2002년 6월호(제72호)
ISSN 1226-2269 6

6

월·간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum

현안분석

● 조세구제제도의 개선방향
● 국민기초생활보장제도와 근로소득공제
● 기금에 대한 통제와 자율권의 논리
● 농촌지역정책에 대한 검토: EU의 사례를 중심으로

정책토론리포트

체육투자의 성과 평가와 정책방향

정책연구

관세율인하의경제적효과분석:소득계층별후생효과를중심으로 외

재정흐름

신용카드 종합대책 외

재정통계

국제조세비교 : 소득과세(II) 편

KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE
한국조세연구원

재정포럼 2002년 6월호(통권 제72호)
한국조세연구원

• 2002년 6월 15일 발행 • 제72호 • 1996년 5월 31일 등록 • 라7859 • 발행처/한국조세연구원 • 138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6 • 전화(02)2186-2130~2 • 월간

월·간
6
재정포럼
Monthly Public Finance Forum
이천이년 유월호

C·O·N·T·E·N·T·S

권두칼럼	2	포괄과세주의 도입 준비를 /**朴英俊**
현안분석	6	조세구제제도의개선방향 /**韓相國**
	21	국민기초생활보장제도와 근로소득공제 /**金 栽鎭**
	47	기금에대한통제와자율권의논리 /**全澤勝**
	73	농촌지역정책에 대한 검토: EU의사례를중심으로 /**李明憲**
정책토론리포트	92	체육투자의 성과 평가와 정책방향
명언산책	112	민주적 토론
정책연구	114	교육재정의 효율성 제고를 위한 연구: 성과평가를중심으로 /**金 珍永**
	120	관세율 인하의 경제적 효과분석: 소득계층별후생효과를중심으로 /**李明 憲 · 成明宰**
	122	사회보장정책의 경제적 효과분석 - 사회보장예산의효율성제고방안연구1차연도과제- /**全 瑛俊 · 金宗勉**
	127	체제전환국 조세정책의 분석과 시사점 - 남북경협및경제통합관련조세 · 재정분야 기초연구 (I) /**崔濬旭 · 李明憲 · 全澤勝 · 韓相 國**
정책흐름	132	신용카드 종합대책
	141	중소 · 벤처기업에 대한 중기재정지원방향
	145	ASEAN+3(한 · 중 · 일) 재무장관회의 결과
재정통계	150	국제조세비교: 소득과세(Ⅱ) 편
이런 의견 저런 생각	157	**租稅**마일리지 제도를... 외

• 2002년 6월 15일발행 • 제 72호 • 1996년 5월 31일등록 • 라7859 • 발행처/한국조세연구원
• 138-774 서울특별시송파구가락동79-6 • 전화(02)2186-2130~2 • 월간

포괄과세주의 도입 준비를

朴英俊 /공인회계사회부회장

최근 국제화 · 세계화 · 개방화의 열기가 세계 모든 부문에 걸쳐 확산되고 있다. 즉, 산업구조 개편과 경제 분야는 물론 문화와 환경 분야까지도 국경의 개념이 붕괴되고 있으므로 법률, 제도 및 정책까지도 국가간 상호 차이를 극소화하고 충돌을 해소하는 방향으로접근하고있다.

이에 따라 조세정책 즉, 조세제도와 조세행정까지도 조세경쟁 체제로 변화되어 가고 있다. 따라서 자국 내의 조세실체법과 조세협약 및 국제조세조정 관련법 간의 불일치로 인한 자국기업의 불이익 축소와 타방국기업의 과다이익방지제도의정비가시급한상황이다.

또한 국제화 · 세계화 · 개방화로 인하여 국가간에는 선진부국과 후진빈국의 격차가 더욱 심화되었고, 국가 내에서는 가진 자의 부의증가가 못가진자의부의증가보다, 또한지식인의소득 증가가비지식인의 소득 증가보다더욱커져서 부와 소득의편중이 더욱 심화되고 있다. 이로인하여부익부, 빈익빈현상이심화되고있다.

Pigou는다른조건이같다면후생분배의평등화가사회 전체의 후생을 높인다는 명제를 제기하였는바, 최근의 부의 편중 심화는사회전체의 후생을악화시키고 있다고볼수있다.

이를 해결하기 위하여 선택할 수 있는 재정정책 수단으로서 소득형성 과정에서의 분배정책과 결정된 소득의 재분배정책 그리고 소득원천의 평등화 정책 중 결정된 소득의 재분배정책으로서 조세정책의 비중이 매우 중요하고 유효한 수단이 될 것이다.

좋은 조세제도가 되려면 조세부담의 공평성, 경제적 효율성, 행정적 단순성, 제도의 신축성, 정치적 책임성을 충족시켜야 하는바, 이들을 충족시킬 수 있는 세제로서 포괄소득과세제도도입의당위성이제기되고있다.

우리나라 현행 조세체계상 영리법인 소득에 대한 과세 자체는 포괄소득개념이 도입되어 있으나, 최종 개인주주에 귀속되는 소득이란 관점에서, 이중과세로 인한 조세 중립성 문제를 일부라도 해결하기 위해서 수입배당금에 대한 일부 익금불산입 규정을 도입하여 운영하고, 동시에 소득세법상에서는 배당세액 공제제도를 도입하고 있다. 또한 개인소득에 대한 과세 자체는 제한소득 개념에 기초하고 있으나, 종합소득과세와 분리소득과세 및 분류소득과세를 병행하고 있으므로 포괄소득개념을배제하고있다.

그리고상속세와증여세과세는제한소득개념을기초로 하여 고유개념으로서 창설규정인 증여의제규정과 증여추정규정을 구체적으로 열거하고 있으며 다만 일부에 한하여제한적인포괄과세행태를취하고있다.

R. Haig와 H. Simons는 $Y=C+\triangle W$로 표현한 포괄소득개념 즉, 요소소득인 임금, 이자, 임대료, 이윤은 물론이고 정부로부터의 이전소득과 상속 · 증여 · 재산

양도의 자본이득도 포함할 뿐만 아니고 귀속소득(귀결소득 : imputed income)과 순자산가치 증가분까지도 포괄한소득개념을도입할것을주장하였다.

우리나라도 최근에는 법인세과세제도 개편과 관련하여 법인세 과세제도의 폐지론 논의 제기와 법인세 세율의 인하 또는 파트너십과세(partnership tax)제도도입 검토, 그리고 연결납세제도의 도입 검토, 수입배당금의 익금불산입제도 확대 도입, 적정유보초과소득의 법인세 과세제도의 폐지, 그리고 특별부가세 과세제도의 폐지 등으로 급격하게 변화하고 있다. 이는 소득세법상의 과세소득개념을포괄소득으로확대하여야할문제와관련성이더욱커졌다.

또한 증여세 과세체계상 증여의제대상 중 열거주의 과세대상의 확대와 동시에 제한적인 포괄주의 과세방식도 확대하고 있는바 합병시(상증법 38조), 증자시(상증법 39조), 감자시(상증법 39조2), 전환사채 등(상증법 40조), 특정법인과의 거래를 통한 이익(상증법 41조), 주식 등 상장 등에 따른 이익(상증법 41조3) 등이 이미 제한적이나마포괄주의과세방식으로시행되고있다.

또한 소득세법에서도 일부분이지만 2002년 1월 1일부터 포괄소득개념이 도입되었는데 바로 이자소득과 배당소득및연금소득에대한유형별포괄과세주의다.

현행 세제의기본골격이제한과세로서 열거주의식창설규정으로운영되는이상제한적인포괄과세규정의필요성이소득세법과상속세및증여세법에서더욱더확대일로로 갈 것이므로 오히려 세법의 단순화, 이해도의 제고로 납세비용을 감소한다는 중장기세제 개편방향과는 정반대로달려갈것이다.

다만, 현행법상금융소득에대한부부단위합산과세와 자산소득에 대한 부부단위 합산과세는 포괄소득과세 체계라기보다는 불로소득에 대한 세부담의 누진세율과세체계상 세부담의형평성을 강화하는 것이주된 목적이므로 이들 자산소득과 금융소득에 대한부부단위 합산과세는포괄주의과세론과는별론으로취급하여야할것이다.

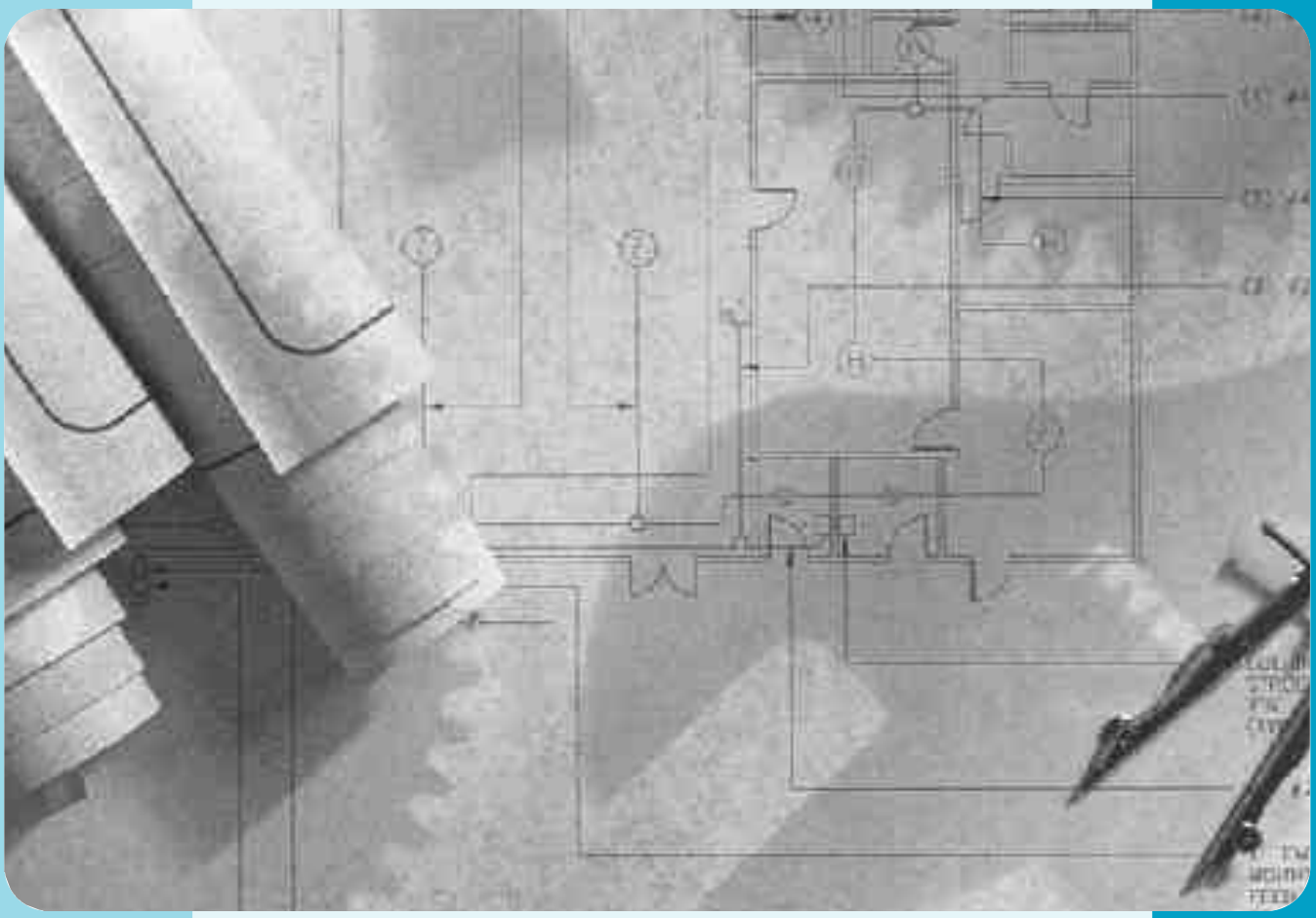
또한포괄소득과세원칙을도입하는것과관련하여, 현행법상의 적극소득또는정(正)의소득(positive income) 과세체계에병행하여, 각종소득공제중인적공제상당액은 최저 생계비 개념을도입하여 소득금액이 최저생계비 미만금액 즉 소극소득 또는 부(負)의 소득금액(negative income)에대하여는 환급해 주는제도를 도입할것을검토해야할것이다.

이 제도의 도입은 현대국가가 지향하는 복지행정국가의 실현이 복지행정세출예산을조세수입에 의존하고, 조세징수와 조세지출과 관련된 입법과 행정 절차 · 비용의 증대그리고그절차상불완전성에의한효율성의저하및 행정집행의지연성등부작용을해소할수있기때문이다.

다만 포괄주의 원칙을 엄격하게 반영하기 위해서는 자본이득, 사회보장, 연금, 귀속소득의과세등이필요하기 때문에 현실적으로 완전하게 제도를 도입 운영하는데 어려움이 예상된다. 그러므로 단계적으로 적용할 범위와 이의 대비책이나 대안도 같이 강구되어야 할 것이며, 그 단기적 기본방향은 미국의 내국세입법을 참고하여야할것이다.

포괄주의과세원칙이법인소득의이중과세완화와모든 소득에 동일한 세율을 적용하기 때문에 조세의 중립성을 보장할 뿐만 아니라 자원의 배분을 왜곡시키지 않을 것으로 판단된다. 물론포괄주의 원칙의 효과를 제고하기 위해서는 자본이득의 이중과세 완화 내지 배제와 연결납세제도의 도입, 파트너십 과세제도의 도입 및 각종비과세감면, 공제를최소화하여야하며이에따라효율성도증대될것이다.

따라서법인세법과 소득세법및 상속세와 증여세법을 모두 포괄하여 소득세법이란 단일조세제도를 지향한다는 전제하에서, 종합적이고 중장기적인 소득과세체계를 설정하기 위하여 포괄소득과세제도를도입하기 위한 준비를지금부터하여야할것이다.



현안분석

1. 조세구제제도의개선방향
韓相國 /한국조세연구원 연구위원

2. 국민기초생활보장제도와 근로소득공제
金栽鎭 /한국조세연구원 연구위원

3. 기금에 대한 통제와 자율권의 논리
全澤勝 /한국조세연구원 초청연구위원

4. 농촌지역정책에 대한 검토: EU의 사례를 중심으로
李明憲 /한국조세연구원 전문연구위원

조세구제제도의 개선방향

韓 相 國 연구위원(skhan@kipf.re.kr)

Ⅰ. 문제의 제기

조세법률주의에 의하여 재산권이 보장되고 있지만 조세법률관계의 확정절차는 강제적이다. 따라서 조세행정이 민주화되어도 조세관련법이 국민의 재산권을 위법·부당하게 침해할 소지는 다른 법 분야보다 현저하며, 또한 매번 대량적·반복적으로 발생하는 특징을 지니고 있다.

국민은 법의 한계를 벗어나지 않는 범위 내에서 자기의 조세부담을 최소화할 권리를 가진다는 시각에서 보면, 조세구제제도(조세불복제도)는그 심급(審級)이 행정심급(行政審級)이든 사법심급(司法審級)이든 다른 행정심판제도보다 더 중요한 의의를 가진다고 하겠다. 한편 행정심급을 사법심의 전심절차(前審節次)라고 한다면 조세불복에 대한 행정심급의 재결은 국민의 재판청구권 보장과도 밀접한 관계를 가진다고하겠다.

현행 세법에 의하면, 세법에 의한 위법 또는 부당한 처분과 필요한 처분을 받지 못한 경우에 불복청구를 할 수 있다. 과세처분에 대한 현행 조세구제절차로서는 과세전적부심사(課稅前適否審査), 이의신청(異議申請), 심사청구(審査請求), 심판청구(審判請求), 행정소송(行政訴訟) 등의 여러 단계가 마련되어 있다. 이러한 여러 단계의 조세구제절차가 과연 타당한지에 대하여 학계 및실무계등에서다양한의견을제시하고있다.

그러나 무엇보다도 쟁송절차의 합리적 개선을 통하여 납세자의 권리구제 강화 내지는 기본

* 이원고는필자개인의의견으로서한국조세연구원의공식견해를나타내는것은아닙니다.

국민은 법의 한계를 벗어나지 않는 범위 내에서 자기의 조세부담을 최소화할 권리를 가진다는 시각에서 보면, 조세구제제도는 그 심급이 행정심급이든 사법심급이든 다른 행정심판제도보다 더 중요한의의를가진다.

권 보장을 제고한다는 입장에서 접근하는 것이 바람직한 방향이라고 판단되는바, 경제적인 소송, 신속한 결정 및 철저한 권리구제를 구현할 수 있는 제도가 논의의 출발이 되어야 할 것이다. 더불어 행정의 전문성을 제고하고 사법부의 재판부담을 덜어주는 것도 고려되어야 할 것이다.

Ⅱ. 현행 조세구제제도의 현황 및 문제점

1. 조세구제제도의 법리

위법 · 부당한 조세부과처분을 받은 납세자로 하여금 법이 정한 절차에 따라 이를 시정받을 수 있도록 함으로써 납세자 기본권을 보장하는 제도가 조세구제제도(조세불복제도)이다. 동 제도는 조세의 부과와 징수에서 절차적 적정성을 보장하는 제도인 동시에 국민의 재산권을 보장하는 장치이다. 그러므로 이는 헌법이 조세관계에 있어서 재산권 보장을 보다 구체화하여 규정하고 있는 조세법률주의를절차적으로 담보하는 중요한 제도이다.

조세법률관계는 일반적인 행정관계보다 더 엄격하게 법률에 구속되는 관계이며, 조세행정은 그 본질이 국민의 재산권에 대하여 침해적 성격의 업무를 집행하는 것이므로 엄격한 법의 구속이 요구되고 있다. 이를 위하여 국세기본법은 일반행정구제제도와는 다른 특별행정구제제도인「심사 · 심판청구제도」를사법심의전심절차로서두고 있다. 우리나라는행정심급으로 원칙적 1심급(심사청구 또는 심판청구), 선택적 3심급(과제전적부심사→ 이의신청 → 심사청구또는심판청구)을두고있으며([그림1] 참조), 이에는행정심판법의적용이배제된다.

오늘날 대부분의 국가는 사법심의 전심절차로서 행정심급의 불복청구제도를 두는 것이 통례인데 그이유는다음네 가지로 요약된다.

첫째, 세법의 해석 · 적용에는 전문성 · 기술성이 필요하고, 세법의 내용이 복잡해서 조세분쟁사건의 심리 · 판단에는 전문적 · 기술적 지식이 필요하다.

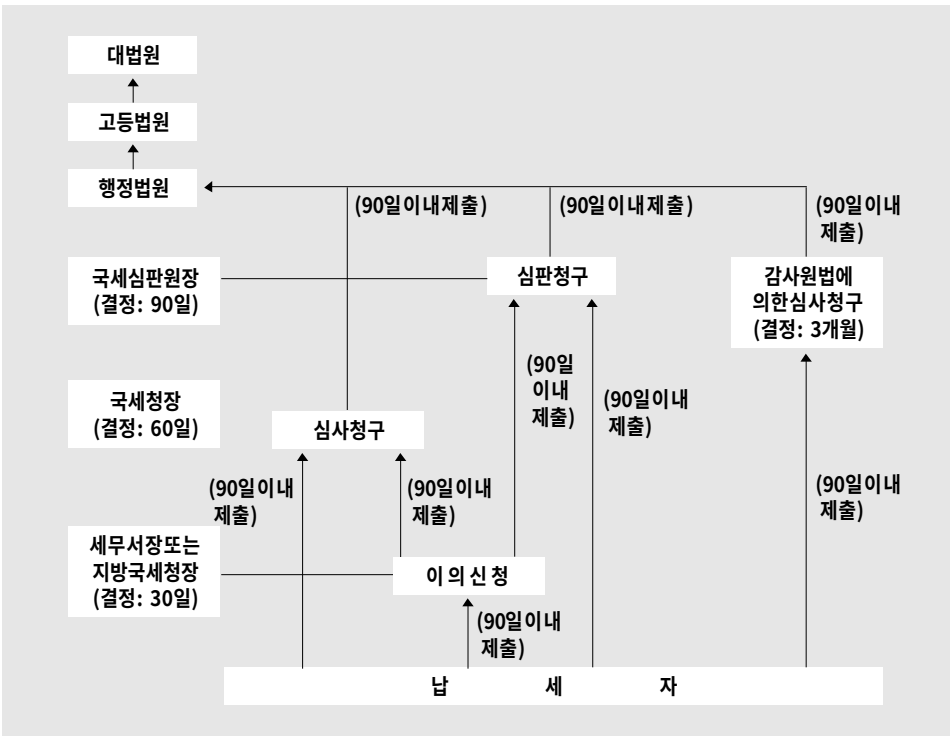
둘째, 조세법률관계는 대량적 · 반복적으로 발생하기 때문에 이에 관한 분쟁도 대량적 · 반

복적으로 발생한다.

셋째, 조세처분에 의해 침해된 납세자의 권리 또는 이익을 적은 비용으로 신속하게 구제해야 할 필요성이 있다.

넷째, 조세행정기관으로 하여금 조세처분에 대하여 자기반성의 기회를 부여하여 스스로 시정하도록 한다.

[그림 1] 국세구제절차 흐름도



2. 현행 국세구제제도

현행 국세구제절차는 필요적 행정심급 1단계와 사법심 3단계의 구조로 되어 있다. 행정심급에는 심사청구와 심판청구가 있다. 이는 2000년 1월부터 선택적 필수주의로 전환되어서 동일한 처분에 대하여는 심사청구와 심판청구를 중복하여 제기하지 못한다(심사청구에는 감

과세전적부심사 및 이의신청 단계에서는 최일선의 집행과정에서 발생되는 세법의 해석과 운영상의오류가 빠짐없이 시정되고, 심사 및 심판청구단계에서는 과세관청에 의한 세법의 해석과 운영상의 통일을 기하고 앞의 과정을 거치면서도 발견되지 못한 오류를 시정한다는 관점에서 심사 및 시정이이루어진다.

사원법에의한심사청구도 포함된다). 사법심의심급구조는1심이서울행정법원또는지방법원 본원에서, 제2심이 관할 고등법원에서, 제3심이 대법원에서 이루어진다. 이는 과세관청의 자기반성(과세전적부심사, 이의신청), 상급청의감독적 판단과 시정(심사청구), 또는 제3자적판단과시정(국세심판)의기회를순차적으로거치게하려는구상에입각한것이다.

과세전적부심사 및 이의신청 단계에서는 최일선의 집행과정에서 발생되는 세법의 해석과 운영상의 오류가 빠짐없이 시정되고, 심사 및 심판청구 단계에서는 과세관청에 의한 세법의 해석과 운영상의 통일을 기하고 앞의 과정을 거치면서도 발견되지 못한 오류를 시정한다는 관점에서 심사 및 시정이 이루어진다. 특히 심판청구 단계에서는 앞의 과정을 거치면서도 발견되지 못한 오류를 시정하는 동시에 시각을 바꾸어 권리구제적 관점에서 법률적 쟁점에 대한 판단을 내릴 것을 기대할 수 있다. 그러나 현재의 심급구조가 이와 같은 구상대로 운영되고 있다고 보기는 어렵고, 오히려 다단계구조로 인해 납세자에게 절차의 부담을 주고 권리구제를 지연시키는 부작용을발생시키고 있다.

과세전적부심사란 세무관서가 세금고지서를 발부하기 전에 과세할 내용을 미리 해당 납세자에게 통지하고 그 내용에 이의가 있는 납세자는 과세전에 적부심사를 청구할 수 있도록 법제화한 보편적인 납세자 사전권리구제절차이다(2000년 1월 1일부터 시행). 청구대상은 세무조사경과의 서면통지 및 국세청 · 지방국세청의 업무감사결과에 따른 과세예고통지이며, 동 심사는 선택적으로 할 수 있는 임의적 절차로서, 결정에 불복이 있으면 과세전적부심사 또는 이의신청 없이도 심사청구 또는 심판청구를 할 수 있다. 납세자의 청구를 객관적으로 심사하기 위해서 과세전적부심사위원회를 설치하고 있으며, 납세자는 결정전 통지를 받은 날로부터 20일 이내에 신청해야 하며, 당해 과세청은 과세적부심사 청구를 받은 날로부터 30일 이내에 결정해야 한다.

이의신청이란 국세부과처분에 불복이 있으면 세무서장 또는 지방국세청장에게 이의신청을 선택적으로 할 수 있는 임의적 절차이다. 국세부과처분에 불복이 있으면이의신청 없이도 심사청구 또는 심판청구를 할 수 있다. 이의신청은 처분이 있은 것을 안 날로부터 90일 이내에 청구하여야 하며, 이의신청을 받은 세무서장 또는 지방국세청장은 청구를 받은 날로부터

30일이내에결정하여야 한다.

국세부과처분이 위법 부당하면 납세자는 처분을 한 관할세무서장을 거쳐서 국세청장에게 심사청구를 할 수 있다. 이의신청에 대한 결정에 불복이 있으면 국세청장에게 심사청구를 할 수 있으며, 심사청구는 행정소송을 제기하기 위한 필요적 전심절차로서 처분이 있은 것을 안 날 또는 이의신청에 대한 결정 통지를 받은 날로부터 90일 이내에 하여야 한다. 심사청구를 받은국세청장은청구를받은날로부터 60일이내에결정하여야한다.

심판청구에 대한 결정을 위하여 재정경제부 내에 국세심판원을 둔다. 본 기관은 국세기본법상 인정된 불복절차에 대한 심리결정기관이며 공정성과 신중성을 기하기 위하여 국세에 관한 처분청인 국세청과 분리 독립된 제3기관이다. 심판청구는 행정소송을 제기하기 위한 필요적 전심절차로서 국세심사결정 통지를 받은 날로부터 90일 이내에 청구하여야 한다. 국세심판소는 청구를 받은 날로부터 90일 이내에 결정하도록 규정되어 있으나 상당한 기간의 보정요구를 할 수있으므로처리기간이 엄격히 정해져 있지 않다.

3. 심급단계별 처리현황

최근 5년 동안의 심급단계별처리현황을 보면<표1>, <표 2>, <표 3> 및 <표 4>와같다.

과세(전)적부심사는 원처분청(또는 지방청)이 재결기관이므로 시정의 여지가 많을 것이라는 기대 속에서 상당수의 납세자들이 불복의 초심절차로 선택하고 있다. 최근 5년 동안 연평균 5,965건을 처리했고, 평균인용률(平均認容率, 채택률)은62.4%에 달하지만, 건수 기준 인용률은 감소하는 추세이다(<표 1> 참조). 양도소득세가 2000년 1월 1일부터 신고납부제로 전환되면서 사전 면담 등을 함에 따라 마찰의 소지가 줄어들어 접수건수가 감소되었다. 또한 2000년 1월 1일부터 과세전적부심사제도가 법제화되면서 청구대상을 세무조사경과의 서면통지 및 국세청 · 지방국세청의 업무감사결과에 따른 과세예고통지로 축소함에 따라 접수건수가 감소되었다. 연도별 인용(채택)에 따른 감세액의 절대규모와 건당 평균감세액은 증가추세에있으며, 2000년의 건당 평균감세액은3억1천만원이다.

원처분청(또는 지방청)이 재결기관이므로 시정의 여지가 많을 것이라는 기대 속에서 상당수의 납세자들이 불복의 초심절차로 이의신청을 선택하고 있으나 평균인용률(경정률)이 과세전적부심사에 비해서 낮은 편이다. 최근 5년 동안 연평균 4,147건을 처리했고, 평균인용률은 40.8%에 달한다(이하 <표 2> 참조). 연도별 인용(경정)에 따른 감세액의 절대규모와 건당평균감세액은 증가 추세에 있으며, 2000년의건당 평균감세액은 6,700만원이다.

과세(전)적부심사는 최근 5년 동안 연평균 5,965건을 처리했고, 평균인용률은 62.4%에 달하지만, 건수기준인용률은감소하는추세이다. 양도소득세가2000년1월1일부터신고납부제로전환되면서사전면담등을함에따라마찰의소지가줄어들어접수건수가감소되었다. 과세전적부심사와같이초심절차로사용되는이의신청은평균인용률이과세전적부심사에비해서낮은편이다.

<표 1> 과세(전)적부심사제 처리실적

(단위: 건, 백만원, %)

	요처리건수			처리건수				감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	채택	불채택	심의제외		
1996	7,377	–	7,377	6,572	4,575 (69.61)	1,509	488	150,735	805
1997	8,999	805	8,194	8,348	5,568 (66.70)	2,274	506	240,337	651
1998	8,119	651	7,468	7,449	4,379 (58.79)	2,693	377	251,926	670
1999	5,703	670	5,033	5,245	2,881 (54.93)	2,112	252	277,263	458
2000	2,423	458	1,965	2,212	1,201 (54.29)	882	129	373,044	211

주: ( ) 안은인용률임.
자료: 국세청,『국세통계연보』, 각연도.

<표 2> 국세심사 사무처리실적: 이의신청

(단위: 건, 백만원, %)

	요처리건수			처리건수				감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	각하	기각	경정		
1996	4,344	201	4,143	4,075	732	2,125	1,218 (29.89)	40,181	269
1997	4,644	269	4,375	4,352	414	2,040	1,898 (43.61)	59,221	292
1998	4,973	292	4,681	4,593	304	2,185	2,104 (45.81)	63,513	380
1999	4,552	380	4,172	4,132	321	2,231	1,580 (38.24)	66,178	420
2000	3,979	420	3,559	3,582	253	1,663	1,666 (46.51)	112,741	397

주: ( ) 안은인용률임.
자료: 국세청,『국세통계연보』, 각연도.

심사청구란 과세청이 자신의 행위에 대해 스스로 판단을 내리는 작업이므로 자기방어적 자세를 가지는 것이 불가피하여 본질적으로 균형을 상실할 소지가 있다. 심사결정에 대해서는 감사원의 감사를 받고 있지만 국세청의 부과를 위한 보수적 지침을 유지하는 수준인 서류심사에 그치므로 한 때는 인용률이 저조하다는 지적이 있었다. 최근 5년 동안 연평균 4,646건을 처리하고 평균인용률(경정률)은 23.7%이며, 최근에 인용률이 상승추세에 있다(이하 <표 3> 참조). 2000년 1월 1일부터 심사 및 심판의 선택적 필수주의를 채택함에 따라 2000년의 접수 건수가 감소하는 모습을 보이고 있다. 연도별 인용(경정)에 따른 감세액의 절대규모와 건당 평균감세액은 증가 추세에 있으며, 2000년의 건당 평균감세액은 2억 2천만원이다.

<표 3> 국세심사 사무처리실적: 심사청구

(단위: 건, 백만원, %)

	요처리건수			처리건수				감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	각하	기각	경정		
1996	6,350	873	5,477	5,862	398	4,685	779 (13.29)	42,939	488
1997	5,592	488	5,104	5,021	388	3,580	1,053 (20.97)	47,534	571
1998	6,132	571	5,561	5,336	407	3,544	1,385 (25.96)	97,078	796
1999	5,749	796	4,953	4,960	269	3,205	1,486 (29.96)	296,821	789
2000	2,287	789	1,498	2,054	141	1,119	794 (38.66)	175,459	233

주: ( ) 안은인용률임.
자료: 국세청,『국세통계연보』, 각연도.

제3자적 기관인 국세심판원에 행정불복의 재결기능(심판청구)을 맡김으로써 행정심의 권리구제기능을 제고하고, 국세심판원은 법적 쟁송의 재결기관으로서 전문성을 갖출 수 있다. 최근 6년 동안 연평균 3,653건을 처리하고 평균인용률은 31.3%이며, 인용률은 약간의 진폭을 가지고 변하고 있는데 최근에는 하향추세를 보이고 있다(이하 <표 4> 참조). 연도별 인용에 따른 감세액의 절대규모와 건당 평균감세액은 미미한 증가 추세에 있으며, 2000(2001)년의건당평균감세액은 2억 1천만원(4억 9천만원)이다.

제3자적 기관인 국세심판원에 행정불복의재결기능을 맡김으로써행정심의 권리구제기능을 제고하고, 국세심판원은 법적쟁송의 재결기관으로서 전문성을 갖출 수 있다. 최근 6년 동안 연평균 3,653건을 처리하고 평균인용률은 31.3%이며, 인용률은 약간의 진폭을 가지고 변하고 있는데 최근에는하향추세를보이고있다

<표 4> 연도별 심판청구 접수, 처리 현황

(단위: 건, 억원, %)

	전년도이월	당해연도접수	처리대상	처 리	감세액	인용률
1996	3,019	4,174	7,193	5,717	–	41.7
1997	1,476	3,250	4,726	3,409	1,287	30.9
1998	1,317	3,129	4,446	3,019	1,953	23.5
1999	1,427	2,693	4,120	3,024	1,721	32.4
2000	1,096	3,413	4,509	3,160	2,364	35.7
2001	1,349	3,547	4,896	3,592	6,054	34.2

자료: 국세심판원내부자료및국세심판원홈페이지

서울행정법원이 1998년 3월 1일에 개원하여 전문법원 시대가 시작되었다. 행정사건(일반행정소송사건, 조세소송사건, 노동 · 산재소송사건 등)을 전문적으로 처리하는 서울행정법원의 개원으로 재판의 효율성 및 균등성 보장에도 일대 전기를 마련하였다. 제1심 행정소송사건 중에서 조세사건의 건수를 접수기준으로 보면, 1990년 중반을 기점으로 감소하고 있다. 최근 10년 동안 연평균 1,927건이 접수되었으며, 2000년의 접수 건수는 1,783건(1,751건)이며, 이 중 1543건이 처리되었다(<표 5> 참조). 행정소송사건 중에서 조세사건 처리내역(2000년 기준)을 보면, 인용에 상당하는‘ 원고승 ’및‘ 원고 일부승 이 각각 299건

<표 5> 제1심 행정소송사건 중 조세사건의 비중(접수기준)

(단위: 건, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
합 계	3,944	5,019	5,444	6,336	6,614	8,384	9,652	9,174	9,202	9,359
조 세	1,494 (37.9)	2,113 (42.1)	1,870 (34.4)	2,255 (35.6)	2,218 (33.5)	2,189 (26.1)	1,927 (20.0)	1,623 (17.7)	1,801 (19.6)	1,783 (19.1)

주: ( ) 안은조세사건이행정소송사건에서차지하는비중
자료: 법원행정처,『사법연감 2001』, 2001. 7.

<표 6> 행정소송사건 중 조세사건 처리내역(2000년 기준)

(단위: 건, %)

	금년 접수	처리										항소
		합계	각하 명령	판결					소취하	이송	기타	
				원고승	원고 일부승	원고패	각하	기타				
합계	9,257	8,309	20	1,579	291	3,344	414	1	2,512	68	80	2,337
조세	1,751	1,543	2	299 (19.4)	110	720 (7.1)	71	1	317	15	8	674

주: ( ) 안은조세사건의인용률임.
자료: 법원행정처,『사법연감 2001』, 2001. 7.

및 110건인데, 비록 일부승은 집계에 어려움이 있지만, 인용의 범주에 포함시키면 인용률은 26.5%에 달한다(<표 6> 참조).

심급단계가 진행되면서 사건 수가 감소하는 것을 보면 행정심급이 어느 정도의 여과기능을 하고 있다고 볼 수 있다(이하 <표 7> 참조). 1999년까지의 4년 동안 심사청구한 사건의 약 62.8%가 심판청구를 제기함에 따라 여과율은 약 37.2%로서 심사청구의 여과 기능이 미약했다고 하겠다. 한편 같은 기간 동안 심판청구한 사건의 약 56.9%가 행정소송을 제기함에 따라 여과율은 약 43.1%로서 심판청구의 여과 기능이 비교적 양호했다고 볼 수 있다. 2000년 1월 1일부터 심사 및 심판의 선택적 필수주의를 채택함에 따라 양자를 합할 경우,

<표 7> 국세불복사건의 심급별 여과 상황

(단위: 건, %)

	심사청구		심판청구		행정소송
	접수(A)	여과율(1−B/A)	접수(B)	여과율(1−C/B)	제기(C)
1996	5,477	23.8	4,174	47.6	2,189
1997	5,104	36.3	3,250	40.7	1,927
1998	5,561	43.8	3,129	48.1	1,623
1999	4,953	41.4	2,693	33.1	1,801
4년평균	5,274	37.2	3,311	43.1	1,185
2000	1,498	–	3,413	–	1,783

주: 1. 여과율이란 1에서 (B/A 또는 C/B)를 차감한 수치로서, 심사 또는 심판청구 단계에서 조세불복사건이 해결된 비율을 말함.
2. 2000년1월1일부터심사및심판의선택적필수주의를채택함에따라종전처럼양자의개별여과율을구할수는없음.
자료: 국세심판원과국세청의자료를이용해서산정.

2000년 1월 1일부터 심사 및 심판의 선택적 필수주의를 채택함에 따라 양자를 합할 경우, 그 여과율은 63.7%이다. 즉 사법심의 전심절차인 행정심급의 조세불복청구제도의 여과 기능을 통해서소송사건의폭주를어느정도막을수있다는점에서조세불복청구제도의필요성이인정된다.

그 여과율은 63.7%이다. 즉 사법심의 전심절차인 행정심급의 조세불복청구제도의 여과 기능을 통해서 소송사건의 폭주를 어느 정도 막을 수 있다는 점에서 조세불복청구제도의 필요성이 인정된다고 하겠다. 특히 심사 및 심판의 선택적 필수주의를 채택한 이후 여과율이 높아져서 조세불복청구제도의 필요성이 인정된다.

4. 현행 조세구제제도상의 문제점

현행 조세구제제도상의 문제점으로는 첫째, 각급 행정심급의 권리구제기능이 미흡하다는 점이다. 과세전적부심사 및 이의신청제도는 간단 · 신속한 절차에 의해 국민의 정당한 권리이익의 구제를 도모하면서 행정의 적정한 운용을 확보하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 중 이의신청에 대한 인용률이 최근 5년 동안 평균 40.8%에 불과할 정도로 미흡하고 운용에 안정성이 없었던 측면이 있었다. 2000년 1월 1일부터 심사 및 심판의 선택적 필수주의를 채택함에 따라 양자를 합할 경우, 그 여과율은 63.7%에 달한다. 그러나 일본, 미국 및 캐나다 등과 비교할 경우 만족스러운 권리구제가 이루어지고 있다고 보기는 어렵다(주요 국가제도 참조). 국세심판원은 계선조직으로 인한 독립성 부족 등 그 조직구조에 기인하는 한계로 인해 제3자적 기관으로서의 독립성 발휘에 한계가 있으며, 사안에 따라서는 정부의 과세정책을 방어해 주는 측면도 있다. 심사 및 심판청구사건에 대하여는 조사관이 쟁점사항을 조사하여 국세심사위원회 및 국세심판관회의에 회부하면 그 조사사항을 근거로 결정을 하지만 증거채택에 있어서 재판에 의한 방법과 달리 제출된 객관적 자료에 주로 의지해서 판단하므로 재판에서 인용될 수 있는 것이 많이 기각되어 행정심의 한계로서 지적되고 있다.

둘째, 국세심판원의 업무량이 과중해서 심판업무의 정밀성에 영향을 미치고 있다. <표 8>에는 우리나라 국세심판원과 일본 국세불복심판소의 상임심판관 수와 1인당 연간 처리건수가 정리되어 있는데, 우리나라 상임심판관의 업무량이 일본에 비해서 과중함을 알 수 있다. 1998년 12월 1일 현재 국세심판원의 정원은 94명(2001년 7월 현재 90명)이며, 이 중에서 심판업무에 직접 종사하는 인력은 사무관급 이상으로 모두 60여명으로서, 비상임심판관 12

명을 포함하더라도 그 업무량이 일본에 비해서 과중하다. 특히 행정법원이 가동되기 전에 고등법원의 판사 1인이 연평균 150~160건을 처리하는 것과 비교해 보더라도 업무량이 과중함을 알 수 있다. 한편 일본의 국세불복심판소 조직규정에 의한 정원은 국세심판관이 170명, 부심판관이 82명, 국세심사관(우리의 조사관에 해당함)이 152명 등 모두 404명의 방대한 조직(본부, 12개 지부 및 7개 지소에 분산 배치됨)으로, 우리 심판소의 실정과 비교할 때 일본 심판업무의 정밀성을 짐작할 수 있다. 즉, 우리나라 국세심판원과 일본 국세불복심판소의 연간 처리업무량을 비교하면, 비상임심판관을 포함하더라도 국세심판소의 업무량이 일본에 비해서 과중하며, 이는 심판업무의 정밀성에 영향을 미친다고 하겠다.

<표 8> 연간 처리업무 비교

(단위: 건, 명)

	한국국세심판원				일본국세불복심판소		
	처리건수	상임 심판관	1인당처리건수		처리건수	심판관	1인당 처리건수
			상임심판관	조사관			
1996	5,717	6	953	476	3,234	118	27
1997	3,409	6	568	284	3,070	118	26
1998	3,019	5	604	302	·	·	·

주: 한국의 경우 비상임심판관 10명을 포함하지 않은 숫자임.
자료: 국세심판원 내부자료

셋째, 국세심사위원회의 업무량이 과중해서 심사업무의 정밀성에 영향을 미친다. 국세심사위원회는 위원장과 10인의 위원으로 구성되며, 비록 국세청의 법무심사국 심사1과(4개의 계) 및 2과(3개의 계)의 도움을 받아서 심사청구를 처리하고 있지만, 업무량이 과중해서 심판업무의 정밀성에 영향을 미치고 있다.

넷째, 여러 단계의 행정심급과 사법심급은 납세자에게 부담이 되고 있다. 필요적 행정심급이 1단계, 사법심이 3단계이지만, 임의적 행정심급을 포함하면 6단계여서 납세자에게 절차의 부담을 주고 권리구제가 지연될 개연성이 크다.

다섯째, 심리구조상의 준(準)사법절차화가 미흡하다. 2000년 1월부터 국세심판절차에 심판참가제도, 선정대표자제도, 구술심리제도 및 심판청구의 변경제도를 실시하고 있지만 행정심급 단계에서는 아직까지 서면심리(구술심리제도는 부분적으로 인정됨)를 위주로 하고 있는 등 준사법절차화가 미흡하다. 비록 국세심판관 및 조사원의 자격요건을 강화했지만, 아직 전문성은 미흡하다(일본의 국세불복심판소장에는 사법계 출신자를 임명하고 있음).

현행 조세구제제도의문제점으로 첫째각급 행정심급의권리구제기능이 미흡하다, 둘째 국세심판원의 업무량이 과중해서 심판업무의 정밀성에 영향을 미치고 있다, 셋째 국세심사위원회의 업무량이 과중해서심사업무의 정밀성에 영향을 미친다, 넷째, 여러단계의 행정심급과사법심급은 납세자에게부담이되고있다, 다섯째심리구조상의準사법절차화가미흡하다는점을들수있다.

III. 주요 국가의 조세구제제도 흐름 및 개관

각국 조세구제제도의 공통적 흐름은 납세자의 권리구제를 강화하는 경향을 보이고 있다. 즉 행정불복절차의 민주화를 통해 납세자의 편익을 도모한다는 차원에서 개선되고 있는 추세이다. 예컨대, 스웨덴에서 시작된 옴부즈만제도가 1980년대 후반에 이르러 미국, 프랑스 등각국의개혁입법에 의해 점차보편화되고 있다.

대부분의 나라들이 원칙적으로 행정불복전치주의를 채택하고 있다. 조세분쟁은 대량적·반복적으로 발생하므로 신속한 처리가 요구되며, 고도의 전문성에 입각한 해결을 요하는 기술적 분쟁이기 때문이다. 행정불복전치주의는 대륙법계국가들의 전통으로 독일, 프랑스, 일본 및 대만 등이 엄격한 행정불복전치주의를 취하고 있으며, 영국도 조세쟁송에 관해서 엄격한 행정불복전치주의를 취하고 있고, 미국은 조세사건에 대해서 행정불복과 소송제기를 선택적으로 허용하고있다.

행정불복전치주의는 행정심에서 충분히 여과기능을 수행할 때에 제도의 존재 의의를 가지는데, 각국의 현황을 보면 여과기능을 비교적 충실히 수행하고있다고 할 수 있다. 일본은 최종의 행정심(심사청구 : 국세불복심판소)에서 패소한 사건 중 14%만이 소송을 제기하고 있으며, 미국은 연간 14만건의 경정처분중 대부분이행정심에서 해결되고, 조세법원에 소(訴)가 계류되더라도 행정적인 심사가 계속 허용되므로 행정심에 의해서 대부분의 사건이 종결되기 때문에 법원의 판결에 의해 종결되는 사건은 연간 1천여건 내외에 불과한 실정이다. 캐나다에서는 불복을제기한사건의 95%가 행정심에서구제되고 있다.

행정불복전치주의를 취할 경우 행정심의 심급을 몇 단계로 하고 어떠한 위치에 둘 것인가 하는 것은 핵심적인 정책 고려사항이다. 주요 국가별로 유형을 나누어 보면, 행정심을 1단계로 구성하는 국가, 다단계로 구성하는 국가 및 두 단계 이상을 두되 기능적으로 분담시키는 국가가 있다. 프랑스, 독일 및 캐나다는 과세청 혹은 감독청에 1단계의 불복절차만을 두고 있다(독일은 1996년에 감독청 단계의 심사청구제도를 폐지함). 미국은 국세청에 1단계의

심사국(Appeal Office)을 두고 있으나, 그 전단계로서 조사관과 협의할 수 있는 기회가 있으므로 엄격히 보면 단심제라고 하기 어렵다. 일본은 과세청과 국세청에 이의신청과 심사청구라는 두 단계의 심급을 두고 있어서 세무서에 이의신청만 제기하면, 지방국세청 단위로 설치된 심사청구까지 자동으로 이용할 수 있다(이의신청 없이 심사청구를 제기할 수 있는 폭넓은 예외를 인정하고 있음). 영국은 원칙적으로 과세청 단위에 「일반위원회」라는 1단계의 불복기관을 두고 있으나, 특별위원회라는 선택적인 불복기관을 별도로 두고 있어 기능적으로 분담시키고 있다. 행정심의 단계가 가장 많은 국가는 대만으로서 3개의 심급을 모두 감독청에두고있으며, 전부 필요적 절차로 하고있다.

대부분의 나라에서는 이의신청에 대한 재결기구가 과세청에 설치되어 있어서 기구면에서는 과세청으로부터 독립되어 있지 못하다(일본, 대만, 독일, 프랑스, 캐나다, 독일등). 그러나 독일은 이의신청에 대한 재결부서가 과세청 내에 있지만 정부조직규칙에 의해 과세부서로부터 독립적으로 운영하고 있으며, 일본의 국세불복심판소는 국세청의 특별기관 지위에 있다. 프랑스에서는 쟁송물의 가액에 따라 단계적으로 재결기관에 재량권을 부여함으로써 재결기구의 독립성을 보장하고 있다. 영국에서는 과세청으로부터 완전히 독립된 위원회제도로 운영함으로써 독립성을 부여하고 있다. 캐나다는 이의신청의 재결기구를 세무서에 두지만, 이를 국세청의 직접적인 지휘하에 둠으로써 과세청으로부터의 독립성을 보장하고 있다.

조세사건은 대체로 민사분쟁에 비해 고도의 전문성을 필요로 하므로 조세사건을 전담하는 특수법원을 두고 있는 예가 많다. 대륙법계의 국가는 대부분 행정사건을 전담하는 행정법원을 두고 있으며, 조세사건을 일반행정사건과 구별하지 않고 행정법원의 관할로 하고 있다(프랑스, 일본, 대만 등). 독일에서는 민사소송과 구별하여 행정법원을 두고 있으면서도 일반행정사건에 대한 조세소송의 특성을 감안하여 별도의 조세법원을 두고 있다. 영국에서는 전통적으로 행정법원을 인정하지 않고 있으며, 조세사건도 일반법원의 관할하에 두고 있다. 미국과 캐나다에서는 행정법원을 두고 있지 않지만 조세사건만은 그 전문성을 인정하여 조세법원을 별도로 두고 있다. 단 미국은 조세법원에 배타적인 관할을 인정하는 것이 아니고, 납세자로 하여금 일반법원과 조세법원을 선택할 수 있게 하고 있다(조세를 납부하지 않은 경우에는 조세법원, 납부한 경우에는 일반법원의 관할로 하며, 실제의 법원 이용현황을 보면 조세사건 중 97%가조세법원에 제소되고 있음).

항소심제도를 보면, 일본과 영국은 「지방법원→고등법원→대법원」의 단계, 미국과 캐나다는 「조세법원→연방고등법원」의 단계, 프랑스는 3개 심급의 행정법원, 대만은 행정법원

현행 국세구제절차는 다단계구조로 인해 납세자에게 절차의 부담을 주고 권리구제를 지연시키는 부작용을 야기하고 있다고 평가되고 있다. 따라서 행정심급 재결제도의 개혁을 단행하여 경제적인소송, 신속한결정 및 납세자의권리구제를 철저히 구현하면서 행정의 전문성을제고하고 사법부의재판부담을덜어줄수있도록개선되어야할것이다.

단심, 독일은 조세사건의 경우 민사사건은 물론 행정사건과도 구별하여 연방조세법원이라는 별도의 항소심(최종심)을 두고 있다.

IV. 개선방향

1. 기존의 논의

1998년 3월 1일 서울에 행정법원이 설치되면서 조세쟁송(불복)에 대한 심급 단계가 과도하게 많다는 점에 대한 논의가 본격화되었다. 이 문제는 문민정부의 행정쇄신위원회에서 검토하기 시작해서 국민정부의 개혁과제로 이월되었고, 2000년도부터 행정심급으로 원칙적 1심급(심사청구 또는 심판청구), 선택적 3심급(과제전적부심사 → 이의신청 → 심사청구 또는심판청구)을 두는 새로운 제도가 시행되었다.

그 동안 각계(법조계, 국세청, 국세심판원, 학계및 세무사 · 회계사등)에서 논의되어온행정심급절차의 개선에 대한 입장을 정리하면, 쟁송절차의 합리적 개선을 통해 납세자의 기본권 보장, 행정의 전문성 제고 및 사법부의 재판부담 경감을 도모하는 데 초점이 맞추어져야 함에도 불구하고, 각계의 의견 중 대부분은 각 직능단체가 자신의 직업적 이익을 대변하거나 국가기관이 관련 기구 축소를 우려한 의견이 주종을 이루고 있다고 평가할 수 있다.

2. 개선방향

현행국세구제절차는과세관청의자기반성, 상급청의감독적 판단과 시정또는제3자적판단과 시정의 기회를 순차적으로 거치게 하려는 구상에 입각한 것이다. 그러나 현재의 심급구조가 이와 같은 구상대로 운영되고 있다고 보기는 어렵고, 오히려 다단계구조로 인해 납세자에게절차의부담을주고권리구제를지연시키는부작용을야기하고있다고평가되고있다.

따라서 행정심급 재결제도의 개혁을 단행하여 경제적인 소송, 신속한 결정 및 납세자의 권

리구제를 철저히 구현하면서 행정의 전문성을 제고하고 사법부의 재판부담을 덜어줄 수 있도록 개선되어야 할 것이다. 이를 위해서는 앞에서 서술한 주요 국가의 조세쟁송제도의 흐름 내지는 입법례를 참조해서 바람직한 개편방향을 마련해야할 것이다. 즉 주요 국가들의 공통적인 경향은 납세자의 권리구제 강화, 행정불복전치주의의 존치, 행정심급의 최소화, 재결기구의 독립적인 운영 도모 및 행정심의 여과기능 발휘를 위한 관련 제도의 효율화 등으로 요약됨을 참조해야 할것이다.

