지방도/국도의 비율은 서로 상관관계를 가지지 않는 것으로 분석된다.

한편 1990년부터 1998년까지 고속도로 및 국도의 총연장은 1만 3,712km에서 1만 4,460km로 105% 증가하였으나 지방도로의 연장은 8만 4,863km에서 14만 4,165km로 170% 증가하여 이 기간중 도로의 확대는 지방도로를 중심으로 이루어졌음을 알 수 있다. 그 결과 농어촌도로를 포함한 지방도로의 총연장/국도연장의 비율은 1990년의 6.19에서 1998년에는 9.97로 늘어났으며 농어촌도로를 제외할 경우 이 비율은 1998년 현재 6.66, 1996년 현재 5.95로서 1996년을 기준으로 할 때 OECD 29개국 가운데 우리나라는 8번째로 국도의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다(〈그림 1〉 참조).

그러나 이를 근거로 앞으로 지방도로를 중심으로 도로 공급이 늘어나야 한다고 생각할 이유는 없다고 판단된다. 지방도와 국도의 비율은 한 국가의 고유한 지리적인 특성 및 중앙과 지방 사이의 분권화의 정도에 따라 결정되는 것이며 도로보급률과 지방도/국도의 비율은 서로 상관관계를 가지지 않는 것으로 분석된다. 그

경기도의 경우 교통량이 도로용량을 초과하는 노선연장이 경기도 관내 지방도 총연장의 49%에 달하는 반면, 경기도 이외 지역의 지방도는 교통량이 도로용량을 초과하는 노선연장이 해당지역 지방도 총연장의 18%에 불과하다.

러므로 도로보급률을 높히는 방법에 있어서 지방도로를 중심으로 하는가 국도를 중심으로 하는가 하는 문제는 그 나라 국토의 지리적·지형적 특성 및 중앙정부와 지방정부 사이의 분권화의 정도에 따라 그 값이 정해지는 것일 뿐이라고 생각된다.

한편 우리나라의 도로포장률은 OECD 29개 국가 중 14위로서 일본 및 미국의 경우보다 포장률이 높은 상태이다. 이 가운데 지방도로의 포장률은 1998년 현재 특별광역시도 73.8%, 지방도 78.4%, 시도 58.4%, 군도 43.3% 및 농어촌도로 27.1%에 달하여 평균 47.9%를 기록하고 있다. 도·농 통합을 시행한 울산광역시도의 특별한 경우를 제외한다면 특별·광역시도의 포장률 지역별 격차가 가장 작으며 시도의 포장률 지역별 격차가 가장 크다.

〈표 3〉 도로등급별·지역별 포장률 현황

(단위: %)

	포장률 평균	최대값(A)	최소값(B)	A-B
특별·광역시도	89.8	100.0	88.6	11.4
지방도	75.7	87.9	69.7	18.2
시도	76.7	96.5	56.6	39.9
군도	44.8	61.6	38.1	23.5

### 3. 지방도로 건설사업의 효율성에 대한 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 국토가 좁고 산간지역이 많으며 인구밀도가 높은 우리나라의 여건에 비추어 도로투자의 효율성이 어느 나라보다도 중요함에도 불구하고 그동안의 지방도로 건설사업은 이러한 목표를 충족하는 데에 미흡하였던 것으로 평가된다.

이 책의 이번 호에 게재된 이장규 박사의 연구결과에 따르면 우리나라의 지방도<sup>2)</sup> 가운데 1998년 현재 실제 교통량이 도로용량의 절반 이하인 경우가 전체의 52%에 달하는 반면 도로용량을 초과하는 경우는 전체의 22%를 넘고 있어, 도로용량에 비해 적정하게 이용되고 있는 부분은 25% 정도에 불과한 것으로 나타나고 있다. 이상적인 상태에서는 대략 도로용량에 맞추어 교통량이 관측되어야 함에도 불

2) 현재 우리나라는 고속국도, 일반국도, 국가지원지방도, 일반지방도에 대해서만 교통량을 조사하고 있을 뿐이어서 지방도로 가운데 특별시도, 광역시도, 시도, 군도, 농어촌도로에 대해서는 교통량 통계가 없는 실정이다.

구하고 이와 같이 용량을 초과하거나 절반도 안되는 부분이 적정하게 이용되고 있는 부분의 3배에 달한다는 사실은 그동안의 지방도 건설사업이 실제 교통수요를 효과적으로 흡수함에 있어 매우 비효율적이었다는 점을 시사하고 있다.

특히 경기도의 경우 교통량이 도로용량을 초과하는 노선연장이 경기도 관내 지방도 총연장의 49%에 달하는 반면, 경기도 이외 지역의 지방도는 교통량이 도로용량을 초과하는 노선연장이 해당지역 지방도 총연장의 18%에 불과하여 수도권 의 경우 타지역에 비해 도로수요와 공급의 괴리가 심각한 것으로 평가할 수 있다.

이처럼 지방도의 경우 지역별로, 그리고 같은 지역 내에서도 노선별로 도로이용률이 적정수준을 중심으로 고르게 분포되어 있지 않고 매우 혼잡한 경우와 상당히 한산한 경우로 양극화되어 있는 것이다.

이 문제를 좀더 살펴보기 위하여 지방도로의 등급별 기능과 그에 따른 계획교통량을 기억해 두어야 할 필요가 있다. 우선 도 본청이 관리하는 지방도는 대부분 보조간선도로지만 집산도로의 기능도 일부 수행하며, 시·군도는 집산도로 또는 국지도로의 기능을, 농어촌도로는 국지도로의 기능을 수행하도록 되어 있다. 여기서 보조간선도로라 함은 주간선도로인 고속도로나 국도의 보조기능을 하는 도로이며, 집산도로라 함은 지역의 교통을 흡수하여 주간선도로 및 보조간선도로로 이어주는 도로로서 보조간선도로 및 집산도로는 이동성(mobility)이 중요한 도로이다. 반면에 국지도로는 이동성보다는 접근성(accessibility)이 강조되는 근린지역간의 교통을 담당하는 도로이다. 이러한 도로의 기능에 따라 차량통과속도, 교통량 등이 차이가 나게 되므로 도로설계 및 시공상의 시설기준도 도로의 기능별로 차등이 두어지는데 이는 <표 4>에 정리된 바와 같다.

그러나 <표 5>에서 보는 바와 같이 1998년 현재 익산시와 금마면을 연결하는 지방도 720호선과 고양시와 원당동을 연결하는 지방도 310호선의 경우 24시간 교통량이 1일 54,000~60,000대에 달하여 <표 4>의 도시지역 보조간선도로 계획통행량의 최대값(2만대)을 3배 가량 초과하고 있다. 이들 노선은 각각 4차선 및 6차선임에 비추어 실제 교통량이 도로용량을 크게 초과하고 있다고 판단되지는 않으나 이들은 보조간선도로라기보다는 주간선도로의 역할을 하고 있어 지방도의 기능과 맞지 않는 것으로 평가된다.

뿐만 아니라 지방도 가운데는 <표 6>과 같이 교통량이 너무 적어 지방도로 노선 설정 과정에 문제가 있었다고 판단되는 경우도 발견된다. 예를 들어 지방도 903

보조간선도로 및  
집산도로는 이동성이  
중요한 도로인 반면  
국지도로는 이동성보다는  
접근성이 강조되는  
근린지역간의 교통을  
담당하는 도로이다.

지방도 본연의 기능과 실제 교통량이 서로 부합되지 못하는 경우가 상당수 발견되고, 노선별·지역별로 이용률이 기형적으로 양극화되어 있는 것은 현행 양여금제도가 교통의 흐름을 개선하고 도로투자의 효율성을 제고하는 데에 역점을 두어오지 않았기 때문으로 보인다.

호선 가운데 가천면~김천시 구간의 24시간 교통량은 68대이며 지방도 1029호선의 범수면~정곡면 구간의 24시간 교통량은 90대로서 시간당 3대 정도의 차량만이 통과하는, 농어촌의 국지도로와 다를 바 없는 경우도 있다.

이와 같이 지방도 본연의 기능과 실제 교통량이 서로 부합되지 못하는 경우가 상당수 발견되고, 노선별·지역별로 이용률이 기형적으로 양극화되어 있는 것은 지방도 건설의 계획단계에서부터 자금배분단계에 이르기까지 현행 양여금제도가 교통의 흐름을 개선하고 도로투자의 효율성을 제고하는 데에 역점을 두어오지 않았기 때문으로 보인다.

이러한 지방도의 기능과 실제 역할과의 괴리는 지방도로의 건설체계상 노선의 설정 및 계획·시공 과정이 도로공학적인 측면에서 교통의 흐름을 개선하고 상급도로와의 연계성을 확보하는 것과는 무관하게 이루어지고 있는 제도적 문제점과 무관하지 않다고 판단된다. 따라서 향후의 지방도로 양여금사업은 과거와 같은

〈표 4〉 지방도로의 기능별 구분지침

구분	시설기준			구분	시설기준				
	속도 (km/h)	통행거리	1일계획 교통량 (대수)		속도 (km/h)	통행거리	1일계획 교통량 (대수)		
지방도	보조간선 도로	50~70	5km 미만	2천~1만	도시	보조간선 도로	60	3km 미만	5천~2만
	집산도로	50~60	3km 미만	5백~2천		집산도로	50	1km 미만	2천~5천
	국지도로	40~50	1km 미만	5백 미만		국지도로	40	0.5km 미만	2천 미만

자료: 「도로의 구조·시설기준에 관한 규정」 등, 『도로백서』(1997).

〈표 5〉 24시간 교통량 5만대 이상 지방도 노선

(단위: 대/일)

노선 번호	구간	연장 (km)	시간	과거교통량		계
				1996	1997	
310호선(6차선)	고양시 ~ 원당동	6.30	12	27,961	32,948	36,525
			24	43,339	50,619	54,878
720호선(4차선)	익산시 ~ 금마면	11.70	12	34,509	40,979	42,101
			24	47,137	55,883	59,081

자료: 『도로교통량 통계 연보』, 1999.

〈표 6〉 12시간 교통량 100대 미만인 지방도 노선

(단위: 대/일)

노선 번호	구간	연장 (km)	시간	과거교통량		계
				1996	1997	
903호선	가천면 ~ 김천시	14.40	12	43	60	62
			24	66	77	68
1029호선	법수면 ~ 정곡면	6.00	12	49	52	67
			24	66	73	90
1099호선	봉산면 ~ 가조면	10.10	12	77	100	72
			24	108	141	106

자료: 『도로교통량 통계 연보』, 1999.

총연장 확대 및 포장률 제고보다는 지방도로의 기능과 도로투자의 효율성을 제고 하도록 유도하여야 할 것이다.

이상은 지방도로 가운데 총 연장의 11%에 불과한 지방도의 교통량 분석으로부터 얻은 결론이었다. 그러나 전체 지방도로의 89%를 차지하는 광역시도, 시도, 군도, 농어촌도로에 대해서는 교통량 조사가 시행되지 않고 있어 이들 도로에 대한 지원성고가 어떠하였는지 그 현황 파악 및 도로투자의 효율성 평가가 전혀 불가능한 실정이다. 따라서 광역시도, 시군도 가운데 보조간선도로와 집산도로의 기능을 담당하는 지방도로에 대한 교통량 조사가 시급히 요청된다.

#### 4. 지방도로 사업의 계획수립 단계의 문제점

지방도로 건설 지원사업의 핵심은 지방양여금제도로써 1999년 지방자치단체의 지방도로 예산총액 2조 7,600억원 가운데 절반인 1조 3,900억원은 중앙정부로부터의 양여금 지원이다. 지방양여금에 대해 그동안 널리 지적되어온 문제점들을 정리하기 이전에 지방도로 계획체계의 문제점에 대해 먼저 언급해보기로 한다.

우선 각 도로관리청(건설교통부는 고속도로와 국도의, 자치단체의 장은 소관 지방도로의 도로관리청임)은 도로법 제23조에 따라 10년 단위의 장기적 도로정비기본계획을 수립하며 이를 기초로 하여 각 연도의 도로정비사업이 시행된다. 그런데 이 장기기본계획의 수립과 매년의 도로정비계획은 도로별로 따로 따로 수립되기 때문에, 교통의 흐름을 개선시키는 데에 매우 중요한 도로 상호간의 연계

전체 지방도로의 89%를 차지하는 광역시도, 시도, 군도, 농어촌도로에 대해서는 교통량 조사가 시행되지 않고 있어 이들 도로에 대한 지원성고가 어떠하였는지 그 현황 파악 및 도로투자의 효율성 평가가 전혀 불가능한 실정이다.

장기기본계획의 수립과  
매년의 도로정비계획은  
도로별로 따로 따로  
수립되기 때문에, 교통의  
흐름을 개선시키는 데에  
매우 중요한 도로  
상호간의 연계성이 제대로  
확보되기 어렵다는  
문제점이 있다.

성이 제대로 확보되기 어렵다는 문제점이 있다.

물론 특별시도 및 지방도의 경우 특별시장·시도지사가 수립하여 건설교통부장관의 승인(이때 건설교통부는 행정자치부와 협의하여야 함)을 얻게 함으로써 고속도로와 일반국도와의 연계성이 이 단계에서 점검될 수 있도록 하고는 있다<sup>3)</sup>. 그러나 건설교통부는 실제로는 별다른 통제력을 가지지 못한다고 알려져 있으며, 지방양여금법에 의해 사업계획의 심사권을 가지고 있는 행정자치부가 특별시도와 지방도에 대한 실질적인 통제권을 행사하고 있다.

즉 10개년에 걸친 지방도로 정비계획은 도로등급별로 따로 따로 수립되다가 매년의 사업계획을 수립하는 단계에서 건설교통부의 승인을 얻지만 이 사업 자체의 시행을 승인하는 단계에서는 다시 행정자치부의 판단에 따르도록 되어 있는 것이다.

물론 지방양여금법에서는 도로정비계획을 심사하여 양여금을 배분하는 사업의 경우 관련 중앙행정부서, 즉 지방도로사업의 경우 건설교통부와 협의하도록 규정해 놓고는 있지만 실제 심사과정에서 건설교통부와의 업무협조는 전혀 이루어지지 않고 있는 것으로 파악되었다. 이와 같이 지방도로 정비계획에 대한 최종적인 판단은 건설교통부의 간여 없이 사실상 행정자치부에 맡겨져 있는 상태이다. 만약 행정자치부가 상급도로와의 연계성, 교통공학적인 측면에서 전문적인 지식을 가지고 지방도로 정비계획을 평가·조정하기 어렵다면 지방도로는 계획단계에서부터 본연의 기능에 충실한 지방도로를 건설하기 어려워질 것이다. 그러므로 지방도로 계획수립 및 승인과정을 체계화하여 지방도로의 기능을 제고시키는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

## 5. 지방도로 양여금사업의 문제점

다음으로는 지방도로 양여금사업의 문제점에 대해 알아보기로 한다. 지방양여금제도는 지방자치제의 실시를 앞두고 있던 1991년 지방재정의 확충과 지역균등개발을 정책목표로 하여 만들어진 국고보조금과 교부세의 중간적인 성격을 가진 제도이다.

현재 지방양여금은 지방도로사업뿐 아니라 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등을 위해 사용되고 있는데 이 가운데 지방도로 사업은 광역시도(대통령령이 정하는 것에 한함), 지방도, 시의 국도(국도대체 우회도로와 국도

3) 한편 시도 및 군도는 시장 및 군수가 정비계획을 수립하여 도지사에게 통보하면 되고, 농어촌도로는 군수가 농어촌도로 정비계획에 의거하여 도로정비계획을 수립할 뿐이어서 상급도로와의 연계성을 충분히 감안하지 못하게 될 수도 있다고 판단된다.

연결간선도로를 포함), 시의 시도, 군도, 그리고 농어촌도로의 개설, 확장, 포장 및 유지·관리를 위해 지원되는 사업을 말한다.

지방양여금법에 따르면 지방도로 양여금사업비는 전체 양여금사업 가운데 도로정비사업 규모가 결정되고 난 뒤, 이 자금이 다시 도로등급별로 배분되며 이는 다시 도로사업별로 배분되는 세 단계를 거친다.

우선 전체 양여금사업 가운데 도로정비사업 규모는 양여금 재원과 특정사업간의 규정에 따라 다소 복잡하게 되어 있지만 결론적으로 양여금특정사업 재원의 635/1000로 정해져 있다. 단, 1996년 12월 12일자 지방양여금법 시행령에 따르면 도로정비사업 및 수질오염방지사업에 대한 양여금특정사업재원의 배분비율은 1999년 12월 31일까지 한시적으로, 그리고 연도별로 다음과 같이 적용하게 되어 있다.

지방양여금법에 따르면 지방도로 양여금사업비는 전체 양여금사업 가운데 도로정비사업 규모가 결정되고 난 뒤, 이 자금이 다시 도로등급별로 배분되며 이는 다시 도로사업별로 배분되는 세 단계를 거친다.

〈표 7〉 시행령상 양여금 특정사업재원의 배분비율

	도로정비사업에 대한 양여금특정사업재원	수질오염방지사업에 대한 양여금특정사업재원
1997.1.1~1997.12.31	685/1000	190/1000
1998.1.1~1998.12.31	665/1000	210/1000
1999.1.1~1999.12.31	645/1000	230/1000
양여금법상 기준	635/1000	240/1000

이처럼 도로정비사업비가 정해지면 이는 다시 도로의 등급별로 광역시도 18%, 지방도 20%, 시의 국도 15%, 시의 시도 14%, 군도 18%, 농어촌도로 15%의 비율로 배분된다. 다음으로 도로등급별로 배분된 양여금은 법정기준에 의해 배분되는 경우와 중장기계획 및 양여금을 양여하는 연도의 사업계획을 심사하여 배분하는 경우로 이원화되어 있으며 이 과정을 통하여 지방도로 양여금 사업재원은 지방자치단체별로 배분된다. 이 가운데 공식에 의해 배분되는 지방도로 양여금은 미개설 및 미포장도로의 연장 등을 기준으로 배분하되 지역별 인구, 자동차 수, 재정력, 지가 등을 포함하는 보정지수로써 최종적인 배분비율을 결정하도록 되어 있다.

이러한 세 단계의 배분과정은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

현행의 도로 등급별  
배분 비율은 도로투자의  
효율성이 무시된 채  
광역 대 기초단체 간의  
시혜적인 배려에만  
몰두하고 있다는 인상을  
지울 수 없다.

가. 법정비율의 문제점 및 개선방향

우선 법정비율의 근거가 불투명하다는 점이 오래 전부터 지적되어 왔다. 왜 635/1000를 도로사업에 배분해야 하는지, 이 가운데 광역시도, 지방도, 시의 국도, 시의 시도, 군도, 농어촌도로에 18:20:15:14:18:15의 비율로 배분하여야 하는지, 보정지수에 나오는 인구, 자동차 수, 재정력, 지가 등의 가중치를 왜 하필 그와 같은 비율로 정하였는지에 대한 근거를 찾기 어렵다는 점이다. 물론 가장 최적의 배분비율을 제시하는 것이 매우 어렵다는 것을 인정하지 않을 수 없다. 그러므로 '이 배분비율이 잘못되었으니 그 대안으로서 이러한 배분비율을 택하여야 한다는' 식의 주장은 누구라도 하기 어려운 것이며 그 대안으로서의 새로운 비율 역시 근거를 찾기 어렵다는 비판에서 자유로울 수 없을 것이다.

이러한 배분비율에 대해 본고에서는 다음과 같은 방향 제시를 해보고자 한다.

우선 지방양여금 가운데 지방도로 정비를 위한 재원은 양여금법에 따라 전체 양여금 특정재원의 635/1000를 배정하도록 되어 있으나 시행령에 의해 1997년부터 1999년까지 685/1000~645/1000로 단계적으로 조정할 바 있어 2000년부터는 법정비율로 환원할 것인지 다시 조정할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 이에 대해서는 현재 여타의 재정사업에 비해 지방도로건설사업이 시급하다고 판단하기 어려우므로 2000년부터는 일단 법정비율인 635/1000로 환원하되 수질 오염대책 등 환경사업이 시급하다는 근거가 제시될 경우 시행령에서와 같이 매년 20/1000 정도씩 도로사업비율을 낮출 수 있을 것으로 본다.

다음으로 도로등급별 배분비율 즉 광역시도:지방도:시의 국도:시의 시도:군도:농어촌도로에 대한 배분비율이 18:20:15:14:18:15로 정해져 있으므로, 그 결과 광역자치단체(광역시 또는 도 본청)가 관리하는 지방도로와 기초자치단체(시, 군, 구)가 관리하는 지방도로 사이의 배분비율이 38:62이다. 그런데 기존의 연구(박희정(1998))에 따르면 도로연장이 지역 내 총생산에 대한 탄력성이 광역시도, 지방도의 경우 시·군도, 농어촌도로에 비해 2배를 넘고 있으므로 현행의 도로등급별 배분비율은 도로의 생산성 격차와 정반대로 되어 있다. 즉 생산성이 두 배 이상 높은 도로에 대한 지원비율은 절반에 불과하고 생산성이 절반 이하인 도로에 대한 지원비율은 두배로 책정하고 있다.

다시 말하여 현행의 배분비율은 지방도로 투자의 생산성이 높고 양의 외부효과가 있는 보조간선도로 및 집산도로, 즉 광역시도와 지방도에 대한 지원 규모가 상

대적으로 작은 반면 생산성이 작고 외부효과도 기대하기 어려운 국지도로, 즉 군도와 농어촌도로에 대해서는 지원 규모가 상대적으로 크게 되어 있어 도로투자의 효율성이 무시된 채 광역 대 기초단체 간의 시혜적인 배려에만 몰두하고 있다는 인상을 지울 수 없다.

예를 들어 우리나라와 같은 지방도로 양여금 사업을 시행하고 있는 거의 유일한 나라인 일본의 재원배분 비율은 광역자치단체(도도부현, 지정시) 관리도로:기초자치단체(시정촌) 관리도로의 비율이 64:36으로 우리와 정반대의 모습을 보이고 있다.

만약 생산성에 기초하여 광역단체 관리도로:기초단체 관리도로의 배분비율을 정한다면 우리나라도 일본처럼 대략 6:4의 비율로 전환하여야 하겠지만 이러한 새로운 비율이 너무 충격적이라면 광역시도, 지방도에 대한 배분비율을 3개년에 걸쳐 매년 4%p 정도 상향조정하는 동시에 시도, 군도 및 농어촌도로 등 국지도로에 대한 배분비율은 3개년에 걸쳐 매년 4%p 정도 하향조정하여 앞으로 3년 뒤 광역자치단체(광역시도, 지방도)와 기초자치단체(시도, 군도, 농어촌도로)에 대한 양여금 배정 비율이 현재의 38:62에서 향후 3년 뒤 50:50 정도로 유지되도록 하는 것을 검토해 볼 필요가 있다고 판단된다.

이처럼 국지도로에 대한 중앙정부로부터의 양여금 지원 규모를 축소해 나가되 그에 따라 기초자치단체의 재정여건이 열악해지는 문제가 발생할 경우에는 양여금의 축소를 보전하기 위해 교부세를 통하여 지원하도록 함으로써 지방도로 가운데 주민생활과 가까운 국지도로 사업만큼은 자치단체에 권한과 책임을 위임해 나가도록 하는 것이 경제 원칙에 부합되는 개선방향이라고 생각된다.

#### 나. 사업심사에 의한 배분의 문제점 및 개선방향

앞에서 언급한 바와 같이 도로등급별 재원규모가 결정된 뒤 이것을 지방자치단체별로 배분하는 방법에는 법정비율에 의해 배분하는 경우와 지방도로 정비 장기계획 및 양여금을 양여하는 연도의 사업계획을 심사하여 배분하는 경우의 두 가지가 있다.

구체적으로 지방도로 정비사업 가운데 시도 정비사업과 지방도 및 군도의 교통소통대책사업, 지방도 및 군도의 유지관리사업의 일부는 행정자치부장관이 사업계획을 심사하여 양여금을 배분하고 있으며 이는 전체 도로정비 사업비의 약 1/3

지방도로 가운데  
주민생활과 가까운  
국지도로 사업만큼은  
자치단체에 권한과  
책임을 위임해 나가도록  
하는 것이 경제 원칙에  
부합되는 개선방향이라고  
생각된다.

**심사기능과 집행기능을  
분리하여 양여금  
배분과정의 투명성을  
제고하는 한편  
지방도로 건설의  
우선순위 및 사업선정이  
상급도로와의 연계하에  
결정·집행될 수 있도록  
하여 도로투자의  
효율성을 제고하도록  
하여야 할 것이다.**

을 차지하고 있다.

지방도 및 군도의 교통소통대책사업은 물론 양여금법에서 정한 법정비율의 공식이나 보정산식이 포착할 수 없는 지역별로 특징적인 교통소통문제를 다루는 것이기 때문에 법정비율에 의한 배분방식 외에 교통 애로구간의 우선순위를 결정하는 별도의 배분과정이 필요하다는 점은 이해할 수 있다고 본다. 그러나 각 지방도 및 군도의 교통소통사업에 대한 심사를 행정자치부장관이 하도록 한 것은 행정자치부가 지방양여금 특별회계를 관리하는 주무부서라는 이유 외에는 별다른 근거가 없는 것 같다.

또한 시도정비사업은 시의 국도이전 시의 시도이전 공식에 의해 배분되는 양여금이 일체 없기 때문에 확·포장, 교통소통대책, 유지관리사업의 전반을 행정자치부장관이 심사하여 승인하도록 되었다. 그 결과 지방도로사업 중 교통소통대책사업은 광역시도, 지방도, 시군도 모두 행정자치부의 판단에 의하여 사업 우선순위가 결정되고 자금이 배분되고 있어 상급도로와의 연계 및 교통공학적인 고려가 미흡하게 될 소지가 있으며, 이러한 제도적인 문제는 앞서 살펴본 지방도의 교통량 양극화 현상이 해소되지 못하는 것, 나아가 지방도의 건설사업이 교통량 흡수에 있어서 비효율적이었다는 통계적 사실과 무관하지 않을 것으로 판단된다.

이 점에 대해 다음과 같은 정책방향을 제시해 보고자 한다.

우선 시의 국도 및 시의 시도는 교통소통대책뿐 아니라 모든 도로정비사업이 행정자치부장관의 심사에 의해 결정되도록 되어 있는데 시의 국도, 시의 시도 정비사업 가운데 공식에 의해 배분될 수 있는 부분이 있다면 차제에 이 부분은 법으로 명문화하여 심사가 아닌 공식에 의해 투명하게 배분될 수 있도록 하는 것이 타당하다. 시도 정비사업에 있어 공식에 의해 배분될 수 있는 부분을 법으로 공식화하고 나면 광역시도와 지방도의 경우와 마찬가지로 교통소통대책사업이 남게 될 것이다.

그런데 광역시도, 지방도, 시도, 군도에 대한 교통소통대책사업은 교통문제에 대한 전문적인 노하우를 보유하고 있는 부서로 심사기능을 이관시키는 것이 바람직하다고 판단한다. 이를 통하여 심사기능과 집행기능을 분리하여 양여금 배분과정의 투명성을 제고하는 한편 지방도로 건설의 우선순위 및 사업선정이 상급도로와의 연계하에 결정·집행될 수 있도록 하여 도로투자의 효율성을 제고하도록 하여야 할 것이다.

#### 다. 배분공식 및 보정식의 문제점 및 개선방향

지역별 배분공식에 있어서 중요한 문제는 교통량에 대한 고려를 전혀하고 있지 않고 있어 양여금 배분이 실제 그 지역의 교통량의 추이를 적절하게 반영하지 못한다는 점에 있다. 이에 따라 지방도의 경우 수도권과 수도권 이외의 지역의 교통량이 크게 차이가 나며 같은 지역 내에서도 교통량이 도로용량을 초과하는 노선과 크게 미달하는 노선으로 양극화되어 있어 전반적인 지방도의 이용이 비효율적으로 이루어지는 원인이 되고 있다.

그럼에도 불구하고 현행의 양여금제도하에서는 이러한 비효율이 사라지도록 하는 인센티브 체계를 전혀 갖추지 못하고 있다. 우선 지방자치단체의 입장에서는 양여금을 배분 받고 나면 그 액수만큼의 재원을 다른 용도로 전용할 수 있으므로 기회비용의 측면에서 보았을 때 지방자치단체의 입장에서는 이를 어느 정도 일반재원 보조의 성격으로 간주하고 있는 경향이 있다고 알려져 있다. 따라서 현행 제도하에서 지방자치단체는 지방비 부담에 필요한 재정여건이 허락하는 한도 내에서 가능한 한 많은 양여금을 배정받으려는 인센티브를 가진다. 한편 지역주민들의 입장에서는 소위 쇼윈도우(show window) 효과, 즉 '이웃 마을이 한다면 우리 마을도' 라는 식의 선호체계를 가지고 있으며 도로의 개설 후 주변 토지가격의 상승을 기대하여 가능한 한 많은 양의 지방도로 건설을 원하게 된다.

이러한 인센티브 체계하에서는 예를 들어 포장률이 이미 높아 굳이 포장사업을 추가로 할 필요가 없는 지역에서도 양여금을 받기 위하여 불필요한 사업을 계획하게 되며 양여금 총규모를 최대한 확보하려는 인센티브에 따라 가능한 한 많은 공사를 진행하려 할 뿐, 기착공된 노선을 조기에 완성하여 교통소통능력을 제고하고 통행량을 늘리려는 인센티브는 존재하지 않는다.

이처럼 효율성 제고를 위한 인센티브가 존재하지 않는 상태에서 특히 지방자치체의 실시 이후 도로투자는 효율성을 기준으로 우선순위에 따라 사업이 결정되기 보다는 자치단체장, 지역의회, 지역주민 등의 요청에 의해 자금을 끌고루 분배하는 결과가 초래되고 있다고 한다. 그 결과 수많은 사업이 동시에 진행되어 사업당 지원금액이 작아짐에 따라 工期가 비합리적으로 늘어나거나 한 노선의 중간중간이 비어 있는 현상이 나타나게 되었으며 이는 드러나지 않는 예산의 심각한 낭비요인이 되고 있다.

이러한 문제를 개선하기 위해서 지역간 이동성(mobility)이 강조되는 보조간선

#### 지역간 이동성이

강조되는 보조간선도로  
및 집산도로에 대한  
양여금 배분공식에  
교통량지표를 추가하는  
것이 바람직하다.

**농어촌도로나 군도의 일부와 같이 근린교통을 담당하는 국지도로에 대해서는 교통량지표를 가지고 효율성 통제를 하는 것은 적절하지 않을 것이다.**

도로 및 집산도로에 대한 양여금 배분공식에 교통량지표를 추가하는 것이 바람직하다. 구체적으로 과거 몇 년, 이를테면 10년 또는 5년간에 걸쳐 준공된 지방도로의 지역별 일교통량( $\Sigma$ 구간별 교통량 $\times$ 구간연장)/(지역별 지방도로 총연장)의 증가율을 교통량지표로 사용할 것을 제안한다.

이러한 교통량지표를 배분공식 또는 보정산식에 반영할 경우 지방도로 노선의 우선순위 결정에 있어서 교통량이 가장 늘어날 수 있는 노선에 집중적으로 투자가 이루어지도록 유도할 수 있다. 만약 교통량지표를 배분공식이나 보정산식에 포함시키는 것만으로는 인센티브 효과가 미미하다면 현재 약 50%인 양여금사업의 지방비 부담도 일교통량 증가율에 따라 대폭적인 차등(예를 들어 0%에서 75%까지)을 두도록 할 수 있을 것이다.

이렇게 함으로써 교통량이 극히 적은 노선이 선정된다거나,工期가 지나치게 늘어나거나 노선의 중간중간이 비어 있는 현상, 그리고 지역별로 골고루 자금이 배분되어 보이지 않는 예산의 낭비가 초래되는 현상을 어느 정도 방지할 수 있을 것으로 기대된다. 왜냐하면 도로는 그 특성상 한 노선이 개통이 되어야 교통량이 본격적으로 늘어날 수 있기 때문에 매년 200~300m씩밖에 개설되지 못한다면, 그리고 노선의 중간중간이 비어 있게 된다면 교통량이 제대로 늘어나지 못할 것이기 때문이다.

물론 농어촌도로나 군도의 일부와 같이 근린교통을 담당하는 국지도로에 대해서는 교통량지표를 가지고 효율성 통제를 하는 것은 적절하지 않을 것이다. 우선 지방도로 총연장의 42%를 차지할만큼 수많은 농어촌도로의 교통량을 일일이 측정하고자 하는 것은 무모할 수 있다. 또한 국지도로는 교통량이 굳이 많아야 할 필요가 없다.

현재 지방도로 가운데 국가지원지방도와 일반지방도만이 교통량이 측정되고 있는데 광역시도, 시도, 군도 가운데에서도 보조간선도로나 집산도로의 기능을 담당하는 노선에 대해서는 공식적인 교통량 측정을 해나가기 시작하는 것이 필요하다.

뿐만 아니라 현재 지방도의 교통량은 해당 시군이 측정하여 보고하도록 되어 있지만 앞으로 일교통량의 증가율을 기준으로 양여금을 배분하게 된다면 교통량 측정 역시 중앙부서 또는 전문적인 기관에 맡겨 중립적으로 측정될 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 6. 맺음말

마지막으로 언급하고 싶은 것은 서론에서 소개한 바와 같이 2000년 이후의 지방양여금 도로사업의 규모를 총 288조원 이상으로 추산한 행정자치부의 장기적 수요측정에 대한 연구자의 의견이다. 이 수치는 현행 도시계획 및 농어촌도로 정비계획상에 설계·지정되어 있는 미포장 지방도로를 100% 포장하고 현행 2차선 지방도를 4차선으로 확장하려 할 때 필요한 금액이라고 한다. 288조원이라는 규모는 1999년 총국세수입의 약 4배에 달하는 어마어마한 금액이다. 다시 말하여 지금부터 4개년 동안, 즉 2003년 동안의 국세수입을 한푼도 쓰지 않고 모두 지방도로 건설사업에 사용하여야 만이 지방도로의 수요를 충족시킬 수 있다는 것이다.

그런데 행정자치부가 파악하고 있는 지방도로 총연장과 건설교통부가 파악하고 있는 그것과 상당한 차이가 있는 것으로 보인다. 288조원이라는 수치를 산출함에 있어 핵심적으로 중요한 요소인 지방도로의 총연장을 살펴보면 행정자치부가 집계한 지방도로(농어촌도로 제외)의 총연장은 8만 1,812km이나 건설교통부의 통계에 의하면 특별시·광역시도의 연장이 1만 7,670km, 국가지원 지방도 및 일반지방도의 연장이 1만 7,155km, 시도가 1만 5,145km, 군도가 2만 2,576km, 합계 7만 2,546km로 행정자치부 집계치의 88.7%에 불과하다(〈표 8〉 참조).

이 가운데 건설교통부 통계, 즉 도로현황조서의 작성방법에 따르면 특별·광역시도는 특별광역시장이, 지방도(국가지원지방도 및 일반지방도)는 광역시장 및 각 도지사, 시도·군도는 광역시장, 각 도지사 및 시장 군수가 통계를 작성하여 건설교통부에 제출한 것을 취합하고 있다. 따라서 양 부서의 지방도로 연장 파악방법은 작성방법은 동일한 것으로 보이며 작성기준시점도 일치하므로 통계값이 이처럼 다른 것은 이해가 되지 않으며 도로연장이 길게 집계될수록 지방도로의 투자수요도 크게 나타날 것이므로 이러한 통계의 불일치에 대해서는 확인이 요망된다.

한편 계획된 지방도로를 모두 100% 포장하여야 할 필요는 없다고 판단된다. 〈표 9〉는 1996년 현재 OECD 각국의 도로보급률과 국도와 지방도를 포함한 총 도로의 포장률 및 국가별 순위를 나타내고 있다. 이 표에서 보는 바와

2000년 이후의 지방양여금 도로사업의 규모를 총 288조원 이상으로 추산한 행정자치부의 장기적 수요측정에 따르면, 지금부터 4개년 동안, 국세수입을 한푼도 쓰지 않고 모두 지방도로 건설사업에 사용하여야 만이 지방도로의 수요를 충족시킬 수 있다는 것이다.

향후 지방도로를  
100% 포장함을 전제로  
지방도로의 장기적  
건설수요를 추계하는 것을  
반드시 적절하다고  
평가할 수는 없다고 본다.

〈표 8〉 도로 현황 통계의 비교(1998년말 기준)

(단위: km)

	건설교통부		행정자치부	
	연장	포장	연장	포장
고속도로	1,996	1,996	1,996	1,996
일반국도	12,447	12,202	12,464	12,185
특별·광역 시도	17,670	15,870	19,777	14,599
지방도 소계	17,155	12,988	17,174	13,461
국가지원지방도	3,469	2,801	3,512	2,936
일반지방도	13,686	10,187	13,662	10,525
시도	15,145	11,619	29,058	16,969
군도	22,576	10,105	15,803	6,836
총계	86,989	64,780	96,272	66,046

자료: 건설교통부, 『도로현황조사』, 건설교통부, 1999.  
행정자치부 내부자료, 1999.

