

월·간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum

6

현안분석

- 공공부문 제공의 효율성에 대한 일고: 인프라-서비스 구조를 중심으로
- 근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도-호주 및 뉴질랜드 사례
- 투명성 제고를 통한 재정개혁 정착

기획

독일·프랑스·호주·뉴질랜드의 2005년도 예산안

정책연구

법인세 부담 연구-미시자료를 중심으로 외

최신 조세·재정 해외동향

미국, 상속세 폐지될라 숨죽인 자선단체들 외

정책흐름

경제양극화 현황과 정책과제 외

재정통계

상속세 II편

C · O · N · T · E · N · T · S

견두칼럼	2	조세개혁 논의에 붙여 / 이전오
현안분석	8 26 56	공공부문 제공의 효율성에 대한 일고: 인프라-서비스 구조를 중심으로 / 김 진 근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도 - 호주 및 뉴질랜드 사례 / 김계진 투명성 제고를 통한 재정개혁 정착 / 김종면
기획	81	독일 · 프랑스 · 호주 · 뉴질랜드의 2006년도 예산안
정책연구	96 99 103	법인세 부담 연구 -미시자료를 중심으로- / 박기백 · 김 진 배당소득과세제도의 개편방향 - 배당소득의 이중과세조정방안을 중심으로 / 김진수 성과관리와 사업평가 연구 / 박기백 외
최신 조세 · 재정 해외동향	106	미국, 상속세 폐지될라 숨죽인 자선단체들 외
정책흐름	118 134 137 139	경제양극화 현황과 정책과제 종합부동산세법 시행규칙 제정 토지분 재산세 부담 증가 완화 특별회계 · 기금 정비방안
재정통계	147	상속세 II편
이런 의견 저런 생각	153	종합부동산세 기업만 덩터기쓰나 외

조세개혁 논의에 붙여

이전오 / 변호사, 조세연구포럼 회장

바야흐로 개혁의 시대이다. 정부나 기업인이나, 공무원이나 민간인이나 온통 혁신과, 발상의 전환을 외치고 있다. 세제와 세정분야라고 해서 예외가 아니다. ‘감동세정’이니 ‘열린 세정’이니 하는 말이 국세청의 캐치프레이즈로 내세워지고 있다. 예전 같으면 상상도 못할 일이다.



2004년도 정부업무 평가 결과 국세청은 주요 정책평가, 혁신관리 평가, 고객만족도 우수, 정책홍보관리 면에서 우수기관으로 선정되었다. 특히 49개 정부부처에 대한 혁신관리 분야의 평가 결과, 국세청은 최상위 10%의 선도그룹에 선정되어 전략적 혁신과 혁신역량, 혁신과제 등 모든 분야에서 고르게 좋은 점수를 받았다.

이와 같은 성적표만 두고 보면 조세분야에서는 이제 더 이상 요란스럽게 개혁이나 혁신을 외치지 않아도 될 것 같다. 그러나 정부는 지난 3월에 다시 조세개혁 특별위원회를 발족시켜 조세개혁을 추진하고 있다. 아마도 지금까지의 ‘보통개혁’은 성에 차지 않아 ‘특별개혁’을 시도하는 것인지도 모르겠다. 조세분야의 개혁을 위하여 구체적으로 정부혁신지방분권위원회 내에 조세개혁을 전담하는 조세개혁특별위원회가 설치되었고, 재정경제부 내에 조세개혁실무기획단이 설치되었다. 조세개혁특별위원회는 세제의 선진화, 단순화, 분권화 및 세정의 투명성에 중점을 둔 세제개혁 방안을 올해 말까지 마련할 예정이라고 한다.

무릇 개혁이란 기존의 제도와 관행을 크게 바꾸고자 하는 것인 만큼 많은 난관과 어려움에 부딪히기 마련이다. 그림을 그릴 때 백지에 처음부터 그리기가 쉽지,

한 번 그려진 그림을 지우거나 고쳐서 애초에 원하던 그림으로 바꾸기란 얼마나 어려운 일이겠는가?

어쨌거나 이왕에 정부가 조세개혁을 시도하는 마당이니 두어 가지 생각을 밝히고자 한다.

우선 조세의 본질 및 기능에 대한 인식의 문제이다. 즉 조세제도나 조세행정의 역할에 대하여 지나친 기대를 하지 말자는 것이다. 가진 재주나 능력이 기껏해야 둘, 셋인 사람에게 아홉, 열의 능력이 요구되는 일을 계속해서 맡기게 되면 그 사람은 필시 과부하(過負荷)와 누적된 피로로 인해 맡은 일을 제대로 해내지 못함으로써 여러 사람을 실망시키게 될 것이다. 지금 우리가 조세제도나 조세행정에 대하여 거는 기대나 바람이 꼭 이와 같다.

예전에는 권위적인 정부가 체제유지 수단으로 세무조사를 이용하는 불행한 시절이 있었고, 그로 말미암아 ‘납세는 신성한 국민의 의무’라는 슬로건에도 불구하고 조세가 가지는 이미지는 어딘지 부정적이고 어두웠다. 그러나 이제 그와 같은 일은 사라졌다. 민주적인 정부가 들어선 이래, 특히 참여정부로 접어들면서부터는 열린 국정의 방향에 맞추어 세제나 세정도 민주적, 합리적, 과학적이면서 납세자의 권리를 존중하고 자발적인 납세풍토를 조성하는 쪽으로 방향을 맞추었다. 옳은 좌표 설정이다.

하지만 조세의 본질적인 기능은 어디까지나 국가운영에 필요한 재정수입의 안정적 확보에 있는 것이고, 경기조절 및 특정 경제활동의 조장 또는 억제, 그리고 부의 재분배 등 정책적인 기능은 부차적인 것임에도

주택의 공급이 달리고 교육 등 다른 요인으로 인하여 공급과 수요 간의 균형이 맞지 않는 상태하에서는 아무리 중과세를 한들 그 부담이 수요자에게 전가되기 마련이다. 따라서 주택 수요자들의 차별적 선호도가 너무나 높고, 주거 목적보다는 교육환경과 같은 외부요인과 일부 투기적 목적이 가세하여 지역별 및 주택유형별로 비정상적인 수요집중화를 낳는 현실에서는 세제를 통해 해결책을 찾는 것은 원인과 동떨어진 대책이고, 따라서 바른 해법이 되지 못한다.

불구하고 최근에 들어서는 경제적 불균형의 시정 내지 특정한 국가적·경제적 목적을 위하여 조세를 지나치게 정책적으로 활용하고 있다. 요컨대, 다른 경제적·사회적 정책수단을 제쳐둔 채 조세에 기대는 경향이 너무나 강하다. 비정상적으로 높은 부동산 가격과 부동산 투자를 근절하기 위하여 강력한 세제를 만들고, 세정을 총체적으로 동원하는 것이 그 좋은 예이다. 우리나라의 집값, 땅값은 분명히 비정상적으로 높다. 1980년대부터 시작하여 끝없이 치솟는 부동산 값은 서민들에게 내 집 마련의 꿈을 그야말로 ‘꿈’으로 만들어 버리고 있다. 따라서 부동산 지가를 안정시키야 한다는 명제에는 정부나 국민 모두가 찬성하고 있다. 그러나 문제는 방법이다. 현 정부도 지난 정부와 마찬가지로 그 해결책을 종합부동산세의 신설 및 과표현실화 등 부동산 보유세의 강화, 실거래가에 기초한 양도소득세제의 구축 등 세제와 세정에서 찾고 있다.

어떤 수단을 동원해서라도 이번에는 집값, 땅값을 잡겠다는 정책의지는 충분히 알겠으나, 과거 20~30년 동안의 경험은, 세제를 통한 방법으로는 부동산 값을 잡을 수 없다는 사실을 우리에게 보여주고 있다. 이유는 자명하다. 주택의 공급이 달리고 교육 등 다른 요인으로 인하여 공급과 수요 간의 균형이 맞지 않는 상태하에서는 아무리 중과세를 한들 그 부담이 수요자에게 전가되기 마련이기 때문이다. 다시 말해, 주택 수요자들의 차별적 선호도가 너무나 높고, 주거 목적보다는 교육환경과 같은 외부요인과 일부 투기적 목적이 가세하여 지역별 및 주택유형별로 비정상적인 수요집중화를 낳는 현실에서는 세제를 통해 해결책을 찾는 것은 원인과 동떨어진 대책이고, 따라서 바른 해법이 되지

못한다. 또 아무리 보유세를 강화하고 양도소득세율을 높이 가져간다고 하더라도 그 강화 정도가 헌법이 보장하는 재산의 본질, 즉 원본을 근본적으로 침식하는 정도에 이를 수는 없고 세율을 100%로 할 수는 없기 때문에, 공급이 수요보다 부족한 시장하에서 보유세의 강화나 양도소득세의 중과로 부동산 지가를 항구적으로 안정시키기는 어렵다. 오히려 외부의 힘에 의하여 일시적으로 억눌려 있던 용수철이 외부의 힘이 제거되자마자 더 크게 튀어 오르는 것처럼, 장차 부동산 경기가 장기적으로 위축된 이후에 정책기조가 경기부양 쪽으로 선회하는 등 외부의 억압적 기제가 약해지면 부동산 값이 다시 폭등할 우려도 있다.

정부는 일일이 기억할 수 없을 정도로 여러 차례에 걸쳐서 부동산세제 대책을 발표하였다. 그러나 집값은 내려가지 않았고, 오히려 성장과 분배 간의 균형을 통한 지속적 발전을 지향하는 현 정부가 출범한 이래 토지가격이 무려 32.1%나 올랐다. 이러한 사실이 시사하는 바는 무엇인가? 그것은 여러 번에 걸친 정부의 엄중한 세제조치가 결국 부동산 대책으로서는 실효성을 가지지 못하였음을 보여주는 것이다.

역대 정부가 모두 실패한 경험을 애써 무시하고 이번에는 성공할 것이란 가정하에 정책을 추진하는 것은 지나친 모험이다. 왜냐하면 이번에도 실패하면 더 큰 좌절을 안겨줄 뿐이기 때문이다. 그러나 그럼에도 불구하고 세제를 통하여 부동산 지가를 안정시킬 수 있는 묘책이 있다고 확신한다면 부동산세제를 엄중히 실시하기에 앞서 납세자인 국민들에게 그 점에 대하여 더 진지하게 설득해야 한다.

한편, 부동산세제는 일부 계층, 일부 지역만을 목표

로 하기 때문에 가령 실패하더라도 그 정책 실패의 피해가 대다수 국민들에게 돌아가지는 않을 것이라고 생각한다면 그 또한 오산이다. 세제에 의지한 부동산 정책이 또다시 실패하는 경우에는 강남보다는 강북지역에, 가진 층보다는 서민층에게 더 큰 피해와 좌절을 안겨주게 될 우려가 크다.

복합적으로 뒤엉켜 있는 부동산 문제를 풀기 위해서는 당장은 답답하더라도 기본원칙에 충실한 장기적인 대책을 마련해 가는 수밖에 없다. 결국 부동산 지가 문제는 장기적 비전을 가지고 지역별, 유형별, 차별적 수요에 상응하는 공급의 확대, 공공주택의 확대, 교육제도의 개혁(교육이야말로 개선 정도가 아니라 혁명적 개혁이 필요한 분야라는 사실에는 모두 동의할 것이다) 등을 지속적으로 밀고 나갈으로써 해결할 수 있는 것이지 징벌적 세제로는 잡을 수 없는 것이다.

역대 정부가 위와 같은 거시적 관점에서 장기목표를 가지고 차근차근 접근해 왔다면 부동산 문제가 이 정도로 망국지경에까지 이르지지는 않았을 것이다. 늦었다고 생각할 때가 가장 빠른 때라는 말이 있는 것처럼 부동산 문제는 지금부터라도 사회적, 경제적 큰 틀 안에서 장기적으로 문제점을 해결해야 할 과제이다. 세제로 풀 성질의 문제는 아니다.

우리가 조세개혁을 논의할 때에는 위와 같은 점, 즉 조세의 본질적 기능을 항상 염두에 두고 우리가 선정한 주제가 과연 조세논리로 접근하여 풀어야 하는 성질의 것인지 아니면 거시적인 경제정책으로 풀어야 하는 것인지에 대한 고찰이 선행되어야 한다.

다음으로 세제 및 세정의 개혁 방향에 대하여 살펴보자.

우리나라의 조세개혁특별위원회는 세제의 선진화, 단순화, 분권화 및 세정의 투명성을 개혁방향으로 제시하였다. 때마침 미국에서도 올 연초에 대통령 자문 조세개혁위원회(President's Advisory Panel on Federal Tax Reform)가 설치되었는데, 미국의 조세개혁위원회는 단순한 세제, 공평한 세제, 장기적 성장과 고용창출을 도모할 수 있는 세제를 개혁방향으로 제시하였다. 원론적으로 모두 옳은 이야기이다. 그러나

우리나라의 경우에 가장 시급히 해결하여야 할 장기과제는 복잡한 과세체계를 단순화하고 알기 쉬운 세법을 만드는 일이다. 이해관계자의 압력, 정치권의 요구, 과도한 형평의 추구 등으로 말미암아 우리의 조세체계는 각종 비과세, 감면, 공제 조항들 등으로 너무 복잡해졌다. 또 세목이 지나치게 많고 각 개별 세법간에 통일성이 결여되어 있으며, 세법 조문의 표현이 어렵고 그나마 예외에 예외, 괄호에 괄호를 두는 식으로 규정되어 있는 까닭에 조세전문가라고 할지라도 그 정확한 의미를 쉽게 알 수가 없고 세법전을 읽을 때마다 짜증이 난다. 심지어는 그 법조문을 만든 과세당국조차도 정확한 의미를 모르는 경우가 흔하다. 거기에 더하여 해마다 개정 세법을 해설하는 과세당국의 책자가 수백 페이지에 달하는 책 한 권의 분량이니, 이런 상태에서 어떻게 납세자에게 세법을 완전히 이해하여 납세의무를 준수하라고 요구하고, 납세자가 권리주장을 다하리라고 기대할 수 있겠는가? 미국의 경우 세법의 복잡성으로 인한 경제적 손실이 나라 전체로 볼 때에 1,400억달러(약 140조원)에 달한다고 한다. 우리나라의 경우에도 그 손실은 아마 엄청날 것이다. 세제의 단순화를 추진하는 한편으로 현행 세법을 알기 쉬운 세법으로 다시 쓰는 일은 시간이 걸리는 장기과제이나 당장 시작하여야 할 일이다.

세제개혁의 방법도 문제이다.

정부는 조세개혁을 위하여 정부혁신지방분과위원회 내의 재정세제전문위원회 산하에 조세개혁특별위원회를 설치하였다. 그런데 현재 재정경제부 내에는 세제발전심의위원회가 구성되어 있고 국세청 내에는 열린세정추진협의회가 설치되어 있다. 세제발전심의위원회에서는 단기적인 세법개정 사항뿐만 아니라 중장기적인 세제개편 방향까지 논의하고 있으며, 열린세정추진협의회에서는 납세자의 참여를 확대하고 세정 전반에 대한 만족도를 높이는 혁신적 방안을 강구하고 있다. 한편 조세개혁특별위원회에서는 세제의 선진화, 단순화, 분권화 및 세정의 투명성에 중점을 둔 세제개혁 방안을 연말까지 마련할 예정이고, 조세개혁특별위원회

개혁과제를 중장기과제와 단기과제로 나누어서 선정, 연구하는 것이 필요하다. 그리하여 단기과제에 대해서는 연말까지 어느 정도의 개선방안을 내놓고, 우리나라 과세체계에 대한 근본적인 검토, 국세와 지방세 간의 관계에 대한 본질적인 개편방안, 조세구제제도에 대한 전반적인 재검토 등의 중장기과제는 연말까지 연구하여 답을 내는 것이 시간상 무리이기 때문에 우선 그 문제점과 대강의 개혁방향을 제시하는 데에 만족하여야 할 것이다.

의 실무 기능을 수행하기 위하여 재정경제부 세제실 내에 설치된 조세개혁실무기획단은 세제 및 세정의 전 분야에 걸친 여러 가지의 중장기 및 단기과제들을 선정하여 연구할 예정이다. 결국 조세개혁특별위원회에서 다룬 세제 및 세정의 개혁방안은 대부분 세제발전 심의위원회 및 열린세정추진협의회에서 다루는 주제들과 중첩될 것이다. 따라서 세 기구 간에 서로 상충되는 정책방향을 제시하는 일이 없도록 관련기관 간에 상시적으로 유기적인 협조와 조정을 거쳐야 할 것이다.


미국의 조세개혁위원회는 다양한 집단, 계층, 단체들로부터 여러 의견을 듣기 위하여 미국 전역을 순회하고 있다. 구체적으로 공청회 형식으로 국회의원, 전직 고위관료(재무부 장관, 세입세출위원장, 국세청장 등), 전직 대통령 경제자문회의의 의장, 회계법인 대표, 법무법인 대표, 국세청 고문변호사, 투자자문회사 대표, 교수, 경제 또는 조세관련 연구소 연구원, 조세관련 시민운동가, 사업자 대표(소규모, 중규모, 대규모 등), 주정부 국세청 책임자 등 다양한 전문가 및 이해관계자들로부터 의견을 청취하고 있으며, 일반인들로부터도 의견을 받고 있다. 이에 비하면 우리나라는 조세개혁에 관한 의견을 수렴하는 정도가 약한 편이다. 앞으로 조세개혁실무기획단에서 과제를 일차적으로 연구, 정리하면 공청회를 거치겠지만 공청회 횟수 및 토론 참여자의 범위가 제한적일 것으로 예상되고, 조세개혁특별위원회의 구성 역시 광범위한 의견을 수렴하기에는 미흡하다고 여겨진다.

생각건대, 예정된 시한인 이번 연말을 넘겨서 시간이 더 걸리더라도 차체에 학회, 학자, 정치인, 관료, 납세자, 경제연구소, 시민단체 등으로부터 광범위한 의견을

듣고, 특정 정권의 존속과 무관한 장기적이고 근본적인 조세개혁 방안을 마련하여 납세자의 편의와 권익을 도모하는 합리적인 조세제도 및 조세행정 제도의 기초를 닦아야 할 것이다.

역대 정부는 모두 조세개혁을 추구하였으나 본질에는 접근하지 아니한 채 당장에 정책으로 가시화될 수 있는 것들만 급하게 추진하였기 때문에, 개정이 이루어질 때마다 세법이 더욱 누더기처럼 되어 버리는 아러리가 계속되어 왔다. 이번에도 이 같은 우를 범하여서는 아니될 것이다.

그럼에도 불구하고 조세개혁특별위원회가 굳이 연말까지 성과를 내기를 원한다면 조세개혁특별위원회는 개선 내지 개혁과제를 중장기과제와 단기과제로 나누어서 선정, 연구하는 것이 필요하다. 그리하여 단기과제에 대해서는 연말까지 어느 정도의 개선방안을 내놓고, 우리나라 과세체계에 대한 근본적인 검토, 국세와 지방세 간의 관계에 대한 본질적인 개편방안, 조세구제제도에 대한 전반적인 재검토 등의 중장기과제는 연말까지 연구하여 답을 내는 것이 시간상 무리이기 때문에 우선 그 문제점과 대강의 개혁방향을 제시하는 데에 만족하여야 할 것이다.

조세는 국가의 구성원인 국민이 국민의 대표자를 통하여 국회에서 제정한 법률에 따라서 국가의 유지·활동에 필요한 비용을 스스로 평등하게 납부하는 것이며 의무임과 동시에 권리이다. 이번 기회에 세수에 중립적이면서도 그간 소홀히 대접받아 온 납세자의 권리를 존중하는 방향으로 조세개혁의 초석이 놓이기를 기대한다. 

현안분석



공공부문 제공의 효율성에 대한 일고: 인프라-서비스 구조를 중심으로

김 진 / 한국조세연구원 전문연구위원

근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도-호주 및 뉴질랜드 사례

김 재 진 / 한국조세연구원 연구위원

투명성 제고를 통한 재정개혁 정착

김 중 면 / 한국조세연구원 전문연구위원

공공부문 제공의 효율성에 대한 일고: 인프라-서비스 구조를 중심으로



김진 전문연구원(jkim@kipf.re.kr)

I. 서론

정부의 효율성을 제고하는 방안이 필요하다고 하는 논의는 정부를 시장제도의 한 행위자로 보는 시각을 전제로 할 때 성립한다. 왜냐하면, 여기서 효율성이란싼 비용 또는 적은 세금으로 편리하게 양질의 정부서비스를 국민에게 제공하는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 정부의 효율성 제고를 통해 국민이 받는 이익을 더 크게 하기 위해서는 공공부문의 효율성 제고가 (정부를 포함하는 넓은 의미의) 시장의 일반원리에 기반을 두어야 한다. 또한 만약 시장에서 모방(benchmark)할 것이 있다면 공공부문의 특수한 목적인 소위 공공성(publicness)을 유지한다는 전제를 바탕으로 과감히 민간부문의 효율성 제고기법을 정부부문에 도입해야 한다.

하나의 커다란 조직(organization)으로서의 정부(governments)를 특수한 경제행위를 하는 기업으로 간주할 때, 정부가 시장제도 안에서 경제주체로서 하는 행위는 적어도 다음 세 가지의 경제재(economic goods)를¹⁾ 공여(provide)하는 것이다. 그것은 ‘공공재(public goods)’, ‘정부서비스(service of government)’, 그리고 ‘공공부문이 공급하는 사적 재화(private goods provided by the public sector)’이다. 이 세 가지는 서로 연계 또는 중첩되어 있는 경우가 많은데, 예를 들어, 교육의 경우 ‘우수한 교육체계의 제공’은 공공재로, ‘교원공무원의 서비스’는 정부서비스로, 실제 학교 현장에서 이루어지는 ‘단위 교육’은 사적

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

1) 일반적으로 유형의 재화와 무형의 서비스를 통틀어 재화 또는 경제재(goods)라고 한다.

정부의 효율성 제고를 통해 국민이 받는 이익을 더 크게 하기 위해서는 공공부문의 효율성 제고가 (정부를 포함하는 넓은 의미의) 시장의 일반원리에 기반을 두어야 한다. 또한 만약 시장에서 모방(benchmark)할 것이 있다면 공공부문의 특수한 목적인 소위 공공성(publicness)을 유지한다는 전제를 바탕으로 과감히 민간부문의 효율성 제고기법을 정부부문에 도입해야 한다.

재화로 생각할 수 있다.

공공부문에서 발견되는 이러한 중첩성은 주로 ‘공공재’는 인프라(infrastructure) 또는 네트워크 제공으로, ‘정부서비스’와 ‘공공부문이 공급하는 사적 재화’는 인프라 구축 후의 서비스 제공으로 이루어지기 때문에 발생한다. 인프라를 구축하고 이를 이용하여 다양한 서비스를 제공하는 것은 공공부문인 정부의 주요한 경제활동이다. 상·하수도 시설, 고속도로, 교량, 학교 건물, 댐, 도로, 공항, 공원, 교도소, 병원, 우체국, 군기지 등 실로 인프라의 구축 정도가 한 나라의 경제를 가늠하는 주요한 잣대가 된다.

본고는 공공부문이 제공하는 재화나 서비스를 분석하는 기본적인 틀로 ‘인프라-서비스 구조’를 소개하고 인프라-서비스 모형에서 연구된 효율성의 개념 및 효율성 제고방안을 제시하는 데에 그 목적이 있다. 이하에서는 먼저 공공부문의 주요 분야를 관통하는 인프라-서비스 구조를 간단한 모형을 통해 설명·분석하고자 한다. 특히 최적계약-규제이론을 이용하여 ‘비용최소화와 (품)질의 상충관계’가 거의 언제나 있음을 명시적으로 도입하여 설명한다. 또한 인프라 설치 단계에서 발생하는 조달계약과 규제를 인프라 소유와 서비스의 공공성 정도를 중심으로 유형화(categorization)하여 분석하고, 이에 덧붙여 민간투자 사업과 정부자산의 매각을 포함하여 논의한다. 그리고 서비스 제공 단계에서 발생하는 효율성 제고 방안으로 세계적으로 이루어지는 민영화의 여러 실천적인 기법들을 소개하고 살펴보고자 한다.

II. 인프라-서비스 구조

먼저, 인프라와 서비스로 이루어진 공공부문의 여러 분야를 분석하기 위한 틀을 살펴보기로 하겠다. 통상 인프라 부문을 상류, 업스트림(upstream), 상층구조라 하고, 서비스 부문을 하류, 다운스트림(downstream), 하층구조라 한다. 강의 상류가 하류를 결정한다는 것인데, 예를 들어 전화의 경우 상류인 전화선이나 무선전화망이 건설되어야 하류인 통신서비스가 가능하고 전력송전의 경우 전력망이 구축되어야 전력서비스가 제공될 수 있는 것과 같은 것이다.

분석의 편의를 위해 의사결정 시점을 셋으로 나누기로 한다. 시점 0 또는 0기에 인프라 또는 네트워크가 생산 또는 설치되고, 1기와 2기에 걸쳐 인프라를 이용한 서비스가 거래된다. 여기서는 국내 민간기업이 인프라를 생산한다고 상정한다²⁾. 0기에서 인프라를 생산하는 데 드는 비용 C 를 결정하는 요인으로 통상 세 가지를 들 수 있는데, 시공기업의 생산성, 시공기업의 노력, 그리고 외부요인 등이다. 공공부문의 인프라 생산 또는 설치에 대한 권리 또는 의무를 정부가 갖는 경우가 많기 때문에, 정부는 시공기업의 생산성 및 노력에 대해 불완비적인(incomplete) 정보를 가질 수밖에 없다. 물론 정부가 심사(screening) 또는 감시(monitoring)를 통해 불완전성을 약화시킬 수 있지만 경제적으로 높은 비용이 들기 때문에 시공기업에 비해 불완비적인 정보를 갖는다. 즉, 정보의 비대칭성(asymmetry)을 발견할 수 있다. 일반적으로 인프라 생산비용 C 가 불확실성과 정보비대칭성을 가질 때 다음과 같은 비용함수를 상정하는 것이 유의미하다.

$$(식 1) \quad C = C(\beta, e) + \varepsilon$$

여기서 β 는 생산기업의 생산성을 나타내는 지표로 한계비용 또는 평균비용을 의미하며, e 는 생산기업의 노력(efforts)을 나타내는 지표이고, ε 은 외부의 불확실성을 나타내는 오차항을 의미한다. 시점 0에서 정부가 하는 주요 활동은 불확실성과 정보비대칭성이 있는 상황에서 여러 민간기업 중 어느 기업에게 인프라 생산을 맡기는가를 결정하는 것이다. 이것은 정부의 시설공사 관련 조달과 신규 인프라 투자에 대한 규제를 포함한다.

생산시점 0기가 지난 후 인프라를 이용한 서비스가 다기간에 걸쳐 제공되는데, 간단한 분석을 위해 상기한 바대로 두 개의 시기 1기와 2기로 구분한다. 양 기간에 걸쳐 서비스 공여와 이를 위한 서비스 수수료 지불의 교환행위가 시장원리에 기초하여 이루어진다. 1기에서 인프라 생산비용이 충당되며, 2기는 생산된 인프라의 수명과 연관된다.

1기에서도 일종의 정보비대칭성과 불확실성이 나타난다. 서비스 제공이 가능한 기업들이 갖는 효율성에 대한 인프라 소유자인 정부가 갖는 불완비적인 정보와, 시장수요의 불확실성이 그것이다. 시장수요를 결정하는 조건과 기업의 수 등을 고려하여 기업의 이윤함수를 표현하면 다음과 같다.

$$(식 2) \quad \pi = \pi(\alpha, \theta, n, \eta)$$

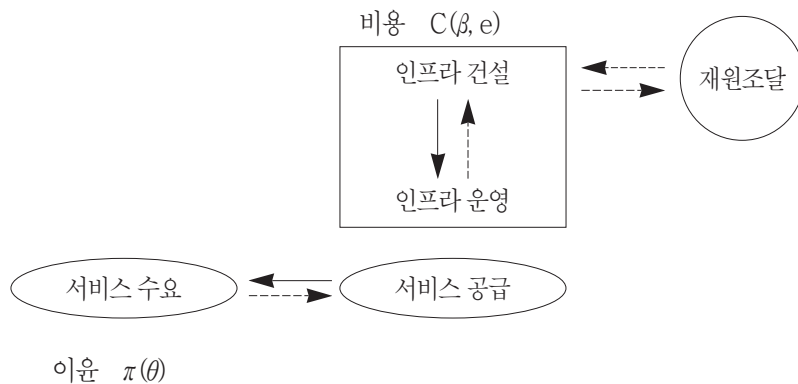
2) 국방조달의 경우와 같이 외국기업이 인프라를 생산할 수도 있다.

시점 0에서 정부가 하는 주요 활동은 불확실성과 정보비대칭성이 있는 상황에서 여러 민간기업 중 어느 기업에게 인프라 생산을 맡기는가를 결정하는 것이다.

여기서, α 는 시장수요의 크기를 나타내는 지표, θ 는 기업의 효율성을 나타내는 지표로 한계비용 또는 평균비용, n 은 기업의 수, 그리고 η 는 시장수요의 불확실성을 의미한다. 1기에서 정부가 하는 주요 활동은 기업의 수를 결정함으로써 산업의 공급조건을 결정하는 것³⁾, 효율적인 기업을 선별하여 공여자로서의 자격을 부여하는 것, 적절한 가격을 설정하여 가격규제를 하는 것 등이다.

상층구조와 하층구조 모두를 하나의 경제주체가 장악한 경우를 수직적 연합(vertical integration)이라 하고, 그렇지 않은 경우를 수직적 분리(vertical separation)라 한다. 여기서 중요하게 관찰되는 현상은 상층구조는 규모의 경제(economy of scale)로 인해 하나의 경제주체가 생산하는 것이 효율적인 반면, 하층구조는 다수의 기업이 공존하여 서비스를 생산-공급하는 것이 경쟁을 강화시켜 효율성을 증진시킬 수도 있다는 것이다. 물론 서비스 자체도 1개의 기업이 제공하는 것이 효율적일 수 있다. 본고에서는 수직적 연합을 중심으로 논의를 전개하고자 하며, 다음과 같은 간단한 도식으로 인프라와 그에 상응하는 서비스 제공을 살펴볼 수 있다.

[그림 1] 인프라-서비스 구조



3) 이에 대해서는 부분적으로 IV장의 내생적 산업구조 이론에서 다룬다.

여기서 상부에는 인프라 관련 상층구조가, 하부에는 서비스 관련 하층구조가 표현되었다. 그림의 가운데에 인프라와 서비스의 기술적인 연결이 표현되었다.

보통 상층구조 인프라를 생산하여 하층구조 서비스를 제공하기 때문에, 결국에는 인프라 생산에 필요한 재원을 서비스 사용에서 충당하는 것이 상례이다. 이때 인프라 프로젝트에 대한 투자에 영향을 주는 또 다른 중요한 요소는 재정적 실행가능성(financial viability)이다. 재정적 실행가능성을 살펴보기 위해 프로젝트의 비용과 수익을 분석하는 사업타당성 분석은 매우 중요하다. 재정적 실행가능성이 희박한 프로젝트는 기각하여야 한다. 그러나 여러 프로젝트들을 살펴볼 때, 수익성과 재정적 실행가능성 간의 상충관계가 늘 존재함을 알 수 있다.

0기에서 인프라 자원조달, 인프라 소유, 서비스 제공을 기준으로 정부의 의사결정과 관련하여 몇 가지 상황을 살펴 볼 수 있다. 국유화된 산업에서의 조달, 민유화된 산업에서의 규제, 민자투자사업, 그리고 매각-리스 등의 상황이다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉인프라 자원조달과 소유에 따른 분류

	인프라 자원	인프라 소유	서비스 제공	서비스 수요
국유화	G	G	G	P
민유화	F	F	F	P
민자투자	F	F, G	F, G	F, G, P
매각-리스	G	F	F, G	G, P

주- F: 민간기업
G: 정부
P: 일반 대중

국유화(nationalization)는 국영기업이 국민에게 서비스를 제공하는 것으로 이에 필요한 인프라를 민간기업에게 위탁 생산할 때 계약이나 입찰 등을 통해 목적을 달성한다. 주로 조세에 의해 인프라 생산비용을 충당하고 조달계약 등을 이용하여 계약가격을 줄이려 한다. 조달(procurements)업체 선정의 주요 수단으로 입찰(bidding auctions), 심의제(Beauty Contests) 등이 있다.

민유화(privatization) 또는 민영화는 민간기업이 국민에게 서비스를 제공하는 것으로 이에 필요한 인프라를 민간기업이 자원조달, 설계, 시공, 소유한다. 서비스 공여의 시점에서 서비스 사용료를 통해 자원조달과 생산에 사용한 비용을 충당한다. 독점가격 및 여러 기타 독점행위에 대한 정부의 다양한 규제(regulation)가 있다.

0기에서 인프라 재원조달, 인프라 소유, 서비스 제공을 기준으로 정부의 의사결정과 관련하여 몇 가지 상황을 논의할 수 있다. 국유화된 산업에서의 조달, 민유화된 산업에서의 규제, 민자투자사업, 그리고 매각-리스 등의 상황이다.

민자(private financing)투자는 민간자본을 이용하여 정부가 재원을 조달하는 것으로 인프라-서비스 분야에서 자주 사용된다. 인프라 투자로 인한 서비스가 공공서비스나 아니면 사적 서비스냐에 따라 인프라 소유, 그리고 서비스 공급 및 수요의 주체가 달라진다.

매각-리스(Sales and Lease-Back)는 정부 자산매각(Asset Sale)의 한 방법으로 정부가 공항, 가스시설, 부동산 등의 (인프라) 자산을 민간기업에 팔고 다시 그것을 임차하여 사용한다. 이는 정부의 실물자본을 금융자본으로 변환시키는 효과가 있다.

III. 인프라: 조달 및 규제, 민자투자

1. 조달 및 규제

조달(procurement)은 정부가 재화나 서비스를 구매하는 행위이다. 정부가 경제의 한 주체로서 경제행위를 수행할 때 필요한 재화나 서비스를 직접 생산하여 사용하는 것보다 민간이나 외국에서 생산한 것을 구매함으로써 더 이익이 될 때 조달을 사용한다. 인프라-서비스 구조하에서의 조달은 0기에서의 생산비용을 1기에서의 서비스 수수료로 충당하지 않고 0기에서의 조세를 통하여 충당할 때에 발생한다. 조달이나 공공사업의 경우에 자금이전을 일반적인 조세를 걷어 실행할 수 있다면, 인프라 시설을 짓는 민간사업자와 공급가격에 대한 계약을 맺어서 공공사업을 위한 설비를 설치한다.

역사적으로 실제 이루어진 계약의 형태로 크게 두 가지를 들 수 있다. 먼저 사전에 전체 총액을 놓고 계약을 맺고 그 이후의 추가비용은 시설 설치자가 담당하는 것으로 이를 고정가격계약(fixed-price contracts)이라고 한다. 고정가격계약은 계약 후에 발생하는 불확실성을 모두 기업에게 부담지우는 것인데, 만약 고정가격이 과도하게 낮았다면 계약불이행을 초래할 여지가 있고, 주어진 가격에 대해 비용절감을 통한 수익증가를 부추기는 역할을 할 수 있다. 또 하나의 방법은 불확실성을 모두 정부가 지는 것으로 이를 비용추가계약(cost-plus contracts)이라고 한다. 정부가 기업에게 관측가능한 실현화된 비용과 미리 계획된 고정수요를 환급해 주는 것이다. 이 계약방식은 시공회사가 비용을 줄이려는 유인을 전혀 발생

시키지 않는다. 오히려 비용과 상관없이 고정수수료의 형태로 대가가 지불된다고 볼 수 있기 때문에 비용을 증가시키려는 유인을 줄 수도 있다. 물론 불확실성이 거의 없는 공사의 경우에는 비용추가계약을 사용하는 것이 정부에게 유리할 수 있다.

이상의 두 가지 계약방식, 즉 고정가격계약과 비용추가계약은 역사적으로 실행된 것으로, 단순하고 각각 장단점을 갖고 있어서 상황에 따라 적절하게 사용되었다. 최적계약이론으로 볼 때, 최적계약형태의 대상을 '실현된 비용(C)'의 선형함수들로 제한할 수 있다. 그러면 고정가격계약과 비용추가계약은 선형계약 중 두 개의 극단이 되고 이 두 극단 사이에 무수한 형태의 계약방식이 있게 된다. 이 중 정부의 이익을 극대화하는 최적계약을 유인계약(incentive contract)이라 한다.

최적계약이론의 시사점은 일반적으로 일종의 상충관계(trade-off)가 발생한다는 것이다. 고정가격계약의 경우 민간기업이 비용을 줄여 자신의 이익을 증가시키려는 유인(이를 계약의 power라고 함)이 가장 크다. 비용추가계약의 경우 자신의 이익을 증가시키려는 유인이 약한 만큼 설비의 건축에 양질의 결과를 얻을 수 있다. 물론 이 두 가지, 즉 '비용과 (품)질의 상충관계'에 입각하여 최적의 유인계약을 찾는 것은 상황마다의 특수성에 따라 진행되어야 한다.

조달을 실제적으로 실행하는 공식적인 제도로 입찰(bidding), 심의제(Beauty Contests) 등이 있다⁴⁾. 인프라-서비스 구조에 맞는 입찰제도로 시설공사계약에 대한 입찰제를 들 수 있다. 각종 시설공사에 대한 여러 형태의 입찰제도가 있는데 경쟁입찰이 주를 이룬다. 다양한 상황에 맞게 실적경쟁입찰, 유자격명부 경쟁입찰, 입찰참가자격 사전심사제 경쟁입찰, 지역제한 경쟁입찰, 시공능력공시 경쟁입찰 등과 수의계약 등 다양한 형태들이 있다.

우리나라의 경우 최근 일어난 낙찰방식에 대한 논쟁은 이론에서 밝혀진 '비용과 질의 상충관계'를 함의하고 있어 흥미롭다. 그 논쟁의 핵심은 저가심의회를 최저가낙찰제에 적용하는 조달액수의 크기를 어떻게 하느냐이다. 최저가낙찰제에서 부작용으로 지적된 덤핑입찰을 방지하기 위해 도입된 저가심의회가 담합을 조장할 요인이 있기 때문이다. 즉, 양질의 시공을 원할 때에는 담합으로 인한 비용증가 요인이 있음을 볼 수 있다.

공공기관에 대해 이루어지는 조달 환경에서 살펴본 '비용과 질의 상충관계'는 대부분이 민간기관에 대해 이루어지는 (가격)규제 환경에서도 그대로 적용된다. 민간기관의 비용에 대해 일종의 환급(refund)을 산정할 때, 일정액(lump-sum)의 수익을 주는 가격상한제(price caps)는 비용과 관계없는 수익을 주기 때문에 비용을 줄이려는 유인을 갖게 된다. 반

4) Janssen(2004)

최적계약이론의 시사점은 일반적으로 '비용과(품)질'의 상충관계가 발생한다는 것이다. 이에 입각하여 최적의 유인계약을 찾는 것은 상황마다의 특수성에 따라 진행되어야 한다.

면, 비용에 일정한 비율로 환급이 되게 하는 수수료규제(cost-of-service regulation)는 수량을 늘려 비용을 늘리려는 유인을 주기 때문에 서비스의 질이 떨어질 우려가 있다. 물론 계약에서와 같이 실현된 비용에 대해 선형의 형태로 이루어지는 선형규제들 중에서 구한 최적의 규제, 즉 유인규제(incentive regulation)를 구할 수 있다.

규제나 조달 모두에서 일종의 입찰제를 통해 시설공사를 담당할 기업을 선정할 수 있지만, 그 때 감안해야 할 것으로 입찰자들의 담합현상이 있다. 최근에 이에 대한 논의가 부각되고 있지만, 각 상황에 맞춰서 최적제도를 구하는 것이 중요하다.

이상에서 공공성이 강한 인프라-서비스 구조의 산업에 대해 민간기업에 대한 규제와 공공기업에 대한 조달에서 직면하는 불확실성과 정보비대칭성을 살펴보았다. 이러한 불확실성 또는 정보비대칭성은 올바른 유인체계를 도입하여 부작용을 완화함으로써 어느 정도 극복할 수 있다. 소위 역선택과 도덕적 해이로 표현되는 부작용을 올바르게 극복하기 위한 전략은 유인체계를 통해 실행 가능한 계약이나 가격규제방식을 선택한 후에 이들 중에 최적인 계약이나 규제방식을 설계하는 것이다.

역선택(adverse selection)은 해당 정보를 확실히 알 수 없는 경우에 나타나는 부작용이다. 예를 들어 우수한 기업과 열등한 기업 두 개에 대해 정보를 정확히 알 수 없는 경우 정부가 기업의 활동에 대해 관측 가능한(observable) 변수에 기반을 둔 보수를 제공해야 할 때 기업의 특성에 맞게 여러 가지의 메뉴를 제공하여 기업이 자신의 특성을 올바르게 표현할 수 있는 유인을 제공하여야 한다. 도덕적 해이(moral hazard)는 해당 행위를 확실히 알 수 없는 경우에 나타나는 부작용이다. 기업의 행동과 산출과의 관계를 어느 정도 알 수 있다면 유인을 주는 보수체계를 설계함으로써 어느 정도 이를 줄일 수 있다. 이상에서 살펴 본 규제와 조달에서의 유인체계의 설계는 활발히 연구되는 주요 분야로, 적절한 현실성을 감안하여 실제 입찰제도에 도입하는 것이 중요하다. 최근 주파수매각 등에서 사용되는 경매제도 등은 이론적 성과의 주요한 결과물이라고 생각된다.

2. 민자투자

민간 인프라 개발운영 (Private Infrastructure Development and Operation)은 민간부문이 도로나 공항 등의 인프라를 재원조달(finance), 건설(build), 운영(operate)하는 것으로, 주로 0기의 건설비용을 1기의 사용자 요금(user fee)을 통해 회수한다. 민간부문에 의한 인프라 건설 및 운영에 사용되는 주요 방식을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 BOT(Build-Operate-Transfer)방식, 즉 건설-운영-이전방식의 경우 민간부문이 정부와의 계약 전체 과정에서 인프라 시설의 설계, 재원조달, 건설, 운영을 한 후 마지막으로 정부에 소유권을 넘기는 방식이다. 즉, 1기의 소유자는 민간부문이고 2기의 소유자는 정부이다. 기업 또는 정부가 서비스 공급자가 되고 일반 대중이 서비스 수요자인 경우가 대부분이다. 이 BOT방식은 보통 예산의 부족을 민간자본이나 외국자본으로 보완할 때 사용한다.

BTO(Build-Transfer-Operate)방식, 즉 건설-이전-운영방식의 경우 소유권이 건설 직후에 정부로 넘어간다. 1기에 재원의 회수 대신 무상사용권을 건설업자가 취득한다. 무상사용 기간이 경과한 후에는 그 사용권에 대해 대가를 지불한다.

BOO(Build-Own-Operate)방식, 즉 건설-소유-운영방식의 경우 민간부문이 영구적인 소유권을 취득하고 시설을 운영하는 방식으로 전원설비, 전산망, 가스공급시설, 도시공원, 공공도서관 등에 사용된다. 이 방식은 주로 사업시행 기업이 개발계획, 재원조달, 시공 및 운영 모두를 담당한다는 측면에서 BOT와 비슷하지만 소유권이 이전되지는 않는다. 서비스가 공공서비스인 경우에는 아주 강한 규제가 있게 되고, 사적 서비스인 경우에는 민간부문으로 된다.

BTL(Build-Transfer-Lease)방식, 즉 건설-이전-임대방식의 경우 민간기업이 건설을 하고 정부가 시설운영 및 서비스 공급을 일반 대중에게 하는 것이다. 이때 민간기업의 투자에 대해 정부가 원리금을 임대료 방식으로 지급한다. 정부가 공공서비스의 조기 공급을 달성하면서 재정부담을 미래로 장기 분산시키려 할 때 사용한다.

BLT(Build-Lease-Transfer)방식, 건설-임대-이전방식의 경우 민간기업이 시설을 건설한 후 다른 민간운영 기업에게 임대하여 생산비용을 충당한 후에 시설을 정부에게 양도하는 것이다. 이외에도 다양한 방식들이 더 있지만 공공서비스로 인식되는 서비스를 제공하기 위해 정부가 관여하고 인프라 건설에 직·간접적으로 간섭하는 것이 주요한 관찰점이다. 이상의 여러 방식들을 인프라 재원, 서비스 공급 및 수요자의 구성에 따라 구분하여 정리하면 <표 2>와 같다.

‘비용과 질의 상충관계’는 대부분이 민간기관에 대해 이루어지는 (가격)규제 환경에서도 그대로 적용된다. 민자투자의 여러 방식들도 소위 최적제도-규제이론에서 논의한 ‘비용(가격)과 (품)질의 상충관계’가 드러난다. 예를 들어 BTL방식과 BLT방식을 비교할 수 있다.

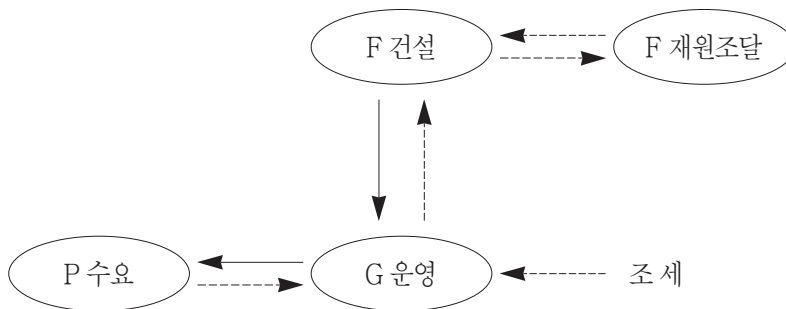
〈표 2〉 민자투자의 방식들

방식	0기	1기(서비스)		2기(서비스)	
	인프라재원	공급	수요	공급	수요
BOO	F	F	G, P		
BTO	F	G	F		
BTL	F	G	P		
BOT	F	F	P	G	P
BLT	F	F'	P	G	P

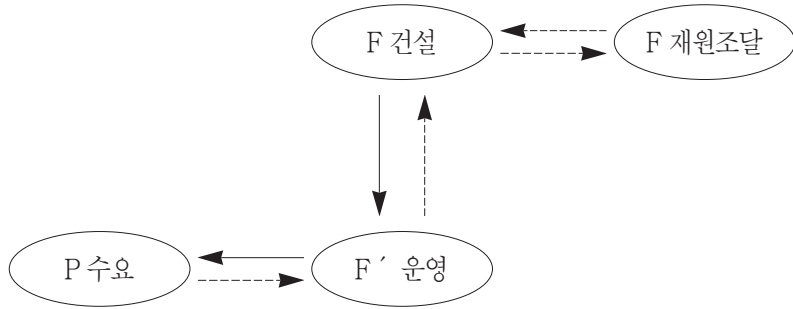
주- F: 민간기업
 G: 정부
 P: 일반 대중
 F': 민간운영기업

민자투자의 여러 방식들도 소위 최적제도-규제이론에서 논의한 ‘비용(가격)과 (품)질의 상충관계’가 드러난다. 예를 들어 BTL방식과 BLT방식을 비교할 수 있다. 먼저 두 방식을 인프라-서비스 구조로 이해하면 다음의 그림들로 표현할 수 있다.

[그림 2] BTL



[그림 3] BLT



기업 F에게 BTL방식은 미리 계산된 액수를 제공하기로 약속(commitment)한 것으로 일종의 고정가격계약이라 생각할 수 있다. BLT방식은 기업 F가 기업 F'에게 리스한 것이기 때문에 그 최종 액수는 정부와는 상관이 없다. 이는 일종의 비용추가계약이라 생각할 수 있다. 따라서 최적계약이론의 결과인 '질과 가격과의 상충관계'를 이용하면, BTL방식은 양질의 인프라가 기대되지만 비용이 과다할 수 있다. 또한 BLT방식은 비용이 낮을 수 있지만 기업의 비용감소 노력으로 인한 질의 저하가 예상된다.

IV. 서비스: 민영화

1. 민영화

정부 효율성 제고의 한 방법으로 민영화(privatization) 또는 민영화를 생각할 수 있다. 통상 민영화는 정부조직이 사업부문으로 재조직되는 기업화(Corporatization)를 의미한다. 일반적으로 조세를 지불하고, 시장에 자본을 증가시키며, 상업원리에 의해 운영하는 것이 기본이다. 정부기업은 이익을 극대화하고 투자에 대한 양호한 수익을 성취하는 데에 집중하면서 정부의 조달체계, 인사체계, 예산체계로부터 자유로울 수 있다.

하지만 명시적인 기업화 이외에도 다양한 종류의 민영화 기법이 개발되어 사용되고 있다. 공무원에 의한 정부서비스 부문과 시설운영 부문에서는 아웃소싱이 있고, 사적 재화의 성격이 강해서 공공부문과 민간부문 공히 제공 가능한 서비스 부문에서는 관리경쟁이나 내부시장방식이 있으며, 민간부문을 더 많이 이용하는 바우처방식이나 기업화방식 등도 있다.

공무원에 의한 정부서비스 부문과 시설운영 부문에서는 아웃소싱이 있고, 사적 재화의 성격이 강해서 공공부문과 민간부문 공히 제공 가능한 서비스 부문에서는 관리경쟁이나 내부시장방식이 있으며, 민간부문을 더 많이 이용하는 바우처방식이나 기업화방식 등도 있다.

공공서비스 제공에서 효율성을 극대화하고 서비스의 질(또는 양)을 증가시키는 것이 목표일때 아래와 같은 다양한 서비스 공여의 민영화 기법이 존재한다. 물론 실제 실행의 단계에서는 제공의 비용을 감소시키고 제공의 정도를 증가시키기 위해서 아래 기법들의 다양한 조합을 생각할 수 있다.

아웃소싱(Outsourcing) 또는 외부계약, 위탁계약(Contracting Out)은 정부가 서비스 전부 또는 일부를 제공하기 위하여 민간기구와 경쟁적으로 계약을 하는 것이다. 이때 민간기구는 영리 또는 비영리기구이다. 우리나라의 경우 최근 서울 강남구가 70개 업무의 아웃소싱으로 최소 2%에서 최대 214%의 예산절감 효과를 거둔 것은 주목할 만하다.

관리계약(Management Contracts)은 시설의 운영을 민간회사에 아웃소싱하는 것으로 공항, 하수 공장, 운동경기장, 컨벤션 센터 등이 있다.

공공-민간경쟁(Public-Private Competition)은 관리경쟁(Managed Competition) 또는 시장시험(Market Testing)이라고도 불리는데, 공공서비스가 경쟁에 개방될 때 관내 공공조직(in-house public organization)들에게 입찰과정(bidding process)에 참가하게 하는 것이다. 최근에는 경쟁적 아웃소싱(competitive sourcing)이라고도 불리는데 미국의 경우 2004회계연도에 11억달러의 경비감면이 이 방식으로 이루어졌다⁵⁾.

내부시장(Internal Markets)은 각 부서에 인쇄, 보수유지, 컴퓨터 수선, 그리고 훈련과 같은 지원서비스(non-core services)를 관내 공여자나 외부 제공자에게서 구입할 수 있게 하는 것이다. 관내 공여자는 부서 업무를 위한 외부 계약자들과 경쟁하는 독립된 사업부서로 운영되어야 한다. 이 제도하에서는 시장력이 한 조직 안에서 활용되도록 하는 것이 중요한데, 내부 수요자는 서비스 질이 낮거나 비용이 높으면 내부 서비스 제공자의 거래를 거절할 수 있다.

바우처(Vouchers)는 정부가 서비스에 대한 금전을 지불하지만, 개인들이 개방된 시장에서 서비스를 구입하기 위한 현물구입이 가능한 증서를 받는 것이다. 이것은 서비스의 수요자를 보조하지만, 서비스는 인프라를 소유한 민간부문에 의해 제공되게 한다. 소비자 선택

5) Segal(2004)

의 자유도를 높이는 장점을 갖는 한편 바우처는 소비자에게 압력을 가해 소비자가 양질 저비용의 서비스를 제공하는 서비스 공급자들에 몰리도록 하는 인센티브를 창출한다. 미국이 의무교육 제공에 사용하고 있다.

상업화(Commercialization)는 서비스 쉐딩(service shedding)이라고도 하는데 정부가 서비스 제공을 중단하고 그 기능을 민간부문이 담당하도록 하는 것이다. 이것은 사회적 인식이 더 이상 해당 공공서비스를 공공재로 보지 않고 사적 재화로 취급하게 될 때에 적절한 방식이다. 공공서비스를 점점 더 세분화할 수 있음에 따라 상업화가 가능한 분야가 더 늘어나고 있음을 볼 수 있다.