이를 위해서 사전구제제도인 과세적부심사제도를 활성화하고 필수화하면서 장기적으로는 심사청구 및 심판청구제도를 발전적으로 승계하는 조세법원(독일, 미국, 캐나다는 운영중임)을 도입하는 것이 이상적이다. 이를 통하여 행정심의 신속성과 전문성 그리고 사법절차의신중한권리구제기능을 수행할 수 있을것으로기대된다.

과세(전)적부심사제도는 사전구제제도이므로 사후구제제도보다 납세자 기본권 보장에 충실하며, 조세 부과에 있어서 과세요건의 충족 사실 인정에 도움을 주어 조세행정의 질을 향상시킬 것이다. 특히 당해 사건의 사실관계를 가장 정확히 파악하고 있는 것은 당해 처분청이므로 과세전적부심사를 통해서 구체적으로 가장 타당성이 있는 결론을 낼 수 있을 것이다. 또한 당해 처분청은 사실관계를 정확히 파악하고 있어서 과세전적부심의 심리에 많은 시간을 소비할 필요가 없으므로 신속히 쟁송을 종결지을 수 있을 것이다. 나아가서는 처분청이 당해 사건을 심리하면서 과세의 문제점을 파악하고 이를 과세실무에 반영함으로써 과세의 질을 높일 수 있을 것이다. 또한 조세분쟁을 비쟁송적으로 해결함으로써 소송비용의 절감도 가능할 것이다.

이미 행정법원에서 특화된 특허법원(고등법원급) 및 해양안전심판원(지방해양안전심판→중앙해양안전심판→대법원) 등이 존재하므로 현행 행정법원에서 조세법원의 분리 설치가 가능할 것이다. <표 5>에 의하면, 최근 5년 동안의 행정소송에서 조세소송이 차지하는 평균비율이 20.4%에 이르고 있어서 설치 환경이 조성되고 있다고 볼 수 있다. 조세법원을 행정법원에 갈음하는 제1심 법원으로 설치하고, 조세법원이 조세소송에 관하여는 행정법원의 관할을 배척하고 전속관할권을 가지도록 해야 할 것이다. 조세법원의 설치시에는 국세심판원의 축적된 사법적 경험을 발전적으로 승계(흡수)함이 바람직하며 이를 위해서는 상임심판관을 배심원으로 해서 사실심리에 참여하도록 하거나 일정액 이하에 대해서는 자격 요건을 구비한 국세심판소 출신의 상임심판관에 한하여 담당하게 하는 등의 과도기적인 조치를 취할 수 있을 것이다.

국민기초생활보장제도와 근로소득공제

金 栽 鎭 연구위원(kimjaeji@kipf.re.kr)

Ⅰ. 서론

사회보장제도는 역사적으로 자본주의의 발전과 함께 변화를 보이면서 발전되어 왔다. 근대적 의미에서 사회보장과 유사한 내용을 가지고 있는 최초의 제도로는 1601년 영국의 구민법(The Poor Law)이있으며, 그후 1884년 독일에서 도입한 노동자보험 등을 찾아볼 수 있다. 사회보장이라는 용어가 공식적으로 사용된 것은 1935년 미국의 사회보장법(Social Security Act)[1]으로부터유래한다.

사회보장은 일반적으로사회보험, 공공부조(사회부조), 사회복지서비스로구분된다. 첫째, 사회보험제도는 사회보장제도의 핵심적 제도로서, 위험의 분산이라는 보험기술을 활용하여 사회적 보호의 수단으로 사용하고 있다. 우리나라 사회보장기본법 제3조에는 사회보험에 대해“ 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식에 의해 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 제도 ”라고 정의하고 있다. 사회보험의 영역은 현대사회의 대표적인 사회적 위험영역을 대부분 포함하고 있는데, 노령이나 질병에 의한 노후보장을 위한 제도로 국민연금제도가,

* 이원고는필자개인의의견으로서한국조세연구원의공식견해를나타내는것은아닙니다.

1) 1929년대공황을맞이한미국은엄청난실업자를양산하여, 1933년에는실업자수가 1,400만명에달하였다. 이러한위기상황을대처하기위하여미국의루스벨트대통령은 1933년에서 1939년까지7년에걸쳐서뉴딜정책을들고나왔다. 뉴딜정책을 구체화하기위하여경제보장위원회(Committee on Economic Security)가창설되었으며, 동위원회는실업자구제를위해최대고용실현을제1목적으로설정하였다. 그리고실업자의생계보장은물론 그들의 구매력 창출을 위하여 조속한실업보험의 실시를건의하였다. 이러한제안들이 1935년사회보장법(Social Security Act)에반영되었다.

의료 및 질병의 치료나 재활을 위한 제도로 의료보험(건강보험제도)이 있다. 연금보험과 건강보험제도가 전 국민을 대상으로 하는 사회보험제도인 반면, 노동자를 대상으로 하는 사회보험제도로는 산업재해보상보험제도와 고용보험(실업보험)제도가 있으며, 위의 4가지 보험을 일반적으로 4대 보험제도라고 한다.

둘째, 공공부조는 사회보험제도가 충족시켜 주지 못하는 사회적 위험에 대한 보호장치이다. 즉, 사회보험이 보험대상자들이 부담하는 기여금에 기초한 사회적 보호장치이기 때문에 기여금을 부담하지 못하는 사람들에 대한 보호장치가 필요하며, 이러한 필요성에 부응하는 제도가 공공부조제도이다. 우리나라 공공부조제도의 대표적인 것이 국민기초생활보장제도이다.

셋째, 사회보험 및 공공부조가 물질적 보장을 주된 내용으로 하는 데 비해, 사회복지서비스는 물질적 보장에 더하여 비물질적 보장을 내용으로 하는 개별 차원의 사회적 서비스를 의미한다. 즉, 자본주의 사회의 발전과 더불어 우리 사회의 도움이 필요로 하는 사회적 약자들, 예를 들면, 요보호 아동, 노인, 장애인, 여성등 취약계층이 존재하게 되며, 이들에 대한 문제해결은 물질적 도움뿐만 아니라 비물질적 도움을 필요로 한다. 사회복지서비스는 대상범주에 따라 노인복지, 장애인복지, 아동복지, 여성복지등으로 구분된다.

Ⅱ. 국민기초생활보장법 도입 배경

1. 생활보호법의 한계와 국민기초생활보장법의 도입

생활보호법은 1961년 제정된 후 지난 40여년간 부분적으로 개정되어 왔지만, 기본적인 구조를 그대로 유지하여 왔다. 일제시대에 만들어진 조선구호령을 모법(母法)으로 하는 생활보호법은 국민 전체에게 인간다운 최저생활을 보장하기에는 여러 가지 이유에서 충분하지 못하다는 평가를 받아 왔다.

즉, 생활보호법이 지난 40여년간 노인, 장애인 등 근로 무능력자에 대한 단순생계지원 중심의 생활보호제도를 실시함에 따라, 자체 문제에 대해 개선의 필요성이 강하게 제기되었다. 그러나 1997년 이후 외환위기하에서 시행된 경제구조 및 기업의 구조조정에 있어서 사회안전망의 정비가 선결과제로서 제시되었으며, 이때 무엇보다도 최종적인 사회안전망이라고 할 수 있는 공공부조법의 개혁이 요구되었다. 즉, 1997년 외환위기 이후에 구조조정과 경기침체에 따른 대량실업으로 근로능력이 있는 빈곤 인구가 급증하고 자살, 노숙자의 증가, 가정

1997년 외환위기 이후에 구조조정과 경기침체에 따른 대량실업으로 근로능력이 있는 빈곤 인구가 급증하고 자살, 노숙자의 증가, 가정해체 등의 사회문제가 확대되었다. 그러나 기존의 생활보호제도는 근로능력자에게는 생계비를 지급하지 않는 것이 원칙이었으므로 최후의 사회안전망으로서한계가있었다. 이를반영하여국민기초생활보장법이제정되었다.

해체 등의 사회문제가 확대되었다. 그러나 기존의 생활보호제도는 근로능력자에게는 생계비를지급하지 않는것이원칙이었으므로 최후의 사회안전망으로서 한계가 있었다.

따라서 우리 사회 구성의 가장 기본단위인 가족을 보호하고 건강하게 유지하기 위한 제도적 장치가 필요하게 되었다. 이에 따라 기존의 생활보호법상의 단순생계지원이 아닌 수급자의 자립자활을 촉진하는 생산적 복지를 지향하는 종합적 빈곤대책의 필요성이 제기되었다. 따라서 근로능력에 관계없이 최저생계비 이하의 저소득층의 기초생활을 국가가 보장할 필요성이 대두되었으며, 이를 반영하여 기존 생활보호법의 문제점을 상당 부분 개선하는 내용을 갖는 국민기초생활보장법이 제정되었다.

국민기초생활보장법은 헌법 제34조에 근거하여 국가와 지방자치단체가 생활이 어려운 자에게 빈곤의 정도에 따라 필요한 급여를 지급하여 법에서 정한 최저생계비 수준 이상의 생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 하고 있다. 국민기초생활보장제도하에서는 근로능력에 관계없이 빈곤선 이하의 모든 저소득층에게 최저생계비 이상 수준의 생활을 국가가 보장하게 되었다. 이것은 과거 생활보호법상의 국가의 재량에 의한 자선적 생활보호급여에서 법적인 보장을 받는 권리성 급여로 전환함을 의미하며, 가난의 책임은 그 개인뿐만 아니라 사회에도 있다는 빈곤관의 일대 전환에 따른 국가에 의한 절대빈곤의 해소를 의미한다. 다만 근로능력이 있는 빈곤층에 대해서는 스스로 빈곤에서 탈출하도록 체계적인 자활서비스를제공하여 생산적 복지를 구현하고자 하는 것이다.

2. 생활보호법과 국민기초생활보장법의 차이

생활보호법은 그 자체의 용어가 의미하듯이 국가에 의한 보호적 성격을 띤 반면, 국민기초생활보장법은 국가로부터의 보호가 국민의 권리적 성격을 띠고 있다. 대상자 구분에서도 기존의 생활보호법에서는 연령 등 인구학적 기준에 의하여 대상자를 구분하였지만, 국민기초생활보장법에서는 대상자 구분을 폐지하였다. 대상자 선정기준에서도 생활보호법상에는 보건복지부장관이 정하는 소득과 재산기준 이하인 자로 하였으나, 국민기초생활보장법에서는

<표 1> 국민기초생활보장법과 생활보호법의 주요내용 비교

	생활보호법	국민기초생활보호법
법적용어	- 국가에의한보호적성격 • 보호대상자, 보호기관	- 저소득층의권리적성격 • 수급권자, 보장기관, 생계급여등
대상자구분	- 인구학적기준에의한대상자구분 • 거택보호자: 18세미만아동, 65세이상등 • 자활보호자: 인구학적으로경제활동가능한 근로능력자	- 대상자구분폐지 • 근로무능력자는조건없이급여 • 근로능력자는자활사업참가조건부급여 * 연령기준외에신체적 · 정신적능력과 부양, 간병, 양육등가구여건감안가능
대상자 선정기준	- 보건복지부장관이정하는소득과재산 기준이하인자 * 1999년: 월소득이23만원/인 월재산이 2,900만원/가구	- 소득인정액이최저생계비이하인자 * 소득인정액: 개별가구의소득평가액과 재산의소득환산액을합산한금액
급여수준	- 생계보호 • 거택보호자에게만지급 - 의료보호 • 거택보호: 의료비전액지원 • 자활보호: 의료비의80% - 교육보호: 중 · 고생자녀학비전액지원 - 해산보호 - 장제보호, 자활보호등	- 생계급여 • 모든대상자에게지급하되근로능력자는 자활관련사업에연계하는조건부로지급 - 주거급여신설 • 임대료, 유지수선비등주거안정을위한수급품 - 긴급급여신설 • 긴급필요시에우선급여를실시의료, 교육, 해산, 장제보호등은현행과동일
자활지원계획	신설	- 근로능력자가구별자활지원계획수립을통한 체계적자활지원 • 근로능력, 가구특성, 자활욕구등을토대로 자활방향, 자활에필요한서비스, 생계급여의 조건등을계획 • 자활에필요한서비스를체계적으로제공하여 수급권자의궁극적인자활을촉진

소득인정액이최저생계비 이하인 자로 바뀌었다.

급여수준에서도 국민기초생활보장법에서는생활보호법에서 제공하는 6개의 급여 이외에 추가로주거급여와 긴급급여를신설하였다. 가장 큰 차이는 국민기초생활보장법에서는근로능력이있는저소득층에게자활에필요한서비스를체계적으로제공하여수급권자의궁극적인자활

생활보호법은 그 자체의 용어가 의미하듯이 국가에 의한 보호적 성격을 띤 반면, 국민기초생활보장법은 국가로부터의 보호가국민의권리적 성격을 띠고 있다. 둘의 가장 큰 차이는 국민기초생활보장법에서는 근로능력이 있는 저소득층에게 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급권자의궁극적인자활을촉진하고자하는것이다.

을촉진하고자하는것이다. 이것이바로생산적복지체계구축의가장중요한요소인것이다.

III. 국민기초생활보장제도

1. 기본원칙

가. 보편성의원칙

공공부조법체계에서는개인에게인간다운최저생활을하는데저해가되는모든 생활상황이 보호의 대상이 된다. 이것은 질병 · 장애 · 노령 · 실업 등 특정한 원인에 의해서 야기된, 혹은 공동체에 책임이있는행위중에 발생한 생활상태를보호하는사회보험혹은사회보상과 다른 점이다. 국민기초생활보장법은기존의생활보호법과는달리근로능력의존재여부에관계없이 빈곤상태에있는모든국민을보호의대상으로하고있으며, 이로써보편성의원칙을실현하고 있다.

나. 보충성의원칙

국민기초생활법 제3조에 의하면 급여의 기본원칙은 수급자가자신의생활의유지 · 향상을 위하여 그 소득 · 재산 · 근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충 · 발전시키는 것을 기본원칙으로 한다고 하였다. 또 부양의무자의 부양과 다른 법령에 의한 보호는 이 법에 의한 급여에 우선하여 행하여지는 것으로 하며, 다만 다른 법령에 의한 보호의 수준이 이 법에서 정하는 수준에 이르지 아니하는 경우에는 나머지 부분에 관하여 이 법에 의한 급여를 받을권리를잃지아니한다고 하였다.

보충성의 원칙이란 개인의 빈곤이 극복될 수 없을 때 비로소 공공부조체계에 의한 보호가 이루어진다는 내용을 갖는 원칙이며, 사회적 위험이 발생하면 개인이 그것을 스스로 극복할 능력이 실제 있는가를 묻지 않고 추상적으로 수요가 발생한 것으로 의제하는 사회보험 또는 사회보상과 다른 점이다.

다. 개별성의원칙

적어도 부분적으로나마 사회보험이 갖추어져 있는 국가라면 빈곤은 대부분의 경우 비전형적인 생활위험이 발생한 결과이다. 질병 · 장애 · 노령 · 실업 등 전형적인 생활위험에 대한 추상적인 보호는 사회보험을 통해서 이루어지기 때문이다. 따라서 국민기초생활보장법적 보호를 행하는 데에 있어서, 수요의 측정은 현재의 구체적인 수요상황이 존재하는가의 여부를 기준으로 이루어진다. 또 이러한 상황을 보호하기 위해서 지급되는 급여의 종류 및 형태, 그리고 급여 수준을 결정함에 있어서 급여를 통해서 보호대상자의 현재의 구체적인 사실상의 수요를 충족시킬 수 있는가의 여부가 공공부조의 제도적 완전성을 판단하는 기준이 된다. 사회적 위험이 현실화되면 추상적으로 수요가 의제되고, 급여의 수준이 법에 의해서 결정되는 사회보상 혹은 사회보험과는달리 공공부조에서는 구체적인수요심사(needs test)와자산조사(means test) 등이실시된 후 보호가 이루어진다. 또 현물 혹은 현금급여만으로는 스스로 거동할 수 없는 자의 생활 간호와 같은 수요를 충족시키는데에는 한계가 있으므로 공공부조에서는 현금급여 및현물급여와 함께 서비스 급여에 중요한 비중이 두어진다.

2. 수급자 선정기준

국민기초생활보장법의 수급자로 선정되기 위해서는 소득기준, 재산기준(금액기준, 주택 · 농지 면적기준, 승용차 기준), 부양의무자 기준을 동시에 충족시켜야 한다. 즉, 소득인정액이 최저생계비에 미달해야 하며, 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없어야 한다. 국민기초생활보장법에 의한 급여는 다른 법령에 의한 보호에비하여보충적이기 때문에 타법령에 의한 보호가 우선적으로 시행된다.

가. 소득기준

소득기준은 가구 규모별로 최저생계비와 소득평가액을 차등 적용하여 이에 해당하는 경우 국민기초생활보장법의 수급권자가 될 수 있도록 하였다. 국민기초생활보장법은기존의 생활보호법에 비하여 2가지 차이가 있다. 첫째, 국민기초생활보장제도하에서는소득기준을 만족시키면 신체 혹은 연령에 관계없이 수급권자가 될 수 있다[2]. 둘째, 국민기초생활보장법에서는 기존의 생활보호법과 마찬가지로 소득과 재산을 함께 고려하나, 재산을 그 자체로서 기준으로적용하지 않고, 재산가액을소득으로환산하여 통합된 기준을 적용하도록 하고 있다[3].

국민기초생활보장법의 수급자로 선정되기 위해서는 소득인정액이 최저생계비에 미달해야 하며, 부양의무자가 없거나, 부양의무자가있어도 부양능력이 없거나 부양을받을수 없어야한다. 국민기초생활보장법에 의한 급여는 다른 법령에 의한 보호에 비하여 보충적이기 때문에 타 법령에 의한보호가우선적으로시행된다.

<표 2> 가구 규모별 최저생계비 및 소득평가액 기준(2001년 기준)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
소득평가액(월)	33만원	55만원	76만원	96만원	109만원	123만원
최저생계비(월)	333,731원	552,712원	760,218원	956,250원	1,087,256원	1,226,868원

주: 7인이상가구는1인증가시마다기준이 13만원씩증가(7인 136만원, 8인 149만원등)

나. 재산기준

재산기준에 있어서 금액기준과 면적기준으로 나누고 있는데, 먼저 재산가액의 경우에는 가구 인원에 따라 차등화하고 있다. 구체적인 기준은 <표 3>과 같다. 1~2인 가구는 시가로 3,100만원 이하이고, 3~4인 가구는 3,400만원, 5~6인 가구는 3,800만원이다. 단, 최저생계비 수준가구의재산보유실태 및전세가격 상승률 등을감안하여 결정한다.

<표 3> 가구 규모별 재산기준

	1~2인가구	3~4인가구	5인이상가구
재산가액	3,100만원	3,400만원	3,800만원

다. 부양의무자기준

국민기초생활보장법이 규정하고 있는 부양의무자는 수급권자를 부양할 책임이 있는 자로서 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이 하는 2촌 이내의 혈족을 말한다. 국민기초생활보장법은 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우를 유형화하여 이 경우에는 부양

2) 다만근로능력이있는자가수급권자가되기위해서는직업알선기관이알선하는직업에종사하여야한다는조건이붙어있다.
3) 국민기초생활보장법부칙제1조에의하면 2002년까지는소득기준과재산기준으로선정하고, 최저생계비와소득평가액의차액을급여하나, 2003년부터는최저생계비와소득인정액을비교하여선정하고지급하도록규정하고있다.

의무자에 관계없이 보호하도록 하고 있으며[4] 부양의무자가 있어도 현실적인 이유에서 부양을 받을 수 없는 경우[5] 역시 부양의무자의 존재 여부에 불구하고 보호한다. 이 밖에 부양능력이 미약한 경우(시행령 제4조 제1항 제4호 다목)나 부양의무자인 출가한 딸 등의 부양능력에대하여는 인정기준(시행령 제4조제2항)을완화하여정할수 있도록 하였다.

1) 부양능력판정기준

부양의무자의 부양능력은 부양의무자 가구의 소득과 재산을 기준으로 판단하며, 판정 기준은시행령제4조에 의거 2001년도 최저생계비및 재산기준에의해 결정된다.

<표 4> 부양능력 판정기준표(2001년)

(단위: 만원)

부양능력판정	부양의무자 가구 / 수급권자 가구	1인가구		2인가구		3인가구		4인가구		5인가구		6인가구	
		소득	재산	소득	재산	소득	재산	소득	재산	소득	재산	소득	재산
없음(해당금액미만일때)	1인	40	7,440	66	7,440	91	7,800	115	7,800	130	8,280	147	8,280
	2인	40	7,440	66	7,440	91	7,800	115	7,800	130	8,280	147	8,280
	3인	40	7,800	66	7,800	91	8,160	115	8,160	130	8,640	147	8,640
	4인	40	7,800	66	7,800	91	8,160	115	8,160	130	8,640	147	8,640
	5인	40	8,280	66	8,280	91	8,640	115	8,640	130	9,120	147	9,120
	6인	40	8,280	66	8,280	91	8,640	115	8,640	130	9,120	147	9,120
있음(해당금액이상일때)	1인	80	7,440	106	7,440	131	7,800	155	7,800	171	8,280	187	8,280
	2인	106	7,440	133	7,440	158	7,800	181	7,800	197	8,280	214	8,280
	3인	131	7,800	158	7,800	182	8,160	206	8,160	222	8,640	238	8,640
	4인	155	7,800	181	7,800	206	8,160	230	8,160	245	8,640	262	8,640
	5인	171	8,280	197	8,280	222	8,640	245	8,640	261	9,120	278	9,120
	6인	187	8,280	214	8,280	238	8,640	262	8,640	278	9,120	294	9,120

주: 1. 부양능력미약: 재산은부양능력없음기준에해당하고, 소득이부양능력없음과있음기준사이인경우
2. 예시: 수급권자가2인가구, 부양의무자가4인가구일때
- 부양의무자가구의소득이 115만원미만이고, 재산이 7,800만원미만→부양능력없음
- 소득이 181만원이상또는재산이 7,800만원이상→부양능력있음
- 재산이 7,800만원미만이고, 소득이 115만원이상 181만원미만→부양능력미약

4) 첫째, 부양의무자가 수급자인경우, 둘째, 직계존속또는 장애인복지법에의한 중증장애인인직계비속을자신의주거에서부양하는경우, 셋째, 법제24조에의한차상위계층혹은일용근로자등으로서재산의소득환산액이수급권자및당해부양의무자각각의최저생계비의 100분의 42에해당하는금액을 합한금액에미달하는 경우, 넷째, 그밖에 실제소득이수급권자및당해부양의무자각각의최저생계비를합한금액의 100분의120 미만이거나혹은재산의소득환산액이수급권자및당해부양의무자각각의최저생계비의 100분의 42에해당하는금액을합한금액에미달하는경우등.

5) 병역법에의하여징집또는소집된경우, 해외이주법에의한해외이주자에해당하는경우, 행형법및사회보호법등에의한교도소 · 구치소 · 보호감호시설등에수용중인경우등.

국민기초생활보장법이규정하고있는부양의무자는수급권자를부양할책임이있는자로서 수급권자의직계혈족및그배우자, 생계를같이하는2촌이내의혈족을말한다. 부양의무자가있어도부양능력이없는경우를유형화하여부양의무자에관계없이보호하고있으며부양의무자가있어도현실적인이유에서부양을받을수없는경우역시부양의무자의존재여부에불구하고보호한다.

2) 부양비부과기준

부양의무자가 ‘ 부양능력 미약 인 경우는 수급권자에게 일정액의 부양비를 지원하는 것을 조건으로 수급자를 선정한다. 그러나 부양비로 인하여 수급권자의 소득이 선정 기준을 초과하는 경우가 발생하고, 부양비 하향조정에 대한 지자체 등의 건의가 있어‘ 부양비 부과로 인해 수급자 선정에서 제외되는 경우가 가급적 발생하지 않도록 ’부양비 수준을 조정한다. 즉, ‘ 부양능력미약자가구 최저생계비의 120%를 초과하는 소득 의 0.5에서 0.4(출가한 딸인 경우는 0.3에서 0.15)로 하향조정한다.

※ 부양비 산출공식

부양비 = (부양의무자의 소득 — 부양의무자가구 최저생계비의 120%) × 0.4

단, 출가한 딸은 0.4 대신 0.15 적용

라. 적용제외대상자기준

적용제외 대상자 기준으로는 주택면적기준 적용제외, 농지면적기준 적용제외, 오지의 폐경농지로서 처분이 불가능한 경우 면적 산출대상에서 제외, 승용차 적용제외 기준, 주택 및 토지관련수급관련적용제외 기준등이있다.

예를 들면 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구[6], 가구원 중에 만성 · 희귀질환 등으로 6개월 이상 치료를 요하는 자가 있는 가구(의료비 소득공제 대상가구), 주택 처분이 곤란한 가구의 경우는 주택의 면적기준을적용하지않고있다.

6) 미취학아동, 치매노인, 질병 · 부상 · 장애등으로거동이곤란한가구원등을양육 · 간병 · 보호하기위해근로가어려워생계급여조건부과를면제받는가구포함.

3. 급여의 종류

급여의 종류는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 있다. 급여는 생계급여를 기본으로하고필요에 따라다른 급여를병합해시행하고 있으며급여의 수준은 급여와수급자의 소득인정액을포함하여최저생계비이상이되도록하고 있다.

생계급여는 가구별 소득평가액과 가구원 수를 고려하여 차등 지급하는 생계비 보충급여제를 원칙으로 하고 있는데 가구의 소득평가액을 기준으로 2만원 간격으로 61등급으로 구분하고있으며일반생계급여, 긴급 생계급여, 시설생계급여로 구분하고 있다.

주거급여는 주거유형에 따른 구분 없이 동일 금액을 현금으로 지급하며 가구원 수에 따라 차등 지급되는데 대상자로는 의료 · 교육 · 자활급여의 특례자와 시설수급자를 제외한 모든 수급자가 해당된다.

의료급여는 수급권자를 1종 대상자와 2종 대상자로 구분하여 실시된다. 1종 대상자는 근로능력이 없는 자로 구성된 세대이거나 미취학자녀 또는 거동이 불편한 가구원을 보호하고 있는 자 또는 보장시설 대상자로 규정하고 있고, 2종 대상자는 1종 대상자에 해당되지 않는 모든 경우가 대상이 된다. 급여 내용에 있어서는 1종 대상자의 경우 보호비용 전액이 무료이고, 2종 대상자의 경우는 본인이 일부를 부담하도록하고있다.

교육급여는 수급권자 중 고등학생 자녀가 있는 경우 입학금 및 수업료와 교과서비를 지급한다. 입학금과 수업료는 연도별 · 급지별 고지된 금액을 전액 지급하며 교과서 대금은 학년초 일괄 지급하는 것을 원칙으로 신규 책정되는 자에 대하여 최초 학비 지급시 1인당 5만원을1회에 한하여 지급하고 있다.

해산급여는 수급자 가구 중에 출산여성이 있을 경우 분만 전후의 필요한 조치와 보호를 위하여1인당 18만원을 지급하고쌍둥이일 경우 추가로 9만원을지급한다. 장제급여는수급자 가구원이 사망한 경우, 장제를 행하는 자에게 지급하는 급여로서 사체의 검안 · 운반 · 화장 또는 매장, 기타 장제조치를 행하는 데 필요한 비용을 지급한다. 급여액은 의료보호 1종 대상자일 경우50만원을지급하고, 의료보호2종 대상자일 경우에는 20만원을 지급한다.

자활급여는 근로능력이 있는 수급자에게 자활의 기초를 마련해 주기 위한 급여이며, 이를 위해서 금품이 지급되거나 대여될 수 있으며, 자활에 필요한 시설 및 장비가 대여되기도 한다. 자활급여는 국민기초생활보장법을 생활보호법과 차별되게 하는 가장 중요한 요소 중에 하나이다. 즉, 기존의 생활보호법은 자활의 활성화를 위하여 최저생활보장이 이루어지지 못하여 실질적인 자립지원 효과를 기대하기 어려웠으나, 국민기초생활보장법에서는근로능력

급여의 종류는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가있다. 급여는 생계급여를 기본으로 하고 필요에 따라 다른 급여를 병합해 시행하고 있으며 급여의 수준은급여와수급자의소득인정액을포함하여최저생계비이상이되도록하고있다.

이 있는 계층에 대해서도 최저생계를 보장함으로써 안정된 취업을 위한 직업훈련과 창업 등의 노력이 이루어지도록하였다.

자활급여는 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급받는 조건부수급자에게 자활공동체사업, 생업자금의융자, 직업훈련, 취업알선, 창업지원및 창업훈련, 공공근로, 재활프로그램 등의 급여를 실시하고 있다. 급여를 실시함에 있어서 근로능력, 자활욕구 및 가구여건등을 고려하여 취업대상자와 비취업대상자로 구분하고 취업대상자에 대하여

<표 5> 2001년도 자활사업대상자 현황

(단위: 천명)

	자활사업 대상자 (A+B+C)	수급자					비수급자
		총 수급자	근로 능력	수급자중 자활사업대상자			차상위 계층(C)
				소계 (A+B)	조건부 수급자(A)	자활특례자및 일반수급자(B)	
2001.7월말현재	83	1,510	350	69	61	8	14
누계 (2001. 1~7월)	139			101	87	14	38

주: 자활사업대상자(A+B+C) = 조건부수급자(A) + 자활특례자등(B) + 차상위계층(C)

<표 6> 조건부수급자 현황(2001. 7월)

(단위: 천명)

	계	비취업 대상자[1]	취업 대상자[2]	조건제시유예자		
				소계	도서벽지거주자[3]	5~6급장애인[4]
7월말현재	61	34	14	13	1	12
누계(1~7월)	87	58	16	13	1	12

주: 1) 비취업대상자: 일반노동시장에서취업이어려운수급자(주로40대이후중장년층)
2) 취업대상자: 당장일자리를얻을수있는수급자(주로 20~30대청장년층)
※조건부수급자유형구분기준: 연령, 건강상태, 직업이력
3) 도서벽지거주자: 인천옹진군, 전남신안군등지역여건상자활사업시행이어려운지역에거주하는수급자
※2000. 10 (3,000명, 315개읍면동) →2001. 8 (670명, 105개읍면동)
4) 5~6급장애인은장애인의고용여건상자활사업시행이곤란하여한시적으로자활사업참여없이생계비를지급 (자활사업참여를희망하는경우, 참여가능)

<표 7> 근로능력자 중 조건 부과 제외자 사유별 현황(2001. 7월)

(단위: 천명)

계	주3일이상 취업자 등[1]	가구여건곤란자[2]	환경적응 필요자[3]
285 (100%)	221 (77%)	51 (18%)	13 (5%)

주: 1) 주3일이상(1일6시간이상) 근로, 사업자등록자등
2) 미취학자녀양육, 치매노인간병등
3) 군제대, 학교졸업, 교도소출소등개인사유에의해조건부과제외

는 노동부에 위탁하여 자활사업 참여를 조건으로생계급여를 실시하도록 하고 있다.

자활급여는 궁극적으로는 수급자가 정상적인 소득활동을 할 수 있는 상태를 실현해야 하며, 필요한 경우 기능 습득을지원한다. 이를 위하여 훈련에필요한 준비금, 수당, 식비등이 지원된다.

IV. 외국의 공공부조제도

1. 미국

가. 공공부조체계

미국의 사회부조(공공부조)제도는 사회보험제도와 함께 소득보장프로그램을 구성하고 있다. 공공부조제도는 분립형 공공부조체계로서 대상 및 욕구에 따라 다양한 개별제도로 분리되어있기때문에제도별로선정기준, 급여방식및 수준, 전달체계, 운영수준이 다르다.

나. TANF 프로그램과근로소득공제

공공부조제도 중 TANF(Temporary Assistance to Needy Families)는1996년 8월 클린턴 행정부가 근로기회조정법(PRWORA : The Personal Responsibility and Wbrk Opportunity Reconciliation Act)을 제정하면서, AFDC(Aid to Families with Dependant Children)를폐지하고 도입한 제도이다. 이는 부양아동이 있는 편부모가족에게 근로를 조건으로 급여를 지급하되 수급기간을 제한(5년)한 제도이다. 또한 TANF 제도 운영과 관련해 연방정부(Federal Government)에대해서는 보조금 지급만 하게 하고, 각 州정부(States)에게 제도 운영에 대한 자율권을 부여함으로써 복지수급자의 자산기준 및 급여

미국의 TANF가 수급기간 동안 구직활동을 조건화한 것은 복지수혜가 영원한 것이 아님을 강조하는동시에 수급자 가구의자활 촉진이목적임을 반영한 것이다. 따라서 TANF에서는 이들 수급자의 구직활동이 보다 적극적으로 이루어지도록 하기 위해 일정 수준 이하의 근로소득이 있는 수급자에대해근로소득공제혜택을적용하고있다.

<표 8> 미국의 공공부조제도

	내용
TANF (Temporary Assistance for Needy Families)	부양아동이있는편부모가정에대한현금급여
EITC (Earned Income Tax Credit)	일정수준이하의근로소득이있는가구를 대상으로적용되는 환급가능한세액공제
SSI (Supplemental Security Income)	빈곤한노인과장애인에게제공되는연방정부의현금급여
Food Stamps Medicaid	빈곤가구에대한식료품지원을목적으로제공 아동이있는저소득가구, 저소득노인, 장애인에대한의료서비스
GA (General Assistance)	TANF나 SSI의수급자격이없는빈곤가구혹은개인에게주정부가제공하는 현금(현물)급여

수준, 자격요건 등을 결정하도록 하고 있다. 그러나州정부가 연방정부로부터 필요한 보조금 전액(full grant)을지원 받기 위해서는 연방정부가 마련한 운영지침을 준수해야 한다. 운영지침에는 편부모 수급자 가구의 근로참여비율을 확대할 목적으로 매년 달성해야 할 참여 수준을 책정하고 있는데, 1997년 이후 매년 5%씩 증가시켜 2002년까지 수혜가구의 50%가 근로에 참여하도록 할 계획이다. 만일州에서 이러한 운영지침을 준수하지 않는 경우에는 지원하고 있는 재정규모를줄일수 있다.

한편 TANF가 수급기간 동안 구직활동을 조건화한 것은 복지수혜가 영원한 것이 아님을 강조하는 동시에 수급자 가구의 자활 촉진이 목적임을 반영한 것이다. 따라서 TANF에서는 이들 수급자의 구직활동이 보다 적극적으로 이루어지도록 하기 위해 일정 수준 이하의 근로소득이 있는 수급자에 대해 근로소득공제 혜택을 적용하고 있다. 예를 들어 공공부조제도가 가장 발달한 캘리포니아주에서는 TANF/CalWORKs 프로그램을실시하고 있는데, 이 프로그램에서는 매달 근로소득 중 225달러는 벌어들이지 않은 것으로 인정해주고 있다. 이러한

공제 혜택으로 수급자는 직접 일을 통해 얻는 소득이 있는경우가 국가로부터 급여만을 받을 때보다 훨씬유리하게 되었다.

2. 영국

가. 사회보장체계와공공부조

영국의 사회보장체계는 복지급여에 대한 기여부담의 유무에 의해 구분할 수 있는데, 크게 기여형 급여(Contributory Benefit)[7]와 비기여형 급여(Non-contributory Benefit)로 나뉘고, 비기여형 급여는 다시 비자산조사급여(Non-means-tested Benefit)[8]와 자산조사 급여(Means-tested benefit)로구분된다.

<표 9> 영국의 공공부조제도

종 류	적용대상및내용
1. 소득보조(Income Support)	18세이상의개인(자산수준8,000 파운드이하)에게최소한도의생계를유지할 수있도록급여지급
2. 소득기초형구직자급여제도 (Income-based Job seeker's Allowance)	IS 수급자중근로능력이있는사람[1](자산수준8,000 파운드이하)으로, 구직활동을하고있는자에게지급
3. 가족공제(Family Credit)	부양아동이 있는 저임금 상시근로자(자산수준 8,000 파운드 이하)에게 근로소득이일정수준을유지할수있도록임금을보장하는제도
4. 장애인취업자등에대한소득지원 (Disability Working Allowance)	16세이상인사람(자산수준16,000 파운드이하)이주당평균16시간이상의 근로를하고있으나, 질병이나장애등으로소득획득능력이제한되는경우에지급
5. 주택급여(Housing Benefit)	IS 수혜자가아닌저소득층(자산수준16,000 파운드이하)에게민영혹은공영 주택의임대료를보조
6. 지방세금공제 (Council Tax Benefit)	자산이16,000 파운드이하인자에게소득, 자산, 부과된지방세액및개인적 상황에따라차등공제할수있으며, 최대 100%까지감면가능
7. 사회기금(The Social Fund)	정규적인수입으로는감당할수없는비용이발생했을경우지원하는제도

주: 1) 18세 ~65세(여 60세) 이하인사람중근로를하고있지않거나평균근로시간이주당 16시간이하인경우

7) 기여형급여에는 16세에서연금수급연령(남자 65세, 여자 60세) 전까지의일정소득이상의모든근로자가기여금을납부하는 국민보험이있다.

8) 비기여 비자산조사형급여(보편적급여)는국민보험 기여금의납부기록이나 자산조사없이욕구에기초하여 지급되는급여로, 장애생활수당(Disability Living Allowance), 아동수당(Child Benefit) 등이포함된다.

영국의 가장 대표적인 공공부조 제도인 소득보조제도와 소득기초형 구직자급여제도는 우리나라의 국민기초생활보장제도, 구직수당제도와 유사하다. 따라서 영국 역시 우리나라와 마찬가지로 공공부조 수급자들의 근로유인 제고가 가장 큰 정책적 과제가 되고 있으며, 최근 몇 년 동안 소득산정및급여방식등이근로참여율을증가시킬목적으로개편되고있다.

이 중다른 나라의 공공부조제도의개념과동일한 제도는 비기여자산조사형급여이며, 이는 자산조사(means – test)에 의해 대상자를 신중히 선별해서 급여를 지급한다. 비기여자산조사형 급여에는 소득보조(Income Support), 소득기초형 구직자 급여 제도(Income – based Jobseeker's Allowance), 가족공제(Family Credit), 주택급여(Housing Benefit), 지방세금공제(Council Tax Benefit), 사회기금(The Social Fund)의7가지유형이있다(<표 9> 참조).

영국의 가장 대표적인 공공부조 제도인 소득보조제도(Income Support)와소득기초형 구직자급여제도는 우리나라의 국민기초생활보장제도, 구직수당제도와 유사하다. 따라서 영국 역시 우리나라와 마찬가지로 공공부조 수급자들의 근로유인 제고가 가장 큰 정책적 과제가 되고 있으며, 최근 몇 년 동안 소득산정 및 급여방식 등이 근로 참여율을 증가시킬 목적으로 개편되고있다.

3. 프랑스

가. 공공부조제도현황

프랑스는 크게 3가지 유형의 사회부조를 가지고 있다. 우선 사회적 최저선 지원부조(The Social Minima)는전국적으로 일정한 사회적 최저수준의 생활지원을 위해 인구학적인 범주 또는 가구 특성에 따른 특별한 욕구를 충족시키고자 마련된 제도이다. 이 제도는 8개 종류의 부조로 구성되어 있는데 이 중 7개는 특별한 계층을 위한 부조이며, 일반부조제도(RMI: Revenue Minimum dInsertion)는 이들 제도로부터 제외된 사람들을 위한 보편적인 사회안전망의역할을수행하고있다(<표 10> 참조).

둘째, 기타 자산조사형 급여는 다른 부조와 연계된 소득관련 급여로서 주택급여[9], 가족급여 그리고 기타 현금급여 등이 이에 포함된다. 이 사회부조 형태는 가족국(Branche

9) 주택급여는대부금이자나사회및민간임대주택의 집세를 충당해주는 다양한 형태가 있으나, 전액 보장해 주는것이아니고, 가구구성, 집세수준및청구인과함께살고있는아동의규모에따라다르다.

<표 10> 프랑스의 사회적 최저선 지원부조

종 류	적용대상및내용
1. 노인부조(MV: Minimum Vieillesse)	노인층을위한부조제도
2. 장애부조(AAH: Allocation aux Adults Handicapes)	20세~ 60세의사람중50~80% 이상의영구적인장애로근로할수없는 사람을대상으로지급
3. 편부모지원부조(API: Allocation de Parent Isole)[1)]	소득이없고구직능력이없는편부모를대상으로지급 (단가장어린자녀가3살이될때까지지불가능)
4. 기타장애부조(MI: Minimum Invalidite')	근로와관계없는사고로질병에걸리거나, 장애를입어근로할수없는 사람을위한급여지급
6. 미망인지원부조(AV: Allocation Veuvage)	근로자나농부가사망하여그배우자(55세이하과부)가홀로 자녀양육을 하고있는경우급여지급
7. 보충적실업급여부조(ASS: Allocation de Solidarite Specifique)	주정부차원에서제공하는실업급여로, 장기간의실업으로실업급여 혜택을더이상받을수없는사람을대상으로함(RMI와같은구직활동을 조건으로하지않음)
8. 실업급여소외계층을위한부조 (AI: Allocation dInsertion)	실업급여나ASS를수급할자격이없는사람(예: 국외추방자, 국적상실 자등)에게지급되는급여
9. 일반부조제도(RMI: Revenu Minimum d Insertion)	다른사회보험제도나자산조사를통한급여에의해전혀보호를받지 못하는실업자및도움이필요한저소득층에게지급

주: 1) API는상당히후한급여로간주되고있는바, 이는출산을장려하고아동을가진여성의소득을대체하는효과가있음.

Famille)의 기여금을 통해 재정이 확충되며, 기타 지역(departments와 communes)은 지방세와 중앙으로부터의 보조금을 통하여 기금을 마련한다. 셋째는, 지역사회부조로서 지역단위에서 책임지는 제도인데, 현금부조라기보다는 공공서비스나 기타 여러 종류의 부조를 포함한다.

나. 일반부조제도(RMI)의 내용

우리나라의 국민기초생활보장제도와 유사한 일반부조제도는 저소득층을 노동시장이나 사회에재통합하는 데도움을주고자마련된사회부조제도이다.

첫째, 수급자격은 25세 이상인 개인이어야 하며, 25세 이하인 경우에는 자녀가 있거나 임신중이어야 한다. 프랑스 국민이 아닌 자는 3년 이상 자국에 거주한 경우에 한해 수급자격을 주고 있다. 급여방식은 처음 3달 동안 지불하고, 3개월 이후 1년 사이에 계속보호 여부를 판

프랑스의사회적최저선 지원부조는 전국적으로 일정한 사회적 최저수준의 생활지원을 위해 인구학적인 범주 또는 가구 특성에 따른 특별한 욕구를 충족시키고자 마련된제도이다. 이 제도는 8개 종류의 부조로 구성되어 있는데 이 중 7개는 특별한 계층을 위한 부조이며, 일반부조제도는 이들 제도로부터제외된사람들을위한보편적인사회안전망의역할을수행하고있다

단하여 갱신하게 되며, 전체 급여수급기간에는제한이없다.

둘째, 급여신청은 직접 또는 우편으로 할 수 있으며, 일정한 기일 내에 면접을 하러 올 것을 통지받게 되면, 각 지역 복지센터에서 개인 및 가구 상황에 대한 전문 상담과 조사를 받게 된다.

셋째, 수급자격은 자산조사를 통하여 평가되며, 가구의 전 자산을 고려한다. 가옥 소유자이면서 주택급여를 받는 사람과 무료의 임대 주택에 사는 사람은 개인은 월 267프랑, 부부는 월 553프랑이 감액된다. 즉, 신청자와 배우자의 소득 · 재산은 모두 포함되나, 각각의 급여에 있어서 공제율이 다르다. 모든신청자는 그들의 재산, 주택, 가구상황의 변화를 보고해야 할 의무가 있다.

넷째, 일단 수급자로 결정되면 이들에 대한 급여수준은 1인 독신가구의 경우 월 2,600프랑, 2인 가구는 3,200프랑이고, 자녀 수에 따라 추가급여가 이루어지게 된다. 다섯째, 일반부조제도의 수급자들은 구직활동을 전제조건으로 하기 때문에 전국구직자알선기관(Agence Nationale Pour l Emploi; ANPE)에 등록함으로써 그들의 자활노력에 대해 매 분기마다 평가받아야 한다.

한편일반부조제도는전국적으로지급되고있는급여로지방에서는CAF(Caisse dAllocationa Familliaes)에의하여운영된다. 재원은 CNAF에의하여일단충당되며, 후에그비용은중앙정부에의하여상환받는다.

다. 일반부조제도(RMI)의평가

일반부조제도는 근로능력이 있는 자를 대상으로 하며, 특히 이들이 적극적인 자활노력을 보인 경우에 한해 급여를 지급한다는 특징을 가지고 있다. 그러나 이러한 특징에도 불구하고 일반부조제도의 수급자격 규정이 동거한다는 사실을 신고하지 않도록 유인하거나, 근로를 하고 있으면서도 신고를 하지 않으려는 유인을 제공하고 있다. 이에 따라 프랑스 복지당국은 수급자가 일반부조제도로 인해 실업의 함정 및 기타 빈곤의 함정에빠질 가능성을 방지할 대책을 마련하고자 노력하고있다.

Ⅴ. 근로소득공제(Earnings Disregard)

1. 도입배경

국민기초생활보장법은 보충성의 원리로 인하여 빈곤계층에 대하여 최소한의 생활수준을 보장해주는 장점이 있지만, 동시에 근로의욕을 저하시키는 부정적인 측면도 있다. 즉, 보충성원리에 의하여 수급자의 소득이 최저생계비 미만일 경우 그 차액을 정부가 보전해주기 때문에 근로활동 참가 여부에 관계없이 수급자의 최종 소득은 동일해진다. 보충성원리에 입각한 국민기초생활보장제도의 이러한 특성은 수급자들의 근로의욕을 심각하게 저해하는 문제점이 있는 것이다. 보충성의 원리는 또 최저생계비 이하의 가구에게만 적용이 되기 때문에 수급자와 소득수준이 약간 상회하는 차상위계층 간의 형평성 문제를 야기한다. 즉, 근로활동에 참여하면서 소득이 최저생계비를 약간 상회하는 가구는 수급대상에서 제외되고, 근로활동에 참여하지 않거나 참여하더라도 소득이 최저생계비에 약간 미달하는 경우는 수급대상에 편입되기 때문이다. 이러한 결과는 수급대상자로 선정될 경우 제공받게 되는 의료, 주거, 교육급여 등의 부가적인 급여까지 고려하면, 오히려 빈곤계층의 가처분소득이 차상위계층의 가처분소득보다 높아지는 소득역전 현상이 나타나게 되며, 이는 차상위계층의 근로의욕을 저하시키는 문제점을 야기한다.

2. 현행 제도와 문제점

보충성원리가 갖는 이러한 문제점을 해결하기 위해서 국민기초생활보장법 제2조 제8호는 소득평가액 산정시 근로를 유인하기 위한 요소를 반영해야 한다고 규정하고 있다. 근로소득공제제도는 근로소득이 있는 수급자의 생계급여를 소득공제만큼 증가시켜서 근로유인효과를 제고하고 근로활동에 참가하는 수급자와 참가하지 않는 수급자와의 형평성 문제를 해소하고자 하는 것이다. 복지재정의 관점에서 근로소득공제제도의 도입은 단기적으로는 생계급여의 증가로 인하여 추가예산이 소요되지만, 장기적으로는 추가적인 근로활동에 따른 근로소득의 증가로 인하여 생계급여의 감소와 탈빈곤에 의한 수급자 규모의 감소를 가져오게 되어 예산절감효과를 기대할 수 있다.

근로소득공제제도는 이러한 법적 근거에 의하여 소득평가액 산정시 근로소득의 일정비율을 공제하여 근로소득이 있는 수급자의 생계급여가 증가하도록 함으로써 수급자의 근로의

현재 근로소득공제제도는 도입취지에도 불구하고 적용대상이 제한되어 있고, 수급자의 대부분을 차지하는 일반 근로소득자에 대해서는 2003년부터 적용하기로 되어 있어, 이들 대상자들의 근로의욕 저하가 문제점으로 지적되고 있다. 또한 일반근로자에 대한 근로소득공제제도가 시행이 되더라도공제율이낮아, 근로의욕의상승효과를기대하기가어렵다.

욕을 제고하고자 하는 것이다. 현재 적용되고 있는 근로소득공제대상 및 비율은 <표 11>과 같다.

<표 11> 현행 근로소득공제대상 및 공제율

근거조항	근로소득공제대상	공제율
시행규칙 제2조제6호	장애인이직업재활사업에참가하여얻은소득	100분의 15
시행규칙 제2조제7호	자활공동체의구성원이당해자활공동체에참가하여얻은소득	100분의 10
시행규칙 제2조제8호	학생이얻은근로소득및사업소득	100분의 10
시행규칙 제2조제9호	제6호내지제8호에해당하지않는일반근로소득및사업소득 (부칙제1조제1항에의해 2003년 1월 1일이후시행)	100분의10 이내

자료: 보건복지부

현재 근로소득공제제도는 도입취지에도 불구하고 적용대상이 장애인, 학생, 자활공동체사업 참가자 등으로 제한되어 있고, 수급자의 대부분을 차지하는 일반 근로소득자에 대해서는 2003년부터 적용하기로 되어 있어, 이들 대상자들의 근로의욕 저하가 문제점으로 지적되고 있다. 또한 일반근로자에 대한 근로소득공제제도가 시행이 되더라도 공제율이 낮아(10% 이내), 근로의욕의 상승효과를 기대하기가어렵다.

따라서 근로소득공제제도가 국민기초생활보장법 제2조 제8호에서 규정한 바와 같이 근로유인 효과를 제대로 발휘하도록 하여 국민기초생활보장법이 생산적이고 장기적으로 지속가능한 제도로 정착되기 위해서는 2003년부터 시행되는 일반근로자에 대한 공제방안과 적용률을 적정하게 산정하는 것이 가장 시급한 문제이다.

소득인정액 = 소득평가액 + 재산의 소득환산액
소득평가액 = 실제소득 – 가구특성별 지출내용 – 근로소득공제
재산의 소득환산액 = (재산 – 기본재산액 – 부채) × 소득환산율

※가구특성별지출내용: 경로연금, 장애수당, 장애아동부양수당및보호수당, 아동양육비, 소년소녀가장세대지원금등

생계급여 = 최저생계비 – 가구소득(소득인정액) – 타법령지원액
타법령지원액 = 타급여액 + 기타(타법지원액)

※생계급여는가구별소득인정액과가구원수를고려하여차등지급하며, 소득평가액을기준으로2만원간격60등급으로구분
※타급여액: 주거 · 의료 · 교육급여
※타법지원액: TV수신료, 주민세, 전화세, 의료보험료등

3. 공제유형

가. 정률공제

정률공제방안은 근로소득의 일정비율을 공제하는 방법으로 가장 보편적으로 사용된다. 현행 국민기초생활보장제도에서도 이 방법을 채택하고 있다. 정률공제방법은 공제율이 높아질수록 근로유인 효과가높게 나타나며, 공제율이 낮은 경우에는 근로유인 효과가 거의 나타나지 않으므로 제도의 실효성을 거두기 위해서는 일정 수준 이상의 공제율이 적용되어야 한다. 또한 이 방안은 근로소득이 높을수록 공제액의 크기가 증가하기 때문에 근로소득이 높은 계층에게 유리하며 근로소득이 낮은 계층에서는 근로소득의 공제 규모가 작아서 근로소득공제로인한 근로유인효과가낮게 나타난다.

