

월·간

# 재정포럼

Monthly Public Finance Forum

4

## 현안분석

- 근로소득보전세제(EITC): 주요국의 사례 및 시사점
- 경제학적으로 바라본 도시개발비용부담의 의미
- 교토의정서 체제의 환경세 관련 정책

## 기획

2006년도 미국의 예산안

## 정책연구

국제금융거래에 따른 소득과세의 정책과제와 제도 정비 외

## 최신 조세·재정 해외동향

美, 세무행정 위기 외

## 정책흐름

한·칠레 FTA 발효 이후 교역동향 외

## 재정통계

주세 I 편

## C · O · N · T · E · N · T · S

<b>견두칼럼</b>	2	경제발전과 납세자 권리구제 / 김용민
<b>연안분석</b>	6	근로소득보전세제(ETC): 주요국의 사례 및 시사점 / 안종석
	34	경제학적으로 바라본 도시개발비용부담의 의미 / 김현아
	58	교토의정서 체제의 환경세 관련 정책 / 권오성
<b>기획</b>	81	2006년도 미국의 예산안
<b>정책연구</b>	96	국제금융거래에 따른 소득과세의 정책과제와 제도 정비 / 홍범교
	101	우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구(II) / 박형수·최준욱·김진
	107	기업의 준조세 부담과 정책방향 / 손원익·정재호·김형준·김상현
	109	재정지출의 소득재분배 효과 / 박기백·김진·전병목
	111	여성인력 공급과 조세·재정정책: 자녀보육비용을 중심으로 / 김현숙·원종학
	114	지방공공재의 비용부담 원칙에 관한 연구 / 김현아·박상원·김형준
<b>최신 조세·개정 해외동향</b>	116	美, 세무행정 위기 외
<b>정책흐름</b>	127	한·칠레 FTA 발효 이후 교역동향
	132	2004년 통합재정수지(잠정) 발표
	135	영세 자영업자·중소기업에 대한 세제의 간소화 방안 검토
	137	부동산가격안정심의회 심의 결과
<b>재정통계</b>	139	주세 I 편
<b>이런 의견 저런 생각</b>	145	4년세 2배로 늘어난 기업 준조세 외

## 경제발전과 납세자 권리구제

김용민 / 국세심판원 상임심판관

조세란 국가재정 수요에 충당하기 위하여 납세자로부터 개별적인 반대급부 없이 강제적으로 징수되는 것이라고 정의하고 있다. 그러나 세금이 원활하게 조달되기 위해서는 납세자의 자발적이고 성실한 납세가 요구되며, 그것은 잘못된 세금은 신속하게 구제받을 수 있다는 믿음이 있어야 가능하다.



국세청이 발족한 1966년도의 세수목표는 700억원이었다. 그로부터 39년이 지난 작년 2004년도의 세수 실적은 113조 7천억원이다. 발족 당시에 비해 무려 1,625배에 달한다. 지금과 비교해서 당시의 700억원을 푼돈 정도로 생각할 수도 있겠지만 그 전 해인 1965년의 세수실적이 421억원에 불과했다는 사실로 미루어 당시 48.3%나 늘어난 세수를 채운다는 것이 얼마나 어려운 일이었는지를 짐작할 수 있을 것이다. 그러기에 그 당시 국세청장(이낙선)은 세수달성을 하겠다는 비장한 각오의 표시로 자신의 승용차 번호를 '700'으로 하였다고 한다.

예전에는 부가가치세 등을 제외하고는 과세관청이 각 납세자를 일일이 조사하여 납부할 세액을 확정하였다. 그러나 지금은 상속세·증여세를 제외하고는 납세자의 신고내용에 잘못이 없는 한 과세관청이 납세에 간섭하지 아니하고 납세자의 신고·납부로서 납세의무가 종결된다.

과세관청이 일일이 간섭하기에는 우리나라의 경제규

모가 커지고, 사회가 투명해졌으며, 납세자의 납세의식 수준이 높아졌기 때문이다. 한편, 납세자의 납세의식 수준 못지않게 권리의식 또한 높아지고 있다. 최근 5년간(2000~2004)의 불복청구(이의신청, 심사청구, 심판청구, 소송) 현황을 보면, 청구건수는 매년 증가 추세(2000년 9,358건, 2001년 13,121건, 2002년

14,544건, 2003년 14,638건, 2004년 16,038건)에 있고, 인용률은 건수 34.4~40.7%, 금액 22.5~26.7% 수준으로 통계수치가 이를 증명하고 있다.

요컨대, 경제발전에 필요한 세금을 원활하게 조달하기 위해서는 납세자의 자발적인 협조가 절대적으로 필요하고, 따라서 납세자의 권리가 침해되었을 때 이를 신속하고 공정하게 구제하지 않으면 안 될 필연성이 여기에 있는 것이다.

현행 납세자의 권리구제 절차를 개관하여 보면, 구제기관이 어디냐에 따라 '행정절차에 의한 구제'와 '소송절차에 의한 구제'로, 납세고지 전·후에 따라 '사전 권리구제'와 '사후 권리구제'로 나눌 수 있다.

'납세자보호담당관제'는 행정절차에 의한 구제로서 납세자가 변호사·세무사 등 외부 전문가의 도움 없이 자신의 권리를 지키기에 어려움이 있는 경우 세무공무원이 납세자의 편에서 납세자의 권리를 지킬 수 있도록 1999년에 전국의 세무관서에 신설된 조직이다. 그러므로 세금과 관련하여 어려움이 발생할 경우 가까

납세자의 권리가 신속하고 공정하게 구제될 수 있도록 첫째, 과세전적부심사를 통한 사전 권리구제를 강화하고 둘째, 사전 협의제도를 도입하고 셋째, 불복청구가 있으면 이를 신속하게 처리하여야 하며 넷째, 근본적으로 부실과세가 발생하지 않도록 제도적 장치를 마련하여야 한다.

운 세무서의 납세자보호담당관을 찾아가 상담해 보는 것도 좋은 방법일 것이다.

‘과세전적부심사청구’는 행정절차이며 사전적 권리구제로서 납세자의 정신적·경제적 부담을 줄여주고 불필요한 불복절차(심사청구, 심판청구 등)를 줄이기 위하여 1999년 8월 31일 도입한 제도로, 세무조사 후 과세할 내용을 미리 알려 준 다음, 납세자가 이의가 있을 경우 과세하고자 하는 내용이 적법한지에 대한 심사를 청구할 수 있도록 하는 제도이다.

행정절차이며 사후적 권리구제로서 ‘이의신청’, ‘심사청구’, ‘심판청구’가 있다. 원칙적으로 불복절차는 심사청구 또는 심판청구가 원칙이나 납세자의 편의를 위한 그 이전 단계로서 세금을 고지한 당해 과세관청(세무서 또는 지방국세청)에 다시 한 번 과세의 적부를 검토해 주도록 청구하는 제도가 이의신청이다. 심사청구와 심판청구는 행정절차의 최종적인 절차로서, 심사청구는 국세청에, 심판청구는 재정경제부 장관 산하의 국세심판원에 하는 것으로 주의할 것은 어느 한쪽을 선택하여 청구하여야 하고 중복할 수 없다는 점이다.

이상의 행정절차에 의하여도 납세자의 불만이 해결되지 않을 경우 납세자는 법원에 행정소송을 제기할 수 있다. 행정소송을 제기하려면 그 전에 반드시 심사청구와 심판청구 중 어느 하나를 거쳐야 한다.

납세자의 권리가 신속하고 공정하게 구제될 수 있도록 납세자권리구제 절차에 대한 좀 더 합리적이고 효율적인 대안을 제시해 보고자 한다.

첫째, 과세전적부심사를 통한 사전 권리구제의 강화이다.

사후 권리구제 절차인 심사청구·심판청구·소송 등을 통하여 구제를 받는 경우 쟁송과정에서 납세자가 겪는 시간적·금전적인 부담과 고통을 완전히 해소할 수 없을 것이므로 과세전적부심사가 권리구제의 중심축으로 자리매김되도록 하여야 할 것이다. 그러기 위해서는 먼저, 청구의 대상을 확대할 필요가 있다. 왜냐하면 청구대상을, 이 제도를 도입한 2000년 당시에는 실지조사와 업무감사 결과에 이의가 있는 경우로 한정하였다가, 2002년 12월 30일 국제기본법시행령 개정으로 파생자료·현지확인조사·업무감사시 현지시정 조치에 의한 과세에고통까지 확대하였으나, 과세의 상당부분을 차지하는 자료처리가 청구대상에서 제외되어 있어 모든 납세자의 사전 구제절차로 기능하기에는 아직 미흡한 측면이 있기 때문이다. 다만, 청구대상을 확대할 경우 업무량이 현재보다 대폭 증가할 것이므로 그로 인한 조직확대 등 행정비용과 납세자가 얻을 편익을 고려한 후에 청구대상의 확대 여부를 결정하여야 할 것이다.

다음으로, 과세전적부심사위원회의 위원 중 외부위원의 증원이 요청된다. 현행 과세전적부심사위원회는 과세관청의 내부위원과 외부위원(변호사, 교수, 세무사, 공인회계사)이 같은 수(각 5인)로 구성되어 있으나 심리의 객관성·공정성을 보장하기 위하여 외부위원을 증원할 필요성이 있다. 국세청에서도 과세전적부심사

위원회의 외부위원을 증원하는 방안을 적극 검토하고 있다.

둘째, 사전 협의제도의 도입이다.

현행 권리구제 절차는 납세자에게 다양한 권리구제 수단을 보장한다는 장점이 있으나 침해된 권리를 조기에 종결하여 납세자의 시간적·경제적 낭비를 줄이기 위한 제도로서는 부족하다. 그러므로 분쟁을 조기에 종결하기 위하여 미국에서 시행하고 있는 조정(Mediation), 중재(Arbitration)와 같은 협의제도를 도입할 필요성이 있다. 예컨대, 중재가 있고 중재한 내용에 양 당사자가 동의하면 그 내용대로 과세하고, 양 당사자는 반드시 이에 따르도록 하며, 심판청구 또는 소송을 제기할 수 없도록 하여 분쟁을 조기에 종결하는 방법이다. 이러한 중재제도를 과세전적부심사 단계 또는 조사종결 단계에서 도입하면 부실과세의 방지와 함께 납세자만족도 제고에도 도움이 될 것으로 기대된다. 다만, 중재자의 중립성과 객관성을 보장할 수 있는 제도적 장치가 있어야 할 것이다.

셋째, 불복청구가 있으면 이를 신속하게 처리하여야 한다.

심사청구 등의 결정기한은 국세기본법 제65조에 정하고 있으나 심리를 위한 필요한 증거자료의 수집 등으로 그 기한 내에 처리하지 못하는 경우가 많다. 국세청에서는 금년도 심사분야의 역점사업으로 직원들의 성과보상 평가시 심사청구의 기한 내 처리실적을 주요 평가항목으로 설정하여 처리기간의 단축을 적극적으로

로 추진하고 있다.

넷째, 근본적으로 부실과세가 발생하지 않도록 제도적 장치를 마련하여야 한다.

국세청에서는 과세처분, 납부, 체납정리, 불복청구에 이르는 모든 과정을 담당직원 개인별 전산으로 누적관리하는 ‘국세행정실명제’를 2004년 1월 1일부터 시행하고 있는데, 이 제도는 직원 개인별로 누적관리된 업무실적을 평가하여 이를 인사·성과보상시스템의 기초자료로 활용함으로써 직원들이 책임감을 갖고 업무를 수행하도록 하여 부실과세를 축소하는 데 큰 효과를 나타낼 것으로 기대된다.

또한, 국세청은 예규·심사례·심판례·판례 등 모든 법령해석 정보의 DB를 구축하여 2006년 1월부터 세원관리·조사·불복심사 업무 등 국세청 내부업무에 활용할 뿐만 아니라, 국세청 홈페이지를 통해 납세자에게도 제공할 예정이므로, 부실과세의 원천적인 예방에 큰 효과가 있을 것으로 기대된다. **KIPF**

\* 필자가 이 원고를 쓸 당시에는 국세청 법무심사국장이었음.

# 현안분석



## 근로소득보전세제(ETC): 주요국의 사례 및 시사점

안종석 / 한국조세연구원 선임연구위원

## 경제학적으로 바라본 도시개발비용부담의 의미

- 기반시설연동제를 중심으로 -

김현아 / 한국조세연구원 전문연구위원

## 교토의정서 체제의 환경세 관련 정책

권오성 / 한국조세연구원 전문연구위원

# 근로소득보전세제(EITC): 주요국의 사례 및 시사점



안중석 선임연구위원(jasn@kipf.re.kr)

## I. 서론

최근 정부에서는 흔히 EITC로 알려진 근로소득보전세제를 도입하겠다는 의지를 여러 차례 표명하였으며, 그 구체적인 도입방안에 대해 연구를 진행하고 있다. 정부뿐만 아니라 학계에서도 EITC 도입에 대한 관심이 크다. 국민기초생활보장제도가 도입된 직후 기초생활보장제도가 근로의욕에 미치는 부정적인 영향을 강조하면서 안중범·송재창(2000)이 EITC의 도입을 주장하였으며 원윤희(2001)는 근로소득공제제도의 전면적인 개편의 일환으로 EITC 도입 필요성을 강조하였다. 비교적 최근에는 전영준(2004)이 기초생활보장제도의 문제점을 지적하면서 기초생활보장제도를 근로능력이 없는 자의 기초생활을 보장하는 제도로 전환하고 근로능력이 있는 자에게는 EITC제도를 적용해야 한다는 주장을 하였다.

한편 사회보장을 강조하는 학자들은 기초생활보장제도는 그대로 두고 이를 보완하는 방법으로 EITC의 도입을 강조하는데, 박능후(2004)가 그 예라고 할 수 있다. 경제학자들이 주로 근로자의 근로의욕 문제에 초점을 맞추는 데 비해, 사회보장을 강조하는 학자들은 기초생활보장제도가 최저소득계층의 기초생활을 보장하는 데 목적이 있는 반면 EITC는 기초생활보장제도 적용대상자보다는 약간 소득이 많은 차상위 계층의 생활수준을 제고하는 데 목적이 있다는 점을 강조한다.

이와 같이 서로 다른 입장에서 EITC의 도입 필요성이 제기되고 있으나 기초생활보장제도

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

EITC제도는 사회보장기관에서 주로 담당하는 다른 공적부조제도와는 달리 세무행정기관에서 담당하며 각 개인이 납부하는 소득세와 통합하여 납세자가 납부해야 할 세금이 보조금보다 많으면 그 차액을 세금으로 징수하고 보조금이 더 많으면 차액을 정부가 납세자에게 지급하는 상황 가능한 세액공제(refundable tax credit)제도이므로 조세체계의 일환으로 인식된다.

와의 관계에 대해서는 서로 극단적인 주장을 하고 있어 아직 현실적인 대안이 나오지 않고 있다. EITC를 도입한다는 방침이 거의 확실한 것으로 알려진 정부 쪽에서도 두 가지 제도를 조화시키는 방법을 아직 제시하지 못하고 있다.

본고에서는 EITC 또는 이와 유사한 근로소득보전세제를 운영하는 국가들의 사례를 검토하여 제도 도입을 준비하는 우리나라에 대한 시사점을 모색한다. 특히 기초생활보장 및 차상위권에 대한 소득보전이라는 사회보장 측면에서의 목표와 근로의욕 제고라는 근로소득보전세제의 또 다른 중요한 장점을 어떻게 조화시키는지에 관심의 초점을 맞춘다. 제Ⅱ장에서는 가장 대표적인 근로소득보전세제인 미국의 EITC에 대해 내용과 특징, 다른 생계보장제도와와의 관계, 드러난 성과를 검토하고, 제Ⅲ장에서는 다른 국가의 근로지원세제의 내용과 특징을 미국의 EITC와 비교하여 검토한다. 그리고 제Ⅳ장에서 우리나라에 주는 시사점을 모색한다.

## II. 미국의 EITC

### 1. 개요

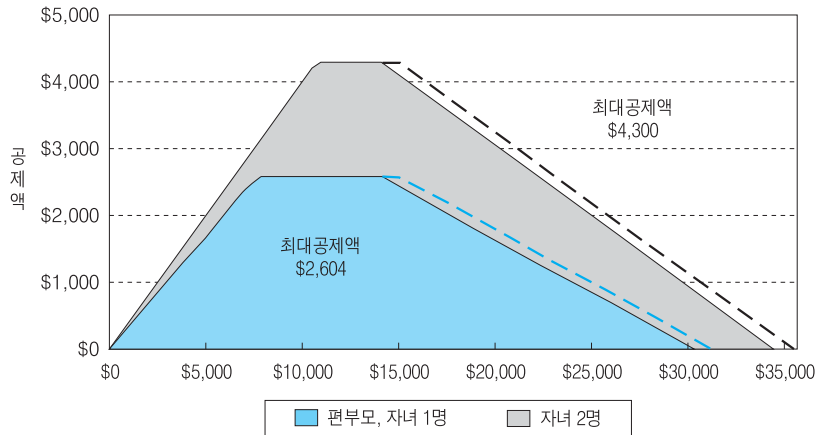
근로소득보전세제의 대표격이라고 할 수 있는 것이 미국의 EITC(Earned Income Tax Credit)이다. EITC는 납세자의 소득이 일정수준에 미달하는 경우 그 납세자가 일을 하여 얻은 소득(earned income)에 정부가 지급하는 보조금을 더함으로써 저소득층의 소득을 보전해 주는 것을 의미한다. 최근에 이 제도의 이름을 EIC(Earned Income Credit)라고 바꾸었는데, 우리나라에서는 EITC가 더 잘 알려져 있으므로 본고에서는 EITC라는 용어를 그대로 사용한다.

이 제도는 사회보장기관에서 주로 담당하는 다른 공적부조제도와는 달리 세무행정기관에서 담당하며 각 개인이 납부하는 소득세와 통합하여 납세자가 납부해야 할 세금이 보조금보다 많으면 그 차액을 세금으로 징수하고 보조금이 더 많으면 차액을 정부가 납세자에게 지급하는 상황 가능한 세액공제(refundable tax credit) 제도이므로 조세체계의 일환으로 인식

된다. 또한 정부가 제공하는 보조금이 소득과 연계되어 소득이 더 많아짐에 따라 보조금, 즉, 세액공제 규모가 더 커지거나 줄어들게 되는데, 미국의 EITC는 소득이 증가함에 따라 세액공제도 증가하는 점증구간, 세액공제 규모가 고정된 평탄구간, 소득이 증가하면 세액공제는 줄어드는 점감구간으로 구성된다. 이 중 다른 사회보장제도와 비교하여 EITC가 가지고 있는 가장 큰 장점이라고 할 수 있는 부분이 점증구간인데, 이 구간에서는 일을 해서 소득이 1달러 증가하면 세금을 정산하고 난 후의 가처분소득이 그보다 더 많이 증가하게 되므로 납세자의 근로의욕을 제고한다는 점에서 좋은 평가를 받고 있다.

2004년의 세액공제 규모를 보면 [그림 1]과 같다. 실선으로 되어 있는 부분은 편부모의 경우로서 밑에 있는 것이 자녀가 1명인 경우, 위에 있는 것이 자녀가 둘 또는 그 이상인 경우의 세액공제 규모를 나타낸다. 점선은 부부가 모두 일하는 경우의 세액공제 규모를 표시한 것이다. 자녀가 한 명인 경우 최대 공제 규모는 2,604달러이고 두 명인 경우에는 4,300달러가 된다. 자녀가 두 명인 경우에 연소득이 대략 35,000달러 이하이면 EITC의 혜택을 받을 수 있다.

[그림 1] 미국의 EITC(2004년)



주: 부부의 경우 점감구간 공제 규모가 편부모보다 큰데, 그림에서는 이를 점선으로 표시함  
 자료: Lobera, Joseph and Bob Zahradnik, "A Hand Up: How State Earned Income Tax Credits Help Working Families Escape Poverty in 2004," Center on Budget and Policy Priorities, May 2004.

다른 사회보장제도와 비교하여 EITC가 가지고 있는 가장 큰 장점이라고 할 수 있는 부분이 점증 구간인데, 이 구간에서는 일을 해서 소득이 1달러 증가하면 세금을 정산하고 난 후의 가처분 소득이 그보다 더 많이 증가하게 되므로 납세자의 근로의욕을 제고한다.

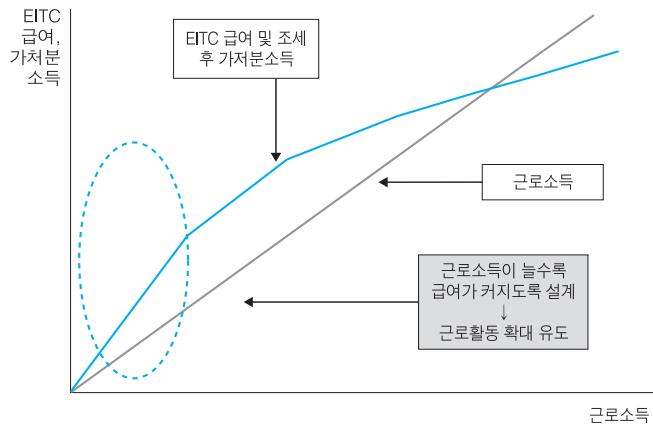
## 2. 근로인센티브

미국 EITC의 가장 중요한 특징은 앞서 언급한 바와 같이 보조금의 규모에 따라 점증구간, 평탄구간, 점감구간으로 구분된다는 점이다. 이와 같은 구분은 소득지원이 근로의욕에 미치는 영향에서 매우 중요한 의미를 가진다. 이는 [그림 2]에서 보면 명확하게 알 수 있다. 먼저 평탄구간을 보면, 이 구간에서는 납세자가 일을 더 많이 하여 소득을 증가시키면 소득의 증가분만큼 가처분 소득이 증가한다. 그러므로 정부의 소득지원이 근로시간과 여가시간의 상대가격을 변화시키지 않는다. 개별납세자의 예산제약식의 기울기가 변하지 않으므로 대체 효과는 발생하지 않고 소득효과만 발생한다. 소득이 증가하면 그만큼 일을 덜 해도 이전과 동일한 만족을 얻을 수 있으므로 이 구간에서는 정부의 보조금은 납세자의 소득을 보전하는 대신 근로의욕을 약화시키는 효과를 갖는다. 그 효과가 얼마나 클지는 실증적인 문제이다. 대체로 소득수준이 낮아 최저생계비에 미달하는 경우 노동공급의 소득탄력성이 작은 반면 소득수준이 높은 계층에서는 탄력성이 비교적 큰 것으로 알려져 있다. 가족의 구성에 따라 서로 차이가 나는데, 가족의 주수입원이 되는 근로자의 경우 노동공급의 소득탄력성이 낮은 반면 주소득원이 따로 있고 자신은 보조적인 역할만 하는 사람의 경우에는 노동공급의 소득탄력성이 비교적 크다.

점감구간에서는 근로소득이 1달러 증가하면 가처분소득은 그보다 적게 증가한다. 이는 소득이 증가하면 증가된 소득에 비례하여 보조금이 줄어들기 때문인데, 마치 소득증가분의 일부분을 세금으로 납부하는 것과 같다. 그러므로 납세자 입장에서 보면 여가시간과 근로시간 사이의 상대적인 가치가 달라지는데, EITC가 없는 경우에 비해 근로시간의 가치가 줄어들고 여가시간의 가치가 커져 근로의욕을 저해하는 효과가 나타난다. 평탄구간에서와 마찬가지로 소득효과가 근로의욕을 저해하며 여기에 대체효과마저 근로의욕을 저해하는 결과가 나타나므로 이 구간은 평탄구간에 비해 근로의욕 저해효과가 더 크다. 흔히 세금과 무관한 것으로 인식되는 최저생활보장제도의 경우 소득이 있으면 소득과 최저생계비의 차액만큼을 보조금으로 지급하므로 소득이 증가하여도 가처분소득은 증가하지 않는다. 이를 EITC와 비교하면 점감구간의 한계소득세율이 100%인 경우와 같은데, 우리나라의 기초생활보장제

도가 이에 해당된다<sup>1)</sup>.

[그림 2] EITC 급여 후의 가처분소득 변화 및 소득구간별 근로인센티브



자료: 국정홍보처, 「국정브리핑」, 2004. 11. 11.

미국의 EITC가 다른 사회보장제도와 다른 가장 중요한 특징은 점증구간에 있다. 이 구간에서는 소득이 1달러 증가하면 가처분소득은 그보다 더 많이 증가하므로 EITC가 없는 경우에 비해 근로시간의 상대적 가치가 올라간다. 자녀가 두 명 이상인 부부의 경우 점증구간 보조율이 40%이므로 일을 해서 1달러를 더 벌어들이면 가처분소득은 1.4달러 증가한다. 그러므로 이 구간에서는 근로의욕을 증대시키는 방향으로 대체효과가 나타난다. 한편 소득효과는 근로의욕을 감퇴시키는 방향으로 나타나므로 전체적으로 어떤 효과가 나타날지는 확신할 수 없다. 그러나 이 구간에 속한 자들은 대부분 저소득층으로서 소득효과가 적어 점증구간에서는 근로의욕이 증대되는 효과가 나타날 것이라고 보는 것이 일반적이다. 이러한 점증구간은 최저생활보장 등 다른 사회보장제도는 물론, 미국의 EITC와 최근에 도입된 프랑스의 PPE를 제외한, 다른 근로지원세제에서도 발견하기 어려운 특이한 제도로서 근로의욕을 제고하면서 저소득층의 소득을 지원하는 가장 바람직한 제도로 인식되고 있다. 프랑스의 경우에는 점증률 즉, 점증구간의 소득보조율이 2.2%에 불과한 데 비해 미국의 EITC는 최대 40%나 되므로 근로인센티브가 상당히 크다고 할 수 있다.

1) 우리나라의 기초생활보장제도에서는 공공근로사업 소득 등 일부 소득에 대해 30%를 소득공제하는데, 이 경우 점증구간의 한계세율이 70%가 된다.

EITC는 납세자 개인에 대한 지원이라기보다는 가정에 대한 지원이다. 이는 대부분의 생계보장형 사회보장제도에서 발견할 수 있는 공통된 현상인데, 가족단위의 소득을 고려하여 그 소득이 생계를 유지하는 데 필요한 최소한의 소득수준에 미달하는 경우 재정지원을 통해 부족한 부분을 보충해 주는 것이다.

### 3. 생계보조

EITC는 납세자 개인에 대한 지원이라기보다는 가정에 대한 지원이다. 이는 대부분의 생계보장형 사회보장제도에서 발견할 수 있는 공통된 현상인데, 생활이 가족단위로 유지되고 있으므로 생계보장에 있어서도 가족단위의 소득을 고려하여 그 소득이 생계를 유지하는 데 필요한 최소한의 소득수준에 미달하는 경우 재정지원을 통해 부족한 부분을 보충해 주는 것이다. 따라서 부양가족의 존재 여부는 보조금에 중요한 영향을 주며, 미국의 EITC도 자녀의 숫자에 따라 상당한 차이가 난다. 결혼한 부부의 2004년 최대공제액을 보면 아이가 없는 가정은 390달러인 데 비해 자녀가 한 명인 경우 2,604달러로 2,214달러나 많으며, 자녀가 한 명 더 추가되면 4,300달러로 1,696달러 증가한다. EITC 혜택을 받을 수 있는 소득구간에도 자녀의 수에 따라 큰 차이가 있는데, 결혼한 부부의 경우 자녀가 없으면 소득이 12,450달러 이상이면 EITC 혜택을 받지 못하는 데 비해 자녀가 한 명이면 31,300달러, 두 명이면 35,458달러까지 혜택을 받는다. 한편 자녀가 두 명 이상인 경우에는 그 숫자가 몇 명이 되건 별도의 보조금을 추가하지 않는데, 이는 생활비 보조라는 관점에서 비판의 대상이 되고 있다.

급여단위가 가족이므로 부부가 EITC를 신청하기 위해서는 반드시 합산신고해야 하며, 부부의 합산소득을 바탕으로 세액공제 규모를 결정한다. EITC 규모는 근로소득(earned income)을 기준으로 계산하는데, 여기서 근로소득은 일을 하여 얻은 소득이라는 의미로 노동소득뿐만 아니라 자영업자의 사업소득도 포함된다.

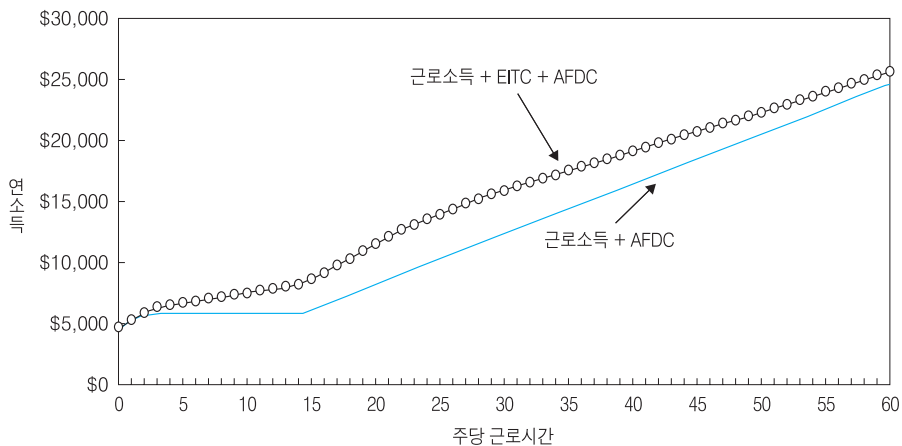
### 4. 최저생활보장제도와의 관계

1996년까지 미국의 최저생활보장제도로써 가장 대표적인 것은 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)였다. AFDC는 연방정부에서 계획하고 자금을 제공하며 주정부에서 집행하는 사회보장제도로써 한 명 이상의 자녀를 가진 가정에서 최저생계를 유지할 수 있도록 지원하는 제도이다. 소득이 없거나 정부가 정한 최저소득 이하인 자에 대해 최저소득과 실제소득의 차액만큼을 정부에서 보조해 주었는데 여기서 소득을 산정할 때 EITC로

인해 정부로부터 받는 보조금은 소득에 포함되지 않도록 함으로써 이중적인 지원이 가능하였다. 이 경우 EITC는 AFDC로 인해 발생한 100%의 한계세율을 낮추는 효과가 있다. 자녀가 두 명인 부부합산 신고의 경우 점증구간의 EITC 비율이 40% 이므로 이 구간에서는 AFDC의 한계세율 100%와 EITC의 한계세율 -40%를 합해 한계세율이 60%가 된다.

[그림 3]은 근로시간이 증가함에 따라 근로소득과 AFDC 및 EITC 혜택을 받은 후의 가처분 소득이 어떻게 변화하는지 나타낸 것이다. 시간당 임금이 8달러이고 AFDC에서 보장하는 최저소득이 월 400달러인 경우를 가정하였는데, 실선은 근로 소득과 AFDC의 합계를 나타내고 그 위에 있는 선은 AFDC와 EITC의 혜택을 모두 받는 경우의 근로시간과 가처분 소득의 관계를 나타낸다.

[그림 3] EITC 혜택을 받는 경우의 가처분 소득 변화(1999년)



자료: Blank, Rebecca M., David Card, and Philip K. Robins, "Financial Incentives for Increasing Work and Income Among Low-Income Families," Joint Center for Poverty Research, February 1999.

이 그림은 AFDC의 혜택을 받는 최저소득계층의 경우 AFDC가 EITC의 근로인센티브를 완화하는 효과가 있음을 보여준다. 근로시간이 15시간 미만인 경우 근로시간 증가에 따른 가처분소득 증가율이 근로소득 증가율보다 낮기 때문이다. 그러나 이미 AFDC 혜택을 받고 있는 상황에서 EITC의 도입은 AFDC로 인해 100%로 높아진 한계세율을 인하하는 효과가 있기 때문에 근로의욕을 증가시키는 효과가 있다고 할 수 있다. AFDC와 EITC가 결합되면

근로의욕만 본다면 EITC만 적용되는 경우에 긍정적인 효과가 가장 크며, AFDC와 EITC가 아무것도 적용되지 않는 경우에는 정부가 근로의욕에 아무런 영향을 주지 않는다. AFDC와 EITC가 동시에 적용되는 경우와 AFDC만 적용되는 경우에는 부정적인 효과가 나타나며, 후자의 부정적인 효과가 더 크다.

EITC의 가장 큰 장점으로서 근로소득보다 가처분소득이 빠른 속도로 증가하는 점증구간은 사라지게 된다.

근로의욕만 본다면 EITC만 적용되는 경우에 긍정적인 효과가 가장 크며, AFDC와 EITC가 아무것도 적용되지 않는 경우에는 정부가 근로의욕에 아무런 영향을 주지 않는다. AFDC와 EITC가 동시에 적용되는 경우와 AFDC만 적용되는 경우에는 부정적인 효과가 나타나며, 후자의 부정적인 효과가 더 크다.

위 그림에서 보면 대체로 근로시간이 15~25시간인 경우에 한계세율이 0에 가까우며, 근로시간이 25시간을 넘어서면서부터 한계세율이 증가하여 점감구간이 시작된다. 또한 EITC의 소득지원 혜택은 AFDC의 지원대상에서 벗어난 차상위 계층에게 가장 많이 돌아간다는 점을 알 수 있다.

EITC가 도입됨으로 인해 AFDC만 적용될 때에 비해 저소득층의 근로의욕이 증가되는 효과가 나타나긴 하였지만 AFDC는 EITC의 근로의욕 증대효과를 억제하는 결과를 가져온다. 그 결과 최저소득계층의 경우 아무런 지원을 받지 않을 때에 비해 근로의욕이 감퇴되는 결과가 나타날 수 있다. 이러한 문제를 완화·제거하기 위하여 미국 정부는 1996년에 사회보장제도의 대수술을 감행하였다. 연방정부에서 주도하던 사회보장 기능을 대폭적으로 주정부로 이전하면서 주정부가 생계보장제도 등을 고안할 때 근로의욕 고취를 중요한 요소로 고려하도록 하였는데, 그 결과 나타난 것이 TANF(Temporary Assistance for Needed Family)이다.

AFDC를 이어받은 TANF는 소위 웰페어(welfare)라고 불리는 저소득층에 대한 현금지원제도로써 18세 이하의 자녀를 부양하는 가정에 지급된다. TANF의 자금은 연방정부에서 지원하지만 프로그램의 구체적인 내용은 대부분 주정부에서 정하도록 되어 있다. 그러나 TANF 자금의 사용에 대해 연방정부가 한 가지 중요한 제약을 두고 있는데, 연방정부에서 지급한 TANF 자금을 사용하여 주민들에게 생계보조금을 지원하는 경우 개인별로 일생을 통해 5년 이상을 지원받아서 안 된다는 것이다. 물론 장애인 등에 대한 별도의 지원은 TANF에서 이야기하는 보조(assistance)에 포함되지 않으므로 지원기간의 제약을 받지 않는다. EITC 또는 이와 유사한 형태의 근로소득보조금도 TANF의 보조금에 포함되지 않으므로 지원기간의 제약을 받지 않는다.

형식상 연방정부에서 운영하는 EITC와 주정부가 운영하는 TANF는 완전히 별개의 제도로 운영되며, 양자의 혜택을 동시에 향유하는 데 대한 아무런 제약이 없다. 따라서 양자의 혜택을 모두 받는 경우 EITC만 있는 경우에 비해 근로의욕이 상당히 제약될 수밖에 없다. 그러나 TANF는 납세자 개인의 일생을 통해 5년간만 보조금을 받을 수 있도록 제약을 가함으로써 이러한 부정적인 효과를 최소화하고 있다. 소득이 TANF의 혜택을 받는 경계선에 있는 사람들은 당장은 근로의욕이 없더라도 장기적인 관점에서 본의 아니게 실직되는 경우를 고려하여 일할 수 있는 시기에는 일을 함으로써 TANF 혜택의 소진을 방지할 필요가 있기 때문이다. EITC는 이러한 사람들에게 일을 더 많이 하면 그에 따른 보조금을 지급함으로써 일을 하도록 촉진하는 역할을 한다.

## 5. EITC의 성과

EITC는 저소득 근로자들에게 보조금을 지급함으로써 빈곤을 추방하고 생활수준을 제고하면서 동시에 근로의욕을 제고하는 데 목적을 두고 있으며, 이 두 가지 목적을 달성하는 데 있어 긍정적인 성과를 나타냄으로써 지금까지 있었던 어떤 것보다 가장 성공적인 빈곤퇴치 프로그램으로 평가된다<sup>2)</sup>.

먼저 근로의욕에 대한 효과를 보면 특히 편모(single mother)의 근로를 증가시키는 효과가 큰 것으로 나타났다. Meyer and Rosenbaum(1999)의 분석에 의하면 편모 중에서 일을 하는 사람의 비율이 1984년의 73%에서 1996년에 82%로 증가하였는데, 이러한 근로의 증가에 있어 다른 생계보조 프로그램의 변화보다 EITC가 더 중요한 역할을 하였다는 것이다. 이들의 분석에 의하면 이 기간 동안의 편모 근로 증가의 60% 정도를 EITC가 설명하며, 나머지 40%가 생계보조 프로그램에서 근로의무 조건을 도입한 것 등 생계보조 프로그램의 변화와 노동시장의 여건 변화에서 비롯된 것으로 나타났다.

또한 Hotz, Mulin, and Scholtz(2001)에 의하면 부양 자녀가 한 명 있는 편부모로서 웰페어 혜택을 받는 자의 노동시장 참여율이 1993년 33%에서 1998년 46%로 증가하였고, 자녀가 두 명 이상인 편부모의 노동시장 참여율은 24%에서 43%로 증가하였다. 그들은 자녀가 한 명인 편부모의 노동시장 참여율 증가의 21% 정도를 EITC가 설명하며, 자녀가 두 명 이상인 편부모의 경우에는 노동시장 참여율 증가의 45%를 EITC가 설명한다는 분석결과를 제시하였다.

2) "Earned Income Tax Credit & Other Tax Benefit," <http://www.financeprojectinfo.org>.

EITC는 저소득 근로자들에게 보조금을 지급함으로써 빈곤을 추방하고 생활수준을 제고하면서 동시에 근로의욕을 제고하는 데 목적을 두고 있으며, 이 두 가지 목적을 달성하는 데 있어 긍정적인 성과를 나타냄으로써 지금까지 있었던 어떤 것보다 가장 성공적인 빈곤퇴치 프로그램으로 평가된다.

편부모와는 달리 부부가 모두 일하고 있던 가정의 경우에는 부부의 소득수준 합계가 대체로 EITC의 점감구간에 속하게 되므로 EITC로 인해 근로의욕이 감퇴된다. 부인이 근로시간을 줄이고 자녀와 함께 하는 시간을 증가시켜 가족의 후생을 증대시킬 수 있기 때문이다. 많은 실증분석에서 이러한 효과가 입증되었으나 변화의 폭이 그다지 크지는 않은 것으로 나타났다. Eissa and Hoynes(1999)에 의하면 1986년과 1990년, 그리고 1993년의 EITC 확대는 부부가 일하는 가정에서 주부의 노동시장 참여율을 1.2%포인트 감소시키는 효과를 나타냈다. 반면 부부가 모두 일하는 가정의 남편들은 노동시장 참여율이 오히려 0.2%포인트 증가한 것으로 나타났다.

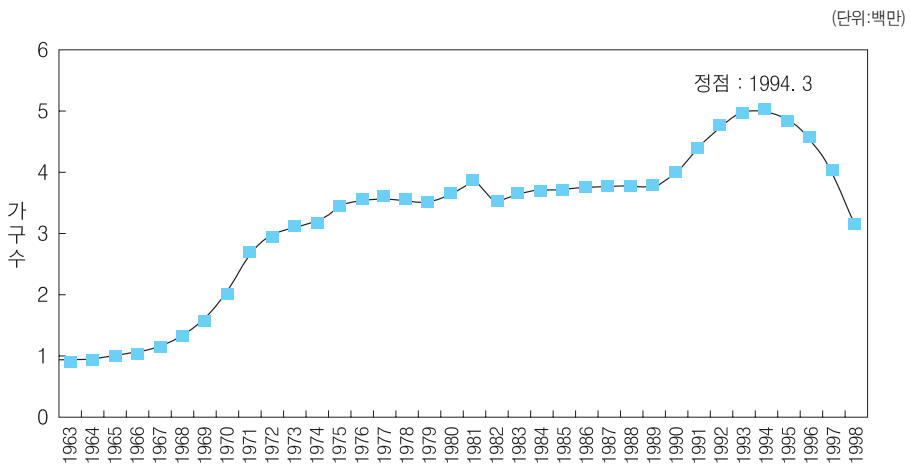
그 외에 EITC의 성과는 소득분배의 개선과 빈곤의 축소에서 찾을 수 있다. 앞서 예산제약선을 그린 그림에서 확인할 수 있듯이 EITC는 소득세의 누진도를 강화하는 제도로서 소득분배에 긍정적인 영향을 준다. 빈곤 감축의 관점에서 보면 EITC는 1975년에 저소득층의 사회보장세를 상쇄할 목적으로 도입되었고 1980년대만 해도 빈곤을 감축시키기 위한 제도로 인식되지 않았었다. 그러나 최근에는 EITC가 빈곤, 특히 어린이들의 빈곤을 감소시키는 데 중요한 역할을 하였다는 증거들이 많이 있다. 저소득층 가정에서 EITC를 통해 받는 돈은 식료품보조(food stamp)와 결합하여 저소득층이 빈곤에서 벗어나도록 하는 데 큰 힘이 되기 때문이다. 2000년에는 300억달러의 자금이 1,900만의 저소득 가정에 지급되었는데, 이로 인해서 어린이 260만명을 포함하여 총 480만명이 빈곤에서 벗어나게 되었다. 2002년에는 340억달러의 자금이 1,860만가정에 지급되었다. EITC를 통한 근로의욕의 증대와 함께 최저생계지원 프로그램의 개편은 최저생계보조 대상을 축소하는 결과를 가져와서 최저생활보장 프로그램의 대상자가 1995년의 500만가정에서 1999년에는 260만가정으로 줄어들었다.

EITC의 또 다른 장점은 다른 사회보장제도와 달리 조세행정망을 통해 운영되기 때문에 행정비용이 아주 적게 든다는 점이다. 최저생계비 보장제도의 경우 총 지급액의 16% 정도가 행정비용으로 소요되는 데 비해 EITC는 약 3% 정도면 된다는 것이 미국 국세청의 평가이다<sup>3)</sup>.

3) "Earned Income Tax Credit & Other Tax Benefit," <http://www.financeprojectinfo.org>.

이와 같은 긍정적인 성과 외에도 EITC는 여러 가지 문제를 갖고 있는데 그 중 첫 번째로 꼽히는 것은 점감구간에서의 한계세율이 상당히 높다는 점이다. 점감구간에서 최대한계세율은 21%이며, 여기에 사회보장세와 주·지방정부 소득세 등을 합하면 50%를 넘는 경우도 발생하게 된다. 뿐만 아니라 소득이 점감구간에 접어들게 되면 보통 식품보조(food stamp)나 기타 생계보조제도의 적용대상에서도 제외되므로 납세자가 느끼는 한계세율은 더욱 크다고 할 수 있다. 이러한 문제를 완화하기 위해 점감구간의 한계세율을 인하하는 문제에 대한 논의가 진행되고 있으나 점감구간의 세율을 인하하면 적용대상이 확대되므로 비용이 많이 소요된다는 점이 장애가 되고 있다. 현재 미국의 EITC 혜택을 받는 사람 중 60% 정도가 점감구간에 속해 있다.

[그림 4] AFDC/TANF 대상자 수



자료: Meyer, Bruce D. and James X. Sullivan, "The Effects of Welfare and Tax Reform: The Material Well-Being of Single Mothers in the 1980s and 1990s," in Bruce D. Meyer and James X. Sullivan (eds.), *The Incentives of Government Programs and the Well-Being of Families*, Joint Center for Poverty Research, 2001.

또 다른 문제로 EITC가 지나치게 빠른 속도로 크게 확대된다는 점이 지적되고 있다. EITC는 1975년에 도입된 이후 1인당 지원규모와 지원대상이 계속 확대되어 지원총액이 10년 전의 70억달러대에서 최근에는 300억달러대가 되기에 이르렀다. 이와 함께 부정직한 신고에 의한 과다지불 문제도 중요한 이슈로 대두되고 있는데, IRS가 자체적으로 평가한 바에 의하면 1999년의 과다지불액이 총 EITC 지급액의 27~31.7%인 85억~99억달러에 달

캐나다의 SSP(Self-Sufficiency Project)는 정부가 정한 최저소득과 실제소득간의 차액의 50%를 보조금으로 지급하는데, 이는 최저생활보장제도에서 실제소득 계산시 소득의 50%를 공제해 주는 것과 실질적으로 같은 것이다.

하는 것으로 나타났다<sup>4)</sup>. 이 추정에 대해서는 추정방법상의 문제 등 여러 가지 논란이 제기되었다. 특히 Greenstein(2002)은 EITC제도의 복잡성과 잦은 제도 변화, 저소득계층의 복잡한 생활환경 등으로 인해 발생한 과실(misreporting)은 EITC의 과다지불에 포함시켜서는 안 된다고 주장하였다. 이러한 점을 고려하여 IRS가 다시 추정한 바에 의하면 EITC 제도의 복잡성 등 제도적인 문제로 인해 발생한 비의도적인 과실을 제외한 소득 축소신고는 전체 오류의 21%로서 다른 사회보장제도들과 유사한 수준이다.

### III. 캐나다, 영국, 프랑스의 근로소득보전세제

#### 1. 캐나다의 SSP

SSP(Self-Sufficiency Project)는 1992년에 처음 도입되어 현재 British Columbia 주와 New Brunswick 주에서 시행되고 있는 제도로서, 사회보장 혜택을 받는 저소득층 중 부모가 한 명밖에 없는 가정의 생활비를 세금공제의 방식으로 보조해 주는 제도이다. 정부가 정한 최저소득과 실제소득간의 차액의 50%를 보조금으로 지급하는데, 이는 최저생활보장제도에서 실제소득 계산시 소득의 50%를 공제해 주는 것과 실질적으로 같은 것이다. 이 경우 한계소득에 대한 세율은 50%이며, 이 혜택을 받으려면 주당 30시간 이상 일을 해야만 한다.

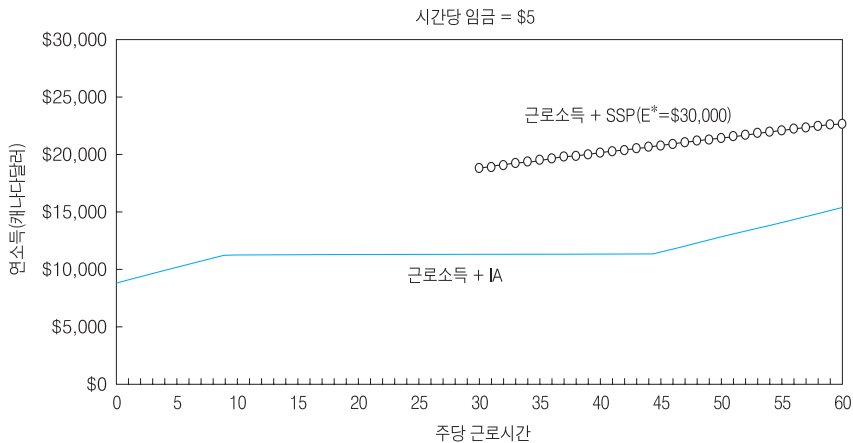
캐나다에는 SSP 외에 IA(Income Assistance)라는 최저생활보장제도가 있는데, IA와 SSP의 혜택을 동시에 받는 경우 근로시간 변화에 따른 가처분소득의 변화를 그림으로 나타내면 [그림 5]와 같다. SSP는 주당 30시간 이상 근무를 조건으로 하므로 최저생활보장제도의 한계선상에 있는 가정의 생활수준 향상 및 근로의욕 제고에 초점을 맞춘 제도라고 할 수 있다. 근로시간이 30시간에 미달하는 자들은 30시간 이상 일을 함으로써 얻을 수 있는 혜택이 상당히 크기 때문에 30시간 근로조건은 근로의욕을 제고하는 효과가 크다. 또한 30시간 이상 일을 하면서도 소득수준이 낮아 IA의 대상에 포함된 가정에서는 SSP가 IA의 한계세

4) Internal Revenue Service, Department of Treasury(2002)

을 100%를 50%로 인하하는 효과가 있으므로 역시 근로의욕을 제고하는 효과가 있다. 한편 IA 대상에서 벗어난 가정은 SSP 혜택을 받음으로써 생활수준이 개선되고 약간의 근로시간을 줄여서 여가를 즐기거나 가족들을 위해 사용할 수 있는 여유를 갖게 된다고도 할 수 있다.

SSP는 IA의 혜택을 1년 이상 받은 자들을 IA 함정에서 끄집어 내기 위해 3년을 기한으로 한시적으로 주어지는 소득보전제도이다. 그러므로 SSP의 혜택을 받고자 하는 자는 1년 동안 최저생계비 지원을 받아야 한다. 이 조건은 의도하지 않았던 자들이 SSP의 혜택을 받는 경우(windfall beneficiary)를 줄여주는 역할을 한다. EITC와는 달리 SSP는 가정의 규모와 관계없이 보조율이 동일한데, 이는 EITC에 비해 SSP가 소규모 가정을 더 많이 지원하는 것과 같은 결과를 가져온다는 것을 의미한다.

[그림 5] IA와 SSP 혜택을 받는 경우의 가처분 소득 변화



자료: Blank, Rebecca M., David Card, and Philip K. Robins, "Financial Incentives for Increasing Work and Income Among Low-Income Families," Joint Center for Poverty Research, February 1999.

Blank, Card, and Robins(1999)와 Berlin(2000)이 여러 가지 근로지원세제를 놓고 실험한 결과에 의하면 SSP는 저소득 편부모의 고용을 10%포인트 이상 증가시키는 동시에 빈곤율도 10%포인트 이상 감소시키는 것으로 나타났다. 이들이 행한 실험은 컴퓨터를 통해 이 프로그램의 적용 대상이 되는 사람들을 무작위로 추출하여 그들에게 이 프로그램을 소개하고 그 반응을 분석한 것이다. 그들은 또한 SSP를 미국의 다른 주에서 실시하는 소득지원제

Blank, Card, and Robins(1999)와 Berlin(2000)이 여러 가지 근로지원세제를 놓고 실험한 결과에 의하면 SSP는 저소득 편부모의 고용을 10%포인트 이상 증가시키는 동시에 빈곤율도 10%포인트 이상 감소시키는 것으로 나타났다.