같이 1996년 현재 우리나라의 전체도로의 포장률은 76.1%로서 OECD 국가 중 14번째로 포장률이 높으며 일본의 74.1%나 미국의 60.8% 등에 비해 높은 편이다.

포장률이 99% 이상인 국가들은 모두 9개 국으로서 오스트리아, 체코, 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 영국 등은 100%이며 독일이 99.1%, 스페인이 99.0% 등 모두 도로문화가 오래 전부터 발달하였던 유럽국가들이다. 우리나라가 향후 몇 년에 걸쳐 포장률을 제고하려 하는지는 불분명하지만 향후 지방도로를 100% 포장함을 전제로 지방도로의 장기적 건설수요를 추계하는 것을 반드시 적절하다고 평가할 수는 없다고 본다.

이상과 같이 지방도로 총연장과 포장률이라는 두 가지 측면에서 보았을 때 288조원이라는 지방도로의 장기적 건설수요는 경제적 논리에 따라 적절하게 추정된 추계치로 간주하기 어렵다고 판단된다.

앞에서 살펴본 바와 같이 현재로서는 도로량이過多하다는 증거를 발견할 수 없으므로 도로에 대한 투자는 꾸준히 지속되어야 할 것이며 특히 외부효과가 큰 보조간선도로, 집산도로에 대해서는 오히려 투자를 늘려갈 수도 있을 것이다. 그러나 지방도로에 대한 투자가 현재와 같은 방식으로 지속되어야 하는가에 대해서

〈표 9〉 OECD 국가들의 도로보급률 및 포장률의 국가별 순위

	국토계수당 도로보급률(A)	국토계수당 도로보급률(B)	포장률(%)	포장률 순위
Australia	19	25	37.1	24
Austria	4	4	100.0	1
Belgium	1	3	n.a.	n.a.
Canada	27	15	35.2	25
Czech Republic	24	26	100.0	1
Denmark	9	14	100.0	1
Finland	25	9	64.0	19
France	6	8	100.0	1
Germany	12	16	99.1	8
Greece	14	19	91.8	11
Hungary	5	12	43.1	22
Iceland	21	17	24.7	27
Ireland	2	11	94.1	10
Italy	18	23	100.0	1
Japan	3	1	74.1	16
Korea	28	27	76.1	14
Luxembourg	8	6	100.0	1
Mexico	29	29	37.4	23
Netherlands	6	7	90.1	12
New Zealand	16	20	58.1	21
Norway	19	2	72.0	17
Poland	13	18	65.4	18
Portugal	22	22	86.0	13
Spain	17	24	99.0	9
Sweden	23	5	76.1	15
Switzerland	10	10	n.a.	n.a.
Turkey	26	28	25.0	26
U. K.	14	20	100.0	1
United States	11	13	60.8	20

지방도로 총연장과 포장률이라는 두 가지 측면에서 보았을 때 288조원이라는 지방도로의 장기적 건설수요는 경제적 논리에 따라 적절하게 추정된 추계치로 간주하기 어렵다고 판단된다.

자료: International Road Federation, World Road Statistics, 1998.

재정수지의 변화는 기존의 모든 세출항목들이 종전보다 더욱 효율적으로 운영될 것을 요구하고 있으며 지방도로 건설투자를 위한 재정지원, 즉 양여금사업도 예외가 될 수 없다.

는 반드시 재검토가 필요하다.

외환위기를 계기로 국가재정은 본격적인 적자시대에 접어 들었다. 이러한 재정수지의 변화는 기존의 모든 세출항목들이 종전보다 더욱 효율적으로 운영될 것을 요구하고 있으며 지방도로 건설투자를 위한 재정지원, 즉 양여금사업도 예외가 될 수 없다.

본 연구에서는 지방도로 양여금 사업의 개선방향에 대해 살펴보았다. 그러나 이 방안은 어디까지나 현행 양여금제도가 장기적 개편방향에 맞추어 개편되기까지의 중간단계에 해당하는, 그 이동궤적에 해당하는 단기적 내지 중기적 개편방향인 것이다. 최종적인 개편방향은 지방재정조정제도 전반에 걸쳐 종합적인 검토 끝에 결정되어야 할 것이다. □

# 지방교육재정 지원체계의 문제점 및 개편방안



安鍾錫 / 한국조세연구원 연구위원

## 1. 서론

우리나라의 지방교육재정은 다른 나라에서 유사한 예를 찾아보기 어려운 뚜렷한 특징을 한 가지 가지고 있는데, 그것은 과세권이 없는 교육자치단체가 교육비의 집행을 담당하고, 그 재원은 거의 대부분 중앙정부가 조달하여 지원한다는 점이다.

교육서비스는 공공재적 성격이 강하므로 교육서비스 공급에서 정부가 중요한 역할을 담당하여야 한다는 데는 이견의 여지가 없다. 따라서 대부분의 국가에서 교육비를 조달하는 데 정부가 중요한 역할을 한다. 특히 우리나라의 지방교육에 해당하는 초등교육과 중등교육의 경우 정부의 역할이 절대적이다. 그런데 그 정부가 중앙정부인가, 지방정부인가에 대해서는 국가별로 커다란 차이를 보여 주고 있다. 대체로 연방형 국가 또는 규모가 큰 국가들에서는 지방정부가 중요한 역할을 하며, 비교적 규모가 작은 단일형 국가 중에서는 완전히 중앙집권적인 교육체제를 유지하고 있는 국가도 있다. 또한 지방정부가 교육을 담당하는 경우, 교육비를 모두 지방정부에서 조달하는 경우는 드물며 대부분 중앙정부에서 어느 정도의 지원을 하고 있다. 그러나 어떠한 경우든 교육비를 집행하는 정부(또는 자치단체)가 재원조달에서도 가장 중요한 역할을 하며, 우리나라와 같이 교육비를 조달하는 정부와 집행하는 정부가 분리된 경우는 찾아보기 어렵다.

우리나라의  
지방교육재정은  
과세권이 없는  
교육자치단체가 교육비의  
집행을 담당하고,  
그 재원은 거의 대부분  
중앙정부가 조달하여  
지원한다.

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

우리나라의 초·중등 공교육비 중 공공부문이 부담하는 교육비는 3%로 OECD 평균 3.4%에 비해 낮은 편이다.

본고에서는 이와 같은 우리나라 교육재정의 독특한 특성이 초래하는 문제점을 살펴보고 그 문제점들을 개선하는 방안에 대해 검토한다.

## II. 지방교육재정의 현황과 문제점

### 1. 지방교육비 규모

우리나라의 지방교육에 해당하는 초·중등교육, 즉 초등학교와 중학교 및 고등학교의 교육비 지출(공교육비)이 GDP에서 차지하는 비중은 3.8%(1995년)로 OECD 회원국 평균(3.7%)과 유사한 수준이다(〈표 1〉 참조)<sup>1)</sup>. 그런데 우리나라는 공교육비에서 교육 수혜자가 직접 부담하는 사부담 교육비가 차지하는 비중이 22.9%로 다른 국가들(OECD 평균 10.5%)보다 높으므로 이를 제외하면 공공부문이 부담하는 교육비의 GDP대비 비중은 3%로 OECD 회원국 평균 3.4%에 비해 낮아진다.

사부담 교육비의 비중이 크다는 것 자체가 문제가 되지는 않으며, 수익자부담 원칙의 관점에서 보면 오히려 장점이라고도 할 수 있다. 그러나 사부담 교육비를 부담할 능력이 없는 경우도 있을 수 있으므로 공적보조 등을 통해 보완하는 것이 바람직한데 이와 같은 지원은 미미한 수준이다.

〈표 1〉 주요 국가의 초·중등 공교육비 지출규모 비교(1995년)

(단위: %)

국 가	GDP대비 비중			계 (D)	C/D
	직접지출 (A)	민간에 대한 공적보조(B)	민간부담 (C)		
캐나다	4.0	x	0.27	4.3	6.3
미국	3.5	x	0.39	3.9	10.0
일본	2.8	m	0.26	3.1	8.4
한국	3.0	n	0.87	3.8	22.9
프랑스	4.1	x	0.33	4.4	7.5
독일	2.9	x	0.91	3.8	23.9
이탈리아	3.2	0.04	n	3.2	m
OECD 평균	3.4	0.03	0.39	3.7	10.5

1) 다른 국가와의 일관성 있는 비교를 위하여 부득이 모든 국가들의 자료가 동일한 기준에 의해 정리된 1995년의 자료를 사용하였음.

주: n: 무시할 수 있을 정도로 작음, x: 다른 항목으로 분류됨, m: 자료가 없음.  
 자료: OECD, Education at a Glance: OECD Indicators 1998, 1998.

〈표 2〉 공공지출에서 차지하는 초·중등 공교육비 지출과 GDP대비 공공지출(1995년)

(단위: %)

국 가	직접지출	공공지출대비 비중 민간에 대한 공적보조	합 계	GDP대비 공공지출 비중
캐나다	8.4	x	8.4	47.6
미 국	9.8	x	9.8	35.7
일 본	7.8	m	7.8	38.4
한 국	14.2	n	14.2	21.1
프랑스	7.5	0.3	7.8	54.7
독 일	5.8	0.2	6.0	50.0
이탈리아	6.2	0.1	6.3	51.6
OECD 평균	8.4	0.4	8.7	41.7

공공부문 지출에서 초·중등 공교육비가 차지하는 비중은 14.2%로 OECD 회원국 평균의 1.6배에 달하여 매우 높은 것으로 나타났다.

주: n: 무시할 수 있을 정도로 작음, x: 다른 항목으로 분류됨, m: 자료가 없음.  
자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators 1998*, 1998.

〈표 3〉 학교급별 학생 1인당 공교육비 지출규모(1995년)

(단위: US \$)

	유치원	초 등	중 등	고 등	전 체
캐나다	5,370	x	x	11,471	6,717
미 국	m	5,371	6,812	16,262	7,905
일 본	2,476	4,065	4,465	8,768	4,991
한 국	1,450	2,135	2,332	5,203	2,829
프랑스	3,242	3,379	6,182	6,569	5,001
독 일 <sup>2)</sup>	4,381	3,361	6,254	8,897	5,972
이탈리아 <sup>2)</sup>	3,316	4,673	5,343	5,013	5,157
OECD 평균	2,631	3,595	4,971	10,444	5,206

주: 1) 공립과 사립 학교를 대상으로 함.  
2) 공립(public institutions)만을 대상으로 한 것임.  
자료: OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators 1998*, 1998.

공공부문 지출에서 초·중등 공교육비가 차지하는 비중은 14.2%로 OECD 회원국 평균(8.7%)의 1.6배에 달하여 매우 높은 것으로 나타났다. 〈표 2〉에 제시된 국가들 가운데 우리나라를 제외한 주요 선진국 중에서는 미국이 공공부문 지출에서 초·중등 공교육비 지출이 차지하는 비중이 가장 커서 9.8%에 이르며

우리나라의  
공교육비 지출이  
공공부문 지출에서  
차지하는 비중이 큰 것은  
우리나라가 공교육비  
지출을 많이 해서라기보다는  
공공부문 지출이 GDP의  
21%로 다른 국가들에  
비해 작기 때문에  
나타나는 현상이다.

이에 반해 독일의 경우는 5.8%에 불과하다. 우리나라의 공교육비 지출이 공공  
부문 지출에서 차지하는 비중이 큰 것은 우리나라가 공교육비 지출을 많이 해서  
라기보다는 공공부문 지출이 GDP의 21%로 다른 국가들에 비해 작기 때문에  
나타나는 현상이다. 이 표에 나타난 국가들 중 프랑스, 독일, 이탈리아 등은  
GDP에서 공공부문 지출이 차지하는 비중이 50%를 상회하며, OECD 회원국  
평균은 41.7% 이다. 어쨌든 일반적으로 정부의 역할이 크지 않은 우리나라로서  
는 정부의 다른 기능에 비해 교육부문에 상대적으로 많은 투자를 하는 것은 사실  
이라고 할 수 있다.

학생 1인당 공교육비 지출규모는 주요 선진국들에 비해 매우 낮아 OECD 회원  
국 평균의 54% 수준에 불과하다. OECD 회원국뿐만 아니라 개발도상국을 포함  
하여 우리나라와 경제력(1인당 GDP)이 유사한 국가들과 비교하여 보면 공공부  
문 지출 총액은 다른 국가의 40%, 공교육비 지출은 76% 수준으로 나타난다<sup>2)</sup>.

## 2. 재원조달 및 이전체계

지방교육비는 1999년 예산 기준으로 약 17조원에 달한다. 그 중 85%는 국가에  
서 부담하며 지방자치단체가 6%, 교육자치단체가 자체재원으로 9%를 부담한다.

국가부담 지방교육비는 지방교육재정 교부금과 양여금, 교육환경개선교부금,  
국고보조금으로 세분된다. 교부금은 다시 내국세의 11.8%로 구성되는 경상교부  
금<sup>3)</sup>, 의무교육기관의 교원봉급을 의미하는 봉급교부금, 그리고 증액교부금으로  
나뉘는데, 교부금 총액이 재정용자를 제외한 국가부담 지방교육비에서 차지하는  
비중은 60% 수준이다. 교육세 수입을 재원으로 하는 양여금과 교육환경개선교  
부금은 국가부담 지방교육비의 39%를 차지한다. 교육세 수입 중에서 7천억원은  
교육환경개선교부금으로, 나머지는 양여금으로 지방교육자치단체에 지급된다.

이상의 교육비 지원은 대체로 일반보조금(*general grants*)과 같은 성격의 것들  
로 교육자치단체가 교육에 사용하여야 한다는 조건 외에 용도에 대한 다른 조건  
이 없거나, 있더라도 실질적인 집행과정에서 중요한 의미를 갖지 않는다. 교육자  
치단체의 특정 사업에 사용할 것을 조건으로 지원되는 국고보조금이 국가부담 지  
방교육비에서 차지하는 비중은 1% 수준이다.

지방자치단체 부담 지방교육비는 중등교원봉급 전입금, 담배소비세 및 시·도

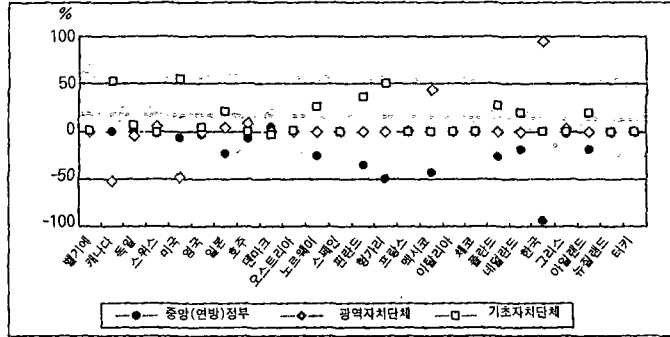
2) 1995년 예산 기준. 박정  
수·안종석, 『교육재정의  
구조와 재원확충방안』,  
연구보고서 96-02, 한국  
조세연구원, 1996.

3) 2001년부터 13%로 증  
기된다.



재원조달 및  
지출 구조를 분석해 보면  
한 가지 중요한 특징을  
발견할 수 있는데,  
그것은 우리나라와  
멕시코를 제외하고는  
대체로 재원을 조달한  
단체(또는 정부)가  
지출도 담당한다는 점이다.

〈그림 3〉 정부계층별 순이전재원 규모(1995년)



자료: OECD, Education at a Glance: OECD Indicators 1998, 1998.

이와 같은 정부계층별 재원조달 및 집행 체계를 OECD 회원국과 비교하면 〈그림 1〉, 〈그림 2〉와 같다. 그림에 나타난 25개 회원국 중 12개 국가에서는 중앙(연방)정부가 공교육비의 50% 이상을 조달하며, 8개 국가에서는 광역자치단체가 공교육비의 50% 이상을 조달하고, 기초자치단체가 공교육비의 절반 이상을 조달하는 국가는 4개 국가이다. 한편, 집행의 관점에서 보면 중앙정부가 50% 이상을 담당하는 국가가 9개 국가, 광역자치단체가 50% 이상을 담당하는 국가가 우리나라를 포함하여 8개 국가, 기초자치단체가 절반 이상을 담당하는 국가가 7개 국가이다.

〈그림 1〉과 〈그림 2〉를 비교해 보면 OECD 회원국을 재원조달 및 지출 구조에 따라 대체로 4개의 집단으로 구분할 수 있다.

첫째, 중앙정부가 재원조달과 지출에서 주도적인 역할을 하는 국가들로 프랑스, 이탈리아, 체코, 폴란드, 네덜란드, 그리스, 아일랜드, 뉴질랜드, 터키가 이에 해당된다.

둘째, 벨기에, 독일, 스위스, 일본, 호주, 오스트리아, 스페인에서는 광역자치단체가 재원조달과 지출에서 주도적인 역할을 한다.

셋째, 캐나다, 미국, 영국, 덴마크, 노르웨이, 핀란드, 헝가리는 기초자치단체가 지출에서 주도적인 역할을 하는 국가들이라고 할 수 있다. 이 국가들에서는 대체로 중앙정부와 광역자치단체, 기초자치단체가 재원조달을 분담한다.

넷째, 위의 세 가지 유형에 속하지 않는 국가들로서 우리나라와 멕시코가 이에 포함된다. 멕시코와 우리나라의 경우 재원은 대부분 중앙정부에서 조달하고 최종 지출에서는 광역자치단체가 주도적인 역할을 한다. 우리나라는 공부담 공교육비의 90% 이상을 중앙정부가 조달하며, 재원의 집행은 전적으로 광역자치단체 수준에서 이루어진다. 한편, 멕시코의 경우 재원조달은 중앙정부와 광역자치단체가 8:2의 비율로 분담하고 지출은 3.5:6.5의 비율로 분담한다.

이와 같은 재원조달 및 지출 구조를 분석해 보면 한 가지 중요한 특징을 발견할 수 있는데, 그것은 우리나라와 멕시코를 제외하고는 대체로 재원을 조달한 단체(또는 정부)가 지출도 담당한다는 점이다. 물론 교육재원의 정부간 이전은 무시할 수 없을 정도로 크며(〈그림 3〉 참조), 특히 재원조달 능력이 취약한 기초자치단체가 지출에서 주도적인 역할을 하는 국가들의 경우 상위단체 또는 중앙정부의 재원이전이 중요한 역할을 한다. 그러나 중앙정부 또는 광역자치단체가 교육비 지출에서 주도적인 역할을 하는 국가들은 대부분 재원조달 구조와 지출 구조가 유사하다. 뿐만 아니라 기초자치단체가 재원의 집행을 담당하는 경우에도 교육비를 거의 전적으로 상위단체 또는 중앙정부에 의존하는 경우는 그 예를 찾아볼 수 없다.

**교육자치의 개념은 자율성과 책임성으로 구분하여 볼 수 있다. 즉, 일정한 지역의 주민들이 자신들에게 적합한 교육서비스를 자율적으로 공급하고(자율성), 그에 소요되는 경비를 스스로 부담한다(책임성)는 것이다.**

### 3. 교육재원조달 및 이전체계에 대한 평가

지방자치란 일정한 지역주민들이 지방자치단체를 구성하여 국가의 감독 아래 그 지역 안의 공동문제를 자기부담에 의하여(책임성) 스스로 또는 그 대표자를 통하여 처리하는 것(자율성)이라고 할 수 있다<sup>4)</sup>. 이와 같은 맥락에서 볼 때 교육자치의 개념도 자율성과 책임성으로 구분하여 볼 수 있다. 즉, 일정한 지역의 주민들이 자신들에게 적합한 교육서비스를 자율적으로 공급하고(자율성), 그에 소요되는 경비를 스스로 부담한다(책임성)는 것이다.

이에 더하여 교육계에서는 교육서비스의 일반행정으로부터의 독립(독립성)을 교육자치의 중요한 구성요소로 간주한다. 재원조달의 관점에서 볼 때 독립성은 다른 공공서비스와의 경합을 배제한 안정적인 교육재원의 확보를 의미한다.

자율성, 책임성, 독립성을 완비한 지방교육자치제는 주민의 의사를 반영하여 지역 특성에 맞는 교육서비스를 공급할 수 있으며, 지역간 경쟁을 통해 교육서비스 공급의 효율성을 제고하고, 교육의 정치로부터의 독립 및 재원의 안정적 확보

4) 조창현, 『지방자치사전』, 청계연구소, 1991.

지방교육자치를 기본 이념으로 하되 중앙정부의 적절한 개입을 통해 자율성, 책임성 및 독립성(재원의 안정성)과 형평성 및 공공재원 배분의 효율성이 적절한 조화를 이룰 수 있도록 하여야 할 것이다.

라는 측면에서 장점을 갖고 있다. 반면 교육자치단체의 자율성과 책임성을 지나치게 강조하면 지역간 교육서비스 공급의 불균형을 심화시킬 수 있으며(형평성), 독립성을 지나치게 강조하여 교육서비스 공급과 다른 공공서비스 공급간의 경쟁을 배제하면 공공부문 전체적으로 볼 때 재원배분의 효율성이 낮아진다(공공재원 배분의 효율성).

따라서 지방교육자치를 기본 이념으로 하되 중앙정부의 적절한 개입을 통해 자율성, 책임성 및 독립성(재원의 안정성)과 형평성 및 공공재원 배분의 효율성이 적절한 조화를 이룰 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 관점에서 다음에서는 지방교육비 지원체계에 대하여 자율성과 책임성, 독립성, 형평성, 효율성의 다섯 가지 측면에서 평가해 보기로 한다.

#### 가. 지방교육자치단체의 재정운영에 대한 자율성

지방교육비의 85%가 중앙정부에서 지원되고, 지방 일반회계로부터의 전입금도 대부분 법정전입금으로서 국가 차원에서 결정되므로 교육자치단체는 자체적으로 재원을 확보할 수 있는 권한을 거의 갖고 있지 않으며, 교육재정에 대한 일반자치단체의 영향력도 미미하다. 대부분(공부담 공교육비의 90% 이상)의 교육비 조달에 대한 정치적 책임은 중앙정부가 부담하여야 하는 반면, 중앙정부는 교육자치단체의 책임자를 임면할 권한이 없으므로 중앙정부가 지방교육자치단체의 재정운영에 대해 일일이 규제하지 않을 수 없다. 또한 중앙정부의 지방교육비 지원규모 및 배분방식이 법률로 정해져 있는 현행 제도하에서는 성과에 따른 재원 배분을 기대하기 어렵다. 따라서 중앙정부의 규제는 성과(output)가 아닌 투입(input)에 대한 규제가 될 수밖에 없는데, 이와 같은 규제는 지방교육자치단체의 재정운영에 대한 자율성을 저해하고, 지역의 특성을 무시한 획일적인 교육서비스의 공급을 초래한다.

#### 나. 지방교육자치단체의 재정운영에 대한 책임성

지방교육자치단체의 재정운영에 대한 책임 소재가 분명하지 않다. 재원조달에 대한 정치적 책임은 중앙정부가 부담하는 반면, 시·도 교육위원회 위원과 교육감은 학교운영위원회와 교원단체 선거인에 의해 선출되도록 되어 있어 중앙정부에서 통제할 수 없다. 또한 논란의 여지는 있지만, 교육위원회와 교육감 선거인단

이 주민통제의 원칙에 부합하는 대표성을 갖고 있는지에 대한 의문이 제기되고 있다.

따라서 교육서비스의 수혜자인 지역주민, 그리고 지역주민의 집합체인 국민을 대표하는 중앙정부의 의사에 반하는 교육행정이 이루어질 경우 이에 대한 책임을 물을 수 있는 제도적 장치가 없다. 그러므로 현행 제도는 교육자치단체에 재정을 효율적으로 운영하고자 하는 동기를 부여하지 못한다. 이와 같은 문제를 극복하기 위하여 재원조달의 책임을 지는 중앙정부는 지방교육재정 운영에 대해 사전적인 규제를 강화하여 교육자치단체의 자율성을 제약할 수밖에 없다.

#### 다. 지방교육행정의 일반행정으로부터의 독립성

지방교육행정의 일반행정으로부터의 독립성을 더욱 강화하여야 한다는 주장과 교육의 전문성과 자주성을 지나치게 강조한 결과 교육행정과 일반행정의 연계성이 부족하다는 주장이 대립되고 있다. 교육계를 중심으로 교육재정과 일반재정을 통합하면 교육재정규모가 줄어들 수 있다는 주장이 제기되고 있는데, 이와 같은 견해는 현행 체제가 지방교육재원의 안정적 확보에 도움이 된다는 믿음에 바탕을 두고 있다. 교육계의 주장은 교육의 효과가 장기간에 걸쳐 나타나므로 다른 긴급한 공공서비스 수요와 우선순위 경쟁을 할 경우 지방자치단체가 교육비 지원에 인색할 것이라는 논리에 근거한다. 현재 지방자치단체가 법정전입금의 부담에도 매우 인색하다는 점 등이 이를 입증하는 자료로 제시되고 있다.

그러나 지방자치단체가 교육재정에 대해 책임질 필요가 없는 현행 제도하에서 교육비 지원에 인색하다는 사실만을 근거로 하여 지방자치단체가 교육재정 운영에 대한 책임을 질 수밖에 없는 경우에도 교육비 지원에 인색할 것이라고 주장하는 데는 무리가 있다. 국민소득 수준이 매우 낮을 때 장기적인 관점에서 국가발전의 초석이 되는 교육부문에 우선적으로 투자하기 위해서는 교육재정과 일반지방재정을 분리하여 국가 차원에서 교육비 지출을 증가시킬 필요가 있다. 헝가리 등 동구권 국가들에서 교육재정의 분권화를 실시한 이후 일부 빈곤한 지역을 중심으로 교육비 지출규모가 현저하게 줄어들었다는 사례는 이를 입증한다고 할 수 있다.<sup>5)</sup>

**지방교육행정의 일반행정으로부터의 독립성을 더욱 강화하여야 한다는 주장과 교육의 전문성과 자주성을 지나치게 강조한 결과 교육행정과 일반행정의 연계성이 부족하다는 주장이 대립되고 있다.**

5) OECD, "Review of Education Policy in Hungary," CCET/DELSA/ED(93)124, 1993.

**한정된 재원을  
배분하는 데 있어  
지나치게 형평성을  
강조하다 보면  
하향 평준화라는 결과가  
나타날 수 있다는 점에  
유의할 필요가 있다.**

그러나 1인당 1만 달러를 눈앞에 두고 있는 국민소득 수준과 우리 국민의 높은 교육열을 고려할 때 교육재정에 대한 책임을 지방자치단체가 담당할 경우 전반적인 교육비 지출규모가 현재보다 줄어들게 될지는 의문이다. 부분적으로 지방재정이 열악하여 교육비 지출을 현저하게 줄일 수밖에 없는 지방자치단체가 있을 수도 있으나 이는 국가의 지원을 통해서 보완할 수 있을 것이다.

특히 교육재원조달의 효율성이라는 관점에서 지방분권적인 재원조달체계가 중앙집권적인 재원조달체계보다 우월하다는 다음과 같은 연구결과들에 주목할 필요가 있다<sup>6)</sup>.

첫째, 자신이 납부한 세금이 자신이 거주하고 자기 자녀가 교육을 받는 지역이 아닌 다른 지역의 교육에 투자될 가능성이 있을 경우, 주민들은 이러한 재원조달에 협조적일 수 없다.

둘째, 중위투표자 이론(median voter theorem)에 의하면 중앙집권적인 재원조달방식의 경우 국가 전체의 중위투표자 소득 수준에 의해 교육수요가 결정된다. 한편, 분권화된 재원조달의 경우 각 지역 중위투표자의 소득 수준에 의해 교육투자규모가 결정되는데, 각 지역을 종합하여 전체적인 입장에서 보면 교육투자가 평균소득 수준에 의해서 결정된다고 할 수 있다. 그런데 소득분포가 불균등할 경우 평균소득이 중위투표자의 소득보다 많으므로 분권화된 재원조달방식을 통해 재원을 조달할 경우 집권화된 재원조달방식에 비해 많은 재원을 조달할 수 있다.

셋째, 상위 정부일수록 교육 외에도 많은 기능을 수행하고 있어 교육에 대한 투자가 다른 부문에 대한 투자와 경쟁적으로 결정되는 반면, 하위 단계인 지방정부의 경우에는 교육이 가장 중요한 기능이므로 정치적 협상 없이 교육에 많은 투자를 할 수 있다.

**라. 교육서비스 공급의 지역간 형평성**

형평성을 하나의 지표로 명확하게 표현할 수는 없지만 우리나라 교육재정의 가장 중요한 특징이 중앙정부 정책에 의한 획일적인 재정운영이라고 할 수 있는바, 적어도 공교육에 있어서는 현행 체제가 지역간 형평성의 차원에서 매우 우수하다고 할 수 있다<sup>7)</sup>. 그러나 한정된 재원을 배분하는 데 있어 지나치게 형평성을 강조하다 보면 하향 평준화라는 결과가 나타날 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 더 많은 투자가 가능한 지역에서도 국가가 정한 수준 이상의 교육투자를 억제

6) Evans, W. N., S. E. Murray, and R. M. Schwab, "Towards Increased Centralization in Public School Finance," presented at National Tax Association Seminar, 1995.

7) 국가부담 지방교육비의 지니계수가 0.2001 (1995년)이다. 임성일, 『지방교육재정제도의 개선방안』, 연구보고서 96-27, 한국지방행정연구원, 1997.

할 가능성이 있다. 이와 같은 부작용을 최소화하기 위해서는 “전국적으로 통일된 교육서비스의 제공”이라는 형평성의 개념을 “국가가 최소한의 교육서비스 공급을 보장하고, 그 이상의 교육투자에 대해서는 지방교육자치단체의 자율에 맡긴다”는 개념으로 전환할 필요가 있다.

#### 마. 공공재원 배분의 효율성

일반지방재정과 교육재정을 분리하여 운영하는 현행 체제는 공공재원 전체의 효율적 운영이라는 관점에서 바람직하지 않다. 교육서비스 공급과 다른 공공서비스 공급간의 경쟁이 배제되어 공공재원의 배분이 왜곡되고, 도덕적 해이(moral hazard)를 초래하여 교육재정 운영의 효율성이 저해되기 때문이다.

우리나라 교육재정의 핵심적인 문제점은 교육재정의 독립성과 형평성을 지나치게 강조한 결과 자율성과 책임성, 공공재원 배분의 효율성이 미흡하다는 점이다.

### III. 지방교육재정 지원체계의 개편방안

#### 1. 개편의 기본방향

이상에서 살펴본 우리나라 교육재정의 핵심적인 문제점은 교육재정의 독립성과 형평성을 지나치게 강조한 결과 자율성과 책임성, 공공재원 배분의 효율성이 미흡하다는 점이다. 교육재정의 독립성과 형평성은 자율성, 책임성 및 공공재원 배분의 효율성과 이율배반(trade-off)의 관계에 있다고 할 수 있으므로 앞서 제기한 문제점들을 개선하기 위해서는 독립성과 형평성을 다소 희생하고 자율성과 책임성 및 효율성을 제고하여 적절한 조화를 이루도록 하여야 할 것이다.

지방교육자치단체의 자율성과 책임성 부족의 주된 원인은 중앙정부에서 재원을 조달하여 과세권이 없는 교육자치단체에 재원을 이전해 주고 집행하도록 하는 제도에 있다고 할 수 있다. 그러므로 지방교육자치단체에 자율권을 부여하고 재정운영에 대한 책임을 지도록 하기 위한 방법으로 제일 먼저 생각할 수 있는 것은 지방교육자치단체에 과세권을 부여하는 것이다. 그러나 이 방법을 사용할 경우 지방자치체계를 이원화하는 결과가 나타나므로 제도가 복잡해지고, 과도한 행정비용을 유발하는 등 부작용이 예상된다.

보다 현실적인 방법은 현재 어느 정도의 과세권을 갖고 있으며, 선거를 통한 주민의 통제가 가능한 지방자치단체로 하여금 지방교육재정에 대한 책임을 지도록

**교육재정과  
일반지방재정의 통합을  
현실적으로 가로막는  
중요한 장애요인  
중의 하나는  
일반 행정자치단체와  
교육자치단체가 일치하지  
않는다는 점이다.**

하는 것이다. 그런데 일반 지방자치단체의 재정과 교육재정을 통합하여 지방자치 단체로 하여금 지방교육재정에 대한 책임을 지도록 하는 데는 몇 가지 중요한 장애요인이 존재하며 부작용도 예상된다. 따라서 이와 같은 문제를 정확하게 인식 하고 부정적인 효과를 최소화하면서 통합을 이룰 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

교육재정과 일반지방재정의 통합을 현실적으로 가로막는 중요한 장애요인 중 의 하나는 일반 행정자치단체와 교육자치단체가 일치하지 않는다는 점이다. 현재 광역자치단체의 수준에서 교육자치가 이루어지고 있으므로 광역자치단체 재정과 교육자치단체 재정을 통합하고 기초자치단체 수준의 교육청은 그대로 집행기관 으로 둔다면 큰 문제는 없다. 그러나 교육서비스의 다양성 확보, 교육재정의 효율 성 제고, 주민의 의견을 반영한 교육서비스 제공 등의 목적을 달성하기 위해서는 적어도 초·중등교육은 기초자치단체 수준에서 이루어지는 것이 바람직하므로 교육자치단체를 기초자치단체 수준으로 확대하여야 한다는 의견이 강력하게 제 기되고 있다. 교육자치를 기초자치단체 수준으로 확대할 경우 기초자치단체는 232개인 데 비해 교육자치단체는 180개이므로 52개의 교육청을 신설해야 하며, 이에 따라 적지 않은 비용이 소요될 것으로 예상된다.

반면에 지방자치단체의 수와 정부 단계를 축소하는 문제에 대한 논의가 진행되 고 있는데, 이와 같은 조정이 있을 경우 교육자치도 이에 맞추어 개편한다면 앞으 서 제기한 많은 문제가 함께 해결될 수 있다. 그러나 이는 정치적으로 매우 민감 한 문제여서 합의에 도달하는 데 상당한 시일이 소요될 것으로 예상된다. 그러므 로 여기서는 현행 지방자치단체 구조를 그대로 유지한다는 가정하에 교육자치단 체를 일반 행정자치단체에 맞추어 나가는 방안에 대해 검토한다.

또한 지방(교육)재정의 자율성 및 책임성 강화는 현행 우리나라 교육재정체계의 가장 큰 장점인 지역간 형평성을 크게 악화시킬 것으로 전망된다. 교육서비스 의 다양성을 확보하고 교육행정의 효율성을 제고하기 위해서는 형평성을 어느 정 도 희생할 수밖에 없다. 모든 지역에서 획일적인 교육서비스를 제공한다는 기존 의 형평성 개념을 국가가 최소한의 수준(national minimum)을 보장하되 그 수 준을 넘어서는 교육서비스 제공에 대해서는 자치단체의 자율에 맡긴다는 개념으 로 전환할 필요가 있다. 그러나 이 문제는 국민적인 합의가 필요한 부분으로 아직 이에 대한 합의를 도출하는 정치적 과정이 진행되지 않았다.

통합에 있어 장애가 되는 또 하나의 문제는 지방교육재정 규모가 감소할 수도 있다는 점이다. 교육재정을 일반 행정자치단체의 재정과 통합할 경우 교육비 지출과 다른 행정 지출간의 경합으로 인해 교육비 지출이 줄어들 가능성이 있다. 이는 지방재정 전반에 걸친 효율성 제고라는 측면에서 통합이 가져다 주는 장점이라고도 할 수 있으나, 교육계에서는 우리의 열악한 교육환경을 들어 교육재정 감소에 대해 심각한 우려를 표명하고 있다. 교육비 조달체계가 분권화되면 중앙집권화된 경우에 비해 더 쉽게 교육비를 조달할 수 있을 것이라는 이론적 연구가 우세하지만 현실적으로 우리나라에서 교육재정의 분권화가 교육비 규모를 어떤 방향으로 변화시킬지에 대해서는 현재로서는 예측하기 어렵다. 따라서 적어도 단기적으로는 지방자치단체의 일반지방재정과 교육재정을 통합하되 중앙정부의 현행 교육비 지원규모를 유지하며, 각 지방자치단체의 교육비 지출규모를 최소한 현행 수준으로 유지하도록 하는 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

다음에서는 이와 같은 부작용을 최소화하면서 교육재정과 일반지방재정을 통합하는 방안, 통합 후 중앙정부의 지방자치단체에 대한 교육비 지원체계, 통합에 이르는 정치적 과정 등에 대해 살펴본다.