미국의 경우를 살펴보면 TANF의 경우 51개 주정부 가운데 일리아노주 등 11개 주정부가 이 모형을 채택하고 있으며, 공제율은 20%에서 최대 100%까지 나타나 평균적으로 약 52%의 공제율이 적용되고 있다. 특히, 코네티컷주에서는 빈곤선 이하의 근로소득을 모두 공제해 줌으로써 근로동기를 극대화시키고 있고, 알칸소주와 아이오와주에서는 근로활동에 따른 부대비용(work expense)으로 먼저 20%를 공제한 뒤 근로유인 제공을 위해 잔액의 50%를다시공제함으로써 총 60%를공제하는 것과동일한효과를나타내고 있다.

나. 정액공제

정액공제방식은 근로소득에서 일정금액을 공제하는 방식으로서 주로 근로활동에 따른 부

정률공제방법은 공제율이 높아질수록 근로유인 효과가 높게 나타나며, 공제율이 낮은 경우에는 근로유인 효과가 거의 나타나지 않으므로 제도의 실효성을 거두기 위해서는 일정 수준 이상의 공제율이적용되어야한다. 또한이방안은근로소득이높은계층에서유리하다.

대비용을 고려하는 차원에서 적용된다. 정액공제방식은 근로소득이 낮은 계층에 대해서는 공제규모를 크게 느끼도록 하는 효과가 있지만, 근로시간이 증가하여 근로소득이 증가할지라도 추가적인 공제가 없기 때문에 최소 근로시간 이상의 근로활동에 대한 추가적인 근로유인 효과는 거의 나타나지 않는다. 또, 보충급여방식의공공부조제도에서 정액공제 수준을 일정 수준 이상으로 높게설정할 수 없기 때문에 근로소득이 높은 계층에게는 근로유인 효과가 크게 나타나지 않는다.

이러한 단점으로 인하여 미국 TANF의 경우에도 테네시주에서만 150달러의 정액공제를 채택하고 있으며, 차등공제 모형을 포함해도 3개의 주정부에서만 이 모형을 채택하고 있다. 또한, 알라스카주와 같이 기간에 따른 차등공제를 적용한 혼합공제 모형과 기존의 AFDC에서 정액공제는 대부분 근로소득공제의 적용기간이 장기화될 경우, 최소한의 부대비용을 공제하는 형태로 적용되고 있다.

다. 혼합공제

혼합공제방식은 정액공제와 정률공제를 함께 적용하여 두 모형이 가진 장점을 조합함으로써 근로유인 효과를 극대화시킬 수 있다는 점에서 가장 선호되는 모형이다. 이 방식은 근로소득이 낮은 계층에 대해서는 취업에 따른 부대비용으로 일정금액을 공제함으로써 취업을 유인하고 근로소득공제의 체감효과를 높이며, 일정 수준 이상의 근로소득이 있는 계층에 대해서는 잔여 근로소득의 일정비율을 공제함으로써 추가적으로 근로유인 효과를 제고시킬 수 있다는 장점이 있다.

TANF의 경우에 있어서도 이러한 장점 때문에 캘리포니아주 등 14개 주에서 이 모형을 채택하고 있으며, 차등공제를 포함하면 전체 주정부의 약 57%에 해당하는 29개 주에서 혼합공제를 적용하고 있다. 혼합공제방식을 채택하고 있는 주별 적용방식을 살펴보면, 근로소득의 20%를 우선적으로 공제하고, 200달러를공제한 후 잔액의 36%를 공제하는 하와이주의 ‘ 정률+정액+정률 ’ 형태를제외한 나머지 주정부에서는 먼저 일정금액을 공제하고 잔액의 일정비율을 공제하는 ‘ 정액+정률 의 형태가 운영되고 있다. 하와이주를 제외한 13개 주정

<표 12> 미국 TANF 프로그램의 근로소득공제 유형

<table>
<tr><th colspan="2">공제유형 / 차등공제여부</th><th>정률공제</th><th>정액공제</th><th colspan="2">혼합공제</th></tr>
<tr><td colspan="2">차등공제미적용 (26개주)</td><td>Arkansas · Connecticut · Idaho · Iowa · Illinois · Maryland · Nebraska · New Hampshire · Oregon · Pennsylvania · Washington (11개주)</td><td>Tennessee</td><td colspan="2">Arizona · California · Florida · Hawaii · Massachusetts · Michigan · New Mexico · New York · Ohio · Oklahoma · Utah · Rhode Island · South Dakota · Vermont (14개주)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">차등공제적용 (23개주)</td><td rowspan="2">적용기간별 차등</td><td rowspan="2">Alabama · Nevada · New Jersey (3개주)</td><td rowspan="2">Louisiana</td><td colspan="2">Alaska · Kentucky · South Carolina (3개주)</td></tr>
<tr><td>AFDC 와동일</td><td>Colorado · Delaware · Georgia · Dist. of Col. · Indiana · Texas · Missouri · North Carolina · Virginia (9개주)</td></tr>
<tr><td>적용시점별 차등</td><td>Minnesota</td><td></td><td colspan="2">Kansas</td></tr>
<tr><td>적용대상별 차등</td><td>Mississippi</td><td>Wyoming</td><td colspan="2">Montana</td></tr>
<tr><td>근로소득 수준별차등</td><td>West Virginia</td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>적용지역별 차등</td><td></td><td></td><td colspan="2">Maine</td></tr>
<tr><td colspan="2">기타</td><td colspan="4">North Dakota(정률과 정액공제 중 선택형) · Wisconsin(근로소득공제 대신 State – EITC 도입)</td></tr>
</table>

부의 정액공제는 최소 90달러에서 최대 250달러까지 공제하고 있으며, 정률공제율은 최소 20%에서 최대 50%로 나타나고 있다. 각 주정부는 이러한 범위 내에서 예산제약과 근로유인 효과를 고려한 적정수준의 공제액과 공제율을 결정하고 있으며, 13개 주의 정액공제액과 정률공제율 평균은 각각 150달러와 41%로나타났다.

혼합공제방식은 정액공제와 정률공제를 함께 적용하여두 모형이가진장점을 조합함으로써 근로유인 효과를 극대화시킬 수 있다는 점에서 가장 선호되는 모형이다. 차등공제방식은 다양한 기준에 따라 정률 · 정액 · 혼합공제를 차등적으로 적용하는 것으로서 특정 목표를 달성하거나 대상의 특성에따라공제방식이나수준을다르게적용할수있다는장점을가지고있다.

라. 차등공제

차등공제방식은 다양한 기준에 따라 정률 · 정액 · 혼합공제를 차등적으로 적용하는 것으로서 공제액을 산정하는 방식이 상대적으로 복잡하지만, 특정 목표를 달성하거나 대상의 특성에 따라 적합한 근로소득공제를 제공하기 위해 공제방식이나 수준을 다르게 적용할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 이 방식은 정률 · 정액 · 혼합공제 방식을 근로소득공제의 적용기간, 적용시점, 적용대상자의 특성, 근로소득 수준, 적용지역 등에 따라 차등 적용하는 것으로, 미국은 23개 주정부에서 이러한 기준에 따라 차등적인 방식을 각각 적용하고 있다.

차등공제방식 가운데 가장 대표적인 것은 기간에 따라 공제수준을 차등해서 적용하는 형태이다. 이것은 일반적으로 근로소득공제를 통해 제공되는 근로유인 효과의 대부분이 적용초기에 신규 취업이나 근로시간 증가로 나타나고, 기간이 경과함에 따라 추가적인 근로유인 효과가 작아지기 때문이다. 이런 측면에서 미국은 TANF제도를 시행하고 있으며, 일생동안 받을 수 있는 공공부조급여 수급기간을 총 5년으로 제한함으로써 공공부조제도에 대한 장기적인 의존을 방지하고 제한된 기간에 따라서 점차 공제 규모를 축소하고 있다.

근로소득 수준에 따른 차등공제방식은 소득 구간에 따라 각기 다른 공제 수준을 적용하는데, 이 모형은 먼저 적용방식에 따라 소득을 구간별로 분리하여 각 구간별 공제율을 적용하여 합산하는 누적형과 전체소득을 기준으로 특정 구간에 속할 경우 해당 구간의 공제율을 적용하는 비누적형으로 분류할 수 있다. 현행 소득세 체계에 적용되고 있는 근로소득공제제도가 누적형의 대표적인 예이며, 미국 EITC의 급여체계는 비누적형에 포함된다고 할 수 있다.

VI. 정책시사점

1970년대 이후 서구의 복지국가는 복지체계의 한계로 인한 여러 가지 문제들로 고심해 왔으며, 특히 1990년대 이후에는 안정적인 복지혜택 확보에 있어 위기적 상황에 봉착하고 있다. 국민의 생활이 국가의 복지혜택에 의존하는 비율이 점차 높아지면서 복지제도의 지속성

과 효율성을 강조하게 되었고, 복지제도의 남용을 방지하기 위한 대책마련에 심각한 고민을 하게 되었다. 이를 위하여 서구의 복지국가들은 과거와는 달리 사회보장의 목표가 국가가 개인의 복지를 전부 책임지는 것이 아닌 최저보장 혹은 기초보장에 한하여 직접 책임을 부담하는 방향으로 선회하고 있으며, 이를 위하여 수혜자 및 급여 수준을 축소하고 급여 조건을 강화하는 등의 변화를 시도하고 있다. 또 복지재정의 장기적 안정화에 심각한 영향을 미치고 있는 노인인구의 증가 등 인구구조의 불균형 문제를 해결하기 위해서도 다각적인 대책을 마련하고 있다.

우리나라가 2000년 10월에 도입한국민기초생활보장제도도 서구의 복지국가가 경험한 이러한 문제들을 미리 예방하고 장기적으로 지속가능하며 생산적인 공공부조제도로 정착되기 위해서는 수급자에게 근로유인을 효과적으로 제공할 수 있는 적정한 근로소득공제의 도입이 시급하다. 도입 당시에 미리 충분한 준비 과정을 거쳐서 도입과 동시에 근로소득공제제도와 재산의 소득환산액제도가 시행되지 못한 것이 아쉬움으로 남으나, 2003년부터라도 제대로 시행되어 근로능력이 있는 수급자에게 일할 의욕을 부여하여 장기적으로 빈곤으로부터 탈출할 수 있도록 해야 할것이다.

학생, 장애자, 자활공동체 참여자에게 실시하고 있는 정률방식을 일반근로자에게 적용할 때 과연 몇 퍼센트로 하는 것이 적정한가 하는 문제가 있다. 현재의 계획대로라면 2003년부터 일반근로자에 대하여 10% 이내에서 근로소득공제를 적용하게 되어 있는데, 이는 실효세율이 90%에 달한다는 의미임으로 상식적으로 생각해도 근로유인 효과가 극히 미미할 것이라는 것을 예견할 수 있다. 다른 제약조건을 감안하지 않고 근로유인 효과만을 고려한다면 외국의 예처럼 근로소득공제비율을 지금 예정하고 있는 10%보다 현격하게 인상해야 하며, 기존에 적용하고 있는 장애자, 학생, 자활사업참여자에 대한 공제비율도 따라서 조정되어야 하는데, 이는 지금보다 예산소요가 크게 증가한다는 것을 의미한다. 그렇다면 근로소득공제비율의 확대로 인한 추가적인 재정부담은 차치하고 근로유인 효과는 확실하게 담보될 것인가? 이론적으로는 공제비율을 확대하면 선진국의 경험에서 보듯이 근로유인 효과도 그만큼 증대되겠지만, 과연 우리나라에도 그대로 적용될 것인가? 국내 특유의 상황을 고려하지 않고 외국의 제도를 단편적으로 이해하고 그대로 도입할 경우 많은 문제점을 야기한다는 것을 우리는 이미과거에충분하게 경험하였다.

우리나라의 경우 다음의 2가지 이유로 위의 결론을 내는 데 신중해야 한다고 생각한다. 첫째, 근로소득공제제도의 성공 여부는 결국 수급자들의 소득을 얼마나 정확하게 추적 · 파악할 수 있느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 하지만 우리나라의 경우 주지하다시피 수급자들의 대부

국민기초생활보장제도가 근로능력이 없는 저소득층에게는 최소한의 삶을 보장해주고, 근로능력이 있는 수급자에게는 근로의욕을 제고하여 장기적으로 국가로부터의 복지수혜에서 벗어나 스스로 자립하여 인간으로서의 존엄성을 회복하도록 제도를 설계하기 위해서는 소득파악이 선결과제이다. 이런의미에서우리나라도 EITC제도를도입할필요가있다.

분이 소득파악이어려운비정규직노동자이거나영세자영업자인실정이다. 표본조사결과조건부수급자나 현재 취업한 수급자 중에서 소득파악이 용이한 상시고용자는 4.9%에 불과하고, 소득파악이 곤란한 임시고용이나 일일고용형태의 비정규직이 약 58.3%, 실업자가 21.4%, 자영업자가4.4%로 파악되고 있다. 상시고용자를 제외한 나머지 수급자는 보충성원리에 의하여 정직하게 자신의 소득을 신고할 유인이 없다. 우리나라만의 이런 특수성으로 인하여 근로소득공제비율을인상하더라도외국의예처럼수급자들의근로의욕이증가하지않을 가능성이있으며, 증가하더라도증가율이외국의경험에비하여현저하게작을수있다.

둘째, 우리나라의 국민기초생활보장제도는 소득기준, 재산기준, 부양의무자기준을만족하여 수급자로 일단 판정을 받게 되면, 생계급여를 비롯하여 주거, 의료, 교육급여 등을 받게 된다. 이를 역으로 생각하면, 소득이 증가하여 소득기준을 초과하거나 하여 수급자에서 탈락하게 되면 생계급여뿐만 아니라 다른 모든 급여도 일시에 중단된다. 즉, 국민기초생활보장제도하에서 지급되는 각종 급여는 각각의 급여에 대한 수급자의 수요와 욕구를 반영하여 개별기준에 의하여 결정되는 것이 아니라, 국민기초생활보장제도하의 수급조건에 의하여 일괄결정된다. 이러한‘ All or Nothing의 구조하에서는소득이 증가함에 따라 각종 급여가 점진적으로 감소하는 것이 아니라 소득이 일정 수준이 넘게 되면 모든 급여가 일시에 중단된다는 문제점이 있다. 이러한 구조하에서는 근로소득공제비율을 인상하더라도 수급자들이 민감하게 반응하지 않을 가능성이 충분하게 있다. 공공부조의 특성상 노약자가 많기 때문에 이들에게는 국민기초생활보장제도의 수급자로서 받게 되는 생계급여보다는 무료의료혜택이 훨씬 더 가치가 있고 중요할 수가 있는 것이다. 이러한 두 가지 요인은 2003년부터 적용예정인 일반근로자에 대한 적정한 근로소득공제의 방식과 공제비율을 결정하는 데 있어서 정책당국이좀더신중할것을 요구하고있다.

국민기초생활보장제도가 근로능력이 없는 저소득층에게는 최소한의 삶을 보장해주고, 근로능력이 있는 수급자에게는 근로의욕을 제고하여 장기적으로 국가로부터의 복지수혜에서 벗어나 스스로 자립하여 인간으로서의 존엄성을 회복하도록 제도를 설계하기 위해서는 소득파악이 선결과제이다. 이런 의미에서 우리나라도 EITC제도를 도입할 필요가 있다. EITC제

도는 국민기초생활보장제도의 보충성원리로 인한 근로의욕 감소현상을 방지하고 보완해 주는 장점이 있으며, 국가로부터 공공부조의 혜택을 받을 시 느끼는 Stigma현상을 막을 수 있는 부수적 이점도 있다. 위에서 열거한 두 가지 이유로 2003년 도입예정인 근로소득공제제도의 실효성을 확실하게 보장할 수 없으며, 제도의 특성상 수급자의 소득파악이 시급한 상황에서 EITC제도의 도입을 적극적으로 검토하여 국민기초생활보장제도의 문제점을 보완할 필요가 있다.

참고문헌

김영모,『현대사회보장론』, 한국복지정책연구소, 2001.

김태성 · 김진수,『사회보장론』, 2001.

보건복지부,『2001년도국민기초생활보장사업안내』, 2001.

_____,『국민기초생활보장관련법령집』, 2000. 8.

_____,『국민기초생활보장제도자활사업재활프로그램안내』, 2001.

_____,『생산적복지구현을위한참여복지체계구축방안』, 1999. 12.

삶의질향상기획단,『공동체와함께하는자활지원』, 2000. 1.

서울시정개발연구원 · 보건복지부,『지역특성별자활지원모형개발에관한연구』, 2000. 9.

이인재 · 류진석 · 권문일 · 김진구,『사회보장론』, 2002. 3.

이현주 · 김미곤 · 강혜규 · 노대명 · 송연경,『국민기초생활보장제도 운영실태 평가 및 개선방향』, 정책보고서 2001 – 24, 한국보건사회연구원, 2001. 12.

자활종합지원센터,『고용과지역개발(제1권 – 종합리포트)』, 2001. 6.

전광석,『한국사회보장법론』, 2002.

한국도시연구소,『자활생산공동체운동의길잡이』, 연구보고 2000 – 2, 2000. 3.

한국보건사회연구원,『국민기초생활보장법 시행방안에 관한 연구(Ⅰ)』, 용역보고서 2000 – 09 – 1, 2000. 4.

_____,『국민기초생활보장법시행방안에관한연구(Ⅱ)』, 용역보고서 2000 – 09 – 2, 2000. 4.

황덕순,『생산적복지를위한노동정책연구』, 한국노동연구원, 2000. 12.

『빈곤과실업극복을위한국제포럼 – 자활사업활성화와사회적일자리창출』, 2000. 12.

Neil Gilbert,『복지국가에서능력개발국가로 – 미국사회복지의이해』, 2001.

기금에 대한 통제와 자율권의 논리

全 澤 勝 초청연구위원(tjun@kipf.re.kr)

"나를 꼼짝 못하도록 돛대에 단단한 밧줄로 묶어주시오. 돛대에 꽁꽁 동여서 말이오. 그리고 만일 내가 그대들에게 풀어달라고 명하거든 그때는 보다 더 꼼짝 못하게 묶어주시오"

– 호머의『오디세이』중 사이렌섬을 지나가는 율리시스의 대사 중에서 –

Ⅰ. 개 요

기금은 미래의 재정수요에 대비하여 필요한 재원을 현재에 마련해 놓은 것이라고도 할 수 있다. 즉, 기금은 현재의 정부가재원의 지출방향을 미리 정함으로써, 미래의 정부의 재정유연성을 제약한다. 미국의 경우, 매년 현재의 정부가 직접 결정하는 재정지출이 30년 전과 비교하여 전체예산의 2/3에서 1/3 수준으로 떨어져, 시간이 지날수록 현재의 정부가 결정할 수 있는 재정의 범위는 줄어들고 있다([그림 1]과 [그림 2] 참조).

이런 현상의 주요 요인 중의 하나는 사회보장기금과 같은 기금이 전체 재정에서 차지하는 비중이 높아졌기 때문이다. <표 1>은 미국에서 1920년대부터 1990년대까지 기금이 예산사업의 전 분야에 걸쳐서 확대되고 있는 경향을 나타내고 있다.

정치·경제학적인 관점에서 볼 때 기금은 현 정권의 정치인들이 차기 정권들로부터 자신의 정책목표를 지키기 위한 구조적인 장치라고까지 말할 수 있다[1]. 이런 의미에서 미래의 재

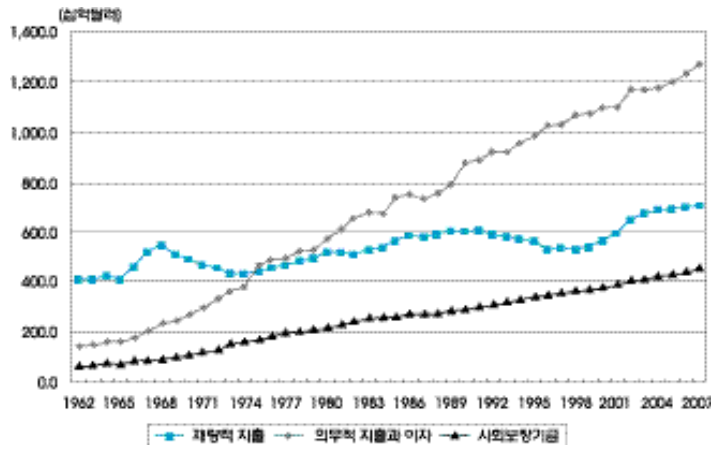
* 이원고는필자개인의의견으로서한국조세연구원의공식견해를나타내는것은아닙니다.

1) A. Przewroski and F. Limongi," Political Regimes and Economic Growth,"*Journal of Economic Perspectives,* Vol. 7, 1993, pp.51~70.

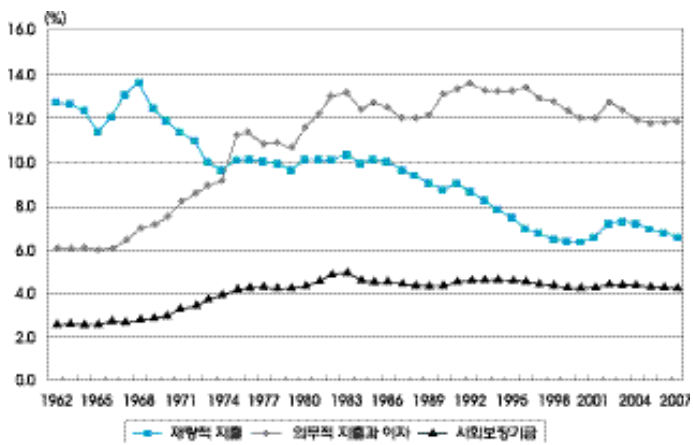
정의 자율권을 제한하는 기금은 사회후생 극대화의 방안이 될 수 없다. 따라서 본고에서는 기금의 성격을 규정하고 존재의 논리를 살펴봄으로써 정부와 관련 이익단체가 기금을 통하여과연 얻을 수 있는것이무엇인가를 살펴보고자 한다.

우리나라의 기금은 엄청난 규모의 재원이 조성되어 운영됨에 따라 기금운영을 통제하려는

[그림 1] 미국의 재량적 지출과 의무적 지출의 추세



[그림 2] 미국의 GDP 대비 재량적 지출과 의무적 지출의 추세



<표 1> 기금의 정부사업 범위의 확대 추세(미국)

정책분야	1920 이전	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
퇴역군인과 연방정부공무원 (Veterans and federal employees)	Government Life Insurance Fund(1919)	National Service Life Insurance Fund(1940)	Employees Life Insurande Fund(1954)	Retired Employees Health Benefits Fund(1960)	Fund(1984)	Military Retirement		
	Civil Service Retirement and disability Fund(1920)			Employees Health Benefits Fund(1959)				
사회보험 (social insurance)		Unemployment Trust Fund(1935)		Disability Insurance Trust Fund(1956)	Hospital Insurance Trust fund(1965)			
	Railroad Retirement (1937) Social Security (1939)				Supplementary Medical Insurance Trust Fund(1965)			
교 통 (Transportation)				Highway(1956)		Airport and Airway(1970) Inland Waterway (1978)	Mass transit Account(1982) Harbor Maintenance (1986)	
환 경 (Environment)						Abandoned Mine Reclamation Fund(1977)	Superfund (1980) Leaking Underground	
						Deep Seabed Revenue Sharing(1979)	Storage Tank(1986)	
							Post-closure Liability(1980)	
							Oil Spill Liability(1989)	
상해보험 (Health Damage Compensation)						Black Lung Disability (1977)	Vaccine Injury Compensation (1987)	Radiation Exposure compensation (1990)
							Aquatic Resources Trust Fund (1984)	National Recreation Trails Fund (1991)

자료: Office of Management and Budget, Budget of the US Government, various years; Nona A. Noto and Louis Alan Talley,“ Excise Tax financing of Federal Trust Funds, ” CRS Report for Congress 93-6E, 1993; Tax Foundation Federal Trust Funds; Budgetary and Other Implications(New York: Tax Foundation, 1970)

움직임이 계속되어 왔다. 2001년 말을 기준으로 우리나라에는 43개의 공공기금[2]과 18개의 기타기금[3]이 있으며, 총 61개 기금의 운영규모는 231조원으로 우리나라 재정규모 105조원의 2.2배에 이르고 있다. 1990년대 초까지는 기금운영에 대한 통제 없이 기금운영주체의 자율권에 따라 운영되었다. 그러나 1991년 12월 기금운영관리기본법을 통과시켜 기금운영의 효율성을 제고하기 위한 기반을 마련하였다. 그후에도 지속적인 기금의 통폐합[4]과 운영 합리화가 추진되었다. 2002년 1월 염안전기금, 우체국보험기금, 도로교통안전관리기금, 3월에는 새마을금고안전기금이 폐지되었고, 몇몇 기금은 통합되었다. 또한 공공기금과 기타기금의분류도없어질예정이다.

기금의 운영합리화방안 중에서도 최근에 이슈가 되어 있는 것은 기금의 지출규모로 주요항목 지출금액을 30% 이내에서만 증가할 수 있도록 하였다. 이러한 최근의 조치들은 전반적인 경제 및 재정의 상황과 밀접한 관련이 있다. 1997년의 외환위기 이후 경제활성화에 따른 재정수요의 증대로 재정적자가 우려됨에 따라 이에 대한 대응의 일환으로 기금지출에 통제의 수위를 높이고 있는 것이다. 물론 이것만으로 최근의 기금을 둘러싼 통제와 자율권의 논리에 대해서 모두 설명할 수는 없다. 또한 기금에 대한 통제의 강화로 기금과 예산에 대한 구분이 없어짐에 따라 예산으로 흡수해야 한다는 주장도 있다.

<표 2> 우리나라 기금의 규모

(단위: 조원, 개)

	1997	1998	1999	2000	2001
기금운용규모(A)	82	165	197	220	231
(개수)	(75)	(75)	(75)	(61)	(61)
-공공기금	51	81	119	136	146
(개수)	(37)	(37)	(37)	(43)	(43)
-기타기금	31	84	78	84	85
(개수)	(38)	(38)	(38)	(18)	(18)
재정규모(B)	71	81	88	95	105
A/B(배)	1.2	2.0	2.2	2.3	2.2

자료: 기획예산처보도자료, 2002년1월4일.

2) 공공기금은중앙관서의장이관리하는기금과중앙관서의장이관리하지않는기금중조성재원이나사업의공공성을기준으로기금관리기본법의시행령에서지정한기금을뜻한다.
3) 공공기금을제외한모든기금이기타기금이다.
4) 우리나라기금의통·폐합의추이는[그림 5]를참조.

우리나라에서는 1990년대 초까지는 기금운영에 대한 통제 없이 기금운영주체의 자율권에 따라 운영되었다. 그러나 1991년 12월 기금운영관리기본법을 통과시켜 기금운영의 효율성을 제고하기위한기반을마련하였다. 그후에도지속적인기금의통폐합과운영합리화가추진되었다

그러나 정작 논의에 필요한 기금의 개념정리와 성격을 규정하는 것에 대한 논의는 없다. 즉, 기금의 본질적인 성격과 예산과 차별화되는 기금의 기능에 대한 검토 없이 지출에 대한 통제와 기금 통폐합에 대해 논의하는 것은 정책을 잘못된 방향으로 유도할 수 있다. 모든 기금은 본질적으로는 예산의 통제에서 벗어나 자율적인 지출을 보장받기 위해서 설치된 것이다. 따라서 기금의 지출과 운영에 관한 통제의 움직임을 기금운영의통제와 자율권의 대립구조에서 이해하는것이 무엇보다중요하다.

따라서 본고에서는 첫째, 기금의 성격과 개념을 규정하고, 특히 예산으로 할 수 없는 기금의 기능에 초점을 맞추고자 한다. 둘째, 미국의 고속도로기금(Highway Trust Fund)의설립부터 기금운영에 대한 통제와 자율권 수호의 역사를 살펴봄으로써, 우리나라의 기금변천과정에서이 두 가지 상충적인 힘이 어떻게 나타났고 앞으로 어떻게진행될 것인지에 대해서 논의하고자한다.

Ⅱ. 기금의 성격 정의

1. 기금을‘ 신탁 ’으로 보는 관점: 자율성 보호의 기본 철학

기본적으로 모든 정부의 포괄적인 범위의 예산집행은 정부가 국민으로부터‘ 위탁 을 받아 행하는 지출활동이다. 특히 기금은 특정 활동을 재정적으로 지원하기 위한 국민과 정부간의 약속이라고 할 수 있다. 기금과 일반예산의 가장 근본적인 차이점은 미래의 지출에 대해서 정부의 통제를 제한할 수 있는 메커니즘을 내재하고 있다는 점이다. 이런 면에서 기금은 민간의 계약관계에서 이루어지는 ‘ 신탁(Trust) ’에 비유되기도 한다[5]. 신탁은 피신탁인(trustee)이 신탁인(beneficiary)의 이익을 위해서 신탁인의 자산을 관리하는 계약관계이다. 본고에서 살펴보게 될 미국의 고속도로기금에 대해서도 미국 하원의 버드 슈스터(Bud

5) J. H. Langbein,“ The Contractarian Basis of the Law of Trusts, ”*Yale Law Journal,* Vol. 625, 1995.

Shuster)의원은“ 고속도로기금은정부와 도로를이용하는 미국인과의 약속이다, ”라고 언급한바 있다[6].

실제로 신탁과 기금은 많은 공통점을 가지고 있다. 첫째, 신탁과 기금의 공통점은 신탁된 자산은 피신탁인의 자산과는 분리되어 관리되어져야 한다는 것이다[7]. 이는 독립적인 회계를 통해 기금(신탁)운영의 투명성을 보장받기 위해서이다. 기금의 경우도 일반예산과는 분리된 회계로 운영된다. 이런 관점에서는 기금은 조성된 재원을 다른 목적으로 전용할 수 없다. 이런 전용에는 일반예산의 활동을 지원하기 위한 전용과 자본력이 부족한 다른 기금의 활동을 지원하는 것이 포함된다. 우리나라의 경우, 기금의 여유자금을 공공자금관리기금에 예탁하도록 하여 재정투융자사업 등에 이용하고 있는 것은 신탁의 개념과는 반대되는 일이다.

기금운영의 자율권을 주장하는 사람들이 공통적으로 강조하는 것은 피신탁인, 공공에서의 정부 혹은 민간의 피신탁인이 운영하는 자산은 신탁인에게 속한 것이고 피신탁인은 그 관리만을 한다는 점이다. 이러한 논리하에서는 기금에 대한 정부의 간섭 혹은 통제는 신탁인인 국민의 권리의 침해라고도 볼 수 있다. 엄격한 신탁의 의미에서의 기금은 이런 제한조치가 없어야 할것이다.

2. 기금을 예산의 일환으로 보는 관점: 통제의 기본철학

기금을 정부와 국민간의 신탁적인 관계로 보는 것은 기본적으로 정부가 국민의 신임을 얻어국민의이익을위한 활동을 한다는 일종의 정치적 의미가 내재된 철학이다.

실제로 기금은 신탁과는 다음과 같은 차이가 있다. 첫째, 신탁관계에서의 피신탁인인 예산관리당국과 이를 조정하는 국회가 기금의 부담금 조정, 수혜대상과 수준의 조정 등은 법의 제정을 통해 가능하다는 점이다. 이는 미국의 대법원의 한 판례에서도 나타나 있다[8]. 즉, 사회보장기금의 신탁인인 근로자의 권리는 사적인 보험의 신탁인, 보험가입자의 권리와는 다르다고 판결하고 있다. 즉, 기금은 단지 정부와 잠재적인 수혜자간의 개별적인 계약의 합

6)“ Highway Trust Fund constitutes nothing less than a contract between the government and the American traveling public ” in K. Victor,“ Trust Me, ”*National Journal,* 1995, pp.607 ~ 611.
7) 신탁에서는이를segregation mandate라고한다.
8) Fleming vs. Nestor, 363 US 603, 1960.

최근 들어 경제 활성화와 사회복지수요의 증대로 인한 재정수요의 증대로 기금은 경기조절의 수단으로 인식되기 시작했다. 이러한 상황에서 기금은 특정 목적을 위해서 관리되기는 하지만 예산의한부분으로이해되고있다. 즉, 자율권의보장보다는통제가강조되고있는것이다.

일뿐만 아니라 여기에' 사회적인 계약 을 동시에 함유하고 있다. 즉, 기금의 사회법에 의해서 통제를 받으며 개별 수혜자가 아닌 사회 전체의 이익을 위해서 운영되어져야 한다는 논리이다.

둘째, 기금과 신탁의 재정적인 측면에서 가장 큰 차이는 신탁의 경우 피신탁인이 개인적으로 재정적인 어려움이 있다고 하더라도 신탁인의 자산은 보호가 되지만, 기금은 재정상황이 악화되면 파산할 수도 있다는 것이다. 일반예산과 비교하여 보면, 예산 사업은 정부가 지속하는 한 파산이 없지만, 기금은 기금으로 운영되기 때문에 파산의 위험을 항상 가지고 있다[9]. 예를 들어, 우리나라의 국민연금기금과 미국의 사회보장기금 등의 기금은 언제나 파산의 가능성이 있으며 이것이 이들 기금의 정책 설정의 중요한 요소가 된다. 이러한 주장은 기금을 예산 안으로 끌어들여 예산과 유사한 수준의 통제와 감시를 하고자 하는 예산관리당국의 주장의 근간이 되기도 한다.

3. 현재 기금의 성격

앞에서 언급한 현재의 기금의 성격은 시대의 정치 · 경제적 상황과 따라 변화한다. 현재의 재정은 과거와는 달리 보다 투명해짐에 따라서 언론의 관심 대상이 되고 있다. 최근 들어 경제 활성화와 사회복지수요의 증대로 인한 재정수요의 증대로 기금은 경기조절의 수단으로 인식되기 시작했다. 이러한 상황에서 기금은 특정 목적을 위해서 관리되기는 하지만 예산의 한 부분으로 이해되고 있다. 즉, 자율권의 보장보다는 통제가 강조되고 있는 것이다.

9) M. Feldstein,“ the Case for Privatization, ”*Foreign Affairs,* July/August 1997, pp.24 ~ 38.

III. 기금설치의 논리

1. 기존의 논리

어느 국가를 막론하고 기금이 예산보다는 느슨한 통제를 받고 있는 것은 분명한 사실이다. 즉, 앞에서 지적한 바와 같이 기금은 예산관리기관의 예산집행의 자율권을 제한한다. 따라서 전통적인 재정학의 관점과 합리적인 후생 극대화의 관점에서 보면 이러한 기금의 존재는 쉽게 설명될 수 있었다. 하지만 모든 제도가 그러하듯이 기금도 사회구성원간의 지속된 계약의 산물로서 구성원의 필요에 의해서 유지된다.

기금은 예산과 구별되는 다음과 같은 특징 때문에 존속이 가능하였다고 할 수 있다. 첫째는 기금을 통해 사업을 지속적으로 할 수 있는 재원을 마련하는 것이다. 대부분의 경우에 안정적인 재원이 없으면 변동하는 정치 · 경제 상황하에서 사업을 유지하는 것은 쉽지 않다. 즉, 기금과 같이 별도의 재원을 가지고 있지 않은 경우에 사업이 지속성을 가지는 것은 매우 어려울 수 있다. 그 대표적인 예로 미국의 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)을 들 수 있다. 이들 프로그램은 일반예산에 의해서 재원이 충당되는데, 심각한 재정적자가 발생하였을 때에는 예산의 삭감을 요구받았으며 결국 1996년에 폐지되었다.

둘째, 부담금이나 목적세의 경우, 공공재의 사용자가 공공재의 공급을 부담한다는 논리이다. 각자 개인이 부담해야 할 한계비용을 계산하기는 어렵지만, 목적세나 부담금을 통해 수혜자가 공급비용을 부담하는 것은 차선책이 될 수도 있다. 또한 목적세나 부담금은 정부의 공공재공급에 대한 재정부담을 줄여 주고, 납세자가 자신에게 필요한 서비스만을 요구하게 됨으로써, 재원배분의 효율성을 증대시킬 수 있는 장점도 있다[10].

셋째, 기금은 예산 극대화 노력의 일환으로도 사용되어 왔다. 앞에서도 언급한 바와 같이 기금은 대체로 일반예산에 비해서 통제를 적게 받아왔다. 기존의 일반예산에서 지출확대가 어려워지자, 그 대안으로 기금을 통해 지출하였다. 이미 존재하는 기금에서도 새로운 사업을 추가함으로써 지출을 확대하려는 노력이 계속되어 왔다[11]. 그리고‘ 거대한 정부 ’혹은 예산의 극대화를 꾀하려는 시도에 반대하여 작고 효율적인 정부를 지향하는 재정건전주의자들도

10) 목적세와 부담금 중에는 수혜자와 부담자가 일치하지 않은 경우도 많이 있다. 예를 들어 장애인고용촉진기금의 경우는 수혜자는 구직활동을 하는 장애인이지만, 부담은 고용주가 한다.
11) 우리나라의 경우는 새로운 사업의 추진은 기획예산처와 사전협의를 갖도록 되어 있다.

정부가 일반예산의 재원을 통해 사업을 하는 경우 가장 어려운 점 중의 하나는 예산의 지출과 수입의‘ 시간적 불일치성 쏙에서 이익집단간의 이해를 조정하는 것이다. 즉, 예산의 경우는 수입과 지출 간에 시간적인 괴리가 있어 현재의 재정부담이 미래의 수혜로 이어질지가 불확실하기 때문에어느국민이나이해집단도현재에쉽게희생하려하지않는다.

때로는 기금을 통한 지출에 찬성하여 적극적으로 나서는 경우는 많이 찾아볼 수 있다. 미국의 사회보장기금을 설립할 때에는‘ 재정의 건전화를 위해서 ’라는 논리를 펴면서 기금의 설립을 찬성한 프랭클린 루스벨트가 있었고, 의료보험(Medicare)의 설립 뒤에는 미래의 의료수요의 증가가 재정을 어렵게 할 가능성에 대비하여 의료보험의 재원을 독립적으로 조성하는 기금의 설립을 주장한 윌보 밀스(Wilbur Mills)가 있었다. 고속도로기금도 아이젠하워정부의 보수적 재정론자의 재무장관 조지 험프리(George Humphrey)에의한 것이었다. 이들 보수적 재정론자들은 대형 재정수요가 예측되거나 지속적인 지출이 요구되는 경우, 재정 건실성을 유지하기 위해서 기금의 설립을 통한 지출을 주장하였던 것이다. 따라서 기금의 네 번째 설립의 논리는 재정의 건전화에 있다.

마지막으로 기금에는 갑작스러운 재정수요에 대비하여 재원을 마련해 놓는 기능도 있다. 예를 들어 우리나라의 농수산물가격안정기금은 갑작스러운 농수산물의 가격변동에 대처하기 위해서 만들어졌다. 과거에는 이러한 재정정책의‘ 적시성 을 보완하기 위해 많은 기금들이 만들어졌다. 그러나 이러한 기금의 기능은, 예를 들어 일반예산에서‘ 예비비 를 통해서도 보완할 수 있기 때문에 최근에는 이런 기능 때문에 기금을 설립하고자 하는 것은 설득력이 약하다[12].

2. 신뢰받는 공약(Credible commitment)으로서의 기금

가장 중요함에도 불구하고 기존의 연구에서 간과되었던 것은 바로 기금을 통해서 지출과 수입에 대한 국민이나 이해집단의 (정치적인) 불확실성을줄일 수 있다는 점이다. 정부가 일반예산의 재원을 통해 사업을 하는 경우 가장 어려운 점 중의 하나는 예산의 지출과 수입의‘ 시간적 불일치성(time inconsistency)속에서 이익집단간의 이해를 조정하는 것이다. 즉,

12) 갑작스러운재정수요에대비한기금을일반예산의예비비로흡수할경우, 예비비의항을세분화하면기금의목적을살릴수 있다, 즉, 예비비에 ‘ 농수산물가격안정이라는항을추가함으로써가능하다.

예산의 경우는 수입과 지출 간에 시간적인 괴리가 있어 현재의 재정부담이미래의 수혜로 이어질지가 불확실하기 때문에 어느 국민이나 이해집단도현재에쉽게희생하려하지않는다.

이런 시간적 불일치성을 해결하기 위한 방법은 경제학에서 응용되는 게임이론을 통하여 찾을 수 있다. 만약 예산을 집행하는 정부가 예산의 부담에 대해서 미래의 혜택을 보장해줄 수 있다고 기금수혜자가 믿는다면, 문제는 간단히 해결될 수 있다. 하지만, 이러한 신임(reputation)은 현실 세계에서 이루어지기 어려울 뿐만 아니라, 말만의 공약(cheap talk)은 그 효과를 발휘할 수 없다[13]. 다른 해결방법은 만일 정부 혹은 정권과 이해집단간의 관계가 지속적일 경우는 서로간 지출과 수입에 관한 약속을 하고 이를 지키지 않을 경우 그에 따른 보복(예를 들어 선거를 통해 정권을 교체한다든지)을 할 것을 공공연히 함으로써 수입과 이에 따른 지출에 대한 합의를 도출할 수 있다. 그러나 이런 당사자간의 균형 내에서의 상호견제(equilibrium threat)를통한 합의도출은 민주적인 정부의 임기가 결코 무한하지 않다는 점에서 현실적으로 이루어지기어렵다.

기금은 이러한 시간적인 불일치로 인한 합의도달의 어려움을 해결할 수 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 예산을 통해서 지출하는 경우, 현재의 지출부담에 따른 미래의 수혜에 대한 불확실성이 존재한다. 반면 기금은 재원을 따로 마련해 놓고, 그 지출의 목적을 분명히 규정함으로써 이러한 불확실성을 제거할 수 있다. 즉, 기금은수입과 지출을 하나의 흐름(flow)으로 연결하는 메커니즘인 것이다[14]. 따라서 미래의 수혜자는 이를 믿고서 현재의 희생을 받아들일 수 있는 것이다. 본문의 앞에서인용한 율리시스의 이야기처럼정부는기금을 통해재원의 수입과 지출에 간섭할 수 있는 수단을 제한함으로써 지출과 수입에 대한 약속을 지키겠다는 것을 보여주고, 이를 통해서 이해집단간, 그리고 정부와의 합의를 끌어낼 수 있는 것이다. 그 대표적인 예로 국민연금이 있다. 만일 연금의 지급을 일반예산에서 충당한다고 할 경우의 연금에 대한 국민적인 동의를 이끌어내기는 훨씬 어려웠을 것이다. 즉, 정치 · 경제적인상황에 따라 미래의 수입이불확실하게 변화한다면, 현재수입을희생할사람은아무도없을것이다.

이러한 논리하에서 기금은 국민 · 이해집단과 정부간의 합의를 이끌어 낼 수 있다. 따라서 이러한 기금의 순기능은 기금이 사회 전체의 후생증진(welfare improving)효과가있음을 반증하는것이다.

13) 즉, 말만의공약을믿고행동을결정하는것은결코합리적인결정이될수없다.
14) 물론기금이라는사회적인계약이영원하지도않으며, 완전히불확실성을제거해주는것은아니다. 즉, 정치 · 경제적인상황의변화로기금의당사자가일방적으로혹은합의로계약의내용을변경하기도한다. 그러나매년국회의심의를거치며, 따로마련된재원도없는일반예산으로재원을충당하는경우에비해서는미래의지출에대한불확실성이적다.

고속도로건설을 위한 국채발행을 통한 재원조달은피하면서 국회의 통제욕구를 모두 만족시키는 해결책은 기금밖에 없었다. 고속도로기금은 목적세인 휘발유세의 일부를 기금의 수입으로 하고, 조성된 기금은 고속도로 건설비용에만 사용하겠다는 약속으로 일반국민 즉, 자동차 운전자들의 지지를얻을수가있었다.

IV. 미국의 고속도로기금의 역사와 그 시사점

이 장에서는 미국의 고속도로기금의 역사를 자율권과 지출의 대립의 관점에서 분석하고자 한다. 고속도로기금을분석의 대상으로 한 이유는 미국의기금중에서 통제와 자율권의 대립이 가장 심했던 기금 중의 하나이기 때문이다. 이를 통해서 우리나라의 기금변천 과정에서 이 두 가지 상충적인 힘이 어떻게나타났고 앞으로 어떻게 진행될 것인가에 대해서 논의하고자 한다.

1. 고속도로기금의 설립과 그 대안들

1956년 연방보조고속도로에 관한 법률(Federal – Aid Highway Act)에 근거한 고속도로기금이 만들어지기 전까지는미국의 기금은 사회보장프로그램과 같이개별 개인에게 혜택을 주는 기금으로만 존재했다[15]. 반면, 고속도로기금은 교통 인프라의 이익을 전체 운전자뿐만 아니라 고속도로를 둘러싼 여러 이익집단들 즉, 건설업자, 고속도로가지나가는 지역의 주민들 그리고 의회의 공공사업의원회(Public Works Committee)들의이해관계가 연결된 사업이었다.

1950년, 미국은 전후 자동차 보유수가 크게 늘어나면서, 전국의 도로를 네트워크로 연결하려는 계획이 수립되고 있었다[16]. 이 계획을 진행하는 데 있어서 가장 큰 장애요인은 재원을 마련하는 것으로 이를 조성하기 위한 여러 가지대안들이 제시되었다.

우선은 고속도로 건설의 재원을 일반회계에서 마련해야 한다는 주장이 있었다. 일반회계

15) <표1> 참조.
16) 고속도로기금의 설립까지의 당시의 구체적인 정치·경제적인 상황은 Public Roads website 참조: http://www.tfhrc.gov/pubrds/

에서 고속도로를 건설해야 한다는 논리는 도로가 사회 전체에 있어서 경제성장의 촉진제 역할을 하는 외부경제효과가 있다는 것이다[17]. 그러나 당시의 미국 대통령인 아이젠하워는 지속적이고 건실한 재원의 마련이 필요하다는 이유 때문에 일반회계에서 재원을 끌어오려는 논리를 반박하였다.

그리고 또 다른 대안은 고속도로의 통행료(toll)를 징수하여 재원을 마련하는 것이었다. 그러나 이 제안은 연방정부의 도로는 무료이어야 한다는 연방정부의 규정에 정면으로 대치될 뿐만아니라자동차노조 등의 강력한 반대에 부딪쳐 실현되지 못했다.

세 번째의 대안은 연방고속도로공사(Federal Highway Corporation)를설립하여 30년 만기 공채를 발행하는 것이었다[18]. 채권발행을 통한 재원마련의 논리는 고속도로가 장기적인 자본재라는 것을 근거로 주장된 것이다[19]. 그러나 의회는 자신들의 통제에서 벗어나는 독립적인 공사의 설립을 받아들이지 않았다. 또한 채권발행은 이자지급을 수반하기 때문에 정부도수긍할만한대안은아니었다. 결국 이대안은상·하원에서 모두 거부되었다[20].

고속도로 건설을 위한 국채발행을 통한 재원조달은 피하면서 국회의 통제욕구를 모두 만족시키는 해결책은 기금밖에 없었다. 고속도로기금은 목적세인 휘발유세(gasoline tax)의 일부를 기금의 수입으로 하고, 조성된 기금은 고속도로 건설비용에만 사용하겠다는 약속으로일반국민 즉, 자동차 운전자들의 지지를얻을 수가 있었다. 즉, 기금이 고속도로 건설만을 위한 것임을 입증하기 위해서 초기에는 기금조성액과 지출액을 거의 동일한 수준으로 유지할것을 명문화하였다[21].

2. 자율권의 전성기: 1956 1966년

고속도로기금은 일반예산으로부터의 지원 없이도 운영될 수 있는 재원력을 가진 기금이다. 즉, 목적세인 휘발유세를 재원으로 고속도로를 건설하면 더 많은 자동차가 도로를 이용

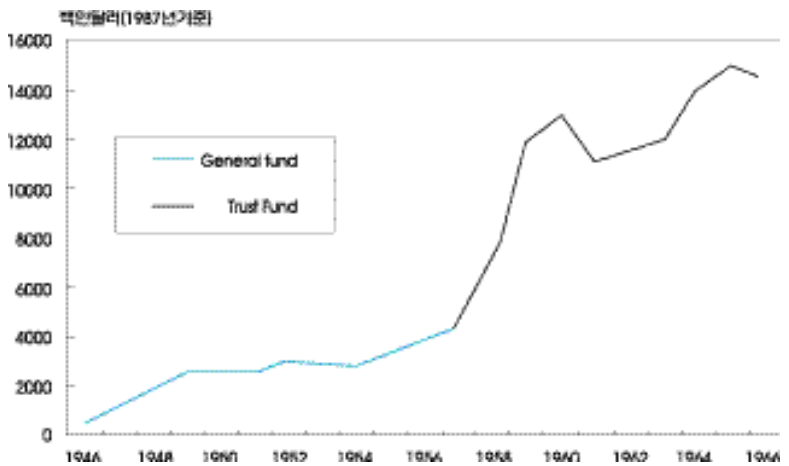
17) 이런주장은타이어제조협회, 자동차노조등이하였다. 이들은기금에대한자동차산업의부담이고속도로건설에따른수익의증대보다클것이라고생각하여이것이노동자의해고나임금의감소로이어질것을예상하여반대하였다.
18)" Highway Proposals, " Congressional Quarterly Almanac, p.433, 1955.
19) 이런논리는우리나라에서도로와성격이유사한지하철을건설하고유지하는비용을마련하는데가장많이사용된주장이었다. 실제로우리나라에서는지방채인도시철도채권을발행하여그비용을충당하고있다.
20) 상원에서는이법안은31 대61로부결되었고, 하원에서는193 대221로부결되었다(자료: *Congressional Record,* Mat 25, 1955, 6976 – 7081, July 1955, 11688 -718).
21) 이는 1982년의Surface Transportation Assistance Act에의해서당해연도의지출액이기금의누계조성액과다음2년간의예상조성액을초과할수없게하였다.

고속도로기금은 일반예산으로부터의 지원 없이도 운영될 수 있는 재원력을 가진 기금이다. 즉, 목적세인 휘발유세를 재원으로 고속도로를 건설하면 더 많은 자동차가 도로를 이용하게 될 것이고, 이는 다시 더 많은 세수입으로 이어짐에 따라 고속도로 건설에 투자할 수 있는 재원을 다시 마련할 수 있게 되는 것이다.