도와 비교하였는데, SSP의 근로증대 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 그 이유는 SSP 지원의 규모가 크고, 30시간 근로조건이 중요한 역할을 하기 때문인 것으로 판단된다.

## 2. 영국의 WFTC

영국의 근로지원제도는 저임금을 보전하고 기존의 최저생활보장제도(Income Support)의 높은 한계세율을 시정하는 데 목표가 있는 것으로 1971년에 도입된 FIS(Family Income Supplement)에 그 기원을 두고 있다. FIS는 가족 구성원 중 한 명이 전일제로 일을 하며 부양 자녀가 있는 저소득 가정에 보조금을 지급하는 제도이다. 여기서 전일제로 일을 한다는 것은 주당 30시간 이상 일을 하는 것을 의미하며, 편부모의 경우에는 24시간 이상만 일을 하면 FIS 혜택을 받을 수 있다. 소득이 일정 수준 이하인 가정에 대해 정부가 정한 한계소득과 실제소득의 차액의 50%를 보조금으로 지급하였다.

FIS 대상자는 그 외에도 HB(Housing Benefit), CB(Child Benefit)를 받는 한편 세금도 납부하고, 동시에 공적보험료(National Insurance)를 납부하여야 했는데, FIS를 통해 최저생활보조의 한계세율을 50%로 인하하였음에도 불구하고 소득세와 보험료, HB의 한계세율을 고려하면 근로소득(earned income)에 대한 한계세율이 100%를 넘었다<sup>5)</sup>.

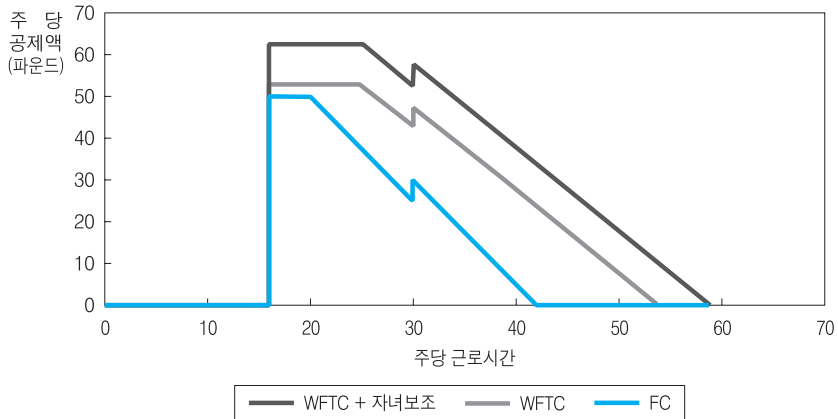
영국 정부는 지나치게 높은 한계세율을 인하하기 위하여 1988년에 FC(Family Credit)를 도입하였다. FC는 FIS에 미국의 EITC의 개념을 적용하려고 노력한 것이다. FC의 특징을 보면 첫째, 최소근무시간 기준을 16시간으로 낮춘 것을 들 수 있다. 자녀를 가진 가정에서 FC의 혜택을 받으려면 최소한 한 명의 어른이 주당 16시간 이상 일을 해야만 한다. 처음에 FC가 도입될 때는 그 기준이 24시간이었는데 1992년에 16시간으로 완화되었다. 기준시간의 감축은 영·유아를 부양하는 편부모에게도 일하고자 하는 동기를 부여하기 위한 것이었다.

5) 1985년 105%.

FC의 또 다른 특징은 보조금의 구조에서 찾아볼 수 있다. 미국의 EITC가 소득이 증가함에 따라 보조금이 점진적으로 증가하는 점증구간을 두고 있는 것과는 달리 FC에서는 근무시간이 16시간을 넘으면 일단 최대의 보조금을 지급하므로 점증구간이 없다. 근무시간이 증가하여 소득이 늘어나더라도 보조금의 변화가 없이 일정한 금액의 보조금이 지급되는데 이는 EITC의 평탄구간과 같다. 소득이 계속 증가하여 일정한 한도가 넘으면 소득이 증가함에 따라 보조금이 감소하는 점감구간이 시작되는데, 점감구간에서 한계세율은 70%였다.

1999년에는 WFTC(Working Family Tax Credit)가 FC를 대신하게 되었는데, WFTC는 FC를 확대 개편한 것이다. 구체적인 내용을 보면, 어린 자녀에 대한 보조금을 확대하였으며, 점감구간이 시작되는 기준소득을 인상하고 점감구간에서의 한계세율을 70%에서 55%로 인하하였다. WFTC는 편부모 여부를 떠나 자녀를 가진 모든 가정에 적용되며, [그림 6]에서 보는 바와 같이 FC와 비교하여 볼 때 최저소득계층보다는 중간소득계층이 이득을 보는 제도이다.

[그림 6] FC와 WFTC의 세액공제 규모



자료: Blundel, Richard and Ian Walker, "Working Families' Tax Credit: A Review of the Evidence, Issues, and Prospects for Further Research," Inland Revenue, 2001.

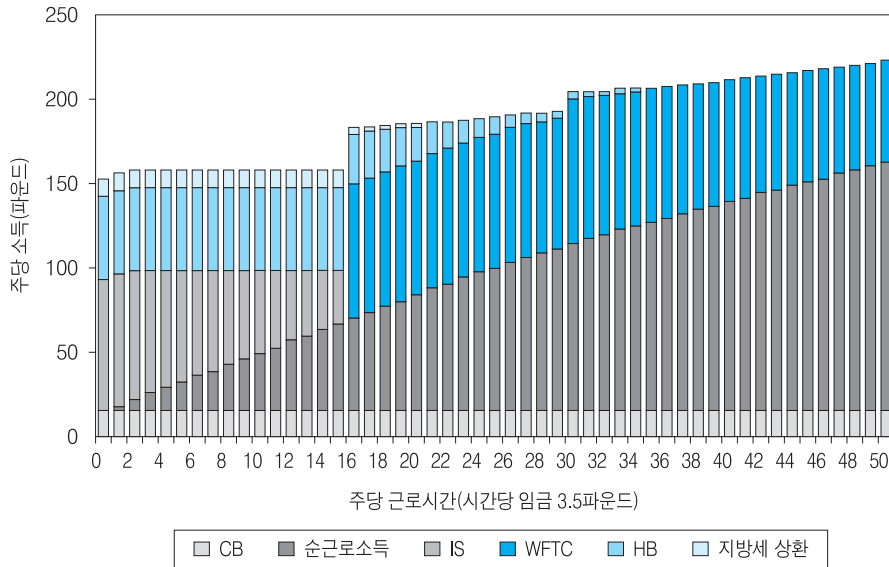
WFTC 수혜자들은 보통 WFTC 외에도 HB(Housing Benefit), CB(Child Benefit) 등 다른 생계보조 제도의 적용대상이 되며, 이러한 사회보장제도는 WFTC의 근로인센티브를 약화시키는 결과를 가져온다.

WFTC 수혜자들은 보통 WFTC 외에도 HB(Housing Benefit), CB(Child Benefit) 등 다른 생계보조제도의 적용대상이 되며, 이러한 사회보장제도는 WFTC의 근로인센티브를 약화시키는 결과를 가져온다. 이를 살펴보기 위하여 WFTC와 다른 생계보조제도를 모두 고려하여 근로시간 증가에 따른 가처분소득 변화를 그림으로 나타내면 [그림 7]과 같다. 이 그림은 1999년의 WFTC를 기준으로 자녀가 한 명인 편부모가 시간당 3.5파운드의 임금을 받고 일하는 경우를 가정한 것이다.

[그림 7]에 의하면 근로시간이 16시간 미만인 경우 CB와 IS, HB 등 WFTC를 제외한 모든 생계보장제도의 혜택을 받는다. 이 때 IS는 소득이 증가하면 그만큼 감소하여 한계세율을 100%로 만드는 역할을 한다. 모든 혜택을 고려한 가처분소득은 주당 150파운드를 약간 넘는 수준으로 소득변화에 따른 가처분소득의 변화가 없다. 그러므로 16시간 이상 일을 할 수 없는 사람들은 한계적인 근로증대 의욕을 갖지 않는다고 할 수 있다.

그러나 근로시간이 16시간을 넘게 되면 가처분소득이 크게 된다. 이는 WFTC로 인한 것인데, 근로소득과 WFTC의 합계가 IS의 한계소득을 능가하게 되므로 더 이상 IS 혜택은 받지 못한다. 한편 HB와 지방정부의 세액감면은 지속되는데, 이 두 가지는 소득이 증가하면 그만큼 혜택이 감소하여 소득증가로 인한 가처분소득 증가를 억제한다. 그 결과 근로시간이 30시간이 될 때까지 거의 동일한 금액의 WFTC를 지급하더라도 실제로는 근로시간 증가에 따른 가처분소득 증가 효과가 거의 없어지게 된다.

[그림 7] 근로시간 증가에 따른 소득 변화  
- WFTC가 적용되는 편부모(1999년)



자료: Blundel, Richard and Ian Walker, "Working Families' Tax Credit: A Review of the Evidence, Issues, and Prospects for Further Research", Inland Revenue, 2001.

근로시간이 30시간이 되면 WFTC가 한 번 더 뛰어 가처분소득이 증가한다. 그 후에는 소득수준이 WFTC의 점감구간에 속하여 소득이 증가함에 따라 WFTC 혜택이 줄어들게 된다. 그러나 이 때에는 한계세율을 100% 수준으로 만드는 HB 등 다른 제도가 적용이 되지 않으므로 소득이 증가하면 WFTC 혜택이 0이 될 때까지 가처분소득도 증가한다.

근로의욕의 관점에서 영국의 사회보장제도를 평가하면 일단, 근로시간이 16시간 미만인 납세자의 근로의욕을 증가시키는 효과가 있다. 그러나 근로시간이 16시간을 넘어서면 다시 30시간을 넘기 이전에는 근로소득이 증가하여도 가처분소득이 증가하지 않으므로 30시간 이상 일을 할 수 없는 납세자의 경우 16시간을 초과하여 일을 할 동기가 없다고 할 수 있다. 일하는 시간이 30시간에 약간 못미치는 납세자는 일하는 시간을 30시간으로 늘리면 가처분소득이 한 단계 뛰게 되므로 근로를 증가시킬 동기를 갖고 있다고 할 수 있다. 그러나 30시간을 넘으면 55%의 한계세율이 적용되므로 근로의욕이 감소된다.

영국은 2003년에 CB와 WFTC를 통합하여 CTC&WTC(Child Tax Credit and Working

근로의욕의 관점에서 영국의 사회보장제도를 평가하면 일단 근로시간이 16시간 미만인 납세자의 근로의욕을 증가시키는 효과가 있다. 그러나 근로시간이 16시간을 넘어서면 다시 30시간을 넘기기 이전에는 근로소득이 증가하여도 가처분 소득이 증가하지 않으므로 30시간 이상 일을 할 수 없는 납세자의 경우 16시간을 초과하여 일을 할 동기가 없다고 할 수 있다.

Tax Credit)을 출범시켰는데, 이 제도하에서는 자녀양육비 공제(CTC)와 근로세액공제(WTC)를 합하여 최대 공제액을 계산한 후 소득수준이 정부가 정한 일정 한도를 넘어서면 그 초과분의 37%씩 공제액을 줄여가는 방식이다. 그러므로 점감구간의 한계세율이 55%에서 37%로 낮아졌다. 2003년의 경우 점감구간이 시작되는 기준소득은 5,060파운드였다.

WFTC는 근로시간이 짧은 편부모의 근로의욕을 강화시키는 한편 배우자 중 한 명이 전일제로 일을 하는 경우 다른 한쪽의 근로시간을 감축시키는 결과를 가져온다. 한편 부부 중 아내가 일을 하지 않는 경우 남편의 근로시간을 증대시키는 효과가 나타난다. Blundell, Duncan, Meghir, and McCrae(1999, 2000)는 납세자를 편부모와 결혼한 여자, 결혼한 남자로 구분하고 결혼한 여자와 남자는 다시 각각 배우자가 일하는 경우와 일하지 않는 경우로 구분하여 노동공급함수를 추정하고 그 추정결과를 이용하여 모의실험한 결과 이와 같은 효과를 입증하였는데, 그 결과를 표로 요약하면 <표 1>과 같다.

<표 1> WFTC가 고용에 미친 영향 분석결과 결과 요약

(단위: %)

집단의 특성	노동참여율 변화	평균 근무시간 변화
편부모	2.2	0.75
결혼한 여자(배우자가 일함)	-0.57	-0.18
결혼한 여자(배우자가 일하지 않음)	1.32	0.46
결혼한 남자(배우자가 일함)	-0.30	
결혼한 남자(배우자가 일하지 않음)	0.37	

자료: Blundel, Duncan, McCrae, and Meghir(1999, 2000).

### 3. 프랑스의 PPE<sup>6)</sup>

프랑스는 기존의 최빈층 생계지원제도인 RMI제도가 야기할 수 있는 비활동 함정을 해소하기 위한 혁신방안으로 2000년에 PPE제도를 도입하였다. PPE는 미국의 EITC와 유사한 제도로 저소득 근로자의 생활수준을 제고하고 임금수준이 낮은 근로자의 취업을 장려하기 위하여 일정한 자격을 갖춘 자에게 세금을 환급해 주는 제도이다. 소득이 최저임금을 받는 전일제 근로자 소득의 30% 이상인 가구에 한하여 적용하는데 2000년 기준으로 연소득 20,575프랑 이상이 이에 해당된다. 지원액을 보면 편부모의 경우 소득이 20,575프랑 이상이고 최저임금 소득인 68,583프랑 이하이면 소득의 2.2%를 보조금으로 지급한다. 소득이 최저임금소득을 능가하는 경우 최저임금소득의 1.4배인 96,016프랑과 실제소득간의 차액의 5.5%를 보조금으로 지급한다. 그러므로 PPE는 최저임금소득을 기준으로 점증구간과 점감구간이 구분되며 평탄구간은 없다. EITC에 비해 점증구간의 보조율은 훨씬 낮으며, 점감구간의 한계세율도 낮다. 자녀가 한 명인 경우 400프랑의 보조금이 추가되고 두 명, 세 명으로 증가함에 따라 자녀 한 명당 200프랑의 보조금이 가산된다.

이 보조금은 전일제 근무를 조건으로 지급되는 것으로서 시간제 근로자의 경우 동일한 시간당 임금으로 전일제로 근무(주당 30시간)하는 경우의 소득을 계산하여 보조금을 계산하므로 제도적으로 시간제 근무자보다 전일제 근무자를 우대하는 제도라고 할 수 있다.

프랑스의 다른 생계보장제도인 RMI는 1988년에 도입된 것으로 저소득 근로자의 최저생활을 보호하는 제도이다. 25세 이상이거나 부양아동이 있는 자로서 최저소득에 미치지 못하는 자가 자신의 사회적 혹은 직업적 편입을 위해 필요한 활동에 참가할 것을 약속하는 경우에 RMI 혜택을 받을 수 있다. 따라서 RMI는 최저생계비 지원 역할뿐만 아니라 고용을 촉진시키는 역할도 한다.

RMI는 최저소득에 미치지 못하는 자들에게 최저소득과 실제소득간의 차이를 지원하는 것이므로 RMI의 혜택을 받는 경우 한계소득세율은 100%가 된다. 소득계산에 산입되는 소득으로는 실업보험급여, 질병이나 산업재해보상을 위한 현금사회보장금, 노후연금, 가족수당, 장애인수당, 동산·부동산 및 자본소득과 경제활동 및 연수에 의한 소득 등을 포함한다. 반면 유소년 급여 및 입학보조금, 여성재활보조금, 장학금 및 치료환불액 등은 포함되지 않는다. 소득계산에서 본인은 물론 배우자, 동거인, 부양자의 소득이 모두 포함되며, 주택보조를 받는 경우 일정액수를 급여액에서 공제한다.

6) 본 소절은 황준욱(2003)에서 관련된 부분을 요약한 것이다.

프랑스는 기존의 최빈층 생계지원제도인 RMI제도가 야기할 수 있는 비활동 함정을 해소하기 위한 혁신방안으로 2000년에 PPE제도를 도입하였다. PPE는 미국의 EITC와 유사한 제도로 저소득 근로자의 생활수준을 제고하고 임금수준이 낮은 근로자의 취업을 장려하기 위하여 일정한 자격을 갖춘 자에게 세금을 환급해 주는 제도이다.

지원자가 동회나 인정된 기관의 사회지원사무소에 신청하면 도지사의 승인을 거쳐 급여가 시작되는데, 우선 3개월 동안 급여 후 편입계약의 내용에 따라 3~12개월간 지급된다. 여기서 편입계약이란 사회적 혹은 직업적 편입을 위해 필요한 활동에 참가할 약속을 의미한다.

#### IV. 정책시사점

국가가 국민의 최저생활을 보장해 주는 최저생활보장제도를 입안, 시행함에 있어 직면하게 되는 큰 어려움 중의 하나가 저소득 계층의 근로의욕 저해 문제이다. 대부분의 최저생활보장제도는 근로소득이 국가가 정한 최저생계비에 미달하는 경우 그 최저생계비와 근로소득간의 차액을 정부에서 보조하는 방식으로 운영되기 때문에 일을 좀 더 많이 하거나 적게 하거나 보호대상에서 벗어나지 않는 한 실제로 가처분소득은 같아지기 때문이다. 이러한 문제 인식하에 많은 선진국들이 근로의욕을 제고하는 근로소득보전제도를 도입하거나 기존의 제도를 근로인센티브를 강화하는 방향으로 개편하였다. 미국의 EITC, 캐나다의 SSP, 영국의 WTC, 프랑스의 PPE 등이 이에 해당된다.

우리나라에서도 기초생활보장제도가 도입된 이후 이 제도가 가져오는 근로의욕 감퇴 효과에 대한 비판이 제기되었다. 뿐만 아니라 일을 열심히 하는데도 소득이 최저생계비 수준을 약간 상회하는 수준에 그치는 저소득 계층의 생활수준 제고의 필요성이 제기되어 미국의 EITC와 같은 근로소득보전제도의 도입이 필요하다는 공감대를 형성하기에 이르렀다. 그러나 실제로 어떤 방법을 통해 최저소득층의 최저생계를 보장하고 차상위 계층의 생활수준을 향상시키면서 그들의 근로의욕이 감소하는 것을 방지할 수 있는지, 나아가서는 그들의 근로의욕을 더욱 고취시킬 수 있는지에 대한 논의는 많이 이루어지지 않았다. 본고에서는 이 문제를 중심으로 주요 외국의 사례를 검토하였으며, 다음에서는 그 검토 결과를 바탕으로 우리나라에 대한 시사점을 모색한다.

## 1. 명확한 목표 설정

어느 제도든지 새로 도입할 때 목표를 정확하게 설정하고 그에 맞는 최적의 설계를 하는 것이 좋다. 근로소득보전제도의 경우도 마찬가지이다. 우리나라의 근로소득보전제제 관련 논의에서 언급되는 근로소득보전제제 도입 필요성은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 기초생활보장제도로 인해 나타난 최저소득계층의 근로의욕 감퇴 문제를 시정하고 적절한 근로인센티브를 제공해야 한다. 이 관점에서 보면 기초생활보장제도와 근로소득보전제제는 대체재로 생각할 수 있는데, 앞서 검토한 사례 중 미국에서 이러한 관점을 취하고 있다고 할 수 있다. 물론 미국에서 처음 EITC를 도입할 때 그것이 최저생계보장제도를 대체할 것을 목적으로 하지는 않은 것으로 알려져 있다. 그러나 시간이 지나면서 EITC의 장점을 강화하고 근로와 관계없이 주어지는 생계보장의 문제점을 시정하는 방향으로 제도를 개편하다보니 그렇게 되었다. 근로능력이 있는 자의 경우 최저생계보장제도인 TANF 혜택을 일생을 통해 5년 동안만 받을 수 있으므로 일생 가운데 대부분의 시간은 EITC와 최저수준의 식품보조(food stamp)만이 가능할 뿐이다.

최저생계보장을 하면서 그 위에 EITC를 더하여 대상자들의 근로의욕을 고취시키는 방법을 생각할 수도 있다. 그러나 이 경우 대부분의 수혜자가 최저생계비 이상의 가처분소득을 보장받게 되므로, 보장수준의 적절성 문제와 함께 재정부담이 중요한 문제로 대두될 수 있다. 자신이 일하여 벌어들인 소득의 일부를 세금으로 납부하는 납세자 입장에서는 일할 능력이 있음에도 불구하고 최소한의 수준밖에 일을 하지 않고 정부의 보조금에 의존하려는 사람들에게 생계유지에 필요한 최소한의 수준 이상의 소득을 보장해 주는 것을 용인하기 어렵다. 그러므로 두 가지 혜택을 온전하게 모두 받는 제도는 장기적으로 유지하기 어렵다. 미국의 경우와 같이 시간이 지나면서 최저생계보장제도의 역할이 축소되고 EITC의 비중이 확대될 가능성이 크다.

둘째, 우리나라에서 근로소득보전제도의 도입을 주장하는 중요한 이유 중의 하나는 기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 저소득계층에 대한 지원이 필요하다는 점이다. 기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 저소득계층은 두 개의 집단으로 구분할 수 있는데, 하나는 소득수준이 최저생계비에 미달하지만 재산이나 부양의무자의 존재 등 다른 이유로 인해 혜택을 받지 못하는 집단이고 다른 하나는 소득수준이 최저생계비를 약간 능가하여 최저생계비의 혜택을 받지 못하지만 실제 생활은 최저생계 수준과 다를 바 없는 집단을 의미한다.

이 두 집단에 대한 생활비 보조의 문제는 구분해서 볼 필요가 있다. 첫 번째 집단 즉, 소득이 최저생계비에 미달함에도 불구하고 혜택을 받지 못하는 집단의 경우 소유재산, 부양의무

우리나라의 근로소득보전세제 도입 필요성은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 기초생활보장제도로 인해 나타난 최저소득계층의 근로의욕 감퇴 문제를 시정하고 적절한 근로인센티브를 제공해야 한다. 둘째, 기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 저소득계층에 대한 지원이 필요하다.

자 등 다른 이유가 있어 최저생계 이상의 생활을 유지할 수 있을 것이라고 간주하여 기초생계보장 대상에서 제외된 것이다. 그런데 소득을 기준으로 보조금을 지급하는 근로소득보전제도를 도입하면 이들이 모두 지원대상에 포함되어 혜택을 받게 된다. 근로소득보전세제의 도입 결과 부수적으로 이런 결과가 나타날 수도 있으나 이를 목표로 그 제도를 도입하는 것은 바람직하지 않다. 국가에서 특별한 이유가 있어 생계보장을 하지 않아도 된다고 정한 집단에 대한 지원의 필요성이 제기된다면 기초생활보호제도의 적용 요건을 완화하는 것이 타당하다. 조세제도에서는 세심한 지원자 선별이 곤란하므로 오히려 재원의 낭비를 초래할 가능성이 있다.

소위 차상위 계층이라고 불리는 두 번째 집단의 경우 열심히 일을 함에도 불구하고 일을 하지 않는 최저소득계층과 유사한 수준의 생활을 영위하도록 놔두는 것은 근로의욕의 관점에서, 사회적 통합의 관점에서도 바람직하지 않다. 근로능력이 있으며 실제로 일을 하고 있으므로 약간의 소득지원을 통해 근로의욕을 증가시키고 동시에 생활수준을 향상시킬 수 있다. 경우에 따라서는 자녀양육 등에 필요한 생활비를 지원함으로써 가족 구성원 중 한 사람의 근로시간을 줄여 자녀양육에 더 많은 시간을 투입할 수 있도록 함으로써 후생수준을 제고할 수 있다. 또한 소득이 최저생계 지원 기준에 근접한 근로자들에게 더욱 많이 일하여 보다 나은 생활을 영위하도록 하는 동기를 부여할 수 있다. 아울러 조금 더 일을 하면 기초생계보장 대상에서 벗어날 수 있으나 그렇게 함으로써 얻은 실질적인 이득이 크지 않아 생활보호 대상에 머물러 있는 자들에게 보호 대상에서 벗어나도록 동기를 부여할 필요가 있다.

앞서 살펴본 다른 국가의 사례 중 캐나다의 SSP, 영국의 WFTC, 프랑스의 PPE가 이러한 목적에 초점을 맞춘 제도들이다. 캐나다의 SSP는 최저생계지원제도의 혜택을 1년 이상 받은 근로자가 최저생계지원 대상에서 벗어나는 것을 도와주기 위하여 주당 30시간 이상 일하는 경우에 3년간 지원하는 보조금이다. 영국의 WFTC는 주당 16시간 이상 일을 해야만 혜택을 받으며, 주당 16시간을 일하고 WFTC의 혜택을 받으면 가처분소득이 최저생계지원액보다 많아져 생계보호 대상에서 벗어난다. 프랑스의 경우에는 최저임금으로 전일제 근무의 30% 이상 일을 하는 사람들을 대상으로 한다.

이렇게 구분해 놓고 보면 우리가 근로소득보전세제를 도입해야 하는 이유가 명확해진다.

식료품 지원 등 다른 생계보장제도가 전혀 없는 상황에서 근로소득보전제도가 기초생활보장제도를 완전 대체하는 것은 이론적인 타당성 여부를 떠나서 정치적으로 가능하지 않을 것으로 판단된다. 미국의 TANF와 같이 근로능력이 있는 자들에게 기초생활보장제도의 적용시한을 제한하여 근로소득보전세제로의 편입을 강제하는 방법을 도입하는 것은 근로의욕 제고 및 사회보장제도의 남용을 방지하기 위해 바람직한 방법이라고 할 수 있다. 그러나 미국의 경우에는 식품보조 및 주정부의 지원과 같은 최후의 생계보장 수단이 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

그러므로 현재로서는 기초생활보장제도가 최저생계 보장의 핵심적인 역할을 하도록 하고 근로소득보전제도는 기초생활보장 대상 중 약간의 지원으로 보호 대상에서 벗어날 수 있는 계층이 보호 대상에서 벗어날 수 있도록 촉진하고, 보호 대상에서 벗어난 차상위 계층에게 기초생활수준보다 높은 생활수준을 유지할 수 있도록 생활비를 지원하는 보조적인 역할을 하도록 하는 것이 바람직하다. 앞서 언급한 바와 같이 기초생활보장제도의 적용을 받지 않는 저소득 가정 중에서도 소득이 최저생계비에 미달하지만 제도적인 제약으로 인하여 기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 계층에 대해서는 기초생활보장제도의 개선을 통해 최저생계를 보장하는 방법을 모색하여야 한다. 다음에서는 이러한 관점에서 근로소득보전제도 도입시 고려해야 할 점들을 정리해 본다.

## 2. 적용대상의 제한

근로능력이 있는 자들의 근로의욕을 고취하여 기초생활보장 대상에서 벗어나도록 도와주고 생활수준을 향상시킬 것을 목적으로 한다면 근로소득보전세제의 적용대상을 적절히 제한할 필요가 있다. 앞서 언급한 국가들의 경우에도 이러한 목적을 가지고 제도를 운영하는 국가들은 예외 없이 근로시간이나 소득을 기준으로 적용대상을 제한하고 있다. 캐나다는 주당 30시간 근무를 조건으로 하며 영국은 16시간, 프랑스는 소득 수준을 기준으로 하는데 이를 노동시간으로 환산하면 약 10시간 정도 된다. 일하는 시간이 그 이하인 경우 근로의욕을 제고한다고 하더라도 소득수준이 기초생계에 크게 부족하여 다른 지원이 필요하며, 이는 근로소득보전세제의 근로의욕 증대 효과를 크게 저해하는 결과로 나타난다. 만약 최저생계 지원을 받고 그 위에 근로소득보전세제의 혜택을 또 받는다면 근로의욕을 고취하는 데 도움이 될 수 있으나 극빈층에게 최저생계비 이상으로 정부가 생활비를 지원하는 것에 대해 납세자들의 정치적인 지원을 받을 수 있는지에 대해서도 깊이 생각해 볼 필요가 있다.

뿐만 아니라 근로의욕 고취의 관점에서 근로시간 증가에 따라 점진적으로 보조금이 증가

현재로서는 기초생활보장제도가 최저생계 보장의 핵심적인 역할을 하도록 하고 근로소득보전제도는 기초생활보장 대상 중 약간의 지원으로 보호 대상에서 벗어날 수 있는 계층이 보호 대상에서 벗어날 수 있도록 촉진하고 보호 대상에서 벗어난 차상위 계층에게 기초생활수준보다 높은 생활수준을 유지할 수 있도록 생활비를 지원하는 보조적인 역할을 하도록 하는 것이 바람직하다.

하는 것보다는 어느 시점에서 보조금이 크게 뛰는 것이 효과가 더 크다는 점을 고려할 필요가 있다. 캐나다의 SSP를 미국의 EITC 및 주정부들이 사용하는 유사한 제도들과 비교한 연구결과나 영국의 WTC 제도에 대한 연구결과를 보면 근로시간 제약이 그 기준선 부근에 있는 근로자들의 근로의욕을 고취하는 데 가장 효과가 큰 것으로 나타나고 있다.

이러한 제약은 우리나라의 기초생계보장제도와도 조화가 가능하다. 기초생활보장제도에 의하면 수급자를 근로능력이 없는 자와 근로능력이 있는 파트타임 근로자, 전일제 근로자로 구분할 수 있다. 파트타임 근로자는 법률상에 나타난 용어는 아니나 법률에 나타난 조건부 수급자의 개념이 대체로 파트타임 근로자와 유사하여 간편하게 파트타임 근로자로 표현한 것이다. 여기서 파트타임 근로자는 일을 전혀 하지 않는 자도 포함한다. 현행 제도에 의하면 근로능력이 없는 자는 기초생활보장비를 수급하는 데 별다른 조건이 없다. 그러나 근로능력이 있으면서 근로를 하지 않거나 통상적인 근로시간의 절반 정도 또는 그 이하만 일하는 사람들은 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계보조비를 수급한다. 한편 통상적인 근로시간의 절반을 초과하여 일하는 사람들은 이미 열심히 일하고 있다는 판단하에 아무런 조건 없이 생계보조비를 수급할 수 있다. 파트타임 근로자는 전자를, 전일제 근로자는 후자를 의미한다.

근로소득보전제도를 도입하는 경우 기초생활보호대상 중 세 번째 집단에 초점을 맞추어야 할 것이다. 근로능력이 없는 자와 근로능력이 있으나 자활을 위해 정부의 지원이 필요한 자는 근로의욕의 고취보다는 최저생계의 보장과 자활능력의 제고에 초점을 맞출 필요가 있으며, 이는 이미 기초생활보장제도가 담당하고 있다. 다만 현재로선 자활사업의 효과가 매우 낮다는 점이 문제로 제기되고 있는데, 제도적 보완을 통해 그 실효성을 제고할 필요가 있다. 미국의 TANF와 같은 수급기한의 제한이나 근로소득보전세제의 도입시 기대할 수 있는 근로시간 증대에 따른 보조금의 증가는 이들을 자활사업 대상에서 벗어나게 하는 중요한 동기가 될 수 있다.

결론적으로 근로소득보전세제가 초점을 맞추어야 할 집단은 근로능력이 있으며, 현재도 어느 정도 일하고 있으나 소득수준이 매우 낮은 저소득층이라고 할 수 있다. 이들에게 생활비를 보조하여 생활수준을 향상시키고 동시에 더 일하고자 하는 근로의욕을 고취할 필요가

있으며, 이들보다 일을 적게 하는 이들에게는 이 집단에 포함되도록 노력하려는 동기를 부여할 필요가 있다.

극빈층을 근로소득보전 대상에서 제외하는 것은 행정비용을 크게 줄일 수 있다는 점에서도 중요한 의미가 있다. 근로소득보전세제가 다른 생계보장제도에 비해 행정비용이 상당히 적게 소요되는 것으로 알려져 있으며, 그것은 이미 과세체계를 통해서 소득을 파악하는 시스템이 갖추어져 있기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라는 소득세와 부가가치세의 면세점이 최저생계비보다 높아 최저소득계층에 대한 과세자료가 미비한 상태이다. 이러한 상태에서 이 제도를 시행하기 위해서는 이들에 대한 과세정보 수집 시스템을 마련해야 하는 등 어려운 문제가 많다. 그러므로 근로소득보전제도의 대상자를 비교적 과세자료 수집이 용이한 계층에 국한함으로써 행정부담을 최소화할 필요가 있다.

### 3. 이중혜택의 문제와 보조율의 결정

근로소득보전과 기초생활보장을 동시에 수혜하는 경우에 어떻게 처리할 것인가 하는 문제는 보조율을 어떻게 결정하는지와 밀접한 관계가 있는데, 결론부터 이야기하자면 이중혜택은 바람직하지 않으며 이중혜택을 전제로 보조율을 결정해서는 안된다.


앞서 언급한 바와 같이 소득수준이 최저생계비 수준에 미치지 못하는데도 여러 가지 이유로 혜택을 받지 못하는 사람들이 있고 이들에 대한 소득보전 문제가 중요한 이슈가 되고 있다. 근로소득보전세제가 이들에게 초점을 맞추지 않더라도 부분적으로 이들에게 보조금을 지급함으로써 그러한 문제를 완화하는 효과가 있을 수 있다. 그러나 이중혜택을 허용하면 이러한 장점이 없어질 뿐만 아니라 기초생활보호 대상과 그 외의 사람들간의 형평성이 중요한 문제가 될 수 있다. 그러므로 앞서 언급한 근로소득보전세제의 적용대상에 포함되는 사람들에게는 근로소득보전세제가 기초생활보장제도를 대체할 뿐만 아니라 기초생활보장에서 벗어나 근로소득보전제도의 적용을 받는 경우 가치분 소득이 더 많아지도록 보조율을 결정하여야 할 것이다.

### 4. 부양가족 혜택

근로소득보전제도는 저소득 가정의 생활수준을 제고하는 데 목적이 있으므로 생활비가 중요한 의미를 가지며 당연히 생활비를 결정하는 중요한 요소인 부양자녀의 숫자가 보조금의 규모를 결정하는 데 중요한 역할을 한다. 특히 근로능력이 있으면서 통상적인 근로시간

자녀 양육비 지원은 우리나라에서 특히 중요한 이슈가 되고 있다. 여성의 노동시장 참여, 과도한 자녀 양육비, 낮은 출산율이 중요한 사회문제로 되고 있으며, 이러한 문제를 해결하기 위한 다각적인 노력이 경주되고 있는데, 근로소득보전세제는 이러한 다각적인 문제를 가장 효율적으로 취급할 수 있는 제도이다.

의 절반 정도밖에 일을 하지 않는 근로자에게도 최저생계 이상의 생활수준을 보장하여야 할 필요가 있는가라는 질문에 대해 긍정적인 답변을 할 수 있는 경우는 편부모가 자녀를 양육하는 경우임을 고려할 필요가 있다. 이 경우에 파트타임 근무만으로도 기본적인 생활을 영위할 수 있도록 함으로써 자녀가 다시 저소득층의 함정에 빠지는 일을 방지해야 한다. 또한 최저생계비를 약간 상회하는 가정에 생계보조를 하여 생활수준을 제고할 필요가 있는지에 대해 긍정적인 대답을 할 수 있는 경우도 역시 여성노동의 경우이다. 부부가 모두 열심히 일을 하여야 겨우 최저생계비를 벌어들이는 가정에 정부가 재정지원을 통해 부인의 근로시간을 줄일 수 있는 여유를 준다면 생활수준이 훨씬 나아지며 자녀교육에 있어서도 긍정적인 효과가 나타날 수 있다. 이러한 관점에서 근로소득지원세제가 근로의욕에 영향을 준다면 그 효과가 크게 나타나는 경우는 여성이며, 대부분의 연구들이 자녀를 키우는 독신여성과 남편이 일하는 경우 여성의 근로시간 변화에 초점을 맞추고 있다.

자녀 양육비 지원은 우리나라에서 특히 중요한 이슈가 되고 있다. 여성의 노동시장 참여, 과도한 자녀 양육비, 낮은 출산율이 중요한 사회문제가 되고 있으며, 이러한 문제를 해결하기 위한 다각적인 노력이 경주되고 있는데, 근로소득보전세제는 이러한 다각적인 문제를 가장 효율적으로 취급할 수 있는 제도이다. 여성, 특히 독신여성의 노동시장 참여를 유도하는 효과가 있으며, 부부가 모두 일하는 경우 근로소득과 연계하여 양육비를 지급함으로써 일을 하고 양육비를 받든지 일을 하지 않고 그 대신 직접 자녀를 양육하든지 선택할 수 있다. 또한 양육비 지원규모를 확대함으로써 출산을 촉진하는 효과도 기대할 수 있다. 

## 참고문헌

- 박능후, 「참여정부 소득보장정책의 현황과 과제」, 기초생활보장 담당공무원교육 특강자료, 2004. 12.
- 보건복지부, 『2004 국민기초생활보장사업 안내』, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「2005년도 국민기초생활보장사업지침 주요 개정사항」, 보장기관 교육용, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『국민기초생활보장법령집』, 2004.
- 안중범·송재창, 「저소득세액공제제도 도입의 타당성 분석: 재분배 효과와 재정수요를 중심으로」, 『재정논집』, 제15집 제1호, 2000. 8.
- 원윤희, 「근로소득세액공제제도의 개편방향」, 『재정논집』, 제15집 제2호, 2001. 3.
- 전병목·원종학, 『근로소득세 공제체계 정비방안』, 한국조세연구원, 연구보고서 03-03, 2003. 12.
- 전영준, 「EITC 도입을 위한 정책과제」, 『공공경제』, 제9권 제1호, 2004. 5.
- 황준욱, 『미국·프랑스의 고용창출 프로그램 연구』, 한국노동연구원, 정책자료 2003-06, 2003.
- Berlin, Gordon L., *Encouraging Work, Reducing Poverty: The Impact of Work Incentive Programs*, Manpower Demonstration Research Corporation, March 2000.
- Blank, Rebecca M., David Card, and Philip K. Robins, “Financial Incentives for Increasing Work and Income Among Low-Income Families,” Joint Center for Poverty Research, February 1999.
- Blundel, Richard, Alan Duncan, Julian McCrae, and Costas Meghir, “The Labor Market Impact of the Working Families TaxCredit,” *Fiscal Studies*, 2000, pp.65-74.
- \_\_\_\_\_, “Evaluating In-Working Benefit Reform: the Working Families Tax Credit in the UK,” paper presented at the Institute for Poverty Research Conference, North Western Unoversity, November 1999.
- Blundel, Richard and Ian Walker, “Working Families’ Tax Credit: A Review of the Evidence, Issues, and Prospects for Further Research,” Inland Revenue, 2001.
- Eissa, Nada and Hilary Williamson Hoynes, “The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples,” Institute for Research on Poverty, Discussion Paper No. 1194-99, August 1999.

- Greenstein, Robert, "Welfare Reform's Hidden Ally," *The American Prospect* Vol. 13 No. 13, July 15, 2002.
- Hotz, Joseph, Charles Mullin, and John Karl Scholz, "The Earned Income Tax Credit and Labor Market Participation of Families on Welfare," in Bruce D. Meyer and James X. Sullivan (eds.), *The Incentives of Government Programs and the Well-Being of Families*, Joint Center for Poverty Research, 2001.
- Inland Revenue, *Child Credit and Working Tax Credit: An Introduction*, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Child Credit and Working Tax Credit: A Guide*, 2003.
- Internal Revenue Service, Department of Treasury, "Compliance Estimates for Earned Income Tax Credit Claimed on 1999 Returns," February 2002.
- \_\_\_\_\_, *Earned Income Credit (EIC): For Use in Preparing 2004 Returns*, Publication 596, 2004.
- Lobreria, Joseph and Bob Zahradnik, "A Hand Up: How State Earned Income Tax Credits Help Working Families Escape Poverty in 2004," Center on Budget and Policy Priorities, May 2004.
- Meyer, Bruce and Dan Rosenbaum, "Welfare, the Earned Income Tax Credit, and Labor Supply of Single Mothers," *Quarterly Journal of Economics*, August 2001.
- Meyer, Bruce D. and James X. Sullivan, "The Effects of Welfare and Tax Reform: The Material Well-Being of Single Mothers in the 1980s and 1990s," in Bruce D. Meyer and James X. Sullivan (eds.), *The Incentives of Government Programs and the Well-Being of Families*, Joint Center for Poverty Research, 2001.
- Ventry, Dennis, "The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of the Earned Income Tax Credit, 1969~1999", *National Tax Journal*, 53(4) (Part 2), 2001, pp. 983~1026.

# 경제학적으로 바라본 도시개발비용부담의 의미

- 기반시설연동제를 중심으로 -



김현아 전문연구위원(hyuna@kipf.re.kr)

## I. 서론

전국 인구 중 도시지역에 거주하는 인구의 비중을 의미하는 도시화율은 우리나라의 경우 2003년 기준으로 89.8%에 이르고 있다<sup>1)</sup>. 유럽을 비롯한 선진국의 경우 약 75%, 전 세계적으로는 50%대를 나타내고 있다. 전 세계적으로 도시에 거주하는 인구가 지속적으로 증가하는 상황에서 도시거주민의 삶의 질은 중요한 정책이슈가 되고 있다<sup>2)</sup>. 적정규모와 속도로 성장하는 도시는 지역주민들에게 편익을 제공하고 경제성장의 원동력이 되고 있으므로 현대 사회에서의 도시는 자연스럽게 형성된 지역주민들의 주거 및 산업기반 형성의 결과이다. 그러나 지나친 도시집중으로 인한 오늘날의 도시규모 팽창은 지역간 경제력 격차뿐만 아니라 사회문제, 환경문제를 동반하고 있다. 기반시설이 부족한 상태에서 기존의 도시기능에 무임승차하는 도시팽창은 도시거주민과 신규입주자 모두에게 혼잡비용을 발생시키기 때문이다. 따라서 대부분의 나라에서는 도시민들의 삶의 질 저하, 녹지 감소에 따른 환경문제를 해결하고 지역균형발전 등을 도모하기 위해 도시계획정책 등을 통한 도시성장관리를 하고 있다.

보다 엄밀한 의미에서의 도시성장관리를 위해서는 지역적인 경제환경, 주거관련 지표, 각종 정부의 규제, 조세 및 재정정책, 중앙과 지방간 역할분담 등의 문제가 포괄적으로 검토되

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

1) 도시화율은 전국 주민등록상 인구 중 도시계획구역 내 거주하는 인구의 비율임(『2003, 건설교통통계연보』). 1960년 35.8%, 1970년 49.8%, 1980년 66.7%, 1990년 79.5%, 1995년 82.9%로 증가하였음.

2) 유럽을 비롯한 선진국과 전세계 도시화율은 1996년 기준 2005년 예측치임(G. Cavalier, "Urbanization in developing countries", Urbanisme, May 1996).

지나친 도시집중으로 인한 오늘날의 도시규모 팽창은 지역간 경제력 격차뿐만 아니라 사회문제, 환경문제를 동반하고 있다. 기반시설이 부족한 상태에서 기존의 도시기능에 무임승차하는 도시 팽창은 도시거주민과 신규입주자 모두에게 혼잡비용을 발생시키기 때문이다.

여야 한다. 지속적인 도시집중에 따른 외부불경제를 최소화하기 위한 정책에는 근본적으로 도시거주자와 도시로 이주를 희망하는 농촌지역 주민, 중앙정부와 지방정부간의 인센티브 구조가 포함되어야 한다. 이에 대해 우리나라에서는 최근 ‘기반시설연동제’를 도입한 바 있다. 기존에는 도시성장관리를 위한 조세 및 재정정책으로 최근까지 개발이익 환수 차원에서 자본이득에 대하여 과세(부담금 부과)하는 방법을 채택하여 왔다. 이는 개발이익 사유화 억제 등을 통하여 부동산 투기를 막기 위한 것이었다. 따라서, 기존의 도시기능에 무임승차하는 난개발과 그로 인한 혼잡비용의 발생에 대한 구조개선 차원에서의 정책이 요구되었다. 그리하여 2000년 5월 국토의 난개발 문제를 해결하기 위한 종합대책을 발표하였고, 후속조치로서 2002년 ‘국토의계획및이용에관한법률’을 제정하여 ‘선계획, 후개발’을 위한 국토의 계획적 관리체계를 구축하고 난개발 행위에 따른 대책으로 기반시설부담제가 도입되어 현재 경기도 일부 지역에서 진행중에 있다.

미국을 비롯한 선진국에서도 도시집중 완화를 위한 도시계획 관련 정책 입안시 정부의 조세 및 재정정책을 동시에 고려하고 있다. 실증분석 결과에 따르면, 재산세율 인상으로 인한 도시집중 유인, 지가 상승으로 인한 도시집중 완화 등 정책 및 경제환경 변화에 따른 도시성장 패턴과 속도는 다르게 나타날 수 있음을 보여주고 있다. 이는 효율적인 도시성장관리를 위해서는 근본적으로 경제적인 요인 및 정책적인 요인에 대한 분석이 필요하다는 것을 시사한다.

기존의 도시성장관리는 도시계획 및 도시설계와 관련된 부분에서 주로 연구가 이루어졌고, 도시경제학에서는 도시팽창(Urban Sprawl) 이후 나타나는 집값 상승, 상승분의 부담(incidence) 정도 등에 대한 실증분석이 주를 이루었다. 최근에 들어와서야 지방정부의 재정운용방식이 도시팽창의 원인이 될 수 있음을 제기하고 있을 뿐이다(Brueckner and Kim(2003)).

본고에서는 도시팽창의 여러 가지 원인 중에서 특히 도시건설비용 중 막대한 부분을 차지하는 기반시설건설비용을 해당 지방정부가 일차적인 편익자에게 부담하게 함으로써 경제적인 비용계산에 따른 외부불경제를 최소화하는 데 주목하고자 한다.

## II. 도시팽창 원인과 외부불경제

도시경제학에서는 도시팽창의 원인을 크게 네 가지로 분류한다<sup>3)</sup>. 첫째, 고용을 위한 도시 집중에 따른 인구증가 둘째, 소득증가에 따른 주택수요 증가 셋째, 도로 및 교통시설의 발달에 따른 통근 거리당 비용절감 등 넷째, 그 밖에 규모의 경제에 따른 인구집중이다. 이와 같이 오늘날 대도시의 모습은 다양한 요인들에 의해 구성되어 있다. 그러나 위와 같은 도시의 팽창 요인은 경제가 성장하면서 나타나는 ‘자연스러운(rational)’ 현상이다. 따라서 이와같은 도시팽창이 자연스러운 것이라면, 예를 들어 대도시민들이 받아들일 수 있는 정도의 도시규모, 적절한 혼잡이라면 지방정부나 중앙정부 차원에서도 효율적으로 관리할 수 있다. 그러나 도시가 경제성장 속도 이상으로 커지게 되면 그 때부터는 도시팽창으로 인한 공해, 통근거리의 확대, 녹지의 감소, 각종 혼잡 등을 도시민이 비용으로 지불해야 한다.

이처럼 도시가 경제성장 속도 이상으로 증가하게 된 원인에 대하여 도시경제학에서는 비용과 편익의 불일치가 발생할 수밖에 없는 공공재적인 성격의 재화에 대한 외부효과 때문이라고 요약하고 있다<sup>4)</sup>. 우선적으로 생각해 볼 수 있는 외부효과, 즉, 시장실패로는 ‘녹지에 대한 가치 산정의 어려움(failure to account for social value of open space)’이다. 새로운 신도시 개발과 함께 감소하게 되는 녹지(open space)의 가치가 제대로 산정되어 시장 내에서 녹지감소가 곧 ‘비용’으로서 역할을 했더라면 도시의 팽창이 지금처럼 이루어지지는 않았을 것이라는 주장이다. 둘째는 ‘혼잡비용에 대한 과소산정(failure to account for social value of congestion)’ 때문이다. 도로 혼잡에 따라서 발생하는 공해, 통근시간 연장 등은 도시민이 치루어야 할 비용임에도 불구하고 이에 대한 비용산정이 제대로 이루어지지 않았기 때문에 개발의 편익이 과다 산정되었다는 분석이다. 이는 기존의 시장에서 공해 등 혼잡으로 발생하는 비용에 대하여 정확히 산정할 수 있었다면 개발속도는 지금보다는 늦어졌을 것이라고 보는 견해이다.

셋째는 개발업자에게 개발에 따른 비용을 부담토록 하지 않았기 때문으로 분석되고 있다. 개발업자가 원가의 상당부분을 중앙정부 혹은 지방정부, 대도시 거주자에게 분담시키고 있기 때문에 개발업자의 입장에서는 비용 대비 수익이 클 수밖에 없고 결과적으로 개발을 부추기는 결과가 나타났다는 것이다. 우리나라의 경우, 도로건설 비용의 경우 지방정부가 중앙정부의 보조를 받아 혹은 중앙정부가 직접 도로사업 비용을 부담한다. 이에 대한 유지비

3) O' Sullivan(2002).

4) Brueckner and Kim(2003).

개발업자가 원가의 상당부분을 중앙정부 혹은 지방정부, 대도시 거주자에게 분담시키고 있기 때문에 개발업자의 입장에서는 비용 대비 수익이 클 수밖에 없고 결과적으로 개발을 부추기는 결과가 나타났다.

용은 해당 지방정부에서 시설관리비로 부담한다. 여기에서 일부는 사용료로 충당하는 경우도 있으나 대개는 일반회계 재원으로 충당한다. 따라서 원가 단계에서 비용을 절감시켜 줄 뿐만 아니라 개발 이후 관리부분 또한 ‘국가’의 재정으로 부담한다. 이로 인한 일차적인 수혜자인 개발업자는 원가비용 절감에 대한 부담을 직접적으로는 지拂하지 않게 되므로 개발 이익이 과다하게 산정되며 시장이 요구하는 이상으로 개발이 이루어진다는 것이 세 번째 논거의 핵심이다. 따라서 이 경우 개발업자에게 각종 시설에 따른 부담금을 일차적으로 지拂하도록 하여 과도한 도시팽창 속도를 억제하고자 하는 것이 ‘Development Impact Fee(DIF, 기반시설부담비용)’의 취지이다. 미국의 실증분석 결과에서는 DIF 실시 이후 개발의 속도가 완화되었음을 보여주고 있다.

위의 세 가지 편익 대비 비용산정의 실패 요인 이외에도 정부의 조세 및 재정정책의 왜곡에 따른 도시팽창의 예로는 미국의 ‘재산세율 인상’을 들 수 있다(Brueckner and Kim, 2003)<sup>5)</sup>. 그러나 우리나라의 경우에는 재산세(지방세)가 도시팽창에 영향을 주었다고 보기는 어렵다. 기본적인 거시변수, 건설경기, 그린벨트나 기타 도시계획 절차상의 규제에 의한 도시팽창적인 요소가 재산세를 통한 도시팽창 경로에 비하여 훨씬 분명하게 나타나기 때문이다.