## 2. 일반지방재정과 교육재정의 통합방안

현재 광역자치단체 수준에서 교육자치가 이루어지고 있다는 점에 비추어 볼 때, 가장 쉽게 생각할 수 있는 방안은 교육재정을 광역자치단체 재정과 통합하는 것이다. 이를 위해서는 현행 교육자치단체를 그대로 유지하면서 중앙정부가 지원하는 교육비 중 일부를 광역자치단체에 일반재원으로 지원하고 광역자치단체가 자체적 결정에 의해 교육비를 지출하도록 하여야 할 것이다. 동시에 광역자치단체의 재정에 대한 책임성을 강화하기 위해 교육위원회 및 교육감 선임에 대해 광역자치단체장이 영향력을 발휘할 수 있는 여지를 만들고, 재정운영에 대해서는 광역자치단체에 최대한 자율성을 보장해 주어야 한다. 이 경우 지역주민이 광역자치단체장에게 교육재정에 대한 책임을 물을 수 있으며, 중앙정부는 교육성과를 지방교육비 지원에 반영하는 제도를 도입하여 역시 지방자치단체의 교육재정 운영에 대한 책임성을 강화할 수 있다<sup>8)</sup>.

이 방안은 현행 제도를 크게 변화시키지 않아도 된다는 장점이 있으며, 교육서비

### 교육재정을

일반 행정자치단체의  
재정과 통합할 경우  
교육비 지출과 다른  
행정 지출간의 경합으로  
인해 교육비 지출이  
줄어들 가능성이 있다.

8) 구체적인 재원이전 방안  
에 대해서는 뒤에서 설명  
하겠다.

**교육자치를 기초자치단체 수준으로 확대하는 경우 지역 특성에 맞는 교육, 교육서비스의 다양성 제고, 경쟁을 통한 재정운영의 효율성 제고 등의 측면에서 많은 장점을 갖고 있다.**

스 공급의 지역간 형평성의 측면에서도 기초자치단체 수준으로 교육자치를 확대하는 방안은 비해 우월하다. 또한 지방자치단체의 재정이 열악하여 교육재정을 분권화하면 교육비 규모가 현저하게 줄어들지도 모른다는 우려도 그다지 크지 않다.

그러나 이 방안은 지역주민과 가까운 교육서비스 공급, 교육의 다양성 제고, 경쟁을 통한 효율성 제고 등의 관점에서는 큰 효과를 기대하기 어렵다는 문제점을 안고 있다. 이와 같은 문제를 극복하기 위해서는 광역자치단체 내에서 교육재정을 다시 한 번 분권화하는 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

한편 교육자치를 기초자치단체 수준으로 확대하는 경우 지역 특성에 맞는 교육, 교육서비스의 다양성 제고, 경쟁을 통한 재정운영의 효율성 제고 등의 측면에서 많은 장점을 갖고 있다. 그러나 지역간 형평성을 크게 악화시킬 가능성이 있으며 이행에 따른 비용이 많이 소요된다.

이러한 부작용을 완화하는 방안으로서 대도시 지역과 기타 지역을 구분하여 교육자치체계를 이원화하는 방안을 들 수 있다. 즉, 서울과 광역시의 경우에는 광역자치단체 수준에서 교육자치를 유지하고 도에서만 기초자치단체 수준까지 교육자치를 확대하는 것이다<sup>9)</sup>.

광역시의 경우 기초자치단체인 구는 도 산하의 시·군에 비해 독립적인 성격이 약하며, 광역시 관할구역 안에서는 기초자치단체간 주민 이동의 가능성이 높아 지역간 형평성 악화에 따른 부작용이 크다. 따라서 광역자치단체 수준에서 일반 지방재정과 교육재정을 통합하되 현행 교육청을 집행기관으로 유지하고 기초자치단체인 구의 관할구역 내 학교에 대한 지원의 자율성을 최대한 보장하면, 지역간 경쟁 및 일반지방재정의 교육재정에 대한 지원 확대를 도모할 수 있을 것이다.

도의 경우 기초자치단체 수준의 교육자치를 도입하고 광역자치단체에서는 고등학교 교육을, 기초자치단체에서는 유아교육, 초등학교 및 중학교 교육을 담당하는 방안과 광역자치단체에서는 교육기획 및 조정기능, 학교 등의 기관 평가, 특수학교에 관련된 업무, 교육과정에 대한 정책결정 및 집행을 담당하고, 기초자치단체에서 유아교육과 초·중등교육을 직접 관장하도록 하는 방안을 생각할 수 있다.

도에서만 기초자치단체 수준으로 교육자치를 확대할 경우에는 9곳의 교육청만 신설하면 된다. 현재 기초자치단체는 232개, 교육청은 180개로 교육청 수와 기초자치단체 수에 상당한 차이가 있으나, 서울과 광역시를 제외할 경우 실제로 통합교육청이 운영되고 있는 곳은 경기도 7곳<sup>10)</sup>, 강원도 1곳(속초시와 양양군), 제

9) 물론 이 경우에도 교육 집행을 담당하는 책임자의 임면에 대해 자치단체장이 영향력을 발휘할 수 있어야 한다.

10) 안산시와 시흥시, 동두천시와 양주군, 구리시와 남양주시, 안양시와 파천시, 군포시와 의왕시, 오산시와 화성군, 하남시와 광주군.

주도 1곳(서귀포시와 남제주군)으로 9곳뿐이다. 이들 지역에 교육청을 신설할 경우 약 270억원의 교육청 신설비용과 연간 110억원 정도의 운영비용이 추가로 소요될 것으로 전망된다<sup>11)</sup>.

이와 같이 광역시와 도를 분리하여 광역시에서는 광역자치단체 수준의 교육자치를 유지하고 도에서만 기초자치단체 수준으로 교육자치를 확대할 경우 막대한 이행비용, 형평성 악화 등의 부작용을 줄일 수 있다는 장점은 있으나 교육자치를 광역자치단체 수준으로 유지하는 경우와 마찬가지로 지역 특성에 맞는 다양한 교육서비스 제공, 경쟁을 통한 재정운영의 효율성 제고 등 교육자치의 장점을 충분히 살릴 수 없다는 문제가 존재한다.

미국 뉴욕주 학교구들의 교육비 지출 행태를 분석한 결과에 의하면 도시 지역과 비도시 지역간 교육비 지출 행태에 차이가 있으며, 그러한 차이는 대도시 지역은 교육서비스의 경쟁적 공급에 따른 효율성 제고 효과가 있는 반면 비도시 지역에서는 이러한 효과를 찾아볼 수 없기 때문에 발생한다는 결론이 도출되었다<sup>12)</sup>. 이는 교육자치를 도에서만 기초자치단체 수준으로 확대하는 경우 교육재정의 분권화를 통해서 얻고자 하는 소기의 목적을 달성하는 데 한계가 있음을 시사한다. 그러므로 실제로 어느 단계의 교육자치를 도입해야 하는지에 대한 대답은 효율성과 형평성을 어떻게 조화시켜야 하는가 하는 문제로 귀착되며, 궁극적으로는 별도의 국민적 합의과정을 통하여 결론을 도출하여야 할 것이다.

### 3. 중앙정부의 지방교육비 지원규모 및 재원이전체계의 개편방안

중앙정부의 지방교육비 지원규모 및 재원이전체계는 교육세를 현행대로 유지하는지 여부에 따라 크게 달라질 것이다. 교육세를 폐지하는 경우 현행 지방세 부가분 교육세는 지방세에 통합하여 지방자치단체가 자율적으로 사용하도록 하고, 국세 부가분 교육세는 국세에 통합하여 그에 상응하는만큼 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재원이전 규모를 확대하여 재원을 보충하여 주는 것이 지방교육자치의 이념에 부합할 것이다.

다음에서는 교육세가 현행대로 유지된다는 가정하에 중앙정부의 지방교육비 지원규모와 재원이전체계에 대한 개편방안을 모색한다.

실제로 어느 단계의 교육자치를 도입해야 하는지에 대한 대답은 효율성과 형평성을 어떻게 조화시켜야 하는가 하는 문제로 귀착되며, 궁극적으로는 별도의 국민적 합의과정을 통하여 결론을 도출하여야 할 것이다.

11) 지방교육자치제도개선 특별위원회, 『지방교육자치제도 개선방안』, 공청회 자료, 1998. 10. 15쪽에 소개된 지방교육청 52개를 신설할 때 예상되는 지출규모를 근거로 9개의 지방교육청을 신설할 때 소요되는 비용을 추정하였다.

12) Kim, Jin-Yeong, "Tiebout Mechanism in the Local School Budgeting Process," Ph. D. Thesis, University of Rochester, May 1999.

**지방자치단체의 교육비 지출에 대한 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 현행 중앙정부의 지방교육비 지원액 중 일부를 사용용도를 지정하지 않고 지방자치단체에 지원할 필요가 있다.**

**가. 중앙정부의 지방교육비 지원규모**

궁극적으로 지방교육비에서 중앙정부 부담이 차지하는 비중을 축소하고 지방자치단체 부담을 확대하여야 할 것이다. 그러나 중앙정부의 지방교육비 지원을 축소하면 단기적으로 지방교육비 총액이 감소될 수 있으며, 지역에 따라서는 지방교육비를 감당하지 못하는 경우도 발생할 수 있으므로 현행 지원규모를 최소한(national minimum)의 교육서비스 공급을 위해 필요한 지원으로 간주하여 당분간 현재 수준의 교육비 지원<sup>13)</sup>을 유지해야 한다. 그리고 장기적으로 지방자치단체의 교육비 부담을 확대함으로써 지방교육비에서 지방자치단체 부담이 차지하는 비중을 증가시켜야 한다. 단, 국가지원 총액규모는 유지하되, 지방재정의 자율성을 제고하기 위하여 교육비 지원액의 일부를 용도제한 없이 지방자치단체에 이전할 필요가 있다. 이에 대해서는 뒤에서 보다 자세하게 논의한다.

**나. 지방교육비 이전체계의 개편**

지방자치단체의 교육비 지출에 대한 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 현행 중앙정부의 지방교육비 지원액 중 일부를 교육비로 사용용도를 지정하지 않고 지방자치단체에 지원할 필요가 있다. 국고보조금을 제외한 중앙정부의 지방교육비 지원 중 비교적 일반재원의 성격이 강한 경상교부금을 지방교부세에 통합하여 지방자치단체에 이전할 경우 현행 지방교육비 지원총액(13조 6천억원, 1999년 예산 기준)의 41%에 해당하는 금액(5조 6천억원)만큼 지방교부세가 증가되어야 한다. 이 경우 지방교부세 배분시 기준재정수요에 교육비를 포함시켜야 할 것이다. 지방재정규모의 급격한 변화를 방지하기 위해서는 단기적으로 현행 교육교부금 배분방식에 의해 교부금을 계산한 후 그 금액을 지방교부세와 단순 합산하여 지방교부세로 교부하는 방안도 생각할 수 있다.

중앙정부의 지방교육비 지원 중 지방교부세에 합산되는 부분을 제외한 나머지는 지방자치단체에 교육포괄보조금으로 지급한다. 봉급교부금, 증액교부금, 교육양여금, 교육환경개선교부금이 교육포괄보조금에 포함될 경우 교육포괄보조금의 규모는 약 8조원(1999년 예산 기준)으로 중앙정부의 지방교육비 지원액의 59% 수준이다.

교육포괄보조금은 지방자치단체에 배분하며, 지방자치단체는 이를 교육비로

13) 물가상승을 고려하여 매년 조정한다.

사용하여야 한다. 교육자치가 기초자치단체 수준으로 확대되는 경우 중앙정부의 교육비 지원은 광역과 기초자치단체에 안분하되, 광역자치단체는 기능배분에 있어 광역자치단체에 주어진 임무를 수행하는 데 필요한 경비를 지출하고 나머지는 기초자치단체에 배분하여 교육비로 사용하도록 한다. 교육포괄보조금의 배분은 인구수(학생수)를 기준으로 하며 교육성과에 대한 평가결과를 반영하여 조정한다.

#### 다. 지역간 불균형 심화 방지를 위한 제도적 장치

정부간 교육비 이전체계의 개편으로 인하여 지방교육비가 감소하고 지역간 형평성이 심하게 악화되는 것을 방지하기 위하여 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 그 방안으로 현재의 각 지역별 교육비 지출규모를 최소한의 교육비 지출규모(national minimum)로 정하고 그 최소한의 규모 이상의 지출을 할 것을 조건으로 교육포괄보조금을 지급하는 방안을 생각할 수 있다. 이 경우 국가가 정한 최소한의 수준을 능가하는 교육비 지출에 대한 책임은 전적으로 해당 지방자치단체장에게 있다. 또한 교육성과에 대해 객관적으로 평가할 수 있는 지표를 개발하고, 주기적으로 지방자치단체의 교육성과를 평가하여 교육포괄보조금 지급에 반영하여야 할 것이다. 국가가 정한 최소한의 지출 수준은 물가에 연동하여 매년 조정되어야 하며, 장기적으로 지방교육자치제가 정착되면 최소한의 지출 수준을 요구하는 조건을 폐지하고 교육성과에 대한 평가의 역할을 강화하여야 할 것이다.

이와 같이 교육포괄보조금 지급에 대한 조건을 명확하게 할 경우 현행 법정전입금제도와 같은 지방자치단체의 교육비 지원에 대한 규제조항은 불필요하게 된다. 그러므로 지방자치단체의 일반회계에서 교육비 특별회계로의 전입을 법적으로 강요하는 법정전입금제도는 폐지하고 기초자치단체의 교육비 보조에 대한 제한도 완전히 제거하여 관할구역 내의 학교에 자율적으로 지원할 수 있도록 해주어야 한다. 또한 수업료, 교원봉급 등에 대한 결정도 지방자치단체 자율에 맡겨야 한다. 이를 위해서는 현재 국가공무원으로 되어 있는 교육공무원의 신분이 지방공무원으로 전환되어야 할 것이다.

이상에서 제시한 방법과 같이 재원이전체계를 개편할 경우 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 현행 지역별 교육비 지출 수준을 유지할 수 있어 형평성 및 안정적인

정부간 교육비  
이전체계의 개편으로  
인하여 지방교육비가  
감소하고 지역간  
형평성이 심하게  
악화되는 것을 방지하기  
위한 제도적 장치를  
마련할 필요가 있다.

국가가 요구하는 최소한의 지역별 교육비 지출규모가 지나치게 크면 자율성 및 책임성 제고의 긍정적 효과가 제한될 수 있는 반면 지나치게 낮으면 지역간 형평성이 크게 악화될 수 있다.

재원확보에 대해 크게 우려하지 않아도 된다. 둘째, 현 수준을 능가하는 지출에 대해서는 지방자치단체가 완전한 자율권을 가지며, 동시에 그에 대한 책임도 지방자치단체에 있으므로 자율성과 책임성이 제고된다. 셋째, 지방교육의 성과가 지역주민들에 의해 평가되고 그 평가 결과를 차기 지방자치단체장 선거에 반영할 수 있어 주민통제가 가능해진다. 넷째, 지방교육에 대한 책임소재가 명확하게 되므로 중앙정부에서 지방자치단체의 교육비 지원에 대해 규제를 하지 않아도 되고 제도가 단순화된다. 다섯째, 지역간 경쟁을 유발하여 교육재정의 효율성을 제고할 것으로 기대되며, 재정여건이 양호한 단체를 선두로 교육투자의 증대를 기대할 수 있다.

여기서 한 가지 유의해야 할 점은 국가가 요구하는 최소한의 지역별 교육비 지출규모가 지나치게 크면 자율성 및 책임성 제고의 긍정적 효과가 제한될 수 있는 반면 지나치게 낮으면 지역간 형평성이 크게 악화될 수 있으므로 최소한의 지출 규모 책정 및 변경에 신중을 기하여야 한다는 것이다.

#### 4. 교육재정과 일반지방재정의 통합에 대한 국민적 합의 도출

교육재정과 일반지방재정의 통합은 정치적으로 매우 민감한 사안으로 국민적 합의하에 진행되어야 하나 아직 이 문제에 대한 국민적 합의를 도출하는 정치적 과정이 없었다. 전문가 집단과 언론 등에서 많은 논의가 있긴 하였지만 교육재정의 자율성, 책임성, 공공재원 배분의 효율성을 강조하는 집단(주로 경제학자들)과 교육의 독립성, 지역간 형평성을 강조하는 집단(주로 교육전문가들)의 의견이 첨예하게 대립되고 있다. 교육전문가 또는 경제학자들의 의견은 각각의 장단점을 비교하는 데는 중요한 의미를 갖고 있으나, 이 문제는 궁극적으로 효율성과 형평성간의 선택의 문제라고 할 수 있으므로 최종적인 결정은 국민의 선호에 의해 이루어져야 한다. 따라서 이 문제에 대한 국민적 합의를 도출하는 정치적 과정을 모색할 필요가 있다.

그러나 지역별 이해가 달라 전국민의 합의를 도출하는 데는 많은 어려움이 있을 것으로 예상되는바, 합의가 이루어진 지역부터 차별적으로 통합을 실시하는 방안도 생각할 수 있다. 이 경우 주민투표 등을 통해 지역주민의 합의를 도출한 지방자치단체장은 상위단체 또는 중앙정부에 앞에서 제시한 자원배분구도에 따

라 지방교부세의 상향조정 및 교육포괄보조금의 지급을 요구하고 그 사용에 대해 자율권을 보장받게 된다. 비교적 재원이 풍부한 지역은 자율권을 요구할 것으로 예상되나 재원이 부족한 지역은 오히려 자율성을 포기할 수도 있다. 자율성을 포기한 지역에 대해서는 현재와 같이 중앙정부 또는 상위단체에서 전적으로 통제하는 체제를 유지하고 국가가 정한 최소한의 수준에 맞추어 교육서비스를 제공한다. KIX

교육재정과  
일반지방재정의 통합은  
정치적으로 매우  
민감한 사안으로  
국민적 합의하에  
진행되어야 하나 아직  
이 문제에 대한 국민적  
합의를 도출하는  
정치적 과정이 없었다.

# 코스닥시장의 급성장과 정책과제



金 珍 洙 / 한국조세연구원 연구위원

코스닥시장은 이와 같은  
중소·벤처기업을 위한  
직접금융시장으로서  
매우 중요한 역할을  
수행하고 있다.

## 1. 서론

우리 경제는 그 동안 정부주도의 양적인 성장과정에서 재벌 중심의 경제구조가 자원배분의 편중을 심화시켰고 또한 재벌기업이 외부차입에 의존하여 과도하게 사업을 확장한 결과 핵심 역량을 키우지 못하고 부실화됨으로써 기업의 경쟁력이 약화되었고 금융기관이 부실화되었으며 마침내 IMF 경제위기를 겪게 되었다. 이 과정에서 중소기업은 대기업에 납부하는 하청업체 수준에 머물렀으며, 기술력을 향상시키는 데 소홀함으로써 독자적으로 생존할 수 있는 기반을 상실하여 결국 대기업에 종속되고 말았다. 그 결과 기술력과 유연성을 지닌 중소·벤처기업이 발달하지 못하였으며 우리 경제는 급변하는 국제경제환경에 신속하게 대응할 수 없었고 국가경쟁력도 경쟁국가에 비하여 뒤지게 되었다.

따라서 우리 경제는 21세기 지식·정보화시대를 맞아 고비용·저효율의 현 산 업구조를 저비용·고효율의 고부가가치산업 중심으로 재편함으로써 국가경쟁력 을 회복하고 장기성장의 기반을 다지는 방향으로 나아가야 할 것이다. 즉, 기술집 약형 중소기업으로 불리는 벤처기업을 활성화함으로써 우리 경제전반에 활력을 불어넣고 신기술의 개발과 확산에 기여하여 경제의 하부구조를 건전하게 하는 효 과를 가져올 수 있으며, 또한 급변하는 경제환경에 유연하면서도 능동적으로 대 처할 수 있는 기반을 마련할 수 있고, 동시에 고용창출을 통한 사회안정에도 기여

• 이 원고는 필자 개인의 의견 으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.

할 수 있을 것이다.

지금까지 우리나라의 벤처기업은 열악한 성장환경하에서도 나름대로 성장잠재력과 기술경쟁력을 키워 왔다. 특히, 최근의 경제위기에도 불구하고 벤처기업은 높은 성장률<sup>1)</sup>을 기록하고 있어 기술집약적 중소·벤처기업의 육성을 통해 신규 고용을 창출하고 우리 경제의 활력을 회복시킨다는 경제정책은 상당한 설득력을 지니고 있다.

코스닥(KOSDAQ: Korea Securities Dealers Automated Quotation)시장<sup>2)</sup>은 이와 같은 중소·벤처기업을 위한 직접금융시장으로서 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 코스닥시장의 역할은 발행시장과 유통시장의 두 측면에서 파악할 수 있다. 발행시장으로서의 역할은 먼저 신규등록기업이 공모를 통하여 대규모의 자금을 직접 조달할 수 있고, 기존의 등록기업도 유상증자를 통하여 직접금융을 조달하는 기능을 수행한다. 즉, 코스닥시장은 업력과 담보물이 부족하여 금융기관으로부터 자금조달이 여의치 않은 중소·벤처기업이 장기적이고 안정적인 자금을 조달할 수 있는 창구로서의 역할을 수행한다. 유통시장으로서의 역할은 고수익을 기대하는 투자자에게 거래소시장에 대한 대체투자수단을 제공하는 한편, 벤처캐피탈이 중소·벤처기업에 투자한 자금을 회수하고 다시 새로운 유망 중소·벤처기업을 발굴·지원할 자금조성 수단을 제공해 주는 것이다.

그 동안 수차례에 걸친 코스닥시장 활성화방안에도 불구하고 코스닥시장으로의 자금유입은 미미하여 그 실효성이 의문시된 바 있다. 그러나 최근 금융위기를 타개하는 과정에서 이러한 상황은 급변하고 있다. 경기의 회복, 코스닥 등록요건의 완화, 그리고 미국 나스닥시장의 주가급등 등의 요인이 코스닥시장의 주가를 끌어올리면서 코스닥시장은 빠르게 성장하고 있다. 1998년까지는 거래소시장 거래대금의 1% 수준에 머물던 코스닥시장의 거래대금이 2000년 2월 8일에는 처음으로 거래소시장을 추월하는 놀라운 상황이 전개되고 있다. 이와 같은 코스닥시장의 성장은 정보통신과 생명공학 산업으로의 패러다임 변화를 반영한 것이라는 의견이 지배적이다. 그러나 이와 같은 대세론에도 불구하고 코스닥 주가의 상승세는 외국인과 기관투자자가 주도하는 거래소 시장에서 소외된 개인투자자에 의한 투기열풍에 힘입은 바가 크다. 거래소시장이 침체되는 가운데 코스닥시장이 투기장화하여 급등락을 되풀이한다면 많은 투자자들이 심각한 후유증을 겪게 될 것이며, 이는 코스닥시장뿐만 아니라 나아가 벤처산업 전반의 발전에 심각한 장

코스닥시장은 업력과 담보물이 부족하여 금융기관으로부터 자금조달이 여의치 않은 중소·벤처기업이 장기적이고 안정적인 자금을 조달할 수 있는 창구로서의 역할을 수행한다.

1) 1998년의 벤처기업 매출 증가율은 71.2%로서 일반 중소기업 -2.0%, 대기업 2.0%와 현격한 차이를 기록하는 등 경기불황 속에서도 뛰어난 경영 성과를 나타내었다.

2) 코스닥시장은 한국증권업협회가 시장운영 및 관리를 하고 (주)코스닥증권시장이 매매중개를 하는 증권시장이다.

1996년 7월 종래의  
장외시장의  
상대매매방식을  
경쟁매매방식으로  
전환하면서 탄생한  
코스닥시장은 미국의  
나스닥시장을 벤치마킹한  
중소·벤처기업을 위한  
증권시장이다.

애요인으로 작용할 수도 있을 것이다. 또한 거래소시장의 기능이 위축되어 상장 기업의 경영환경이 악화되면 고용불안과 무역수지의 악화가 심화되면서 우리 경제는 심각한 어려움에 직면하게 될 수도 있다.

따라서 본고에서는 장기적인 안목에서 우리나라 벤처산업의 건전한 발전에 도움이 되기 위한 코스닥시장의 정책과제를 논의해 보고자 한다.

## II. 코스닥시장의 발전과정 및 현황

### 1. 코스닥시장의 발전과정

1996년 7월 종래의 장외시장의 상대매매방식을 경쟁매매방식으로 전환하면서 탄생한 코스닥시장은 미국의 나스닥(NASDAQ: National Association of Securities Dealers Automated Quotation System)시장을 벤치마킹한 중소·벤처기업을 위한 증권시장이다.

우리나라는 1970년대 말까지 대기업 중심의 고도성장전략을 추진함으로써 경제의 후진상태를 단기간에 극복할 수 있었으나, 그에 따른 부작용도 많아 국내적으로 산업간, 지역간 불균형이 심화되었으며 대외적으로는 선진각국의 보호주의 무역 강화로 물량 위주의 수출전략에도 한계에 봉착하게 되었다. 이에 정부는 1980년대 초부터 중소기업 및 첨단 벤처기업 육성을 위하여 이들 기업에 대하여 세계·금융상의 지원을 강화하고 창업절차를 간소화하는 등의 정책을 추진하여 왔다.

이러한 정부정책을 뒷받침하기 위하여 자본시장 측면에서도 규모의 영세성 등으로 인하여 현실적으로 증권거래소 시장을 이용하기 어려운 중소기업 등이 증권 시장에서 자금을 조달할 수 있도록 지원한다는 관점에서 1986년 12월 24일 정부는 「중소기업 등의 주식거래 활성화를 위한 시장조직화 방안」을 발표하게 되었다. 이어서 1987년 4월부터는 증권업협회가 협회에 등록된 주식에 대해 개별 매매상황의 수집 및 공표를 위해 장외시장을 조직화하게 되었다. 1996년 7월에는 그 동안 상대매매방식으로 이루어지던 낙후된 거래방식에서 전자주문체결시스템을 이용한 경쟁매매방식을 도입함으로써 조직화, 체계화된 코스닥시장이 정식으로 출범하게 되었다.

거래소시장이 존재함에도 불구하고 이와 같이 차별화된 자본시장을 별도로 운영하는 이유는 거래소시장이 성숙한 대기업 및 중견기업 위주의 시장이라는 점에서 다산다사의 특성을 가진 중소·벤처기업의 발행 및 유통시장으로서의 역할을 수행하기에는 한계가 있기 때문이다. 즉, 중소·벤처기업들이 대기업이나 중견기업과 직접적인 경쟁을 하지 않고서도 장기적이고 안정적인 자금을 쉽게 조달할 수 있고 또한 다산다사의 특성에 맞게 진입과 퇴출을 용이하게 할 수 있도록 규제가 완화된 증권시장이 필요한 것이다.

최근까지의 코스닥시장의 발전을 위한 여러 가지 제도의 정비내용을 요약하면 다음과 같다.

- ① 주식 장외시장 조직화(1987. 4. 1): 증권협회가 협회에 등록된 주식에 대해 매매상황의 수집 및 공표를 위해 장외시장을 조직화함.
- ② 주식 장외거래 증개실 운영(1991. 10. 1): 전화에 의한 매매 및 매매보고제도를 전산망을 활용하여 수집, 공표할 수 있도록 주식장외거래 증개실을 설치함.
- ③ (주)코스닥증권시장 설립(1996. 5. 17): 상대매매방식으로 이루어지던 낙후된 거래방식을 경쟁매매방식으로 전환하기 위하여 (주)코스닥증권시장을 설립함.
- ④ 코스닥시장 개설(1996. 7. 1): 고객과 증권회사간, 증권회사 상호간 (증개실 이용) 상대매매방식에 의해 이루어지던 낙후된 거래방식을 경쟁매매방식으로 전환하기 위해 (주)코스닥증권시장 매매시스템을 가동함.
- ⑤ 코스닥시장 주가지수 발표(1997. 1. 3): 종합지수 및 제조업, 유통서비스업, 건설업, 금융업, 기타 업종의 보조지수를 발표함(1996. 7. 1 기준지수: 100).
- ⑥ 코스닥시장 법제화(1997. 4. 1): 상장주식 이외에 코스닥 등록주식의 매매가 이루어지는 시장으로서 코스닥시장(협회 증개시장)개념을 증권거래법에 반영함.
- ⑦ 코스닥위원회 신설(1998. 10. 12): 시장의 운영과 감독을 분리하여 시장의 공공성과 효율성을 제고함.
- ⑧ 등록예비심사제도 도입(1999. 8. 6): 코스닥시장의 건전화 및 투자자 보호를 위하여 등록예비심사제도를 도입하고, 대규모기업의 등록요건을 완화함.

중소·벤처기업들이 장기적이고 안정적인 자금을 쉽게 조달할 수 있고 또한 다산다사의 특성에 맞게 진입과 퇴출을 용이하게 할 수 있도록 규제가 완화된 증권시장이 필요한 것이다.

1998년 말  
 약 8조원에 불과하던  
 시가총액이  
 1999년 말에는  
 무려 1,246.6% 증가한  
 106조원을 기록할 정도로  
 비약적인 발전을 했다.

였으며, 등록전 과도한 유상증자 제한, 최대주주의 보유주식 매각제한 등 제도를 개선함.

이와 같이 코스닥시장의 발전을 위해 정부와 관련 기관에서는 여러 가지 제도적 개선책을 내어 시행하였으나 1998년까지 큰 발전을 이루지 못하였으며, 따라서 <표 1>에서 보는 바와 같이 벤처기업 및 중소기업의 자금조달창구로서의 기능을 제대로 수행하지 못하였다.

<표 1> 코스닥 등록법인의 자금조달 실적

(단위: 백만원, 건)

	1996		1997		1998		1999	
	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수
유상증자	123,719	80	86,755	50	1,873,168	40	3,084,423	136
공 모	27,062	26	129,379	69	6,347	3	2,125,397	109
합 계	150,781	106	216,134	119	1,879,515	43	5,209,820	245

그러나 코스닥시장은 <표 2>에서 보는 바와 같이 1999년 들어와서 등록기업의 수가 453개로 전년대비 36.9% 증가하였고 자본금 총액은 전년대비 141.5% 증가하였으며, 또한 코스닥지수는 1998년 말 75.18에서 1999년 말 256.14로 240.7% 상승하였다. 특히 벤처지수는 1998년 말 70.49에서 1999년 말 608.18로 무려 762.7%나 급등하였다. 이에 따라 1998년 말 약 8조원에 불과하던 시가총액이 1999년 말에는 무려 1,246.6% 증가한 106조원을 기록할 정도로 비약적인 발전을 했다.

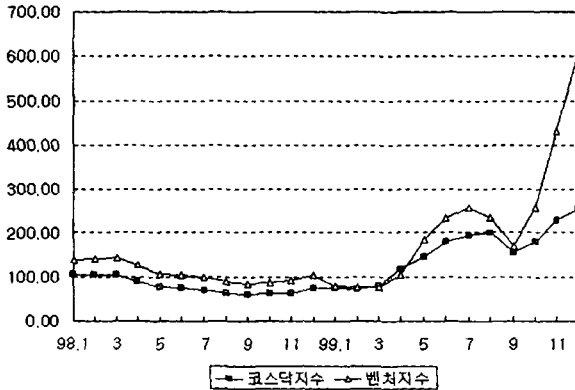
<표 2> 코스닥시장의 발전 추세

(단위: 개사, 십억원, 천주)

	1988	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999
기업 수	27	66	126	310	339 (51)	359 (86)	331 (114)	453 (173)
자 본 금	32	203	1,470	3,308	3,102	3,495	5,408	13,062
시가총액	58	426	2,212	7,958	7,601	7,069	7,892	106,281
코스닥 지수	-	-	-	-	120.47	97.25	75.18 (70.49)	256.14 (608.18)

주: 1. 1996년 이전은 한국증권업협회가 중개한 장외시장임.  
 2. 각 연도 연말기준임.  
 3. ( )안은 벤처기업수 및 벤처지수임.  
 자료: 한국증권업협회, KOSDAQ 인터넷 통계자료.

〈그림 1〉 코스닥지수 및 벤처지수 추이



코스닥시장은 1999년 1년 동안 시가총액이 12.5배 증가할 정도로 급성장을 하고 있는데, 거래소시장과 비교해서도 상대적으로 눈부신 성장을 하고 있음을 알 수 있다.

## 2. 코스닥시장의 현황

코스닥시장은 1999년 1년 동안 시가총액이 12.5배 증가할 정도로 급성장을 하고 있는데, 거래소시장과 비교해서도 상대적으로 눈부신 성장을 하고 있음을 알 수 있다.

1998년 말을 기준으로 코스닥시장을 살펴보면 주식의 거래량이 극히 미미하여 유동성이 매우 부족하였음을 알 수 있다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 1998년

〈표 3〉 코스닥시장과 거래소시장 비교(1998)

(단위: 개, 천주, 백만원, %)

	회사수	자본금	시가총액	거래량 <sup>1)</sup>	거래대금 <sup>2)</sup>
코스닥시장(A)	331 (114) <sup>2)</sup>	5,407,811	7,892,244	710	5500
거래소시장(B)	748	54,865,599.5	137,798,451	97,716	660,429
비율(A/B)	44.3	9.9	5.7	0.7	0.8

주: 1) 일평균 거래량 및 거래금액임.

2) ( ) 안은 벤처기업 숫자임.

자료: 한국증권업협회, KOSDAQ 인터넷 통계자료.  
증권거래소, 『주식』, 2000.1.

머지않아 코스닥시장은 미국의 나스닥시장이 뉴욕증권거래소를 앞질러 더 큰 시장이 된 것처럼 거래소시장을 앞설 것이라는 예상이 지배적이다.

말 기준으로 코스닥시장 등록회사 수는 331개사로 거래소시장의 748개사에 비해 44.3%의 수준이었다. 코스닥시장의 발행주식수는 거래소시장의 10.2%, 자본금은 9.9%, 시가총액은 5.7% 수준에 머물고 있었다. 코스닥시장의 거래량과 거래대금이 각각 거래소 시장의 0.7%와 0.8%에 불과하였는데, 이는 거래소시장에 대비한 코스닥시장의 자본금이나 시가총액의 상대적 규모보다 훨씬 더 낮은 수준이다.

이러한 유동성 부족은 투자자들이 코스닥시장을 거래소 상장을 위한 전 단계의 시장으로만 인식하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 이에 따라 이름이 알려진 우량 코스닥기업은 증권거래소 상장요건을 충족하게 되면 코스닥시장에서 증권거래소로 이동하는 현상이 나타났다. 즉, 1998년 말까지 총 89개사가 코스닥시장에서 거래소시장으로 이동하였던 것이다. 이러한 우량기업의 코스닥시장 이탈현상은 코스닥시장이 거래소시장에 비해 상대적으로 열등하다는 인식을 또 다시 투자자들에게 심어줌으로써 코스닥시장에 대한 투자자들의 신뢰도를 저하시켜 왔으며 이는 활발한 투자로 연결되지 못하는 악순환을 초래하였던 것이다. 이 외에도 코스닥시장은 잘 알려지지 않은 중소·벤처기업에 투자하는 시장인 만큼 투자자에게 높은 투자위험에 상응하여 기업에 대한 정보의 제공 및 공시를 충분히 하여야 하였으나 이를 등한시하여 투자자의 확보가 미흡하였다.

그러나 코스닥시장은 1999년 이후부터 눈부신 발전을 거듭하고 있다. 1999년 말을 기준으로 등록업체수는 <표 4>에서 보는 바와 같이 거래소시장의 62.5%까지 증가하였으며, 일평균 거래량과 일평균 거래대금은 각각 거래소시장의

<표 4> 코스닥시장과 거래소시장 비교(1999)

(단위: 개, 천주, 백만원, %)

	회사수	자본금	시가총액	거래량 <sup>1)</sup>	거래대금 <sup>1)</sup>
코스닥시장(A)	453 (173) <sup>2)</sup>	13,061,528	106,280,524	126,274	2,133,743
거래소시장(B)	725	78,090,366	349,503,966	300,148	4,564,688
비율(A/B)	62.5	16.7	30.4	42.1	46.7

주: 1) 일평균 거래량 및 거래금액임.  
 2) ( ) 안은 벤처기업 숫자임.  
 자료: 한국증권업협회, KOSDAQ 인터넷 통계자료.  
 증권거래소, 「주식」, 2000.1.

42.1%와 46.7%로 증가하였다. 코스닥시장의 비약적 성장에 따라 시가총액도 1999년 말에 106조 2,805억을 기록하여 거래소시장 349조 5,040억원의 30.4% 수준에 달하고 있다.

2000년에도 코스닥시장이 활황을 보이면서 급기야 거래대금과 거래량에서 거래소시장을 능가하는 상황이 전개되었다. <표 5>에서 보는 바와 같이 2월 8일 코스닥시장의 거래대금은 4조 8,789억원으로 거래소시장의 3조 5,749억원을 앞질렀으며, 2월 17일에는 거래량에 있어서도 코스닥시장은 2조 1,925만주를 기록하여 거래소시장의 2조 1,242만주를 앞질렀다. 이와 같은 역전 상황이 당장 지속되기는 어렵다고 하더라도 머지않아 코스닥시장은 미국의 나스닥시장이 뉴욕증권거래소를 앞질러 더 큰 시장이 된 것처럼 거래소시장을 앞설 것이라는 예상이 지배적이다.

