

월 · 간

재정포럼

Monthly Public Finance Forum

12

현안분석

- 근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도-영국사례
- 우리나라 재정부문 성과관리제도의 현황과 발전방안
- 미국과 일본의 고령화 정책과 시사점

정책토론 리포트

재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향
영유아 보육 · 교육과 정부의 역할

최신 조세 · 재정 해외동향

美, 모기지론 稅공제 대폭 축소 외

정책흐름

2005년 조세지출보고서 외

재정통계

지방세 II편

C · O · N · T · E · N · T · S

견두칼럼	2	학문의 전문성과 시장성 /유일호
현안분석	6	근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도-영국사례 /김계진
	28	우리나라 재정부문 성과관리제도의 현황과 발전방안 /박노옥
	46	미국과 일본의 고령화 정책과 시사점 /원중학
정책토론포트	70	재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향
	86	영유아 보육 · 교육과 정부의 역할
최신 조세 · 재정 해외동향	104	美, 모기지론 稅공제 대폭 축소 외
정책흐름	115	2005년 조세지출보고서 국회제출
	118	근로소득세 예산관련 쟁점
	123	'06년 주요세목별 '05년 세입전망과 '06년 예산 비교
	124	제34차 부동산가격안정심의회 심의 결과
재정통계	128	지방세 2편
이런 의견 저런 생각	136	갑근세 26% 인상, 해도 너무한다 외

학문의 전문성과 시장성

유일호 / KDI 국제정책대학원 교수

최근 황우석 교수의 줄기세포 연구논문의 진위 여부를 둘러싼 논쟁이 가열되고 있다. 난자 채취의 윤리성 문제로부터 시작되어 황교수의 부분 시인 및 사과로 일단락되어 가는 듯하던 사태가 논문의 진위 여부로 초점이 옮겨지면서 세계 유수의 과학전문지가 관련된 연구성과 문제가 이런 방향으로 전개되는 것을 지켜보는 많은 국민들의 입장에서는 당혹감을 느끼지 않을 수 없을 것이다. 그 과정과 결말이 어떻든 간에 이 문제는 관련 당사자들은 물론 국민 전체에 많은 실망과 걱정을 끼친 것이 사실이다.

여기서는 이번 사태의 전말이나 잘잘못을 따지고자 하는 것이 아니다. 어차피 진위 여부는 권위 있는 전문기관의 재검증 등을 거쳐 판별이 되고 이에 따라 어떤 형태로든 해결이 될 것이다. 다만 사회과학자의 한 사람으로서 이번 사태를 보고 각별히 느껴지는 점은 다음과 같은 것들이며, 이들은 학문 전반에 여러 함의를 가질 수 있다는 점에서 논의를 시작하고자 하는 것이다. 우선, 권위 있는 학술 전문지의 검증과정에 그렇게 큰 문제가 있을 수 있는가 하는 것이고, 그보다도 더 중요한 것은 과연 전문가들만이 할 수 있는 것으로 판단되는 검증을 비전문가가 하는 것이 가능한가 하는 점이다.

전자의 문제야 과학계 내부에서 결론을 내릴 수 있는 것이지만 후자의 문제는 비단 이번 사태 또는 자연과



학계뿐 아니라 학계 전체 혹은 이른바 전문가의 영역에 대한 사회적 합의에 관한 문제로 그 논의가 확산될 수밖에 없는 것이다. 다시 말해 전문가의 고유영역은 어디까지이며 비전문가는 전문가들의 의견을 그저 수긍하기만 해야 하는 것인가에 대한 본질적 의문을 제기하게 된다는 것이다.

분명히 진실에 대한 추구는 전문가에게만 국한된 영역은 아니다. 그러나 한편 특정부문에 많은 시간과 노력을 투자한 전문가(학자, 예술가, 또 다른 여러 직종의)에게만 관찰과 이해가 가능한 부분이 있는 것도 사실이다. 그렇기 때문에 전문가들은 자신들만이 이해할 수 있는 부분을 일반인 또는 비전문가에게 설명해야 될 의무가 있다고 할 수도 있고, 실제 그렇게 되어 온 것이 인류 역사의 한 부분이라고 할 것이다.

그런데 자본주의의 발달과 더불어 그와 같은 설명도 시장에서 거래되고 그 가격이 매겨지게 되었다. 문제는 이 시장이 완전하지 못하여 그 시장가격이 분명한 시그널이 되지 못하며, 나아가 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있다는 사실이다. 다시 말해 그러한 정보의 수요자들과 공급자 간에 정보의 격차(즉, 지식 또는 전문성의 격차)가 존재하므로 공급되는 전문성의 우열을 판별하지 못하거나 불완전하게 판별을 하면서 생기는 역선택이라는 대표적 시장의 실패요인이 존재하고 있는 것이다.

전문성이 제대로 평가받지 못하고 전문가가 제대로 대접받지 못하는 사회의 장기적 발전 가능성은 그만큼 낮다는 것을 부인할 수 없다. 전문성에 대한 합리적인 존중과 시장성과의 조화가 가능하다는 이해가 사회 전체에 확산되어야 한다. 그렇게 되어야만 한 차원 높은 발전이 가능하다.

이런 경우 시장에서는 의당히 포장술, 실체가 뒷받침되지 않는 마케팅 등이 횡행하게 되며 이른바 비디오형 스타 강사가 진정한 전문가 행세를 하게 된다. 물론 기왕이면 다홍치마라고 실력이 있으면서 수요자에게 더 큰 만족을 주기 위해 흥미를 유발시키는 것은 당연히 훌륭한 일이고 존중되어야 한다. 그러나 대중의 흥미가 과도하게 존중되는 경우 실체보다는 포장, 전문성보다는 선정성이라는 자원배분 왜곡 현상은 피할 수 없게 될 것이다.

이러한 문제의 원인은 여러 가지가 있을 수 있다. 그중에서도 속도, 즉시성이 요구되는 경우가 많은 현대 사회에서 과거와 같이 이른바 본질적인 문제에 대해 전문가의 의견 자체를 알아 듣기 위해 시간과 노력을 투자하는 것이 낭비로 보일지도 모른다. 그리고 그렇게 될수록 좀 더 쉬운, 그러나 전문성은 떨어지는 정보 전달에만 의존하게 된다.

따라서 비전문가들도 이에 대해 어느 정도 노력을 기울이고 전문가도 수요자에게 생각을 하도록 하는 방식의 의사소통이 요구된다.

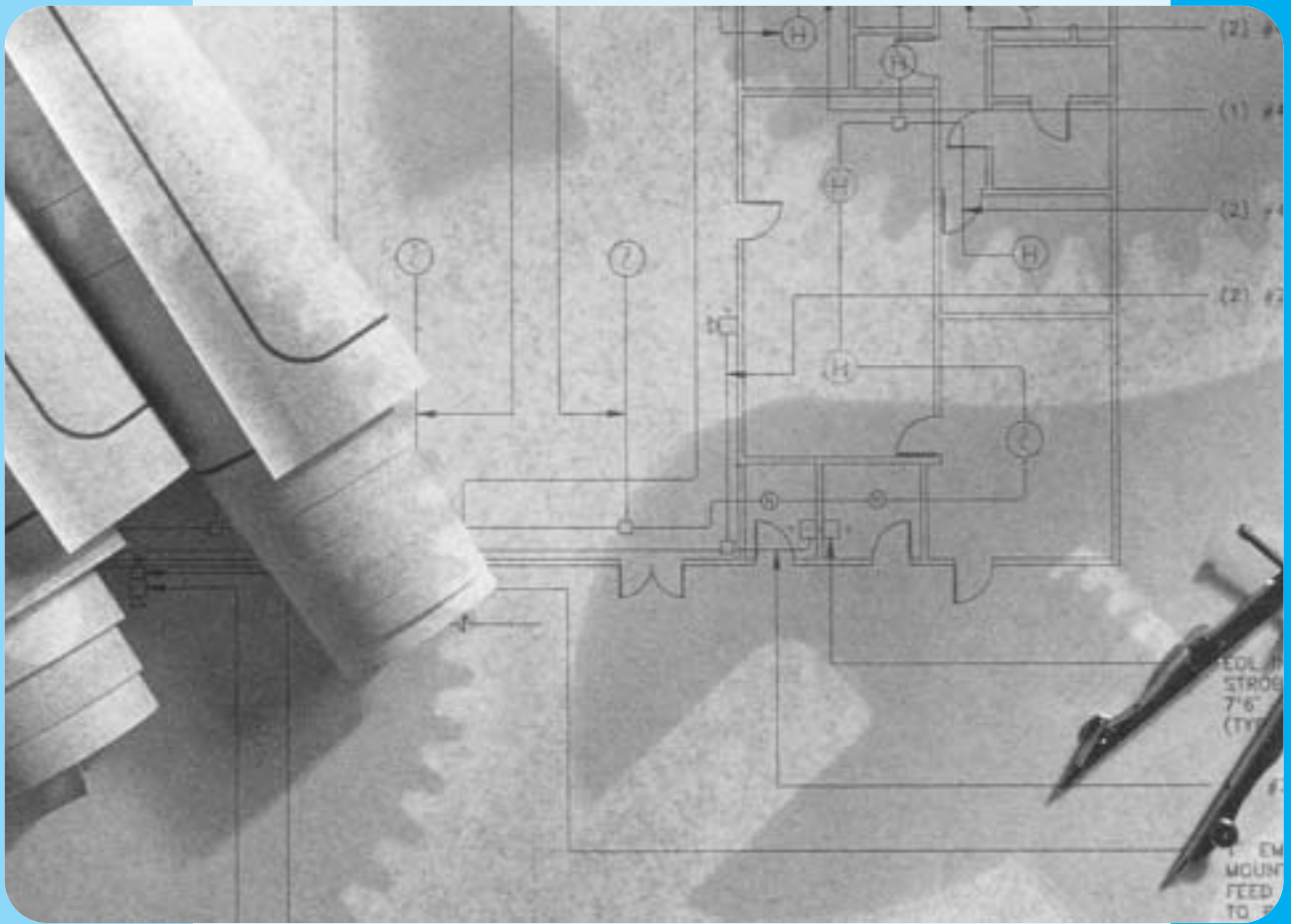
이렇게 되지 않으면 우선은 전문가와 비전문가 간의 지식 격차, 정보 격차가 벌어질 것이며 나아가서는 사회 전체적인 전문성의 저하를 초래할 것이다. 예를 들어 덜 알려진 고전음악이나 난해한 현대음악을 이해하려는 노력이 없으면 순수음악이 제대로 발전하지 못할 것은 당연하며, ‘재미 없고 지루한’ 순수 예술영화나 연극에 대한 관심과 애정이 없이 상업뮤지컬, 블록버스

터 영화의 장기적 발전을 기대하기는 어려운 것이다.

그러나 문제는 일반 대중에게 이러한 것을 권유는 할 수 있을지언정 강요는 할 수 없다는 점이다. 소비자의 기호는 그것이 아무리 즉물적일지라도 존중되어야 하는 것이 시장의 원리이기 때문이다. 따라서 중요한 것은 이러한 시장 실패를 교정하기 위한 공공부문의 역할이 될 것이며, 이런 의미에서 대학, 연구소, 기초과학, 기본 인문학, 순수예술 등에 대한 투자가 정당화될 수 있는 것이다.

우리 사회는 이런 면에서 갈 길이 아직 먼 것으로 보인다. 어떻게 보면 전문성이라는 것이 매우 하찮게 보이고 시장성은 매우 중요시되는 것 같기도 하다. 또한 필자를 포함한 많은 이른바 전문가들도 시류에 영합하여 이러한 사태를 초래하게 하는 데 일부 책임이 없다고 할 수 없다.

이유야 어쨌든 전문성이 제대로 평가받지 못하고 전문가가 제대로 대접받지 못하는 사회의 장기적 발전 가능성은 그만큼 낮다는 것을 부인할 수 없다. 이는 전문영역이라는 것을 신성불가침으로 여기자는 것이 아니며 전문가가 과도한 독점적 영향력을 행사하자는 것도 아니다. 그보다는 전문성에 대한 합리적인 존중과 시장성과의 조화는 가능하다는 이해가 사회 전체에 확산되어야 한다는 것이며, 그렇게 되어야만 한 차원 높은 발전이 가능하다는 것을 강조하고자 하는 것이다. KIP



현안분석



근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도

– 영국사례(Working Tax Credit 및 Child Tax Credit제도) –

김 재 진 / 한국조세연구원 연구위원

우리나라 재정부문 성과관리제도의 현황과 발전방안

박 노 옥 / 한국조세연구원 전문연구위원

미국과 일본의 고령화 정책과 시사점

원 중 학 / 한국조세연구원 전문연구위원

근로빈곤층을 위한 선진국의 조세제도

- 영국사례(Working Tax Credit 및 Child Tax Credit제도) -



김 재 진 연구위원(kimjaejin@kipf.re.kr)

I. 서론

문명과 과학기술이 진보함에 따라 인류는 과거보다 물질적으로 훨씬 풍요로운 생활을 누리고 있지만 이러한 과정에서 소득계층간 격차는 더욱 벌어지고 있는 것이 사실이다. 즉, 절대적 빈곤은 줄어들었지만 상대적 빈곤과 박탈감은 더욱 심해지고 있다. 이러한 현상은 서구사회에서는 이미 오래 전부터 경험한 것으로, 최근 자본주의의 성숙과 세계화의 영향 등으로 인해 우리나라에서도 예외는 아니다.

통계를 보면, 우리나라의 빈곤율은 외환위기 이후 감소하다가 최근에 다시 증가하기 시작하였다. 최저생계비를 기준으로 할 때 빈곤율은 1999년에 9.4%에서 계속 감소하여 2002년에는 5.2%까지 낮아졌지만 2004년에는 다시 6.1%로 증가하였다. 외환위기 이후 전 가구의 평균소득은 계속 증가하고 있으나 소득수준이 제일 낮은 1분위 및 2분위의 소득은 정체하거나 감소하여 양극화 현상이 심화되고 있음을 보여주고 있다. 하지만 동기간 동안 실업률은 하향 안정화 추세를 보이고 있어서 빈곤율 증가의 가장 중요한 원인은 근로빈곤층의 증가임을 알 수가 있다.

최근 우리나라에서 논의되고 있는 「한국형 EITC」제도의 도입 논의도 조세 본연의 기능 중 하나인 소득재분배 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 공공부

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

최근 우리나라에서 논의되고 있는 「한국형 EITC」제도의 도입 논의도 조세 본연의 기능 중 하나인 소득재분배 기능을 통하여 우리 사회에서 심화되고 있는 소득양극화 현상을 완화하고 근로빈곤층에 대한 효율적인 지원대책을 마련하고자 하는 취지의 일환으로 검토되고 있다.

조세도를 통하여 최소한의 생활을 보장하고, 빈곤계층 중에서 일할 능력이 있는 근로빈곤층(Working Poor)에 대해서는 조세제도를 통하여 소득지원과 근로유인을 강화하고자 하는 것은 이미 미국, 영국 등 선진국에서 오래 전부터 시행하고 있는 제도이다.

여기서는 영국의 근로세액공제(Working Tax Credit: WTC)제도와 아동세액공제(Child Tax Credit: CTC)제도를 살펴보고자 한다. 선진국의 제도를 심도 있게 살펴보는 것은 최근 우리 사회에서 근로빈곤층을 위한 대책의 일환으로 「한국형 EITC」제도의 도입을 논의하고 검토하고 있는 시점에서 우리에게 의미가 있다고 생각한다.

II. 도입 배경 및 발전과정

1930년대에 전 세계적으로 경제상황이 악화되어 빈곤과 대량실업이 발생함에 따라 이에 대한 대책으로 정부 주도의 사회정책을 시행하게 되었다¹⁾. 영국의 공공부조는 베버리지 보고서²⁾에서 제시한 사회보장의 한 방법으로 사회보험, 자발적 보험과 더불어 처음으로 범주화되었다. 그로 인해 1948년에 도입된 국민부조법(The National Assistance Act)은 생존수단의 상실 및 부족상태에 빠진 국민들의 생존권 요구에 대한 사회적 책임을 규정함으로써 350여 년간 지속된 구빈법(Poor Law)을 폐지시켰다. 그리고 국민부조에 필요한 재원을 지방세가 아닌 국세로 전환시켜 조달하도록 규정하였다. 국민부조법에서는 공공부조의 기본 원칙으로 국민복지최저선(National Minimum)의 원칙을 채택하여, 국민부조가 공공부조로서 최후의 사회적 안전망(Social Safety Net) 역할을 수행하는 데 기여하였다.

1966년에 접어들면서 국민부조는 보충급여(Supplementary Benefits)로 전환되었으며, 이로 인해 수급자에 대한 지나친 감독을 완화하고 수급자의 요구에 적극적으로 대처하기 위

1) 국민의 건강보호, 교육의 기회보장, 최저생계수준 보장, 완전고용 추구

2) 제2차 세계대전 후 유럽과 미국의 각 사회보장정책에 커다란 영향을 끼친 보고서로서 1941년 6월 영국 전신내각이 창설한 '사회보험 및 관련 서비스에 관한 위원회'가 작성하여 1942년에 제출하였다. 빈곤 해소를 주안점으로 하여 국민이 기본적인 사회생활을 충족하도록 사회보험을 실시할 것과 긴급사태에 대처하기 위해 국가부조를 강화할 것을 주장하였다.

해 사회보장부(Department of Social Security: DSS) 내에 보충급여위원회를 설치하였다. 그 결과 공공부조에 의존하는 사람들의 숫자가 계속적으로 증가하여 1948년 1백만명에서 1973년에는 그 숫자가 거의 3백만명에 이르렀다. 이처럼 공공부조에 의존하는 수혜자의 수가 증가한 원인으로는 노년층의 증가, 편부모가족의 증가, 실업의 증가 등을 들 수가 있다. 이에 따라 정부는 새로이 자산조사에 의한 공적급여제도들을 지속적으로 확대해 왔는데, 1970년 이전의 가족수당(Family Allowance)이 가족소득보조금(Family Income Supplements) 제도로 전환되었으며, 1974년에는 아동급여(Child Benefit)가 새로 생겨났다. 1970년대 중반에는 경기 침체 및 사회보장 지출이 크게 증가함에 따라 시장기능을 도입하는 방식으로 사회보장제도의 개혁을 시도하게 되었다.

1970년대 말부터 1990년 중반 보수당 정부 시기까지는 근로의욕 유지 및 개인 책임을 강조한 근로연계 복지체제를 구축함으로써 취업촉진 및 고용 유지, 사회부조 지출 감소 등의 목적을 추구하였다. 특히, 1970년대 말에는 사회보장제도를 원래의 베버리지 모형에 근거하여 재확립하느냐 혹은 자산조사 사회부조제도의 확대에 의존해야 할 것인가에 관한 논쟁이 시작되어 1980년대 대처의 보수당 정부 시대까지 계속되었다.

대처정부는 1986~88년 사이에 사회보장법(Social Security Act) 등의 법률 제정을 통해 사회보험과 공공부조에 관한 개혁을 추진하였으며, 그 일환으로 1971년에 도입된 아동이 있는 저임금가구를 위한 자산조사급여인 가족소득보충제도(Family Income Supplement: FIS)를 1988년에 가족공제제도(Family Credit: FC)로 대체하였다. 이것은 적어도 주당 30시간 혹은 그 이상 근로하는 자녀가 있는 저임금가구에 추가급여를 제공하기 위함이었고, 1992년에는 급여수급에 필요한 근로시간을 주당 16시간 혹은 그 이상으로 단축하였다. 뿐만 아니라 이사비용, 주택수리비, 출산비, 장례비 등 단일목적 급여가 사회기금(Social Fund)으로 대체되었으며, 가족소득보조금(Family Income Supplements)은 가족공제(Family Credit), 임대료 보조나 재산세 할인 등의 주택보조금은 주택급여(Housing Benefits)로 대체되었다. 그 외에 공공부조에 의한 혜택을 더욱 선별적으로 제공하기 위해서 자산조사를 보다 엄격하게 강화시키고 신청자의 연령은 물론 가족의 부양관계까지 더욱 엄밀한 사전조사를 실시하였다.

1990년대 말인 1998년에는 블레어 총리의 노동당 정부가 집권하면서 ‘제3의 길’을 추구하여 수요 중심에서 공급 중심의 사회복지, 사후적 복지에서 예방적 복지로의 개혁을 시도하였다. 그 일환으로 저임금의 고용을 창출하여 근로경험을 계속 유지하고 저소득 부양아동 가구와 연금생활자 등에 대한 사회보장을 강화하는 것을 주 내용으로 하는 일하는 복지(Workfare)를 강조하였다. 블레어총리는 1999년에 가족공제제도(Family Credit: FC)를

블레어 총리의 노동당 정부가 집권하면서 수요 중심에서 공급 중심의 사회복지, 사후적 복지에서 예방적 복지로의 개혁을 시도하였다. 그 일환으로 저임금의 고용을 창출하여 근로경험을 계속 유지하고 저소득 부양아동 가구와 연금생활자 등에 대한 사회보장을 강화하는 것을 주 내용으로 하는 일하는 복지(Workfare)를 강조하였다.

근로가족세액공제제도(Working Families Tax Credit: WFTC)로 대체하여 저소득가구에 대한 재정적 보상을 확대하였다. 그 결과로 급여율을 인상하거나 급여 감소율을 줄여 실질 소득이 증가하게 되었다. 뿐만 아니라 아동보호를 위한 지원율이 높아지고 나이가 든 자녀에 대한 아동보호비용 급여도 가능하게 되었다. 또한 가족공제제도(FC)의 경우에는 급여를 지정인 대장(Order Book), 은행, 금융조합 계좌로 직접 지급하였으나, 근로가족세액공제제도(WFTC)의 경우에는 사용자에 의해 급료로 지급되어 사용자가 개인의 사적, 재정적 상황을 파악할 수 있게 되었고 자녀에게 지출되는 액수를 절감할 수도 있었다.

III. 개편 이전의 제도개요(1999. 10~2003. 4)

1. 근로가구세액공제(Working Families Tax Credit: WFTC)

가. 적용대상

근로가구세액공제제도는 자녀가 있는 세대에 대해 육아를 지원하고 부모의 취업을 촉진하는 것을 목적으로 하며 가족공제(Family Credit: FC)를 확충하는 형태로 1999년 10월부터 도입되었다. 영국 국세청에 의해 운영되며 일반적으로 세액공제 신청자 또는 그 배우자에게 직접 지급되었다.

나. 자격조건

자격조건은 첫째, 16세 이하(학생일 경우에는 19세 이하)의 부양자녀가 1명 이상인 가구(부부 또는 편부모), 둘째, 부부 중 1명이 피고용인과 자영업자에 상관없이 주당 최소한 16시간 이상을 근로하는 가구, 셋째, 영국에서 거주해야 하며 영국에서 일할 자격을 가지는 가구, 넷째, 8,000파운드 이하의 자산을 가지고 있는 가구이다.

다. 공제규모

2002년 6월 4일부터 공제를 받는 경우에 수급가능 최대공제액은 다음의 표와 같다.

〈표 1〉 구성요소에 따른 WFTC 공제액(2002)

구 성 요 소		최대주당공제액(£)
기본성인공제(Basic Adult Credit)		62.50
30시간 공제(부부 중 1명이 주당 30시간 이상 근로할 때)		11.65
자녀 1명당 공제액	0~15세	26.45
	16~18세	27.20
성인중증장애세액공제(Adult Enhanced Disability Credit)		16.25
장애아동세액공제(Disabled Child Credit)		35.50
아동중증장애세액공제(Child Enhanced Disability Credit)		46.75

수혜자들은 근로가구세액공제(WFTC)에 부가해서 아동보호세액공제(Childcare Tax Credit)를 받을 수 있는데 이것은 아동보호 비용을 지원받기 위해서였다. 아동보호세액공제액은 근로가구세액공제(WFTC)의 일부로 포함되며 따로 분리해서 지급하지 않는다. 수급자격 요건으로는 편부모는 주당 16시간 이상 일해야 하며, 부부의 경우는 두 명 모두 주당 16시간 이상 근로하거나, 또는 둘 중의 1명이 16시간 이상을 근로하고 다른 1명은 장애로 인한 장애인차량관리대상(Invalid Carriage) 또는 장애급여(Disability Benefit)를 받고 있어야 한다. 공제규모는 자녀가 1명일 경우 135파운드의 한도 내에서, 그리고 자녀가 2명 이상일 경우 200파운드 한도 내에서 아동보호비용의 70%가 지급된다.

수급자격을 얻기 위해서는 비록 실제적인 수혜시점이 신청한 날 이후가 되더라도, 세액공제를 신청하기 전에 이미 누가 아동보호를 맡을 것인지를 정하고 있어야 한다. 왜냐하면 만일 법정출산휴가(Statutory Maternity Leave)중에 있다면, 이 기간 동안 새로 태어난 아이에 대한 아동보호세액공제를 신청할 수 없으나 만약 현재 아동보호 비용을 지출하고 있고, 새로운 아이가 태어나기 전에 가구 내에 다른 아동에 대해 아동보호를 준비했다면 비용을 지원받을 수 있기 때문이다.

아동세액공제(CTC)는 2001년 4월 6일에 도입되었으며 16세 이하의 자녀 1명 이상을 둔 가구를 지원하기 위해 고안된 소득세 경감(Income Tax Relief)제도로써, 기혼부부나 동거커플, 그리고 편부모가 이용할 수 있다.

2. 아동세액공제(Children's Tax Credit: CTC)

가. 적용대상

아동세액공제(CTC)는 2001년 4월 6일에 도입되었으며 16세 이하의 자녀 1명 이상을 둔 가구를 지원하기 위해 고안된 소득세 경감(Income Tax Relief)제도로써, 기혼부부나 동거커플, 그리고 편부모가 이용할 수 있다.

아동세액공제(CTC)는 소득세 경감제도이므로 이것은 수혜자에게 직접 지급되는 것이 아니라 소득세 부담을 경감시켜 주는 제도이다. 아동세액공제는 개인세액공제(Personal Tax Allowance)와는 달리, 세금을 내지 않는 사람들에게까지 혜택을 주지는 않는다. 즉, 납세자에 한하여 어느 정도 세금을 감면시켜 주는 것이다. 또한 아동세액공제(CTC)는 가구당 1회의 세액공제를 해 준다. 즉, 함께 거주하는 아동이 1명 이상이 되더라도 그 각각의 아동들에 대한 세액공제를 전부 해 주는 것은 아니다.

함께 생활하는 커플에 대한 아동세액공제의 규정은 결혼한 부부와 동거중인 남녀에게 적용되며, 두 사람 중 1명만이 세액공제 혜택을 받을 수 있다. 만약 둘 중의 어느 1명도 높은 세율의 세금을 내지 않는 경우에는 이들 중 1명이 세액공제 혜택을 전부 받거나, 아니면 둘이서 균등하게 세액공제를 나누어 받을 수 있다. 만약 아동세액공제를 받는 배우자가 이 세액공제를 이용할 수 있을 만큼의 납부세액이 크지 않다면, 그 사람은 해당 과세연도 종료 이후에 다른 배우자에게 세액공제 혜택을 이전할 수 있다. 만약 둘 중의 1명 또는 2명 모두가 고소득자일 경우는, 더 높은 소득의 배우자가 이 세액공제를 신청해야 한다. 그러나 수혜자가 다른 상대방에게 그것을 나누거나 이전할 수 없는데, 그 이유는 세액공제의 체계가 고소득자의 소득에 기초하고 있기 때문이다³⁾.

3) 만약 둘이서 세액공제를 나누어 받고 있거나, 더 낮은 소득을 받는 배우자가 세액공제 모두를 받기로 합의했다면, 가능한 한 빨리 국세청에 신고해서 올바른 수혜자에게 세액공제가 배분되도록 해야 한다. 이렇게 되면 공제액은 아동세액공제를 신청한 사람의 소득을 기초로 하기 때문에 점차적으로 감소하게 될 것이다.

나. 자격요건

이 세액공제를 신청하기 위해서는 다음과 같은 조건을 가진 자녀 1명 이상을 두고 있어야 한다. 첫째, 친자식, 의붓자식, 양자 또는 자기비용으로 돌보는 아동, 둘째, 과세연도의 시작 시점에 16세 이하인 자녀, 셋째, 해당 과세연도의 일정기간을 함께 살아야 한다. 그리고 만약 다른 사람이 동일 아동에 대한 아동세액공제를 신청한다면, 그 사람과 이 세액공제를 분배해야 한다.

다. 수급여건 변화시 적용방법

해당연도 동안 수혜자의 여건이 변하게 되면 아동세액공제에 영향을 미치게 된다. 여기서 여건이 변하는 경우란 배우자와 거주를 시작하게 되거나 끝냈을 때, 또는 자녀와의 동거를 시작하거나 끝냈을 때, 그리고 본인 또는 배우자의 소득이 변했을 경우이다.

아동세액공제(CTC)는 수혜자의 여건이 변화한 시점에 의해 달라진다. 예를 들면 만약 배우자와 동거를 시작하게 된다면, 이 동거인들 사이에 세액공제를 나누는 것은 배우자와 동거를 시작하거나 결혼한 이후부터 적용하게 된다. 만약 결혼하지 않았고 새로운 배우자가 아동의 친부모가 아니라면, 이들은 아동을 돌보는 데 드는 총비용의 절반 이상을 부담하고 있을 경우에만 아동세액공제 몫을 신청할 수 있다. 그리고 혼자서 아동보호 비용을 전부 부담하고 있다면, 아동세액공제의 전부를 적용받을 수 있다. 배우자와 동거를 끝냈을 경우에는, 두 사람이 헤어지기 이전 시점까지만 세액공제의 몫에 대한 규정을 적용할 수 있다. 그리고 두 사람이 헤어진 이후에는 아동이 계속해서 함께 생활하고 있는 것을 전제로 하여 나머지 기간 동안의 세액공제를 신청할 수 있다.

근로세액공제(WTC)제도는 자녀가 없는 가족을 포함하여 근로소득이나 자영업소득과 같이 일로 인한 소득이 있는 저소득층 가족에게 일정수준의 소득이 유지될 수 있도록 지급되는 제도이다. 이 제도는 장애인이 있거나 적격 자녀양육비가 있는 경우에도 아동세액공제(Child Tax Credit)제도에 추가하여 지급이 가능하다.

IV. 개편 이후의 제도개요(2003. 4~)

1. 근로세액공제(Working Tax Credit: WTC)

가. 적용대상

근로세액공제(WTC) 제도는 자녀가 없는 가족을 포함하여 근로소득이나 자영업소득과 같이 일로 인한 소득이 있는 저소득층 가족에게 일정수준의 소득이 유지될 수 있도록 지급되는 제도이다. 이 제도는 장애인이 있거나 적격 자녀양육비가 있는 경우에도 아동세액공제(Child Tax Credit)제도에 추가하여 지급이 가능하다.

나. 자격요건

근로세액공제(WTC)는 근로자 또는 자영업자 모두 적용받을 수 있으며, 자녀가 있는 경우에는 16세 이상이고 1주당 최소 16시간 이상 일해야 한다. 자녀가 없는 경우에는 25세 이상이고 1주당 30시간 이상 일해야 하며, 취업에 있어서 불리한 정도의 장애가 있는 경우에는 16세 이상이고 1주당 16시간 이상 일해야 한다. 수급자 또는 수급자의 배우자가 적격 실업급여를 신청한 후에 다시 취업한 경우에는 50세 이상이고 1주당 최소 16시간 이상 일해야 한다.

다. 적용단위

근로세액공제(WTC)의 적용단위는 가구단위이고 급여액을 결정하는 기준인 소득에 대한 정의 및 범위는 WTC와 아동세액공제(Child Tax Credit: CTC)가 동일하다. 우선 기준소득은 수급자가 받은 세전 총소득(Gross Income)이고 WTC 및 CTC는 연간 세액공제이므로, 급여액을 결정할 때 주로 세액공제 신청 직전 과세연도의 소득을 고려한다. 전반적으로

WTC와 CTC를 결정하는 소득은 소득세 신고시의 소득을 고려하나 예외사항이 있다. 국민 보험료(National Insurance)는 제외하고 Share Incentive Plan(SIP)에 따라 고용주 회사의 주식을 수급자의 소득으로 매입하는 경우, 소득에서 제외된 매입액은 다시 소득에 포함한다. 그러나 승인된 연금 납부액⁴⁾과 Gift Aid 또는 Payroll Giving Scheme은 포함하지 않는다.

라. 급여체계 및 급여산정 방식

근로세액공제(WTC) 급여액의 구성요소는 장애를 가진 일하는 사람, 중증장애를 가진 사람, 승인된 자녀양육비와 같은 요소를 포함하여 <표 2>와 같이 구성된다. <표 2>는 각 요소의 최대급여액을 나타내며, 실제급여액은 소득에 따라 결정된다.

<표 2> 근로세액공제(WTC) 각 구성요소에 따른 연간 급여액

구 성 요 소		연간 급여액(£)		
		2003~04	2004~05	2005~06
기본요소(독신 또는 부부 1인당)		1,525(약 320만원)	1,570(약 330만원)	1,620(약 340만원)
편부모 및 부부요소		1,500	1,545	1,595
1주당 30시간 근로		620	640	660
장애 (Disability)		2,040	2,100	2,165
중증장애 (Severe Disability) ⁵⁾		865	890	890
50세 이상 재취업 ⁶⁾	1주당 16~29시간 ⁷⁾	1,045	1,075	1,110
	1주당 30시간 이상	1,565	1,610	1,660
자녀양육비	1명의 자녀	1주당 135	1주당 135	1주당 175
	2명 이상의 자녀	1주당 200	1주당 200	1주당 300
자녀양육비보조 비율		70%	70%	70%

주: 원/파운드 2004년 연평균 환율 2,097.5원(한국은행)
 자료: Inland Revenue. 2004. Child Tax Credit and Working Tax Credit: An Introduction
 Inland Revenue. 2004. Child and Working Tax Credits Statistics

4) 예를 들어, Occupational Pension Scheme, Personal Pension Plan, Retirement Annuity

5) 근로의무조건 있음.

6) 취업 후 1년간만 지급함.

7) 부부합산소득이고 부부가 모두 이들 중 하나의 요소에 해당하면, 부부당 두 개의 요소에 해당하는 것으로 보아 하나의 요소에 대한 급여액을 두 배로 적용.

8) 50세 이상 재취업(Return to Work)요소(1주당 16~29시간)에 해당하는 경우, 자녀에 대한 책임이 없거나 WTC의 장애요소를 충족하지 못하면, 부부의 요소에 해당하는 급여액을 받지 못함.

최종 근로세액공제(WTC) 급여액은 수급자의 소득에 의해 결정된다. WTC를 받고 연간소득(또는 파트너와의 합산소득)이 5,060파운드 미만인 경우 아동세액공제(CTC)를 지급받는지 여부와 상관없이 모든 요소의 최대급여액을 받는다. 소득이 기준점(Threshold)을 초과하는 경우 최대급여액은 기준점을 초과하는 1파운드마다 37펜스씩 감소된다.

과세연도 2003~04년 기준으로 살펴볼 때, 부양자녀의 유무와 상관없이 부부 또는 편부 모인 경우에는 기본요소 1,525파운드와 부부 또는 편부모 요소 1,500파운드를 합한 3,025파운드가 최대급여액이다. 부양자녀가 없는 독신의 경우는 기본요소인 1,525파운드가 최대급여액이고 1주당 30시간 이상 일(work)한 경우 620파운드가 추가된다. 부양자녀가 없는 경우에는 1주당 30시간 이상 일을 해야 수급자격이 주어지므로 620파운드의 급여액이 추가 지급된다.

근로세액공제(WTC) 급여액의 자녀양육요소(Childcare Element)는 등록 또는 승인된 자녀양육비에 대하여 추가 보조를 받을 수 있다. 기존제도인 근로가족세액공제(WFTC)를 WTC로 통합한 것이고 최소한 1주당 16시간 이상 일을 해야 한다. 부부인 경우, 두 사람 중 한 사람이 일할 능력이 없는 경우를 제외하고 두 사람 모두 각각 최소한 1주당 16시간 이상 일을 해야 한다.

승인된 자녀양육에 지출한 비용 중 근로세액공제(WTC)가 적용가능한 최대금액의 1주당 1파운드의 70%에 해당하는 급여액까지 자녀양육요소를 적용한다. 승인된 자녀양육에 지출한 비용 중 WTC가 적용 가능한 최대금액은 1명의 자녀가 있는 경우 1주당 135파운드, 2명 이상의 자녀가 있는 경우 1주당 200파운드이다. 자녀양육요소 최대급여액은 1명의 자녀가 있는 경우 1주당 94.50파운드($= £135 \times 70\%$), 2명의 자녀가 있는 경우 1주당 140파운드($= £200 \times 70\%$)이다. 자녀양육비용으로 1주당 100파운드를 지출한 경우, 자녀양육요소는 세액공제 급여액으로는 70파운드까지 해당된다. 자녀양육요소는 수급자가 받을 수 있는 근로세액공제(WTC) 급여액에 추가된다.

최종 근로세액공제(WTC) 급여액은 수급자의 소득에 의해 결정된다. WTC를 받고 연간 소득(또는 파트너와의 합산소득)이 5,060파운드 미만인 경우 아동세액공제(CTC)를 지급받는지 여부와 상관없이 모든 요소의 최대급여액을 받는다. 소득이 기준점(Threshold)을 초과하는 경우 최대급여액은 기준점을 초과하는 1파운드마다 37펜스씩 감소된다. 소득이 기준점인 5,060파운드를 초과하면, 최대급여액은 자녀양육요소(Childcare Element)를 제외한 근로세액공제(WTC), WTC의 자녀양육요소, 아동세액공제(CTC)의 자녀요소, CTC의 가족요소(Family Element) 순서로 감소한다.

소득에 따른 근로세액공제(WTC) 급여액은 다음 <표 3>, <표 4>와 같다. 근로세액공제(WTC) 급여액은 일한 시간, 장애 여부, 소득 등에 의해 결정된다.

<표 3> 부양자녀가 있는 경우 WTC 급여액 (2003~04)

(단위: £)

연간 총부합산소득	1주당 16~30시간 일하는 부모 또는 편부모		1주당 30시간 이상 일하는 부모 또는 편부모	
	연 간	1주당	연 간	1주당
5,000	3,025(약 634만원)	57.80	3,645	69.70
7,500	2,120	40.60	2,745	52.50
10,000	1,195	22.90	1,820	34.80
12,500	270	5.20	895	17.10
15,000	0	0.00	0	0.00

주: 원/파운드 2004년 연평균 환율 2,097.5원(한국은행)
자료: Inland Revenue. 2004. Child Tax Credit and Working Tax Credit: An Introduction

<표 4> 부양자녀가 없는 경우 WTC 급여액 (2003~04)

(단위: £)

연간 총부합산소득	25세 이상이며 1주당 30시간 이상 일하는 독신		25세 이상이며 1주당 30시간 이상 일하는 부부	
	연 간	1주당	연 간	1주당
5,000	2,145(약 450만원)	41.00	3,645	69.70
7,500	1,245	23.80	2,745	52.50
10,000	320	6.10	1,820	34.80
12,500	0	0.00	895	17.10
15,000	0	0.00	0	0.00

주: 원/파운드 2004년 연평균 환율 2,097.5원(한국은행)
자료: Inland Revenue. 2004. Child Tax Credit and Working Tax Credit: An Introduction

예를 들어, 자녀가 있는 부모 또는 편부모에 해당하며, 1주당 30시간 일하고 연간소득이 10,000파운드라면, <표 3>에서 연간 WTC 급여액은 1,820파운드가 되고 이는 1주당 34.80파운드에 해당된다. <표 3>, <표 4>에서 장애요건을 충족하면 최대급여액은 더 증가한다.

아동세액공제제도는 직업의 유무에 상관없이 자녀를 가진 일정수준 이하의 소득을 가진 가정을 보조하기 위한 제도로 자녀수당(Child Benefit)과 근로세액공제(WTC)에 추가하여 지급될 수 있다. 1명의 자녀 이상이 있는 경우라면 일하는지 여부와는 상관없이 누구나 아동세액공제(CTC)가 적용된다.

2. 아동세액공제(Child Tax Credit: CTC)

가. 적용대상

아동세액공제제도는 직업의 유무에 상관없이 자녀를 가진 일정수준 이하의 소득을 가진 가정을 보조하기 위한 제도로 자녀수당(Child Benefit)과 근로세액공제(WTC)에 추가하여 지급될 수 있다. 1명의 자녀 이상이 있는 경우라면 일하는지 여부와는 상관없이 누구나 아동세액공제(CTC)가 적용된다.

나. 자격요건

아동세액공제(CTC)를 적용받기 위해서는 자녀가 다음 요건을 충족해야 한다. 16세 미만의 아동 또는 16~18세 자녀를 가진 경우에 지급되고, 아동이 16~18세인 경우는 full-time 학생⁹⁾, 16, 17세인 경우는 full-time 학교를 졸업하고 직장이나 직업훈련소에 다니지 않거나 경력서비스(Careers Service) 또는 연계서비스(Connexions Service)에 등록된 경우는 자녀 자신에 대하여 소득보조(Income Support)나 세액공제를 받지 않은 경우 또는 4개월을 초과한 기간의 구류형을 받은 적이 없는 경우에 아동세액공제(CTC)를 지급받을 수 있다. 만약 자녀가 다른 가족과 함께 거주하는 경우에는 어떤 가족이 자녀에 대한 주된 부양책임을 부담하고 있는지 결정하여 신고해야 한다.

다. 급여체계 및 급여산정 방식

아동세액공제(CTC) 급여액 구성요소는 <표 5>와 같다. 이 표는 각 요소의 최대급여액을 나타내며, 실제급여액은 소득에 따라 결정된다.

9) A단계(A levels), 국가직업자격과정 3단계(National Vocational Qualification(NVQ) level 3), Scottish Highers까지를 말함.

〈표 5〉 각 구성요소에 따른 연간 급여액

구 성 요 소	연간 급여액(£)		
	2003~04	2004~05	2005~06
가족(Family)	545(약 114만원)	545(약 114만원)	545(약 114만원)
가족, 영아(만 1세 미만) 추가	545(약 114만원)	545(약 114만원)	545(약 114만원)
자녀(자녀 1인당)	1,445(약 300만원)	1,625(약 340만원)	1,690(약 350만원)
장애(자녀요소에 추가)	2,155(약 450만원)	2,215(약 460만원)	2,285(약 480만원)
중증장애(자녀 및 장애요소에 추가)	865(약 181만원)	890(약 187만원)	920(약 193만원)

주: 원/파운드 2004년 연평균 환율 2,097.5원(한국은행)
 자료: Inland Revenue. 2004. Child Tax Credit and Working Tax Credit: An Introduction
 Inland Revenue. 2004. Child and Working Tax Credits Statistics

장애요소는 자녀에 대해 장애인생계수당(Disability Living Allowance: DLA)을 받거나, 자녀가 시각장애인으로 등록되었거나, 신청일 전 28주 후에 시각장애인 등록을 철회한 경우에 적용된다. 중증장애요소는 자녀에 대해 DLA(최대급여요소(Highest Rate Care Component))를 받는 경우에 적용된다. 과세연도 2005~06을 기준으로 살펴볼 때, 가족요소의 최대급여액은 가족당 545파운드이며, 1세 미만의 영아가 있는 가족은 545파운드에 추가 지급된다. 부양자녀요소는 자녀 1인당 1,690파운드이며, 장애가 있는 경우 2,285파운드가 추가 지급되고 중증장애가 있는 경우에는 920파운드가 추가 지급된다.

소득보조(Income Support)나 소득연계형 구직수당(Income-based Jobseeker's Allowance)을 받는 경우에는 자동적으로 최대 아동세액공제(CTC) 급여액을 받게 된다. 즉, 아동세액공제(CTC)만 받는다면, 연간소득이 13,230파운드(약 2,275만원)가 될 때까지 최대급여액을 받게 된다.

소득이 기준점을 초과하는 경우의 최대급여액은 기준점을 초과하는 1파운드마다 37펜스씩 감소된다. 점감구간은 부양자녀가 1인인 경우에는 13,230~17,135파운드이며, 부양자녀가 2인인 경우에는 13,230~21,040파운드이다. 점감구간 이후 50,000파운드 이하 소득 구간에서는 급여액이 일정하고 연간소득이 두 번째 기준점인 50,000파운드를 초과하는 소득 15파운드마다 1파운드에 해당하는 가족요소를 감소한다. 연간소득이 50,000파운드를 초과하고 급여액이 가족요소(Family Element)를 초과하여 지급될 때까지는 아동세액공제(CTC)의 가족요소는 감소하지 않는다.

소득수준에 따른 아동세액공제(CTC) 급여액은 소득, 자녀수 등에 의해 결정된다. 〈표 6〉 및 〈표 7〉은 최대급여액을 나타내며, 소득이 증가함에 따라 급여액은 감소하고 자녀가 1세 미만이거나 장애가 있는 경우의 급여액은 더 증가한다.

소득이 기준점을 초과하는 경우의 최대급여액은 기준점을 초과하는 1파운드마다 37펜스씩 감소된다. 점감구간은 부양자녀가 1인인 경우에는 13,230~17,135파운드이며, 부양자녀가 2인인 경우에는 13,230~21,040파운드이다.

〈표 6〉 CTC 급여액(2003~04)

(단위: £)

연간 총부부 합산소득	자 녀 수					
	1		2		3	
	연 간	1주당	연 간	1주당	연 간	1주당
5,000	1,990	38.00	3,435	65.70	4,880	93.30
10,000	1,990	38.00	3,435	65.70	4,880	93.30
15,000	1,335	25.50	2,780	53.20	4,225	80.80
20,000	545	10.40	930	17.80	2,375	45.40
25,000	545	10.40	545	10.40	545	10.40
30,000	545	10.40	545	10.40	545	10.40
40,000	545	10.40	545	10.40	545	10.40
50,000	545	10.40	545	10.40	545	10.40
60,000	0	0.00	0	0.00	0	0.00

〈표 6〉은 근로세액공제(WTC) 자격요건을 충족하지 않은 경우 2003년 4월 6일~ 2004년 4월 5일까지(즉, 과세연도 2003~04)의 아동세액공제(CTC) 급여액을 나타낸다. 예를 들어, 2명의 자녀가 있고 연간소득이 15,000파운드인 경우, 연간 아동세액공제(CTC) 급여액은 2,780파운드가 되고 이는 1주당 53.20파운드에 해당된다. 연간 58,000파운드의 소득까지는 아동세액공제(CTC)를 적용받을 수 있으며, 1세 미만의 자녀가 있는 경우는 66,000파운드의 소득까지 아동세액공제(CTC)를 적용받을 수 있다. 수급자와 수급자의 파트너가 소득보조(Income Support) 또는 소득연계형 구직수당(Income-Based Jobseeker's Allowance)의 요건을 충족한 경우에는¹⁰⁾, 아동세액공제(CTC) 최대급여액을 받을 수 있다.