자기구제(Self-Help)는 비영리 조직으로의 이전을 의미하는데, 공동체 집단이나 지역조직들이 서비스나 지역공원 같은 정부자산을 인수하도록 하는 것이다. 서비스의 새로운 제공자 또한 서비스로부터 직접적으로 혜택을 받는 경우가 대부분이다. 여러 나라의 정부들은 계속해서 동물원, 박물관, 박람회장, 공원 또는 오락프로그램과 같은 비중심 서비스(non-core services)를 비영리 조직에 넘김으로써 이들 조직들이 예산을 낭비하지 않도록 하고 있다.

자원활동(Volunteers)은 정부 서비스의 전부 또는 일부를 제공하기 위해 자원자를 사용하는 것으로 정부 자원프로그램이나 비영리 조직을 통해 자원활동이 실행된다.

이상에서 논의한 다양한 기법의 민영화 방식들은 서비스 수요-공급, 자금취득-제공이 누구에 의해 이루어지느냐에 따라 정식화(formalization)할 수 있는데, 다음의 표는 이를 나타낸다.

〈표 3〉민영화 기법의 분류

기 법	서비스수요	서비스공급	자금취득	자금제공
아웃소싱	P	F	F	G
관리계약	G	F	F	G
공공-민간경쟁	P	F, G	F, G	G
내부시장	G	F, G	F, G	G
바우처	P	F	F	G
상업화	P	F	F	P
자기구제	P	F	P	P
자원활동	P	P	-	-

주- F: 민간기업
G: 정부
P: 일반 대중

인프라 프로젝트의 생산에 따른 수익의 현금화는 그 수익의 기초를 형성하는 서비스의 시장수요에 따라 다양한 문제를 낳는다. 또한 시장수요의 불확실성, 서비스 시장에 대한 다양한 시장구조 또는 규제구조 등도 중요한 역할을 한다. 즉, 서비스 시장의 독점, 과점 여부에 따라 수익성이 달라질 수 있다. 따라서 정부의 정책으로 서비스 시장의 시장조직을 결정하는 것이 포함될 수 있다.

〈표 3〉에서 자금제공이 정부인 경우는 재원이 조세를 통해 마련되는 것들이고, 일반 대중인 경우는 재원이 수수료 등을 통해 마련되는 것들이다. 바우처는 서비스 공급자를 선택하는 권리까지도 수요자에게 준다는 면에서 아웃소싱과 다르다.

또한 프랜차이즈(Franchise) 기법도 많이 사용되는데, 민간회사에 어떤 특정 지역에 서비스를 제공할 배타적(exclusive) 권리를 부여하는 것이다. Chadwick(1859)는 업무로의 경쟁(competition for the field)과 업무 안에서의 경쟁(competition within the field)을 구분하고 ‘업무 안에서의 경쟁’이 어렵다면 ‘업무로의 경쟁’을 통해 사회후생을 증가시킬 수 있음을 제시하였다⁶⁾. 인프라 중 자연독점의 경우인 송전, 가스배분, 수도관 등에는 활용할 수 없지만 서비스 부문이라 할 수 있는 발전, 장거리 또는 휴대전화 등에는 시장경쟁을 도입할 수 있음을 나타낸다. 독점 프랜차이즈는 가장 호의적인 조건을 제시하는 입찰자에게 경매로 넘기는 것으로 독점규제나 국유화보다 나을 수도 있다. 즉, 용수 채굴권(water concessions), 전력(power), 쓰레기(solid waste), 장거리통신(telecommunications), 용수업체(water enterprises) 등은 일종의 진입 위협이 잠재적 경쟁을 낳음으로써 효율성을 제고시키고 사회후생을 진작시킬 수 있다는 것이다. 프랜차이즈의 비용으로는 크게 입찰을 조직하기 위한 비용과 불법을 방지하기 위한 비용을 들 수 있다. 즉, 계약 설계, 능력 있는 조달, 기관 감시 등이 필요하다.

2. 내생적 산업구조 이론

인프라-서비스 구조에서 기본적으로 인프라 프로젝트의 생산에 따른 수익의 현금화는 그 수익의 기초를 형성하는 서비스의 시장수요에 따라 다양한 문제를 낳는다. 또한 시장수요의 불확실성, 서비스 시장에 대한 다양한 시장구조 또는 규제구조 등도 중요한 역할을 한다. 즉, 서비스 시장이 독점이나 과점이나에 따라 그 수익성이 달라질 수 있다. 따라서 정부의 정책으로 서비스 시장의 시장조직을 결정하는 것이 포함될 수 있다.

6) Dnes(1995)

인프라 프로젝트의 가치에 대한 특성을 나타내는 매개변수(parameter) θ 가 존재한다고 하자. 이것은 사적인 수익성이나 사회후생을 나타내는 지표라고 할 수 있다. 하층구조가 독점이 아닌 경쟁을 허용할 여건이 있는 경우를 상정할 수 있는데, 이때 기존사업자가 정부일 경우와, 그렇지 않고 민간일 경우로 나눌 수 있다. 이러한 복수경쟁의 경우를 포함하여 논의 하기 위해 기존사업자는 θ 를 비교적 정확하게 알고 있고 규제당국이나 경쟁기업은 분포적으로 알고 있다고 가정한다. 즉, θ 가 일정한 실변수구간에서 분포 F 를 갖는다고 하자⁷⁾. 중요한 현실성을 갖는 가정은 이윤이 관측불가능(unobservable)하다는 것으로 이는 관측치에 기반을 둔 규제가 가능하지 않기 때문에 직접적인 통제를 사용할 수 없고 일종의 인센티브 조건을 제시함으로써 간접적인 통제를 사용하여야만 하는 경우를 보기 위함이다. 하나 더 가정할 것은 소비자 시장의 가격규제가 없다는 것이다. 여기에 다음의 기술적인 가정들을 하자. 즉, (1) 소비자 잉여와 이윤이 매개변수에 대하여 단조증가하고, (2) 경쟁은 산업이윤을 감소시키며, (3) 소비자 후생은 과점구조보다 독점구조에서 더 크고, (4) 독점이 과점보다 더 큰 소비증가를 보장한다고 하자⁸⁾.

이 모형의 이론적 분석의 결과는 상당히 간단하면서도 의미심장한데, 매개변수 구간에 일정한 두 개의 임계치(critical values)가 있어서 최적정책이 세 개의 구간에 따라 다른 결과를 갖는다. 먼저 실현된 생산성이 무척 낮은 구간에서는 인프라 투자를 기각하는 것이고, 그 다음의 구간에서는 인프라 투자를 허용하면서 과점체계인 오픈 접근(open access)을 허용하는 것이며, 마지막으로 실현된 생산성이 높은 구간에서는 인프라 투자를 한 기존사업자가 독점적 프랜차이즈(franchise)를 갖는 것이다.

7) 물론 이는 상대적인 정보비대칭성을 단순화한 것으로 기존사업자가 갖는 불확실성에 대해서는 그 평균적인 이윤을 사용하여 확실한 경우로 대처하여 분석한다.

8) Caillaud and Tirole(2004)

공공부문 공여의 서비스가 공공재의 성질인 비배제성(non-excludability)과 비경합성(non-rivalry)을 충족하지 않아서 사적 재화의 성격을 띠 때 다양한 기법의 민영화를 통해 효율성을 제고할 수 있다.

V. 결 론

이상에서 인프라-서비스 구조로 이루어진 공공부문에 대한 구조적 분석을 최적제도-규제이론과 민영화 기법, 그리고 내생적 산업구조 이론 등을 이용하여 살펴보았다. 공공부문 공여의 세 가지, 즉 공공재, 정부서비스, 그리고 공공부문 공여의 사적재화를 인프라-서비스 구조로 살펴봄으로써 정부 효율성 제고의 의미를 알 수 있었다. 먼저, 인프라-서비스 구조의 상층구조를 중심으로 인프라 건설과 재원확보를 체계적으로 분류함으로써 조달과 규제, 민자투자, 그리고 자산 매각-리스의 경우들이 하나의 시각으로 통합될 수 있음을 보았다. 인프라와 그것을 통한 서비스가 갖는 공공성의 정도, 재정적 실행가능성 정도, 그리고 기능의 세분화 정도에 따라 효율성 제고의 의미가 달라짐을 알 수 있었다. 조달과 규제에 대한 체계적인 접근법인 최적제도-규제이론으로부터 ‘(품)질과 비용(가격)의 상충관계’를 살펴보았고, 동일한 논의가 그 정도에는 차이가 있지만 민자투자나 자산 매각-리스의 경우에도 적용됨을 유추할 수 있었다.

경제학 이론에 의하면, 사적 재화와 달리 순수공공재(pure public goods)는 경제주체가 소비를 할 때 강한 비배제성(non-excludability)과 비경합성(non-rivalry)을 갖는다. 비배제성은 공공재 소비로부터 특정인을 배제할 수 없음을 의미하며, 비경합성은 공공재 소비에 있어 한 소비자의 소비가 다른 소비자의 소비를 줄이지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 본 고에서는 공공부문 공여의 서비스가 공공재의 성질인 비배제성(non-excludability)과 비경합성(non-rivalry)을 충족하지 않아서 사적 재화의 성격을 띠 때 다양한 기법의 민영화를 통해 효율성을 제고할 수 있음을 알아보았다. 소위 공공성이 강하다고 생각되어 공공기관이 공여하는 서비스를 엄밀하게 관찰하면, 공공재적인 성격보다 외부성과 권장재의 특성이 강함을 알 수 있다. 외부성(externality)이란 화폐이전을 통한 거래 이외에 비시장적인 수익 또는 비용이 발생하는 것이다. 공해가 외부성을 띠는 대표적인 것으로 이를 감소시키는 공해감소프로그램은 정부의 주된 공공서비스의 하나이다. 우리나라의 경우 공교육은 권장재 또는 가치재(merit goods)로서의 성질을 띠는데 이는 공공기관이 해야 할 것으로 인식된다. 그러므로 만약 공공기관이 제공하는 서비스가 사적재화이거나 민간부문도 제공할 수 있다

면 정부 효율성 제고의 한 방법으로 민간부문을 따르는(benchmark) 것을 생각할 수 있다.

현재 논의되는 공공부문의 효율성 제고에 인프라-서비스 구조를 이용한 분석이 시사하는 함의는 기초적이고 단순하다고 할 수 있다. 먼저 공공부문 제 분야의 각각은 실제 매우 복잡 다기한 구조와 다양한 목적을 갖는다. 또한 인프라-서비스 구조를 띠지 않는 부문도 많다. 그리고 R&D와 같이 동태적 구조를 띠는 부문도 큰 비중을 차지한다. 마지막으로 최근의 공공부문 효율성 제고는 혁신, 개혁 등의 상위의 효율성 제고를 의미하는 정치경제학적 개념이기 때문에 인프라-서비스 구조를 이용한 분석이 한계를 갖는다. 그렇지만 인력관리(human resources)에 대한 최적성과 보수체계의 수립 등과 같은 근본적인 개혁에 하나의 기본원리를 시사한다. 즉, '보수-성과의 상충관계(trade-off)'를 예측할 수 있다.

인프라-서비스 구조를 이용한 분석의 한계에도 불구하고 본고에서 분석한 것을 통해 알 수 있는 시사점은 명백하다. 우선, 점차 가속화되는 개방화와 이에 준하여 진행되는 기능의 세분화를 통해 공공부문 공여의 서비스 중에서 인프라-서비스 구조를 지니면서 사적 서비스이기 때문에 민영화가 가능한 것들은 다양한 민영화 기법을 통해 부분적으로 민영화를 도입함으로써 효율성을 제고할 수 있다. 또한, 조달이나 규제에서도 '(품)질과 비용(가격)의 상충관계'를 염두에 두고 각각의 경우에 맞는 최적제도, 즉 유인계약 내지 유인규제를 설계하여야 할 것이다. 이를 통해 도덕적 해이나 역선택, 그리고 불확실성 등으로 인한 비효율성을 극복할 수 있을 것이다. 마지막으로 과점시장이나 독점시장의 경우 내생적 산업조직이론의 시각을 적용하여 효율적인 시장을 설계 또는 도입함으로써 사회후생을 극대화하는 효율성 제고를 달성할 수 있을 것이다. **KIPF**

점차 가속화되는 개방화와 이에 준하여 진행되는 기능의 세분화를 통해 공공부문 공여의 서비스 중에서 인프라-서비스 구조를 지니면서 사적 서비스이기 때문에 민영화가 가능한 것들은 다양한 민영화 기법을 통해 부분적으로 민영화를 도입함으로써 효율성을 제고할 수 있다.

참고문헌

- Caillaud, B. and J. Tirole, “Essential Facility Financing and Market Structure,” *Journal of Public Economics* 88(3-4), 2004, pp. 667~694.
- Dnes, A.W., *Franchising and Privatization*, World Bank, 1995.
- Janssen, M.C.W., *Auctioning Public Assets: Analysis and Alternatives*, Cambridge University Press, 2004.
- Laffont, J.-J. and J. Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT, 1993.
- Reason Public Policy Institute, *Privatization Watch*, bi-monthly, 2004.
- Segal, G.F., *Annual Privatization Report 2004*, Reason Public Policy Institute, 2004.

근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도

- 호주 및 뉴질랜드 사례 -



김재진 연구위원(kimjaeji@kipf.re.kr)

I. 서론

문명과 과학기술이 발달함에 따라 인류는 과거보다 물질적으로 훨씬 풍요로운 생활을 누리고 있다. 하지만 이러한 과정에서 소득계층간 격차는 더욱 벌어지고 있는 것이 사실이다. 즉, 절대적 빈곤은 줄어들었지만 상대적 빈곤과 박탈감은 더욱 심해지고 있다는 것을 알 수가 있다. 이러한 현상은 서구사회에서는 이미 오래 전에 경험하였으며, 우리나라도 예외는 아니다. 우리나라는 특히 외환위기 이후에 소득양극화 현상이 심화되면서 계층간 갈등이 심해지고 있으며 이로 인한 사회적 갈등은 국가발전에 중대한 저해 요인으로 작용하고 있다.

최근 우리나라에서 논의되고 있는 한국형 EITC¹⁾ 제도의 도입 논의도 조세 본연의 기능을 통하여 우리 사회에서 심화되고 있는 소득양극화 현상을 완화하고 근로빈곤층에 대한 효율적인 지원대책을 마련하고자 하는 취지의 일환으로 검토되고 있다. 최저생계비 미만의 빈곤층, 특히 근로능력이 없는 빈곤층에 대해서는 국가가 공공부조제도를 통하여 사회안전망을 제공하고, 빈곤계층 중에서 일할 능력이 있는 근로빈곤층(Working Poor)에 대해서는 조세 제도를 통하여 소득지원과 근로유인을 강화하고자 하는 것은 이미 여러 선진국에서 공공부조제도의 한계를 보완할 목적으로 시행하고 있다.

여기서는 호주의 Family Tax Benefit 제도와 Working Credit 제도 그리고 뉴질랜드의 가

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

1) EITC(Earned Income Tax Credit)는 미국에서 1975년부터 시행되고 있으며 조세체계를 통해 직접적으로 소득보장을 위한 급여를 제공할 수 있는 대표적인 프로그램으로서 일정 수준 이하의 근로소득이 있는 가구를 대상으로 적용되는 환급가능한 세액공제제도(refundable tax credit)이다.

최저생계비 미만의 빈곤층, 특히 근로능력이 없는 빈곤층에 대해서는 국가가 공공부조제도를 통하여 사회안전망을 제공하고, 빈곤계층 중에서 일할 능력이 있는 근로빈곤층(Working Poor)에 대해서는 조세제도를 통하여 소득지원과 근로유인을 강화하고자 하는 것은 이미 여러 선진국에서 공공부조제도의 한계를 보완할 목적으로 시행하고 있다.

족보조(Family Assistance) 제도 특히, 그 중에서 가족세액공제(Family Tax Credit) 제도를 살펴보고자 한다. 양국 제도를 심도 있게 살펴보는 것은 최근 근로빈곤층을 위하여 한국형 EITC 제도 도입을 논의 및 검토하고 있는 우리에게 의미가 있다고 생각한다.

본문의 금액은 자국화폐달러로 제시되었다. 달러로 나타낸 금액을 원화로 환산하여 ‘(원)’으로 표시하였다. 원화환산은 2004년 기준으로 호주의 경우 2004년 연평균환율 842.43원을, 뉴질랜드의 경우 2004년 연평균환율 759.85원을 적용한 것이다. 따라서 달러로 나타낸 금액과 원화로 환산한 금액의 기준연도가 불일치한다는 점에 유의해야 한다. 이러한 문제가 있음에도 원화로 환산한 것은 이해를 돕기 위함이다.

II. 호주 Family Tax Benefit 제도와 Working Credit 제도

1. Family Tax Benefit 제도

가. 도입 배경

2000년 7월, 호주의 가족보조제도는 광범위한 조세제도 개혁의 일환으로 재정비되었다. 이 개혁을 통해 자녀가 있는 저소득층 가족 대다수가 직면하는 높은 유효한계세율(Effective Marginal Tax Rates, EMTRs)을 경감시키고 제도를 단순화한 것을 <표 1>에서 볼 수 있다. 또한 가족에 대한 보조를 현금지급으로 할 것인지 또는 조세제도를 통해 할 것인지에 대해 개별 가구가 선택할 수 있도록 하였다. 가족보조에 대한 이러한 변화는 다수의 다른 형태의 보조제도를 통합함으로써 지급방식을 단순화하고 소득심사기준을 완화하여 보조수준을 높이는 것을 포함한 것이었다.

〈표 1〉 가족보조제도(Family Assistance)의 단순화

2000년 7월 전	2000년 7월 후	Taxation Programs
Family Allowance Greater than Minimum Rate Minimum rate Family Tax Payment Part A Family Tax Assistance(Part A)	Family Tax Benefit Part A	Family Tax Assistance Part A
Basic Parenting Payment Sole Parent Rebate Dependent Spouse Rebate (with children) Family Tax Payment Part B Family Tax Assistance Part B Guardian Allowance	Family Tax Benefit Part B	Dependent Spouse Rebate (with children) Sole Parent Rebate Family Tax Assistance
Childcare Assistance Childcare Rebate	Child Care Benefit	

〈표 2〉는 1999년 및 2000년의 비용과 2000년 및 2001년의 예산을 비교한 것이다. 여기서 Family Allowances와 Family Tax Payments에 대한 지출액이 약 72억달러에서 약 99억달러까지 증가한 것을 볼 수 있으며, 이는 약 37%의 지출액 증가에 해당하는 것이다. 조세 제도를 통한 지출액은 8억 6천만달러로 추산되며, 주된 가족보조급여액에 대한 총지출액의 약 8% 정도에 불과하다.

〈표 2〉 가족보조(Family Assistance)에 대한 예산

(단위: 백만달러)

	1999년, 2000년	2000년, 2001년
Family Allowance	6,674.7	25.7
Family Tax Benefit	-	9,836.4
Family Tax Payment	529.1	10.0
Childcare Assistance	706.5	17.0
Childcare Rebate	135.0	50.0
Child Care Benefit	-	989.4

출처: Portfolio Budget Statement 2000-2001, Department of Family and Community Services, <http://www.facs.gov.au/>

호주 소득보조제도(income support system)의 가장 두드러진 특징은 급여액의 목표화(targeting of benefit)에 대한 의존도가 높다는 것이다. 예를 들어, 1990년에서 1991년 동안은 소득심사를 통한 지급액(income-tested payments)이 GDP의 약 5.2% 정도였으며, 총사회보장(social security)지출액의 90%에 해당하였다.

1998년에서 1999년까지의 기간중 자녀가 있는 가족에 대한 가장 큰 규모의 프로그램은 Family Allowance이었다. Family Allowance를 받는 가족 및 자녀들의 대략 절반 이상이 다른 프로그램보다 더 높은 보조급여액의 혜택을 받고 있었다. 대체로 16세 미만의 호주 아동의 40% 이상이 Family Allowance의 급여액을 받는 가족에 속해 있었다. Family Allowance에 대한 지출액은 약 64억달러였고, 이는 GDP의 약 1.1%에 해당하는 것이었다.

2000년 이전 약 20여년 동안 가족보조에 대한 개혁의 주요 관심은 급여액의 전달방식이었다. 가족보조를 조세제도를 통한 간접적인 지급방식보다 직접 현금으로 지급하는 방식에 초점을 두고 개혁이 수행되었다. 이는 세액 환급이나 공제를 통한 혜택을 받기 어려운 저소득층 가족 및 부모에 대한 직접적인 지원 요구에 따른 것이었다.

이러한 개혁의 방향은 기본세율기준점(basic tax threshold)이 증가된 중산층 가족을 지원하는 Family Tax Assistance가 1996년 도입됨으로써 부분적으로 변화하기 시작하였다. 그러나 소득보조(income support)를 포함하여 저소득층 가족은 Family Tax Payment의 형태로 급여액을 현금으로 받았다는 것은 주목할 만하다. 여전히 현금으로 가족보조급여액을 받는 것이 대다수에 해당하였지만, 2000년 7월의 개혁으로 조세제도를 통한 보조가 다시 강화되는 경향을 보였다.

호주 소득보조제도(income support system)의 가장 두드러진 특징은 급여액의 목표화(targeting of benefit)에 대한 의존도가 높다는 것이다. 예를 들어, 1990년에서 1991년 동안은 소득심사를 통한 지급액(income-tested payments)이 GDP의 약 5.2% 정도였으며, 총사회보장(social security)지출액의 90%에 해당하였다. 반면, OECD 국가의 경우 평균적으로 GDP의 1.9%, 사회보장지출액의 14% 정도였다. 영국의 경우는 GDP의 3.0%, 사회보장지출액의 31% 정도였고, 미국의 경우는 GDP의 2.7%, 사회보장지출액의 33% 정도였다. 즉, 호주의 경우 소득심사를 받는 비율이 더 높다고 할 수 있다.

1983년 근로활동을 하는 저소득층 가족에 대한 급여가 도입되었으며 1987년에는 아동빈곤반대프로그램(anti-child poverty package)의 일환으로 그 범위가 급진적으로 증가하게 되었다. 근로연계급여(in-work benefit)의 향상은 자녀가 있는 가족에 대한 소득보조 증가를 촉진하였다. 그러나 이러한 근로연계급여는 높은 유효한계세율이 적용되는 소득구간을

확대하였으며, 보조받는 수급자의 ‘빈곤의 덫’²⁾을 감소시키려는 정책과 복합되어 더욱 심화되었다. 이를 나타내는 지표는 1990년대 중반까지 호주 아동의 40% 이상이 소득심사가 적용되는 가족보조를 받는 가족에 속해 있었다는 것이다.

지속적인 개혁의 노력은 ‘빈곤의 덫(poverty trap)’과 ‘실업의 덫(unemployment trap)’을 감소시켰으나 ‘저소득의 덫(low income traps)’이라는 대가를 부담해야 했다. 따라서 ‘저소득의 덫’은 호주정책에서 계속 강조되는 것으로 가족보조의 중요한 개혁이 2000년 7월에 시행되게 되었다. 그 결과 저소득층 가족의 급여에 대한 감소율(withdrawal rates)은 50%에서 30%로 감소되었다.

나. Family Tax Benefit 제도 개요

Family Tax Benefit(FTB)은 가족보조를 위한 방법의 하나로 부양해야 하는 자녀에 대한 양육비용을 지급하는 제도이다. Part A와 Part B로 나누어지며 Part A와 Part B는 중복 적용될 수 있다.

FTB Part A는 자녀양육비용을 지원하는 것을 목적으로 한다. 21세 미만의 부양자녀마다 지급하며, 21세 이상 25세 미만이고 full-time 학생이며 다른 소득보조급여액을 받지 않는 부양자녀마다 지급한다. 부양자녀가 있는 가족에게 소득이 낮을수록 그리고 자녀수가 많을수록 높은 급여액을 지급한다.

FTB Part B는 주된 소득원이 하나(one main income)인 가족에 대해 추가적인 지원을 제공하는 것으로 한 명의 자녀에 대해서만 적용되며, 편부모가정에도 적용된다. 가장 어린 부양자녀가 16세가 될 때까지 지급하며, 가장 어린 부양자녀가 18세에 해당하는 경우 full-time 학생이고 학생수당(Youth Allowance) 또는 이와 유사한 수당을 받지 않으면 18세가 되는 연도말까지 지급된다. 급여액은 자녀수에 따라 변하지 않지만, 5세 미만의 부양자녀가 있는 가족에게는 더 높은 급여액이 지급된다. 부부인 경우, FTB Part B는 2차 소득자(Secondary Earner)에 대한 소득심사(income test)를 통해 지급 여부를 결정한다. 주된 소득자(Primary Earner)에 대해서는 소득심사를 하지 않기 때문에 편부모의 경우 지급액은 동일하다.

FTB는 가구(family) 단위로 적용된다. 일반적으로 한 가구의 모든 자녀에 대한 FTB 지급은 부부 중 한 명만이 신청할 수 있다. FTB 급여액을 부부가 나누어 지급받을 수는 없다.

2) 저소득자가 소득증가로 생활보호 등의 대상에서 제외되어 결과적으로 수입이 증가되지 않는 현상을 말한다.

Family Tax Benefit(FTB)은 가족보조를 위한 방법의 하나로 부양해야 하는 자녀에 대한 양육비용을 지급하는 제도이다. Part A와 Part B로 나누어지며 Part A와 Part B는 중복 적용될 수 있다.

FTB 급여액을 나누어 받을 수 있는 경우는 혼합가정³⁾ 또는 별거가정(separated couples)과 같은 특수한 경우이다.

FTB는 다음의 조건을 모두 충족해야 신청가능하다. 첫째, 부양자녀를 양육해야 한다. 둘째, 호주거주자이거나 FTB 목적에 적합한 특정 비자를 소지한 자이어야 한다. 셋째, 1999년 7월 1일부터 2004년 6월 30일까지의 전체 기간 중 호주 밖에서 거주한 적이 없어야 한다. 넷째, 현재의 배우자가 아닌 다른 사람과 부양자녀를 공동으로 양육하는 경우라면 최소한 평가기간⁴⁾의 10%에 해당하는 기간 동안 부양자녀를 양육해야 한다.

부양자녀(Dependent Child)는 다음의 조건을 모두 충족해야 한다. 첫째, 20세 이하이거나 full-time 학생인 21세부터 24세에 이르는 자녀이어야 한다. 둘째, 수급자가 날마다 자녀를 돌보고, 복지 및 계발에 대한 책임을 부담하여야 한다. 셋째, 자녀가 FTB 규정에 적합한 호주거주자이거나 부양의무자와 함께 살아야 한다. 넷째, 수급자의 배우자가 아니어야 한다. 다섯째, 1999년 7월 1일부터 2004년 6월 30일까지의 전체 기간중 호주 밖에서 거주한 적이 없어야 한다. 여섯째, 다음 표와 같이 조정후과세소득(Adjusted Taxable Income, ATI)이 기준금액 미만이어야 한다.

〈표 3〉 부양자녀의 자격조건

자녀 나이		ATI
5세 미만		한도 없음
5세 ~ 15세	full-time 학생인 경우	한도 없음
	full-time 학생이 아닌 경우	8,614달러(7백만원) 미만
16세~24세 이하		8,614달러(7백만원) 미만

3) 혼합가정(blended family)이란, 두 명 이상의 부양자녀가 있으며, 최소한 한 명의 자녀는 과거의 배우자와의 자녀이어야 하고, 최소한 나머지 자녀 중 한 명은 현재의 배우자와의 자녀이거나 현재의 배우자의 과거의 배우자와의 자녀이어야 한다.

4) 평가기간(assessment period)은 공동양육비율을 계산하는 데 사용한다. 시작시점은 ① 부양자녀를 공동으로 양육하기 시작한 날 ② 부양자녀를 양육하기로 한 일정이 변경된 날 ③ FTB 신고와 관련한 소득연도(income year)의 7월 1일 중 가장 늦은 때임. 종료시점은 ① 기산점이 속한 소득연도(income year)의 6월 30일 ② 부양자녀를 양육하기로 한 일정이 변경된 날 중 가장 빠른 때임. 부양자녀를 양육하기로 한 일정이 단기의 부재(absence) 또는 경미한 변동사항으로 변경된 것은 평가기간에 영향을 미치지 않는다.

자녀가 자신이나 다른 사람을 위해 소득보조금(Income Support)을 받고 있거나 16세 이상이고 교육제도⁵⁾에 따른 보조금을 받는다면 부양자녀에 해당하지 않는다. 또한 사산아(Stillborn Child)인 경우는 FTB를 받을 수 없으나 아이가 태어난 후 곧 죽게 된 경우는 부양자녀에 해당한다. 수령자와 자녀 모두 또는 둘 중 한 사람이 3년을 초과하여 외국에 거주한다면 FTB를 받을 수 없으며, 만일 수령자와 자녀가 26주가 지나서 호주로 돌아온다면 돌아온 날부터 새로이 3년을 기산한다.

다. FTB 급여액 산정방식

FTB를 결정하는 기준은 가족조정후과세소득(Family Adjusted Taxable Income, 이하 ‘가족ATI’라 함)이다. 배우자가 있는 경우 배우자의 조정후과세소득(ATI)을 합산한다. FTB 신청기간 동안 한 명 이상의 배우자가 있었다면 배우자의 조정후과세소득(ATI)을 각각 계산한다. 배우자의 조정후과세소득(ATI)을 모를 경우 합리적인 금액을 추정해야 한다. 따라서 가족조정후과세소득은 수급자ATI와 배우자ATI를 합한 금액이다.

1) FTB Part A

Part A의 소득심사(Income Test)는 다음 <표 4>를 따른다.

<표 4> Part A 가족조정후과세소득(가족ATI) 한도(limit)(2004년)

(단위: \$)

		18세 미만 부양자녀의 수						
		0	1	2	3	4	5	6
부양자녀의 수	0	부적격	85,702	92,637	99,572	107,286	115,000	122,713
	1	86,956	93,891	100,826	108,539	116,253	123,967	131,680
	2	95,144	102,079	109,792	117,506	125,220	132,933	140,647
	3	103,332	111,046	118,759	126,473	134,187	141,900	149,614
	4	112,299	120,012	127,726	135,440	143,153	150,867	158,581
	5	121,266	128,979	136,693	144,407	152,120	159,834	167,548
	6	130,232	137,946	145,660	153,373	161,087	168,801	176,514

주: 원/호주달러 2004년 연평균환율 842.43원(한국은행)

5) 교육제도(Prescribed Educational Scheme)는 ABSTUDY학교제도(Aboriginal and Torres Strait Islander Study Assistance Scheme), 학생재정보조제도(Student Financial Supplement Scheme), 보훈자녀교육제도(Veterans' Children Education Scheme), 학위후과정장학금제도(Post-graduate Awards Scheme)를 말한다.

FTB를 결정하는 기준은 가족조정후과세소득(Family Adjusted Taxable Income.)이다. 배우자가 있는 경우 배우자의 조정후과세소득(ATI)을 합산한다. FTB 신청기간 동안 한 명 이상의 배우자가 있었다면 배우자의 조정후과세소득(ATI)을 각각 계산한다. 배우자의 ATI를 모를 경우 합리적인 금액을 추정해야 한다. 따라서 가족조정후과세소득은 수급자ATI와 배우자ATI를 합한 금액이다.

Part A의 급여액 산정 기준은 가족ATI, 자녀나이, 자녀수이고 소득연도⁶⁾ 중 가족ATI가 Part A의 가족ATI 한도 미만인 경우가 있었다면, 그 기간에 대해 Part A 적용이 가능하다.

<표 4>를 보는 방법은 다음과 같다. 예를 들어, 1명의 18세 미만 자녀만 있는 경우는 가족 ATI 한도는 85,702달러(7,219만원)이고, 3명의 18세 이상 25세 미만 자녀들이 있는 경우는 가족ATI 한도가 103,332달러(8,704만원)이며, 만일 18세 미만 자녀가 1명이고, 18세 이상 25세 미만 자녀가 2명인 경우라면, 가족ATI 한도가 102,079달러(8,599만원)가 된다.

이러한 급여액 산정기준을 고려하여 저소득 기준점과 고소득 기준점으로 소득구간을 나누고 소득에 따라 <표 5>와 같이 한 명의 자녀당 최대 급여액(Maximum Rate) 또는 기본 급여액(Base Rate)의 일정비율에 해당하는 급여를 결정한다.

<표 5> Part A의 급여액(2004년)

자녀나이	최대 급여액 (Maximum Rate)	기본 급여액 (Base Rate)
13세 미만	3,401.80달러(287만원)	1,095.00달러(92만원)
13~15세	4,314.30달러(363만원)	1,095.00달러(92만원)
16~17세	1,095.00달러(92만원)	1,095.00달러(92만원)
18~25세 미만	1,470.95달러(124만원)	1,470.95달러(124만원)

또한 <표 6>과 같이 저소득 기준점(Lower Income Threshold)과 고소득 기준점(Higher Income Threshold)으로 나누어 FTB 급여액을 결정하는데 저소득 기준점은 31,755달러(2,675만원)이다. 고소득 기준점은 부양자녀의 수에 따라 결정되며, 한 명의 부양자녀에 대해 82,052달러(6,912만원)로 시작하여 한 명이 추가될 때마다 3,285달러(277만원)씩 증가한다.

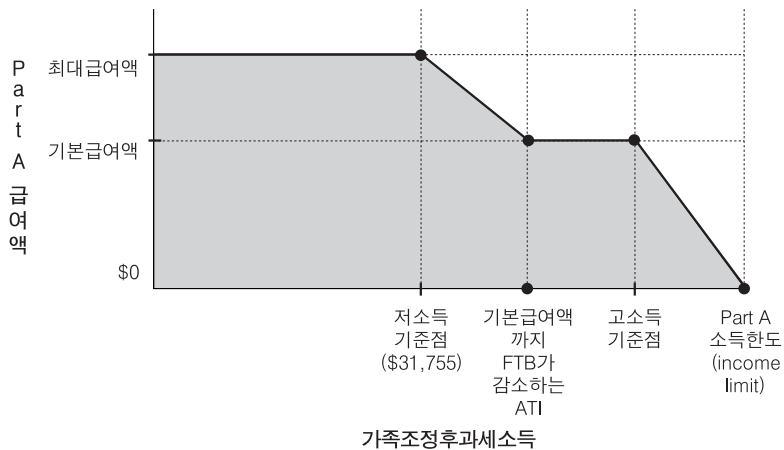
6) 소득연도(Income Year)는 2004년 신청의 경우 2003년 7월 1일부터 2004년 6월 30일까지를 말한다.

〈표 6〉 Part A의 수급기준(2004년)

자녀수	저소득 기준점 (Lower Income Threshold)	고소득 기준점 (Higher Income Threshold)
1	31,755달러(2,675만원)	82,052달러(6,912만원)
2	31,755달러(2,675만원)	85,337달러(7,189만원)
3	31,755달러(2,675만원)	88,622달러(7,466만원)
4	31,755달러(2,675만원)	91,907달러(7,743만원)

[그림 1]은 가족ATI가 증가함에 따라 Part A 급여액이 어떻게 감소하는가를 보여준다.

[그림 1] 가족ATI에 따른 Part A 급여액



[그림 1]은 가족ATI가 저소득기준점 미만인 경우는 Part A 급여액은 가족ATI에 의해 영향을 받지 않고, 가족ATI가 저소득기준점 이상에서 고소득기준점 미만이면 기본급여액(Base Rate)에 달할 때까지 가족ATI가 31,755달러(2,675만원)를 초과하는 1달러당 30센트씩 최대급여액에서 감액된다는 것을 보여준다. 고소득기준점 이상일 때는 0달러에 달할 때까지 가족ATI가 고소득기준점을 초과하는 1달러당 30센트씩 기본급여액에서 감액된다는 것을 알 수 있다.

Part B의 소득심사는 편부모의 경우는 지급기준인 가족ATI 초과 여부를 고려하지 않고, 소득과 상관없이 Part B의 최대급여액을 받게 된다. 부부인 경우에는 주된 소득자에 대해서는 소득심사를 고려하지 않으나, 더 낮은 소득이 있는 배우자에 대해서는 이를 고려한다. 부부인 경우, 더 낮은 소득자의 조정후과세소득(ATI)이 다음 기준소득금액 미만이어야 한다.

2) FTB Part B

Part B의 소득심사는 다음과 같다. 편부모의 경우는 지급기준인 가족ATI 초과 여부를 고려하지 않고, 소득과 상관없이 Part B의 최대급여액을 받게 된다. 부부인 경우에는 주된 소득자에 대해서는 소득심사를 고려하지 않으나, 더 낮은 소득이 있는 배우자에 대해서는 이를 고려한다. 부부인 경우, 더 낮은 소득자의 조정후과세소득(ATI)이 다음 기준소득금액 미만이어야 한다.

〈표 7〉 자녀나이별 기준소득금액

자녀 나이	ATI
가장 어린 자녀가 5세 미만인 경우	11,559달러(974만원)
가장 어린 자녀가 16세 미만인 경우 또는 full-time 학생인 16세 이상 18세 이하 자녀인 경우	8,614달러(726만원)

부부인 경우 Part B의 최대급여액을 받기 위해서는 더 낮은 소득자의 조정후과세소득(ATI)이 1,824달러(154만원)를 초과하지 않아야 하며, Part B 급여액은 더 낮은 소득자의 조정후과세소득(ATI)이 1,824달러(154만원)를 초과하는 1달러당 30센트씩 감소된다.

Part B는 한 명의 자녀에 대해서만 가장 나이가 어린 부양자녀가 16세가 될 때까지, 또는 full-time 학생인 가장 나이가 어린 자녀가 18세가 되는 연도말까지 지급된다. Part B의 FTB 최대 급여액은 다음과 같다.

〈표 8〉 Part B의 최대급여액(2004년)

자녀나이	연간 Part B 최대 급여액
5세 미만	2,920.00달러(246만원)
5세 이상 18세 이하	2,036.70달러(172만원)

라. 전달체계 및 급여지급 방식

FTB 신청은 FAO(Family Assistance Office)와 Tax Office 중 선택가능하다. FAO에 신청하는 경우 2주마다 지급받거나 과거 기간 해당액을 일시불로 직접 지급받을 수 있다. FAO로부터 직접 지급받는 경우가 유리한 경우는 다음의 예와 같다. 첫째, 호주정부연금(Taxable Australian Government Pensions) 또는 연금으로 받는 호주정부수당(Taxable Australian Government Allowances and Payments)에 해당하는 소득보조금을 받는 경우이다. 둘째, 임대보조(Rent Assistance)를 받는 경우(임대보조는 조세제도를 통해 지급되지 않음)이다. 셋째, 가족ATI가 2003~04년에 31,756달러(2,675만원) 미만인 경우이다⁷⁾.

Tax Office에 신청할 경우 일시불로 연도말에 받을 수 있다. 만일 신청자 또는 그 배우자가 이미 FAO로부터 직접 지급받고 있었다면 동일한 기간에 대해서는 조세제도를 통해 지급받을 수는 없다. 조세제도를 통해 신청할 경우는 가족상황에 따라 FTB Tax Claim 또는 FTB Short Tax Claim의 별도신고서를 작성해야 한다. 소득세파일번호(Tax File Number, TFN)를 제출해야 하며, 이를 제출하지 않을 경우 FTB Tax Claim은 진행되지 않게 된다. PAYG(Pay As You Go) 원천징수액(withholding)이나 분할금(instalment)을 감소시켜서 FTB를 받을 경우, 소득세신고시 FTB Tax Claim을 제출하거나 조세부채(Tax Debt)를 부담해야 한다. 조세제도를 통한 신청시 FTB Tax Claim의 누락 또는 오류의 정보가 포함되어 Tax Office에 접수되었다면, 수정사항을 다시 신청할 수 없고 FAO를 통해 재검토해야 한다.

FTB Tax Claim은 소득세신고(Tax Return)와 함께 하거나 소득세신고를 하고 '소득세 평가고지서(Income Tax Notice of Assessment)'를 받은 후에 할 수 있으며, 소득세신고 전에 신청한다면 신청서를 돌려받게 된다. FTB Tax Claim을 소득세신고 후 신청한다면 FTB 급여액은 소득세평가고지서에 포함되지 않고, FTB 신청이 접수된 후 FAO에 의해서 지급된다.

FAO(Family Assistance Office)와 Tax Office 중 신청방법을 선택하는 것은 다음의 1단계 및 2단계 의사결정을 통해서 결정할 수 있다. 1단계에서는 수급자 또는 그 배우자가 전체 소득연도 동안 FAO로부터 2주마다 FTB를 받은 경우인가를 고려한다. 만일 FAO로부터 FTB를 받는다면, 조세제도(FTB tax claim)를 통해 신청할 수 없다. 소득세신고시 세액을

7) 가족ATI가 2003~04년에 31,756달러 미만인 경우, 건강보호카드(Health Care Card)를 받을 수 있다. 건강보호카드는 조세제도를 통해 받을 수는 없고 FTB를 FAO에 신청해야 받을 수 있다.

FTB 신청은 FAO(Family Assistance Office)와 Tax Office 중 선택가능하다. FAO에 신청하는 경우 2주마다 지급받거나 과거 기간 해당액을 일시불로 직접 지급받을 수 있다. Tax Office에 신청할 경우 일시불로 연도말에 받을 수 있다.

감소시킬 수 있는지를 TaxPack과 FTB Part B를 참조한다. FAO로부터 FTB를 받지 않았거나 일부 소득연도 동안만 받은 경우 2단계로 간다. 2단계에서는 공급자가 전체 소득연도 동안 Centrelink로부터 소득보조금을 받은 경우인가를 고려한다. 만일 Centrelink로부터 소득보조를 받은 경우라면, FTB는 소득보조금에 추가되어 지급되므로 조세제도를 통해 신청할 수 없다. 그러나 Centrelink로부터 소득보조금을 받지 않았거나 일부 소득연도 동안만 받은 경우 조세제도를 통해 신청할 수 있다.

FAO로부터 2주마다 은행계좌로 지급받거나 Tax Office로부터 소득세신고서에 계좌를 명시하는 조세제도를 통해 혜택을 받을 수 있다. FTB Tax Claim을 하는 경우, FTB 지급계좌로 전자자금이체(Electronic Funds Transfer, EFT)를 신청할 수 있다. 이 경우 공급자가 제시한 EFT 세부정보를 이용하여 Tax Office가 FTB Tax Claim의 기록을 변경할 수 없다. FTB Tax Claim을 소득세신고서 함께 한다면, Tax Office는 소득세신고서에 기재된 계좌로 FTB를 지급한다. 단, FTB를 지급받는 계좌와 세금환급액을 지급받는 계좌는 일치해야 한다. 소득세신고서 계좌를 명시하지 않았거나 FAO가 지급해야 하는 경우라면, FTB 신청서에 제시한 주소로 수표를 발송한다.

2. Working Credit 제도

가. 도입 배경

호주는 자녀가 있는 가정이 실업상태인 정도가 OECD 국가 중 가장 심각한 국가에 속해왔다. 실업상태인 가정은 지난 10년간 거의 두 배가 증가하여 약 850,000명의 아이들이 근로소득이 없는 가정에서 자라고 있는 상황에 이르렀다. 실업상태의 가정 중 약 60%는 편부모가정의 자녀이고, 편부모가정의 수가 부양자녀가 있는 전체 가정 중 약 20%에 해당한다. 자녀가 없는 가정을 포함한 전체 가정의 11% 정도가 소득보조에 의존하는 데 반해, 편부모가정의 약 62% 가량은 주된 소득원천이 정부의 소득보조에 의존하고 있다. 이처럼 장기간 소득보조에 의존하는 가정이 많을수록 개인, 가정, 그리고 지역사회가 부담해야 하는 경제

적 및 사회적 비용은 높게 되며, 실업상태가 오래 지속되면 직업을 얻는 것이 더욱 어렵게 되고 심리적으로도 자신감을 상실하게 되기 때문에 사회 전체에 부정적인 영향을 미치게 된다.

현재 약 280만명 가량의 일할 수 있는 연령 해당자가 소득보조를 받고 있는데, 이는 지난 20년 사이에 두 배 이상 증가한 것이다. 소득보조를 받는 자가 전체 일할 수 있는 연령에 해당하는 성인의 20% 이상에 해당하며, 이들의 주된 소득원천이 정부로부터의 소득보조이다. FaCS⁸⁾는 직장생활에 충분한 능력을 지니지 않은 사람들을 지원하고 직업을 구하고 직장생활을 하게 함으로써 스스로 자립할 수 있는 사람들을 지원해 왔으나, 호주정부는 이러한 사회보장제도가 좀더 현대화되어 적시에 적합한 도움을 받을 수 있도록 할 필요가 있다고 판단하였다.

Working Credit의 도입 목적은 복지개혁(Welfare Reform)의 목적과 맥락을 같이 한다. 첫째, 재정적 인센티브를 강화하여 현재의 정부보조금 수혜자들로 하여금 임시직, 비정규직, 또는 정규직을 구할 동기를 강화하기 위하여 도입되었다. 둘째, Working Credit 제도는 취업이 되어 근로소득이 있더라도 최대 12주 동안 다른 혜택을 받을 수 있다. 셋째, Working Credit 제도는 단기간의 취업을 한 후 퇴직한 후에도 보조금을 쉽게 지급받을 수 있게 함으로써 구직자가 최대 12주 동안의 짧은 기간에 해당하는 일도 기꺼이 선택할 수 있는 동기를 부여한다. 넷째, Working Credit의 단순화된 소득심사제도로 인해 수급자가 어떻게 소득이 보조금 결정에 영향을 미치는지, 언제 Centrelink에 신고해야 하는지 쉽게 이해하게 되었다.

나. Working Credit 제도 개요

Working Credit은 연방정부가 저소득계층의 근로유인을 제고하기 위하여 도입한 제도로 'Australians Working Together Package'⁹⁾의 일부로 도입되었으며, 2003년 11월 20일부터 적용되고 있으며, 기존의 소득심사(Income Test)제도를 보완하는 제도이다. Working Credit 제도는 정규직으로 취업하면 곧바로 보조금이 취소되는 것을 방지하기 위하여 보조금지급 여부를 결정하는 소득심사에 사용되는 소득심사 대상 소득금액을 감소시킴으로써

8) FaCS는 가족·지역사회서비스부(Department of Family and Community Services)를 말함.

9) 'Australians Working Together Package'는 '개인사정에 맞춰진' 사회보조를 제공하고 즉각적으로 대응하기 위한 시스템을 향한 첫 걸음에 해당함. 이는 소득보조를 받는 일할 수 있는 연령에 해당하는 사람들을 대상으로 하며 고령연금을 받는 사람들에게는 해당되지 않는다.

Working Credit은 연방정부가 저소득계층의 근로유인을 제고하기 위하여 도입한 제도로 정규직으로 취업하면 곧바로 보조금이 취소되는 것을 방지하기 위하여 보조금지급 여부를 결정하는 소득심사에 사용되는 소득심사 대상 소득금액을 감소시킴으로써 취업 후에도 보조금을 받도록 하는 제도이다.

취업 후에도 보조금을 받도록 하는 제도이다. 즉, 기존 제도하에서는 저소득층은 근로소득이 일정수준에 도달하기 전에는 정부의 지원금이 감소하지 않으며, 소득이 일정수준을 초과하게 되면 정부의 지원금이 일정비율로 감소하였다. 그러나, Working Credit 제도의 도입으로 저소득 근로자들은 근로소득이 증가함에 따라 Working Credit을 적립한 후 소득심사시 적용되는 기준소득금액에서 차감하므로 실제 정부에서 받는 보조금은 사실상 증가하는 셈이 된다. 즉, Working Credit은 일할 수 있는 연령에 해당하며 소득지원보조금을 받고 있는 자가 정규직(full-time), 비정규직(part-time) 또는 임시직(casual work)의 직업을 갖게 되는 경우 일하는 동안에도 Centrelink¹⁰⁾ 급여액을 받을 수 있게 해 주는 제도이며, 적용단위는 개인이다.

다. 자격 요건

Working Credit을 적용받기 위한 자격 요건은 고령연금¹¹⁾의 수급 가능한 연령 미만이며 Centrelink 보조금 중 하나를 받고 있다면, Working Credit을 받을 수 있다. 하지만 고령연금의 연령 이상이고 특별수당(Special Benefit)을 받는다면 Working Credit을 받을 수 없다. 예를 들면, full-time 학생이면서 청소년수당(Youth Allowance), 교육수당(Austudy)을 받는다면 Working Credit이 아닌 학생소득은행(Student Income Bank)을 이용해야 한다.

10) Centrelink는 호주지역사회에 연방정부서비스를 수행하는 정부기관이다. Centrelink는 사람들이 필요한 도움(help)을 '한 곳'에서 받을 수 있도록 설립되었으며, 1997년 7월 1일 시행된 1997년 연방정부서비스수행기관법(Common Wealth Services Delivery Agency Act)에 따라 운영된다.

11) 고령연금(Age Pension)은 퇴직연령에 해당될 노인들에게 퇴직 후에도 적정소득을 보장해 주는 연금이다. 고령연금의 자격 요건 중 연령요건은 다음과 같다. ①남자인 경우, 65세 이상 ②여자인 경우, 생일에 따라 다르다.

〈표 9〉 Centrelink가 지급하는 보조금의 예

구직수당 (Newstart Allowance)	청소년수당 (Youth Allowance)	파트너수당 (Partner Allowance)
노년수당 (Mature Age Allowance)	질병수당 (Sickness Allowance)	미망인수당 (Widow Allowance)
양육수당 (Parenting Payment)	부인연금 (Wife Pension)	미망인연금 B (Widow B Pension)
보호자수당 (Carer Payment)	장애인연금 (Disability Support Pension)	사별수당 (Bereavement Allowance)

라. Working Credit의 사용

수급자들이 기준소득금액 이상의 소득이 있는 경우 Working Credit을 사용하여 소득심사에 사용되는 소득심사 대상 소득금액을 감소시킬 수 있다. 1포인트의 Working Credit은 소득금액 1달러와 상쇄된다. 따라서 처음 일을 시작하게 되었을 때 Centrelink 급여액을 실질적으로 증가시키는 것과 마찬가지로 효과를 가져온다. 예를 들어, 구직수당¹²⁾을 받던 사람이 임시직으로 일하면서 2주 동안 250달러의 근로소득이 있는 경우 소득 250달러(21만원)에서 소득심사면세점(Income Free Area) 62달러를 제외하고 남은 188달러(16만원)를 기준으로 구직수당급여액이 결정되고, 이 경우 188포인트 이상의 Working Credit이 있다면, 소득심사 대상 소득금액이 0달러(=188-188)이므로 해당기간인 2주당 최대 구직수당급여액을 모두 받을 수 있다. 2주당 소득 62달러(5만2천원)까지는 급여액을 결정하는 기준소득금액 이하에 해당되어 현재의 수당에 영향을 미치지 않는다. 이 경우 적립된 Working Credit에 따라 받을 수 있는 구직수당급여액은 다음과 같이 감소된다.

12) 구직수당(Newstart Allowance)이란, 실업상태인 자가 일자리를 찾고 취업을 할 수 있는 기회를 증가시키기 위한 활동에 참여하도록 도와주기 위해 지급되는 급여액을 말한다.

수급자들이 기준소득금액 이상의 소득이 있는 경우 Working Credit을 사용하여 소득심사에 사용되는 소득심사 대상 소득금액을 감소시킬 수 있다. 1포인트의 Working Credit은 소득금액 1달러와 상쇄된다. 따라서 처음 일을 시작하게 되었을 때 Centrelink 급여액을 실질적으로 증가시키는 것과 마찬가지로 효과를 가져온다.

〈표 10〉 Working Credit에 따른 구직수당급여액

Working Credit 적립포인트	소득심사금액 (income test)	2주당 구직수당급여액 ¹³⁾ 감소
188	0	최대 급여액을 모두 받을 수 있음.
46	142	80달러(142-62)당 50센트씩 감소하여 40달러 감소
0	188	46달러(188-142)당 70센트씩 감소하여 32달러 20센트 감소

마. 신청기관 및 신청방식

Centrelink는 사업서비스기관(business services)과 연계하여 근로자의 동의하에 근로자 대신 사업서비스기관이 소득을 신고할 수 있도록 하는 ‘고용주 신고제도(Employer Reporting)’를 운영하며, 이 제도를 통해 근로자의 소득신고를 능률적으로 운영하고 급여액이 과소 지급되거나 과대 지급되는 위험을 감소시키게 되었다.