코스닥시장이 급성장을 하게 된 가장 중요한 요인은 경기의 회복과 금리의 하락 등 경제여건이 개선됨에 따라 주식이 최상의 투자대상으로 대두되었기 때문이다.

<표 5> 코스닥시장 및 거래소시장의 거래대금 및 거래량 역전

(단위: 십억원, 만주)

	코스닥 시장			거래소시장		
	주가지수	거래금액	거래량	주가지수	거래금액	거래량
2000. 2. 8	233.65	4,878	21,786	961.22	3,574	22,949
2000. 2. 17	262.37	5,229	21,925	897.52	3,226	21,242

### III. 코스닥시장 급성장의 배경

#### 1. 경제여건의 개선

코스닥시장이 급성장을 하게 된 가장 중요한 요인은 경기의 회복과 금리의 하락 등 경제여건이 개선됨에 따라 주식이 최상의 투자대상으로 대두되었기 때문이다. 우리나라 경제는 1997년 말 발생한 금융위기와 1998년의 극심한 경기침체에서 빠른 속도로 회복하였다. <표 6>에서 보는 바와 같이 1998년중에 5.8%의 마이너스 경제성장을 경험하였으나 1998년 경기 저점을 통과하면서 1999년에는 본격적인 경기회복 국면에 접어들어 10.2%의 성장을 기록하였다. 또한 수입의 감소로 인해 1998년에는 405억 6천만달러의 경상수지 흑자를 달성하였으며, 1999년에는 수출물량 증가율의 감소와 수입증가에도 불구하고 흑자기조를 유지

경기저점인 1998년 하반기보다 조금 앞선 6월 16일에 우리나라 거래소시장의 주가는 280.00으로 최저치를 기록한 후 경기에 선행하여 상승하기 시작했다.

하며 250억달러의 경상수지 흑자를 실현하였다.

일반적인 이론에 따르면 경기는 주가와 같은 방향으로 움직이는데, 주가지수의 정점은 경기의 정점 보다 약 6개월 정도 선행하고 주가지수의 저점은 경기의 저점보다 5~7개월 선행한다는 것이다. 대체로 이 이론대로 경기저점인 1998년 하반기<sup>3)</sup>보다 조금 앞선 6월 16일에 우리나라 거래소시장의 주가는 280.00으로 최저치를 기록한 후 경기에 선행하여 상승하기 시작했다.

〈표 6〉 연도별 경상수지 및 경제성장률 추이

(단위: 백만달러, %)

	1996	1997	1998	1999
경상수지	-23,005	-8,167	40,558	25,000
경제성장률	6.8	5.0	-5.8	10.2 <sup>1)</sup>

주: 1) 추정치임.  
자료: 통계청

금리는 분기별로는 1998년 1·4분기에 최고치를 기록한 후 지속적으로 하락하여 1999년 4·4분기 현재 콜금리는 4.76%, 회사채금리는 9.33%에서 비교적 안정세를 유지하고 있다.

금리의 하락은 기업의 금융비용을 줄여주고 기업이이익이 증가하도록 하기 때문에 주가는 상승하게 된다. 또한 예금, 채권 등의 기대수익률을 낮춤으로써 투자대상으로서 주식을 선호하게 한다.

〈표 7〉 분기별 금리동향

(단위: %)

	1997	1998				1999			
	3/4	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
콜금리(1일)	16.52	23.75	18.75	10.23	7.20	5.66	4.79	4.74	4.76
회사채(3년)	16.97	20.71	17.54	12.86	9.30	8.34	7.98	9.62	9.33

주: 금리는 분기별 평균이며, 1999년 4/4분기는 10월과 11월 평균임.  
자료: 한국은행, 『조사통계월보』, 각호

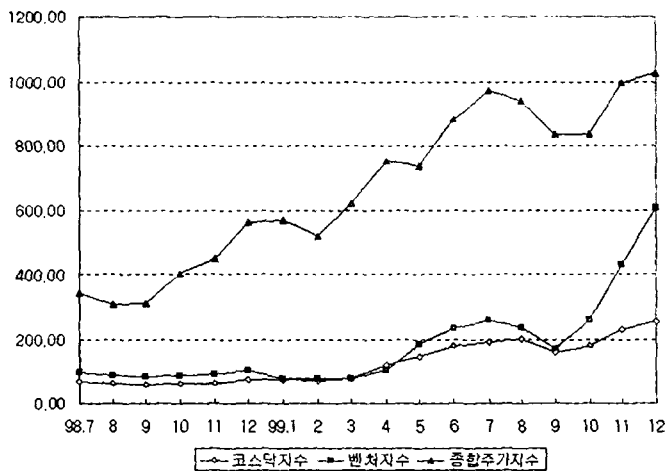
3) 경기동행지수는 1998년 8월이 가장 낮았다.

거래소시장의 주가 움직임은 대체로 일반적인 경제이론대로 움직였지만, 코스닥시장은 1999년 1·4 분기까지도 거의 제자리를 견고 있었다. 코스닥시장이 기

지개를 켜게 된 계기는 1999년 5월 4일 정부가 발표한 코스닥시장 활성화 방안이었다. 이 방안은 그 자체가 코스닥시장에 엄청난 호재였다기보다 우리나라 거래소시장 및 미국 나스닥시장의 활발한 주가 상승과 맞물려 코스닥시장이 활성화 되는 전환점이 되었다.

1999년 5월 4일 정부는 코스닥시장의 등록요건과 운영 제도를 대폭 개선하고 코스닥시장 활성화를 위한 세제지원 방안을 마련하였다.

〈그림 2〉 코스닥, 벤처 및 종합주가지수 변화 추이



## 2. 코스닥시장 활성화를 위한 제도개선

1999년 5월 4일 정부는 코스닥시장의 등록요건과 운영 제도를 대폭 개선하고 코스닥시장 활성화를 위한 세제지원방안을 마련하였는데, 그 구체적 내용을 요약하면 다음과 같다.

먼저, 등록요건을 개선하여 자기자본 1,000억원 이상 법인의 등록기준을 완화하였다. 종전에는 최근 사업연도 말 현재 자본잠식이 없는 기업에 한하여 등록을 허용하였으나 <표 8>에서 보는 바와 같이 현재 자기자본 1,000억원 이상인 법인의 경우 자본금 50% 미만의 자본잠식을 인정하고 있다. 또한 종전에는 부채비율이 동업종 평균보다 낮아야 등록할 수 있었으나 400% 미만의 부채비율을 인정하는 것으로 개선되었다.

코스닥시장에  
등록된 중소기업이  
사업손실준비금을  
계상한 경우 당해  
사업연도 소득금액의  
50% 범위 내에서  
손금산입을 허용하도록  
규정하였다

〈표 8〉 코스닥시장 등록 요건

	일반기업			벤처기업
	선택 1	선택 2	선택 3	
설립 후 경과연수	- 3년 이상	-	-	
납입자본금	- 5억원 이상	-	-	
자기자본	100억원 이상	-	1,000억원 이상	-
자산총계	500억원 이상	-	-	-
자본상태	자본잠식이 없을 것		자본잠식비율이 50% 미만일 것	-
경영성과	-	최근 사업연도에 경상이익이 있을 것	-	-
부채비율	동업종 평균 부채비율 미만	동업종 평균부채 비율의 1.5배 미만	400% 미만일 것	-
주식의 분산(선택)	- 분산방법: 신주모집 - 분산정도: 소액주주 100인 이상에게 발행주식 총수의 20% 이상 또는 10% 이상으로서 200만주(다만, 등록 1년전에 벤처금융이 10% 이상 출자한 벤처기업은 10%) 이상이거나 소액주주 300인 이상이 발행주식총수 20% 이상 또는 10% 이상으로서 200만주(액면가액 5,000원 기준) 이상이 이미 분산되어 있는 경우			
잉여금의 자본전입	- 예비심사청구일전 1년 이내 자본전입액이 2년전 사업연도말 자본금의 100% 이하 - 자본금에 대한 자기자본비율이 200% 이상			
유상증자 등	- 예비심사청구일전 1년 이내 유상증자액(공모분 제외)과 미행사된 CB·BW의 권리 행사로 증가될 금액의 합계액이 2년전 사업연도말 자본금의 100% 이하			
최대주주 등의 소유주식비율변경 제한	- 예비심사청구일전 6월 전의 날 현재 최대주주 등의 소유주식비율이 예비심사청구일전 6월 이내에 변동이 없을 것.			
감사의견	- 외부감사인의 감사의견이 적정 또는 한정일 것.			
합병·영업의 양수도	- 합병 등의 기일이 속한 사업연도의 결산재무제표 확정, 단, 합병 등의 기일로부터 사업연도말까지의 기간이 3월 미만인 경우에는 다음 사업연도의 결산 재무제표 확정			
소송 및 부도발생	- 소송등의 중대한 분쟁사건이 없고, 부도의 경우 6월 전에 그 사유가 해소되었을 것.			
주권양식	- 증권예탁원의 유가증권취급규정에 따른 통일규격 유가증권일 것			
명의개서 대행위탁	- 명의개서대행회사(증권예탁원, 서울은행 및 국민은행)와 명의개서 대행 계약을 체결, 다만, 은행법에 의한 은행은 제외			

다음으로 코스닥시장의 운영제도를 대폭 개선하였다. 주식의 분산요건을 강화하여 공모분산의 경우 소액주주의 수가 100인 이상이 되도록 하였고, 신주모집을 의무화하여 20% 이상을 반드시 모집하도록 하였다. 또한 일반투자자 보호를 위하여 최대주주와 그 특수관계인은 등록 후 6개월간 매각을 제한하였다.

마지막으로 1999년 8월 코스닥등록 중소기업에 대한 세제혜택을 시행하게 되었다. 코스닥시장에 등록된 중소기업이 사업손실준비금을 계상한 경우 당해 사업연도 소득금액의 50% 범위 내에서 손금산입을 허용하도록 규정하였다(조세특례제한법 제8조의 2). 또한 소득세법에서는 기업규모 및 취득시점을 불문하고 코스닥시장에 등록하기 위하여 주식을 매출하는 경우 및 코스닥시장을 통하여 주식을 양도하는 경우 양도소득세를 비과세하도록 하였다. 다만, 발행주식총수의 3% 이상 또는 시가총액 100억원 이상을 소유한 주주(특수관계인 포함)가 양도하는 경우에는 양도소득세를 과세한다(소득세법 제94조, 소득세법시행령 제157조 제5항, 제6항).

미국의  
뉴욕증권거래소와  
나스닥의 주가 움직임은  
세계증권시장의  
주가의 선행지표로  
작용하면서  
세계증권시장이 동조화하는  
현상이 나타났다.

### 3. 세계증권시장의 동조화 현상

코스닥시장의 활황은 세계증권시장의 동조화 현상에 힘입은 바도 크다고 볼 수 있다. 미국의 뉴욕증권거래소와 나스닥의 주가 움직임은 세계증권시장의 주가의 선행지표로 작용하면서 세계증권시장이 동조화하는 현상이 나타났다.

미국의 나스닥(NASDAQ: National Association of Securities Dealers Automated Quotation)은 1971년 개장된 이후 급속한 성장을 이룩하여 현재 거래량과 상장기업 수에 있어서 세계 1위를 차지하고 있다. 1999년 말 현재 나스닥의 등록업체수는 총 4,829개로 뉴욕증권거래소의 3,748개와 필라델피아에 있는 AMEX의 902개를 크게 앞서 있다. 이미 1994년부터 뉴욕증권거래소를 추월한 나스닥의 주식거래량은 월간 325억주에 달하고 있으며, 1999년에는 거래대금에 있어서 뉴욕증권거래소를 처음 추월하면서도 월간 거래대금이 단숨에 두배가 되었다. 나스닥은 시가총액에 있어서 아직 뉴욕증권거래소에 비해 뒤지기는 하지만, 현재와 같은 추세라면 머지않아 추월할 수 있을 것으로 예상된다.

나스닥의 가장 큰 특징으로 지적할 수 있는 것은 정보기술, 텔레커뮤니케이션, 제약 및 생명공학과 같은 첨단 산업분야의 비중이 높다는 점이다.

〈표 9〉 미국 3대 증권시장의 거래규모 비교

	단 위	Nasdaq	NYSE	AMEX
거래량(월간)	십억 주	32.5	19.7	0.9
거래대금(월간)	십억달러	1,527.5	794.5	54.6
시가총액	십억달러	5,204.6	12,296.0	142.1
상장기업수	개	4,829	3,748	902
최초공모(IPO) 기업수(월간)	개	40	1	1
평균 주가	달러	46.95	40.39	60.35

주: 1999년 12월 말 기준임.  
 자료: The Nasdaq Stock Market, Inc.

나스닥의 가장 큰 특징으로 지적할 수 있는 것은 정보기술, 텔레커뮤니케이션, 제약 및 생명공학과 같은 첨단 산업분야의 비중이 높다는 점이다. 1998년 6월 현재 나스닥 상장기업이 산업분야별로 차지하는 시가총액 비율은 컴퓨터관련업 40.0%, 제조업 29.1%, 금융업 14.3%, 텔레커뮤니케이션업 12.4%, 기타 4.3% 등으로 나타났다. 이 외에도 나스닥은 다른 두 시장을 합한 것보다 많은 수의 비미국기업이 상장되어 있다는 특징을 갖고 있는데, 1998년 6월 현재 각 시장에 상장되어 있는 비미국기업의 수는 나스닥 455개, 뉴욕증권거래소 358개, 아멕스 64개의 순이다.

나스닥지수는 1998년 말 2,192.69에서 1999년 말에는 4,069.31을 기록함으로써 1년 동안 85.6%가 상승하였다. 나스닥시장에서는 정보통신주와 생명공학주가 각각 102.7%와 101.6% 상승하였는데, 이러한 눈부신 상승은 새 천년을 맞이하면서 정보통신과 생명공학 관련 산업의 성장잠재력이 높기 평가받게 되었기 때문이다. 그리고 이러한 변화는 전세계적으로 산업의 새로운 패러다임이라는 주장이 설득력을 얻게 되었다.

우리나라에서도 나스닥시장의 영향에 의해 코스닥시장은 첨단 벤처기업 중심의 시장이라는 인식이 투자자들 사이에 서서히 퍼지게 되었으며, 마침 1999년 대세 상승기 동안 외국인과 기관투자자가 주도하는 거래소시장에서 소외받은 개인투자자가 대거 거래소시장을 떠나 코스닥시장에 참여하게 되었다. 코스닥시장으로 대거 이동한 개인투자자는 코스닥시장이 외국인과 기관투자자의 거래대금 비

중이 10%에도 미치지 못하고 거래소시장에 비해 자본금 규모가 상대적으로 작은 종목들이 대부분이기 때문에 개인투자자의 주가에 대한 영향력이 크다는 것을 인식하게 되었다.

코스닥시장은 1999년 연간 시가총액 회전율이 1,108.1%로 세계 1위를 기록하게 되었는데, 이는 시가총액 회전을 세계 2위인 나스닥시장의 352.2%에 비해서도 세 배 가까이 높은 것이다.

〈표 10〉 코스닥시장의 투자자별 비중

(단위: %)

매 수				매 도			
기관	외국인	개인	기타	기관	외국인	개인	기타
4.39	1.54	92.90	1.16	6.14	1.02	91.21	1.63

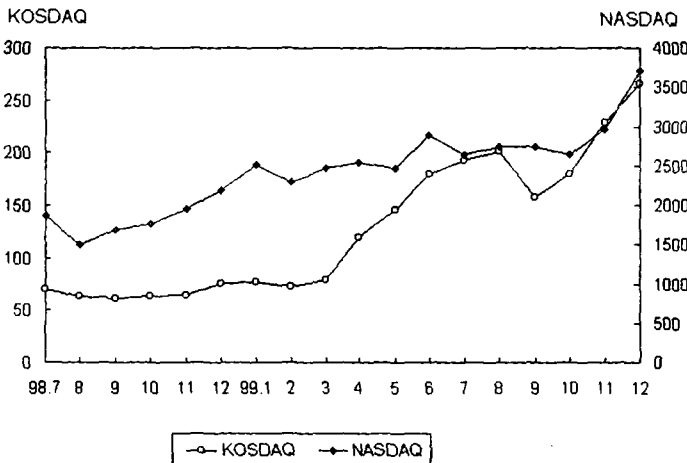
주: 1. 2000년 1월말 기준임.

2. 투자자별 비중은 거래대금총액에 대한 비중임.

자료: KOSDAQ 인터넷 통계

그 결과 코스닥시장은 1999년 연간 시가총액 회전율<sup>4)</sup>이 1,108.1%로 세계 1위를 기록하게 되었는데, 이는 시가총액 회전을 세계 2위인 나스닥시장의 352.2%에 비해서도 세 배 가까이 높은 것이다. 이에 따라 코스닥시장의 주가는 급등했으며, 결국 코스닥시장의 주가나 주도주가 나스닥시장의 움직임에 동조하는 현상이 나타나게 되었다.

〈그림 3〉 코스닥 및 나스닥지수 변화 추이



4) 시가총액 회전율 = (거래대금/시가총액) × 100

코스닥시장의 건전한  
발전을 위해서는  
기관투자자의 적극적인  
시장참여와 코스닥시장의  
제도를 선진화하는 일이  
무엇보다도 중요하다.

#### IV. 코스닥시장의 건전한 발전을 위한 정책과제

##### 1. 거래소시장과의 균형적 발전 문제

코스닥시장의 성장과 거래소시장의 침체는 제조업 중심의 산업사회에서 인터넷 등 정보통신과 생명공학 관련 산업으로의 패러다임 변화를 반영한 것이라는 의견이 많다. 거래소시장은 기존의 산업에 속하는 대기업 위주의 시장이고 코스닥시장은 정보통신과 생명공학 관련 산업에 속하는 중소·벤처기업 위주의 시장이므로 이러한 결과는 당연하다는 것이다. 그러나 이와 같은 대세론에도 불구하고 코스닥 주가의 상승세는 일면 외국인과 기관투자자가 주도하는 거래소시장에서 소외된 개인투자자에 의한 투기열풍에 힘입은 바 크다는 것을 부인하기 어려울 것이다.

코스닥시장의 일부 종목들은 기업실적의 뒷받침 없이 수요초과 현상에 의해 폭등함에 따라 일부 종목의 시가총액이 거래소시장의 비슷한 업종 및 규모의 다른 종목의 시가총액 보다 몇배나 되는 경우가 많으며, 또한 코스닥시장의 일부 종목의 시가총액이 매출액에 있어서 비교가 안되는 거래소시장의 일부 대기업그룹 전체의 시가총액을 능가하는 왜곡현상을 보이는 경우가 있다. 이러한 현상은 코스닥시장이 실적보다 성장성을 중시하는 시장임을 인정하더라도 지나친 면이 없지 않다.

코스닥시장의 건전한 발전을 위해서는 뒤에서 설명하는 바와 같이 기관투자자의 적극적인 시장참여와 코스닥시장의 제도를 선진화하는 일이 무엇보다도 중요하다. 그리고 벤처기업의 입장에서는 위험을 무릅쓰고 첨단기술로 성공하겠다는 벤처기업가의 정신이 필요하다. 기술은 없이 포장만 그럴 듯하게 해서 코스닥에 등록함으로써 일확천금을 벌겠다는 벤처기업이 있어서는 안될 것이며, 이런 기업이 코스닥에 등록하지 못하도록 등록심사가 강화되어야 할 것이다.

코스닥시장의 활황에 비해 상대적으로 침체된 거래소시장의 활성화도 중요한 과제이다. 거래소시장과 코스닥시장이 균형 있게 발전함으로써 우리 경제의 뿌리가 튼튼해질 수 있다. 지금은 기존의 산업사회가 지식·정보화사회로 전환되는 과정에 있지만 지식·정보화산업이라는 것이 기존 산업의 뒷받침없이 존재하기는 어렵다. 또한 사람이 생활하는 데 꼭 필요한 제품들을 제공하는 기존 산업도

정보화를 통해 얼마든지 생산성을 향상시킬 수 있다. 즉, 지식·정보화사회로 전환되더라도 기존의 산업이 확고한 산업기반과 기술력에 기초한 경쟁력을 가지고 있어야 지식·정보산업이 발전할 수 있는 것이며, 따라서 거래소시장의 상대적 침체가 고착화된다면 이는 결코 바람직한 일이 아닐 것이다. 거래소시장이 제 기능을 못하게 되면 상장기업의 경영환경이 불안정해지게 되고 이에 따라 우리 경제 전체에 심각한 악영향을 미치게 된다.

거래소시장이 활성화되기 위해서는 먼저 거래소의 상장기업들이 주주가치를 중시하는 경영구조로 탈바꿈하여야 할 것이다. 거래소시장을 단지 직접금융의 조달수단으로만 생각할 것이 아니라 투자자가 안정적으로 투자할 수 있는 기업환경을 조성해야 할 것이다. 즉, 스톱옵션제도의 도입, 액면분할, 그리고 자사주 매입 후 소각 등의 조치를 취함으로써 주주가치의 극대화에 노력해야 할 것이다. 그리고 대기업도 벤처경영을 도입하여 사내벤처, spin-off 활성화를 통해 신규사업을 개척하고 조직을 정비하여 유연한 조직체로 거듭나야 할 것이다.

**이제는 코스닥시장도  
외적인 성장 못지 않게  
질적인 성장이 필요한  
시점이다. 코스닥시장의  
질적인 성장을 위해서는  
기관투자자의 적극적인  
참여가 필수적이다.**

## 2. 건전한 수요확충과 관련된 문제

코스닥시장에서는 개인투자자의 거래비중이 전체 거래량의 90%를 초과하고 있음에 따라 기관투자자가 시장의 안전판 역할을 전혀 할 수 없다. 즉, 기관투자자가 시장이 급속히 상승하면 어느 정도 물량을 매물화하여 가속도에 제동을 걸고 시장이 급격히 하락하면 어느 정도의 물량을 매수하여 시장이 급속히 냉각되는 것을 방지하는 역할을 할 수 없다. 이에 따라 급등과 급락을 되풀이 할 경우 코스닥시장은 투기장화될 수 밖에 없다. 코스닥시장이 안정적으로 발전하지 않고 투기장화하여 급등락을 되풀이한다면 많은 투자자들이 심각한 후유증을 겪게 될 것이며, 이는 코스닥시장 나아가 벤처산업 전반의 발전에 심각한 장애요인으로 작용할 수도 있을 것이다.

이제는 코스닥시장도 외적인 성장 못지 않게 질적인 성장이 필요한 시점이다. 코스닥시장의 질적인 성장을 위해서는 기관투자자의 적극적인 참여가 필수적이다. 그러나 기관투자자가 코스닥시장의 거래대금에서 차지하는 비중은 5% 정도에 불과할 정도로 낮은 편이다. 기관투자자도 1997년 벤처기업 육성에 관한 특별조치법의 제정으로 위험 있는 자산에 투자할 수 있는 길이 마련되었으나<sup>5)</sup>, 코스

5) 기금의 경우 당해 기금의 운용자금 중에서 10% 이내의 자금을 자금운용계획에 따라 벤처기업에 투자하거나 중소기업창업투자조합 또는 신기술사업투자조합에 투자할 수 있게 되었다. 투자신탁회사의 경우에도 재정경제부장관이 정하는 범위 안에서 벤처기업에 투자하거나 중소기업창업투자조합 또는 신기술사업투자조합에 투자할 수 있게 되었다.

**코스닥시장에  
기술은 없이 포장만  
그렇듯하게 해서 돈을  
벌려는 기업의 등록을  
방지하기 위해서  
코스닥시장의  
등록심사를 철저히 할  
필요가 있을 것이다.**

닥시장에 대한 참여는 여전히 저조한 편이다. 그 이유는 그동안 코스닥시장이 활성화되지 못해서 유동성이 너무 낮았고, 위험만 있을 뿐 투자수익을 올릴 수 있는 여지는 없었으며, 또한 각 기관의 자산운용에 관한 규정에 의해 위험 있는 자산에 대한 투자를 엄격히 제한 받았기 때문이다. 특히 자금을 운용하는 담당자 입장에서는 코스닥시장에 참여할 경우 낮은 투자수익률로 인해 본인에게 불이익이 돌아올 수 있으므로 코스닥시장에 대한 투자에 소극적인 자세를 취할 수밖에 없었다. 따라서 기관투자가가 코스닥시장에도 적극적으로 참여할 수 있도록 각종 규제와 제한을 완화해야 할 것이다. 기관투자가가 코스닥시장에도 적극 참여함으로써 시장이 급등락을 되풀이할 때 안전판 역할을 하여 코스닥시장이 투기장화하는 것을 방지할 수 있을 것이다.

### 3. 코스닥시장의 제도와 관련된 문제

일반적으로 중소·벤처기업의 자금조달 방법은 금융기관 등으로부터 융자 등을 지원받는 간접금융방식과 민간투자자금, 벤처캐피탈, 코스닥시장을 통해 투자를 받는 직접금융방식으로 대별할 수 있으며, 각 국가별 자본시장 구조에 따라 직접 또는 간접자금조달창구의 이용 비중에 차이를 보이게 된다.

우리나라의 경우 자본시장이 일부 대형은행을 중심으로 구성되어 있고 직접금융시장인 증권시장의 역할은 상대적으로 작다. 반면에 미국은 나스닥 및 전국 9개의 증권거래소를 중심으로 하는 증권시장이 간접금융인 은행보다 발달해 있어 투자 중심의 자본참여가 활성화되어 있다. 아울러 기업공개(IPO)를 통해 쉽게 지분을 매각할 수 있어 자금을 쉽게 회수할 수 있으며, 이는 새로운 벤처캐피탈의 투자로 연결되어 벤처산업 발전을 위한 선순환을 지속시킨다.

결국 우리나라도 중소·벤처기업들의 발전을 위해서는 신주발행 등을 통해 장기적이고 안정적인 자금 조달이 가능한 직접금융시장을 활성화하는 것이 요구된다. 이를 위해 자본시장을 기업의 규모 및 특성별로 차별화하여 육성시킴으로써 기업의 직접금융기회를 확대하도록 하는 것이 필요하다.

한편 다양한 자본시장 육성은 투자자에게 보다 다양한 투자기회를 제공할 수 있으며 코스닥시장이 거래소시장과 규모나 질 등의 측면에서 대등하게 되면서 양 시장에서의 자금조달비중이나 유동성 등이 비슷한 수준에 이르러 투자자에게 우

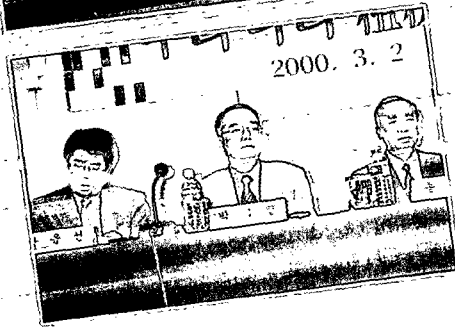
량의 증권을 서로 경쟁적으로 제공하는 위치에 있게 된다. 더 나아가 이러한 경쟁적 기능은 코스닥시장의 거래소 시장에 대한 견제역할을 수행하게 한다. 한편에서 형성된 가격이 다른 시장에서 형성된 가격에 비해 높으면 재정거래에 의해 양쪽 시장의 시세 차가 없어져 중국에는 공정한 주가가격이 형성되며 나아가 투자자 보호와 유통시장의 효율성 제고에도 기여한다.

코스닥시장의 개선방향으로는 첫째, 첨단 지식기반 중소·벤처기업 위주로 신규등록 기업의 유치에 노력해야 할 것이다. 이를 위해 1) 유망 벤처기업으로 선정된 기업을 대상으로 중소기업진흥공단과 (주)코스닥증권간의 업무제휴관계를 강화하여 체계적인 유치활동을 전개해야 할 것이다. 2) 실리콘 벨리에 진출한 한국 벤처기업이 나스닥시장 상장시 코스닥시장에도 동시 상장되도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이는 국내 벤처기업의 실리콘벨리 직접 참여를 유도할 뿐만 아니라 나스닥시장과 코스닥시장의 연대를 강화하는 효과를 기대할 수 있다. 3) 외국의 첨단기업들의 코스닥시장 등록을 적극 추진하여 코스닥시장의 이미지와 신뢰성을 제고할 수 있을 것이다.

둘째, 코스닥의 등록심사를 강화해야 할 것이다. 코스닥시장에 기술은 없이 포장만 그럴듯하게 해서 돈을 벌려는 기업의 등록을 방지하기 위해서 코스닥시장의 등록심사를 철저히 할 필요가 있을 것이다.

셋째, 코스닥시장은 거래규모에 상응하는 시장관리시스템을 정비해야 할 것이다. 기업의 내용과 상황에 대한 정보가 시장참여자 모두에게 공유될 수 있도록 공시제도를 강화하여야 하고, 불공정거래를 사전에 차단할 수 있는 주가관리시스템이 필요하며, 매매가 지연되지 않도록 전산시스템을 확충해야 할 것이다. KPX

기업의 내용과 상황에 대한 정보가 시장참여자 모두에게 공유될 수 있도록 공시제도를 강화하여야 하고, 불공정거래를 사전에 차단할 수 있는 주가관리시스템이 필요하며, 매매가 지연되지 않도록 전산시스템을 확충해야 할 것이다.



# 정책토론포트

우리나라 조세행정의 평가와 미래

\* 이 원고는 2000년 3월 2일 대한상공회의소 2층 중회의실에서 열린 제34회 납세자의 날 기념 심포지엄 「우리나라 조세행정의 평가와 미래」의 발표논문 및 토론의 요약입니다. <편집자주>



# 우리나라 조세행정의 평가와 미래



- 주 제 : 우리나라 조세행정의 평가와 미래
- 일 시 : 2000. 3. 2(목) 14:00 ~ 16:30
- 장 소 : 대한상공회의소 2층 중회의실
- 사회자 : 곽태원 서강대 교수
- 발표자 : 현진권 한국조세연구원 연구위원

- 토론자 : 강응선 매일경제신문 수석논설위원
- 박재완 성균관대 교수
- 송춘달 한국세무사회 부회장
- 이용섭 재정경제부 세제총괄심의관
- 장 춘 국세청 국세행정개혁기획단장
- 하승수 참여연대 납세자운동본부  
실행위원장

주제 발표

1. 서론

조세정책에 있어서 조세행정에 대한 중요성은 많은 연구들에서 지적되고 있다<sup>1)</sup>. 조세행정이 조세제도에 따라 납세자의 자발적 납세협력을 유도하기 위해서는 세무조사 등과 같은 여러 가지 정책수단을 활용하여야 한다. 또한 바람직한 조세행정은 납세자의 납세협력비용과 세무당국의 행정비용을 최소화하여야 한다.

조세행정의 생산성을 정확하게 평가하는 데에는 공공부문이 가지는 특성 때문에 여러 가지 어려움이 따른다. 즉, 조세행정이 창출하는 생산물의 실체를 규정하기 힘들고, 생산물이 하나가 아닌 여러 가지로 구성되는 속성을 가지고 있기 때문이다<sup>2)</sup>. 그럼에도 불구하고, 현재 우리나라의 탈세규모와 체납수준을 볼 때, 조세행정이 개선되어야 할 여지는 충분히 있다. 바람직한 조세행정 체계를 논의하기 위해서는, 과거 조세행정의 효율성에 대해 분석 및 평가하는 것이 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

우리나라의 조세정책에서 대표적인 가장 고질적인 문제로는 탈세, 계층간 세부담의 불공평성,

세무부조리 등을 들 수 있다. 이러한 문제들을 근본적으로 해결하기 위해 국세청에서는 1999년 국세행정개혁안을 발표하고, 개혁다운 개혁을 의욕적으로 추진하고 있는 중이다<sup>3)</sup>. 1999년 국세행정개혁안은 신고납부제도를 근간으로 세무조사와 납세서비스를 강화하는 방향으로 정책수단을 활용하는 것이다. 이는 신고납부제도하에서 자발적인 납세협력을 강조하는 세계적인 추세와 같은 맥락이다. 1999년 국세행정개혁안이 기존의 개혁안과는 근본적으로 다르므로, 이의 우리나라 조세행정에서의 의미를 파악하는 것은 새로운 세무행정의 틀을 정착시키는 데 중요한 과제라고 하겠다<sup>4)</sup>.

정보기술의 발달과 정보화 추세는 조세행정의 틀을 급속도로 바꾸고 있는 실정이다. 투명한 조세행정 체계를 확보하기 위해 많은 정책적 노력이 있었음에도 불구하고, 이러한 노력들이 성공할 수 없었던 가장 중요한 요인은 불투명한 거래환경이 변화하지 않았기 때문이다. 정보기술의 발달로 인해 거래환경이 투명하게 혁명적으로 변화해감에 따라, 조세행정은 누구도 예측할 수 없을 정도로 빠르게 발전해갈 것이다. 그러므로 정보기술과 정보화가 우리나라 조세행정에 미치는 영향을 논의하는 것은, 조세행정의 향후 방향

1) 대표적인 연구로 Bird(1991)를 들 수 있다.

2) 공공부문의 평가가 민간부문에 다른 특성에 대한 자세한 설명과 측정방법에 대한 종합적인 고찰은 박재완 외(1997)를 참조하기 바란다.

3) 조세행정 개혁을 통해 이러한 문제를 모두 해결할 수 없다. 조세행정 개혁과 아울러 제도 및 환경개혁이 뒤따라야 한다. 우리나라 조세정책 개혁과제에 대한 종합적인 토의는 현진권·윤건영(1999)을 참고하기 바란다.

4) 개인적으로 우리나라 세무행정의 역사에서 가장 획기적인 전환점으로 '1966년 국세청 개칭'과 '1999년 국세행정개혁'을 들고 싶다.



을 제시하는 데 매우 중요한 작업인 것이다.

본 연구에서는 국세청을 중심으로 우리나라 조세행정의 효율성을 평가하고, 현재 진행중인 1999년 국세행정개혁안이 우리나라 조세행정의 흐름에서 차지하는 의미를 살펴본다. 아울러 우리나라 조세행정 체계에서 정보기술의 발전과 정보화 수준이 어느 정도인가를 살펴보고, 향후 이러한 정보화 과정이 조세행정을 어떻게 바꾸어 놓을 것인가를 예측한다. 이를 바탕으로 조세행정의 미래와 바람직한 방향에 대해 논의한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ절에서는 조세행정의 중요성을 논의하고, 조세행정과 납세자의 납세행위와의 관계 및 실태를 살펴본다. 제Ⅲ절에서는 국세청의 행정성과를 분석하고, 제Ⅳ절에서는 1999년 국세행정개혁안을 설명하고, 그 의미를 평가한다. 제Ⅴ절에서는 조세행정에서 정보기술과 정보화의 중요성을 설명하고, 현재까지 추진된 국세행정의 정보화 현황을 보여준다. 아울러 향후 정보기술의 발전과 정보화로 인해 변화하게 될 미래의 조세행정을 제시하고, 제Ⅶ절에서는 결론을 제시한다.

## II. 조세행정과 납세행위

### 1. 조세행정의 중요성

조세측면에서 국가의 역사를 조명해 보면, 일반적으로 국가는 국민들로부터 조세징수를 극대화하려고 하였다. 이러한 국가의 조세징수 행위를 견제하기 위해 국민들로부터 거두어들이는 세

부담의 수준을 결정하는 정책은 정부 자체적으로만 의사결정을 할 수 없도록 하여, 국민을 대표하는 의회를 통해 이루어지도록 하였다. 우리나라에서도 조세법률주의에 의해 조세정책은 국회에서 결정하도록 되어 있다. 그러나 정부의 조세행사권을 제한하기 위한 조세법률주의라 하더라도 실제로 정부는 조세행정이란 정책수단을 사용해서 얼마든지 조세정책을 조정할 수 있다.

일반적으로 거시경제모형이나 조세정책을 평가하는 모형에서는 주어진 조세정책이 현실에 그대로 반영된다는 가정하에 분석을 시도하고 있다. 그러나 납세자의 입장에서는 제도와는 관계없이 세부담을 가능하면 최소화하려 한다. 이때 납세자의 탈세를 정확히 파악할 수 있는 조세행정의 인프라가 제대로 구축되어 있지 않으면, 납세자는 제도에 규정된 세부담을 쉽게 회피하게 될 것이다. 그러므로 조세행정은 조세제도와 현실을 연결시켜 주는 중요한 정책수단이 되는 것이다.

조세행정의 중요성이 부각된 것은 그리 오래되지 않은데, IMF를 중심으로 1980년대부터 조세행정에 대한 관심이 높아졌다. 이는 조세행정의 체계가 제대로 이루어지지 않은 국가들로서는 아무리 이상적인 세계개혁을 추진한다고 해도, 결코 개혁이 현실화될 수 없기 때문이다. Bird(1991)는 조세행정 개혁이 뒤따르지 않는 조세개혁은 절대 성공할 수 없음을 강조하면서, 조세제도의 개혁에 앞서 조세행정의 개혁의 중요성을 주장하였다.

