

적극적 경기부양이 필요하다



은기운
매일경제신문 논설위원

세계경제가 본격 침체 국면에 돌입하고 있다. 미국 상무성 발표에 따르면 3분기 미국의 경제성장률이 -0.3%(전기비 연율)를 기록한 것으로 나타났다. 2001년 3분기 -1.4% 이후 7년 만의 마이너스 성장률이다. 소비지출이 28년 만에 가장 큰 폭으로 떨어지고, 주택투자자와 민간 설비투자도 증가율이 마이너스로 돌아선 것이 성장률 하락의 원인이다. 금융위기의 심각성이 가을 들어 고조된 만큼 4분기 성장률이 마이너스를 기록함은 물론 마이너스 폭도 3분기보다 확대될 것이라는 것이 대체적인 전망이다. 2분기 연속 마이너스 성장이면 흔히 경기침체(recession)로 규정되는 만큼 미국경제는 침체에 진입하고 있다고 볼 수 있다.

마이너스 성장은 미국뿐 아니다. 일본과 유로경제권도 이미 2분기부터 마이너스 성장을 시작했다. 2분기에 일본이 -3.0%, 유로경제권이 -0.7% 성장한 것이다.

마이너스 성장은 아니더라도 중국이 3분기에 9%(전년 동기비 기준)로 성장률이 떨어지고, 동유럽과 중남미 경제도 금융위기 여파로 성장세가 크게 둔화되는 등 세계경제가 본격 하강국면에 진입하고 있는 형국이다. 금융위기 여파로 세계 증시가 전례 없이 폭락하고 부동산 가격이 급락하며, 신뢰 붕괴로 신용경색이 심화된 점을 감안하면 소비와 투자 위축, 무역규모 축소 등에 따른 세계경기 불황은 장기화할 가능성이 높다. 1929년에 발생한 대공황 이후 세계경제가 4년 가까운 불황 국면을 지속한 것을 감안하면 그때보다 더 심각하다고 여겨지는 이번 상황에서는 최소한 내년 혹은 내후년까지는 불황 국면이 지속될 것이라는 견해가 지배적이다.

우리나라도 경기 하강이 본격화하고 있는 것은 마찬가지다. 3분기 성장률이 3.9%(전년 동기비 기준)로 잠재성장률(4%대 후반) 밑으로 떨어지고, 경기 사이클을 나타내는 동행지수 순환변동치도 금년 초를 정점으로 하락을 계속

하고 있다. 경기의 앞을 내다보는 데 쓰이는 선행지수(전년 동월비)도 계속 하락하고 있음은 물론이다. 3분기 수출입이 모두 마이너스 증가율을 보이고 소비와 투자 등 내수도 퐁퐁 얼어붙어 있는 점을 감안하면 경기 하강은 이제 시작 단계에 불과하다고 할 수 있다.

한국은행이 작성한 11월 업황 전망 기업경기실사지수(BSI)가 65(기준 100)로 10년 만에 최악의 수준으로 급락하고 통계청이 발표한 소비자기대지수도 100 밑으로 크게 떨어지는 등 기업과 소비자의 체감경기가 급냉하고 있는 점을 감안하면 경기 하강의 골은 더욱 깊어질 수밖에 없다.

이러한 글로벌 경기침체 속에서 각국이 경기부양에 적극 나서고 있듯이 우리도 금융, 재정, 조세 등의 정책수단을 총동원하여 경기부양에 나서야 한다. 일본이 그렇지 않아도 세계 최저 수준인 기준금리를 0.3%로 0.2%포인트 더 인하하고 최대 27조엔 규모의 재정지출을 확대하며 심지어 개인에게 현금이나 상품권을 나눠줘 소비를 촉진시키는 정책을 쓸 정도로 과감한 경기부양에 나서고 있다. 올 1분기 1,500억달러 규모의 감세를 실시하고, 기준금리를 지난해 9월 18일 5.25%에서 4.75%로 전격 인하한 후 현재 1%로까지 끌어내린 미국도 대선이 끝나면 대규모 경기부양책을 내놓을 것으로 알려지고 있다.

조세정책과 관련해 우리 정책당국은 조세감면에 더욱 적극적인 자세를 가져야 한다. 정부는 이미 세제개편안을 내놓았다. 소득세와 법인세, 양도소득세, 종합부동산세 등을 완화하고 교통세, 교육세, 농특세 등의 목적세도 폐지할 방침을 밝혔다. 증권펀드에 대한 세제지원 방안도 발표했다. 다 옳은 방향이다. 야당 등 정치권 일각에서는 법인세, 종부세 등 세제개편에 반대하는 분위기지만 이는 현 경제위기의 심각성을 고려할 때 바람직하지 않다.

일단 감세를 통해 투자와 소비를 살리면 결국 세수는 늘어나고 재정의 건전성도 회복될 수 있다. 초과세수가 몇 년째 이어지고 특히 세원 발굴 등 구조적인 변화로 세수가 늘어난 부분이 상당히 큰만큼 조세부담률이 미국·일본 등 선진국보다 높은 현 상황은 시정되는 게 마땅하다. 조세부담을 덜어 경제주체들이 보다 활발히 움직이도록 해야 한다는 얘기다.

법인세를 깎아주면 과연 투자가 살아날까 의구심을 갖는 견해도 있다. 물론 그렇게 볼 수 있는 측면도 있다. 그러나 현재 팽배해 있는 불확실성이 어느 정도 해소되면 세금감면의 효과는 가시화될 것으로 여겨진다. 특히 수도권 공장 총량규제 등 국토이용에 관한 각종 규제가 획기적으로 개선된다면

.....

조세정책과 관련해
우리 정책당국은
조세감면에 더욱 적극적인
자세를 가져야 한다.
정부는 이미
세제개편안을 내놓았다.
일단 감세를 통해
투자과 소비를 살리면
결국 세수는 늘어나고
재정의 건전성도
회복될 수 있다.

.....

.....
제조업이 강한
우리나라는 어느
나라보다도 법인세
인하를 통한 투자활성화와
경쟁력 제고를 기대해
볼 수 있다. 골이
깊으면 산도 높다는
말이 있듯이 미래에
대비한 설비투자 활성화가
그 어느 때보다도
필요한 시점이다.
.....

투자활성화에 큰 도움을 얻을 수 있다.

우리나라 원화 가치는 금융위기를 계기로 일본 엔화 등 경쟁국 통화에 비해 큰 폭으로 하락했다. 이는 우리나라 제품의 가격경쟁력이 그만큼 개선됐다는 의미이며, 수출을 크게 늘리고 투자도 활성화될 여건이 마련되고 있다는 것이다. 지금이 우리 산업이 재도약할 수 있는 절호의 기회가 된다는 얘기가 다. 제조업이 강한 우리나라는 어느 나라보다도 법인세 인하를 통한 투자활성화와 경쟁력 제고를 기대해 볼 수 있다. 골이 깊으면 산도 높다는 말이 있듯이 미래에 대비한 설비투자 활성화가 그 어느 때보다도 필요한 시점이다.

모든 대책이 다 그렇지만 조세정책도 선제적인 대책이 매우 중요하다. 이를 위해서는 정부의 민첩한 대응 이상으로 정치권의 협조가 중요하다. **KIP**

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 본지의 편집방향과 일치하지 않을 수도 있습니다.

| 현안분석 |

- **영국의 정부간 자원배분 현황과 시사점**
안종석 · 한국조세연구원 선임연구위원
- **정부지출의 국제비교**
박기백 · 한국조세연구원 선임연구위원
- **비권장재(demerit goods) 관점에서 본
담배 · 주류 · 갬블 과세**
박상원 · 한국조세연구원 전문연구위원

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. (편집자 주)



영국의 정부간 자원배분 현황과 시사점



안종석

한국조세연구원 선임연구위원(jsan@kipf.re.kr)

지방정부가
복합적인 기능을
수행하는 경우 가장
바람직한 분권화의 형태를
꼭 짚어 이야기하기 어렵다.
특히 재정의 관점에서 세출과
세입의 분권화를 각각 어느
정도로 할 것인지는 정답을
제시할 수 없는 매우
어려운 문제이다.

I. 서론

한 국가가 지방분권화를 추진함에 있어 어느 수준의 분권화가 적절한지는 지방정부의 역할에 따라 달라진다. 지방정부가 순수한 지방공공재를 공급하는 역할만 한다면 자원조달까지 스스로 책임지는 이양(devolution)의 형태가 바람직할 것이다. 그러나 국가공공재의 성격이 강하거나 외부효과의 파급범위가 넓은 공공재를 공급하는 경우에는 분산(deconcentration)이나 위임(delegation)과 같이 이양보다는 낮은 수준의 분권화가 더 나올 수 있다¹⁾. 그러므로, 실제로 대부분의 경우에 그러하듯이, 지방정부가 복합적인 기능을 수행하는 경우 가장 바람직한 분권화의 형태를 꼭 짚어 이야기하기 어렵다. 특히 재정의 관점에서 세출과 세입의 분권화를 각각 어느 정도로 할 것인지는 정답을 제시할 수 없는 매우 어려운 문제이다.

지방정부의 복합적인 기능 외에도 조세정책의 특성이 정부간 자원배분의 어려움을 가중시킨다. 정부의 재원은 주로 세금을 통해 조달되는데 과세권의 분권화는 조세수출, 조세경쟁 등 경제의 효율성을 저해하는 결과를 초래할 수 있다. 또한 많은 경우에 세원이 불균등하게 분포되어 있다는 문제를 갖고 있다. 이러한 문제들로부터 가장 자유로운 세원은 재산세인데, 세수입 규모가 크지 않아 대부분의 경우 그것만으로는 지방재정을 운영하는 데 어려움이 있다. 국가에 따라서는 재산세 외에도 비교적 부작용이 적은 일부 세목을 지방세에 포함시키기도 하지만 자주재원만으로 지방재정을 운영하기에 충분한 세수입을

1) 분권화의 세 가지 형태에 대해서는 Rondinelli(1981) 참조



확보하는 경우는 찾기 어렵고, 부족한 재원을 중앙정부에서 지원하는 것이 일반적이다. 그러므로 지방재정 세입 중 어느 만큼을 자주재원인 지방세로 조달 하도록 할 것인지, 지방정부에 대한 중앙정부의 지원금은 어떤 방식으로 조달 하고 배분할 것인지 등이 중요한 정책이슈가 되고 있다.

본고에서는 이와 관련하여 영국의 제도를 소개하고 시사점을 도출하고자 한다. 영국은 조세수입 총액에서 지방세 수입이 차지하는 비중이 5% 이하로 다른 국가들에 비해 상당히 낮다. 그럼에도 불구하고 매년 지방정부 자체 사업 수행을 위한 세입 증가분을 모두 자주재원인 지방세로 조달하도록 하고 있다. 국가 보조금의 배분에 있어서도 향후 3년간의 배분액을 미리 발표하여 예측가능성을 높이고, 형평화 보조금을 공공재 공급비용의 격차 보전을 위한 것과 세원의 불균등을 보정하기 위한 것, 그리고 국가가 보장하는 최소한의 공공재 공급을 위한 것으로 구분하여 배분한다는 특징을 갖고 있다. 이와 같은 영국의 제도는 우리나라와 상당히 다른 것으로서 영국의 제도를 분석하고 장단점을 검토함으로써 우리나라의 관련 제도 발전에 대한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 판단 된다.

OECD에서는 정책 결정권한에 초점을 맞춰 세율과 과세표준 중 최소한 어느 하나에 대한 결정권한을 지방정부가 가지는 경우를 진정한 의미의 지방세로 간주하고 있다.

II. 국가·지방간 자원배분원칙

1. 세원배분원칙

조세에 대한 정부의 권한은 크게 세율·과표 등을 결정할 수 있는 정책결정권, 지방세를 징수할 수 있는 징수권, 지방세 수입을 자의적으로 사용할 수 있는 사용권으로 구분할 수 있는데, 중앙정부와 지방자치단체가 이들 권한 중 각각 어떤 것을 갖고 있는가에 따라 조세의 성격이 달라진다. 이 세 가지 권한이 모두 중앙정부에 있는 경우는 국세이며, 지방정부가 모든 권한을 가지는 경우는 명실공히 지방세라고 할 수 있다. 그러나 일부의 권한은 국가에서 행사하고 다른 일부의 권한은 지방에서 행사하는 경우에는 구분이 모호해진다. 우리나라의 지방교육세는 지방세이지만 세수입의 사용처는 법률로 정해져 있다. 호주에서는 부가가치세(the Goods and Service Tax: GST)를 국가에서 징수하지만 지방정부에 배분되므로 지방세로 간주해 왔으나 최근에 국세로 분류체계를 변경하였다.

OECD에서는 정책 결정권한에 초점을 맞춰 세율과 과세표준 중 최소한 어느 하나에 대한 결정 권한을 지방정부가 가지는 경우를 진정한 의미의 지방세로 간



관세, 법인소득에
대한 과세, 부가가치세,
탄소세는 중앙정부에서 모든
권한을 갖는 것이 바람직하다.
관세, 법인세, 부가가치세 등은
세원의 지역별 분포가 고르지
못하고 경기에 민감하며
세원의 이동 가능성이
매우 크고 세무행정도
상당히 복잡하다.

주하고 있다²⁾. 본고에서는 이러한 세목을 명목상(법률상) 지방세와 구분하기 위하여 자주적 지방세라고 부르는데, 자주적 지방세가 갖춰야 할 요소들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방세는 응익성의 원칙이 기본이 되어야 한다. 지방세는 지방정부가 공급하는 공공서비스에 대한 대가이며, 지방자치단체가 공급하는 지방공공재는 그 효과가 주로 관할지역에 국한되는 공공재이므로 그 비용도 혜택을 받는 주민이 부담하는 것이 바람직하다.

