

월 · 간 재정포럼

Monthly Public Finance Forum

재정포럼

현안분석

- 복지지출에 대한 장기적 시각에서의 고찰
- 법인-비법인 사이의 자원배분에 대한 법인세 부담의 효과 분석
- gambling 관련 과세 및 재정정책에 관한 논의

정책연구

- 우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향 외

최신 조세 · 재정 해외동향

日, 법인세 · 육아비 줄이고 소비세 인상 외

정책흐름

『국가회계법』 제정안 입법 예고 외

2006년 6월 15일 발행 · 제120호 · 1996년 5월 31일 등록 · 라이10107 · 발행처/한국조세연구원 · 138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6 · 전화(02)2186-2130 · 3 · 월간

2006년 6월호 (통권 제120호)

한국조세연구원

Contents

권두칼럼	2	공공복리 증진에 관한 세 가지 오해 / 송대희
현안분석	6 21 38	복지지출에 대한 장기적 시각에서의 고찰 / 최준욱 법인-비법인 사이의 자원배분에 대한 법인세 부담의 효과 분석 / 민희철 갬블관련 과세 및 재정정책에 관한 논의 / 김현아
정책연구	66 80 82 85 90 94	우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향 / 성명재 지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구 / 박기백·김현아 실업의 원인과 재정에 미치는 장기효과 / 원종학·김종면·김형준 미국의 금융소득과세제도 / 홍범교 손익대체형 기업집단세제의 도입 가능성 / 이준규·김진수 파생금융상품의 개발을 통한 조세 회피와 그 대응방안 / 노영훈
최신 조세·재정 해외동향	96	日, 법인세·육아비 줄이고 소비세 인상 외
정책흐름	106 110 116 121	부담금운용평가단, 13개의 부담금 폐지 등 제도개선 건의 1인당 지표의 의미와 영향 분석 정부, 저출산·고령화 문제 본격 대응 『국가회계법』 제정안 입법예고
이런 의견 저런 생각	127	성공적 FTA의 조건 외



공공복리 증진에 관한 세 가지 오해



송 대 희
감사원 평가연구원장



공공성의 미명하에서 저질러지는 낭비와 부패가 많다. 그러한 낭비와 부패의 피해자는 국민이다. 그동안 우리의 공공복리가 추상적 개념 수준을 벗어나지 못하는 모호성에 안주해 왔고 공공복리 증진의 정도가 측정되지 않는 채 각기 평가되어 온 것을 방치해 왔다. 공공복리 업무의 효율성적 거부감을 다시 한번 뒤집어 생각해보는 발상의 전환이 필요하다.



<공공복리 증진>이라는 명분은 매우 강력하다. 모든 국가조직은 공공복리의 증진을 위하여 존재한다고 말할 수 있을 정도로 거부할 수 없는 명분이다. 공공복리 증진은 공공기관 및 조직에 있어서 최고의 선이요 이념적 지향점이다. 한 마디로 국정의 최고 목표이다.

국정목표로서 <공공복리 증진>업무는 효율적으로 추진되어야 한다. 그러기 위해서는 우선 공공복리 증진의 내용과 범위를 명확히 하고 공공복리 증진의 정도가 측정되어야 하며 공공복리 증진 업무 추진과정에 생산성 개념이 도입되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 공공복리 증진에 관한 몇가지 오해가 장애요인으로 존재하고 있음을 지적하지 않을 수 없다.

첫째는 공공복리의 내용에 관한 오해이다. 공공복리에 있어서 공공은 당연히 국민 전체를 의미하여야 함에도 불구하고 불우한 특정 계층으로 고착 개념화하여 정책의 효과성을 떨어뜨리는 경우가 적지않다는 것이다. 통상적으로 공익단체를 설립한다고 할 때 공익의 개념은 일단 비영리단체를 말하는 것에 익숙하여 공익의 개념을 비영리로 한정하는 경향이 있다고 본다. 이러한 편의적 개념화 경향이 공공정책에도 영향을 미치고 있다는 것이 문

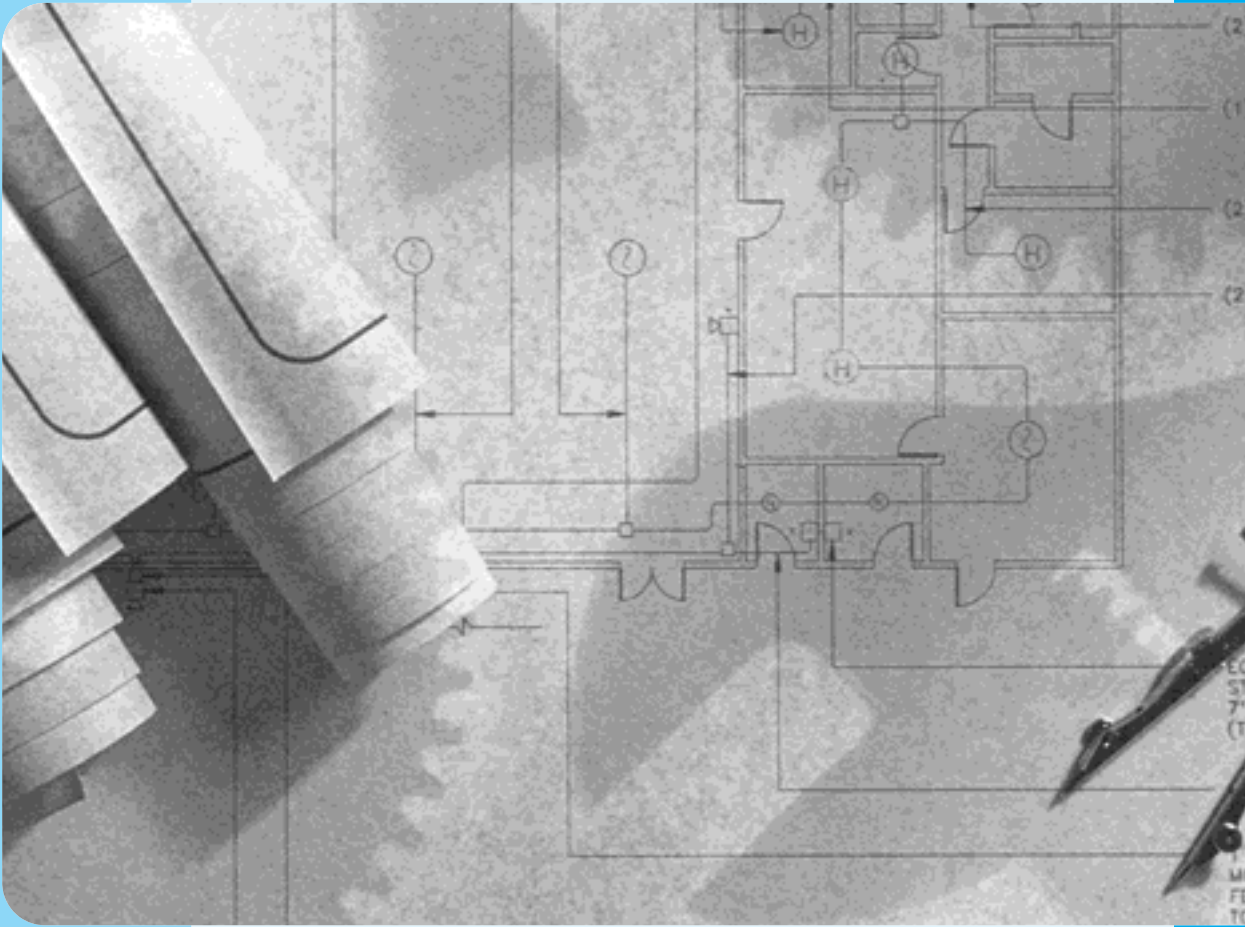
제다. 헌법은 제 23조에 공공복리를 위하여 재산권을 제한할 수 있다는 강력한 규정을 두고 있지만 정작 무엇이 공공복리인지는 구체적으로 설명하거나 정의하지 못하고 있다.

둘째, 공공복리의 증진의 정도를 측정하는 데 대한 오해이다. 측정되고 평가되지 않으면 개선될 수 없다는 명제는 오래 전부터 있어 왔다. <증진>이라는 용어는 과거에 비하여 더 많아졌다는 뜻인데 측정되지 않고 어떻게 많아졌다고 이야기 할 수 있겠는가? 공익성은 측정될 수 없다고 주장하는 기관이 공익성을 증진시킬 수 있다고 이야기한다면 논리적으로 역시 주장이다. 물론 공공복리는 시장가격의 적용이 어렵기 때문에 측정이 쉽지는 않다. 하지만 최소한의 대안 내지 차선책은 찾을 수 있는 것이다. 최근 지방선거와 더불어 등장하는 매니페스토 운동은 공공업무의 측정 가능성을 전제로 하고 있기에 국민들은 신선하다고 평가하고 있는 것이다. 매니페스토 운동의 핵심은 정책공약의 구체성(specific), 측정 가능성(measurable), 달성 가능성(achievable), 적절성(relevant), 기간내 달성가능성(timed) 등이며 그 중에서도 측정 가능성이 핵심이다.

셋째, 공공복리의 증진은 효율성과 무관하다는 오해가 있다는 점이다. 오래 전부터 공공성과 효율성을 대립적 시각에서 보아왔다. 공공기관을 효

율성의 잣대로 바라보지 말라는 정서는 어디서 온 것인가? 어쩌면 공익기관은 비영리기관이고 비영리기관은 효율성과 무관하다는 오해에서 비롯된 것인지도 모른다. 한 때 우리나라의 대표 공기업이라고 할 수 있는 한국전력공사가 많은 이익을 낸 적이 있었을 때 공기업이 이익을 내는 것을 잘못 된 것이며 시정하라는 주장이 있었다. 물론 독점적 위치를 이용하여 소비자에게 과도한 비용을 부담시킨 결과, 이익을 냈다면 잘못이지만 그 당시 전력요금은 계속 하향 조정되는 과정에 있었으며 이익의 상당부분은 경영 효율성에서 나왔던 것이다. 동일한 가격조건하에서 이익을 낼 수 있다면 바람직한 일이 아닌가? 그렇다. 공공업무일수록 더욱 효율적으로 추진되어야 하는바, 이는 효율적으로 추진될 때보다 많은 국민에게 혜택이 돌아갈 수 있기 때문이다.

공공성의 미명하에서 저질러지는 낭비와 부패가 많다. 그러한 낭비와 부패의 피해자는 국민이다. 그동안 우리의 공공복리가 추상적 개념 수준을 벗어나지 못하는 모호성에 안주해 왔고 공공복리 증진의 정도가 측정되지 않는 채 각기 평가되어 온 것을 방치해 왔다. 공공복리 업무의 효율성적 거부감을 다시 한번 뒤집어 생각해보는 발상의 전환이 필요하다. KIPF



현안분석



복지지출에 대한 장기적 시각에서의 고찰

최 준 욱 / 한국조세연구원 연구위원

법인-비법인 사이의 자원배분에 대한 법인세 부담의 효과 분석

민 희 철 / 한국조세연구원 전문연구위원

갬블관련 과세 및 재정정책에 관한 논의

김 현 아 / 한국조세연구원 전문연구위원

복지지출에 대한 장기적 시각에서의 고찰



최준욱 연구위원(jchoi@kipf.re.kr)

I. 서론

복지지출의 적정 수준에 관한 논의는 최근에 재정 관련 이슈 중에서 가장 중요한 논쟁의 대상이 되는 것 중 하나라 할 수 있다. 복지지출의 확대를 주장하는 입장에서는 우리나라의 복지지출이 외국에 비해 매우 낮은 수준이라는 점을 지적하고 있다. 반면 우리나라의 현행 복지제도가 그대로 유지되더라도, 향후 고령화에 따라 복지지출이 큰 폭으로 증가할 것이라는 지적도 있다. 일부에서는 이러한 지적을 복지지출의 확대를 반대하는 논리로 해석하기도 한다.

한 나라의 복지지출이 과연 적절한 수준인지를 판단하기는 매우 어렵다. 그러나 복지지출에 대한 논의에 있어 적어도 다음과 같은 몇 가지 점은 명확히 인식할 필요가 있다. 우선 복지지출 확대의 근거로 제시되는 국제비교의 한계에 대해 인식할 필요가 있다. 그리고 복지지출이 결국은 조세 또는 다른 형태의 재원조달의 한계에 의해 제약된다는 점을 인식할 필요가 있다. 즉, 복지지출의 적정 수준이라는 것은 복지지출 및 이를 가능하게 하는 조세부담 등에 대한 국가의 구성원들의 사회적 선택의 결과라 할 수 있다. 우리나라의 현행 복지제도가 매우 미흡하다는 것에 대해서는 대부분 국민들이 동의한다. 그러면서도 복지지출의 확대를 위한 조세부담의 확대 문제에 대해서는 아직까지 충분한 공감대가 형성되어 있지는 못한 것 같다.

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

복지지출의 적정 수준이라는 것은 복지지출 및 이를 가능하게 하는 조세부담 등에 대한 국가의 구성원들의 사회적 선택의 결과라 할 수 있다.

뿐만 아니라 복지지출은 장기적인 시각에서 검토되어야 한다. 한 시점에서의 사회적 선택이 장기적인 시각에서 볼 때는 합리적이지 않은 방향으로 왜곡될 수 있기 때문이다. 예를 들어, 한 세대가 향유하는 복지지출이 조세에 의해 충분히 뒷받침되지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 이 경우에는 국가부채가 증가하고, 결과적으로 그 시점에 존재하는 세대는 미래세대로부터 자원을 당겨 사용하여, 세대간의 불평등이 초래될 수 있다. 복지지출이 경직성을 가진다는 점도 복지지출이 장기적 시각에서 검토되어야 할 또 다른 이유라 할 수 있다. 한 시점에서 형성된 복지제도는 이후에 쉽게 변화되지 않으며, 변화의 필요성이 시급한 후에도 상당히 점진적으로 변화되는 특성을 가진다.

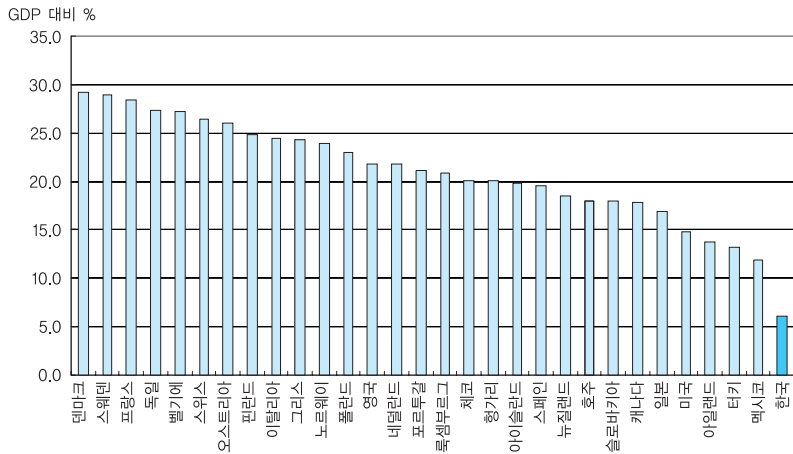
본고는 이러한 문제의식에서 출발하여, 우선 II장에서는 복지지출의 적정 규모에 대한 논의에 있어 국제비교의 타당성과 한계에 대해 논의한다. 그리고 III장에서는 우리나라의 현행 복지제도를 장기적인 시각에서 평가해 본다. 즉, 현재의 복지제도가 유지된다는 가정하에 복지지출의 장기적인 모습을 검토하고, 그로부터 향후 복지제도의 설계와 개혁에 대한 시사점을 모색하고자 한다.

II. 복지지출 국제비교의 한계

복지지출 규모의 적정성에 대한 논의에 있어 가장 일반적으로 등장하는 논리 중 하나가 국제비교라 할 수 있다. 일단 복지지출의 국제비교에서 가장 일반적으로 사용되는 자료 중 하나인 OECD의 SOCX 자료를 통해 우리나라와 다른 OECD 국가들의 복지지출 현황을 살펴보기로 한다. 이 자료에서 제공하는 가장 최근 시점인 2001년에 우리나라의 공공복지지출의 GDP 대비 비중은 6.1%로, 30개 OECD 국가들의 평균인 21.2%에 비해 크게 낮은 것은 물론이고, 전체 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준이다. 법정민간지출을 포함하는 총복지지출의 GDP 대비 비중은 우리나라가 8.7% 정도이고, OECD 평균은 21.4% 정도 된다. 비록 공공지출만 감안하는 경우보다는 우리나라와 OECD 평균과의 격차가 줄어들지만¹⁾, 역시 우리나

라가 전체 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준임을 알 수 있다.

[그림 1] 2001년 공공복지지출



*자료: OECD(2004), Social Expenditure Database 1980~2001.

이처럼 우리나라의 복지지출이 OECD 국가들에 비해 상대적으로 낮다는 점은 종종 우리나라의 복지지출을 확대하여야 한다는 논리의 근거로 활용된다. 그렇다면, 이러한 단순 국제비교가 정책판단에 있어 얼마나 유용한 근거가 될 수 있는지에 대해 살펴볼 필요가 있을 것이다.

1. 복지지출 자료의 한계

국제비교 방법론의 개념적인 타당성에 대한 논의에 앞서, 우선 복지지출 자료의 한계에 대해 간략하게 언급할 필요가 있을 것이다. 복지지출의 규모를 파악하고 비교함에 있어 일반적으로 활용되는 자료로는 GFS 자료, 국가재정운용계획 자료, OECD SOCX 자료, 국민계정 기준 자료 등이 있다. 각 자료별로 복지지출의 범위가 상이하게 설정되어 있어, 복지지출 규모도 자료별로 다르게 나타난다. 우리나라는 아직까지 지방정부를 포함하는 통합재정 기준으로 GFS 자료를 산출하지 못하고 있다. 마찬가지로 국가재정운용계획 자료도 그 범위가

1) 이는 퇴직금제도로 인해 우리나라가 민간법정지출이 OECD 국가들 중 가장 큰 국가에 해당되기 때문이다.

한 시점에서의 복지지출 규모는 실제 복지 수혜 수준에 대해 매우 제한적인 정보만을 제공하고 있을 뿐이다. 따라서 복지 수혜수준에 대한 정확한 평가를 위해서는 복지지출의 구성내용 및 성격까지 감안하여 동적인 시각에서 검토되어야 한다.

중앙정부 통합재정만으로 국한되어 있고, 재정지출의 분류기준도 국제적인 기준과는 차이가 있다. 따라서 이들 자료로는 복지지출에 대한 국제비교가 가능하지 않다.

국제비교를 위해서는 OECD SOCX 자료 또는 국민계정 자료를 이용할 수 있다. 그러나 이 경우에도 한 시점에서의 복지지출 총량이라는 지표가 실제 복지정책의 변화를 반영함에 있어 상당한 한계를 가진다는 점을 인식할 필요가 있다. OECD SOCX 자료를 보면, 우리나라의 공공복지지출의 GDP 대비 비율은 지속적으로 증가하여 1999년에 6.9% 수준으로 최고치를 기록한 후, 2001년에는 6.1% 수준으로 감소한 것으로 나타나고 있다. 그러나 이처럼 복지지출이 일시적으로 크게 증가한 후에 감소한 것은 주로 외환위기 이후 대규모 퇴직 과정에서 국민연금의 반환일시금 등이 크게 증가한 것에서 비롯된 것이다²⁾.

복지지출 총량이 실제 복지 수혜 정도를 반영하지 못하는 한계는 국가재정운용계획 자료에서는 더욱 명확하게 나타난다. 국가재정운용계획 기준 복지지출 규모를 보면, GDP 대비 비중이 2000년에는 6%를 상회하는 수준에서 2005년에 5.9% 정도로 하락하고, 2009년에는 6.5% 정도 되어 상대적으로 증가폭이 크지 않은 것으로 나타난다. 그러나 이는 주로 다음의 두 가지 요인에서 비롯된다. 첫째, 국가재정운용계획의 복지지출에는 주택관련 지출이 포함되어 있는데, 이 부분 지출의 GDP 대비 비중이 점차 감소하는 것으로 되어 있다. 둘째, 국가재정운용계획에는 건강보험 지출 중 국고지원액만 포함되는데, 건강보험에 대한 국고지원 비율이 2006년 이후 매년 하락하는 것으로 계획되어 있다. 주택에 대한 투자를 제외하면, 복지지출의 GDP 대비 비중은 2000년에 3.8%에서 2009년에는 5.2%로 빠른 속도로 증가하는 것으로 나타난다³⁾. 그리고 건강보험 지출 전체를 포함하면⁴⁾, 복지지출의 증가폭은 더욱 커진다.

뿐만 아니라, 주택에 대한 지원은 복지 수혜의 흐름을 창출하기 위한 저장(stock)에 대한 투자라는 점에서, 일반적으로 유량(flow)의 성격이 강한 일반적인 복지지출과는 매우 다른 특성을 가진다. 이처럼 한 시점에서의 복지지출 규모는 실제 복지 수혜 수준에 대해 매우 제

3) 국가재정운용계획의 주택건설 지원은 국제적인 기준으로 보면, 복지지출의 범위에 포함되지 않는다.

4) 건강보험은 국제적인 기준으로 보면, 통합재정에 포함하는 것으로 보는 것이 일반적이다.

한적인 정보만을 제공하고 있을 뿐이다. 따라서 복지 수혜수준에 대한 정확한 평가를 위해서는 복지지출의 구성내용 및 성격까지 감안하여 동적인 시각에서 검토되어야 한다.

2. 국가별 특성에 대한 고려

단순 국제비교가 가지는 한계에 대해서는 기존에도 이미 많은 지적이 있었다. 예를 들어, 우선 복지지출이 국가별 상황에 따라 달라질 수 있는데, 이를 감안하지 않은 국제비교는 의미가 없다는 지적이 있다. 일부에서는 이러한 주장에 대응하여, 우리나라와 선진국이 각각 소득 1만달러이던 시점에서의 복지지출을 비교하기도 한다. 일부에서는 우리나라의 소득 수준이 OECD 국가들의 평균수준이 되는 특정 시점까지는 우리나라의 복지지출을 OECD 평균 또는 특정 수준까지 늘려야 한다는 주장을 하기도 한다.

이러한 접근방법은 소득이 복지지출 수준을 결정하는 중요한 요인이라는 인식에 기초하고 있다. 그러나 최근의 OECD 국가들의 경향을 보면, 국가별 소득의 차이가 국가별 복지지출의 차이를 설명할 수 있는 부분은 매우 제한적이다. 비록 한국, 멕시코, 터키 등은 전통적인 OECD 국가들에 비해 복지지출이 다소 낮지만, 기타 국가들에서는 복지지출이 소득수준과 거의 아무런 연관성을 갖지 않는다. 따라서 이미 소득이 1만 5천달러에 달한 우리나라에서 향후 소득수준 증가에 따라 복지지출이 증가하리라는 또는 증가해야 한다는 주장은 크게 설득력을 갖기 어렵다⁵⁾.

좀 더 근본적으로는 OECD 평균이 의미하는 것이 무엇인가에 대해 생각해 볼 필요가 있다. OECD 국가들이라 하더라도 복지지출 수준은 국가별로 현격한 차이를 보이고 있다. 특히 유럽 국가들과 비유럽 국가들 사이에는 상당한 차이가 유지되고 있다. 그런데 OECD 국가들 중 유럽 국가들이 다수라는 점을 감안하면, OECD 평균이라는 것은 결국 상당 부분 유럽의 전반적인 성향을 반영하는 수치가 된다. 따라서 OECD 평균보다는 오히려 개별 국가들과 비교하는 것이 더 의미가 있을 수 있다.

그러나 개별 국가와의 비교에 있어서는 각국의 복지지출 수준을 결정하는 특성을 어떻게 반영해야 하는가 하는 문제가 제기된다. 이에 좀 더 정교한 국제비교 모형에서는 각국의 복지지출 수준에 대해 다양한 설명변수를 이용하여 회귀분석을 하고, 그 결과를 국제비교의 기준으로 활용하기도 한다. 가장 전형적인 방법은 외국의 패널 자료를 이용하여 회귀분석을 하고, 그로부터 도출된 회귀분석식에 우리나라에 해당되는 설명변수를 대입하여 우리나라

5) 좀 더 자세한 논의는 최준욱 외(2005a)를 참조할 수 있다.

결과는 어떠한 설명변수를 사용하는가에 따라 달라질 수 있다. 결국 회귀분석을 이용한 방법도 단순 국제비교에 비해 좀 더 많은 정보를 제공할 수는 있다 하더라도, 복지지출의 적정성에 대한 완벽한 답을 제공하는 것은 아니다.

의 복지지출의 적정규모나 추세치를 산정하는 방식이다. 대표적인 연구로는 안종범 외(2004), 최준욱 외(2005a)의 III장에서의 접근 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 접근방법에 서도 그 결과는 어떠한 설명변수를 사용하는가에 따라 달라질 수 있다. 특히 우리나라의 복지 지출이 외국에 비해 크게 낮은 것은 연금제도가 성숙되지 못한 요인에서 비롯되는 부분이 큰데, 이러한 점이 효과적으로 반영되지 못할 수 있다. 결국 회귀분석을 이용한 방법도 단순 국제비교에 비해 좀 더 많은 정보를 제공할 수는 있다 하더라도, 복지지출의 적정성에 대한 완벽한 답을 제공하는 것은 아니다.

3. OECD 국가들의 복지지출 추이와 시사점

국제비교와 관련하여 제기되는 좀 더 근본적인 문제는 과연 외국의 복지지출 수준을 적정 수준이라고 볼 수 있는가 하는 점이다. 특히 이 문제에 대해 동학적인 관점에서 검토할 필요가 있다. OECD 국가들 중 1980년 이후 최근까지의 일관된 지출자료를 확인할 수 있는 20개 국가들의 추이를 보면, 일본, 그리스, 포르투갈, 스위스 4개 국가에서만 최근까지도 GDP 대비 복지지출의 비율이 지속적으로 증가하고 있다. 그 외의 국가들에서는 일정 시점 이후에 복지지출의 GDP 대비 비율이 계속 증가하지는 않거나 오히려 감소하는 추이를 보인다⁶⁾.

복지지출을 결정하는 요인은 다양하지만, 그 중에서도 가장 중요한 요인은 인구구조라고 할 수 있다. 일반적으로 노인인구가 증가하면서, 연금지출이 증가하고 노인의료비가 증가하는 현상이 발생하기 때문이다. 그런데 대부분의 OECD 국가들에서는 고령화가 진행되는 과정에 있다. 그럼에도 불구하고 다수 국가들에서 복지지출이 감소하였다는 것은 매우 중요한 의미를 가지는 현상이라 할 수 있다. Lindbeck(2005)은 이러한 현상을 복지지출의 일시적 과잉지출(overshooting)이라고 표현하고 있다. 즉 복지지출이 지속가능한 수준보다 더 높아

6) 특히 절반 이상 국가들에서는 일정 시점 이후 복지지출의 GDP 대비 비중이 감소하는 추세가 비교적 명확하다. 아일랜드, 네덜란드, 룩셈부르크의 3개 국가에서는 1980년대의 일정 시점 이후에, 다수 국가들에서 1990년대 초 이후에 복지지출이 감소하는 추세를 보이고 있다.

져, 일정 시점 이후에는 복지제도의 개혁을 통한 지출의 감축이 불가피하게 된 것이다.

복지제도의 개혁이 불가피하였던 이유는 몇 가지 측면에서 해석될 수 있다. 우선 복지지출이 과도하고 그로 인해 소위 복지 의존성을 초래하였기 때문이었다는 주장도 있다. 그러나 복지지출의 부정적인 영향을 그 자체만으로서 파악하는 것은 한계가 있다. 복지지출을 가능하게 하는 것은 조세부담이라 할 수 있으며, 복지지출은 조세와 연계되어 검토될 필요가 있다.

복지지출의 감축을 불가피하게 만든 가장 중요한 요인은 기존의 복지제도를 유지할 수 있는 수입을 확보하는 것이 어려웠기 때문이다. 이로 인해 상당수 국가들은 재정적자를 경험하게 되었다. 재정적자는 세대간 불평등을 초래하고, 재정의 지속가능성을 위협한다. 이에 다수의 유럽 국가들에서는 재정건전성 달성을 위해 복지제도를 개혁한 측면이 있다. 재정적자가 심각하지 않더라도, 이미 높은 수준의 조세 및 사회보장부담금이 경제에 부담이 되고 있고, 향후 고령화가 지속되면서 그러한 부담은 더욱 가중될 것이라는 인식이 복지제도 개혁의 중요한 요인으로 작용하였다. 이러한 경험은 다수의 OECD 국가들에서 기존의 복지제도가 재정수입이나 장기적인 지속가능성을 감안하지 않고 설계되었음을 보여주고 있다. 따라서 현재의 OECD 국가들의 복지지출을 장기적인 시각에서 보더라도 적정한 수준이라고 보기는 어렵다. 이러한 점에서 국제비교가 가지는 한계는 더욱 명확해진다. 즉, 국제비교는 외국과의 상대적인 비교일 뿐이지, 장기적인 측면까지를 감안하여 합리적인 적정규모에 대한 답을 제시하지는 못한다.

III. 현행 복지제도의 장기 지출전망과 시사점

위에서 우리는 복지지출에 대한 논의에 있어, 장기적인 시각에서 고찰할 필요가 있다는 점과 복지지출 총량만이 아니라 지출 내용도 감안하여 살펴볼 필요가 있다는 점을 지적하였다. 그렇다면 일단 우리나라의 복지제도가 현 제도를 유지하는 경우에 장기적으로 어떤 규모와 구성을 가지게 될 것인지를 살펴보는 것이 복지지출 정책방향 논의를 위해 유용할 것이다.

향후 복지지출을 증가시키는 요인은 크게 두 부분으로 나누어 생각할 수 있다. 한 부분은 인구구조 변화 및 연금제도의 성숙에 따른 직접적인 영향이다. 다른 부분은 인구구조 및 경제사회적 변화에 따른 정책대응 및 사회적 선택의 변화로 인한 부분이다. 아래 제시하는 전망치는 그 중 전자의 효과만을 반영하는 것이다. 즉, 아래 전망치는 미래의 우리나라의 복지지출 추이를 예측하기 위한 것이 아니다. 그 대신 현행 제도를 평가하고, 향후 복지제도 확대

현재의 OECD 국가들의 복지지출을 장기적인 시각에서 보더라도 적정한 수준이라고 보기는 어렵다. 이러한 점에서 국제비교가 가지는 한계는 더욱 명확해진다. 즉, 국제비교는 외국과의 상대적인 비교일 뿐이지, 장기적인 측면까지를 감안하여 합리적인 적정규모에 대한 답을 제시하지는 못한다.

및 개혁에 대해 논의하기 위한 것이다.

본 연구에서는 미래의 지출규모 예측이 목적이 아니기 때문에, 기존의 추세를 반영한 회귀 분석을 하지는 않는다. 그보다는 분야별 재조정 등에 대한 정책시사점을 모색하기 위하여, 가급적이면 세분화된 항목별로 전망치를 구한다. 지출항목 분류는 가급적이면 OECD 국가들과의 비교가 가능하도록 세분화한다. 복지지출의 범위는 중앙정부, 지방정부, 사회보험 등을 모두 포괄하는 것으로 설정한다. 각 프로그램별로는 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 기타 노동정책, 장기요양제도, 국민기초생활보장제도(생계급여, 의료급여, 기타), 경로연금, 기타 노인복지(노인교통수당 포함) 장애인수당, 기타 취약계층 지원, 보육, 기타 가족정책, EITC, 국가보훈, 기타 사회복지, 건강보험 외 공적의료 등 각 프로그램별로 나누어 검토한다.

각 프로그램 중 인구구조의 변화에 따라 지출이 증가하는 항목은 직접적으로 전망치를 구한다. 그리고 인구구조 변화에 의한 영향이 명확하지 않은 프로그램들은 재정지출의 GDP 대비 비중이 현재 발표된 국가재정운용계획의 마지막 연도인 2009년의 수준에서 유지되는 것으로 가정한다. 전망에 있어 가장 기초가 되는 인구전망은 2005년의 통계청 특별인구추계를 사용한다.

1. 기준선 전망의 지출 규모

지출규모의 총량치를 구하는 것은 본 연구의 주요 목적은 아니다. 그럼에도 불구하고, 기존 연구와의 비교 등을 위해 결과를 간략히 살펴보면 다음과 같다. 기준선 전망치에서는 우리나라의 고령화 수준이 선진국 평균 정도가 되는 2020년경에 공공복지지출은 GDP의 11.7% 정도 되는 것으로 전망되었다. 이는 기존 연구인 문형표 외(2000)의 수치인 14.5% 등에 비해 다소 작다⁷⁾. 이러한 전망치가 복지제도의 확대를 감안하지 않았다는 점, 즉 기본

7) 비록 문형표 외(2000)의 연구가 GDP 기준이 1993 SNA 기준으로 변경되기 이전의 기준으로 사용하기 때문에 지출전망치가

적으로 소득탄력성은 1이라고 가정하였다는 점을 감안할 때, 복지지출 전망치가 기존 연구에서보다 작게 나타나는 것은 당연하다고 할 수 있다.

이러한 규모는 2001년에 OECD 30개 국가의 복지지출의 GDP 대비 비중의 평균은 21.2% 정도인 것에 비하면 상당히 낮은 수준이라 할 수 있다⁸⁾. 그러나 복지지출은 2030년에는 15%, 2050년에 24%, 2070년에는 28% 정도로 상당히 큰 폭으로 증가할 것으로 전망되었다. 따라서 우리나라의 복지지출이 당분간 OECD 국가들의 평균치보다 상당히 낮게 유지되는 경우에도, 장기적으로는 매우 큰 폭으로 증가할 수 있다는 점을 확인할 수 있다.

2. 분야별 지출의 구성

분야별 지출 구성이 어떤 모습으로 변화되는지를 살펴보기 위해, 일단 2020년의 복지지출 구성 내용에 대한 전망치를 OECD 국가들의 2001년 자료와 비교하여 보기로 한다. 고령화 정도는 복지지출 규모를 결정하는 가장 중요한 요인인데, 2020년경에는 우리나라의 고령화 정도가 OECD 국가들의 평균과 크게 다르지 않으리라는 점을 감안할 때, 이러한 비교가 최소한의 타당성은 가질 수 있다고 판단된다.

공공복지지출만을 보면, 2020년에 우리나라의 고령 및 유족지출의 합은 GDP의 약 4% 정도로 2001년 OECD 국가들의 평균인 8.5%에 비해 약 절반 정도 되는 것으로 전망되었다. 그러나 퇴직금 및 퇴직연금을 고령자에 대한 지출로 분류하는 경우에는⁹⁾, 고령 및 유족에 대한 총복지지출(민간법정지출을 포함한 수치)은 2020년경에 이미 현재의 OECD 국가들의 평균과 큰 차이가 없는 수준이 될 것이다.

현재 다수의 OECD 국가들이 연금개혁을 추진하고 있지만 그로 인한 지출 감축 효과가 아직 충분히 나타나지 않은 상황임을 감안하면, 이러한 정도의 지출수준이 낮은 것은 아닐 것이다. 뿐만 아니라 여기서의 전망치는 2020년에도 국민연금이 완전히 성숙되어 있지는 않고, 광범위한 사각지대가 존재하는 것으로 가정한 수치라는 점에 유의할 필요가 있다. 그리고 공공 고령지출은 2020년에는 GDP의 약 4%에 불과하지만, 2030년에는 6.1%, 2050년에는 11.6%, 2070년에는 15.8%로 증가한다.

본 연구에서보다 다소 높아지는 경향은 일부 있다. 그러나 이러한 점을 감안하여 본 연구의 전망치와 같은 GDP 기준으로 대략 환산하더라도, 12.6% 정도로 본 연구에서의 기준선 전망치보다는 다소 높다.

8) 그러나 민간 법정지출을 포함하는 경우에는 2001년 OECD 국가들 평균의 거의 80% 정도에 달한다. 세부담의 차이 등을 감안한 순복지지출 기준으로 하면, OECD 국가들 평균과의 차이는 더욱 작아진다.

9) 우리나라의 현재 퇴직금 제도는 부분적으로는 실업급여의 성격을 그리고 부분적으로는 고령지출의 성격을 가지고 있다. 현행의 퇴직금 제도가 퇴직연금제도로 대체되는 경우에는 고령지출로 분류하는 것이 타당할 것이다.

퇴직금 및 퇴직연금을 고령자에 대한 지출로 분류하는 경우에는, 고령 및 유족에 대한 총복지지출(민간법정지출을 포함한 수치)은 2020년경에 이미 현재의 OECD 국가들의 평균과 큰 차이가 없는 수준이 될 것이다.

2020년에 우리나라의 의료지출은 5% 정도로 2001년 OECD 국가들의 평균인 5.9%에 비해 약간 낮은 것으로 전망되었다. 의료와 고령지출을 제외한 다른 항목은 OECD 국가들의 평균에 비해 크게 낮은 수준으로 유지될 것이다. 가족 관련 지출은 0.3~1% 정도로 2001년 OECD 국가들의 평균인 1.8%에 비해 절반 또는 그 이하 정도가 된다. ALMP 및 실업 관련 지출은 0.63%로 2001년 OECD 국가들의 평균인 1.5%에 비해 상당히 낮다. 장애 및 장해 관련 지출은 0.5%로 OECD 국가들의 평균인 2.6%에 비해 상당히 낮다.

물론 앞에서 언급한 바와 같이, OECD 국가들의 평균이라는 개념은 매우 애매한 개념이다. 또한 현재의 OECD 국가들의 평균적인 모습이 가장 바람직한 모습이라고 단정할 근거는 없다. 그럼에도 불구하고 이러한 단순한 국제비교는 다음과 같은 점을 보여준다. 현재의 복지 제도가 유지되는 경우, 우리나라의 복지지출은 고령자에 대한 지출 위주로 크게 증가하고, 기타 분야에서는 복지지출이 향후에도 상당히 낮은 수준에 머무르게 될 것이다. 반면, 연금 개혁 등이 이루어지지 않으면서 다른 분야의 복지제도가 확충되는 경우에는, 복지지출은 상당한 큰 규모로 증가하게 된다.

3. 수혜자의 연령대별 구분

복지지출이 고령자에 대한 지출 위주로 증가하는 문제를 좀 더 명확히 살펴보기 위하여, 복지 수혜액을 생애단계별로, 영유년기, 청장년기, 노년기로 구분하여 보기로 한다. 전망결과는 미성년자에 대한 지출 및 청장년기 및 기타 지출의 GDP 대비 비중은 크게 변하지 않는 것으로 나타나고 있다. 반면, 고령자에 대한 지출의 GDP 대비 비율은 크게 증가하며, 그에 따라 전체 복지지출에서 차지하는 비중도 점차 커진다. 특히 향후 국민기초생활보장제도 지출 중 고령자에 대한 지출이 크게 증가하는 점을 감안하면, 복지지출이 고령자에 대한 지출 위주로 크게 증가하는 성향을 위에서보다 더욱 명확히 보여주고 있다¹⁰⁾.

10) 위의 분야별 지출 분류에서는 고령자에 대한 국민기초생활보장제도 지출은 고령지출로 분류하지 않았다.

향후 고령화가 진행되는 점을 감안하면, 고령자에 대한 지출이 증가하는 것은 당연하다고 생각할 수도 있다. 그러나 사회보험이나 복지는 사전적으로 예측할 수 없는 위험으로부터 개인을 보호하거나, 사회적 약자에 제공되는 것이 바람직하다. 그런데, 은퇴 후에 소득이 필요한 것이 전혀 예측가능하지 않은 위험은 아니다. 그리고 고령자가 모두 사회적 약자는 아니다. 반면 우리나라의 미숙한 복지제도에서는 복지의 혜택이 시급하면서도 복지 수혜를 받지 못하는 사람들이 있다. 그리고 고령자가 아닌 다른 연령대에 대한 복지지출은 향후 생산적인 측면에서의 인적자원 투자로 연결될 수 있는 잠재력이 상대적으로 더 크다는 점도 고려할 필요가 있다. 기존에 우리나라의 몇 가지 경제사회적 특성은 복지지출이 낮은 수준으로 유지되는 것을 가능하게 하였다¹¹⁾. 그러나 향후 경제사회적 환경의 변화는 각 분야에서 복지의 확대를 필요로 할 수 있다.

고령자에 대한 복지지출을 기준선 전망치에서와 같은 수준으로 유지하면서 고령자가 아닌 연령대에 대한 지출을 확대하면, 복지지출은 큰 폭으로 증가하게 된다. 따라서 복지지출이 지나치게 큰 폭으로 증가하지 않으면서 필수적인 복지를 제공하기 위해서는, 이러한 점을 감안할 때, 고령자 소득보장에 편중하여 지출이 확대되게 되어 있는 현행의 복지제도의 기초를 크게 바꿀 필요가 있다. 고령자에 대한 복지지출의 증가를 억제하고, 고령지출이 아닌 기타 분야의 지출도 균형 있게 발전할 수 있어야 한다.

물론 몇 가지 측면에서 현재 노인들을 대상으로 한 복지 제공의 당위성이 제기될 수 있다¹²⁾. 그러나 현재의 저소득 노인층에 대한 복지를 확대한다는 것과 미래의 복지지출을 고령자에 대한 지출 위주로 집중시킨다는 것은 다른 의미다. 먼 미래에 고령화를 위해 준비할 수 있는 세대들에게까지 정부가 너무 많은 역할을 수행하려 하는 것은 무리가 따른다. 향후 인구의 상당 부분을 차지하게 될 고령자 모두에게 정부가 관대한 소득을 보장하려 하는 경우에는 공공지출이 너무 커지는 문제가 있다. 뿐만 아니라 현행 연금제도는 이미 그 자체적으로도 지속가능성이 담보되지 않고, 개혁을 하지 않으면 세대가 불평등이 심화되는 문제를 가지고 있다. 노후소득보장제도는 지출이 너무 커지지 않도록 하면서도 사각지대를 줄일 수 있도록

11) 가족의 전통이 강하고 고령화의 진전도가 낮은 상황에서 가족 위주의 전통적인 체제가 국가차원의 복지를 대체하는 것이 좀 더 용이하였다. 아울러 여성 경제활동 참여율도 낮은 상황에서, 고령자를 부양해야 할 책임을 각 가정 내에서 흡수할 수 있었다. 고도성장이 지속되는 과정에서, 실업률이 매우 낮게 유지되는 경제구조를 유지할 수 있었다. 저소득층의 취업에 대한 어려움이 상대적으로 적었고, 소득분배도 점차적으로 개선되어 왔다. 수출주도와 간접금융을 통한 투자를 중시하고, 외국인 투자가 매우 제한되어 있는 상황에서 노동시장도 국제적 규범과는 상당히 차이가 있는 구조를 유지할 수 있었다.

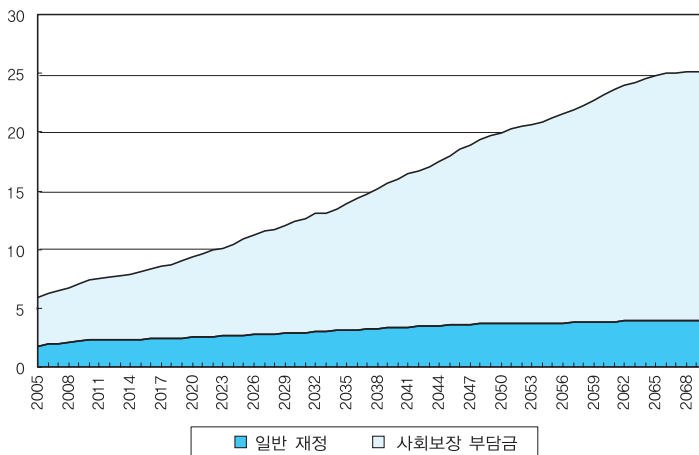
12) 첫째, 평균수명이 예상했던 것보다 더 빠른 속도로 진행되어, 현재의 노년층에서 고령기의 지출에 대해 충분한 준비를 할 수 없었던 점이 있다. 둘째, 현재의 고령층 중 상당수는 한국경제가 발전 이전에 경제활동을 하면서, 미래에 대비할 정도의 여유를 가지지 못한 경우가 많다. 셋째, 사회적 관계가 변화가 예상보다 빨리 진행되면서, 자식에 의존할 수 없게 되는 경우가 발생하였다.

현재의 복지제도가 유지되는 경우, 우리나라의 복지지출은 고령자에 대한 지출 위주로 크게 증가하고, 기타 분야에서는 복지지출이 향후에도 상당히 낮은 수준에 머무르게 될 것이다. 복지의 기능을 현재와 같이 사회보험 위주로 확대하는 것이 과연 바람직한지에 대한 검토가 필요하다.

개혁되어야 한다.

4. 사회보험과 일반재정

우리나라 복지지출 증가와 관련되어 예상되는 또 다른 특징은 복지지출이 일반재정보다는 사회보험 위주로 증가하리라는 점이다. 2005년 현재 복지지출의 회계단위별 구성을 보면, 사회보험을 통해 지출되는 복지지출은 GDP 대비 약 4.6% 정도로, 전체 복지지출의 약 70% 정도를 차지하고 있다¹³⁾. 향후 일정 기간 동안에는 전체 복지지출 중 사회보험이 차지하는 비중은 다소 낮아질 것이다. 보육 등 일반재정에서 부담하는 지출 항목 일부가 비교적 높은 증가율을 보이기 때문이다. 그러나 장기적으로는 복지지출 중 사회보험에 기초한 지출의 비중은 현재보다도 오히려 더 높아질 것이다. 일정한 가정하에서 그 비율을 전망해 보면, 2020년에는 72%로, 2070년에 80% 이상으로 증가할 것으로 전망된다.



13) OECD SOCX 복지지출 기준으로 따른 것이다. 주택 관련 지출은 포함하지 않은 것이다.

우리나라에서 복지지출이 사회보험 위주로 확대되도록 된 것은 우리나라의 기존의 특수한 환경에 기인하는 바도 크다. 복지확대를 주장하는 입장에서는 경제개발 등 복지보다는 다른 분야의 지출에 우선순위를 두는 재정당국의 통제에서 벗어나 새로운 재원에 기초한 안정적인 제도를 확립할 수 있다고 믿게 된다. 이에 유럽 국가들의 사회보험제도를 도입하는 방식으로 복지제도가 발전되어 왔다. 그러나 우리나라의 몇몇 특성을 보면, 비교적 안정된 경제구조에서 조합주의적 전통이 발달한 일부 유럽 국가들과는 경제사회적 환경이 큰 차이를 보인다. 따라서 복지의 기능을 현재와 같이 사회보험 위주로 확대하는 것이 과연 바람직한지에 대한 검토가 필요하다. 특히 다음과 같은 시각에서 검토할 필요가 있다.

첫째, 사회보험 위주의 복지제도에서는 복지 사각지대가 존재할 가능성이 높아진다. 우리나라에서 현재 EITC제도의 도입이 검토되고 있지만, 한국에서는 EITC제도 도입이 사회보험의 사각지대를 해결하는 기능을 하기에는 한계가 있을 것으로 판단된다.

둘째, 사회보험제도는 일반적으로 급여세(payroll tax) 형태의 재원조달 방법에 의존하게 되는데, 이러한 재원조달 방안이 최적이 아닐 수 있다. 장기적으로 사회보험료 요율이 높아지면서, 노동시장에서의 왜곡이 커질 수 있다. 그것이 비록 근로의욕에 부정적인 영향을 미치는 수준까지는 아니라 하더라도, 고용에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 그리고 우리나라의 경우와 같이 자영업자의 비중이 높고, 소득과약이 한계가 있는 상황에서는 형평성이 위배되는 문제가 심화될 수 있다. 그리고 기존에 연금제도의 문제로 인해 세대간 재분배가 이루어지고 있는 상황에서, 고령자를 수혜 대상으로 한 장기요양제도와 같은 사회보험제도의 도입은 세대간 재분배의 문제를 더욱 심화시킬 수 있다.

셋째, 사회보험 제도에서는 장기적으로 개혁의 필요성이 제기될 때, 개혁이 더 힘들어질 수 있다. 사회보험은 인구구조의 변화나 기타 경제여건의 변화가 비교적 안정적일 것을 전제로 하는 성격이 강하다. 그러나 향후 고령화가 급속히 진행되고 경제상황의 변화 가능성이 큰 상황에서는 일부 사회보험제도는 경직성을 가지게 될 가능성도 있다.