조세정책이 현실에 반영되는 정도에 대한 실증

적 연구는 그리 많지 않다. Toma and Toma(1986)는 미국자료를 사용한 연구에서 납세자의 세부담을 줄이기 위해 의회가 세율을 낮추었다고 해도, 결국 재무부의 조세행정수단인 세무조사 및 벌칙을 강화함으로써 세수를 보전하고 있음을 보여주었다.

우리나라의 경우에도 조세정책과 조세행정의 괴리에 대해서는 많은 논의가 있어왔다. 특히 소규모사업자를 위한 특례과세제도의 시행은 정책이 의도한 바와는 전혀 다르게 현실화되어 전체 조세환경을 왜곡시키는 결과를 초래하였다. 이러한 사실은 조세전문가들 사이에서도 공통적으로 지적되는 대표적인 사례이다<sup>5)</sup>. 그러나 학문적인 틀 속에서 조세정책이 현실과 괴리를 보이는 것에 대한 실증연구는 매우 한정되어 있다. 윤종규(1999)는 중소기업에 대해 법인세율 인하와 임시특별세액감면에 대한 대폭적인 조세제도의 개편이 이루어진 1992년을 대상으로 실제 기업의 조세부담 감소 여부를 실증적으로 검토하였다. 그 결과를 보면, 임시특별세액감면이 다른 감면수단과 중복되어 수혜되는 것이 제도적으로 허용됨에도 불구하고 기업들이 이 제도를 활용하면서도 대신, 급격한 조세부담의 감소를 줄이기 위해 준비금 등의 간접감면의 수혜를 줄여 세부담 수준을 과거와 비슷한 수준으로 유지하고자 하였다. 이는 조세정책을 통한 조세지원이 추진되고

있음에도 불구하고, 실제로는 기업이 세무당국과의 마찰을 줄이기 위해 법인세 평균화 노력을 하고 있다는 독특한 현실을 보여주고 있다.

조세행정에 대한 이론적인 접근은 주로 납세자의 탈세행위 연구에서부터 시작된다. 즉, 세무조사와 같은 조세행정의 정책수단에 따른 납세자의 탈세행위를 분석함으로써 조세행정이 독립적인 학문적 틀 속에서 분석될 수 있음을 보여줄 수 있는 것이다. 이러한 탈세행위에 대한 경제적 분석을 토대로 여러 가지 정책대안들이 제시되기도 하였다<sup>6)</sup>.

## 2. 조세행정의 정책수단

납세자의 납세행위에 대해 경제적 접근법을 시도한 것은 오래되지 않았다. 납세행위를 설명하기 위해 범죄 경제학(Economics of Crime)의 기본구조를 사용하여 분석한 대표적인 연구로 Allingham and Sandmo(1972)를 들 수 있다. 이 연구를 중심으로 납세자의 납세행위를 분석한 연구는 다양하게 발전되었으나, 분석의 기본적인 틀은 세무당국의 조사를 받을 확률하에서 납세자의 탈세규모 기대치를 최대화하는 것이다. 이러한 이론적인 구조하에서 납세자의 성실납부를 유도하기 위해서는 세무조사대상 선정 비율, 발각되었을 때의 가산세율 등이 중요한 정

5) 소규모사업자에 대한 특례과세제도의 사회비용에 대한 종합적인 논의는 현진권(1998)을 참고하기 바란다.

6) 조세행정에 대한 연구들의 고찰 및 정책수단들의 효과에 대한 종합적인 고찰은 Alm(1999)에서 잘 설명하고 있다. Tanzi and Pellechio(1995)는 조세행정의 개혁방향에 대해서 정책 위주의 종합적인 논의를 보여준다.



책수단으로 사용되었다.

우리나라 조세행정에서 납세자의 성실납부를 유도하기 위해 이러한 정책수단을 어떻게 활용하였는가를 간단히 살펴본다. 먼저 전체 납세자 중에서 세무조사대상 선정비율을 살펴보면 소득세의 경우 약 0.2~0.3%, 부가가치세의 경우에는 0.1% 수준을 보여준다<sup>7)</sup>. 선진국의 경우 조사선정비율이 약 1~2% 정도이므로, 우리나라의 조사선정비율이 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

우리나라 가산세율을 살펴보면 세목별 및 불성실 유형별로 복잡한 구조를 가지고 있지만, 대체로 10~15%의 가산세율을 나타내고 있다. 선진국의 경우 국가별로 가산세율이 매우 다양하지만, 대체로 우리나라보다 훨씬 높은 수준이다<sup>8)</sup>. 우리나라의 경우는 가산세율이 상대적으로 낮은 대신 조세범처벌법에 의하여 국세청에서 고발할 수 있으며, 이때 적용되는 벌칙수준은 매우 높은 실정이다. 그러나 실제로 운영되는 실태를 보면, 국세청에서 고발하는 건수는 매우 적으므로, 조세범처벌법이 납세자의 성실납부에 미치는 영향은 거의 없는 것으로 판단할 수 있다.

이상을 통해 납세자의 성실납부를 유도할 수 있는 국세청의 정책수단인 세무조사 선정비율과 가산세는 대체로 낮은 수준임을 알 수 있다. 따라서 납세자의 성실납부 정도는 대체로 낮은 것임을 쉽게 예상할 수 있다.

〈표 1〉 연도별 조세범 고발추이

(단위: 건)

연도	고발건수
1990	1
1991	4
1992	1
1993	7
1994	7
1995	8
1996	15
1997	17
1998	43

자료: 현진권 외(1999).

### 3. 납세자의 납세행위 실태

조세정책이 제도에 맞추어 실현되지 않는 주요 요인으로는 탈세와 체납을 들 수 있다. 탈세는 과세표준의 일부 혹은 전부를 세무당국에게 숨기는 행위이고, 체납은 징수가 결정되었지만 주어진 기간 내에 납부하지 않은 것을 의미한다. 조세제도와 조세행정의 괴리의 심각성은 탈세와 체납규모를 통해 파악할 수 있다.

탈세규모를 추정하는 방법은 매우 다양하며, 사용하는 방법에 따라 서로 다른 결과가 나타난다. 일반적으로 많이 사용하는 방법으로 개별가구의 소득 및 지출자료를 사용한 미시자료 분석

7) 상대적으로 탈루규모가 심각한 과세특례대상 납세자의 경우 조사선정비율은 0.01%로 거의 조사대상에서 면제되어 있는 실정이다.

8) 각국의 가산세율에 대한 자세한 내용은 손광락(1997)에서 잘 설명하고 있다.

〈표 2〉 세목별 탈세규모

(단위: %)

	1993	1994
소득세	16.7	11.4
부가가치세	9.8	6.7

자료: 유일호(1998).

을 들 수 있다. 이 접근법은 소비함수를 추정 한 후, 각 지출에 대한 소득규모를 산정하는 방법 이다. 이러한 방법론을 적용하여 탈세규모를 추 정한 유일호(1998)에 의하면 소득세와 부가가 치세의 탈세규모가 상당한 수준임을 알 수 있다 (〈표 2〉 참조).

우리나라의 탈세규모가 어느 정도 심각한지에 대한 판단기준으로 가장 보편적인 접근법은 국제 간의 비교이다. Yoo and Hyun(1998)은 국가별 가구단위 미시자료에 같은 방법론을 적용하여 자

〈표 3〉 탈루규모의 국제비교

국가명	자영업자의 과소보고 수준
한국	100.0
대만	81.3
독일	39.8
러시아	369.0

자료: Yoo and Hyun(1998).

영자 가구의 탈루규모를 추정하였다. 〈표 3〉은 비교의 편의를 위해 우리나라 자영자의 탈루규모 를 100으로 표준화하여 다른 국가들과 상대적인 비교를 한 결과이다. 우리나라 자영자의 탈루구 모가 독일이나 대만에 비해 높음을 알 수 있다.

납세자의 징수결정된 세부담 중에서 체납된 규 모를 살펴본다<sup>9)</sup>. 〈표 4〉는 특정 해에 발생한 flow 개념의 체납발생액과 기준연도의 stock 개 념인 총체납액을 보여준다. 1998년의 경우 체납

〈표 4〉 체납액의 추세

(단위: 천건, 억원)

	총체납액		체납발생액	
	건수	금액	건수	금액
1993	2,390	60,356	1,976	41,285
1994	2,258	62,901	1,674	35,050
1995	2,302	71,301	1,715	47,112
1996	2,339	81,249	1,670	51,174
1997	2,658	95,550	1,841	59,651
1998	3,539	121,799	2,582	80,127

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

9) 체납실태에 대한 구체적인 자료 및 정책현안에 대해서는 현진권(1999)을 참고하기 바란다.



〈표 5〉 체납액 규모의 비교

(단위: %)

	총체납액/내국세	체납발생액/내국세
1993	17.7	12.1
1994	16.4	9.1
1995	16.1	10.6
1996	16.5	10.4
1997	18.3	11.4
1998	23.8	15.6

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

발생액은 8조원이며, 총체납액은 약 12조원 수준임을 알 수 있다. 〈표 5〉는 체납액의 절대규모를 내국세와 비교한 결과를 보여준다. 1998년의 경우 내국세액과 비교할 때 총체납액의 규모는 약 24%, 체납발생액은 16% 수준으로 나타나는 데 체납액의 절대적 규모도 크지만 연도별 추세를 살펴보면, 점차로 체납액이 증가하는 문제점을 볼 수 있다.

### III. 국세행정의 추이와 평가

국세행정의 효율성을 평가하기 위해서는 우선적으로 국세행정의 성과를 나타내는 지표를 선정하여야 한다. 공공부문의 산출물은 다양한 것이 특징이므로, 민간부문처럼 하나의 성과지표로 평가할 수 없는 어려움이 있다. 그러므로 국세행정의 성과를 나타낼 수 있는 여러 가지

지표를 사용하여 전반적인 추세를 살펴보도록 한다.

국세행정의 궁극적인 목표가 세수 확보에 있는 만큼, 세수규모가 가장 중요한 정보가 된다. 또한 탈루소득에 대하여 징세하기 위한 조사건수도 국세행정 노력의 중요한 지표가 될 수 있을 것이다<sup>10)</sup>. 국세청은 납세자들에게 세무관련 서비스를 제공하는 기관인만큼 납세자의 만족도가 중요한 고려사항이 될 것이다.

〈표 6〉 국세행정 성과지표의 유형

고려사항	지표
국세행정의 목표	징수세액 100원당 징세비
국세행정의 노력	납세자 백만명당 조세범칙 조사건수
납세자의 만족도	납세자 만명당 소송건수

이상 세 가지 지표의 시계열적 특성은 〈표 7〉에 나타나 있다. 먼저 징수세액 100원당 징세비의 추이를 보면 대체로 감소하여, 비교적 효율적인 구조를 가지고 있는 듯하다. 징수세액 대비 징세비는 국세행정의 성과를 평가하는 데 실무 차원에서 많이 사용되고 있으나, 현실을 오도할 가능성이 높은 지표로 비판을 받고 있다. 실제로 징세비는 감소하는 추세이지만, 앞에서 보여준 체납액 규모가 증가하는 추이를 볼 때, 서로 상이한 결과를 보여주므로 조심스런 해석을 필요로 한다.

10) 세무조사에 대한 시계열 자료는 매우 한정되어 있으므로, 정확히 평가하기가 어려운 면이 있다. 상대적으로 시계열 자료로 확보되어 있는 자료가 '조세범칙 조사실적'에 관한 것이다. 조세범칙 조사실적은 전체 조사실적의 극히 일부분에 속하므로, 세무조사를 평가하는 데 조심스러운 해석을 필요로 한다.

또한 납세자 대비 조세범칙 조사건수는 감소하는 추세이고, 납세자 대비 소송건수는 변화가 심하다. 즉, 국세행정의 노력 정도는 감소하고, 납세자의 만족도는 뚜렷한 특징은 보이지 않으나 최근에는 점차로 증가하는 추세를 알 수 있다. 그러므로 두 가지 지표를 사용한 분석결과는 국세행정의 노력도와 납세자의 만족도 측면에서 서로 다른 결과를 보여준다. 시계열적

특성이 서로 일치하지 않으나 세 가지 성과지표를 종합적으로 비교해 볼 때 비교적 국세행정이 개선되고 있다고 강하게 주장하기는 어려운 것 같다.

국세행정의 투입요소로서 노동과 자본에 대한 시계열 특성을 살펴본다. 투입요소로 국세청 전체 직원수와 인건비를 제외한 국세청 예산을 지표로 사용하여 살펴보면 납세자수 1,000명당 적

〈표 7〉 국세행정의 산출성과지표

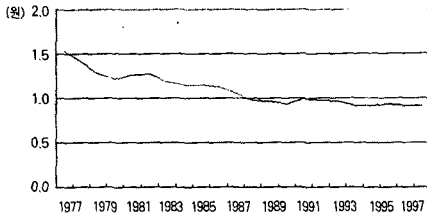
(단위: 원, 건)

	징수세액 100원당 징세비	납세자 십만명당 소송건수	납세자 백만명당 조세범칙 조사건수
1977	1.53	13.4	209.0
1978	1.41	13.4	119.6
1979	1.27	17.4	114.9
1980	1.21	10.8	124.3
1981	1.26	17.8	142.8
1982	1.28	19.9	67.4
1983	1.18	31.2	57.8
1984	1.15	26.3	17.8
1985	1.15	31.9	2.4
1986	1.13	30.4	2.3
1987	1.05	32.9	1.9
1988	0.97	21.7	14.5
1989	0.96	23.5	4.5
1990	0.93	27.2	2.4
1991	0.99	24.1	1.4
1992	0.98	34.1	0.6
1993	0.97	24.8	4.6
1994	0.92	30.0	1.6
1995	0.91	24.1	2.3
1996	0.93	25.8	2.9
1997	0.91	20.6	4.2
1998	0.91	15.2	11.9

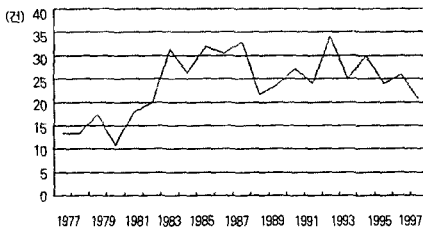
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.  
재정경제부, 『결산개요』, 각 연도.



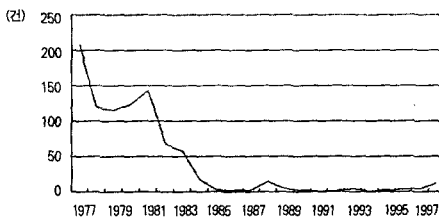
〈그림 1〉 징수세액 100원당 징세비



〈그림 2〉 십만명당 소송건수



〈그림 3〉 백만명당 조세범칙 조사건수



원수는 대체로 감소하는 추세이며, 인건비를 제외한 국세청 예산은 변화가 심하지만 대체로 증가하는 추세를 보여준다<sup>11)</sup>. 그러므로 국세행정 서비스를 창출하는 데 있어서 노동의 양은 감소

〈표 8〉 국세행정의 투입지표

(단위: 명, 만원)

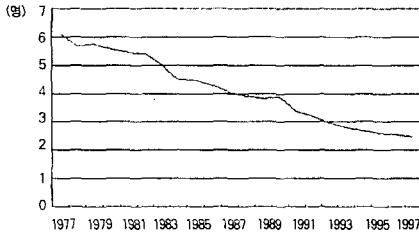
	납세자 1,000명당 세무공무원 수	납세자 1,000명당 사업비 <sup>1)</sup>
1977	6.1	3,008
1978	5.7	2,630
1979	5.7	2,392
1980	5.6	1,664
1981	5.5	1,963
1982	5.4	2,173
1983	5.0	1,895
1984	4.5	1,720
1985	4.5	1,801
1986	4.3	1,728
1987	4.0	2,062
1988	3.9	2,236
1989	3.8	2,456
1990	3.9	2,419
1991	3.4	2,480
1992	3.2	2,577
1993	2.9	2,470
1994	2.8	2,688
1995	2.7	3,149
1996	2.6	3,761
1997	2.5	3,752
1998	2.5	3,325

주: 1) GDP deflator(1995=100)를 사용한 불변가격임.  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.  
 재경부, 『결산개요』, 각 연도.  
 IMF, *International Financial Statistics Yearbook*,  
 1999.

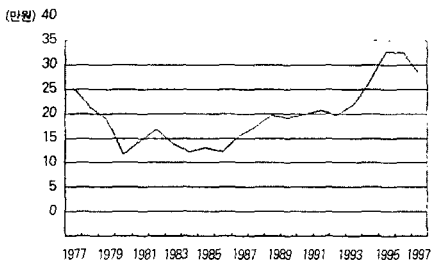
하는 반면, 자본지출에 대한 투입은 증가하는 추이를 알 수 있다. 이는 국세행정조직이 노동보

11) 인건비를 제외한 국세청 사업비의 추세를 평가하기 위해 GDP 디플레이터를 사용하여 1995년 불변가격으로 환산하였다.

〈그림 4〉 납세자 1,000명당 직원수



〈그림 5〉 납세자 1,000명당 사업비



다는 자본 중심으로 전환하는 추세를 보여주는 것으로, 바람직한 방향으로 평가할 수 있다.

#### IV. 1999년 국세행정개혁의 평가

##### 1. 국세행정개혁의 기본방향

우리나라 국세행정은 국세청 개청 이후 정부부과제도를 근간으로 이루어져 왔다. 정부부과제도를 운영하기 위해서는 세무당국이 납세자에 대한 완전한 정보를 가져야 하므로, 지역담당제를 필요로 하게 된다. 또한 특정 납세자들에 대한 정보가 상대적으로 부족한 경우에는 표준순

득률과 같은 정보를 절대적으로 활용하여야 했다. 국세행정이 이러한 체계하에 운영됨에 따라 야기되는 문제점으로 대표적인 것이 계층간 세 부담의 불공평, 탈세, 세무부조리 등을 들 수 있다. 납세자들의 조세정책의 불합리성에 대한 불만이 높아짐에 따라 개혁의 수요가 높아질 수밖에 없었다.

국세청은 1999년에 개청 이후 가장 획기적인 개혁안을 발표하였다. 개혁의 근간은 정부부과 제도에서 신고납부제도로 국세행정의 철학을 바꾸는 것이었다. 국세행정의 기본철학을 개혁함에 따라 이를 달성하기 위한 전략들도 대폭 개혁하는 방향으로 제시되었다. 지역담당제 폐지, 세무조사 강화, 납세자 서비스 강화, 국세행정 조직개편 등이 근본철학의 변화로 파생된 개혁안이다.

##### 2. 신고납부제도 정착의 필요성

조세행정에 있어서 납세형태는 정부부과제도와 신고납부제도의 두 가지로 나눌 수 있다. 즉 '정부부과제도' 하에서는 정부에서 납세자의 세액을 결정하여 부과하고, '신고납부제도' 하에서는 납세자가 자발적으로 세액을 신고·납부하게 된다.

어느 조세행정체계를 따르느냐에 따라서 양상은 매우 상이하게 나타난다. 두 가지 제도 중에서 어느 제도가 바람직한가에 대한 평가는 조세의 행정비용(administration cost)과 납세비용(compliance cost)을 합한 전체 사회비용인 운



영비 측면에서 비교해 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

정부부과제도를 채택할 경우에는 정부에서 개인의 납세액을 모두 결정하여야 하므로 행정비용이 높아질 수밖에 없다. 반면 납세자 입장에서는 자신의 납세액을 계산할 필요가 없으므로 납세비용이 낮아지게 된다. 신고납부제도의 경우에는 이와 반대의 결과를 보인다. 즉, 납세자들이 자신의 세액을 자진신고하여 납부하여야 하므로 납세비용은 높아지게 되나, 정부의 행정비용은 낮아지게 된다. 그러므로 정부부과제도와 신고납부제도는 행정비용과 납세비용간의 구성에서 상충되는 관계를 보인다.

정부부과제도는 납세비용에 비해 상대적으로 행정비용이 많이 드는 제도이며, 시간이 경과함에도 불구하고 행정비용이 결코 줄어들지 않는 단점이 있다. 공공부문의 경우 효율성 제고보다는 규모를 키우려는 속성을 가지고 있으므로 행정비용이 결코 줄어들지 않게 된다. 정부부과제도를 지속적으로 시행하게 될 경우 업무의 숙련도 증가로 행정비용을 낮추어 갈 수 있으나, 공공부문의 속성상 제도적으로 이러한 결과는 기대하기 어려운 면이 있다.

반면 신고납부제도는 행정비용에 비해 상대적으로 납세비용이 높은 제도이다. 민간부문의 경

우 초기에는 자신의 납세액을 신고·납부하기 위해 높은 납세비용을 지불하나, 시간이 지나면서 정보기술의 진보 및 정보화의 진전에 따라 이러한 납세비용은 줄어들기 마련이다. 결과적으로 장기적인 관점에서는 정부부과제도보다 신고납부제도가 사회비용을 낮출 수 있는 제도이다. 그러므로 조세행정체계에서 정부부과제도보다는 신고납부제도를 근간으로 선택해야 할 논리적 근거를 가지게 되는 것이다.

James and Wallschutzky(1995)는 미래의 조세행정체계는 신고납부제도(self-assessment)와 자발적 납세협력(voluntary compliance)을 바탕으로 하지 않고는 조세행정이 성공적으로 수행될 수 없다고 주장하고 있다.<sup>13)</sup> 이는 사회가 급속도로 변화함에 따라 납세자 개인의 소득에 대한 정보도 다양하게 변화하게 되어, 정부에서 이들 정보를 세밀히 포착하는 데에는 한계가 있기 때문이다. 먼저 경제적 환경의 변화를 보면, 소득원이 점차로 다양해져 근로소득 중심에서 자본소득, 해외로부터의 소득 등 납세자 한 사람의 소득 종류가 매우 다양해지고 있다. 신고납부제도하에서는 납세자가 자신의 납세액을 신고·납부하는 의무를 가지므로 납세자의 납세비용이 높아질 수 있으나, 여러 가지 형태의 신고방법과 기술의 개

12) 조세로 인한 비용은 크게 세 가지로 나누어 생각할 수 있다. 즉 조세로 인해 야기되는 경제의 비효율성으로 인한 비용 (efficiency cost), 조세제도를 집행하는 데 필요한 행정비용(administration cost), 납세자가 자신의 납세와 관련하여 필요한 납세비용(compliance cost)이다. 여기서 납세비용은 납세협력비용, 납세순응비용 등으로 다르게 표현되기도 한다. 일반적으로 행정비용과 납세비용을 합한 비용을 조세제도를 운영하는 데 필요로 하는 비용이란 의미로 운영비용이라고 한다. 이러한 개념에 대한 자세한 논의는 팻택원(1994)을 참조하기 바란다.

13) The shape of successful future tax administration is likely to be based on the twin pillars of self-assessment and voluntary compliance.

발로 인해 납세비용을 얼마든지 줄일 수 있다. 또한 납세자들의 교육 수준이 점차로 높아짐에 따라 신고납부에 따른 한계비용이 얼마든지 줄어들 수 있는 여지가 있다.

신고납부제도를 바탕으로 조세행정체계를 갖추되, 조세행정은 납세자의 납세비용을 최대한 줄여 나가는 방향으로 나아가야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 제도 자체가 간단하여야 하고, 홍보 및 교육을 통해 인식의 범위를 넓혀야 하며, 신고절차도 간단해야 한다. 즉, 납세자가 조세제도에 대해 정확히 이해할 수 있도록 조세제도가 간소화되어야 한다. 그러나 조세제도가 아무리 간소하다고 하더라도, 납세자가 완전히 인지하기란 쉬운 일이 아니다. 그러므로 조세행정은 꾸준한 교육과 홍보를 통해 납세자들의 조세제도에 대한 인식을 높여야 한다. 아울러 납세자들이 자진납세하는 절차가 간단하여 쉽고 빠르게 납세의 의무를 마칠 수 있도록 해야 한다.

### 3. 국세행정조직의 개편

국세행정 조직개편의 기본방향은 세목별 조직에서 기능별 조직으로 전환하는 것이다. 국세청 개청 이래로 세목별 조직으로 운영함에 따라 비효율적인 요소를 많이 내포하게 되었다. 즉, 정부부과제도에 따라 행정조직을 운영하기 위해서는 세목별로 나누어 납세자들에 대한 정보를 파악하여야 한다. 이에 따라 같은 납세자에 대해서도 다른 세목을 담당하는 부서에서 자료관리 및 세무조사를 중복적으로 하는 비효율적인 결

과를 낳게 되었다.

신고납부제도하에서는 세목별 조직체계보다 기능별 조직체계가 더욱 효율적이다. 신고납부제도하에서 국세행정의 주된 기능으로는 신고, 조사, 납세 서비스 제공 등을 들 수 있다. 이러한 기능들은 세목과 관계없이 모두 공통적으로 적용되므로 기능별로 조직체계를 구성하는 것이 훨씬 효율적이다.

### 4. 평가

국세행정개혁의 기본방향은 신고납부제도의 정착이다. 우리나라의 세정기반은 명목적으로는 신고납부제도를 이루고 있지만, 실제로는 정부부과제도로 운영되었다. 1996년 소득세 부문에서 신고납부제도를 도입하였다고 해서 과거 정부부과제도로 운영되었던 관행을 하루아침에 바꿀 수 없다는 논리가 지배적이었다. 물론 우리나라 납세자의 납세의식 수준을 볼 때 충분히 공감되어는 논리이다. 그러나 조세행정이 나갈 방향이 신고납부제도밖에 없다는 것은 선진국을 포함하여 공통적으로 느끼는 정책방향이다. 이는 경제활동이 복잡해지고, 행정비용이 한정이 되어 있는 현실에서 어쩔 수 없는 방향이자 바람직한 것이다.

조세행정은 신고납부제도를 근간으로 납세자의 자발적인 납세협력을 유도하여야 한다. 그런데 조세행정력에는 한계가 있으므로, 효과적으로 납세자의 납세협력행위를 유도하는 수단으로 세무조사를 활용하여야 한다. 그리고 세무공무원의 수를 늘릴 수는 없지만, 세무조사 및 가산



세 수준을 조절함으로써 납세자의 성실납부를 얼마든지 유도할 수 있다. 또한 세무조사를 효율적으로 추진하기 위해서는 관련 납세정보가 모두 축적되어야 한다. 즉, 정보와 세무조사라는 정책수단을 사용하여 선진세정의 체계를 갖출 수 있는 것이다.

과거 납세자료 위주의 세정체계로는 절대 세정 개혁을 성공적으로 수행할 수 없다. 자료체계는 세무공무원보다는 전산에 대한 투자를 확대하여 정보의 축적을 통해 저절로 흘러가게 해야 한다. 즉, 세무조사 위주로 인적자원을 배분할 필요성이 있는 것이다.

국세청의 개혁방향은 이처럼 신고납부제도의 정착을 위해 세무조사와 납세서비스 위주의 세정체계를 확립하는 것이다. 그래서 정부부과제도의 수단인 지역할당제를 과감히 철폐하였고, 표준소득률도 폐지할 예정이다. 또한 개청 이후 지금까지 운영하였던 세목별 조직을 기능별 조직으로 개편하는 등 개혁다운 개혁을 시도한 것이다.

현재 국세청에서 추진중인 세정개혁은 개청 이래 처음으로 개혁다운 개혁이라 할 수 있겠다. 과거에도 세정개혁이라는 기치를 내걸고 해마다 추진해 왔었지만 개혁이라기보다는 단기적인 홍보 위주의 가시용이 대부분이었다. 이번에 추진중인 세정개혁이 과거와 다른 점은 국세행정이 앞으로 지향해야 할 방향에 대한 확실한 방향을 제시하였고, 이를 바탕으로 국세청 내부의 고통 혹은 비용을 기꺼이 치를 의지를 충분히 보여주었다는 것이다.

현재의 개혁방향에서도 제시되고 있지만, 성공적 개혁을 위해 재삼 강조하는 의미에서 향후 지속적으로 추진해야 할 과제를 제시한다. 첫째, 다시 한번 신고납부제도 정착의 중요성을 강조하고 싶다. 우리나라 납세자의 납세의식 수준은 너무도 낮은 것이 사실이나, 이러한 현실을 너무 강조하다 보면 개혁방향을 잃어버리기 쉽다. 개혁은 이상이므로, 현실 논리는 개혁방향에 대해 항상 도전을 가해올 것이다. 기왕 추진한 개혁의 성공을 위해, 현실논리를 극복하기 위해 홍보, 교육 등의 정책수단을 최대한 활용해야 한다. 우리와 상황이 너무도 유사한 나라로 영국을 들 수 있다. 영국은 1996년 소득세제에 대해 신고납부제도를 도입한 후, 오래된 납세자의 관행을 변화시키기 위해 엄청난 예산을 홍보 및 교육에 투자하여 신고납부제도의 정착을 단시일 내에 성공시켰다. 이 예에서 우리가 배워야 할 시사점이 있다.

둘째는 세무조사에 대한 투명성의 확보이다. 세무조사가 투명하지 못하면 국세청의 세무조사라는 정책수단에 대해 납세자의 신뢰가 형성될 수 없다. 세무조사가 조세행정 목적 이외의 정책수단으로 활용된다는 납세자들의 선입관을 바꾸어야 한다. 이를 위해서는 세무조사 대상자 선정 및 구체적 과정을 납세자들에게 모두 밝혀야 한다<sup>14)</sup>. 이러한 투명한 규율 속에서 납세자는 성실납부를 할 것인가에 대한 고민스런 게임을 세무당국과 하게 되는 것이다. 정치권에서 있었던 세풍사건과 같은 예는 국세청으로 보면 불명예이지만, 보는 관점에 따라서는 절호의 찬스가 될

수 있다. 국민들의 관심이 높은 시기에, 투명한 세무조사를 위한 구체적이고 종합적인 개편안을 제시하면, 정치권의 영향에서 국세청이 벗어날 수 있게 되는 것이다.

아무리 이상적인 개혁이라고 해도 추진력이 없으면 절대 성공할 수 없다. 이제 개혁방향을 확고히 세웠으니 구체적인 실행안을 통해 추진해 나가야 한다. 국세청 내부의 공감대 형성과 외부 전문가의 지원, 홍보 및 교육 등과 같은 수단을 최대한 활용하여 추진하게 되면 그 효과는 가속화될 것이다.

## V. 정보기술의 발달과 조세행정의 변화

### 1. 조세정책에서 정보의 중요성

우리나라 조세정책의 대표적인 문제점으로 탈세, 소득계층간 세부담 불공평성, 세무부조리 등을 들 수 있다. 이러한 문제들에 대한 요인은 여러 가지 관점에서 조명해 볼 수 있지만, 정보측면에서 보면 세무당국과 납세자간에 비대칭적인 정보관계를 유지하기 때문이다. 즉, 세무당국은

납세자들의 소득구조에 대한 완전한 정보를 가지고 있고, 납세자들은 어려운 세제 및 세정절차에 대한 완전한 정보를 가지고 있다고 가정해 볼 때, 이러한 문제점은 대부분 해결될 수 있을 것이다. 그러므로 합리적인 조세정책을 정착시키기 위해서 정보는 매우 중요한 역할을 한다고 할 수 있다.

지금까지 조세행정에서 완전한 조세정보를 세무당국과 납세자들이 공유하기에는 여러 가지 문제가 있었으므로 현실화될 수 없었다. 이는 완전한 정보공유를 위한 정보기술이 세무당국과 납세자들에게 완전히 보급되지 않았기 때문이다.

현대에 있어서 가장 커다란 환경변화로 개방화와 정보기술의 발전을 들 수 있다. 이러한 환경변화로 인해 기존의 패러다임이 변할 수밖에 없게 되었고, 조세행정도 이러한 환경변화에 따라 가장 민감하게 변할 수밖에 없다<sup>14)</sup>. 과거의 낡은 정보기술체계하에서 납세자들이 특정정보에 접근하는 데에는 비용이 수반되었으므로 정보보급에 한계를 가질 수밖에 없었다. 그러나 정보기술이 점차로 발전함에 따라 납세자들은 새로운 정보기술을 통하여 정보에 대한 접근이 쉽고 또한

14) 객관적이고 과학적인 세무조사 선정이 이루어지는 대표적인 국가로 미국을 들 수 있다. 탈세자의 특성에 따른 유형을 객관적으로 파악하기 위한 자료로 TCMP(Tax Compliance Measurement Program) 활용이 널리 알려져 있다. 이 자료는 3년 주기로 약 5만명 정도의 납세자를 선정하여 심도 있게 세무조사를 실시한 후, 개별 납세자에 대한 성실납세 실태를 데이터베이스로 축적한 것이다. 이 자료를 활용함으로써 납세자 유형별 성실도 분석이 가능하고, 이를 바탕으로 가장 탈세의 확률이 높은 납세자를 선정하는 기초자료로 활용한다. 무작위 추출보다 이 자료의 분석결과를 바탕으로 추출할 경우 더욱 효과적이며 효율적인 세무조사를 시행할 수 있다. TCMP 자료를 사용한 분석결과는 세무조사 대상자를 선정하는 과학적인 절차인 DIF(Discriminant Function)의 개발에 중요한 자료로 사용된다.

15) 디지털 경제로의 변화가 주는 의미에 대한 미국 상무성의 종합적인 고찰은 노영훈·심재진(1999)을 참조하기 바란다. 특히 기술개발로 인한 조세행정의 변화 및 조세정책상의 주요 현안에 대한 연구는 최근에 매우 활발하게 진행되고 있다. 노영훈·홍범교·연태훈(1999), Baldwin(1996), Bonnet(1998), Fox(1997), Jenkins(1996) 등을 들 수 있다.



〈표 9〉 정보화 지수의 국제비교

(단위: %)

국가명	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	증가율
한국	63	82	100	120	147	178	244	339	27.0
미국	930	993	1,052	1,101	1,152	1,175	1,193	1,200	3.7
영국	496	545	593	653	785	920	1,012	1,141	12.6
독일	292	334	422	553	673	776	896	1,079	20.5
프랑스	382	437	518	579	699	775	926	1,052	15.6
일본	43	562	663	752	841	911	996	1,095	12.1
대만	109	138	180	215	264	315	386	489	23.9
싱가포르	87	120	171	239	314	417	541	728	35.6
홍콩	168	225	297	393	524	671	836	1,022	29.4

자료: 문춘걸·나성린(1999).

별다른 비용 없이 가능하게 되었다. 이러한 환경 변화는 조세행정을 새로운 패러다임으로 나아가게 할 것이며, 현재 우리나라가 겪고 있는 조세 정책상의 문제를 근본적으로 해결할 수 있을 것이다.

## 2. 정보화의 추세

세계는 정보화라는 구조변화를 빠른 시간 내에 달성하기 위해 경쟁을 하고 있다. 정보화는 정보 기술의 보급과 사회구성원들의 정보이용실태 등에 의해 이루어지는 총체적인 개념이다. 우리나라

의 정보화는 좁은 국토, 정보화에 대한 높은 수요 등과 같은 요인에 의해 비교적 빠른 속도로 진행되고 있다. 〈표 9〉는 우리나라 정보화 정도를 국제적으로 비교한 결과이다<sup>16)</sup>. 절대적인 수치에서는 아직 선진국에 미치지 못하지만, 증가하는 속도는 싱가포르, 홍콩 다음으로 높은 수준임을 보여주고 있다. 그러므로 이러한 속도를 지속적으로 유지할 때, 향후 우리나라는 선진국 수준의 정보화를 달성할 수 있을 것이다.

우리나라의 정보기술과 정보수요를 좀더 구체적으로 살펴보면 〈표 10〉과 같다. 먼저 정보기술의 보급을 개인용 컴퓨터 보급대수를 통해 살펴

16) 정보화를 하나의 지표로 나타내는 작업은 매우 어렵다. 한국전산원에서는 국가별 정보화 지수를 비교한 결과를 발표하고 있다. 한국전산원 발표자료는 정보화를 계산하는 데 있어서 개별 구성요소들의 가중치를 주관적으로 처리하는 단점이 있다. 이에 따라 분석결과도 일반적인 직관에 대치되는 국가들이 있다. 문춘걸·나성린(1999)은 가중치를 결정하는 데 있어서 객관적인 과정을 거쳤으며, 일반적인 직관과 일치하므로, 이 결과를 이용하도록 한다.

〈표 10〉 우리나라의 정보수요 추이

(단위: 대, 명, %)

	정보장비수요		정보수요	
	100명당 PC 보급수	전년대비 증가율	1000명당 인터넷 이용자수	전년대비 증가율
1990	3.72	-	-	-
1991	4.53	21.8	-	-
1992	5.68	25.4	-	-
1993	6.84	20.4	-	-
1994	8.64	26.3	1.76	-
1995	10.77	24.7	2.84	61.4
1996	13.17	22.3	6.54	130.3
1997	15.07	14.4	15.22	132.7

자료: Yearbook of Statistics, Telecommunication Services Chronological Time Series, Internet Industry Almanac, Computer Industry Almanac Inc.