둘째, 지방세는 세원의 이동성이 작아야 한다. 순전히 세부담의 격차에 의한 세원의 이동은 국가경제의 효율성을 저해하기 때문이다.

셋째, 조세수입이 안정적이어야 하며 재정수요의 증대에 부응할 수 있을 만큼 신장성이 있어야 하고, 지방정부를 자율적으로 운영해 나가기에 충분할 정도로 세수입의 규모가 커야 한다.

넷째, 세원이 지역간 고르게 분포되어야 한다. 심각한 지역간 재정력 격차는 형평성의 관점에서 문제가 있을 뿐만 아니라 세원의 이동을 통한 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있다.

다섯째, 지방세는 세무행정이 간편해야 하며, 지방정부에서 세원을 관리하는 것이 용이하여야 한다. 또한 중앙보다는 지방에서 세원에 대한 정보를 얻기 쉬운 세목도 지방세로 배분되어야 한다.

개별 세목별로 볼 때 대체로 어떤 세목이 지방세로서 적합한 성격을 많이 가지고 있는지에 대해서는 학자들의 의견이 모아지고 있는데, 그 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 국제무역에 대한 조세인 관세, 법인소득에 대한 과세, 부가가치세, 탄소세는 중앙정부에서 모든 권한을 갖는 것이 바람직하다. 관세, 법인세, 부가가치세 등은 세원의 지역별 분포가 고르지 못하고 경기에 민감하며 세원의 이동 가능성이 매우 크고 세무행정도 상당히 복잡하다. 탄소세의 경우 외부효과가 커 범국가적으로 대처하는 것이 바람직하고 나아가서는 범세계적으로 공동 대응하는 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 사용자 부담금적인 성격을 갖고 있는 세목은 공공서비스 제공에 대한 직접적인 대가이므로 그 서비스를 제공하는 정부 또는 단체에서 과세표준과 세율을 결정하고 징수하도록 하는 것이 바람직하다³⁾. 이는 응익성의 원칙에 따른 것이다.

셋째, 사용자 부담금의 성격을 갖고 있는 세목 외에 지방세로서 적합한 특성을 많이 갖고 있는 세목은 토지세 등 재산과세이다. 각각의 지방자치단체가 공

2) Blöchliger and King(2006). 징세를 국가에서 하는지 아니면 지방정부가 담당하는지는 중요한 문제로 보지 않으며, 암묵적으로 세수입의 사용처에 대한 결정권한은 지방정부가 가진다고 가정하는 것으로 판단된다.

3) 우리나라에서는 이러한 요금, 부담금 등을 대부분 세외수입으로 분류하고 있다.



급하는 공공서비스 수준의 격차는 재산 가격에 반영되므로 재산과세는 응의적인 성격을 갖고 있으며, 세원의 이동이 불가능하고 세수입이 비교적 안정적이다. 뿐만 아니라 세무행정의 관점에서 지방정부가 토지의 구획, 도시개발, 소유주 변동, 가격 변동 등을 파악하고 세원을 관리하는 데 우월하다. 그러나 재산과세도 앞서 제시한 지방세의 기준들을 모두 충족시키는 것은 아니다. 세수입은 안정적이지만 신장성이 부족하고 세수입의 규모가 지방재정 운영의 자율성을 보장할 수 있을 만큼 충분히 크지 못하다.

넷째, 재산과세 다음으로 지방세적인 성격을 많이 갖고 있는 세목으로 소매매상세와 소득세를 고려해 볼 수 있다. 부가가치세는 세무행정의 복잡성, 조세수출의 가능성, 세원의 불균등한 분포 등으로 인해 지방세로서 적합하지 않으나 소매매상세는 이러한 문제들이 비교적 적은 편이다. 그러나 세원의 이동에 의한 효율성 저하를 최소화하기 위해서는 정책결정권의 상당부분을 비교적 넓은 범위의 지역을 포괄하는 광역자치단체의 수준에서 갖는 것이 바람직하다.

소득세는 누진적인 성격과 세무행정의 복잡성 등 지방세로서 적합하지 않은 성격이 있으나 비례세 형식으로 국세에 부가하여 중앙에서 징수한 후 징세지원칙을 따라 지방에 배분한다면 대체로 지방세로서의 성격을 만족시킨다. 이 경우에도 납세지와 공공서비스를 제공받는 지역이 일치하지 않을 수도 있고 주민의 이동 가능성도 있으나, 문제의 심각성은 법인세 등 다른 세목에 비해 훨씬 약하다.

지방자치제를 실시하고 있는 국가들은 거의 예외 없이 지방재정의 일부를 중앙정부에 의존하고 있으며 지방정부는 자체세입보다 많은 지출을 하고 있다. 세원배분원칙에 비추어 볼 때 지방정부에 과세권을 부여할 수 있는 세원은 일부 세목에 국한되어 지방세 수입을 확대하는 데 한계가 있다.

2. 정부간 재정조정 형태와 특성

지방자치제를 실시하고 있는 국가들은 거의 예외 없이 지방재정의 일부를 중앙정부에 의존하고 있으며 지방정부는 자체세입보다 많은 지출을 하고 있다. 앞서 검토한 바와 같이 세원배분원칙에 비추어 볼 때 지방정부에 과세권을 부여할 수 있는 세원은 일부 세목에 국한되어 지방세 수입을 확대하는 데 한계가 있다. 이에 비해 공공재의 특성상 지방정부가 자율적으로 공급하는 것이 바람직한 공공재의 범위가 상당히 넓을 수 있다. 그 외에도 경우에 따라서는 지방정부가 공급을 담당하기는 하지만 그 효과의 파급범위가 상당히 넓어 중앙정부에서 보조금 등을 통해 공급 확대를 유도하는 것이 바람직한 경우도 있다. 또한 국가가 담당해야 할 임무이지만 행정상 지방정부가 담당하는 것이 편리한 경우 지방정부로 하여금 국가의 임무를 대행하도록 하고 그 비용은 국가에서 부담할 수도 있다. 교육과 같은 특정 공공재의 경우에는 지역의 재정상황에 관계없이 국가 전



지방정부의 기능에 비해 적은 세원이 지방세로 배분되는 것이 일반적이다. 이 경우 국가는 국세 수입의 일부를 지방에 지원하여 지방정부가 주어진 임무를 성공적으로 달성할 수 있도록 하여야 할 것이다.

체적으로 적절한 공급이 이루어지도록 보장하기 위해서 재정을 지원하기도 한다. 그 외에도 세원의 지역간 분포가 고르지 못하여 세입 확보능력에 격차가 발생하는 경우에 지역간 형평성을 고려하여 보조금을 지급함으로써 지역간 재정세입의 격차를 축소할 수도 있다.

국가에서 지방정부에 지원하는 보조금은 크게 특정보조금(specific grants)과 일반보조금(general grants)으로 구분할 수 있다. 특정보조금은 보조금의 용도를 특정 분야나 목적에 국한하는 것으로서 특정한 공공재 공급 확대를 유도할 목적이나 국가의 업무를 지방정부가 대행하는 경우에 그 비용을 지급할 목적으로 활용된다. 일반보조금은 자금의 용도에 대한 제한이 없이 지방정부가 자율적으로 사용하도록 지원하는 보조금으로서 주로 지역간 재정력 격차, 국가와 지방간 재정불균형을 보정하는 목적으로 활용된다. 특정보조금과 일반보조금의 중간되는 형태로 포괄보조금(bloc grants)이 있는데, 자금의 용도에 대한 제한이 있으나 사용이 허용되는 범위가 넓어 지방정부의 재량권이 어느 정도 인정되는 보조금을 말한다. 용도에 대한 제한이 있다는 점에서 광의의 특정보조금에 해당되나 지방정부 재량권이 어느 정도 인정된다는 점에서 일반보조금의 성격이 있다. 주로 교육, 보건, 지역개발 등 특정 분야 공공재의 최소공급 보장을 목적으로 포괄보조금이 활용된다. 본고에서는 지방정부의 자율적인 지출을 목적으로 지원하는 일반보조금에 초점을 맞춘다.

국가가 국세수입의 일부를 지방에 보조할 때 보조금의 용도를 정하지 않고 지방정부가 자율적으로 사용하도록 지원하는 일반보조금은 그 목적에 따라 세가지로 구분할 수 있다. 첫째, 국가와 지방의 재원불균형을 시정하기 위한 것이다. 통상적으로 국가와 지방정부의 역할배분과 세원배분은 완전히 별개의 논리에 의해 결정된다. 그러므로 양자가 조화를 이루지 못할 수 있으며, 실제로 지방정부의 기능에 비해 적은 세원이 지방세로 배분되는 것이 일반적이다. 이 경우 국가는 국세 수입의 일부를 지방에 지원하여 지방정부가 주어진 임무를 성공적으로 달성할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이는 지방정부로 하여금 최소한의 공공재 공급을 할 수 있도록 국가가 보장하는 것과 같은 의미이다. 이 보조금을 지급하는 방법으로는 지역주민 1인당 일정액의 보조금을 지원하는 방법과 국가가 정한 최소한의 공공재 공급을 위해 필요한 비용과 각 지방정부가 자주적으로 조달할 수 있는 재원의 차액을 의미하는 재원부족액을 기준으로 지원하는 방법이 있다. 전자는 단순명료하다는 장점이 있으나 각 지역의 재정상황을 적절히 고려하지 못한다는 문제가 있다. 반대로 후자는 지역의 특성을 잘 반영하기는 하지만 효율적 재정운영을 위한 지방정부의 노력을 저해할 가능성이 있다.



둘째, 지역간 세입확보 능력의 격차를 완화하기 위해 보조금을 지급할 수 있다. 이 보조금은 소득과 재산 규모가 유사한 두 사람이 서로 다른 지역에 거주하면서 각각 비슷한 규모의 세금을 납부할 때 동등한 수준의 공공서비스를 제공받도록 보장하는 데 목적이 있다. 그러므로 다분히 효율성보다는 형평성에 중점을 두는 것이라고 할 수 있을 것이다.

세입 확보능력의 격차를 보전하는 방법은 각 지역의 주민 1인당 세입 확보능력을 추정·비교하여 세입 확보능력이 낮은 지역을 지원하는 형태를 띠는 것이 일반적이는데, 대체로 평균치를 기준으로 그에 근접하는 수준이 되도록 지원한다. 독일 등 일부 연방주의 국가에서는 중앙정부의 재원을 활용하지 않고 재원이 풍부한 지역에서 염출하여 부족한 지역을 지원하기도 한다.

세입 확보능력의 격차를 보전하는 보조금 배분에서 특히 주의하여야 할 점은 실제 세수입의 격차가 발생하는 요인을 잘 대변하지만 지방정부의 전략적 행위의 영향을 받지 않는 지표표를 사용하여야 한다는 점인데, 그 중 대표적인 것이 평균조세체계이다. 이 방법은 지역별 과세표준에 평균세율을 곱하여 세수입 확보능력을 추정하고 서로 비교하는 것을 말하는데, 특정 지방정부의 세율 변화가 평균세율에 미치는 영향이 미미하다는 전제하에 평균세율은 지방정부의 전략적 행위로부터 자유롭다고 할 수 있다. 실제 세수입을 기준으로 배분하는 경우 세수입이 증가하면 보조금이 줄어들게 되므로 지방정부의 징세노력을 저해하는 효과가 나타난다.

셋째, 공공재 공급비용의 지역간 격차를 보정하기 위해 보조금을 지급하는 경우가 있다. 규모의 경제성이나 기타 지역적 특성으로 인해 공공재 공급비용이 지역별로 다를 수 있다. 이 경우 동등한 세금을 납부하는 납세자가 어느 지역에 거주하든지 동등한 수준의 공공서비스 혜택을 받도록 하기 위해서는 공공재 공급비용의 격차를 국가에서 보정해 줄 필요가 있다. 통상 국가에서 정한 최소한 또는 평균적인 수준의 공공재를 공급하는 데 소요되는 비용의 주민 1인당 규모를 추정하여 다른 지역과 비교하는데, 평균치에 비해 많은 비용이 소요되는 지방 또는 자체세입 확보능력에 비해 많은 비용이 소요되는 지방에 보조금을 지급한다.

공공재 공급비용의 추정식은 실제 공공재 공급비용의 격차를 잘 설명하는 한편 산식이 간단하고 명료하여 결과를 예측할 수 있어야 한다. 그런데 실제로 다양한 공공재를 공급하는 지방공공재의 공급에 소요되는 재정수요를 정확하게 파악하는 것은 간단한 산식으로 하기 어렵다. 한편 현실을 잘 반영하기 위해서 산식을 지나치게 복잡하게 하면 단위비용 책정 등에 임의적인 판단이 개입될 가능성이 커지며 결과의 예측가능성이 현저하게 떨어져 지방재정 운영의 효율성

세입 확보능력의 격차를 보전하는 방법은 각 지역의 주민 1인당 세입 확보능력을 추정·비교하여 세입 확보능력이 낮은 지역을 지원하는 형태를 띠는 것이 일반적이는데, 대체로 평균치를 기준으로 그에 근접하는 수준이 되도록 지원한다.



규모의 경제성이나
기타 지역적 특성으로
인해 공공재 공급비용이
지역별로 다를 수 있다.
이 경우 동등한 세금을
납부하는 납세자가
어느 지역에 거주하든지
동등한 수준의 공공서비스
혜택을 받도록 하기 위해서는
공공재 공급비용의 격차를
국가에서 보정해 줄
필요가 있다.