본고는 위의 도시팽창 원인 중에서 ‘개발에 따른 부담금을 개발의 수혜자인 개발업자가 일차적으로 지拂하도록 하여 편익에 대한 비용의 책임을 분명하게 하는 것’이 과도한 도시팽창을 감소시킬 수 있음에 주목하고자 한다.

5) Brueckner and Kim(2003)은 개별 주택 소비에 대한 일정한 가정하에서는 재산세율이 인상됨에 따라 도시의 팽창이 이루어지고 있음을 Numerical Example과 실증분석(Empirical Results)을 통하여 보여준 바 있다.

### Ⅲ. 도시개발비용부담 방식의 의미

경제학적인 관점에서 볼 때 도시집중에 따른 외부불경제의 주요 원인은 기반시설 관련 수혜와 비용부담의 비대칭에 따른 효율성 왜곡에 있다. 특히 고속도로의 발달로 인한 통근가능 거리의 확대는 도시로의 접근성을 향상시켰고 이로 인한 대도시 집중현상은 지속적으로 계속되고 있다. 대도시 거주자의 경우 일반 세금으로 기반시설부담금을 지불함과 동시에 이로 인한 공해 등 혼잡비용을 지불해야 한다. 반면, 기반시설의 일차적인 수혜자는 개발비용을 충분히 지불하지 않고 있는 개발업자이다. 기반시설 건설에 따른 비용책임과 혜택이 연계되어 있지 않음을 볼 수 있다.

기존 도시에서 추가적인 개발이 이루어진다고 가정할 때 기존의 도시거주민과 입주자들 간에 비용과 편익 관계를 조명해 본다. 추가개발로 인한 기반시설의 확충은 입주민들뿐만 아니라 기존의 거주민들에게도 편익으로 제공될 것이다. 기반시설의 비용측면에서 개발업자에게 부담을 지울 경우 이 중 일부는 새로운 입주자들의 부담이 될 것이며, 그렇지 않을 경우 해당지역의 주민이 모두 부담하게 된다.

$$\text{Benefit Old}(+) + \text{Benefit New} > \text{Benefit Total} \quad (1)$$

$$\text{Benefit Old} + \text{Benefit New} = \text{Benefit Total} \quad (2)$$

$$\text{Benefit Old}(-) + \text{Benefit New} < \text{Benefit Total} \quad (3)$$

개발로 인한 총편익을 Benefit Total(BT)로 정의하고, 기존의 도시민 거주자들의 편익과 새로운 입주자들의 편익은 각각 Benefit Old(BO), Benefit New(BN)로, Benefit New의 크기는 일정하다고 가정한다. (1)의 경우는 추가적인 공공시설 확대에 의하여 기존 거주자들의 편익이 증가하게 되는 것을 의미한다. 이때, BT는 기존 거주자들이 누리는 편익과 새로운 입주자들의 편익을 더한 것보다 더욱 크게 된다. 도로시설 확충에 따른 통근시간 축소, 공원, 도서관, 학교시설의 확충으로 인한 주민편의 증가, 고용기회 확대 등 개발로 인한 경제적 순이익이 발생하는 경우이다. 실제로 낙후지역들은 이와 같은 개발을 요구하고 있다. 따라서 이 경우는 개발을 통한 전체적인 순편익 증가(amenity effect)로 볼 수 있으며 BN과 함께 제공되는 공공시설은 긍정적인 외부효과가 발생하게 된다.

개발에 대한 비용부담 방식을 보면 기존에는 개발업자가 각종 개발부담금 등의 비용을 지불하고 이 중 일부가 신규건축물 가격에 반영되도록 하여 결과적으로 입주자들에게 부담시키는 방식이다. 그러나, 개발단계에서의 대부분의 건설비용은 중앙정부 혹은 지방정부가 부

계속되는 채권의 발행을 통한 자원조달 방식은 기존의 주민들에게 조세부담을 증가시키는 결과를 가져왔다. 주민들이 내는 세금이 중국에는 과도한 도시팽창의 재원이 된다는 사실을 인지하기 시작하였고, 도시팽창으로 인한 긍정적인 효과보다는 부정적인 효과가 커지게 되자 비용부담에 대한 저항이 시작되었다.

담하였다. 중앙정부는 사회간접자본 확충을 위하여 지방정부로의 이전재원(지방양여금, 국고보조금 등)을 통하여 도로시설 및 기타 시설물 확충의 비용을 부담하였다. 이는 미국의 경우에서도 마찬가지이다. 미국의 경우 1960년대 후반까지 도시성장의 자원조달 방식으로 Cost Sharing(CS) 방식을 유지하였는데, 요지는 개발에 따른 비용부담을 모든 지역주민이 골고루 부담토록 한 것이다. 비슷한 방식으로 해당 지방정부는 필요경비를 채권발행(Perpetual Sharing 방식)을 통하여 조달하였고 이에 대한 이자는 그 지역의 주민(tax payer)들에게 부담토록 하였다. 그러나 계속되는 채권의 발행을 통한 자원조달 방식은 기존의 주민들에게 조세부담을 증가시키는 결과를 가져왔다.

$$\text{Benefit Old}(-) + \text{Benefit New} < \text{Benefit Total} \quad (3) \Rightarrow \text{DIF}$$

주민들이 내는 세금이 중국에는 과도한 도시팽창의 재원이 된다는 사실을 인지하기 시작하였고, 도시팽창으로 인한 긍정적인 효과보다는 부정적인 효과가 커지게 되자 비용부담에 대한 저항이 시작되었다. 기존의 주민(BO)이 개발로 인한 혼잡을 외부불경제로 인식하면서 총편익의 크기보다 기존주민과 입주자(BN)들의 편익이 작아지게 된 것이다. 기존의 주민들은 더 이상 개발에 대한 비용을 지불하지 않고자 하였으며 따라서 토지이용징수금(land use exaction) 방식이 도입되기에 이르렀다.

장기적으로는 BO와 BN 각각의 편익의 합이 총합과 같아지게 될 때 균형을 이루게 될 것이며, 균형에 이르기까지 기반시설 자원조달 방식으로서 CS 방식(다같이 부담하는 방식)과 토지이용징수금 방식(사용자가 부담하는 방식)은 번갈아가며 사용될 수 있다. 균형점에 이르게 될 때 다시 말해 기존의 주민과 입주자들의 편익이 그들이 치루게 되는 비용과 같다고 인식하게 될 때의 기반시설 비용부담 방식은 외부의 충격이 없는 한 안정적으로 유지될 수 있다. 이와 같은 배경으로 미국에서는 1970년대부터 토지이용징수금(land use exaction) 방식으로 전환되었고 구체적으로는 ①시설기부방식(in-kind provision of infrastructure, on site)과 ②현금지급 방식(DIF, off site)으로 사용되어 오고 있다<sup>6)</sup>.

6) Altshuler and Gomez-Ibanez, J.A., 1993. Regulation for Revenue : The Political Economy of Land Use Exactions. Brookings Institution, Washington.

이와 같은 도시성장관리 방법 이후 실제로 도시성장 완화 현상이 나타났다. 이는 교통혼잡, 공해, 범죄와 같은 과밀에 따른 부작용을 최소화하고자 하는 지방정부의 입장을 공공시설부담금 규제방식으로 보여줌으로써 외부효과를 내재화(internalize)한 노력으로 평가할 수 있다. 전통적인 CS 방식의 경우, 도시의 성장은 해당거주민만의 부담이었던 반면 토지이용징수금(land use exaction) 방식은 개발업자에게 일정부분 부담을 지우면서 기존의 주민들에게는 그에 따른 편익을 향유하게 하는 역할을 지방정부가 주도적으로 할 수 있게 된다.

정부의 개입근거는 균형 (2)에서 이탈하게 되었을 때이다. 정부는 개발업자가 무임승차하고자 할 때((3)의 경우), 비용에 대한 부담을 제도화하는 역할을 하고, 반대로 비용부담에 따른 개발이 지연되어 해당 지역의 낙후현상이 발생할 때((1) 경우) 개발을 유도하는 제도적인 장치를 마련한다. 중앙정부와 해당 지방정부는 (1)과 (3)의 경우, 개발시장에 개입할 수 있으며 적절한 도시성장 속도를 조절하는 역할을 담당한다.

이상의 논의는 역사적으로 대부분의 도시가 CS와 PS 방식에서 DIF 방식으로 전환하고 있음에서 나타내고 있다. 어느 정도 도시가 규모를 갖추게 될 때까지는 지역주민들 모두가 비용을 분담하여 도시성장 촉진을 선호하게 된다. 그 이후에 도시성장애 따른 혼잡비용이 발생함에 따라 일차적인 수혜자가 지불하는 방식인 DIF 방식으로의 전환이 요구되는 것을 볼 수 있다.

#### IV. 모형별 기반시설추가비용 조달 방식

이에 대하여 Brueckner(1997)는 지방정부가 지역개발에 필요한 자원조달을 위해 재산세, 혹은 지방채, 부담금 방식을 이용할 경우 각각 그것들이 도시팽창에 미치는 영향에 대하여 경제학적으로 고찰한 바 있다.

일정수준의 기반시설 확보를 위한 기반시설추가비용(infrastructure cost)과 기타 자본 및 노동 등의 요소가 필요하지만, 논의의 편의를 위해서 공공서비스 공급을 위한 생산 요소로는 기반시설추가비용만을 포함한다. 공공서비스 수준은 거주자들에게 지역적 차이 없이 동일하게 적용된다고 가정한다<sup>7)</sup>.

7) 수영장, 공원 등과 같은 공공재의 경우 사실상 모든 거주자들의 공공재 소비함수가 같다고 할 수 있으나 실제로 소방서비스, 경찰 등은 지역마다 다를 수 있다(Fujita(1989)).

어느 정도 도시가 규모를 갖추게 될 때까지는 지역주민들 모두가 비용을 분담하여 도시성장 촉진을 선호하게 된다. 그 이후에 도시성장에 따른 혼잡비용이 발생함에 따라 일차적인 수혜자가 지불하는 방식인 DIF 방식으로의 전환이 요구되는 것을 볼 수 있다.

$$C(z, n) \Rightarrow z = F(k, n), k: \text{사회간접자본 등의 공공시설 수준}$$

$$F_n < 0, F_k > 0, C_z = \frac{1}{F_k} > 0, C_n = -\frac{F_n}{F_k} > 0, C(z, 0) = 0$$

n: 자치단체 인구수  
z: 공공서비스 수준(the level of public service)  
C(z, n): 공공서비스 생산에 따른 비용함수

정태적인 분석에서  $\frac{C}{n}$ 는 평균비용,  $C_n$ 은 한계비용이므로 평균비용과 한계비용의 정리에 해당하는 개념이 적용될 수 있다(Berglas and Pines(1981)). 동태적인 개념의 t가 도입되는 경우를 살펴보면,  $n'(t)dt$ 는 t기와 t+dt 사이의 인구변화를 의미한다. 동기간에 추가적인 기반시설비용은  $C_n[\bar{z}, n(t)]n'(t)dt$ 로 표현된다. CS 방식하에서는  $C_n[\bar{z}, n(t)]n'(t)dt$ 를 모든 거주민이 분담하는 것을 의미한다. 따라서 개발토지의 인구당 기반시설부담금(infrastructure cost per unit of land)은  $\frac{C_n[\bar{z}, n(t)]n'(t)dt}{n(t)}$ 이며 다음 기까지의 시간 dt만큼이 소요되므로 (CS)  $\frac{C_n[\bar{z}, n(t)]n'(t)}{n(t)}$ 의 순비용이 계산된다. 기반시설부담금(DIF) 제도하에서는 추가적인 한계비용만큼을 개발업자(새로운 입주자)들이 부담하는 것을 의미하므로 (IF)  $C_n[\bar{z}, n(t)]$ 가 순비용에 해당한다. 이외에 추가적인 기반시설비용을 이자율 i의 영구만기채권으로 발행하는 경우에는  $iC_n[\bar{z}, n(t)]n'(t)dt$ 로 표현되고 t기의 이자비용은

$$\int_0^t iC_n[\bar{z}, n(\tau)]n'(\tau)d\tau = i[C[\bar{z}, n(t)] - C[\bar{z}, n(0)]] = iC[\bar{z}, n(t)]$$

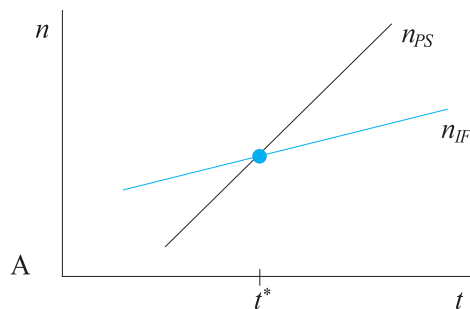
로 계산된다. 이 경우 Perpetual Sharing scheme(PS)이라고 하며, 근본적으로는 CS 방식과 동일하게 모든 거주민들이 이자비용을 분담하게 되는 방식이다. 순비용은 (PS)  $\frac{iC[\bar{z}, n(t)]}{n(t)}$ 이다. 결론적으로, IF는 한계비용의 개념, CS와 PS는 평균비용의 개념을 따르는 것을 알 수 있다. CS와 PS 방식은 개념상 개발업자와 기존의 토지소유자에게 개

발부담을 준다는 것은 같지만, CS는 해당시점에 재원조달과 부담이 동시에 이루어진다고 가정하는 반면, PS의 경우에는 과거에 발생한 개발에 대하여 새로 들어오는 개발업자가 부담하거나 지금의 토지소유자가 과거 개발된 토지에 대한 개발비용을 영구히 지불해야 하는 비용부담 시점의 차이가 있다<sup>8)</sup>. 미국의 경우, 소형규모의 공공사업은 CS 방식을 채택하고 대형사업은 PS 방식을 사용하는 것이 일반적이다. 우리나라의 경우, 지하철 건설비용이 대표적인 PS 방식이라고 볼 수 있다. 대도시 지하철 건설비용은 현행 법정 지원기준에 따르면 총건설비의 40~50%까지 국고에서 지원하고 있다<sup>9)</sup>. 특정지역의 주민편의시설 부담비용을 우리나라 국민 모두가 부담하고 있는 것인데 경제학적으로는 PS 방식에 해당한다.

### 1. PS(=CS)와 IF하에서의 도시개발 과정의 차이

다음 그림은 일단 PS 방식에서 IF 방식으로 전환하게 되는 과정을 나타낸 것이다. 개발 시기와 도시의 크기( $x = n$ )를 보여주고 있는데 적정시점( $t^*$ ) 이후에는 IF 방식에서 도시의 크기 성장을 완화시키고 있으며, 적정시점 이전에는 오히려 IF 방식이 도시성장 속도를 증가시키는 것을 알 수 있다. 따라서 적정시점 이전에는 PS 방식을, 그 이후에는 IF 방식을 채택하는 것이 기반시설 확충과 함께 이루어지는 도시성장 속도를 완화할 수 있는 것임을 알 수 있다.

[그림 1] 인구성장 경로(도시팽창 경로)

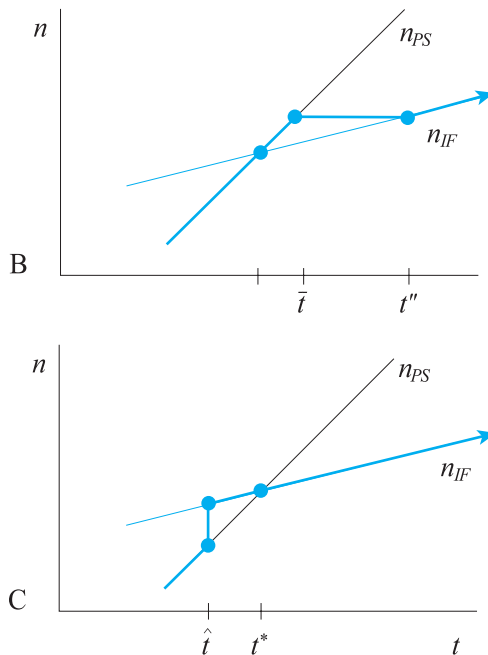


8) 사실상 추가적인 개발비용 산정시 중요한 것은 조정비용(adjustment cost)이며 규모가 커질수록 조정비용은 기하급수적으로 커지는 것이 일반적이므로 기반시설추가비용에 관한 위와 같은 가정은 비현실적이라는 논의가 있다(Arnott and Kraus(1995)).

9) 교통시설특별회계로부터 각 도시의 지하철 건설비용을 부담토록 하고 있는데, 이는 교통세와 일반회계전입금으로 이루어져 있음(건설교통부, 「도시철도의 건설과 지원에 관한 기준」, 1997.12).

적정시점 이후에는 IF 방식에서 도시의 크기 성장을 완화시키고 있으며, 적정시점 이전에는 오히려 IF 방식이 도시성장 속도를 증가시키는 것을 알 수 있다. 따라서 적정시점 이전에는 PS 방식을, 그 이후에는 IF 방식을 채택하는 것이 기반시설 확충과 함께 이루어지는 도시성장 속도를 완화할 수 있는 것임을 알 수 있다.

[그림 1]의 계속



그 밖에 개발된 토지 및 미개발된 토지의 가치 비교에 따른 분석에서도 위와 같은 직관적 견해와 일치하고 있음이 증명된 바 있다. 본 분석에서는 도시의 크기  $n^*$  이후에는 기존의 주민들이 동일하게 비용부담을 하는 PS 방식보다는 개발업자와 새로운 입주자들에게 부담토록 하는 IF 방식을 채택하는 것이 도시성장 속도 완화라는 면에서 타당함을 보여주고 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 개념적으로 CS와 PS는 동일하다. 다만, 기반시설비용의 지불시기에서 CS는 해당 시점에서 모두 이루어지는 반면, PS는 과거의 개발비용에 대한 지불을 현재 시점에서 지속적으로 해야 한다는 것이 다른 점이다. 재정운용 방식이 다를 뿐 근본적으로 '부담의 주체'는 동일하다.

## 2. 일반균형모형을 통한 재산세와 부담금 비교

선행연구의 가정에서는 도시의 성장으로 인한 혼잡비용이 발생함과 동시에 도시가 주는 긍정적인 효과에 대해서는 간과하고 있다. 도시성장관리를 위해서는 도시의 규모와 상관없이 항상 부담금(IF) 방식이 우월함을 평균비용 및 한계비용 방식과의 비교를 통해서 보여주고 있는데, 여기에서는 도시의 긍정적인 효과가 분명하게 나타나지 않고 있다. 또한, 기본 모형에서는 개발업자와 개발업자가 생산한 주택수요자만 존재할 뿐 정부의 역할은 존재하지 않는다. 실제로 중앙정부와 지방정부는 이를 세금(혹은 부담금)의 형태로 거두어서 이를 기반시설 확충을 위한 비용으로 사용하고 있다. 선행연구에서는 개발업자가 이를 위한 비용부담의 형태로 재산세라고 할 수 있는 PS 방식과 개발업자와 새로운 수요자들의 부담인 IF 방식으로 설명하고는 있지만 정부의 지출은 고려되고 있지 않다. 따라서 정부의 역할과 정부의 재정운용 방식이 고려된 일반균형분석(General Equilibrium)이 필요함을 시사하고 있다<sup>10)</sup>.

일반균형분석에서의 도시성장관리 주체는 '지방정부'이며 이들은 부담금 혹은 재산세로 재원을 조달하여 기반시설건설비용을 부담한다<sup>11)</sup>. 도시규모가 작을 때에는 부담금 부과 혹은 재산세 부과가 도시팽창에 미치는 효과의 차이는 크지 않다. 반면, 도시규모가 상대적으로 클 때에는 부담금 부과를 통한 도시성장관리 방식이 재산세 부과 방식보다 분명하게 우월함을 보여주고 있다. 이는 도시의 크기에 따른 도시성장관리 방식의 의미를 보여준 것으로 평가할 수 있다.

이와 같은 결과는 미국과 캐나다의 도시들에서 이미 경험한 재산세율 인상 거부 움직임과 유사하다. 도시가 주는 편익이 혼잡보다 클 경우에는 평균비용부담 방식인 재산세부담 방식에 대하여 불만을 표시하지 않던 주민들이 혼잡에 따른 피해가 발생하게 되자 혼잡의 원인을 규명하기 시작하였고, 결국에는 혼잡을 부추기고 있는 기반시설의 비용부담에 대하여 거부 의사를 표현하기에 이르렀다. 이 단계에서 탄생한 것이 한계비용부담 방식인 기반시설부담금 부과조치(DIF)이다. 기반시설의 일차적인 수혜자인 개발업자에게 비용을 부담하게 함으로써 과도한 도시팽창 속도를 늦추고자 하는 DIF 부과방식의 의의를 매기의 변화로 보여주고 있다.

10) 일반균형분석 모형은 김현아·박상원·김형준(2004)을 참고.

11) 이론적인 모형과 수치분석(numerical exercise)을 통하여 지방정부가 조세 혹은 부담금을 이용하여 도시성장관리를 할 때 도시규모의 변화방향과 속도를 보여주었다.

기반시설연동제는 기존의 기반시설에 대한 수용 용량을 고려하지 아니한 상태에서 무분별하게 개발사업을 시행하거나 기존의 기반시설에 무임승차하여 기반시설의 부족과 과밀을 유발하는 사례가 자주 발생함에 따라, 기반시설과 개발행위를 연계함으로써 이러한 문제점을 예방함과 아울러 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 제도이다.

## V. 우리나라 기반시설연동제도

### 1. 기반시설연동제도의 성격

기반시설연동제는 기존의 기반시설에 대한 수용 용량을 고려하지 아니한 상태에서 무분별하게 개발사업을 시행하거나 기존의 기반시설에 무임승차하여 기반시설의 부족과 과밀을 유발하는 사례가 자주 발생함에 따라, 기반시설과 개발행위를 연계함으로써 이러한 문제점을 예방함과 아울러 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 제도이다. 즉, 기반시설 용량과 개발행위 허가를 연계시키는 제도로서, 기반시설 용량의 범위 안에서 개발행위를 허용하는 제도라고 할 수 있다. 개념상 개발규제적인 성격과 기반시설 재원조달적인 성격을 동시에 가지고 있다. 단, 기존의 개발부담금보다는 기반시설에 관하여 보다 엄격한 기준을 적용하는 점, 무엇보다도 개발허가권 부여시 기반시설에 대한 책임을 일차적으로 개발업자에게 부담토록 하는 점 등은 근본적으로 미국에서의 DIF 취지와 같다.

현행법상 기반시설연동제는 개발밀도관리구역제도 및 기반시설부담구역제도로 구분되어 있다. 개발밀도관리구역은 주거·상업 또는 공업지역에서 개발행위로 인하여 기반시설의 처리·공급·수용능력이 부족할 것으로 예상되는 지역 중 기반시설의 추가설치가 곤란한 지역을 대상으로 지정하여, 개발밀도를 당해 지역에서 허용하고 있는 수준보다 강화하여 적용함으로써 개발행위 자체를 억제하는 제도이다. 반면, 기반시설부담구역은 개발밀도관리구역 외의 지역으로 개발압력이 높아 기반시설의 용량이 부족할 것으로 예상되는 지역 중 기반시설의 추가설치가 가능한 지역을 대상으로 지정하여, 당해 구역 안에서 개발 행위를 하는 자로 하여금 직접 기반시설을 설치하도록 하거나 기반시설 설치에 상당하는 비용을 납부하도록 함으로써 기반시설을 확보하고자 하는 제도이다. 다시 말해, 도심지와 같이 기반시설의 추가적인 설치가 곤란한 지역에 대하여는 개발밀도를 제한하고, 기반시설 설치가 가능한 지역에서 기반시설 설치를 유발하는 개발행위를 하는 경우에는 개발행위자로 하여금 기반시설을 설치하도록 하는 것이다. 따라서 전자의 경우에는 기존의 개발부담금제도와 목적이 유사하고, 후자의 경우 기반시설 재원조달적인 성격으로 구분할 수 있다. 중앙부처인 건

설교통부는 ‘기반시설연동제운영지침’에서 기반시설부담구역으로 지정된 경우 기반시설부담비용의 산정, 기반시설부담비용의 배분, 기반시설의 설치 및 기반시설부담비용의 관리에 관한 지침을 제시하고 있으며 해당 지역의 지정은 자치단체장이 하도록 하고 있다.

## 2. 개발부담금제도와의 차이점

우리나라의 기반시설연동제는 개발규제적인 성격과 기반시설 재원조달적인 성격을 동시에 가지고 있다고 판단되어지며 미국에서의 두 가지 개념과 동일하다(land use exaction & public provision for local services). 기존의 개발이익 환수 차원에서 부과되었던 개발부담금 제도는 기반시설연동제의 개발행위 억제에 위한 개발규제적인 제도(개발밀도관리구역)와 그 목적이 같다고 볼 수 있다. 이와는 별도로 새로운 지역의 개발시 추가적인 기반시설의 필요성에 따라 비용부담을 전제로 하기 위한 ‘기반시설부담구역’이 새로운 제도의 핵심이다.

기반시설부담구역에 부과되는 기반시설부담비용제도는 개발부담금제도와는 도입배경, 부과시기, 실행방법 등이 근본적으로 다르다고 볼 수 있다. 기반시설부담비용은 당해 기반시설부담구역 안에서 기반시설 설치 및 용지확보시 소요되는 재원으로만 사용가능하도록 하고 있으므로 기본적으로는 기반시설비용을 충당하기 위한 재원적인 성격이 강하기 때문이다.

근본적으로 개발부담금제도는 부동산 시장에 대한 정책적 목적에 따라 부과 혹은 폐지될 수 있는 상징적인 제도이다. 기반시설이란 부동산 경기나 토지시장의 변동과 상관없이 개발이 이루어짐에 따라 반드시 설치되어야 할 기본적인 지방공공재이다. 기반시설 범위와 기반시설의 수요에 따라 비용부담 규모가 정해지는 것이 원칙이므로 개발부담금과 기반시설부담제도는 제도의 목적이 분명히 다르다.

## 3. 기타 개발이익 환수 제도 및 부담금제도

개발부담금 이외에 개발이익 환수 방법으로는 조세, 부담금 및 시설부담금, 기타의 형식으로 구분 가능하다. 조세형식에 해당하는 것은 현재는 양도소득세만이 남아 있다. 부담금 및 시설부담금제도에 해당하는 것은 직접적인 재원 확보를 위한 수익환수형 부담제도와 기반시설 정비를 위한 시설정비형 부담제도로 나눌 수 있다.

개발부담금제도는 부동산 시장에 대한 정책적 목적에 따라 부과 혹은 폐지될 수 있는 상징적인 제도이다. 기반시설이란 부동산 경기나 토지시장의 변동과 상관없이 개발이 이루어짐에 따라 반드시 설치되어야 할 기본적인 지방공공재이다. 기반시설 범위와 수요에 따라 비용부담 규모가 정해지는 것이 원칙이므로 개발부담금과 기반시설부담제도는 제도의 목적이 분명히 다르다.

〈표 1〉 개발이익 환수 관련 부담금제도

유 형	개발이익 환수 관련 부담금제도
수익환수부담형	개발부담금 각종 수익자부담금 농지 산지전용부담금 농지조성비·대체산림지원조성비
시설비용부담형	학교용지부담제 기반시설부담제 광역교통시설부담금

자료: 정희남·김승중·박동길 외, 『토지에 대한 개발이익 환수 제도의 개편방안』, 국토연구원, 2003 인용.

기반시설 부담제도의 취지와 유사한 것으로는 학교용지부담제와 광역교통시설부담금이 있다. 이들 제도는 특정지역의 개발시 기반시설의 일부인 학교나 광역시와 대도시지역의 교통시설을 확보하기 위한 목적이다. 기반시설의 설치기준에 따른 기반시설은 도로, 공원·녹지, 학교용지, 수도·하수도, 폐기물처리시설, 협의에 의한 기반시설을 의미하고 있으며, 구체적인 기반시설부담에 대한 운영체제는 부과·징수권자인 지방자치단체장이 계획을 수립할 수 있다. 따라서 지방자치단체장은 개별법에 의해 부과되는 학교나 상하수도의 경우 기존의 학교용지부담금과 상하수도 원인가부담금 제도로 유지하도록 하고, 기반시설부담비용 설정시 도로, 공원, 주차장, 녹지 등에 한하여 기반시설부담금을 부과할 수 있다.

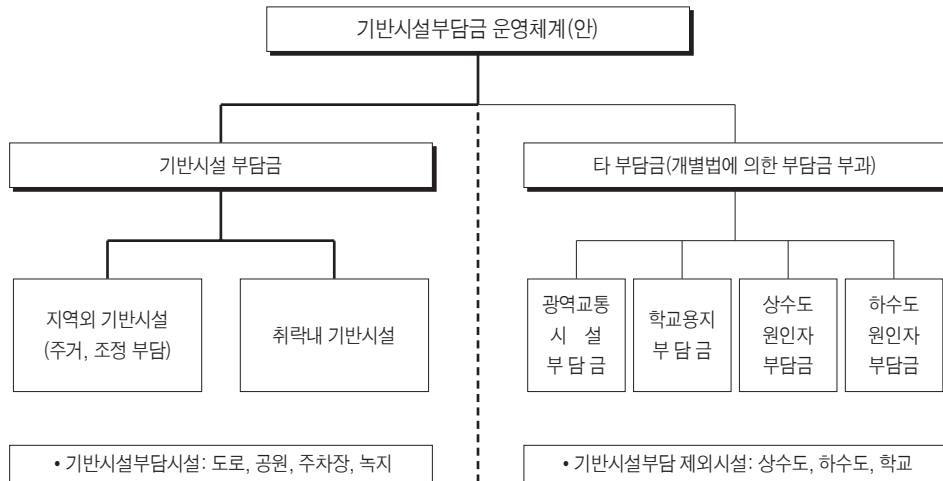
#### 4. 개선사항

2004년 현재 일부 신도시는 도로 및 하수종말처리시설 미비에 따른 입주 기피현상 증가, 서울로 연결되는 유일한 도로의 혼잡도 증가, 편의시설 미확충 등으로 인해 주민들의 피해가 심각한 수준임을 보여주고 있다. 기존의 학교용지부담제나 광역교통시설부담금 등이 기반시설 확충재원을 위한 제도였음에도 불구하고, 각 제도간의 상호연관성 등을 전체적인 기반시설의 틀 안에서 동시에 검토하지 않고 각 제도의 개별적인 요건만을 검토하였기 때문

인 것으로 보여진다. 예를 들어, 개발권역 기준에 따라서 학교는 지어졌으나 학생들이 채워지지 않는 원인은 그 지역의 도로시설 및 편의시설의 열악함에 따른 해당지역 입주 기피현상에 따른 것이다. 개발규모에 따른 인구수 및 학생수의 추정 등은 그 지역의 접근성에 따른 통근 및 통학 가능성과 동시에 고려되어야 한다. 그러나 지금까지는 학교용지부담제나 광역교통시설부담금 등의 제도는 당 시설규모 요건에 따라 부과되는 것이었고, 기타 도로시설 및 편의시설에 해당하는 기타 기반시설에 대한 것은 각각 상하수도원인자부담금 등의 각종 부담금제도로써 별도 검토되어 왔다.

뿐만 아니라, 도로, 공원, 주차장, 녹지 등 주민들의 기본적인 편의시설은 기존의 부담금제도하에서는 검토대상에서 제외되어 왔다. 따라서 기반시설연동제도를 통하여 기반시설부담체계를 효율화함으로써 기본적인 주민의 편의시설과 기반시설 등을 동시에 검토하고자 하는 데 본 제도의 의의가 있다.

[그림 2] 기반시설부담금 운영체계(예시)



자료: A시 자료.

개발권역 기준에 따라서 학교는 지어졌으나 학생들이 채워지지 않는 원인은 그 지역의 도로시설 및 편의시설의 열악함에 따른 해당지역 입주 기피현상에 따른 것이다. 개발규모에 따른 인구수 및 학생수의 추정 등은 그 지역의 접근성에 따른 통근 및 통학가능성과 동시에 고려되어야 한다.

## VI. 미국 DIF 사례에서의 시사점

### 1. 미국의 DIF 도입배경 및 부과근거

1960년대부터 환경적인 차원에서 도시성장에 따른 녹지의 감소, 공해, 기반시설 확충 미비 등 개발에 따른 혼잡문제가 대두되었으며, 1978년 이후부터 이에 대한 주민들의 불편이 정치적으로 표출되기 시작하였다. 미국의 도시들은 혼잡비용의 부정적인 외부효과를 줄이기 위한 방법으로 DIF 방식을 사용하고 있다. 기존 지역주민과 새로운 입주주민들의 재산세를 통한 기반시설재원부담 방식은 기존의 지역주민들(voting power)에게 편익시설 증가보다는 혼잡비용으로 작용하게 되었고, 재원부담에 대한 공평성 문제가 제기되기 시작하였다. 지역주민들은 평균비용 개념의 재산세부담이 엄밀한 의미에서의 수익자부담원칙에 위배된다고 판단하였고, 따라서 한계비용 개념의 수익자부담 방식을 요구하게 된 것이다.

1990년대 들어서는 미국 경기가 호황을 누리면서 도시의 난개발 문제는 더욱 심각해졌고, DIF 규모도 급격히 증가하였다. 2003년 DIF 서베이 자료에 따르면, 2003년부터 실행하게 되는 아칸소 주를 포함하여 27개 주가 주법에 따라 DIF를 실시하고 있다<sup>12)</sup>. 플로리다, 캘리포니아 등은 주법령에 근거하여 실시하고 있는 데 반하여, 테네시, 노스캐롤라이나 등은 주 법이 아닌 기초자치단체 자체 규정에 따라 실행하고 있다.

Alterman(1988), Connors and Ettigh(1987)에 따르면, DIF는 기본적으로 ‘토지사용 규제를 통하여 해당 개발지의 필요한 기반시설을 충분히 공급하기 위한 것’이다. 그 밖에도 기타 선행연구에서의 DIF는 조달방식에 있어서는 재산세와의 차이점, 사용목적에 위해서는 기반시설 확충 목적이 강조되고 있다. 이에 대해 Valente and Carlisle(1988)는 DIF의 기타 기반시설 재원조달 수단 및 도시성장관리 수단과의 차이점은 ‘협상을 통한 규제(negotiated exactions)가 아닌 공식에 의한 부과방식’이라는 점을 설명하고 있다. 기존에는 개발업자와 공무원들과의 협상에 의한 도시성장관리가 이루어져 각 경우에 따라 임시방편적인 감면 등

12) Impact fee surveys (The National Perspectives, Impact fee roundtable, San Diego, CA, October 2003.

이 이루어졌으나, DIF 제도 이후 시스템에 의한 부과결정 방식을 통하여 지방자치단체와 개발업자간에 기반시설 건설에 대한 책임분할을 명백히 한 점을 강조하였다.

DIF 부과 근거는 주법에서 명시하고 있다. 캘리포니아 주의 경우, 재산세율 인상의 한계로 인한 기반시설 재원적인 성격을 띠는 반면, 플로리다 주의 경우 높은 개발압력을 다소나마 완화시키고자 하는 개발규제적인 성격을 강조하고 있다. 반면, 오레곤과 같이 개발수요가 많지 않은 지역은 현재의 DIF 규모 또한 크지 않고 일차적으로 기반시설 재원적인 측면이 강조될 뿐 도시팽창을 염려하는 차원에서 검토되고 있지는 않다. 기존의 기반시설이 지방정부와 개발업자간에 '협상'에 의해서 이루어진 것을 객관적인 기준에 의하여 제도화하는 측면이 강하다.

대부분의 주에서는 기(既)개발지와 신규개발지를 구분하여 신규개발지에 한하여 DIF를 부과하고 있다. 우리나라의 경우에도 기반시설연동제 내에 개발밀도제한구역과 기반시설부담구역으로 나누어 개발지의 성격에 따라 별도 관리하고 있다. 따라서 동일한 방식으로 개발업자에게 부과된다고 하더라도 산정방식에 있어서 주로 사용하는 변수설정 및 가중치 등은 지역 환경에 따라 차이를 알 수 있다.

실증분석 결과 DIF를 통한 도시성장 패턴에 영향을 미치는 점을 파악할 수 있었다. DIF 규모가 인근 지역에 비하여 상대적으로 과중하게 될 경우, 시카고 주변지역의 사례에서와 같이 조세경쟁적인 현상으로 인하여 개발권과 상권을 타지역에 내주는 결과를 초래한 바 있다. 따라서 DIF의 적정규모와 범위에 대한 논의는 진행중에 있다.

## 2. 활용 현황

2000년 U.S. General Accounting Office에 따르면 미국 전역에서 60% 이상의 Cities, 40% 이상의 Counties가 DIF를 부과하고 있으며 평균적으로 지방정부 자체수입의 10%에 이르고 있는 것으로 집계되었다. 따라서 DIF 부과는 단순히 수익자부담원칙에 따른 지방정부의 세외수입의 규모를 벗어나서 전체 세입의 일정규모 이상의 중요도를 차지하고 있음을 알 수 있다.

DIF 부과 범위 내역은 대개 도로, 상수도, 하수도, 재해관련, 공원, 소방, 경찰, 도서관, 쓰레기(처리), 학교시설 등으로 요약해 볼 수 있다(부록 참조). 단독주택의 경우, 주 평균 총 DIF 비용부담액은 애리조나 \$2,146, 콜로라도 \$8,253, 미주리 \$711, 캘리포니아 \$16,710 정도이다. 이상과 같이 주마다 부과범위와 비용규모는 매우 다르다. 주거용(residential)의 경우에는 주로 주택당(per unit) 부과규모가 결정되며, 사업용(commercial) 혹은 산업용

보다 근본적인 문제점은 DIF 제도 '성과평가'의 어려움에 있다. 비용부담 방식에 있어서 평균비용 방식보다 한계비용 방식이 보다 효율적인 것은 자명한 사실이지만, 문제는 그 효율성의 차이를 산정하는 데 막대한 비용이 따른다는 것이다.

(industrial)의 경우에는 단위면적당(per-square-foot) 산정방식이 적용된다. 미국에서의 DIF 부과방식은 주로 공식에 의하여 이루어지고 있다. Altshuler and Gomez-Ibanez(1993)는 지방정부와 개발업자간의 협상에 의하여 금액이 결정되는 경우가 감소하고 있으며 따라서 시설기부 방식과 DIF 방식의 경계가 점차 완화되어가고 있음을 보여주었다<sup>13)</sup>. 추이분석에서 제시한 DIF의 규모는 Southern California Survey의 사례에서 1975년부터 1983년까지 약 500% 정도 상승하였으며, Florida는 1985년부터 1991년까지 약 300% 정도 증가한 것으로 나타났다.

### 3. 문제점

미국 각 주의 운영사례에서는 집값 상승으로 인한 부담 전가, 지역별 부담금 규모 격차로 인한 기반시설 격차 심화, 물가상승률과의 연계를 통한 한계비용 평가비용, 기존 개발지역과 신규 개발지역의 부담비용 분리, 비용부담 비율의 적정성, 과도한 부담에 따른 개발역량 저하(Eastern Illinois and Western Indiana) 등 제도의 운영단계에서의 문제점이 지적되고 있다.

보다 근본적인 문제점은 DIF 제도 '성과평가'의 어려움에 있다. 비용부담 방식에 있어서 평균비용 방식보다 한계비용 방식이 보다 효율적인 것은 자명한 사실이지만, 문제는 그 효율성의 차이를 산정하는 데 막대한 비용이 따른다는 것이다. DIF 부담지역은 해당 지역의 물가상승률, 건축원가 상승률, 주택수요 변화 등 지역의 개발수요에 미치는 변수를 모두 고려하여 산정공식을 업데이트하는 것에 상당한 비용을 치르고 있는 점도 지적되고 있다.

13) Brueckner(1997), Levine(1994)은 이외에 전통적인 협상방식, 특별지구관리방식(special assessment districts)을 언급하고 있음.

## VII. 정책적 시사점

최근 기업도시, 혁신도시, 지식기반도시 등 새로운 개념의 도시에 관한 논의가 활발하다. 기업도시의 경우, 각종 조세와 6개의 부담금이 경제자유구역 수준으로 일시 감면될 예정이다<sup>14)</sup>. 기반시설부담에 대해서는 특별한 예외규정을 두지 않고 있으므로, 기반시설에 대한 필요성이나 부담주체의 취지는 기업도시의 건설시 본격적으로 적용될 것으로 보인다. 또한, 향후 신도시의 경우, 1인당 공원면적 기준이 3평 이상으로 증가될 예정이다<sup>15)</sup>. 기반시설에 대한 기준 강화는 계속해서 꾸준히 전개될 것이므로 비용부담에 대한 본격적인 논의는 지금부터가 시작이다. 정책적으로는 이 제도가 본격적으로 시행되기 앞서 무엇이 추가적으로 고려되어야 할 것인가를 생각해 본다.

첫째, 기반시설부담금과 기존 부담금제도와와의 관계를 재정립할 필요가 있다. 개발사업에 각종 명목으로 부과되는 부담금은 60여개에 이른다. 그 중 기반시설부담금은 현행 학교시설부담금, 상하수도부담금 등과 별도의 제도로 운영되고 있는데 이 제도가 국민부담을 증가시키고자 하는 목적으로 잘못 이해되지 않기 위해서는 기존 제도와의 연계를 통한 부담금 산정 효율화 방안이 모색되어야 한다. 기반시설 범위설정 등 부담수준의 적정화를 위해서 부담주체가 동일한 부담금간의 교통정리가 필요하다.

둘째, 중요한 기반시설에 대한 자치단체의 역할은 단지 법령에 따른 집행 주체에 국한되어 있다. 기반시설이 정의하고 있는 공공재는 비교적 지역적 한계가 분명하여 지역간 누출효과(spill-over effect)에 대한 우려가 크지 않다. 이러한 경우, 장기적으로 신규 개발지에 한해서는 지방자치단체가 학교 및 주요 기반시설 비용조달을 기반시설부담금제도 안에서 할 수 있도록 하는 것이 재정의 책임성 면에서 바람직할 것으로 판단된다. 해외사례에서 볼 수 있듯이 미국의 각주 단계에서는 기본적인 원칙에 따라 DIF 도입 여부만을 결정하고 실행단계에서의 결정은 해당지역의 기초자치단체에서 결정하고 있다. 캐나다 British Columbia나 일본의 國立市의 경우에도 지방정부의 주도적인 결정에 따라 제도가 시행되고 있음을 볼 수 있다. 편익과 비용을 일치시키고자 하는 노력은 결과적으로 ‘한계적인(marginal)’ 효과에 대한 책임소재를 확인하는 것인데, 이는 지역적 정보에 달려 있는 사항이므로 지방정부가 담당하는 것이 타당하다.

셋째, 우리나라 지방정부 현황에서는 지방채 활용방법이나 과세기반증가금융 등도 가능

14) 「기업도시개발 시범사업 추진계획 및 개발제도」, 건설교통부 보도자료, 2005. 1.19.

15) 중앙일보, 서울신문 등 2005년 3월 29일 보도내용 참고.

기반시설이 정의하고 있는 공공재는 비교적 지역적 한계가 분명하여 지역간 누출효과(spill-over effect)에 대한 우려가 크지 않다. 이러한 경우, 장기적으로 신규 개발지에 한해서는 지방자치단체가 학교 및 주요 기반시설 비용조달을 기반시설부담금제도 안에서 할 수 있도록 하는 것이 재정 책임성 면에서 바람직할 것으로 판단된다.

할 수 있다. 김현아 외(2004)의 결과에 따르면, 도시의 규모에 따라 개발확장이 도시 전체에 편익 혹은 비용을 발생시킬 수 있는데, 도시의 규모가 충분히 작다면, 굳이 부담금 방식을 따를 필요는 없다는 점을 시사하고 있다. 따라서, 신규 개발도시 혹은 도시규모가 충분히 작은 경우에는 기타의 재원조달방안을 모색해 볼 수 있다. 미국의 경우, 이미 지방채 시장이 지역 주민(다음 세대)의 조세부담으로 문제가 되었기에 DIF가 가장 유효한 조달방안이었으나 우리나라의 경우는 다르다. 개념상 지방정부가 보정재원으로서 지방채 시장을 활용할 수 있음에도 불구하고 사용하지 않았던 이유는 상당부분 중앙정부의 규제하에 있었기 때문이다. 기반시설부담금은 개발업자가 기반시설 재원을 부담하는 것인 반면, 과세기반증가금융(Tax Increment Financing)은 지방정부가 낙후된 지역의 개발을 위하여 개발 이후 과표인상분에 대한 세금을 개발업자에게 면제해 주는 방식이다. 따라서, 지방정부로서는 해당지역의 과표인상에 따른 직접적인 세수증가는 없지만, 지역의 상권 형성에 따른 인구유입, 고용창출 등의 효과로 인한 간접적인 세수기여도를 기대할 수 있다. 현재 일부 신도시에서 논의되고 있는 과세기반증가금융 방식 또한 지방정부의 탄력적인 재정운용 방식으로 고려해 볼 수 있겠다. **KIPR**

## 참고문헌

- 건설교통부, 「기반시설연동제도 지침」, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「기업도시개발 시범사업 추진계획 및 개발제도」, 2005. 1. 19 보도자료.
- 김현아·박상원·김형준, 『지방공공재의 비용부담원칙에 관한 연구: 기반시설연동제를 중심으로』, 한국조세연구원, 2004.
- Altshuler and Gomez-Ibanez, J.A., *Regulation for Revenue: The Political Economy of Land Use Exactions*, Brookings Institution, Washington, 1993.
- Arnott, R., Kraus, M., “Self-financing of congestible facilities in a growing economy,” Unpublished paper, Boston College, 1995.
- Bueckner, J. K. and Hyun-A Kim, "Urban Sprawl and the Property Tax", *International Tax and Public Finance* 10, 5-23, 2003.
- Bueckner, J. K., “Infrastructure Financing and Urban Development: The Economics of Impact Fees,” *Journal of Public Economics*, 66, pp. 383~407, 1997.
- G. Cavallier, “Urbanization in developing countries,” *Urbanisme*, May 1996.
- “Impact fee surveys : The National Perspectives,” Impact fee roundtable, San Diego, CA, October 2003.
- Levine C. Jonathan, *Land Economics*, 70(2): 210-22, May, 1994.
- Mullen, Clancy, “AICP, presented at the Impact Fee Roundtable,” San Diego, California, October 2003(unpublished paper)

〈부 록〉

〈부표 1〉 미국 주별 DIF 부과 범위

주	도로	상수도	하수도	재해	공원	소방	경찰	도서관	쓰레기	학교
애리조나	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
아칸소	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
캘리포니아	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
콜로라도	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
델라웨어	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
조지아	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
하와이	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
아이다호	■	■	■	■	■	■	■			
일리노이	■									
인디애나	■	■	■	■	■					
메인	■	■	■		■	■			■	
메릴랜드	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
네바다	■	■	■	■	■	■	■			
뉴햄프셔	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
뉴저지	■	■	■	■						
뉴멕시코	■	■	■	■	■	■	■			
오리건	■	■	■	■	■					
펜실베이니아	■									
로드아일랜드	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
사우스 캐롤라이나	■	■	■	■	■	■	■			
텍사스	■	■	■	■						
유타	■	■	■	■	■	■	■			
버몬트	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
버지니아	■	■	■							
워싱턴	■				■	■				■
웨스트 버지니아	■	■	■	■	■	■	■			■
위스콘신(cities)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
위스콘신(counties)		■	■	■	■	■	■	■	■	

자료: Impact fee surveys (The National Perspectives, Impact fee roundtable, San Diego, CA, October 2003, p.3)

〈부표 2〉 미국 평균 대비 캘리포니아 평균

DIF 부과 시설	전국 평균 (\$)	캘리포니아 평균 (\$)	CA/전국 (%)
도로	1,643	2,758	168
상수도	2,178	3,369	155
하수도	1,958	2,901	148
배관시설	1,158	1,051	91
공원	1,158	3,235	279
도서관	433	328	76
소방	279	441	158
경찰	146	343	235
학교	2,779	4,354	157
기타	965	3,036	315
평균	4,614	17,191	373

자료: 2002~2003 Mullen, Nicholas, NAR에서 실시한 National Survey에서 각 도시의 자료를 평균 산정하였고, California 자료는 1999년도 California Department of Housing 자료를 사용한 것임.

〈부표 3〉 플로리다주 DIF 규모 비교(평균 침실 3개 단독주택 규모 기준)

County	총규모	교통	학교	공원	소방	기 타
Collier	\$9,114	\$5,462	\$1178	\$1,553	\$375	\$299(도서관)\$117(교도소)\$130(응급시설)
Palm Beach	\$6,123	\$3,603	\$1259	\$984	\$111	\$166.45(공공청사)
Lee	\$6,044	\$2,492	\$2283	\$670	\$572	\$27(응급시설)
Orange	\$5,122	\$2,075	\$2828		\$149	
Manatee	\$4,963	\$1,845	\$2587	\$400		\$27(응급시설)
Pasco	\$4,949	\$2,166	\$1694	\$891		\$144(도서관)\$54(쓰레기)
Osceola	\$4,087	\$1,259	\$2828			
Broward	\$3,905	\$354	\$3106	\$445		
Miami-Dade	\$3,237	\$1,275	\$612	\$1,173	\$177	\$101.00
Volusia	\$3,076	\$1,184	\$1138	\$506	\$248	
Sarasota	\$2,800	\$1,959		\$462	\$161	\$218(도서관)
Seminole	\$2,671	\$1,061	\$1384		\$172	\$54.00
Hillsborough	\$2,071	\$1,472	\$196	\$354	\$49	
City of Tampa	\$1,967	\$1,771	\$196			
Pinellas	\$1,923	\$1,923				
Polk	\$1,187	\$986				\$49(응급시설)
Plant City	\$918	\$103	\$196	\$161	\$154	\$304(경찰)
Temple Terrace	\$196		\$196			

자료: Hillsborough County, Planning and Growth Management Dept., 2003.