신고서를 직접 제출하지 않고 전화, 인터넷, 우편 또는 Centrelink 사무소에 방문하여 신고할 수 있으며, Centrelink 근로소득보고 전용 전화선(Centrelink Employment Income Reporting Line(13 EARN))¹⁴⁾을 통한 전화 신고가 가능하다. 또 Centrelink 홈페이지(www.centrelink.gov.au)를 통하여 인터넷으로 신청가능하며, Centrelink 고객센터를 방문하여 신청할 수도 있다.

Centrelink 급여액을 받는다면, 수급자는 2주마다 자신의 소득을 보고해야 하는데, 이는 2주마다 얼마의 소득이 있었는지 알아야 급여액을 결정할 수 있기 때문이다. 자신의 소득을 계산하기 위해서는 Centrelink 보고기간, Centerlink 보고기간 동안의 총근로시간, 그리고 시간당 급여를 알아야 한다. 야근이나 다른 명목으로 지급된 것의 시간당 급여가 다르다면

13) 구직수당(Newstart Allowance)은 개인사정에 따라 다르며, 2주당 구직수당급여액은 다음과 같다. ① 독신이며 자녀가 없는 경우 394.6달러(33만원) ② 독신이며 자녀가 있는 경우 426.9달러(36만원) ③ 독신이며 9개월 후에 60세 이상이 되는 경우 432.7달러(37만원) ④ 독신이 아닌 경우 1인당 356달러(30만원)씩이다.

14) 13 EARN은 소득을 보고하는 전용 전화선이며 다른 질문은 받지 않는다. 자동응답시스템을 사용하며 경우에 따라서는 고객 담당자(Customer Service Officer)와 직접 통화가능하다.

이에 대한 사항도 포함하여 보고해야 한다. 수급자는 Centrelink 급여액을 받지 못하더라도 2주마다 보고일자에 보고해야 하며, 급여를 지급받지 못하였더라도 추정소득을 보고하고, 일하지 않더라도 보고해야 하며, 만일 보고하지 않는다면 보조금 지급이 중단된다. 임시직이나 비정규직의 경우 근무시간이 일정하면 소득이 변동될 때에만 보고해도 되며, 보고된 소득에 대한 정보는 Working Credit 또는 학생소득은행(Student Income Bank)의 잔액을 계산하는 데도 사용된다.

Centrelink에서 소득을 보고해야 할 때가 되면 12주마다 보고대상이 되는 기간과 보고해야 하는 날짜를 포함한 보고서 및 소득계산서를 보내준다. 보고서 및 소득계산서(Reporting and Income Statement) 보고사항은 다음과 같다. 첫째, 총소득, 즉 세금이나 다른 차감항목을 고려하지 않은 소득금액, 둘째, Centrelink 보고기간의 소득, 셋째, 근로자의 사업번호(Australian Business Number, ABN) 또는 이름과 주소, 사용인의 Centrelink 보고기간 동안 총소득, 넷째, 장애인연금(Disability Support Pension), 질병수당(Sickness Allowance), 보호자수당(Carer Payment)을 받는 경우, 보고기간 동안의 근무시간, 다섯째, 파트너가 있는 경우, 파트너의 사업번호(ABN) 또는 이름, 파트너의 Centrelink 보고기간 동안 총소득을 보고해야 한다.

III. 뉴질랜드의 Family Assistance 제도

1. 도입 배경

1898년 Pensions Act 1898 시행부터 1984년 노동정부(Labour Government) 선거까지의 기간 동안 뉴질랜드의 사회보조제도(Social Assistance System)는 빈곤과 곤경을 경감하고자 하는 사회·정치적 요구에 부합하여 발전하게 되었다. 1984년 이후 재정지출에 대한 통제가 강조됨에 따라 프로그램 목표화(targeting)가 증가되고, 실제 보조수준이 감소하고, 정부로부터 보조받지 않고 일할 것을 장려하는 정책이 더욱 활발해졌다.

가족급여(Family Benefit)는 가족보조세액공제의 주요한 선행제도였다. 가족수당(Family Allowance)은 1926년 도입되었으며, 저소득가족에 한정되었다. 1930년대와 1940년대에 가족수당의 범위가 확대되었고, 1946년 보편적인 가족급여가 정립되었다. 이 제도를 통해 빈곤을 경감시키는 목적뿐만 아니라 자녀가 있는 모든 가족에게 소득을 재분배할 수 있게 되었다. 그러나 급여수준은 물가상승을 반영한 것이 아니었으며, 실제 급여가치는 경감하게 되는 취약점이 있었다. The Royal Commission on Social Policy는 1988년까

전통적인 사회복지제도는 실업자에게 일정 수준의 소득이 유지되도록 보조해 주는 것에 초점을 둔 것이었다. 그러나 경제 및 가족의 구조가 변화됨에 따라 수동적인 형태의 보조정책으로는 불충분하며, 숙련된 기술과 자신감 부족과 같은 문제를 해결할 수 있도록 도와주는 것이 현대 사회 개발제도(modern social development approach)로 자리잡게 되었다.

지 실제 급여가치를 1979년 가치의 35%로 추정하였다. 가족급여뿐 아니라 저소득층 가족의 자녀양육비 보조를 목표로 한 세액환급(Tax Rebate) 제도가 도입되었다. 1976년 Young Family Rebate 및 Spouse Rebate가 도입된 이후 가족보조(Family Assistance)가 도입되기까지 약 10여년이 소요되었다. 환급제도는 근로가족에 한정되었으며 주된 소득자에게 지급되었으나 가족의 자녀수에 따라 변하는 것은 아니었다. 자녀가 있더라도 사회복지급여를 받는 가족은 이러한 환급제도 대상이 될 수 없었으며 Family Maintenance Allowance 형태로 보조받았다.

1986년 10월 1일, Family Care, Family Rebate, Principal Income Earner Rebate, 그리고 Family Maintenance Allowance가 가족보조(Family Support)로 대체되었다. 가족보조는 각각의 근로상황(Work Status)에 따라 저소득층 가족에 세액환급(Refundable Tax Rebate)을 적용하는 것이다. 급여수준은 자녀수에 따라 결정되며, 가장 연장자인 자녀에 대한 급여는 다른 자녀에 대한 급여보다 높다. 1996년 7월 1일, Independent Family Tax Credit이 도입되었으며, 1999년 4월 1일 자녀세액공제(Child Tax Credit)로 개명되었다. 1999년 10월 1일, 부모세액공제(Parental Tax Credit)가 도입되었다. 1986년 10월 1일 Guaranteed Minimum Family Income이 도입되었으며, 1999년 10월 1일 가족세액공제(Family Tax Credit)로 개명되었다.

전통적인 사회복지제도는 실업자에게 일정 수준의 소득이 유지되도록 보조해 주는 것에 초점을 둔 것이었다. 그러나 경제 및 가족의 구조가 변화됨에 따라 수동적인 형태의 보조정책으로는 불충분하며, 숙련된 기술과 자신감 부족과 같은 문제를 해결할 수 있도록 도와주는 것이 현대 사회개발제도(modern social development approach)로 자리잡게 되었다. 더 나아가 지역사회와 파트너십을 유지하면서 함께 정책을 실행함으로써 제도의 실효성을 높이게 되었다. 전통적인 사회복지제도와 현대 사회개발제도를 비교하면 <표 11>과 같다.

〈표 11〉제도 비교

	전통적 사회복지제도	현대 사회개발제도
대상(objectives)	- 소득보조(income assistance) - 기술부족 및 기타 문제에 대한 관심부족	- 기술을 습득하는 동안 지원 (helping and supporting)
초점(focus)	- 개인	- 가족 및 지역사회(둘 다 강조) 내에서의 개인
전달(delivery)	- 중앙집중식(centralised) - 비개인화(impersonal)	- 지역 파트너십 - 개인 맞춤형 보조
목표(aims)	- 빈곤을 경감하기 위한 소득보조	- 기술을 습득하는 동안 빈곤경감
성공측정 (success measures)	- 소득보조를 빠르고 효율적으로 전달	- 지속적인 근로 - 참여(participation)지원 - 빠르고 효율적이며 민감하게 반응하는 소득보조

전통적인 제도는 처음 취업하거나 새로운 경력의 첫 단계에서 발생하는 위험을 감수하도록 도와주는 것은 미흡했다. 또한 변화하는 개인의 요구에 빠르게 반응하지 못하는 제도였다. 산업 현장에서는 기술자가 부족하지만 여전히 장기 실업상태에 머무르고 있는 때에 이러한 현실적 격차(gap)를 해결하기 위한 올바른 사회투자가 가능한 제도가 필요하였다. 전반적으로 복잡하고 비효과적인 전통적 제도가 갖는 문제는 다음과 같다. 첫째, 경제적 여건이 향상됨에도 불구하고 근로가능연령 해당자의 1/6 가량이 주로 급여에 의존하고 있다. 둘째, 근로가능연령자의 1/10 가량은 2년 이상 지속적으로 급여에 의존하고 있다. 셋째, 근로활동을 시작함으로써 인해 급여를 받지 않게 되는 근로자의 1/3 가량이 9개월 내에 다시 급여를 받기 시작한다.

새로운 사회개발제도는 다음의 목표를 달성하도록 고안되었다. 첫째, 개인의 요구를 충족시키기 위해 단순하고 유연하며 더욱 효과적인 제도가 되어야 한다. 둘째, 수급자가 지속적으로 근로활동을 하도록 지원한다. 셋째, 가족구성원이 실업상태인 가족 및 가구수를 감소시킨다. 넷째, 수급자가 비정규직 근로소득을 받으며 소득이 증가하도록 지원한다. 다섯째, 모든 가족이 기본적인 생계를 유지할 수 있도록 보조한다. 여섯째, 지역사회에 더 많이 참여하도록 장려한다.

가족보조(Family Assistance)제도는 18세 이하이며, 재정적으로 독립하지 못하고, 부모와 함께 거주하는 자녀가 있는 가족에게 재정적인 도움을 주기 위한 제도이다. 가족보조는 자녀가 18세가 되는 연도말(달력에 따라 12월 31일)과 자녀가 재정적으로 독립한 날 중에서 먼저 도래한 날 까지만 지급한다.

2. 가족보조(Family Assistance)제도 개요

가족보조(Family Assistance) 제도는 18세 이하이며, 재정적으로 독립하지 못하고, 부모와 함께 거주하는 자녀가 있는 가족에게 재정적인 도움을 주기 위한 제도이다. 가족보조는 자녀가 18세가 되는 연도말(달력에 따라 12월 31일)과 자녀가 재정적으로 독립한 날 중에서 먼저 도래한 날까지만 지급한다.

가족보조(Family Assistance)는 가족수당(Family Support), 가족세액공제(Family Tax Credit), 자녀세액공제(Child Tax Credit), 부모세액공제(Parental Tax Credit) 등 네 가지 방식으로 이루어지며, 수급자는 가족보조의 네 가지 방식을 중복하여 혜택을 받을 수 있다. 가족보조는 가족수당(Family Support)의 세액공제(Tax Credit) 방식으로 이루어지는데, 납부한 세금을 환급해 주게 된다.

가족수당, 자녀세액공제, 부모세액공제는 모두 합하여 급여 경감액(abatement)을 결정한다. 급여액 경감은 가족수당, 자녀세액공제, 그리고 부모세액공제의 순서로 적용된다. 그러나 가족세액공제는 다른 경감체계(Abatement Regime)가 적용되며, 가족수당, 자녀세액공제, 부모세액공제를 경감하기 전에 먼저 적용한다.

가족보조의 적용단위는 가구(family) 단위이다. 적용대상이 되기 위해서는 주된 소득이 정부로부터 지급받는 급여(benefit)가 아니라 ‘일(working)’을 통해 얻은 것이어야 한다. 자영업(self-employed) 소득자인 경우 가족보조신청서(FS 1)에 차후 연도의 사업소득 추정액과 과거 연도의 사업금융계좌(business financial accounts) 사본 중에서 하나의 사항을 포함해야 한다. 소득원천이 소득연계형급여(Income-tested Benefit)¹⁵⁾ 하나뿐이라면, 가족수당(Family Support)만 받을 수 있고, 보조금의 일부로 근로·소득부(Work and Income)¹⁶⁾에서 지급한다.

15) 소득연계형수당(Income-Tested Benefit)에는 가사수당(domestic purposes), 독립청소년수당(independent youth), 미망인수당(widow's), 긴급수당(emergency), 퇴직준비수당(transitional retirement), 실업수당(unemployment), 병자수당(invalid's), 질병수당(sickness)이 해당된다.

16) 근로·소득부(Work and Income)는 사회개발부처(the Ministry of Social Development, MSD)에 속하는 기관으로 구직자보조(Work-search Support), 소득보조(Income Support), 근로자보조(In-work Support)를 제공함. 정부를 대신해서 구직자를 돕고 소득보조금을 지급한다.

가족보조(Family Assistance)는 다음 중 하나의 요건을 충족해야 한다. 첫째, 뉴질랜드거주자로서 최소한 12개월 이상 거주해야 하며, 가족보조를 신청할 때에 납세자의 자격을 갖춰야 한다. 둘째, 뉴질랜드거주자로서 현재 뉴질랜드에 있는 자녀를 양육해야 한다. 자녀는 첫째, 정기적으로 근무해서는 안 되며, 일주일에 30시간 미만의 근무만 가능하다. 둘째, 학생수당(Student Allowance)이나 다른 정부지원을 받아서는 안 된다. 셋째, 17세 이하이거나 18세인 경우 2학년이나 3학년 학생이어야 한다는 요건을 모두 충족해야 한다.

가족소득(Family Income)¹⁷⁾은 급여액을 결정하는 기준이 되며, 수급자의 총소득과 파트너의 총소득을 합한 것이다. 여기서 파트너란, 남편, 아내, 또는 과세연도(Tax Year)¹⁸⁾ 동안 한 때라도 함께 거주한 사실상(de facto)의 배우자를 말한다. 가족소득은 일(work)을 통해 얻은 소득과 정부보조, 임대, 이자 등과 같은 다른 소득을 포함한다. 가족소득에 포함되는 소득은 다음과 같다.

〈표 12〉연간세전 근로소득에 포함되는 항목

연간 세전 근로소득(salary 또는 wages)	
(+)	자영업소득, 사업소득, 파트너십소득, 국외소득, 등
(+)	자녀수당(Child Support)
(+)	이자, 배당, 임대, 로열티, 부동산, 트러스트 소득
(+)	급여(benefit), 국민연금(super), 보훈연금(Veteran's), 학생수당(Student Allowance)의 세전 수당
(+)	사고보상(accident compensation)의 세전 보상액
(-)	전파트너(ex-partner)에 대한 자녀수당(Child Support)지급액
수급자 또는 파트너의 총소득(total income)	

가족소득에 포함되는 근로소득(Salary or Wages)은 다음을 포함한다. 특정국민연금사용 자기부금의 경우, 수급자와 수급자의 고용주가 특정국민연금¹⁹⁾의 전부 또는 일부를 근로소득으로 간주하기로 하면 가족보조(Family Assistance)에서 가족소득으로 포함된다.

〈표 13〉가족소득에 포함되는 소득의 종류

잔업(Overtime)	보너스(Bonuses)
정부근로보조(Government Work Schemes)	원천징수지급액(Withholding Payments)
출산휴직수당(Paid Parental Leave Payments)	실업급여(Redundancies)
특정국민연금사용자기부금 (Employer Contributions to Certain Superannuation Scheme)	과세수당(Taxable Allowances)

17) Family Assistance 급여액에 적용되는 소득의 정의는 과세소득과 사회보장급여액에 적용되는 소득의 정의가 복합된 것이다.

18) 과세연도(tax year)는 4월 1일부터 이후 연도의 3월 31일까지를 말한다.

19) Superannuation

가족보조(Family Assistance)는 다음 중 하나의 요건을 충족해야 한다. 첫째, 뉴질랜드거주자로서 최소한 12개월 이상 거주해야 하며, 가족보조를 신청할 때에 납세자의 자격을 갖춰야 한다. 둘째, 뉴질랜드거주자로서 현재 뉴질랜드에 있는 자녀를 양육해야 한다.

가족보조(Family Assistance)의 급여액²⁰⁾은 2주마다 받는 경우에는 13세 미만의 모든 자녀는 <표 16>을 따르며, 자녀수가 6명을 초과하거나 소득이 66,000달러(5,015만원)를 초과한다면, 국세청(Inland Revenue)에 문의하여 확인해야 한다. 13세 이상의 자녀에 대해서는 다음과 같이 계산한다.

<표 14> 가족수당(FS) 급여액

자녀 나이		가족수당(FS)급여액
13, 14, 15세 (단, 가장 연장자인 자녀 제외)		가족수당(FS)에 16달러(1만2천원)씩 추가
16, 17, 18세	가장 연장자인 자녀	가족수당(FS)에 25달러(1만9천원) 추가
	그 외 자녀	가족수당(FS)에 56달러(4만2천원) 추가

가족보조(Family Assistance)의 급여액을 일시불로 받는 경우의 가족보조(Family Assistance)를 일시불로 받으면 최대 가족수당(Family Support)은 다음과 같다.

<표 15> 일시불로 받을 경우 최대 가족수당

자녀 나이	가족수당(FS)급여액(자녀1인당)
자녀가 16, 17, 18세인 경우	연간 3,120달러(1주당 69달러)
가장 연장자인 자녀가 15세 이하인 경우	연간 2,444달러(1주당 47달러)
그 외 자녀가 13, 14, 15세인 경우	연간 2,080달러(1주당 40달러)

주: 원/뉴질랜드달러 2004년 연평균환율 759.85원(한국은행)

20) 2004년 예산안에 따르면, 'Working for Families' 프로그램을 통해 가족보조(Family Assistance)가 변화할 것이나, 가족보조 급여액이 증가하는 2005년 4월 이후 시행된다. 이미 가족보조를 받고 있다면 증가된 급여액을 받기 위해 수급자가 추가로 수행할 의무사항은 없으며 자동적으로 국세청(Inland Revenue)에서 급여액을 조정하여 지급한다. 'Working for Families'는 '①가족소득 및 취업연계급여(work pay) 지급 증가 ②주택보조 ③자녀양육비보조 ④단순한 시스템'에 해당하는 네 가지 사항을 포함한 제도(package)를 말한다.

〈표 16〉 소득과 자녀수에 따른 가족수당, 자녀세액공제, 부모세액공제

2004년4월1일~2005년3월31일(단위: \$)

주당 세전 가족소득	연간 세전 가족소득	2주마다 지급																			
		자녀수																			
		1			2			3			4			5			6				
FS	CTC	PTC	FS	CTC	PTC	FS	CTC	PTC	FS	CTC	PTC	FS	CTC	PTC	FS	CTC	PTC	FS	CTC	PTC	
182	9,500	94	30	300	158	60	300	222	90	300	286	120	300	350	150	300	414	180	300		
183 to 221	9,501 to 11,500	94	30	300	158	60	300	222	90	300	286	120	300	350	150	300	414	180	300		
222 to 259	11,501 to 13,500	94	30	300	158	60	300	222	90	300	286	120	300	350	150	300	414	180	300		
260 to 298	13,501 to 15,500	94	30	300	158	60	300	222	90	300	286	120	300	350	150	300	414	180	300		
299 to 336	15,501 to 17,500	94	30	300	158	60	300	222	90	300	286	120	300	350	150	300	414	180	300		
337 to 384	17,501 to 20,000	94	30	300	158	60	300	222	90	300	286	120	300	350	150	300	414	180	300		
385 to 413	20,001 to 21,500	86	30	300	150	60	300	214	90	300	278	120	300	342	150	300	406	180	300		
414 to 451	21,501 to 23,500	72	30	300	136	60	300	200	90	300	264	120	300	328	150	300	392	180	300		
452 to 490	23,501 to 25,500	58	30	300	122	60	300	186	90	300	250	120	300	314	150	300	378	180	300		
491 to 519	25,501 to 27,000	48	30	300	112	60	300	176	90	300	240	120	300	304	150	300	368	180	300		
520 to 548	27,001 to 28,500	32	30	300	96	60	300	160	90	300	224	120	300	288	150	300	352	180	300		
549 to 576	28,501 to 30,000	15	30	300	79	60	300	143	90	300	207	120	300	271	150	300	335	180	300		
577 to 605	30,001 to 31,500		28	300	62	60	300	126	90	300	190	120	300	254	150	300	318	180	300		
606 to 634	31,501 to 33,000		11	300	45	60	300	109	90	300	173	120	300	237	150	300	301	180	300		
635 to 663	33,001 to 34,500			293	27	60	300	91	90	300	155	120	300	219	150	300	283	180	300		
664 to 692	34,501 to 36,000			276	10	60	300	74	90	300	138	120	300	202	150	300	266	180	300		
693 to 721	36,001 to 37,500			259		53	300	57	90	300	121	120	300	185	150	300	249	180	300		
722 to 750	37,501 to 39,000			241		35	300	39	90	300	103	120	300	167	150	300	231	180	300		
751 to 778	39,001 to 40,500			224		18	300	22	90	300	86	120	300	150	150	300	214	180	300		
779 to 807	40,501 to 42,000			207		1	300	5	90	300	69	120	300	133	150	300	197	180	300		
808 to 836	42,001 to 43,500			189			283		90	300	51	120	300	115	150	300	179	180	300		
837 to 865	43,501 to 45,000			172			266		77	300	34	120	300	98	150	300	162	180	300		
866 to 894	45,501 to 46,500			155			249		60	300	17	120	300	81	150	300	145	180	300		
895 to 923	46,501 to 48,000			137			231		43	300		119	300	63	150	300	127	180	300		
924 to 951	48,001 to 49,500			120			214		25	300		102	300	46	150	300	110	180	300		
952 to 980	49,501 to 51,000			103			197		8	291		85	300	29	150	300	93	180	300		
981 to 1,009	51,001 to 52,500			86			180			274		68	300	12	150	300	76	180	300		
1,010 to 1,038	52,501 to 54,000			68			162			256		50	300		144	300	58	180	300		
1,039 to 1,067	54,001 to 55,500			51			145			239		33	300		127	300	41	180	300		
1,068 to 1,096	55,501 to 57,000			34			128			222		16	300		110	300	24	180	300		
1,097 to 1,125	57,001 to 58,500			16			110			204			298		92	300	6	180	300		
1,126 to 1,153	58,501 to 60,000						93			187			281		75	300		169	300		
1,154 to 1,182	60,001 to 61,500						76			170			264		58	300		152	300		
1,183 to 1,211	61,501 to 63,000						58			152			246		40	300		134	300		
1,212 to 1,240	63,001 to 64,500						41			135			229		23	300		117	300		
1,241 to 1,269	64,501 to 66,000						24			118			212		6	300		100	300		

주: FS: Family Support, CTC: Child Tax Credit, PTC: Parental Tax Credit

자료: Inland Revenue(NZ)

가족수당(Family Support)은 자녀양육비를 보조할 목적으로 18세 미만의 자녀가 가족과 함께 거주하는 저소득 및 중산층 가족에게 현금으로 지급되며, 가족보조(Family Assistance)제도의 핵심 프로그램이다.

3. 가족보조(Family Assistance)제도 내용

가. 가족수당(Family Support)

가족수당(Family Support)²¹⁾은 자녀양육비를 보조할 목적으로 18세 미만의 자녀가 가족과 함께 거주하는 저소득 및 중산층 가족에게 현금으로 지급되며, 가족보조(Family Assistance)제도의 핵심 프로그램이다. 2005년 4월 1일부터 첫 자녀에 대해 1주당 25달러(1만 8천원), 두 번째 자녀부터는 자녀당 1주당 15달러(1만 1천원) 증가한다. 2007년 4월 1일부터 자녀마다 1주당 10달러(7천 6백원) 증가한다. 그 후에는 가족수당(Family Support)의 급여액과 지급기준이 소비자물가수준에 맞춰 증가하게 되어 있다.

가족수당(Family Support)은 자녀수와 가족소득에 따라 결정되며, 자녀수에 따라 가족수당을 받기 위한 가족소득 기준은 다음 <표 17>과 같다. 동 기준은 2004년 4월 1일부터 2005년 3월 31일까지의 기간에 적용되며, 2005년 4월 1일 이후에는 가족수당급여액이 증가하여 가족수당을 받기 위한 기준인 가족소득의 수준이 인상된다. 예를 들어, 가족수당 자격요건을 충족하는 자녀가 1인이고 연간 세전 가족소득이 31,352달러(2,382만원) 미만이라면 가족수당을 받을 수 있다.

<표 17> 가족수당(Family Support) 수급기준

자녀수	연간 세전 가족소득
1	31,352달러(2,382만원) 미만
2	36,899달러(2,804만원) 미만
3	42,446달러(3,225만원) 미만
4	47,992달러(3,647만원) 미만
5	53,539달러(4,068만원) 미만
6	59,086달러(4,490만원) 미만

21) 가족수당(Family Support)은 자녀수당(Child Support)과 다르다. 자녀수당은 자녀와 함께 살고 있지 않은 부모가 국세청(Inland Revenue)을 통해 자녀를 보호(custody)하고 있는 사람에게 지급하는 것이다.

나. 가족세액공제(Family Tax Credit)

가족세액공제(Family Tax Credit)는 자영업자를 제외한 근로소득이 있는 가족의 세전소득이 연간 최소한 18,368달러(1주당 세후 286달러)에 이르도록 하기 위해 지급한다. 즉, 적정 시간을 일하고 혜택을 받지 못한 사람에 대해 일정 수준의 소득이 유지되도록 정부가 지원하는 것이다. 동 제도는 2006년 4월 1일부터 소득(net income)이 연간 최소한 약 17,000달러(1,292만원)에 이르도록 인상 조정될 예정이다.

가족세액공제(Family Tax Credit)를 적용받기 위해서는 다음의 요건을 충족해야 한다. 첫째, 가족수당(Family Support)의 요건을 충족해야 하며, 둘째, 부모 중 최소한 한 사람은 근로소득이 있어야 하고, 연간 세전 가족소득 18,368달러(1,396만원) 미만이어야 한다. 편 부모가정인 경우 최소한 1주당 20시간 이상, 양부모가 모두 있으면 합쳐서 최소한 1주당 30시간 이상 일을 해야 한다. 셋째, 일년 중 일한 시간에만 기초하여 적용하며, 통상적인 업무 수행중에 상해를 입거나 사고보상금을 받는 경우는 가족세액공제를 받을 수 있다.

다. 자녀세액공제(Child Tax Credit)

자녀세액공제(Child Tax Credit)는 뉴질랜드 국민연금(NZ Superannuation), 보훈연금(Veteran's Pension), 학생수당(Student Allowance) 또는 ACC²²⁾ 등 다른 정부지원을 받지 않는 부양자녀가 있는 저소득 및 중산층 가족에게 지급하는 세액공제제도이다. 동 제도는 2006년 4월 1일부터 점차 혜택이 축소될 예정이다.

자녀세액공제(Child Tax Credit)를 적용받기 위해서는 가족소득이 저소득급여(Income-Tested Benefit), 뉴질랜드 국민연금(Superannuation) 또는 보훈연금(Veteran's Pension), 학생수당(Student Allowance), ACC, 私보험, 고용인에게서 받는 사고보상금(3개월 초과 수령시) 등에 해당되지 않아야 한다.

자녀세액공제(Child Tax Credit)는 자녀수와 가족소득에 따라 결정된다. 자녀수에 따라 자녀세액공제를 받기 위한 가족소득 기준은 다음 <표 18>과 같다. <표 18>에서 제시된 지급 기준 가족소득을 초과하는 소득이 있어도 13, 14, 15세인 자녀가 2명 이상이거나, 16, 17, 18세인 자녀가 1명 있거나, 또는 7명 이상의 자녀가 있는 경우에는 자녀세액공제를 받을 수 있다.

22) ACC(Accident Compensation Corporation)는 뉴질랜드 내의 사고에 대한 보상을 해주는 기관이다.

가족세액공제(Family Tax Credit)는 자영업자를 제외한 근로소득이 있는 가족의 세전소득이 연간 최소한 18,368달러(1주당 세후 286달러)에 이르도록 하기 위해 지급한다. 즉, 적정 시간을 일하고 혜택을 받지 못한 사람에 대해 일정 수준의 소득이 유지되도록 정부가 지원하는 것이다.

〈표 18〉 자녀세액공제 수급기준 가족소득

자녀 수	연간 세전 가족소득
1	33,952달러(2,580만원) 미만
2	42,099달러(3,199만원) 미만
3	50,246달러(3,818만원) 미만
4	58,392달러(4,437만원) 미만
5	66,539달러(5,056만원) 미만
6	74,686달러(5,675만원) 미만

라. 부모세액공제(Parental Tax Credit)

부모세액공제(Parental Tax Credit)는 뉴질랜드 국민연금(NZ Superannuation), 보훈연금(Veteran's Pension), 학생수당(Student Allowance) 또는 ACC 등 다른 정부지원 및 출산휴직수당(Paid Parental Leave payments)을 받지 않은 가족이 자녀를 출산한 경우 자녀 출생 후 최초 56일 동안, 즉 8주 동안 지급한다.

부모세액공제(Parental Tax Credit)는 8주 동안 가족소득이 저소득급여(Income-Tested Benefit), 뉴질랜드 국민연금(Superannuation) 또는 보훈연금(Veteran's Pension), 학생수당(Student Allowance), ACC, 私보험, 고용인에게서 받는 사고보상금(3개월 초과 수령시) 중 어느 하나에도 해당되어서는 안 된다.

부모세액공제(Parental Tax Credit)는 자녀수와 가족소득에 따라 결정되며, 생후 첫 8주간 주된 자녀양육자로서 자녀를 돌본 날짜수도 고려한다. 자녀수에 따라 부모세액공제를 받기 위한 가족소득 기준은 〈표 19〉와 같다.

〈표 19〉 부모세액공제액 수급기준 가족소득

자녀 수	연간 세전 가족소득
1	60,024달러(4,561만원) 미만
2	68,170달러(5,180만원) 미만
3	76,317달러(5,800만원) 미만
4	84,464달러(6,418만원) 미만
5	92,610달러(7,037만원) 미만
6	100,757달러(7,656만원) 미만

부모세액공제는 신생아당 1,200달러(91만원)까지 지불하며, 출생 후 첫 8주 내에 자녀가 사망하는 경우에는 주된 자녀양육자에게 전액의 부모세액공제액을 지불한다. 임신중인 산모와 친부모가 아닌 양부모인 경우에는 특정요건을 충족하고 신생아를 돌보기 위해 출산휴직(Parental Leave)을 한다면 출산휴직수당(Paid Parental Leave Payments)을 받을 수 있다. 또 동일한 신생아에 대하여 출산휴직수당과 부모세액공제를 중복하여 받을 수는 없다.

4. 전달체계 및 급여지급 방식

가족수당(Family Support)은 국세청(Inland Revenue)에서 지급하며, 저소득급여(Income-tested Benefit)를 받는 경우는 근로·소득부(Work and Income)에서 지급한다. 신청기관은 가족보조(Family Assistance)의 경우 국세청(Inland Revenue)에 신청한다.

신청방식은 첫째, 가족보조신청서(Family Assistance Registration)를 제출해야 하며²³⁾, 이때 가족보조신청서를 'FS 1'로 칭한다. 개인소득세신고서(Individual Tax Return, IR 3) 1쪽 9번 항목에 가족보조신청표시를 하면, 국세청(Inland Revenue)에서 FS 1을 발급한다. 둘째, 가족보조신청서의 정보를 이용하여 급여액을 결정한다. 이때 고용주가 급여(salary 또는 wages)를 얼마나 지급하는지에 대한 정보를 보내주기 때문에 가족보조신청서의 정보에 기초하여 해마다 3월이면 다음 해의 소득이 얼마나 될 것인가 국세청(Inland Revenue)이 추정할 수 있다.

이미 가족보조신청을 한 경우에는 개인소득세신고서(IR 3)를 제출하면, 국세청(Inland Revenue)에서는 가족세부사항과 함께 가족보조양식(Family assistance, IR 541)을 4월에 보내준다. 수급자는 소득추정액과 자녀수가 맞는지 확인하고 만일 국세청(Inland Revenue)

23) 과거에는 해마다 신청서를 제출해야 했으나, 현재는 처음 신청할 때 1회만 제출한다.

가족수당(Family Support)은 국세청(Inland Revenue)에서 지급하며, 저소득급여(Income-tested Benefit)를 받는 경우는 근로·소득부(Work and Income)에서 지급한다. 신청기관은 가족보조(Family Assistance)의 경우 국세청(Inland Revenue)에 신청한다.

의 정보가 틀린 경우 개인소득세신고서(IR 3)와 함께 IR 541을 제출한다. 가족보조를 받기 위해서 모든 자녀가 IRD번호를 받아야 하며, FS 1에 IRD 신청서(IRD number application form)와 출생증명서 사본 또는 다른 증명서를 첨부해야 한다.

가족보조(Family Assistance) 지급주기는 선택에 의하여 2주마다 지급받거나 연도말에 일시불로 지급받을 수 있다. 부모세액공제(Parental Tax Credit)의 경우 다음 중 하나의 요건을 충족해야 한다. 첫째, 2주일에 한 번(최대 4회 지급) 지급받는 경우는 자녀 출생 후 3개월 내에 신청해야 하며, 둘째, 출생 후 3개월이 지나서 신청하면 일시불만 가능하며, 일시불로 지급받는 경우는 1999년 10월 1일 이후 출생한 자녀인 경우만 해당된다. 2주마다 지급받는 경우, 가능한 정확하게 연간소득을 추정해야 급여액을 받을 수 있는지 여부를 결정할 수 있으며, 국세청(Inland Revenue)에서 연간 실제소득을 계산한 결과 수급자가 추정 소득이 너무 낮을 경우 연도말에 지급받은 급여액을 반환해야 한다. 연도말에 일시불로 지급받는 경우는 연간 실제소득을 기준으로 급여액이 산정되므로 과다 지급된 급여액을 환급받을 가능성이 없다.

IV. 정책시사점

1997년 11월말에 시작된 외환위기로 인하여 우리나라는 극심한 사회적 혼란을 겪게 되었으며 국민들 대다수는 예기치 않은 고통을 겪게 되었다. 외환위기를 시발로 금융권, 제조업 등 거의 모든 분야에 있어서 구조조정이 이루어졌으며, 그 결과 실업률은 전혀 없이 상승하였고 그 여파와 후유증은 우리 사회 다방면에 걸쳐서 아직도 남아 있다. 외환위기 발생 후 거의 모든 국민이 물질적, 정신적 시련을 겪었지만 그 중에서 특히 서민층의 고통은 더욱 심각하였다.

국민에게 최소한의 생활을 보장해 줘야 하는 것이 국가의 존립이유 중 하나인바, 국민의 정부는 2000년 10월 국민기초생활보장제도를 도입하게 되었다. 국민기초생활보장제도는 당초 취지에 따라 최저생계비에 미달하는 빈곤가정에게 인간으로서의 최저한의 생활을 보장하는 사회안전망으로서의 기능을 충실하게 수행하고 있지만 공공부조제도의 특성상 여러

한계를 지닌 것도 사실이다. 대표적인 것이 보충급여 방식으로 인한 근로유인저감효과, 통합급여 방식, 차상위계층 문제, 소득과약 문제 등이며, 이로 인하여 제도에 대한 개선논의가 계속되고 있다.

서구의 선진국들도 공공부조제도의 한계를 경험하고 조세제도를 통하여 빈곤층을 위한 정부지원의 효율성을 제고하고자 노력해 왔다. 특히 빈곤층 중에서 일할 능력이 있는 계층에 대해서는 조세제도를 통하여 근로유인을 제공하여 스스로 자립·자활할 수 있도록 독려하고 있다. 미국의 EITC 제도, 영국의 Working Tax Credit, 호주의 Family Tax Benefit 및 Working Credit, 뉴질랜드의 Family Tax Credit 등이 대표적인 예이다. 주요 국가의 근로빈곤층을 위한 조세제도는 그 도입 취지가 유사함에도 불구하고 각 나라가 처한 경제·사회적 환경과 사회보장제도로 인하여 다르게 설계되었음을 알 수가 있다.

먼저, 호주의 Family Tax Benefit(FTB)은 가족보조를 위한 방법의 하나로 부양해야 하는 자녀에 대한 양육비용을 지급하는 제도이다. FTB Part A는 일반적인 자녀양육비를 지원하는 것을 목적으로 하여 21세 미만의 부양자녀, 그리고 21세 이상 25세 미만이고 full-time 학생이며 다른 소득보조급여액을 받지 않는 부양자녀에게 지급된다. FTB Part B는 소득원이 하나(single income)인 가족의 한 명의 자녀에게 지급하는 것으로, 특히 편부모가족을 지원하여 소득과 상관없이 Part B의 최대급여액을 받을 수 있도록 하였다.

또한 호주의 Working Credit제도는 기존 복지제도의 수혜자들로 하여금 임시직, 비정규직, 또는 정규직을 구할 동기를 강화하기 위하여 도입되었다. 동 제도는 수급자가 직장을 구하더라도 최대 12주간 동안은 기존의 정부보조금을 받을 수 있도록 하여 수급자가 단기간의 일도 기꺼이 선택할 수 있도록 하였으며, 12주 이내에 다시 직장을 잃었을 경우에도 바로 정부의 지원금을 받기 용이하도록 한 특징이 있다.

뉴질랜드의 가족보조(Family Assistance) 제도는 18세 이하의 아동과 같이 살고 있는 빈곤가정에게 재정적 도움을 주기 위한 제도이다. 이것은 단지 혜택을 준다는 것이 아니라 가정을 꾸려나가는 모든 비용에 대하여 부담을 느끼지 말아야 한다는 인식에 기초한 제도이다. 가족보조(Family Assistance) 제도는 아동수나 소득수준에 따라 다양한 방법으로 저소득가정을 지원하며, 가족수당(Family Support), 가족세액공제(Family Tax Credit), 자녀세액공제(Child Tax Credit), 부모세액공제(Parental Tax Credit) 등의 방식으로 이루어지고, 자녀수와 소득수준은 동일한 기준을 적용하여 제도간의 연계성을 강화하고 있다.

근로빈곤층을 위한 호주나 뉴질랜드 조세제도는 우리에게 몇 가지 시사하는 바가 있다. 첫째, 사회보장제도와 조세제도의 연계성이 강화되어야 한다는 것이다. 둘째, 신청주기와 행정비용은 서로 trade-off 관계가 있다는 것을 알 수가 있다. 셋째, 수급자의 특성상 제도를

EITC 제도를 우리나라에 도입하기 위하여 극복해야 하는 가장 큰 난관이 잠재적 적용대상 계층에 대한 소득과약 문제라는 것을 감안할 때 호주와 뉴질랜드의 제도가 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

단순하게 운영하는 것이 바람직하다는 것을 알 수가 있다. 넷째, 신청방법을 다양화하여 수급자의 편의를 제고해야 할 필요가 있다. 다섯째, 소득과약의 중요성이다. 호주의 Working Credit 제도의 경우에는 고용주 신고제도(Employer Reporting)를 운영하여 신고상의 오류를 최소화하고 있다는 것을 알 수가 있다. EITC 제도를 우리나라에 도입하기 위하여 극복해야 하는 가장 큰 난관이 잠재적 적용대상 계층에 대한 소득과약 문제라는 것을 감안할 때 호주와 뉴질랜드의 제도가 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. **KIP**

참고문헌

- Clark, Helen, and Steve Maharey, "Pathways to Opportunity: From Social Welfare to Social Development," Ministry of Social Development, Wellington, 2001.
- Deborah Mitchell, "Participation and opportunity: Redefining social security in Australia and New Zealand," International Social Security Review, Vol. 55, 4/2002.
- Nolan, Patrick, "New Zealand's Family Assistance Tax Credits: Evolution and Operation," New Zealand Treasury Working Paper, September, 2002.
- Whiteford, Peter, David Stanton, and Matthew Gray, "Families and Income," Australian Institute of Family Studies, Family Matters No. 60 Spring/Summer, 2001.
- Whiteford, Peter and Gregory Angenent, "The Australian system of social protection-an overview," Department of Family and Community Services, Occasional Paper No. 6, 2002.

Family Assistance, <http://www.ird.govt.nz/familyassistance/>

Family Tax Credit, <http://www.ird.govt.nz/familyassistance/intro/familytaxcredit>

Tax Pack, <http://www.ato.gov.au/>

Working Credit, <http://www.centrelink.gov.au/>, <http://www.facs.gov.au>

투명성 제고를 통한 재정개혁 정착



김종면 전문연구위원 (jhnv@kipf.re.kr)

I. 서론

최근 우리나라 예산 및 재정제도의 중요한 변화로서 2004년부터 시행되고 있는 하향식 예산제도를 들 수 있다. 이는 궁극적으로 재정지출의 효율성을 제고하고자 하는 취지에서 최근에 선택된 중기재정계획 및 성과주의 등의 재정개혁과 맥락을 같이한다. 이 세 가지 개혁의 공통된 요소는 예산편성, 즉 국가재원을 배분함에 있어 보다 나은 의사결정을 하도록 하는 것을 목표로 한다는 것이다. 최선의 재원배분 의사결정을 위해서는 의사결정에 필요한 모든 정보가 제공되고 적시에 검토되어야 하며, 이러한 정보를 최대한, 그리고 가장 효과적으로 전달하는 것이 바로 재정투명성이다. 이러한 관점에서 재정투명성은 단순히 국회나 일반국민에게 정보를 공개하는 것 이상으로 중요한 의미를 갖는다.

즉, 재정투명성 제고는 평가 및 의사결정에 필요한 모든 정보가 적시에 최적의 형태로 제공되도록 함으로써 하향식 예산제도 등 최근 도입되고 있는 새로운 재정제도들의 조기정착 및 원활한 운영에 필수적으로 기능할 수 있다. 이러한 관점에서는, 비록 우리나라의 예산 및 재정 관련 정보가 많이 공개되어 있기는 하나, 재원배분의 우선순위를 결정하고 구체적으로 재원배분 의사결정을 하기에는 적합한 형태로 제시되고 있지 않다는 사실에 주목해야 할 필요가 있다. 그 주요 원인은 몇 가지로 압축될 수 있으며, 이 모두가 재정관련 정보들이 포괄적으로, 그리고 최적의 재원배분 의사결정에 도움이 되는 형태나 과정을 통해 제공되고 있는가의 문제로 귀착된다.

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

최선의 자원배분 의사결정을 위해서는 의사결정에 필요한 모든 정보가 제공되고 적시에 검토되어야 하며, 이러한 정보를 최대한, 그리고 가장 효과적으로 전달하는 것이 바로 재정투명성이다. 이러한 관점에서 재정투명성은 단순히 국회나 일반국민에게 정보를 공개하는 것 이상으로 중요한 의미를 갖는다.

첫째, 정보공개 체계성의 문제를 지적할 수 있다. 우리나라의 경우 재정관련 정보가 관련 부처의 보고서나 홈페이지 등 여러 경로로 제공되고 있음에도 불구하고, 필요한 관련 정보가 자원배분 의사결정에 활용될 수 있도록 한 군데 취합된 형태로 제공되지 못하는 경우가 있다. 또한 자원배분 의사결정에 활용되기에는 정보제공의 시기가 적절하지 못한 경우도 있다. 이러한 제반 문제들은 재정관련 정보가 정기적으로, 또한 체계적으로 제공될 수 있도록 예산관련 서류나 보고서의 형태 및 내용을 제도적으로 정형화함으로써 개선될 수 있을 것이라고 사료된다.

둘째, 재정과 관련된 예측자료를 보면 정책분석 및 전망 제시 측면에서 선진국에 비해 아직 상대적으로 취약하다는 점을 들 수 있다. 현재의 자원배분 의사결정을 위해서는 미래의 상황을 예측하고 대비하는 측면이 매우 중요한 만큼, 분석 및 전망에 사용된 명시적, 암묵적 가정들을 상세히 밝힘으로써 전망의 불확실성을 최소화하여야 한다. 또한 전망의 신뢰성을 가늠할 수 있도록 대안별 시나리오 분석이 수행되어야 한다. 우리나라의 재정관련 문서에서는 이러한 정보가 보다 많이 제공될 수 있도록 정책분석 역량을 제고함과 동시에 예산과정에서 이러한 정보가 제공되어 활용될 수 있도록 제도적 정비도 필요한 것으로 판단된다.

셋째, 우리나라의 예산분류체계가 아직은 투입 위주의 세부항목(line-item) 위주로 되어 있으므로, 예산서에 수록되는 정보를 직접 국정운영의 목표와 성과에 연계시키기에 적합하지 않기 때문이라고 판단된다. 선진국의 예산제도 진화과정을 보면, 전통적 line-item 방식에서 보다 효율적인 예산편성 및 집행을 위하여 프로그램 예산체제로 이행한 후, 중기재정계획과 병행한 하향식 자원배분이나 성과주의 제도를 본격적으로 추진할 수 있었다. 사실 우리나라의 예산서류에는 선진국의 예산관련 서류보다 상당히 많은 세부정보까지 수록되어 있으나, 자원배분 의사결정을 하기에 적합한 형태로 정보가 제시되어 있다고 보기는 힘들다. 역설적으로 이에 따라 제공된 정보의 양이 많고 세부사항까지 포함하고 있는 것이 자원배분 의사결정의 관점에서는 오히려 투명성을 저해하고 있다는 지적도 있다. 따라서 하향식 예산제도 등 최근 도입된 제도들이 성공적으로 정착되도록 하기 위해서는, 재정투명성을 제고하고 자원배분 의사결정에 도움이 될 수 있도록 선진국들의 사례를 참조하여 우리 예산체계를 프로그램 예산으로 전환하는 것이 시급하다고 판단된다.

위에서 언급한 세 가지 요인 중 앞의 두 가지 사항은 재정투명성 기준에 따라 직접적인 평가와 개선책 모색을 통해 해결방안을 찾을 수 있을 것으로 생각된다. 이에 따라 본고에서는 OECD의 재정투명성 기준에 준하여 우리나라의 재정투명성 수준을 진단하고, 파악된 문제점에 대한 대안을 검토함으로써 재정투명성을 제고할 수 있는 방법을 모색하고자 한다. 재정투명성 제고 노력을 통하여 궁극적으로는 하향식 예산제도 등 최근 도입된 선진제도들이 조속히 정착되어 우리나라의 재정운용이 한층 개선되기를 기대한다.

II. OECD 기준에 의한 우리나라의 재정투명성 평가

1. OECD 재정투명성 기준의 개요

가. OECD 재정투명성 기준의 개요

OECD의 재정투명성 기준은 1999년의 OECD 고위예산간부(SBO; Senior Budget Officials) 회의의 요청에 따라 OECD 사무국이 회원국 사례를 검토한 후 회원국들에 권고할 수 있는 최선의 사례(best practices)들을 취합하여 2001년에 발표하였다. 이는 재정투명성을 확보하는 것이 각 회원국 정부의 궁극적 목표인 경제 및 사회적 성과(outcome)의 제고를 달성하는 데 중요하다고 판단하였기 때문이다. 이때 투명성이라 함은 정책의 의도, 수립 과정, 집행에 있어서 모든 절차가 공개적으로 진행되는 것을 의미하며, OECD의 재정투명성 기준에서는 “재정투명성이란 재정에 관련된 모든 정보를 시의적절하고 체계적으로 완전히 공개하는 것”이라고 정의하고 있다¹⁾.

이러한 목표를 실현하기 위하여 OECD가 권고하는 기준은 크게 3부분으로 구성되어 있다. 제1부(예산서류)에서는 정부가 작성하는 예산관련 서류의 목록 및 당해 서류에 포함되어야 할 내용이 제시되어 있다. 제2부(구체적 공개요건)는 동 서류에서 명시적으로 공개되어야 할 구체적 사항이 제시되어 있으며, 여기에는 재정은 물론 비재정 정보도 포함되어 있다. 제3부(통제 및 책임성)는 예산관련 서류의 질과 내용의 충실성을 유지하는 데 필요한 제도적 장치 등을 열거하였다.

끝으로, OECD는 재정투명성 기준을 제시하면서 동 기준은 어디까지나 권고안의 성격이며, 절대적인 기준이 아님을 강조하였다. 즉 각 회원국은 회원국별로 정보의 공개체계가 상

1) “Budget transparency is defined as the full disclosure of all relevant fiscal information in a timely and systematic manner.”

OECD의 재정투명성 기준은 1999년의 OECD 고위예산간부 회의의 요청에 따라 OECD 사무국이 회원국 사례를 검토한 후 회원국들에 권고할 수 있는 최선의 사례들을 취합하여 2001년에 발표하였다. 이는 재정투명성을 확보하는 것이 각 회원국 정부의 궁극적 목표인 경제 및 사회적 성과의 제고를 달성하는 데 중요하다고 판단하였기 때문이다.

이할 수 있으며, 투명성의 여러 영역 중 중요하다고 판단되는 부분이 상이할 수 있으므로, 반드시 OECD에서 제시하는 재정투명성 기준에 부합되어야 하는 것은 아니라는 견해를 밝히고 있다.

나. IMF의 재정투명성 기준과의 비교

OECD 재정투명성 지침에 따른 구체적인 논의에 앞서, OECD 지침의 성격을 보다 명확히 이해하기 위해서 유사한 성격을 띠고 있는 IMF의 재정투명성 기준과 비교를 해보는 것이 의미가 있을 것으로 사료된다. IMF의 재정투명성 기준은 2001년에 발표된 OECD 기준보다 다소 앞선 1998년 11월에 발표되었다. OECD와 IMF 양대 국제기구의 재정투명성 기준은 발표 시기에서도 이와 같이 큰 차이가 없고 내용에서도 일견 상당히 유사하다는 느낌을 받을 수도 있다. 그러나 특정 국가의 재정투명성을 실제로 평가할 때에는 두 기준 중 어느 것을 적용하는가에 따라 다른 결과를 얻을 가능성이 크며, 이는 두 기준의 성격이 겹보기와는 달리 세부적으로는 명확한 차이가 있기 때문이라고 판단된다.

우선 명칭을 비교해 보면 OECD의 재정투명성 기준은 ‘Best Practices on Budget Transparency’, 즉 ‘예산투명성에 관한 최적관행’이며 IMF 기준의 명칭은 ‘Code of Good Practices on Fiscal Transparency’, 즉 ‘재정투명성에 관한 우수관행 규약’이다. OECD 지침은 명칭에서 최적관행이라고 되어 있어 대다수 국가의 현실과는 어느 정도 차이가 날 수 있는 이상적인 사례라는 어감이 있으므로, 특정국가에 재정현황을 평가할 때 OECD 지침을 정확히 준수하지 못하는 경우라도 재정투명성에 대한 평가가 비교적 양호할 수도 있다는 느낌을 주기 쉽다. 특히 OECD 재정투명성 기준의 서문에서는 동 지침이 절대적 기준이 아니며 국가별 배경 및 상황에 따른 차이를 감안하여야 한다고 강조하고 있어, 이러한 선입견과 같은 맥락의 인상을 주고 있다. 그러나 OECD의 재정투명성 기준은 ‘최적관행’이라는 명칭과는 달리 ‘평상관행(common practices)’의 성격이며, 이러한 사실은 IMF 재정투명성 기준을 해설한 IMF의 ‘재정투명성 매뉴얼’에도 적시되어 있다. 즉 OECD 지침은 실현이 어려운 이상적인 정책이 아니라 실제로 대다수의 OECD 국가에서 시행되고 있는 사례들로서,

재정 현황이 동 지침에 아직 부합되지 못하는 국가는 지침 준수를 위한 제도 및 정책 개선에 배가의 노력이 요구된다고 할 수 있다.

