월간

# 재정포럼 3월호

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM / 2007년 3월호 제129호

**현안분석** • 재정준칙의 도입에 대한 검토/ 박형수
국민연금제도의 개혁방향/ 전병목

**정책토론리포트** • 납세자 의식과 세정개혁 방향

**최신조세 · 재정 해외동향** • 미국-도미니카공화국 간 FTA 발효 외

**정책흐름** • 참여정부 4년 경제운영 평가 및 과제 외

KIPF KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

한국조세연구원

# 재정포럼

2007.3_vol.129

CONTENTS | MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM


**권두칼럼**
02 공평한 조세부담이란? · 원윤희

**현안분석**
06 재정준칙의 도입에 대한 검토 · 박형수
26 국민연금제도의 개혁방향 · 전병목

**정책토론리포트**
43 납세자 의식과 세정개혁 방향

**최신 조세·재정 해외동향**
74 미국-도미니카공화국 간 FTA 발효 외

**정책흐름**
93 참여정부 4년 경제운영 평가 및 과제
110 2005년도 정부부문 전체 통합재정 결산 보고
114 한 · 싱가포르 FTA 발효 이후 경제교류 전망

**재정통계**
116 OECD 국가의 소비세 비중

**이런의견 저런생각**
121 조세피난처 더 이상 설 곳 없다 외


**월간 재정포럼 2007년 3월호 통권 제129호·라10107**
**발행처** | 한국조세연구원 138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6 전화 02-2186-2130·3 **홈페이지** : www.kipf.re.kr

# 공평한 조세부담이란?

**원윤희**
서울시립대 세무대학원장

우리가 조세개편을 논의할 때 가장 중요한 가치기준으로 제시하는 것 중의 하나가 그 세부담이 공평해야 한다는 점이다. 공평이란 한 쪽에 치우치지 않고 공정하다는 것으로서, 조세부담의 공평성은 기본적으로 각 납세자들이 부담하여야 하는 세금을 고르게 부담하는 것을 의미하는 것이다. 이와 같이 조세부담이 공평해야 한다는 점에 대해서는 누구나 동의하는 것이지만 그것이 구체적으로 무엇을 의미하는가는 나라와 시대, 그리고 상황에 따라 다른 모습을 보이고 있다고 할 수 있다. 즉 어떠한 상태가 공평한 것인가에 대한 기준은 사회환경 변화에 따라 끊임없이 변화하며 개개인의 가치관에 따라서도 달라질 수 있는 것이다. 조세부담의 공평성을 확보하는 문제는 이와 같이 일정하게 정해진 해답이 없기 때문에 더욱 어려운 정책적 과제가 되고 있는 것이다.

조세부담이 공평해야 한다는 것은 최근에 와서 비로소 논의되기 시작한 것은 아니다. 1789년의 프랑스 인권선언은 제13조에서 조세부담은 부담능력에 따라 골고루 배분되어야 한다고 선언하고 있다. 또한 존 스튜어트 밀은 사람들의 부담능력은 그 사람이 누리고 있는 효용수준이며 조세는 그 부담에 따른 효용의 희생이 균등하도록 설정되어야 한다고 주장하고 있다. 우리나라의 정약용은 『목민심서』에서 부역을 고르게 하는 것이 지방수령이 해야 하는 일 중에서 가장 중요한 것이며, 고르지 않다면 정치가 아니라고 설파하고 있다.

일반적으로 공평한 조세란 각 개인의 부담능력에 따라 그 부담수준이 결정되는 조세를 의미하고 있다. 그러나 부담능력 이외의 다른 기준에 따라 조세부담의 공평성을 정의하는 경우도 많이 발견된다. 우선 회비와 같은 성격의 세금인 경우에는 납세자들이 동일한 금액을 부담하는 것이 공평한 것이라는 주장이 제기되기도 한다. 또한 조세를 부과하는 기본 목적이 국가가 공공서비스를 제공하는 데 필요한 재원을 조달하는 것이라는 점에서 공공서비스의 편익을 받는 정도나 공공서비스 공급에 필요한 비용, 더 나아가 제반 사회적 비용을 야기하는 정도에 따라 세금을 부담하는 것이 공평한 것이라는 주장도 설득력 있게 제기되고 있다.

예를 들어보자. 우리나라의 자동차 및 유류 관련 조세는 기본적으로 부담능력에 따른 세부담을 실현한다는 취지를 비교적 강하게 반영하여 왔다고 할 수 있다. 1990년대 초반 자가용 승용차에 사

어떠한 상태가 공평한 것인가에 대한 기준은 사회환경 변화에 따라 끊임없이 변화하며 개개인의 가치관에 따라서도 달라질 수 있는 것이다. 조세부담의 공평성을 확보하는 문제는 이와 같이 일정하게 정해진 해답이 없기 때문에 더욱 어려운 정책적 과제가 되고 있는 것이다.

용되는 휘발유는 대중교통 수단인 버스나 산업용인 트럭에 사용되는 경유에 비해서 세율이 7배 이상 높게 설정되었으며, 3000cc를 초과하는 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세는 800cc 이하의 경우에 비해서 6.3배 수준으로 설정되었다. 이와 같이 매우 강한 누진체계가 설정되었던 것은 자가용 소유가 보편화되지 않았던 시기에 그 소유 여부나 배기량의 차이가 소유자의 부담능력을 현실적으로 잘 보여준다는 사회적인 인식과 함께 이러한 강력한 누진구조를 통해서 세부담의 공평성을 실현하여야 한다는 국민들의 조세감정이 반영된 것이라고 할 수 있다. 그러나 현시점에서 살펴보면 교통세법이 교통·에너지·환경세법으로 전환되어 유류세제 자체의 성격이 변화하였고, 휘발유와 경유 간의 세율 격차는 1.4배 수준으로, 그리고 자동차세의 배기량별 세율 격차는 최대 2.75배 수준으로 크게 낮아지고 있다. 이러한 변화는 자동차의 소유 여부 등이 과거와 같이 소유자의 부담능력을 잘 보여주는 지표로서 기능하는 정도가 감소되었다는 측면과 함께, 부담능력만이 아니라 환경오염 등의 사회적 비용이나 도로 사용에 따른 편익 요소들을 더 많이 반영하는 것이 공평한 세부담을 위하여 필요하다는 사회적 인식의 변화를 반영하는 것이라고 할 수 있다.

초점을 좁혀서 세부담의 공평성을 부담능력에 따른 부담이라는 측면에서 정의하더라도 그 구체적인 의미에는 많은 변화가 나타나고 있다. 우선 부담능력을 어떻게 측정할 것인가라는 문제와 관련하여, 그 기준을 소득으로 할 것인지 또는 소비나 재산으로 할 것인지가 이론적인 측면에서나 현실 조세정책의 측면에서 많은 관심의 대상이 되어 오고 있다. 전통적으로 소득이 가장 핵심적인 역할을 담당하여 왔다고 할 수 있는데, 모든 소득을 그 발생원천이나 사용용도에 관계없이 동일하게 과세한다는 포괄적 소득세는 우리나라를 비롯한 많은 나라들의 세제가 지향하는 이상적인 목표점이 되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 이러한 이상과는 달리 현실에서는 저축에 대한 소득공제나 자본소득에 대한 저율분리과세가 상당한 범위에서 이루어지고 있으며, 자본시장의 개방화에 따라 이러한 추세는 더욱 확대되고 있다. 한 걸음 더 나아가 소득이 아닌 소비를 부담능력의 측정지표로 하여 과세하는 소비세로의 전환이 그동안 지속적으로 논의되어 왔는데, 미국의 조세개혁자문단이 2005년에 발표한 최종보고서는 현행의 소득세제를 소비세제로 전환하는 것을 핵심적인 대안으로 제시하고 있다.

부담능력이 다른 사람은 다르게 취급하여야 한다는 수직적 공평의 문제는 세율구조를 통해서 구체화된다고 할 수 있는데, 어느 정도로 다르게 취

최근 들어 많은 조세이슈들이 우리 사회에서 뜨거운 논쟁의 대상이 되어 왔으며, 이런 추세는 우리 사회가 개방화되고 투명화될수록 더욱 강해질 것으로 예상된다.

급하는 것이 공평한 것인가에 대한 사회적인 인식도 지속적으로 변화하고 있다고 할 수 있다. 도입 초기 극히 일부의 고소득계층을 대상으로 도입되었던 소득세가 세계대전들을 거치면서 대중과세화됨에 따라 그 세율구조에 대한 관심도 크게 증가하였다. 80년대 이후 세계적으로 소득세율이 지속적으로 인하되는 추세를 보이고 있는데, 우리의 경우 70년대 중반 최고 70%에 이르던 소득세 최고세율은 90년대 초반에는 50%로 그리고 현재는 35%로 지속적으로 낮아져 왔다는 점에서 그 변화의 정도를 엿볼 수 있는 것이다. 이러한 세율변화는 소득세율이 사람들의 근로의욕이나 저축, 투자 등 제반 경제활동에 미치는 왜곡효과가 생각했던 것보다 크다는 인식에 바탕을 둔 것으로 이러한 인식의 변화에는 일반균형모형 등을 중심으로 하는 초과부담에 대한 연구결과들이 많은 기여를 했다고 평가된다. 또한 1978년 미국 캘리포니아 주의 재산세 관련 주헌법 수정(Proposition 13)에서 나타나는 바와 같이 제반 사회정책적인 정책목표들을 추구하는 과정에서 지속적으로 높아진 조세부담 수준에 대한 비판이 확산된 것도 많은 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 조세는 살아있는 생물처럼 제반 사회환경 변화에 끊임없이 적응해 가고 있으며, 이 과정에서 공평한 조세부담의 구체적인 모습에 대한 우리의 인식도 지속적으로 변해가고 있다. 최근 들어 많은 조세이슈들이 우리 사회에서 뜨거운 논쟁의 대상이 되어 왔으며, 이런 추세는 우리 사회가 개방화되고 투명화될수록 더욱 강해질 것으로 예상된다. 조세가 우리의 제반 사회 경제 행태에 영향을 미치는 정도가 커지면 커질수록 사회환경 변화에 따른 조세의 조정과정이 보다 유연하게 이루어지도록 하는 것이 중요할 것이다. KIPF

# 현안분석

■ **재정준칙의 도입에 대한 검토**
박형수 · 한국조세연구원 연구위원

■ **국민연금제도의 개혁방향**
전병목 · 한국조세연구원 전문연구위원

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. 〈편집자 주〉

# 재정준칙의 도입에 대한 검토

박형수
한국조세연구원 연구위원(hspark@kipf.re.kr)

'재정준칙' 이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 총량적인 재정지표에 대한 구체적으로 수치화한 목표를 포함하는 재정운용의 목표 설정과 더불어 이의 달성을 위한 방안 등을 법제화함으로써 재정정책 당국의 재량적 재정운용에 제약을 가하는 재정운용체계를 말한다.

## Ⅰ. 재정준칙

### 1. 재정준칙의 정의

최근 재정전문가, 재정정책당국, 재정학 및 정책학 문헌 등에서 재정준칙에 기반한 국가재정의 운용에 대한 관심이 높아지고 있다. '재정준칙(fiscal rules)' 이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 총량적인 재정지표에 대한 구체적으로 수치화한 목표를 포함하는 재정운용의 목표 설정과 더불어 이의 달성을 위한 방안 등을 법제화함으로써 재정정책 당국의 재량적 재정운용에 제약을 가하는 재정운용체계(framework)를 말한다[1].

이러한 재정준칙의 대표적인 사례로는 제2차 세계대전 이후 독일 · 일본 · 네덜란드 등에서 도입한 바 있으며 최근까지 미국 대부분의 주정부에서 채택하고 있는 경상재정수지의 균형을 유지토록 하는 Golden rule, 1973년부터 국제조약으로 출범한 아프리카 14개국 단일통화지역인 CFA 프랑화 지역에서 채택하고 있는 차입제한 준칙, 미국정부가 재정적자 감축을 위해 제정했던 1985년의 Gramm-Rudman-Hollings(GRH)법 및 1990년의 Budget Enforcement Act(BEA)법, EMU 가입국들로 하여금 재정적자 및 국가채무 규모를 GDP 대비 3% 및 60% 이내로 유지토록 한 1997년의 '안정과 성장을 위한 협약(Stability and Growth Pact, 이하 SGP)', 영국정부가 1997년 7월부터 채택하고 있는 Golden rule 및 Sustainable Investment rule, 1997년부터 시행된 스

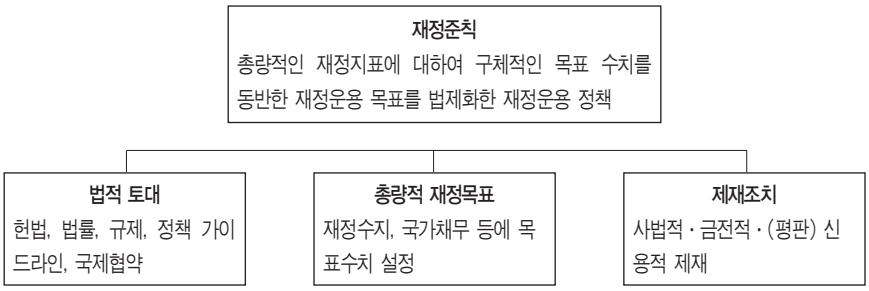
1) IMF(1998) "Fiscal Policy Rules," IMF occasional paper No.162를 참조하라.

웨덴의 재정준칙인 일반정부 재정수지 2% 흑자 유지 및 이자를 제외한 중앙정부 재정지출 한도 준수[2] 등을 들 수 있다.

IMF(1998)에 따르면 이론적으로 재정준칙이 되기 위해서는 [그림 1]처럼 법적 토대, 총량적 재정목표 설정, 제재조치 등의 세 가지 요소가 포함되어 있어야 한다. 그러나 현실에서는 이러한 세 가지 구성요소를 모두 갖춘 경우는 그다지 많지 않다[3]. 예를 들면, 재정준칙의 법적 토대는 헌법, 법률, 규제, 그리고 정부의 정책가이드라인, 국제협약 등 매우 다양한 형태를 취하고 있을 뿐만 아니라 법적인 토대가 없다고 하더라도 재정준칙이 재정규율로서 확립되어 매우 강한 구속력을 갖는 경우도 있다. 반면, IMF 구조기금 지원을 받는 국가에 의무화된 단년도 혹은 중기의 재정계획은 비록 재정적자에 대한 상한이나 다른 재정지표에 대한 수치목표가 포함되고 위반시에 제재가 따른다고 하더라도 재정준칙이 신뢰성 있는 재정운용 체제가 되기 위해서는 장기간 집행되고 준수되어야 한다는 점에서 이를 재정준칙으로 보기는 힘들다. 비슷한 논리로 외환위기 직후 우리나라 재정수지가 급격히 악화되자 제기되었고[4], 최근에도 일부 정치권에서 주장되고 있는 '재정건전화를 위한 특별법'과 같은 한시적인 재정운용에 대한 제약의 경우에도 재정준칙이라 보기는 어렵다.

IMF(1998)에 따르면 이론적으로 재정준칙이 되기 위해서는 법적 토대, 총량적 재정목표 설정, 제재조치 등의 세 가지 요소가 포함되어 있어야 한다. 그러나 현실에서는 이러한 세 가지 구성요소를 모두 갖춘 경우는 그다지 많지 않다.

[그림 1] 재정준칙의 정의와 구성요소




또한 재정준칙의 집행에 있어서도 국가에 따라 재정준칙을 사전적으로 즉, 예산승인 단계에만 적용하는가 하면 사후적으로 예산집행의 단계에도 적용하기도 한다. 특히 재정준칙을 사후적으로도 준수토록 하기 위해서는 사전적 준수에 더하여 예산을 집행하는 기간 동안에 자동적인 혹은 재량적인 대응수단 즉, 예상치 못한 세수감소나 지출증가와 같은 경우에 대비하여 어떤 정책적 수단을 통해 재정준칙상의 재정총량목표를 달성할지가 사전에 결정되어 있어야 한다.

2) 이후 스웨덴 정부는 2000년부터 지방정부로 하여금 균형재정을 유지하라는 3번째 재정준칙을 도입하였다.

3) 특히 재정준칙을 준수하지 못했을 경우 다음 연도에 부처의 지출규모를 위반한 규모만큼 축소시키거나(미국의 몇몇 주에서 실시), 협약에 의해 정해진 목표수치를 지키지 못했을 경우 벌금을 부과한다거나(EMU의 SGP) 혹은 관료들의 급여를 삭감하는(캐나다의 Manitoba주) 몇몇 경우를 제외하고는 위반시 제재를 하는 사례는 많지 않다.

4) 이에 대해서는 박기백 · 이명헌(1999) 『재정의 건전성 회복을 위한 재정적자 관리제도 도입』(한국조세연구원의 기획예산처 용역보고서)을 참조하라.

재정준칙은 국가마다 그리고 시대적 상황에 따라 준칙을 구성하는 요소들의 이질성과 엄격함의 정도에 있어서의 차이로 인해 매우 다양한 모습으로 설계되어 집행되고 있다.

## 2. 재정준칙의 구분

한편, 재정준칙은 국가마다 그리고 시대적 상황에 따라 준칙을 구성하는 요소들의 이질성과 엄격함의 정도에 있어서의 차이로 인해 매우 다양한 모습으로 설계되어 집행되고 있다. 이에 따라 재정준칙의 다양성을 감안하여 IMF(1998)에서는 '협의의 재정준칙'과 '광의의 재정준칙'을 구분하기도 하였다.

좁은 의미의 재정준칙은 예산승인의 단계(사전적)와 예산집행의 단계(사후적)의 모든 측면에 걸쳐 적용되고 이를 어겼을 경우에는 법적 · 금전적 제재조치가 수반되는 경우를 말한다. 이러한 예로는 미국 대부분의 주정부에서 채택하고 있는 경상재정수지 균형 준칙, EMU의 SGP, 그리고 CFA 프랑화 지역의 차입제한 준칙 등이 있다.

반면, 재정준칙의 내용이 다소 느슨하며 준수 여부에 대한 해석의 폭도 넓게 설정할 수 있는데, 이러한 광의의 재정준칙으로는 네덜란드의 구조적 재정수지 상한을 정하는 준칙, 뉴질랜드의 중기 재정수지 균형 준칙, EMU SGP의 중기 재정수지 균형 준칙, 스위스의 경기순환조정 재정수지 균형 준칙 등이 있다.

또한 Schick(2003)와 IMF(2003)에 따르면 재정준칙은 ① 재정수지, 정부차입, 국가채무, 정부지출 등 어떤 재정변수를 통제해야 하는가?(목표재정변수의 선택, 〈표 1〉 참조) ② 재정준칙은 어느 정도 엄격한가?(경성준칙과 연성준칙, 〈표 2〉 참조) ③ 누가 재정준칙을 제정하고 집행하는가? 각국의 재정정책당국인가 아니면 EU나 CFA와 같은 국제기구인가?(준칙의 제정과 집행) ④ 재정준칙의 제정과 집행에 있어 어떤 회계기준을 사용해야 하는가? 예를 들면, 발생주의냐 현금주의냐? 중앙정부냐 지방정부를 포함한 일반정부냐? 목표변수를 총계(gross basis)로 측정할 것인지 순계(net basis)로 측정할 것인지?(회계기준의 확립) 등의 기준에 따라 구분해 볼 수 있다.

〈표 1〉 목표 재정변수별 재정준칙

**재정수지준칙(deficit rules)**
- 정부 총수입과 총지출의 수지 균형(정부차입의 금지): 재정수지 균형 준칙
- 구조적 재정수입과 지출의 수지 균형: 구조적 재정수지 균형 준칙
- 경상수입과 경상지출의 수지 균형(자본지출을 위한 차입 허용)

**지출준칙(expenditure or spending rules)**
- 정부지출 증가율에 직접 제한을 둠
- 세입측면에서 자동안정화 장치가 작동하여 경기대응적인 정책기조 유지가능

**국가채무 혹은 준비금 준칙(debt or reserve rules)**
- 총(혹은 순)정부 부채에 대한 제한
- 특별예산상의 예비기금 보유고를 연간 사회보장기금의 일정비율로 제한

**차입 준칙(borrowing rules)**
- 국내자본으로부터의 정부차입 금지
- 중앙은행으로부터의 정부차입 금지
  - 혹은 과거 정부수입이나 지출의 비율에 대비하여 정부차입에 제한을 둠

자료: IMF(1998)

〈표 2〉 경성준칙과 연성준칙

| | 경성준칙(Hard rules) | 연성준칙(Soft rules) |
|---|---|---|
| 변경가능성 | 경제환경이나 정치환경에 따라 변경할 수 없음 | 쉽게 변경할 수 있음 |
| 시계(視界) | 항구적이며 매년 수정 없음 | 매년 예산안을 채택하기 전에 수정할 수 있음 |
| 정부형태 | 일당 주도의 강력한 정부<br>특수 목적의 연합체 | 정치연합체<br>*민주적 통제에 의해 정치적 재량 통제 가능 |
| 대표적 예 | EMU의 SGP | 호주 및 뉴질랜드의 중기재정계획 |

재정수지준칙은 대중들과 시장참가자들에게 재정준칙의 내용을 설명하기 쉬우며 모니터링하기도 상대적으로 용이하다. 하지만 재정정책이 태생적으로 갖고 있는 과다한 재정지출에 대한 경향성을 제어하기에는 불충분한 것으로 평가되고 있다.

## 3. 재정수지준칙과 지출준칙의 비교

이하에서는 다양한 재정준칙들 중에서 목표재정변수를 기준으로 볼 때 가장 많이 채택되고 있는 '재정수지준칙'과 '지출준칙'에 대해 양자의 장단점을 비교해 보기로 하자.

우선 재정수지준칙은 대중들과 시장참가자들에게 재정준칙의 내용을 설명

OECD(2006)에서는 여러 기준에 따라 재정수지준칙과 지출준칙을 비교하여 지출준칙이 상대적으로 우월한 것으로 결론내리고 있다. 재정건전성 측면에서 재정수지준칙하에서는 재정수지 적자폭이 확대되기 쉽다.

하기 쉬우며 모니터링하기도 상대적으로 용이하다. 하지만 재정정책이 태생적으로 갖고 있는 과다한 재정지출에 대한 경향성을 제어하기에는 불충분한 것으로 평가되고 있다. 또한 재정정책 기조가 경기를 안정화 시키는 것(counter-cyclical)이 아니라 오히려 경기변동에 순응적(pro-cyclical)인 것으로도 알려져 있다.

이러한 단순한 형태의 재정수지준칙의 단점을 보완하기 위하여 재정수지 개념을 다소 변경시킨, 경기순환에 따른 변동분을 차감한 재정수입과 지출의 차이 즉, 구조적 재정수지(structural balance)를 기준으로 재정수지준칙의 목표를 설정하기도 한다. 하지만 이 역시 조작(manipulation)의 가능성이 존재하여 목표달성을 강제하기가 쉽지 않으며, 대중들에게 설명하기가 쉽지 않다는 단점이 있다. 또한 만약 경제에 구조적인 변화가 발생하는 경우에는 이러한 구조적 재정수지 적자 준칙이 적절하지 않을 수 있다.

한편, OECD(2006)에서는 〈표 3〉과 같이 여러 기준에 따라 재정수지준칙과 지출준칙을 비교하여 지출준칙이 상대적으로 우월한 것으로 결론내리고 있다. 재정건전성 측면에서 재정수지준칙하에서는 재정수지 적자폭이 확대되기 쉽다. 이러한 경향은 정부가 주어진 재정적자의 한도를 최대한 활용하려고 하여 경기상황이 호전되더라도 좀처럼 재정수지를 개선시키려 하지 않기 때문에 발생한다. 반면, 지출준칙하에서는 경제상황에 관계없이 정책당국자가 주어진 지출한도를 지킬 수밖에 없기 때문에 이러한 일은 발생하지 않는다.

경기안정성 측면에서도 재정수지준칙하에서는 경기대응적 재정정책을 쓸 유인이 약할 뿐만 아니라, 재정수지에 대한 한도 설정으로 인해 경기침체기에 재정의 자동안정화장치가 원활하게 작동되는 것이 제한받기도 한다. 하지만 지출준칙은 재정수입에서의 자동안정화장치가 경기상황에 따라 충분히 작동하도록 허용한다. 이외에 행정의 편의성 측면에서도 지출준칙은 재정수지준칙보다 투명하고 논쟁의 여지가 적다. 재정수지준칙하에서는 낙관적인 경제전망과 불확실한 재정수입 전망으로 인해 재정준칙의 집행 및 재정수지목표의 준수 또는 위반의 원인분석에 어려움이 따른다.

〈표 3〉 재정수지준칙과 지출준칙의 비교

| 준칙 형태 / 기준 | 재정수지 준칙 | | 지출준칙 |
|---|---|---|---|
| | 경기순환 미조정 | 경기순환 조정 | |
| 재정건전성<br>(호황기)<br>(불황기) | 적자확대 경향<br>적자축소해야 | (좌동) | 흑자가 축적되게<br>적자가 발생되게 |
| 경기안정성<br>(호황기)<br>(불황기) | 경기순응적<br>경기순응적 | (좌동)<br>(그 규모는 수지준칙보다는 작음) | 경기대응적<br>(세입의 자동안정화장치) |
| 행정의 편의성 | 파악하기 힘듦 | (좌동) | 파악하기 용이함 |
| 신뢰성 | 논쟁의 여지 | (좌동) | 투명함 |
| 공공투자 | 보호가능함 | (좌동) | (좌동)<br>재정수지 준칙보다는 효과가 더 큼 |
| 핵심 정부기능 | 재원의 변동성 | (좌동) | 예측가능한 재원조달 |
| 통화정책 | 협력하기 힘듦 | (좌동) | 협력하기 쉬움 |

자료: OECD(2006)

**이러한 재정준칙이 서구 선진국들에 도입되게 된 역사적 배경을 살펴보면, 거시경제 불안정성 증가에 대응하기 위해서거나, 재정위기를 경험한 국가들이 조속한 재정건전화를 달성하기 위해서, 또는 최근 일부 선진국들에서는 인구고령화 등에 따른 미래의 잠재적인 재정부담 증가에 미리 대비하기 위해서였다.**

## Ⅱ. 재정준칙의 도입

### 1. 도입 근거

이러한 재정준칙이 서구 선진국들에 도입되게 된 역사적 배경을 살펴보면 크게 보아 세 가지 정도이다. 우선 1970년대 이후 브레튼우즈 체제의 해체 및 석유위기로 인한 국가채무의 급증, 재정수지 적자 누적 등으로 인한 거시경제 불안정성 증가에 대응하기 위해 중앙은행으로부터의 차입을 제한하거나 재정수지(또는 경상재정수지)를 균형으로 유지토록 하는 재정준칙을 도입한 사례들을 들 수 있다. 다음으로 1980년대 및 1990년대에 들어서는 금융 및 외환위기, 재적정자 확대 등으로 인해 재정위기를 경험한 국가들이 조속한 재정건전화를 달성하기 위해 재정지출 감축 등 재정개혁을 단행하면서 재정준칙을 도입하기도 하였다. 마지막으로 최근 일부 선진국들에서는 인구고령화 등에 따른 미래의 잠재적인 재정부담 증가에 미리 대비하기 위하여 재정의 장기적 지속가능성(sustainability)이라는 측면에서 재정준칙을 도입하기도 하였다[5].

한편, 신고전파 경제이론에 의하면 조세평준화(tax smoothing)가 재정정책의 중요한 목표다. 예를 들면, 재정수지 적자는 전쟁 등과 같은 일시적 재정지

5) 이외에 준칙에 기반한 재정정책은 EMU의 SGP에서처럼 거시경제안정화를 목표로 하는 통화·환율정책의 집행에 도움이 될 수 있으며, 지방정부 혹은 연방내의 주정부의 잘못된 재정관행이 중앙으로 역수입되는 것을 차단하여 부(-)의 파급효과(negative spillover effect)를 방지하는 데 도움이 되기 때문에 재정준칙이 도입되기도 한다.

정치경제학 문헌에서는 정부의 재정정책에 재정수지 적자경향(deficit bias)과 지출경향(spending bias)이 내재되어 있어 앞서 논의한 경기변동 대응에 필요한 규모 이상으로 재정지출이 늘어나고 재정수지 적자가 누적되기 때문에, 이를 교정하기 위해 준칙에 입각하여 재정정책을 운용해야 한다고 주장한다.

출증가에만 허용해야 하고, 경제의 왜곡을 최소화하기 위해 세율을 일정하게 유지해야 한다는 것이다[6]. 동 이론에 따르면 국가재정 운용은 자동안정화장치에 의해 저절로 경기대응적이게 되며 재정수지는 균형을 중심으로 적자와 흑자를 반복하게 된다. 케인지언의 총수요관리 이론에 따르더라도 재량적 재정정책을 통해 재정지출은 경기침체기에 확장적이고 경기확장기에는 수축적이어야 하므로 재정수지는 대체로 균형을 유지할 수 있다. 따라서 양 이론 모두 재정규모나 재정수지가 일시적으로는 등락을 보일 수는 있겠으나, 경기순환기 전반에 걸쳐서는 특별한 추세를 보이지 않아야 한다. 하지만 현실에서는 정부의 재정정책이 이러한 이론에서 자주 벗어난다. 이에 Alesiana and Perroti(1995), Roubini and Sachs(1989), von Hagen and Harden(1996) 등 정치경제학 문헌에서는 정부의 재정정책에 재정수지 적자경향(deficit bias)과 지출경향(spending bias)이 내재되어 있어 앞서 논의한 경기변동 대응에 필요한 규모 이상으로 재정지출이 늘어나고 재정수지 적자가 누적되기 때문에, 이를 교정하기 위해 준칙에 입각하여 재정정책을 운용해야 한다고 주장한다.

이외에 재정준칙의 존재는 정부정책에 대한 신뢰성을 강화해 줄 수 있다. 즉, 재정정책을 재량적으로 운용하는 경우에 비해 재정준칙이 가지는 주요한 장점은 바로 시간에 대한 일관성이 확보될 수 있다는 것이다[7]. 특히, 재정정책이 자주 변경되거나 재정정책당국에 대한 신뢰도가 낮은 경제의 경우에는 준칙에 기반한 재정정책은 민간경제주체들에게 미래에 대한 불확실성을 줄여주는 효과가 있다.

## 2. 재정준칙 도입의 효과

앞에서 살펴본 바와 같이 국가별로 재정준칙의 형태 및 내용이 다양하기 때문에 재정준칙의 효과에 대해 국가간 비교분석 연구를 체계적으로 하기 매우 힘들다[8]. 이하에서는 재정준칙을 도입함으로 인해 재정정책의 양대 목표인 '경기안정화 기능'과 '재정건전성 유지'에 미칠 수 있는 영향에 대해 차례로 살펴보기로 하자.

### 가. 재정준칙의 도입과 재정의 경기안정화 기능

우선 재정준칙을 도입할 경우 예상되는 재정의 경기안정화 기능의 변동에 대해 살펴보자. 분석의 단순화를 위해 통화정책, 환율 및 외환정책 등을 배제할

6) 이론적 모형에 따르면 조세로 인한 경제적 왜곡은 세율의 제곱에 비례하므로 세율을 변동시키지 않고 재정적자를 용인하는 것이 바람직하다는 것이다.

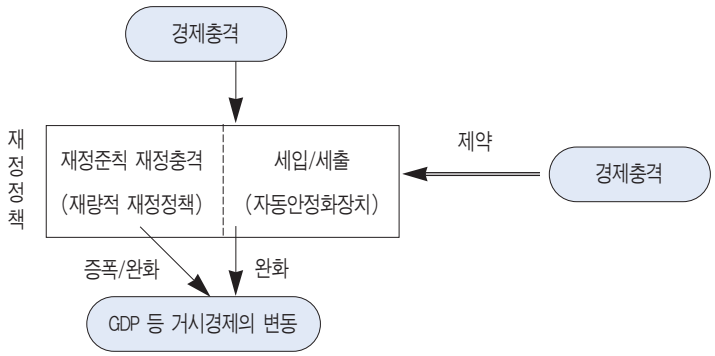
7) 이 점에서 Kydland와 Prescott(1977)는 동학적 2기간 모형을 통해 준칙에 기반한 정책은 시간에 대해 일관적이며 재량정책보다 후생수준이 더 높을 수 있음을 이론적으로 보였다. 여기서 중요한 가정은 합리적인 경제주체는 정부가 이미 이전에 발표한 재량적인 정책으로부터 이탈할 수 있으며 이에 대해 충분히 반응할 수 있다는 것이다.

8) EU 국가간 비교를 통해 SGP 이외의 국가별로 별도로 도입한 재정준칙의 차이가 재정운용 성과에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구가 약간 있을 뿐인 반면, 미국이나 캐나다의 주(state or province)별 자료를 이용하여 재정준칙의 성과를 비교분석한 연구는 다수가 있다.

경우 GDP 등 거시경제의 변동 및 이에 대응한 경제안정화정책은 [그림 2]와 같이 정리해 볼 수 있다. 경제충격이 발생하면 재정의 자동안정화장치(built-in-stabilizer)에 의해 재정수입 및 지출이 자동으로 변동되어 GDP 등 거시경제 변수에 미치는 영향을 완화시킨다. 한편, 이러한 자동안정화장치의 범위를 넘어선 세입 및 세출의 변동은 재량적 재정정책으로 민간경제에 재정충격(fiscal impulse)으로 작용하여 경기변동의 진폭을 완화(counter-cyclical)시키거나 경우에 따라서는 증폭(pro-cyclical)시킨다. 이러한 상황에서 재정준칙이 도입되면 재정 전반 즉, 자동안정화장치 및 재량적 재정정책 모두를 제약하게 되는데, 재정준칙이 도입되기 전에 재정의 경기안정화 기능이 어느 정도 발휘되고 있었느냐에 따라 재정준칙의 도입으로 인해 경기안정화 기능이 약화되거나 강화될 수 있다.

재정준칙이 도입되면 재정 전반 즉, 자동안정화장치 및 재량적 재정정책 모두를 제약하게 되는데, 재정준칙이 도입되기 전에 재정의 경기안정화 기능이 어느 정도 발휘되고 있었느냐에 따라 재정준칙의 도입으로 인해 경기안정화 기능이 약화되거나 강화될 수 있다.

[그림 2] 재정정책, 재정준칙과 경제변동의 관계




예를 들어, 재정의 자동안정화 기능이 강력하게 발휘되고 있었고 재량적 재정정책도 대체로 적절(counter-cyclical)하였던 경제에 재정수지를 제한하는 재정준칙이 도입된다면, 경기불황기에 자동안정화장치가 작동하거나 경기진작을 위한 확장적 재량정책으로 재정수지가 악화될 수 있는 여지가 줄어들게 되어 재정의 경기안정화 기능이 약화될 것이다. 반면, 재정의 자동안정화 기능이 약하고 재량적 정책이 적절하지 못해 오히려 경기변동을 증폭시켜 오던 경제에 정부의 정책적 재량권을 제약하는 재정준칙이 도입된다면 재정준칙의 도입이 재정의 경기안정화 기능을 강화시킬 것이다.

재정준칙의 도입과 경기안정화의 효과에 대하여 Poterba(1994), Alt and Lowry(1994), Roubini and Sachs(1989) 등은 명시적 혹은 암묵적 재정준칙의

IMF(1998)에서는 대규모 거시경제모형인 MULTIMOD를 이용한 시뮬레이션 분석을 통해 재정준칙의 도입이 거시경제변수의 변동성에 미치는 영향을 분석해 보았는데, 어떤 형태의 재정준칙을 도입하느냐에 따라 GDP의 변동성이 도입 전에 비해 약간 커지거나 비슷한 것으로 나타났다.

도입이 경제충격에 대한 재정대응을 약화시키는 효과가 있음을 주장하였으며, Lane(2003)은 재정준칙의 강도가 높을수록 경기순응적 재정정책을 펴는 경향이 높아진다는 분석결과를 발표하였다. 특히 Bayoumi and Eichengreen(1995)은 재정준칙의 도입으로 개인소득 변동성에 대응하여 재정정책을 통한 완화장치의 원활한 작동이 제한되어 약 40% 정도 변동성이 증대될 수 있는 것으로 추정하기도 하였다. 반면, Alesina and Bayoumi(1996)는 1965~1992년 기간 동안 미국의 주별 데이터를 이용하여 재정준칙이 GDP 변동성을 높이지 않으면서도 재정건전성을 강화할 수 있었음을 주장하였다. 그러나 이들 연구들은 모두 앞에서 살펴본 재정이 경기변동에 영향을 미칠 수 있는 두 가지 경로 중 하나에만 분석의 초점을 맞추었다.

한편, IMF(1998)에서는 대규모 거시경제모형인 MULTIMOD를 이용한 시뮬레이션 분석을 통해 재정준칙의 도입이 거시경제변수의 변동성에 미치는 영향을 분석해 보았는데, 〈표 4〉에서 보듯이 어떤 형태의 재정준칙을 도입하느냐에 따라 GDP의 변동성이 도입 전에 비해 약간 커지거나 비슷한 것으로 나타났다. 가장 최근 연구인 Fatas and Mihov(2006)의 미국 48개 주정부의 재정준칙 관련 변수들을 이용한 실증분석에서도 재정준칙의 엄격성이 높을수록 재정의 자동안정화 기능이 약화되지만 이로 인한 경기변동 심화 효과는 이러한 엄격한 재정준칙으로 인해 재정충격을 작게 발생시킴으로써 경기를 안정화시키는 긍정적인 효과에 의해 압도될 수 있는 것으로 나타났다.

또한, Corsetti와 Roubini(1996)는 재정의 경기안정화 기능을 제약하는 균형예산 준칙이 연방정부보다 지방정부에 적합하다고 하였다. 그 근거로는 연방정부의 경우 경기안정화를 위해 재정정책의 역할이 중요하지만, 지방정부는 연방정부 보조금 등으로 주정부 차원에서의 재정정책의 경기안정화 기능이 다소 작아도 되기 때문인 것으로 들고 있다.

〈표 4〉 재정준칙의 경기변동성 및 재정건전화 효과 : 시뮬레이션

(단위: %RMSE)

| | | 실제 (1974~1991) | 베이스라인 | 균형예산준칙 | | | 균형/흑자 준칙 | 3% 재정적자 준칙 | 국가채무 준칙 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 정부소비 조정 | 이전 지출 조정 | 조세수입 조정 | | | |
| GDP 변동성 | 미국 | 2.12 | 1.78 | 2.60 | 1.89 | 1.92 | 1.97 | 1.83 | 1.82 |
| | 일본 | 1.61 | 3.29 | 5.22 | 3.58 | 3.61 | 3.85 | 3.58 | 3.21 |
| | 독일 | 1.93 | 3.06 | 3.93 | 3.16 | 3.13 | 3.30 | 3.13 | 3.04 |
| | 캐나다 | 2.32 | 2.34 | 3.02 | 2.44 | 2.45 | 2.46 | 2.35 | 2.35 |
| | 프랑스 | 1.44 | 1.97 | 3.33 | 2.15 | 2.19 | 2.41 | 2.09 | 2.08 |
| | 이탈리아 | 2.07 | 2.76 | 4.51 | 2.99 | 3.00 | 3.35 | 3.13 | 3.30 |
| | 영국 | 2.11 | 3.33 | 5.94 | 3.78 | 3.81 | 4.44 | 3.93 | 3.69 |

자료: IMF(1998)

**법제화된 재정준칙의 도입이 모든 국가에 있어서 재정건전화의 필요조건은 아닌 것으로 나타났다.**

### 나. 재정준칙의 도입과 재정건전성

다음으로 재정준칙의 도입이 재정건전성 유지 및 개선에 도움이 되었느냐에 대한 평가를 살펴보자. Bohn and Inman(1996), Alesina and Bayoumi(1996) 등은 명시적인 재정준칙의 도입이 재정적자 발생가능성을 낮춘다는 사실을 보였으며, Perotti and Kontopoulos(2002), Hallerberg and von Hagen(1999), deHaan et al. (1999) 등은 정치적 제약 및 예산과정 등 재정제도적 측면의 특성이 재정수지에 영향을 미칠 수 있음을 보였다.

캐나다 재무성의 보고서[9]에 따르면 법제화된 재정준칙을 보유한 6개 국가(미국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 뉴질랜드, 스웨덴) 및 11개 EU 국가와 그렇지 않은 4개 국가(캐나다, 일본, 영국, 호주)의 1995년[10]부터 1999년까지의 구조적 재정수지를 비교해 본 결과, 〈표 5〉에서 보듯이 일본을 제외한 대부분의 국가들에서 두드러진 재정수지 개선이 있었다. 따라서 법제화된 재정준칙의 도입이 모든 국가에 있어서 재정건전화의 필요조건은 아닌 것으로 나타났다. 다만 분석대상 기간에 특별한 경기불황 시기가 포함되지 않아 재정여건이 악화된 상황에서 재정준칙이 재정건전성 유지에 어느 정도 역할을 할 수 있는지에 대한 최종적인 판단은 내리기 어렵다.

9) Kennedy와 Robbins(2001) 참조하라.

10) 캐나다의 program spending에 대한 총량제한 종료(1995년), 스웨덴 재정지출에 대한 총량제한 도입(1996년), EU 국가들의 EMU 가입 충족을 위한 재정건전화 조치 추진(1996~1997년) 등을 감안하여 분석대상 기간이 선정되었다.

재정준칙의 도입이 단기적으로는 경기안정화 및 GDP 변동성에 대하여 정책운용의 폭을 제한하기는 하지만 재정정책의 지속가능성(sustainability)에 꼭 필요한 재정건전화에는 도움이 되는, 따라서 최선이 아니라 차선의 정책도구임을 시사한다.

〈표 5〉 국가별 구조적 재정수지 추이

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 1995 to 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 법제화된 재정준칙이 존재하는 국가 | | | | | | |
| 미국 | -3.0 | -2.3 | -1.1 | 0.0 | 0.7 | 3.7 |
| 독일 | -2.7 | -2.4 | -1.6 | -1.2 | -0.5 | 2.2 |
| 프랑스 | -4.6 | -2.8 | -1.7 | -1.8 | -1.3 | 3.3 |
| 이탈리아 | -7.2 | -6.5 | -2.0 | -2.0 | -0.8 | 6.4 |
| 뉴질랜드 | 2.5 | 2.4 | 1.7 | 2.5 | 0.7 | -1.8 |
| 스웨덴 | -6.9 | -1.9 | -0.5 | 2.9 | 2.1 | 9.0 |
| EU-11 평균 | -4.1 | -3.0 | -1.4 | -1.3 | -0.6 | 3.5 |
| 법제화된 재정준칙이 존재하지 않는 국가 | | | | | | |
| 캐나다 | -4.4 | -1.6 | 1.0 | 0.9 | 2.3 | 6.7 |
| 일본 | -3.1 | -4.4 | -3.6 | -4.2 | -6.0 | -2.9 |
| 영국 | -5.0 | -3.8 | -2.1 | 0.2 | 1.1 | 6.1 |
| 호주 | -3.5 | -2.0 | -0.4 | 0.3 | 1.6 | 5.1 |

자료: OECD Economic Outlook, December 2000. Kennedy와 Robbins(2001)에서 재인용

앞에서 소개한 IMF(1998)의 MULTIMOD를 이용한 시뮬레이션 분석에서는 재정건전성을 가늠해 보는 두 가지 척도인 재정수지 적자와 국가부채 모두에 대해 재정준칙을 도입한 경우가 우월한 것으로 나타났다. 이는 앞서 언급했듯이 재정준칙의 도입이 단기적으로는 경기안정화 및 GDP 변동성에 대하여 정책운용의 폭을 제한하기는 하지만 재정정책의 지속가능성(sustainability)에 꼭 필요한 재정건전화에는 도움이 되는, 따라서 최선이 아니라 차선의 정책도구임을 시사한다.

한편, Hallerberg and von Hagen(1999)은 각 국가가 보유한 정치제도의 형태에 따라 재정준칙이 재정성과에 미치는 영향이 크게 달라진다고 주장하였다. 그들의 연구결과에 따르면 복수정당제(Pluralist system) 국가의 경우 거대여당 체제하에서는 재정준칙보다는 재정당국에 강력한 권한을 부여하여 재량적 정책을 펴도록 하는 것이 보다 나은 재정성과를 낳을 가능성이 높지만, 비례대표제(Proportional representation system)를 채택하여 다수정당에 의한 연합정권을 구성한 국가에서는 합의된 재정목표를 충실히 달성할 수 있도록 재정준칙 및 재정관련 제도를 법제화 하는 것이 우월한 성과를 낼 수 있다. 이들은 재량을 강조하는 방식인 전자의 경우를 위임형(delegation approach)으로, 준칙을 강조하는 후자의 방식을 협약형(contract approach)으로 명명하였다.

### 3. 선진국 운용사례로부터의 시사점

재정준칙은 각 국가별로 처한 재정상황, 역사적 배경, 정치적 환경 등에 따라 매우 다양한 형태로 서로 다른 구속력을 가지고 도입·운용됨으로써, 재정규율 확립·재정수지 개선 등의 성과 측면에서 매우 큰 차이를 보이고 있다.

선진국들의 재정준칙을 살펴보면 헌법에서부터 예산법, 규정, 심지어 단순한 내부규칙까지 그 법적 기반이 국가별로 큰 차이를 보이고, 재정총량에 대해 한도 및 제한을 두는 방식도 매우 다양한 것으로 나타났다. 〈표 6〉의 「OECD/WB 예산집행 및 절차에 관한 설문조사 결과: OECD회원국을 중심으로」(한국조세연구원, 2004)에 따르면 설문에 응답한 27개 OECD국가 중에서 호주·핀란드·독일·헝가리·아이슬란드·아일랜드·일본·멕시코·네덜란드·뉴질랜드·노르웨이·포르투갈·슬로바키아·스페인·스웨덴·터키·영국·그리스 등 18개 국가가 2003년 현재 재정준칙이 있다고 답한 반면, 오스트리아·벨기에·캐나다·체코·덴마크·프랑스·이탈리아·한국·미국 등 9개 국가는 재정준칙이 없다고 답하였다.

따라서 재정준칙은 각 국가별로 처한 재정상황, 역사적 배경, 정치적 환경 등에 따라 매우 다양한 형태로 서로 다른 구속력을 가지고 도입·운용됨으로써, 재정규율 확립·재정수지 개선 등의 성과 측면에서 매우 큰 차이를 보이고 있다. 이하에서는 박형수·류덕현(2006)에서 주요 선진국의 재정준칙 운용사례를 분석한 결과로부터 도출될 수 있는 우리나라의 재정준칙 도입과 관련한 시사점들을 정리해 보았다.

우선, 많은 경우 재정위기 또는 재정위기는 아니더라도 장기간의 재정적자 누적으로 재정상황이 상당히 악화된 상황에서 재정준칙을 도입하거나 법적 근거는 약하더라도 강한 구속력을 갖는 재정운용상의 제약을 도입하여 재정규율을 강화하였다. 그러나 재정준칙의 도입에 의한 성과로 어느 정도 재정상황이 호전되면 재정규율이 약화되는 경향이 발생하여 재정준칙의 강력한 집행이 얼마나 어려운 것인지 단적으로 보여 주고 있다. BEA법에 의해 재정흑자를 시현하였던 2000년 이후의 미국과 마스트리히트 조약에 의한 수렴 여부를 평가하는 기준연도였던 1997년 이후의 많은 EU국가들이 그러하였고, 스웨덴·영국·네덜란드·스위스 등도 최근 경기악화로 인해 재정준칙 준수에 큰 어려움을 겪고 있다. 미국은 재정적자가 다시 심각해지자 2006년에 종전의 BEA법과 유사한 Spending Control Act of 2004를 제정하기도 했다. 반면, 일본의 경우에는 심각한 재정상황에도 불구하고 대략적인 재정건전화 목표만 제시하고 있을 뿐 아직까지 재정준칙의 도입에 의한 강력한 재정조정이 추진되지 못하고 있다.

재정준칙은 매우 이해하기 쉽고 모니터링하기 용이하도록 가능한 한 단순해야 하지만, 단순한 준칙을 너무 획일적 · 기계적으로 적용할 경우에는 부작용이 발생할 수 있다.

〈표 6〉 OECD국가들의 재정준칙 보유 현황(OECD/WB 설문조사 결과)

| 국 가 | | | | 포괄적인 정성적 규칙 | 부채 기준 | | 지출 기준 | | 적자 기준 | | 지출한도에 대한 정치적 동의 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | 총부채 한도 | 민간보유 부채한도 | 명목지출 한도 | GDP대비 지출한도 | GDP대비 연도별 적자한도 | 다년도 적자한도 | |
| 유럽 (23) | EU (15) | EURO (12) | 오스트리아 | 재정준칙 없음 | | | | | | | |
| | | | 벨기에 | - | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 |
| | | | 독일 | - | - | - | 내부규칙 | - | 헌법, 예산법 | - | 내부규칙 |
| | | | 스페인 | - | 예산법, 규정 | 예산법, 규정 | 규정 | 규정 | 규정 | 규정 | 예산법, 규정 |
| | | | 핀란드 | 내부규칙 | 예산법 | 예산법 | - | - | 내부규칙 | - | - |
| | | | 프랑스 | 재정준칙 없음 | | | | | | | |
| | | | 그리스 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 |
| | | | 아일랜드 | 규정 | 규정 | - | 내부규칙 | - | 규정 | 규정 | 내부규칙 |
| | | | 이탈리아 | 재정준칙 없음 | | | | | | | |
| | | | 룩셈부르크 | 설문조사 결과 없음 | | | | | | | |
| | | | 네덜란드 | - | - | - | - | - | - | - | 내부규칙 |
| | | | 포르투갈 | 헌법, 규정 | 예산법 | - | 예산법 | - | 헌법 | 헌법 | 규정 |
| | | 비유로 (3) | 영국 | 예산법, 내부규칙 | 예산법, 내부규칙 | - | - | - | - | - | - |
| | | | 스웨덴 | - | - | - | 내부규칙 | - | - | 내부규칙 | - |
| | | | 덴마크 | 재정준칙 없음 | | | | | | | |
| | 기타유럽 (4) | | 스위스 | 설문조사 결과 없음 | | | | | | | |
| | | | 노르웨이 | - | - | - | - | - | 내부규칙 | - | - |
| | | | 아이슬란드 | - | - | - | - | - | - | - | 내부규칙 |
| | | | 터키 | 예산법 | - | 예산법 | 예산법 | - | - | - | - |
| | 체제전환국 (4) | | 슬로바키아 | | 예산법 | - | 예산법 | - | 예산법 | - | - |
| | | | 체코 | 재정준칙 없음 | | | | | | | |
| | | | 헝가리 | 규정 | 내부규칙 | - | 내부규칙 | | 규정 | 규정 | - |
| | | | 폴란드 | 설문조사 결과 없음 | | | | | | | |
| 비유럽 (7) | | | 호주 | 규정 | - | - | - | - | - | 규정 | - |
| | | | 뉴질랜드 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 |
| | | | 미국 | 재정준칙 없음 | | | | | | | |
| | | | 캐나다 | 재정준칙 없음 | | | | | | | |
| | | | 멕시코 | 헌법, 예산법 | 헌법, 예산법 | 예산법 | 예산법 | 예산법 | 예산법 | 규정 | - |
| | | | 일본 | 예산법 | - | - | - | 규정 | - | - | - |
| | | | 한국 | 재정준칙 없음 | | | | | | | |

둘째, 재정준칙은 매우 이해하기 쉽고 모니터링하기 용이하도록 가능한 한 단순해야 하지만, 단순한 준칙을 너무 획일적 · 기계적으로 적용할 경우에는 부

작용이 발생할 수 있다. 특히 재정준칙을 단순히 사전 예측치를 기준으로만 운용하는 것이 아니라 실적치에도 적용하는 경우에는 많은 어려움이 수반될 수 있다. 특히 EU의 2003년 사태에서 보듯이 재정준칙 달성 실패시 제재를 하도록 되어 있을 경우에도 실제적으로 제재하기는 매우 어렵다. EU의 경우 과다재정적자 처리절차에 대해 매우 자세히 규정하여 각종 예방조치 및 교정조치 수단을 사전에 정해 놓았다 하더라도 각 회원국이 처한 독특한 정책여건 및 경제여건 변동에 따른 재정상황의 변화로 재정준칙을 문자 그대로 집행하지 못하고 재무각료 이사회의 재량에 맡겨야 하는 사례가 종종 발생하고 있다. EU 집행위가 2005년 SGP를 개정한 것도 프랑스 및 독일 사례에서와 같이 SGP 해석상의 재량을 확대할 경우 회원국의 동등대우 · 예측가능성 · 규정준수 등을 축으로 하는 준칙중심시스템(a rules-based system)을 와해시킬 것을 우려하여, 이보다는 협약 자체를 개정하여 이를 준수하도록 하는 것이 낫다고 판단하였기 때문이다. 한편, 정책당국의 입장에서 보면 재정이 국민경제에 미치는 영향력이 상당하기 때문에 다른 정책목표를 달성하기 위해 재정준칙의 준수를 일시적으로 포기하는 상황이 발생할 수도 있다.

셋째, 재정준칙에 의한 재정목표의 설정 및 집행과정에서 재정전망은 매우 신중하고 정확하게 해야 한다. OECD, World Bank, ADB 등 국제기구들도 중기재정전망에 따른 재원배분의 결정이 성장잠재력을 과대평가하는 등의 낙관적인 거시전망으로 인해 재정지출이 증가되었던 일부 선진국 사례를 들어 이를 경계할 것을 권고하고 있으며, OECD는 예산의 토대가 되는 주요 경제전망의 편차가 가장 큰 재정 위험요소라고 평가하고 있다. 거시경제 및 재정전망과정이 투명하고 합리적으로 진행되어야 하는데 영국, 캐나다, 네덜란드 등 일부 국가에서는 제도적 장치를 통해 낙관적인 경제전망 및 재정전망 가능성을 사전에 차단하고 있다. 한편, 1980년대 후반 영국정부의 낙관적인 재정전망이 재정악화로 이어졌고 이에 대한 대응책으로 등장하였던 공공투자 감축은 이후 영국경제의 낮은 생산성을 초래하여 다시 재정이 악화되는 악순환을 낳게 되었다. 앞에서도 언급하였듯이 정책입안자들은 재정상태의 예측에 있어 불확실성이 있음을 인식하고 재정전망을 신중하게 접근하여야 하며, 경기변동에 따른 재정조절과 불확실성에 대비하여 예산여유분을 확보할 필요도 있다. 스웨덴의 예산여유분(margin), 영국의 DEL reserve 및 AUE margin, 캐나다의 contingency reserve 및 economic prudence 등이 대표적인 예이며, 스위스의 fictional account, EU의 minimum benchmark도 비슷한 취지에서 도입되었다.