## 교토의정서 체제의 환경세 관련 정책



권 오 성 전문연구위원 (oskwon@kipf.re.kr)

### I. 서론

지구온난화의 규제 및 방지를 위해 온실가스를 1990년 수준 이하로 줄이자는 국제협약인 교토의정서가 지난 2월 16일 발효됨에 따라 전 세계적으로 환경문제뿐만 아니라 경제 전반에 미치는 영향이 클 것으로 전망된다. 오는 2008년부터 2012년까지 EU, 일본 등 선진 39개국만이 온실가스를 감축해야 하는 1차 의무이행 당사국에 포함되어 있고 우리나라는 이에 해당되지 않기 때문에 교토의정서 발효가 지금 당장 국내시장의 내수산업 등 경제에 미치는 타격은 크지 않을 것이다. 그러나 국제에너지기구(IEA)에 따르면 우리나라는 2002년 현재 세계9위의 이산화탄소 배출국이며, 1990년 대비 2002년 현재 온실가스 배출 증가율이 세계1위라는 사실을 감안할 때, 우리나라는 2012년 이후 신흥 개발도상국을 중심으로 하는 2차 의무이행 당사국에서 제외될 가능성은 희박하다. 또한 우리나라가 1차 의무이행 당사국에는 포함되지 않았더라도 EU, 일본 등이 환경과 무역을 연계시켜 온실가스 감축 규제의 압력이 가중될 것으로 예상되기 때문에 이에 대한 신속하고 능동적인 대응방안이 요구된다고 할 수 있다.

이와 관련해 우리나라에서는 최근 정부, 학계, 산업계, 시민단체, 유관기관 종사자들이 교토의정서 발효 관련 대책에 대해 활발하게 논의를 하고 있다. 예를 들어, 국무총리 국무조정실에서는 지난 2월 3일 '기후변화협약 대응 제3차 정부종합대책(05~07년)'을 심의·확정하여 온실가스 감축사업 등 3대 분야에 모두 21조 5천억원을 투자하고 90개 과제를 추진할

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

우리나라는 2002년 현재 세계9위의 이산화탄소 배출국이며, 1990년 대비 2002년 현재 온실가스 배출 증가율이 세계1위라는 사실을 감안할 때, 우리나라는 2012년 이후 신흥 개발도상국을 중심으로 하는 2차 의무이행 당사국에서 제외될 가능성은 희박하다.

계획이다. 산업계에서도 에너지 절약, 에너지 효율성 제고, 온실가스 감축기술 개발의 지속적인 추진 및 자발적인 감축계획의 수립, 시행 등을 통해 새로운 도전에 대응하여 위기를 기회로 활용하자는 목소리가 나오고 있다. 그러나 지구온난화를 방지하기 위한 국내외의 다각적인 노력에도 불구하고, 세계 최대의 이산화탄소 배출국인 미국이 지난 2001년 교토협약에서 탈퇴했고, 각각 세계 2위와 4위의 이산화탄소 배출국인 중국, 인도 등 신흥공업국이 온실가스 배출감축 의무이행국에서 제외돼 교토의정서 실효성 자체에 의문이 제기되고 있는 실정이다. 그리고 우리나라의 향후 기후변화협약의 실천방안이 산업경쟁력에 미치는 부정적인 영향과, 교토의정서에 대비하는 정부의 각개약진식 대책의 불완전성에 대한 우려의 목소리도 나오고 있다.

지구온난화와 교토의정서는 이제 더 이상 환경문제가 경제의 걸림돌이 아니라 지속가능발전 차원에서 환경과 경제가 같아야 한다는 새로운 패러다임을 요구하고 있다. 환경세는 환경목표를 달성하기 위한 대표적인 경제적 유인수단임에도 불구하고 정부의 종합대책에 OECD 주요 선진국의 탄소세와 같은 환경세의 역할이 포함되어 있지 않으며, 아직까지 일반 국민에게 교토의정서에 대한 인식이 부족한 것이 현실이다. 이에 본고에서는 지구온난화 방지를 목표로 하는 국제협약인 교토의정서를 보다 구체적으로 이해하기 위하여 교토의정서가 발효되기까지의 국제사회 추이와 그 내용을 개관하고자 한다. 그리고 기후변화협약을 실천하기 위한 정책수단 중의 하나로서 탄소세 등 주요 선진국의 환경세 정책 사례를 살펴보고, 교토의정서 체제의 환경세 관련 정책방향에 대한 시사점을 논의하고자 한다.

## II. 교토의정서 체제의 개관

### 1. 교토의정서 개요

교토의정서(Kyoto Protocol)란 1997년 12월 일본 교토에서 열린 기후변화협약(UNFCCC : United Nations Framework Convention on Climate Change) 제3차 당사국 총회(COP : Conference of the Parties)에서 합의된 국제협약으로서 지구온난화(Global

Warming)의 원인이 되고 있는 온실가스(GHG : Greenhouse Gas) 배출량을 의무적으로 일정 수준 이하로 줄이는 것을 목표로 삼고 있다. 여기서 온실가스란 대기층에서 온실의 유리처럼 열을 가둬 지구 표면의 온도를 높이는 가스로서, 이산화탄소(CO<sub>2</sub>), 메탄(CH<sub>4</sub>), 아산화질소(N<sub>2</sub>O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF<sub>6</sub>) 등이 감축대상 온실가스로 규정되고 있다. 이 중 이산화탄소의 배출량이 전체의 55%로 가장 많아 지구온난화의 주범으로 지적되고 있는데, 대부분 화석연료의 사용에 의해 발생하고 있으며, 삼림훼손 등 토지이용의 변화에 의해 발생하기도 한다. 따라서 지구온난화란 이와 같은 온실가스의 농도가 높아지면서 온실효과(Greenhouse Effect)에 의해 지구의 평균기온이 상승하는 것을 의미한다.

지구온난화 방지를 위한 국제사회의 노력은 1972년 로마클럽에서 발표된 보고서 「성장의 한계」에서 환경보전과 경제발전에 대한 연구가 시도된 데에서 그 맥락을 찾아볼 수 있다. 1987년 세계환경개발위원회(WCED : World Commission on Environment and Development)는 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」라는 보고서를 통해 지속가능발전(Sustainable Development)의 기초개념을 제시하고 경제, 환경, 사회의 조화를 강조하였다. 이러한 국제사회의 흐름 속에서 환경에 중요한 영향을 미치는 기후변화에 대한 객관적이고 광범위한 연구를 위해 1988년 11월에는 유엔환경계획(UNEP : United Nations Environment Program)과 세계기상기구(WMO : World Meteorological Organization)가 공동주관으로 기후변화에 관한 정부간 패널기구(IPCC : Intergovernmental Panel on Climate Change)를 설립함으로써 온실가스 배출감축을 위한 국제사회의 노력을 촉구하는 계기가 되었다.

교토의정서의 직접적인 모태가 되는 기후변화협약은 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 열린 유엔환경개발회의(UNCED : United Nations Conference on Environment and Development)에서 지구온난화를 방지하기 위한 목적으로 채택된 국제협약으로 1993년 3월에 발효되었다. 그러나 기후변화협약은 환경적으로 건전하며 지속가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development)을 위해 지구온난화를 방지한다는 기본적인 원칙적인 사항만을 규정하고 있었으며, 각국의 구체적인 의무사항은 1997년 12월 교토에서 열린 제3차 당사자 총회에서 교토의정서를 채택함으로써 결정되었다. 이렇게 채택된 교토의정서는 전 세계 이산화탄소 배출량의 55% 이상을 차지하는 국가들과 55개국 이상의 지지를 받으면 90일 후에 발효되는데, 지난 2001년 세계 최대의 이산화탄소 배출국인 미국이 “비용이 너무 들며 개발도상국의 온실가스 감축을 의무화하지 않은 것은 잘못”이라는 이유로 의정서 협약에서 탈퇴하는 바람에 그 기준을 맞출 수 없었다. 그러나

교토의정서의 주요 내용은 기후변화협약 부속서 I 국가 중 터키와 벨리루스를 제외한 39개국 (38개국+EC)이 제1차 공약기간인 2008년부터 2012년까지 온실가스 배출량을 1990년 대비 평균 5.2% 감축하는 것을 목표로 하고 있다.

2004년 11월 세계 3위의 이산화탄소 배출국인 러시아가 서명하여 총 141개국이 비준한 교토의정서가 지난 2월 16일 발효됨으로써 교토의정서 체제가 공식 출범하게 되었다.

## 2. 교토의정서의 내용

교토의정서의 모태가 되는 기후변화협약에서는 모든 당사국이 부담하는 일반의무사항과 부속서 I(Annex-I) 국가만이 부담하는 특별의무사항으로 구분하여 의무부담을 회원국에 적용하고 있다. 선진국과 개발도상국에 공통으로 적용되는 일반의무사항은 온실가스 배출 감축을 위한 국가전략을 자체적으로 수립·시행하고 온실가스 배출에 대한 국가통계와 보고서를 작성·제출하도록 규정하고 있다. 특별의무사항은 기후변화협약 당사국을 부속서 I(38개국과 EC), 부속서 II(부속서 I에 포함된 24개 OECD 회원국과 EC)로 구분하여 각기 다른 의무를 부담토록 규정하고 있는데, 부속서 I 국가는 온실가스 배출량을 2000년까지 1990년 수준으로 감축하도록 노력하고(구속력은 없음), 부속서 II 국가는 개발도상국에 협약이행을 위한 재정지원 및 기술이전의 의무를 지니고 있다.

교토의정서의 주요 내용은 기후변화협약 부속서 I 국가 중 터키와 벨라루스를 제외한 39개국(38개국+EC)이 제1차 공약기간인 2008년부터 2012년까지 온실가스 배출량을 1990년 대비 평균 5.2% 감축하는 것을 목표로 하고 있다. 그리고 모든 국가가 동일 비율로 온실가스를 저감하는 목표를 설정하는 것은 현실적으로 실현가능성이 희박하므로 국가별로 차등화한 감축목표를 설정하였다. 또한 선진국의 감축의무에 신축성을 확보하기 위해 흡수원(sink)을 인정하고 배출권거래제(Emission Trading, 또는 Tradable Pollution Permit), 공동이행제도(JI : Joint Implementation), 청정개발체제(CDM : Clean Development Mechanism) 등 온실가스 감축을 위한 경제적이고 유연성 있는 수단인 교토 메커니즘을 도입하였다.

여기서 흡수원이란 산림과 같이 대기의 이산화탄소를 흡수, 제거하는 기능을 하는 것으로서, 1990년 이후 이산화탄소 배출감축과 동등하게 취급하기 위하여 토지이용과 조림사업으로 발생된 변화를 흡수원으로 인정하였다. 교토 메커니즘 중 배출권거래제도는 각국에 배출

허용량을 부여한 후 국가간 배출허용량의 거래를 승인하는 제도이다. 그리고 공동이행제도와 청정개발체제는 각각 선진국 사이에서 한 국가가 다른 국가에 투자(배출감축 활동 공동이행)하거나(전자의 경우), 선진국이 개발도상국에 투자하여(후자의 경우) 발생된 온실가스 감축량의 일부를 투자국의 감축실적으로 인정하는 제도이다. 교토의정서의 주요 내용을 요약하면 다음 <표 II-1>에서 보는 바와 같다.

<표 II-1> 교토의정서 주요 내용

온실가스 규제대상	CO <sub>2</sub> , CH <sub>4</sub> , N <sub>2</sub> O, HFCs, PFCs, SF <sub>6</sub> (6종)
부속서 I 국가의 온실가스 감축목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 온실가스의 배출량을 1차 의무이행 기간(2008~2012) 동안 1990년 대비 평균 5.2% 감축</li> <li>- 국가별 차별적인 감축목표 부여 (-8%~+10%) : EU, 스위스, 체코, 불가리아 등 -8%, 미국 -7%, 일본, 캐나다, 헝가리, 폴란드 -6%, 크로아티아 -5%, 러시아, 뉴질랜드, 우크라이나 0%, 노르웨이 +1%, 오스트레일리아 +8%, 아이슬란드 +10%</li> </ul>
기타 결정사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교토 메커니즘 결정: 배출권거래제도(Emission Trading), 공동이행(Joint Implementation), 청정개발체제(Clean Development Mechanism) 등을 통한 유연성 확보</li> <li>- 흡수원(sinks)의 인정</li> </ul>

앞에서 언급한 바와 같이 교토의정서상 온실가스 배출감축 의무가 부담된 국가는 39개국으로 규정되어 있지만 미국, 호주, 크로아티아는 교토의정서에 비준을 하지 않아 이행의무가 없다. 한편, 우리나라와 같이 부속서 I에 속하지 않는 국가(비부속서 I)의 경우는 1차 이행기간(2008~2012) 동안 기후변화협약의 일반의무만을 이행하면 된다. 그러나 교토의정서가 단순히 환경문제뿐만 아니라 무역규제 조치를 수반할 수 있는 다자간 환경협약(MEA : Multilateral Environmental Agreement)임을 감안할 때, EU, 일본 등 1차 의무이행 당사국들에 의해 환경과 무역을 연계한 신규 무역장벽이 늘어날 것으로 전망된다. 예를 들어, KOTRA 보고서(2005)에 의하면 이미 EU 집행위원회는 유럽자동차업계(ACEA), 한국자동차업계(KAMA) 및 일본자동차업계(JAMA)와 자율협약을 체결하여 신규 자동차의 이산화탄소 배출량 감축(2009년까지 신규 자동차의 이산화탄소 배출량을 현행 186g/km에서 140g/km까지 감축)에 합의하였다. 그리고 세계반도체협회는 1999년 4월 이탈리아 카펠에서 유럽, 일본, 한국, 미국 등의 반도체기업은 PFCs 배출량을 2010년까지 1995년 기준(한국은 1997년)으로 10% 이상 감축하기로 합의하여, 교토의정서와 관련한 각종 규제조치를 시행하고 있는 실정이다(<표 II-2> 참조).

교토의정서가 단순히 환경문제뿐만 아니라 무역규제 조치를 수반할 수 있는 다자간 환경협약 (MEA : Multilateral Environmental Agreement)임을 감안할 때, EU, 일본 등 1차 의무이행 당사국 들에 의해 환경과 무역을 연계한 신규 무역장벽이 늘어날 것으로 전망된다.

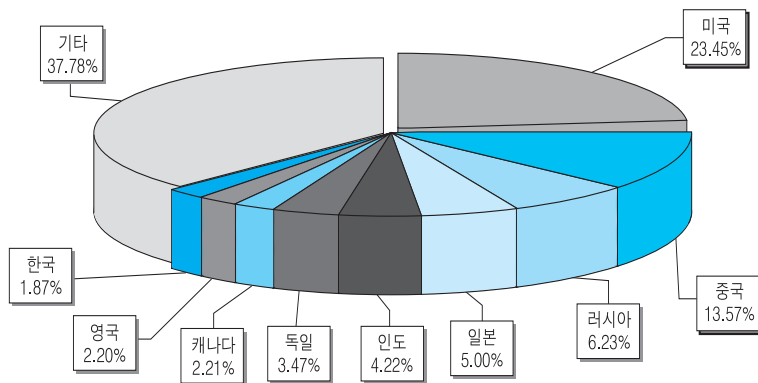
〈표 II -2〉 교토의정서 관련 주요국 규제조치

국명	대상품목	규제물질	규제 내용
EU (유럽연합)	자동차	CO <sub>2</sub> (이산화탄소)	한국은 2009년까지 신규 자동차의 이산화탄소 배출량을 현행 km당 186g에서 140g으로 감축키로 EU와 협약 체결
	공산품**	F-가스(SF <sub>6</sub> , HFCs, PFCs)	에어컨, 소화기 등의 온실가스 사용을 금지하는 안을 추진중
	세탁기, 냉장고, 에어컨	에너지효율	기준적합 에너지 라벨 부착 의무화
	모든 에너지 사용기기**	에너지 소비량 감축 및 효율성 증대	2006년 7월부터 에코 디자인을 해야 하는 지침 제정 추진중
일본	자동차 및 오토바이	NOx (질소산화물)	- 2002년부터 디젤차의 질소산화물 35% 감축 및 2007년부터 2002년 기준의 절반으로 감축 - 경유의 아황산분 허용은 2000년 500ppm에서 장기적으로 10분의 1로 감축
캐나다	28종의 냉난방기기, 백색가전 및 가전제품	에너지효율	에너지 효율성 라벨 의무 부착 및 최소 에너지 효율성 기준 명시
	자동차**	배기가스	10년내 캐나다 시판용 자동차의 온실가스 배출량을 25% 이상 감축키로 함에 따라 시행령 추진중
미국	자동차	NOx	- 자동차 배기가스의 NOx 배출량 기준치를 최대 95%로 삭감 - SUV와 소형 트럭의 배출 기준치를 승용차와 동일하게 적용 • 미국 캘리포니아주는 10년내 배기가스 배출량 30% 감축 법안 준비중
세계반도체 협회	반도체	PFCs(과불화탄소)	유럽, 일본, 한국, 미국 등의 반도체기업은 PFCs 배출량을 2010년까지 1995년 기준(한국은 1997년)으로 10% 이상 감축

주: \*\*표시는 추진중인 법안.  
자료: KOTRA.

교토의정서가 발효되어 많은 국가들이 의무적으로 지구온난화를 방지하는 노력을 기울임으로써 지구의 대재앙을 예방한다는 것은 다행이지만 세계 최대의 이산화탄소 배출국인 미국과 호주 등 선진국의 동참 없이는 기후변화협약의 실효성을 거두기 어렵다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서 개발도상국의 온실가스 감축을 의무화하지 않은 것은 잘못이라는 미국의 입장을 받아들여 EU 등의 선진국이 중국, 인도, 한국 등을 포함한 주요 개발도상국들이 온실가스 감축의무 이행에 참여할 것을 주장하고 있다. 따라서 제2차 의무이행 기간(2013~2017)에 대한 온실가스 감축부담 협상에는 개발도상국이 포함될 전망이다. 우리나라는 현재 기후변화협약상 비부속서 I 국가에 속해 있지만, 선진국 모임이라 할 수 있는 OECD 회원국으로서 계속 개발도상국 지위를 주장할 명분을 유지하기 어렵다. 더구나 2002년 현재 우리나라의 연간 이산화탄소 배출량은 전 세계 배출량의 1.87%를 차지하여 세계 9위이며([그림 II-1] 참조), 온실가스 배출 증가율(<표 II-3> 참조)은 세계 최고 수준인 것으로 나타나, 선진국들로부터의 온실가스 감축의무에 대한 압력이 더욱 거세어질 것으로 예상된다.

[그림 II-1] 2002년 기준 세계 각국별 이산화탄소 배출 비중



자료: KEY WORLD ENERGY STATISTICS, 2004.  
KOTRA, 『교토의정서 발효 대비 선진국 대응 동향』, 2005. 2.

교토의정서 체제에서 온실가스 감축의무에 대한 압력이 에너지 다소비업종의 비중이 높은 우리 경제에 큰 부담이 되는 것은 사실이다. 그러나 우리나라가 산업경쟁력 등을 이유로 제2차 의무이행 대상국가에서 제외되거나 이행시기가 지연되는 것을 기대하기보다는 피할 수 없는 현실로 다가온 교토의정서 체제에 대해 적극적이고 능동적인 자세로 철저히 준비하는 작업이 필요하다.

〈표 II-3〉 우리나라의 온실가스 배출현황

(단위: 천TC, %)

구 분	'90	'95	'99	'00	'01	'02	'90~'02
1차에너지수요 (천TOE)	93,192 (100)	150,437 (161)	181,363 (195)	192,887 (207)	198,409 (213)	208,636 (224)	6.9
온실가스 배출량 (천TC)	84,738 (100)	123,445 (146)	135,542 (160)	144,259 (170)	148,038 (175)	154,724 (183)	5.1
1인당온실가스배출량 (TC/인)	1.98 (100)	2.74 (138)	2.91 (147)	3.07 (55)	3.13 (158)	3.25 (164)	4.2
온실가스/GDP (tC/백만원, '95)	0.322	0.327	0.309	0.301	0.300	0.295	- 0.7

주: ( )내는 1990년 수치를 100으로 할 때의 지수, TC : Tons of Carbon.  
자료: 산업자원부.

교토의정서 체제에서 온실가스 감축의무에 대한 압력이 에너지 다소비업종의 비중이 높은 우리나라 경제에 큰 부담이 되는 것은 사실이다. 그러나 우리나라가 산업경쟁력 등을 이유로 제2차 의무이행 대상국가에서 제외되거나 이행시기가 지연되는 것을 기대하기보다는 피할 수 없는 현실로 다가온 교토의정서 체제에 대해 적극적이고 능동적인 자세로 철저히 준비하는 작업이 필요하다고 하겠다.

### Ⅲ. 기후변화협약 관련 주요국의 환경세 정책 사례

#### 1. 스웨덴

스웨덴에서 탄소세의 도입은 1991년 조세개혁의 일환으로 기존의 에너지세제를 보충하는 차원에서 이루어졌으며, 탄소세의 도입과 동시에 에너지세의 과세가 50% 축소되었다. 여러 종류의 환경세 중 유황세는 산성비 등과 같은 국지적인 환경문제를 개선하기 위한 세금인 반면, 탄소세는 지구온난화와 같은 지구적인 환경문제를 개선하기 위한 세금이라는 것이 그 특징이라 할 수 있다. 탄소세 도입 후, 탄소세 체계에 여러 차례 변화가 있었지만 공통된 기본적인 정책기저는 다른 부문에 비해 산업 및 전력 생산부문에 대한 세금이 낮게 부과된다는 것이다. 현재 산업용 소비에 대해서는 에너지세가 부과되지 않고 있으며 탄소세 또한 50%만이 부과되고 있다. 뿐만 아니라, 전력생산에 대해서는 에너지세와 탄소세가 모두 면제되고 있다.

과세대상은 유연휘발유, 무연휘발유, 경유, 중유, LPG, 천연가스, 석탄 등이다. 도입 당시 탄소세율이 250SKR/tCO<sub>2</sub> 이었는데 이후 1993년에 320SKR/tCO<sub>2</sub>로 증가하였다. 1995년에는 탄소세율이 인플레이션에 따라 자동적으로 상승하는 구조가 도입되었으며, 1997년 탄소세의 세율이 휘발유를 제외한 모든 에너지에 대해 인상되었다. 2001년에는 새로운 그린세제 개혁의 일환으로 탄소세의 40% 증가와 에너지세의 감세가 행해졌다<sup>1)</sup>. 탄소세의 세수는 일반 재원에 추가되며 소득세 등의 감소분으로 활용되고 있다.

2003년 기준 유종별 탄소세 세율은 유로화 단위로 환산할 경우, 휘발유 0.013EUR/ℓ, 수송용 경유 16.572EUR/m<sup>3</sup>, 가정용 경질연료유 16.572EUR/m<sup>3</sup>이다.

1) 재정경제부, 『외국의 환경세 도입사례 및 정책적 시사점』, 2003 참조.

스웨덴에서 탄소세의 도입은 1991년 조세개혁의 일환으로 기존의 에너지세제를 보충하는 차원에서 이루어졌으며, 탄소세의 도입과 동시에 에너지세의 과세가 50% 축소되었다. 여러 종류의 환경세 중 유황세는 산성비 등과 같은 국지적인 환경문제를 개선하기 위한 세금인 반면, 탄소세는 지구온난화와 같은 지구적인 환경문제를 개선하기 위한 세금이라는 것이 그 특징이다.

〈표 III-1〉 스웨덴의 에너지 관련세제(2003년 4분기 기준)

유 종		에너지세	탄소세	유황세
저유황연료유		- <sup>1)</sup>	4.297EUR/t (2003. 1. 1~) <sup>2)</sup>	0.213EUR/t (1991. 1. 1~) <sup>3)</sup>
가정용 경질연료유		4.498EUR/m <sup>3</sup> (1996. 1. 1~)	16.572EUR/m <sup>3</sup> (2003. 1. 1~)	-
수송용 경유 <sup>4)</sup>	1급	10.085EUR/m <sup>3</sup> (2003. 1. 1~)	16.572EUR/m <sup>3</sup> (2003. 1. 1~)	-
	2급	9.475EUR/m <sup>3</sup> (2003. 1. 1~)	16.572EUR/m <sup>3</sup> (2003. 1. 1~)	-
	3급	11.861EUR/m <sup>3</sup> (2003. 1. 1~)	16.572EUR/m <sup>3</sup> (2003. 1. 1~)	-
휘발유 <sup>5)</sup>	유연	0.028EUR/ℓ (2003. 1. 1~)	0.013EUR/ℓ (2003. 1. 1~)	-
	무연	0.022(1급)EUR/ℓ 0.023(2급)EUR/ℓ (2003. 1. 1~)	0.013EUR/ℓ (2003. 1. 1~)	-
석탄	산업용	- <sup>1)</sup>	3.606EUR/t (2003. 1. 1~)	0.229EUR/t (1991. 1. 1~)
	전력발전 및 지역난방용	2.340EUR/t (2003. 1. 1~)	14.423EUR/t (2003. 1. 1~)	유황함유량 매 10% 당 0.229EUR/t (1993. 1. 1~)
전기	산업용	-	-	-
	가정 및 상업용	특정도시지역: 0.001EUR/kWh 기타지역: 0.002EUR/kWh	-	-

주: 1) 1993.1.1 폐지.

2) ℓ 기준인 경우, 0.544SEK/ℓ 과세.

3) 유황함유량의 비중이 무게 기준으로 10% 증가할 때마다 27SEK/ℓ 과세(단 유황함유량의 비중이 0.1% 미만인 제품에 대해서는 비과세).

4) 환경에 미치는 영향에 따라 수송용 경유를 3가지로 분류.

5) 1987년 중반 이후, 수송용 경유의 유황함유량 비중이 연간 평균 0.2%를 초과해서는 안 되며, 대부분의 경우 경유는 0.1%에도 못 미치는 유황함유량의 비중을 유지함으로써 수송용 경유의 유황세는 사실상 부과되지 않고 있음.

6) 휘발유에 부과되는 에너지세는 휘발유세(gasoline tax)라고 하며, 환경효과에 따라 차등화됨.

\* 1 EURO = 1435.52원(2004년 3월 기준)

자료: OECD, *Energy Prices and Taxes*, fourth quarter, 2003.

탄소세의 가장 명백한 효과는 스웨덴의 지역난방시스템에 있어 생물자원연료(biomass)의 이용을 증대시켰다는 것이다. 생물자원에 대한 수요의 증가는 목재연료의 이용에 대한 새로운 기술들을 발전시키는 데 기여하였다. 스웨덴 산업의 에너지와 자원의 효율성에 관한 탄소세의 효과는 다음 3가지의 이유에서 다소 한계를 가진다. 첫째, 산업에 대한 탄소세 부과가 일반 수준에 비해 50%밖에 되지 않는다는 것이고, 둘째, 탄소세가 도입되었을 때, 산업용 에너지 공급에 있어 상대적으로 적은 양인 30%만이 화석연료에 기반을 두고 있다는 것이며, 셋째, 대부분의 기업 지출비 중 에너지 비용이 총비용에 비해 상대적으로 적은 부분을 차지한다는 것이다. 하지만, 1990년대 탄소세는 다른 조세와 더불어 CO<sub>2</sub> 배출 감소에 중요한 역할을 하였다. 그 주요한 영향은 환경면에 가장 효과를 보였고 특히, 지역난방시스템에 대한 생물자원연료 사용의 증대를 이끌었다는 것이다.

## 2. 핀란드

핀란드는 1990년에 세계 최초로 탄소세를 도입하였다. 1980년대 후반에 환경에 대한 부과금이나 조세에 관한 논의가 활발하게 이루어져 많은 환경 관련 부과금과 세금이 도입되었다. 이러한 과정에서 탄소세가 도입되었는데 그 목적에는 첫째, 이산화탄소 배출억제를 위한 수단적 의미가 있었고, 둘째, 소득세 감면에 따른 세수보전이라는 의미가 담겨져 있었다.

도입 초기에 탄소세는 거의 모든 화석연료에 적용되었으며, 면세는 거의 이뤄지지 않았다. 단지 이탄(泥炭)만 탄소중립적인 연료로 취급되었다. 탄소세율은 1993년의 세율이 1992년보다 2배가 증가하는 등 도입 후 매년 연속적으로 증가하였다. 이것은 핀란드의 전력회사들에도 적용되어 전기의 국내 생산량 하락 및 이웃 국가로부터의 수입량 증가로 이어졌다. 이후 1994년 조세개혁을 통해 에너지·탄소세율의 과세표준을 탄소와 에너지의 함유량에 근거하도록 하고, 그 비율을 탄소세 75%, 에너지세 25%로 부과하였다. 그리고 1997년 1월 1일부터 탄소세가 100%를 차지하게 되었다. 1997년 1월부터 전력발전용 에너지에 대해서는 에너지/탄소세 및 예비비축비용(precautionary stock fee)을 면제해 주고 있다. 1998년 9월 이후 현재까지 탄소세는 모든 에너지원에 대해서 탄소함량당 일정액의 세금을 부과하고 있다. 산업용 에너지에 대해서도 생산활동에 투입되는 원재료를 제외하고는 세제 혜택이 없다. 이는 기존의 적용세율이 매우 낮기 때문이다.

2003년 4분기 기준으로 부과되고 있는 유종별 세율은 리터당 휘발유 0.0423EUR/ℓ, 수송용 경유 0.048EUR/ℓ, 천연가스 0.0182EUR/m<sup>3</sup>, 석탄 43.52EUR/t이다. 핀란드의 경우, 에너지/탄소세가 휘발유보다는 수송용 경유에 대해서, 산업용 경유보다는 산업용 B-C유에

핀란드는 1990년에 세계 최초로 탄소세를 도입하였다. 1980년대 후반에 환경에 대한 부과금이나 조세에 관한 논의가 활발하게 이루어져 많은 환경 관련 부과금과 세금이 도입되었다. 이러한 과정에서 탄소세가 도입되었는데 그 목적에는 첫째, 이산화탄소 배출억제를 위한 수단적 의미가 있었고, 둘째, 소득세 감면에 따른 세수보전이라는 의미가 담겨져 있었다.

대해서 더 많이 부과되고 있다.

〈표 III-2〉 핀란드의 에너지 관련세제(2003년 4분기 기준)

유 종	개별소비세 (excise tax)	특별세		환경오염부담금	
		환경손상세 <sup>1)</sup>	에너지 탄소세 <sup>2)</sup>	예비비축비 <sup>3)</sup>	석유공해세 <sup>4)</sup>
저유황연료유	- <sup>5)</sup>	-	56.8EUR/t (2003. 1. 1~)	2.86EUR/t (1997. 1. 1~)	0.37EUR/t (1990. 1. 1~)
경질연료유 <sup>6)</sup>	0.0193 EUR/ℓ (2003. 1. 1~)	-	0.0478EUR/ℓ (2003. 1. 1~)	0.00353EUR/ℓ (1997. 1. 1~)	0.00032EUR/ℓ (1990. 1. 1~)
수송용 경유	0.295EUR/ℓ <sup>7)</sup> (2003. 1. 1~)	-	0.048EUR/ℓ (2003. 1. 1~)	0.004EUR/ℓ (1997. 1. 1~)	0.00032EUR/ℓ (1990. 1. 1~)
휘발유 <sup>8)</sup>	0.618EUR/ℓ (고급유연) 0.539EUR/ℓ (고급무연) (2003. 1. 1~)	-	0.0423EUR/ℓ (2003. 1. 1~)	0.007EUR/ℓ (1997. 1. 1~)	0.00029EUR/ℓ (1990. 1. 1~)
천연가스	-	-	0.0182EUR/m <sup>3</sup> (2003. 1. 1~)	0.001EUR/m <sup>3</sup> (1997. 1. 1~)	-
석탄	-	-	43.52EUR/t (2003. 1. 1~)	1.18EUR/t (2003. 1. 1~)	-
전기 및 지역난방	산업용 0.0044EUR/kWh (2003. 1. 1~)	-	-	0.0001EUR/kWh (1997. 1. 1~)	-
	가정용 0.0072EUR/kWh (2003. 1. 1~)	-	-	0.0001EUR/kWh (1997. 1. 1~)	-

주: 1. 환경손상세(Environmental Damage Tax)는 1993년 12월 31일 폐지.  
 2. 1998. 9. 1~현재까지 적용.  
 3. 1997. 1. 1~현재까지 적용.  
 4. 석유공해세(Oil Pollution Fee)는 1990. 1. 1~현재까지 적용.  
 5. 1996년 12월 31일 폐지.  
 6. 특성: 농도(density) 0.84t/kℓ.  
 7. 유황함유량 0.005% 이상인 경우에 해당되며, 유황함유량이 0.005% 미만인 무유황 경유(sulphur free quality)는 개별소비세 0.268 EUR/ℓ 의 세율이 적용됨.  
 8. 유연제품에만 과세되었음.  
 ※ 1 EURO = 1435.52원(2004년 3월 기준)

자료: OECD, Energy Prices and Taxes, fourth quarter, 2003.

### 3. 덴마크

덴마크에서는 1992년 5월에 에너지소비 억제와 CO<sub>2</sub> 배출 억제를 위해 가정 및 공공부문에서 소비되는 에너지원에 대해 탄소세가 도입되었다. 탄소세 도입 이전 덴마크의 에너지 관련 세제는 산업용 연료를 제외한 수송용 연료와 경유, 중유, LPG, 등유, 석탄, 천연가스, 전력에 대해 부과되는 에너지세와, 1988년부터 일종의 오존세로서 CFCs와 할론에 대한 환경세가 환경개선을 위한 목적세로 부과되고 있었다. 그러나 1993년의 세계개혁에 의해 직접세에서 환경 관련 간접세로의 전환이 추진되어, 에너지 제품에 대한 과세는 부가가치세(VAT)에 에너지세와 환경세를 가산한 형태로 이루어졌다. 환경 관련 세금으로는 탄소세와 환경세, 유향세가 포함되며, 탄소세는 휘발유와 천연가스를 제외한 모든 탄소배출원료에 과세되고 있다.

덴마크 에너지세제의 특징은 산업부문에는 저율과세하고 가정용에는 고율과세하여 산업부문을 보호한다는 점이다. 1992년 5월에 산업용 연료를 제외한 에너지에 대하여 가계와 일반 기업을 대상으로 탄소 1톤당 100DKR(약 57\$)의 탄소세를 부과하는 동시에 에너지세의 세율을 인하하다가, 다시 1996~1998년 동안 에너지세 세율이 인상되었다.

산업용 연료의 경우 1992년 탄소세가 처음 도입된 시기에는 탄소세와 에너지세를 비과세하였다. 이후에도 난방용 연료를 제외한 산업용 연료에 대한 에너지세는 여전히 비과세되어 왔으나 1993년에 산업부문에 대해서도 탄소세가 처음으로 도입되었다. 다만 산업부문에 대한 감면조치로서 세율은 가정용에 적용되는 세율의 50%를 환급받았으며, 또한 에너지 다소비 산업에 속한 기업의 부가가치액에 대해 탄소세의 과세액이 일정 비율 이상이 되는 경우에 특별환급조치가 적용되도록 하였다. 1996년에는 산업부문에 대한 배려가 크게 변경되어, 공정의 차이와 에너지 효율 개선에 관한 정부와의 협정 유무에 따라 실질적으로 다른 세율이 적용되었으며 적용세율은 1996년부터 2000년까지 단계적으로 증가하도록 설정되었다. 그러나 요율의 인상과 동시에 에너지 다소비 산업에 대해 부분적으로 면세대상을 확대함으로써 산업 경쟁력의 약화를 예방하고 있다.

2003년 기준 덴마크의 탄소세 세율은 유로화로 표기할 경우, 무연휘발유 0.005EUR/ℓ, 저유황연료유 0.043EUR/kg, 경질연료유 0.036EUR/ℓ, 천연가스는 29.553EUR/m<sup>3</sup>이다.

덴마크 에너지세제의 특징은 산업부문에는 저율과세하고 가정용에는 고율과세하여 산업부문을 보호한다는 점이다. 1992년 5월에 산업용 연료를 제외한 에너지에 대하여 가계와 일반 기업을 대상으로 탄소 1톤당 100DKR(약 57\$)의 탄소세를 부과하는 동시에 에너지세의 세율을 인하하다가, 다시 1996~1998년 동안 에너지세 세율이 인상되었다.

〈표 III-3〉 덴마크의 에너지 관련세제(2003년 4분기 기준)

유 종	개별소비세	특 별 세		
		탄 소 세	유 황 세	
저유황연료유 <sup>1)2)</sup>	세율	-	0.043EUR/kg (1992. 5. 15~)	0.013EUR/kg (2000. 1. 1~)
	환급 <sup>4)</sup>	-	10%(2000. 1. 1~)	-
경질연료유 <sup>3)</sup>	세율	0.246EUR/ℓ (2002. 1. 1~)	0.036EUR/ℓ (1992. 5. 15~)	-
	환급	산업용은 전액 환급	산업용 및 가정용에 대해 10% (1998. 1. 1~)	-
수송용 경유	0.333EUR/ℓ (2001. 4. 1~)	0.036EUR/ℓ (1992. 5. 15~)	-	
무연휘발유	0.547EUR/ℓ (2002. 1. 1~)	0.005EUR/ℓ (1994. 4. 1~)	-	
천연가스 <sup>5)</sup>	271.347EUR/m <sup>3</sup> , (2002. 1. 1~)	29.553EUR/m <sup>3</sup> , (1996. 1. 1~)	-	
석탄(coal)	세율	0.191EUR/kg (2002. 1. 1~)	0.033EUR/kg (1992. 5. 15~)	12.896EUR/kg sulphur (2002. 1. 1~)
	환급	산업용은 전액 환급	산업용에 대해 50% 환급 (1993. 1. 1~)	-
전기(electricity)	0.070EUR/kWh (2002. 1. 1~)	0.013EUR/kWh <sup>6)</sup> (1992.5.15~)	-	

주: 1) 특성 - ① 황함유량: 0.5% ② 점도: 3,500Ns/m<sup>2</sup> ③ 발열량: 9,750kcal/kg.

2) 유황함유량이 0.5%인 중질유 1kg당 0.1DKK 유황세율적용.

3) 특성: ① 농도(density): 0.855t/kℓ ② 발열량: 10,200kcal/kg.

4) 산업용으로 사용되는 유종의 경우 산업경쟁력을 고려하여 각 국가별로 환급체계 도입.

5) 가정용에만 적용.

6) 산업용은 2003년 1월 1일부터 40% 환급.

※ 1 EURO = 1435.52원(2004년 3월 기준)

자료: OECD, Energy Prices and Taxes, fourth quarter, 2003.

연료의 용도가 난방용, 일반산업, 국제적 경쟁산업에 이용되느냐에 따라 차등과세하며, 또한, 일반산업과 국제적 경쟁산업에서 경공정이나 중공정으로 이용시 에너지 효율개선에 대해 협정할 경우에는 환급조치함으로써 실질적으로는 더욱 낮은 세율이 적용되었다. 또한 휘발유 및 전력·가스 등 에너지 전환부문의 석탄 소비와 발전용 연료 역시 비과세 혜택을 주고 있다. 한편, 재생가능 에너지, 천연가스 CHP에 의한 발전에는 0.10DKR/kWh의 보조금이 교부되며, 풍력, 수력, 바이오 가스 및 바이오 연료에 의한 발전에 대해서도 0.17DKR/kWh의 보조금이 교부되고 있다.

탄소세의 세수는 일반재원으로 포함되는 것이었지만 탄소세 도입시 의회에서 세수는 전액 산업부문에 환원해야 한다고 논의되어, 고용자의 저임금근로자에 대한 사회보장 분담금을 감소시키거나 사회보장 분담금의 감축이 적은 중소기업의 지원, 에너지효율개선 투자 사업으로 환원되고 있다.

#### 4. 영국

과거 영국에서는 LPG, 석탄, 가스 및 전력에 에너지세가 부과되었으나, 교토의정서에 대응하기 위해 영국정부는 2001년 4월부터 사업용의 에너지 소비에 대한 과세제도가 추가적으로 도입되었다. 이 제도의 기본골자는, 1997년 7월에 발표된 「환경에 관한 조세정책」에 포함된 환경정책의 수단으로서 세제의 활용과 환경세에 대한 아이디어를 얻고자 재무부장관이 마살리포트 중에서 배출권 거래의 파일럿 조사와 사업용 에너지에 대한 조세 도입을 제안했던 내용을 반영한 것이다.

영국은 온실가스 배출저감을 위해 2000년 3월 기후변화 프로그램(UK Climate Change Programme)을 발표하였고 이 프로그램에 의해 기후변화세(Climate Change Levy) 제도가 시행되었다. 영국의 환경세인 기후변화세는 산업, 농업 및 공공부문에서의 에너지 사용을 과세대상으로 하고, 가스부문 및 발전공급 등의 에너지 전환부문에서의 에너지 사용은 제외되며, 가정부문에서 비과세 대상으로 인정되기 위해서는 특정 사용량 이하여야 한다.

2003년 기준 기후변화세의 세율은 전력에 0.43p/kWh, 천연가스에 0.15p/kWh, 석탄에 1.17p/kg(약 0.15p/kWh), LPG에 0.96p/kg(약 0.07p/kWh)가 부과된다. 그러나 특정 산업<sup>2)</sup>의 경우 아주 낮게 책정된 경우도 있는데 에너지 효율, 거래제 도입을 고려하기 때문이다.

2) 철강, 알루미늄, 화학, 제지, 세라믹, 음식료, 유리, 시멘트 등

영국은 온실가스 배출저감을 위해 2000년 3월 기후변화 프로그램(UK Climate Change Programme)을 발표하였고 이 프로그램에 의해 기후변화세(Climate Change Levy)제도가 시행되었다. 기후변화세를 통한 세수입은 고용자의 국민보험 분담금의 삭감이나 재생에너지 도입을 위한 보조금, 그리고 에너지 절약정책에 필요한 자금으로 완전히 환원하고 있다.

〈표 III-4〉 기후변화세 세율

연료	1999	2003
석탄	0.21 pence/kWh	0.15 pence/kWh
가스	0.21 pence/kWh	0.15 pence/kWh
전기	0.60 pence/kWh	0.43 pence/kWh
LPG*		0.07 pence/kWh

주: \* 차량용 제외.  
 자료: UK HM Customs and Excise(2003).

기후변화세를 통한 세수입은 고용자의 국민보험 분담금의 삭감이나 재생에너지 도입을 위한 보조금, 그리고 에너지 절약정책에 필요한 자금으로 완전히 환원하고 있다. 기후변화세는 2010년까지 250만톤의 탄소배출의 저감을 목표로 하고 있다.

한편, 에너지 집약산업의 국제경쟁력에 대한 영향, 환경에 대한 영향, 지역에 대한 영향을 배려하는 면제·경감조치도 도입되었다. 첫째, 에너지 사용기업이 정부와 법적 구속력이 있는 자주협정인 기후변화협정을 맺어 에너지 감축 목표치를 달성할 경우 80%의 감세조치가 적용되며, 기후변화협정을 맺은 기업간에는 목표달성을 위해서 배출량 거래를 이용하는 것이 가능하다. 둘째, 5%의 부가가치 감면세율을 적용받는 모든 기업, 공공운송부문, 에너지 전환에 사용되는 연료, 이미 소비세(excise duty)가 부과된 유류, 태양열·풍력 등과 같은 재생가능 에너지원으로 만들어지는 전기 등은 비과세된다. 셋째, 지역적 배려로서의 천연가스 파이프라인 계획이 진행중인 북부 아일랜드에서의 천연가스의 사용은 5년간 비과세로 하고 있다.

기후변화세는 세수의 증대를 도모하지 않는다. 대부분의 세수입은 사회보장세제상의 고용보험 공제의 형태로 산업부문에 되돌아간다. 세수재생의 목적은 고용을 장려하는 것이다. 이렇게 세수가 대부분 재생되기 때문에 이론적으로 기후변화세로 인한 총 세부담의 증가분은 0이 된다. 마살리포트에 따르면, 세수 중 대부분이 고용보험 0.3% 공제의 형태로 사업부문에 환원되고, 5천만파운드는 에너지 효율 증대에, 1억파운드는 에너지 효율적인 기술 구입을 위한 「Enhanced Capital Allowances」를 위해 적립된다.

〈표 III-5〉기후변화세 관련 조항

구 분	1999	2000
면세	가계부문, 운송연료	가계부문, 운송연료, 새로운 재생에너지, 양질의 CHP <sup>1)</sup> , 철도화물 견인용 전기
CCA에 합의한 에너지 집중산업에 대한 공제	50%	80%
NIC <sup>2)</sup> 공제	0.5%	0.3%
에너지 절감을 위한 투자기금	£5천만	£1억 5천만
기대 세수입	£17억5천만(2001/2)	£10억(2001/2)
CO <sub>2</sub> 감소 기대치	1.5mtC(2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기후변화세로부터 2mtC(2010)</li> <li>• CCA로부터 2mtC</li> </ul>
세율변화	인플레이션 범위 내에서 증가	인플레이션 범위 내에서 증가

주: 1) 열병합발전(Combined Heat and Power).  
 2) National Insurance Contributions.  
 자료: UK HM Customs and Excise(2003).

## 5. 일본

일본은 1997년 교토의정서 발효 후 지구온난화 대책의 경제적 수단으로서 환경세의 도입을 적극적으로 검토하여 왔다. 2002년 6월 25일 경제재정회의에서 「경제재정 운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2002」를 발표하여 지구환경 문제에 대한 대응을 제시하였으며, 동시에 세계개혁의 기본방침으로 지구환경을 배려한 조세제도를 검토한다는 가치관을 제시하였다. 또한, 2002년 7월 16일에 개최된 자민당의 환경 기본문제 관련 회의에서는 탄소세 등 지구온난화 대책 관련 조세제도에 대한 구체적인 검토를 통해 환경세의 도입에 대한 논의가 구체화되기 시작하였다. 그리고 지난 2004년 11월 5일, 일본의 환경성은 2005년에 도입을 목표로 하고 있는 환경세의 최종안을 정리·발표하였다. 일본 당국은 환경세의 도입으로 1997년에 발효된 교토의정서의 온실가스 삭감 의무량 목표치와 현재 배출량간의 차이를 어느 정도 해소할 수 있을 것으로 보고 있다.

환경성의 ‘환경세의 구체안’ 내용은 다음과 같다. 첫째, 과세대상은 모든 화석연료와 전기를 그 대상으로 하며, 이를 다시 상류과세와 하류과세로 나누어 휘발유·경유·등유·LPG는 상류과세 대상으로, 석탄·중유·천연가스·도시가스·전기·체트연료는 하류과세 대상으로 분류한다는 것이다. 전자는 석유정제회사로부터 매출단계 또는 제품 수입단계에 과세하

2004년 11월 5일, 일본의 환경성은 2005년에 도입을 목표로 하고 있는 환경세의 최종안을 정리·발표하였다. 일본 당국은 환경세의 도입으로 1997년에 발효된 교토의정서의 온실가스 삭감 의무량 목표치와 현재 배출량간의 차이를 어느 정도 해소할 수 있을 것으로 보고 있다.

는 것이고, 후자는 소비시점에서 과세하는 것이다. 둘째, 세율과 세수입에 있어서는 가솔린 등 석유연료에 대해 탄소함량 1톤당 2,400엔을 과세하여 연간 4,900억엔의 세수입을 거둘 것으로 전망하고 있다. 일반가정에서의 연간부담액은 약 3,000엔이 된다. 세수입은 에너지 절약기기의 보급 등 온난화 대책에 사용하는 외에 고용대책 등에 충당하기로 했다.

환경성은 지금까지 교토의정서의 온실가스 삭감목표를 달성하기 위해 탄소 1톤당 3,600엔을 과세하여 세수입 중 1조엔을 온난화 대책에 충당하는 방안을 검토하여 왔다. 그러나 경제 및 산업계의 반발로 인해 과세액을 낮추기로 하고, 대신에 온실가스의 배출량을 기업간에 거래하는 배출권거래제도 등을 도입함으로써 삭감목표를 달성하기로 하였다.

〈표 III-6〉 에너지원별 환경세 세율

(단위: 엔/단위량)

에너지원	단위	세율
석탄	kg	1.58
휘발유	ℓ	1.52
등유	ℓ	0.82 <sup>1)</sup>
경유	ℓ	0.86 <sup>2)</sup>
제트연료	ℓ	0.81 <sup>3)</sup>
중유(A중유)	ℓ	1.77
중유(B중유)	ℓ	1.83
천연가스	kg	1.76
LPG	kg	1.96
도시가스	m <sup>3</sup>	1.38
전기	kwh	0.25

주: 1) 등유, 경유에 대해서는 세율을 일률 1/2로 경감.

2) 항공용 제트연료에만 적용. 업무 외 타 용도 제트연료는 1.61엔/ℓ.

3) 전기관련 배출 계수는 총 전원 평균에 기초함.

자료: 環境省, 「環境税の具體案」, 2004. 11.

‘환경세의 구체안’ 발표 후 일본정부의 세계조사회에서 이에 대한 집중적인 심의가 이루어졌는데, 환경세로 온실효과 가스의 배출이 억제 가능하다고 하는 찬성의견과 억제효과가 없다고 하는 반대의견이 대립되어 최종적인 결론을 얻지 못했다. 찬성의견은 이산화탄소 배출량이 급증하고 있는 사무실과 가정 등에서의 억제는 규제강화보다 조세부담이 효과적이라는 것이다. 이에 반해, 반대의견은 가솔린 1리터당 약 1.5엔, 1세대당 연간 약 3,000엔이라고 하는 환경세의 세율로 인해 원유가격이 급격하게 상승하더라도 그 소비는 크게 줄어들지 않을 것이라는 주장이다.

#### IV. 정책적 시사점

지구온난화를 방지하기 위하여 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드<sup>3)</sup> 등 북유럽국가들을 중심으로 하는 OECD국가들은 에너지에 대한 전통적인 과세에 덧붙여 CO<sub>2</sub> 배출량에 비례하여 부과하는 탄소세를 1990년대 초부터 비교적 일찍 도입하여 시행하고 있다. 그리고 영국에서는 2001년부터 기후변화세를 부과하고 있으며, 최근 일본에서는 탄소세와 같은 의미의 환경세를 도입하는 것을 적극 검토하고 있다.

이러한 국가들의 환경 관련 조세의 과세구조를 보면 일반소비세에 추가적으로 에너지세, 환경세, 탄소세, 유황세 등을 선택적으로 부과하는 형태를 취하고 있다. 국가별 사정에 따라 환경세의 종류와 세율은 차이가 있지만 탄소세는 이산화탄소 배출감축을 목표로 도입되었으며 탄소 함유량 등에 비례하여 부과되는데, 배출권거래제도, 에너지 효율 개선에 대한 기업의 자발적인 협정 수단 등과 함께 이산화탄소 배출감소에 효과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 우리나라에서 휘발유를 비롯한 에너지 제품에 부과되는 세금은 대표적인 환경세라 할 수 있는데도 불구하고 환경세로 인식되지 않는 경향이 있다. 그 이유는 에너지 관련 세금의 과세표준에 이산화탄소 및 NO<sub>x</sub> 등 환경오염의 비용이 정확하게 반영되어 있다고 보기 어렵고, 환경개선보다는 주로 SOC 구축이나 교육지출을 위한 특별회계의 설치, 그리고 지방에 대한 재원이전의 목적으로 활용되어 왔기 때문이다.