을 저해하게 된다는 문제가 있다. 어느 하나에 집착하기보다는 적절한 절충을 모색해야 할 것이다.

이 보조금의 배분방식을 결정할 때 고려하여야 하는 또 하나의 매우 중요한 원칙은 지방정부의 전략적 행위를 유발하지 말아야 한다는 점이다. 이를 위해서는 공무원 수, 지방정부 청사 면적 등과 같이 지방정부가 영향력을 행사할 수 있는 요소들은 공공재 공급비용 격차를 추정하는 요소에서 배제하여야 한다.

국가에 따라 이 세 가지 일반보조금 중 어느 하나 또는 둘만을 강조하는 경우도 있으며, 세 가지를 모두 고려하여 배분하는 경우도 있다. 그리고 둘 이상을 고려하는 경우에도 각각 구분하여 별도의 배분방식을 적용하는 경우도 있고 둘 또는 세 가지 요소를 통합하여 공통되는 산식을 근거로 배분하는 경우도 있다. 우리나라는 각 자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 추정하고 수요액과 수입액의 격차를 의미하는 재정부족액을 근거로 지방교부세를 배분하는데, 이는 세 가지 요소를 통합하여 배분하는 것을 의미한다. 영국은 세 가지를 구분하여 각각 별도의 배분방식을 적용하고 있다.

Ⅲ. 영국의 정부간 자원배분 현황

1. 지방재정 현황

영국은 국회가 자치권에 관한 모든 권한을 가지고 있으며 지방정부는 중앙정부의 통제하에서 제한된 권한만을 가지고 있다. 국회는 지방정부에 대해 자치권을 부여할 수도 있고 이를 다시 박탈할 수도 있으며, 그러한 권한의 내용과 실질에 대해 규정할 수도 있고, 지방정부의 구조를 변화시킬 수도 있다. 중앙정부의 지방정부 자치권에 대한 통제는 구체적으로 법률에 정해진 한도 내에서 행사되어야 하나 실제로는 비공식적인 협의·자문 또는 중앙정부의 회람(circular)·비망록(memorandum) 등의 형식을 통해 통제가 행해지는 경우가 많다.

지방정부 자치권의 변화과정을 보면 이전에는 중앙-지방간 권한 배분에 있어 획일적인 기준이 적용되었으나 1980년대 이후 신공공관리론이 공공행정분야에 적용·구체화되면서 자치단체의 역량, 능력 등에 기초하여 차별적으로 자치권이 부여되는 방식으로 바뀌고 있다. 즉, 업무의 성과를 기준으로 선별하여 차등 대우하는 것인데, 이러한 차등적 자치권 부여방식은 건전한 의미에서 자치단체간의 경쟁을 유도하고 개별 자치단체의 특성을 반영할 수 있다는 점에서 장점이



있다. 분야별로 차등화되는 방식을 살펴보면 행정조직의 경우 시장의 선출방식과 시장-지방의회의 관계에 대해서 3개의 안을 제시하고 그 중 하나를 선택할 수 있도록 하고 있으며, 그 외에도 2000년에 제정된 지방정부법(Local Government Act)에는 다음과 같은 몇 가지 차등적인 분권화 규정이 있다⁴⁾.

- 최선의 가치(Best Value) 제도: 지방정부가 제공하는 모든 공공서비스에 대해 5년마다 평가를 받고, 그 결과 성과가 일정수준에 미달하게 되면 해당 서비스에 대해 중앙정부가 직접 개입하여 지방정부의 권한을 박탈하든지 다른 정부로 이전한다.

- 개별법(Private Bill)에 의한 자치권 부여: 개별 지방정부는 특정 중앙정부 권한에 대해 자치권을 요청하여 당해 지방정부에만 해당하는 개별적인 자치권을 인정받을 수 있다.

- 모범자치단체(Beacon Council) 제도: 매년 선정된 특정 서비스에 대해 지방정부의 신청을 받아 심사한 후 모범적으로 서비스를 공급한 지방정부에 대해 자치권을 확대한다.

정부간 역할분담 내역을 보면 중앙정부는 국방, 외교, 해외원조, 통화관리 등 국가 차원의 거시적 기능을 담당하는 한편 주민의 일상생활과 밀접한 복지 및 편익에 관련된 대부분의 기능 - 교육, 주택, 사회서비스, 환경서비스, 경찰 및 소방, 지역개발, 쓰레기 처리 등 - 은 지방정부가 담당한다.

2006/07 회계연도의 결산기준으로 영국의 공공부문 총 지출에서 지방재정이 차지하는 비중은 27%였다. 공공부문 세입은 법인세와 개인소득세, 자본이득세를 포괄하는 소득세와 부가가치세, 사회보장 기여금 등으로 구성된다. 총 세입에서 지방세인 카운슬세가 차지하는 비중은 4%이고, 세수입이 모두 지방으로 배분되는 사업용 레이트 수입이 차지하는 비중도 4%이다(그림 1 참조)⁵⁾.

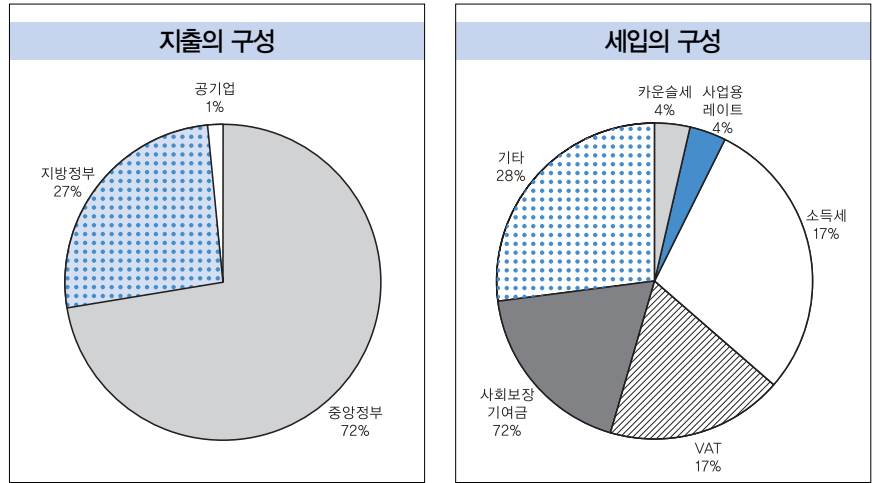
지방정부 자치권의 변화과정을 보면 이전에는 중앙-지방간 권한 배분에 있어 확실적인 기준이 적용되었으나 1980년대 이후 신공공관리론이 공공행정부문에 적용·구체화되면서 자치단체의 역량, 능력 등에 기초하여 차별적으로 자치권이 부여되는 방식으로 바뀌고 있다.

4) 영국의 지방자치제 개요에 대해서는 임성일·최영출(2003)의 관련 내용을 요약·정리하였다.
5) 사업용 레이트는 비주거용 재산에 대해 부과하는 세금(일종의 재산세)으로서 국가가 징수하여 일정한 공식에 따라 지방정부에 배분한다. 카운슬세는 주거용 재산에 대해 부과하는 지방세인데, 이에 대해서는 뒤에서 자세하게 설명한다.



영국의 지방정부
지출은 재원이 조달되는
방법에 따라 크게 세입지출과
자본지출로 구분된다. 세입지출은
사업용 레이트를 포함하는
중앙정부의 지원금과
지방정부에서 자체조달하는
카운슬세 수입으로
지불되어야 하는
지출을 의미한다.

[그림 1] 영국의 공공부문 총지출 및 세입의 구성(2006/07)



자료: DCLG(2008c)⁶⁾

영국의 지방정부 지출은 재원이 조달되는 방법에 따라 크게 세입지출 (revenue expenditure)과 자본지출(capital expenditure)로 구분된다. 세입 지출은 사업용 레이트를 포함하는 중앙정부의 지원금과 지방정부에서 자체조달 하는 카운슬세 수입으로 지불되어야 하는 지출을 의미하며, 자본지출을 목적으로 중앙정부가 지원하는 특정 보조금과 차입, 자본수입으로 지출하는 것을 자본 지출이라고 한다. 중앙정부에서 지방정부에 지원하는 모든 지원금을 통틀어서 총의존재원(Aggregate External Finance: AEF)이라고 하는데, 여기에는 사업용 레이트와 세입지원교부금(Revenue Support Grant: RSG), 특정 보조금 등이 포함된다. AEF 중에서 사업용 레이트 분배액과 RSG, 그리고 경찰 보조금을 합하여 공식에 의해 배분하는 보조금(Formula Grant: FG)이라고 한다.

〈표 1〉에서는 최근 잉글랜드 지역의 지방재정 세출과 세입을 개괄적으로 정리하였다. 경상지출 중에서 사용료 수수료, 서비스 판매수입을 차감한 순지출을 순경상지출이라고 하는데, 2006/07 회계연도 순경상지출액은 1,035억파운드로서 전년도에 비해 6.6% 증가하였다. 순경상지출액은 교육, 고속도로·교통, 사회 서비스, 주택, 문화·환경·기획, 경찰, 소방·구조, 사법, 중앙행정 등 공공서비스를 제공하는 데 사용된다.

순경상지출에 자본조달을 위한 지출, 세입회계에서 부담하는 자본지출, 기타 비경상지출과 연금 이자비용을 더하고 이자수입과 AEF에 포함되지 않는 특정 보조금을 차감한 것이 세입지출이 된다. 2006/07 회계연도 세입지출은 944억

6) DCLG: Department for Communities and Local Government



파운드로 전년도에 비해 6% 증가하였으며, 2007/08 회계연도 예산액은 전년대 비 3.1% 증가한 973억파운드이다.

세입지출 중에서 AEF에 포함되는 특정 보조금을 차감한 금액을 순세입지출이라고 하는데, 이는 중앙정부의 지원금 중 세입지원교부금(RSG)과 사업용 레이트, 그리고 지방세 수입 등 지출에 대한 용도 제한 없이 지방정부가 자유롭게 사용할 수 있는 일반재원으로 지출하는 금액을 의미한다. 2005/06 회계연도에는 세입지출이 890억파운드이고 특정 보조금이 148억파운드로서 세입지출에서 특정 보조금이 차지하는 비중이 16.6%, 순세입지출이 차지하는 비중이 83.4%였다. 2006/07 회계연도에는 특정 보조금이 418억파운드로 전년도에 비해 183%(270억파운드) 증가하였는데, 이는 이전까지 RSG에 포함되던 교육비를 따로 분류하여 특정 보조금으로 지원하게 되었기 때문이다. 2006/07 회계연도 세입지출에서 특정 보조금이 차지하는 비중은 44.3%이고 순세입지출이 차지하는 비중은 55.7%이다.

세입지출 중에서 AEF에 포함되는 특정 보조금을 차감한 금액을 순세입지출이라고 하는데, 이는 중앙정부의 지원금 중 세입지원교부금(RSG)과 사업용 레이트, 그리고 지방세 수입 등 지출에 대한 용도 제한 없이 지방정부가 자유롭게 사용할 수 있는 일반재원으로 지출하는 금액을 의미한다.

〈표 1〉 지방정부 일반회계 세입계정 결산액 (England)

(단위: 백만파운드)

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08 예산
순경상지출	81,353	91,902	97,142	103,513	106,333
세입지출	78,931	83,795	89,004	94,372	97,312
(차감) AEF에 포함되는 특정 보조금	13,447	14,090	14,785	41,771	43,035
순세입지출	65,484	69,705	74,219	52,601	54,277
적립금으로(부터) 전출/전입(연금적립금 제외)	1,266	1,347	816	695	-890
연금적립금으로(부터) 전출/전입	-3,687	-4,492	-4,582	-5,890	-3,990
기타 조정	-46	2	24	16	0
예산요구액	63,016	66,561	70,477	47,422	49,398
세입지원교부금	-24,215	-26,964	-26,663	-3,378	-3,105
사업용 레이트 재분배	-15,611	-15,004	-18,004	-17,506	-18,506
경찰 보조금	-4,079	-4,168	-4,353	-3,936	-4,028
일반 런던광역시 보조금	-36	-36	-37	-38	-38
사회보장국(SSA) 축소 보조금	-	-	-	-	-
중앙 지원 보호 보조금	-	-	-	-	-
카운슬세 조세지원 제한 계획	-	-	-	-	-
기타 항목	-130	-90	-104	-111	-112
카운슬세 요구액	18,946	20,299	21,315	22,453	23,608

자료: DCLG(2008c)



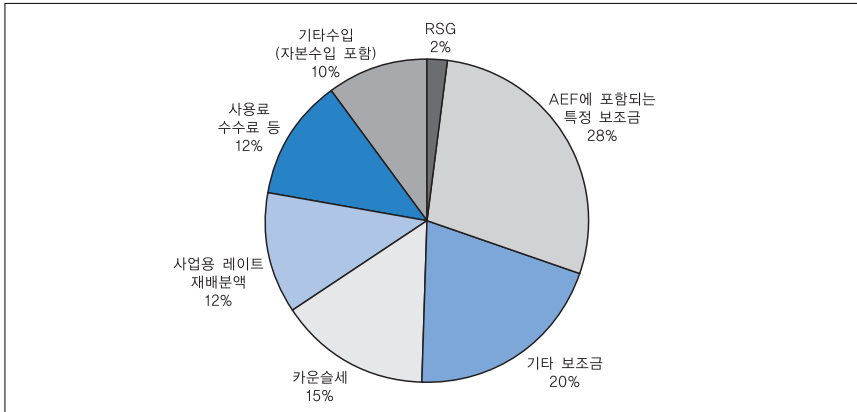
2006/07 회계연도
지방정부 세입의 항목별
구성을 보면, AEF에 포함되는
특정 보조금이 차지하는 비중이
28%로 가장 큰 것으로
나타났으며, 카운슬세가
총 세입에서 차지하는 비중은
15%이고, 그 다음은
사업용 레이트 12%,
사용료·수수료 등
12% 순이다.