〈표 1〉 OECD와 IMF 재정투명성 지침의 비교

	IMF 재정투명성 지침	OECD 재정투명성 지침	비 고
명 칭	재정투명성에 관한 우수관행 규약 (Code of Good Practices on Fiscal Transparency)	예산투명성을 위한 최적관행 (Best Practices for Budget Transparency)	○ OECD 지침이 보다 엄격함 - 예산이 재정전반을 포괄 - IMF는 권고안의 성격, OECD는 대다수 회원국에서 시행되고 있는 사례
구 성	1. 역할 및 책임의 명확성 (Clarity of Roles and Responsibilities) 2. 정보의 공개 여부 (Public Availability of Information) 3. 공개적인 예산편성, 집행, 보고 (Open Budget Preparation, Execution, and Reporting) 4. 신뢰성 확보 장치 (Assurances of Integrity)	1. 예산 서류 (Budget Reports) 2. 구체적 공개 요건 (Specific Disclosures) 3. 신뢰성, 통제 및 책임성 (Integrity, Control and Accountability)	○ IMF 지침은 정부의 기능과 역할 분담을 명시하고 있으나 동 조항들이 재정투명성 평가와 비교적 무관함
내 용	- 약 3쪽의 분량 - 법·제도적 요건 강조 - 용어가 추상적임 - 상세한 해설 첨부	- 약 7~8쪽의 분량 - 해설이 없고 지침의 취지를 암묵적으로 제시 - 예산서 종류·내용의 명시가 매우 구체적임	○ IMF 지침은 추상적이고 다소 호하여 충족하기에 상대적으로 용이함 - OECD 지침은 구체적이기 때문에 양호한 평가를 얻기가 상대적으로 어려움

OECD와 IMF 양대 기구의 재정투명성 지침에서 대조가 되는 또 하나의 사항은 명칭에 있어 IMF의 경우에는 ‘재정투명성’, OECD에서는 ‘예산투명성’이라는 용어를 사용했다는 사실이다. 즉 IMF 지침이 보다 포괄적으로 재정 전반에 대한 기준을 제시하고 OECD는 재정 보다는 좁은 영역의 예산에 한정된 기준을 제시하고 있다고 해석하기 쉽다. 그런 경우, 재정투명성 기준에 부합되지 않는 예외적이거나 부정적인 사항들이 많은 국가에서는 투명성 지침의 대상이 포괄적인 IMF의 기준을 충족하기 어렵고, 반면 OECD의 기준하에서는 그러한 예외사항이 예산의 범주를 벗어나는 영역에서 발생하는 것으로 간주하여 OECD 기준하에서는 상대적으로 우량한 평가를 기대할 수도 있을 것이다. 그러나 실제 내용을 보면 OECD 기준은 지침 1.1에서 예산 자체를 포괄적인 재정으로 정의하고 예외를 원칙적으로 인정하

OECD 지침은 정부에서 발행해야 하는 예산서류의 종류와 발행시기를 구체적으로 명시하고 있으며, 각 예산서류별로 포함되어야 하는 재정정보의 내용을 상당히 구체적으로 적시하고 있다. 이에 따라 IMF 지침을 기준으로 우리나라의 재정투명성을 평가할 경우 거의 모든 항목에 대해 양호한 결과를 얻을 수 있으나, OECD 지침에 의하면 IMF 지침의 평가만큼 좋은 결과를 얻기 힘들다.

지 않음으로써, 사실상 IMF 기준보다 충족하기 어려운 엄격한 기준임을 알 수 있다.

양대 국제기구가 제시한 재정투명성 기준의 명칭에 대한 논의에 이어서, OECD 재정투명성 기준과 IMF 기준의 내용을 개괄적으로 비교하기로 하자. OECD 기준은 크게 3부분으로 구성이 되어 있음에 비해, IMF 기준은 4부분으로 구성되어 있다. 이 중 2~4장의 내용은 대체로 OECD 기준의 1~3장의 내용에 해당된다고 볼 수 있다. 다만 1장에서는 정부의 역할과 기능에 대한 정의가 있는데, 이는 OECD 기준에서는 별도로 언급되지 않는 부분이다. 그러나 실제로 재정투명성을 평가하는 데 있어 IMF 지침의 1장은 크게 의미가 없다고 판단되며, 이는 IMF의 정부재정통계(GFS; Government Finance Statistics)의 지침서에서 정부부문의 정의를 중요시하여 세심하게 규정한 것을 재정투명성 기준 작성시에 반영한 것으로 사료된다.

세부지침을 살펴보면, 우선 분량에서 IMF 지침은 약 3쪽 정도로 7~8쪽 분량의 OECD 지침에 비해 약 절반 정도의 내용만을 담고 있다. 또한 내용에서도 IMF 지침은 상대적으로 추상적인, 따라서 해석 여하에 따라서는 다소 모호한 표현들이 사용되고 있는 반면, OECD 지침들은 상당히 구체적이다. 예를 들어 IMF 지침에서는 일반에게 공개되어야 될 재정정보를 어떠한 예산서류에서 제공해야 할지 명시하지 않는 사례가 대부분이며, 정보공개 시기나 주기에 대해서도 '정기적으로', 또는 '적시에' 제공되어야 한다고 규정하고 있다. 이에 비해 OECD 지침은 정부에서 발행하여야 하는 예산서류의 종류와 발행시기를 구체적으로 명시하고 있으며, 각 예산서류별로 포함되어야 하는 재정정보의 내용을 상당히 구체적으로 적시하고 있다. 이에 따라 IMF 지침을 기준으로 우리나라의 재정투명성을 평가할 경우 거의 모든 항목에 대해 양호한 결과를 얻을 수 있으나, OECD 지침은 상당히 구체적이어서 IMF 지침에 의거한 평가만큼 좋은 결과를 얻기 힘들다. 실제로 2001년에 실시된 IMF의 한국 재정투명성 평가는 결과가 상당히 양호하였으나, 본고에서 시도한 OECD 지침에 따른 우리나라 재정투명성 평가는 결과가 그에 미치지 못하는 것도 이러한 양대 재정투명성 지침간의 차이에서 비롯되는 것으로 생각할 수 있다.

다. OECD 재정투명성 기준의 내용

OECD 재정투명성 기준에서 제시되고 있는 여러 지침의 내용은²⁾ 대략 4가지 성격으로 분류될 수 있다고 사료된다. 이 중 세 가지는 정보제시가 필요한 항목 적시, 정보제시의 시기 적시, 정보제시의 형태 적시 등이며 주로 재정정보의 유용성을 확보하기 위한 것들이다. 정보의 유용성과 관련된 이 세 가지에 추가하여 정보의 신뢰성 보장에 관한 지침들이 있다.

정보의 유용성과 관련된 지침들은 성격상 예산서, 결산서 등 예산서류에 관련된 것들이 대부분이다. 우선 정보제시가 필요한 항목들을 적시한 지침들을 보면, 정보의 포괄성을 다루는 지침들이 있다. 즉 올바른 재원배분 의사결정을 위해서는 모든 지출이 누락되지 않고 제시되어야 한다는 취지를 구체화한 지침들로서, 예산의 범주, 조세지출의 필요성 등에 관한 항목들이다. 그 다음으로는 재정의 현황을 파악하기 위해 필요한 세부정보 항목들을 적시한 지침들이 있으며, 이는 주로 2장의 정보공개 요건에서 취급하고 있다. 이 역시 적절한 재원배분이 되고 있는지 판단하기 위한 근거가 되는 정보를 빠짐없이 적시하고자 하는 취지로 이해된다.

그 다음으로는 정보제시의 시기를 적시한 지침들이 있다. 아무리 중요한 정보라도 그 정보가 필요한 시기에 제시되지 않으면 유용성이 반감되는 것은 당연하다. OECD 지침에서는 재원배분 의사결정에 활용될 수 있는지 여부가 정보제시 시기의 중요한 기준임을 알 수 있으며, 그 밖에도 집행의 모니터링, 결산 등 사후관리의 목적에 따라 정보가 활용될 수 있는 시의성을 강조하고 있다.

정보제시의 형태는 정보의 포괄성과 밀접한 관련이 있다. 일례로, 특정 분야에 대한 국가 재원배분의 타당성을 저울질하기 위해서는, 그 분야에 대한 여러 형태의 지출 등 필요한 정보가 모두 제시되어 포괄성을 확보하고 있다고 하더라도, 정보가 한 곳에 취합되어 제시되지 않으면 재원배분 의사결정에 사실상 도움이 되지 않을 것임이 명백하다. 따라서 OECD 지침들은 어떠한 정보가 어느 곳에, 어떠한 형태로 취합되어 제시되고, 필요에 따라서는 다른 정보와 어떻게 연계되어 제시되어야 하는가를 적시하고 있다. 이 역시 재원배분 의사결정과 집행·사후관리 모니터링 등 재정투명성의 궁극적 목적을 실현하기 위한 것이다.

마지막으로 OECD 지침은 3장에서 정보의 신뢰성 보장을 위한 제반 여건 및 제도적 장치에 대하여 주로 다루고 있다. 제시된 정보가 외형상 완벽하더라도 그 내용의 신뢰성이 중요하기 때문이다.

이상의 논의에서 OECD 지침들의 내용을 보았을 때, 지침에서 적시한 조건들이 결코 임의

2) OECD 지침의 상세한 내용은 지면 제약으로 본고에서 다루지 않았으나, 요약된 형태로 <표 2>에서 지침 준수 평가 결과와 함께 제시하고 있음.

OECD 재정투명성 기준에서 제시되고 있는 여러 지침의 내용은 대략 4가지 성격으로 분류될 수 있다고 사료된다. 이 중 세 가지는 정보제시가 필요한 항목 적시, 정보제시의 시기 적시, 정보제시의 형태 적시 등이며 주로 재정정보의 유용성을 확보하기 위한 것들이다. 정보의 유용성과 관련된 이 세 가지에 추가하여 정보의 신뢰성 보장에 관한 지침들이 있다.

적인 조항들의 나열이 아니라 실제로 재정투명성을 제고하여 궁극적 목적인 재정의 효과적·효율적 운용에 이바지하기 위한 조건들을 취합한 것임을 알 수 있다. 따라서 OECD에서 취합한 재정투명성 기준에 입각하여 우리의 재정 현황을 평가하는 작업은, 최근 우리가 지향하고 있는 선진 재정체도의 조기정착 과정에 의미있는 기여를 할 수 있다는 점에서 의의와 타당성을 찾을 수 있다고 사료된다.

2. OECD 기준에 따른 재정투명성 평가

OECD 기준에 따른 우리나라 재정투명성의 상세한 평가 결과는 지면의 제약으로 본고에서 다루지 않았으나, 일목요연하게 요약하여 <표 2>에 정리하여 제시하고, 주요 사항에 대해서만 논하고자 한다. <표 2>를 보면 OECD의 지침에 따른 우리나라의 재정투명성 정도는 전반적으로 약 절반을 조금 웃도는 수준인 것으로 파악된다. 이는 2001년의 IMF에 의한 우리나라 재정투명성 결과³⁾에 비해 상당히 낮은 평가이다.

IMF의 재정투명성 평가에서는 우리나라가 많은 분야에 있어서 재정투명성에 관한 국제적 최적관행에 부합된다고 하였으며, 개선이 필요한 몇 부분에 대해 권고사항을 제시하였다. 그 중 중요한 사항 몇 개를 발췌하여 살펴보면 첫째, 재정의 포괄성을 확보하기 위해서 통합재정수지를 작성하고 예산서 역시 통합재정에 준하여 작성하도록 권고하였다. 이는 OECD의 평가 결과와 그 방향이 사실상 일치되지만, OECD의 견해는 예산외 재정운용을 원칙적으로 인정하지 않음으로써, 예산외 기금 등의 존재를 인정하면서 예산서에 이를 기재토록 권장한 IMF의 평가보다 엄격하다고 해석할 수 있다. 또한 OECD의 평가에서는 포괄성의 원칙을 예산 세부항목에도 적용하여 예산상의 각 프로그램별 지출이 총액 기준으로 제시되어야 한다고(즉 기금이나 조세지출 등이 각 프로그램별로 병기되어야 함) 언급하고 있다. 반면 IMF의 평가에서는 예산 세부항목에 대한 별도의 언급이 없어서 총량적인 시각에서 통합재정에 대한 정보를 제공하고 세부사항은 기금 내역 등을 별도로 제시하는 것으로 충족될 수 있다는 인상을 주고 있다. 이러한 점에서도 OECD의 평가가 IMF보다 더 까다롭다고 판단된다.

3) IMF의 재정투명성 평가 결과에 대해서는 부록 참조.

〈표 2〉 OECD 지침에 따른 우리나라 재정투명성 평가의 요약

대 분류	OECD 재정투명성 지침 세 부 지 침	준수 여부		
		준수	일부준수	미준수
1. 예산서류 예산서류 발행 여부	1. 예산서(The Budget)	○		
	2. 사전예산보고서(Pre-budget Report)		△	
	3. 월간보고서(Monthly Report)			×
	4. 반기보고서(Mid-year Report)			×
	5. 연말보고서(Year-end Report)	○		
	6. 선거전보고서(Pre-election Report)			×
	7. 장기보고서(Long-term Report)	○		
예산서류 내용 등	1. 예산서(예산, 예산개요, 예산개요 참고자료)			
	○ 포괄성(재정의 범주, 기금 및 건강보험 미포함)		△	
	○ 제출시기(회계연도 개시 3개월 전)	○		
	○ 프로그램별 상세해설(예산개요 설명 다소 미흡)	○		
	○ 항구지출 항목 포함	○		
	○ 소관·성질별 분류	○		
	○ 주요 경제가정		△	
	○ 조세지출(별도 보고가 있으나 제출시기가 늦음)		△	
	○ 자산 및 부채 현황		△	
	○ 성과 등 비재정 정보			×
	○ 중기적 시각 반영(회계연도 + 2년)			×
	○ 과거 실적치, 수정전망치 및 오차에 대한 설명			×
	○ 총계 기준 지출통계(예산개요 참고자료 부록 "세출예산 기능별 세부내역"이 유사하나, 기금누락)			×
	2. 사전예산보고서(예산편성지침)			
	○ 예산안 제출 1개월 이전 발행	○		
	○ 경제·재정의 장기목표 및 회계연도 이후 2년까지의 정책방향 명시(국가재정운용계획 및 예산개요)	○		
	○ 주요 경제가정		△	
	3. 월간보고서			
	4. 반기보고서			
	○ 발행 시기			
- 월간보고서 : 월말로부터 4주 이내			×	
- 반기보고서 : 반기말로부터 6주 이내			×	
○ 월별 집행 실적(재경부, NAFIS에서 일부 제공)		△		
○ 소관·성질별 지출통계 및 차입 현황			×	
○ 반기별 경제·재정 수정전망치 제시			×	
○ 과거 전망 작성시 가정의 오차의 영향 분석			×	

〈표 2〉 OECD 지침에 따른 우리나라 재정투명성 평가의 요약(계속)

대분류	OECD 재정투명성 지침		준수 여부		
	세부지침	준수	일부준수	미준수	
3. 통제 및 책임성	1. 회계원칙 ○ 회계원칙 명기 및 동일원칙 적용 (단일 회계원칙이 사용되고 있으므로 명기되지는 않으나 혼동의 가능성이 없음) 2. 내부통제 장치(내부감사) ○ 내부통제 장치(행정 및 관리체계) ○ 보고의 신뢰성에 대한 장관 및 간부 서명·보증 3. 감사 ○ 감사기관의 검사 후 국회심의 4. 국회 및 시민의 감독 ○ 국회의 질의·조사 권한 확보 ○ 정보 공개(인터넷 등) ○ 시민 및 비정부기구 대상의 홍보 활동	○			
		○			×
		○			
		○			
		○			

둘째, IMF의 주요 권고사항은 조세지출의 경우와 마찬가지로 우발채무, 금융 및 비금융 자산과 부채 내역 등이 공개되어야 한다는 것이다. 이 역시 취지에 있어서는 OECD와 같으나, IMF 지침은 표현이 다소 모호하여 대부분의 경우 여하한 형태와 경로든지 정부가 이러한 정보를 공개하면 IMF의 재정투명성 기준에 부합된다고 해석할 수 있는 여지를 남겨두고 있다. 이에 비해 OECD의 지침에서는 동 정보가 어떠한 서류를 통해 언제까지, 그리고 어떠한 형태와 내용을 포함하여 공개되어야 하는지 구체적인 조건이 수록되어 있으므로 좋은 평가 결과를 얻기가 상대적으로 어렵게 되어 있다.

실제로 IMF의 권고사항 중 대부분은 통합재정수지 발표, 기금 및 특별회계 정비, 조세지출보고서 작성, 우발채무 발표(결산서), 정부자산 및 부채 발표(결산서) 등 우리 정부가 체계적 대응방안을 마련하여 조치를 취함으로써 권고사항의 대부분을 수용하고 있다. 따라서 우리나라 재정이 현재로서는 IMF의 재정투명성 지침을 대부분 준수하고 있다는 해석도 가능하다. 반면 OECD 지침은 앞서 살펴본 바와 같이 구체적인 공개항목과 조건이 명시되어 있어, IMF 재정투명성 평가 이후의 정부의 개선 노력에도 불구하고 약 절반 정도밖에 충족하지 못하는 실정이다. 그러나 평가 결과가 IMF 기준에 비해 상대적으로 좋지 않게 나왔다는 사실에 실망하기보다는 OECD 지침과 같이 보다 구체적이고 엄격한 기준을 적용함으로

그러나 평가 결과가 IMF 기준에 비해 상대적으로 좋지 않게 나왔다는 사실에 실망하기보다는 OECD 지침과 같이 보다 구체적이고 엄격한 기준을 적용함으로써 우리 재정제도 및 운용의 취약한 부분을 진단하고 개선방향을 구체적으로 모색하는 데에 오히려 유용한 계기가 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

써 우리 재정제도 및 운용의 취약한 부분을 진단하고 개선방향을 구체적으로 모색하는 데에 오히려 유용한 계기가 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

III. 재정투명성의 개선방향

우리나라 재정투명성의 개선방안을 모색하기 위하여 <표 2>의 평가요약 중 재정투명성이 취약하다고 판단된 부분을 발췌하여 개선안과 함께 <표 3>에 제시하였다. 개선안은 크게 두 가지로 나누어, 비교적 단기간 내에 시행이 가능한 방안들과, 이와 달리 제도 또는 여건의 변화가 선행되어야 추진이 가능하다고 생각되는 방안들로 구분하였다.

단기간 내에 시행가능한 조치들은 다시 우선순위를 구분하여 시급하다고 판단되는 사항들은 진한 글자로 표기하였다. 시급한 조치들은 크게 월간 및 반기보고서 발간과 예산의 포괄성 확보를 위한 조치들로 구분되는데, 이 중 후자 쪽이 재정투명성 개선을 위해서 더 중요하다고 판단된다. 월간 및 반기보고서는 예산서류의 근간이 되는 예산서에서 제공되는 정보에 대해 추가적으로 집행 현황을 보고하는 성격이지만, 포괄성 확보를 위한 조치들은 가장 중요한 예산서 자체의 완전성 확보를 위한 중요한 보완사항이기 때문이다. 제도개선이 선행되어야 하는 조치들 역시 같은 방식으로 우선순위를 구분하였는데, 주로 프로그램 예산체계 및 디지털 예산·회계 정보시스템 구축과 관련된 사항이다⁴⁾.

4) 이 두 가지 조건은 정부에서도 중요성을 인지하여 이미 준비작업이 진행되고 있음. 프로그램 예산체계와 디지털 예산·회계 정보시스템의 중요성에 대해서는 다음 절의 논의 참조.

〈표 3〉 우리나라 재정투명성 취약사항 및 개선방향

재정투명성의 취약부분	개 선 방 향	
	단기간 내에 개선 가능	선행조건 충족 필요
1. 예산서류 <input type="checkbox"/> 예산서류 발행 <ul style="list-style-type: none"> ○ 월간보고서 ○ 반기보고서 ○ 선거전 보고서 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 즉시 발간 가능 <ul style="list-style-type: none"> - 장·관·항 단위까지만 보고 - 집행실적에 기금 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 프로그램 예산체계 도입을 통해 예산서에 제시되는 정보의 양을 축소하고 체계화 ○ 디지털 예산회계 정보시스템 구축으로 정보생산 비용 및 시간 절감 ○ 여타 예산서류 발행 관례가 정착된 이후 언론 및 국회의와의 관계를 고려하여 추진
<input type="checkbox"/> 예산서류 내용 등 1. 예산서 <ul style="list-style-type: none"> ○ 포괄성 및 총계 기준 지출통계 ○ 조세지출 ○ 주요 경제가정 ○ 자산 및 부채 ○ 비재정 정보(성과) ○ 중기적 시각 ○ 과거 실적치, 수정전망치 및 설명 2. 사전예산보고서 (예산편성지침) <ul style="list-style-type: none"> ○ 주요 경제가정 3. 월간보고서 4. 반기보고서 <ul style="list-style-type: none"> ○ 월별 집행 실적 ○ 소관·성질별 지출 통계 및 차입 현황 ○ 반기별 경제·재정 수정 전망치 ○ 과거 전망치 가정의 오차영향 분석 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산개요 참고자료 중 “세출 예산 기능별 세부내역”에서 기금 및 조세지출을 병기 ○ 예산개요 및 동 참고자료 보강 <ul style="list-style-type: none"> - 경제전망에 별도 논의 할애 - 자산 및 부채 현황 제시 ○ 예산서에 현재 전년도 예산과의 비교에 전년도 실적치와의 비교 추가 ○ 3월에 작성되는 예산편성지침에 세밀한 차년도 경제전망 분석을 제시하기보다는 8월말(예산안 제출 1개월 전)에 별도의 사전예산보고서 제출을 고려할 수 있음 ○ 즉시 발간 가능 <ul style="list-style-type: none"> - 장·관·항 단위까지만 보고 (보고서의 분량 고려) - 집행실적에 기금 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 프로그램 예산체계 개편 과정에서 예산서 재구성 <ul style="list-style-type: none"> - 프로그램 분류하여 회계별 분류 - 기금 및 조세지출 내역 병기 ○ 성과지표 개발 필요 ○ 본격적 다년도 예산제도 도입 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 다년도 예산편성이 현실성이 있기 위해서는 프로그램 예산체계 도입 필요 ○ 디지털 예산회계 정보시스템이 구축되어야 집행 실적치 파악이 용이 ○ 프로그램 예산체계 도입을 통해 예산서에 제시되는 정보의 양을 축소하고 체계화 ○ 디지털 예산회계 정보시스템 구축으로 정보생산 비용 및 시간 절감

〈표 3〉 우리나라 재정투명성 취약사항 및 개선방향(계속)

재정투명성의 취약부분	개 선 방 향	
	단기간 내에 개선 가능	선행조건 충족 필요
□ 예산서류 내용 등 (계속) 5. 연말(결산)보고서 ○ 공무원 연금 누적 기여금과 잠재급여 7. 장기보고서(국가재정 운용계획) ○ 장기전망 제시(고령화의 영향) ○ 주요 가정 명시 ○ 민감도 분석	○ 기금 및 조세지출을 병기함으로써 예산서의 포괄성 확보 - 공무원연금 기금도 포함 - 누적기여금 및 잠재급여에 대한 별도 분석을 예산개요에 포함 ○ 국가재정운용계획 작성 과정에서 이미 분석하고 있는 내용이므로 이를 동 계획의 부속자료로 발간	○ 정책분석 역량의 강화가 요구되며 이를 위하여 재정당국 및 관련 국책연구기관 조직과 예산 보강이 필요함
2. 구체적 공개요건 1. 주요 경제가정 ○ 민감도 분석 2. 조세지출 통계 3. 금융 자산 및 부채 4. 비금융 자산·부채 5. 공무원 연금(누적 기여금과 잠재급여) 6. 우발채무 ○ 예산서 포함 여부	○ 예산서류에 보다 세밀한 분석에 대한 논의 포함 - 참고자료 등의 형태 ○ 조세지출 보고서의 발간 시기를 앞당기고 세출예산의 각 항목에 관련 조세지출을 병기 ○ 기존에 결산서 등 여러 경로를 통해 발표되고 있는 자료이므로 예산서(참고자료 등)에서도 제공 가능	○ 정책분석 역량의 강화 필요
3. 통제 및 책임성 2. 내부통제 장치 ○ 장관·간부 서명·보증	○ 예산서에 해당 부처 장관·간부의 서명 추가	○ 부처별 예산서 발간 등을 전제로 하고 있음. 프로그램 예산체계 개편시 부처별 예산서 발간 고려 가능

〈표 3〉으로 돌아가서 OECD 지침에서 발행하도록 적시한 예산서류 중 우선 우리나라에서 발행되지 않는 월간보고서, 반기보고서, 선거전 보고서의 경우를 보기로 하자. 월간보고서에는 주로 재정집행 실적을 보고하도록 되어 있으며, 반기보고서는 반기 집행실적과 더불어 경제·재정 여건의 변화를 반영한 수정전망치 등을 수록하도록 되어 있다. 이러한 정보는 현재도 정부의 의지만 있으면 충분히 보고서가 작성될 수 있다. 다만, 예산서에서와 같이 세세한 항목까지 매월 집행실적을 보고하는 것은 무리라고 판단되며, 실제로 OECD 지침의 취지도 맞지 않는다. OECD 지침을 보면 프로그램 단위 정도까지, 혹은 필요에 따라 그보다 조금 자세한 수준까지 정보공개를 요구하고 있는 것으로 판단되며, 우리의 예산분류체계가 아직은 프로그램 예산체계가 아니기 때문에 현재의 분류체계상으로는 장·관·항 정도까지의 집행 실적을 월간 및 반기보고서에 수록하는 것이 적절하다고 판단된다. 또한 재정의 포괄성이라는 측면을 생각할 때, 정부의 활동 및 사업을 통하여 지출된 국가재원의 총액을 부문별로 파악할 수 있도록 하기 위해서는, 일반 및 특별회계의 집행실적은 물론, 기금의 지출도 보고하도록 하여야 할 것이다. 이러한 월간 및 반기 단위의 재정정보 공개는 정부의 의지가 얼마나 확고한지에 따라 현재도 실행이 불가능한 것은 아니라고 판단된다.

이때 국가재원이 어느 부문에 어떻게 할당되어 지출되었는지를 용이하게 파악할 수 있도록 하기 위해서는 총액 위주의 통계작성이 중요하다. 즉 지금의 예산서에서는 지출통계를 제시함에 있어 회계 및 기금별 구분이 선행되고 그 밑에 지출항목들이 장·관·항 등에 따라 분류되고 있으나, 이와는 달리 각 지출부문별 분류가 선행되고 그 밑에 일반·특별회계 및 기금이 병기되게 함으로써 각 부문 내의 모든 정부지출이 어떻게 이루어지고 있는가를 파악할 수 있는 형태로 정보가 제시되어야 한다. 이러한 방식의 지출통계 취합은 현 예산분류체계와 맞지 않아서 당장 실행하기 용이하지 않다는 문제가 있다.

이러한 제약을 감안할 때, 현재의 분류체계에 따라 장·관·항까지의 일반·특별회계 및 기금 지출이라도 우선 발표하고, 프로그램 예산체계가 도입된 이후에 프로그램 위주의 예산 집행 실적 보고를 추진하는 방안이 현실적이라고 사료된다. 프로그램 예산체계를 도입하면 보고하여야 하는 예산집행 정보가 프로그램별로 제시되어 정보구성이 보다 체계화되는 이득도 있으며, 보고되어야 하는 정보의 양이 보다 현실적인 수준으로 자연스럽게 축소될 수 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 또한 현재 추진중인 디지털 예산회계 정보시스템이 구축되어 가동될 경우, 월간 및 반기 집행실적의 취합이 상당부분 자동화되어 정보생산 비용과 시간이 절감될 수 있다는 점도 지적할 수 있다.

월간 및 반기보고서와 마찬가지로 선거전 보고서 역시 우리나라에서 OECD 지침이 권장하는 대로 발행하는 것이 불가능하지는 않다. 그러나 아직 재정정보를 월간이나 반기보고서

프로그램 예산체계를 도입하면 보고하여야 하는 예산집행 정보가 프로그램별로 제시되어 정보 구성이 보다 체계화되는 이득도 있으며, 보고되어야 하는 정보의 양이 자연스럽게 보다 현실적인 수준으로 축소될 수 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 또한 현재 추진중인 디지털 예산회계 정보 시스템이 구축되어 가동될 경우 정보생산 비용과 시간이 절감될 수 있다는 점도 지적할 수 있다.

등을 통하여 자주 공개하는 관행에 우리가 익숙하지 않고, 나아가 그 형태와 내용 등에 대한 정부, 정치권, 언론, 시민단체 등의 입장과 반응을 아직은 가늠하기 어렵다는 부담이 있다. 경우에 따라서는 선거전 보고서 발간에서 비롯된 문제가 다른 예산서류를 통한 재정투명성 제고 노력에도 부정적 영향을 미칠 수도 있다는 점을 감안할 때, 선거전 보고서의 발행은 월간 및 반기보고서 발행의 관계가 정착된 이후 추진하도록 신중을 기하는 것이 우리의 사회·정치적 상황에서는 현실적인 방안이라고 사료된다.

예산서류의 발간 여부 이외에도 OECD 기준 중 예산서의 내용, 구체적 공개 요건, 통제 및 책임성 확보 등의 부문에서도 우리 재정투명성이 취약한 부분에 대해서 대부분의 경우 추가적인 정보제공을 위한 조치가 단기간 내에 가능한 것으로 판단된다. 특히 예산서의 경우에는 우선은 OECD 지침에서 요구되는 정보를 예산개요나 예산개요 참고자료 등에 부수적인 정보제공을 추가하는 방식으로 보완이 가능하다. 다만 위에서 논의한 바와 같이 이렇게 제공되는 정보가 예산의 포괄성이나 총액 위주 통계제시 원칙 등의 취지에 부합되도록 하기 위해서는 장기적으로 프로그램 예산제도 도입을 통하여 우리의 예산체계를 재구성할 필요가 있다. 또한 우리의 예산체계와 예산서의 구성을 현재와 같은 형태로 유지하면서 OECD 지침에서 요구하는 정보를 추가할 경우, 예산서가 너무 방대한 분량이 되어 현실적으로 작성의 부담이 가중되고 제공된 정보의 유용성 역시 오히려 떨어질 수 있다는 점도 감안할 필요가 있다. 이 경우에도 프로그램 예산체계 도입을 통하여 제공되는 재정정보를 재원배분 의사결정에 유용한 형태로 체계화하면서 양을 축소하는 것이 도움이 될 것으로 판단된다.

성과지표 등 비재정 정보의 보장, 다년도 시각의 본격적 반영 등의 과제는 관련 제도의 개선이 선행되지 않고서는 즉시 시행할 수 있는 개선안을 찾기 어렵다. 마찬가지로 일부 지침은 발생주의 회계 도입 등 선진국에서도 아직은 널리 도입되지 못한 제도를 전제로 하고 있다. 이와 달리 정책분석이나 민감도 분석 등 장기 전망의 강화는 이미 재정당국 내의 분석이나 관련 국책연구기관의 분석에서 이미 어느 정도 수행되고 있는 작업이므로, 비교적 빠른 시일 내에 관련된 분석과정이나 가정 및 통계를 예산서류에 수록하는 것이 가능하다. 다만 이러한 분석의 빈도와 내용보강에 따르는 부담이 있으므로, 장기적으로는 이와 관련된 인력과 예산 지원을 확대하여 정책분석 역량을 상당히 강화할 필요가 있음을 지적하고자 한다.

IV. 시사점 : 하향식 예산제도 정착을 위한 과제

이상에서 논의한 바와 같이 OECD 지침에 의거하여 우리나라의 재정투명성을 평가해 보았으며 평가 결과에 따라 재정투명성을 제고할 수 있는 개선방안을 모색하였다. 그 결과 <표 3>의 분석 등을 통해 장기적 사안으로서 우리나라 재정투명성 개선에 걸림돌로 작용하고 있는 요인들을 몇 가지로 요약할 수 있는바 아직 미흡한 수준의 예산 정보시스템, 프로그램 예산체계 및 다년도 예산제도의 미도입, 의회와의 관계의 특수성 등으로 압축될 수 있다. 본절에서는 재정투명성 제고에 장애가 되는 이러한 요인들에 대해 다시 살펴보고, 이를 개선하기 위한 노력이 현재 추진중인 하향식 예산제도를 비롯한 재정개혁의 성공적 정착의 요건과 일치한다는 사실에 대해 생각해 보고자 한다.

재정투명성을 매우 단순화하여 표현하면 재정에 관한 정보가 제공되고 있는가의 문제라고 할 수 있으며, 특히 이러한 정보가 국가 재원배분에 대한 의사결정에 기여할 수 있도록 적절한 절차와 시기에 체계적으로 제공되는지 여부의 문제라고 할 수 있다. 이러한 시각에서 우리나라 재정투명성의 미흡한 부분들을 다시 조명하면 크게 두 가지 유형의 문제로 분류할 수 있다.

첫째, 정보제공의 체계화라는 문제가 있다. 즉 정보가 존재하지만 부정기적으로 공개되어 정보제공이 체계적으로 이루어지지 않고 있는 사례가 다수 있다. OECD 재정투명성 지침에서 언급되는 예산관련 여러 보고서 중 예산서와 결산서 이외의 월례, 반기, 중장기, 선거전 보고서 등에서 요구되는 정보들이 주로 이러한 유형에 속한다. 또한 정보가 정기적으로 공개되기는 하나 재원배분 의사결정에 도움이 되는 형태나 시의성을 갖추지 못한 경우가 있으며, 대표적인 사례로 우리나라의 제도하에서는 아직 예산에 포함되지 않는 기금과, 각종 조세감면을 통한 암묵적인 재원배분인 조세지출보고서의 예를 들 수 있다. 기금의 문제에서는, 최근 예산보다는 통합재정 위주의 재정운용이 중요하다는 인식이 부각되고, 특히 중장기적인 성격의 국가재정운용계획에서 이러한 시각이 반영되고 있으므로, 재원배분 의사결정 과정에서 공공부문의 모든 주요 수입·지출이 같이 고려되어야 한다는 OECD의 취지에 상당히 접근한 것으로 생각할 수도 있다. 그러나 예산과 기금이 별도의 서류에서 분리되어 취급되고 있으므로 적어도 형식적인 측면에서는 OECD 지침에 아직 부합되지 않고 있다고 볼 수 있다. 특히 국가의 주요한 지출 중 건강보험이 아직 통합재정의 범주에 포함되지 않기 때문에 사회복지 부문은 물론, 여러 부문간의 재원배분 의사결정 과정에서 간과되기 쉽다는 우려가 있음을 지적하지 않을 수 없다. 조세지출보고서의 경우에는, 상당히 포괄적인 내용을 담은 보고서가 정기적으로 발간되고 있으나, 국회의 예산심의 과정에서 충분히 반영되기

장기적 시안으로서 우리나라 재정투명성 개선에 걸림돌로 작용하고 있는 요인들을 몇 가지로 요약할 수 있는바 아직 미흡한 수준의 예산 정보시스템, 프로그램 예산체계 및 다년도 예산제도의 미도입, 의회와의 관계의 특수성 등으로 압축될 수 있다.

에는 시기적으로 다소 늦다는 문제가 있으며, 예산안과 별도의 보고서 형태로 발간되기 때문에 재원배분 의사결정에 참고하기가 용이하지 않을 것으로 판단된다.

이와 같이 정보제공이 체계적으로 이루어지지 않는 데서 비롯되는 첫 번째 유형의 문제들은 대부분의 경우 이미 정보가 존재하기 때문에 재정당국의 개선의지가 확고하다면 비교적 단시일 내에 OECD 지침과 부합되도록 하는 것이 가능할 것이라고 사료된다. 마찬가지로 재정당국의 의지가 관건이라는 점에서는, 부처의 장이나 간부의 서명 등 OECD 지침 중 형식적 요건도 첫째 유형의 문제로 간주할 수 있다.

두 번째 유형의 문제들 역시 OECD 지침에서 요구되는 정보가 제공되지 않고 있다는 점은 동일하나, 단순한 정보의 존재 여부 또는 공개 여부의 문제라기보다는 정보의 질에 관한 문제라고 정의할 수 있다. 따라서 첫 번째 유형과는 달리 분석이나 예측 등 정책역량의 제고가 필요하거나, 때로는 제도 등 재정운용 여건의 변화 등이 수반되어야 하기 때문에 상대적으로 개선이 어렵다는 특성이 있다. 이 유형의 대표적인 사례로는 경제 또는 사회여건 변화의 전망과 관련된 가정에 대한 상세한 설명, 각종 예측에 대한 시나리오별 민감도 분석 제시, 성과지표 등 질적인 기준에 따른 목표 설정 및 평가 등을 들 수 있다.

상술한 재정투명성의 두 가지 유형의 문제를 개선하기 위해서는 그 근저에 작용하는 장애 요인을 진단하는 것이 중요하다. 첫째 유형의 문제 개선은 OECD 지침에서 권고하는 각종 예산관련 보고서가 발간되도록 예산·재정과정을 제도적으로 정비하는 접근법을 생각할 수도 있을 것이다. 그러나 OECD의 다수 회원국에서는 정례적으로 이루어지는 각종 재정정보의 공개가 우리나라에서는 아직 체계적으로 이루어지지 못하고 여러 경로로 산발적으로 제시되고 있는 문제의 주된 이유는 시행에 따른 비용 때문이라고 판단된다. 즉 필요한 정보의 생산이 일상적인 업무의 일환으로 처리되기보다는 관련 부처의 특별한 관심과 노력이 수반되어야만 가능하기 때문이다.

이의 대표적인 사례로서는 월례보고서에서 제시되어야 하는 예산집행 실적의 취합을 들 수 있으며, 조세지출 역시 아직까지는 통계집계의 상당부분이 특별한 노력을 필요로 하고 있다. 즉 OECD 지침에 준하여 예산관련 서류에서 재정정보를 체계적으로 제공하려면 현재 우리나라 업무여건에서는 상당한 인적 비용이 수반된다. 따라서 단순히 예산관련 보고서 발

간을 의무화하는 제도정비 등의 접근법보다는 재정과 관련된 각종 통계의 생산이 손쉽게 자동화하는 정보시스템의 구축이 재정투명성 제고를 위한 중요한 전제 요건인 것으로 사료된다.

이러한 시스템 구축을 위해서는 예산·회계제도 및 통제·집행·보고 체계의 정비가 선행되어야 함은 물론이다. 현재 우리나라에서 이러한 필요에 부응하여 디지털 예산회계 시스템 구축을 위한 작업이 진행중에 있으며, 동 시스템과 같은 예산·회계 인프라의 구축이 향후 재정운용의 개선에 상당한 기여를 할 것으로 기대된다. 아울러 여기서 강조할 수 있는 사항은 디지털 예산회계 시스템을 통하여 예산집행의 세부사항까지 자동적으로 파악·집계할 수 있는 여건이 구축되어야 진정한 하향식 예산제도 운영이 가능하다는 사실이다. 하향식 예산제도의 취지가 예산당국은 주요 부문간 자원배분 및 성과평가에 주로 초점을 두는 대신 일선 지출부처에는 예산편성 및 집행의 자율성을 확대시켜 주는 것인 만큼, 예산당국과 지출부처가 하향식 제도하에서 각각의 기능에 충실을 기하도록 하고, 반면 예산집행의 모니터링과 보고 등의 업무를 최대한 자동화함으로써 이에 투입되는 노력을 최소화하여야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 재정관련 정보시스템의 구축은 재정투명성 제고와 하향식 예산제도 정착에 공통적으로 중요한 전제조건이 된다.

OECD의 재정투명성 지침을 우리가 준수하는 데 있어 또 하나의 주요 장애요인은 다른 OECD 회원국과 우리나라의 재정제도가 상이하다는 사실이다. OECD 재정투명성 지침에서는 국가별 제도나 기타 여건이 다르기 때문에 동 지침을 경직적으로 적용하기 곤란하다고 언급하고 있다. 그럼에도 불구하고 동 지침이 적시한 예산관련 보고서나 그 내용을 보면 사실상 다년도 예산제도와 프로그램 예산제도가 운영되는 현황을 암묵적으로 가정하고 있음을 알 수 있다. 또한 가능한 한 발생주의 요소를 반영한 예산제도를 채택하도록 권장하고 있다는 인상을 받는다. 이러한 제도들은 우리나라에서는 도입이 아직 검토단계에 머물고 있거나 초기 적용단계에 불과한 것으로, OECD의 재정투명성 지침과 부합되지 못하는 사항 중 상당 부분은 이러한 제도적 차이에서 기인한다고 볼 수 있다.

우선 다년도 예산의 경우를 보면, 최근 국가재정운용계획이 도입되어 중장기재정 시각을 예산편성에 반영한다는 취지는 잘 살리고 있다. 그러나 실질적인 다년도 예산제도가 되기 위해서는 국가재정운용계획 중 다음 연도의 계획이 일부 수정만 거쳐서 바로 그 해의 예산이 되도록 하여야 하나, 우리나라에서는 아직 그러한 수준까지 예산과 중장기계획간에 긴밀한 연계를 이루지는 못하고 있는 상황이다. 따라서 예산서에 OECD 지침이 권장하는 바와 같이 차년도 또는 그 이후의 예산 및 경제관련 변수들에 대한 정보가 포함되지 않고 있다. 이의 개선을 위해서는 재정당국의 의지도 중요하겠지만, 현재 우리나라의 예산회계법에서 단년도 위주의 예산운영을 명시하고 있다는 제도적 제약이 있고, 또 하나의 문제로 국가예산

현재 우리나라에서와 같이 6,000개 이상의 사업에 대해 세부적인 정보를 다루는 것은 정보가 과다함으로 말미암아 자칫 의미있는 자원배분 의사결정과 효과적인 모니터링을 저해할 수 있다는 해석도 가능하다.

의 포괄성의 문제가 있음을 고려해야 한다. OECD 지침의 취지에 부합하려면 국가재정의 주요 부분 중 하나인 기금이 포함되어야 하나, 동법에서는 예산의 범주를 일반회계 및 특별회계로 규정하고 있다. 그러나 본격적인 다년도 예산제도의 도입과 예산 범주의 포괄성 확보에 대한 예산회계법의 이와 같은 제약은 현재 정부에서 추진중인 국가재정법 도입이 이루어지면 상당 부분 완화될 수 있을 것으로 보인다.

프로그램 예산체계의로의 전환이 우리나라에서 아직 이루어지지 않았다는 사실 역시 OECD 재정투명성 지침의 준수에 중요한 걸림돌로 작용하는 것으로 판단된다. 현재 우리나라 예산체계에서도 세세한 정도 수준의 예산분류 단위가 프로그램과 유사한 의미의 '사업'을 나타낸다고 볼 수 있으나, 이는 OECD 회원국에서 사용되는 '프로그램'과는 성격이 다르다. OECD 회원국에서 일반적으로 사용되고 있는 프로그램의 의미는 동일 정책목적 가진 사업들을 모두 포괄하는 하나의 정책분야라는 개념이므로 우리나라의 '사업'보다는 상당히 넓은 범주의 상위개념이다.

상술하자면 아래의 <표 4>에서 현재 우리나라의 예산분류체계하에서는 통상적으로 '사업'이라고 지칭되는 지출단위는 세세한 또는 그 이하의 세사업에 해당되며, 2005년 예산을 기준으로 6,000개 이상 존재한다. 반면 프로그램 예산체계하에서의 '사업'은 activity 또는 그 하위의 sub-activity에 해당되며, 프로그램은 그보다 상위개념으로서 이상적인 프로그램 예산체계에서는 약 600여개, 그보다 많은 경우에도 약 1,000여개 정도의 프로그램이 존재한다. 즉 자원배분 의사결정을 하는 예산편성의 측면에서나, 국가재원 사용을 보고하는 재정투명성의 측면에서나, 약 600~1,000여개의 프로그램에 대한 정보를 체계적으로 다루고 제시하는 것이 효과와 효율성을 확보하기 쉽다는 것이 프로그램 예산체계의 취지이다. 이를 달리 얘기하면 현재 우리나라에서와 같이 6,000개 이상의 사업에 대해 세부적인 정보를 다루는 것은 정보가 과다함으로 말미암아 자칫 의미있는 자원배분 의사결정과 효과적인 모니터링을 저해할 수 있다는 해석도 가능하다. OECD 재정투명성 지침에서 요구되는 여러 가지 정보는 대다수가 프로그램 단위에 적용되는바, 그러한 정보를 6,000개 이상의 세세한 또는 세사업별로 제시하는 것은 무리라고 판단되며 사실상 의사결정이나 재정 현황의 모니터링에도 실질적인 도움을 주지 못할 것이다.

〈표 4〉 현행 예산분류체계와 프로그램 예산체계의 비교


예산분류 기준	현행 예산분류체계	비 고	프로그램 예산체계의 예
회 계	1. 일반 및 특별회계		1. 분야별 대분류 또는 부처별 분류체계
소 관	2. 부처		2. 프로그램(Program, 600개) (3. Sub-program)
기 능	3. 장 (20개) 4. 관 (66개) 5. 항 (554개) 6. 세항 (1384개) 7. 세세항 (6009개) (8. 세사업)	예산상의 '사업'은 통상 세세항 단위 또는 그 이 하의 세분류(세사업)에 해당됨	4. Activity(현행 '사업'에 해당되는 개념) (5. Sub-activity) 6. 회계(일반·특별회계, 기금, 조세 지출 등 모든 재정지출 포함)
성 질	가. 목 나. 비목	인건비, 용역비, 출연금 등 지출의 성질에 따른 분류	가. 통계, 회계, 및 경제성질 구분에 따른 분류체계

일례로 OECD 재정투명성 지침에서 요구되는 성과관련 정보의 제시는 이러한 프로그램 예산체계를 갖추었을 때 의미가 있으며, 현재 우리나라에서 통용되고 있는 예산사업의 하위 단위까지 성과목표 및 평가를 일일이 예산서에 제공하기는 사실상 불가능할 뿐 아니라 재원 배분 의사결정인 예산편성 과정에서 과도한 정보제공으로 인하여 오히려 장애가 되기 쉽다. 프로그램 예산체계로의 전환 방안은 현재 기획예산처에서 검토중이며, 향후 재정투명성 제고는 물론, 보다 효과적인 재원배분 의사결정을 가능하게 함으로써 하향식 예산제도의 정착에도 중요한 전제조건이 된다. 발생주의 회계의 도입은 디지털 예산회계 시스템 구축의 일환으로서 현재 정부에서 검토하고 있으나, 도입의 필요성은 우선순위가 상대적으로 낮은 것으로 사료된다.

OECD 재정투명성 지침에 보다 잘 부합될 수 있도록 제반 개선조치를 추진하는 과정에서 장애요인으로 작용할 우려가 있는 사항 중 마지막으로 행정부와 국회와의 관계를 들 수 있다. OECD 회원국의 대부분은 의원내각제를 따르고 있으므로 행정부의 수반인 총리나 수상을 비롯하여 내각이 의회에서 사실상 집권당의 지도층을 형성하고 있다. 이러한 여건하에서 대통령 중심제인 우리나라에 비하여 행정부와 의회의 관계가 상당히 밀접하다고 볼 수 있으며, 국정 및 예산운영에 관한 정보도 의회와 상시적으로 공유하는 데 따르는 부담이 적다고 할 수 있다. 따라서 예산관련 서류를 통한 재정정보의 공개에 대해 행정부의 부담이 상대적으로 적다고 볼 수 있다. 향후 우리나라에서 재정투명성 제고를 추진하는 과정에서는

하향식 예산제도 등 최근 도입된 선진제도가 조속히 정착되어 우리나라의 재정운용이 보다 개선되도록 하는 과정에서, OECD 재정투명성 기준을 제도 정착·개선의 척도 또는 지표로 활용하도록 하는 것이 매우 유용할 것으로 사료된다.

이러한 차이점을 충분히 감안하여 재정정보의 공개 및 내실화에 따르는 재정당국의 부담을 최소화하여야 실질적인 재정투명성 제고가 이루어질 수 있을 것으로 사료된다. 그런데 의회와의 원활한 관계 역시 하향식 예산제도 정착의 중요한 전제요건으로 작용한다는 사실을 눈여겨볼 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 OECD 재정투명성 지침에 의거하여 우리나라의 재정투명성 제고에 관련된 요건들은 최근 도입한 하향식 예산제도 등 일련의 재정개혁이 성공하기 위한 요건과 동일하다. 이는 상당히 당연한 결과라고 볼 수 있다. 재정투명성 제고나 하향식 예산제도 등 구체적인 특정 예산제도 도입이나 그 자체가 목적이라기보다는 결국 궁극적인 하나의 동일한 목적을 달성하기 위한 방법론으로 생각할 수 있기 때문이다. 비록 접근하는 시각은 상이할 수 있으나 그 궁극적인 목적은 유한한 국가재원을 국정목표 달성을 위해 최선으로 활용하도록 하는 것, 즉 가장 원활한 재정운용을 도모하자는 것이다. 따라서 하향식 예산제도 등 최근 도입된 선진제도가 조속히 정착되어 우리나라의 재정운용이 보다 개선되도록 하는 과정에서, OECD 재정투명성 기준을 제도 정착·개선의 척도 또는 지표로 활용하도록 하는 것이 매우 유용할 것으로 사료된다. 

참고문헌

기획예산처, 『세출예산집행지침』, 각 연도.
 _____, 『예산개요』, 각 연도.
 _____, 『예산개요 참고자료』, 각 연도.
 _____, 『예산안작성 세부지침』, 각 연도.
 _____, 『예산안 편성지침』, 각 연도.

대한민국정부, 연도별 예산서.

대한민국국회, “세입세출결산,” <http://search.assembly.go.kr/budget>.

IMF, *Manual on Fiscal Transparency*(재정투명성 매뉴얼), Fiscal Affairs Department, 2001.

IMF, “Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), Republic of Korea,” chapter on fiscal transparency, Fiscal Affairs Department, 2001.

OECD, “OECD Best Practices for Budget Transparency,” PUMA/SBO (2000)6/REV1, 2000.

〈부록〉 IMF의 한국 재정투명성 평가 주요결과(2001. 2월)

- 총평 : 한국은 많은 분야에 있어서 재정투명성에 관한 국제적 최적관행에 부합됨
 - 정부의 역할 및 책임의 명료성
 - 중앙정부·지방정부·행정부·입법부·사법부 사이에 역할과 책임을 규정하는 명확한 규칙과 법이 있음
 - 정부는 공기업 지분을 대부분 매각하기 위한 민영화 계획을 추진중임
 - 재정운영은 예산 및 예산외 활동에 적용되는 포괄적인 법과 규칙에 의해서 이루어짐
 - 재정정보의 공개
 - 정부는 중앙정부 채무의 규모와 내역에 관한 정보를 매년 제공하고 있음
 - 신뢰할 수 있는 중앙정부의 통합재정 데이터가 적시에 이용가능함
 - 재정정보의 공표에 관한 IMF SDDS(특별정보 공표 기준)을 준수하고 있음
 - 공개적인 예산편성·집행·보고

- 예산에는 주요 정부 프로그램의 목표 및 우선순위가 잘 나타나 있음
- 예산의 분류는 GFS기준을 준수하고 있음
- 국고담당부서는 정부활동에 관한 적시성 있고 신뢰성 있는 정보를 산출하는 효과적인 회계제도를 운영하고 있음
- 재정정보의 신뢰성
 - 독립적, 활동적 그리고 전문적인 감사원을 가지고 있으며, 조달 및 공공고용에 대한 명확한 기준을 가지고 있음
- 주요 권고사항
 - 재정제도에 관한 사항
 - 지방재정, 기타기금을 포함한 통합재정수지 작성
 - 조세제도의 단순화 및 납세자 서비스 강화를 통한 조세투명성 개선
 - 예산외 기금과 특별회계 운용의 합리화
 - 성과주의 예산 시범사업 확대
 - 재정운영에 관한 사항
 - 예산지원을 통해 이차보전이 이루어지는 각종 정책자금 융자 및 대출 보증의 축소
 - 재정정보 공개·확대에 관한 사항
 - 예산서 보완
 - 우발채무의 내역 및 부채전환 가능성을 계량화하여 명시
 - 조세지출 내역 명시
 - 각종 정책금융, 정부보증을 통한 암묵적 보조 등 준재정활동의 내역 명시
 - 예산연도 직전 2개년도의 재정정보 및 이후 2개년도 예산 추계치 명시
 - 재정의 건전성유지에 대한 평가
 - 정부부채 및 금융자산에 관한 정보의 정기적 공표
 - 거시경제 및 재정전망에 사용되는 방법·가정 공개

기획

기획 주요국의 예산안

독일·프랑스·호주·뉴질랜드의 2005년도 예산안

/ 류덕현 한국조세연구원 초청연구위원

* 『재정포럼』에서는 2005년도 기획으로 주요국의 세제개편 동향 및 예산안을 특집으로 마련하여 매월 연재하고 있습니다. 이번 호에는 「독일·프랑스·호주·뉴질랜드의 2005년도 예산안」을 게재합니다. <편집자 주>

독일·프랑스·호주·뉴질랜드의 2005년도 예산안



류 덕 현 한국조세연구원 초청연구위원(dhryu@kipf.re.kr)

I. 서론

최근 세계경제는 미국과 아시아를 중심으로 견실한 성장세를 지속하고 있으나 유로지역과 일본은 상대적으로 완만한 성장세를 보이고 있다. 특히 유로지역은 전통적으로 높은 실업률과 소비부진의 지속, 수출증가세의 둔화 등으로 고전을 면치 못하고 있다. 그러나 그런 가운데에서도 프랑스와 독일은 유럽통합의 기수로 유럽지역의 경제를 주도해야 할 필요성을 절감하고 있으며 이러한 노력은 올해의 예산안에서도 반영되고 있다. 또한 노령화와 사회부조 그리고 경쟁력 강화를 위한 여러 정책적 지원 또한 강화되고 있을 뿐 아니라 세계개편을 통해서도 근로유인 제고와 기업환경 개선

등을 시도하고 있다.