OECD 주요 선진국들의 환경세에 대한 공통적인 특징은 목적세가 아니라 일반회계로 편입되는 보통세의 형식으로 운영된다는 점으로, 에너지 제품에 여러 가지 명분의 목적세가 부과되고 있는 우리나라와 비교된다. 북유럽국가들을 중심으로 하는 주요 선진국에서는 에너지부문에 대해 환경세를 도입할 경우 추가로 발생하는 세수는 일반회계에 전입시켜 환경

3) 네덜란드 환경세에 대한 구체적인 내용은 한국조세연구원 재정포럼 제95호(2004. 5)에서 다루고 있으므로 여기에서는 생략함.

국가별 사정에 따라 환경세의 종류와 세율은 차이가 있지만 탄소세는 이산화탄소 배출감축을 목표로 도입되었으며 탄소 함유량 등에 비례하여 부과되는데, 배출권거래제도, 에너지 효율 개선에 대한 기업의 자발적인 협정 수단 등과 함께 이산화탄소 배출감소에 효과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

개선을 위한 투자에 활용하고 있으며, 최근에는 근로소득세, 법인세 혹은 사회보장 분담금 경감과 같은 조치를 병행함으로써 노동 및 자본에 대한 세부담 완화를 통한 고용 및 투자의 증대를 유인하여 소위 이중배당(double dividend) 효과를 모색하는 추세이다. 또한 환경세는 환경정책의 효율성 제고뿐만 아니라 향후 재정지출 수요 증가에 대비하여 활용되고 있다. 예를 들면 일본의 환경세 도입은 지구온난화 대책뿐만 아니라 고용촉진 등 기업생산성을 향상하고 지방공공단체에 세수를 배분하는 것 등을 목표로 삼고 있다. 이는 세수감소와 늘어나는 정부지출 수요에 대응하는 측면에서 환경세가 매력적인 정책으로 작용할 수 있음을 의미한다. 따라서 우리나라의 현행 에너지세제가 환경세적 관점에서 운용되기 위해서 관련 세수는 일반회계에 편입되어 환경친화적 산업구조 개편을 위한 재정적 지원, 그리고 노동 및 자본에 대한 조세부담의 완화를 위한 재원으로 활용되는 것이 바람직할 것이다.

주요 선진국들의 경우 환경세를 도입하더라도 경제에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위해 산업부문에 대한 면제, 경감, 보조금 등 다양한 예외조치를 도입하고 있다. 탄소세 등 새로운 환경세 도입의 가장 큰 장애요인 중 하나는 국가경쟁력으로서, 이와 같은 이유로 우리나라 산업계에서는 지난 2월 16일 교토의정서가 발효된 이후 선진국의 온실가스 감축 의무 참여방식에 대해 수용할 수 없다는 입장을 밝히고 있다. 그러나 기후변화협약에 1993년 12월 14일에 가입하고, 교토의정서에 2002년 11월 8일, 47번째 국가로 비준한 우리나라는 지난 10년간 온실가스 증가율이 세계 1위를 기록하고 있어, 단지 국가경쟁력 등을 이유로 의무이행 대상국가에서 계속 제외되는 것을 기대하기는 어렵다. 우리나라의 경우 교토의정서 제1차 공약기간인 2012년까지 온실가스 감축에 구속되지는 않을 것이기 때문에 지금 당장 탄소세 등의 도입을 서두를 필요는 없다. 그러나 중·장기적 에너지세제 개편<sup>4)</sup>의 차원에서, 그리고 환경친화적 산업의 구축과 동시에 교토의정서 체제에서의 국가경쟁력 강화를 위해서는 기존의 에너지세제를 합리적으로 개편하면서 온실가스 배출감축을 목표로 하는 탄소세와 같은 환경세의 도입을 검토하는 것이 필요할 것이다. 이 경우 탄소세 형식의 새

4) 우리나라의 1차 에너지세제 개편은 에너지 소비 절약과 수급구조의 안정, 그리고 2차 에너지세제 개편은 수송용 에너지 상대 가격의 조정에 초점을 맞추었다면, 향후의 중장기적 에너지세제 개편은 교토의정서 체제의 환경세적 기능을 강화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

로운 환경세를 도입하더라도 그것이 경제에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위해 주요 선진국에서 실시하고 있는 산업부문에 대한 면제 및 경감조치 등이 병행되어야 할 것이다. 또한 새로운 환경세의 도입으로 인한 생산비의 증가 및 경쟁력의 약화가 우려될 수 있지만 도입 시기를 주요 경쟁국의 환경세 도입과 국제사회의 추이에 맞추어 진행하면 이 문제는 어느 정도 완화될 것으로 사료된다. 세계적인 추세를 볼 때, 환경세를 도입하지 않는 국가들의 수출품에 대해 가격경쟁력을 상쇄시키기 위하여 국경조세조정(border tax adjustment)에 의해 상계관세를 부과할 수 있기 때문에 환경세가 국가경쟁력에 미치는 부정적인 효과는 그리 크지 않다고 보아야 할 것이다.

교토의정서 체제에 대비하기 위해서는 범국가적인 추진체계를 구성·운영하는 것이 필요하다. 현재 국가적으로는 대통령 직속 자문기구인 ‘지속가능발전위원회’, 국무총리실의 ‘기후변화협약대책위원회’, 국회의 ‘기후변화특별위원회’, 산업자원부의 ‘기후변화대책팀’ 등에서 기후변화 문제를 다루고 있어 교토의정서에 대응하는 국가차원의 연구와 대책이 산만하게 이루어지고 있다는 인상을 받는다. 지구온난화를 방지하고 교토의정서 체제에 대비하기 위해서는 정부와 산·학·연, 모든 국민이 참여하여 종합적으로 대응해야 한다는 인식의 전환과 함께 현재와 미래세대, 환경과 경제의 조화를 위한 정책의 통합·조정이 이루어져야 할 것이다.

끝으로 본고에서는 기후변화협약과 관련하여 주요국의 환경세 정책사례를 살펴보았으나, 이로부터 구체적이고 심층적인 정책시사점을 도출하기에는 한계가 있음을 지적하고자 한다. 탄소세 등 기후변화협약과 관련된 환경세 정책에 대한 보다 심도 있는 논의와 분석은 향후 과제로 남기기로 한다. **KIPF**

지구온난화를 방지하고 교토의정서 체제에 대비하기 위해서는 정부와 산·학·연, 모든 국민이 참여하여 종합적으로 대응해야 한다는 인식의 전환과 함께 현재와 미래세대, 환경과 경제의 조화를 위한 정책의 통합·조정이 이루어져야 할 것이다.

### 참고문헌

- 국무총리 국무조정실, 「교토의정서 발효에 대비한 제3차 정부종합대책(05~07년) 확정」, 2005. 2.
- 대한무역투자진흥공사, 『교토의정서 발효대비 선진국 대응 동향』, 2005. 2.
- 대한상공회의소, 『기후변화협약 제대로 보기』, 경제연구총서, 2002.
- 산업자원부, 「교토의정서 발효, 민관합동 대응 본격 착수」, 2005. 2.
- 오진규·조경엽, 『지속가능한 개발을 위한 에너지·탄소세 활용방안 연구』, 에너지경제연구원, 2001.
- 재정경제부, 『외국의 환경세 도입사례 및 정책적 시사점』, 2003. 8.
- 環境省, 「環境税の具體案」, 2004. 11.
- Bengt Johansson, “Economic Instruments in Practice 1 : Carbon Tax in Sweden,” Swedish Environmental Protection Agency, 2000.
- Mikael Skou Andersen, “CO2 taxation in the Nordic countries : Result and methodological caveats,” National Environmental Research Institute, 2001.
- OECD, *Energy Prices & Taxes*, Fourth Quarter 2003.
- OECD, “The United Kingdom Climate Change Levy,” 2004. 10.
- Peter Hennicke, Stephan Ramesohl, “Interdisciplinary Analysis of Successful Implementation of Energy Efficiency in the Industrial, Commercial and Service Sector,” University of Kiel, 1998. 2.
- U.S. Department of State, “FY2000 Country Commercial Guide : Denmark,” 2000.
- <http://www.cse-distributors.co.uk/abbdrives/climatechange.htm>
- <http://www.economy-power.co.uk/ccl1.htm>

# 기획

## 기획 주요국의 예산안

### 2006년도 미국의 예산안

/ 박형수 한국조세연구원 연구위원

\* 『재정포럼』에서는 2005년 1월호부터 주요국의 세제개편 동향을 기획특집으로 마련하여 매월 연재하였습니다. 이번 호부터는 주제를 바꾸어 주요국의 예산안 내용을 연재하며 첫 번째로 「2006년도 미국의 예산안」을 마련하여 게재합니다. <편집자 주>

# 2006년도 미국의 예산안



박형수 한국조세연구원 연구위원(hspark@kipf.re.kr)

## I. 서론

미국 부시 대통령의 2기 행정부 첫 번째 예산인 2006 회계연도(2005년 10월 1일~2006년 9월 30일) 예산안이 지난 2월 7일 발표되었다. 부시 대통령의 1기 행정부에서는 심각한 경기침체, 9·11 테러, 기업스캔들, 주가폭락, 테러와의 전쟁 등과 같은 불안정한 경제여건에 대응하여 대규모 감세정책과 더불어 연방정부 예산에서 비안보 분야 지출의 점진적 감축, 국방 및 국토안보 분야 지출의 급속한 확대 정책을 추진하였다. 이로 인해 미국 연방정부의 재정적자 규모가 2004 회계연도에 4,120억달러(GDP 대비 3.6%)에 달하게 되었다.

이에 따라 이번 예산안에서 부시 행정부는 재정지출 증가 억제를 통해 악화일로에 있는 재정수지를 개선시키고자 하였으며, 예산의 목표로는 경제성장과 고용창출, 자국방어, 정부효율성 증진, 온정적 사회(Compassionate Society) 구현을 천명하고 있다.

이하에서는 우선 2006 회계연도 미국 행정부 예산안의 주요 내용을 살펴본 후, 재정적자 감축을 위한 예산 강제과정의 재개 내용과 최근 미국 정부기관의 재정수지에 대한 낙관적인 전망에 대해 차례로 살펴보기로 한다.

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

II. 2006 회계연도 예산안의 주요 내용<sup>1)</sup>

1. 재정전망

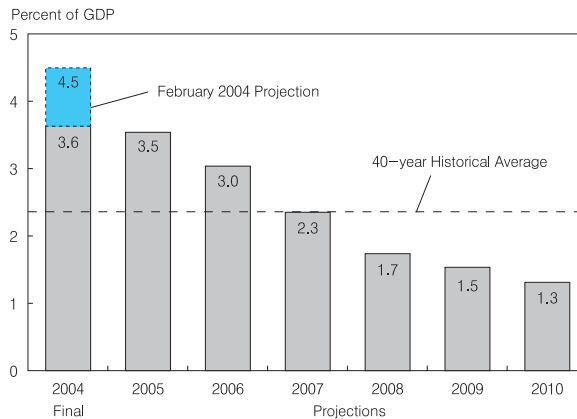
미 행정부의 중기 경제전망(〈표 1〉 참조)에 따르면 미국경제의 실질GDP 증가율은 2005년에 3.6%, 2006년 3.5%, 2007년 3.3%, 2008년에 3.2%로, GDP 디플레이터 상승률은 2005년에 1.9%, 2006년에 2.0%로 전망되며, 2007년 이후 2010년까지 2.1%로 예상되고 있다. [그림 1]에

서 보이듯이 세입의 증대와 재정지출의 통제를 통해 연방정부의 재정적자 규모는 꾸준히 감소될 전망이다. 2006 회계연도에는 GDP 대비 3.0%의 재정적자를 시현할 것으로 예상하고 있다. 이후에도 경제성장을 위한 각종 정책의 시행으로 2005~2010년에 걸쳐 조세수입은 연평균 7%씩 증가할 것으로 전망되는 반면, 향후 5년간의 예상되는 지출 증가율은 이보다 약 2%p 정도 낮을 것으로 전망하고 있다.

〈표 1〉 중기 경제전망 (2005~2010년)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
명목GDP(10억달러)	12,392	13,083	13,797	14,537	15,306	16,112
명목GDP 증가율(%)	5.5	5.5	5.4	5.3	5.2	5.2
실질GDP 증가율(%)	3.6	3.5	3.3	3.2	3.1	3.1
GDP디플레이터 상승률(%)	1.9	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1
소비자물가 상승률(%)	2.4	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4

[그림 1] 연방정부 재정적자 규모 전망



1) 2006 회계연도 미국 행정부 예산안에 대한 보다 구체적인 내용은 미국 행정부의 OMB 홈페이지 <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006/>를 참조.

2006 회계연도 예산안의 정책기조는 무엇보다도 연방정부에서 추진하는 예산사업에 대한 책임성을 강화하고, 우선순위에 따른 자원배분을 통하여 연방정부의 재정적자 감소 목표를 달성하는 것을 강조하고 있다. 경제성장 중심의 정책과 적절한 지출 억제 기조를 유지하여 2009년에 GDP 대비 1.5%의 재정적자를 달성할 계획이다.

한편, 장기재정 전망에 의하면 2008년부터 베이비붐 세대의 은퇴가 시작되고 출산율·사망률·이민 등 인구구조의 장기적 변동 추이에 따라 사회보장(Social Security), 의료보장(Medicare)과 같은 장기미적립 지급의무(long-term unfunded obligations)가 장기적인 재정부담 요인으로 작용할 것으로 보인다.

## 2. 예산 기조 및 예산안 내용

### 부시 행정부 FY 2006 예산안의 주요 사항

- 총재량지출은 약 2.1%(예상 인플레이션율 이하) 증대
- 비안보 분야의 지출은 약 1% 감축(레이건 행정부 이래 이 분야 최대 긴축예산)
- 연방정부 재정적자는 GDP 대비 3.0% 규모로 축소 기대
- 연방정부 재정적자 규모를 2009년까지 GDP 대비 1.5%로 감소 목표(지난 40년간의 평균 재정적자 규모인 2.3% 이하 규모 달성)

2006 회계연도 예산안의 정책기조는 무엇보다도 연방정부에서 추진하는 예산사업에 대한 책임성을 강화하고, 우선순위에 따른 자원배분을 통하여 연방정부의 재정적자 감소 목표를 달성하는 것을 강조하고 있다. 경제성장 중심의 정책과 적절한 지출 억제 기조를 유지하여, 연방정부 재정적자 규모를 2009년까지 전년도 예산 편성시 전망하였던 2004년 재정적자 예측치(5,210억달러)의 절반 이하로 감축함으로써, 2009년에 GDP 대비 1.5%의 재정적자를 달성할 계획이다<sup>2)</sup>. 특히 이러한 재정수지 개선을 경제성장에 따른 세입 증대보다도 우선순위에 따른 자원배분을 통한 지출규모 감축을 통해 달성함으로써 해외투자자들에게 미국경제에 대한 신뢰도를 높일 것이다. 연방정부의 지출예산 중에서는 2001년 9·11테러 이후 강조되어 온 국내안보와 해외국방비 예산을 늘리는 한편, 경제성장 중심의 정책을 시행하고 특히 기술혁신 부문과 고용창출을 강조하고 있다.

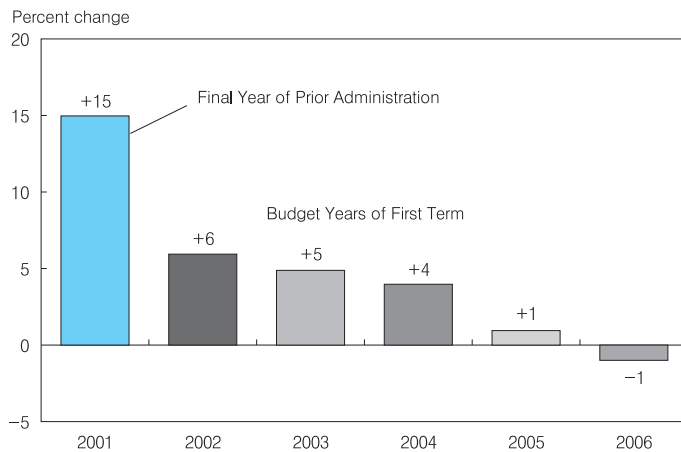
총 150여개의 비국방(Non-defence) 분야 사업에 대한 예산 감축 및 폐지를 통하여 200억달러 이상을 절약하는 등 [그림 2]에서 보듯이 비안보 분야의 지출규모를 약 1% 감축하여 레이건 행

2) 이러한 재정적자 규모는 지난 40년간의 평균 재정적자 규모인 GDP 대비 2.3%보다 낮은 수준이다.

정부 이래 이 분야 최대 긴축예산을 계획함으로써 국방과 국토 안보분야의 지출증대를 포함하더라도 총재량지출이 예상 인플레이션율보다 낮은 2.1% 증가하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 의

무적 지출(mandatory program)의 개혁을 통해서도 향후 10년 내에 1,370억달러를 절약할 계획이다.

[그림 2] 비안보 분야의 재량지출 감축 규모



2006 회계연도의 예산안이 제시하고 있는 지출 감축의 기준을 구체적으로 살펴보면, ① 국가 우선순위에 부합하는 사업인가(군사력 및 자국 안보를 강화하고, 일자리 창출 및 온정적 사회 구현을 위해 필요한 예산은 증대), ② 세금의 적절한 사용을 위한 대통령의 원칙에 부합하는 사업인가(연방정부의 역할과 사업의 내용이 부합하지 않는다면, 예산을 감축하거나 사업을 폐지), ③ 사업이 의도했던 성과를 냈는가(성과평가(the program assessment rating tool : PART))를 통하여<sup>3)</sup> 불필요한 사업에 대한 예산을 감축 또는

폐지 여부 결정 등이다.

또한 매년 수 천억달러씩 증대하고 있는 약 10조달러 규모에 달하는 사회보장 관련 장기미적립 지급의무에 대한 개혁을 추진할 계획이다. 사회보장 부문에서는 현행 제도를 유지할 경우 2018년에 지출이 수입을 초과하고 2042년에는 사회보장기금이 완전 고갈될 것으로 예상되고 있다. 부시 대통령은 은퇴시기가 가까운 잠재적 퇴직 예정자에 대한 수혜약속은 유지하고 소득세에서 원천적으로 공제하는 payroll tax는 인상하지 않으면서도, 국민들이 자발적으로 개인퇴직계좌

3) 현재 미국에서는 연방정부 예산프로그램의 약 60% 정도에 대해 PART를 적용하고 있다.

부시 대통령은 은퇴시기가 가까운 잠재적 퇴직 예정자에 대한 수혜약속은 유지하고 소득세에서 원천적으로 공제하는 payroll tax는 인상하지 않으면서도, 국민들이 자발적으로 개인퇴직계좌를 개설하고 개별적으로 안정적 수익을 보장하는 주식과 채권의 포트폴리오에 투자하도록 하여 사회보장기금의 일부를 직접 관리하도록 한다는 개혁원칙을 천명하였다.

(personal retirement accounts)<sup>4)</sup>를 개설하고 개별적으로 안정적 수익을 보장하는 주식과 채권의 포트폴리오에 투자하도록 하여 사회보장기금의 일부(점진적으로 증대하여 최종적으로 payroll tax 중 4%p)를 직접 관리하도록 한다는 개혁원칙을 천명하였다. 이러한 사회보장 개혁으로 10.4조달러에 달하는 장기미적립지급의무가 해소될 수 있을 것으로 미 행정부는 기대하고 있다.

의료보장 부문에서도 2003년 제정된 의료보험 현대화법(Medicare Modernization Act)에 따라 새롭게 세제상의 혜택을 부여하는 건강예금(HSAs : Health Savings Accounts)을 도입한다. 건강예금에서 매년 지출되지 않은 비용은 그대로 적립되며, 이는 과세대상에서 제외된다. 이러한 건강예금제도를 통해 의료서비스 제공자에게는 더 효율적인 의료서비스를 제공하도록 유인하는 한편, 의료서비스 수요자에게는 저비용에 의한 고품질의 의료서비스를 제공하게 될 것이다. 4인 가족 기준으로 연소득 25,000달러 이하의 저소득층에 대해서는 정부가 1,000달러를 지

급하고, 영세사업자에는 근로자의 건강예금 금액에 환급가능한 세액공제제도(refundable tax credit)를 채택함으로써 건강예금 가입을 유도할 계획이다.

### 3. 분야별 · 부처별 예산

2006 회계연도 세입은 전년(2조 530억달러)보다 6.0% 증가한 2조 1,780억달러이고, 세출규모는 전년(2조 4,790억달러)보다 3.5% 증가한 2조 5,680억달러이다. 국방예산은 전년보다 4.8% 증가한 4,193억 달러가 책정되었고, 국토안보 예산은 1.2% 증가하는 데 그쳤다. 주택관련 예산이 11.5% 감축된 것을 비롯하여 농업(-9.6%), 교통(-6.7%), 환경(-5.6%), 교육(-0.9%)도 모두 예산이 감소하였다. 미사일방어체계(MD) 예산도 10억달러 삭감되어 78억달러이지만, IT 부문 예산은 전년보다 7% 증가한 650만달러로 책정되었다.

4) 2005년 2월 부시 행정부가 발표한 안에 따르면 이러한 개인퇴직계좌로의 전환을 통해 사회보장 관련 수혜를 항구적으로 고정시키기 위해서는 향후 10년 동안 6,640억달러(900억달러에 달하는 이자부담 제외)에 달하는 재원이 필요한 것으로 추정되고 있다. 이로 인해 2009년 및 2010년에 GDP 대비 1.7% 정도의 재정적자가 야기될 것이지만 미 행정부에서는 2009년까지 재정적자 규모를 현재의 절반수준으로 감축하겠다는 목표달성에는 차질이 없을 것으로 보고 있다.

〈표 2〉 예산 총량규모 (2004~2010 회계연도)

(단위: 10억달러)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
재정수입	1,880	2,053	2,178	2,344	2,507	2,650	2,821
재정지출	2,292	2,479	2,568	2,656	2,758	2,883	3,028
재정수지	-412	-427	-390	-312	-251	-233	-207
명목GDP	11,553	12,227	12,907	13,617	14,349	15,111	15,906
재정수입(GDP 대비)	16.3%	16.8%	16.9%	17.2%	17.5%	17.5%	17.7%
재정지출(GDP 대비)	19.8%	20.3%	19.9%	19.5%	19.2%	19.1%	19.0%
재정수지(GDP 대비)	3.6%	3.5%	3.0%	2.3%	1.7%	1.5%	1.3%

분야별 예산을 보다 구체적으로 살펴보면 우선 국방, 외국 원조, 국토안보 분야에서는 군병력을 재조직하고 30%까지 전투사단을 증원하기 위하여 2011년까지 350억달러를 증액하고, 국제 신흥지역의 경제 건전화를 위한 국제원조를 위하여 Millennium Challenge Account에 전년 대비 15억달러가 증가한 30억달러를 배정하는 한편, 바이오테러리즘의 위협에 대비하여 보건복지부에 전년 대비 1억 5천만달러 증가한 42억달러를 배정하였다. 경제강화, 교육 분야에서는 신산업을 이주시키기 위한 Economic Opportunity Zones을 조성하기 위해 향후 10년간 100억달러 규모의 조세 유인책을 실시하는 한편, 2015년까지 학생보조사업(student aid programs)을 위해 280억달러를 증액하고 주정부에 대한 IDEA 특별교육보조금으로 111억달러를 배정하였다. 건강, 복지 분야에서는 향후 10년간 저소득층의 건강보험 세금 공제(health-insurance tax credits)에 740억달러를 배정하고, 무주택자에 대한 연방주택·사회보조 사업(Federal housing and social programs)에 전년 대비 8.5% 증가한 40억달러를 배정하는 한편, AIDS 구호를 위한 대통령 긴급계획을 위하여 전년 대비 3억 8천만달러가 증

가한 32억달러를 책정하였다. 과학, 환경 분야에서도 연구실험 세액공제(Research and Experimentation tax credit)에 2010년까지 270억달러를 배정하고, 국립과학재단(National Science Foundation)의 생명과학, 교육, 기초연구 사업에 전년 대비 1억 320만달러 증가한 56억달러를 배정하였다.

#### 4. 세제개편

우선 소득세제 분야에서는 2004년 10월 제정된 근로자세금경감법(WFTRA: Working Families Tax Relief Act)으로 도입된 10% 과표구간(tax bracket), 결혼과태료 감면(marriage penalty relief), 배당세액 감면(dividend tax relief), 자녀비용 세금공제(child tax credit) 확대 등의 조세 감면을 영구화 할 것을 제안하고 있다. 한편, 소득세 내에서 복잡한 퇴직예금유인제인 개인은퇴(IRAs: Individual Retirement Accounts 등) 및 로스 개인은퇴(Roth IRAs)를 퇴직예금(Retirement Saving Accounts)으로 대체할 계획이다. 이를 위해 근로자퇴직예금(Employer Retirement Savings Accounts)을 제안하고 있다. 또한 저소

법인세제와 관련해서는 2004년 10월 제조업자에 대한 법인세 최고세율 인하와 조세감면 확대를 내용으로 하는 American Jobs Creation Act를 제정하였다. 또한 현재의 복잡한 세제구조를 개편하여 경제성장을 도모하고 단순하고 공정한 조세구조를 보장하기 위하여 2005년 1월에 연방정부에 조세개혁자문위원회(Advisory Panel on Federal Tax Reform)를 신설하였다.

특층의 예금을 장려하기 위하여 평생예금(Lifetime Savings Accounts) 및 주택구입시 보증금 등의 제한된 용도에 사용할 수 있도록 개인 개발예금(Individual Development Accounts)도 제안하였다.

법인세제와 관련해서는 2004년 10월 제조업자에 대한 법인세 최고세율 인하와 조세감면 확

대를 내용으로 하는 American Jobs Creation Act를 제정하였다. 또한 현재의 복잡한 세제구조를 개편하여 경제성장을 도모하고 단순하고 공정한 조세구조를 보장하기 위하여 2005년 1월에 연방정부에 조세개혁자문위원회(Advisory Panel on Federal Tax Reform)를 신설하였다.

〈표 3〉기관별 재량적 예산권한 규모

(단위: 순예산권한 기준, 10억달러)

기 관	추정치		2005~2006		2001~2006	
	2005	2006	증감액	증가율(%)	연평균 증가율(%)	누적 증가율(%)
Agriculture	21.4	19.4	-2.0	-9.6	0.10	0.70
Commerce	6.3	9.4	3.1	49.00	13.00	84.50
Defense	400.1	419.3	19.3	4.80	6.70	38.60
Education	56.6	56	-0.5	-0.9	6.90	39.80
Energy	23.9	23.4	-0.5	-2.0	3.20	17.10
Health and Human Services	69.2	68.9	-0.3	-0.5	5.00	27.50
Homeland Security	29	29.3	0.3	1.20	16.00	109.70
Housing and Urban Development	32.2	28.5	-3.7	-11.5	0.10	0.50
Interior	10.8	10.6	-0.1	-1.1	0.70	3.70
Justice	20.2	19.1	-1.1	-5.5	0.80	3.90
Labor	12	11.5	-0.5	-4.4	-0.7	-3.6
State and International Assistance Programs	27.5	31.8	4.3	15.70	9.40	56.40
Transportation	12.7	11.8	-0.9	-6.7	-4.1	-18.8
Treasury	11.2	11.6	0.4	3.90	2.40	12.70
Veterans Affairs	30.6	31.3	0.7	2.10	6.90	39.80
Corps of Engineers	4.7	4.3	-0.3	-7.2	-1.6	-7.6
Environmental Protection Agency	8	7.6	-0.5	-5.6	-0.7	-3.4
Executive Office of the President	0.3	0.3	-0.0	-1.7	4.60	25.50

〈표 3〉의 계속

(단위: 순예산권한 기준, 10억달러)

기 관	추정치		2005~2006		2001~2006	
	2005	2006	증감액	증가율(%)	연평균 증가율(%)	누적 증가율(%)
Judicial Branch	5.1	5.6	0.5	9.90	7.10	41.00
Legislative Branch	3.6	4.1	0.5	13.70	8.20	48.10
National Aeronautics and Space Administration	16.1	16.5	0.4	2.40	2.90	15.50
National Science Foundation	5.5	5.6	0.1	2.40	4.80	26.50
Social Security Administration	7.5	7.7	0.2	2.80	4.90	27.30
Other Agencies	8.4	6.6	-1.7	-20.8	-4.0	-18.4
Total, Discretionary Spending	822.7	840.3	17.6	2.10	5.50	30.50

### III. 예산 강제과정의 재개<sup>5)</sup>

1980년대 미국은 재정적자가 계속 증가하는 문제를 안고 있었다. 1980년대 초 GDP 대비 2~3% 수준이던 재정적자는 1980년대 중반에는 4~5% 수준으로 증가하였다. GDP 대비 정부부채 규모는 1980년 25%에서 1980년대 중반에는 40% 수준으로 상승하였다. 재정적자 축소를 위하여 미국은 1980년대에 재정적자 상한선에 대한 목표를 설정하고 이를 법적으로 강제한 바 있다. 1985년에 제정된 GRH(Gramm-Rudman-Hollings) 법<sup>6)</sup>은 향후 5년간(1986~1991년)의 재정적자 상한선을 설정하였는데, 이것이 지켜지지 않을 것으로 예상되면 예산상의 모든 지출을 일률적으로 삭감(sequestration)하도록 하였다.

그러나 〈표 4〉에서 보듯이 동 제도가 지나치게 낙관적인 경제전망 등으로 인해 실효를 거두지 못하자<sup>7)</sup> 1990년에 예산통제법(Budget Enforcement Act ; BEA)을 제정하여 재정수지가 아닌 재정지출을 통제하는 등 다른 방식으로 재정을 관리하기 시작하였다. BEA에서는 총지출을 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)로 구분<sup>8)</sup>하여 재량지출에 대해 미래 5년간의 상한선(caps)을 설정하고, 예산이 이를 초과할 경우 일률적으로 모든 분야의 예산을 삭감(sequestration)하도록 하는 한편, 의무지출에 대해서는 지출증대 또는 세입감소를 초래하는 법안이 성립할 경우 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출하도록 하는 PAYGO (pay-as-you-go) 원칙을 도입하였다.

5) GRH법 및 BEA법의 구체적인 내용 및 그 성과에 대한 보다 자세한 사항은 『중기재정 관리체계의 도입과 정착』(KDI 정책연구시리즈 2004-11)의 〈부록1〉을 참조하길 바란다.

6) 「균형예산 및 긴급적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)」

7) 예산상으로는 재정적자 상한선이 지켜졌으나, 실제로는 경기상황이 예산상의 전망보다 나쁨으로 인해 실제의 재정적자가 상한선을 초과하였기 때문이다. 1987년에 적자상한선을 상향 조정하고 기간도 1993년으로 연장하였으나 이 역시 실패로 돌아갔다. 동법이 적용된 모든 해에 실제 적자는 적자상한선을 큰 폭으로 상회하였다.

8) 의무지출이란 사회보장급여나 이자지출과 같이 정부가 법 또는 계약에 따라 반드시 지출해야 하는 항목을 말하며, 재량지출이란 인건비와 같이 정부가 연도별로 그 수준을 정할 수 있는 항목을 말한다.

BEA법은 성공적이었던 것으로 평가받고 있다. 1999년까지 재정지출 실적치가 BEA 한도액을 초과한 경우에도 그 초과폭은 1% 내외에 불과하였다. 그 결과 미국은 1999년에 30년 만에 처음으로 재정수지 흑자를 기록하는 등 재정건전화에 성공하였다. 물론 여기에는 1990년대의 유례없는 경기호황도 큰 몫을 하였다.

〈표 5〉에서 보는 바와 같이 BEA법은 성공적이었던 것으로 평가받고 있다. 1999년까지 재정지출 실적치가 BEA 한도액을 초과한 경우에도 그 초과폭은 1% 내외에 불과하였다. 그 결과 미국은 1999년에 30년 만에 처음으로 재정수지 흑자를 기록하는 등 재정건전화에 성공하였다. 물론 여기에는 1990년대의 유례없는 경기호황도 큰 몫을 하였다.

그러나 일단 흑자가 달성된 후에는 2000년부터 실적치가 한도액을 크게 상회하였다. BEA의 지출상한선은 1993년과 1997에 각각 갱신되어

2002년 9월말까지 효력을 유지한 후 현재에는 폐기된 상태이다.

2004년 4월 미국 행정부는 재량적 지출에 대한 지출한도 제시, 의무적 지출에 대한 PAYGO 방식 적용, 장기미적립지급의무에 대한 통제 강화를 주요 내용으로 하는 지출통제법(Spending Control Act of 2004)을 다시 제정하였다<sup>9)</sup>. 지출통제법은 BEA법에서처럼 재량지출에 대한 지출한도와 의무적 지출에 대한 PAYGO 방식의 적용과 삭감제도(sequestration)를 다시 도입하고 있다.

〈표 4〉 GRH법에 따른 적자상한선과 실제의 적자규모

(단위: 10억달러)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
당초의 적자목표(A)	172	144	108	72	36	0	-	-
수정된 적자목표(B)	-	-	144	136	100	64	28	0
실제의 적자(C)	221	150	155	152	221	269	290	255
적자초과규모1(C-A)	49	6	47	80	185	269	-	-
적자초과규모2(C-B)	-	-	11	16	121	205	262	255

자료: CBO(2003).

9) Spending Control Act of 2004에 대한 보다 자세한 사항은 OMB의 홈페이지 [http://www.whitehouse.gov/omb/legislative/spend\\_ctl/index.html](http://www.whitehouse.gov/omb/legislative/spend_ctl/index.html)를 참조.

〈표 5〉BEA에 따른 재량지출 상한선과 실적치

(단위: 10억달러)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BEA 한도(A)												
예산권한	492	503	511	511	518	519	528	531	533	537	542	553
지출액	514	525	534	535	541	547	547	548	559	564	564	562
실적치(B)												
예산권한	546	531	523	513	501	501	511	530	582	584	664	735
지출액	533	534	539	541	545	533	547	552	572	615	649	734
지출초과규모(B-A) <sup>1)</sup>												
예산권한	10	14	11	2	-16	-18	-17	-1	49	47	122	182
지출액	-14	-6	5	7	4	-15	0	4	13	51	85	172

주: 1) 1991년과 1992년에는 이라크 전쟁비용으로 332억달러와 149억달러가 지출되었으나 이는 다른 나라의 부담금으로 충당되었으므로 실적치에서 제외.

자료: CBO(2003).

재량지출에 대한 2004~2009 지출한도는 〈표 6〉에 정리되어 있는데, 국방, 비국방, 고속도로(highway), 대중교통(Mass Transit) 부문에 대한 재량지출 한도와 총재량지출 규모에 대한 한도액이 설정되고 있다. 동 한도를 초과하는 재정지출의 승인은 상원의원 3/5 이상의 찬성으로만 가능하며, 재량지출 규모가 지출한도를 초과하면 OMB로 하여금 재량지출에 대한 일률적인 삭감(across-the-board cut)을 단행하도록 하고 있다.

전체 연방정부 예산의 약 60%를 차지하고 있는 의무적 지출에 대해서도 PAYGO 원칙에 위배되는 법안은 상원의원 3/5 이상의 찬성으로만 가능하며, 의무적 지출의 총규모가 증가하면 OMB로 하여금 일부 항목을 제외한 의무적 지출 전반에 대해 일률적인 지출삭감을 의무화하고 있다.

중전의 BEA와 다른 점은 의무적 지출의 증가를 조세수입의 증가를 통해 충당하지 못하도록 하는 한편, 조세감면에 대해 PAYGO 원칙을 적용하지 않도록 함으로써 의무적 지출이 증가할 가능성을 보다 철저히 차단하도록 하고 있다는 점이다<sup>10)</sup>.

마지막으로 지출통제법에서는 사회보장, 의료보장의 장기미적립지급의무를 통제할 메커니즘을 새롭게 제시하고 있다. OMB로 하여금 예산안 제출시 주요 자격 프로그램(entitlement program)<sup>11)</sup>의 장기미적립지급의무의 규모, 관련 법안의 제·개정시 장기미적립지급의무에 미치는 영향 등에 관한 보고서를 함께 제출하도록 하는 한편, 미 의회 내에서도 장기미적립지급의무에 영향을 미치는 법안의 제·개정에 관한 절차를 강화하였다. 또한 행정부로 하여금 Social

10) 미국 주정부 차원에서는 이미 30개 주에서 세입 및 세출 양쪽 모두에 한도를 설정하고 있으며, 15개 주에서는 세금인상에 대해 주의원 3/5 이상의 찬성을, 2개 주에서는 주민의 과반수 이상의 찬성을 요구하고 있다.

11) Social Security, Medicare(combined Part A and Part B), Civilian retirement and disability(CSRS and FERS), Foreign service retirement and disability, Federal civilian retiree health benefits, Military retirement, Retired military health benefits, Railroad retirement, Veterans disability compensation, Supplemental Security Income (SSI)를 말하며, Medicaid 등 다른 프로그램에 대해서도 OMB, CBO, 예산위원회의 협의하에 추가할 수 있도록 되어 있다.

총전의 BEA와 다른 점은 의무적 지출의 증가를 조세수입의 증가를 통해 충당하지 못하도록 하는 한편, 조세 감면에 대해 PAYGO 원칙을 적용하지 않도록 함으로써 의무적 지출이 증가할 가능성을 보다 철저하게 차단 하도록 하고 있다는 점이다.

Security 이외에 Medicare, 각종 federal retirement program, Medicaid 등에 대해서도 향후 75년에 대한 장기전망을 보다 정확하게 할 수 있도록 계획을 수립하도록 하였다.

〈표 6〉 재량지출 한도(FY 2004~2009)

(단위: 10억달러)

		2004 <sup>1)</sup>	2005	2006	2007	2008	2009
국방—Military	예산권한	375.3	401.7	NA	NA	NA	NA
	지출	433.4	428.7	NA	NA	NA	NA
원자력	예산권한	16.5	17.0	NA	NA	NA	NA
	지출	16.3	17.4	NA	NA	NA	NA
기타	예산권한	1.7	2.0	NA	NA	NA	NA
	지출	2.0	2.0	NA	NA	NA	NA
국방	예산권한	393.5	420.7	NA	NA	NA	NA
	지출	451.6	448.2	NA	NA	NA	NA
비국방	예산권한	393.8	397.2	NA	NA	NA	NA
	지출	417.7	424.6	NA	NA	NA	NA
재량	예산권한	NA	NA	842.3	867.0	892.4	918.0
	지출	NA	NA	850.9	863.0	881.5	900.5
조정항목	예산권한	NA	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
	지출	NA	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
조정 후 재량	예산권한	787.3	818.4	842.9	867.6	893.0	918.7
	지출	869.3	873.3	851.5	863.7	882.2	901.2
고속도로 대중교통 <sup>2)</sup>	지출	31.2	33.2	33.9	34.2	34.5	34.8
	지출	7.6	7.5	6.9	6.5	6.2	6.4
총재량한도	예산권한	787.3	818.4	842.9	867.6	893.0	918.7
	지출	908.2	914.0	892.3	904.4	922.9	942.3
바이오실드법안 비교: 추경	예산권한	0.9	2.5	0.0	0.0	0.0	2.2
	예산권한	87.3					

주: 1) The budget authority for the Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan, 2004 (P.L. 108-106) is displayed separately on a memorandum line.

2) Includes prior-year outlays from general fund budget authority provided in years prior to 2004. Outlays from general fund budget authority.

#### IV. 낙관적인 재정수지 전망<sup>12)</sup>

부시 대통령의 1기 행정부(2001~2004년)에서는 재정수지가 개선되었던 1990년대와는 달리 낙관적인 경제 전망에 기초하여 세입규모를 과도하게 크게 전망함으로써 연방정부 재정수지 규모를 지나치게 작게 전망하는 경향이 있었다. [그림 3]을 보면 예산연도의 재정수지 전망치가 실적치에 비해 2001년에 17.9%, 2002년에는 10.9%나 낙관적인 것으로 나타났다. 이러한 낙관적인 재정수지 전망은 세입을 과도하게 전망함으로써 나타났는데 이는 경제성장률을 낙관적으로 전망하였기 때문인 것으로 분석된다.

2001 회계연도(2001년 10월~2002년 9월)의 경우 2001년 및 2002년 경제성장률이 0.8% 및 1.9%에 그쳤으나 2001년 1월 당시 전망치는 2.4% 및 3.4%나 되었다. 이로 인해 세입전망치가 2001 회계연도에 실적치에 비해 무려 16.6%나 크게 되었다. 반면 세출전망치는 실적치에 비해 1.2% 정도 작아 결과적으로 재정수지 전망이 17.9%나 낙관적이게 되었다. 물론 2001년에는

9·11 테러사태와 같이 경제에 악영향을 미쳤던 예측하지 못했던 사건이 있었으나 이러한 낙관적인 경제 및 재정전망은 2002 회계연도 들어서도 시정되지 않았다. 다만 2003 회계연도에서는 재정수지 전망오차가 1.9%로 대폭 줄어들었는데 이는, 경제성장률은 실적치보다 0.8%p 낮게 전망하는 등 세입전망을 매우 보수적으로<sup>13)</sup> 하였기 때문이었다.

이러한 부시 대통령 1기 행정부의 낙관적인 세입 및 재정수지 전망은 세출규모 증가와 더불어 미국 재정수지를 급속히 악화시킨 요인으로 작용하였다. 이러한 최근의 경향은 BEA법에 따라 재정지출 증가를 억제하면서 재정수지를 개선시켰던 1990년대에는 매우 보수적인 경제전망에 근거하여 세입은 과소하게 세출은 다소 과대하게 전망하였던 것과는 매우 대조적이다. 앞으로 부시 대통령의 2기 행정부하에서 지출통제법의 제정과 더불어 미 의회의 CBO가 다시 보수적인 재정전망으로 회귀할 수 있을지 지켜보아야 할 일이다. **KIPF**

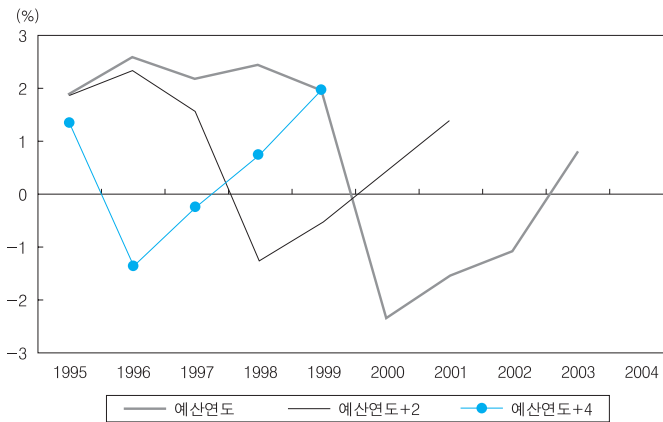
12) 이 장의 분석은 CBO의 최근 보고서인 "CBO's Economic Forecasting Record : An evaluation of the economic forecasts CBO made from January 1976 through January 2002"(2004년 9월) 및 "The Uncertainty of Budget Projections : A Discussion of Data and Methods"(2005년 2월)에 수록된 통계자료를 이용하였다.

13) 그럼에도 불구하고 세입전망치가 실적치 보다 2.2% 큰 것으로 나타났다.

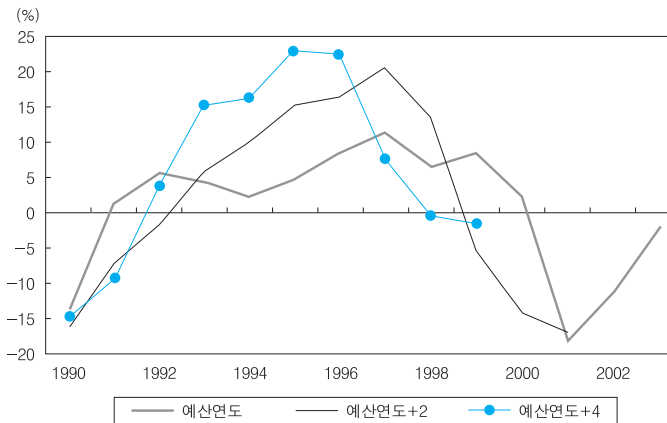
부시 대통령 1기 행정부의 낙관적인 세입 및 재정수지 전망은 세출규모 증가와 더불어 미국 재정수지를 급속히 악화시킨 요인으로 작용하였다. 이러한 최근의 경향은 BEA법에 따라 재정지출 증가를 억제하면서 재정수지를 개선시켰던 1990년대에는 매우 보수적인 경제전망에 근거하여 세입은 과소하게 세출은 다소 과대하게 전망하였던 것과는 매우 대조적이다.

[그림 3] CBO의 경제 및 재정전망 오차 추이

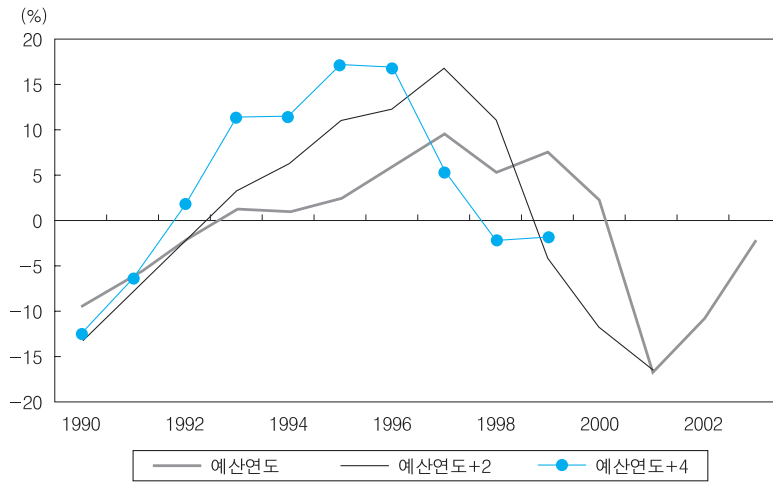
경제성장률 전망오차



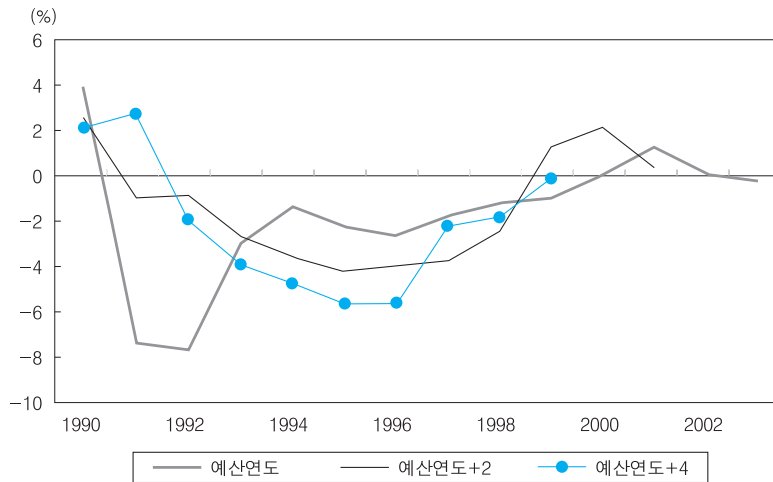
기초적 재정수지 전망 오차(세법개정 효과 제외)



세입 전망오차(세법개정 효과 제외)



세출 전망오차(지출법안 개정효과 제외)





- 국제금융거래에 따른 소득과세의 정책과제와 제도 정비 / 홍범교
- 우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구(II) : 중기재정계획의 실효성 제고방안 / 박형수 · 최준욱 · 김진
- 기업의 준조세 부담과 정책방향 / 손원익 · 정재호 · 김형준 · 김상현
- 재정지출의 소득재분배 효과 / 박기백 · 김진 · 전병목
- 여성인력 공급과 조세 · 재정정책: 자녀보육비용을 중심으로 / 김현숙 · 원종학
- 지방공공재의 비용부담 원칙에 관한 연구: 기반시설연동제를 중심으로 / 김현아 · 박상원 · 김형준

# 국제금융거래에 따른 소득과세의 정책과제와 제도 정비

홍범교 / 선임연구위원(hong@kipf.re.kr)

## I. 주요 내용

### 1. 다국적 금융회사와 국제금융소득의 귀속

1980년대 이래 경제 개방과 규제완화 등을 통하여 국제금융거래가 급격히 증가하였다. 특히 다국적 금융회사들은 그들의 자본을 이용하여 세계 각지의 금융시장에서 초과이윤을 거두어들이고 있다고 볼 수 있다. 1990년대에 들어서면서 통신기술의 발달에 따라 전 세계를 커버하는 24시간 거래가 이루어지기 시작하였고, 오늘날에는 다국적 금융회사의 존재를 세계 각지에서 확인할 수 있다. 이러한 금융회사들이 글로벌 트레이딩에서 벌어들이는 소득에 대하여 각 거래거점별로 어떻게 이를 귀속시킬 것인가 하는 문제가 당면과제로 제기되기 시작하였다.

### 2. OECD의 논의와 정책과제

따라서 OECD에서는 제6작업반에서 이 문제를 크게 4부로 나누어 논의하고 있다. 제1부에서는 국제적인 금융거래의 증가에 따른 소득의 배분에 대한 일반적인

논의를 주로 다루고, 제2부에서는 그 중에서도 은행의 국제영업에 따른 소득배분의 문제를 다루고 있다. 제3부에서는 파생상품거래를 포함하여 전세계적으로 24시간 베이스로 거래되는 유가증권의 거래에 대한 소득의 분배에 대하여 논의하고 있다. 제4부에서는 동일한 문제에 대한 보험분야의 쟁점에 대하여 논의하고 있다. 본 연구에서는 제3부의 논의대상이 되고 있는 파생상품 및 유가증권의 24시간 거래에 따른 소득의 귀속문제를 중점적으로 다루고 있다.

24시간 글로벌 트레이딩은 크게 3가지 유형으로 나눌 수 있다. 통합거래모델(integrated trading model)은 각 금융허브에서 책임을 지고 거래를 하며, 다음 시간대의 허브로 거래의 권한을 넘겨주는 방식이고, 중앙집중형 관리모델(centralized product management model)은 한 거점에서 전세계의 글로벌 트레이딩을 관리하는 방식이다. 물론 판매나 마케팅은 세계 각처의 지점이나 현지법인에서 이루어진다. 분리기업모델(separate enterprise model)은 각 거래거점이 독립적으로 거래를 수행하며, 상호거래도 이루어진다. 물론 당해 금융그룹의 중앙위원회에서 전체적인 거래제한기준을 설정하지만 그 범위 내에서 각 거래거점이

OECD에서는 분리기업모델이나 중앙집중형 관리모델에서는 소득의 귀속에 있어 이전가격체제의 전통적인 가격기준법을 사용할 수 있으나, 통합거래모델에서는 핵심적인 기능들을 분리하기 어렵기 때문에 이익분할법을 사용하는 것이 보다 적절하다고 지적하고 있다.