넷째, 재정준칙을 통해 재정수지 또는 국가채무 수준 등 재정목표를 달성하

**재정준칙을 통해 재정수지 또는 국가채무 수준 등 재정목표를 달성하고자 할 때에는 지출한도를 부여하는 등 재정지출 자체에 대한 조정이 수반되지 않을 경우 재정건전화 피로현상이 발생하는 등 재정목표의 지속적 달성이 어려워질 수 있다.**

재정준칙에 의한 재정운용에 있어서 책임성 못지않게 투명성도 매우 중요하기 때문에 재정준칙의 준수 여부를 모니터링하고 평가하는 시스템이 잘 구축되어 있어야 한다.

고자 할 때에는 지출한도를 부여하는 등 재정지출 자체에 대한 조정이 수반되지 않을 경우 재정건전화 피로현상이 발생하는 등 재정목표의 지속적 달성이 어려워질 수 있다. 미국의 재정지출에 상한을 정하는 BEA법을 도입하게 만들었던 재정수지 목표에 의한 GRH법이 그러했으며, 1997년 마스트리히트 조약의 수렴요건을 충족한 이후의 일부 EU 국가들이 그랬다. 스웨덴의 사례에서도 볼 수 있듯이 재정지출에 대한 한도 설정은 재정수지 개선이라는 목표 이외에 일시적으로 재정수입이 증가할 경우 이를 재원으로 한 재정지출 확대 관행을 차감함으로써 재정규모 자체를 축소하고자 하는 의도도 포함되어 있다. 영국의 사례를 보면, 과거 재량적인 재정정책이 경기를 안정화시키기는커녕 오히려 경제불안을 초래하는 요인으로 작용하였다는 반성으로 재정의 경기안정화 기능은 세입측면에서의 자동안정화장치가 충분히 작동하도록 허용하는 것으로 제한하는 DEL 및 AME와 함께 the Golden rule이 도입된 것이다.

다섯째, 재정준칙에 의한 재정운용에 있어서 책임성(accountability) 못지않게 투명성(transparency)도 매우 중요하기 때문에 재정준칙의 준수 여부를 모니터링하고 평가하는 시스템이 잘 구축되어 있어야 한다. 이를 위해 정부의 범위, 회계기준 등 재정통계가 국제적 기준(global standard)에 의해 작성되고 정기적으로 공표되어야 하며, 재정정책 당국이 다른 정책 당국 및 민간경제 주체들과 공식적인 의사소통 수단으로 각종 보고서를 발간하여야 한다.

이외에도 재정준칙은 가능한 한 넓은 의미에서의 정부부문을 모두 포괄하여야 하며 행정부만이 아닌 입법부와 긴밀한 협조를 통해 범국가적인 정책운영의 틀이 되어야 한다. 스웨덴은 중앙정부, 지방정부, 노령연금 모두를 포함한 일반정부 기준으로 재정투자 목표를 설정하고, 재정지출 한도는 이자를 제외한 중앙정부 지출로 한정하였지만 지방정부에 대해서는 균형재정의 의무를 부여하여 이를 보완하고 있다. 영국은 재정준칙을 공기업을 포함한 공공부문 전체에 적용하고 있으며, EU도 재정적자 및 국가채무 한도를 ESA라 불리우는 국민계정 기준에 의한 일반정부를 기준으로 관리하고 있다. 미국도 BEA법 등이 연방정부에만 적용되지만 주정부의 대부분은 주헌법에 의해 균형재정의 의무를 부여받고 있다. 그러나 스위스 등의 경우에는 전체지출에서 차지하는 비중이 상대적으로 작은 중앙정부에 대해서만 재정준칙을 적용하고 있어 그 실효성에 의문이 제기되고 있다.

한편, 스웨덴, 호주 등은 보다 정확한 재정재원 관리를 위해 최근 발생주의로 정부회계 방식을 전환하였다. 핀란드 등의 재정준칙은 명목기준이 아닌 실질기준(in real term)으로 재정목표를 설정하고 있어 준칙 운용과정에서 가격

지수 또는 단가를 이용하여 명목금액으로 환산시켜 주고 있는데, 이처럼 재정목표를 실질로 설정하기 위해서는 매우 안정적인 물가여건과 정부당국의 효과적인 물가안정정책이 필수적이다.

외환위기 당시 경제위기 극복을 위한 적극적인 재정확대로 이러한 양입제출의 원칙이 무너졌다. 이후 중기재정계획을 통해 재정건전성이 어느 정도 회복되기도 하였으나 아직 재정준칙이라 부를 만한 재정통제 장치가 등장하지 않고 있는 실정이다.

## Ⅲ. 우리나라의 재정준칙 도입

이상에서 살펴본 바와 같이 재정준칙을 도입해야 하는 여러 가지 타당한 이유들이 있음에도 불구하고 현실 경제에서는 재정준칙이 있든 그렇지 않든 간에 재정규율을 강제해야겠다는 확고한 정책적 의지가 없다면 재정준칙을 통해 재정의 경기조절기능을 유지하면서 재정건전성 및 재정의 지속가능성을 확보하기란 좀처럼 쉽지 않다. 이하에서는 그동안 우리나라 재정운용, 정확하게는 예산편성의 원칙이었던 양입제출 원칙과 최근의 중기재정계획의 성과와 한계에 대해 평가해보고 우리나라에서 재정준칙이 도입될 경우 고려해야 할 사항들을 정리해 보았다.

우리나라의 재정정책은 1980년대 초부터 외환위기 발생 직전까지는 양입제출의 원칙이라는 다소 느슨한 형태의 재정준칙을 고수하여 균형재정 기조를 지향하는 등 매우 보수적으로 운영되어 왔다. 이로 인해 1980년대 중반 이후 외환위기 이전까지 우리나라 재정은 만성적인 적자에서 벗어나게 되었고 물가가 급격히 안정되는 등 우리 경제가 안정성장 기조로 전환되는 데 크게 기여하였다. 반면, 이러한 보수적인 재정운영은 재정적자의 심화와 이에 따른 부작용을 사전에 차단하는 긍정적 효과를 가졌지만, 동시에 재정규모 자체가 지나치게 작아져 경기조절 · 소득재분배 등 재정 고유의 정책적 기능을 불가피하게 제한하는 부작용을 낳기도 하였다.

그런데 외환위기 당시 경제위기 극복을 위한 적극적인 재정확대로 이러한 양입제출의 원칙이 무너졌다. 이후 중기재정계획을 통해 재정건전성이 어느 정도 회복되기도 하였으나 아직 재정준칙이라 부를 만한 재정통제 장치가 등장하지 않고 있는 실정이다. 현재 우리나라의 재정상황을 분석해 보면, 거시경제의 안정성을 저해하거나 재정건전성 및 정부의 재정정책 신뢰도가 현저히 악화되었다고 보기는 힘들며, 지방정부의 재정상황도 정부간 재정관계를 악화시키고 있지 않고 통화정책준칙인 물가안정목표제와의 상충문제도 없어 우리나라에 재정준칙을 시급하게 도입하여야 할 필요성은 낮은 것으로 판단된다.

그러나 향후 우리나라의 재정을 중장기적으로 전망해 보면 재정상황이 심각

**향후 우리나라의 재정을 중장기적으로 전망해 보면 재정상황이 심각해질 가능성이 있는 만큼 스웨덴, 호주, 뉴질랜드 등과 같이 지금부터라도 재정준칙의 도입을 통해 재정규율을 강화하는 등의 노력을 지속해 나가야 할 필요가 있다.**

해질 가능성이 있는 만큼 스웨덴, 호주, 뉴질랜드 등과 같이 지금부터라도 재정준칙의 도입을 통해 재정규율을 강화하는 등의 노력을 지속해 나가야 할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 재정준칙의 법적 토대 및 총량적 재정목표 설정이라는 관점에서 현행 재정관련 법률 및 국가재정운용계획을 평가해 보고 개선방안을 제시해 보았다.

우선 현행 재정관련 법률에 재정준칙을 위한 법적 토대가 마련되어 있는지의 여부를 살펴본 결과 우리나라의 경우에는 세입내 세출 원칙, 다섯 가지 예산원칙 및 재정건전성 유지를 위한 각종 제도들의 도입에 대한 조항만 있을 뿐 재정총량지표에 대한 목표를 설정하도록 하고 이에 기초하여 재정정책을 수립 · 운용하여야 한다는 재정준칙을 구성하는 핵심적인 사항이 빠져 있는 것으로 나타났다.

다음으로 총량적 재정목표를 설정하고 이를 운용하는 측면에서 최근 재정운영의 핵심이 되고 있는 국가재정운용계획의 재정준칙으로서의 역할을 평가해 본 결과 재정준칙의 운용수단으로 보기에는 미흡한 점이 많은 것으로 나타났다. 국가재정운용계획이 재정준칙의 운용수단으로서 기능하기 위해서는 총량적 재정목표를 보다 명확하게 설정하고 이를 달성하기 위한 정책적 수단을 제시하는 한편 사전적 전망치가 아니라 사후적인 실적치를 기준으로 이러한 재정운용목표 달성에 대한 평가까지 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 향후 우리나라에 재정준칙을 도입할 경우 감안되어야 할 사항들을 제시해 보았다.

첫째, 총수요의 급격한 변동을 완화해 줄 재정의 경기조절기능의 회복 및 정상화에 대한 요구가 과거에 비해 커지고 있는데, 과거 우리나라의 경기대응적 재정정책을 평가해 보면 자동안정화장치의 규모가 작아 어느 정도의 재량적 정책에 의존할 수밖에 없는데 재정수지준칙 등 매우 엄격한 형태의 재정준칙이 도입되면 재정의 경기조절기능이 상당히 제약받을 것이다.

둘째, 세입증대가 수반되지 않는 재정 수요의 확대는 재정건전성을 위협할 수 있으므로 향후 재정운영의 핵심 쟁점은 전통적인 균형재정 기조를 정책수요 증가에 견주어 어떻게 유지 또는 수정해 나갈 것인가가 될 것이다. 향후 우리나라에 재정준칙을 도입할 경우 이러한 재정건전성의 유지와 국가재정의 적절한 역할수행 사이에 존재하는 상충관계를 적절히 조절할 필요가 있다.

셋째, 최근 예산편성이 하향식(top-down) 방식으로 전환되었는데 동 체제하에서는 국정의 우선순위에 따라 예산총액이 배분되면서 재정의 정책적 기능이 강조되기 때문에 서구 유럽에서 보듯이 행정부 내에서뿐만 아니라 입법부에서

도 각 부처간에 정책수행을 위한 예산확보 경쟁이 치열해지는 등 다양한 형태의 정치경제학적 행태가 발생할 가능성이 높다. 그런데 우리나라 입법부의 재정규율은 매우 취약한 상태에 있어, 전통적 예산항목인 각종 경제사업을 둘러싼 이권추구(pork barrel)가 여전히 만연한 상태에서 복지예산의 증가에 따른 이해관계집단의 지대추구(rent seeking)가 확산되는 현상이 발견되고 있다. 따라서 재정규율의 강화를 위해서는 재정활동의 투명성과 재정정책의 일관성을 확보해야 하고 이를 위해 어느 정도 '준칙'을 설정하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 우리나라 재정현실에 부합하는 재정준칙을 만들기 위해서는 명시적인 재정총량목표를 정부부문의 어느 수준에까지(중앙정부만 또는 지방정부나 공기업을 포함) 적용할지, 국가채무는 순국가채무 또는 총국가채무 중 어느 것을 기준으로 할지, 재정수지의 경우에도 구조적 재정수지로 할지 경상재정수지로 할 것인지, 거시경제 전망 및 재정전망은 어느 기관에서 어떠한 절차를 거쳐서 하도록 할 것인지, 대상기간은 몇 년으로 할 것인지 등에 대해 재정준칙 도입 전에 면밀한 검토와 의견수렴이 있어야 할 것이다. 또한 재정총량목표가 결정되면 이를 달성하기 위한 정책수단 즉, 필요한 경우 세입을 조정할 것인가 세출을 조정할 것인가가 사전에 어느 정도 정해져야 하며, 가능하면 조정 가능한 세입 · 세출 항목의 우선순위를 사전에 정해 놓아야 한다.

**향후 본 연구에서 제기한 우리나라에의 재정준칙 도입에 대해 보다 활발한 논의와 의견 수렴이 지속되고, 이러한 과정에서 우리 재정현실에 부합하는 재정준칙의 형태와 내용이 채워질 수 있기를 기대해 본다.**

〈표 7〉 재정준칙의 10계명

| |
|---|
| ① 재정준칙은 단순해야 하며 준수 여부가 쉽게 점검될 수 있어야 한다. |
| ② 재정준칙은 정부의 지급보증능력(solvency)을 유지해야 한다. |
| ③ 재정준칙의 적용은 국가 전체의 재정수지이다. 즉, 통합재정수지와 중앙은행수지를 포함한다. |
| ④ 재정준칙은 정부규모에 대하여 중립적이어야 한다. |
| ⑤ 재정준칙은 경기순행적인 결과를 가져오는 정책의 운용을 자제해야 한다. 즉, 재정의 자동안정화장치가 자유롭게 작동하도록 허용해야 한다. |
| ⑥ 재정준칙은 장기에도 적용되어야 한다. |
| ⑦ 재정준칙은 경제구조와 초기조건의 차이를 허용해야 한다. |
| ⑧ 재정준칙은 개별국가뿐만 아니라 국가연합체에서도 적용되어야 한다. |
| ⑨ 재정준칙은 믿을 수 있어야 한다. |
| ⑩ 재정준칙은 공평하고 일관되어야 한다. |

주: ⑦, ⑧ 및 ⑩은 연방정부나 지방정부 · 국가연합체 등에서도 적용될 수 있음.
자료: Buiter(2003)

이외에도 Buiter(2003)가 제시한 〈표 7〉의 재정준칙이 갖추어야 할 10계명

에 입각하고 재정운용의 양대 축인 경기안정화 기능 및 재정건전성이 유지 · 강화되도록 재정준칙을 설계하고 재정준칙이 잘 준수되도록 예산편성 절차, 입법부와의 역할분담, 재정당국의 위상 및 권한, 예산집행의 감시 및 통제, 재정통계 등 관련 제도를 정비할 필요가 있다.

향후 본 연구에서 제기한 우리나라에의 재정준칙 도입에 대해 보다 활발한 논의와 의견 수렴이 지속되고, 이러한 과정에서 우리 재정현실에 부합하는 재정준칙의 형태와 내용이 채워질 수 있기를 기대해 본다. KIPF

## < 참고문헌 >


박기백 · 이명헌, 『재정의 건전성 회복을 위한 재정적자 관리제도 도입』, 한국조세연구원 기획예산처 용역보고서, 1999

박형수 · 류덕현 『재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구』, 한국조세연구원 연구보고서 06-13, 2006.

Alt, J. and Lowry, R., Divided "government and budget deficits: evidence from the states," *American Political Science Review*, Vol. 88, 1994, pp.811~28.

Alesiana A. and Bayoumi, T., The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States," NBER Working Papers 5614, 1996.

Alesiana, A. and Perotti, R., "The political economy of budget deficits," Staff Papers, IMF, Vol.42, 1995

Bayoumi, T. and Eichengreen, B., "The Stability of the Gold Standard and the Evolution of the International Monetary System," CEPR Discussion Papers 1248, 1995.

Bohn, H. and Inman, R., "Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the U.S. states," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 45, 1996, pp.13~76.

Buiter, W., "Ten commandments for a fiscal rule in the E(M)U," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.19, No.1, 2003.

Corsetti, Giancarlo and Nouriel Roubini, "European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules," *The American*

*Economic Review*, 1996, pp.408~413

Fatas, A. and Mihov, I., "The macroeconomic effects of fiscal rules in the US states," *Journal of Public Economics*, Vol. 90(1-2), 2006, pp. 101~117.

Hallerberg, M., von Hagen, J., "Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union". Poterba and von Hagen (Eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, NBER and University of Chicago Press, Chicago, IL, 1999, pp. 265~300.

IMF, "Fiscal Policy Rules", IMF occasional paper No.162. 1998.

IMF, "Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain," occasional paper No.225, 2003.

Kennedy, S. and Ribbins, J., "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance," Working paper 2001~16, Department of Finance(Canada), 2001.

Kydland, F. and Prescott, E., "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans," *Journal of Political Economy*, Vol. 85(3), pp. 473~91, 1977.

OECD, Design choices for fiscal policy rules, unpublished SBO meeting paper, 2006.

Perotti R. and Kontopoulos Y., "Fragmented fiscal policy," *Journal of Public Economics*, Vol.86(2), 2002, pp. 191~222.

Poterba, J., "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics," *Journal of Political Economy*, Vol. 102(4), 1994, pp. 799~821.

Roubini, N. and Sachs, J., "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Economies," NBER Working Papers 2919, 1989.

Schick, A., "The role of fiscal rules in budgeting," *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 3, No. 3, 2003.

Von Hagen, J. and Harden, I., "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline," IMF Working Papers 96/78, 1996.

# 국민연금제도의 개혁방향

**전병목**
한국조세연구원 전문연구위원(byungj@kipf.re.kr)

다양한 정부정책 중 노후소득과 가장 직접적인 관계를 맺고 있는 것은 공적연금제도라 할 수 있다. 그 중에서도 국민연금이 다른 공적연금에 비해 그 중요성 및 파급효과가 큰 제도이다.

## Ⅰ. 서론

사회발전에 따라 사회구성원들로 하여금 최소한의 인간다운 삶을 누리도록 하려는 정부의 노력은 강화되어 왔다. 가장 기초적으로는 절대적 빈곤을 해소하기 위해 최저생계비에 미달하는 소득계층에 제공하는 기초생계보장제도의 운용을 들 수 있다. 보다 넓은 의미에서는 기초생활 이상의 생활의 질 향상을 위한 각종 공적보험제도(공적연금, 실업연금, 산업재해보상 등)와 고용서비스 등 적극적인 노동시장정책 등을 운용함으로써 일시적 · 우발적 위험으로부터 국민들의 생활을 보호하고 있다. 다양한 정부정책 중 노후소득과 가장 직접적인 관계를 맺고 있는 것은 공적연금제도라 할 수 있다. 그 중에서도 포괄범위가 가장 넓은 국민연금이 다른 공적연금에 비해 그 중요성 및 파급효과가 큰 제도라 할 수 있다. 따라서 본 논문은 정부의 다양한 복지제도 중 노후소득 형성의 주된 역할을 할 것으로 예상되는 국민연금제도의 문제점을 살펴보고 개혁방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

우리나라 공적연금제도는 1960년 공무원연금 등을 시작으로 군인연금, 사립학교교직원연금 등 직역연금이 먼저 실시되었으며 그 외 전 국민을 대상으로 하는 국민연금제도는 가장 늦은 1988년부터 시행되었다. 이후 자발적 노후소득 형성을 위해 사적연금인 개인연금제도가 1994년에 도입되었으며, 이는 2001년 세제혜택 확대와 함께 신개인연금제도로 전환되었다. 이렇듯 다양한 제도 속에서 국민연금은 전 국민을 대상으로 개인의 노후소득을 지원하는 강제

저축제도로 공적연금제도의 중심적 역할을 수행하고 있는 것으로 평가된다. 1988년 제도 도입 이후 꾸준히 가입대상 확대를 추진하였으며, 1999년 도시지역 자영업자로의 확대적용을 통해 18~59세의 모든 개인에게 적용되는 보편적 제도로 성장하였기 때문이다.

국민연금제도는 다른 공적연금제도와 기여율, 급여수준, 연금급여액 조정기준, 재분배 기능의 존재 여부 등의 측면에서 차이를 보이고 있다. 우선 기여-급여 수준은 직역연금과 상당한 차이를 보여주는데 두 부문 종사자들의 임금, 퇴직금제도, 기타 고용여건 등의 특성 차이에 기인한다고 할 수 있다. 가장 두드러진 차이는 특정직업에 적용되는 직역연금의 경우 개인소득에 비례하는 소득비례연금인 데 반해 전 국민을 대상으로 하는 국민연금은 소득재분배 기능을 위해 다른 가입자의 소득도 고려되는 구조를 지니고 있다는 점이다. 이러한 점에서 국민연금제도의 공공성은 높게 평가될 수 있다. 또한 국민연금제도는 사실상 자발적 저축유인이 크지 않은 저소득층의 노후소득 형성에 기여함으로써 강제적 소비조정(Consumption Smoothing)을 통한 사회적 효용증대를 유도할 수 있다. 제도에 내재된 소득재분배 기능을 통해 일정수준의 소득보장 및 사회통합을 달성할 수 있는 장점도 있다.

**직역연금의 경우 개인소득에 비례하는 소득비례연금인 데 반해 전 국민을 대상으로 하는 국민연금은 소득재분배 기능을 위해 다른 가입자의 소득도 고려되는 구조를 지니고 있다.**

이러한 긍정적 효과를 지닌 국민연금제도의 경우 제도의 지속가능성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 근로기간 동안의 기여를 통해 은퇴 이후의 소득을 보장받는 시간적 장기성과 강제적 소비조정이 필요한 저소득층의 제도 포함 등을 고려할 때 제도의 지속가능성이 정책 신뢰성에 큰 영향을 미치기 때문이다. 일반적으로 지속가능성의 확보를 위해서는 보험수리적 관점에서 수입-지출의 균형이 요구된다. 그러나 우리나라의 경우, 기여-급여구조가 보험수리적 관점에서 극심한 불균형을 이루고 있다는 점은 널리 알려진 사실이다. 이는 야당을 중심으로 도입이 주장되고 있는 부과식(Pay-as-you-go)[1] 연금제도의 경우에도 마찬가지로 발생할 수 있다. 오히려 부과식의 경우 보험방식과 달리 단기적인 기여-급여 구조안정화에도 불구하고 장기적인 재정안정성을 확보할 수 없는 문제점을 내포하고 있다. 즉 고령화로 인한 인구구조의 변화가 연금의 수지불균형을 유발하여 제도를 유지하기 어렵게 만들게 된다. 현재 유럽국가들이 직면하고 있는 정부 재정적자의 주요 원인도 이러한 부과식 연금제도로 인한 것이라 할 수 있다.

한편 국민연금 등을 통한 노후소득 지원이 야기할 수 있는 다른 문제들에 대한 검토도 향후 연금제도의 개혁에서 필요하다. 즉 세대내 소득재분배, 국민연금 사각지대, 연금기금의 경제적 왜곡 축소, 노후소득 형성으로 인한 근로유인

1) 부과식 연금제도는 매년 요구되는 연금지출을 당해 소득자에게 부과하여 조달하는 방식으로 연금지출액을 미리 적립하는 적립식(Pre-funded) 제도와 달리 임금상승률, 근로인구 대비 고령인구의 비율 등에 연금재정이 큰 영향을 받는다. 우리나라는 예상 연금지출의 일부를 미리 적립하는 부분적립방식이다.

현행 국민연금제도의 문제점은 첫째, 제도의 재정불균형, 둘째, 넓은 노후소득 사각지대, 셋째, 세대내 형평성 문제, 넷째, 국민연금기금의 운용이 초래하는 경제왜곡효과 등이다.

약화 등에 대한 대응이 필요할 것이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 국민연금제도의 현황 및 문제점을 살펴본다. 제3절에서는 지속가능한 국민연금제도로의 개혁을 위한 고려요소를 살펴보고 마지막으로 제4절에서 개혁의 방향을 제시한다.

## Ⅱ. 현황 및 문제점

현행 국민연금제도의 문제점은 크게 네 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 제도의 재정불균형이다. 초기 제도 시행을 원활하게 하기 위해 낮은 기여율과 상대적으로 높은 급여율을 약속함으로써 나타나는 문제이다. 이는 이미 약속된 고연금급여 지급을 위해서는 후세대의 세부담이 현재보다 크게 증가하여야 함을 의미한다. 둘째, 넓은 노후소득 사각지대의 문제이다. 비록 전 국민을 대상으로 연금제도를 운영하고 있지만 소득파악의 문제, 낮은 여성경제활동참가율 등으로 인해 국민연금에서 제외된 사람의 비중이 높다는 것이다. 이는 노후소득 지원이라는 국민연금제도 목적 달성에 장애요인으로 작용하고 있다. 셋째, 세대내 형평성의 문제이다. 이는 국민연금제도에 내재된 소득재분배 기능과 근로소득자와 자영사업자들의 소득파악 차이가 결합되어 야기하는 문제이다. 사업소득의 소득파악률이 근로소득에 비해 현저히 낮은 현실은 국민연금의 소득재분배기능이 조세회피자를 상대적으로 우대하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 그러나 기여수준에 비해 높은 급여를 보장하는 현 제도하에서는 세대내 재분배는 존재하지 않으므로 향후 개혁 이후의 잠재적인 문제라 할 수 있다. 마지막으로 국민연금기금의 운용이 초래하는 경제왜곡효과이다. 이는 조성된 국민연금기금이 국가를 통해 운영되어 민간부분 투자행태와 달리 나타나기 때문에 발생한다.

### 1. 재정불균형(심각한 세대간 소득재분배)

현재 국민연금제도는 기여율 9% – 소득대체율[2] 60%(40년 가입기준) 구조로 운영되고 있다. 그러나 재정전망에 따르면 기여–급여 관계의 불균형으로 인하여 2047년 연금고갈이 예상되고 있어 대폭적인 소득대체율 인하 및 기여율 인상 없이는 재정안정성 문제의 해결이 어려울 것으로 전망되고 있다. 이러한 연금수지의 적자규모는 기금고갈 이후에도 지속적으로 증가하며 그 규모는

2) 일생평균 소득 대비 연금액의 비율

2050년 기준 GDP 대비 8.1% 수준에 이를 것으로 전망되고 있다. 이러한 추정결과는 기존의 개혁조치에 포함된 연금수급 연령 상향조정(2033년까지 65세로 단계적으로 상향조정)을 포함하고 있어 기여-급여관계의 근본적 개선 필요성을 잘 보여준다.

보험료수입의 확대를 검토할 경우, 수지균형을 달성하는 균형보험료는 2003년 기준 실제 보험료율보다 11%포인트 이상 높은 20.7% 수준으로 나타나고 있다. 이러한 균형보험료율은 2050년까지 20% 수준으로 유지될 것으로 보여 미래근로자에게 큰 부담으로 작용할 것이다.

〈표 1〉 국민연금 재정수지 전망

(단위: GDP 대비 비중)

| | 기여금수입 | 운용수익 | 급여지출 | 재정수지 | 기금규모 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2004 | 2.3 | 0.8 | 0.3 | 2.8 | 17.1 |
| 2010 | 2.5 | 1.5 | 0.8 | 3.2 | 28.4 |
| 2020 | 2.6 | 2.2 | 1.7 | 3.1 | 42.1 |
| 2030 | 2.7 | 2.4 | 3.5 | 1.6 | 46.0 |
| 2040 | 2.7 | 2.0 | 6.4 | -1.7 | 34.1 |
| 2050 | 2.8 | 0.0 | 10.9 | -8.1 | 0.0 |

구체적으로 기여-급여의 불균형으로 인해 나타나는 정부의 잠재적 부담분은 재정불균형의 심각성을 잘 보여준다. 보건복지부(2006b)에 따르면 국민연금제도를 통해 정부가 지급을 약속한 미래 연금가치와 현 적립기금과의 차액으로 정의되는 미적립 연금부채는 매년 30조원씩 누적되고 있는 것으로 추정되고 있다. 미적립 연금부채를 해소하기 위한 보험료수입의 확대를 검토할 경우, 수지균형을 달성하는 균형보험료는 2003년 기준 실제 보험료율보다 11%포인트 이상 높은 20.7% 수준으로 나타나고 있다. 이러한 균형보험료율은 2050년까지 20% 수준으로 유지될 것으로 보여 미래근로자에게 큰 부담으로 작용할 것이다.

제시된 균형보험료와 현재 부담하고 있는 건강보험, 고용보험, 산재보험, 퇴직금 등 기타 사회보장부담을 함께 고려할 경우, 매우 높은 부담 수준으로 평가된다. 현재 9%의 국민연금 기여율을 감안하면, 총사회보장부담은 근로자임금의 24.71%이며 그 중 기업부담은 17.6% 수준이다. 만약 20% 수준의 균형요율이 적용된다면 총부담은 35.71%, 기업부담은 23.1% 수준으로 높아져 기업의 투자 및 고용결정에 부담요인으로 작용할 가능성이 있다. 또한 미적립 연금부채는 결국 자녀세대의 조세부담으로 전가될 수밖에 없으나 이러한 부담수준의 결정에 자녀세대의 의사는 전혀 반영되지 않은 문제점도 간과할 수 없다.

여성의 낮은 경제활동참가율과 자영업자에 대한 소득파악 미비 등으로 인해 국민연금 비수급자로 대표되는 사각지대의 비율은 장기적으로 30% 수준을 유지할 것으로 전망되고 있다.

〈표 2〉 국민연금 책임준비금 전망

(단위: 10억원)

| | 수입현가 | 지출현가 | 균형보험료 |
|---|---|---|---|
| 2003 | 797,293 | 1,035,502 | 0.20701 |
| 2010 | 1,057,150 | 1,648,606 | 0.20360 |
| 2020 | 1,473,810 | 2,901,261 | 0.20056 |
| 2030 | 1,931,390 | 4,575,101 | 0.20027 |
| 2040 | 2,440,281 | 6,471,971 | 0.20027 |
| 2050 | 3,096,997 | 8,357,771 | 0.20029 |

자료: 문형표 · 김용하(2004)를 수정

〈표 3〉 주요 사회보장보험료율(2005)

(단위: %)

| | 노인인구 | 노령연금수급자 | 유족연금수급자 | 비수급자 | 사각지대비율 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2005 | 6,252,664 | 1,135,794 | 226,168 | 4,890,702 | 0.7822 |
| 2010 | 7,448,884 | 2,169,679 | 362,672 | 4,916,533 | 0.6600 |
| 2020 | 9,647,300 | 3,919,802 | 845,549 | 4,881,949 | 0.5060 |
| 2030 | 12,252,314 | 5,838,907 | 1,520,734 | 4,892,673 | 0.3993 |
| 2040 | 14,392,173 | 7,380,493 | 2,103,442 | 4,908,238 | 0.3410 |
| 2050 | 15,208,412 | 7,609,331 | 2,277,205 | 5,321,876 | 0.3499 |

자료: 건강보험공단, 노동부 홈페이지

## 2. 넓은 노후소득 사각지대[3)]

여성의 낮은 경제활동참가율과 자영업자에 대한 소득파악 미비 등으로 인해 국민연금 비수급자로 대표되는 사각지대의 비율은 장기적으로 30% 수준을 유지할 것으로 전망되고 있다. 이는 충분한 기간의 국민연금제도 운영을 가정한 성숙기의 경우로 우리나라 현재와 같이 제도시행 기간이 짧은 경우에는 이 보다 더욱 높은 사각지대 비율을 보여준다. 단기적으로는 고령층의 70%까지 국민연금 미수급자의 형태로 남아 있을 수 있어 사각지대 문제가 더욱 심각할 수 있다. 국민연금(2005년 말 174만 9,633명) 이외의 공적연금인 공무원연금(2005년 말 21만 8,006명), 사학연금(2004년말 2만 17명), 군인연금 등의 수혜자를 고려하면 실질적인 사각지대 비율은 앞서 제시한 수준보다 5%포인트 정

3) 사각지대는 국민연금의 수급 여부를 기준으로 하는 방안과 급여수준의 적정성까지 고려하는 방안으로 나누어 볼 수 있으나 여기서는 수급 여부의 기준을 이용하였다.

도 낮아지게 되나 여전히 높은 수준이다.

국민연금 사각지대의 문제는 제도 자체보다는 노동시장 진입시기부터 제도적용 대상이 되어 연금을 수급하는 제도 성숙기까지의 이행과정이라는 요인에 의해 더욱 부각된다고 할 수 있다.

〈표 4〉 국민연금 사각지대 추정

(단위: 명)

| | 노인인구 | 노령연금수급자 | 유족연금수급자 | 비수급자 | 사각지대비율1) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2005 | 6,252,664 | 1,135,794 | 226,168 | 4,890,702 | 0.7822 |
| 2010 | 7,448,884 | 2,169,679 | 362,672 | 4,916,533 | 0.6600 |
| 2020 | 9,647,300 | 3,919,802 | 845,549 | 4,881,949 | 0.5060 |
| 2030 | 12,252,314 | 5,838,907 | 1,520,734 | 4,892,673 | 0.3993 |
| 2040 | 14,392,173 | 7,380,493 | 2,103,442 | 4,908,238 | 0.3410 |
| 2050 | 15,208,412 | 7,609,331 | 2,277,205 | 5,321,876 | 0.3499 |

주 1): 사각지대 비율은 직역연금(공무원, 사학, 군인연금)을 고려치 않은 것으로 이를 고려할 경우 사각지대 비율이 5%포인트 정도 낮아짐.

자료: 김용하(2004)

이러한 높은 사각지대 비율은 개인기준으로 살펴본 것으로 생활의 기본단위인 가구기준으로 살펴보면 앞서 제시한 비율보다 더 낮아질 수 있다. 즉 개인별 사각지대 비율이 일정수준으로 유지된다 할지라도 실제 생활단위 관점에서는 큰 문제가 아닐 수 있다는 것이다. 예를 들어 2050년 노령연금 수급자 760만명의 50%가 비수급자와 동일가구를 형성할 경우 비수급자는 150만명 수준으로 그 비율은 10% 수준으로 낮아질 수 있기 있기 때문이다. 특히 전업주부의 경우 국민연금 강제가입대상이 아니지만 주된 소득원인 가구주의 경우에는 국민연금 가입자일 가능성이 높아 그 가구의 노후소득 형성에 국민연금이 기여하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 국민연금 사각지대의 문제는 제도 자체보다는 노동시장 진입시기부터 제도적용 대상이 되어 연금을 수급하는 제도 성숙기까지의 이행과정이라는 요인에 의해 더욱 부각된다고 할 수 있다.

한편 비교적 높은 사각지대비율에도 불구하고 여전히 빈곤선 이하의 노인은 국가로부터 기초생활을 보장받게 될 것이다. 즉 기존의 국민기초생활보장제도에 의해 기초생계가 보장되는 노인비율은 2004년 기준 전체노인의 8.4% 수준으로 최하위 소득계층의 노후소득은 일정부분 유지될 수 있다. 2004년 3월 기준 65세 이상 노인 중 기초생활보장제도 수급자는 34만 9천명으로 전체 노인인구의 8.4% 수준에 이르며 차상위 계층까지 지원하는 경로연금 수급자는 기초생보자를 포함하여 61만 8천명으로 65세 이상 노인의 14.8% 수준에 이르고 있다. 그러나 경로연금의 경우 그 지원수준이 매우 낮아 실질적인 노후소득 형

세대내 형평성문제를 초래하는 원인은 국민연금제도에 내재된 저소득층 지원기능(소득재분배) 때문이라고 할 수 있다.

성에는 그 기여도가 크지 않을 수 있다.

향후 사각지대 해소의 중요성은 국민연금이 성숙되는 2030년대 후반 이후 점차 감소하게 될 것이므로 이러한 특성을 고려한 정책대응이 요구된다. 또한 사각지대 해소를 위한 직접적인 소득지원과 함께 이러한 소득지원이 야기할 수 있는 중장년 근로계층의 근로의욕 저하 등에 대한 고려도 필요하다. 무엇보다도 노후소득 사각지대의 해소는 근로계층의 근로시장 참여를 촉진함으로써 이루어지는 것이 바람직하다.

### 3. 세대내 형평성 확보

현재 심각한 재정불균형(세대간 소득재분배)으로 드러나지 않는 세대내, 가입자간 소득재분배 기능은 재정안정화를 위한 미시적 제도개혁시 실질적 문제로 부각될 가능성이 높다. 즉 시급한 보험수리적 재정안정화문제가 해결되더라도 국민연금제도  가입자간 특성 차이로 인해 의도하지 않은 재원배분이 일어나게 된다. 세대내 형평성문제를 초래하는 원인은 국민연금제도에 내재된 저소득층 지원기능(소득재분배) 때문이라고 할 수 있다. 제도의 저소득층 지원기능은 고소득자로부터 저소득자로의 소득재분배를 유도하기 위해 고안되었으나 실제로는 소득이 투명한 사업장가입자로부터 낮은 소득파악률로 인해 신고소득 수준이 낮은 지역가입자로의 소득이전을 초래하기 때문이다[4]. 이것은 현재 국민연금가입자 평균소득의 가입자간 차이가 매우 크게 나타남을 통해 알 수 있다. 보건복지부(2006a)에 따르면 현행 제도에 따른 국민연금 가입자의 경우 소득 및 연령에 관계없이 국민연금 수익비(총연금액 현가/총기여액 현가)가 1을 초과하는 것으로 나타났다. 그러나 그 상대적 수준은 소득에 따라 다르게 나타나므로 소득이 낮은 지역가입자의 수익비가 사업장가입 소득자들의 수익비보다 높게 나타날 것이다.

그러므로 재정안정화 방안이 마련될 경우, 직장가입자로부터 지역가입자로의 소득재분배가 심각해질 수 있다. 이러한 소득재분배가 실제 소득차이에 의한 것이라면 바람직할 것이나, 상당부분 실제소득 차이보다 자영업자의 낮은 소득파악률에 기인하므로 향후 제도의 신뢰성, 재분배기능의 유효성 등의 논란을 야기할 가능성이 있다.

4) 일반적으로 사업장가입자는 1인 이상 고용 사업장을 대상으로 하며 지역가입자는 그 외 소득자로 구성되어 있다.

## 4. 금융시장 왜곡 축소

현 시점의 왜곡효과는 강제저축의 형식을 통해 조성된 연금재원을 공공부문이 관리함에 따라 민간부문과 다른 운용패턴을 보임으로 인해 발생하는 경제적 왜곡효과를 말한다.

국민연금제도가 부분적립방식을 취함에 따라 연금의 본격 수급이 발생할 때까지는 기금축적이 계속되며 그 수준은 2005년말 기준으로 156조원에 달하고 있다. 조성된 기금은 현재 99% 이상 금융부문에서 운용되고 있으며 그 대부분은 채권(141.8조원)에 투자되고 있다.

〈표 5〉 기금운용(투자) 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 기금 규모<br>(증감률) | 472,394<br>(25.3) | 608,698<br>(28.9) | 759,091<br>(24.7) | 930,553<br>(22.6) | 1,125,677<br>(21.0) | 1,332,769<br>(18.4) | 1,562,829<br>(17.3) |
| 공 공 부 문 | 318,573 | 345,114 | 307,847 | 301,989 | 152,512 | 63,770 | 0 |
| 복 지 부 문 | 9,899 | 7,160 | 6,325 | 5,259 | 4,397 | 3,752 | 3,145 |
| 금 융 부 문 | 141,450 | 253,873 | 442,232 | 620,489 | 965,770 | 1,261,851 | 1,556,151 |
| 기 타 부 문 | 2,472 | 2,551 | 2,687 | 2,816 | 2,998 | 3,396 | 3,533 |

자료: 국민연금관리공단 홈페이지

이러한 기금적립 및 운용으로 인해 나타날 수 있는 경제적 효과는 현 시점과 미래시점으로 나누어 살펴볼 수 있다. 현 시점의 왜곡효과는 강제저축의 형식을 통해 조성된 연금재원을 공공부문이 관리함에 따라 민간부문과 다른 운용패턴을 보임으로 인해 발생하는 경제적 왜곡효과를 말한다. 즉 연금기금의 공적 특성을 감안하여 지나치게 안전자산 위주로 운용하는 문제점이다. 이는 동 자본이 민간 운용형태를 정확히 따르지 못함으로 인해 발생된다. 구체적으로 안전자산 위주의 운용으로 대표적 안전자산인 채권시장의 왜곡(지나친 자본공급으로 인한 채권수익률, 즉 이자율의 하락)을 초래할 수 있다. 2004년 기준 채권시장에서 국민연금투자의 비중은 13.0% 수준으로 상당히 높은 수준이라 할 수 있다.

미래시점의 왜곡효과는 향후 국민연금 재정수지 적자전환시 지급소요를 충당하기 위한 투자자산, 즉 유가증권의 매각으로 인한 자본시장에의 충격가능성이다. 국민연금 투자 포트폴리오에 따른 주식시장 및 채권시장의 시장지배력은 2015년 기준 14~21%, 4~11% 수준에 이를 것으로 전망되고 있으며(류근관 외,

연금제도가 노동시장 등에 미치는 영향을 고려할때 기여-급여 관계를 유지하는 것이 상대적으로 효율적일 것이다. 기여-급여 관계의 유지는 개인의 노후소득 형성 유인으로 작용하여 노동시장참여를 촉진할 수 있기 때문이다.

2005) 이러한 수치는 국민연금 기금이 증가하는 2030년대까지 증가할 가능성이 높다. 높아진 금융시장 비중에서 급격한 투자자산의 매각은 정상적인 금융흐름을 왜곡하여 경제에 충격을 주게 된다. 따라서 중장기적인 투자 포트폴리오 변화, 제도 자체의 변화 등을 통해 국민연금기금이 시장중립적으로 작용할 수 있는 제도변화를 추구하는 것이 필요하다.

## Ⅲ. 지속가능한 국민연금개혁시 고려요소

국민연금제도 개혁은 국민에 대한 노후소득 지원이라는 제도 본연의 목적을 달성하면서 경제적 부담을 최소화하는 방안이어야 지속가능하다. 이를 위해 개혁방안은 경제적 부담(안정성, 형평성, 효율성), 연금 수급대상의 보편성 측면을 동시에 고려하여야 한다. 여기서 안정성이라 함은 제도의 유지가능성, 형평성은 세대내 혹은 세대간 형평성, 효율성은 경제적 왜곡효과 측면을 나타내는 것이다.

### 1. 근본적 개혁 혹은 모수적 개혁

근본적 개혁은 현행 부분적립방식의 국민연금 자체의 변화를 추구하는 방안(예: 부과방식의 기초연금 등)으로 수급의 보편성에 중점을 둔 반면 모수적 개혁은 재정안정성에 중점을 둔 기여율-지급률 개혁(현 제도틀 유지)을 의미한다. 두 가지 개혁방안은 보편성-재정안정성이라는 측면에서 장단점이 있으므로 이를 보완할 수 있는 다른 정책들과 연관되어 추진되어야 한다.

우선 개혁방안 및 시기의 선택은 개혁추진의 가능성과 관련 사회적 비용에 기초하여야 할 것이다. 연금개혁의 가능성은 연금수혜층의 규모와 직접적으로 연관되어 있다고 할 수 있다. 즉 본격적인 노령연금 수급자가 발생하는 2008년 이후에는 기존제도에 따른 수급자가 증가하여 급여를 축소하는 연금개혁이 매우 어려워질 것이다. 이는 많은 국민들이 연금급여의 유용함을 깨닫기 때문으로 연금수혜자가 많은 서유럽국가들의 연금개혁 추진이 어렵다는 사례에서 알 수 있다. 두 번째로 연금개혁 시기 결정의 사회적 비용은 현행 제도에 따른 연금급여가 초래하는 미적립부채의 증가이다. 앞서 살펴본 바와 같이 국민연금 개혁 연기에 따른 막대한 비용을 연금개혁 과정에서 분명히 인식할 필요가 있다.

한편 연금제도가 노동시장 등에 미치는 영향을 고려할때 기여-급여 관계를

유지하는 것이 상대적으로 효율적일 것이다. 기여-급여 관계의 유지는 개인의 노후소득 형성 유인으로 작용하여 노동시장참여를 촉진할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 기여-급여 관계가 상실되는 경우에는 개인의 저축유인 감퇴, 급여인상에 대한 압력 등으로 재정부담이 증대하게 된다. 현재 세계적으로 공적연금 개혁 방안의 선택과 관계없이 공통적으로 공적연금의 비중 축소 및 이를 보완할 수 있는 사적연금의 확대가 이루어지고 있는 것도 넓은 의미의 기여-급여 관계의 강화라 할 수 있다.

세계적으로 공적연금 개혁 방안의 선택과 관계없이 공통적으로 공적연금의 비중 축소 및 이를 보완할 수 있는 사적연금의 확대가 이루어지고 있는 것도 넓은 의미의 기여-급여 관계의 강화라 할 수 있다.

근본적 연금개혁(부과방식의 기초연금 도입)의 경우, 연금 형태, 수준, 기타 사회보장제도와의 관계 등 다양한 측면의 검토가 필요할 것이다. 동 방안의 장점은 우선 개인의 노후소득 사각지대 문제를 크게 완화할 수 있다는 점이다. 즉 급여가 엄격한 기여 등의 조건을 요구하지 않으므로 경제활동참가비중이 낮거나 장애 등의 이유로 경제활동이 불가능하게 된 계층의 노후소득 지원에 기여할 수 있기 때문이다. 단점으로는 우선 고령화에 따른 재정부담의 증가와 제도변화의 어려움을 들 수 있다. 대부분의 고령층에 연금을 지급하므로 고령화가 진행됨에 따라 근로계층의 조세부담이 급격하게 증가하게 되어 장기적으로 지속가능하지 않을 수 있기 때문이다. 또한 지속가능성의 문제에도 불구하고 그 수혜계층이 넓어 급여감소를 야기하는 제도개선은 매우 어려운 단점이 있다. 두 번째로는, 많은 급여수혜자 규모로 인해 급여수준을 낮게 설정할 수밖에 없어 정책의 주목표인 저소득층의 노후소득 지원에는 한계를 지니고 급여증대의 사회적 압력발생 가능성이 높다는 점이다. 세 번째로는 일정수준의 급여보장으로 인한 근로계층의 근로유인 감소이다. 즉 연금급여가 자신의 근로와 연관관계가 없으므로 개인의 노후소득 형성 노력을 저해할 수 있다. 마지막으로 구체적인 연금개혁방안을 마련하는 기간에도 미적립부채가 크게 증가한다는 점이다. 기존의 제도와 완전히 다른 제도를 구성하므로 급여수준, 지급요건, 재원조달 등에 대한 세밀한 검토와 함께 국민적 동의가 필요할 것이다. 또한 현 제도에서 새로운 제도로의 충분한 전이과정 설계 등 다양한 검토가 필요하다. 이러한 제도의 구성은 사회적 합의를 요구하므로 상당한 기간이 요구될 수 있기 때문이다. 특히 기초연금과 같은 제도도입은 제도시행 후 그 문제점을 수정하기에 큰 어려움이 따르므로 충분한 사전검토가 필요하다.

반면 모수적 연금개혁의 장점은 우선, 심각한 재정불균형을 빠르게 안정시킬 수 있다는 점이다. 이러한 재정안정성은 근본적 개혁방안이 지니는 고령화 등의 불안정 요인에도 영향을 받지 않게 된다. 두 번째로는 동 개혁방안은 기존 제도의 단순변경으로 다양한 시나리오에 대한 검토와 운영경험이 있어 즉시 시

가장 바람직한 연금제도는 개인이 자신의 노후소득을 준비하도록 지원하는 것이며, 국가는 개인의 이러한 노력을 지원하고 활성화할 필요가 있으며 동시에 개인적 노력에도 불구하고 노후소득이 부족한 계층을 보호할 수 있어야 한다.

행할 수 있다는 점이다. 이를 통해 잠재부채 증가를 완화하고 장기적으로 그 비용을 분산해 나갈 수 있다. 단점으로는 기여-급여관계를 엄격히 유지함으로 인해 나타나는 노후소득 사각지대의 문제이다. 여전히 소득파악에 어려움이 있는 비공식부문 종사자들의 노후소득 형성에는 기여하지 못하는 문제가 있다. 또한 제도 성숙시까지 막대한 적립기금을 운용함에 따른 금융시장 왜곡 등의 문제도 있다. 따라서 모수적 연금개혁은 이러한 문제점 해소를 위한 추가적 연금 혹은 비연금 정책대응이 필요하다.

현재 국민연금의 미적립부채 증가속도, 재정여건, 사각지대 해소를 위한 대안존재 여부, 경제적 왜곡효과 등을 고려할 때 기여율-급여율 조정이 최우선 과제라 할 수 있다. 따라서 급속한 부채증가에 대한 우선 대응과 함께 여타 개혁방안에 대한 심도 있는 논의가 바람직할 것이다.

## 2. 1인 1연금 혹은 1소득자 1연금

1인 1연금체제와 1소득자 1연금체제의 비교는 앞서 살펴본 근본적 개혁과 모수적 개혁의 비교와 유사하다. 현재 우리나라의 제도는 1소득자 1연금제도의 형태를 띠고 있는 반면 근본적 연금개혁은 기본적으로 1인 1연금체제를 지향하기 때문이다. 그러나 두 방안의 경우 재원조달방안을 명시하지 않으므로 이로 인한 차이가 발생할 수 있다.

기본적으로 가장 바람직한 연금제도는 개인이 자신의 노후소득을 준비하도록 지원하는 것이며, 국가는 개인의 이러한 노력을 지원하고 활성화할 필요가 있으며 동시에 개인적 노력에도 불구하고 노후소득이 부족한 계층을 보호할 수 있어야 한다. 따라서 동일한 정부의 지원규모라 할지라도 지원형태에 따라 개인에 미치는 영향이 달라져 경제적 부담이 변화하게 된다. 효율성 측면에서 개인 기여와 상관관계가 없는 일정수준의 노후소득에 대한 사전적 지급약속은 개인의 노후소득 준비 노력을 약화시키는 비효율성을 야기하므로 1소득자 1연금이 바람직하다. 동시에 이 방안은 기여자에게 급여를 지급하므로 형평성 확보에도 유리하다. 그러나 형평성 측면은 일반재원을 이용한 1인 1연금제도를 통해서도 확보될 수 있다.

외국의 경우 많은 나라는 1소득자 1연금제도를 취하고 있으며 거주기준의 1인 1연금제도는 캐나다, 뉴질랜드, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴 등 소수에 불과하다. 그 중 재원조달방식으로 일반 조세를 택하는 보편적 1인 1연금제도는 뉴질랜드 정도이며 덴마크와 캐나다는 일정소득 이하의 경우에만 적용하고 있다.

반면 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이는 사회보험료를 주 재원으로 이용하고 있다.

1인 1연금제의 주된 논거는 사각지대 해소이나 이는 기타 사회보장제도의 충실한 운영과 노동시장으로의 적극적인 노동참여 노력을 통해 해소되는 것이 바람직하다. 즉 낮은 여성경제활동참가율로 인한 사각지대 문제는 이들의 연금을 조건없이 보장하는 것이 아니라 이들의 노동시장 참가를 유인하여 해결하여야 효율적일 것이다. 그러나 개인의 노력에도 불구하고 일자리가 없거나 급여수준이 낮아 노후 생활수준이 일정수준 이하가 될 때는 정부가 기초생활보장제도, 경로연금 등을 통해 지원하여야 한다. 1인 1연금제 기초연금[5]의 경우 사각지대는 해소할 수 있으나 막대한 재정부담으로 인해 급여수준이 매우 낮아 최저 소득보장을 위해 추가적인 정책이 요구될 수도 있다. 따라서 개인의 노후소득 형성 유도 등 경제적 효과를 고려할 때 1소득자 1연금의 기본체제가 장기적으로 바람직할 것이다.

**재정안정성 회복을 우선 추진하고 사각지대 해소에 대한 추가적 논의 진행이 바람직할 것으로 판단된다. 경제적 효율성 측면에서 기여-급여 관계의 유지가 필요하며 재정안정성의 조기 회복을 통해 국민의 국민연금 신뢰도를 향상시키는 것이 필요하기 때문이다.**

## Ⅳ. 제도 개혁의 방향

### 1. 연금개혁의 방향

기여율 증가-급여수준 감소로 요약되는 모수적 연금개혁의 경우 2008년 노령연금수급자 발생 후 현 시점보다 추진이 어려울 전망이다. 이는 가입자의 실질 급여가 감소되는 효과를 많은 가입자가 경험하기 때문이다. 개혁 연기비용 또한 급속하게 증가할 것이며 사각지대 해소방안의 선택에는 국민적 합의기간이 필요할 수 있다. 사각지대 해소를 위한 방안으로 현재의 기초생활보장제도 + 경로연금제도, 기초연금 등이 고려될 수 있기 때문이다. 동시에 추가재원의 조달방법 등에 대한 검토도 필요하다.

따라서 재정안정성 회복을 우선 추진하고 사각지대 해소에 대한 추가적 논의 진행이 바람직할 것으로 판단된다. 경제적 효율성 측면에서 기여-급여 관계의 유지가 필요하며 재정안정성의 조기회복을 통해 국민의 국민연금 신뢰도를 향상시키는 것이 필요하기 때문이다. 동시에 국민연금 재정안정성 회복의 국민적 동의를 위해 적자운영 상태인 직역연금의 재정안정화도 추진하여야 할 것이다.

한편 사각지대 해소를 위해서는 무조건적인 급여보장보다는 개인의 시장참여노력을 저해하지 않는 제도를 통해 지원하는 것이 바람직할 것이다. 즉 노후

5) 호주의 경우 조세로 조성된 기초연금이 자산검증(Means-tested)을 통해 이루어지고 있어 우리의 국민기초생활보장제도와 다를 바 없으며 영국의 경우에는 사회보험형태로 조성되어 수급이 80세부터 일어나며 다른 연금이 없거나 있더라도 일정수준 이하여야 하므로 기초생계보장 목적과 유사하다.

보다 바람직한 방향은 저소득계층의 저축유인을 저해하지 않도록 사후적으로 일정소득을 제공하는 최저소득 보장제도로 발전시키는 것이다.

소득 형성을 지원하기 위해 근로가능시기의 노동참여를 촉진하는 방안이 필요하다. 근로능력자에 대해서는 가능한 한 국민기초생활보장제도 등 사회보장제도의 적용을 축소하고 교육 · 훈련 등 적극적 노동시장 정책과 일과 연계된 지원제도(EITC제도) 등을 통해 노동시장 참여를 촉진하는 것이 바람직하다. 동시에 직역연금(공무원, 사학, 군인)과 국민연금 간의 이동성 확보, 기업연금의 활성화, 노후소득 획득을 촉진하는 제도적 장치(개인퇴직계좌, 퇴직연금 등)의 마련이 요구된다. 그럼에도 불구하고 고령시기에 노후소득이 부족한 사람에 대해서는 현재의 경로연금 확대, 국민기초생활보장제도 등을 통해 노후소득을 지원하여야 할 것이다.

이를 위해 엄격한 부양의무자 기준 등의 완화를 통해 실질적 국민기초생활보장제도 적용을 확대하는 방안도 검토할 필요가 있다. 빈곤층 이상의 차상위 고령계층은 재정여건에 따라 추가적인 연금지급(예: 현재의 경로연금 확대)이 바람직하다. 결국 국민연금제도 등을 통해 개인의 노후대비 저축을 최대한 유도하고 사후적으로 빈곤 고령층에 대해서는 정부지원을 통해 적정 생활수준을 보장하는 방안이 바람직하다.