IV. 결론

우리나라의 복지지출 규모가 다른 OECD 국가들에 비해 낮은 수준이라는 것은 잘 알려진 사실이다. 이는 때로 우리나라에서 복지지출을 대폭 늘려야 한다는 주장의 근거로 활용되기도 한다. 그러나 단순한 국제비교에 기초하여 복지지출을 늘려야 한다는 주장은 한계를 가진다. 일부 연구에서는 단순 국제비교의 한계를 극복하기 위한 노력을 하고 있지만, 그러한

첫째, 사회보험 위주의 복지제도에서는 복지 사각지대가 존재할 가능성이 높아진다. 둘째, 사회보험제도는 일반적으로 급여세(payroll tax) 형태의 자원조달 방안에 의존하게 되는데, 이러한 자원조달 방안이 최적이지 아닐 수 있다. 셋째, 사회보험 제도에서는 장기적으로 개혁의 필요성이 제기될 때, 개혁이 더 힘들어질 수 있다.

시도도 국제비교가 가지는 한계를 근본적으로 극복하지는 못하고 있다. 따라서 복지지출의 적정성을 단지 국제비교에서만 찾으려는 것은 많은 무리가 따른다. 그보다는 현재의 한국사회의 특성을 파악하여 복지제도를 설계하려는 노력이 필요하다.

복지제도의 설계에 있어서는 장기적인 시각에서의 고찰이 매우 중요하다. 선진국의 사례도 기준에 형성된 복지제도가 장기적 시각에서의 검토가 부족하였음을 보여주고 있다. 특히 우리가 향후에 경험하게 될 심각한 고령화 수준을 감안하면, 기존의 OECD 국가들의 모습을 한국의 전형(role model)로 설정하기 어렵다고 판단된다. 따라서 장기적인 시각에서 검토하여 우리나라에 적합한 복지모형을 개발하는 것은 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 한국형 복지모형을 설계하기 위해서는 단지 현재의 한국의 경제사회적 특성은 물론이고, 미래의 한국 사회 및 경제구조 변화 등을 종합적으로 감안하여야 한다. 아직까지 이러한 노력은 부족하였다. 그리고 향후에도 이러한 작업은 결코 쉬운 것은 아니지만, 좀 더 많은 노력이 필요한 부분이다.

다만 현재까지의 제한적인 인식에 기초하더라도, 우리나라가 현재의 유럽과 같은 복지제도를 추구하기는 어려운 환경이 될 가능성이 높다. 개방화가 조세부담과 복지지출을 제한하는 측면에서 보면, 우리나라는 유럽 국가들보다 압력이 더 클 것이다. 특히 향후 고령화가 심각하게 진행되고 조세부담이 크게 높아지면, 미국, 캐나다, 호주, 동남아 국가 등 상대적으로 고령화 정도가 덜하고 조세부담도 낮은 국가로의 인력유출이 발생할 가능성조차 배제할 수 없다. 따라서 장기적으로도 지출수준이 너무 커지지 않는 복지모형을 추구할 필요가 있을 것이다. 복지지출이 과도한 수준이 되지 않도록 하면서도, 사회 각 분야에 대해 복지지출이 균형 있게 이루어지기 위해서는, 노후소득보장과 관련하여 개인의 책임을 강화하여야 할 것이다. 반면 복지의 사각지대를 축소하고, 향후 복지확대가 필요한 부분에 대해서는 적절한 복지혜택을 제공할 수 있도록 하는 노력이 필요할 것이다. 그렇게 함으로써 한국경제와 사회가 성장과 삶의 질을 동시에 달성할 수 있을 것이다. KIPF

참고문헌

- 문형표 · 오영주 · 이희숙, 「우리나라 복지지출 수준의 평가와 전망」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 2000.
- 안중범 외, 「복지지출수준의 국제비교」, 한국재정 · 공공경제학회 『재정논집』 제19집 제1호, 2004.
- 최준욱 · 류덕현 · 박형수 『재정지출의 분야별 재원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005a.
- 최준욱 · 박창균 · 이기영 · 이명현 · 전영준 『재정 금융 분야 고령화의 영향과 정책과제』, 한국조세연구원 · 한국개발연구원, 2005b.
- Adema, W., “Revisiting real social spending across countries: A brief note,” *OECD Economic Studies* No. 30, 2000.
- Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press, 1990.
- Lindbeck, Assar, “Changing Tides for the Welfare State – An Essay,” 2005.
- OECD(2004), Social Expenditure database (SOCX) : 1980~2001, 2005.

법인-비법인 사이의 자원배분에 대한 법인세 부담의 효과 분석



민희철 전문연구위원(min@kipf.re.kr)

I. 서론 및 선행연구

본 연구는 1990년부터 2003년까지 한국 제조업의 법인 부문과 비법인 부문 사이에 발생한 자본소득, 종사자, 사업체 수의 배분이 법인세 부담의 크기에 의하여 영향받은 효과를 추정하려는 시도이다. 이를 위하여 광공업통계조사 원시자료와 한국신용평가 재무자료를 이용하여 제조업 세부산업별 법인 비중을 그 산업의 평균적인 법인세 부담에 의해 설명하는 실증모형을 제시하였다.

법인세를 법인 부문의 자본에 대한 과세로 이해할 경우, 법인세 부담의 크기가 법인과 비법인 사이의 자본의 배분에 영향을 미치게 될 것으로 예측할 수 있다. 또한 그 탄력성의 크기는 법인세의 귀착 및 초과부담에 대해 매우 중요한 함의를 갖게 되는데, 예를 들어 법인세 부과에 대해 법인 부문의 자본이 비법인 부문으로 전혀 이동하지 않는다면, 법인세의 부담은 모두 법인 부문의 자본 소유자가 지게 될 것이며, 이로 인한 초과부담은 작을 것이라고 생각할 수 있다. 따라서 이 탄력성의 크기를 추정하는 것은 귀착 및 초과부담을 측정하려는 다른 연구를 위한 기초적인 자료를 제공한다는 의의가 있을 것이다. 또한 법인회사, 개인회사 이외의 새로운 기업 조직형태가 정책적으로 제안될 경우 그 결과를 예측하는 데에도 시사점을 줄 것이라 생각한다.

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

기업의 조세부담과 기업의 의사결정과의 관계에 대한 기존 연구는 주로 투자활동과 자금 조달방법에 미친 효과를 중심으로 하여 이루어졌으며, 조직형태의 선택에 관한 연구, 특히 실증연구는 그다지 많이 존재하지 않는다¹⁾. 이는 아마도 비법인 부문에 대한 자료가 제약적이라는 점에 기인한 것으로 보인다. 미국 이외의 국가에 대한 실증연구는 선행연구 검토과정에서 발견하지 못하였다. 법인세 부담이 기업의 조직형태에 미치는 효과에 대한 기존 연구는 크게 두 종류로 나누어 볼 수 있다. 하나는 조세, 회계학 분야의 저널에 수록된 연구들로서 기업이 법인 또는 다른 조직형태를 선택하는 요인에 집중하여 기업체 수준에서 분석한 연구이다. 다른 일군의 연구는 주로 경제학자에 의한 분석으로서 기업의 조직형태 선택과 더불어 법인-비법인 사이의 자원배분, 그리고 이로 인한 법인세 부담의 귀착 및 초과부담 등 다양한 경제적 효과 등을 연구한 것이다.

Gravelle and Kotlikoff(1989)는 동일한 재화가 법인, 비법인 기업에 의해 동시에 공급될 경우 법인세의 초과부담에 대하여 분석하였다. Harberger(1962) 모형에서는 법인 부문과 비법인 부문이 서로 다른 산업에 속해 있다고 가정함으로써 주로 법인으로 이루어진 산업에서 비법인에 의해 이루어지는 생산활동(또한 주로 비법인으로 이루어진 산업에 있어 법인에 의한 생산활동)을 명시적으로 고려하지 못하고 있다. Gravelle and Kotlikoff는 이러한 가정을 완화하여 같은 산업 내에서 법인과 비법인이 공존할 경우, 법인세 부담의 증가에 대해 법인의 자본이 쉽게 비법인 부문으로 이전하게 되며, 이로 인해서 법인세의 초과부담이 매우 크게 발생할 가능성을 제기하였다. 그들은 미국 경제에 대한 간단한 시뮬레이션 모형을 이용하여, 법인세로 인한 효율성 손실이 법인세수의 약 110%에 이를 수 있다는 주장을 내놓았다.

이러한 문제 제기에 대하여 기업의 조직형태의 선택이 법인세 부담에 대해서 얼마나 민감하게 반응하는가를 실증적으로 연구함으로써 대답하려는 시도가 있었다. Gordon and Mackie-Mason(1997)은 1959년부터 1986년까지 미국의 법인 및 비법인 기업간의 자산 배분에 대한 시계열 자료를 분석하여, 법인세 부담이 클 경우 법인 기업들이 비법인 형태로 전환하는 경향이 있음을 발견하였다. 법인세로 인한 왜곡이 없어질 경우 법인 자산의 비중이 약 0.6% 정도 증가할 것으로 예측하고, 이로 인한 초과부담은 법인세수의 약 16%에 그칠 것이라고 보고하였다. 이러한 결론은 법인 자산의 비중이 조세왜곡에 의하여 99%에서 36%로 낮아졌다고 주장한 Gravelle and Kotlikoff과는 크게 상반되는 것이다.

1) 예를 들어 Handbook of Public Finance(2002)에서는 조세와 기업투자, 그리고 조세와 기업의 재무구조에 대해서 각각 하나의 장을 할애하고 있으나, 기업조직 선택에 관한 연구는 조세와 기업의 재무구조에 관한 장의 일부로 매우 간략하게 소개되었다.

기업의 조세부담과 기업의 의사결정과의 관계에 대한 기존 연구는 주로 투자활동과 자금조달방법에 미친 효과를 중심으로 하여 이루어졌으며, 조직형태의 선택에 관한 연구, 특히 실증연구는 그다지 많이 존재하지 않는다. 이는 아마도 비법인 부문에 대한 자료가 제약적이라는 점에 기인한 것으로 보인다.

Mackie-Mason and Gordon(1994)은 법인가업에 발생하는 비조세적(non-tax) 이득의 가치를 추정하여, 법인세로 인해 기업이 비법인을 선택하는 것에 따르는 비용을 알아내고자 하였다. 그들의 결과에 따르면, 비법인 기업이 집중되어 있는 산업에 대해서는 법인가업의 비조세적 이득이 작아서, 법인세가 조직형태의 선택을 왜곡시켜 발생하는 효율성의 손실이 비교적 작을 것이라고 주장하였다.

Goolsbee(2004)는 미국의 도매산업 센서스(Census of Retail Trade)를 이용하여 주(states)에 따라서 다르게 나타나는 기업 조직형태가 법인세 부담에 의해 영향받는 정도를 분석하였다. 그는 법인세율이 0.10만큼 증가하였을 때, 법인가업체 수의 비중은 약 0.25만큼 증가할 것이라고 추정하였는데, 이는 시계열 자료를 이용한 종전 연구에 비해서 상당히 높은 값이다.

Carrol and Joulfaian(1997)는 1986년 미국의 조세개혁법(Tax Reform Act of 1986)으로 인한 법인세 부담의 증가가 기업들이 C법인(C corporation)보다 S법인(S corporation)을 선택하도록 유도하였음을 이항선택모형을 이용하여 실증적으로 보여주었다. 법인세율의 증가가 S법인을 선택할 가능성에 미치는 한계효과는 0.03으로 비교적 낮은 탄력성을 보여주었다. 이 밖에 관련된 연구로서 Guenther(1992), Ayers, Cloyed and Robinson(1996)과 Omer, Plesko, and Shelley(2000) 등이 있다. 한편 국내 연구로서 기업의 법인-비법인 조직형태 선택에 관한 연구는 없는 것으로 보이며, 다만 법인형태 내에서 주식회사, 유한회사, 합자회사, 합명회사의 산업별 현황에 대한 조사·연구로는 오수근·김성애(2002)가 유일하게 존재한다.

II. 자료

본 연구에서는 한국표준산업 3자리 분류에 따라 제조업을 구분하고, 각 산업에서 법인이 차지하는 비중과 법인세 부담을 구하고, 이 두 변수간의 관계를 분석하였다²⁾. 기업 조직에

관한 자료와 법인세 부담을 알 수 있는 자료가 존재하지 않기 때문에, 기업 조직형태에 대한 정보를 가지고 있는 광공업통계조사자료와 한국신용평가(KIS-VALUE) 재무자료상의 법인세 부담 정보를 결합하여 분석하였다.

통계청에서 매년 실시하는 광공업통계조사는 상시 종사자수 5인 이상인 광업 및 제조업 사업체에 대해서 종업원 수, 매출액, 유형자산 등 사업체 운영과 관련된 기초자료가 수록되어 있다³⁾. 분석 대상 기간인 1990년~2003년에는 매년 평균 약 10만개의 사업체에 대한 정보가 수집되었다. 우선 이 중 광업에 해당하는 사업체, 그리고 제조업에서도 생산자 물가에 대한 자료가 존재하지 않는 재생용 가공원료 생산업(한국표준산업분류 37)을 분석에서 제외하였다. 그 외에 사업체고유번호가 중복된 경우, 생산액이 0인 경우, 연 조업월수가 12개월이 넘는 등 자료의 명백한 오류로 판단되는 사업체의 관찰값은 분석에 포함하지 않았다. 광공업통계조사의 설문에서는 해당 기업체의 조직형태를 회사법인, 회사 이외의 법인, 개인으로 구분하여 답하도록 하고 있다. 여기서 회사법인은 상법에 의하여 설립된 주식, 유한, 합자, 합명회사를 의미하며, 회사 이외의 법인은 민법 및 특별법에 의하여 설립된 법인, 개인회사는 개인소유의 사업체를 의미한다⁴⁾.

본 연구에서는 회사 이외의 법인은 제외하고, 회사법인과 개인회사로 조직된 사업체만을 대상으로 하였다. 이는 회사 이외의 법인이 차지하는 비중이 미미할 뿐 아니라, 법인세 부담의 측면에서 회사법인과는 매우 다르게 취급되므로 회사법인과 같은 법인의 범주에 포함하는 것이 옳지 않다고 판단하였기 때문이다.

한국신용평가 자료의 활용은 주로 김진·박기백(2004)의 방법에 의존하였다. 개별기업에 대한 평균실효세율을 구하기 위하여 재무제표상의 법인세비용을 법인세차감전순이익으로 나누어 계산하였다. 이연법인세제가 도입된 1999년 이후에 대해서는 법인세 비용에 이연법인세대와 이연법인세차 항목을 빼고 더하여서 법인세 비용을 조정하였다. 또한 법인세비용이 음수인 기업, 법인세 후 당기순이익이 음수인 기업, 그리고 결산일이 12월이 아닌 기업들

2) 표준산업분류는 사업체가 주로 수행하는 산업활동을 그 유사성에 따라 분류하고 있으며, 분류기호의 자리가 길어질수록 더욱 자세한 산업분류를 제공하게 된다. 예를 들어 D-제조업, 15-음·식료품 제조업, 151-고기, 과일, 채소 및 유지 가공업, 1511-도축, 고기 가공 및 저장처리업으로 나눌 수 있다.

3) 사업체는 개개의 공장, 작업장 등의 생산 단위로서 영어로는 plant 또는 establishment로 번역된다. 반면 기업체(firm)는 단일 통제하에 있는 여러 개의 사업체를 포함하는 보다 상위 개념이다. 현재 통계청에서는 기업체에 대한 원시자료 또는 기업체-사업체간의 연계를 위한 코드 등을 제공하고 있지 않다.

4) 법인회사의 조직형태 구분에 대한 총량 자료는 국세청에서 발간하는 『국세통계연보』 및 법원행정처에서 출판하는 『사법연감』에 수록되어 있다. 『국세통계연보』의 경우 납세자료를 바탕으로 매년 각 법인 형태별 기업의 숫자를 보고하고 있으며, 『사법연감』에서는 법인의 등기자료를 바탕으로 매년 발생하는 신규, 변경, 폐지 등 법인 조직형태의 연간 변화를 확인할 수 있다. 그러나 두 자료 모두 비법인 부문, 즉 개인기업에 대한 자료는 수록되어 있지 않다.

Gordon and Mackie-Mason(1997)은 1959년부터 1986년까지 미국의 법인 및 비법인 기업간의 자산 배분에 대한 시계열 자료를 분석하여, 법인세 부담이 클 경우 법인 기업들이 비법인 형태로 전환하는 경향이 있음을 발견하였다.

은 자료에서 제외하였다.

본 연구를 위하여서는 개별기업별 평균실효세율을 이용하여 각 산업의 세부담을 계산하여야 하는데, 이를 위해서는 다음과 같은 방법을 사용하였다. 우선 특정 연도, 특정 산업에 해당하는 기업이 30개 미만인 경우는 자료에서 제외하였다. 이는 해당 기업의 숫자가 너무 작은 경우, 그 산업의 세부담이 몇몇 이상값(outlier)에 의해서 크게 영향받는 것을 우려하였기 때문이다. 또한 각 산업-연도의 쌍에서 평균유효세율이 상위 5% 그리고 하위 5%를 자료에서 제외하고서, 평균실효세율의 평균값과 중간값을 계산하였다.

Ⅲ. 실증분석

〈표 1〉은 법인사업체와 비법인사업체의 평균적인 특성을 매출액, 종사자 수, 자본스톡, 실질임금 등의 측면에서 살펴본 것이다. 사업체별 매출액은 해당 품목의 생산자 물가지수(2000년도 1.00을 기준)로 나누어 실질 매출액을 구하였고, 자본스톡은 유형고정자산의 연초 잔액과 연말 잔액을 평균한 후 해당 연도의 자본재 디플레이터(2000년=1.00)로 나누어 구하였다. 자본재 디플레이터는 국민계정에서 연간총자본형성의 명목액을 실질액으로 나누어 사용하였다. 그 외에 실질임금은 임금, 복리후생비, 퇴직금 등의 비용을 사업체 종사자수로 나누고 다시 해당 연도의 소비자 물가지수(2000년=1.00)로 나누어 계산하였다.

우선 1990년 현재 매출액, 종사자 수, 자본스톡, 실질임금의 측면에서 법인사업체가 비법인사업체에 비해서 월등하게 큰 것을 알 수 있다. 그 격차는 매출액 23.8배, 종사자 수 6.9배, 자본스톡 20.9배, 실질임금 1.4배에 이르고 있다. 특히 자본스톡의 차이가 종사자 수의 차이에 비해 훨씬 높기 때문에 종사자 일인당 자본스톡, 즉 자본집약도는 법인사업체가 1.8배 정도 높은 것으로 나타났다. 또한 법인사업체의 36.7%가 수출을 하고 있는 반면, 수출 비법인사업체의 비중은 7.2%에 불과하였다. 이는 비법인사업체가 평균적으로 법인사업체에 비해 훨씬 영세할 뿐 아니라, 자본사용의 집중도, 인적자원의 수준 및 기술수준에서 법인사업체에

비해서 열악한 상황임을 말해준다.

〈표 1〉 법인과 비법인 사업체의 평균적 특성

		법인	비법인
1990년	매출액 (백만원)	11203.7	470.9
	종사자 수 (명)	117.2	17.1
	자본스톡 (백만원)	5952.8	285.4
	자본스톡/종사자 수	32.4	18.5
	실질임금 (백만원)	9.8	7.1
	수출여부 (%)	36.7	7.2
2003년	매출액 (백만원)	14792.9	838.0
	종사자수 (명)	44.4	10.7
	자본스톡 (백만원)	5371.6	304.7
	자본스톡/종사자 수	58.4	27.7
	실질임금 (백만원)	17.4	11.4
	수출여부 (%)	21.0	3.7

주: 매출액은 명목매출액을 해당 연도, 해당 품목의 생산자 물가지수(2000년=1.00)로 나누어 구하였다. 자본스톡은 유형고정자산의 연초 잔액과 연말 잔액을 평균한 후 해당 연도의 자본재 디플레이터(2000년=1.00)로 나누어 구하였다. 자본재 디플레이터는 국민계정에서 연간총자본형성의 명목액을 실질액으로 나누어 사용하였다. 실질임금은 임금, 복리후생비, 퇴직금 등의 비용을 사업체 종사자 수로 나누고 다시 해당 연도의 소비자 물가지수(2000년=1.00)로 나누어 계산하였다.

의미있는 시사점은 1990년과 2003년을 비교함으로써 확인할 수 있다. 비법인사업체의 상대적 열세성은 2003년에서도 마찬가지로 나타나고 있으나, 자본스톡 및 종사자 수의 측면에서 법인사업체와 비법인사업체 간의 격차는 상당히 줄어든 것을 알 수 있다. 예를 들어 비법인 사업체의 자본스톡은 1990년 285.4백만원에서 2003년 304.7백만원으로 증가한 반면, 법인사업체의 자본스톡은 1990년 5952.8백만원에서 2003년 5371.6백만원으로 오히려 감소하였음을 알 수 있다. 종사자 수 역시 비법인사업체의 경우 1990년 17.1명에서 2003년 10.7명으로 약간 감소하였으나, 법인사업체는 1990년 117.2명에서 2003년 44.4명으로 크게 줄어들었다. 즉, 1990년에 비하여 2003년에는 보다 작은 규모의 사업체가 개인기업이 아닌 법인의 형태로 영업을 하고 있음을 반증하는 것이다. 또한 수출 사업체의 비중도 법인사업체에서 크게 감소함으로써 지난 10년간보다 영세한 기업들이 법인으로 조직되었음을 확인할 수 있다. 이는 1990년대를 거치면서 기업이 법인으로 조직하기에 보다 용이하도록 산업 및 제도 여건이 변화되어 왔음을 시사한다고 볼 수 있다. 이 연구에서는 그 요소 중의 하나로서 법인세 부담의 변화에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다⁵⁾.

5) 평균실효세율의 추이에 대해서는 김진·박기백(2004) 또는 김우철(2005)을 참고하시오.

의미있는 시사점은 1990년과 2003년을 비교함으로써 확인할 수 있다. 비법인사업체의 상대적 열세성은 2003년에서도 마찬가지로 나타나고 있으나, 자본스톡 및 종사자 수의 측면에서 법인사업체와 비법인사업체 간의 격차는 상당히 줄어든 것을 알 수 있다.

〈표 2〉에서는 제조업 활동에서 법인의 비중을 매출액, 종사자 수, 자본스톡, 사업체 수의 측면에서 정리하였다. 2003년 현재 제조업에서 법인이 차지하는 비중은 매출액의 92.3%, 종사자 수의 73.7%, 자본스톡의 92.3% 그리고 사업체 수의 40.5%이다. 1990년의 비중과 비교할 경우 모든 측면에서 법인의 비중이 증가하였으나 특히 사업체 수의 법인비중 증가가 13.9%p로 두드러진 것을 알 수 있다. 이는 지난 10여년간의 법인 비중 증가가 주로 작은 규모의 사업체에 의해 이루어진 것임을 의미한다.

〈표 3〉은 제조업 활동에서 법인의 비중을 산업별로 정리한 것이다. 우선 법인의 비중은 산업별로 매우 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 사업체 수의 비중을 중심으로 살펴볼 때, 법인 비중 30% 이하인 산업은 섬유제품 제조업(KSIC 17), 봉제의복 제조업(18), 가방 및 신발 제조업(19), 가구 및 기타제품 제조업(36) 등 전통적인 경공업이고, 법인 비중이 60%가 넘는 산업으로는 코크스 및 석유정제품 제조업(KSIC 23), 화학제품 제조업(24), 컴퓨터 및 사무용 기기 제조업(30) 등이 있다. 특정 연도의 법인 비중뿐 아니라, 1990년부터 2003년간 법인 비중의 변화에 있어서도 산업간의 차이가 나타났다. 비교를 수월하게 만들기 위하여 〈표 3〉에서는 법인 비중이 증가한 항목은 **볼드(bold)** 체로 표시하였고, 감소한 항목은 *이탤릭(italic)* 체로 표시하였다. 매출액, 종사자 수, 자본스톡, 사업체 수의 모든 측면에서 법인 비중이 감소한 산업은 담배 제조업(KSIC 16)이 유일하다. 자본스톡과 사업체 수에서는 법인 비중이 감소한 산업이 매우 드물었으나, 매출액과 종사자 수에서는 법인 비중이 감소한 산업도 상당히 존재하며, 주로 전통적인 경공업에 집중되어 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 법인과 비법인이 제조업에서 차지하는 비중

		법인	비법인	법인의 비중(%)
1990년	매출액 (백억원)	20,356	2,359	89.6
	종사자 수 (명)	2,129,852	854,490	71.4
	자본스톡 (백억원)	10,816	1,430	88.3
	사업체수	18,169	50,104	26.6
2003년	매출액 (백억원)	66,679	5,559	92.3
	종사자 수 (명)	1,999,143	711,875	73.7
	자본스톡 (백억원)	24,212	2,021	92.3
	사업체수	45,075	66,333	40.5

주: 매출액은 명목매출액을 해당 연도, 해당 품목의 생산자 물가지수(2000년=1.00)로 나누어 구하였다. 자본스톡은 유형고정자산의 연초 잔액과 연말 잔액을 평균한 후 해당 연도의 자본재 디플레이터(2000년=1.00)로 나누어 구하였다. 자본재 디플레이터는 국민계정에서 연간총자본형성의 명목액을 실질액으로 나누어 사용하였다.

〈표 3〉 법인과 비법인이 제조업에서 차지하는 비중 (산업별)

표준산업분류(KSIC)		매출액(백억원)		종사자수(천명)		자본스톡(백억원)		사업체수	
		1990년	2003년	1990년	2003년	1990년	2003년	1990년	2003년
15	비법인	156	373	53	48	123	201	3,231	4,350
	법인	1,952	3,204	148	129	729	1236	1,312	3,022
	법인비중	92.6	89.6	73.8	73.1	85.6	86.0	28.9	41.0
16	비법인	0	1	0	0	0	2	0	1
	법인	56	341	2	3	10	64	8	12
	법인비중	100.0	99.8	100.0	98.2	100.0	96.7	100.0	92.3
17	비법인	282	501	117	70	264	261	5,884	6,367
	법인	1,358	1,810	237	115	829	797	1,720	3,007
	법인비중	82.8	78.3	67.0	62.2	75.9	75.3	22.6	32.1
18	비법인	196	269	127	82	63	49	5,537	7,554
	법인	541	963	113	51	134	149	1,059	1,303
	법인비중	73.4	78.2	47.1	38.2	68.0	75.2	16.1	14.7
19	비법인	164	74	59	15	40	19	2,230	1,582
	법인	896	367	158	23	167	84	804	610
	법인비중	84.5	83.2	72.9	60.7	80.7	81.7	26.5	27.8
20	비법인	91	90	20	11	46	32	1,652	1,296
	법인	194	286	23	16	66	160	392	765
	법인비중	68.0	76.0	53.1	60.9	59.0	83.2	19.2	37.1

〈표 3〉의 계속

표준산업분류(KSIC)		매출액(백억원)		종사자수(천명)		자본스톡(백억원)		사업체수	
		1990년	2003년	1990년	2003년	1990년	2003년	1990년	2003년
21	비법인	111	150	20	16	44	67	1,471	1,752
	법인	713	1155	45	44	288	811	646	1,177
	법인비중	86.6	88.5	69.0	72.7	86.7	92.4	30.5	40.2
22	비법인	112	242	27	35	55	106	2,316	4,040
	법인	443	828	45	63	163	326	546	1,846
	법인비중	79.8	77.4	62.3	64.3	75.0	75.5	19.1	31.4
23	비법인	2	1	0	0	0	1	17	13
	법인	2,209	3,078	9	9	409	1091	50	99
	법인비중	99.9	100.0	97.4	98.4	99.9	99.9	74.6	88.4
24	비법인	46	127	10	11	25	53	664	1,030
	법인	1,985	6,096	118	126	1,217	3,220	1,123	2,698
	법인비중	97.7	98.0	92.0	92.1	98.0	98.4	62.8	72.4
25	비법인	176	501	47	58	104	204	3,214	5,077
	법인	740	2,293	88	126	413	973	1,140	3,345
	법인비중	80.8	82.1	65.1	68.6	79.8	82.7	26.2	39.7
26	비법인	86	122	31	15	83	68	2,495	1,575
	법인	871	1,890	99	73	684	1,233	1,261	2,472
	법인비중	91.1	93.9	76.1	83.2	89.2	94.8	33.6	61.1
27	비법인	71	143	17	11	36	46	1,048	1,011
	법인	1,939	5,003	106	95	1,874	2,859	765	1,620
	법인비중	96.5	97.2	86.1	89.5	98.1	98.4	42.2	61.6
28	비법인	175	644	55	89	109	255	3,768	9,047
	법인	571	1,856	84	122	276	769	1,176	4,679
	법인비중	76.5	74.2	60.6	57.9	71.7	75.1	23.8	34.1
29	비법인	281	1,054	90	90	187	306	5,893	8,402
	법인	1,229	5,570	168	215	647	1,433	1,945	6,654
	법인비중	81.4	84.1	65.1	70.6	77.6	82.4	24.8	44.2
30	비법인	7	24	3	3	4	7	168	224
	법인	144	1,935	16	38	34	266	132	501
	법인비중	95.2	98.8	83.2	91.8	90.4	97.3	44.0	69.1
31	비법인	73	234	27	30	37	69	1,688	2,898
	법인	599	2,292	84	118	255	680	893	3,081
	법인비중	89.1	90.7	75.8	79.4	87.4	90.8	34.6	51.5

〈표 3〉의 계속

표준산업분류(KSIC)		매출액(백억원)		종사자수(천명)		자본스톡(백억원)		사업체수	
		1990년	2003년	1990년	2003년	1990년	2003년	1990년	2003년
32	비법인	55	368	47	36	44	67	2,091	1,983
	법인	1,247	17,044	251	270	990	3,915	1,093	2,862
	법인비중	95.7	97.9	84.2	88.1	95.7	98.3	34.3	59.1
33	비법인	32	103	13	14	20	31	737	1,479
	법인	184	483	33	34	94	142	364	1,239
	법인비중	<i>85.3</i>	<i>82.4</i>	<i>72.2</i>	<i>70.4</i>	<i>82.5</i>	<i>82.3</i>	33.1	45.6
34	비법인	76	223	26	25	57	73	1,492	1,803
	법인	1,644	7,048	158	194	952	2,436	637	1,796
	법인비중	95.6	96.9	85.7	88.6	94.3	97.1	29.9	49.9
35	비법인	18	71	6	16	13	16	401	578
	법인	419	2,459	56	86	423	1,352	129	540
	법인비중	96.0	97.2	<i>89.7</i>	<i>84.3</i>	97.0	98.8	24.3	48.3
36	비법인	149	242	58	36	77	89	4,107	4,271
	법인	421	678	87	48	160	216	974	1,747
	법인비중	<i>73.9</i>	<i>73.7</i>	<i>59.8</i>	<i>57.4</i>	67.5	70.8	19.2	29.0

주: 1. 한국표준산업분류(KSIC) 2자리 코드에 해당하는 산업은 다음과 같다. 15-음식료품 제조업, 16-담배 제조업, 17-섬유제품 제조업, 18-봉제의복 및 모피제품 제조업, 19-가죽, 가방 및 신발 제조업, 20-목재 및 나무제품 제조업, 21-펄프, 종이 및 종이제품 제조업, 22-출판, 인쇄 및 기록매체 복제업, 23-코크스, 석유정제품 및 핵연료 제조업, 24-화학물 및 화학제품 제조업, 25-고무 및 플라스틱 제품 제조업, 26-비금속광물제품 제조업, 27-제1차 금속산업, 28-조립금속제품 제조업, 29-기타 기계 및 장비 제조업, 30-컴퓨터 및 사무용 기기 제조업, 31-기타 전기기계 및 전기변환장치 제조업, 32-전자부품, 영상, 음향 및 통신장비 제조업, 33-의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업, 34-자동차 및 트레일러 제조업, 35-기타 운송장비 제조업, 36-가구 및 기타제품 제조업

2. 매출액은 명목매출액을 해당 연도, 해당 품목의 생산자 물가지수(2000년=1.00)로 나누어 구하였다. 자본스톡은 유형고정 자산의 연초 잔액과 연말 잔액을 평균한 후 해당 연도의 자본재 디플레이터(2000년=1.00)로 나누어 구하였다. 자본재 디플레이터는 국민계정에서 연간총자본형성의 명목액을 실질액으로 나누어 사용하였다.

3. 볼드(bold)체는 1990년 대비 2003년의 법인 비중이 증가한 것을 나타내고, 이탤릭(italic)체는 1990년대비 2003년의 법인 비중이 감소한 것을 나타낸다.

1990년의 비중과 비교할 경우 모든 측면에서 법인의 비중이 증가하였으나 특히 사업체 수의 법인비중 증가가 13.9%p로 두드러진 것을 알 수 있다. 이는 지난 10여년간의 법인 비중 증가가 주로 작은 규모의 사업체에 의해 이루어진 것임을 의미한다.

이하에서는 준비된 자료를 이용하여 법인 비중 결정에 관한 회귀분석을 실시하였다. Mackie-Mason and Gordon(1997)은 법인세 부담 이외에 기업의 조직형태 선택에 영향을 미치는 요인으로 법인이 제공하는 유한책임, 주식을 공개적으로 거래할 수 있는 자격 등을 제시하였으며, 이에 따라 본 연구에서는 아래와 같은 실증모형을 추정하였다.

$$cshare_{jt} = \beta_0 + \beta_1 \times tax_{jt} + \beta_2 \times stdprof_{jt} + \beta_3 \times capreq_{jt} + \beta_4 \times salesgr_{jt} + \beta_5 \times GDPgr_t + \varepsilon_{jt} \quad (1)$$

$cshare_{jt}$ 는 광공업통계자료로부터 구한 t 년도의 j 산업에서 법인이 차지하는 비중으로서 사업체 수, 자본스톡, 종사자 수의 측면에서 세 가지 다른 정의를 각각 사용하였다. tax_{jt} 은 한국 신용평가 자료에서 구한 t 년도의 j 산업에 속한 개별기업 평균유효세율의 평균값과 중간값을 따로 사용하였다. $stdprof_{jt}$ 은 광공업통계자료로부터 구한 t 년도의 j 산업 사업체의 이윤율의 표준편차이다. 사업체의 이윤율은 매출액에서 생산비용을 차감하고 다시 매출액으로 나누어 계산하였다. 그 산업의 이윤율의 표준편차가 클수록 법인이 제공하는 유한책임의 혜택이 더 클 것이므로, 이 변수에 대한 계수는 양의 값을 가질 것으로 예측할 수 있다.

$capreq_{jt}$ 는 광공업통계자료의 t 년도 j 산업의 사업체 평균자본스톡을 의미한다. 규모가 큰 기업일수록 법인이 대규모의 자본조달이 필요하고 이를 위해서 개인기업보다는 법인형태를 선택하게 될 유인이 존재하며, 따라서 이 변수에 대한 계수 역시 양의 값을 가질 것으로 예측할 수 있다. $salesgr_{jt}$ 는 광공업통계자료로부터 t 년도 j 산업 총매출액의 전년도 대비 증가율을 구하여 사용하였고, $GDPgr_t$ 는 실질GDP의 전년 대비 증가율이다. 이 두 변수는 산업 및 연도 효과를 조절하기 포함된 변수이다. 회귀분석 관찰값의 단위는 산업-연도 쌍(pair)이다.

〈표 4-1〉, 〈표 4-2〉, 〈표 4-3〉은 식(1)을 OLS를 이용한 추정결과이다. 종속변수가 비율이기 때문에 0과 1 사이에서 정의된다는 점 때문에 OLS방법이 완전히 만족스러운 방법은 아니라고 생각할 수 있다. 다른 방법으로는 log odd ratio, 즉 $\log\{cshare_{jt} \div (1 - cshare_{jt})\}$ 를 종속변수로 정의하여 추정할 수 있다. 그러나 두 방법 모두 정성적으로 같은 결과를 나타내었고, 다만 추정계수 해석의 용이성이라는 측면에서 여기서는 보통의 OLS 결과를 보고하였다.

〈표 4-1〉은 종속변수를 법인사업체 수의 비중으로 정의하고 설명변수에 대해서 회귀분석을 실시한 결과이다. (1)열의 결과는 tax_{jt} 로 사업체 평균유효세율의 평균값을, (2)열은 사업체 평균유효세율의 중간값을 사용하였으며, (3)열에서는 전기의 평균값을 추가하여 분석하였다. (1)열의 결과에서 법인세 부담이 법인사업체 수의 비중에 미치는 효과는 -0.396 으로 5% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이는 해당 산업의 평균유효세율의 평균값으로 측정된 법인세 부담이 1%p 증가할 경우, 법인사업체의 비중이 0.396%p 감소한다는 것을 의미한다. 반면에 (2)열과 같이 평균유효세율의 중간값을 사용할 경우는 이 효과의 절대값이 조금 더 큰 -0.536 으로 나타났다. 센서스 자료를 이용하였고, 법인 비중의 횡단면 차이를 활용하였다는 점에서 유사한 Goolsbee(2004)의 결과와 비교할 경우, 본 연구의 결과는 세율의 한계효과가 그 1/5에 그치는 것으로 볼 수 있다.

또한 전년도 평균유효세율의 평균값을 추가할 경우, 금년의 세율의 효과가 유의미하지 않게 나오는데, 이는 조직형태의 변화가 법인세 부담과는 시차를 두고 발생할 가능성을 제기하고 있다. 이에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 생각한다. 그 외에 *capreq*와 *stdprof*에 대한 계수는 앞에서 제시한 예측과 일치하는 결과를 얻을 수 있었다.

종속변수를 법인사업체 자본스톡의 비중과 종사자 수의 비중으로 사용한 결과는 〈표 4-2〉와 〈표 4-3〉에 보고하였다. tax_{jt} 의 계수는 두 경우 모두 사업체 수 비중에 대한 분석에서의 tax_{jt} 의 계수보다 절대값이 작으며, 경우에 따라서는 통계적으로 유의미하거나 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이는 법인세 부담의 변화에 따라 조직형태를 바꾸는 사업체가 대부분 규모가 작은 사업체임을 의미한다고 해석할 수 있을 것이다.

마지막으로 〈표 5〉에서는 ‘진입’ 후 3년 미만의 사업체만을 분석대상으로 하여, 이 그룹 내에서 법인이 차지하는 비중을 종속변수로 하여 식(1)을 추정하였다. 여기서 ‘진입’이란 해당사업체가 광공업통계조사자료에 처음 나타나는 시점을 기준으로 사용하였다. 법인사업체 수를 이용한 분석 결과는 〈표 4〉의 결과와 크게 차이가 나지 않았으나, 자본스톡 비중과 종사자 비중을 이용한 분석 결과는 전체 사업체를 대상으로 한 경우보다 훨씬 큰 효과를 나타내는 것을 알 수 있다.

〈표 4-1〉 Dependent variable: 법인사업체 수의 비중

	(1)	(2)	(3)
mean_taxrate	-0.396** (0.163)		0.091 (0.235)
mean_taxrate(t-1)			-0.644*** (0.180)
median_taxrate		-0.536** (0.152)	
capreq	0.638*** (0.087)	0.622*** (0.088)	0.624*** (0.088)
stdprof	0.010** (0.004)	0.010** (0.004)	0.009** (0.004)
salesgr	0.072* (0.036)	0.072* (0.035)	0.077* (0.039)
GDPgr	-0.314 (0.219)	-0.271 (0.195)	-0.327* (0.179)
constant	0.468*** (0.044)	0.493*** (0.044)	0.512*** (0.041)
R_squared	0.241	0.254	0.264
No. of Obs.	559	559	559

주: 1) ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%를 의미함.

2) 괄호 안은 White-Huber를 따라서 heteroskedasticity-robust 표준오차임.

〈표 4-2〉 Dependent variable: 법인사업체 자본스톡의 비중

	(1)	(2)	(3)
mean_taxrate	-0.135 (0.079)		0.038 (0.110)
mean_taxrate(t-1)			-0.229** (0.093)
median_taxrate		-0.226** (0.082)	
capreq	0.414*** (0.094)	0.407*** (0.094)	0.409*** (0.094)
stdprof	0.005** (0.002)	0.005** (0.002)	0.005** (0.002)
salesgr	0.085** (0.029)	0.084*** (0.028)	0.087** (0.030)
GDPgr	-0.199** (0.068)	-0.172** (0.061)	-0.203*** (0.063)
constant	0.874*** (0.022)	0.892*** (0.021)	0.889*** (0.021)
R_squared	0.164	0.169	0.69
No. of Obs.	559	559	559

주: 1) ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%를 의미함.

2) 괄호 안은 White-Huber를 따라서 heteroskedasticity-robust 표준오차임.

〈표 4-3〉 Dependent variable: 법인사업체 종사자의 비중

	(1)	(2)	(3)
mean_taxrate	-0.133 (0.103)		0.018 (0.137)
mean_taxrate(t-1)			-0.200* (0.111)
median_taxrate		-0.253* (0.124)	
capreq	0.622*** (0.128)	0.613*** (0.129)	0.617*** (0.128)
stdprof	0.007** (0.003)	0.007** (0.003)	0.007** (0.003)
salesgr	0.125*** (0.037)	0.124*** (0.035)	0.126*** (0.038)
GDPgr	-0.179** (0.082)	-0.143 (0.082)	-0.183* (0.084)
constant	0.736*** (0.029)	0.760*** (0.032)	0.749*** (0.030)
R_squared	0.217	0.222	0.220
No. of Obs.	559	559	559

주: 1) ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%를 의미함.

2) 괄호 안은 White-Huber를 따라서 heteroskedasticity-robust 표준오차임.

〈표 5〉 진입 후 3년 미만의 사업체 분석 결과

Dep. variable	법인사업체 개수 비중		법인부문 자본스톡 비중		법인부문 종사자 비중	
mean_taxrate	-0.365*** (0.113)		-0.274 (0.247)		-0.275* (0.149)	
median_taxrate		-0.407*** (0.106)		-0.397** (0.176)		-0.398** (0.133)
capreq	0.096*** (0.031)	0.085** (0.032)	0.566*** (0.112)	0.554*** (0.113)	0.627*** (0.102)	0.615*** (0.104)
stdprof	0.003* (0.002)	0.003* (0.002)	0.006** (0.002)	0.006** (0.002)	0.010** (0.004)	0.010** (0.004)
salesgr	0.068*** (0.018)	0.070*** (0.017)	0.097** (0.037)	0.097** (0.035)	0.132*** (0.038)	0.132*** (0.036)
GDPgr	-0.125 (0.100)	-0.111 (0.090)	-0.518*** (0.149)	-0.481*** (0.135)	-0.400** (0.139)	-0.363** (0.127)
constant	0.218*** (0.029)	0.221*** (0.026)	0.799*** (0.061)	0.821*** (0.041)	0.613*** (0.040)	0.636*** (0.035)
R_squared	0.142	0.166	0.165	0.172	0.205	0.211
No. of Obs.	559	559	559	559	559	559

주: 1) ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%를 의미함.

2) 괄호 안은 White-Huber를 따라서 heteroskedasticity-robust 표준오차임.

지난 10여년간 한국의 제조업에서 법인의 비중이 종사자 수, 자본스톡, 사업체 수의 측면에서 증가하였음을 발견하였다. 그리고 회귀분석을 통하여 이러한 법인 비중의 증가가 법인세 부담의 감소와 관련되어 있음을 확인하였다.

IV. 결과 요약

지금까지의 분석을 통하여 다음과 같은 사실을 확인하였다. 우선 지난 10여년간 한국의 제조업에서 법인의 비중이 종사자 수, 자본스톡, 사업체 수의 측면에서 증가하였음을 발견하였다. 그리고 회귀분석을 통하여 이러한 법인 비중의 증가가 법인세 부담의 감소와 관련되어 있음을 확인하였다. 추정된 모형에 따르면 해당산업의 평균유효세율이 1%p 증가할 경우, 법인 사업체 수의 비중은 약 0.4%p 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 법인 자본스톡 및 종사자 수의 비중의 변화는 그다지 두드러지지 않은 것을 확인하였다. 한편 분석의 대상을 진입 후 2년 이내의 '신생' 사업체로 국한할 경우에는 자본스톡 및 종사자 수의 비중에도 상당히 유의한 효과를 발견할 수 있었다.

향후 과제로 몇 가지를 제시한다면, 우선 세부담을 보다 정치하게 계산하는 작업이 필요할 것으로 보인다. 예를 들어 광태원·이병기·현진권(2006)에서와 같이 기업체별로 세율, 감가상각, 투자세액공제를 고려한 법인세 부담을 계산하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 다음으로는 법인세 부담이 조직형태에 시차를 두고 나타날 수 있다는 가능성을 적절히 반영한 실증모형을 구성하여 추정하는 것이 필요할 것으로 보인다. 마지막으로 외부자금시장에 쉽게 접근할 수 있는 법인의 경우, 법인세 부담의 증가에 대해 굳이 조직형태를 바꾸지 않고 부채비율을 늘림으로써 실질적으로 법인세 부담을 회피할 수 있는데, 이를 고려한 종합적 모형을 연구할 필요가 있을 것이다. KIPR

참고문헌

- 곽태원 · 이병기 · 현진권, 『조세정책이 기업투자에 영향을 미치는가?: 조세조정 토빈 q모형을 이용한 한국의 실증분석』, 2005.
- 국세청, 『국세통계연보』, 2005.
- 김우철, 『법인세 부담이 기업의 투자활동에 미치는 효과 분석』, 한국조세연구원.
- 김진 · 박기백, 『법인세 부담 연구 - 미시자료를 중심으로』, 한국조세연구원.
- 법원행정처, 『사법연감』, 2005.
- 오수근 · 김성애, 「회사 형태의 선택에 관한 실증연구」, 『상사법연구』, 제21권 제1호, 2002.
- 이철호 · 최태규, 『개인기업의 법인 전환실무』, 2005.
- 전주성, 「기업특성과 세부담: 대안적 평균유효세율 측정치의 비교」, 『공공경제』, 제9권 제1호.
- Ayers, B., Cloyd, C., and Robinson, J., “Organizational form and taxes: an empirical analysis of small business,” *Journal of the American Taxation Association Supplement* 18, 1996.
- Carr, Jack and Mathewson, Frank, “Unlimited liability as a barrier to entry,” *Journal of Political Economy* 96, 1988.
- Carroll, R. and Joulfaian, D., “Taxes and corporate choice of organizational form,” US Department of the Treasury, Office of Tax Analysis Working Paper 73, 1997.
- Gentry, William and Hubbard, Glenn, “Tax Policy and Entrepreneurial Entry,” *American Economic Review* 90, 2002.
- Goolsbee, Austan, “The impact of the corporate income tax: evidence from state organizational form data,” *Journal of Public Economics* 88, 2004.
- Gordon, Roger and Mackie-Mason, Jeffrey, “Tax distortions to the choice of organizational form,” *Journal of Public Economics* 55, 1994.
- Gravelle, Jane and Kotlikoff, Lawrence, “The incidence and efficiency costs of corporate taxation when corporate and noncorporate firms produce the same good,” *Journal of Political Economy* 97, 1989.
- Guenther, D., “Taxes and organizational form: a comparison of corporations and master

limited partnerships,” *The Accounting Review* 67, 1992.

Harberger, Arnold C., “The incidence of the corporation income tax,” *Journal of Political Economy* 70, 1962.

Mackie-Mason, Jeffrey and Gordon, Roger, “Taxes and the choice of organizational form,” *Journal of Finance*, 1997.

Omer, T., Plesko, G., and Shelley, M., “The influence of tax costs on organizational choice in the natural resource industry,” *Journal of the American Taxation Association* 22, 2000.

Scholes, M. et. al., *Taxes and Business Strategy: A Planning Approach*, Prentice-Hall, 2002.

갬블관련 과세 및 재정정책에 관한 논의



김 현 아 전문연구위원(hyuna@kipf.re.kr)

I. 논의의 필요성

2005년 기준 우리나라의 합법적인 갬블시장 매출액은 약 11조 2천억원 수준이며 이는 1999년 4조 4천억원에 비하여 2.4배 증가한 규모이다. 이에 따라 갬블관련 재정규모 또한 1999년 1조원 내외이던 것이 2005년 약 3조 4천억원에 달하였는데 같은 기간 재정기여도의 증가는 3.34배이고, 우리나라 전체 조세의 약 2% 규모이다. 특히, 2003년 로또복권이 도입됨에 따라 공익기금 조성이 활발히 이루어지게 되었고, 복권구입을 통한 사회환원(저소득층지원, 노인복지 등) 개념이 확산됨에 따라 갬블과세의 재정기여도에 대한 관심이 증가하고 있는 추세이다.

그럼에도 불구하고, 재정수입과 관련하여 우리나라에서의 갬블관련 과세에 대한 이론적 논의는 거의 없는 실정이다. 정책적으로 갬블과세는 세수확보, 소득재분배를 주요 목적으로 하는 일반적인 과세 성격과는 다르다고 볼 수 있다. 갬블의 합법화 문제 등 정부가 주요 규제(sumptuary)수단으로 사용하고 있는 것이 일반소비과세와 다르게 구분하고 있는 이유이다¹⁾. 따라서, 갬블관련 세율 및 세원은 갬블에 대한 정부의 입장을 나타내는 것으로서 규제의 정도를 의미하기도 한다. 정부개입의 주요 수단으로 사용하고 있는 갬블과세의 성격은 각 산업의 특성을 반영하여 갬블종류에 따라 상이하다. 우리나라의 경우, 매출액 면에서는

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

1) 배준호(1997)는 우리나라 갬블관련 과세의 성격을 소비과세와 소득과세의 혼합적 성격으로 구분한 바 있다.