이하에서는 독일과 프랑스, 그리고 재정개혁의 선진국들이라 할 수 있는 호주와 뉴질랜드의 2005년도 혹은 2005~06년도 예산안과 분야별 지출을 살펴봄으로써 변화하는 경제환경에 대한 각국 정부의 정책적 대응을 검토하기로 한다.

II. 독일¹⁾

1. 거시경제 및 재정상황

3년간의 경기침체에서 벗어나 2003년 하반기부터 경기가 회복되기 시작한 독일경제는 2004년 1.6%의 경제성장률을 기록하였다.

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

1) Federal Ministry of Finance, 2005년 5월호. Germany.

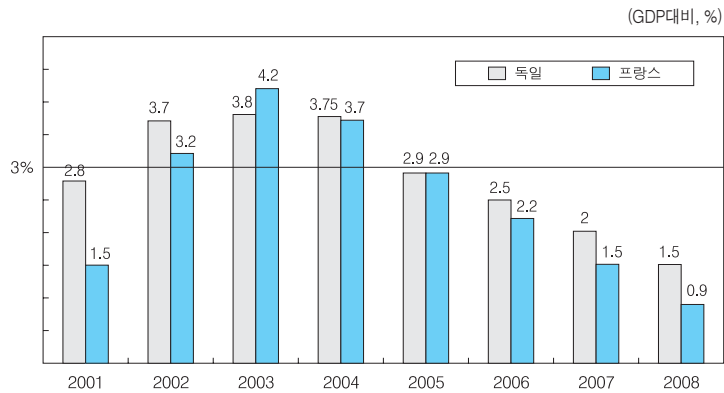
2004년 4/4분기의 높은 실업에 의한 내수부진으로 마이너스 성장률을 기록하였으나 최근 계속되는 수출상승세로 인하여 2005년 경제성장률은 1.7%가 될 것으로 전망된다.

수출증대로 인한 경기회복으로 거래세와 법인세 수입은 증가했지만 소득세와 부가가치세의 수입이 감소하여 조세수입이 증가하지 않고 있다. 또한 내수회복 없이 수출증대만으로 이루어진 경기회복으로 인하여 경제성장이 노동시장의 고용

창출로 이어지고 있지 않아 노동부문의 재정지출 증대가 불가피해졌다. 따라서 조세수입 감소와 노동부문의 재정지출 증가로 재정여건의 개선은 지체되고 있는 실정이다.

독일정부의 증기재정계획은 2005년 재정적자를 GDP 대비 2.9%로 억제하여 EU의 '안정·성장 협약'의 상한선(3.0%)을 준수하며, 2008년까지 GDP 대비 재정적자를 매년 0.5%p씩 감소시켜 2008년에는 GDP 대비 1.5%로 축소하는 것이다.

[그림 1] 독일·프랑스의 재정수지적자 추이



자료: German Stability Programme, December 2004, Federal Ministry of Finance, Draft Budget Bill for 2005

2. 2005년 예산안 개요

2005회계연도 예산안의 핵심내용은 보조금과 소모성 지출의 축소, 공공부문 인건비 동결, 정부가 납입해야 할 우체국인수기업 보험료 증권화, 글로벌 지출의 삭감, 연금시스템에 '지속가능성 요인' 도입, 실업보조금과 사회복지보조금의 통합으로 요약할 수 있다.

2005회계연도 예산안에 따르면 재정지출은 2,543억유로로 전년 대비 1.2% 감소할 것으로, 재정수입은 2,320억유로로 전년 대비 1.9% 증가하여 재정적자는 전년보다 대폭 감소한 223억유로가 될 것으로 전망되고 있다. 신규차입은 신규투자보다 낮은 수준으로 책정함으로써 독일연방 기본법²⁾을 준수하였다.

2) 독일연방기본법 제115조항에 따르면 차입규모는 투자규모를 초과할 수 없게 되어 있다.

독일의 2005회계연도 예산안의 핵심내용은 보조금과 소모성 지출의 축소, 공공부문 인건비 동결, 정부가 납입해야 할 우체국인수기업 보험료 증권화, 글로벌 지출의 삭감, 연금시스템에 '지속가능성 요인' 도입, 실업 보조금과 사회복지보조금의 통합으로 요약할 수 있다.

〈표 1〉 독일 2005년 예산안의 재정수입

(단위: 백만유로, %)

구 분	FY2004		FY2005	전년대비
	본예산	결산(잠정치)		
조세수입	197,677	187,005	190,786	△3.5
소득세, 법인세	71,759	69,485	71,031	△1.0
부가가치세	76,499	70,053	74,565	△2.1
거래세	1,356	1,461	1,345	△0.8
석유세	43,100	41,782	41,500	△3.7
담배세	15,853	13,630	14,750	△7.0
공공부가금	10,550	10,108	10,286	△2.5
보험세	8,700	8,751	8,900	2.3
세외수입	30,053	24,830	41,244	37.2
경제활동소득	4,193	1,013	2,696	△35.7
이자소득	1,028	951	326	△68.3
차관수익률	11,279	13,588	21,460	90.3
총 재정수입	227,730	211,835	232,030	1.9

자료: Federal Ministry of Finance, Monthly Report 2005년 2월호.

3. 분야별 지출 및 세제개편

독일의 2005회계연도 재정지출은 전년도 예산보다 1.2% 감축한 2,543억유로이며 전체 예산 중 사회보장분야 지출이 과반수를 차지하였으며 일반 공공서비스 부문 예산이 19%, 일반 금융관리부문이 14.8%를 차지하였다.

사회보장분야 예산은 전년도보다 4.5% 증가한 1,281억유로가 책정되었고, Hartz IV의 실시로 실업급여Ⅱ(ALGⅡ) 부문에 178억유로가 신규 배정되었으며 보건, 환경, 체육분야 예산은 전년

대비 0.7% 증가되어 923백만유로가 책정되었다. 교육·기술분야 예산은 전년도 예산보다는 다소 감소하였으나 전년도 결산보다는 6.5% 증가한 117억유로가 배정되었다.

채신연기금에 대한 정부 전출금의 일시적 지급 중단으로 인하여 부동산 및 자본자산분야 지출이 전년 대비 38.5% 축소된 95억유로가 배정되었으며 농업·산림분야 지출은 전년 대비 15.8%, 주택·지역개발분야 지출이 전년 대비 11.4%, 사회보장분야 중 주거보조금은 전년 대비 54.3% 삭감하였다.

〈표 2〉 독일 연방정부의 기능별 재정지출

(단위: 백만유로, %)

구 분	2004		2005	증감률	비중
	본예산	결산(잠정)			
일반 공공업무	48,433	47,135	47,932	△1.0	18.8
교육, 기술, 연구 및 문화사업	11,887	10,995	11,714	△1.5	4.6
사회보장 및 전쟁관련 보상금	122,583	120,555	128,064	4.5	50.4
사회보장	75,003	74,936	75,182	0.2	29.6
실업보험	5,210	4,175	4,000	△23.2	1.6
실업급여보전금	6,688	18,758	-	-	-
실업급여Ⅱ	-	-	14,600	-	5.7
실업급여Ⅱ (정부주택 및 난방보조금)	-	-	3,200	-	1.3
주거보조	1,859	3,009	850	△54.3	0.3
육아양육비	2,985	3,061	2,740	△8.2	1.1
전쟁연금 등	3,367	3,399	3,011	△10.6	1.2
보건, 환경, 체육, 여가	917	909	923	0.7	0.4
주거, 지역개발 및 지역공동체 사업	2,025	1,812	1,794	△11.4	0.7
식품, 농업, 산림관리, 에너지공급 등	7,471	6,545	6,291	△15.8	2.5
운송 및 통신	10,836	10,123	10,522	△2.9	4.1
상업적 사업, 부동산 및 자본자산	15,437	14,311	9,487	△38.5	3.7
일반금융관리	37,711	39,209	37,574	△0.4	14.8
총재정지출	257,300	251,594	254,300	△1.2	100.0

자료: Federal Ministry of Finance, Monthly Report, 2005년 2월.

독일 세계개편의 주요내용을 보면 다음과 같다. Tax Reform 2000의 마지막 단계로 2005년 1월 1일부터 소득세율을 인하하며 9월 1일부터 담배세를 인상하기로 하였다. 또한 소득세율의 최저세율을 16%에서 15%로 인하하고 최고세율은 45%에서 42%로 인하하여 이에 따른 감세효과를 약 68억유로로 추정하였다.

III. 프랑스³⁾

1. 거시경제 및 재정상황

프랑스 경제는 세계경제 성장(4.0%), 유로지역의 경기회복세, 가계소비의 증가 등에 의해 2004년 2.3%의 성장률을 보였으며 2005년에도 2.5%의 성장률을 보일 것으로 예상된다.

2004년 GDP 대비 재정적자는 3.6%로 3년 연속 EU의 '안정·성장 협약'의 상한선(3.0%)을 상회하였으나 2003년의 4.2%보다는 개선된 모

3) Draft Budget Bill for 2005, 2005년 5월. Ministry of Economic and Finance, France.

프랑스 경제는 세계경제 성장(4.0%), 유로지역의 경기회복세, 가계소비의 증가 등에 의해 2004년 2.3%의 성장률을 보였으며 2005년에도 2.5%의 성장률을 보일 것으로 예상된다. 2004년 GDP 대비 재정적자는 3.6%로 3년 연속 EU의 '안정 · 성장 협약'의 상한선(3.0%)을 상회하였으나 2003년의 4.2%보다는 개선된 모습을 보였다.

습을 보였다. 국가채무 또한 390억유로(GDP 대비 64.8%)로 유로 의무수준(GDP 대비 60%내)을 초과한 상태이지만 2005년 예산안에 따르면 국가채무를 403억유로(GDP 대비 65.0%)로, 재정적자를 2.9%로 안정화시켜 2008년에는 국가채무가 GDP 대비 62.0%가 될 것을 목표로 하고

있다.

경기상황의 호전에 따라 2004년 예산안보다 총수입 결산액은 약 50억유로 증가하였으며 2005년도에도 법인세, 부가세, 소득세의 증가에 따라 총세수는 2004년에 비해 106억유로 증가한 2721.5억유로가 될 것으로 예상하였다.

〈표 3〉 독일, 프랑스, OECD 평균 거시·재정지표

(단위: %)

		2003	2004	2005
독일	실질 GDP 증가율	-0.1	1.1	2.1
	CPI 증가율	1.0	1.1	0.6
	실업률	8.7	8.8	8.5
	총수입(%GDP)	45.0	44.5	44.1
	총지출(%GDP)	48.9	48.2	47.1
	재정수지(%GDP)	-3.8	-3.8	-2.9
	국가채무(%GDP)	65.1	66.9	67.7
프랑스	실질 GDP 증가율	0.5	2.0	2.6
	CPI 증가율	2.2	1.9	1.3
	실업률	9.7	9.9	9.6
	총수입(%GDP)	50.4	50.0	49.8
	총지출(%GDP)	54.5	53.8	53.4
	재정수지(%GDP)	-4.2	-3.7	-2.9
	국가채무(%GDP)	71.1	74.3	76.9
OECD 평균	실질 GDP 증가율	2.2	3.4	2.8
	CPI 증가율(Euro area)	2.1	1.7	1.4
	실업률	7.1	6.9	6.7
	총수입(%GDP)	37.0	36.7	36.9
	총지출(%GDP)	40.7	40.3	40.1
	재정수지(%GDP)	-3.7	-3.6	-3.1
	국가채무(%GDP)	76.0	77.7	78.9

자료: OECD Economic Outlook 77.

2. 2005년 예산안 개요

2005회계연도 예산안의 기본구조는 유로지역 의무수준의 재정적자 및 국가채무와 국민부담률 유지와 안정, 고용과 성장에 대한 지원, 사회결속 강화를 위한 정책 시행, 철저한 정부계획안 시행 등으로 요약할 수 있다.

2005년도 예산안에 따르면 재정적자는 국민연금 및 군인연금의 지출증가(20억유로)에도 불구하고

강력한 세출 조절책으로 13억유로가 증가하는 데 그쳐 전체적으로 102억유로가 감소한 449억유로(GDP 대비 2.9%)가 될 것으로 전망된다. 법인세 감축과 1만 5천유로 한도 내에서 지출비용의 50% 세액공제, 정부차원의 기술투자펀드 확대, 기술교육 비용 및 장비 비용에 관하여 추가적인 세액공제를 실시함으로써 고용과 성장을 지원하기로 하였다.

〈표 4〉 프랑스 2005년 예산안의 재정수입

(단위: 억유로)

	2004 예산	2004 결산	2005 예산안
A. 세수	3,207	3,281	3,405
1. 소득세	525	535	550
2. 기타직접세	245	256	245
3. 법인세	437	448	503
4. 관세	209	203	202
5. 부가세	1,522	1,560	1,640
6. 인지세, 우표, 기타 간접세 등	269	280	265
B. 환급 총액(부가세, 법인세 및 기타)	-642	-666	-683
A'. 실 세수액(A+B)	2,565	2,615	2,721
C. 세외수입	358	360	356
D. 공공이익에 대한 징수액	-616	-608	-623
총수입(A'+C+D)	2,949	3,034	3,138
일반예산 순계기준(A'+C+D)	2,283	2,343	2,430

자료: Draft Budget Bill for 2005

3. 분야별 지출 및 세제개편

2005 회계연도 일반예산 총지출은 1.7% 증가한 2,884억유로이며 지자체 이전 예산이 21.4%를 차지하고 있다. 2005년도 예산안의 내용 중 특기할 만한 것은 미래를 준비하기 위한 고용과 성장에 대한 지원과 더 높은 사회결속과 사회정의 실현하기 위한 정책에 대한 지원이다.

우선, 미래에 대한 준비는 기업에 대한 지원과 청년고용에 대한 독려로 나누어 볼 수 있는데 전자는 부채가 과도한 기업에 대한 법인세의 감축과 유형고정자산에 부과되는 세금에 대한 감세를 올해 말까지 연장하는 것과 기술혁신을 선도하기 위하여 정부차원의 기술투자펀드를 확대하는 데 예산을 지원하는 것 등이다. 그리고 청년층의 기술인력 양성과 교육을 위한 고급기술 장비의 설

프랑스의 2005회계연도 예산안의 기본구조는 유로지역 의무수준의 재정적자 및 국가채무와 국민부담을 유지와 안정, 고용과 성장에 대한 지원, 사회결속 강화를 위한 정책 시행, 철저한 정부계획안 시행 등으로 요약할 수 있다.

치를 독려하기 위해 기술교육 비용 및 장비 비용에 관하여 추가적인 세액공제를 실시하는 것이다.

한편, 사회결속력 증진을 위해 2005년도에 10억프랑을 계획할 뿐만 아니라 법정기준 임금을 증가시켜 구매력을 상승시키며 최초 주택구매에 대한 대출에 세액공제를 도입하여 주택소유를 촉진시키는 것을 반영하고 있다.

세계개편의 주요 내용을 보면 대규모의 감세정책은 없으며 물가상승에 따른 소득세 과표구간을 1.7% 상승시킨 세율을 적용하기로 하였다. 법인세율의 경우, 부채가 과도한 기업에게 현행

34.33%의 3%를 감액한 33.3%의 세율을 적용시키기 위해 올해 1.5%의 감세를 하고 2006년에 추가적으로 1.5%를 감세하여 총 법인세율의 3%를 인하하고자 하였다. 일종의 목적세로서 유형고정자산에 부과되는 *taxe parafiscales* 관련 법안을 2005년 12월까지 연장하여 기업의 투자 및 소비를 확대하고자 하였다. 또한 프랑스를 떠난 기업을 다시 국내에 유치시키고자 되돌아 온 기업에게 세액공제를 2005년부터 2007년까지 자본지출 및 고용지출에 관련하여 실시하며, 3년간 10만유로를 공제해 주기로 하였다.

〈표 5〉 프랑스의 기능별 재정지출

(단위: 백만유로, %)

분 야	2004	2005	증가율	비 중
외무	4,224.5	4,408.6	4.4	1.5
농수산 및 지방산업 육성	4,976.3	4,887.9	-1.8	1.7
재향군인	3,390.1	3,394.9	0.1	1.2
일반비용	53,456.9	55,158.3	3.2	19.1
환경과 개발	856.4	825.3	-3.6	0.3
경제, 금융 및 산업전반	14,981.9	14,936.7	-0.3	5.2
국가교육 및 연구	70,722.1	72,495.4	2.5	25.1
교통시설, 여행, 해양	14,978.2	14,643.8	-2.2	5.1
사회내부 안전 및 자유	13,203.9	13,498.2	2.2	4.7
지자체 이전 예산 합계	59,954.8	61,791.6	3.1	21.4
전체 국민예산	242,125.1	246,027.0	1.6	85.3
국방예산	41,565.1	42,424.5	2.1	14.7
일반예산 총지출	283,690.3	288,451.5	1.7	100.0

자료: Draft Budget Bill for 2005

IV. 호주⁴⁾

1. 거시경제 및 재정상황

2005~06년도 호주경제는 2% 수준의 낮은 인플레이션과 고용증대를 기반으로 지속적인 성장세를 나타내고 있으며 성장률은 2004~05회계연도⁵⁾보다 높은 3%로 전망하였다. 실업률은 현재 5.1%로 1976년 이래 가장 낮은 수치를 기록하였

으며 최근 2년 연속 6% 이하 수준으로 OECD 평균보다 낮게 나타나고 있다.

호주정부는 2005~06회계연도에 89억호주달러의 현금수지 흑자를 예상하고 있으며 개인소득세 감면과 노동참여 인력(workforce participation) 증대를 목표로 한 복지시스템을 재정비하여 재정흑자(GDP 대비 0.8%)를 유지할 것으로 전망하였다.

〈표 6〉 호주정부의 거시경제 및 재정지표 추이

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008
실질 GDP 증가율	2.0	3.0	3.5	3.5	3.3
CPI 증가율	2.5	2.8	2.5	2.5	2.5
실업률	5.3	5.0	-	-	-
총수입(%GDP)	23.5	23.1	23.0	23.2	23.1
총지출(%GDP)	22.6	22.2	22.2	22.4	22.3
재정수지(%GDP)	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9
국가채무(%GDP)	1.9	0.7	-1.5	-3.4	-5.3

자료: BUDGET OVERVIEW 2005

2. 2005년 예산안 개요

호주정부는 기업과 비법인기업, 개인투자자들로부터의 소득세 수입의 증가로 인하여 2005~06 총수입이 높아질 것으로 예측하였다. 2005년 7월 1일부터 217억호주달러 규모의 개인소득세 감면이 4년 동안 실시되며, 2004~05회계연도에 147억호주달러의 세금감면이 있을 것이라고 밝혔다. 또한 과도한 노후연금을 폐지함

으로써 향후 4년간 노후연금 저축을 고양시키기 위해 25억호주달러를 제공하기로 하였다. 정부는 직업교육과 훈련을 개선시키기로 하였으며 호주 교육기관을 대상으로 기술이전과 투자를 증가시키기로 하였다. 생산력 향상을 위해 기업을 보조하기로 하였으며 향후 4년간 18억호주달러 규모의 세금감면을 취하기로 하였다. 또한 기업투입량과 black hole 지출에 대한 세금면제 조항인 3% 관세율을 폐지하기로 하였다.

4) 2005~06 Budget Overview, 2005년 4월, Treasury, Australia.

5) 호주의 예산순기는 7월 1일부터 익년 6월 30일 까지임.

호주정부는 2005년 7월 1일부터 217억호주달러 규모의 개인소득세 감면이 4년 동안 실시되며, 2004~05회 계연도에 147억호주달러의 세금감면이 있을 것이라고 밝혔다. 또한 과도한 노후연금을 폐지함으로써 향후 4년간 노후연금 저축을 고양시키기 위해 25억호주 달러를 제공하기로 하였다.

〈표 7〉 호주 2005~06년 예산안의 재정수입

(단위: 10억호주달러)

	2004~05	2005~06	2006~07	2007~08	2008~9
조세수입	190.2	201.3	209.0	218.8	230.1
(증가율, %)	4.6	1.2	3.1	4.0	3.2
(GDP비율, %)	22.0	21.7	21.6	21.7	21.7
세외수입	12.5	13.2	13.9	14.6	15.2
(증가율, %)	-4.0	1.7	4.1	4.5	2.1
(GDP비율, %)	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
총재정수입	202.7	214.5	222.9	233.4	245.3
(증가율, %)	4.0	1.2	3.2	4.0	3.1
(GDP비율, %)	23.5	23.1	23.0	23.2	23.1

자료: 호주 Budget Paper No.1, 2005~06

3. 분야별 지출 및 세제개편

호주정부는 2005~06년도 예산안을 통해 이라크 전쟁수행과 같은 국방력 배치를 위해 국방기금을 증가시켰으며 고등교육에 대한 지원을 확대하였다. 의료 및 제약분야 서비스와 ‘제약효과 계획안’에 따라 신약과 고가의 약에 대한 지원을 확대하기로 하였다.

호주정부는 근로 인센티브를 증가시키고 저임금 노동자 보조, 그리고 국가경쟁력을 유지하기 위해 조세제도를 재정비하였다. 2005년 7월 1일부터 최저 소득세율은 17%에서 15%로 낮아지며, 42% 세율이 적용되는 과표기준은 63,001호

주달러로 오를 것이며 47%가 적용되는 과표기준은 95,001호주달러로 오를 것이라고 밝혔다. 또한 2006년 7월 1일부터는 42% 과표기준이 70,001호주달러로, 47% 과표기준이 125,001호주달러로 오를 것이라고 밝혔다. Senoir Austrians Tax Offset (SATO)에 가입자격이 있는 노인 중 개인은 21,968호주달러까지 부부는 36,494호주달러까지의 소득에 대해 비과세될 것이라고 밝혔다.

호주정부는 ‘가정과 보호자에 대한 지원(more support for families and carers)’ 대책으로 세금감면과 소득 과표기준을 높이기로 하였다. Family Tax Benefit Part B의 최대비율을

2004~05회계연도부터 향후 5년 동안 2억호주 달러 수준으로 높이기로 하였으며 어린이 보호 세금을 30% 환불해 주기로 하였다(2005~06회

계연도부터 향후 5년간 대략 1억호주달러의 혜택을 줄 것으로 추정됨).

〈표 8〉 호주의 기능별 지출전망

(단위: 호주백만달러)

분 야	2004~05	2005~06	2006~07	2007~08	2008~09
일반행정	12,748	12,799	13,067	13,339	13,368
국방	14,190	15,0	15,851	16,791	17,238
치안	2,490	2,721	2,792	2,860	2,892
교육	14,533	15,729	16,541	17,336	17,905
건강	35,541	37,544	39,041	40,937	42,812
사회복지	83,814	87,564	92,138	95,943	99,789
주택 및 설비	1,887	1,968	2,003	1,992	1,894
문화	2,473	2,670	2,575	2,563	2,472
에너지, 연료	3,871	4,212	4,198	4,340	4,848
농림수산	2,263	2,520	2,571	2,408	1,622
광업, 건설, 제조	1,754	1,916	1,820	1,802	1,833
교통, 통신	2,723	2,806	2,972	3,042	2,879
경제부	4,782	4,782	4,923	5,100	5,013
기타	11,943	13,250	14,314	16,948	22,022
총 세출	195,012	206,081	214,806	225,400	236,568

자료: 호주 Budget Paper No.1, 2005~06

IV. 뉴질랜드⁶⁾

1. 거시경제 및 재정상황

2004년 12월까지 뉴질랜드의 경제성장률은 4.8%였으며 실업률은 3.6%로 낮아졌다. 경제성장은 2004년말부터 둔화되기 시작하여 2006년 2.3%, 2007년 2.5%까지 떨어질 것이나 2008년에는 3.5%로 상승할 것으로 예상하였다. 또한 무역과 수출둔화로 경상수지가 GDP 대비 7% 가까

이 나타날 것으로 예측하였다.

2004~05회계연도 조세수입은 425억뉴질랜드달러였으며 2005~06회계연도 조세수입은 460억뉴질랜드달러(GDP 대비 30.5%)이며 재정수입은 652억뉴질랜드달러 규모로 예측하였다. 한편, 재정지출 규모는 GDP 대비 39.5%로 2004~05회계연도보다 다소 증가할 것으로 전망하였다.

2005~06회계연도 국가채무는 357억뉴질랜드달러(GDP 대비 23.7%)로 2004~05회계연도

6) Budget 2005, 2005년 5월. Treasury, New Zealand.

뉴질랜드 2004~05회계연도 예산안이 저소득층과 중산층가정을 위한 지원에 중점을 둔 반면 2005~06회계연도 예산안은 우선적으로, 근로기반 저축(work-based savings)인 KiwiSaver 계획안을 통해 저축을 고장시키며, 생산력 향상을 위한 세금보조 등을 통해 기업을 지원하고, 구매력 유지를 위한 기초 개인세금을 새로이 지수화시키는 것에 중점을 두었다.

368억뉴질랜드달러(GDP 대비 26.2%)보다 낮은 수준으로 전망하였다. 국가채무는 2004~05회계연도 GDP 대비 26.2%에서 2008~09회계연도 21.8%까지 지속적으로 하락할 것으로 예측하였다.

〈표 9〉 뉴질랜드의 거시경제 및 재정지표 추이

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008
실질 GDP 증가율	3.4	2.2	2.8	3.4	3.0
CPI 증가율	2.8	2.6	2.7	2.3	2.0
실업률	3.5	3.7	4.1	4.3	4.5
총수입(%GDP)	43.0	43.3	44.1	44.1	43.6
총지출(%GDP)	37.8	39.5	39.9	40.9	41.4
재정수지(%GDP)	5.3	3.9	4.3	3.3	2.3
국가채무(%GDP)	26.2	23.7	23.2	21.9	21.8

자료: Fiscal Outlook 2005, New Zealand

2. 2005년 예산안 개요

2005~06회계연도 뉴질랜드 정부 예산안은 사회·경제사업에 대한 투자를 지속적으로 추진하고 노령화에 대한 예산을 준비하는 등의 재정전략을 유지하기로 하였다. 2004~05회계연도 예산안이 저소득층과 중산층가정을 위한 지원에 중점을 둔 반면 2005~06회계연도 예산안은 우선적으로, 근로기반 저축(work-based savings)인 KiwiSaver 계획안을 통해 저축을 고장시키며, 생산력 향상을 위한 세금보조 등을 통해 기업을 지원하고, 구매력 유지를 위한 기초 개인세금을 새

로이 지수화시키는 것에 중점을 두었다.

신규 경상지출은 2005~06회계연도에 20억뉴질랜드달러 규모이며, 2008~09회계연도에 27억뉴질랜드달러가 될 것으로 전망하였다. 향후 4년간 신규 자본지출은 18억뉴질랜드달러 규모이며, 2005~06회계연도에 뉴질랜드 노후연금기금(NZS: New Zealand Superannuation)에 23억뉴질랜드달러 규모의 기부가 이루어질 전망이다. 노후연금기금의 가치는 2005년 6월 30일 현재 65억뉴질랜드달러에서 향후 4년간 194억뉴질랜드달러 규모로 상승할 것으로 예측하였다.

〈표 10〉 뉴질랜드 2005~06년 예산안의 재정수입

(단위: 백만뉴질랜드 달러)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
조세수입	42,532	45,976	48,102	49,445	51,091	54,343
세외수입	17,855	19,289	20,668	21,793	22,765	23,813
총재정수입	60,387	65,265	68,770	71,238	73,856	78,156

자료: The treasury, New Zealand

3. 분야별 지출 및 세제개편

2005~06년도 예산안의 특징은 개인임금으로 저축을 하여 노후를 대비할 수 있도록 한 work-based savings인 KiwiSaver를 창설하기로 하였으며 KiwiSaver계좌와 국가보조금을 지원받는 사람들에게 1,000뉴질랜드달러 규모로 선행지원하기로 한 것이다.

또한 보건부문에 대한 43억뉴질랜드달러 규모의 새로운 기금이 포함되어 있으며 이는 보건기금(Health Funding Package) 19억뉴질랜드달러와 추가 정부투자로 이루어져 있다. 교육시스템에 14억뉴질랜드달러 규모의 신규지출이 배정되어 있으며, 노동시장에서의 여성인력을 증강시키기 위해 보육에 대한 지원을 강화하기로 하였다. 목표 주택확보와 토지개발을 위한 주택기업(Housing New Zealand Corporation)기금을 마련하였으며, 병약자를 위한 통합서비스를 위해 2천7백만뉴질랜드달러를 보조하기로 하였다. 또한 오랜 기간 동안 실업상태에 있는 사람들이 일 자리를 얻을 수 있도록 1천9백만뉴질랜드달러를 보조하기로 하였다.

그밖에 국방유지비(Defence Sustainability Initiative)를 지원하기 위해 4억 5천1백만뉴질랜

드달러를 추가 지원하기로 하였으며 장기개발계획의 일환으로 오클랜드에 4억 1천만뉴질랜드달러를 투자하기로 하였다.

직접투자 관련 유가증권 투자에 대한 과도한 세금을 폐지하고 단기자산 투자에 대한 감가상각을 없애며 저가치 자산(기준; 9억 7천7백만뉴질랜드달러)에 대한 편의비용을 줄이기로 하였다. 또한 이민자들의 소득에 대해 임시소득공제를 해 줌으로써 해외인력 투자를 보조해 주기로 하였다.

연 2%의 인플레이션을 고려하여 2008년 4월 1일부터 개인소득세 과표기준을 상위층은 60,000뉴질랜드달러에서 63,672뉴질랜드달러로, 중위층은 38,000뉴질랜드달러에서 40,324뉴질랜드달러로, 하위층은 9,500뉴질랜드달러에서 10,081뉴질랜드달러로 변경하기로 하였으며 최저세율은 변경하지 않기로 하였다.

우리나라의 경우 빠른 속도로 진행되고 있는 고령화로 인해 국민연금을 비롯한 공적연금에 대한 막대한 수요, 그동안 억제되어 왔던 사회복지에 대한 욕구, 그리고 성장동력의 소진에 따른 성장잠재력 확충에 대한 투자 등은 우리의 재정구조를 언제든지 허약하게 할 수 있는 요인들이다. 따라서 선진 각국들의 예산안에서 나타난 것처럼 우리의 예산편성도 이러한 점 등을 고려하여 신중하게 마련되어야 할 것이다.

〈표 11〉 뉴질랜드의 기능별 지출전망

(단위: 백만뉴질랜드 달러)

	정부(Total Crown)	중앙정부(Core Crown)
사회안전, 복지	16,038	14,252
GSF 연금지출	660	660
보건	7,623	8,111
교육	8,349	7,585
중앙정부서비스	1,670	1,741
법과 질서	2,022	1,843
국방	1,259	1,311
운송, 통신	5,443	1,461
경제 산업서비스	4,070	1,192
1차 서비스	1,074	368
문화 여가 유산	1,609	634
주택 및 지역단체발전	615	139
기타	52	52
재정비용	2,602	2,252
net foreign-exchange(gains)/losses	-29	7
총재정지출	53,057	41,608

자료: Fiscal Outlook 2005, New Zealand

V. 결론

우리는 위에서 독일, 프랑스, 호주, 그리고 뉴질랜드의 2005년도 예산안과 분야별 지출을 살펴 보았다. 이들 국가의 예산안은 각 나라의 경제환경과 정책적 지향점, 그리고 정치적 지형 등이 서로 상이하므로 하나의 관점에서 판단하고 평가하기는 매우 어렵다. 하지만 그럼에도 불구하고 이

들 나라의 예산안에서는 몇 가지 공통적인 주제로 묶을 수 있는 정책적 노력들이 투영되어 있다.

첫째, 독일과 프랑스와 같은 유로존의 국가들은 최근의 재정수지 적자를 줄여 나가기 위해 적극적인 지출억제책을 마련하고 있다. [그림 2]에서도 알 수 있듯이 최근 3년 동안 OECD 국가들의 재정수지 적자/GDP 비율은 증가하고 있다. 따라서 안정적인 유럽통합을 위한 전제조건이기도 한

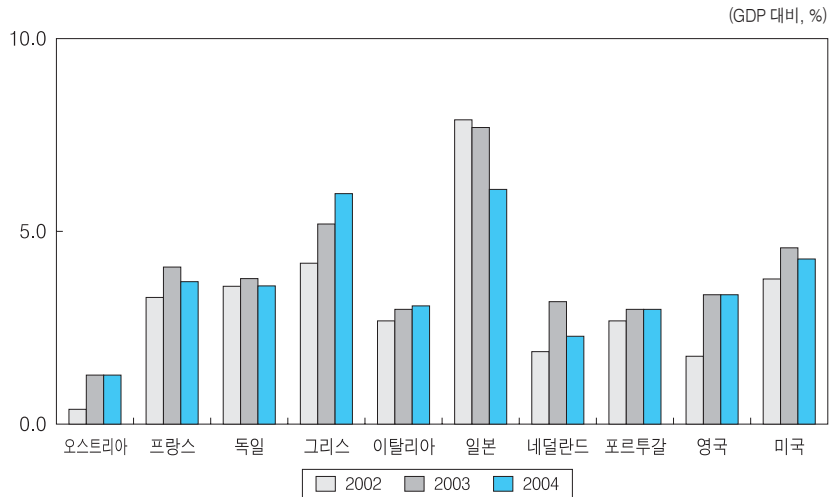
‘3% 재정수지 적자/GDP 비율’을 맞추기 위해 이들 정부는 중장기 재정운용계획을 통해서 이를 적극적으로 정책에 반영하고 있다. 그리고 호주와 뉴질랜드와 같은 전통적인 재정수지 흑자국은 흑자기조를 계속 유지하는 정책을 지속하고 있음을 알 수 있었다.

둘째, OECD 국가들 대부분에서 알 수 있듯이 고령화와 소외된 계층에 대한 지원을 지속적으로 강화하는 동시에 미래의 성장동력에 대한 지원을 계속하고 있다는 것도 눈여겨 볼 만한 점이다. 이러한 미래에 대한 지원은 재정적 지원뿐만 아니라 세계개편과 동시에 진행되고 있다.

우리나라의 재정기조는 전반적으로 건전한 편

이었다. 하지만 앞으로 재정지출에 대한 수요가 매우 커 이러한 기조가 유지될 수 있을지에 대해서도 많은 의문이 든다. 세계적으로도 빠른 속도로 진행되고 있는 고령화로 인해 국민연금을 비롯한 공적연금에 대한 막대한 수요, 그동안 억제되어 왔던 사회복지에 대한 욕구, 그리고 성장동력의 소진에 따른 성장잠재력 확충에 대한 투자 등은 우리의 재정구조를 언제든지 허약하게 할 수 있는 요인들이다. 따라서 위에서 살펴 본 선진 각국들의 예산안에서 나타난 것처럼 우리의 예산 편성도 이러한 점 등을 고려하여 신중하게 마련되어야 할 것이다. **KIPF**

[그림 2] OECD 주요국의 재정수지 적자 추이



자료: OECD Economic Outlook 77.



정

책

연

구

- 법인세 부담 연구 - 미시자료를 중심으로 / 박기백 · 김진
- 배당소득과세제도의 개편방향 - 배당소득의 이중과세조정방안을 중심으로 / 김진수
- 성과관리와 사업평가 연구 / 박기백 · 전택승 · 주상영 · 이철인 · 이기영 · 박원석 · 김진영 · 김상현

법인세 부담 연구

- 미시자료를 중심으로 -

박기백 / 연구위원(kbpark@kipf.re.kr)

김진 / 전문연구위원(jkim@kipf.re.kr)

최근 글로벌화와 조세경쟁이 일반화되면서, 법인과 관련된 합리적인 조세정책을 입안하고 운용하기 위해서는 조세부담의 형평성 또는 효율성을 알려주는 지표에 대한 연구가 필수적이다. 기업의 세부담을 나타내는 대표적인 지표로 명목세율, 조세부담률, 실효세율(평균, 한계) 등을 들 수 있다.

거시자료를 이용한 분석의 경우 우리나라 법인의 조세부담률은 OECD 국가의 평균과 비슷하게 나타나고 있다. 조세부담률을 외국과 비교한 결과를 보면 우리나라의 경우 외국에 비해 법인의 소득은 작은 것으로 나타나고 있는 반면 세부담은 큰 것으로 나타나고 있다. 외국에 비해 우리나라의 최고 법인세율이 높지 않다는 점을 감안하면 세부담이 큰 원인은 세무조정이나 손실공제 이연 기간, 각종 조세감면 등이 외국법인에 비해 불리한 데 그 원인이 있는 것으로 보이므로 이를 조정하여 법인의 세부담을 낮추는 노력이 필요할 것으로 보인다.

그러나 거시자료를 사용하여 세부담을 계산할 때 본문에서 지적한 것처럼 다수의 문제점이 있다. 따라서 본 연구는 거시자료 외에 개별 법인의 재무자료를 활용하여 법인의 평균적인 조세부담을 측정하였다. 물론 가장 바람직한 방법은 국세청 자료와 기업의 재무자료를

융합하여 기업의 조세부담을 분석하는 것이지만 개별 기업에 대한 국세청의 재무자료는 입수가 불가능하므로 일반에게 공개되고 있는 기업의 재무제표를 이용하여 법인의 세부담을 측정하는 방식을 사용한다. 자료는 한국신용평가의 재무제표인 손익계산서와 대차대조표의 일부 변수를 추출해서 사용하였다. 포함되는 범위는 상장법인, 등록법인, 외감법인이며 사용연도는 1990년부터 2003년까지이다. 일반적으로 금융업의 특수성으로 인하여 제조업 등에 대한 분석만 하는 경우가 있지만, 본 연구에서는 금융업을 포함하여 분석하였다.

미시자료를 이용하여 세부담을 측정하는 데 사용되는 소득, 즉 경제적 이익의 기준으로 법인세차감전순이익, 법인세차감전순이익의 5년 평균, 영업이익의 세가지를 사용하였다. 세액은 재무제표에 나타난 법인세 등에 대한 자료와 1999년부터 사용된 법인세 비용을 사용하였다. 따라서 세액에는 법인세 이외에 주민세 등도 포함된다.

전체기업의 평균실효세율은 한국신용평가자료를 이용하여 구한 기업별 평균세율(세금/소득)에 외형 구간별로 가중치를 두어 평균을 조정하였다. 분석 결과를 보면, 법인세차감전순이익을 기준으로 하는 경우 1991년의 약 22% 수준에서 하락하는 양상을 지속하

법인세차감전순이익 및 중간값 기준으로 대기업, 중소기업, 상장기업 모두 1990년대에는 전반적으로 세부담이 낮아지는 추세를 보이고 있다. 대기업과 중소기업간 실효세율 격차를 보면 법인세차감전순이익을 기준으로 한 경우 1990년대 초반에는 약 2%p 수준이었으나 이후부터 1996년까지는 3%p 또는 그 이상이었고, 이후 2000년에 6%p까지 확대되었으나 최근에는 5%p 또는 그 이하로 하락하고 있다.

다가 1990년대 말부터는 약간 증가하여 2003년에는 18% 수준을 보이고 있다. 영업이익을 기준으로 하는 경우에는 1991년의 약 17% 수준에서 1995년까지는 큰 변동이 없었고 1996년부터 1998년까지 하락하였으나, 그 이후 증가하는 추세를 보여 2003년에는 약 18% 수준이었다.

기업 규모별로 조세부담을 살펴보기 위하여 한국신용평가의 자료에 있는 대기업, 중소기업, 상장기업의 평균세율의 중간값 및 평균자료를 사용하였고, 비중 조정을 하지 않았다. 따라서 중소기업의 경우에는 상대적으로 소기업은 제외된 자료라는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 계산결과를 보면 법인세차감전순이익 및 중간값 기준으로 대기업, 중소기업, 상장기업 모두 1990년대에는 전반적으로 세부담이 낮아지는 추세를 보이고 있다. 대기업과 중소기업간 실효세율 격차를 보면 법인세차감전순이익을 기준으로 한 경우 1990년대 초반에는 약 2%p 수준이었으나 이후부터 1996년까지는 3%p 또는 그 이상이었고, 이후 2000년에 6%p까지 확대되었으나 최근에는 5%p 또는 그 이하로 하락하고 있다. 대기업과 중소기업간 세율 격차는 중소기업에 대한 각종 조세지원의 영향도 있지만 이중세율구조로 인하여 대기업의 세부담이 상대적으로 높기 때문인 것으로 판단된다. 그리고 중소기업과 대기업의 격차가 확대되었다는 것은 중소기업에 대한 조세 지원이 강화되었다는 것을 의미한다.

산업별 실효세율의 계산의 경우 산업별 비중 조정은 하지 않고 한국신용정보자료를 기준으로 실효세율을 계산하였다. 자료에 따르면 제조업과 사업서비스업의 실효세율이 상대적으로 낮고, 도소매업, 부동산 및 임대업, 건설업이 높게 나타나고 있다. 사업서비스업의 경우 1990년대 초반에는 세부담이 상대적으로 높았으나 이후에는 제조업과 유사한 수준의 세부담을 보이고 있다. 제조업의 조세부담이 낮게 나타나는 이유는 각종 조세감면이 제조업 중심으로 이루어지고 있기 때문으로 판단된다. 도소매업의 경우 영업이익 및 순이익 대비 25~28%의 높은 조세부담을 지고 있는 것으로 나타나고 있다.

제조업 내의 업종간 차이를 살펴보면, 중합건설업종은 세부담이 높은 반면 전자부품업종의 조세부담이 낮게 나타나고 있다. 이는 전자부품, 통신장비 분야에 대한 조세지원이 많았다는 것을 의미한다. 업종간의 세부담 격차를 살펴보면 1990년대 초중반에는 10%p 이상 차이가 나기도 했으나 최근에는 그 차이가 감소하여 약 4~6%p 수준을 유지하고 있다. 이러한 업종간 세부담 차이가 적은 것이 바람직한지의 여부는 판단하기 어렵지만 향후 업종간 세부담 격차의 조정에 참고가 될 수 있을 것이다.

외국의 자료를 바탕으로 영업이익 대비 법인세 부담을 살펴본 결과에 따르면 대체로 G7 국가가 동아시아 국가에 비해 시점별로 5~10% 이상 높은 것으로 나타



B5변형/145면/2004. 12/
값 6,000원

났다. 동아시아 국가는 대만이 가장 낮은 것으로 나타났으며, 우리나라는 다른 동아시아 국가보다는 높았으나 일본보다는 낮은 것으로 조사되었다. 법인세차감전순이익 대비 평균유효세율도 유사한 결과를 보여주고 있다. G7 국가의 경우에, 영업이익 기준하에서는 영국과 일본을 제외하고 대체로 1999년 이후 계속적으로 평균유효법인세율이 하향추세를 보이는 것으로 나타났다. 법인세차감전순이익 기준으로는 영국을 제외하면 전반적으로 감소하고 있음을 확인할 수 있다. 우리나라도 법인세차감전순이익 기준하에서는 다소 감소하는 모습을 보이지만, 영업이익 기준으로는 대체로 일정한 비율을 유지한 것으로 나타났다.

세부담에 영향을 줄 수 있는 기업수지에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과를 보면 기업의 매출액 대비 영업이익의 비율은 안정적인 것으로 나타나고 있다. 그리고 영업이익에 영향을 미칠 수 있는 요소인 감가상각과 인건비의 매출액 대비 비중을 살펴보면 감가상각비가 다소 하락한 반면 인건비의 비중은 거의 변화가 없는 것으로 나타났다. 영업수지와는 달리 매출액 대

비 영업외수지는 외환위기 이전과 이후가 전혀 다른 형태를 보이고 있다. 전체기업을 기준으로 보면 매출액 대비 영업외수지가 1990년대 초반 -2.2% 수준이었으나 최근에는 매출액 대비 -0.7% 수준으로 낮아졌다. 특히, 상장기업의 영업외수지 개선이 뚜렷하게 나타났다. 이러한 원인은 이자비용의 감소에 있는 것으로 분석되었다. 즉, 매출액 대비 이자비용의 하락은 약 2% 수준으로 영업외수지 개선의 대부분을 설명하고 있으므로 외환위기 이후 법인의 영업외수지 개선의 대부분은 이자율 하락에 따른 이자비용의 감소에 기인한다고 할 수 있다. 매출액 대비 법인세 비율을 보면 1997년 이전까지는 기업 규모별로 차이가 크지 않았으나 1998년 이후부터는 대기업과 중소기업간 격차가 확대되는 양상을 보이고 있다.

기업의 특성에 따라 기업의 세부담이 달라질 수 있는지를 실증분석한 결과에 따르면 매출액이 커질수록 영업이익 대비 세부담이 낮아지는 반면 자산은 그 반대로 나타났다. 그러나 부채비율 등은 세부담에 영향이 없는 것으로 나타났다. 법인세차감전순이익 대비 유효세율의 분석결과에서는 세부담이 기업의 특성과 관련이 없는 것으로 나타났다.

기업이 세법 규정을 이용하여 법인세의 변동성을 줄이려 하는 경향이 있는지를 실증분석한 결과를 보면 기술개발 준비금과 기업합리화적립금 모두 OLS와 Fixed Effects 모형에서 유효세율이 유의하지 않은 것으로 나타났다. 그러나 1억 미만 터미에 대한 계수는 강한 음수로 나타나고 있어 세율이 높아 세금이 많을 것으로 예상되는 경우에는 준비금을 많이 설정하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 법인이 조세감면 규정을 이용하여 법인의 세부담을 조정하는지 여부는 불분명하다. **KIP**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 04-08 『법인세 부담 연구-미시자료를 중심으로-』의 요약 및 정책 시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

배당소득과세제도의 개편방향

- 배당소득의 이중과세조정방안을 중심으로 -

김진수 / 선임연구위원(jinskim@kipf.re.kr)

I. 주요내용

가. 배경

현행 배당소득과세제도는 법인의 소득에 대해서 법인단계에서 과세를 하고 나머지 소득 중에서 전부 또는 일부가 출자자에게 배당이 된 후 그 소득에 대해서 출자자단계에서 또 다시 과세한다. 이와 같이 동일한 소득에 대해 법인단계와 출자자단계에서 두 번 과세를 하기 때문에 이중과세라고 할 수 있는데, 우리나라의 세법은 이중과세를 어느 정도 해소해 주고자 하는 입장에 있다. 즉, 법인실재설에 의거하여 법인에 대해 법인세를 과세하지만, 법인의제설의 입장에서 배당소득세의 이중과세를 어느 정도 조정해 주려는 것이다. 우리나라 배당소득과세제도는 배당소득의 이중과세를 조정하는 방법으로 출자자가 개인인 경우 임퓨테이션(imputation)방식의 배당세액공제제도를 시행하고 있으며, 출자자가 법인인 경우는 수입배당금의 익금불산입제도를 시행하고 있다. 그러나 배당소득세의 이중과세가 완벽하게 조정되지 못하거나 조정 후 조세가 중립적이지 못하게 된다면 이로 인해 기업형태 선택의

왜곡, 과도한 타인자본조달, 배당정책의 왜곡 등이 발생할 수 있을 것이다.

나. 주요국의 배당소득과세제도

주주가 개인인 경우를 살펴보면, 미국의 경우 이중과세를 전혀 조정해 주고 있지 않으며, 영국의 경우는 1/9 gross-up 비율에 의한 임퓨테이션방식에 의해 배당세액을 공제해 주고 있으며, 독일은 수입배당공제방식에 의해 배당의 50%를 소득공제해 주고 있으며, 일본은 수입배당세액공제방식에 의해 배당소득금액의 10% 또는 5%를 세액공제해 주고 있다. 주주가 개인인 경우의 이중과세 조정방법의 특징을 살펴본다면 첫째, 검토대상 국가 모두 이중과세의 조정방법이 서로 다를 수 있다. 어떤 이중과세 조정방법도 국제적으로 선호되고 있지 않다. 둘째, 검토대상 국가 모두 이중과세를 완전하게 조정해 주고 있지 않음을 알 수 있다.

다음으로 주주가 법인인 경우를 살펴보면, 미국의 경우 수입배당공제법에 의해 배당의 70%, 80%, 100%를 소득공제해 주고 있으며, 영국의 경우 수입배당공제방식에 의해 배당금과 관련된 세액공제액을 합한 소



B5변형/193면/2004. 12/
값 8,000원

독인 면제투자소득을 소득공제하며, 독일은 수입배당 공제방식에 의해 배당금 전액을 소득공제하며, 일본은 수입배당공제방식에 의해 수입배당금의 80%를 소득 공제해 주고 있다. 주주가 법인인 경우의 이중과세 조정방법의 특징을 살펴본다면 첫째, 검토대상 국가는 모두 이중과세 조정방법으로서 수입배당공제방식을 사용하고 있음을 알 수 있다. 둘째, 검토대상 국가의 익금불산입 비율이 우리나라와 비교하여 매우 높음을 알 수 있다.

다. 배당소득의 이중과세에 관한 분석

먼저 단일 출자자를 가정하고 이중과세 문제를 분석해 본 결과 다음의 두 가지 특징을 찾아볼 수 있었다. 첫째, 세부담률의 차이가 모두 음(-)의 값을 가지므로 법인기업의 형태로 운용되는 경우 법인단계와 출자자 단계에서 이중과세가 되고 있음에도 불구하고 개인기업의 형태로 운용하는 경우에 비해 오히려 과소과세되

고 있음을 알 수 있다. 둘째, 법인기업의 형태로 운영되는 경우에는 제조업의 법인원천소득에 대한 세부담과 비제조업의 법인원천소득에 대한 세부담이 뚜렷한 차이를 보이고 있지 않음을 알 수 있다.

다음으로 출자자가 다수이고 모두 개인인 경우의 이중과세 문제를 분석해 본 결과 다음의 세 가지 특징을 찾아볼 수 있었다. 첫째, 배당비율이 높지 않은 한 법인기업의 형태로 운영하는 경우의 세부담이 개인기업의 형태로 운영하는 경우의 세부담에 비해 낮다. 둘째, 지분비율이 낮은 출자자일수록 이중과세의 비율이 높다. 셋째, 소득세제의 누진세율은 수직적 공평성을 달성하기 위한 대표적인 수단인데, 출자자가 출자자단계 또는 법인단계 및 출자자단계에서 부담하는 세부담액의 실효세율은 금융소득종합과세의 기준금액을 초과하고서도 한동안 누진적이 아니기 때문에 수직적 공평성을 달성하기 어렵다.

마지막으로 출자자가 다수이고 모두 법인인 경우의 이중과세 문제를 분석해 본 결과 다음의 세 가지 특징을 찾아볼 수 있었다. 첫째, 배당비율이 높지 않은 한 법인기업의 형태로 운영하는 경우의 세부담이 개인기업의 형태로 운영하는 경우의 세부담에 비해 낮다. 둘째, 지분비율이 낮은 출자자일수록 이중과세의 비율이 높다. 셋째, 실효세율의 역진성이 나타나고 있다.

II. 정책시사점

가. 현행 배당소득과세제도의 문제점

현행 배당소득세제도는 다음과 같은 문제점들을 안고 있는 것으로 분석되었다. 첫째, 법인단계에서 실제로 부담한 법인세액을 출자자단계에서 완전히 공제해

본 연구에서 제시한 배당소득세제의 개편방향의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 임퓨테이션방식의 배당세액공제제도를 개선할 필요가 있다. 둘째, 배당수입금액의 익금불산입제도를 개선할 필요가 있다. 셋째, 금융소득종합과세제도를 개선할 필요가 있다. 넷째, 원천징수 세율을 인하할 필요가 있다. 다섯째, 주식양도차익의 과세 범위를 확대해야 할 것이다.

주지 않고 있어 이중과세의 조정이 미흡하다. 둘째, 고소득계층의 조세부담률이 저소득계층의 조세부담률에 비해 높지 않아 누진세율구조를 통해 공평과세와 소득재분배 기능을 수행하려는 현행 소득세제의 목적에 크게 위배된다. 셋째, 출자자가 법인인 경우 배당수입금액의 익금불산입제도는 법인주주가 일반법인인 경우와 지주회사인 경우를 구분하여 이중과세를 차별적으로 조정해 주고 있다. 넷째, 동일한 사업을 개인기업의 형태로 운영할 것인지 법인형태로 운영할 것인지를 선택함에 있어서 조세가 중립적이지 않다. 다섯째, 법인이 배당과 이익의 유보 사이의 결정에 있어서 이익의 유보를 선호하도록 하는, 배당과 유보이익간 조세의 비중립성 문제가 있다. 여섯째, 자기자본을 이용하는 경우가 타인자본을 이용하는 경우에 비해 불리하도록 하는, 자기자본과 타인자본간 배당의 비중립성 문제가 있다.