순세입지출에서 연금적립금 등 적립금으로의 이전과 적립금으로부터의 이전을 가감하고 난 후의 금액을 예산요구액(Budget Requirement: BR)이라고 하는데, 중앙정부의 지원금 중 공식에 의해 배분하는 지원금(FG)과 지방세 수입으로 조달하여야 하는 재원을 의미한다. FG는 세입지원교부금(RSG)과 사업용 레이트, 경찰보조금으로 구성되는데 일정한 공식에 따라 지역별 배분액이 결정되며, 자금의 사용용도에 대한 제약이 없다. 2006/07 회계연도의 예산요구액은 474억파운드이다.

예산요구액에서 세입지원교부금, 사업용 레이트 등 중앙정부의 지원금을 차감하면 카운슬세 요구액이 되는데, 지방정부가 카운슬세로 조달하여야 할 예산의 규모를 말한다. 지방정부는 카운슬세 요구액을 과세표준으로 나눠 해당 연도의 카운슬세 세율을 결정한다. 2006/07 회계연도의 카운슬세 요구액은 225억 파운드로 전년도에 비해 5.3% 증가하였고, 2007/08 회계연도 예산에도 5.1% 증가하는 것으로 되어 있다. 2006/07 회계연도의 예산요구액에서 카운슬세 요구액이 차지하는 비중은 47.3%로 교육비가 특정 보조금으로 전환되어 예산요구액에서 제외됨에 따라 카운슬세가 예산요구액에서 가장 중요한 역할을 하게 되었다. 카운슬세 다음으로 중요한 역할을 하는 것은 사업용 레이트이다(예산요구액의 36.9%).

2006/07 회계연도 지방정부 세입의 항목별 구성을 보면, AEF에 포함되는 특정 보조금이 차지하는 비중이 28%로 가장 큰 것으로 나타났으며, 두 번째는 기타 보조금으로 20%를 차지한다. AEF에 포함되는 특정 보조금의 비중이 가장 큰 것은 앞서 언급한 바와 같이 교육비 지원액이 특정 보조금에 포함되었기 때문이며, 기타 보조금의 비중이 큰 것은 AEF에 포함되지 않는 주택세입회계 지원금(130억파운드)이 포함되었기 때문이다. 카운슬세가 총 세입에서 차지하는 비중은 15%이고, 그 다음은 사업용 레이트 12%, 사용료·수수료 등 12% 순이다. 세입지원교부금(RSG)이 차지하는 비중은 2%이다(그림 2 참조).

[그림 2] 지방정부 세입의 구성 (England, 2006/07)



자료: DCLG(2008c)

카운슬세는 종래의 주거 레이트와 주민부담금을 절충한 것으로 각 가구별로 주택의 자산가치와 주택에 거주하는 18세 이상의 성인 수를 근거로 과세하는 지방세이다.

2. 지방세제도

가. 카운슬세 제도

카운슬세는 종래의 주거 레이트와 주민부담금을 절충한 것으로 각 가구별로 주택의 자산가치와 주택에 거주하는 18세 이상의 성인 수를 근거로 과세하는 지방세이다. 주택의 자산가치를 과세대상으로 한다는 점에서 주거 레이트와 유사하고 18세 이상 거주자 수에 따라 세부담이 달라진다는 점에서 주민부담금과 유사하다. 자가, 임차를 구분하지 않고 해당 주택을 구입하거나 주된 거주지로 삼고 있는 18세 이상 거주자가 납세의무를 지는데, 거주자가 없는 주택의 경우에는 소유자가 납세의무자가 되고, 거주자가 두 명 이상인 경우 공동으로 납세의무를 부담한다.

세율 결정방식은 두 단계로 구분되는데, 제1단계에서는 주택의 자산가치를 근거로 해당 주택의 자산가치에 상응하는 기본세액을 산정한다. 제2단계에서는 거주인원 수를 고려하여 최종세액을 결정하는데, 주택에 거주하는 18세 이상 성인이 2인 이상인 경우에는 기본세액이 전액 과세되고, 1인인 경우에는 25%가 감면된다. 사람이 거주하지 않는 주택, 또는 두 번째 주택이나 별장인 경우 사유에 따라 10~50% 범위 내에서 감면된다.

자산가치 평가에 따른 기본세액 산정방법을 보면, 먼저 주택의 자산가치를 1991년 시장가격으로 평가하여 그 가격을 기준으로 A부터 H까지 8등급으로



가장 중요한 문제는 카운슬세가 지방정부 세입에서 차지하는 비중이 25% 수준에 불과하여 지방재정의 규모를 약간만 증가시키더라도 카운슬세 세율은 상당히 큰 폭으로 인상하여야 한다는 점이다. 이를 기어링 효과라고 한다.

구분한다. 등급별 세액은 누진적인데, D등급의 세액을 1로 할 때 A등급의 세액은 6/9이 되고, H등급은 2(=18/9)가 된다. 각 지방정부는 관할구역 내 자산의 1991년 시장가격을 기준으로 각 등급별 가구 수를 구한 후, D등급을 1로 하고 D등급 세액에 대한 각 등급별 세액의 비율을 가중치로 하여 D등급 기준으로 환산한 과세표준의 규모를 계산한다. 그 다음에 연간 예산요구액에서 중앙정부의 지원금을 차감한 카운슬세 요구액을 D등급 기준으로 합산한 과세표준으로 나누어 D등급의 가구당 기본세액을 산정하고, 여기에 각 등급별 차등률을 적용하여 다른 등급의 세액을 산정한다.

카운슬세에 대해서는 몇 가지 중요한 문제점이 제기되고 있다. 첫째, [그림 3]에서 보는 바와 같이 비례세를 적용하는 경우보다 최고 한계세율이 낮으며, 특히 자산가치가 큰 계층에서 자산 대비 세율이 낮다. 극단적으로 자산가치가 일정규모 이상이 되면 세액이 증가하지 않는다. 둘째, 대인과세적 성격과 대물과세적 성격이 혼재되어 있어 세무행정이 복잡하며 셋째, 등급제도를 도입함으로써 중앙정부가 지방정부에 대하여 지방세를 부과할 수 있는 상·하한을 제한하는 결과를 가져왔다. 마지막으로 가장 중요한 문제는 카운슬세가 지방정부 세입에서 차지하는 비중이 25% 수준에 불과하여 지방재정의 규모를 약간만 증가시키더라도 카운슬세 세율은 상당히 큰 폭으로 인상하여야 한다는 점이다. 이를 기어링 효과(gearing effect)라고 하는데, 생활수준이 낮아 보조금을 많이 받는 지역일수록 기어링 효과가 더 크다.

〈표 2〉 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드에 대한 카운슬세 과세표준 구간

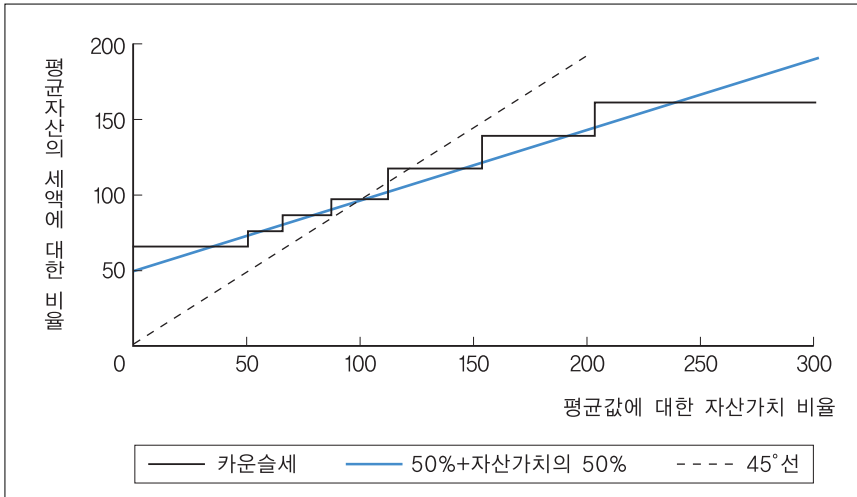
(단위: 천 파운드)

등급	D등급에 대한 세액의 비율	과세표준 구간 ¹⁾		
		잉글랜드	스코틀랜드	웨일즈 ²⁾
A	6/9 (67%)	40 이하	27 이하	44 이하
B	7/9 (78%)	40 초과 52	27 초과 35	44 초과 65
C	8/9 (89%)	52 초과 68	35 초과 45	65 초과 91
D	1 (100%)	68 초과 88	45 초과 58	91 초과 123
E	11/9 (122%)	88 초과 120	58 초과 80	123 초과 162
F	13/9 (144%)	120 초과 160	80 초과 106	162 초과 223
G	15/9 (167%)	160 초과 320	106 초과 212	223 초과 324
H	2 (200%)	320 초과	212 초과	324 초과 424
I	21/9 (233%)			424 초과

주 1) 91, 4 평가기준일

2) 웨일즈의 경우 05년 4월 이후 새로운 평가기준 적용

[그림 3] 카운슬세 : 자산가치와 가격대별 세액



자료: 임성일 · 최영출(2003)

지방재정의 중앙 의존도가 커서 지방재정 지출의 투명성과 책임성을 저해하며 기어링 효과는 지방세 부담의 과도한 증가를 조장하는 결과를 초래하는 것으로 평가된다. 그러므로 균형있는 자원조달을 통해서 지방정부의 자율성을 제고하여야 한다는 점에 의견이 모아졌다.

나. 지방세제 개편 논의

영국은 지방재원조달에 있어 중앙정부의 역할이 지나치게 커서 지방재정의 책임성이 약화된다는 판단하에 2003년에 재원조달기능의 균형을 모색하기 위한 자문위원회를 구성하여 중앙과 지방의 균형있는 재원조달을 위한 제도개선 방안을 모색하였으며, 그 결과를 2004년에 Balance of Funding Review Report라는 제목의 보고서를 통해 발표하였다⁷⁾.

동 보고서에서 초점을 맞춘 가장 중요한 문제는 카운슬세를 통한 재원조달 시 나타나는 기어링 효과이다. 지방재정의 중앙 의존도가 커서 지방재정 지출의 투명성과 책임성을 저해하며 기어링 효과는 지방세 부담의 과도한 증가를 조장하는 결과를 초래하는 것으로 평가된다. 그러므로 균형있는 재원조달을 통해서 지방정부의 자율성을 제고하여야 한다는 점에 의견이 모아졌다. 그러나 지방정부의 자율적인 재원조달은 지역간 형평한 자원배분과 상충되는바, 양자의 적절한 조화를 모색할 필요가 있으며, 정책수단의 단순성과 형평성간의 상충관계도 인식할 필요가 있다.

재원조달기능의 균형을 위해 카운슬세를 보완하는 세목으로 검토할 수 있는 대안은 사업용 레이트를 지방세로 전환하는 것과 지방소득세를 도입하는 것이다. 사업용 레이트의 경우 지방세로 전환하면 지역경제 발전을 위한 지방재정

7) ODPM(2004)



지방정부가
세율을 결정하는
지방소득세 도입의 장점을
부각시키는 한편 구체적인
도입방안을 검토해 볼 필요가
있다는 점을 강조하는 선에서
결론을 맺었다. 그러나 이후
재원조달 기능의 분권화를
목적으로 지방소득세를
도입하려는 구체적인
움직임은 나타나지
않고 있다.

활동과 기업의 사업활동을 연계시킬 수 있다는 장점이 있으나 세금이 산업의 생산성과 경쟁력에 영향을 줄 수 있다는 문제가 있다. 지방정부가 사업체 유지를 위하여 조세경쟁을 하는 경우 세수입이 감소할 가능성이 있으며, 반대로 사업체는 과세권이 없다는 점을 고려하여 세율을 과도하게 인상하는 경우 기업의 경쟁력을 약화시킬 수 있다. 또한 사업용 레이트는 세원의 지역간 편차가 심하므로 지역간 재원 불균형을 보완하기 위한 장치가 필요하다는 문제도 있다.

지방소득세 도입에 대해서는 다음과 같은 검토결과를 보고하였다.

첫째, 지방소득세의 세율을 중앙정부에서 결정하는 경우 세수입의 신장성은 제고되지만 실질적인 재원조달기능의 이전을 가져오는 진정한 의미의 지방세라고 할 수 없다. 또한 신장성이 제고되는 반면 예측가능성과 지역간 형평성은 악화된다는 문제가 있다.

둘째, 지방정부가 과세자주권을 가진 지방소득세는 지방재정의 책임성을 제고한다.

셋째, 상당한 장점을 가지고 있는 카운슬세는 유지되는 것이 바람직하므로 지방소득세가 카운슬세를 대체하기보다는 문제점을 보완하도록 하는 것이 바람직하다. 카운슬세를 보완하는 지방소득세는 지방세의 누진성과 신장성을 제고하며, 동시에 상당한 정도의 재원조달기능 이전을 도모할 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 지방소득세의 행정이 복잡하지만 도입하는 방법에 따라 합리적인 수준으로 단순화할 수도 있다.