## 2. 정부 재정안정화 방안의 보완

2006년 국회 보건복지위원회를 통과한 개혁안은 2003년 정부안과 한나라당안을 결합한 열린우리당안이라 할 수 있다. 이 안의 경우 2003년 정부안보다 보험료율 인상률이 낮은 방안이라 할 수 있다. 따라서 장기재정의 안정성을 확보하기에는 미흡하다. 보험수리학적 균형에 입각할 경우 추가적인 급여수준 인하가 필요하므로 장기적으로 소득대체율을 40% 수준으로 인하할 필요가 있다. 필요 노후소득 수준은 은퇴 이전의 50~70%로 추산되나 기업연금, 개인연금 등을 고려할 때 국민연금 대체율은 40% 수준으로 설정할 수 있기 때문이다.

현재 국민연금 기여율 인상안(12.9%)에 따르면, 전체 사회보장기여금 부담은 근로자임금의 28.61% 수준으로 증가할 것이며 그 중 기업부담은 19.56% 수준으로 외국과 비교할 경우 큰 부담요인으로 작용하지는 않을 것으로 보인다.

한편 노후소득 사각지대 해소를 위해 기초노령연금이 필요하다면 그 대상은 장기적인 노후소득 사각지대 비중을 고려하여 결정하여야 한다. 국민연금의 성숙기라 할 수 있는 2050년 기준 사각지대 비중은 35% 수준이므로 이를 고려하여 국민연금 비가입자에 대해 기초노령연금을 지급할 필요가 있다. 이런 의미에서 국회 보건복지위원회를 통과한 안은 과도한 기초노령연금 지급범위 설정

으로 장기적으로 고령화에 따른 재정압박요인으로 작용할 것이다. 따라서 동 범위의 축소가 바람직하다.

보다 바람직한 방향은 저소득계층의 저축유인을 저해하지 않도록 사후적으로 일정소득을 제공하는 최저소득 보장제도로 발전시키는 것이다. 즉 사전적으로 일정소득을 보장하는 것이 아니라 사후적으로 일정요건(자산검증)을 충족할 경우 최저소득을 지원함으로써 개인의 저축유인 약화를 최소화하는 방안이 필요하다.

연금기금의 효율적 운용과 기금보유로 인한 경제적 왜곡을 축소하기 위해서는 시장중립적 기금운용이 필요하다. 시장중립적이라 함은 민간부문과 같은 형태로 기금을 운용함으로써 정부개입으로 인한 시장왜곡을 축소하는 것이다.

**주요 국민연금 개혁방안의 비교**

| 정부개정안(2003) | 한나라당안(2004) | 열린우리당안(2006) |
|---|---|---|
| ※ 적정부담 적정급여 체계<br>- 보험료율의 단계적 인상<br>· 현행 9%, 2030년 15.9%<br>- 급여수준 인하<br>· 현행 60%, 55%, 50%(2008) | ※ 국민연금의 이원화<br>- 기초연금도입: 급여율 20%<br>- 소득비례연금: 급여율 20%<br>※ 재정부담의 이원화<br>- 기초연금: 조세<br>- 소득비례연금: 요율 7% | ※ 절충안(부분기초연금도입)<br>- 보험료율은 유지(추후결정)<br>· 현행 9%, 2009년부터 2018년까지 12.9%<br>- 급여수준 인하<br>· 60%에서 50%로 인하<br>- 부분기초연금 도입<br>· 65세 이상 노인 60%에게 7만~10만원/월 지급<br>- 재정부담의 이원화<br>· 기초연금: 세금<br>· 국민연금: 요율 9%(변동) |

## 3. 연금기금 운용

연금기금의 효율적 운용과 기금보유로 인한 경제적 왜곡을 축소하기 위해서는 시장중립적 기금운용이 필요하다. 시장중립적이라 함은 민간부문과 같은 형태로 기금을 운용함으로써 정부개입으로 인한 시장왜곡을 축소하는 것이다. 동시에 민간에 비해 효율적이지 못한 정부개입으로 인한 운용수익률 하락도 방지하여야 할 것이다.

시장중립적 기금운용을 위해 연금기금의 민간위탁 활성화 등을 통한 분권화된 기금운용을 강화할 필요가 있다. 기금운용의 전문성, 효율성 제고 및 직접금융시장의 활성화, 정치적 · 정책적 압력 배제 효과 등을 기대할 수 있기 때문이다. 따라서 민간위탁 활성화를 위한 위탁기관 규제장치 및 수익성 제고를 위한

1) 기업연금 등 민간연금이 국민연금 수준을 초과할 경우 등 특정요건을 갖춘 가입자에 대한 국민연금 적용배제, 2) 소득비례부문의 개인계좌로 운용하는 방안 등이 있을 수 있다.

유인장치의 수립이 요구된다. 장기적으로 정부는 가입자 관리 · 징수 및 급여지급을, 운용은 민간부분이 수행하는 것이 바람직할 것이다.

구체적으로 개인의 기여분 중 소득비례부문이 민간에서 운용되도록 하는 것이 바람직하다. 소득비례부문의 경우 기여-급여가 직접적으로 연관되어 있기 때문이다. 방안으로는 1) 기업연금 등 민간연금이 국민연금 수준을 초과할 경우 등 특정요건을 갖춘 가입자에 대한 국민연금 적용배제, 2) 소득비례부문의 개인계좌로 운용하는 방안 등이 있을 수 있다. 1)은 국민연금의 소득비례부분을 초과하는 기업연금에 가입할 때 국민연금 소득비례부분의 보험료 납부를 면제시켜 국민연금과 기업연금의 중복 급여 및 부담을 완화하는 것으로 일본, 영국 등에서 시행되고 있는 제도이다. 2)는 국민연금의 소득비례부분을 확정기여 형태로 전환하거나 개인계좌의 형태로 운용할 경우 외부위탁을 통해 국가에 의한 대규모 기금운용의 비효율성을 축소할 수 있는 장점이 있다. KiPF

## <참고문헌>


배준호 · 김상호, 『연금, 이렇게 바꾸자』, 한국경제연구원 05-18, 2005.

전병목, 「국민연금제도의 가입자간 형평성 제고방안」, 『재정포럼』 2003년 7월호, 한국조세연구원, 2003.

김용하, 「노후소득보장 사각지대의 현황과 개선방안」, 『인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(Ⅱ)』 최경수 (편), 한국개발연구원 2004. 11.

문형표 · 김용하, 『인구고령화와 저축: 국민연금을 중심으로, 인구구조 고령화의 경제적 파급효과 및 대응과제』, 한국개발연구원, 2004.

김이경 · 권은지 · 이창용, 「국민연금 자산운용과 거시경제」, 『제5차 한국응용경제학회 정책세미나 발표 논문집』, 한국응용경제학회, 2005.

윤석명 · 김대철 · 신화연 · 김문길, 『사회보험형 및 사회수당형 기초연금 도입시 예상효과에 관한 연구』, 국민연금관리공단 국민연금연구원 2004. 09.

보건복지부, 『국민연금개혁에 대한 국민보고서』, 2006b.

보건복지부, 『국민연금제도의 개혁 추진과정』, 2006a.

## 〈부록 : 우리나라의 공적연금제도〉

| | | 국민연금 | 특수직역연금 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 공무원연금 | 군인연금 | 사학연금 |
| 제도 시행연도 | | 1988 | 1960 | 1963 | 1975 |
| 적용대상 | | 18~59세의 국민(직역연금 가입자 제외) | 국가 및 지방공무원, 법관, 경찰관, 교육공무원 | 장기복무하사관 및 장교 | 사립학교 교직원 |
| 급여종류 | | 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금, 사망일시금 | 퇴직급여, 퇴직수당, 유족급여, 재해보상급여, 보조급여 | 좌동 | 좌동 |
| 급여구조 < 노령연금 > | 보험료 | 평균소득월액의 9%<br>(1998년 이후 적용) | 보수월액의 17%<br>(본인 8.5%, 국가 8.5%)<br>(2001년 이후 적용) | 좌동 | 보수월액의 17%<br>- 교 원:<br>개인부담금 8.5%<br>법인부담금 5.0%<br>국가부담금 3.5%<br>- 사무직원:<br>개인부담금 8.5%<br>법인부담금 8.5% |
| | 금여산식 | $1.8 \times (\overline{w} + \tilde{w}) + \times (1+0.05n)$<br>$n$: 20년 이상 가입연수<br>소득재분배기능 | $(0.5+0.02n) \times w^*$<br>$n$: 20년 이상 가입연수<br>소득비례형 | 좌동 | 좌동 |
| | 급여기준 | 전 가입자 평균소득($\overline{w}$),<br>전 가입기간 본인 평균소득($\tilde{w}$) | 연금수급 전 3년간<br>평균보수월액($w^*$) 기준 | 좌동 | 좌동 |
| | 연금액 조정 | 소비자물가상승률 | ·2000년 이전: 재직자 보수 증가율<br>·2000년 이후: max{CPI, 보수증가율-2%} | 좌동 | 좌동 |
| | 지급개시 연령 | 60세부터 지급<br>(추후 65세로 연장) | 50세부터 지급<br>(추후 60세까지 2년에 1세씩 연장) | 좌동 | 좌동 |
| | 지급방식 | 연금형 | 연금과 일시금의 선택가능 | 좌동 | 좌동 |
| | 유족급여 | 기본연금액의 60% | 기본연금액의 70% | 좌동 | 좌동 |
| 집행기관 | | 국민연금관리공단 | 공무원연금관리공단 | 국방부 | 사학연금관리공단 |

자료: 국민연금관리공단; 공무원연금관리공단; 사학연금관리공단 홈페이지 참조.

# 정책토론리포트

## ■ 납세자 의식과 세정개혁 방향

* 본 원고는 2007년 3월 2일 제41회 납세자의 날을 맞아 한국조세연구원이 은행회관 2층 국제회의실에서 주최한 「납세자 의식과 세정개혁 방향」에 관한 정책토론회의 주제발표 및 토론 요약입니다. 주제발표 및 토론의 내용은 소속기관이나 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. 〈편집자 주〉

# 납세자 의식과 세정개혁 방향

**개 요**

□ 일시 : 2007년 3월 2일(금) 15:00~16:40
□ 장소 : 은행회관 2층 국제회의실
□ 진행순서

15:00~15:10 **인사말**
최용선 한국조세연구원 원장

15:10~16:30 **주제발표 및 토론**
『납세자 의식과 세정개혁 방향』

- **사회자 :** 이만우 고려대 경제학과 교수
- **발표자 :** 전병목 한국조세연구원 연구위원
  박명호 한국조세연구원 연구위원
- **토론자 :** 이원희 경실련 상임집행위원(한경대 교수)
  이희수 재정경제부 조세정책국장
  임성균 국세청 개인납세국장
  정병용 한국세무사회 부회장
  추창근 한국경제신문 논설위원
  현진권 아주대 경제학과 교수

(가나다 순)

16:30~16:40 객석토론 및 종합정리
16:40 폐회

## Ⅰ. 배 경

■ 세무행정은 납세자로 하여금 자신의 납세의무를 이해하고 충실히 이행할 수 있도록 양질의 서비스를 제공하는 것이라 할 수 있음
- 이러한 납세서비스는 법률로 제시된 조세제도를 온전하고 공평하게 납세자들에게 적용하는 것을 포함함
- 바람직한 세무행정은 조세제도를 적용함에 있어 납세자의 부담과 경제활동 왜곡을 최소화하면서 비용-효율적으로 징수하는 것이라 할 수 있음

■ 정부는 이러한 관점에서 납세자들이 자신의 납세의무를 충실히 이행할 수 있도록 납세순응도 제고 노력과 함께 납세자의 부담을 줄여주기 위한 각종 납세서비스 향상 등에 노력하여 왔음
- 동시에 세무행정의 효율성을 높이기 위해서 조직개편, 각종 제도개선, 전산화 등을 추진하고 있음

■ 그러나 다양한 세무행정 개혁 노력에도 불구하고 우리나라 조세제도의 중요한 문제점으로 지적되고 있는 낮은 납세순응도 등은 여전히 개선의 여지가 높은 것도 사실임
- 일반국민에 대한 설문조사 결과(2007년 2월)에 따르면 세금에 대하여 잘 모르는 납세자의 비율이 약 62.8%로 2001년 12월의 약 63.5%보다 소폭 하락하였지만 큰 변화를 보여주지는 않았음

■ 특히 자영사업자에 대한 소득파악 미흡이라는 문제는 세무행정만의 문제라기보다는 각종 조세제도 구성과 함께 복합적으로 나타나는 문제라 할 수 있음
- 소득세 단순경비율제도, 부가가치세 간이과세제도 등은 영세사업자를 지원하기 위한 제도이나 소득파악 측면에서는 무기장 및 3자를 통한 소득파악 가능성 저하를 초래하여 납세순응도를 낮추는 역할을 하고 있음

■ 향후 납세자들에게 보다 수준 높은 세정서비스를 제공하기 위해서는 기존의 다양한 세정개혁의 성과를 평가할 필요가 있음
- 또한 우선 세정서비스의 수요자인 납세자 의식조사 결과분석을 통해 각종 정책노력들의 성과를 평가해 볼 필요가 있음
- 한편 세정혁신의 성과를 측정하기 어려운 점을 고려하여 조직혁신 등에 대한 외국동향을 동시에 검토해야 함
  - 특히 우리나라의 경우 사회보험징수기능 통합, EITC 시행 등 새로운 기능이 부여되고 있어 이에 대한 대응노력도 필요함

■ 본고는 크게 납세자들의 의식조사와 함께 참여정부를 중심으로 시행된 세정혁신에 대한 검토 및 향후 추진방향의 두 부분으로 구성되어 있음
- 납세자 의식조사는 정부부문의 노력에 대한 소비자의 평가를 검토함으로써 납세서비스 제고에 기여하기 위한 것임
- 세정혁신에 대한 검토는 혁신실적에 대한 평가와 함께 납세자 의식조사 등을 감안하여 향후 정책방향을 도출하기 위한 것임

## Ⅱ. 납세자 의식조사에 대한 분석

■ 본장에서는 한국조세연구원이 2007년 2월에 행한 한국인의 납세자 의식조사 결과를 동 연구원이 2001년 12월에 행한 납세자 의식조사 및 미국의 2005년도 납세자 의식조사와 비교

하여 분석을 행함
- 한국조세연구원은 최근 2007년 2월 전국의 30대 이상 1,083명의 납세자를 대상으로 납세자 의식에 대한 전화설문을 행함
- 동 연구원은 2001년 12월에 전국의 30대 이상 1,045명의 납세자를 대상으로 전화설문 방식을 통해 납세자 의식을 조사하였음
- 미국의 국세청 감독위원회(IRS Oversight Board)에서는 2002년부터 매년 납세자의 납세순응 태도(compliance attitudes) 및 납세서비스 만족도 조사를 행함
  - 2005년 7월의 18세 이상 1,005명의 납세자에 대한 전화설문 조사결과를 우리나라의 경우와 비교 분석함

■ 납세의식 수준은 여러 측면에서 측정될 수 있으나 한국인의 납세자 의식 추이를 분석하기 위해 기존 분석에서 사용된 아래의 5가지 개념을 사용함
① 조세제도에 대한 이해도(understanding)
② 조세부담에 대한 인식(perception)
③ 자발적 납세 순응도(voluntary tax compliance)
④ 세무보고에 있어서의 정직성(honesty)
⑤ 납세기여에 대한 인정(credit of contribution)

■ 납세의식과 관련된 다음의 2가지 측면에서 미국의 경우와 비교 분석을 행함
① 성실납세를 유도하는 요인
② 세무행정의 개선방향

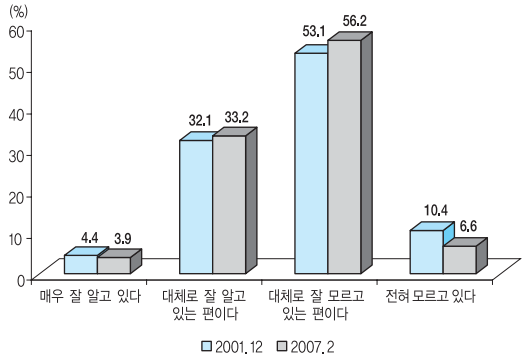
## 1. 우리나라 납세의식 수준 추이

### 가. 조세제도에 대한 이해도(understanding)

■ 국민의 조세제도에 대한 이해도를 정확하게 파악하기 위해서는 여러 가지 측면에서 조사가 필요하나, 여기서는 대표적으로 납세자들이 자기가 내는 세금에 대하여 얼마나 이해하고 있는지를 파악하고자 함

■ "세금에 대하여 얼마나 이해하고 있다고 생각하십니까?"라는 질문에 자기가 납부하고 있는 세금에 대하여 잘 모르는 납세자의 비율이 약 62.8%로 드러남([그림 1] 참조)
- 2001년 12월의 약 63.5%보다 소폭 하락하였지만 거의 동일하여 지난 5년 동안 조세제도에 대한 이해도의 변화는 거의 없는 것으로 나타남
- 납세자 10명 중 6명 정도가 자기가 내는 세금에 대하여 잘 모르고 있다는 사실은 전반적으로 우리 국민의 조세에 대한 이해도가 여전히 낮다라는 것을 보여줌

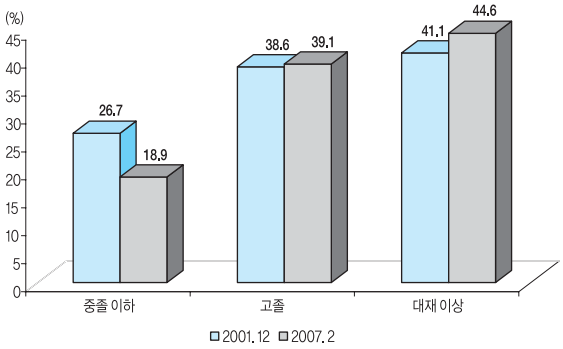
[그림 1] 세금에 대한 이해도 추이




■ 납세자 유형에 따른 조세제도에 대한 이해도를 분석하면 다음과 같음
- 교육수준이 높을수록 조세제도에 대한 이해도가 높음([그림 2] 참조)
  - 중졸 이하 납세자의 세금에 대한 이해도 긍정률은 약 18.9%이지만 대재 이상의 납세자는 조세제도에 대한 이해도 긍정률이 약 44.6%로 약 2.4배나 높게 나타남
  - 학력이 높을수록 세금에 대한 이해도가 높다는 사실은 2001년 12월 조사와 동일하지만

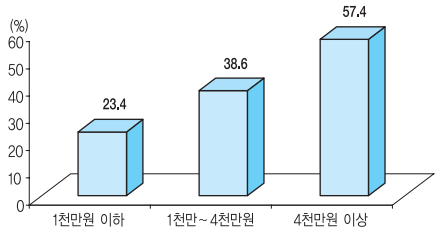
학력 간 이해도의 차이는 더욱 벌어짐
- 2001년 조사의 경우 중졸 이하의 경우보다 대재 이상의 경우가 세금에 대한 이해도 긍정률에서 약 1.5배밖에 높지 않았음

[그림 2] 교육수준별 조세 이해도 긍정률 추이




- 소득수준이 높을수록 조세제도에 대한 이해도가 높음
  - 소득이 1천만원 미만인 납세자의 세금에 대한 이해도 긍정률은 약 23.4%이지만 4천만원 이상인 납세자의 경우는 약 57.4%로 약 2.4배 높게 나타남([그림 3] 참조)[1)]
  - 2001년 12월 조사도 이와 동일한 결과를 얻었음
  - 하지만 1천만원 이하의 저소득층의 조세 이해도 긍정률은 낮아진 반면에 1천만~4천만원 및 4천만원 이상의 중 · 고소득층의 긍정률은 높아짐[2)]

[그림 3] 소득수준별 세금에 대한 이해도 긍정률




- 자영업자의 세금에 대한 이해도가 근로소득자보다 높은 것으로 드러남
  - 자영업자의 세금에 대한 이해도 긍정률은 48.6%로 근로소득자의 38.5%보다 10.1%p나 높음
  - 이는 근로소득자의 경우 직장에서 해주는 연말정산으로 과세표준 확정신고를 대체할 수 있기 때문에 자신의 세금에 대한 이해도가 상대적으로 낮을 가능성이 충분히 존재하기 때문인 것으로 판단됨
- 지역별로 조세제도에 대한 이해도를 살펴보면 도시지역 거주자의 이해도가 높게 나타남
  - 도시지역 거주자의 긍정률은 약 38%인 데 반하여 읍 · 면 거주자의 긍정률은 25%로 상대적으로 낮음
- 여성보다는 남성이 세금에 대한 이해도가 높은 것으로 드러남
  - 남성의 긍정률은 약 43%인 데 반하여 여성의 긍정률은 약 31%로 상대적으로 낮음

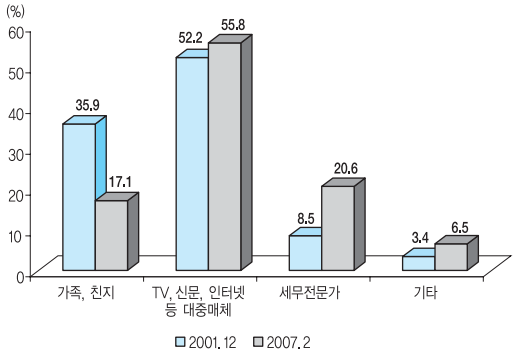
■ 세금에 대한 이해에 어떤 매체가 어느 정도 영향을 주는지를 알아보기 위하여 "세금에 관한 정보나 도움을 얻을 때 가장 많이 영향을 주는 것은 무엇입니까?"라는 질문에 "TV, 신문, 인터넷 등의 대중매체(55.8%)"와 "가족 · 친지(17.1%), 세무전문가(16.3%)"으로 나타남([그림

1) 소득이 8천만원 이상인 표본의 수가 적어서 4천만원 이상으로 묶음
2) 소득이 8천만원 이상인 표본의 수가 적어서 이 소득계층에 대한 조사결과를 생략함

4] 참조)

- 2001년 12월의 조사에서도 조세관련 정보의 원천으로 대중매체를 지목한 비율이 55.2%로 가장 높았음
  - 동종업계 사람들을 포함한 가족 · 친지로부터 얻는 도움은 35.9%에서 17.1%로 최근 들어 크게 감소함
  - 이에 반하여 세무공무원을 포함한 전문가로부터 얻는 도움은 8.5%에서 20.6%로 최근 들어 크게 증가한 것으로 나타남

[그림 4] 조세정보의 원천 추이




## 나. 조세부담에 대한 인식(perception)

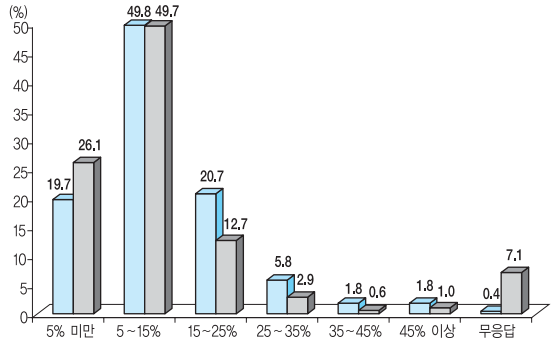
■ 납세자가 피부로 느끼는 체감조세부담률을 파악하고자 함

■ "소득 중 몇 %를 소득세(국민연금, 건강보험료 제외)로 납부하고 있다고 생각하십니까?"라는 질문에 약 42.6%의 납세자가 소득의 약 5~10%를 세금으로 납부하고 있다고 응답함

- 이러한 결과는 소득이 없거나 소득이 8천만원 이상인 계층을 제외한 모든 소득계층(1천만원 미만; 1천만~4천만원; 4천만~8천만원)에서 유사하게 나타남

■ 2001년 조사와 비교해 보면 최근 납세자가 피부로 느끼는 체감소득세부담률은 저율 구간의 응답자 비중이 증가한 반면, 고율 구간의 응답자 비중은 감소한 것으로 나타남(그림 5 참조)

[그림 5] 체감소득세부담률의 추이




- 이는 체감 세부담률과 실제 세부담률 간의 괴리가 점차 축소되고 있음을 보여주는 것임. 다만, 여전히 괴리가 있는 만큼 조세제도에 대한 납세자들의 이해도를 제고시키는 데 많은 노력이 필요함을 보여줌

## 다. 자발적 납세순응도(voluntary tax compliance)

■ 모든 국가의 세무당국은 자발적인 납세순응도를 높이는 것을 최우선적인 정책과제로 삼고 있음

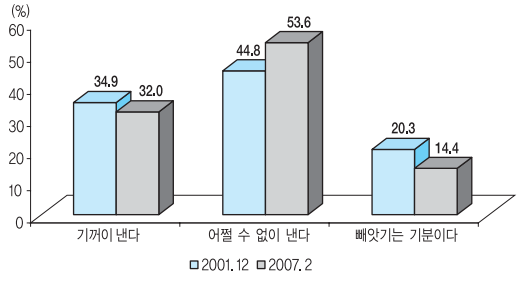
- 특히 신고납부제도를 채택한 세목에 있어서는 납세자들로부터의 자발적인 납세순응을 유도하는 것이 더욱 중요할 것임
  - 일반적으로 국민들의 납세의식 수준이 높으면 자발적인 납세순응도도 높을 것으로 기대함

■ "각종 세금을 납부할 때 어떤 생각이 드십니까?"라는 질문에 대해, "기꺼이 낸다"라는 납세자의 비율이 약 32%, "어쩔 수 없이 낸다"는 53.6%, "빼앗기는 기분이다"는 14.4%로 조사

됨([그림 6] 참조)

- 2001년 조사의 경우 세금을 기꺼이 내는 납세자의 비율이 34.9%, 어쩔 수 없이 내는 납세자의 비율은 44.8%, 빼앗기는 기분으로 내는 납세자의 비율은 20.3%였음
  - 기꺼이 세금을 낸 납세자의 비율은 최근에 오히려 약 3%p 감소하였고 빼앗기는 기분으로 낸 납세자의 비율은 약 6%p 감소함
  - 이는 기꺼이 세금을 내는 풍토를 조성하는 데 더 많은 정책적 노력이 필요함을 의미함

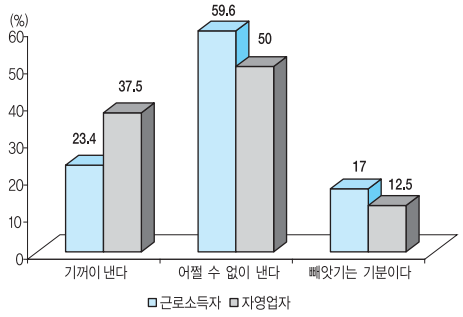
[그림 6] 납세에 대한 순응도 추이




■ 납세순응에 대한 의사를 납세자 유형별로 조사한 결과는 다음과 같음

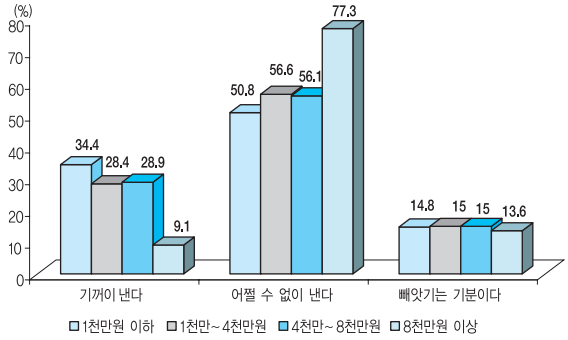
- 근로소득자의 경우 10명 중 6명은 어쩔 수 없이 세금을 내며, 1.7명은 빼앗기는 기분으로 내고, 나머지 2.3명은 기꺼이 내는 것으로 나타남([그림 7] 참조)
  - 자영업자의 경우 10명 중 5명이 어쩔 수 없이 세금을 내며, 1.2명은 빼앗기는 기분으로 내고 나머지 3.7명은 기꺼이 내는 것으로 드러남
  - 근로소득자의 경우 소득원이 투명하게 노출되기 때문에 어쩔 수 없이 내는 비율이 보다 높은 것으로 판단됨

[그림 7] 직업별 납세순응에 대한 의사

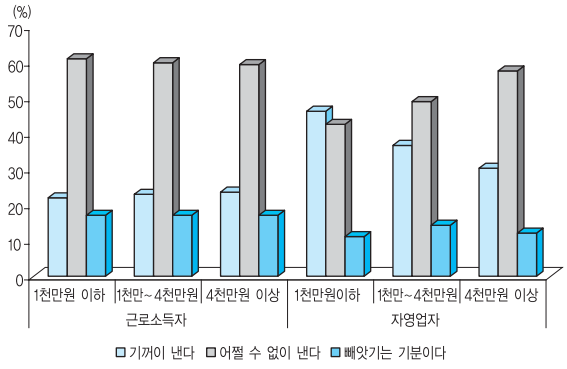



- 소득수준별로 살펴보면 소득수준이 높아짐에 따라 세금을 기꺼이 내는 자발적인 납세순응 의사가 적어짐([그림 8] 참조)
  - 어쩔 수 없이 내는 비율도 소득수준이 증가함에 따라 높아짐
  - 빼앗기는 기분으로 내는 비율은 중간계층에서 상대적으로 높지만 소득계층별로 거의 유사함
  - 자영업자의 경우 이러한 추세가 두드러진 반면에 근로소득자는 소득수준별로 납세순응 태도에 거의 차이가 없음([그림 9] 참조)
  - 고소득 자영업자로부터 자발적 납세순응을 유도하기 위한 정책적 노력이 더욱 필요한 것으로 판단됨

[그림 8] 소득수준별 납세순응에 대한 의사

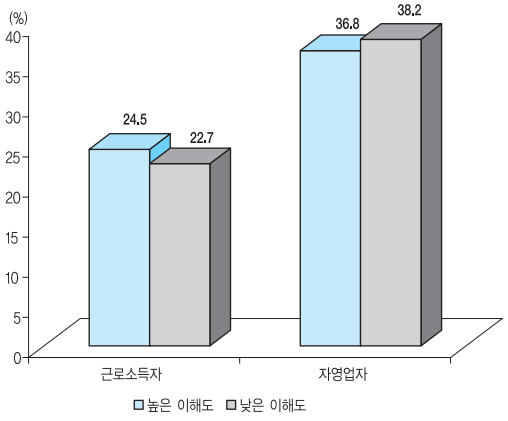


[그림 9] 직업별 · 소득수준별 납세순응에 대한 의사



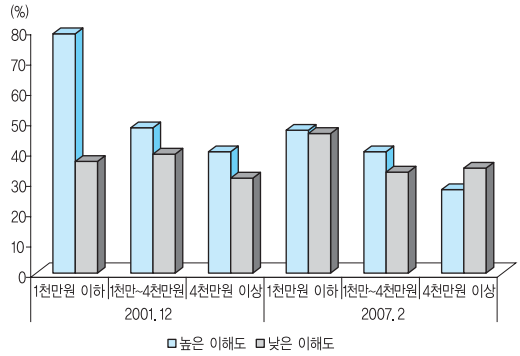

- 세금에 대한 이해도 수준에 따른 자발적인 납세순응 의사는 별 차이가 없는 것으로 나타남([그림 10] 참조)
  - 이에 반하여 2001년도의 조사에서는 세금에 대한 이해도가 높은 납세자 집단이 기꺼이 세금을 납부하는 자발적인 납세순응 의사도 높아서 상호 밀접한 상관관계가 있는 것으로 나타났었음([그림 11] 참조)

[그림 10] 직업별 · 세금에 대한 이해도 수준에 따른 자발적 납세순응 의사

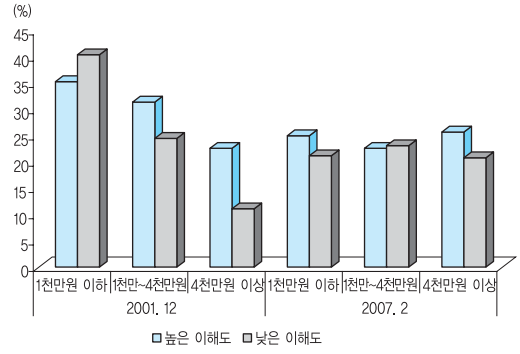



[그림 11] 소득수준별 세금에 대한 이해도 수준에 따른 납세순응도 추이

〈자영업자 경우〉




〈근로소득자 경우〉




■ 세금납부를 꺼리는 납세자 계층에 대하여 세금내기를 꺼려 하는 이유들에 대한 긍정 여부를 조사한 결과는 다음과 같음

- '납부한 세금이 제대로 쓰이지 않고 낭비되고 있기 때문' 이라는 주장에 세금내기를 꺼려 하는 납세자 10명 중 약 8명이나 절대 동의 또는 동의함
  - '불성실 납세자로 인해 성실 납세자가 과도한 세부담을 지기 때문' 이라는 주장에 대해서는 10명 중 약 7.2명이 절대 동의 또는 동의함
  - '능력에 비해 많은 세금을 납부하고 있기 때

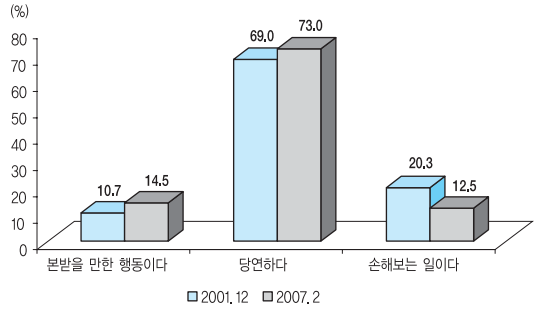
문' 이라는 주장에 대해서는 10명 중 6.6명만이 절대 동의 또는 동의함
  - '고액납부자가 제대로 된 대접을 받지 못하는 사회분위기가 형성되어 있기 때문' 이라는 주장에 대해서는 10명 중 단지 4.9명만이 절대 동의 또는 동의함
- 납세자로부터 자발적인 납세순응을 유도하기 위해서는 우선적으로 정부가 세금을 투명하고 효율적으로 사용하고 있음을 성과를 통해 입증함으로써 국민들의 신뢰를 제고하여야 함
  - 이와 더불어서 불성실 납세자가 성실 납세자에게 세부담을 전가시키지 못하도록 세무조사 등의 합법적인 법집행 활동을 강화하여야 할 것임

### 라. 세금납부에 있어서의 정직성(honesty)

■ 국민들이 세금을 정직하게 신고 · 납부하는 행위에 대하여 어떻게 생각하고 있느냐는 그 사회의 납세의식 수준에 대한 하나의 척도가 됨

■ "본인이든 아니면 다른 사람이든 세금을 정직하게 납부하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?"라는 질문에 대하여 약 87.5%가 긍정적으로 생각하는 것으로 나타남([그림 12] 참조)
- 납세자의 73.0%가 세금을 정직하게 납부하는 행위에 대하여 "당연하다"고 여기며, "본받을 만한 행동"이라고 응답한 비율도 14.5%에 달함
  - 세금을 정직하게 신고하는 것이 "손해보는 일"이라고 생각하는 비중은 약 12.3%에 그침
- 2001년도 조사에서는 세금을 정직하게 신고하는 것에 대하여 "당연하다"고 응답한 비율은 69.9%이고, "본받을 만한 행동"이라고 여기는 비율은 10.7%이어서 약 80.6%가 긍정적으로 생각하였음
  - 그러나 "손해보는 일"이라고 응답한 비율도 20.3%에 달하였음
- 이는 최근 들어 세금을 정직하게 신고 · 납부하는 행위에 대하여 긍정적으로 평가하는 경향이 높아졌음을 의미함

[그림 12] 성실납세에 대한 평가 추이




■ 세금을 정직하게 납부하는 것에 대하여 납세자 유형별로 구분하여 조사한 결과는 다음과 같음
- 학력이 높을수록 세금을 정직하게 납부하는 것에 대해 본받을 만한 행동이라고 생각하는 경우가 많게 나타났고, 소득이 없는 경우 세금을 정직하게 납부하는 것에 대해 손해라고 생각하는 경우가 많음
- 기혼인 경우, 미혼인 경우보다 세금을 정직하게 납부하는 것에 대해 손해라는 부정적인 시각이 증가함

■ 납세순응에 대한 태도와 "세금을 정직하게 납부하는 것에 대한 의견"은 서로 밀접한 관계가 있는 것으로 나타남([그림 13] 참조)
- "세금을 기꺼이 낸다"라고 하는 자발적 납세순응 태도를 지닌 응답자가 성실납부 행위를 "본받을 만한 행동"이라고 평가하는 비율이 16.4%임
  - "당연하다"고 응답한 비율은 77.2%로 성실납부 행위를 긍정적으로 평가하는 비율은 93.7%임

– "손해보는 일이다"라고 부정적으로 평가하는 비율은 겨우 6.3%임

• 이에 반하여 세금을 "어쩔 수 없이 낸다"거나 "빼앗기는 기분으로 낸다"라고 하는 비자발적인 납세순응 태도를 보이는 응답자의 경우 "본받을 만한 행동"이라고 평가하는 비율이 13.6%로 2.8%p 떨어짐

– "당연하다"고 응답한 비율은 71.1%로 성실납부 행위에 대한 긍정률은 84.6%로 9.1%p 감소함

– "손해보는 일이다"라고 부정적으로 평가하는 비율은 15.4%로 9.1%p나 상승함

• 2001년도 조사보다 성실납부 행위에 대한 긍정률이 자발적이거나 비자발적 납세순응 태도 모두에서 각각 0.8%p와 12%p씩 개선됨

■ 세금의 축소보고에 대한 용인 정도와 "세금을 정직하게 납부하는 것에 대한 의견"도 서로 밀접한 상관관계가 있는 것으로 나타남([그림 14] 참조)

• 세금의 축소보고를 전혀 용인 못하는 납세자가 성실납세 행위를 "본받을 만한 행동"이라고 평가하는 비율이 13.7%로 "조금씩 축소보고", "상당히 축소보고"하는 것을 용인하는 납세자보다 각각 1.7%p와 3.9%p 낮은 것으로 나타남

– 세금의 축소보고 용인 정도가 큰 납세자일수록 성실납세 행위를 "본받을 만한 행동"이라고 보다 긍정적으로 평가함

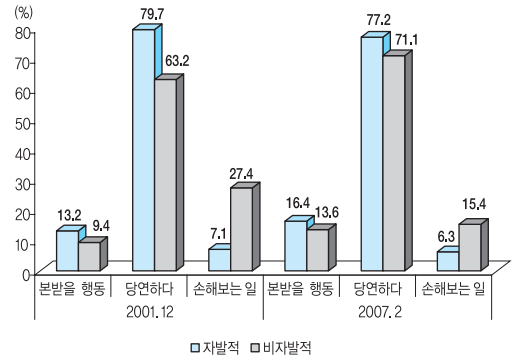
• "당연하다"고 응답한 비율은 용인 정도가 커짐에 따라 점진적으로 낮아짐(75.6%→70.3%→58.8%)

– 탈세를 전혀 용인 못하는 납세자일수록 정직한 납세 행위를 당연한 것으로 받아들이고 있음을 알 수 있음

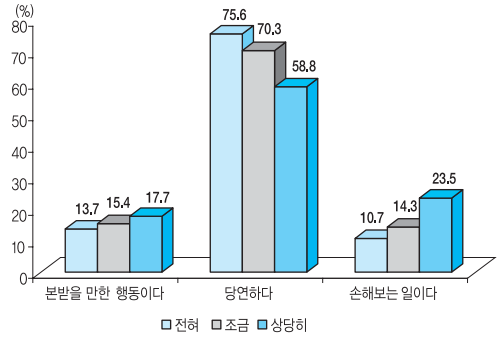
• "손해보는 일이다"라고 부정적으로 평가하는 비율은 세금 축소보고의 용인 정도가 커짐에 따라 점진적으로 증가함(10.7%→14.3%→23.5%)

– 탈세를 전혀 용인 못하는 납세자일수록 정직한 납세 행위를 부정적으로 평가하지 않음을 의미함

[그림 13] 자발적/비자발적 납세순응 태도별 성실납세에 대한 평가 추이




[그림 14] 세금 축소보고 용인 정도별 성실납세에 대한 평가 추이




### 마. 납세기여에 대한 인정(credit of contribution)

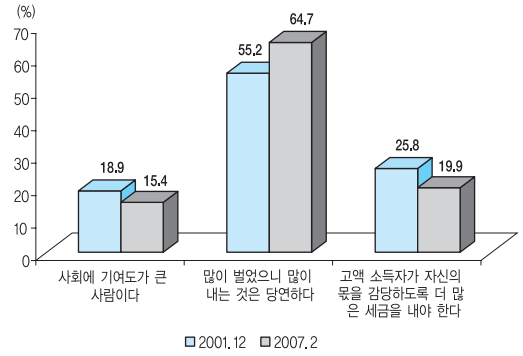
■ 부(wealth)를 축적하는 과정이나 소득을 창출하는 과정이 투명하고 정당하다면 고액납세자를 바라보는 시각이 긍정적으로 바뀔 것임

• 자본주의 사회에서는 열심히 일하여 소득을 창출하고 부를 축적하는 것이 미덕이 되어야

하지만 우리 사회의 투명성 정도가 아직 낮아 부에 대한 부정적 시각이 여전히 존재함
- 세금을 많이 내는 납세자가 우리 사회에 기여를 많이 한 국민으로 대접받는 사회가 되어야 할 것임

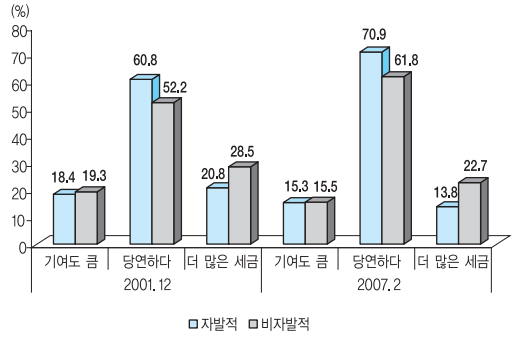
■ "고액의 세금을 납부하는 사람에 대하여 어떻게 생각하십니까?"라는 질문에 "사회에 기여도가 큰 사람"으로 긍정적으로 평가하는 비율은 15.4%에 지나지 않음([그림 15] 참조)
- 이는 "고액 소득자가 자신의 적절한 몫을 감당하도록 많은 세금을 내야 한다"고 부정적으로 평가한 비율(20.0%)보다 4.6%p 정도 낮은 것임
  - 납세자 10명 중 약 6.5명은 "많이 벌었으니 많이 내는 것은 당연한 일"이라고 응답함(64.7%)
  - 10명 중 고작 1.5명만이 고액 납세자를 사회에 기여도가 큰 사람으로 긍정적으로 평가하고 있다는 것은 아직까지 우리나라 사회에서 부의 정당성에 대한 사회적 공감대가 형성되어 있지 않음을 단적으로 보여주는 것임
- 2001년 조사결과보다 "사회에 기여도가 큰 사람"으로 긍정적으로 평가하는 비율이 3.5%p 감소함
  - "고액 소득자가 자신의 적절한 몫을 감당하도록 많은 세금을 내야 한다"고 부정적으로 평가한 비율도 5.8%p 줄어듦
  - "많이 벌었으니 많이 내는 것은 당연한 일"이라고 응답한 비율은 9.5%p 증가함
- 최근에 고액납세자에 대한 부정적인 평가가 감소한 것은 바람직한 방향으로 나아가는 것이지만 여전히 고액 납세자의 사회에 대한 기여를 인정하지 않는 것으로 판단됨

[그림 15] 고액납세자에 대한 평가 추이




■ 납세순응에 대한 태도와 고액납세자에 대한 "부정적인" 평가가 서로 상관관계가 있는 것으로 나타남([그림 16] 참조)
- "세금을 기꺼이 낸다"라고 하는 자발적 납세순응 태도를 지닌 응답자 중 고액세금 납세자에 대하여 "더 많은 세금을 내야 한다"고 부정적으로 평가한 비율은 13.8%임
  - 세금을 "어쩔 수 없이 낸다"거나 "빼앗기는 기분으로 낸다"는 비자발적인 납세순응 태도를 보이는 응답자의 경우 "현재보다 세금을 더 많이 내야 한다"라고 부정적으로 평가하는 비율은 22.7%로 8.9%p나 상승함
- 한편 고액세금 납부자에 대하여 "많이 벌었으니 많이 내는 것은 당연하다"고 응답한 비율이 자발적 납세순응 태도를 지닌 납세자인 경우 70.9%이며, 비자발적인 납세순응 태도를 보이는 응답자의 경우 61.8%로 9.1%p 감소함
- 마지막으로 고액세금 납부자에 대하여 "사회에 기여도가 큰 사람"으로 긍정적으로 평가하는 비율은 자발적/비자발적 납세순응 태도에 상관없이 유사한 것으로 드러남(자발적: 15.3%; 비자발적: 15.5%)
- 2001년도 조사보다 고액납세자에 대하여 "현재보다 세금을 더 많이 내야 한다"는 부정적인 평가 비율이 자발적이거나 비자발적 납세순응 태도 모두에서 각각 7%p와 5.8%p씩 개선됨

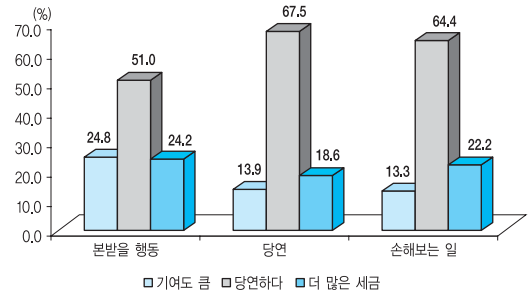
[그림 16] 자발적/비자발적 납세순응 태도별 고액납세자에 대한 평가 추이




■ 성실납세에 대한 평가와 "고액납세자에 대한 평가"의 상호 관련성을 조사해 보면 다음과 같음([그림 17] 참조)

- "세금을 정직하게 납부"하는 것을 본받을 행동으로 보는 응답자 중 고액세금 납세자를 "사회에 기여도가 큰 사람"으로 긍정적으로 평가하는 비율이 24.8%임
  - 세금을 정직하게 납부하는 것을 "당연하다"는 응답자가 고액세금 납세자를 "사회에 기여도가 큰 사람"으로 긍정적으로 평가하는 비율은 13.9%, "손해보는 일"로 응답한 사람은 13.3%임
  - "세금을 정직하게 납부"하는 것을 긍정적으로 평가한 납세자가 고액 납세자를 긍정적으로 평가할 가능성이 높음을 보여줌

[그림 17] 성실납세에 대한 평가별 고액납세자에 대한 평가



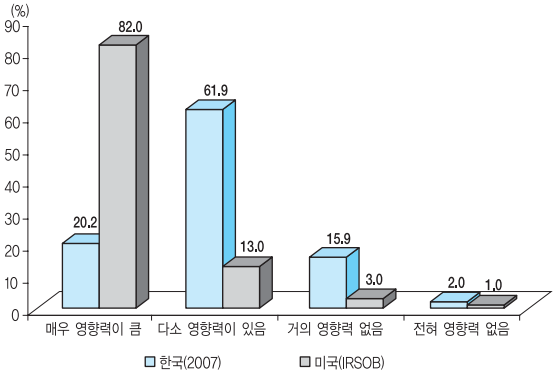

## 2. 우리나라와 미국의 납세자 태도 비교

### 가. 성실납세를 유도하는 요인

■ 세금을 성실하게 신고 · 납부하는 데 영향을 주는 요인들에 대한 우리나라와 미국 납세자들의 평가를 조사하면 다음과 같음

- '성실하게 국민의 의무를 지킨다는 마음 자세'가 성실납세에 미치는 효과에 대해 우리나라 납세자는 10명 중 2명만이 매우 영향력이 있다고 응답함([그림 18] 참조)
  - 미국의 경우 10명 중 8명이 매우 영향력이 있다고 응답하였음
  - 미국의 경우 우리나라보다 정직성에 대한 개개인의 확고한 신념이 성실납세 행위에 훨씬 영향력이 큼을 의미

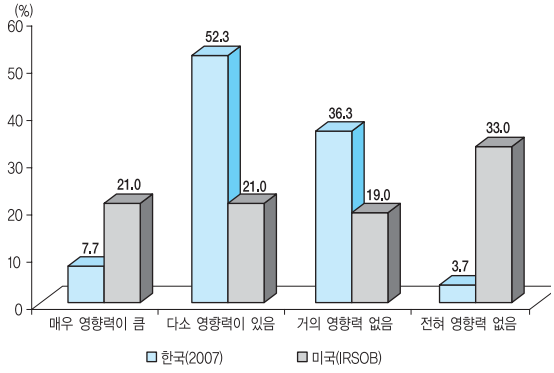
[그림 18] 개인의 성실납세 마음 자세가 성실납세 행위에 미치는 효과 비교




- '우리의 이웃들은 정직하게 신고 · 납부한다는 믿음'이 성실납세에 미치는 효과에 대해 우리나라 납세자는 10명 중 6명이 긍정적(매우 영향력 있음/영향력 있음)으로 응답함([그림 19] 참조)
  - 미국의 경우 10명 중 4명만이 긍정적으로 응답하였음

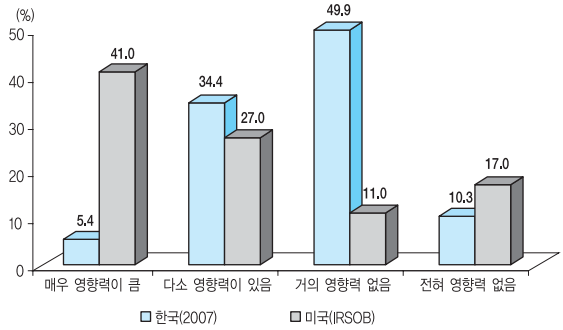
– 미국의 경우보다 우리나라에서 상호간의 정직성에 대한 신뢰가 성실납세 행위에 영향력이 있음을 의미

[그림 19] 이웃의 정직한 납세에 대한 믿음이 성실납세 행위에 미치는 효과 비교



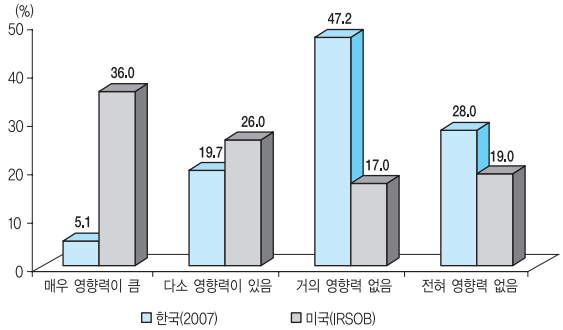

• '국세청에 제3자가 나의 소득에 관한 정보를 제공한다는 점'이 성실납세에 미치는 효과에 대해 우리나라 납세자는 10명 중 4명이 긍정적(매우 영향력 있음/영향력 있음)으로 응답함([그림 20] 참조)
  – 미국의 경우 10명 중 7명만이 긍정적으로 응답하였음
  – 미국의 경우 우리나라보다 제3자 정보 제공·활용이 성실납세 행위에 더 큰 영향력이 있음을 의미
  – 이는 우리나라가 아직 제3자 정보를 세무행정에 상대적으로 덜 적극적으로 활용하고 있기 때문에 성실납세에 더 작은 영향력을 갖는 것으로 판단됨

[그림 20] 제3자 정보 제공 및 활용이 성실납세 행위에 미치는 효과 비교




• '세무조사에 대한 두려움'이 성실납세에 미치는 효과에 대해 우리나라 납세자는 10명 중 2.5명만이 긍정적(매우 영향력 있음/영향력 있음)으로 응답함([그림 21] 참조)
  – 미국의 경우 10명 중 6.2명만이 긍정적으로 응답하였음
  – 이는 미국의 경우 우리나라보다 세무조사의 포괄범위가 상대적으로 넓고, 무작위 표본조사 결과 등을 활용한 고도화된 조사대상자 선정 및 조사 기법을 지속적으로 갱신하고 있기 때문임
  – 또한 우리나라가 그동안 조세범칙 조사를 적극적으로 실시하지 않는 등 고의적·지능적·상습적 탈세자에 대해 상대적으로 온정적으로 대처해 왔기 때문임

[그림 21] 세무조사가 성실납세에 미치는 효과 비교

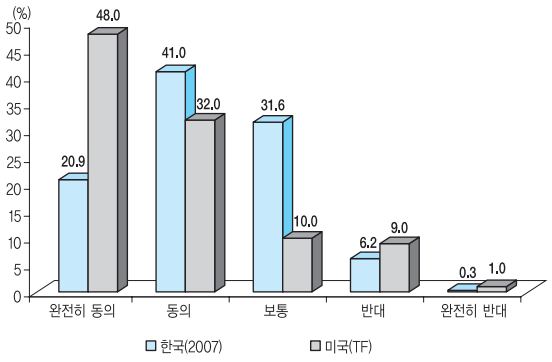


### 나. 세무행정의 개선방향

■ 세무행정 및 조세제도에 대한 우리나라와 미국 납세자들의 평가를 조사하면 다음과 같음

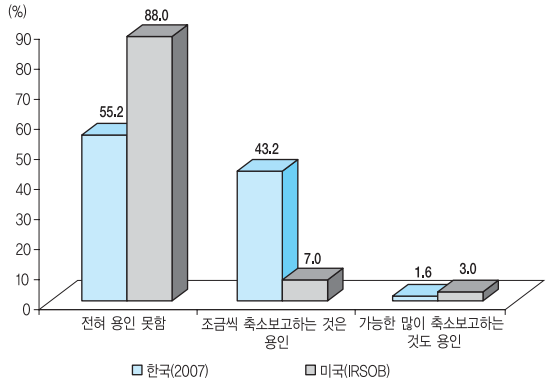
- '세금의 계산 및 납부절차가 복잡한가?' 라는 질문에 우리나라 납세자의 경우 10명 중 6.2명이 동의를 표함([그림 22] 참조)
  - 미국의 경우 10명 중 8명이 복잡하다고 응답하였음
  - 미국의 경우 우리나라와는 달리 근로소득자도 세무신고를 하여야 하기 때문에 세금 계산 및 납부절차를 보다 복잡하게 인식할 수 있음

[그림 22] 세금 계산 및 납부절차의 복잡성에 대한 인식 비교




- '세금 축소보고하는 것을 얼마나 용인할 수 있느냐?' 라는 질문에 우리나라 납세자의 경우 10명 중 6.2명이 전혀 용인할 수 없다고 응답함([그림 23] 참조)
  - 미국의 경우 10명 중 8.8명이 전혀 용인할 수 없다고 대답함
  - 이는 우리나라가 미국보다 탈세가 보다 보편적임을 의미함