나. 배당소득과세제도의 개선방향

배당소득과세제도의 개선방향을 모색함에 있어서 어려운 점은 배당소득의 이중과세 문제가 두 가지 측면에서 파악될 수 있기 때문이다. 첫째, 법인의 출자자 개인의 입장에서 본 이중과세 문제이다. 출자자가 분배받은 배당은 법인의 소득에 대해 이미 법인단계에서

법인세를 부담하고 남은 소득이기 때문에 이중과세되고 있는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 법인 전체의 입장에서 본 이중과세 문제이다. 기업의 출자자는 동일한 사업을 개인기업의 형태로 운영할 것인지 법인형태로 운영할 것인지를 선택함에 있어서 세부담의 영향을 받을 수 있다. 이와 같이 배당소득의 이중과세 문제는 두 가지 측면이 있기 때문에 배당소득과세제도의 개선방향을 모색함에 있어서 신중한 접근이 필요하다. 출자자 단계에서 이중과세되는 문제는 그 이중과세를 완전히 조정해 주는 방향으로 개선되어야 할 것이며, 법인기업이 개인기업에 비해 오히려 과소과세되고 있다는 문제는 사내유보에 대해 적절한 과세를 하는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

본 연구에서 제시한 배당소득세제의 개편방향은 다음과 같다. 첫째, 임퓨테이션방식의 배당세액공제제도를 개선할 필요가 있다. 현행의 임퓨테이션방식을 그대로 둔다면 실효세율을 기준으로 계산한 gross-up 비율을 사용하도록 하고, 차선책으로서 저세율의 법인세를 기준으로 계산한 gross-up 비율 이외에도 고세율의 법인세를 기준으로 계산한 gross-up 비율을 두는 방안을 고려해 볼 수 있다. 배당세액공제제도의 근본적인 개편방안으로는 현행 임퓨테이션방식의 배당세액공제제도 대신 지급배당공제방식과 수입배당공제방식을 결합한 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이 방

안은 지급배당공제방식과 수입배당공제방식의 장점을 살리고 단점을 희석하려는 것이다. 그러나 세제가 다소 복잡해질 수도 있다는 문제가 있다.

둘째, 배당수입금액의 익금불산입제도를 개선할 필요가 있다. 배당수입금액의 익금불산입제도는 법인주주가 일반법인인 경우와 지주회사인 경우를 구분하여 이중과세를 차별적으로 조정해 주고 있다. 이와 같은 차별적인 이중과세의 조정은 지주회사에 대해 일반법인보다 더 많은 인센티브를 줌으로써 지주회사제도를 활성화하려는 것이었다. 그러나 지주회사에 대해 더 많은 혜택을 주기 위해서 상대적으로 일반법인에 대해 불이익을 주는 것은 논리적으로 타당하지 않다고 판단된다. 지주회사와 일반법인을 구분하지 않고 동일한 수준의 익금불산입을 허용하도록 해야 할 것이다.

셋째, 금융소득종합과세제도를 개선할 필요가 있다. 금융소득종합과세의 기준금액을 대폭 하향 조정함으로써 상당수의 저소득 출자자의 세부담률이 누진적이 아니라는 문제를 해결할 수 있을 것이다. 기준금액을 낮출수록 세부담률이 누진적이 아니라는 문제는 축소될 것이다. 또한 저소득 출자자의 경우 원천징수로 인해 종합과세를 받는 경우에 비해 불리한 경우가 많으므로 금융소득이 기준금액을 미달하더라도 금액에 관계없이 분리과세 또는 종합과세 중에서 선택을 할 수 있도록 허용할 필요가 있을 것이다. 장기적으로는 종합과세 기준금액을 폐지하고 모든 납세자들이 모든 소득을 합산하여 종합과세하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 원천징수 세율을 인하할 필요가 있다. 배당소득의 세부담이 누진적이지 못한 가장 큰 이유는 저소득 출자자가 금융소득종합과세 신고 대상이 아니라서 원천징수를 받기 때문이다. 현행 소득세율의 최저세율이 8%임을 감안할 때 배당이나 이자의 원천징수세율

을 소득세율의 최저세율 정도까지 인하할 필요가 있을 것이다.

다섯째, 주식양도차익의 과세 범위를 확대해야 할 것이다. 주식양도차익에 대한 법인이 배당과 이익의 유보 사이의 결정에 있어서 이익의 유보를 선호하도록 하는 현행 제도의 문제점을 해결하기 위해서 배당되지 않고 유보된 법인의 이윤은 주가의 상승에 의해 주주가 우회적으로 배당을 받는다고 볼 수 있으므로 상장·비상장, 대주주·소액주주, 보유기간의 구별 없이 주식양도차익에 대해 과세해야 할 것이다. **KIP**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 정책보고서 04-05 『배당소득과세제도의 개편방향-배당소득의 이중과세조정방안을 중심으로-』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

성과관리와 사업평가 연구

박기백 / 연구위원(kbpark@kipf.re.kr)

전택승 / 경희대학교 경제통상학부 교수

주상영 / 건국대학교 경제학과 교수

이철인 / 건국대학교 경제학과 교수

이기영 / 경기대학교 경제학부 교수

박원석 / 대구대학교 부동산학과 교수

김진영 / 건국대학교 경제학과 교수

김상현 / 한국외국어대학교 행정학과 교수

성과주의예산제도와 지표개발이론은 현재 우리나라에서 추진중인 성과주의 예산제도의 도입배경과 주요 선진국의 제도를 소개하고 있으며 로직모형을 이용한 구체적인 성과지표 개발방법을 소개함으로써 관계자들의 이해를 돕고 있다.

사업평가지침서 및 PART 도입방안 연구는 미국의 PART와 미국, 영국, 캐나다 등의 사업평가지침을 살펴본 후 미국의 PART를 벤치마킹한 PMAT 및 우리나라 실정에 적합한 사업평가지침을 제시하고 있다. PMAT와 사업평가지침을 통해 보다 객관적인 평가와 평가결과를 예산과 연계시킬 수 있는 방안 마련이 필요함을 강조하고 있다. 구체적으로 PMAT는 사업의 계획단계에서 성과단계에 이르기까지 단계별로 객관적인 질문을 통해 평가하도록 하고 있으며 사업평가지침에서는 PMAT의 질문에 답하기 위해서 사업의 사

전적·사후적 평가를 하는데 기본적인 사업모형, 평가에 대한 유의점을 제시하고 있다. 또한 유용한 성과정보는 사업의 성과를 다양한 각도에서 조명하며, 객관적인 평가기준에 의해서 평가된 것이어야 함을 강조하고 PMAT의 각 질문을 통해 개별사업을 다양한 각도에서 조명하고 있다.

이후의 연구논문에서는 우리나라의 재정지출 사업 평가 방법에 대한 구체적인 사례들이 제시되어 있다.

먼저, 공공임대주택 건설의 효과성을 평가한 연구는 대규모 공공임대주택의 건설이 주택시장에 미칠 부작용을 우려하고 있다. 또한 구축효과를 지적하고 있으며, 자가율과 공가율에도 긍정적인 영향을 주지 못할 가능성을 보여주고 있다. 형평성의 차원에서는, 공공임대주택의 건설이 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 최하위 소득계층에게로 실질적 혜택이 돌아



B5/630면/2004. 12/
값 23,000원

갈 수 있는가에 대해 의문을 제기하고 있다. 따라서 정책적으로는 공공임대주택의 건설물량 및 평형규모를 축소할 것과, 수요자(임차인) 지원정책을 부분적으로 도입할 것을 제안하고 있다.

공적신용보증제도의 평가는 우리나라 중소기업 신용보증제도의 가장 큰 문제점으로 상업적 방식의 중소기업금융과 공적인 중소기업 금융지원 방식이 균형을 이루지 못하고 공적인 신용보증에 지나치게 의존하고 있다는 점을 들고 있다. 특히 공적인 신용보증과 정책 금융의 시장지배로 시장원리에 따른 중소기업 금융 육성의 기회가 차단되고 있으며 민간 금융기관 역시 중소기업 금융 역량을 적극적으로 확충할 유인이 적은 상태인 것으로 평가하고 있다. 따라서 향후 신용보증 제도는 민간 금융기관들의 중소기업 금융 역량을 확충할 수 있는 유인을 제공하고, 공적 지원자금을 배분하는 창구로서의 기능을 지양하고 수익성을 추구할 수 있는 운영원리를 확립하는 방향으로 개선되어야 함을 강조하고 있다.

국가산업단지의 재정지출 평가연구는 국가산업단지에 대한 재정투자의 효과 분석 결과, 국가산업단지에 대한 재정지출이 국가산업단지 입주기업의 분양과 고용 및 생산에 정(+)의 효과를 가져와 결과적으로 국가산업단지 투자 및 운영의 활성화 효과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 평가하였다. 또한, 국가산업단지 투자 및 운영의 활성화는 지역경제 활성화 효과를 가져오는 것으로 평가되어 국가산업단지에 대한 재정지출은 국가 및 지역경제 활성화에도 효과가 있는 것으로 평가하고 있다. 이러한 분석결과를 바탕으로, 국가산업단지 및 외국인기업전용단지에 대한 재정투자의 효과를 제고하기 위해서 첫째, 혁신 클러스터를 지향하는 종합적 재정지출체계를 구축할 것과 둘째, 선택과 집중 전략을 구사할 것 셋째, 주기적이고 체계적인 재정지출 평가제도를 마련하고 이를 위한 통계자료를 확보할 것을 주요한 정책적 시사점으로 도출했다.

고등교육 재정지원사업평가연구는 폐널자료를 바탕으로 한 연구성과와 재정지원의 관계에 대한 고찰을 통해 1999년을 전후로 하여 연구실적의 출간수가 성장률 면에서 15% 내외로 감소하였다는 사실을 밝히고 있으며 이의 심각성을 지적하고 있다. 또한 BK21 사업은 이러한 감소추세를 일정 수준(4% 정도) 완화시켜준 것으로 추정하였다. 이밖에 학술연구구성사업

정부사업평가를 위한 사회적 후생의 계량적 측정연구는 그동안 우리나라에서 진행되어온 정부사업에 대한 평가가 정부사업이 국가경제나 사회에 미치는 영향보다는 사업담당 주체의 내부적인 사업추진 과정을 평가하는 데 초점을 두고 있음을 지적하고 정부사업의 효과에 대한 객관적 평가가 소홀히 되어 온 이유로 사업의 효과평가를 위한 기법의 소개가 제대로 이루어지지 않고 있음을 들고 있다.

과 다양화 및 특성화를 위한 대학기반조성사업이 긍정적 효과를 보여주고 있음을 증명하였다. 연구 활동 진작과 새로운 지식창출을 돕기 위한 재정지원 방식과 관련한 정책적 시사점으로 우선 새로운 지식의 창출시장에 대한 효율성 증진이 무엇보다 필요하므로 이러한 방향으로 정책이 개발되고 실시되어야 함을 강조하고 여기에는 철저한 경제원리의 적용이 가장 효과적인 해법으로서, 형평성에 기초한 지원보다는 우수한 연구자 또는 실적을 많이 내고 있는 기관에 대한 지원이 보다 많이 이루어져야 하고, 기관보다는 인센티브에 대한 민감도가 높은 개인 위주의 성과유도전략이 필요할 것으로 판단하고 있다.

정부사업평가를 위한 사회적 후생의 계량적 측정연구는 그동안 우리나라에서 진행되어온 정부사업에 대한 평가가 정부사업이 국가경제나 사회에 미치는 영향보다는 사업담당 주체의 내부적인 사업추진 과정을 평가하는 데 초점을 두고 있음을 지적하고 정부사업의 효과에 대한 객관적 평가가 소홀히 되어 온 이유로 사업의 효과평가를 위한 기법의 소개가 제대로 이루어지지 않고 있음을 들고 있다. 이와 같은 맥락에서 연구자는 정부사업을 평가하기 위한 후생의 계량적 측정기법을 소개, 정리하고, 사회적 후생에 대한 이론 및 실질적 도구들에 대해 고찰하고 있다. 사회후생의 계량적 측

정사례 부분에서는 앞에서 소개된 계량기법을 사용하여 정부사업의 효과를 평가하는 구체적 사례를 제시하여 그 활용도를 높이는 데 도움을 주고 있다. **KIP**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 기타보고서 『성과관리와 사업평가 연구』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

미국, 상속세 폐지될라 숨죽인 자선단체들

- 상속세 영구 폐지법안이 최종 확정될 경우 미국의 자선 단체들이 재정난에 빠질 가능성이 크다는 지적이 나오고 있음
- 뉴욕타임스는 24일(현지 시간) 브루킹스연구소와 도시연구소의 공동 연구결과를 인용, 상속세가 폐지되면 연간 약 100억달러에 달하는 자선기금이 사라질 것이라고 보도
 - 이는 지난 2003년 미국의 상위 82개 재단이 기부받은 금액에 해당하는 것임
- 대부분의 미국의 거액 기부자들은 기부금액에 대해 세금감면을 받아왔는데 상속세 폐지에 따라 이런 규정이 유명무실하게 되면 기부금액을 줄일 가능성이 크며, 이는 상속세 자체가 폐지될 경우 이른바 기부를 유인하는 조세피난처가 사라지기 때문임
- 상속세의 세율은 지난 2002년부터 인하되어 왔는데 이로 인해 2003년의 기부액은 2002년에 비해 28억달러

가량 줄어든 것으로 집계됨

- 또 상속세 폐지는 연간 세수를 약 290억달러 줄일 것으로 예상되며 이럴 경우 연방예산에서 자선단체를 지원하기가 더욱 힘들어질 것으로 보임
- 현재 자선단체 등 비영리 법인들은 공식적으로 이에 대한 언급을 삼가고 있는데 자선단체의 한 관계자는 “거액 자선가와 이사회 멤버들이 대부분 상속세 폐지로 혜택을 보는 사람들이기 때문에 정면으로 반대입장을 표명하기가 힘들다”고 고충을 털어놓음
- 2주 전 하원을 통과한 상속세 영구 폐지법안에 대해 민주당 상원은 필리버스터를 위협하며 이를 막고 있지만 미 정가에서는 어떤 식으로든 타협안이 마련될 것으로 보고 있음
- 한편 거액의 기부자들 중에서도 빌 게이츠의 부친인 윌리엄 게이츠 시니어, 워렌 버핏, 조지 소로스 등은 사회적 형평을 내세워 상속세 폐지에 반대하는 입장을 나타냄

<매일경제신문 4/25>

일본 금융당국도 해외펀드 세무조사 강화 추세

- 최근 한국의 국세청이 해외 사모펀드(PEF)에 대한 세무조사에 본격 착수한 가운데 일본에서도 이들에 대한 조사를 강화하고 있는 것으로 알려져 눈길을 끌고 있음
- 25일 전문가들에 따르면 일본 역시 지난해부터 외국기업, 특히 해외 사모펀드의 천문학적 수익이 뜨거워 정치·적 이슈로 급부상함
 - 상당수 투자펀드들이 일본에서 막대한 시세차익을 거두고도 세금납부는 미미한 수준에 그친 것으로 알려지며 비판여론이 비등하자 정부가 이들에 대한 조사를 벌이며 과세를 강화하고 있는 추세임
 - 그러나 일부에서는 이런 세무조사 강화 움직임이 일본으로의 해외자본 유입을 저해할 수 있다고 우려를 나타냄

◆ 일본, 해외자본 세무조사 강화

- 해외자본에 대한 비판여론은 작년 2월 미국계 사모펀드인 리플우드홀딩스가 보유하고 있던 신세이은행 주식을 도쿄증권거래소에 상장하면서 투자원금(1,210억엔)의 배 이상인 2,500억엔을 벌어들이면서 촉발됨
 - 당시 리플우드는 이 거래를 통해 막대한 시세차익을 거뒀지만, 일본 세법상 과세근거가 없다는 이유로 세금 한 푼 내지 않았음
 - 이는 사모펀드가 이중과세방지협약이 체결된 국가에 근거를 두고 있을 경우에는 국내에서 아무리 많은 시세차익을 얻더라도 과세하지 못한다는 틈을 노린 것임
 - 이 협약은 해외투자자의 투자를 장려하기 위해 외국에 투자하는 투자자들이나 기업들에 두 번 과세하지 않게 맺는 국가간 협약임
 - 이를 이용, 일본에서 활동중인 대다수 사모펀드들은 버진아일랜드, 케이먼군도 등 세금이 없거나 낮은 조

세회피국(tax heaven)에 유명회사(paper company)를 세워 우회하는 수법으로 세금을 피해 왔음

- 이에 대한 비난이 높아지자 최근 일본은 미국과 조세협약 개정을 통해 '신세이 조항'이란 과세근거를 만들어 미국 국적의 사모펀드가 일본에서 창출하는 이득에 대해서도 과세를 할 수 있도록 했음
- 그러나 이 조항은 해외 사모펀드가 인수한 모든 일본기업에 공통적으로 적용되지는 않음
 - 신세이은행 사례와 같이 공적자금 투입기업 및 공기업 매각에서 시세차익이 발생하는 경우에 국한해 적용되는 것이 특징임
- 이와 함께 일본은 해외 사모펀드가 일본서 거둔 자본 이득을 해외투자자들에게 분배하기 전에 보유세를 부과하는 세법개정안을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있음

◆ 외국계 투자자들, 일본 자본이탈 경고

- 이러한 일련의 조치에 대해 해외투자자들은 우려를 표명하고 있음
 - 이들은 각국간 외자유치 경쟁이 심화되고 있는 상황에서 이러한 일본의 세무조사 강화는 잠재적인 해외투자자들을 배척하는 결과를 낳을 수 있다고 지적
 - 특히, 중국이 거대한 투자 유인처로 남아 있는데다 최근 인도에서 상급법원이 조세협약 논쟁과 관련, 외국인 투자자들의 손을 들어주면서 더욱 많은 해외자본이 유입되고 있는 점을 지적하고 있음
 - 즉, 일본에서 반(反)외국자본 분위기가 확산되고 해외투자자들에게 불리하게 조세규정이 만들어졌다는 점이 명확하게 드러날 경우 자본은 보다 우호적인 다른 지역으로 이동할 것이라는 설명

□ 그러나 아직 상당수 해외투자자들은 이러한 과세규정에 불만을 표시하면서도 일본 내 여론 역풍과 정부의 대규모 과세부과를 두려워하며 법정투쟁에 나서기를 꺼리고 있는 것으로 전해짐

◆ 한국에 대한 영향은

□ 지난 주말 월스트리트저널(WSJ)은 ‘한국, 해외펀드 세무조사 착수’라는 제하의 1면 기사를 통해 “일본과 마찬가지로 한국에서도 외국기업, 특히 사모펀드는 뜨거운 정치적 이슈”라고 보도

○ WSJ은 “사모펀드가 한국기업들을 흡수합병하거나 또는 되팔 때 거두는 엄청난 수익이 문제가 되고 있다”며 “이로 인해 최근 한국 금융당국은 외국자본들에 대해 지나치게 관대하다는 비난에 직면하고 있다”고 전함

○ 아울러 한국의 이러한 조사 움직임이 역으로 일본에서 활동하고 있는 사모주식 투자자들에게도 악영향을 미칠 수 있다고 우려

□ 일본에서 활동중인 사모펀드인 어드밴티지 파트너스의 설립자인 리처드 폴섬은 “일본에서의 과세규정은 갈수록 국제 금융현실에 역행하고 있다”고 주장

〈연합인포맥스 4/25〉

중국, 위안화 재평가 대신 수출관세 도입 필요

□ 중국은 위안화 재평가의 대안으로 수출관세를 도입하는 것이 바람직하다고 2001년 노벨 경제학상 수상자인 조셉 스티글리츠 美 컬럼비아대 경제학과 교수가 파이낸셜타임스(FT) 기고문을 통해 밝힘

□ 스티글리츠 교수는 “중국이 위안화 재평가를 고려하고

있다면 그보다는 수출품에 대한 관세를 부과하는 것이 낫다”고 25일자 기고를 통해 밝힘

○ 그는 “수출관세는 이미 WTO(세계무역기구) 규정에서도 허용되고 있고 중국은 이미 섬유제품에 대해 수출관세를 부과하고 있다”며 “위안화 재평가와 수출관세는 중국의 수출품에 대해 거의 유사한 효과를 나타낼 것”이라고 덧붙임

□ 스티글리츠 교수는 수출관세를 부여함으로써 얻을 수 있는 효과로 ▲중국 외환보유액의 환차손 방지 ▲위안화 투기감소 ▲정부세원 증가 등을 제시

□ 그는 우선 수출관세는 위안화 재평가와는 달리 달러표시 자산을 보유하고 있는 중국의 금융손실을 유발하지 않을 것이라고 언급

○ 현재 중국 중앙은행의 외환보유액은 6,400억달러 규모로 이 가운데 75% 가량을 달러표시 자산으로 보유하고 있는 것으로 알려져 있음

○ 스티글리츠 교수는 “위안화가 10% 가량 절상되면 중국 중앙은행이 입는 환차손은 480억달러(약 4천억위안)로 추정된다”고 말함

□ 그는 또 수출세 도입으로 위안화 투기세력들에게도 이익이 돌아가지 않게 하는 효과가 있다고 지적

○ 스티글리츠 교수는 “중국이 위안화 재평가 대신 수출세를 도입할 경우 중국으로 들어오는 투기성 핫머니가 줄어들게 될 것”이라고 덧붙임

○ 그는 “중국은 대규모 자본유입 현상이 나타나고 있는 데 이는 개발도상국을 불안하게 만드는 투기적인 압력에서 나오는 현상”이라며 “임시적인 처방으로 위안화를 절상하게 되면 투기세력들에게만 이익을 주게 되는 실수를 하게 될 것”이라고 말함

□ 스티글리츠 교수는 또 위안화가 절상되면 중국의 국내

농산물 가격하락의 압박으로 작용할 것이지만 수출세는 그렇지 않을 것이며 정부의 세수가 증가하는 부수적인 효과도 기대할 수 있다고 밝힘

○ 스티글리츠 교수는 또 수출세의 경우 중국의 무역수지가 심각한 적자를 기록하게 될 경우 줄이거나 폐지할 수도 있을 것이라고 덧붙임

□ 한편 스티글리츠 교수는 미국은 對中 무역적자 확대에 대해 중국을 비난하고 있지만 미국의 무역적자는 대규모의 재정적자에서 기인하는 것이라고 지적

○ 그는 “미국인들의 낮은 저축률과 재정적자가 세계경제 불균형의 근본적인 요인”이라고 덧붙임

□ 스티글리츠 교수는 “중국이 위안화 평가절상을 단행한다고 해서 미국의 무역적자가 크게 해소되진 않을 것”이라며 “10%의 위안화 절상이 있더라도 그 효과는 미미할 것”이라고 말함

〈연합인포맥스 4/26〉

네덜란드, 도로주행세 신규 도입 추진

- 2009년도에 주행세 최초 도입, 2012년경 전면 추진
- 교통정체 해소 및 대기오염 방지 등 환경보호 목적이 커

□ 네덜란드 정부는 교통정체와 대기오염을 줄이기 위해 도로주행세의 일종인 ‘킬로미터 세금(kilometer levy)’을 도입키로 했다고 5월 11일자 현지 언론이 보도

□ 주행세 도입을 검토해 온 정부측 실무단장인 Mr. Paul Nouwen은 2009년도부터 교통정체가 가장 심한 4곳 또는 6곳을 지정하여 주행세를 부과하게 될 것이며, 2012년 또는 2014년에는 네덜란드 전역에서 시행할 것이라고 밝힘

□ 동 주행세 도입은 5월 10일 관계기관 심야회의를 거친 후 발표된 것으로서, 실무단장은 도로 병목현상이 해소되면 주행세는 폐지될 것이며 결코 운전자에게 부담을 줄 의도는 아니라고 부연

○ 동 과세를 통해 확보된 재원은 꼭 신규도로 건설에만 사용되기보다는 버스전용차선 건설 등에도 투입될 수 있을 것이라는 견해를 밝힘

□ 한편, 동 주행세 도입 관련 반대의견도 만만치 않음

○ 고용주협회로 불리는 VNO-NCW의 회장인 Mr. Jacques Schraven은 주행세 도입에 반대한다는 입장을 분명히 밝힘

○ 특히 주행세 도입에 앞서 신규도로망 건설 및 기존도로망 확충에 노력해야 하며, 기존도로는 물론 과세지역으로 거론된 바 있는 대도시 근교의 30개 병목지역에 대한 과세도 반대한다고 밝힘

□ 그러나 네덜란드 정부 및 의회는 동 주행세 도입을 강력히 추진하고 있음

○ 정부는 주행세 도입 실무진(Work Group)을 1년 전에 결성하여 광범위한 의견수렴 작업을 해 왔으며, 의회에서는 주행세를 2008년이 되기 전에 도입할 것을 강력하게 요구해 왔음

○ 이러한 움직임은 최근 네덜란드 통계청에서 매년 1만 8천명의 국민이 대기오염으로 인해 조기 사망하고 있다는 통계를 발표함으로써 더 힘을 얻고 있음

○ 또한 네덜란드의 자동차운전자 협회 ANWB의 회장인 Van Woerkom은 현행과 같은 단일 도로세제보다는 사용량에 따라 세금을 부과하는 주행세를 강력히 지지하고 나섬

□ 네덜란드 좌익녹색당 의원인 Mr. Wijnand Duijvendak는 환경정책의 혁신을 요구하면서 도로정체 해소를 위한 킬로미터 과세는 물론 가축숫자도 크게 제한해야 한

다고 주장

○ 정부기관인 공중보건·환경원은 환경악화로 인해 치루는 대가가 너무 크다면서 환경보호에 정부정책의 우선순위를 둘 것을 주장

□ 네덜란드에는 유료도로 또는 유료 고속도로가 없음

○ 이는 자동차를 통한 채워마련 의도보다는 도로의 원활한 소통을 통해 국민들을 더 편안하게 한다는 목적과

○ 비즈니스 측면에서는 물류강국으로서 도로인프라를 최적으로 유지하기 위한 목적으로 보임

□ 현재 주행세 도입법안이 제출된 상태는 아니지만 의회, 정부, 환경론자 등 대체로 주행세 도입을 주장하는 편 의견이 강하고, 특히 EU에서 요구하는 대기오염 요구치 충족과, 교토의정서에서 요구한 온실가스 배출억제 등 전 세계적인 환경보호 움직임도 주행세 도입의 바탕이 되고 있음

□ 네덜란드에서 도로주행세가 도입될 경우, 현재 부과하고 있는 소액의 정액 도로세는 폐지될 것이지만, 과세규모가 훨씬 클 것이 확실시되고 있는 주행세의 도입은 운전자에게 큰 부담으로 작용함은 물론 자동차 수요 위축도 예견되고 있어 주행세 도입 자체만으로도 일반 국민이나 업계에 큰 영향을 미칠 것으로 판단됨

(KOTRA 경제무역정보 5/12)

뉴질랜드, 예산(안) 세금인하 논쟁 기열

□ 세입 NZ\$652억, 세출 NZ\$595억이 담긴 2005년도 뉴질랜드 정부예산(안)을 발표하며 마이클 쿨런(Michael Cullen) 뉴질랜드 재무장관은 시정연설을 통해 금번 예산은 뉴질랜드의 안전한 미래사회 건설에 초점을 두었다고 강조

□ 예산안은 복지국가를 지향하는 노동당의 정책 우선순위와 선거를 앞둔 시점에서 서민층을 대상으로 한 복지 프로그램에 주안점을 두었으며 노령화 사회에 대비한 재정확충 등에도 많은 비중을 두고 있음

○ 예산안에 담긴 주요 내용을 보면, 저축장려 및 소득보전 대책으로 KiwiSaver 프로그램을 도입하였으며, 2007년부터 18~65세 근로자를 대상으로 직장에서 자동 개설하며 계좌개설 및 관리비용도 정부가 납부하게 됨

○ NZ\$588백만을 투입하여 최초 내 집 마련에 대한 인센티브도 제공하기로 하였으며 2008년 4월부터 매년 NZ\$428백만을 투입하여 소득세 납부기점을 매년 2%씩 상향조정하기로 함

○ 기업 및 경제성장 지원을 위해 탄소세를 도입, 향후 4년간 NZ\$19억의 자금을 조성키로 하였으며 기업의 설비 및 플랜트에 대한 신속한 감가상각 처리를 지원하여 세제혜택을 부여하기로 함

○ 교육부문에 NZ\$14억, 보건의료에 NZ\$43억, 사회 안전시스템 구축에 NZ\$13억, 국방확충에 NZ\$7.8억, 자연환경 보호 및 전통문화유산 보호에 NZ\$3.1억을 투입하기로 함

□ 뉴질랜드 정부는 2004년 실질 경제성장률이 4.8%에 달했으나 2004년 말부터 점차 경기가 둔화되어 2005년과 2006년의 성장이 각각 2.3%, 2.5%에 그칠 전망이며 2007년에는 다소 회복하여 3.5%의 성장추세를 보일 것이란 전망하에 금번예산안을 편성하였음

○ 이러한 성장둔화는 이민자 감소와 이자율 인상 그리고 뉴질랜드달러화의 강세 및 대외 교역조건 악화 등 4대 요인에 기인하고 있는데 재정수지 흑자기반 조성을 통해 총부채는 GDP의 20.2% 수준으로 동결하기로 함

〈뉴질랜드 재정지표〉

(단위: NZ\$백만, %)

구 분	6월30일 기준					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
세입총액 (GDP 비중)	60,387 43	65,265 43.3	68,770 44.1	71,238 44.1	73,856 43.6	78,156 43.9
세출총액 (GDP 비중)	53,057 37.8	59,513 39.5	62,244 39.9	66,047 40.9	70,101 41.4	73,020 41
재정수지 (GDP 비중)	7,424 5.3	5,891 3.9	6,665 4.3	5,330 3.3	3,894 2.3	5,275 3

2005~2009년 지표는 추계, 환율: NZ\$1=US\$0.70
 자료: 뉴질랜드 재무부(Ministry of Treasury)

- 그러나 정부의 예산안 발표에 대해 노조만 일부 환영의 뜻을 표명했을 뿐 기업은 물론 야당도 일제히 비난성명을 발표하고 있어 선거를 불과 4개월여 앞둔 상황에서 정당별 지지율에 상당한 변화를 가져올 것으로 전망됨
- 논의의 초점은 최근 몇 년 동안 지속되어 온 세금인하 논쟁임
 - 33%에 이르고 있는 법인세의 인하는 물론 각종 복지수당의 축소를 주장하는 야당과 재원확충을 통해 복지 확대를 지향하는 집권 노동당의 주장이 첨예하게 대립하고 있기 때문임
 - 물론 정부는 이러한 야당의 주장에 대해 연금과 도로, 학교, 국방예산 증대를 위해서는 현재의 재정수지 흑자기조를 유지해야 하며, 성장둔화를 감안하면 재정수지는 오히려 적자로 전환될 우려가 있다고 주장
 - Price Waterhouse Coopers의 John Shewan도 현 정부하에서는 조세인하를 기대할 수 없을 것이라고 꼬집으면서 33%로 매우 높은 수준인 법인세를 인하하지 않는 것은 중요한 정책실패를 가져올 수 있다고 경고
 - Don Brash 국민당 총재도 보다 나은 삶을 위해 호주로 떠나는 사람들을 잡는 데 실패하는 예산이며 매주 600명의 유능한 뉴질랜드인들이 호주로 이주하고 있는 현실을 도외시하고 있다고 주장하며, 뉴질랜드는 호주의 생활 향상을 위해 고비용을 투입하여 유능한

인력을 양성할 뿐 오히려 두뇌유출로 인한 엄청난 손실을 감수하고 있다고 분석

- 정부가 제시한 대안으로는 위에서 언급한 2008년부터 납세자의 소득세 부과시점을 높이는 것을 들 수 있음
 - 이렇게 함으로써 물가상승에 상응하는 정도의 세금인하 효과가 있으며 저소득층에게 연간 NZ\$35씩의 수혜가 예상된다는 것이 정부의 주장임
 - 야당 및 개인들은 이러한 수혜는 고소득층에 집중되게 되고 NZ\$300~NZ\$500의 수혜를 보게 되는 역진효과를 가져온다고 주장하며 이는 물가상승을 상쇄하는 정도에 그치고 직접적인 세금인하 효과로 볼 수는 없다고 주장
- 현재 뉴질랜드의 개인별 평균소득을 보면 풀타임의 경우 NZ\$42,920, 파트타임의 경우 NZ\$15,878이며 가구당 평균소득은 유자녀 가구 NZ\$82,370, 무자녀 가구 NZ\$467,829, 독신가구 NZ\$26,324, 독신자 NZ\$26,720임
 - 연간소득이 NZ\$10,000에도 미치지 못하는 사람들은 67만 3천명으로 전체 인구의 17%, 납세자의 22%에 이르고 있으나 납부세금은 전체의 1%에 불과함
 - 반면 소득세율 39%를 적용받는 연간소득 NZ\$60,000 이상의 고소득층은 납세자의 11%이고 이들이 납부하는 세금은 전체의 40%에 이르고 있음

〈소득계층별 세금납부 현황〉

소득수준 (\$)	납 세 인 원		세 금 총 액	
	천명	%	NZ\$백만	%
Zero	178	6%	0	0%
1-10,000	495	16%	311	1%
10-20,000	994	32%	2,471	12%
20-30,000	360	12%	1,674	8%
30-40,000	309	10%	2,135	10%
40-50,000	253	8%	2,448	12%
50-60,000	141	5%	1,824	9%
60-70,000	104	3%	1,725	8%
70-100,000	141	5%	3,251	15%
100,000+	85	3%	5,295	25%
총계	3,060	100%	21,134	100%

환율: NZ\$1=US\$0.70
 자료: 뉴질랜드 재무부(Ministry of Treasury)

〈소득계층별 소득세율〉

소득수준	천 명	비 고
\$9,500	15	
\$9,500~\$38,000	21	
\$38,000~\$60,000	33	
\$60,000~	39	

환율: NZ\$1=US\$0.70
 자료: 뉴질랜드 재무부(Ministry of Treasury)

Clark 수상의 3기 연임도 가능할 것으로 보이지만 금번 예산안은 적어도 큰 폭의 변화를 몰고 올 가능성이 크다고 판단됨

〈KOTRA, 경제무역정보 5/20〉

- 이러한 상황에서 초미의 관심은 바로 세금인하와 그 대상이며, 특히 호주의 최근 예산안이 대규모 감세정책을 도입했다는 점에서 금번 뉴질랜드 예산은 국민들의 기대에 미치지 못하는 수준에 머문 것으로 평가되고 있음
- 현재 뉴질랜드는 총선이 불과 4개월여 앞으로 다가옴
 - 저소득층에 대한 복지혜택 확대를 통해 노동당이 3기 연속 집권의 발판을 마련하느냐, 정부의 조세정책 실패를 겨냥함으로써 국민당이 정권 탈환에 성공하느냐 하는 선택의 기로에 서 있음
 - 현재로서는 노동당의 재집권 가능성이 높고 Helen

재정 정책

미국, 경제 회의론 확산

- '미국 기업의 자존심' GM, 포드에 이어 세계 최대 필름 제조회사인 이스터먼 코닥마저 투자 부적격인 정크본드로 추락, 미국경제에 대한 회의감이 다시 확산되고 있음
- 신용평가회사인 스탠더드앤amp;푸어스(S&P)는 22일 코닥의 신용등급을 정크본드 수준인 'BB+'로 한 단계 내림
 - 코닥은 1/4분기 1억 4,200만달러의 순손실을 내면서 지난해에 이어 2분기 연속 적자를 기록함
 - 매출 역시 28억 3,000만달러로 1년 전보다 3% 줄었음
- 앞서 수십 년 동안 세계 자동차 업계 부동의 1, 2위를 달리던 GM과 포드도 사상 최악의 실적을 내면서 S&P 등 신용평가기관으로부터 '정크본드' 직전 단계 평가를 받음
 - GM은 올 1분기 11억달러의 적자를 내 1992년 21억 달러 적자에 이어 사상 2번째로 큰 손해를 봄
 - 포드는 1/4분기 순익 감소폭이 38%에 이를 정도였음
- 미국 제조업을 이끌었던 이들 기업의 몰락을 두고 전문가들은 '이름만 믿고 안심하다 뒤통수를 얻어맞은 꼴'이라며 이는 구조조정을 게을리 해 고비용 구조를 그대로 유지했기 때문에 화를 자초했다는 분석
 - 코닥도 휴대폰, 디지털카메라 등 급팽창하는 새 시장에 대한 진출보다는 기존의 필름 제조사업에 집착하다 결국 아시아 업체들의 저가 공세에 밀려 안방마저 내주는 수모를 당함
 - 코닥은 2007년까지 최대 15,000명의 직원을 줄이겠다는 등 뒤통에 자구책을 내놓고 있지만 미국경제의

어두운 전망에 비춰볼 때 기업체질이 마음먹은 대로 개선될지 미지수임

- 미국경제의 최근 침체에 대해서도 회의론이 대세
 - 이에 대해 부시 행정부는 고유가와 중국에 대한 무역 적자를 가장 큰 원인으로 꼽고 있음
 - 부시 대통령을 비롯한 행정부 수뇌부는 너나없이 위안화 절상을 요구하며 미국 상품의 중국시장 접근 제한 등 불공정한 관행을 바꾸라고 중국을 압박하고 있음
 - 부시 대통령은 또 25일 사우디아라비아의 압둘라 왕 세제를 만나 원유 생산량을 늘리라고 압력을 가하는 등 유가 내리기에 절치부심임 상황
- 하지만 전문가들은 이 같은 부시 행정부의 진단이 단편적이라고 비판
 - 고유가가 미국의 경기침체를 가져온 직접적인 원인은 아니라는 것임
 - 전문가들은 미 의회가 예산을 어떻게 줄일지에 대한 고민 대신 상속세 폐지법안을 통과시킨 것은 적절치 못한 선택이었다고 비난하면서 어떻게 하면 저축을 늘릴 수 있는지에 대한 대책을 찾아야 한다고 주문
- 앨런 그린스펀 미 연방준비제도이사회(FRB) 의장이 최근 연방정부의 재정적자를 경고하면서 "의회가 재정 지출 감축과 균형예산을 위해 조치를 취해야 한다"고 언급한 것은 구체적인 행동을 촉구한 것으로 해석됨

〈한국일보 4/23〉

스웨덴, 대기업 키우고 중소기업 죽인 이유는?

- 스웨덴은 에릭슨, 사브, 스카니아, 아스트라 제네카, ABB, H&M, 이케아 등 다수의 글로벌 경쟁력을 갖춘 대기업들을 보유하고 있음

- 그러나 스웨덴에서 중소기업들은 거의 찾아볼 수 없으며, 개인사업자들도 서비스 업종을 제외하고는 그리 많지 않은 산업구조를 가지고 있음
- 일례로 자동차 부품회사인 오토리브, KTMP 등 중간재 납품업체들도 글로벌 경쟁력을 갖춘 대기업의 형태로 발전해 왔음

□ 왜 다수의 글로벌 기업을 키워낸 스웨덴의 중소기업 하부구조는 이렇게 취약한 것일까?

□ 이에 대해 스웨덴의 경제학자 마그누스 블롬스트롬 교수는 “스웨덴은 대기업이 많고 소기업이 거의 없는 ‘T’자 형태의 산업구조를 갖고 있다”면서 “스웨덴의 세금 제도는 투자를 많이 하는 기업들에게는 낮은 반면, 중소기업들에게는 오히려 높아 중소기업들이 생존하기 쉽지 않은 구조”이기 때문이라 설명

□ 정치적인 요인도 있음

- 스웨덴은 전 세계적으로 노동조합 조직률이 가장 높아 90%가 넘음
- 노동조합 조직률이 높은 특성상 국가가 노동조합과 협상을 할 경우 대기업과는 한 번의 협상으로 가능한 반면 중소기업은 수가 너무 많아 협상 자체가 매우 어려움
- 이에 따라 스웨덴 정부가 정책적으로 중소기업 대신 대기업을 육성하는 방향을 선택해 왔다는 설명임

□ 중소기업의 퇴출을 유도하는 데 가장 결정적인 역할을 한 것은 1952년부터 실시된 ‘연대임금 정책’임

- 스웨덴의 연대임금 정책은 동일업종 동일노동의 성격을 지니는 사업장의 경우 기업규모와 상관없이 모두 동일한 임금을 지급토록 하는 제도임
- 이 정책은 노동자들의 임금 편차에 대한 불만을 잠재우고 노동자의 연대감을 키우기 위한 명분으로 실시되었음

- 하지만 경쟁력을 갖춘 산업부문의 과도한 임금상승을 억제하는 대신 경쟁력 없는 기업들의 자연도태를 유도해 산업 전반의 경쟁력과 생산성을 향상시킨다는 목적도 있었음

- 결국 임금지급 능력이 충분한 대기업들에 유리한 정책이며 정부와 대기업의 윈-윈 전략으로 적극 수용된 것임

□ 연대임금 제도가 실행되면서 대기업에 소속된 노동자들의 임금은 이전보다 줄어들었지만, 동일한 임금수준을 지불할 능력이 없었던 수많은 중소기업들은 생산성이 뒤쳐져 오히려 퇴출이 가속화됨

- 한편, 임금 억제로 인한 대기업의 잉여자금은 연구개발 및 투자자금으로 사용되어 대기업들의 경쟁력은 더욱 강화되는 결과를 낳음

□ 스웨덴 정부는 이 과정에서 발생한 실업을 사회복지제 도라는 강력한 안전망과 실업보험, 재취업 교육, 취업 알선 등 적극적인 노동정책을 통해 해결했음

- 그리고 대기업들이 이 과정에서 사업을 정비하고 규모를 더 키워 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있었음
- 최근에는 적극적인 자유무역으로 해외제품들이 스웨덴으로 많이 유입되고 있지만, 스웨덴에서는 아직 아기 기저귀에서 가전제품에 이르기까지 주로 자국산 대기업 브랜드가 시장을 장악하고 있음
- 이는 연대임금 제도 실시 이후 대기업들이 자연스럽게 독점 지위를 누리고 있기 때문임

〈머니투데이 4/28〉

일본, 출생률 1.28명 사상 최저 갱신

- 경제성장 둔화 우려

- 후생노동성이 발표한 '2004년도 인구동태통계'에 따르면 여성 1인이 평생 출산하는 자녀의 수가 1.28명으로 나타나 최저수준을 갱신했음
- 출생률이 이처럼 낮아진 것은 결혼 적령기가 높아진 점, 결혼하지 않는 여성이 늘어나고 있는 점 그리고 결혼해도 아이를 낳지 않는 부부가 늘어나고 있는 데 그 원인이 있음
- 일본정부는 금년도부터 소자녀화 대책 신(新)5개년 계획을 통해 과거 보육소 정비 등의 정책에서 출산하기 쉬운 노동환경의 조성, 늘어난 가족에 대해 경제적으로 안정을 찾을 수 있도록 하는 취지지원 등으로 정책의 중점을 옮기고 있으나 신정책도 각 부처가 고안한 정책을 정리한 것에 지나지 않다는 인상이 강하고 효과도 의심되고 있음
- 후생노동성은 6월초에 출생률을 정식 발표하면서 '새로운 포괄적 소자와 대책' 검토를 예정하고 있음
- 일본의 인구는 2006년부터 감소할 것으로 전망됨
- 출생률 저하가 멈추지 않으면 노동인구의 감소와 이로 인한 경제성장의 둔화가 초래될 우려가 있음
- 공적연금 등 사회보장제도는 현역세대의 부담으로 고령자를 지원하는 세대간 부양의 구조로 출생률의 저하는 현역세대의 세금과 사회보장의 부담을 더욱 키치게 함
- 작년에 성립한 연금제도개혁법은 출생률이 2004년도에 1.32, 2007년도에 1.30으로 떨어졌다가 2030년에는 1.39로 높아지는 것을 전제로 보험료의 부담과 연금수준을 결정할 것이기 때문에 이처럼 출생률이 저하되면 앞으로 연금수준이 더욱 낮아질 가능성도 있음

〈KOTRA, 경제무역정보 5/25〉

중국, 부동산 투자 억제정책 강력 추진

- 부동산 전매에 대한 영업세 과세기준 강화

- 중국 국무원 판공청은 지난 5월 12일 '주택가격안정에 관한 통지'를 발표하고, 오는 6월 1일부터 전매 부동산에 대한 영업세 부과기준을 강화하는 조치를 시행하기로 함
- 이번 조치는 갈수록 심화되는 부동산 투기과열을 억제하기 위한 것으로, 국무원은 시세차익을 노린 부동산 전매에 대해 각급 세무기관에 엄격한 세수관리를 요구하고 있음
- 국무원은 지난 3월에도 "省政府가 부동산 가격 안정에 책임을 져야 하고, 실패시 담당자에게 책임을 묻겠다"고 한 바가 있고, 상해에서는 이미 4월부터 영업세 강화조치를 취했으며, 이에 따라 투기목적의 주택거래 억제에 일정 효과를 거두고 있는 것으로 알려짐
- 중국은 1999년 당시 침체된 부동산 경기를 살리기 위해 개인의 주택전매에 수반하는 소득세 및 토지증치세 등을 면세하였으며, 영업세는 구입후 1년 내에 전매할 때만 매각이익에 대해 과세한 바 있음
- 새 규정은 과세대상이 되는 전매연한을 확대하고, 과세의 기준을 전매이익에서 전매가격으로 변경했음
- 통지의 주요 내용
- 지방정부는 주택건설 용지의 계약으로부터 1년 이상 미착공 사업에 대하여 벌금을 징수하고 2년 이상의 경우에는 용지를 무상 회수할 수 있음
- 6월 1일부터 개인이 주택을 구입하고 2년 이내에 전매할 시, 전매가격에 대해 영업세를 부과하고, 2년 이상 경과후의 전매시 일반주택의 경우는 영업세를 면제하며, 고급주택에 대해서는 매각이익에 영업세를 부과함. 일반주택의 요건은 건평 120SM 전후가 되며, 지

방정부는 5월 31일까지 그 기준을 정하기로 함.