하게 될 것이고, 이는다시더 많은 세수입으로 이어짐에 따라 고속도로 건설에투자할 수 있는 재원을 다시 마련할 수 있게 되는 것이다[22]. <표 3>은 휘발유세에서 고속도로기금으로 귀속되는 부분의 변화추이를 보여주고 있다. [그림 3]과 [그림 4]에서 볼 수 있듯이 고속도로 건설에 대한 투자가 기금이 설립된 이후 크게 증가했으며, 동시에 기금의 조성규모도 크게 늘어나, 앞에서 지적한 수입과 지출의 순환이 실제로 일어난 것으로 보인다.

이와 같은 수입과 지출간의 상호상승작용이 마찰 없이 제대로 이루어지기 위해서는 수입과 지출에 대한 기금운영주체의 자율권이보장되어야 한다. 이러한 지출과 수입에 대한 보호장치들은 고속도로를 직접적으로 건설하는 건설업자, 기금운영주체인 교통부, 의회의 공공사업위원회 그리고 기금의 수혜자라고 할 수 있는 운전자들에 의해서 끊임없이 주장되어 왔

[그림 3] 고속도로 건설 투자액의 추이: 기금 이전과 이후



자료: OMB, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2000 –Historical Tables*

22) A. Q. Mowbray,“ Magical Highway Trust Fund ” in *Road to Ruin,* Lippincott Company, 1969, pp. 18~30.

<표 3> 미국의 연방 휘발유세의 개별기금으로의 구분

세율	실시일	세율의배분					근거법
		Highway Trust		Leaking	General Fund For		
		Highway Account	Mass Transit Account	Underground Storage Tank Trust Fund	Deficit Reduction	Not Specified	
				가솔린			
3	07/01/56	3	–	–	–	–	Highway Revenue Act of 1956 P.L. 84-627
4	10/01/59	4	–	–	–	–	Federal-Aid Highway Act of 1959 P.L. 86-342
9	04/01/83	8	1	–	–	–	Surface Transportation Assistance Act of 1982 P.L. 97424
9	08/01/84	8	1	–	–	–	Deficit Reduction Act of 1984 P.L. 98-369
9.1	01/01/87	8	1	0.1	–	–	Superfund Amendments & Reauthorization Act of 1986 P.L. 99-499
14.1	12/01/90	10	1.5	0.1	2.5	–	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101508
18.4	10/01/93	10	1.5	0.1	6.8	–	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 10366
18.4	10/01/95	12	2	0.1	4.3	–	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 10366
18.3	01/01/96	12	2	–	4.3	–	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101508
18.4	10/01/97	15.45	2.85	0.1	–	–	Taxpayer Relief Act of 1997 P.L. 105-34
18.4	10/01/97	15.45	2.86	0.1	–	–	Transportation Equity Act for the 21st Century P.L. 105-178
				디젤연료			
3	07/01/56	3	–	–	–	–	Highway Revenue Act of 1956 P.L. 84-627
4	10/01/59	4	–	–	–	–	Federal-Aid Highway Act of 1959 P.L. 86-342
9	04/01/83	8	1	–	–	–	Surface Transportation Assistance Act of 1982 P.L. 97424
15	08/01/84	14	1	–	–	–	Deficit Reduction Act of 1984 P.L.. 98-369
15.1	01/01/87	14	1	0.1	–	–	Superfund Amendments & Reauthorization Act of 1986 P.L. 99-499
20.1	12/01/90	16	1.5	0.1	2.5	–	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101508
24.4	10/01/93	16	1.5	0.1	6.8	–	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 10366
24.4	10/01/95	18	2	0.1	4.3	–	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 10366
24.3	01/01/96	18	2	–	4.3	–	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101508
24.4	10/01/97	21.45	2.85	0.1	–	–	Taxpayer Relief Act of 1997 P.L. 105-34
24.4	10/01/97	21.44	2.85	0.1	–	–	Transportation Equity Act for the 21st Century P.L. 105-178
				에탄올10%와혼합			
3	07/01/56	3	–	–	–	–	Highway Revenue Act of 1956 P.L. 84-627
4	10/01/59	4	–	–	–	–	Federal-Aid Highway Act of 1959 P.L. 86-342
–	01/01/79	–	–	–	–	–	Energy Tax Act of 1978 P.L. 95-618
4	04/01/83	3.56	0.44	–	–	–	Surface Transportation Assistance Act of 1982 P.L. 97424
4	08/01/84	3	1	–	–	–	Deficit Reduction Act of 1984 P.L. 98-369
3	01/01/85	2	1	–	–	–	Deficit Reduction Act of 1984 P.L.. 98-369
3.1	01/01/87	2	1	0.1	–	–	Superfund Amendments & Reauthorization Act of 1986 P.L. 99-499
8.7	12/01/90	4	1.5	0.1	2.5	0.6	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101508
13	10/01/93	4	1.5	0.1	6.8	0.6	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 10366
13	10/01/95	3.5	2	0.1	6.8	0.6	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 10366
12.9	01/01/96	3.4	2	–	6.9	0.6	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101508
13	10/01/97	6.95	2.85	0.1	2.5	0.6	Taxpayer Relief Act of 1997 P.L. 105-34
13	10/01/97	6.94	2.85	0.1	2.5	0.6	Transportation Equity Act for the 21st Century P.L. 105-178
				메탄올10%와혼합			
3	07/01/56	3	–	–	–	–	Highway Revenue Act of 1956 P.L. 84-627
4	10/01/59	4	–	–	–	–	Federal-Aid Highway Act of 1959 P.L. 86-342
–	01/01/79	–	–	–	–	–	Energy Tax Act of 1978 P.L. 95-618
4	04/01/83	3	1	–	–	–	Surface Transportation Assistance Act of 1982 P.L. 97424
3	01/01/85	2	1	–	–	–	Deficit Reduction Act of 1984 P.L. 98-369
3.1	01/01/87	2	1	0.1	–	–	Superfund Amendments & Reauthorization Act of 1986 P.L. 99-499
8.1	12/01/90	4	1.5	0.1	2.5	–	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101508
12.4	10/01/93	4	1.5	0.1	6.8	–	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 10366
12.4	10/01/95	3.5	2	0.1	6.8	–	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990 P.L. 101508
12.3	01/01/96	3.4	2	–	6.9	–	Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 P.L. 10366
12.4	10/01/97	6.95	2.85	0.1	2.5	–	Taxpayer Relief Act of 1997 P.L. 105-34

자료: Financing Federal-Aid Highways, Publication No. FHWA-PL-99-015, August 1999

지출측면에서의 기금의 지출을 보장하는 중요한 보호조치 중의 하나는 사전계약체결권이었다. 이는 기금운영주체가의회의 운영계획의 승인 이전에도 건설업자와도로건설에대한계약을 체결하여채무를질수있는권한을부여하는것이다.

고, 이 기금에 위기가 닥쳤을 때에는 이들이 적극적으로보호하려고 하였다.

가. 지출의보호

지출측면에서의 기금의 지출을 보장하는 중요한 보호조치 중의 하나는 사전계약체결권(contract authority)이었다. 이는기금운영주체가 의회의 운영계획의 승인 이전에도 건설업자와 도로건설에 대한 계약을 체결하여 채무를 질 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 사전계약체결권은 크게 두 가지의 효과를 가진다. 첫째는 기금운영주체가 자율적으로 의회의 동의이전에도 실제로 지출할 수 있게 함으로써, 사업의 선택과 그 진행에 기금운영주체의 목적과 관점이 반영될 수 있다. 둘째는 시기성이 요구되는 지출에 대해서 기금운영주체가 신속히 반응할 수있다.

고속도로기금의 가장 큰 지출보호장치는 기금을 예산외(off-budget)로 편성한 것이다.

[그림 4] 고속도로기금의 여유자금 추이

자료: OMB, *Budget of the United States Government,* 각연도

이는 1969년의 통합재정의 도입 전까지 지속되었다. 예산외로편성되는경우에 우선 지출한도에 대한 제약이 없다. 일반예산의 항목은 당해연도에 일정한 지출한도액이 있기 때문에 각 사업들은 예산을 확보하기 위해 다른 사업들과 경쟁해야 한다는 것을 의미한다. 예산외로 편성되는 데 따른 가장 중요한 장점은 재정적자와 흑자의 계산에서 제외됨으로써, 기금의 지출이 언론과 국민의 관심에서 벗어나 감시의' 사각지대 에 놓인다는 점이다. 그러나 이러한 예산외의 지위는 1969년의 통합재정의 도입으로 끝나게 되었다.

나. 수입의보호

고속도로기금의 수입은 타이어, 트럭, 버스의 판매세에도 의존하지만, 수입의 90%는 휘발유세를 통해 조달하고있다. 휘발유세를 수입으로 지키기 위한 노력은 다음과 같은 차원에서 이루어졌다. 첫째, 이미 들어온 기금의 수입을 다른 사업으로 전용하려는 시도가 정부 안팎에서 지속되어 왔다. 기금의 설립 초기에 아이젠하워정부가 연방정부 고용자의 임금을 계산하는 비용을 기금수입에서 전용하려 하자, 기금의 수호자들은 강력히 반대했고 결국 의회에서 부결되었다. 그리고 고속도로와 직접적인 관련이 있는 사업들 (예를 들어 고속도로 주변의 미화사업)도 기금에서 지출하는 것에 대해 강력한 저항에 부딪쳤다[23]. 이미 조성된 수입을 지키는 것뿐만 아니라 수입원을 지키기 위한 싸움도 지속되었다. <표 3>을 살펴보면, 1980년대 초까지는 휘발유세의 전체를 기금으로 운영하였다. 이는 기금을 지키려는 세력의 지속적인 노력의 결과이다. 1960대 초 세수의 일부를 에너지 위기에 대비하여 기금을 조성하고 에너지 효율적인 자동차의 개발에 이를 사용하려는 시도들이 있었다. 기금 옹호자들의 방어논리는 이런 시도가 목적세의 기본취지를 해치는 것이라는 것과 이것을 계기로 다른 기금에서도 유사한 시도가 있을 수있다는것이었다.

3. 자율성 규제의 움직임: 1966 1984년

가. 지출에대한통제

1966년 존슨 행정부가 베트남 전쟁 후 인플레이션을 막겠다는 명분 아래, 고속도로기금에서 이미 국회의 승인이 난 11억달러를 지출하지 않기로 한 것은 다른 여러 기금들에게 영향

23) I. S. Rubin, *The Politics of Public Budgeting,* Chatham House Publishers, New York, 2000.

기금의 설립 초기에 아이젠하워정부가 연방정부 고용자의 임금을 계산하는 비용을 기금수입에서 전용하려하자, 기금의 수호자들은 강력히 반대했고 결국 의회에서 부결되었다. 그리고 고속도로와직접적인관련이있는사업들도기금에서지출하는것에대해강력한저항에부딪쳤다.

을 주었다. 이런 지출 거부에 대해서 크게 두 가지로 의견이 나누어졌다. 기금의 지출도 예산과 같은 지출권한의 부여이므로, 지출을 하지 않을 권한도 있다는 주장[24]과, 기금은 본질적으로 정부의 기금의 아니라 기금수혜자의 ' 적립금 ' 이기 때문에 행정부가 지출에 대해 ' 간섭 ' 하는것은정당화될수 없다는 주장이 팽팽히 맞섰다[25].

또한 닉슨 행정부 시절에는 한 발 더 나아가 12억 5천만달러의 지출을 거부하였다. 이는 결국 1974년 닉슨 행정부와 관계가 좋지 않았던 국회가 ' 예산과 지출통제에 관한 법 ' (Congressional Budget and Impoundment Control Act)를 입안하여 지출거부(Impoundment)를 제안하기에 이르렀다. 1974년의 이 법안이 고속도로기금의 자율성을 증대시켰는지 감소시켰는지 분명하지 않다. 그러나 지출에 대한 행정부의 자의적인 간섭을 배제하였다는 점에서는 자율권을 옹호해준 것은 분명하다. 반면 이 법안으로 인해 국회의 소관 상임위원회가 사전계약체결권의 상한을 정해 지출을 통제할 수 있는 최초의 기반이 마련되었다. 이 조치는 1975년의 90억달러가 일시에 지출됨으로써 촉발되었다. 이 지출은 닉슨 행정부 시절지출되지 않았던 기금이 일시에 방출되어 일어난 현상이다. 의회는 이에 대응하여 1976년에 지출한계 상한선을 72억달러로 설정하기에 이르렀다. 이러한 지출통제에 대한 논쟁은 1975년부터 1970년대 말까지 예산의 통제를 기금에도 도입하려는 의회의 예산과 예산편성 위원회(Budget and Appropriations committees)와기금운영을 책임지고 있는 공공사업위원회 간에 매년지속되었다.

이렇게 고속도로기금이 통제론자들의 목표가 되어온 가장 큰 이유 중의 하나는 기금이 단 하나의 계정 즉, 고속도로건설만으로 구성되어 있어 통제가 용이하기 때문이다. 반면, 예산 외로 편성되어 있는 사회보장기금의 경우는 수많은 사회보장수혜자들의 계정의 합으로 구성되어 있어 이를 행정적으로 통제하기란사실상불가능하다[26].

24) Rubin, I. S., *The Politics of Public Budgeting,* Chatham, New York, 2000 참조.
25)이런 논리는의회의Public Works Committee에의해서 주장되었다.
26) White, J.,“ Entitlement budgeting vs. Bureau Budgeting, *”Public Administration Review,* Vol. 58, 1998을참조.

나. 수입에대한공격

1970년대 초, 고속도로기금의 수입 중 일부를 대중교통(mass transit)개발에쓰려고 하는 시도가 있었다. 이러한 시동의 논리는 대중교통의 개발이 교통체증을 감소시킴으로써 고속도로 이용자들의 효용을 더 증대시킬 수 있다는 것이었다. 물론 고속도로기금의 옹호론자들은 이는 기금의 본질적인 수혜자와의' 약속 '인 고속도로건설에만 기금을 사용하겠다는 것을 깨는 것이라고 반박하였다[27]. 결국 1982년 의회와 레이건 대통령은 5%의 휘발유세 인상 재원중에서 1%는 대중교통의 발전에 이용하기로결정하였다.

4. 재정적자와 통제의 시대: 1985 1998년

1980년대와 1990년대의 미국은 심각한 재정적자의 시대로 귀결된다. 기금의 옹호론자들은 고속도로기금의 지출은 목적세로부터 충당하여 왔기에 증가한 재정적자와는 무관하다고 주장한다. 반면, 케인지안 통제론자들은 기금도 희소한 재정의 재원(budget resources)을 사용하고 있기에 예산과 같은 통제를 받아야 한다고 주장하였다[28]. 결국 심각한 재정적자를 해결하기 위한 방안으로 1985년 의회는 예산관리법(Budget Enforcement Act)[29]를 통과시켰다. 이 법안의 주요 골자는 정부의 지출을 재량적 지출(discretionary spending)과의무적 지출(mandatory spending)로크게 구분한 것이다. 고속도로기금을 포함한 대부분의 기금은 재량적 지출의 범주에 포함되어 의회에서 정하는 지출한도의 통제를 받았다. 뿐만 아니라 특정 분야의 지출이 예산보다 증가하게 되는 경우, 다른 예산에서의 삭감이 필요한데 이 삭감의대상에기금도포함되었다.

결론적으로 1985년의 예산관리법 이후 기금은 예산과 거의 동일한 통제를 받게 되었다. 물론, 앞에서 언급한 바와 같이 세부사업에 대해서는 사전계약체결권은 보장되었으나, 지출의규모는예산과같은 수준의 통제를 받게 되었다.

이러한 통제와 재정적자와의 관계는 우리나라에서도 유사하게 나타난다. 즉, 1990년대 이후사회개발 등으로 재정수요가 커지고, 1997년 외환위기 이후 경제회복을위한재정지출의 증가로 인해 재정의 부담이 커지고, 기금의 규모가 예산을 상회할 정도로 커지자, 기금을 통

27) *Congressional Quarterly Weekly Report,* October, 1972, 2688을참조.
28) Mike Mills," Trust Fund' Sanctity ' Crumbling Under Pressure From Budget, "*Congressional Quarterly Weekly Report,* October 1990, 3503.
29) 이법은 Gramm – Rudman – Hollings Act로불린다.

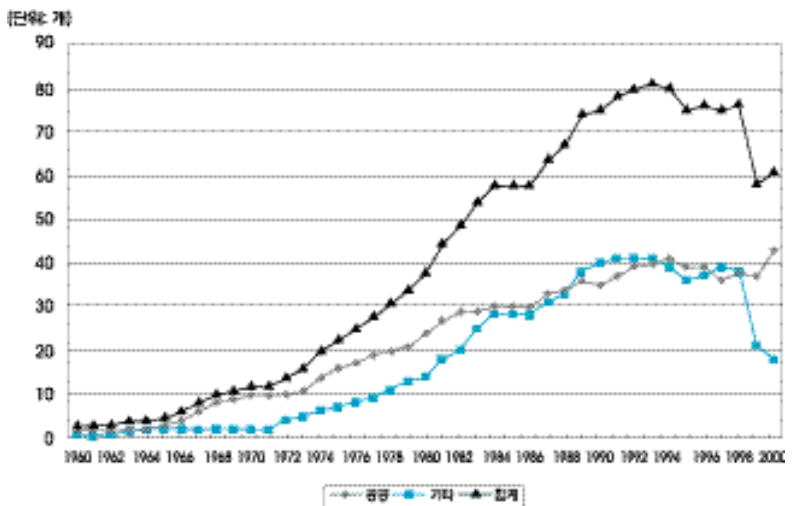
1980년대와 1990년대의미국은심각한재정적자의시대로귀결된다. 기금의옹호론자들은고속도로기금의 지출은 목적세로부터 충당하여 왔기에 증가한 재정적자와는 무관하다고 주장한다. 반면, 케인지안 통제론자들은 기금도 희소한 재정의 재원을사용하고 있기에예산과 같은 통제를받아야한다고주장하였다.

해 재정의 건전화를 도모하려는 시도들이 이루어지고 있다. 공공기금의 경우에는 1981년의 수출보험의폐지와기타기금의 경우는 1992년의 해외건설진흥기금의폐지를 시작으로 공공기금의 통폐합이 추진되었다. 더욱이 기존의 주요 지출항을 기준으로 지출을 50% 내에서만 증가를 허용하던것을 올해부터는 30%로통제를강화하였다.

즉, 미국과 우리나라의 기금의 자율과 통제는 유사한 변천과정을 거친 것으로 보인다. 설립 초기에는 기금운영주체가 자율권을 최대로 누리지만, 재정수요가 증가되고 재정적자가 문제가 되는 시기에는 기금의 지출에 통제가 가해지는등 자율권이제약받게된다[30].

1985년 이후부터 1990년대 초까지, 고속도로기금의 옹호론자들은 3차례에 걸쳐 고속도

[그림 5] 우리나라의 공공 · 기타기금 신설 및 폐지 추이



자료: 기획예산처,『기금백서』, 각연도.

30) 이러한 기금에 대한 통제는 우리나라와 미국만의현상이아니라 재정이 빈약한국가에서는공통적으로나타나는 현상이다. 예를들어, 구소련과 동유럽의체제전환국의 경우에도체제전환의초기재정적자의 악화는예산외로 편성되어있었던각종 기금에대한통제와통폐합을불러왔다.

로기금을 예산외로 편성하는 것을 골자로 하는 입안을 의회에 제출하였다. 그러나 의회에서는 이 법안이 번번이 부결되었다. <표 3>에 알 수 있듯이 초기에는 휘발유세 등이 고속도로기금의 목적세 역할만을 했지만, 1980년대가 지나면서 다른 기금들의 목적세로도 이용되었다. 그 중에서도 대중교통기금(Mass Transit Trust Fund)과의경쟁은 1980년대 이후 큰 이슈가 되었다[31].

5. 지속되는 통제와 자율권 확보의 경쟁: 1998년 이후

고속도로기금의 자율권을 확보하려는 노력을 계속되었다. 그래서 결국 1998년 기금의 옹호론자들은 의회에서 1,620억달러를 제한 없이 쓸 수 있는 권한을 부여받았으며 이 금액은 재량지출한도의 적용도 받지 않게 된 것이다[32]. 뿐만 아니라 1999년에는 일반회계의 재원으로 사용되었던 휘발유세 1리터당 4.3센트를 다시 기금의 재원으로 확보하는 데 성공하였다. 2001년에는 알코올이 함유된 휘발유(휘발유에 에탄올이나 메탄올을 섞은 연료)에 부과되는 세금을 모두고속도로기금으로귀착시키는 법안이 의회에 상정되었으나 부결되었다[33].

고속도로기금은 다른 유사 기금으로부터 재원의 독립성을 유지하는 데에도 부단한 노력을 해 왔다. 교통부(dept. of transportation)가관리하는 기금 중의 다른 하나는 대중교통기금이 있다. 1990년의 예산관리법 이후 기금의 지출이 재량지출의 한도의 제한을 받으면서, 지출한도 내에서의 전용의 움직임도 크게 늘었다. 고속도로기금의‘ 수호자[34]’들은 교통부가 고속도로기금을 대중교통기금의 지출에 이용되는 것을 막기 위해, 각 기금별로 지출한도를 별도로 설정할 것을 요구했다. 또한 다른 계정에서 초과지출이 발생하였을 때, 일률적인 예산삭감(sequestration)대상에서도 제외되었다. 결국 이러한 예산의 방화벽(budgetary firewall)은 고속도로기금을 대중교통기금의 영향에서 벗어나게 하는 데 큰 기여를 하였다. 이 방화벽은 또한 고속도로기금이 당해연도에 지출할 수 있는 최소한도를 정해줌으로써, 지출의자율권을 보장하는 데에도 기여했다.

2000년 기준으로 재량적 지출한도에 따라 예산을 분류하면, 강력범죄 감소분야(violent crime reduction), 고속도로기금, 대중교통기금, 기타재량적 지출로 나눌 수 있는데 고속도

31) Rubin, I. S., *The Politics of Public Budgeting,* Chatham, New York, 2000 참조.
32) 유일한제한사항은당해연도의채무계약액의한도가당해연도수입을넘지않도록하였다.
33) H.R. 2808, 107th Congress, 1st session.
34) 건설업자, 고속도로가지나가는지역의주민들그리고의회의Public Works Committee가해당된다.

1985년 이후부터 1990년대 초까지, 고속도로기금의 옹호론자들은 3차례에 걸쳐 고속도로기금을예산외로 편성하는것을골자로하는입안을의회에 제출하였다. 그러나의회에서는이 법안이 번번이부결되었다.

<표 4> 고속도로기금 예산의 방화벽 수준

(단위: 백만달러)

	1999	2000	2001	2002	2003
Highways					
Firewall	25,883	26,629	27,158	27,767	28,233
Exempt	739	739	739	739	739
Total	26,622	27,368	27,897	28,506	28,972
Transit					
Firewall	5,365	5,797	6,271	6,747	7,226
계	31,987	33,165	34,168	35,253	36,198

자료: *Innovative Finance Quarterly,* Vol 4. No. 4, Fall, 1998, FHWA

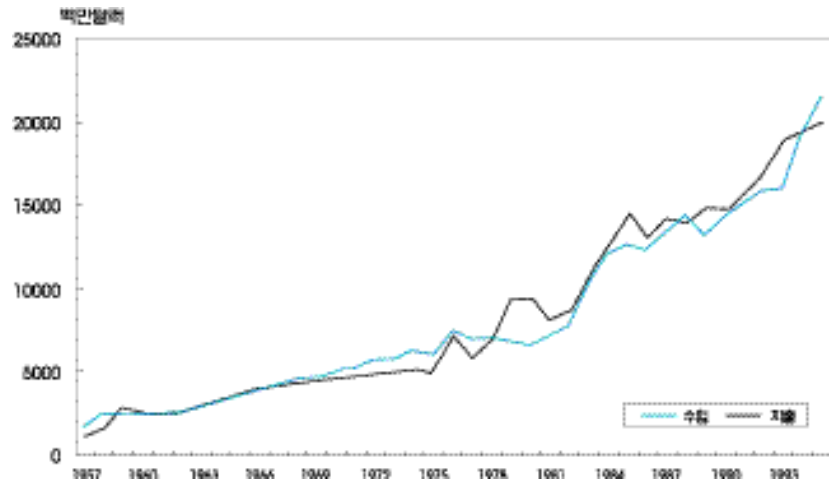
로기금은 단일 기금으로는 유일하게 방화벽의 적용을 받고 있어, 의회와 기금옹호론자들이 이를 위해서 얼마나 노력했는가를알 수있다.

고속도로기금의 예산외 편성에 관한 논쟁은 계속되었다. 그 중에서도 제 104차 의회는 이 논쟁의 중요한 분수령이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 기금이 예산 내로 편성된 후 처음으로 상 · 하 양원에서 폭넓은 지지를 받았기 때문이다. 그러나 결국에는 상원에서 어떠한 결론도 내리지 못하였다. 이러한분위기는 제105차의회에서도 이어졌다.

고속도로기금의 예산 내편성논리를살펴보면다음과같다.

첫째, 기금의 지출이 예산에 편성되지 않은 경우, 지출통제가 어렵다는 논리이다. 특히 미국의 경우 특정 기금을 예산외로 편성할 경우, 재량지출 한도를 하향조정하지 않으면, 예산 내 다른 사업의 지출을 늘리는 효과가 있을 수 있다. 둘째, 기금운영의감시가용이하지 않다는 논리이다. 특히 통제당국이 기금을 점검할 수 있는 여지가 줄어듦으로써, 기금운영의 개혁이 어려워진다. 우리나라와같이 기금의 통폐합을 추진하고 있는 경우에 설득력이 있는 주장이다. 셋째, 특정 기금을 예산외로 편성할 경우, 다른 기금운영주체에서도 같은 요구를 해올 수 있다. 마지막으로, 예산외 편성은 지출통제의 기본이 되어 왔던 예산관리법의 기존방침과 위배되는 것이라는 논리이다. 예산관리법는 1980년대 이후의 재정적자의 원인을 정부

[그림 6] 고속도로기금의 수입과 지출



자료: OMB, *Budget of the US Government,*각연도

지출의 증가를 줄이는 데 공헌한 바 있다. 따라서 기금을 예산외로 편성하는 것은 예산관리법의 기본취지를 흔들 수 있다[35].

고속도로기금이 지속적으로 예산외 편성을 주장할 수 있는 자료상의 근거는 무엇보다도, 기금의 지출과 수입의차이가 거의 없어 기금이 필요한 만큼만을 거두어들여 쓰고 있다는 증거를 보여주고 있다는점이다. 현재의 기금의 여유자금은 거의 닉슨 행정부 시절의 지출거부(impoundment)로인한여유자금과 이에따른이자수입에 기인한 것일뿐이다.

가. 제104차회기

1995년 2월 하원 교통과 인프라위원회의 슈스터(Schuster)의원은‘ Truth in Budgeting Act 라는 법안(H.R. 842)을 하원에 입안하였다. 이 법안의 주요 내용은 고속도로기금, 항공기금, 수계기금, 항만보수기금을 예산외로 편성하는 것이었다. 같은 해 3월 하원 교통과 인프라위원회는 이법안을만장일치로 통과시켰다[36].

35) U. Ron, and F. Geoffrey,“ Why Moving Transportation Trust Funds“ Off Budget ” Threatens Taxpayers, ’Executive Memorandum, Heritage Foundation, No. 519, 1998.

36) U. S. Congress, House Committee on the Budget, Truth in Budgeting Act, Report to accompany H.R. 842. Report 104 – 499, Part I, 104th Congress, 2nd Session, Washington, U.S. Government Printing Office, March 27, 1996.

고속도로기금이 지속적으로 예산외 편성을 주장할 수 있는 자료상의 근거는 무엇보다도, 기금의 지출과 수입의 차이가 거의 없어 기금이 필요한 만큼만을 거두어들여 쓰고 있다는 증거를 보여주고있다는점이다.

물론 하원의 예산위원회와 클린턴행정부는 이 법안의 통과에 반대하는 입장이었다. 당시의 예산관리국(Office of Management and Budget)의책임자인 리블린(Rivlin)은 클린턴 행정부의 입장을 대변하여 반대 입장을 표명하였다. 그리고 하원의장은 이 법안을 논의하는 것을 거부하고 task force를구성하여 이를 검토하게 하였으나, 이 팀은 회기가 끝날 때가 아무런 결론을 내리지 못하였다.

1995년 9월에는 ‘ Truth in Budgeting Act를 포함하는 ‘ National Highway System Designation Act(H.R. 2274)가 하원 교통과 인프라위원회에 의해서 입안되었다. 그리고 예산외 편성을 제외하자는 협의결과에 대해 의회가 논의하기로 합의되었으나, 일정에 밀려 논의되지못했다[37].

마침내 1996년 4월에‘ Truth in Budgeting Act에 대한 하원의 논의가 시작되었는데 논의 도중에 두 가지의 사항이 수정되어 하원을 통과하였다. 하나는 기금의 지출을 대통령의 개별법안 부결권(line – item veto)의 적용을 받게 하였고, 또 하나는 여유자금에 대한 이자가 다른 기금의 이자수입을 넘지 않도록 하였다. 이 법안에 대한 하원의 반응과는 달리 상원은 미온적 반응을 보였다. 상원은 상원 나름대로의 예산외의 편성을 골자로 하는 법안(S 729)을 입안하였으나회기중에결국통과되지못했다.

나. 제105차회기

제105차 회기도 ‘ Truth in Budgeting Act(H.R. 4)가 상정되었다. 이번에는 예산외 편성논의는 지출증가와 연관하여 논의되었다. 이 법안은 Building Efficient Surface Transportation and Equity Act(H.R. 2400)로흡수되어 하원에 상정되었으나 어떠한 결론도 도출하지 못하였다. 상원에서는 수입연동기금제도(revenue constrained fund)의도

37) U. S. Congress, House Committee on the Budget, Truth in Budgeting Act, Adverse Report with Dissenting Views to accompany H.R. 842. Report 104 – 499, Part II, 104th Congress, 2nd Session, Washington, U. S. Government Printing Office, March 29, 1996.

입이 제안되었다. 이는 기금의 지출을 수입과 같은 수준으로 하는 것을 주요 골자로 하고 있었다. 하지만 이 법안은 결국 기금을 예산외로 편성하려는 법안과 상원에서 경쟁하게 되었고, 결국 두법안 모두 통과되지 못했다.

Ⅴ. 결 론

기금은 분명히 예산이 할 수 없는 기능을 가지고 있기 때문에 예산과는 분리되어 운영되어져 왔다. 혹자는 기금이 일반예산과 같은 통제를 받고 동일한 방식으로 회계처리를 하게 되면, 예산과 아무런 차이가 없다고 한다. 그러나 기금은 회계적인 측면과 관계없이 예산에서 할 수 없는 기능을 가지며, 그 중에서도 중요한 기능은 수입과 지출을 하나의 흐름으로 연결하는 것이다. 이는 예산으로는 정치 · 경제적인 합의를 이끌어 낼 수 없는 경우에 더욱 유용하다.

기금의 통제와 자율권 간의 대립은 기금이 설립되면서부터 지속되어 왔다. 본고에서는 미국의 고속도로기금을 중심으로 그 통제와 자율권간의 ' 조화 와 ' 대립 에 대해 살펴보았다. 분명한 것은 기금의 지출이 상대적으로 늘어나면, 통제의 목소리가 커지고, 기금의 지출과 수입이 안정적인 수준에서 조화를 이루면, 이를 명분으로 자율권을 획득하려는 시도들이 많아진다는 것이다. 특히 재정적자의 시대에는 기금의 경기조절능력과 재정건전화를 고려하여 기금의 지출을 통제하려는 경향이 높고, 재정 전체와 기금의 수지가 건전한 때에는 자율권을 최대한 확대하려는 목소리가 높다.

그러나 이러한 경향은 완전히 일반화되기 어렵다. 기금의 발전은 당시의 정치 · 경제적 상황과 매우 밀접하게 관련되어 있어서 그 변천의 경로가 매우 불규칙적이다. 고속도로기금의 경우도 1998년 미국 재정이 적자에서 흑자로 돌아선 이후에도[38] 기금을 예산외로 편성하려는 여러 차례의 시도가 있었지만, 결국은 성공하지 못했다. 이는 상 · 하원에서 민주당과 공화당간에 어느 한 쪽이 압도적인 우위를 가지지 못하였기 때문이다. 즉, 민주당 측에서 입안한 법안은 공화당의 상원에서 수정되어 그 의미가 퇴색되어 버리거나, 상원의 표결까지도 가지못하는경우가많았다.

우리나라에서는 기금의 통폐합의 논의와 기금의 수입과 지출을 통제하려는 논의가 최근에

38) 물론이흑자는 일반재정에서의적자를상쇄하고도남은사회보장기금의 흑자가 있었기 때문이다.104 – 499, Part I, 104th Congress, 2nd Session, Washington, U.S. Government Printing Office, March 27, 1996.

기금의지출이상대적으로 늘어나면, 통제의목소리가 커지고, 기금의 지출과수입이안정적인 수준에서조화를이루면, 이를명분으로자율권을획득하려는시도들이많아진다는것이다.

본격화되고 있다. 정치 · 경제적 여건은 이 논의의 방향에 영향을 미치게 된다. 따라서 논의 과정에서 우선 기금의 성격을 분명히 규정하여 현재의 기금이 일반예산에서는 할 수 없는 기능을 하고 있는지를 판단하는 것이 필요하다. 둘째, 이러한 기능을 하고 있다면, 사업시행에 있어서의 자율권은보장하면서 재정건전화를 위한지출제약이 바람직하다.

참고문헌

기획예산처,『기금백서』, 각연도.

기획예산처보도자료,「새해부터달라지는기금제도의주요내용」2002년1월4일.

A. Nona, Noto and Louis Alan Talley,“ Excise Tax financing of Federal Trust Funds,” CRS Report for Congress 93–6E, 1993.

A. Przewroski and F. Limongi,“ Political Regimes and Economic Growth,”*Journal of Economic Perspectives,* Vol. 7, 1993, pp. 51~70.

A. Q. Mowbray,“ Magical Highway Trust Fund ” in Road to Ruin, Lippincott Company, 1969, pp. 18~30.

Congressional Record, May 25, 1955, pp. 6976~7081.

Congressional Record, July 1955, pp. 11688~718.

Congressional Quarterly Almanac;“ Highway Proposals,”1955, p.433.

*Congressional Quarterly Weekly Report,*October 1972, p. 2688.

Federal Trust Funds; Budgetary and Other Implications, Tax Foundation, New York, 1970.

Financing Federal–Aid Highways, Publication No. FHWA–PL–99–015, August 1999, FHWA.

Fleming vs. Nestor, 363 US 603, 1960.

H.R. 2808, 107th Congress, 1st session.

Innovative Finance Quarterly, Vol. 4. No. 4, Fall, 1998, FHWA.

I. S. Rubin, *The Politics of Public Budgeting,* Chatham House Publishers, New York, 2000.

J. H. Langbein,"The Contractarian Basis of the Law of Trusts,"*Yale Law Journal,* Vol. 625, 1995.

J. White,"Entitlement Budgeting vs. Bureau Budgeting," *Public Administration Review,* Vol. 58, 1998.

K. Victor,"Trust Me,"National Journal, 1995, pp. 607~611.

M. Feldstein,"the Case for Privatization,'Foreign Affairs, July/August 1997, pp. 24~38.

M. Mills,"Trust Fund 'Sanctity' Crumbling Under Pressure From Budget," *Congressional Quarterly Weekly Report,* October 1990, p. 3503.

Office of Management and Budget, *Budget of the US Government,* various years.

Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2000 – Historical Tables*

U. Ron, and F. Geoffrey,"Why Moving Transportation Trust Funds"Off Budget" Threatens Taxpayers," *Executive Memorandum,* Heritage Foundation, No. 519, 1998.

U.S. Congress, House Committee on the Budget, Truth in Budgeting Act, Report to accompany H.R. 842. Report 104–499, Part I, 104th Congress, 2nd Session, Washington, U.S. Government Printing Office, March 27, 1996.

U.S. Congress, House Committee on the Budget, Truth in Budgeting Act, Adverse Report with Dissenting Views to accompany H.R. 842. Report 104–499, Part II, 104th Congress, 2nd Session, Washington, U.S. Government Printing Office, March 29, 1996.

농촌지역정책에 대한 검토:
EU의 사례를 중심으로

李 明 憲 전문연구위원(moseslee@kipf.re.kr)

Ⅰ. 서론: '농 (農)관련 정책의 3대 차원

도하개발아젠다(DDA)로 불리는 새로운 WTO 다자간 무역협상이 시작되면서 다시 한 번 우리의 농업농촌관련 문제가 일반의 관심이 되고있다.

농업농촌관련 문제는 개념적으로 농업문제, 농민문제, 농촌문제로나누어 생각할 수 있다. 농업문제는 농업이 국민경제 내에서 먹을거리, 유기원료를 공급하는 산업의 역할을 제대로 수행하는가 하는 문제이며 농민문제는 농업 생산담당자들이 사회의 정치 · 경제 · 사회적 발전과 동참해 가는가 하는 문제이다. 또한, 농촌문제는 농업이 주된 생산활동이 되는 국토공간이 거기에 거주하는 주민(농민 여부 불문)의 생활을 지탱하고 전체 국토체계 내에서 담당해야 할 기능을 제대로 수행하는가의 문제라고할 수 있다.

우리나라를 비롯한 대부분의 나라들에서' 農 꽈 관련된 정책의 중심은 전통적으로 산업으로서의 농업에 대한 정책이었다. 즉, 한편으로는농업생산관련 투자를 지원하고 다른 한편으로는 농산물 가격을 지지해줌으로써 농업생산량의 증대 및 농업소득의 지지를 꾀하고, 농업소득의 증대를 통해 농민의 경제적 지위를 향상하고, 농촌지역을 유지한다는 개념에 기초했다고 말할 수 있을 것이다. 지금까지의 우리나라의 농업관련 재정지출을 살펴보더라도 생산기반조성, 기계화, 각종농업투자에 대한 지원 및 융자 등의 생산촉진관련 지출과 우리 농가소득에서절반 정도의 비중을 차지하는 쌀값의지지를 위한 지출이 그 중심을 이루어 왔음을

* 이원고는필자개인의의견으로서한국조세연구원의공식견해를나타내는것은아닙니다.

알 수 있다.

그러나 최근의 변화에 따라‘ 농 의 문제를 농업이라는 산업을 중심으로 하여 접근하는 방식은 한계에 직면하고 있다. 우선, 농업의 산업으로서의 역할의 중요성은 산업화의 진전과 경제개방화에 따른 농산물 수입 증대로 인해 축소되고 있다. 다른 한편 농민의 소득에 있어서 비농업 소득의 중요성이 증대하고 있다. 또한, 농촌지역에서농업과 농민의 비중 역시 감소하고 있다.

이러한 가운데 개방화에 대응하는 농업정책의 한 축으로서 유럽형 농촌정책이 관심의 대상이 되고 있다. 그 까닭은 유럽이 위에서 언급한 변화를 우리에 앞서서 겪는 가운데 전통적인‘ 농산물 생산 – 농업소득 확보 라는 틀을 벗어나는 보다 통합적인 농촌발전 정책의 개발에노력해왔기 때문이다.

이 글은 EU에서의 농촌지역정책의 배경을 이해하기 위한 것으로 EU에서의 농촌개발정책이 어떠한 농업정책 및 지역정책의 맥락 속에서 그 중요성을 얻어왔는지를 살피고, 최근 시행되고 있는 농촌개발정책 수단의 내용을 검토함으로써 우리의 농촌 · 지역정책에 시사하는 바를살피고자 한다[1].

Ⅱ. 유럽 농촌지역의 경제적 특성

EU의 농촌개발정책의 배경을 이해하기 위해 비도시지역의 특성을 인구, 소득, 고용측면에서 살펴보자. 이하에서의 지역구분은 EU의 지역구분 수준 중 EU회원국을 200여개의 지역으로 나눈 NUTS3에 입각하고 있음을 밝혀둔다(NUTS에 대해서는 부록 1을 참조).

우선 전체인구 중 농촌지역에 거주하는 인구의 비중을 살펴보자. 농촌지역을 정의하는 가장 단순한 방법은 인구밀도를 이용하는 것이다. 이에 따라 관습적인 기준선인 인구밀도 100인 이하의 기초단위지역(community)에 거주하는 인구의 비중을 보면 17.5%에 달한다(<표 1> 참조). 조금 다른 기준으로‘ 농촌지역 – 준(準)농촌지역 – 도시지역 을 구분하는 OECD의 기준을 이용할 경우(정의는 부록 2를 참조) 농촌지역과 준농촌지역은 면적면에서 각각 50% 및 35%를 차지하고 인구면에서 각각 10% 및 30%에 달한다. 이렇게 볼 때

1) 최근 유럽의 농촌지역개발정책(rural development policy)은농업생산이 이루어지는 지역에대한정책이라는개념보다는도시에비해인구밀집이되지않은지역에대하여거주, 생산, 자연유지공간으로서의기능을원활히할수있도록한다는개념이강하다. 따라서비도시(非都市) 지역개발정책이라고옮기는것이더적합할수도있으나이하에서는관행상농촌지역개발정책으로옮겨서쓰기로한다.

개방화에대응하는농업정책의한 축으로서 유럽형 농촌정책이관심의 대상이 되고 있다. 그 까닭은유럽이위에서언급한 변화를 우리에 앞서서겪는가운데전통적인' 농산물생산 – 농업소득확보 라는틀을벗어나는보다통합적인농촌발전정책의개발에노력해왔기때문이다.

EU에서 농촌지역은 전체 지역 내의 국토관리라는 측면에서는 물론 인구면에서도, 산업화와 도시화에도 불구하고, 상당한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 다음으로 인구변동을 보면, 농촌지역일수록 다른 지역에 비해 인구가 감소하는 경우가 많지만(<표 2> 참조), 농촌지역 중에서도 인구가 큰 변화를 보이지 않거나 오히려 증가하는 지역도 적지 않음을 알 수 있다.

소득측면에서 보면, 농촌지역은 1인당 지역총생산(GRP)이 국가별 1인당 GDP에 비해 뚜렷하게 낮다. 준농촌지역에서는 80%(독일, 네덜란드) ~ 100%(스웨덴) 수준이며 농촌지

<표 1> EU의 국가별 · 지역별 인구분포 (1994)

(단위: %)

	비도시 기초단위[1] 거주자비율	지역별인구비중		
		농촌지역	준농촌지역	도시지역
벨기에	4.9	3.4	4.9	91.7
덴마크	32.4	39.6	31.3	29.1
독일	12.0	5.4	25.2	69.3
그리스	30.8	28.1	28.3	43.6
스페인	24.4	12.7	41.5	45.8
프랑스	23.7	10.5	56.5	32.9
아일랜드	43.1	46.6	15.1	38.3
이탈리아	14.1	4.1	27.1	68.8
룩셈부르그	19.3	NA	100.0	NA
네덜란드	3.1	0.0	6.7	93.3
오스트리아	34.6	30.2	28.9	41.0
포르투갈	21.2	18.1	22.8	59.1
핀란드	50.6	58.9	41.1	0.0
스웨덴	66.8	63.2	17.7	19.1
영국	8.7	1.0	18.7	80.3
EU	17.5	9.7	29.8	60.5
EU면적대비	80.90	47.00	37.40	15.60

주: 1) 인구밀도 100인/km^2 이하기초단위지역(community)에거주하는인구의비중
자료: European Commission, Directorate General for Agriculture (DG VI)

<표 2> EU의 국가별 · 지역별 인구변동 (1981 ~ 1991)

(단위: %)

	국가별			지역별								
				농촌지역			준농촌지역			도시지역		
변동	+	0	–	+	0	–	+	0	–	+	0	–
벨기에	53.2	11.3	35.5	76.2	18.5	5.3	62.2	9.3	28.6	51.8	11.3	37.0
덴마크	28.6	46.4	25.1	19.1	59.2	21.7	53.0	37.1	9.9	15.2	38.9	46.0
독일	73.4	9.2	17.4	55.0	8.2	36.8	62.6	5.6	31.8	78.7	10.6	10.7
그리스	59.8	3.3	36.9	61.6	4.1	34.3	74.3	3.7	22.0	49.3	2.6	48.1
스페인	49.1	8.7	42.1	37.6	10.8	51.6	56.6	14.2	29.1	45.6	3.2	51.3
프랑스	57.9	6.8	35.3	48.3	6.4	45.3	59.7	5.4	35.0	57.9	9.7	32.4
아일랜드	43.2	5.9	50.9	40.6	8.3	51.0	51.7	6.9	41.5	42.0	4.5	53.5
이탈리아	45.9	7.8	46.3	47.9	9.3	42.8	46.0	9.1	44.8	45.7	7.2	47.1
룩셈부르크	62.0	2.6	35.4	NR	NR	NR	62.0	2.6	35.4	NR	NR	NR
네덜란드	36.2	57.4	6.4	NR	NR	NR	28.4	60.2	11.4	36.7	57.2	6.0
폴란드	NA	NA	NA	NR	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
영국	47.1	5.1	47.8	NA	7.7	20.6	61.1	5.6	33.3	40.2	4.6	55.2
EU – 12	56.0	11.3	32.7	46.2	12.2	41.6	57.4	8.7	33.9	56.0	12.6	30.8

주: 1) + 는증가1% 이상, – 는 감소0.5% 이상, 0는 + 도 – 도아닌경우임.
2) 수치는인구로가중한기초단체대비비율임.

자료: European Commission, Directorate General for Agriculture (DG VI).

역에서는 이보다 더 낮아서 70%(이탈리아) ~ 90%(덴마크, 아일랜드, 스웨덴) 수준이다.

다음으로 고용측면의 특징을 살펴보면 보다 소득이 높은 회원국(덴마크, 독일, 프랑스등)의 경우 도시 지역의 실업률이 더 높다. 반면, 그 외의 회원국에서는 비도시지역의 실업률이 도시와 비슷하거나 오히려 더 높은경향을보인다.

이들 지역에서의 경제활동의 구성을 살펴보면, 농업의 중요성이 감소하는 가운데 공공부문 서비스, 금융, 중소기업, 농촌관광, 통신 – 정보기술활동의 비중이 증대하고 있다. 고용중농업이차지하는비중은농촌지역에서도 EU 평균 12% 정도로낮다.

이상의 지표들을 통해 EU지역에서 농촌지역이 면적면에서는 물론 인구면에서도 큰 비중을 차지하고 있으며, 소득면에서는 평균적인 수준에 상당히 뒤쳐지고 있고, 소득이 낮은 국가의 경우는 취업기회면에서 도시보다 불리하다는 것을 알 수 있다. 또한, 비록' 농촌 지역이라고 하더라도 경제활동 중 농업이 차지하는 비중은 지배적이지 않으며 복합적인 경제행위가이루어지는 공간이 되어 있음을 알 수 있다.

EU지역에서 농촌지역이 면적면에서는 물론 인구면에서도 큰 비중을 차지하고 있으며, 소득면에서는 평균적인 수준에 상당히 뒤쳐지고 있고, 소득이 낮은 국가의 경우는 취업기회면에서 도시보다 불리하다는 것을 알 수 있다. 또한, 비록' 농촌 지역이라고 하더라도 경제활동 중 농업이 차지하는비중은지배적이지않으며복합적인경제행위가이루어지는공간이되어있음을알수있다.

III. EU의 농업정책 및 지역정책의 발달과 농촌개발정책에 대한 인식

1. EU공동농업정책의 변화와 농촌개발정책

현재 EU 농촌개발정책의 구조는 EU 공동농업정책(Common Agricultural Policy)과 EU 지역정책(regional policy)이 결합되어 있는 것이다[2]. 1960년대 EC의 출범 당시부터 유럽통합의 중요한 부분이었던 공동농업정책은 처음에는 농산물 시장개입을 중심으로 하였으나, 경제적 · 사회적여건의변화에 따라 갈수록 농업이라는산업을 중심으로 하는 정책의 문제점이 인식되면서 농촌이라는 지역을 중시하는 시각의 영향을 강하게 받게 되었다. 또한 EU 지역정책은 1970년대부터 EC 내 지역간 경제적 격차를 완화하기 위해 도입되었는데, 앞에서 본 바와 같이 유럽 전반의경제적 발전에서 뒤쳐진 중요한 지역범주의 하나로 농촌지역(rural area)이인식되면서농촌지역의 발전을 중요한 정책과제로갖게 되었다.

EU의 공동농업정책은 전통적으로 산업 중심의 접근방식에 입각해 있었으며 지금도 상당히 그러한성격이 강하지만, 근래에는지역성을강조하는방향으로 변화해 가고 있다. 1992년큰 개혁이 있기 전까지 공동농업정책의 핵심은 역내(域內) 농산물 시장을 세계농산물 가격의 변화로부터 차단하고, 일정한 가격 수준을 보장해 주는 것이었다. 이러한 정책은 초기에 EU가 기본적으로식량부족국인상황에서역내의생산능력을늘리는유인으로작용하고, 수입농산물에대한과세를통해 EU의재정수입을확보하는등' 가능하고바람직한 '정책이었다.

그러나 1970, 80년대를 거치며 이러한 정책은 여러 가지 심각한 문제에 부딪치게 되었다. 우선, 농산물 과잉상황의 도래로 인해 막대한 잉여농산물의 처분을 위해 수출보조금을 주어가면서 역외로의 수출을 행하게 되었는데 이것이 내부적으로는 큰 재정부담이 되고 외부적으로는 국제농산물 시장의 기존의 수출국(미국, 호주 등)들과 마찰을 빚게 되었다. 둘

2) European Commission, Directorate – General for Agriculture (1997)

<표 3> EU의 국가별 · 지역별 1인당 GRP (1994)

(단위: %)

	국가별 평균	지역별		
		농촌지역	준농촌지역	도시지역
	국가별평균 = 100			
벨기에	100.0	79.5	85.9	101.7
덴마크	100.0	92.5	93.4	117.4
독일	100.0	75.4	81.7	120.3
그리스	100.0	87.2	96.8	110.9
스페인	100.0	79.9	94.0	111.1
프랑스	100.0	80.2	88.2	119.5
아일랜드	100.0	90.7	107.2	–
이탈리아	100.0	68.9	94.5	102.5
룩셈부르그	100.0	–	100.0	–
네덜란드	100.0	NR	81.1	101.5
오스트리아	100.0	74.4	91.0	143.6
포르투갈	100.0	79.4	85.9	126.0
핀란드	100.0	87.6	117.3	NR
스웨덴	100.0	91.1	102.4	126.7
영국	100.0	83.3	94.3	101.6
EU	100.0	80.4	88.4	109.6

자료: European Commission, Directorate General for Agriculture (DG VI)

째, 가격의지지와 생산촉진적 정책이 경작조건이 유리한 지역에서규모의 경제를 실현한 대농가에게는 혜택을 주었지만, 그렇지 못한 소농이나 조건이 불리한 지역의 농가들에게는 혜택을 주지 못한다는 문제점에 직면하게 되었다. 셋째, 환경의 가치가 강조되고 문화적 · 자연적 쾌적성(amenity)에 대한 수요가 높아지면서 기존의 규모의 경제에 의존하는 농업이 환경에 악영향을 끼친다는 사회적 비판에 부딪치게 되었고 다른 한편으로 농촌지역이 가진 문화적 · 자연적인 경관의 제공이라는 긍정적 외부성이 보다 계발되어야 한다는 필요성이 대두되었다. 넷째, 농촌지역에서농업의 중요성이 감소하고 지역에 따라서는 농가의 소득에서 농업소득이 차지하는 비중이 감소함에 따라, 농업이란 산업에만 초점을 둔 정책으로는 농민의 복지향상과 농촌지역의활력 유지가 불가능하다는 인식에 도달하게 되었다.