보면, 1990년에 인구 100인당 3.7대에서 1997년에 15대로 5배 가량 증가하였음을 알 수 있다. 또한 이러한 정보기술 장비의 증가율보다 정보에 대한 수요의 증가율이 월등히 높음을 알 수 있다. 인터넷 사용자 수를 보면, 1996년 및 1997년에 전년 대비 130% 정도 증가하는 엄청난 변화를 볼 수 있다. 그러므로 인터넷을 통한 정보수요의 증가가 조세행정에도 커다란 변화를 가져다 줄 수 있음을 시사하는 것이다.

### 3. 정보화에 따른 조세행정의 변화

#### 가. 홈페이지 활용

국세행정개혁안 중 정보화 관점에서 획기적인 수단으로, 1999년 3월에 개설하여 운영하기 시작

한 국세청 홈페이지를 들 수 있다. 홈페이지의 이용을 통해 납세자들은 조세관련 정보를 비용부담 없이 빠르게 확보할 수 있고, 또한 납세자들에 대한 완전한 조세정보체계를 구축할 수 있는 획기적인 매개체로서 작용하게 될 것이다. 납세자들이 국세청의 홈페이지(<http://www.nta.go.kr>)를 통해 얻을 수 있는 정보로는 크게 다음의 네 가지로 나눌 수 있다.<sup>17)</sup>

- (1) 조세제도 및 세정에 대한 정보
- (2) 세무서 업무
- (3) 조세정책 및 행정에 대한 의견 제공
- (4) 기타 관련정보

〈표 11〉은 홈페이지를 개설한 이후 이러한 정보

17) 국세청 홈페이지의 내용에 대한 구체적인 사항은 〈부표 1〉을 참조하기 바란다.



〈표 11〉 국세청 홈페이지 방문자 수의 추이 (1999년) (단위: 명)

구분	계	1일 평균
3월	77,286	2,683
4월	43,011	1,387
5월	65,113	2,100
6월	66,753	2,225
7월	101,614	3,278
8월	64,648	2,085
9월	78,329	2,611
10월	85,714	2,857
11월	85,554	2,851
12월	201,349	6,495
계	863,592	2,822

자료: 국세청 내부자료.

들에 대한 납세자들의 사용실태를 보여준다. 하루 평균 홈페이지 사용자 수는 약 2,800명 수준이며, 증가속도가 매우 빠른 추이를 보여준다<sup>18)</sup>.

### 나. 인터넷을 이용한 세무신고

정부부과제도하에서는 납세자들이 세무신고를 할 경우, 담당공무원과 상의하기 위해 반드시 관할 세무서를 방문하였다. 그러나 신고납부제도하에서는 납세자 본인의 신고액은 본인의 책임이므로, 세무공무원과 개별적으로 접촉할 필요가 없다. 이에 따라 세무서를 방문할 필요가 없이, 우편신고를 통한 세무신고가 권장되었다. 그

리나 우편신고는 신고내용이 납세자로부터 세무공무원에게 전달될 때까지 상당한 시간이 소요되며, 납세자 입장에서는 우체국의 이용과 같은 부담이 여전히 존재하게 된다.

인터넷을 이용한 세무신고는 납세자 입장에서 거의 비용이 들지 않고, 빠른 시간 내에 신고내용이 세무공무원에 전달되는 장점이 있다. 신고납부제도하에서는 인터넷을 이용한 세무신고가 가장 효과적이며 효율적인 신고방법이 될 수 있을 것이다.

인터넷을 이용한 세무신고가 장기적으로 나아가야 할 신고방법이지만 아직까지 실용화 단계는 아니다. 2000년 상반기부터 부가가치세 신고에 대해 세무대리인을 통할 경우, 전자신고가 가능하도록 준비단계에 있다. 향후 모든 세목에 대해 전자신고가 활성화될 경우, 납세자의 납세협력비용과 세무당국의 행정비용은 급격히 줄어들 것이며, 신고납부제도의 정착을 가속화시키는 결과를 가져다 줄 것이다.

국세행정에서는 납세자의 전자우편주소를 파악하여, 개별 납세자들에게 관련 세무정보를 제공할 수 있도록 계획하고 있다. 개별 납세자의 전자우편을 통한 정보 제공은 낮은 행정비용으로 해당 납세자의 특성을 최대한 고려하여 납세 서비스를 제공할 수 있다. 이는 세무당국과 납세자간 정보의 흐름이 적시에 그리고 빠른 시간 내

18) 인터넷이 활용되는 예를 보면, 1999년 2기 부가가치세 확정신고 및 1999년 귀속 면세사업자 사업장 현황신고에 대한 구체적인 절차 및 양식을 인터넷에 게시하였다. 이에 따라 납세자는 인터넷을 통해 쉽게 작성요령을 파악할 수 있고, 신고서식을 구할 수 있게 되었다. 부가가치세 신고요령에 대한 접속건수가 3개월간 (1999년 10~12월) 약 9,600건에 달하고 있다.

에 이루어질 수 있도록 하기 때문에 비대칭적 정보로 인해 야기되는 여러 가지 문제를 해결할 수 있다. 향후 모든 납세자가 전자우편주소를 가지게 되는 체계하에서는 투명한 세무행정체계를 쉽게 구축할 수 있을 것이다.

다. 「조세 / 재정 정보 데이터베이스」 구축

납세자들의 조세정책에 대한 관심은 점차로 높아지고 있다. 조세정책에 대한 관심은 먼저 납세자 본인의 세부담뿐만 아니라, 조세정책 전반에 대한 관심을 높일 것이다. 이는 결과적으로 조세정책의 방향에 의하여 납세자 본인의 세부담이 결정되기 때문이다. 이에 따라 학계 및 시민단체 등에서 조세정책 전반에 대한 정보수요가 강하게 표출되고 있다.

과거 우리나라의 조세정책에 대한 관심은 매우 저조하였다. 조세는 국민들에게 부담을 주는 것이므로 국민들은 조세정책에 대해 부정적인 선입관을 가지고 있다. 납세자들의 조세정책에 대한 무관심, 감정적이며 부정적인 태도로 인해 아무리 합리적인 조세정책을 입안하였다고 해도, 납세자들을 논리적으로 설득하기에는 어려운 측면이 있다는 사실을 부정할 수 없다. 그러나 납세자의 세부담이 증가하고, 정부정책에 대한 국민들의 비판기능이 점차로 자리잡게 됨에 따라, 조세정책의 합리성에 대한 논리적 비판이 서서히 표출되고 있다. 이러한 변화는 합리적인 조세정책을 입안하는 데 바람직한 사회변화로써, 조

세정책에 대한 납세자의 이해도를 높이기 위해 필연적으로 겪어야 하는 과정인 것이다.

조세관련 정책은 비교적 전문적인 지식을 바탕으로 이루어지기 때문에 관련 정책입안자를 중심으로 조세관련 정보가 집중되는 면이 있다. 조세관련 정보가 체계적으로 정리되지 않아, 일반 납세자들이 관련정보에 접근하는 데에는 여러 가지 제약이 있다. 조세정책 정보에 대한 납세자들의 수요에 맞추어, 관련 자료를 인터넷을 통해 쉽게 접근할 수 있게 함으로써, 조세정책에 대한 정책입안자와 납세자들 간에 논리적인 토론을 좀더 효율적으로 추진할 수 있을 것이다. 또한 조세정책에 대한 정보를 구축하여 정책입안자, 학계 등에서 필요로 하는 자료를 적시에 비용 없이 제공함으로써, 과학적인 조세정책 과정을 이룩할 수 있을 것이다. 조세정책의 정보화는 정책입안자, 학계, 관련 연구자들이 조세정책을 입안하고 평가하는 데 필요한 정책간접자본으로 정보화 시대에 우선적으로 추진되어야 할 과제인 것이다.

한국조세연구원에서는 2000년 3월에 「조세 / 재정 정보 데이터베이스」를 완료하였다. 국세청의 홈페이지는 개별 납세자의 납세와 관련한 정보 및 서비스를 제공하는 것이 주된 목적이다. 반면, 「조세 / 재정 정보 데이터베이스」는 조세정책에 대한 정보로서 관련 공무원, 학계, 연구기관, 시민단체들을 주된 대상으로 하여 구축되었으며, 인터넷을 통해 쉽게 접근할 수 있다<sup>19)</sup>. 납

19) 조세/재정 정보 데이터베이스를 접근할 수 있는 사이트는 'http://www.tax.re.kr' 혹은 'http://www.kipf.re.kr' 이다.



세자의 개별납세와 관련된 정보가 아닌, 조세정책에 대한 정보를 구축함으로써 과학적인 조세정책 과정을 거치고, 논리적인 토론문화를 정착시키는 데 일조할 것이다.

한국조세연구원의 「조세/재정 정보 데이터베이스」에 포함된 내용은 크게 다음과 같이 나눌 수 있으며, 이를 바탕으로 계속적으로 보완하여 2000년 12월에 완전한 체계를 구축할 계획이다.

- (1) 조세/재정 관련서적 목록색인
- (2) 조세/재정 자료 이미지
- (3) 국가별 조세법령집 텍스트
- (4) 조세/재정 해외 박사 학위논문 이미지
- (5) 조세/재정 관련 국내의 통계자료
- (6) 조세/재정 관련 국제기구 발간자료
- (7) 대국민 조세/재정 생활정보

#### 4. 정보기술의 발달과 조세행정의 미래

정보기술의 발달이 조세행정에 미치는 가장 중요한 영향은 투명성의 확보이다. 아울러 정보기술로 인해 납세자의 납세협력비용과 세무당국의 행정비용을 대폭 절감할 수 있다. 정보기술은 조세행정 운영비용을 최소화하면서 과세기반의 투명성을 확보할 수 있는 가장 효과적인 정책수단이므로, 대폭적인 투자를 필요로 한다.

정보기술 및 정보화로 인한 조세행정 개혁을 성공적으로 달성하기 위해서는 세무당국의 납세자별 소득 및 지출정보에 대한 자료 구축이 선행되어야 한다. 이는 정보기술에 대한 투자에 앞서

납세자들의 과세관련 정보는 모두 국세청에 의무적으로 제공되는 체계를 갖추어야 하고, 납세자들의 거래관행이 투명하게 파악될 수 있도록 신용카드 및 직불카드 사용이 활성화되는 환경의 정착이 전제가 되어야 한다. 이에 대한 제도적인 요건은 이미 추진중에 있으므로, 세무당국의 납세자별 과세관련자료 확보수준은 획기적으로 높아질 것이다.

정보기술은 하루가 다르게 발전하기 때문에 발전속도에 비례하여 조세행정의 체계도 급격히 변화할 것으로 예상된다. 정보기술의 수준이 높아지게 되면, 개별 납세자는 고유번호를 가지고, 이 계좌를 통해 모든 소득 및 지출거래가 이루어질 것이다. 그러므로 납세자별로 여러 가지 소득과 개별물품에 대한 지출이 세무당국의 전산망에 입력될 것이므로 투명한 과세기반을 토대로 납세가 이루어질 것이다.

정보기술 및 정보화를 통해 투명한 과세기반을 완전히 달성한 후에는 추가적인 행정비용이 거의 없어도 조세행정체계를 유지할 수 있으며, 또한 다음의 조세환경의 미래에 대한 예시에서 나타나는 것과 같이 납세자의 납세협력비용도 거의 없을 것이다.

정보기술과 정보화로 인해 변화하는 조세환경의 미래를 몇 가지 예로써 제시해 본다.

##### 가. 개별 납세자의 미래

납세자 A의 가족 구성원은 아내, 딸 1명 모두 3명이며, 소득원으로 근로소득, 금융소득, 재산소득을 가지고 있다. 근로소득은 회사에서 국세

청에 소득정보를 제공하고, 금융소득은 은행 및 증권회사에서 납세자별 이자 및 배당소득에 대한 정보를 주기적으로 국세청에 제공한다. 재산소득은 임차인의 신고내용에 따라 국세청 자료망을 통해 자동검증된다.

A가 물품을 구입하려고 할 때, 계산서에 놓여 있는 지문감식기로 본인을 증명하고, 구입한 가격에 대해 비밀번호로 서명한다. 또한 식당에서 음식을 먹은 후에는 종업원이 지문감식기를 가지고 오고, A의 지문 확인과 함께 A의 은행구좌에서 자동적으로 인출되게 된다. A는 현금이나 신용카드 등 지출을 할 때 필요로 하는 것은 아무 것도 없으므로 지갑도 없다.

A는 본인의 전자우편함에서 국세청 발신의 메일을 읽는다. 국세청의 주민전산망을 통해 수신한 정보인데, 납세자 A가 부모님 댁에서 분가한 사실 여부를 확인하는 것이다. 1개월 전에 부모님 댁에서 분가한 A는 사실을 확인해 준다. 국세청 전산망에서는 주민전산망을 통해 얻은 가구구성원 변동에 대한 정보를 자동적으로 통보 받고, 해당 납세자에게 전자우편으로 확인한 것이다. 국세청에서는 확인과 함께 A에 대한 가구정보를 수정하고, 부모님과 동거함으로써 혜택을 보는 부모동거소득공제를 적용하지 않는다.

연초에 A는 국세청으로부터 전자우편을 받는다. 한 해 동안의 소득종류별 소득금액, 의료비용, 보험료, 교육비 등의 지출이 자세히 기록되어 있다. 이를 바탕으로 소득공제 및 세액공제를 한 후 A가 납부하여야 할 소득세액이 적혀 있다. 아울러 1년 동안 소비를 하면서 본인이 부담한

소비관련 세액이 항목별로 자세히 기록되어 있다. 한 해 동안 A가 부담한 전체 세금내역의 세목별 파악이 가능한 것이다.

A는 국세청에서 계산한 소득세액이 정확하므로, 비밀번호 입력과 함께 승인을 함으로써, A의 은행구좌에서 국세청으로 자동납부되게 된다. 소득세 납부와 관련하여 A가 소비한 시간은 단 5분이었다.

#### 나. 조세정책 수립과정의 미래

국세행정전산망에는 개별 납세자 단위로 가구 특성, 소득정보, 항목별 지출정보가 납세자에게 소득이 있는 이후부터 연도별로 상세히 축적되어 있다. 연초가 되면 정책입안자는 국세행정전산망에 있는 납세자별 세목별 세부담 자료를 사용하여, 세목별 형평성을 분석한다. 소득세, 소비과세, 재산과세의 형평성을 여러 가지 특성별로 분석하는데 분석 프로그램은 이미 개발되었으므로, 지난해 납세자별 세부담 자료를 사용하여 결과를 얻는데 한 시간으로 족하다. 이러한 작업은 매년 연초에 이루어지고, 이 결과는 수시로 지난해의 조세정책이 문제가 있었는지 정책입안자들간에 토론을 하는 기초자료로 활용된다. 이 분석결과는 바로 인터넷을 통해 공개되며, 학계 및 연구소에서 언제든지 사용할 수 있도록 한다. 또한 학계 및 연구기관에서 필요로 하는 연구목적에 맞게 분석이 가능하도록, 국세행정전산망에 있는 납세자별 세부담 자료를 사용할 수 있도록 한다. 이때, 납세자 개별신원을 보호하기 위해 납세자의 이름, 주민등록번호, 주



소 등에 대한 정보는 모두 지워버리고 인터넷으로 사용할 수 있도록 한다.

학계 및 연구기관에서는 새롭게 개발된 고도의 방법론을 사용하여 분석한 후, 정책입안자가 발견하지 못한 요인을 설명하고, 이를 인터넷에 올린다. 국회를 포함한 조세관련 모든 전문가들은 이 결과에 대해 토론을 하고, 합리적인 조세정책을 모색한다. 이러한 과정을 통해 결정된 최종안은 시민단체가 앞장서서 납세자들을 설득하고 정책집행이 가능하도록 한다.

## VI. 결론

조세행정의 일차적인 기능은 조세제도가 현실에 잘 반영될 수 있게 하는 것이다. 아울러 납세자의 납세협력비용과 세무당국의 행정비용을 포함한 조세운영비가 최소화되도록 하는 것이다.

납세자가 세법에 정해진 대로 성실납부하도록 유도하기 위해서는 세무조사 및 가산세 등과 같은 여러 가지 정책수단을 적절히 활용하여야 한다. 현재 우리나라의 탈세 및 체납액 수준을 볼 때, 상대적으로 납세자의 성실납부가 저조한 실정이다. 그러므로 조세행정의 정책수단을 강화할 필요가 있다.

과거 우리나라 국세행정의 기본철학은 정부부과제도를 바탕으로 한 것이었다. 이에 따라 탈세, 계층간 세부담의 불공평성, 세무부조리가 조세정책상의 고질적인 문제점으로 대두되었다. 이러한 문제를 근본적으로 해결하기 위해 국세청에서는 1999년에 국세행정개혁을 단행하였

다. 1999년의 개혁안은 기존의 홍보 위주의 개혁안과는 달리, 오랫동안 관습으로 유지되고 있던 조세행정의 근본철학을 바꾸는 개혁다운 개혁으로 평가할 수 있다. 즉, 정부부과제도에서 신고납부제도로 조세환경을 바꾸고 세무조사와 납세서비스 기능을 강화하여 자발적 납세협력을 유지한다는 것이 기본골격이며 이는 바람직한 방향이다.

정보기술과 정보화는 조세행정의 개혁을 가속화시킬 수 있을 것이다. 정보기술 발전을 통한 정보화에 따라 납세자와 세무당국이 신속하게 정확한 조세관련 정보를 확보함으로써 투명한 조세행정 체계를 확보할 수 있을 것이다.

우리나라의 정보기술 발전수준과 정보화의 진행속도는 매우 빠르므로, 정보기술 및 정보화를 통한 조세행정의 변화는 신속하게 이루어질 것이다. 국세청의 홈페이지를 통해 개별납세자가 필요로 하는 세무업무를 비용부담 없이 빠르게 처리할 수 있게 되었다. 또한 전자메일을 통한 세무신고는 납세자의 협력비용을 대폭 줄여줄 수 있으며, 국세청에서 개별 납세자의 전자메일을 통해 관련 세무정보를 제공하는 것으로 낮은 행정비용으로 개별 납세자의 특성을 고려한 수준 높은 서비스를 제공할 수 있다.

한국조세연구원에서 개발한 「조세/재정 정보 데이터베이스」는 조세문헌 및 정책관련 정보를 인터넷을 통해 제공함으로써, 정책입안자, 학계 및 시민단체 등에서 관련 정보를 신속하게 활용할 수 있게 되었다. 이는 향후 과학적인 조세정책 수립을 위한 여건을 조성하는 데 일익을 담당

할 것이다.

정보기술의 발전속도를 볼 때, 미래의 조세행정 변화에 대해 예측하기가 어렵다. 그러나 정보기술의 도입과 정보화를 통해 납세자의 납세협력비용과 세무당국의 조세행정비용은 점차로 감소할 것이다. 또한 투명한 과세기반 조성을 위한 가장 효과적이며 효율적인 방법이 정보기술과 정보화이므로 국세행정에서는 이에 대한 지속적이고 과감한 투자를 필요로 한다.

### 참고문헌

곽태원, 『우리나라 조세제도 운영비 추정에 관한 연구』, 연구보고서 94-08, 한국조세연구원, 1994.

노영훈·심재진 (역), 『디지털 경제의 등장과 파급효과』, 한국조세연구원, 1999.

노영훈·홍범교·연태훈, 『전자상거래 관련 조세지원 방향』, 한국조세연구원, 1999.

문춘걸·나성린, 「요인분석에 의거한 국가별 정보화 지수의 측정」, 『응용경제』, 한국응용경제학회, 1999.

박재완·임주영·현진권, 「공공부문 생산성 지표의 개발과 활용」, 최광·임주영(편), 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구(II)』, 한국조세연구원, 1997.

손광락, 『우리나라 가산세 관련제도의 합리화』, 연구보고서 97-12, 한국조세연구원, 1997.

유일호, 「우리나라의 탈세규모 추정: 소득세와 부가

가치세」, 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집 98-01, 한국조세연구원, 1998.

윤종규, 「중소제조업의 이익 및 조세감면 조정을 통한 법인세 평준화에 관한 연구」, 성균관대 박사학위논문, 1999.

현진권, 『국세채납액 발생 억제방안』, 한국조세연구원, 1999.

\_\_\_\_\_, 「소규모사업자에 대한 부가가치세제의 개편 방향」, 현진권(편), 『조세행정과 정책과제』, 연구논문집 98-01, 한국조세연구원, 1998.

현진권·김정훈·김재진·이철인, 『세무분야 부패방지 대책』, 한국조세연구원, 1999.

현진권·윤건영, 「우리나라 조세정책의 평가와 개혁 과제」, 『조세개혁의 방향모색: 한국과 미국』, 연구논문집, 한국조세연구원, 1999.

Allingham, M. and A. Sandmo, "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis," *Journal of Public Economics*, 1972.

Alm, James, "Tax Compliance and Administration," W. Barttey Hildreth and James Richardson (eds.), *Handbook of Taxation*, 1999.

Baldwin, John, "Evolving Taxpayer Information System," *State Tax Notes*, April 8, 1996.

Bird, Richard, "Tax Administration and Tax Reform: Reflections on Experience," J. Khalilzadeh-Shirazi and Anwar Shah(eds.), *Tax Policy in Developing Countries*, Washington, D. C.: The World Bank, 1991.



Bonnett, Thomas. "Technological Change and Tax Policy: The Future of State and Local Tax Structures." *Government Finance Review*, December 1998.

Fox, William (ed.), *Sales Tax in the 21st Century*, Praeger, 1997.

James, Simon and Ian Wallschutzky. "The Shape of Future Tax Administration," International Bureau of Fiscal Documentation, May 1995.

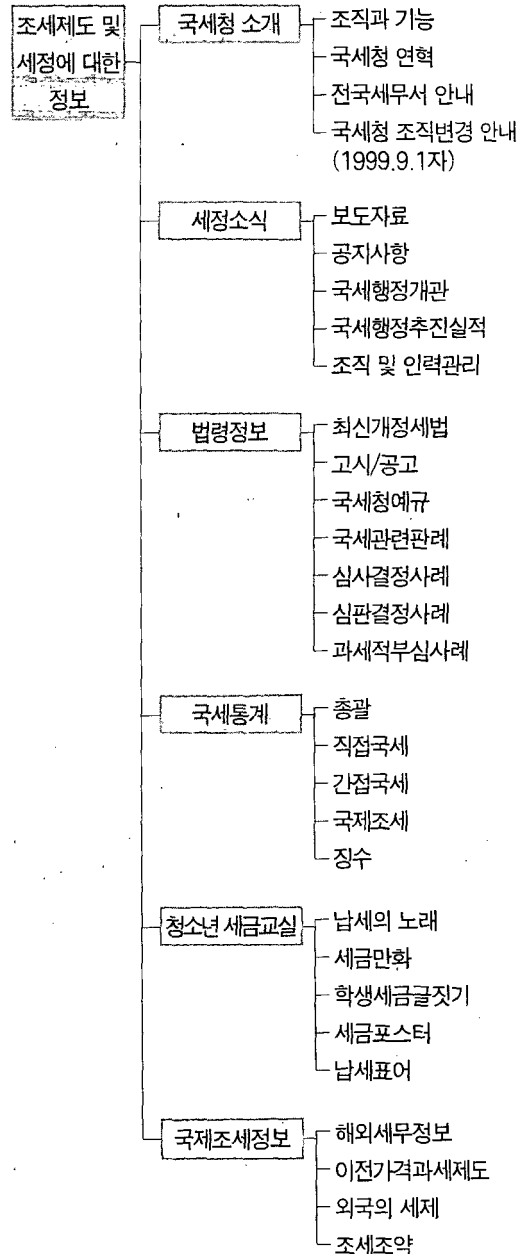
Jenkins, Glenn (ed.), *Information Technology and Innovation in Tax Administration*, Kluwer Law International, 1996.

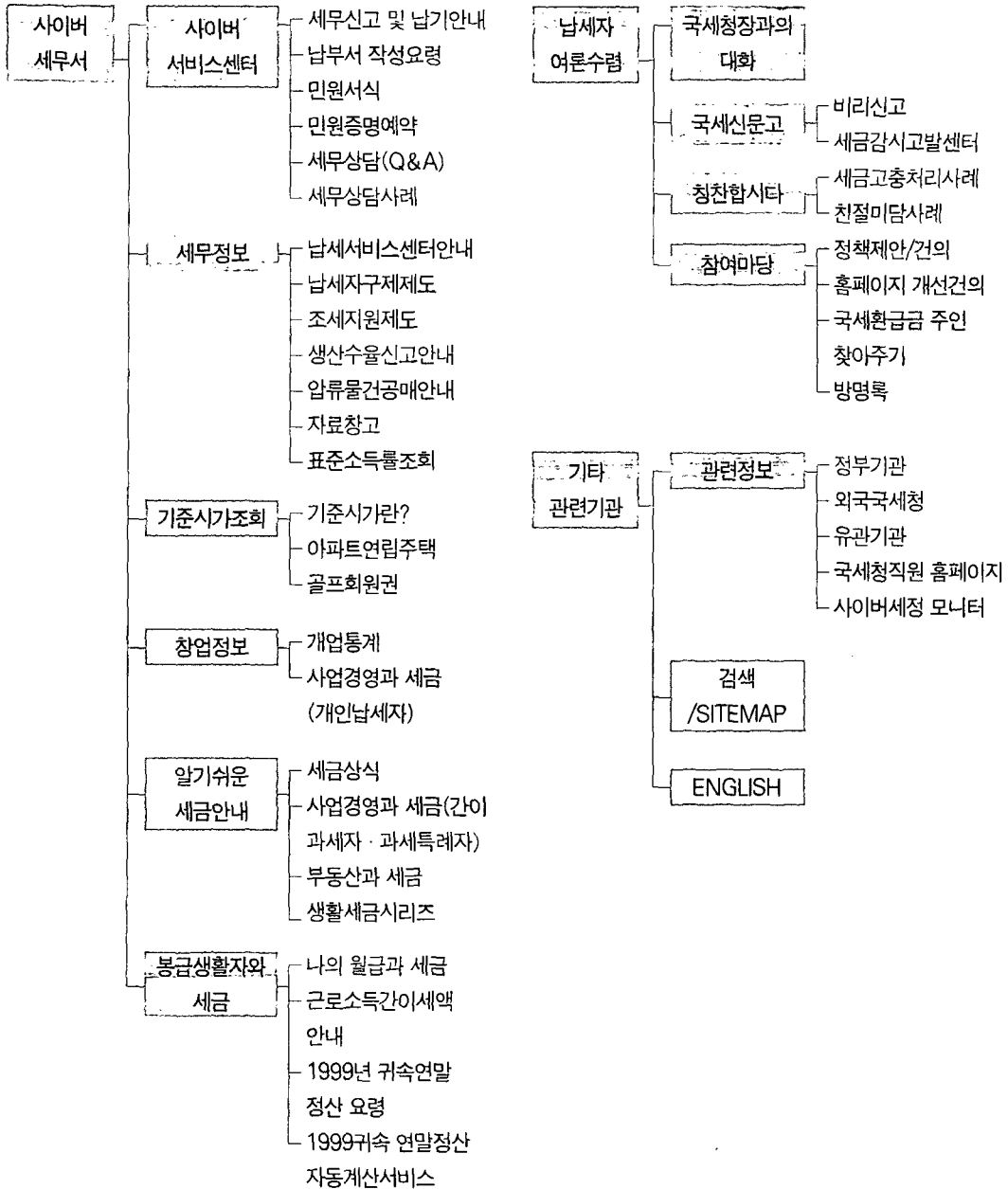
Tanzi, Vito and Anthony Pellechio, "The Reform of Tax Administration," IMF Working Paper 95/22, 1995.

Toma, Eugenia and Mark Toma, "A Congressional Control Model of Treasury Revenue Collection," *Southern Economic Journal* 52, July 1986.

Yoo, Ilho and Jin K. Hyun, "International Comparison of the Black Economy: Empirical Evidence Using Micro-level Data," Working Paper 98-04, Korea Institute of Public Finance, 1998.

〈부표 1〉 국세청 홈페이지 구성도  
(<http://www.nta.go.kr>)





**토론 요약**

**정보기술을 국세행정에 접목시켜야**



**강응선**  
매일경제신문 수석논설위원

오늘 논의의 초점은 주어진 세제에 따라 세부담을 공평하게 하기 위하여 조세행정을 어떻게 할 것인가에 대한 것이다. 과거 한국경제의 개발성공 요인을 얘기할 때 빠지지 않는 부분이 국세청의 빠른 발족이며 이는 외국에서도 상당히 부러워하는 부분 중의 하나이다. 국세청의 발족 이래 1999년만큼 국세청이 환골탈태하는 모습을 보여준 적은 없었다.

작년 국세청 개혁의 주요 골자는 세 가지로 나눌 수 있는데 첫 번째는 세무서 조직을 세목별 조직에서 기능별 조직으로 바꾼 것이고, 두 번째는 납세자 입장에서 국세행정의 서비스 수준을 높이고 어떻게 하면 세금을 편하게 낼 수 있도록 할 것인가에 대한 개혁이고, 세 번째는 인정과 세를 신고납세제도로 전환할 수 있는 체제를 갖추었다는 것이다. 올해부터 신고납세제도가 얼마나 정착될 것인가의 여부에 따라서 우리나라의 국세행정의 선진화 즉, 세부담의 공평성이 달성될 수 있을 것이므로 올해가 매우 중요한 한 해라 할 수 있겠다..

최근의 정보기술(IT)의 발달은 국세행정에 상당한 도움이 될 것으로 판단된다. 1970년대 컴퓨터가 우리나라에 처음 도입되었을 당시에는 국세청이 이 부문에서는 가장 앞서 나갔다. 그러나 그 뒤로는 답보상태에 있었으므로 향후에는 정보기술에 대한 투자를 아끼지 말아야 할 것이다. 정보기술이 국세행정에 접목되면 세 가지의 고질적인 문제 탈세, 세부담의 불공평성, 세무부조리 문제 등이 절반 이상 해결될 것이다.

이러한 기술의 발달과 더불어 중요한 것은 국세청에 종사하는 공무원들의 의식이다. 정보기술의 도입으로 말미암아 국세청 공무원들의 할 일이 없어진다는 우려가 있을 수 있는데 이는 그렇지 아니하다. 오히려 할 일이 더 많아질 것이다. 납세자의 신고납부에 대하여는 친절하게 안내하여 주고 나머지 인력은 조사부문에 대폭 투입되어야 한다. 따라서 세무공무원의 의식이 상당히 바뀌어야 할 것이다.

이를 위한 방안 중 하나의 예로 국세공무원에 대한 처우개선을 들 수 있다. 과거와 같은 대우 수준으로는 선진시대에 맞게 국세공무원의 의식을 바꾸기가 힘들 것이므로 다른 부문에서의 공무원과는 다른 대우방안을 강구하여야 할 것이다.

그리고 정보기술의 도입으로 세무대리인 등의 저항이 예상된다. 이들도 개인의 세테크를 위한 컨설턴트로 변환되어야 할 것이다. 과거와 같은 세법에 의한 단순 대리를 하는 방식으로는 경쟁력이 없어질 것이므로 이 부분에 있어서의 저항

을 국세행정 당국이 어떻게 극복하여야 할 것인가 하는 것도 매우 중요한 문제이다.

신고납세제도를 정착시키기 위해서는 의심나는 부분에 대한 사후 세무조사가 이루어져야 할 것인바, 앞으로는 국세청의 가장 우수한 인력을 조사부문에 투입하여야 하며 그리고 과감한 승진 등 인센티브를 제공하여야 할 것이다. 그리고 세무서별 인력배치를 지역별 특성에 따라 조절해야 할 것이다.

정부부과제도의 대표적인 예인 표준소득률제도를 신고납세제도의 시행으로 인하여 초기에 약간의 탈루가 발생한다 하더라도 빨리 폐지하는 것이 바람직하다.

마지막으로 발제내용 중 중소기업들이 세제감면이 있음에도 불구하고 이를 이용하지 않고 세무당국의 눈치를 보기 위하여 세부담을 연도별로 평준화하려는 경향이 있다는 연구결과를 제시하였는데 이러한 문제에 대한 대안이 무엇인지 묻고 싶고, 또 하나는 신고납세제도를 확산시키기 위한 방안으로 신고서를 작성하기 전에 국세청이 갖고 있는 납세자의 과세자료에 대한 열람이 가능토록 한다면 신고납세제도를 보다 확산 및 정착시킬 수 있을 것이다.

### 시행중인 제도에 대한 홍보 교육도 중요

우선 올해부터 '조세의 날'을 '납세자의 날'로 명칭을 변경한 데 대하여 상당한 의미를 부여하고 싶다. 명칭의 변경은 앞으로 납세자 입



하승수

참여연대 납세자운동본부 실행위원장

장에 서서 조세제도나 조세행정을 펼쳐 나가겠다는 의지를 표명한 것으로 볼 수 있다.

시민단체 활동을 하면서 납세자들의 불만을 여러 가지로 접하게 되는데 조세행정이나 조세제도라는 측면에서 과세관청에 문제가 있는 부분도 있지만 납세자들에게 문제가 있는 부분도 많이 있다. 특히 제도가 올바른 방향으로 나아가고 있음에도 불구하고 불성실납세자들이 불만을 가지는 경우가 있다. 그러나 이는 납세자들의 불만이 잘못된 것이기 때문에 납세자에 대한 보호, 납세자 위주의 제도나 행정을 시행하는 데 있어서도 옥석을 가릴 필요가 있다. 단순히 납세자의 권리를 옹호한다는 차원에서 불성실납세자까지도 용인하는 쪽으로 가서는 안 될 것이다.

발제에서 국세행정의 성과지표로 '일인당 조세범칙 조사건수'를 사용하였는데 실제로는 조세범칙 조사가 거의 이루어지지 않는다는 현실을 고려할 때, 세무조사건수와 같은 것이 공개되고 이를 바탕으로 성과를 평가하여야 할 것이다. 그리고 부과도 중요하지만 체납액이나 결손처분액이 증가하는 추세에 있기 때문에 징수측면에서의 행정적 노력도 정당하게 평가되어야 하며, 악질적인 체납자에 대한 조세행정상의 노력도 이루어져야 할 것이다.

‘납세자만족도’를 ‘납세자 만명당 소송건수’로 평가하였는데 소송을 제기하지 않는다고 해서 만족하고 있다고는 볼 수 없다. 따라서 단순히 소송건수만을 사용할 것이 아니라 여러가지 지표를 사용하여 납세자의 만족도를 평가하여야 할 것이고 여러가지 차원에서 국세행정 만족도를 높이기 위한 노력이 있어야 할 것이다.

발제의 결론부분에서 조금 더 강조하고 싶은 부분이라면, 전년도에 실시한 부가가치세제의 개혁이나 신용카드소득공제제도의 도입, 복권제도의 도입 등의 노력이 정착이 되는 것이 중요하고 이러한 제도를 도입한 취지를 잘 살리는 것이 중요하다.

간편장부제도나 무기장사업자에 대한 가산세 제도 등이 시행되고 있는데 이러한 제도의 도입 취지는 기장을 근거로 한 자발적인 성실신고를 유도하여 자진신고납세제도의 정착을 위해 여러가지 제도적 개선을 시도한 것으로 안다. 따라서 올해는 기장을 근거로 한 자진신고납세제도를 어떻게 정착시켜야 할 것인가가 중요한 과제이다. 이와 관련하여 제도적으로도 보완할 사항이 있다. 현재 표준소득률을 공개하고 있는데 이를 공개하는 이상은 기장을 확대하는 데에 명백한 한계가 있다. 또한 기장을 하는 사업자들 도 표준소득률에 근거하여 신고를 하다보니 실제 소득에 따른 신고가 되지 않는 측면이 있으므로 명확한 계획을 가지고 제도를 개선하여야 할 것이다.

그리고 이미 시행되고 있는 제도에 대한 납세자 홍보·교육도 매우 중요할 것이다. 국세청의

제한된 예산과 인력이라 할지라도 자진신고납세제도의 정착을 위해서 시행되고 있는 여러가지 제도나 노력에 대하여 납세자에게 이해를 구하고 설득을 하는 것이 자진신고납세제도의 정착을 위한 중요한 초점이 될 것이다.

세무조사의 경우에는 객관성과 합리성이 있는 조사기준이 필요하지만 선정기준 자체를 공개하기는 힘들 것이다. 세무조사의 선정기준을 전면공개하기는 어렵다 하더라도 국세청에서는 불성실납세자가 적발될 수 있는 확률이 조금 더 높은 객관적인 기준이나 방법을 개발하여야 할 것이다.

정보공개에 관하여는 『국세통계연보』의 정보의 양과 질이 『지방세정연감』보다 떨어지는 감이 있다. 그러나 올해의 『국세통계연보』에는 새로운 정보들이 많이 추가되었다. 좀더 적극적으로 정보공개를 하여야 외부에 있는 시민단체나 민간 전문가들이 조세제도나 정책에 대하여 좀더 정확하게 평가를 하고 의견을 제시할 수 있는 기반이 마련될 수 있을 것이다.