- 저소득자 대상 주택건설의 이윤율은 3%를 초과할 수 없음
- 예약으로 구입한 미준공 주택의 전매는 일체 금지되며, 주택소유권 신청인이 예약단계의 명의와 일치하지 않는 경우, 등록수속 신청은 할 수 없음

□ 신규정에 따라 매각물건 급증 예상

- 신규정이 발표된 지 한달도 되지 않았으나 부동산 투기가 가장 심한 상해시는 벌써부터 영향을 받고 있는 것으로 나타나고 있음
- 현지 부동산중개소에 따르면, 상해시에서는 주택 대출 금리의 인상과 독자 세수제도를 실시한 3월부터 주택 시장에서 매매가 정체되는 현상이 나타나고 있으며, 신규정하에는 전매이익이 거의 없는 물건이 증가하기 때문에 실시 전에 매각하려는 물건이 급증하고 있는 것으로 알려짐
- 한편, 중국정부가 부동산 거래에 있어 영업세 세수 강화에 초점을 맞추고 있는 점은 부동산 가격의 급락은 피하겠다는 정부의 신중한 자세가 보여지는 대목이라는 견해도 있음

□ 급등하는 부동산 가격과 대책 필요성 부각

- 중국의 부동산 시장은 2000년부터 회복하기 시작하였고, 특히 최근 2~3년은 WTO 가입을 계기로 주목 받고 있으며, 2008년 북경올림픽, 2010년 상해엑스포 등의 빅이벤트가 겹쳐지면서 부동산 시장에 외자를 포함한 대량의 자금이 유입되고, 각지에 건설러시가 계속되고 있음
- 국가통계국에 의하면 고정자산 투자에 접하는 부동산 투자 비율은 1998년 12.7%에 불과했으나, 2003년에는 18.3%, 2004년에는 18.8%에 달해 20년 만에 최고를 경신했음
- 최근에는 인민폐 절상에 의한 자산가치 증가를 노린

부동산 투자의 증가로 오피스와 주택의 판매가격이 급등했음

- 상해시의 경우 2004년말 주택 분양가격은 1999년말의 2배로 높아졌고, 최근 반년간은 약 20% 상승, 현재 주택의 평균 분양가격은 1SM당(건평) 약 1만원에 달하고 있음

- 중국은 주식시장의 장기간 침체와 낮은 예금금리로 투자자들이 마땅한 투자처를 찾지 못하고 있어 부동산 시장에 자금이 몰리는 현상이 심화되고 있고, 또한 부동산 개발회사의 난립으로 인한 미분양 주택의 증가로 불량채권이 증가하고 있고, 농지 등 토지의 무분별한 전용으로 사회문제가 되고 있음

- 이에 대해 중국정부는 ‘부동산은 주거목적이어야지 투자목적이 되어서는 안 된다’는 원칙에 따라 부동산 대책을 추진하고 있어, 부동산 경기 진정을 위한 추가 조치가 계속될 것으로 예상됨

〈KOTRA, 경제무역정보 5/28〉



정책흐름

1. 경제양극화 현황과 정책과제
2. 종합부동산세법 시행규칙 제정
3. 토지분 재산세 부담 증가 완화
4. 특별회계 · 기금 정비방안



경제양극화 현황과 정책과제

※ 이 자료는 2005년 6월 4일 재정경제부 경제정책국에서 발표한 2005 국가비전 당장 워크숍 자료 「경제양극화 현황과 정책과제」의 전문입니다. <편집자 주>

I. 경제양극화의 현황

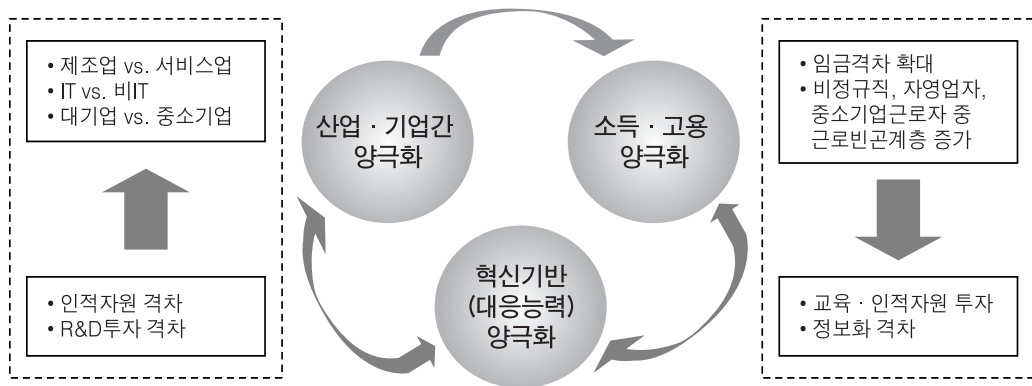
1. 경제양극화의 실태

- 경제양극화는 기본적으로 경제환경의 급격한 변화에 따른 개별 경제주체의 적응능력 격차로 인해 발생
- 90년대 이후 지속적으로 전개되어 온 현상이지만, 양극화를 증폭시키는 구조적 요인과 최근의 경기침체가 맞물리면서 양극화 현상은 심화

* 경제양극화의 개념 :

대내외 환경변화 등 충격에 대한 대응과정에서 경제주체들이 가지고 있는 이질적(heterogenous) 속성에 의해 경제적 성과가 양극단으로 분화되는 현상

- 양극화는 ‘산업·기업간 격차’ → ‘고용·소득 격차’ → ‘혁신기반(교육·인적자원 투자 기회) 격차’로 나타나고 이는 다시 ‘산업·기업간 격차’로 연결되는 순환구조 형성



(1) 산업간 양극화

(제조업 및 서비스업)

□ 제조업은 수출 호조에 힘입어 비교적 높은 성장세(04년

11.4%)를 보이는 반면 서비스업은 03년 이후 부진 지속

〈제조업과 서비스업의 부가가치 증가율〉

(단위: %)

	2001	2002	2003	2004					2005 1/4
				1/4	2/4	3/4	4/4	연간	
제조업	2.2	7.6	5.5	12.2	13.7	12.0	8.0	11.4	5.3
서비스업	4.8	7.8	1.6	1.5	1.7	1.3	0.6	1.3	2.2

주: 전년동기 대비 증감률(%), 자료: 한국은행(국민계정)

(선도산업과 전통산업)

□ IT산업과 비IT산업간 부가가치 생산에서의 격차가 확대

〈IT산업 및 비IT산업의 부가가치 증가율〉

(단위: %)

	2002	2003	2004					2005 1/4
			1/4	2/4	3/4	4/4	연간	
IT산업	17.6	14.2	24.5	27.9	17.6	13.8	20.4	9.3
(대 GDP 비중)	(9.9)	(12.3)	(14.4)	(13.9)	(14.2)	(14.2)	(14.2)	(15.2)
비IT산업	5.9	1.7	2.6	2.8	3.0	1.8	2.5	2.0

□ 성장유망 서비스업은 선도 대형업체의 시장점유율이 증대되는 반면, 생활형 서비스업에서는 구조조정 퇴직자의 창업 급증, 소비자 기호 변화 등으로 영세업체의 경영 악화

* 성장유망 서비스업:

- (건설업) 외국계 15개 업체가 시장의 70% 차지
- (S/W·컴퓨터 관련) 1% 대기업이 생산의 40% 차지
- (게임) 상위 1개사가 34% 차지

* 생활형 서비스업:

- (소매업) 재래시장·슈퍼마켓의 퇴조
- (숙박업) 대형호텔 호황, 여관 등 영세업소 침체
- (음식업) 과당경쟁(업체수 61만개, 80명당 1개)

〈참고〉 서비스업종 내 양극화

□ 유통업

○ 할인점 및 사이버쇼핑은 높은 매출신장세를 보이고 있는 반면, 백화점·슈퍼마켓은 매출이 부진한 모습

〈유통업 업태별 매출증가율〉

(단위: %)

	00년	01년	02년	03년	04년	00~04년 증감
할인점	39.9	26.8	21.3	8.6	5.5	147.3
사이버쇼핑	-	-	80.2	17.0	10.1	132.1
백화점	12.7	5.4	4.5	△6.1	△8.0	7.2
슈퍼마켓	1.2	△3.3	△0.9	0.8	△6.9	△9.1

□ 숙박업

○ 호텔업은 외국인 입국자의 증가 등으로 높은 매출증가세를 보이고 있으나, 여관업은 03년 이후 매출 부진

〈숙박업 업태별 매출증가율〉

(단위: %)

	00년	01년	02년	03년	04년	00~04년 증감
호텔업	2.9	△3.0	△4.3	0.4	23.8	18.7
콘도업	24.1	16.5	18.7	0.3	△0.5	71.2
여관업	7.5	5.5	4.1	△0.3	△6.8	9.8

□ 음식점업

○ 음식점업은 대부분 업태에서 매출이 부진한 모습이며, 특히 주점업이 03년 이후 상대적으로 크게 위축

〈음식점업 업태별 매출증가율〉

(단위: %)

	00년	01년	02년	03년	04년	00~04년 증감
일반음식점	9.9	9.6	7.7	2.5	△2.0	30.2
기타음식점	10.0	8.9	10.0	0.8	△3.0	28.8
주점업	6.6	5.2	6.9	△5.2	△2.5	10.8

주: 기타음식점: 치킨, 피자, 분식 등 패스트푸드

(2) 기업간 양극화

□ 대기업과 중소기업간 재무구조, 수익성 등에서 격차 확대

- (재무구조) 2004년말 대기업의 부채비율은 91.7%로 전년말(113.5%)에 비해 크게 개선된 반면, 중소기업은 138.7%로 재무구조 개선이 상대적으로 미흡
- (수익성) 2004년 대기업의 영업이익이익률은 9.4%으로 전년(8.2%)에 비해 개선된 반면, 중소기업의 영업이익이익률

은 4.1%로 전년에 비해 오히려 악화

□ 중소기업 내에서도 기업규모에 따라서 재무구조, 수익성 및 성장성에서 상당한 격차를 보이고 있음

- * 중소기업 중 매출액 500억원 이상 기업의 부채비율과 영업이익률은 각각 112.8%, 6.1%인 반면, 매출액 500억원 미만 기업은 각각 152.6%, 3.1%로 열위인 상황(2004년 기준)

〈기업규모별 주요 경영지표 비교〉

(단위: %)

	부채비율			영업이익률			매출액 증가율		
	2003말 (A)	2004말 (B)	B-A (%p)	2003 (A)	2004 (B)	B-A (%p)	2003 (A)	2004 (B)	B-A (%p)
대 기업	113.5	91.7	△21.8	8.2	9.4	1.2	6.6	19.9	13.3
30대 기업	94.0	78.1	△15.9	9.5	11.8	2.3	10.2	24.7	14.5
30대 이외 기업	139.8*	110.4*	△29.4	6.4	6.1	△0.3	2.3	13.7	11.4
중 소 기업	147.6	138.7	△8.9	4.6	4.1	△0.5	5.4	12.3	6.9
매출액 500억원 이상	125.5	112.8	△12.7	6.1	6.1	0.0	10.9	22.3	11.4
매출액 500억원 미만	157.7	152.6	△5.1	4.0	3.1	△0.9	3.2	7.9	4.7

자료 : 한국은행(기업경영분석), 제조업 기준

(3) 고용 및 소득양극화

□ 전체 취업자에서 자영업자 및 가족종사자 등 비임금근로자가 차지하는 비중이 30%대 중반으로 높은 수준

- * 비임금근로자(만명): (95)751.5→(98)764.1→(00)779.5→(04)766.3
(전체 취업자대비비중, %) (36.8) (38.3) (36.8) (34.0)

□ 임금근로자 내에서도, 비상용근로자 비중, 중소기업의 고용 비중이 확대되는 등 고용구조의 양극화가 심화

- 04년중 비상용근로자 비중이 48.8%로 외환위기 직전인 96년 43.2%에 비해 상승

〈임금근로자 대비 비상용근로자 비중〉

(단위: %, %p)

	1996년	2003년	2004년
비상용근로자 ¹⁾	43.2	49.5	48.8
(임시직)	(29.6)	(34.7)	(34.1)
(일용직)	(13.6)	(14.8)	(14.7)

주: 1) 임시직 + 일용직, 임시직은 고용계약기간이 1개월 이상 1년 미만인 자, 일용직은 고용계약기간이 1개월 미만인 자

- 100인 미만 중·소규모 사업체의 고용비중은 상승세를 보이는 반면, 100인 이상 사업체의 고용비중은 하락세

〈기업규모별 고용 비중(100기준)〉

(단위: %, %p)

	1999	2000	2001	2002 (A)	2003 (B)	B - A
5~9인	12.9	14.7	14.9	14.7	16.2	1.5
10~29인	23.2	24.4	24.7	23.5	24.9	1.4
30~99인	23.3	23.9	23.7	22.7	23.0	0.3
100~299인	18.0	16.8	16.4	16.9	16.1	△0.8
300~499인	4.9	5.0	5.2	5.7	5.0	△0.7
500인~	17.8	15.3	15.2	16.5	14.8	△1.7

자료: 노동부 (임금구조기본통계조사)

- 소득분배는 97년 외환위기로 크게 악화된 이후 01~03년 중 점차 개선되었으나 04년 들어 내수부진 등으로 악화
- 지니계수는 외환위기에 따른 구조조정, 실업 등으로 99년 최고치(0.32)를 기록하였고, 01~03년중 하락세를 시현하였으나 04년에 다시 소폭 상승
- * 지니계수는 0과 1 사이의 값을 가지며, 1에 가까울수록 소득 분배의 불평등도가 높아짐

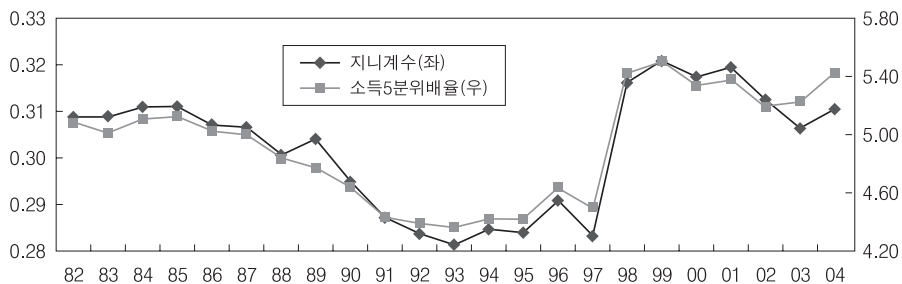
- 소득 5분위 배율*도 03년 이후 상승세를 보여 소득분배의 불평등도가 심화되었음을 나타냄
- * 전체 조사가구를 소득순으로 5등분하여 소득수준이 가장 높은 5분위의 평균소득을 가장 낮은 1분위의 평균소득으로 나눈 값으로 그 수치가 높아질수록 소득분배의 불평등도가 높아짐

〈지니계수 및 소득 5분위 배율〉

	90	97	98	99	00	01	02	03	04	90~97 평균	98~04 평균
지니계수	0.295	0.283	0.316	0.320	0.317	0.319	0.312	0.306	0.310	0.286	0.314
5분위배율	4.64	4.49	5.41	5.49	5.32	5.36	5.18	5.22	5.41	4.48	5.34

자료: 통계청(도시가계연보)

〈지니계수 및 소득 5분위 배율 추이〉



자료: 통계청(도시가계연보)

(4) 혁신기반의 격차

□ 기업간 혁신기반의 격차가 확대

○ 민간 연구개발(R&D) 투자액 규모 및 연구원 수에 있어 대기업의 비중이 증가

* 대기업의 연구개발 비중(%), 과학기술연구개발활동조사, 과 기부

• 투자액 기준 : (01년) 71.2 → (03년) 76.4

• 연구원 수 : (01년) 51.2 → (03년) 57.8

* 상위 5개사의 연구개발 투자는 대기업 전체 연구개발 투자의 약 1/2 수준(03년 기준)

○ 대기업과 중소기업간 임금 및 근로조건의 격차로 인하여 우수인력이 대기업에 집중됨에 따라 생산성 격차가 확대

□ 인적자본 투자 등 개인의 혁신기반도 소득수준에 따라 큰

차이를 보이고 있음

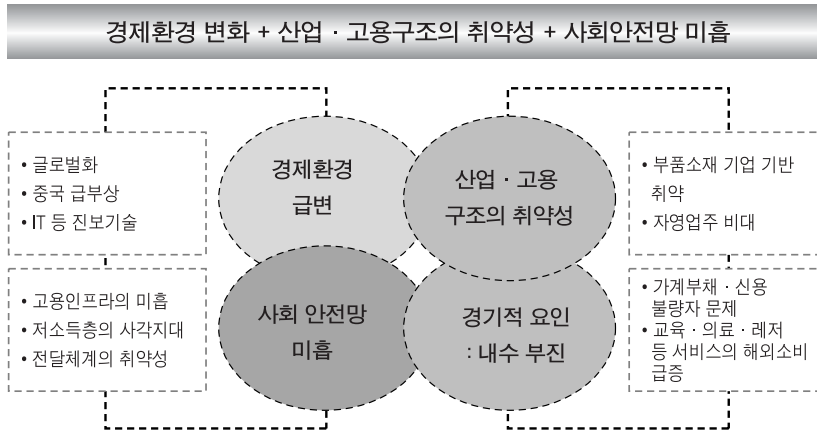
○ 2004년 기준 소득이 가장 낮은 1분위의 소비지출 중 교육비 지출비중은 7.2%인 반면, 소득이 가장 높은 10분위의 교육비 지출비중은 11.5%로 1분위에 비해 1.6배 높음

* 2004년 기준 1분위의 월평균 교육비 지출액은 6.7만원인 반면, 10분위의 교육비 지출액은 42.6만원으로 금액기준으로 는 약 6.4배 차이가남

○ 이와 같은 고소득층과 저소득층간 인적자본 투자의 격차는 다시 소득양극화를 심화시킬 가능성

2. 경제양극화의 원인

□ 경제양극화의 원인은 크게 경제환경 변화, 구조적 요인 및 경기적 요인으로 나누어 볼 수 있음



(1) 대내외 경제환경 변화

□ 90년 이후 본격화된 세계화와 중국경제의 부상, IT산업 성장 등 기술진보 등 대내외 환경변화에 따라 우리의 산업구조가 국제적 비교우위를 지닌 산업을 위주로 급속히 재편

○ 주력 수출품목인 반도체, 자동차, 무선통신기기, 컴퓨터, 선박 등이 선도산업으로 부상한 반면, 중국으로부터 섬유 및 생활용품 등의 수입이 급증하면서 관련 국내산업 위축

* 5대 품목(반도체, 자동차, 무선통신기기, 컴퓨터, 선박)의 수출집중도(%): (01) 38.9→(02) 42.4→(03) 43.2→(04) 44.2
 * 대 중국 소비재수입(억불): (95) 17.9→(00) 32.8→(04) 74.7
 전체 소비재수입 대비비중(%): 13.5 23.4 32.1

(2) 산업·고용구조의 취약성

□ 부품·소재산업의 기반이 취약하여 기초소재 및 조립가공 제품을 중심으로 수입의존도가 높아지고 있음

〈한국 및 일본의 업종별 수입의존도〉

	전산업	제조업	소비재	기초소재	조립가공	(전기·전자기기)
한국(1995)	10.9	18.0	14.7	20.9	17.5	23.3
(2000)	13.7	21.8	12.8	26.4	23.1	32.4
일본(1995)	2.9	5.7	5.8	8.5	3.5	5.8

주: 1) 수입의존도 = 중간재수입액/총투입액×100, 자료: 한국은행

○ 이러한 수입의존도의 증가에 따라 수출의 국내 부가가치 유발 효과 및 고용유발 효과는 감소추세

* 수출의 국내부가가치 유발계수: (95)0.70→(00)0.63→(03)0.58
 * 수출의 고용유발 효과(명/10억원): (90)46.3→(95)25.8→(00)15.7

□ 자영업자의 비중이 과다하게 높아 경기변화에 민감하게 영향을 받고 있는 실정

○ 특히, 외환위기 이후 구조조정 과정에서 많은 자영업자가 시장에 신규 진입하여 자영업의 영세화와 과당경쟁 초래

* 한국(04) 27.1%, 미국 7.3%, 일본 10.8%, 독일 10.1%, 대만 16.0%
 * 자영업자 수: (98)562만명→(04)611만명: 49만명 증가
 * 자영업자 중 월평균소득 100만원 미만자의 비중(%): (98)33.8 → (03)41.2 (노동연구원 추정)

(3) 고용인프라 등 사회안전망의 미흡

□ 외환위기 극복과정에서 사회안전망이 제도적 틀의 측면에서는 크게 개선되었으나, 사각지대가 존재하는 등 충분한 보호가 이루어지지 못하고 있는 실정

* 국민연금, 고용보험, 산재보험 미가입자 비율은 40.5%, 57.8%, 27.4%임

○ 고용인프라 등 사회복지서비스 기관별 전달체계의 미흡으로 복지-보건-고용이 연계된 One-Stop 서비스가 이루어지지 못하고 있으며,
 - 사회복지분야 인력, 정보화 등 사회복지정책의 집행인프라(infra)도 부족

(4) 경기적 원인: 내수 부진

□ 03년 이후 민간소비 등 내수가 가계부채, 신용불량자 문제 등으로 부진함에 따라 내수경기에 의존하는 자영업자(특히, 도소매업)와 중소기업이 크게 위축

(전년동기비, %)

	02년	03년	04년	04. 4/4	05. 1/4
• 민간소비(국민계정)	7.9	△1.2	△0.5	0.6	1.4
• 서비스업 활동	9.4	0.9	0.6	△0.2	0.7
- 도소매업	7.6	△1.6	△1.2	△1.5	△1.5

자료: 한국은행(국민계정), 통계청(서비스업 활동 동향)

□ 교육, 의료, 레저와 같은 서비스의 해외소비 급증도 국내

소비를 위축시키는 요인으로 작용

(단위: 억불)

	'00	'01	'02	'03	'04	05.1~4월
여행수지	△3.0	△12	△45	△47	△63	△27
(수입)	(68)	(64)	(60)	(54)	(57)	(18)
(지출)	(71)	(76)	(105)	(101)	(120)	(45)

주: 여행수지: 유학, 관광, 골프, 의료 목적의 서비스수지 통계

II. 경제양극화의 전망과 영향

1. 경제양극화 전망

□ 양극화는 단기간에 해소되기는 쉽지 않은 상황이며, 앞으로 상당기간 양극화가 지속될 가능성

- 세계화, 중국의 부상 등 양극화를 초래하는 대외적 요인이 지속·심화될 전망
- 산업·고용구조의 취약성, 혁신기반의 격차(인적자본, 기술력 등) 등도 단기간의 정책 대응으로 해소하기 곤란함

- 제조업의 경우, 중국 등 개도국의 추격 등으로 경쟁력이 떨어지는 취약업체 비중은 증가할 가능성

* 취약업체 비율(%), 산업연구원 추정: (91~97) 0.9 →

(00~03) 15.3

• 취약업체: 1인당 부가가치율과 자본장비율이 감소한 업체

- 서비스업에서도 영세 소형업체의 어려움은 가중될 가능성

* 업종별 취약업체 비율(%), 산업연구원 추정 :

소매업 25.8, 음식점업 44.9, 숙박업 50.2, 개인서비스업 46

- 비정규직이 증가하는 고용 및 소득구조도 단기간에 개선되기 어려움

* 비정규직 규모(만명) : (01)360 → (02)379 → (03)461 → (04)539

임금근로자 대비 비중(%): 27.3 27.8 32.6 37.0

□ 다만, 지난해 내수경기의 침체로 인하여 큰 타격을 입은 영세 자영업자 및 중소기업의 상황은 최근의 내수 회복세에 따라 다소 호전될 가능성

2. 경제양극화의 영향

□ 경제양극화는 분배구조의 악화로 사회통합 기반을 저해할 뿐만 아니라 물적자본 및 인적자본 등의 공급기반을 약화시켜 성장잠재력을 잠식할 우려

- 산업간·기업간 양극화는 낙후부문의 비중을 증가시켜 경제 전체적으로 물적자본 투자의 축적이 저해
- 고용 및 소득의 양극화는 낙후부문 종사자 및 저소득층의 인적자본 축적을 저해

〈참고〉 양극화의 영향에 대한 한국금융연구원 분석결과 (05. 5)

- 일정한 제약조건하에서 시산한 결과, 현재의 양극화 추세가 지속된다면 1인당 GDP 증가율을 약 1.17%p 하락시킬 가능성

〈성장잠재력 잠식효과 분석결과〉

① 제조업(고성장) → 서비스업(저성장)으로의 노동이동 : 노동의 산업간 순이동 효과	△0.73%p
② 고소득층의 소득 증가 및 저소득층의 소득 감소 : 저축 증대 효과	+0.01%p
③ 저소득층의 인적자원 투자 감소 : 교육투자 및 인적자본 축적 효과	△0.32%p
④ 인적자원투자 감소로 인한 기술혁신역량 감소 : 기술혁신 효과	△0.11%p
합 계	△1.17%p

Ⅲ. 정책방향 및 대응과제

1. 정책방향

◇ 양극화문제 완화를 위해서는 우리 경제가 안고 있는 산업간·기업간·계층간 격차에 대한 총체적 인식을 바탕으로
○ 「동반성장」 전략과 사회안전망 확충 등 구조적·사회통합적 정책노력을 강력히 추진해 나갈 필요

□ 선도부문과 낙후부문의 '동반성장' 전략 추진

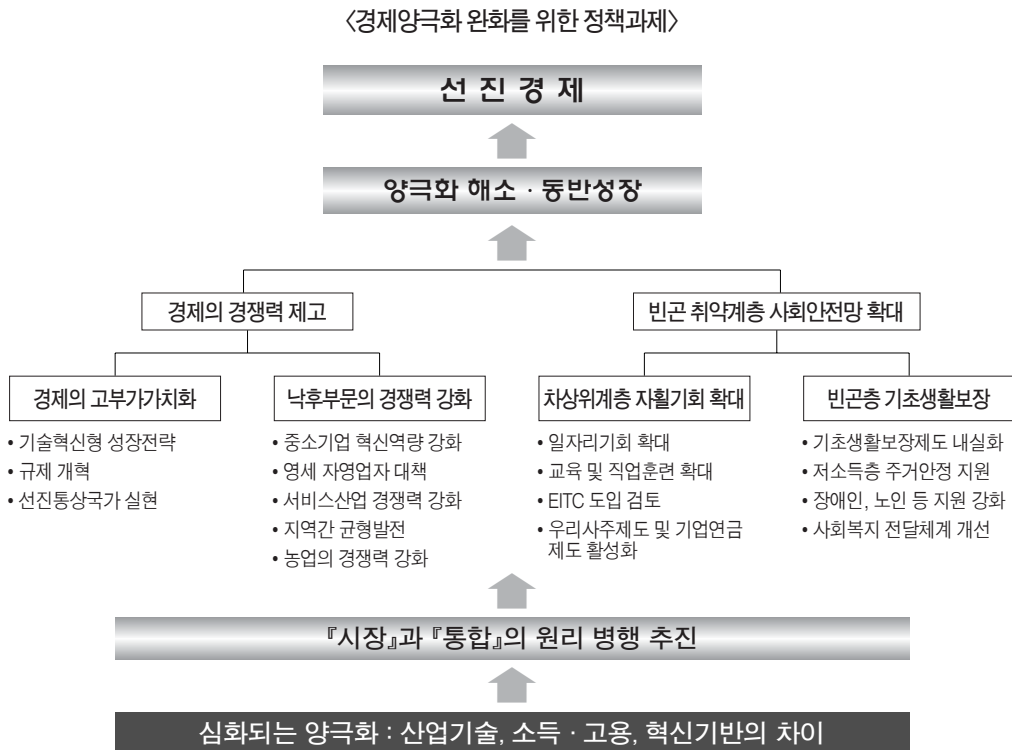
- 첨단산업·대기업 등 앞서 나가는 분야에 대해서는 과감한 규제개혁과 우수인력 양성 등을 통해 더 잘하도록 뒷받침
- 중소기업, 서비스산업, 농업 등 취약부문에 대해서는 개

방과 경쟁, 구조조정과 실효성 있는 지원을 바탕으로 경쟁산업화

- 혁신형 중소기업 육성과 벤처기업 활성화, 영세자영업자 대책, 서비스산업의 생산성 제고, 농업의 경쟁력 강화 등

□ 빈곤 취약계층에 대한 사회안전망 강화

- 근로능력이 있는 차상위계층을 중심으로 교육기회와 취업능력을 제고
- 새로운 학자금 대출제도, 직업훈련 기회의 확대, 근로소득보전제도(EITC) 도입 검토 등
- 취약계층에 대해서는 최소한의 보장과 함께 재기의 기회를 제공하여 빈곤 탈출 지원
- 기초생활보장제도 내실화, 주거안정 지원, 사회복지 전달체계의 개선 등



2. 정책과제

(1) 경제의 고부가가치화

□ 기술혁신형 성장전략

- 차세대 성장동력산업의 본격 추진
 - 5~10년후 캐시카우(cash cow) 역할을 담당하고 일자리 창출을 선도하여 국민소득 2만불 시대를 열어갈 차세대성장동력산업에 대한 기술개발을 확대
 - * 04~08년간 추진할 10대 산업, 152개 기술개발과제를 선정
 - 규제완화 등 제도개선과 정부구매 등 초기시장 창출을 통해 차세대산업에 대한 민간의 자발적 사업화 유도
 - * 5. 18일 재정부장관 주재 '사업단장 간담회'의 건의사항을 중심으로 관계부처와 협의하여 사업화 지원 방안을 수립할 계획
- 핵심인력 양성 및 기초과학 진흥을 통한 혁신역량 강화
 - 우수 이공계 인력 육성을 위한 중장기 종합대책 마련(05. 9, 이공계 인력 육성·지원 기본계획 수립 계획)
 - 차세대성장동력 분야에 대해 전공·직업·산업별로 과학적인 수급전망을 실시하고 종합 양성대책 마련(05년중)
 - 산업계 중심의 산학협력을 활성화하여 수요지향적 인력 양성
 - * 산학협력중심대학(04. 10, 13개대 선정)에 R&D장비, 인력양성프로그램 등 04~08년간 총 2,000억원 지원
 - 국가수리과학연구소 설립(05. 하반기) 추진 등 첨단 대형 연구시설의 확충을 통해 연구인프라 기반 강화

□ 규제개혁

- “경쟁국 수준의 기업하기 좋은 환경조성”을 위해 투자에 걸림돌이 되는 규제를 폐지하는 데에 역량을 집중
- “부처별 토지구제 개혁방안”을 마련·추진중(15개 부처·청)

- 해양수산부, 산림청 등 5개 부처·청이 자체정비계획을 기 마련하여 추진중
 - * 수산자원보호구역 축소, 산지이용규제 관련 지역·지구 통합 등
- 6월중 건교부, 농림부 등 10개 부처에서 자체정비계획을 마련할 예정
- 지역특구제도를 통해 지역 특성에 맞게 각종 규제를 완화하거나 규제권한을 지자체에 이양
 - * 지역특구단 발족(04. 11) 이후 현재까지 순창 장류산업특구 등 16개 지역특구를 기 지정
- 총리실의 “규제개혁기획단”을 중심으로 파급효과가 큰 덩어리 규제를 지속적으로 발굴·정비
 - 총 65개 덩어리 규제 중 현재까지 20개 덩어리규제*에 대한 개선방안을 마련
 - * 창업·공장설립, 골프장 건설, 대규모 유통점포 신설, 공동주택 건설 등
 - 하반기에는 관광·레저산업, 농수산물 유통, 금융산업 진입·영업규제 등에 대한 개선방안을 마련 추진
- 수도권 내에 첨단업종 외국인투자기업 신·증설 허용기간을 연장(05. 5)

□ 선진통상국가 실현

- 선진통상국가로 진입하기 위한 새로운 패러다임을 통해 국제경쟁력을 높이고 새로운 성장의 기회를 창출
- ① 국내 제도 및 관행의 국제표준화
 - * 규제완화를 통한 금융시장 국제화와 동북아 금융허브 조성, 노사관계 법 제도의 선진화 등
- ② 글로벌 네트워크 강화
 - * 우리 기업의 다국적 기업화 지원, 부품·소재 산업의 글로벌 네트워킹 강화, 외국기업과 전문인력 유치 촉진 등
- ③ 개방친화적 사회인프라 구축
 - * 무역조정법 제정, 사회안전망 강화 등을 통해 개방에 따른 사

회적 갈등을 최소화

○ FTA·DDA 등을 통해 세계경제의 블록화 추세에 적극 대처

- 한·싱가폴 FTA 후속조치 추진 등 다수국가와 FTA를 동시 추진하고, DDA 의제별 협상에 능동적으로 참여

* 금년중 EFTA와 FTA체결, 캐나다와 협상시작 목표

* 제2차 서비스 시장개방계획안 마련·제출

○ 대내적으로 외국인 투자유치는 양적인 성장과 더불어 투자유치 내역의 질적인 고도화를 추진

- 중국·싱가폴 등 주변 경쟁국에 비해 보다 매력적인 경영·생활환경을 제공해야 외국인 투자유치 가능

- 경제자유구역 내 외국교육기관, 외국병원 설립 등에 대해 보다 전향적이고 적극적인 인식 전환

(2) 낙후부문의 경쟁력 제고

□ 중소기업의 혁신역량 강화

○ 중소·벤처기업 등에 대한 원활한 금융지원이 가능할 수 있도록 현행 중소기업 금융지원체제의 개선을 추진중

- 중소기업 금융 분야별로 T/F를 구성하여 중소기업, 금융기관 등에 대해 광범위한 실태조사를 실시

- 결과를 바탕으로 정책금융, 신용보증제도, 기업CB 등 중소기업 금융지원제도의 개선방안을 마련할 계획

* 4월말부터 실태조사를 실시중, 6월말에 개선방안을 발표 계획

○ 「벤처기업 활성화 대책」(04. 12. 24)을 차질없이 추진해 나가는 한편, 관련협회 등의 건의사항을 중심으로 '자생력 있는 벤처생태계 조성'을 위한 보완대책 마련중

※ 05. 4. 15 '벤처기업 활성화 대책' 추진과제(총 41건) 중 1/4분기까지 21건*을 기 완료

* 창투자 최소납입자본금 요건 완화(100억→70억원), 패자부활프로그램 도입, 벤처기업출자에 대한 출자총액제한 예외 확대 등

○ 산업연관효과가 큰 전기·전자, 기계, 자동차 등 3개 산업의 10대 핵심품목(LCD 등)을 선정하여 향후 5년간 민관 공동으로 1조 5천억원을 집중 투자 추진

□ 영세자영업자 대책

○ 5. 31 중소기업특별위원회에서 발표한 영세자영업자 종합대책을 차질없이 추진하고, 추후 진행상황을 보아가면서 보완

※ 05. 2부터 업종별(화물·택시, 음식·숙박·개인서비스, 소매업, 봉제, 퇴출인력) T/F를 구성, 대책을 마련

〈영세자영업자 대책의 주요 내용〉

① 지역별, 업종별 경영실태 및 상권 정보를 제공하여 무분별한 과잉진입을 방지

* 자영업종별 동향지표 작성, 500개 상권에 대한 밀집도 지수 작성

→ 상권 정보를 창업지원 관련 기관·은행·창업희망자 등에 제공

* 창업자금 지원시 컨설팅·교육을 의무화하여 창업성공률 제고

② 컨설팅 지원체계 구축, 05~07년까지 100만개 점포 컨설팅

* 업체당 50만원 범위 내에서 정부가 소요경비의 80%(업종전환시 100%) 지원

③ 성장가능 점포에 대한 경영안정 지원

* 컨설팅 결과, 성장가능 업체에 대하여 지역신보를 통해 시설·환경개선을 위한 최소소요비용(5,000만원 이내) 보증지원

* 금융채무 불이행자 15.3만명의 신용회복 지원 (기조치)

④ 사업전환·퇴출유도

* 자영업자를 고용정책의 대상으로 포함→고용지원서비스 제공, Re start 프로그램 시행, 고용보험 임의가입제 도입

⑤ 프랜차이즈를 통해 자영업 경쟁력 제고

* 프랜차이즈 본부에 대한 제조업과 동등한 정책지원 등을 통

해 독립경영보다는 프랜차이즈화 유도

□ 서비스산업의 경쟁력 강화

- 3. 8 '서비스산업 관계장관회의(총리 주재)'에서 금년도 서비스산업 정책방향과 분야별 과제 및 일정을 확정
 - 27개 중점육성 서비스분야를 선정하고 소관부처 주관으로 T/F를 운영중
 - ① 지식기반서비스업은 새로운 분야(방송광고, 법률 등)를 추가 발굴하고, 기존에 대책을 수립한 분야도 보완 대책을 마련
 - ② 교육·의료·보육 등 사회서비스업에 대해서는 공익적 부문은 정부가 확충하되, 여타 부문은 경쟁산업화 유도
 - ③ 관광·레저분야는 대규모 관광·레저기반시설 조성에 주력
 - 아울러, 서비스산업에 대한 정책적 차별사항과 경쟁제한적 규제를 지속적으로 발굴·개선
- 향후 분기별로 서비스산업 관계장관회의를 개최하여 사회서비스업을 분야별로 집중 논의할 계획
 - * 실무추진단 회의(재경부 차관보 주재) 등을 통해 사전 의견 조율
 - * <의제상정안> 2차 회의(6월): 의료, 3차 회의(9월): 보육(또는 교육), 4차 회의(12월): 교육(또는 보육)
- 경제부처에서 소관하는 서비스분야에 대해서는 수시로 경제정책조정회의*(경제부총리 주재)에 상정하여 논의
 - * 6. 3일 '문화예술(산업) 경쟁력 강화방안' 상정 예정

□ 지역간 균형발전

- 공공기관 지방이전과 연계한 혁신도시 건설 추진
 - 지방으로 이전하는 공공기관을 지역전략산업과 연계한 특화기능군으로 구분하여 집단 이전하여 혁신도시로 육성

- 시·도별 지역발전 정도 등을 감안하여 12개 시·도에 균형 있게 배치하되, 지역전략산업 육성 및 업무효율성 등을 고려

- 수도권 발전방안은 인구 안정화·복지확충 등을 통한 삶의 질 향상, 수도권의 경쟁력 증진 등 질적 발전 추구
 - 수도권 규제개혁의 범위, 추진시기 등은 행정중심복합도시, 공공기관 지방이전 등 지방화 추진속도와 연계하여 추진
 - * 기본적으로 현행 수도권 권역 및 공장총량제 등 기존 정책기조를 유지하면서, 국가 전체의 경쟁력 강화에 필수적인 첨단산업 규제를 개선
- 쾌적한 농촌구현 및 농어업인 복지여건 향상을 위해 「농림어업인 삶의 질 향상 5개년 기본계획」 마련('05. 5. 1)
 - 5개년 기본계획은 i) 복지기반 확충 ii) 교육여건 개선 iii) 지역개발 촉진 iv) 복합산업 활성화를 중점 추진
 - 향후 5년간 20.3조원(국비 11.5조원) 집중 투자

□ 농업의 경쟁력 강화

- 전문화된 농업경영체 육성* 및 농업벤처의 활성화를 통해 농업의 경쟁력 강화 추진
 - * 경제정책조정회의(04. 6, 05. 1)를 통해 '농업경영체활성화 대책' 마련
 - 2013년까지 20만호의 전문 농업경영체(쌀 선도농가 7만호 포함)를 육성
 - 농업소득세 5년간 비과세, 농업회사법인 설립요건 완화, 컨설팅 지원 확대 등을 통해 농업경영체 지원 강화

<농업경영체의 성공적 운영 사례>

- ① 현대서신영농법인 : 총 11,376천평을 경작하며, 자체 브랜드 '기러기 오는 쌀'을 개발하여 '04년 305억원 매출
- ② 구미원예수출공사 : 2만 5,000평 유리온실에서 '스프레이 국화'를 생산하여 '04년 58억원 매출

- 농업벤처창업경연대회, 농업벤처투자박람회를 개최하여 농업벤처 활성화 및 투자촉진
 - 06~07년간 1천억원 규모의 농업전문투자조합 결성 추진
- 농업경영체의 핵심주체가 될 젊고 유능한 농업인 육성
 - 농업인턴제, 대학생창업연수 등을 통해 신규인력(연평균 4,500호)의 조기정착을 지원
- 전문농업경영체에게 농지를 임대·매각하는 ‘농지은행’ 제도를 도입하여 영농규모화 추진
 - * 현재 「농지법」개정안이 국회 계류중, 6월 국회에서 처리할 계획

- * 차상위계층(최저생계비의 120%계층, 4인가구 132만원)
 - 보육료 지원 : (04년)60% → (05년)80%(‘05년) → (06년 이후)100%
- 저소득층 밀집지역, 농어촌을 중심으로 국공립육아지원시설 확충
 - 민간의 진입이 어려운 지역을 중심으로 소규모(60인 이하) 국공립 보육시설·유치원 신축
 - 국공립·법인보육시설 등 정부지원시설에서 취약계층 보육을 우선 실시하도록 하는 방안 강구(과태료 신설 등)

(3) 차상위계층 등에 대한 자활기회 확대

□ 일자리 기회의 확대

- 취업이 어려운 취약계층을 주요대상으로 하는 사회적 일자리 창출사업 확대
 - * 사회적 서비스 : 장애아 교육보조, 방문도우미, 노인간병 등 사회적으로 필요하나 시장에 의해 충분히 공급되지 못하는 서비스
 - 재정을 통한 사회적 일자리 사업규모를 대폭 확대
 - * 재정을 통한 사회적 일자리 사업규모 : (04년) 2.9만명, 840억원 → (05년) 4.0만명, 1,532억원
 - 시장원리에 의해 자발적이고 지속가능하게 사회적 일자리가 창출·운영될 수 있도록 ‘사회적 기업’ 육성방안 모색
 - * 관계부처, 전문가가 참여하는 T/F 운영중
- 저소득 취약계층에 대한 육아지원을 확대하여 육아부담을 경감하고 근로를 통한 자활기회를 제공
 - 저소득층 보육료 지원대상을 도시근로자가구 평균소득 60% 이하 계층까지 확대(수혜아동 : 04년 27만명 → 05년 41만명)
 - 특히 차상위계층에 대해서는 06년부터 보육료 전액 지원

□ 교육기회의 확대

- 현재의 학자금대출 지원방식은 정부가 은행대출 이자의 일부를 보전(연 8.5%중 4.5%)하는 이차보전방식임으로, 은행에서는 높은 신용위험 등으로 대출을 기피
 - 대출받는 경우에도 금액·대출기간*이 충분하지 않아 교육기회가 제약
 - * 4년간 2천만원 한도, 최장 7년 거치 7년 상환
- 학자금대출제도를 정부보증방식으로 전면 개편
 - 대출대상자·한도·기간을 대폭 확대하여 고등교육 기회를 확충
 - * 학기당 20만명, 4년간 4천만원 한도, 최장 10년 거치 10년 상환
 - 05년 2학기부터 시행될 수 있도록 학술진흥법개정안*이 6월 임시국회에서 통과될 필요
 - * 신설되는 「학자금대출신용보증기금」의 법적 근거 마련

	현행(05. 1학기)	개편후(05. 2학기)
보증방식	학부모 보증·서울보증보험	정부보증
대출대상자 수(학기당)	13만명	20만명
대출한도(4년간)	2천만원(등록금)	4천만원(등록금+생활비)
대출기간	최장 7년거치, 7년상환	최장 10년거치, 10년상환
학생부담금리(%)		
• 일반학생	4.0	6.5
• 저소득층 학생	2.0	2.0
• 저소득층 이공계 학생	0	0

□ 직업훈련 기회의 확대

- 차상위계층 등 근로능력 있는 저소득층에 대한 직업능력개발 기회를 확대
 - 차상위계층도 자활직업훈련*을 받을 수 있도록 관련 법령 개정 추진 (금년 하반기)
 - * 국민기초생활수급자를 대상으로 노동부에서 실시(금년 계획 : 2천명)
- 영세 자영업자에 대한 직업훈련 프로그램을 개발하여 전직과 취업을 적극 지원
 - * 05년도 하반기 시범 실시후 06년도 확대 실시방안 검토
- 중소기업 근로자, 실업자, 비정규직, 여성·고령자 등 취약계층에 대한 직업훈련을 활성화
 - 중소기업 훈련컨소시엄 확대(04년 31개 → 05년 40개), 현장 출장훈련 등을 통해 중소기업 근로자의 훈련 참여를 촉진
 - 훈련상담 강화, 취업률 등 훈련성공에 따른 추가지원 등을 통해 신규 및 전직 실업자 훈련의 내실화 추진
 - e-러닝 수강지원금제도 등을 통한 비정규직 근로자의 훈련접근성을 제고
 - 여성·고령자의 특성에 맞는 파트타임 훈련 프로그램을 개발·보급
 - 직업훈련 수료후 고용촉진장려금 및 사회적 일자리 사업 등 고용지원 프로그램과의 연계를 강화

□ 고용지원인프라 확충

- 고용정보 통합시스템을 구축하여 고객 수요에 적합한 정보를 종합적으로 제공(07년부터 통합시스템 구축)
 - * 취업알선(Work-net), 고용보험(EI-net), 직업훈련(HRD-net) 등의 전산망 통합운영
- 취업애로계층 등에 대한 고용지원서비스를 강화
 - 기업의 구인상황을 모니터링(05년중 정비·시행)하고, 기업의 훈련수요에 맞는 맞춤형 훈련을 실시(06년 시

행 계획)

- 민간인력서비스 기관을 육성하여 시장에서 고용지원서비스가 효과적으로 작동될 수 있는 시스템을 구축
 - * 현재 노동부 주관으로 민간업체, 관계부처, 연구기관이 참여하는 T/F 를 운영중에 있으며, 8월말까지 개선방안을 마련할 계획

□ 근로소득보전세제(EITC) 도입 검토

- 기초생활보장제도의 혜택을 받지 못하는 근로빈곤층의 소득보전과 '일을 통한 빈곤 탈출' 지원을 위해 EITC 도입 검토
 - * 미국(75년), 영국(03년), 프랑스(00년) 등에서 시행중
- 관계부처 공무원, 민간전문가들이 참여하는 EITC 연구기획단을 구성하여 도입타당성을 검토중
 - * EITC 도입을 위해서는 저소득계층에 대한 소득파악과 함께 재산보유 등에 대한 체계적인 인프라 구축이 필요하므로, 이를 중점 검토중
 - 타당성 조사결과, 도입이 타당하다고 결정될 경우 구체적인 추진일정을 마련할 계획

□ 우리사주제도 활성화

- 노사정위원회 합의(04. 6월)로 스톡옵션형 우리사주제도 도입, 차입형 우리사주제도 확대 등을 추진
 - (스톡옵션형 우리사주제도 도입) 종업원에게 할인된 가격으로 회사 주식을 취득할 수 있도록 기회 부여
 - * 「근로자복지기본법」 개정(05. 3)
 - (차입형 우리사주제도* 확대) 비상장법인에 대해 허용되고 있는 차입형 우리사주제도를 상장·등록법인에게도 인정
 - * 우리사주조합이 금융기관 또는 회사로부터 차입하여 우리사주를 취득하고, 회사의 출연금 등으로 상환하는 제도
 - * 「증권거래법 시행령」 개정 검토중

□ 기업연금제도 도입

- 적립금이 사외에서 별도의 펀드로 관리되고 근로자가 퇴직할 때 연금형태로 지급되는 기업연금제도 도입 계획(05. 12)
 - 회사의 도산, 이직에 관계없이 연금 지급이 보장되고, 다양한 투자수단 활용을 통해 운용수익 극대화가 가능
 - * 근로자퇴직급여보장법 제정(노동부, 04. 12)
- 앞으로 근로자퇴직급여보장법 시행령 등 하위규정을 조속히 마련
 - * 기업연금제도 주요 내용
 - ① 사업장은 노사 자율로 퇴직금, 확정급여형 퇴직연금, 확정기여형 퇴직연금 중 하나이상을 설정
 - ② 직장 이동시에도 연금의 누적 수령이 가능하도록 통산장치(개인퇴직계좌) 및 근로자 수급권 보호장치를 마련

(4) 취약계층에 대한 지원 확대

- ◇ 빈곤·질병 등의 사회적 위험에 대처하기 위하여 사회안전망을 내실화
 - 기초생활수급자에 대한 보호 및 자활지원을 강화하고 차상위계층에게도 의료 등의 부분급여를 확대해 나감
- ◇ 다만, 복지 및 정부지출 확대에 따른 근로의욕 저하, 정부 의존 증가 등 사회경제적 부작용은 최소화해 나갈 필요
 - 또한, 사업의 우선순위 및 정부의 재정여건을 감안하여 단계적으로 추진하는 것이 바람직

□ 기초생활보장제도의 내실화

- 수급대상자 선정기준 완화를 통한 수급자 확대
 - 05. 7부터 법 개정에 따라 부양의무자 범위를 축소하여 대상자 선정을 확대할 계획 (6만명 증가 전망)
 - * (현행)직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내 혈족 → 1촌 이내 직계혈족 및 그 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이

내 혈족

- 자활지원 확대 및 근로유인형 급여체계 도입
 - 차상위계층 자활사업대상 확대(05년 2만명 → 08년 5만명)
 - 근로소득이 있는 저소득층의 자산형성 지원을 위한 자산형성지원사업(IDA) 도입(06년 2천여명 시범 실시)
 - 수급자 중 근로능력자에 대한 조건부수급제도를 엄격히 시행
- 긴급지원제도 도입
 - 긴급한 위기상황에 처한 취약계층에 대한 先보호조치를 위해 '위기상황에 처한 자에 대한 긴급복지지원법'을 제정 추진
 - * 긴급생계·의료지원, 주거·기타 지원 등

□ 저소득층 주거안정 지원 확대

- 서민층 주거안정을 위해 임대주택 공급을 활성화
 - * 03~12년간 저소득층용 국민임대주택 100만호와 민간 장기 임대주택 50만호 건설 계획
- 국민임대주택건설 활성화를 위해 택지·재정 등 공급기반을 확충하고, 다가구주택 매입 등 매입임대사업 확대
 - * 매입임대사업 규모: (04~08) 1만호 → (04~15) 5만호
 - 이와 함께, 기초생활보장수급자, 차상위계층 등이 영세민 전세자금을 지원받을 수 있도록 금리 인하(현행 3%) 추진
- 주택가격 안정을 위해 민자를 활용한 임대주택 공급확대
 - 10년 장기 민간임대주택 건설에 연금 등 재무적 투자자의 참여 유도
 - 국민임대주택 공급에 BTL 또는 BTO 방식의 민자 활용방안을 검토
- 민간임대주택의 부도 방지대책 강구
 - 경매 전 사업장은 대출한도 확대, 우대금리 지원 등 분양전환을 지원

- 경제예정·진행중인 사업장은 주공이 매입하여 임차인의 주거를 보장해 주는 방안 강구

□ 장애인, 노인 등 지원 강화

○ 의료급여 확대

- 차상위계층 중 아동, 장애인, 노인 등에 대해 선별적·단계적으로 의료급여 확대를 추진할 계획

○ 노인 일자리사업 확대 및 요양인프라 확충

- 일할 의사와 능력이 있는 노인들에게 일자리 제공을 단계적으로 확대해 나갈 계획(05년 35천개→09년 300천개)

- 저소득층이 이용하는 공공 요양시설을 확충할 계획

* 05년에 53개소를 신축하는 등 매년 50~70개소씩 확충 추진

- 중증 노인을 대상으로 노인요양보장제도 도입을 검토

* 도입범위, 도입방식(보험 또는 공공부조) 등에 대한 검토 필요

○ 장애수당 지급확대

- 05년부터 장애수당 지급대상자를 대폭 확대하였음

* (04) 기초생활보장대상자 중 1~2급, 3급 중복지체인(14만명)

→ (05) 기초생활보장대상자 중 장애인 전체(27만명)

- 아울러, 장애인가구 추가 지출비용을 반영하여 장애수당을 현실화하는 방안 신중 검토

□ 사회복지 전달체계 개선

○ 지자체의 사회복지기능 확충 및 운영구조 개편

- 시군구에 복지·고용·보건·주거 등을 포괄하는 「주민생활지원담당부서」를 설치하고, 읍면동(주민자치센터)을 ‘주민복지센터’로 확대 개편 검토

* 주민생활과 밀접한 행정서비스의 통합·연계를 통해 자원의 중복·누락, 예산의 비효율을 방지

- 시군구 복지기획팀 및 통합복지 Call Center 설치

* 복지관련 유사전화번호를 3자리번호(129)로 통합·연계

* 05년 사회복지전담인력 1,830명 보강시 시군구별 평균 8명

보강(복지기획 3명, 서비스연계업무 1명, 간급지원업무 1명, 자활업무 1명 등)

- 시군구의 복지기획 기능 강화를 위해 사회복지 담당 공무원 충원 계획(05년, 1,830명)을 차질없이 추진

* 충원계획에 대한 진행상황 평가(05. 7)후 필요시 적정 인력 충원대책을 마련

○ 공공·민간 협력체계 강화

- 중앙정부, 지자체별로 기업, 종교단체 등이 참여하는 협의체를 구성하고 정책집행 등에 관한 공동실천 사회협약 체결

* 중앙정부는 ‘사회보장심의위원회(위원장 : 국무총리)’를 활용하고, 지자체는 「지역사회복지협의체」를 구성·활용

○ 사회안전망 확충대책 추진의 실효성 확보

- 다양한 복지주체가 참여하는 형태로 사회보장심의위원회를 확대 개편할 계획(위원수 20인→30인)

종합부동산세법 시행규칙 제정

※ 이 자료는 2005년 5월 31일 재정경제부 세제실에서 발표한 「종합부동산세법 시행규칙 제정」의 전문입니다.

〈편집자 주〉

□ 종합부동산세법과 동법 시행령 제정에 따라

○ 2005. 5. 31 「종합부동산세법 시행규칙」을 제정·공포하였음

□ 시행규칙 주요 제정내용은

- ① 임대용 다가구 주택은 1가구를 1호의 주택으로 보아 종합부동산세 합산배제 요건 판정
- ② 미분양주택은 미분양기간이 3년 이내인 경우 종합부동산세 합산과세 배제
- ③ 각종 신고·납부 서식 제정(15종)임

1. 임대용 다가구주택은 1가구를 1호의 주택으로 보아 종합부동산세 합산배제 요건 판정

□ 다가구 주택은 1채의 주택을 지분형태로 소유

(예 : 갑1/2, 을1/2)하는 건축법상 단독주택이나

* 다가구 주택 : 3층 이하, 1개동의 주택연면적이 200평 이하, 19세대 이하

○ 세법상 한가구가 독립하여 거주할수 있도록 구획된 부

분을 각각 하나의 주택으로 봄

□ 종합부동산세 합산배제대상 임대주택수 판정시

○ 여러 가구로 구분된 각각의 가구를 하나의 주택으로 보아 판정함

* 합산배제대상 임대주택수 : 건설임대 2호 이상·5년 이상 임대
매입임대 5호 이상·10년 이상 임대

[예] 10개의 가구로 구분된 다가구주택을 소유하고 있는 경우 10개의 가구로 구분된 각각의 하나의 주택으로 보아 종합부동산세 합산배제대상 임대주택수를 판정함

〈문〉 다가구주택을 임대하고 있는 경우 종합부동산세 합산과세에서 배제되기 위한 요건은 ?

□ 다가구주택을 임대하고 있는 경우

○ 과세기준일(매년 6. 1) 현재

○ 세법에 의해 사업자등록(2005년에는 12. 15까지 사업자등록)을 하고

○ 가구별로 국민주택규모 이하, 3억원 이하인

○ 5호 이상 다가구주택을 10년 이상 임대시 종합부동산세 합산과세에서 배제

※ 건설임대주택의 경우 가구별 전용 45평 이하, 6억원 이하인 2호 이상 다가구주택을 5년 이상 임대시 합산배제

□ 구체적인 사례

○ 다가구주택 1구(임대) + 아파트(거주)



합산과세

○ 다가구주택 2구(임대) + 아파트(거주)



건설임대주택의 경우 2호 이상이므로 합산배제
 매입임대주택의 " 5호 미만이므로 합산과세

2. 미분양주택은 종합부동산세 합산배제

□ 주택건설사업자 또는 건축법에 의한 허가자가 건축한 미분양주택으로서

○ 미분양기간이 3년 이내인 경우 종합부동산세 합산과세 대상에서 제외하여 주택건설사업자의 미분양 해소 지원

* 미분양 기간은 사용검사(사용승인)일부터 기산

* 주택건설사업자: 연간 단독주택 20호(공동주택 20세대) 이상

건축법 허가자: 20호 미만 주택 또는 300세대 미만 주상복합 건물

□ 기존 미분양주택의 경우 '05. 6. 1을 기준으로 하여

○ 미분양기간이 3년 이상인 경우 향후 1년간 합산배제 하고

○ 다음으로 미분양기간이 1~2년 미만은 2년간, 1년 미만 인 경우는 3년간 합산배제함

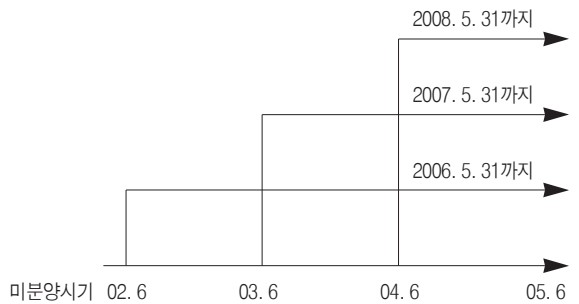
□ 일시 임대후 분양 전환시에도 인정하되

○ 건축법에 의한 허가자의 경우에는 임대기간이 1년 초과 시 합산배제에서 제외하며 장기임대주택(2호·5년 이상 또는 5호·10년 이상)으로 합산배제 여부를 판단함

〈문〉 금년 5월에 사용승인을 받은 미분양주택은 앞으로 몇년간 합산과세에서 배제되는가?