자유로이 거래한다.

OECD에서는 분리기업모델이나 중앙집중형 관리모델에서는 소득의 귀속에 있어 이전가격체제의 전통적인 가격기준법을 사용할 수 있으나, 통합거래모델에서는 핵심적인 기능들을 분리하기 어렵기 때문에 이익분할법을 사용하는 것이 보다 적절하다고 지적하고 있다. 또한 글로벌 금융거래의 고정사업장 개념과 관련하여 기능분석 및 실무분석을 통하여 자본과 인적 기능(people function)의 기여도를 분석하여 이에 따라 각 거래거점에 소득을 분할 귀속시킬 것을 제안하고 있다.

OECD를 비롯한 국제논의를 바탕으로 추출할 수 있는 국제금융거래 소득과세의 정책과제로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 첫째 고정사업장의 개념이다. 고정사업장은 국제조세에 있어 원천지 과세를 가능하게 해주는 매우 중요한 개념으로, OECD 모델 조약이나 이전가격과세 지침 등에서 매우 중요하게 취급하고 있다. 그러나 이러한 정의 및 지침에도 불구하고 실제 적용에 있어서는 여전히 복잡한 개념으로 남아 있고, 전자상거래나 금융서비스거래와 같은 새로운 거래 형태가 등장하면 이들 거래에 대하여 고정사업장의 개념을 정리해야 하는 과제를 안고 있다.

둘째, 종속대리인 고정사업장의 소득 귀속 문제이다. OECD에서는 종속대리인 기업을 주인(principal)으로

서, 그리고 동시에 대리인(agent)으로 보아 대리인으로서의 수수료를 초과하는 보상이 필요하다는 입장에 반해, 다국적 금융기업들은 서비스 수수료의 지급으로 종속대리인에 대한 보수를 매듭지어야 한다는 입장이다. 대규모 자본을 보유하고 있지 못한 우리나라의 입장에서 주목하여야 할 사안이다.

셋째, 기존에 규범화되어 있는 이전가격체제에 있어 정상가격을 정확하게 도출하기는 현실적으로 어렵고, 그나마 정상가격대만을 도출할 수 있을 뿐이다. 따라서 정상가격대 안에서 '자본'과 '인적기능'에 대한 보상을 어떻게 결정할 것인가 하는 문제가 남는다.

넷째, 국제금융거래에서 통상적으로 일어나는 금융그룹 내부의 위험전가거래를 어떻게 처리할까 하는 문제이다. 내부거래 가격이 정상가격이 아닌 경우 사후 발생하는 손익에 대하여 과세목적상 왜곡이 일어날 수 밖에 없기 때문에 OECD에서는 이러한 그룹 내부의 위험전가거래에 대하여 인정하지 않으려는 반면, 금융계에서는 현실을 인정해 줄 것을 요구하여 입장이 대립되고 있는 실정이다.

다섯째, 글로벌 트레이딩에서 이익분할법이 사용될 경우, 손실의 분담을 어떻게 할 것인가 하는 문제가 남는다. 특히 특수관계자간의 거래를 통하여 손익을 배분하는 데 있어 자국에게 불리하도록 손실을 자국에 위치한 지점이나 자회사에게 돌리지 못하도록 많은 나

라들이 손실의 배분을 인정하지 않기 때문에 더 큰 문제에 직면한다.

끝으로 그동안 규범적으로 적용하여 왔던 독립기업간 원칙이 실제 적용에 있어 노정하는 많은 문제의 해결책이 보이지 않기 때문에 이를 대체할 세제로서 단일기업과세제도를 생각할 수 있겠다. 물론 OECD의 공식입장은 독립기업간 원칙에 근거한 이전가격세제를 고수하고 있지만, 경제통합을 이룩한 유럽에서의 입장을 고려하여 보더라도 새로운 대안을 찾아보는 것이 타당하다고 하겠다.

### 3. 이전가격 세제의 전망

현재와 같은 골격의 이전가격세제는 1980년대 이후 미국이 국제거래에서의 초과이윤에 대한 과세권을 주장하기 위하여 소위 말하는 super royalty 조항(미국 세법 제482조)을 도입하였는데, 이에 대한 유럽 국가들의 거센 반대와의 타협의 산물이라 하겠다.

결과적으로 이익분할법, 거래순이익률법, 비교이익법 등 비전통적인 방법을 포함한 확장된 의미의 독립가격원칙이 적용되고 있다. 이러한 비전통적인 방법들은 사실상 단일기업과세제도와 유사한 측면들을 많이 포함하고 있다.

단일기업과세제도는 미국, 독일, 캐나다 등 연방정부 형태의 국가에서 각 주간의 거래에 있어 적용되는 것으로서 미국 캘리포니아 주에서는 국제거래에 대하여 적용하기도 하였다. 여기에는 단일기업을 어떠한 기준으로 판단할 것인가 하는 문제와 그러한 기준을 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제가 중요하다. 단일기업으로 판정이 되면, 그 단일기업의 소득을 창출하는 데 있어 어떠한 요소들이 기여를 하였고, 각 거래거점은



B5변형/165면/2004. 12/  
값 7,000원

어느 만큼 그러한 요소들을 제공하였는가에 따라 소득의 귀속을 결정하게 된다.

OECD 회원국이 대부분 유럽국가인 것을 고려한다면 다소 역설적일 수 있으나, OECD의 공식적인 입장은 달리 유럽에서는 역내에서의 기업통합의 정도가 심해짐에 따라 단일기업과세제도에 대한 논의가 탄력을 얻어가고 있다. 물론 단일기업과세제도의 실시에도 위에서 언급한 판정기준을 현실에 어떻게 적용하는가 하는 문제가 남아 있지만, 적어도 유럽에서는 머지않은 시기에 가시적인 가능성이 보일 것으로 판단된다.

## II. 정책시사점

OECD의 논의에서 우리가 얻을 수 있는 시사점은 24시간 거래에서 얻는 국제금융소득의 배분에 있어 자본의 역할이 매우 강조되고 있다는 점이다. 또한 소득 귀속을 위한 기능분석을 행함에 있어 판매나 마케팅 기능보다는 트레이딩과 위험관리 기능을 매우 중요

우리나라의 국제금융거래 유형을 고려하고 향후의 발전 가능성을 감안할 때 단일기업과세제도에서 채택될 요소에 대하여 어떠한 선택을 할 것인가 등을 미리 연구하고 대비하는 것이 필요하다.

하게 취급하고 있다는 점이다. 이 두 가지는 서로 연관되는 것으로서 선진자본주의 국가들의 투자은행들은 자본과 트레이딩/위험관리를 통하여 초과이윤을 벌어들이고 있는 것이다. 이것은 자본주의의 속성이며 동시스템하에서 '게임의 법칙'이라고 하겠다. 문제는 우리나라 입장에서 본다면 중앙집중형 관리 모델의 본부를 설정할 입지가 되지 못하며, 통합거래모델에서도 24시간 거래의 거점으로서 뉴욕, 런던, 홍콩, 동경 등과 같은 입지를 확보하지 못하고 있다. 이는 우리나라 과세당국의 입장에서 본다면 과세할 소득이 별로 생기지 못한다는 의미이다. OECD의 논의가 국제적인 규범을 제정하는 것은 아니라고 하더라도, 그 논의의 결과가 향후의 지침을 제공한다는 측면에서 이러한 논의 방향의 귀결은 우리와 같은 후발 자본주의 국가들에게는 불리할 수밖에 없다.

이전가격세제와 관련된 제도 개선의 측면에서 본다면 국내의 관련 법규정을 보다 구체화하려는 노력이 필요할 것이다. 우리나라의 이전가격제도는 「국제조세조정에 관한 법률」에서 규정하고 있다. 동법은 선진국의 입법사례와 OECD의 이전가격 지침에 따라 입안된 것으로 정상가격 산출방법, 정상가격 사전승인제도(APA) 등에 대하여 규정하고 있다. 그러나 국제금융거래는 매우 복잡한 구조를 가지고 있는 것이 대부분으로 동법에서 규정하는 합리적인 방법은 결국 사안별

로 찾을 수밖에 없는 실정이다. 여기서 합리적인 방법이라는 것이 접근하는 이해 당사자의 관점에 따라 다르게 파악될 수 있는 것이므로, 세법이 보다 정교하지 못함에서 오는 적용의 유연성은 과세당국의 몫이고, 납세자의 입장에서는 불확실성만 확대되어 보일 것이다. 그렇다고 국제조세관련 법령은 아무래도 국제적인 거래와 관련이 있기 때문에 우리나라 단독으로 정비해 나가기에는 한계가 있는 것도 사실이다. 따라서 현재 국제적으로 제기되고 있는 관련 정책과제들에 대하여 보다 많은 관심과 연구가 필요하다.

특히 종속대리인 PE에 대한 소득 귀속문제와 같은 것은 국제적 대형 투자은행들이 반론을 제기하는 가운데 현재의 OECD 제안이 우리의 이해와 부합하는 측면이 있기 때문에 향후 논의 과정을 잘 모니터링하고 현재의 방향이 유지되도록 힘쓸 필요가 있다. 소득 귀속을 결정하기 위하여 제시된 새로운 모델들, 내부 위험전가 거래의 처리방안, 손실의 배분 메커니즘 등의 이슈가 어떻게 정리되는가 하는 것은 우리에게 돌아오는 국제적인 세수의 문제와 직결되어 있는 만큼 결코 소홀히 할 수 없는 문제들이라 하겠다.

보다 미래지향적인 시각으로 본다면 단일기업과세제도의 도입 가능성에 대해서도 대비하여야 할 것이다. 독립가격원칙을 이용한 이전가격세제를 실제로 적용하는 데 있어서의 많은 문제점 때문에 단일기업과세

제도의 도입에 대한 논의가 유럽을 중심으로 전개되고 있다. 전세계에 걸쳐 수십개의 지점이나 현지법인을 가지고 있는 다국적 금융그룹이 자본의 배분을 위하여 적어도 2~3개의 배분 시스템을 가져야 하고, 또 그것을 나라마다 그 나라의 세법에 맞춰 조금씩 달리 변형하여 적용해야 한다면 납세순응비용이 엄청날 것이다. 다국적 금융그룹들의 입장에서는 합리적인 방법이고 그러한 방법이 일관성 있게 사용된다면 적어도 일정한 범위 내에서 그 방법을 선택할 수 있는 재량이 주어지기를 바라고 있다. 경제통합이 활발하게 이루어진 유럽에서는 이러한 필요성에 동감하고, 이를 위하여 단일기업과세제도에 대한 논의가 다시 활발하게 이루어지고 있다. 다만 단일기업으로의 판정, 결정 요소의 선택, 가중치의 결정 등 실무적인 문제부터 과세당국의 입장에서는 재량권의 포기라는 정치적인 의미까지 담고 있어 단기간 안에 국제적으로 적용되기는 힘들 것으로 보인다.

우리의 입장에서는 새로운 논의 주제에 대하여 논의가 우리에게 유리하게 진행될 수 있도록 준비하고 노력해야 할 것이다. 예를 들면, 우리나라의 국제금융거래 유형을 고려하고 향후의 발전 가능성을 감안할 때 단일기업과세제도에서 채택될 요소에 대하여 어떠한 선택을 할 것인가 등을 미리 연구하고 대비하는 것이다. 국제조세는 '협상'인만큼 협상력을 뒷받침할 수 있는 우리의 금융 역량의 내실화와 함께, 국제적으로 진행되고 있는 글로벌 세제의 공통적인 전형을 위한 노력에도 적극적으로 동참하여야 할 것이다. KIP

\* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 정책보고서 04-01 『국제금융거래에 따른 소득과세의 정책과제와 제도 정비』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구(Ⅱ)

## - 중기재정계획의 실효성 제고방안 -

박형수 / 연구위원(hspark@kipf.re.kr)

최준욱 / 연구위원(jcchoi@kipf.re.kr)

김진 / 전문연구위원(jkim@kipf.re.kr)

### 1. 연구의 목적

우리나라의 중기재정계획은 1982년 제5차 경제개발계획의 일부로서 처음으로 작성되었으며 이후에도 몇 차례 수립된 바 있었으나, 2004년 10월 정부가 「2004~2008 국가재정운용계획(안)」을 국회에 2005년 예산안과 함께 제출하고 대외적으로 발표함에 따라 우리나라의 중기재정체도는 획기적인 전환점을 맞이하게 되었다. 이번 「국가재정운용계획」에서는 종전의 계획들과는 달리 경제 및 재정전망 이외에 중기재정 총량목표가 보다 명확히 설정되고, 각 부처와 협의하여 결정된 세출분야별 재원배분 내역이 구체적으로 포함되었다는 점에서 기존의 중기재정계획과 차이를 보인다.

경제 및 사회 환경의 변화, 여러 이해관계자들의 복잡한 이해관계 속에서도, 중기재정체도는 재정건정성 유지 및 지출효율성 제고 등 당초 정책목표들을 달성할 수 있도록 운용되어야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 선진국에서 과거 수년간의 경험을 비판적인 시각에서 되짚어 보면서, 향후 우리나라 중기재정

계획이 보다 효과적인 재정정책 틀이 될 수 있도록 하기 위해 필요한 제도운용 과정에서의 문제점 및 유의사항 등에 대해 검토한다.

### 2. 선진국의 운용사례 및 시사점

본 연구에서는 중기재정계획을 수립하고 있는 OECD 국가들에 대해 동 계획을 작성 또는 제도를 강화하기 전·후의 재정지표들을 비교해 본 후, 재정지출 감축이 관찰된 6개 국가 중에서 추세가 명확하였던 캐나다, 스웨덴과 더불어, 재정지출이 증가한 영국을 분석대상 국가로 선정하여 이들 3개 국가의 경험을 심층적으로 분석하였다.

우선 스웨덴은 1997년부터 중기재정계획을 통해 향후 거시경제 전망 및 일반정부(중앙정부+지방정부+노령연금)의 세입전망에 기초하여 '경기변동을 감안하여 GDP의 2% 재정흑자'라는 중기 총량목표를 달성하기 위하여 향후 3년간에 걸쳐 전체 지출규모 상한뿐 아니라 27개 지출분야의 지출상한을 책정하여 이를 준수해 오고 있다. 2000년에는 지방정부

의 균형재정이라는 추가적인 재정목표를 도입하였으며, 최근에는 예산여유분(budget margin)의 규모 및 사용에 대한 개선방안을 마련하기도 하였다. 그 결과 스웨덴은 대체적으로 재정지출 및 국가채무 규모가 감소하고 재정수지가 크게 개선되는 등 가시적인 재정건전화 성과가 있었다.

그러나 최근 들어 세출전망을 낮게 하거나 세입전망을 높게 하여 당초 재정전망 및 목표에서 상당히 벗어나는 등 중기재정계획의 운용에 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 세입이 당초 전망에 미달하는 경우 재정수지 목표 달성을 위해 재정지출을 상한보다는 낮게 유지하기보다 예산여유분을 사용하거나 재정수지 목표 달성에 실패하는 사례도 나타났다. 따라서 중기재정계획을 운용하는 과정에서 재정수지 목표의 달성 또는 지출상한 준수가 어려워질 경우에 대한 대응방안 및 정책수단이 사전에 마련되어야 할 필요가 있음을 보여주고 있다. 특히 예산여유분의 규모와 그 사용기준을 사전에 명확히 하고 신중하게 운용하여야 함을 보여주고 있다. 그리고 지출상한으로 인해 재정지출을 확대시킬 수 없는 상황에서, 조세지출 규모를 확대시키는 등의 문제가 발견되었다. 따라서 이러한 문제 또는 지출한도 설정에 포함되지 않는 예산외 자금이나 지급보증을 이용하는 등의 편법적인 운영의 가능성이 사전에 차단되어야 함을 보여주고 있다.

캐나다에서는 10개의 '예산분야'(resources envelopes)에 대한 지출한도 책정을 골자로 하는 '정책지출관리제도'(PEMS)가 1979년에 도입되었다. 그러나 자기 부처 내의 프로그램들 사이에서 재원을 재배분 하려는 시도가 다른 장관들에게 이용되어 타 부처의 프로그램에 재원을 제공하는 결과가 될 것을



B5변형/213면/2004. 12/ 값 8,000원

우려한 장관들이 재원 재배분보다 중앙예비비(central reserve)를 획득하기 위한 경쟁을 선호함에 따라 중기재정계획이 무력화되어, 1989년에는 동 제도를 폐지하게 되었다. 중기재정계획의 실효성을 제고하기 위하여 1995년에 도입 시행된 '지출관리제도'(EMS)는 계획기간을 당해 회계연도와 차기 회계연도의 2개년으로 줄여 전체 지출의 상한을 책정하고, 성과주의에 기초하여 새로운 사업이나 기존 사업의 비용 증가분에 대한 재원을 우선순위가 낮은 사업으로부터 충당하게 하는 재원 재배분을 적극 유도하였다. 한편, 기존 예비비 제도를 대폭 개편하여 법정사업의 예기치 못한 비용증가에만 사용하는 등 가급적 사용하지 않고 불용액 전부를 정부부채 감소에 사용하도록 하였다.

경제상황에 대한 신중한 가정을 바탕으로 세입전망을 보수적으로 하는 한편 지속적으로 프로그램 지출의 감소를 이루어낸 캐나다 재정은 재정운영의 원칙들이 비교적 잘 준수되었을 뿐만 아니라, 설정된 재정

「2004~2008 국가재정운용계획(안)」에서는 종전의 계획들과는 달리 경제 및 재정전망 이외에 증기재정 총량목표가 보다 명확히 설정되고, 각 부처와 협의하여 결정된 세출분야별 자원배분 내역이 구체적으로 포함되었다는 점에서 기존의 증기재정계획과 차이를 보인다.

목표를 달성하는 데에도 좋은 성과가 있었던 것으로 평가된다. 그러나 캐나다의 성공적인 사례는 재정위 기라는 사회적 공감대가 형성되어 재정개혁을 향한 강한 동기를 유발시켰고 예산담당부서인 재무부가 총리의 강력한 지지하에 프로그램 지출의 감소를 실질적으로 추진할 수 있었기 때문에 가능했다는 것을 감안하여야 할 것이다. 이는 증기재정계획의 실효성 제고에 정치적·사회적 여건이 매우 중요함을 보여준다 하겠다.

영국에 대해서는 1998년에 도입한 새로운 증기재정제도가 이후 재정운영에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보았다. 계획수립 이후 시간이 지나면서 재정적자가 확대되었는데, 그것은 주로 재량적 지출이 당초 계획한 것보다 증가한 것에서 비롯되었다. 예산편성에서 top-down 방식이 정착된 상황에서 증기재정계획을 강화하는 것은 예산당국이 각 부처 예산에 대해서 증기적인 약속을 하는 것과 같은 성격을 가질 수 있다. 그에 따라, 여건이 변화되더라도 당초 계획된 재정자원을 감축하여 배정하는 것이 어려워질 수 있다. 따라서 새로운 재정지출 소요가 발생하게 되면서, 전체 재정지출이 증가할 위험성이 있다. 특히 영국의 경우에는 계획을 수립한 향후 1~2년 동안은 계획대로 이행되었지만, 계획 수립 후 3년 정도가 지나면서 재정지출이 당초 계획보다 증가하는 문제가 발생한

것을 확인할 수 있었다.

우리나라와 영국과의 재정여건의 차이를 감안하면, 우리나라에서 이러한 문제가 발생할 위험성이 더 클 수 있다. 우리나라의 재정지출 중에는 재량적 지출의 비중이 영국에 비해 훨씬 크다. 그리고 우리나라에서의 행정부 내부의 역학관계, 또는 정부-국회간의 역학관계로 인해 이러한 위험성이 영국에서보다 더 커질 가능성도 있다. 이러한 문제점에 대한 대응방안으로 다음과 같은 점을 생각할 수 있을 것이다. 증기재정계획 및 top-down 예산제도 도입에도 불구하고, 예산당국의 조정권한은 충분한 수준에서 유지될 필요가 있다. 물론 예산당국의 조정권한이 너무 자주 사용되는 경우, 증기재정계획의 취지가 퇴색될 수도 있으므로, 계획의 수립 단계에서 이러한 사후적 조정의 필요성이 커지지 않도록 하는 것이 중요하다. 그렇게 하기 위해서는 새로운 정책으로 인한 추가적인 재정지출 소요를 충당할 수 있도록, 증기재정계획 수립시에 분야별 지출에 할당되지 않은 일정한 완충·조정 재원을 두는 것을 고려할 필요가 있다.

### 3. 우리나라의 정책적 이슈

성공적인 증기재정계획의 첫 출발점은 적절한 계획의 수립인데, 이에 있어 가장 기본이 되는 것은 경제

전망 및 재정전망의 신뢰성을 어떻게 확보하느냐 하는 것이다. 스웨덴의 최근 사례는 경제전망을 낙관적으로 하는 것이 중기재정제도 운용에 문제를 초래할 수 있음을 보여주고 있다. 영국과 캐나다에서는 이러한 문제가 나타나지 않았다. 캐나다에서는 다소 비관적인 전망을 기준으로 하여 재정계획을 수립하도록 하고 있으며, 이 경우에는 재정지출의 통제 및 재정적자의 방지에 있어서는 효과가 있을 것이다. 그러나 중기재정의 목표가 단지 지출의 통제에만 있는 것은 아니라는 점을 감안하면 우리나라의 경우에는 의도적으로 비관적인 전망에 기초하기보다는 가급적 중립적인 전망이 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 정부가 낙관적인 전망을 하고자 하는 유인을 사전에 차단하기 위해서는 전망과정의 투명성 제고가 매우 중요하다. 그리고 행정부는 계획수립의 초기 단계부터 정부출연연구기관, 민간연구기관, 학계 등 전문가들로 구성된 자문기구를 적극 활용하여 스스로 객관성과 중립성을 확보하도록 노력하는 것이 필요하다.

둘째, 국가재정운용계획의 대상기간을 몇 년으로 하는가 하는 점이 중요한 이슈가 될 수 있다. 중기재정계획에 포함되는 기간은 국가별로 상당한 차이를 보이고 있으며 각각의 장단점이 있다. 캐나다를 보면, 계획의 시계를 짧게 함으로써 구속력을 강화하여 재정지출 통제의 효과성을 높인 것을 알 수 있다. 그러나 계획을 단기간에 국한시키는 경우에는 투자계획에서의 불확실성을 줄여 재정투자의 효과성을 제고하는 것에는 도움이 되지 않는다. 우리나라는 아직까지는 선진국들에 비해 정부지출 중에서 투자지출의 비중이 매우 큰 특성을 가지고 있기 때문에, 선진국들보다 더 장기적인 계획이 필요한 측면이 있다. 이러한

점을 감안할 때 우리나라의 경우에는 기본계획은 약 5년 정도로 비교적 긴 기간에 대해 수립하되, 당해연도와 다음 연도는 구속력이 강한 것으로, 3년째에는 구속력이 다소 약한 정도로 하는 식으로 연차별로 그 구속력이나 성격을 다소 달리하는 방식이 적절할 것으로 판단된다.

셋째, 중기재정계획의 총량목표를 재정지출에 두는 것이 바람직한지 또는 재정수지에 두는 것이 바람직한지 하는 문제가 제기될 수 있다. 우리나라의 경우 국가채무 증가 중에서 재정적자 이외에 외국환평형기금채권, 국민주택채권 등과 같은 금융성 채무의 증가에 기인한 부분이 큰 비중을 차지하고 있다. 따라서 재정수지와 더불어 재정지출을 총량목표로 하거나, 또는 오히려 재정지출 총액을 총량목표로 설정하는 것이 더 적절할 것이다. 그리고 재정용자를 포함한 경우와 이를 제외한 경우의 수치 모두를 목표로 설정하고, 국가채무에 대한 목표도 정부가 보유한 금융자산에서 금융부채를 차감한 순금융자산을 기준으로 하거나 아니면 금융성 채무를 별도 관리하는 것도 바람직할 것이다. 또한 우리나라에서는 재정 총량목표를 계획기간의 최종연도를 기준으로 하는 경향이 있는데, 재정 선진국들처럼 계획기간 동안의 평균치, 또는 수년간 동안의 이동평균치(moving average)를 기준으로 하여 수립하는 것이 바람직하다고 판단된다.

넷째, 완충·조정재원의 책정 및 사용은 매우 중요한 문제이다. 중기재정계획을 수립하여 시행하는 과정에서 항상 거시경제 전망이나 이에 기초한 세입 및 세출 전망이 실적과 차이가 나게 마련이며, 계획 수립당시에 고려하지 못하였던 세입 및 세출 변경요인이 발생할 수도 있다. 이러한 통상적인 수준의 전망 오차나 소규모의 세입 및 세출 변경요인에 대해서는

완충·조정재원의 책정 및 사용은 매우 중요한 문제이다. 통상적인 수준의 전망 오차나 소규모의 세입 및 세출 변경요인에 대해서는 완충 및 조정역할을 하는 세출항목을 별도로 마련하여, 이러한 불확실성에도 불구하고 중기재정계획이 준수될 수 있도록 할 필요가 있다.

완충 및 조정역할을 하는 세출항목을 별도로 마련하여, 이러한 불확실성에도 불구하고 중기재정계획이 준수될 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 이러한 완충·조정재원을 중기재정계획에 어떻게 반영하고 이를 어떠한 경우에 활용하도록 할 것인가에 대한 원칙과 규율을 사전에 수립하고 적절한 관행을 수립해 나가야 한다.

다섯째, 국회와 행정부의 역할 또는 중기재정계획의 구속력에 관한 것이다. 이 점에 있어서는 해외사례가 유용한 시사점을 제공하지 못하고 있다. 앞에서 심층분석한 3개 국가는 물론이고 중기재정을 성공적으로 운영하고 있는 나라들 대부분이 의원내각제를 택하고 있어, 우리나라의 정치적 상황과 매우 다르기 때문이다. 우리나라의 경우에는 일단 중기재정계획을 법적 구속력이 약한 정부의 계획으로 시작하고, 이에 대한 국회의 통제나 법적 구속력을 강화하는 문제에 관해서는 단계적으로 추가적인 논의 및 검토가 필요하다고 판단된다. 따라서 현재로서는 행정부가 중기재정계획을 수립하는 과정에서 정치권의 의견을 수렴하여 반영하는 한편, 계획이 수립되면 즉시 관련된 자료 및 정보를 국회에 제공하여 이후 국회의 예산심의 과정에서 최대한 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 국회와 행정부와의 관계 외에도 중기재정계획이 행정부 내에서 어느 정도의 구속력을 갖는

가 하는 것도 중요한 정책적 이슈이다. 현재 우리나라의 각 부처별 지출한도 설정 방식은 국무위원간의 느슨한 합의 형태로 되어 있어 구속력이 확고하지 않은 상태이다. 따라서 분야별·부처별 지출한도의 설정 및 한도관리를 보다 체계적으로 할 수 있는 제도적 장치에 대해서 지속적인 검토가 필요하다.

#### 4. 완충·조정재원의 규모 시산

앞에서도 언급하였듯이 중기재정계획이 집행되는 과정에서 여러 가지 상황변화에도 불구하고 세출한도 및 재정수지 목표를 준수하기 위해서는 ‘완충·조정재원’(safety margin)이 있어야 한다. 본 연구에서는 EU국가들을 대상으로 cyclical safety margin의 규모를 시산했던 방법론을 우리나라에 적용해 보았다. 연구결과 우리나라의 cyclical safety margin, safety margin 및 budget margin의 규모는 GDP갭률이  $-0.75\%$  정도인 상황에서 재정당국이 실시하였던 재정확장 정책의 강도를 감안한 GDP탄력성을 적용하면 각각 GDP의  $0.16\%$ ,  $0.23\%$  및  $0.75\%$ 로, 단순히 평균적인 GDP탄력성을 적용하면 각각  $0.15\%$ ,  $0.14\%$ ,  $0.28\%$ 로 계산되었다.

그러나 더 중요한 문제는 중기재정지출 계획에 이러한 safety margin 및 budget margin을 어떻게 반영

하고 어떠한 경우에 사용하도록 할 것인가 하는 것이다. 1989년 캐나다의 PEMS 폐지를 야기하였던 지출 부처들이 budget margin을 이용하기 위한 경쟁을 방지하기 위해서는 여러 지출항목을 여유 있게 편성하는 등 암묵적인 방법으로 예산에 포함시키는 방안을 고려할 수 있겠으나, 재정운영의 투명성을 위해서 많은 OECD국가들에서처럼 총지출 한도 설정시 budget margin을 명시적으로 고려하는 것이 좋겠다. 작성연도에 가까운 기간에 대해서는 그 규모를 작게 하고 계획기간의 후반부에 대해서는 다소 규모를 늘려 잡아야 할 것이며, 그 규모는 본 연구결과를 참조하고 향후 국정과제 수행을 위해 필요하기는 하지만 그 규모를 사전적으로 추정할 수 없는 사업들의 규모, 특히 몇 년 앞을 내다보기 어려우리만큼 변화무쌍한 한국적 경제환경 등을 종합적으로 감안하여 결정되어야 할 것이다.

또한 budget margin을 명시적으로 두되 그 사용을 엄격하게 제한한다는 원칙을 분명히 하고 향후 한국적 예산편성 풍토에 맞는 운용방법을 시행착오를 거치면서 모색해 나가야 할 것이다. 특히 스웨덴과 같이 한 번 budget margin을 설정해 놓고 이를 사용하더라도 margin을 늘려주지 않으면 다음에 비슷한 상황이 발생할 경우에 대비하여 재정수입에 여유가 있을 때 이를 보충해 놓도록 하는 제도가 바람직해 보인다. 또한 budget margin을 설정해 놓고 사용하지 않을 경우 이를 의무적으로 채무상환에 사용토록 하고 있는 캐나다의 제도도 참고할 만하다. **KIP**

\* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 정책보고서 04-02 『우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구(II)-중기재정계획의 실효성 제고방안-』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 기업의 준조세 부담과 정책방향

손원익 / 선임연구위원(wson@kipf.re.kr)

정재호 / 전문연구위원(jcheung@kipf.re.kr)

김형준 / 전문연구위원(kim@kipf.re.kr)

김상헌 / 한국외국어대학교 교수

본 연구에서는 준조세의 정의를 규정하고 2003년말 현재 우리나라 기업이 부담하고 있는 준조세 규모를 추산하여 1997년 규모와 비교한다. 또한 준조세 축소를 위한 정부의 노력에 따른 영향과 준조세 규모의 변화 추세 등을 분석하여 정책시사점을 도출하고자 한다. 이러한 연구를 통해 기업이 부담하는 준조세의 범위를 정립하여 실질적으로 기업이 부담하는 준조세 규모를 산정하고 불필요한 준조세 부담을 축소할 수 있는 방안을 강구할 수 있을 것으로 기대된다.

기업의 부담이라는 측면에서 기업이 순수한 생산비용 이외에 비자발적으로 지게 되는 금전적 부담을 광의의 준조세로 정의할 수 있다. 그리고 광의의 준조세를 일정한 기준에 따라 축소하여 협의의 준조세로 정의하였다. 협의의 준조세에는 부담금관리기본법에 의한 부담금(부담금, 분담금, 부과금, 부가금, 예치금, 기금출연금, 기여금 등) 중 수익자 부담이나 원인자 부담에 해당되지 않는 것, 사회보장성 보험료 중 기업의 부담분, 그리고 강제성을 띠는 기부금이나 성금이 포함된다.

이론적 분석을 위하여 광의의 준조세를 조세성 부담금, 비조세성 부담금, 사용료 및 수수료, 기부금으로 분류하였다. 분석에 따르면, 조세성 과 비조세성 부담금을 제외한 준조세는 주로 수요와 생산함수 등의 경제

적 요인에 의해 외생적으로 결정된다는 것을 알 수 있다. 또한, 조세성 부담금은 감소하는 한편 비조세성 부담금은 증가하게 된다는 결과를 얻을 수 있었다.

이와 같은 분석을 통해 얻을 수 있는 정책시사점은 다음과 같다. 이론적 모형에 따르면, 일반회계 지출을 위한 세율과 기금이나 특별회계 지출을 위한 부담률은 ① 조세에 대한 저항 ② 기금이나 특별회계 지출의 사회적 후생증대 효과 ③ 일반회계 지출을 위한 과세대상 자원과 기금이나 특별회계 지출을 위한 부담부과 자원의 비율이라는 세 가지 요인에 의해 결정된다. 이 중 일반회계지출을 위한 과세대상 자원과 기금이나 특별회계 지출을 위한 부담부과 자원의 비율은 외생적으로 결정된다고 보는 것이 타당하며 조세에 대한 저항에 대해서도 정부의 정책이 좌우할 수 있는 여지는 크지 않다. 그러나 조세제도의 효율화, 조세나 재정정책의 형평성 제고, 지출의 합리성 제고 등을 통하여 조세 저항을 줄일 수 있다면 준조세에 대한 의존도를 어느 정도 줄일 수 있을 것이다. 또한 준조세 중 부담금에 대한 부분을 통제하려면 지속적으로 증가하는 비조세성 부담금의 증가에 주목하여야 할 것이다.

외국의 부담금제도에서 얻을 수 있는 시사점은, 조사 대상국 대부분이 우리나라처럼 부담금에 대한 활용도

가 크거나 많은 종류의 부담금을 운영하고 있지 않다는 것이다. 우리나라는 부담금관리기본법에 의해 전반적인 부담금제도를 운영하고 있는데, 이는 적절한 정책이라고 여겨진다. 조사 대상 국가들에서는 부담금 관리에 관한 사후관리제도 등을 찾아볼 수 없었다. 우리나라가 부담금을 통해 조성하고 있는 재원에 대해 조사 대상국들은 대부분 조세를 통해 이런 재원을 조성하고 있었으나 싱가포르를 일본, 미국과 달리 부담금에 대한 의존도가 높은 편이었다.

본 연구에서는 또한 설문조사를 통하여 자발성의 정도에 따라 각종 기부금을 구분하여 그 규모를 추산하였다. 2003년 말을 기준으로 분야별 준조세 규모와 기부금 중 '다소 강제적' 또는 '완전 강제적'이라고 답한 금액을 합하여 준조세의 규모를 추계하면, 광의의 준조세 규모는 약 23조 1,516억원, 협의의 준조세는 16조 9,212억원으로 나타났다. 그러나 이것은 기업이 납부한 준조세를 손금산입함으로써 납부세액이 감면되는 부분을 고려하지 않았을 경우의 준조세 규모이다. 기업이 납부하는 각종 준조세는 세법상 비용으로 인정되어 손금산입이 허용되므로 손금산입으로 인해 세액이 감면되는 부분을 제외한 부분이 실제로 기업이 부담하는 준조세 규모일 것이다. 따라서 손금산입으로 인한 세액감면 부분을 제외하면 광의의 준조세 규모는 총 16조 9,047억원이고 협의의 준조세 규모는 12조 3,565억원 정도이다. 이 중에서 사회보장성 보험료를 제외하면 광의의 준조세는 6조 4,781억원, 협의의 준조세는 1조 9,299억원 정도이다. 또한, 준조세성 기부금의 범위를 '중립적'이라고 답한 것까지 합할 경우의 광의의 준조세 규모는 17조 216억원, 협의의 준조세는 12조 4,734억원이고, 여기에서 사회보장성 보험료에 해당되는 금액을 제외하면 광의의 준조세는 6조 5,950억원, 협의의 준조세는 2조 468억원 정도인 것



B5변형/494면/2004. 12/ 값 18,000원

으로 나타났다.

우리나라의 1997년부터 2003년까지 기부금을 제외한 준조세의 연도별 규모는 지속적인 증가를 보이고 있다. 광의의 준조세는 2000년까지 매우 완만한 증가나 감소를 보였으나 그 이후로는 가파르게 상승하고 있으며, 협의의 준조세 또한 2001년부터 크게 증가하고 있다. GDP 대비 광의 및 협의의 준조세의 변화추이도 비슷한 양상을 보이는 것으로 나타났다. 반면, 통합 재정 지출 대비 준조세의 비중은 뚜렷한 증가나 감소 추이를 보이지 않고 등락을 반복하고 있다. 한편, 부처별 예산대비 광의의 준조세 비중이 가장 큰 부처는 노동부이며 그 다음으로는 환경부로 나타났다. 부처별 예산대비 협의의 준조세 비중의 연도별 변화추이를 살펴보면, 광의의 준조세의 경우와 마찬가지로 가장 높은 비중을 차지하는 부처는 노동부이고, 그 다음으로는 보건복지부와 산업자원부가 예산 대비 비중이 높은 것으로 나타났다. KDI

\* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 정책보고서 04-06 『기업의 준조세 부담과 정책방향』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 재정지출의 소득재분배 효과

박기백 / 연구위원(kbpark@kipf.re.kr)

김진 / 전문연구위원(jkim@kipf.re.kr)

전병목 / 전문연구위원(byungj@kipf.re.kr)

기존의 소득분배에 대한 다수의 연구가 소득분배에만 초점을 맞추고 있을 뿐 정부 재정으로 인한 소득분배의 변화에 대해서는 등한시한 경향이 있었다. 따라서 본 연구는 정부 재정이 소득재분배에 미치는 영향을 살펴보았다. 또한 정부 재정의 양면인 조세와 정부지출의 소득재분배 효과를 종합적으로 살펴볼 수 있었다.

본 연구의 기본적인 방법론은 정부의 재정지출로 인하여 개인의 가처분소득 또는 소비가 어떻게 변하는지를 살펴보는 것이다. 이를 위하여 정부의 지출을 이전지출, 국방·치안·행정 등의 순수공공재, 교육·의료·주택 등의 비순수공공재로 나누어 분석하였다. 순수공공재의 경우에는 공공재 편익의 소득계층간 귀착 비율을 '소득의 한계효용의 소득탄력성'을 추정하여 구하고 전체 정부지출 규모를 소득계층별로 분배하는 방식을 이용하였다. 비순수공공재의 경우에는 시장에서 해당 재화나 용역을 구입할 경우의 지출액을 기준으로 소득재분배효과를 살펴보았다.

도시가구와 농촌가구를 합산한 자료를 보면 정부가 가계의 소득에 간여하지 않은 경우의 소득인 시장소득에 대한 지니계수는 외환위기 이후인 1998년에 대폭 상승하였다. 이후 다시 하락하였으나, 2001년에는

0.27227, 2002년은 0.27085, 2003년은 0.28563으로 다시 높아지는 추세를 보이고 있다. 따라서 민간부문에서의 소득분배는 악화되었다고 할 수 있다.

정부이전소득 및 세금으로 인한 소득분배 개선효과는 2000년 이전까지는 이전소득의 효과가 작았으며, 세금의 효과가 크게 나타났다. 그러나 2000년 이후부터는 세금의 효과에는 미치지 못하지만, 이전소득의 효과가 크게 증가하였다. 이는 정부의 사회보장에 대한 관심이 고조되면서, 소득분배 개선에 대한 정부의 이전지출 비중이 증가하고 있음을 간접적으로 시사한다. 정부의 이전지출로 인한 소득분배 개선효과는 앞으로도 계속해서 높아질 것으로 보인다.

정부의 개입 후 가처분소득의 지니계수는 2001년에는 0.26324, 2002년은 0.26169, 2003년은 0.27403이다. 앞에서 살펴본 시장소득 대비 정부의 개입 후 가처분소득의 지니계수 변화율은 각각 -3.32%, -3.38%, -4.06%이다. 이는 시장소득에 비해 정부의 개입 후 가처분소득의 지니계수가 낮아지고 있는 것을 의미하며, 정부의 조세 및 이전지출 정책으로 소득분배가 어느 정도 개선되었다는 것을 알 수 있다.

정부의 순수공공재에 대한 지출은 소득분배를 다소



B5변형/145면/2004. 12/  
값 6,000원

개선 효과는 커질 것으로 전망된다.

정부가 제공하는 국방·치안·행정·외교 등 순수공공재는 지니계수를 다소 상승시키는 역할을 하고 있다. 반면 주택·교육 및 의료는 대체적으로 소득분배를 개선시키는 역할을 하고 있다. 주택의 경우에는 도시 무주택자에 대한 지원이, 교육의 경우에는 초등학교에 대한 지원이 소득분배를 개선시키는 효과가 큰 것으로 나타나고 있다. 단위당 효과는 1999년 이후로 2003년까지 교육·주택·의료 순으로 개선 효과가 높게 나타나고 있다. **KDI**

악화시키는 것으로 나타나고 있다. 정부 개입 후 가치분소득에 대한 지니계수 대비 가치분소득에 순수공공재로부터의 편익액을 합한 지니계수 변화율이, 분석대상 기간 동안 평균적으로 0.86~1.07%정도 높아졌다.

주택·교육·의료 등 특정 정부지출은 반대로 가치분소득 기준 소득분배를 개선시키는 역할을 한다. 주택의 소득분배 개선 효과는 큰 반면에 교육 및 의료의 효과는 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 특히, 의료의 경우에는 외환위기 이전까지는 건강보험료 지출이 소득분배를 악화시켰으나, 위기 이후부터는 소득분배 개선효과가 크게 나타났다.

결론적으로 우리나라의 최근 10년에 걸친 소득불평등도 개선을 순조세, 순수공공재, 비순수공공재로 나누어 보면 다음과 같다. 정부 이전소득 및 세금을 합한 순조세는 소득분배를 개선시키고 있다. 특히, 정부 이전소득이 빠르게 증가하며 소득분배를 개선하고 있는 것으로 나타나고 있다. 복지에 대한 정부지출이 증가할 예정이므로 향후에도 이전소득으로 인한 소득분배

\* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 04-01 『재정지출의 소득재분배 효과』의 요약 및 정책 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 여성인력 공급과 조세·재정정책: 자녀보육비용을 중심으로

김현숙 / 전문연구위원(hskim@kipf.re.kr)

원종학 / 전문연구위원(jweon@kipf.re.kr)

## 1. 요약

인구구조의 고령화와 출산을 저하로 향후 노동력 부족이 예상되는 가운데, 노동력 부족 문제를 해결하는 유력한 방안으로 여성의 경제활동참가율 제고가 많이 논의되고 있다. 이에 본 연구는 우리나라 기혼여성의 노동공급 현황을 파악하고, 기혼여성의 경제활동참가율과 노동공급시간을 결정하는 요인들이 무엇인지를 살펴본 다음 기혼여성들의 경제활동참가율을 제고하기 위한 정책방안을 모색하였다.

분석 결과 우리나라 여성의 노동시장 참가 결정에는 결혼과 출산, 그리고 특히 자녀보육이 큰 영향을 주는 요인임을 알 수 있었다. 이는 경제활동참가율이 전형적인 M자형 곡선 형태를 띠고 있다는 것과, 기혼여성의 노동시장 참여 여부와 근로시간 결정에 있어서, 육아 및 자녀의 보육비용 부담이 장애요인으로 작용하고 있다는 현황분석을 통해 확인할 수 있었다. 아울러 보육비용이 여성의 노동시장 참여에 미치는 영향은 여타 선진국에서도 유사하게 나타나고 있으며, 이러한 문제를 해결하기 위해 주로 영미권 국가들은 EITC를 비롯한 세액공제를 중심으로, 유럽 국가들 보육료 보조금 지원을 중심으로 정책을 실시하고 있었다.

그러나 기혼여성 노동공급에 대한 현황분석 및 외국의 사례연구의 결과물은 기혼여성의 노동공급을 결정하는 여러 요인이 혼재하여 나타난 결과이므로 자녀의 보육비용 지출이 기혼여성의 노동공급 의사결정에 미치는 순수한 영향을 현황분석으로는 파악할 수 없다. 이에 본 연구는 여러 요인을 통제한 후 보육비용 지출이 기혼 여성의 노동공급 의사결정에 미치는 영향을 살펴보기 위해 보육비용을 설명변수로 하는 여성의 노동공급함수를 추정하였다. 추정은 자녀의 보육 및 교육비용과 여성의 노동시장참여와의 내생적인 특성을 통제하기 위해 통제함수접근법(control function approach)을 사용하였으며, Heckman의 2단계 표본선택모형과 시간제와 전일제 간의 다항선택모형을 중심으로 추정하였다. 주요 추정결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 자녀의 보육비용은 기혼여성의 취업여부와 노동공급시간 결정에 부정적인 영향을 미친다. 특히 5세 이하의 어린 자녀를 둔 기혼여성에게 어린 자녀의 존재 그 자체가 취업을 가로막는 장애 요인이 될 뿐만 아니라 자녀를 보육시설에 맡김으로써 발생하는 보육비용 부담도 기혼여성의 취업과 노동공급시간 증대에 하나의 장애요인이 되고 있음을 확인하였다.

둘째, 자녀의 나이가 어릴수록 보육비용에 대한 노동시장 참여의 탄력성은 크게 나타나고 있으며, 6세 이상 특히 10세 이상의 자녀가 있는 경우에는 오히려 교육비용을 충당하기 위해 여성의 노동시장 참여가 활발하게 나타날 수 있음을 확인하였다.

셋째, 기혼여성의 취업형태를 시간제와 전일제로 구분하여 노동시장 참여와 보육비용과의 관계를 살펴본 결과, 전일제와 시간제 모두 보육비용에 대해 유의적인 음(-)의 탄력성을 나타내고 있어 전일제든 시간제든 노동시장 참여에 보육비용의 부담이 장애요인이 되고 있으나 전일제의 경우 탄력성이 다소 더 큰 것으로 나타났다.

넷째, 5세 이하의 자녀를 둔 기혼여성의 근로시간에 대해서는 자녀의 보육비용 부담이 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 탄력성의 수치는 노동시장 참여나 시간제와 전일제 노동시장 참여의 탄력성 수치보다는 다소 작은 것으로 나타나 보육비용 부담이 기혼여성들이 취업여부를 결정하는 데 근로시간의 선택보다 더욱 큰 영향을 주는 것으로 보인다.

다섯째, 보육시설 유형별로는 2세 이하의 자녀를 둔 취업모들은 탁아모와 어린이집을 비슷하게 선호하는 것으로 나타났고, 3~5세의 자녀를 둔 경우, 취업여성은 탁아모를 어린이집보다 선호하고, 어린이집을 유치원이나 학원보다 선호하는 것으로 나타났다. 또한 6~9세의 자녀를 둔 경우에도 취업여성은 어린이집과 탁아모를 타 보육 및 교육시설에 비해 선호하는 것으로 나타나 직업을 가진 기혼여성은 장시간의 보육이 가능한 시설이나 보육형태를 선호하며, 일하는 어머니를 둔 초등학교 저학년 학생들이 어린이집이나 탁아모를 방과 후 보육형태로 이용하고 있음을 알 수 있었다. 따라서 취업모에게는 장시간의 보육 및 교육이 가능한 시설을 제공하고 이를 저렴한 비용으로 이용하도록 하



B5변형/230면/2004. 12/ 값 9,000원

는 것이 취업을 계속할 수 있도록 유인하는 매우 중요한 여건임을 확인하게 된다.

## 2 정책시사점

이상의 추정결과를 바탕으로 가상의 모의실험을 통해 정부의 정책에 대한 효과도 계산하였다. 추정결과와 보육비 지원확대의 모의실험, 보육비 지원의 비용편익분석의 결과로부터 도출된 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정부가 중·저소득층의 자녀 보육료에 대해 보조금을 지급할 때 나타나는 기혼여성의 노동공급의 변화를 시뮬레이션을 통해 살펴본 결과, 정부의 보육료 보조금 지급은 기혼여성의 노동시장 참여와 근로시간을 증대시키는 효과를 얻을 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 정부의 보육료 보조금 지원정책의 비용편익분석 결과 보조금을 수령한 5세 이하의 자녀를 둔 여성이 자녀의 연령이 5세가 넘는 후에도 3년 이상 취업을 계속한다면 여성의 평균임금으로 측정되는 협의의 사


가정탁아모 제도의 육성과 도입은 바람직하나 상당한 정도의 보조금의 지급 없이 가정탁아모 제도가 기혼여성의 노동공급을 촉진시키기는 어려우며 정부가 가정탁아모에 대한 지원을 기혼여성 일반에게 시행할 경우, 현재의 저렴한 비공식 탁아모를 대체하는 효과가 나타날 수 있어 전체적으로는 기혼여성의 경제활동참가율을 현재의 수준보다 높이기는 어려울 수도 있다.

회적 편익이 보조금 지급으로 인한 정부의 재정부담을 초과한다는 것을 확인하였다.

셋째, 자녀 연령별 보육형태에 대한 추정결과로부터 정부의 보육비 지원정책은 우선 5세 이하의 자녀를 둔 중·저소득층 기혼여성을 지원의 대상으로 하는 것이 여성의 노동공급 제고를 위해서는 효율적인 방안임을 알 수 있다. 또한 초등학교 3학년 이하 자녀를 둔 취업 여성에게도 방과 후 보육 및 교육에 대한 정부의 지원이 필요함을 알 수 있다.

네째, 보육시설 유형에 대한 수요분석으로부터 어린 자녀를 둔 기혼여성의 취업을 위해서는 장시간의 보육을 저렴한 가격으로 제공하는 어린이집이나 탁아모 제도가 필요함을 확인하였다. 이는 비용만이 아니라 자녀를 보육하는 기관이 자녀의 보육시간을 늘려주는 것이 자녀를 둔 기혼여성의 취업에 매우 중요한 요인임을 확인시켜 주는 것이다.