[그림 23] 세금 축소보고에 대한 용인 정도 비교




## Ⅲ. 세정개혁의 성과와 추진방향

### 1. 세무행정의 목표와 과제

■ 세무행정의 목표는 납세자로 하여금 자신의 납세의무를 이해하고 충실히 이행할 수 있도록 양질의 서비스를 제공하는 것이라 할 수 있음

- 동시에 이러한 납세서비스는 법률 등으로 제시된 조세제도를 온전하고 공평하게 납세자들에게 적용하여야 함

■ 바람직한 세무행정은 납세자의 납세의무 이행을 위해 양질의 서비스를 제공하고, 이 과정에서 야기될 수 있는 납세자의 부담과 경제활동 왜곡을 최소화하는 것임

- 이를 위해서는 납세자에 대한 서비스 향상, 조세법률에 따른 납세의무 이행 유도, 그리고 전산화 등을 통한 행정 효율성 제고가 중요한 정책과제임

〈표 1〉 세무행정의 목표와 과제

| | |
|---|---|
| 목 표 | • 납세의무의 이해와 충실한 이행 |
| 부가 목표 | • 온전하고 공평한 제도 적용<br>• 납세자의 부담과 경제활동 왜곡의 최소화 |
| 과 제 | • 법률에 따른 납세의무 이행 유도<br>• 납세자 서비스 향상<br>• 행정효율성 제고 |

■ 납세자에 대한 서비스 향상, 법률에 따른 납세의무 이행 유도, 전산화 등을 통한 행정효율성 제고를 위해서 다양한 세부 과제가 제시될 수 있음

- 납세자 서비스 향상을 위해서는 납세자 대중에 대한 다양한 서비스 옵션의 개발 및 보완, 납세과정의 단순화, 세무행정 과정에 대한 납세자의 참여확대 등이 필요
- 납세의무 이행을 촉진하기 위해서는 불법적 조세회피를 방지할 수 있는 다양한 제도, 교육 등을 통해 납세순응도를 제고하여야 하며 동시에 세무사, 회계사 등 조세관련 전문가들과 일반국민들의 납세의식 제고 노력도 필요
- 행정효율성을 높이기 위해서는 생산성을 극대화할 수 있는 조직 구성, 납세자 서비스와 납세순응도 제고를 위한 정보시스템의 구축 등이 요구됨
- 그 외 조세정책과 관련한 자료 제공을 통해 제도발전 및 세무행정의 효율성 제고에 노력할 필요가 있음

■ 구체적으로 납세의무 이행을 유도하기 위해서는 납세순응도를 제고할 필요가 있으므로 납세순응도에 큰 영향을 미치는 납세협력비용을 축소하는 것이 필요함

- 세금을 납부하기 위해서는 납세협력비용이 발생함
  - 특히 납세자 신고에 의해 운영되는 신고납부제도하에서는 세목을 이해하고, 신고서와 증빙자료를 작성하고, 세금을 계산하여 납부하는 매 단계에서 납세자의 납세협력비용이 발생함
- 세제가 복잡할수록 그리고 납세자가 세제나 세정에 접근하기 어려울수록 납세협력비용은 증가함
- 따라서 세무당국은 납세협력비용 축소를 위해 납세절차, 세액계산 등에 관한 서비스를 제공하여 납세자가 보다 쉽게 납세행위를 할 수 있도록 유도하여야 함

■ 납세의무 이행 유도를 위한 또 다른 중요한 정책수단은 세무조사제도로 이는 납세자들의 납세순응도를 결정하는 요인임

- 납세자들은 세부담을 줄이기 위해 자신의 정보를 축소하여 신고할 경제적인 유인을 갖고 있으므로 이를 제거하기 위한 제도적인 장치가 필요함
  - 납세순응도를 높이기 위해 성실 신고자에 대한 우대 조치 등을 통해 성실 신고에 대한 긍정적 사회분위기 조성이 필요함
  - 그러나 납세자의 소득 축소신고 유인을 제거할 만큼 충분한 사회적 혜택을 제공하기는 어려운 실정임
- 세무조사제도는 신고하지 않은 세원을 찾아내어 추가적으로 세금과 가산세를 부과하는 제도임
  - 세무조사제도의 궁극적인 목적은 납세자들에게 과세정보를 축소하여 신고하면 세무조사를 받아 불이익을 당할 수도 있다는 믿음을 줘서 정보를 축소하여 신고하려는 납세자의 경제적인 유인을 제거하려는 것임

■ 납세순응도 제고를 위한 과세인프라 구축은 납세순응비용의 축소와 동시에 추진될 수 있는 중요한 정책과제임
- 세무조사 등 직접적 납세순응도 제고정책은 막대한 비용을 유발하나 과세인프라를 통한 사회적 감시망의 형성은 상대적으로 적은 비용으로 납세순응도를 제고할 수 있음
- 소득 및 납세관련 정보체계를 구축하여 비정상적 소득흐름에 대한 검증기능을 제고할 필요가 있음

■ 납세자에 대한 서비스 향상을 위해서는 납세의무의 이행과정, 그 과정에서 취득한 개인정보의 관리, 그리고 납세결과의 이용 등에서 납세자의 권리가 충분히 보호되어야 함
- 납세의무의 이행과정에서 충분한 정보 제공 및 소명기회를 제공하여, 납세과정의 투명성 확보 및 납세자 권리를 보호하여야 함
- 조세정책 과정에서 취득한 납세자의 경제활동 정보 및 이해관계와 관련되는 경제적 문제들에 대한 비밀보호를 통해 납세자의 권리를 충분히 보호할 필요가 있음

■ 동시에 향후 효율적인 조세정책 및 세무행정 수립을 위해 납세관련 자료를 제공하는 역할을 수행하여야 함
- 조세정책 과정에서 취득한 납세자의 소득 등 경제관련 정보들은 현행 조세제도 및 세무행정을 평가 · 개선하는 데 기여할 수 있는 중요한 자산임
- 따라서 향후 바람직한 조세정책의 수립을 위해 자료제공을 통해 다양한 분석 및 검증작업이 필요함
  – 다만, 납세자 비밀보호를 통한 개인권리 보장이라는 측면을 훼손하지 않는 수준에서 이루어져야 함

■ 세무행정상의 정책과제에 대한 평가를 위해서는 다양한 지표의 개발 및 측정이 요구됨
- 납세자에 대한 서비스 향상은 전반적인 고객만족도, 정확한 세금부과, 서비스 제공수준, 고객서비스를 위한 전자수단 이용 정도, 서비스의 적시성 등을 통해 평가될 수 있음
- 납세의무 이행촉진 노력의 성과는 납세순응도와 관련된 소득세 신고율, 세액 납부율, 세금탈루에 대한 국민의식, 납세 순응을 위한 각종 자료 외부제공 정도로 평가가 가능함
- 행정효율성 제고 노력은 전산화 등을 포함하여 민간부문과 비교한 기능, 비용 비교, 인력수요 등을 통해 평가될 수 있음

## 2. 최근의 세정혁신 현황과 성과

### 가. 세정혁신의 현황

■ 참여정부 이후 국세청은 세정혁신위원회, 과세품질혁신위원회 등의 운영 등을 통해 세정혁신에 노력하였으며 이를 통해 납세자에 대한 서비스 향상에 기여한 것으로 평가됨

■ 국세청이 이룬 세정혁신의 성과는 납세자의 납세의무 이행을 촉진하기 위한 납세순응도 제고 방안과 납세자에 대한 서비스측면에서 세정 서비스의 확대, 그리고 행정효율성 제고를 위한 전자화 및 정보화의 세 가지 분야로 나누어 살펴볼 수 있음

■ 납세의무 이행을 유도하기 위한 납세순응도 제고 방안으로 소득인프라 구축에 노력함
- 기존의 신용카드 사용에 대한 소득공제와 복권제를 통한 신용카드 사용권장 정책의 지속과 함께 이를 보완하기 위한 현금영수증제도를 도입
  – 2005년에는 현금영수증제도를 도입하여 현

금거래에 대한 과세자료를 수집할 수 있는 체계를 구축

– 그 결과, 신용카드나 현금영수증을 이용한 소비지출은 211.1조원으로 민간 소비지출 424.6조원의 약 49.7%의 소비가 신용카드와 현금영수증을 통하여 이루어짐

〈표 2〉 신용카드 및 현금영수증 사용실적

(단위: 10억원)

| 연 도 | 1990 | 1994 | 2000 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 신용카드 | 5,323 | 18,875 | 79,592 | 174,023 | 170,529 | 167,096 | 192,459 |
| 현금영수증 | - | - | - | - | - | - | 18,643 |
| 민간소비지출 | 93,505 | 175,969 | 312,300 | 381,063 | 389,177 | 401,469 | 424,630 |
| 비 율(%) | 5.7 | 10.7 | 25.5 | 45.7 | 43.8 | 41.7 | 49.7 |

자료: 국세청 보도자료, 2006. 12, 한국은행 경제통계시스템.

• 과거 근거과세의 장애요인으로 작용하였던 표준소득률제도를 기준경비율(단순경비율)제도로 개편(2002년)하고 근거과세 확대를 위한 제도개선을 지속적으로 추진함

– 추계과세되는 단순경비율 적용대상을 축소하여 점진적인 근거과세로의 전환을 유도함

– 2006년 세법개정에서는 2008년 귀속소득에 대해 단순경비율 대상 기준금액을 각각 6,000만원, 3,600만원, 2,400만원으로 하향조정하는 방안을 제시함

〈표 3〉 기준경비율/단순경비율 적용 기준

| 업 종 / 귀속연도 / 기준수입금액 | 2004년 귀속<br>2003년 수입금액 | 2005년귀속<br>2004년 수입금액 | 2006년귀속<br>2005년 수입금액 |
|---|---|---|---|
| 농업·수렵업 및 임업 (산림소득 포함), 어업, 광업, 도·소매업, 부동산 매매업, 아래에 해당하지 아니하는 업 | 9,000만원 | 9,000만원 | 7,200만원 |
| 제조업, 숙박·음식점업, 전기·가스 및 수도사업, 건설업, 소비자용품 수리업, 운수·창고업, 통신업, 금융·보험업 | 6,000만원 | 6,000만원 | 4,800만원 |
| 부동산임대업, 사업서비스업·교육서비스업·보건 및 사회 복지사업, 사회 및 개인서비스업, 가사서비스업 | 4,800만원 | 4,800만원 | 3,600만원 |

주: 기준금액 초과는 기준경비율, 이하는 단순경비율을 적용

• 종합소득신고자 중 기장자 비율이 2000년 귀속소득 이후 지속적으로 증가하여 2005년 귀속소득의 경우 56.0% 수준에 도달함

〈표 4〉 연도별 기장자 현황

(단위: 천명, %)

| | 2000귀속 | 2001귀속 | 2002귀속 | 2003귀속 | 2004귀속 | 2005귀속 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 신고인원 | 1,535 | 1,782 | 2,010 | 2,031 | 2,236 | 2,279 |
| 기장신고율 | 44.3 | 45.4 | 47.3 | 50.1 | 53.6 | 56.0 |

• 2006년 세법개정에서는 소득인프라 구축을 위해 신용카드 및 현금영수증 사용·발급의무화 및 신고포상금 제도, 사업용 계좌제도 도입 등을 추진함

– 현재 각종 시행령 등의 개정작업이 진행중임

– 동시에 각종 거래정보의 수집을 통한 사회적 감시망 확충을 위해 "과세자료의제출및관리에관한법률"의 강화 및 보완 추진

■ 납세자에 대한 서비스 향상 및 종사직원의 만

족도 제고를 위해 납세자 보호강화, 품질과세를 통한 부실과세 축소, 업무성과와 능력에 부합하는 보상시스템 등을 시행함

- 납세자의 권익 보호를 위해 납세자보호담당관 제도(1999년)를 시행하고 있으며 실효성 제고를 위해 업무범위를 확대함
  - 납세자보호담당관은 세금의 부과와 징수, 또는 세무조사의 과정에서 납세자의 권익이 침해되었거나 침해될 소지가 있는 경우에 이를 상담하고 처리
  - 2005년 9월부터는 세무조사 범위의 확대나 기간의 연장을 승인하는 업무도 수행
- 품질(Quality)과세 개념을 도입하여 부실과세를 축소함
  - 2005년 6월 조사요원과 납세자 간에 이견이 있을 수 있는 경우에는 과세 전에 자문을 받도록 하는 "과세기준 사전 자문제도" 도입
  - 또한 법령 미숙지, 사실조사 미흡 등으로 인해 부실과세가 발생한 경우에 대비하여 "처분관서 원인분석제도"를 도입하여 재발방지에 노력
    - 이를 위해 외부전문가가 참여하는 과세품질혁신위원회를 설치
  - 2005년 9월 사실관계의 판단이 어려운 경우 지방청에 설치된 과세쟁점자문위원회를 통하도록 하여 부실과세 방지에 노력
- 공정 · 투명한 세정운영 차원에서 세무조사에 대한 국민신뢰를 확보하기 위해 "조사사무처리규정(국세청훈령)"을 공개(2006년 3월)함
  - 조세범칙 조사의 선정사유, 집행 및 처분절차 등을 공개함으로써 조사행정의 예측가능성과 투명성을 제고 → 납세자의 권익보호

■ 전자화 및 정보화를 통한 세정의 효율성 제고

- 2002년 4월 홈택스(Home Tax)를 통해 인터넷으로 모든 세금문제를 해결할 수 있는 체계를 구축하였으며 이후 이를 확대 · 발전시킴
  - 모든 세목에서 전자신고 서비스를 제공하고 있음
  - 2007년 1월 기준으로 홈택스 이용가입자는 5백만명을 초과하였고 세무대리인의 97.8%, 전체 사업자의 56.8%(법인 60.0%)가 가입
  - 전자신고 이용률을 보면 법인세 96.9%(2006년 3월), 부가가치세 76.8% (2006년 7월), 종합소득세 81.2%(2006년 5월)로 먼저 제도를 도입한 선진국에 비해서도 높은 이용실적을 보임

**〈표 5〉 주요 국가들의 전자신고 비율(2004년)**

| | 미국(소득세) | 프랑스(법인세) | 호주(부가세) |
|---|---|---|---|
| 전자신고 도입연도 | 1986 | 1991 | 2000 |
| 전자신고 비율(%) | 47% | 26% | 36% |

자료: OECD, *Tax Administration in OECD and Selested Non-OECD Countries: Comparative Information Series*, 2006.

- 국세통계에 대한 정보공개 범위도 확대하여 이의 활용을 통한 제도개선 및 효율성 향상을 추구함
  - 국세통계연보를 통한 통계 공개건수는 2002년 177개에서 2005년 239개로 지속적으로 확대
    - 2002년 (177개)→2003년(196개)→2004년(222개)→2005년 (239개)
    - 2005년에는 신규통계의 공개뿐만 아니라 기존 통계에 대한 계급구간의 세분화 등을 통해 통계이용의 실효성을 제고
  - 국세통계를 전담하는 7명으로 구성된 통계기획팀을 2006년 9월 설립하여 국세통계 수요에 능동적으로 대처하고 국세통계의 품질 및 그 활용도를 제고시키려 함
    - 2006년도에는 통계연보를 대대적으로 개편하여 각종 세금의 신고서상 세액 산출과

정을 그 흐름대로 공개함

### 나. 세정혁신에 대한 평가

■ 다양한 세정혁신을 통해 납세자들의 납세의무 이행 유도, 납세서비스 향상, 전자화 등을 통한 제도효율성 향상에 기여

• 납세의무 이행 유도를 위한 현금영수증제도 등 과세인프라의 구축, 전자신고를 통한 효율성 제고, 납세자 서비스 향상을 위한 품질과세 개념 도입 등은 세무행정 개선에 크게 기여

– 납세순응도 조사에서도 납세가 "빼앗기는 기분이다"라는 부정적 평가가 2001년 20.3%에서 2007년 14.4%로 축소

– 성실납세에 대한 평가에서 "손해보는 일이다"라는 부정적인 평가가 2001년 20.3%에서 2007년 12.5%로 축소

• 특히 연말정산 관련 각종 공제제도 이용시 관련서류에 대한 전자서비스 제공은 서류구비와 관련한 사회적 비용 경감에 기여

■ 그러나 여전히 개선해야 할 점도 존재

• 전반적으로는 국민들의 전반적인 납세순응도(혹은 납세의식) 개선을 위한 체계적 전략의 수립 및 추진 필요성이 존재함

– 기존의 다양한 정책노력에도 불구하고 국민들의 납세순응도(소득파악률 등)는 높지 않은 편이며 이를 개선하기 위한 장기목표 설정 및 추진전략이 필요함

◦ (예) 설문조사에 따르면 국민들의 성실납세에 미치는 영향은 미국에 비해 "이웃의 정직한 납세에 대한 믿음"이 보다 긍정적인 영향력을 미치므로 이를 개선하기 위한 노력 필요

– 단편적인 정책의 시행보다 유형별로 체계화되고 목표와 연계된 정책노력이 필요함

• 구체적 방안으로 근거과세 확충을 위한 기준경비율(단순경비율) 제도의 장기적 방향, 납세순응도 제고를 위한 과세자료 제출 및 금융거래 정보활용의 범위, 그리고 세무조사제도의 납세순응기능 제고 등이 필요

– 기준경비율(단순경비율) 제도의 경우, 지속적으로 단순경비율 적용대상을 축소하고 있어 긍정적이나 보다 명확한 정책방향 제시를 위해 장기적인 제도운용방안의 제시가 필요

– 과세자료 제출 등과 관련된 사회적 비용을 축소하기 위해 금융거래 정보활용 등 납세순응을 위한 사회적 감시망 확대가 필요

◦ 과세인프라 구축과 함께 금융거래, 자산 정보 등 관련자료의 체계적이며 적극적인 활용시스템을 구축하여 납세자의 납세순응유도

◦ 설문조사에 따르면 '국세청에 제3자가 나의 소득에 관한 정보를 제공한다는 점'이 성실납세에 미치는 영향력이 없다고 응답한 비율이 60.2%에 달함(미국은 겨우 28% 수준)

– 세무조사제도의 납세순응 유도기능을 활성화하기 위하여 세무조사 비율조정, 유형별 납세순응도에 기초한 조사대상자 선정 등이 필요함

◦ 설문조사 결과에 따르면 세무조사가 성실납세에 미치는 효과가 없다는 대답이 75.2% 수준에 달함(미국은 36.0% 수준)

– 세정혁신 및 조세제도 개선을 위해 납세자의 권리를 훼손하지 않는 범위에서 다양한 연구가 가능한 수준의 납세관련 자료 공개를 지속할 필요가 있음

## 3. 세정혁신의 방향

### 가. 납세순응도 제고 및 효율성 제고를 위한 조직개혁 필요성 검토

■ 세계적으로 세무당국의 조직구성은 세목중심→기능중심→납세자중심의 3단계로 진화되어 왔음
- 초기단계에는 세목중심의 세정조직을 구성
  - 세목에 따른 다기능/독립적인 부서운용이 장점
  - 그러나 부서별 기능 중복에 따른 비효율, 복수 세목과 관련한 납세자의 불편, 세목별 독립적 조사, 체납처리 등으로 인한 관리의 어려움, 납세자서비스의 세목별 차이 등의 단점도 존재
- 기능중심의 세정조직은 복잡하고 관리의 어려움이 있는 세목중심 조직에 비해 기능별 표준화 등을 통해 효율적인 서비스를 제공
  - 즉 과세관련 접촉창구의 단일화, 일원화된 납세자 등록/관리, 감사/세무조사 및 체납처리기능의 효율적 관리 등의 장점이 있음
  - 그러나 기능의 표준화/단일화는 전반적인 서비스의 하락 등을 야기할 수 있으며 납세유형에 따른 차별화된 서비스가 필요한 부분에 대한 고려에 미흡할 수 있음
- 납세자중심의 조직구성은 최근 나타나는 것으로 납세서비스 및 조사 등 강제기능을 납세자 유형별 조직 주위에 배치하여 납세자 유형별 세수위험 등을 고려한 차별화된 서비스를 제공하기 위한 것임
  - 중요 기능을 유연한 단일조직으로 구성하여 차별화된 서비스 제공으로 전체적인 납세순응도를 제고할 수 있는 장점이 있음

■ 우리나라의 국세행정 조직은 기존의 세목별 조직에서 1999년 기능별 조직으로 전환하였으나 세원관리 기능의 강화에는 기여가 제한적임
- 세원별 특성에 맞는 서비스 제공으로 세수위험에 대한 대처가 필요
- 기능별 조직으로의 전환은 과거 지역담당제 등이 야기한 부정소지를 축소하고 조직의 효율성 향상이 개편 목적임
- 실질적으로는 정보시스템, 감사, 조사 등의 공통기능 조직과 함께 법인납세, 개인납세, 부동산세 등의 납세자 유형별(혹은 세목별) 조직이 혼용되고 있는 실정임

■ 납세유형에 따른 세수에의 위험 등을 고려한 차별화된 관리, 조사기능의 제공을 위해 납세자 유형별 조직 강화를 검토할 필요가 있음
- 세수측면에서 대규모 납세자와 그렇지 않은 납세자 간에는 차별화된 관리 및 서비스 제공이 필요
- 또한 대기업, 중소기업, 자영사업자, 임금근로자 등 납세자 유형에 따라 관련 조직을 구성하여 차별화된 세정서비스를 제공할 경우, 납세순응도 제고와 세수위험 관리에 효율적일 수 있음
  - 미국, 호주 등의 경우 대규모 납세자(Large Taxpayer)에 대한 별도 조직기구의 설치를 통해 차별화된 서비스를 제공

**〈표 6〉 주요 국가별 국세행정 조직**

| 국가 | 국세행정 조직의 특징적 내부구조 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 조직구성 | 대규모 납세자 담당조직 | 거래분석 기능 | 체납액 회수기능 | 사기범 조사기능 | 분쟁조정 기능 | 감사기능 (세목별 분리 혹은 통합) |
| 캐나다 | 기능별 | Yes(감사) | Yes | Yes | Yes | Yes | 통합 |
| 프랑스 | 납세자 유형별 | Yes | Yes | Yes | Yes | No | 통합 |
| 독일 | 기능 및 납세자유형 | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | 통합 |
| 이탈리아 | 기능별 | Yes | Yes | No (외부위탁) | No | Yes | 통합 |
| 일본 | 세목, 기능, 납세자유형 | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | 통합 |
| 한국 | 기능별 | No | Yes | Yes | No | Yes | 통합 |
| 영국 | 세목, 기능, 납세자유형 | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | 분리 |
| 미국 | 납세자 유형별 | Yes | Yes | Yes | Yes | Yes | 통합 |

자료: OECD, *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series*, 2006.

■ 국세조직의 사회보장 기여금 징수기능 수행은 핵심기능의 공통성, 자원의 효율적 이용, 정부관리비용의 절감, 개인의 순응비용 감소 측면에서 그 타당성이 인정될 수 있음

• 향후 추진예정인 사회보장기여금 징수기능의 통합은 효율성 제고 측면에서 구성되고 평가되어야 함

〈표 7〉 주요 국가별 국세행정 조직의 업무범위

| 국가 | 특징 | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 조직의 형태 | 사회보장기여금 징수 | 관세기능 | 비조세적 역할 |
| 캐나다 | 준자율 단일기구(이사회) | No | No | Yes |
| 프랑스 | 재무부(MOF) 내의 복수국(Directorates) | No | No | Yes |
| 독일 | 연방재무부(MOF)와 16개 주 재무부내의 복수국(Directorates) | No | No | Yes |
| 이탈리아 | 준자율 단일기구 | No | No | Yes |
| 일본 | 준자율 단일기구 | No | No | Yes |
| 한국 | 준자율 단일기구 | No | No | No |
| 영국 | 준자율 단일기구(이사회) | Yes | Yes | Yes |
| 미국 | 준자율 단일기구(이사회) | Yes | No | Yes |

자료: OECD, *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series*, 2006.

■ 또한 국세청이 2008년부터 EITC 제도를 통해 사회복지 급여지급 기능을 수행함에 따라 기존 기능과의 시너지효과 창출을 위한 업무 재설계가 필요

• 구체적으로 면세점 이하 계층에 대한 정확한 소득파악과 함께 EITC 급여 환급을 위한 조직 및 업무검토가 요구됨

### 나. 납세순응도 제고를 위한 목표 및 실천계획의 수립

■ 전반적으로 국민들의 전반적인 납세순응도(혹은 납세의식) 개선을 위한 체계적 전략의 수립 및 추진 필요성이 존재함

• 기존의 다양한 정책노력에도 불구하고 국민들의 납세순응도(소득파악률 등)는 높지 않은 편이며 이를 개선하기 위한 장기목표 설정 및 추진전략이 필요함

– 단편적인 정책의 시행보다 유형별로 체계화되고 목표와 연계된 정책노력이 필요함

• 전략수립과 함께 이를 평가할 수 있는 다양한 평가지표의 개발도 요구됨

– 납세자에 대한 서비스 향상은 전반적인 고객만족도, 정확한 세금부과, 서비스 제공수준, 고객서비스를 위한 전자수단 이용 정도, 서비스의 적시성 등을 통해 평가될 수 있음

– 납세의무 이행촉진 노력의 성과는 납세순응도와 관련된 소득세 신고율, 세액 납부율, 세금탈루에 대한 국민의식, 납세순응을 위한 각종 자료제공 정도로 평가 가능

– 행정효율성 제고 노력은 전산화 등을 포함하여 민간부문과 비교한 기능, 비용 비교, 인력수요 등을 통해 평가될 수 있음

### 다. 기타 제도적 개선노력

■ 납세자의 납세의무 이행을 위해 양질의 서비스를 제공하고, 이 과정에서 야기될 수 있는 납세자의 부담과 경제활동 왜곡을 최소화하기 위해서는 지속적인 제도개선 노력이 중요함

• 구체적으로 납세자의 성실신고를 유도하기 위한 소득파악 인프라 구축, 제도보완, 세무조사 기능의 확대 등을 추구할 필요가 있으며

• 납세서비스의 확충 등을 통해 납세협력비용을 축소하여 궁극적으로 납세순응도를 제고하여

야 함
- 납세순응도를 높이기 위해 납세자 권리보호에 보다 충실할 필요가 있으며 조세제도의 효율적 제고를 위한 자료제공도 필요함

■ 구체적으로 근거과세 확충을 위한 기준경비율(단순경비율) 제도의 장기적 방향, 납세순응도 제고를 위한 과세자료 제출 및 금융거래 정보 활용의 범위, 그리고 세무조사제도의 납세순응 기능 제고 등이 필요함
- 기준경비율(단순경비율) 제도의 경우, 지속적으로 단순경비율 적용대상을 축소하고 있어 긍정적이나 보다 명확한 정책방향 제시를 위해 장기적인 제도운용방안의 제시가 필요함
- 과세자료 제출 등과 관련된 사회적 비용을 축소하기 위해 금융거래 정보활용 등 납세순응을 위한 사회적 감시망 확대가 필요함
  - 과세인프라 구축과 함께 금융거래, 자산 정보 등 관련자료의 체계적이며 적극적인 활용 시스템을 구축하여 납세자의 납세순응 유도
- 세무조사제도의 성실신고 유도기능을 강화하기 위하여 납세자 유형별 납세순응 수준에 기초한 조사전략(대상자 선정, 조사방식, 포괄범위 등)이 필요함
  - 세무조사 방식의 다양화 등을 통해 세무조사의 포괄범위를 확대하고, 고의적 · 지능적 · 상습적 탈세자에 대한 범칙조사를 강화하여 세무조사의 성실신고 유도기능을 제고할 필요가 있음
  - 설문조사 결과에 따르면 세무조사가 성실납세에 미치는 효과가 없다는 대답이 75.2% 수준에 달함(미국은 36.0% 수준)
- 그 외 세정혁신 및 조세제도 개선을 위해 납세자의 권리를 훼손하지 않는 범위에서 다양한 연구가 가능한 수준의 납세관련 자료 공개를 지속할 필요가 있음

## Ⅳ. 결론 및 향후 정책과제

■ 세무행정은 납세자로 하여금 자신의 납세의무를 이해하고 충실히 이행할 수 있도록 양질의 서비스를 제공하는 것이라 할 수 있음
- 이러한 납세서비스는 법률로 제시된 조세제도를 온전하고 공평하게 납세자들에게 적용하는 것을 포함함
- 바람직한 세무행정은 조세제도를 적용함에 있어 납세자의 부담과 경제활동 왜곡을 최소화하면서 비용-효율적으로 징수하는 것이라 할 수 있음

■ 정부는 이러한 관점에서 납세자들이 자신의 납세의무를 충실히 이행할 수 있도록 납세순응도 제고 노력과 함께 납세자의 부담을 줄여주기 위한 각종 납세서비스 향상 등에 노력하여 왔음
- 동시에 세무행정의 효율성을 높이기 위해서 조직개편, 각종 제도개선, 전산화 등을 추진하였음

■ 그러나 다양한 세무행정 개혁 노력에도 불구하고 우리나라 조세제도의 중요한 문제점으로 지적되고 있는 낮은 납세순응도 등은 여전히 개선의 여지가 높은 것도 사실임
- 일반국민에 대한 설문조사 결과(2007년 2월)에 따르면 세금에 대하여 잘 모르는 납세자의 비율이 약 62.8%로 2001년 12월의 약 63.5%보다 소폭 하락하였지만 큰 변화를 보여주지는 않았음
- 구체적으로 저학력 · 저소득층이 조세에 대한 이해도가 더욱 낮음
  - 이러한 유형의 납세자들에 대한 교육 및 홍보를 더욱 강화할 필요성이 제기됨
  - 특히, 대중매체를 통해 세금에 대한 정보나 도움을 가장 많이 받으므로 TV, 신문, 인터

넷 등 대중매체를 적극적으로 활용할 필요가 있음
  – 국세청 홈페이지를 통해 세무정보를 제공함에 있어서 일반 국민 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 보다 많은 구체적인 사례를 제시할 필요가 있음
• 납세자의 체감 세부담률을 실제 세부담률로 접근시키기 위해서는 세부담에 대한 상세한 정보 공개 및 홍보가 필요함

■ 구체적으로 국세청 조직의 경우, 기존의 기능별 조직에서 납세 유형에 따른 세수에의 위험 등을 고려한 차별화된 관리, 조사기능의 제공을 위해 납세자 유형별 조직으로 전환을 검토할 필요가 있음
• 세수측면에서 대규모 납세자와 그렇지 않은 납세자 간에는 차별화된 관리 및 서비스제공이 필요함
• 또한 대기업, 중소기업, 자영사업자, 임금근로자 등 납세자 유형에 따라 관련 조직을 구성하여 차별화된 세정서비스를 제공할 경우, 납세순응도 제고와 세수위험 관리에 효율적일 수 있음
  – 미국, 호주 등의 경우 대규모 납세자(Large Taxpayer)에 대한 별도 조직기구의 설치를 통해 차별화된 서비스를 제공하고 있음

■ 현재 추진중인 국세조직의 사회보장기여금 징수기능 수행은 핵심기능의 공통성, 자원의 효율적 이용, 정부 관리비용의 절감, 개인의 순응비용 감소 측면에서 그 타당성이 인정될 수 있으므로 동 목표들을 달성할 수 있도록 구성되고 평가할 필요가 있음
• 동시에 국세청이 2008년부터 EITC 제도를 통해 사회복지 급여지급 기능을 수행함에 따라 기존 기능과의 시너지효과 창출을 위한 업무재설계도 필요함

■ 전반적으로 국민들의 전반적인 납세순응도(혹은 납세의식) 개선을 위한 체계적 전략의 수립 및 추진 필요성이 존재함
• 기존의 다양한 정책노력에도 불구하고 국민들의 납세순응도(소득파악률 등)는 높지 않은 편이며 이를 개선하기 위한 장기목표 설정 및 추진전략이 필요함
• 전략수립과 함께 이를 평가할 수 있는 다양한 평가지표의 개발도 요구됨
  – 예를 들면, 납세의무 이행촉진 노력의 성과는 납세순응도와 관련된 소득세 신고율, 세액납부율, 세금탈루에 대한 국민의식, 납세순응을 위한 각종 자료제공 정도로 평가 가능

■ 그 외 근거과세 확충을 위한 기준경비율(단순경비율) 제도의 장기적 방향, 납세순응도 제고를 위한 과세자료 제출 및 금융거래 정보활용의 범위, 그리고 세무조사제도의 납세순응기능 제고 등이 요구됨

## 참고문헌

국세청, "현금영수증 시행 2년 만에 연간 발급금액 30조원 돌파," 국세청 보도자료, 2006. 12.
국세청, "국세청, 최초로 조사사무처리규정 외부 공개," 국세청 보도자료, 2006. 3.
국세청, "세계 최초 시행 현금영수증 제도 1년 만에 안착," 국세청 보도자료, 2006. 1.
국세청, "부실과세 원인분석을 위한 과세품질위원회 개최," 국세청 보도자료, 2005. 7.
국세청, "세계 최고 수준의 전자세정 구현," 국세청 보도자료, 2005. 6.
국세청, "과세품질 혁신으로 억울한 세금문제 근원적 해결," 국세청 보도자료, 2005. 4.
국세청, "국세청, 전국세무관서장회의에서 2단계 세정혁신의 지속적 추진결의," 국세청 보도자료, 2004. 2.
국세청, 『국세통계연보』, 2005, 2006.
전승훈 · 김재진, 『납세의식 선진화와 국세행정 개선방향』, 한국조세연구원, 2002. 2.
한국은행 홈페이지, 경제통계시스템, 2007년 2월 검색.

OECD, *Tax Administration in OECD and Selested Non-OECD Countries: Comparative Information Series*, 2006.
IRS Oversight Board, IRS Oversight Board Annual Taxpayer Attitude Survey, 2005. 4.

이 원고는 『납세자 의식과 세정개혁 방향』의 전문입니다. 〈편집자 주〉

## 정책토론회 토론 요약

### 납세자의식조사 지속적으로, 대상도 확대해야

**이원희** 경실련 상임집행위원, 한경대 교수

올해의 납세자의 날은 1966년 국세청 발족을 기준으로 삼는다면 41회가 되겠지만, 그동안 계속 '조세의 날'로 불리어 오다가 1999년부터 '납세자의 날'로 변경되어 실제로는 9회에 해당한다. 경실련에서는 1998년 '예산감시위원회'를 조직하여, 조세가 의무만 있는 것이 아니라 권리도 지니고 있다는 의미에서 '조세의 날'을 '납세자의 날'로 명명하였다. 그 후 국세청에서 이를 반영하여 명칭을 '납세자의 날'로 변경하였으며, 이제는 '납세자의 날'이 보편화되었다는 면에서 상당한 의의가 있고 내년 10주년을 기념하여 시민단체와 함께 행사를 진행해 보기를 기대한다.

그 동안 국세청은 실로 많은 변화를 보여주었다. National Tax Administration에서 National Tax Service로 이름을 변경하며 공권력의 주체가 아니라 국민들이 쉽게 세금을 납부할 수 있도록 많은 제도개선이 이루어져 왔다. 그 결과 작년에 중앙정부 40여개 부처를 대상으로 실시한 평가에서 혁신최우수기관으로 국세청이 선정되었다. 과거 전형적인 공권력의 대리인으로 인식되었던 국세청, 관세청, 특허청 등이 민주화의 과정에서 혁신최우수기관으로 선정된 것은 상당히 의미가 있으며, 특히 국세청은 고객중심혁신시스템(홈텍스, 컨설팅 세무조사)구축을 통한 고객중심의 혁신을 이루어냈다. 혁신에 관한 평가의 연장선에서 금일 조세연구원에서 납세자 만족도조사 통해 납세순응도를 분석한 것은 상당한 의미를 지니는 것으로 평가할 수 있다. 다만 매년도 지속적인 조사를 통해 납세의식에 어떤 변화가 있었는지의 추세 분석이 되었으면 하는 기대가 있었는데, 2001년의 조사결과와 비교했다는 측면에서 아쉬움이 있으며, 그리고 설문조사 대상이 전국의 약 1,000명 정도였다는 측면에 아쉬움이 있다. 향후 지속적으로 조사가 이루어지고, 조사대상도 확대하기를 기대해 본다.

조세순응과 관련하여 조세체계적 측면의 미시적 관점과 조세구조 측면의 거시적 관점에서 생각해 보고자 한다. 우선, 미시적 관점에서 금번 조사의 조세에 대한 만족도는 상당히 높게 나온 것으로 생각된다. 우리나라 국민들이 대체적으로 체제에 대한 순응도가 높다는 점과 조세와 유사한 성격의 100여 가지의 부담금들이 제외되었다는 점이 이번 조사에서 순응도가 높았던 이유로 추측된다.

다음으로, 거시적 관점에서 우리가 낸 세금이 어떻게 쓰여지는가에 대한 정당성 문제가 조세순응도에 미치는 영향이 크다. 금번 설문조사에서 정직하게 세금을 내야 한다고 생각하는 국민이 87.5%에 이르지만, 세금을 낼 때에는 65.1%가 빼앗기거나 어쩔 수 없이 낸다는 기분을 느꼈다고 응답했다. 그런 기분이 드는 이유로 10명 중 8명이 내가 낸 세금이 낭비되고 있어서 억울하다는 답변은 정부의 합리적인 지출 문제와 연결되어 중요한 정책적 시사점을 가진다. 우리 정부가 적정 재정규모를 가지고 있는지, 많은 재정수요에 대해서 적정하게 관리하고 있는지 등에 관한 종합적인 부분이 조세순응과 연결되어 있다고 생각한다.

그리고 조세순응과는 별도로 조세구조가 상당히 복잡하게 구성되어 있어서 개개인의 의사결정을 왜곡시킨다는 부분도 살펴볼 필요가 있다. 원론적으로 세금은 국고 수입이다. 정부가 일정한 기능을 수행하기 위해서 세금을 징수하는 것인데, 최근에는 사회정책적 목적, 경제정책적 목적을 위한 세금들이 신설되면

서 의사결정 측면에 왜곡을 불러온다는 점도 고려되어야 한다. 예를 들어, 양도소득세가 인상됨에 따라 이를 회피하기 위하여 증여세 수입이 27% 증가된 사실을 봐도 국민들의 의사결정에 왜곡을 야기시키고 있는 점을 확인할 수 있다.

마지막으로, 2006년도에 국세청 내에 통계기획팀을 만드는 등 국세통계에 대해 많은 관심을 갖고 있지만 국민들에게는 여전히 세금에 대하여 정보가 부족한 것이 현실이다. 앞서 설문조사에서도 국민들이 세금에 관한 정보를 접하게 되는 것이 대다수 TV나 언론매체인 것으로 나타나 국세청에서 실제 조세관련 정보를 제공하기 위한 노력이 요구된다. 중도적 입장에서 시민들이 필요한 정보를 공급해주는 기관이 현재 공백상태이다. 미국의 예를 들면 National Tax Union 등 시민이 필요로 하는 조세정보를 분석해서 제공해주는 기관들이 많이 존재하고 있다. 시민의 입장을 반영해서 세금을 분석해 주는 기구가 활성화될 필요가 있다. 이를 통해 국민들로 하여금 국가에 대한 정당성을 다시 한 번 생각해 보게 만드는 의미가 있을 것이다. 또한 국세청은 납세자들에 대한 많은 정보를 보유하고 있다. 이를 다른 기관들과 어떻게 공동으로 이용할 것인가에 대하여 검토도 필요하다. 정확한 수입을 포착하고 이를 연금 등과 어떻게 공유할 것인가를 진지하게 고민해 보아야 한다. 점점 정보화가 심화되는 사회 변화에 대응하여 국세청도 조직개편 등이 필요하다고 생각한다.

## 새로운 차원의 납세자서비스 제공 노력 필요

**이희수** 재정경제부 조세정책국장

본 연구는 상당히 분석이 잘 되어 있고, 앞으로 제도개선이 필요하다면 향후 법 개정을 추진할 때 많이 참고하도록 하겠다.

오늘의 주제 중 하나인 세정개혁 부분에서 국세청은 많은 변화가 있었다. 서비스 기관으로 거듭나기 위하여 그동안 많은 노력을 경주하여 왔다. 과거에는 세금을 부과 · 징수하던 권위적 기관이었지만 현재는 국민의 성실한 납세의무 이행을 도와주기 위한 기관으로 거듭나기 위하여 굉장히 많은 노력을 기울였다. 여러 가지 노력들을 살펴보면, 1999년에 납세자보호담당관제도를 도입하였고, 2002년부터 홈텍스 서비스를 제공했으며, 이후 국세행정실명제, 처분관서 원인분석제 등의 제도개선을 통하여 많은 성과를 거두었다고 생각한다. 이러한 측면을 반영하여 오늘 발표된 납세자의식조사 결과를 보면, 전반적으로 다방면에 걸쳐서 나아지는 방향으로 해석이 가능하다고 판단된다. 그렇지만 이러한 결과가 절대 만족할 만한 수준이라고 생각하지는 않으며 앞으로 국민의 납세의식이 좀 더 좋은 방향으로 개선되도록 노력해야 할 것이다. 이를 위해서는 단순히 국세청의 세정혁신만 가지고는 부족하며, 법제를 담당하는 재경부에서도 나름대로 노력을 기울여야 한다고 생각한다.

개선방향으로 몇 가지 말하자면, 우선 국민이 알기 쉬운 세법을 만들기 위해서 노력할 것이다. 이를 위해 용어를 순화한다든지, 성실납세자를 위하여 각종 조세지원을 해주는 데 있어서 세목 간의 차이가 있는 성실납세자 기준을 통일을 한다든지 등의 과정을 통해서 국민에게 세금이 좀 더 쉽게 다가갈 수 있도록 해야 한다. 상당히 오랜 시일이 걸리겠지만 우선적으로 추진할 것이다.

다음으로 납세자 의식조사에서 나타난 봉급생활자와 자영업자 간의 세부담 불형평 문제이다. 이는 오랜 세월 동안 제기된 문제이고 그 동안에 많은 노력을 기울여 왔다. 특히 작년에 세원투명성 제고 종합대책을 마련하는 등 획기적인 제도를 도입하였다. 하지만 이에 만족하지 않고 올해에는 2단계 세원투명성 제고방안을 검토할 예정이다. 그 주요방향은, 작년에는 거시적인 관점에서 모든 업종에 적용되는 일반적 제도를 시행했는데, 올해는 좀 더 미시적인 관점에서 업종별로 세원투명성을 제고할 수 있도록 추진할 것이다. 예를 들면 의료비공제 확대를 통하여 의료업의 세원투명성을 제고하는 방안을 강구한다든지, 현재 국회에서 토의되고 있는 변호사법 개정안 중 하나인 변호사 수입내역을 국세청에 제공한다든지, 그 밖에 금지금 거래 관계, 면세거래 관계 등의 specific한 sector별로 세원투명성을 제고하는 방안을 강구하고 있다.

마지막으로 세정혁신과 관련하여 국세청에서 잘 수행하고 있지만 한마디 추가하자면, 국세청 환경이 아주 급변하고 있다. 국세청의 업무영역이 생각하는 것 이상으로 빠르게 진보하고 있다. 과거에는 국세청이 징수기관이었지만 앞으로는 국세청이 징수뿐 아니라 지급기관이 될 것이다. EITC제도가 2008년부터 시행되면 지급기관이 되기 때문에, 징수 때는 소득이 있는 자의 세금만 파악하면 됐지만 앞으로 지급 때는 소득이 없는 사람과 소득이 미약한 사람도 파악해야 한다. 또한 현재 협의중인 사회보험통합징수법에서는 세금뿐 아니라 각종 사회보험료도 국세청 산하의 징수공단을 통해서 징수하는 것으로 추진하고 있다. 이러한 과정에서 국세청은 기존의 정보를 기초로 해서 소득파악이 어려웠던 비정규직 부분의 소득정보도 이용 가능해질 것이며, 보험료 지급 과정에서 이루어지는 많은 소득에 관한 정보에도 접근할 수 있는 기회를 확보할 수 있다. 이와 같은 종합적인 정보를 바탕으로 해서 새로운 차원에서 납세자에게 서비스를 제공하려는 노력이 필요할 것으로 생각된다.

## 납세순응도 제고 환경 지속적 추진

**임성균** 국세청 개인납세국장

먼저 국세청의 세정혁신 노력에 대해서 여러 발표자 및 토론자 분들이 높이 평가해 준 점에 대하여 감사를 드린다. 그 동안 국세청은 납세순응도를 높이기 위하여 다양한 노력들을 전개해 왔고, 그 결과 정부혁신평가에서 최우수 기관으로 선정되는 등 상당한 성과를 거두었다. 앞으로도 계속 노력하여 선진 납세 환경과 문화를 만들어 나가도록 할 방침이다.

납세가 국방과 마찬가지로 국민의 4대 의무 중의 하나임에도 불구하고 그에 대한 인식수준은 다른 의무들에 비해서 높지 않은 것이 현실이다. 세금은 국가경영의 근간이 되며, 세금 납부는 곧 나눔의 실천이 되는 것이라는 중요한 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 병역의무의 불이행에 대해선 사회적으로 단죄를 강하게 하는 편에 비해서 탈세에 대해서는 다소 무감각한 것이 일반적인 것 같다. 이런 부분들에 대하여 오늘 41번회 납세자의 날에 조세연구원에서 납세자 의식조사를 바탕으로 대안을 건의해 주고 여러 토론자분들이 좋은 의견을 제시해 준 점에 대하여 감사하게 생각한다.

납세자 의식조사 내용 중에 특이한 점을 살펴보면, 미국과의 비교에서 "제3자가 나의 소득에 대한 정보를 국세청에 제공하는 것이 성실납세에 미치는 영향"이라는 주제에서 미국은 70%가 긍정적인 것에 비해 우리나라는 40%만이 긍정적이어서, 소득파악이 안되어 다른 사람이 내 소득을 알지 못하기 때문에 세금을

안 내도 되겠구나 하는 생각을 하는 측면을 엿볼 수 있다. 또 "세무조사에 대한 두려움이 성실납세에 미치는 영향"이라는 주제에서 미국은 70%의 납세자가 두려움을 가지고 있는 반면 우리나라는 25%에 불과하다. 세무조사의 강도 및 제재효과가 미국과 비교하여 약하지 않았는가 생각된다. "이웃이 정직하게 신고납부한다는 믿음이 성실납세에 미치는 영향"이라는 주제에 대하여 미국은 40%가 동의하는데 우리는 60%나 동의했다. 우리 국민은 주위 사람이 세금을 잘 안 낸다는 생각을 많이 하고 있으며 이 점이 납세순응도에 큰 영향을 미치는 것으로 보인다.

이번 조사결과를 종합하여 볼 때 공평과세를 이루기 위해서는 소득파악을 정확하게 함으로써 작은 금액이라도 보다 많은 국민들이 세금을 부담하도록 해야 한다고 생각된다. 이번 조사는 상당한 가치가 있으며 앞으로 국세청이 세정혁신을 추진하는 데 있어서 시사하는 바가 크다고 생각한다. 이번 조사에서 제시된 방향이  국세청이 그 동안 추진해 왔거나 앞으로 추진하고자 하는 세정개혁 방향과 크게 다르지는 않지만 금번 조사에서 제시된 문제점을 수용하여 더욱 노력을 지속하겠다.

그 동안 국세청은 신용카드 및 현금영수증 등의 과세인프라 활성화를 적극적으로 추진하는 등 납세자들의 성실신고를 유도해 왔다. 앞으로도 중장기 소득파악 로드맵에 따라 2014년까지는 소득파악률을 90% 이상으로 끌어올릴 수 있도록 체계적으로 추진할 계획이며, 특히 금년에는 작년에 비해서 더 큰 성과를 거둘 수 있도록 하겠다. 그리고 국세청이 세금을 탈루한 사람에 대해서 보다 엄격한 징벌을 가해야 한다는 지적과 관련하여 2007년부터는 징벌적 가산세 즉, 고의적으로 신고를 하지 않거나 과소신고한 것에 대해서 40%의 가산세를 부과하도록 하였으며 세금계산서 불성실 신고 가산세도 1%에서 2%로 강화했다. 이와 동시에 고소득 자영업자에 대한 세무조사는 엄정하게 하고 있으며, 고액체납자에 대해서도 명단을 계속 공개하고 있다. 이러한 조치는 국민들에게 세금탈루가 어떤 결과를 가져오는가에 대한 국민적 경각심을 일깨울 수 있다는 측면에서 납세순응도 제고 효과가 클 것이다. 성실납세가 가장 바람직한 비즈니스 방식이 된다는 사회적 인식을 정립하는 효과가 있을 것으로 기대된다.

한편, 국세청은 따뜻한 세정이라는 패러다임을 제시하고 적극적으로 실천하고 있다. 『세금에 대한 오해와 진실』이라는 책자를 작년 10월에 발간하여 각종 단체 및 공공기관, 민간회사에 안내하고 시중에 판매함으로써, 세금에 대하여 국민들이 가지고 있는 잘못된 오해를 불식시키고 세금에 대한 국민적 인식을 제고하기 위해 노력하고 있다. 고소득 자영업자에 대한 세무조사를 엄정하고 강력하게 추진하고 있지만, 전체적인 조사건수나 조사기간을 축소하고 있으며 성실한 중소기업에 대해서는 컨설팅 개념의 간편 조사를 활성화하여 세무조사 부담을 최소화해 나가고 있다. 경영상의 애로나 재해 등으로 어려움을 겪고 있는 기업에 대하여는 납기연장 및 조사유예와 같은 방법을 통해 기업 친화적인 세정 지원을 펼치고 있으며, 개인에 대하여는 연말정산을 대폭 간소함과 동시에 모든 세무관련 업무를 인터넷을 통해 가능하도록 홈텍스 시스템을 발전시켜 나가는 등 편안한 납세 분위기를 조성하고 있다. 고액납세자가 사회적으로 존경받는 분위기를 조성하기 위해 노력함과 아울러, 출입국시 공항 귀빈실 이용 등 여러 혜택을 부여하고 있다.

국세청은 EITC제도 및 사회보험 통합징수제도의 시행에 차질이 없도록 자영업자에 대한 소득파악 제고 노력을 계속할 것이다. 앞으로 국세청은 오늘 토론회에서 제시된 의견을 수용해서 좀 더 나은 조세환경과 선진 납세문화를 조성하고, 국민들의 세금에 대한 인식을 제고하여, 세금이 나눔의 실천이며 고귀한 국민의무의 실천이라는 범국민적 분위기 조성을 위해

계속 노력할 것이다.

## 정확한 진단 위해서는 결과 해석에 유의해야

**정병용** 한국세무사회 부회장, 경희대학교 겸임교수

납세자의식은 세제와도 깊은 관련이 있다. 그러나 오늘 주제가 '납세자 의식과 세정개혁방안' 이므로 가능하면 세정에 한정하여 이야기하도록 하겠다.

사회과학 측면에서, 통계를 이용한 진단을 내리기 위하여 상당한 노력을 했다고 생각한다. 다만, 통계를 이용한 진단과 관련해 주의해야 할 점을 몇 가지 언급하고자 한다. 진단을 정확히 내리기 위해서는 비교 대상의 선정에 주의해야 한다. 가령 "세금을 얼마나 알고 있느냐?"라는 질문에 대하여, 국내를 기준으로 성별, 학력별로 대상을 구분하여 비교, 평가한 결과에서 나타나는 차이에 대한 해석은 인정할 수 있으나, 다른 나라를 비교대상으로 삼았다면 그 결과를 해석하는 데 주의를 기울여야 한다. 왜냐하면 조세제도는 각 나라마다 같은 부분이 하나도 없기 때문이다. 예를 들어 회계사의 회계지식의 경우 전 세계적으로 공통적인 부분이 있어서 미국에서 공부한 지식을 국내에도 활용할 수 있으며, 변호사도 마찬가지로 외국에서 공부한 법률지식을 우리나라에도 활용할 수 있지만, 조세의 경우는 그야말로 각 나라마다 고유한 독자성이 있게 마련이다. 어느 부분도 같을 수 없다. 그래서 "세금을 얼마나 알고 있느냐?"는 질문에 대하여 미국사람이 응답한 경우는 미국 제도를 알고 있는 것이고, 우리나라 사람은 우리나라 제도를 알고 있는 것이므로, 조사결과를 통하여 우리나라 사람은 세금에 대해 잘 모르고 미국사람은 많이 알고 있다고 결론을 내는 것은 무리가 있다. '조사에 대한 두려움' 도 마찬가지이다. 가령 우리나라에서 10건의 세무조사를 하고 있다면 그것을 2건으로 줄여서 확실하고 정확하게(엄중하게라고 표현하기에는 무리가 있지만) 조사를 시행한 뒤에 세무조사의 결과를 추궁하고 있다면 한국의 사람들이 세무조사에 대하여 미국사람보다 더 두려움을 느끼게 할 수 있다. 그런데 오늘 발표에서는 조사의 빈도 등을 고려하지 않고 '조사에 대한 두려움' 에 대한 의식조사만으로 향후 세무조사를 강화시켜야 한다는 방향으로 결론을 이끌어 내는 것은 논리의 비약으로 다소 무리한 부분이 있다고 생각한다.

이제 조세와 관련된 사회적 문제점을 지적하자면, 세금을 납부하는 데 있어서 세법을 제대로 이해하는 것이 너무나도 어려운 상황이다. 조세가 국민의 행위기준이라는 조세법적 측면보다는 경제정책수단이라는 경제적 측면이 강조되다 보니 잦은 세법개정으로 인하여 점점 더 이해하기 어려워지는 경향이 있다. 원칙적으로 임의규정이 많은 민법과 비교해 보면 더욱 두드러지게 나타난다. 어느 누구에게도 획일적으로 적용되어져야 하는 강행규정인 세법을 알기 쉽게 만드는 것도 중요하지만, 너무 잦은 세법개정은 국민들이 세법을 이해하기 어렵도록 만드는 중요한 원인이다.

마지막으로, 자본주의 사회에서 돈을 많이 번다는 것은 일면 사회에의 기여도가 크다는 것으로 이해할 수 있다. 동일한 업종인데 하루 매출이 10만원인 사람과 100만원인 사람을 비교해 보면, 100만원의 매출을 이루는 사람이 더 부지런하고 성실하고 궁극적으로 소비자 입장에서 불편한 점을 파악하여 해결하려는 노력을 하고 있다는 사실을 알 수 있다. 따라서 돈을 많이 버는 사람을 대함에 있어서는 그 사람이 세금을 정직하게 납부하는 것과는 별개로 우선 사회적 부의 창출능력을 칭찬해 주고 북돋워주는 자세가 필요하다고 생각한다.