1990년대 들어 이루어진 두 번의 공동농업정책개혁(1992년의 공동농업개혁과 1999년부터 시행되기 시작한 Agenda 2000의 농업정책개혁)은 이러한 문제점에 대해 다음과 같이 대응하고자 하였다. 첫째, 시장에 직접적으로 개입하는 정책수단들을 폐지하거나(수입 농산물에 대한 가변과징금) 동결 · 축소(지지가격, 수출보조금)한다. 둘째, 그로인해 발생하는

환경의 가치가강조되고 문화적 · 자연적쾌적성에 대한 수요가 높아지면서 기존의규모의 경제에 의존하는 농업이 환경에 악영향을 끼친다는 사회적 비판에 부딪치게 되었고 다른 한편으로 농촌지역이 가진 문화적 · 자연적인 경관의 제공이라는 긍정적 외부성이 보다 계발되어야 한다는 필요성이대두되었다.

농업소득의 감소를 경작면적이나 가축두수에 비례하는 직접지불제로 보상한다. 셋째, 통합적인 농촌개발전략을 강화한다.

이러한 변화를 통해 EU의 농업정책이 산업적 – 획일적 정책에서 지역적 – 자율적 정책으로 중심을 이동하는 경향이 있음이 주목된다. 이러한 정책변화는 예산에도 반영되어(<표 6> 참조) EU의 농업예산인 농업지도보증기금(European Agriculture Guidance and Guarantee Fund: EAGGF) 중에서시장개입 및 수출보조를 위한 지출이 1980년대 후반에 90%에 이르던 것이 중반에는 40% 이하가 되는 반면, 직접지불예산이 60%로 크게 늘어났다. 또한 이전에는 미미하던 농촌개발을 위한 예산도 1990년대 중반에 4.1%에 달하게 되

<표 4> EU의 국가별 · 지역별 실업률 GRP (1994 ~ 1996)

(단위: %)

	국가별 평균	지역별		
		농촌지역	준농촌지역	도시지역
벨기에	9.5	9.7	10.7	9.5
덴마크	7.8	7.5	7.7	8.3
독일	8.4	6.4	8.7	8.5
그리스	9.0	7.8	7.6	11.1
스페인	23.2	23.1	23.1	23.4
프랑스	11.8	9.7	11.9	12.3
아일랜드	13.1	12.7	13.2	13.4
이탈리아	11.4	13.9	11.4	11.3
룩셈부르그	3.1	–	3.1	–
네덜란드	6.8	NR	7.5	6.7
오스트리아	4.1	4.2	3.9	4.2
포르투갈	7.1	12.1	5.8	8.6
핀란드	17.5	19.1	15.5	NR
스웨덴	10.0	10.0	10.0	NR
영국	8.7	8.1	7.7	9.0
EU	10.7	11.4	11.3	10.2

자료: European Commission, Directorate General for Agriculture (DG VI)

<표 5> EU의 국가별 · 지역별 취업자 중 농림업 취업자 비중 (1990 ~ 1991)

(단위: %)

	국가별 평균	지역별		
		농촌지역	준농촌지역	도시지역
벨기에	2.5	8.5	4.3	2.7
덴마크	5.5	9.7	4.9	1.0
독일	3.0	–	–	–
그리스	19.6	28.3	30.0	1.5
스페인	11.3	26.1	14.9	5.9
프랑스	5.5	13.5	7.5	1.4
아일랜드	14.9	23.6	19.0	6.8
이탈리아	8.9	17.0	12.9	9.5
룩셈부르그	3.3	–	3.3	–
네덜란드	4.5	NR	8.2	4.8
오스트리아	6.2	12.1	8.6	2.4
포르투갈	20.3	39.8	27.6	10.4
핀란드	8.4	NA	NA	NA
스웨덴	3.7	5.6	2.2	0.6
영국	2.1	11.6	5.7	1.6
EU	5.8	12.4	6.5	2.0

자료: European Commission, Directorate General for Agriculture (DG VI)

<표 6> EU 공동농업예산 정책범주별 비중

(단위: %)

	수출보조, 가격지지	직접지불	농촌개발
1989 ~ 1991	90.7	9.3	–
1995 ~ 1997	36.9	59.0	4.1
2006	21.3	68.2	10.5

자료: European Commission, Directorate – General for Agriculture, EU Agriculture and the WTO, 2001.

었다. 이러한 경향은 앞으로도 강화되어 2006년에는 시장개입 및 수출보조를 위한 예산은 20% 수준으로 축소되고 직접지불의 비중이 70%에 이르는 한편 농촌개발 예산도 10.5%(총예산 416.6 EUR 중 43.7억 EUR)에 달할 것으로 전망된다.

농업에 대한 요구가 건강, 품질, 환경 등으로 다양화되고 고도화되고 있다. 여기에 대응하기 위해서 지역사회가 농업과 농민이 필요로 하는 저변시설과 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 또한 농업분야와 농민이 보유하고 있거나 제공가능한 다양한 자원과 제품, 서비스에 대해 폭넓은 판로가 개척되어야한다.

2. 농촌개발정책의 중요성에 대한 인식

앞에서 살펴본 바와 같은 정책의 변화를 통해 오늘날 농촌개발정책은 공동농업정책과 지역정책의 양 측면 모두에서 중요성을 인정받게 되었다. 오늘날 EU에서 농촌개발정책이 갖는 의미는 다음과 같이 세가지로정리된다[3].

첫째, 농업과 농업 종사자가 변화하는 여건에 대응하기 위해 중요하다. 농업에 대한 요구가 건강, 품질, 환경 등으로 다양화되고 고도화되고 있다. 여기에 대응하기 위해서 지역사회가 농업과 농민이 필요로 하는 저변시설(infrastructure)과 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 또한 농업분야와 농민이 보유하고 있거나 제공가능한 다양한 자원과 제품, 서비스에 대해 폭넓은 판로가 개척되어야 한다.

둘째, 사회구성원 전체의 환경과 삶의 질을 유지하고 개선하기 위해 필요하다. 농촌지역은 자연성, 저인구밀도, 농업의 자연친화성을 지니고 있으므로, 근래 유럽사회에서 증대해 온 환경적으로 쾌적한 주거, 근로 및 레크리에이션 공간(空間)에 대한 요구에 부응하는데 특별히 유리한 입장에 있다. 그러나 농촌지역이 그러한 공간으로서의 기능을 원활히 수행하도록 하기 위해서는 사회적 차원에서 그것을 유지하고 때로는 창출해내기 위한 노력이 필요하다.

셋째, 농촌개발은 경제적 · 사회적 발전과 통합을 위해 필수적이다. 유럽의 통합과 세계화의 진전이 가져다 줄 수 있는 경제적 활동과 부의 지역적 편중효과를 상쇄하기 위해서 농촌지역에 대한 적절한 지역정책을 통해 저변시설, 교육, 행정, 금융 서비스 등이 확보되어야 한다.

3) European Commission, Directorate – General for Agriculture (1997)

IV. EU 지역정책 틀 속에서의 농촌개발정책

EU의 지역정책은 발전의 불균형을 해소하고 경제적 · 사회적 통합을 추구하기 위한 것이다. 이 정책의 수행을 위해서 정책의 목표(objective)가 설정되고, 그 목표의 달성을 위해 구조기금(Structural Funds)이라불리우는 예산이 동원된다.

1. 목적(objectives)

구조기금의목적은다음과같이 3 가지로 정해져 있다[4].

- 목적1 : 개발이 지체되고 있는 지역의 발전과 구조적 적응을 지원한다. NUTS2 수준[5]을기준으로1인당 GRP가EU 평균의75% 이하인지역을지원대상으로한다. 구조기금의 1/3이여기에집중되며해당지역에 EU인구의 20%가거주한다.
- 목적2: 목적 1에 해당되지 않는 지역 중에서 특정한 전환상의 난관에 직면한 지역을 지원한다[6]. 산업과 서비스에 사회경제적 변화를 겪고 있는 지역, 쇠퇴하고 있는 농촌지역, 어업의존지역및 위기에 처한 도시지역
- 목적3 : 목적 1지역이외지역에서의 모든인적자원개발 정책을 망라하는 것이다.

이상에서 알 수 있듯이 목적 1과 목적 2는 지역성을 강조한다. 즉, 예컨대 목적 1에서 대상지역으로 선정되는 NUTS2 수준은 유럽 회원국을 200여개 지역으로 나누어 놓은 것으로 예컨대 독일의 경우에 비추어 보면 16개에달하는주(州)보다 한 단계 하부의 지역단위이다. 이러한 지역구분에 입각하여 지역 내 1인당 총생산이 일정 수준 이하인 지역을 집중적 지원의 대상으로 선정하고 있는 것이다. 목적 2 역시 앞에서 제시한 기준에 입각하여 각국별로 특정한 지역을 그 대상으로 정하고 있다. 위의 목적들을 달성하기 위해 2000년부터 2006년까지 배정되어 있는 1,825억 EURO의 예산 중 목적 1과 목적 2가 각각 75%와 12%로 도합 87%의 높은 비중을 점하고 있는 것에서[7] 알 수 있듯이 EU의 지역정책은 객관적 지표를

4) 이 목표체계는 1999년 이래 유효한 것이며(Regulation(EC) 1260/1999), 이것은종래(1993년부터 1999년까지)의 7개의 목표를통합 · 단순화한것이다.
5) EU의지역은NUTS0 수준(각회원국)부터NUTS5 수준에이르는체계에따라분류되어있다.
6) 여기에해당하는지역은EU 전체인구의18% 이하가되도록규정되어있다.
7) http://europa.eu.int/comm/regional_policy

EU의지역정책은발전의불균형을해소하고경제적 · 사회적통합을 추구하기위한것이다. 이정책의 수행을 위해서 정책의목표가설정되고, 그목표의달성을 위해구조기금이라불리우는 예산이동원된다.

기준으로 문제에 접하고 있는 지역을 식별하여 지원하는접근방법에 무게를 두고있다.

2. 기금

이와 같은 지역정책의집행은다음의4 개의 구조기금들을 통해이루어진다.

가. 유럽지역개발기금(ERDF:European Regional Development Fund)

지역간 사회 – 경제적 격차 해소를 위하여, 가장 낙후된 지역의 지역 개발을 지원하는 것을 목표로 한다. 구체적으로지원되는 중요한 정책의 범위는 다음과 같다.

- 지속가능한일자리의창출과유지를위한생산적투자
- 지역개발, 구조조정, 일자리창출과 유지를 위한 저변시설 투자
- 쇠퇴중인 도시 혹은 농촌지역의 경제활동다양화, 부흥을 위한 투자

나. 유럽사회기금(ESF: European Social Fun)

이 기금은 실업방지 및 퇴치, 인적자원의 계발과 노동시장에서의 사회적 통합, 남녀 동등권보장을지원하는 것을목적으로 한다.

다. 유업농업지도보증기금(EAGGF: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) 중지도부분

목적 1에 해당하는 지역에서 주로 농업경영체를 현대화 · 다각화하는 사업들과, 지역의 자발적 개발프로그램 지원사업인 LEADER를담당한다.

라. 어업지도기금(Financial Instrument for Fishery Guidance)

어업분야에서의 자본투자와판로개척, 어업자들과지역의네트워크구축등을 지원한다.

Ⅴ. Agenda 2000 내에서의 농촌지역정책

1992년의 EU농업개혁과 Agenda 2000의 농업정책개혁을 통해 농촌지역정책이 공동농업정책에서 차지하는 중요성이 증대되었음은 이미 앞에서 언급하였다. Agenda 2000에서 제시된 농촌개발정책의 원칙은 다음과 같다. 첫째, 농업의 다기능성을 중시한다. 즉, 농산물 생산 이외에 농업종사자에 의해 제공되는 다양한 서비스를 인정하고 장려한다. 둘째, 농촌경제에 대해 다부문적(multi – sectoral) 통합적 접근을 취한다. 이를 통해 경제활동의 다양화, 새로운 소득과 고용원(源)의 창출, 농촌적 유산의 보호 등을 도모한다. 셋째, 구체적 프로그램의 고안과 수행에 탄력성을 높인다. 분권화, 지역단위 및 관련 주체들 간의 협의를 촉진한다. 넷째, 정책의 투명성을 제고한다. 이를 위해 관련법규의 단순화, 접근가능성 제고를 기한다.

그 구체적 정책수단들은 EU규칙 EC1257/1999에 열거되어 있다. 그 내용을 살펴보면 다음과같다.

1. 농업자본에의 투자지원

생산비용 절감, 환경보존 및 개선, 위생 및 동물복지 조건충족, 농업활동의 다각화 등을 위한 투자를 지원한다. 지원은 대상투자액의 일정비율로 행해지도록 되어 있는데 조건불리지역에서는 50%, 기타 지역에서는 40%가 지원된다. 단, 청년영농인의 경우 5%p씩 지원이 증가된다.

2. 인적 자원에 대한 지원

인적 자원에 대한 지원은 젊은 인력의 농업창업지원, 노령농업인구의 조기은퇴지원, 그리고 농업종사자의 교육훈련지원의 세 가지 종류가 있다. 첫째, 40세 이하의 농업인이 처음으로 농업경영을 시작할 때 최대 25,000EUR을 일시 혹은 이자보조금으로 지원한다. 둘째, 55세 이하 농업생산자가 조기은퇴할 경우 최장 15년간 지원에 걸쳐 총액기준 최고 150,000EUR, 연간기준 최고 15,000EUR을 지원한다. 단, 국가별 연금제도가 있는 경우 EU의 지원은 국가의 지원에 대한 보조적 지급이 된다. 셋째, 농업종사자의 교육에 대한 지원은고품질, 환경친화적생산기술습득을중점적으로지원한다.

Agenda 2000에서 제시된 농촌개발정책의 원칙은 첫째 농업의 다기능성을 중시한다, 둘째 농촌경제에 대해 다부문적통합적 접근을 취한다, 셋째구체적 프로그램의고안과 수행에 탄력성을높인다, 넷째정책의투명성을제고한다등이다.

3. 조건불리지역 및 환경제약지역에 대한 지원

이 프로그램은 자연조건의 불리로 인해 생산비가 증대되어 농업의 장기적 유지, 공간의 유지가 어렵다고 판단되는 지역에 대해 면적당 일정액을 지급(25 ~200 EUR/ha)하는 제도이다. 이때‘ 조건불리지역 은 세 가지 범주로 나누어진다. 첫째는 산지(山地)로서 토지사용에 상당한 제약이 있고 생산비용에 상당한 증가가 있는 지역이다. 둘째는 방기(放棄)위험이 있는 지역으로서 그 지역의 경관(landscape)의 유지가 사회적으로 필요한 지역이다. 셋째는 특정한 불리조건이 있는 지역으로서 환경보존과 개선, 경관유지, 관광자원으로의 가치유지를 위해 농업유지가필요한지역이다.

4. 농업환경 조치

이것은 농업생산자가 환경의 유지 · 향상에 기여하는 역할을 사회가 인정하고 장려한다는 개념에 입각한 것이다. 즉, 농업생산자가 일반적인 적절한 관행(good agricultural practice)

<표 7> 농촌지원관련 재정지원구조(2000 ~ 2006)

EAGGF/보증		EAGGF/지도	
전지역	목적1 지역이외	목적1 지역	전지역
CAP의4대‘ 동반수단 ’ – 조기은퇴 – 보상적지불 (조건불리지역및 환경규제지역) – 임지조성 – 농업환경	– 농업경영체에대한투자 – 청년영농인 – 훈련 – 임업지원 – 가공과마케팅 – 기타		LEADER+

출처: European Commission, Directorate – General for Agriculture (1997)

이나 법적인 기준(legal standard)을넘어서는 보다 환경친화적인 생산방식을 취할 때 그에 대한 보상을 행하는 정책이다. 구체적으로, 최소한 5년간에 걸친 농업환경적인 약속(commitment)을 하는 농가에 대해 그로 인한 비용상승을 보전한다. 지원상한은 일년생 작물600EUR/ha, 다년생작물 900EUR/ha, 기타450EUR/ha로 한다.

5. 기타

농산물 가공 및 마케팅, 토지 정리, 농업활동의 다각화, 농촌 저변시설의 확충 등에 대해서 도지원이이루어진다.

이상과 같은 농촌개발정책은 앞에서 언급한 EAGGF 예산에 의해 지원되며보증부분과 지도부분의 역할 분담은 <표 7>에 나온 바와 같다.

VI. LEADER+ (LEADER I, II의 후속사업)

'농촌경제발전을 위한 행동연대 라고 번역되는 LEADER(Liasons Entre Actions de Development de l Economie Rurale) 정책은, 지역수준에서구상되고 시행되는 자발적 지역개발 프로젝트를 지원하는 것을 목적으로 한다. 이제까지의 농업지원, 농촌개발 정책들이 지원의 대상이 되는 사업의 내용을 자세히 규정하고 그에 합치하는 행동을하는 개별 농민들을 지원하는 하향적 · 개별적 성격을 가지고 있었던 것에 비해, LEADER 정책[8]은 지역단위에서 여러 경제주체들이 창의적으로 발전 계획을 수립하고 수행하는 것을 지원하는 상향적 · 지역적 성격을 가진다는 특징이 있다.

LEADER+는 농촌사회의 여러 행동주체들이 자신이 있는 지역의 장기적인 발전 잠재력에 대해서생각하고, 통합적이고고품질의독창적인발전전략을시행할수있도록돕는것을목표로 제시하고 있다. 특히, 지역의 자연적 · 문화적 유산의 고양, 일자리 창출에 기여할 수 있는 경제적 환경의강화, 지역사회의여러주체들을 묶어내는 조직적(organisational)인 능력의개선을행할수있는새로운실험적접근을하는전략의수립과시행을돕는것을강조한다.

지원대상주체는 지역의 개발전략을 입안하고 시행하는 '지역활동단체 (Local Action Group: LAG)이다. 이 LAG는 지역의 다양한 사회경제계층를 대표하는 집단이어야 하며,

8) 1991년부터LEADER I, LEADER II로시행되어오다가2000년부터 LEADER+라는명칭으로시행되고있다.

이제까지의 농업지원, 농촌개발 정책들이 지원의 대상이 되는 사업의 내용을 자세히 규정하고 그에 합치하는 행동을 하는 개별 농민들을 지원하는 하향적 · 개별적 성격을 가지고 있었던 것에 비해, LEADER 정책은 지역단위에서여러 경제주체들이 창의적으로 발전 계획을 수립하고 수행하는것을지원하는상향적 · 지역적성격을가진다는특징이있다.

의사결정에 정부관리나 선출직 인사는 50% 이하가 참여해야 한다고 규정되어 있다. 또한, 이 단체는 지리적 · 경제적 · 사회적으로 동질적 단위를 구성하는 소규모의 지역에서 활동해야 하며, 그 지역은 1만 내지 10만의 주민수와 120인/km^2 이하의 인구밀도를 가진 지역이어야 한다.

지원대상이 되는 활동은 통합성과 지역기반성을 갖춘 자발적 농촌지역개발 전략이다. 이때 통합성이란 주체간 · 부문간 · 프로젝트간의 상호작용을 고려해야 함을 의미한다. 지원의 우선권은다음과같은 성격을 가진 사업에 주어진다.

- 새로운 노하우와기술을이용한지역의산물과서비스의 경쟁력 제고
- 지역사회의삶의질 향상
- 집단적 활동을 통한 소규모생산의시장접근성 제고
- 자연 및 문화자원의최적이용

또한지원대상사업은다음과같이파일롯프로젝트의 성격을 갖추고 있어야 한다.

- 지역의 독특성을체화한새로운상품과서비스의 창출
- 지역 내 자원을 새롭게 결합함으로써 지역 고유의 잠재력을발휘
- 전통적으로분리되어 있던경제부분간의 결합 · 연결
- 의사결정과계획수행에 있어서 지역주민을독창적으로 조직하고 참여시킴

또한, LEADER사업은상이한 지원프로젝트 수행자들 간의 협동과 네트워크 형성 지원을 중시한다. 따라서프로젝트의 계획, 추진, 평가에 이르는 전 과정에 지역 주민들의 참여가활발히 이루어지는 것을 중시한다. 예컨대 1991년부터 1993년에 걸쳐 217건의 프로젝트가 추진된 LEADER 1의 경우 프로젝트 1건당 평균 20회의 지역주민들이 참여한 토론모임이 있었을 정도로 주민들의 참여를 중시한다[9]. 또한 서로 다른 지역, 국가에 있는 지역활동단체

9) 김정섭(2002)

들이서로의경험을교환하고 공동의 프로젝트를 구상 · 실천하는 것을지원한다.

이와 같이 상향적 · 지역적 특징을 강조하는 LEADER 사업은 지금까지 매우 성공적이었던 것으로 평가받았고 이에 따라 EU는 LEADER에 배정되는 예산을 증액하여 2000~2006년 기간동안 20억 EUR을 지원하기로계획하고있다.

VII. 맺음말

이상에서 EU의 농촌개발정책의 배경과 중요 정책 수단을 간단히 살펴보았다. 여기서 다음과같은정책요소들에 주목할 필요가 있다고 생각된다.

첫째, 농업 · 농촌의 다기능성(multifunctionality)과 농촌지역이 가진 복합성에 주의를 기울인다는 점이다. 앞에서 보았듯이 EU에서 농촌개발정책이 농업정책의 틀 속에서 중요하게 된데에는 환경, 문화적 · 자연적경관, 주거, 휴식 등에 대한 사회적 수요가 높아지면서 농촌이 이와 관련된 서비스가 잘 공급할 수 있는 잠재력을 갖고 있다는 인식이 크게 작용하였기 때문이다. 우리나라에서도환경의식의 강화, 소득수준의 향상 및 앞으로 예견되는 주 5일 근무제의 확대로 인해 자연친화적 레크리에이션에 대한 수요가 확대됨으로써 이러한 다기능성에 대한 요구가 커질 것이다. 이러한 사회적 요구에 대응하여 농촌의 인적 · 물적 · 지적 자원들이새롭게결합될수 있도록 돕는 정책의 개발이 필요하다.

둘째, 취약지구를 식별하기 위한 객관적 기준의 설정과 이에 따른 차별적 정책 패키지의 개발이다. 한정된 공공 재원의 사용을 놓고는 부문간 · 지역간 · 경제 집단 간의 경쟁과 갈등이 빚어지게 마련이다. 이러한상황에서 EU는사회경제적 통합을위해 농촌을 포함한낙후지역의발전이 중요하다는인식아래 구조자금의목표 1지역의 설정의예에서 보듯이 지원이 대상이 되어야 할 지역을 객관적 지표를 통해 식별해내고 있다. 이러한 예는 산간지역, 방기(放棄) 위험지역등을지정하여지원하는조건불리지역 정책에서도찾을 수있다. 우리의경우에도보다정확한 경제권, 생활권의구분에기초한취약지역의 식별과 그속에서의 농업의역할에대한사회적합의를통한적합한지원정책을개발하는것이필요할것이다.

셋째, LEADER사업에서보이는것과같은주민자발성, 지역성 중시의 태도이다. 최근 우리의 농업정책에 대한 논의에서도 중앙정부 중심의 설계주의, 평균주의의 문제점 극복이 중요한 주제가 되고 있다. 중앙으로부터의 하향식 농촌개발정책은 지방의 특성을 반영하지 못하여 결과적으로 자원배분의 효율성을 저해한다는 단기적 문제점을 갖고 있을 뿐만 아니라, 농촌지역의 발전주체가 되어야 할 농업생산자, 자치단체, 여타산업종사자 등이 수동적인 사

우리나라에서도 환경의식의 강화, 소득수준의 향상 및 앞으로 예견되는 주 5일 근무제의 확대로 인해 자연친화적 레크리에이션에 대한수요가확대됨으로써이러한 다기능성에 대한 요구가 커질 것이다. 이러한 사회적 요구에 대응하여 농촌의 인적 · 물적 · 지적 자원들이 새롭게 결합될 수 있도록돕는정책의개발이필요하다.

고방식과 행동방식을 갖게 되어 지역의 발전역량 자체가 손실된다는 문제점을 갖는다. 이러한 측면에서 볼 때 지역의 특성에대한주체적인 파악과 능동적 발전전략의 구상을 지원한다는 LEADER 사업의 개념을 우리 현실에 접합시키려는노력이필요하다고 할것이다.

참고문헌

김정섭(2002),「유럽의농촌발전전략과LEADER 프로그램」, 농정연구센터월례세미나발표문.

European Commission, Directorate – General for Agriculture (1997) Rural Developments – CAP 2000 Working Document.

European Commission, Directorate – General for Agriculture, CAP Reform: Rural Development (http://europa.eu.int).

European Commission, Directorate – General for Economic and Financial Affairs (1997), Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe.

<참고 1> NUTS(Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques)체계[10]

NUTS0: 16개회원국

NUTS1: 77개지역(벨기에의Regions, 독일의Laender)

NUTS2: 206개지역(이탈리아의Regioni, 스페인의Comunidades autonomas)

NUTS3: 1031개지역(프랑스의departements, 스웨덴의Laen)

NUTS5: 최소의commune, municipality

10) 1997년현재(European Commission, Directorate – General for Agriculture (1997) 참조) 그후각수준별로지역의수가 약간증가하였다.

<참고 2> EU에서의 농촌지역 (rural area)의 개념

어떤 지역이 농촌지역인가에대하여 EU 수준에서 통일적인 기준은 없으며각국이 농업의 유형, 인구밀도등을기준으로분류하고있다.

OECD의 경우는 지역단위를 소지역(local)과 지역(regional)의 두 층위로 구분하고 있다. 먼저, 소지역 수준(NUTS5 수준)에서는 인구밀도 150인/km^2 이하가 rural community로 분류된다. 다음으로지역수준(주로NUTS3 레벨)에서는rural community에거주하는인구의비중을농촌성(農村性: rurality)의기준으로한다. 이에따라각지역은다음의세가지로분류된다.

- 농촌지역(predominantly rural region): 50% 이상
- 준농촌지역(significantly rural region): 15~50%
- 도시지역(predominantly urban region): 15% 미만

한편, EU통계청(Eurostat)은도시화정도를척도로하여(NUTS3 기준) 다음과같이지역을구분하고있다.

- 밀집지역: 공간적으로 연속되어 있는자치단체들의 인구밀도가 각각 500을 넘고, 그 지역 내 인구의합이5만명이상인경우
- 중간지역: 밀집지역에 속하지 않은 자치단체의 그룹으로 인구밀도가 각각 100을 넘고, 지역내 인구의합이5만명이상이거나밀집지역에인접해있는경우
- 희박지역: 밀집지역이나중간지역이아닌자치단체의그룹

정책토론리포트

체육투자의 성과 평가와 정책방향

* 이원고는 2002년5월 30일한국조세연구원대회의실에서개최된정책토론회
「체육투자의성과평가와정책방향」의전문및토론요약입니다. <편집자주>

체육투자의 성과 평가와 정책방향

全 澤 勝 / 한국조세연구원초청연구위원

I. 서론

□우리나라의 체육정책은 국가주도하에 전문인 중심으로 이루어져 왔다는 비판을 받아옴(김진영(2001), 안횡균외(1998)).

○올림픽대회 등 국제대회에서의 성적 향상에만 주안점을 둔 반면, 체육의 저변 확대를 위한 노력에는 소홀히 함.

○국민들의 생활 수준은 나아졌지만 이것을 체육활동과 연계시키지 못하였음.

□ 최근에 체육활동인구의 저변이 확대되고 있음.

○국가 주도형의 전문인 중심 체육정책이 ‘ 생활체육 의 기회를 확대하는 방향으로 전환되는움직임.

○민간의 체육활동의 증가와 이에 따른 정부(특히 지방정부)에 의한 체육기반시설의 확대가두드러짐.

□체육활동은 여가로 즐기든지, 전문적으로 하든지에 관계없이 합리적인 개인의 「투자활동」이라는 관점에서 보는 것이필요

○ 여가시간 활용은 합리적인 개인이 효용을 극대화하는 과정에서 발생하며, 전문인은 자신의 비교우위를 사용하여 효용을 극대화

○ 현재의 시간과 자본을 사용하여 미래의 효용을 증가시킨다는 관점에서 투자로 보는 것이적절함.

○ 따라서 본고에서는 체육활동과 이와 관련된소비행위전반을‘ 체육투자 로지칭

□ 투자의 관점에서 체육활동을 조명해보면 체육투자의 수익률을 평가하는 것이 무엇보다도 중요

○ 체육투자의 수익은 체육활동에 대한 국민의 참여 증대와 이를 통한 부가적인 효과를포괄함.

○ 투자의 관점에서 거시적인 수익률에 대한 검증은 국내외적으로이루어진바가없음.

- Munasinghe, O'laherty and Danninger (2001)에서체육투자에대한거시적인수익을분석할수있는기본적인틀을마련

○수익률 평가는 앞으로 정부와 민간의 투자 방향을 결정하는데 기초 자료로 활용

□ 체육투자의 수익률을 평가하기 위해서 우리나라육상경기기록의 변천사를이용

○평가를 위해서는 객관적인 자료와 기준이 필요함.

○육상기록은 기록경기로서 객관적인 자료로 유용하며,' 체육투자 수익률 을 산출물 단계에서 직접적으로 측정할 수 있다는 장점이 있음.

□ 육상 전 종목의 한국기록의 변천과정을 분석해본 결과,

○국민의 체육활동의 실질적인 참여(effective participation)인구의증가가 기록경신에미치는영향은큰것으로나타남.

○외국과 비교하여 볼 때, 체육투자의 수익률이 낮은것으로판단됨.

Ⅱ. 투자의 투입물: 체육투자의 현황

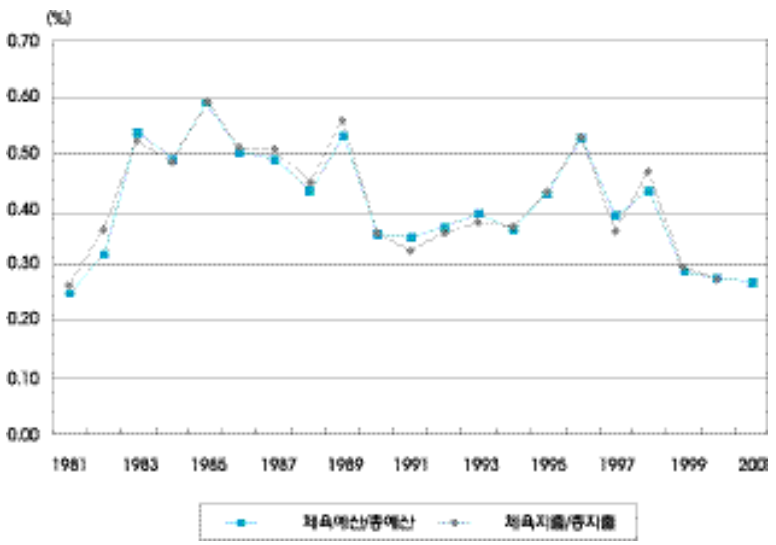
1. 정부의 체육투자

가. 중앙정부의투자

□ 중앙정부의 체육재정은 규모나 지출의 방향면에서체육의저변 확대에는미흡

○중앙정부의 예산에서 체육관련 예산이 차지하는 비중은 상대적으로 낮음.

[그림1] 중앙정부체육투자추이



자료: 재정경제부,『예산개요』, 각 연도. 재정경제부,『결산개요』, 각 연도.

- 1981년에서 2000년 사이 중앙정부의 지출에서 체육관련지출은 평균적으로 전체 지출의 0.42% 정도를 차지하며[1], 0.6%를 넘지 않는등 거의 변화없이 안정적임.
- 김진영(2001)에 따르면 이런 낮은 수준의 투자마저도경제상황에민감하게반응함.

○ 투자의 수준뿐만 아니라 체육저변을 확대할 수 있는 생활체육분야보다는 전문체육분야에 대한예산의비중이높음.

- 김진영(2001)에 따르면, 1998년에서 2000년까지 전문체육의 지출은 생활체육에 대한 지출에 비해서 4~11배에 이르는 것으로 나타남.
- 각종 대회(예: 월드컵대회, 88올림픽대회)에 대한 지원이 큰 비중을 차지

□ 최근에 생활체육에 대한 투자가 증가하고 있는 추세임.

○문화관광부 체육국의『국민체육진흥계획 5개년계획』은 1993~1997년, 1998~2002년에 걸쳐서 생활체육과 전문체육의 전 분야에 대한 대규모의 체육투자를 위해서 추진되었음.

○생활체육에 대한 투자가 예산보다 크게 증가하였음.

- 지역주민의 생활체육 참여의 기회를 확대하기 위한 체육시설의 증가가 두드러짐(<표 1> 참조).

나. 지방정부의체육투자현황

□ 지방정부의 체육투자는 중앙정부에 비해 지방예산에서 차지하는 비중도 크고, 지역주민과 더욱 밀접한 곳에 집중적으로 투자가 이루어지고 있음.

○지방정부의 지출에서 평균 3%에 해당하는 재원이 체육활동에 지원되고있음.

- 매년 지방자치단체와 광역시의 지출은 증가하고 있는반면, 시 · 군단위의지출은

1) 총예산대비체육관련예산은평균 0.41%

<표1> 제1차국민체육진흥5개년계획중의체육시설증가

(단위: 개소)

시 설 명	목표	계획기간중확보량	총확보량	비고
운 동 장	165	34	137 (83%)	2002년까지완료
체 육 관	165	32	118 (72%)	2002년까지완료
동네체육시설	3,741	1,456	3,092 (83%)	2000년까지완료

자료: 문화관광부 체육국,『제2차 국민체육진흥 5개년계획 일반현황』, 2002.

<표2> 국민체육진흥5개년계획분야별투자규모

(단위: 억원, %)

	구분	계	생활체육	전문체육	국제체육	월드컵축구	체육산업	체육과학·행정
1998	계획	5,340	919	823	2,042	1,536	1	19
	(구성비)	(100)	(17.2)	(15.4)	(38.2)	(28.8)		(0.4)
	실적	11,156	5,165	1,797	2,720	1,460	-	14
	(구성비)	(100)	(46.3)	(16.1)	(24.4)	(13.1)	-	(0.1)
	증감	5,816	4,246	974	678	△76	△1	△5
	(증감률)	(109)	(462)	(118)	(33)	(△5)	(△100)	(△26)
1999	계획	8,496	1,109	569	2,078	4,619	98	23
	(구성비)	(100)	(13.0)	(6.7)	(24.5)	(54.4)	(1.2)	(0.2)
	실적	14,899	4,907	1,743	1,990	4,886	1,016	357
	(구성비)	(100)	(32.9)	(11.7)	(13.4)	(32.8)	(6.8)	(2.4)
	증감	6,403	3,798	1,174	△88	267	918	334
	(증감률)	(75.4)	(342)	(206)	(△4.2)	(5.8)	(937)	(1452)
2000	계획	11,454	1,043	630	1,240	7,126	1,323	92
	(구성비)	(100)	(9.1)	(5.5)	(10.8)	(62.2)	(11.6)	(0.9)
	실적	17,874	6,938	2,040	1,641	6,652	593	37
	(구성비)	(100)	(38.8)	(11.4)	(9.1)	(37.2)	(3.3)	(0.2)
	증감	6,420	5,895	1,410	374	△474	△730	△55
	(증감률)	(56)	(565)	(224)	(30)	(△6.7)	(△55.2)	(△59.8)

자료: 문화관광부 체육국,『국민체육진흥 5개년계획 추진실적 보고』, 각 연도.

<표3> 지방자치단체의체육지출(투자적경비)[1)]

(단위: 백만원, %)

	구분	지방자치단체 계	서울특별시 및 광역시	도(본청)	시	군
2000	체육진흥관리	1,261,286	664,441	88,932	422,090	62,530
	합계	30,019,632	9,816,604	3,951,633	8,927,857	5,753,287
	구성비	(4.20)	(6.77)	(2.25)	(4.73)	(1.09)
1999	체육진흥관리	900,354	185,156	11,286	296,439	60,300
	합계	29,505,303	4,454,297	3,698,890	8,846,089	4,849,095
	구성비	(3.05)	(4.16)	(0.31)	(3.35)	(1.24)
1998	체육진흥관리	633,284	280,300	23,246	265,321	58,509
	합계	28,767,511	8,969,156	3,656,157	9,358,223	5,382,377
	구성비	(2.20)	(3.13)	(0.64)	(2.84)	(1.09)
1997	체육진흥관리	664,032	358,748	6,896	213,050	71,304
	합계	29,950,067	9,696,004	3,661,350	9,166,597	5,700,545
	구성비	(2.22)	(3.70)	(0.19)	(2.32)	(1.25)

주: 1) 순계자료임.
자료: 행정자치부 지방재정경제국,『지방재정연감』, 각 연도.

<표4> 선진국의체육투자

	중앙정부와지방정부의체육투자
노르웨이	- 1991년부터1994년까지의문화 · 레크리에이션 · 스포츠부분의예산은중앙정부예산의1.6% 정도를차지하고있음. - 같은기간지방예산에서문화 · 레크리에이션 · 스포츠부분이차지하는비중은1991년의4.4%, 1992년에는4.6%, 1993년4.5%, 1994년에는4.5%를차지하여중앙정부의예산을훨씬능가함. -체육시설에대한지출도지방정부의지출이중앙정부의 14배에달함.
독일	- 1970년대에서 1980년대까지체육및보건에관한예산은점진적으로증가하여예산대비 1%까지 증가하였으나 1990년대에는감소하여 1996년에는 0.6%에그침. - 1991년을기준으로주정부의체육관련지출은주정부지출의4%에달하며, 지자체의경우에는 16.5%에달함.
영국	- 1993년을기준으로전체중앙정부와지방정부의예산에서중앙정부의체육관련지출은0.4%임. - 지방정부의경우지방정부지출의2% 정도가스포츠와관련되어쓰여지고있음.
일본	- 1994년에서 1997년사이에문부성의예산은꾸준히 증가하여 왔고, 이중에서체육부문의예산은문부성예산의 7.5%를차지하여 1997년에체육부분의예산은중앙정부총예산대비 0.56%에해당 - 1997년과 1998년에지방정부의스포츠부분예산은생활스포츠진흥산업에47.4%, 경기장의운영에14.2%를투자하고있음.
캐나다	- 1991~1992년에중앙정부의문화부문지출은전체지출의0.7%, 주정부의지출은주정부전체의1%, 지방정부총지출에서는6%, 시정부에서는10%에해당

자료: 이용식,『선진국의 체육행정체계와 스포츠 정책』, 한국체육과학연구원, 1998.

답보상태

○ 지출의 내용도 주민의 체육활동과 밀접한 분야에 집중되어 있음(예를 들어 주민체육센터의 건립).

다. 선진국의체육투자

○ 중앙정부의 지출은 우리나라의 지출규모에 비해 대체로 높은 수준임.
- 대체로 1990년대까지 지출이 증가하다가 그후감소한경향을보임.
- 이는 1970~80년대에 체육에 대한 집중적인 투자가 이루어진 것을 의미

○ 지방정부의 지출이 중앙정부의 지출보다 높은것은 공통적인특징임.
- 주로 주민의 생활체육의 참여기회를 확대하는 데중점을둠.

○ 중앙정부의 체육에 대한 지출은 지방정부에의 보조금을 통해서 지방정부에 의해서 집행되는경우가대부분

2. 민간의 체육투자

□국민의여가시간활용유형을살펴보면, 체육활동이차지하는비중은상대적으로낮은편임.

○<표 5>에서 알 수 있듯이 2000년 국민의 여가생활에서 스포츠활동이 차지하는 비중이 TV시청이나 PC통신(인터넷) 등에 비해 상대적으로 낮음.

<표5> 여가활동유형(2000년도)

(단위: %)

	스포츠및놀이	감상, 관람	PC통신(인터넷)	TV시청	가사잡일	기타
전체	12.2	9.8	9.8	37.2	11.9	19.2
남	17.1	6.9	14.4	38.8	2.6	20.2
여	7.4	12.5	5.4	35.6	21.0	18.2
10~19세	12.5	19.3	26.2	35.2	0.4	6.4
20~29세	13.3	16.7	16.2	30.5	7.7	15.6
30~39세	12.7	5.5	4.7	39.2	18.0	19.9
40~49세	12.6	3.8	1.4	43.9	15.9	22.4
50~59세	11.2	2.2	0.8	43.0	16.9	25.8
60세이상	4.7	3.5	3.9	34.9	12.5	40.4

자료: 문화관광부,『국민체육활동 참여실태조사』, 2000.

<표6> 생활체육참여율

(단위: %)

	매일	일주일에 4~5번	일주일에 2~3번	일주일에 1번	한달에 2~3번	전혀 참가하지 않는다
<1997>	12.1	9.4	17.3	13.4	20.0	37.8
<2000>						
전체	9.6	7.1	16.7	15.8	16.7	34.1
남	10.9	7.8	19.1	19.7	17.5	25.0
여	8.3	6.3	14.3	12.1	16.0	43.0
10~19세	11.4	7.3	21.2	17.2	15.4	27.5
20~29세	7.3	8.9	19.4	15.7	17.4	31.3
30~39세	7.4	5.5	13.0	18.9	20.3	34.9
40~49세	6.7	7.6	16.5	15.1	16.9	37.2
50~59세	15.2	6.2	17.7	14.6	12.6	33.7
60세이상	23.5	4.7	8.6	5.9	9.0	48.2

자료: 문화관광부,『국민체육활동 참여실태조사』, 2000.

<표7> 선진국국민의체육활동참여정도

	국민의체육활동참여정도
노르웨이	- 최소일주일에한번정기적인체육활동을한다는비중이47%에달하며, 비정기적인활동도16%에달함. - 어렸을때부터스포츠클럽에가입하는비율도매우높음[1].
영 국	- 1980년대의스포츠활동참여율이40% 정도에서1987년에는 60%로상승, 1990년대에는53%에달함.
일 본	- 1970년대 전까지는 남자의 절반 이상, 여자의 1/3 정도만이 체육활동에 참여하였으나, 70년대에각각 70%와 50%대로 증가하였고, 90년대에는남자는70%를상회하고, 여자는 60%에달하고있음.

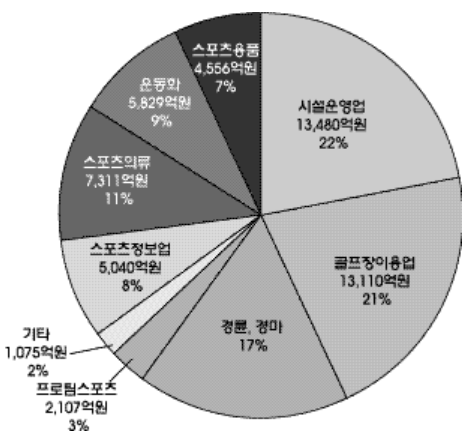
주: 1) 1991년을 기준으로 8~11세는 65%, 12~15세는 65%, 12~15세는 60%, 16~19세는 40%, 20~23세는 32%가 스포츠클럽에 가입하고 있음.
자료: 이용식,『선진국의 체육행정체계와 스포츠 정책』, 한국체육과학연구원, 1998.

○ 그리고 체육활동을 하는 경우도 정기적으로 이루어지는경우가적음.

○ 또한 체육활동장소로 공공체육시설이 이용되는 비율이 거의 5% 정도로 매우 낮은 편임.

○ <표 7>에서 선진국의 경우를 살펴보면, 국민의 체육활동에 대한 참여도가 우리나라에 비하여 높을 뿐만 아니라 정기적으로 참여함.

[그림2] 우리나라스포츠산업의구성



자료: 최진우,『스포츠산업 활성화를 위한 과제』, 삼성경제연구소, 2001.

□ 스포츠 산업의 구성도 실질적인 체육활동 참여의증대와는 거리가 있는것으로판단

○체육시설운영업, 스포츠상품 관련 산업은 체육활동을 장려·보조한다는 차원에서 체육활동참여인구의 증가에 기여함.

○적극적인 체육활동이 아니라 소수가 즐길 수 있는 골프장이나 경륜·경마 등 수익사업의 비중이 크게 나타나고 있음.

- 소득 증대가 체육활동의 참여로 이어지지 않고 경마·경륜 등 경제적 수익에만 치중하고 있는것이원인으로보임.

III. 체육투자의 성과 평가

1. 분석의 기본구조

□ 기록경신은 크게 실질적인 체육활동 참여인구(effective participation)의증가와 기술진보(technological progress)를 통해서 이루어짐.

○실질적인 체육활동 참여인구는 동일한 참여자 수일지라도 기술의 수준에 따라서 다를 수있음.

- 예를 들어 10년 전 한 사람의 생산성이 10년 후에 3배로 증가하게 되었을 경우, 실질적인 체육활동 참여인구는 3배로 증가하게 됨.

□ 실질적인 체육활동 참여인구의 증가, 즉 체육저변의 확대는 크게 다음과 같은 요인에 기인함.

○ 소득수준의향상(GDP의 증가)

○ 인구증가

○사회참여의 증가(예를 들어 여성의 사회참여 증가)

□ 기술진보는 체육활동 참여인구의 기록경신의확률을높이는것을 의미하며이는 크게

○체육시설과장비의증대등자본적인요인과

○참여자의 숙련을 통한 기술 습득 등 인적인요인으로 나뉨.

- 특히, 전문체육인의 경우에 전문인의 경험과 노하우(knowhow)를 통하여 기술진보가이루어지는 경우가 많음.

2. 기록경신의 이론모형

□ 육상경기 기록의 수립을 모형화하기위해,

○각 연도의 육상기록 X_t는 분포 $F(.)$로부터의 무작위 값이라고 가정

○ V_T 은 T 번째로 경신된 기록이 수립된 시간(t)을나타냄. 즉,

$$V_T = min\left[t : t > V_{T-1}, X_T < X_{V_{T-1}}\right]$$

$$V_1 = 1$$

○ e_t는 t기의 기록경신 여부를 나타냄.

$$e_t = \begin{Bmatrix} 1 \text{ if } V_T = t \\ 0 \text{ otherwise} \end{Bmatrix}$$

□ 위의 모형에서 체육활동 참여인구의 증가나 기술진보가 없는 상황에서는 기록경신은 고정된 풀(pool)에서 무작위로 기록을 추출하는것과동일

○ Chandler의 정리(1952): V_T 와 e_t는 분포 $F(.)$에 상관이 없음.

- 이는 기록경신의 빈도(frequency)가 체육활동 참여인구나 기술 수준(level)과는

2) 이와 같은 구분은 Munasinghe, O 'Flaherty, and Danninger(2001)의논의에 기초를 둔 것임.

관계가없다는것을 의미

○ Renyi의 정리(1962): e_t는 Bernoulli로부터의 독립적인 무작위 추출이며, t기에 기록이경신될가능성은

$$p_r(e_t = 1) = \frac{1}{t} \quad (1)$$

□ 체육활동 참여인구의 변화와 기술진보가 없는 경우 기록경신은 시간이 지날수록 거의 이루어지지않게됨.

○ 식 (1)은 시간이 지날수록 지속적인 기록경신은 어려워진다는 것을 나타냄.

□ 육상기록의 수준이나 국제경기에서의 메달수로 한 국가의 체육활동인구의 수준을 평가하기는 어려움.

○ Bernard and Busse(2000), Johnson, and Ali(2000) 등에서는올림픽경기의 메달수 집계를 국가별 경제발전과 기타 정치·경제적인 요인들로분석

○ 그러나 이러한 접근방법은 다음과 같은 문제점이 있음.

- 메달수의 집계는 국가간의 상대적인 수준의 차이를 반영할 뿐, 한국가 내의 체육투자에 대해서는 알 수없음.
- 기록경기만이 아닌 대결을 통한 경기(예를 들어 유도)가 포함되는 경우 상대편의 전력에 의해서 메달이 결정
- 가장 중요한 이유는 메달 획득은 앞에서 지적한 실질적인 참여인구에 큰 영향을 미치는 기술의 발전이나 국가 내의 체육저변의 확대없이도가능하기 때문임.

○결국, 이런 방식으로 우리나라의 체육저변을 평가할 경우 우리나라는 세계 10위권의 체육선진국이됨.

○따라서 본고에서는 기록경기만을 사용하여 그신기록경신의변천을살펴봄.

3. 체육의 저변 확대와 기술진보의 모형화

□ 체육의 저변 확대는 체육활동 참여인구의 증가로나타남.

○ c_t는 t기의 체육활동 참여인구[3]를 나타내고

○λ_t는 t기까지의참여인구의누계$(\lambda_t = \sum_{i=1}^{t} c_i)$를나타낸다고하면,

○ Renyi의정리로부터 t기의기록경신확률은

$$E_t = c_t / \lambda_t \quad (2)$$

- 체육활동의 참여인구가 충분히 빠른 속도로 증가한다면 기록경신의 확률이 높아질 수있음.

□ 기술진보는 시간이 지날수록 더 좋은 기록이 나올 수 있는 가능성이 높아지는 것을 의미함. 즉, $s > t$

3) 참여인구 대신에매년 열리는 육상경기의 수를 사용할 수도 있음.

$$1 - F_s(x) = (1 - F_t(x))^{\gamma(t,s)} \qquad (3)$$

○식 (3)에 따르면, $s > t$

$$1 - F_s(x) = (1 - F_1(x))^{\gamma(1,s)}$$

- s기의 분포 $F_s(.)$는 초기의 분포 $F_1(.)$에서 $\gamma(1, s)$ 만큼의 체육활동의 참여가 이루어진 것과 같은효과

○ 결과적으로 기술진보도 실질적인 참여인구의증가로나타낼수 있음.

$$\gamma(1, s) = \frac{c_s}{c_1}$$

□ 체육의 저변 확대와 기술진보가 동시에 일어날경우 실질적인참여인구는

$$c_t^* = \gamma(1, t)c_t, \quad \lambda_t^* = \sum_{i=1}^{t} c_i^*$$

4. 실증분석

가. 자료

□ 1926년부터 1997년까지의 우리나라 육상의 한국기록의 변천사를 기초 자료로 사용

□체육투자를 평가하는 데 있어 육상 기록은 다른통계자료(예를들어체육관련재정)에비해

○ 자료의 객관성과 정확성이 높음.

- 기록경기의 특성상 기록의 객관성과 정확성이 여타 경제자료에비해서높음.
- 우리나라가 단일민족이라는 특성상 육상기록에 있어서의 인적요인을 통제할 수 있음.

○체육투자에 있어서 투입보다는 산출물을 분석함으로써 투자의 효과에 대한 직접적인분석이가능

<표8> 육상경기종목

구 분	종 목
단거리	100m, 200m, 400m
중거리	800m, 1,500m
장거리	3,000m, 5,000m, 10,000m
마라톤	마라톤, 하프마라톤
허들 · 장애물	80m허들, 100m허들, 110m허들, 400m허들, 3,000m장애물
도약	높이뛰기, 장대높이뛰기, 멀리뛰기, 세단뛰기
투척	포환던지기, 원반던지기, 창던지기, 해머던지기
혼성경기	5종경기, 7종경기, 10종경기
경보	남자 10,000m 경보, 20,000m 경보, 20km 경보, 50km 경보 여자 5,000m 경보, 10,000m 경보, 10km 경보
릴레이	4×100m 릴레이, 4×400m 릴레이

나. 체육활동참여인구의평균증가율추정

① 추정방법

□ 체육활동 참여인구의 실질평균증가율은 1926년에서 1997년 사이에 자료상의 기록 변천에 가장 근접한 실질체육활동 참여인구의 증가를 평균한 수치

○ 체육활동 참여인구의 실질평균증가율은 전체 체육투자의 효율성을 하나의 수치로 포괄하여 비교해 볼 수 있는 장점이 있음.