현재 국세청이 노력하고 있는 큰 방향은 맞는 것 같다. 문제는 이러한 방향이 납세자들에게 얼마나 잘 이해되고 정착될 수 있는지가 가장 큰 문제일 것이다. 따라서 작년도의 각종 제도 개선, 세법의 개정, 행정의 개혁 등에 대한 노력을 국민이 잘 알 수 있도록 홍보하고, 기존의 복잡한 세법 및 절차를 좀더 쉽게 하고 납세교육을 강화하여 올해는 국민들이 스스로 자진신고납세제도를 이행할 수 있도록 하는 전기가 되었으면 한다.

국세행정 개혁프로그램 지속 추진할 터



**장 춘**  
국세청 국세행정개혁기획단장

조세행정의 큰 목표는 어떻게 하면 자발적인 성실신고 수준을 높일 것인가 하는 것이며 이는 각국이 공통적으로 추구하고 있는 목표이다. 자발적인 성실신고 수준을

높여 가는 것에는 두 가지의 수단이 있다. 하나는 납세자들이 스스로 조세법규에 순응하도록 서비스 제공이나 상담 수준을 높이는 방안이 있고, 또 하나는 법규를 잘 지키지 아니하였을 경우 제때에 탈루사실을 가려서 잘 조사하는 수단으로 나눌 수 있다. 이 두 가지 중에서 본 발표에서는 조사측면에 대하여만 논의한 것 같다.

또한 조사대상 선정비율과 조세법칙 조사건수가 낮다는 예를 들어 조세행정이 개선되었다고 평가하기 어려운 측면이 있다고 이야기하고 있다. 그러나 조사건수가 많다고 해서 조세행정이 잘 되어가고 있다고 보기는 어려울 것이다. 질적으로 얼마나 심도 있는 조사를 하는가가 오히려 중요한 측면이라고 말할 수 있을 것이다.

채납이 많다는 지적은 아주 중요한 지적이다. 1998년도에 총채납액이 12조원, 채납발생액이 8조원으로 나타나는데 이는 IMF라는 특수한 상황에 기인한 것이라 말할 수 있을 것이다. 기능별 조직으로 바뀐 후 최근에는 채납발생액이나

정리실적이 호전되는 바람직한 양상을 보이고 있다.

국세행정에는 추구하여야 할 목표가 있고 또 각 목표별로 하위의 목표들이 있다. 상위목표와 이를 달성할 수 있는 하위목표(수단)들간의 평가항목을 만들고 이를 평가할 수 있는 종합적인 국세행정 성과지표를 개발하였으면 한다.

신고납세제도 정착의 필요성에 대한 논의에 있어서는 정부부과제도와 신고납세제도로 나누어 이분법적으로 이야기하고 있는데 어느 것이 절대적인 선이고 어느 것이 절대적인 선이 아니냐고 이야기하기 어려운 측면이 있다. 특히 조세행정 측면에서는 신고납세제도나 정부부과제도, 어느 방식을 취하든지 간에 비슷한 형식으로 조세행정을 운영하여 왔다. 실제적인 운영 측면에서는 그다지 큰 차이가 없는 것이다. 물론 세법학적 측면과, 납세의무 확정을 누가 하느냐 하는 등의 이론적인 측면에서 차이가 날 수 있으나 지나치게 이분법적 측면을 강조할 사항은 아닌 것 같다.

세무조사 기준의 선정은 투명하게 되어야 한다는 것에는 전적으로 동감하고 있다. 그러나 세무조사 기준의 공개는 어렵다고 생각한다. 미국의 DIF와 같은 조사대상 선정 프로그램을 개발하는 것은 바람직하나 프로그램 자체를 공개하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 이러한 프로그램을 공개한다면 오히려 납세자의 납세행태를 왜곡시키는 결과를 가져올 수가 있기 때문이다.

정보화의 중요성에 대하여도 잘 지적하고 있다. 다만 사회적으로 정보화가 많이 진전된다 하



더라도 추가적인 비용 없이 과세관련 정보를 그대로 구축할 수 있는 것은 아니다. 과세자료 인프라는 범사회적으로 많은 비용이 들어가서 구축되는 것이므로 상당히 힘든 일이라고 얘기할 수 있을 것이다. 그러나 방향은 잘 제시하였다.

강용선 위원께서 신고납세제도를 정착시키기 위하여 국세청이 가지고 있는 과세자료를 납세자들이 열람할 수 있도록 하였으면 하는 제안은 대단히 좋은 제안이다. 그러나 현재의 전산처리 능력의 부족으로 한계가 있다. 그 대신 미국의 경우와 같은 '제3자 정보 보고제도'를 도입하여 운영하는 방안도 검토하여 볼 수 있을 것이다. 그리고 조세정보의 공개문제에 대하여는 좀더 과감한 내용을 공개할 수 있도록 노력할 것이다.

발제에서는 개혁의 내용을 전부 알고 있는 것으로 하여 자세한 언급을 하지 않았으므로 국세행정의 총체적인 개혁에 대하여 좀더 자세한 내용을 언급하고자 한다.

- 과거 국세행정 무엇이 문제였나?

- ① 과거 국세행정의 패러다임은 소세무서 편제로 행정이 비효율적이었음.
- ② 세목별 조직으로 납세자가 불편하였고 전문화가 불가능하였음.
- ③ 지역담당제를 유지하였기 때문에 구조적인 부조리의 소지가 있었음.
- ④ 개별적·미시적으로 사업자에게 접근하여 세원을 관리하였기 때문에 과세자료의 인프라가 미비된 상태에서는 세부담 불공정을 시정하기에는 곤란하였음.

- 달라진 세무행정

새로운 패러다임은 중·대형 세무서, 기능별 전문화 조직, 정보화·인프라의 구축

- ① 하드웨어 측면: 세무서의 수를 줄이고 지방청도 줄이는 등 기능별 조직으로 일선 조직을 개편. 일선조직은 조사와 서비스를 양대축으로 하여 재편
- ② 소프트웨어 측면: 담당자가 개별적으로 접촉하고 간섭하던 것을 전산망에 의한 관리로 전환함. 모든 업무의 중요성·효율성을 고려하여 후순위의 업무는 과감하게 포기. 모든 업무에 대한 업무편람을 제작하고 인터넷을 구축하여 업무의 표준화
- ③ 과세자료 인프라 구축: 공공부문, 기업부문, 가계부문 등 범사회적 기초과세자료 인프라 구축으로 공평과세 기반조성

- 지금까지 나타난 가시적인 성과

- ① 부조리 소지를 근원적으로 해소
- ② 기능별 전문화로 업무의 효율성 향상
- ③ 납세서비스 개선 측면에서는 '납세자보호담당관제도'의 완전정착
- ④ 납세자 반응에서는 국민 만족도가 크게 상승

- 국세행정개혁이 완전히 뿌리를 내릴 것인가?

- ① 인사를 통한 인센티브 제공과 의식의 변화로 개혁의 취지를 적극 이해하고 능동적으로 동참하려는 분위기
- ② 개편된 조직이 조기에 안정을 찾는 모습을 보이고 있음.

- ③ 신용카드복권제 시행 등으로 과세자료 인프라의 효과가 나타나고 있으며 공평과세 기반이 조성되고 있음.
- ④ 세수의 생산성이 증가하여 1999년 세수 3조 5천억원을 초과 달성

앞으로는 이미 만들어진 개혁프로그램을 꾸준히 정착시키고 세정의 100년 대계를 내다보고 기본을 튼튼하게 하는 방향으로 나아가고 있으며 금년에는 표준소득률제도에 대한 근본적인 개혁이 있을 것이다.

**국세행정의 중요성 더욱 강조되어야**



**박재완**  
성균관대학교 교수

조세제도에 비해 상대적으로 간과하기 쉬운 조세행정의 중요성을 부각하였고, 1999년의 국세행정 개혁노력을 중심으로 국세행정에 대한 객관적인 평가와 함께 정보기술의 발달에 따른 국세행정의 전망 및 방향을 잘 집약하였다.

조세행정의 중요성에 대하여는 우리나라의 경우 외국보다 더욱 강조되어야 할 것이다. 즉, 기장 및 세금계산서 수수 등 관행이 느슨하여 추계과세에 의존하는 비율이 높고, 제2의 세율로 불리는 표준소득률을 운용하고 있는 점, 세무조사

기준의 불투명성, 조세범 처벌 등 제재의 한정성, 법률에 버금가는 국세청 예규 등으로 조세행정의 영향이 막강하다는 점에 비추어서 조세행정의 중요성이 더욱 더 강조되어야 할 것이다.

국세행정의 성과를 발제문에서는 징세의 효율성, 탈루방지 노력 및 납세자 만족도로 평가하고 있는데, 본인의 생각으로는 우선 평가의 차원을 지출 가치성, 대응성 및 투명성 등 행정이념(가치)으로 설정하고, 그 하위영역으로서 지출 가치성은 세수목표 달성도, 징세 효율성, 납세협력비용, 탈루 적발실적 등으로 세분화하고, 대응성은 납세서비스 만족도, 체납정리 실적(결손비율), 불복 처리실적 등으로 세분화할 수 있을 것이고, 투명성은 과오 부과·징수율 등으로 정리하는 것이 바람직하다. 구체적으로 성과지표로는 조세범칙 조사건수보다 세무조사를 통해 추징한 금액이 더 적절하며, 소송건수보다 이의신청, 심사청구, 심판청구 등 불복제기 건수가 더 적절하다고 볼 수 있겠다.

그리고 세무조사대상의 선정기준을 개발해야 한다는 주장에 동감한다. 현행 세무조사는 ① 일정 기준에 미달하는 불성실 혐의자 위주의 단층 조사와 ② 세무공무원의 노하우에 의존하는 우발 선정에 의존함으로써, 조사대상의 중요성(materiality)과 조사위험(risk)에 근거한 과학적인 표집은 달성되지 못하고 있다. 따라서 발제문에서처럼 미국 IRS의 DIF와 같은 내생조사 선정기준을 개발하되, 동 기준의 기계적 적용에 따른 조사사각의 일정 비율을 무작위 선정하는 보완 방안이 필요하다. 다만 세무조사대상 선정

기준은 비공개로 운용하여 납세자의 모호 회피성을 활용해야만, 이른바 '기준 집중화'에 따른 불성실 신고를 예방할 수 있다고 생각한다.

정부부과제도는 납세자의 납세협력비용을 낮춘다고 기술하고 있지만, 세무조사 협력비용 및 세무공무원의 재량권 남용을 회피하기 위한 로비·떡값 등 위험대가(risk premium)를 감안하면 반대의 가능성도 상존한다고 볼 수 있다. 반대로 신고납세제도하에서는 납세자 스스로 기장을 이행하는 등에 따라 자신의 사업성과를 파악할 수 있는 장점도 있다.

세무행정조직을 어떻게 할 것인가에 대하여는 기능별 조직과 세목별 조직 각각 나름대로의 장단점이 있다. 우선 기능별 세무행정조직의 장점으로는 ① 세목별 부하의 분산에 따른 세무인력의 활용 극대화 ② 통합세무조사, 세무등록 단일화 등으로 인한 납세자 부담 완화 ③ 과세과정의 전문화에 따른 세무인력의 인적자본 축적 용이 ④ 통합세무조사 등으로 인한 시간·인력·출장 경비를 절감할 수 있다. 반면에 단점으로는 ① 특정 세목에 대한 관리책임이 분산되고 ② 개별 세목자료의 분실이 빈번하다는 선진국에서의 보고가 있고 ③ 통합세무조사가 실질적으로는 불가능 또는 비효율적이라는 단점이 있다. 따라서 조직의 변경에 따른 이러한 문제점도 고려를 하여야 할 것이다.

그 외 기능별 조직에 못지않게 집권화와 분권화도 중요하다. 분청, 지방청, 세무서간 기능과 사무를 적정하게 재배분하는 문제도 신경을 써야 할 것이다. 그 기준은 규모의 경제(효율), 납

세자 편의, 행정의 일관성 등으로 삼아야 할 것이다. 집권화의 대상기능으로는 법규의 해석(일관성), 세무조사 대상의 선정(형평성), 신고서 처리(규모의 경제), 기록의 유지와 보관(일관성과 규모의 경제), 특별세무조사 및 기술적 특성이 따르는 기능 등이 그 대상이고, 분권화 대상기능은 납세지원, 세무상담 및 조세정보 제공, 체납정리 등을 들 수 있을 것이다.

#### 세무행정, 국고주의와 행정편의주의 탈피해야



**송춘달**  
한국세무사회 부회장

국세행정에 대한 개혁은 대단히 좋은 성과를 거두었다고 생각한다. 특히 '납세자보호담당관제도'나 '자발적인 신고납세제도'의 도입은 좋은 성과라고 볼 수 있다.

발제 내용 중 기업이 세무당국과의 마찰을 줄이기 위하여 평균화 노력을 한다는 내용이 나오는데 중소기업의 경우에는 그러할 수 있지만 대기업의 경우에는 상장을 위해 혹은 금융기관을 이용하기 위하여 감면제도를 이용하지 않고 소득을 상향조정하는 행위를 한다고 볼 수 있을 것이다.

세무조사 선정비율과 가산세는 대체로 낮은 수준이라고 하였는데 이때 대상선정에 있어 추계과세자까지 포함하느냐에 따라 그 비율에 상당

한 차이가 날 수 있다. 그리고 가산세 중 특히 지출증빙가산세를 10%는 너무 높은 수준이다.

세무대리인을 통해서 2000년도 상반기분부터 인터넷으로 신고할 수 있도록 하고 있는데 이 점에 관하여는 세무사협회에서도 많은 노력을 하고 있다. 이러한 제도가 정착되기 위해서는 국세청의 적극적인 지원이 필요하다.

그리고 세무조사에 대한 문제점은 언급이 되고 있지만 이에 대한 개선점에 관하여는 언급이 없고, 가산세도 높여야 한다고만 되어 있을 뿐 어느 부분을 높이고 어느 부분을 낮추어야 하는지에 대한 언급이 없는 것이 아쉽다.

납세자는 납세의무를 성실하게 이행하고 과세권자는 공평하고 합리적으로 과세하는 선진세정을 이룩하기 위해서는 다음과 같은 3가지 요건이 동시에 개선되어야 한다.

첫째, 조세법령을 공평하고 응능부담의 원칙이 유지될 수 있도록 개정하고, 법령의 해석은 입법 취지에 맞게 합리적으로 해석하여야 하며, 신고납세제도를 더욱 발전시키고 성실한 납세의무를 이행할 수 있도록 하기 위해서는 당초신고의 고의성 유무에 불구하고 수정신고가능하도록 개선되어야 한다.

둘째, 세무행정을 집행함에 있어서는 자의적인 판단과 국고주의적 사고에서 벗어나 투명하고 공정한 세정으로 납세자를 고객으로 생각하여야 한다.

셋째, 납세자는 사후에 '조사받을 때 잘하면 된다' 또는 '정부에서 모르고 있을 것이다' 라는 과거의 잘못된 관행을 버리고 나부터 모든 거래

를 정상화하고 성실하게 자진신고·납부함으로써 선진세정과 국가발전에 이바지한다는 생각을 가져야 한다.

세정의 개혁은 우선 제도의 개선에서부터 시작하여야 하는데 구체적으로 납세자의 실수나 무지를 인정하지 않는 규정과 국고주의와 행정편의주의적인 규정을 개선하여야 할 것이다. 세무행정의 개선에 있어서도 국고주의와 행정편의주의를 과감히 탈피하여야 하며 세무조사대상자의 선정에 있어서도 특정한 경우에는 소명기회를 부여하여야 하는 등의 개선이 있어야 할 것이며, 납세정보의 공개와 서비스의 개선을 위하여 노력하여야 할 것이다.

### 금년도 세제개편, '일기쉬운 세법'에 중점



#### 이용섭

재정경제부 세제총괄심의관

조세정책에서 조세행정이 갖는 의미부터 살펴보아야 할 것이다. 조세정책이 실효를 거두려면 조세제도, 세무행정, 납세의식 3가지가 조화 있게 발전될 때 조세정책의 실효성을 거둘 수 있을 것이

다. 이러한 의미에서 세무행정은 조세정책과 조세제도와 납세자를 연결시켜주는 고리라고 할 수 있을 것이다. 아무리 훌륭한 제도를 만들었다고 하더라도 이것이 세무행정을 통해서 적절하게 국민



들에게 알려지지 않고 집행이 되지 않는다면 그 정책이나 제도는 실효를 거둘 수 없다.

과거의 세무행정 개혁은 근본적인 틀을 바꾸지 않고서 임시방편적으로 추진하였기 때문에 개혁의 분위기가 사라지면 다시 원상태로 돌아오는 그러한 개혁이었다. 따라서 지난해 재경부는 국세청과 협조하여 세무행정의 근본적인 틀을 바꿀 수 있는 개혁을 인적·물적 정보인프라의 구축을 중심으로 하여 추진하였다.

우선 첫 번째로 추진한 것이 인적인프라의 구축이다. 공무원들의 애국심에만 호소하여 열심히 창의적으로 업무에 임해 달라고 요구하기에는 이제 한계가 있다. 세무공무원들을 별도로 관리하여 열심히 창의성과 전문성을 발휘하도록 하고 확보할 수 있는 방안을 개발하여야 할 것이다.

두 번째로는 정보 인프라의 구축을 들 수 있다. 그 동안의 세무행정은 납세자와의 접촉에 의해서 상호협의를 전제로 한 과세체계였다. 따라서 앞으로는 접촉에 의한 관리로는 한계가 있다는 판단하에 작년에 '과세자료의 수집 및 관리에 관한 법률'을 제정하였다. 모든 과세자료를 국세청 통합전산망에 집중시켜 전산으로 관리하여 납세자의 소득이나 재산을 계속하여 추적하고, 이를 소비수준과 비교하여 차이가 상당할 경우 전산에 의하여 조사대상자가 선정되는 시스템을 가동할 것이다.

세 번째 물적 인프라의 구축에 있어서는 수십년간 유지하여 오던 세목별 조직을 기능별 조직으로 개편하였고, 또한 납세자와의 접촉을 원칙적으로 단절하였다.

금년에는 국세행정 개혁이 성공적으로 마무리되는 한 해가 되어야 하겠다. 지난해까지의 개혁은 하드웨어적인 개혁이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 세무공무원이나 납세자들이 여전히 한국적인 연고주의와 온정주의에 빠져 있다면 이러한 개혁은 실효를 거둘 수 없을 것이다. 따라서 세무공무원과 납세자의 관습이나 사고를 바꾸는데 초점을 두고 개혁을 마무리하는 데 노력을 기울일 것이다.

개방화·정보화 시대의 도래에 따라 정부는 세금은 적게 걷으면서 복지는 늘려야 하는 상충된 상황에 처해 있다. 또한 국가간의 조세경쟁도 심해지고 있기 때문에 새로운 세목을 만들거나 세율을 증대시킬 수는 없다. 따라서 그동안 세금을 상대적으로 적게 내고 있었던 고액재산가나 고소득자의 음성·탈루 소득에 대한 국세행정을 강화하여 세수를 증대시킬 수밖에 없다. 그런데 전자상거래의 등장으로 과세포착을 하기 어려운 상황이 되었고, 생산요소의 이동성으로 인하여 전통적인 조세원칙이 통하지 않는 환경이 조성되었다. 또한 근로소득도 성과급화·연금화되고, 자산도 유동화됨에 따라 과세포착이 어렵게 되는 등 주변여건이 아주 어렵게 되었기 때문에 세무공무원의 전문성을 높이거나 세정을 강화하지 않고서는 따라가기 어렵게 되었다. 금년에는 이러한 소프트웨어적 측면에서의 세정개혁이 잘 마무리되었으면 한다.

조세제도가 너무 복잡하다든지 세율이 너무 높다면 세정을 제대로 집행할 수 없다. 이에 따라 1994년부터 세율의 적정화 작업을 실시하였으

며, 금년의 세제개혁의 주요 초점도 '알기쉬운 세제'에 맞추고 있다. 세목수를 줄이고 세법의 내용이나 용어도 알기 쉽도록 할 계획이다. 그리고 주변환경이 급변하는 상황에서 국가 및 기업이 생존하기 위해서는 조세법률주의도 중요하지만 어느 정도의 위임입법도 필요하므로 금년도의 '알기쉬운 세제'를 연구하면서 이러한 점도 충분히 고려할 계획이다.

앞으로 '알기쉬운 세제', 합리적이고 과학적인 세정, 소득에 상응하는 납세의식을 고취할 수 있고 또한 조화를 이룰 수 있도록 노력해 나갈 것이다.

**발표자 답변**

**세무조사 결과자료 제공해야**



**현진권**  
한국조세연구원 연구위원

세제감면을 통한 인센티브를 제공함에도 불구하고 중소기업이 과세관청이 두려워 이를 활용하지 못하는 것에 대한 대안이 무엇인지에 대하여는 조세행정의 개혁이 자리를 잡아 투명하게 된다면 자

연적으로 해결될 문제이다.

납세자와 세무행정당국간에 협상할 수 있는 영역을 활용하자는 논의는 기존의 사전적부심사제

도를 모든 납세자들에게 적용한다면 납세자와 과세당국간의 불협화음을 상당히 많이 해소할 수 있고 세무소송에 들어가는 비용도 상당히 줄일 수 있을 것이다.

국세행정의 성과를 평가하는 지표에 대한 지적에 관하여는 발제에서 제시한 지표가 지난 20년을 평가할 수 있는 유일한 자료가 될 것이다. 그러나 올해는 『국세통계연보』내에 새로이 추가된 내용이 많이 있고 이러한 추세가 지속되어 자료가 축적된다면 앞으로는 보다 풍부한 자료를 이용하여 국세행정에 대한 보다 나은 성과지표를 개발할 수 있을 것이다.

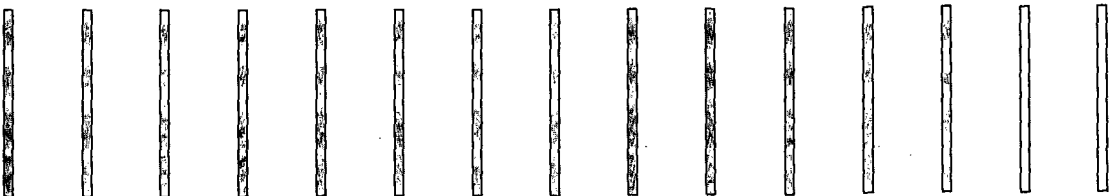
국세청에서 제공해야 할 자료 중 가장 중요한 것은 세무조사에 대한 결과이다. 세무조사의 결과는 납세자별·소득계층별·규모별로 세무조사 대상이 어떻게 선정되고 추정되었는지를 보여주는 것이고, 기본적으로는 탈세규모와도 연결되기 때문에 이러한 자료가 축적된다면 우리나라의 조세정책을 정확하게 평가할 수 있을 것이다.

조세행정의 투명성을 확보하는 것이 궁극적인 목적이라면 투명성의 확보를 통하여 탈세, 세무부조리 등을 해결할 수 있을 것이라 본다. 그러나 탈세 및 세무부조리에 대한 연구는 범죄에 관한 연구로 볼 수 있는데, 이러한 문제에 대한 연구보다는 미국의 Flat Tax와 같은 조세정책다운 정책에 대한 연구가 바람직하다고 본다. 국세청에서 추진하고 있는 국세행정개혁이 완성된다면 우리나라의 조세정책에 대한 연구도 선진국처럼 고차원적인 분석이 따르는 연구가 될 수 있을 것이다.



# 정책흐름

1. 개인기부금 등에 대한 세제지원 확대(소득세법·조세특례제한법)
2. 법인세법시행령 중 개정령(대통령령 제16,703호)
3. 납세자권리구제제도 운용방향
4. 2000년도 예비타당성 조사대상 29개 사업 확정



# 개인기부금 등에 대한 세제지원 확대 (소득세법 · 조세특례제한법)

※ 이 자료는 재정경제부 세제실 소득세제과에서 2000년 3월 2일에 발표한  
「개인기부금 등에 대한 세제지원 확대」의 전문입니다.

## I. 배경

소외계층·공익사업에 대한 고액재산가, 기업주 등의 자선기부문화를 활성화함으로써 더불어 잘 살 수 있는 따뜻한 시장경제 구축을 지원

에 대하여 소득공제한도를 현행 소득금액의 5%에서 10%로 확대함.

## II. 개정 주요내용

□ 전액 소득공제되는 개인기부금의 범위 확대(소득세법)

○ 다음의 기부금을 전액 소득공제되는 기부금의 범위에 포함

- 무료 또는 실비로 운영하는 특정사회복지시설(고아원, 양로원, 재활원 등)에 개인이 지급하는 기부금

- 불우이웃결연사업기관을 통해 결연을 맺은 불우이웃에 대한 기부금

\* 현재는 당해연도 소득의 5% 한도 내에서 소득공제

\* 특정복지시설의 구체적 범위는 시행령에서 정할 계획임.

□ 일반 공익성 기부금에 대한 소득공제한도 인상(소득세법)

○ 개인이 학술·종교·문화 등 공익단체에 기부하는 기부금

□ 기부금 소득공제는 종합소득에서 공제(소득세법)

○ 개인이 국가 또는 공익단체에 기부금을 지급한 경우 현재는 근로소득 또는 사업소득에서만 소득공제가 허용되고 있으나

- 앞으로는 종합과세되는 이자·배당소득, 기타소득에서도 공제할 수 있도록 함.

□ 근로자 등의 사회복지공동모금회에 대한 기부금 전액 소득공제(조세특례제한법)

○ 현재 개인이 사회복지공동모금회에 기부한 금액은 사업소득자의 경우 전액 손비 인정되고 근로소득자의 경우 당해연도 소득금액의 5% 한도 내에서 소득공제가 허용되고 있으나

- 앞으로는 근로소득과 소득세가 종합과세되는 이자·배당 및 기타소득에서도 전액 소득공제받을 수 있도록 함.

### III. 향후 추진계획

- 2000년 3월 3일 입법예고한 후 보건복지부 등 관계부처와 협의를 거쳐 최종안을 확정
- 4월 총선 이후 개원국회에 소득세법 개정안 및 조세특례제한법 개정안 제출예정
- ※ 개정안의 상세내용은 첨부자료를 참조.

장애인을 위한 시설)에 한정하여 지원

- 현재 일부 사회복지시설은 상대적으로 여유가 있는 사람도 이용하고 있고, 외국의 경우에는 사회복지기부금을 전액 손금대상으로 하고 있지 않으므로 최소한으로 지원대상을 제한
- 특히, 불우이웃 결연사업을 통하여 소년소녀가장 등 불우이웃에게 직접 기부한 금액은 전액 소득공제함으로써 자선기부문화의 확산을 유도

#### <참 부>

#### 1. 특정 사회복지 관련 기부금에 대한 전액 소득공제 (조세특례제한법, 소득세법 개정사항)

현 행	개 정 안
○ 법인 및 개인사업자, 근로소득자가 사회복지시설에 기부시 「소득금액의 5%」 범위 내에서 손금산입 또는 소득공제	○ 다음의 개인기부금에 대해서는 전액소득공제 ① 무료 또는 실비로 운영하는 특정 사회복지시설(고아원, 양로원, 재활원 등)에 대한 기부금 • 특정 사회복지시설의 구체적 범위는 시행령에 위임 ② 결연사업기관을 통해 결연을 맺은 불우이웃에 대한 기부금 • 결연사업기관, 불우이웃의 범위, 기부금의 전달 확인 등 사후관리에 필요한 사항은 시행령에 위임
○ 근로소득자가 사회복지공동모금회에 기부시 소득금액의 5% 내에서 공제 • 현재 법인 및 개인사업자가 공동모금회에 기부시 전액 손금산입	○ 개인의 종합소득금액에서 전액 소득공제

#### <참 고> 불우이웃 결연사업을 통한 기부금 지급

- 주관 : 보건복지부, 결연사업기관
- 대상 : 생활보호법상 생활보호대상자로 후원이 필요한 자
- 대상자 선정·결연 및 후원금 지급 절차
  - 지방자치단체 등이 결연대상자를 추천하면, 결연사업기관은 실사를 거쳐 결연대상자를 선정하고 후원회명자와 결연을 추진
  - 후원자가 후원금을 결연사업기관에 송금하면 사업기관은 후원금 전액을 다음달 12일까지 결연자에게 계좌이체

결연 대상	사업 기관
○ 시설노인	○ 한국노인복지시설협회 ○ 한국장애인복지시설협회  한국복지재단 • 사회복지사업법에 의하여 설립된 재단 법인으로 1981년부터 결연사업 대행
○ 시설장애자	
○ 시설아동	
○ 소년소녀가장	
○ 거택 노인·장애인	
○ 폐질, 저소득모자가정	

#### <개정이유>

- 사회복지시설중 정부가 국민의 기본적 생활권과 관련하여 직접 지원해야 하는 공공성이 높은 복지시설(아동·노인·

- 결연사업에 의한 지급된 기부금 : 152억원(1998년), 수혜인원 약 7만명

## 2. 개인의 공익성기부금 공제한도 확대(소득세법 개정사항)

현행	개정안
○ 개인사업자 및 근로소득자가 공익 사업에 기부금 지출시의 필요경비 및 소득공제한도 - 소득금액의 5%	○ 필요경비 및 소득공제한도 확대 - 소득금액의 10%

### <개정이유>

- 자선기부금의 전액 소득공제 전환과 함께 학술·예술·종교 등 일반 공익사업에 대한 개인 기부금의 소득공제범위도 함께 확대하여 개인 기부문화를 활성화

## 3. 기부금이 공제되는 소득의 범위(소득세법 개정사항)

현행	개정안
○ 기부금 소득공제는 근로소득과 사업소득에서만 허용 *이자·배당소득·기타소득, 일시재산 소득자 : 기부금 공제 불인정	○ 종합소득에서 공제 *이자·배당·기타소득 등에서도 공제 가능

- \* 종합소득 : 사업소득, 근로소득, 이자·배당소득, 기타소득 등으로서 연간소득이 합산되어 종합과세되는 소득

### <개정이유>

- 종합과세되는 이자·배당에 대해서도 사업소득·근로소득의 경우와 같이 기부금 공제를 허용
- 고액재산가의 공익사업기부를 유도하고, 2001년부터 금융소득이 종합과세되는 점을 감안

## <참고> 기부금에 대한 현행 세제지원

- 현재 우리나라는 법인이나 개인이 국가·지방자치단체, 공익법인 등에 기부금을 지출하는 경우 지출대상에 따라 전액 또는 소득금액의 5%를 한도로 손비 인정(근로자는 소득공제)

구분	기부금의 종류
국가 등에 대한 기부금 (전액 손비인정)	① 국가·지방자치단체 기부금, 국방헌금, 위문금품, 이재민 구호금품, 정치자금
공익성 기부금 (소득금액의 5% 내에서 손비인정)	② 사립학교, 문예진흥기금, 사내근로복지기금, 사회복지공동모금회, 특정연구기관 기부금 등 ③ 사회복지법인, 의료법인, 학술연구·장학·문화예술·환경보호운동·종교단체 기부금, 불우이웃돕기성금 등
기타 기부금 (손비불인정)	④ 개인에 대한 기부금 등 위에 해당되지 않는 기부금

주: ②의 기부금은 근로소득자의 경우 소득금액의 5% 범위 내에서 공제(사립학교 기부금은 5% 추가 공제)

## \* 주요 각국의 기부금 손비인정률의 비교

- 전액 손비인정 기부금은 외국에 비해 우리나라가 광범위하게 인정하고 있는 반면(일본·대만 이외에는 전액손비인정 기부금제도가 없음), 일반 공익단체 등에 대한 기부금의 한도는 외국에 비해 적은 편임.

- \* 외국의 공익단체에 대한 기부금한도
- 미국 : 개인은 소득금액의 20~50%, 법인은 10%
- 독일 : 개인·법인 모두 소득금액의 5~10%
- 대만 : 개인은 소득금액의 20%, 법인은 10%
- 일본 : 개인은 소득금액의 25%, 법인은 자본금액의 0.25%+소득금액의 2.5%



# 법인세법시행령 중 개정령 (대통령령 제16,703호)

※ 이 자료는 재정경제부 세제실 법인세제과에서 2000년 2월 8일에 발표한 「법인세법시행령 중 개정령(대통령령 제16,703호)」의 전문입니다.

제45조 제1항 제4호 다목 중 '근로기준법에 의한'을 '가목 및 나목 외의'로 한다.

제139조 제1항을 삭제하고, 동조 제2항 본문 중 '제1항의'를 '법 제99조 제1항 제1호의 규정에 의한'으로 하며, 동조 제3항 내지 제8항을 각각 삭제하고, 동조 제9항을 다음과 같이 하며, 동조 10항을 다음과 같이 신설한다.

⑨ 법 제99조 제1항 제4호 가목에서 '대통령령이 정하는 것'이라 함은 소득세법시행령 제157호 제4항 내지 제6항에 규정된 자산을 말한다.

⑩ 법 제99조 제1항 제4호 나목에서 '대통령령이 정하는 것'이라 함은 소득세법시행령 제158조 제1항 제1호·제4호 및 제5호에 규정된 자산(동항 제4호의 자산의 경우에는 동호에 규정된 주식 등에 한한다)을 말한다.

제141조 제12항 제1호 및 제2호를 각각 다음과 같이 하고, 동항 제3호 중 '제139조 제9항'을 '제139조 제9항 및 제10항'으로 한다.

1. 법 제99조 제1항 가목의 자산

양도자산의 종류·규모 및 거래상황 등을 감안하여 재정경제부령이 정하는 방법에 의하여 국세청장이 평가한 가액

2. 법 제99조 제1항 제3호 나목 및 다목의 자산

상속세 및 증여세법시행령 제51조의 규정을 준용하여 평가한 가액 제142조에 제3항 내지 제6항을 각각 다음과 같이 신설한다.

③ 법 제100조 제1항 제5호에서 '지역별로 대통령령이 정하는 배율'이라 함은 다음 각호의 배율을 말한다.

1. 도시계획구역 안의 토지의 경우에는 5배

2. 도시계획구역 외의 토지의 경우에는 10배

④ 법 제100조 제2항에서 '대통령령이 정하는 기준'이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 것을 말한다.

1. 주택과 법 제100조 제2항의 규정에 의한 다른 목적의 건물 (이하 이 조에서 '다른 목적의 건물'이라 한다)이 각각의 매매단위로 매매되는 경우로서 다른 목적의 건물면적이 주택면적의 100분의 10 이하인 것

2. 주택에 부수되어 있는 다른 목적의 건물과 주택을 하나의 매매단위로 매매하는 경우로서 다른 목적의 건물면적이 주택면적보다 작은 것

⑤ 다른 목적의 건물과 주택이 같이 있는 경우로서 제4항에 해당하지 아니하는 경우 주택 및 그에 부수되는 토지를 양도함으로써 발생하는 소득에 한하여 법 제100조 제1항 제5호의 규정을 적용한다. 이 경우 주택에 부수되는 토지는 전체 토지면적에 주택면적이 주택 및 다른 목적의 건물면적에 차지하는 비율을 곱하여 계산한다.

⑥ 법 제100조 제2항의 규정에 의한 주택과 다른 목적의 건물을 신축하여 판매하는 경우에는 각각 이를 구분하여 기장하고, 이에 공통되는 취득가액과 양도비용이 있는 경우에는 재정경제부령이 정하는 바에 따라 안분계산한다.

제145조 제1항 중 '건물 및 제139조 제9항'을 건물과 제139조 제9항 및 제10항'으로 한다.

제147조 제1항 내지 제3항을 각각 삭제하고, 동조 제4항을 다음과 같이 하며, 동조 제5항 중 '제4항 제1호'를 '제5항'으로 하여 동항을 제6항으로 하고, 동조에 제5항을 다음과 같이 신설한다.

④ 법 제105조 제1항 제4호 가목에서 '대통령령이 정하는 것'이라 함은 외국법인이 발행한 주식 등(외국법인이 국내

법에 의하여 국내에서 발행하는 주식 등을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)으로서 소득세법시행령 제158조 제1항 제1호·제4호 및 제5호에 규정되지 아니한 자산을 말한다.

⑤ 법 제105조 제1항 제4호 나목에서 '대통령령이 정하는 것'이라 함은 외국법인이 발행한 주식 등으로서 소득세법시행령 제158조 제1항 제1호·제4호 및 제5호에 규정된 자산을 말한다.

제148조 제1항 각호 외의 부분 단서 중 '제147조 제4항'을 '제147조 제4항 및 제5항'으로 하고, 동조 제2항 제2호 후단 중 '3월'을 '평가기준일 이전·이후 각 2월'로, '1월'을 '양도일·취득일 이전 1월'로 한다.

제151조에 후단을 다음과 같이 신설한다.

이 경우 제145조 제1항 중 '제139조 제9항 및 제10항'은 '제147조 제4항 및 제5항'으로 한다.

### 부칙

① (시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

② (적용례) 제45조 제1항 제4호 다목의 개정규정은 이 영 시행후 최초로 신고하는 분부터 적용한다.