이와 결부하여 근로자와 자영업자 간의 관계에 대하여 언급하고자 한다. 최근 4만 8천여명의 자영업자가 단순노무자로 전락하여 막일, 청소, 음식배달 등에 종사하는 것으로 나타났다. 이는 자영업자 10명 중 1명에 해당하는 것으로 현재 자영업자들의 어려움을 정부가 북돋워주어야 할 필요가 있다. 사실 근로소득자와 자영업자를 비교할 때에는, 넉넉하지는 않더라도 안정적인 소득을 확보할 수 있는 근로자와 도산 및 부도의 위험으로 인하여 가족 모두 길거리로 내몰릴 수 있는 자영업자의 부담도 함께 고려되어야 한다. 근로소득자에게 탈루할 여지가 없다는 측면뿐 아니라 자영업자에게 보이지 않는 어려움이 있다는 사실을 고려하여, 보이지 않는 어려움과 보이는 탈루부분을 종합적으로 생각해서 이왕이면 용기를 북돋워주고, 이러한 가운데 조금 면밀하게 과세형평성을 제고하는 방향으로 세무행정이 추진되어야 한다. 넓은 마음으로 자영업자를 이해해 주고 북돋워주자는 당부의 말을 전하고 싶다.

## 공평과세 실현, 정부의 의지가 중요

**추창근** 한국경제신문 논설위원

납세자의 입장에서 생각해 본다면 당연히 세금은 국가가 제공하는 공공서비스의 대가로서 내는 것으로 알고 있다. 하지만 이번 조사에서도 나타났듯이 세금을 내야 하는 것은 알지만 어쩔 수 없이 빼앗기는 기분으로 내고 있다고 생각하는 근본적인 원인은 결국 근로소득자와 사업소득자와의 관계, 즉 내가 더 못사는데 왜 잘사는 사람보다 많이 세금을 내야 하느냐에 대한 불만 때문이라고 본다. 이는 조세제도를 둘러싼 과세형평성에 대한 문제로 귀결이 되는데, 즉 공평부담의 원칙에 훼손된다라는 생각을 갖기 때문에 내가 세금을 좀 탈세해도 되겠구나라는 생각으로 별로 죄의식 없이 연결된다.

우리나라 조세제도는 소득이 높을수록, 재산이 많을수록 누진적으로 부담하게 되어 있는 제도로서 그 자체로는 불합리하지 않다고 본다. 따라서 제도적 측면에서 공평성은 어느 정도 확보되어 있지만, 그 동안 수없이 제기되었던 것처럼 근로소득자와 사업소득자 간의 세금부담 불균형이 문제이다. 실제로 고소득 전문자영업자와 근로소득자를 비교했을 때 세금부담이 굉장히 불공평하고 이와 관련하여 자영업자들의 세무부조리와 탈세가 만연되어 있는 것도 사실이다. 많은 사업자들이 기장을 안 하고, 세금계산서를 제대로 발급하지 않고, 근거과세가 제대로 되고 있지 않은 부분에 대한 개선방안이 시급히 마련되어야 한다고 본다. 물론 조세연구원에서 공평과세 실현을 위한 과세투명성 제고방안이라는 정책제언도 발표한 바 있다. 그 핵심은 고소득 자영업자 및 전문직 종사자의 소득파악률을 높여서 조세형평성을 강화하자는 내용이었다. 이는 상당부분 국세행정에 반영되는 것으로 알고 있다.

공평과세를 실현하기 위해서는 제도개선보다 세정에 대한 정부의 의지가 중요하다고 생각한다. 납세는 국민의 의무로서 국방의 의무와 같은 것이다. 국방의 의무를 회피한다면 끝까지 추적해서 사법처리를 반드시 하는 것에 비하여 탈세를 하거나 악의적으로 제대로 신고하지 않는 경우에는 지금까지 겨우 가산세 10%만을 물리고 있는 실정이다. 비록 가산세를 40% 수준까지 올린다고 하더라도 문제의 해결책이 될 수 없다. 납세의무를 지키지 않는 경우에 대하여 확실한 징벌을 가하기 위해서는 다시는 탈세를 하면 안되겠구나 하는 경각심을 일으킬 수 있는 확실한 징벌적 수단이 강구되어야  한다. 다만 그 전제로 공평과세 실현을 위한 여러 가지 제도가 아우러진 인프라와 실행

방안들이 구비되어야 한다.

또 한 가지 지적하고 싶은 점은 이렇게 세금에 대해서 납세자들이 불만을 갖고 불신하는 원인 중의 하나가 세제 자체가 일관성 없이 운영되어 왔다는 점이다. 대표적인 예로 양도세를 들 수 있다. 부동산 경기가 좀 좋으면 관련 세제를 강화했다가, 건설 경기가 나쁘면 관련 세제를 약화시키는 행태를 보여주었다. 예를 들면 외환위기 때 건설경기 활성화를 위하여 일정기간 동안 신규 분양하는 주택을 취득한 뒤 5년 이내에 매각하는 경우 양도세를 면제해 주는 규정이 있었다. 그래서 고가주택을 매각하는 경우인데도 양도세가 비과세되는 상황이 발생했다. 이것을 어떻게 받아들여야 할지 당혹스럽다. 이런 점 때문에 국민들이 상대적인 박탈감을 가지게 되는 것이고 세금제도에 대한 불신감을 가지게 되는 것이다. 재산세의 경우도 마찬가지이다. 지자체에 탄력세율을 적용할 수 있는 권한을 부여하다 보니, 돈 많은 지자체는 세금을 깎아주고 돈 없는 지자체는 세금을 못 깎아줌으로써 결과적으로 못사는 동네 주민들이 더 많은 재산세를 부담하게 되는 불공평한 일이 벌어지는 것이 비일비재하다. 이런 부분도 물론 어렵겠지만 과세당국에서 개선할 수 있는 방안을 적극적으로 강구해야 된다는 생각이 든다.

결국 우리나라 국민들의 납세순응도를 높이고 납세이해도를 높이는 방법에 있어서, 우리나라의 조세부담률이 선진국보다 낮은 수준인 점을 부각시키며 홍보를 강화하는 것보다는 가장 기본적으로 국민들이 내가 지금 공평하게 세금을 내고 있으며 내가 부담할 수 있는 범위 내에서 적절한 수준으로 세금을 내고 있다는 생각을 가질 수 있도록 만들어 나가는 것이 근본적인 해결책이 될 것이다.

## 객관적 자료로 납세순응도 파악해야 바람직

**현진권** 아주대 경제학과 교수

오늘 발표는 서베이의 결과로 얻어진 구체적인 데이터를 이용하여 한국 납세자들의 의식을 분석하고 이를 바탕으로 세정개혁 방향에 대하여 논의하였다는 데에 의의가 있다. 그렇지만 경제학 관련 연구에서는 의식조사를 거의 이용하지 않는다. 의식이라는 것이 전화로 물어볼 때 상대방의 기분에 따라 반응이 확 달라지는 것이고, 결과의 스펙트럼이 굉장히 넓기 때문에 신뢰할 수 없는 결과가 많다는 한계점이 있기 때문이다.

특히 이번 조사의 경우에서 대부분이 납세자인 근로자들은 본인이 탈세를 선택할 여지가 없으며, 실제로 평생을 세금과 상관없이 살다가 죽는다고도 볼 수 있다. 이러한 사람들을 대상으로 의식조사를 했을 때 과연 어느 정도의 신빙성을 가지고 결론을 유도할 것인가를 생각해 봐야 한다. 특히 이번 발표가 시계열적으로 과거에는 이랬는데 현재에는 몇 퍼센트 높아졌고 낮아졌나를 비교하는 부분에서서는 그 신뢰성에 주의를 기울여야 한다. 이런 의미에서 세정연구와 관련된 부분의 연구에서는 의식보다는 구체적으로 나타난 결과, 즉 탈세를 했으면 한 것이고 안 했으면 안 한 것인, 구체적인 결과에 대해서 원인을 분석하고 이를 세정개혁 차원에서 결부시켜 논리를 유도해야 할 필요성이 있다.

이 발표의 많은 논지 내지 주장이 우리나라의 납세순응도는 낮으므로 따라서 이를 높이기 위하여 어떻게 해야 한다는 것이 큰 테마를 이루고 있다. 사실 이 부분도 객관적 자료에 의해 검증되지 않은 채로, 자료도 하나도 없이 단지 낮을 것이라는 개연성을 통해서 논리가 전개되고 있다. 물론 의식조사에 그런 점이 반영된다고 할 수도 있겠지만, 의식조사를 통하는 것과

실제 우리나라의 조세순응도가 낮은지 높은지의 문제에 대한 판단은 별개의 것으로 간주될 수 있다. 이런 판단을 위하여는 객관적인 자료가 있어야 되기 때문이다.

이런 관점에서 우리나라의 세정정책에서 가장 중요한 자료는 한국의 탈세규모가 어느 정도인가에 대한 객관적인 자료이다. 하지만 지금까지 어디에서도 정확한 탈세의 규모에 대하여 발표한 적이 없다. 유일하게 정보를 보유한 기관이 국세청이다. 왜냐하면 세무조사라는 기능을 수행하기 때문이다. 따라서 우리나라의 세정개혁의 장기방향을 논의하는 데 있어서는 문제점을 이야기할 때에 탈세규모에 대한 부분을 포함해서 국세청에서 나름대로 주기적으로 발표해야 할 필요성이 있다고 생각된다.

세정정책의 가장 중요한 목적은 탈세 방지이다. 그렇다면 어떻게 사람들로 하여금 탈세를 하지 않도록 유도할 것인가를 주제로 고민해야 한다. 이러한 분야를 영어로 'compliance'로 표현한다. tax compliance는 납세순응도, 납세순응으로 번역되고 있다. 사실 이 용어 자체가 일반인들에게 굉장히 낯선 용어이다. 그 이유는 우리나라에는 tax compliance라는 개념이 잘 없었기 때문이다. 경제학에서는 tax compliance에 대하여 지난 30여년 동안 엄청난 연구가 이루어져 왔다. 그리고 미국 IRS에서도 사람이 왜 세금을 내느냐, 왜 compliance하느냐에 대하여 많은 연구를 진행하고 있다. 미국 IRS에서는 납세순응의 요인들을 하나하나 분석하여 60여개의 요인을 발견했고, 이 60여 항목 하나하나에 대하여 정책이 어떤 효과를 미치는지에 대하여 분석하였다. 또한 미국의 대학에서도 납세순응 분야를 연구하는 사람이 굉장히 많이 있다. 이런 점을 고려할 때, 한국에서도 세정개혁 방향에 제언을 하기 위해서는 일단 compliance에 대한 기초연구가 이루어 져야 하는데, 아직까지는 전혀 연구가 이루어지지 않고 있는 것으로 볼 수 있다. 향후 납세의식을 포함한 데이터를 축적해 나가는 데 있어서 가능하면 의식조사보다는 결과론적으로 나타나는 사실에 대한 것을 중심으로 데이터베이스를 구축하는 것이 올바른 방향이라고 생각한다.

그리고 연구의 필요성 및 정책의 방향에 대해 논의할 때, 또 하나 필요한 자료 중의 하나가 'compliance cost'이다. 흔히 순응비용이라 하는데 우리나라에서는 낯선 개념이지만 외국에서는 중요한 개념으로 많이 활용하고 있다. 우리가 조세개혁이라고 하면 효율성과 형평성을 중요 원리로 생각한다. 이와 동시에 납세자 입장에서 느끼는 고통도 아주 중요한 부분이며 그것이 바로 순응비용인 것이다. 그러나 우리나라의 compliance cost가 얼마인지를 아직 모르고 있는 상황이다. compliance cost를 매년 측정하여 납세자의 날을 통해 발표하는 것도 향후 좋은 방안이 된다고 생각한다. 왜냐하면 이런 부분을 매년 측정해야지 그 분야의 중요성을 일반인들에게 많이 각인시킬 수 있기 때문이다. 대표적인 예로 교통정체에 따른 교통혼잡비용을 추정함으로써 그 중요성을 국민들에게 인식시킬 수 있었다. 이를 근거로 교통세를 제정하는 등의 실제적 효과도 있었다. 단지 국민들이 고통을 느끼고 있다고 주장하는 것보다 Tax compliance cost가 어느 정도인가를 매년 발표함으로써 국민들이 느끼는 고통을 객관적으로 드러낼 수 있으며 동시에 국민들의 조세 순응에 대한 시각을 개선할 수 있을 것으로 생각한다. KIPF

# 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 •

### 미국 – 도미니카공화국 간 FTA(DR-CAFTA) 발효

**– 쟁점 타결에 따라 양국 정부 FTA 3월 1일부 발효 공식 발표**
**– 도미니카(공) 섬유산업 등 외국인투자 다시 활성화 기대**

■ 정보 내용

• 도미니카공화국 및 중미 5개국과 미국 간 자유무역협정(FTA)인 DR-CAFTA가 오랜 줄다리기 끝에 2007년 3월 1일부로 도미니카공화국 내에서 드디어 발효됨.
• 미국 부시행정부와 도미니카(공) 페르난데스 행정부는 3월 1일자로 이 일부 발효를 각각 공식 발표함으로써 협정 체결 2년 반 만에 도미니카(공)도 대미 FTA 국가로 편입됨.
• DR-CAFTA는 미국과 중미 5국(과테말라, 온두라스, 엘살바도르, 니카라과, 코스타리카) 및 도미니카(공) 간 2004년 8월 협정이 체결됐고, 코스타리카를 제외한 중미 4국은 지난해 모두 발효됐으나, 도미니카공화국(DR)은 2005년 중 미국 상하원 및 도미니카(공) 상하원을 모두 통과했음에도 불구하고 미국 내 반대 여론에 따른 미국 측의 추가 쟁점 재기로 협상이 어려움을 겪으면서 발효가 당초 2006년 1월부로, 다시 7월부로, 2007년으로 계속 연기돼 오다가 도미니카(공)의 레오넬 페르난데스 대통령의 단호한 의지에 따라 미국 측이 요구한 쟁점들이 원만히 해결되면서 발효에 이르게 된 것임.
• 이번 FTA 발표는 미국 내 민주당 등 반대 여론도 있고, 도미니카 국내에서도 일부 반대 의견이 여전히 상존하지만, 중미 국가가 속속 DR-CAFTA 발효를 실현시킴에 따라 도미니카만 낙오될 가능성에 대한 절박감과 2006년 5월 16일 총선에서 여당의 압승으로 여대야소 정국을 일궈놓은 페르난데스 대통령의 강력한 국정리더십으로 2006년 내내 끈기 있게 쟁점사항을 해결하는 노력을 보인 결과로 평가됨.
• 도미니카(공)의 대미 FTA 발효로 이제 미발효 국가로는 코스타리카가 유일함.
• 도미니카와 미국 간 쟁점이 돼왔던 분야는 정부조달법, 지적재산권법, 저작권법, 반부패법 등으로 도미니카(공) 국내법을 대미 FTA 규정에 부합하도록 정비하는 한편 아직 국내법적으로 시행되지 않고 있는 제반 국제협정들도 비준되

었음.

- 정부조달 분야에서는 미국 측 요구사항이 반영돼 서비스 부문과 건설부문에서 공사금액 하한선을 설정해 그 이상시 공개입찰을 의무화하고, 외국기업의 단독 입찰도 가능케 한 것으로 알려짐.
- 지적재산권 분야에서는 미국 측의 요구사항대로 도미니카의 관련 국내법 개정을 통해 지적재산권 보호를 강화하는 방향으로 타결되고, 외국회사의 대리점법 문제와 의약 분야의 위생등록 절차 및 발명특허법 문제 등도 타결을 본 것으로 알려짐.

■ DR-CAFTA 발효에 따른 영향 및 시사점

- 미국 상품이 도미니카(공) 내에서 가격경쟁력을 갖게 되면서 여러 분야의 시장 점유율을 더욱 확대해 나갈 수 있는 여건이 조성돼 도미니카 공화국 내 한국상품의 입지가 줄어들 우려가 있는 반면 투자환경이 양호해져 북미 및 중남미 시장을 겨냥한 공격적 투자진출 여건이 마련된 것으로 분석됨.
- 도미니카공화국의 섬유봉제업체들은 대부분 수출자유공단인 소나 프랑카(Zona Franca/Free Zone)에 입주해 있어 여타 분야보다 더욱 DR-CAFTA 발효를 고대해 옴. 특히 DR-CAFTA 발효 지연에 따른 실망 및 가공임 단가 비교열위에 따른 주문물량 축소 등 제반 사유로 소나 프랑카를 떠나는 기업이 발생하면서 위기감이 감돌기도 했으나 이 FTA 발효로 재도약 발판이 마련된 것으로 평가됨.
- DR-CAFTA 발효로 소나 프랑카에 입주한 섬유봉제 업체들은 원산지 누적 메커니즘에 따라서 10만 입방미터의 원자재를 가공해서 의류를 생산할 수 있게 되며, 향후에는 두 배로도 확대가 가능할 것으로 기대하고 있음.
- DR-CAFTA 발효로 원산지 누적규정이 적용되면서 NAFTA(북미자유무역협정) 및 DR-CAFTA 체약국인 멕시코, 캐나다, 미국, 도미니카(공) 및 중미 4개국 원산지의 원단 및 원사 등 원자재를 이용한 의류 봉제가 가능케 되는 점이 도미니카(공)에 투자진출한 섬유봉제 업체에게 큰 이점으로 작용할 전망임.
- 도미니카(공)는 수출품목을 다양화하고 고부가가치 품목 위주로 생산을 하는 경우 미국과의 지리적 인접성 및 다양한 항만, 공항시설의 보유로 인해 중국산과의 경쟁에서도 경쟁력을 확보할 수 있을 것으로 평가되고 있음.
  - 도미니카(공)는 국토면적은 작지만 Santo Domingo, Barahona, Haina, Las Calderas, Boca Chicas, Caucedo, San Pedro de Macoris, Puerto Plata 등 8개의 주요 항구와 17개의 부두 및 7개의 공항을 갖고 있어 대미 물류유통상 강점 보유
    * 섬유류의 경우 최대 섬유수입국인 미국 시장 내 도미니카(공)의 주요 경쟁국은 중국 및 베트남, 인도, 요르단, 파키스탄, 인도네시아, 터키, 마카오, 태국, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스 등이며, 이 중 도미니카(공)의 미국 시장점유율은 약 1% 수준으로 여타 중미국 및 안데안 국가에 비해 우위를 점하고 있음.
- 미국 시장에서의 주요 품목 분야별 시장점유율을 도미니카와 중미 CAFTA 및 안데안 국가와 비교해 보면 다음 표와 같은데, 보석류, 의료용품, 담배, 전기기기, 의류, 신발 분야에서 도미니카(공)가 경쟁력이 있는 것으로 나타남.

**미국 수입시장 내 도미니카(공) 시장점유율(2004년 기준)**

(단위 : U$100만)

| 구분 | 보석류 | 의료용품 | 담배 | 전기기기 | 의류 | 신발 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 미국 총수입액 | 37,001 | 44,313 | 1,266 | 183,725 | 74,617 | 16,498 |
| 중미 CAFTA 안데안 국가 (시장점유율) | 1,779 (5%) | 539 (1%) | 95 (8%) | 719 (0.04%) | 6,456 (9%) | - |
| 도미니카공화국 (시장점유율) | 341 (0.9%) | 117 (0.9%) | 226 (17.9%) | 392 (0.02%) | 2,109 (2.8%) | 137 (0.8%) |

자료원 : 미국 무역위원회(USITC)

• DR-CAFTA 발효로 도미니카(공) 섬유의류업계는 미국의 신규 투자 및 주문량의 증가로 경기가 활성화될 전망이며, 기타 신발, 담배, 보석, 의료용품, 전기기기 등 분야에서도 외국인 투자 증가 및 고용확대로 제조업과 수출분야가 활성화될 것으로 보임.

[KOTRA, 경제무역 2007-03-02]

## EU, 미래경쟁력을 환경에서 찾아

### – 2020년까지 온실가스 배출 20% 감축
### – 기후 변화에 대한 대처, 일석 이조

■ 온실가스 배출 20% 감축 결정

• 지난 1월 초, EU 집행위는 지구 온난화 방지와 회원국의 안정적인 에너지 확보를 목적으로 일련의 포괄적 조치를 발표. 이후 각 분야별로 세부적인 논의가 단계별로 진행되면서 각 회원국은 자국 내 경제상황에 맞추어 합의와 대립을 반복 중

• 최근 환경장관들이 모여 합의를 이끌어 낸 온실가스 배출 감축안은 오래 전부터 다루어져 왔던 안건으로 2020년까지 30%, 2050년까지는 60~80% 감축(1990년 기준)이 목표. 하지만 2020년 목표는 미국을 비롯한 선진국들의 동참을 조건으로 제시한 것이고 EU 내 자체 목표로는 최소 20% 감축을 결정. 이는 EU회원국 기업에게 청정기술 투자에 대해 EU 차원에서 장기적인 확실성을 부여해 앞선 기술개발에의 동인을 제공함으로써 기업의 국제경쟁력 향상을 도모한다는 숨은 뜻이 담김.

• 한편, 항공부문의 배출가스 거래제(Emissions Trading Scheme) 포함건과 신차량에 대한 $CO_2$ 배출 감축안(2012년까지 120g/km)도 함께 논의되는 등 EU의 기후변화에 대한 일련의 조치들이 연초 계획대로 진행 중

■ 기후 변화로 지역산업 변화 가능성 커

• EU는 유엔 정부 간 기후변화위원회(IPCC)가 2월 초 발표한 자료를 근거로 기후 변화로 인한 손실이 현재 노력중인 제반 조치를 시행하는 데 사용되는 비용보다 막대할 것이라며 전 세계의 동참을 호소

• 하지만 당장 저탄소 경제개발을 추진중인 EU가 당면하고 있는 과제는 바로 고용의 안정성. 같은 시기에 집행위가 발표한 차량의 $CO_2$ 배출 감축안이 자동차업계의 강한 반발에 부딪친 이유도 생산기지의 역외 이동으로 인한 실업률 증가 우려 때문임. 이에 대해 EU 환경위원장인 스타브로스 디마스는 기후 변화와 경제의 상관관계를 관광산업을 예를 들어 설명. 아울러 동 상관관계는 다른 산업에도 동일한 시나리오가 적용될 수 있음을 거듭 강조

• 매년 휴가시즌에 북유럽에서 지중해 연안으로 이동하는 관광객 수는 연간 1억명으로 이들이 소비하는 금액은 무려 1,000억유로에 달함. 그러나 조사 결과, 지난 수년간 지중해 온도는 계속 높아져만 가고 있고 이러한 기후 변화는 식용 수자원에도 영향을 미쳐 관광사업 의존도가 매우 큰 이들 지중해 연안국들은 더 이상 지금의 경제적 혜택을 누릴 수 없을 것으로 진단.

• 알프스 산맥 역시 프랑스, 오스트리아, 스위스, 독일 각국의 경제발전에 커다란 비중을 차지하는 관광자원. 매년 8,000만명의 관광객들과 1억 6,000만명의 스키광들이 다녀가고 있지만 이곳 역시 전체 평균에 비해 3배가 넘게 온도가 상승중이며, 이러한 증가세가 지속되면 십 수년 내 최대 75% 이상이 문을 닫게 될 것으로 추정(현

재 알프스 지역 내 10%의 스키장들이 수익 한계상황에서 운영중)

■ 기후 변화 선도적인 대처로 경제성장과 고용창출 동시에 꾀해

- 이번 환경장관들의 합의사항은 EU의 기본 정책 방향인 기후 변화에 대응하고 에너지 확보를 보다 안정적으로 함으로써 회원국 전체의 산업 경쟁력을 배가한다는 일관적 의지를 표명한 것이며 3월 초에는 회원국 정상들이 이를 재확인 예정
- 현재는 EU 및 선진국을 위주로 환경문제가 주요 쟁점으로 다루어지고 해당 방지노력도 2020년까지는 선진국에서 많은 부담을 안게 돼 있으나 2020년 이후로는 개발도상국도 온실가스 배출 감소에 적극적으로 동참해야 할 것으로 전망. 이에 따라 EU는 이를 경제성장과 고용창출의 양대 기회로 삼고자 함.
- 이를 위해 EU는 회원국에 에너지 효율성과 재생 에너지 부문에서의 혁신을 강조. 그 이유는 이미 재생 에너지 부문이 신규 직업군을 창출시킴이 입증되었고 재생 에너지 공급에 있어서도 세계적으로 기술 선도적인 위치를 차지, 30만명의 고용인력과 300억유로의 매출액을 자랑하고 있기 때문. 또한 EU의 풍력 산업은 오래전부터 세계시장 점유율이 60%에 달하는 등 앞선 기술로 전 세계를 선도, 독일에서만 6만여개의 관련직업군이 생겨났고 이들 중 절반 이상이 해당 제품 및 서비스를 수출중. 2020년에 이르러서는 그 수요가 현재의 3배 이상으로 늘어날 전망이어서 향후 유럽에서는 이러한 EU의 기후변화 관련 에너지 전략으로 더 많은 직업이 창출될 것으로 기대
- 한편, 저탄소 경제체제하에서 이미 경쟁력이 확보된 재생에너지 부문이 있는 반면, 일각에는 탄소 사용량이 매우 높은 에너지 집약 산업이 에너지 가격 상승으로 인해 유럽지역 밖으로 빠져나가게 된다고 우려. 그러나 이는 아직까지 입증된 바 없으며 지금까지 EU가 취해온 기후 변화에 대한 대응 방안들이 꽤 성공적이었다고 평가됨. 그 이유는 항상 비용 효과적인 접근을 선호하면서 경제건전성을 염두에 두기 때문으로 분석. 그 예로 배출가스 거래제(ETS)는 기후 변화 정책에 있어 핵심사항으로 정착되고 있으며 항공 등 여타 산업으로도 그 대상을 확대중

■ 향후 방향

- 환경문제에 대해 EU가 취하고 있는 정책은 산업혁명에 버금갈 정도로 평가됨. 에너지 수입에 대한 의존도를 줄이면서 에너지 효율 고도화를 통해 저탄소의 경제체제로 이동하는 것은 그 만큼 쉽지 않으나 멈출 수도 없는 과제로 인식되고 있음.
- 이러한 새 산업혁명시대에서는 기후변화와 에너지 정책의 역량을 해당기업의 사업 전략으로 통합하여 기획할 수 있는 리더가 필요. EU는 기후 변화에 대한 정책을 최대한 활용하여 기업들이 산업혁신과 기술 개발의 최선두주자로 자리매김하도록 측면 지원한다는 입장. 이들 기업들은 이미 상당한 제품들을 빠르게 성장하고 있는 저탄소 기술 시장에 공급중이며 조만간 가장 청정하고 효율적인 차량도 시장에 선보일 예정
- 또한 기업이 보다 에너지 및 자원 효율적으로 전환하는 데 일조함으로써 높아지는 에너지 가격과 희소해지는 자원이라는 세계 경제 상황에서 국제적 경쟁력을 확보할 수 있도록 최선의 노력을 경주
- 한편, 올해 발표될 유럽의 전략적 에너지 기술 계획의 기본 목표는 저렴한 청정기술 개발이며 무역거래 그린화(greening)를 통해 청정상품에 보다 많은 혜택을 주기 위한 제안들을 다룰 예정인데, 이 역시 현재 시장을 선도하는 유럽기

업들에 추가적인 경쟁력을 부여할 것으로 기대
- 아울러 EU는 올해 상반기에 고용 안정을 기하면서 기후변화에 대응하기 위한 주요 방안들을 다룬 녹색보고서(Green Paper)를 발표 예정

■ 시사점
- 결론적으로 EU가 제안, 시행중인 조치들은 유럽 내 기업들로 하여금 에너지와 자원 효율적인 유럽경제를 달성케 함으로써 이들 분야에서 상대적인 우위를 점하는 데 있음. 바로 이것이 EU 27개 회원국 모두의 경쟁력과 신규 고용창출에 대한 장기적 포석으로 여겨짐.
- 현재 우리 중소기업은 이러한 변화에 다소 미진한 부분이 많음. 당장 올해 6월부터 발효되는 신화학물질관리제도(REACH)는 해당 화학물질(연간 수입량 1톤 이상)에 대해 2008년까지 사전 등록을 의무화하는 조치로 사전 준비가 필수임.
- 일반품목의 수출에 있어서도 청정기술 개발을 통한 제품 업그레이드로 EU 시장진출을 새로이 꾀할 수 있을 것으로 기대됨.
- 우리 정책에 있어서도 환경문제를 산업의 지속성장 가능성을 높이기 위한 투자로 인식, 청정기술개발에 과감한 투자가 이루어진다면 경제성장과 고용창출의 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡는 것이 가능할 것임.

[KOTRA, 경제무역 2007-02-26]

## 환경보호 추세에 따른 독일 및 세계 자동차 제조사의 대응과 전망

■ EU 온실가스 배출량 규제, 독일 자동차 큰 과제로 작용
- 독일 총리 앙겔라 메르켈도 나서 수정을 요구한 EU 온실가스 배출 규제안이 애초보다 다소 완화된 ㎞당 130g을 2012년까지 달성하는 것으로 결정됨.
- 자동차 산업은 독일에서 최대의 산업 분야이고, 독일 근로자 7명 중 한 명이 관련되어 있어 국가적 중요도가 매우 높음.
- 규제 완화에도 불구하고 독일 자동차 업계에는 과제가 산적함. 이 규제안을 만족하는 독일 자동차는 현재 오직 6종뿐으로, EU 내 경쟁 업체들의 34개 차종이 이미 기준에 부합하는 것과 대조적임. 게다가 ㎞당 200g 이상의 온실가스를 방출하는 차는 대부분 독일 자동차임.
- 온실가스 배출 규제안이 독일 자동차 산업에 미치는 영향은 현재로선 미미함. 폴크스바겐(Volkswagen)은 2006년 영업이익이 52% 증가했다고 발표함. 메르세데스(Mercedes)도 수년간의 부진에서 벗어났으며, 포르쉐(Porsche)와 BMW의 자동차 판매고도 고유가의 영향을 별로 받지 않고 있음. 주가 또한 별 영향을 받지 않고 있는데, 독일 차가 기술력을 바탕으로 고급차 시장에서 높은 점유율을 유지할 것이라는 전망에 근거함.

■ 프리미엄 모델에 치중해 온 독일 자동차 업계
- 독일 자동차 시장에서는 메르세데스, BMW, 아우디(Audi), 포르쉐(Porsche) 등 고급차 브랜드가 선전 중으로, 독일 시장에서 유통되는 자동차 3대 중 1대는 프리미엄 모델임.
- 독일 자동차 제조사들은 대중을 위한 소형차보다는 배기량이 큰 고급차를 추구하는 경향이 강함. 예컨대, 폴크스바겐의 Ferdinand Piech 회장은 벤틀리(Bentley), 부가티(Bugatti), 람보르기니(Lamborghini) 등과 같은 명품차 및 경주용 자동차 제조사들을 사들임.

- 폴크스바겐은 또한 최근의 소형차 개발에 실패한 경험이 있음. Lupo 모델로 소형차 시장을 공략하고자 했으나 수요 부족으로 생산이 중단됨. 폴크스바겐은 유럽에서 가장 큰 자동차 제조사임에도 불구하고 서유럽의 저가차 시장의 6.3%만 점유하고 있는 것으로 알려짐.
- Ernst &Young의 컨설턴트 Peter Fuss에 따르면, 배기가스에 관한 규제 움직임에도 불구하고 대형차 위주의 독일 자동차 업계가 타격 없이 번창할 것이라고 함. 즉, 현재의 각종 규제는 하이브리드 자동차 개발 등을 통해 극복할 수 있는 기술적 과제이므로, 시간이 다소 걸리더라도 무난히 극복할 수 있는 과제라고 함.
- 또한 독일 자동차 업계의 경쟁력은, 대학 등과 연계해 연구를 진행하는 수많은 하부 공급업체들과 탄탄한 네트워크를 형성하고 있다는 점으로 기술 개발에 매우 유리하게 작용함. 이 점은 또한 미국 자동차 업계가 공급 업체와 관련해 많은 어려움을 겪는 것과 대조적임
- Metzler 투자은행의 자동차 산업 분석가 Juergen Pieper에 따르면, 독일 자동차 업계가 2012년까지의 배출량 목표를 달성하지 못한다고 하더라도, 현재 포르쉐와 BMW가 미국에서 연간 수백만달러의 벌금을 지불하는 것과 같이 벌금 부담을 안고서라도 최고급 프리미엄 자동차 시장을 확보할 것으로 전망함.

■ 환경보호 규제 추세에 따른 자동차 제조사들의 모색

- 세계 곳곳에서 환경을 보호하기 위한 자동차 관련 규정들이 제정되고 있음. 영국은 교통 혼잡세 부과 대상에서 환경 친화 자동차를 제외하는 안과 거주민 주차 요금을 엔진 크기에 따라 부과하는 안을 검토중임. 독일 연방정부도 자동차세를 배기가스 방출량에 따라 부과하는 안을 구상중임.
- 이러한 추세에 발맞추어 자동차 제조사들도 갖가지 방안을 모색중임. BMW와 GM, 혼다(Honda)는 조인트 프로젝트로 연료 전지 엔진을 위한 수소 저장 탱크 개발을 하고 있음. BMW와 GM, 다임러크라이슬러는 공동으로 하이브리드 자동차를 개발하려 함. BMW는 Hydrogen 7.이라는 환경 친화성이 뛰어난 모델을 개발했는데, 이 자동차는 이 회사의 '7시리즈' 의 일환으로 시속 230km를 달릴 수 있으며 한 번 충전으로 200km 운행 가능.
- 그러나 독일에 냉각액화수소를 충전할 수 있는 시설은 다섯 곳뿐이고, 수소연료는 9일 안에 사용되지 않으면 기화해 버리기 때문에 이러한 제반 여건과 기술상의 문제점으로 인해, BMW의 사장 Reithofer에 따르면 수소자동차가 상용화되기까지는 20~25년이 걸릴 것으로 전망된다고 함.
- 아우디와 다임러크라이슬러는 환경친화 디젤 기술에 매우 앞서 있음. 다임러크라이슬러가 미국에서 공급하고 있는 Bluetec연료의 경우 이 회사 디젤 엔진에 사용될 경우 하이브리드 자동차 수준으로 공해물질 배출이 적다고 함. 세계적인 화물차 제조사인 다임러크라이슬러에 환경친화 디젤은 매우 중요한 관심사임. 폴크스바겐의 화물차 담당 부서 또한 독일의 만(MAN), 스웨덴의 스카니아(Scania)와 환경친화 디젤에 관한 협력사업을 진행중임.

■ 독일 자동차 업계에 주어진 과제 – 생산비 절감과 저가차 시장 공략

- 독일 자동차 제조사들도 저가 자동차 모델을 개발하고 있음. 폴크스바겐의 계열사인 스코다는 슬로바키아의 브라티슬라바(Bratislava)에서 저가 모델을 출시할 계획임. 다임러크라이슬러는 Smart라는 소형 오픈카로 수익을 올림. Smart는 출시 당시 메르세데스와 분리돼 판매 및 사후관리돼 별 호응을 못 얻었으나, 메르세데스와 서비스가 연계되고부터 점차 좋은 반응을 얻고

있음. 그러나 9,500유로의 가격대로, 서민을 위한 차이기보다는 여피족을 위한 차에 가까움.

- 독일 자동차 제조사 중에는 폴크스바겐만이 중부 유럽의 저임금 혜택을 활용하고 있음. 일례로 슬로바키아의 생산 기지에서 아우디, 시트(seat) 등의 모델을 생산중임. 보스니아, 체코, 헝가리, 폴란드에도 생산기지가 있음. GM의 독일 계열사인 Opel은 헝가리와 폴란드에서 자동차를 생산중임.
- 중부 및 동부 유럽에서 자동차를 생산할 경우, 비록 물류비 부담이 크지만 저임금과 서유럽 시장과의 근접성으로 인해 전체적으로는 생산 비용이 절감됨. 그러나 독일 자동차 제조사들은 품질에 관한 우려로 독일 내에 머물고 있음. 다만, 포르쉐의 SUV 차종인 Cayenne의 경우 폴크스바겐의 Touareg과 함께 슬로바키아의 같은 조립라인에서 생산되고 있음. 또한 BMW의 디젤엔진은 오스트리아에서 생산되고 있음.
- Vienna group의 Sihn에 따르면, 장기적으로 BMW와 메르세데스도 생산기지를 동구권, 특히 우크라이나 또는 루마니아로 이전해야 할 것이라고 함. 그 이유는 무엇보다도 생산 비용 때문이며, 생산기지의 서유럽 시장과의 근접성은 날로 그 중요성이 감소하는 추세임. 또한 중부유럽 시장은 중국이나 인도의 잠재적 시장 규모보다는 작지만 현재는 더 높은 구매력을 보유하고 있음.
- 독일 자동차 제조사들의 생산 기지 이전은 다른 경쟁사에 비해 매우 늦은 편임. 예컨대, 도요타는 이미 체코의 콜린(Kolin)에서 자동차를 생산하고 있고 푸조(Peugeot)와 시트로엔(Citroen)은 이미 계약을 통해 같은 공장에서 제품을 생산하고 있음. 현대, 기아, 대우의 한국 자동차 제조사들과 일본의 스즈키, 수바루, 이탈리아의 란시아(Lancia), 피아트(Fiat) 등은 이미 동유럽 지역에 진출해 있음.

■ 향후 독일 자동차 업계 전망

- 독일 자동차 업계도 변화하는 업계 추세에 보조를 맞추기 위한 노력이 필요함. 자동차 가격에 민감하지 않은 고객들도 존재하지만, 세제 혜택 등 관련 규정의 변화에 따라 온실가스 배출량이 많은 자동차가 고객들의 외면을 받을 가능성이 큼. 고객의 취향 또한 달라지고 있음. 이러한 추세는 특히, 미국에서 SUV나 픽업트럭 차종을 주로 공급하고 있는 크라이슬러에 악재로 작용할 전망.
- 경쟁 업체들이 변화하는 추세에 맞춰 발빠르게 움직이고 있지만, 독일 자동차 제조사들의 대응은 다소 소극적인 편임. 일례로 BMW는 미국에 출시한 대형 SUV X5가 인기를 끌지 못하자 X3을 개발했는데, 이전보다 작기는 하지만 환경친화성 면에서 별다른 발전 사항은 없었음. 독일 프리미엄 자동차 시장 퇴조시 VW의 Skoda를 제외한 업체들은 경쟁력을 제대로 갖추고 있지 않은 것으로 평가되고 있음.
- 현재 중부 유럽에서 생산되는 자동차에 소요되는 1만 5,000여개의 부품 중 약 80%가 서유럽에서 수입되고 있음. 연구 개발과 생산은 함께 이루어지는 것이기 때문에, 이러한 상황은 가까운 시일 내에 변화할 것으로 전망됨. 독일 자동차 제조사도 한 설문에서, 부품 생산 및 조립 등은 독일 국외로 이전되는 한편 브랜드 관리, 마케팅, 엔지니어링, 디자인 등은 독일 국내에 머물 수 있을 것으로 본다고 답함.
- 독일 자동차 업계가 당면한 위기의 본질은, 자동차 산업의 진보가 이전 기술의 개선과 같은 연속적인 것이 아닌, 불연속적인 혁신이 되리라는 점에 있음. 즉, 전혀 다른 동력원 개발이 이루어지고 있고 자동차가 개인 교통수단에서 벗어나 감성과 분리되는 새로운 자동차 컨셉이 제시되고 있음. 중국과 인도와 같은 신흥 시장에서 이러한 혁신이 곧바로 실현될 가능성은 적지

만, 인프라가 잘 구비된 산업 국가에서는 새로운 교통 관리를 통해 안전 및 환경보호를 증진하기 위해 노력하고 있음.

[KOTRA, 경제무역 2007-03-02]

## 中 진출기업 세금혜택 없어지나 … 무분별한 투자유치 제동

중국 진출 한국기업들의 세금 관리에 비상이 걸렸다. 중국 세무총국이 그동안 중국의 각 지방정부가 한국기업 등 해외업체에 임의적으로 부여했던 면세 혜택의 적법성을 조사키로 했기 때문이다. 특히 특허사용료 등을 통한 이전가격 조작 등이 집중 조사될 것으로 알려졌다.

2000년을 전후해 중국에 진출한 기업 중 상당수는 중국 지방정부가 부여한 각종 세제 혜택을 누리고 있어 상당한 파장이 예상된다. 중국 세무총국은 21일 이 같은 내용의 '2007년 전국세수업무요점'을 발표했다.

세무총국은 지방정부가 투자유치를 위해 투자기업의 원재료나 설비도입 혹은 토지사용 등에 면세 혜택을 주고 있으나 이에 대해 집중적인 감독을 실시할 것이라고 밝혔다. 중국의 지방정부는 1990년대 후반부터 경쟁적으로 각종 세제 혜택을 부여하며 해외자본을 유치해 왔다. 그러나 최근 칭다오의 한 기업이 지방정부의 승인하에 면세로 도입한 설비 때문에 세무총국에서 탈세로 벌금을 부과하는 등 무원칙한 면세 약속도 남발되고 있는 상황이다.

세무총국은 또 △해외에 특허사용료 등을 과다하게 지불하는 기업 △장기간 적자를 기록하고 있는 기업 △미세한 이익 규모를 계속 유지하는 기업 등에 대해서도 세금탈루에 대한 조사를 강화키로 했다. 특히 칭다오 등 일부 지역에선 이미 특허사용료를 지불하는 기업에 대해 정확한 근거를 제출할 것을 요구하기 시작했다. 이와 함께 부동산, 건축, 요식업, 금융보험업, 석유화학, 식품약품생산 체인마트 등의 종사자 개인소득에 대한 관리도 강화된다.

탈루 사실이 적발되면 10년치를 소급해서 내야 한다. 코트라 베이징무역관 이종일 관장은 "해외자본을 끌어들이기 위해 각종 탈법을 묵인해 왔던 중국정부가 이를 적극 시정하기 시작했다"며 "특히 중국 진출 한국기업 중에는 지방정부가 주고 있는 세제 혜택을 누리고 있는 회사가 많은 만큼 이에 대한 적법성을 빨리 검토해야 할 것"이라고 강조했다.

[한국경제 2007-02-21]

## EU $CO_2$ 규제가 독일 자동차 시장에 미치는 영향

### – 완성차는 먹구름, 부품 및 설비업계는 봄 햇살

■ 규제제안 배경 및 독일의 반응

- 브뤼셀의 이익단체 ACEA(유럽자동차협회) 등 자동차 업계는 1998년에 2008년을 기해 신규 차량의 평균 $CO_2$ 배출량을 140g까지 줄이기로 약속했으나, 산업계의 이 자율협정이 지켜지지 않자 최근 EU 환경위원회 스타브로스 디마스 위원장이 관련 규정을 제안함.
- 이에 자동차 산업의 비중이 커, 가장 큰 피해를 입을 것으로 보이는 독일은 이 제안에 격렬히 반대하고 있으며, 디마스 위원장은 자동차 산업이 없는 그리스인인 것을 내세우며 독일의 의견을 비난
  - 특히, 현재 독일의 신차출고비율(자동차가 폐기되고 신차가 출고되는 비율)이 10%에 이르

기 때문에 이 법안이 통과되더라도 10년이 경과된 후에나 완전한 실효를 거둘 수 있을 것으로 분석됨. 이에 따라 자동차 업계는 이 법안의 실효성에 의문을 표시하며 130g의 기준도 자의적이라며 반발하고 있음.

– 또한 EU 자동차 산업을 겨냥해 산업의 글로벌 경쟁력을 약화시키는 법안보다는 대체연료 개발이나 도로 인프라 개선 등 기타 환경적 변화에 힘써야 할 것이라고 주장함.

■ 규제대상 및 범위

• EU 집행위는 지난 2월 7일 신규 자동차의 평균 $CO_2$ 배출량을 규제할 계획을 발표

– 이 규제는 EU 권역 내 자동차 생산 기업뿐 아니라 미국, 한국 등 EU로 수입되는 모든 수입차에도 적용될 계획임.

– 이 제안에 따르면 현재 평균 배출되고 있는 Km 주행당 163g의 이산화탄소량을 신규 차량에 대해 2012년까지 평균 120g으로 줄여야 함.

– 단, 자동차 산업에서 실제로 엔진 등을 개조해 줄여야 하는 기준치는 130g으로 차이 10g은 타이어 등 부품산업에서 감당해야 하는 구조임.

■ 업계 현황 및 대처방안

• EU 내 자동차 생산기업별 $CO_2$ 평균 배출량은 다음과 같음.

– 아래 표에서 확인되듯이 중소형 위주 제품의 포트폴리오를 가진 기업이 기본적으로 유리함. 전형적인 중소형 차 위주 생산 기업은 피아트(Fiat)의 경우, 이미 그 치수가 평균을 하회하는 상태임.

– 대조적으로 중대형 차 위주의 고급차 생산 기업은 상대적으로 불리해 시급하게 대비책을 강구해야 함. $CO_2$ 평균 배출량이 2위와도 월등한 격차를 나타내고 있는 스포츠카 전문 기업 포르쉐의 경우, 법제화가 되는 시점인 2008년경에 이 법안에 맞추어 방안 대안을 마련할 계획임.

**자동차 메이커별 $CO_2$ 배출량 (단위 : ㎾/g)**

| 메이커 | $CO_2$ |
|---|---|
| Porsche | 297 |
| BMW | 190 |
| Daimler | 184 |
| Ford | 165 |
| VW | 163 |
| GM | 158 |
| Renault | 152 |
| PSA | 150 |
| Fiat | 146 |

자료원 : CAR-FH/ 겔젠키르헨 자동차 공대 자료

• 독일에서 판매순위 10대 차종의 $CO_2$ 배출량은 다음과 같음.

**독일 판매 차종의 $CO_2$ 배출량 (단위 : ㎾/g)**

| 메이커 | 차종 | 최저값 | 최고값 |
|---|---|---|---|
| VW | Golf | 154 | 255 |
| VW | Passat | 179 | 233 |
| BMW | 3 Series | 175 | 243 |
| GM-OPEL | Astra | 142 | 223 |
| Audi | A4 | 184 | 257 |
| VW | Polo | 138 | 188 |
| VW | Turan | 180 | 233 |
| Audi | A3 | 158 | 250 |
| Ford | Focus | 157 | 224 |
| Benz | A Class | 166 | 192 |

자료원 : Frankfurter Allgemeine Zeitung(2월 6일자)

– 단기적으로는 EU의 $CO_2$ 규제에 따라 독일 자

동차 업계가 심한 타격을 입을 것으로 분석되지만, 대형 고급승용차는 소형차보다 마진이 크고, 개발비에 투입할 수 있는 여지가 크기 때문에, 고급승용차 위주로 생산하는 독일 기업이 꼭 불리하다고만 단정지을 수는 없음.

■ 전망 및 시사점

• EU의 $CO_2$규제가 독일시장에 미치는 영향
  – 현재 독일 완성차 메이커들은 경쟁력 약화, 개발비용 부담 등을 이유로 울상을 짓고 있으나, 부품업계에는 오히려 호재로 작용할 것으로 보임.
  – 독일 자동차 업계 연구기관인 B&D Forecast는 이 법안이 부품업계에 90억유로 가량의 추가매출을 일으킬 것이며, 이에 따라 5만여 명의 신규 고용효과를 창출할 것이라고 예상
  – UniCreditGroup 분석가들은 Siemens VDO, Continetal, Valeo, Beru 등 엔진기술 관련 부품 기업들이 직접적인 매출상승의 혜택을 입을 것으로 추정하고 있음.
• EU의 $CO_2$규제가 한국기업에 미치는 영향
  – EU에서 기아는 이미 동부 유럽에 공장을 지어 자동차 생산을 시작했고, 현대는 준비하는 중임. EU가 미국, 일본과 함께 자동차 산업의 세계 3대 시장임을 감안할 때 이와 같은 규제가 한국 완성차 기업에 미치는 영향은 클 것으로 예상
  – 그러나 자동차 생산기업의 기술개발 이외에도 고가 신제품 부품에 대한 수요가 증가하면서, 수출용 타이어 등 부품생산 기업들이 신규 진출할 수 있는 여지가 커질 것으로 분석됨.

[KOTRA, 경제무역 2007-02-21]

## 양극화 중국의 고민

### 덩샤오핑도 후진타오도 책임 없다
### "빈부격차는 세제 · 교육 · 의료재정 부족탓"

덩샤오핑 전 중국 국가주석의 사망 10주기(2월 19일)를 앞두고, 그의 '선부론'(先富論)에 대한 재해석이 나오고 있다.

중국 사회의 불균등 발전을 용인함으로써 빈부 격차를 불러왔다는 비판을 받고 있는 선부론이 공평 분배를 강조하는 후진타오 주석의 '공부론'(共富裕)과 모순되지 않는다는 게 핵심이다.

중국 공산당은 최근 덩 전 주석의 문집을 새로 발간하는 등 그의 이론에 대한 학습을 강조하고 있다. 그의 이론이 대를 이어 발전하고 있음을 강조하기 위한 의도로 보인다.

최근 중국 지도부가 한 데 모여 덩 전 주석의 개혁개방 노선을 충실히 따른 장쩌민 전 주석의 문선을 토론한 것도 이와 무관하지 않다.

학자들은 빈부 격차가 덩 전 주석의 책임이 아니라는 논리를 편다. 양춘구이 중앙당교 전 부교장은 "불법적인 치부나 원칙 없는 분배는 그가 주창한 노동과 경영실적에 따른 분배 원칙에 어긋난다"며 "빈부 격차는 이를 보완할 세제나 교육, 의료 부문에 대한 재정 투입이 부족한 데서 왔다"고 말했다.

그러나 덩 전 주석은 생전에 이미 빈부 격차 문제에 직면했다. 그는 1992년 "부유한 사람이 계속 부유해지고 가난한 사람이 더욱 가난해지는 양극화가 나타날 수 있지만, 우리는 이를 피할 수 있을 것"이라고 말했다.

하지만 93년엔 "소수가 지나치게 많은 부를 차지하고 있고, 다수는 가난에서 벗어나지 못하고 있다"며 빈부 격차가 확대하는 현실을 인정했다.

### 붉은 자본가 연수입 '겨우 2,400만원'
### 빈부차 따른 반감 퍼지자 편들기 나서

중국에서 갈수록 커지는 빈부 격차로 민영기업가에

대한 반감이 퍼지고 있는 가운데 중국 정부가 반기업 정서 달래기에 나섰다.

중국 관영 영자지 〈차이나데일리〉는 10일 '민영 기업가들은 그렇게 부자가 아니다' 라는 제목의 1면 머리 기사를 통해 민영 기업가들의 연평균 수입이 생각만큼 많은 것은 아니라고 보도했다.

신문은 이런 판단의 근거로 국가 공상행정관리총국 등이 최근 4천여명의 기업가들을 대상으로 실시한 설문 조사를 바탕으로 작성한 '제7차 전국 사영기업 표본조사 종합보고서' 를 인용했다.

조사 결과를 보면, 민영 기업가들의 1인당 연평균 수입은 18만 6천위안(약 2,400만원)에 불과하며, 연평균 수입이 50만위안 이상인 기업가는 소수에 불과하다.

이처럼 중국이 민영 기업가 편들기에 나선 것은 최근 일부 민영 기업가들의 부정과 비리를 계기로 이른바 '민영 기업 원죄론' 논쟁이 격화하고 있기 때문이다. 민영 기업 원죄론이란 중국이 개혁 개방을 추진한 이후 민영 기업들이 초기 자본을 축적하는 과정에서 정경유착 등 각종 비리와 편법을 자행했으니 기업들이 책임을 져야 한다는 것이다.

이에 대해 중국 공산당 지도부는 민영 기업가들이 일자리 창출과 사회주의 건설에 커다란 공헌을 했다면서 최대의 관용과 이해심을 발휘할 것을 요구하고 있다.

[한겨레 2007-02-12]

## 日경제, 이유 있는 고속 질주…기업 빠른 투자

세계 2위 경제대국 일본이 재도약을 위한 거침 없는 행보에 나섰다.

뼈를 깎는 구조조정을 마친 일본 기업과 금융기관들이 21년 만에 불어온 엔화 약세라는 호재를 등에 업고 순풍에 돛단 듯 외국으로 뻗어 나가고 있다.

지난 13일 도쿄주식시장 닛케이평균주가는 1만 7621로 6년 9개월 만에 최고치를 기록했다. 3월 말 결산에서 사상 최고 이익을 경신할 기업들이 많을 것으로 예상되자 증시가 후끈 달아오른 것이다.

■ 증가, 확대, 지속적 성장

후쿠이 도시히코 일본은행 총재는 지난달 12일 "경기가 확대되고 있으며 앞으로도 장기적인 성장이 계속될 가능성이 높다"고 말했다.

전후 최장 기간(60개월 연속)을 기록하고 있는 경기 확장 국면은 당분간 이어질 전망이다. 이미 버블경기(51개월)나 이자나기경기(57개월)를 뛰어넘었다.

경제산업성 관계자는 "경제백서에 조만간 '더 이상 잃어버린 10년은 없다' 는 표현이 등장할 것"이라며 자신감을 드러냈다.

3~4년 전부터 초고층 빌딩이 들어선 도쿄는 전체가 거대한 공사판으로 변모했다. '재생하는 도쿄', '도쿄 대팽창' 으로 스카이라인이 확 달라졌다. 도쿄만에 인접한 시오도메는 거대한 고층빌딩군이 들어서며 미니 신도시를 형성했다.

경제가 좋아지자 기업들은 4년 연속 전년 지급액을 초과한 보너스를 지급했다. 이에 따라 소비자들도 지갑을 열기 시작했다.

미쓰코시백화점에서는 올 들어 첫 영업일인 지난달 2일 1억엔짜리 다이아몬드로 장식된 조명스탠드가 3시간에 모두 팔렸다. 다카시마야백화점에서는 대형 LCD TV와 홈시어터로 구성된 100만엔(800만원)짜리 패키지 상품이 불티나게 팔렸다.

엔저 효과로 기업 실적은 거품경기 이래 최대 호황이다. 3월 말 결산에서 도요타자동차는 1조 5,000억엔 이상 순이익을 달성할 전망이며 6대 시중은행도 총 3조엔대 순이익을 낼 것으로 추산된다.

글로벌 경쟁에서 앞서가기 위해 많은 기업들이 '스피드 경영' 으로 전환했다. 의사결정이 느리고 주인이

없다는 특성 때문에 삼성전자에 뒤졌다는 자기성찰 과정을 거치면서 과감한 공격경영에 나섰다.

엘피다메모리가 대만 리징과 함께 3년간 총 1조 6,000억엔(약 12조 4,800억원)을 투입해 공장을 설립한다고 발표한 것을 비롯해 샤프(2,000억엔)와 마쓰시타(2,800억엔)도 대규모 투자계획을 밝혔다.

기업문화도 '출신' 보다 '능력' 위주로 바뀌었다. 능력 있는 젊은 경영자들을 대거 사장으로 발탁하고 전권을 위임했다. 소니처럼 아예 벽안의 CEO인 하워드 스트링거 씨를 영입한 사례까지 나왔다.