○ t와 $t-1$기 사이에 이루어진 실질참여인구와그 누계치는각각

$$c_t = \int_{t-1}^{t} exp(\alpha\omega)d\omega$$

$$\lambda_t = \int_{0}^{t} exp(\alpha\omega)d\omega$$

- 실질참여 증가가 매우 급속히 이루어지므로, 참여자에 log값을 취하여 계산

○ 평균기록경신의 확률은

$$E_t = \frac{c_t}{\lambda_t} = \frac{1-exp(-\alpha)}{1-exp(-\alpha t)}$$

○ 각각의 육상종목마다 시작연도가 다르므로, T기에 시작한 종목의 t기의 평균 기록경신의 확률은

$$E_t = \frac{c_t}{\lambda_t - \lambda_T} = \frac{1-exp(-\alpha)}{1-exp(-\alpha t-T)}$$

○ 육상경기 전 종목의 실제 기록경신을 가능케 할 수 있는 실질참여인구증가율의 평균 α는 최우추정법(Maximum Likelihood)으로추정함.

② 추정결과

□ 우리나라 육상기록의 평균 성장률은 다른 나라에 비해 낮은 편임.

○세계기록과미국기록의평균성장률과유사

<표9> 국가별평균실질참여인구증가율

국가	성별	기록기간	평균증가율(¢
세계	남여	1886~1994	0.26
미국	남여	1877~1994	0.244
한국	남자	1926~1997	0.2479
	여자		0.2441
이탈리아	남자	1874~2000	0.2253
	여자	1920~2000	0.3101
룩셈부르크	남자	1915~2000	0.3875
	여자		0.4044
중국	남자	1910~1993	0.3273
	여자		0.4288
알바니아	남자	1945~1986	0.3928
	여자		0.5182

주: 각각 추정치는 통계적으로 유의함.

- 미국의 기록경신율이 낮은 이유는 세계기록의 대부분이 미국선수에 의해서 세워졌기때문임.

○세계기록은 가장 경신하기 어려운 기록이므로 이 기록경신율과 유사하다는 것은 우리나라의 성장률이 상대적으로 낮다는 것을 의미함.

○국가체육의 대표적인 예인 중국과 알바니아의 성장률은 매우 높은 편임.

○그러나 지역사회 주도의 체육선진국인 룩셈부르크와 이탈리아의 성장률에 비해서는 떨어짐.

□ 따라서 체육투자(정부와 민간)의 수익성이 상대적으로 떨어짐.

○추정치가 투자의 수준(level)과는 관계가 없으므로, 상대적으로 낮은 투자수준은 원인이 될 수없으며,
- 투자의 방향이나 국민의 참여방법에 문제가있는 것으로 추정

○즉, 정부의 전문체육인 양성 중심의 체육재정정책은 체육참여인구의 증가를 초래하기에는비효율적임.
- 앞에서 지적한 일반국민의 여가생활의 활용문제도 원인으로 추정

다. 연도별실질참여인구의추정

○ 식 (2)로부터 t 기에 기록이 경신될 확률의 불편추정치(unbiased)를 f_t 라고 한다면, 추정 실질참여인구는

$$\hat{c} = 1$$

$$\hat{c}_t = \frac{\hat{f}_t}{1-\hat{f}_t}\hat{\lambda}_t$$

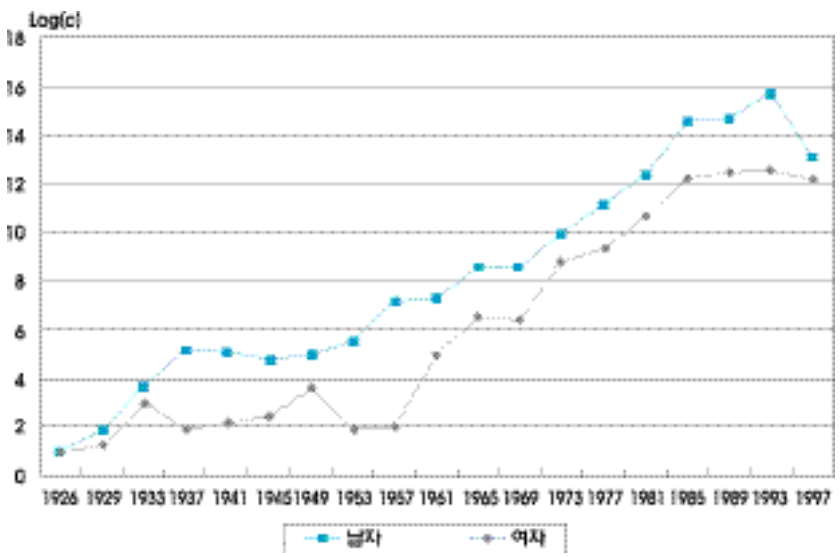
○ [그림 3]에서는 우리나라의 육상경기종목을 성별로 구분하여, 실질적인 체육활동참여인구의 추이를 나타내고있음.

□ 실질참여인구의 추정결과를 살펴보면 매우 급속하게증가되었음을 알 수있음.

○ 1926년의 실질적인 참여인구를 한 명 *(exp(1))* 이라고 가정하면, 1997년에는 5만명 정도*(exp(13.13))*가 됨.

○실질참여인구의 증가가 기록경신의 가장 큰요인

[그림3] 한국육상기록을통해본실질참여인구추이



- 실질참여인구의 증가추세는 인구증가율, GDP의 증가율 등을 훨씬 초과하는 증가추세임.
- 위의 변수 이외에도 체육의 저변 확대와 기술의 진보가 있음을 확인할 수 있음.

○ 실질참여인구는 경제상황과 소득수준에 매우민감함.
- 1970년대 이전에는 참여인구의 성장이 완만한 반면,
- 1970년대에서 1990년대 중반까지는 급속한 성장세를 보이다가
- IMF를전후로성장세가둔화되었음.
- 체육투자가 소득과 밀접한 관계가 있음을 보여줌(예외: 사회주의국가).

○ 남자의 실질참여인구가 여자에 비해서 높아, 여자의 체육활동에 대한 참여가 낮았음을보여줌.
- 여성과 남성의 사회 참여와도 밀접한 관계가 있다고 추정됨.

IV. 분석의 요약 및 정책 시사점

□ 실질적인 체육활동 참여인구는 급속히 증가하였으나, 외국에 비해서는 증가세가 미약

○ 체육투자의 효율성이 외국에 비해 떨어지는것으로판단
- 인구나 기술의 수준과는 관계없는 것으로 나타난 성장률의 분석결과는 투자의 수준보다는 투자의 방향에 문제가 있는 것을 암시함.

○국민체육 참여도를 증대시킬 수 있는 정책이 필요
- 생활체육이 전문체육의 근간이며, 전문체육은생활체육의 추진요소임은분명
- 우리나라와 같이 체육활동의 저변이 좁은 상황에서는 생활체육에 대한 투자가 강조되어야 함.

□ 체육투자 성과에 대한 평가는 장기간 동안 국민의 실질적인 체육활동 참여 추세에 기준을두어야함.

○기존의 연구들은 체육투자의 단기적인 부가가치 효과를 평가하는데 치중
- 체육투자의 단기적인 효과분석으로는 실질참여인구를파악하는데 부적합
- 단기적인 분석은 경제적인 효과만을 중시하는경향을보임.

○단기적인 효과에 치중한 분석은 정책입안자가 체육투자의 단기적인 효과에 치중하게 할우려가있음.
- 단기적인 관점에서의 체육투자는 투자의 수준에 치중할 우려가 있음.
- 반면, 실질 참여인구 증가를 위한 정책은 투자 방향의 측면에서 접근하는 것이 바람직

□ 체육투자를 사회간접자본(SOC)으로 보려는 관점의 전환이 필요

○ 1990년대 이후 도로, 항만 등만을 사회간접자본으로 보는 관점에서 인적자원을 경제성장과 발전을 위한 사회간접자본으로 보는 관점이 도입

○그후 Fogel(1994)은 경제성장에 국민 영양섭취의 향상이 영국의 경제성장에 적지 않은 기여를 하였다고 평가

○따라서 인적자원과 보건·건강을 뒷받침할 수 있는 체육과 체육기반을 사회간접자본으로 보는 시각의 전환이 필요

- 경제상황에 민감하게 반응하지 않는 지속적인투자가필요

□ 체육투자의 수준을 증대시키기에 앞서 투자의올바른방향을정립하는것이급선무

○ 국민의 체육활동 증가로 정부의 체육투자 비중도 증가하고 있는 시점에서 체육에 대한 단위투자당 성과를 높이기 위해서는 투자의 방향을 올바르게 잡는 것이 중요

□ 체육투자의 궁극적인 방향은 실질 체육활동 참여인구의 증가에 두어야 함.

○정부의 체육재정지출에 대한 개념을 명확하게 할 필요가 있음.

- 국민의 체육활동 참여기회의 확대를 위한 노력과
- 스포츠관련산업의 지원으로 나누어 지원하는것이바람직함.
- 전문체육에 대한 투자는 일반인의 체육활동을 촉진하는것에 목표를 두어야 함.

○ 생활체육에 대한 지원을 확대할 필요가 있음.

- 제2차 국민체육진흥 5개년계획(1998~2002)에서는 생활체육에 대한 투자가 전체 투자액의 1/3 정도를 차지하고 있어 거시적인 측면에서는 바람직한 방향이라고 판단됨.

○투자의 효율성을 제고하기 위해서 실질적인 참여를 증대시킬 수 있는 분야에 우선적지원필요

참고문헌

김진영,「최근 우리나라 채육재정 현황」,『재정포럼』, 2001년 12월호, 한국조세연구원, 2001, pp. 18~46.

안횡균외,『21세기 한국체육발전모델과 실현전략』, 한국체육과학연구원, 1998.

이용식,『선진국의체육행정체계와스포츠정책』, 한국체육과학연구원, 1998.

최진우,『스포츠산업활성화를위한 과제』, 삼성경제연구소, 2001.

문화관광부 체육국,『국민체육진흥 5개년계획 추진실적보고』, 각연도.

_____,『국민생활체육활동참여실태조사』, 2000.

_____,『제2차 국민체육진흥 5개년 계획 일반현황』, 2002.

Bernard, A. B.,“ Who Wins the Olympic Games: Economic Development and Medal Totals,”NBER Working Paper, No. 7998, 2000.

Chandler, K. N.,“ The Distribution and Frequency of Record Values,”*Journal of Royal Statistical Society B,* Vol. 14, 1952, pp. 220~228.

Fogel, R. W.,“ Economic Growth, Population Theory, and Physiology: The Bearing of Long-Term Processes on the Making of Economic Policy,”*American Economic Review,* Vol. 84, No. 3, 1994, pp. 369~395.

Johnson, D. N. and A. Ali,“ Coming to Play or Coming to Win: Participation and Success at the Olympic Games,” Working Paper, Dept. of Economics, Wellesley College, 2000.

Munasinghe, L., B. O’Flaherty, and S. Danninger,“ Globalization and the Rate of Technological Progress: What Track and Field Records Show,”*Journal of Political Economy,* Vol. 109, No. 5, 2001, pp. 1132~1149.

Renyi, A.,“ Theorie des elements sailants dùne d òbservation,”*Colloquium on Combinatorial Methods in Probability Theory,* Aarhus University, 1962, pp. 104~115.

토론요약

체육시설을 SOC로 보자는 의견에 동의

주노종/한국체육과학연구원연구위원

본 보고서에서 체육시설을 사회간접자본(SOC)으로 보아야한다는 의견에 동의한다. 스포츠시설업이 사적재도 아니고 완전공공재도 아닌 가치재로서의 역할을 하기 때문에 이것을 가격논리에만 따를 수 없는 측면이 있다. 문화관광부에서도 스포츠산업의 육성을 위하여 금년에 스포츠전문가 양성 전문프로그램을 만들어 2003년부터 시행할 계획이다.

일본은 1990년대 중반에 ' 스포츠산업발전위원회 를 발족하여 조직적으로 스포츠산업을 육성하였으나, 우리나라는 2000년에야 비로소 스포츠산업에 대해서 지원하기 시작하였다. 스포츠산업을 크게 세 가지로 분류하면 스포츠용품업, 스포츠시설업 그리고 스포츠서비스업으로 나눌 수가 있다. 스포츠용품업은 하나의 시장경제 논리에 따라 움직인다. 그리고 스포츠시설업은 건설업, 개보수업 및 설치업 등이 해당되며, 2002년 한 · 일 월드컵축구대회에 대한 총투자액이 1조 9,503억원을 넘을 정도로 규모가 크기 때문에 별도로 분류한다. 그리고 스포츠서비스업은 스포츠유통업, 스포츠광고업, 스포츠이벤트업, 스포츠관람업 그리고 스포츠마케팅업, 스포츠정보업, 스포츠시설서비스업 등 다양한 업종이 포함된다.

정부에서는 전문체육에 대한 투자를 줄이려고 하는 것이 아니라 전문체육을 집중 투자함으로써 특화시켜 육성하고자 하는 것이다. 즉 전문체육과 생활체육의 밸런스를 맞추려는 것이다. 앞으로 전문체육에 대한 투자규모를 증대하는 것은 어렵다고 판단되므로 생활체육 중심으로 가되 전문체육을 특화해야 한다. 즉, 시대적 흐름은 전문체육에 대한 투자를 축소시키는 추세이다. 앞으로 학교체육과 전문체육에 대해서는 집중적인 투자가 이루어지기에는 어려운 상황이다. 일본의 경우도 동경올림픽대회 이후 전문체육에 대한 투자를 축소하였다가 메달 수가 계속 감소하자 2001년에 4,300억 정도를 투자하여 스포츠센터를 건립하여 전문체육, 스포츠과학, 정보 등을 종합적으로 연구하기 시작하였다. 우리나라의 경우는 학교체육은 교육인적자원부가, 생활체육과 전문체육은 문화관광부에서 이원화하여 관리하는 체계이다.

따라서 학교체육 관계자들도 변화하는 시대흐름에 발맞추어 공공스포츠시설 등을 적극적으로 활용해야만 한다. 앞으로 체육시설, 즉 상업시설, 문화시설, 휘트니스센터에 대한 사후관리방안에 대해서 집중적인 연구, 분석이 이루어져야 한다.

전문체육에 대한 지속적인 관심과 투자 필요

이애리사 / 용인대사회체육학과교수

체육투자에 대한 가치가 어떻게 평가받느냐 하는 문제를 떠나서 우선적으로 경기력 향상이 중요

하다. 모든 국민들의 여가활동을위한 생활체육의 활성화는 시대적 변화에 따른 자연스런 현상이라고 생각한다. 생활체육은 경기력의 향상 및 스포츠경기의 좋은 기록 등으로 더욱 촉진될 수 있으며 이로 인하여 체육인구의 저변을 확대할 수 있다. 그러나 지금 우리나라의 체육은 상당히 침체되어 있다. 즉, 시발점이 되는 학교체육이 점점 사장되어가고 있다.

물론생활체육의활성화를통하여전문체육을육성하는 것이 바람직하다. 그러나 입시중심인 현실이나, 제도적인측면을볼때여기에는상당한어려움이 따른다. 그러므로 현 시점에서는 학교체육이 활성화될 수 있는 제도적인 뒷받침이 절실히 요구된다. 학생들이 공부도 하고 운동도 할 수 있는 제도적인 틀안에서경기력을 향상시킬 수 있는 스포츠 전문선수를 육성하는 제도가 마련되어야 한다. 앞에서도지적되었지만현재체육정책을보면학교체육은 교육인적자원부에서, 전문체육(선수육성)은 문화관광부 내 체육국에서 담당하고 있는 실정이다. 생활체육에 대한 국민의 관심과 욕구가 점점 높아가고 있는 것은 사실이다. 그러나 전문체육에 대한 투자와 관심을 소홀히 하며, 생활체육만 강조하고 투자한다면 한국체육은 국제무대에서 낙후될 수밖에없다고생각된다.

따라서 경기력 향상을 위해서는 중앙정부의 지속적인 투자와 우수선수를 발굴 · 육성하여야 하며이와 더불어 지방정부가생활체육에 필요한 시설과공간확보에투자하여야 한다.

외국과의 단순비교 적절하지 않아

양재근 / 서울산업대사회체육학과교수

그동안 체육투자에 대한 성과를 경제학적으로 분석한 연구는 거의 없었는데 발표자가자료 확보 등의 어려움에도 불구하고 실증분석을 통해 정책방향을 제시해준데 대하여 감사드린다.

본 보고서에서 체육활동 참여인구의 평균증가율이 미국 · 세계는 0.25%로 우리나라와 거의 비슷하고 중국과 알바니아는 매우 높은 편으로 기술하고 있는데 스포츠사회학의 입장에서 살펴보면 사회주의 국가에서는 상당히 전문체육 중심으로 운영되는 반면 미국은 자본주의식으로 운영되기 때문에 성과나 기록이 표면적으로 잘 나타나지 않는다. 따라서이런 문제를 고려하여 연구해야 한다.

더불어 선진국들과의 체육투자를 비교한 자료는 사회체육을 중요시하는 유럽국가인 독일, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크와 비교하여 보는 것도 좋을 것이다.

체육투자는 장기적인 관점에서 이루어져야

오관영/성결대선교체육과교수

보고서의 제목이‘ 체육투자의 성과 평가와 정책방향 이라고 되어 있는데 체육 즉, 스포츠는 반드시 성과 대비로 투자가 이루어지지 않는다. 현실적으로 투자효과를 얻으려고 반드시 인기종목에만 투자하는 것은 아니다. 그리고 본 보고서는 전문체육 중심에서 생활체육 중심으로 옮겨가자는

것인데 투자성과와 효과만을 따지자면 역으로 전문체육을추구하는것과별반 다른 것이 없다.

그리고 " 체력은 국력이다 "라고들 한다. 그동안 체력이 국력이 아니라 메달이 국력인 것처럼 사회가 변하다가 지금은 다시 체력이 국력으로 변화하고 있다. 결과적으로 초중등시절의 체력이 평생을 가는 것이다. 그런데 입시과목에 편중되어 학교운동장이 사라지고 있는 지금 구민회관의 체육시설이나 민간스포츠시설 등을 학생들이 이용하기가 용이하지 않다. 체력장시대와 비교하여 보면 현재의 학생들의 향후 체력은 크게 차이가 날 것이다. 따라서 눈앞에 보이는 성과에만 급급하지 않고 10년, 20년 후를 내다보는 체육투자가 이루어져야 한다.

그리고 체육활동 참여는 자의에 의해서 할 수도 있으나 제도적으로 혹은 필요에 의해 참여하도록 하고, 동기를 유발하여 체육활동에 참여시킬 수 있는 방안도 마련되어야할 것이다.

투자주체들간의 역할 분담이 매우 긴요

강응선/ 매일경제신문수석논설위원

한국조세연구원이 소득세, 법인세 등에 대한 연구뿐만 아니라 체육투자, 학교투자, 병원투자, 문화서비스, 스포츠투자 등 제한된 국가의 재원을 가지고 그 투자효과를 논의하고자 하는 의도가 매우 좋다.

본 보고서는 한정된 재원을 가지고 투자의 효과를 최대화시키는 것을 목표로 하여 이제까지의 20년, 40년 동안의 체육투자에 대해서 재검토해 보자는 것이다. 즉, 주어진 자금규모로 어떤 부분에 중점투자되었으며 그 효과와 문제점에 대해서 논의하고자 하는 데 주안점이 있다.

크게 본다면 체육에 대한 투자를 늘려 체육활동 참여인구를증가시키는것은좋으나경제적측면에서 본다면 이는 고용증대와 기술개발의 증대를 의미하게 된다. 그러기 때문에 궁극적으로 체육산업의 발전이 수반되어야 한다. 그러나 지금까지는 체육산업에대한투자나관심은그리많지않았다.

그래서 앞으로는 투자 주체들(중앙정부, 지방정부, 민간)간의 역할분담이 필요하다. 즉, 중앙정부는 전문체육을, 지방정부는 생활체육을 그리고 스포츠산업을 육성하기 위해 정부는 민간에 대한 규제를 풀어주어야 한다.

그리고 본 보고서에 알 수 있듯이 국민체육진흥 5개년 계획에서 월드컵축구에 대한 투자금액이 상당한데 월드컵대회가 끝난 후, 앞으로 이런 대규모 자금을 어떻게 써야할 지에 대한 방향을 제시해야 한다. 또한 현재 3% 수준인 지방자치단체의 체육 투자금액이 적정한지에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 우리나라의 소득수준도 고려하고, 지방자치단체의 지역주민의 요구수준을 추정하여 살펴보아야 한다. 그래서 노르웨이, 독일 등의 선진국과 체육투자를비교할 것이 아니라 오히려 일본, 중국, 동남아와 비교하는 것이 좋다. 즉, 소득수준과 생활문화가 우리나라와 비슷한 국가와 비교하거나 시대적 배경을 가지고 비교해야 한다. 그렇게 함으로써 중앙정부와 지방정부의 최적치

를산출할수 있다.

체육활동에 대한 외부성 강조 필요

김진영/ 건국대학교경제학과교수

본 연구는 경제학자로서 투입-산출 간의 관계를 규명했다는 데에 큰의미가있으며, 전문체육에서의 성과가 체육활동 참가인구에 크게 의존한다는 사실을 밝혀낸 것도 의미 있는 기여라고 판단된다. 특히 체육에 대한 투자를 일종의 SOC에 대한 투자로 보아야 하며, 단기적, 경제적 효과분석보다는 장기적인 안목에서의 성과평가가 필요하다는주장에대해서도공감한다.

그러나 한 가지 지적하고 싶은 점은 체육활동에 대해서 공공투자가 필요함을 보이기 위해서는 전문체육에서의 기록경신보다는 체육활동에 의한 외부성이 강조되어야 한다는 것이다. 체육활동 및 그로 인한 국민건강 증진에는 일종의 외부효과가 있다. 또한 체육활동은 건전한 여가 선용 방법이며 사회적으로도 범죄율 하락 등 긍정적인 역할을 한다. 미국의 예를 들면 NBA의 존재는 흑인범죄율 감소와 흑인의 빈민지구 탈출에 큰 도움을 주었다. 이렇게 외부효과에 대한 충분한 강조가 있어야 체육부문에 대한 공공투자의 정당성에 대한 공감대가 형성될 수 있다.

한편 외부성이 있더라도 본인의 건강은 본인이 지키는 것이 당연하고 시장에서 국민의 건강증진을 위해 필요한 운동시설 및 스포츠 서비스 공급이 이루어진다면 정부의 간섭은 필요 없을 수도 있다. 그러나현재우리나라의 스포츠 시장에서는 일종의 시장의 실패가 이루어지는 징후가 발견되고 있다.

따라서 첫째 외부성을 갖고 있으며 시장의 실패 가능성이 있다는 면에서 공공부문에 의한 체육투자는 정당성을 가지나 선별적 투자가 중요하며일부에서는 시장이 제대로 기능하고 있음에도 주목해야 한다. 결국 투자주체별로 분업을 이루는 것, 즉 전문체육은 중앙정부위주로, 생활체육은 지방정부를 중심으로, 기타 시장성을 지닌 분야는 민간을 중심으로 투자가 이루어져야한다.

본 연구의 주요 결론 중 하나인 생활체육 활성화에 따른 체육저변 확대를 기본으로 한 전문체육의 발전이라는 명제에는많은 사람들이공감할것이라고 생각한다. 따라서 투자의 우선순위가 생활체육에 있어야 하기 때문에 전문체육에대한 지원액이 감소되는 것을 감안하여 효율적으로 전문체육인을 지원하는 시스템을 도모하는 것이 바람직하다. 전문체육과 생활체육에 대한 비중 못지않게 중요한 문제는 종목간의지원 불균형 문제이며이렇게 볼 때 월드컵 전에 이루어진 축구에 대한 지원은 향후 재고의 여지가 있을 것으로 보인다.

또 하나 강조하고 싶은 것은 체육투자에 대한 지방정부의 중요성이다. 생활현장과 가까운 곳에서 수요에 부응하는 투자가 이루어질 수 있기 때문이다. 좋은 체육시설은 매우 매력 있는 지방공공재라고 볼 수 있다. 실제로 생활체육에 대한 투자는 중앙정부의 자금으로 지방 정부에서 집행되는 경우가 많으므로 이에 대한 관찰이 향후에도

필요하다.

마지막으로 " 투자의 수익성 "이라는 문제에 대해 지적하고 싶다. 경제학자의 입장에서 산출 측면에 대한 고찰은 필요하며 앞서 말한 대로 본 연구의 참신한 기여는 산출측면의 명시적인 고려에 있는 바, 앞으로의 연구진전도 기대된다. 단, 공공투자의 수익성을 논한다면 보다 쉽고 ' 공공성 과 부합하는 측정치에 대해 주목할 필요가 있다. 이를테면 성인병 발병률, 질병에 의한 40대 사망률 등의 자료에 대한 검토가 필요하다. 한편 투입-산출 관계에 대한 고찰의 방법으로 " 마라톤대회 참여자 - 평균기록 "과 같이 좀더 쉽고 피부에 와 닿는 지표들을 이용해 보면 보다 많은 사람들의 흥미를 끌 수있으리라고 본다.

발표자 답변

본 연구를 시발점으로 심도 있는 연구 기대

전택승/한국조세연구원연구위원

본 연구는 기본적으로 전문체육에 대한 투자가 생활체육으로 유도되어지는 효과보다 체육의 저변 확대를 통해서 기록경신을 이루는 전문체육이 활성화되는 효과가 더 크다는 것을 보여주고자 한 것이다. 따라서 체육의 저변 확대가 중요하다는 것을 보여주고 있다.

본 연구는 경제학적인 측면에서 체육투자에 대한 분석을 하였기 때문에 시각의 차이가 있을 수 있다. 그러나 본 보고서가 경제적인 투자만을 너무 강조하고 다른 투자요인은 간과하였다는 지적이 있었지만 이런 다른 요소를 실제로계량하기에는어려운측면이있다.

본 연구에서는 개인의 투자금액, 투자시간 등의 여러 요인에 대한 정보없이도 체육투자의 효과를 분석할 수있는틀을 마련한 것이다.

또한 체육투자의 효과를 건강, 보건 등 체육 이외의분야에대한효과를측정하는데에자료의계량화의문제가있다. 따라서본연구를시발점으로 앞으로심도있는연구가계속되기를바란다.

앞에서 지적하였듯이 역할분담에 대한 문제는 구체적으로 언급하지 못하였으나 중요한 문제이다. 따라서 체육산업은 가치재의 역할을 하기 때문에 이에 대한 투자도 정부와 민간 간에 역할분담이 이루어져야 할 것이다.

명언산책

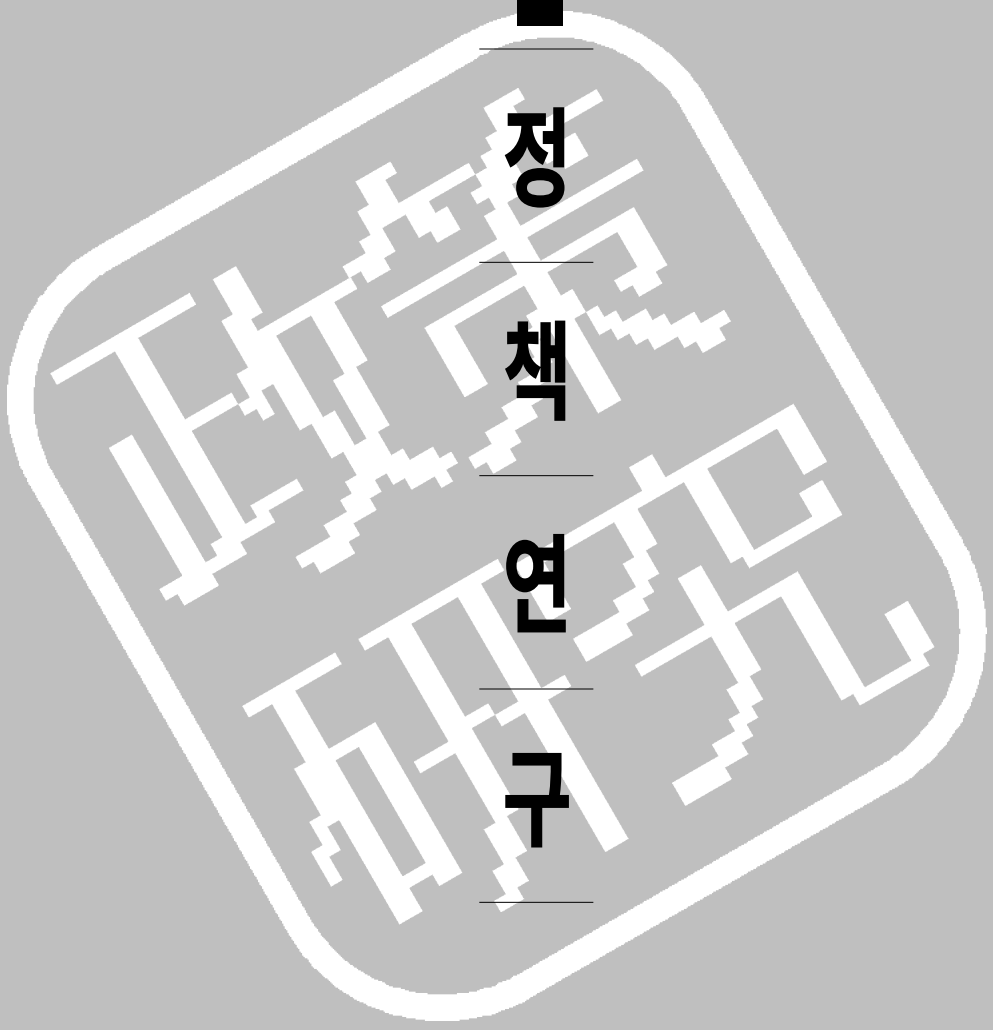
민주적 토론

"첫째, 어떤 의견이 침묵을 강요당하는 경우, 그 의견이 어쩌면 진리일지도 모른다. 둘째, 침묵을 강요당하는 의견이 잘못된 것이라도 진리의 일부를 포함하고 있을지도 모르며, 실제로 포함하고 있는 것이 보통이기 때문에 진리의 나머지 부분이 보충될 수 있는 기회는 오직 서로 반대되는 의견이 충돌됨으로써 부여되는 것이다. 셋째, 일반에게 널리 인정되는 진리라해도 논쟁이 허용되지 않고, 실제 논쟁도 되지 않는다면, 사람들의 대다수는 그것의 합리적인 근거를 이해하고 실감하는 일은 거의 없을 것이다. 넷째, 자유로운 토론과정을 거치지 않는 진리는 그 의견이 사람의 인격과 행위에 미치는 영향력을 빼앗길 위험에 직면하게 될 것이다."

- 존 스튜어트 밀(J.S.Mill, 1806 1873)*의 자유론(On Liverty)에서

* 런던 출생. 경제학자 J.밀의 장남으로 아버지로부터 엄격한 조기교육을 받았다. 밀 자신의 말에 의하면 3세에 라틴어, 8세에 그리스어, 12세에 논리학을 터득하였다고 한다. 경제학자로서의 밀을 평가해보자면, 경제학과 자본주의의 윤리적 기초에 관한 철학적 성찰을 중요한 업적의 하나로 꼽을 수 있다. 그의 사상은 만년에는 점차 사회주의에 가까워져 갔지만, 그의 사회주의는 그후의 영국에서 마르크스주의와는 다른 개량주의적 사회주의로 발전하였다.

정책연구



- 교육재정의 효율성 제고를 위한 연구: 성과 평가를 중심으로 / 金珍永
- 관세율 인하의 경제적 효과분석: 소득계층별 후생효과를 중심으로 / 李明憲 · 成明宰
- 사회보장정책의 경제적 효과분석
  - 사회보장예산의 효율성 제고방안 연구 1차연도 과제 - / 全瑛俊 · 金宗勉
- 체제전환국 조세정책의 분석과시사점- 남북경협 및 경제통합 관련 조세 · 재정분야 기초연구 (I)
  / 崔濬旭 · 李明憲 · 全澤勝 · 韓相國

교육재정의 효율성 제고를 위한 연구:
성과 평가를 중심으로

金珍永 / 건국대학교교수(전한국조세연구원전문연구위원)

국내외에서 인정하는 바와 같이 우리나라는 다른 어떤 나라보다도 교육열이 높다. 이런 높은 교육열을 반영하여 해방 이후 45년 동안 우리나라가 이룬 교육의 양적 성장은 다른 어떤 나라보다 앞서는 것이다. 지식기반 경제로 패러다임이 전환되는 현 시점에서 이렇게 높은 교육열과 짧은 기간 동안 다른 어떤 나라보다도 빠른 속도로 이루어진 교육에 대한 투자가 과연 어떤 결과를 낳았을까 하는 질문은 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 물론 교육은 지와 덕을 갖춘 훌륭한 국민을 길러내는 소중한 활동으로 그 성과를 측정하기가 매우 어려운 측면이 있다. 그렇지만 교육의 성과는 다양하게 나타나며 그 중의 일부는 측정이 가능한 것도 있다. 이를테면 교육의 성과는 경제적인 측면에서도 확실하게 관측된다.

우선 개인 차원에서 교육과 소득 사이에는 매우 밀접하고도 안정적인 관계가 있음이 알려져 있다. 노동경제학에서 가장 안정적이고 신뢰할 만한 실증적 사실은 교육을 더 받은 개인이 더 높은 근로소득을 올린다는 것이다. 또한 국가 차원에서도 국민의 높은 교육 수준이 보다 빠른 경제성장에 기여한다는 사실이 발견되고 있다. 이렇게 볼 때 경제학 용어로 표현하자면 교육이란 개인이나 국가 차원에서 중요한 투자행위가 되는 것이다. 현재 우리나라의 교육예산은 GDP의 4.5%에 이르고 있다. 이렇게 교육에 많은 금액과 시간이 투자되는 이상 과연 투입을 통해 얻으려는 바를 제대로 얻고 있는지를 검토해볼 필요가 있을 것이다. 비록 교육의 산출 측면이 직접적인 경제적 이득을 주는 항목으로만 구성된 것은 아니며 따라서 금전적 환산이 어렵다 할지라도 투입과 산출의 관계에 대한 분석은 여전히 필요한 것이다. 더구나 투입과 산출을 연계시키는 논의는 명시적으로 GDP의 몇 퍼센트를 교육에 투자하자는 주장이 제기되는 현 시점에서는 더욱 중요한 의미를가진다고하겠다.

이러한 문제의식 속에서 본 보고서는 교육재정의 효율성 제고를 위한 연구를 시도한다. 기존에도 교육재정의 효율성 제고를 위한 연구는 적지 않았던 것으로 판단되나 본 연구가 다른 연구와 차별되는 점은 효율성 제고를 위한 방안을 교육의 성과 측면에 대한 고찰로부터 도출한다는 것이다. 성과 측면에 대한 고려는 재정투입 증가의 필요성을 인정하되 그 투입의 증가는 목표로 하는 성과와의 연계성을 고려하면서 이루어질 필요가 있다는 사고로부터 출발한다. 본 보고서에서

본연구가다른연구와차별되는점은효율성제고를위한방안을교육의성과측면에대한 고찰로부터도출한다는것이다. 성과측면에대한고려는재정투입증가의필요성을 인정하되그투입의증가는목표로하는성과와의연계성을고려하면서이루어질필요가 있다는사고로부터출발한다.

고려하는 교육의 성과 측면은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 주로 성적에 의해서 평가되는 학생의 성취도이며, 둘째는 교육 수준의 증가에 따른 개인 소득의 증가, 셋째는 국민의 교육 수준 향상에 따른 국가의 경제성장이다. 교육의 목표는 성적의 향상이나 피교육자의 경제적 성공뿐만은 아니지만 이러한 점을 무시할 수 없는 것 또한 사실이기 때문에, 그리고 아직은 다른 성과 측면에 대한 연구는 활발히 이루어진 바 없다는 이유에서 본 보고서에서는 학생의 학업 성취도와 교육의 경제적 귀결이라는 성과 측면에 관심을 국한하기로 한다.

본 보고서의 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선 제II장에서는 우리나라 교육재정의 특징을 초중등교육과 고등교육으로 나누어서 강력한 중앙집권형 교육재정과 양적 팽창의 추구라는 측면에서 살펴본다. 우리나라의 초중등 교육재정은 재원 조달주체와 집행주체가 다르다는 특징이 있다. 재원 조달주체인 중앙정부의 입장에서는 지극히 평준화 지향적인 배분을 하게 될 것인데, 이는 우리나라의 다양한 수요와 양립하기 어려우므로 결과적으로는 사교육비의 증가라는 현상을 낳게 된다. 그렇지만 이렇게 중앙집권적으로 재원조달을 하는 체제 속에서도 각 지역별로 각 학급간 학생 1인당 교육비는 적지 않은 편차를 보이고 있다는 사실은 흥미롭다. 결과적으로는 이렇게 다양한 차이가 인정되려면 교육재정은 지방재정과 통합되고 교육은 대표적인 지방공공재로서 자리잡는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

한편 우리나라 고등교육재정은 현재 학생 수는 늘어났으나 재원은 부족하여 매우 어려운 상황에 처해 있다. 대학교육의 양적 확대는 교육과잉(over-education)에 대한 우려를 낳고 있기 때문이다. 지식기반 경제로 패러다임이 이동하는 현 시점에서 과잉교육에 대한 우려는 시대착오적이라는 반론도 제기될 수 있다. 그렇지만 적어도 두 가지 측면에서 현재 우리나라 고등교육의 양적 팽창이 야기한 문제점을 제시하고 평가해 볼필요가있다.

첫째로 모든 고등학교 졸업생들이 대학교육을 받는 상황이 바람직한 것인가에 대해서는 서로 다른 의견이 있을 수 있다. 만약 우리나라의 산업 구조가 고등교육 인력을 충분히 흡수할 수 있다면 이러한 고등교육의 양적 팽창이 심각한 문제가 아닐 수도 있겠지만 현재로서는 우리나라 산업구조와 노동시장 상황이 고졸 근로자는 전혀 필요치 않으며 대졸 근로자만 필요한 상황이라고 평가하기는어려울것이다.

둘째로는 고등교육의 질과 관련된 사항이다. 고등교육에서 양과 질에는 어느 정도 상충관계(trade-off)가 있을 수 있음을 인정해야 할 것이다. 우리나라 고등교육의 양적 팽창이 문제가 된 이유는 질에 대한 고려가

충분하지 못했기 때문이라고 요약할 수 있겠다. 고등교육의 양적 팽창이 야기한 질의 저하 문제를 선명하게 보여주는 예를 교수 1인당 학생 수 변화 추이에서 찾을 수 있다. 1999년 현재 우리나라 교수 1인당 학생수는 1970년에 비해 2배 이상으로 늘었다. 즉 현재 교수 1인당 학생 수로 본 우리나라 대학교육의 여건은 선진국과 비교했을 때는 물론이고 우리나라의 과거의 경우와 비교할 경우에도 가장 열악한 상황이라고 평가할 수밖에 없는 실정이다.

결국 노동시장과 균형을 이루지 못하며, 질의 저하를 수반할 우려가 있다는 두 가지 측면에서 고등교육의 양적 확대에 대해서는 신중한 평가가 요구된다고 하겠다. 이러한 현실에서 고등교육에 대한 재정지원의 기조는 성과 평가를 통한 집중지원을 기본으로 삼아야 할 것이다. 대학이라는 기관에 대한 지원 일변도를 탈피하여 학생과 우수연구자 등 개인에 대한 지원을 늘림으로써 고등교육이 추구하는 목적을 달성하려는 노력도병행해야할 것으로 본다.

한편 우리나라 초중등 교육과 고등교육 재정의 공통된 특징 중 하나는 자본지출의 비중이 OECD 어떤 나라보다도 높다는 것이다. 이는 그 동안 매우 열악했던 교육환경을 개선하는 노력에서 발생한 것으로 판단되나 교육과정에서 더 중요한 것은 인적 측면이라는 의식의 전환과 그에 따른 인적자원 중시의 정책 기조가 필요할것으로사료된다.

제III장에서는 교육에서 투입-산출간의 관계를 분석하기 위한 이론적 틀과 실증적 연구의 결과들이 제시된다. 특히 1인당 교육비 지출이나 교사 1인당 학생 수와 같은 변수들과 학생들의 성취도 사이의 관계에 대한 수많은 실증연구들이 의미하는 바를 종합적으로 검토하게 된다. 우선 교육에서의 투입-산출 관계를 규명하기 위한 개념적인 틀로서 부가 교육생산 함수를 소개하고 이를 바탕으로 외국에서 행해진 많은 실증연구들을 소개한다. 이는 우리가 관심을 갖는 투입변수들과 산출의 관계에 대해서 지금까지 연구를 통해 밝혀진 바를 정리하여 그로부터 정책 시사점을 도출하기 위해서이다.

B5변형/172면/2001. 12/
값 7,000원

지금까지 선진국 연구자들을 중심으로 이루어진 실증연구에 대한 문헌 조사를 통해서 얻을 수 있는 시사점으로는 간접적으로나마 교육에서 일종의 수확체감 현상이 나타나고 있다는 것이다. 예를 들어 학생당 지출의 증가가 미국의 경우에는 성취도 향상과 직접적인 관계를 맺는다는 연구결과의 비중이 높지 않지만 개발도상국의 경우에는 그 비중이 절반에 이른다는 결과는 기존의 교육지출이 그리 높지 않은 수준에서는 추가적인 지출 증가의 효과가 매우 크다는 사실을 시사하는 것으로 판단된다. 같은 논리가 교사의 교육 수준에 대해서도 적용될 수 있을 것이다. 이미 교사들이 최소한

노동시장과균형을이루지못하며, 질의저하를수반할우려가있다는두가지측면에서 고등교육의양적확대에대해서는신중한평가가요구된다고하겠다. 이러한현실에서 고등교육에대한재정지원의기조는성과평가를통한집중지원을기본으로 삼아야할것이다.

의 요구조건을 갖춘 상태에서 교사의 교육 수준이 조금 더 높아지는 것으로는 커다란 효과를 볼 수 없지만, 사회 전반의 교육 수준이 높지 않고 따라서 일반적으로 교사들의 교육 수준이 높지 않은 개발도상국에서는 교사의 교육 수준이 높아짐으로써 학생들의 성취도가 크게 향상되는 효과를 볼 수 있는 것이다. 이렇게 볼 때 정책 수립에 필요한 교육비 지출 증가의 효과에 대한 예측은 우리의 교육비 지출 수준이 현재 어떠한지에 대한 평가에 따라 크게 달라질 수 있을 것이다. 만약 우리가 교육에 이미 상당한 투자를 하고 있다면 추가적인 지출 증가가 커다란 효과를 보장하지는 않을 것이기 때문이다.

한편 제III장에서는 최근 실행된 수학, 과학, 읽기 등의 국제 비교 평가시험에서 새로이 발견되는 투입-산출 간 관계도 분석하였다. 이를 종합하면 수많은 실증연구에도 불구하고 여전히 교육생산함수에 대한 이해는 충분치 않다는 사실을 인정해야 한다는 점과 실증연구의 결과를 종합적으로 평가해 보면 투입과 산출의 관계가 뚜렷하지는 않다는 결론을 얻는다. 우리나라가 국제비교평가에서 매우 우수한 성적을 거두고 있는 것도 풍부한 교육재정 때문만은 아님을 이러한 결과의 연장선상에서 이해할 수있을 것이다.

제IV장에서는 교육의 경제적 성과에 대한 평가부분으로 교육 수준과 개인소득 사이의 관계를 외국의 연구와 우리나라 자료를 통해 살펴보았다. 지금까지 두 가지 미시자료를 통해 우리나라 교육수익률을 추정해 본 바로는 우리나라의 교육투자수익률은 대략 7~8%라고 할 수 있으며 학력간 임금격차는 교육의 경제적 가치가 충분함을 보여주고 있다. 우리나라의 교육수익률은 외국과 큰 차이를 보이지 않았다. 또한 남녀간 교육수익률에서는 큰 차이를 보이지 않고 있는데 이는 대부분의 나라에서 여성의 교육수익률이 높은 것과는 대조되는 결과였다.

개인소득과 교육 수준의 국제비교에서 관측되는 흥미로운 사실 중의 하나는 개인의 노동소득을 근거로 유도한 교육의 투자수익률이 그 나라의 교육재정 규모에 비례하지는 않는다는 점이다. 이를테면 우리나라보다 교육수익률이 상당히 낮은 것으로 나타난 국가들 중에서 스위스, 오스트리아, 이탈리아, 스웨덴등의 국가는 우리나라와의 소득 격차를 고려하더라도 교육비 지출 수준이 높은 나라였다. 이렇게 볼 때 적어도 국제비교를 통해 보자면 높은 교육비 지출이 그 나라 국민의 개인소득을 크게 높이지는 않을 개연성이 높다고 하겠다. 물론 단순히 외국과 교육투자수익률이 유사하다는 것만으로 개인의 소득에 미치는 우리나라 교육의 영향을 긍정적으로 평가하는 데에는 문제가 있을 것으

로 판단된다. 무엇보다도 사교육으로 투자되고 있는 부분까지 고려했을 때도 교육의 투자수익률이 높다고 할 수 있을지가 의문이기 때문이며 교육투자수익률이 생산성을 반영하고 있는지에 대해서도 보다 엄밀한 분석이 필요하기 때문이다. 예를 들어 미시 자료를 통해 자영업자와 봉급생활자의 학력간 임금격차를 비교한 분석에서 봉급생활자의 임금만으로 추정된 교육수익률은 실질적인 생산성의 차이보다 약간 과대 평가될 가능성이 있음도 알 수 있었다. 이 부분에 대해서는 보다 엄밀한 방법을 이용하는 추가 연구가 앞으로도 필요할것으로보인다.

제Ⅴ장은 경제성장 과정에서 교육의 중요성을 국가별 자료를 통해 검토한다. 최근의 경제성장이론과 실증연구들을 반영하여 성장회귀식을 검토하면서 경제성장에서 교육의 역할에 대해 살펴본다. 보다 구체적으로는 국가자료를 통한 성장회귀식의 검토를 통해 다음과 같은 시사점들을 얻을 수 있다. (1) 신고전학파의 성장 모형은 인적자본의 역할을 완전하게 인식하고 있다고 보기는 어렵다. 즉 단순한 생산요소를 넘어서 생산성 향상을 이끄는 힘으로서의 인적자본의 역할을 재인식해야 할 것이다. (2) 그렇지만 여전히 인적자본은 중요한 생산요소라는 사실은 부인할 수 없다. (3) 지금까지 인적자본의 측정 수단으로는 교육의 양적 측면이 주로 이용되어 왔지만 보다 깊이 있는 실증연구를 위해서는 교육의 질적 측면까지 고려할 필요가 있다. (4) 교육의 질적 측면을 고려하기 위해서는 국제비교평가시험 성적이나 단일 노동시장에서 교육의 수익률을 인적자본 추정에 포함시키는 방법이 앞으로 더 연구될 필요가있을것이다.

이러한 결론 외에도 실증 분석이 시사하는 중요한 시사점 중 하나는 지난 30년간 세계 경제의 구조는 생산수단의 축적보다는 ‘ 인적 요소 ’의 중요성이 증가하는 방향으로 변해왔다는 것이다. 또한 세계경제에는 빈부의 양극화 현상이 나타나고 있으며 교육, 특히 기술진보를 이끄는 힘이 될 수 있는 고등교육이 더욱 중요해지는 방향으로 움직이고 있다. 이러한 실증적 발견들은 교육재정 구성에도 고등교육에 대한 비중 증가와 인적자원에 대한 적절한 보상이 필요하다는 시사점을 주고 있다.

마지막 제Ⅵ장은 요약과 결론으로 교육재정의 효율성 제고를 위해서는 성과를 높이기 위한 다양한 시도들이 행해지고 평가되어야 함을 주장한다. 본 보고서에서 행한 문헌조사와 실증분석으로부터 얻어지는 시사점을 종합해보면 많은 예산이 투입된다고 해서 자동적으로 교육의 성과까지 올라가는 것은 아니라는 점을 강조할 수밖에 없게 된다. 이러한 관점에서 본 보고서에서는 성과 평가를 전제로 한 정책적 실험들을 시도할 필요가 있다는 점을 결론적으로 주장한다. 보다 현실 개선의 가능성을 갖춘 정책의 수립과 실천을 위해서는 실질적으로 학생들의 성취도를 높이는 요인들이 무엇인지에 대한 평가가 지속적으로 이루어져야 할 필요가 있기 때문이다. 최근 정보통신 기술의 발달은 데이터의 축적 비용을 절감시켜 주고 있으며 이용에 있어서도 보다 많은 사람이 손쉽게 데이터에 접근할 수 있는 가능성을 높여주고 있다. 특히 교육의 산출 측면에 대한 미시자료가 갖추어 진다면 보다 심도 높은 연구를 통해 정책결정을 뒷받침할 수 있을 것이다. 교육이 갖는 중요성을 생각한다면 이러한 자료의 축적과 분석을 통해 투입과 산출 사이의 관계에 대한 심도 있는 조사를 진행하면서 재원의 효율적 배분 방안을 모

지난 30년간세계경제의구조는생산수단의축적보다는‘ 인적요소 의중요성이 증가하는방향으로변해왔다. 또한세계경제에는빈부의양극화현상이나타나고있으며 교육, 특히기술진보를이끄는힘이될수있는고등교육이더욱중요해지는방향으로 움직이고있다. 이러한실증적발견들은교육재정구성에도고등교육에대한비중증가와 인적자원에대한적절한보상이필요하다는시사점을주고있다.

색해 나가는 것이 산출과의 상관관계가 검증되지 않은 투입의 증대보다바람직하다고 본다.

몇 가지 예를 들자면 학급당 인원 감축의 효과에 대한 실험은 학급당 인원이 전국에서 가장 많은 경기지역의 몇 곳을 통해서 시행하고, 사립고에 대한 획기적인 자율권 확대와 공사립학교의 경쟁 유도는 상대적으로 사립고의 비중이 낮은 울산이나 강원 지역에서 실시함으로써 자연스러운 소규모 정책적 실험과 그 평가가 실시될 수있을것이다.

우리나라는 매우 중앙집권화된 교육시스템을 갖고 있다. 부분적으로는 이러한 중앙집권화된 시스템 때문에 교육서비스도 획일화될 수밖에 없었던 과거에서 탈피하여 분권화의 진행을 통해 다양한 정책적 실험이 시도될 필요가 있을 것이다. 다시 한번 강조하지만 우리는 교육의 성과를 높이는 요인에 대해서 많은 지식을 갖고 있지 못하다는 점을 인정해야 한다. 교육이 지향하는 바 목표를 달성하자면 성과 평가가 필요하고 성과 평가를 위해서는 성과를 높이기 위한 다양한 노력이 전개되어야 할 것이며 지금은 교육비 지출 증가 이상으로 이러한 노력을 보장하는 체제를 만들어 가는 일이 절실히 필요한 때라고 할 수있다.