10) Jobcentre Plus 사무소(북아일랜드의 경우 Social Security 사무소)에서 어떻게 새로운 세액공제를 받을 수 있고, 다른 급여(Benefit)에 어떤 영향을 미치는가 알려줌.

〈표 7〉 CTC 급여액(2004~05)

(단위: £)

연간 총부합산소득	자 녀 수		
	1	2	3
일하지 않는 경우	2,175(약 456만원)	3,800(약 797만원)	5,430(약 1,139만원)
5,000	2,175	3,800	5,430
8,000	2,175	3,800	5,430
10,000	2,175	3,800	5,430
15,000	1,610	3,240	4,865
20,000	545	1,390	3,015
25,000	545	545	1,165
30,000	545	545	545
35,000	545	545	545
40,000	545	545	545
45,000	545	545	545
50,000	545	545	545
55,000	210	210	210
60,000	0	0	0

주: 원/파운드 2004년 연평균 환율 2,097.5원(한국은행)

자료: Inland Revenue, 2004, Child Tax Credit and Working Tax Credit: An Introduction

〈표 7〉은 근로세액공제(WTC) 자격요건을 충족하지 않은 경우 2004년 4월 6일~ 2005년 4월 5일까지(즉, 과세연도 2004~05)의 연간 아동세액공제(CTC) 급여액을 나타낸다.

V. 개편 배경 및 주요내용

1. 개편 배경

1999년 10월에 기존의 Family Credit(FC)를 Working Family Tax Credit(WFTC)로 대체한 데 이어 약 4년 만에 다시 동 제도를 개편하게 된 배경 및 목적은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 급여수준을 상향 조정하고, 보다 많은 저소득층이 혜택을 받을 수 있도록 수급범위를 확대함으로써 근로빈곤층을 감소시키고 이들의 근로유인을 높이기 위한 것이다. 즉, 기존의 근로가구세액공제(WFTC)가 아동이 있는 저소득 근로자가구에 대해서만 혜택이 제공되었지만, 근로세액공제(WTC)는 미국의 EITC(Earned Income Tax Credit)에서와 마찬가지로 아동이 없는 근로자가구에 대해서도 처음으로 급여를 제공하기 시작하였다.

1999년 10월 도입된 근로가구세액공제(WFTC)제도는 지난 4년 동안 조세급여프로그램 가운데 가장 큰 역할을 담당해 왔으나 2003년 4월부터 아동세액공제(CTC)와 근로세액공제(WTC)로 분리·흡수되었다.

둘째, 복잡한 기존 세액공제 형태의 조세급여프로그램들을 아동세액공제(CTC)와 근로세액공제(WTC) 중심으로 통합해서 저소득 근로자가구가 가구 내의 아동이나 일정시간 이상의 근로활동 참가로 인해 얼마나 혜택을 받을 수 있는지를 쉽게 이해하도록 하기 위한 것이다. 마지막으로, 저소득 근로자가구에 대한 정부의 소득지원체계를 단순화함으로써 행정적 효율성을 극대화하기 위한 것이다. 가구의 소득수준이나 가구여건이 변동되었을 경우 여러 종류의 급여를 개별적으로 신청할 필요가 없어짐으로써 저소득 근로자가구에 조세급여프로그램에 대한 접근성과 수급률을 제고시켰다. 예를 들어, 기존에 아동과 관련해서 운영되어 왔던 네 가지 프로그램 가운데 가구여건이 변동되면 세 가지 프로그램을 별도로 신청해야 했었지만, 이를 아동세액공제(CTC) 중심으로 통합하면서 복잡한 절차를 간소화함으로써 접근성과 수급률 제고의 목적을 이루고자 하였다.

2. 주요 개편내용

2001년 4월에 도입되었던 Children's Tax Credit는 2003년 4월부터 Child Tax Credit(CTC)로 흡수되었다. 이 제도는 면세점 이상의 가구 가운데 일정 소득수준 이하이면서 16세 미만의 아동이 있는 가구를 대상으로 소득세 산출세액을 공제해 주는 프로그램이다. 이 제도로 인해 세액공제의 혜택을 받았던 약 500만 가구는 아동세액공제(CTC)를 신청할 수 있다.

우리나라의 국민기초생활보장제도와 유사한 공공부조프로그램인 Income Support(IS) 또는 Income-related JSA에서 추가로 제공되었던 Child Allowance와 Family Premium은 1년간의 유예기간을 두고 2004년 4월부터 역시 아동세액공제(CTC) 제도로 흡수되었다. 그리고 1999년 10월 도입된 근로가구세액공제(WFTC) 제도는 지난 4년 동안 조세급여프로그램 가운데 가장 큰 역할을 담당해 왔으나 2003년 4월부터 아동세액공제(CTC)와 근로세액공제(WTC)로 분리·흡수되었다. 부양아동이 있으면서 주당 16시간 이상 근로활동에 참가하고 있는 약 134만 가구에 대해 급여를 제공했던 WFTC 가운데 아동과 관련된 WFTC-Child 부분은 아동세액공제(CTC)로, 근로활동 참가에 대한 재정적 근로유인과 관

런된 WFTC-Adult 부분은 근로세액공제(WTC)로 흡수되었다.

이외에도 아동보호 비용에 대한 공제를 제공했던 Childcare Tax Credit 역시 근로세액공제(WTC)로 흡수되었으며, 장애아동을 대상으로 제공되었던 DPTC는 CTC와 WTC에 모두 반영되어 장애아동에 대해서는 보다 높은 급여가 주어진다. 50세 이상의 실직자를 대상으로 했던 New Deal 50+ Employment Credit는 WTC로 흡수되어 근로활동에 복귀한 50세 이상의 성인에 대해서 추가적인 혜택이 제공된다.

이와 같은 기존 프로그램의 변화와 관계없이 아동이 있는 모든 가구에 대해 지급되었던 아동수당(Child Benefit)은 아동세액공제(CTC)와 근로세액공제(WTC)가 도입된 후에도 기존과 동일하게 유지·운영되며, 향후에도 이러한 프로그램과 상관없이 계속해서 지급받을 수 있다. 이에 따라, 아동수당은 아동이 있는 저소득 근로자가구에 대한 소득지원프로그램 가운데 기초를 구성하는 보편적 급여로 중요한 역할을 담당하고 있다. 재정적 근로유인체계 개혁이 2004년 4월 IS/JSA의 Child Allowance와 Family Premium의 흡수를 끝으로 완성되었다.

이러한 급여체계의 변화를 주당 총소득과 조세급여 사이의 그래프로 도식화하여 비교하면 아래와 같다. 먼저, [그림 1]은 아동이 없는 가구에 대한 근로유인 제공을 위해 처음으로 근로세액공제(WTC)의 혜택을 제공하게 됨에 따라 나타난 급여체계 변화 결과를 보여준다. 아동이 없는 독신자 가구의 경우, 기존에는 Income Support(IS) 급여만 받을 수 있었지만, 이번 개편으로 인해 30시간 이상의 근로활동에 참여할 경우에는 근로세액공제(WTC)를 추가적으로 받을 수 있게 되었다¹¹⁾.

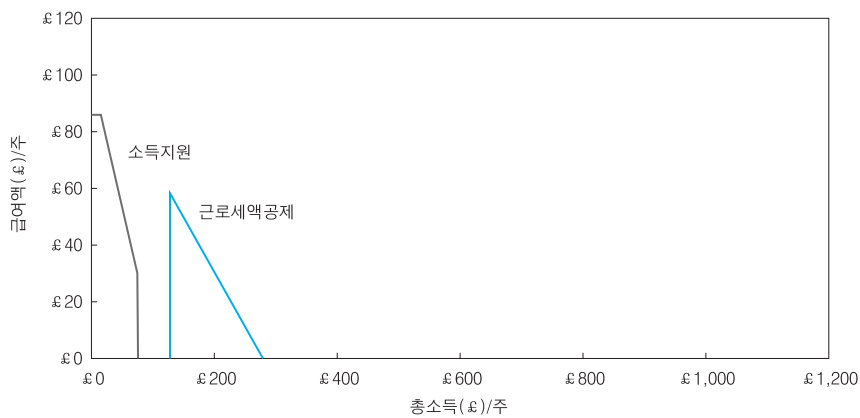
[그림 2]는 아동이 1인인 가구의 경우 기존의 급여체계(위)와 2003년 4월 제도 개편에 따른 급여체계(아래)를 보여준다. 앞서 각종 프로그램의 변화에 대해서 언급한 바와 같이, 다양한 프로그램들이 아동세액공제(CTC)와 근로세액공제(WTC)를 중심으로 통합되어 단순한 구조로 변경되었으며 수혜대상의 범위가 확대되었다¹²⁾.

11) WTC는 연간소득을 기준으로 급여를 지급하는 체계이지만, 주당 급여수준으로 전환하여 제시하였다. IS의 자격은 최저임금으로 16시간 일할 경우의 소득수준(주당 £67.20)에서 상실하는 것으로 가정하였으며, 아동이 없는 가구의 경우 최저임금으로 30시간 일할 경우의 소득수준(주당 £126)에서 WTC의 자격을 얻는 것으로 가정하고 있다. 또한, Housing Benefit과 Council Tax Benefit는 고려하지 않고 있다.

12) 빈부격차·차별시정위원회, 『외국의 근로소득보전세제 운영사례 기초연구』, 정책자료집, 2005. 2.

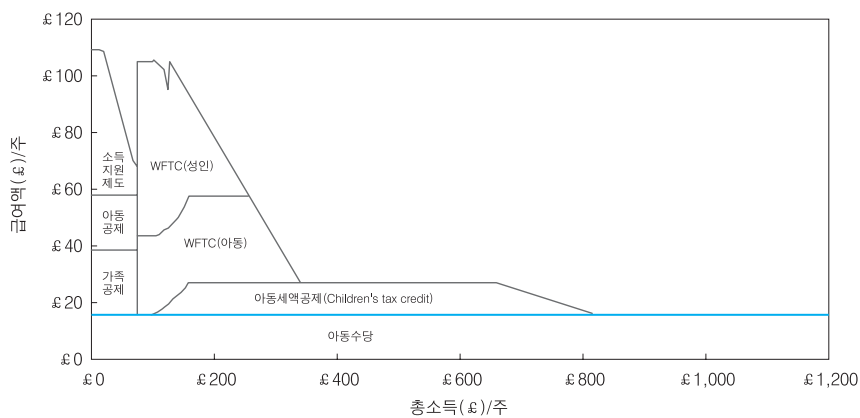
다양한 프로그램들이 아동세액공제(CTC)와 근로세액공제(WTC)를 중심으로 통합되어 단순한 구조로 변경되었으며 수혜대상의 범위가 확대되었다.

[그림 1] 제도개편 후에 따른 급여체계(아동이 없는 경우)

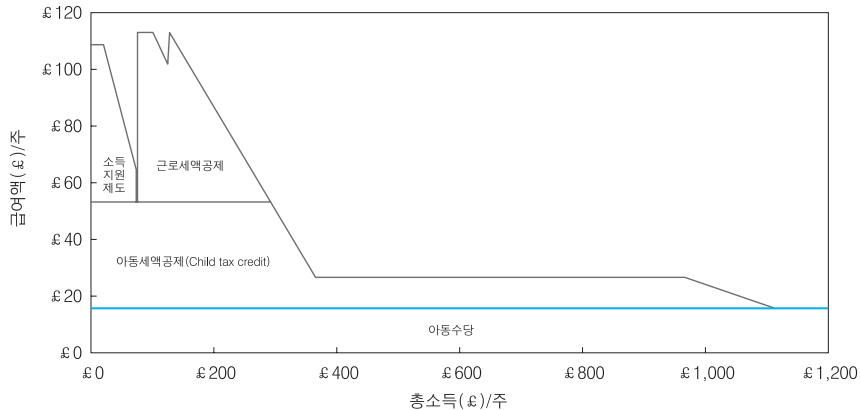


자료: Brewer, M. 2003. "The New Tax Credit", The Institute for Fiscal Studies Briefing Note No. 35.

[그림 2] 제도개편 전의 급여체계(아동 1인 가구)



[그림 3] 제도개편 후의 급여체계(아동 1인 가구)



주: IS-Income Support, C-IS의 Child allowance, F-IS의 Family premium, WTC-Working Tax Credit
 자료: Brewer, M. 2003. "The New Tax Credit", The Institute for Fiscal Studies Briefing Note No. 35. Studies Briefing Note No. 35.

VI. 정책시사점

최근 우리 사회에 심각한 문제의 하나로 대두되고 있는 양극화 현상은 일시적인 문제라기 보다는 구조적이고 근본적인 문제이며 그대로 방치할 경우 앞으로도 지속·악화될 가능성이 높은 것으로 전망되어 시급한 대책이 필요하다는 사회적 공감대가 형성되어 있다.

빈곤율을 보더라도 외환위기 이후 감소하다가 최근에 다시 증가하기 시작하였으며, 외환위기 이후 전 가구의 평균소득은 계속 증가하고 있으나 소득수준이 제일 낮은 1분위 및 2분위의 소득은 정체하거나 감소하여 양극화 현상이 심화되고 있음을 보여주고 있다. 하지만 동기간 동안 실업률은 하향 안정화 추세를 보이고 있어서 빈곤율 증가의 가장 중요한 원인은 근로빈곤층의 증가임을 반증하고 있다.

이러한 현실에도 불구하고 저소득가구의 대부분은 사회보험의 사각지대에 놓여 있어 사회안전망의 혜택을 보지 못하고 있다. 일반가구의 공적연금 가입률은 55.8%인 데 비하여 저소득가구의 가입률은 28.6%에 불과하며, 일반가구의 고용보험 가입률은 64.8%인 반면 저소득가구의 가입률은 44.4%에 불과하다. 따라서 최후의 사회안전망인 국민기초생활보장제도와 1차 사회안전망 사이에 광범위하게 존재하는 사각계층 중에서 근로빈곤층을 위한

외환위기 이후 전 가구의 평균소득은 계속 증가하고 있으나 소득수준이 제일 낮은 1분위 및 2분위의 소득은 정체하거나 감소하여 양극화 현상이 심화되고 있음을 보여주고 있다. 하지만 동기간 동안 실업률은 하향 안정화 추세를 보이고 있어서 빈곤을 증가의 가장 중요한 원인은 근로빈곤층의 증가임을 반증하고 있다.

대책으로 정부는 「한국형 EITC」제도를 검토하고 있다.

서구의 선진국들은 일찍이 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 EITC제도, 영국의 Working Tax Credit 및 Child 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.

본고에서는 영국의 Working Tax Credit(WTC)와 Child Tax Credit(CTC)를 중심으로 살펴보았다. Working Tax Credit(WTC)는 저소득가구를 보조하기 위한 제도로써 자녀 및 장애 유무에 상관없이 지원하는 제도이다. 소득이 2005년 기준으로 5,220파운드 미만인 경우 WTC 전액을 수령하게 된다. 최소근로시간 요건은 부양자녀나 장애인, 50세 이상인 부양가족이 있는 가구는 16시간 이상 일해야 하며 나머지 가구는 30시간 이상 근로시간이 충족되어야 지급받을 수 있다. 지급체계는, 근로자는 원천징수의무자인 고용주를 통해 지급되고, 고용주는 원천징수한 소득세·사회보장기여금 등을 재원으로 근로세액공제(WTC)를 지급받는다. 자영업자는 직접 계좌로 입금되며 지급주기는 주간 또는 월간으로 받을 수 있고 지금까지 수혜가구는 약 150만 가구로 알려져 있다.

Child Tax Credit(CTC)는 직업의 유무에 상관없이 자녀를 가진 일정금액 이하의 소득을 가진 가정을 보조하기 위한 제도로 근로의무 조건이 없다. 따라서 1명 이상의 아동을 부양하고 있는 편부모나 커플(둘 중 한사람)이 신청할 수 있는 제도이다. 16세 미만의 아동 또는 16~19세의 학생을 가진 가정에게 지급되나 대학생의 경우에는 학자금 용자 등 다른 제도에서 지원되므로 제외된다. 1주 또는 4주 단위로 아동의 주 부양자(Main Carer)에게 직접 지급되고 금액이 많은 경우에는 주로 1주 단위로 수령한다.

이러한 근로빈곤층을 위한 영국의 조세제도가 우리에게 몇 가지 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 제도의 목표를 명확하게 할 필요가 있다. 영국의 경우 아동빈곤율이 약 30%로 유

럽에서 가장 높으며, 편부모 취업률이 OECD에 가입한 17개 유럽국가 중 4번째로 낮아서, 낮은 편부모 취업률이 아동빈곤의 주원인으로 파악되어 이를 완화하기 위한 방안으로 근로 세액공제(WTC)와 아동세액공제(CTC) 제도를 도입하였다. 둘째, 유사기능을 가진 제도의 통합 및 개편을 통해 제도를 최대한 단순화하여 수혜자로 하여금 프로그램에 대한 이해와 접근성을 높였다는 것이다. 우리도 「한국형 EITC」제도를 도입할 경우 잠재 수급자의 교육 수준, 생활여건 등을 감안할 때 제도를 가능한 한 단순화하는 것이 필요하다고 본다. 셋째, 영국은 급여의 지급주기를 1주 또는 4주로 하고 있어 1년에 한 번 지급하는 미국에 비하여 적시성이 높다. 하지만 지급주기를 단축하는 것은 많은 행정비용이 소요되므로 신중하게 결정해야 할 문제이다. 특히 우리나라의 경우 소득과약 인프라가 구축되어 있지 않고 현행 소득세제가 근로소득자의 경우 연말정산제도, 자영업자의 경우 5월의 종합소득세 신고를 통하여 소득신고를 하게 되어 있어서 지급기간을 단축하기 위해서는 그에 따른 행정인프라의 구축이 선행되어야 할 것이다. 넷째, 영국은 부양자녀가 있거나, 장애인, 50세 이상자 등은 근로시간이 16시간 이상, 기타의 경우에는 30시간 이상 근로한 경우에 한하여 근로세액공제(WTC)를 적용하고 있다. 최저근로시간 요건을 두는 것은 제도의 근본적인 취지와 밀접한 관련이 있다. 우리나라도 최저근로시간 또는 최저근로소득 구간을 둘 것인지 신중하게 고민해야 할 것이며, 이는 「한국형 EITC」와 국민기초생활보장제도와와의 관계, 집행가능성, 행정의 효율성 등을 고려하여 판단할 문제이다. KIP

최저근로시간 요건을 두는 것은 제도의 근본적인 취지와 밀접한 관련이 있다. 우리나라도 최저근로시간 또는 최저근로소득 구간을 둘 것인지 신중하게 고민해야 할 것이며, 이는 「한국형 EITC」와 국민기초생활보장제도와의 관계, 집행가능성, 행정의 효율성 등을 고려하여 판단할 문제이다.

참고문헌

김재진·권오성, 『국민기초생활보장제도의 개선방향: 조세정책을 통한 근로유인 제고방안』, 한국조세연구원, 2002
빈부격차·차별시정위원회, 『외국의 근로소득보전세제 운영사례 기초연구』, 정책자료집, 2005. 2

Brewer, M., “The New Tax Credit,” *The Institute for Fiscal Studies Briefing Note* No. 35, 2003.

Inland Revenue, Child and Working Tax Credits Statistics, 2004

Inland Revenue, Child Tax Credit and Working Tax Credit: An Introduction, 2004.

Joint Committee on Taxation, 1975~1997

우리나라 재정부문 성과관리제도의 현황과 발전방안



박 노 옥 전문연구위원(npark@kipf.re.kr)

I. 들어가는 말

재정제도의 획기적 개선을 위한 4대 재정혁신이 본격적으로 진행되고 있다. 4대 재정혁신이란, 국가재정운용계획, 총액배분 자율예산편성제도, 성과관리예산제도, 디지털예산회계를 말한다. 국가재정운용계획으로 중장기적인 예산의 그림을 그리고, 총액배분 자율예산편성제도를 통해 각 부처에 총액으로 예산을 배정해서 자율적으로 예산을 운용하도록 한다. 자율예산편성에 상응하는 책임성을 제고하기 위해 성과관리예산제도를 운용한다. 이러한 예산편성체제의 개편을 돕기 위한 하부구조로서 디지털예산회계시스템을 도입한다.

이러한 4대 재정혁신 프로그램이 추진되는 이유는 재정운영 여건이 이전과 달리 어려워지고 있기 때문이다. 1997년 말의 외환위기 이후 증가되고 있는 국가부채, 급격한 고령화와 저출산으로 인한 재정수입의 감소와 복지지출의 증가, 그리고 양극화로 인한 사회적 안전망 구축을 위한 지출의 증가 등으로 인한 재정의 위기에 대처하기 위해 재정제도의 근본적인 개혁이 요구되고 있다.

4대 재정혁신의 핵심 사항은 예산편성과정에서 중장기적이고 전략적인 계획의 도입, 일선 부처 예산편성의 자율성 부여, 그리고 재정사업의 사후 성과관리를 통한 책임성과 효율성 강화이다. 이러한 4대 재정혁신 중 하나인 재정부문 성과관리제도의 현황과 개선방향에 대한 논의를 하고자 한다.

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

4대 재정혁신의 핵심 사항은 예산편성과정에서 중장기적이고 전략적인 계획의 도입, 일선 부처 예산편성의 자율성 부여, 그리고 재정사업의 사후 성과관리를 통한 책임성과 효율성 강화이다. 이러한 4대 재정혁신 중 하나인 재정부문 성과관리제도의 현황과 개선방향에 대한 논의를 하고자 한다.

우리나라가 추진중인 성과관리에산제도는 기본적으로 미국의 GPRA와 PART를 벤치마킹하고 있으므로 먼저 미국에서 추진중인 성과관리에산제도의 현황 파악과 평가를 하고, 우리나라의 경험에 대한 평가 및 개선방향을 논의하고자 한다. 특히 2005년도에 실행된 재정사업 자율평가제도에 대해서 집중적으로 논하고, 마지막으로 재정부문 성과관리제도의 발전방안에 대해 의견을 제시함으로써 글을 마친다.

II. 우리나라의 재정부문 성과관리제도의 현황

국민의 정부 출범과 더불어 성과주의예산제도의 도입이 추진되어 2000년에서 2002년에 걸쳐 22개 중앙부처청의 소속기관과 일부 실국을 대상으로 ‘성과주의예산제도’의 시범사업을 실시하였다. 기관임무에서 출발하여 성과목표 및 지표를 수립, 측정하여 예산에 반영하고자 하는 시도였다.

이러한 경험을 바탕으로, 참여정부의 출범과 더불어 2003년부터는 ‘재정사업 성과관리제도’라는 이름으로 명칭을 바꾸어 22개 선시행부처를 대상으로 성과계획서와 성과보고서의 작성을 추진하였다. 2005년 현재 22개 선시행부처는 주요 재정사업의 100%, 4개 부처는 주요 재정사업의 30%에 대한 전략목표, 성과목표, 그리고 성과지표를 개발하였다. 국민의 정부에서 시도하였던 ‘성과주의예산제도’나 현재 추진중인 ‘재정사업성과관리제도’는 미국의 GPRA(Government Performance and Results Act)를 벤치마킹하여 도입한 것이다. GPRA는 1993년 의회에서 입법화된 것으로, 각 부처에 적어도 3년마다 수정하게 되어 있는 전략계획서, 매년 제출하게 되어 있는 연간 성과계획서와 성과보고서를 요구하고 있다.

미국의 GPRA와 우리나라의 ‘재정사업 성과관리제도’의 차이점은 (1) 각 부처의 모든 사업을 포괄하느냐 하는 문제와 (2) 목표와 지표체계가 부처의 상위목표에서 시작하여 하위목표로 연결되는 것인지, 아니면 기존의 개별사업으로부터 시작하여 상위목표로 쌓아 나간 것인지의 문제이다. 우리나라의 경우는 경상비 중심의 사업과 지출이 적은 사업은 제외하였

고, 목표체계의 수립도 개별사업에서부터 출발하였다¹⁾. 즉 미국의 경우 각 부처가 자신들이 해야 할 일을 전략적인 관점에서 하향식 접근법으로 분석하여 포괄적인 목표체계를 구축한 반면, 우리나라는 실행의 용이성을 고려하여, 재정지출이 일정규모 이상인 기존의 개별사업을 묶어 상위목표 체계로 나아가는 접근법을 택한 것이다.

기획예산처 중심으로 추진되던 ‘재정사업 성과관리제도’는 정부 내에 존재하는 각종 평가제도의 정비 및 통합을 목표로 하는 ‘통합국정평가제도’에 연계될 예정이다. 국무조정실이 추진하는 통합국정평가제도도 기본적으로는 미국의 GPRA의 형태(전략계획서, 연간계획서, 연간보고서)를 벤치마킹하면서 기존의 국무조정실, 기획예산처, 행정자치부, 중앙인사위의 평가들을 통합하여 관리하겠다는 시도이다.

통합국정평가제도하에서도 재정사업의 성과부문 관리는 기획예산처에서 시행할 예정이므로 개별사업(바람직하게는 프로그램) 단위의 성과관리를 위해 미국의 PART(Program Assessment Rating Tools)를 벤치마킹하여 ‘재정사업 자율평가제도’를 2005년부터 시행하였다. ‘재정사업 자율평가제도’는 계획, 집행, 성과 측면에 대한 체크리스트를 예산당국이 제공하고 거기에 따라 각 일선 부처가 자율적으로 행한 성과평가를 점검하고자 하는 제도이다. ‘재정사업 성과관리제도’가 소수의 성과지표 중심으로 성과를 모니터링하고자 하는 시도라면, ‘자율평가제도’는 각 부처가 행한 사업평가를 바탕으로 각 사업에 대한 보다 포괄적이고 구체적인 정보를 점검하여 평가하고자 하는 시도이다. 소수의 성과지표만으로는 예산과의 연계를 위한 의사결정을 하기가 어렵다는 현실적인 문제에 대응하기 위해 ‘자율평가제도’가 추진된 측면이 있다. ‘자율평가제도’는 3년을 주기로 주요 재정사업의 1/3 정도를 매년 평가하고자 한다. 첫 해인 2005년에는 550여개의 사업이 평가대상이었다. 기획예산처와 일선 부처 사이에 3차에 걸친 의견교환 끝에 최종적으로 평가가 완료되었다.

2005년에는 기획예산처의 조직 개편에 맞추어 성과관리본부가 신설되면서 성과관리제도 팀과 재정사업평가팀이 새로이 발족되었다. 본격적으로 재정사업의 사후 성과관리를 강화하기 위한 조직의 개편으로 볼 수 있는 변화이다. 이 변화와 더불어 2006년에는 사후 사업평가가 제도화될 계획이다. 이는 대형 국책사업에 대한 사전 평가인 예비타당성 조사제도와 대비될 수 있는 제도로 ‘재정사업 자율평가제도’와 연계하여 제도화될 것으로 보인다. 재정사업 성과관리를 위해서는 궁극적으로는 사업평가가 시행될 필요가 있다는 관점에서 볼 때, 이는 바람직한 움직임으로 보인다.

1) 제도 추진 당시에 어떤 방식이 적절한지에 대해 논란이 있었으나, 실행의 용이성을 고려하여 기존에 존재하는 사업에서 출발하는 접근법이 취해졌다.

GPRA의 가장 큰 성과는 연방정부의 각 부처가 자신들의 미션을 정하고 그에 따른 전략목표, 성과목표, 그리고 성과지표를 설정함으로써 경영 마인드를 불러 일으켰다는 점이다. 계량화된 산출과 결과지표를 도출하고 성과목표치를 설정함으로써 구체적으로 각 부처들의 성과에 대한 정보를 도출하는 시스템을 구축하는 결과를 가져왔다.

III. 미국 재정부문 성과관리제도의 현황과 평가

현재 미국의 성과관리제도는 입법부에서 주도하는 GPRA와 행정부 내의 관리예산처(OMB)에서 주도하는 대통령국정지표(PMA)와 PART로 구분해 볼 수 있다. PMA는 부시 대통령이 취임한 이후 대통령이 중요하게 생각하는 다섯 가지 관점에서 정부부처의 성과를 모니터링하는 스코어카드(Score Card) 제도이다. 반면에 재정사업의 성과관리를 위한 제도로는 GPRA와 PART가 있다.

GPRA는 1993년에 법제화되어 1997년까지의 시범사업을 거쳐 1998년부터 부처들이 의회에 성과계획서와 보고서를 제출하는 것이 의무화되었다. 미국 행정부에서는 1950년대 후반부터 다양한 형태의 성과관리예산제도가 시행되었으나, 행정부와 수명을 같이 하는 문제를 가지고 있었다. 그러나 GPRA는 입법부에서 법제화됨으로써 행정부의 교체와 관계없이 지금까지 유지되고 있다. GPRA의 가장 큰 성과는 연방정부의 각 부처가 자신들의 미션을 정하고 그에 따른 전략목표, 성과목표, 그리고 성과지표를 설정함으로써 경영 마인드를 불러 일으켰다는 점이다. 계량화된 산출과 결과지표를 도출하고 성과목표치를 설정함으로써 구체적으로 각 부처들의 성과에 대한 정보를 도출하는 시스템을 구축하는 결과를 가져왔다. 이렇게 큰 틀에서의 변화를 가져왔음에도 불구하고, 성과정보를 예산과 연계시키는 데에는 그렇게 성공적이지 못했다고 보인다. 그 주요 이유는 소수의 성과지표를 중심으로 한 모니터링 수준의 성과정보를 이용해서 예산편성과정에 연계시키는 것이 곤란했기 때문이다. 결국 GPRA의 성과는 중장기적인 안목에서 각 부처가 전략을 세우고 전략적인 관점에서 각 부처의 프로그램을 바라볼 수 있는 틀을 제공하였다는 데에서 찾을 수 있다.

2001년 부시 행정부는 PMA의 다섯 가지 항목 중에서 예산과 성과의 연계(Budget and Performance Integration)를 포함시켰다. 성과와 예산과의 연계를 강화하기 위한 노력의 일환으로, 2002년부터 PART가 OMB에 의해 도입되었다. PART는 특정 프로그램의 목적과 디자인, 전략계획, 관리, 결과에 대해 체크리스트를 이용해서 평가를 하는 것이다. 5년 동안 연방정부 프로그램 전체에 대한 점검을 마친다는 계획하에 매년 200여개의 프로그램을 점검해 오고 있다. 프로그램의 목적과 디자인, 전략계획, 관리, 결과라는 다섯 개의 부문별로

가중치를 주고 총점을 도출해 각 프로그램이 효과적인지, 다소 효과적인지, 적절한지, 비효과적인지, 효과를 알 수 없는지를 판단한다.

2005년 현재 세 번의 PART를 시행해서 607개의 프로그램을 점검하였다. PART의 결과를 보면 <표 1>과 같다. 2002년에 행한 첫 PART에서는 50%의 사업이 ‘결과를 알 수 없음(RND)’ 등급을 받았다. RND 등급은 처음부터 예정된 분류가 아니라 PART 과정에서 자연스럽게 생겨난 판정분류이다. RND 등급을 받은 주요 이유는 (1) 성과지표나 성과목표치(target)에 대해 일선 부처와 OMB 사이에 합의가 이루어지지 않은 경우 (2) 결과 달성 여부에 대한 증거가 충분하지 않은 경우가 대부분이었다. RND 판정은 무조건 프로그램의 성과가 나쁘다는 것이 아니라, 증거가 불충분해서 판단할 수 없다는 분류이다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, RND는 해가 지나면서 점차 감소해서 2004년에는 29% 수준까지 감소했다. 이는 RND 프로그램들이 재평가(reassessment) 과정을 거치면서 감소해 나가고 있음을 보여 준다.

<표 1> PART 평가결과의 등급별 변화추이

등급/연도	연 도		
	2002	2003	2004
프로그램 수	234	407	607
Effective(효과적)	6%	11%	15%
Moderately Effective(다소 효과적)	24%	26%	26%
Adequate(적절함)	15%	20%	26%
Ineffective(비효과적)	5%	5%	4%
Results Not Demonstrated(결과가 불분명함)	50%	38%	29%

2004년 현재 평가된 607개의 프로그램 중 71%에 해당하는 사업의 등급이 확정되고 명확한 결과지표에 근거한 결과를 측정하고 있다. 또 59%에 달하는 사업은 효율성 지표를 가지고 비용을 관리하고 있다. PART 과정에서 재평가가 이루어질 때는 프로그램을 개선하기 위한 중요한 변화가 있을 경우, 새로운 성과관련 정보가 축적된 경우, 또는 프로그램 평가(evaluation)가 완료된 경우들이다. 지난 2년간 127개 이상의 프로그램이 재평가되었고, 그 결과 효과적으로 판정된 프로그램은 증가하고, RND 프로그램은 줄어들었다.

2006 회계연도 대통령 예산에 나타난 PART 평가결과와 계획된 예산수준 사이의 관계는 <표2>와 같다. PART 평가결과와 예산편성액 증감과의 관계가 1:1의 자동적인 관계는 아니

PART의 긍정적인 측면은 개별 프로그램에 대한 상세한 성과정보가 제공됨으로써 예산편성 과정에 도움이 되었다는 점이다. 특별히 총점에 근거한 평가도 의미가 있지만 가장 중요한 기여는 부문별 점수에 있다. 부문별 점수를 분석하면 개별 프로그램의 장단점을 잘 알 수 있고 개선방향의 도출도 용이하다.

지만, 등급이 나뉠수록 예산편성액이 감소하는 추세가 있음을 볼 수 있다. 196개의 재량적 프로그램을 분석해 본 결과에 따르면, PART 평가와 예산배정액은 통계적으로 유의한 양(+)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2〉PART 평가결과와 예산과의 관계

(단위: %)

	10% 이상 증가	10% 이하로 증가	변화 없거나 감소	프로그램 종료
효과적	30	30	38	2
다소 효과적	17	33	48	2
적절함	11	29	54	6
비효과적	0	5	50	45
결과가 불분명함	11	19	56	14

주: 1. 위 수치는 2004년도 PART Rating에 대한 수치임.

2. 프로그램 종료는 평가결과로 인한 종료보다는 사업자체가 만료되거나 기타 정치적 이유로 종료된 사업이 대부분을 차지함.

이제 PART가 기여한 바와 앞으로 해결되어야 할 문제점을 살펴보자. PART는 OMB 주도하에, 보다 구체적인 성과정보를 바탕으로 행정부의 예산을 편성하고자 하는 시도로 볼 수 있다. PART의 긍정적인 측면은 개별 프로그램에 대한 상세한 성과정보가 제공됨으로써 예산편성 과정에 도움이 되었다는 점이다. 특별히 총점에 근거한 평가도 의미가 있지만 가장 중요한 기여는 부문별 점수에 있다. 부문별 점수를 분석하면 개별 프로그램의 장단점을 잘 알 수 있고 개선방향의 도출도 용이하다. 실제 OMB 관계자들도 PART는 총점을 통한 평가가 중요한 것이 아니라, 부문별 점점을 통해 유용한 권고사항을 도출해 내는 것이라고 말하고 있다. 2004 회계연도의 PART 권고사항은 예산편성과 관련된 것이 18%에 불과하였고 나머지는 프로그램의 디자인(15%), 운영(18%), 평가(49%)에 관한 사항이었다. 그러므로 PART의 주요 기여는 예산과의 연계뿐 아니라 개별 프로그램의 디자인, 운영, 평가체계의 개선에 도움을 주는 데 있음을 알 수 있다.

그러나 이러한 기여에도 불구하고, 다음과 같은 문제점들을 지적할 수 있다²⁾.

첫째, OMB 역량과 관계된 문제가 지적될 수 있다. 위에서 언급된 대로 PART의 성과가 OMB에서 도출해 내는 권고사항을 통한 프로그램의 개선에 있다면, ‘권고사항의 이행 여부를 사후적으로 어떻게 점검할 것인가’ 하는 것이 중요한 문제이다. OMB는 일선 부처들이 권고사항을 어떻게 반영하고 있는지를 보고하는 문서형식을 만들고, 분기별로 점검한다고 한다. 그러나, 중앙집권화된 모니터링 체계는 없고, 사후적 점검(follow-up)은 전적으로 담당심사관(examiner)이 하도록 되어 있다. OMB의 상위 책임자가 전체적인 사후적 점검(follow-up) 활동을 점검할 수 있는 체계가 갖추어져 있지는 않다.

OMB의 역량과 관계된 또 다른 문제는 PART의 도입으로 추가적인 업무부담이 생겨나고 있다는 것이다. 실제 OMB 관계자들도 이 문제를 인정하고 있지만, PART 시행의 경험이 축적되면 업무부담의 문제는 완화될 것으로 기대하고 있다. 한 가지 특기할 만한 사항은 재평가도 새로운 평가에 못지않게 업무부담이 된다는 점이다. OMB 관계자들은 재평가에 새로이 평가를 하는 것과 동일한 시간이 소요된다고 이야기한다.

둘째, 총점에 근거한 평가를 해석하는 데 어려움이 있다는 점이다. 이미 언급한 대로 부문별 점수가 프로그램에 대한 보다 상세하고 유용한 정보를 제공한다. 총점에 중점을 두게 되면 특정 프로그램이 다수의 목표가 있을지라도 가장 좋은 점수를 받을 수 있는 목표를 선택하도록 만든다. 또, 성과정보가 불충분한 경우와 그 해석에 대한 이견의 여지가 있음에도 불구하고 프로그램의 성과를 판정하도록 유도한다. 이러한 문제들은 PART 자체의 문제라기 보다는 성과를 측정하여 평가하고자 하는 모든 시도에 내재하는 공통적인 문제라고 볼 수 있다.

셋째, PART 평가의 일관성 유지에 어려움이 있다. OMB는 2004 회계연도에 PART를 시행하기 전에 (1) 일부 부처를 상대로 모의 운영을 했고 (2) 상세한 지침과 worksheet를 개발하고 (3) 성과평가팀(Performance Evaluation Team(PET))이 일선 부처의 질문에 상시로 응답하도록 하며 (4) Interagency Review Panel(IRP)을 수립하여 PART 평가의 일관성 점검을 하도록 하였다³⁾. 이러한 노력에도 불구하고 일관성 유지에 문제점들이 발견되고 있다.

그 이유는 크게 두 가지로 볼 수 있다. PART 도구 자체의 문제(주관적인 용어와 예/아니오의 제한된 선택)와 실행상의 문제(적절한 성과지표나 목표에 대한 판정과 다수의 기준을 충족시켜야 하는 질문의 경우)이다. 성과목표 설정의 경우, 목표치가 ‘의욕적’이어야 한다

2) GAO report(GAO-06-28)와 2005년 9월 30일 필자가 OMB에서 행한 관계자들과의 면담을 바탕으로 하고 있다.

3) 2005 회계연도부터는 IRP를 이용하지 않고 PET를 이용해서 일관성 점검을 수행하고 있다.

성과정보의 결합이 PART의 효과를 반감시키고 있다. 2004 회계연도의 경우, 49% 정도의 프로그램이 결과지향적인 장기목표를 가지고 있지 않았으며, 또 38% 정도의 프로그램이 독립적인 프로그램 평가를 하고 있지 않았다.

고 되어 있으나, 그 기준이 무엇인지에 대해서 주관적인 판단이 개입될 수밖에 없기 때문에 일관성 유지가 어렵다⁴⁾. 또 적절한 성과지표가 무엇인지에 대해서도 일관성이 유지되고 있지 않은 경우가 종종 발생한다. 결과지표와 산출지표에 대한 판정도 일관성이 유지되지 않는 경우가 발생한다.

Yes/No에 대한 판정에 대해서도 간혹 일관성이 유지되지 않는 경우가 발생한다. Yes/No라는 극단적인 선택의 형태를 택한 이유는 질문에 대한 판정을 보다 표준화하기 위한 시도라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 일관성이 유지되지 않는 경우가 종종 발생한다. 특히 다수의 기준을 충족시켜야 하는 질문의 경우 일관성이 위배되는 경우가 종종 발생한다. GAO의 보고에 의하면, 28개 프로그램을 샘플로 선정해서 점검해 본 결과 6개 프로그램에서 모든 기준이 충족되지 않음에도 불구하고 Yes의 판정을 내린 경우가 발견되었다.

넷째, 성과정보의 결합이 PART의 효과를 반감시키고 있다. 2004 회계연도의 경우, 49% 정도의 프로그램이 결과지향적인 장기목표를 가지고 있지 않았으며, 또 38% 정도의 프로그램이 독립적인 프로그램 평가를 하고 있지 않았다. 미국의 경우 프로그램 평가와 데이터 수집에 대한 명시적인 의무가 부처에게 부과되어 있지 않다. PART에서 요구하는 독립적인 프로그램 평가는 이해관계가 없는 독립성을 가진 기관이나 연구자가 행한 것을 의미한다. 그러나, 2005 회계연도부터는 부처가 외부에 발주한 평가와 조직 내의 독립적인 평가부서가 행한 평가도 인정해 주기로 하고 있다. 독립적인 평가정보의 부재 외에 성과를 입증하기 힘든 경우도 문제가 된다. 특정 결과에 특정 프로그램이 미친 영향이 무엇인지를 입증해 내는 것이 어렵기 때문이다. 또, 지방정부에 보조금을 지급하는 사업인 경우 지방정부에 데이터 수집을 의존해야 하는 어려움이 있다. 연구관련 프로그램의 경우가 성과정보의 개발이 가장 어려운데 동료간 평가(Peer Review)를 통한 모니터링이 가능한 대안으로 간주하고 있다.

다섯째, GPRA와 PART의 관계 정립이 필요하다. GPRA는 중장기적인 전략적 관점에서 부처의 성과지표체계를 도출하고 있고, PART는 개별 프로그램의 성과를 예산편성의 관점

4) 평가정보의 축적에 따라 이 문제는 완화될 여지가 있다. 예를 들어, 범죄율의 경우 어느 정도 수준이 한계편익과 비용이 일치하는 수준인지에 대한 연구가 있다면 그 수치를 장기적 목표치로 삼고 연간 목표치를 설정할 수 있을 것이다. 또, 인간의 비소한 사업의 경우를 벤치마킹하여 목표치를 설정하는 것도 한 가지 방법이다.

에서 바라보고 있다. 그러므로, 양자간에는 필연적으로 긴장이 존재할 수밖에 없다. 실제로, GPRA와 PART는 각각 다르게 행해지고 있는 것으로 관찰되고 있다. 그 결과 PART의 평가단위인 프로그램이 GPRA와 다르게 설정되고, 지표에 있어서도 차이가 드러나고 있다. OMB는 PART를 위해 프로그램들을 통합 또는 분리하여 평가단위로 설정하고 있다. 그 과정에서 때로는 GPRA의 단위와 다르게 설정되는 경우가 발생하고 있는 것이다. 또 지표와 목표치 설정에 있어서도 때로는 GPRA의 정보를 받아들이기도 하지만 때로는 GPRA 정보를 개선한 지표를 요구하기도 한다. PART의 성과정보가 보다 결과지향적이고 목표지향적(target-oriented)이다. 2004 회계연도 PART의 권고사항 중 절반이 성과정보에 대한 것이었다. 결과지향적 지표 개발, 효율성 측정, 그리고 데이터의 모니터링 강화와 개선 등이 주 내용이었다. 또 PART는 GPRA에 비해 부처 전체와 부처간의 관계를 전략적 관점에서 보는 데에는 적합하지 않고, 현재까지의 프로그램 성과 달성에 초점을 두고 있다.

GPRA가 의회를 비롯한 이해관계자들의 참여를 바탕으로 하고 있는 반면에, PART는 행정부의 예산편성이라는 목적을 충족시키는 데 초점을 두고 있기 때문에 다른 이해관계자의 참여가 약하다. PART가 보다 효과가 있기 위해서는 의회를 비롯한 다른 이해관계자들의 참여를 적극적으로 유도하고 의견을 수용하는 것이 필요하다.

IV. 우리나라 재정사업 자율평가제도의 현황과 개선 방향

모니터링 중심의 ‘재정사업 성과관리제도’는 국정평가 기본법안의 실행에 따라 연계되어 운영될 것이므로, 여기서는 2005년도에 행한 재정사업 자율평가제도의 현황과 문제점을 분석하고 개선방향을 도출하고자 한다. 재정사업 자율평가 결과는 <표 3>에 요약되어 있다. 평가대상인 사업의 84.3%가 보통 이상의 등급을 받았고, 15.7%의 사업이 미흡으로 평가되었다.

<표 3> '05년도 재정사업 자율평가 결과의 평가등급별 현황

(단위: 개, %)

	계	우수 (85점 이상)	다소우수 (84~70)	보통 (69~50)	미흡 (50점 이하)
사업수 (구성비)	555 (100.0)	28 (5.0)	99 (17.9)	341 (61.4)	87 (15.7)

주: 기획예산처 발표자료

각 사업의 유형별로 평가결과를 보면 주로 보조사업들의 평가점수가 낮은 것을 볼 수 있는데, 그 주된 이유는 계획부분에서 성과관리시스템이 미비되어 있기 때문이라고 볼 수 있다. 해당부처에서 단순히 보조금을 배분하는 것뿐 아니라 보조대상 사업자들에 대한 성과관리체계를 수립할 필요가 있음을 보여 준다.

사업이 미흡으로 판정받은 이유는 성과의 미달성보다는 적정한 성과목표·지표의 미설정 등 성과관리 체계의 미흡으로 성과의 판단이 곤란하였기 때문이다. 재정사업 자율평가 결과를 사업단계별로 보면 <표 4>와 같다. 성과단계의 점수가 아주 낮은 것으로 나타나 있는데 그 이유는 성과달성이 미비한 점도 있겠지만, 성과지표와 목표치의 설정이 적절하지 않은 경우 성과달성이 인정되지 않았기 때문이기도 하다.