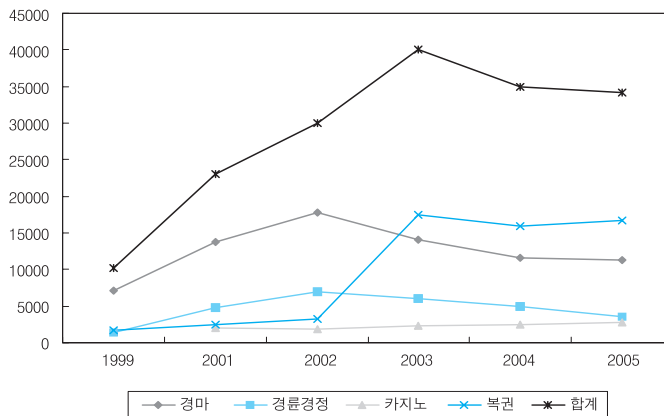
정책적으로 갬블과세는 세수확보, 소득재분배를 주요 목적으로 하는 일반적인 과세 성격과는 다르다고 볼 수 있다. 갬블의 합법화 문제 등 정부가 주요 규제(sumptuary)수단으로 사용하고 있는 것이 일반소비과세와 다르게 구분하고 있는 이유이다.

전통적인 경마가 여전히 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 재정기여도 면에서는 로또를 포함한 복권이 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 공익재원 조성을 목적으로 탄생한 복권의 경우 세월이나 세월에 대한 논쟁보다는 수익금 사용에 대한 논의가 대부분이다. 반면, 경마의 경우에는 농축산 관련 마필산업과 연계하여 볼 때 기타 갬블종류와 달리 경제적 효과를 창출하는 면을 고려하여 세수부담에 대한 논의가 현재 진행중이다.

정부가 내국인 카지노나 로또복권을 도입할 수 있었던 정책적 명분은 이들 산업에 의한 세금은 다른 세금들과는 달리 사용용도를 지정하는 위원회가 있고, 확보된 재원이 복지 및 지역개발 재원으로 사용될 수 있다는 것이었다. 따라서 갬블관련 재정지출에 대한 효율성 및 효과성은 갬블산업에 대한 정부개입의 필요성과 밀접한 관계가 있다고 볼 수 있다.

본고에서는 갬블산업의 재정기여도 증가 변화에 주목하면서 갬블관련 재정 논의의 필요성을 제기한다. 이론적인 관점에서의 갬블과세의 의미를 파악하고, 우리나라 과세현황과 비교, 향후 전반적인 갬블관련 재정정책 방향을 위한 기초자료를 제시해 보고자 한다.

[그림 1] 갬블관련 재정수입 현황



II. 갬블종류별 특징 및 과세배경

과세와 관련하여 각각의 갬블종류별 특징은 다음과 같이 설명할 수 있다. 가장 높은 재정 기여도를 보이고 있는 복권의 경우, ‘공적재원 조성’을 목적으로 탄생되었다. 복권의 경우, 조세저항 없는 기금조성이 당초 취지였으므로 대개 모든 나라에서의 과세부담은 매우 높은 편(40% 내외)이다. 우리나라에서도 복권에 관한 논의는 또한 과세부담 수준보다는 수익금 배분과 관련하여 이루어지고 있다. 로또복권의 경우 높은 세율이 유지될 수 있는 이유는 다음과 같다. 첫째, 운영형태가 ‘정부독점’이기 때문이다. 예를 들어, 미국의 경우 기타 카지노나 경마에 비하여 세율에 대한 논의가 이루어지지 않고 있는데, 이는 정부가 직접 운영하는 공급자이기 때문이다. 기타 갬블의 경우 기존사업자들에게 허가권을 주고 이에 대한 규제수단으로 세율을 사용하는 것이므로 ‘낮은 세율’에 대한 논의가 이루어지고 있다.

둘째, 복권구매 특성상 대부분 지역적 구매로 이루어지고 있으므로 세원 유출의 우려가 적기 때문이다. 이와 대조적인 성격을 보이는 것이 카지노이다. 카지노의 경우, 대부분의 국가에서 ‘특정지역 개발’을 목적으로 부과되고 있다. 미국에서도 카지노는 1970년대까지 네바다주에서만 법적으로 허용되었으며, 우리나라의 경우에도 강원랜드 탄생의 배경은 폐광지역 생계수단 보전을 위한 것이었으므로 독점권 부여가 가능했다. 따라서 세수확보가 아닌 해당 지역의 지역개발을 목적으로 하고 있으므로 카지노에 대한 과세는 민감한 편이며 실제로 유효세율도 매우 낮은 편에 속한다. 대부분의 나라에서 명목적인 과세형태는 사업이익에 따른 법인세 형태이며 법인세율이 부과된다. 카지노는 허가권 여부에 대한 정부의 규제는 심한 반면 별도의 세율규제는 덜하다고 보여진다.

경마는 산업적인 특성이 존재하므로 기타 갬블과는 다른 성격을 가지고 있다. 경마산업에 대한 차별적인 해석이 가능한 이유는 경마의 경우, 마필에 의존하여 경주가 이루어지고 농가소득 창출을 통한 농어촌 지원, 레저산업으로 인한 부가가치 창출 등이 논의되고 있으므로 카지노나 경륜, 경정에 비하여 산업기반조성에 따른 경제성 분석을 생각해 볼 수 있기 때문이다. 따라서 공적재원 조성을 목적으로 한 복권과 특정지역 개발을 목적으로 한 카지노와는 달리 마필생산 및 농업과의 관련성 등을 생각해 볼 때 전면적인 규제를 의미하는 높은 세율에 대한 반론의 여지가 있을 수 있다.

그 밖에도 경륜 및 경정의 경우 국민체육진흥 및 지방재정 확충을 목적으로 탄생하였다. 경륜은 1994년부터 경정은 2002년부터 국민체육진흥공단에서 운영하고 있다. 이들 종목 역시 체육시설 이용 등에 따른 부가가치를 생각해 볼 수 있으나 경마에 비해서 경제적 파급효과는 미미한 것으로 보여지므로 공익기금 조성을 우선적인 목표로 생각해 볼 수 있다.

갬블과세의 목적은 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 비교적 조세저항 없는 세원확보 기능이다. 둘째, 일반 소비세에서의 역진성을 다소나마 상쇄하고자 필수재가 아닌 갬블에 Sintax를 높게 부과하고자 하는 것이고 셋째는 사회적으로 바람직하지 않은 재화의 소비를 억제(sumptuary)하고자 하는 의도이다.

우리나라 경마의 경우, 현행 높은 세율(18%)이 갖는 정책적 의미는 베타에서 비롯되는 사행성 때문인 것으로 파악되는데, 갬블적인 특성만을 강조할 경우 기타 갬블산업과의 대체성 면에서만 경마를 해석할 여지가 있다. 경마산업의 경제적 행태적 특성, 세율 변화에 따른 세수 탄력성 등은 경마관련 세제 및 재정부분의 핵심부분인 만큼 기타 갬블종류와의 차별성을 충분히 검토해 볼 필요가 있다.

III. 갬블관련 과세의 이론적 논의

이론적인 측면에서의 갬블과세는 일반 소비과세(consumption tax)와는 별도로 Excise tax로 구분하고 있다. 재원마련, 소득재분배 관점 이외에 사회적으로 바람직하지 않은 특정 재화의 소비를 억제하고자 하는 성격 때문이다. Excise tax가 부과되는 재화는 담배, 주류, 갬블 등을 들 수 있는데 그 중에서도 갬블과세는 담배나 주류에 부과되는 과세방식과 차별화되고 있다. 그 이유는 담배나 주류의 경우, 세원 파악이 분명하고, 불법시장을 우려한 높은 세율의 경우에도 종량세(unit tax) 혹은 중가세(ad valorem)율이 비교적 단순한 편이지만, 갬블의 경우는 다양한 종류와 복잡한 규제 등으로 인하여 세원파악이 어렵고, 갬블특성별 세율 수준이 다양하기 때문이다²⁾. 경마, 로또, 카지노 등 갬블종류별 산업적 특성의 차이로 인해 세원측정, 세율부과 방식 매우 다르므로, 이에 따른 사회적인 비용증가와 수혜 정도를 측정하기도 어렵다. 따라서 과세 성격 면에서의 갬블과세는 Excise tax이지만, 과세 방식면에서는 별도로 설명되고 있다.

정치적으로는 비교적 조세저항 없이 재원확보가 가능한 것으로 다분히 매력적일 수 있으나 갬블을 통한 사회적 경제적 비용 발생 등을 이유로 나라마다 갬블의 합법화와 함께 각종

2) Clotfelter(2005)에 따른 구분은 위와 같고, 배준호(1997)에서는 마권구입액의 경우 소비분과 투자분이 혼합되어 있으므로 소비과세와 소득과세의 혼합적 과세이며, 주세, 담배세는 전부 소비분이므로 구분되어야 한다고 주장한 바 있다.

규제를 동시에 실시하고 있다. Smith(2000)에 따르면 갬블과세의 목적은 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 비교적 조세저항 없는 세원확보 기능이다. 둘째, 일반 소비세에서의 역진성을 다소나마 상쇄하고자 필수재가 아닌 갬블에 Sintax를 높게 부과하고자 하는 것이고 셋째는 사회적으로 바람직하지 않은 재화의 소비를 억제(sumptuary)하고자 하는 의도이다. 그러나, 정부 입장에서 위의 세 가지 목적은 사실상 상충되는 바가 있다. 세수나 형평성의 이유에서 보다 많은 세원이 잡혀야 하고 소비억제를 위해서는 과세대상이 줄어야 하는 모순이 있는 것으로 보일 수도 있다.

그러나 근본적으로 갬블산업에 정부가 개입하는 것은 불법시장을 양성화함으로써 재원도 확보하고 바람직하지 않은 산업을 규제하고자 하는 것이므로 갬블과세 부과는 win-win 게임이라고 보는 것이 타당하며 갬블과세의 정책적 명분이라는 것이 일반적인 해석이다. 높은 세율로 인하여 갬블을 줄이게 되면 그로 인한 사회적 비용에 대한 정부 부담(재정)이 감소될 수 있을 것이므로 지출삭감 효과도 얻을 수 있다는 것이기 때문이다. 동시에, 높은 세율을 통한 소비축소 효과는 그다지 크지 않을 수 있는데 그 이유는 블랙마켓이 형성될 우려가 있기 때문이다. 또한, 대부분 단계에는 갬블수요가 비탄력적이므로 고세율 부과를 통한 세수 확보, 소비축소의 정책방향의 목적이 단계에만 적용될 것으로 볼 수 있다. 갬블관련 과세의 적정세율 산정의 어려움이 여기에 있다.

1. 효율성

가. 경제적 초과부담 및 사회적 비용

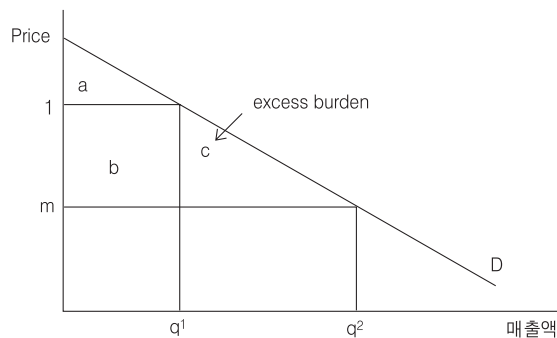
갬블은 사회적인 비용을 발생시킬 뿐만 아니라 세율 부과를 통한 경제적인 초과부담(경제적 손실) 또한 유발시킨다³⁾. 경제학적으로 갬블을 즐기기 위하여 소비자가 지불하는 갬블의 가격은 공제율(take-out rate)의 개념이다. 공제율(take-out rate)은 세율, 운영비, 이익금 등이 전체 베타금액에서 차지하는 비중이다. 따라서 공제율이 높아지게 되면 환급률이 감소하게 되며 갬블참가자들에게 배분되는 배당액이 감소하게 된다. 갬블에 대한 가격(공제율)은 갬블기회에 따른 한계비용과 세금을 포함시킨다. 공제율이 높을수록 환급금 수준이 낮아지

3) 갬블의 excess burden을 산정하기 위해서는 갬블의 가격과 전체 매출규모에 대한 정확한 측정이 필요하다. 갬블 종류별 상금규모, 환급구조, 참가인원규모, 환급률 등에 대한 정확한 분석이 우선되어야 한다. 이에 대한 자세한 논의는 Clotfelter(2005)를 참고하기 바란다. 일반적으로, 갬블의 초과부담측정방식은 다음과 같다. 갬블시행당국의 순이익(N)은 $N=pq-a-C(pq)$, 1계조건은 $-E pq=p(1-C^*)/(p(1-C^*)-1)$ 로 나타난다. 운영비 지출액이 베타금액 합계치의 5%, 환급률이 10%라면 $p=1.43$, $C^*=dC/dq$ 는 0.0715가 되어 이윤을 극대화시키는 갬블수요의 탄력치는 -2.83이 된다.

현실적으로 높은 세율 적용시 오히려 불법 갬블이 성행하여 초과부담이 증가하고 세수는 감소하는 문제가 발생하게 되므로, 사회적 경제적 손실감소를 위한 갬블관련 적정 세율 수준 제안은 어려운 일이다.

므로 갬블수요자들이 베팅에서 이탈하여 베팅액이 줄어들게 되므로 수요곡선은 우하향한다.

[그림 2] 갬블 수요와 초과부담



m 이 1원당 베팅에 대한 한계비용, $(1-m)$ 은 세금이며 $b=(1-m)q^1$ 는 조세수입에 해당하고, 삼각형 c 가 초과부담에 해당한다. 조세이론상 수요가 탄력적일수록 초과부담의 규모는 증가한다⁴⁾. 세율수준과 수요곡선의 우하향 정도(탄력성)가 갬블의 초과부담규모를 결정한다고 볼 수 있다⁵⁾.

갬블에 있어서 초과부담 증가의 주요원인에는 법적규제도 해당된다. 대부분의 나라에서 법적규제 수단으로 세율을 사용하므로 사실상 갬블 세율부담에 따른 해당 국가전체의 초과부담은 법적규제 정도에 따라 달라진다고 볼 수 있다. Gruber and Koszegi(2002)의 time-inconsistency model에 따르면, 중독 등의 외부효과 발생시에만 이를 방지하는 수단으로 높은 세율을 부과하는 것이 바람직하다는 기존의 믿음과는 달리 외부효과가 발생하지 않는다 하더라도 높은 세율 적용이 가능하다는 결론이 제시된 바 있다⁶⁾. 반면, 갬블수요자들이 저

4) Excess burden = $1/2 \cdot \eta \cdot P \cdot q \cdot t^2$

5) 일반과세 논의에서의 세율에 따른 초과부담을 감소시키기 위해서는 Ramsey Rule(inverse proportion to demand elasticity)을 따르고 있다.

6) 이전까지는 Becker and Murphy(1988)에 따라, bads(smoking and drinking) 소비자들의 '합리적인 중독성'이 사회 전체적으로 외부성을 야기시킨다고는 볼 수 없으므로 높은 세율을 통한 소비억제정책이 무리가 있는 것으로 알려져 있었다.

소득층인 경우에는 징벌적인 세부담의 결과로 효율성은 감소하게 되고, 세수입 극대화 측면에서도 바람직하지 않은 견해라고 제시되고 있다.

현실적으로 높은 세율 적용시 오히려 불법 갬블이 성행하여 초과부담이 증가하고 세수는 감소하는 문제가 발생하게 되므로, 사회적·경제적 손실감소를 위한 갬블관련 적정 세율 수준 제안은 어려운 일이다. 이론적으로는 갬블수요의 가격탄력성에 대한 정확한 측정이 어렵다는 것과 같다. 갬블이 가격에 대하여 탄력적이라면, 낮은 세율을 통한 넓은 세원으로 인하여 세수도 증가할 뿐만 아니라 초과부담의 크기도 감소하게 된다. 비탄력적일 경우에는 추가적인 세율부과에 따른 초과부담이 상대적으로 작게 되고 따라서 과세당국에서는 높은 세율을 유지할 수 있는 근거가 될 수 있다. 이상의 논의는 세수극대화 측면에서는 일견 타당할 수 있으나 세율 인하를 통한 갬블관련 소비수요 증가에 관한 것은 정책 판단사항 중 하나이다.

나. Earmarking에 따른 행정비용

미국의 경우 로또복권을 통한 재정수입 32센트를 징수하기 위하여 68센트의 비용을 치른다는 연구결과는 정부의 로또복권 운영에 대한 비효율성을 지적하는 단적인 예이다. 미국의 경우는 로또복권 수입은 대부분 주정부의 교육예산에 쓰이고 있으므로 일반회계의 사용과 크게 다를 바가 없다는 것이다. 주에 따라서는 교육에 사용하지 않고 다른 재정사업에 사용되기도 하는데 정부회계를 달리함으로써 발생하는 행정적 비용에 대하여 문제를 제기하고 있다. 이는 정부의 세율 부과에 따라 발생하는 또 하나의 효율성 저하 원인이 되고 있다.

2. 형평성

가. 수직적 형평성

과세형평성은 크게 응익설(the benefit principle)에 따른 수평적 형평성(horizontal equity)과 응능설(the ability principle)의 수직적 형평성(vertical equity)으로 구분하고 있다. 갬블과세가 가지고 있는 '역진성'을 고려할 때 수직적 형평성에 대한 논의는 중요하다. 이 경우에는 이론적으로 갬블과세로 인한 '초과부담'보다는 '소비자잉여'의 크기 측정에 관심을 기울여야 함을 의미하고, 결과적으로 최종적인 세부담을 누가 지는가(tax incidence)에 대한 정확한 분석이 필요함을 시사한다. 갬블종류별 역진성 정도, 경기변화에

갬블과세가 가지고 있는 ‘역진성’을 고려할 때 수직적 형평성에 대한 논의는 중요하다. 이 경우에는 이론적으로 갬블과세로 인한 ‘초과부담’ 보다는 ‘소비자잉여’의 크기 측정에 관심을 기울여야 함을 의미하고, 결과적으로 최종적인 세부담을 누가 지는가(tax incidence)에 대한 정확한 분석이 필요함을 시사한다.

따른 종류별 세부담 변화 등은 정부가 갬블과세 정책을 결정하는 데 기초자료에 해당하므로 수직적 형평성에 대한 논의는 계속되어야 할 것으로 보인다.

나. 갬블관련 조세귀착

갬블관련 과세의 최종적인 부담에 관한 실증적인 연구에서는 과세부담의 역진성에 대하여 집중적으로 살펴보고 있다. 최종적인 과세부담은 갬블의 수요자들이 부담하게 되는데 이에 대한 논의(Incidence of gambling taxes)는 1970년대 후반 미국을 중심으로 이루어진 바 있으며, 나라마다 미시자료를 근거로 하여 갬블과세 부담 수준을 분석하고 최종적인 부담계층에 대한 정도를 파악하고 있다. Villancourt and Roy(2000)는 1996년 기준 캐나다의 가구별 갬블관련 지출 패턴을 보여준 바 있다. Suits(1977)는 갬블행위자들의 소득구간별 변화를 분석하여 갬블산업별 역진성 정도를 추정한 바 있다. 연구결과 lotto, numbers,

〈표 1〉 미국의 게임별 역진성

갬블링 형태	역진도
Horses at the Track	-.17
State Lotteries	-.31
Casino Games	-.26
Numbers	-.44
Sports Cards	-.40
Off-Track Betting Parlors	-.07
Sports Books	.29
For Comparison:	
All U.S. Sales and Excise Taxes	-.15
U.S. Individual Income Tax	.19

자료: Daniel B. Suits, "Gambling taxes: regressivity and revenue potential", *National Tax Journal* (1977)

〈표 2〉 1996년 기준 가구별 소득구간별 갬블관련 지출(캐나다)

소득구간 (\$CAN)	평균 갬블관련 지출	평균소득	소득대비 갬블관련 지출비중
Under 20,000	198	13,200	1.5
20,000-39,999	299	29,900	1.0
40,000-59,999	388	48,500	0.8
60,000-79,999	425	70,800	0.6
80,000 and over	465	116,300	0.4

자료: Vaillancourt and Roy(2000), table 2.14, p. 36.

sports card 등의 게임은 일반 sales tax보다 2~3배 역진성이 높은 것으로 나타났고, 이에 비하여 경마는 상대적으로 역진성이 낮은 것으로 추정되었다. 그러나 최근의 연구결과인 Marshall(2001)에서는 로또복권이 경마나 카지노에 비하여 저소득층의 세부담이 낮은 것으로 분석되었다.

다. 수평적 형평성

갬블관련 과세에서 응익설에 따른 수평적 형평성이 강조되는 근거는 중독성 등으로 인한 갬블수요자들에 대한 정부의 책임과 대부분 earmarked되는 특정지출용도 때문이다. 갬블 매출의 상당부분을 차지하는 고베팅 고객들의 경우 중독성 정도가 심하다고 볼 수 있는데 갬블수익의 어느 정도는 이들을 위한 비용지출에 사용되는 것이 마땅하다는 논리이다. 이보다 중요하게 거론되는 것으로는 갬블지출이 특정용도에 사용되는 것에 대한 효과에 대한 것이다. Cornwell and Mustard(2000)와 Rubenstein and Scafidi(1999)에 따르면, 최근 Georgia 주에서 로또수익금을 대학(원)입학 장학금을 지불한 사례에서 소득수준을 감안한다 하더라도 저소득층보다는 중상위층 이상에서 상대적 인 수혜율이 높았음을 보여주고 있다. 이는 earmarked 지출의 실효성에 의문을 제기하는 것으로서 실제 과세부담계층에 대한 적절한 보상이 이루어지지 않고 있음을 보여주는 사례이다

3. 과세표준 및 세율(공제율)

갬블관련 과세의 가장 큰 어려움은 세원 측정에 있다. 갬블관련 과세대상을 규명하는 ‘과세표준’은 갬블을 사회적으로 어떻게 보느냐하는 문제로서 갬블의 가격을 의미하는 세율

갬블종류별 세율은 산업별 특징에 따라 다르다. 갬블종류 중 세율에 가장 민감한 부분은 카지노이며, 따라서 대부분의 국가에서의 카지노 세율은 매우 낮은 편이다. 실증분석에서는 환급률이 낮아질수록(공제율이 높아질수록) 사설 혹은 불법 게임장이 증가하는 추세를 보이고 있다.

과 비교하여 볼 때 보다 더 중요한 개념으로 보고 있다. 갬블관련 세율의 정의는 그리 단순하지가 않다. Clotfelter(2005)는 Gross wager(the total amount of bet, handle : Turnover)와 Gross revenue(the amount of player loss : Expenditure)로 경마행위의 규모 추정이 가능하다고 보고 있다. 예를 들어, 반복되는 베팅이 이루어지는 Gaming machine의 경우 Expenditure가 보다 정확한 갬블규모 추정이라고 볼 수 있고, 복권의 경우에는 정해진 기간 안에 개별 베팅(single)이 이루어지므로 베팅 금액 전체(매출액)를 갬블규모로 보는 것이 적절하다. 경마의 경우, 우리나라를 비롯한 미국, 독일, 프랑스 등 대부분의 국가에서 전체 베팅규모(Turnover)를 과세표준으로 보고 있으며, 호주를 비롯한 영연방 국가들은 베팅 후 소비자 환급금을 제외한 규모인 Expenditure를 세원으로 보고 있다.

전통적인 갬블인 경마를 예를 들면, 경마시행주체가 복수이고 경마산업의 시장이 어느 정도 형성되고 나면, 운영자들은 스스로 가격경쟁을 하고자 것이며 이 경우에는 민감한 고액 베팅자에게 매력적인 수익금개념인 Gross revenue 방식을 택하는 것으로 보인다. 반면, 경마의 규모나 경마에 대한 인지도가 아직은 산업으로서의 입지에는 한계가 있고 정부로부터의 규제가 강한 편인 경우 과세부담이 비교적 큰 Gross wager 개념의 세원을 채택하고 있는 것으로 판단된다. 높은 세율에 따른 불법경마의 성행을 막기 위하여 홍콩의 경우, 2005년 개편안에 따르면, Gross wager에서 일종의 이윤세(profit tax) 개념인 Gross revenue 방식을 제안한 바 있다.

갬블종류별 세율은 산업별 특징에 따라 다르다. 갬블종류 중 세율에 가장 민감한 부분은 카지노이며, 따라서 대부분의 국가에서의 카지노 세율은 매우 낮은 편이다. 실증분석에서는 환급률이 낮아질수록(공제율이 높아질수록) 사설 혹은 불법 게임장이 증가하는 추세를 보이고 있다. 베팅가격에 해당하는 공제율과 전체 베팅액과의 관계를 분석한 연구(Gruen(1976), Suits(1979), Ali and Thalheimer(1997))에서는 정부 재정수입 극대화를

7) Gruen(1976)이 모형에서 정의하고 있는 매출액은 TH이며, t는 공제율에 해당한다. 정부가 경마로 인해 얻는 총 재정수입은 $TR = tTH$ 로 매출액을 기준으로 산정한다. 엄밀한 의미에서 공제율 중 일부, 세율만큼만 정부의 재정수입이 되며 나머지는 시행체 운영비와 수득금이다. 선행연구에서는 공제율을 넓은 의미의 세율로 인식하고 전체 매출액에서 t% 만큼의 재정

목적으로 할 때의 경매에 대한 적정 가격을 도출한 바 있다⁷⁾. 경매를 중심으로 한 Guthrie (1980)는 Gruen, Suits, Morgan and Vasche 등과는 다른 정책적인 근거를 제시하고 있다. 선행연구에서 추정한 적정 공제율(Gruen 17.3→14.88, Suits 14.3→18.99)의 중간 수준으로 하는 것이 정책적으로 타당하다고 보았는데 이는 실제 공제율을 추정된 적정수준보다 '약간 낮게' 유지하는 것을 의미한다. 이 주장의 근거는 경매로 인한 경제적 과급효과를 고려하여 전략적으로 경매산업을 성장시키기 위한 것으로 해석하고 있다.

4. 공제율에 대한 탄력성

세율을 포함한 공제율의 소득 및 가격탄력성은 갬블관련 세율정책에 있어서 매우 중요한 지표이다. 정부의 입장에서 공제율에 대한 탄력성이 높을 경우에는 세율인하를 통하여 보다 넓은 세원을 확보하고 정부수입도 극대화할 수 있는 명분이 될 수 있다. 반면, 수요자들 대부분이 중독성이 강하고 따라서 과세대상이 매우 제한적일 경우에는 가격에 대하여 비탄력적이라고 볼 수 있는데 이 경우 '재정수입 극대화와 규제적인 성격'의 의미로 높은 세율을 제시해볼 수 있다. Smith(2000)는 호주의 예에서 가격탄력성을 추정한 바 있는데 로또 < 게이밍머신 < 카지노 순으로 나타난 바 있다.

경매의 경우로 살펴보면, Suits(1979)는 상대적으로 높은 탄력성을 추정하였다. 당시 1인당 소득증가에 따른 베탱규모의 증가는 1로서 단위탄력적인 반면, 공제율에 대한 탄력성은 약 -1.59로 세율 및 공제율 변화에 따른 베탱규모의 증가폭이 큰 것으로 분석한 바 있다. Pescatrice(1980)를 제외한 기타 연구에서는 공제율 증가에 대한 총베탱액의 감소가 매우 탄력적이라고 주장하였다. 반면, Pescatrice(1980)는 0.46에서 1.07로 높아야 단위탄력적이므로, 주정부 세입을 증가시키기 위해서는 지금보다 공제율을 증가시켜도 무방하다고 주장하여 세율 증가를 통한 베탱규모의 확대가 재원이 부족한 지방정부의 주요 세원이 될 수 있

수입에 해당하는 $t \cdot TR$ 를 극대화하는 모형을 사용하였다. TR 중 $a\%$ 만큼은 세율로 직접 주정부로 나머지 $(1-a)\%$ 는 시행체로 귀속되는 모형은 $TR = a \cdot TR + (1-a) \cdot TR$ ($0 < a < 1$) 이다. 즉, 주정부 수입 SR(State Revenue)은 $a \cdot TR$ 에 해당한다. 여기에서 $(1-a) \cdot TR$ 는 경매산업 운영비용으로 총비용(TC=Total cost)에 해당한다. 위의 식에서 주정부의 세수극대화는 경매를 운영하는 firm의 이윤 극대화와 일치하게 되며 최소운영자금($MC \neq 0, MC > 0$)의 개념이 필요하고, 독점가격을 반영하여 수요함수는 우하향($D > MR$)형태를 취하게 된다. 이 모형에서 가격 P는 공제율 t에 해당하며 한계수입과는 다음과 같은 관계가 성립된다.

$$MR = P(1+1/e), e = \frac{\Delta Bets/Bets}{\Delta P/P}$$

이와 같은 관계식을 이용한 적정가격 추정은 이 당시 14.88%에 해당하였는데, 실증분석 결과(단순 OLS)에 따르면, 실제 마권 구매자들의 수요 행태 분석결과 약 17.3%에 해당하는 공제율이 지급되고 있는 것으로 나타났다. 모형에서 제시하고 있는 적정추정가격에 비하여 높은 가격이 유지되고 있는 것을 확인한 연구결과이다.

세율을 포함한 공제율의 소득 및 가격탄력성은 갬블관련 세율정책에 있어서 매우 중요한 지표이다. 정부의 입장에서 공제율에 대한 탄력성이 높을 경우에는 세율인하를 통하여 보다 넓은 세원을 확보하고 정부수입도 극대화할 수 있는 명분이 될 수 있다. 반면, 수요자들 대부분 중독성이 강하고 따라서 과세대상이 매우 제한적일 경우에는 가격에 대하여 비탄력적이라고 볼 수 있는데 이 경우 '재정수입 극대화와 규제적인 성격'의 의미로 높은 세율을 제시해볼 수 있다.

음을 시사한 바 있다⁸⁾.

〈표 3〉 우리나라 경마수요함수 추정

Dependent Variable: log(연간 매출액)		
	전체 1	전체 2
log(1인당 GDP)	0.75(14.05)***	0.77(15.53)***
log(실업률)	-0.25(-1.70)	-0.12(-0.72)
log(공제율수준)	-0.59(-0.52)	-0.10(-0.09)
log(일일경마인원)	0.83(14.96)***	0.72(8.88)***
log(장외발매소 비중)	0.13(2.08)***	-
log(장외발매소 갯수)	-	0.26(2.01)***
로또 카지노 영향	-0.41(-3.03)***	-0.41(-3.03)***
외환위기	-0.19(-1.01)	-0.24(-1.27)
강수량	0.01(1.90)	0.01(1.51)
상수	2.25(0.60)	1.19(0.32)
R ²	0.99	0.99
모형	단순 OLS	단순 OLS
N	34	34

*, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준임.

8) 그 예로 <부록> 미국 내에서의 공제율과 수익규모 결과를 참고하기 바란다. 미디어리서치(2005)의 설문조사에서 우리나라 경마의 경우, 공제율에 대한 탄력성은 1.01로 단위탄력적인 것으로 나타난 바 있다.

5. 갬블종류간 대체성

그 밖에 갬블 및 경마관련 선행연구의 실증분석은 각 갬블산업 상호간의 영향력 추정이 주로 이루어졌다. 향후 재정수입의 안정성을 위하여 정부가 복권사업을 유지하고자 하는 인센티브는 증가하고 있는 반면 이로 인한 경마 및 기타 갬블산업에 대한 부정적인 영향 정도를 파악하기 위한 것으로 보여진다. 특히 카지노가 경마에 미치는 영향은 대체적으로 미미한 것으로 나타나고 있는 반면, 로또복권이 경마에 미친 영향에 대해서는 논의중에 있으며 정책적으로는 상호대체성이 존재하는 것으로 판단하고 있다(Clotfelter and Cook(1986), Mikesell and Zorn(1987), Mikesell(1987) 등).

1970년대 이후, 로또는 갬블산업 내에서 경마의 대체재로서의 역할을 충분히 하고 있으며 로또 도입 이후 경마의 총매출액은 현저히 감소하였다. 주요 실증분석 결과로 로또의 1인당 베테잉액이 1달러 증가할 때마다 경마베테잉액이 18센트 감소하는 것으로 나타난 바 있다. Thalheimer and Ali (1995)에 따르면, 로또 도입으로 인해 경마의 참가자수 및 총베테잉액에 영향을 주고 있으며 충격의 정도는 1970년대에 비하여 1980년대에 증가추세에 있는 것으로 보았다. 1974년의 경우, 경마입장 인원 감소는 약 16.2%였던 반면, 1987년은 19.4%에 이르고 있으며 매출액 또한 22.5%에서 26.8% 정도로 큰 폭으로 감소한 것으로 나타났다.

거시자료 분석 결과, 우리나라의 경우에서도 로또복권 도입 이후 경마매출액이 감소한 것으로 나타난 바 있다. 미시자료 분석을 통한 개별 구매자들의 행태를 살펴볼 때에는 각 갬블의 특성 등이 반영되어 사실상 상호 대체성이 미미한 것으로 나타나기도 한다(Kearney(2005)). 경마구매자와 로또구매자는 수요층이 다른 것으로 보고 있으며, 한 구매자의 경우에도 상호 갬블종목간의 대체성은 미약한 것으로 나타났다.(Gambling expenditure > Non-gambling expenditure). 향후에는 우리나라의 경우에도 로또복권이 경마매출액에 미치는 영향이 다소 감소될 수 있으며 따라서 상호 대체성이 완화될 것으로 예측해 볼 수 있다.

거시자료 분석 결과, 우리나라의 경우에서도 로또복권 도입 이후 경매매출액이 감소한 것으로 나타남 바 있다. 미시자료 분석을 통한 개별 구매자들의 행태를 살펴볼 때에는 각 갬블의 특성 등이 반영되어 사실상 상호 대체성이 미미한 것으로 나타나기도 한다

IV. 우리나라 갬블관련 재정 현황

1. 갬블산업 전체

〈표 4〉 갬블산업에 의한 재정수입

(단위: 억원)

		매출액	조세			기금	기타	재정수입계
			국세	지방세	소계			
경매	1999	34,230	2,869	3,509	6,378	532	153	7,063
	2001	60,187	2,669	9,796	12,465	983	271	13,719
	2002	76,515	3,285	12,915	16,200	1,215	373	17,788
	2003	61,776	1,836	9,938	11,774	1,834	459	14,067
	2004	53,304	1,571	8,576	10,147	1,128	282	11,557
	2005	51,550	1,563	8,523	10,086	945	204	11,235
경륜경정	1999	5,956	159	894	1,053	345	49	1,447
	2001	17,389	477	2,783	3,260	1,356	194	4,810
	2002	24,121	794	3,909	4,703	2,096	194	6,993
	2003	21,965	927	3,424	4,351	1,577	169	6,067
	2004	18,357	838	2,894	3,791	1,123	103	4,958
	2005	17,317	804	2,224	3,029	418	60	3,506
카지노 (강원랜드)	1999							
	2001	4,620	1,162	119	1,281	765	40	2,086
	2002	4,761	987	111	1,098	778		1,876
	2003	6,771	1,198	181	1,379	979		2,358
	2004	7,641	1,293	149	1,442	1,022		2,464
	2005	8,470	1,370	165	1,535	1,256		2,791
복권	1999	4,216	320	32	352	1,348		1,700
	2001	7,112	541	54	595	1,834		2,429
	2002	9,796	744	74	819	2,468		3,287
	2003	42,342	3,218	322	3,540	14,004		17,544
	2004	34,595	2,629	263	2,892	13,061		15,953
	2005	28,438	2,161	216	2,377	14,258		16,635
합계	1999	44,402	3,348	4,435	7,783	2,225	202	10,210
	2001	89,308	4,849	12,752	17,601	4,938	505	23,044
	2002	115,193	5,811	17,009	22,820	6,558	567	29,945
	2003	132,854	7,179	13,865	21,044	18,393	628	40,066
	2004	113,897	6,331	11,882	11,882	16,334	385	34,932
	2005	105,775	5,899	11,128	17,027	16,877	264	34,168

주: 복권의 국세 지방세 규모는 총 당첨금 중 2003년 기준 과세대상당첨금(38%) 비율을 근거로 역추산한 것임.

자료: <http://www.kra.co.kr>, <http://www.kangwonland.com>, 강원랜드, 국민체육진흥공단 내부자료, 복권위원회 홈페이지

2005년 기준 우리나라 경마관련 세수규모는 1조원 내외이며 이익금 중 일부가 적립되는 특별적립금 중 축산발전기금과 농어촌복지사업에 1,084억원 정도가 사용된다. 마권구입에 대해 본세인 레저세와 부가세인 지방교육세와 농특세가 함께 부과된다. 마권구입 이외에 입장권에 대해서도 특별소비세 등이 부과된다.

기금사용 또한 중요한 정책 고려사항이 되었음을 의미한다. 게다가 2002년 이후 전 세계적으로 경마 매출액이 감소하는 추세를 반영한다면 당분간은 기금 증가폭이 높을 것으로 예상된다.

2. 경마

〈표 6〉 경마관련 세제 개관

(단위: 억원)

세 목	산출방법	관련법령	납부방법		
				2004년	2005년
마권 매출 관련	레저세	마권매출액의 10%	지방세법 제154조	5,330	5,155
	지방교육세	레저세의 60%	지방세법 제260조의 3	3,198	3,092
	농특세	레저세의 20%	농어촌특별법 제3조	1,066	1,030
	기타소득세	100배 초과배당시 환급금의 20%	소득세법 제21조	481	510
	기타소득주민세	기타소득세의 10%	지방세법 제173조	48	50
입장권 매출 관련	특별소비세	1인당 500원	특별소비세법 제1조	17	15
	교육세	특별소비세의 30%	교육세법 제3조	5	4.6
	부가가치세	특소세등을 포함한 입장수입의10%	부가세법 제1조	2	10.2
	합계			10,475	10,086

자료: 한국마사회

2005년 기준 우리나라 경마관련 세수규모는 1조원 내외이며 이익금 중 일부가 적립되는 특별적립금 중 축산발전기금과 농어촌복지사업에 1,084억원 정도가 사용된다. 마권구입에 대해 본세인 레저세와 부가세인 지방교육세와 농특세가 함께 부과된다. 마권구입 이외에 입장권에 대해서도 특별소비세 등이 부과된다. 경마관련 세율과 관련해서 우리나라의 공제율

은 현재 28%로 주요 국가와 비교할 때 높은 편이고, 세율도 18%로 다음으로 높은 프랑스가 14%인 점을 감안할 때 높은 수준이다. 또한 당첨금에 대한 기타소득세를 부과하고 있는데 대부분의 유럽국가 및 호주에서는 부과하지 않고 있으며, 미국, 프랑스, 일본 정도가 우연한 소득에 대하여 과세하고 있다.

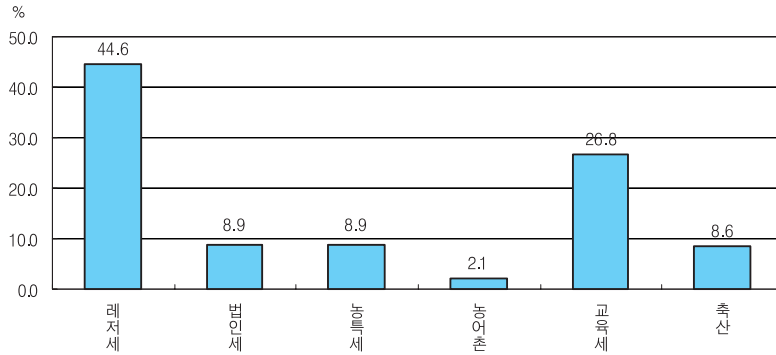
〈표 7〉 주요국의 경마 환급률 및 공제율

(단위: %)

구 분	한국	주요 경마시행국				
		호주	미국	영국	프랑스	홍콩
환급률	72	80.5	79.0	77.0	73.0	81.2
공제율	28	19.5	21.0	23.0	27.0	18.8
공제내역(조세/수득률)	18/10	3.0/16.5	3.1/17.9	3.2/19.8	14.6/12.4	13.3/5.5

자료: 2004년 기준 세계경마통계

경 마



3. 로또

로또의 경우, 선행연구에서 Clotfelter and Cook(1987)은 복권의 암묵적 세율을 46.4%로 계산한 바 있으며, 현재 대개의 주에서 40%대를 유지하고 있다. 우리나라의 경우, 조세연구원의 계산에 따르면 2003년 기준 수익금 30%, 당첨액 중 소득과세금액(기타 법인세 등) 9.79%를 합하여 약 40%정도가 판매액 기준 과세비중으로 나타났다. 네덜란드, 스웨덴, 스위스의 경우 27~35%까지 과세하고 있으며 대만이 20% 정도이다.

재정지출규모와 관련해서는 복권이 기타 갬블에 비하여 중요한 위치를 차지하고 있다. 복권의 수익금은 2004년 기준 1조 3천억원 규모로 법정배분사업(30/100)과 공익사업(70/100)으로 사용되고 있다. 지원방식은 기금전출과 보조금 지원 형태이다.

〈표 8〉 우리나라의 복권시장 규모 추이

(단위: 억원, %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
발행액	6,195	6,070	5,695	7,237	9,761	12,319	17,625	52,889	49,719
판매액	3,755	3,659	3,209	4,216	5,074	7,112	9,796	42,342	34,595
수익금	1,054	1,006	814	1,348	1,678	1,834	2,468	14,004	13,061
(수익률)	(28.1)	(27.5)	(25.3)	(32.0)	(33.1)	(25.8)	(25.2)	(33.1)	(37.8)

자료: 복권위원회 홈페이지

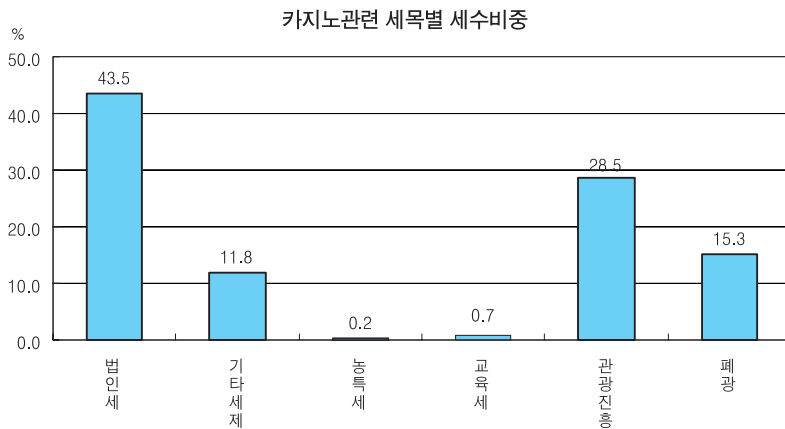
복권관련 기금의 규모가 증가함에 따라 타 기금과의 차별성 및 공익성 강화를 강조하는 사업선정 및 평가가 주요 현안이다. 이미 언급한 바와 같이 재정지출규모와 관련해서는 복권이 기타 갬블에 비하여 중요한 위치를 차지하고 있다. 복권의 수익금은 2004년 기준 1조 3천억원 규모로 법정배분사업(30/100)과 공익사업(70/100)으로 사용되고 있다. 지원방식은 기금전출과 보조금 지원 형태이다. 단기적으로는 사업선정절차의 구체성과 투명성 확보, 지원사업 신청을 위한 지침마련, 효과적인 복권기금사업의 특성화 추진방안 등이 구체적으로 해결해야 할 과제이다. 중장기적으로는 현행 earmarking 수준을 그대로 유지할 것인가 하는 것에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다.

4. 카지노

2004년 기준으로 카지노의 경우, 총 매출액의 약 32.2%가 세금 및 기금으로 활용되었다. 전체 재정수입의 구성을 살펴보면, 세금이 56%이며 기금이 44%에 해당한다. 세금과 기금의 과세대상으로는 중앙정부가 79%, 지방정부 수입이 21% 비중을 차지하고 있다. 카지노의 과세근거는 사업자의 법인영업규모를 과세표준으로 하여 법인세를 주요 세수로 하고 있으며 따라서 지방세수에서도 법인세할 부분이 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 세금의 경우에는 국가수입이 90%를 차지하고 있으며 나머지 10%가 지방정부 부분에 해당하는데, 그

중 대부분이 법인세할이므로 사실상 지방정부 세수는 미미한 것으로 볼 수 있다.

카지노의 과세표준은 법인 사업의 이익금으로서 경마나 복권의 경우 매출액인 것과는 다르다. 따라서 카지노 사업의 서비스행위에 대한 excise tax라기보다는 소득과세적인 특성을 띠고 있는 것이 다른 점인데 이는 게임방식 때문인 것으로 다른 나라의 경우도 그러하다⁹⁾. 카지노의 경우, 경마 혹은 복권과는 달리 사행성이 비교적 높은 것으로 환급금에 대한 탄력성이 매우 높으므로 구조적으로 재정기여도가 클 수가 없는 종목이다. 과세근거 또한 법인의 영업에 해당하므로 과세 대부분이 중앙정부에 귀속되고 있다. 카지노 관련 재정지출과 관련해서는 폐광지역개발기금과 관광진흥기금 모두 안정성이나 본래 취지와 관련하여 문제가 있음이 지적된 바 있다(김정훈(2003)).



V. 주요 외국의 갬블과세규모 및 현안

1. 미국

2000년 US census 자료에 의하면, 미국의 갬블관련 세수입의 93%가 복권관련 세수입에 해당하고 있으며, 경마관련 세수는 약 1% 내외에 머무르고 있다. 갬블관련 주요 현안으로는

9) US census bureau에 따른 미국의 주정부 세입에서 복권관련 세금과 패리뮤추얼세(경마 등)는 포함되나 카지노 관련 세수는 따로 분석되지 않고 있는 것을 확인할 수 있었다.

워싱턴 주를 비롯하여 캘리포니아, 플로리다 주의 경우에는 최근 들어 꾸준히 경마관련 세율을 감소시키고 있는데 그 이유는 장기적으로 세율 지원정책을 통한 경마산업 활성화와 농업발전이다. 갬블관련 세수입은 대부분 일반회계로 지원되며 일부 특정용도에 쓰이기도 한다.

로또와 관련한 기타 갬블과의 대체성 및 교육관련 재정지출의 효율성에 대한 논의가 주로 이루어지고 있다. 미국의 경마관련 공제율은 평균적으로 약 18%에 해당하며 세율은 3% 내외에 그치고 있기 때문에 매출액 대비 세수비중은 낮은 편에 속한다. 미국의 경우 장외발매소(simulcasting)의 증가와 인터넷 경마 등으로 인하여 주마다 적극적인 세율경쟁이 발생함으로써 세율이 거의 없는 오레곤 주가 나타나기도 하였다¹⁰⁾. 워싱턴 주를 비롯하여 캘리포니아, 플로리다 주의 경우에는 최근 들어 꾸준히 경마관련 세율을 감소시키고 있는데 그 이유는 장기적으로 세율 지원정책을 통한 경마산업 활성화와 농업발전이다¹¹⁾. 갬블관련 세수입은 대부분 일반회계로 지원되며 일부 특정용도에 쓰이기도 한다.

2. 호주

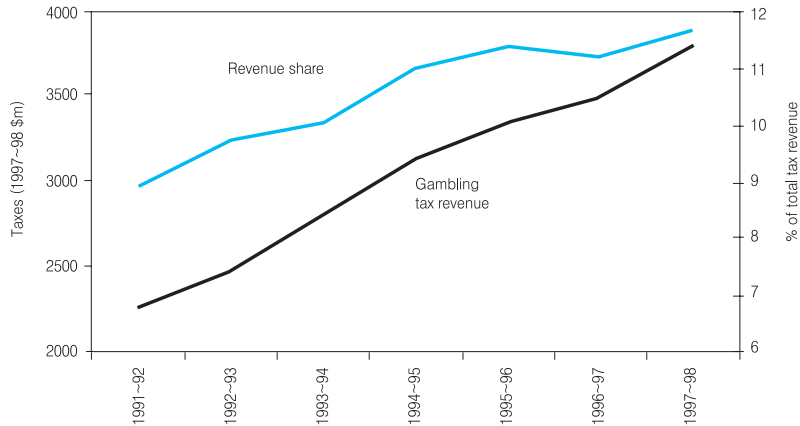
호주의 갬블관련 과세는 전체 조세의 약 2%에 해당하고 주정부 세수의 10% 내외를 차지하고 있다. 복권의 경우 1980년대 중반의 미국과 마찬가지로 호주 정부에서도 중요한 위치를 차지하였다. 이후 1990년대와 2000년 이후로는 카지노와 게임머신 등의 도입으로 갬블관련 세수는 급격히 증가하게 되었고 경마를 비롯한 Racing의 경우 다소 비중이 위축되었던 시기이다. 향후에는 IT 산업의 발전, 게임환경의 변화, 국가간 경제 완화 등으로 인하여 당분간 Wagering보다는 Gaming 부분이 활성화될 전망이다.