그 외에 개별소비세, 호텔세, 공공서비스·도로 등에 대한 사용료 등을 지방에 이전하거나 지방세로 신설하는 방안을 생각해볼 수 있는데, 이들은 세수입 규모가 크지 않아 재원조달기능의 이전이라는 관점에서 큰 의미가 없을 것으로 보인다.

동 보고서는 정책방향에 대한 명확한 결론을 내리지는 않았으나 대체로 지방정부가 세율을 결정하는 지방소득세 도입의 장점을 부각시키는 한편 구체적인 도입방안을 검토해 볼 필요가 있다는 점을 강조하는 선에서 결론을 맺었다. 그러나 이후 재원조달 기능의 분권화를 목적으로 지방소득세를 도입하려는 구체적인 움직임은 나타나지 않고 있다.



3. 지방재정조정제도

가. 국가 보조금의 구성

영국의 보조금 제도는 오랜 세월을 거쳐 일반보조금의 비중이 증가하는 방향으로 발전되어 세입지원교부금(RSG), 사업용 레이트, 특정·특별 보조금으로 구성되는 오늘날의 체계가 형성되었다. 세 가지 구성요소가 각각 1/3 정도 되는데, 세입지원교부금과 사업용 레이트는 일반보조금이므로 일반보조금이 특정보조금의 2배 정도 된다고 할 수 있다. 2008년 1월에 발표된 지방재정보고서와 이에 대한 해설서를 중심으로 England의 재정조정 과정을 정리하면 다음과 같다⁸⁾.

카운슬 정부가 공공서비스를 제공하는 데 사용하는 제비용을 의미하는 세입지출에 대한 지원은 공식에 의해 배분하는 보조금, 지역기반 보조금(Area Based Grant: ABG), 특정보조금으로 구성되는데, 이 세 가지를 합한 지원액 규모는 2008/09 회계연도에 700억파운드, 2009/10 회계연도 730억파운드, 2010/11 회계연도 760억파운드이다. 공식에 의해 배분하는 보조금의 총규모는 2008/09 회계연도 275억파운드, 2009/10 회계연도 283억파운드, 2010/11 회계연도 290억파운드로서 총 보조금의 35~38%를 차지한다. 나머지는 특정보조금과 지역기반 보조금인데, 특정보조금의 규모는 2008/09 회계연도 430억파운드로 총 보조금의 61%이고, 이 중 교육에 대한 보조금이 2/3 정도를 차지한다.

영국의 보조금 제도는 오랜 세월을 거쳐 일반보조금의 비중이 증가하는 방향으로 발전되어 세입지원교부금(RSG), 사업용 레이트, 특정·특별 보조금으로 구성되는 오늘날의 체계가 형성되었다.

〈표 3〉 주요 보조금 규모(2008~2011)

(단위: 백만파운드)

	2008/09	2009/10	2010/11
공식에 의해 배분하는 보조금(FG)			
세입지원교부금 ¹⁾	2,854	(24,001)	(24,622)
사업용 레이트	20,500		
공식에 의해 배분하는 제1차 경찰 보조금 ²⁾	4,136	4,253	4,374
총계	27,490	28,254	28,996
FG외의 일반목적 보조금의 사례			
주택 및 지역개발 보조금	67	160	250
가격지원(Concessionary Fares) 보조금	212	217	223
특정목적 보조금의 사례			
학교 전용 보조금	29,138	30,111	31,356

주: 1) 상위 특수단체 제외

2) 대도시 경찰 특별 지불액 포함

자료: DCLG(2008a)

8) DCLG(2008a, b)



2006/07 회계연도부터 적용되는 새로운 배분방식에 의하면, FG는 상대수요 공식에 의한 배분과 상대자원 규모에 따른 배분, 중심배분, 그리고 최저배분한도의 네 가지 요소로 구성된다.

나. FG 배분방식

영국은 FG의 배분에 대해서도 3년치 배분액을 미리 결정하여 발표한다. 매년 보고서에 제시되는 당해 연도의 배분액은 최종배분액이며, 그 다음 두 해의 배분액은 잠정적인 배분액이다. 다음 두 해의 배분액을 잠정적인 배분액이라고 하는 것은 법적으로 3개 연도의 최종배분액을 동시에 발표할 수 없게 되어 있기 때문으로 실제로 잠정적이라는 의미는 아니다. 아주 예외적인 경우를 제외하고는 2008년에 발표한 2009/10, 2010/11 회계연도의 배분액이 변경되지 않는다.

2006/07 회계연도부터 적용되는 새로운 배분방식에 의하면, FG는 상대수요 공식(Relative Need Formula: RNF)에 의한 배분과 상대자원 규모(Relative Resource Amount: RRA)에 따른 배분, 중심배분(Central Allocation: CA), 그리고 최저배분한도의 네 가지 요소로 구성된다.

FG 중에서 RSG와 사업용 레이트 배분액을 합한 금액을 동일한 공식에 따라 배분하는데, 이 중 특별 행정기관에 대한 배분과 특정 지역(Isles of Scilly)에 대한 배분을 차감한 후 일반 지방행정기관에 배분하는 금액은 234억파운드이다(표 4)의 (G)). 이 중 73%인 170억파운드를 RNA라고 하여 상대수요에 따라 배분하고 약 26.6%인 62억파운드는 지방세 과세표준의 상대분포에 따라 RNA 배분액에서 차감한다. 그리고 125억파운드(총 배분액의 53.6%)는 인구에 비례하여 배분한다(CA). CA는 각 서비스별로 최저수요를 충족시키는 데 소요되는 비용을 국가가 보장한다는 의미를 가진다. 이렇게 배분한 결과 각 지역별 지방재정 규모의 증가율이 중앙정부가 정한 최저증가율에 못 미칠 경우 최저증가율(최저배분한도)에 맞춰 조정한다.



〈표 4〉 FG 규모 및 배분(2008/09)

(단위: 백만 파운드)

FG 구분	지원 규모	비 고
RSG 총액	2,909	(A)
특별 행정기관	56	(B) 지역개발기구 등
일반 행정기관	2,854	(C)=(A)-(B)
사업용 레이트 배분액	20,500	(D)
DCLG FG 총액	23,354	(E)=(C)+(D)
실리군도 지원	2	(F)
일반 행정기관	23,352	(G)=(E)-(F)=(H)+(I)+(J)
RNA	17,047	(H)=73% of (G)
RRA	-6,212	(I)=-26.6% of (G)
CA	12,516	(J)=53.6% of (G), 인구비례 배분

자료: DCLG(2008b)에서 필요한 수치를 찾아 정리

상대수요 공식(RNF)은 인구, 사회구조, 기타 지방정부의 특성을 반영한 요소들을 바탕으로 지방정부의 재정지출수요를 측정하는 산식을 말한다.

상대수요 공식(RNF)은 인구, 사회구조, 기타 지방정부의 특성을 반영한 요소들을 바탕으로 지방정부의 재정지출수요를 측정하는 산식을 말한다. RNF에서 지출수요를 측정하는 지방공공서비스 분야는 어린이 서비스, 성인에 대한 사회보장 서비스, 경찰, 소방, 고속도로 유지, 환경·보호·문화 서비스, 자본조달로 구분되며, 각 분야는 구체적인 서비스 내용에 따라 둘 이상으로 세분되기도 한다.

각 서비스별로 독립된 산정공식을 사용하여 수요액을 추정하는데, 각 지방공공서비스 공급에 소요되는 실제비용을 측정하기보다는 지방정부의 공공재 공급 비용에 차이를 가져오는 요소들을 찾아내는 데 목적을 두고 있다. 각 서비스에 대한 수요측정 공식은 세 가지 요소로 구성되는데, 첫 번째는 수요자 1인당 기본서비스 비용이고, 두 번째는 지방의 특성을 반영한 추가비용(top-ups) 보정으로서 특정 지역의 공공재 공급 비용을 증가시키는 요소들을 고려하여 결정된다. 가장 중요한 요소는 상대적 빈곤성이고 그 외에도 인종별·연령별 인구구성 등 구체적인 자료를 고려한다. 세 번째 요소는 지리적 특성에 따른 공공재 공급 비용 격차를 고려한 조정인데, 특정 지역에 대해 특정 승수를 곱하는 방식으로 반영한다.

각 서비스 분야별로 수요 규모가 계산되면, 지방정부가 공급하는 서비스의 내용에 따라 상위정부 서비스, 하위정부 서비스, 경찰 서비스 등 6개 그룹으로 구분하여 각각 지방정부의 수요규모를 계산하여 상호비교한다. 각 지방정부의



공급비용 형평화 목적의 보조금은 재원이 필요한 지역에 자금을 지원하는 방식으로 배분되는 한편 세입 확보능력 형평화 목적의 보조금은 상대적으로 재원이 풍부한 지역으로부터 자금을 차출하는 방식이 적용된다.

서비스 수요액을 그룹별로 합산하여 1인당 수요액을 계산한 후 다른 지방정부의 수요액과 비교하여 최저수요액을 차감한 나머지가 해당 지방정부의 상대수요가 된다. 상대수요의 규모에 따라 RNA 배분액 170억파운드를 각 지방에 배분한다.

상대수요규모(RNA)가 배분액을 증가시키는 요소인 데 비해 상대자원규모(RRA)는 배분액을 감소시키는 요소이다. 즉, 공급비용 형평화 목적의 보조금은 재원이 필요한 지역에 자금을 지원하는 방식으로 배분되는 한편 세입 확보능력 형평화 목적의 보조금은 상대적으로 재원이 풍부한 지역으로부터 자금을 차출하는 방식이 적용된다. 구체적으로 보면 D등급으로 표시한 각 카운슬의 과세표준을 구하고, 여기에 평균세율을 적용하여 각 지방의 세수입 규모를 추정한다. 정확한 상대비교를 위하여 지방정부를 과세권의 내용에 따라 상위정부, 하위정부, 경찰, 소방 서비스 공급 주체의 네 개 그룹으로 구분한 후 각 그룹의 평균세율을 적용하며, 각 지방정부의 1인당 세수입에서 해당 집단의 최소 1인당 세수입을 차감한 것이 상대자원 규모이다. 배정된 총액 62억파운드를 RRA에 따라 각 지방에 배분하여 차감한다.

RNA와 RRA 배분이 완료된 이후에도 남은 배분액이 있는데, 이 금액은 각 지방정부에 인구 규모에 따라 배분하며, 이를 중심배분(CA)라고 한다. CA는 앞서 계산한 1인당 재정수요액과 1인당 자원규모의 최소액을 근거로 배분하는 것으로서 1인당 최저 재정지출을 보장한다는 의미가 있다. 2008/09 회계연도 총 배분액은 125억파운드로 총 배분액의 54%이다.

중앙정부는 각 지방정부에 배분되는 지원액이 매년 일정 규모 이상 증가할 수 있도록 최저증가율을 정해 놓고 있는데, 2008/09 회계연도 이후 3개년에 대해서는 각 지방정부별, 연도별 최저증가율을 0.5~2.0%로 정해 놓았다.

지방정부는 중앙정부의 지원액이 결정되면 총 지출 예상액과 중앙정부의 지원금 외에 다른 수입 예상액, 그리고 준비금 활용가능성 및 세금징수 규모를 결정해야 한다. 지방정부 총 지출에서 준비금 및 기타 수입으로 충당할 수 있는 부분을 제외하면 지방정부가 징수해야 할 카운슬세 수입 규모가 된다. 지방정부의 카운슬세 세율은 예산 요구를 충족시킬 수 있는 세수입 규모를 과세표준으로 나누어 결정한다.



IV. 영국 제도의 특징 및 시사점

1. 지방재정의 책임성

영국의 중앙·지방간 자원배분 제도 중에서 다른 국가에서 찾아보기 어려운 중요한 특징으로서 지방세제도를 들 수 있을 것이다. 영국은 지방세 세율을 법률로 고정시켜 놓지 않고 매년 예산 결정 과정에서 (1)세출 예산과 (2)국가의 보조금을 포함하여 (3)다른 방법으로 조달할 수 있는 재원의 규모를 모두 결정한 후 부족한 재원을 조달할 수 있는 만큼의 (4)세금을 징수하도록 세율을 결정한다. 그러므로 지방정부가 자체사업을 수행하기 위하여 재원을 추가로 조달해야 한다면 그만큼 지방세를 더 징수하여야 한다.

Bird(2000), Tanzi(1995), McLure(2000) 등은 국세·지방세 배분에 있어 지방세 수입의 충분성을 강조하였다. 중앙정부 보조금은 어떤 형태로 주어지든 대부분 지방정부의 자율성과 책임성을 훼손하여 분권화의 긍정적인 효과를 약화시키므로 지방재정의 자율성과 책임성을 확보하기 위해서는 지방정부가 세입의 증·감을 통제할 수 있어야 한다. 그러므로 조세체계의 비효율성을 어느 정도 감수하고라도 즉, 중앙·지방간 세원배분 원칙에 다소 어긋나더라도 지방세 세원을 확충할 필요가 있다는 것이다. 한편 Oates(1993), King(2005), Fender and Watt(2005) 등은 한계 재원의 자체조달을 강조하였다. 공공재 공급비용 중에서 지방정부가 자체적으로 조달한 재원의 비율이 지방재정의 주민에 대한 책임성을 나타내는 지표라고 할 때, 자체수입이 총 지출에서 차지하는 비중은 평균적 책임성을 나타낸다고 할 수 있을 것이다. 같은 맥락으로 자체사업을 수행하기 위해 지출을 증가시킬 때 증가되는 지출 중에서 재원을 자체적으로 조달하는 부분의 비중을 한계적 책임성을 표현하는 지표라고 할 수 있다. 이렇게 정의된 한계적 책임성이 상당히 높다면 지방정부가 재정을 확대할 때 그만큼 주민들로부터 세금을 더 징수해야 하므로 방만한 재정운영이 억제되고 효율성을 기할 수 있게 된다.