일본 국제금융센터에서 만난 윤민호 특별연구원은 "일본이 '잃어버린 10년'을 보냈다고 말하지만 나는 '도움받은 10년' 세월을 보냈다고 본다"고 평가했다.

정부와 재계는 '성장 우선'이라는 한 목소리를 내고 있다. 아베 신조 총리는 기회 있을 때마다 "경제성장 없이는 재정재건이 없다"고 역설한다. 일본 최대 골칫거리인 재정적자 문제는 경제성장 외에는 해결방법이 없다는 논리다.

아베 총리는 올해 신년연설에서 "기업활동을 통한 성장 우선이 경제정책의 기본 방향"이라고 강조했다.

[매일경제 2007-02-14]

## 재정정책 •

### 버냉키 "성장" 그린스펀 "침체"…美 경제 놓고 힘겨루기

벤 버냉키 미국 연방준비제도이사회(FRB) 현 의장과 앨런 그린스펀 전 FRB 의장이 경제 전망을 놓고 힘겨루기를 하고 있다.

선제 공격은 그린스펀 전 의장이 날렸다. 그는 지난달 26일 미국 경제의 하반기 침체를 경고했다. 뒤이어 터진 중국발 '주가 폭락'으로 세계 금융시장이 큰 혼란을 겪는 과정에서 그린스펀 전 의장의 발언은 투자심리를 더욱 위축시키는 결과를 가져왔다.

그러자 버냉키 의장이 '건실한 성장'론을 들고 나와 그린스펀 전 의장의 '하반기 침체론'을 강력하게 반박했다. 버냉키 의장은 특히 '단편적인 뉴스와 정보'에 시장이 과민반응하는 것은 바람직하지 않다며 그린스펀 전 의장을 정면으로 겨냥했다.

■ '경기 침체론'과 '건실한 성장론'

버냉키 의장은 지난달 28일(현지시간) 미국 하원 예산위원회에 참석해 "미국 경제 전망에 대한 낙관적인 입장을 바꿀 이유가 없다"고 말했다. 지난해 4/4분기의 경제성장률 수정치가 2.2%로 당초 발표된 잠정치 3.5%에 비해 크게 낮아졌으나 긍정적인 경기 전망에는 변함이 없다는 것이다.

그는 또 "주택 부문의 안정화와 제조업 부문의 재고조정이 완료되면 올해 중반께 일정 수준의 강한 경제성장을 보게 될 것"이라고 강조했다.

아울러 그는 물가안정실업률(NAIRU)과 관련, 현재 실업률은 4.6%이며 이는 역사적으로도 낮을 뿐만 아니라 경제학자들이 예상한 것과 비교할 때도 낮은 수

준이라고 밝혔다.

그는 특히 미국 경제가 완만한 성장세를 보이고 있기 때문에 기준 금리를 당분간 5.25%에서 변동시키지 않을 것임을 시사했다. 이는 그린스펀 전 의장이 지난달 26일 미국 경제가 하반기에 침체국면에 진입할 우려가 있다고 한 경고에 대한 반박성 발언이다.

버냉키 의장의 이날 증언으로 미국 증시는 전일의 급락 분위기를 벗어나 3대 지수 모두 오름세를 보였다. 버냉키 의장은 그러나 미 재정적자의 심각성에 대해서는 그린스펀 전 의장과 생각을 같이 했다.

그는 이날 증언에서 "장기적으로 사회보장과 연금, 의료서비스 확대에 따른 재정적자는 심각한 문제"라며 "정부 지도자들이 적자를 해소하기 위해 '조기에 의미있는 조치'를 취해야 한다"고 촉구했다.

앞서 그린스펀 전 의장은 지난달 26일 홍콩에서 열린 세계경제인회의에서 위성대화를 통해 "미국 경제는 지난 2001년 이후 계속 성장해 왔지만 경제 흐름으로 볼 때 지금은 호황의 끝으로 가는 시기"라고 말했다.

그는 이어 "올 하반기에는 경제 침체기에 들어설 우려가 있으며 오는 2008년까지도 침체가 지속될 것"이라고 전망했다.

그린스펀의 이 같은 발언과 중국 증시 폭락사태가 맞물리면서 지난달 27일 뉴욕증시에서는 주요지수가 3% 이상 급락했다.

이에 대해 월스트리트저널(WSJ)지는 지난달 28일자에서 "투자자들이 아직도 그린스펀 전 의장의 말에 주목하고 있다는 사실이 분명해졌다"면서 "그의 식지 않는 영향력이 버냉키 의장에 대한 집중력을 떨어뜨리고 있다"고 지적했다.

RBC 캐피털마켓의 토머스 조지프 마타 투자전략가는 "그린스펀 전 의장은 아직도 마에스트로"라면서 "버냉키 의장이 지휘자이긴 하지만 그린스펀 전 의장의 예언에 더 무게가 실리고 있다"고 말했다.

저널은 특히 "그린스펀 전 의장이 FRB에 대해 직접적인 언급은 하지 않지만 대부분의 경제지표를 면밀히 분석하고 있고 외부 연설에 자주 나서는 것이 영향력을 유지하는 비결"이라고 덧붙였다.

■ 금융시장에 대한 시각차

그린스펀 전 의장이 지난달 26일 미국 경제 침체 우려와 함께 세계 금융시장이 고위험 자산 투자에 몰두한 결과 금융위기를 맞을 수 있다고 경고한 것도 주가 급락을 불러온 요인이다.

그는 당시 "국제 투자자금이 위험자산을 선호하면서 금융시장이 위험에 무감각해지고 있으며 이는 세계 금융시장의 안정을 해치는 위험 요인"이라고 지적했다.

저널은 "그린스펀 전 의장의 발언이 투자자들 사이에 급속하게 퍼지면서 증시의 폭락을 부추긴 측면이 있다"면서 "그의 발언이 갖는 힘이 시장 내 일부 투자자에게 두려움과 좌절감을 동시에 불러 일으켰다"고 평가했다.

그린스펀 전 의장의 경제와 시장상황에 대한 의견 개진이 금리 문제와 맞물리면서 중국 발 증시폭락 과정에서 변함 없는 그의 영향력이 다시 확인됐다는 것이다.

이에 대해 버냉키 의장은 이날 하원에서 "중국 증시 폭락이 유발한 증시 혼란의 특별한 촉발요인이 있었던 것으로는 보이지 않는다"면서 "시장 움직임을 단편적인 다양한 뉴스 및 정보들과 연계시키는 것은 바람직하지 않다"고 말했다.

그린스펀 전 의장의 세계 금융시장 위기론에 대한 반박이다. 그는 이어 FRB가 시장을 면밀히 감시하고 있으며 "미국 증시가 정상적으로 잘 가동하고 있는 것으로 보인다"고 강조했다.

■ 최근 경제 실적은 그린스펀 전 의장 편

지난해 4/4분기의 미국 국내총생산(GDP) 수정치가 2.2%로 크게 낮아진 것은 그린스펀 전 의장의 경제관에 힘을 실어주고 있다. 미국 경제가 침체기에 들어간 양상을 나타내는 것으로 해석될 수 있기 때문이

다. 또 성장률이 낮아진 원인은 주택과 제조업 부문의 하락세로 나타나고 있다.

이번에 이뤄진 GDP 성장률 하향 조정 폭은 지난 97년 2/4분기 이후 10년 만의 최대 폭이며 이는 6년째 이어지고 있는 미 경제의 확장세가 약화되고 있음을 보여주는 것으로 경기 둔화 또는 침체에 대한 논란을 촉발시킬 가능성이 높다.

와코비아그룹의 존 실비아 애널리스트는 "대부분의 경제학자들은 미 경제가 침체를 보일 것으로 우려하고 있다"고 말했다.

[파이낸셜뉴스 2007-03-02]

## 美-유럽 엇갈리는 경제 기상도… 美 무역적자 사상최대

지난해 미국의 무역수지 적자가 또다시 7,000억달러를 넘어서면서 5년 연속 사상 최대치를 경신했다.

미 상무부는 2006년도 무역적자가 7,635억 8,800만달러(약 717조원) 로, 전년 7,167억 3,000만달러에 비해 6.5% 증가했다고 13일 발표했다.

이는 미국이 지난해 대외무역에서 초당 2만 4,000달러의 적자 를 낸 셈으로, 2002년 이래 5년 연속 최대기록을 갈아치운 것이 다.

미국 무역적자는 2000년 3,775억 5,900만달러에서 2001년 3,627억 9,500만달러로 소폭 줄었으나, 2002년부터 다시 급속히 늘고 있는 추세다.

블룸버그통신 등 외신들은 이날 "무역적자가 2005년에 이어 두 번째로 또다시 7,000억달러를 넘어섰다"면서 "이는 매초마다 하이브리드 승용차(휘발유 · 전기 혼용차)로 8만㎞를 주행할 수 있는 휘발유를 구입하는 비용과 같다"고 보도했다.

이처럼 미국이 대규모 무역적자를 기록한 것은 지난해 국제유가의 강세가 지속된 데다, 대(對)중국 · 일본과의 무역수지 적자가 크게 늘었기 때문으로 보인다.

실제로 미국의 지난해 수출규모는 전년보다 12.8% 증가한 1조 4,378억 3,900만달러를 기록했지만, 수입규모 역시 2조 2,014억 2,600만달러로 10.5% 늘어났다.

즉, 미국인 1인당 외국제품이나 서비스를 구입하기 위해 연간 7,300달러씩 사용했다는 의미다.

중국에 대한 무역적자도 전년보다 310억달러(15%) 늘어난 2,325억달러로 또다시 사상 최고치를 기록했으며, 대(對)일본 무역적자는 884억달러로 전년에 비해 7.2% 늘었다.

특히 지난해 12월 적자규모는 612억달러에 달해 월가의 예상치(595억달러)를 크게 넘어섰으며, 무역 부문별로는 석유제품의 무역적자가 207억달러로 무려 10.5% 늘어나는 등 석유 · 자동차 · 소비재 수입이 크게 늘어난 것으로 집계됐다.

이에 따라 미국이 안고 있는 '쌍둥이 적자(무역 · 재정적자)' 문제는 더욱 심각해질 것으로 보이며, 중국에 위안화 절상 및 무역규제를 요구하는 목소리가 더욱 높아질 것으로 전망된다.

당장 미 민주당은 이날 조지 W 부시 대통령에게 보낸 서한에서 " 기록적인 수준에 달한 무역 적자를 해소하기 위한 근본적인 해결책이 필요하다"면서 중국과 일본, 유럽연합(EU) 등 '빅 3' 의 무 역장벽과 불공정 관행에 강력히 대응할 것을 요구했다.

[문화일보 2007-02-14]

## FRB, 美 경제 올해 2.5~3.0% 성장 전망

■ 물가인상 압력 줄어 금리 동결 장기화 주택시장 상당기간 약세 지속될 것

미국 경제 사령탑, 벤 버냉키 연방준비제도이사회(FRB) 의장은 올해 미국 경제가 3% 안팎의 성장률을 기록하며 인플레이션도 통제 할 수 있을 것이라고 밝히고 상당기간 금리를 5.25% 에서 동결할 것임을 예고했다.

■ 버냉키 올해 미국 경제 완만한 성장

벤 버냉키 FRB 의장은 14일 연방상원 금융위원회에 출석해 1년에 두 번 하는 반기경제보고를 통해 올해 미국의 국내총생산(GDP) 성장률이 2.5~3.0%에 이를 것으로 전망했다.

버냉키 의장은 올해 미국 경제가 주택시장의 침체에도 불구하고 강력한 소비지출을 유지해 침체 없이 완만한 경제성장률을 기록할 것으로 예상한다고 밝혔다.

다만 올해 미국 경제성장률은 2006년도의 3.4%보다 다소 낮아질 것으로 버냉키 의장은 내다봤다.

버냉키 의장은 이어 2008년 성장률은 2.75~3.0% 수준으로 다소 개선될 것으로 예측했다.

■ 인플레 압력 줄어 금리동결 장기화

버냉키 의장은 인플레이션 압력은 상당히 축소됐지만 아직도 물가상승 우려는 남아있다고 지적했으나 상당기간 금리를 조정할 가능성은 없는 것으로 시사했다.

버냉키 의장은 올해 물가 인상률이 2.0%에서 2.25%로 전년의 2.3%보다 낮아질 것으로 예측하고 2008년에는 더 낮아져 2% 인상에 그칠 것으로 예측했다.

버냉키 의장은 이 때문에 FRB의 Wait and See(지켜보기) 모드를 유지할 것이라고 밝혀 상당기간 기준금리를 5.25%에서 동결시킬 것임을 예고한 것으로 해석되고 있다.

하지만 버냉키 의장은 유가하락 때문에 인플레 압력이 축소됐으나 유가를 전망하기 어려워 낙관할 수 없는 데다가 타이트한 노동시장으로 임금이 올라갈 때 기업들이 이를 흡수하지 못하고 상품가격 인상으로 대응하면 물가상승 압력이 다시 높아질 위험이 있다고 지적했다.

USA 투데이가 월가의 경제분석가 56명을 대상으로 설문조사한 결과 다수는 FRB가 올해에 단 한 차례 금리를 조정할 것으로 보고 있으며 그것도 금리인상이 아니라 오는 9월경 0.25% 포인트 금리를 인하할 가능성이 높은 것으로 예상하고 있다.

■ 주택시장 약세, 소비지출 강세로 상쇄

버냉키 FRB 의장은 주택시장의 침체가 여전히 미국 경제에서 가장 위험한 요소라고 꼽고 올해에도 몇 분기 동안 약세를 이어갈 것으로 내다봤다.

버냉키 의장은 비록 주택수요가 더 이상 하락하지 않을 것으로 보이지만 주거지주택에 대한 투자가 미약하고 신규주택 건설보다는 팔리지 않은 주택 판매에 집중할 것이므로 몇 분기 동안 주택시장의 약세와 미국 경제에 대한 일부 여파가 지속될 것으로 보인다고 관측했다.

버냉키 의장은 그럼에도 미국 경제의 3분의 2를 차지하고 있는 소비지출은 올해도 강세를 이어가고 주택시장 침체에도 불구하고 미국 경제가 성장세를 유지하는 버팀목이 될 것으로 기대했다.

버냉키 의장은 이어 기업들의 비즈니스도 강력한 이익을 보고 있어 매우 훌륭한 재정상태를 보이고 있으며 올해에도 설비투자를 완만하게 늘려가게 될 것으로 예상했다.

[라디오코리아 2007-02-15]

## 세계는 지금 고용과의 전쟁중

**– 독일 '아젠다2010' –8개 분야 일자리 창출에 중점**
**– 영국 'ONE' –고용 · 복지서비스 연계제공 중시**
**– 미국 ' 커리어센터' –고용서비스 · 직업훈련 효율화**

세계 선진국들은 지금 고용과의 전쟁을 벌이고 있다.

각국 정부는 10여년 전에 수립한 고용전략을 바탕으로 자국 노동시장의 구조를 개혁할 뿐만 아니라 금융 · 조세 · 교육 · 과학기술 · 산업 등 모든 정책수립과 집행에도 고용문제를 우선 고려사항으로 두고 있다.

특히 고령화, 노동력 증가 둔화, 기술진보 등 노동시장에 등장하는 새로운 변수를 예측하고 세밀하게 고용 설계도를 변경중이다.

■ 무너진 '완전복지의 꿈'

제2차 세계대전 이후 1970년대 초까지 선진국은 안정적인 경제성장에 힘입어 거의 완전고용을 이루면서 요람에서 무덤까지의 복지국가를 지향했다.

그러나 1970년대의 두 차례에 걸친 오일쇼크는 장기간의 경기침체와 높은 실업률을 야기했다.

과거에 선진국의 상징처럼 여겨졌던 복지국가의 모델은 고실업이 장기화되면서 이제 재정에 압박을 가하는 부담스런 존재가 돼, 개혁의 대상이 된 지 오래다.

세계화와 지식정보화는 경제에 있어서 국경의 개념을 약화시키면서 무한경쟁에서 살아남기 위한 끊임없는 구조조정을 불가피하게 만들고 있으며, 그 과정에서 고용불안과 고실업은 거의 세계적인 현상이 되고 있다.

경제개발협력기구(OECD)는 회원국의 실업문제 해결을 위해 1994년에 고용전략을 수립해 회원국에게 권고한 후 이를 지속적으로 수정 · 보완해 오고 있다. 유럽연합(EU)도 1997년에 실업문제에 EU 차원에서 공동 대처하기 위해 고용전략을 수립한 바 있다.

■ 서로 다른 OECD와 EU 고용전략

OECD는 선진국에서 장기간 지속되고 있는 고실업의 원인을 시장의 경직성에 따른 경제의 적응력 상실에서 찾고 있다. 이에 따라 OECD 고용전략은 노동시장과 상품시장의 구조개혁을 통해 시장기능을 회복하고 환경변화에 대응한 혁신능력을 증대시킴으로써 일자리를 창출하고 실업을 감소시켜야 한다는 것을 기본방향으로 삼고 있다.

이러한 기본방향에 입각해 OECD는 임금의 유연화, 근로시간의 유연화, 고용보호법규의 완화, 조세 및 사회보험료의 인하, 최저임금의 인하 등을 통해 일자리 창출의 장애요인을 제거하는 한편, 사회보장급여의 지급요건 강화, 적극적 노동시장정책의 강화 및 효과 제고, 실업급여와 취업알선 기능의 연계 등을 회원국에 권고하고 있다.

한편 EU 고용전략은 유럽의 전통적인 사회모델을 토대로 사회통합을 상대적으로 더 중시하고 있다.

■ OECD와 EU의 전략 수정

OECD 고용전략은 시장기능을 중시하여 시장에 기초한 해결책을 제시하고 있는 반면, EU 고용전략은 사회통합을 위한 정부의 역할을 지지하는 경향이 있다.

그러나 이러한 기본적인 차이점에도 불구하고 EU 고용전략도 최근 들어 과도한 복지제도를 개혁하고 시장기능을 회복해야 한다는 측면을 점차 강조하면서 부분적인 수정을 하고 있고, OECD 고용전략도 경제적 효율성뿐만 아니라 사회적 통합과의 조화도 중요하다는 것을 인정하고 있어 양자 간의 접근이 이루어지고 있다.

■ 독일 '아젠다 2010'

독일은 2010년까지의 개혁 청사진을 담은 '아젠다 2010' 을 2003년 말에 발표했다.

이는 독일이 최고의 경쟁력을 유지하기 위해서 추

진해야 할 개혁과제를 경제, 직업교육, 세금, 교육과 연구, 노동시장, 보건, 연금, 가정 지원 등 총 8개 분야에 걸쳐 제시하고 있는데, 그 핵심은 일자리 창출이다.

아젠다 2010은 일자리 창출을 위하여 투자를 촉진하고, 원하는 청소년 누구에게나 직업교육훈련 기회를 제공하며, 세금 인하를 통해 내수를 촉진해 일자리를 창출하며, 지식정보화 사회에 대응하여 교육과 연구를 촉진하고, 취업알선과 전직 지원 서비스 등 고용서비스를 혁신하며, 연금제도를 개혁하여 고령화에 대응하도록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

■ 영국의 '원' 전략

영국은 1970년대 말부터 영국병 치유를 위한 강도 높은 구조조정에 이어 1999년부터 고용관련 각종 사회보장급여와 고용서비스를 직업안정기관을 통해 원스톱(one-stop)으로 제공하도록 하는 '원'(ONE)이라는 개혁을 추진해 오고 있다.

ONE은 사회보장급여의 수급자들이 사회보장급여에만 의존하지 않고 조기에 재취업해 자립할 수 있도록 사회보장급여 수급자들에게 전문상담원들이 제공하는 고용서비스의 지원을 받아 취업의 장애요인들을 극복하고 조기에 재취업하도록 지원하여 실업률을 낮추는데 초점을 두고 있다.

1997년부터 '뉴딜(New Deal)'이라는 취업촉진프로그램을 청년층을 대상으로 도입해 집중적인 취업지원서비스를 제공하고 있으며, 청년뉴딜의 성공을 바탕으로 1998년에는 장기실업자를 위한 뉴딜, 1999년에는 50세 이상을 대상으로 한 뉴딜 등 뉴딜프로그램을 확산시켜 오고 있다.

2001년 10월부터는 직업안정기관인 '잡센터'(Jobcentre)를 전통적인 고용서비스 기능에 더해 근로연계 사회보장급여의 집행업무까지 통합적으로 제공하도록 단계적으로 개편하고, 그 명칭도 '잡센터플러스'(Jobcentre Plus)로 변경했다.

■ 미국, 고용서비스 직업훈련 통합 노력

미국은 시장기능에 의한 고용창출을 가장 강조하는 국가이지만 고용서비스와 직업훈련의 효율화에 대해서는 특별한 노력을 기울이고 있다. 미국은 1998년에 고용서비스와 직업훈련 및 고용관련 사회보장서비스를 통합적으로 제공하기 위해 관련 법률을 '인력투자법'으로 통합하였다.

인력투자법은 17개 연방부처가 제공하는 직업훈련, 고용서비스, 성인교육, 직업재활, 실업급여, 장애급여, 제대군인 지원 등 각종 고용 · 훈련프로그램의 집행업무를 '원스톱커리어센터'(One-stop Career Center)를 통해 통합적으로 제공하도록 하고 있다.

미국의 고용서비스 혁신사례는 크게 네 가지 관점에서 세계의 관심을 끌고 있다.

첫째, 원스톱커리어센터를 컨소시엄 형태의 비영리조직으로 전환하여 공무원뿐만 아니라 다양한 민간 파트너기관들이 함께 참여하여 같은 장소에 모여 각자 전문성을 살려 서비스의 질을 제고하고 있다는 점이다.

둘째, 취업알선과 실업급여 지급이라는 전통적인 고용서비스 영역을 넘어서서 근로자의 평생직업능력개발, 청소년의 노동시장 진입 지원을 위한 기초교육훈련, 고용과 연계된 탁아서비스, 공적부조 등 각종 사회보장서비스, 그리고 기업을 위한 인력서비스는 물론 기업경영 애로사항에 대한 컨설팅 서비스까지 원스톱으로 제공하고 있다는 점이다.

이러한 고용과 관련된 일체의 서비스를 원스톱으로 제공하는 방식을 통해 실업급여 수급자 등에 대한 적극적인 취업알선 노력을 유도하고 노동시장 프로그램에의 참여를 저해하는 요소들을 제거하여 노동시장 프로그램의 효율성을 제고하고 고객의 만족도를 높여 나가고 있다.

셋째, 실업자의 특성을 과학적으로 분석하여 실업자의 특성에 맞는 서비스를 맞춤식으로 제공하고 있다.

넷째, 지역실정에 맞는 서비스를 제공하고 있다는

점이다. 주정부 및 기초지방자치단체 차원의 인력투자위원회를 설치 · 운영하여 지역실정에 맞는 고용서비스를 스스로 결정하여 집행하게 하고 각 지역 간의 경쟁을 촉진케 하고 있다.

[내일신문 2007-02-13]

# 정책흐름

- 참여정부 4년 경제운영 평가 및 과제
- 2005년도 정부부문 전체 통합재정 결산 보고
- 한 · 싱가포르 FTA 발효 이후 경제교류 전망

# 참여정부 4년 경제운영 평가 및 과제

* 이 자료는 2007년 2월 23일 재정경제부 종합정책과에서 발표한 「참여정부 4년 경제운영 평가 및 과제」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

## Ⅰ. 참여정부의 경제정책 방향 및 성과

### 1. 안정적이고 자생적인 경제회복 추진

**정책 방향**

■ 사후에 후유증을 초래할 수 있는 무리한 경기부양*을 중단하고 원칙에 입각하여 거시경제를 운용

* 6공화국 : 12 · 12조치(증시부양책), 4 · 4대책(경제활성화 종합대책)
문민정부 : 신경제 100일 계획
국민의 정부 : 신용카드 규제완화 등 소비진작

- 신용카드 거품의 후유증으로 민간소비가 사상 처음 2년 연속(03~04년) 감소하는 극심한 내수 침체하에서도 인위적 경기부양보다 구조조정을 통한 체질 강화에 주력
- 그러나, 무리하지 않은 합리적 경기진작 수단은 최대한 동원하여 경기안정을 도모(재정조기집행, 공기업투자확대, 민자유치제도 도입 등)
- 그 결과, 과거 정부에서 나타났던 "경제위기론 → 경기부양 → 경제 불안정"의 악순환을 차단

■ 조기경보시스템(EWS : Early Warning System)을 확대 · 보완하는 등 위기대응능력을 확충

* 기존의 대외 부분에 금융 · 원자재 · 부동산 · 노동 부분을 추가

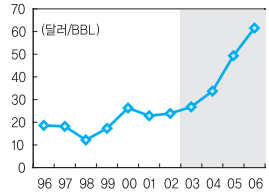
- 경제위기 징후에 대응한 업무수행 및 조치계획을 담은 "경제분야 위기관리매뉴얼"을 제작 · 활용

**주요 성과**

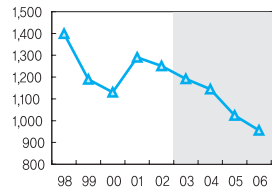
■ 유가 급등과 환율 절상, 가계부채 조정의 진행 등 어려운 대내외 여건을 딛고 잠재 수준의 정상 성장궤도로 복귀

- 2003~06년중 Dubai 유가는 연평균 27% 상승하고, 원/달러 환율은 연평균 7% 절상되어 참여정부 기간중 지속적인 경제부담 요인으로 작용

Dubai 유가 추이




원/달러 환율 추이

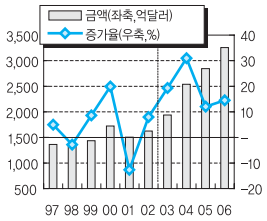



- 그러나, 수출은 세계경제 호조와 우리 제품의 품질 경쟁력 향상 등에 힘입어 '03년 이후 4년 연속 두 자릿수 증가세 지속

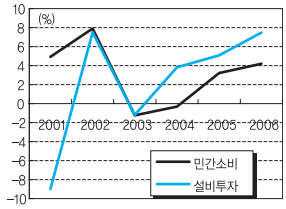
* 통관수출은 참여정부 4년간('03~'06년) 연평균 19% 증가

- 한편, 민간소비와 기업투자는 '03~'04년중의 조정과정을 거쳐 '05년 이후 회복세를 나타내면서 정상적인 흐름으로 복귀

**통관 수출 추이**

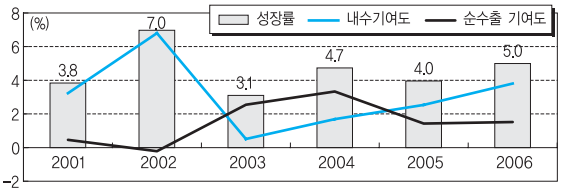



**민간소비와 설비투자 증가 추이**




- 그 결과 '06년 우리 경제는 내수와 수출의 균형 속에 잠재 수준의 성장세를 시현

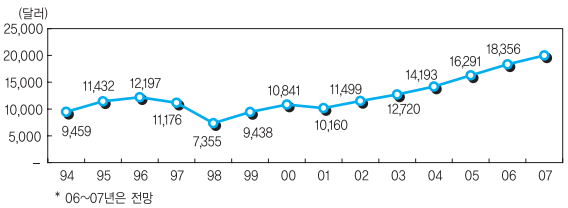
**성장률과 내수 · 순수출 기여도 추이**




■ 한편, 우리 경제는 이르면 '07년중 국민소득 2만달러 달성 전망

- 1995년 1만달러 진입 직후 외환위기를 겪으면서 12년 만에 魔의 1만달러 시대에서 탈출하여 선진국 문턱에 도달

**1인당 국민소득 추이 및 전망**




* 06~07년은 전망

■ 시장은 이러한 경제성과를 긍정적으로 평가

- 참여정부 기간중 종합주가지수는 2배 이상 상승하였고 외평채 가산금리도 하락세를 지속하고 있으며 국가신용등급도 상승

* 종합주가지수 : ('03. 2말)575.4 → ('07.2.22)1,465.4
국가신용등급 : S&P A– → A, Fitch : A → A+

■ 다만, 양호한 거시경제 성과에도 불구하고 서민들의 체감경기가 어렵고, 일자리 창출 성과도 다소 부진

① 영세자영업자 등 서민경제의 구조적 어려움이 지속

- 내수 부진과 유가 상승 등에 따른 교역조건 악화로 국민총생산(GDP)과 실질총소득(GNI)간 괴리가 지속

* 실질 GNI 성장률(%) : ('03)1.9→('04)3.9→('05)0.5→('06.1/4~3/4)1.9

- 공급과잉, 낮은 생산성 등으로 외환위기 이후 자영업자의 소득개선이 정체

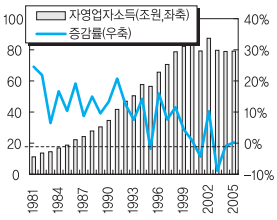
②'04년 이후 신규 일자리 창출 규모가 연간 30만개 수준 증가하여 당초 예상보다 완만하게 진행

- IT 중심의 산업 구조조정, 공장 해외이전 등에 따라 제조업 취업자 수가 추세적으로 감소

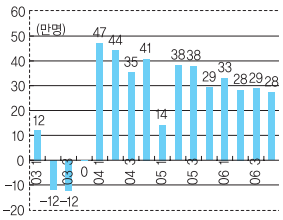
* 제조업 취업자 증감(만명) : ('03년) △3.6 → ('04년) 8.5 → ('05년) △5.6 → ('06년) △6.7

- 유가상승 및 환율절상의 영향으로 기업 채산성이 악화되면서 신규 채용에 소극적 자세

**자영업자 소득 추이**




**일자리 창출(전년동기 대비) 규모**



### 〈참고 1 : 성장률 국제비교〉

■ 참여정부 기간(2003~06년)중 실질 GDP는 연평균 4.2% 성장

- 과거 '70~'80년대의 7~8%, '90년대의 6% 내외 성장에 비해 낮아진 것이나, 경제발전 단계의 진전에 따른 성장세 둔화는 우리뿐 아니라 주요 선진국 경우에도 공통된 현상

**주요국 연대별 경제성장률 추이 (%)**

| | '70년대 | '80년대 | '90년대 | '00년대 |
|---|---|---|---|---|
| 미 국 | 3.3 | 3.1 | 3.1 | 2.4 |
| 독 일 | 3.2 | 1.9 | 3.3 | 0.9 |
| 프 랑 스 | 3.7 | 2.2 | 1.7 | 2.0 |
| 일 본 | 5.2 | 3.7 | 1.7 | 1.4 |

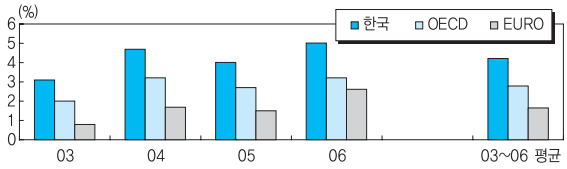
■ 오히려, 주요 선진국의 1인당 GNI가 "1만달러대 초반~후반"인 기간의 성장률과 비교하면 평균(3.2%)보다 양호한 수준

**주요 선진국의 1.3만달러 이상 → 1.7만달러 이하 달성기간중 성장률**

| | 기 간 | 실질GDP 증가율 |
|---|---|---|
| 캐나다 | 1985~88 | 4.1 |
| 프랑스 | 1987~90 | 3.2 |
| 독일 | 1987~90 | 2.7 |
| 이탈리아 | 1987~90 | 2.9 |
| 일본 | 1986~87 | 3.4 |
| 영국 | 1988~90 | 2.6 |
| 미국 | 1981~85 | 3.2 |
| 평균 | 3.7년 | 3.2 |
| 한국 | 2003~06 | 4.2 |

- 한편, '05년 4% 성장은 OECD 7위 수준이며 '06년 5.0% 성장은 OECD 최상위권

**OEDC 국가와의 성장률 비교**




### 〈참고 2 : 국민소득 2만달러의 의미 〉

■ 일각에서는 국민소득 2만달러 달성이 환율 덕을 본 것뿐이라는 견해를 제시

※ 2007년 원/달러 환율을 930원으로 전제할 경우 1만달러에 재진입한 2000년 이후 '07년까지 환율의 소득증가 기여율은 32% 수준

- 그러나, 달러표시 1인당 국민소득은 국제비교를 위해 표준화된 개념으로 경제체질이 강화*되지 않고는 원화 절상도 불가능하다는 점에서 원화 강세도 큰 의미

※ 참여정부 기간중 경제체질 강화

① 경상수지 흑자 누적액 600억달러 이상('03년 이후 4년 연속 두 자릿수 수출 증가, 세계 11번째 수출 3천억달러 달성)

② 2002년 말 대비 외환보유액 2배 이상 증가('02년 말 1,214억달러 → 06년 말 2,390억달러)

③ 기업의 투명성 · 수익성 호조 등

- 외국의 경우에도 1만달러→2만달러 과정에서 실질 성장률 외에 환율이나 GDP deflator 등 명목 요인이 상당부분 기여하는 것이 일반적

– 일본의 경우 6년 만에 1만달러에서 2만달러에 진입('87년)했지만 환율 요인에 의한 소득 증가분이 55%를 차지

※ 우리나라의 경우 1만달러시대 12년간 전체로는 환율 요인이 소득증가에 마이너스 요인(△32%)

- 오히려, 실질성장률은 일본 · 독일 등 대부분 선진국들이 1만달러를 넘으면서 2~3%

대로 둔화되었던 반면, 우리는 1만달러를 달성 이후에도 평균 4%대 중반의 성장세 시현

■ 국민소득 2만달러 달성은 그간의 꾸준한 구조조정과 경제 · 사회의 투명성 제고 노력에 따른 결과
- '국민소득 2만달러'가 선진국의 충분조건일 수는 없으나, 적어도 선진국의 문턱에 도달했음을 의미하므로 우리 경제에 대한 자신감을 갖는 계기로 삼을 필요

## 2. 중장기적 시각에서 경제체질 개선에 주력

**정책 방향**

■ 경제 각 부문의 구조조정과 시스템 선진화 노력 강화
- 자본시장 활성화 및 금융시장 선진화를 위한 제도 개선*과 함께 금융 구조조정 등 금융시스템 선진화 추진
  * 장기국채 발행 등 자본시장 저변 확충, 자본시장통합법률 마련('06. 12월 국회제출) 추진, 제로베이스 금융규제 개혁 등
- '시장개혁 3개년 로드맵'('03. 12월)을 통해 기업지배구조를 개선하는 등 투명하고 공정한 경제시스템 구축
  * 출자총액제한제도 개선, 지주회사 전환 유도, 증권집단소송제 도입 등

■ 새로운 기술과 창의적 인재가 경제의 성장 동력이 되는 혁신주도형 경제로의 전환을 추진
- 10대 성장동력 산업 등 첨단 하이테크 산업을 육성하고, R&D 예산 확대* 등을 통해 기술혁신 인프라 확충
  * '03~'07년간 R&D 총투자규모(40.1조원)는 지난 '80~'02년간 투자규모(39.7조원)를 넘어서는 수준
- 대학교육, 직업능력 혁신을 통해 양질의 인재 양성 추진

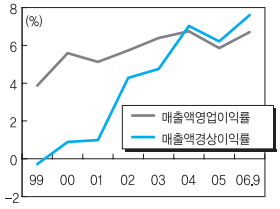
■ 기업환경 개선, 서비스업 · 중소기업 경쟁력 강화 지원 등으로 성장 잠재력을 확충하고 양질의 일자리 창출을 도모
- 덩어리 규제개선('04. 8월 1기, '06. 8월 2기), 기업환경개선 종합대책('06. 9월), 서비스업 경쟁력 강화 대책('04년~'06년) 추진

■ 한 · 미 간을 포함한 동시다발적인 FTA 추진
* 칠레('04. 4월), 싱가포르('06. 3월), EFTA('06. 9월)와 FTA협정 旣발효 ASEAN, 캐나다, 인도, 멕시코 등과도 협상 진행중

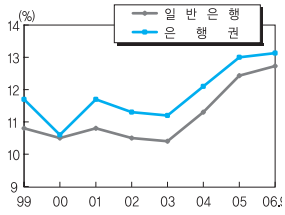
**주요 성과**

■ 기업 · 금융 구조조정이 진전되면서 기업 및 금융기관의 수익성과 재무구조가 크게 개선

기업 수익성 추이




BIS 비율 추이(기말기준)




■ 10대 성장동력산업을 중심으로 전반적인 기술수준이 향상되고 선진국과의 기술격차가 축소*되고 있는 것으로 평가
* 선진국과의 기술격차는 '03년 평균 3.3년에서 '06년 2.1년으로 단축되고, 기술수준은 선진국 대비 평균 72.5%에서 85.6% 수준으로 향상
- 혁신클러스터 육성 등 산 · 관 · 학 협력체제 구축, 국제특허출원건수 증가('05년 4,684건으로 세계 6위)

■ 금융채무 불이행자 수가 크게 감소하고, 신용카드 가계 연체율도 크게 축소
* 금융채무 불이행자 수(만명) : ('04. 4월)382.5 → ('06.

11월)282

* 연체율(%, 1개월 이상) : ('03 말) 14.1→ ('04 말) 9.0 → ('05 말) 5.9→ ('06 말) 5.1

■ '04년 수출 2천억달러 달성에 이어 '06년 세계 11번째로 수출 3천억달러 달성('03~'06년간 경상수지 흑자 누적액 612억달러)

* 주요 수출실적 달성연도 : 1백억달러 ('77년)→1천억달러 ('95년)→2천억달러 ('04년)→3천억달러 ('06년)

## 3. 동반성장을 위한 기반 조성

### 정책 방향

■ 사회 · 복지지출은 소비가 아닌 지속가능한 성장을 위한 투자라는 인식하에 사회투자 확대

- 기초생활수급자 확대, 사회보험 적용범위 확대, 긴급 복지지원제도 도입 등 취약계층에 대한 복지시책 강화
- 학자금 대출제도 개선, 직업훈련 · 고용지원 서비스 등 인프라 확충, 사회서비스사업 확대 등 근로능력이 있는 차상위 계층의 교육기회와 취업능력 제고
- 중산층 이하 계층의 주거안정을 위한 장기임대주택 공급 및 서민 주택금융지원 확대

■ 국가 균형발전 전략을 통해 성장동력의 원천을 다원화

- 행복 · 혁신 · 기업도시 건설 등을 통해 과도한 수도권 집중현상 완화 노력
- 특성화된 지역 발전전략을 도입하고, 도농 상생을 위한 협력체제 구축

■ 소상공인 · 비정규직 등 취약부문의 경쟁력 강화 지원

- 소상공인 · 영세 자영업자 등에 대해 시설개선 및 경영혁신 지원 등 특성에 맞는 지원 강화
- 비정규직 입법 등을 통해 비정규직 고용의 질 향상 및 처우 개선 추진

### 주요 성과

■ 참여정부 이후 사회안전망의 내실화, 사회투자 확대 등을 위한 사회복지지출이 크게 증가

**기간별 재정규모 및 복지지출 증가율 비교(연평균, %)**

| 국민의 정부('97~'02) | | 참여정부('03~'06) | |
|---|---|---|---|
| 재정전체 | 복지분야 | 재정전체 | 복지분야('03~05) |
| 6.3 | 8.0 | 11.3 | 19.5 |

* 분야별 통합재정규모는 결산기준(건보, 고용보험 포함)으로 작성되어 복지는 '05 통계사용

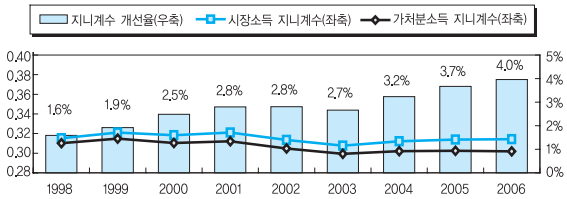
- 이에 따라, 기초생활 수급 · 사회보험 · 보육지원 등 사회안전망의 수혜자가 큰 폭 확대

(단위 : 1,000명)

| | '98 | '99 | '00 | '01 | '02 | '03 | '04 | '05 | '06 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 기초생활수급자 | 979 | 933 | 1,489 | 1,420 | 1,351 | 1,374 | 1,425 | 1,515 | 1,535 |
| 국민연금수급자 (일시금 제외) | 198 | 282 | 618 | 770 | 916 | 1,052 | 1,424 | 1,652 | 1,859 |
| 보육지원 아동 | 78 | 161 | 159 | 182 | 240 | 241 | 384 | 569 | 992 |

■ 소득분배 악화추세를 완화시키는 조세 · 이전지출의 소득재분배 효과가 점증

**소득분배 개선효과(지니계수 기준)**




* 통계청 가계수지 통계의 도시근로자 자료를 기초로 직접 산정

■ 국가균형발전의 안정적 추진기반이 마련*되

고, 취약부문에 대한 지원도 효율화

* 국가균형발전특별법('04. 1), 행복도시 건설을 위한 특별법('05. 3) 등

### 4. 미래에의 대비 강화

**정책 방향**

■ 저출산 · 고령화, 양극화 등 중장기적 시계하에서 대비가 필요한 위험요인에 대한 근본적인 대응체계 구축

- '동반성장'을 위한 새로운 국가발전 패러다임 제시
- 출산 · 양육 환경개선, 고령자의 삶의 질 제고를 추진
- 복지소요 증가 등에 대비하여 재정효율화 노력 강화

**주요 성과**

■ 「비전 2030 – 함께 가는 희망한국」 수립 · 발표('06. 8월)

- 교육 · 고용 · 복지 등 사회투자 강화로 동반성장 추진
- 「인적자원 활용 2+5전략」 등 부문별 후속계획을 통해 비전의 구체화 및 공론화 작업 진행

■ 「2006~2010 저출산 · 고령사회 기본계획」 수립('06. 7월)

- 양육부담 경감 등을 통해 출산 · 양육에 유리한 환경조성
- 다층 노후소득 보장체계 구축, 고령자 고용촉진지원 등을 통해 고령자의 삶의 질을 제고

■ 미래 재정위험 대비

- 국가재정법 제정('06. 10월 공포, '07. 1월 시행)을 통해 재정의 운용효율성 및 중장기 대비 기능 강화
- 국민연금 및 건강보험 재정안정화를 위한 제도개혁 추진

* 건강보험 국고지원 합리화(06. 12월 국회통과, '07. 1월 시행),

* 국민연금법 개정안 국회 법사위 계류중('07. 2월 기준)

## Ⅱ. 우리 경제가 직면한 도전

### 1. 세계화 · 정보화 추세

■ 세계화 · 정보화 속도가 빨라지면서 세계 시장이 통합되고, 1등 상품 · 서비스에 대한 쏠림현상 등으로 승자독식 시대 도래

- 세계화의 진전으로 금융의 국제적 동조현상이 심화되고 세계경제의 불안정성이 증대되며, 기업은 무한경쟁에 직면
- 지식 창출 · 활용 능력이 혁신체제로의 성공적 전환을 결정하는 핵심요소로 부상

* 과학기술은 자본 · 노동과 달리 수확체증적으로 발전 → 국가 · 기업 · 개인 간 정보화 격차(Digital divide)가 확대될 우려

**⇒ 상품 · 서비스 시장의 확대라는 기회와 함께 소득불평등, 산업 · 기업 · 계층간 혁신격차 확대 가능성 존재**

■ BRICs 국가(브라질 · 러시아 · 인도 · 중국)가 큰 폭의 성장세를 보이면서 세계경제의 새로운 축으로 부상

* 세계경제에서 BRICs의 GDP 비중: ('05) 12 → ('20) 25 → ('30) 33% 수준 ('05. 12월, Goldman Sachs)

- 특히, 우리와 지리적으로 인접한 중국의 경제규모는 '20년경 일본을 상회할 것으로 전망

⇒ BRICs 국가의 부상은 수출시장의 확대 기회와 함께 국내투자 감소, 기술격차 축소로 인한 경쟁심화 가능성 제공

## 2. 저출산 · 고령화의 가속화

■ 사회경제적 환경 및 가치관 변화, 평균수명 연장 등으로 저출산 · 고령화 현상이 빠르게 진행

- 우리나라의 합계출산율은 1.08('05년)에 불과하여 현재의 인구수준을 유지할 수 있는 출산율인 2.1명에 크게 미달
  * 외국 사례 : 일본 1.29('04년), 프랑스 1.90('04년), 미국 2.05('04년) 등
- 반면, 고령화는 OECD국가 중 가장 빠른 속도*로 진행
  * 고령화 사회(65세 이상 노령인구 비중 7%) 진입 이후 고령사회(노령인구 비중 14%) 진입에 불과 18년 소요 예상
  ◦ 외국 사례 : 프랑스 115년, 미국 72년, 일본 24년 등

■ 저출산 · 고령화의 진전은 성장잠재력 약화와 함께 재정부담 급증 등의 문제를 야기할 가능성

- 생산가능인구의 감소, 평균 근로연령 상승, 저축 · 소비 위축 등에 따른 경제활력 저하 우려
  * 1인당 실질 GDP는 생산가능인구 1% 증가시 0.08%p 증가, 노인인구 1% 증가시 0.041%p 감소(IMF, 2004년)
- 노인인구부양을 위한 미래세대의 조세 · 사회보장비 부담 증가로 세대간 갈등이 야기될 가능성

* 노인부양비(%, 노인/생산가능인구) : ('05년) 12.2 → ('20년) 21.7 → ('50년) 71.4

⇒ 저출산 · 고령화가 세계 유례없이 빠르게 진행되고 있어 이에 대한 발빠르고 체계적인 대응 노력이 요청

## 3. 양극화 현상의 진전

■ 경기 회복에 따른 개선 효과에도 불구하고 세계화, 기술진보 등 구조적 요인 때문에 양극화 문제 개선이 미흡

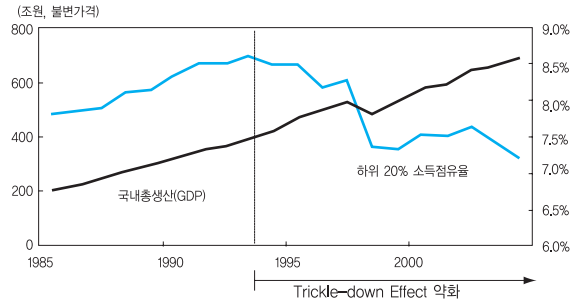
- 상류층 비중은 유지, 중산층이 위축되는 가운데 빈곤층 증가하여 소득 5분위 배율 등 분배상황이 다소 악화

**지니계수 추이**

| 구분 | '03년 | '04년 | '05년 | '06년 |
|---|---|---|---|---|
| 지니계수 (전국가구 기준) | 0.341 | 0.344 | 0.348 | 0.351 |
| 소득 5분위 배율(%) | 7.23 | 7.35 | 7.56 | 7.64 |

* 통계청, 가계조사연보('06년)

- 성장의 분배개선 효과(trickle-down effect)도 약화
  * 고용유발계수(최종수요 10억원 증가시 피고용자 증가): ('90) 26.8명 → ('95) 18.1명 → ('00) 12.4명




⇒ 양극화 문제를 방치할 경우, 계층간 갈등이 심화되어 사회통합을 저해함으로써 결국 성장 저하로 귀착될 우려

## Ⅲ. 향후 대응방향

◇ 경제의 안정적 관리에 중점을 두면서 서민생활의 어려움 완화 노력을 강화

◇ 참여정부의 부문별 로드맵에 따른 개혁과제의 마무리와 함께 지속적인 경제발전의 토대를 구축

■ 거시정책을 경기보완적으로 운용하고, 금융·부동산·외환시장의 잠재적 위험요인에 선제적으로 대응

- 재정 조기집행(상반기 56% 수준 집행 목표) 등을 통해 경기 진폭을 최소화하기 위해 노력하고, 시장 위험요인에 대해 조기경보시스템, 위기관리 매뉴얼을 통해 철저히 대비

⇒ 다음 정부가 아무런 부담 없이 출발할 수 있도록 튼튼한 경제를 물려줄 것

■ 서민생활의 어려움을 완화하기 위한 다각적인 노력을 강화

- 고용흡수력이 큰 중소기업, 공공·사회 서비스업 등을 중심으로 양질의 일자리 기회를 창출

– 청년층, 영세자영업자 등 취약계층에 대한 직업능력 향상, 고용지원 서비스 확충, 평생교육 기반 마련 등을 함께 추진

- 분양가 상한제·청약제도 개편 등을 통해 무주택서민의 내집마련을 지원하고, 장기임대주택의 공급도 확대
- 서민금융 활성화·대부업 감독체계 조정·신용카드 수수료 체계 개선 유도 등으로 서민들의 금융부담을 완화

■ 참여정부가 추진해 온 구조개혁 과제를 차질없이 이행하여 중장기 지속적인 경제발전을 위한 토대를 구축

〔성장 잠재력 확충〕

- 차세대 성장동력 사업('04~'08년), 기업환경개선 종합대책('06. 9월), 서비스산업 경쟁력 강화 종합대책('06. 12월), 혁신형 중소기업 육성('08년 3만개 목표) 등의 세부과제들을 차질 없이 추진

→ 2단계 기업환경개선 종합대책('07. 6월 예정), 서비스 산업 중장기 로드맵('07. 상반기) 등을 통해 보완·발전

〔경제시스템 선진화〕

- 동북아 금융허브 로드맵('07년 1단계 완료), 시장개혁 3개년 로드맵('03~'06년), 노사관계 법·제도 선진화 등을 통해 우리 경제의 체질을 개선하고, 자유롭고 공정한 시장질서 확립

→ 2단계 금융허브 로드맵 시행, 시장개혁 3개년 로드맵 대안 마련, 노사관계 및 비정규직 관련 후속조치 등을 신속히 추진하여 정책의 일관성·연계성을 확보

〔미래 대비〕

- 국민연금 개혁, 국가균형발전 5개년 계획('04~'08년), 에너지 원단위 개선 3개년 계획('05~'07년) 등의 착실한 마무리를 통해 미래에 위험요인에 대응하기 위한 기반을 마련

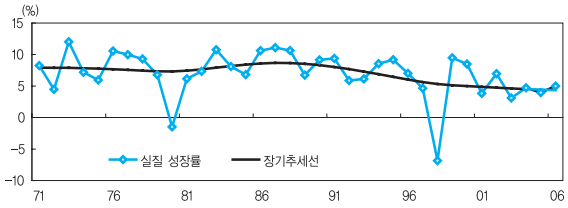
→ 비전 2030(함께가는 희망한국), 저출산·고령사회 기본계획, 인적자원 활용을 위한 「2+5」 전략, 2단계 국가균형발전 전략 등을 지속 추진

## 주요지표로 본 참여정부의 경제성과

### 1. 경제성장

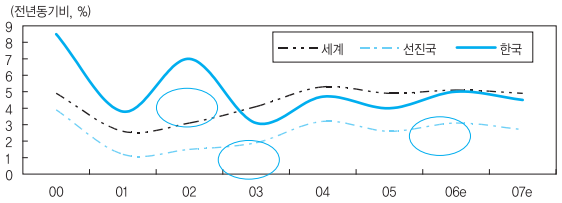
■ **(성장률)** '03년 이후 3~4%대의 낮은 성장률을 나타내던 우리 경제는 '05년 하반기 이후 잠재성장률 수준의 회복속도에 근접

**우리 경제의 장기 성장 추이**




- 출범초기의 낮은 성장세는 '01~'02년의 가계부채의 후유증으로 민간소비의 2년 연속 감소세 등 내수 위축에 주로 기인
  - 이는 국내 경기가 세계경제 흐름과 반대방향으로 움직이게 된 주요인으로 작용
    * 세계경기가 부진했던 2002년에는 과잉소비로 고성장을 나타냈으나, 세계경기가 호조를 나타낸 '03~'04년중에는 소비위축으로 국내경기 부진

**연도별 성장률 추이 국제비교**



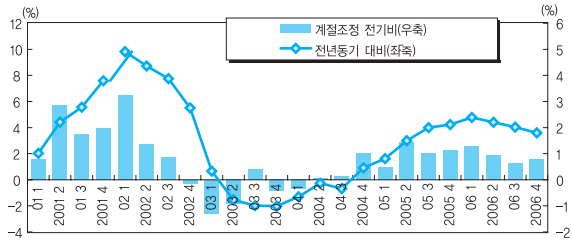

- 현재의 경제성장률은 외국 경험 등에 비추어 볼 때, 낮은 수준이라 보기는 어려움
  - 선진국의 국민소득 1만달러→2만달러 기간 중 평균 실질성장률은 3.2% 수준(일본 3.6%, 미국 3%, 영국 2.1%, 프랑스 2.3% 등)
    * '04년 기준 국민소득 1.5만달러 내외인 6개 국가의 최근 5년 평균성장률은 2.8%
  - 반면, 참여정부 출범 이후 우리 경제는 연평균 4.2% 성장세를 기록

**주요국 연대별 경제성장률 추이(%)**

| 국 가 | '60년대 | '70년대 | '80년대 | '90년대 | '00년대 |
|---|---|---|---|---|---|
| 미 국 | 4.4 | 3.3 | 3.1 | 3.1 | 2.8 |
| 캐나다 | 5.1 | 4.4 | 2.9 | 2.4 | 3.1 |
| 독 일 | 4.8 | 3.2 | 1.9 | 3.3 | 1.1 |
| 프랑스 | 5.7 | 3.7 | 2.2 | 1.7 | 2.1 |
| 이탈리아 | 5.7 | 3.8 | 2.4 | 1.5 | 1.4 |
| 일 본 | 10.4 | 5.2 | 3.7 | 1.7 | 1.3 |
| 영 국 | 3.3 | 2.4 | 2.4 | 2.1 | 2.7 |
| 한 국 | 7.7 | 8.6 | 7.6 | 6.1 | 4.5 |

■ **(민간소비)** 2003~04년중 2년 연속 감소하였으나, 2005년 이후 전반적으로 회복세를 시현('05년 3.2%, '06년 4.2%)

**국민계정상 민간소비 추이**



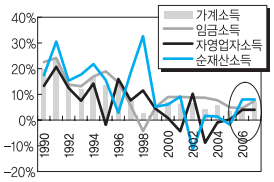

- 다만, '06년 2/4분기 이후 민간소비 증가세가 점차 둔화되는 모습
  - '05년 이후 지속되고 있는 GNI(국민총소득) 부진이 시차를 두고 가계부문으로 반영되는 과정에서 고용 등 가계소득 여건의 개선이 미흡해진 데 주로 기인하는 것으로 평가

※ 교역조건 악화의 민간소비 영향 경로
: 기업 수익성 악화

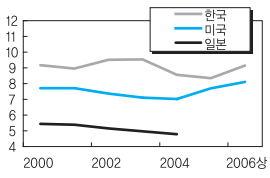
→ 가계소득 둔화(임금 및 고용둔화) → 소비 둔화
→ 가격 인상 ——————————————↑