호주는 갬블산업 수익과 갬블 인구가 빠르게 증가하고 있는 나라 중 하나이다. 규제완화를 계기로 호주에서의 갬블은 지난 10년간 상당한 수준으로 확대되었다. 이는 1970년대의 전통적인 갬블방식이었던 경마 등의 wagering과 로또는 거의 변화가 없는 반면 카지노의 합법화와 Gaming machine의 괄목할 만한 성장이 있었기 때문이다. 정부의 갬블 수익구성 중목은 ① 로또 ② poker & other gaming machines ③ racing tax ④ 카지노 순으로 구분할 수 있다.

10) 조세연구원 (2006) 출장자료.

11) "Excise tax, use taxes and fees", 2000-2001 시즌, New York State 홈페이지.

[그림 3] Taxation revenue from gambling, 1991~92 to 1997~98



재정수입의 대부분은 consolidated fund라고 하는 주정부 일반세입으로 사용되고 있으며 매년 의회에서 사용용도에 대한 자원배분 결정시 함께 논의되고 있다. 특정용도에 earmarking 되는 비중은 미미하다. 경마의 경우, 과세부과방식이 갬블운영 수익금 기준으로 부과되는 것이 다른 나라와의 차이점이다.

3. 경마관련 과세체계 변화 및 시사점

그 밖에도 경마와 관련하여 프랑스의 경우 우리나라와 가장 유사한 과세체계(경마관련 세율 14.6%) 및 지출체계(다양한 earmarked revenue)를 가지고 있으며, 홍콩의 경우에는 2005년 당시 과세표준을 매출액이 아닌 소득금으로 변화하고자 제안된 바 있다. 영국은 주변지역의 tax heaven과의 세율경쟁으로 인하여 경마관련 세율을 폐지한 바 있고, 호주는 1995년 경마관련 세율을 기존 세율의 절반 수준으로 인하하였다.

갬블환경 변화에 따른 경마시장의 위축으로 주요국에서는 세율 및 세원 조정을 통한 불법 시장 축소 의지를 보인 바 있다. 합법적인 갬블시장을 운영해 온 주요국의 변화가 시사하는 바는, 향후 우리나라의 경우에도 갬블시장의 다양화에 대비하는 과세체계를 구축해야 할 것으로 보이며, 갬블종류간의 상호관계를 고려하고 각 종류의 특성에 따른 세율 및 세원조정의 필요성이 있다는 것이다.

갬블환경 변화에 따른 경마시장의 위축으로 주요국에서는 세율 및 세원 조정을 통한 불법시장 축소외지를 보인 바 있다. 합법적인 갬블시장을 운영해 온 주요국의 변화가 시사하는 바는, 향후 우리나라의 경우에도 갬블시장의 다양화에 대비하는 과세체계를 구축해야 할 것으로 보이며, 갬블종류간의 상호관계를 고려하고 각 종류의 특성에 따른 세율 및 세원조정 필요성이 있다는 것이다.

VI. 갬블관련 세입 및 세출 현안

우리나라를 비롯한 대부분의 나라들의 갬블관련 재정규모는 증가하는 추세이다. 갬블산업 전체의 매출액 비중은 IT 환경의 변화 등으로 게임머신 등이 증가함에 따라 전통적인 갬블인 경마의 비중은 상대적으로 감소하고 있다. 지금까지는 갬블산업별로 도입배경이 다르고 특정 수요층을 대상으로 하고 있다는 전제하에 갬블산업 및 재정정책에 대한 전반적인 조명이 이루어지지 못하였다. 그러나, 갬블산업 전반에 대한 정부의 입장표명은 일반산업과는 차별화되어 중요한 측면이 있다. 정부의 갬블시장에 대한 규제완화 혹은 강화에 대한 의지는 규제와 과세정책 도입시 전제가 되기 때문이다(regulation and taxation as a package). 갬블관련 재정수입을 어떻게 쓸 것인가 하는 것에서도 갬블산업에 대한 성격규명은 필수적이다.

그렇다면 정부가 갬블산업 과세 및 재정정책기조를 판단하는 중요한 근거가 되는 것은 무엇인가. 이론에서 제시하고 있는 바와 같이 첫째, 갬블과세로 인한 사회·경제적 파급효과 및 부작용, 즉 초과부담 규모에 달려 있다고 보여진다. 최적과세이론에 따른 갬블과세의 세율탄력성은 세율수준에 따른 정부 재정수입 규모를 측정하는 기준이 될 것이다. 효율성을 나타내는 지표인 초과부담의 경우, 갬블의 가격에 대한 개념이 명확치 않아 계측화에 어려움이 있는 것은 사실이나 갬블을 도입한 정부의 입장에서는 관심을 갖고 연구해야 할 부분임에는 틀림없다.


둘째, 과세의 근거와 적정세율 수준 산정을 위해서는 갬블로 인한 초과부담 수준과 동시에 세부담에 따른 형평성 또한 중요한 판단기준이 된다. 형평성의 경우, 미시데이터 분석을 요하는데 설문에 따라 정도의 차이가 심한 경우가 있어 특정 연구결과를 일반화하기에 무리가 있다고 보여진다¹²⁾. 미국이나 호주의 경우, 주정부 세입의 일부를 차지하고 있는 Gamble

12) 미디어리서치(2005)의 설문조사에 따르면, 경마를 비롯한 갬블수요의 역진성이 분명하게 나타났고, 배준호(1997)에서는 경마의 경우, 소득수준에 따라 비례적으로 소비하는 것으로 나타난 바 있다.

study에 대한 연차보고서를 작성하고 있다. 여기에서 갬블에 대한 초과부담 및 형평성 정도를 측정하여 보고하고 있는데 연구결과의 시사점을 살펴볼 필요가 있다.

우리나라 갬블관련 세입정책 현안으로는 경마관련 과세정비이다. 적정 레저세율 논의, 지방교육세와 농특세 등 목적세 관련 논의, 기타소득세 부과수준 논의, 장외발매소 급증에 따른 광역과 기초 간의 세수배분, 레저세 집중에 따른 국세 지방세 배분 논의 등이다. 이는 소비과세, 소득과세, 기금정비방안, 지방재정조정제도와의 비교검토, 국세지방세 조정과 관련된 광범위한 이슈에 관한 문제이다. 갬블에 대한 높은 세율이 불법시장 확대와 관련 있는 것 이외에도 정책적 고려사항은 복잡하고 다양하다. 경마산업에 대한 재조명과 함께 세율 및 과세정책을 통한 규제수준이 엄밀하게 검토되어야 할 것으로 보인다.

갬블관련 세출현안은 로또복권 기금정비방안이다. 탄생 배경으로 인하여 여러 부처가 관련되어 있으며 이미 진행중인 국가사업의 안정성 면에서 당분간 기존의 기금배분방식이 유지될 것으로 보인다. 그러나, 로또복권 재원의 지출방식에 대한 최종결정은 재정으로 귀속되는 한 일부 로또구매자가 아닌 국민이 하는 것이다. 현행 법정배분사업의 규모가 30%로 축소된 배경에도 로또복권에 대한 국민적 관심 이후 나타난 별도의 공익사업(70%)에 대한 열망으로 인한 것이었음을 상기해볼 때, 기금사업선정 및 사업성격별 배분, 배분과정에서의 투명성 및 구체성 확보, 기금사업의 성과평가 등 전반적인 수익금의 효율적인 관리방안은 지출 측면에서 중요한 정책현안이다.

그 밖에도 갬블산업과 관련하여 제도적으로 관리부처가 산재(경마-농림부, 카지노·경륜·경정-문화부, 복권-국무조정실)되어 있어 총괄적 정책관리가 이루어지지 않고 있어 부작용 실태 파악조차 전무한 점, 운영상의 문제점, 사회문제의 치유의지 등은 근본적인 문제점으로 제기되고 있다. 특히, 최근 급증하고 있는 사설경마 및 장외발매소 증가, 게임인구 증가, 도박중독 확산 등의 사회적 문제점을 고려해볼 때 규제를 비롯한 과세정책과 함께 정부가 해야 할 일은 많다. 본고에서는 갬블에 대한 허가권을 가진 정부가 규제와 세금을 수단으로 전체 갬블수위를 조절하는 갬블관련 재정에 주목하였다. 갬블산업에 대한 입장이 표명되고 난 후, 과세당국의 입장에서는 갬블관련 재정기여도 수준을 어느 정도 유지하는 것이 타당한가에 대하여 고려해야 할 것으로 보인다. 적정세율을 통한 갬블세원 확보가 불법시장의 확대를 방지하고, 기금사업 안정성면에서도 필요하기 때문이다. 

갬블산업과 관련하여 제도적으로 관리부처가 산재(경마-농림부, 카지노·경륜·경정-문화부, 복권-국무조정실)되어 있어 총괄적 정책관리가 이루어지지 않고 있어 부작용 실태 파악조차 전무한 점, 운영상의 문제점, 사회문제의 치유의지 등은 근본적인 문제점으로 제기되고 있다.

〈부 록〉

〈부표 1〉 2003년 기준 Parimutuel하에서의 공제율 비교

(단위: %)

국가	평균 totalizator 공제율 (approx)
Australia	16
Hong Kong	18
New Zealand	19
USA	21
South Africa	21.5
UK	23
Japan	25~26
France	30

주: 본 자료의 경우, totalizator system 하에서의 공제율을 의미하므로 영국의 경우 23%로 표기되었으며 여기에는 입장제도도 포함된 것임. 그러나, 통상 영국에서의 totalizator system 점유율은 2~3%에 그치고 있음. 2003년 당시 북메이킹하에서의 세율은 3% 정도로 보는 것이 타당할 것으로 보임.

자료: Peter V landys, " A New South Wales Perspective Racing NSW", 제29회 아시아 경마연맹 발표자료, 2004.

〈부표 2〉 강원도 카지노 재정수입 현황(2004)

(단위: 억원)

	국가수입(79%)		지방수입(21%)	
	세목 등	금액	세목 등	금액
세금 1,441 (56%)	법 인 세	1,115	주 민 세	121
	특 소 세	50	종합토지세	5.5
	소 득 세	105	사 업 소 세	5.2
	부가가치세		재 산 세	5.6
	교 육 세	15	지 방 교 육 세	3
	농어촌특별세	6	공 동 시 설 세	1.9
	소 계	1,292(90%)	취 득 세, 등 록 세 등	6.6
기금 1,122(44%)	관광진흥기금	731	소 계	148.8(10%)
	소 계	731(65%)	폐 광 지 역 개 발 기 금	391
계		2,023	소 계	391(35%)
			계	539.8

자료: 강원랜드

〈부표 3〉 미국의 공제율과 수익규모

트랙/주	△TX%	△R(\$)
Short-run		
Suffolk, Mass.	+2.0	+9,809
Waterford, W. Va.	+1.25	+6,380
Bay Meadows, Cal.	+1.25	+7,337
Miles Park, Ky.	+1.0	+2,422
Long-run		
Monmouth, N.J.	+2.0	+26,236
Suffolk, Mass.	+2.0	+11,940
Rockingham, N.H.	+2.0	+8,901
Garden State N.J.	+2.0	+17,407
Waterford(spring), W. Va.	+1.25	+3,855
Waterford(summer), W. Va.	+1.25	+3,197
Waterford(fall), W. Va.	+1.25	-2,907
Del Mar, Cal.	+1.25	+29,183
Golden Gate Cal.	+1.25	+8,734
Santa Anita(fall), Cal.	+1.25	+39,401
Santa Anita(winter), Cal.	+1.25	+8,156
Ellis Park, Ky.	+1.0	+5,239
Latonía, Ky.	+1.0	+5,700
Lincoln, Neb.	+1.0	+6,063
Columbus, Neb.	+1.0	+4,263
Atokad, Neb.	+1.0	+3,660
Salem, Or.	+1.0	+2,635
Portland Meadows, Or.	+1.0	-198

Sources: The Daily Racing Form Chart Book, The American Racing Manual, Statistical Summary of the National Association of State Racing Commissioners. Pescatrice(1980) 재인용

참고문헌

- 김정훈, 「강원도 카지노세 논의배경과 도입방안」, 『재정포럼』, 2003년 1월호(제79호), 한국조세연구원.
- 김현아, 「로또복권 수익금 활용 및 관리방안」, 한국조세연구원, 2003.
- 배준호, 「경주마권세의 특성 분석을 통한 도박과세의 재검토」, 『재정논집』, 제12집 제1호 1997. 6.
- Ali, Mukhtar M., and Thalheimer, Richard, “Transportation Costs and Product Demand: Wagering on Parimutuel Horse Racing,” *Applied Economics*, 29, 1997, pp. 529~542.
- Becker, G. S., and Murphy, K. M., “A Theory of Rational Addiction,” *Journal of Political Economy*, 96, 1988, pp. 675~700.
- Charles T. Clotfelter, “Gambling taxes”, Ch.4 in “Theory and practice of excise taxation,” Oxford University Press, 2005.
- Clotfelter, Charles T., and Cook, Philip J., “Implicit Taxation in Lottery Finance,” *National Tax Journal*, Vol. 40, No. 4, 1986, pp. 533~546.
- Clotfelter, C. T., and Cook, P. J., “Implicit Taxation in Lottery Finance”, *National Tax Journal*, 40, 1987, pp. 533~46.
- Clotfelter, Charles T., and Cook, Philip J., “On the Economics of State Lotteries”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol, 4, No. 4, Autumn, 1990, pp. 105~119.
- Clotfelter, Charles T., Cook, Philip J., Edell, Julie A., Moore, Marione, State Lotteries at the Turn of the Century: Report to the National Gambling Impact Study Commission. Duke University, 1999.
- Cornwell, C., and Mustard, D. B., “The Distributional Impact of Lottery-funded aid: Evidence from Georgia’s Hope Scholarship,” University of Georgia, unpublished paper, November, 2000.
- Gruber, Jonathan., and Koszegi, Botond., “A Theory of Government Regulation of Addictive Bads: Optimal Tax Levels and Tax Incidence for Cigarette Excise Taxation,” NBER Working Paper 8777, NBER, 2002.
- Marshall, K., “Fact-sheet on gambling,” *Perspectives on Labour and Income*, Statistics Canada, Sum 2001, pp. 47~51.

- Pescatrice, Donn R., "The Inelastic Demand for Wagering," *Applied Economics*, 12, 1980, pp. 1~10.
- Rubenstein, R., and Scafidi, B. P., "Who Pays and Who Benefits? Examining the Distributional Consequences of the Georgia Lottery for Education," Presented at the Meetings of the National Tax Association, Atlanta, GA, October, 1999.
- Sauer, Raymond D., "The Economics of Wagering Markets," *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, No. 4, Dec. 1998, pp. 2021~2064.
- Smith, J. "Gambling taxation in Australia," The Australia Institute, Discussion Paper 16, 1998.
- Suits, D. B., "The Elasticity of Demand for Gambling," *The Quarterly Journal of Economics*, Feb. 1979, pp. 155~162.
- Suits, Daniel B., "Gambling Taxes: Regressivity and Revenue Potential," *National Tax Journal*, Vol. 30, No. 1, pp. 19~35.
- Vaillancourt, F., and Roy, A., *Gambling and Governments in Canada, 1969~1998: How Much? Who Plays? What Payoff?*, Special Studies in Taxation and Public Finance 2, Toronto: Canadian Tax Foundation, 2000.



정

책

연

구

- 우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향 /성명재
- 지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구/박기백 · 김현아
- 실업의 원인과 재정에 미치는 장기효과 /원종학 · 김종면 · 김형준
- 미국의 금융소득 과세제도 /홍범교
- 손익대체형 기업집단세제의 도입 가능성 /이준규 · 김진수
- 파생금융상품의 개발을 통한 조세회피와 그 대응방안 /노영훈

우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향: 소득분포 특성 고찰과 가상패널 구축을 통해 살펴본 빈곤추이와 정책시사점

성명재 / 한국조세연구원 선임연구위원

I. 연구의 목적

본 연구는 가상패널을 구축하여 빈곤의 현황과 특징을 분석함으로써 학문적·정책적으로 유용한 이론모형과 실증분석 결과를 제시하면서 정부의 빈곤정책 개발·수립에 기여할 수 있는 정책시사점을 제안함을 기본 목적으로 한다. 빈곤문제를 다룬 연구는 무수히 많다. 그 가운데 본 연구가 기존 연구와 차별성을 나타내는 부분은 가상패널자료 생성·구축 및 이를 이용한 장기빈곤율 분석에 있다. 생애소득에 입각한 장기빈곤 문제를 연구할 수 있을 정도로 충분히 긴 기간을 대상으로 구축되어 있는 패널자료가 없는 국내 여건을 감안할 때 이러한 연구는 국내에서 시도된 바가 없는 최초의 연구이다.

기존 연구와 차별화되면서 학문적·정책적인 기여도를 높이하고자 본 연구는 소득분포의 통계적 분포 특성을 바탕으로 가상패널을 구축하여 생애빈곤 문제를 본격적으로 분석하였다. 기존 연구가 단기빈곤 문제에 국한되었던 반면, 본 연구는 가상패널 분석을 통해 생애소득에 기초한 장기빈곤 문제에 초점을 맞추었다는 점에서 의의를 가진다. 아울러 생애소득 기준에 의한 장기빈곤 문제에 대해 중·장기 복지재정정책의 기본

방향을 제시하고 복지재정을 효율화할 수 있는 방안을 제시하여 제반 빈곤정책의 효율성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구에서 구축한 가상패널 구축방법은 장기간을 대상으로 축적된 패널자료가 없는 우리나라의 현실을 감안할 때 빈곤문제뿐만 아니라 각종 사회보험 재정수지나 귀착, 세 부담 분석 등의 분야에서 미시자료로서 응용분야가 매우 넓어 다양한 학술 및 정책연구를 가능하게 해줄 것으로 기대된다. 생애소득을 분석하기 위해서는 생애동안 추적조사를 통해 구축된 자료가 필요하다. 미국 등과 같이 패널자료가 잘 구축되어 있는 국가에서조차 실제로는 중간단계에서 표본탈락(data attrition)이 상당히 많이 발생하기 때문에 실제의 패널 자료를 가지고서도 편의(bias) 없는 생애소득 연구가 어렵다. 그러므로 선진국에서도 본 연구에서 제시된 가상패널 구축방법은 매우 유용하게 사용될 수 있다.

●● 우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향 ●●



B5변형/420면/2005. 12/
값 15,000원

II. 소득분배 구조의 변화추이

1. 지니계수

도시가계조사자료를 분석한 결과 지난 20여년간 지니계수는 하락(1980년대)-저점 안정세(1990년대 초~중반)-급상승(1997~1998년)-등락 반복(1999년 이후)의 4단계 과정을 보였다.

1980년대에는 고소득층에 비해 중·저소득층의 소득증가율이 높게 나타나면서 소득계층 간 상대소득격차가 축소되어 지니계수가 하락하였다. 이 시기에 지니계수가 하락한 주된 요인은 꾸준한 교육의 상향평준화에 따른 소득평준화, 지속적인 경제성장의 결과로서 부문별 상대적 격차의 축소, 활발한 노동운동 등에 힘입어 중산층 근로자 계층의 소득이 증대된 점 등을 들 수 있다.

1990년대 후반에 지니계수가 상승추세로 반전된 데에는, 저소득층의 경제적 몰락과 고소득층의 괄목할

만한 소득증가 현상이 기간에 따라 단독 또는 복합적으로 작용하였기 때문이다.

2. 소득계층별 소득분배 구조

지난 20여년간 소득계층별 총소득 점유비의 변화추이를 보면, 대체로 2~9분위에서는 별다른 차이를 보이지 않았지만, 최저소득층인 1분위와 최고소득층인 10분위에서는 소득점유비의 부침이 상대적으로 큰 편이었다. 1분위의 경우에는 1990년대 전반기에 최고수준인 4%대의 점유비 수준을 보였지만, 외환위기 및 경제위기 기간에 이르러 2%대로 급전직하하였다. 이후 최근까지 3%대의 점유비를 유지하고 있다. 반대로 10분위의 경우에는 1990년대 전반에 20% 안팎의 수준을 보였으나 최근에는 21~22% 수준으로 상승하였다. 그 밖의 분위의 소득점유비는 대체로 안정적이었다. 따라서 지니계수의 변화는 주로 1분위와 10분위의 소득점유비 변화와 관계가 깊은 것으로 추정된다.

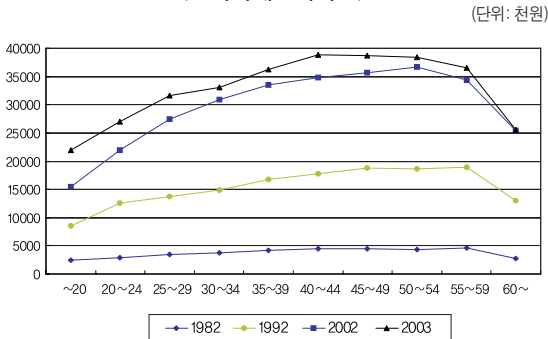
3. 가구주 연령별 소득분배 구조

가구주 연령별 소득분포의 주요 특징은 연령별 소득곡선이 역U자라는 점이다. 저연령층에서는 신규 시장 진입자의 비중이 높기 때문에 소득수준이 낮은 편이다. 노년층의 경우에는 은퇴가구의 비중이 높기 때문에 소득수준이 낮다. 중·장년층은 경험과 숙련도 등이 가장 많이 축적되어 있고 왕성하게 시장에 참여하는 비중이 높아 다른 연령층에 비해 소득수준이 높다.

평균 총소득을 기준으로 연령대별 소득수준의 상대비를 구해보면, 30대 초반 및 그 이하의 연령층에서 그 비율이 1보다 작아 평균소득에 미달하는 것으로 추정되었다. 이런 현상은 60세 이상의 은퇴기 연령층에서

도 마찬가지로이다. 30대 후반에서 50대 후반까지의 연령대에서는 그 비율이 1을 초과하고 있다. 이러한 양상은 지난 20여년간 지속되고 있다.

[그림 1] 가구주 연령별 총소득 분포의 변화추이
(도시가계조사자료)



Ⅲ. 절대빈곤¹⁾

1. 개요

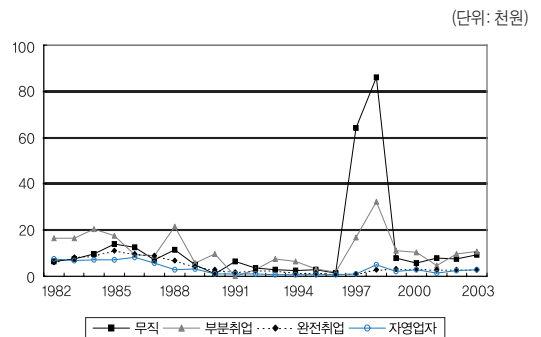
최저생계비 (minimum subsistence level)에 대해서는 여러 가지 견해가 있는데 본 연구에서는 ‘국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용’으로 정의한다. 빈곤(poverty)은 가처분소득이 최저생계비 또는 일정한 규칙에 의해 설정된 빈곤기준선(poverty threshold, 빈곤기준금액이라고도 함)에 미달하는 경우라고 정의할 수 있다. 전자를 절대빈곤(absolute poverty), 후자를 상대빈곤(relative poverty)이라고 칭한다.

대체로 가구원 수가 적을수록 빈곤율이 높다. 그 밖에 가구주의 학력이 낮을수록, 연령별로는 가구주의 연령이 높을수록, 가구주가 남성인 경우보다는 여성인 경우에서 빈곤율이 더 높은 것으로 추정된다.

2. 절대빈곤율

도시가계조사자료를 분석한 결과에 의하면, 절대빈곤율은 1980년대 초 평균적으로 약 10% 수준에 육박할 정도로 높았다. 그 이후 하락추세로 반전되어 1990년대 전반에 이르기까지 지속적으로 낮아지는 경향을 보였다. 1990년대 중반 이후에 외환위기와 경제위기를 거치면서 절대빈곤율이 급상승하였다. 경제위기 직후에는 절대빈곤율이 낮아지는 듯하였으나 2001년부터 다시 완만하게 상승하는 추세를 보이고 있다. 가구유형별 절대빈곤의 구성비는 완전취업가구가 가장 높으며, 부분취업, 자영업자, 무직가구의 순으로 구성비가 낮다.

[그림 2] 가구유형 내 절대빈곤율(도시가계조사자료)



1) 본절에서는 도시가계조사자료를 토대로 절대빈곤에 대해 추정한 결과를 요약하였다. 가구소비실태조사자료를 분석한 결과는 물론이고 상대빈곤을 분석한 경우에서도 일부의 몇 가지 사례를 제외하고는 본질적인 차이가 없었다. 따라서 가구소비실태조사자료 분석결과와 상대빈곤 분석결과에 대한 요약은 생략하였다. 자세한 내용은 본문을 참조하기 바란다.

●● 우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향 ●●

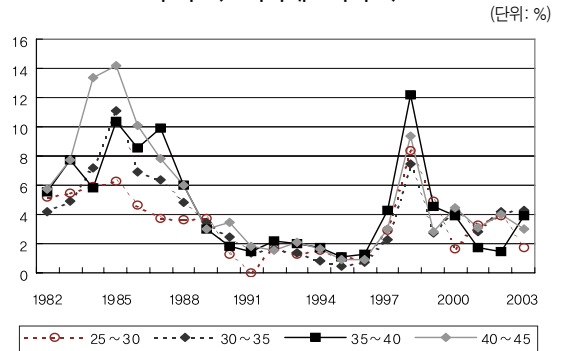
3. 가구주 연령별 절대빈곤 추이

절대빈곤가구를 연령대별로 분류해보면 노년층의 구성비가 압도적으로 높다. 뒤를 이어 30대 및 40대의 중년층 비율도 상당히 높다. 60대 이상의 노년층은 빈곤가구의 구성비 자체가 높을 뿐만 아니라 노년층 내에서의 절대빈곤율(2003년 현재 10.46%, 도시가계 기준)도 현저하게 높다. 2003년 현재 전체 절대빈곤율은 4.12%로 추정되는데 노년층의 절대빈곤가구는 이 가운데 약 30% 수준을 차지하고 있다. 연령적으로 절대빈곤 가구가 노년층에 집중되어 있음을 시사한다.

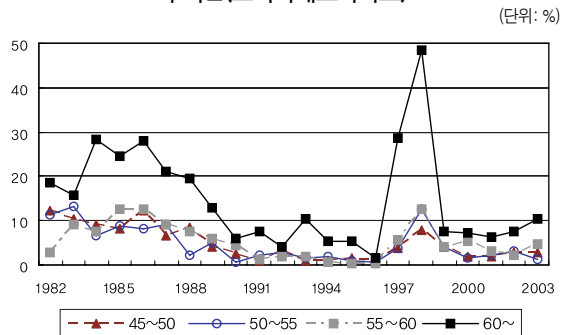
평균소득이 높은 30대 및 40대 가구에서 빈곤가구의 구성비율이 높은 이유는 이들 연령층의 가구구성비가 높기 때문이며, 그들 연령대 내에서의 빈곤율 자체는 크게 높지 않다. 30, 40대 가구는 노년층과 함께 절대빈곤가구의 구성비가 매우 높지만 해당 연령층 내에서의 빈곤율을 비교해보면 노년층과 30, 40대 가구와는 확연히 구분되는 차이점이 있다.

연령적으로 절대빈곤율이 가장 낮은 수준을 연령층은 50대 초반이다. 50대 초반 가구의 평균소득이 가장 높다는 점과도 상관관계가 높다. 은퇴기에 접어드는 50대 후반 이후에는 절대빈곤율이 급격하게 높아지는 것도 특징적이다. 특히 경제위기 이후 50대 후반 이후에서 실직, 퇴직, 은퇴 등으로 인한 소득감소가 두드러지게 나타났던 점이 50대 후반 및 60대 이상 연령층에서의 빈곤율을 크게 상승시킨 요인으로 작용하였던 것으로 추측된다.

[그림 3] 가구주 연령별 동일연령대 내 절대빈곤율 추이 I (도시가계조사자료)



[그림 4] 가구주 연령별 동일연령대 내 절대빈곤율 추이 II (도시가계조사자료)

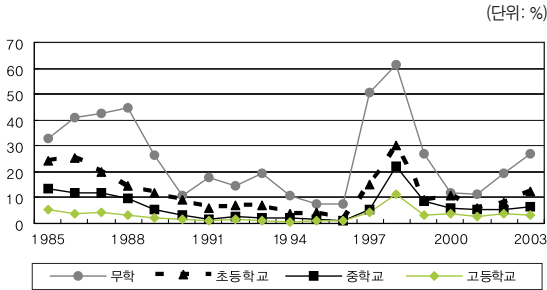


4. 가구주 학력별 절대빈곤

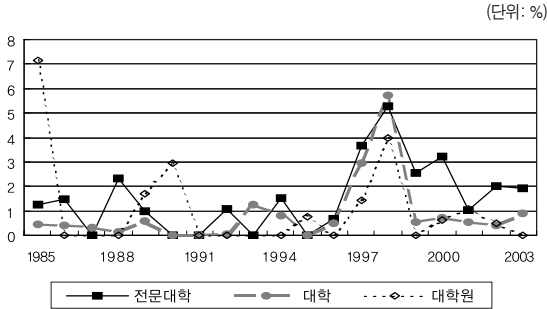
절대빈곤율은 학력별로 뚜렷하게 대비되는 모습을 보여준다. 몇몇 예외적인 경우를 제외하고는, 학력이 높아질수록 뚜렷하게 절대빈곤율이 낮아진다. 전문대학 이상의 고학력층에서는 일부 순위가 뒤바뀌는 경우가 있다. 그렇지만 이는 고학력의 경우 절대빈곤율 자체가 낮고 표본의 수도 상대적으로 작기 때문이다. 그러므로 절대빈곤율의 순위 역전 현상이 큰 의미를 지니지는 않는 것으로 생각된다.

학력과 절대빈곤을 사이에서 관찰되는 뚜렷한 負(-)의 상관관계는, 학력과 소득 간에 매우 뚜렷하게 나타나는 正(+)의 상관관계와 관련이 깊은 것으로 추측된다. 가구의 학력이 대학원인 경우에도 일부 연도에서 빈곤율이 양(+의 값을 가진다.

[그림 5] 가구주 학력별 동일가구유형 내 절대빈곤율 추이 I (도시가계조사자료)



[그림 6] 가구주 학력별 동일가구유형 내 절대빈곤율 추이 II (도시가계조사자료)



5. 가구주 성별 절대빈곤

절대빈곤율은 가구주가 남자인 경우보다 여자인 경우에서 압도적으로 높다. 여성가구주 가구의 절대빈곤율은 전체 평균의 2배를 크게 상회한다. 최근 이혼과 배우자의 사망 등으로 인해 가구주가 여성인 가구의

비중이 급속하게 증가하고 있다. 이로 인해 상대소득 격차가 확대되는 결과를 보이는 것으로 추정된다.

이러한 점은 향후에 여성가구주의 비중이 증가할수록 빈곤문제를 비롯한 상대소득격차의 확대에 의한 소득분배 문제가 더욱 심각해질 수 있음을 시사해준다. 여성가구주 가구라고 하더라도 노령층의 비중이 전체 평균과 크게 다르지 않기 때문에 여성가구주 가구의 절대빈곤율이 높은 원인으로서 노인인구 비중을 들기는 어려울 것으로 보인다. 연령적으로 30대의 연령층에서 이혼 등의 사유로 인해 빈곤가구화하는 경우가 많은 것으로 추측된다.

IV. 일반화로렌즈곡선으로 살펴본 삶의 질 변화추이

로렌즈곡선은 상대소득분배 구조만을 반영할 뿐 실질적인 후생수준을 대변해주지 못하는 단점이 있다. 이런 단점을 보완하고자 로렌즈곡선에 실질소득평균을 곱해주면 일반화로렌즈곡선을 얻을 수 있다. 일반화로렌즈곡선은 누적상대소득비와 실질소득수준의 변화를 한꺼번에 고려함으로써 실질소득수준으로 평가한 각 소득계층별 후생수준을 비교할 수 있다.

1982년부터 1995년에 이르기까지는 일반화로렌즈곡선이 지속적으로 상방으로 이동하였다. 그러나 1998년에는 일반화로렌즈곡선이 크게 하방으로 떨어졌다. 경제위기로 인해 전체 가구의 약 절반에 다소 못 미치는 매우 많은 가구의 실질소득 수준이 1990년도 못 미칠 정도로 크게 감소하였기 때문이다. 경제위기가 얼마나 크게 저소득층의 실질후생을 후퇴시켰는지 짐작할 수 있게 해준다.

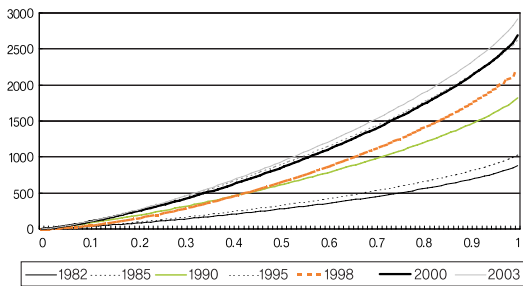
다행히 경제위기 이후에는 다시 상방으로 이동하기 시작하여 실질후생이 개선되고 있다. 경제위기가 경과

●● 우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향 ●●

하면서 2000년에는 대부분의 소득계층에서 실질소득 수준이 대체로 1995년 수준을 거의 회복하였다. 2003년에는 1990년대 중반 수준을 완전히 벗어나 회복된 것으로 보인다. 1982년 이래 1995년까지의 일반화로 렌즈곡선의 상승추세를 고려해 볼 때 경제위기로 인한 일반화로 렌즈곡선의 상방 이동이 얼마나 크게 지체되었는지를 짐작하게 해준다.

[그림 7] 일반화로 렌즈곡선(도시가구, 가처분소득 기준)

(단위: 만원)



V. 가상패널

1. 가상패널

충분히 긴 기간을 대상으로 구축된 패널자료가 없기 때문에 가상패널을 구축하고 생애소득 흐름을 생성하여 장기빈곤 문제를 분석하였다. 가상패널은 기존 연구의 두 가지 결과, 즉 가구소득이 자연대수정규분포를 따른다는 특성과 그러한 특성이 시계열적으로 안정적이라는 특성에 기반하여 구축된다.

가상패널에서 각 기간별 소득이행규칙은 각 가구(또는 개인)의 소득흐름은 시계열적으로 유사성을 지닌

다는 점에 착안하여 고안하였다. 금년도 소득순위가 p-백분위수라면 내년도 소득순위는 p-백분위 주변에서 실현될 확률이 높고, p-백분위에서 멀어질수록 실현될 확률이 낮을 것이라는 특성을 반영하여 소득이행규칙을 설정하였다. 이와 같이 설정한 이유는 각 소득자별로 부존자원(endowment), 즉 학력, 능력, 노력 정도, 직종, 업종 등의 차이가 존재하고, 그런 차이가 확률적·시계열적으로 연속성을 지니기 때문이다. 소득이행규칙을 수식화한 가상패널 생성모형을 소득창출식이라고 명명한다.

$$\text{소득창출식: } Z_a^t = \Gamma + Z_a^{*t}$$

$$\text{단, } Z_a^t = \ln(Xat), Z_a^{*t} = \ln(Xa^{*t}), \Gamma = \ln(1+\gamma)$$

하첨자 a: a세 연령층

상첨자 t: 시점 t

X_a^t : t시점에서 연령이 a세인 소득자에게 실현된 실제소득

X_a^{*t} : t시점에서 연령이 a세인 소득자의 소득순위가 전기(t-1)의 시점에서 연령이 (a-1)세였던 연령층 내에서의 소득순위와 같은 소득순위를 보이는 가상적인 경우의 가상소득

Γ : 소득이행변수

상기의 소득창출식에서 Z_a^t 와 Z_a^{*t} 는 분포의 형태가 완전히 동일하다. 소득창출식하에서 소득이행변수 Γ 는 각 소득자의 소득순위를 바꿔주는(permutation) 역할을 수행한다.

연속한 두 기간 사이에 나타나는 소득이행규칙의 통계적 특성을 살펴보면 가상소득변수 Z_a^{*t} 와 소득변동성 Γ 사이에는 負(-)의 상관관계가 존재한다. 이에 따라 시간이 경과함에 따라 소득이 평균 수준으로 수렴하는 경향을 나타낸다. 이를 흔히 평균지향효과

(income reversing effect)라고 한다.

위의 소득창출식에 근거하여 I 와 Z^* 는 이변결합정규분포(bivariate normal distribution)를 따른다. (I, Z^*)를 동시에 생성하면 가상패널을 구축할 수 있다.

VI. 소득분위의 시계열적 이동분석

한국노동패널자료를 이용하여 소득이행변수의 표준편차를 추정해본 결과 추정치는 0.46512로 나타났다. 소득창출식에 기초하여 모의실험을 통해 소득이동성을 실험해보았다. 모의실험은 구성원의 연령, 가구원 수, 학력 등 소득특성이 모두 동일한 경우와 이질적인 두 가지 경우를 대상으로 한다.

1. 동질집단 내에서의 소득변동

최초시점에서 약 5년 정도 경과한 시점에 이르러, 최초 시점에서 가지고 있던 소득순위는 상당히 많이 희석되는 것으로 나타났다. 약 10년 정도 경과하면 최초의 소득순위가 별로 남아있지 않고 모든 소득계층에 걸쳐 최초의 소득순위가 대체로 고르게 분포하게 된다. 약 20년 정도가 경과하면 최초의 소득순위와 완전히 무관하게 무작위적으로 소득순위가 섞이는 것으로 추정되었다.

이는 모든 소득자가 동일한 특성을 지님으로써 각 소득자의 소득결정요인이 서로 동일하기 때문이다. 최초 연도의 소득순위는 일정한 확률분포를 가지는 오차항에 의해 (우연하게) 결정되었을 뿐 소득격차의 구조적 특성을 나타내는 소득결정요인의 본질에는 차이가 없다. 따라서 매기마다 실현되는 소득자 간 소득 차이는 오차항에 기인한다. 각 소득자들의 소득분포가 기본적으로 서로 동일하기 때문에 일정한 기간이 경과한 이

후에는 소득순위가 완전히 무작위성을 나타내게 된다.

소득창출식에서 보았듯이 시간 경과에 따라 나타나는 소득위계수의 변화 크기는 소득이행변수의 분산값에 의존한다. 즉, 소득순위가 무작위성을 지니게 되는 시점까지의 기간은 소득변동성의 크기에 의존한다. 소득이행변수의 표준편차가 클수록 그 기간이 짧아지고, 작을수록 그 기간이 길어진다.

2. 소득특성이 상이한 집단에서의 소득변동

현실에서는 일정한 범위 내에서 최초 시점에서 결정된 소득순위가 장시간이 경과하여도 상당히 높은 비율로 유지되는 경우가 많은데 이는 소득순위의 변동이 계층별로 비대칭적이기 때문이다. 즉, 상당히 긴 시간이 경과하더라도 고소득층 중 상당히 높은 비율이 계속 고소득층에 잔류하고 저소득층 중 상당히 높은 비중이 계속 저소득층에 잔류하는 경우를 많이 볼 수 있다. 이러한 차이는 소득자(또는 가구) 간에 연령 구성, 학력, 가구원 수, 능력, 노력 정도, 직종, 업종 등과 같이 소득에 영향을 미칠 수 있는 특성이 서로 다르기 때문이다. 그러므로 각 소득자 또는 가구의 소득특성이 이질적인 경우에는 소득분포의 무작위성에 대한 결론이 수정되어야 한다.

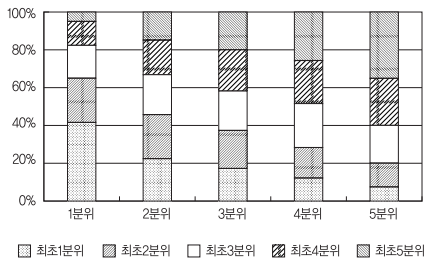
예를 들어 가구원 수 차이에 의한 소득변동성 효과를 반영해보자. 그러면 [그림 8]~[그림 11]에서 보는 바와 같이, 시간이 경과함에 따라 최초의 소득순위가 많이 희석되기는 하지만, 소득순위 변동의 무작위성 증가 현상은 일정한 한계를 가지면서 일정한 시점 이후에는 더 이상 커지지 못하는 것을 볼 수 있다. 가항의 경우처럼 가구원 수 효과를 전혀 반영하지 않았을 경우에는, 20년 정도 경과하면 최초의 소득순위가 미래 소득순위를 결정하는 데 아무런 영향을 미치지 않는

●● 우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향 ●●

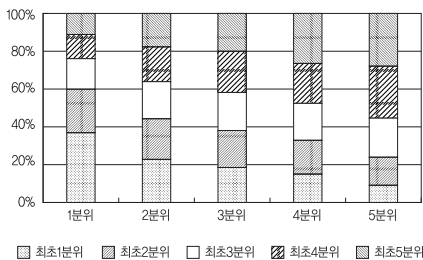
다. 그렇지만 여러 가지 소득 특성 가운데 가구원 수 효과 하나만을 반영하더라도 약 10년 정도까지만 소득 순위의 무작위성이 증가할 뿐 그 이후에는 더 이상 무작위성이 증가하지 않는다. 이는 가구원 수의 차이가 본질적으로 가구별로 항구적인 소득격차를 가져다주는 요인으로 작용함을 시사한다.

그 밖에도 연령, 학력, 능력, 업종, 직종 등의 소득특성을 추가적으로 반영하면 그러한 구분이 더욱 뚜렷해진다.

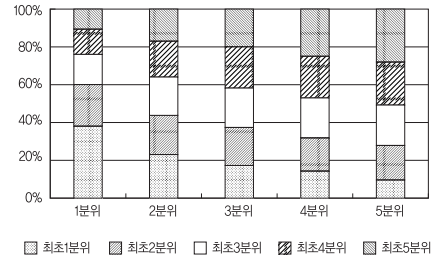
[그림 8] 소득 5분위(quintiles)별 5년 경과시
소득계층 이동성 (가구원 수 효과 반영)



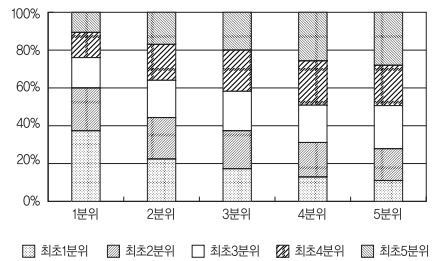
[그림 9] 소득 5분위(quintiles)별 10년 경과시
소득계층 이동성 (가구원 수 효과 반영)



[그림 10] 소득 5분위(quintiles)별 20년 경과시
소득계층 이동성 (가구원 수 효과 반영)



[그림 11] 소득 5분위(quintiles)별 50년 경과시
소득계층 이동성 (가구원 수 효과 반영)



VII. 빈곤탈출률과 빈곤진입률

소득창출식에 포함된 두 확률변수 (I, Z^*)의 이변경합정규분포로부터 각 소득위계수별로 빈곤에서 벗어나는 확률(빈곤탈출률) 또는 빈곤가구로 전락하는 확률(빈곤진입률) 등을 추정할 수 있다.

당해연도 소득분포하에서 전년도 소득위계수에 해당하는 자연대수소득의 값이 $Z=z_0$, 절대빈곤선이 외생적으로 P_0 의 수준으로 주어졌다고 하자. 이 때 절대빈곤탈출률을 수식으로 표현하면 다음과 같다.

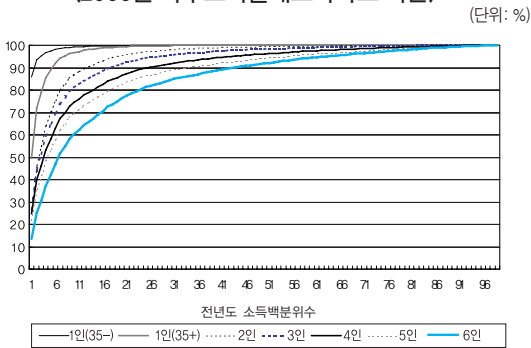
$$\Pr[Z > \ln(P_0) \mid Z^* = z_0] = \Pr[\Gamma + z_0 > \ln(P_0) \mid Z^*]$$

$$= \int_{\ln(P_0) - z_0}^{\infty} f(\Gamma \mid Z^* = z_0) d\Gamma$$

단, $f(\cdot)$ 는 표준정규분포의 확률밀도함수

절대빈곤에서 벗어나거나 또는 절대빈곤이 아닌 상태를 계속 유지하는 확률은 전년의 소득위계수 수준에 따라 다른 값을 가진다. 각 소득위계수(또는 소득분위수)별로 빈곤탈출률곡선을 산출하여 궤적(locus)을 연결하면 빈곤탈출률곡선을 얻을 수 있다. 전년도 소득수준이 높을수록 당해연도의 소득이 크게 시현될 확률이 높아지고, 전년도 소득이 작을수록 당해연도 소득도 작은 값을 가질 확률이 높아진다. 그러므로 빈곤탈출률도 전년도 소득순위가 높을수록 커지고, 전년도 소득순위가 낮을수록 작아진다. 다만 증가율은 체감한다. 그러므로 빈곤율곡선은 우상향하면서 위로 볼록한 형태를 가진다.

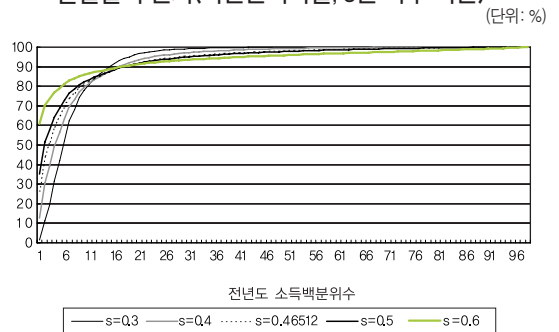
[그림 12] 가구원 수별 절대빈곤탈출률(비빈곤지속률)
(2000년 가구소비실태조사자료 기준)



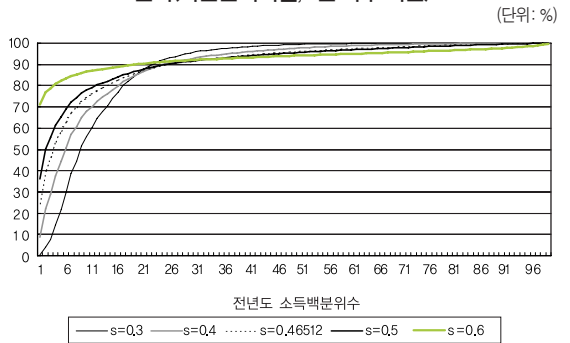
소득이행변수의 변동성, 즉 소득이행계수의 표준편차가 클수록 통시적인 소득위계수의 변화 폭이 커진

다. 따라서 다른 조건이 동일하다면 소득이행변수의 표준편차가 커질수록 전년도에 빈곤가구였던 가구가 당해연도에 빈곤가구에서 벗어날 확률도 높아진다. 반대로 전기에는 비빈곤가구였지만 금년도에도 여전히 비빈곤가구로 머물게 되는 비빈곤지속률은 소득변동성이 커질수록 작아진다. 소득순위의 변동성을 나타내는 Γ 의 분산이 커질수록 빈곤탈출률 곡선은 위의 소득위계수 영역을 중심으로 하여 시계방향으로 이동하는 양상을 나타낸다.

[그림 13] 소득이행변수의 분산값에 대한 절대빈곤탈출률의 변화(비빈곤지속률, 3인 가구 기준)



[그림 14] 소득이행변수의 분산값에 대한 절대빈곤탈출률의 변화(비빈곤지속률, 4인 가구 기준)



VIII. 빈곤율 전망: 가구소비실태조사자료 기준

1. 빈곤율 전망

영국, 미국 등을 비롯하여 상당수의 선진국에서는 1970년대 말 또는 1980년대부터 상대소득격차가 확대되면서 비교적 최근까지 약 20여년간 지니계수가 상승하였으며 최근에는 안정적인 모습을 보이고 있다. 선진국에서는 자본주의 체계가 성숙한 이후 수십년간 소득분배 구조가 안정적이었지만 지난 20~30년 동안 상승추세를 보였다. 고도 산업사회가 진전되고 산업구조가 급격히 변하면서 저숙련 노동자들을 중심으로 고용이 줄어들었고, 정보화 사회가 전개되면서 이에 적응하지 못한 계층들의 소득증가가 둔화된 것이 주된 요인이다. 그 밖에 세계화·개방화의 진전도 소득분배격차의 확대에 기여한 부분이 상당히 큰 것으로 추정된다.