<표 4> '05년도 재정사업 자율평가 결과의 사업단계별 현황

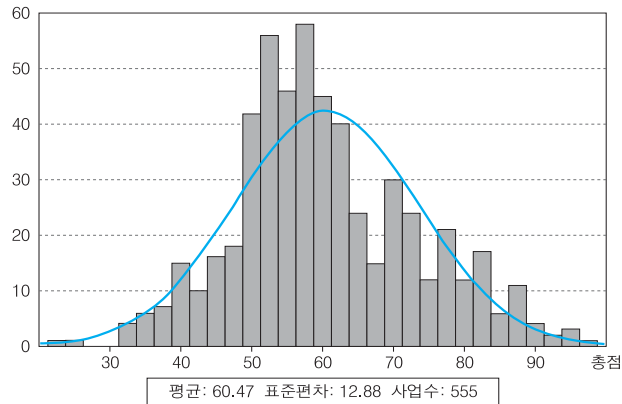
단계(점수)	계획(30점)			집행(20점)	성과(50점)
		사업계획 (15점)	성과계획 (15점)		
평가결과	23.1	13.7	9.3	15.1	21.9

주: 기획예산처 발표자료

각 사업의 점수분포가 어떻게 나타나 있는지를 [그림 1]의 산점도로 나타내 보면 정규분포에 가까운 형태를 나타내고 있음을 볼 수 있다.

다음으로 각 사업의 유형별로 평가결과가 <표 5>에 나타나 있다. 주로 보조사업들의 평가점수가 낮은 것을 볼 수 있는데, 그 주된 이유는 계획부분에서 성과관리시스템이 미비되어 있기 때문이라고 볼 수 있다. 해당부처에서 단순히 보조금을 배분하는 것뿐 아니라 보조대상 사업자들에 대한 성과관리체계를 수립할 필요가 있음을 보여 준다. 실제 미국의 경우에도 초기에는 보조사업들이 성과지표로서 보조금 배분 자체에 대한 지표를 이용하였으나 성과관리제도의 발전에 따라 보조대상 사업자들의 성과를 반영하는 지표를 이용하고 있음을 볼 수 있다.

[그림 2] 사업별 평가점수 분포도



〈표 5〉사업의 유형별 평가결과

(단위: 억원, 개)

사업 종류		총 점	계 획	집 행	성 과
기타 직접사업	평균	62.37	24.51	15.62	22.24
	표준편차	12.77	4.03	4.01	10.10
	사업수	160.00	160.00	160.00	160.00
지자체 보조사업	평균	58.83	22.21	15.06	21.57
	표준편차	11.99	4.33	4.48	8.35
	사업수	117.00	117.00	117.00	117.00
민간보조사업	평균	59.87	22.21	16.15	21.50
	표준편차	12.57	4.78	3.48	9.76
	사업수	122.00	122.00	122.00	122.00
융자사업	평균	58.82	21.33	15.09	22.40
	표준편차	15.24	4.74	4.17	11.22
	사업수	68.00	68.00	68.00	68.00
출연, 출자사업	평균	60.37	21.73	15.41	23.23
	표준편차	12.53	5.07	3.93	8.74
	사업수	49.00	49.00	49.00	49.00
시설, 장비구매	평균	59.92	23.84	13.38	22.71
	표준편차	15.06	5.98	3.54	7.92
	사업수	8.00	8.00	8.00	8.00
SOC 건설사업	평균	63.24	26.30	12.26	24.68
	표준편차	12.16	4.30	4.44	9.48
	사업수	52.00	52.00	52.00	52.00

주: 동일사업이 동시에 여러 유형에 속할 수 있음.

부처 요구액(B)과 예산당국의 검토액(C)과의 차이를 보면 평가결과와 요구액과 검토액 사이의 차액(C-B)의 사이에는 상관관계가 있어 보이지 않는다. 부처와 예산당국이 예산을 요구하고 검토할 때 평가결과를 활용하였기 때문에 양자간의 이견이 평가결과와 상관관계가 없는 것으로 나타난 것으로 보인다.

이러한 평가결과가 예산과 어떻게 연계되었는지를 살펴보자. 평가결과와 예산편성과의 관계가 <표 6>에 나타나 있다. 먼저 각 부처가 예산을 요구할 때 평가결과가 활용되었는지를 살펴보자. 이를 위해 각 부처가 요구한 예산액과 평가결과의 현황을 보자. 각 부처가 2006년도 예산액을 요구할 때의 기준자료로 2005년도 예산액을 이용하였다고 보고, 2005년도 예산액(A)과 2006년도 예산요구액(B)의 차이(B-A)를 살펴보자. 보통관정을 받은 사업과 미흡관정을 받은 사업의 경우 각 부처에서 2005년도 예산액에 비해 작은 규모의 예산을 2006년도 예산으로 요구하고 있음을 볼 수 있다. 또 기획예산처에서의 예산검토액(C)과 평가결과간의 상관관계를 보기 위해 총액 기준으로 2005년도 예산액(A)과 비교해 보면, 보통과 미흡관정을 받은 사업의 경우 예산검토액이 전년도 예산액에 비해 총액이 감소한 것을 관찰할 수 있다. 특히 미흡관정을 받은 사업의 경우 2005년도 예산총액이 4조 6,527억원임에 비해 부처나 예산당국의 예산편성 과정에서 삭감된 규모는 각각 1조 6,216억원과 1조 2,786억원으로 아주 큰 규모가 삭감되었음을 볼 수 있다. 총액기준의 마지막 비교로서, 부처 요구액(B)과 예산당국의 검토액(C)과의 차이를 보면 평가결과와 요구액과 검토액 사이의 차액(C-B)의 사이에는 상관관계가 있어 보이지 않는다. 부처와 예산당국이 예산을 요구하고 검토할 때 평가결과를 활용하였기 때문에 양자간의 이견이 평가결과와 상관관계가 없는 것으로 나타난 것으로 보인다.

지금까지는 총액 기준으로 비교를 하였다. 이제는 각 사업별로 변화한 비율을 살펴보자. 사업간 예산액의 규모에 있어서 큰 차이가 있으므로, 예산액 규모가 큰 사업의 과도한 영향을 배제하기 위해서는 각 사업의 예산 차액의 비율을 총사업수로 나누어 준 평균비율을 구하는 것이 필요하다⁵⁾. 그 결과가 <표 6>의 마지막 열에 제시되어 있다. 부처요구액에 있어서는 평가결과가 낮은 사업일수록 전년도 대비 예산증가율이 작거나 감소하고 있음을 볼 수 있다(비율1 참조). 예산검토액에 있어서는 동일한 결과가 나타나고 있다(비율2 참조). 미흡관정을 받은 사업군의 경우 요구액에서는 전년 예산액 대비 평균 7%가 감소하고, 검토액의 경우는 평균 17% 감소하였다. 반면에 다소 우수나 우수 관정을 받은 사업의 경우는 평균적

5) 산식은 표에 있는 주를 참조하라.

으로 약 40%의 예산이 증가되었음을 볼 수 있다. 부처와 예산당국의 이견 차이를 보는 비율 3의 경우는 평가결과와 특별한 상관관계를 찾기 어렵다. 그 이유는 위에서 이미 언급한 대로 부처나 예산당국에서 동일하게 평가결과를 활용하였기 때문인 것으로 보인다. 이러한 결과들을 종합해 보면 평가결과와 예산증감이 1:1 관계는 아니지만, 사업부처들과 예산당국의 예산편성 과정에서 평가결과가 활용되었다고 볼 수 있다⁶⁾.

〈표 6〉 평가결과와 예산편성과의 관계

(단위: 억원)

	'05년도	'06년도		차 액			평가등급별 비율평균		
	예산액 (A) ¹⁾	요구액 (B) ²⁾	검토액 (C) ³⁾	B - A	C - A	C - B	비율1 ⁴⁾	비율2 ⁵⁾	비율3 ⁶⁾
우수	15,384.80	20,372.00	18,707.00	4,987.20	3,322.20	-1,665.00	0.43	0.39	-0.01
다소우수	78,497.29	88,892.40	92,543.41	10,395.11	14,046.12	3,651.01	0.39	0.41	0.02
보통	214,628.12	203,904.30	205,650.65	-10,723.82	-8,977.47	1,746.35	0.12	0.09	-0.01
미흡	46,527.00	30,311.00	33,740.62	-16,216.00	-12,786.38	3,429.62	-0.07	-0.17	-0.08

주: 1) 각 부처 평가대상사업 2005년도 예산액의 합

2) 각 부처 평가대상사업 2006년도 부처 예산요구액의 합

3) 각 부처 평가대상사업 2006년도 기획예산처 예산검토액의 합

$$4) \text{비율1} = \frac{\sum_{i=1}^N \frac{(B_i - A_i)}{A_i}}{N}$$

$$5) \text{비율2} = \frac{\sum_{i=1}^N \frac{(C_i - A_i)}{A_i}}{N}$$

$$6) \text{비율3} = \frac{\sum_{i=1}^N \frac{(C_i - B_i)}{B_i}}{N}$$

※ Ai: i번째 사업의 '05년도 예산액, Bi: i번째 사업의 '06년도 요구액, Ci: i번째 사업의 '06년도 검토액

※ 기에서 공식자료와는 차이가 있을 수 있음.

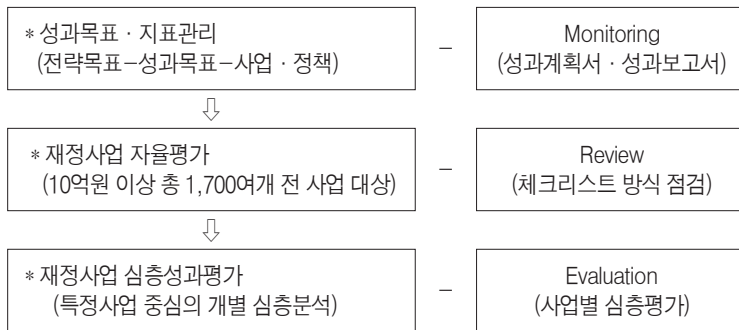
실제 기획예산처는 재정사업 자율평가 결과를 적극 활용하여 2006년 예산을 편성하였다. 세출예산 10% 구조조정시 자율평가 결과를 활용할 것을 권고하고, '미흡' 등급인 사업은 원칙적으로 10% 예산삭감을 추진하였다. 또, 자율평가 운영 실적이 우수한 기관에 대해서는 기본사업비 차등배분시 인센티브를 부여하기로 하였다.

기획예산처에서는 [그림 2]에서와 같은 성과관리예산제도 체계를 운용할 것을 방향으로 잡고 있다. 다시 말해, 성과계획서와 보고서를 통한 모니터링 체계를 갖추고, 재정사업 자율평가제도를 통해 사업을 검토하고, 재정사업 심층성과평가를 통한 평가시스템을 완비한다는 것이다. 이 세 가지 요소는 성과관리예산제도의 세 가지 주요한 형태를 모두 포괄하는 것이다.

6) 이 결과가 일선 부처들의 전략적인 행동(gaming)에 의해 이루어진 것인지 평가결과의 효과적 활용을 통한 것인지를 구별하기 위해서는 추가적인 분석이 필요하다.

기획예산처는 재정사업 자율평가 결과를 적극 활용하여 2006년 예산을 편성하였다. 세출예산 10% 구조조정시 자율평가 결과를 활용할 것을 권고하고, '미흡' 등급인 사업은 원칙적으로 10% 예산삭감을 추진하였다. 또, 자율평가 운영 실적이 우수한 기관에 대해서는 기본사업비 차등배분시 인센티브를 부여하기로 하였다.

[그림 2] 재정사업 성과관리 체계



재정사업 자율평가제도 역시 위에서 언급한 미국의 PART의 문제점들을 공유하고 있다. 이런 공통의 문제 이외에도 우리나라의 경우 부각되는 문제는 예산당국과 일선부처의 역량 문제이다. 우리나라의 경우 이 문제가 더욱 심각하다고 볼 수 있다. 예산당국의 경우 예산 담당자들이 담당 분야의 전문성을 바탕으로 자율평가제도 운영에 임해야 하지만, 결과적으로는 추가적인 업무부담으로 여겨져 제대로 심사가 이루어졌는지 의문이 있다. 미국의 경우에는 OMB의 심사관(examiner)들이 추가적인 업무부담임에도 불구하고 상당히 적극적으로 PART 운영에 임한 것으로 보인다⁷⁾. 우리나라의 경우에는 권고사항을 일선 부처에 제시하지 못한 채 평가점수를 도출하고 각 문항에 대해 간단한 의견을 제시하는 데 그쳤지만, 미국의 경우는 상당히 구체적인 권고사항을 도출하고 모니터링하고 있다. 우리나라도 일정 조정 등을 통하여 업무부담을 줄이면서 예산 담당자들이 적극적으로 자율평가에 임하여 그 결과를 활용하도록 하는 것이 필요하다.

이런 실무적인 업무부담의 해결 이외에도 제도 자체를 모니터링하고 연구하는 노력이 필요하다. 예산당국에서 이런 일을 하는 것은 용이하지 않다. 왜냐하면, 예산당국은 제도의 실행과 예산편성만으로도 업무부담이 크기 때문이다. 그러므로, 성과관리예산제도를 모니터

7) 4명의 심사관(examiner)과 면담 수행 결과, 담당분야 전문성에 대한 자부심과 PART에 대한 긍정적인 평가를 내리고 있었다.

링하고 개선방향을 연구 및 지원하는 연구기관이 필요하다.

‘재정사업 성과관리제도’를 통해 일부 부처들은 성과정보 개발의 경험이 있었음에도 불구하고, 아직도 성과정보체계가 미흡한데 이는 자율평가 결과의 이면을 보면 알 수 있다. 공식적으로는 성과정보 미비 등을 포함한 미흡판정을 받은 사업이 15.7%이지만 실질적으로는 70% 정도의 사업이 PART 방식으로 본다면 결과를 판단할 수 없다는 RND 판정을 받았다고 볼 수 있다⁸⁾. 즉 대부분의 사업이 제대로 된 성과정보나 관리체계를 가지고 있지 못하고 사업평가 정보는 더욱 가지고 있지 못한 실정이다. 물론 일선 부처의 역량이 부족하다고 해서 이런 제도를 시행하지 말아야 한다는 것은 아니다. 오히려 이런 제도의 시행을 통해 일선 부처들이 적극적으로 사업성과관리체계를 개발해 나가도록 할 수 있을 것이다. 실제 일부 부처에서는 적극적으로 성과관리예산제도의 시행에 동참하여 주목할 만한 성과를 거두고 있다. 미국에서도 PART의 주요 성과 중 하나가 일선 부처들에게 사업평가의 필요성을 일깨우고 실행하도록 한 것이라고 보고 있다.

성과평가 결과의 활용 문제에 있어서는 우리나라의 특성이 잘 드러나고 있다. 미흡판정을 받은 사업에 대해 원칙적으로 10%의 예산을 삭감하는 것은 상당히 파격적인 접근법이다. 그 파격성에 대해 당연히 비판이 있을 수 있지만, 제도의 실효성을 제고하기 위한 상징적인 조치로 볼 수 있다. 실제 미국 주정부 성과관리예산제도 연구결과 중 성과평가와 예산과의 연계가 의무적으로 되어 있는 performance funding의 경우에는 예산절감 효과가 있었지만, 연계가 약한 일반적인 performance budgeting의 경우에는 그 효과를 찾기 어렵다는 보고가 있다⁹⁾. 그러나, 예산당국과 일선 부처의 성과관리 역량이 개선된 이후에는 이런 파격적인 접근법에서 벗어나 평가의 내용에 따라 예산에 연계시키는 접근법이 취해져야 할 것이다. 현재는 재정사업 자율평가 결과에 있어서 사업 자체에 대한 권고사항의 도출이 미약하다. 항목별 검토의견에서 일부 예산당국의 의견이 제시되기는 하지만, 사업 전체 평가결과로서의 권고사항은 도출되지 않고 있다. 앞으로는 예산당국의 사업 소관 담당자들이 개별사업에 대한 권고사항을 도출하고 이에 대한 사후점검 체계를 구축함으로써 재정사업 자율평가제도의 실효성을 높이도록 해야 할 것이다.

현재 우리나라의 재정사업 자율평가 항목에서 효율성이나 효과성에 대한 명시적 질문은 없다¹⁰⁾. 가장 중요한 이유는 효율성에 대한 증거를 제시할 수 있는 하부구조가 아직 갖추어

8) 예산당국 관계자와의 면담에 근거를 두고 있다.

9) Performance funding은 직업훈련원이나 공립학교 평가시에 많이 활용되고 있다.

10) 물론 성과지표 설정이나 성과달성에 대한 응답시 일선 부처가 효율성이나 효과성 지표를 이용할 수 있지만, 명시적으로 이러한 지표들을 예산당국에서 사전적으로 요구하고 있지는 않다.

제도의 시행을 통해 일선 부처들이 적극적으로 사업성과관리체계를 개발해 나가도록 할 수 있을 것이다. 실제 일부 부처에서는 적극적으로 성과관리예산제도의 시행에 동참하여 주목할 만한 성과를 거두고 있다. 미국에서도 PART의 주요 성과 중 하나가 일선 부처들에게 사업평가의 필요성을 일깨우고 실행하도록 한 것이라고 보고 있다.

지지 않았기 때문이다. 특정 사업의 비용을 계산하고 효과나 산출물을 계산해야만 효율성이나 효과성과 같은 성과를 제시할 수 있으나, 평가단위를 프로그램 단위로 묶는 프로그램 예산체계가 아직 갖추어지지 않은 상태에서 사업의 비용을 계산하는 것은 불가능하다. 그 뿐 아니라, 산출물이나 결과물의 가치를 산출하는 일을 하기 위해서는 전문성과 경험의 축적이 필요하다. 궁극적으로는 효율성이나 효과성 지표를 사용하는 방향으로 나아가야만 예산편 성과정에 보다 유용한 정보를 제공할 수 있을 것이다¹¹⁾.

지금은 주로 개별사업 단위의 평가를 하고 있지만, 바람직한 방향은 동일한 목적을 추구하는 사업을 평가의 단위로 설정하는 것이다. 우리나라는 첫 해 550여개의 사업을 평가했는데, 예산당국의 역량에 비교할 때 그 수효가 과다하다고 볼 수 있다. 프로그램 단위로 평가를 하게 되면, 평가대상 단위도 감소하고 동일한 목적을 추구하는 사업들간의 비교평가를 통해 보다 효과적인 평가를 할 수 있게 될 것이다.

V. 우리나라 재정부문 성과관리제도의 발전방향

2006년에 계획대로 재정사업평가제도가 도입된다면 우리나라는 예산당국의 입장에서 볼 때 모니터링, 리뷰 및 심층평가라는 재정사업 성과관리체계의 주요한 요소들을 완비하게 된다. 이러한 성과관리제도가 의도한 효과를 가져오게 하기 위해서는 다음과 같은 요소들을 고려해야 할 것으로 보인다.

첫째는, 성과관리의 첫 번째 단계인 성과정보 체계의 개발이다. 재정부문에 적합한 성과정보를 창출하고 관리하는 시스템을 개발하는 일이 효과적인 성과관리제도 실행의 전제조건이다. 적절하고 유용성 있는 정보를 개발하는 데에는 많은 시간과 노력이 필요하다. 실제 미국 사례를 보아도 시간이 지남에 따라 성과정보의 질이 눈에 띄게 개선되고 있음을 볼 수 있

11) 사업의 정당성이나 필요성 자체에 대한 평가가 긍정적인 경우에는 성과관리제도의 실효성을 높이기 위해 사업의 효율성이나 효과성에 근거해서 예산편성을 연계시키는 체제를 만드는 것이 필요할 수 있다.

다. 일선 부처들에서 성과정보가 자신들의 성과를 알리고 평가받는 중요한 수단임을 인식하게 되면서 성과정보 개발에 더욱 많은 노력을 기울인 결과라고 보여진다. 신뢰성 있는 성과정보가 성과관리제도에 있어서 가장 기본적인 요건이므로 성과정보 개발뿐 아니라 차후에는 성과정보의 검증방법에 대한 제도화도 필요하게 될 것이다.

둘째는, 성과정보를 의사결정 과정에 유용한 형태의 정보로 제공하는 일이다. 이를 위해서는 재정사업의 비용 계산을 가능하게 하는 회계체제의 구비와 예산과 성과정보의 연계를 가능하게 하는 예산구조의 개선이 필요하다. 다시 말해 비용회계체제의 도입과 프로그램예산체제의 수립이 필요하다는 것이다. 프로그램예산체제의 도입이 진행중이므로 이 부문에 있어서는 상당한 진전이 곧 이루어질 것으로 기대된다. 미국 연방정부와 주정부도 최근에 성과정보를 어떻게 예산편성에 유용한 형태로 제시할 것인지에 대해 다양한 시도들을 하고 있다.

셋째는, 성과관리제도의 시행에 있어서 입법부의 이해와 참여가 필요하다는 점이다. 의원 내각제인 국가에 있어서는 행정부와 입법부간의 상호 조율이 잘 이루어질 가능성이 높기 때문에 이 문제가 크게 부각되지 않으나, 대통령제 국가에서는 중요한 문제가 될 수 있다. 대통령제 국가인 미국의 경우 행정부 주도로 이루어진 성과관리예산제도의 실효성이 약화되는 주요 이유 중의 하나로 입법부의 성과정보 활용 미흡이 지적되고 있다. 행정부에서 성과평가에 근거한 예산편성을 시도하더라도 입법부에서 성과정보를 활용하지 않거나 다른 해석을 하는 경우가 종종 발생한다는 것이다. 공공부문의 사업 목적과 성과에 대해 이해관계자의 입장에 따라 다른 견해를 가질 수 있으므로, 입법부의 관련자들이 행정부 내의 성과관리제도에 대한 이해를 제고하여 활용할 수 있도록 하는 방법을 강구할 필요가 있다. 그러나, 행정부 내의 예산편성 과정이 독립성이 있기 때문에 어느 정도 폐쇄성을 가지는 것을 피할 수는 없을 것으로 보인다.

넷째는, 재정부문 성과관리제도의 효율화를 위해서는 정부부문 내의 다른 성과관리제도들과의 통합성 제고가 필요하다¹²⁾. 현재 구도로 보면, 국무조정실에서 국가평가위원회를 통해 미국의 GPRA를 벤치마킹한 시스템을 운용하고 기획예산처에서 재정사업 성과관리부문을 전담하는 것으로 되어 있다. 전략적인 관점에서 성과관리를 하고자 하는 시도와 예산편성 과정에서의 유용한 성과정보를 도출하여 성과관리를 하고자 하는 시도간에 있을 수 있는

12) 우리나라의 평가 중복성 문제는 평가를 통합하는 기관의 창설로 해결되기보다는 평가를 주도하고 있는 조직의 개편으로 해결하는 것이 필요하다. 왜냐하면, 평가를 할 때는 각각의 필요성이 다르고 심사 인력의 전문성이 요구되므로 이질적인 평가 제도들을 통합한다는 것이 쉬운 일이 아니기 때문이다. 예산, 인사, 행정, 정보화 등의 업무를 주관하는 기관이 따로 존재하면서 평가를 실시하기 때문에 생기는 평가의 과다가 근본적인 원인이라고 생각된다. 외국의 경우 OMB나 재무성 등의 단일 조직이 정부 전체의 예산 인사 등의 관리를 하기 때문에, 각각의 부처들이 평가를 따로 실시하는 문제가 심각하지 않다고 보여진다. 평가의 중복성과 과다의 문제는 근본적으로 정부조직의 개편 문제와 관계가 있다.

성과평가에 근거한 성과관리체계가 가져올 수 있는 문제점을 계속 모니터링하고 제도를 개선해 나가는 일이 병행된다면 성과관리예산제도는 신뢰성 있고 유용한 성과정보체계를 개발하여 의사결정 과정에 반영되게 함으로써 재정사업 운영의 효율성과 책임성을 강화시키는 데 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

긴장을 해소하는 노력이 필요할 것이다. 실제 미국에서도 GPRA와 PART간의 시각 차이에서 비롯되는 문제점들이 지적되고 있다.

마지막으로 가장 중요한 것은 성과관리예산제도에 대한 이해의 공유와 제도의 발전을 위한 관계 당사자들의 역량 개발이다. 성과관리예산제도의 가장 분명한 기여는 유용한 성과정보를 예산편성 과정에 중요한 정보로 제공하는 것이다. 성과관리예산제도가 초기에는 Performance Budgeting으로 불렸으나, 그 이후 Performance-based Budgeting, Result-oriented Budgeting으로, 최근에는 Performance-informed Budgeting 으로까지 불리고 있다. 이는 성과관리예산제도의 유용성이 성과정보와 예산의 기계적 연계에 있는 것이 아니라, 예산편성 과정에서 성과정보를 중요한 정보의 하나로서 제공하는 데 있다고 인식되고 있음을 보여준다. 관계자들이 성과관리예산제도에 대해 보다 유연한 자세를 가지고 추진하는 것이 필요하다. 특히 초창기에는 데이터의 부족과 일선 부처의 역량 부족 등으로 유용한 성과정보의 개발이 어려우므로, 예산과의 연계 여부보다는 성과정보 자체의 개발에 초점을 두는 것이 필요하다. 어떻게 성과정보를 예산과정에서 유용하게 활용할 것인지는 그 다음 단계의 문제일 것이다¹³⁾.

성과평가와 유인체계에 대한 연구들의 공통 결론은 성과정보에 근거한 성과관리제도가 도입되면, 조직이나 개인은 어떤 수단을 동원해서라도 그 목표(성과지표)를 달성하고자 한다는 것이다. 문제는 우리가 원하는 방법으로 목표(성과지표)가 달성되느냐 하는 것이다. 성과평가에 근거한 성과관리체계가 가져올 수 있는 문제점을 계속 모니터링하고 제도를 개선해 나가는 일이 병행된다면 성과관리예산제도는 신뢰성 있고 유용한 성과정보체계를 개발하여 의사결정 과정에 반영되게 함으로써 재정사업 운영의 효율성과 책임성을 강화시키는 데 큰 기여를 할 것으로 기대된다. KIP

13) 여기서의 문제는 현실적으로 예산과의 연계를 분명히 보여주지 않으면 일선 부처나 예산당국에서 회의론이 쉽게 제기된다는 점이다. 성과관리예산제도를 제대로 이해한다면 관계자들의 이러한 조급성이 완화될 것으로 보인다. 그러나 업무 관계자들이 처한 상황을 고려할 때, 예산과의 연계를 통한 강력한 신호가 없이는 관계자들이 성과정보 개발에 시간과 재원을 투입하지 않게 되어 제도 자체의 유용성이 상실될 위험이 있을 수 있다. 그러므로, 제도 도입 초기에는 성과정보 개발을 위해 예산과의 연계 외의 적절한 유인의 도입이 필요할 것으로 판단된다.

미국과 일본의 고령화 정책과 시사점



원 종 학 전문연구위원 (jweon@kipf.re.kr)

I. 서론

UN의 정의에 의하면, 전체 인구에서 65세 이상 노령인구가 차지하는 비율이 7% 이상인 사회를 고령화 사회(aging society), 14% 이상인 사회를 고령사회(aged society), 20% 이상인 사회를 초고령사회(super-aged society)라고 한다.

2005년 1월 통계청이 발표한 『장래인구 특별추계 결과』에 의하면 우리나라의 65세 이상 고령인구가 전체 인구에서 차지하는 비율은 9.1%로 나타나 우리나라는 이미 고령화 사회에 진입하였다고 볼 수 있다. 우리나라의 고령화 정도는 선진국에 비하면 아직 높은 편은 아니지만 다른 나라에서는 유례를 찾아보기 힘들 정도로 빠른 속도로 진행되고 있다. 이를 보다 구체적으로 보면 노령인구 비율이 7%에서 14% 도달하는 데 걸리는 예상 기간이 18년이며, 14%에서 20%는 불과 8년이 걸릴 것으로 예상되고 있는데 이는 OECD 국가 가운데 가장 빠른 진행 속도이다.

이와 같은 급격한 고령화의 진행에 따라 고령자의 노후소득보장 문제가 사회적 문제로 대두되고 있다. 본고에서는 우리나라보다 먼저 고령화를 경험하고 있는 미국과 일본의 고령화 정도와 고령자의 소득 및 경제활동참가 등에 대한 고찰을 통하여 빠른 속도로 진행되고 있는 우리나라의 고령화에 대응한 노후소득보장체계 구축의 시사점을 살펴보고자 한다.

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

2005년 현재 선진국에 비하면 아직 고령화 정도의 수준은 높지 않으나 고령화 진행이 OECD 국가 가운데 가장 빠른 속도로 진행되고 있는 것을 감안할 때, 고령사회 도래에 대비한 제도의 정비가 시급하다.

II. 우리나라의 고령화 현황과 문제점

1. 고령화 현황

우리나라는 지난 2000년 65세 이상 인구비율이 7.2%에 이르러 고령화 사회에 들어섰으며, 2018년에는 고령사회에 진입하고, 2026년에는 20.8%가 되어 초고령사회에 도달할 것으로 전망되고 있다. 2005년 현재 선진국에 비하면 아직 고령화 정도의 수준은 높지 않으나 고령화 진행이 OECD 국가 가운데 가장 빠른 속도로 진행되고 있는 것을 감안할 때, 고령사회 도래에 대비한 제도의 정비가 시급하다.

〈표 1〉 주요국의 고령화 도달연도와 증가소요 연수

	도 달 연 도			증가소요 연수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
일 본	1970	1994	2006	24	12
프 랑 스	1864	1979	2019	115	40
독 일	1932	1972	2010	40	38
이탈리아	1927	1988	2008	61	20
미 국	1942	2014	2030	72	16
한 국	2000	2018	2026	18	8

자료: 일본 국립사회보장·인구문제연구소, 『인구통계자료집』, 2003.
통계청, 『장래인구 특별추계 결과』, 2005

고령화의 배경으로는 평균수명의 연장(사망률 저하)과 출산율 저하를 들 수 있다. 먼저 평균수명의 추이를 보면 1981년 66.2세에서 2002년에는 77.0세로 약 20여 년 동안 10.8세 증가하였다. 성별로는 남성이 73.4세인 데 반해 여성이 80.4세로 여성이 남성보다 7.1년 더 오래 사는 것으로 나타나고 있다. 평균수명은 앞으로도 계속 증가하여 2020년에는 81.0세, 2030년에는 81.9세, 2050년에는 83.3세가 될 것으로 전망되고 있다.

〈표 2〉 평균수명 추이

(단위: 세)

	1981	1991	2001	2002	2010	2020	2030	2050
계	66.2	71.7	76.5	77.0	79.1	81.0	81.9	83.3
남 자	62.3	67.7	72.8	73.4	76.2	78.2	79.2	80.7
여 자	70.5	75.9	80.0	80.4	82.6	84.4	85.2	86.6
차이(여-남)	8.3	8.2	7.2	7.1	6.4	6.2	6.0	5.9

한편, 합계출산율의 추이를 보면 1970년에는 4.53명이었으나 이후 계속 감소하여, 1983년에는 대체출산율(현재 인구가 유지될 수 있는 수준)인 2.1명까지 낮아졌고, 2004년에는 1.16명으로 OECD 국가 가운데서 가장 낮은 수준을 기록하기에 이르렀다. 이와 같은 출산율의 급격한 감소와 평균수명의 증가는 고령화를 가속화시킬 것으로 보인다.

〈표 3〉 합계출산율

(단위: 인구 천명당)

	1970	1980	1990	1994	2000	2003	2004
출생아 수(천명)	1,007	865	659	729	637	493	476
조출생률	31.2	22.7	15.4	16.3	13.4	10.2	9.8
합계출산율(명)	4.53	2.83	1.59	1.67	1.47	1.19	1.16

자료: 통계청, 『인구동태연보(총괄, 출생, 사망편)』, 각 연도

2. 고령자의 소득구성 및 추이

고령층의 소득구성을 한국보건사회연구원의 조사 결과를 통하여 살펴보면, 가장 많은 노인들이 소득을 얻고 있는 소득원은 「교통수당(89.7%)」이고 다음은 「친인척 보조금(76.9%)」이었다. 노후에도 경제활동을 통하여 「근로 및 사업·부업소득」을 얻고 있는 노인 인구 비율은 27.8%였고, 「자산소득」을 얻고 있는 경우는 12.5%로 나타났다.

한편, 노인의 대부분이 「공적이전소득」을 받고 있었으나, 교통수당을 제외하면 혜택을 받는 수급률은 매우 낮았으며, 「사적이전소득」이 있다고 대답한 경우의 대부분도 「친인척보조금(76.9%)」에 의존하고 있는 것으로 나타났다.

고령층의 소득구성을 한국보건사회연구원의 조사 결과를 통하여 살펴보면, 가장 많은 노인들이 소득을 얻고 있는 소득원은 「교통수당(89.7%)」이고 다음은 「친인척 보조금(76.9%)」이었다. 노후에도 경제활동을 통하여 「근로 및 사업·부업소득」을 얻고 있는 노인인구 비율은 27.8%였고, 「자산소득」을 얻고 있는 경우는 12.5%로 나타났다.

〈표 4〉 노인의 소득원 유무(복수응답)

(단위: %)

	전 체	자 산 소 득				사 적 이 전 소 득			
		소 계	재산소득	금융소득	개인연금	소 계	친인척 보조금	사회단체 보조금	기타 소득
전 체	99.7	12.5	8.9	4.5	0.4	78.6	76.9	1.0	5.4
남 자	99.7	21.4	15.1	8.6	0.5	72.7	70.1	0.8	10.7
여 자	99.5	6.8	5.0	1.9	0.3	82.3	81.1	1.1	2.0
65~69세	99.0	14.2	10.2	5.0	0.8	75.6	73.4	0.5	6.4
70~74세	100.0	11.8	8.6	4.0	0.1	78.7	77.2	1.8	5.0
75세 이상	100.0	10.7	7.3	4.2	0.1	82.5	81.3	0.9	4.4

	근로 및 사업, 부업소득			공 적 이 전 소 득						
	소 계	근로소득	사업, 부업소득	소 계	공적연금	기타사회 보험급여	경로 연금	교통 수당	국민기초 생활보장 급여	참전 명예 수당
전 체	27.8	14.1	14.4	92.6	13.9	0.2	12.8	89.7	8.6	4.9
남 자	43.7	20.1	25.4	94.6	26.3	0.3	9.3	90.2	5.1	12.1
여 자	17.7	10.4	7.5	91.3	6.2	0.1	15.0	89.4	10.8	0.4
65~69세	38.9	21.0	19.5	83.2	20.3	0.1	4.7	76.7	4.9	0.4
70~74세	28.0	14.1	14.4	98.7	13.3	0.2	15.9	98.3	10.0	8.2
75세 이상	12.6	5.0	7.6	99.0	6.1	0.2	20.6	98.5	12.1	7.6

자료: 한국보건사회연구원, 『2004년도 전국노인생활실태 및 복지욕구조사』.

다음으로 고령층의 가계수지를 살펴보면, 2004년 2인 이상 ‘노인가구’의 월평균 소득은 약 112만원으로, ‘노인가구 외’ 소득 287만원의 절반에도 못미치는 38.9%에 불과하였다. ‘노인가구’의 소득구성비를 보면 「이전소득」이 54.4%로 가장 높았고, 「근로소득」이 10.2%, 「사업소득」이 9.2%인 것으로 나타났다. ‘노인가구’의 가계지출은 105만원으로 소득 112만원보다 적어 7만원 정도의 흑자를 보였다.

2004년 65세 이상 ‘노인가구’의 소비지출은 98만원이며, 구성비를 보면 「식료품비」가 30.7%로 가장 많았고, 다음은 「의료비(13.7%)」, 「주거·광열비(11.5%)」, 「교통·통신(8.1%)」 순으로 나타났다. 특히, 「의료비」의 비중은 ‘노인가구외’의 4.6%에 비해 9.1%p 높았다.

〈표 5〉 2인 이상 노인가구의 가계수지

	전 가구	노인가구	노인가구 외
가구분포	100.0	3.9	96.1
가구원 수(명)	3.4	2.1	3.4
취업자 수(명)	1.4	0.3	1.5
소득(천원)	2,805.5	1,117.4	2,874.8
구성비 (%)			
근로소득	62.6	10.2	63.5
사업소득	23.0	9.2	23.3
이전소득	7.0	54.4	6.2
기 타	7.4	26.2	7.1
가계지출(천원)	2,303.3	1,051.1	2,354.6
소비지출(천원)	1,963.3	976.1	2,003.8
구성비 (%)			
식료품	27.1	30.7	27.0
주거·광열비	8.3	11.5	8.2
의료비	4.8	13.7	4.6
교양·오락	4.8	3.4	4.8
교통·통신	17.3	8.1	17.5
기 타	37.8	32.5	37.9

주: 노인가구는 가구주와 그 배우자가 모두 65세 이상으로 18~64세인 가구원이 없는 가구.
자료: 통계청, 『가계조사연보』, 2004.

우리나라 노인가구 소득의 특징을 보면, 먼저 다른 나라와 비교할 때 고령층의 경제활동참가율이 높음에도 불구하고 근로소득이 전체 소득에서 차지하는 비중이 낮다는 것을 알 수 있다. 이는 고령층 경제활동참가의 대부분이 농업종사자이거나 가족종사자이기 때문이라고 여겨진다.

또한 미국과 일본을 비롯한 여러 선진국에서는 공적연금인 고령층 수입에서 차지하는 비중이 가장 높으나 우리나라는 친인척 보조금과 같은 사적이전소득이 가장 크다는 특징을 보이고 있다. 이렇듯 공적연금이 차지하는 비중이 낮은 것은 우리나라의 국민연금제도가 시행 초기에 있기 때문이며, 2008년 이후 국민연금이 본격적으로 지급되기 시작하면 공적연금이 고령층의 소득에서 차지하는 비중이 높아지리라 예상된다.

고령자의 취업현황을 산업별로 보면, 2004년 현재 65세 이상 취업자의 53.9%가 농림어업에 종사하고 있는 것으로 나타나 농림어업 종사자의 비중이 크다는 것을 알 수 있다. 농림어업 이외에 종사자의 비중이 큰 산업분야는 「도소매·음식숙박업(18.3%)」, 「사업·개인·공공서비스업(17.0%)」, 「광공업(5.8%)」순으로 나타났다.

3. 고령자 경제활동

2004년 65세 이상 인구의 경제활동참가율은 29.8%로 2003년 28.7%에 비해 1.1%p 증가하였다. 이를 성별로 보면, 남자 41.4%, 여자 22.2%로 전년도에 비해 각각 1.6%p, 0.7%p 증가하였다. 참고로, 2004년 15세 이상 인구의 경우, 경제활동참가율은 62.1%이며, 남자 75.0% 여자 49.9%이다.

〈표 6〉 경제활동참가율

(단위: %)

	2000			2001			2002			2003			2004		
		남	여		남	여		남	여		남	여		남	여
전 체	61.2	74.4	48.8	61.4	74.3	49.3	62.0	75.0	49.8	61.5	74.7	49.0	62.1	75.0	49.9
65세 이상	29.6	40.7	22.8	30.0	41.3	22.9	30.7	42.8	23.0	28.7	39.8	21.5	29.8	41.4	22.2

주: 구직기간 4주 기준 적용.

자료: 통계청, 「경제활동인구연보」, 각 연도.

고령자의 취업현황을 산업별로 보면, 2004년 현재 65세 이상 취업자의 53.9%가 농림어업에 종사하고 있는 것으로 나타나 농림어업 종사자의 비중이 크다는 것을 알 수 있다. 농림어업 이외에 종사자의 비중이 큰 산업분야는 「도소매·음식숙박업(18.3%)」, 「사업·개인·공공서비스업(17.0%)」, 「광공업(5.8%)」순으로 나타났다¹⁾. 한편, 65세 이상 취업자의 산업별 구성비를 전년과 비교해 보면, 농림어업(-2.7%p), 광공업(-0.2%p), 건설업(-0.3%p) 부문 종사자 비율이 감소하였다.

고령취업자를 종사상 지위별로 나누면, 임금근로자보다는 비임금근로자의 비율이 훨씬 높게 나타난다. 2004년 65세 이상 취업자 중 비임금근로자의 비율은 72.8%, 임금근로자 비

1) 고령자의 산업별 취업현황을 성별로 보면, 남녀 모두 농림어업 종사비율이 각각 50.7%, 57.9%로 가장 높았고, 그 다음으로, 남자는 사업·개인·공공서비스업(21.0%)에, 여자는 도소매·음식숙박업(23.5%)에 많이 종사하고 있는 것으로 나타났다.

율은 27.2%로 나타났다. 이는 고령 취업자의 대부분이 농림어업에 종사하고 있다는 것과, 정년제로 인해 정년 연령을 초과한 이후에도 계속해서 임금근로자로 남아 있기가 어려운 현실을 반영한 것이라 할 수 있다. 이는 비임금근로자 중 자영업주는 57.6%, 무급가족종사자는 15.2%였고, 임금근로자의 경우 대부분이 임시근로자(43.0%)와 일용근로자(45.3%)라는 사실로도 확인할 수 있다²⁾.

III. 미국과 일본의 고령화와 노후소득

1. 미국

가. 고령화 현황

미국 Census Bureau 자료에 의해 미국의 65세 이상 노인인구를 살펴보면 2000년 3월 기준으로 총 3,490만명으로 미국 전체 인구의 12.4%를 차지하는 것으로 나타났다. 65~74세 인구가 전체 65세 이상 노인인구의 52.6%, 75~84세 인구가 35.3%, 85세 이상이 12.2%를 차지하고 있으며, 이 중 85세 이상의 노인인구가 높게 증가한 것을 알 수 있다.

미국 인구 연령구조의 추이는 유럽과 일본 등 다른 선진국과 확연히 다르므로, 고령화와 연관된 사회보장제도 분석시 유의할 필요가 있다. 미국 이외의 다른 국가(우리나라 포함)는 2050년경 역삼각형의 인구 연령구조로 이행하나 미국은 피라미드형을 유지하는 것으로 나타났다. 이렇듯 미국의 인구피라미드가 안정적인 형태를 취할 수 있는 것은 2003년 미국의 합계출산율이 주요 선진국 가운데서 가장 높은 2.03인 데서 알 수 있듯이 출산율이 저하되고 있지 않기 때문이며, 이외에도 지속적인 이민으로 청장년층의 인구를 유지하고 있기 때문인 것으로 여겨진다.

2) 65세 이상 취업자의 종사상 지위를 성별로 살펴보면, 남자 취업자는 대부분이 자영업주(71.2%)로 무급가족종사자 비율은 2.5%에 불과한 반면, 여자 취업자는 무급가족종사자가 30.6%로 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있다.

미국 인구 연령구조의 추이는 유럽과 일본 등 다른 선진국과 확연히 다르므로, 고령화와 연관된 사회보장제도 분석시 유의할 필요가 있다. 미국 이외의 다른 국가는 2050년경 역삼각형의 인구 연령구조로 이행하나 미국은 피라미드형을 유지하는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 미국의 65세 이상 인구 상황

(단위: 명, 괄호안은 %)

연 령	1990	2000	전체 인구 대비 비중		1990~2000 변화율
			1990	2000	
65~74세	18,106,558(58.0)	18,390,986(52.6)	7.3	6.5	1.6
75~84세	10,055,108(32.2)	12,361,180(35.3)	4.0	4.4	22.9
85~94세	2,829,728(9.1)	3,902,349(11.2)	1.1	1.4	37.9
95세 이상	250,437(0.8)	33,738(1.0)	0.1	0.1	34.7
65세 이상 총인구	31,241,831(100.0)	34,991,753(100.0)	12.6	12.4	12.0

자료: U.S. Census Bureau, Census 2000 Summary File 1; 1990 Census of Population, General Population Characteristics, United States(1990 CP-1-1).

나. 고령세대의 특징

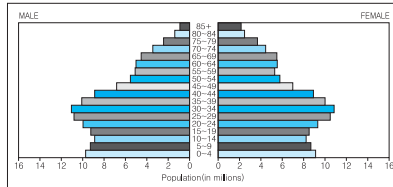
고령인구의 특성별로 어떻게 변했는가 하는 추이를 보면 다음과 같다.

먼저, 결혼상태를 보면, 이혼율이 비교적 급격히 증가하였고 기타 특성은 큰 변화가 없다. 둘째, 학력을 보면, 초졸 및 중졸의 비중은 감소하고 고졸 이상 비중이 꾸준히 증가하였다. 셋째, 경제활동을 보면, 남녀 공히 취업인구의 비중이 꾸준히 증가하여 1990년 16.4%, 8.7%였던 남성과 여성의 경제활동참가율이 2003년에는 각각 18.5%, 10.6%로 증가하였다. 학력수준 및 경제활동참가율의 상승과 더불어 빈곤선 이하 고령인구는 감소하고 있는 것으로 나타났다.