다섯째, 가정탁아모 제도는 기혼여성이 일정한 교육을 받은 탁아모를 고용하여 자신의 가정에서 자녀의 보육을 수행하는 제도로서 기혼여성의 취업에 긍정적인 영향을 줄 것으로 보인다. 그러나 현재의 탁아모의 이용은 가족이나 친인척을 이용한 비공식적 탁아의 형태로 그 비용도 천차만별이며 일반적인 보육시설에 비해 평균적인 비용은 매우 낮다. 따라서 가정탁아모 제도를 도입하는 경우 가정탁아모의 시장가격이 현행의 일반적인 보육시설과 비슷하거나 높게 책정될 경우,

현재 비공식적 탁아모들에 의해 수행되고 있는 탁아모를 통한 보육을 대체하기는 어려울 것으로 보인다. 자녀의 보육비용이 기혼여성의 노동공급 의사결정에 부정적인 영향을 주기 때문에 높은 비용을 수반하는 제도는 아무리 보육의 질이 높고 보육시간이 길다고 해도 기혼여성의 노동공급을 위축시키기 때문이다. 따라서 가정탁아모의 이용에 대한 시장가격이 높아 자녀를 둔 기혼여성에게 경제적 부담으로 작용한다면 현재 비공식적 탁아모 이용을 통해 개인적인 차원에서 광범위하게 발생하고 있는 탁아모 이용제도만큼의 효과를 얻기는 어렵다. 가정탁아모 제도의 육성과 도입은 바람직하나 상당한 정도의 보조금의 지급 없이 가정탁아모 제도가 기혼여성의 노동공급을 촉진시키기는 어려우며 정부가 가정탁아모에 대한 지원을 기혼여성 일반에게 시행할 경우, 현재의 저렴한 비공식 탁아모를 대체하는 효과가 나타날 수 있어 전체적으로는 기혼여성의 경제활동참가율을 현재의 수준보다 높이기는 어려울 수도 있다. 단 이미 취업을 하고 있는 기혼여성에게만 가정탁아모에 대한 정부의 지원을 수행한다면 가정탁아모에 대한 지원이 기혼여성의 노동공급을 위축시키지 않고 기혼여성의 취업단절을 줄이는 데는 효과가 있을 것으로 보인다. 

\*이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 04-04 『여성인력 공급과 조세·재정정책: 자녀보육비용을 중심으로』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

# 지방공공재의 비용부담 원칙에 관한 연구

## - 기반시설연동제를 중심으로 -

김현아 / 전문연구위원(hyuna@kipf.re.kr)

박상원 / 초청연구위원(swpark@kipf.re.kr)

김형준 / 전문연구위원(kim@kipf.re.kr)

본 연구는 도시성장관리를 고려한 지방정부의 재원 조달방안에 대한 경제학적인 근거를 제시하였다. 먼저, 도시경제학에서 정의한 도시팽창의 원인을 정리하고 지방공공재 공급 재원조달을 위한 지방정부의 선택 이론을 설명하였다. 지방공공재 비용부담 방식의 의미를 선행연구를 통하여 설명하고 모형별 기반시설 추가 비용 산정방식을 도출하였다.

첫째, 선행연구와 차별된 이론적 모형을 구축하고 도시가 주는 편익효과와 혼잡효과를 명시적으로 보여주고 있다. 도시의 규모가 아직 작고 도시성장 속도가 상대적으로 클 경우에 지방정부는 재산세 부과방식과 부담금 부과방식에 별 차이가 없게 된다. 따라서 이 경우 지방정부는 행정비용을 최소화하는 재정운용 방식을 택할 수 있다. 그러나 도시의 규모가 매우 커서 매기(每期) 성장하는 도시의 규모가 크지 않을 경우에는 부담금부과 방식을 통한 도시성장관리방식이 재산세 부과방식보다 우월성이 강조된다. 이는 미국과 캐나다의 도시들에서 이미 경험한 재산세율 인상 거부 움직임과 동일한 결과이다. 도시가 주는 편익이 혼잡보다 클 경우에는 평균비용 부담방식인 재산세 부과방식에 대하여 불만을 표시하지 않던 주민들이 혼잡에 따른

피해가 발생하게 되자 혼잡의 원인을 규명하기 시작하였고, 결국에는 혼잡을 부추기고 있는 기반시설의 비용부담에 대하여 거부의사를 표현하기에 이르렀다. 이 단계에서 탄생한 것이 한계비용 부담방식인 기반시설 부담금(DIF) 부과조치이다. 기반시설 건설로 인한 일차적인 수혜자인 개발업자가 비용을 부담하게 함으로써 과도한 도시팽창 속도를 늦추고자 하는 DIF 부과방식의 의의를 매기의 변화로서 보여준 것이 본 모형부분의 성과이다.

둘째, 본 연구는 실제 우리나라의 두 도시를 선택하여 앞서 제시한 모형부분의 논거를 수치분석을 통하여 보여주고 있다. 단순화된 함수형태를 통하여 보여준 것으로 결과의 해석에는 조심스러운 면이 있지만, 도시의 크기에 따라 지방정부의 재정운용 방식이 달라질 수 있음을 최초로 보여준 것은 정책적 의의가 있다고 보인다.

셋째, 본 연구는 아직 도입단계인 우리나라 사례의 특징과 미국을 중심으로 한 해외사례에서의 도시성장 관리 주체, DIF 부과규모, DIF 부과 이후에 발생할 수 있는 문제점에 대하여 요약하고 시사점을 제시하고 있다. 미국의 사례는 주로 DIF 이후의 집값 상승에 따른

편익과 비용을 일치시키기 위해서는 ‘한계적인 효과’에 대한 책임소재를 확인하는 것이 우선적으로 필요한데 이는 지역적 정보에 달려 있는 사항이므로 지방정부가 담당하는 것이 타당하다.



B5변형/173면/2004. 12/  
값 7,000원

담금에 포함시켜 기반시설 공급의 효율성을 증가시킬 것을 제안한다. 기반시설공급을 위한 기초적인 수요조사 단계부터 각 시설간의 중복적인 성격과 미비시설을 동시에 검토하는 것이 필요하기 때문이다. 셋째, 도시 성장 측면을 고려하지 않고 기반시설에 대한 재원조달적인 성격만을 강조한다면, 지방채 시장 활성화 방안을 고려해 볼 수 있다. 수치분석 결과에 따르면, 도시의 규모가 충분히 작을 경우에는 굳이 한계비용 부담방식을 따를 필요가 없다. 미국에서 대규모 기반시설에 사용하고 있는 지방채 방식 또한 지방정부의 대안일 수 있다. **KIPF**

연구에 집중되어 있으나 우리나라의 경우에는 아직도 입단계로서 제도의 필요성, 부과 주체, 기타 부담금과의 관계설정 등 제도의 이해가 앞서야 하는 상황임을 설명하고 있다.

결과적으로 본 연구는 다음과 같은 정책적 시사점을 도출하고 있다. 첫째, 본 연구가 일관되게 주장하는 바는 편익과 비용을 일치시키고자 하는 노력이다. 이를 위해서는 결국 ‘한계적인 효과’에 대한 책임소재를 확인하는 것이 우선적으로 필요한데 이는 지역적 정보에 달려 있는 사항이므로 지방정부가 담당하는 것이 타당하다는 것이다. 둘째, 기존의 부담금은 현재 기반시설 부담금과 별도로 운영되고 있는데 향후에 기반시설부

\* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 04-06 『지방공공재의 비용부담 원칙에 관한 연구-기반시설연동제를 중심으로-』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

## 최신 조세 · 재정 해외동향

※ 이 원고는 한국조세연구원에서 발행하는 「최신 조세 · 재정 해외동향」 자료입니다.  
원문은 한국조세연구원 홈페이지(www.kjpf.re.kr)에 게재되어 있습니다. <편집자 주>

### 조세 정책

#### 美, 세무행정 위기

- 최근 슬로바키아 방문에서 조지 W 부시 미국 대통령은 미쿨라스 주린다 총리가 지난해 도입한 단일세율 제도를 찬양하며 슬로바키아의 새로운 세제가 징세업무를 단순화하고 외국자본을 유치하며 경제의 활력과 성장을 창출했다고 지적
- 부시 대통령은 블라디미르 푸틴 대통령에게 2001년 1월 1일 발효된 러시아의 단일세율에 대해 축하메시지를 보내며 특히 러시아 세제가 성공한 사람들을 규제하는 대신에 납세자들을 동등하게 대우하는 공정성을 지니고 있다고 지적
- 미국 후버연구소의 정치학자인 엘빈 라부슈카는 최근 수 년간 옛 소련권의 8개국(러시아, 슬로바키아, 루마니아, 그루지야, 에스토니아, 라트비아, 세르비아, 우크라이나)이 단일세율을 채택했다고 밝힘
- 단일세율이 이처럼 인기가 있는 핵심적인 이유는 누진세율보다 세금을 거두는 데 훨씬 더 효율적이라는 점에

#### 있음

- 누진세율은 부유층으로부터 가외의 세금을 징수하는 것처럼 보이기 때문에 부유층에 서류조작을 통한 조세 부담의 최소화와 세금 완전회피의 강력한 유인을 제공
- 단일세율은 세금회피나 탈세의 유인을 훨씬 줄여줌
- 모두가 똑같은 세율을 적용받는다라는 것을 알기 때문에 통상적으로 준법적인 시민들까지 지하경제로 이끌어 가는 고세율 국가들에서 팽배한 탈세를 없애는 데 도움이 됨
- 결과적으로 러시아의 단일세율이 정부세입을 상당히 증대시켰다는 국제통화기금(IMF)의 보고서는 전혀 놀라운 일이 아니며 이것은 거의 전적으로 세법을 준수하는 납세자가 많아진 결과임
- 비록 세제개혁 이전의 러시아만큼 나쁘지는 않지만 미국의 세법 준수는 점차 문제가 되고 있음
- 미국 국세청(IRS) 찰스 로스티 전 청장은 ‘많은 불행한 세금신고’라는 새 저서에서 미국의 세무행정은 위기에 다가가고 있다고 경고
- 그에 따르면 1999년 국세청은 개인과 법인이 납부하지 않은 세금 2,770억달러 가운데 약 17%만을 징수함으로써 2,300억달러의 세금을 거두지 못했다고 밝힘

- 미국 상무부의 최근 데이터는 1999년 이후 탈세가 늘고 있음을 시사
  - 상무부는 매년 정부기관과 기업들이 임금, 연금, 이자, 배당금 등으로 지불한 수정총소득(AGI)과 개인별 세금신고액을 비교하는 자료를 발표하는데 그 차이는 탈세를 측정하는 가장 좋은 척도임
  - 자료가 나와 있는 최신 연도인 2002년의 AGI 가운데 거의 1조달러는 개인별 세금신고에서 누락되었음
  - 만약 이 액수에 평균 개인소득 세율인 14%를 적용하면 미국정부는 1,350억달러의 추가 세입을 올릴 수 있을 것임
  - 그러나 이런 탈세액보다 더욱 걱정스러운 점은 2002년의 AGI 대비 IRS 신고누락액 비율이 1959년 이 자료를 처음 집계하기 시작한 이래 기록적인 수준인 13.7%라는 사실(2000년 10.7%였고 1990년대 11.4%, 1980년대 11.9%)
- 단일세율은 납세자들에게 자신들이 이웃 사람들과 동일한 세금을 낸다는 확신을 갖게 해 주며, 그 결과 세법을 더욱 잘 준수하는 효과를 가져옴
  - 물론 단일세율이 탈세 문제의 완전한 해결책은 아니지만 러시아 사례는 그것이 문제점을 크게 개선할 수 있다는 것을 보여줌
  - 세계가 근본적으로 불공정하다고 여기면, 국민은 세금을 적게 내는 데 대해 그만큼 죄책감을 덜 느끼게 되기 때문임
  - 미국 정부 당국자들은 조세 공정성의 기준으로 오로지 부자들이 가난한 사람들보다 얼마나 더 많은 세금을 내는가 하는 '수직적 공정성'의 개념에만 의존
  - 그러나 세법 준수에는 동등한 사람을 똑같이 대우하는 '수평적 공정성'이 훨씬 더 중요

〈세계일보 3/8, 브루스 바틀릿, 美 칼럼니스트〉

## 中, 세제우대혜택 폐지 빨라야 2008년

- 中 全人大, 세제개혁 논쟁 뜨거워
- 외상투자기업 세제우대혜택 폐지 빨라야 2008년 가능

□ 전인대 기간중 중국의 세제개혁을 두고 논쟁이 어느 때보다 뜨거운 가운데 특히 중국의 WTO 가입 이후 그 시기를 두고 논란이 벌어지고 있는 외상투자기업에 대한 세제우대혜택의 폐지에 대한 찬성론과 반대론이 팽팽하게 맞붙고 있어 중국 정부도 뚜렷한 방향을 제시하지 못하고 있는 상황

□ 아울러 개인소득세의 과세기준 조정 필요성도 제기되고 있음

### ◆ 외상투자기업 세제혜택 폐지시기

□ 중국은 WTO 가입 이후 가입 양허안에 따라 단계적으로 여러 분야에 걸쳐 외국기업에 대한 내국민 혜택을 부여하였는바 WTO 가입 4년차를 맞이하여 외국기업에 대한 차별조항을 상당 부분 폐지하는 과정에서 중국기업의 불만이 높아가고 있음

○ 외국기업의 기업소득세 감면 혜택은 국내기업에 대한 "역차별"로 국내기업의 경쟁력 약화가 우려된다는 주장

○ 지난해 뜨겁게 촉발된 내자법인과 외자법인의 소득세율 통합논의는 방향에 대해서는 의견일치를 보았으나 시기에 대해서는 아무런 결과를 보지 못한 채 금년 전인대 기간중 내외자법인 소득세율 통합논의가 다시 대두되자 시기문제를 두고 의견이 분분한 상태

□ 세율통합 반대론자들은 외국인 투자유치를 위해서는 세제혜택이 여전히 필요하다는 입장이며 폐지는 아직 시기상조라는 주장

○ 반면 세율통합론을 주장하는 입장은 중국기업의 경쟁력을 위해서 세제통합은 빠른 시일 내에 실현되어야

하며 세율통합이 외자유치에 전혀 영향을 미치지 않을 것이라는 주장

○ 특히 최근 중국에 진출하는 외국기업은 여전히 중국의 값싼 노동력에 메리트를 느끼고 있으며 내수시장 진출을 목적으로 하고 있기 때문에 외국인 투자유치에 부정적인 영향이 없을 것이라는 분석

□ 현재 중국 정부는 내외자기업 소득세 통합세율을 약 25%선으로 통합하는 방안을 추진하고 있으며 세무당국은 2~3년의 유예기간을 둘 것이라고 밝히고 있음

○ 현재 중국 정부도 외국인 투자유치를 고려하여 시기 선정에 고심하고 있으며 기업소득세 관련 통합세율 법안이 금년에 개정된다고 하더라도 빨라야 올림픽이 개최되는 2008년 이후에나 통합세율 적용이 가능할 것으로 판단

◆ 개인소득세 과세기준 조정논의

□ 현재 중국은 급여소득자에 대해서 매월 취득한 급여소득에서 800위안을 일괄 공제한 것과 기타 규정항목의 비용을 공제하고 남은 부분을 과세대상 소득으로 9단계 초과 누진세율을 적용하여 개인소득세를 부과하고 있음

○ 현재 800위안에 불과한 공제수준은 1980년에 입안된 수준으로 20년 이상이 지난 현재 상황과 크게 동떨어져 있다는 주장

○ 전문가들은 이러한 공제수준 상향조정 요청에 대해 개인소득세 개정은 단순한 공제수준을 넘어 개인소득세 징수시스템의 개혁이 우선되어야 한다는 시각

○ 즉 자영업사업자가 날로 증가하고 있는 가운데 자영업자의 세금탈루가 심각한 상황으로 이를 보완하는 것이 더욱 시급하다고 판단

<KOTRA, 경제무역정보 3/9>

獨정부, 법인세 19%로 인하 추진

□ 독일 정부가 경제회생과 일자리 창출 정책의 하나로 현재 25%인 법인세를 19%로 대폭 낮추는 방안을 추진 중이라고 16일 일간 파이낸셜타임즈 독일판(FTD)이 보도

□ FTD에 따르면 게르하르트 슈뢰더 총리는 최근 관계장관 회의를 주재해 법인세 인하에 대한 동의를 얻었으며, 16일 저녁 녹색당과 사민당 수뇌부 연석회의와 내각회의를 열어 이를 확정할 방침

□ 적녹연정은 또 야당이 제의한 가족 자영기업에 대한 상속세 인하도 받아들일 의사가 있는 것으로 알려짐

□ 슈뢰더 총리는 17일 오전 하원에서 이러한 내용이 포함된 정부의 사회 경제 개혁정책 추진 상황과 정책 보완계획을 발표한 뒤 오후에 열리는 일자리 창출을 위한 여야 영수회담에서 이 문제를 협의할 예정

○ 앞서 안겔라 메르헬 기독교민중연합, 에드문트 슈토이버 기독교사회연합 당수는 2차 대전 이후 최대규모를 넘어선 실업자 문제해결 등 경제회생을 위한 여야 영수회담을 제의했으며, 슈뢰더 총리가 이에 응함

○ 영수회담을 하루 앞두고 정부의 법인세 인하 추진 소식에 전해지자 재계는 세 인하로 여유가 생긴 만큼 기업들이 투자를 늘릴 수 있다고 환영

○ 위르겐 투만 금속산업협회 회장은 현재 올해 투자계획을 최종 결정할 단계에 있는 많은 기업들로선 모종의 '신호'가 필요한 시점이라고 언급

□ 그러나 보수야당이 미온적 반응을 보이고 노동계가 강력 반대하고 있어 법인세 인하가 성사될지 여부가 주목

○ 메르헬 당수는 경제지 한델스 블라트와 한 회견에서 "세율로 조정할 여지가 많지 않은 실정"이라며 "문제

- 를 다른 부문에 떠넘기는 일이 될 수 있다”고 지적
- 기민련은 “정부가 법인세 인하에 따른 세수부족을 메우기 위해 기업의 누적적자를 당기 손익계산에 반영할 수 있는 폭을 줄이고 자가주택 보유자에 대한 보조금을 완전히 철폐하려 한다”면서 이는 오히려 경제에 부정적일 수 있다는 입장
- 공공노조는 “근년에 소득세를 비롯해 기업들에 대한 세금이 많이 내렸지만 투자증가나 일자리 창출 효과가 없었다”며 법인세 인하에 반대
- 위르겐 페터스 금속노조 위원장은 일자리 창출을 위해 공공투자를 200억유로 추가 확대해야 한다며 재원조달을 위해 오히려 법인세를 올려야 한다고 주장

□ 한편 녹색당의 재정전문가인 크리스티네 셸 의원은 개인기업과 법인을 막론하고 모든 기업의 법인세를 일괄 인하하기는 어려우며, 세계개혁은 몇 주일 만에 결정할 수 없는 복잡한 사안이라며 부정적인 의견을 밝힘

〈연합뉴스 3/17〉

## 캐나다, 수입규제 강화 추세

- 중국이 12개 품목으로 최대 규제대상
- 반면 한국은 현재 철강 3개 품목이 규제대상

### 1. 개요

- 캐나다는 현재 46개 국가에서 수입되는 31개 품목을 대상으로 수입규제 조치를 실시하고 있음
- 단일국가로서 가장 많은 수입규제 조치를 적용받고 있는 국가는 단연 중국으로 총 12개 품목에 대해 반덤핑 관세와 상계관세 부과조치가 시행되고 있어 중국제품에 대한 견제가 강화되는 움직임을 보이고 있음
- 또한 유럽 국가들의 식품 및 철강제품에 대한 규제가 전체 규제조치의 상당부분을 차지하고 있으며 우리나라

의 경우 2005년 3월 중순 현재 철강 3개 품목이 반덤핑 조치를 받고 있음

- 캐나다가 규제조치를 실행하고 있는 품목 중 가장 큰 비중을 차지하는 품목은 철강제품으로 캐나다의 강력한 자국산업 보호책을 엿볼 수 있음
- 그러나 업계 일부에서는 최근 국제적인 철강부족 사태 및 국내 건축시장의 호조로 인해 국내수요가 급증함에 따라 점차 철강제품에 대한 규제가 완화될 것이라는 의견도 있음

## 2. 주요 수입규제 현황

### (1) 품목별 분석

□ 현재 캐나다가 31개 품목에 대해 실시하고 있는 수입규제 조치는 다음과 같음

구 분	대상 품목
반덤핑관세 (22)	자전거 및 프레임, 가정용 식기세척기, 가정용 건조기, 패스너 (스테인레스 강철), 신발 (4종), 마늘 (2종), 탄소강관 (3종), 파이프 이음쇠 (탄소강), 감자, 목재 슬레이트, 철근, 후판 (2종), 구조용강관, 크산틴산염, X-ray용 요오드 용액
상계관세 (1)	햄 (통조림)
반덤핑관세 및 상계관세 (5)	패스너 (탄소강), 후판, 열연강판, 스테인레스 강선, 정제당
잠정관세 (재판 진행 중) (1)	비닥재 (섬유재질) - 반덤핑 및 상계관세
부가관세 (1)	육류 및 가공품
조건부 (1)	담배용 튜브

(자료원: CBSA, CITT)

- 상기 31개 품목 중 규제를 받고 있는 철강제품은 무려 14개에 달해 전체 품목의 42%에 달하고 있으며 농산물과 가공식품을 포함한 식품에 대한 규제 역시 6품목에 대해 시행되고 있음
- 신발 4종에 대해 반덤핑조치가 실행되고 있는데 모두

중국산 제품이 대상임

- 현재 캐나다 국제무역재판소는 2000년부터 실시된 신발류에 대한 규제조치가 5년째로 접어들어 따라 규정에 의거 일몰제심 여부를 판단하기 위한 국내업체의 의견을 접수하고 있음
- 그 밖에도 지난해 신규 제소된 바닥재(섬유재질)는 2월 중순 국내산업 유해판정으로 인한 잠정 반덤핑, 상계관세 조치를 받은 후 현재 재판중에 있음

(2) 국가별 분석

- 캐나다가 현재 수입규제 조치를 적용하고 있는 나라는 총 46개국으로 그 중 유럽 31개국, 아시아 9개국, 북미 지역 1개국, 중남미지역 4개국, 아프리카 1개국인 것으로 나타남
- 그 중 단일국가로서 가장 많은 수입규제 조치를 받고 있는 나라는 중국으로 총 12개 품목에 대해 반덤핑관세와 상계관세 부과조치가 적용되고 있음
- 중국의 경우 신발류, 철강제품, 마늘, 바닥재 등 다양한 종류의 품목에 대해 규제조치를 적용받고 있는데 특히 지난 1월초 캐나다의 무역대상국 중 최초로 패스너(탄소강, 스테인레스 강철)에 수출에 대해 상계관세와 반덤핑관세 부과조치를 받기도 하였음
- 대만(7품목), 프랑스(5품목) 등이 중국의 뒤를 잇고 있으며 한국 역시 3개 품목이 규제중임

구 분	대상국가 및 규제품목 수
아시아 (9개국) (33 품목)	중국(12), 대만(7), 인도(4), 한국(3), 태국, 인도네시아(2), 일본, 터키, 베트남(1)
유럽 (31개국) (67 품목)	프랑스(5), 오스트리아, 벨기에, 독일, 폴란드(4), 룩셈부르크, 네덜란드, 핀란드, 우크라이나(3), 덴마크, 그리스, 아일랜드, 포르투갈, 스페인, 이탈리아, 스웨덴, 영국, 루마니아, 라트비아, 불가리아, 체코(2), 몰도바, 러시아연방, 세르비아-몬테그로, 마세도니아, 스위스, 에스토니아, 헝가리, 리투아니아, 몰타, 슬로베니아(1)
북미, 중남미 (5개국) (12 품목)	미국(6), 브라질(3), 아르헨티나, 멕시코, 푸에르토리코(1)
아프리카 (1개국) (3 품목)	남아프리카 공화국(3)
총계	46개국

(자료원: CBSA, CITT)

(3) 한국에 대한 수입규제 현황

- 우리나라는 탄소강관, 구조용 강관, 스테인레스 강선 등 철강 3개 품목에 대해 반덤핑관세를 적용받고 있으며 그 중 탄소강관은 지난 1월 20일 캐나다 관세청(CBSA)의 일몰제심 결과, 향후 덤핑재연의 가능성이 높다는 판결을 받은 후 현재 캐나다 국제무역재판소(CITT)의 최종판결을 기다리고 있음
- 그러나 지난 1월 11일과 18일 한국산 철근과 스테인레스 봉강에 대한 수입규제 조치가 각각 해제되는 등 캐나다가 우리나라의 철강제품에 대한 수입규제 조치를 완화하려는 움직임을 보이고 있고 2004년 반덤핑판정을 받은 스테인레스 강선 역시 규제 조치가 부당하다는 국내업체의 탄원을 받아들여 현재 공청회를 진행하고 있는 등 향후 한국산 철강제품에 대한 규제 조치가 완화될 것이라는 것이 일반적인 전망

〈2004~05년 한국제품 규제현황〉

품 목	규 제 내 용	규 제 현 황
철근	- 99/06/16 덤핑제소 - 00/01/12 덤핑최종판정 - 05/01/11 규제해제	규제해제 (2005. 1. 11)
스테인레스 봉강	- 98/12/03 덤핑제소 - 99/06/18 덤핑최종판정 - 05/01/18 규제해제	규제해제 (2005. 1. 18)
탄소강관	- 82/09/14 덤핑제소 - 84/06/27 덤핑최종판정 - 90/06/05 재심, 규제연장 - 95/06/05 재심, 규제연장 - 00/06/05 재심, 규제연장 - 05/01/20 재심, 덤핑재연소지 판명 (캐나다 관세청)	반덤핑 규제중 (현재 재심 중, 캐나다 국제무역재판소)
구조용강관 (HSS)	- 03/05/21 덤핑제소 - 03/11/17 덤핑최종판정	반덤핑 규제중
스테인레스 강선	- 03/11/21 덤핑제소 - 04/07/30 덤핑최종판정 - 04/11 캐나다 스테인레스 강선 수입업체, 반덤핑조치 재고 탄원 - 04/11~05/01/21 여론접수 - 05/01/31 공청회 개시	반덤핑 규제중 (현재 반덤핑조치의 타당성 여부 판단 위한 여론수렴 및 공청회 진행 중)

(자료원: CBSA, CITT)

(4) 2005년 신규제소 현황

- 2005년 3월 중순 현재까지 캐나다는 수입규제 조치와 관련된 어떠한 신규조사도 개시하지 않고 있음
- 다만, 지난해 개시된 중국과 대만산 패스너와 관련된 재판을 1월초 완료하고 반덤핑관세와 상계관세를 부과하기 시작하였으며 중국과 유럽 6개국의 바닥재(섬유재질)에 대해서도 잠정 반덤핑관세와 상계관세 부과조치를 실행한 것이 전부

3. 향후 수입규제 전망

- 캐나다 업계는 최근 몇 년간 외국산 제품의 수입에 민감한 반응을 보이며 수입규제를 강화하려는 움직임을 보이고 있음
- 이와 같은 규제강화 움직임은 캐나다가 NAFTA 회원

국으로서 경제적으로 가장 밀접한 관계에 있는 미국에 대해서도 식기세척기, 건조기, 감자, 스테인레스 강선, 정제당, X-ray용 요오드 용액 등 6개 품목에 대해 규제 조치를 연발하는 사례에서도 쉽게 알 수 있음

○ 캐나다 자체 생산제품의 경쟁력이 갈수록 약화되고 있어 이와 같은 수입규제 강화 움직임은 앞으로도 계속 될 것으로 보여 우리 업계의 주의가 요망되고 있음

- 그러나 최근 몇 년간 지속되어 온 건축경기의 활기가 앞으로도 이어질 것이라는 전망과 더불어 세계적인 철강 부족 사태로 인해 국내수요가 급증함에 따라 그동안 캐나다가 고수하여 온 철강제품에 대한 강력한 규제가 다소 완화될 것으로 전망, 현재 철강 3개 품목에 대해서만 규제 조치가 시행되고 있는 한국은 규제가 완화될 경우 철강수출이 다시 활력을 띠 것으로 기대됨

〈KOTRA, 경제무역정보 3/15〉

재정 정책

日, 공무원 월급 5% 일괄 삭감 추진

- 일본정부 산하 인사는 내년도 국가공무원의 기본급을 일률적으로 5% 가량 인하하는 내용의 급여제도 개혁안을 마련하고 있다고 아사히신문이 28일 보도
- 인사는 28일 열린 정부 경제재정자문회의에서 공무원 총인건비 삭감을 목적으로 한 이 같은 급여제도 개혁안을 제시
- 전국 29만여명에 이르는 일본 국가공무원의 2005 회계연도 총인건비는 약 3조 5,000억엔(약 35조원)에 달함
- 인사는 해마다 민간기업의 급여실태를 조사, 공무원의 급여를 이에 상응하여 인상 혹은 인하하도록 정부 예산관련 부처에 건의해 오고 있음
- 약 5% 인하를 추진하고 있는 것은 전국을 7개 지역으로 구분해 급여실태를 비교한 결과 도쿄(東京)도와 수도권 일대 공무원은 민간기업 월급 수준보다 낮았지만 나머지 5개 지역은 공무원 월급이 민간보다 높은 것으로 나타났기 때문임
- 홋카이도(北海道)와 도호쿠(東北) 지역은 민간기업에 비해 약 4.77% 높은 것으로 나타남
- 이 같은 ‘관고민저(官高民低)’ 현상을 해소하기 위해서 인사는 일률적으로 공무원 기본급을 낮추는 방안을 정부에 건의한 것임
- 일본정부는 민간기업 월급이 공무원보다 높은 도쿄 등 지역은 ‘지역수당’이란 이름의 별도 수당을 공무원들에게 지급하는 방법으로 민간기업과 수준을 맞추기로 함

○ 도쿄의 경우 민간기업과의 차가 커 기본급의 17~18%에 해당하는 지역수당이 지급될 전망

- 지난해 8월 인사원 자료에 따르면 2003년도 일본 국가공무원의 평균 월급은 40만 402엔(약 400만원), 평균 재직기간은 19.8년, 평균 나이는 40.9세였음
- 올해 공무원 급여는 지난해 조사 결과 민간기업과의 차이가 없는 것으로 나타나 전년도 수준이 그대로 유지되었음

〈동아일보 2/28〉

美, ‘3대 적자’ 원인과 처방

- 올해 들어 우리 경제가 다소나마 경기회복의 징후를 보이고 있는 가운데 세계경제의 중심축인 미국에서는 재정적자, 무역적자, 가계적자 등 여러 거시적 불균형들이 동시다발적으로 나타나고 있어 우리와 상당히 대조적인 모습을 보이고 있음
- 4,126억달러에 달한 2004 회계연도 미국의 재정적자가 최고기록을 2년 연속 경신하자, 일각에서는 이를 집권 2기 부시 행정부가 최우선 정책과제로 내세우고 있는 사회보장제도 민영화의 그럴듯한 구실로 삼기까지 하고 있음
- 그러나 최근 3~4년의 미국 재정적자의 급팽창은 사회보장 부담의 증가와 아무런 관계가 없는 군비지출 증대와 고소득층을 겨냥한 일련의 대형 감세에 기인함
- 그럼에도 불구하고 미국의 신보수주의자들은 한결같이 관대한(?) 사회보장제도를 재정적자의 주범으로 몰아가고 있음
- 미국의 무역적자 문제는 어제 오늘의 이야기가 아니지만 지난 20년 동안에 비해 확연히 달라진 점은 미국의

무역적자에서 중국의 비중이 크게 높아지고 일본의 비중이 상대적으로 낮아졌다는 사실임

- 부시 정부가 '악한 달러' 정책과 미국의 최대 흑자국가들인 한·중·일·대만 등 동아시아 국가들의 통화 절상 압력으로 무역적자의 누적 증가를 억제해 보려고 하지만 별다른 효과를 거두지 못함
- 그 이유는 우선 중국이 위안화 절상 요구를 순순히 받아들이지 않고 있으며 일본과 한국은 엔화와 원화 절상을 막기 위해 외환시장에 깊숙이 개입했기 때문임
- 이보다 더 중요한 요인은 악한 달러 정책과 동아시아 통화 절상과 같은 환율조정이 실제 미국의 무역적자 개선에 별다른 기여를 하지 못하고 있다는 점임

□ 재정적자, 무역적자와 함께 2000년대 들어 미국경제의 심각한 문제의 하나로 새롭게 주목받고 있는 것은 가계적자임

- 과거 미국의 가계적자는 기본적으로 극도로 낮은 가계저축률 때문에 발생했지만 1990년대 이후에는 지속적인 저금리 아래서 주택 및 부동산투자를 위한 차입이 급격히 증가하면서 가계적자의 급증을 초래하고 있음
- 이런 가계적자는 부동산거품과 함께 미국 거시경제의 커다란 불안요인이 될 것임

□ 그렇다면 이런 막대한 저축 부족과 적자가 어떻게 해소될 수 있을까?

- 하나는 미국기업의 풍부한 저축이다. 일반적으로 국민경제에서 기업은 투자주체이자 적자주체인 데 비해 미국기업의 경우 내부유보가 많아 기업이 저축의 핵심주체로 기능해 왔음
- 2000년 정보통신기술(IT) 거품 붕괴 이후에는 1990년대 신경제시대 때처럼 공격적인 기업경영과 설비투자가 이루어지지 못하면서 설비투자가 현금흐름에 못미쳐 기업저축이 크게 늘고 있음
- 둘째, 미국으로의 자본유입 즉, 동아시아 채권국가들

의 달러 표시 자산증대가 미국의 3대 적자를 아주 훌륭하게 메워주고 있음

- 최근 흥미로운 사실은 금융기관, 기업, 개인투자자 등 민간부문의 대미 증권투자보다는 외환당국을 중심으로 한 공적 부문의 대미 채권투자가 크게 늘고 있다는 점임
- 실물적 측면뿐만 아니라 금융적 측면에서 전례 없이 긴밀해진 미국과 동아시아 국가 사이 관계에서 1980년대 플라자합의나 루블합의와 같은 환율·금리 협조체제를 기대하기 어렵다는 점은 21세기 세계경제의 최대 불안요인이라고 해도 과언이 아닐 것임

〈한겨레신문 3/5〉

## 英 재무장관, 노동당 핵심 지지층의 지지 확보 위한 예산안 발표

- 고든 브라운(Gordon Brown) 영국 재무장관은 16일 총선을 앞두고 노동당 핵심 지지층의 지지를 확보하기 위한 2005 회계연도 예산안을 발표
- 브라운 재무장관의 예산안은 석유개발기업들에 대한 과세를 증대하고 연금생활자와 첫 주택구매자 그리고 일하는 빈민들을 지원하기 위한 것으로 평가되고 있으며 노동당 하원의원들은 브라운 재무장관의 예산안 발표를 대대적으로 환영
- 브라운 장관은 자신의 세수전망이 지나치게 낙관적이라는 국제통화기금(IMF) 등의 비판에 대해 자신은 자신이 설정한 재정준칙을 준수할 것이라고 다시 한 번 강조
- 그러나 마이클 하워드(Michael Howard) 보수당 당수는 "정부의 예산안대로라면 추가 세금인상이 불가피하

다”면서 “이 예산안은 우리 조국을 위한 것이 아니라 노동당의 이익을 위한 것”이라고 비판

- 한편, 찰스 케네디(Charles Kennedy) 자민당 당수도 “브라운 장관은 지방세 재평가 차익에 대한 고려를 전혀 하지 않고 있다”고 지적

〈국회도서관, 일일외국신문정보 3/17〉

### 한·중·일·대만, ‘달러 줄이기’ 골몰

- 1조 9천억달러 보유... 평가손실 눈덩이
- 매각 땀 하락가속 투자다변화 물밑 시동
- 국제 환투기 세력 가세... 공동 대응 필요

- 한국과 일본, 중국, 대만 등 세계 외환보유 4대 국가 사이에 미국 달러화를 두고 물밑 환율전쟁이 치열
- 이들 네 나라는 그동안 수출을 통해 외화를 벌어들이는 데 치중하였으나 이제는 어떻게 하면 달러화 보유 비중을 낮출 것인지에 골몰하고 있음
- 이는 달러 약세 탓에 보유자산 가치가 하락하면서 발생하는 손실이 방지할 수 없는 수준에 이르렀기 때문
- 여기에 이런 사정을 간파한 국제 환투기 세력들이 가세하면서 상황은 점점 복잡하게 꼬여가고 있음

### ◆ 공동 운명의 딜레마

- 13일 한국은행의 집계를 보면, 외환보유 4대국이 보유한 외화 1조 9천억달러 가운데 70% 정도인 1조 3천억 달러가 미국 달러화로 추정
- 이는 수출로 달러를 계속 벌어들인 결과임
- 반면 미국은 이들 네 나라가 외환보유액의 60~80%를 미국 국채 등 달러화 자산에 투자해 준 덕분에 엄청난 재정적자와 무역적자를 보전하면서 경제를 유지할 수 있었음

□ 그러나 달러화 가치하락과 미국의 금리인상(채권값 하락) 추세로 이들 네 나라의 평가손실이 눈덩이처럼 불어나고 있음

- 미 국채를 1,500억달러 정도 보유하고 채권의 평균 잔존기간을 3개월로 가정하면, 미국이 0.25%포인트 금리를 올릴 때마다 외환보유액에서 1천억원 가량의 평가손실이 발생

□ 그렇다고 보유외환을 눈에 띄게 다른 나라 통화로 바꾸는 것은 불가능

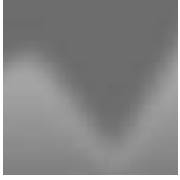
- 지난 2월말 한이 국회보고 자료에 집어넣은 ‘투자대상을 다변화하겠다’는 평범한 문구 하나로 세계 외환시장이 출렁거렸고 달러화 가치는 폭락했음
- 또 지난 10일엔 “일본의 보유외환을 다변화할 필요가 있다고 믿는다”는 고이즈미 준이치로 일본 총리의 말 한마디에 역시 세계 외환시장이 요동을 쳤음
- 손실을 피하기 위한 달러매각이 달러가치 하락을 부추기는 ‘부메랑 효과’를 가져온 것임
- 전창환 한신대 교수(국제경제학)는 “한·일·중·대만은 홍수 속에서 달러라는 ‘나무판’을 붙들고 있는데, 혼자 살려고 나무판에 올라타면(달러를 팔면) 나무판이 가라앉아 모두 죽을 수 있는 상황”이라고 비유
- 이런 이유 때문에 이들 네 나라는 서로 상대방을 붙들어 두기 위해 겉으로는 달러를 팔지 않겠다고 공언하면서도, 물밑에선 통화 다변화를 시작한 것으로 전해지고 있음
- 한 외국계 투자은행 임원은 “한국과 대만은 새로 늘어나는 외화의 상당 부분을 영국 파운드나 캐나다달러 등에 투자하고 있는 것으로 알고 있다”고 말했으며 리먼브러더스증권은 최근 보고서에서 “중국이 달러화 보유비중을 2003년 82%에서 2004년 76%로 낮추고 유로화 비중을 그만큼 높였다”고 밝힘

◆ 환투기 세력은 '진침상'

- 환투기 세력은 이들 네 나라 통화에 달라붙어 기회만 나면 시장불안을 조성하면서 막대한 이익을 챙기고 있음
  - 절상압력을 받고 있는데도 외환당국이 환율방어를 위해 개입에 나서면 해당 국가 통화매입에 나섰다가 환율이 떨어질 때 집중 매도해 차익을 남기는 수법임
  - 한 외국계 증권사 분석가는 “지난 10일 서울 외환시장에서 원-달러 환율이 19원의 낙폭을 보이며 출렁거렸던 것도 국제 환투기 세력들이 뉴욕과 런던 등 역외 시장에서 대규모 거래(NDF·차액결제 선물환)를 일으켰던 것이 결정적이었다”고 지적
  - 같은 날 대만 외환시장에서도 대만 통화인 뉴타이완 달러의 대 달러 환율이 4년 반 만에 최저수준까지 떨어짐
- 그러자 한국 외환당국은 환투기 세력의 존재를 처음 언급하며, 적극 대처를 선언했고, 대만 중앙은행도 환투기 세력에 대해 규제를 강화하기로 했다고 「파이낸셜타임스」가 보도
- 중국도 잠재적인 ‘폭탄’이 될 수 있음
  - 중국의 외환보유고는 지난 한 해 동안 2,067억달러가 늘었는데, 이 가운데 절반에 이르는 1천억달러가 환투기 자금으로 추정된다고 <뉴욕타임스>가 최근 보도
  - 이 자금은 중국 위안화가 미국의 압력에 못이겨 곧 평가절상될 것으로 예상하고, 달러를 위안화로 바꾼 뒤 주식이나 예금으로 묶어둔 것임
- 환투기 세력들은 앞으로도 약(弱)달러 추세가 계속될 수밖에 없고 이를 막기 위해 각국 정부가 나설 수밖에 없다는 점에 확신을 가지고 있음
  - 실제로 약달러의 근본 원인인 미국 재정적자와 무역적자는 여전히 기록행진을 하고 있음

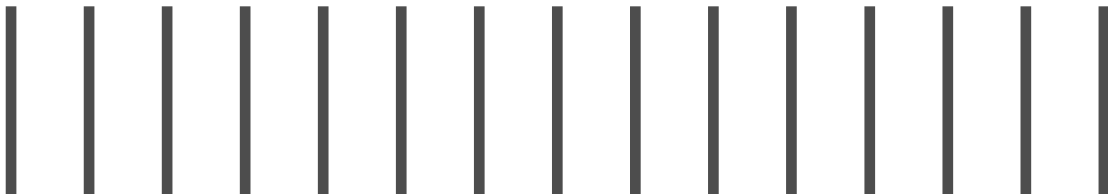
- 지난 10일(현지 시각) 발표된 2월 미국 재정적자는 전달보다 260억달러 늘어난 1,140억달러로 사상 최대 기록을 경신
- 또 1월 무역적자는 583억달러로 지난해 11월에 이어 사상 두 번째 많은 적자를 기록
- 무역적자가 줄려면 미국 소비가 줄어야 하지만, 소비 감소에 따른 경기 둔화는 곧바로 달러화 약세 압력이 될 수 있고, 달러를 사줬던 동아시아 국가들의 수출감소로 이어지기 때문에 문제가 단순하지 않음
- 이에 따라 예기치 않은 달러화의 급락을 막고 시장을 교란하는 환투기 세력의 기대심리를 잠재우기 위해서도 한·중·일·대만이 공동 대응체제를 구축해야 한다는 목소리가 높아지고 있음
  - 김한수 삼성경제연구원 수석연구원은 “연대채무 관계처럼 각국은 서로 물고 물려있다”며 “극도로 불안정한 외환시장을 어떻게든 안정시키려면 ‘4국 협약’도 필요한 시점”이라고 말함

<한겨레 3/12>



# 정책흐름

1. 한·칠레 FTA 발효 이후 교역동향
2. 2004년 통합재정수지(잠정) 발표
3. 영세 자영업자·중소기업에 대한 세제의 간소화 방안 검토
4. 부동산가격안정심의회 심의 결과



## 한·칠레 FTA 발효 이후 교역동향

※ 이 자료는 2005년 3월 30일 재정경제부 경제협력국에서 발표한 「한·칠레 FTA 발효 이후 교역동향」의 전문입니다.

〈편집자 주〉

- 지난해 4. 1일 한·칠레 FTA가 발효된 이후 1년을 맞이하여 양국간의 교역동향을 분석한 결과,
  - 양국간 수출입이 활발해지고 칠레에서의 한국 및 한국 제품의 이미지가 제고되는 등 긍정적인 효과가 나타나고 있는 것으로 평가됨
- 한·칠레 FTA 발효 이후 11개월간('04. 4~'05. 2) 양국간 교역량은 전년동기 대비 55.5% 증가
  - 對칠레 수출은 7.4억달러(58.6%\* 증가), 수입은 17.5억달러(54.3%\* 증가)을 기록하여 수출증가율이 수입증가율을 상회
    - \* 동기간중 우리나라의 對세계교역량 증가율 25%, 수출증가율 25.7%, 수입증가율 24.3%
- 수출면에서는 자동차(59.3% 증가), 휴대폰(225.7%), TV(110.3%) 등의 對칠레 수출이 빠르게 증가하고 칠레시장에서 한국상품 점유율이 상승하는 등 FTA 효과가 나타나고 있는 것으로 판단
- 수입면에서는 대칠레 수입의 74%를 차지하는 동·동광의 국제가격 상승으로 전체 수입금액이 증가하였으나,
  - 당초 우려했던 포도 등 농축수산물의 수입급증에 따른 산업피해는 발생하지 않음
  - 다만, 최근의 소비대중화로 인해 칠레산 포도주와 광우병·조류독감으로 인해 돼지고기의 수입이 증가
- 향후, 자동차, 전자제품 등 주력 상품을 중심으로 수출이 빠르게 증가하는 등 점차 양국간 교역이 확대를 이룰 것으로 기대됨

## I. 한·칠레 교역동향 개요

□ 한·칠레 FTA 발효 이후 11개월간('04. 4~'05. 2) 양국 간 교역량은 전년동기 대비 55.5% 증가

○ 對칠레 수출은 7.4억달러(58.6%\* 증가), 수입은 17.5억달러(54.3%\* 증가)을 기록하여 수출증가율이 수입

증가율을 상회

\* 동기간중 우리나라의 對세계교역량 증가율 25%, 수출증가율 25.7%. 수입증가율 24.3%

○ 칠레는 우리나라의 제28위 교역상대국으로 상승('03년 33위)

※ 對칠레 수출·입 비중 : 총수출 중 0.3%, 총수입 중 0.9%

(백만달러)

	'03년		'04년		증감률(%)	
		'03. 4~'04. 2		'04. 4~'05. 2	'04연간	'04. 4~'05. 2
- 교역량	1,575	1,599	2,641	2,488	68	55.5
• 수출	517	463	709	735	37	58.6
• 수입	1,058	1,136	1,932	1,753	83	54.3
- 무역수지	△541	△673	△1223	△1,018	적자 126% 증가	적자 51% 증가

(출처: 무역협회 「수출입통계」 '05. 3, 자체계산)

## II. 주요 품목별 수입동향

### 1. 원자재 수입

□ 對칠레 수입의 87.0%를 차지하는 원자재(비철금속, 금속

광물, 제지원료 등) 수입액이 국제가격 상승으로 '04. 4~'05. 2월중 68.5% 증가

○ 특히 對칠레 수입의 약 74%를 차지하는 동과 동광의 국제가격이 FTA 발효 이후 각각 54%, 34% 상승\*

\* '04년 세계경기 회복세, 중국의 투자수요 증가 등이 주요 원인

(수입액 백만달러, 증감률 %)

	'03	'04	'04. 4~'05. 2	국제가격(US\$/Mt)		'04년 FTA 관세율
				03	04	
비철금속류	513	955	863 (63.9)	-	-	-
(동과)	511	928	832 (59.5)	1,771	2,860	5 → 3.8
금속광물	255	631	575 (91.4)	-	-	-
(동광)	219	513	442 (58.3)	527	848	1 → 0
(철광)	15	38	37(932.5)	40	66	2 → 0
(아연광)	11	17	18(168.0)	258	324	1 → 0
(몰디브덴광)	10	48	61(463.5)	6,217	18,513	1 → 0
제지원료(펄프)	83	95	90 (13.0)	443	503	무관세

〈참고〉 동·동광의 국제가격 상승이 없었을 경우 무역수지 산정

- ◇ 對칠레 무역수지 적자는 6.0억달러로 축소되어 전년동기수준(6.7억달러)보다 작은 수준
- 對 칠레 수입액('04. 4~'05. 2) : 17.5억→13.4억달러 (증가율 54%→18%)

가하였으며, 이에 따라 전체 농축수산물 수입액 중 칠레산 비중도 상승(0.87% → 1.06%)

- ※ 농축수산물 수입액('04. 4~'05. 2) :  
 대세계 134.4억달러, 전년 대비 11.2% 증가  
 대칠레 1.4억달러, 전년 대비 35.7% 증가
- 이는 관세인하로 인한 농축수산물 가격 하락과 광우병·조류독감 등으로 인한 돼지고기의 대체수요 증가에 주로 기인

2. 농축수산물

□ '04. 4~'05. 2월간 對칠레 농축수산물 수입이 35.7% 증

〈주요 농축수산물의 대칠레 수입동향〉

(단위: 백만달러, Mt, %)

	'03	'04	'04. 4~'05. 2		대세계 수입 증가율*	'04년 FTA관세율
			수입액	수입물량		
돼지고기	30	55	55.0 (63.6%)	22,562 (37.9%)	52.4%	26.2 → 23.8
포도	14	13	10.9 (△2.2)	6,827 (△8.5)	△10.4	46.4 → 42.2
키위	1.8	2.9	2.9 (64.1)	2,131 (38.7)	81.5	46.4 → 40.6
포도주	3	8	8.8 (151.6)	2,425 (138.0)	15.7	15 → 12.5
홍어	10	9	6.7 (△31.2)	2,959 (△34.8)	△26.4	35 → 31.8
정어리	4.6	1.9	1.5 (△62.6)	1,513 (△62.0)	△7.3	10 → 9.1
연어	0.4	2.5	2.6 (475.8)	734 (389.3)	33.7	10 → 8.3

\* 수입물량 기준

〈돼지고기〉

- 돼지고기 대세계 수입이 97.6%(물량 기준 52.4%) 증가하였으나 칠레산\* 증가율은 63.6%에 불과
- \* 칠레산 돼지고기 수입 증 76%가 삼겹살

- 칠레산 돼지고기의 '04년 수입가격은 11.7%가 상승하여 가격경쟁력이 오히려 악화(칠레産 2.67\$/Kg, 타국 産 2.31\$/Kg)

(단위: 백만달러, %)

	칠레	미국	벨기에	프랑스	캐나다	전체 수입
'04. 4~'05. 2월 수입액 (구성비)	55 (14.8)	53 (14.3)	49 (13.2)	42 (11.2)	41 (11.1)	371 (100)
증가율	64	223	42	121	95	98

〈포도·키위〉

- 포도 수입은 예상과는 달리 2.2%(물량 기준 8.5%) 감소
  - 칠레의 포도 작황 부진이 수입감소의 주된 원인
- 키위 수입은 물량 기준으로 對세계 수입증가율(81.5%) 보다 낮은 38.7% 증가
- FTA 발효 당시 과실류 수입 급증에 따른 국내산업 피해 우려가 컸으나 아직 그러한 현상은 발생하지 않음

- 다만, 올해는 칠레의 포도작황 부진이 있었다는 점, 계절관세율이 10년간 단계적으로 폐지되는 점을 고려할 때 그 영향을 판단하기에는 아직 이름
- ※ 한·칠레 FTA 발효 당시 과실류 피해규모 추산액
  - 전농 : 연간 20조원, 과실(7,754억원) : 포도 300억 원, 키위 300억원 등
  - 농경연 : '04년 29억원

〈포도주〉

- 칠레산 포도주는 포도주 소비의 대중화\* 및 관세인하\*\*로 인한 가격하락 효과로 FTA 발효 이후 151.6% 증가

\* 포도주 수입량(백만달러): ('01)23→('02)29→('03)46→('04)58  
 \*\* FTA 관세율: 5년간 철폐, '04년 15.0 → 12.5%

(단위: 백만달러, %)

	프랑스	칠레	미국	이탈리아	호주	전체 수입
'04. 4~'05. 2월 수입액 (구성비)	24.0 (43.3)	8.8 (15.9)	7.5 (13.4)	4.7 (8.5)	4.0 (7.3)	55.5 (100)
증가율	8.7	151.6	5.1	20.1	25.2	22.9

〈수산물〉

- 칠레산 수산물은 FTA 발효 후 32.7%가 증가하여 대세계 수산물 수입 증가율 15.7%를 상회

- 이는 칠레산 수산물 수입의 53.9%를 차지하는 칠레산 어분이 전년동기 대비 48.8% 증가한 데 주로 기인

(단위: 백만달러, 전체수입 중 칠레 비중, %)

품 목	대 세계			대 칠레		
	'03. 4~'04. 2월	'04. 4~'05. 2월	증가율	'03. 4~'04. 2월	'04. 4~'05. 2월	증가율
수산물	1,828	2,114	15.7	32(2.7)	42(2.2)	32.7
어분	24	34	38.1	15(63.2)	23(68.1)	48.8

- 홍어와 정어리는 칠레의 생산물량 감소로 아르헨티나 등으로 수입선이 전환되어 칠레산 수입 감소

- 연어는 칠레가 '03년부터 대량 양식에 성공하여 생산물량이 증가함에 따라 칠레산 수입이 큰 폭으로 증가

### Ⅲ. 주요 품목별 수출동향

□ 對칠레 수출의 경우 관세(종전 6%)가 철폐된 자동차, 휴대폰 및 가전제품 등을 중심으로 큰 폭으로 증가

○ 반면, 칠레측 관세철폐 제외품목인 세탁기, 냉장고의 대 칠레 수출 증가율은 상대적으로 낮은 수준

(단위: 백만달러, %)

품 목	'03	'04	'04. 4~'05. 2		'04. 4~'05. 2 (대세계수출증가율)
			금 액	증가율	
자동차	162	251 (54.9)	262	59.3	37.1
휴대폰	23	57 (147.2)	71	225.7	33.8
칼라TV	7	13 (81.3)	15	110.3	45.7
캠코더	4	10 (169.1)	9.9	100.9	△21.4
세탁기*	14	18 (26.2)	16	36.0	6.5
냉장고*	5	6 (24.2)	6.2	16.2	28.5

\* 칠레측 관세철폐 제외품목

□ '04년 칠레 수입시장에서 한국상품의 점유율은 3.12%로 제 7위

○ 한국상품 점유율 변화: ('02)2.80%→('03)2.98%→('04)3.12%

- 자동차, 휴대폰, TV의 점유율은 상승하였으나, 칠레측 관세양허에서 제외된 냉장고, 세탁기의 경우 점유율이 하락

(%)

	'02	'03	'04
• 자동차	12.3	11.9	13.9
• 휴대폰	13.4	9.5	18.1
• 칼라TV	22.4	9.8	15.8
• 냉장고	8.8	7.1	5.8
• 세탁기	71.03	49.1	47.2

○ 칠레의 10대 수입국 중 '04년 수입증가율은 중국 (48.3%), 브라질(38.3%)에 이어 한국(37.7%)이 3위

# 2004년 통합재정수지(잠정) 발표

※ 이 자료는 2005년 3월 29일 재정경제부 국고국에서 발표한 「2004년 통합재정수지(잠정) 발표」의 전문입니다.