경제발전 단계상 우리나라가 선진국이 경험한 추세를 다소간 따라가고 있다는 점, 노령화, 이혼 급증, 정보력 격차의 확대, 개방 가속화에 따른 경쟁의 격화 등이 모두 향후의 소득분배 격차를 확대시키는 요인으로 작용할 개연성이 높다는 점 등을 고려할 때 향후 우리나라의 소득분배격차가 현재보다 축소될 것을 기대하기는 어렵다. 따라서 향후에는 지니계수가 최소한 현재 수준보다 낮지는 않을 것으로 보인다. 오히려 제반 경제·사회적 여건의 변화추세를 감안하면 선진국의 경험에서 본 바와 같이 당분간 지니계수가 현재보다 확대될 여지가 높은 것으로 판단된다.

김종면·성명재(2004)의 연구에 의하면 자연대수 소득이 $N(\mu, s^2)$ 의 정규분포를 따르면 지니계수와 표준편차 사이에는 다음의 대응관계가 성립한다.

$$\text{Gini}(s) = 2\phi\left(\frac{s}{\sqrt{2}}\right) - 1$$

단 $\phi(\cdot)$ 는 표준정규분포의 누적확률분포함수

ϕ 는 강단조증가함수(strictly monotonic increasing function)이므로 지니계수와 s 사이에는 1:1 대응관계가 성립한다. 따라서 지니계수의 상승은 곧 표준편차의 상승을 의미한다. 다른 조건이 동일할 때 소득분포의 분산이 증가하면 소득분포의 꼬리부분의 비중이 상승한다. 따라서 빈곤율도 상승한다.

장래의 빈곤율을 추정해본 결과, 분석자료에 따라 절대수준에는 다소 차이가 있지만 빈곤율은 지속적으로 상승하는 추세를 보일 것으로 예측되었다. 가구소비실태조사자료를 기준으로 하면, 절대빈곤율(상대빈곤율)은 2004년 3.60%(9.82%), 2010년 6.11%(11.43%), 2030년 17.32%(15.93%) 등으로 상승하고, 그 이후에는 등락을 거듭하면서 2050년에는 18.55%(19.04%)에 이를 것으로 전망되었다. 다소의 시차가 있기는 하지만 절대빈곤율과 상대빈곤율 모두 2030년 이후 2050년 동안 대체로 커다란 변화 없이 17~20%의 범위 내에서 등락을 보일 것으로 전망되었다.

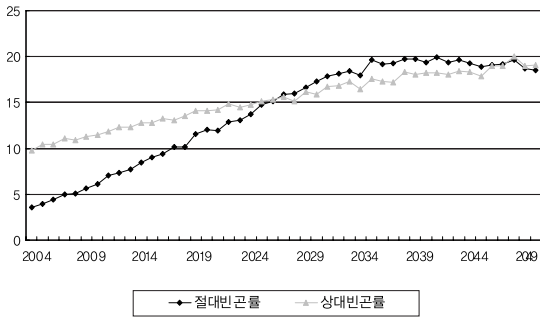
빈곤율을 전망함에 있어서는 지니계수가 2050년까지 지속적으로 상승한다고 가정하였다. 그러나 선진국의 경험에 비추어볼 때 현실적으로 지니계수의 상승추세는 2020년대 중반까지 지속될 것으로 보이며 그 이후의 기간에 대해서는 선불리 장담하기 어렵다. 그러므로 빈곤율의 경우에도 2020년대 중반까지는 상승추세를 보일 것이며 그 이후의 기간에는 반드시 상승추세를 보일 것이라고 단언하기는 어렵다.

위와 같이 빈곤율이 상승할 것으로 전망한 것은 빈곤에 대응한 정부의 정책이 현재수준에서 벗어나지 않고 향후에도 계속될 것이라는 비현실적인 가정에 기초하고 있다. 그러나 국민연금 수혜비율이 지속적으로 확대되고 있고 빈곤율의 상승추세를 반전시키기 위한 정

부의 추가적인 노력도 함께 확대될 것으로 예상되는 만큼 그러한 경우에는 위에서 본 바와 같이 빈곤율이 2030년 이후에도 계속 상승하지만은 않을 수 있음에 유의하기 바란다.

[그림 15] 절대빈곤율과 상대빈곤율 예측결과의 비교
(가구소비실태조사 기준 전망)

(단위: %)



2. 연령별 빈곤율 전망: 횡단면 전망

가구소비실태조사자료에 나타난 인적특성을 기준으로 향후 시점에서의 횡단면자료를 생성해본 결과, 가구의 연령이 높아질수록 절대빈곤율과 상대빈곤율 모두 상승하는 경향을 보이는 것으로 전망되었다. 이는 고연령층일수록 지니계수가 커지는 것과 관련이 깊다. 따라서 빈곤율 곡선도 연령에 따라 우상향하는 모습을 보인다. 특히 50대 이후의 연령층에 접어들면서부터는 빈곤율 곡선의 기울기가 빠르게 상승하는 경향을 보인다.

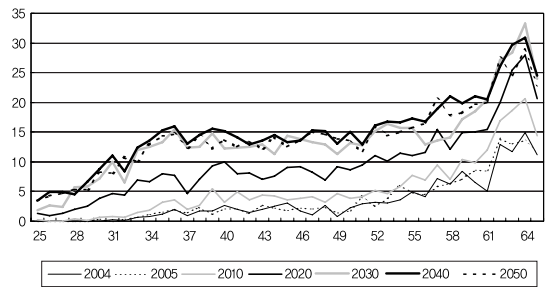
단기적으로는 빈곤가구라고 하더라도 중·장기적으로는 빈곤가가 아닌 경우가 있다. 따라서 숫적으로는 단기빈곤가가 장기빈곤, 그 중에서도 특히 생애빈곤가구보다 더 많은 것이 일반적이다.

가구원 수가 적을수록 생애절대빈곤율이 높고, 현재

시점에서 잔존생애기간이 짧을수록 생애빈곤율이 높아지는 경향을 보인다. 잔존생애기간이 짧다는 점은 현재 시점에서 연령이 높다는 것을 의미한다. 고연령층은 중·저연령층에 비해 은퇴·실직·질병 등의 요인에 따라 평균적인 소득수준도 낮고 동일 연령 내에서의 상대소득격차도 크기 때문에 빈곤율도 높다. 잔존생애기간이 짧을수록 생애빈곤율이 높아지는 현상은 이런 요인들 때문이라고 할 수 있다. 또한 잔존생애기간이 짧기 때문에 분석대상시점에서 빈곤가구로 분류되는 경우에는 그 다음 기에 빈곤가구에서 탈출하게 되는 경우도 잔존생애기간이 긴 경우보다 덜 빈번해지기 때문에 생애할인소득의 합이 생애할인빈곤선의 합을 초과할 확률이 그만큼 작다는 점에서도 일부 그런 요인을 찾을 수 있다.

[그림 16] 연령별 절대빈곤율 전망 추이
(가구소비실태조사 기준 전망)

(단위: %)



3. 생애할인소득 빈곤율 전망: 가상패널 전망

가구소비실태조사자료의 인적 특성을 기준으로 가상패널을 구성하여 생애절대빈곤율을 분석해본 결과 1.58%로 추정되었다. 2004~2050년 동안의 횡단면절대빈곤율 중 최저치는 2004년의 3.60%이다. 생애절대빈곤율이 단기빈곤률의 절반에 미달한다.

●● 우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향 ●●

가구원 수가 적은 가구에서 생애절대빈곤율이 더 높은데 그 이유는 소수자가구의 경우 노인가구의 비율이 높고, 노인가구의 경우 잔존생존기간이 짧을 뿐만 아니라 빈곤가구의 비율이 높기 때문이다.

<표 1> 65세까지의 생애할인소득에 기초한 가구원 수별 생애절대빈곤율 전망 (가구소비실태조사 기준)

(단위: %)

	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상 가구	전체 평균
구성비	15.70	19.44	22.72	30.29	8.78	3.06	100
절대빈곤율 구성	0.56	0.60	0.26	0.12	0.18	0.02	1.58
가구유형내 절대빈곤율	3.59	3.10	1.14	0.38	0.21	0.67	1.58

주: 가상패널자료를 이용하여 2004년을 시점으로 하여 각 연령별로 65세까지의 기대소득을 국민총처분가능소득의 증가율로 할인·합산하여 할인빈곤선에 미달하는 가구를 절대빈곤가구로 분류하였음. 장래의 빈곤선은 2003년의 가구원 수별 추정빈곤선에 국민총처분가능소득 증가율과 동일한 증가율로 증가하는 것으로 가정하였으며, 할인빈곤선은 각 연령별로 65세까지의 잔여기간을 상한으로 하여 해당되는 연도의 빈곤선 전망치를 상기의 할인율로 할인·합산하여 산출하였음.

가상패널을 이용하여 65세까지의 잔존생애 기간을 기준으로 생애절대빈곤율을 추정해본 결과, 48세를 제외하고는 대체로 50대 초까지 생애절대빈곤율이 0%이고 53세 이상부터 연령이 상승할수록 생애절대빈곤율이 대체로 높아지는 경향을 보였다. 다만 63~64세의 생애절대빈곤율이 65세 이상의 연령층보다 높다. 저자가 실험을 반복해본 결과, 후자가 전자보다 큰 경우도 많이 나타났다. 따라서 이는 오차의 범위 안에서 국지적(locally)으로 소폭의 변화를 보였기 때문인 것으로 판단된다.

대부분의 경우 은퇴시기가 60세 이전에 완료된다는 점을 고려할 때 연령적으로 양자 간에 본질적인 차이가 별로 없는 것으로 보아도 무리하지 않다. 잔존생애 소득 기간이 7년보다 짧으면 기간별로 생애절대빈곤율이 차이를 보이지만 8년 이후부터는 변화가 없다. 잔

존생애 기간이 길수록 생애절대빈곤율이 낮아진다. 초기에 빈곤가구였더라도 잔존생애기간이 길수록 빈곤에서 벗어나는 경우가 많다. 또한 초기에는 빈곤가구가 아니었지만 후후에 빈곤가구로 추락하는 경우에도 곧 빈곤가구에서 탈출하게 되는 경우도 많다. 먼 장래일수록 미래소득이나 미래빈곤선에 대한 현재할인가치가 작아지므로 기간범위가 증가할수록 생애절대빈곤율에 미치는 한계효과(marginal effect)가 줄어들면서 8년 이후에는 사실상 생애빈곤율에는 거의 영향을 미치지 못하는 것으로 추정된다.

<표 2> 생애할인소득 대상 기간 범위별 생애절대빈곤율 변화추이 예측(가구소비실태조사 기준)

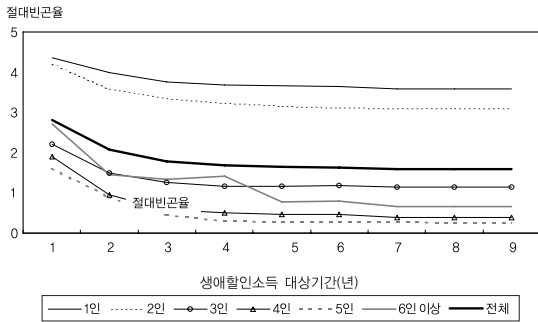
(단위: %)

기간 범위	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 이상 가구	전체 평균
1	4.35	4.21	2.22	1.90	1.61	2.71	2.80
2	3.99	3.59	1.49	0.49	0.90	1.46	2.07
3	3.77	3.35	1.27	0.59	0.45	1.34	1.79
4	3.68	3.24	1.16	0.51	0.30	1.41	1.69
5	3.65	3.16	1.16	0.47	0.27	0.77	1.64
6	3.64	3.11	1.17	0.46	0.27	0.80	1.63
7	3.59	3.10	1.14	0.40	0.28	0.67	1.59
8~	3.59	3.10	1.14	0.38	0.25	0.67	1.58

주: 가상패널자료를 이용하여 2004년을 시점으로 하여 각 연령별로 기간범위에 해당되는 연도(예: 기간범위가 5년 이하면 2004~2008년이 대상기간임)까지의 기대소득을 국민총처분가능소득의 증가율로 할인·합산하여 할인빈곤선에 미달하는 가구를 절대빈곤가구로 분류하였음. 장래의 빈곤선은 2003년의 가구원 수별 추정빈곤선에 국민총처분가능소득의 누적증가율을 적용하여 추정하였으며, 할인빈곤선은 각 연령별로 65세까지의 잔여기간을 상한으로 하여 해당되는 연도의 빈곤선 전망치를 상기의 할인율로 할인·합산하여 산출하였음.

[그림 17] 생애할인소득대상범위기간의 장단에 따른 생애절대빈곤율 전망의 변화추이 (가구소비실태조사기준 전망)

(단위: %)



IX. 정책시사점

금융시장의 정보를 보다 쉽게 획득할 수 있도록 개인 금융을 활성화하는 것이 필요하다. 이 경우 단기빈곤가구 중에서 장기빈곤가구가 아닌 경우에는 현재와 미래 시점 간에 소비 교환을 통해 빈곤문제를 해소할 수 있다. 다만 장기빈곤가구는 이 방법을 통해 문제가 해소되지 않는다. 그러므로 장기빈곤가구에 대해서는 공공부문에서 생계보호를 위한 금전적·비금전적 지원과 함께 중·장기적으로 빈곤에서 벗어날 수 있도록 재교육·훈련 프로그램을 마련·제공하는 것이 바람직하다.

가상패널 분석 결과, 생애빈곤 여부는 대부분 8년 이내 기간안에 미래소득에 의해 판별된다. 그러므로 단기 빈곤가구를 대상으로 약 8년 정도의 소득정보를 추적·관리하면 구조적으로 취약한 생애빈곤가구와 일시적으로 소득이 부족한 단기빈곤가구의 구분이 가능해진다. 전자에 대해서는 지속적인 생활보조금 지급과 함께 자활할 수 있는 별도의 교육프로그램 제공, 빈곤의 고착화 방지를 위한 빈곤자녀에 대한 교육기회 확대 및 장학금

지원 등의 정책을 집행한다. 후자에 대해서는 일시적으로 보조금 지급 또는 개인금융의 활성화 등 차별화된 빈곤정책을 수행할 수 있다. 이와 같이 차별화된 빈곤정책을 시행하면 복지재정 부담 소요를 절감하고, 빈곤탈출을 위한 보다 근본적인 대응책을 마련할 수 있다는 점에서 효과가 클 것으로 기대된다. 그러므로 빈곤가구에 대해서는 약 8년(이것이 어렵다면 최소한 5년 이상) 동안 소득흐름을 추적·관리하는 것이 바람직하다. 다시 말해 현행의 국민기초생활보장제도와 같이 상환의무가 없는 일방적인 시혜성 생계보조금 지급제도를 지양하고 모든 빈곤가구를 대상으로 상환의무를 지우는 대부제도로 전환하는 방안을 생각할 수 있다. 이 때 빈곤가구에 대한 소득정보를 파악하여 최소한 8년 이상 추적·관리하여 생애빈곤가구로 판정되는 가구에 대해서는 상환의무를 면제하고 나머지 가구에 대해서는 대부금을 상환받음으로써 복지재정소요를 감축할 수 있다.

소득변동성을 나타내는 소득이행변수 I 의 분산을 높이면 그만큼 생애빈곤율을 하락시킬 수 있다. 그러므로 소득변동성을 높일 수 있도록 노동시장의 유연성을 확보하고 새로운 일자리를 창출하는 것이 중요하다. 이 가운데 시장의 진입·퇴출이 원활하게 유지될 수 있도록 하는 것도 매우 중요한 정책 중 하나이다.

실업보험제도 또는 저소득층에 대한 소득보조제도 등과 연계하여 負(-)의 소득세(negative income tax) 제도를 도입함으로써 빈곤문제에 대응할 필요가 있다. 다만 과도하게 보조금을 지급하면 빈곤층의 노동공급의욕을 감퇴시키거나 필요 이상으로 재정부담을 증가시키므로 이를 완화하기 위해서는 급여율을 적정 수준에서 유지하면서 노동공급을 제고할 수 있도록 경제적 유인제도를 보완할 필요가 있다.

정부의 빈곤정책에 대한 평가는 제도보완 및 향후 정책수립을 위한 기초정보의 축적기회를 제공해준다는

●● 우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향 ●●

점에서 매우 중요하다. 그런데 경제현상은 제도의 변화뿐만 아니라 각종 경제적 요인이 변화함에 따라 각기 효과가 다르게 나타난다. 뿐만 아니라 비경제적인 요인에 의해서도 크게 영향을 받는다. 최근에는 이혼율 상승, 급격한 노령화, 첨단기술산업의 비약적 발전, 산업간 비대칭적 구조개편 등이 급격히 야기되면서 이런 요인의 변화에 의해 빈곤율 및 소득분배상태가 크게 영향을 받는다. 따라서 정책효과만을 분리하여 추출·추정하는 것이 매우 어렵다. 만약 이와 같은 외부 요인에 의한 효과를 제대로 분리해내지 않는다면 정책이 성과를 거두었음에도 불구하고 다른 요인에 의해 총체적 지표가 나쁘게 나타났을 경우, 바람직한 정책을 포기하게 되는 경우가 발생할 수 있다. 반대의 경우에는 적절하지 못한 정책을 지속하는 우도 범할 가능성이 있다. 그러므로 빈곤정책에 대한 올바른 평가는 정책수립·집행만큼이나 중요성이 높다.

위에서 제시한 정책과제들은 중·장기적 관점에서 복지정책의 효율화 및 재정안정화, 그리고 복지정책 수혜자들의 도덕적 해이 완화 등을 목적으로 정책의 기본방향을 전환할 필요가 있음을 주된 내용으로 하고 있다. 각각의 정책제언은 그 자체로서 매우 큰 정책과제의 성격을 지니는 것으로서 정부의 정책으로 구체화되기 위해서는 개별사안에 대한 심층연구가 필요하다. **KIP**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 『우리나라 빈곤율의 변화 추이와 정책방향』의 요약 및 정책시시점으로 필자 개인의 의견입니다.

지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구

- 지방정부 재정운용에 대한 실증분석 -

박기백/ 한국조세연구원 연구위원

김현아/ 한국조세연구원 전문연구위원

I. 요약 및 정책 시사점

본 연구는 정책결정의 분권이며, 선거에 선출된 단체장에 의한 재정운용이라고 볼 수 있는 지방자치제의 도입이 지방자치단체의 재정운용에 영향을 주었는지, 중앙정부의 재정지원을 포함한 지방자치단체의 지출이 자치단체 소득성장에 영향을 미치는가를 살펴본 실증분석이다. 세입과 세출의 추이분석 결과, 지방자치제 실시 이후 지방자치단체는 경상이전의 비중이 높아지는 반면 자본지출은 감소하는 경향을 보여주고 있다. 그리고 시설 및 부대비, 경제개발비의 경우 다른 지역과는 달리 수도권에서 주로 감소현상이 발생하고 있는 것으로 나타났다. 전체적인 세입의 구성을 보면 보조금의 비중은 증가하고, 지방세의 비중은 낮아지는 추세를 보이고 있다. 이는 지방자치제로 인하여 낮아진 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통제권을 중앙정부의 보조금을 이용하여 강화하기 위한 수단일 가능성을 보여주고 있다.

정치적 변수가 지방재정운용에 미친 영향을 살펴보면 우선 단체장과 집권당의 일치 여부가 중요한 것으로 나타나고 있다. 즉, 일치하는 경우에는 재원확보에 유리하여 특정지출이 아닌 모든 지출을 증대시키는 효

과를 보여주고 있다. 그리고 선거에서의 경쟁 정도가 심할수록 일반행정비나 시설투자를 증대시킨 것으로 나타나고 있다. 따라서 선거의 득표에 유리한 지출이 일반행정비 및 인건비와 시설투자인 것으로 나타났다. 그러나 시설투자의 경우에는 경쟁이 치열한 지역이 수도권이며, 수도권의 시설투자가 상대적으로 많기 때문에 발생한 현상일 수도 있으므로 해석에 있어서의 유의함을 요한다.

또한, 본 연구는 재정적 분권이 지역경제 성장의 한 요인인가에 대해서도 살펴보고 있다. 전 세계적으로 지방정부 세출비중은 점차 증가하고 있는데 이러한 변화가 과연 지역소득에 긍정적으로 작용했는가에 대한 의문은 선진국들을 비롯한 대부분의 나라에서의 주요 관심사이며, 재정분권이 궁극적으로 지향하는 바이기도 하다. 추정 결과를 보면 우리나라의 경우 기초자치단체와 광역자치단체 모두 지방세출 비중의 증가는 지역경제성장과 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 외국의 선행연구에서는 반대결과도 나타나고 있으므로 본 연구의 결론은 유의하여 해석할 필요가 있고, 추후 다른 연구들을 통하여 보강되어야 할 것으로 판단된다. 적정분권 수준에 대한 논의는 활발한 반면 이에 대한 개념이나 계량화 작업은 아직까지도 요원한 상태이므

●●지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구●●


로 앞으로도 지방정부 세출규모, 증가수단, 증가속도, 지역 간 격차완화의 적절성 등에 대한 연구는 꾸준히 이루어져야 할 것으로 보이며 본 연구는 이에 대한 기초작업으로 볼 수 있다.

본 연구의 기여도라고 볼 수 있는 조세편익 변수의 경우, 그간 기타 연구 등에서 간과한 지방정부의 순재정유입이 지역소득에 미친 영향을 분석하기 위하여 사용되었다. 해당 자치단체의 재정기여도에 비하여 중앙정부로부터의 이전재원 규모가 클 경우에 공공투자사업 등을 통해 지역의 고용과 부가가치 등을 창출할 수 있는 반면, 민간부문을 위축시켜 오히려 성장에 부정적인 영향을 미칠 수도 있음이 동시에 논의되고 있다. 연구결과에 따르면 우리나라의 경우에는 기초자치단체의 경우에만 중앙정부의 이전재원과 지역소득이 통계적으로 유의한 상관관계를 보여주고 있는 것으로 나타났다.

결과적으로, 본 연구는 다음과 같은 시사점을 제시하고 있다. 패널자료를 사용한 분석결과, 분석기간 동안 지방선거가 부활하고 난 이후 지방정부 지출항목 간 변화가 나타난 바 있다. 이때 민선 자치단체장이 여당일 경우 야당에 비하여 세출확대 여지가 큰 것으로 나타나고 있으므로 사실상 지방자치단체 투자사업 실시 등에 있어서의 재정적 변화는 정치적 영향에 의한 것임을 확인할 수 있다. 각 자치단체의 조세부담보다 중앙으로부터 지원받은 이전재원 비중이 높을수록 지역소득 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인한 바, 일정부분 균형에 이르기까지는 지역경제성장을 위하여 정부의 역할이 필요함을 시사하고 있다. 이는 광역자치단체보다 기초자치단체의 지역소득 수렴속도가 빠른 것에서 확인할 수 있다. 정치적 분권에 따른 지방정부 재정운용의 변화, 재정운용의 변화에 따른 지역경제의 변화 모두 제한된 가정 하에서 유의한 것으로



B5변형/157면/2005. 12/
값 7,000원

제시함으로써 향후 지방재정을 단순히 중앙으로부터의 규제나 정책적 변화만으로 해석하는 것에 대한 추가논거를 제시하고자 하였다. 

*이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 『지방자치단체의 세입 및 재정지출에 관한 연구』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

실업의 원인과 재정에 미치는 장기효과

— 청년실업을 중심으로 —

원 중 학 / 한국조세연구원 전문연구위원
 김 종 면 / 한국조세연구원 연구위원
 김 형 준 / 한국조세연구원 전문연구위원

I. 요약

본 연구는 1997년 이후의 실업, 특히 청년층 실업에 초점을 맞추어 1997년 이후의 실업구조에 대해 살펴보고, 최근 문제가 되고 있는 청년실업의 현황과 원인, 장기화 경향을 띠고 있는 청년층 실업이 재정에 미치는 영향에 대해서 살펴보았다. 연구결과의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

먼저, 제II장에서는 실업의 현황 및 실업의 구조변화에 대해 살펴보았다. 특히 실업구조의 변화를 비버리지 곡선 및 필립스 곡선의 변화와 연관지어 살펴봄으로써 1997년 이후의 노동시장의 변화와 실업구조의 변화를 명시적으로 다루었다.

실업률의 변화를 분석한 결과를 보면, 먼저 1997년 IMF 위기를 전후하여 실업률이 급상승한 후 2000년 이후 다소 안정적인 모습을 되찾고는 있으나 2005년 현재도 1997년 이전의 상태로는 회복을 하고 있지는 못한 것으로 나타났다. 또한 실업률의 상승은 어느 특정한 연령층이나 학력층에 한정된 것은 아닌 것으로 나타났으나, 상대적으로 15~29세 청년층의 실업 증가가 다른 연령층에 비해 크게 나타나, 청년층이 경기변동이나 이에 따른 노동시장의 변화에 가장 민감하게

반응하고 있는 것을 알 수 있었다. 여기에 더하여 비버리지 곡선이나 필립스 곡선의 움직임을 통한 고찰로부터 1997년 이후의 실업률 증가가 구조적으로 증가하였을 가능성이 시사되었다.

제III장에서는 실업의 결과 발생하는 비용에서 통상적으로 생각하는 비용 이외에도 특히 청년실업의 경우 실업자의 평생에 걸쳐 발생하는 비용이 있음을 밝히고, 이러한 장기비용의 크기를 추계하였다. 구체적으로는 청년기에 실업을 경험할 경우 근로자는 노동시장 초기에 인적자본 축적에 필요한 기능을 익히지 못해 저기능인 상태로 노동시장에 머무를 수 있음을 밝히고, 이 경우 개인적으로는 생애소득의 감소가 재정적으로는 소득세의 감소라는 장기적인 실업비용이 초래됨을 모의실험을 통해 추계하였다.

추계에는 청년기 실업이 초래하는 소득 하락폭이 주요 가정으로 작용하며, 선형적으로는 최저생계비 기준을 적용하면 하락폭의 상한을, 연령이 낮은 이후 출생세대의 소득을 이용하여 설정하는 경우에는 소득 하락폭의 하한으로 해석할 수 있었다. 이때 국가적으로는 상한, 하한 시나리오에 따라 각기 30조원과 3조 6천억 원 정도의 소득상실이 있다고 추산되며, 이때 소득수준이 낮아짐으로 인하여 재정당국에 발생하는 소득세

●● 실업의 원인과 재정에 미치는 장기효과 ●●

상실액의 규모는 각기 1조 9천억원과 1,200억원 정도로 추정되었다. 이와 달리 외국의 실망실업자(discouraged workers) 사례에서 유추한 경험적 추정치를 적용하였을 경우는 총 소득상실액이 8조원, 소득세 상실액은 6천억원 수준인 것으로 추정되었다.

제Ⅳ장에서는 실업을 노동시장의 수급불균형으로 파악하여 1990년대 이후 확대되고 있는 기업규모 간 임금격차가 실업의 원인이 되고 있을 가능성을 이론적 모델을 사용하여 살펴본 다음, 이를 실업에 영향을 미치는 여러 요인과 함께 실증분석을 통해 검증하였다. 분석결과 실업에 가장 강한 영향을 미치는 요인으로는 경제성장률을 들 수 있었으며, 규모별 임금격차 역시 실업을 증대시키는 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있었다.

II. 정책적 시사점

이상의 결과는 실업, 특히 청년층 실업과 관련하여 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하고 있다.

먼저, 실업대책으로서 가장 좋은 방법은 무엇보다도 경기활성화임을 다시 한 번 확인할 수 있었다. 따라서 경기를 활성화하기 위한 조세·재정정책은 그것이 직접적으로 실업률 해소를 위한 것이 아니라 하더라도 결과적으로 실업률을 해소하는 역할을 담당하고 있음에 유의할 필요가 있다고 하겠다.

둘째, 실업의 원인에 대해 그동안의 많은 연구가 주로 노동 공급측 요인에 초점을 맞추어 분석하여 왔으나, 기업규모 간 임금격차와 같은 노동수요측 요인도 실업 발생의 주요 요인이 될 수 있음을 알 수 있다. 물론 노동수요 부문에 의한 실업 발생은 상당부분 경기변동에 의한 것이라고 생각될 수 있으나, 경기가 호전

되어도 중소기업에서는 인력부족을 호소하고 있는 것을 감안할 때 노동수요 부문에서도 구조적으로 실업을 증대시킬 가능성은 충분하다고 여겨진다.

기업의 임금은 근본적으로 기업의 생산성에 의존하는 것을 감안할 때 실업문제 해결을 위해 임금격차를 인위적으로 줄일 수는 없으며 또 가능하지도 않다. 그러나 정부가 중소기업에 대한 지원을 강화하여 중소기업의 생산성을 제고한다면 경제성장으로 인한 실업대책에 더하여 기업 간 임금격차 축소로 인한 실업률도 아울러 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 실업의 증가가 국가경제에 매우 커다란 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 제Ⅲ장의 분석을 통해 알 수 있듯이, 청년실업으로 인한 국가적 손실이 8조원 수준이라면 이는 현재 GDP의 약 1%에 해당되는 규모이다. 이에 따라 발생하는 재정손실 6천억원도 실업정책에 투입할 수 있는 추가적인 가용재원으로 생각할 때 작은 규모가 아니다. 즉 청년실업이 수 천억원의 추가적인 투자를 효과적으로 할 경우, 이는 단순히 재정부담만 가중시키는 지출이 아니라 향후 재정수입으로 만회 가능한 투자가 될 수 있고, 장기 재정수지에 부담을 주지 않을 수 있다.

넷째, 실업정책에서 대상이 되는 실업자의 대다수가 재취업 등 긍정적인 결과를 얻어야만 정책의 타당성이 확보되는 것은 아니라는 사실을 지적하고 싶다. 우리가 행한 분석에서도 청년실업자의 단 10%만이라도 조기 재취업을 하는 경우에 장기재정수지에는 중립적이면서도 국가적으로는 GDP의 1% 정도에 해당되는 이득을 볼 수 있었다. 즉 실업문제의 경우에는 장기적인 효과까지 감안할 경우 정책 수혜자 중 작은 일부분에만 효과가 나타나도 정책의 타당성이 확보될 여지가 있다.

마지막으로, 여러 선진국의 사례를 통해 알 수 있듯

이 실업률을 낮추기 위한 대책으로는 인적자본 개발 접근법(human capital development approach)이 일자리 창출 접근법(labor force attachment approach)보다는 더욱 효과적인 수단임을 알 수 있었다. 따라서 앞으로의 실업대책의 중점을 일자리 창출보다는 직업훈련 등을 통해 현재 실업상태에 있는 사람들의 능력을 제고시켜 실업상태에서 벗어날 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다 하겠다.

단, 선진국의 사례에서 알 수 있었듯이, 청년층의 실업률을 낮추기 위해 고령층의 고용을 조정하는 정책은 효과적이지 못하다는 점을 유의해야 할 것이다. 이는 고령층이 지니고 있는 기능과 청년층이 지니고 있는 기능이 서로 대체적이지 못해 고령층의 고용조정이 청년층의 고용증가로 직접적으로 이어지지 않기 때문이라고 분석되고 있다. **KIPF**

B5번형/196면/2005. 12/
값 8,000원



* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 연구보고서 『실업의 원인과 재정에 미치는 장기효과』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

미국의 금융소득과세제도 - 파생금융상품을 중심으로 -

홍범교 / 한국조세연구원 선임연구위원

I. 주요 내용

1. 미국의 파생금융상품 과세제도 검토의 배경

우리나라에서 파생금융상품 거래가 본격적으로 거래소에서 이루어지기 시작한 지 10년이 되었다. 그동안 KOSPI 200 선물과 옵션은 거래량이 있어서 세계적인 상품으로 성장하였다. 그러나 시장 개설 초기에 파생상품 시장의 육성을 위한 정책의 일환으로 선물 및 옵션 거래에 대한 일체의 과세를 고려하지 않았고, 이러한 정책은 지금까지 이어져 오고 있다. 현재 파생금융상품 시장을 가진 주요 국가들은 모두 소득세나 거래세의 형태로 과세를 하고 있음을 고려할 때, KOSPI 200 선물이나 옵션 정도의 거래량을 가지고 있는 상품에 대하여 어떠한 형태이든 과세를 하지 않고 있는 것은 확실히 예외적인 상황이라고 하겠다. 따라서 KOSPI 200 선물이나 옵션을 비롯한 파생금융상품에 대한 과세를 진지하게 검토해야 할 시점에 이른 것은 이론의 여지가 없다고 하겠다.

따라서 이러한 파생금융상품에 대한 과세제도를 검토함에 있어 미국의 사례를 살펴보는 것은 매우 중요하고 의미 있는 작업이라고 하겠다. 그것은 현대적인

의미에서의 파생상품 거래가 미국에서 최초로 시작되어, 파생금융상품의 거래에 있어 가장 오랜 역사를 가지고 있고, 활발한 거래로 인하여 세계 시장의 중심적인 역할을 하고 있으며, 파생금융상품에 대한 과세제도 역시 가장 오랜 역사를 가지고 있어, 동 상품의 성질에 대하여 미국의 과세당국이 가장 잘 파악하고 있기 때문이다.

물론 미국의 파생금융상품 과세제도도 완벽한 제도라고 말하기 어렵고, 또 미국의 소득세제는 포괄주의 제도를 택하고 있기 때문에 우리나라와는 다소 다른 제도를 갖고 있기는 하지만, 현 시점에서 미국의 사례는 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.

2. 미국의 파생금융상품 관련 회계제도

미국은 포괄주의 소득세제를 택하고 있기 때문에 파생금융상품에 대한 과세도 파생금융상품의 도입 단계부터 시작되기는 하였으나, 회계나 세무처리상 파생상품에 대한 정의가 일관적이지 않았고, 상품 자체가 다양하고 복잡하였기 때문에 세제도 서로 모순되거나, 탈루되는 등 실제 집행에 있어 많은 문제가 있었다.

따라서 미국 재무회계기준위원회 (Financial



B5변형/145면/2005. 12/
값 6,000원

Accounting Standard Board)는 이러한 문제점을 인식하고, 10년 가까운 세월에 걸친 논의 끝에 2001년부터 적용된 재무회계기준 133호(FAS No. 133)를 발표하였다. 동 기준의 핵심은 우선 파생상품에 대한 정의를 기능 중심으로 새로 정리하고, 파생상품의 회계에 있어 시가평가제도를 일괄적으로 도입한 것이다. 특히 헤지회계에 있어서도 시가평가제도를 도입하되, 이 경우에는 헤지 대상 기초자산의 가치 변동성을 함께 고려하여 시가평가하도록 하였다.

이러한 기준은 시가평가 때문에 수익의 변동성이 지나치게 과대 평가되는 단점이 있고, 장외시장의 경우에는 시가평가가 어렵다는 단점이 지적되기도 하였다. 그러나 1990년대에 발생한 파생상품 관련 대형 금융 사고들이 파생상품의 가치 변화를 제때에 재무제표에 반영하지 못함으로써 최고경영진이 사고의 가능성을 미리 알고 방지하지 못했던 만큼, 동 기준은 이러한 의미에서 진일보한 회계기준으로 받아들여지고 있다.

3. 미국의 파생금융상품 과세제도

미국의 파생금융상품 관련 재무회계제도는 FAS 133으로 일관되게 정리되었으나, 세무회계와는 본질적인 차이를 보이고 있다. 이것은 과세제도가 기존 파생상품의 종류를 중심으로 이루어진 정의에 따라 정리되어 출발하였으며, 그러한 기초하에서 계속 보완·발전되어 왔기 때문이다. 또한 포괄주의 과세제도하에서 소득의 성격을 경상소득과 자본소득으로 분류하고, 투자기간에 따른 장기자본소득을 세제상 우대하고 있기 때문에 각 파생금융상품의 소득도 이러한 분류에 따라 구체적으로 과세되고 있다. 각 상품별 과세제도를 간단히 정리하면 다음과 같다.

스왑과 같은 명목원금계약의 경우, 지불의 종류에 따라 과세방법이 결정된다. 정기적 지불과 비정기적 지불은 경상소득으로 분류되며, 기간에 따라 과세연도별로 인분하여 소득금액을 결정한다. 종료지불의 경우에는 지불하는 자의 입장에서는 자본손실로, 수취자 입장에서는 비정기적 지불이 되어 경상소득으로 잡히지만, 정기적 지불의 마지막 회분으로 분류되면 경상소득으로 분류되는 등 다소 모호한 측면을 가지고 있다.

선물은 대표적인 시가평가 상품이다. 따라서 과세연도 말에 시가로 처분한 것으로 간주하고 손익을 계산하여 과세하고, 실제 처분이 일어난 해에 시가평가로 납세한 금액과 정산하게 된다. 선물거래는 증거금 계정을 이용하고, 증거금 이상은 항시 출금이 가능하기 때문에 투자기간을 정하기가 여의치 않은 만큼 소득의 40%는 단기자본소득으로, 나머지 60%는 장기자본소득으로 간주하여 과세한다. 단 헤지거래는 시가평가하지 않으며, 헤지거래 소득은 경상소득으로 간주한다.

선도거래는 계약 체결시에는 실제로 금전의 거래가 이루어지는 것이 아니기 때문에, 결제가 일어날 때 손

익을 인식한다. 선도거래 소득의 성격은 기초자산의 성격에 따르지만, 대부분 자본소득으로 분류하며, 투자기간에 따라 장단기를 구분한다.

옵션거래는 상장 옵션이면서 비주식을 대상으로 하는 시가평가옵션과 상장 여부에 관계없이 주식을 대상으로 하는 주식옵션으로 나누어 볼 수 있다. 시가평가 옵션은 선물과 마찬가지로 시가평가하여 40/60 규정을 적용한다. 주식옵션은 결제 또는 옵션 행사시에 손익을 인식하되, 기초자산이 되는 주식의 자본 손익계산에 옵션 프리미엄을 가감하면 된다. 즉 본격적인 과세는 기초자산의 처분시에 일어나는 것이다. 동 자본 소득은 물론 투자기간의 장단기에 따라 구분한다.

미국의 파생금융상품 관련 세제는 이러한 일반규정 이외에 여러 가지 특례규정을 두고 있다. 시가평가 규정, 헤지 관련 규정, 위장매매 규정, 스트래들 규정, 공매도 규정, 전환매매 규정, 양도간주 규정, 딜러 시가평가 규정, 외환 규정 등이 대표적인 특례규정이다. 특례규정의 성격을 그 목적에 따라 몇 가지로 분류해 보면, 첫째 파생금융상품거래를 업으로 하는 딜러나 트레이더의 특수성을 인정하여 이러한 그룹의 영업손익을 정상손익으로 취급함으로써 손실 공제에 있어 제한을 줄여준다. 둘째, 파생금융상품거래에 있어 몇 가지 거래가 동시에 하나의 구조를 이루고 있는 경우에는 그러한 거래들을 통합하여 처리한다. 헤지거래의 경우가 대표적이라고 하겠다. 셋째, 거래의 실체를 중요시하여 납세자들이 세제의 허점을 이용하고자 하는 것을 방지한다. 이것은 남용방지 규정의 특징이라고 하겠다.

II. 정책 시사점

미국의 파생금융상품 과세제도 검토를 통하여 우리나라의 관련 세제를 정립하는 데 배워야 할 점은 무엇인가? 미국의 소득세제는 포괄주의 세제라는 차이점에도 불구하고, 우리의 파생금융상품 과세제도를 생각할 때 우선 고려해야 할 것은 우리나라의 자본이득세제의 장기적 발전방향이다.

이론적인 논란은 있을 수 있으나 많은 나라들이 자본이득세율을 낮춤으로써 자본형성을 촉진시키는 정책을 펴고 있다. 예를 들어 벨기에, 독일, 네덜란드, 홍콩, 싱가포르 등의 국가들은 장기자본이득에 대한 과세를 하지 않는다. 미국의 경우에도 장기자본이득의 최고세율은 경상소득에 대한 최고세율의 1/2에도 못 미치는 15%의 세율이 적용된다. 최근 발표된 부시 행정부 조세개혁자문단의 세제개혁안에도 자본이득의 경우 소득의 75%를 공제하여 세율을 대폭 낮추는 안이 제시되고, 일부 공급론자의 경우 아예 자본이득에 대한 비과세를 주장하기도 한다.

우리나라의 대표적인 자본이득세인 부동산 양도소득세의 경우 일부 장기자본이득에 대해서는 우대를 하고 있으나, 전반적으로 동 양도소득세가 부동산 투기에 대한 정책수단으로 사용되어 중과세하는 경향이 있다. 또 다른 자본이득세인 주식양도차익 과세의 경우에는 소액주주 거래에 대해서 장단기 여부에 관계없이 비과세하고 있는 등 자본이득세의 전반적인 체계가 갖추어져 있다고 보기 어렵다. 파생금융상품 과세제도와 관련하여 자본이득과세에 대한 전반적인 재검토가 필요하며, 만일 극단적으로 자본이득에 대한 비과세가 바람직하다면, 파생금융상품 소득에 대해서도 비과세하는 것이 맞을 것이다.

그러나 헤이그-사이먼즈식의 포괄적 소득에 대하여

과세하는 것이 타당하다는 전제하에 파생금융상품에 대한 소득과세 도입을 고려한다면 우선적으로 고려하여야 할 것이 현물시장과의 연계성이다.

파생금융상품이 그 기초가 되는 현물시장에서 파생되었기 때문에 두 시장 간에는 불가분의 연계관계가 있다. 이러한 관계는 차익거래에 의한 시장 균형가격의 도출에서도 볼 수 있으며, 따라서 현물시장의 양도차익에 대해서는 과세하지 않으면서 파생금융상품 양도소득에 대해서만 과세하게 되면 파생상품 시장의 기능에 장애를 가져오게 된다. 차익거래나 헤지거래와 같이 현물시장의 연계관계를 이용하는 거래에 대해서는 양 시장에서 발생하는 손익을 통합한 결과에 대하여 과세하여야 할 것이다.

파생금융상품 거래로 인한 자본손실에 대해서는 일단 연계거래의 손익공제 허용으로 충분할 것이다. 즉 연계거래의 경우 한 시장에서의 손실을 다른 시장의 대칭 포지션에서 발생하는 이득으로부터 전액 공제하는 것을 허용해야 할 것이다. 거래의 성격상 헤지거래와 차익거래의 경우에는 연계거래의 공제를 허용하는 한, 통합계정에서 손실이 발생할 일은 없으며, 따라서 이월공제 등을 허용할 필요는 없다. 투기거래의 경우에는 시장 유동성 공급에 기여하는 측면이 있는 만큼, 제한적인 범위 내에서 투자 손실의 공제를 허용하는 것이 바람직할 것이다. 우리나라가 열거주의 소득세제를 유지하는 한, 연계거래에서의 손실공제를 허용하는 것으로 충분할 것이며, 타 소득과의 결손금 통산을 허용할 필요는 없을 것이다.

미국의 파생금융상품에 대한 과세제도에서는 소득의 성격을 규명하는 것이 매우 중요하다. 그것은 미국이 장기자본이득에 대하여 우대세제를 택하고 있기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우에는 열거주의하에서 파생금융상품 소득은 또 하나의 과세대상 소득이 될

것이며, 자본소득과 경상소득으로의 구분은 그다지 중요하지 않다. 오히려 헤지거래와 차익거래 등 연계거래의 식별이 더 중요하다고 하겠다. 다만 소득의 장단기 구별에 의한 장기자본이득 우대제도는 고려할 수 있을 것이다. 파생금융상품이 자본형성의 일차적인 시장을 형성하는 것은 아니지만 헤지를 통하여 간접적으로 기여하기 때문이다.


파생금융상품 거래는 최초 거래 계약체결의 시기와 반대거래 계약체결의 시기 간에 차이가 있고, 동 기간 동안 계약가치가 변동하기 때문에 소득 인식 시기에 있어 어떠한 기준을 채택하는가가 과세에 있어 중요한 차이점을 유발하게 된다. 세무회계상 손익의 인식방법에 대해서는 미국의 예를 참고로 할 수 있을 것이다. 파생금융상품이라는 것이 보편적이며 지역이나 국가에 따라 다른 성격을 가지고 있는 것은 아니기 때문이다. 예를 들면, 주가지수 선물은 경우 KOSPI를 대상으로 하느냐, S&P를 대상으로 하느냐의 차이가 있을지언정, 주가지수를 기초상품으로 한다는 점에서 차이가 없다. 현재 현안이 되고 있는 주가지수 선물 및 옵션의 경우에는 장내거래인 만큼 시가평가에 의한 과세제도의 도입이 바람직하다고 생각된다.

이상에서 검토한 파생금융상품에 대한 소득과세제도의 도입에 있어 현재로서 가장 큰 걸림돌은 현물시장에서의 과세가 병행되어야 한다는 점을 들 수 있다. 특히 주가지수 상품의 경우, 현물 주식시장에서의 비과세 문제가 해결되어야 하지만, 금융시장에 미치는 부정적인 영향 등의 이유로 지금까지 미루어진 주식양도차익 과세가 조만간 실현될지 여부는 미지수이다. 물론 파생금융상품의 거래 참여자들이 대부분 법인으로서 법인세 과세대상자의 거래 비중이 절대적이라면 법인세에서는 양 시장에서의 손익이 함께 과세되므로, 위에서 지적한 시장기능의 장애가 극소화될 수는 있겠

●● 미국의 금융소득과세제도 ●●

지만, 현재로서는 그렇지 못한 상황이다.

단기적으로 파생금융상품에 대한 양도차익과세가 어렵다면 대안은 거래세 도입이 차선책이라고 생각된다. 거래세의 도입은 조세행정적인 측면에서 유리할 뿐 아니라, 우리나라의 파생상품 거래규모를 고려할 때 세원개발 및 세수증대 효과도 있을 것이다. 또한 이제 KOSPI 관련 상품의 경우 거래세를 도입함에 있어 시장에서의 저항도 거의 없을 것으로 예상되며, 해외시장으로의 이탈 우려도 걱정하지 않아도 될 것으로 추정된다. 다만 아직 거래가 활발하지 않은 일부 품목의 경우 순차적인 거래세 도입을 검토할 수 있을 것이다.

세계적인 추세로는 자본시장에서의 거래세를 폐지하고 양도소득세를 도입하는 경향이 있다. 그러나 우리나라의 경우, 현물시장에서의 거래세가 앞으로도 상당 기간 유지될 것으로 예상되는바, 파생상품시장에서의 거래세 도입은 단기적으로 상당히 설득력 있는 방안이라고 생각된다. 물론 향후 파생금융상품에 대한 양도소득과세제도가 도입되면 그와 동시에 거래세는 폐지되는 것이 수순일 것이다. 

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 정책보고서 『미국의 금융소득과세제도』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

손익대체형 기업집단세제의 도입 가능성

- 영국 및 미국 기업집단세제의 비교를 중심으로 -

이준규 / 경희대학교 교수

김진수 / 한국조세연구원 선임연구위원

I. 주요 내용

1. 배경

기업집단세제는 같은 기업집단에 속한 개별기업이 별개의 법적 지위를 가짐에도 불구하고 개별기업을 과세대상으로 하지 않고, 법률적으로는 독립되어 있지만 경제적 또는 실질적으로 결합되어 있는 기업집단을 마치 하나의 법인인 것처럼 간주하여 그 기업집단을 과세대상으로 하는 세제이다. 기업집단세제는 기본구조와 성격의 차이에 따라 크게 연결납세형과 손익대체형으로 구분할 수 있다. 연결납세형은 기업집단의 경제적 일체성에 주목하여 기업집단을 단일주체로 간주하여 과세하는 제도로서, 연결대상 기업집단에 속하는 개별회사들의 손익을 통산하여 산출한 연결과세소득에 대하여 납세액을 계산하는 구조이다. 반면 손익대체형은 기업집단의 경제적 일체성에 주목하기보다는 기업집단의 과세를 간편하게 하려는 데 중점을 두고 기업집단에 속하는 개별회사의 손익을 다른 개별회사에 대체하고, 대체 후의 소득에 대하여 납세액을 계산하도록 하는 구조이다.

기업집단세제는 OECD 국가의 대부분이 채택하고

있기 때문에 우리나라 기업의 국제경쟁력을 제고시킨다는 측면에서 그 도입이 필요하다. 이러한 관점에서 기업집단세제를 도입하여야 할 당위성에 의문을 제기하는 주장은 거의 없으며 그 구체적인 도입방안에 있어서는 기업집단의 경제적 일체성을 중시하고 미국과 일본 등 우리나라의 주요 교역상대국이 연결납세형 기업집단세제를 도입하고 있다는 점을 기초로 우리나라에도 미국식의 연결납세제도를 도입하는 것을 전제로 논의가 진행되어 왔다. 그러나 기업집단세제가 아직 입법되지 않고 있는 이유는 여러 가지가 있겠으나 그 중 중요한 하나는 연결납세형 기업집단세제가 너무 복잡하여 입법당국의 부담이 크다는 점일 것이다.