• 금년도 가계소득 여건은 '06년보다 다소 개선될 전망이나, 시장금리 상승의 영향으로 가계부채 등은 소비 증가세를 제약하는 요인으로 작용할 가능성

**가계소득 추이 및 전망**




**가계 지급이자/가처분소득**




• '05년 이후 가계부채가 다시 확대되는 모습('06. 9말 현재 558.8조원)을 보이고 있으나, 우리 가계부문의 총량적인 측면에서의 건전성은 대체로 양호한 수준을 유지

– 가계부채 증가가 자산 증가에 의해 뒷받침되고 있어 2001~02년 '차입 소비형' 가계부채 증가시와는 다른 측면

* 개인 금융자산/금융부채 : (2000말)2.42→(2003말)1.94 (※'04부터는 新계열) (2004말)2.12→(2006.6말)2.13

– 담보인정비율(LTV), 연체율 등도 안정적으로 관리되고 있고 외국에 비해 GDP 대비 가계부채 비중도 높지 않음

* 2006. 6월말 현재 은행권 평균 LTV 51.3%, 2006. 10월말 현재 은행권 가계대출 연체율 1.1%(주택담보대출 0.9%)

* OECD 15개국 가계부채/GDP : 80%(우리나라도 80% 수준, 2005년)

■ **(투자)** 설비투자는 예상보다 높은 증가세를 보이고 있으나, 건설투자는 2004년 이후 부진한 모습을 지속

① '04년 이후 개선흐름을 나타냈던 설비투자는 '06년 하반기 이후에도 증가세가 확대되는 등 견실한 흐름을 지속

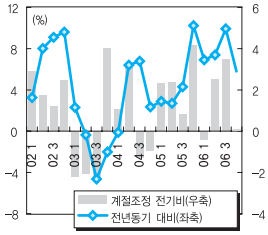
– 다만, '06년 2/4분기 이후 운수장비 회복세가 급격히 둔화된 채 반도체 등 일부 업종에서 노후설비 改替목적으로 투자가 확대된 것이어서 이들 투자주도 업종의 경기상황에 따라서 증가세 조정 가능성 상존

– 기업규모별로는 대기업 투자가 높은 증가세를 나타내고 있으나, 중소기업은 구조조정 지연으로 감소세

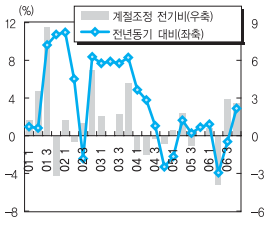
② 건설투자는 '04년 이후 건설경기 주기상 위축국면에 접어들면서 둔화되는 모습

– 이는 '00년대 초 과도한 건설경기 부양에 따른 조정과정이 아직 마무리되지 못한 상황에서 부동산 투기수요 억제대책에 따른 효과가 가세한 데 기인하는 것으로 평가

**설비투자 추이**




**건설투자 추이**

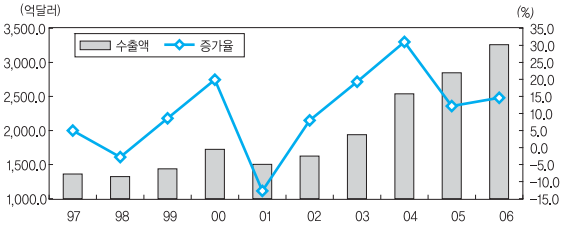



■ **(수출 및 경상수지)** 수출이 빠른 속도로 늘면서 지난 4년간 성장을 견인하였으며, 이에 따라 그간 600억달러 이상의 경상수지 흑자를 시현

① 수출은 세계경기의 회복과 중국경제의 고성장 등으로 대외여건이 호전되는 가운데, 2003~06년간 4년 연속 두 자릿수 증가세를 지속

* '06년도 세계 11번째로 수출 3천억달러 달성 ('06년 3,260억달러)

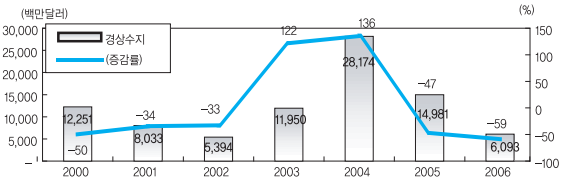
**수출 실적 및 증가율 추이**




② 경상수지는 참여정부 들어 수출 호조 등에 힘입어 외환위기 이후의 흑자기조가 지속

– '05년 흑자규모가 150억달러를 기록한 데 이어 '06년에도 61억달러의 흑자를 시현('07년에는 균형수준 전망)

**경상수지**

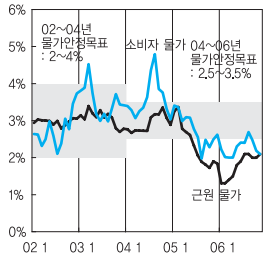



## 2. 물가 및 부동산 시장

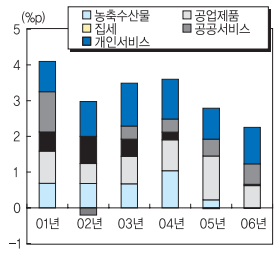
■ **(물가)** 2003년 이후 물가는 전반적으로 안정세를 유지

- 소비자물가는 '03~'05년중 3.3% 증가하였으며, '06년 2.2%로 증가세가 둔화
  – 근원인플레이션율은 4년간 평균 2.5%, '06년 1.8% 상승
  – 체감물가를 나타내는 생활물가도 '06년 들어 3.1%대로 하락
  * 생활물가(%) : ('03년)4.0 → ('04년)4.9 → ('05년)4.1 → ('06년)3.1
- 최근의 물가안정세는 국제유가 상승 등 불안요인에도 불구하고 낮은 총수요 압력, 환율절상, 농축수산물의 가격안정 등에 기인
  * '06년중 Dubai 유가는 배럴당 평균 62$로서 05년 평균(49$/b) 대비 26.5% 상승하였으나, 국내 휘발유 가격은 환율 하락에 따른 영향으로 3.5% 상승에 그침

**소비자물가와 근원물가 추이**




**소비자물가에 대한 부문별 기여도**

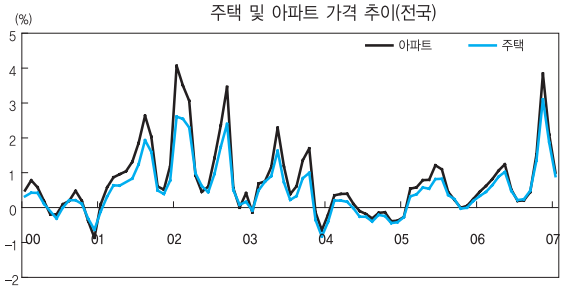



주) 06년까지 물가안정목표 구간은 근원물가 기준임

■ **(부동산 시장)** '03년 10 · 29정책, '05년 8 · 31정책, '06년 3 · 30보완정책 등 부동산 시장 정상화를 위한 정책적 노력을 강화

- 보유세 강화, 실거래가 파악 시스템 구축 등 부동산시장이 투명하고 정상적으로 작동할 수 있는 시장질서 기반 마련
- 그러나 '05년 상반기 및 '06년 하반기에 부동산 가격이 급등하는 등 불안심리가 재연

**주택 및 아파트 가격 추이(전월대비, %)**



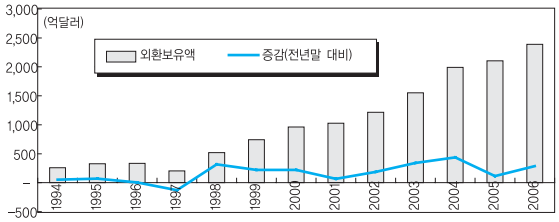

- 이에 따라 참여정부는 공급물량 확대, 분양가 인하, 주택담보대출 관리 강화, 주택공급제도 개편 등 '06년 '11 · 15방안' 및 '07년 '1 · 11 제도개편방안'을 마련하여 발표
  – 이에 따라 주택시장은 소강상태를 보이고 있음
  – 그러나 공급확대가 단기간 내에 실현되기 어려워 시장의 신뢰가 회복되었다고 평가하

기는 어려운 상황 → 旣발표한 대책을 일관성 있게 추진해 나갈 필요

## 3. 대외신인도 및 국가경쟁력

■ **(외환보유액)** '06년 말 우리나라의 외환보유액은 2,389.6억달러*로 참여정부 출범 이후('02년 말 1,214.1억달러) 외환보유액 약 2배 증가

* 중국(10,096억달러, 06.10월), 일본(8,969억달러), 러시아(2,834억달러), 대만(2,651억달러, 이상 06.11월)에 이어 세계 5위 수준




■ **(대외신인도)** 참여정부 출범 이후 S&P社가 우리나라 신용등급을 [A- → A('05. 7월)]로, Fitch社가 [A → A+(05. 10월)]로 상향조정

- 안정적인 거시경제 운용, 구조조정 지속 등에 대한 높은 평가를 반영

**S&P 신용등급 변화추이**

| 종전 | '97.10.24 | 11.25 | 12.11 | 12.23 | 98.2.17 | 99.1.25 | 11.11 | '01.11.13 | '02.7.24 | '05.7.27 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| AA- | A+ (1단계↑) | A- (2단계↑) | BBB- (3단계↑) | B+ (4단계↑) | BB+ (3단계↑) | BBB- (1단계↑) | BBB (1단계↑) | BBB+ (1단계↑) | A- (1단계↑) | A (1단계↑) |

■ **(국가경쟁력)** '06년 IMD 세계경쟁력 연감에 따른 우리나라의 국가경쟁력은 38위로서 개선추세가 다소 주춤한 모습

| 구분 ＼ 연도 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|
| 국가경쟁력 | 29 | 37 | 35 | 29 | 38 (↓9) |
| 과학경쟁력 | 12 | 16 | 19 | 15 | 12 (↑3) |
| 기술경쟁력 | 17 | 27 | 8 | 2 | 6 (↑4) |

※ 괄호 안은 전년 대비 순위변화

## 4. 국가 채무

■ '05년 말 현재 국가채무는 GDP 대비 30.7%인 248조원('06년 283.5조원 추정)

- 참여정부 출범('03년) 이후 국가채무는 114.4조원 증가

('02 말 133.6조원 → '03 말 165.7조원 → '04 말 203.1조원 → '05 말 248조원)

- 외환위기 이후 금융구조조정 지원('03~'04년 공적자금 국채전환분 25조원), 외환시장 안정을 위한 외평채 발행 등 우리 경제의 안정과 경쟁력 강화를 위한 용도로 주로 사용

**국가채무 증가 추이**

| | '02년 | '03년 | '04년 | '05년 | '06년* |
|---|---|---|---|---|---|
| 국가채무(조원) (GDP 대비, %) | 133.6 (19.5%) | 165.7 (22.9%) | 203.1 (26.1%) | 248.0 (30.7%) | 283.5 (33.4%) |
| · 중앙정부채무 | 126.6 | 158.8 | 196.1 | 238.8 | 275.9 |
| · 지방정부채무 | 19.5 | 18.4 | 18.2 | 20.1 | 20.7 |

■ 우리나라의 국가채무 규모는 외국*에 비하여 낮은 수준이며, 내용면에서도 양호

* OECD 30개국 가운데 우리나라보다 채무수준이 낮은 국가는 룩셈부르크(8.6%), 호주(15.3%), 뉴질랜드(26.0%), 아일랜드(29.9%) 등 4개국에 불과('05. 12월 기준)

- 국민이 세금 등을 통해 부담해야 할 적자성 채무는 GDP 대비 12.5% 수준인 100.9조원 (자체상환이 가능한 금융성 채무 147.1조원 (18.2%))
- 국제적으로 낮은 국가채무 등 재정건전성은 국가신용등급 평가에 있어 가장 중요한 요인으로 작용

■ GDP 대비 국가채무 비율은 공적자금 국채전환이 진행되는 '06년까지 증가하다가 '07년 이후 서서히 감소할 전망

* 국가채무/GDP 비율 전망 : '06년, 33.4% → '10년,

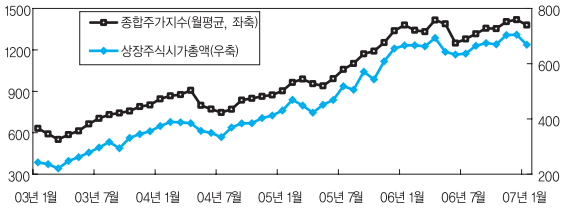
31.3%

- 건전재정기조와 국가채무 관리 강화 등 재정건전화를 위한 정책 노력을 강화해 나갈 계획

## 5. 금융 시장

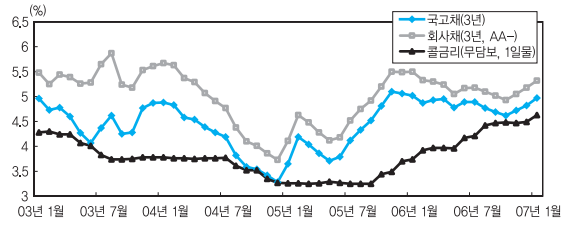
■ **(주식시장)** 참여정부 출범 전후('03년 초)에는 이라크 전쟁, 북핵문제, 카드채 위기 등으로 주가가 500p 수준까지 하락하였으나

- 시장불안 해소, 경제체질 개선 등에 따라 '05년초 1,000p를 상회, '06년 2. 22일 현재 1,465.4p를 기록



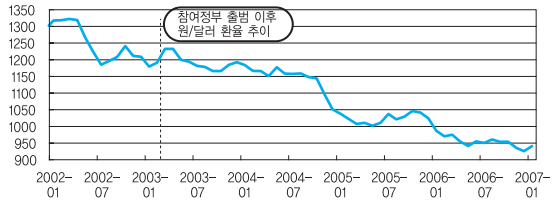

■ **(채권시장)** 시장금리는 최근 경기여건을 반영하여 다소 상승하였으나, '03년 이후 전반적으로 안정기조를 지속

- '03년초 채권금리는 SK네트웍 문제, 카드채 문제 등으로 5~6% 수준에서 등락하는 모습을 보였으나
- 이후 시장 불안요인 해소 등으로 하향 안정세를 시현하였으나, '05년 하반기 이후 경기 회복추세 등을 반영하여 다소 상승




■ **(외환시장)** 경제체질 강화를 반영하여 원화환율은 참여정부 출범 전 1,200원대에서 최근 940원 내외로 큰폭 절상

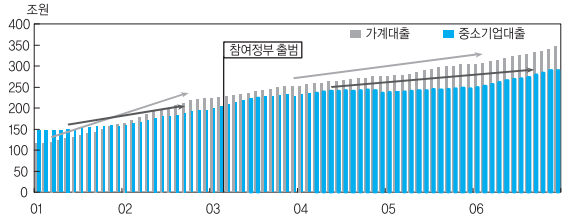
- 세계적 달러약세가 지속된 데다 수출호조에 따른 경상수지 흑자(참여정부 4년간 600억 달러 이상)와 외국인 주식투자자금 유입 등으로 달러공급이 증가한 데 주로 기인




■ **(대출시장)** 가계 및 중소기업 대출의 안정적인 증가세 유지

- '00~'02년 연간 30% 이상 급증하여 가계부채, 신용불량자 문제를 야기했던 가계대출('03. 2 말 은행권 가계대출 224조원)은 참여정부 출범 이후 안정적인 성장세로 전환
  - 다만, 최근 가계대출의 빠른 증가세에 대응하여 리스크 관리 방안 마련 및 면밀한 모니터링 추진중

    * 은행권 가계대출 증가율 : ('02년)38.3% ('03년)13.8% ('04년)8.9% ('05년)10.7% ('06년)13.4%
- '03. 2월 말 200조원이었던 중소기업 대출은 '06. 12월 말 290조원으로 꾸준히 확대




## 6. 고용 사정

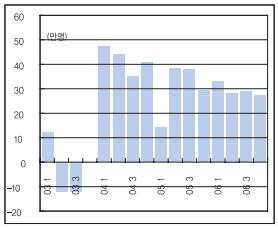
■ 출범 초기 다소 위축되었던 고용사정이 점차 개선

- 참여정부 출범 첫 해 감소되었던 일자리(취

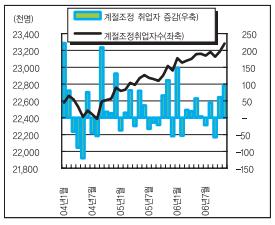
업자 수 3만명 감소)는 '04~'06년중 33.8만개 증가하는 등 장기추세 수준으로 점차 회복

* 취업자 증감(전년동기 대비, 만명) : ('03)△3.0 → ('04)41.8 → ('05)29.9 → ('06)29.5 → ('07.1) 25.8

취업자 증가 추이(전년동기 대비)




계절조정 취업자 수 추이




■ 여성의 경제활동참가율이 지속적으로 상승(여성 경활인구가 1,000만명을 돌파)하고 있으며, 고용률은 60% 내외에서 등락

| | '01 | '02 | '03 | '04 | '05 | '06 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 고용률(%) | 59.0 | 60.0 | 59.3 | 59.8 | 59.7 | 59.7 |
| 여성 경활참가율(%) | 49.3 | 49.8 | 49.0 | 49.9 | 50.1 | 50.3 |
| 여성 경제활동인구(만명) | 930 | 949 | 942 | 969 | 986 | 1,000 |

■ 고용의 질에 있어서도 2003~04년중 크게 늘어난 비정규직 근로자 비중이 점차 감소

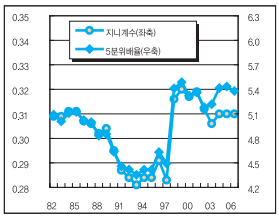
* 전체취업자 대비 비정규직 근로자 비중 : ('02.8월) 17.07 → ('03.8월) 20.8 → ('04.8월) 24.1 → ('05.8월) 24.0 → ('06.8월) 23.6

## 7. 소득 분배

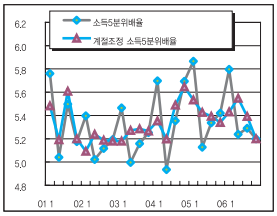
■ 2001~02년중 내수경기 호조 속에 개선되는 모습을 나타냈던 지니계수와 소득 5분위 배율(상위 20%/하위 20%평균소득)이 2003년 이후 상승하는 등 소득분배가 다소 악화

• 다만, 2005년 하반기 이후 소득 5분위 배율 등 소득분배는 더 이상 악화되지는 않는 모습

분배지표 추이




계절조정 소득5분위배율 추이




주) 도시근로자 기준

• 이러한 소득분배 추세는 경기적 요인 이외에도 경제양극화와 인구구조 변화 등 구조적인 요인에 기인

– 경제 양극화로 소득격차가 확대되는 가운데 경기 부진으로 실업 등 노동시장의 성과가 부진한 것이 주요 원인

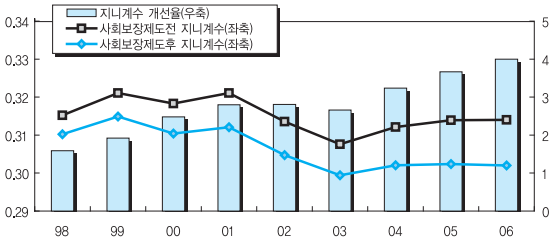
– 고령화 진전에 따른 노인인구 비중 상승('95년 5.9% → '05년 9.1%) 등 인구구조변화도 소득분배에 부정적으로 작용

* 가구주 연령을 보면 전반적인 고령화 현상이 진행되는 가운데 저소득(1분위) 가구주의 연령이 더욱 빠르게 증가

■ 조세 및 사회보장제도를 통한 분배개선 효과는 증가추세이나, 선진국에 비해서는 아직도 취약한 상황

• 참여정부 이후 소득분배 개선효과가 증가하면서 소득분배 악화를 다소 보완하는 모습

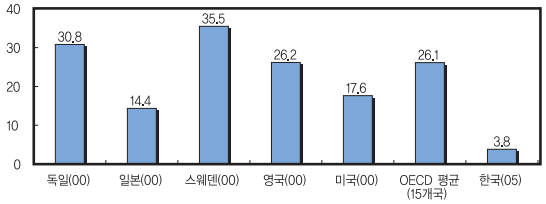
조세 및 사회보장제도의 소득분배 개선효과




* 통계청 가계조사 자료를 활용하여 산정(도시근로자 기준)

- 그러나, OECD 국가에 비해 사회보장제도의 소득분배 보정효과는 아직 미흡한 상황

**OECD 국가의 소득분배 개선효과 비교**




* 조세 및 사회보장제도의 전후의 지니계수 개선율(%)로 산정
* OECD는 OECD(2005) 자료, 한국은 통계청 가계조사 자료를 활용하여 산정

## 〈참고〉 지난 4년간의 주요경제지표 추이

| | 03년 | | | | | 04년 | | | | | 05년 | | | | | 06년e | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 연간 | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 연간 | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 연간 | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 연간 |
| 1. 국민소득 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| • 경제성장률(전년동기비, %) | 3.8 | 2.2 | 2.3 | 4.1 | 3.1 | 5.4 | 5.7 | 4.7 | 3.3 | 4.7 | 2.7 | 3.3 | 4.5 | 5.2 | 4.0 | 6.1 | 5.3 | 4.8 | 4.0 | 5.0 |
| (계절조정전기비) | △0.3 | 0.2 | 1.4 | 2.8 | - | 0.8 | 0.8 | 0.48 | 0.9 | - | 0.5 | 1.5 | 1.6 | 1.6 | - | 1.2 | 0.8 | 1.1 | 0.8 | - |
| - 민간 소비 | 0.7 | △.5 | △2.0 | △2.0 | △1.2 | △1.3 | △0.3 | △0.7 | 0.9 | ?0.3 | 1.6 | 3.0 | 4.0 | 4.2 | 3.2 | 4.8 | 4.4 | 4.0 | 3.6 | 4.2 |
| - 설비 투자 | 2.3 | △0.4 | △4.6 | △2.0 | △1.2 | △0.1 | 6.4 | 6.8 | 2.4 | 3.8 | 2.9 | 2.7 | 4.3 | 10.2 | 5.1 | 6.9 | 7.4 | 9.9 | 5.8 | 7.5 |
| - 건설 투자 | 7.7 | 7.9 | 7.7 | 8.3 | 7.9 | 4.9 | 3.8 | 1.0 | △3.3 | 1.1 | △2.2 | 1.6 | 0.3 | 0.9 | 0.4 | 1.2 | △3.9 | ?0.6 | 2.9 | ?0.1 |
| - 재화 수출 | 20.1 | 10.6 | 18.4 | 24.6 | 18.5 | 29.2 | 29.3 | 18.0 | 10.4 | 21.0 | 8.1 | 6.5 | 13.3 | 11.1 | 9.7 | 11.6 | 16.2 | 13.4 | 11.0 | 13.0 |
| - 재화 수입 | 18.7 | 6.1 | 8.2 | 12.9 | 11.4 | 13.1 | 22.0 | 12.5 | 8.8 | 13.8 | 3.1 | 3.6 | 10.3 | 6.2 | 5.8 | 11.8 | 14.3 | 11.8 | 7.6 | 11.3 |
| • 기여도 (내수) | 3.0 | △0.1 | △0.6 | △0.1 | 0.5 | △0.6 | 2.5 | 1.5 | 3.0 | 1.7 | 1.4 | 2.9 | 3.4 | 2.4 | 2.5 | 5.3 | 3.6 | 3.6 | 2.9 | 3.8 |
| (수출) | 0.3 | 1.6 | 3.1 | 4.7 | 2.5 | 6.8 | 3.8 | 3.1 | 0.2 | 3.3 | 1.4 | 0.2 | 1.0 | 2.9 | 1.4 | 0.8 | 2.4 | 1.5 | 1.3 | 1.5 |
| 2. 고용 및 물가 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| • 취업자 증감(천명) | 122 | △120 | △122 | △1 | △30 | 472 | 441 | 353 | 408 | 418 | 142 | 382 | 379 | 293 | 299 | 331 | 283 | 288 | 278 | 195 |
| • 실업률(%) | 3.8 | 3.4 | 3.5 | 3.6 | 3.6 | 4.0 | 3.5 | 3.6 | 3.6 | 3.7 | 4.2 | 3.7 | 3.6 | 3.5 | 3.7 | 3.9 | 3.4 | 3.3 | 3.2 | 3.5 |
| • 임금상승률(명목, %) | 12.9 | 8.3 | 8.6 | 7.3 | 9.2 | 3.9 | 5.0 | 7.3 | 7.7 | 6.0 | 7.5 | 7.4 | 5.6 | 6.1 | 6.6 | 5.9 | 5.6 | 4.3 | - | - |
| • 노사분규(건) | 28 | 96 | 166 | 30 | 320 | 18 | 319 | 96 | 29 | 462 | 23 | 50 | 174 | 40 | 287 | 19 | 30 | 66 | 23 | 138 |
| - 근로손실일수(천일) | 71 | 198 | 882 | 147 | 1,299 | 68 | 341 | 660 | 130 | 1,199 | 66 | 95 | 530 | 156 | 848 | 83 | 113 | 916 | 89 | 1,200 |
| • CPI 상승률(%) | 4.1 | 3.4 | 3.2 | 3.5 | 3.6 | 3.3 | 3.4 | 4.3 | 3.4 | 3.6 | 3.3 | 3.0 | 2.3 | 2.5 | 2.8 | 2.1 | 2.2 | 2.5 | 2.1 | 2.2 |
| - 근원물가 상승률(%) | 3.2 | 3.2 | 3.1 | 2.7 | 3.1 | 2.8 | 2.7 | 3.2 | 3.2 | 2.9 | 3.1 | 2.5 | 1.9 | 1.8 | 2.3 | 1.3 | 1.7 | 2.1 | 2.1 | 1.8 |
| 3. 대외거래 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| • 경상수지(억달러) | △15.6 | 25.7 | 36.7 | 72.6 | 119.5 | 64.2 | 68.6 | 75.6 | 73.3 | 281.7 | 52.6 | 23.5 | 22.0 | 51.7 | 149.8 | △11.2 | 6.9 | 3.7 | 61.4 | 60.9 |
| - 상품수지(억달러) | 12.0 | 56.9 | 67.9 | 82.4 | 219.5 | 85.6 | 100.6 | 97.5 | 91.7 | 375.7 | 87.5 | 83.7 | 72.3 | 83.3 | 326.8 | 52.2 | 74.1 | 62.3 | 103.5 | 292.1 |
| • 자본수지(억달러) | 13.7 | 27.1 | 36.4 | 62.0 | 139.1 | 39.8 | △60.7 | △11.4 | 108.2 | 76.0 | 41.4 | 22.6 | △5.0 | △11.4 | 47.6 | 65.2 | 36.8 | 47.7 | 36.4 | 186.2 |
| • 외환보유액(억달러) | 1,238 | 1,367 | 1,415 | 1,554 | - | 1,636 | 1,670 | 1,744 | 1,991 | - | 2,055 | 2,050 | 2,067 | 2,104 | - | 2,173 | 2,244 | 2,282 | 2,390 | - |
| • 외국인 투자(억달러) | 11.1 | 15.5 | 19.7 | 18.4 | 64.7 | 30.5 | 20.1 | 33.7 | 43.6 | 127.9 | 31.3 | 15.1 | 30.5 | 38.7 | 115.6 | 22.1 | 27.1 | 26.0 | 37.1 | 112.3 |
| • 대외채무(억달러) | 1,492 | 1,557 | 1,571 | 1,576 | - | 1,660 | 1,643 | 1,624 | 1,723 | - | 1,801 | 1,846 | 1,871 | 1,898 | - | 2,037 | 2,301 | 2,494 | - | - |
| • 환율(원/달러, 시장평균) | 1,201 | 1,210 | 1,176 | 1,181 | 1,191 | 1,172 | 1,161 | 1,155 | 1,093 | 1,144 | 1,022 | 1,008 | 1,029 | 1,037 | 1,024 | 977 | 950 | 955 | 938 | 955 |

## 〈참고〉 지난 4년간의 주요경제지표 추이의 계속

| | 03년 | | | | | 04년 | | | | | 05년 | | | | | 06년* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 연간 | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 연간 | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 연간 | 1/4 | 2/4 | 3/4 | 4/4 | 연간 |
| 4. 금융 시장 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| • 회사채 유통수익률(3년, %) | 5.39 | 5.31 | 5.59 | 5.44 | 5.43 | 5.56 | 5.09 | 4.42 | 3.87 | 4.73 | 4.41 | 4.19 | 4.73 | 5.40 | 4.68 | 5.38 | 5.15 | 5.11 | 5.05 | 5.17 |
| • 콜금리(무담보 1일물, %) | 4.27 | 4.11 | 3.77 | 3.77 | 3.98 | 3.77 | 3.76 | 3.63 | 3.38 | 3.62 | 3.26 | 3.27 | 3.25 | 3.54 | 3.32 | 3.88 | 4.03 | 4.37 | 4.48 | 4.18 |
| • 주가지수(기말) | 535.7 | 669.9 | 697.5 | 810.7 | - | 880.5 | 785.8 | 835.1 | 895.9 | - | 965.7 | 1,008.2 | 1,221.0 | 1,379.4 | - | 1,359.6 | 1,295.2 | 1,371.4 | 1,434.5 | - |
| 5. 소득분배 및 복지 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| • 5분위 배율(도시근로자) | 5.47 | 5.00 | 5.16 | 5.25 | 5.22 | 5.70 | 4.93 | 5.35 | 5.69 | 5.41 | 5.87 | 5.13 | 5.34 | 5.42 | 5.43 | 5.80 | 5.24 | 5.29 | 5.22 | 5.38 |
| - 지니계수 | - | - | - | - | 0.306 | - | - | - | - | 0.310 | - | - | - | - | 0.310 | - | - | - | - | 0.310 |
| • 사회안전망 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - 사회복지지출/재정지출 비율 | - | - | - | - | 20.2 | - | - | - | - | 23.4 | - | - | - | - | 25.3 | - | - | - | - | 25.2 |
| - 기초생활수급자수(천명) | - | - | - | - | 1,374 | - | - | - | - | 1,452 | - | - | - | - | 1,515 | - | - | - | - | 1,535 |
| 6. 국가신용등급 및 경쟁력 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| • 국가신용등급[1] | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - S&P | A- | A- | A- | A- | - | A- | A- | A- | A- | - | A- | A- | A | A | - | A | A | A | A | - |
| - 피치 | A | A | A | A | - | A | A | A | A | - | A | A | A | A+ | - | A+ | A+ | A+ | A+ | - |
| - 무디스 | A3 | A3 | A3 | A3 | - | A3 | A3 | A3 | A3 | - | A3 | A3 | A3 | A3 | - | A3 | A3 | A3 | A3 | - |
| • 국가 경쟁력(순위) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - IMD(대상국 : 60) | - | - | - | - | 37 | - | - | - | - | 35 | - | - | - | - | 29 | - | - | - | - | 38 |
| - WEF(대상국 : 117) | - | - | - | - | 18 | - | - | - | - | 29 | - | - | - | - | 17 | - | - | - | - | 24 |
| 7. 국민생활 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| • 은행권 가계대출(조원) | - | - | - | - | 252.9 | - | - | - | - | 275.4 | 279.2 | 290.6 | 299.5 | 305.5 | - | 310.5 | 323.0 | 331.6 | - | - |
| - 연체율(%) | - | - | - | - | 1.8 | - | - | - | - | 1.7 | 1.8 | 1.5 | 1.4 | 1.1 | - | 1.2 | 1.0 | 0.9 | 0.7 | - |
| • 주택가격상승률(전년동기비) | - | - | - | - | 5.7 | - | - | - | - | △2.1 | - | - | - | - | 4.0 | - | - | - | - | 11.6 |
| - 아파트(전년동기비, %) | - | - | - | - | 9.6 | - | - | - | - | △0.6 | - | - | - | - | 5.9 | - | - | - | - | 13.8 |
| • 주택 보급률(%) | - | - | - | - | 101.2 | - | - | - | - | 102.2 | - | - | - | - | 105.9 | - | - | - | - | - |
| - 국민임대주택 건설(천호) | - | - | - | - | 71.8 | - | - | - | - | 91.4 | - | - | - | - | 96.2 | - | - | - | - | 96.8 |
| • 인터넷 이용률(%) | - | - | - | - | 65.5 | - | - | - | - | 70.2 | - | - | - | - | 72.8 | - | - | - | - | 74.8 |
| - 전자상거래 규모(조원) | - | - | - | - | 235 | - | - | - | - | 314 | - | - | - | - | 358 | 90 | 96 | 105 | - | - |

1) 국가신용등급이 조정된 시점이 속한 기간(연/분기)은 조정된 신용등급을 표시 (예) 2005. 7. 27 S&P 신용등급 「A– → A」 로 조정 : 2005. 3분기 A 로 표시

# 2005년도 정부부문 전체 통합재정 결산 보고

이 자료는 2007년 3월 8일 재정경제부 재정기획과에서 발표한 「2005년도 정부부문 전체 통합재정 결산(확정) 보고」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

■ 정부는 그동안 국가재정에 국한하여 작성하던 통합재정 범위를 '05년 결산부터 지방재정과 지방교육재정까지 확대하여 정부부문 전체에 대한 통합재정을 작성하였음

* 정부 전체의 통합재정은 국가재정, 지방재정 및 지방교육재정의 통합재정(특별회계 및 기금 포함)을 합산한 것으로서 각 재정간 이전거래는 제거됨

■ '05년도 결산결과(순계) 정부부문 전체의 통합재정규모는 GDP의 30.1%인 242.5조원, 통합재정수지는 GDP의 0.3%인 2.0조원 흑자, 관리대상수지는 GDP의 △1.2%인 9.6조원 적자로 집계되었음

• 순수 재정활동의 결과인 관리대상수지가 소폭 적자인 것은 '05년이 유가상승 · 환율하락 등 대외여건이 악화되어 국내 경기의 조속한 회복을 위하여 다소 확장적으로 재정을 운영한 데 기인함

〈'05년도 결산기준 정부부문 통합재정(순계)〉

| | 국가재정 | 지방재정 | 지방교육재정 | 합계 |
|---|---|---|---|---|
| 통합재정규모 (GDP 대비) | 127.5 (15.8%) | 84.7 (10.5%) | 30.3 (3.8%) | 242.5 (30.1%) |
| 통합재정수지 (GDP 대비) | +61.0 (+7.6%) | △29.9 (△3.7%) | △29.1 (△3.6%) | +2.0 (+0.3%) |
| 관리대상수지 (GDP 대비) | +49.4 (+6.1%) | 상동 | 상동 | △9.6 (△1.2%) |

• '05년 기준 GDP에서 非시장성 활동*(통합재정규모)이 차지하는 규모는 주요 선진국들과 비교할 때 비교적 낮은 수준이며, 통합재정수지는 양호한 수준임

| | 프랑스 | 독일 | 일본 | 영국 | 미국 | 평 균[3] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 통합재정규모[1] | 53.9% | 46.8% | 37.0% | 44.9% | 36.6% | 40.7% |
| 통합재정수지[2] | △2.9% | △3.3% | △5.6% | △3.3% | △3.7% | △2.7% |

주: 1) *OECD Economic Outlook*('06. 12)
2) *IMF World Economic Outlook*('06. 9)
3) 통합재정규모는 OECD 평균, 통합재정수지는 선진국 평균임.

※ 국가와 지자체(특별회계 및 기금 포함), 교육재정을 모두 합산하되 각 재정간 이전거래를 제거한 것으로 재정활동이 아닌 금융성기금이나 공기업은 제외됨

■ 앞으로 매년 결산기준으로 정부부문 전체의 통합재정을 작성하여 국가 전체의 재정현황을 종합적으로 파악하고 재정정책의 효율화에 기여할 계획임

## 2005년도 정부부문 전체 통합재정 결산결과

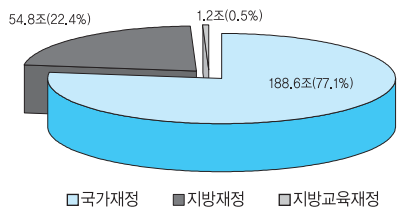
◆ '05년 결산기준으로 통합재정규모는 242.5조원(GDP 대비 30.1%), 통합재정수지는 2.0조원 흑자(GDP 대비 0.3%)

| | 국가재정 | 지방재정 | 지방교육재정 | 합계 |
|---|---|---|---|---|
| 통합재정규모 (GDP 대비) | 127.5 (15.8%) | 84.7 (10.5%) | 30.3 (3.8%) | 242.5 (30.1%) |
| 통합재정수지 (GDP 대비) | +61.0 (+7.6%) | △29.9 (△3.7%) | △29.1 (△3.6%) | +2.0 (+0.3%) |
| 관리대상수지 (GDP 대비) | +49.4 (+6.1%) | 상동 | 상동 | △9.6 (△1.2%) |

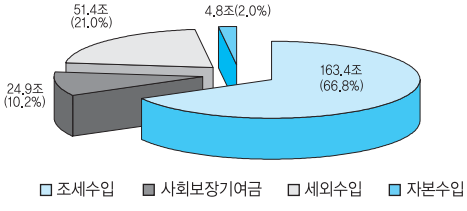
■ 총수입 : 244.6조원

- 정부단위로는 국가재정(77.1%), 지방재정(22.4%), 지방교육재정(0.5%) 순이며, 항목별로는 조세수입(66.8%), 세외수입(21.0%), 사회보장기여금(10.2%), 자본수입(2.0%) 순임

정부단위별




항 목 별

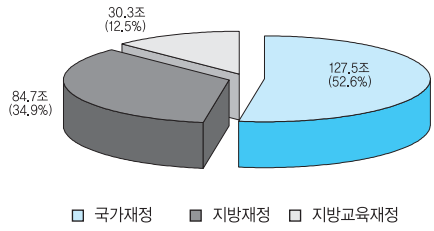



* 조세수입 : 국세 52.1%(127.5조원), 지방세 14.7%(36.0조원)

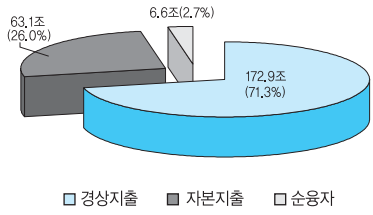
■ 총지출(=통합재정규모) : 242.5조 (GDP 대비 30.1%)

- 정부단위로는 국가재정(52.6%), 지방재정(34.9%), 지방교육재정(12.5%) 순이며, 국가재정의 비율이 상대적으로 높은 것은 기금(52.1조원, 국가재정의 40.9%)이 차지하는 비중이 크기 때문임

정부단위별




항 목 별




- GDP 대비 통합재정규모는 주요 선진국에 비해 낮은 수준

| 호주 | 프랑스 | 독일 | 일본 | 스웨덴 | 영국 | 미국 | OECD평균 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 34.9% | 53.9% | 46.8% | 37.0% | 56.3% | 44.9% | 36.6% | 40.7% |

* 05년 기준 GDP 대비 정부 전체 재정규모(*OECD Economic Outlook*, '06. 12)

■ 재정수지

- 통합재정수지는 2.0조원 흑자(GDP 대비 0.3%)이며, 관리대상수지는 9.6조원 적자(GDP 대비 △1.2%)를 기록하였음
  - '05년도는 국제유가 상승 등 대외여건 악화에 따른 경기 부진으로 인해 당초 예산보다 총수입이 적은 가운데, 우리 경제가 잠재성장률 수준으로 회복할 수 있도록 확장적 재

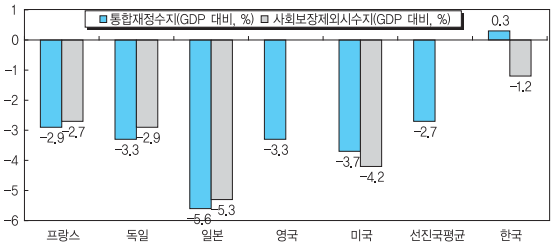
정정책 기조를 유지하였기 때문임

(단위 : 조원)

| | 국가재정 (a) | 지방재정 (b) | 지방교육재정 (c) | 정부전체 (a+b+c) |
|---|---|---|---|---|
| • 총수입(A) | 188.6 | 54.8 | 1.2 | 244.6 |
| • 총지출(=통합재정규모, B) (GDP 대비, %) | 127.5 (15.8) | 84.7 (10.5) | 30.3 (3.8) | 242.5 (30.1) |
| • 통합재정수지(A-B) (GDP 대비, %) | 61.0 (7.6) | △29.9 (△3.7) | ?29.1 (?3.6) | 2.0 (0.3) |
| • 관리대상수지 (GDP 대비, %) | 49.4 (6.1) | 상동 | 상동 | △9.6* (△1.2) |

* 통합재정수지(2.0조)-사회보장성기금흑자(23.6조)+공적자금상환원금(12.0조)

• '05년 GDP 대비 정부부문 전체 재정수지(통합 0.3%, 관리 △1.2%)는 주요 선진국과 비교하여 양호한 수준




* '05년 기준 국가 전체 재정수지(*IMF World Economic Outlook*, '06. 9)

### ◆ 통합재정 이해를 위해 반드시 고려해야 할 사항

■ 정부부문 전체 통합재정통계는 국민경제에서 非시장성 부문이 차지하는 역할을 보기 위해 IMF 기준에 따른 지표로서

• 국민연금 등 49개 기금이 포함되는 대신 재정활동이 아닌 9개 금융성기금, 외평기금 및 공기업은 제외됨

※ OECD 기준(한은 발표)은 일부 특별회계(5개)와 11개 기금이 제외되고 공공비영리기관이 포함되므로 재정규모면에서 IMF 기준보다 작게 나옴

('04년 GDP 대비 28.1%)

■ 금번 결산에 포함된 통합재정 범위는 다음과 같음

• 국가재정(재경부) : 일반회계(1개), 특별회계(19개), 기금(49개*)

* 신용보증기금 등 금융성기금 9개와 외국환평형기금 제외

• 지방재정(행자부) : 일반회계(250개*), 특별회계(2,195개), 기금(2,267개)

* 광역지자체 16개, 기초지자체 234개

• 지방교육재정(교육부) : 교육특별회계(16개)

〈참 고〉

## 정부부문 전체 통합재정 작성경위 및 의의

■ 국가재정에 대한 통합재정은 '99년부터 IMF 기준에 따라 작성하였으나, 지방과 지방교육재정까지를 모두 포괄하는 전체의 통합재정 통계는 '05년 결산이 최초임

• 지방재정 통합재정 산출을 위하여 '01년부터 지방예산과목 구조 개편 및 회계별 전산시스템을 구축하고, '05년 지방재정법 개정을 통해 통합재정 도입근거를 마련

• 2010년까지 금년 새로 도입된 디지털예산회계시스템(dBrain)에 지방 및 지방교육재정 시스템을 모두 연계시킬 계획이므로 보다 신속한 통계작성이 가능할 것으로 예상

■ 정부부문 전체 통합재정의 의미는 국민경제에서 非시장성 경제부문이 차지하는 비중과 역할을 볼 수 있다는 것으로

• 국가와 지방, 지방교육재정의 일반회계 및 특별회계는 물론 대부분의 기금(금융성기금, 외평기금 제외) 활동을 포괄

• 국제비교를 위해 IMF의 통계기준에 따라

작성되며, OECD 기준과는 포괄범위에서 다소 차이가 있음

※ IMF 기준 통계는 재경부, OECD 기준 통계는 한은에서 산출

■ 정부는 앞으로 매년도 결산기준으로 정부부문 전체의 재정통계를 산출함으로써

- 국민경제적 관점에서 재정현황을 종합적으로 파악해 나가고, 재정정책의 효율화에도 기여해 나갈 계획임

# 한 · 싱가포르 FTA 발효 이후 경제교류 전망

이 자료는 2007년 3월 2일 재정경제부 국제경제과에서 발표한 「한 · 싱가포르 FTA 발효 이후 경제교류 동향」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

■ 한 · 싱가포르 FTA의 1주년('07. 3. 2)을 계기로 양국간 경제교류 동향을 분석한 결과,
- 무역수지가 56.2% 증가하는 등 긍정적인 효과가 나타나고 있는 것으로 평가됨

(백만달러, %)

| | 발효 전 10개월 | 발효 후 10개월 | 증가율 |
|---|---|---|---|
| 수 출 | 6,757 | 8,102 | 19.9 |
| 수 입 | 4,734 | 4,943 | 4.4 |
| 무역수지 | 2,023 | 3,159 | 56.2 |

■ 한 · 싱가포르 FTA 발효 이후 10개월간('06. 3 ~'06. 12월)을 발효 전('05. 5~'06. 2월)과 비교할 경우,
- 수출은 싱가포르의 경제호황('06년 실질 GDP 증가 7.9%)과 반도체 수요증가, 선박 수주 증가에 따라 증가세를 보임
  *반도체 수출증가율 35.1%, 선박 수출증가율 23.9%
- 수입은 관세철폐에 따른 큰 폭의 수입증가를 우려하던 당초 예상과 달리 소폭 증가에 그침
  – 이는 주요 수입제품(반도체, 컴퓨터, 석유제품 등)이 FTA발효 전에 이미 無관세이거나, 낮은 관세를 유지하고 있었기 때문에 수입에 미치는 효과가 크지 아니한 것에 기인함

■ 양국간 투자는 전반적인 호조를 보이고 있으나, 對싱가포르 투자액의 경우, 발효 후 다소 감소
- 이는 SK텔레콤의 싱가포르 통신업에 대한 대규모 투자(2.8억달러)신고가 협정 발효 직전('06. 1월)에 이루어진 데 기인
- 협정서명일('05. 8. 4)을 기준으로 前後 17개월('04. 3~'05. 7월, '05. 8~'06. 12월)을 비교할 경우 對싱가포르 투자는 240.1% 증가

(백만달러(건), %)

| | 발효 전 10개월 | 발효 후 10개월 | 증가율 |
|---|---|---|---|
| 한국→싱가포르 | 401(22) | 318(30) | -20.5(36.4) |
| 싱가포르→한국 | 314(69) | 443(72) | 41.1(4.3) |

■ 이러한 경제교류의 확대에 따라 양국간 방문객의 숫자도 큰 폭의 증가를 보이고 있음

(천명, %)

| | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|
| 한국→싱가포르(증가율) | 361.1(38.1) | 364.2(0.9) | 454.7(24.8) |
| 싱가포르→한국(증가율) | 67.5(12.5) | 64.8(-4.0) | 71.0(9.6) |

■ 이러한 경제교류 현황에 기초해 볼 때 한 · 싱가포르 FTA는 양국간 교역 확대, 투자 증진 등에 도움이 된 것으로 보임
- 앞으로도 FTA가 관세철폐, 비관세 장벽 완화, 투자환경 개선 등을 통하여 싱가포르와 전략적 연계를 강화함으로써 우리 경제의 시스템을 선진화하고 경쟁력을 강화하는 데

이바지 할 것으로 기대됨

## <참 고> 한 · 싱가포르 경제교류 현황

### 【한 · 싱가포르 무역현황】

(백만달러, %)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 수 출 액 (증가율) | 4,080 (-27.8) | 4,222 (3.5) | 4,636 (9.8) | 5,654 (22.0) | 7,407 (31.0) | 9,489 (28.1) |
| 수 입 액 (증가율) | 3,011 (-19.1) | 3,430 (13.9) | 4,090 (19.2) | 4,461 (9.1) | 5,318 (19.2) | 5,887 (10.7) |
| 수 지 (증가율) | 1,069 (-44.5) | 792 (-25.9) | 546 (-31.1) | 1,193 (118.5) | 2,090 (75.2) | 3,602 (72.3) |

자료: 무역협회

### 【주요 품목별 對싱가포르 수출입】

(백만달러, %)

| 수 출 | | | | | 수 입 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 품 목 | 발효 전 10개월 | | 발효 후 10개월 | | 품 목 | 발효 전 10개월 | | 발효 후 10개월 | |
| | 금액 | 증가율 | 금액 | 증가율 | | 금액 | 증가율 | 금액 | 증가율 |
| 메모리 반도체 등 | 2,706 | 22.9 | 3,656 | 35.1 | 집적회로 반도체 | 2,571 | 44.8 | 2,730 | 6.2 |
| 석유 제품 | 1,116 | 148.0 | 1,136 | 1.8 | 컴 퓨 터 | 411 | -17.0 | 493 | 20.0 |
| 선 박 | 503 | 106.1 | 623 | 23.9 | 석유화학 중간원료 | 110 | 29.4 | 169 | 53.6 |
| 무선통신 기기 | 482 | -4.7 | 432 | -10.4 | 석유 제품 | 165 | 35.2 | 156 | -5.5 |
| 금은 및 백금 | 63 | 34.0 | 217 | 244.4 | 계측제어 분석기 | 90 | 30.4 | 99 | 10.0 |
| 철강판 | 105 | 8.2 | 142 | 35.2 | 메모리 반도체 | 116 | -1.7 | 88 | -24.1 |
| 컴퓨터 | 124 | 19.2 | 137 | 10.5 | 기타정밀 화학제품 | 85 | 21.4 | 87 | 2.4 |

자료: 무역협회

### 【한 · 싱가포르 투자현황】

(백만달러(건), 신고기준)

| 구 분 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 누계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 한→싱 | 212(20) | 33(16) | 59(13) | 203(14) | 156(17) | 134(23) | 602(34) | 2,005(254) |
| 싱→한 | 297(81) | 188(56) | 146(48) | 236(45) | 376(76) | 389(90) | 557(84) | 4,502(701) |

자료: 무역협회

### 【 싱가포르 수입시장의 국별 점유율 】

(백만달러, %)

| 국 가 | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 금액 | 점유율 | 순위 | 금액 | 점유율 (A) | 순위 | 금액 | 점유율(B) | 순위 | 점유율 변동 (B-A) |
| 말레이시아* | 42,201 | 14.4 | 1 | 45,526 | 13.7 | 1 | 49,481 | 13.1 | 1 | -0.6 |
| 미 국* | 34,574 | 11.8 | 2 | 38,793 | 11.7 | 2 | 47,474 | 12.6 | 2 | 0.9 |
| 중 국 | 27,357 | 9.3 | 4 | 34,170 | 10.3 | 3 | 43,194 | 11.4 | 3 | 1.1 |
| 일 본* | 32,034 | 10.9 | 3 | 31,640 | 9.5 | 4 | 31,640 | 8.3 | 4 | -1.2 |
| 대 만 | 15,827 | 5.4 | 6 | 19,720 | 5.9 | 5 | 24,207 | 6.4 | 5 | 0.5 |
| 인도네시아* | 16,443 | 5.6 | 5 | 17,400 | 5.2 | 6 | 23,426 | 6.2 | 6 | 1.0 |
| 한 국* | 11,851 | 4.0 | 7 | 14,323 | 4.2 | 7 | 16,636 | 4.4 | 7 | 0.2 |
| 태 국* | 11,330 | 3.9 | 8 | 12,516 | 3.8 | 8 | 13,856 | 3.6 | 8 | 0.2 |
| 홍 콩 | 6,172 | 2.1 | 9 | 7,009 | 2.1 | 9 | 6,507 | 1.7 | 9 | -1.4 |
| 호 주* | 3,884 | 1.3 | 10 | 4,851 | 1.5 | 10 | 5,934 | 1.6 | 10 | 0.1 |
| 총 계 | 293,338 | 100.0 | | 333,191 | 100.0 | | 378,924 | 100.0 | | |

자료: 싱가포르 통계청, *표는 싱가포르와 FTA 체결국

### 【 한국 수입시장의 국별 점유율 】

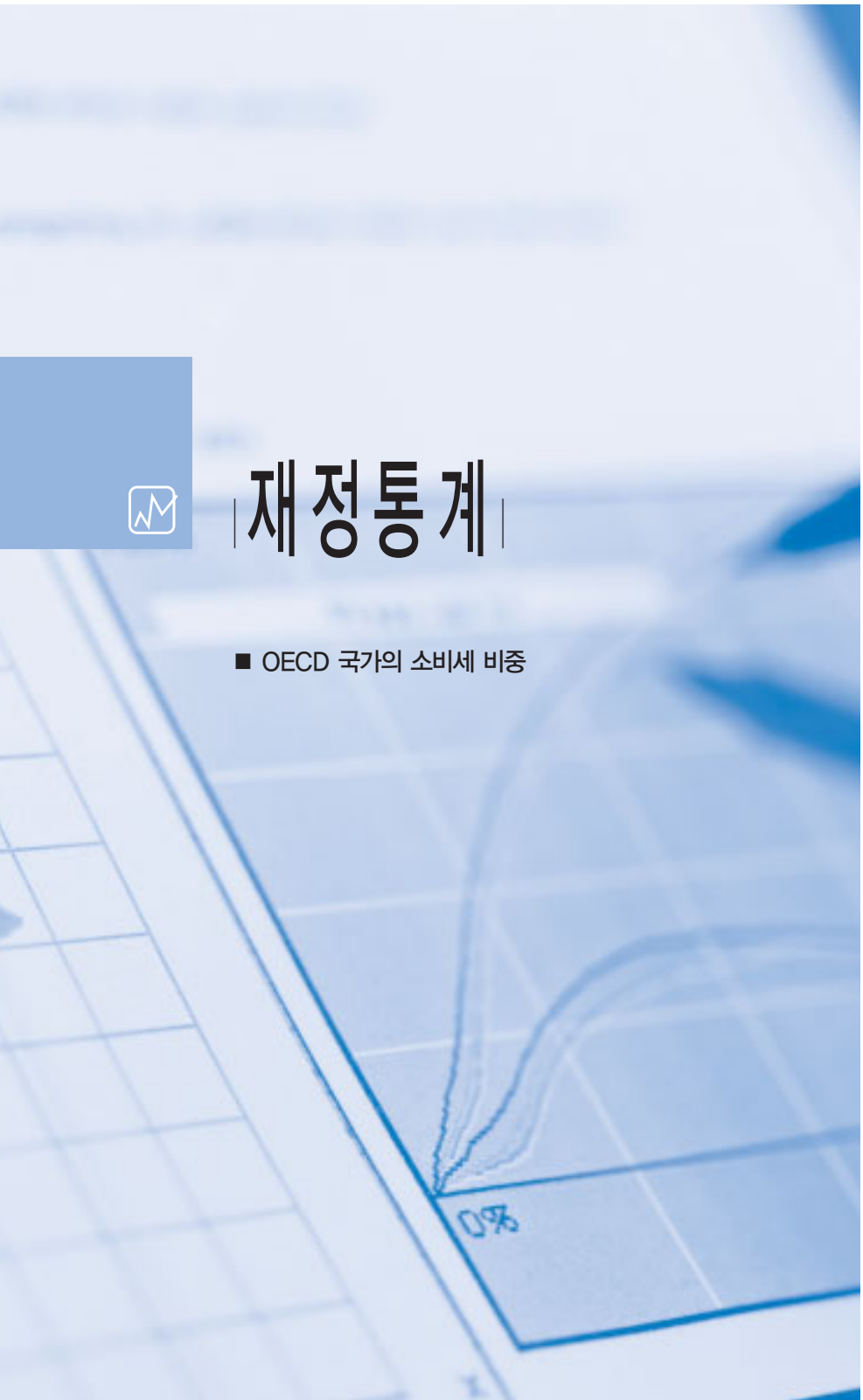
(백만달러, %)

| 국 가 | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 금액 | 점유율 | 순위 | 금액 | 점유율 (A) | 순위 | 금액 | 점유율 (B) | 순위 | 점유율 변동 (B-A) |
| 일 본 | 46,144 | 20.6 | 1 | 48,403 | 18.5 | 1 | 51,926 | 16.8 | 1 | -1.7 |
| 중 국 | 29,585 | 13.2 | 2 | 38,648 | 14.8 | 2 | 48,557 | 15.7 | 2 | 0.9 |
| 미 국 | 28,783 | 12.8 | 3 | 30,586 | 11.7 | 3 | 33,654 | 10.9 | 3 | -0.8 |
| 사우디 아라비아 | 11,800 | 5.3 | 4 | 16,106 | 6.2 | 4 | 20,552 | 6.6 | 4 | 0.4 |
| UAE | 7,290 | 3.2 | 7 | 10,018 | 3.8 | 5 | 12,931 | 4.2 | 5 | 0.4 |
| 독 일 | 8,486 | 3.8 | 5 | 9,774 | 3.7 | 7 | 11,365 | 3.7 | 6 | - |
| … | … | … | … | … | … | … | … | … | … | … |
| 싱가포르 | 4,461 | 1.9 | 11 | 5,318 | 2.0 | 13 | 5887 | 1.9 | 13 | -0.1 |
| … | … | … | … | … | … | … | … | … | … | … |
| 총 계 | 224,463 | 100.0 | | 261,238 | 100.0 | | 309,383 | 100.0 | | |

자료: 무역협회

# 재정통계

■ OECD 국가의 소비세 비중



## 〈표 1〉 OECD 국가의 GDP 대비 소비과세 비중

(단위: %)

| | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Canada | 10.4 | 9.8 | 10.2 | 10.1 | 10.3 | 9.3 | 9.0 | 8.6 | 8.8 | 8.7 |
| Mexico | | | | 8.3 | 11.0 | 9.6 | 9.0 | 9.8 | 10.0 | 10.5 |
| United States | 5.6 | 5.4 | 5.0 | 4.7 | 4.8 | 4.8 | 5.0 | 4.8 | 4.7 | 4.7 |
| Australia | 7.2 | 6.9 | 7.6 | 8.3 | 9.3 | 7.9 | 8.4 | 8.9 | 9.1 | 8.9 |
| Japan | 4.8 | 4.4 | 3.6 | 4.1 | 3.8 | 4.0 | 4.3 | 5.2 | 5.2 | 5.3 |
| Korea | | | 9.2 | 10.8 | 9.7 | 8.8 | 8.4 | 9.0 | 9.4 | 8.9 |
| New Zealand | 6.7 | 7.1 | 6.9 | 6.8 | 7.2 | 12.5 | 12.2 | 11.6 | 12.1 | 12.0 |
| Austria | 12.7 | 12.7 | 12.7 | 12.3 | 13.3 | 12.5 | 11.5 | 12.0 | 12.1 | 12.0 |
| Belgium | 11.6 | 12.1 | 10.8 | 11.3 | 11.3 | 11.1 | 11.2 | 11.4 | 11.0 | 11.3 |
| Czech Republic | | | | | | | 12.1 | 11.4 | 11.2 | 12.0 |
| Denmark | 12.1 | 14.9 | 13.2 | 16.1 | 15.9 | 15.4 | 15.7 | 15.9 | 15.7 | 16.0 |
| Finland | 12.9 | 12.6 | 11.7 | 12.7 | 13.5 | 14.3 | 13.8 | 13.8 | 14.3 | 14.0 |
| France | 13.2 | 12.9 | 11.8 | 12.2 | 12.6 | 12.0 | 11.7 | 11.4 | 11.0 | 11.1 |
| Germany | 10.4 | 10.3 | 9.5 | 10.2 | 9.5 | 9.5 | 10.4 | 10.5 | 10.4 | 10.1 |
| Greece | 9.5 | 10.5 | 10.0 | 9.7 | 12.0 | 12.8 | 13.1 | 13.2 | 13.4 | 13.0 |
| Hungary | | | | | | | 17.1 | 15.7 | 15.0 | 15.5 |
| Iceland | 16.4 | 16.8 | 18.9 | 17.7 | 17.2 | 15.9 | 15.2 | 17.2 | 15.2 | 15.9 |
| Ireland | 13.1 | 14.9 | 13.4 | 13.6 | 15.4 | 14.0 | 13.2 | 12.2 | 11.0 | 11.4 |
| Italy | 10.1 | 9.9 | 7.4 | 7.9 | 8.5 | 10.6 | 10.9 | 11.8 | 10.7 | 10.8 |
| Luxembourg | 6.9 | 4.8 | 6.8 | 7.7 | 9.6 | 8.8 | 9.9 | 10.6 | 10.5 | 11.5 |
| Netherlands | 9.4 | 9.5 | 9.6 | 10.5 | 10.5 | 10.9 | 10.9 | 11.5 | 11.7 | 12.0 |
| Norway | 12.2 | 14.7 | 14.8 | 15.0 | 16.1 | 14.8 | 15.9 | 13.8 | 13.3 | 13.1 |
| Poland | | | | | | | 13.0 | 11.8 | 12.6 | 12.4 |
| Portugal | 7.0 | 8.2 | 8.0 | 10.3 | 10.8 | 12.1 | 12.5 | 12.3 | 13.5 | 13.3 |
| Slovak Republic | | | | | | | | 12.0 | 11.1 | 12.1 |
| Spain | 6.0 | 5.7 | 4.5 | 4.7 | 7.8 | 9.2 | 9.2 | 10.1 | 9.7 | 9.8 |
| Sweden | 10.9 | 10.8 | 10.1 | 11.2 | 12.7 | 13.2 | 13.3 | 12.9 | 13.2 | 13.0 |
| Switzerland | 6.0 | 6.0 | 5.5 | 5.8 | 5.7 | 5.5 | 6.1 | 6.8 | 6.9 | 6.9 |
| Turkey | 5.7 | 6.2 | 6.6 | 4.6 | 5.6 | 5.6 | 8.5 | 13.6 | 16.2 | 14.9 |
| United Kingdom | 10.1 | 10.7 | 8.8 | 10.3 | 11.9 | 11.3 | 12.3 | 11.9 | 11.6 | 11.5 |
| OECD Total[1)] | 9.6 | 9.9 | 9.5 | 9.9 | 10.6 | 10.6 | 11.2 | 11.4 | 11.4 | 11.4 |
| OECD America[1)] | 8.0 | 7.6 | 7.6 | 7.7 | 8.7 | 7.9 | 7.7 | 7.7 | 7.8 | 8.0 |
| OECD Pacific[1)] | 6.2 | 6.1 | 6.8 | 7.5 | 7.5 | 8.3 | 8.3 | 8.7 | 9.0 | 8.8 |
| OECD Europe[1)] | 10.3 | 10.7 | 10.2 | 10.7 | 11.6 | 11.6 | 12.2 | 12.3 | 12.2 | 12.3 |
| EU 19[1)] | 10.4 | 10.7 | 9.9 | 10.7 | 11.7 | 11.8 | 12.3 | 12.2 | 12.1 | 12.3 |
| EU 15[1)] | 10.4 | 10.7 | 9.9 | 10.7 | 11.7 | 11.8 | 12.0 | 12.1 | 12.0 | 12.1 |

주 : 1) 단순평균 기준

자료 : OECD, *Revenue Statistics 2006*, 2006.