영국은 지방재정 세입지출에서 카운슬세 수입이 차지하는 비중이 25% 이하로 평균적 책임성은 상당히 낮으나 자체사업 수행을 위해 추가재원이 필요한 경우 추가재원은 모두 지방세 수입으로 조달하므로 한계적 책임성은 매우 높다. 이런 상황에 대해 영국의 지방정부들은 심각한 불만을 제기하고 있는데, 재정규모를 약간(1%)만 증가시키려고 해도 지방세율은 크게(평균 4%) 인상해야 하는 기

영국은 지방재정
세입지출에서 카운슬세
수입이 차지하는 비중이
25% 이하로 평균적 책임성은
상당히 낮으나 자체사업 수행을
위해 추가재원이 필요한 경우
추가재원은 모두 지방세
수입으로 조달하므로
한계적 책임성은
매우 높다.



평균적 책임성이 낮으면
한계적 책임성이 아무리 높아도
지방재정을 자율적으로,
그리고 책임성 있게 운영하는 데는
한계가 있으므로 평균적 책임성을
제고하기 위해 노력해야 한다.

어링 효과 때문에 지방정부의 재정 확대에 대한 정치적 부담이 상당히 크다는 것이다. 이는 평균적 책임성이 낮은 상황하에서는 한계적 책임성만 높으면 지방정부가 주어진 권한을 적극적으로 활용하는 데 어려움이 발생한다는 점을 보여주는 것이다.

이상에서 살펴본 영국의 지방세제도의 특징으로부터 얻을 수 있는 시사점은 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지방재정 자립도가 낮은 상황에서도 한계적 책임성을 제고할 수 있으며 둘째, 평균적 책임성이 낮으면 한계적 책임성이 아무리 높아도 지방재정을 자율적으로, 그리고 책임성 있게 운영하는 데는 한계가 있으므로 평균적 책임성을 제고하기 위해 노력해야 한다는 것이다.

2. 국가보조금의 투명성, 예측가능성

영국의 FG는 우리나라에서 지방교부세와 같은 일반보조금인데, FG를 구성하는 요소 중 가장 중요한 것이 세입지원교부금과 사업용 레이트 배분액이다. 우리나라에서는 지방교부세 규모를 지방세 수입의 19.24%로 정하는 데 비해 영국에서는 비주거용 재산에 대한 재산세를 의미하는 사업용 레이트 수입액 전액과 국고에서 보조하는 세입지원교부금으로 FG 재원이 구성된다. 이 중 세입지원교부금 규모는 특정 세수입에 연계되지 않고 세출검토위원회에서 지방재정 지출규모를 감안하여 결정한다. 세출검토위원회에는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 대표들도 참여하는데, 여기서 정부가 감당할 수 있는 지출의 규모, 우선순위, 추가재원 조달목표 등을 결정하여 발표하며, 보조금의 규모 및 배분액도 공개한다. 2007년부터는 지방재정의 안정성과 예측가능성을 제고하기 위해 매년 향후 3개년의 지출계획과 보조금 지급계획을 발표하기로 하였으며, 2007년 10월에 처음으로 2008/09 회계연도와 2009/10, 2010/11의 3개 연도 계획을 발표하였다. 형식상 당해연도의 계획은 확정된 것이고 추후 2개 연도의 것은 잠정적인 계획이지만, 아주 예외적인 경우가 아니면 계획을 변경하지 않도록 되어 있어 실제로는 추후의 계획도 거의 확정된 것이나 마찬가지이다.

우리나라는 지방교부세 배분액을 세수입의 일정부분으로 법에 규정하는 데 비해 영국은 세입지원교부금 총액이 임의적인 방식으로 결정되어 투명성이 부족하다. 이러한 문제에 대해 중앙과 지방의 대표가 모인 검토위원회에서 협의하여 정하는 방법과 향후 3개년의 보조금 지급계획을 미리 결정하여 발표하는 방식으로 대처하고 있다. 특히 3개년의 보조금 배분액을 미리 결정하여 발표하는 것에 대해 주목할 필요가 있는데, 3년간의 지방재정 환경의 변화를 정확하게 반



영하지 못한다는 문제가 있는 반면 지방재정의 안정성과 예측가능성 측면에서는 상당히 우수한 방법이라고 할 수 있다. 지방정부는 앞으로 지원될 보조금에 대해 확정된 계획을 가지고 그것을 바탕으로 자체사업 및 재원조달 계획을 수립하여 재정운영의 효율성을 기할 수 있을 것이다. 또한 배분액이 이미 결정되어 있으므로 지방정부가 자원배분액 증대를 위한 전략적 행위에 자원을 낭비하지 않고 주민의 만족도를 제고하는 데 전념할 수 있도록 한다는 점에서도 장점을 가지고 있다.

3. 일반보조금의 세분화

우리나라는 지방재정교부금을 배분할 때 기준재정수요액과 기준재정수입액을 추정하고 양자의 차액을 의미하는 재정부족액의 상대적 크기를 비교하여 배분액을 결정한다. 이는 앞서 언급한 일반보조금 배분의 세 가지 목적 즉, 수직적 재원불균형 보정, 세수입 확보능력 격차 보정, 공공재 공급비용 격차 보정을 통합하여 하나의 산식에 따라 배분하는 것을 의미한다. 이와 달리 영국은 공식에 의한 지원금 총액을 세 가지로 구분하여 각각 독립된 배분산식에 근거하여 보조금을 배분한다. 수직적 재원불균형 보정을 위한 보조금은 인구비례로 배분하며, 공공재 공급비용의 격차를 보정하기 위한 보조금은 공공재 공급비용의 1인당 규모가 최소인 지역을 기준으로 하여 차액의 상대적 크기에 따라 보조금을 지급한다. 그리고 세입 확보능력 격차 보정의 경우 평균세율을 적용하여 계산한 1인당 세입 확보능력이 가장 작은 지역을 기준으로 그 기준액을 능가하는 부분만큼을 앞의 두 가지 보조금에서 차감한다.

우리나라와 같이 세 가지 목적을 통합하여 하나의 산식으로 배분하는 방법은 일견 배분산식을 단순화한다는 점에서 장점이 있을 것으로 보이나 실제로 단순화의 이득이 상당히 큰 것으로 판단되지는 않는다. 어느 나라에서든 세입 확보능력의 추정과 공공재 공급비용의 격차 추정이 가장 어려운 부분이며, 세 가지 배분 목적을 통합한다고 해서 그 과정을 단순화할 수는 없기 때문이다.

반면 통합배분시 제도의 투명성이 저해되는 문제가 있다. 특정 지역에서 인구의 증가, 지방세 수입의 변화 등 배분에 영향을 미치는 환경의 변화가 각각 어떤 경로를 통해서 어떤 결과를 가져올 것인지 구분하여 파악하기 어렵기 때문이다. 우리나라의 지방교부세 배분산식 중 탄력세율 적용에 대한 인센티브를 보면 지방자치단체가 탄력세율을 적용하여 세수입을 증가시키면 그 증가분의 20%를 기준재정수입액에서 차감하도록 되어 있다. 기준재정수입액이 감소되면 재정부

특히 3개년의
보조금 배분액을
미리 결정하여 발표하는
것에 대해 주목할 필요가
있는데, 3년간의 지방재정
환경의 변화를 정확하게
반영하지 못한다는
문제가 있는 반면
지방재정의 안정성과
예측가능성 측면에서는
상당히 우수한 방법이라고
할 수 있다.



세 가지 목적을 구분하여 배분하는 경우 국가가 최소공공재 공급을 보장하기 위하여 각 지방에 얼마씩 지원하는지, 특정 지역의 공공재 공급비용이 다른 지역에 비해 얼마나 많이 소요되며, 그래서 얼마를 더 지원받는지, 각 지역의 세입 확보능력은 어떤 위치에 있으며 그에 따른 지원금의 변화는 어떻게 나타나는지 쉽게 구분하여 알 수 있으며, 국민들에게 투명하게 공개된다는 장점이 있다.

족액이 증가하므로 지방교부세 배분액이 증가하게 된다. 이에 대해 인센티브가 걸으므로 명확하게 드러나지 않고 기준재정수입액을 증가시키는 한 요소로 간주되어 인센티브의 효과가 약화된다는 비판이 있다.

한편 영국과 같이 세 가지 목적을 구분하여 배분하는 경우 국가가 최소공공재 공급을 보장하기 위하여 각 지방에 얼마씩 지원하는지, 특정 지역의 공공재 공급비용이 다른 지역에 비해 얼마나 많이 소요되며, 그래서 얼마를 더 지원받는지, 각 지역의 세입 확보능력은 어떤 위치에 있으며 그에 따른 지원금의 변화는 어떻게 나타나는지 쉽게 구분하여 알 수 있으며, 국민들에게 투명하게 공개된다는 장점이 있다.

4. 배분산식의 단순성, 객관성

공식에 의해 일반보조금을 배분할 때 배분공식은 단순해야 하며, 지방정부가 자의적으로 변화시킬 수 있는 변수들을 배제하고 객관적인 변수들에 근거하여 배분액을 결정해야 한다. 이 점과 관련하여 우리나라는 많은 비판을 받고 있다. 지방교부세는 보통교부세와 분권교부세, 부동산교부세, 특별교부세로 구분되며, 그 중 핵심적인 부분인 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 추정한 후 그 차액을 기준으로 배분한다. 기준재정수요액은 기초수요액에 다양한 보정수요를 더하고, 5개 내외의 자체 노력 인센티브를 가감하여 산정되는데, 그 과정이 매우 복잡한 것으로 평가되고 있다.

기초수요액은 17개 항목으로 구분하여 각각 측정단위에 단위비용을 곱한 후 보정계수를 다시 곱하여 계산한다. 2007년까지는 26개 항목으로 구분하여 측정하였으나 2008년부터 17개 항목으로 단순화하였으며, 측정단위도 이전의 17개에서 13개로 축소하였다. 그러나 아직도 측정항목 수와 측정단위를 축소할 여지가 있다는 비판을 받고 있다.

측정에 영향을 주는 요소들을 보면 법률에 나타난 13개의 측정단위는 공무원수, 인구수, 가구수, 노령인구수, 영유아·청소년수, 행정구역 면적 등 객관성, 지방정부의 영향력 등의 관점에서 통상적으로 지방교부세 배분을 결정하는 요소로 적절한 것으로 인정되는 것들로 구성되어 있다. 그러나 단위비용, 보정계수 등을 통해 실제로 기준재정수요액 결정에 핵심적인 역할을 하는 표준행정수요액을 산정하는 요소들 중에는 인건비, 청사면적, 문화체육시설면적, 복지시설면적 등 지방정부의 전략적 행위에 의해 영향을 받는 요소들이 포함되어 있다.

기준재정수입액도 기준재정수요액과 같은 과정을 통해 추정되는데, 과거 세



수입 자료를 활용하여 기초수요액을 추정하고, 나중에 세수입 결산이 완료된 후에 실제 세수입과 추정액의 차액을 보정한다. 또한 5개 내외의 자체세입 인센티브가 기준재정수입액에 가감된다. 실제 세수입을 기준으로 지방교부세를 배분함으로써 나타나는 자체수입 증대 노력 억제 효과에 대응하여 자체 노력 인센티브 항목을 두고 있으나 산식을 복잡하게 만들 뿐 실질적인 효과가 나타나지 않고 있다.

이러한 문제들과 관련하여 영국의 배분산식을 보면 먼저 세수입 확보능력의 경우 과거의 실적치를 활용하지 않고 동종 지방정부의 평균세율을 과세표준에 곱하여 세수입 확보능력을 추정하고 있다. 공공재 공급비용의 격차를 추정하는 항목은 세부항목을 포함하여 전체적으로 10개 내외이며, 개별 지방정부에 적용되는 항목은 적게는 1개에서 많게는 7개까지 된다. 각 항목별 수요액 측정 공식은 세 가지 요소로 구성되는데, 첫 번째는 수요자 1인당 기본서비스 비용이고, 두 번째는 지방의 특성을 반영한 보정으로서 특정 지역의 공공재 공급비용을 증가시키는 요소들을 고려하여 결정된다. 가장 중요한 요소는 상대적 빈곤성이고 그 외에도 인종별 인구구성 등 구체적인 자료를 고려한다. 세 번째 요소는 특정 지역에 대해 특정 승수를 곱하는 방식으로 반영한다. **KIP**

영국의 배분산식을 보면 세수입 확보능력의 경우 과거의 실적치를 활용하지 않고 동종 지방정부의 평균세율을 과세표준에 곱하여 세수입 확보능력을 추정하고 있다.

<참고문헌>

안종석, 『재정의 지방분권화: 남미 국가들 및 캘리포니아 주의 사례와 시사점』, 정책보고서 02-02, 한국조세연구원, 2002. 12.

안종석 · 박정수, 『중앙정부와 지방자치단체간 자원배분에 관한 연구』, 연구보고서 96-10, 한국조세연구원, 1996. 12.

임성일 · 최영출, 『현실과 교훈: 영국의 지방정부와 공공개혁』, 법경사, 2003.