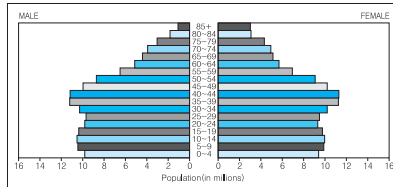
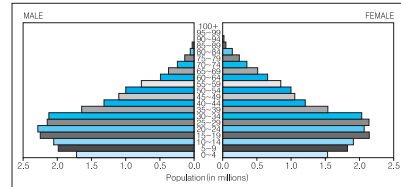
[그림 1] 4개국의 인구 연령구조 변화의 추이 비교(1990~2050년)

미 국

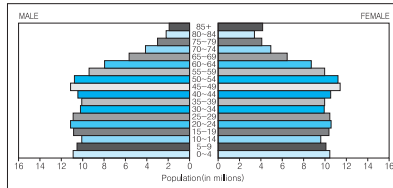
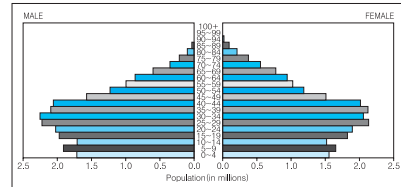
한 국



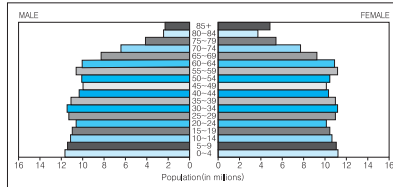
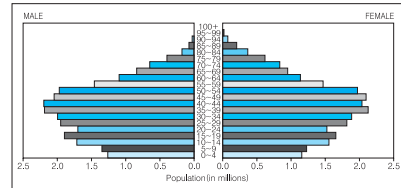
1990



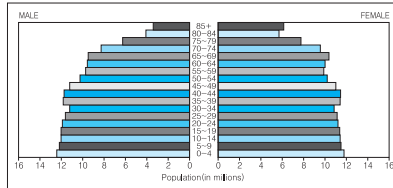
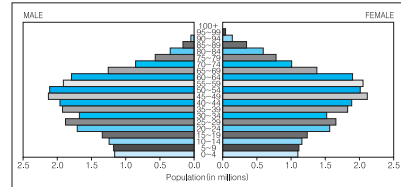
2000



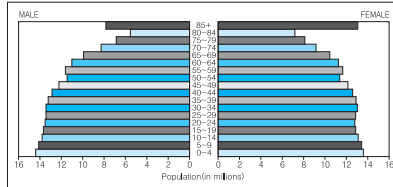
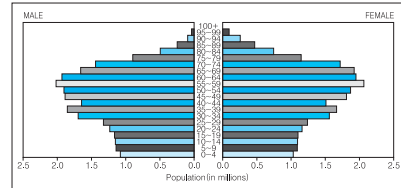
2010



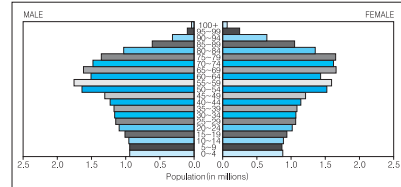
2020



2030



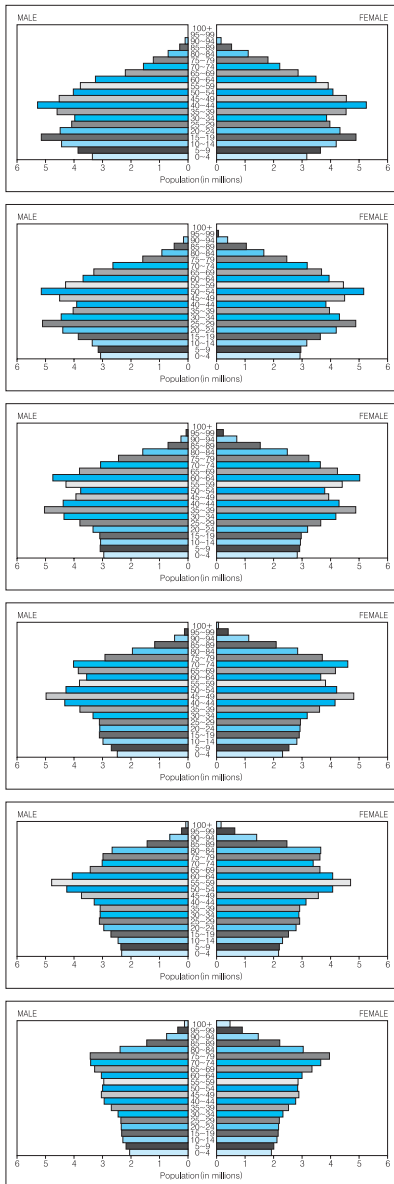
2050



[그림 1]의 계속

일 본

독 일



1990

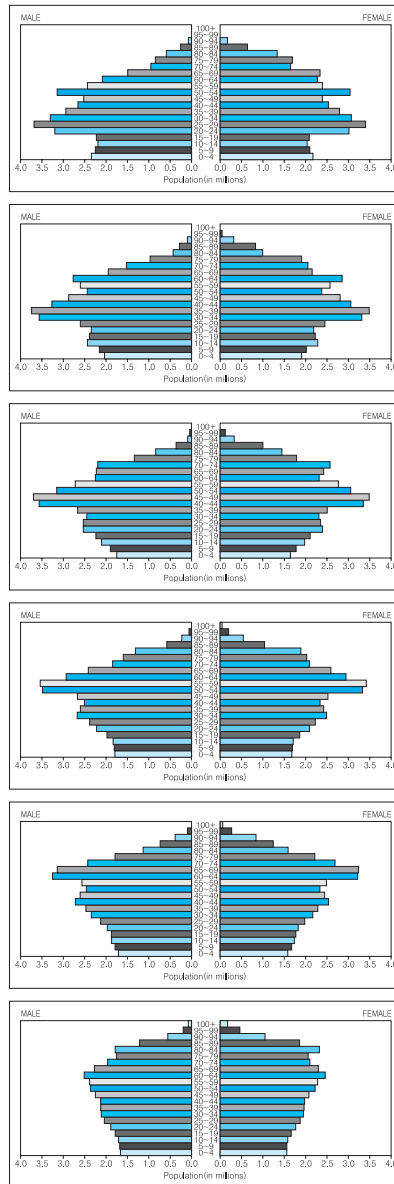
2000

2010

2020

2030

2050



Source: U.S. Census Bureau, International Data Base.

〈표 8〉미국 65세 이상 인구의 특성별 추이(1990~2003년)

특 성	전 체				남 성				여 성			
	1990	1995	2000	2003	1990	1995	2000	2003	1990	1995	2000	2003
고령자 수 (백만명)	29.6	31.7	32.6	34.2	12.3	13.2	13.9	14.5	17.2	18.5	18.7	19.7
특성별 분포(%)												
결혼 상태 :												
미 혼	4.6	4.2	3.9	3.9	4.2	4.2	4.2	4.3	4.9	4.2	3.6	3.7
배우자와 동거	56.1	56.9	57.2	56.5	76.5	77.0	75.2	74.4	41.4	42.5	43.8	43.3
배우자와 별거	54.1	54.7	54.6	53.8	74.2	74.5	72.6	71.2	39.7	40.6	41.3	41.0
사 별	2.0	2.2	2.6	2.7	2.3	2.5	2.6	3.2	1.7	1.9	2.5	2.3
이 혼	34.2	33.2	32.1	31.6	14.2	13.5	14.4	14.3	48.6	47.3	45.3	44.3
학 력 :												
9년 미만	5.0	5.7	6.7	8.0	5.0	5.2	6.1	7.0	5.1	6.0	7.2	8.7
9~12년 미만												
(고교진학, 미졸업)	28.5	21.0	16.7	15.4	30.0	22.0	17.8	15.7	27.5	20.3	15.9	15.1
고 졸	16.1	15.2	13.8	13.2	15.7	14.5	12.7	12.3	16.4	15.6	14.7	13.8
전문대졸	32.9	33.8	35.9	36.2	29.0	29.2	30.4	31.3	35.6	37.1	39.9	39.7
대졸 이상	10.9	17.1	18.0	17.9	10.8	17.1	17.8	17.8	11.0	17.0	18.2	18.0
경제활동참가 현황	11.6	13.0	15.6	17.4	14.5	17.2	21.4	22.8	9.5	9.9	11.4	13.3
취 업												
실 업	11.5	11.7	12.4	13.5	15.9	16.1	16.9	17.8	8.4	8.5	9.1	10.2
경제활동 불참(은퇴)	0.4	0.5	0.4	0.5	0.5	0.7	0.6	0.7	0.3	0.3	0.3	0.4
빈곤선 이하 인구 비중(%)	88.1	87.9	87.2	86.0	83.6	83.2	82.5	81.4	91.3	91.2	90.6	89.4
	11.4	11.7	9.7	10.7	7.8	7.2	6.9	7.7	13.9	14.9	11.8	12.4

자료: US Census Bureau, Current Population Reports, 해당연도.

표에는 제시하지 않았으나 고령층의 빈곤율을 65~74세, 75~84세, 85세 이상의 연령별로 나누어 살펴본 결과, 모든 연령대에서 빈곤율은 저하되고 있으나, 85세 이상 연령층의 빈곤율이 다른 연령층에 비해 높아 이 연령층이 노후소득보장의 취약계층인 것으로 나타났다.

다. 경제활동참가

55세 이상 노인인구의 노동참여율을 연령대별로 살펴보면 민간부문 인구의 경우 32.9%, 비민간부문 인구의 경우 67.1%로 나타나 있다.

고령층에 초점을 두어 경제활동참가율의 장기 추이를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 남성의 경우, 장기적으로 중년층(55~64세) 및 노령층(65세 이상)의 경제활동참가율이 1960년대 초부터 1980년대 중반까지 지속적으로 하락하였다. 그러나 1980년대 중반 이후 노령층의 경제활동참가율이 다시 증가하고 있는 양상을 보이고 있다.

〈표 9〉연령별 노동참여율(2000년 3월 기준)

(단위: 천명, %)

구 분	55~59세	60~64세	65세 이상	합 계
총 계	12,862(100.0)	10,519(100.0)	32,621(100.0)	56,003(100.0)
소 계	8,832(68.7)	5,149(48.9)	4,456(13.7)	18,437(32.9)
In civilian	4,031(31.3)	5,370(51.1)	28,165(86.3)	37,566(67.1)
Not in civilian				
남 성	6,099(100.0)	5,032(100.0)	13,886(100.0)	25,017(100.0)
소 계	4,588(75.2)	2,877(57.2)	2,584(18.6)	10,049(40.2)
In civilian	1,511(24.8)	2,155(42.8)	11,302(81.4)	14,968(59.8)
Not in civilian				
여 성	6,763(100.0)	5,487(100.0)	18,735(100.0)	30,986(100.0)
소 계	4,244(62.8)	2,272(41.4)	1,872(10.0)	8,388(27.1)
In civilian	2,519(37.2)	3,215(58.6)	16,864(90.0)	22,598(72.9)
Not in civilian				

자료: U.S. Census Bureau, Current Population Survey, March 2000, Special Populations Branch.

55세 이상 비민간부문 인구의 노동참여를 제외하고, 민간부문 인구만을 대상으로 남성과 여성을 구분하여 노동참여율을 살펴보면, 남성과 여성 모두 50%를 초과하던 노동참여율이 60~64세를 기점으로 감소하는 것으로 나타나며, 65세 이후의 노동참여율은 10%대로 떨어지는 것을 볼 수 있다.

고령층에 초점을 두어 경제활동참가율의 장기 추이를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 남성의 경우, 장기적으로 중년층(55~64세) 및 노령층(65세 이상)의 경제활동참가율이 1960년대 초부터 1980년대 중반까지 지속적으로 하락하였다. 그러나 1980년대 중반 이후 노령층의 경제활동참가율이 다시 증가하고 있는 양상을 보이고 있는데, 이는 (1) 과거에 비해 노령인구의 건강이 지속적으로 개선되어 근로가 가능하게 되었다는 점 (2) 과거에 비해 노령인구의 학력이 개선되어 단순노동 이외의 업무에 종사할 수 있는 여건이 확대되었다는 것과 (3) 1980년대 초반 고령화의 급진전에 대응하여 건강보험, 연금 등 노령층을 대상으로 한 사회보장제도의 지속적인 구조조정이 진행됨에 따라 노령층의 수혜 조건이 상대적으로 까다로

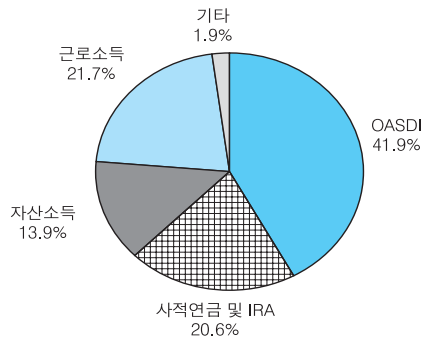
위졌기 때문이라고 여겨진다.

여성의 경우, 고령자를 포함하여 거의 전 연령층에서 경제활동참여율이 증가하였다. 특히 남성과 마찬가지로 1980년대 중반 이후 참여율이 눈에 띄게 증가하고 있으며, 이에는 남성의 경우와 동일한 요인이 작용하고 있는 것으로 추정된다.

라. 고령자의 소득

고령자 소득원의 구성을 보면 2003년 현재 사회보장제도를 통한 소득이 약 60%를 차지하는데, 여기에는 미국의 공적연금제도가 할 수 있는 노령·유족·장애인 보험(Old-Age, Survivors and Disability Insurance, OASDI)과 기타 부조 등 사회보장 지원, 민간부문의 확정기여형 기업연금인 401k와 개인퇴직연금계정(Individual Retirement Accounting, IRA) 등이 있다. 사회보장제도 이외의 약 40%는 자산 및 근로소득이다.

[그림 2] 고령층 소득원의 구성(2003)



자료: EBIR(2005)

고령자의 소득을 소득계층별로 분석해 보면(2003년 기준), 최저 5분위의 경우, 90% 이상을 OASDI에 의존하고 있고, 최고 5분위의 경우 자산 및 근로소득이 50%를 초과하고 있다.

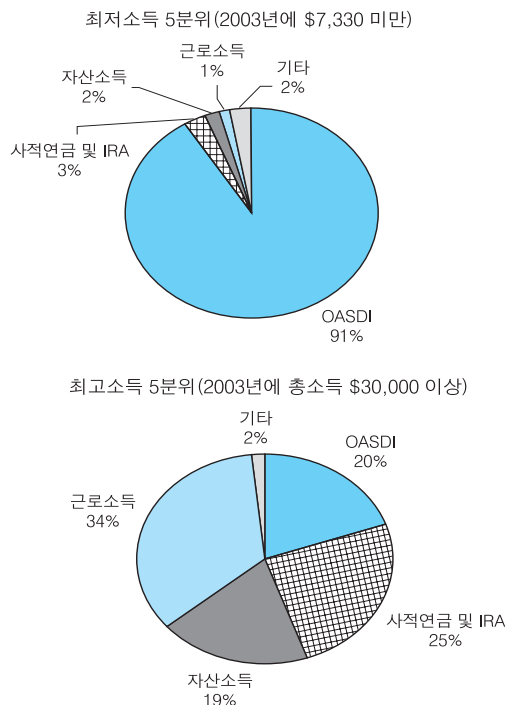
과거 30년간의 소득원의 변화를 보면, 전반적으로는 큰 변화가 없는 것으로 파악되나 소득계층별로는 몇 가지 패턴이 보인다. 먼저, OASDI를 보면, 제1~제3 5분위(0~60%)에서는 OASDI 의존도가 매우 높으며, 특히 제1~제2 5분위(0~40%)에서는 1980년대 이후 지속적으로 의존도가 높아지고 있는 것으로 파악된다. 제4~제5 5분위(60~100%)에서는

고령자 소득원의 구성을 보면 2003년 현재 사회보장제도를 통한 소득이 약 60%를 차지하는데, 여기에는 미국의 공적연금제도가 할 수 있는 노령·유족·장애인 보험(OASDI)과 기타 부조 등 사회보장 지원, 민간부문의 확정기여형 기업연금인 401k와 개인퇴직연금계정(RA) 등이 있다. 사회보장제도 이외의 약 40%는 자산 및 근로소득이다.

OASDI 의존도가 일정수준을 유지하고 있다. 사적연금의 경우, 제3~제5 5분위(40~100%)에서는 사적연금의 비중이 증가하였다.

고소득층에서도 자산소득의 비중의 증가는 뚜렷하게 감지되지 않고 있으며, 오히려 근로소득의 비중이 증가하는 것으로 파악된다. 특히 제5 5분위(80~100%)에서는 근로소득이 상당한 비중을 차지하고 있다. 성별로 고령자 소득을 살펴보면, 여성 고령자가 남성에 비하여 상대적으로 소득이 낮고 사회보장제도 의존율이 높으며, 이러한 경향은 지난 20년간 심화되어 왔다.

[그림 3] 최저 및 최고 소득분위의 소득원 구조 비교



2. 일 본

가. 고령화 현황

2005년 11월 현재 일본의 65세 이상 인구는 2,566만 명으로 총인구의 20.1%를 차지하고 있는 것으로 나타나 초고령사회에 진입하였다. 일본의 경우 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 고령화 비율이 7%가 넘는 것은 1970년이었으며, 24년 뒤인 1994년에 14%, 그리고 11년 뒤인 2005년에 20%를 넘어 매우 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있음을 알 수 있다³⁾.

평균수명은 1947년에 남성이 50.6세, 여성이 53.96세였으나 2003년에는 남성이 78.36세, 여성은 85.55세로 대폭 상승하였다. 일본의 경우 평균수명의 연장과 더불어 합계출산율도 급격히 저하하여 고령화가 더욱 빠르게 진행되는 결과를 초래하였다. 합계출산율의 변화를 살펴보면, 제1차 베이비 붐 당시인 1949년의 합계출산율은 4.32였으나 이후 급속히 저하하여 1956년에는 2.22를 기록하였다. 그러나 그로부터 약 20여 년간은 인구 유지를 위해 필요한 수준(2.1 정도)을 유지하였다. 1975년의 합계출산율은 1.91로 2.00보다 낮은 수준을 기록하였으며 이후에도 계속 감소하여 1993년에는 1.46으로 1.50 수준을 밑돌게 되었고, 2003년에는 1.29로 사상 최저수준으로 저하하였다⁴⁾.

〈표 8〉일본의 고령자 인구 및 비율(2005년 11월 1일)

구 분		총인구	65세 이상 인구	(65~74세)	(75세 이상)
인구(만명)	남녀 계	12,770	2,566	1,405	1,161
	남	6,225	1,085	655	430
	여	6,554	1,480	749	731
총인구에서 차지하는 비율(%)	남녀 계	100	20.1	11.0	9.1
	남	100	17.4	10.5	6.9
	여	100	22.6	11.4	11.2
성비(남성/여성)		95.1	73.3	87.5	58.9

3) 일본의 초고령사회 진입 예상연도는 2006년이었으나 일본 총무성의 인구조사에 의하면 예상보다 1년 빨라질 것으로 나타남.

4) 최근의 출산율 저하의 원인으로는 초혼 연령의 상승(만혼화)과 결혼을 하지 않은 사람의 증가(비혼화)가 지적되고 있다.

2005년 11월 현재 일본의 65세 이상 인구는 2,566만 명으로 총인구의 20.1%를 차지하고 있는 것으로 나타나 초고령사회에 진입하였다. 일본의 경우 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 고령화 비율이 7%가 넘는 것은 1970년이었으며, 24년 뒤인 1994년에 14%, 그리고 11년 뒤인 2005년에 20%를 넘어 매우 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있음을 알 수 있다.

나. 고령층의 세대구성

고령자가 있는 세대에 대하여 세대 유형별로 1998~2003년 사이의 증가추이를 살펴보면, 고령자 단신세대가 94만세대(38.8%), 고령부부 세대가 91만세대(25.9%), 기타 고령자 세대가 70만세대(8.8%)로 고령자 단신세대와 고령부부 세대의 증가가 현저하다.

2003년 현재 65세 이상인 고령자가 있는 세대수는 1,727만세대로 전체 4,580만세대 가운데 37.7%를 차지하고 있다. 나머지는 단독세대가 19.7%(341만세대), 부부만의 세대가 28.1%(485만세대), 결혼하지 않는 자녀만의 세대가 15.8%(273만세대), 3세대 세대가 24.1%(417만세대)를 차지하고 있다.

다. 경제활동참가율

일본의 65세 이상 고령자 취업자 수는 477만명이며, 65세 이상 인구에서 차지하는 취업자 비율은 19.7%이다. 동 비율을 국가별로 살펴보면, 미국이 13.5%, 캐나다가 7.1%, 영국이 5.8%, 이탈리아가 3.3%로 이를 일본과 비교해 볼 때, 일본의 고령자 취업비율이 구미 선진국보다 높음을 알 수 있다.

〈표 9〉 고령자 취업비율의 국제비교(2003년)

국 명	취업자 수(만명)	65세 이상 인구에서 차지하는 비율 (%)		
		남녀 계	남 성	여 성
일 본	477	19.7	29.0	12.9
미 국	461	13.5	17.8	10.2
캐 나 다	27	7.1	11.2	3.9
영 국	52	5.8	8.7	3.6
이 탈 리 아	34	3.3	5.8	1.5
독 일	42	2.9	4.4	1.8
프 랑 스	11	1.1	1.7	0.7

자료: 일본, 『노동력조사』(총무성). 기타국 <http://www.oecd.org>

2005년 『고령자백서』에 의하면, 60~64세 고령자이면서 현재 취업을 하지 않고 있는 사람 중 50% 이상이, 그리고 65~69세 고령자이면서 비취업자인 자의 40% 이상이 취업을 희망하고 있는 것으로 나타났다. 취업을 희망하는 이유로는 ‘건강을 유지하고 싶어서’(남성 36.1%, 여성 32.7%)라고 응답한 경우가 가장 많았으며, ‘지식이나 기능을 살리고 싶어서’(남성 15.1%, 여성 6.9%), ‘수입을 얻을 필요가 생겨서’(남성 13.3%, 여성 20.1%) 등이 높은 비율로 나타났다.

고령자의 취업현황에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 남성의 경우, 취업자의 비율은 55~59세에서 89.9%, 60~64세에서 66.5%, 65~69세에서 51.6%로 나타났다. 취업을 하고 있지 않는 사람 중에서, 60~64세는 50% 이상이, 65~69세는 약 40% 정도가 취업을 희망하고 있는 것으로 나타났다.

여성의 경우, 취업자의 비율은 55~59세에서 59.7%, 60~64세에서 41.5%, 65~69세에서 28.7%로 나타났다. 취업을 하고 있지 않는 사람 중에서, 60~64세는 30% 이상이, 65~69세는 20% 이상이 취업을 희망하고 있는 것으로 나타났다.

라. 고령자의 소득

2인 이상 세대 중 고령무직세대(세대주가 65세 이상으로 무직인 세대)의 가처분소득과 소비지출을 보면, 가처분소득은 감소하는 경향이 있으나 소비지출은 거의 같은 수준을 유지하고 있다.

소비지출에 대한 가처분소득의 부족분을 보면 2000년 20,225엔에서 2002년 37,617엔으로 약 2배 정도로 확대되었으나 2003년은 2002년에 비해 2,063엔 감소하여 35,554엔이었다. 즉, 고령무직세대의 가계부는 약 3만 6천엔 적자라고 할 수 있겠다.

고령자 세대의 연간소득은 2003년 현재 304.6만엔으로, 전 세대 평균 589.3만엔의 약 1/2 정도이다. 단, 고령자 세대의 평균 인원수가 적기 때문에, 고령자 세대 1인당 평균소득은 196.1만엔, 전체 세대 204.7만엔으로, 세대인원 1인당 소득은 전 세대의 평균과 큰 차이가 나지 않는다.

고령자 세대의 소득을 종류별로 보면, 공적연금 및 은급이 204.1만엔으로 전체소득의 67%를 차지하면서 가장 비중이 크다. 다음으로 근로소득은 60.6만엔(19.9%), 재산소득 22.5만엔(7.4%) 순으로 비중이 크다.

고령자 세대의 연간소득은 2003년 현재 304.6만엔으로, 전 세대 평균 589.3만엔의 약 1/2 정도이다. 단, 고령자 세대의 평균 인원수가 적기 때문에, 고령자 세대 1인당 평균소득은 196.1만엔, 전체 세대 204.7만엔으로, 세대인원 1인당 소득은 전 세대의 평균과 큰 차이가 나지 않는다.

〈표 10〉 고령자 세대의 소득

구 분	평 균 소 득 금 액			
	1세대당	금액(만엔)	비 율	세대인원 1인당 (평균 세대인원)
고령자 세대	총소득	304.6		196.1 만엔 (1.55 명)
	근로소득	60.6	19.9	
	공적연금·은급	204.1	67.0	
	재산소득	22.5	.4	
	연금 이외의 사회보장급부금	4.1	1.3	
	송금·기타소득	13.3	4.4	
전 세대	총 소 득	589.3		204.7 만엔 (2.88 명)

〈표 11〉 세대주 연령이 65세 이상인 세대의 수입과 소비

(단위: 엔)

구 분	근로자세대		무 직 세 대	
	전 체	세대주 연령이 65세 이상인 세대	전 체	세대주 연령이 65세 이상인 세대
실수입	482,490	339,519	175,940	185,971
근로소득이 차지하는 비율(%)	(94.8)	(60.4)	(7.0)	(4.8)
사회보장 급부가 차지하는 비율(%)	(2.7)	(36.9)	(85.6)	(88.6)
실지출	373,624	296,151	230,589	226,667
소비지출	296,725	258,364	210,520	207,841
비소비지출(세금, 사회보험료 등)	76,899	37,787	20,069	18,827
가처분소득(실수입-비소비지출)	405,591	301,732	155,870	167,144
흑자(실수입-실지출=가처분소득-소비지출)	108,866	43,368	-54,650	-40,696
평균소비성향(%) (가처분소득에 대한 소비지출 비율)	73.2	85.6	135.1	124.3

주: 연평균 1개월간 금액.
자료: 총무성, 『가계조사(총세대)』, 2004.

세대주의 연령이 65세 이상인 근로자 세대의 가처분소득은 세대당 1개월 평균 30만 1,732엔이며, 이 가운데 소비지출은 25만 8,364엔, 저축은 4만 3,368엔이다. 세대주 연령이 65세이며 무직인 세대의 가처분소득은 16만 7,144엔, 소비지출은 20만 7,841엔으로 4만 696엔의 적자가 발생하고 있다.

마. 고령자 고용촉진정책

일본의 고령자 취업률은 구미 선진국에 비해 높은 편이나 실제로는 60세 전후의 임금, 직종, 취업형태 등이 크게 변화하고 있어 취업내용면을 포함한 고령자의 본격적인 취업 실현이 장기적 과제가 되고 있다.

일본은 ‘고령자 등의 고용안정에 관한 법률’(고령자고용안정법)에 근거하여 희망자 전원을 65세까지 고용을 확보할 수 있도록 정년 연장, 계속고용제도 도입 등을 추진하고 있다⁵⁾. 2004년 6월에는 동법의 개정을 통해 2006년 4월부터 적어도 연금지급 개시 연령까지는 계속하여 근무할 수 있도록 하기 위하여 남성의 연금지급 개시 연령의 인상에 맞춰 2013년까지 단계적으로 정년을 65세로 인상하고, 계속고용제도의 도입 등의 조치를 사업주가 강구하도록 하는 의무규정을 설정하였다⁶⁾.

고령자의 고용을 촉진하기 위해 일본정부는 정년 연장, 계속고용제도의 도입 등을 행한 사업주를 대상으로 계속고용안정촉진조성금을 비롯한 다양한 조성금을 지급함과 동시에(〈표 12〉), 2004년도부터 고령자 단시간 정사원제도를 도입·적용한 사업주에 대해서는 가산조치를 실시하였다⁷⁾. 여기에 더하여 행정·경제단체·노동단체 등 관계기관과 연계하여 각 道府縣하의 주요한 사업주 단체의 산하기업을 대상으로 집단지도·조언을 행하는 ‘65세 계속고용달성사업’을 실시하고 있다. 또한 공공부문에서는, 국가공무원 및 지방공무원의 정년 연장자 등을 대상으로 풀타임 또는 단시간의 근무형태에 따른 65세까지의 재직(상한연령에 대해서는, 만액 연금의 지급개시 연령에 맞춰 3년에 1세씩 인상)을 가능하게 하는 재임용제도 활용을 기본으로 고령자 고용을 추진하고 있다.

5) 2004년 후생노동성의 조사에 의하면 65세까지의 일자리를 확보하고 있는 기업의 비율은 69.2%로 높은 편이나, 희망자 전원을 대상으로 65세까지 고용을 확보하고 있는 기업은 26.9%에 그치고 있는 것으로 조사되었다.

6) 2005년 현재 일본의 국민연금 수급 연령은 62세이며, 민간기업의 남성 고용자와 공무원은 2013년까지, 민간기업의 여성 고용자는 2018년까지 65세로 상향 조정될 예정이다. 정년연령은 2004년 고령자 고용안정법 개정에 의해 2006년 4월부터 적어도 연금지급 개시 연령까지는 계속하여 근무할 수 있도록 하기 위해 남성의 연금지급 개시 연령의 인상에 맞춰 2013년까지 단계적으로 65세로 인상하도록 하였다.

7) 고령자의 재고용에 관한 각 개별기업들의 구체적인 사례에 대해서는 원종학(2005)을 참조하기 바람.

고령자의 고용을 촉진하기 위해 일본정부는 정년 연장, 계속고용제도의 도입 등을 행한 사업주를 대상으로 계속고용인정촉진조성금을 비롯한 다양한 조성금을 지급함과 동시에, 2004년도부터 고령자 단시간 정사원제도를 도입·적용한 사업주에 대해서는 가산조치를 실시하였다.

〈표 12〉 고령자 고용관계 조성금 제도의 개요

제 도	개 요
계속고용인정 촉진조성금	61세 이상의 연령에 정년연장을 실시한 경우, 또는 희망자 전원을 65세 이상까지 고용하는 계속고용제도(재고용 등)를 도입한 경우 및 해당제도 도입에 따라 60세 이상 65세 미만 인자의 고용률이 15%를 넘는 사업주에 대해 조성
이동(移動)고연령자 등 고용인정조성금	경영재건을 위해 사업 재구축 가운데, 그룹내 기업에서 방출된 중고령자를 받아들여 61세 이후의 고용을 확보하는 사업주에 대해 조성
중고연령자시행 고용장려금	중고연령 구직자를 단기간 시행고용으로 받아들인 사업주에 대해 조성
고령자 등 공동취업 기회창출조성금	45세 이상의 고연령자 등 3인 이상이 공동으로 새로이 법인을 설립하여 사업을 개시하고 노동자를 고용하며, 꾸준히 고용·취업의 장을 창출하는 경우에 조성
특정구직자 고용개발조성금	60세 이상 65세 미만의 구직자를 공공직업안정소 또는 무료·유료 직업소개사업자의 소개에 의해, 계속해서 고용하는 노동자로서 고용한 사업주에 대해 조성

이러한 고령자 고용을 촉진하기 위한 여러 정책들이 어느 정도 성과를 거두고 있는지에 대해 고령자에 대한 노동시장의 수요를 나타낸다고 할 수 있는 고령자 유효구인배율⁸⁾의 추이를 통해 간접적으로 살펴보면, 1999년 0.06이었던 60~64세 연령층의 유효구인배율이 2004년에는 0.29로 나타나 5년 동안 약 5배 정도 증가하였음을 알 수 있다. 이는 같은 기간 동안 전 연령층을 대상으로 한 유효구인배율이 0.49에서 0.88로 2배도 증가하지 못했음을 감안할 때 다른 연령층에 비해 60~64세 연령층에 대한 수요가 상대적으로 빠른 속도로 증가하고 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

8) 구인배율이란 구인자 수를 구직자 수로 나눈 값을 말하며, 조사시점 이전 3개월 평균값을 유효구인배율이라 한다. 본문의 조사시점은 각 년 10월이다.

IV. 요약 및 시사점

고령사회의 도래는 인류가 처음 맞이하는 현상으로, 인구구조의 고령화가 너무 급속히 진행되어 정년 후의 시기를 어떻게 보낼 것인가에 대해서는 아직 개인이나 사회 전체가 충분히 적응을 하고 있지 못하는 실정이다. 고령화가 먼저 진행된 여러 선진국에서 시도되었으며 현재에도 시행되고 있는 노후소득 보장을 위한 대표적인 수단은 공적연금이라 할 수 있다. 이러한 사실은 미국 고령자의 소득원 중 약 60%가 사회보장제도를 통한 소득이라는 점과 일본 고령자의 소득의 67%가 공적연금에 의존하고 있다는 사실로도 확인할 수 있었다.

그러나 고령화가 진전됨에 따라 공적연금 내지는 사회보장제도만으로 이전과 같은 노후소득보장이 어려워지게 됨에 따라 각국에서는 기업연금 및 개인연금의 확대⁹⁾와 더불어 고령자의 자조 능력을 지원하는 방향으로 정책 전환을 꾀하고 있음을 알 수 있었다.

미국의 경우, 이미 고령사회에 도달했으나 2050년까지도 인구구조가 피라미드형으로 유지될 것으로 전망되고 있는 것에서 알 수 있듯이 고령화에 따른 문제의 심각성이 다른 나라보다는 적은 편이다. 그러나 미국의 경우 고령자의 소득분위별 소득구성에서 알 수 있었듯이, 고소득층일수록 근로소득의 비중이 높으며, 저소득층에서는 공적연금의 비중이 크게 나타났다. 따라서 미국은 고령자의 소득분배를 개선시키고, 공적연금 제정을 유지하기 위한 유력한 수단으로서 고령자의 근로(취업)를 권장하고 있다.

2005년 초고령사회로 진입한 일본 역시 인구고령화가 세금 및 연금 등 사회보장부담의 증대를 야기함에 따라 연금 내지는 사회보장보다는 고령자의 취업을 촉진하는 방향으로 정책전환을 꾀하고 있다. 점진적이기는 하나 연금수급 연령을 60세에서 65세로 증대시킴에 따라 정년연령도 현행의 60세에서 65세로 인상하는 등 고령자에 대해 취업기회를 확보하는 것이 중요한 정책목표가 되고 있다.

우리나라도 1988년부터 국민연금제도를 실시함에 따라 기본적인 노후소득보장의 틀을 마련하였다고 할 수 있다. 그러나 이미 많은 나라에서 경험하였듯이 급격한 고령화의 진전은 연금제정에 부담을 증가시켜, 공적연금만으로는 충분한 노후소득을 보장하기는 어려울 것으로 예상된다. 연금제정의 부담을 줄이면서 노후소득을 보장하는 유력한 방안으로 미국과 일본의 사례에서 알 수 있었듯이 고령자의 경제활동을 촉진을 고려할 수 있다.

고령자 경제활동을 촉진하기 위한 구체적인 방안으로는 (1) 정년 연장, 계속고용제도의 도

9) 고령자의 노후소득과 관련하여서는 기업연금과 개인연금이 매우 중요한 역할을 담당하고 있으나, 본고에서는 이들이 중요하지 않아서가 아니라 고령자의 경제활동참가를 통한 노후소득에 주안점을 두었기 때문에 기업연금과 개인연금의 역할에 대해 명시적으로 다루지 않았다.

고령사회의 도래를 맞이하여 고령자를 사회의 '종속인구'로 보지 않고 자립한 고령자가 자신을 갖고 살아갈 수 있도록 하는 사회·경제적 기반의 확립은 무엇보다도 중요하다. 고령자의 취업을 촉진하는 정책은 연금제도와 더불어 자립된 고령자를 위한 가장 기본적인 정책이라고 할 수 있다.

입 등으로 65세까지 고용을 확보 (2) 중고연령자의 재취업 원조·촉진 (3) 취업의욕이나 체력의 다양화에 따른 취업기회의 확보와 같은 내용을 고려해 볼 수 있다. 단, 이러한 고령자의 고용을 촉진하기 위해서는 임금피크제 도입을 비롯한 임금체계 전반에 대한 조정도 아울러 이루어져야 할 것이다.

최근 청년실업이 증가하고 있으며, 정년 연령에 퇴직하는 사람이 거의 없을 정도로 조기퇴직이 일반화되어 있다고 할 수 있는 상황에서 고령자 고용을 위한 정년 연장 및 재고용 추진을 꾀하는 정책에 의문을 제시할 수 있다. 그러나 고령층과 청년층은 그들이 지니고 있는 기능의 차이로 인해 많은 경우 서로 대체를 할 수 있는 노동력이 아니라는 것이 알려져 있다. 따라서 고령자를 고용한다고 해서 그것이 바로 청년층의 일자리를 없애는 것은 아니라고 여겨진다.

고령화는 이미 진행되고 있으며, 시간이 지날수록 더욱 심화될 것이 확실시되는 예측된 사실이다. 고령사회의 도래를 맞이하여 고령자를 사회의 '종속인구'로 보지 않고 자립한 고령자가 자신을 갖고 살아갈 수 있도록 하는 사회·경제적 기반의 확립은 무엇보다도 중요하다. 고령자의 취업을 촉진하는 정책은 연금제도와 더불어 자립된 고령자를 위한 가장 기본적인 정책이라고 할 수 있다. 따라서 고령자의 고용을 촉진하는 정책은 앞으로 다가올 사회에 대비한 장기적인 안목에서 준비되어야 하며, 현재 노동시장에서의 행태와 다르다고 하여 이를 게을리할 수는 없다고 여겨진다. **KIF**

참고문헌

원종학, 「고령화에 따른 일본기업의 경영과제와 대응」, 이수희 외, 『고령화의 경제적 파급효과와 대응과제Ⅱ』, 한국경제연구원, 2005.

통계청, 「2005 고령자통계」, 2005.

OECD, “Review of Systems of Retirement Income Provision in Nine Countries” (DEELSA/ELSA (2001)6), 2001.

U.S. Census Bureau 홈페이지, <http://www.census.gov>.

U.S. Social Security Administration 홈페이지, <http://www.socialsecurity.gov>.

內閣府, 『平成17年版高齢社會白書』, 2005.



정책토론포트

1. 재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향
2. 영유아 보육·교육과 정부의 역할

재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향



- 주 제 : 재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향
- 일 시 : 2005. 11. 23(수) 09:00~16:30
- 장 소 : aT센터 3층 중회의실
- 주 최 : 한국조세연구원

* 본 원고는 2005년 11월 23일(수) aT센터 3층 중회의실에서 한국조세연구원이 주최한 「재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향」에 관한 심포지엄 주제발표 및 토론 요약입니다. 주제발표의 전문은 한국조세연구원 홈페이지(www.kipf.re.kr)에 게재되어 있습니다. 아울러 토론 내용은 소속기관이나 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것이 아님을 밝혀 드립니다.〈편집자 주〉

진행순서

■ 제1부

- 09:30~09:50
개회사 **최용선** 한국조세연구원 원장
축사 **변양균** 기획예산처 장관
- 10:00~11:20 주제 발표
 - 재정부문 성과관리제도 추진현황
진영곤 기획예산처 성과관리본부장
 - 통합국정평가제도 운영방향
제갈돈 국무조정실 국가평가인프라 구축
추진단 운영관리팀장
 - 감사원 평가연구원 운영방향
이태열 감사원 평가연구원 연구부장
 - 특허청 재정사업 성과관리 사례
권영수 특허청 정책홍보관리관
- 11:20~12:00 토론
박기백 한국조세연구원 연구위원
박정수 국회예산정책처 예산분석심의관
유제명 정보통신부 재정담당관
전택승 경희대학교 경제학과 교수
- 11:20~12:00 객석토론 및 종합정리

■ 제2부

- 14:00~15:20 주제 발표
 - 선진국 재정성과관리제도 현황 및 시사점
고영선 KDI 선임연구위원
 - 우리나라 재정성과관리제도 발전방안
박노옥 한국조세연구원 연구위원
 - 민간부문 성과관리기법의 공공부문
도입방안
방유성 (주)웨슬리퀘스트 대표
 - 지방재정 성과관리의 바람직한 방향모색
이세구 서울시정개발연구원 연구위원
- 15:20~16:10 토론
강현수 경원대학교 겸임교수
박경귀 한국정책평가연구원 원장
박중훈 한국행정연구원 연구위원
안세경 행정자치부 재정정책팀장
홍동호 기획예산처 성과관리제도팀장
- 16:10~16:30 객석토론 및 종합정리

제1부 주제 발표 요약

1. 재정부문 성과관리제도 추진현황

진영곤 / 기획예산처 성과관리본부장

- 문제의 제기 : 성과관리의 필요성
 - 향후 재정수요는 대내외 여건변화에 따라 지속적으로 증가할 전망
 - 그러나 이를 뒷받침하기 위한 재정여건은 결코 만만치 않은 상황
 - 따라서 재정이 제대로 역할을 수행하기 위해서는 재원조달방안에 대한 근본적인 고민이 필요한 시점
 - 체계적인 예산 피드백 과정을 통해 재정지출의 효율성을 제고하고 성과와 책임성을 강화하는 핵심수단으로서의 역할이 필요
- 추진현황
 - 재정부문 성과관리는 평가목적 및 방법에 따라 크게 3가지(①재정사업 성과관리제도 ② 재정사업 자율평가제도 ③ 재정사업 심층평가제도) 방식으로 추진
 - 재정사업 성과관리제도는 주요 재정사업의 성과목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하고 성과지표의 목표치 달성 여부를 평가하여 그 결과를 재정운영에 활용하는 제도
 - 재정사업 자율평가제도는 부처 스스로 사업별 자율평가를 통해 사업목표를 명확히 인식하고 평가결과를 예산 자율편성시 반영하

는 제도로써 기획예산처는 부처 자율평가 결과의 적정성을 검토하여 그 결과를 예산 편성 및 세출구조조정 등에 활용

- 재정사업 심층평가는 재정운영 과정에서 정밀 검토가 필요한 사업에 대하여 KDI 등 전문기관 등을 활용하여 심층분석·평가하는 제도

□ 향후 계획

- 재정 성과관리제도의 통합국정평가제도*와의 연계 강화
- * '05. 11월 현재 근거법인 국정평가기본법 국회 심의중
- 재정사업 자율평가제도의 조기정착
- 성과관리제도의 발전 및 혁신노력 강화

2. 통합국정평가제도의 운영방향

제갈돈 / 국무조정실 운영관리팀장

□ 추진배경

- 총리실·예산처 등 평가 주관기관별로 개별적으로 평가를 실시함에 따라, 평가부담이 가중되고, 기관의 자체평가 역량이 미성숙
- 자체평가 중심으로 각종 평가를 통합적으로 실시함으로써, 중복평가부담 경감, 자체평가 역량 강화, 성과관리 등을 도모

□ 운영방향

- 자체평가(각 부처청이 스스로 평가)
 - 국정평가의 근간이 되는 평가로 기존의 각종 평가를 통합 실시

- 핵심정책과제·재정성과·인사·조직·정
보화 부문에 대하여 평가

* 국정평가위원회(평가총괄협의회가 사전검토)가 사
후적으로 자체평가결과를 확인·점검

○ 특정평가(국무총리가 각 부처청을 평가)

- 다수부처 관련시책, 현안시책, 혁신관리 등
국정의 통합적 관리를 위하여 필요한 사항
에 대하여 평가

○ 자치단체 평가(행정부 주관으로 관계기관 합 동평가)

- 국가위임사무, 국고보조사업 등에 대하여
중앙행정기관 합동평가

○ 공공기관 평가(기존의 개별법에 따라 평가)

- 공공기관의 특수성·전문성 등을 고려하여
기존의 개별법에 따라 평가
(예시) 정부투자기관 : ‘정투법’에 따른 기획
예산처가 평가를 주관

□ 향후 추진일정

- 금년 정기국회 내 「국정평가기본법안」 제정
추진
- 법 제정 즉시 통합국정평가제도, 통합국정평가
지표 교육 등을 위한 연찬회, 세미나 개최 추진

3. 감사원 평가연구원 운영방향

이태열 / 감사원 평가연구원 연구부장

□ 검토배경

- 주요정책·사업 등에 대한 성과감사의 평가

기능 강화 등 평가전문성 지원과 국정평가 인
프라 구축업무 지원 등에 대한 원내외 기대
본격화

- 평가연구원의 감사 및 평가활동 지원체계 점
검 및 연구원의 평가제도, 지표의 연구개발
등에 관한 운영방향 설정이 필요

□ 기본 운영기조

- 공공부문 평가제도 개선 및 평가역량의 선진
화에 기여하는 명실상부한 ‘국가 최고의 평
가전문 Think-Tank’로서의 위상 정립

□ 연구원의 주요 역할 및 기능

○ 고유연구기능

- 평가제도 기법 관련 연구
- 시스템감사 등 감사제도 연구 및 국내외 감
사 관련 주요 동향분석
- 국내외 연구기관과 협력체계 구축
- 평가전문 교육과정 개발 등 평가역량 강화
지원

○ 감사지원기능

- 차기연도 감사사항 개발을 위한 감사환경
분석
- 감사범위 설정·감사초점 등 검토
- Survey 설계, B/C분석, 자료수집 분석기법
개발
- 감사대상 정책, 사업효과 및 성과분석 주요
문제발생 원인분석
- 감사방법 절차의 과학적 기술권고

□ 단계별 기능확대 전략

- 1단계('06상반기) : 공공부문 평가제도 운영 실태 기초조사
- 2단계('07하반기) : 시스템 감사 및 평가제도 개선 지원
- 3단계('08하반기) : 연구범위 확대 등 평가 문화 확산

4. 특허청 재정사업 성과관리 사례

권영수 / 특허청 정책홍보관리관

- 재정사업 성과관리 추진체계 구축 및 종합적 성과평가
 - 성과관리 전담사무관을 지정하고 성과관리의 필요성, 방향에 관해 실국 순회설명을 통해 자발적 구조조정을 유도
 - 또한 모든 재정사업에 대한 자율평가 실시, 외부기관 지적사항 평가, 예산집행실적 분석 등을 통해 보다 종합적인 성과평가를 실시
- 재정사업 성과평가 결과의 예산반영
 - 성과평가 결과를 바탕으로 계속사업을 중점 투자, 현 수준 유지 및 구조조정 사업으로 구분하고, 구조조정 사업은 지원규모를 축소하거나 중단
 - 또한 비록 성과가 좋은 사업이라도 재원의 효율성 제고를 위해 유사사업은 통폐합
 - 성과평가와 별도로 제도개선이나 자구노력을 통해 예산절감도 추진

제1부 토론 요약

감사원 평가역할 분담 논의 필요

박기백 / 한국조세연구원 연구위원

미국의 경우 감사원도 회계감사, 정책감사, 성과감사 순으로 가고 있다. 우리나라 감사원도 성과감사로 가는 것에 동의하며 방식에 있어서도 단계적 추진이 바람직할 것이다. 평가매뉴얼에 대해서도 정책에 관한 것과 집행에 관한 것을 나눠서 보겠다는 것과 분야별로 나눠서 보겠다는 것도 지지한다. 이에 대해 교육을 수행함에 있어 행정부 내에서 교육의 대상은 누구이고, 누가 담당할 것인가에 대한 고민도 필요하며 너무 중복적으로 가지 않는 것이 중요하다.

감사원은 앞으로 어떠한 역할과 기능을 할 것인가에 대한 고민이 필요한데, 기본적으로 감사원은 회계와 감찰을 같이 하고 있으며 내각책임제인 외국에 경우, 감사원은 국회 소속이지만 우리나라는 행정부 내에 있기 때문에 어쩔 수 없이 중복문제가 발생하게 된다. 감사원의 평가에 대해 국회와 어떻게 역할 분담을 할지, 행정부 내에서도 어떻게 역할 분담을 할지에 대해서 사전적인 논의가 필요하다.

행정부 내에서도 많은 중복성이 발생하는데, 미국의 관리예산처(OMB)의 경우에는 관리와 예산이 합쳐져 있다. 다시 말해, 국무조정실과 기획예산처의 기능이 합쳐져 있다는 것이다. 이 때문에 우리와 같은 중복문제가 덜 발생하지만 우리나라

는 관리와 예산이 나뉘져 있으므로 중복문제가 발생하게 된다.

통합국정평가는 핵심정책과제, 재정성과, 인사, 조직, 정보화를 통합하는 것이 아니라 이러한 평가를 한 곳에서 하는 것을 의미한다. 즉, 행정부 내 한 곳에서 평가를 하고 국회도 한 곳에서 평가를 하여 행정부는 행정부 내부를 관리하고 국회는 밖에서 봤을 때 행정부가 제대로 하고 있는가를 감시, 통제하는 기능을 하는 것이 맞는데 현재는 흩어져 있다.