이에 따라 본 보고서에서는 연결납세제도의 대안으로 영국형의 손익대체형 기업집단세제인 결손이전제도를 우리나라에 도입할 가능성에 대하여 논의하였다.

2. 미국과 영국의 기업집단세제 비교

미국의 연결납세제도는 경제적 실체관의 입장에서 기업집단을 단일실체로 보고 각종 조세혜택의 통산, 내부거래손익의 이연, 투자수정 등 수미일관된 논리에 의하여 뒷받침되는 제도이다. 반면 영국의 결손이전제

●● 손익대체형 기업집단세제의 도입 가능성 ●●

도는 법적 실체개념에 따라 기업집단 소속법인들이 개별적으로 납세하되 조세지원책의 일환으로 결손이전을 허용하는 제도로서 경제적 실질을 반영한다는 측면에서 보면 연결납세제도가 더 우수한 측면이 있다고 하겠다.

그러나 제도의 복잡성을 비교해 보면, 연결납세제도를 채택하고 있는 미국, 일본, 호주의 경우 제도를 규정한 법령의 분량이 수백 페이지에 달하는 방대한 분량이고 복잡한 조세회피방지규정을 포함하고 있는 데 비하여, 영국의 결손이전제도는 30여 페이지에 불과한 분량이고 그 중에도 상당히 많은 분량은 영국 고유의 규정인 컨소시엄 결손이전 및 소득구분을 위한 스케줄 제도로 인한 조항들이어서 이를 제외한다면 손익대체형 기업집단세제가 월등하게 간단하다고 할 수 있을 것이다.

기업집단세제로 인한 세수감소는 연결납세제도를 도입할 경우 결손통산으로 인한 세수감소를 제외하고는 내부거래손익의 이연, 투자수정, 각종 한도의 통산 등으로 인하여 세수감소와 세수증가효과가 서로 상계되며, 상당부분은 조세선급 또는 유예효과만을 가지는 것일 뿐 아니라 그 규모도 결손통산효과에 비하면 적을 것으로 추정된다. 따라서 손익대체형 기업집단세제를 도입할 경우 결손이전만을 규정하더라도 연결납세제도를 도입하는 경우에 비하여 세수감소효과는 큰 차이가 없을 것으로 판단된다.

II. 정책시사점

본 보고서에서는 손익대체형 기업집단세제가 우리나라에 절대적으로 적합하므로 연결납세제도를 채택하지 말고 결손이전제도를 도입하여야 한다는 것을 주

장하는 것은 아니다. 어떠한 제도도 완벽할 수는 없으며 결국 기업집단세제의 도입형태도 정책선택의 문제로 귀결될 것이다. 다만, 손익대체형 기업집단세제가 연결납세제도와 세수에 미치는 영향에서의 차이는 크지 않으면서 상대적으로 간단하게 입법할 수 있는 여지가 있다면 경제적 실질이 세제에 충분히 반영되지 아니함에 따라 논리의 일부를 포기한다는 희생하에 손익대체형 기업집단세제를 도입할 여지는 충분하다고 판단된다.

본 보고서에서는 우리나라에 손익대체형 기업집단세제를 도입한다면 어떠한 규정이 필요한지를 검토하였다. 손익대체형 기업집단세제는 기본적으로 개별납세제도이기 때문에 손익대체규정 이외에 기업집단에 대한 조세지원으로서 어떠한 내용을 담을 것인지 고려하여야 한다.

첫째, 컨소시엄 결손이전제도는 도입하지 않는 것이 좋을 것이다. 영국의 컨소시엄 결손이전제도는 손익대체형 기업집단세제를 채택한 다른 나라에서 볼 수 없는 영국 고유의 제도이다. 이를 조세지원의 확장이라는 입장에서 보면 도입할 여지가 없는 것은 아니나 다음과 같은 이유로 우리나라에 기업집단세제를 처음 도입하는 단계에서는 채택하지 아니하는 것이 더 나은 대안이라고 생각한다. 1) 컨소시엄 결손이전제도는 손익대체형 기업집단세제에 일반적으로 포함되지 아니하는 제도이며 도입초기에 세수를 감소시키는 데 큰 영향을 미칠 것이다. 2) 영국의 결손이전제도가 복잡하게 된 것은 주로 컨소시엄 결손이전규정에서 기인한다. 물론 기업에는 더 큰 조세지원이 부여된다는 측면이 있기는 하겠으나 기업집단세제가 더 복잡해지고 조세회피방지를 위한 복잡한 조치들이 필요하는 등 입법당국의 부담이 커질 것이다.

둘째, 결손이전 이외의 조세지원은 기업집단세제의



B5변형/175면/2005. 12/
값 7,000원

도입초기에는 하지 않는 것이 좋을 것이다. 결손이전 이외의 조세지원으로서 내부거래손익의 이연규정 등을 포함시킬 것인지 결정하여야 하는데 다음과 같은 이유로 기업집단세제의 도입초기에는 순수한 결손이전제도만으로 시작하는 것이 바람직하다고 생각한다.

- 1) 내부거래손익의 이연 등이 손익대체형 기업집단세제에 필수적인 것이 아니며 가급적 세제를 단순하게 하려는 데 초점을 맞출 필요가 있다.
- 2) 내부거래손익의 이연은 일시적인 조세효과에 불과하며 손실이 발생하는 경우와 이익이 발생하는 경우가 서로 상계되므로 결손이전에 비하여 세수에 큰 영향을 미치지 아니할 것이다.
- 3) 다른 나라와는 달리 우리나라의 법인세법은 자본이득 또는 손실에 대하여 차별적으로 과세하고 있지 아니하므로 영국에서처럼 자본손익을 결손이전 대상에서는 제외한다든가 자본자산에 대한 내부거래손익을 이연하도록 하는 규정을 도입할 필요성이 적다.
- 4) 부당행위계산의 부인 규정을 그대로 존속시킨다면 내부거래를 조세회피의 수단으로 남용할 여지가

축소될 것이다.

셋째, 기업집단 소속법인의 범위는 기업집단세제의 도입초기에는 100% 자회사로 한정하는 것이 좋을 것이다. 기업집단세제를 도입한 대부분의 국가(미국, 일본, 호주 등)들은 최초 도입단계에서 그 영향을 최소화하기 위하여 결손이전의 대상이 되는 기업집단 소속법인의 범위를 모회사와 기업집단 소속법인이 100% 지분을 가진 자회사로 한정하는 것이 일반적이다. 이렇게 함으로써 소수주주로 인한 복잡한 조세문제를 피할 수 있을 것이다. 이와 같은 이유로 우리나라에 기업집단세제를 도입할 경우에도 최초에는 100% 자회사만을 기업집단의 범위에 포함시키는 것이 바람직할 것이다. 다만, 우리사주조합이 결성되어 있거나 주식매수선택권의 행사로 인하여 기업집단 소속법인이 100% 미만을 소유하게 되는 경우에는 결손이전을 허용하는 예외를 두어야 할 것이다.

넷째, 100% 자회사만을 기업집단 소속법인의 범위에 포함시킬 경우에는 결손이전의 대가를 세무상 어떻게 처리할 것인지와 연대납세의무의 여부가 문제가 되지 아니한다. 다만, 기업집단세제의 도입이후 자회사의 범위를 100% 미만으로 확장할 경우에는 세법을 적절히 수정하여야 한다. 100% 자회사만을 기업집단 소속법인의 범위에 포함시켜 소수주주가 없다고 하더라도 결손이전대가의 적정여부에 따라 채권자의 권리에 영향을 미칠 수 있다. 그러나 이는 세법의 규정으로 해결할 수 있는 문제는 아니며 상법 또는 기타 관련 법률에서 채권자를 보호하기 위한 조치가 별도로 강구될 필요가 있다.

다섯째, 결손이전가산세는 과세하지 않는 것이 좋을 것이다. 기업집단세제의 도입 초기에 세수감소를 완화하기 위하여 미국과 일본 등은 연결가산세를 부과한 예가 있다. 더구나 일본에서는 퇴직급여충당금의 손금

●● 손익대체형 기업집단세제의 도입 가능성 ●●

산입규정까지 폐지한 바 있다. 그러나 일본의 예에서 보는 바와 같이 연결부가세는 기업들로 하여금 기업집단세제의 선택을 억제하는 효과를 가지며 기업집단세제의 취지에도 맞지 아니한다. 따라서 세수감소는 다른 방법으로 해결하는 것이 바람직하며 가급적 결손이전에 대하여 가산세를 과세하지 말아야 할 것이다.

여섯째, 조세회피방지를 위해 다음과 같은 규정이 필요할 것이다. 1) 옵션이나 전환사채 등을 이용하여 기업집단 범위를 자의적으로 조정하는 행위를 규제하기 위한 조치는 필요하다. 2) 자산의 장부가액과 시가의 차이인 내포손익이 있는 법인을 인수하여 기업집단에 가입시킨 후 당해 내포손익을 실현시켜 결손이전금액을 증가시키는 조세회피행위를 방지하기 위한 조치가 필요하다. 3) 기업집단 소속법인 간의 거래를 통하여 인위적인 손익을 발생시켜 결손이전금액을 증가시키려는 조세회피행위를 방지하기 위하여 내부거래손익은 인식하되 이전가능 결손금액과 공제가능 사업연도 소득금액에서 제외하도록 할 필요가 있다. **☞**

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 정책보고서 『손익대체형 기업집단세제의 도입 가능성』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

파생금융상품의 개발을 통한 조세회피와 그 대응방안

노영훈 / 한국조세연구원 선임연구위원

I. 요약 및 정책 시사점

파생금융상품에 대한 조세정책문제는 그 시장이 발달한 미국·영국 그리고 OECD에서도 ‘과세나 규제당국 내에 시장동향을 관찰(monitoring)하면서 개별상품의 신개발 및 거래상황을 분석할 수 있는 시장전문가들에 의해 세제 및 세정의 빈구멍(loophole)을 메우는’ 사후교정적이면서도 점진적(piecemeal) 방식을 택하고 있는 실정이다. 어떤 나라도 파생금융상품에 대한 과세문제에 있어서 종합적이면서도 통일적인 대응책을 마련하지 못하고 있는 실정이다. 단지 파생금융상품이 개발되어 조세회피적 거래사례들로 포착되는 시간과 그로부터 세제·세정당국이 납세자에게 비공식적인 안내나 공식적인 유권해석이 내려지는 시간을 줄여 세수일실과 경제적 비효율성을 최소화하면서 납세순응을 높이는 등 세정적 노력이 힘을 기울이는 경향이 있다.

첫째, 우리나라의 경우 파생금융상품과 관련된다고 생각할 수 있는 대표적인 세법들로 (금융소득 및 양도소득관련) 종합소득세법·법인세·국제조세 및 조정에 관한 법률 등을 들 수 있다. 파생금융상품은 커녕 기


초자산에 해당하는 주식·채권·외환상품·지수 등의 거래에 대해서도 조세정책적 난제가 산재해 있는 상황이다. 우리나라가 겪고 있는 파생금융상품 관련 과세상의 문제점은 상당부분 기초 현물상품에 대한 실현주의 과세 및 분류과세제도의 문제점에서 비롯되므로 이들에 대한 기준과세제도(baseline taxation)를 정비함으로써 완화될 수 있는 것이다. 다만 완전한 해결방법인 전면적인 시가평가주의 실시가 불가능한 데 대한 차선책으로서 점진적(piecemeal) 접근방법을 채택할 경우 조세회피를 완화할 수 있는 대안을 찾는 것이 관건이다.

둘째, 엔화스왑예금사례로부터의 교훈에서 소개하는 것처럼, 과세당국인 국세청이 납세자나 세무대리인들을 대상으로, 조세회피적 거래 및 남용사례(Abusive Tax Shelters and Transactions)를 고시하여 세무행정적 납세순응을 유도하는 방법을 적극적으로 활용하는 해법을 고려할 수 있을 것이다. 우리나라는 개인소득세인 종합소득세를 미국연방소득세와 비교할 때 포괄적 소득세제로의 근접정도가 낮은 일종의 혼합형 소득세제(hybrid income taxation system)상태를 유지하고 있고, 조세회피적 특별규정들의 신설·보완을 통해 문제를 해결하는 방식으로 접근하고 있지도 못하므로 개

●● 파생금융상품의 개발을 통한 조세회피와 그 대응방안 ●●

인투자자를 대상으로 하는 조세회피적 파생금융상품에 대해서는 투자이전 시점에 과세당국이 구속력 있는 유권해석을 내려주는 것이 필요할 것이다.

셋째, 증권거래세의 과세대상 범위를 확대하여 선물을 포함하거나 선물거래세를 도입하자는 정책적 주장에 대한 판단문제이다. 이는 선물거래로부터의 자본이득에 대해 과세하면서 현물인 주식에 대한 양도차익에 과세하지 않는 비대칭적 과세에 기인한 시장의 차익거래 장애와 위축가능성과는 별개의 문제이다. 우리나라에서는 차익거래파생금융상품 중 일부분인 주가지수 선물이 큰 비중을 차지하고 급성장을 하였지만 선물거래소에서 이루어지는 주식관련 선물에 대해서만 거래과세를 도입하는 방안에 대해서는 도입목적과 관련하여 신중하게 검토할 필요가 있다. 기초자산인 주식 및 증권에 대해 이미 증권거래세가 존재하고 있고, 도입의 주된 목적이 파생금융상품에 대한 거래분석적 소득세 과세방법(transactional approach)을 택하기 전의 준비작업으로서, 매우 낮은 거래세율 부과를 통해 거래활동을 파악하는 것은 정당화될 수 있을 것이다.

조세회피를 목적으로 하는지를 판단하기 위해서는 전술하였듯이 금융자산의 포지션(position)에 대한 변동과 거래의 목적분석 등이 필수적이므로, 전산을 통해 이루어지는 거래관련 정보가 비교적 낮은 납세협력 비용으로 과세당국에 축적되어 향후 개인소득세제 보완에 활용될 수 있을 것이다. 외국선물거래소시장과의 경쟁 및 시장활성화에 대하여 반대의 시각이 있을 수 있으나, 이는 거래세 세율의 수준과 시장대체성의 문제로 귀결될 것이다. 세금이 아닌 수수료를 부과하고 있는 나라도 있고, 일종의 거래비용에 해당하면서 세수목적으로 도입하는 것이 아니므로 검토해야 할 부분은 거래세 도입에 따른 투자자 행태변화 그리고 외국으로의 거래이전 가능성이다. 



B5변형/115면/2005. 12/
값 5,000원

* 이 원고는 한국조세연구원이 발행한 정책보고서 『파생금융상품의 개발을 통한 조세회피와 그 대응방안』의 요약 및 정책시사점으로 필자 개인의 의견입니다.

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>

조세정책

美에선 매년 실거래가의 1% 재산세

투자목적으로 해외에서 100만달러 이내 부동산 취득을 허용하는 외국환거래규정이 개정되어 이달부터 본격 시행에 들어갔다. 정부는 지난달 22일부터 이를 전면 허용했지만 관련 세부시행령 마련이 늦어져 투자자들이 일부 혼란을 겪은 바 있다.

윤용기 하나은행 월드센터지점 차장은 “이번 조치로 해외부동산에 대한 투자자들의 관심이 높아지고 있지만 해외에서도 부동산 버블 논란이 일고 있는 만큼 분위기에 편승한 묻지마 투자는 금물”이라고 말했다.

◆ 해외부동산 투자 물꼬 터졌다

100만달러 이내에서 해외에서도 분양권 취득은 물론 건물, 상가, 토지, 주택 등 모든 부동산 투자가 가능해졌다.

송금액 기준으로 100만달러지만 현지의 모기지론 등을 동원하면 100만달러 이상의 부동산 취득도 가능하다. 하지만 모기지론 상환대금을 포함해 100만달러를 넘겨서 송금이 불가능한 점에 유의해야 한다. 또 주거용 주택과 투자용 부동산은 중복해 구입할 수 없다.

금액제한이 없는 주거용 부동산을 이미 취득한 사람은 추가로 투자목적 부동산 취득이 불가능한 것이다. 다

만 5월22일 이전에 100만달러 이내 주거용 주택을 구입했을 경우에는 투자용 부동산을 구입한 것으로 간주해 부동산 취득의 총합이 100만달러를 넘지 않는 한도에서 추가 부동산 취득을 허용했다.

◆ 절차도 대폭 완화

투자용 해외 부동산을 취득할 때 제출하는 서류와 관련 절차도 대폭 완화되었다. 먼저 거래상대방의 실체를 확인할 수 있는 서류(매도자의 신분증)와 취득 부동산의 컬러사진 제출을 없앴다.

또 위장상속 방지 등 사후 관리를 위해 주거용 부동산은 1년마다 부동산의 보유 사실 입증서류(부동산 등기부 등본 등)를 제출토록 했지만 투자용 부동산은 신고수리일을 기준으로 2년마다 제출하도록 했으며 별도양식의 서약서로도 대체가 가능하다.

기존 한국은행 신고사항이던 비거주자의 10억원 초과 100억원 이하의 원화대출은 은행 신고사항으로 변경되었다. 이에 반해 국내 비거주자의 송금규정은 강화되었다. 재외동포의 재산반출 한도는 연간 10만달러에서 1인당 10만달러로 대폭 강화하고, 자금출처확인서를 은행에 제출해야 한다.

◆ 전문가 상담은 필수

해외부동산에 투자할 때는 나라별로 다른 시장상황과 거래제도, 부동산 세금 체계를 미리 점검해야 한다는 게 전문가들의 지적이다. 전반적으로 세금은 적지만 일부 항목은 국내와 비슷하거나 더 많다.

수요가 가장 많을 것으로 예상되는 미국은 각 주(州)마다 세법이 다르다. 한국인이 가장 많은 캘리포니아는 취득세, 등록세, 종합부동산세가 없다. 하지만 실거래가의 1%에 해당되는 재산세를 1년에 한번씩 내야 한다. 양도소득세는 주택 보유기간과 가격 등에 따라 다르다.

양도시점 기준으로 주택 보유기간이 1년 미만이면 양도차익을 일반소득에 합산과세한다. 1년 이상이면 최고 15%에 달하는 별도 소득세율을 양도차익에 적용해 부과한다.

영국도 취득세와 종합부동산세가 없다. 등록세는 실거래가의 1~4%가 적용되는데 주택의 경우 대부분 1~1.5%선이다. 양도세는 양도차익의 20%를 낸다. 캐나다도 취득가액의 0~2%를 취득세로 부과한다. 집값에 따라 과표가 달라지는 것이 특징이다. 양도세는 개인소득에 따라 최고 19%까지 부과된다. 재산세는 미국 캘리포니아 주는 거래가의 1% 수준이며 증여세는 없다.

호주와 뉴질랜드는 양도세는 미국 캐나다처럼 일반소득에 양도차익을 합산과세하고 증여세와 상속세는 없다. 뉴질랜드는 양도세도 없다.

〈문화일보 6/10〉

영국 자민당, 금주중 감세안 발표할 예정

영국의 자민당이 금주 중 소득세 2%포인트 인하 등을 포함한 세제개혁안을 발표할 예정이어서 주목되고 있다.

원래 ‘감세’는 보수당의 핵심 공약이었는데 수일 전 보수당의 조지 오스본(George Osborne) 예비재무장관이 “차기 총선에서는 감세 공약을 내세우지 않겠다”고 선언한 반면, 자민당이 감세안을 들고 나왔기 때문

이다.

빈센트 케이블(Vincent Cable) 자민당 재무담당 대변인은 “전반적인 세금부담은 거의 동일한 수준으로 유지하면서 부자들, 특히 그들의 자본이득에 대한 과세와 환경세를 늘릴 계획”이라면서 “자민당의 세제개혁안은 과거보다 재분배적인 것”이라고 설명했다.

케이블 대변인은 “이번 개혁안은 근본적으로 저소득자에게 조세부담을 경감시켜 주기 위한 것”이라면서 “세수 확대가 아니라 공정한 과세가 그 목적”이라고 강조했다.

또한, 자민당의 세제개혁안에는 연비가 떨어지는 자동차에 대한 세율을 인상하는 등 환경부담 행위에 대한 과세를 강화한 것이 특징이다.

〈국회도서관 일일외국신문정보 6/04〉

日, 법인세·육아비 줄이고 소비세 인상

일본 집권여당인 자민당은 내년부터 2009년까지 3단계에 걸친 세제개혁을 실시하기로 했다. 니혼게이자이신문은 자민당 세제조사회의어나기사와 회장이 최근 참가자 의견을 종합해 ‘3단계 세제 개혁 일정표’를 만들었다고 8일 보도했다.

이 로드맵에 따르면 △2007년에는 법인세 감세제도를 검토하고 △2008년에는 육아비용에 대한 세금감면 등 소득세법을 개정하며 △2009년에는 현행 5%인 소비세율을 인상한다는 계획이다.

자민당은 세제 개혁의 첫 단계로 ‘법인세법 개정에 의한 경제 활성화’를 명기했다. 기업의 설비투자액 중 전액을 손실금으로 계상할 수 있는지가 검토과제로 꼽혔다.

지금의 감가상각제도로는 설비투자액의 95%까지만 손실금으로 산입할 수 있다. 전액 손실금 계상이 인

정되면 기업의 법인세 부담은 줄어드는 대신 국가의 세입 수입도 적어진다.

2008년에는 2단계인 세제를 활용한 ‘저출산 대책’이다. 소득공제에 대한 재검토와 저출산 대책의 일환으로 활용되고 있는 감세 조치에 대한 재정비가 논의될 전망이다.

소비세율 인상은 3단계에서 논의된다. 세출 삭감이나 정부 자산 매각 등을 통해 정부와 여당이 재정적자를 줄이기 위해 철저하게 노력하는 모습을 보여준 후에야 비로소 소비세 인상을 논의할 분위기라는 판단에 서다. 그동안 소비세 인상 시기를 내년으로 해야 한다는 주장이 자민당 일각에서 제기됐으나 내년에 두 번의 큰 선거를 치러야 하는 만큼 2009년에 소비세를 인상해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 자민당은 조세 수입 동향을 봐가면서 세계개혁을 진행한다는 구상이다.

〈매일경제 6/8〉

대만, 내년 수입쿼터제 관세율 인하에 따른 자동차 수입 대폭 증대 전망

- 2007년, 수입자동차 쿼터 외 관세 60%→30%로 대폭 하락

□ 〈자동차 수입쿼터제〉 관세율 인하에 따른 수입자동차 수입 증대 전망

○ 2007년 대만 〈자동차 수입쿼터제〉의 쿼터량 외 수입관세가 60%에서 30%로 대폭 감소되고, 쿼터량에 부과되는 관세와 쿼터량 외 관세 차액이 10%로 좁혀지면서, 내년 대만 수입자동차의 판매량이 대폭 증대될 것으로 전망되고 있음.

○ 대만 정부는 과거 북미와 유럽 외 국가의 차량수입에 대해 “국가쿼터제”를 실시했으나, WTO 가입

이후 대만 국내 자동차시장 개방을 점진적으로 시작, 2002년 각국의 쿼터제 총량 1만대를 기준으로 시작해 매년 20%의 증대 속도로 개방하며 2011년에는 쿼터제가 완전 폐지됨.

- 쿼터제 실시 원년, 쿼터량 외 차량은 60% 이상의 높은 관세가 쿼터량은 30%의 관세가 징수되는 등 관세율의 큰 차이를 보였으나, 2007년 쿼터량의 수입관세는 21.8%, 쿼터량의 수입관세는 30%로 감소

○ 내년 관세하락 및 쿼터대상 차량증가로 인해 가장 많은 혜택을 누릴 대상은 일본차량 수입업체일 것으로 보이고 있으며, 이와 함께 수입자동차 시장 구도가 재편될 것으로 보임.

〈소형자동차 수입 쿼터량〉

	쿼터량의 세율	쿼터량 세율	쿼터량 (대)			
			캐나다	EU	미국	기타 WTO회원국
2002년	60%	29.00%	12,912	159,220	159,220	10,000
2003년	60%	27.56%	15,494	191,064	191,064	12,000
2004년	60%	26.12%	18,593	229,227	229,227	14,400
2005년	60%	24.68%	22,312	275,132	275,132	17,280
2006년	60%	23.24%	26,774	330,159	330,159	20,736
2007년	30%	21.80%	32,129	396,190	396,190	24,880
2008년	30%	20.36%	38,555	475,428	475,428	29,860
2009년	30%	18.92%	46,266	570,514	570,514	35,832
2010년	30%	17.50%	55,519	684,617	684,617	42,998
2011년	17.5%	17.50%	제한 없음			

*자료원: 대만 재정부

〈KOTRA 해외무역정보 6/5〉

美경제자문회의 의장, “소비세 위주 전환 모색”

現 소득세로는 과소비로 저축증대 요원

미국은 저축 증대를 위해 소득세 위주로 되어있는 연방 세제를 소비세 쪽으로 전환시키는 것이 필요하다고 에드워드 라지어 백악관 경제자문회의(CEA) 의장이 2일 말했다.

라지어 의장은 워싱턴에서 미국기업협회(AEI) 주관으로 열린 세제 모임에 참석해 “균등세 혹은 부가세 방식의 소비세제를 도입하는 방안을 모색해왔다”고 밝혔다.

그는 미국의 저축률이 11개월째 마이너스를 기록하고 있음을 상기시키면서 이는 소득을 초과한 과소비가 이뤄지고 있음을 보여주는 것이라고 강조했다. 따라서 소비세를 도입할 경우 저축 증대에 기여할 수 있다고 덧붙였다.

지난해 9인 세계개혁패널의 멤버이기도 했던 라지어 의장은 미국인이 익숙한 각종 세금공제 감축 또는 폐지 등 획기적인 세계개혁을 지지하는 입장이다.

〈연합뉴스 6/3〉

美, 車 과세기준 배기량→금액...전기·가스시장도 열어라

◆ 미국측 FTA 협정문 초안 공개 ◆

미국은 협상 초안에서 한국의 세금이나 통신 관련 제도 변경도 구체적으로 요구했다. 가장 주목을 끄는 부분은 자동차 세금.

그 동안 국내 자동차시장에서 낮은 시장점유율을 보여 온 미국산 자동차의 입지를 넓히려는 목적이다. 이를 위해 배기량 기준으로 짜여진 한국의 특별소비세, 지하철공채, 자동차세 등을 개편해 금액 기준으로 바

꿔야 한다고 요구했다.

미국 자동차가 배기량이 큰 반면 국내 판매가격은 유럽이나 일본산 자동차에 비해 상대적으로 저렴한 특성을 이용하겠다는 의도다. 갈수록 떨어지고 있는 경쟁력을 외국 시장에서 회복하려는 미국 자동차업체가 줄곧 요청해온 것을 그대로 협상안에 담았다는 평가다.

한국은 자동차 관련 세제의 개편 문제는 수용할 수 없다는 확고한 입장이다. 김종훈 대표는 “미국 측은 오래전부터 우리나라가 자동차 배기량을 기준으로 세금을 부과하는 것은 내외국인 차별이라고 주장해왔다”며 “그러나 자동차 관련 특별소비세, 지하철공채, 자동차세는 모두 지방자치단체 세수의 주요 원천인 만큼 양보할 수 없다”고 잘라 말했다.

미국은 우리나라의 ‘관세환급제도’ 제한도 요청했다. 관세환급제도는 외국에서 원료를 수입해 최종제품을 만들어 수출할 때 원료 수입 시 냈던 관세를 돌려주는 제도다.

이와 관련해 김 대표는 “다른 나라에는 적용하면서 미국만 예외로 인정한다면 최혜국대우(MFN) 원칙을 위반하는 것”이라며 “미국 요구대로 하면 우리 업체들의 경쟁력이 약화되기 때문에 수용할 수 없다”고 반박했다.

미국은 심지어 전기, 철도, 수도, 가스 등 공기업에 대해서도 “정부와 같이 FTA 협정을 준수해야 한다”며 공세를 펼쳤다.

김 대표는 “공공 부문에서 내외국인 차별이 있어서는 안 된다는 요구”라며 “통상적으로 FTA에서는 철도, 가스, 수도, 전기 등 공공 분야는 개방하지 않는다”고 설명했다.

〈매일경제 6/3〉

영국 보수당, 차기 총선에서 감세 공약을 내세우지 않을 것임을 시사

영국 보수당이 20여년 만에 처음으로 차기 총선에서는 감세 공약을 내세우지 않을 방안을 추진중이라고 조지 오스본(George Osborne) 예비재무장관이 1일 시사했음.

오스본 예비장관은 이날 맨체스터에서 연설을 통해 “현 재정상태를 고려할 때 차기 총선에서 감세 공약을 내세우기 어려운 상황”이라면서 “혹자는 감세 공약을 내세우지 않을 경우 非보수당적이라고 비판할지 몰라도 경제안정을 우선시하는 것이 유권자들의 신뢰를 획득하는 데 도움이 될 것”이라고 말했음.

그는 이어 “당내 우파 인사들은 감세 공약을 내세우지 않고 총선에서 승리할 수 없다고 생각할지 모르나, 감세 공약을 내세우고도 지난 3번의 총선에서 모두 패배했다는 사실을 기억해야 한다”고 덧붙였다.

정치전문가들은 보수당의 감세 공약은 각종 복지혜택 및 공공서비스의 축소를 우려한 유권자들이 지난 1997년 총선에서 노동당을 선택한 이유 중의 하나라고 분석하고 있음.

〈국회도서관 일일외국신문정보 6/2〉

中, 부동산투기에 ‘세금 폭탄’

중국이 부동산 투기를 잡기 위해 강도 높은 중과세 방안을 마련하고 있다.

홍콩의 친중국계 문화보(文匯報)는 25일 중국 국가세무총국이 주택을 사들여 2년 이내에 팔 경우 양도차익의 최고 20%까지 소득세를 매기기로 했다고 전했다.

또 부동산 원가를 제대로 밝히지 않는 주택은 매매

가의 2~5%를 세금으로 부과키로 하고, 지방에 따라 현지 사정에 맞게 적용토록 했다고 덧붙였다. 이번 중과세 조치의 대상은 베이징(北京)과 상하이(上海), 선전(深圳) 등 부동산 가격이 최근 들어 급등한 10여개 대도시다.

중국 정부가 고강도 부동산 투기 근절 대책을 마련한 것은 올 들어 3월말 현재 베이징의 부동산 가격이 17% 이상 급등하는가 하면 중국 전역에서 부동산 가격이 10% 이상 오르는 도시가 속출하는 등 부동산 투기가 경기 과열을 부채질하고 있다는 판단에서다.

중국 당국은 양도소득세를 높게 매기면 거래비용이 커져 부동산 매매가 억제될 것으로 기대하고 있다.

중국 당국은 앞서 신규 아파트의 분양 실적이 신통찮은데도 아파트 가격이 급등하고 있는 것은 부동산 개발업자들의 농간 때문이라고 보고 이들에 대한 단속의 고삐도 한층 강화하고 있다. 이에 대해 성장률에 연연하는 중앙정부와 지방정부의 업적 지상주의 때문에 사실상 부동산 투기를 방관하고 있다는 비난도 만만찮은 실정이다.

류웨이신 중국사회과학원 연구원은 “중국 정부의 긴축정책이 실효를 거두지 못하면서 부동산 투기가 기승을 부리고 있다”며 “이번에 마련하고 있는 중과세 방안이 부동산 투기를 뿌리 뽑는 데는 한계가 있는 만큼 종합적인 부동산 투기 근절대책이 시급하다”고 강조했다.

〈경향신문 5/26〉

재정정책

英, 68세 되어야 연금 탄다

인구 노령화와 저출산으로 연금 과탄위기에 처한 영국 정부가 지난 60년간의 영국 연금제 사상 최대의 개혁안을 발표했다.

영국 정부는 기초연금인 국가연금(SP) 수령 연령을 단계적으로 올린다. 대신 수령액을 물가가 아닌 소득에 연동시키는 방법을 택했다. 남자와 여자의 연금 수령 연령은 2024년 66세, 2034년 67세, 2044년에 68세로 올라간다. 현재 연금 수령 나이는 남자 65세, 여자 60세다.

또 기초연금인 SP와 별도로 근로자와 고용주, 정부가 보험료를 분담하는 강제적인 전국연금저축제도(NPSS)를 오는 2012년 1월부터 새로 도입한다. 이 제도는 570억파운드에 달하는 국가의 기초연금 재정적자를 줄이는 한편, '생존을 위한' 기초연금 외에 '품위 있는 생활'을 보장해주기 위한 것이다.

보험료 분담 비율은 근로자가 급여의 4%, 고용주는 3%, 정부는 세금 공제의 형태로 1%다. 현재는 기업들이 자율적으로 이와 유사한 연금제도를 운영중이다. 정부의 백서는 대학, 기업, 공공정책 분야 전문가들이 참여하는 연금위원회가 지난 3년간 연구해 발표한 권고안을 토대로 마련됐다. 현재 47세 이상 국민에게는 적용되지 않는다.

그러나 야당은 "2012년께나 연금인상액을 소득에 연동시키기로 한 부분이 나중에 제대로 실행될지 의문"이라고 밝혔다.

<매경이코노미 6/7>

日 고령화... "미래가 안보인다"

94년 고령사회 진입... 전후세대 퇴직 앞둬

우리나라보다 한 세대 앞서 고령사회로 들어선 일본의 고민이 깊어지고 있다. 일본인들은 최근 낮은 출산율을 의미하는 '소자화(少子化)' 현상으로 인한 인구 감소와 함께 고령화 문제가 가장 큰 사회적 이슈로 제기되면서 "미래가 보이지 않는다"고 말한다.

우리나라가 지난 2000년부터 고령화 사회(65세 이상이 인구의 7%)에 진입한 반면 일본은 이미 1970년대에 고령화사회를 경험했고, 1994년부터는 고령사회(65세 이상이 14%)로 들어섰다.

특히 전후 베이비붐 1세대로 이른바 '단카이(團塊)세대'인 1947~1949년생들이 60세를 넘으면서 대부분이 정년으로 퇴직하게 되는 2007년부터 노동인력의 대폭 감소까지 우려되고 있어 일본의 앞날을 더욱 어렵게 하고 있다.

일본어로 '뭉치, 덩어리'를 뜻하는 단카이 세대는 1948년을 전후한 폭발적인 출생률 증가 때 태어나 1960~70년대의 학생운동을 경험하고 고도성장기에 기업에 입사해 지금은 장년으로 일본사회를 주도하고 있는 세대이다.

단카이 세대를 중심으로 한 50대는 약 1천 900만명으로 일본 전체 인구의 15%를 차지, 세대 중 최대 다수를 이루고 있다.

일부 전문가들은 단카이 세대가 대거 퇴직하면 집근처를 배회하는 '늙은이'가 된 채 사회의 짐이 될 것이라 선부른 견해를 밝히고 있다.

그러나 일찌감치 고령화사회를 경험한 일본은 고령자의 재취업을 비롯해 연금이나 복지제도 등에서 사회 안전망을 구축해 놓고 있다.

이 때문에 전후 일본의 경제성장을 이끌어온 세대로 근면성을 중시하는 단카이 세대는 퇴직 후에도 단지

생계만 유지하는 것이 아니라 사회 곳곳에서 활발한 활동을 전개할 것으로 기대되고 있다.

고령화 문제를 지자체 차원에서 선도적으로 해결한 후쿠오카 인근 무나카타시의 사례는 눈여겨 볼 만하다.

무나카타시는 총 인구 9만 4천명 중 20%에 달하는 1만 8천여명의 고령자를 지역 공동체 차원에서 효율적으로 활용하고 있다.

대표적인 사례가 후생노동성이 전국적으로 설립한 실버인재센터. 무나카타시는 실버인재센터를 통해 고령자의 특기와 적성에 따른 재교육과 이들의 노하우를 체계화하고 전문기능의 습득 및 교환 등을 할 수 있는 프로그램을 마련해 고령자의 자립·자활 목표를 실현해주고 있다.

무나카타시 시로즈키 가요코 건강복지부장은 “고령화 사회는 일과성으로 끝나지 않는 현재진행형의 구조적인 문제이기 때문에 대증요법으로는 해결할 수 없다”고 말했다.

그는 “일본은 종신고용·연공서열제도, 근면·저축하는 습관 등 일본사회를 대변해오고 지탱해 왔던 각종 시스템과 현상을 점진적으로 변화시켜 나가고 있다”고 말했다.

〈부산일보 5/31〉

日 “놀고먹는 젊은층, 손 벌리지 마”

프리타 세금공제 축소... 남은 돈으로 육아지원

일본 정부가 놀고먹는 젊은이를 도와주는 세금을 출산율을 높이기 위한 육아 지원에 돌리는 방안을 검토 중이다. 젊은이 취업을 늘리고 육아를 쉽게 하는 일거양득의 효과를 보기 위한 것이다. 일본은 경기 회복으로 작년보다 청년층 취업 기회가 크게 늘어나고 있다.

일본 도쿄신문은 22일 집권 자민당이 소득세 부양공제 대상의 연령을 제한해 일명 ‘프리타’와 ‘니트족’들을 공제대상에서 제외하는 방안을 검토하고 있다고 보도했다. ‘프리타’는 시간당 임금을 받는 아르바이트로 사는 젊은이들, ‘니트족’은 최소한의 취업 노력도 안하고 부모에 얹혀사는 젊은이들을 말한다.

일본의 현행 제도는 연 수입이 103만엔 이하의 가족이 있는 경우 연령에 관계없이 부양공제 대상으로 인정하고 있다. 예컨대 성인이 된 자녀가 경제적으로 자립하지 못해 부모가 생활비를 부담하는 경우에도 소득세 산정 때 1인당 30만엔씩 공제받는다.

이 신문은 자민당이 공제연령을 고등학교 졸업 나이인 18세로 제한하는 방안과, 대학과 대학원 졸업 연령인 23세와 25세로 제한하는 방안을 놓고 협의하고 있다고 보도했다. 이들이 부양공제에서 제외되면 연 수입 700만~1,000만엔 부모가 프리타나 니트족 1명을 부양하는 경우 지금보다 연 7만엔을 더 부담해야 한다.

자민당이 이런 방안을 추진하는 것은 작년부터 경기 회복으로 본인이 마음을 먹으면 충분히 취업할 수 있는 환경이 만들어졌기 때문이다. 일본 후생노동성 조사에 따르면, 올 봄 4년제 대학 졸업생 취업률은 95.3%, 고교 졸업생의 취업률은 95.8%를 기록했다. 이에 따라 15~34세 사이 ‘프리타’는 작년 한 해 동안 214만명에서 201만명으로 13만명이 줄었다. 같은 연령대의 ‘니트족’은 현재 60만 명 정도로 추정된다.

일본 정부는 이들에 대한 지원을 줄이는 대신 ‘제도 전추진위원회’ (의장 아베 신조 관방장관)를 설치해 정규직 취업을 유도하는 정책을 마련하고 있다. 현재 논의되는 대표적 정책은 1종(간부 후보생)과 2종(보통)으로 구분되는 국가공무원 시험에 ‘프리타’를 위한 3종을 신설하는 것. 현행 국가공무원 시험은 일반 기업의 입사시험과 마찬가지로 매년 새로 배출되는 대졸자들을 대상으로 하고 있어 불황기에 취업 기회를

없는 젊은이들의 제도전 기회를 원천적으로 막고 있다. '3중'은 연령 제한 없이 실력 있는 인재를 뽑는다는 것이다.

〈조선일보 5/23〉

그리스, 재정적자 축소위해 공기업 매각

금년 은행, 내년 통신·항만·공항

□ 재정적자 축소위한 세수확보와 공기업 민영화

○ 그리스 정부는 올해 안으로 재정적자 규모를 GDP의 3% 이내로 줄이기 위한 대책으로 공기업 민영화를 통해 16억5,000만유로(21억 달러)의 수입을 확보한다는 계획을 세워놓고 있음.

○ 그리스 정부는 올해는 주로 국영은행을 민영화하고 내년에는 통신과 항구, 공항 등 교통분야를 민영화한다는 계획임.

- 그리스 은행들은 지난해 발간 투자진출 확대와 국내 대출증가로 수익 크게 향상됐으며, 올해에도 같은 추세가 지속되리라는 전망 속에 ATEbank(농업은행), Emporiki(상업은행)은 주식 매각을 통해 Postal Saving Bank(TT)는 증시상장을 통해 민영화를 추진할 것으로 보임.

□ 주요 은행의 금년도 민영화 계획

1) ATEbank

○ 정부는 아테네주식시장(ASE)에 몇 차례 지분 매각을 통해 현재 82% 지분 가운데 30%를 매각하고 최종 보유주식을 51%로 점차로 줄일 계획

○ 종전에는 지분 매각 비율을 10~15%로 소규모로 검토했으나 결국 이보다 훨씬 큰 규모가 될 것으로 최종 결정이 내려지고 있으며, 구체적인 매각 주식

수는 시장가액을 뺀다며 결정한다는 방침임.

○ 현재 ATEbank는 총 주식의 시장가치가 45억 8,000만유로로 수익대비 주가는 21배로 형성되어 있음.

2) Emporiki

○ 현재 지분의 11%를 프랑스의 Credit Agricole가 보유하고 있어 민영화 절차가 꽤 복잡하나 정부보유 주식의 매각을 올 가을까지 완료할 계획임.

○ 총주식의 시장가액이 36억 3,000만유로로 그리스 내 4번째 규모인 이 은행의 정부 지분은 40%인데, 24% 정도를 올 상반기 내 Credit Agricole에 우선 매각하여 지분을 16% 정도로 줄일 계획임

○ 현재 은행주가는 수익대비 22배로 거래되고 있는데, 프랑스 투자가는 지난해 12월 우선주 발행 인수 약속을 유보한 적이 있어 올해에도 정부 주 인수에 대한 신뢰성이 의심되고 있음.

3) Postal Saving Bank

○ 정부는 지분의 31.24%를 민간에 내놓는다는 계획 하에 지난 5월 24일부터 주식의 30%를 아테네 주식시장에 내놓았으며, 나머지 1.24%를 은행 근로자가 인수할 계획임.

○ 주식 가격은 지난해 수익률 대비 15.27~18.24배가 제시될 계획인 이 은행은 아테네주식시장에 상장되는 은행 가운데 15번째 은행으로 136개 점포망에 1,224명의 종업원을 보유하고 있음.

○ 104년의 전통을 갖고 있는 이 은행은 그리스 내 예금시장의 9.6%, 모기지시장의 5%를 점유하고 있고 지난해 순 수익은 1억 2,250만유로에 달함.

□ 내년도 민영화 대상

1) OTE(국영통신회사)

- 정부가 전체 주식의 38.6%를 보유한 대주주로 있는 이 독점 통신업체의 정부 보유 주식 매각계획은 금년엔 없을 것이며, 올해는 회사의 구조조정 문제가 주요 현안이 될 것으로 그리스 재무부장관 발표
- 내년에는 만약 유럽의 대형 통신사가 인수 의사가 있는 경우 정부의 주요 지분(Major Slice)을 매각할 의사가 있음을 밝힘.

2) 그리스 주요 항구와 공항

- 그리스 정부는 주식시장에 상장될 지주회사를 통해 그리스 항구와 공항을 민영화하겠다는 방침으로 현재 추진계획이 입안단계에 있으나 민영화 우선도는 물동량의 이동이 빈번한 항만 위주가 될 것이라고 밝힘.

□ 국영 Olympic Airline(OA)의 운명

- 선박 재벌인 Aristotle Onassis가 50년대 설립한 국영 항공사인 OA는 수십 년 동안 부실 경영으로 인해 적자가 누적되고 있는데, 현재 EU는 과거 수년간 몇 차례에 걸쳐 지원된 불법 정부보조금의 상환 명령을 내린 바 있어 OA의 운명은 조만간 종료되어야 할 운명에 처함.
- 그리스 정부 관리는 지난 4월, 유럽재판소에 대한 OA의 변호를 준비하면서 적어도 오는 10월까지 OA가 정상 운영될 것이라고 밝힌 적이 있음.
- 민영화 방식은 새로운 회사 설립 후 인수 형태가 될 것이며, 현재 OA가 강제 폐쇄될 경우를 대비하여 이를 인수할 새로운 회사 설립을 위한 절차를 진행 중에 있음.
- 현재 OA 인수에 관심을 보이고 있는 투자가는 그리스 선주, 외국 Equities Fund 투자가 아랍 투자가

등이며, 유럽의 타 경쟁사들도 과거 몇 차례에 걸쳐 민영화 계획이 실패한 바 있는 이 회사의 추이를 지켜보고 있음.

- OA의 현 부채규모는 7억유로(8억 8,250만달러) 규모인데 반해 자산은 1억 5,000만유로에 지나지 않는 것으로 추산되고 있음.
- OA는 국제선 운행뿐만 아니라 국내선 운행을 통해 그리스 내 수많은 섬들의 생명선 역할을 하고 있는데, 그리스에는 OA 외에 Aegean 항공사가 있으나 국내 운행만 하고 네트워크도 OA만큼 다양하지가 않은 실정이어서 그리스는 국가를 대표하는 국제항공사 유지에 큰 집착을 보이고 있음.

〈KOTRA 해외무역정보 5/26〉



정책흐름

1. 부담금운용평가단, 13개의 부담금 폐지 등 제도개선 건의
2. 1인당 지표의 의미와 영향 분석
3. 『저출산·고령사회 기본계획』 시안 발표
4. 「국가 회계법」 제정안 입법예고



부담금운용평가단, 13개의 부담금 폐지 등 제도개선 건의

※ 이 자료는 2006년 6월 15일 기획예산처 기금제도기획관실에서 발표한 「부담금운용평가단, 13개의 부담금 폐지 등 제도개선 건의」의 전문입니다. <편집자 주>

기획예산처는 6월13일(화) 부담금운용심의위원회(위원장: 기획처 장병완 차관)를 개최하여 부과 징수 실적이 없거나 실효성이 미흡한 13개 부담금의 폐지 등을 담은 부담금운용평가결과를 부담금운용평가단으로부터 보고받았음. 향후 평가결과를 토대로 관계부처와 협의를 거쳐 제도 개선을 추진할 예정임.

□ 2003년에 이어 두 번째로 민간전문가로 구성된 부담금운용평가단은 지난 3~5월간 관련법령 등 자료조사, 해당부처와의 설명회 등을 거쳐 부담금 제도 전반에 대한 평가 작업을 수행하였음

* 부담금운용평가단 구성 : 이만우(고려대, 단장), 오준근(경희대), 이종훈(명지대), 황성현(인천대), 박영도(법제연), 정재호(조세연)

□ 이번 부담금 평가결과의 주요내용은, 수년간 징수실적이 없거나 미미하며 이후에도 징수가능성이 낮은 산업입지 및 개발에 관한 법률상 시설·원인자·이용자 부담금 등 13개 부담금의 폐지를 포함한 21개 부담금의 제도개선을 건의한 것임.

- 폐지대상 부담금 : 손괴자부담금(농어촌도로 손괴자 부담금, 하수도법상 손괴자부담금, 도로법상 손괴자 부담금), 수익자부담금(댐건설및주변지역지원등에 관한 법률상 수익자부담금, 사방사업법상 수익자부담금), 시설·원인자·이용자부담금(산업입지및개발에관한법, 유통단지개발촉진법), 기타(어장정화·정비실시부담금, 도로법상 부대공사비용부담금)
- 부과목적·대상이 유사한 부담금 통합 : 수도법상 손괴자부담금을 원인자부담금으로 통합
- 과태료·사용료 성격의 부담금 : 축산폐수배출부과금(과태료 전환), 환경오염방지사업비용부담금(사용료 전환)
- 부담금 요율을 적정수준으로 인하 검토 : 방송발전기 금징수금
- 위임근거규정, 부과요건 등이 근거법령에 명시되어 있지 않은 부담금의 경우 근거법령에 이를 명시 (한국화재보험협회 출연금, 원자력관계사업자등의 비용부담금, 집단에너지공급시설건설비용부담금, 소하천소요공사비용예치금)

- 기획예산처는 평가단에서 제출한 평가결과에 대해 관계 부처간 협의를 거쳐서 법령개정 등 후속조치를 추진할 계획
- 부담금 정비 및 관리대상 부담금의 재조정을 위해 관계부처 협의를 거쳐 부담금관리기본법의 연내개정을 추진

- 부과요건 명시 등 관련법령 정비에 대해서는 관련부처에 통보하여 개정을 추진하도록 함
- 앞으로 기획예산처는 부담금운용 평가 외에 부담금의 신설 심사시 “명백한 존속사유를 입증”하지 못하면 부담금 신설을 억제하는 일몰제를 도입하는 등 국민의 부담을 경감하기 위한 노력을 지속적으로 전개해 나갈 계획임.