□ 금년 과세기준일(6. 1) 현재 1년 미만 미분양주택이므로

○ 2005년, 2006년, 2007년 3년간 합산과세에서 배제됨
 ※ 미분양주택의 합산배제 적용기간(사례)



3. 각종 신고서식 제정

□ 신고·납부 등 관련 15종 서식 제정

※ 주요서식 : 종합부동산세신고서, 임대주택합산배제신청서 등

【서식례】 종합부동산세신고서

관리 번호	-	(년도)종합부동산세 신고서			
		□정기신고 □수정신고 □기한후신고			
납 세 의 무 자	성 명 (법인명 또는 단체명)			주민등록번호 (법인등록번호)	-
	주 소 (본 점 소 재 지)			연 락 처	사무실(집)
	법인(본점)사업자등록번호	-	-		휴 대 폰
				E-메 일	
구 분	합 계	주 택	종합합산토지	별도합산토지	
① 과 세 표 준					
② 세 율		%	%	%	
③ 종합부동산세액					
④ 차감할 재산세액					
⑤ 세부담 상한초과세액					
⑥ 산출세액(③-④-⑤)					
⑦ 세액공제(⑥×3%)					
⑧ 결 정 세 액 (⑥-⑦)					
⑨ 신고불성실가산세		농어촌특별세자진납부계산서		※ 구 비 서 류 1. 종합부동산세 과세표준계산명세서 2. 세부담 상한적용 신청서 3. 임대주택 등 합산배제신청서 4. 물납신청서	
⑩ 납부불성실가산세		⑮ 과 세 표 준			
⑪ 자진납부할세액 (⑧+⑨+⑩)		⑰ 세 율	20%		
분납할 세 액	⑫ 현금납부	⑲ 산 출 세 액 (⑮×⑰)			
	⑬ 물 납	⑳ 가 산 세 액			
차 감 납 부 세 액	⑭ 계(⑫+⑬)	㉑ 납부할 세액 (⑲+⑳)			
	⑮ 현금납부	㉒ 분납할 세액 (㉑-㉒)			
⑯ 물 납	⑰ 계(⑮+⑯)	㉓ 차감납부세액 (㉒-㉓)			
⑰ 계(⑰+⑱)	⑱ = ⑭ - ⑱				
환급금계좌신고	금융기관명	계좌번호			
「종합부동산세법」 제16조(정기신고), 「국세기본법」 제45조(수정신고)·제45조의3(기한후 신고), 「농어촌특별세법」 제7조의 규정에 의하여 신고합니다.					
신 고 인		(서명 또는 인)			
세무대리인		(서명 또는 인)			
세무서장 귀하					
세무대리인	성 명	사업자등록번호	-	-	전화번호

210mm×297mm(신문용지54g/m²(재활용품))

4. 적용시기

금년 12월 종합부동산세 신고분부터 적용

토지분 재산세 부담 증가 완화

※ 이 자료는 2005년 5월 31일 재정경제부 세제실에서 발표한 「토지분 재산세 부담 증가 완화」의 전문입니다.

〈편집자 주〉

□ 이 자료는 건교부의 개별공시지가 공시(5. 31)에 따라 지난 5. 27 당정협의 결과 발표한 토지분 재산세 부담 증가 완화에 대한 설명자료(Q/A)임.

1. 개별공시지가는 언제부터 적용되는가?

□ 개별공시지가는 공시일(2005. 5. 31)부터 효력이 발생함

구 분	적 용 시 기
양도소득세 상속·증여세 취득·등록세	- 5. 31 이후 양도, 상속·증여, 취득·등록하는 분 부터 적용
재산세 종합부동산세	- 9월 토지분 재산세 부과분부터 적용 - 12월 토지분 종합부동산세 신고분부터 적용

2. 토지분 재산세 부담 완화 배경은 ?

□ 2004. 12 보유세제 개편시

○ 2004. 6. 30에 고시된 공시지가를 기준으로 2005년의

보유세가 '04년보다 약 10% 증가하도록 세율을 책정함

* 보유세 총액 : 03년 3.2조원 → 04년 3.5조원

□ '05년부터는 공시지가를 과세기준일(6월 1일) 이전인 5월 31일에 고시하도록 변경되었음(즉, 종전보다 1개월 앞당김)

○ 이렇게 앞당긴 이유는 주택 공시가격 고시일과 형평을 유지하고 당해연도에 고시한 가격을 당해연도 과료로 사용하기 위한 것임

• 4. 30 주택 공시가격 고시

• 5. 31 토지 공시지가 고시

• 6. 1 보유세 과세 기준일

□ 따라서, 금년 토지분 재산세(9월)와 종합부동산세(12월) 과세시에는

○ 공시지가 2개년(04년, 05년) 인상분이 함께 반영됨에 따라

* 전년대비 지가변동률 : (04년) 18.6%, (05년) 18.9%

○ '05년 보유세 증가율이 당초(10%)보다 높아질 것으로 예상되므로 시·군·구별 감면조례로 토지분 재산세 부담증가를 완화함

3. 지자체별 감면조례에 의하여 조치하는 이유는 ?

- 각 지역별로 공시지가 상승률이 다르기 때문에
 - 전국적으로 획일적인 기준을 적용하기가 어려우므로
 - 각 지자체별로 2005년 공시지가 상승률을 감안하여 결정하여야 함

4. 세율인하와 차이는 ?

- 틈새세율을 적용할 경우 공시지가 인상수준과 관계없이 모든 필지에 대하여 획일적으로 적용되기 때문에
 - 공시지가가 올라간 것만 감면이 적용되도록 감면조례에 의한 과표경감방식을 채택한 것임

5. 구체적인 감면절차는 ?

- 지자체가 감면을 하고자 할 경우
 - 행정자치부 장관의 허가를 얻어
 - 당해 지자체에서 조례로 감면을 정하게 될 것임

6. 구체적인 완화방법은 언제 결정되는가 ?

- 지자체별 감면조례로 토지분 재산세 세부담 증가를 완화할 수 있도록 하되,
- 구체적인 완화방법은
 - 지역별로 세부담 분석을 한 후 9월 토지분 재산세 부과 전인 8월중에 확정할 계획임

7. 주택에 대한 보유세 부담도 완화되는가?

- 주택의 경우는 4. 30 통합평가하여 공시한 가격에 기초하

여 과세되므로

- 개별공시지가 인상에 영향을 받지 아니함

<참고> 전년 대비 시도별 공시지가 변동률

(단위: 10억원)

구분	2004년 지가총액	2005년 지가총액	변동률
전국	1,716,660	2,041,722	18.94%
서울	526,631	587,627	11.58%
부산	99,486	106,005	6.55%
대구	60,892	67,019	10.06%
인천	84,895	97,783	15.18%
광주	35,115	36,579	4.17%
대전	49,647	56,130	13.06%
울산	25,960	28,521	9.86%
경기	415,731	562,762	35.37%
강원	43,228	51,467	19.06%
충북	40,565	48,079	18.52%
충남	66,976	90,897	35.72%
전북	45,115	49,155	8.96%
전남	48,748	53,708	10.17%
경북	69,597	81,402	16.96%
경남	78,754	96,928	23.08%
제주	25,321	27,660	9.24%

자료: 건교부

특별회계·기금 정비방안

※ 이 자료는 2005년 5월 23일 정부혁신지방분권위원회에서 발표한 「특별회계·기금 정비방안」의 전문입니다.

〈편집자 주〉

1. 검토 배경 및 추진경과

□ 검토 배경

- '04년부터 국가재정운용계획에 따른 중장기적 재원배분시스템이 구축됨에 따라 다수 특별회계·기금의 존치 필요성 약화
 - ※ 과거 사업추진을 위한 안정적인 재원확보를 위해 특별회계·기금을 다수 설치
- 한정된 재원을 국가전체적 우선순위에 맞게 활용하기 위해서는 특별회계·기금을 정비하여 재정의 칸막이를 최소화할 필요
- 재정구조를 단순화하여 재정운영의 투명성도 제고
 - ※ IMF, OECD 등 국제기구도 특별회계·기금을 대폭 정비하여 재정구조를 단순화할 것을 권고

□ 추진경과

- 정부혁신지방분권위원회 재정세제전문위원회에 T/F 구성('04. 5)
- 기획예산처 기금존치평가단의 기금존치평가 실시('04. 3~7)
 - 존치평가 결과 국무회의 보고('04. 8. 31), 국회 제출

('04. 9. 2)

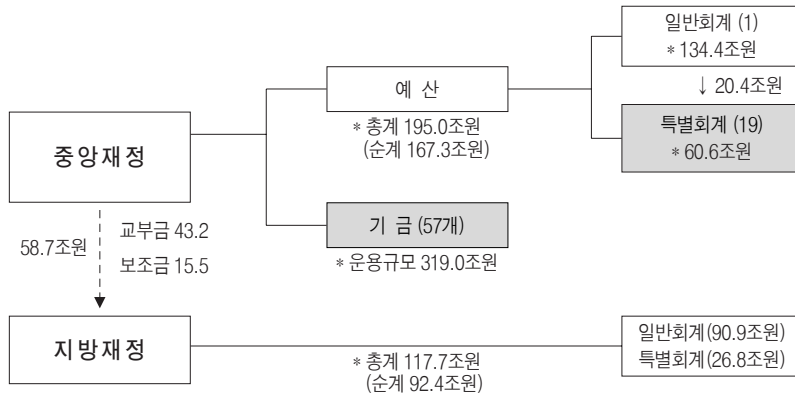
- 각 부처·예산처 의견 수렴, 특별회계 정비시안 마련('04. 5~8)
- 공청회 개최, 시안 발표('04. 9. 13, KDI 주관)
- 2차에 걸쳐 추가 의견 수렴('04. 9~11) 후 2차 시안 마련('04. 12. 23)
- 각계 의견수렴 및 관계부처 협의('05. 1~2)
 - 신용보증제도 개선방안 토론회('05. 1. 27)
- 재정세제전문위원회 시안 확정('05. 2. 16) 및 정부혁신위 보고('05. 2. 18)

2. 국가재정구조 현황

□ 우리나라 중앙정부 재정은 일반회계와 19개의 특별회계, 57개의 기금으로 구성

- 예산 : 1개 일반회계, 19개 특별회계(4개 기업특별회계 포함)
- 기금 : 공적자금상환기금, 국민연금기금 등 57개

〈우리나라 재정구조(2005년 예산) → '77개의 지갑'〉



※ 순계는 총계에서 내부거래(회계간 전출입)를 제외한 금액
 ※ 교부금(지방교부세 : 내국세의 19.13%, 교육교부금 : 19.4%+교육세 전액)

〈참고〉 일반회계, 특별회계, 기금의 개념

□ 일반회계

- 일반세입으로 일반지출을 수행하는 국가운영의 기본회계
 - 국방, 교육, 복지, SOC, 교부금, 인건비 등 다양한 사업 수행
- 국세(소득세·법인세·부가가치세 등)를 주된 재원으로 하고, 수수료, 벌금 등 세외수입을 추가적인 재원으로 함

□ 특별회계

- 특정한 사업 또는 자금을 별도로 운영할 필요가 있거나, 특정한 세입과 세출을 직접 연계할 필요가 있을 때 설치
 - 기업방식 운영 : 통신·조달·양곡관리 등
 - 특정분야 지원 : 교통시설·농어촌·교육·환경개선 등
- 사업수입, 목적세·수수료·부담금 등을 세입으로 함

□ 기금

- 특정한 목적을 위해 특정한 자금을 별도로 조성하여 운영

- 국민연금, 정보화촉진, 남북협력, 공적자금상환 등
- 출연금, 부담금 등 다양한 재원으로 조성
 - ※ 기금도 국회심의의 받게 되어 특별회계와 큰 차이는 없으나, 운영상 자율성이 다소 높음
 - 주요항목 지출금액의 30% 범위 내에서는 국회심의 없이 변경 가능

3. 특별회계·기금 현황

가. 특별회계 현황

□ '05년 현재 19개의 특별회계 설치·운영중

- 기업예산회계법 및 개별 특별회계법에 근거
 - ※ 특별회계수 : 18개('90년)→23개('95년)→22개('04년)→19개('05년)
 - '04년 폐지(4) : 철도사업, 지방양여금, 지방교육양여금, 토지관리
 - '05년 신설(1) : 국가균형발전

□ '05년 세출예산 규모는 총계 60.6조원(일반회계 대비 45.1%)

○ 일반회계 전입 제외시 40.2조원

(단위: 조원)

구 분	해당 특별회계	'05예산	주 세입원
특정사업의 운영(4개)	통신사업, 양곡관리, 조달, 책임운영기관	7.4	사업수입
특정자금의 운용(1개)	재정용자	14.9	공자기금 예수금
특정세입으로 특정세출 총당 (14개)	목적세	농특세, 교통시설, 국가균형발전	농특세, 교육세, 주세
	부담금	에너지, 환경개선, 자동차교통관리	개발부담금, 폐기물부담금, 범칙금 등
	수수료	등기, 특허관리, 국립의료원, 우체국보험	등기수수료, 특허수수료 등
	기 타	국유재산, 교도작업, 농어촌구조개선, 군인연금	국유재산매각대, 일반회계전입금, 기여금, 보험료 등
계	19개	60.6	

나. 기금 현황

□ '05년 현재 총 57개의 기금이 개별법에 의거, 설치·운영중

※ 기금수 : 45개('80년) → 99개('95년) → 57개('05년)

□ '05년 운용규모는 319.0조원이나, 실제 사업비는 68.4조
원으로 일반회계(134.4조원)의 1/2 수준

* 운용규모(319.0조원): 사업비(68.4조원)+기금운영비(2.3조
원)+정부내부지출 등(134.3조원)+여유자금운용(114.0조원)

(단위: 조원)

구 분	해당 기금	'05 규모	
사 업 성 (37개)	경제산업과학 (15)	대외경제협력, 방위산업육성, 과학기술진흥, 원자력연구개발, 농수산물가격안정, 농지관리, 축산발전, 쌀소득보전, 전력산업기반, 특정물질사용합리화, 정보화촉진, 국민주택, 수산발전, 중소기업진흥및산업기반, FTA이행지원	37.2
	복지노동 (8)	군인복지, 국민건강증진, 응급의료, 근로자복지진흥, 임금채권보장, 장애인고용촉진및직업재활, 보훈, 순국선열애국지사사업	3.4
	사회문화 (14)	사학진흥, 남북협력, 국제교류, 관광진흥개발, 국민체육진흥, 문화산업진흥, 문화예술진흥, 청소년육성, 한강수계관리, 금강수계관리, 낙동강수계관리, 영산강섬진강수계관리, 여성발전, 방송발전	4.5
연 금 성 (6개)	군인연금, 공무원연금, 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산업재해보상보험및예방기금	94.2	
계 정 성 (5개)	공공자금관리, 외국환명형, 공적자금상환, 양곡증권정리, 복권	141.4	
금 용 성 (9개)	신용보증, 기술신용보증, 주택금융신용보증, 농림수산업자신용보증, 산업기반신용보증, 농어기목돈마련저축장려, 수출보험, 예금보험기금채권상환, 부실채권정리	38.2	
계	57개	319.0	

4. 특별회계·기금의 문제점

□ 재정구조의 복잡다기화로 국가재정현황이 불투명

- 일반회계(1)+특별회계(19)+기금(57)=77개 회계·기금
- 다수 회계·기금으로 구성되고 회계·기금간 전출입이 많아 전체 규모와 분야별 자원배분 현황을 파악하기 곤란(p. 145 참조)

□ 킨막이식 재정운영으로 재정운영의 효율성 저하

- 회계·기금간 재원이동이 제한되어 ‘한 쪽은 남고 한 쪽은 모자라는’ 현상 발생
 - * 일부 회계·기금의 경우 재원의 여유로 인해 우선순위가 낮은 사업에 투자하는 사례 발생
- 기업특별회계(조달·통신·양곡관리)의 경우에만 여유 재원을 일반회계로 전출하여 여타 부문에 활용 가능

□ 자원조달상 특별회계·기금으로 운영 필요성 감소

- 자체수입이 거의 없고 사업비의 대부분을 일반회계 출연에 의존하는 특별회계·기금이 다수

□ 회계·기금간 역할분담이 불명확하고 중복지원도 발생

- 일반회계 사업과 유사한 사업을 특별회계·기금에서도 추진
- 사업이 유사·중복되는 특별회계·기금 다수

5. 특별회계·기금 정비의 원칙

<기본방향>

- ① 특별회계·기금 형태로 반드시 운용해야 하는 경우를 제외하고는 일반회계로 전환
 - 기업방식 운용, 자금 별도관리의 필요가 있는 경우와

부담금을 재원으로 하는 경우에 한하여 존치

- ② 유사·중복되는 특별회계·기금은 통합
 - 다만, 완전통합이 아닌 계정분리 통합은 실익이 적으므로 지양

□ 일반회계와 사업성격이 유사하고, 일반회계 출연에 대부분 의존하는 회계·기금은 일반회계에 편입

(예) 교통시설특별회계, 문화산업진흥기금, 응급의료기금, 방위산업육성기금, 여성발전기금

□ 벌과금, 수수료 등 조세 외의 수입도 일반회계에서 통합적으로 관리함으로써 국가적 우선순위에 따라 재원을 효율적으로 배분

(예) 자동차교통관리개선특별회계(벌과금), 등기특별회계(수수료), 특허관리특별회계(수수료), 통신사업특별회계(전파사용료), 국유재산관리특별회계(국유재산 매각수입)

□ 유사·중복되는 특별회계·기금은 통합

(예) 재정융자특별회계 → 공공자금관리기금
 군인연금특별회계 → 군인연금기금
 농어촌특별세관리특별회계 → 농어촌구조개선특별회계

6. 특별회계·기금 정비방안

□ 총괄표 : 특별회계·기금 정비안(76개 → 61개, △15)

정비방안 구분	현행	정비방안		정비결과
		폐지/이관	통합/분리	
특별회계	19	6	2 (5→3)	11
기금	57	7	-	50

□ 특별회계 정비(19개 → 11개, △8)

○ 일반회계에서 운영가능한 특별회계(6개) • 국유재산관리, 교통시설, 자동차교통관리개선, 등기, 특허관리 ¹⁾ , 국립의료원	⇒	폐지(△6개) -
○ 유사 특별회계·기금과 통합(4개) • 재정용자 → 공공자금관리기금에 통합 • 군인연금 → 군인연금기금에 통합 • 농어촌특별세관리 + 농어촌구조개선	⇒	통합(△3개) - - • 농어촌구조개선
○ 투명성 제고를 위한 회계 분리(1개) • 통신사업특별회계	⇒	분리(+1개) • 우편사업 • 우체국예금
○ 기업방식 운영, 자금 별도관리 등을 위한 특별회계(8개) • 책임운영기관, 조달, 교도작업, 양곡관리, 에너지및자원사업, 환경개선, 우체국보험, 국가균형발전	⇒	현행유지 8개

주: 1) 특허청 책임운영기관 전환시까지 현행 유지

□ 기금 정비(57개 → 50개, △7)

○ 일반회계 재원에 의존하고 사업의 신축성이 필요하지 않은 기금(4개) • 문화산업진흥기금 ¹⁾ , 방위산업육성기금, 응급의료기금, 여성발전기금	⇒	폐지(△5개) -
○ 재원과 사업간 연계성이 미흡하고 사업의 신축성이 필요하지 않은 기금(1개) • 농어가목돈마련저축장려기금	⇒	(기존사업은 일반회계에서 추진)
○ 정부기금으로 유지할 필요성이 낮은 기금(2개) • 문화예술진흥기금 • 순국선열애국지사사업기금	⇒	이관(△2개) • 문예진흥원 (→ 문예진흥위원회) • 광복회(잠정)
○ 사회보험성 기금, 부담금을 재원으로 하는 기금, 재원·사업간 연계성이 높거나 사업의 신축적 운용이 필요한 기금(50개) • 국민연금기금, 고용보험기금, 외국환평형기금 등	⇒	현행유지 50개

주: 1) 신설되는 중소기업투자 모태펀드 내에 문화산업 지원을 위한 별도 계정 설치 검토

□ 추가 조치사항

- 근로자복지기금 및 과학기술진흥기금은 복권수익금 활용방안 재검토와 연계하여 추후 판단('05년중)
- 이와 함께 사행성 관련 수입(복권, 경정, 경륜 등) 통합 관리방안 검토
- 신용보증기금과 기술신용보증기금은 '05~'07년간 전문화, 제도개선 및 구조조정 추진상황 등을 종합 검토하여 혁신성도가 미흡할 경우 양 기금 통합 추진

7. 특별회계·기금 정비의 의의

□ 특별회계 정비

- 특별회계 전체규모의 58.5%가 타 회계·기금으로 통·폐합
 - * 특별회계 60.6조원 중 35.5조원이 폐지 또는 통합
- 재정의 칸막이를 대폭 축소함으로써 자원배분의 우선순위에 대한 검토를 통합적으로 수행할 수 있는 기반 마련
 - 각 부처는 회계 통폐합시 현행 수준의 재원이 확보되지 않을 것을 우려하고 있으나, 오히려 회계에 얽매이지 않고 총액범위 내에서 자율적으로 재원을 배분할 수 있는 여건 조성
- 유사한 기능을 수행하는 회계·기금은 통·폐합하고, 이질적 기능이 있는 특별회계(통신사업특별회계)는 분리(우편사업 및 우체국예금)하여 재정의 투명성과 효율성을 제고

□ 기금 정비

- 정비대상 기금규모가 전체의 1% 수준에 불과하나, 존치평가 결과를 반영하여 기금을 정비한다는 의지를 표현하는 효과
 - 불필요한 기금은 중간점검을 통해 폐지함으로써 재정체계를 단순화

- 추후 재원확보 목적의 기금신설 요구를 억제하고, 국가재정운용계획 반영을 통해 사업을 추진토록 유도

8. 추진과정에서 보완사항 및 향후 추진계획

추진과정에서 보완사항

- 응급의료·여성발전기금 등 회계·기금 폐지에 따른 관련사업 축소 우려를 감안, 동 사업에 대한 중기지원계획을 4월말 국가재정운용계획 시안에 포함(기획예산처, 기 조치)

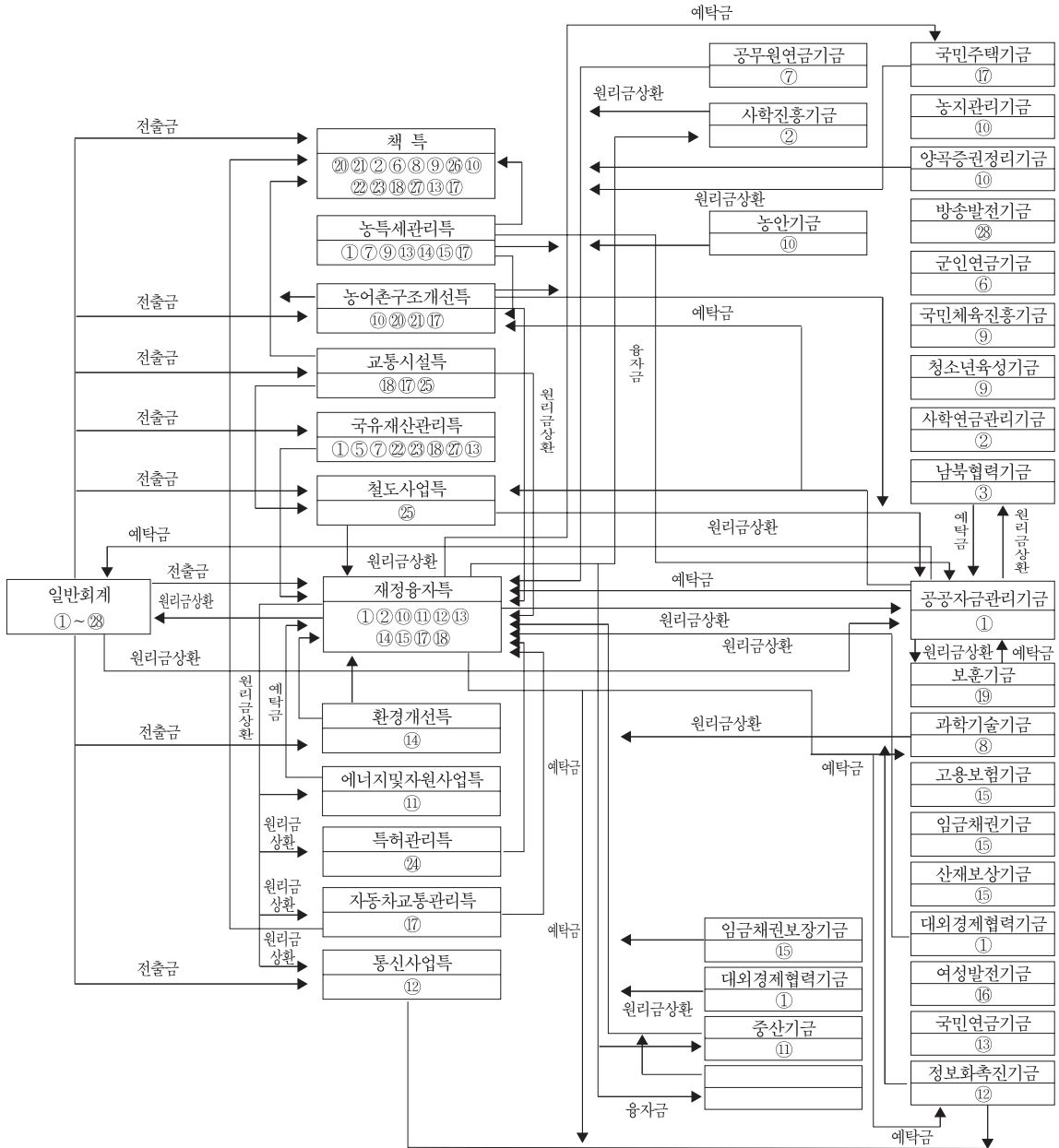
- 국유재산관리특별회계 폐지에 따른 무분별한 국유재산 매각 우려를 감안, 복식부기·발생주의 회계제도* 도입과 연계하여 매년 국유재산 변동내역 공표 추진

* '05~'07년 시범실시, '08년 본격실시

향후 추진계획

- '05년중 관련법 개정법률안 국회통과 추진
- '06년 편성 예산안부터 반영
 - 법률안 국회 심의일정 등을 감안하여 '06년에 편성하는 '07년 예산안부터 반영

<붙임> 재정자금 흐름도('04년 기준)



① 재정경제부 ② 교육인적자원부 ③ 통일부 ④ 외교교통상부 ⑤ 법무부(대법원) ⑥ 국방부 ⑦ 행정자치부 ⑧ 과학기술부 ⑨ 문화관광부 ⑩ 농림부 ⑪ 산업자원부 ⑫ 정보통신부 ⑬ 보건복지부 ⑭ 환경부 ⑮ 노동부 ⑯ 여성부 ⑰ 건설교통부 ⑱ 해양수산부 ⑲ 국가보훈처 ⑳ 조달청 ㉑ 통계청 ㉒ 농촌진흥청 ㉓ 산림청 ㉔ 특허청 ㉕ 철도청 ㉖ 국정홍보처 ㉗ 해양경찰청 ㉘ 방송위원회



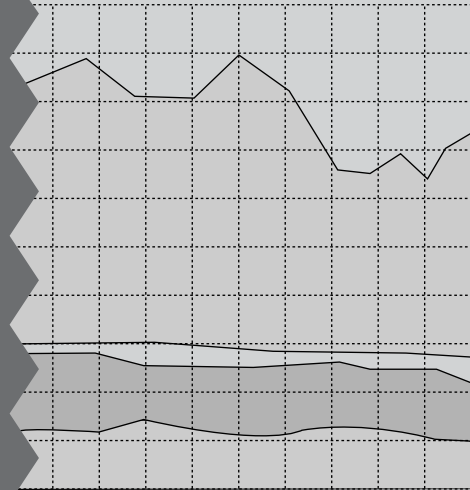
재정통계

• 상속세 I 편

• 상속세 II 편

1. 상속재산가액의 계급별 피상속인수, 재산가액 및 상속세 결정현황
2. 상속세 국세심사 사무처리: 이의신청
3. 상속세 국세심사 사무처리: 심사청구
4. 상속세 소송사건

• 증여세 I 편



1. 상속재산가액의 계급별 피상속인수, 재산가액 및 상속세 결정현황

(단위: 명, 백만원)

연도	계 급	합 계		과 세			과세미달	
		인 원	재산가액	인 원	재산가액	총결정세액	인 원	재산가액
1995	합계	307,516	25,582,588	3,464	3,300,717	880,967	304,052	22,281,871
	1억 이하	237,243	11,055,137	377	11,343	779	236,866	11,043,794
	1억 초과	62,919	9,414,761	1,146	218,268	23,684	61,773	9,196,493
	3억 초과	5,760	2,116,901	555	199,713	22,101	5,205	1,917,188
	5억 초과	853	570,452	647	448,122	40,490	206	122,330
	10억 초과	289	346,023	287	343,957	48,212	2	2,066
	15억 초과	132	232,523	132	232,523	41,141	-	-
	20억 초과	123	298,521	123	298,521	73,742	-	-
	30억 초과	92	340,089	92	340,089	103,310	-	-
	50억 초과	62	407,462	62	407,462	174,907	-	-
	100억 초과	43	800,719	43	800,719	352,601	-	-
1996	합계	234,945	22,605,980	2,850	3,086,530	720,296	232,095	19,519,450
	1억 이하	174,231	8,442,678	273	19,757	1,227	173,958	8,422,921
	1억 초과	50,741	7,871,961	692	114,295	6,972	50,049	7,757,666
	3억 초과	7,069	2,600,114	495	184,755	17,867	6,574	2,415,359
	5억 초과	2,053	1,284,909	540	362,805	38,120	1,513	922,104
	10억 초과	335	409,919	334	408,519	56,224	-	1,400
	15억 초과	161	283,588	161	283,588	52,516	-	-
	20억 초과	153	376,305	153	376,305	91,016	-	-
	30억 초과	113	444,792	113	444,792	130,504	-	-
	50억 초과	62	425,487	62	425,487	154,959	-	-
	100억 초과	27	466,227	27	466,227	170,891	-	-
1997	합계	270,144	25,144,520	2,805	3,651,648	779,527	267,339	21,492,872
	1억 이하	209,656	10,252,214	87	2,331	291	209,569	10,249,883
	1억 초과	51,628	8,793,178	403	83,461	4,587	51,870	8,709,717
	3억 초과	6,381	2,328,875	511	207,394	20,770	5,870	2,121,481
	5억 초과	1,623	1,048,758	956	645,081	71,424	667	403,677
	10억 초과	554	822,675	546	814,561	122,767	8	8,114
	15억 초과	130	330,828	130	330,828	68,959	-	-
	20억 초과	93	362,855	93	362,855	93,487	-	-
	30억 초과	53	366,043	53	366,043	117,118	-	-
	50억 초과	24	426,384	24	426,384	145,337	-	-
	100억 초과	2	412,710	2	412,710	134,787	-	-

1. 상속재산가액의 계급별 피상속인수, 재산가액 및 상속세 결정현황(계속)

(단위: 명, 백만원)

연도	계 급	합 계		과 세			과세미달	
		인 원	재산가액	인 원	재산가액	총결정세액	인 원	재산가액
1998	합계	267,701	21,502,309	3,455	4,555,897	727,852	264,246	16,946,412
	1억 이하	215,364	6,028,004	157	12,918	525	215,207	6,015,086
	1억 초과	40,875	7,036,139	390	78,866	5,504	40,485	6,957,273
	3억 초과	7,509	3,101,604	500	180,974	14,107	7,009	2,920,630
	5억 초과	2,480	1,716,723	989	732,910	53,834	1,491	983,813
	10억 초과	1,035	1,346,822	985	1,289,125	130,768	50	57,697
	20억 초과	213	493,963	211	489,150	84,241	2	4,813
	30억 초과	112	411,352	110	404,252	88,327	2	7,100
	50억 초과	77	529,892	77	529,892	135,967	-	-
	100억 초과	33	645,423	33	645,423	179,594	-	-
500억 초과	3	192,387	3	195,387	34,985	-	-	
1999	합계	163,162	11,504,632	2,020	3,826,440	711,384	161,142	7,678,192
	1억 이하	140,087	2,694,440	84	39,015	69	140,003	1,655,425
	1억 초과	16,772	2,834,636	239	76,055	3,008	16,533	2,758,581
	3억 초과	3,378	1,304,031	222	94,446	7,993	3,156	1,209,585
	5억 초과	1,875	1,327,167	526	415,740	29,605	1,349	911,427
	10억 초과	668	984,647	577	872,951	86,726	91	111,696
	20억 초과	197	551,286	189	491,473	76,834	8	19,813
	30억 초과	98	390,714	97	387,574	83,878	1	3,140
	50억 초과	49	346,800	48	338,275	78,935	1	8,525
	100억 초과	32	540,834	32	540,834	149,845	-	-
500억 초과	6	570,077	6	570,077	194,491	-	-	
2000	합계	211,619	13,578,639	1,389	3,413,441	513,720	210,230	10,165,198
	1억 이하	181,514	2,592,927	118	60,903	179	181,396	2,532,024
	1억 초과	20,911	3,572,249	97	57,053	651	20,814	3,515,196
	3억 초과	5,070	1,967,235	55	38,196	1,172	5,015	1,929,039
	5억 초과	3,035	2,123,914	254	214,855	10,102	2,781	1,909,059
	10억 초과	699	970,993	484	713,184	46,082	215	257,809
	20억 초과	163	406,338	156	390,554	48,153	7	15,784
	30억 초과	107	409,310	105	403,023	65,465	2	6,287
	50억 초과	78	542,712	78	542,712	107,275	-	-
	100억 초과	39	709,115	39	709,115	192,019	-	-
500억 초과	3	283,846	3	283,846	45,667	-	-	

1. 상속재산가액의 계급별 피상속인수, 재산가액 및 상속세 결정현황(계속)

(단위: 명, 백만원)

연도	계 급	합 계		과 세			과세미달	
		인 원	재산가액	인 원	재산가액	총결정세액	인 원	재산가액
2001	합계	219,264	11,496,878	1,982	3,081,159	401,147	217,282	8,415,719
	1억 이하	193,473	2,496,288	388	36,847	320	193,085	2,459,441
	1억 초과	19,010	3,115,663	198	46,712	1,303	18,812	3,068,951
	3억 초과	3,386	1,305,089	106	50,308	1,871	3,280	1,254,781
	5억 초과	2,197	1,559,512	325	271,596	10,736	1,872	1,287,916
	10억 초과	814	1,170,570	598	910,589	47,149	216	259,981
	20억 초과	171	432,324	159	402,897	42,522	12	29,427
	30억 초과	115	444,059	112	434,025	62,323	3	10,034
	50억 초과	70	492,469	69	484,766	107,353	1	7,703
	100억 초과	28	479,570	27	442,085	127,309	1	37,485
	500억 초과	0	1,334	0	1,334	261	0	0
2002	합계	241,193	12,772,043	1,661	2,993,597	473,674	239,532	9,778,446
	1억 이하	210,060	2,524,062	347	32,617	227	209,713	2,491,445
	1억 초과	23,156	3,886,847	213	54,780	1,122	22,943	3,832,067
	3억 초과	4,676	1,802,863	85	36,218	1,140	4,591	1,766,645
	5억 초과	2,363	1,625,319	254	191,458	6,848	2,109	1,433,861
	10억 초과	583	826,851	423	634,932	31,123	160	191,919
	20억 초과	162	406,627	154	387,522	43,134	8	19,105
	30억 초과	92	365,537	85	341,382	52,102	7	24,155
	50억 초과	65	454,891	65	454,891	98,549	0	-
	100억 초과	35	683,491	34	664,242	205,340	1	19,249
	500억 초과	1	195,555	1	195,555	34,089	0	-
2003	합계	227,209	11,995,521	1,720	3,127,966	462,331	225,489	8,867,555
	1억 이하	199,347	2,364,252	272	13,529	198	199,075	2,350,723
	1억 초과	20,479	3,371,613	160	29,455	866	20,319	3,342,158
	3억 초과	3,960	1,521,412	67	28,184	1,025	3,893	1,493,228
	5억 초과	2,241	1,554,298	293	227,646	7,785	1,948	1,326,652
	10억 초과	765	1,072,710	532	790,232	39,814	233	282,478
	20억 초과	191	480,851	176	444,648	47,067	15	36,203
	30억 초과	127	483,366	125	476,245	74,637	2	7,121
	50억 초과	68	527,882	64	498,890	115,167	4	28,992
	100억 초과	29	501,299	29	501,299	138,033	-	-
	500억 초과	2	117,838	2	117,838	37,739	-	-

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

2. 상속세 국세심사 사무처리: 이의신청

(단위: 건, 백만원)

연도	요 처 리 건 수			처 리 건 수				감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	각 하	기 각	경 정		
1965	38	-	38	35	1	14	20	1	3
1966	12	3	9	12	-	6	6	0	-
1967	17	-	17	17	3	6	8	1	-
1968	16	-	16	15	2	8	5	2	1
1969	20	1	19	17	1	10	6	24	3
1970	27	2	25	34	13	11	10	26	4
1971	30	4	26	25	1	16	8	1	5
1972	48	5	43	46	5	31	10	2	2
1973	29	2	27	28	5	20	3	3	1
1974	13	1	12	13	1	7	5	4	-
1975	10	-	10	9	1	6	2	9	1
1976	13	1	12	12	-	9	3	23	1
1977	12	1	11	12	1	7	4	2	-
1978	6	-	6	6	3	1	2	3	-
1979	8	-	8	7	1	6	-	-	1
1980	7	1	6	7	-	4	3	35	-
1981	44	-	44	43	10	15	18	324	1
1982	50	1	49	43	13	16	14	180	7
1983	34	7	27	33	7	22	4	23	1
1984	47	1	46	43	13	27	3	194	4
1985	63	4	59	58	19	29	10	55	5
1986	96	5	91	92	23	61	8	193	4
1987	45	4	41	41	10	27	4	111	4
1988	37	4	33	36	12	21	3	112	1
1989	44	1	43	41	13	20	8	198	3
1990	30	3	27	27	5	16	6	252	3
1991	35	3	32	31	9	17	5	160	4
1992	108	4	104	101	22	65	14	479	7
1993	121	7	114	117	37	67	13	1,113	4
1994	112	4	108	104	8	67	29	1,864	8
1995	149	8	141	140	28	66	46	2,887	9
1996	166	9	157	156	15	73	68	4,349	10
1997	121	10	111	110	7	39	64	5,590	11
1998	196	11	185	180	6	65	109	10,217	16
1999	273	16	257	237	13	107	117	6,434	36
2000	131	36	95	103	9	40	54	11,270	28
2001	158	28	130	136	5	75	56	3,376	22
2002	108	22	86	91	4	45	42	2,027	17
2003	93	17	76	83	7	30	46	61	10

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

3. 상속세 국세심사 사무처리: 심사청구

(단위: 건, 백만원)

연도	요 처 리 건 수			처 리 건 수				감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	각 하	기 각	경 정		
1965	4	-	4	4	-	4	-	-	-
1966	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1967	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1968	4	-	4	3	1	-	2	7	-
1969	8	1	7	6	-	3	3	11	2
1970	10	2	8	10	-	6	4	12	-
1971	8	-	8	8	-	4	4	7	-
1972	17	-	17	16	-	11	5	52	1
1973	13	1	12	11	1	7	3	38	2
1974	14	2	12	11	1	7	3	2	3
1975	14	3	11	-	2	9	1	1	2
1976	16	2	14	14	-	11	3	8	2
1977	15	2	13	12	-	9	3	3	3
1978	23	3	20	21	4	9	8	100	2
1979	11	2	9	11	1	6	4	50	-
1980	7	-	7	5	1	2	2	11	2
1981	59	2	57	40	7	18	15	115	19
1982	75	19	56	71	6	42	23	276	4
1983	55	4	51	47	5	32	10	124	8
1984	65	8	57	54	11	37	6	159	11
1985	82	11	71	75	14	53	8	667	7
1986	122	7	115	107	7	93	7	81	15
1987	122	15	107	108	7	87	14	260	14
1988	108	14	94	96	5	78	13	819	12
1989	109	12	97	98	12	68	18	769	11
1990	114	11	103	104	10	71	23	1,956	10
1991	111	10	101	89	1	71	17	937	22
1992	357	22	335	328	27	247	54	2,342	29
1993	281	29	252	252	38	176	38	2,632	29
1994	370	29	341	330	17	254	59	4,963	40
1995	366	40	326	303	18	231	54	3,216	63
1996	398	63	335	378	17	290	71	11,441	20
1997	270	20	250	221	14	137	70	4,999	49
1998	406	49	357	330	5	196	129	14,367	76
1999	536	76	460	478	17	274	187	20,282	58
2000	128	58	70	116	6	49	61	18,752	12
2001	67	12	55	62	3	25	34	14,674	5
2002	39	5	34	31	0	13	18	21,909	8
2003	40	8	32	31	2	12	17	23	9

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

4. 상속세 소송사건

(단위: 건)

연도	처리대상건수			당년도 종결건수							계 류 건 수			
	계	전년이월	당년제기	계	취하	각하	국승	국가일부 패소	국패	기타	계	행정법원	고등법원	대법원
1973	12	7	5	2	-	-	1	-	-	1	10	-	-	-
1974	13	10	3	5	-	-	3	-	1	1	8	-	-	-
1975	8	8	-	4	-	-	2	-	-	2	4	-	-	-
1976	7	4	3	2	-	-	2	-	-	-	5	-	-	-
1977	11	5	6	3	-	-	1	-	1	1	8	-	-	-
1978	14	8	6	5	-	-	1	-	3	1	9	-	-	-
1979	10	9	1	2	-	-	2	-	-	-	8	-	-	-
1980	11	8	3	4	-	-	3	-	1	-	7	-	-	-
1981	11	7	4	2	-	-	1	-	1	-	9	-	-	-
1982	33	9	24	9	-	-	4	-	4	1	24	-	-	-
1983	40	24	16	13	-	-	5	-	4	4	27	-	-	-
1984	49	27	22	19	-	-	6	-	8	5	30	-	-	-
1985	74	30	44	20	-	-	7	-	10	3	54	-	-	-
1986	90	54	36	32	-	-	10	-	10	12	58	-	-	-
1987	122	58	64	55	-	-	16	-	13	26	67	-	48	19
1988	125	67	58	44	-	-	8	-	13	23	81	-	53	28
1989	134	81	53	55	-	-	37	-	18	-	79	-	58	21
1990	119	79	40	43	-	-	31	-	12	-	76	-	60	16
1991	117	76	41	30	-	-	22	-	8	-	87	-	68	19
1992	154	76	78	42	-	-	30	-	12	-	112	-	86	26
1993	218	117	101	97	-	-	68	-	29	-	121	-	87	34
1994	229	121	108	79	-	-	50	-	29	-	150	-	123	27
1995	276	150	126	88	-	-	62	-	26	-	188	-	167	21
1996	318	188	130	111	-	-	77	-	34	-	207	-	173	34
1997	332	207	125	134	-	-	108	-	26	-	198	-	163	35
1998	278	198	80	129	-	-	101	-	28	-	149	41	74	34
1999	255	150	105	104	-	-	85	-	19	-	151	91	37	23
2000	309	151	158	87	-	-	82	-	5	-	222	155	42	25
2001	332	222	110	92	31	2	46	7	6	-	240	153	64	23
2002	314	240	74	132	37	1	75	15	4	-	182	95	62	25
2003	227	182	45	85	23	-	50	8	4	-	142	74	35	33

주: 2002년 『국세통계연보』부터 취하, 각하, 국가일부패소 추가, 기타 삭제.
 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 -

종합부동산세 기업만 덩터기쓰나

종합부동산세가 이상한 방향으로 흘러가고 있다. ‘부동산 부자들’에게 더 많은 세금을 물리도록 하겠다는 애초의 취지와 달리 적용 대상이 기업용 건물이나 토지 쪽에 집중되는 것으로 나타났기 때문이다. 서울시가 정부의 부동산 보유세제(재산세+종합부동산세) 개편에 따른 보유세 부담을 모의 추계해 본 결과 아파트의 10곳 중 7곳은 보유세가 오르고 단독이나 연립, 다가구 주택은 대체로 하락하는 것으로 집계됐다. 여기까지는 부동산 시장의 예측과 별 차이가 없다.

하지만 문제는 전혀 다른 곳에서 터져 나오고 있다. 서울지역 부동산에 부과되는 종부세 총액은 모두 2,902억원인데 이 가운데 주택에 과세되는 액수는 전체의 7.3%인 211억원에 불과할 뿐이다. 나머지 2,691억원은 기업 건물이나 상가 부속토지, 나대지 등에서 발생하는 것으로 밝혀졌다. 비율로는

무려 92.7%에 이른다. 거의 전부라 해도 과언이 아니다. 더 놀라운 사실은 공시지가 40억원을 초과하는 사무실·상가 등 건물 부속토지만 2,187억원으로 전체의 75.3%를 차지한다는 데 있다. 다시 말해 생산 활동에 기여하는 업무용 건물이나 토지일수록 세금의 된서리를 맞게 된다는 이야기다.

조세당국으로서야 기업 부동산에서 거둬들이는 기존 종합토지세의 상당 부분이 올해부터 종부세로 이관됐기 때문에 이 같은 현상이 빚어지는 것이라고 설명하지만 종부세에 적용되는 누진세율을 감안한다면 기업의 추가부담은 결코 만만한 수준이 아닐 것이다. 그 결과 종부세는 지대(地代)로 놓고먹는 부동산 부자들보다 부가가치 창출에 종사하는 기업들이 주로 부담을 지게 한다는 비난을 받아도 할 말이 없게 된 셈이다.

종부세 제도에는 그렇지 않아도 사회 일부에서 ‘질투의 경제학’이라는 비판이 제기돼 왔다. 조세원칙에 충실한 세제라기보다 미운

자에 대한 ‘벌금’ 형식을 취하다 보니 엉뚱한 피해자들을 낳고 있다. 정부는 이 빚나간 부분에 대해 하루빨리 보완책을 마련해야 할 것이다.

2005년 5월 10일자 문화일보 사설

양도세 세율조정으로 조세저항 줄여야

정부가 토지·주택·상가 등 거의 모든 부동산에 대해 오는 2007년부터 기준시가가 아닌 실거래가로 양도소득세를 물릴 계획이라고 한다.

지난 77년 이후 30년 동안 유지돼 오던 양도세 과표가 기준시가나 공시지가에서 실거래가로 전환되면 상대적으로 과표 현실화율이 낮았던 토지 및 상가의 세금부담이 급격하게 늘어나게 된다. 그야말로 노무현 대통령이 지난달 말 언급한대로 ‘주택시장 이익의 국민 공유’를 실현하기 위한 결정적인 부동산 세제가 마련되는 셈이다.

양도소득세도 업연히 소득세이

고 그동안 실거래가를 확인할 수단이 없어 실시하지 못했던 만큼 원칙적으로 말해 양도세 과표의 실거래가 전환은 조세 형평성에도 맞는 조치라 할 수 있다. 대부분의 국가에서 실거래가로 과세하고 있는 것도 그 때문이다.

또 내년부터 시행될 부동산중개업법으로 실거래가 신고를 의무화하면서 지역에 따라 시가반영 정도가 들쭉날쭉한 기준시가로 세금을 부과하는 것도 타당하지 않다.

그러나 아무리 부동산 투기를 잡는 게 급하다고 하더라도 급격한 세금인상은 재고돼야 한다. 특히 양도세는 시가를 제대로 반영하지 못했다는 이유로 그동안 높은 세율을 적용해 왔던 만큼 이제는 누진 세율을 합리적으로 조정해 조세저항을 줄이는 방안도 함께 마련해야 할 것이다. 그래야 재산세 등 보유세를 강화하는 대신 거래세는 낮춰 숨통을 틔워주겠다는 참여정부의 부동산세제 기조에도 맞다고 할 수 있다.

무엇보다 참여정부의 부동산 세제 강화 방향은 망국병이라 불리는 투기를 막는 데 활용되어야지 과거에 투자해 놓았던 국민의 자산을 세금으로 징벌하는 수단이 되어서는 곤란하다.

따라서 정부는 양도세의 세율조정과 함께 장기보유의 정도에 따라 기본공제 혜택을 더 늘려야 하

며 재산세의 경우처럼 과세 상한선을 두어 점진적인 과표 현실화를 실현할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

2005년 5월 13일자 서울경제신문 사설

실거래가 과세땀 세울 낮춰야

한덕수 부총리 겸 재정경제부 장관은 부동산 양도세 실거래가 과세를 추진하겠다는 방침을 어제, 그제 계속 강조했다. 부동산 실거래가 신고의무화는 부동산중개업법 개정안에 포함된 내용이고, 현재 상임위를 통과해 법사위에 넘어가 있는 만큼 6월 임시국회에서도 얼마든지 통과가 가능한 내용이다.

그런데 한 부총리는 신고에 그치지 않고 실거래가를 양도세 기준으로 2007년 초부터 채택하겠다는 방침을 확실히 해둔 것이다. 사실 엄연한 실거래 금액이 있는데 적당히 깎아 신고해 온 지난 30여년간 관행은 잘못된 것이다. 세무비리를 조장하고 투기를 부채질하기 적절한 관행이었다 하겠다. 따라서 양도세 기준을 실거래가로 바꾸는 것은 너무나 당연한 처사다. 문제는 세금이다.

현행 양도세 기준으로 삼는 기준시가보다 실거래가가 20% 이상 높기 때문에 세금도 20% 이상 될 것

이다. 며칠 전 재산세(종합부동산세 포함)를 크게 올리겠다고 발표했고 또 양도세마저 올리겠다고 한 것이다.

정부는 차제에 부동산 관련 세금에 관한 원칙이 무엇인지 분명히 해야 한다.

현재에도 부동산에서 세금을 모두 합치면 연간 20조원이 넘어 거의 최대 세목(稅目)이다. 보유세와 양도세를 대폭 올리면 30조원까지 늘리는 것도 간단하다.

이처럼 징벌적으로 세부담을 늘리는 게 순전히 세수 부족을 보전하기 위한 증세(增稅) 대책인가 아니면 부동산 투기를 잡기 위한 대책인가.

양도세는 그렇지 않아도 2003년 2조 9,000억원에서 2004년 3조 8,000억원으로 1년 새 31%나 급증했다. 양도세에 실거래가를 적용하겠다고 하면 당연히 세율을 낮추거나 과세 구간을 재조정해 양도세 징수 총규모가 늘지 않게 손질해야 마땅하다. 그렇다면 한 부총리는 양도세 실거래가 과세원칙만을 강조할 게 아니라 당연히 세금감면 방안을 동시에 발표했어야 했다.

단지 세금만 올리겠다는 것은 많은 조세저항을 야기할 수 있다. 또한 실거래가 적용시기를 대선(大選)이 있는 2007년으로 잡았고 아직 시간 여유가 1년 8개월 이상

있는 사항을 지금 강조한 연유 역시 쉽게 납득이 되지 않는다. 행여 정치적인 고려가 있지 않느냐는 의구심을 살 만도 하다. 정책 투명성을 더욱 높여야 설득력을 얻을 수 있다.

2005년 5월 14일자 매일경제신문 사설

조세조약개정에서 고려해야할 점

정부가 외국자본의 조세회피 행위를 방지하기 위해 국내 세법을 보완하고 외국과 맺은 조세조약도 개정하겠다고 밝혔다.

외국자본이건 내국자본이건 탈세는 막아야 하는 것이 정부의 당연한 책무이고, 또 이에 반대할 사람은 없을 것이다.

그러나 최근 외국자본을 둘러싼 국내외의 논란을 감안한다면 자칫 '반외자(反外資) 정서'처럼 비칠지 모르는 정책들은 다소 신중하게 추진할 필요가 있다.

정부의 설명대로 외국과 맺은 조세조약들은 대부분 70~80년대에 체결된 것이어서 이를 현실에 맞게 수정하는 것은 불가피한 일이다.

특히, 최근 들어 OECD 회원국들이 투자자의 국적보다는 소득이 발생한 국가의 정부가 과세하는 쪽으로 조약(條約)을 바뀌어나가는 추세이고 보면 조약 개정의 필요성은 더욱 크다고 할 수 있다.

국내 세법 또한 마찬가지다.

정부가 아무리 '실질과세원칙'을 견지한다 해도 그런 원칙이 세법이나 조약에 구체적으로 나타나 있지 않다면 그 실효성에 의문이 있다는 게 통설(通說)이다.

실제 조세피난처를 이용해 막대한 이득을 챙긴 외국계 펀드들이 국세청의 세무조사에 반발하는 것도 우리 세법에 그와 관련된 규정이 없다는 것을 근거로 하고 있다.

따라서 차후라도 그런 분쟁을 막으려면 관련 규정을 명문화해 세법의 투명성을 높여야 한다.

하지만 아무리 좋은 정책이라도 타이밍이 중요하다.

세무조사 등으로 외국자본의 우리 정부정책에 대한 불신이 커가는 상황에서 그런 정책을 서둘러 추진하는 것은 정부가 아무리 부인한다 해도 반외자정서를 부추기는 것처럼 보일 수 있다.

더구나 조세조약은 상대국과의 협상을 통해 개정할 수밖에 없다. 자칫 불필요한 부작용을 초래할 가능성이 크다는 얘기다. 예컨대 외자가 대거 이탈한다면 당장 주식시장 위축 등 경제 전반에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

중장기적으로 조심스럽게 접근해야 하는 가장 큰 이유다.

2005년 6월 6일자 한국경제신문 사설