예를 들면, 핵심정책과제, 재정성과, 인사, 조직, 정보화를 통합하는 외국의 사례가 있는지, 이것을 매년 하는지를 고려해야 한다. 행정부 내에서 평가를 어떻게 해야 하는가, 국회에서는 어떻게 봐야 하는지, 국가 전체적으로 내부적인 평가는 어떻게 해야 하는지를 생각해 봐야 하는 것이다.

평가는 기본적으로 부서가 자체적으로 해야 한다. 다시 말하면 부서가 관심을 가지고 그 활용도 부서가 해야 한다는 것이다. 인사나 특정분야로 예산을 나누는 문제는 부서장이 책임지고 해야 할 일이다. 상급 평가단위에서 이러한 결과를 인사나 성과급에 반영하라고 하는 것은 바람직하지 않다. 부서장이 책임을 가지고 해야 한다.

균형 잡힌 평가 '정보공개'가 우선

박정수 / 국회예산정책처 예산분석심의관

성과평가에 대한 필요성은 부언의 여지가 없다. 측정이 되지 않고는 개선의 여지가 없다는 면에

서 평가의 필요성을 다시 한 번 강조할 필요가 있다. 재정의 성과관리를 얘기하고 있기 때문에 최근 정부에서 적극적으로 추진하고 있는 4가지 혁신과제인 중기재정에 대한 계획, 총액배분 자율편성제도, 프로그램예산제도에 성과관리를 합쳐 재정혁신의 큰 그림을 그리고 있는 상황에서 기획예산처가 성과관리 위주로 사전에 조율하는 것은 매우 바람직하다. 7대 사회보험의 취약성이나 국가채무 속도의 심화와 같은 재정의 환경적 어려움을 감안할 때 재정성과관리의 필요성은 더욱 대두되고 있다.

평가의 실체를 들여다 보면, 평가를 통해 개선을 하고자 하는 평가가 아닌, 마지못해 평가를 하는 형식적인 평가 위주로 이루어져 있는데, 이러한 형식적 평가를 어떻게 극복하느냐는 것이 가장 중요한 문제이다.

내각책임제가 아닌 대통령중심제인 우리나라의 경우, 평가의 주체는 자체평가 위주로 되고, 외부평가는 국민의 대리인인 국회에서 평가를 해야 되는 것이 맞지만 현 상황을 보면, 행정부 내부에서도 상위평가가 있고 이를 모아서 통합평가를 하려고 한다. 이를 통해 평가의 부담이 줄어들고 실질적인 평가가 될 것인가에 대해 많은 사람들이 걱정하는 부분이다.

감사원에 평가연구원이 생겨 평가부분에 대한 인프라를 구축하는 것은 매우 필요한 일이지만, 실질적으로 감사원의 역할을 외부감사로 볼 수 있겠느냐 하는 부분을 보면, 정부 여당의 핵심사업을 정책중립적인 측면에서 감사원이 평가를 제대로 할 수 있겠는가, 이를 외부평가라고 할 수 있

겠는가 하는 부분에 대해서는 외부평가라기보다는 행정부에서 하는 상위평가로 보는 것이 타당할 것이다.

따라서 행정부 내에서 이뤄지고 있는 각종 평가들이 어떻게 입체적으로 연계되며, 이러한 평가들이 자체평가를 한 번 점검해 보는 수준에서 끝나고 그 뒤에 외부평가를 받을 수 있겠는가 하는 부분이 국정평가기본법의 논의에서 핵심이 되어야 한다.

중요한 것은 ‘나라살림을 어떻게 잘 지킬 것인가’ 하는 것이다. 공공부문의 기본적 속성 중 하나가 자신이 속해 있는 부분에 대해 사업의 확장이나 인원의 증가 등을 통해 거대화하려는 것이므로 이에 대한 견제가 필요하다. 이러한 견제를 위해 평가가 필요한데, 이를 100%로 봤을 때, 자체평가가 40% 정도 되며 이러한 자체평가가 제대로 수행되는지를 검증하는 내부평가 중에 상위평가가 10% 정도, 절반 정도는 외부 민간부문이나 국회에서 평가가 이뤄지는 것이 균형 잡힌 평가체계이다.

그런 의미에서 가장 중요한 것은 ‘정보의 공개’이다. 예를 들면, 정부산하기관인 KBS의 경우 내년 예산에 150억원이 추가로 투입되는데, 이러한 예산의 추가적인 투입이 타당한지에 대한 평가시 정보공개가 되지 않아 외부평가가 어려운 실정이다. 국정평가기본법에서 실질적으로 이러한 ‘정보공개’에 대한 부분을 다루어야 할 것이다.

평가 통해 사업방식 개선 여지 발굴해야

유제명 / 정보통신부 재정담당관

정부업무에 대한 평가의 어려움 중 하나가 계량화가 쉽지 않다는 점이다. 이러한 이유로 최종적인 결과지표를 발굴해서 그 결과 정책효과가 제대로 달성되었는지를 평가하는 데 어려움이 있다.

10억원 이상의 사업을 대상으로 평가를 하는데 평가대상 사업이 작을수록 최종적인 결과지표와의 인과성을 입증하기 어려운 사업들이 매우 많기 때문에 불가피하게 투입지표나 활동지표, 산출지표를 사용하게 된다.

평가의 대상이나 범위를 어떻게 적절하게 설정하는가 하는 점도 제대로 된 평가를 하는 데 매우 중요하다고 생각한다. 경험에 비추어 재정사업 평가를 해 보면, 지금까지 관성적으로 예산이 경직적이기 때문에 지금까지 해 오던 일을 제로베이스에서 되짚어 보았다는 점에서 굉장히 중요한 경험이 되었다.

중기재정운용계획이 수립되면서 예산과정이 상당히 앞당겨졌는데, 사업에 대한 평가는 계획의 가장 시초단계인데 현 시스템에서는 6월 중순까지 자율평가결과를 기획예산처에 제출하고 성과관리본부에서 검토하여 최종단계에서 예산에 피드백되는데 그렇게 되면 평가와 예산작업을 단계적으로 봤을 때 너무 뒤쳐져 별도로 가서 나중에 최종적으로 예산작업에 장애를 겪는 상황이 생기게 된다.

따라서 평가시점을 각 부처에서 중기재정운용계획을 수립하면서 내년도 사업과 중장기적 사업

들을 검토할 때 평가에서부터 시작할 수 있도록 시점을 조정할 필요가 있다. 평가의 피드백을 보면, 예를 들어 ‘미흡’으로 평가된 사업의 경우 패널티로 예산의 감액을 받게 되는데, ‘미흡’으로 평가를 받은 사업이라도 사업의 필요성이 떨어진다고 보기는 어렵고 제도개선이나 평가를 통해 사업방식의 개선 여지를 발굴해야 하는데 결과적으로 예산감액이라는 패널티로 인해 당초 정책목표를 달성하는 데 장애요인이 되기도 한다.

이러한 측면을 고려하여 평가결과를 단위사업으로 주기보다는 총액배분에 연계를 시키든지, 간접적으로 인센티브와 패널티를 운용하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

국무조정실과 기획예산처간 협조 필요

전택승 / 경희대 경제학과 교수

기획예산처에서 하고 있는 성과관리제도와 국무조정실에서 추진하고 있는 평가관리기본법에 대한 문제를 살펴보고 이와 관련된 감사원의 평가연구원 역할에 대한 문제를 언급하고자 한다.

현재 국무조정실에서 추진하고 있는 평가관리기본법안의 체제를 보면 예산처의 성과관리제도를 만들 때 벤치마크를 하였던 GPRA에 기본을 두고 있다. GPRA의 내용을 보면, 관리(management)와 예산편성(budgeting)이 함께 들어가 있는 통합된 제도이며 그 안에 전략계획과 연간성과계획이 포함되어 있다.

우리나라에서는 관리(management)와 예산편

성(budgeting)이 분리되어 있으며, 처음 시작을 예산(budget)에서 먼저 시작하였다. 우리가 GPRA 안에서 관심이 있었던 부분은 당연히 전략계획보다는 연간성과계획, 그 중에서도 재정사업에 초점을 둔 부분에 관심이 있었고 현재도 재정사업자율평가라든지 성과관리제도 안에서 관심이 있는 부분이 성과평가를 어떻게 할 것인가, 이를 어떻게 예산에 반영할 것인가 하는 부분이다.

체제가 반대로 되긴 했지만 예산(재정사업)에 대한 관심에서 출발해서 통합적인 운용관리로 거꾸로 체제를 만들어 가는 과정을 겪고 있다. 조직이 분리되어 있어서 국무조정실에서는 5가지 중점항목에 대해 평가하겠다고 하는 이러한 경우 이것을 통합으로 보느냐, 기존에 있던 제도와의 연계로 보느냐가 중요한 문제이다.

미국이나 캐나다, 영국과 같은 경우에는 관리와 예산을 하나의 부처에서 담당하기 때문에 통합과 연계라는 말을 구분할 필요가 없지만 우리나라와 같이 예산을 담당하는 부서와 이를 총괄적으로 관리하는 부서가 다르기 때문에 이에 따라 두 부서가 평가에 대해서 적극적인 조율을 하지 않으면 옥상옥(屋上屋)의 평가가 될 수밖에 없다.

실무적인 입장에서 보면 일정에 대한 부분(일정의 조정, 보고서 양식의 조정 등)과 평가를 어떻게 하느냐에 대한 부분이 있는데 평가기본법에 대한 것을 가지고 한 시범사업의 내용을 보면, 기본적으로 재정사업에 대한 부분은 대부분 예산처의 성과관리 기본제도를 따르고 나머지는 다른 평가양식을 따르고 있다.

원래는 부처에서 어떤 성과계획을 세우는 경우, 총괄적인 운영계획(전략계획)을 가장 먼저 세우

고 전략계획 내에서 재정사업이나 비재정사업에 관한 평가계획을 세우고 연간성과계획들을 세워야 하는 것이 당연한 순서임에도 불구하고, 현재는 예산처에서 시행하는 성과계획서에 대한 계획이 (당해연도 기준으로 보면 전년도 3/4분기 정도에) 먼저 세워지고 그 다음에 국무조정실에서 시행하는 전략계획서, 성과계획서를 그 다음연도 초에 세우고 있다.

향후에 일정에 대한 조정이 당연히 필요하며 예산처와 국무조정실이 분리되어 있는 현재 제도에서는 예산처에서 예산이 투입되지 않는 비재정사업에 대한 부분까지 관심을 갖기 어렵기 때문에, 비재정사업에 대한 부분은 국무조정실에서 관심을 가질 수밖에 없다. 따라서 통합이라는 말보다 연계라는 말이 적절할 것이다.

가장 중요한 부분은 국무조정실에서는 기존의 재정사업 부분에 대한 성과관리제도를 어떻게 아우르고 이에 따라 어느 정도의 추가적인 업무부담이 생기는데 대해 심각하게 고민해야 한다는 것이다. 특히, 일정과 내용에 대해서 두 기관간에 협조가 이뤄져야 한다.

감사원의 역할에 대한 부분은, 재정사업 성과관리 부분 심층평가(사업평가) 부분에서 감사원이 일정한 역할을 할 수 있을 것으로 생각된다. 감사원은 장기적인 내용에 대한 평가를 할 수 있는 기관적인 위치에 있고 이는 성과관리제도 내에서 사업평가(심층평가)에 해당되는 부분이다.

제2부 주제 발표 요약

1. 해외 성과관리제도의 현황과 시사점

고영선 / 한국개발연구원 선임연구위원

○ 1990년대에 들어 성과관리의 이념에 입각한 정부개혁은 주요 선진국을 시작으로 개발도상국을 포함한 전 세계의 조류가 되었으며 우리나라 정부도 결과 중심의 성과관리 및 운영체계를 확립하기 위해 노력하고 있음

○ 성과평가의 대표적인 수단으로는 사업의 성과를 나타내는 성과지표를 설정한 후, 이를 주기적으로 측정하고 목표치를 기대치와 비교하는 성과감독(performance monitoring)과 과학적인 기법으로 사업결과의 인과관계를 파악하여 사업운영체계를 개선하는 용도로 쓰이는 사업평가(program evaluation)가 있음

○ 미국의 GPRA와, 영국의 PSA, 호주의 결과 및 산출체계, 일본의 정책평가제도 등 주요 선진국의 사례는 우리나라의 성과관리제도를 발전시켜 나가는 데 도움이 되고 있음

— 특히, 미국, 호주 등 선진국에서는 특정사업의 성과를 과학적, 심층적, 종합적, 체계적으로 평가하는 사업평가가 정착되어 활발하게 행해지고 있음

○ 이들 선진국의 사례와 우리나라의 성과관리제

도 시행과정을 통해 본 성과관리의 애로요인과 향후 발전방향은 다음과 같음

- 성과관리의 애로요인으로는 불명확한 성과 목표, 성과측정 및 평가의 어려움, 정치권 및 일선부처의 소극적 자세가 꼽히고 있음

○ 향후 성과관리의 발전방향

- 성과관리의 중요성에 대한 인식 제고
- 성과관리 관련 제도들의 정비
- 일선부처의 사업계획 수립 및 사후보고체계 확립
- 사업평가의 활용확대

2. 우리나라 재정성과관리제도 발전방안

박노옥 / 한국조세연구원 연구위원

○ 본고는 우리나라의 재정부문 성과관리제도의 현황을 분석하고 발전방향을 제시하고 있음

○ 우리나라 재정부문 성과관리제도의 역사 소개

- 2000~2002: 성과주의예산제도
- 2003~2004: 재정사업 성과관리제도
- 2005: 재정사업 자율평가제도

○ 2005년 시행된 재정사업 자율평가제도는 미국의 PART(Program Assessment Rating tools)를 벤치마킹하였으므로 PART 시행 경험에 대한 평가를 소개할 필요 있음

- 미국은 PART를 실행함으로써 성과평가와

예산과의 연계를 강화시키는 방향으로 재정사업 성과관리체계가 발전되고 있음

- PART 결과와 예산편성과의 상관관계가 발견됨
- 개선점으로는 예산당국의 평가 및 평가결과의 환류를 모니터링할 수 있는 능력 문제, 평가의 일관성 유지 문제, 입법부의 참여 문제 등을 들 수 있음

○ 우리나라 재정사업 자율평가제도의 실행 현황 분석과 개선방향 논의

- 550여개의 사업을 2005년도에 평가함
- 평가결과 분석
- 평가결과를 일선 부처와 예산당국이 예산편성과정에서 반영하고 있다는 증거가 발견됨
- 성과관리체계의 미비가 재정사업들이 가지고 있는 문제의 하나로 부각됨
- 개선점으로 일선부처와 예산당국의 제도 운영 능력 개선, 성과평가 결과의 활용 방안, 그리고 성과관리를 위한 하부구조로서의 프로그램예산체계의 도입 필요성 거론

○ 우리나라 재정부문 성과관리제도의 발전 방향

- 일반적인 재정부문 성과관리제도의 발전 방향 논의
- 성과정보체계의 개발 및 발전이 필요
- 하부구조로서 비용회계와 프로그램예산체계가 필요
- 입법부의 참여가 필요
- 다른 부문의 성과관리제도와의 정합성 개선 필요

- 관계자들의 성과관리제도 자체에 대한 이해 필요

3. 민간부문 성과관리기법의 공공부문 도입 방안

방유성 / 웨슬리퀘스트 대표이사

- 공공부문의 성과관리 이슈
 - 비전, 전략목표 및 전략과제의 균형성과 실행력이 결여
 - 계량적 목표와 비계량적인 목표의 적절한 통합이 이루어지지 못하고 있음
 - 성과관리가 개인의 역량개발 등의 긍정적인 면보다는 통제의 수단으로 간주되어 동기부여를 떨어뜨리는 경우가 적지 않음
- 민간부문의 성과관리기법의 공공부문 도입 방안
 - 성공적인 성과관리를 위해 경영진의 리더십이 요구되고 전략 실행 가능한 언어로 구체화되어야 하고 전략을 중심으로 조직이 정렬되어야 하며, 조직원의 동기부여를 불러일으킬 수 있는 성과관리체계와 전략적 학습을 위한 운영체계를 갖추어야 함
 - 기업의 가치창출유형 즉, 운영최적화(Operational Excellence) 고객관리지향(Customer Intimacy), 제품선도지향(Product leadership) 등에 따라 조직의 전략목표가 달라지고 성과지표 및 전략과제 등이 달라지며 또한, 조직이 처한 환경과 변화 동

인에 따라 조직의 전략이슈 관리와 성과관리 체계가 달라져야 함

- 조직성과 몰입의 개념과 역량평가 등의 효과적인 활용을 통해 성공적인 성과관리가 가능함

4. 지방재정 성과관리의 바람직한 방향 모색

이세구 / 서울시정개발연구원 연구위원

- 2005년은 지방자치제도가 실시된 지 10년이 되는 해로 지방자치 실시와 더불어 지방정부의 자율성이 확대되고 중앙정부의 업무가 위임되는 등 업무범위가 확대됨에 따라 지방정부의 책임성 확보가 중요한 이슈로 떠오르고 있음
- 특히 지방정부의 재정에 대한 성과관리의 필요성이 크게 제기되어 성과주의예산제도를 표명한 성과관리제도와 프로그램(사업별)예산제도, 그리고 발생주의 복식부기제도 등의 도입에 대한 논의와 연구가 많이 이루어지고 있는 실정임
- 현재 재정운용체계로 활용되고 있는 품목별예산제도는 예산지출과목별로 편성·운영되는 투입 및 통제 중심의 예산제도로써 예산항목별 지출에 대한 결과로 얻게 된 효과의 파악, 즉 투입재원에 따른 성과정보의 획득이 곤란하여 재정지출의 생산성 및 효율성을 파악하

기 어려움

- 따라서 지방재정의 성과관리를 위해서는 무엇보다도 종합행정을 담당하고 있는 지방정부에 있어 성과관리체계의 정립, 즉 성과관리계획과 예산의 연계가 적절히 이루어져야 할 것임
- 최근 들어 자치단체별로 성과관리에 대한 인식수준이 크게 신장되어 성과관리시스템을 구축하려는 움직임이 있고, 행정자치부도 성과관리의 일환으로 프로그램예산제도의 매뉴얼 작성과 자치단체별 시범작성을 주도하고 있으나 아직 이러한 제도들에 대한 담당 공무원들의 인식이나 역량에 한계가 있는 것으로 나타남
- 따라서 행정자치부나 기타 성과관리를 총괄적으로 주도하는 기관에서 표준적인 성과관리계획 모델이나 프로그램예산제도 모델을 지역별 특성을 나타낼 수 있도록 유형화하여 작성·보급함으로써 성과관리제도들에 대한 인식의 확산을 꾀하는 것이 바람직하다고 할 수 있음
- 이때 신중히 고려해야 할 점은 성과관리계획에서의 전략목표 및 성과목표의 틀과 프로그램예산에서의 프로그램 및 단위사업의 틀을 맞추는 작업이 병행해서 추진되어야 훌륭한 성과관리시스템으로 작동할 것임

제2부 토론 요약

개선을 유도하는 측면으로 성과관리가 정착되어야

박중훈 / 한국행정연구원 연구위원

첫 번째로 강조되어야 할 사항이 성과관리제도가 도대체 뭘 하려고 하는 것인가 하는 부분에 대해서 적용대상이 되는 기관뿐만 아니라 제도를 이끌어 가는 주관부서에서도 심각하게 고민할 필요가 있다.

우리는 성과관리 혹은 성과평가를 한다고 할 때 지나치게 평가에만 초점이 맞춰져 있어 전 과정은 도외시 되고 결과적으로 평가를 했을 때 어느 기관이 평가에서 몇 점을 받았는지, 몇 등인지에 대한 부분 이외에는 활용 가치가 없는 정보를 생산하고 있다.

성과관리의 근본 목적이 평가 자체에 있는 것이 아니라 우리가 예산과 인력을 들여 무엇을 하려고 하는가, 목표를 앞세우고 그 목표를 성취하기 위해서 어떤 활동이나 어떤 사업들이 보다 나은 것인가, 그리고 수행을 한 다음에 얼마만큼 성취가 되었는지를 점검해 보는 식으로 인식을 바꿔야 한다.

목표 중심으로 가게 되면 성과정보에 대한 활용을 하게 되는데, 현재에는 다소 부수적으로 활용하고 나중에 성과관리제도가 정착되고 성과관리 정보가 어느 정도 신뢰될 때 광범위하게 활용되는 것이 바람직하다. 특히, 활용과 관련해서 현재

재정사업 자율평가라든가 기관평가를 보면 대부분 점수를 가지고 평가를 하게 되는데, 이는 평가자 입장에서는 이렇게 점수를 부여하는 것이 쉬운 일이지만 성과관리를 위한 업무부담이나 노력은 의미가 없어지게 되므로 활용 부분에 있어서도 가능하면 점수화를 피해야 한다.

예를 들어, 미국에서의 사례와 같이 PART를 운영할 때 이 기관은 어느 부분에 있어서 어떤 문제가 있음을 제시하는 등 개선을 유도하는 측면으로 운영되어 성과관리가 정착될 수 있도록 해야 한다.

안정화되지 않은 상태에서 지나치게 점수 중심이 되고 점수로 된 결과를 예산편성 과정에서 직접적으로 반영한다면 예산편성뿐만 아니라 다른 부분에서도 성과평가 자체가 왜곡될 우려가 있다.

다음으로, 성과관리와 관련하여 여러 가지 평가가 있어 평가가 적용되는 부서는 업무부담이 상당한데 이것이 효과나 실용적인 가치가 없이 별 의미가 없는 정보만을 생산하는 평가를 위한 평가가 되어 업무부담만 가중되고 있는 실정이다. 따라서 다른 평가제도들과 어떤 식으로든 연계를 갖도록 해야 한다.

재정사업이나 예산에 대해 성과관리를 할 때에는 재정사업을 단일화하여 성과를 평가하기 위해서 목표를 세우고, 성과지표를 설정할 때는 사업이 굉장히 제한되어 있고 성격이 단순하기 때문에 궁극적인 결과측면에서 성과지표를 설정하기가 어렵다. 그래서 결과중심의 목표를 세우고 지표를 설정하기 위해서는 해당 재정사업이 들어가 있는 상위단위에서의 포괄적인 기능단계에서의 목표라든지 지표를 이용할 수밖에 없다.

따라서, 가능하다면 재정사업에 대한 성과평가라든지 지표를 마련하는 것 자체가 재정사업 자체로서의 목표나 지표도 만들지만, 그 자체를 그 사업이 소속된 상위기능에서의 목표나 성과지표도 인용을 해서 사업 자체의 결과와 차후에 궁극적으로 상위지표를 사용하였을 때 나타나는 성과를 연결시킬 수 있는 노력이 필요하다.

마지막으로, 우리가 외국 제도를 도입하거나 이를 기초로 하여 여러 가지 제도를 마련하지만 실제로 중요한 것은 제도를 도입하였을 때 예상대로 운영되는가 하는 점이다. 이러한 운영측면에서의 역량을 갖출 필요가 있으며, 이런 면에서 본다면 자율평가제도를 운영할 때, 각 부처에서 제시한 답변에 대한 점검, 검토, 적정성에 대해 해당 기관의 예산편성을 주관하고 있는 부서가 직접 받아서 작성하는 것이 아니라 다른 성과관리부서에서 검토가 완료된 후 그 평가의견과 같이 예산편성 부서에서 활용이 되어야 한다. 다시 말해, 예산편성 부서에서의 추가적인 업무부담이 아닌 예산편성에 이러한 정보를 활용할 수 있도록 해야 한다.

평가결과의 활용에 대한 사후점검도 중요

홍동호 / 기획예산처 성과관리제도팀장

공공부문의 경우 공공재의 특성상 시장에서 평가가 이뤄질 수 없으므로 별도의 프로세스를 통해 평가를 하지 않으면 제대로 돌아가는지 측정할 수 없으므로 공공부문에서 예산과 인력의 투입에 대한 성과를 보기 위해서는 당연히 평가가

이루어져야 한다.

재정분야에 있어서는 자율평가제도가 도입되고 심층평가제도가 생겨 제도상으로 형식적인 틀은 갖춰졌지만 남은 과제는 이를 어떻게 제대로 운영하는가 하는 것이다.

평가라는 것은 결코 쉽지 않기 때문에 많은 고민들이 필요하고 이에 대한 몇 가지 사항을 언급하고자 한다.

첫째, 의미 있는 성과정보를 도출할 수 있도록 평가역량을 제고시켜야 한다. 둘째, 선진국은 효율성 평가를 하고 있는 반면, 우리나라의 경우는 비용개념이 없이 단지 성과측정만을 하고 있으므로, 선진국의 경우와 같이 비용개념을 도입하여 어떻게 효율성 혹은 효과성 평가를 하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 셋째, 평가단위의 문제인데, 현재의 사업단위가 세세한 기준으로 너무 작기 때문에 포괄적인 사업단위를 구성해야 한다. 이러한 평가의 사업단위를 어떻게 할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 넷째, 예산반영의 문제인데, 재정자율평가제도의 경우 첫 도입임에도 불구하고 미흡으로 평가받은 사업에 대한 10% 예산삭감이라는 매우 파격적인 반응을 하였다.

이에 대해 바람직하지 않다는 의견도 있었지만 이것은 시행 초년도이기 때문에 각 부처에게 경고를 주어 제도가 좀더 원활히 운영되도록 하는 효과가 있다. 각 평가항목별로 문제가 지적된 사항에 대한 개선이라는 제도의 본 취지를 생각한다면 앞으로 예산반영의 원칙을 어떻게 세우는 것이 좋을지 고려해야 한다.

특히, 미국 PART의 경우, 권고사항(recommendations)이 총괄적인 부분도 있고 개별 항목

별로 중요한 사항에 대해서도 있는데, 우리나라의 경우는 평가항목별로 점수를 내고 간단한 검토의견만 첨부하였다. 이러한 총괄적인 권고사항(recommendations)이 좀 더 강화된다면 점수에 따른 일률적인 예산삭감이라는 접근보다 사업을 발전시켜 나가는 방향으로 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

목표설정 부분도 전략목표나 성과목표에 대한 고민에 있어서 이러한 목표 자체가 부처의 임무(mission)와 제대로 연결이 되어 있는지에 대해서 부처와 충분한 의사소통이 이뤄지지 않았다. 전략목표나 성과목표는 문제가 없다는 전제하에 성과지표에 관해서만 중점을 두었는데 전략목표와 성과목표가 궁극적으로 중요한 부분이므로 이러한 부분에 대해서도 각 부처와 충분한 의사소통 과정이 필요하다.

또한 평가가 완료된 후 평가서가 나오면 이러한 결과가 나중에 제도개선으로 어떻게 활용이 되는지에 대한 사후점검(follow-up)도 역시 중요한 부분이다. 마지막으로, PART와 같은 체크리스트 방식의 평가가 아닌 사업에 대한 심층평가가 강화되어야 하는데 어떤 방식으로 강화되어야 하는지에 대한 고민도 필요할 것이다.

다른 연계사업에 대한 성과를 함께 평가해야

박경귀 / 한국정책평가연구원장

성과관리를 강조하면서 성과평가를 논할 때 사업평가가 강조되는 것은 성과관리를 정착시키

는 초기에는 도움이 되지 않는다고 생각한다. 사업평가는 사업을 잘 하느냐 못 하느냐를 해부해보는 관점이기 때문에 과정 중심적이고 통제 중심적이 될 수밖에 없고 내부의 자율에 의한 것이 아니라 외부의 평가가 요구되며 전문적 기법이 필요하기 때문에 내부 실무자가 하기에는 어려움이 있다.

따라서 초기에는 성과관리 즉, 결과에 초점을 맞추어 어떤 성과가 나오는가를 살펴보고 가장 좋은 성과와 가장 좋지 않은 성과가 나오면 이러한 일부 사업에 대해 외부에서 전문가들이 사업평가를 하는 방식으로 병행되어야 한다.

재정사업 성과관리의 한계는 재정사업만을 너무 강조하다 보면 그 조직의 임무와 역할에 어긋날 수 있다는 점과 예산의 편성에 있어서도 사업의 성과뿐만 아니라 사업의 정치성에도 영향을 받는다는 것이다.

통합적으로 다른 여러 사업과 연계될 때 그 사업의 성과를 제대로 알 수 있으므로 개별 단위사업의 성과지표를 연계시키기보다는 그 성과 이외의 다른 연계사업에 대한 성과를 함께 평가해야 한다. 이렇게 되면 각 부처에서 자기 일과 유사한 사업의 성과에도 관심을 두게 될 것이므로 이러한 부분을 자율평가제도 항목을 구성할 때 고려하는 것이 필요하며, 단위사업의 성과가 해당 조직 및 부서의 기능에 얼마나 기여했는지에 대한 평가항목도 추가되어야 한다.

민간성과관리 기법의 도입방안에 관한 부분에서는 공공부분의 성과관리 도입시 어떤 과제가 있으며, BSC 도입시 유의할 점에 대해 언급하고자 한다.

BSC 시스템 구축을 위한 과제로는 첫째, 재정사업성과관리, 연두업무보고, 직무성과계약제, 산하기관의 경영평가 등 여러 가지 성과관리제도를 통합할 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 둘째, 성과관리는 과학적인 성과측정과 관리가 이뤄져야 하므로 모든 것들을 데이터로 입증해야 한다. 따라서 성과관리 시스템을 구축할 때에는 데이터 관리와 데이터 기반의 구축이 중요하다. 선진국의 경우 데이터가 자동으로 생성되어 끌어올 수 있는 비중이 최소한 60% 이상이 될 때 시스템을 구축한 반면 우리나라 공공분야의 경우 20%가 되지 않는다. 셋째, 성과측정을 받기 위해서는 업무를 디지털 방식으로 처리하는 성과관리 문화가 만들어져야 한다.

다음으로 BSC 도입시 유의할 점을 지적하면 첫째, 도입목적을 명확히 하고 이에 대한 로드맵을 설정해야 한다. 둘째, 조직구성원들이 수용할 수 있도록 사전에 충분한 교육이 선행되어야 한다. 셋째, 성과체계 개발을 할 때 단계적으로 개발해야 한다. 넷째, 성과지표를 개발하고 성과목표를 도출할 때 앞으로 해야 할 일들에 대한 지표들을 개발해야 한다. 다섯째, 목표치를 너무 높게 설정하기보다는 자신들의 역량에 맞도록 설정해야 한다. 여섯째, 지표가 개발되고 나면 이를 달성하기 위한 세부적인 부서별 개인별 세부 행동계획을 세워야 한다. 일곱째, 목표설정, 지표설정, 목표치의 타당성 및 난이도를 검증해 줄 수 있는 기구가 필요하다.

지방재정성과관리를 위한 지역주민 역할 중요

안세경 / 행정자치부 재정정책팀장

최근 몇 년 사이에 평가 종류와 이를 평가하는 기관들도 많이 생겼다. 새로운 평가의 도입은 변화를 의미하며 이러한 변화에 대해 관(官) 조직은 민감한 반응을 보이게 된다.

현재 지방자치단체 입장에서는 국정업무평가, 행정혁신평가, 지방재정분석제도, 지자체조직진단, 사회복지분야 평가 등을 연계하여 정비할 필요가 있는데 법적 근거가 다르고, 평가목적 및 대상이 다르며 평가결과에 따른 인센티브와 환류시

스템이 다르기 때문에 현실적으로 어려움이 많다.

각 지자체에서는 성과관리제도의 도입 필요성에 대해서는 시급하고 중요하다는 인식을 갖고 고민하고 있으며, 이에 대한 대안으로 디지털예산회계기획단과 협의하면서 국가재정제도의 선진화, 지방재정제도의 선진화를 연계시켜 2007~2008년도까지 제도정비를 완료할 예정이다.

지방재정에 있어서 성과관리에 대한 부분은 지자체장의 의지가 있어야 하며 공무원들이 같이 고민하고 만들어 나가야 한다. 더불어 이것이 제대로 만들어지고 관리되고 있는지에 대한 주민들의 감시와 비판, 통제가 중요하며 이를 위하여 시민단체나 지역 언론, 지역전문가 그룹의 역할이 중요하다.

영유아 보육·교육과 정부의 역할



■ 주 제: 영유아 보육·교육과 정부의 역할

■ 일 시: 2005. 11. 25(금) 14:00~16:30

■ 장 소: 중소기업협동조합중앙회 2층 국제회의실

■ 진행순서

– 14:00~14:10 개회사

최용선 한국조세연구원 원장

– 14:10~16:30 주제발표 및 토론

사회자: 곽태원 서강대학교 경제학과 교수

발표자: 김현숙 한국조세연구원 연구위원

토론자: 김 애 실 한나라당 국회의원

남윤인순 한국여성단체연합 공동대표

백 선 희 한국신학대학교 사회복지학과 교수

변 재 진 기획예산처 재정전략실장

온 기 운 매일경제신문 논설위원

이 경 숙 열린우리당 국회의원

현 진 권 아주대학교 경제학부 교수

(가나다순)

– 16:10~16:30 객석토론 및 종합정리

– 16:30 폐 회

* 본 원고는 2005년 11월 25일(금) 중소기업협동조합중앙회 2층 국제회의실에서 한국조세연구원이 주최한 「영유아 보육·교육과 정부의 역할」에 관한 정책토론회의 주제발표 및 토론 요약입니다. 주제발표의 전문은 한국조세연구원 홈페이지(www.kipf.re.kr)에 게재되어 있습니다. 아울러 토론 내용은 소속기관이나 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것이 아님을 밝혀 드립니다.<편집자 주>

주제발표 요약

I. 영유아 보육 · 교육현황과 정부재정

□ 우리나라 보육산업은 민간 중심적인 형태

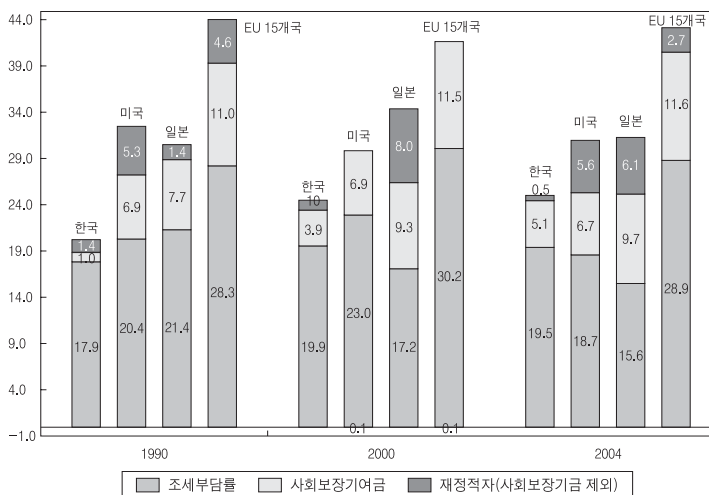
- 현재 국공립 및 법인시설에서 보육하고 있는 아동은 전체 보육시설 아동의 약 30% 수준이며 70%의 아동은 민간시설로부터 서비스를 제공받고 있음
- 유치원의 경우에는 72%의 아동이 사립유치원을 이용하고 있음
- 이는 우리나라가 민간시설 위주로 보육서비스 공급을 수행해 왔고, 정부는 주로 저소득층과 취업모의 아동(일반 아동도 포함)에 대하여 직접적인 서비스 공급업자의 역할을 수

행해 왔음을 의미

□ 정부의 재정여건과 국민의 조세부담률

- 정부의 재정적 여건이나 우리나라의 경제적 수준을 고려할 때 정부가 모든 영유아 보육서비스를 직접적으로 제공하고 책임지기에는 재정적으로 거의 불가능
- 우리나라와 비슷한 경제 수준에 있는 다른 국가들과 비교해 볼 때 정부가 영유아 보육서비스를 직접적으로 제공하고 전적으로 비용을 부담하는 나라는 찾기 어려움
- 현재 국민의 조세부담률(조세/GDP)과 국민 부담률((조세+사회보장부담금)/GDP) ([그림 1] 참조)을 고려할 때 북유럽 식의 공공보육서비스 방식은 재정에 큰 부담

[그림 1] 조세/국민부담률 국제비교



자료: 한국조세연구원

- 우리나라의 조세부담률(2004년 기준 19.5%)은 30개 OECD국가 중에서 5번째로 낮은 수준이며, 국민부담률(2004년 기준 24.6%)은 멕시코에 이어 2번째로 낮은 수준
- 그러나 준조세성 법정부담금, 향후 예상되는 사회보장관련 부담 증가, 의무병역 등을 감안할 때 국민들의 체감부담률이 낮지만은 않은 현실

□ 정부가 보조금을 통해 영유아 보육 및 교육비용을 모두 부담할 경우의 재정소요

- 한국조세연구원에서 계산한 표준보육비용에 따라 현재 보육시설과 유치원에 다니는 아동에게 보육비용을 정부가 제공하는 경우에도(시설부지비는 제외) 약 5조원의 예산이 소요되며 정부의 지원으로 인하여 시설 이용자가 증가할 것을 예상하면 예산소요는 더욱 증가
- 만5세 이하 아동수는 약 330만명 수준이고 정부의 지원으로 시설 이용자가 증가할 경우 현재 시설이용률이 낮은 영아의 이용증가가 많을 것으로 예상

〈표 1〉 정부의 표준보육비용 제공에 따른 재정소요 (현 이용아동수 기준)

연 령	아동수	아동수 (보육시설)	아동수 (유치원)	표준보육비용 (원)	표준보육비용×이용아동수 ×12개월(백만원)
만0세	481,264	15,567	—	788,973	147,383
만1세	480,140	64,219	—	524,038	403,838
만2세	514,835	159,443	—	403,333	771,703
만3세	595,786	225,831	76,829	267,143	970,242
만4세	614,730	214,110	168,613	247,529	1,136,820
만5세	621,373	182,562	296,271	249,503	1,433,643
총 계	3,308,128	898,533	541,713	—	4,863,631

- 위와 같은 예산을 충당하기 위해서는 상당한 수준의 국민 조세부담이나 사회보장기여금의 부담증가가 필요
- 새로운 목적세의 도입은 현재 우리나라 세제

- 구조상 많은 문제점을 야기
- 국가재정운용계획에 포함된 사업의 필요재원 조달 역시 쉽지 않음

II. 영유아 보육 · 교육의 문제점

- 영유아 보육의 가장 큰 문제점은 낮은 서비스 수준임
 - 영유아 보육시설의 정원충족률은 2005년 6월 기준으로 81.4%이고, 유치원은 2004년 4월 기준으로 87.5%임
 - 동시에 2004년 보육교육이용 및 육구실태조사 결과 추가수요가 존재하며, 다양한 형태의 서비스에 대한 수요와 서비스 수준에 대한 불만족이 나타나고 있음.
 - 이는 잠재적인 수요는 높으나 수요를 만족시키는 공급자가 부재함을 의미
 - 시장을 통한 매칭(matching)의 실패
- 낮은 서비스 제공의 직접적 원인의 하나는 보

육료 규제임

- 정해진 가이드라인하에서 영리를 추구하기 위해서는 투입비용을 최소화하게 됨
 - 인건비나 식비, 시설투자비를 절감하려는 시도
- 민간보육시설의 서비스 만족도가 낮은 원인의 하나는 저렴한 보육료 수준임
- 정부의 영유아 보육 및 교육재정도 적절한 기능을 수행하기에는 취약
 - 우리나라 영유아 보육 및 교육재정은 2005년 현재 GDP 대비 0.27%로 다른 선진국에 비해 낮은 편임
 - 또한 정부의 비용분담 비율도 32%에 불과하여 다른 국가들에 비해 매우 낮은 편임

〈표 2〉 OECD 국가의 영유아 보육 및 교육비 정부부담 현황

연 령	정부 보육료 지원단가(A)	A/표준보육비용 (%)	민간 보육시설 보육료 상한선 (B)	B/표준보육비용 (%)
만0~1세	299,000	37.9 / 57.1	350,000	44.4/66.8
만2세	247,000	61.3	288,000	71.5
만3~5세	153,000	62.2	198,000	80.5

〈표 3〉 보육료 상한선과 표준보육비용

구 분	스웨덴	프랑스	호 주	핀란드	독 일	헝가리	네덜란드	영 국	한 국
보육교육비/GDP (%)	1.67	0.80	0.30	0.39	0.55	0.55	0.31	0.35	0.27
정부부담률 (%)	88	73	66	97	91	78	78	70	32

III. 영유아 보육·교육정책 방향

1. 보육서비스 경쟁체제 도입

- 서비스 수준의 향상을 위해서는 보육료가 적절한 운영비용을 반영해야
 - 정부가 시설개선비의 형태로 시설에 보조금을 제공하는 것도 서비스 질 향상을 위해 가능한 대안이나 이 경우 시설간의 경쟁을 악화시키고 소득층에 관계없는 보편적인 지원의 형태를 띠게 됨으로써 재원을 비효율적으로 이용할 가능성 있음
 - 재원이 충분하지 않은 상태에서는 보육료 상한선을 폐지하거나 상한선을 높임으로써 높은 서비스를 제공할 수 있도록 보장하고 시설간의 경쟁을 통해 보육료의 상승을 제한하는 것이 경제적이며 효율적
 - 사립유치원의 경우 과도한 수업료 상승 없이 경쟁을 통해 서비스 수준 개선
 - 소비자 만족도 조사에서 국공립 유치원이나 보육시설보다 높은 만족도 실현
- 또한 양질의 보육을 제공할 수 있는 보육시설 및 유치원의 시장진입 필요
 - 다양한 공급처를 제공하여 소비자 선택권 증대
 - 공급자가 많은 경우 보육료 자율화가 평균가격 상승으로 직결되지 않으며 많은 공급자의 존재는 시설간 담합을 어렵게 하며 카르텔이나 담합에 대한 규제는 공정거래 차원에서 필요

- 공정거래법상 가격담합은 부당하게 경쟁을 제한하는 행위에 해당(제19조)
- 공정거래위원회는 시정조치(제21조), 과징금 부과(제22조)를 통해 이를 규제

- 원칙적으로 정부가 모든 수요자의 선호를 반영하여 다양한 수준과 형태의 보육서비스를 제공한다는 것에는 한계가 있음
 - 아동의 보육서비스의 질에 대한 가치는 소득층에 따라 매우 달라 정부에 의한 보육료의 획일적 규제는 보육서비스의 질을 동질화시키고 자칫하면 보육서비스 질의 하향 평준화를 초래
 - 중간 소득층 이상에 대해서는 양질의 보육을 제공할 수 있는 공급처를 제공
- 향후 보육시장 개방 압력 속에서 외국의 보육시설이 국내에 진입하는 경우를 대비한 보육산업의 국제 경쟁력 강화
 - 경쟁력을 갖춘 국내의 보육시설의 필요성
 - 서비스 수준의 향상을 통한 보육 및 교육기능의 강화

2. 정부 보육지원정책 방향

- 가. 차등보육료 보조금을 통한 소비자 선택권 강화
 - 차등보육료의 확대
 - 영유아 보육의 외부성과 저소득층에 대한 복지 차원에서 정부의 저소득층 보육료 보조금

지급은 효율성과 형평성을 모두 제고하는 방안임

- 따라서 차등보육료의 수급대상과 대상범위를 예산이 허용하는 범위 내에서 지속적으로 확대하는 것이 필요
- 시설개선금 등을 시설에 제공하는 것과 비교할 때 동일한 재원을 소득에 비례하여 분배하므로 형평성 차원에서 우월하며, 시설간 경쟁을 저해하지 않아 효율성 차원에서도 우월

□ 표준보육비용에 의거하여 차등보육료를 지원할 경우 재정소요 추계 : 현실적인 방안

- 정부의 연도별 지원계획과 연령별 수혜아동수를 이용하여 2009년까지 표준보육비용 제1안에 따라 국공립 보육시설 수준으로 상향조정된 재정소요 추계
 - 차등보육료의 지원 단가는 2005년 표준보육비용 제1안에 물가상승률을 감안한 수준을 2009년에 도달한다는 전제하에 매년 연령별로 현재 지원단가와 표준비용의 차액을 줄여나감
 - 정부의 재정소요는 국고기준으로 2009년 1조 9천억원을 초과하며 명목 GDP 대비 비율은 0.18%이며 지방비 보조금을 더한 경우 GDP 대비 0.41%임
- 국공립 보육시설 수준의 비용에 해당하는 단가로 보육료를 지원하기 위해서는 국고보조금과 지방보조금을 합해 2009년에 약 4조~5조원 소요

나. 여성노동공급 제고를 위한 취업모 지원정책

□ 취업모에 대한 보육료 지원방식 1 : 보육료 보조금

- 저소득층에게는 차등보육료나 취약계층 영유아에 대한 지원프로그램 등을 통한 보조금 지급으로 보육료에 대한 부담 제거
- 소득수준이 낮은 계층에게는 보육료 보조금이 기혼여성의 취업에 큰 효과

□ 취업모에 대한 보육료 지원방식 2 : 세액공제

- 취업모에게 세액공제의 형식으로 보육료 부담을 완화
- 이는 중간소득층 이상을 위한 정책으로 취업모 가구의 경우, 비취업모 가구보다 보육료 지출이 가구당 약 5만원 정도 높으므로 이에 대해 보전하는 방식이 일차적인 고려대상
- 나아가 보다 적극적인 의미의 자녀세액공제인 negative tax credit의 도입 여부도 근로소득보전 세액공제(EITC) 도입과 함께 고려

□ 취업모에 대한 세액공제 시나리오 1

- 2004년 보육실태조사 결과에 따르면 취업모와 비취업모의 보육료 지출의 평균값은 취업모 가구의 경우 약 5만원이 더 높음. 따라서 그 차액을 보전하는 방식으로 1년에 50~60만원을 세액공제로 완화해 주는 방안
- 수혜대상을 차등보육료 수혜대상과 중복시키지 않고 중간소득층에 한정할 경우, 세액공제 총액은 70억~135억원 수준
- 수혜대상을 소득 1~8분위까지 포괄하면 최

대 300억원 수준

- 취업모에 대한 세액공제 시나리오 2 : 가구의 아동수를 고려하여 아동에게 자녀세액공제제도(Child Tax Credit) 실시
- 현재 논의되고 있는 EITC를 아동이 있는 빈곤가구에 대해 우선적으로 도입할 것을 고려하고 있다면 아동수와 소득수준을 고려하여 자녀세액공제제도의 형태로 도입하는 것을 고려해 볼 수 있음
- EITC의 모형과 유사하게 수혜소득계층을 구성하면서 부모의 소득에 따라 자녀당 세액공제분을 조정하여 아동이 있는 빈곤층 가구에 EITC를 도입한 것과 동일한 효과를 거둘 수 있음
- EITC와는 달리 만5세 이하의 영유아가 있는 빈곤층 가구만을 대상으로 도입 여부를 고려할 수도 있음
- 영유아가 있는 빈곤층 가구를 대상으로 하되 부모의 소득이 아니라 어머니의 근로시간에 연동하여 자녀세액공제액을 산정한다면 저소득층에 대한 소득보전만이 아니라 기혼여성의 노동공급을 제고할 수 있는 수단으로 기능할 수 있으며 전체 재정소요는 크지 않게 됨
- 중간소득층 이상인 7~8분위까지 포괄할지 여부도 고려해야 하는데 중간소득층까지 포괄하고 어머니가 일하고 있는 가구의 영유아 1인당 평균 50만원을 지급한다고 할 때 최대 세액공제액은 약 3,000억원임
- 저소득층 취업모는 보육료 보조금의 지급을

통해 보육료 부담을 제거하거나 특수 취약계층 프로그램을 통해 정부가 자녀양육의 경제적 비용을 부담하고 중간소득층 이상 취업모는 세액공제제도를 이용(시나리오 1)하거나 일하는 저소득층(혹은 저소득층 취업모)에 대해 보육료 보조금과 동시에 세액공제를 제공(시나리오 2)

- 미국, 영국 등 세액공제제도를 이용하는 나라는 보육료 보조금과 세액공제제도(시나리오 2)를 동시에 운영
- 여성노동공급을 증대시키는 것이 일차적인 목적이라면 영유아를 둔 중간소득층까지 포함하여 취업모를 대상으로 자녀세액공제를 도입하는 것이 바람직

다. 출산율 제고를 위한 보육정책

- 일반적인 출산장려 정책인 출산보조금, 자녀수당, 가족수당은 재정소요에 비해 그 효과가 분명하지 않아 문제
- 소득수준이나 어머니 취업 여부에 관계없이 제공되는 보조금은 재정적 부담은 크지만 그 효과는 불명확
- 70~90년대의 OECD 국가들의 아동수당 등 현금지원의 출산율 증가효과는 0.07명으로 미미
- 보다 현실적인 출산장려 정책은 보육정책임
- 출산율을 제고하기 위한 보육정책은 여성들의 경제활동참여의사가 교육수준의 향상과 높은 소비수준에 대한 욕구, 자아실현 등의

이유로 증가해 가는 상황에서 기혼여성과 가족구성원으로 하여금 가정과 직장을 양립할 수 있는 인프라를 구축한다는 측면에서 접근

- 일반적으로 출산율과 여성의 경제활동참가 사이에는 역의 관계가 존재하지만 보육정책은 출산율을 제고하고 여성의 경제활동참가도 제고할 수 있는 다면적인 정책
- 소득계층별로 적절한 정책 필요
 - 저소득층에게는 보육료 부담을 없애주는 것이 필요
 - 중·고소득층에게는 질 높은 서비스를 제공하는 보육시설의 접근성 등이 매우 필요
 - 취업모에 대한 적극적인 지원 : 보육료 보조금 및 세액공제, 출산휴가와 육아휴직의 정착
 - 자녀수에 따른 보육료 차등지원 : 두 자녀 보육료의 확대
- OECD 보고서에 따르면 보육지원의 확대가 출산율 제고에 약 38%의 혜택이 있는 것으로 나타남
 - 근로형태의 다양화(15%), 아동양육비 지원(47%)과 함께 수행시 효과

라. 출산휴가 및 육아휴직의 확대 : 일과 가정의 양립

- 우리나라의 출산휴가 및 육아휴직제도
 - 현재 우리나라는 3개월의 출산휴가 기간 동안 30일은 고용보험에서 임금의 100%를 부담하고 나머지는 사용자가 부담하고 있음
 - 출산휴가의 경우 60일에 대한 임금을 사용

자가 부담하던 것을 고용보험에서 부담하는 것으로 대체하려는 움직임(30일 혹은 60일 분 부담)

- 그러나 30인 미만 사업장의 출산 근로자의 약 2/3이 산전후 휴가를 사용하지 못하고 있으며, 약 40%의 여성이 사업주에 의해 퇴직을 강요받음
- 육아휴직의 기간은 1년이며 육아휴직의 경우 현재 월40만원을 지급하도록 규정되어 있음
 - 그러나 육아휴직제도의 이용실적은 저조하여 2002년 육아휴직대상자 2만명 중 실제 이용자는 3,763명에 불과
 - 한국노총의 설문조사에 따르면 육아휴직이 저조한 이유로 낮은 육아휴직급여, 원직복직에 대한 불안, 기업주의 대체인력 확보의 어려움 등을 들고 있음
- 출산휴가와 육아휴직 관련 쟁점사항
 - 기업주의 부담완화 : 출산휴가시 급여를 고용보험 혹은 건강보험에서 확보하는 방안을 검토
 - 육아휴직제도의 활성화를 위해서는 육아휴직수당의 현실화 필요
 - 결국 고용보험이나 건강보험료율의 조정을 통해 국민부담률을 상향조정하는 것이 불가피하거나 기업의 부담을 유도하는 선택이 필요

- 정부 보육지원정책의 방향을 요약하면 [그림 2]와 같음

[그림 2] 계층별·취업여부별 정부 보육 지원정책



토론 요약

보육료 자율화를 통해 민간보육시설 활성화

김애실 / 한나라당 국회의원

그동안의 우리나라 보육정책은 저소득층과 근로여성의 자녀들을 보호하는 복지 측면의 정책이 주를 이뤄왔으나 이제는 그 패러다임이 변해야 할 때라 생각한다. 즉, 근로여성이 마음 놓고 아이를 맡길 수 있도록 하여 여성의 경제활동을 촉진하고 가정과 직장을 양립할 수 있도록 하는 쪽으로 보육정책의 방향을 바꿔야 한다는 것이다. 또 보육서비스는 정부나 시설장들이 원하는 것이 아닌, 보육수요자들이 원하는 것을 지향해야 한다.