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 01-05『교육재정의 효율성 제고를 위한 연구: 성과 평가를 중심으로』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

관세율 인하의 경제적 효과분석:
소득계층별 후생효과를 중심으로

李明憲 / 전문연구위원(moseslee@kipf.re.kr)
成明宰 / 연구위원(sung@kipf.re.kr)

이 연구는 관세율의 인하가 가지는 경제적 효과에 대해 소득계층별 후생증대 효과를 중심으로 살펴보았다. 이를 위해 이 연구는 우리나라 경제를 28개 부문, 10개 가계로 이루어진 일반균형계산모형으로 표현하였다. 정부부문의 활동은 관세, 수입상품세, 간접세, 법인세, 소득세, 사회보장세의 징수와 소비적 지출, 이전지출, 정부저축을 반영하였다. 또한, 소득계층별로 후생증대에 미치는 영향은 1차 동차 효용함수의 수준증대 효과를 척도로 평가하였다. 이러한 평가는 효용함수의 특성상 효용 1단위 달성을 위한 효용가격의 변화를 고려한 실질소득의증대율을 측정하는 것과 같다.

정책변화가 소득계층별로 후생에 미치는 영향을 가능한 한 정확히 예측하기 위하여 도시가계연보와 산업연관표, 그 외 거시적 자료들을 합리적으로 결합함으로써 모형에 사용되는 소득계층별 노동과 자본의 부존, 계층별로 차별화된 세율, 이전소득 수취, 소비구조, 저축률 등을 추정하였고 필요한 경우 계량경제학적 추정을 병행하였다. 이와 같은 작업의 결과로 소득 10분위별로 노동소득과 자본소득의 구성을 보면, 고소득층일수록 소득 중 자본소득의 비중이 증대하는 경향이 있음을 확인할 수 있었다.

이러한 기초 위에 작성된 모형을 이용하여 관세의 전면적인 인하가 소득계층별 후생에 미치는 영향을 비교한 결과 관세의 전면적 인하는 모든 소득계층의 후생증대를 가져오되, 고소득층일수록 그 후생증대 비율이 더 큰 것으로 나타났다. 관세율의 100% 인하를 상정할 때, 제1분위의 경우 0.87%의 후생수준 상승이 있었으나 10분위의 경우 1.133%의 상승이 있었다. 이와 같이 고소득층의 후생수준이 보다 크게 상승한 것은 고소득층일수록 소득구성에서 그 비중이 더 높은 자본임대료가 임금에 비해 더 상승하는 효과와, 고소득층의 소비에서 더 비중이 높은 재화의 가격이 더 많이 하락하는 효과가 합쳐진 결과이다. 단, 이 가운데 요소가격의 상대가격 변화의 영향이 훨씬 크다.

이 연구에 사용된 모수들의 적합성과 모형의 신뢰성을 점검하기 위해 기존의 연구들에서 사용되었던 모수들을 대체하여 사용하여 보고, 모수들의 크기를 증가, 감소시켜 나온 결과를 비교하여 보았다. 노동과 자본의 대체탄력성의 경우 기존의 연구에서 사용된 수치 중 전 산업에 0.8을 적용하면, 이 연구의 모형에 이용된 모수들을 이용한 결과와 매우 유사한 결과를 얻을 수 있었다. 또한 대체탄력성을 일정하게 증가, 감소시

켜 보면 모수의 크기와 후생변화 사이에 안정된 결과를 얻을 수 있었다. 한 가지 주목할 만한 결과는 대체탄력성의 대소에 따라 저소득층의 후생변화가 상대적으로 더욱 민감하게 반응한다는점이었다.

이 연구에 사용된 모형은 완전 경쟁적인 재화 및 요소시장을 가정하고 있고, 무역에서도 관세만을 유일한 장벽으로 상정하는 등, 현실로부터 추상화된 정도가 강하다. 따라서 이 연구의 결과로 관세인하가 소득계층별 후생에 미치는 영향에 대하여 단정적인 결론을 내리기에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 이 연구는 다음과 같은 정책적 함의를 갖는다고 생각된다.

첫째, 현행의 우리나라 관세율 체계는 자본소득에 비해 임금소득을 어느 정도 보호하는 측면이 있고, 관세율의 전면적인 인하는 임금에 비해 자본임대료를 상승시킨다는 연구 결과가 도출된바, 이는 무역자유화의 진전이 소득재분배 측면에서도 정책과제를 제기할 수 있다는 가능성을보여준다고 하겠다.

둘째, 상대적으로 큰 폭의 생산축소를 겪게 되는 산업들 중 일반기계와 가구 및 기타 제조업 제품 등과 같이 상대적으로 노동집약도가 높은 산업들이 존재한다. 이 연구에 사용된 모형은 완전 경쟁적인 요소시장을 가정하므로 실업문제를 상정하고 있지 않지만, 현실적으로 노동집약도가 높은 산업에서의 생산수준 축소는 실업을 야기할 수 있고, 그에 따라 그 산업에 노동을 공급하고 있던 가계의 후생에 부정적 영향을 줄 가능성이 있다.

셋째, 계층별 실질소득의 증가를 가져오게 하는 요인이 각 계층별 효용가격 변화의 차보다는 고소득층일수록 비중이 높아지는 자본소득을 유리하게 하는 요소상대가격의 변화라는 점이다. 이는 만일 정책당국이 사회계층의 후생증대를 보다 평등한 방향으로 변화시키려 한다면 재화가격에 대한 개입보다는 임금률을 지지하는 정책 혹은 자본소유의 분포를 보다 균등화하는 정책이 더 효과적이라는 것을 시사한다. 예컨대 저소득층에 있어서 지출비중이 높은 품목을 세제상으로 우대하거나 혹은 고소득층에 있어서 지출비중이 높은 품목을 중과세하는 정책보다는, 노동공급자의 실질 수취임금을 높일 수 있도록 하는 세제의 운용이나, 저소득층의 자산 형성을 촉진하는 정책이 더 효율적일 것이다.

B5변형/131면/2001. 12/
값 6,000원

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 01-06『관세율 인하의 경제적 효과분석: 소득계층별 후생효과를 중심으로』의 요약 및 정책시사점으로 필자들 개인의 의견입니다.

사회보장정책의 경제적 효과분석

-사회보장예산의 효율성 제고방안 연구 1차연도 과제-

全瑛俊 / 인천대학교교수(전한국조세연구원연구위원)
金宗勉 / 전문연구위원(jhrv@kipf.re.kr)

Ⅰ. 연구배경

최근 사회보장 관련 지출이 빠른 속도로 증가하고 있다. 이는 과거 사회보장에 대한 정부지출이 매우 낮은 수준에 머무르고 있다는 문제점의 인식과 함께 국민의 복지지출에 대한 수요의 급격한 증가를 반영하여 최근 사회보장제도의 도입이 본격화됨으로써 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 사회보장제도 현황과 그 경제적 효과에 대한 객관적인 인식이 아직 결여되어 있는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 막연하게 우리나라 사회보장지출 수준이 주요 외국에 비하여 낮다고 인식되어있는 것이 일반적인 현상이다.

그러나 최근의 연구에 의하면 우리나라의 소득 수준, 고령화 단계, 제도의 성숙도를 감안하면, 우리나라의 사회보장제도가 내포하고 있는 사회보장지출 수준이 결코 낮은 수준이 아니라는 의견이 개진되고 있다. 현행의 사회보장제도를 그대로 유지할 경우 시간의 경과에 따라 노령화가 진행되고 또한 소득 수준의 향상과 함께 국민연금제도와 같이 현재 그 역사가 일천한 제도가 성숙됨으로써, 우리나라의 사회보장지출이 급격히 증가하여 일정시점에 이르게 되면 현재의 선진국 수준에 도달할 가능성이 높다는 것이다. 따라서, 이 시점에서 우리나라 사회보장제도가 재정 건전화에 미치는 영향과 나아가 이들의 경제적 효과, 특히 저축 및 노동공급에 미치는 영향에 대해 분석하고 이를 바탕으로 현행 사회보장정책의 구조적인 문제점을 규명하여 이에 대한 개선방안이모색되어야 할것이다.

이러한 문제점의 인식을 바탕으로 「사회보장예산의 효율성 제고에 관한 연구」라는 주제하에서 2개년간의 연구과제를 수행하게 되었다. 그 1차연도 연구과제에 해당하는 본 보고서에서는 우리나라 사회보장제도의 재정 건전성에 대한 평가와 이들 제도의 경제적 효과 분석을시도하였다.

Ⅱ. 분석방법

본 연구에서는 세대간 회계(Generational Accounting, GA)를 이용한 재정 건전성 분석과 일반균형모형을 이용한 경제적 효과분석을시도하였다.

우리나라공적연금의재정건전성은매우 취약한것으로나타났다. 공적연금을구성하는 국민연금, 공무원연금, 사학연금공히재정부담을미래세대에전가하고있으며 미래세대가갖는재정부담의절대적규모는무시할만한수준이아니다.

1. 세대간 회계를 이용한 방법

세대간 회계는 정부의 재정정책이 각 세대들의 순재정부담에 미치는 영향을 분석하기 위해 고안된 방법론이다. 세대간 회계란 특정세대의 대표적 개인에게 예상되는 순조세 지불의 현재가치를 의미한다. 여기서, 순조세는 특정 세대의 개인이 납부한 세금 또는 보험료와 정부로부터 이전받는 이전수입의 차이를 의미하며, 세대란 동일한 연령과 성으로 구성된 개인의 집단으로 정의된다.

세대간 회계는 정부가 행하는 모든 종류의 지출이 언젠가 누군가에 의해 지불되어야 한다는 명제를 기본으로 하고 있다. 즉, 정부의 다기간 예산제약 관점에서 정부의 지출이 증가함에 따른 한 세대 회계의 감소는 다른 세대 회계의 증가를 통해서만 달성되어야 한다는 것을 전제하고 있다. 정부의 예산제약은 「현재 정부가 보유한 순자산+정부에 지불되는 모든 미래 조세−정부에 의해 지불되는 모든 이전 지출」로 구성되는 미래의 순조세가 재화와 용역에 대한 정부의 모든 미래 지출 수준과 균형을 이루어야 한다는 것이다. 따라서, 예를 들어 사회보장정책의 재정이 건전하지 못할 경우 미래세대가 부담하여야 하는 순재정부담이 높게 나타나게 되며 이러한 현상은 세대간 회계를 통해 평가할 수 있다.

본 연구에서는 우리나라의 사회보장정책을 포함한 재정정책 전반의 세대간 회계와 함께 공적연금, 건강보험, 실업보험, 산재보험, 사회복지서비스와 공적 부조 등 사회보장제도가 유발하는 세대간 회계를 아울러 분석하였다.

2. 일반균형모형에 의한 접근

본 연구의 수행을 위하여 확률적 일반균형 다소득계층 세대중복모형(stochastic general equilibrium multi-income-class overlapping generations model)이 설정되었다. 이 모형은 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 먼저, 경제주체들의 이질성(heterogeneity)을 명시적으로 고려하였다. 이러한 이질성은 소득 수준뿐만 아니라 연령별로도 분류되었다. 소득계층별 분류가 필요한 것은 일부 사회보장제도가 재분배 요소를 지니고 있기 때문이다. 국민연금의 경우 연금급여산식상 강한 재분배 요소를 지니고 있다. 국민기초생활보장제도의 도입 취지는 소득재분배에 있다. 이 제도에 기초한 급여는 소득과 보유자산 수준이 일정 수준 미만인 사람에 한정되어 있으므로 매우 강한 소득재분배 요소를 지니고 있다고 할 수 있다. 경제주체를 연령별로 분리할 필요가 있는 이유는 사회보장제도는 저축과 고용의 연령별 추이를 변경시킬 가능

성이크기 때문이다.

본 연구에서 사용한 모형의 두 번째 특징은 실업위험(unemployment risk), 유동성 제약(liquidity constraints) 그리고 근로자의 도덕적 해이(moral hazard)를 명시적으로 감안하였다는 것이다. 사회보장제도의 목적은 예기치 않은 급격한 소득의 감소로 인해 유동성 제약에 빠지는 것을 방지하고 기간별 소비의 변동 폭을 줄여 경제주체의 후생을 증진하는 데 있다고 할 수 있다. 만일 사회보장제도가 존재하지 않는다면 이러한 예기치 않은 소득의 감소에 대비하여 예비적 동기에 의한 저축을 할 것이다. 그러나 사회보장제도의 도입은 이러한 예비적 동기에 의한 저축의 필요성을 감소시키고 이로 인해 저축에 상당한 영향을 미칠 것이다. 또한 실업보험과 국민기초생활보장제도의 존재는 근로자가 취업하지 않더라도 일정 수준의 급여를 보장받기 때문에 근로자가 고의로 취업기회를 거부하는 도덕적 해이를 부추길 가능성이 있다.

본 연구에서 설정한 모형의 또 하나의 특징은 근로자(혹은 자영자)의 근로활동 회피를 방지하기 위한 정부의 노력을 명시적으로 감안하였다는 것이다. 사회보장제도의 역기능 중의 하나는 근로자(자영자)의 근로의욕(생산활동의욕)을 저하시키는 것이다. 근로자 측에서는 취업기회가 주어져도 이를 고의적으로 회피하고 사회보장급여 수혜자가 되려는 유인이 존재한다. 이를 방지하기 위하여 정부는 근로자의 고의적인 근로활동 회피를 모니터하여 적발하고자 할 것이며, 이러한 노력은 근로자의 근로활동 회피에 대한 의사결정에 큰 영향을 미칠 것이다. 이는 만일 정부에 의해 적발되어 사회보장급여를 전혀 받지 못할 가능성이 있고 이로 인해 근로활동을 할 때보다 가처분소득이 급격히 하락

B5변형/131면/2001. 12/
값 6,000원

하여 소비활동을 제대로 하지 못할 위험성이 있다는 것을 근로자가 인식할 경우 근로자의 도덕적 해이가 상당수준감소할것으로판단되기 때문이다.

이러한 모형을 이용하여 본 연구에서는 사회보장정책 중 국민연금, 실업보험, 국민기초생활보장제도가 경제주체의 노동공급, 저축행위 나아가 후생 수준에 미치는영향을분석하였다.

III. 분석결과

1. 재정 건전성 평가

우리나라 공적연금의 재정 건전성은 매우 취약한 것으로 나타났다. 공적연금을 구성하는 국민연금, 공무원연금, 사학연금 공히 재정부담을 미래세대에 전가하고 있으며 미래세대가 갖는 재정부담의 절대적 규모는 무시할 만한 수준이 아니다. 특히, 공무원연금의 경우 가입대상 범위는 국민연금제도보다 매우 좁음에도 불

향후의연금개혁은급여수준의적정수준에대한가치판단에입각하여그수준에대한 합의를도출하는데초점이맞추어져야할것이다. 특히, 공무원연금, 사학연금, 군인연금으로구성된특수직역연금이국민연금에비하여지나치게높은연금급여를 가능하게하는연금급여산식의개편이필요하다.

구하고 향후 미래세대가 부담하여야 할 재정부담은 국민연금에못지 않은 것으로 나타났다.

건강보험의 경우에도, 건강보험료 수입이 건강보험 급여 수준에 미치지 못하고 있으며, 향후 인구의 고령화로 인해 보험료 수입기반이 약화될 가능성이 높다. 현행 제도하에서는 지역의료보험에 대한 국가의 국고지원금 규모를 낮추는 일도 용이한 일이 아닐 것이며, 특히 최근 의약분업을 시행하는 과정에서 의료수가의 대폭적인 인상, 향후 인구의 고령화, 급여범위의 확대 등 진료비 상승요인은 향후 상당한 재정부담으로 작용할 것이다.

마지막으로, 국민기초생활보장제도와 사회복지서비스의 이전지출액의 현재가치가 매우 높은 수준에 이를 것으로 예상되며 향후 재정부담이 노동소득세와 자본소득세 납부액의 현재가치보다 높아질 가능성도 배제할 수없다.

2. 경제적 효과분석

국민연금제도는 개인의 저축 행위와 노동공급 행위에 상당히 큰 왜곡을 야기하는 것으로 나타났다. 국민연금제도는 우리나라의 사회보장제도 중 그 지출규모뿐만 아니라 적용대상도 가장 넓어, 그 영향이 지대한 것으로 나타났다. 즉, 강제저축으로 인하여 라이프 싸이클 동기에 따른 저축의 대폭적인 감소와 함께 노동공급의 연령별 패턴의 왜곡을 유발하여 높은 수준의 후생비용을 초래할 수 있다. 이러한 경제활동의 왜곡은 전소득계층에 나타나며, 국민연금제도의 강한 소득재분배 기능이 이러한 경제활동의 왜곡을 심화하는 경향이 있다고 평가된다.

실업보험 역시, 그 경제적 효과가 국민연금 만큼 지대하지 않지만, 저축과 노동공급에 대한 의사결정에 상당한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 고소득층의 노동공급이 다른 소득계층에 비하여 그 감소폭이 크다는 점은 주목할 만하다.

국민기초생활보장제도의 경우는 그 급여 수준이 높지 않고 정부가 근로자의 고의적인 근로활동 회피행위를 적발하려고 하는 노력이 충분하다면, 거시경제변수에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 더욱이, 예기치 않은 실업으로 인해 소득이 감소하였을 때 이 제도에 의해 급격한 소비의 감소를 방지할 수 있으며 이는 경제주체의 복리 증진에 기여할 가능성도 있다. 그러나 이러한 복리 증진 효과는 정부의 근로활동에 대한 모니터 노력의 정도와 급여 수준의 변화에 민감하게 반응할 가능성이 높다. 즉, 정부가 근로자의 도덕적 해이를 방지하기 위한 적극적인 노력이 결여되거나 근로활동 모니터를 위한 인프라가 구축되어 있지 않은 현 상황에서는 이 제도가 근로자의 근로활동과 저축의

왜곡을 유발할 가능성이 높다. 또한, 급여 수준이 지나치게 높을 경우 근로유인에 막대한 영향을 미칠 가능성이높다.

IV. 정책적 시사점

사회보장제도의 취약한 구조를 개선하기 위하여 다음과 같은 방향의 개선방안이 강구되어야 할 것이다. 먼저, 공적연금의 향후 급여지출 규모가 급격히 상승하여 미래세대에게 무거운 재정부담을 전가할 것이고 또한 노동공급과 저축에 막대한 왜곡을 초래하므로 이들 문제점을 완화하려는 노력이 필요하다. 이를 위하여 무엇보다도 급여 수준의 하향조정이 요청된다. 현행의 국민연금과 특수직역연금의 급여 수준은 주요 외국에 비하여 매우 높은 편에 속하고 또한, 연금보험료 인상은 가입자의 저항으로 인하여 용이하지 않을 것이며, 향후 개방화가 급속히 진행될 경우 지나치게 높은 연금보험료 수준은 노동비용의 증가로 나타나 근로자의 고용에 악영향을 미칠 가능성이 높다. 따라서, 향후의 연금개혁은 급여 수준의 적정 수준에 대한 가치판단에 입각하여 그 수준에 대한 합의를 도출하는 데 초점이 맞추어져야 할 것이다. 특히, 공무원연금, 사학연금, 군인연금으로 구성된 특수직역연금이 국민연금에 비하여 지나치게 높은 연금급여를 가능하게 하는 연금급여산식의 개편이 필요하다. 예를 들어, 연금급여의 임금대체율 적용, 연금급여 개시연령의 조정, 연금산정 기본소득의 조정 그리고 연금가치의 실질가치를 보존하기 위한 인덱싱 방법의 개선이 이루어져야 할 것이다.

건강보험의 재정안정화를 위해서는 먼저 보험료의 현실화가 필요하다. 현행 제도하에서는 연금재정의 일정부분이 국고지원으로 이루어지는데, 이는 질병에 대한 위험을 풀링한다는 보험의 원리에 맞지 않는다고 할 수 있다. 또한 향후 인구의 고령화와 소득의 향상에 따라 의료비 지출의 상승이 불가피한 상황에서 국고지원을 그대로 존속시킬 경우 보험료 납부와 급여혜택 간의 연결고리가 약해지고 이로 인해 건강보험가입자로 하여금 의료서비스 소비를 억제하게 하는 유인이 약해질 수 있다. 다음으로 의료서비스의 수요자와 공급자에게 의료서비스 수요와 공급을 억제하고자 하는 유인책이 마련되어야 할 것이다. 수요자에게는 이미 언급한 바와 같이 보험료 납부와 급여혜택 간의 연결고리를 강화하여 의료서비스 이용을 억제하는 유인을 제공하고 공급자에게는 지불보상제도 등의 개선을 통해 과잉진료를하려는유인을억제하여야 할것이다.

실업보험과 국민기초생활보장제도와 같이 예기치 않은 실업으로 인해 소득의 급격한 감소에 직면하게 되는 개인들에게 일정수준의 급여를 제공함으로써 복리증진을 그 목적으로 하는 제도를 디자인함에 있어 개인들의 도덕적 해이를 방지하는 유인구조를 형성하는 것이 매우 중요한 과제이다. 현행의 국민기초생활보장제도는 이러한 면에서 매우 취약한 구조를 가지고 있으며 따라서, 향후 근로의욕을 저해하는 유인구조의 재디자인이 필요하다. 또한 도덕적 해이를 방지하는 정부의 노력과 더불어 이를 뒷받침할 수 있는 인프라의 구축이 시급하다고사료된다.

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 01-07『사회보장정책의 경제적 효과분석 -사회보장예산의 효율성 제고방안 연구 1차연도 과제-』의 요약 및 정책시사점으로 필자들 개인의 의견입니다.

체제전환국 조세정책의 분석과 시사점

- 남북경협 및 경제통합 관련 조세 · 재정분야 기초연구 (I)

崔濬旭 / 연구위원(jchoi@kipf.re.kr)
李明憲 / 전문연구위원(moseslee@kipf.re.kr)
全澤勝 / 초청연구위원(tjun@kipf.re.kr)
韓相國 / 연구위원(skhan@kipf.re.kr)

본 연구에서는 체제전환국의 조세정책 경험을 분석하고 북한의 향후 변화와 관련된 시사점을 도출하고자 하였다. 체제전환 과정에서 나타난 변화는 국가별로 매우 다양하기 때문에, 특정 국가의 사례만으로 북한에 대한 시사점을 도출하는 것에는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 다양한 국가들의 경험을 종합적으로 이해하고자 시도하였다. 우선 체제전환 과정에서 발생하는 조세정책 경험에 대한 기존 연구 등을 정리하고, 조세수입 수준 및 세수구조의 변화, 그리고 외국인투자 관련 조세제도에대해 고찰하였다.

체제전환 과정에서의 조세부담률 또는 GDP 대비 재정수입 비율의 변화는 국가별로 큰 차이를 보인다. 체제전환 과정에서 그 비율이 감소한 나라들도 있는 반면, 상승하는 나라들도 있다. 대체적으로 볼 때, 초기에 그 비율이 높았던 나라들에서는 하락하고, 낮았던 나라들에서는 상승하는 경향이 나타나고 있다. 체제전환의 진전은 단기적으로 조세부담률을 상승시키는 요인, 또는 하락시키는 요인이 될 수도 있다. 따라서 체제전환의 진척도가 조세부담률에 미치는 영향은 명확하지 않은것으로나타나고 있다.

체제전환 초기에는 국가별 조세부담률 및 재정수입의 GDP 대비 비율과 소득과의 상관관계는 크지 않았다. 그러나 체제전환이 진전됨에 따라, 국가별 소득수준과 조세부담률과는 정(+)의 상관관계가 강해지는 것으로 나타나고 있다. 이는 체제전환의 진전에 따라 징세 환경이 변화된 것에서 비롯되는 것으로 이해할 수 있다. 사회주의 체제에서는 정부는 적은 비용으로도 쉽게 조세수입을 확보할 수 있었기 때문에, 조세행정 여건은 조세부담률 결정에서 중요한 요인이 아니었다. 그러나 변화된 환경에서 조세수입을 원활히 확보하기 위해서는 조세행정을 가능하게 하는 사회적 인프라가 중요한 요인이 된다. 소득수준이 높은 나라에서는 이러한 사회적 인프라가 비교적 잘 갖추어져 있어, 상대적으로 높은 조세부담률을 유지할 수 있다. 그러나 소득수준이 낮은 나라에서는 높은 조세부담률을 유지하는 것이 매우어렵거나 바람직하지 않다.

체제전환국들의 자료를 이용하여 구한 회귀식에 북한의 소득수준을 대입한 결과, 북한에서 일정기간 체

제전환이 추진된 후의 조세부담률은 20~26% 정도가 될 것으로 추정되었다. 이 수치가 절대적 의미를 가지는 것은 아니지만, 북한이 동구 및 구소련국가들과 유사한 형태의 급진적 체제전환을 추진하는 경우, 조세부담률을 높게 유지하는 것이 어렵거나 바람직하지 않다는 것을 알 수 있다. 북한의 낮은 소득수준을 감안할 때, 북한은 체제전환 과정에서의 사회적 안정과 경제개발을 위한 충분한 투자를 자체적으로 해결하기 어려울 수 있다. 따라서 북한이 체제전환 과정에서 빈곤문제를 해결하고, 사회적 안정을 추구하면서, 동시에 경제개발을 유도할 수 있도록 하기 위해 남한과 국제사회의역할 등에 대한 논의가 필요하다.

체제전환 과정에서의 세수구조 변화에 대해 분석한 결과, 일반적으로 법인세수의 비중이 감소하고, 소비과세의 비중은 증가하며, 개인소득세 및 사회보장기여금은 크게 변하지 않는 것으로 나타났다. 이는 법인 이익에 크게 의존하는 기존의 조세제도의 틀이 붕괴되지만, 소득과세는 빠른 속도로 정착되기 어렵고, 이에 비해 소비과세가 상대적으로 조기에 정착되기 때문인 것으로판단된다.

체제전환 초기에 소득세의 기능 약화로 인해 조세의 소득재분배 기능이 제약되기 때문에, 노동시장정책과 재정정책을 통해서 이를 보완하는 것이 더욱 중요해진다. 아울러, 소득세를 조기에 정착시키기 위한 노력도 중요하다. 체제전환국의 경험을 분석한 결과, 거래의 투명성 정도의 대리변수라고 볼 수 있는 은행 개혁의 진전이 소득세의 비중을 상승시키는 것으로 나타나고 있다. 따라서, 바람직한 소득세제의 정착을 위해서는 현금거래의 비중을 줄이고 신용기관을 통한 투명한 거래가 이루어지도록 하는 것이 필요하다. 금융제도의

B5변형/212면/2001. 12/
값 9,000원

정착은 전반적 시장경제적 발전을 위한 가장 중요한 전제일 뿐 아니라, 조세제도의 정착을 위해서도 그 중요성이매우 높다고 하겠다.

체제전환 초기에 안정된 세입을 확보하기 위해서는 세수의 가장 큰 부분을 차지하는 소비세를 조기에 정착시키는 것이 필요하다. 체제전환국들의 세수구조에 대한 분석결과, 소규모 사유화의 진전이 부가가치세의 비중을 증대시킨 것으로 나타났다. 따라서 안정된 세입 확보를 위해서는 사유기업에 대해 부가가치세를 적절히 징수할 수 있는 조세행정의 뒷받침이 중요하다. 또한 부가가치세 과세표준의 정확한 파악은 기업이나 개인에 대한 소득세의 정확한 징수를 가능하게 하므로, 부가가치세의 조기 정착은 조세제도 발전의 기초가 된다.

북한에서는 1974년 이후 일체의 조세가폐지되었고, 현재 유일한 조세는 외국인투자와 관련된 조세라 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 외국인투자 관련 조세정책은 이미 북한이 당면하고 있다. 현재의 북한의

체제전환초기에안정된세입을확보하기위해서는소비세를조기에정착시키는것이 필요하다. 체제전환국들의세수구조에대한분석결과, 소규모사유화의진전이 부가가치세의비중을증대시킨것으로나타났다. 따라서안정된세입확보를위해서는 사유기업에대해부가가치세를적절히징수할수있는조세행정의뒷받침이중요하다.

외국인투자법은 체제전환국들이 초기에 경험한 많은 문제들을 가지고 있다. 첫째, 조세 관련조항이 전반적으로 구체적이지 못하여 집행당국의 임의 해석의 여지가 많다. 둘째, 외국인에 대한 소득세의 면제조항이 없어서 외국인의 세부담이 크다. 셋째, 조세면제기간을 뒷받침하여 줄 수 있는 원천징수제도가 마련되어 있지 않다. 넷째, 발효된 법을 뒷받침하는 시행령이 매우 빈약하다. 다섯째, 세제상의 특혜가 경제특구지역에만 집중되는 경향이 있어 기타지역에서 사업을 원하는 외국인 기업가들에게는 별로 효과가 없다. 여섯째, 이윤의 재투자를 정확히 측정할 수 있는 보조장치가 마련되어 있지 않다. 따라서 적극적인 외국인투자 유치를 위해서는이러한문제점들에 대한개선이필요하다.

향후 북한이 본격적으로 체제전환을 추진하게 되면, 외국인투자의 중요성은 더욱 커질 것이다. 일반적으로 외국인투자 유인정책은 단계별로 차이가 있다. 초기에는 고용창출의 효과가 큰 사업 유치에 중점을 두고, 차츰 기술이전과 장기적인 발전을 위한 인프라 구축을 위한 투자에 중점을 두게 된다. 북한에서도 외국인투자법 및 조세제도가 이를 달성할 수 있도록 장기적 목표를 가지고 고안되어야할 것이다.

일반적으로 외국인투자 유치와 관련된 조세정책에서 가장 중요한 것은 조세의 안정성이다. 많은 체제전환국들에서 급격한 제도의 변화가 외국인 투자에 장애요인으로 작용한 점을 감안할 때, 체제전환 과정에서 조세정책에 혼선이 없도록 장기적인 계획을 세우고 시행하는 것이 중요하다. 외국인투자자들에 대한 조세혜택을 위해, 단지 명목상의 제도를 법에 만드는 것만으로는 충분하지 않다. 시행령 및 세부지침 등을 명확히 하고 적절한 홍보를 통해 외국인들이 실질적인 혜택을 받을 수 있도록 하는 것이 중요하다. 그리고 외국인투자의 증대에 기여할 수 있는 간주외국납부세액공제제도(tax sparing) 등의 제도 도입을 위한 노력도 필요하다.

비록 본 연구에서는 충분한 검토가 이루어지지 못하였지만, 조세행정은 체제전환 과정에서 조세정책의 핵심적인 부분이라 할 수 있다. 새로운 조세제도를 위한 법규를 도입하는 것보다 더 어려운 것은 이러한 조세가 현실에서 운영될 수 있도록 조세행정 측면에서 뒷받침하는 것이다. 기존 연구에서는 체제전환 과정에서 세무행정의 바람직한 방향과 관련하여 다음과 같은 사항들의 중요성을 지적하고 있다 : 조세행정 전담조직의 설치, 자의적 해석을 최소화할 수 있는 법과 시행령의 마련, 납세자의 권리와 의무에 대한 명확한 설정, 세무행정의 전산화 및 세무비리 방지제도의 개발 등. 이러한 일반적인 원칙이 실제로 어떻게 적용될 수 있는가에 대해서는 좀더 구체적인 연구가 필요하다. 아울러, 체제전환이 추진되는 과정에서 납세의식의 정착

을 위한 노력도 필요하다.

다양한 요인이 결합되어 나타나는 체제전환 과정을 이해하기 위해서는 소수의 국가만으로는 적절하지 않으며, 많은 국가들을 종합적 시각에서 고찰할 필요가 있다. 특히, 기존에 연구가 부족하였던, 북한과 유사한 소득수준을 가진 우즈베키스탄 등의 경험에 대한 연구도 도움이 될 수 있다. 현재 북한에 대한 우리의 이해는 부족하고 향후 변화방향에 대한 불확실성도 크다. 체제전환 과정에서의 조세정책 대응에 있어서, 중국의 경험은 중동구 국가들과는 매우 다른 형태를 보이고 있다. 그러나 이러한 다양한 경험 중에는 조세정책상의 선택이라기보다는, 전반적인 체제전환의 유형 및 속도에 따라 달라질 수밖에 없는 부분들도 있는 것으로 보인다. 조세정책은 필연적으로 다른 많은 부분에서의 개혁 내지는 변화와 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 조세정책을 선택할 수 있는 환경을 결정하는 전반적인 체제전환의 모형에 대한 논의가 좀더 구체화된다면, 체제전환 과정에서의 조세정책에 대한 논의도 더욱생산적이될 수 있을 것이다.

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 정책보고서 01-05『체제전환국 조세정책의 분석과 시사점 - 남북경협 및 경제통합 관련 조세·재정분야 기초연구 (I)』의 요약 및 정책시사점으로 필자들 개인의 의견입니다.

정책흐름

1. 신용카드 종합대책
2. 중소 · 벤처기업에 대한 중기재정지원방향
3. ASEAN+3(한 · 중 · 일) 재무장관회의결과

신용카드 종합대책

※이자료는재정경제부금융정책국보험제도과에서 2002년5월 23일에발표한
「신용카드종합대책」의전문입니다.

Ⅰ. 추진배경

□정부는 그동안 신용카드 제도를 개선하고 위규회사에 대한 제재를 강화하는등 신용카드업의문제점을 개선하기위해노력

○이에 따라, 가두모집이나 미성년자에 대한 카드남발이 줄어드는등영업질서가일부개선

□그러나 최근에 제기된 ' 불합리한 회원 분류 에서 나타났듯이, 아직도신용카드업의문제점이시정되지않음.

○대다수의고객이20% 이상의높은수수료를부담

○회원확보위주의경쟁을지속하면서신용카드를남발

○현금대출위주의영업관행도여전

○무리한 채권추심, 이용대금 부당전가 등으로 카드이용자피해도증가

□이러한 신용카드업의 문제점을 조속히 시정하지 않을 경우, 신용카드로 인한 경제 · 사회적 부작용이 심화될 우려

□따라서, 현재 추진하고 있는 ' 신용카드회사 감독강화 방안 을대폭보완하여 「신용카드종합대책」을추진

Ⅱ. 그간의 주요 추진실적

□수수료인하를유도하여 2001년이후2차례수수료인하

○현금서비스수수료수준(4개대형카드회사기준)
- 27.6 ~ 29.0%(2000.12말) → 14.0 ~ 25.8%(2001.6말)
→ 13.0 ~ 23.8%(2002.3말)

□신용카드발급기준강화(2001.12)

○카드발급시본인및소득여부등을확인토록의무화

○미성년자에대한카드발급시부모의사전동의등의무화

□가두모집 금지 및 신용카드 모집인 등록제 도입(2002.2)

○불법적인 가두 회원모집행위를 금지하고, 카드모집인을여전협회에등록토록의무화

□무자격자에 대한 카드발급 등 위규회사에 대해 엄중제재(2002.3)

○ 2002.2~3월중 25개 신용카드업자에 대한 검사를 완료하고, 3개카드회사의신규카드발급업무를정지

□신용카드부정사용에따른보상확대(2002.1)

○카드 도난·분실시 소비자가 보상받을 수 있는 기간을 신고일로부터‘ 25일전 에서‘ 60일전 까지로확대

III. 추가 개선대책

1. 신용카드 수수료의 합리적 책정 유도

가. 현황및문제점

□조달금리 인하와 정부의 지원에 힘입은 대규모 수익창출에도불구하고카드회사의수수료인하는미흡

○카드회사의 평균조달금리 : 1998년13.9% →2001년 7.4%

○주요카드회사의현금서비스수수료율수준

(단위: %)

2000.12말		2001.6말		2002.3말
국민 27.8	→	14.0~25.8(7/8)	→	13.8~23.7(2/1)
엘지 29.0	→	15.5~25.8(5/28)	→	14.0~23.8(1/1)
삼성 29.0	→	15.5~25.8(5/28)	→	14.2~23.8(1/1)
외환 27.6	→	14.5~25.7(7/30)	→	13.0~23.7(3/18)

□특히, 카드회사들이수수료율 적용을위한 회원 분류기준을불합리하게운용

○80% 이상의 회원을 높은 수수료율이 적용되는 하위그룹으로분류

○회원의신용도보다는이용실적, 이용한도소진율등회사의비용과수익에대한기여도를중심으로회원을분류

⇒이에 따라, 대다수 신용카드 회원들은 20%가 넘는 높은수수료를 부담

나. 개선방안

회원의신용도와회사의수익·비용에대한기여도에 따라적정한수준의수수료를책정하도록개선

□ 중간그룹에 다수의 회원이 분포되고,‘ 신용도 ’ 비중을 확대하는방향으로회원분류체계를개선

○수수료율적용을 위한 회원분류시, 중위등급을 기본등급으로 하고신용도 및거래실적을 반영하여 상하로 조정토록함으로써정규분포형태가되도록개선

- 신용도와 회사에 대한 기여도가 높은 고객은 중상위 등급으로 분류하여낮은수수료율을적용

- 신용도가 낮거나 연체, 분실 · 도난사고 등으로 회사에 손실을 준 고객은 중하위 등급으로 분류하여 높은 수수료율을적용

○신용도가높은회원일수록낮은수수료율을적용받을수 있도록회원분류시회원의‘ 신용도 ’반영비중을확대

- 대부분의카드사가15% 수준만‘ 신용도 를반영하고있는것을대폭확대

○아울러, 이용명세서에 당해 회원의 분류그룹을 통지할 때 회원 그룹은 ‘ 신용도 외에 ‘ 회사기여도 ’ 등을 반영하여분류하는것임을명기토록함.

▶시행방안(필요조치)

- 「여전업법시행령」에 근거를마련하고,「여전업 감독규정」에수수료율적용을위한회원분류시준수할사항을 반영
- 금감원 · 여전협회 · 카드사 공동 TF를 구성하여 기본모델을 작성
- 각 카드사는 기본모델을 참고하여 자율적으로 회원분류기준을재작성하고시행

□ 리딩카드회사수준으로수수료율인하유도

○회원을 재분류할 경우수수료율 인하가 기대되지만, 재분류후에도여전히 높은 수수료수준이유지될 경우에는 전문기관의 수수료 원가분석 결과를 바탕으로 리딩카드회사의 현금서비스 수수료율 수준으로 수수료율 인하를유도

※다만, 신용카드현금서비스수수료율의 경우 다음과같은 특수성이 있으므로 단순히 은행금리와 비교하는 것은부적절

①카드회사는은행에비해조달금리가높은 점

②여신기간이 단기이기 때문에 안정적인 자금운용이 어려운점

③담보확보가어려운신용대출인점

④상대적으로신용도가낮은고객들이이용하는점

⑤외국 카드사의 경우도 현금서비스 수수료율은 상대적으로 고율인점(미국: Capital One 19.8%, Citibank 19.9% 등)

⑥일시불 · 할부에서는 손실이 발생하고 있는 것으로 추정되는점등

□ 수수료관련정보공시강화

○ 현재 각 카드사의 수수료등급 및 이에 적용되는 수수료율, 평균수수료율만을 공시하고 있으나, 앞으로는 각 카드사의 수수료 등급의 분포현황도 공시하도록 함.

▶필요조치: 여전업법시행규칙개정

2. 무분별한 신용카드 발급 및 사용행태 개선

가. 현황및문제점

□신용카드회사들이 회원 확보 경쟁에 치중하면서 신용카드를남발

○부모동의없이소득없는미성년자에게까지카드를발급

○사용실적이 없는 카드도 회원동의를 제대로 받지 않고 갱신 · 대체발급

○고가의경품을제공하면서까지카드발급을유인

□또한, 회원의결제능력을고려함이없이이용한도를부여

○소득여부를 형식적으로만확인하고, 회원의 소득을 훨씬초과하는이용한도를부여

○특히, 높은 이용한도 부여를 회원확보의 유효한 수단으로인식하고경쟁적으로이용한도를상향조정

⇒이에 따라, 신용불량자가 늘어나고 무분별한 신용카드 사용이사회문제로까지부각

※ 2002.3말 카드관련 신용불량자 수 : 110만명(2001.1월 대비 51%증가)

나. 개선방안

○회원이 자발적으로 신청한 경우에 한하여 신용카드를발급하도록개선 ○회원의 결제능력을 고려하여 신용카드 이용한도를 책정하도록개선

□ 부당한카드회원모집행위를금지

○회원모집과정에서일체의경품을제공하는행위를금지

- 현재는 ‘ 연회비를 초과하는 경품제공 만을 금지하고 있으나, 앞으로는 모든 경품 제공 행위를 금지(제휴회사가 지급하는경품도카드사가지급하는행위로간주)

※신용카드는 일반상품과는 달리, 금융거래실적 등을 축적한 후 고객 스스로 필요에 의해 발급을 신청하는 상품이고, 여전업법에서도 신용카드는 신청이 있는 경우에만발급토록규정하고있는점을감안

○가두및방문모집행위를법령에서원칙적으로금지

- 다만, 방문모집은 사전동의가 있는 경우로서 금감위가 정하는바에따라예외적으로허용

▶필요조치: 여전업법시행령개정

□ 휴면카드의갱신 · 대체발급제한

○6개월 이상 사용하지 않은 카드를 갱신 · 대체 발급할 경우에는사전에회원의 서면동의를받도록함.

▶필요조치: 여전업법시행령개정

□ 회원의 의사와 결제능력을 감안하여, 신용카드 이용한도를부여하도록개선

○회원의의사를반영하여이용한도책정

-카드를 신규발급할 때에는, 회원이 서면으로 신청한 한도내에서만 이용한도를 부여하도록 함(현재는 카드회사가 회원의 의사와 관계없이 일방적으로 이용한도를 부여).

- 이용한도를 상향조정할 경우에도 15일 전까지 당해 회원에게 서면으로 통지하도록 하고, 이용한도에 대해 회원이축소를요구하면이를즉시반영토록함.

○회원의결제능력을고려하여이용한도책정

- 카드회사는회원이희망한한도금액내에서, 당해회원의결제능력*을충분히고려하여이용한도를부여하도록함.

※카드회사 스스로 소득과 재산액 등을 고려한 심사기준을 정하되, 금감위가그적정성여부를심사하고필요시시정조치

▶시행방법(필요조치)

- 여전업법시행령에 근거 규정을 마련하고, 카드회사의 내규및약관에반영
- 카드사들이 위의 사항을 준수하지 않고 발급한 카드의 이용대금에 대해서는 금감원이 금융분쟁조정 과정에서 과실에 상응하여 카드사에 책임부과(예 : 연체율 적용 배제 ~ 이용대금일부감면등)

□ 불법적인회원모집및카드발급행위에대한감시강화

○금감원에 ' 신용카드관련 불법행위 신고센타 를 운영(사금융피해 신고센터를 확대개편)하고, 카드사별 ' 불법모집기동점검반 '등과상시연락체제구축

※필요시 카드사별로 단속 담당지역(예: 경기도 지역 국민카드)을지정, 밀착단속실시

○불법적인 인터넷 사이트 운영자 색출을 위해 카드회사별로' 인터넷사이트감시단 을운영토록유도

○제휴업체의 신규회원 모집행위는 제휴업체의 영업점 또는대리점으로한정(제휴계약체결시동내용명시)

□ 위규카드회사에대해서는엄중제재

○지난 3월말의 3개 회사에 대한 신규 회원모집 정지 조치에 그치지않고, 앞으로도 위규카드회사에대해서는 엄중제재

- 특히, 신용불량자를양산하거나민원발생이많은 회사를 중점점검

□ 올바른신용카드사용에대한계도강화

○여전협회를 중심으로 분별있는 신용카드 사용을 계도하기위한홍보활동을적극전개

- 주요홍보사항
- 과도한 신용카드 사용의 위험성 및 신용관리의 중요성을 주지시키는내용
- 신용불량자로등록될경우의불이익에관한사항
- 신용카드로인한피해발생시구제절차등에관한사항
- 신용카드모범사용사례에관한사항등

- 5월부터일간신문, 6~7월부터는TV 광고를시작할예정

○신용카드 사용 및 신용관리에 관한 내용을 중 · 고등학교교과과정에포함하는방안을관계부처와협의

3. 현금대출 위주의 영업행태 개선

가. 현황및문제점

신용카드회사가본래의업무인카드거래대금결제업무에 충실하도록개선

□카드회사들이 부대업무에 불과한 현금대출 업무(현금서비스+카드론)에치중

○현금대출업무 비중이 2001년말 이용액 기준으로 63% 수준(평잔 기준으로는 매각채권 제외시 57%, 매각채권포함시68%)

□특히, 카드회사들은‘ 현금서비스 를경쟁적으로확대

○ 2002년4월말현재현금서비스한도소진율이22% 수준에불과함에도현금서비스한도를계속확대

○ ’신용도 ’보다는‘ 이용실적 을기준으로 현금서비스 한도를 책정함에 따라, 신용도가 낮은 사람이 과도하게 현금서비스를받는결과 초래

※ 2002년 4월말 현재평균 현금서비스한도 : 2.3백만원 (도시근로자가구당월평균소득 2.7백만원의 85%)

※ 1999년 5 월 월 70만원한도규제가폐지된지3년만에 3배이상증가

⇒현금대출 위주의 영업은 카드업 본래의 기능에 배치, 신용불량자 양산, 카드업 부실 초래 우려 등의 문제점을내포

나. 개선방안

□ 신용카드회사의 현금대출에 따른 채권액이 현금대출과 결제업무에 따른채권합계액의 50%를초과할수없도록제한

○ 2002년7월1일부터시행하되, 현시점에서 50%를 초과하는 부분은 2003년 12월말까지 단계적으로 축소하도록 함.
(ABS발행등을통해매각한채권까지포함하여서는2004년 12월말까지축소하도록하여규제의실효성제고)

▶필요조치: 여전업법시행령개정

□ 현금서비스한도책정시‘ 이용실적 ’보다‘ 신용도 를 반영토록개선

○현금서비스는사실상은행의‘ 마이너스대출 과 성격이 유사하므로 현금서비스한도 책정시 ‘ 이용실적 보다는 ‘ 신용도 에따라책정토록개선

▶필요조치: 신용카드회사의약관및내규에반영

4. 신용카드 이용자 보호 강화

카드회사의이용자에대한책임을대폭강화함으로써카드회사 스스로 카드남발이나 무분별한 이용한도 부여를 자제토록유도

가. 현황및문제점

□신용카드회사들이 신규회원 확보에 치중하고 기존회원 보호에는소홀히함에따라, 신용카드관련 민원이급증

○ 2001년중 카드관련 민원발생건수(금감원 접수기준) : 2,422건(전년대비116.3% 증가)

나. 개선방안

□ 카드회사의부당한카드이용대금청구행위제한

○회원이 카드 이용대금에 대해 서면으로 이의를 제기하는경우금감원의 조사가 완료될때까지이용대금 청구를제한

- 금감원의조사결과, 카드회사가부당하게카드를발급했거나과도하게이용한도를부여한사실이밝혀지는경우 카드사에과실에상응한책임부과

(예시)

- 법정대리인의 동의 없이 미성년자에게 발급한 카드의 이용대금: 카드회사가전액책임
- 소득 확인 등을 제대로 하지 않고 발급한 카드의 이용대금: 카드회사가 일부 책임(연체율 적용배제 ~ 이용대금일부감면)
- 회원의 결제능력을 현저히 초과하여 이용한도가 부여된카드의이용대금: 카드회사가일부책임

▶필요조치 : 카드사의 약관에 반영 및 금감원의 분쟁조정적극운용

□ 불법 · 부당한채권추심행위의금지

○무분별한카드발급억제및 이용자보호를위하여카드회사의불법 · 부당한채권추심행위를엄격히금지

- 폭언 · 협박 · 위계등불법적수단을통한 채권추심행위
- 회원의 부모 등 친인척에게 채무를 알리면서 대납을 요구하거나대납을유도하는행위
- 심야에방문 · 전화등을통해채권을추심하는행위
- 기타 비정상적인 방법으로 채권을 추심함으로써 회원이나 그 관계인의 사생활 또는 업무의 평온을 심히 침해하는행위

▶필요조치: 여전업감독규정개정

□ 신용정보제공시사전동의의무화

○카드회사가 회원의 신용정보를 제3자에게 제공하고자 하는경우회원의사전동의를받도록함.

○아울러, 신용정보 제공에 동의하지 않는다는 이유로 카드발급을거부하지못하도록신용정보관리기준을강화

▶필요조치: 여전업법시행령및감독규정개정

□ 타인에의한신용카드부정사용방지

○ ATM기를 통해 현금서비스를 인출할 수 있는 한도를 금융기관스스로축소토록유도

(예시)
- (현행) 1일500만원 ~ 당해회원의현금서비스한도범위내→1일 200만원

○일정금액(예 : 50만원) 이상의 물품을 구매할 경우에 가맹점이 신분증을 확인하도록 의무화하고, 사진이 부착된카드를적극발급하도록유도

▶필요조치: 여전업법시행령및여전업감독규정개정등

5. 기타 신용카드 관련 제도 개선

□ 직불카드활성화방안강구

○직불카드의편의성증대
- 직불카드의이용한도(1회 50만원, 1일100만원)를폐지
- 직불카드가맹점확대유도

○가맹점이 직불카드 결제를 선호하도록 직불카드 가맹점수수료인하를유도

○직불카드에대한소득공제확대
- 현재 직불카드는 신용카드와 동일하게 사용액의 20%를 소득공제하고 있으나, 신용카드보다 세제혜택을 확대하는방안검토

▶필요조치: 여전업법시행령및조세특례제한법개정등

□ 신용카드부정사용에따른회원의책임한도제도입

○도난 · 분실 · 위조 · 변조 카드의 사용으로 인해 손실이 발생한 경우, 회원은 ① 고의 또는 직계가족이 사용한 경우 ② 분실 등의 사실을 알고도 신고하지 않은 경우 등을 제외하고는 과실이 있더라도 ' 일정금액 한도 {미국의 경우 50달러) 내에서만 책임을 지도록 하는 방안 검토

▶필요조치: 여전업법개정

□ 신용카드회사의대손충당금적립기준강화

○카드사의 대손충당금 적립기준을 은행수준으로 상향조정하여연체금에대한관리강화

▶필요조치: 여전업감독규정개정

IV. 추진계획

□법률개정이 필요한사항 등을제외한 개선방안은 상반기중 필요조치를 완료하고, 2002년 7월부터 시행할 수 있도록추진

개선방안	필요조치	시행시기
ㅇ신용카드수수료의합리적책정유도		
- 회원분류체계개편및신용도비중확대	- 여전업감독규정개정 및TF 구성등	2002.6~7월
- 수수료인하유도	- 원가분석실시등	
- 수수료정보공시강화	- 여전업법시행규칙 개정	- 2002.7월
ㅇ무분별한신용카드발급및사용행태 개선		
- 부당한회원모집행위금지	- 여전업법시행령개정	2002.7월
- 휴면카드갱신·대체발급제한*	- 여전업법시행령개정	2002.7월
- 카드이용한도책정시회원의사와결제 능력을반영	- 여전업법시행령및 카드사약관개정	2002.7월
- 불법적회원모집행위감시강화및위규 행위회사에대한제재	- 불법행위신고센터 설치등	즉시
- 올바른신용카드사용계도강화	- 홍보활동전개등	즉시
ㅇ현금대출위주의영업행태개선		
- 현금대출업무비중제한*	- 여전업법시행령개정	2002.7월
- 현금서비스책정방식개선	- 카드사약관및내규 개정	2002.7월
ㅇ신용카드이용자보호강화		
- 부당한카드이용대금청구제한*	- 카드회사약관개정등	2002.7월
- 불법·부당한채권추심행위금지*	- 여전업감독규정개정	2002.7월
- 신용정보제공시사전동의의무화	- 여전업법시행령및 감독규정개정	2002.7월
- 카드부정사용방지	- 현금서비스인출한도 축소등	-
ㅇ기타신용카드관련제도개선		
- 직불카드활성화방안강구*	- 관계법률개정등	-
- 신용카드부정사용에대한회원의 책임한도제도입	- 여전업법개정	-
- 신용카드회사대손충당금 적립기준강화*	- 여전업감독규정개정	2002.7월

주: *표시된사항은' 신용카드회사감독강화방안'(2002.2 발표)에따라현재추진중인사항임.