〈편집자 주〉

□ 재정경제부는 2004년 결산상 통합재정을 분석하여 규모(지출+순융자)는 전년보다 8.9조원 증가한 173.2조원인 것으로 발표하였음

○ 통합재정수지는 5.6조원의 흑자(GDP 대비 0.7%)를 기록하였으나

- 이는 사회보장성 기금\*에서 큰 폭의 흑자(+21.2조원)를 나타낸 것에 기인하며

\* 국민연금기금, 고용보험기금, 산재보상보험기금, 사학연금기금

- 2003년 흑자규모(+7.6조원)와 비교하면 2조원 수준 감소한 것임

□ 한편 통합재정수지에서 사회보장성기금수지(+21.2조원)와 공적자금상환기금에 대한 출연금(원금12조원)을 제외한 수지(관리대상수지)는 전년(+1.0조원)보다 4.6조원 감소한 3.6조원(GDP 대비 0.5%)적자를 시현하였음

※ 사회보장성기금의 흑자는 재정활동의 결과로 보기 어려워 재정기조를 평가할 때에는 이를 제외하는 것이 바람직함

- 공적자금상환기금에 대한 출연금\*은 공적자금 투입시 이미 지출되었던 것으로 당해연도 지출로 보기 어려움

\* '02. 9월 공적자금상환대책상의 정부부담분(총 49조원)으로서 '03~'06년간 정부보증채무를 상환('03년 13

조원, '04~'06년 : 매년 12조원)

## 〈2004년 통합재정수지 분석〉

(단위 : 조원, %)

	'03	'04 <sup>2)</sup>
총수입 (A)	171.9	178.8
총지출 (B)	164.1	173.2
통합재정수지 (C=A-B)	+7.6(1.1)	+5.6(0.7)
• 정부예산 <sup>1)</sup>	+15.3	+10.1
사회보장성기금 (D)	+19.6	+21.2
공적자금 상환 (E)	+13.0	+12.0
관리대상수지 (C-D+E)	+1.0(0.1)	△3.6(△0.5)

1) 「일반회계+기타특별회계」⇒ 이 부분의 흑자는 기금 또는 기업특별회계로 이전되어 회계 및 기금간의 내부거래에 해당하여 지출로 계상되지 않았기 때문

2) 괄호 안의 숫자는 GDP 대비 비율

□ 이와 같이 통합재정수지 흑자 규모가 축소되고, 특히 관리대상수지가 적자를 나타낸 것은 정부의 재정조기집행, 1차재 추경편성 등 전년에 비해 재정을 다소 확장적으로 운용한 것에 기인한 것으로 분석됨

□ '05년 예산상 통합재정수지는 흑자(+5.6조원)로 편성되었으나, 사회보장성기금 수지 및 공적자금상환 원금을 제외한 재정수지는 적자(△8.2조원)로 편성되었음

◇ 2004년 결산상 통합재정수지는 적극적인 재정 운용 결과 전년에 비해 흑자폭 축소

\* '02년: +22.7조원, '03년: +7.6조원, '04년: +5.6조원

○ 사회보장성기금 흑자(21.2조원)와 공적자금상환 원금(12.0조원)을 제외할 경우에도 3.6조원 적자

\* '02년: +5.1조원, '03년: +1.0조원

※ '05년 예산상 통합재정수지는 흑자(+5.6조원)로 편성되었으나 사회보장성기금 수지 및 공적자금상환 원금을 제외한 재정수지는 적자(△8.2조원)로 편성

## 1. 총괄 수지 분석

### □ 수입: 178.8조원(전년 대비 6.8조원 증가)

○ 조세수입: 3.1조원 증가

(법인세△0.9조원, 소득세+2.6조원, VAT+1.1조원 등)

※ 사회보장성기여금 수입: +2.1조원

○ 세외수입: 1.7조원 증가

### □ 지출 및 순용자: 173.2조원(전년 대비 8.9조원 증가)

○ 지출: 추경편성 등에 따라 5.0조원 증가

(추경편성에 따른 예산상 지출 증가액 5.1조원)

○ 순용자(용자지출-용자회수): 3.9조원 증가

## 2. 부분별 재정수지

### □ 중앙정부 수지

○ 정부예산: +10.1조

(일반회계 및 특별회계(기업특별회계 제외) 17개)

- 세입: 129.9조원(조세수입 117.8조원)

- 세출: 119.8조원(총지출 122.9조원, 순용자 △3.1조원)

※ 이 부분의 흑자는 기금 또는 기업특별회계로 이전되어 회계 및 기금간의 내부거래에 해당하여 지출로 계상되지 않았기 때문

○ 공공기금: △1.9조원

(국민연금기금 등 47개 기금)

- 수입: 46.6조원(사회보장기여금 22.8조원, 세외수입 23.3조원 등)

- 지출: 48.5조원(총지출 44.0조, 순용자 4.5)

※ 사회보장성기금(국민연금, 사학연금, 고용, 산재보험) 제외시: △23.1조원

(사회보장성기금수지: +21.2조원(국민연금기금 +20.2조원))

### □ 비금융공기업: △2.6조원

(기업특별회계: 양곡, 철도, 통신, 조달, 책임운영)

## <2004 통합재정수지>

(단위 : 조원)

	전체 통합재정수지			사회보장성기금과 공적자금상환(원금) 제외시		
	2003년	2004년	증감	2003년	2004	증감
통합재정수지	7.6	5.6	-2.0	1.0	△3.6*	-4.6
(GDP대비,%)	(1.1)	(0.7)	-	(0.1)	(△0.4)	-
-정부예산	15.3	10.1	-4.2	15.3	10.1	-5.2
-기금	△2.8	△1.9	+0.9	△9.3	△11.1	-1.8
-비금융공기업	△5.0	△2.6	+2.4	△5.0	△2.6	+2.4

\* 전체 통합재정수지(5.6)+공적자금상환기금출원원금(12.0)-사회보장성기금수지(21.2)=△3.6

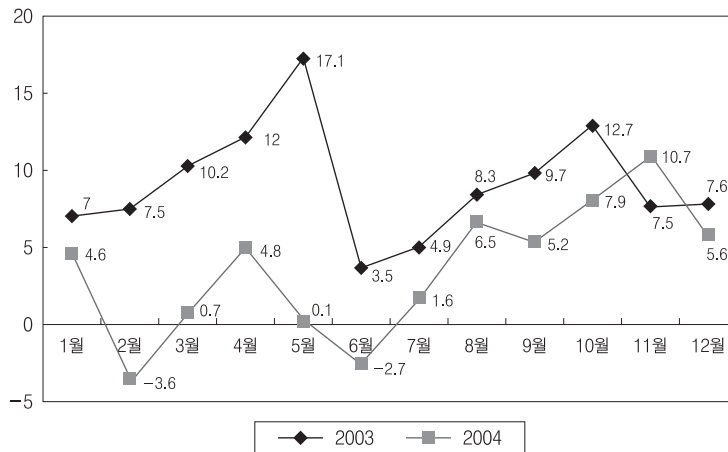
- 공적자금상환기금출원원금은 공적자금 투입시 자금을 지출한 것으로 당년도 지출이 아니기 때문에 이를 보정하려는 것

### 3. 2004년 연중 통합재정수지 추이

- 2004 연중 통합재정수지는, 추이는 전년과 비슷하나, 흑자규모가 다소 축소되는 모습을 보임
- 이는 2004년 경기의 영향으로 수입의 규모는 다소 감소한 반면, 지출은 적극적인 재정운영기조로 증가한 데 기인

- 상반기에 비하여 하반기에 수지가 다소 개선되는 모습을 보인 것은 강도 높은 조기집행의 결과로 분석됨
- 조기집행으로 상반기에 자금을 당겨 사용하는 경우 동일한 회계연도 내에 상반기 사용 자금(한은차입, 재정증권 등)을 상환하여야 하기 때문

〈2003, 2004 연중 통합재정수지(누계) 추이〉



# 영세 자영업자·중소기업에 대한 세제의 간소화 방안 검토

※ 이 자료는 2005년 3월 24일 재정경제부 세제실에서 발표한  
「중장기 조세개혁 방안으로 영세 자영업자·중소기업에 대한 세제의 간소화 방안 검토」의 전문입니다.<편집자 주>

◇ 2005. 3. 24(목) 당정협의시 금년 조세개혁 방안의 하나로 영세 자영업자나 중소기업이 세무에 신경쓰지 않고 사업에 전념할 수 있도록 세금을 간편하게 신고·납부하는 방안 강구

◇ 세제의 간소화 방안

- (적용대상) 영세 자영업자·중소기업
- (적용요건) 매출·매입·경비 자료 구비
- (세율) 낮은 세율로 과세
- (세무조사배제) 일체의 세무조사 배제
- (과표노출에 따른 세부담 감면) 일정기간 감면

1. 세제 간소화를 위해 어떤 방안을 검토하고 있는가?

□ 중소 자영업자나 중소기업이 세무에 신경쓰지 않고 사업에 전념할 수 있도록 세금을 간편하게 신고·납부하는 방

안 강구

- (적용대상) 매출액이 일정규모 이하인 자영업자나 법인기업으로서 간편납부방식을 선택한 경우
- (적용요건) 세금계산서, 신용카드 전표, 현금영수증 등 매출·매입·경비 자료만 갖추어져 있고  
- 기초 장부(현금출납장, 매입·매출부)만 있으면 이에 의하여 과세  
※복잡한 복식기장 안 함
- (낮은 세율) 여타의 감면은 적용하지 않는 대신 낮은 세율로 과세
- (세액계산 방법) 기본적인 매출·매입·경비에 의하여 과세소득금액(과세표준)을 계산한 후 낮은 세율을 적용하여 신고·납부  
※ 앞의 방법 외에도 매출액을 기준으로 과세소득 금액과 세액을 간편하게 계산하는 방법도 있음
- (세무조사 배제) 일체의 세무조사 배제
- (과표노출에 따른 세부담 감면) 과표가 노출됨에 따라 종전보다 세부담이 늘어나는 경우 일정기간 감면

## 2. 자영사업자 등에 대해 세제 간소화를 추진하는 배경은?

- 영세 자영사업자나 중소기업은 회계나 세무지식이 부족하기 때문에
  - 기업회계기준이 정하는 바에 따라 복잡한 복식부기에 의한 장부를 갖추어 빠짐 없이 기록하기가 어려움
  - 이 장부를 기초로 해서 세법에 규정된 대로 소득금액(과세표준)과 세액을 신고·납부하는 데 많은 시간과 주의가 필요함
- 또한, 소규모기업에 대해서는 여러 가지 조세감면제도가 있으나 이를 기업이 제대로 활용하지 못하는 사례가 있음
- 더욱이, 회계처리나 세무처리를 잘못하면 나중에 세무조사를 받거나 세금을 추징당하기 때문에 세무업무를 걱정하기도 함
- 따라서, 영세 자영사업자나 중소기업에 대해서는
  - 기업회계기준에 따라 복잡한 장부를 하지 아니하고 기초적인 증빙과 장부만 갖추고 있으면
  - 이를 기준으로 스스로 세금을 간편하게 계산하여 신고·납부할 수 있도록 세법을 간소화하려는 것임

## 3. 언제부터 시행되는가?

- 금년 9월말까지 구체적 방안을 확정된 후
- 금년 정기국회에 관련 세법 개정안을 국회에 제출
- '06년부터 시행할 수 있도록 할 계획임
  - ※ 금년분은 현재 규정대로 하여야 함

# 부동산가격안정심의회 심의 결과

※ 이 자료는 2005년 3월 24일 재정경제부 세제실에서 발표한 「제26차 부동산가격안정심의회 서면심의 결과」의 전문입니다.

〈편집자 주〉

□ 2005. 3. 24(목) 부동산가격안정심의회(위원장: 김광림 재경부차관)를 개최하여 토지와 주택 투기지역을 심의

□ 토지 투기지역 심의결과: 강원도 원주시를 지정

- 심의대상: '05. 2월부터 월별지가 발표에 따라 04. 4/4분기 지가를 기준으로 지정요건을 충족한 지역으로 05. 2월 심의시 지정을 유보한 12개 지역에 대해 심의한 결과
- 강원도 원주시를 토지투기지역으로 지정

\* 유보지역: 경기 연천군·포천시·가평군, 강원 원주시, 경북 김천시·포항시 북구, 경남 양산시·밀양시·거제시, 부산 기장군·강서구, 제주 남제주군

- 지정 이유: 전반적으로 지가가 안정세를 보이고 있으나
- 강원도 원주시의 경우 외지인의 거래 빈도가 높고 공공기관 지방이전 선호 등으로 향후 지가 상승이 우려되는 점을 감안

⇒ 기 지정된 40개 지역을 포함하여 토지투기지역이 41개 지역으로 확대

\* 기 지정지역(40): 서울(8), 경기(17), 대전(2), 충북(1), 충남(12)

- 지정효과: 토지투기지역의 지정은 공고한 날(2005. 3. 29 예정)부터 효력 발생
- 공고일 이후 양도하는 경우 실거래가액으로 양도소득

세를 신고·납부

- 또한, '05. 2월부터 월별지가 발표에 따라 4월 소득세법 시행령을 개정하여 5월부터 월별로 토지투기지역을 지정해 나갈 계획

□ 주택 투기지역 심의결과: 지정유보

- 지정요건: 2월 주택가격상승률 0.78% 초과
- '05. 2월 소비자물가상승률(0.6%)의 1.3배 초과(0.78%)하고
- '05년 1·2월 전국평균 주택가격상승률(0.0%)의 1.3배(0.5%) 초과한 경우

- 심의대상: 3개지역(경기도 광명시·의왕시, 강원도 춘천시)

○ 유보 이유

- 위 3개 지역은 '04. 8월 이후 해제된 지역으로 지정기준을 약간 상회하고 특별한 가격급등 사유가 없는 점을 감안

\* 투지지역해제: 춘천시 '04. 8월, 의왕시 '04. 12월, 광명시 '05. 1월

- 주택투기지역 해제는 전국 주택가격이 상승세로 전환된 점을 감안 당분간 유보



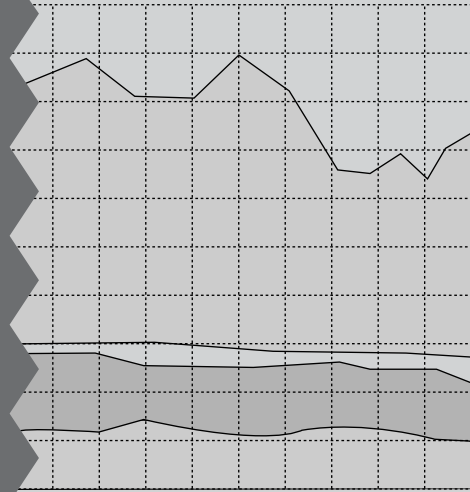
# 재정통계

• 특별소비세 I 편

• 주세 I 편

1. 주세 예산 및 징수
2. 주류별 주세 부과
3. 주요 주류 출고 현황
4. 주류 제조면허장 수

• 상속세 I 편



## 1. 주세 예산 및 징수

(단위: 백만원, %)

연도	예산액 (A)	징수결정액 (B)	부과액	수납액 (C)	불납결손액	미수납액	비율	
							(B/A)	(C/A)
1965	3,648	3,768	3,830	3,767	-	-	103.3	103.3
1966	7,061	6,408	6,449	6,342	-	66	90.8	89.8
1967	8,068	8,119	8,236	8,105	-	14	100.6	100.5
1968	11,645	11,513	11,558	11,147	1	366	98.9	95.7
1969	16,369	16,038	16,262	15,967	2	68	98.0	97.5
1970	22,376	21,621	21,745	21,590	1	31	96.6	96.5
1971	31,355	27,605	24,419	27,536	-	70	88.0	87.8
1972	27,418	28,275	30,139	28,115	1	159	103.1	102.5
1973	31,558	34,695	38,266	34,039	-	656	109.9	107.9
1974	50,751	61,598	60,600	53,245	-	8,353	121.4	104.9
1975	88,600	83,551	83,874	81,422	4	2,125	94.3	91.9
1976	87,390	93,376	93,387	93,020	-	356	106.8	106.4
1977	128,778	123,258	123,261	123,249	-	9	95.7	95.7
1978	166,252	194,085	194,407	193,989	1	95	116.7	116.7
1979	245,720	278,143	278,584	265,848	-	12,295	113.2	108.2
1980	317,991	321,930	321,799	297,717	-	24,213	101.2	93.6
1981	387,313	375,089	375,262	374,761	2	326	96.8	96.8
1982	416,322	394,768	395,094	394,708	1	59	94.8	94.8
1983	488,346	441,431	440,808	441,027	-	404	90.4	90.3
1984	490,437	494,539	494,620	493,393	130	1,016	100.8	100.6
1985	537,109	501,986	516,051	501,187	586	213	93.5	93.3
1986	598,677	556,225	551,916	555,805	8	412	92.9	92.8
1987	638,237	581,603	618,663	581,501	-	102	91.1	91.1
1988	649,306	780,513	738,356	780,470	-	43	120.2	120.2
1989	838,691	893,821	900,672	893,033	-	788	106.6	106.5
1990	902,961	1,022,606	1,021,684	1,022,417	-	189	113.3	113.2
1991	1,058,092	1,145,947	1,166,260	1,145,342	8	597	108.3	108.2
1992	1,331,015	1,329,337	1,298,160	1,329,041	-	296	99.9	99.9
1993	1,550,042	1,367,788	1,372,332	1,367,588	-	200	88.2	88.2
1994	1,552,200	1,547,828	1,640,546	1,545,787	-	2,041	99.7	99.6
1995	1,722,900	1,828,568	1,840,362	1,824,513	1	4,072	106.1	105.9
1996	2,291,900	2,084,185	1,974,128	2,083,863	10	312	90.9	90.9
1997	2,054,400	1,795,907	1,965,163	1,789,791	204	5,912	87.4	87.1
1998	1,942,500	1,815,618	1,835,527	1,814,408	83	1,127	93.5	93.4
1999	1,778,338	2,078,662	2,004,704	2,077,975	452	235	116.9	116.8
2000	2,341,500	1,966,799	2,251,192	1,962,493	600	3,706	84.0	83.8
2001	2,509,500	2,471,767	2,253,398	2,468,163	709	2,895	98.5	98.4
2002	2,931,200	2,663,189	2,574,909	2,655,001	142	8,046	90.9	90.6
2003	3,091,900	2,733,238	2,611,530	2,726,181	177	6,880	88.4	88.2

주: 부과액은 수입분을 포함한 것임.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

2. 주류별 주세 부과

(단위: 백만원)

연도	계	수입분	탁주	약주	맥주	청주	과실주	증류식주주	희석식주주	주정	위스키	브랜디
1965	3,830	-	526	146	1,454	540	1	171	259	628	-	-
1966	6,449	-	793	224	2,453	793	1	180	498	1,140	-	-
1967	8,236	6	926	201	3,254	1,065	5	68	728	1,721	-	-
1968	11,558	78	1,068	171	4,523	1,548	28	40	1,415	2,086	-	-
1969	16,262	162	1,434	193	6,830	2,297	62	36	1,997	2,596	-	-
1970	21,745	152	1,785	252	10,398	2,759	61	42	2,649	2,945	-	-
1971	24,419	120	2,082	274	11,791	3,164	74	60	3,075	3,049	-	-
1972	30,139	505	2,858	259	14,237	3,145	67	48	4,838	3,241	-	-
1973	38,266	990	3,234	318	18,801	3,983	68	40	6,195	3,348	-	-
1974	60,600	558	4,259	556	30,380	5,792	81	128	12,420	4,193	-	-
1975	83,874	674	5,289	598	43,004	6,656	201	19	18,823	5,668	-	18
1976	93,387	502	5,819	527	47,537	7,485	284	-	21,039	5,882	-	49
1977	123,261	1,113	6,000	469	64,904	9,607	575	-	25,815	6,439	1,327	140
1978	194,407	4,065	8,742	784	121,220	11,374	825	-	25,484	6,548	5,483	404
1979	278,584	6,531	9,771	470	179,094	13,492	1,089	-	34,589	6,154	11,192	848
1980	321,799	11,085	10,266	336	201,993	14,338	885	-	47,659	6,578	13,945	901
1981	375,262	9,125	13,095	353	228,021	15,051	969	-	63,460	7,251	21,137	532
1982	395,094	7,267	13,202	364	253,512	13,421	1,239	-	66,295	7,070	19,125	272
1983	440,809	12,428	10,449	328	289,034	14,325	1,516	-	69,347	4,417	25,636	193
1984	494,620	15,319	10,052	328	317,126	15,986	1,729	-	80,195	6,311	32,147	200
1985	516,051	15,900	10,828	328	334,240	16,186	2,290	-	80,613	6,565	33,519	230
1986	551,916	20,323	11,618	328	347,854	17,813	2,947	-	90,746	7,316	36,633	341
1987	618,663	21,170	11,583	315	391,100	20,433	3,967	-	95,726	7,108	46,075	514
1988	738,356	32,824	11,387	349	475,258	22,089	4,564	-	103,289	7,090	56,255	675
1989	900,672	55,323	11,438	314	581,241	26,823	4,881	-	111,243	6,895	69,978	1,057
1990	1,021,684	73,838	12,800	298	655,192	36,185	4,654	51	123,746	7,196	67,978	877
1991	1,166,260	77,075	9,783	357	799,175	37,281	4,776	538	128,135	7,622	68,432	716
1992	1,298,160	79,664	6,851	594	910,614	40,703	5,911	1,140	149,853	8,811	63,595	770
1993	1,372,332	83,926	6,537	789	948,039	43,637	4,976	2,873	170,849	8,605	78,153	733
1994	1,640,546	114,117	6,800	1,050	1,149,936	44,933	4,145	2,994	193,309	7,837	89,360	634
1995	1,840,362	168,026	6,114	1,253	1,283,729	45,272	3,941	2,041	192,202	7,364	102,663	90
1996	1,974,128	130,851	6,150	1,246	1,363,090	51,866	3,786	3,118	218,917	12,260	151,094	428
1997	1,965,163	159,214	6,002	1,766	1,302,136	54,754	6,480	2,565	239,499	14,459	148,803	448
1998	1,835,527	95,577	7,046	4,832	1,195,703	53,057	4,285	1,778	284,429	14,715	145,929	171
1999	2,004,704	94,596	6,572	14,549	1,248,169	53,121	5,231	1,577	329,294	8,177	205,626	349
2000	2,254,192	135,160	6,088	22,187	1,267,568	48,918	5,653	2,669	520,912	2,494	188,124	585
2001	2,253,398	175,824	5,354	33,475	1,164,155	39,909	7,315	2,383	529,607	2,398	214,850	598
2002	2,574,909	241,522	5,142	45,640	1,294,365	22,896	12,866	2,300	621,484	3,536	262,079	563
2003	2,611,530	249,331	5,380	52,205	1,334,370	21,899	17,584	1,874	706,144	2,463	183,572	394

2. 주류별 주세 부과(계속)

(단위: 백만원)

연도	일반증류주	리큐르	기타주류	수시분	명양주	기타양조주	고령주	기타증류주	합성정주	합성맥주	인삼주	기타제제주
1965	-	-	-	-	-	1	9	1	30	24	-	41
1966	-	-	-	155	-	3	25	1	74	31	-	77
1967	-	-	-	4	-	1	32	1	69	-	-	156
1968	-	-	-	122	-	2	28	14	83	-	-	352
1969	-	-	-	12	-	-	57	13	68	-	-	505
1970	-	-	-	10	-	-	131	11	45	-	-	506
1971	-	-	-	16	-	-	145	25	39	-	-	505
1972	-	-	-	86	-	-	213	27	56	-	-	561
1973	-	-	-	56	90	-	248	39	70	-	-	785
1974	-	-	-	411	287	-	596	-	84	-	-	855
1975	-	-	-	42	439	13	1,073	-	19	-	-	1,161
1976	-	-	-	22	670	11	1,527	-	-	-	177	1,743
1977	-	-	-	90	940	16	2,220	-	-	-	289	3,313
1978	-	-	-	332	1,384	10	3,308	-	-	-	333	4,111
1979	-	-	-	15	2,572	-	3,748	-	-	-	444	8,574
1980	-	-	-	170	2,432	-	4,071	-	-	-	460	6,680
1981	-	-	-	162	2,661	-	3,464	-	-	-	383	9,597
1982	-	-	-	83	2,384	-	2,041	-	-	-	402	8,418
1983	-	-	-	-488	2,315	-	2,443	-	-	-	495	8,360
1984	-	-	-	51	2,583	-	2,413	-	-	-	449	9,730
1985	-	-	-	-304	2,825	-	1,935	-	-	-	440	10,455
1986	-	-	-	-252	2,725	-	2,337	-	-	-	499	10,690
1987	-	-	-	128	3,281	-	2,970	-	-	-	483	13,809
1988	-	-	-	516	3,956	-	3,539	-	-	-	517	16,048
1989	-	-	-	444	4,689	-	4,687	-	-	-	601	21,058
1990	-	-	-	82	5,155	3	5,269	-	-	-	686	27,674
1991	9,260	2,672	220	-99	1,956	4	2,625	-	-	-	283	15,449
1992	19,721	8,647	1,133	153	-	-	-	-	-	-	-	-
1993	9,170	13,275	764	6	-	-	-	-	-	-	-	-
1994	9,635	15,531	186	79	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	6,844	20,562	168	93	-	-	-	-	-	-	-	-
1996	3,604	27,304	206	208	-	-	-	-	-	-	-	-
1997	1,783	27,037	217	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1998	1,173	26,619	213	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1999	1,109	35,540	276	518	-	-	-	-	-	-	-	-
2000	3,701	49,692	441	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	27,501	49,567	464	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002	18,870	43,094	550	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	5,246	30,233	925	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1992년부터 명양주, 기타양조주, 고령주, 기타증류주, 합성정주, 합성맥주, 인삼주, 기타제제주는 다른 주류에 통합함.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

3. 주요 주류 출고 현황

(단위: k)

연도	계	탁·약주	희석식소주	맥주	과실주	위스키	청주	주정	기타
1983	2,352,976	862,351	583,870	692,452	3,761	3,189	17,897	163,900	25,556
1984	2,426,969	830,479	622,979	737,635	3,944	3,867	19,966	178,010	30,089
1985	2,453,037	874,633	586,949	772,256	4,972	4,033	18,787	164,698	26,709
1986	2,529,917	883,788	629,752	783,128	5,938	4,557	20,190	176,630	25,934
1987	2,627,975	855,894	662,993	851,198	7,897	5,372	23,001	188,681	32,939
1988	2,780,824	774,308	705,948	1,023,008	8,922	6,762	24,334	202,181	35,361
1989	2,901,951	712,137	709,321	1,194,617	9,121	8,221	27,345	201,381	39,808
1990	2,873,219	564,064	701,566	1,307,672	8,943	8,559	34,859	203,818	43,738
1991	2,987,280	442,362	677,862	1,583,928	9,343	9,853	40,400	194,051	29,481
1992	2,972,138	379,367	723,198	1,574,465	12,667	11,158	50,934	204,106	16,243
1993	2,866,107	322,201	743,964	1,508,854	10,222	11,595	48,478	208,986	11,807
1994	3,144,684	302,880	765,180	1,769,057	8,949	15,205	50,095	221,159	12,159
1995	3,163,576	249,288	761,839	1,850,334	7,930	16,488	43,302	221,293	13,102
1996	3,205,543	214,775	787,195	1,868,429	6,590	13,768	42,564	252,838	19,384
1997	3,134,049	190,475	813,583	1,799,202	8,303	10,974	40,160	253,646	17,706
1998	2,922,489	190,829	869,847	1,536,616	5,579	8,063	33,494	259,537	18,524
1999	3,041,651	182,508	944,415	1,578,663	6,429	10,407	31,604	266,311	21,314
2000	3,065,641	181,007	866,967	1,730,790	6,622	12,572	28,477	218,665	20,541
2001	3,025,340	170,203	784,873	1,755,232	7,924	14,296	23,214	233,497	36,101
2002	3,300,900	175,890	866,340	1,935,200	12,236	17,211	23,736	244,243	26,044
2003	3,303,593	189,208	928,492	1,896,302	16,052	12,110	23,650	226,181	11,598

주: 주정은 타주류 및 식품 제조원료임.  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

4. 주류 제조면허장수

(단위: 개)

연도	합계	소계	탁주	양주	맥주	청주	과실주	중류사소주	화석사소주	위스키	보렌디	일반종류주	리큐르	기타주류	주정	술덧	명약주
1965	3,545	3,545	2,566	314	2	29	19	210	319	-	-	-	-	-	15	-	-
1966	3,494	3,494	2,568	317	2	26	19	152	308	-	-	-	-	-	24	-	-
1967	3,401	3,401	2,584	307	2	23	17	100	283	-	-	-	-	-	24	-	-
1968	3,346	3,346	2,582	299	2	23	21	68	269	-	-	-	-	-	24	-	-
1969	3,362	3,310	2,559	301	2	23	22	60	261	-	-	-	-	-	23	-	-
1970	3,211	3,159	2,442	275	2	22	22	31	254	-	-	-	-	-	52	-	-
1971	2,826	2,773	2,327	232	4	21	22	9	75	-	-	-	-	-	25	-	-
1972	2,504	2,453	2,058	203	4	20	20	7	68	-	1	-	-	-	20	-	-
1973	2,217	2,180	1,878	179	5	11	14	4	26	-	1	-	-	-	19	-	1
1974	1,694	1,661	1,521	45	5	10	10	4	16	-	1	-	-	-	15	-	1
1975	1,658	1,627	1,498	43	5	10	8	-	16	-	1	-	-	-	15	-	1
1976	1,645	1,615	1,490	42	4	9	9	-	15	3	1	-	-	-	15	-	1
1977	1,606	1,575	1,474	33	4	4	7	-	12	5	1	-	-	-	15	-	1
1978	1,605	1,577	1,475	34	4	4	7	-	12	5	1	-	-	-	16	-	1
1979	1,602	1,576	1,466	33	5	4	10	-	12	5	1	-	-	-	20	-	1
1980	1,590	1,564	1,461	30	5	4	10	-	11	5	1	-	-	-	17	-	1
1981	1,570	1,544	1,447	30	5	3	7	-	10	4	1	-	-	-	16	-	1
1982	1,560	1,532	1,437	29	5	3	8	-	10	4	1	-	-	-	15	-	1
1983	1,556	1,531	1,436	29	5	3	8	-	12	3	1	-	-	-	15	-	1
1984	1,541	1,518	1,427	29	4	3	8	-	11	3	1	-	-	-	13	-	1
1985	1,527	1,504	1,412	30	4	3	8	-	11	3	1	-	-	-	13	-	1
1986	1,526	1,502	1,405	30	6	3	9	-	11	3	1	-	-	-	13	-	1
1987	1,508	1,485	1,390	29	5	3	10	-	10	3	1	-	-	-	13	-	1
1988	1,495	1,473	1,379	28	6	3	9	-	10	3	1	-	-	-	13	-	1
1989	1,480	1,458	1,363	28	7	3	9	-	10	3	1	-	-	-	13	-	1
1990	1,455	1,433	1,321	30	7	3	9	-	10	3	1	-	-	-	13	-	9
1991	1,417	1,414	1,283	44	4	9	11	3	12	3	1	15	12	3	14	-	-
1992	1,382	1,379	1,238	44	4	9	10	3	13	3	2	16	13	4	13	-	-
1993	1,365	1,362	1,204	50	9	4	15	8	13	5	2	17	15	5	15	3	-
1994	1,361	1,358	1,174	66	9	4	16	8	13	4	3	20	23	4	14	3	-
1995	1,357	1,354	1,136	74	9	4	20	10	14	4	3	23	40	3	14	3	-
1996	1,337	1,333	1,108	72	9	4	17	10	15	5	3	24	52	2	12	4	-
1997	1,297	1,294	1,056	74	8	4	20	9	16	5	3	25	59	3	12	3	-
1998	1,277	1,275	1,028	80	8	4	21	11	17	5	4	23	58	4	12	2	-
1999	1,286	1,284	1,014	88	8	4	21	14	17	6	3	26	67	4	12	2	-
2000	1,295	1,293	992	111	7	3	25	14	17	5	3	27	72	5	12	2	-
2001	1,294	1,292	959	126	6	3	34	16	17	5	3	32	70	9	12	2	-
2002	1,306	1,304	923	130	21	3	43	18	17	7	2	31	81	16	12	2	-
2003	1,382	1,380	888	151	86	3	61	16	17	7	3	30	87	20	11	2	-

4. 주류 제조면허장수(계속)

(단위: 개)

연도	기타양조주	고령주	기타증류주	합성청주	합성맥주	인삼주	기타제제주	발효제소	호모	주모	주요	과자	입국	조효소제	정제효소	종국
1965	1	8	4	18	1	-	39	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1966	1	8	3	21	-	-	45	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1967	-	7	2	16	-	-	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1968	-	4	2	14	12	-	26	50	-	-	-	39	2	-	-	9
1969	-	4	2	13	-	-	40	52	-	1	-	39	2	-	-	10
1970	-	4	4	9	-	-	42	52	-	-	-	39	3	-	-	10
1971	-	4	4	9	-	-	44	53	-	1	-	38	4	-	-	10
1972	-	4	6	5	-	-	38	51	-	-	-	34	-	-	-	10
1973	-	8	-	4	-	-	30	37	-	-	-	17	-	7	2	11
1974	1	7	-	2	-	2	21	33	-	-	-	14	-	6	2	11
1975	-	8	1	-	-	2	19	31	-	-	-	13	-	5	2	11
1976	-	6	-	-	-	2	18	30	-	-	-	13	-	4	2	11
1977	1	3	-	-	-	2	13	31	2	-	-	12	-	2	2	11
1978	-	3	-	-	-	2	13	28	2	-	-	10	-	2	2	11
1979	-	3	-	-	-	2	14	26	2	-	-	10	-	2	2	10
1980	-	3	-	-	-	2	14	26	2	-	-	10	-	2	2	10
1981	-	2	-	-	-	2	16	26	2	-	-	10	-	2	2	10
1982	-	2	-	-	-	2	15	28	2	-	3	10	-	2	2	9
1983	-	2	-	-	-	2	14	25	2	-	2	8	-	2	1	10
1984	-	2	-	-	-	2	14	23	2	-	2	6	-	2	1	10
1985	-	2	-	-	-	2	14	23	2	-	2	6	-	2	2	10
1986	-	2	-	-	-	2	16	24	2	-	2	6	-	2	2	10
1987	-	2	-	-	-	2	16	23	2	-	2	5	-	2	2	10
1988	-	2	-	-	-	2	16	22	2	-	2	5	-	2	2	9
1989	-	2	-	-	-	2	16	22	2	-	2	5	-	2	2	9
1990	4	2	-	-	-	2	17	22	2	-	2	5	-	2	2	9
1991	-	-	-	-	-	-	-	3	-	1	2	-	-	-	-	-
1992	-	-	-	-	-	-	-	3	-	1	2	-	-	-	-	-
1993	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1994	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1996	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1997	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1998	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
1999	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
2002	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	-	-	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1. 각 연도 12월 31일 현재 기준임.  
 2. 1991년부터 명양주, 기타양조주, 고령주, 기타증류주, 합성청주, 합성맥주, 인삼주, 기타제제주는 다른 주류에 통계함. 호모, 주모, 주요, 과자, 입국, 조효소제, 정제효소, 종국의 발효제는 1998년부터 통계에서 제외.  
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

본란에서는 조세정책에 대한 여론을 파악하고 정책제언을 수렴하기 위하여 주요 일간지의 사설 및 칼럼 등에 실린 조세·재정 관련 내용을 발췌, 소개하고 있으며 『재정포럼』 독자께서 보내주시는 의견도 게재하고 있습니다. 선정된 내용은 한국조세연구원의 견해와는 무관합니다.

- 편집자 주 -

#### 4년새 2배로 늘어난 기업 준조세

기업들이 세금 이외에 비자발적으로 부담하는 준조세가 4년 동안에 두 배 이상 급증한 것은 기업 경쟁력을 크게 저해하는 일이 아닐 수 없다. 이 같은 준조세 급증에 따른 기업 경쟁력 약화는 결국 경제 활력까지 잃게 하는 원인이 된다는 점에서 정부는 이 문제를 반드시 개선해야 할 과제로 삼아야 할 것이다.

조세연구원의 최근 보고서에 의하면 2003년 기업들이 부담한 준조세는 23조 1,023억원으로 99년의 11조 9,720억원보다 2배 이상 급증했는데, 이는 2003년 법인세 납부액 25조 6,000억원에 육박하는 수준이다. 이번 조사에 음성적인 기부금과 성금을 포함할 경우 기업들은 엄청난 규모의 비자발적인 금전부담을 하고 있는 것이다.

준조세가 급증한 이유는 사회보장성 보험료와 각종 부담금 부담이 크게 늘어났기 때문이다. 국민연금과 건강보험의 확대실시에 따

라 사회보장성 보험료가 늘어난 것은 이해된다 해도, 소관부처별로 징수하는 각종 부담금마저 이토록 급증한 것은 이해하기 어렵다. 부담금의 종류만 해도 102개나 된다. 환경부의 배출부과금 등은 그렇다치고, 건교부, 재경부, 산자부 등 부담금을 징수하지 않는 부처가 거의 없을 정도인데 과연 이렇게 많은 종류의 부담금이 꼭 필요한 것인지 차체에 따져볼 필요가 있다.

막대한 규모의 기업 준조세는 기업 규제와 함께 기업의 의욕을 떨어뜨리는 핵심적 요인이다. 걷기 편하고 쓰기 좋다는 이유로 준조세를 이토록 마구 늘린다면 그것은 국가경제의 효율성과 활력을 잃게 만들 뿐이다. 따라서 정부는 기존 준조세의 필요성을 종합적으로 검토, 재정비하는 한편 준조세의 신설을 엄격히 제한해야 할 것이다.

〈2005년 3월 11일자 세계일보 사설〉

#### 내년 나라살림 기금혁신이 더 중요

기획예산처가 내년도 예산편성과 기금운용계획 작성지침을 확정했다.

예산편성 지침에는 재정지출의 10% 이상을 구조조정하는 등 재정운영의 효율성을 높이겠다는 다짐이 들어있다.

경기침체 지속으로 인한 넉넉지 못한 재정여건을 감안하면 지극히 당연한 일이다.

하지만 재정건전성 유지를 위해 정부는 예산의 효율적 운용에 더욱 각별한 신경을 써야 할 것이다.

기획예산처는 내년 5%의 실질성장률 전제로 예산을 편성한다고 하지만 KDI나 민간연구소들은 5% 성장조차 어려울지 모른다는 전망도 내놓고 있다.

이는 세수증가율 둔화로 향후 재정여건이 결코 밝지만은 않다는 것을 의미하기 때문이다.

게다가 사회보장부담이 빠르게 늘어나는 상황에서 국민들의 조세 부담을 무턱대고 높일수도 없어

재정여건은 더욱 악화될 것으로 우려된다.

그러나 예산보다 더 중요한 것은 기금운용이다.

특히 정부는 내년 기금운용의 가장 큰 목표로 '국민경제적 역할의 강화'를 들고 있어 자칫 방만한 운용을 우려하지 않을 수 없는 탓이다.

경기가 어려운 상황에서 정부가 일자리 창출 등 경기활성화 효과가 큰 사업에 연기금을 사용하겠다는 것을 이해하지 못하는 것은 아니다.

하지만 기금이라는 것이 각각 고유한 설치목적이 있는 만큼 스스로의 안정성을 유지하는 것이 전제되어야 함은 물론이다.

정부는 그런 우려를 불식시키기 위해 개별기금의 독립성과 전문성을 위축시키는 일이 없도록 하겠다고 밝히고 있다.

하지만 이는 투명하고 철저한 제도적인 검증 장치를 통해 보완되어야 할 것이다.

사실 그동안 정부가 급할 때 쓰고 돌려주는 쌈짓돈으로 간주하고 원칙 없이 사용해 온 것을 부인하기 힘들다는 점에서도 이번만큼은 기금운용의 독립성 확보에 최선의 노력을 기울여야 할 것이다.

그래야만 연기금을 정부 임의대로 편법적으로 활용하려 한다는 시각도 사라질 수 있다.

무엇보다 중요한 것 중 하나가 공적연금의 체계적인 관리다.

지난해 감사원 특감결과 3대 공적연금 책임준비금 부족액이 무려 1백82조원에 달하는 것으로 드러났었다.

이를 그대로 방치하면 공적연금의 근간이 흔들린다는 지적도 있었으나 정부는 아직 구체적인 대안을 내놓지 못하고 있다.

이번에도 재정안정화 방안을 강구하겠다고만 밝히고 있다.

공적연금의 구조적인 적자를 언제까지 국민세금으로 메울 수는 없는 만큼 하루빨리 과감한 개선 방안을 마련해야 할 것이다.

〈2005년 3월 30일자 한국경제신문사설〉

### 재정형편 감안한 세제개혁을

정부가 중장기적으로 세제(稅制) 개편을 추진한다는데 조세개혁을 이르면 이룰수록 좋다. 왜냐하면 글로벌 경제 전쟁시대에 조세체계는 외자유치나 기업 해외이탈 문제와도 직결될 뿐만 아니라 양극화 현상을 해소하는 데도 긴요한 수단이기 때문이다. 이러한 관점에서 보면 조세제도에서의 경쟁력 확보는 이제 선택 사항이 아닌 필수 사항이다. 가령 한국의 법인세는 25%(순익 1억원 이상)로 싱가포르 22%, 홍콩 16%에 비해 불리

하기 때문에 아시아에 진출하려는 외국기업은 법인세율을 고려하지 않을 수 없는 것이다. 또한 과거 스웨덴 등 북구 국가의 경우 소득세를 너무 높게 책정함으로써 고소득층이 대부분 외국으로 이탈한 사례가 허다했는데 우리나라라고 해서 앞으로 이러한 일이 발생하지 말란 법은 없을 것이다. 따라서 이번 세제개편에서는 국가간 조세경쟁(tax competition)을 충분히 검토해 모든 분야에서 선진국에 뒤지지 않는 우수한 체계를 갖추는데 주력해야 한다.

정부가 제시한 방향을 보면 법인세 소득세를 포함하고 있긴 하지만 그보다는 계층간의 형평성, 지방화 시대를 겨냥한 국세의 지방세화 등에 더욱 비중을 두고 있는 것 같다. 큰 방향에서 보면 조세를 통한 저소득층 지원이나 지방재정 확충은 선진국의 조세발전 방향과 궤를 같이 하는 것이기는 하나 한국적 특성도 충분히 배려해야 한다는 점을 강조하고 싶다. 경제활동인구는 갈수록 줄어들고, 고성장기가 어려워 세수(稅收) 증대는 어려운 터에 통일 대비 문제나 사회보장지출 등 써야 할 돈은 엄청나게 불어나고 있다. 따라서 세금을 통한 나눠먹기식 운용으로 재정을 위협에 빠뜨려선 절대로 안 되겠다.

이웃 일본의 경우 재정적자가 국

내총생산(GDP) 규모보다 40%나 많은 정도로 재정운용을 잘못해 엄청난 고통을 겪고 있으며 미국 역시 재정적자 누증으로 달러화 약세와 경기위축을 감수해야 하는 사례를 타산지석으로 삼아야 한다. 다만 소득세 포괄주의 도입 등은 매우 장점이 많으므로 서둘러 도입할 필요가 있다고 본다. 아울러 헤지펀드 등이 조세회피 제도를 교묘히 악용해 엄청난 차익을 올리고도 세금 한 푼 안 내는 현행 방식이 옳은지 면밀히 검토해 대비책을 세워주기 바란다.

〈2005년 3월 23일자 매일경제신문 사설〉

### 퇴직연금 안정성 장치 강화해야

정부가 퇴직연금법 시행령을 17일 입법예고함에 따라 우리나라에서도 오는 12월부터 본격적인 퇴직연금 시대에 들어서게 된다. 시행한 지 16년이 지났지만 아직까지도 국민연금의 급여 수준이 도시가계 평균 생활비에 미치지 못하고 있는 상황에서 퇴직연금제도의 도입은 근로자들에게 노후생활의 안전장치를 마련해 준다는 데 큰 의미가 있다. 미국의 경우는 은퇴 노인의 수입 가운데 20%가 기업연금(퇴직연금)이라는 사실만 봐도 그 중요성을 알 수 있다.

하지만 퇴직연금은 근로자에게

노후보장의 기회인 동시에 운용에 따른 위험요소도 포함하고 있다. 미국 증시가 급락했던 때 가입자가 늘었는데도 자산총액은 20%나 줄어들었고 근로자에게 일정한 퇴직급여를 보장하는 확정급여형(DB)을 선택한 일부 회사가 경영난을 맞아 연금지급을 보증해 오던 연금지급보증공사(PBGC)가 사상 최대 적자를 내 논란을 일으키기도 했다.

더욱이 기업이 일정 금액만 부담하고 근로자가 스스로 적립금을 운용하는 확정기여형(DC)을 선택할 경우 퇴직연금 운용의 위험부담은 근로자에게 훨씬 높다고 하겠다. 정부가 직접투자를 금지하고 투신 및 자산운용업체의 불만을 예측하고도 확정기여형 운용상품의 주식편입 비율을 40% 이내로 제한한 것은 근로자에게 위험요소를 최소화하려는 방안이라고 할 수 있다.

그러나 정부는 투자운용을 제한해 안정을 도모하는 것도 좋지만 당초 제도 도입의 취지를 살려 근로자 선택권을 더 넓혀주고 보증기관 설립 등으로 보완장치를 마련하는 게 옳을 것이다. 물론 정부는 현재도 기업 도산 등에 대비해 현행 퇴직금 제도와 동일한 보장장치를 두고 있다고 하나 이는 최소한의 보호막에 지나지 않을 것이다. 근로자에게 퇴직연금은 국

민연금과 함께 마지막 남은 생계수단이다. 확정급여형에서 확정기여형으로의 전환이 빨라지는 선진국의 사례를 감안할 때 보완장치의 마련은 이르면 이룰수록 좋을 것이다.

〈2005년 3월 17일자 서울경제신문 사설〉

## 2005년 4월호 통권 제106호

- 발행처 / 한국조세연구원
- 발행인 / 최용선 (한국조세연구원 원장)
- 편집위원장 / 김진수 (한국조세연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 한상국 (한국조세연구원 연구위원)  
박기백 (한국조세연구원 연구위원)  
김종면 (한국조세연구원 전문연구위원)  
김현아 (한국조세연구원 전문연구위원)  
전병목 (한국조세연구원 전문연구위원)  
정재호 (한국조세연구원 전문연구위원)
- 편집간사 / 김용대 (한국조세연구원 주임연구위원)  
박승준 (한국조세연구원 연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세연구원 연구홍보과장)  
최윤용 (한국조세연구원 연구위원)
- 인쇄 / 고려문화사 02)2277-1509

- 월간재정포럼 / 2005년 4월 15일 발행 / 제10권 제4호(통권 제106호)  
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 라 7859 /  
발행처 / 한국조세연구원 / 서울특별시 송파구 가락동 79-6  
TEL : 02)2186-2130~3 E-mail: pub@kipf.re.kr  
Homepage: http://www.kipf.re.kr

### ■ 값 3,000원

- 월간 『재정포럼』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.
- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해 드립니다.

## 『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)2186-2133 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 : 우리은행 가락중앙지점  
· 계좌번호 : 441-05-000011  
· 예금주 : 한국조세연구원