우리나라 보육정책에서 가장 문제가 되는 점은 보육서비스의 질이 낮다는 점인데, 그러한 주된 이유는 현 보육료 상한선 제도에 있다. 보육료 상한 제도에 의해서 연령계층별로 제한되어 있는 보육료가 실질적으로 보육비용을 커버하지 못하고 있다. 그리고 국공립시설과 민간시설간 보육료 재정지원에는 상당한 차이가 있다. 보육비 중 부모부담액은 민간시설이 국공립시설보다 연령별로 약 5만원 정도 높지만 재정지원액은 반대로 만 0~1세의 영아의 경우 국공립시설이 민간시설의 3배 이상이 될 정도로 높다. 만 3~5세 유아의 경우, 민간시설의 경우 전혀 재정지원이 없지만 국공립시설은 약 5만원 정도의 지원을 받고 있다. 이와 같이 민간보육시설 총보육비가 국공립시설에 비하여 적기 때문에 민간보육시설의 보육서비스 질은 국공립보육시설에 비하여 낮을 수밖에

없다. 국공립시설의 경우, 정부지원으로 일정 수준의 보육서비스 질을 유지할 수 있는 반면에 민간보육시설들은 보육료가 규제되어 있는 상태에서 시장점유율을 높이기 위해 경쟁하다 보면 보육서비스의 질은 떨어질 수밖에 없다. 현재 국공립 보육시설의 보육교사는 정부의 보육교사 인건비 지원을 통해서 평균 146만원의 급여를 받고 있지만 민간보육시설의 보육교사가 받는 급여는 92만원에 불과하기 때문에 민간보육시설의 교사들이 전문직으로 자리매김하기가 어려운 실정이다.

국공립시설을 확충하여 보육의 공공성을 강화하고 보육서비스의 질을 개선하는 데는 한계가 있다. 따라서 민간보육서비스의 질적 수준을 개선하고, 고급화 및 다양화되는 부모의 보육 욕구에 부응하며, 편법으로 운영되고 있는 보육시설을 양성화시키고, 보육교사의 열악한 처우를 개선하기 위해서는 보육료의 자율화가 필요하다고 생각한다. 그리고 만약 보육료를 자율화하지 않는다면 대신 보육료 상한선을 대폭적으로 올리고, 그만큼 인상되는 보육료 부담을 정부가 지원하되, 그러한 지원은 보육대상 아동의 연령계층과 부모의 소득계층에 따른 차등을 두는 방법을 고려해 볼 수 있을 것이다. 발표자가 제시한 안 중에서 차등 보육료 제도와 일하는 여성에 대한 세제감면은 본인이 추진하는 입법안에도 포함되어 있는 것이다.

북유럽과 같이 질 높은 보육서비스 제공을 위하여 높은 조세부담을 지는 것이 쉽지 않은 우리나라와 같은 상황에서는 보육료 자율화를 통하여 이미 보육시장의 95% 이상을 차지하고 있는 민간보육시설을 활성화시킴과 동시에 정부는 만 0~2세의 아동들과 저소득층 자녀 및 장애아들의

보육을 집중 지원하는 것이 필요하다. 그리고 지역마다 보육지원센터를 설립하여 부모가 아프거나, 일 때문에 잠깐 아이를 맡겨야 하는 경우와 같은, 부모가 보육하는 아동에 대한 일시적 보육서비스 수요를 지원하는 네트워크를 구축하는 것도 필요하다.

국공립 보육서비스 확대해야

남윤인순 / 한국여성단체연합 공동대표

보육정책을 조세정책 측면에서 본다는 것은 보육에 대한 사회적 당위성과 함께 보육을 뒷받침할 수 있는 정부의 재정정책에서의 대안을 마련하는 것으로서 환영할 만한 것이나 구체적인 내용에서 있어서는 보육정책과의 조율이 필요할 것으로 보인다.

발표자는 보육은 기본적으로는 사유재이긴 하지만 시장실패 요소를 가지고 있기 때문에 정부의 개입을 필요로 하는 ‘책임공유 접근방식’으로 보육정책을 마련해야 한다고 했다. 현재 보육서비스의 현실은 민간 부문의 비중이 지나치게 크고 국가가 책임지는 공공서비스의 비중은 5%도 안 되기 때문에 민간과 국가가 책임을 공유하는 방향으로 나아가겠다는 점에서는 결론적으로 바람직하다고 본다. 그러나 발표자는 그러한 접근방식의 대안으로서 보육서비스에서의 경쟁체제 도입과 보육료 상한선 폐지를 제시함에 따라 문제 진단은 본인과 비슷하지만 그 해법은 다른 것 같다.

영유아보육법이 만들어졌을 때의 보육에 대한 개념은 보육은 개인의 책임이고 국가는 이것을

보충하는 책임공유형이었다. 그러나 최근 출산을 저하가 사회적 문제로 대두되면서 보육이 사회적 책임이라는 인식이 커짐에 따라 보육의 특성 자체를 공공재로 봐야 된다는 입장이다.

보육서비스에 대한 질적인 만족도 설문조사 결과에 의하면 국공립보육서비스에 대한 만족도가 높게 나타났으므로 이러한 결과를 토대로 국공립 보육서비스를 확대하면 전체적으로 보육서비스 질에 대한 만족도가 높아질 것으로 보인다. 그런 점에서 보육서비스의 질이 낮다는 점을 들어 보육서비스에 경쟁체제를 도입해야 한다는 해법은 문제가 있다. 보육서비스에서 차지하는 비중이 매우 적고 그 비중마저 줄고 있는 공적인 보육서비스 부문을 더 확대하기는커녕 보육시장에 경쟁체제를 도입하여 보육을 완전히 시장에 맡겨버리는 것이 보육서비스 질의 만족을 확보하는 길인지는 의문이다.

보육서비스에 경쟁을 도입하고 보육을 산업으로 본다는 것은 보육이 이윤 창출의 대상이 될 수 있다는 것이다. 그러나 보육은 원가가 고정되어 있기 때문에 비용을 하향조정하는 방식으로만 이윤을 창출할 수 있기에 오히려 보육서비스 질의 개선이 가능하지 않으리라 생각된다. 설사 보육서비스에서의 경쟁체제 도입이 필요하다고 하더라도 실제 도입은 보육서비스의 표준이라고 할 수 있는, 국공립보육시설의 보육서비스와 같은 공공보육서비스가 어느 정도 확대되고 난 다음이어야 할 것이다. 그런 의미에서 민간보육시설의 공공화를 유도하는 노력이 필요하다. 이를 위한 방법으로는 정부가 현재 제안하고 있는 서비스개선보조비와 발표자가 제안한 차등보육료 지원을

고려할 수 있다. 차등보육료 지원의 경우 차등의 층화 정도를 좀 더 세분화하고, 보육료 상한선을 교사의 인건비 등 비용이 정상화된 수준에서 맞춰진 표준보육단가로 한다면 의미 있는 방안이 될 수 있을 것이다. 물론 차등보육료 방식을 단계적으로 확대할 경우 상위계층의 보육료 부담이 높아지는 점에 대처해야 하는 과제가 남기는 한다.

이와 같이 민간보육시설을 지원한다고 할 때 기존의 아동을 통한 보육료 지원방식 이외에 민간 보육시설을 일정 정도 준공공화한 시스템으로서의 ‘비영리보육법인’을 통한 지원방식도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이 비영리보육법인을 통해서 아동에게 보육료를 지원하고 또 보육시설을 감시, 감독하도록 할 수 있을 것이다.

보육정책에 대한 정부의 재정 지원을 늘려나가야 한다는 데에는 국제적 기준 등 여러 가지 차원에서 공감대가 이루어지고 있다. 이를 위해서는 현재의 조세재정제도 틀 안에서 효율적으로 재원을 조달하기 위한 노력들, 예를 들어 조세제도의 투명성을 높이고 불합리한 감면제도를 합리화하며 지출정책의 우선순위를 조정하는 것이 필요할 것이다. 필요하다면 증세까지도 고려하여 어떻게 하든 획기적으로 보육에 대한 예산을 확보해야 한다고 생각한다.

표준보육비용 높여 정부지원 늘려야

백선희 / 서울신학대학교 사회복지학과 교수

IMF가 요구한 정부나 산업, 사회부문 전반에 구조조정을 요구했던 IMF구제금융 시기 때 구조

조정이 유일하게 제외되고 오히려 투자가 확대되어야 한다고 했던 부문이 사회복지 부문이고, 실제로 우리나라의 타 부문은 위축되었더라도 사회복지정책만큼은 확대된 경험을 가지고 있다.

발표자는 우리나라 보육정책의 현주소를 보고 시장성이 강하다고 하였으나 본인은 아직은 우리나라 보육정책이 자녀주의적인 정책으로서 취약한 상태이기 때문에 향후 확대일로에 놓일 수밖에 없고, 그런 의미에서 국가의 역할이 강조되고 재정도 확대되어야 한다고 본다.

발표자는 보육서비스 모델이 책임공유 접근방식, 즉, 현재의 시장중심적 접근방식에서 정부의 역할을 더 늘리는 방식으로 가야한다고 하면서 정부 역할을 강조했는데, 그 점은 본인도 동의한다. 그러나 장기적으로 보아 결국은 공공서비스 제공방식으로 가야한다는 점에서는 차이가 있는 것 같다.

보육서비스에서의 국가의 역할 중 발표자가 제안한 방안인, 재정 확대, 차등보육료 확대, 불리한 조건의 영유아를 위한 적극적 지원, 보육정보 유통시스템에는 동의를 한다. 또 보육정책이 단순히 가족이나 아동만을 위한 아동정책이 아니라 사회 전반에 영향을 미칠 수 있는 중요한 정책임을 강조한 것은 대단히 바람직하다고 생각한다. 그런 의미에서 보육정책 안에서 취업모에 대한 지원이 지금보다는 좀 더 강조가 되어야 한다는 점도 동의한다.

보육정책의 방향 결정에 있어 국가의 재정능력이 중요하기는 하나 그것이 전면적으로 내세울 수 있는 결정적 요소가 아니기 때문에 다른 여러 가지를 고려해야 한다. 국가마다의 사회적 배경

과 여건에 따라 보육정책을 이끄는 방법과 투자 정도는 다를 수 있기 때문이다. 예를 들면 미국은 세계 최부국임에도 불구하고 보육정책은 민간 중심적이다. 일본은 언뜻 책임공유 접근방식을 취하고 있는 것 같아도 사실은 국공립보육시설과 비영리법인 형태의 민간보육시설이 많다. 일본이 국가적 이데올로기에 비할 때 보육정책에 더 많은 투자를 한 것은 저출산 문제가 있었기 때문이다. 역시 책임공유 접근방식을 취하는 독일은 북유럽국가에 비하여 여성의 노동시장참여를 그리 강조하는 보육정책을 가지고 있지 않다. 영국의 경우, 교육투자 우선지역에 조기유아교육센터를 설치하여 저소득층 아동들에게 집중프로그램을 실시했으나 이것에서 그친 것이 아니라 여기에서의 성공을 바탕으로 이들 프로그램을 모든 지역과 계층에 확대해 나가고 있다. 이것이 단순히 영국의 국가 재정능력으로만 설명될 수 있는 것은 아니라고 본다.

현재 보육정책에서 가장 문제가 되는 것이 낮은 보육서비스의 질이고, 이를 높이는 데 보육비용을 높이는 것이 중요하다고 할 때, 이를 위한 방법으로 발표자가 제안한, 보육료 자율화를 통한 보육서비스의 영리화보다는 표준보육비용을 높여서 정부의 지원을 늘리는 쪽이 바람직하다. 아직까지 보육정책에 대한 국가적 투자가 취약한 상태에서 이를 늘리기보다는 보육을 민간시장에 모두 맡겨버린다면 우리나라 보육정책의 발전, 보육으로 인한 여러 가지 사회정책적인 효과의 획득에 기여할 수 없으리라 생각한다. 그리고 민간이 감당하기 어려운 다양한 형태의 보육서비스 제공에 정부가 주도적인 역할을 해야 한다고 본다.

보육관련 정부예산 확대돼야

온기운 / 매일경제신문 논설위원

‘대한민국에서 아이 많이 낳기’가 요즈음 회자되는 우스개 소리인 ‘구국결단의 베스트 3’의 첫 번째에 들 정도로 출산율 저하로 인한 인구감소와 성장잠재력 저하는 우리나라 경제의 중장기적 관점에서 볼 때 당면한 큰 문제이다. 우리나라 인구는 21C 말 1/3이 줄은 1,600만명, 합계출산율 1.16명으로 피터드러커가 그의 저서 『21세기경영』에서 지목한 ‘집단적 자살행위’를 하는 국가에 해당될 것이다.

따라서 출산율을 높이는 것은 매우 중요한 과제이다. 이를 위한 보육정책을 추진하는 데 있어 정부가 예산제약이 있어 민간의 역할을 확대하겠다는 안은 당면한 출산율 저하 문제의 심각성에 비추어 문제가 있다고 본다.

현재 우리나라의 GDP 대비 영유아 보육비 부담률과 정부부담률은 선진국에 비하여 매우 낮다. 영유아 보육지원에 공공부문이 적극적으로 개입한 결과 출산율 상승에 성공을 거두었다고 보고가 되고 있는 스웨덴은 GDP 대비 보육교육비가 1.67%인데 우리나라의 GDP 대비 보육교육비는 그것의 1/8인 0.2%에 불과한 수준이다. 국토균형발전, 고령화 대비 등 정부가 예산을 지출해야 할 부문이 많기는 하나 출산율 저하 문제의 심각성을 고려한다면 시급하지 않은 국책사업 등과 같은 부문에서의 예산을 줄여서라도 보육에 대한 정부예산을 과감하게 확대해야 한다.

국공립보육시설은 정부의 지원으로 부모가 부

담해야 하는 보육비 가격은 낮지만 서비스의 질은 그다지 높지 못하므로 정부지원의 비중을 더 늘릴 필요가 있다. 민간보육시설의 경우는 보육료의 상한이 제한되어 있어 비용을 낮추어 영리를 얻으려는 경향 때문에 보육서비스의 질이 떨어질 수밖에 없으므로 보육료의 상한을 높이는 것을 적극적으로 고려해 보는 것이 좋겠다. 그렇게 할 경우, 민간보육시설의 보육료가 올라가게 되므로 양 시설유형간 보육료 수준의 격차를 줄이기 위하여 국공립보육시설의 보육료도 민간보육시설 수준으로 맞추었다면 국공립보육시설은 저소득층 자녀나 장애인 자녀와 같은 계층에 중점적으로 기회를 주는 시설로 전환해야 할 것이다.

보육정책 방안으로 차등보육료 지원방안을 고려할 때는 그 지원의 기준과 관련하여 소득계층 이외에 자녀수도 고려하여 자녀수가 증가할수록 보육료 지원 수준을 대폭 늘려야 된다고 본다. 그리고 육아휴직비에 대한 기업의 부담을 높이는 등 보육에 있어서 기업의 역할을 증대하는 방안도 고려해야 된다. 그 밖에 일본에서 3세까지의 아동에 대하여 지급하는 자녀수당과 같은 제도를 우리나라도 도입할 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

보육부담 민간과 정부 같이 저야

이경숙 / 열린우리당 국회의원

저출산의 문제로 인해서 보육이 개인 수준의 문제를 넘어서 국가적인 문제가 되고 있는 시점에서 발표자가 보육을 사적 재화로 보고 있는 것은

의외의 일로 본인과는 관점이 다르지만 보육을 지원하기 위한 정책방향은 본인의 생각과 비슷하다. 이와 같이 관점은 달라도 해법은 비슷한 이유는, 이제까지는 사적인 영역으로 취급했던 보육을 공적인 영역으로 봐야 된다는 사회적 합의가 이끌어졌기 때문으로 보인다. 발표자가 제시한 대로 이제는 보육서비스가 시장접근적 방식에서 책임공유 접근방식으로 가야 된다는 데 동의한다. 따라서 보육서비스를 책임공유 접근방식으로 제공하는 방향의 정책을 추진할 때 국가가 어느 정도 보육서비스에 대한 책임을 질 것인가에 초점을 두고 논의를 하겠다.

보육정책을 고려할 때는 사회복지나 아동뿐 아니라 사회 전반적인 측면에서 거시적으로 보육을 봐야 한다고 생각한다.

우선, 경제적인 측면에서 볼 때, 보육은 인적자본의 형성 및 개발뿐 아니라 양육이 가지고 있는 시간의 기회비용이란 측면에서 매우 중요하다. 독일의 경우, 보육과 관련하여 인적자본의 형성과 개발에 중점을 두어서 교육을 강조하다 보니 보육시설의 보육시간이 짧아 실질적으로 취업모와 저출산 해결에 도움을 주지 못하고 있다.

보육은 투입되어야 할 비용이 고정되어 있기 때문에 이윤이 크게 나지 않아 규모의 경제가 있어야만 시장성이 있는 산업이다. 특히 영유아의 경우에는 질 높은 보육서비스를 제공하기 위하여 시간비용을 포함한 보육비용이 다른 아동보다 많이 들어가므로 보육료를 매우 높게 책정하여야만 이윤이 남는데 과연 취업모들이 이를 부담하려고 할지 의문스럽다.

그리고 보육료를 자율화하여 보육서비스에 시

장 경쟁을 도입할 경우 ‘프랜차이즈’ 형태나 부모의 특별한 보육수요에 맞춘 ‘특별 프로그램’ 등을 운영하여야만 보육서비스를 통해 영리를 얻을 수 있는데 이것이 바람직한 것인지는 점검이 필요하다. 이를 테면 보육료 자율화는 우리 사회의 10~20%를 위한 방안으로 보육의 공공성을 추구하는 사람이나 경제적 부담 때문에 보육시설에 아이를 맡기는 나머지 약 80% 사람들에게 위화감을 주고, 보육료 자율화의 결과로 나타나는 상승된 보육료를 감당하기에 부담스러운 저소득층 등의 계층에 대한 국가적 부담도 늘어나는 문제를 일으킬 수 있다는 것이다.

다음으로 보육을 사회적인 측면에서 보고자 한다. 보육과 매우 중요한 관련이 있는 저출산의 추세가 초혼연령이 상승과 독신자의 증가라고 한다면, 또 이러한 현상을 가져온 배경에는 여성의 자아실현과 사회활동에 대한 욕구 증가와 같은 우리 사회 가치관의 변화가 있었다. 따라서 보육정책을 경제적 접근이나 인구학적 접근뿐 아니라 사회 가치관의 변화 측면에서도 접근할 때 저출산과 같은 당면 문제를 해결할 수 있을 것이다. 저출산의 문제가 없는 국가들, 예를 들어, 미국은 이 민정책 외에도 경제 호황, 새로운 가족관계의 성립이 있었다는 것, 그리고 북유럽의 경우, 잘 되어 있는 육아지원 외에도 양성평등적인 사회 구조, 새로운 가족제도가 있었다는 것을 주목해야 한다.

현재 우리나라 보육시설 중 민간보육시설이 95%를 넘을 정도로 국공립시설에 비하여 지나치게 많은 것은 시장실패라기보다는 정책실패에서 기인한 것이라고 생각한다. 보육정책이 제대로 잘 수립되려면 보육의 수요자가 바라는 것과 보

육 주체의 역할을 잘 정립해야 한다. 질이 높으면 서도 가격이 높지 않은 보육서비스를 원하고 있는 보육 수요자의 요구에 맞도록 보육료를 자율화하기보다는 민간과 국가가 보육에 대한 부담을 같이 져야 한다. 그리고 보육의 주체에 대한 측면에서는 보육시설의 시설장에 대한 자격요건을 갖추도록 하고 현재 매우 낮은 보육교사의 처우를 개선하는 것이 필요하다.

정부 역할 넓히되 시장원리에 맡겨야

현진권 / 아주대학교 경제학부 교수

보육정책을 경제적으로 논의할 수 있는 것은 보육이 ‘정책’의 측면에서 다뤄지기 때문이다. 보육은 사회적으로 매우 중요한 영향을 미치기 때문에 보육에 대한 지원을 대폭적으로 확대해야 한다는 점은 이론의 여지가 없다고 보지만, 문제는 보육정책을 어떻게 시행할 것인가이다.

보육이 공공성이 있기 때문에 정부가 개입해야 하는 것은 타당하다. 그러나 정부는 기본적으로 잘 하려는 인센티브가 없다. 쉬운 예로, 사회주의 국가가 붕괴된 것은 획일적이고 경쟁이 없기 때문인 것이다. 따라서 보육정책을 펴는 데 있어 정부의 역할을 넓히되 반드시 시장이 같이 작동하도록 해야 한다. 그리고 보육의 사회적 중요성을 감안할 때 보육정책을 위한 재원은 확대해야 하지만 정책에 대한 정부의 역할과 민간, 즉, 시장의 역할을 잘 구분해야 된다고 본다.

현재 보육서비스의 질이 낮아진 가장 큰 이유는

‘규제’에 있다고 본다. 지금 우리가 ‘민간보육시설’이라고 하는 것은 실질적인 민간보육시설이라고 할 수 없다. 진정한 ‘민간’이라는 것은 영리법인이 진입할 수 있고 서비스의 가격이 시장에 의해서 자율적으로 조정되어야 하는 것이다.

따라서 보육서비스의 질을 높이도록 하기 위해서는, 민간이 진입해서 감당할 수 없는 보육부문은 국공립시설을 통해서 국가가 전액 지원해야 하고 그 밖의 부문은 시장원리에 맡겨야 한다고 생각한다. 이와 같이 하면 보육료가 인상될 수 있는데 이러한 인상 부분은 정부가 재정으로 지원할 수 있을 것이다. 보육정책은 우선적으로 수요자 측면에 초점을 맞춰 추진하고 수요가 일어나기 힘든 점을 정부가 개입하는 방식으로 만들어 나가야 할 것이다.

시장이 감당 못하는 부분 정부 책임

변재진 / 기획예산처 재정전략실장

이제까지 토론해 주신 내용을 보면, 보육정책을 어떻게 만들 것인가와 관련하여 중요한 논점은 보육에 정부의 역할을 어느 범위까지로 할 것인가라고 본다.

정부 주도나, 시장 개입이나 등의 보육서비스의 제공방식 중 어떤 것을 선택할지는 결국 국민이 합의해서 결정할 문제이다. 다만, 현실적 여건으로 보아 우리가 취할 수 있는 방안은 지금보다는 훨씬 정부의 공공성이 확대된 형태 즉, 국가와 민간의 책임공유형으로 갈 수밖에 없을 것이라 생각한다.

우리나라의 재정규모는 OECD 30개국 중에서 하위 2개국에 들 정도로 적고, 조세부담률도 낮기 때문에 정책의 재정지원을 늘리려면 증세를 해야 하는 실정이다. 이렇게 충분하지 않은 재정 여건에서 정부는 보육에 재원을 확보하고 우선적으로 투입하려고 최선을 다하고 있다.

정부에서 계획하는 보육정책의 방향은 기본적으로 시장이 감당하지 못하는 부분, 특히 영유아 보육지원과 같은 부분은 정부가 확실하게 책임을 진다는 것이다. 더불어 여성의 취업과 같은 경제 현실적 요구에 대처하여 중산층 취업모를 위한 보육지원제도도 고려하고 있다. 구체적으로는, 소득계층의 하위 20%, 장애인, 편부모 자녀 등에 대하여는 보육비 전액을 정부가 지원하고, 그 위 소득계층인 중간계층에 대해서는 재정 여건이 허락하는 범위 내에서 최대한으로 보육료 지원의 범위와 상한을 늘리도록 하겠다. 그러한 방향에서 앞으로는 국공립보육시설의 경우, 시설에 들어갈 수 있는 아동의 자격요건을 제한하여 민간과 경합이 안 되도록 할 것이다.

보육료 자율화의 방안은 유치원 보육료 자율화의 예로 보아 그 부작용이 크게 문제되지 않을 것이라고 본다. 질 높고 다양한 형태의 보육서비스를 제공하기 위해서는 보육에 대한 정부의 공공성도 강화해 나가면서 한편으로는 시장이 가질 수 있는 장점을 잘 활용한다면 한정된 정부의 재원도 효율적으로 쓰여질 것이라 생각한다.

온기운 논설위원이 언급한 ‘자녀수당’은 선진국의 경험에서 보면 저출산 대책으로서 큰 효과를 보지 못했기 때문에 우선순위를 낮게 보고 있는 안이다.

정부의 과감한 재정 투입을 촉구

방청의견 1

저출산 문제와 함께 부각되는 보육의 중요성은 국민 모두가 공감하고 있다. 보육시설이 넘쳐나고 정원 충족률이 85%에 불과한 상황에서 보육 수요자들은 아이를 믿고 맡길 수 있는 보육시설이 없다고 하고 있다.

보육문제의 원인은 아이들이 행복하다고 느낄 정도의 보육서비스를 제공할 수 있을 만큼의 보육료를 수납하고 있지 못하기 때문이다. 오늘의 토론회는 보육료 자율화에 초점을 맞추고 있다. 이는 저출산 문제와 취업모 자녀양육의 문제를 풀어나가는 데 현재의 아동수만으로도 발표자가 계산한 표준보육비용에 의하면 5조원이라는 높은 비용이 필요하기 때문으로 보인다.

그러나 과연 보육료 자율화로 인해 높아진 보육비, 예를 들어 0세아인 경우 80여만원에 달하는 비용을 보육수요자들이 부담하면서까지 일터에 나가 일을 할 수 있을지, 또 출산을 유도하게 될 수 있을지 매우 의문스럽다. 보육정책을 세울 때는 전체의 95%나 차지하고 있는 민간보육시설들이 보육료 자율화를 감당할 수 있는 상황이 될 수 있을지도 고려해야 한다고 생각한다.

이제 정부는 불요불급한 곳에서 낭비되는 재정을 국가의 위기상황을 초래하는 저출산 문제와 보육문제에 과감히 투입할 것을 촉구한다. 앞으로 취약부문에 대한 보육은 정부가 확실히 책임지겠다고 하는 것은 아주 바람직하다고 생각한다. 그와 더불어, 출산과 여성인력 창출에 가장 큰 영

향을 미치는 영아보육서비스의 질을 확실하게 높
이도록 정부가 지원할 것을 바란다.

시장논리 경쟁체제 도입은 문제

방청의견 2

보육에 대한 정부지원 방식과 효율성에 대해 의
견을 말하겠다.

국민의 기본교육과 보호를 담당하면서 정부의
정책 중 가장 우선시되어야 할 유아 보육에 있어
서 시장논리와 경쟁체제를 도입하는 것은 문제가
있다고 본다.

본 토론회 발표자료에는 0~2세 유아는 주로 보
육시설, 3~5세는 어린이집 등의 보육시설과 유치
원으로 이원화된 시설을 이용하고 있는 것으로
나와 있다. 그런데 실제로 보면 5세 이전의 저연
령 아동일 때는 보육시설을 많이 이용하지만 5세
부터는 유치원을 이용하는 아동수가 급격히 증가
한다. 따라서 실질적으로 상당 부분 유아 보육을
담당하고 있는 유치원도 보육시설과 동일한 수준
으로 정부지원이 이루어져야 한다고 생각한다.

보육시설과 유치원에 대한 지원을 일원화한다
면 이원화되어 있기 때문에 생기는 비용 낭비를
크게 줄여 2007년부터 보육시설에 시설설비비용
을 지원하는 데 있어서도 저비용으로 고효율의
정책적 효과를 얻을 수 있을 것이다. 다른 나라의
예를 보면, 일본 동경의 고다라이시에서는 연령
별로 유아보육과 교육에 대한 지원을 일원화하여
비용을 절감할 수 있었다.

농어촌 보육지원 현실화 방안 고민해야

방청의견 3

오늘 토론회의 토론자들 중에는 보육과 직접 관
련이 있는 정부 또는 학계의 사람들이 배제되어
있어서 그런지 보육현장에 있는 사람들의 입장에
대한 고려가 없는 것 같다.

보육에 있어 농어촌은 도시에 비하여 매우 어려
운 조건에 있다.

초등학교 병설유치원은 아동이 7명만 되어도
교사 인건비가 초등학교 교사 인건비의 수준과
같지만 농어촌의 어린이집은 교사 인건비가 이에
훨씬 미치지 못하고 있다. 그리고 농어촌의 아동
들은 결손 가정의 자녀인 경우가 많기 때문에 보
육시설의 서비스가 절실한데 교사 인건비 지원의
조건이 '아동 15 대 교사 1'로 일정하게 정해져
있어 이를 맞추지 못하면 교사 인건비가 지원되
지 않아 보육을 받지 못하여 고아 아닌 고아인 아
동이 생긴다.

그러므로 보육여건이 열악한 농어촌에 대하여
는 도시와 구분하여 다른 기준에서 보육지원을
해야 한다.

발표자 답변

마지막 코멘트한 방청객이 말한 농어촌 보육의
애로점에 대해서는 본인도 공감한다. 그리고 보
육을 담당하는 정책부서인 여성가족부에 있는 분
들이 토론회에 참석할 것을 예전부터 촉구했지만

그렇지 못해 안타깝다.

정부재정 제약이 보육료 자율화를 해야 하는 하나의 배경이기는 하나 보육료 자율화의 기본적인 취지는 보육서비스 개선에 있어 정부의 경직된 면을 보완하면서 시장의 효율성 또는 경쟁을 통한 효과를 같이 이용해 보자는 것이다. 정부지원이 훨씬 많은 병설유치원인 국공립유치원보다는 사립유치원이 더 만족도가 높은 것에도 알 수 있듯이 재정지원이 많다고 해서 보육시설의 서비스가 좋아지는 것은 아니다.

유치원 지원과 보육시설 지원에 대해서 보면, 본인도 양 지원을 차별할 필요는 없다고 생각한다. 그런 차원에서 지금 도입될 예정에 있는 ‘시설보조 개선금’은 문제가 있다고 본다. 현재 유아 교육 및 보육에 대하여 담당 정책부처가 여성가족부와 교육인적자원부로 이원화되어 정책상의 비효율과 커뮤니케이션의 부재를 가져옴으로써 비용을 발생시키고 있다. 이와 같은 유아교육과 보육의 이원화 문제는 어떤 식으로든 해결이 되어야 한다고 본다.

국공립보육시설 확충에 대한 보육수요자의 요구가 있는 것에 대해서 보면, 보육수요자는 단지 국공립보육시설을 늘려달라는 것이라기보다는 보육시설의 유형이 어떤 것이든 국공립보육시설이 가지고 있는, 서비스는 좋고 부모의 비용부담은 덜한 것과 같은 이상적인 면을 가진 보육시설을 원하고 있는 것이라고 생각한다.

보육료 자율화를 할 경우 보육서비스의 원가의 대부분은 인건비이기 때문에 경쟁을 통해 얻을 수 있는 영리가 적다고 하신 의견이 있다. 본인이 표준보육비용을 계산하면서 보니 유치원의 경우는 인건비가 약 60% 정도이므로 나머지 40%는

유동적인 부분이고, 3~5세 아동을 대상으로 하는 보육시설은 대형으로 운영하여 이윤을 크게 할 수 있는 등 운영의 묘를 살릴 수 있다는 점에서 보육서비스가 이윤 창출이 가능한 산업이라고 본다.

본인이 보육서비스의 다양성을 민간을 통해 확보하자고 한 것은 저소득층 자녀 보육 등 취약보육과 같이 민간이 이윤을 창출할 수 없는 부문이어서 국가가 책임져야만 하는 보육서비스 외에 취업모의 야간 보육과 같이 부모가 얼마든지 보육비용을 부담할 의사가 있는 좀 더 다양한 보육서비스는 시장을 통해서도 가능하다는 뜻이다.

보육지원에 있어서 자녀수를 고려하는 것이 출산정책에 중요하다고는 했으나 ‘자녀수당’의 경우는 다른 나라의 경험에서 봐도 비용은 크에도 불구하고 출산율을 높이는 정책적 효과는 작기 때문에 신중하게 고려할 수밖에 없다.

보육료 자율화를 할 경우 소득계층간의 위화감을 가져올 것이라는 우려가 있으나 이러한 소득계층간의 위화감은 정부가 모든 것을 책임진다고 해서 없어지는 것은 아니다. 예를 들어, 초등학교 교육의 경우 정부가 무상으로 제공하는 공교육임에도 상당수 학부모는 아동 1인당 120~130만원의 사교육비를 들이고 심지어 교육을 위해 아이를 미국으로 보낸다. 부모 또는 아이들이 가지는 욕구는 정부가 통제할 수 있는 것이 아니므로 이를 국내의 시스템에서 잘 충족되도록 하는 것이 더 바람직하다고 생각한다.

최신 조세·재정 해외동향

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

조세 정책

美, 모기지론 稅公제 대폭 축소

- 미국 주택담보대출(모기지) 시장에 ‘세금 폭탄’이 떨어질 전망
 - 1일(현지 시간) MSNBC 등 주요 외신에 따르면 미 백악관 소속 연방 세제개혁자문위원회는 모기지론에 대한 세금공제 혜택을 대폭 축소하는 내용 등을 담은 세제개편 최종권고안을 재무부에 제출
 - 하지만 미 중산층 납세자들의 격렬한 반대가 예상돼 실제 시행 여부는 불투명한 상태
- 모기지 대출 공제혜택 축소로 주택시장 냉각 전망
 - 자문위는 모기지 대출에 적용되는 공제한도를 현행 주택가격 100만달러에서 27만 7천달러~41만 2천달러로 낮춰 차등 적용해야 한다고 주장
 - 또한 고소득자가 모기지 대출을 받을 경우 세제혜택을 받을 수 없도록 해야 한다고 강조
 - 이 같은 자문위의 권고가 현실화할 경우 ‘부동산 버블’ 논란까지 빚었던 미 주택시장이 크게 위축될 것으로 예상
 - 이에 회계법인 BDO 시드먼의 제프리 켈슨 대표는 이

것은 단순히 부동산 시장만의 문제가 아니라면서 부동산 시장의 냉각은 장기적으로 건설업, 인테리어업 및 소매산업에 타격을 줄 것이라 지적

□ 여론 역풍 세지만 확실한 세제개선책 마련

- 자문위는 기업과 개인의 세금을 낮추는 대신 모기지 대출 외에도 건강보험, 지방정부 세금, 교육 등에 대한 세제혜택을 축소하거나 철폐하자고 주장해 여론의 역풍에 직면
- 그러나 복잡하고 허술한 조세체계로 국가적인 낭비가 컸던 만큼 이번 기회에 확실한 개선책 마련이 필요하다는 목소리도 만만치 않음
- 존 스노 재무장관은 세제자문위의 권고안을 “아주 과감한 제안들”이라면서 “조세체계를 개혁하려는 노력은 아주 고귀한 것”이라 옹호

- 세제개혁을 대선공약으로 내걸었던 조지 W 부시 대통령은 내년 안으로 이번 권고안을 중심으로 세제개편안을 확정하고, 의회에서 새로운 세법을 통과시키는 데 주력할 계획

<서울경제 11/2>

미국, 세금문제 최대 이슈로 부상

－ 민주당, 공화당 등 거센 반발 －

- 미국 ‘연방 세제개혁을 위한 대통령 자문위원회’는 2일 소득세율을 단순화하고 소득공제를 축소하는 내용을 골자로 한 세제개혁안을 정부에 건의
- 세제 단순화가 골자
 - 개혁안은 세금제도를 단순하게 고치는 것이 핵심
 - 소득에 따라 6가지 다른 세율을 적용하던 것을 15·25·30·33%의 4가지로 간소화했고, 개인공제·표준공제·자녀공제로 나뉘어져 있던 세금공제체도를 ‘가족공제’로 통합
 - 한편, 자문위는 최저한도세(AMT)를 폐지하고 이에 따른 세원 공백을 메우기 위해 부동산 담보대출 이자에 대한 세금공제 혜택을 크게 줄이면 된다고 제안
 - 개인소득세 최고세율은 35%에서 33%로, 법인세 최고세율은 35%에서 32%로 낮추기로 함
- 초당적 반발
 - 부시 대통령의 의중이 반영된 개편안에 대한 비판이 거세지면서 부시 대통령이 수세에 몰릴 가능성이 커짐
 - 민주당 하원 의원 스티니 호이어는 과세형평성을 높이는 데 아무 도움이 안 된다며 ‘유인 상술’이라고 비난
 - 공화당 의원 캐서린 해리스는 “공제 축소를 문제 삼아 중산층을 희생시켜 재정적자를 줄이려는 근시안적 발상”이라고 주장
 - 한편 대선에서 두 번 연속 부시에게 표를 몰아준 미국 부자들은 소득세를 철폐하고 대신 소비를 많이 할수록 세금을 더 내게 하는 판매세로 대체하는 내용이 최종 개편안에 빠져 있어 실망감을 감추지 않음
- 세제개혁안은 사회보장기금 개혁과 함께 부시 대통령이 내건 2차 집권 공약 중 가장 중요한 이슈

〈한국경제 11/2〉

獨, 부가세 인상으로 재정적자 해소

- 독일 기사·기민련(CSU·CDU)과 사민당(SPD) 대연정은 친기업 성향인 기민련의 선거공약대로 부가가치세 인상에 합의
- 부가가치세는 2007년 1월 1일부터 16%에서 19%로 인상될 예정
- 이로써 연간 240억유로(약 29조 2천3백억원) 가량 세수증가가 예상돼 누적된 재정적자 해소에 도움이 될 것으로 전망
- 그러나 부가세 인상은 사실상 부의 분배에 역행하는 것으로 받아들여져 서민들의 반발 예상
- 사민당은 이에 대한 대가로 부유세 인상을 얻어냄
 - 부유세 인상으로 연봉 2만 5천유로(약 3억원) 이상 고소득자에 대한 소득세율은 현행보다 3% 높은 45%가 됨
- 재정적자의 주범으로 지목돼 온 사회복지 혜택도 줄이기로 합의
- 각종 주택보조금이 줄어들고 통근자에 대한 조세감면도 줄어들 예정
- 인구 고령화와 노동력 부족이 심화되면서 현행 65세인 정년이 점차 67세로 상향조정되고, 반면에 연금수령액은 다소 줄어들게 될 전망
- 협상 결과에 대한 독일 내 재계 및 자유주의 경제학자들은 실망스럽다는 반응
- 독일상공회의소 루트비히 게오르그 브라운 소장은 “개혁조치는 너무나 약하고 세금인상은 너무 높다”고 보수 일간 빌트에 언급
- 일간 베를리너 차이퉁 역시 “세금인상은 소비를 위축시켜 경제불황을 지속시킬 것이므로 실업률 해소에도 도움이 되지 않을 것”이라 지적

〈경향신문 11/13〉

호주, 다양한 稅혜택 퇴직연금 키웠다

□ 10년 만에 자산규모 3배로

- 호주가 퇴직연금제도를 도입한 시점은 1983년이나 1988년 의무가입제 도입으로 가입자와 자산규모가 급격하게 증가
- 호주 금융감독원(APRA)에 따르면 올해 6월말 기준 정규직 근로자 98%와 비정규직 근로자 72%가 이 연금제도를 이용하고 있고 이에 따라 88년 51조원 수준에 그쳤던 자산규모는 95년 176조원, 올해 3월말에는 545조원으로 급증
- 퇴직연금은 증권시장에도 영향을 미쳐 호주 내 전체 펀드 중 70%가 퇴직연금에서 나오는 자금으로 운용되고 있음

□ 세제혜택이 퇴직연금 성장 원동력

- 호주에서 퇴직연금제도가 급성장하게 된 것은 세금부문 혜택 덕택임
- 근로자들이 내는 임금 중 9%에 대한 소득세율은 가장 낮은 세율인 15%를 적용받고 65세가 지나면 수령하는 금액에 대해서도 세제혜택을 받을 수 있으며 연간 2만 7천달러까지는 사실상 세금을 내지 않음
- 그레그 플레밍 매쿼리은행 퇴직연금 담당이사는 “호주 퇴직연금 자산규모가 급증하게 된 것은 의무가입제 도입 영향도 있지만 가입자에 대한 강력한 세제혜택 때문”이라고 설명

□ 증권산업 판도 변화 촉발

- 호주는 퇴직연금 자산규모가 늘어나면서 증시는 물론 증권산업 내 ‘빅뱅’ 경험
- 호주에서 가장 큰 생명보험회사인 AMP는 퇴직연금 제도 의무화 후 자산운용업 투자은행(IB) 등으로 업무영역 확대
- 하지만 부실위험 등에 미리 대비하기 위해 부실한 기