Bird, Richard M., “Realities and Prospects,” in Shahid Burki et al. (eds.), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean 1999: Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, Washington, D.C.: The World Bank, 2000a, pp. 319~336.

Blöchliger, Hansjörg and David King, “Fiscal Autonomy of Sub-Central Government,” OECD Working Paper No. 2, 2006.



- Buettner, Thiess, “The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy,” CESIFO Working Paper No. 1404, February 2005.
- DCLG(Department for Communities and Local Government), *A Guide to the Local Government Finance Settlement*, London, January 2008a.
- _____, *The Local Government Finance Report(England) 2008/2009*, London, January 2008b.
- _____, *Local Government Finance Statistics England*, No. 18, London, May 2008c.
- Fender, John and Peter A. Watt, “Should Central Government Seek to Control the Level of Local Authority Expenditures?,” *Fiscal Studies*, Vol. 23, No. 2, 2002, pp. 265~285.
- King, David, “Follow-up to the 2004 Discussion of Allocation of Taxing Powers,” COM/CTPA/ECO/GOV(2005)3, OECD, 2005.
- McLure, Charles E., Jr., “Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy,” *Bulletin of International Bureau of Fiscal Documentation*, Vol. 54, No. 12, December 2000, pp. 626~635.
- Oates, Wallace E., “Fiscal Decentralization and Economic Development,” *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 2, 1993.
- ODPM(The Office of Deputy Prime Minister), *Balance of Funding Review - Report*, London: Eland House, 2004.
- Rondinelli, Dennis, “Decentralizing Urban Development Programs: A Framework for Analyzing Policy,” Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, Office of Housing and Urban Program, 1989.
- Tanzi, Vito, “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects,” *World Bank Research Observer*, Annual Conference Supplement, 1995, pp. 295~316.



정부지출의 국제비교



박기백

한국조세연구원 선임연구위원(kbpark@kipf.re.kr)

I. 서론

정부의 지출 및 세입의 규모와 구성은 경제, 사회, 정치적 요인의 영향을 받는다. 주요한 경제적 요인으로는 1인당 소득, 산업구조, 실업률 등이 있다. 인구 구조, 집권 정부의 성향, 기타 정치·사회적 요인 또한 정부의 지출 및 세입의 규모와 구성에 영향을 주는 요인이다.

정부의 지출 및 세입의 규모와 구성에 대한 국제비교를 하는 경우 IMF가 제시한 국제비교지수가 자주 사용된다. 그리고 국제비교지수는 $100 * y / \hat{y}$ 로 정의되며, 여기서 y 는 실제 값, \hat{y} 는 추정값이다. 따라서 국제비교지수를 구하기 위해서는 경제, 사회, 정치적 요인과 관련된 자료를 이용하여 정부의 지출 및 세입을 추정하는 작업이 필요하다. 그리고 국제비교 지수의 값이 100보다 크면 우리나라가 다른 나라보다 지출을 더하거나 세금을 더 걷는 것으로 해석한다.

반대로 해석하면, 추정치와 실제치와의 차이는 추정에서 제외된 변수의 영향이라고 할 수 있다. 일반적으로 주요한 경제, 사회적 지표가 사용되므로 추정치와 실제치와의 차이는 객관적인 지표로는 알기 어려운 집권정부의 정책 방향이나 기조를 나타낼 가능성이 높다.

우리나라의 지출 수준을 국제비교하기 위한 다양한 기존 연구가 있다. 고영선 등(2004)은 IMF Government Finance Statistics (GFS)의 중앙정부 지출 자료를 이용하였다. 이에 따르면 우리나라의 지출 수준은 '평균' 수준으로 나타났다. 최준욱 등(2005)은 OECD의 국민계정 자료를 이용하였다. 지방정부

정부의 지출 및

세입의 규모와 구성은

경제, 사회, 정치적 요인의 영향을 받는다.

주요한 경제적 요인으로는

1인당 소득, 산업구조,

실업률 등이 있다.



국제비교지수는 우리나라의 지출 수준이 외국에 비해 '평균' 수준인지를 알려줄 수 있을 뿐만 아니라 경제지출에서 복지지출로의 전환과 같은 정책 기조를 알려줄 수도 있다.

가 복지, 교육 등을 담당할 수 있으므로 중앙정부의 자료만 이용할 경우에는 국제비교에 있어서 문제가 있을 수 있기 때문이다. 이에 따르면 우리나라의 경제 및 사회분야 지출은 '평균' 수준을 다소 상회하는 것으로 나타났다. 전승훈(2006)은 IMF 및 OECD 자료를 사용하였는데, 우리나라의 총지출 및 복지지출 수준은 '평균' 보다 낮고, 경제지출 수준은 '평균' 보다 높은 것으로 나타나고 있다. 김진영·이철인(2006)은 OECD의 사회적 지출 자료를 이용하였는데, 법정민간지출을 제외한 공공사회적 지출을 비교한 결과 우리나라의 공공사회적 지출은 OECD 평균 수준에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이영(2008)은 OECD 자료를 이용하여 분석하였는데, 전승훈의 경우와 마찬가지로 총지출 및 복지지출 수준은 '평균' 보다 낮고, 경제지출 수준은 '평균' 보다 높은 것으로 나타나고 있다.

경제개발과 그에 따른 고도성장기의 우리나라 정부지출의 특징은 국방분야 지출 및 사회간접자본(SOC)에 대한 대규모 투자로 경제분야 지출이 정부지출에서 차지하는 비중이 크다는 것으로 요약된다. '국민의 정부' 이후 복지예산이 강조되면서 지출구조가 달라지고 있다. 국민연금의 대상 확대, 국민기초생활보장제도, 근로장려지원세제(EITC), 육아지원 강화, 장기요양보험 등이 대표적인 복지지출 강화 사례이다. 결과적으로 우리나라의 복지지출이 너무 빠르게 증가하고 있다는 비판도 있다. 국제비교지수는 우리나라의 지출 수준이 외국에 비해 '평균' 수준인지를 알려줄 수 있을 뿐만 아니라 경제지출에서 복지지출로의 전환과 같은 정책 기조를 알려줄 수도 있다.

본 연구에서도 기존 연구와 유사한 작업을 진행한다. 그러나 본 연구는 기존의 연구가 우리나라의 특수성을 고려하지 않고 있다는 점에 착안하여, 자료를 조정한 다음에 국제비교를 실시한다. 외국의 자료의 경우에도 개별 자료를 살펴보고 이상점으로 보이는 경우를 제외하였다. 기존 연구와의 또 다른 차이는 단순한 외국과의 차이 이외에 정책 기조의 변화를 살펴보는 것이다.

II. 현황

가. 추이 및 구성

[그림 1]은 중앙정부 및 일반정부의 지출 추이를 보여주고 있다. 먼저 중앙정부의 지출 추이를 보면 외환위기로 인하여 1998년 GDP 대비 23.8%까지 증가

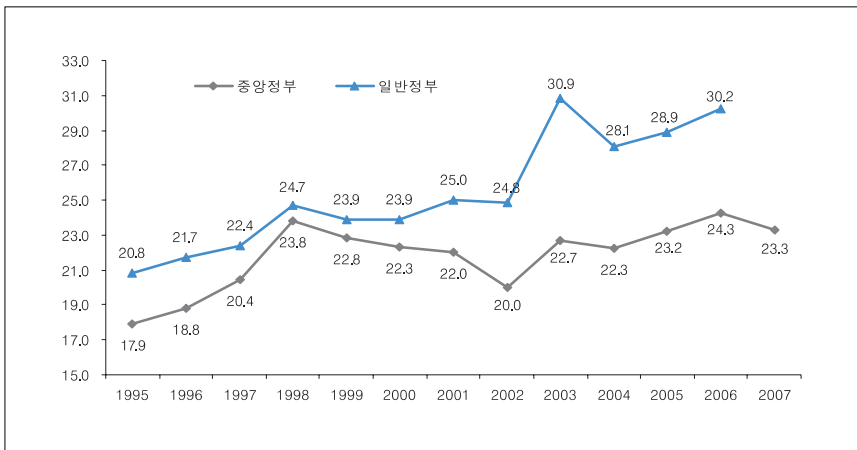


하였던 지출 규모가 2002년에는 GDP 대비 20.0%까지 하락하고 있다. 그러나 이후로는 GDP 대비 23%대에서 등락을 보이고 있다.

반면 2003년도의 예외적인 증가를 제외한다면, 일반정부의 GDP 대비 지출 규모는 지속적인 증가세를 보이고 있다¹⁾. 일반정부의 지출 규모는 1995년 GDP 대비 20.8%에서 2006년 GDP 대비 30.2%로 증가하였다. 예외적인 시점인 2003년의 경우, 주로 증가한 분야는 경제분야 지출이다. 해당 지출이 2002년도 39.1조원에서 72.5조원으로 증가한 것이 정부 지출을 증대시킨 주요 요인이다. 2003년부터 금융구조조정을 위한 정부보증채권을 국채로 전환함에 따라 정부의 지출이 급속히 증가하였다. 그럼에도 불구하고 2003년의 자료는 그 정확성에 의문이 남는다.

1995년 이후
정부의 지출 방향은
사회분야 지출을 확대하는
한편 경제분야 지출을
축소하는 것이라고
할 수 있다.

[그림 1] 중앙정부 및 일반정부 지출 추이



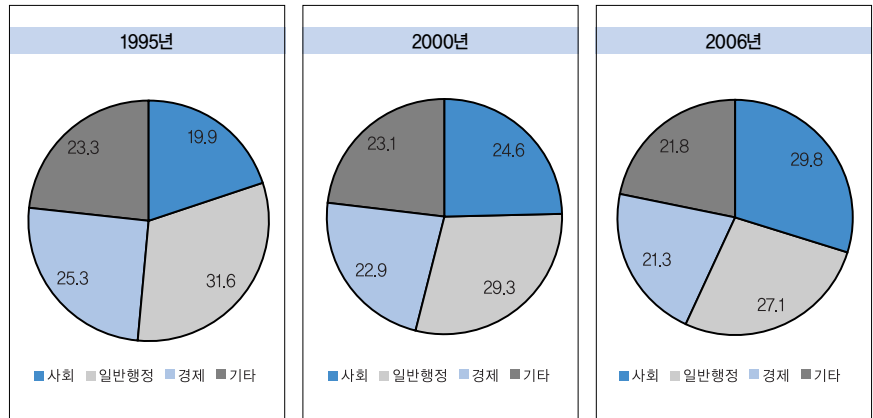
[그림 2]는 일반정부를 기준으로 지출 구성의 변화를 나타낸 것이다. 이를 위하여 OECD가 분류한 10가지 유형을 4개로 재분류하였다. ‘일반행정’에는 일반행정, 국방 및 치안이 포함된다. ‘사회분야’에는 주택, 의료, 사회보장으로 하였다. ‘기타’는 교육, 문화, 환경이 포함된다. 이에 따르면 사회분야 지출은 1995년 19.9%에서 2000년 24.6%로 2006년 29.8%로 증가하고 있다. 반면 경제분야 지출은 1995년 25.3%로 사회분야 지출보다 높았으나, 2000년 22.9%로 사회분야 지출보다 낮아졌고, 2006년 21.3%가 되었다. 따라서 1995년 이후 정부의 지출 방향은 사회분야 지출을 확대하는 한편 경제분야 지출을 축소하는 것이라고 할 수 있다.

1) 중앙정부 통합재정과 일반정부의 차이는 지방정부 포함 여부도 있지만 OECD가 제공하는 일반정부 지출 자료는 국민계정이 기준이 되므로 현재 우리나라의 통합재정에는 제외되는 의료분야의 지출이 추가되어 나타나는 현상이기도 하다.



우리나라의
사회분야 지출의 규모는
주요 선진국에 비해
상대적으로 작다.
반면 경제분야 지출의
GDP 대비 비중은
벨기에 및 체코와 더불어
상대적으로 높게
나타나고 있다.

[그림 2] 일반정부 지출의 구성변화

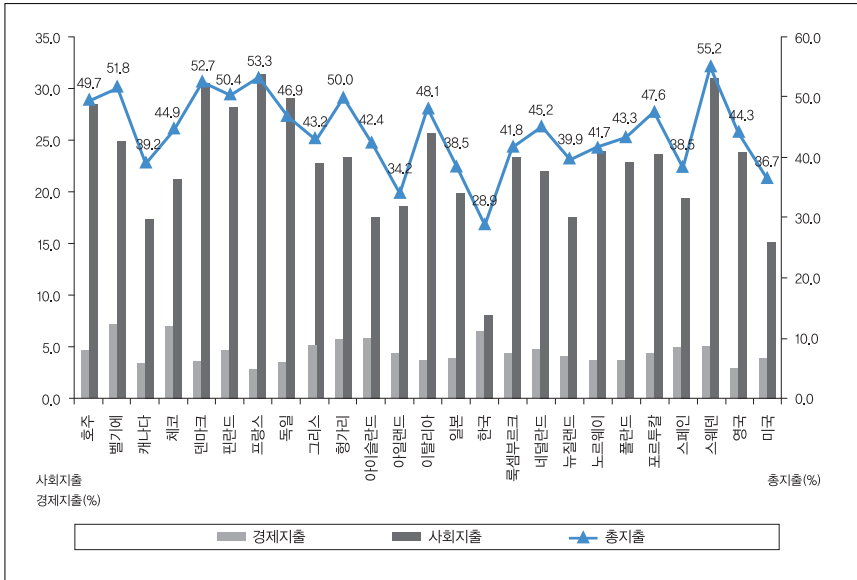


나. 국제 비교

2005년을 기준으로 정부의 지출 규모를 비교해 보면 우리나라의 지출 규모는 GDP 대비 30%를 하회하고 있어, GDP 대비 50%를 초과하고 있는 북구 국가에 비해서는 아주 낮은 수준이다. 미국, 일본 등 GDP 대비 30% 중반대의 지출을 하고 있는 국가와 비교하여도 우리나라의 지출 수준은 낮다.