〈참고〉 부담금 운용평가 결과

I. 부담금 평가 추진경위

- 그간 기업과 국민의 부담을 줄이기 위해 부담금 정비를 단계적으로 추진
 - '00. 12월 「준조세 정비방안」을 마련하여 9개 부담금을 폐지
 - '01. 12월 부담금관리기본법('02. 1. 1일 시행)을 제정하여 투명하고 체계적인 부담금 관리시스템 마련
 - '02년 부담금관리기본법을 토대로 부담금 관리의 틀 구축
 - 부담금운용심의위원회 구성 및 부담금신설 심사
 - 최초로 부담금운용종합보고서를 작성하여 국회에 제출
 - 부담금운용의 적정성 확보를 위해 '03년 처음으로 부담금운용평가단을 구성하여 평가 실시(근거: 부담금관리기본법 제8조)
 - 평가단의 평가결과를 토대로 8개 부담금을 폐지
 - 기본법에서 누락되었던 6개 부담금을 관리대상에 추가
- 금년도에는 부담금 전반에 대한 전문가 의견을 토대로 제도개선 추진

- 민간전문가로 구성된 부담금 운용평가단에서 부담금 전반에 대한 개선방안을 검토
 - * '06. 3월 부담금 운용평가단 구성 및 평가작업 개시
 - 이만우교수(고려대, 단장), 오준근교수(경희대), 박영도박사(법제연), 이종훈교수(명지대), 황성현교수(인천대), 정재호박사(조세연)

II. 부담금 평가의견(요약)

유형	부담금명	평가의견
폐지	농어촌도로 손괴자부담금	<ul style="list-style-type: none"> · '98년 설치이후 부과사례 없으며, 원인자 부담금과 구분이 모호하여 실제로 적용 가능성 없고, 향후 운용가능성도 없음
	하수도법상 손괴자부담금	<ul style="list-style-type: none"> · '66년 설치이후 부과 징수 실적 없으므로 존치 실익 없음
	도로법상 손괴자부담금	<ul style="list-style-type: none"> · '61년 설치이후 부과 징수 실적이 없고, 현재 과적차량에 대한 단속의 법적 근거 및 자동차에 대한 과태료 등의 대안을 통해 목적을 달성하고 있음
	댐건설및주변지역지원등에 관한 법률상 수익자부담금	<ul style="list-style-type: none"> · '99년 설치이후 부과 징수 실적이 없고, 수도사업자 등 일반용수사용자의 경우 용수사용료 형식으로 부담하고 있어 실효성을 상실한 상황
	사방사업법상 수익자부담금	<ul style="list-style-type: none"> · '62년 설치이후 부과 징수 실적이 없고, 수익자 부담금의 성격은 가지고 있지만, 당해 공익사업을 통해 객관적이고 현저한 수익을 받을 자를 구별하여 부과하기 어려움
	산업입지및개발에관한법률상 시설·원인자·이용자부담금	<ul style="list-style-type: none"> · 시설부담금 : 신규분양시 분양가에 전가하는 방식으로 사업이 이루어진 관계로 '90년 설치이후 부과실적이 거의 없고, 부과전망도 불투명하여 제도유지의 타당성이 미흡함 · 원인자부담금 : '90년 설치이후 부과 징수 실적이 없고, 지원시설의 설치를 필요로 하게 하는 다른 공사 또는 행위 허가시 그 시설의 설치의무를 직접 부과하여 목적을 달성할 수 있으므로 제도유지의 타당성이 미흡함 · 이용자부담금 : '90년 설치이후 부과 징수 실적이 거의 없고, 부과수준을 협의하여 설정하도록 하고 있어 부담금의 타당성 및 제도의 실효성 미흡함
폐지 (13)	유통단지개발촉진법상 시설·원인자·이용자부담금	<ul style="list-style-type: none"> · 시설부담금 : 신규분양시 분양가에 전가하는 방식으로 사업이 이루어진 관계로 '95년 설치이후 부과 징수 실적이 거의 없으며, 부과전망도 불투명하여 제도유지의 타당성이 미흡함 · 원인자부담금 : '95년 설치이후 부과 징수 실적이 없고, 지원시설의 설치를 필요로 하게 하는 다른 공사 또는 행위 허가시 그 시설의 설치의무를 직접 부과하여 목적을 달성할 수 있으므로 제도유지의 타당성이 미흡함 · 이용자부담금 : '95년 설치이후 부과 징수 실적이 거의 없고, 부과수준을 협의하여 설정하도록 하고 있어 부담금의 타당성 및 제도의 실효성 미흡함
	여장정화·정비실시 부담금	<ul style="list-style-type: none"> · '04년 이후 징수 실적이 미미하고, 이미 여업관련 면허, 허가·신고시에 수산자원조성금을 납부하고 있어 존치실익이 없음
	도로법상 부대공사비용부담금	<ul style="list-style-type: none"> · 비용부담자가 공사를 직접 시행하는 방식으로 사업이 이루어진 관계로 '61년 설치이후 부과징수 실적 없으며, 부과전망도 불투명하여 제도유지의 타당성이 미흡함

유형	부담금명	평가의견
유사부담금 통합 (1)	수도법상 손과자부담금	<ul style="list-style-type: none"> 손과자부담금은 수도와 관련된 공사비용 발생의 원인자에게 부과한다는 점에서 원인자부담금과 별 차이가 없고, 신·증설시는 원인자부담금, 수선·유지시는 손과자부담금으로 구분하여 운용하는 실익도 거의 없으므로 원인자부담금으로 통합
과태료· 사용료 전환 (2)	축산폐수배출부과금	<ul style="list-style-type: none"> 배출허용기준을 초과한 경우, '허가대상 시설'에는 배출부과금을, '신고대상 시설'에는 과태료를 구분하여 부과하는 실익이 없어 과태료로 제재체계를 일원화할 필요
	환경오염방지사업비용부담금	<ul style="list-style-type: none"> 환경오염방지 시설의 설치와 운영에 소요되는 비용을 회수하는 사용료 성격의 부담금이므로, 사용료 전환이 바람직
부과요율 인하 (1)	방송발전기금징수금	<ul style="list-style-type: none"> '05~'06년의 방송발전기금 사업비는 각각 전년대비 38.8%, 26.0%나 증가하여, 동 사업의 타당성 등에 대한 보다 면밀한 검토가 필요할 것으로 보이고, 추진하는 사업들의 타당성과 성과가 입증되지 않는 한 부담금 부과 요율의 인하 조정 필요
법령 정비 (4)	한국화재보험협회 출연금	<ul style="list-style-type: none"> 현재 부과요건에 대한 규정을 모두 대통령령에 백지위임하고 있으며, 이중 산정 기준·시기는 다시 부령에 재위임 ▷ 법률에서 기본적인 부과요건을 규정하고 산정기준·시기 등 구체적 부과요건은 대통령령에 위임토록 개정
	원자력관계사업자등의 비용부담금	<ul style="list-style-type: none"> 법률에는 위탁기관에 대한 비용징수 근거만 부여하고 있고 구체적인 부담금 산정 기준 등은 원자력안전기술원 내부규정(원자력관계사업자의 비용부담에 관한 규정)에서 명시 ▷ 포괄적 위임입법의 소지가 있으므로 해당 법률에서 부과요건에 대한 규정을 마련
	집단에너지공급시설건설 비용부담금	<ul style="list-style-type: none"> 법률에서는 부과근거만 규정하고 있고 부과요건 등은 하위법령이 아닌 사업자가 정하는 공급규정에 위임하고 있음 ▷ 집단에너지사업법령에서 구체적 부과요건을 규정토록 개정
	소하천소요공사비용예치금	<ul style="list-style-type: none"> 현재 예치요건에 대한 규정을 모두 대통령령에 백지위임하고 있음 ▷ 소하천정비법 제10조에 예치금 대상자를 '허가신청인'으로 명확화하고, 소요 공사비 산출기준을 규정토록 개정 ▷ 소하천정비법시행령 제9조에 '20일 이상의 납부기간'을 정하여 예치하도록 하는 규정을 신설

1인당 지표의 의미와 영향 분석

※ 이 자료는 2006년 6월 12일 재정경제부 경제분석과에서 발표한 <1인당 지표의 의미와 영향분석>의 전문입니다.

<편집자 주>

I. 1인당 지표의 사용 현황

- 정부는 '1인당(per capita) 통계지표'를 제한적으로 사용
 - 통계청은 의미있는 통계지표를 작성할 수 있는 기관의 통계작성을 승인(국가승인통계)하며, 개별 1인당 지표는 각 통계작성기관이 적절성 여부를 판단하여 작성, 발표
 - 현재 국가승인통계*나 국제기구에 제출하는 통계 중 "1인당"으로 표시되는 지표는 1인당 GNI 등 소수에 불과
 - *국가승인통계는 통계법 제8조 또는 9조에 의거 승인받은 통계로서 06. 4월 현재 504종이며, 각 국가승인통계는 복수의 개별지표로 구성

[1인당 통계지표 예시]

1. 통계청 발간, 「한국의 사회지표(05.12월)」의 486개 지표 중 9개
 - (소득) 1인당 GNI, (정부) 국민 1인당 기능별 세출
 - (보건) 1인당 1일 영양 공급량, 1인당 1일 쌀 · 육류 소비량
 - (환경) 1인당 오수 발생량, 1인당 CO₂ 배출량
 - (국제비교) 1인당 GDP · GNI, 1인당 영양 공급량
- * 100명당 지표(전화 가입회선수, 승용차 보유대수 등)

제외

2. 한국은행 홈페이지에 게시된 「우리나라 100대 통계 지표」중에는 1개가 포함(1인당 GNI)
 - ※ 1인당 국가채무 · 개인부채 · 조세부담 등은 작성하지 않음

- 반면, 일부에서 국가채무, 개인부채, 조세부담 등을 인구 또는 가구 수로 나누어 1인당 통계지표를 추산하여 활용

[예시]

1. 1인당 국가채무
 - 재경부 발표(06. 4월) : 05년 국가채무는 248조원(GDP 대비 30.7%)
 - 언론 보도 : "국민 1인당 국가채무 513만원"
2. 1인당 · 가구당 개인부채
 - 한은 발표 (06. 3월) : 05년 개인부문의 부채 잔액은 568조원 (06. 6월) : 06년 3월말 가계신용잔액은 528.8조원
 - 언론 보도
 - "1인당 개인부채는 1,200만원 육박"
 - "가구당 부채가 사상최대인 3,349만원"
3. 1인당 조세부담
 - 재경부가 OECD에 제출한 통계(05년)

- 04년, 조세부담 152조원(GDP 대비 19.5%)
- 04년, 국민부담(조세부담+사회보장기여금) 191.8조원 (GDP 대비 24.6%)

○ 언론 보도

- “04년, 1인당 조세부담(319만원), 국민부담(399만원)으로 사상최대”

□ 외국정부나 국제기구들도 1인당 통계지표를 제한적으로 사용

- OECD, World Bank 등 국제기구는 국민소득, 보건·환경 분야에서 1인당 지표를 주로 활용하며, 1인당 국가채무·개인부채·조세부담 등의 통계지표는 사용하지 않고 있음

* 예: 1인당 GDP·GNI, 1인당 보건부문 지출액, 1인당 CO₂ 배출

- 외국 정부의 통계에서도 1인당 국가채무·개인부채·조세부담 등의 개별 지표는 발견되지 않음

II. 1인당 지표의 유용성과 한계

- ◇ 1인당 지표는 무엇보다 이해하기 쉽고, 비교가능하다는 장점이 있으나, 지나친 단순화로 경제의 실상이 왜곡될 수 있다는 한계점이 있음
- ◇ 조세수입, 국가채무 등 국민부담과 관련된 통계의 경우, 단순 1인당 지표 사용시, 불필요한 저항도 초래될 가능성

□ 1인당 지표의 유용성: 이해하기 쉽고, 비교가능함

- ① 지표의 값이 통계 총량이 아니라 국민의 평균값이므로 직관적으로 이해하기 쉬운 특성
- ② 인구 수에 따른 경제 규모 차이 요인을 배제하여 표준화를 가능케 함으로써, 국가간·지역간 비교가능성을 제고(예: 1인당 GDP)
- ③ 개인차원에서는 자신의 위치나 상대적인 부담 파악

용이

□ 1인당 지표의 한계: 경제 실상의 왜곡 가능성이 큼

- ① 지나친 단순화로 경제의 구조적 특성을 외면
 - 경제가 지역별, 소득계층별, 연령별로 크게 다른 특성을 가질 때, 1인당 지표는 이러한 구조적 특성을 제대로 전달하지 못하는 문제

[예시]

- 04년 우리나라의 1인당 GNI(경상)는 14,193불이나, 대구 지역의 1인당 GDP(경상)는 9,707불로서 격차가 4,486불
→ 1인당 GNI는 지역별 격차를 포착하지 못함
- 소득세의 경우: 현재 근로소득자의 51%, 자영업자의 48%가 세금을 납부하고 있지 않은 상황
→ 단순한 1인당 소득세부담액은 소득계층별 부담 상황을 포착하지 못함

- 특히, 부채 관련 1인당 지표의 경우, 부담능력과 관련된 실상을 보다 정확히 반영하는 것은 자산까지 감안한 「순부채」 통계인 바, 1인당 부채 지표만으로는 이를 파악 곤란

[예시]

- 국가 채무: 단순 계산시 1인당 국가채무는 513만원이나 1인당 국가자산(국유재산, 국가채권 등)은 944만원으로서 1인당 순 국가자산은 431만원
- 개인 부채: 한국은행의 자금순환표상 1인당 개인부채는 1,176만원이나, 1인당 개인자산은 2,335만원으로서 1인당 순 개인자산은 1,158만원

② 경제의 동태적인 구조변화 반영에 한계

- 인구증가율 하락 등 경제·사회 구조는 계속적으로 변화하고 있는 바, 1인당 지표를 통해 단순 비교할 경우 이러한 구조변화를 제대로 파악할 수 없는 한

[예시]

- 1인당 조세 부담액 : 인구증가율은 계속 둔화되고 있는 반면, 경제 규모는 지속적으로 증가하고 있어 1인당 조세부담액은 정책변화 없이도 커질 수밖에 없는 상황
- * 인구증가율(%): (03) 0.57 →(04) 0.48 →(05) 0.44 →(06) 0.42
- * 경상성장률(%): (03) 5.9 →(04) 7.4 →(05) 3.5 →(06) 7.5
- * 1인당 조세부담액(만원): (03) 308 →(04) 316 →(05) 338 →(06) 352

- ③ 자의적인 포괄범위 조정에 따른 해석상 혼란 초래
- 통계의 목적이나 국제 기준과 다른 자의적인 분류에 따라 1인당 지표를 산출·사용함으로써 해석에 혼란을 초래하는 경우가 자주 발생

[예시]

- 1인당 조세부담액 : 개인 뿐 아니라 기업도 세금(법인세)을 납부하는 상황에서 단순히 전체 조세수입액을 인구로 나누어 산출함으로써 국민들이 실제 부담하는 세금을 과대평가
- 1인당 국가채무 : 일부에서는 국제기준에 부합하지 않게 보증채무까지 포함시켜 1인당 채무를 계산

- ④ 특히, 국민의 부담을 나타내는 통계의 1인당 지표는 실제 부담 상황을 왜곡시킴으로써 불필요한 조세저항 등 반발 초래

[예시]

- 양극화 해소를 위한 재원대책으로서 조세수입 증대 방안이 거론되는 경우, 항상 1인당 세부담이 증가된다고 보도됨
- 1인당 국가채무는 국가채무를 단순히 인구로 나눈 것으로서 경제적으로 의미가 없는 개념
 - 자산까지 고려한다면 국가채무가 개인부채로 연결될 가능성이 없으며, 개인이 미래에 잠재적으로 부담을 전가받는 경우를 상정하더라도 정확한 개념은 「1인당 적자성 채무」

가 되어야 함

- 특히, 보증채무를 포함하여 계산한 1인당 국가채무는 과장된 개념

1인당 지표 (05년 기준)	적자성 채무	전체 국가채무	보증 채무 포함
	209만원	513만원	627만원

III. 대안

□ 세분화된 통계지표의 개발·사용

- 정부가 관련 통계를 생산할 때 먼저 그룹별·계층별로 보다 세분화된 지표를 개발·제공

[예시]

- 소득세의 경우, 실제 납세자를 기준으로 한 1인당 소득세 납세액과 함께, 상세한 소득분위별 납세액 통계를 생산·제공
- 국제통계를 참조할때도 단순히 「OECD평균치」보다 그룹별(예 : 유럽국가, APEC국가 또는 상위국/중위국/하위국 등)로 나누어 활용

□ 1인당 지표의 사용시에도 국제기준에 맞거나 교정된 지표를 활용

- 단순한 평균치보다는 통계 작성·사용 목적에 따라 적절히 교정된 지표를 활용

[예시]

- 중위수(median) 또는 소득계층별 기중 평균 등

- 국제적인 기준에 맞는 통계의 사용 유도

<참고1> 주요 1인당 지표별 적절성 분석

1. 1인당 조세부담

04년 1인당 조세부담 319만원, 국민부담 399만원으로 사상 최대

□ 평가

① 소득 또는 부가가치 등의 일정 비율을 차지하는 조세 부담은 성장하는 경제에서 커질 수 밖에 없어 1인당 조세부담이 매년 사상최대로 나타나는 것은 당연한 현상

* 1인당 조세부담액(만원): (03) 308 →(04) 316 →(05) 338 → (06) 352(예산기준)

- 재정규모가 큰 선진국에 대해 같은 방식으로 1인당 조세부담을 추정하면, 우리보다 훨씬 높은 수준

(예) 1인당 조세부담 추산('04년, 미\$): 한국 2,777, 미국 7,498, 스웨덴 14,008

* 추산시 전제 : 인구는 OECD Factbook, 환율은 대달러 평균 환율을 이용

- 조세부담의 절대규모가 아니라 실질적인 부담수준이 중요하므로, 소득 측면도 종합적으로 고려하여야 함

② 기업이 납부하는 세금(법인세, 부가가치세 등)을 포함한 총조세수입으로 1인당 조세부담을 산출함으로써 개인 부담을 과대평가

- 05년도 국세 중 법인세 비중 23.4%, 관세 5.0%(개인+법인), 부가가치세(개인+법인) 28.3%로 개인이 납부하지 않는 조세비중이 상당

③ 계층간 세부담의 격차가 커져, 단순한 1인당 조세부담은 '계층간 조세부담의 분포'를 반영하지 못하므로, 비교 기준으로서 활용하기 곤란

○ 근로소득자의 51%가 근로소득세 면제, 자영업자의 48%가 종합소득세 면세

- 납세자의 상위 20%가 근로소득세 75%, 종합소득세 90% 정도 납부

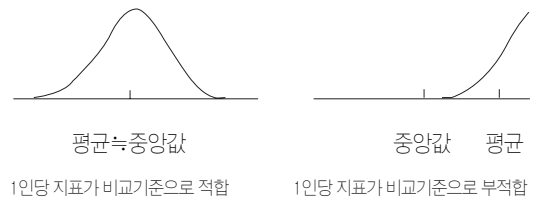
* 근로소득세 납세액 비중: 납세 근로자중 10분위 57.8%, 9분위 17.7%

* 종합소득세 납세액 비중: 종합소득세 확정신고자중 10분위 79.9%, 9분위 10.2%

• 고소득층이 대부분의 소득세를 부담하는 상황이므로 1인당 조세부담은 비교기준이 될 만한 대표성이 없음

* 통계학에서는 대상집단의 분포가 정규 분포가 아닌 경우, 중앙값(median)을 대안으로 사용하기도 하나, 소득계층간 등 소집단간 격차가 큰 경우 중앙값도 대안으로 사용하기는 미흡

(예) 근로소득자의 51% 면세 → 1인당 근로소득세 중앙값 0



□ 대안

○ 개인단위 지표로는 소득세에 있어서는 계층별 평균 조세부담이 적절

* 현재 '종합소득세 확정신고자의 10분위 분포(소득 및 세액 총액)', '과세표준 있는 근로소득자의 10분위 분포(소득 및 세액 총액)'는 발표(국세청, 국세통계연보)

- 부가가치세 등 다른 조세는 개인단위의 신뢰성 높은 지표 개발이 어려움

○ 총조세 부담 지표로는 조세부담률(조세/GDP)이나 국민부담률([조세+사회보장기여금]/GDP)이 적절

03년 기준(%)	한국	일본	미국	프랑스	영국	스웨덴	OECD 평균
조세부담률	20.4	15.6	18.8	27.0	29.0	35.8	26.8
국민부담률	25.3	25.3	25.6	43.4	35.6	50.6	36.3

* 자료: OECD Revenue Statistics(05년)

2. 1인당 국가채무

국민 1인당 국가채무 513만원

□ 평가

① 1인당 국가채무는 국가자산측면 등을 고려하고 있지 않아, 채무감당능력, 재정건전성 등의 판단 지표로서의 정책적 시사점을 제시하지 못함

○ 국가채무를 1인당으로 산출하는 방식으로는 국가채무가 많은 선진국들이 우리보다 훨씬 큼

(예) 1인당 국가채무 추산 (OECD기준 '04년, 미\$): 한국 4,093, 미국 25,460 일본 46,978

* 추산시 전제 : 인구는 OECD Factbook, 환율은 대달러 평균 환율을 이용

② 1인당 국가채무를 모두 개인이 부담하여야 할 잠재적 채무로 인식하는 것도 무리

○ 개인이 미래에 부담해야 하는 경우를 상정하더라도, 상응하는 자산이 없는 적자성 채무만 미래에 부담해야 하는 부분임

- 용자금, 외환 등 상응하는 자산이 있는 금융성 채무는 대부분 자체 상환이 가능하므로 개인부담으로 귀속되지 않음

* 1인당 지표(05년 기준) $\frac{\text{적자성 채무}}{209\text{만원}}$ $\frac{\text{전체 국가채무}}{513\text{만원}}$

○ 금융성 채무와 무관한 국가자산도 처분하여 국가채무 상환에 사용할 수 있음을 감안하면, 국가채무 중 반드시 조세로 상환하여야 하는 부분은 더 작아짐

- 조세로 상환하는 부분도 법인세 등 개인부담과 무관한 조세로 일부 상환할 수 있으며, 개인부담분도 應能課稅원칙에 따라 부담하므로 계층간 세부담의 차이가 큼

○ 또한 1인당 국가채무 통계는 미래 세대가 부담해야 할 채무까지 현 세대의 부담인 것으로 왜곡

- 미래세대의 경제적 편익을 증진시키는 투자(인프라, 교육 등)는 수익자부담 원칙에 따라 적절한 채무부담을 통하여 미래 세대가 일부 재원을 부담하는 것이 합리적

□ 대안

○ 국가채무를 개인단위에서 파악하는 것은 별 의미가 없으며, 적절한 대안을 찾기도 어려움

○ 국가의 채무 감당능력을 평가하는 대표적인 지표로는 '국가채무/GDP' 과 '순자산 지표*(현재 작성 못하고 있음)' 가 적절

	'04(A)	'05(B)	증감(B-A)
국가채무(조원)	203.1	248.0	44.9
(GDP 대비, %)	(26.1)	(30.7)	(4.6%p)

* 향후 정부 회계내 복식부기 도입으로 정부 재무제표가 작성될 경우('08년 예정)자산·부채를 모두 고려한 순자산·순부채를 재정건전성 판단지표로 활용가능

- 국가의 채무감당 능력과 국가재정의 건전성에 대한 판단은 정부정책의 타당성, 정책의 집행능력, 잠재적 불안요인, 미래 충격에 대한 대응능력 등 다양한 측면을 고려해야 함

<재정건전성 평가요소>

평가기준	평가사항(판단지표 예시)
재정 상태	- 재정적자 규모 - 부채 구조(예: 만기일, 이자율 구성 등)
단기 재정위험 지표 (Short-term fiscal risks)	- 주요 거시 경제변수에 대한 단기재정수지의 민감성 (예: GDP 증가율, 실업, 인플레이션, 이자율, 환율 등의 변동에 따른 재정수지 변화 정도)
장기 재정안정성 지표 (Fiscal sustainability)	- 향후 10~30년간 GDP 대비 부채 전망치 - 고령화, 출산율 저하 등 재정 여건 변화 등
재정의 구조적 취약성 (Structural weakness)	- 세입 및 세출 구조 - 재정관리 지표 (예: 예산과 결산의 차이, 세수 체납비율 등)

3. 1인당 개인부채(금융부채)

1인당 개인부채(금융부채)는 1,200만원

□ 평가

- ① 경제규모 증가, 금융시장 발전에 따른 자금중개기능 제고 등으로 개인부채는 증가하는 경향이 있으므로, 증가자체가 큰 문제는 아님

* 75~05년간 개인부채가 전년대비 감소한 경우는 '98년이 유일

- 금융부문이 발달된 선진국들은 1인당 개인부채가 훨씬 큼

(예) 1인당 금융부채 추산('04년, 미\$) : 한국 9,288, 미국 36,024, 일본 25,019

* 추산시 전제 : 인구는 OECD Factbook, 환율은 대달러 평균 환율을 이용

- ② 자산측면을 함께 고려하지 않으면, 재정적 건전성을 판단하기 곤란

- 개인부문은 금융부채('05말 568조원)보다 금융자산(1,127조원)이 많음(개인순자산 559.4조원)
- 부동산 등 실물자산까지 고려하면 개인 순자산 규모는 더욱 확대

□ 대안

- 평균소득, 분위별 소득, 흑자액 등 가계수지 지표가 개인부문의 재정적 건전성을 판단하는 지표로 적절
 - 1인당 금융부채는 개인부문의 건전성의 지표로 부적절하며, 계층별 금융부채, 금융자산의 파악은 현실적으로 어려움

'05년 전국가구 기준	I분위	II분위	III분위	IV분위	V분위
처분가능소득(월평균, 만원)	684.6	1,585.2	2,276.3	3,062.1	5,190.6
흑자액(월평균, 만원)	-364.1	39.1	366.6	738.8	1,842.6
흑자율(흑자액/처분가능소득,%)	-53.2	2.5	16.1	24.1	35.5

- 상기 가계수지 지표는 '소득' 측면(flow)만 고려하고 '자산' 측면(stock)은 고려하지 않은 한계가 있음

므로,

- 금융자산/금융부채, 금융부채/소득 등을 종합적으로 고려하여 파악하는 것이 적절(이경우도 부동산 등 비금융자산은 고려하지 못하는 한계가 있음)

<참고2> 주요 국제기구의 통계관련 발간물에서의 1인당 지표

□ 경제협력개발기구(OECD)

1. Main Economic Indicators

- 1인당 GNI(미달러, ppp 기준), 1인당 가처분 소득

2. OECD in figures

- 1인당 보건부문 지출액(ppp, 미달러 기준)
- 1인당 질소산화물 · 이산화황산
- 1인당 폐기물 배출량, CO2 배출량
- 1인당 GNI

3. 통계연보(OECD Factbook)

- 1인당 GDP · GNI(ppp, 미달러 기준)
- 1인당 보건부문 지출액(ppp, 미달러 기준)
- 1인당 총에너지 공급량
- ※ OECD 분기별 국민계정, 국가별 국민계정, OECD Outlook에는 1인당 지표가 없음

□ 세계은행(World Bank)의 개발지표(World Development Indicators)

- 1인당 GNI(미달러, ppp 기준), 1인당 GDP 증가율
- 1인당 보건부문 지출액
 - * 다음의 천명당 지표는 공표
- 결핵발병, 전화 가입회전수, 유아 사망자수, 의사수, 병상수, 승용차 보유대수, 교통사고에 의한 사망자수

정부, 저출산 · 고령화 문제 본격 대응

- 『저출산 · 고령사회기본계획』시안 발표 -

※ 이 자료는 2006년 6월 8일 보건복지부에서 발효한 『저출산 · 고령사회기본계획』시안의 주요내용입니다.

〈편집자 주〉

- 2020년까지 IMF 이전 수준인 OECD국가 평균수준의 출산율(1.6) 회복을 위해 출산과 양육의 장애요인 해소 추진
- 저출산 외에 노후생활대책, 미래 성장대책을 포괄한 종합대책
- 영유아 지원 10조를 포함하여, '10년까지 약 32조원의 재원 소요 전망
- 사회적 합의와 국민 참여를 기반으로 6월중 최종 확정 예정

□ 최근 출산율이 1.08로 하락한 가운데, 정부는 저출산 · 고령화 대책 청사진인 「제1차 저출산고령사회기본계획(새로마지 플랜2010)」을 관계부처 합동으로 마련하고, 8일 그 시안을 발표하였다.

□ 시안에서는 「모든 세대가 함께하는 지속발전가능사회」를 장기적으로 지향해야 할 목표로 설정하고, 2010년까지 약 32조원을 투입하여 저출산 문제를 극복하고 고령화에 적응해 나가는 기반을 구축하기로 하였다.

○ 세계에서 가장 빠른 저출산 · 고령화 속도가 우리사회의 지속발전 뿐 아니라, 사회내부의 세대간 통합에도 큰 문제를 초래할 것으로 본 것이다.

○ 실제로 현 추세가 계속되면 경제성장률이 5%대에서 1%대로 하락하고, 노인부양을 위한 부담이 현재보다 약 6배가량 높아질 것이라는 분석도 제시하였다.

□ 기본계획 시안은 저출산 대응과 고령사회 적응을 위해 ① 출산과 양육에 유리한 환경 조성 ②고령사회 삶의 질 향상 기반 구축 ③저출산 · 고령사회의 성장동력 확보의 3대 분야 대책을 포괄하고 있다.

저출산 극복을 위해 출산 · 양육의 장애요인 해소 추진

□ 시안에서는 저출산 문제 극복을 위해 출산과 양육에 장애가 되는 환경들을 제거해 간간다는 기본원칙 하에 자녀양육에 필요한 경제적 부담을 완화하는데 우선 초점을 두었다.

영유아기 자녀 양육 지원에 5년간 10조원 투자

□ 이를 위해, 우선 저소득층 중심의 보육료 지원을 중산층(도시근로자 월평균소득의 130%수준)까지 차등적으로 확대하고, 만5세아 · 장애아 · 다자녀 가정의 영유아에 대해서는 추가적인 지원을 할 계획이다.

* 보육 · 교육비 지원 아동비율을 '06년 50%에서 '10년 80%까지 확대

방과 후 학교를 대폭 확대하여 사교육 부담을 경감

□ 또한, 정부는 양질의 방과후 학교를 대폭 확대하여 사교육 수요를 대체함으로써 사교육비 부담을 완화해 나가겠다고 밝혔다. (학생 참여율: '06년 41% → '10년 65%)

○ 특히, 수요가 많은 초등학교 저학년 대상 프로그램을 확대하여 '10년까지 전체 학교에서 시행토록 할 예정이다.('06년 1,100개교)

일-가정 양립을 위한 인프라와 제도 확충

□ 아울러, 저출산의 한편에 젊은 여성의 활발한 사회 진출이 있다고 보아 여성의 자아실현과 양육을 병행할 수 있도록 지원하는 정책도 적극적으로 추진된다.

○ 국공립보육시설도 '05년(1,352개소)의 2배 수준인 2,700개로 확충하여 믿고 맡길 수 있는 육아여건을 조성할 것이다.

○ 또한, 육아휴직 활성화를 위해 휴직요건 완화(중전만1세미만→'08년 1월 출생아부터 3세미만), 휴직급여 인상, 육아기 근로시간 단축제도(시간제 육아휴직) 도입, 출산 · 육아로 인한 경력단절 후 재취업 지

원제도 등을 추진해 나가기로 하였다.

입양제도를 획기적으로 개선

□ 정부는 세계 최저수준의 출산율이 지속되는 가운데, 여전히 국외입양이 국내입양보다 많은 현실을 변화시키기 위해 국내입양 활성화를 위한 대책을 마련하였다.

○ 18세미만의 모든 입양아동에 대하여 내년부터 월 10만원의 양육수당 지급을 추진할 계획이며, 장애아 입양시 양육보조금과 의료비 지원도 단계적으로 인상에 나갈 예정이다.

○ 아울러, 입양수속시 입양가정에서 부담했던 수수료(1인당 200만원)를 정부 지원하는 방안도 추진 중이다.

○ 입양부모와 아동의 연령차이 등 제한을 완화하고 입양에 대한 국민의식 개선과 사회적 관심을 유도하기 위한 홍보도 강화할 계획이다.

2020년까지 OECD 평균수준으로 출산율 회복 추진

□ 정부는 국민들이 평균 2명 이상의 자녀를 원하지만 양육 부담, 일과 가정의 양립 곤란, 젊은층의 소득 · 고용 불안 정 등 요인이 복합적으로 작용하여 그 절반 수준의 출산율을 기록하고 있다고 보고,

□ 제1차 계획기간 동안 저출산의 원인을 제거해 나가는 범국민적 노력이 뒷받침 된다면, 베이비붐 세대('55~63년생)가 은퇴하고 초저출산 세대('01년 이후 출생자)가 출산 연령에 도달하여 고령화가 가속화될 것으로 예측되는 2020년 이전에는 OECD 국가 평균수준이자 IMF 이전 수준인 1.6 정도를 회복할 수 있는 토대가 마련될 것이라고 전망했다.

고령사회 적응을 위한 기반 조성 추진

□ 기본계획 시안은 저출산대책으로 급속한 고령화 문제를 완화하는 것 뿐 아니라, 우리사회가 앞으로 고령화에 적응하는 것도 중요한 과제이므로,

□ 고령사회 삶의 질을 높여 성공적인 노후생활의 기반을 구축해 나가는 한편, 미래 성장잠재력 확보를 위한 대책들을 추진하여 고령화로 인한 경제적 위협요인을 완화하고 기회요인을 최대한 활용하는 내용도 포함하고 있다.

안정적인 노후소득보장을 위한 제도 개선 추진

□ 우선, 현재 논의 중인 국민연금 개혁방안을 ① 지속가능성 확보 ② 사각지대 해소 ③ 형평성 확보의 원칙하에 조속히 추진하고, 퇴직연금과 개인연금, 공공부조를 확충하는 등 다층 소득보장체계를 구축해 나갈 계획이다.

○ 또한, 65세 이상의 고령자가 중저가 주택(공시가 6억 원 이하)을 보유하고 있는 경우, 주택을 담보로 연금형식의 노후생활비를 지급받을 수 있는 역모기지제도를 활성화할 계획이다.

요양인프라 확충 등 노인수발보험 시행을 위한 기반 조성

□ '08년 노인수발보험제도 시행을 위한 준비에도 만전을 기할 계획이다.

○ 정부는 노인수발보험제도 시행에 필요한 요양시설을 100% 확보하기 위해 '08년까지 요양시설 확충에 집중 투자할 예정이며, 양질의 수발서비스 제공을 위한 적정수가모형 개발 등도 착실히 준비해 나갈 예정이다.

* 요양시설 456개소, 그룹홈 297개소, 소규모요양시설 359개소, 재가시설 180개소, 농어촌재가시설 107개소(총 1,399개소)

○ 또한, 치매노인에 대한 종합적 관리·지원을 위해 국립 치매요양병원도 '05년 6,027개 병상에서 '10년

8,577개 병상으로 확대한다.

노인 주거·교통 편의 증진

□ 아울러, 고령자가 편리하고 안전하게 생활할 수 있도록 고령친화적 주거 및 교통환경을 조성해 나갈 것이다.

○ 경기 가평 등 3개지역에 855호의 고령자용 국민임대주택을 시범조성하고, 성과분석을 통해 동 사업을 단계적으로 확대해 나갈 계획이다.

○ 또한, 고령자가 안전하고 편리하게 대중교통을 이용할 수 있도록 '08년까지 모든 지하철역에 승강기 등 편의시설을 설치할 예정이다.

- 노인의 통행이 많은 지역에 노인보호구역(실버존)을 설치하고 고령운전자 보호를 위한 실버차량마크도 도입할 계획이다.

연령차별금지 법제화 추진 및 정년연장을 위한 준비

□ 정부는 또한, 인구 고령화에 따른 노동력 부족에 대비하여 여성, 고령자 등 잠재인력의 활발한 경제활동 참여가 가능하도록 제도적 기반을 갖추어 나가기로 하였다.

○ 특히, 연령차별금지를 법제화하고, 임금체계 개편 등을 통해 정년연장의 여건을 조성해 나가는 한편, 궁극적으로는 연금수급연령과 연계하여 정년무화를 추진하는 방안을 검토할 예정이다.

□ 아울러, 근로자의 직업훈련 선택기회를 확대하여 훈련의 효과를 극대화할 수 있도록 '근로자 훈련계좌제'를 도입하고, 평생학습을 위한 인프라를 확충해 나갈 계획이다.

고령친화산업 육성을 위해 법·제도 정비

□ 특히, 정부는 증가하는 노인인구의 수요에 부응하고 미래의 새로운 성장동력 육성을 위해 고령친화산업을 집중 육

성할 계획이다.

○ 이를 위해, 고령친화제품 종합체험관을 설치하여 노인이나 가족이 제품을 직접 체험하게 함으로써 제품에 대한 수요를 창출하는 동시에 제품의 편익에 대한 정확한 정보를 제공하기로 하였다.

* 외국에서도 체험관을 제품에 대한 마케팅과 홍보의 거점으로 활용(일본 'ATC Ageless Center', 독일 'Barrier Free House', 미국 'Elite House' 등)

베이비붐 세대 은퇴전 고령사회 적응기반 구축

□ 정부는 2020년까지 3차례의 기본계획을 수립·추진함으로써 베이비붐 세대가 노인연령에 진입하는 2020년 이전 노후 소득과 건강, 여가, 문화, 주거 등 인프라를 갖추어 고령사회 삶의 질을 향상시키고, 활발한 경제활동과 사회참여가 가능한 여건 조성이 가능할 것으로 전망했다.

□ 또한, 미래지향적 인력정책과 고령친화산업 등 신성장동력산업 육성을 통해 경제의 지속발전을 도모할 수 있을 것으로 내다보았다.

□ 소요 재원 및 조달방안과 관련해서는, 보건복지부를 비롯하여 18개 부·처·청(참고2) 소관의 230여개 사업을 포괄하는 금번 계획을 위해 정부는 '10년까지 5년간 총 32조원을 투입할 예정이며, 연평균 증가율은 30%에 이를 것으로 전망했다.

○ 정부는 이 재원을 현재 수립중인 「국가재정운용계획('06~'10)」과 내년도 예산 편성시 우선적으로 반영하기로 하였다.

□ 정부는 저출산·고령사회 대응을 위해서는 정부 정책만으로는 한계가 있으며, 전반적인 사회분위기 조성이 필요하다고 보고, 이를 위해 노·사·시민사회·종교계 등 각 계각층의 참여와 공동노력을 유도하기 위한 노력도 병행

해 나갈 것이라고 밝혔다.

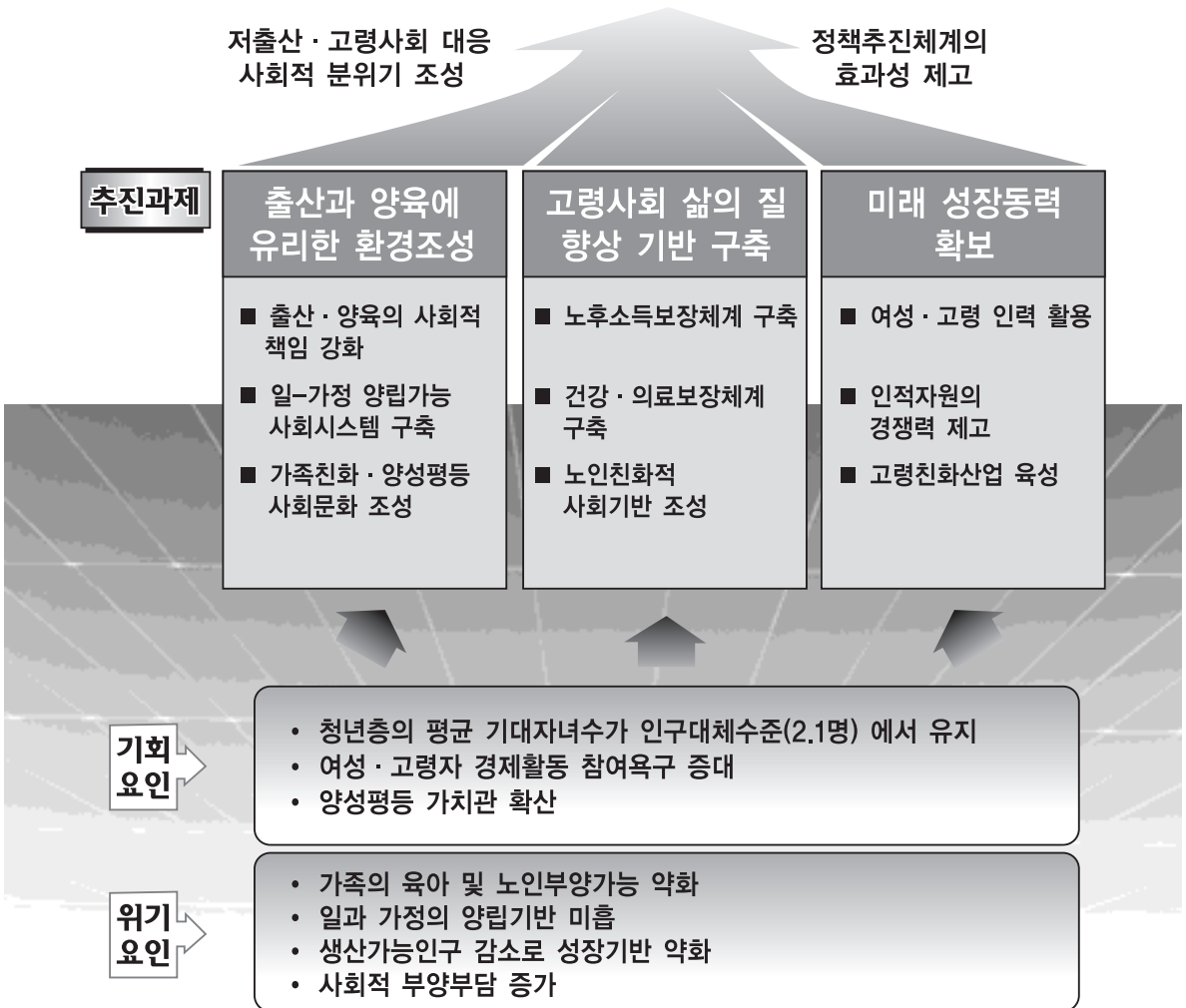
○ 특히, 정책이 장기적이고 지속적인 관점에서 실효성을 갖을 수 있도록 양성평등적·가족친화적 사회문화 조성에 역점을 두고, 정책 고객별로 세분화된 홍보를 통해 국민 개개인과 기업, 사회가 미래의 변화에 함께 대비하는 분위기를 만들어 나갈 예정이다.

□ 오늘 발표된 기본계획 시안은 저출산·고령화 문제에 대응하여 마련된 최초의 범정부적 종합대책으로, 공청회와 '저출산·고령화대책 연석회의' 논의를 통해 의견을 수렴한 후, 대통령을 위원장으로 하는 '저출산고령사회위원회'의 심의를 거쳐 6월 중 최종 확정될 예정이다.

〈참 고〉1

〈저출산·고령사회기본계획 비전 및 목표〉

비 전	모든 세대가 함께 하는 지속발전가능사회
목 표	2011~20 : 출산을 회복 및 고령사회 성공적 대응 2006~10 : 저출산·고령사회 대응기반 구축



『국가회계법』 제정안 입법예고

※ 이 자료는 2006년 5월 26일 재정경제부 국고국 회계제도과에서 발표한 『국가회계법 제정안 입법예고』의 전문입니다.