관에는 엄격한 규정을 적용할 예정

- 라마니 벤카트라마니 호주 금감원 특수기관감독국장은 “가입자들을 보호하기 위해 신탁회사들에 대한 위험관리 시스템이 필요해졌다”며 “내년 7월까지 400개 수준으로 줄일 예정”이라고 밝힘

〈매일경제 11/10〉

日 재무상, 국가부채 메우기 위해 소비세 인상해야

- 타니가키 재무상은 16일 월스트리트저널(WSJ)과의 인터뷰에서 “국채 규모가 너무 크고, 이를 후세에 물려주는 것은 바람직하지 않다”면서 소비세 인상을 지지
- 현재 일본의 국가부채는 국내총생산(GDP)의 150%에 달해, 미국의 66%보다 훨씬 높은 수준임
- 또 일본의 올해 예산 82조엔(6,900억달러) 가운데 40% 이상이 국채로 조달될 정도로 심각한 상황임
- 게다가 일본은 고령화로 의료 및 사회복지 비용까지 급증하고 있음

- 타니가키 재무상은 “국가부채 문제를 재정지출 감소만으로는 해결할 수 없다”면서 “결국 소비세 인상이 이뤄져야 한다”고 주장하고 “다만, 인상 폭에 대해서는 내년에 더 논의돼야 할 것”이라고 덧붙임
- 일본의 소비세율은 현재 5%로, 유럽의 최소 15%보다 현저히 낮은 수준
- 일본의 민간 부문 이코노미스트들은 소비세 인상이 소비감소와 경제위축을 야기할 것이라고 우려
- 또 다른 총리 후보이자, 타니가키의 라이벌인 아베 신조 관방장관과 다케나카 헤이조 총무상 등도 “세금인상에 앞서 재정지출 감소가 선행돼야 한다”고 반박
- 이에 대해 타니가키 재무상은 “일본경제는 세금인상을 감내할 만큼 충분히 회복됐다”고 맞섬

〈헤럴드 11/17〉

日, 내년 경제성장률 2.6%로 상향 수정

□ 내수 중심으로 경제 회복세 지속

- 2005년도의 GDP 성장률은 개인소비, 설비투자 등 내수가 견실한 추세를 보여 물가변동 요인을 배제한 실질기준 2.54%로 정부 전망치인 1.6%를 대폭 상회할 것으로 전망
- 이 때문에 일본종합연구소측은 “가속감은 발생하지 않을 것”이라고 전망했으나 제일생명경제연구소측은 “안정 성장이 계속돼 경제의 정상화가 진전될 것”이라고 밝힘
- 빠르면 2006년도 봄부터 늦어도 연말까지는 일본은행이 양적완화정책을 해제할 것이라 예상
- 개인소비는 정률감세의 감축, 연금보험료 인상, 소비세율 인상 논의 등 소비 마인드에 찬물을 끼얹을 요인도 있지만 기업부문의 회복이 고용, 소득 등 가계부분으로 확산되고 있어 2005년도에는 전년도 실적(1.2% 증가)을 상회해 견실한 추세를 보일 것이라는 견해가 일반적
- 설비투자는 원유가격의 급등을 배경으로 한 소재가격 상승 등으로 기업 실적에 암운이 드리우고 있으나 호조를 보이고 있는 기업 수익을 배경으로 투자의욕은 활발한 편
- 생산면에서는 IT 분야의 재고 조정이 일순해 증산으로 돌아설 것으로 기대되고, 수출도 미국을 비롯한 아시아, 유럽, 중동지역을 중심으로 증가 기조를 보이고 있어 한 자릿수 후반대의 신장세가 지속될 것으로 전망
- 또한 디플레이에 관해서는 소비자물가가 서서히 상승하고 있어 내년이 디플레이 극복의 해가 될 것이라는 견해에 대부분의 전문가들이 동의

〈XFN 11/18〉

EU, 법인세 과세표준 마련

- EU 집행위는 EU 소속 국가들에 공통적으로 적용될 법인세 기준을 마련, 올해 안에 발표할 계획이라고 파이낸셜타임스가 24일 보도
- 라즐로 코바치 EU 조세담당 집행위원은 임기가 끝나는 2009년까지 EU의 기업 관련 세금체계 전반에 대한 개혁을 목표로 하고 있으며 법인세 과세표준 작성은 이 과정의 일부로, EU 25개국 가운데 20개국의 지지를 얻고 있다고 신문은 밝힘
- 서유럽 국가들은 새로 EU에 가입한 동유럽 국가들이 외국자본을 유치하기 위해 낮은 법인세율을 유지하는 것에 불만을 토로해 왔으나 법인세 과세표준이 마련되면 이 같은 갈등이 줄어들고 궁극적으로 유럽국가들의 법인세 인하로 이어질 것으로 전망

〈서울신문 11/25〉

2006년 네덜란드 조세정책 주요 변경사항

- 최근 발표된 내년도 네덜란드 정부의 조세정책은 환경보호를 위한 세제상 인센티브의 강화 및 가계에 대한 세금부담을 소폭이나마 경감한 것으로 요약할 수 있음

□ 2006년도 네덜란드 조세정책 주요 변경사항

- 소득그룹별 소득세율

그룹	소득분포	소득세율	
		65세 미만	65세 이상
1	~16,893유로	34.15%	16.25%
2	16,894~30,357유로	41.45%	23.25%
3	30,358~51,762유로	42%	42%
4	51,763유로~	52%	52%

- 법인세는 29.6%로 인하. 총이익(profit) 중 2만 2,689유로에 해당하는 부분에 대해서는 25.5%로 인하

- 주택소유자가 해당 주택에 직접 거주하는 경우 재산세(property tax, OZB) 면제
- 세금면제 대상 소득은 78유로를 상향시킨 연간 1,972 유로로 조정
- 인플레이션 반영을 위한 연료세 인상분은 반영하지 않으며, 이는 국내 항공운송 연료에도 적용
- 자동차와 모터사이클 취득세(BPM)는 7월 1일을 기해 연료소비 기준으로 바뀌 연료절약형 자동차(economical vehicles, energy level A and B)는 1,000유로까지 세제 할인을 받으며, 비절약형(uneconomical vehicles, energy level D, E, F and G)은 540유로까지 할증세 징수
- 일반 연료엔진과 전기엔진을 동시에 장착한 하이브리드카는 6,000유로까지 세제(BPM) 할인을 받음
- 자영업자(voluntary workers)에게 적용하는 세금공제 대상 비용(expenses)은 1,500유로까지 상향
- 장거리 도로 공사중에 있는 작업장을 오가는 피고용자에게 고용주가 지급하는 '대중교통수단 이용용 통근카드' 비과세
- 1자녀 양육보조금(children's allowances, 현재는 3자녀)의 규모는 해당 가계의 총소득에 따라 결정하여 소득이 연간 28,521유로 한도 내에 있는 가계에 대해서는 최대 802유로를 지급할 수 있으며, 소득이 많을수록 보조금 규모는 줄임

(KOTRA, 경제무역정보 11/23)

독일 신정부의 개혁 추진방안과 평가

- 기민·기사연합과 사민당은 11월 11일 대연정 정부의 개혁 추진방안에 합의하였는데 동 합의안은 재정건전화, 경제성장 촉진을 위한 투자 확대, 구조개혁 추진 등이 주축임

- 주요 내용을 보면 2007년부터 부가가치세율 인상(16%→19%), 내년부터 고소득층에 대한 소득세율 인상(42%→45%), 기업의 실업보험 부담률 인하(총 임금의 6.5%→4.5%), 법정 고령연금의 자기부담률 인상(19.5%→19.9%) 및 연금지급 개시 연령의 상향 조정(65세→67세) 등을 추진하는 한편, 경제활성화를 위해 공공투자 4개년 계획을 통한 투자 확대 및 중소기업에 대한 세금감면 확대 등을 추진할 예정
- 그러나 이번 합의안에서는 법인세율 인하, 노동시장 유연화 및 건강보험제도 개선 등 주요 개혁과제에 대한 추진방향이 확정되지 못함으로써 향후 개혁추진이 위축되고 경제활성화 효과도 제약될 가능성이 있음

◆ 개혁 추진방안의 주요 내용

□ 재정정책 및 세제개편

- 재정건전화를 위한 토대로서 2006년중 경제활성화를 추진하고 세수확대를 위해 세율인상 및 면세대상 축소 등을 실시함으로써 2007년부터 재정적자 비율을 EU 안정 및 성장협약(SGP)상의 상한선인 GDP의 3% 이내로 유지
- 부가가치세율을 2007년부터 3%포인트 인상(16%→19%)하여 확보된 추가 세수를 재정적자 축소 등에 사용
- 사실상의 부유세를 신설하고 각종 세금감면제도 폐지 및 축소
- 2008년부터 세율인하 등 법인세제 전면 개편

□ 노동정책

- 해고금지 요건의 일부 완화 등 노동시장의 유연성 제고를 통해 투자 및 고용 촉진
- 기업의 노동비용 부담 축소를 통해 고용 촉진
- Hartz IV법의 개선을 통한 노동시장 개혁 실효성 제고

□ 사회보장제도

- 저출산 및 기대수명 연장 등 급속한 고령화에 따른 연금재정의 악화에 대처하기 위해 가입자의 연금비용 부담은 늘리고 연금수령액은 축소
- 보험가입자들의 보험료에 수입의 대부분을 의존하고 있는 건강보험제도에 대해서는 대연정 출범 후에 개선 방안을 논의할 예정

□ 연방제도

- 연방, 주 및 시 정부간에 복잡하게 분산되어 있는 재정 관련 권한의 배분을 단순화하는 방안을 내년부터 본격 논의할 예정
- 지방세율의 자체 인상 허용 등 주정부의 재정자치권을 확대함으로써 세제 관련 입법절차를 단순화

□ 경제활성화 대책

- 혁신, 투자, 경제성장 및 고용을 강화하기 위한 공공투자 4개년 계획(250억유로, GDP의 1.1%) 추진
- 중소기업의 세금감면 확대, 재건축 및 투자활성화 등 추진

□ 기타

- 사민당 정부의 계획대로 2020년까지 핵발전소를 단계적으로 폐쇄하는 한편 총에너지 소비량 중 재생에너지의 비중을 2010년까지 12.5%, 2020년까지 20.0%로 확대
- 독일의 EU에 대한 분담금 규모는 GDP의 1% 이내로 제한

◆ 평가

- 이번 개혁 추진방안에서는 법인세제 개혁(세율인하 및 세제단순화 등), 노동시장 유연화(정규직의 고용보호 기준 완화 및 기업 차원의 임금협상 실시 등), 건강보험

제도 개혁 등 세 가지 주요 개혁의 방향이 확정되지 못함으로써 향후 독일의 개혁추진이 위축될 가능성 있음

- 또한 2007년중 부가가치세율 인상이 실시되면 경제성장률이 둔화되고 인플레이션은 상승할 전망

- 2006년중 재정적자 규모(410억유로)가 공공투자 규모(230억유로)를 상회하여 독일정부는 헌법을 4년 연속(2003~2006년) 위반하는 동시에 EU의 안정 및 성장협약상 재정적자 상한(GDP의 3% 이내)도 위반할 전망

〈한국은행, 주간해외정보 11/19〉

GCC, 연내 EU와 자유무역협정 타결 전망

- EU와 GCC(걸프협력이사회 : Culf Cooperation Council)간 추진했던 자유무역협정이 금년 말 이전에 타결될 전망

- Abdurrahman Al-Attiyah GCC 사무총장이 AFP통신과 가진 인터뷰에서 밝힌 바에 의하면, EU와 GCC 양측은 금년 말까지 일부 미해결된 문제가 해결돼 양측의 자유무역에 관한 합의가 도출될 것으로 전망

- 지난 10월 아부다비에서 개최된 양측간의 회의에서 EU 대표단은 GCC국가의 시장접근, 정부조달 규정과 지적재산권 보호 등에 관해 곤란한 문제들이 있어 보다 시간이 필요하다는 의견을 제시, 연내 합의도출이 불투명했음

- 그러나 11월초 브뤼셀에서 개최된 회의에서는 보다 의견접근을 보아 상당한 성과를 도출했으며, 현존하는 문제들을 해결하는 방안을 모색한 바 있어 다음 주 사우디 리야드에서 개최될 회의에서 자유무역에 관한 합의가 이뤄질 것으로 전망

〈KOTRA 경제무역 11/30〉

재정 정책

부시정부 외채, 역대 대통령 총액보다 많아

- 부시 대통령이 지난 2001년 취임 이후 외국으로부터 차입한 자금이 조지 워싱턴 1대 대통령부터 빌 클린턴 42대 대통령 때까지 빌린 돈을 합친 것보다도 많은 것으로 나타남
- 미 민주당 소속인 존 테너(테네시주) 하원의원은 지난 1776년 미 건국부터 2000년까지 224년 동안 미 정부가 외국정부 및 기관으로부터 빌린 자금은 1조 100억 달러였으나, 부시 대통령 취임 이후 4년간 빌린 돈이 1조 500억달러를 넘어섰다고 6일(현지 시간) 밝힘
- 부시 대통령은 이라크전과 세금감면 등으로 늘어난 재정적자를 미 정부 채권 발행으로 메워 왔으며, 중국과 일본, 한국정부 등이 주요 채권구매자임
- 테너 의원은 “이처럼 단기간에 엄청나게 불어난 채무는 미국인의 경제적 자유에 커다란 위협이 될 것”이라며 ▲정부 각 부처의 예산심사를 강화하고 ▲부처는 예산 내에서만 지출하되 ▲천재지변 등에 대비한 비상재원을 준비하라고 요구
- 이 같은 미국의 대규모 재정적자가 세계경제의 위협요소가 될 수 있다는 우려가 커지자 존 스노 장관은 지난 4일 파이낸셜타임스와의 인터뷰를 통해 “부시 행정부가 남은 3년 임기 동안 가장 최우선에 둘 사안은 바로 재정적자 문제”라면서 현재 GDP의 3.5% 수준인 적자규모를 임기 말까지 2% 이하로 낮추겠다는 목표를 제시

〈서울신문 11/6〉

EU, 연금개혁 지연..역내 펀드 및 자본시장에도 영향

- 회원국들의 적극적 동참 부재로 유럽연합(EU)의 기업 퇴직연금제도 개혁 작업이 지연되고 있다고 파이낸셜타임스(FT)가 주간 ‘펀드매니지먼트’ 섹션을 통해 31일 보도
- 신문은 현재 다수 EU 회원국들이 기업연금제도와 관련한 EU의 지시사항을 실행에 옮기지 않고 있다면서 찰리 맥크리비 EU 집행위원도 올해 말까지 25개국 가운데 20개국 정도만 법제화 노력을 기울일 수 있을 것으로 판단하고 있다고 전함
- FT는 EU 내 기업퇴직연금제도 개선작업이 이처럼 지연될 경우 역내 자본시장과 펀드산업에 미치는 영향이 작지 않을 것으로 전망하며 미국 자본에 대처한 역내 자본의 조성 및 투자작업 역시 미뤄질 수밖에 없을 것이라 지적
- 전문가들은 미 최대 연기금인 캘리포니아공무원퇴직연금이 유럽 자산에 대규모로 투자하고 있다면서 토종자본을 조성, 이에 대항할 필요가 있다고 전함
- 신문은 또 오는 2050년에는 EU 전체 인구 가운데 60세 이상 인구가 차지하는 비율이 약 40%에 달하게 될 것이라면서 이에 따른 국가의 복지비용 증가의 부정적 영향 역시 간과할 수 없는 사안이라고 설명
- FT는 또 연금개혁 노력이 지연될 경우 역내 근로자들의 자유로운 이동이 노동생산성 증대에 기여하게 될 것이라는 기대 역시 퇴색하게 될 것이라는 게 전문가들의 지적이라고 밝히고 25개 회원국마다 관련 법규와 제도가 상이해 연금개혁을 채택하기까지 상당한 진통이 예상된다고 설명

〈연합인포맥스 10/31〉

美 퇴직연금 실패가 주는 시사점

□ 미국의 퇴직연금, '깨어진 약속'

- '타임'은 최근 미국에서 근무기간 동안 열심히 일하면 퇴직연금으로 노후를 보장받을 수 있다는 근로자와의 약속을 깨는 기업들이 늘고 있다고 전하며 기업이 근로자에게 향후 받을 수 있는 일정 금액의 연금을 보장해 주는 DB형이 더 큰 문제를 야기하고 있다고 보도
- 이는 기업경쟁력 저하로 회사경영이 악화되자 과거 경영실적이 좋았던 시기에 노조에 유리하게 체결된 퇴직연금이 회사에 과도하게 부담으로 작용, 감당하기 힘든 지경에 이르렀기 때문인 것으로 분석
- 최근 미국에서는 기업이 퇴직금을 보장해 줘야 하는 DB형이 계속 줄고 있어 DB형 퇴직연금을 운용하는 기업이 1985년 112,200개사에서 올해 29,700개사로 73.5%가 급감

□ DC형도 안전하지 않다

- 미국정부는 DB형이 기업에 과도한 부담을 유발한다는 점을 인식, DC형으로 이른바 401k 퇴직연금 도입이나 전환을 유도하고 있고 그 결과 DC형 퇴직연금은 1985년 910억달러에서 2005년에는 2조달러로 22배 증가했으나 문제는 근로자 투자손실도 따라서 증가하고 있다는 점임
- 회계부정으로 파산한 엔론과 월드컴 등은 401k를 운용했는데 근로자들이 각각 10억달러씩 손실을 입었고 미국 유통업체인 K마트도 근로자들에게 1억달러의 투자손실이 발생했음. 이들 세 기업 모두 근로자의 공격적인 자금운용과 이에 따른 실패 때문에 손실이 크게 발생한 것으로 분석
- 문제는 기업이 파산했을 때 연금지급을 보장해 주는 연금지급보증공사(PBGC)도 기업들의 잇따른 퇴직연금 파산보호 신청으로 2000년 100억달러 흑자에서 2004년에는 230억달러 적자로 전환했다는 점이고,

올해에도 적자가 300억달러에 달할 것으로 예상되고 있음

- PBGC가 부실화된 원인 중 하나는 연금회계에 기업회계와 같은 엄격한 기준을 적용하지 않았기 때문으로 연금자산 및 부채 산정에 대해 일정 범위 내에서 재량권을 인정하고 있기 때문에 재정이 부족한 연금을 재정이 양호한 연금으로 위장하기가 용이했음

□ 우리나라 퇴직연금은 안전할까

- 금감위는 미국과 국내 퇴직연금제도를 비교한 결과 국내의 경우 기업의 퇴직연금 지급부담이 일시금 형태로 미국보다 낮고 적립금 운용규제도 엄격하기 때문에 퇴직연금 부실화 가능성이 낮을 것으로 전망된다고 밝힘
- 일단 국내 퇴직연금 제도 중 DB형은 미국과 달리 기업 부담이 제한돼 있어 미국 DB형의 경우 기업이 근로자의 연금지급까지 보장해야 하지만 국내의 경우 DB형을 도입해도 기업은 현행 퇴직금 제도처럼 매년 30일분의 급여를 적립하면 의무를 다하는 것이 됨
- 근로자가 퇴직 이후에 받는 연금은 기업이 적립한 자금을 개별 금융기관의 연금상품에 가입해 근로자에게 제공하는 방식임. 따라서 기업은 근로자 퇴직 때까지 적립의무만 지고 금융회사가 연금지급을 보장하게 됨
- 다만 기업이 퇴직금을 회사 내가 아니라 사외에 적립, 기업 파산시에도 근로자가 퇴직금을 받을 수 있도록 수급권을 강화했다는 점은 기존 퇴직금 제도와 크게 달라진 점
- 아울러 DB형과 DC형 모두 주식 등 위험자산에 대한 투자한도에 제한을 두고 자사주 취득도 금지해 투자손실 위험을 최소화할 수 있는 제도적 장치를 마련
- 근로자가 운용을 책임져야 하는 DC형은 주식에 대한 직접투자를 일체 금지하고 간접투자만 허용했고 기업이 운용을 책임지는 DB형은 주식 직접투자 한도를 30%로 제한
- 금감위는 아울러 향후 퇴직연금에서 발생할 수도 있는

위험에 대비하기 위해 연금계리를 도입하고 재정건전성 감독을 강화하는 한편, 미국처럼 기업 파산시 연금을 대신 지급해 줄 수 있는 연금지급보증기관이 필요하다고 지적

〈머니투데이 11/11〉

中, “이젠 성장+민생해결”

□ 중국 공산당 중앙위원회와 국무원은 국내총생산(GDP) 위주의 경제성장 방식을 버리고 민생문제 해결에 중점을 둔다는 내용의 내년도 경제정책 8대 방향을 발표

□ 민생문제에 전력

- 이번 회의에서는 안정 속의 고성장을 유지하는 거시경제정책을 지속적으로 추진하는 한편 GDP 위주의 경제성장 방식을 전환하기로 방침을 정하고 이를 위해 가장 중요한 것이 내수진작이라는 데 의견을 같이함
- 또 민생과 직접적인 관계가 있는 교육·의료·안전생산·식품위생·사회보장 등의 문제도 정부가 중점적으로 관심을 두어야 할 8대 분야에 포함시킴
- 또 취업을 경제·사회발전을 위한 중요한 요소로 삼고 건전한 경제발전 수준에 상응하는 사회보장체계도 수립하기로 함
- 노동자들의 합법적인 권익보호를 강화하고 수입분배 관계를 점진적으로 합리화해야 한다는 의견도 제시

□ 도·농과 지역간 조화로운 발전 추구

- 사회주의 신농촌 건설을 제시하고 3농(농업, 농촌, 농민)정책 강화를 강조
- 이를 위해 안정적인 식량생산, 식량의 자급자족, 전면적인 농촌개혁 추진, 농업세 완전폐지 등의 방침을 밝히 주목

□ 이 밖에도 자주적·창조적 능력 향상과 에너지와 자원 절약을 통한 친환경 사회건설, 동·중·서부 지역간 협력과 조화로운 발전추구, 체제개혁, 국가의 이익을 증대할 수 있는 개방전략 등을 주요과제로 제시

〈헤럴드경제 12/2〉

세계의 눈, 英 연금개혁에 ‘집중’

□ 1일 영국의 파이낸셜타임스(FT)에 따르면 연금제도의 개혁방안을 검토해 온 영국 연금위원회는 연금의 수령 연령을 67세로 높이고, 연금저축 제도를 의무화하는 내용의 ‘연금개혁안’을 발표

- 이 개혁안에 따르면 근로자에게 탈퇴의 자율권을 부여하는 것을 전제로 연금저축 제도가 의무화되며 근로자와 기업, 정부는 각각 급여의 5%, 3%, 1% 비율만큼 돈을 각출해 저축해야 함
- 또 재정에서 지출하는 연금의 비율은 국내총생산(GDP) 대비 6.2%에서 8%로 늘어날 전망이다. 연금위원회 터너 위원장은 고령화 추세를 감안할 때 효과적으로 연금제도를 유지하려면 대대적인 개혁이 불가피하다며 이 안을 제출

□ 하지만 이 개혁안에 대해 재정부담이 늘어난다는 이유에서 노사는 물론 정부마저도 반대하고 있음

- 고든 브라운 재무장관은 경제의 경쟁력을 약화시키는 연금제도를 절대로 용인할 수 없다며 연금의 재정지출 비율을 연금위원회의 8%에 비해 크게 낮은 6.9%로 묶어 둘 것을 주장
- 영국 상공회의소는 기업주들에게 근로자 급여의 3%에 해당하는 금액을 강제적으로 내도록 하는 것은 받아들이기 어렵다고 강조
- 노동계 역시 연금을 받을 수 있는 최소 연령을 높이면 근로자들의 어려움이 커진다고 반발

□ 전세계 각국은 영국정부의 대응에 주목

○ 특히 연금재정의 붕괴가 눈앞으로 다가온 EU는 노심초사하고 있는 실정임. EU에서 일할 수 있는 인구는 현행 3억 3천만명에서 2030년쯤 2억 8천만명으로 줄고, 퇴직자의 비율은 2050년까지 지금에 비해 두 배 규모로 늘어날 것으로 추정

○ 이렇게 되면 2050년쯤 유럽에서는 경제활동을 하는 사람 1명이 일을 하지 못하는 사람 1명을 부양해야 할 전망

□ OECD는 이로 인해 연금재정이 붕괴위기를 맞는 것은 물론 세계 성장까지 둔화될 것이라고 경고

○ OECD는 생산성이 향상되는 것보다 임금과 연금 등 사회보장비용이 더 빨리 늘어나 심각한 사회문제가 될 수밖에 없다고 지적

〈머니투데이 12/1〉



정책흐름

1. 2005년 조세지출보고서 국회제출
2. 근로소득세 예산관련 쟁점
3. '06년 주요세목별 '05년 세입전망과 '06년 예산 비교
4. 제34차 부동산가격안정심의회 심의 결과



2005년 조세지출보고서 국회제출

※ 이 자료는 2005년 11월 25일 재정경제부 조세지출예산과에서 발표한 「2005년 조세지출보고서 국회제출」의 전문입니다.<편집자 주>

□ 재정경제부는 2005년 조세지출보고서(2004년 실적 및 2005년 전망)를 작성하여 11. 25일(금) 국회에 제출함

* 「조세지출」은 재정지출에 대응되는 개념으로서 '세법상 특례규정에 의한 세금감면'(비과세·저율과세·세액감면·세액공제·소득공제·준비금)을 의미함

○ 2005년 조세지출보고서는 226개 조세지출 항목에 대해 2004년 실적 및 2005년 전망액을 기능별·세목별·감면방법별로 작성됨

□ 2005년 조세지출 전망액은 19조 9,878억원으로 조세지출비율*은 14.5%('04년 조세지출비율 14.2% 대

<주요 증가내역>

(단위: 억원)

조 세 지 출 항 목	2004년	2005년	증가금액
임시투자세액공제 * 세액공제를 10%('03. 6. 30 이전 투자) → 15%('03. 7. 1~'04. 12. 31 투자)	18,134	25,698	7,564 (41.7)
자녀양육비에 대한 소득공제 여성근로자 21만명, 50만원 → 전체근로자·사업자 170만명, 100만원	146	2,465	2,319 (1,588)
외국인투자기업 세액감면	3,490	5,503	2,013(57.7)
보험료에 대한 근로소득 특별공제 558만명, 8.3조원 → 593만명, 9.3조원 보험료율: '03(3.94%) → '04(4.21%)	11,554	13,492	1,939 (16.8)
경로우대자에 대한 소득공제 70세 이상 100만원 → 150만원	3,880	5,216	1,335 (34.4)
교육비에 대한 근로소득특별공제 대학생교육비 500만원 → 700만원	6,577	7,804	1,227 (18.7)

주: () 내는 증가율

비 +0.3%p) 수준임

* 조세지출비율(14.5%)

= 19조 9,878억원 / (19조 9,878억원 + 118조 1,288억원)

(조세지출) (조세지출) (관련국세)

- 2005년도 조세지출액은 투자촉진분야, 사회보장분야, 근로자 지원분야 등에서 증가하여
- 2004년도 조세지출 실적 18조 2,862억원보다 1조 7,016억원 가량 증가(9.3%)할 것으로 전망됨

□ 재정경제부는 늘어나는 비과세·감면을 단계적으로 축소하기 위해

- 금년부터 비과세·감면에 대한 사전·사후평가를 강화하여 감면신설을 최대한 억제하고
- 각 부처에서 신규 비과세·감면을 신청할 때에는 기존 비과세·감면을 축소하는 방안을 동시에 제출토록 하는 한편
- 일몰(Sunset-Clause)이 도래한 제도 중 지원목적이 달성되었거나 실효성이 낮은 감면을 폐지하는 등 일몰제도를 엄격히 운용하는 방안을 주요내용으로 하는 '2005년 조세특례 및 제한에 관한 기본계획'을 수립하여 운영중에 있음

1. 연도별 조세지출 규모

□ '05년 조세지출액은 '04년에 비해 1조 7,016억원(9.3%)

증가한 19조 9,878억원(관련국세의 14.5%)으로 전망

(단위: 억원, %)

구 분	2001 실적	2002 실적	2003 실적	2004 실적(C)	2005 전망(D)	증감률 (D/C)
□ 조세지출(A)	137,298	147,261	175,080	182,862	199,878	9.3
• 직접세	97,183	101,676	123,311	131,485	150,807	14.7
• 간접세	39,025	44,323	50,558	50,274	47,986	△4.6
• 관 세	1,090	1,262	1,211	1,103	1,085	△1.7
□ 관련국세(B)	886,020	964,086	1,075,599	1,101,603	1,181,288	7.2
□ 조세지출비율*	13.4%	13.3%	14.0%	14.2%	14.5%	+0.3%p

* 조세지출비율 = A(조세지출액) / (A + B) (조세지출액 + 관련국세)

* 관련국세 : 조세지출실적 있는 세목합계(총국세-과년도수입·교육세·농특세)

2. 2005년도 조세지출 전망액(기능별·세목별·감면 방법별)

(1) 기능별 조세지출 전망

① 근로자·농어민 등 중산·서민층 지원 :

총 8조 6,826억원(43.4%)

* () 내는 전체 조세지출 전망액 중 비중

○ 근로자 지원 : 4조 6,353억원(23.2%)

– 신용카드사용 소득공제, 보험료·의료비·교육비 공제 등

○ 농어민 지원 : 2조 9,167억원(14.6%)

– 농·어업용 기자재 및 석유류 부가가치세·교통세 감면 등

○ 저축지원: 1조 1,306억원(5.6%)

– 농·수협 조합예탁금, 세금우대종합저축 저율과세 등

② 중소기업·투자·R&D 등 지원 : 총 7조 5,103억원(37.6%)

○ 설비투자 및 R&D 지원 : 4조 7,432억원(23.7%)

– 임시투자세액공제·R&D 세액공제 등

○ 중소기업에 대한 추가지원 : 1조 3,874억원(7.0%)

– 중소기업특별세액감면, 창업중소기업 세액감면 등

○ SOC·구조조정·지역균형발전 지원 : 1조 3,797억원(6.9%)

– 도시철도건설용역 부가가치세 영세율 적용, 지방이전 기업 세액감면, 농협 등 조합법인에 대한 저율과세 등

③ 교육·문화·환경·사회보장 등 지원 : 3조 954억원(15.5%)

○ 교육·문화·체육 및 환경분야 지원 : 7,685억원(3.8%)

– 대학교원·연구기관 종사자 연구보조비·연구활동비 비과세, 재활용폐자원 부가세 매입세액공제 등

○ 사회보장분야 지원 : 2조 2,422억원(11.2%)

– 기부금 손금산입, 사용자부담 건강보험료 근소세 비과세 등

○ 주택분야 지원 : 847억원(0.4%)

– 주택 임대차 증서에 대한 인지세 면제 등

④ 국방부문·일반행정·기타 지원 : 6,995억원(3.5%)

○ 군용 석유류 부가가치세 면제, 군수품 및 방위산업 물품 부가가치세 및 관세 면제 등

(2) 『세목별』 조세지출 전망

○ 소득세 81,895억원(41.0%), 법인세68,514억원(34.3%), 부가가치세30,741억원(15.4%)으로

○ 3개 세목의 조세지출액이 90.7%를 차지

(3) 『감면방법별』 조세지출 전망

<직접세 부문> 15조 807억원(75.4%)

○ 비과세·세액감면·소득공제·세액공제 등 직접감면이 14조 6,975억원(73.5%)

○ 준비금·과세이연 등을 통한 간접감면은 3,832억원(1.9%)

<간접세 부문> 4조 7,986억원 (24.0%)

○ 부가가치세는 영세율·면세 등에 의한 감면이 2조 720억원(10.4%), 납부세액공제 특례·매입세액공제 특례 등에 의한 감면이 1조 861억원(5.4%)

○ 교통세·특별소비세 등 기타 1조 6,405억원(8.2%)

<관세 부문> 1,085억원 (0.5%)

근로소득세 예산관련 쟁점

※ 이 자료는 2005년 11월 15일 재정경제부 소득세제과에서 발표한 「근로소득세 예산관련 쟁점」의 전문입니다.<편집자 주>

1. 근로소득세 세부담 실태

(1) 소득계층별 근로소득세 부담

- ☐ 소득계층별로 보면 상위 20%계층(과표 1천만원 초과)의
고소득 근로자가 세부담이 상대적으로 높음
○ 전체 근로소득세의 93%를 부담

- ☐ 임금상승과 고소득 근로자의 증가로 '04년 근로자들의
과표구간이 '03년에 비하여 고소득 구간으로 이동
○ 하위 소득계층의 세금비중 및 인원비중은 감소, 상위
20% 고소득계층의 세금비중 및 인원비중은 증가
* 소득양극화로 고소득층의 비중 및 소득증가율이 커진 데
기인

※ 연도별 세금부담 추이

(단위: 천명, 억원, %)

과세표준	'03		'04	
	인 원	세 금	인 원	세 금
과세 미달자	6,015(49.1)	—	6,438 (50.7)	—
0 ~1천만원	3,943(32.1)	6,914(9.1)	3,777(29.7)	6,186(7.0)
1천~4천만원	2,134(17.3)	43,278(56.6)	2,242(17.6)	46,984(52.7)
4천~8천만원	150(1.2)	13,472(17.6)	208(1.6)	18,729(21.0)
8천만원 초과	31(0.2)	12,748(16.7)	41(0.3)	17,232(19.3)
합 계	6,258(50.9)	76,412(100%)	6,268(49.3)	89,131(100)
전체 근로자	12,273		12,706	

* 결정세액 기준, '04년은 잠정

□ 연봉 기준으로 연간 2천만원 이하 근로자의 경우에는 소득세 면세점 이하이므로 소득이 증가하더라도 세부담이 전혀 없음

○ 근로자의 50%는 소득세 부담 없음

□ 연간 과표 1천만원 이하의 근로자는 대부분 소득이 증가하더라도 세부담은 크게 증가하지 않음

* 과표 5백만원 근로자의 경우 100만원 소득이 증가하게 되면 세금(198천원 → 201천원)은 3천원 증가(0.3%)

□ 연간 과표 1천만원을 초과하는 근로자의 경우에는 소득 증가액 대비 세부담 증가액 비율이 더 높아짐

※ 소득 100만원 증가시

근소세증가액 (세부담증가액/소득증가액)

• 과표 3천만원(연봉 5천만원)	18만원	1.8%
• 과표 6천만원(연봉 8천만원)	27만원	2.7%
• 과표 1억원(연봉 1억 2천만원)	36만원	3.6%

(2) '06년 근로소득세 증가율

□ 내년도 근로소득세는 금년 예산 대비로는 26% 늘어나는 것으로 나타나고 있으나,

○ 금년도 추경예산에 반영되어 있는 실적추정액 대비로는 12.4% 증가할 것으로 전망

○ 금년 예산에는 근로소득세가 9조 5,465억원이지만 당초 예상보다 임금상승률이 증가(5.8% → 6.3%)하면서 금년 실적이 높아지게 됨

※ '05년 근로소득세 예산 및 실적대비 '06년 예산증가율

(단위: 억원)

2005년		2006년 예산	'05년 예산 대비		'05년 전망 대비	
예산	전망		금액	증가율	금액	증가율
95,465	107,029	120,321	24,856	26.0	13,292	12.4

□ 세입예산상의 세수는 실제 징수된 세수와 통상 차이가 있음

○ 특히 금년의 경우는 추경예산이 본예산을 대체하게 되므로 본예산은 의미가 없으며

○ 따라서, '06년 근로소득세 세입예산을 '05년 세입예산과 대비시켜 26% 늘려 잡았다고 지적하는 것은 적절치 않음

⇒ 금년도 추경예산에 반영된 근로소득세 전망치를 기준으로 12.4% 증가한다고 보는 것이 타당

(3) 과거의 예에 비추어 볼 때 고소득층의 세부담이 증가

□ 근로소득세가 늘어나는 경우에도 과거('98년~'04년 세금부담 추이)의 예에 비추어 볼 때

○ 과표 1천만원 이하인 중산·서민층의 세부담은 늘어나기 보다는

○ 상위 20%의 고소득층(과표 1천만원 초과 계층), 이 중 특히 과표 4천만원 초과계층(과세 연봉 6,000만원, 4인 가족 기준)에서 세부담이 주로 늘어날 것으로 예상됨

※연도별 세금부담 추이

(단위: 천명, 억원, %)

과세표준	'98		'04	
	인 원	세 금	인 원	세 금
과세 미달자	4,308(40.7)	-	6,438 (50.7)	-
0 ~1천만원	4,802(45.4)	8,494(19.6)	3,777(29.7)	6,186(7.0)
1천~4천만원	1,410(13.3)	26,392(60.7)	2,242(17.6)	46,984(52.7)
4천~8천만원	49(0.5)	4,666(10.7)	208(1.6)	18,729(21.0)
8천만원 초과	8(0)	3,919(9.0)	41(0.3)	17,232(19.3)
합 계	6,269(59.2)	43,471(100%)	6,268(49.3)	89,131(100)
전체 근로자	10,577		12,706	

* 결정세액 기준, '04년은 잠정

(4)근로자 소득구간별 세금 증가액

□ 근로자별로 보면 전체 근로자의 약 80%에 달하는 중산·서민층은 세금이 증가하지 않거나 증가하더라도 소폭 증가

○ 나머지 상위 20%에 해당하는 고소득 근로자의 경우에는 소득증가에 비해 세 부담 증가가 상대적으로 높아짐

※ 소득구간별 세 부담 증가현황 (소득 100만원 증가시)

	근소세	(세금증가액/소득증가액)
• 과표 5백만원(연봉 2천 5백만원)	+0.3만원	+0.3%
• 과표 3천만원(연봉 5천만원)	+18.7만원	+18.7%
• 과표 6천만원(연봉 8천만원)	+28.6만원	+28.6%
• 과표 1억원(연봉 1억 2천만원)	+38.5만원	+38.5%

(5) '06년 근로소득세 세수가 '05년 예산 대비 증가한 원인

□ '05년 세입예산이 실제에 비해 다소 낮게 편성

* '05년 근소세 예산 = '04년 근소세 전망액 ×

(1+'05년 근소세 증가율 전망)

'05 임금상승률 × 소득금액 탄성치

** 근로소득세수 : (04 전망) 9조 6,304억원

(04 실적) 9조 8,186억원

○ '05년 세입예산은 '04년 실적전망치를 토대로 편성하였으나 '04년 실적전망치(9.6조원)가 '04년 실적치(9.8조원)보다 낮게 예상

○ 예산편성시 '05년 임금상승률을 5.8%로 전망하였으나, 실제 '05년 임금상승률이 6.3%로 다소 높아질 것으로 전망

* '05년 근로소득세(억원) : (예산) 95,465 (전망) 107,029

* '05년 임금상승률(%) : (예산) 5.8% (전망) 6.3%

○ 예년의 경우 근로소득세는 소득증가율 대비 2~4배 증가하였으나 '05년 예산 편성시에는 1.8배 증가할 것으로 추정한 결과

* 연도별 임금상승률 탄성치(세수증가율 / 임금상승률)

-4.0('00년) → 3.5('01년) → 1.04('03년) → 2.67('04년)

2. '06년 근로소득세 세입예산

(1) 근로세의 내년 예산을 올해 예산보다 26% 늘려 잡은 이유

□ 세입예산이란 과세당국의 징세목표가 아니라 현행 세율 구조와 거시경제 상황하에서 향후 징수될 것으로 예상되는 금액을 추산한 것에 불과함

□ '06년도 근로소득세 증가율을 분석함에 있어서는

- 일부 언론이 제시한 '05년 예산보다는 '05년 추경예산에 반영된 '05년 실적전망치*를 기준으로 비교하는 것이 보다 현실성이 있으며

※ 근로소득세 예산

(단위 : 억원, %)

2005년		2006년 예산	'05년 예산 대비		'05년 전망 대비	
예산	전망		금액	증가율	금액	증가율
95,465	107,029	120,321	24,856	26.0	13,292	12.4

- 최근 5년간 근로소득세 징수실적 증가율과 비교시 평균적인 수준이며

※근로소득세 증감비율

연도	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	5년중 3년**
증감률 (%)	32.0	17.8	△0.8*	9.8	17.4	15.0

* '02년에 소득세율 10%(10~40% → 9~36%) 인하

** 최고 및 최저 증감률을 제외

- 부가가치세(14.2%), 상속증여세(20.9%) 등 다른 세목 증가율에 비해서도 높지 않은 수준임

□ '06년 근로소득세가 '05년 전망 대비 12.4% 늘어날 것으

※ 예산상의 세수는 실제 징수된 세수와 통상 차이가 있기 마련이고 특히 금년의 경우는 추경예산안이 본예산을 대체하게 되므로 본예산은 의미가 없음

- 따라서, '06년 근로소득세 세입예산을 '05년 세입예산과 대비시켜 26% 늘려 잡았다고 지적하는 것은 적절치 않음

□ '06년 근로소득세 세입예산(12조원)은 '05년 추경예산안에 반영된 근로소득세 징수 전망액(10.7조원) 대비 12.4% 증가된 수준으로

- 소득세 전체 증가율 12.9%, 원천분(이자·배당소득, 사업소득, 기타소득 등) 소득세 증가율 12.8%보다 낮은 수준

로 추산한 이유는

- '06년 임금상승률이 7.2%, 근로자수도 2.1% 증가할 것으로 예상되어 자연적으로 근로세수가 증가하는 측면과

* '06년 임금상승률 : (05년 전망) 6.3% (06년 전망) 7.2%

임금근로자수(천명) : (04.7) 15,063 (05.7) 15,372(2.1% ↑)

- 연봉제 및 성과배분제 확산에 따른 고액연봉자수의 증가 등으로 고소득층의 비중 및 소득증가율이 커지는 측면,

* 과표 8,000만원 이상 근로소득자(천명) : (02) 28 (03) 31 (04) 41

* 연봉제 도입비율(%) : (01) 27.1 (02) 32.3 (03) 37.5 (04.6) 41.9

* 성과배분제 도입비율(%) : (01) 21.8 (02) 23.4 (03) 27.5
(04.6) 28.8

○ 소득세의 누진적인 세율구조로 인해 임금상승률보다
근로소득세수 증가율이 더 크게 늘어나는 요인 등에 기
인함

(2) 올해 갑근세 징세액이 예산규모보다 12.1% 증가할
것으로 추정한 이유

□ '05년 근로소득세 징수전망액(10.7조원)이 예산(9.5조원)
대비 12.1% 증가한 것은

○ 예산편성시 '05년 임금상승률을 5.8%로 전망하였으나,
실제 '05년 임금상승률이 6.3%로 다소 높아질 것으로
전망되는 반면

* '05년 근로소득세(억원) : (예산) 95,465 (전망) 107,029

* '05년 임금상승률(%) : (예산) 5.8% (전망) 6.3%

○ '05년 근로소득세 예산* 편성시 전제가 되었던 '04년 근
로소득세 전망액을 실제보다 낮게 예상하여 '05년 근로
소득세 예산이 과소계상된 데 기인함

* '05년 근로세 예산 = '04년 근로세 전망액 $\times$ (1 + '05년 근로세
증가율 전망)

** 근로소득세수 : (04 전망) 96,304억원 (04 실적) 98,186억원

'06년 주요세목별 '05년 세입전망과 '06년 예산 비교

※ 이 자료는 2005년 11월 14일 재정경제부 소득세제과에서 발표한 「'06년 주요세목별 '05년 세입전망과 '06년 예산 비교」의 전문입니다.<편집자 주>

□ '06년 주요세목별 세입 전망 및 예산비교

구 분	'05년 전망	'06년 예산	'05년 전망 대비	
			금 액	비 율
소 득 세	245,076	276,777	31,701	12.9
법 인 세	296,716	268,831	△27,885	△9.4*
상 속 증 여 세	18,182	21,983	3,801	20.9
부 가 가 치 세	362,245	413,654	51,409	14.2
교 통 세	103,770	118,359	14,589	14.1

* '05년 상반기 기업실적 부진으로 '06년 법인세 예산이 '05년 전망 대비 △9.4%
 - 당기순이익 감소율(12월말 상장법인 기준)
 • '04년(27.3조원), '05년(24.1조원, △11.6%)

제34차 부동산가격안정심의회 심의 결과

※ 이 자료는 2005년 11월 15일 재정경제부 재산세제과에서 발표한 「제34차 부동산가격안정심의회 심의 결과」의 전문입니다.<편집자 주>

- 2005. 11. 15(화) 부동산가격안정심의회(위원장 : 박병원 재경부차관)는 주택 4개 지역에 대하여 투기지역 지정여부를 서면심의하였음

<후보지역>

○ 주택 : 서울 강북구, 울산 중구, 충북 충주시, 전북 익산시

※ 토지는 요건을 충족한 지역이 없음

<심의결과> 모두 지정유보

- '05. 10월 전국평균 주택가격상승률이 0.0%이며, 토지투자지역은 요건을 충족한 지역이 없는 등

○ 8. 31대책 발표 이후 부동산시장이 전반적인 안정세를 보이고 있으며

-이번 심의대상지역이 대부분 처음으로 요건을 충족한 지역임을 고려하여

○ 이번 달은 지정을 유보하고 계속해서 가격동향을 살펴보기로 결정

<참고 1> '05. 10월 주택시장 동향

- '05. 10월 국민은행 주택가격동향 발표결과(월간, 10. 10 기준)

○ 10월중 매매가격(0.0%)은 8. 31 부동산제도 개혁방안 발표로 매수심리가 위축되면서 안정세로 전환

- 세제강화, 안정적 주택공급 확대, 주택담보대출 제한 등으로 강남을 중심으로 집값이 하향안정세

- 지역별로는 강남은 9월 0.2%, 10월 △0.2%로 집값 안정세가 정착되어가고 있고, 분당·용인도 2개월 연속 안정세 지속

○ 강남 3구는 고가주택에 대한 종합부동산세 강화 예고, 주택담보대출 제한 등으로 집값이 안정적 움직임 시현

* 강남구 : △0.7%(9월) → △1.0%(10월)

서초구 : 0.8% → △0.4%

구 분	03년	04년	05.1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
전 국	5.7	-2.1	-0.3	0.3	0.4	0.6	0.5	0.8	0.8	0.4	0.2	0.0
서 울	6.9	-1.4	-0.3	0.6	0.3	0.7	0.6	1.4	1.4	0.4	0.4	0.0
강 남	10.5	-1.6	-0.3	1.0	0.4	1.2	0.9	2.4	2.0	0.2	0.2	-0.2
수도권	7.4	-2.9	-0.4	0.5	0.4	0.6	0.6	1.3	1.2	0.4	0.2	-0.1