<참고>신용카드업 현황

1. 신용카드업일반현황

	1997	1998	1999	2000	2001	2002. 1/4
카드발급수(만매)	4,469	4,230	3,899	5,788	8,933	9,678
경제활동인구 1인당카드수	2.1	2.0	1.8	2.7	4.0	4.3
가맹점수(만점)	416	489	619	861	1,263	1,341
이용액(십억원)**	72,115	63,557	95,084	237,252	480,679	156,823
당기순이익(억원)	245	361	△3,475	9,379	25,942	6,616

주: * 전업사및겸영은행을합한수치임(단, 당기순이익은전업사기준)
** 98년이전은카드론제외수치

2. 신용카드회사별현황

(2002. 1/4분기실적, 단위: 억원, %, 천매)

	비씨	국민	엘지	삼성	외환	현대	동양	우리	계
총자산	7,274	126,737	162,899	169,182	55,344	8,465	8,589	39,512	578,002
자기자본	1,530	13,268	15,845	15,771	6,896	2,542	370	9,923	66,145
당기순이익	257	1,444	2,085	1,807	586	6	15	416	6,616
카드채권	4,606	113,650	105,511	136,846	48,093	5,329	2,159	22,611	438,805
연체채권	324	7,210	6,046	6,326	4,232	521	226	2,299	27,184
연체비율	7.0	6.3	5.7	4.6	8.8	9.8	10.5	10.2	6.2
카드발급수	20,934	14,968	18,830	24,388	11,112	850	288	5,409	96,779
개 인	20,245	14,651	18,694	24,239	10,810	837	257	5,237	94,970
법 인	689	317	136	149	302	13	31	172	1,809

주: 총카드이용실적, 카드발급수는은행계카드포함.

중소 · 벤처기업에 대한 중기재정지원방향

※이자료는기획예산처산업재정과에서 2002년5월 16일에발표한
「중소 · 벤처기업에대한중기재정지원방향정책토론회개최」의전문입니다.

Ⅰ. 주요내용

□기획예산처는 중기재정 여건을 점검하고 재정운영의 효율성을 제고하기 위하여 농어촌, 사회간접자본, 복지, 중소 · 벤처 등 주요분야의중장기 투자방향에 대한 정책토론회를개최하고있음.

○ 5.15(수)에는 「중소 · 벤처분야」에 대한 토론회를 개최하였음.

□이번 중소 · 벤처분야 정책토론에서 산업연구원 조영삼 연구위원이 「중소 · 벤처기업에 대한 중기재정지원방향」이라는제목으로주제발표를하였으며,

○기획예산처 및 관계부처 공무원, 연구기관 전문가 등이 토론에참가하였음.

Ⅱ. 중소기업에대한중기재정지원방향주제발표요약

※주제발표내용은 정부 또는 기획예산처의 공식적인 견해가아닌발표자의개인의견임.

1. 중소 · 벤처기업의 현황

<중소기업>

○ 1990년 이후 사업체 수, 종업원 수 등 경제적 비중은 꾸준히증가

- 사업체수비중 :(1991) 98.5% →(1995) 99.0% → (1997) 99.1% →(1999) 99.2%
- 종업원수비중: (1991) 63.5% →(1995) 68.9% → (1997) 69.3% →(1999) 73.0%
- 생산 액비중: (1991) 44.6% →(1995) 46.5% → (1997) 46.3% →(1999) 47.5%
- 부가가치비중: (1991) 45.8% →(1995) 46.3% → (1997) 46.5% →(1999) 48.3%

○다만, 대기업 수요독점적 시장에서의거래조건 불리 등에 따른 대기업 대비 상대적 저생산성 · 저수익 문제는 지속되고있는것으로보임.

- 종업원 1인당 부가가치(대기업 대비) : 1990년 49.3 → 1999년 38.7%
- 중소제조업 영업이익률 : 1990년 이후 대기업 수준을

계속하회

○외환위기이후중소기업의구조조정성과는상당히양호
- 중소기업 부채비율(대기업) : 1997년 418.4(390.0) → 2000년 179.7(224.6)%

<벤처기업>

○벤처기업은 첨단제조(반도체 · 전자부품 등) 및 정보통신분야 위주로 급속한 성장과 함께 양호한 경영성과를 보임.
- 벤처기업 첨단제조업 비중 : 2000년 27.9% → 2001년 40.6%
- 중소기업 대비(2000년 기준) 성과 : 매출액 증가율 3.5배, 경상이익률 1.5배, 수출증가율 1.4배

○다만, 해외투자 · 수출등 사업의 국제화는미흡한 것으로나타남
- 2001년 실태조사 결과 해외투자 · 현지지사 · 수출실적 전무벤처기업비중: 41.3%

2. 현정부 중소기업 정책의 평가

□성과

①중소기업지원행정의위상제고
- 중기청 신설 및 중기특위 신설을 통한 중소기업정책의 심의 · 조정

②벤처기업을우리경제의새로운성장축으로육성
- 벤처의양적저변확대면에서상당한성과를거두었음.

③과거 정책적 소외계층이었던 소상공인과 여성기업에 대한지원인프라확충및경영지원강화

④자금지원방식의 다양화를 통해 중소기업들의 자금조달 경로다변화지원

<주요성과지표>

○활발한창업과신규고용창출을통해경제활력증진
- 1997~2000년 중소기업 고용창출 : 1,417천명, 전체 순증분의 329.4%

○높은수출기여를 통해수출부진의완충역수행
- 중소기업 수출증가율(2000년 29.5%)은 대기업(2000년 15.1%)을크게상회

○중소제조업의성장(생산 · 매출 · 부가가치)도대기업을 상회
- 중소기업 : 생산액 2.93%, 출하액 2.92%, 부가가치 2.82%
- 대 기 업 : 생산액 2.46%, 출하액 2.45%, 부가가치 1.22%

□문제점

①새로운 시책 개발에 치중하여 기존 시책과의 상충 및 부조화

②양적목표가지나치게강조

③중소기업의 새로운역할 및정책방향에 대한사회적 합의형성및검증노력미흡

3. 향후 중소 · 벤처기업정책 방향

□중소 · 벤처기업의 새로운역할

①그동안의 대기업 의존적 경제성장의 취약성을 보완 · 대체할성장동력

②경제 민주화의 핵심요체임과 동시에 시장경제에서 경쟁을유지시키는근간

③지식기반경제 도래, 소비자 수요 고급화 · 다양화, 다품종 소량생산방식으로의 전환 등에 따른 역할 증대 기대

□향후정책과제

①공정경쟁환경의조성노력강화
- 대기업의독과점적지위남용감시강화

②중소기업의자생력배양
- 보호보다자율과경쟁으로정책기조전환

③지방중소기업의육성기능확충
- 세계경제의지방화추세에대응

④정책개발 · 집행지원인프라의보강 · 확충
- 지원체계(전문가 풀, 협동조합, 각종 기능별 지원기관, 지자체 등)의 재점검을 통해 지원기관간의 수요 밀착적 역할분담모색

⑤지원시책 내실화(시책의 유효성, 연계성 평가 체계화)를통한지원효과제고

⑥하드웨어적지원에서소프트웨어적지원으로전환
- 직접적인 자금지원 → 기술개발 · 판로 · 유통 · 거래위험 등지원

⑦지원행정조직의위상제고

4. 중소 · 벤처분야 재정지원 전망

□재정지원의기본방향

①지원단위간지원기능의역할및 위험분담체제확립
- 전국단위의정책목표와지역단위의정책목표간조화
- 창업초기 지원 · 신용대출 등에 따른 위험부담을 재정이 일부분담

②기술개발관련 출연사업 관리의 합리화(산업화 여부와 의연계평가)

③평가및사후관리의제도화
- 중소기업 정책자금 평가위원회(유관부처, 전문가) 설치 · 검토등

④시책일몰제의 도입(지원사업 수요 및 타당성 조사, 한시운영제등)

□지원의우선순위및지원원칙

○지원기능별

<우선순위가높은분야>
- 기술개발지원: 지원규모및개발기술사업화지원확대
- 인력확보 · 개발지원
- 창업지원: 창업컨설팅및창업후사후관리지원강화
- 수출 · 판로지원(유통 · 물류 포함) : 수출금융 · 마케팅 활동지원 등에중점
- 신용보증지원 : 유망 중소기업의 담보력 보완이라는 본연의기능에맞게제도개선
- 구조고도화 지원 : 시설개체지원보다는 정보화 · 기술집약화 · 환경경영등에지원

<우선순위가낮은분야>
- 입지지원(지자체주도가바람직)
- 벤처 · 출자지원(시장의신인도제고를통한자체조달이중요)
- 운전자금지원위주의경영안정지원

○자금유형별우선순위
- 기술개발자금> 시설자금(장기자금시설) > 운전자금

※단기운전자금은 기업 스스로의 책임하에 조달 · 운용바람직

ASEAN+3(한·중·일) 재무장관회의 결과

※이자료는재정경제부국제금융국금융협력과에서 2002년5월 14일에발표한
「ASEAN+3(한·중·일) 재무장관회의결과」의전문입니다.

Ⅰ. 주요내용

□전윤철 부총리 겸 재정경제부 장관을 비롯하여 한·중·일과 ASEAN 10개국 재무장관들이 참석한 가운데 제5차 ASEAN+3 재무장관회의가 5월 10일(금)에상해컨벤션센터에서개최됨.

□이번회의에서는각국의 경제및 금융동향에대한 의견교환과 역내 자금지원제도인 치앙마이 이니셔티브, 단기자본 모니터링 및외환위기 조기경보체제의 구축, 경제동향 점검 및 정책협의체제 강화 등 역내 금융협력 강화방안을논의

○특히 그간 한·중·일 및 ASEAN 국가들은 2000년 5월 합의된 치앙마이 이니셔티브하의 양자간 통화스왑 협정추진현황을발표

- 아국은 작년 7월 4일 일본(20억달러, 기존 50억달러 별도)과 계약을 체결하였고, 중국(20억달러) 및 태국(10억달러)과는실무협의를마무리하고양국정부간국내절차를거쳐최종서명할계획이며,
- 말레이시아 및 필리핀과는 각각 10억달러 규모의 통화스왑계약을체결하기로합의하였음을발표

○아울러 추진중인 단기자본 모니터링 및 외환위기 조기경보 체제를 적극 추진해 나가는 한편, 경제동향 점검 및정책협의도강화해나가기로하였음.

□전윤철부총리겸 재정경제부 장관은우리 경제최근 동향및정책대응방향을설명

○김대통령이 탈당하고 경제에 전념하는 등 향후 정치일정과관계없이구조개혁을지속추진할것임을강조

○또한 동아시아 국가의 안정적인 경제발전과 지속가능한 성장을위해서는 ASEAN+3 국가간긴밀한협력이 중요함을강조

□ASEAN+3 재무장관들은 세계경제 회복이 확실해질 때까지 적절한 거시경제정책 추진이 필요하고, 안정적인 성장기반을 위해서는 구조개혁의 지속적 추진이 중요함에공감

<참고 1> ASEAN+3 재무장관회의 공동발표문

【서문】

1. ASEAN+3(한,중,일) 재무장관들은 최근의 경제·금융동향과 경제성장 모멘텀을 지속하기 위해 회원국들이 채택한 정책들에 대한 의견교환을 위해 상해에서 회의를 개최
또한 치앙마이이니셔티브, 자본이동모니터링, 조기경보체제, 역내 정책협의 강화노력 등 역내 금융협력 추진현황을 점검하고 논의함.

2. 미얀마 재무장관인 Khin Maung Thein이 회의를 주재

【최근 역내 경제 및 금융동향】

3. 회원국들의 최근 경제현황에 대해 의견을 교환하고, 9.11테러로 인해 더욱 침체된 세계수요로 인해 2001년도 역내 경제성장이 둔화되었음을 주시
대부분의 회원국들은 대외수요 침체의 영향을 완화하고 성장을 지속화하기 위해 순응적인 통화정책과 확장적인 재정조치를 취하였음. 경제둔화에도 불구하고 회원국들의 구조개혁 및 금융·기업분야 구조조정의 실질적인 진전이 계속되고 있음.

4. 금년초 미국과 유럽의 경제회복 신호에 주목함. 다소 불안요인이 있지만 세계경제는 금년에 점차 회복될 것이며, 하반기에는 더욱 힘을 얻을 것으로 확신함. 이와 관련, 세계경제 회복이 확실해 질때까지는 지속가능한 경제성장을 위한 적절한 정책수단의 중요성을 강조함.
구조개혁 촉진, 특히 현재 진행중인 은행 및 기업구조조정 속도를 높일 수 있는 필요한 법적 장치 마련을 위해 더욱 노력해 나가야 함.

【동아시아 금융협력 강화】

5. 역내 자금지원제도 관련, 치앙마이 이니셔티브 이행에 상당한 진전이 있음을 환영함.
현재까지 한국-일본, 일본-말레이시아, 일본-태국, 일본-필리핀, 중국-일본, 중국-태국간 총 6건, 170억달러 규모의 양자간 스왑협정에 대해 계약이 체결됨.
한국-중국, 한국-태국간 2건의 스왑협정에 대한 협상은 마무리 단계에 있고, 한국-말레이시아, 한국-필리핀간 2건의 스왑협정에 대해서는 실질적인 합의가 이뤄졌음. 일본-인도네시아, 일본-싱가포르, 중국-말레이시아, 중국-필리핀간 4건의 협상이 시작됨.
또한 CMI 정신하에서 한-일, 일-말레이시아간 총 75억달러의 통화스왑협정이 갱신되었음.

6. 작년 5월 이후, 회원국 재무부 및 중앙은행 간부들로 구성된 ASEAN+3 Study Group은 역내 경제점검 및 정책협의의 효과성을 제고하기 위한 체계와 형태를 논의하기 위해 2차례 회의를 가졌음.
그 결과 경제점검 및 정책협의를 위한 비공식적인 재무차관 및 중앙은행 부총재급 회의가 연1회 개최될 것임. 첫 번째 회의가 지난 4월 미얀마에서 성공적으로 개최되었음. 역내 정책협의체제가 강화를 위해 노력할 것을 약속함.

7. 자본이동 모니터링과 관련, 7개국가(브루네이, 인도네시아, 일본, 한국, 필리핀, 태국, 베트남)가단기자본이동자료를교환하기로합의한것에많은관심을표명함. ASEAN 국가들의 자본이동 모니터링 시스템 강화에 ‘Japan-ASEAN Financial Technical Assistance Fund 가기여하고있음을환영.
단기자본이동에대한 모니터링및 건전한 감독을더욱 강화하기위해서금년 10월중국북경에서고위급세미나를개최할계획.

8. ADB의역내조기경보체제개발에대한기술지원및동아시아 경제 · 금융 동향에 따른 정기적인 수정 보완에 대한 감사와 함께 관심을 표명함. 재무장관들은 기본모델 개발작업이 조속히 완료된 후 회원국가들에게 배포되기를기대함.

9. ASEAN+3 재무부 및 중앙은행 직원들을 대상으로 ‘중국의 경제개혁과 개발 이라는 훈련과정을 마련하기 위한중국의지속적인노력에대해감사함.

<참고 2> ASEAN+3 재무장관회의 개요

1. 개최배경

□ 1998년 12월 개최된 ASEAN+3 정상회의(하노이)의 합의에 따라 1999년 4월 ADB총회(마닐라) 기간중 첫 회의개최

※참여국 : ASEAN 10개국(브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남), 한국, 중국, 일본

□ 1999년 11월 ASEAN+3 정상회의(마닐라)시 재무장관회의 및 차관회의를 정례화하여 역내 통화 · 금융분야의협력을추진하기로합의

2. 그간개최현황

□1차회의(1999.4.30, 마닐라) : ADB 연차총회기간중

○역내 경제동향과 국제금융체제 개편에 관한 의견교환, 단기자본유출입에대한 규제, IMF의 기능개편과 개도국참여확대방안논의

□2차 회의 (2000.5.6, 태국 치앙마이) : ADB 연차총회기간

○역내 경제동향과 국제금융체제 개편에 관한 의견교환, 단기자본 이동 모니터링 시스템 구축, 역내 중앙은행간 통화스왑 네트워크 구축(CMI) 추진 등 역내 자구 및 지원메커니즘구축에합의

□3차 회의 (2000.9.25, 체코 프라하) : IMF/WB 연차총회기간

○역내 경제동향 점검, CMI 추진 및 단기자본 공동 모니터링구축추진논의

□4차 회의(2001.5.8, 호놀룰루) : 2001년ADB 총회기간중

○역내 경제동향 점검, 치앙마이 이니셔티브 이행상황, 역내 단기자본 이동 모니터링 및 외환위기 조기경보체제구축추진현황논의

<참고 3> 치앙마이 이니셔티브(CMI) 개요

1. 기존 ASEAN의다자간스왑협정확대

□기존 ASEAN의 다자간 Swap Arrangement (5개국가: 말련, 태국, 필리핀, 싱가포르, 인도네시아)의범위를 모든 ASEAN국가(10개국)로 확대하고 규모도 2억달러에서 10억달러로확대(2000.11)

2. 양자간스왑협정(BSA: Bilateral Swap Arrangement)

□ BSA의주요내용

○국제수지지원 또는 단기유동성지원이 필요한 국가에 대해스왑형태로단기자금지원을제공

※통화스왑계약(Currency Swap) : 자국통화를 대가로 외국통화를 차입하고 일정기간 후 환매하는 중앙은행간단기신용공여계약

○IMF 등기존의국제자금지원제도를보완

○ BSA하의 지원요청국에 대한 자금지원은 지원국가의 협의를 통해 이루어지며 지원국 중 조정국(Coordinator)이지명되어협의과정을조정

○개별 스왑계약의 최대인출액은 양자협상에 의해 결정되며자금지원은

ⅰ) IMF 자금지원과같이제공되거나

ⅱ) IMF 자금지원이조만간(in the very near future) 이루어질것으로 판단되는상당수준의확실성이있는경우제공

- 다만 최대 약정금액의 10%까지는 IMF 비연계로 지원이가능

○인출자금의만기는3개월이며, 최대7회까지연장가능

※CMI 통화스왑계약체결추진현황(2002년5월현재)

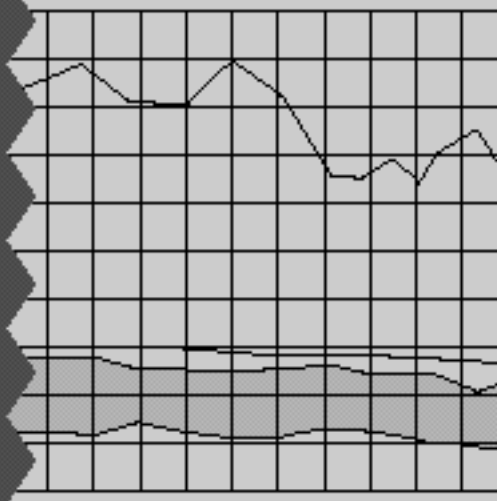
	한 국	일 본	중 국
한 국		계약체결완료(01.7.4) ·20억달러(기존 50억달러별도) ·원/달러one-way	계약서검토완료 ·20억달러 ·원/위안two-way (달러화전환가능)
일 본	계약체결완료(01.7.4) ·20억달러(기존 50억달러별도) ·원/달러one-way		계약체결완료(02.3.28) ·30억달러 ·엔/위안two-way (선진국형)
중 국	실무협의완료 ·20억달러 ·원/위안two-way (달러화전환가능)	계약체결완료(02.3.28) ·30억달러 ·엔/위안two-way (선진국형)	
태 국	실무협의완료 ·10억달러 ·로칼/달러two-way	계약체결완료(01.7.28) ·30억달러 ·바트/달러one-way	계약체결완료(12.6) ·20억달러 ·바트/달러one-way
필리핀	주요내용합의 ·10억달러 ·로칼/달러two-way	계약체결완료(01.8.30) ·30억달러 ·페소/달러one-way	실무협의중
말레이시아	주요내용합의 ·10억달러 ·로칼/달러two-way	계약체결완료(01.10.5) ·10억달러(기존 25억달러별도) ·링깃/달러one-way	실무협의중
싱가포르		실무협의중	
인도네시아		실무협의중	

재정통계

• 국제조세비교: 소득과세(Ⅰ) 편

• 국제조세비교: 소득과세(Ⅱ) 편

1. OECD 국가의 총조세 대비 법인소득세 비중
2. OECD 국가의 GDP 대비 법인소득세 비중
3. OECD 국가의 중앙정부 법인소득세율 비교(2000년 기준)
4. OECD 국가의 지방정부 법인소득세율 비교(2000년 기준)
5. OECD 국가의 법인소득세 한계세율 비교(2000년 기준)
6. OECD 국가의 건물 및 자재에 대한 세법상 감가상각제도 비교 (2000년 기준)
7. OECD 국가의 설비/기계에 대한 세법상 감가상각제도 비교 (2000년 기준)



• 국제조세비교: 재산과세 편

1. OECD 국가의 총조세 대비 법인소득세 비중

(단위: %)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1996	1997	1998	1999
캐나다	14.9	11.3	13.6	11.6	8.2	7.0	8.8	10.3	9.8	9.8
멕시코	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
미국	16.4	13.2	11.4	10.8	7.5	7.7	9.6	9.4	9.0	8.3
호주	16.3	17.0	12.4	12.2	9.4	14.1	15.0	14.6	15.1	15.9
일본	22.2	26.3	20.6	21.8	21.0	21.6	16.4	15.0	13.7	12.9
한국	–	–	8.9	11.0	11.4	13.9	11.7	9.9	11.4	8.9
뉴질랜드	20.7	17.8	11.8	7.8	8.3	6.4	9.8	10.6	10.9	11.1
오스트리아	5.4	4.4	4.3	3.5	3.5	3.6	4.7	4.7	4.8	4.1
벨기에	6.2	6.9	7.4	5.1	5.6	5.5	6.8	7.4	8.4	7.9
체코	–	–	–	–	–	–	10.3	8.6	9.7	9.5
덴마크	4.5	2.6	3.1	3.2	4.8	3.2	4.6	5.2	5.6	5.9
핀란드	7.9	5.2	3.9	3.9	3.5	4.6	5.6	8.1	9.0	9.1
프랑스	5.3	6.3	5.2	5.1	4.5	5.3	5.2	5.8	5.8	6.4
독일	7.8	5.7	4.4	5.5	6.1	4.8	3.8	4.1	4.4	4.8
그리스	1.8	1.6	3.4	3.8	2.7	5.5	6.3	6.4	8.5	8.7
헝가리	–	–	–	–	–	–	4.5	4.9	5.5	5.9
아이슬란드	1.8	2.0	2.6	2.5	3.1	2.8	2.7	2.8	3.4	4.2
아일랜드	9.1	8.8	4.8	4.5	3.2	5.0	9.5	10.0	10.7	12.1
이탈리아	6.9	6.5	6.3	7.8	9.2	10.0	9.2	9.5	7.0	7.7
룩셈부르크	11.0	20.8	15.6	16.4	17.7	15.8	18.0	18.8	19.9	17.6
네덜란드	8.1	6.7	7.7	6.6	7.0	7.5	9.6	10.5	10.6	10.1
노르웨이	3.8	3.3	2.8	13.3	17.2	9.0	10.5	12.2	9.7	7.6
폴란드	–	–	–	–	–	–	7.4	7.7	7.5	7.4
포르투갈	–	–	–	–	–	8.0	9.5	10.9	11.6	11.7
슬로바키아	–	–	–	–	–	–	–	–	9.4	8.0
스페인	9.2	8.2	6.9	5.1	5.2	8.8	5.8	7.8	7.3	8.0
스웨덴	6.1	4.4	4.3	2.5	3.5	3.1	5.6	6.1	5.7	6.0
스위스	7.1	7.6	7.8	5.8	6.0	6.7	5.6	5.9	6.0	7.2
터키	4.8	6.4	5.1	4.1	9.5	6.7	5.7	5.7	5.9	7.6
영국	4.4	8.7	6.2	8.4	12.6	11.6	10.7	12.2	10.9	10.4
OECD Total	8.8	8.8	7.5	7.6	8.0	7.9	8.3	8.7	8.9	8.8
OECD America	15.6	12.2	12.5	11.2	7.9	7.4	9.2	9.9	9.4	9.1
OECD Pacific	19.7	20.4	13.4	13.2	12.5	14.0	13.2	12.5	12.7	12.2
OECD Europe	6.2	6.5	5.7	6.0	6.9	6.7	7.4	7.9	8.1	8.2
EU 15	6.7	6.9	6.0	5.8	6.4	6.8	7.7	8.5	8.7	8.7

자료: *OECD, Revenue Statistics 1965~2000*, 2001.

2. OECD 국가의 GDP 대비 법인소득세 비중

(단위: %)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1996	1997	1998	1999
캐나다	3.9	3.5	4.5	3.8	2.8	2.6	3.3	3.9	3.7	3.7
멕시코	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
미국	4.0	3.7	3.1	2.9	2.0	2.1	2.7	2.7	2.6	2.4
호주	3.6	3.9	3.3	3.3	2.7	4.2	4.5	4.4	4.5	4.9
일본	4.1	5.2	4.3	5.6	5.8	6.6	4.6	4.2	3.7	3.4
한국			1.3	2.0	1.9	2.7	2.5	2.2	2.6	2.1
뉴질랜드	5.1	4.9	3.7	2.6	2.8	2.4	3.5	3.9	3.9	4.0
오스트리아	1.8	1.5	1.6	1.4	1.4	1.4	2.1	2.1	2.1	1.8
벨기에	1.9	2.4	3.0	2.2	2.6	2.4	3.1	3.4	3.8	3.6
체코	–	–	–	–	–	–	4.0	3.3	3.7	3.8
덴마크	1.4	1.1	1.3	1.4	2.3	1.5	2.3	2.6	2.8	3.0
핀란드	2.4	1.7	1.5	1.4	1.4	2.0	2.7	3.7	4.1	4.2
프랑스	1.8	2.2	1.9	2.1	1.9	2.3	2.3	2.6	2.6	2.9
독일	2.5	1.9	1.6	1.8	2.0	1.6	1.4	1.5	1.6	1.8
그리스	0.3	0.3	0.7	0.9	0.8	1.6	2.0	2.1	3.0	3.2
헝가리	–	–	–	–	–	–	1.8	1.9	2.2	2.3
아이슬란드	0.5	0.5	0.8	0.7	0.9	0.9	0.9	0.9	1.2	1.5
아일랜드	2.3	2.6	1.5	1.4	1.1	1.7	3.1	3.2	3.4	3.9
이탈리아	1.8	1.7	1.7	2.4	3.2	3.9	3.9	4.2	3.0	3.3
룩셈부르크	3.1	5.4	6.1	6.5	7.9	6.4	7.8	7.8	8.2	7.3
네덜란드	2.6	2.5	3.3	2.9	2.9	3.2	4.0	4.4	4.3	4.2
노르웨이	1.1	1.1	1.1	5.7	7.4	3.8	4.4	5.2	4.2	3.2
폴란드	–	–	–	–	–	–	2.9	3.0	2.8	2.6
포르투갈	–	–	–	–	–	2.3	3.0	3.6	3.9	4.0
슬로바키아	–	–	–	–	–	–	–	–	3.5	2.8
스페인	1.4	1.4	1.3	1.2	1.4	2.9	1.9	2.6	2.5	2.8
스웨덴	2.1	1.8	1.9	1.2	1.7	1.7	2.8	3.1	2.9	3.2
스위스	1.4	1.7	2.2	1.7	1.8	2.1	1.9	2.0	2.1	2.5
터키	0.5	0.8	0.8	0.7	1.5	1.3	1.5	1.6	1.7	2.4
영국	1.3	3.2	2.2	3.0	4.7	4.2	3.7	4.3	4.1	3.8
OECD Total	2.2	2.4	2.3	2.4	2.7	2.7	3.0	3.2	3.3	3.3
OECD America	3.9	3.6	3.8	3.3	2.4	2.3	3.0	3.3	3.2	3.1
OECD Pacific	4.3	4.7	3.2	3.4	3.3	4.0	3.8	3.7	3.7	3.6
OECD Europe	1.7	1.9	1.9	2.1	2.6	2.5	2.9	3.1	3.2	3.2
EU 15	1.9	2.1	2.1	2.1	2.5	2.6	3.1	3.4	3.5	3.5

자료: OECD, *Revenue Statistics 1965~2000*, 2001.

3. OECD 국가의 중앙정부 법인소득세율 비교(2000년 기준)

(단위: %)

	거주기업간에 지불된 배당수익 과세방법	기본 세율	소규모 이익에 대한 세율	특별세율
호주	FI	36		Pooled development funds, Offshore banking units
오스트리아	CL	34		Minimum tax 25000 AS
벨기에	E	40.2[1]	28.84	
캐나다	PC	29.1[1]	13.12[1]	21.12[1]
체코	PD	31		25
덴마크	PC	32		
핀란드	FI	29		
프랑스	FI	33.3	19	19
독일	FI/SR	42.2/30[1]		
그리스	nda	nda	nda	nda
헝가리	ZR	18		3
아이슬란드	PD	30		
아일랜드	ZR	24	12.5	10
이탈리아	FI	37		
일본	ZR	30	22	22
한국	CL	28	16	
룩셈부르크	CL	30	20	
멕시코	FI	35		17.5/26.3
네덜란드	CL	30/35[2]		
뉴질랜드	FI	33		
노르웨이	FI	28		Petroleum tax, additional tax on rent in the production of hydroelectric power
폴란드	FI	30		20
포르투갈	PC	32		
스페인	PD	35	30	Several, depending on business activities
스웨덴	CL	28		Profit periodisation reserve
스위스	CL	8.5		
터키	ZR	30		20
영국	PI	30	20/10	
미국	ZR/CL	35	15	

주: CL : 고전적인 과세방법, SR : 분리세율 적용(분배소득에 대해 보다 낮은 세율을 적용), PD : 배당금 지불액에 대해 일부 소득공제, PI : 법인세에 대해 부분적인 전가 세액공제,
PC : 내국인 주주에 대한 일부 세액공제, ZR : 영세율/분배소득에 대한 면세, FI : 법인세에 대해 전액 전가 세액공제, E : 면세기준에 따라 주주들이 수취한 배당
1) 부가세 포함
2) 전자는 5만 길더 이하의 과세대상 이익에 대해서, 후자는 5만 길더를 초과하는 이익에 대해서 적용되는 세율

자료: OECD, *The OECD Tax Data Base*, 2000.

4. OECD 국가의 지방정부 법인소득세율 비교(2000년 기준)

	도/주정부등				지방정부			
	최저	평균	최고	일반	최저	평균	최고	일반
호주								
오스트리아								
벨기에								
캐나다	8.9	14.3	17.0	15.5				
체코								
덴마크								
핀란드								
프랑스								
독일					-	16.07	20.48	
그리스	nda	nda	nda	nda	nda	nda	nda	nda
헝가리								
아이슬란드								
아일랜드								
이탈리아					2.3	4.25	5.4	4.25
일본	5+5		6+10.6	5+9.6	12.3		14.7	12.3
한국	-	-	-	-	3.75	10	11.25	10
룩셈부르크							12	10
멕시코								
네덜란드								
뉴질랜드								
노르웨이		-	-	-		-	-	-
폴란드								
포르투갈							10	10
스페인								
스웨덴								
스위스	4.2		10.5(Zurich)		5.68		14.2(Zurich)	
터키								
영국								
미국		6.9(주및지방 정부의세율합산)						

자료: OECD, *The OECD Tax Data Base,* 2000.

5. OECD 국가의 법인소득세 한계세율 비교(2000년 기준)

	기본세율	순부가세율	순지방정부세율	합산세율
호주	36			36
오스트리아	34			34
벨기에	39	1.2		40.2
캐나다	28	1.1	14.3	43.4
체코	31			31
덴마크	32			32
핀란드	29			29
프랑스	33.3	8.3		41.7
독일[1]	40	2.2	11.8	54
그리스	nda	nda	nda	nda
헝가리	18			18
아이슬란드	30			30
아일랜드	24			24
이탈리아	37			37
일본[2]	27.4		13.5	40.9
한국	28		2.8	30.8
룩셈부르크	30	1.2	8.4	39.6
멕시코	35			35
네덜란드	35			35
뉴질랜드	33			33
노르웨이	28		-	28
폴란드	30			30
포르투갈	32		3.2	35.2
스페인	35	0.8		35.8
스웨덴	28			28
스위스	7.8[3]		21.6[3](취리히)	29.4
터키	30	14.055		44.055
영국	30			30
미국	35		4.5	39.5

주: 1) 이들세율은유보이익에대해서만적용되므로분배이익에대한것은이전의표들을참조할것.
2) 이들세율은순세금경감분임; 1999년4월1일부터합산세율이40.9%로인하되었음.
3) 순세율. 연방, 군, 자치단체의세금은각각의과세표준에서공제되었음.

자료: OECD, *The OECD Tax Data Base,* 2000.

6. OECD 국가의 건물 및 자재에 대한 세법상 감가상각제도 비교(2000년 기준)

	건 물					자재 (재고자산)[2]
	1차			2차		
	상각방법[1]	상각률(%)	연수(년)	상각률(%)	연수(년)	
호주	SL	2.5 or 4	40 or 25	nda	nda	F/4
오스트리아	SL	2-4				F/LC
벨기에	DB/SL	6		3		F/LC
캐나다	DB	4	UFD			F
체코	SL or DB		20/30			F
덴마크	SL	5	20			F
핀란드	DB	7/4	UFD			F
프랑스	SL	2-5	50-20			F
독일	SL or DB	유동적	50/25			
그리스	nda	nda	nda	nda	nda	nda
헝가리	SL	2-3-6	50-33-17			
아이슬란드	SL	1-3/3-6				F
아일랜드	SL	4				F
이탈리아	SL	유동적	UFD			F/LC
일본	SL					
한국	SL	2-6.7	50-15			
룩셈부르크	SL	2-4	40			F/LC
멕시코	SL	5	20			
네덜란드	SL	2-3	50-33			F/L
뉴질랜드	DB/SL	2.5/2	50			F
노르웨이	DB	4/1	UFD			F
폴란드	SL	2.5	40			F/L
포르투갈	SL	2-5	50-20			F/L
스페인	SL	3/4				F/L
스웨덴	SL	3.3	30			F/L
스위스	SL or DB	2/4	50/25			F/L
터키	DB/SL	10-8-6-4/5-4-3-2	20-25-34-50	2	-	
영국	SL	4	25			F
미국	SL	2.564	39			F/L

주: 1) 상각방법DB : 체감법
SL : 정액법
DB/SL : 체감법에서정액법으로변경허용
SL or DB : 납세자가정액법또는체감법중선택(변경불가)
UFD : 완전상각이될때까지
2) 재고자산 L : 후입선출법
F : 선입선출법
FI : 선입선출법, 구제제도포함
F/L : 선입선출법또는후입선출법허용(일반적으로후입선출법선택)
F/LC : 선입선출법; 조건에부합되면후입선출법도허용
F/4 : 선입선출법은허용된4가지방법중하나임. 단, 후입선출법은불가

자료:OECD, *The OECD Tax Data Base,* 2000.

7. OECD 국가의 설비/기계에 대한 세법상 감가상각제도 비교(2000년 기준)

	1차			2차	
	정액법또는체감법	상각률(%)	연수(년)	상각률(%)	연수(년)
호주	SL or DB	유동적	유동적	nda	nda
오스트리아	SL	20			
벨기에	DB	40		SL	20
캐나다	DB	30	UFD		
체코	SL or DB		4/6/12		
덴마크	DB	30			
핀란드	DB	25	UFD		
프랑스	DB/SL	25-12.5	10-20		
독일	SL or DB	유동적/30	유동적	유동적	유동적
그리스	nda	nda	nda	nda	nda
헝가리	SL	33-20-14.5	3-5-7		
아이슬란드	SL	5/15-10/20			
아일랜드	SL	15			
이탈리아	SL	유동적	UFD		
일본	SL or DB				
한국	SL/DB	4-33.3	25-3		
룩셈부르크	SL or DB	유동적	UFD		
멕시코	SL	유동적	유동적		
네덜란드	SL or DB	10/15-20/30	10-3		
뉴질랜드	DB/SL	유동적	유동적		
노르웨이	DB	유동적			
폴란드	SL or DB	유동적	2.5-20		
포르투갈	SL or DB	12.5-25	UFD		
스페인	SL or DB	15			
스웨덴	DB/SL	30/20	UFD/5		
스위스	SL or DB	15/30	UFD		
터키	DB/SL	40/20	5년	-	-
영국	DB	6/25/40	UFD		
미국	DB/SL	유동적	유동적	SL	유동적

자료: OECD, *The OECD Tax Data Base,* 2000.

본란에서는조세정책에 대한여론을 파악하고 정책제언을 수렴하기 위하여주요 일간지의사설 및 칼럼등에 실린 조세·재정관련 내용을발췌, 소개하고 있으며『재정포럼』독자께서보내주시는 의견도게재하고 있습니다. 선정된내용은 한국조세연구원의견해와는 무관합니다.

- 편집자주-

租稅마일리지제도를...

마일리지 제도는 1981년 미국 항공사 아메리카라인에서 고객유치를 위해 도입한 이후 거의 모든 항공사에 확산되었다.

우리나라에서는 대한항공이 지난 85년 도입해 고객관리전략상 매우 중요한 업무로 인식되고 있다.

대상도 정유사, 신용카드, 백화점 등 거의 모든 비즈니스 분야로 확산되고 있다.

최근에는 지식 마일리지, 장바구니 마일리지, 아이디어 마일리지 같은 기발한 마일리지 제도까지 등장하고 있다.

기업친화적 고객확보에 유효한 수단으로 증명되고 있는 마일리지 제도를 조세에 도입하면 어떨까.

작년 말 한국조세연구원의 납세의식 조사에 의하면 국민의 63%가 납부한 조세에 대해 ' 빼앗기는 기분 '을 느낀다고 답변했다.

빼앗긴다는 것은 반대급부를 피부로 느끼지 못한다는 뜻이다.

우리 국민들이 2001년 한햇동안 납부한 세금 1백20조원(국세 96조원, 지방세 24조원)으로 정부가 국방, 외교, 경제, 복지 등 여러 가지 사업을 하고 있음에도 불구하고 상당수의 납세자들이 납부한 세금에 대해 자부심을 갖지 못하고 있는 현실이다.

조세는 국방, 교육, 근로와 더불어 헌법상 4대 의무 중 하나다. 헌법상 4대 의무 중 국방은 육체적 고통을 수반하고, 조세는 재산적 고통을 수반하는 의무이기 때문에 가능하면 피하려는 경향이 있다.

그러나 조세의무를 회피하려는 경향을 방치해서는 안된다. 개인적 고통이 따르는 조세의무를 강제적으로 요구하면서도 한편으로는 이에 대해 자긍심을 갖도록 하는 사회적 장치가 마련돼야 국방의 의무에 대한 보상과 형평이 맞을 것이다.

납세의무와는 달리 국방의무에 대한 자긍심을 고취하기 위해서는 여러 가지 사회적 관행과 제도가 마련되어 있다.

신성한 국방의무를 수행한 참전용사와 전몰유가족 및 애국지사들의 희생을 기억하고 보상하는 여러 가지 사회적 장치가 있다.

국가보훈처라는 정부기구를 통해 금전적 보상은 물론 교육·취업·의료분야에서도 비금전적 혜택을 본인 또는 가족에게 지속적으로 지원해주고 있다.

그러나 납세자의 재산적 희생에 대해서는 이와 상응하는 별도의 보상이나 지원은 없는 셈이다.

미국이나 캐나다에서는 납세실적에 따라 우대해 준다.

미국의 경우 특수한 경우를 제외하고는, 세금으로 운영되는 공교육을 받으려면 최소한의 세금이라도 납부한 실적이 있어야 한다.

93년 LA 흑인폭동으로 피해를 본 한인상가에 대한 정부지원금 배분 때 납세실적이 있는 피해상가를 우선적으로 지원했다고 한다.

캐나다에서는 평생 납세실적이 우수한 은퇴자에게는 더 많은 노후연금과 의료 혜택을 주고 있다.

또 캐나다 공항통관 때 세금을 많이 내고 있는 기업인은 VIP구역으로 통관시키고, 주지사는 보통구역으로 통관시키면서 '고액납세자를 잘 대접해야 계속 캐나다 정부재정에 도움을 준다'고 이야기하던 공항관계자의 설명이 아직도 잊혀지지 않는다.

싱가포르에서는 건강보험료를 많이 내고도 이용실적이 낮은 경우 노후연금에 가산점을 준다고 한다.

납세의무에 대해서도 훈장 공여나 유공자 표창이 없는 것은 아니다.

그러나 납세의무 위반자에 대한 채찍에 비해 납세의무 수행자에 대한 보상과 지원은 국방의무와 비교하면 매우 미흡한 실정이다.

따라서 납세자의 평생납세 실적을 누적적으로 평가해 이에 대한 보상을 담보해주는 조세 마일리지 제도를 생각해 본다.

평생 많은 세금을 국가에 납부하고 은퇴한 사람에 대해 금전적 보상과 아울러 비금전적 보상을 마련해준다면 납세풍토는 달라질 수 있을 것이다.

특히 많은 세금을 내고도 은퇴 이후 여생을 쓸쓸하게 보내는 사람이 있다면 국가가 보호해 주어야 한다.

조세 마일리지가 높으면 국가의 공공시설을 무료 내지는 할인요금으로 이용하는 특전이라도 부여할 수 있을 것이다.

앞으로 모병제로 가게 되면 국방의무의 조세 의존도는 더 높아지는 만큼 조세의무에 대한 국민적 참여의식 제고가 더욱 중요해진다.

조세 마일리지 제도를 도입해 '빼앗기는 납세'가 아니라, '적극적으로 참여하고 싶은 납세'풍토를 조성해야 할 것이다.

宋大熙 <한국조세연구원 원장>

<『한국경제』2002년5월 29일자시론>

정부부채증가속도경계할일

지난해 우리나라 정부의 부채가 113조원으로 국내총생산(GDP)의 20%를 넘었다는 사실은 국민들에게 재정건전성에 대한 우려를 심어주는 것으로서 주목해야 할 사항이다.

부채규모 자체는 아직 일본, 미국 등과 비교할 때 심각한 수준은 아니라고 할 수 있다. 그러나 문제는 부채 증가 속도가 매우 빠르다는 데 있다. GDP 대비 중앙정부 부채비율이 97년 11.1%에서 98년 16.1%, 99년 18.6%, 2000년 19.5%, 지난해 20.8%로 급상승하고 있다.

우리나라의 재정은 77년 부가가치세 도입 이후 흑자 또는 균형을 유지해 왔다. 그러나 외환위기 후 기업과 금융의 구조조정을 위한 공적자금 투입과 실업기금 지출이 늘면서 정부의 재정부담이 크게 늘었다.

건강보험의 재정통합과 의약분업 추진이 재정악화에 기름을 붓는 격이 됐다. 더욱 염려되는 것은 공적자금의 원리금 상환 시기가 본격 도래하는 내년 이후 재정 상태는 더욱 악화될 것이라는 사실이다.

중앙정부 재정에다 4대 연금을 포함한 통합재정수지는 아직 흑자를 기록하고 있다. 그러나 군인연금과 공무원연금이 이미 고갈된 데 이어 사학연금과 국민연금도 현재의 저부담-고급여 구조가 바뀌지 않는 한 결국 고갈돼 재정이 크게 악화될 수밖에 없을 것이라는 데 문제의 심각성을 느껴야 한다. 통합재정수지에다 기타기금, 지방정부, 공기업 등을 포함하면 채무가 더욱 늘어난다는 점에도 주목해야 한다.

정부 채무가 과다하면 경제 성장이 제약을 받고 국가경제가 위기에 처하게 될 때 재정을 동원할 수 있는 능력이 떨어지게 된다. 앞으로 우리 경제가 높은 성장세를 지속한다면 세수가 늘고 재정지출이 줄기 때문에 재정악화가 억제될 수 있

다. 그러나 반대로 저성장 기조에 진입한다면 재정부담은 더욱 늘어날 것이다.

정책당국은 재정 건전성을 회복하기 위해 힘을 기울여야 한다. 정책실명제 등을 도입함으로써 정부사업의 타당성과 경제성을 높이고 추가경정예산제도를 보다 엄격히 운영해야 한다.

현행 고세율-고감면 제도를 저세율-저감면 제도로 전환함으로써 재정의 자의성을 배제해야 하며, 사회보험 부담이나 국민기초생활보장제도 급여 수준이 적정한지를 재검토해야 한다. 공기업 민영화를 적극 추진해 재정 부담을 줄여야 한다. 재산세 비중을 높이는 등의 방법을 통해 지방재정의 자립도를 높이는 것도 중요하다.

<『매일경제』2002년5월 28일자사설>

주목해야할미국세법개정안

미국 내 해외기업 자회사의 지급이자에 대한 손비인정 한도를 현행 사업연도 수익의 절반에서 크게 줄이는 내용의 법인세법 개정안이 미 의회에 제출돼 주목을 끌고 있다.

이 개정안이 통과되면 미국에 진출한 외국기업들은 해마다 수십억 달러의 추가 세금부담을 지게 될 것으로 예상되기 때문이다.

부시 미 행정부가 외국산 수입철강에 대한 보호관세를 부과하고 농업보조금을 대폭 늘린 데 이어 또 다시 외국기업들에 불리한 조치를 취하는 걸 보면 앞으로도 다양한 형태의 보호주의 압력이 가중되지 않을까 우려된다.

미 재무부의 세법 개정안에는 나름대로 이유가 있다.

우선 세계화 시대를 맞아 외국기업의 과세비중이 커진 사실을 꼽을 수 있다. 외국기업 자회사들이 해마다 미 정부에 납부하는 법인세만 2백억달러에 달한다.

게다가 적지 않은 미국기업들이 본사를 버뮤다 같은 조세피난처나 해외 다른 지역으로 옮기는 바람에 세수가 상당히 줄어들고 있다.

주요 회사업무가 미국에서 이루어지고 있는데도 세금회피를 위해 명목상 해외기업이 되는 셈이다.

그렇지 않아도 미국기업들은 전세계에서 벌어들인 수익을 합산해 세금이 부과되기 때문에 경쟁자인 유럽기업들에 비해 불리하다는 지적이 많은 만큼 이번 기회에 외국기업에 유리한 법인세 조항을 고치겠다는 것이다.

미국만 외국기업 자회사의 지급이자에 대해 손비인정을 제한하는 것은 아니다.

우리도 ' 국제조세조정에 관한 법률 ' 14조에서 외국기업 자회사의 경우 자본금의 3배를 넘는 초과차입금의 지급이자에 대해선 손금산입을 제한하고 있다.

그러나 세계경제를 주도하는 미국이 외국기업에 대해 과세를 강화함에 따라 그 파장이 만만치 않을 것 같다.

당장 유럽연합이 자국 기업들에 대한 세제지원을 강화하고 나서는 등 강력한 대응조치를 취할 것이 분명하다.

미 행정부가 자국 수출업체에 주던 세금혜택도 세계무역기구(WTO)의 불법 판정으로 조만간 중단해야 하는 등 양측의 대립이 날카로운 상황이어서 더욱 그렇다.

또한 달러 약세로 인해 가뜩이나 외자유입이 부진한 마당에 이번 세법 개정이 외국기업 진출을 위축시켜 미국경제에 나쁜 영향을 미칠 가능성도 없지 않다.

이렇게 되면 세계경제의 빠른 회복도 기대하기 어려워진다.

우리기업들은 이같은 사정을 감안해 세제상 불이익을 받지 않도록 대비해야 할 것이다.

우리 정부도 관련 정보를 수집하는 동시에 미 관계당국과의 협상을 통해 국내 기업들을 지원해야 마땅하다.

<『한국경제』 2002년5월 27일자사설>

재정포럼

2002년 6월호 통권 제72호

■발 행 처 / 한국조세연구원
■발 행 인 / 송대희 (한국조세연구원원장)
■편집위원장 / 한상국 (한국조세연구원연구위원)
■편집위원 / 김재진 (한국조세연구원연구위원)
박기백 (한국조세연구원연구위원)
현진권 (한국조세연구원연구위원)
정재호 (한국조세연구원전문연구위원)
■편집간사 / 김용대 (한국조세연구원주임연구원)
박승준 (한국조세연구원연구원)
■편집 · 제작 / 최병규 (한국조세연구원연구홍보과장)
김윤경 (한국조세연구원주임연구원)
■인 쇄 / 고려문화사

■월간재정포럼 / 2002년6월 15일발행/ 제7권제6호(통권제 72호)
1996년5월 31일등록/ 등록번호라7859 /
발행처/ 한국조세연구원/ 서울특별시송파구가락동79 - 6
TEL : 2186 -2130 2 E-mail: pub@kipf.re.kr
Homepage: http://www.kipf.re.kr
■값 3,000원

• 월간『재정포럼』에실린기사의내용은필자개인의의견으로서 한국조세연구원의공식견해를나타내는것은아닙니다.
• 월간『재정포럼』은한국간행물윤리위원회의윤리강령및실천요강을 준수합니다.
• 파본은교환해드립니다.

『재정포럼』 정기구독 신청 안내

■ 정기구독회원이 되시면

원하시는 곳에서 매달 책을 받아보시게 되며, 도중에 책값이 오르더라도 별도 부담이 없습니다.
우송료는 본원이 부담하며 1년 구독시 두달치의 책값이 절약됩니다.

■ 정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편 · 전화 · FAX · E-mail을 이용하셔서 받아보실 분의 주소 · 이름 · 전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.
TEL : (02)2186-2131 FAX : (02)2186-2139
E-mail : pub@kipf.re.kr
주소 : 138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6
한국조세연구원 연구홍보과

■ 정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다. 2 3년간 장기구독도 가능합니다.

■ 구독료 납부방법

● 지로이용 : 본원 소정의 지로용지나 은행 비치 지로용지(지로번호 6923437)를 이용하십시오.
● 온라인 입금 : 한빛은행 양재남지점
· 계좌번호 : 441-05-000011
· 예금주 : 한국조세연구원