## 〈표 2〉 OECD 국가의 총조세 대비 소비과세 비중

(단위: %)

| | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Canada | 40.5 | 31.7 | 32.0 | 32.6 | 31.8 | 25.8 | 25.4 | 24.2 | 26.3 | 25.9 |
| Mexico | | | | 51.2 | 64.8 | 55.3 | 53.9 | 53.0 | 52.5 | 55.5 |
| United States | 22.8 | 20.0 | 19.5 | 17.6 | 18.8 | 17.4 | 18.0 | 16.1 | 18.4 | 18.3 |
| Australia | 34.7 | 32.0 | 29.3 | 31.1 | 32.8 | 27.8 | 29.0 | 28.7 | 29.6 | 28.5 |
| Japan | 26.2 | 22.4 | 17.3 | 16.3 | 14.0 | 13.7 | 15.8 | 19.3 | 20.3 | 20.0 |
| Korea | | | 61.1 | 62.7 | 59.5 | 46.7 | 43.1 | 38.3 | 37.1 | 36.3 |
| New Zealand | 27.9 | 27.2 | 24.2 | 22.3 | 23.1 | 33.6 | 33.4 | 34.7 | 35.3 | 33.8 |
| Austria | 37.4 | 37.4 | 34.5 | 31.5 | 32.6 | 31.5 | 28.0 | 28.2 | 28.2 | 28.2 |
| Belgium | 37.2 | 35.8 | 27.4 | 27.2 | 25.4 | 26.5 | 25.7 | 25.3 | 24.5 | 25.0 |
| Czech Republic | | | | | | | 32.2 | 31.6 | 29.6 | 31.2 |
| Denmark | 40.6 | 38.8 | 33.6 | 37.4 | 34.2 | 33.0 | 32.1 | 32.1 | 33.0 | 32.7 |
| Finland | 42.5 | 39.6 | 31.9 | 35.3 | 33.9 | 32.5 | 30.2 | 29.0 | 32.0 | 31.7 |
| France | 38.4 | 38.1 | 33.3 | 30.4 | 29.7 | 28.4 | 27.3 | 25.7 | 25.5 | 25.6 |
| Germany | 33.0 | 31.8 | 26.9 | 27.1 | 25.7 | 26.7 | 28.0 | 28.1 | 29.4 | 29.2 |
| Greece | 48.8 | 48.2 | 46.8 | 41.2 | 42.7 | 44.5 | 41.3 | 35.3 | 36.8 | 37.1 |
| Hungary | | | | | | | 40.6 | 40.5 | 39.4 | 40.8 |
| Iceland | 62.7 | 61.3 | 63.0 | 59.9 | 61.1 | 51.3 | 48.7 | 44.8 | 40.2 | 41.1 |
| Ireland | 52.6 | 52.4 | 46.5 | 43.7 | 44.4 | 42.3 | 40.7 | 38.6 | 38.4 | 37.8 |
| Italy | 39.5 | 38.7 | 29.4 | 26.5 | 25.4 | 28.0 | 27.3 | 27.9 | 25.7 | 26.4 |
| Luxembourg | 24.7 | 20.5 | 20.9 | 21.5 | 24.3 | 24.8 | 26.7 | 27.2 | 27.5 | 30.4 |
| Netherlands | 28.6 | 27.8 | 24.2 | 25.2 | 25.6 | 26.4 | 27.2 | 29.1 | 31.8 | 32.0 |
| Norway | 41.1 | 42.8 | 37.6 | 35.3 | 37.5 | 35.5 | 38.6 | 32.1 | 31.1 | 29.7 |
| Poland | | | | | | | 35.2 | 36.3 | 36.2 | 36.0 |
| Portugal | 44.2 | 44.6 | 40.7 | 44.9 | 42.8 | 43.8 | 39.5 | 36.1 | 38.6 | 38.6 |
| Slovak Republic | | | | | | | | 36.1 | 35.5 | 39.8 |
| Spain | 40.8 | 35.9 | 24.2 | 20.7 | 28.7 | 28.4 | 28.6 | 29.6 | 28.3 | 28.0 |
| Sweden | 31.2 | 28.2 | 24.3 | 24.0 | 26.6 | 25.0 | 27.8 | 24.2 | 26.3 | 25.8 |
| Switzerland | 34.2 | 30.2 | 22.4 | 23.0 | 21.9 | 21.2 | 21.9 | 22.5 | 23.3 | 23.7 |
| Turkey | 53.9 | 49.4 | 41.3 | 25.6 | 36.0 | 27.9 | 37.6 | 42.0 | 49.4 | 47.7 |
| United Kingdom | 33.1 | 28.8 | 25.0 | 29.2 | 31.5 | 31.0 | 35.3 | 31.9 | 32.8 | 32.0 |
| OECD Total[1)] | 38.2 | 36.0 | 32.7 | 32.4 | 33.7 | 31.9 | 32.4 | 31.6 | 32.1 | 32.3 |
| OECD America[1)] | 31.6 | 25.8 | 25.8 | 33.8 | 38.5 | 32.9 | 32.4 | 31.1 | 32.4 | 33.2 |
| OECD Pacific[1)] | 29.6 | 27.2 | 33.0 | 33.1 | 32.4 | 30.5 | 30.3 | 30.2 | 30.6 | 29.7 |
| OECD Europe[1)] | 40.2 | 38.4 | 33.4 | 32.1 | 33.2 | 32.0 | 32.7 | 31.9 | 32.3 | 32.6 |
| EU 19[1)] | 38.2 | 36.4 | 31.3 | 31.1 | 31.6 | 31.5 | 31.9 | 31.2 | 31.5 | 32.0 |
| EU 15[1)] | 38.2 | 36.4 | 31.3 | 31.1 | 31.6 | 31.5 | 31.0 | 29.9 | 30.6 | 30.7 |

주 : 1) 단순평균 기준

자료 : OECD, *Revenue Statistics 2006*, 2006.

## 〈표 3〉 OECD 국가의 GDP 대비 소비세 비중

(단위: %)

| | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Canada | 8.9 | 8.5 | 8.3 | 7.6 | 8.5 | 8.8 | 8.5 | 8.1 | 8.4 | 8.2 |
| Mexico | | | | 8.1 | 10.9 | 9.5 | 8.8 | 9.6 | 9.8 | 10.3 |
| United States | 4.9 | 4.7 | 4.4 | 4.0 | 4.2 | 4.1 | 4.3 | 4.1 | 4.0 | 4.0 |
| Australia | 6.2 | 6.0 | 6.7 | 7.4 | 8.1 | 6.7 | 6.7 | 8.1 | 8.3 | 8.2 |
| Japan | 4.6 | 4.1 | 3.1 | 3.6 | 3.3 | 3.5 | 3.7 | 4.6 | 4.6 | 4.7 |
| Korea | | | 9.0 | 10.6 | 9.6 | 8.6 | 7.9 | 8.6 | 9.2 | 8.7 |
| New Zealand | 6.3 | 6.5 | 6.5 | 6.6 | 6.8 | 11.8 | 11.5 | 10.9 | 11.3 | 11.2 |
| Austria | 12.4 | 12.4 | 12.4 | 11.8 | 12.7 | 11.9 | 10.9 | 11.3 | 11.3 | 11.3 |
| Belgium | 10.6 | 11.7 | 10.3 | 10.8 | 10.8 | 10.6 | 10.6 | 10.6 | 10.2 | 10.5 |
| Czech Republic | | | | | | | 11.1 | 10.5 | 10.3 | 11.1 |
| Denmark | 11.4 | 14.1 | 12.4 | 15.4 | 15.4 | 14.7 | 15.0 | 15.0 | 14.8 | 15.1 |
| Finland | 12.7 | 12.4 | 11.6 | 12.6 | 13.3 | 14.1 | 13.5 | 13.5 | 13.9 | 13.6 |
| France | 12.9 | 12.5 | 11.5 | 11.9 | 12.2 | 11.6 | 11.3 | 11.1 | 10.7 | 10.8 |
| Germany | 9.8 | 9.7 | 9.0 | 9.7 | 9.1 | 9.2 | 10.0 | 10.1 | 10.1 | 9.8 |
| Greece | 8.6 | 9.7 | 9.0 | 9.0 | 11.2 | 12.2 | 12.5 | 11.9 | 12.2 | 11.9 |
| Hungary | | | | | | | 16.9 | 15.5 | 14.8 | 15.2 |
| Iceland | 16.2 | 16.4 | 18.6 | 17.4 | 16.8 | 15.2 | 14.3 | 16.0 | 14.0 | 14.8 |
| Ireland | 12.2 | 14.1 | 12.8 | 13.3 | 14.8 | 13.4 | 12.6 | 11.8 | 10.5 | 10.9 |
| Italy | 9.4 | 9.3 | 7.2 | 7.5 | 8.0 | 9.6 | 10.0 | 10.6 | 9.7 | 9.8 |
| Luxembourg | 6.5 | 4.5 | 6.6 | 7.5 | 9.4 | 8.7 | 9.7 | 10.5 | 10.4 | 11.4 |
| Netherlands | 8.9 | 8.9 | 8.9 | 9.7 | 9.6 | 9.9 | 9.9 | 10.4 | 10.7 | 10.9 |
| Norway | 11.8 | 14.3 | 14.4 | 14.6 | 15.6 | 14.2 | 15.1 | 12.8 | 12.5 | 12.2 |
| Poland | | | | | | | 12.8 | 11.7 | 12.3 | 11.9 |
| Portugal | 6.6 | 7.8 | 7.5 | 9.9 | 10.4 | 11.9 | 12.3 | 12.1 | 12.6 | 12.4 |
| Slovak Republic | | | | | | | | 11.4 | 10.5 | 11.5 |
| Spain | 6.0 | 5.7 | 4.4 | 4.7 | 7.5 | 8.6 | 8.4 | 9.2 | 9.0 | 9.1 |
| Sweden | 10.3 | 10.1 | 9.4 | 10.6 | 12.2 | 12.7 | 13.1 | 12.6 | 12.8 | 12.6 |
| Switzerland | 5.6 | 5.5 | 5.0 | 5.4 | 5.3 | 5.1 | 5.7 | 6.4 | 6.3 | 6.3 |
| Turkey | 5.6 | 6.1 | 6.5 | 4.5 | 5.5 | 5.5 | 8.4 | 13.1 | 15.4 | 14.5 |
| United Kingdom | 9.5 | 9.9 | 8.4 | 9.8 | 11.2 | 10.7 | 11.7 | 11.3 | 11.1 | 11.1 |
| OECD Total[1)] | 9.1 | 9.4 | 9.0 | 9.4 | 10.1 | 10.1 | 10.6 | 10.8 | 10.7 | 10.8 |
| OECD America[1)] | 6.9 | 6.6 | 6.3 | 6.6 | 7.9 | 7.4 | 7.2 | 7.3 | 7.4 | 7.5 |
| OECD Pacific[1)] | 5.7 | 5.5 | 6.3 | 7.0 | 7.0 | 7.6 | 7.4 | 8.1 | 8.4 | 8.2 |
| OECD Europe[1)] | 9.8 | 10.3 | 9.8 | 10.3 | 11.1 | 11.0 | 11.6 | 11.7 | 11.6 | 11.7 |
| EU 19[1)] | 9.9 | 10.2 | 9.4 | 10.3 | 11.2 | 11.3 | 11.8 | 11.6 | 11.5 | 11.6 |
| EU 15[1)] | 9.9 | 10.2 | 9.4 | 10.3 | 11.2 | 11.3 | 11.4 | 11.5 | 11.3 | 11.4 |

주 : 1) 단순평균 기준

자료 : OECD, *Revenue Statistics 2006*, 2006.

## 〈표 4〉 OECD 국가의 총조세 대비 소비세 비중

(단위: %)

| | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 | 2004 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Canada | 34.7 | 27.7 | 26.0 | 24.6 | 26.1 | 24.4 | 23.9 | 22.8 | 24.9 | 24.4 |
| Mexico | | | | 50.3 | 64.5 | 54.8 | 52.7 | 52.1 | 51.5 | 54.5 |
| United States | 19.9 | 17.6 | 17.1 | 15.3 | 16.3 | 15.0 | 15.6 | 13.9 | 15.6 | 15.6 |
| Australia | 30.0 | 27.8 | 25.8 | 27.8 | 28.6 | 23.4 | 23.1 | 26.2 | 27.1 | 26.1 |
| Japan | 25.0 | 20.9 | 15.1 | 14.1 | 12.1 | 12.0 | 13.8 | 17.0 | 17.9 | 17.7 |
| Korea | | | 60.0 | 61.5 | 58.5 | 45.4 | 40.8 | 36.7 | 36.1 | 35.3 |
| New Zealand | 26.2 | 25.1 | 22.8 | 21.4 | 22.0 | 31.6 | 31.3 | 32.4 | 33.0 | 31.6 |
| Austria | 36.6 | 36.6 | 33.9 | 30.3 | 31.0 | 29.9 | 26.5 | 26.6 | 26.4 | 26.6 |
| Belgium | 34.1 | 34.5 | 26.2 | 26.1 | 24.3 | 25.3 | 24.2 | 23.7 | 22.8 | 23.4 |
| Czech Republic | | | | | | | 29.6 | 29.3 | 27.3 | 29.0 |
| Denmark | 38.3 | 36.6 | 31.6 | 35.7 | 33.1 | 31.5 | 30.7 | 30.4 | 31.2 | 31.0 |
| Finland | 41.9 | 39.1 | 31.6 | 35.0 | 33.4 | 32.1 | 29.5 | 28.3 | 31.2 | 30.7 |
| France | 37.5 | 37.1 | 32.4 | 29.5 | 28.7 | 27.5 | 26.4 | 25.1 | 24.9 | 25.0 |
| Germany | 31.1 | 30.0 | 25.4 | 25.9 | 24.6 | 25.8 | 26.9 | 27.2 | 28.4 | 28.1 |
| Greece | 44.1 | 44.2 | 42.2 | 38.2 | 40.0 | 42.5 | 39.4 | 32.0 | 33.7 | 33.9 |
| Hungary | | | | | | | 40.3 | 39.9 | 38.8 | 40.0 |
| Iceland | 61.7 | 59.9 | 62.2 | 58.7 | 59.5 | 49.2 | 45.7 | 41.7 | 37.1 | 38.1 |
| Ireland | 49.1 | 49.5 | 44.4 | 43.0 | 42.6 | 40.6 | 38.8 | 37.0 | 36.7 | 36.1 |
| Italy | 37.0 | 36.3 | 28.3 | 25.2 | 23.6 | 25.3 | 25.0 | 25.0 | 23.1 | 23.8 |
| Luxembourg | 23.5 | 19.3 | 20.1 | 20.9 | 23.8 | 24.3 | 26.3 | 26.9 | 27.1 | 30.0 |
| Netherlands | 27.1 | 26.2 | 22.5 | 23.1 | 23.4 | 24.0 | 24.6 | 26.3 | 28.9 | 29.0 |
| Norway | 39.9 | 41.6 | 36.6 | 34.4 | 36.4 | 34.1 | 36.7 | 29.8 | 29.1 | 27.8 |
| Poland | | | | | | | 34.6 | 36.1 | 35.1 | 34.8 |
| Portugal | 41.5 | 42.2 | 38.1 | 43.4 | 41.3 | 43.0 | 38.9 | 35.4 | 35.9 | 35.9 |
| Slovak Republic | | | | | | | | 34.4 | 33.7 | 38.0 |
| Spain | 40.6 | 35.8 | 24.0 | 20.7 | 27.7 | 26.5 | 26.1 | 27.1 | 26.2 | 26.1 |
| Sweden | 29.5 | 26.5 | 22.7 | 22.6 | 25.5 | 24.0 | 27.3 | 23.6 | 25.6 | 25.1 |
| Switzerland | 31.9 | 27.9 | 20.6 | 21.3 | 20.2 | 19.7 | 20.4 | 21.1 | 21.3 | 21.6 |
| Turkey | 53.4 | 48.8 | 40.9 | 25.2 | 35.7 | 27.4 | 37.1 | 40.6 | 46.9 | 46.3 |
| United Kingdom | 31.1 | 26.8 | 23.7 | 27.9 | 29.7 | 29.3 | 33.5 | 30.5 | 31.5 | 30.7 |
| OECD Total[1)] | 36.1 | 34.1 | 31.0 | 30.9 | 32.0 | 30.3 | 30.7 | 30.0 | 30.3 | 30.5 |
| OECD America[1)] | 27.3 | 22.6 | 21.6 | 30.1 | 35.6 | 31.4 | 30.7 | 29.6 | 30.7 | 31.5 |
| OECD Pacific[1)] | 27.1 | 24.6 | 30.9 | 31.2 | 30.3 | 28.1 | 27.3 | 28.1 | 28.5 | 27.7 |
| OECD Europe[1)] | 38.4 | 36.8 | 32.0 | 30.9 | 31.8 | 30.6 | 31.3 | 30.3 | 30.6 | 30.9 |
| EU 19[1)] | 36.2 | 34.7 | 29.8 | 29.8 | 30.2 | 30.1 | 30.5 | 29.7 | 29.9 | 30.4 |
| EU 15[1)] | 36.2 | 34.7 | 29.8 | 29.8 | 30.2 | 30.1 | 29.6 | 28.3 | 28.9 | 29.0 |

주 : 1) 단순평균 기준

자료 : OECD, *Revenue Statistics 2006*, 2006.

# 이런 의견 저런 생각

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

– 편집자 주 –

## 조세피난처 더 이상 설 곳 없다

최근 뉴욕타임스는 롤링스톤스, 데이비드 베컴 등 유명 가수와 스포츠 스타들은 물론 코카콜라 등 다국적기업들이 세금을 줄이려고 네덜란드로 몰려든다고 보도했다.

네덜란드가 세금 은신처(tax shelter)로 각광받고 있다는 것이다.

비과세(명목상 저율과세), 철저한 익명성 보장 등을 특징으로 하는 전통적 조세피난처(tax haven) 외에도 특정 지역이 조세회피국으로 부상하고 있다는 지적은 국내외 언론에 여러 번 소개된 바 있다.

아일랜드, 벨기에, 룩셈부르크 등 유럽 일부 국가 그리고 홍콩 싱가포르 말레이시아(라부안) 등이 이에 해당한다. 이들 국가는 외국자본 유치를 위해 일정한 비과세 혹은 감면제도를 시행하고 있는 공통점이 있다.

하지만 그러한 기사가 마치 특정 국가 또는 특정 지역으로 가면 세금 부담에서 자유로울 수 있다는 오해를 불러올 소지가 있어 몇 가지 사항을 지적하려 한다.

네덜란드는 무역으로 성장한 나라다. 이 과정에서 지주회사(holding company), 스티흐팅(재단) 등 제도를 도입하여 네덜란드 밖에서 벌어들인 역외투자소득에 대해 대부분 비과세하는 정책을 유지해 왔다. 하지만 네덜란드가 외국자본에 비과세 · 감면 혜택을 많이 부여한다고 하여 일반적으로 세율이 낮다거나 탈세에 관대하지는 않다.

네덜란드 최고세율은 법인세 29.1%, 소득세 52%, 부가가치세 19%, 상속 · 증여세 68%이며 조세부담률(2004년 기준)은 39.3%로 전반적인 세부담이 우리나라(조세부담률 24.6%)보다 무거운 편이다.

네덜란드 못지않게 많은 외국자본이 몰려드는 아일랜드도 "법인세율이 12.5%로 낮고, 특허권 등 지적재산권에 대한 로열티 수입이 비과세됨에 따라 IT 제약 등 첨단기술 기업들의 조세피난처가 되고 있다"고 월스트리트저널에 보도된 바 있다. 하지만 아일랜드도 조세부담률이 30.2%로 낮지 않은 수준이고, 최근 국외재산 은닉을 통한 탈세 혐의를 조사하여 무려 5억 8,000만유로(약 7,000억원)의 세금을 추징했다고 한다.

이러한 사실들은 외국자본 유치를 위해 일부 조세혜택을 부여하는 국가들도 탈법적 조세회피 행위에 대해서는 결코 관대하지 않다는 것을 보여준다. 국제적 탈세 또는 조세회피 행위는 전 세계 모든 과세당국이 직면하고 있는 문제다.

이러한 국제적 조세회피에 대해 우리나라를 비롯한 각국 과세당국은 국가간 공조를 통해 대응하고 있다.

탈법적 조세회피를 시도하는 펀드나 기업은 대체로 조세조약상 비과세 혜택을 부여하는 국가나 조세피난처를 경유하여 국내로 들어오기 때문에 투자자본 실질 소유주를 파악하기 위해 상대국 과세당국과 조세정보를 교환할 필요가 있다.

이미 국내에서 철수한 기업이라면 상대국에 세금 징수를 부탁해야 한다. 과세당국 간 협력이 필요한 것은 이

런 연유에서다.

우리나라를 비롯한 세계 주요국 과세당국은 경제협력개발기구(OECD)를 중심으로 국제적 공조체제를 구축하고 국제적 과세기준 정립, 조세정보 교환 등 협력방안을 활발하게 추진하고 있다. 이러한 노력은 지난해 9월 제3차 OECD 국세청장 회의에서 '서울선언(Seoul Declaration)'을 만장일치로 채택하여 그 결실을 맺었다.

또한 OECD에서는 조세피난처 국가들을 대상으로 금융거래 투명성 제고와 효과적 조세정보 교환 원칙을 준수하도록 유도하고 있으며, 회원국들은 개별적으로 조세피난처 국가와 조세정보교환협정을 체결하고 있다.

이제는 조세조약상 비과세 혜택을 좇아 특정 지역을 경유하거나 조세피난처를 이용하여 변칙적으로 조세를 회피하려는 시도는 더 이상 성공하기 어렵다는 사실을 인식할 필요가 있다.

임성빈(국세청 국제조사과장)
〈매일경제 2007년 2월 28일자 '이렇게 생각한다'〉

## 공동세 조성비율 단계적 조정이 바람직

서울시의 25개 자치구 사이에 세수 불균형이 심화됨에 따라 균형발전을 위한 재정격차 해소방안을 놓고 논란이 가열되고 있다.

지난해만 하더라도 강남구 세수는 2,274억원이었던 데 반해 강북구는 149억원에 불과해 현격한 차이를 보이고 있기 때문이다. 이처럼 세수 양극화 현상은 곧바로 생활환경의 격차로 이어질 수밖에 없어 대안 마련이 시급한 실정이다.

수년 전부터 논의돼 온 방안 중 하나는 재산세를 구세(區稅)에서 시세(市稅)로 바꾸고 대신 시세인 담배세 · 자동차세 · 주행세 등을 구세로 맞바꾸는 세목교환이다. 재산세가 구세의 대부분을 차지하는 만큼 이 방안이 세수 불균형 해소에 도움이 되는 것은 사실이다. 그러나 시의 교육재정이 어려워지는 단점이 있다. 담배소비세의 45%가 교육재정 교부금으로 쓰이고 있기 때문이다. 따라서 기존의 재산세 가운데 일부를 '공동세'로 거둬 자치구에 나눠주는 방안이 설득력을 얻고 있다. 이미 서울시의 경우 25개 자치구가 공동세 조성방안에 원칙적인 찬성 입장을 보였다고 한다. 그러나 얼마만큼을 공동세로 내놓느냐에 대해서는 아직 진전된 합의가 없다. 행정자치부는 50%를 염두에 두고 있으나 서초 · 강남 등 일부 지역에서 공동세 조성비율이 너무 높다며 30% 정도로 낮춰야 한다고 주장하고 있다. 재산세가 지방세수의 85% 이상인데 절반을 가져가면 당장 재정이 어려워진다는 것이다. 합의에 난항을 겪게 되자 최근에는 재산세 과세권을 분리해 비주택분은 서울시가 가져가고 주택분은 그대로 기초자치단체에 두는 편법까지 거론되고 있다.

기초자치단체의 재정 불균형을 해소해야 한다는 데 이의를 달 사람은 없을 것이다. 납부한 세금을 제대로 쓰지 않고 낭비하기 때문에 세금을 내기 싫다고 답변한 국민이 68%에 달하는 게 현실이다. 세수 불균형은 국가 전체로 볼 때 효율성을 저해하고 자원 낭비를 초래할 공산이 크다. 그러나 기초자치단체의 재원 대부분을 광역단자치체가 거둬 재분배한다면 자치단체 사이의 권한과 책임이라는 근본적인 원리가 흔들릴 우려가 있다. 행자부와 서울시는 공동세 조성방안을 추진하되 조성비율을 우선 낮게 책정해 운영하면서 단계적으로 조정하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

〈서울경제 2007년 3월 7일자 '사설'〉

## 법인세 인하의 득과 실

최근 학계나 일부 언론에서 기업의 투자활성화와 외국기업유치를 위해 법인세율 인하를 주장하고 있다. 또한 국책연구기관인 조세연구원도 현재 누진적으로 되어 있는 법인세와 소득세를 감면할 것을 제안하고 세율을 인상하면 전체 세수가 오히려 감소할 수 있다는 보고서를 내놓았다.

현행 우리나라 법인세율은 2005년부터 2%포인트 인하해 대부분의 중소기업에 적용되는 과세표준 1억원 이하에 대해서는 13%, 중 · 대기업에 적용되는 과세표준 1억원 초과분에 대해서는 25%의 법인세율을 적용하고 있다. 지방세를 포함할 경우 실질 최고 법인세율은 27.5%가 된다.

외국의 실질 세부담 수준과 비교해 보면 OECD국가의 경우 아일랜드(12.5%), 아이슬란드(18%), 스위스(24.1%), 폴란드(19%) 등 일부 국가를 제외하면 대부분의 국가가 우리보다 높거나 비슷한 수준이다. 아시아 국가의 경우 일본(39.5%), 중국(30%), 태국(30%)보다 낮지만 우리의 경쟁국인 대만(25%), 싱가포르(20%), 홍콩(17.5%)보다는 높다.

그러나 OECD국가의 경우 프랑스 · 독일 등이 추가인하를 추진하고 있고, 아시아 국가의 경우 중국 · 일본 · 싱가포르 · 홍콩 등이 2~5% 수준의 법인세율 인하를 검토 중이라 한다. 외국 법인세율과 비교할 경우 우리의 세율 수준은 높다고는 할 수 없지만, 각국은 법인세율을 인하하는 추세에 있기 때문에 각국의 인하 추세를 면밀하게 주시해야 할 것이다.

다음으로 법인세율 인하가 투자확대를 통해 경기를 활성화시킬 수 있는가의 문제이다. 이론적으로는 법인세율 인하가 기업의 세후소득을 증가시켜 투자확대로 이어져 경기활성화를 유도한다고 한다.

그러나 실질기업의 투자는 세금이외에 금리, 영업전망, 규제, 노사문제 등 다양한 요인에 의해 영향을 받으므로 '법인세율 인하는 곧 투자활성화'라는 등식은 성립할 수 없으나, 외국의 경험을 볼 경우 중장기적으로는 투자활성화를 통해 경제성장에 기여하는 효과가 있다고 한다.

반면, 단기적으로는 세율인하가 세수감소 효과를 가져와 재정수지 악화를 초래하는 문제가 있다. 재정수지 악화를 방지하기 위해 독일 · 프랑스 등 유럽 국가들과 같이 법인세율 인하와 동시에 소비세율을 인상하거나, 국채를 발행할 경우 물가상승과 경기위축, 국채발행에 따른 민간투자 위축 등의 부작용도 있기 때문에 법인세율 인하는 세출축소가 가능하거나 재정에 어느 정도 여유가 있을 시기에 시행하는 것이 바람직하다.

다음으로 법인세율을 인하할 경우 그 혜택이 어느 계층에 귀속되느냐의 문제이다. 법인세율을 인하할 경우 세부담 경감액(1% 인하시 1.2조원)이 1차적으로 기업의 이윤을 증대시키고, 2차적으로 상품가격 인하, 근로자의 임금 인상, 배당, 주가 상승 등으로 개인에게 귀속된다. 조세연구원이 2005년도 법인세율 2% 인하효과를 분석한 자료에 의하면 인하효과는 대기업과 자본소득이 많은 고소득층에 집중되는 것으로 나타났다. 즉 일률적인 법인세율 인하가 소득불평등과 대 · 중소기업 간 양극화를 더욱 심화시키는 것으로 풀이된다.

이상에서 살펴 본 것과 같이 법인세율 인하 효과는 대내적으로는 투자에 미치는 효과가 불확실하거나 중장기적이고 그 혜택도 대기업과 고소득층에게 집중되며 단기적으로는 재정수지를 악화하는 문제가 있다.

대외적인 환경은 급격하게 변하고 있다. 세계화 · 개방화 · 정보화의 진전에 따라 기업은 원료조달, 제품제조, 임금, 세율수준, 규제 정도, 노사환경 등을 고려해 기업본부를 기업환경이 유리한 국가로 이전하고 있다. 따라서 조세 면에 있어서도 각국은 외국기업과 자본을 유치하고 자국기업이 외국으로 무분별하게 이전하는 것을 방지하기 위해 법인세율을 낮추는 등 국가 간의 조세경쟁이 심화되고 있다.

'기업 없이 성장 없다'는 생각으로 각국은 기업하기 좋은 환경을 만들기 위해 경쟁하고 있다. 이를 위해 우리도 각종 제도를 국제적인 관점에서 계속 보완함과 동시에 법인세율도 우리의 경쟁국가가 낮출 경우 국제적인 조세경쟁력 강화 차원에서 경감 방안을 강구해야 할 것이다.

최경수(계명대 세무학과 교수)

〈매일신문 2007년 3월 6일자 '계산논단'〉

## OECD의 한국 부동산정책 비판

경제협력개발기구(OECD)가 지적

한 올 한국 경제의 도전요인 가운데 부동산 정책 부작용이 포함돼 주목된다. 항간에 내용이 알려진 '2007 경제리뷰-한국' 보고서 초안에서 OECD는 한국 정부가 추진중인 민간주택 분양가 상한제와 분양가 원가공개가 반시장적(against market principles)이라고 비판하고 있다. 특히 보고서는 분양가를 낮추려는 이 정책이 비용 감소를 통해 이윤을 확대하려는 기업들의 사업의욕을 꺾어 공급을 줄일 것이라고 분석하고 있다. 말하자면 이 정책이 중장기적으로 공급부족을 야기해 집값 상승을 부추길 수 있다는 얘기다.

아울러 종합부동산세 등 부동산 관련 세제에 대해서도 그 부담자가 다른 형태의 자산(주식 현금) 보유자들과 불공평한 대우를 받을 소지가 있음을 지적했다. 특히 양도세 중과세가 집주인으로 하여금 시장에 집을 내놓지 않게 하고 공급을 비탄력적으로 만들어 가격 상승으로 이어질 수 있다는 점도 꼬집었다.

우리 정부는 보고서 초안 중 많은 내용을 수용할 수 없으며, 재경부 관료를 OECD 본부가 있는 프랑스 파리에 파견해 현 부동산정책의 정당성을 주장하겠다고 한다. 그러나 우리는 현 정부의 부동산정책이 시장원리에 반하는 내용으로 가득 차 있으며, OECD 지적대로 적지 않은 부작용을 불러일으킬 수 있다고 보고 있다. OECD 주장이 일리가 있다는 얘기다.

당장 주택거래가 안 돼 주민들이 거주 · 이전까지 제약받고 있으며, 건설경기 위축으로 미분양 아파트가 쌓여가고 있는 게 단적인 예다. 정부는 이러한 현상이 단기적인 것이라고 보고 있는 것 같지만, 거래를 틀어막는 세금 중과와 금융 규제가 지속되는 한 시간이 갈수록 더 심각한 문제가 나타날 수 있음에 주목해야 한다.

이 점에서 정책당국은 분양가 상한제와 분양원가 공개를 철회하고, 가격급등 지역을 중심으로 아파트 재건축 규제를 완화하며, 공급을 위축시킬 수 있는 양도소득세 중과를 피하라는 OECD 권고에 귀 기울일 필요가 있다. 고집스럽게 반시장적 정책을 밀고 나간다면 나중에 큰 화를 입을 수 있다는 점을 명심해야 한다.

국회 건교위를 통과한 주택법 개정안을 법사위와 본회의 등에서 심사숙고해 처리하기 바란다. 눈앞의 표심만을 의식한 정치적 결정을 해선 안 된다.

〈매일경제 2007년 3월 5일자 '사설'〉

## 健保 '보험료와 혜택'의 함수관계

보건복지부와 국민건강보험공단은 지난해에 약 1,800억원의 건강보험 당기 재정적자 발생을 예상, 지난 1월부터 6.5%의 건강보험료 인상을 결정했다. 건강보험의 재정적자는 사회적 요구와 환경 변화에 따라 그 보장범위를 대폭 확대했기 때문일 것이다. 이를 두고 사회 일각에서는 선심성 퍼주기 식의 보장범위 확대가 건강보험의 만성적 적자를 초래할 것이라는 의혹을 제기하고 있다.

실제로 건강보험 재정을 불안하게 한 진료비 지출 증가는, 2005년 이후 암 등 중증질환자에 대한 본인부담금의 대폭 경감과 식대 등의 지속적인 보장성 확대, 그리고 고혈압 · 당뇨병 등의 만성질환 증가와 건강에 대한 관심 증대 등에 의해 발생했다. 특히 노인의료비 지출 증가율이 20%에 이르는 등 급격한 고령화의 영향이 가장 컸던 것으로 나타났다.

2005년에 발표한 '건강보험 보장성 방안'에 따르면 정부는 현재 61.3%인 건강보험 보장률을 2008년까지 71.5%까지 단계적으로 제고하는 것으로 돼 있다. 그에 따라 2005년 9월부터는 암 · 심장질환 · 뇌혈관질환 등 3대 중증질환자의 본인 부담을 종전 20%에서 10%로 줄였고, 그동안 건강보험이 적용되지 않았던 일부 의료행위 · 검사 · 약제에 대해서까지 적용하는 등 대상을 넓혔다. 또한, 지난해 1월 6세 미만의 입원급여비에 대한 본인 부담금을 면제했고, 6월부터는 입원환자의 식대도 보험을 적용하는 등 보장 범위를 점차 확대해 왔다.

이러한 보장성 강화는 현재의 미흡한 의료보장 범위를 우리나라와 경제수준이 비슷한 경제협력개발기구(OECD) 회원국 수준으로 넓혀 의료비

로 인한 가정경제의 충격을 최소화하자는 것이다. 2005년 현재 우리나라의 보장률은 61.8%로 OECD 회원국의 75~80%와 비교할 때 여전히 낮은 수준이다. 특히 재정 악화의 주요인으로 지목되는 식대 제공의 경우만 하더라도 이웃 일본은 물론 대부 분의 OECD 회원국에서는 이미 오래 전부터 시행하고 있는데, 우리 국민은 이에 대한 인식도 없는 상황이다.

그러나 노인의료비 증가 등으로 인한 추가 재원 마련과 선진국 수준으로의 보장성 제고를 위해서는 그들처럼 알맞게 부담해야 한다는 인식 전환이 앞서야 할 것이다. 유럽의 경우 보험료 부담률은 소득의 10%가 넘고, 일본과 대만은 우리의 2배 가량이나 되며, 미국은 이보다도 훨씬 더 높다.

현재 소득이 많고 건강한 사람은 자신이 부담하는 보험료가 다른 사람의 의료비로 사용되는 것이 부당하다고 느낄 수 있다. 하지만 모든 인간은 자신의 생애 주기상 발생하는 노화와 질병을 피할 수 없다. 또한 오늘날과 같은 불확실성의 시대에 항상 일정한 소득을 유지한다는 것도 생각하기 어렵다. 질병의 위험은 지위 고하나 소득 수준에 상관없이 발생하며 그 비용은 엄청나다. 이 같은 질병의 위험을 공동으로 분산하는 공적 의료보장 제도는 일종의 사회적 자산이다.

또한 산모 및 어린이들에 대한 건강보험 혜택이 그들에게만 돌아 간다는 생각은 저출산 시대에 걸맞지 않다. 늘어가는 고령인구의 의료비도 건강보험이 담당하지 않는다면 노인 자신이나 가족들이 부담해야 한다. 과연 이러한 계층의 의료비를 그들만의 책임으로 돌리는 것이 우리 사회가 추구하는 가치에 부합하는지를 심각하게 생각해 봐야 한다.

정부와 공단은 질병의 위험으로부터 가정경제와 사회를 안전하게 보호하기 위해서 보장성 강화에 따른 최소한의 보험료 인상은 반드시 필요하다는 국민적 공감대 형성은 물론 국고의 안정적 지원 방안을 통해 보험재정을 확충해야 할 것이다. 아울러 어렵사리 마련한 재원이 보험관리자나 일부 의료공급자 또는 환자들의 도덕적 해이로 누수되지 않도록 하는 방안도 마련해야 할 것이다.

이준영(서울시립대 사회복지학 교수)

〈문화일보 2007년 2월 28일자 '기고'〉

## 7% 성장이라는 신기루

지난 22일 국회 재정경제위원회 업무보고에서 열린우리당 이목희 의원은 이성태 한국은행 총재에게 7% 성장 가능성을 캐물었다. 한나라당 대선주자인 이명박 전 서울시장과 박근혜 전 대표가 공약으로 내건 7% 성장의 허구성을 이 총재의 입을 빌려 공격하겠다는 의도였던 것 같다. 이에 이 총재는 "상당한 기간이 필요하다."는 말로 예봉을 피해갔다. 하지만 속내는 '불가능하다.'로 봐야 한다. 성장률을 7%로 끌어올리려면 생산성과 노동력 증가가 뒷받침돼야 하지만 단기간에 그렇게 될 가능성은 희박하기 때문이다.

올해 대통령선거전에서 7% 성장이 경제분야의 으뜸 화두가 될 것 같다. 7% 성장 공약을 내세웠다가 4년 평균 4.2%의 성적밖에 올리지 못한 노무현 정부는 "5% 이상은 어렵다."고 단언한다. '나는 7%로 유권자들을 속였지만 더 이상 속이지 말라.'는 얘기다. 하지만 대선주자들로서는 7% 성장 공약을 도로 물리기란 불가능하다. 7% 성장에는 과거 고도성장에 대한 유권자들의 향수와 더불어 참여정부의 경제 실정에 대한 질타, 희망의 메시지가 함께 녹아 있기 때문이다.

그렇다면 7%의 성장은 가능할까. 7% 성장은 현재 4.5~5% 수준인 잠재성장률을 7%로 끌어올린다는 뜻이다. 어떤 경제학자들은 자본과 기술, 노동 등 생산요소별 투입량을 조금만 높이면 잠재성장력을 7%로 끌어올릴 수 있다고 주장한다. 자본투자 증가율을 3%포인트, 경제활동참가율을 2%포인트 높이고 민간소비를 지금보다 2%만 늘리면 가능하다는 계산서를 제시한다. 어떤 이는 규제를 풀어 5대 그룹이 쌓아둔 현금성 자산 20조원 중 3분의 1만 투자하도록 한다면 성장률을 1%포인트 높일 수 있다고 말한다. 서비스분야의 규제 완화를 해법으로 제

시하는 측도 있다. 이 전 시장과 박 전 대표 역시 이러한 산술적 계산을 근거로 7% 공약을 장담하는 듯하다.

하지만 산술공식과 경제 현실은 별개다. 산술공식대로 성장률이 현실화되려면 이해관계가 상충되는 수많은 정책이 입법으로 뒷받침돼야 한다. 이를테면 대기업들이 현금을 쌓아두고 투자하지 않는 것은 마땅한 수익모델을 찾지 못하는 데다, 경영권 위협에 대비하기 위해서다. 따라서 기업의 수익모델을 보장해 주려면 수도권 집중 규제를 비롯, 환경 · 노동시장 등 각종 규제를 풀어주어야 한다. 또 경영권 위협에서 해방시키려면 출자총액제한제, 재벌소유 금융사의 의결권 제한 등 모든 재벌규제를 백지화해야 한다. 그리고 경제활동참가율을 높이려면 먼저 양질의 일자리가 공급돼야 한다. 그러나 글로벌 경쟁시대를 맞아 수출기업과 내수기업, 대기업과 중소기업의 연결고리가 단절되면서 성장과 일자리의 함수관계는 갈수록 희박해지고 있다. 정부는 지난해 과거의 도식에 따라 5% 성장이면 35만개의 일자리를 만들어낼 것으로 기대했으나 신규 일자리는 30만개를 밑돌았다. 이밖에 서비스분야 규제 완화는 교육평준화, 의료사업 영리화 등과 맞물려 있다.

결국 7% 성장의 열쇠는 정책내용에 달렸다고 할 수 있다. 구체적인 정책이 빠진 리더십 강화나 규제완화, 정부 규모 축소, 감세 등의 주장은 한마디로 유권자를 현혹하는 신기루에 불과하다. 따라서 대선주자들은 어떤 법을 개정해 기업의 투자를 유도할 것인지 정책대안을 내놓아야 한다. 전문가 집단도 정책의 현실성 여부를 따져야지 숫자놀음으로 신기루에 편승하려 해선 안 된다.

우득정(서울신문 논설위원)

〈서울신문 2007년 2월 27일자 '서울광장'〉

## 한 · 미 FTA의 채점기준

어제(12일) 끝난 한 · 미 FTA(자유무역협정) 제8차 협상 결과, 양측이 많은 분야에서 의견 접근을 이룸으로써 시한(4월 초) 내 타결 전망을 한층 밝게 해주고 있다.

무역구제, 자동차, 의약품, 농업 등 쟁점이 남아 있는 분야가 있기는 하지만 노동, 환경, 전자상거래 등 다수 분과에서의 양국간 합의는 협상 타결이 그리 멀지 않았음을 시사하고 있다.

정부는 작년 6월 미국과의 협상을 개시하면서 한 · 미 FTA의 목표로 양국간 이익의 균형 달성, 세계 최대 미국시장에 대한 접근 확보, 민감 분야의 피해 최소화, 서비스 부문의 경쟁력 강화, 소비자 혜택 증진 등을 제시하였다. 돌이켜 보면 많은 논란이 있었지만 이제는 협상 타결의 필요성에 대해 국민적인 공감대가 형성되어 있는 것으로 보인다.

이러한 관점에서 앞으로 한 · 미 FTA가 체결된다면 어떤 기준으로 이를 평가하고, 또 한 · 미 FTA를 보다 잘 활용하기 위해서는 어떤 준비가 필요한지를 검토할 때가 되었다. 필자는 한 · 미 FTA가 성공적으로 체결되었는지에 대한 평가 기준으로 다음의 다섯 가지를 따져야 한다고 생각한다.

첫째, 전체적인 국익 차원의 관점이 필요하다. 다시 말하면 개별 이슈별로 무엇을 얼마나 주고받았는가 하는 미시적 시각보다는 시장 확보, 경쟁력 강화, 투명성 제고, 신인도 증가 등 국가경제 전체적 관점에서 보아야 할 것이다.

둘째, 시장접근의 경우 품목별로 개방속도가 국내 수용 능력과 경쟁력 제고의 측면에서 적절하게 반영되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 관세감축 스케줄이 경쟁력 확보에 충분한지와 함께 개방시기 단축을 통하여 구조조정을 촉진할 수 있는 것인지 등을 고려하여야 할 것이다.

셋째, 단기적인 효과뿐만 아니라 중장기적인 효과에 대해서도 적절한 평가가 이루어져야 할 것이다. 상품 자유화의 경우 상당한 이행기간이 부여된 품목이라 할지라도 결국 관세가 철폐된다면 이 역시 시장확대에 기여할 것이며, 서비스와 투자개방의 경우에도 단기적인 효과보다는 오히려 장기간에 걸쳐 그 효과가 누적되기 때문이다.

넷째, 국내산업의 보호라는 측면뿐만 아니라 소비자 혜택이 얼마만큼

증진되는지를 보아야 한다. FTA의 최우선 목표는 경쟁 촉진과 무역장벽의 철폐를 통한 소비자 후생의 증진이기 때문이다.

마지막으로 한 · 미 FTA가 우리의 통상전략 전체의 구도하에서 어떻게 기여할 것인가를 평가하여야 한다. 한 · 미 FTA는 EU, 일본, 중국 등 앞으로 우리가 FTA를 추진할 국가들과의 협상에 지렛대로 활용될 수 있다는 측면을 고려해야 한다.

한 · 미 FTA의 효과를 극대화하기 위해서는 협정 체결만으로는 안 되고 국회의 비준 동의 절차를 통해 협정이 조기 발효되도록 하는 것이 중요하다.

또한 간과해선 안 될 것은 한 · 미 FTA는 우리 경제의 선진화를 위한 필요조건이지만 충분조건은 아니라는 점이다. 다시 말해 기업들이 한 · 미 FTA를 잘 활용해 교역과 투자 확대, 전략적 제휴 등을 확대하여 생산성 향상을 통한 경쟁력 제고로 결실을 거두는 것이 필요하다.

정부도 각종 제도의 투명성을 제고하고 불합리한 규제를 완화하는 등 기업 환경을 획기적으로 개선하여야 한다. 아울러 기업이 현장에서 한 · 미 FTA의 실질적 혜택을 볼 수 있도록 특혜관세 스케줄과 원산지 기준에 대한 정보를 신속히 제공하고, 통관 및 관세행정 시스템의 혁신이 필요하다.

한 · 미 FTA 체결로 우리 경제는 마이너리그에서 메이저리그로 격상될 수 있는 발판을 마련하게 되는 셈이다. 그러나 이에 따른 과제와 책임도 수반될 것이다. 변화된 환경에 적응하고 이를 최대한 활용하기 위해서는 새로운 패러다임에 맞는 정책과 전략이 필요하다. 아울러 국민 전반에 걸친 인식의 전환이 이루어져야 한다.

시장 경제와 자유 무역의 중요성을 인식하고 개방에 소극적이기보다는 이를 활용해 도약의 계기로 삼는 적극적 자세가 사회 전반에 걸쳐 확산될 필요가 있다.

현오석(한국무역협회 국제무역연구원장)

〈조선일보 2007년 3월 13일자 '시론'〉

# 재정포럼

2007년 3월호 통권 제129호

■ **발 행 처** / 한국조세연구원
■ **발 행 인** / 최용선 (한국조세연구원 원장)
■ **편집위원장** / 최준욱 (한국조세연구원 연구위원)
■ **편 집 위 원** / 성명재 (한국조세연구원 선임연구위원)
김재진 (한국조세연구원 연구위원)
김종면 (한국조세연구원 연구위원)
정재호 (한국조세연구원 연구위원)
김승래 (한국조세연구원 전문연구위원)
김현숙 (한국조세연구원 전문연구위원)
김현아 (한국조세연구원 연구위원)
■ **편 집 간 사** / 김용대 (한국조세연구원 주임연구원)
■ **편집·제작** / 최병규 (한국조세연구원 연구홍보팀장)
최윤용 (한국조세연구원 연구원)

■ **월간 재정포럼**
2007년 3월 15일 발행 / 제12권 제3호(통권 제129호)
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.

■ **편집디자인** / 선 디자인 02)2269-2234
■ **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 이용하셔서 받아보실 분의 주소 · 이름 · 전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- TEL : (02)2186-2133
- FAX : (02)2186-2139
- E-mail : pub@kipf.re.kr
- 주소: 138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6
  한국조세연구원 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