송파구 : 0.5% → △0.3%
 ○ 분당·용인도 2개월 연속 안정세 유지

* 분당 △0.5%(9월) → △1.0%(10월), 용인 0.0%(9월) → △0.4%(10월)

〈참고 2〉 부동산 지정지역 지정현황('05. 9. 15 현재)

□ 주택투기지역 : 56개 지역

시 도	시·군·구	지정일자
서울 (14)	강남구	03. 4. 30
	강동구, 송파구, 마포구	03. 5. 29
	서초구, 영등포구, 용산구	03. 6. 14
	은평구, 금천구, 양천구, 동작구	03. 7. 19
	성동구	05. 6. 30
	구로구	05. 8. 19
	종로구	05. 9. 15
부산 (1)	수영구	05. 6. 30
대구 (6)	동구, 북구, 수성구, 달서구	05. 6. 30
	중구	05. 8. 19
	달성군	05. 9. 15
광주 (1)	광산구	05. 6. 30
경기 (21)	수원시, 안양시, 과천시, 안산시, 화성시	03. 5. 29
	성남 수정구, 구리시, 김포시, 파주시	03. 6. 14
	고양일산구, 용인시	03. 7. 19
	오산시	03. 8. 18
	성남분당구, 평택시, 안성시	03.10.20
	광명시	05. 4. 29
	의왕시	05. 5. 30
	군포시	05. 7. 20
	이천시, 광주시	05. 8. 19
	부천시 소사구	05. 9. 15
충청 (9)	충남 천안시	03. 2. 27
	충남 아산시	03. 8. 18
	충남 공주시	03. 10. 20
	충북 청원군	04. 2. 26
	대전 중구, 서구, 유성구, 대덕구	05. 5. 30
	충북 청주시 흥덕구	05. 7. 20
기타 (4)	경남 창원시	03. 6. 14
	경북 포항북구	05. 6. 30
	경북 구미시, 울산 남구	05. 7. 20

□ 토지투기지역 : 78개 지역

시 도	시 · 군 · 구	지정일자
서울 (19)	강남구, 서초구, 송파구, 강동구, 용산구, 강서구, 양천구, 구로구	04. 2. 26
	마포구, 동작구, 성동구, 동대문구, 중구, 은평구, 관악구, 중랑구	05. 6. 30
	광진구, 금천구	05. 7. 20
	강북구	05. 8. 19
부산 (2)	강서구	05. 6. 30
	기장군	05. 8. 19
인천 (7)	중구, 서구, 계양구, 부평구, 연수구, 강화군, 옹진군	05. 6. 30
대전 (4)	서구, 유성구	03. 8. 18
	대덕구	05. 6. 30
	동구	05. 7. 20
경기 (24)	김포시	03. 8. 18
	고양시 덕양구, 성남시 수정구 · 중원구 · 분당구, 남양주시, 평택시, 하남시, 화성시	04. 2. 26
	오산시, 광명시, 광주시, 의왕시, 여주군, 이천시	04. 5. 29
	고양시일산구, 파주시	04. 8. 25
	안성시, 양주시	05. 6. 30
	수원시 영통구, 안양시 동안구, 과천시, 용인시	05. 7. 20
	부천시 소사구	05. 9. 15
충청 (18)	충남 천안시	03. 5. 29
	(충북)청원군, (충남) 공주시 · 아산시 · 계룡시 · 연기군	04. 2. 26
	충남 서산시, 논산시, 당진군, 청양군, 예산군, 홍성군, 태안군	04. 8. 25
	(충북) 충주시, 진천군, (충남) 금산군	05. 6. 30
	(충북) 음성군	05. 7. 20
	(충남) 보령시	05. 8. 19
기타 (4)	강원 원주시	05. 3. 29
	전북 무주군	05. 7. 20
	전남 무안군, 제주 남제주군	05. 8. 19



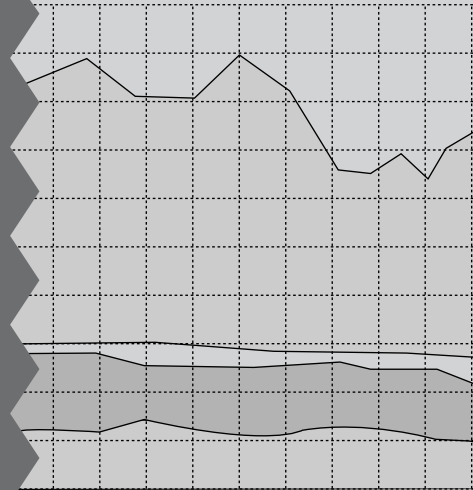
재정통계

• 지방세 I 편

• 지방세 II 편

1. 지방세 시도별 분포
2. 지방세 세목별 구성비
3. 지방세 담당공무원 수

• 지방세 III 편



1. 지방세 시도별 분포

(단위: 천원, %)

연도	합 계		서 울		부 산		대 구	
	세 액	비 중	세 액	비 중	세 액	비 중	세 액	비 중
1966	16,152,012	100.0	5,535,394	34.3	1,302,215	8.1	—	—
1967	14,099,212	100.0	5,674,517	40.2	1,199,488	8.5	—	—
1968	19,356,762	100.0	8,784,242	45.4	1,732,604	9.0	—	—
1969	26,583,966	100.0	12,345,331	46.4	2,216,972	8.3	—	—
1970	33,232,340	100.0	17,101,220	51.5	3,201,917	9.6	—	—
1971	39,811,485	100.0	19,481,296	48.9	4,126,475	10.4	—	—
1972	46,607,778	100.0	21,064,136	45.2	5,043,192	10.8	—	—
1973	74,134,228	100.0	32,245,269	43.5	8,112,354	10.9	—	—
1974	107,986,372	100.0	46,001,775	42.6	12,345,613	11.4	—	—
1975	158,789,733	100.0	70,282,066	44.3	15,993,895	10.1	—	—
1976	220,566,252	100.0	97,149,687	44.0	22,106,271	10.0	—	—
1977	336,574,614	100.0	151,528,834	45.0	35,371,329	10.5	—	—
1978	443,251,369	100.0	203,982,180	46.0	45,355,183	10.2	—	—
1979	599,198,728	100.0	251,113,642	41.9	66,770,259	11.1	—	—
1980	767,690,562	100.0	300,431,128	39.1	85,502,968	11.1	—	—
1981	914,372,123	100.0	354,294,657	38.7	96,014,555	10.5	47,090,207	5.2
1982	1,119,205,919	100.0	458,390,834	41.0	113,204,297	10.1	57,790,451	5.2
1983	1,397,166,537	100.0	592,412,094	42.4	129,517,274	9.3	69,102,223	4.9
1984	1,508,354,179	100.0	607,364,418	40.3	144,218,371	9.6	74,988,966	5.0
1985	1,654,635,329	100.0	656,687,709	39.7	153,830,907	9.3	79,415,035	4.8
1986	1,809,753,251	100.0	706,010,083	39.0	168,962,878	9.3	92,140,974	5.1
1987	2,192,322,692	100.0	840,449,138	38.3	215,730,747	9.8	122,026,055	5.6
1988	3,099,969,048	100.0	1,156,135,624	37.3	251,462,054	8.1	146,747,681	4.7
1989	4,960,844,053	100.0	1,757,739,884	35.4	447,405,567	9.0	262,836,223	5.3
1990	6,367,365,752	100.0	2,091,676,362	32.8	547,629,997	8.6	327,267,768	5.1
1991	8,035,143,125	100.0	2,540,753,272	31.6	688,096,296	8.6	408,667,066	5.1
1992	9,462,217,560	100.0	2,907,141,165	30.7	819,874,959	8.7	484,872,966	5.1
1993	11,026,067,251	100.0	3,259,784,113	29.6	953,137,845	8.6	578,199,100	5.2
1994	13,230,911,237	100.0	3,849,973,057	29.1	1,071,900,970	8.1	723,620,653	5.5
1995	15,315,965,229	100.0	4,339,477,169	28.3	1,214,758,820	7.9	814,937,093	5.3
1996	17,394,685,245	100.0	4,890,598,519	28.1	1,423,582,388	8.2	925,754,795	5.3
1997	18,405,680,827	100.0	5,332,573,589	29.0	1,407,263,744	7.6	895,669,995	4.9
1998	17,149,712,026	100.0	4,944,433,756	28.8	1,311,076,776	7.6	825,575,938	4.8
1999	18,586,100,844	100.0	5,566,123,740	29.9	1,383,308,643	7.5	869,060,153	4.7
2000	20,600,603,157	100.0	6,204,198,237	30.1	1,433,042,814	7.0	931,262,434	4.5
2001	26,664,879,034	100.0	7,934,080,410	29.8	1,795,145,252	6.7	1,107,077,318	4.2
2002	31,525,744,239	100.0	9,430,643,594	29.9	2,159,985,587	6.9	1,292,069,343	4.1
2003	33,132,942,858	100.0	9,813,152,334	29.6	2,255,064,054	6.8	1,466,046,415	4.4

1. 지방세 시도별 분포(계속)

(단위: 천원, %)

연도	인 천		광 주		대 전		울 산	
	세 액	비 중	세 액	비 중	세 액	비 중	세 액	비 중
1966	-	-	-	-	-	-	-	-
1967	-	-	-	-	-	-	-	-
1968	-	-	-	-	-	-	-	-
1969	-	-	-	-	-	-	-	-
1970	-	-	-	-	-	-	-	-
1971	-	-	-	-	-	-	-	-
1972	-	-	-	-	-	-	-	-
1973	-	-	-	-	-	-	-	-
1974	-	-	-	-	-	-	-	-
1975	-	-	-	-	-	-	-	-
1976	-	-	-	-	-	-	-	-
1977	-	-	-	-	-	-	-	-
1978	-	-	-	-	-	-	-	-
1979	-	-	-	-	-	-	-	-
1980	-	-	-	-	-	-	-	-
1981	37,618,247	4.1	-	-	-	-	-	-
1982	43,870,093	3.9	-	-	-	-	-	-
1983	56,518,921	4.0	-	-	-	-	-	-
1984	67,908,326	4.5	-	-	-	-	-	-
1985	76,409,907	4.6	-	-	-	-	-	-
1986	80,329,653	4.4	5,977,222	0.3	-	-	-	-
1987	96,157,245	4.4	36,531,552	1.7	-	-	-	-
1988	122,247,082	3.9	59,659,760	1.9	-	-	-	-
1989	230,637,366	4.6	108,907,121	2.2	123,910,270	2.5	-	-
1990	315,093,538	4.9	146,883,699	2.3	166,351,937	2.6	-	-
1991	408,685,852	5.1	191,700,182	2.4	231,245,883	2.9	-	-
1992	475,757,535	5.0	237,356,999	2.5	273,533,821	2.9	-	-
1993	547,764,202	5.0	259,406,635	2.4	351,499,056	3.2	-	-
1994	617,049,010	4.7	322,050,276	2.4	410,747,869	3.1	-	-
1995	766,353,627	5.0	368,391,828	2.4	443,898,847	2.9	-	-
1996	852,741,777	4.9	413,811,941	2.4	469,598,283	2.7	-	-
1997	953,300,130	5.2	476,169,175	2.6	488,283,774	2.7	437,244,477	2.4
1998	867,295,237	5.1	445,580,256	2.6	443,742,671	2.6	398,221,632	2.3
1999	888,639,604	4.8	435,397,281	2.3	507,336,778	2.7	435,565,396	2.4
2000	1,015,232,334	4.9	484,266,667	2.4	555,674,351	2.7	465,115,017	2.3
2001	1,298,961,711	4.9	583,546,991	2.2	687,862,583	2.6	573,814,239	2.2
2002	1,530,259,435	4.9	673,651,850	2.1	840,070,101	2.7	645,293,424	2.0
2003	1,550,572,283	4.7	723,551,302	2.2	904,145,878	2.7	720,223,206	2.2

1. 지방세 시도별 분포(계속)

(단위: 천원, %)

연도	경 기		강 원		충 북		충 남	
	세 액	비 중	세 액	비 중	세 액	비 중	세 액	비 중
1966	1,506,886	9.3	502,849	3.1	584,372	3.6	1,193,797	7.4
1967	1,271,869	9.0	405,311	2.9	457,194	3.2	993,853	7.0
1968	1,663,646	8.6	453,627	2.3	561,532	2.9	1,176,933	6.1
1969	2,269,801	8.5	600,565	2.3	672,378	2.5	1,555,575	5.9
1970	2,595,584	7.8	649,476	2.0	647,817	1.9	1,564,062	4.7
1971	3,152,316	7.9	806,757	2.0	851,662	2.1	1,968,780	4.9
1972	4,129,908	8.9	1,051,273	2.3	1,052,808	2.3	2,346,260	5.0
1973	6,612,778	8.9	1,699,661	2.3	1,733,927	2.3	3,670,668	5.0
1974	10,001,923	9.3	2,334,854	2.2	2,458,909	2.3	5,329,235	4.9
1975	15,253,584	9.6	3,456,880	2.2	3,877,135	2.4	8,403,945	5.3
1976	22,050,363	10.0	4,728,828	2.1	5,506,760	2.5	11,821,229	5.4
1977	34,071,061	10.1	6,359,217	1.9	7,991,691	2.4	17,255,531	5.1
1978	50,762,601	11.5	7,853,004	1.8	9,002,530	2.0	19,952,969	4.5
1979	73,180,258	12.2	11,949,736	2.0	13,090,366	2.2	29,049,965	4.8
1980	107,699,735	14.0	15,923,239	2.1	16,314,011	2.1	39,417,137	5.1
1981	89,800,135	9.8	20,762,662	2.3	20,131,639	2.2	45,448,635	5.0
1982	109,920,618	9.8	25,002,297	2.2	23,280,249	2.1	55,394,558	4.9
1983	150,058,246	10.7	28,851,709	2.1	25,698,054	1.8	65,215,140	4.7
1984	171,498,408	11.4	32,453,457	2.2	30,728,440	2.0	74,302,621	4.9
1985	204,947,158	12.4	37,806,373	2.3	35,454,484	2.1	79,333,580	4.8
1986	235,014,068	13.0	40,410,440	2.2	37,780,418	2.1	87,021,103	4.8
1987	287,853,398	13.1	48,413,872	2.2	42,455,604	1.9	98,676,777	4.5
1988	442,598,097	14.3	76,067,224	2.5	67,244,976	2.2	159,704,583	5.2
1989	681,906,414	13.7	131,377,744	2.6	114,994,224	2.3	132,354,679	2.7
1990	997,723,225	15.7	181,518,660	2.9	150,550,481	2.4	169,576,786	2.7
1991	1,283,472,805	16.0	215,157,396	2.7	197,811,551	2.5	232,738,524	2.9
1992	1,572,187,612	16.6	257,017,880	2.7	231,561,434	2.4	267,178,220	2.8
1993	2,060,795,584	18.7	276,472,242	2.5	275,170,634	2.5	312,417,418	2.8
1994	2,607,956,546	19.7	341,100,142	2.6	316,782,388	2.4	378,104,972	2.9
1995	3,152,939,505	20.6	401,600,314	2.6	392,653,065	2.6	466,647,037	3.0
1996	3,561,397,092	20.5	455,980,309	2.6	452,701,382	2.6	553,099,136	3.2
1997	3,801,650,197	20.7	500,237,010	2.7	451,421,832	2.5	586,679,772	3.2
1998	3,520,307,421	20.5	469,465,113	2.7	415,485,317	2.4	550,902,144	3.2
1999	3,927,529,647	21.1	470,653,421	2.6	452,872,771	2.4	576,733,737	3.1
2000	4,568,691,115	22.2	498,217,030	2.4	474,345,435	2.3	633,957,623	3.1
2001	6,433,095,163	24.1	643,919,606	2.4	603,088,237	2.3	802,257,942	3.0
2002	8,016,993,087	25.4	709,719,000	2.3	670,853,830	2.1	883,519,786	2.8
2003	8,251,187,302	24.9	762,126,320	2.3	732,412,828	2.2	1,076,601,076	3.2

1. 지방세 시도별 분포(계속)

(단위: 천원, %)

연도	전 북		전 남		경 북		경 남		제 주	
	세 액	비 중	세 액	비 중	세 액	비 중	세 액	비 중	세 액	비 중
1966	982,901	6.1	1,311,401	8.1	1,979,043	12.3	1,183,190	7.3	69,964	0.4
1967	772,033	5.5	781,535	5.5	1,617,565	11.5	858,640	6.1	67,207	0.5
1968	865,314	4.5	936,191	4.8	2,011,572	10.4	1,058,404	5.5	112,697	0.6
1969	1,207,058	4.5	1,517,296	5.7	2,594,964	9.8	1,431,818	5.4	172,208	0.6
1970	1,269,369	3.8	1,742,556	5.2	2,776,919	8.4	1,425,896	4.3	257,524	0.8
1971	1,630,825	4.1	2,074,239	5.2	3,509,096	8.8	1,887,549	4.7	322,490	0.8
1972	2,001,665	4.3	2,585,707	5.5	4,394,673	9.4	2,487,191	5.3	450,965	1.0
1973	3,201,533	4.3	3,975,353	5.4	8,126,359	11.0	4,038,010	5.4	718,316	1.0
1974	4,753,647	4.4	5,697,594	5.3	11,080,215	10.3	6,978,813	6.5	1,003,794	0.9
1975	7,282,207	4.6	8,560,904	5.4	15,020,492	9.5	9,208,628	5.8	1,449,997	0.9
1976	10,011,614	4.5	12,937,804	5.9	19,574,561	8.9	12,725,016	5.8	1,954,119	0.9
1977	13,884,334	4.1	18,658,855	5.5	28,460,315	8.5	20,272,946	6.0	2,720,501	0.8
1978	16,200,409	3.7	21,226,875	4.8	38,233,037	8.6	26,787,838	6.0	3,894,743	0.9
1979	22,604,339	3.8	32,233,078	5.4	54,747,346	9.1	38,527,125	6.4	5,932,614	1.0
1980	31,566,560	4.1	43,416,101	5.7	68,777,341	9.0	50,930,365	6.6	7,711,977	1.0
1981	36,622,476	4.0	48,285,795	5.3	45,417,550	5.0	63,715,534	7.0	9,170,031	1.0
1982	42,271,991	3.8	56,722,689	5.1	50,608,115	4.5	74,660,034	6.7	8,089,693	0.7
1983	47,492,960	3.4	67,599,509	4.8	60,748,881	4.3	91,409,425	6.5	12,542,101	0.9
1984	50,547,467	3.4	74,133,599	4.9	67,274,682	4.5	100,334,526	6.7	12,600,898	0.8
1985	47,336,864	2.9	77,878,906	4.7	76,618,509	4.6	114,655,556	6.9	14,260,341	0.9
1986	48,517,870	2.7	81,491,719	4.5	83,971,268	4.6	127,086,612	7.0	15,038,943	0.8
1987	56,250,967	2.6	64,443,924	2.9	101,644,181	4.6	164,121,208	7.5	17,568,024	0.8
1988	89,934,145	2.9	99,890,518	3.2	155,096,487	5.0	246,269,966	7.9	26,910,851	0.9
1989	139,609,773	2.8	148,683,437	3.0	242,142,352	4.9	392,530,869	7.9	45,808,130	0.9
1990	185,710,087	2.9	197,511,398	3.1	316,979,455	5.0	505,621,983	7.9	67,270,376	1.1
1991	238,518,217	3.0	240,163,292	3.0	407,807,019	5.1	660,687,284	8.2	89,638,487	1.1
1992	275,801,718	2.9	286,568,335	3.0	475,796,537	5.0	787,918,538	8.3	109,649,841	1.2
1993	317,942,702	2.9	306,830,656	2.8	538,627,516	4.9	867,134,709	7.9	120,884,839	1.1
1994	378,019,851	2.9	346,028,343	2.6	656,206,439	5.0	1,069,002,422	8.1	142,368,299	1.1
1995	454,512,647	3.0	411,099,106	2.7	723,593,526	4.7	1,195,510,017	7.8	169,592,628	1.1
1996	480,274,704	2.8	502,835,978	2.9	845,789,304	4.9	1,387,077,232	8.0	179,442,184	1.0
1997	517,615,385	2.8	506,553,841	2.8	864,496,478	4.7	990,847,365	5.4	195,674,063	1.1
1998	509,453,430	3.0	479,466,218	2.8	804,325,746	4.7	963,431,766	5.6	200,948,605	1.2
1999	509,733,797	2.8	521,585,172	2.8	859,059,769	4.6	971,729,986	5.2	211,124,939	1.1
2000	530,720,047	2.6	562,041,490	2.7	948,693,642	4.6	1,060,248,613	5.1	234,896,308	1.1
2001	657,588,812	2.5	702,573,779	2.6	1,151,561,061	4.3	1,362,761,775	5.1	327,544,155	1.2
2002	698,244,737	2.2	766,044,013	2.4	1,196,264,357	3.8	1,636,180,310	5.2	375,951,785	1.2
2003	742,062,814	2.2	773,130,232	2.3	1,261,303,970	3.8	1,714,011,771	5.2	387,351,073	1.2

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 각 연도.

2. 지방세 세목별 구성비

(단위: %)

연도	합 계	취득세	재산세	면허세	등록세	자동차세	주민세	농지세
1966	100.0	15.8	6.5	3.4	—	6.7	—	30.7
1967	100.0	26.3	8.3	4.7	—	11.0	—	23.8
1968	100.0	26.8	12.2	4.4	—	12.9	—	17.8
1969	100.0	27.1	11.2	3.9	—	14.6	—	18.0
1970	100.0	33.3	12.0	3.7	—	16.9	—	9.4
1971	100.0	32.0	12.4	3.6	—	16.1	—	11.4
1972	100.0	25.3	16.9	2.9	—	14.8	—	11.4
1973	100.0	26.8	13.0	3.4	—	10.6	12.6	10.9
1974	100.0	28.2	14.7	3.8	—	11.1	7.9	12.8
1975	100.0	26.3	17.9	0.3	—	7.8	9.8	13.1
1976	100.0	26.5	17.1	2.5	—	6.4	11.1	14.3
1977	100.0	22.4	13.5	3.0	19.8	5.6	13.9	10.7
1978	100.0	25.8	10.6	3.4	20.7	5.8	13.5	10.0
1979	100.0	22.5	13.6	2.9	15.4	8.1	15.2	9.0
1980	100.0	21.2	15.6	2.4	15.9	7.4	15.2	8.2
1981	100.0	19.7	16.7	2.2	17.1	6.7	14.0	8.5
1982	100.0	19.3	15.4	2.2	21.9	6.1	12.5	7.4
1983	100.0	22.0	13.9	2.1	24.2	6.0	11.3	6.5
1984	100.0	22.4	14.0	2.0	22.0	6.9	11.7	6.1
1985	100.0	21.5	14.3	1.3	21.8	7.1	12.2	0.9
1986	100.0	20.5	14.7	1.3	21.9	7.7	12.6	0.8
1987	100.0	20.6	13.0	1.2	25.1	7.7	12.6	0.8
1988	100.0	21.3	9.7	1.0	25.6	7.0	12.1	0.6
1989	100.0	15.9	7.5	0.8	22.0	6.1	9.5	0.1
1990	100.0	18.3	3.6	0.8	21.6	6.7	8.6	0.1
1991	100.0	19.0	3.4	1.1	23.6	7.9	8.7	0.1
1992	100.0	18.3	3.8	1.1	22.0	8.7	10.3	0.0
1993	100.0	18.5	3.7	1.2	23.1	9.3	10.0	0.0
1994	100.0	17.7	3.6	1.3	23.3	9.8	10.3	0.0
1995	100.0	17.6	3.0	1.4	23.7	10.1	11.1	0.0
1996	100.0	17.4	3.1	1.6	23.3	10.5	12.3	0.0
1997	100.0	18.0	3.1	1.2	23.1	11.2	12.3	0.0
1998	100.0	14.5	3.7	1.4	19.8	12.7	15.4	0.0
1999	100.0	16.5	3.6	1.3	23.3	10.4	13.7	0.0
2000	100.0	15.3	3.5	1.2	22.0	9.7	16.6	0.0
2001	100.0	14.2	2.9	0.2	20.9	7.1	13.4	—
2002	100.0	16.7	2.6	0.2	23.8	5.6	12.4	—
2003	100.0	16.6	2.7	0.2	22.8	5.4	13.8	—

2. 지방세 세목별 구성비(계속)

(단위: %)

연도	농업소득세	도축세	사업소득세	유흥음식세	도시계획세	소방공동시설세	지방교육세	지역개발세
1966	-	1.2	-	7.9	0.4	0.9	-	-
1967	-	1.3	-	12.6	1.5	1.1	-	-
1968	-	0.9	-	16.5	5.9	1.6	-	-
1969	-	0.7	-	16.6	5.5	1.5	-	-
1970	-	0.7	-	15.1	6.6	1.6	-	-
1971	-	0.5	-	14.6	7.0	1.7	-	-
1972	-	0.5	-	13.8	11.8	1.8	-	-
1973	-	0.3	-	11.5	8.7	1.5	-	-
1974	-	0.3	-	11.3	7.7	1.4	-	-
1975	-	0.3	-	11.0	8.4	1.8	-	-
1976	-	0.5	-	11.5	7.9	1.8	-	-
1977	-	0.4	2.9	0.7	5.5	1.4	-	-
1978	-	0.3	3.8	0.0	4.5	1.2	-	-
1979	-	0.6	4.3	-	5.7	1.4	-	-
1980	-	0.6	4.0	-	6.6	1.7	-	-
1981	-	0.7	3.9	-	7.3	1.8	-	-
1982	-	0.7	3.9	-	7.2	2.1	-	-
1983	-	0.8	3.5	-	6.6	1.9	-	-
1984	-	0.8	3.7	-	6.7	2.3	-	-
1985	-	0.9	3.7	-	6.9	2.4	-	-
1986	-	1.0	3.8	-	6.8	2.5	-	-
1987	-	0.9	3.8	-	6.1	2.3	-	-
1988	-	0.6	3.3	-	4.8	1.9	-	-
1989	-	0.3	2.6	-	3.7	1.5	-	-
1990	-	0.3	2.3	-	3.8	1.4	-	-
1991	-	0.3	2.1	-	3.8	1.3	-	-
1992	-	0.2	2.2	-	4.2	1.4	-	0.4
1993	-	0.2	2.1	-	4.3	1.4	-	0.5
1994	-	0.2	1.9	-	4.3	1.4	-	0.4
1995	-	0.2	1.9	-	4.3	1.3	-	0.4
1996	-	0.2	2.0	-	4.0	1.4	-	0.4
1997	-	0.3	2.0	-	4.0	1.5	-	0.4
1998	-	0.3	2.0	-	4.4	1.8	-	0.4
1999	-	0.2	1.9	-	4.2	1.7	-	0.4
2000	-	0.2	1.9	-	4.0	1.7	-	0.4
2001	0.0	0.2	1.6	-	3.2	1.3	13.0	0.3
2002	0.0	0.2	1.5	-	2.8	1.2	12.6	0.3
2003	0.0	0.1	1.6	-	3.0	1.2	12.1	0.3

2. 지방세 세목별 구성비(계속)

(단위: %)

연도	(경주)마권세	레저세	토지과다보유세	종합토지세	주행세	담배소비(판매)세	국세부가세 및 기타	과년도수입
1966	0.1	-	-	-	-	-	26.5	-
1967	0.1	-	-	-	-	-	9.3	-
1968	0.5	-	-	-	-	-	0.6	-
1969	0.7	-	-	-	-	-	0.1	-
1970	0.7	-	-	-	-	-	0.0	-
1971	0.8	-	-	-	-	-	-	-
1972	0.8	-	-	-	-	-	-	-
1973	0.6	-	-	-	-	-	-	-
1974	0.7	-	-	-	-	-	-	-
1975	3.1	-	-	-	-	-	-	-
1976	0.3	-	-	-	-	-	-	-
1977	0.3	-	-	-	-	-	-	-
1978	0.3	-	-	-	-	-	-	-
1979	0.3	-	-	-	-	-	-	0.9
1980	0.4	-	-	-	-	-	-	0.8
1981	0.3	-	-	-	-	-	-	1.1
1982	0.4	-	-	-	-	-	-	1.1
1983	0.3	-	-	-	-	-	-	0.8
1984	0.4	-	-	-	-	-	-	1.1
1985	0.4	-	-	-	-	5.2	-	1.2
1986	0.5	-	-	-	-	4.9	-	1.0
1987	0.5	-	-	-	-	4.3	-	1.1
1988	0.5	-	0.5	-	-	10.0	-	1.0
1989	0.4	-	0.5	-	-	28.5	-	0.7
1990	0.9	-	0.0	6.3	-	24.7	-	0.7
1991	1.0	-	-	6.4	-	20.5	-	0.7
1992	1.0	-	-	7.1	-	18.3	-	0.9
1993	0.9	-	-	7.6	-	15.8	-	1.3
1994	1.3	-	-	7.8	-	15.5	-	1.2
1995	1.4	-	-	8.2	-	14.0	-	1.3
1996	1.7	-	-	7.2	-	13.0	-	1.9
1997	2.0	-	-	7.0	-	12.0	-	1.8
1998	1.9	-	-	7.0	-	13.2	-	1.6
1999	2.1	-	-	6.7	-	11.2	-	2.7
2000	2.7	-	-	6.2	1.2	10.9	-	2.3
2001	-	3.0	-	5.1	2.0	9.4	-	2.1
2002	-	3.4	-	4.5	3.4	7.1	-	1.9
2003	-	2.7	-	4.8	3.8	7.2	-	1.6

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 각 연도.

3. 지방세 담당공무원 수

(단위: 명)

연도	합 계	일반직(정규직) ¹⁾								기능직 (고용직) ²⁾	일용직
		소 계	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	
1983	10,241	9,153	-	-	23	311	2,178	1,597	2,519	2,525	-
1984	10,391	8,837	-	2	6	308	2,180	1,779	2,707	1,855	721
1985	10,460	9,149	-	2	8	307	2,170	1,878	2,986	1,798	518
1986	10,803	9,228	1	1	34	325	2,205	2,339	2,893	1,430	751
1987	10,803	9,228	1	1	34	325	2,205	2,339	2,893	1,430	751
1988	11,949	9,688	1	1	35	340	2,388	2,554	3,038	1,351	1,167
1989	12,188	9,974	1	2	34	358	2,557	2,766	2,853	1,403	1,211
1990	13,588	10,342	-	-	12	375	2,575	2,771	2,645	1,964	2,222
1991	14,710	10,521	-	-	29	400	2,620	2,855	2,469	2,148	2,806
1992	14,639	11,046	-	-	25	394	2,501	2,727	2,833	2,566	2,189
1993	15,669	11,246	-	-	3	395	2,458	2,884	2,969	2,537	2,972
1994	16,270	11,651	-	-	3	383	2,491	3,069	3,215	2,490	3,292
1995	13,365	12,751	-	-	25	367	2,647	3,344	3,615	2,753	-
1996	14,352	13,509	-	-	44	384	2,699	3,365	3,358	3,659	-
1997	14,452	13,655	-	-	30	402	2,754	3,178	3,222	4,069	-
1998	13,504	12,701	-	-	19	348	2,451	3,096	3,601	3,186	-
1999	12,999	12,168	-	-	20	356	2,380	3,082	3,829	2,501	-
2000	12,295	11,606	-	-	19	339	2,241	2,869	4,085	2,053	-
2001	11,695	11,166	-	-	19	349	2,256	2,862	3,809	1,871	-
2002	10,766	10,197	-	-	18	352	2,044	2,731	4,132	920	-
2003	10,857	10,340	-	-	18	352	2,100	2,898	4,305	667	-

주: 1) 1992년까지는 정규직으로 분류됨.

2) 1990년까지는 고용직으로 분류됨.

3) 각 연도 7월 1일 현재(행정, 세무, 전산 포함)

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 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 -

갑근세 26% 인상, 해도 너무한다

내년에 봉급생활자의 월급이 도대체 얼마나 많아지기에 임금에서 원천징수하는 갑종근로소득세를 올해보다 4분의 1 이상 더 거두겠다는 말이 나오는가. 재정경제부가 13일 국회에 제출한 '2006년 소득세 세목별 세입예산안'에 따르면 내년 갑근세는 12조 321억원으로 올해보다 26.0% 늘어난다. 소득세 전체 징수액 8.6% 증가와 대비하면 그 3배를 넘는다. 재경부는 내년엔 명목임금이 7.2% 오를 것으로 예상했고, 세금을 내는 임금근로자 수도 늘어나기 때문이라 그렇다며 실제로는 예년과 크게 다를 바 없다고 둘러대고 있다. 그러나 이같은 해명조차 설득력이 없다. 명목임금이 7.2% 오른다지만 이는 지난번 통계청이 3분기 가계수지동향을 발표하면서 밝힌 가계 실질소득 감소 이유와 어긋난다. 통계청은 교역조건이 악화하고 있어 이익이 줄어든 기업들이 종업원들에게

지난해에 비해 임금이나 상여금 등을 적게 지급했다고 지적했다. 그런 판에 임금이 내년도 경제성장 전망치보다 훨씬 높게 오를 것이라는 판단은 과연 무엇을 근거로 하고 있는가. 임금근로자 수가 늘어난다고 하나 이 역시 고임금인 제조업 종사자 수는 주는 대신 임금 수준이 낮은 서비스업 취업자만 늘어나고 있을 뿐이다. 또 세입예산안은 자영업자들이 주로 내는 종합소득세 목표치를 올해보다 7.6% 줄어드는 것으로 집계하고 있다. 결국 유리지갑이라 소득과약이 쉬운 봉급생활자들만 봉으로 삼겠다는 말의 다른 표현일 수밖에 없다. 우리는 10월 4일 '6년 새 2배로 뛰는 갑근세'를 개탄하며 과세강화에 서 얻는 것 이상으로 경제전반의 마이너스 효과를 걱정해야 한다고 강조했다. 하지만 갑근세의 가렴주구(苛儉嫪求) 성향은 갈수록 짙어지고 있다. 같은 봉급을 받으면서도 국회나 지방의회의 의원, 행정부 고위인사 등 최상류 그룹의 갑

근세는 월평균 17만원에 불과하다고 하니, 현 조세제도는 결국 조세저항 가능성이 크면 덜 거두고 그 가능성이 적으면 거둘 데까지 거두겠다는 식밖에 안된다. 불의(不義)가 달리 없다.

2005년 11월 14일자 문화일보 사설

쓰는 만큼 세금은 내지 않는 자영업자

의사, 변호사 등 전문직을 비롯한 자영업자들이 소비는 많이 하면서도 세금은 근로자 가구의 절반도 내지 않는 사실이 통계청 자료를 통해 또 다시 확인됐다. 올들어 9월까지 자영업자들은 월 평균 219만 9천원을 소비하면서도 세금은 4만 5천원을 내는 데 그쳤다. 반면 근로자 가구의 월평균 소비지출은 209만 6천원으로 자영업자보다 적으나 세금납부액은 10만 4천원으로 훨씬 많은 것으로 드러났다. 자영업자와 근로자의 소비 및 세금납부 현황을 비교할 수 있

는 자료는 이전에도 공개된 바 있다. 그 추세는 예전이나 지금이나 엇비슷하다. 그런데도 정부는 이를 개선하려는 노력을 전혀 하지 않고 있다. 말로는 자영업자들에게 세금을 제대로 물릴 수 있는 방안을 찾겠다고 하면서도 공염불에 그치고 있는 것이다. 월급쟁이들의 소득은 '유리알 지갑'으로 불릴 만큼 모든 게 투명하게 드러나게 돼 있다. 반면 자영업자들은 얼마를 벌어서 어떻게 쓰고 있는지조차 정확하게 파악되지 않고 있다. 장부를 쓰는 자영업자가 50%에 미치지 못하는 데다 여전히 현금거래 비율이 높아 소득과약률이 낮기 때문이다. 자영업자 앞에서는 '소득 있는 곳에 세금 있다'는 기본 원칙이 철저히 부인당하고 있는 것이다. 자영업자의 소득이 제대로 드러나지 않으면 그 여파는 세금에서 그치지 않는다. 건강보험, 국민보험 등 사회보험 납부에도 연쇄적으로 영향을 미치게 돼 있다. 때마침 정부는 고소득 전문직의 소득과약률을 높이기 위해 태스크포스를 구성해 연내에 세원관리 방안을 마련할 방침이라고 한다. 정부가 문제의 심각성을 충분히 알고 있는 만큼 이번에는야말로 실효성 있는 대책을 내놓지 않겠느냐는 기대감을 일단 갖게 한다. 정부는 세수가 부족하다고 소주 관련

세금을 올릴 생각이나 할 것이 아니라, 소득에 비해 세금은 턱없이 적게 내고 있는 자영업자들에게서 세금을 제대로 거둘 수 있도록 지혜를 짜내야 할 것이다.

2005년 11월 23일자 경향신문 사설

나라 살림 적자 부채질하는 사람들

지난해 3조 6,000억원이던 실질 재정수지(관리대상수지) 적자가 올해 9월 말 11조 4,000억원으로 늘었다. 올해 국가채무 전망치는 248조원에 이른다. 나라 살림살이가 갈수록 부실해지고 있음을 보여준다. 국민의 세금부담 능력을 고려하지 않고 지출을 마구 늘리는 것이 재정적자의 주요인이다. 정부의 방만하고 비효율적 씽씽이는 재정적자가 계속 늘어나도록 하는 악순환 구조를 고착시킨다. 주먹구구식으로 국책사업을 벌여 놓고 뒷수습하느라 수조원을 더 쓰는 일이 예사다. 오죽했으면 감사원이 "정부가 개발연대(年代)의 뒤떨어진 제도와 관행으로 대규모 공공정책과 사업을 해나간다"고 지적할까. 전직 국무총리와 경제부총리 등 원로 모임인 한국선진화포럼은 재정의 건전성 회복을 가장 시급한 정책과제로 꼽았다. 2년 안에 일반회계 예산을 10% 줄이고

주요 국책사업을 재점검하라는 주문이다. 한국개발연구원(KDI)도 정부에 재정지출 축소를 권고했다. 재정 부실이 위험수위에 이르렀으며 정부부문 비대화가 민간부문의 활력을 떨어뜨리고 있다는 진단이다. 그제 국회는 2006년 예산안 세 부심의에 들어갔다. 한나라당은 당초 8조 9,000억원을 삭감하겠다고 해놓고 "3조원만 삭감해도 성공"이라고 물러섰다. 열린우리당은 '삭감 절대 불가'만 외친다. 여야 모두 내년 지방선거를 의식해 선심성 지역예산 확보에 급급한 눈치다. 정부가 해프면 국회가 나서서 다잡아야 할 텐데 기대하기 어려워나 국민의 고생만 늘어날 판이다. 이제 국민이 자구(自救)에 나설 수밖에 없는 상황이다. 재정 운용의 실패를 세금만 더 거둬 메우려는 정부에 대해 단호한 목소리를 내지 않을 수 없다. 납세자인 유권자들은 혈세를 가볍게 여기는 정부와 정당 및 정치인들을 똑똑히 기억하고 심판하지 않으면 안 되겠다.

2005년 11월 30일자 동아일보 사설

종부세-감세안 빅딜 안 된다

한나라당이 8·31부동산대책 관련 후속 입법의 핵심인 종합부동

산세와 5대 감세법안을 연계해 처리하기로 방침을 정했다. 이에 대해 열린우리당은 과세기준을 9억원에서 6억원으로 낮추고 인별 합산에서 가구별 합산으로 강화한 종부세는 흥정거리가 아니라고 발끈하고 있다. 그러면서도 서민의 부담을 덜어주는 것을 명분으로 내건 한나라당의 감세법안 중 일부는 수용해야 하는 것이 아니냐는 기류가 감지된다. 결론부터 말하자면 종부세와 감세안은 빅딜 대상이 아니며 별도 심의를 통해 절충점을 찾아야 한다는 것이 우리의 판단이다. 부동산값 폭등에 따른 불로소득을 환수하라는 것은 국민 절대다수의 주문이었다. 정부가 종부세 과세기준을 강화한 것도 이러한 여론을 반영한 결과다. 그런데 일부 국회의원들이 지역구의 이해에 얽매어 입법 취지를 훼손하려는 시도는 속좁은 이기주의 행태로 비난받아 마땅하다. 무작정 위험이라고 몰아붙일 게 아니라 법률 전문가의 조언을 구해 보완하면 될 일이다. 다만 종부세 강화라는 기본 골격은 결코 훼손해선 안 된다. 서민들을 위해 세금을 깎아주자는 감세안은 정치인으로서의 뿌리치기 힘든 유혹임에 틀림없다. 하지만 한편에서는 민원성 끼워넣기식 예산 증액을 하면서 서민들을 위하는 양 감세를 주장

하는 것은 앞뒤가 맞지 않다. 광범위한 세원 포착을 통해 전반적인 세율인상을 억제토록 해야 한다는 것이 전문가들의 견해가 아닌가. 지금 임금 근로자에게만 세 부담이 가중되는 것도 연간 면세혜택이 20조원에 이를 정도로 감면 특례를 남발한 결과다. 세금을 깎아주려면 세출부문에서도 상응하는 삭감내역을 제시해야 한다. 감세로 선심만 쓸 게 아니라 세출 삭감으로 인한 반발도 감당해야 한다. 정치권의 협상은 어차피 주고받는 흥정이라지만 부동산대책 후속 입법만은 누더기로 만들어선 안 된다. 정부가 누차 강조했듯이 부동산 투기억제법은 헌법만큼 바꾸기 어려워야 투기를 잠재울 수 있다. 정치권은 국가경제라는 큰 틀에서 종부세와 감세안을 다루기 바란다.

2005년 12월 1일자 서울신문 사설

여야 의원들의 조세감면 남발 경쟁

세금감면 및 비과세 제도는 특정 정책목표를 달성하기 위해 특정 집단이나 지역, 계층의 세 부담을 덜어주는 제도이다. 따라서 이 제도는 가능한 한 제한적이고 한시적으로 운용돼야 한다. 각 정당이나 의원들이 자신의 지역구나 후원단체, 혹은 이익단체의 민원을

반영하기 위한 수단으로 세금 감면 제도를 남용하면 제도 자체의 애초 취지가 퇴색할 수밖에 없다. 지난해 17대 국회 개원 이후 여야 의원들이 발의한 세금 감면 및 비과세 확대 법안은 총 73건에 이르며, 이 가운데 39건이 이번 정기국회에서 다뤄질 예정이라고 한다. 정부는 재정건전성과 세수 확보를 위해 각종 세금감면 및 비과세 조항을 축소하겠다는 방침이어서 국회 논의과정에서 충돌이 예상된다. 물론 의원제출 법안 중에는 기업의 투자 활성화라든지 기술개발 촉진을 위해, 또는 사회적 약자 보호 차원에서 반드시 필요한 법안도 있을 것이다. 그러나 과거의 예를 놓고 볼 때 그 중 상당수는 지역구나 지지자들을 의식한 선심성 법안이기에 십상이다. 요 몇 년 사이 재정수요가 폭발적으로 늘고 있는 가운데 올해 4조 6천억원의 세수 차질이 발생하는 데 이어 내년에도 7조~8조원 규모의 세수 차질이 예상되고 있다. 그렇다고 기존 세금의 세율을 올리거나 새로운 세목을 만드는 것도 여의치 않다. 여기에서 복지, 통일, 고령화 시대에 대비할 미래 재원을 마련하기 위해서는 불요불급한 부문의 세금 감면을 단계적으로 줄여나가는 것이 불가피하다. 당장 정부는 2007년 이후 저출산 대책과 관련해 추

가로 필요한 재원 7조 8천억원 가운데 3조~4조원을 조세 감면 축소 등을 통해 충당한다는 계획이다. 조세감면 조항이 지나치게 많으면 세법 체계만을 놓고 보더라도 결코 바람직한 모습이 아니다. 이른바 배보다 배꼽이 큰 ‘누더기 세법’이 될 수 있는 것이다. 이 같은 꼴이 빚어지지 않도록 여야의 철저한 법안 심의를 기대한다.

2005년 11월 17일자 경향신문 사설

재정건전성 정부 발표 믿을 수 있나

국가채무 증가속도가 너무 빠른 상황에서 우리나라 재정의 건전성이 정부 발표와 달리 더 나쁠 수 있다는 지적이 나와 심히 우려스럽다. 육동석 인천대 교수는 어제 ‘나라 재정, 과연 지속 가능한가’라는 심포지엄에서 정부가 공식 발표한 국가채무는 국제기준에서 누락된 부문이 많아 실제 규모는 정부 발표치의 2.5배에 달한다고 주장했다. 즉 일반회계와 특별회계, 기금의 일부만이 들어 있는 국가채무에 모든 정부관리기관 채무와 한국은행 통화안정증권 등을 포함시키면 국내총생산(GDP) 대비 67%까지 높아진다는 지적이다. 국가채무가 2004년 기준 GDP 대비 26.1%로 경제협력개발기구(OECD)

평균 76.4%보다 크게 낮아 재정 건전성에 문제가 없다는 정부 발표를 뒤엎은 것이다. 이에 대해 재정경제부는 국제기준(IMF 재정통계지침)상 국가채무는 정부가 직접적 상환의무를 부담하는 확정채무만을 의미하며 보증·잠재 채무 등은 제외되므로 육 교수 주장은 사실이 아니라고 해명한다. 또 시중자금 조절 목적으로 발행되는 통안증권은 중앙은행 채무로 국가채무가 아니라고 항변한다. 하나 국가채무로 잡는 실질적 개념이 나라마다 달라 IMF 기준을 일률적으로 적용할 수 없다는 점에서 재경부의 논리에는 모순이 있다. 예를 들어 우리나라에선 한은이 통안증권을 발행하지만 미국의 경우 똑같은 기능을 하는 채권을 재무부가 발행해 국가채무에 포함되기 때문이다. 게다가 OECD 통계상 우리나라 국가채무는 GDP 대비 21.7%이지만 재경부가 우리 현실을 반영하기 위해 기금 일부를 합쳐 26.1%로 발표하고 있는 것은 스스로 국제기준의 문제점을 인정한 것 아니겠는가. 따라서 정부는 국제기준만을 주장하면서 안이한 해석을 할 게 아니라 국가채무를 체계적으로 관리하는 데 힘을 기울이는 게 옳다. 특히 고령화에 따른 복지지출 증가 및 통일비용 등을 감안해 불요불급한 지출을 최

대한 억제하는 등 재정운용의 효율성을 기할 필요가 있다. 현재의 방만한 재정운용을 개선하지 않는다면 우리 경제의 주름살은 회복 불가능할 정도로 깊어지고 만다.

2005년 12월 1일자 국민일보 사설