〈편집자 주〉

1. 개요

- 정부는 중앙정부에 복식부기·발생주의 회계도입(08년)을 위한 근거법으로서 『국가회계법』 제정안을 관계 기관 및 관련 전문가 협의를 거쳐 마련하고 2006. 5. 26자로 입법예고
 - 앞으로 법제처 심의, 국무회의 의결 등 입법절차를 거쳐 금년내로 국회에 제출할 예정
 - ※ 새로운 회계가 도입되더라도 현행 현금주의 회계는 함께 운용

2. 제정안 주요내용

- 국가의 재정상태와 재정운용의 내용을 일목요연하게 파악할 수 있도록 재무보고서를 작성·제출
- 회계처리와 그 결과보고에 대한 적정성을 기하기 위하여 재정경제부령으로 회계기준을 정하여 운용토록 함

- 각 중앙관서별로 재무책임관을 임명하여 소속 중앙관서의 새로운 회계에 관한 사무를 총괄적으로 수행토록 함
- 회계·결산의 결과가 국가재정의 운용과정에 적극적으로 활용될 수 있도록 회계·결산 결과를 분석하는 근거를 마련

3. 복식부기·발생주의 회계 도입시의 기대 효과

① 국가자산·국가부채가 체계적이고 총괄적으로 관리됨에 따라 국가재정의 현황이 한눈에 파악되고 재정건전성 여부에 대한 분석이 가능

- 현행은 국가재산·채무에 대한 결산이 개별 법령별로 별도 수행됨에 따라 국가재정을 파악하는데 한계
(예) 도로 등 일부 국가재산이 결산대상에서 제외되고 있으며, 결산에 포함되고 있는 일부 국가재산·채무도 현금



주의에 기반을 두고 결산됨에 따라 실질적인 가치를 알 수 없음

⇒ 국가재무제표상 순자산·순부채 규모가 산출됨에 따라 재정건전성 판단지표로 활용이 가능하고, 국민들에게 국가재정상태에 대한 올바른 정보를 제공

(예) 외평채 발행의 경우, 현재 외화는 국가재산 결산에 별도로 보고되지 않는 반면, 외평채는 국가채무에 포함되어 국가채무가 증가한 것으로 인식되었으나, - 복식부기 도입후에는 외화는 자산으로, 외평채는 부채로 결산보고서에 같이 표시되어 외평채 발행으로 인한 국가의 순자산에 미치는 영향이 없는 것으로 제시

○ 국가가 소유하거나 부담하는 모든 자산·부채를 실질적 가치로 평가함으로써 재정관련 의사결정에 유용한 정보가 제공

② 국가가 수행한 사업별로 투입된 원가가 파악됨에 따라 사업별 성과평가의 토대가 마련

□ 현행은 세입세출결산이 단순히 예산과목별 집행실적을 집계하는 수준에 불과하여 국가사업의 원가를 파악하기 곤란

⇒ 국가가 시행한 사업별로 원가*가 집계되어 사업평가를 위한 기반이 구축

* 현금지출을 수반하지 않는 원가(예. 감가상각비)등 사업관련 원가가 모두 포함

○ 사업별 원가정보는 향후 성과평가로 이어짐에 따라, 대국민 공공서비스와 비교하여 과도한 예산의 투입을 사전 방지

<참고> 향후 복식부기·발생주의 회계 도입 일정

- 금년 6월부터 07말까지 전 부처를 대상으로 시험운용을 실시하고, 국가자산·부채에 대한 실사를 거쳐, 2008. 1. 1부터 본격 시행할 예정

<참고> 국가회계법 제정안 세부 설명자료

1. 제정목적

- 현행 단식부기·현금주의에 바탕을 둔 국가회계에 복식부기·발생주의 회계를 도입하여, 국가회계의 투명성과 신뢰성을 제고하고 국가경영에 필요한 정보를 제공

현행	복식부기·발생주의 도입후
<ul style="list-style-type: none"> □ 국가의 채권·채무가 개별 법령에 따라 별도로 결산 → 국가의 재정현황을 파악하는데 한계 □ 결산이 제공하는 정보는 예산대비 집행 실적 등 단편적 수준에 불과 	<ul style="list-style-type: none"> □ 국가자산·부채가 체계적·총괄적으로 관리 → 재정현황이 한눈에 파악되고 재정건전성에 대한 분석이 가능 □ 국가가 수행한 사업별로 투입된 원가가 파악 → 사업별 성과평가의 토대 마련

⇒ 발생주의 회계 도입의 근거법으로서 “국가회계법”을 제정

2. 법체계

- 현행 국고금관리법 중 수입·지출업무(현금회계)와 발생주의업무(재무회계)를 포괄해서 “국가회계법” 형식으로 제정
- 「국가회계의 기본법」으로서의 역할 수행

국고금관리법 (현행)	국발생주의회계 (신설)	국가회계법(안) (제정)
제1장 총칙		제1장 총칙
제2장 수입		제2장 현금회계
제3장 지출		제3장 재무회계
제4장 자금관리	• 발생주의회계처리	제4장 결산
제5장 보칙	• 재무보고서작성·제출	제5장 보칙

3. 주요내용

- ① 복식부기·발생주의 회계의 도입 근거를 규정
 - 현행 단식부기·현금주의 회계와 더불어 복식부기·발생주의 회계를 국가회계에 도입
 - *새로운 회계가 도입되더라도 현행 현금주의 회계는 함께 운용
- ② 회계처리와 그 결과보고에 대한 적정성을 기하기 위하여 재정경제부령으로 회계기준을 정하여 운용토록 함
 - 국가회계제도외 그 운영상황에 대한 전반적 자문과 회계기준 제·개정 업무를 지원하기 위한 재경부 심의기구로서 국가회계제도심의위원회를 설치·운영
- ③ 각 중앙관서별로 재무책임관을 임명하여 소속 중앙관서의 새로운 회계에 관한 사무를 총괄적으로 수행토록 함
 - 복식부기·발생주의 회계처리 및 결산에 관한 사무를 수행하기 하여 재무회계담당관을 임명
- ④ 회계·결산의 결과가 국가재정의 운용과정에 적극적으로 활용될 수 있도록 회계·결산 결과를 분석하는 근거를 마련
- ⑤ 국가의 재정상태와 재정운용의 성과를 일목요연하게 파악할 수 있도록 재무보고서를 작성·제출
- ⑥ 회계관계공무원의 회계업무 전문성 향상을 위한 교육 실시 근거를 규정

4. 법제정 효과

<현행>

- 현행 국가재산·채무에 대한 결산은 개별 법령별로 별도 수행됨에 따라 국가재정을 정확히 파악하는데 한계
 - 도로 등 일부 국가재산이 결산대상에서 제외되고 있으며, 현금주의에 기반을 두고 결산됨에 따라 실질적인 가치를 알 수 없음
- 현행 세입세출결산은 단순히 예산과목별 집행실적을 집계하는 수준에 불과하여 국가사업의 원가를 파악하기 곤란

<제정후 효과>

- 국가자산·부채가 일목요연하게 체계적으로 정리되어 국가재정상태에 대한 올바른 정보를 제공
 - 순자산·순부채 규모가 산출되어 재정건전성 판단지표로 활용
 - 국가가 소유 또는 부담하는 모든 자산·부채를 실질적 가치로 평가함으로써 재정관련 의사결정에 유용한 정보 제공 가능
- 사업별로 원가가 집계되어 사업평가를 위한 기반이 구축
 - 사업별 원가정보는 향후 성과평가로 이어져, 대국민 공공서비스와 비교하여 과다한 예산의 투입을 사전 방지

5. 향후 복식부기·발생주의 도입 준비 사항

□ 전 부처 대상 시험운용 확대('06~'07)

- 지난해까지 국가재정정보시스템(NAFIS)의 자동분개시스템을 점검하고 12개 중앙관서*를 대상으로 시험운용을 실시
 - * 재경부, 과기부, 산자부, 해수부, 여성부, 예산처, 보훈처, 홍보처, 통계청, 조달청, 특허청, 공정위
- 금년 6월부터 시험운용 대상을 전부처로 확대 실시
 - '05년도 시험운용 결과를 분석중(용역수행)
 - 동 분석 결과를 토대로 06년도 시험운용 방안 마련, 시행

□ 국가자산·부채 실사('06~'07)

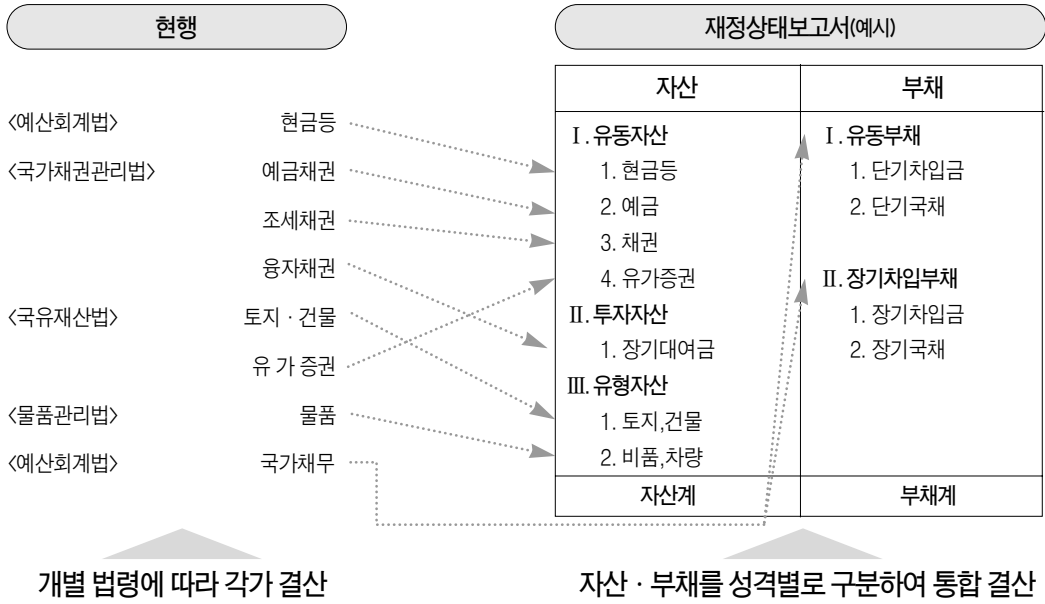
- 06말일을 기준으로 1차 실사('07초) 후, 동 결과를 토대로 07말일을 기준으로 2차 실사('08초)
 - 다만, 실사대상 중 가장 큰 비중을 차지하는 토지·건물은 현재 각 부처별로 수행중인 실태조사 결과와 연계
- 모든 국가자산·부채에 대한 종합적인 실사방안을 금년 6월까지 작성하고,
 - 구체적인 실사지침을 마련, 금년말까지 교육 실시

6. 향후추진 일정

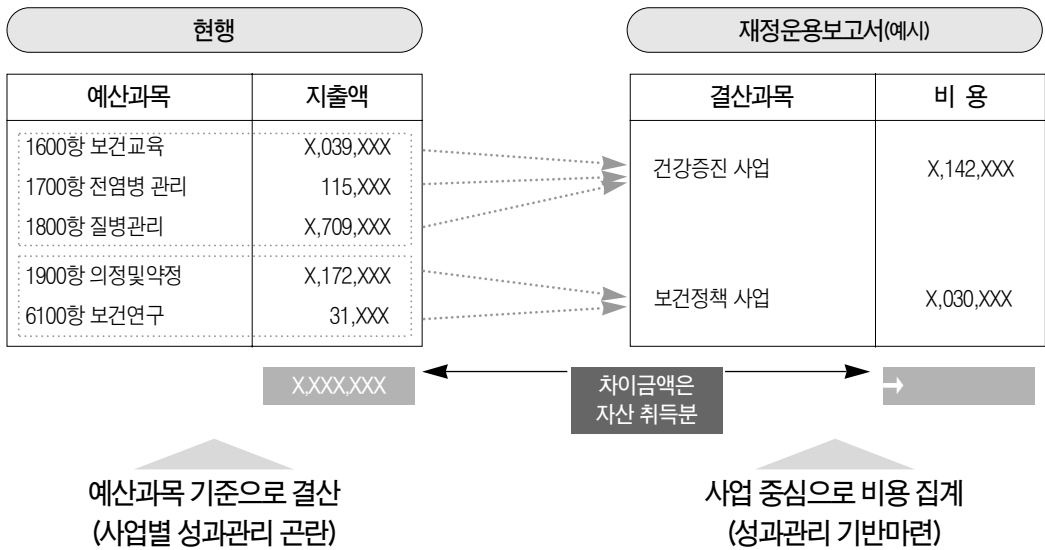
- 06. 6월 중순까지 : 입법예고
- 06. 8월까지 : 법제처 심의, 국무회의의결 및 국회 제출

<참고> 구체적인 도입 효과

① 국가의 재정상태 현황을 일목요연하게 제공



② 국가사업에 대한 사업별 원가 정보 제공



〈별첨1〉 복식부기 · 발생주의 회계 개요

□ 거래를 기록하는 방식에 따라 단식부기와 복식부기로 구분

구분	단식부기	복식부기
기록방식	수입 · 지출사실 만을 기록 (금전출납부식)	수입 · 지출을 자산 · 부채와 연계하여 기록
비교	• 단순 • 산출정보가 부정확하거나 누락될 가능성 (수입 · 지출내역이 자산 · 부채의 증감과 미연계)	• 복잡 • 산출정보가 부정확하거나 누락될 가능성 (수입 · 지출내역이 자산 · 부채의 증감과 미연계)

□ 거래를 인식하는 시점에 따라 현금주의와 발생주의로 구분

구분	현금주의	발생주의
기록시점	현금출납시점	거래발생시점
비교	• 단순 예산회계처리로서 실 무자의 이해가 용이 • 형식적 자산 · 부채 표시 (예1)감가상각 인식 안함 (예2)회수가 불가능한 채권 을 장부에 계속 반영 (예3)공사비 지출이 매년 발 생해도 건물완공시점에 자산인식	• 회계원리에 대한 이해 필요 • 실제 회수 · 지급할 금액으 로 자산 · 부채 표시 (예1)사용에 따른 자산의 가 치하락을 인식 (예2)채권의 회수가능 정보 를 장부에 반영 (예3)공사비 지출과 비례하 여 수시로 자산을 인식

〈별첨2〉 외국의 복식부기 · 발생주의 도입 사례

□ 도입시기

- '90년대이후 선진국의 재정적자 누적 및 경제성장 둔화에 따라 재정정보를 체계적으로 제공해야 한다는 인식이 대두
- 발생주의 도입을 구체적으로 검토하기 시작
- 발생주의 · 복식부기를 주도적으로 도입한 뉴질랜드와 영국은 외환위기를 극복하는 과정에서 추진

□ 주요국가별 도입현황

- OECD국가 중 미국 · 호주 등 일부국가는 이미 발생주의 회계를 채택(8개국)하였으며, 기타의 국가들도 도입을 적극적으로 검토 중

〈도입국별 도입시기 및 최초 통합재무보고서 발행 연도〉

도입 국가명	발생주의 회계 도입 연도	통합재무보고서 발행 연도
뉴질랜드	'92	'92
아이슬랜드	'92	'92
스웨덴	'94	'94
호주	'95	'97
미국(연방)	'98	'98
핀란드	'98	'98
영국	'00	'04
캐나다	'02	'02

※ 발생주의 도입추진 국가 : 아일랜드, 네덜란드 등
발생주의 미도입 국가 : 독일, 일본 등

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

- 편집자 주 -

성공적 FTA의 조건

한·미 자유무역협정(FTA) 1차 본협상이 비교적 순조로운 첫걸음을 내디뎠다니 다행이다. 아마도 서로의 입장을 이미 잘 알고 있었기에 첫 만남의 분위기가 썩 나쁘지 않았던 것으로 보인다. 또 우려했던 것과는 달리 한·미 FTA에 반대하는 사람들이 미국 워싱턴 현지에서 큰 마찰 없이 입장 표명을 한 것도 다행스럽다.

한·미 FTA와 관련해 그동안 있었던 국내의 논란과 또 향후 예정돼 있는 협상을 감안할 때 두 가지 짚고 넘어가야 할 문제가 있다. 하나는 어떤 협상 결과가 '잘된' 것인지에 관한 것이고 다른 하나는 지금부터라도 한·미 FTA에 대한 국민적 합의가 필요하다는 것이다.

그동안 추진했던 개방 협상은 거의 예외 없이 많은 예외조항을 두었다. 그런데도 수입 개방에 의한 피해가 예상되는 부문에 대해서는 정부 재정에 압박을 줄 정

도로 상당한 지원과 피해대책을 마련했다. 수입품과 직접 경쟁해야 하는 취약한 부문을 배려한다는 취지에서다. 그러나 이런 식의 협상과 대책은 상대국 시장은 별로 열지 못하면서 너무 비싼 비용을 지급하는 셈이다. 한·미 FTA 협상도 이 같은 양태와 크게 다르지 않을 것으로 보인다. 협상을 추진하는 주무 부처의 담당자들은 “우리의 민감 부문에 대한 피해는 최소한으로 하겠다”고 거듭 다짐하고, FTA 협상에 반대하는 사람들은 “국내 피해에 대해 보상과 지원을 아끼지 말아야 한다”고 목청을 높이고 있다. 그래서 걱정이다.

여기서 한 가지 잊지 말아야 할 것은 자유무역 협상은 본래 서로 상대국의 시장을 열기 위해 한다는 점이다. 서로가 시장을 열자고 모인 협상 자리에 자국 시장의 상당한 부분을 개방하지 않겠다는 각오로 나서는 것은 협상의 본뜻에 어긋난다. 상대방에게도 그만큼 시장개방 요구를 하지 않

겠다는 간접적인 의사표시가 된다는 얘기다. 협상 참여자들이 각자의 시장을 열지 않는 데 집착한다면 처음부터 FTA 협상은 무의미해진다.

수입 경쟁에 의해 구조조정 압박을 받는 부문에 대한 정부 지원도 마찬가지다. FTA를 체결하려는 이유는, 개방을 통해 경제 구조를 경쟁력 있는 수준으로 끌어올리고, 비경쟁 부문에서 낭비되고 있는 자원을 좀 더 쓰임새 있는 쪽으로 옮기기 위해서다. 그런데 정부 지원이 지나쳐 수입품과 경쟁해야 할 부문이 구조조정의 필요성을 덜 느끼게 되거나, 재정에 압박을 줄 정도로 재정의 부담이 예상된다면, 왜 이런 '비싼' 대가를 치르고 FTA 협상을 추진하는지에 대해 심각하게 고민해 봐야 할 것이다. 나라 전체로 이득이 기대되기 때문에 FTA 협상을 추진한다면, 적어도 협상에 나가는 당국자는 “가급적 우리의 개방 폭을 넓히겠다”는 자세를 가질 필요가 있다. 그래야 상

대편에게 더 강하게 개방을 요구할 수 있기 때문이다. 또 국내 부문별 담당부처는 “가급적 정부 지원을 늘리지 않겠다”는 다짐을 해야 할 것이다. 그래야 한·미 FTA 협상이 상호손실(lose-lose) 게임이 아니라 상호이득(win-win)의 게임이 될 수 있기 때문이다.

우리 정부가 이런 각오와 다짐을 할 수 있으려면 국내의 지지가 필수적이다. 그만큼 “대내협상”에는 대외협상에 못지않은, 또는 그보다 더 큰 노력을 기울여야 한다. 문제는 아직은 그만큼 국내적 합의와 지지가 없다는 점이다. 협상에 나가기 전에 당연히 했어야 할 관련 부문과의 긴밀한 입장 조율이 제대로 이뤄지지 않았기 때문이다. 정부는 공청회도 열고 전문가들로 구성된 자문단도 활용했다지만, 관련 부문에서는 여전히 자신들의 입장을 전달할 기회가 충분치 않았고, 대책이 미흡하다며 목청을 높이고 있다.

대외협상에 나가 본 사람이면 누구나 뼈저리게 느끼듯이, 대외협상에서의 힘은 바로 대내협상을 바탕으로 한 국민의 지지에서 나온다.

김정수 중앙일보 경제연구소장
 <중앙일보 2006년 6월 13일자 시론>

한미 FTA 1차협상 기초 유지해야

미국 워싱턴에서 열린 한국과 미국의 자유무역협정(FTA) 1차 협상이 지난 9일 마무리됐다. 한·미 양국은 전체 17개 분과, 2개 작업반 가운데 농업과 위생검역(SPS), 섬유 등 3개 분과와 의약품·의료기기 작업반 등 4개 분야에서 통합협정문 마련에 실패했다. 나머지 14개 분과와 자동차 작업반에서는 통합협정문을 작성했으나 이견을 좁히지 못해 양측 주장을 병기한 조항이 60%에 이른다고 한다. 1차 협상이 탐색전 성격이 짙은 기세싸움이라는 점을 감안하면 이 정도 성과를 거둔 것도 성공적이라는 게 한·미 양측의 평가다.

한·미 FTA가 최종 합의에 도달하기까지 넘어야 할 장애물은 한두 가지가 아니다. 서로 주고받기를 통해 상호 윈-윈에 도달하는 것이 최종적인 목표점이지만, 어차피 개방으로 이익을 보는 분야와 손해를 보는 분야로 갈라질 수밖에 없다. 다음 달 10일부터 서울에서 속개되는 2차 협상에서 양허안과 유보안의 교환을 통해 심도있는 절충이 이뤄지겠지만 ‘국익 극대화’라는 전략적 기초는 끝까지 유지해야 한다고 본다. 특히 농업 등 피해 예상 분야의 반발을 어떻게 최소화하느냐에

한·미 FTA의 성패가 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

일각에서는 국경간 자본거래 자유화, 신금융서비스 허용 등 금융 분야의 양보 가능성을 제기한다. 우리가 한·미 FTA를 추진하려는 목적이 고부가 서비스산업의 경쟁력 확보에 있는 만큼 이미 예견된 사안이기도 하다. 하지만 우리 금융당국이 신금융상품을 효과적으로 관리·감독할 역량이 있느냐에 대해 회의적인 시각이 적지 않은 것도 사실이다. 따라서 법과 제도의 변화를 수반하는 분야의 개방은 최소화하되 미래 성장산업과 직결된 분야는 공세적인 자세를 취할 것을 권고한다.

(서울신문 2006년 6월 12일자 사설)

한미 FTA 이젠 협상력이다

한·미 자유무역협정(FTA) 1차 본협상이 오늘부터 미국 워싱턴에서 시작된다.

1차 협상은 양측 협정문 초안을 놓고 벌이는 것이며, 다음달부터 서울과 워싱턴에서 번갈아 개최하는 2차 이후 협상에서는 분야별 양허안이 검토될 예정이다.

FTA는 관계국들이 상품과 서비스 거래장벽을 완화·제거해 교역을 자유화함으로써 서로 이익

이 되도록 하지는 취지에서 맞는 것이다.

그러나 세부 분야에서 관계국들이 얻는 손익은 협상을 어떻게 하느냐에 큰 영향을 받는다.

세계 최대 경제대국이자 협상력이 우수한 미국을 대상으로 벌이는 이번 협상은 따라서 매우 중요하다며 그만큼 부담도 따른다.

특히 미국은 북미자유무역협정(NAFTA) 체결 후 FTA 협상을 시도하는 국가 중 경제 규모가 가장 큰 한국에 대해 좀더 많은 것을 얻어내려고 할 것인 만큼 협상에 임하는 우리 대표팀 자세도 비장해야 할 것이다.

우리는 협상팀에 몇 가지 사항을 주문하고자 한다.

먼저 협상 시한을 정해 놓고 이에 쫓기는 모습을 보여선 안 된다는 점이다.

미국 대통령이 의회에서 위임받은 무역촉진권한(TPA) 효력이 종료되는 시점을 감안해 내년 3월 말까지 협상을 끝내야 한다는 생각을 해서는 안 된다.

미국 의회가 도하개발어젠더(DDA) 협상을 위해 행정부에 TPA를 존속시킬 가능성이 있기 때문에 더욱 그렇다.

둘째, 우리도 지킬 것은 지켜야 한다.

관세 양허시 민감품목이나 예외 품목을 설정해야 함은 물론 시장

개방에 따라 큰 피해를 입을 염려가 있는 분야에서는 세이프가드 장치도 설치할 필요가 있다.

특히 통신과 같은 기간산업 분야에서는 개방을 제한할 수 있도록 관계당국이 '한국판 엑손플로리오법' 제정을 적극 검토해야 한다.

셋째, 협상과 관련된 중요한 사항은 국민 대표기관인 국회나 관계부처와 정보를 공유해 국민적 공감대를 이끌어내도록 해야 한다.

국민도 대표팀이 협상에 전념할 수 있도록 힘을 실어줘야 한다.

적절한 반대는 협상에 도움이 되지만 지나친 반대는 국내 여론을 분산시켜 FTA 자체를 좌초시킬 수 있다.

한·미 FTA는 국익을 위해 꼭 실현해야 한다.

그러기에 정치권을 포함한 범국가적 차원의 관심과 성원이 필수적이다.

〈매일경제신문 2006년 6월 5일자 사설〉

연금개혁 이제부터 시작이다

유시민 보건복지부 장관의 국민연금개혁 구상이 드러났다. 45%의 저소득 노인에게 월 8만원의 기초노령연금을 지급하고, 보험료를 12~13%로 올리되 노후 연금

액(소득대체율)은 40%로 낮추겠다는 것이다.

유 장관은 두 마리의 토끼를 노리고 있다. 기초노령연금을 내세워 한나라당을 협상 테이블로 끌어들이고, 보험료 인상률 목표를 종전의 15.9%에서 12~13%선으로 낮춰 국민 반발을 줄이려는 것이다.

그동안 정치인들의 눈치 보기, 정부의 의지 부족 등으로 3년째 연금개혁이 표류하면서 하루에 800억원의 잠재부채가 쌓이고 있다. 정부는 보험료를 9%에서 2030년까지 15.9%로 올리고 소득대체율은 생애 평균소득의 60%에서 50%로 낮춰(2003년 개정안) 재정 고갈을 막자고 했지만 한나라당은 모든 노인에게 최고 월 30만원을 주는 기초연금제를 도입하자고 맞서 왔다.

유 장관의 구상은 이런 교착상태를 풀려는 시도라는 점에서 일단 환영할 만하다. 연금개혁이 아무리 급하더라도 여야가 합의하지 않으면 안 된다. 2003년 개정안이 앞으로 나가지 못한다면 차선책을 찾는 게 순리다.

유 장관의 기초노령연금은 한나라당의 기초연금제를 상당 부분 본뜬 것이다. 그러나 유 장관의 구상은 몇 가지 중대한 문제점을 안고 있다. 우선 소득대체율을 40%로 낮추는 게 합당한지 의문

이 든다. 50%로 낮추자는 2003년 개정안도 '용돈연금'이라고 비판 받았는데 더 낮춘다면 노후 소득 보장이라는 연금제도의 취지가 퇴색될 것이다.

유 장관은 퇴직연금 수령자 증가를 들어 별문제가 없다고 한다. 국민연금연구원에 따르면 2030년 퇴직연금 수령자는 노인의 5.4%, 개인연금은 10.4%에 지나지 않는다. 이것저것 다 합해도 노후소득이 얼마 되지 않는다. 차라리 보험료를 더 올리더라도 소득대체율은 내리지 않는 게 낫다.

도덕적 해이도 걱정이다. 보험료를 안 내도 정부가 세금에서 월 8만원을 주는데 누가 내려 하겠는가. 성실하게 보험료를 내는 사람만 손해볼 수 있다. 또 기초노령연금은 첫해에 2조원이 들고 계속 늘어날 텐데 재정 여력이 있는지 의심스럽다.

국민연금 개혁의 전제는 혈세가 빨리 들어가는 공무원연금과 군인연금, 곧 같은 처지에 빠질 사학연금의 개혁이다. 유 장관은 5일 TV 토론에서 연말까지 개선안을 만들겠다고 했으니 이른 시일 내에 논의를 시작해야 한다.

한나라당도 이제는 기초연금제에서 물러나야 한다. 사각지대 해소에 기초연금제가 최고라는 걸 누가 모르겠는가. 하지만 첫해에 9조원, 2030년에 185조원이 들어

가는데 이 돈을 마련할 방도가 있는가. 그러면서 한편에서는 감세(減稅)를 외치고 있으니 정략적 노림수밖에 보이지 않는다.

연금개혁은 올해가 마지막 기회이다. 내년에는 대선, 2008년에는 총선이 이어진다. 출산율은 1.08로 세계 최저 수준으로 떨어졌고 고령화 속도는 세계 최고이다. 여야는 하루빨리 지방선거 분위기를 털고 연금개혁에 머리를 맞대야 한다.

(중앙일보 2006년 6월 8일자 사설)

부동산 폭풍의 경험

1997년 년 외환위기 직후 한국의 경제활동이 썩썩 얼어붙은 시절 부동산 시장도 그대로 무너지는 게 아니냐는 우려가 많았다. 그 무렵 필자는 한국 경제가 일본의 전철을 밟는 게 아니냐는 질문을 자주 받았다. “지금은 최악의 상황이다. 하지만 서울의 주택 보유자 비율, 베이비붐 세대가 아직 30대라는 인구 구성, 그리고 고도 성장기의 아파트 재건축 등 여러 요인을 감안하면 아직 실수요가 크다. 오히려 한 차례 구조조정 이후엔 부동산 가격이 다시 급등하지 않겠느냐”는 게 나의 답변이었다.

당시 나의 이런 분석에 용기를 얻었다는 한국인 친구들은 지금도 나에게 고마움을 표시한다. 그러던 그들이 최근 또다시 같은 질문을 던진다. 거대한 거시경제 쇼크가 벌어졌던 당시도 마찬가지지만, 부동산 전문가도 아닌 내가 부동산 시장을 정확하게 전망할 수는 없는 일이다. 다만 확실한 것은 경제위기 이후 10년, 한국의 베이비붐 세대도 그만큼 나이를 먹었다는 점이다. 젊은 층의 출산율은 급감하면서 한국 사회의 고령화가 착착 진행되고 있는 것이다.

따라서 현재 한국의 주택 수요는 양에서 질로 옮겨가는 전환기에 있으며, 중장년층을 중심으로 한 부동산 실수요는 서서히 의료·복지 서비스 공급에 적잖게 좌우될 것으로 보인다. 물론 당분간 시장을 안정시키고, 이 과정에서 발생하는 부작용을 해소하는 것이 급선무다. 일본은 아파트의 효율적인 '이용' 방법을 늘림과 동시에 건물의 내구성을 강화해 재건축에 들 부담을 줄임으로써 부동산 가격을 안정시켰다. 한국으로서도 충분히 검토해 볼 가치가 있다고 생각한다.

과거 일본에는 일정한 계약기간(50년 이상)이 끝나면 땅을 빌린 사람이 토지를 빈 땅으로 만들어 주인에게 돌려주는 '정기 토지 임

대차 제도(定期借地制度)가 있었다. 이 제도는 계약을 해지할 때 땅 주인에게 불리해 토지를 효율적으로 이용하는 데 걸림돌이 됐다. 이로 인해 땅 주인들은 토지 '소유' 보다 '운용'에 더 관심을 갖게 됐고, 개발업자는 따로 돈을 들여 땅을 사고 토지 관련 세금을 물지 않아도 남의 땅을 빌려 고품질 아파트를 공급할 수 있게 됐다. 이전의 임대주택은 자금을 굴리고 세금을 줄이기 위한 목적으로 지어진 것이어서 투자 비용을 줄여야 했으므로 낮은 품질을 감수해야만 했다.

하지만 입주자가 처음부터 운영 회사에 참가해 자금을 예탁하면 땅 주인은 이 자금을 건설자금의 일부로 총당할 수 있고, 입주자는 보다 싼 임대료로 세 들어 살 수 있는 신탁형 아파트, 더 나아가 투자자를 대규모로 모집하는 부동산 투자신탁(REIT)을 주택에 적용하는 방식도 확산했다.

건물의 골격 부분(기둥·벽·바닥 등)과 내부 부분(공간활용·내장·설비·배관 등)을 분리해 100년 이상 이용할 수 있는 건물로 만들고, 내부 부분만 수요의 변화에 따라 변화를 주는 설계방식(SI방식)이 제안된 것은 80년대다. 당시 비싼 건설비용이 문제가 됐는데, 최근에는 이 두 가지를 분리하고 정기 토지 임대차 제도를

를 조합해 땅 주인과 입주자 모두에게 선택의 폭을 넓히는 시스템이 제안돼 주목받고 있다.

일본에서는 정기 토지 임대차 제도에 의한 REIT를 확산하고 SI방식을 도입함에 따라 부동산 투자자의 유연성을 강화하고, 동시에 주택의 질을 높이는 데 공헌하고 있다. 한국은 원래 부동산 운용 의식이 높고 지진이 없기 때문에 현재의 건설기술만으로도 SI방식의 도입이 충분히 가능할 것이다.

시장은 생물이며, 무리한 법률 시행과 감정론은 그 에너지를 부정적인 방향으로 돌려놓을 수 있다. 하지만 시장에는 자신의 잘못을 바로잡을 줄 아는 지혜가 숨어 있다. 일본이 부동산 폭풍을 거치며 얻은 한 가지 결론은 끊임없이 시장과 대화해야 한다는 것이다.

후카가와 유키코 와세다대 교수·정치경제학
〈중앙일보 2006년 6월 2일자 [중앙시평]〉

부동산·세제개선 미봉책으로 안돼

열린우리당이 부동산·세제정책 개선(改善)을 위한 검토에 착수했다고 한다.

이들 정책의 실패가 여당의 지방선거 참패를 불러온 상황이고 보면 여론의 정책 반영이라는 점에서 당연한 일이다.

여당은 양도세와 거래세 인하·재건축 규제 완화·종합부동산세 제 보완 등으로 가닥을 잡고 있는 것 같다. 결론부터 얘기하자면 부동산 시장의 혼란만 부추기고 있는 이들 제도는 반드시 개선되어야 한다.

우리가 거듭 강조해왔듯 '세금 폭탄'과 규제 일변도의 부동산 정책으로는 치솟는 집값을 잡기 어렵다. 우선 1가구 1주택자나 실수요자에 대한 고려없이 일률적으로 6억원 이상 주택에 고율(高率)의 세금을 한꺼번에 물리는 종합부동산세는 현실을 무시한 세제다. 더구나 보유세와 양도세는 대폭 올리면서 취득·등록세는 사실상 묶어놓아 집을 사기도 팔기도 힘들게 만듦으로써 집값은 잡지 못하고 세금부담만 늘린 꼴이 됐다. 재건축을 아예 막고 있는 각종 규제도 수요가 집중되는 강남권 주택공급을 지나치게 억제해 앞으로 또다시 집값 폭등을 물고골 빌미로 작용할 소지가 높다.

보다 근본적인 제도정비가 시급한 이유다. 따라서 여당은 미봉책으로 흥내만 낸다거나 정부측과 적당히 타협(妥協)하는 식의 보완에 그쳐서는 결코 안될 일이다. 특히 청와대측은 기존 정책을 밀어붙이겠다는 입장인 모양이지만, 아무리 미래를 내다본 정책이라

하더라도 여론을 떠나 그 효과를 기대할 수 없음을 깨닫지 않으면 안된다.

무엇보다 여당은 부동산정책 차원을 넘어 경제정책 전반을 재검토해야 한다. 설익은 분배론적 이상만 추구한 정책으로 훼손된 기업활력을 되살리기 위해 불필요한 규제 철폐를 서두르고 기업기살리기 정책기조를 새롭게 확립하는 것이 급선무다.

〈한계레신문 2006년 6월 5일자 사설〉

세계최저 출산율과 항심

1차대전이 끝난 직후, 경제학자 케인스는 〈평화의 경제적 귀결〉이라는 저서에서, 당시 유럽의 장래를 생각할 때, 특히 두 가지 중요한 점을 지적했다. 첫째는 유럽의 질서는 취약한 기초 위에 서 있고 사람들이 생각하는 것처럼 탄탄하지 않다는 점이었다. 둘째는 유럽 사회의 변동을 가지고 오는 가장 중요한 요인은, 당시 사정으로는 중부 유럽의 인구 동태라는 견해를 피력했다.

케인스의 견해가 타견이었다는 것은 87년이 지난 오늘에 더욱 여실히 나타나고 있다. 선진국이라는 나라는 거의 모두 노령화 진전, 출산율 감소, 이로 말미암은 경제 활력의 감퇴에 직면하고 있

다. 구미 선진국들은 아프리카, 동유럽, 남미 등의 후진지역에서 들어오는 노동인구 때문에 흥역을 잃고 있다. 지금까지 궂은일을 맡아온 손님 근로자들에 대한 배척운동이 격화하고 있다. 그 때문에 유럽에서는 유럽연합 헌법 제정에 제동이 걸렸다. 미국에서는 멕시코와의 국경에 현대판 만리장성이 쌓이게 됐다. 가뜩이나 심각한 불균형에 시달리는 세계경제에 인구대란이 겹침으로써 국제질서는 중대한 도전을 받고 있다.

우리나라는 아직 확실한 선진국이 아닌데도, 노령화와 출산율 저하 현상은 구미에 못지않게 급히 진행되고 있다. 출산율은 세계 최저인 1.08을 기록하여, 나라 장래에 대한 위기의식이 일고 있다. 정부도 사태의 심각성을 알고, 재정지출을 통한 출산 촉진책을 구상하고 있는 듯하다. 우리나라 출산율이 오늘처럼 급격히 떨어진 요인은 무엇인가? 여러 가지 요인이 복합되어 있겠지만, 근본적으로 말한다면, 국민의 마음이 빗나간 경쟁의식으로 항심(恒心)을 잃은 데 그 원인이 있다고 본다. 마음이 편하지 않고 중심이 없는 것이다. 좋은 아이를 낳아서 똑바로 가르치자면, 가정이 편안해야 할 터인데, 공황상태에 빠져 있는 부모의 조급한 마음에는 그럴 여

유가 없는 것이다.

물가가 많이 올라서 생활비가 너무 많이 든다. 부부 맞벌이가 아니고는 살림을 꾸리기가 어렵다. 아이를 키우는 비용이 엄청나다. 말도 제대로 못하는 아이에게 영어를 가르친다. 남이 하니 나도 해야 한다. 유치원 비용만 해도 웬만한 부부의 소득으로는 감당하기 어렵다. 초등학교 나이가 되면 기러기 엄마가 아이들을 데리고 미국으로 떠난다. 빗나간 부모의 경쟁의식이 알토란 같은 아이들을 정서 장애자로 만들고 있다. 극단적인 만혼이 예사가 되면서 이혼이 늘고 있다. 이런 사회현실에서 아이를 가지고 싶은 부부가 많을 리 없다. 농촌에서는 외국 여성이 아니고는 며느리를 구하기 어렵게 됐다.

지금 한국사람이 하는 많은 일들이 극단적이고 단선적인 마음을 드러낸다. 정치, 선거, 자유무역협정, 데모, 운동, 응원, 그리고 그 밖의 주변 여러 일들이 내가 보기에는 극단적이고, 외국에는 흔히 볼 수 없는 일들이 많다. 극단이 아니고는 마음의 빈구석을 메울 수 없는 것 같다. 세계 최저 출산율은 여러 극단 중의 하나에 불과하다.

인구가 줄어드는 것을 환영할 수는 없다. 좀더 많이 낳아서 아이들의 능력을 잘 길러줄 수만

있다면, 출산율이 늘어도 좋을 것이다. 그러나 아이들을 가르치기가 지금처럼 어렵다면, 출생률이 늘어난다는 것은 국민정서를 더욱 불안하게 만들어내는 결과가 될 수도 있다. 요체는 출산율이 아니라, 낳은 아이들을 어떻게 잘 가르치느냐에 있다. 세계적으로 조밀한 인구밀도를 가진 나라에서 앞으로 고용은 더더욱 어려워질 것이 예견된다면, 단선적인 산아촉진 정책은 올바른 인구정책이 못 될 것이다. 여유를 가지고 먼 장래를 내다보기 바란다.

서울대 명예교수·전 경제부총리
〈한겨레신문 2006년 5월 29일자 조순칼럼〉

저출산과 고령화, 해법 달라야

세상사에서 어떤 문제가 생겼을 때 그 원인을 찾아 없애는 것으로 문제가 해결되는 경우도 있지만, 이미 옆질러진 물이라 돌이킬 수 없는 경우도 있는데, 인구 고령화의 문제는 후자에 가깝다. 지금 우리 사회가 급속히 고령화되고 있는 것은 1960년대에 한 부부가 네댓씩 자녀를 낳다가 70년대 이후 갑자기 한둘로 줄여 낳았던 것이 이제 인구 구성의 세대간 불균형으로 나타나는 것이다. 이제 와서 출산율을 기를 쓰고 올려본들 고령사회에 진입하는 시

기를 단 일 년이라도 늦추기는 어렵다. 인구의 고령화는 피할 수 없는 경로라는 의미에서 '이미 진행된 미래'라는 수사가 어울린다.

인구 고령화에 대한 정부의 고민은 대통령이 위원장이 되는 위원회를 만들고, 저출산·고령화 기본계획을 만들고, 이 문제를 노사정과 사회단체가 함께하는 연석회의의 주요 의제로 가져가는 노력으로 나타나고 있다. 그런데 위원회든 기본계획이든 연석회의든, 이 모든 노력들은 한결같이 저출산과 고령화를 늘 하나로 묶어놓고 접근하고 있다는 공통점을 가지고 있다. 저출산과 고령화는 왜 늘 함께 고민되고 있을까?

처음에 참여정부가 저출산과 고령화 문제를 함께 고민하는 구도를 짜는 것을 보고 '요람에서 무덤까지'는 아니더라도 영유아에서 노인까지 사회보장제의 틀을 정비할 계기로 삼고자 하는 의도가 있는 것으로 이해하고 내심 반겼다. 그런데 시간이 흐르고 보니 워낙 그런 깊은 의도는 없었던 것 같고, 출산장려 정책에만 점점 더 큰 방점이 찍히는 모습이다. 애초에 저출산과 고령화를 하나로 묶어서 접근한 것은 저출산 문제를 해결하는 것이 곧 고령화 문제에 근원적으로 대응하는 것이라는 '착각'을 했기 때문

인 듯하다. 그러나 출산율을 높이려는 모든 노력의 결과는 30~40년 뒤에는 조금 도움이 되겠지만, 그렇다고 해서 인구의 고령화 자체를 피할 수는 없다는 것은 분명하다.

출산장려 정책으로 고령화 문제를 해결할 수 없는 것이 분명한데, 출산수당이나 불임부부 지원에 정부의 인력과 예산이 과다하게 배정되고 낙태 반대운동이 독려되는 것은 도대체 무엇을 위한 인가? 개발독재 시절의 산아제한 정책을 거울로 비춰보는 것 같아서 씁쓸한 느낌을 지울 수 없다.

우리 사회가 젊은이의 수는 적고 노인의 수는 많은 사회로 급속히 이동해 가고 있다고 할 때 필요한 준비는 한두 가지가 아니다. 우선 생계가 어렵거나 거동이 불편한 노인들이 많아질텐데 이들을 어떻게 부양할지 준비가 필요하다. 일하는 사람이 줄어들어서는 안 되겠는데 그럼 누가 일을 더 해야겠는가 하는 고민에서, 여성인력이 사회적 노동에 투입될 수 있도록 돌봄노동의 짐을 나누어지는 방안이 강구돼야 한다. 노동력 인구의 평균 연령이 빠르게 증가하게 될텐데, 이것이 생산현장과 우리 경제에 미칠 영향에 대한 대응도 필요하다. 이 밖에도 할일들이 산적한데, 이런 문제들에 대응하는 정책적 노력

들은 거의 찾아볼 수가 없다.

이런 과정을 지켜보니 차라리 '저출산'과 '고령화'를 따로 떼어 놓고 접근을 하는 게 낫겠다는 생각이 든다. 실제 정책은 출산장려 정책에 집중하고 있으면서, 고령화에 대비하려는 노력을 다하는 것으로 정당화하고 있다는 우려를 지울 수 없기 때문이다. 다시 말하지만, 저출산 문제를 해결하는 것으로 인구 고령화에 대한 대응이 될 수는 없으며, 고령화 대책은 출산율이 얼마나 올라가든 반드시 필요하다. 대한민국이 늙어간다고 한다. 이 문제는 아이를 적게 낳아서 생긴 문제이지만, 아이를 더 낳는 것으로 해결할 수는 없는 문제다.

장지연 한국노동연구원 연구위원
(한겨레신문 2006년 5월 29일자 세상읽기)

상속세 갈등 어떻게 풀까

최근 재계가 제기한 과도한 상속세 문제가 신세계의 '1조원 증여세 납부' 발표와 맞물려 재벌기업의 상속 및 경영권 대물림에 관한 논쟁이 점점 가열되고 있다.

재계는 대주주의 경우 상속세율이 최고 65%에 달하는 등 과도하게 높아 기업인의 의욕을 꺾어 결국 국내투자 및 고용부진 등의 부작용만을 초래한다고 주장한다.

더 나아가 현대차 사태의 근본원인도 높은 상속세율로 인해 2세로의 경영권 승계가 어려웠기 때문에 이를 해결하기 위하여 무리수를 둔데서 비롯된 것이라고 보고 있다.

반면 시민단체와 정부는 상당수 재벌그룹이 상속세를 제대로 낸 경우가 거의 없으며 지금도 재벌 2, 3세에 부와 경영권을 세습하기 위한 편법·불법 주식관련 거래가 횡행하는 상황에서 상속세 완화는 설득력이 없다고 주장한다.

이러한 주장들은 매우 상반된 것이지만 양쪽 모두 어느 정도 공감을 불러일으킨다. 또한 아이로니컬하게도 서로 일정부분 통하는 이야기이기 때문에 해결책도 의외로 쉽게 발견할 수 있을 것이라고 생각된다.

사실 자식에게 재산을 물려주고자 하는 것은 옳고 그름을 떠나 아직도 한국사회를 지배하는 보편적 정서다. 재벌 또한 마찬가지일 것이다. 하지만 상속세가 높다 보니 정상적 방법으로는 소유권과 경영권을 넘겨주기 힘들고 그 결과 참여연대 등이 주장하는 것처럼 편법을 통한 상속에 의존할 수밖에 없었을 것이다. 따라서 높은 상속세율과 편법상속은 닭이 먼저냐 달걀이 먼저냐의 문제라고도 볼 수 있다. 이런 관점에서 볼 때, 정부나 시민단체는 높은

상속세율을 어느 정도 완화하는데 동의해 줌으로써 한국의 대표기업들에 대한 비난의 핵심에 있는 편법 혹은 불법상속 문제를 해결해 가는 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

하지만 이 경우에도 소유권 상속과 경영권 상속의 문제를 따로 놓고 보아야 한다. 경영권은 소유권과는 맞물려 있지만 다른 차원의 이슈이다. 우리나라 축구대표팀의 감독이 바뀌는 데 따라 팀의 성적이 엄청나게 달라지는 것을 보더라도 알 수 있듯이 조직의 '리더'가 얼마나 중요한가는 새삼 말할 필요가 없다.

물론 2세가 경영능력이 있다면 주인의식이 있는 2세가 기업을 이끌어 가는 것이 가장 바람직할 것이다. 따라서 자식에게 경영권을 물려주고 싶은 기업주는 자식의 경영능력이 시장에서 인정받을 수 있도록 해야 할 것이다. 2세가 대학(원) 졸업 후 바로 부친의 기업에 입사해 고속승진을 한다고 해서 시장에서는 2세가 경영능력이 있다고 생각하지 않을 것이다. 이런 방식보다는 상당기간 유명 다국적 기업 등에서의 근무경험과 그 기업에서의 성과를 통해 자신의 능력을 보여주는 편이 훨씬 설득력이 있을 것이다. 능력있는 2세로의 경영권 승계에 대해 시장은 크게 환영할 것이다.

마지막으로 재벌그룹의 상속수가 2세, 3세로의 상속 때 납부한 상속세가 상식적으로 쉽게 납득이 가는 금액이 아니었다는 점에 대해 재계는 진지하게 생각해 보아야 할 것이다. 2003년 교보생명 일가가 1300억원이라는 거액의 상속세를 납부함으로써 국민들에게 신선한 충격을 준적이 있다.

절세 운운 혹은 문제가 된 후 수천억원을 사회에 공헌하는 식이 아니라 사전적으로 납보다 높은 지위에 있거나 좀 더 많이 가진 사람이 자발적으로 법을 지키며 사회적 책임을 다하는 노블레스 오블리주(Noblesse Oblise)의 모습을 보여 줄 때 상속세 인하 혹은 2세에게의 경영권 승계에 대한 사회적 거부감은 대폭 줄어들 수 있을 것이다.

이제는 상속세 인하와 2세로의 경영권 승계 문제에 대해 극단적 대결보다는 우리 모두가 머리를 맞대고 인정할 부분은 인정하면서 해결책 마련에 공동으로 노력해야 할 시점인 것 같다.

조명현 고려대 교수·경영학
(한국경제신문 2006년 5월30일자 다산칼럼)

경제정책의 보수화를 경계한다

지방선거 후폭풍이 거세다. 경제정책도 영향권을 벗어날 수 없

다. 현정부의 경제 실정이 민심 이반을 초래했다는 질타가 쏟아지고, 보수 언론은 정책 방향의 대전환을 촉구하고 있다. 열린우리당 안에서도 정책 기초를 수정해야 한다는 목소리가 나온다.

정부의 경제 성적표는 사실 초라했다. 집값과 서민생활 안정을 부르짖었지만 성과는 참담했다고 할 만하다. 복지와 분배를 중시한다는 한편에선 노동정책과 한-미 자유무역협정 추진에서 보듯 신자유주의로 흐른 정책 노선의 혼선은, 보수와 진보 양쪽 모두 등돌리게 했다.

경제 시스템을 재점검해야 한다는 지적은 옳다. 그러나 경제정책의 보수화는 경계해야 한다. 지방선거 참패를 경제정책 방향의 총체적 실패와 동일시하는 시각은 위험하다. 벌써 내수 진작책을 펴야 한다는 소리가 들린다. 재벌정책 등 필요한 시장 규제까지 풀라는 시장 근본주의자들의 목소리는 높아질 터이다. 보유세 강화 등 부동산 제도에 대한 보수세력의 공세도 거세지고 있다. 김병준 청와대 정책실장이 물러난 뒤 경제팀을 관료 출신이 장악하고, 정권 말기로 갈수록 정치논리가 스며들 여지가 커지는 점 역시 변수다.

어려울 때일수록 기댈 곳은 원칙과 기본이다. 경제정책에서 민

심을 잃은 원인이 어디에 있는지 제대로 짚어야 한다. 보수세력의 지지까지 얻으려고 좌우로 흔들리다 보니 중산·서민층 지지기반까지 잃어 버린 게 본질이다. 양극화 해소에 힘쓰겠다고면서도 실제로 한 것은 없고, 한-미 자유무역협정이 양극화 해소에 기여할 것이란 뜬금없는 소리를 하고 있는 게 대표적 사례다. 수백만 서민을 한계선상으로 몰아넣은 신용불량자 문제만 봐도, 보수층의 '도덕적 해이론'에 신경쓰다가 제대로 처리하지 못했다. 아마 추어적 경제관리 능력 부족 탓도 있지만, 그보다는 할 건 제대로 하지 못하고, 하지 말아야 할 건 할 게 더 큰 실패 원인이다.

정부의 남은 임기는 일년 반에 불과하다. 새로운 경제개혁 정책은 기대할 수도 없고, 정부에 추진할 동력도 없다. 정부가 경제정책 면에서 택할 길은, 원칙을 지키면서 중산·서민층이 실제로 피부에 와닿는 정책을 챙기고 실행에 옮기는 것이다. 부동산 시장 안정과 양극화 해소는 그래서 더욱 절실하다. 경제정책 궤도 수정이 아니라 궤도를 더 가다듬는 게 지금 할 일이다

<한겨레신문 2006년 6월2일자 사설>

재정포럼

2006년 6월호 통권 제20호

- 발행처 / 한국조세연구원
- 발행인 / 최용선 (한국조세연구원 원장)
- 편집위원장 / 최준욱 (한국조세연구원 연구위원)
- 편집위원 / 성명재 (한국조세연구원 선임연구위원)
김재진 (한국조세연구원 연구위원)
김종면 (한국조세연구원 연구위원)
정재호 (한국조세연구원 연구위원)
김승래 (한국조세연구원 전문연구위원)
김현숙 (한국조세연구원 전문연구위원)
김현아 (한국조세연구원 전문연구위원)
- 편집간사 / 김용대 (한국조세연구원 주임연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세연구원 연구홍보팀장)
최유용 (한국조세연구원 연구위원)

- 월간 재정포럼 / 2006년 6월 15일 발행 / 제11권 제6호(통권 제120호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 라 10107 /
발행처 / 한국조세연구원 / 서울특별시 송파구 가락동 79-6
TEL : 02)2186-2130 · 3 E-mail: pub@kipf.re.kr
Homepage: http://www.kipf.re.kr

- 값 3,000원
 - 월간 『재정포럼』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.
 - 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
 - 파본은 교환해 드립니다.
- 인 쇄 / 고려문화사 02)2277-1509



『재정포럼』 정기구독 신청 안내

■ 정기구독회원이 되시면

원하시는 곳에서 매달 책을 받아보시게 되며, 도중에 책값이 오르더라도 별도 부담이 없습니다. 우송료는 본원이 부담하며 1년 구독시 두달치의 책값이 절약됩니다.

■ 정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편·전화·FAX·E-mail을 이용해서 받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- TEL : (02)2186-2133
- FAX : (02)2186-2139
- E-mail : pub@kipf.re.kr
- 주소 : 138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6
한국조세연구원 연구홍보팀

■ 정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

■ 구독료 납부방법

- 지로이용 : 본원 소정의 지로용지나 은행 비치 지로용지(지로번호 6923437)를 이용하십시오.
- 온라인 입금 : 우리은행 가락중앙지점
 - 계좌번호 : 441-05-000011
 - 예금주 : 한국조세연구원