※ 법인세법시행령 개정이유 및 주요골자

법인세법이 개정되어 종전에 이 영에 규정되어 있던 토지, 건물, 부동산에 관한 권리 등 특별부가세의 과세대상에 관한 사항을 동법에서 직접 규정함에 따라 이와 관련된 조문을 정비하려는 것임.



# 납세자권리구제제도 운용방향

※ 이 자료는 국세청 심사2과에서 2000년 2월 24일에 발표한  
「납세자권리구제제도 운용방향」의 전문입니다.

## I. 금년부터 달라지는 납세자 권리구제 제도

- 금년부터는 납세자가 심사청구와 심판청구 중 하나의 절차만 선택하도록 하여 신속한 권리구제 도모

### 1. 잘못 과세된 세금에 대한 권리구제제도의 종류

- 세금고지전
  - 과세전 적부심사청구(세무서 또는 지방청, 국세청에 청구)
- 과세처분후 불복청구
  - 이의신청(소관 세무서 또는 지방청에 신청)
  - 심사청구(국세청에 청구) 또는 심판청구(국세심판원에 청구)
  - 행정소송(행정법원 또는 지방법원→고등법원→대법원)
- 불복청구기간이 지난 잘못된 세금
  - 직권시정
  - 세금고충처리(납세자보호담당관 전담)

## II. 과세전 적부심사청구에 의한 권리구제절차

### 1. 과세전 적부심사청구제도의 개요

- 세무조사를 받은 납세자에게 세무조사결과에 따른 과세처분을 하기 전에 과세할 내용을 미리 납세자에게 통지하여
- 그 통지내용에 이의가 있는 납세자로 하여금 과세하는 것이 적법타당한지 여부를 심사하여 줄 것을 청구할 수 있도록 하는 사전적인 권리구제 장치임.

○ 이 제도는 1996년 4월 세정선진화의 일환으로 국세청훈령에 의해 도입·운영하여 왔으나

- 금년 1월부터는 납세자권리구제의 실효성을 확충하기 위해 국세기본법(§81의 10)에 과세전 적부심사제도에 대한 법적 근거규정을 신설하고
- 새로운 법령체계에 맞게 사무처리규정을 전면개정하였음.

### 2. 2000년 1월부터 달라진 주요사항

- 1996년 4월부터 국세청훈령으로 자체운영해온 과세적부심사제도를 국세기본법에 필수적인 과세절차의 하나로 법제화
- 작년까지는 심사청구와 심판청구절차를 모두 거쳐야만 행정소송을 제기할 수 있었으나,

## 2. 과세전 적부심사청구제도의 주요내용

### 가. 적부심사청구 대상자

- 세무조사결과통지서를 받은 자
- 감사지적사항에 대한 과세예고통지서를 받은 자
- \* 적부심사청구대상에서 제외되는 경우
- 채납·파산·경매·해산 등 납기전 징수사유가 있거나, 무신고 장기휴폐업 등 수시부과 사유가 있는 경우
- 조세범칙사건을 조사한 경우
- 국세부과제척기간만료일까지의 기간이 3월 이내인 경우
- 조세조약채약상대국이 상호합의절차 개시를 요청한 경우

### 나. 적부심사청구기관

- 세무조사를 하고 그 결과를 통지한 세무서장에게 청구
- 지방청 조사국에서 조사한 것과 지방청의 감사지적사항에 대하여는 지방국세청장에게 청구
- 법령에 관한 유권해석사항이나 국세청의 감사지적사항에 대하여는 국세청장에게 청구

### 다. 청구기간

- 세무조사결과통지서 또는 감사결과 과세예고통지서를 받은 날부터 20일 이내에 당해 세무서 또는 지방청에 청구
- 국세청장에게 청구하는 것은 소관세무서 또는 지방청을 경유하거나 국세청에 직접 청구

### 라. 적부심사 결정절차

- 적부심사청구를 받은 세무관서장은 납세자보호담당관으로 하여금 사실관계확인 증거서류 등을 정밀하게 심리토록 하고 그 내용을 관서별로 설치된 과세전 적부심사위원회에 상정

- \* 이때에 당해 세무조사담당과장에게는 과세의 법적근거와 청구인 주장에 대한 의견서를 제출토록 함.
- 청구일로부터 30일 이내에 과세전 적부심사위원회의 심의를 거쳐 청구내용에 대한 채택여부를 신속하고 공정하게 결정하고 그 결과를 청구인에게 통지

### (과세전 적부심사위원회의 구성)

- 세무서 과세전 적부심사위원회
- 위원장 : 세무서장
- 위원(7인) : 세무서과장 3인과 민간위원 4인
- 지방국세청 과세전 적부심사위원회
- 위원장 : 지방청장
- 위원(7인) : 지방청국장 3인과 민간위원 4인
- 국세청 과세전 적부심사위원회
- 위원장 : 국세청차장
- 위원(9인) : 국세청국장 4인과 민간위원 5인
- \* 민간위원(임기2년)은 변호사·공인회계사·세무사·대학교수·경제사회 및 시민단체 임직원 중에서 세법과 회계에 관한 학식과 경험이 풍부한 각계의 인사를 위촉

### 마. 적부심사결정의 효력 등

- 세무조사결과통지내용 등에 대한 과세전 적부심사청구주장이 위원회 심의결과 「채택결정」된 경우 과세할 수 없음.
- \* 청구내용이 「불채택결정」된 경우에는 추후 납세고지서를 받은 날부터 90일 내에 이의신청·심사청구 또는 심판청구 등의 불복청구를 할 수 있음.
- 과세전 적부심사청구가 있는 경우 결정이 있을 때까지 과세처분이 유보됨.
- 청구인은 당해 관서에 관계서류 열람 및 의견진술을 신청할 수 있고 청구대리인을 선임할 수 있음.

### III. 향후 국세청의 적극적인 납세자권리구제 방침

- 잘못된 과세로 인한 억울한 세금은 국세청 단계에서 반드시 시정한다는 자세로 모든 권리구제수단을 연계하여 운용
- 세금고지 전단계에서 과세전 적부심사제도와 직권시정 및 납세자보호담당관의 활동을 통해 불복청구를 근원적으로 축소하고
- 과세처분후에 제기되는 이의신청 및 심사청구단계에서도 부실과세로 인한 불복청구가 심판청구 및 행정소송으로 지루하게 이어지지 않도록 신속하고 적극적으로 권리구제

#### 1. 과세전 적부심사제도를 사전권리구제장치로 적극활용

- 잘못된 과세근거는 적부심사단계에서 최대한 시정조치
- 세무조사결과통지단계에서부터 과세요건 및 사실관계를 면밀히 검토하여 과세에 신중을 기하고
- 판례·심사 및 심판결정례·적부심사결정례·예규 등에 비추어 심사·심판 또는 행정소송 등 불복청구단계에서 인용될 사안은 적극적으로 직권시정
- 세법과 사리판단에 밝은 민간전문인을 과세전 적부심사위원으로 위촉하여 적부심사제도를 부실과세 예방과 실효성 있는 사전권리구제절차로 조기에 정착

#### 2. 신속한 직권시정 및 이의신청의 활성화

- 납세자의 호응이 높은 납세자보호담당관제도 운영과 연계하여 직권시정을 통한 신속한 권리구제
- 법령을 잘못 적용하였거나 판례 등이 확립되어 있는 경우 세무관서 스스로 잘못된 세금을 지체없이 직권시정 조치하고 그 내용을 납세자에게 통지

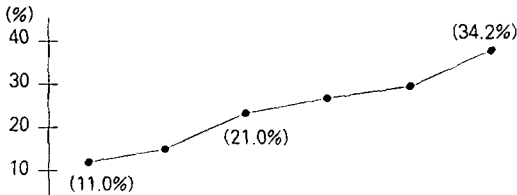
- 납세자고충처리 및 잘못된 세금에 대한 권리구제과정에서 나타난 불합리한 과세기준 등을 정비하고 권리구제사례집을 발간하여 같은 사례의 억울한 세금이 재발되는 것을 예방
- 이와 함께 징세편의주의적인 세금 과다부과 징수로 인한 납세자 권익침해사례를 시정조치함은 물론
- 한걸음 더 나아가, 납세자가 잘못 낸 세금을 찾아 돌려주고, 체납세액에 비해 과다하게 압류한 재산을 해제
- 심사청구와 심판청구 중 택일하도록 행정소송 전단계의 불복제도가 개정됨에 따라
- 심판청구를 선택하는 납세자의 경우 한번더 불복기회를 갖기 위해 처분청에 이의신청 또는 과세전 적부심사청구를 하는 사례가 많을 것이 예상되므로
- 세무서 또는 지방청에서 심리하는 이의신청과 과세전 적부심사청구를 통해 납세자가 주장하는 사항을 역지사지 입장에서 경청하여 이유있다고 판단되는 경우 이를 적극 수용

#### 3. 「심사청구」단계에서 신속하고 적극적인 권리구제

##### 가. 국세심사청구사건 처리상황

- 과거에는 국세청의 심사청구단계에서 납세자의 주장을 인정하여 구제해 준 인용비율이 10%대에서 매우 저조한 수준이었으나
- 1997년 6월 납세자권리헌장을 제정·선포한 것을 계기로 해마다 인용비율이 빠른 속도로 향상되어 왔음.
- 특히, 1999년 9월 1일 제2개칭 이후에는 정도세정에 입각한 납세자보호마인드가 확산되어 심사청구사건 인용률이 34.2%로 급증하고, 2000년 1월분은 38.6%를 나타냄.

〈연도별 심사청구사건 인용비율〉



연도	1995	1996	1997	1998	1999 (99.1~4월)	제2개청후 (99.9~12월)
처리건수	6,329	5,862	5,021	5,336	3,154	1,808
인용건수	698	779	1,053	1,385	867	619
인용비율	11.0%	13.3%	21.0%	26.0%	27.5%	34.2%

\* 불복청구비율(1999년) : 약 0.1%(심사청구 4,953건/고지 520만건)

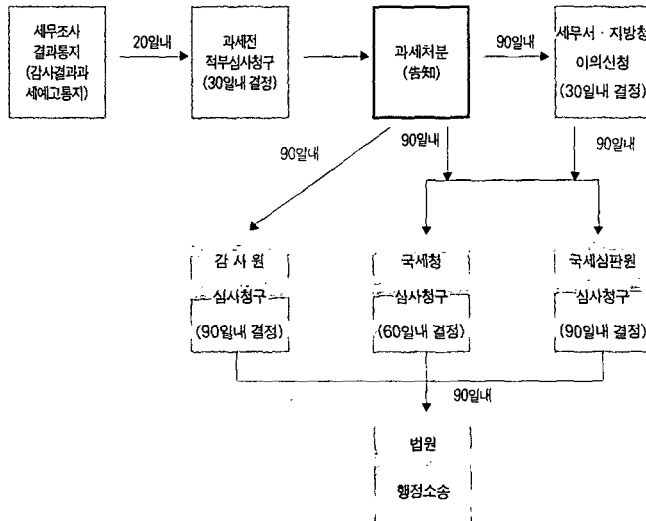
나. 앞으로의 심사청구사건 처리방향

- 신속·공정하고 적극적인 납세자권리구제에 역점
- 최근 납세자권익보호의 기초위에서, 일선세무서 및 지방청차원에

서 시정되지 못한 불복청구내용을 납세자입장에서 정성껏 심리

- 납세자의 주장과 소명자료를 일일이 상세하게 심리하고 사실판단문제가 쟁점인 사건은 현장확인조사를 확대하는 등 권리구제에 적극적인 자세로 임함.
- 오랫동안 실무경력을 쌓아 숙련된 국세공무원에 의해 신속하고 효율적인 심리가 가능한 심사청구의 장점을 살려,
- 처리기간(60일) 내에 최대한 신속히 사건을 심리하여 납세자의 지루한 기다림이 없게 함.
- 납세자의 민원요인이 되는 불합리한 예규 또는 반복패소사례 등을 심사청구 심리과정에서 찾아내어 그때그때 개선하고
- 상급심 결정례를 적극 수용하여 잘못된 과세는 행정소송까지 갈 필요없게 심사청구단계에서 반드시 시정한다는 자세로 권리구제
- ※ 심리과정에서 개선된 사항은 일선에 시달하여, 부실과세예방을 위한 과세지침 및 직권시정·적부심사·이의신청 등 모든 납세자권리구제수단에 연계되어 활용되도록 함.

〈참 고〉 납세자권리구제절차





# 2000년도 예비타당성 조사대상 29개 사업 확정

※ 이 자료는 기획예산처 예산관리국 투자관리과에서 2000년 2월 10일에 발표한 「2000년도 예비타당성 조사대상 29개 사업 확정」의 전문입니다.

## 1. 주요내용

□ 정부는 막대한 예산이 소요되는 대형투자사업의 신중한 착수와 재정투자의 효율성 제고를 위하여 1999년부터 예비타당성 조사를 실시하고 있음(1999년 4월 예산회계법시행령 개정)

○ 대상사업 : 건설공사가 포함된 총사업비 500억원 이상인 신규사업

- 도로·철도 등 대형 토목사업뿐만 아니라 건설사업이 주종을 이루는 지역개발 및 관광지 개발사업도 조사 시행

- 다만, 지자체가 시행 주체인 사업 및 민자유치사업은 국고 지원이 300억원 이상인 경우에만 조사 실시

□ 1999년도에는 27조원 규모의 19개 사업에 대해 예비타당성 조사를 실시한 결과, 총사업비 20조원에 달하는 대구 무주 고속도로, 양평-포천고속도로 등 7개 사업의 추진을 보류하거나 중장기적으로 검토하도록 하였음.

□ 이와 같이 예비타당성 조사를 실시하게 됨으로써 각 부처 및 지방자치단체가 대형투자사업의 요구를 예년보다 신중하게 하고 있으며

○ 조사결과에 따라 예산을 편성함으로써 신규 사업이 무리하게 예산에 반영되는 것을 방지하게 되었음.

□ 2000년도에는 29개 신규 대형투자사업에 대해 예비타당성 조사를 실시하기로 관계부처 협의를 거쳐 확정하였음.

○ 7개 소관 29개 사업의 추정 총사업비는 11조 5,901억원이며, 이중 국고 지원액은 8조 6,056억원으로 추정

○ 29개 사업의 소관별 분포는 건교부 13건, 철도청 6건, 해양부 5건, 문화부 2건, 기타 3건의 순으로 나타났음.

(단위: 억원)

소관	건수	추정 총사업비	국고	비고
건교부	13	51,452	31,716	도로 11, 수도시설 1, 공항 1
철도청	6	39,430	39,430	전철화 2, 복선전철화 3, 개량 1
해양부	5	8,435	8,435	부두 1, 항만 2, 기호안 1, 어항 1
문화부	2	11,219	1,110	관광단지 1, 공원조성 1
기타	3	5,365	5,365	과기부 1, 산자부 1, 환경부 1
합계	29	115,901	86,056	

○ 유형별로는 도로 11건, 철도 6건, 항만 5건, 공항 1건 등 SOC 투자사업이 대부분을 차지

- 이외에도 남해안 관광벨트 사업 중 대규모 관광단지 및 공  
원조성, 우주센터개발, 군장수출자유지역, 재활용종합단지  
조성사업 등이 포함되어 있음.

경쟁방식을 도입

• 조사방법이 정형화되어 있거나 예비타당성 조사지침이 마  
련된 도로, 철도분야 등은 민간에 공모하여 조사 (9건)

□ 향후 추진계획

○ 6~7월까지 조사를 완료하고 조사결과를 검토하여 사업  
추진이 필요한 경우 금년 하반기중 사업을 추진하거나

○ 2월중 조사기관 선정 및 발주

2001년 예산에 반영할 계획

- 금년부터 예비타당성 조사기관 선정에 KDI·민간기관간

〈별첨〉 2000년도 예비타당성 조사 대상사업 내역

(단위: 억원)

연번	사업명	주요 사업내용	추정 총사업비	국고	비고
〈건교부 13건〉			<b>51,452</b>	<b>31,716</b>	
1	울산-포항 고속도로	70km, 4차로	15,190	7,595	도공 50% 부담
2	삼주-안동 고속도로	50km, 4차로	10,850	5,425	도공 50% 부담
3	광주-팔당간 국도 대체우회도로	13.0km, 4차로	1,400	468	민자유치 932억원
4	목포(북항-고하도) 국도대체우회도로	4.9km, 4차로	2,030	1,930	지자체 100억원(옹자비 부담)
5	송도-시화 광역도로	5km, 6차로	1,752	698	민 자 356억원, 지자체 698억원
6	사기정-암사동 광역도로	5.9km, 4~6차로	7,500	2,870	민 자 1,760억원, 지자체 2,870억원
7	군장국가산업단지 지원도로	9.1km, 4~6차로	1,580	1,580	2000예산 15억원
8	영천-대구 국도확장	17km, 4~6차로	2,200	2,200	국도 4호선
9	안동-법진 국도확장	36.5km, 4차로	4,500	4,500	국도 35호선
10	화원-목포 국도확장	5km, 4~6차로	600	600	국도 5호선
11	강경 우회도로 확장	5km, 4차로	600	600	국도 23호선
12	수도공급시설 연계운영	가 압 장: 3개소 연결관로: 85.0km	1,070	1,070	권역별 광역상수도 연계운영
13	제주공항 확장사업	활주로연장 200m 계류장 확장 157천㎡ 여객터미널 189천㎡ 등	2,180	2,180	
〈철도청 6건〉			<b>39,430</b>	<b>39,430</b>	
14	조치원-대구 전철화(경부선)	복선-전철화 158km	3,598	3,598	전철화사업
15	서대전-목포 전철화(호남선)	복선-전철화 250.6km	5,709	5,709	전철화사업
16	제천-도담(중앙선) 복선전철화	단선-복선전철화 17.4km	2,315	2,315	복선확장 및 전철화 사업
17	삼랑진-미산(경전선) 복선전철화	단선-복선전철화 23.8km	4,447	4,447	복선확장 및 전철화 사업
18	울산-포항(동해남부선) 복선전철화	단선-복선전철화 73.2km	15,226	15,226	복선확장 및 전철화 사업
19	동순천-여수 철도개량(전라선)	41.5km 개량 노반복선	8,135	8,135	단선개량사업

\* 굵은 글씨는 민간공모 조사



〈별첨〉 2000년도 예비타당성 조사 대상사업 내역(계속)

(단위: 억원)

연번	사업명	주요 사업내용	추정 총사업비	국고	비고
	〈해양부 5건〉		8,435	8,435	
20	부산항 부정기 국제여객 및 해경부두사업	부두 370m 호안 236m	600	600	관광여객선 및 해경함정 공동사용
21	부산 감천항 정비사업	방파제 300m, 안벽 450m 부두확장 388m	1,124	1,124	접안 및 하역 능력 증대
22	다대포항 건설	방파제 1.2km, 안벽 9선석	2,730	2,730	접안 및 하역 능력 증대
23	광양항 3단계 가호안 건설	가호안 24.8km	3,141	3,141	준설토 처리장 배후부지 활용
24	군산 비응도항 건설	방파제 1.5km, 물양장 1.0km	840	840	대체어항 신설
	〈문화부 2건〉		11,219	1,110	
25	동부산 Green City 조성	도로 11.7km, 4차로 단지 230만평(민자)	10,600	800	도로는 국고지원 2000예산 67억원
26	UN기념 공원조성	도로 3.0km 공원부지 15,000㎡ 조각공원	619	310	2000예산 10억원
	〈기타 3건〉		5,365	5,365	
27	우주센터개발	부지 300천평 발사대, 로켓조립동 등	1,000	1,000	과학기술부
28	군장수출자유지역 조성	산업단지 500천평	1,869	1,869	산업자원부 2000예산 109억원
29	재활용종합단지 조성	설치면적 5개소 단지면적 510천평	2,496	2,496	환경부
	※서해안 철도건설 (삼교-서산-안흥)	54.0km 단선 신설	(6,905)	(6,905)	1999년도에 조사한 서해안산업철도 (82.5km)의 대안으로 보완 조사
	총계		115,901	86,056	

• 굵은 글씨는 민간공모 조사



〈표 1〉 연도별 · 지방자치단체별 세출결산 순계분석(기타특별회계)

(단위: 백만원)

연도	성질별	합계	서울	광역시·도 계	광역시 계	부산	대구	인천
1990	합계	2,872,237	822,612	2,049,625	344,471	67,080	149,735	56,274
	인건비	41,557	18,309	23,248	2,893	1,996	443	390
	물건비	396,382	49,202	347,180	47,536	14,059	8,655	12,774
	경상이전	235,629	1,311	234,318	17,703	272	182	5,255
	자본지출	1,973,167	696,031	1,277,137	248,355	47,733	138,312	34,318
	융자 및 출자	83,597	9,556	74,041	8,289	1,887	1,424	1,602
	보전재원	89,740	10,380	79,360	14,731	-	-	1,795
	내부거래	45,637	37,128	8,509	3,524	1,110	390	118
예비비 및 기타	6,529	697	5,832	1,439	23	329	22	
1991	합계	3,913,328	1,158,801	2,754,528	420,267	206,687	67,152	75,740
	인건비	39,807	11,359	28,448	3,413	2,315	438	440
	물건비	483,150	49,598	433,552	54,272	17,034	9,867	12,481
	경상이전	69,235	2,814	66,421	4,379	283	721	788
	자본지출	2,704,440	769,388	1,935,052	306,863	183,234	53,344	54,189
	융자 및 출자	258,273	155,551	102,722	7,047	2,875	1,519	1,381
	보전재원	220,418	60,397	160,021	37,521	-	-	2,050
	내부거래	120,540	109,230	11,310	5,317	924	-	4,393
예비비 및 기타	17,466	464	17,002	1,456	23	1,263	20	
1992	합계	5,913,598	1,373,911	4,539,687	1,126,966	735,014	93,240	154,313
	인건비	47,034	13,778	33,256	3,705	2,444	464	519
	물건비	572,493	61,953	510,540	73,326	31,594	10,091	14,457
	경상이전	64,858	1,383	63,475	9,947	5,383	507	2,064
	자본지출	4,254,820	662,324	3,592,496	1,014,496	689,115	80,386	132,469
	융자 및 출자	292,527	196,803	95,724	9,370	4,424	1,792	1,782
	보전재원	193,270	419	192,851	12,709	-	-	2,579
	내부거래	223,062	199,077	23,985	2,283	2,033	-	250
예비비 및 기타	265,534	238,174	27,360	1,130	21	-	193	
1993	합계	6,215,067	1,231,487	4,983,580	1,138,359	597,940	182,333	161,047
	인건비	56,320	19,516	36,804	5,074	3,527	513	758
	물건비	634,190	87,172	547,018	102,254	53,547	11,809	17,813
	경상이전	131,753	1,760	129,993	15,639	8,987	1,331	3,194
	자본지출	4,487,162	590,395	3,896,767	971,223	504,844	166,846	134,116
	융자 및 출자	220,998	88,291	132,707	8,459	3,375	1,834	1,959
	보전재원	212,163	16,149	196,014	14,100	9,380	-	1,410
	내부거래	433,596	398,152	35,444	17,988	14,260	-	248
예비비 및 기타	38,885	30,052	8,833	3,622	20	-	1,549	

〈표 1〉의 계속

연도	성질별	합계	서울	광역시·도 계	광역시 계	부산	대구	인천
1994	합계	6,096,444	2,841,854	3,254,590	1,038,155	468,051	371,098	123,452
	인건비	72,580	30,964	41,616	11,014	2,757	75	7,999
	물건비	490,894	91,788	399,106	76,908	27,395	17,369	14,199
	경상이전	504,762	77,032	427,730	53,846	29,100	1,929	15,254
	자본지출	3,878,294	1,863,241	2,015,053	853,384	390,795	349,898	81,879
	융자 및 출자	244,886	122,374	122,512	8,055	3,776	1,618	1,363
	보전재원	230,259	24,247	206,012	16,886	-	-	1,411
	내부거래	658,735	623,633	35,102	15,467	14,178	209	130
예비비 및 기타	16,034	8,575	7,459	2,595	50	-	1,217	
1995	합계	6,171,429	2,824,695	3,346,734	1,336,785	788,308	153,629	89,830
	인건비	83,170	34,864	48,306	16,657	3,396	647	11,439
	물건비	553,166	106,497	446,669	114,655	38,702	31,015	19,181
	이전경비	751,415	360,212	391,203	83,824	48,975	2,583	16,692
	자본지출	3,972,010	1,915,259	2,056,751	995,579	643,650	103,060	37,195
	융자 및 출자	200,315	64,854	135,461	7,662	3,784	1,607	1,201
	보전재원	214,221	2,714	211,507	77,766	15,379	12,164	3,172
	내부거래	383,820	340,295	43,525	37,705	34,314	2,281	110
예비비 및 기타	13,312	-	13,312	2,937	108	272	840	
1996	합계	7,185,520	2,631,434	4,554,086	2,240,694	1,220,112	465,978	123,278
	인건비	99,790	40,691	59,099	24,860	4,495	5,836	12,712
	물건비	629,707	119,894	509,813	128,634	40,114	34,314	25,398
	이전경비	984,556	565,090	419,466	156,161	86,391	26,777	20,962
	자본지출	4,433,455	1,542,339	2,891,116	1,702,995	984,652	356,383	39,094
	융자 및 출자	250,276	73,752	176,524	18,448	14,475	1,772	909
	보전재원	517,750	220,300	297,450	113,649	19,222	38,112	4,231
	내부거래	136,686	67,000	69,686	51,384	46,380	2,114	494
예비비 및 기타	133,300	2,368	130,932	44,563	24,383	670	19,478	
1997	합계	7,250,524	2,338,152	4,912,372	2,469,096	1,259,723	565,712	135,497
	인건비	113,513	45,239	68,274	32,117	5,845	7,026	13,928
	물건비	806,733	165,001	641,732	207,651	75,624	46,568	37,182
	이전경비	962,629	595,916	366,713	159,063	72,965	28,619	20,251
	자본지출	4,450,786	1,392,449	3,058,337	1,704,939	958,438	350,557	55,851
	융자 및 출자	245,349	24,009	221,340	67,494	3,942	59,686	910
	보전재원	399,923	28,278	371,645	187,884	53,141	63,947	5,005
	내부거래	156,995	81,700	75,295	46,417	33,144	6,455	1,200
예비비 및 기타	114,596	5,560	109,036	63,531	56,624	2,854	1,170	

〈표 1〉의 계속

연도	성질별	광주	대전	울산	도계	경기	강원	충북
1990	합계	45,936	25,445	-	1,705,154	264,249	106,447	78,174
	인건비	37	28	-	20,355	3,282	2,096	780
	물건비	6,183	5,866	-	299,644	37,384	26,006	22,527
	경상이전	7,845	4,149	-	216,615	51,179	656	255
	자본지출	14,183	13,808	-	1,028,782	151,702	67,480	44,548
	융자 및 출자	2,463	914	-	65,752	9,736	5,468	4,677
	보전재원	12,271	665	-	64,629	10,625	4,442	4,703
	내부거래	1,906	-	-	4,985	253	10	501
예비비 및 기타	1,049	16	-	4,393	89	288	184	
1991	합계	54,939	15,749	-	2,334,260	401,814	133,941	112,404
	인건비	107	113	-	25,035	4,186	2,477	982
	물건비	8,591	6,299	-	379,280	55,047	29,813	23,472
	경상이전	373	2,214	-	62,042	11,742	767	23,327
	자본지출	10,386	5,710	-	1,628,189	274,040	88,857	55,191
	융자 및 출자	477	796	-	95,674	26,447	5,591	4,503
	보전재원	34,853	618	-	122,500	27,377	5,980	4,525
	내부거래	-	-	-	5,994	632	110	214
예비비 및 기타	151	-	-	15,546	2,344	346	190	
1992	합계	82,855	61,544	-	3,412,721	704,803	231,281	222,736
	인건비	103	175	-	29,551	5,791	2,777	1,122
	물건비	8,750	8,434	-	437,214	52,781	34,919	25,289
	경상이전	39	1,954	-	53,528	7,613	687	6,422
	자본지출	62,702	49,824	-	2,578,000	533,639	178,158	158,908
	융자 및 출자	650	722	-	86,354	14,612	5,780	4,996
	보전재원	9,695	435	-	180,142	77,959	8,176	6,043
	내부거래	-	-	-	21,702	12,244	110	186
예비비 및 기타	916	-	-	26,230	164	674	19,770	
1993	합계	137,973	59,066	-	3,845,221	687,879	299,762	244,780
	인건비	109	167	-	31,730	5,819	2,832	1,043
	물건비	11,257	7,828	-	444,764	70,065	39,647	23,016
	경상이전	177	1,950	-	114,354	57,601	1,506	2,156
	자본지출	120,200	45,217	-	2,925,544	524,378	235,266	191,739
	융자 및 출자	626	665	-	124,248	16,537	8,632	12,397
	보전재원	3,053	257	-	181,914	10,770	11,243	12,853
	내부거래	500	2,980	-	17,456	2,536	50	92
예비비 및 기타	2,051	2	-	5,211	173	586	1,484	

〈표 1〉의 계속

연도	성질별	광주	대전	울산	도계	경기	강원	충북
1994	합계	55,642	19,912	-	2,216,435	467,175	125,795	65,452
	인건비	82	101	-	30,602	5,244	2,769	634
	물건비	8,153	9,792	-	322,198	36,752	19,561	17,422
	경상이전	6,400	1,163	-	373,884	238,791	20,230	7,519
	자본지출	23,665	7,147	-	1,161,669	165,764	65,140	25,003
	융자 및 출자	294	1,004	-	114,457	9,954	5,232	5,802
	보전재원	14,770	705	-	189,126	5,546	10,916	8,361
	내부거래	950	-	-	19,635	3,998	324	492
예비비 및 기타	1,328	-	-	4,864	1,126	1,623	219	
1995	합계	222,666	82,352	-	2,009,949	382,869	130,260	60,761
	인건비	411	764	-	31,649	5,811	2,848	732
	물건비	12,485	13,272	-	332,014	46,240	20,178	19,239
	이전경비	12,943	2,631	-	307,379	150,952	12,548	5,224
	자본지출	154,000	57,674	-	1,061,172	152,281	68,842	16,676
	융자 및 출자	197	873	-	127,799	14,645	5,861	6,944
	보전재원	39,977	7,074	-	133,741	7,690	17,871	10,231
	내부거래	1,000	-	-	5,820	2,584	1,267	300
예비비 및 기타	1,653	64	-	10,375	2,666	845	1,415	
1996	합계	339,397	91,929	-	2,313,392	371,429	129,082	81,392
	인건비	720	1,097	-	34,239	6,910	3,144	922
	물건비	14,905	13,903	-	381,179	53,509	28,608	23,106
	이전경비	18,729	3,302	-	263,305	77,308	15,180	6,314
	자본지출	260,941	61,925	-	1,188,121	195,258	49,400	27,205
	융자 및 출자	448	844	-	158,076	10,669	16,381	11,667
	보전재원	41,537	10,547	-	183,801	15,104	11,700	11,272
	내부거래	2,106	290	-	18,302	8,658	3,793	-
예비비 및 기타	11	21	-	86,369	4,013	876	906	
1997	합계	314,328	114,312	79,524	2,443,276	536,185	126,764	96,477
	인건비	2,580	1,902	836	36,157	6,649	3,247	981
	물건비	19,275	21,551	7,451	434,081	70,802	33,244	28,198
	경상이전	17,265	3,018	16,945	207,650	61,261	12,817	8,467
	자본지출	235,502	84,160	20,431	1,353,398	304,409	51,417	33,244
	융자 및 출자	1,341	1,106	509	153,846	13,755	6,133	15,551
	보전재원	31,851	738	33,202	183,761	54,627	16,310	7,381
	내부거래	4,002	1,616	-	28,878	22,964	401	25
예비비 및 기타	2,512	221	150	45,505	1,718	3,195	2,630	



〈표 1〉의 계속

연도	성질별	충남	전북	전남	경북	경남	제주
1990	합계	185,515	133,270	172,722	220,512	518,521	25,744
	인건비	2,042	1,256	2,853	4,494	2,835	717
	물건비	23,907	34,800	37,451	45,392	67,851	4,326
	경상이전	1,344	704	4,685	3,547	154,119	127
	자본지출	145,058	72,759	106,287	144,022	279,107	17,819
	융자 및 출자	5,547	10,047	10,377	10,362	7,775	1,763
	보전재원	7,471	12,383	9,639	9,918	4,455	992
	내부거래	125	508	1,124	1,464	1,000	-
	예비비 및 기타	21	812	306	1,313	1,379	-
1991	합계	245,634	212,466	348,492	313,152	531,510	34,847
	인건비	3,006	1,891	2,934	5,487	3,266	806
	물건비	32,770	39,566	50,480	66,926	76,371	4,835
	경상이전	3,834	2,492	11,812	2,488	4,439	1,141
	자본지출	188,353	141,644	256,504	204,698	395,243	23,659
	융자 및 출자	5,988	14,461	12,029	15,330	9,439	1,886
	보전재원	11,314	9,419	14,042	15,423	33,316	1,057
	내부거래	298	515	481	51	2,228	1,464
	예비비 및 기타	71	2,477	209	2,749	7,208	-
1992	합계	390,799	299,171	378,709	481,358	621,844	82,020
	인건비	3,708	1,919	3,605	5,936	3,842	851
	물건비	44,056	44,629	51,573	75,210	102,314	6,443
	경상이전	4,155	7,459	17,972	1,809	6,159	1,252
	자본지출	319,914	209,382	279,200	371,307	457,583	69,909
	융자 및 출자	6,712	16,538	11,384	14,699	9,446	2,187
	보전재원	11,272	18,528	14,261	5,354	37,223	1,326
	내부거래	837	234	464	4,752	2,823	52
	예비비 및 기타	145	482	250	2,291	2,454	-
1993	합계	436,782	379,991	377,419	554,318	770,908	93,382
	인건비	4,217	2,377	4,623	6,501	4,017	301
	물건비	47,931	50,967	55,054	78,293	73,416	6,375
	경상이전	6,839	35,403	1,964	1,194	7,359	332
	자본지출	337,667	264,179	283,257	438,511	568,675	81,872
	융자 및 출자	9,511	17,587	13,998	13,618	29,446	2,522
	보전재원	20,792	9,185	17,934	14,205	83,869	1,063
	내부거래	9,692	218	339	725	2,944	860
	예비비 및 기타	133	75	250	1,271	1,182	57

한국은행  
 금융통계위원회  
 금융통계연보

〈표 1〉의 계속

연도	성질별	충남	전북	전남	경북	경남	제주
1994	합계	274,850	189,456	226,264	282,825	554,459	30,159
	인건비	4,530	2,328	3,580	6,047	5,377	93
	물건비	31,409	37,137	52,954	75,361	46,570	5,032
	경상이전	19,189	16,053	13,454	16,357	39,824	2,467
	자본지출	189,328	103,119	114,988	163,050	315,264	20,013
	융자 및 출자	5,537	12,849	22,280	9,812	41,759	1,232
	보전재원	24,284	17,788	18,210	10,397	92,331	1,293
	내부거래	568	-	52	1,064	13,137	-
예비비 및 기타	5	182	746	737	197	29	
1995	합계	213,379	201,994	286,637	270,316	433,969	29,764
	인건비	4,580	2,396	3,733	6,556	4,886	107
	물건비	38,364	41,984	43,708	69,853	47,664	4,784
	이전경비	21,819	13,945	14,905	16,526	62,918	8,542
	자본지출	122,628	113,559	181,441	137,441	254,818	13,486
	융자 및 출자	6,518	19,848	25,354	13,310	33,565	1,754
	보전재원	16,945	10,129	16,664	24,781	28,385	1,045
	내부거래	-	73	364	723	509	-
예비비 및 기타	2,525	60	468	1,126	1,224	46	
1996	합계	295,966	339,240	390,981	252,478	405,794	47,030
	인건비	5,177	1,804	4,081	6,439	5,648	114
	물건비	37,425	47,108	52,388	81,300	52,177	5,558
	이전경비	42,711	11,491	24,490	12,351	59,316	14,144
	자본지출	155,006	167,911	257,620	120,785	199,069	15,867
	융자 및 출자	8,305	28,715	26,222	11,438	36,813	7,866
	보전재원	43,399	10,442	24,909	16,625	48,987	1,363
	내부거래	812	35	55	2,238	710	2,001
예비비 및 기타	3,131	71,734	1,216	1,302	3,074	117	
1997	합계	253,665	302,667	368,653	319,069	372,301	67,495
	인건비	5,245	2,024	4,558	7,413	5,902	138
	물건비	38,701	38,102	60,928	91,091	62,301	10,714
	경상이전	19,370	12,694	18,636	11,054	41,340	22,011
	자본지출	137,210	198,291	239,549	166,227	201,425	21,626
	융자 및 출자	12,997	27,241	27,260	12,536	30,589	7,784
	보전재원	35,872	17,147	14,024	22,427	14,312	1,661
	내부거래	760	35	40	424	668	3,561
예비비 및 기타	3,510	7,133	3,658	7,897	15,764	-	

자료 : 행정자치부, 『지방재정연감』, 각 연도.