지출의 구성을 비교해 보면, 우리나라의 사회분야 지출의 규모는 주요 선진국에 비해 상대적으로 작다. 사회분야 지출의 GDP 대비 비중이 25% 전후인 국가가 많으며, 미국이나 캐나다 등이 사회분야 지출의 GDP 대비 비중이 조금 낮지만 그래도 GDP 대비 15%를 상회하고 있다. 반면 우리나라의 경우 경제분야 지출의 GDP 대비 비중은 벨기에 및 체코와 더불어 상대적으로 높게 나타나고 있다.

[그림 3] 일반정부 지출의 구성변화



주: 자료는 2005년 기준임
 사회지출은 주택, 의료, 사회보장의 합계임
 자료: OECD

III. 추정 방법 및 자료

가. 추정 모형

본 연구에서는 다음의 세 가지 형태의 추정을 시도한다.

- ① $y_{it} = X_{it}\beta + e_{it}$
- ② $y_{it} = \alpha_i + X_{it}\beta + e_{it}$
- ③ $y_{it} = \alpha y_{it-1} + X_{it}\beta + e_{it}$,

여기서 y , X , e 는 각각 종속변수, 설명변수와 오차를 나타낸다. 계수는 α 와 β 로 표시된다. 그리고 첨자 i and t 는 각각 국가와 시점을 나타낸다.

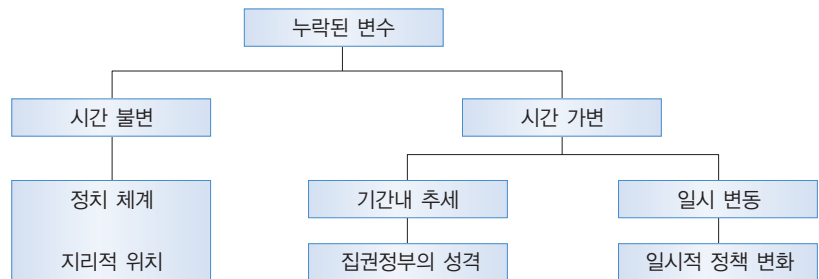
첫 번째 추정방식은 최소자승법(LS)이다. 두 번째 추정방식으로는 Panel 추정을 실시한다. 이는 LS 추정에서는 각국의 특성이 반영될 수 없기 때문이다. 만약 검증을 통하여 Panel 추정이 필요하다고 나오는 경우, 국별 차이를 나타내는 계수인 α 는 LS 추정에서 누락된 변수(omitted variables)로 해석될 수 있다.



실제치와 추정치의 차이는 누락된 변수의 영향이라고 할 수 있다.

일반적으로 전년도 지출이 기존의 모든 정보를 포괄할 수도 있다. 따라서 전년도 지출을 설명변수에 추가하면 전년도까지의 누락변수 문제는 많이 해소할 수 있다. 다만, 이 경우에는 종속변수와 설명변수 간의 내생성이 있을 수 있으므로 GMM 추정방법을 사용한다.

실제치는 정부지출에 영향을 미치는 모든 변수를 포괄하지만, 추정치는 사용한 설명변수를 통해 설명되는 부문만을 나타낸다. 따라서 실제치와 추정치의 차이는 누락된 변수의 영향이라고 할 수 있다. 이러한 누락된 변수는 시간 불변적인 요소와 시간 가변적인 요소가 있다. 시간 불변적인 요소로는 대통령제, 의원 내각제와 같은 정치체제나 연방제 여부 및 남북 대치와 같은 지리·역사적 여건이 있을 수 있다. 시간 가변적인 요소로는 집권정부의 성격, 국민 성향 등이 있다. 시간 가변적인 요소는 다시 추세적인 요소와 일시(매년)적인 요소로 구분할 수 있다. 이렇게 보는 경우, LS 추정방식에 따른 실제치와 추정치의 차이에는 시간 불변적인 요소와 시간 가변적인 요소가 모두 포함된다고 볼 수 있다. 반면 Panel의 경우에는 실제치와 추정치의 차이는 시간 가변적인 차이만이 포함된다고 할 수 있다. 그리고 지출의 Lag 변수를 사용한 경우에는 시간 가변적인 요소 중에서도 추세가 제외된 일시적 정책 변화를 주로 보여준다고 할 수 있다. 본 연구에서 추정 모형을 세 가지로 나눈 것도 이러한 이유에서다.



종속변수는 총지출 또는 분야별 지출이며, 모든 지출은 GDP 대비 비율을 사용하였다. 설명변수로는 1인당 GDP(PGDP), 전체 인구에서 65세 이상이 차지하는 비중(OLD), 인구(POP), 개방도(OPEN), 실업률을 사용하였다. 1인당 GDP는 상호 비교를 위하여 미국 달러 기준으로 환산된 값을 사용하였다. 개방도는 수출과 수입의 합을 GDP로 나눈 값이다. PGDP와 POP는 대수값을 사용하였다.



나. 자료

자료의 출처는 OECD-Olis와 IMF의 International Financial Statistics이다. 자료의 기간은 대체적으로 1990년부터 2006년까지이다. 다만 미국은 1971년부터, 독일은 1991년부터, 호주, 체코, 한국, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴은 1995년부터, 일본은 1996년부터 자료가 시작한다. 프랑스, 노르웨이는 1990년부터 2005년까지이다. <표 1>에는 사용된 주요 변수의 원자료가 나타나 있다. 자료를 보면 우리나라는 OECD 국가에 비해 1인당 소득, 총지출 및 사회분야 지출의 비중이 낮은 것으로 나타나고 있다.

본 연구에서는 우리나라의 자료를 수정한다. 이유는 크게 두 가지이다. 첫째는, 우리나라의 경우 국민연금이 적립식(funded system)이어서 세입은 많은 반면 세출은 적은 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 외국과 비교할 때 우리나라의 사회보장 관련 지출이 낮은 것으로 나타나는 문제가 있다. 본 연구에서는 가능한 한 외국의 사회보장체제와 맞추기 위하여 국민연금은 연금지급이 아닌 연금보험료를 지출로 하였다. 다시 말하면, 완벽한 PAYGO system으로 해석한 것이다.

둘째는, 외환위기 극복을 위해 금융구조조정에 사용된 정부보증채무와 관련된 조정이다. 2003년 공적자금상환대책 당시에 추정된 총 채무는 69조원이었으며, 정부 부담은 2002년말 기준 약 49조원이었다. 이에 따라 정부는 보증채무를 2003년부터 매년 약 12조원(2003년은 13조원)씩 국채로 전환하였다²⁾. 이러한 보증채무의 국채 전환은 사실상의 지출로 볼 수 없으므로 경제분야 지출 규모를 계산할 때 해당 지출을 차감한 수치를 사용하였다. 더 정확한 추정을 위해서는 공적자금 상환을 위한 상환대책 이전 및 이후의 이자지급, 매년도 정부 출연 등을 제외하여야 하지만 본 연구에서는 이를 고려하지는 못했다.

본 연구에서는 추정의 안정성을 위하여, 자료의 기간이 짧은 국가나 이상점으로 보이는 기간은 제외하였다. OECD 자료에서 기간이 짧아 제외한 국가는 헝가리, 뉴질랜드, 폴란드, 슬로바키아이다. 이상점으로 보이기 때문에 제외한 경우는 캐나다(1990년), 체코(1995년), 핀란드(1990년-1992년), 독일(1995년), 아일랜드(2000년), 일본(1998년), 한국(2003년), 네덜란드(1995년)이다. 결과적으로 23개 국가의 311개 자료가 추정에 사용되었다.

원자료를 보면 소득, 실업률 및 고령화가 진행된 정도는 우리나라가 비교 대상국에 비해 상대적으로 낮은 상태임을 알 수 있다. 반면 개방도는 인구가 적은 국가가 상대적으로 높게 나타나고 있지만, 인구가 비슷한 영국이나 캐나다와 비

원자료를 보면
소득, 실업률 및
고령화가 진행된 정도는
우리나라가 비교 대상국에
비해 상대적으로
낮은 상태임을
알 수 있다.

2) 2008년도 재계산에서는 공적자금 회수 규모가 예상보다 19.1조원 증가하여, 2007년말 기준 추정 총 상환부담 규모는 49.9조원(2002년 현재)으로 감소하였다. 결과적으로 정부의 부담액의 규모는 35.4조원으로 낮아졌다.



지출규모를 비교하면
경제지출을 제외한
분야에 있어서 우리나라의
지출이 상대적으로 낮게
나타나고 있다.

교할 경우, 우리나라의 개방도는 상대적으로 높게 나타나고 있다.

지출에 있어서는 경제지출을 제외한 분야에 있어서 우리나라의 지출이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 만약 고령화나 소득에 비례하여 의료 및 사회보장 지출이 증가한다면 향후 해당 분야에 대한 우리나라의 지출이 점차적으로 증가할 것이다.

〈표 1〉 주요 변수의 원자료

	포르투갈	체코	아일랜드	일본	한국	영국	미국	캐나다
연도	2006	2006	2006	2006	2006	2005	2006	2006
PGDP	20839	22099	40716	31919	23038	31580	43801	36813
POP	10.6	10.2	4.2	128.0	48.1	60.2	299.8	32.6
OLD	17.24	14.18	11.14	20.57	9.44	16.03	12.40	13.17
UNEM	7.7	7.2	4.4	4.1	3.5	2.7	4.6	6.3
OPEN	4.71	10.96	8.77	2.34	5.96	3.27	1.83	4.85
총지출	0.463	0.436	0.342	0.361	0.302	0.443	0.366	0.393
경제	0.038	0.069	0.045	0.036	0.064	0.028	0.037	0.034
의료	0.072	0.072	0.078	0.071	0.041	0.071	0.077	0.073
사회보장	0.16	0.127	0.097	0.122	0.037	0.159	0.070	0.092

주: 1. PGDP : OECD national account
2. 인구, 노령인구, 실업률 : IFS 자료
3. 대외개방도 : OECD 수출입 규모 자료

IV. 국제비교지수 분석

가. 추정 결과

본 연구에서는 설명변수로 1인당 소득의 제곱을 넣은 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어 추정하였다. 여기서는 설명변수로 1인당 소득의 제곱을 넣은 경우를 기준으로 설명한다(다른 추정결과는 부록 참조)³⁾.

총지출의 경우, Panel 및 LS 추정에서는 1인당 소득이 증가하면 총지출도 증가하지만 체감하는 것으로 나타나고 있다⁴⁾. 인구의 경우를 보면, LS 추정에서는 인구가 증가할수록 감소하는 것으로 나타났지만 Panel에서는 그와 반대로 나타났다. Panel 및 LS 추정에서는 개방도가 높아질수록 총지출이 낮아지는 것

3) 그러나 국제비교지수를 비교해보면 두 가지 추정의 차이가 거의 없는 것으로 나타나고 있다.

4) 1인당 소득만 설명변수로 사용한 경우를 보면 소득이 증가함에 따라 감소하는 것으로 나타나고 있다(부록 참조).



으로 나타났지만, 고령자의 비율은 유의하지 않았다. 마지막으로 실업률은 두 가지 추정에서 모두 총지출을 증대시키는 것으로 나타났다.

경제지출의 경우도 1인당 소득 및 인구가 주는 영향의 방향은 총지출과 동일하였다. 개방도는 Panel 및 LS 추정 모두 총지출과는 달리 경제지출을 높이는 역할을 하는 것으로 나타났다. 고령자 비율이나 실업률은 경제지출에 영향을 주지 않는 것으로 나타나고 있다.

의료지출도 1인당 소득 및 인구가 주는 영향의 방향은 총지출과 동일하지만, 1인당 소득만 설명변수로 사용한 경우의 계수는 양(+)으로 나타나고 있다. 반면 의료지출은 개방도가 높아지면 지출 규모가 낮아지는 것으로 나타나고 있다.

사회보장지출은 LS 추정일 때 인구가 음(-)의 영향을 주는 것으로 나타나고 있다. 반면 Panel 추정에서는 인구의 계수가 유의하지 않았다. 고령자 비율과 실업률의 계수는 두 가지 모두에서 유의하게 나왔으며, 양(+)의 값을 갖는다.

Lag 변수를 사용한 추정은 변화분만을 설명하므로 실업률을 제외한 대부분의 변수가 유의하지 않은 것으로 나타나고 있다. 실업률의 경우는 예상과 달리 사회보장이나 의료지출에 음(-)의 영향을 주고 있다. 이는 본 연구에서 사회보장지출은 사회보험료를 기준으로 하고 있으므로, 실업률이 높은 경우(소득이 낮아지는 경우)에 사회보험료도 소득에 비례하여 낮아지기 때문에 음(-)의 영향을 주는 것으로 보인다. 의료분야는 본인 부담이 있으므로 실업률이 높아질 때(경제가 좋지 않을 때) 병원비 지출을 줄이기 때문일 수 있다. 또한 경기가 좋지 않을 때 체납이 발생하고, 체납이 발생하면 의료혜택을 받지 못해서 나타나는 현상일 수도 있다.

Panel 추정에 따르면
1인당 소득 및 인구가 증가할 때
총지출 및 경제지출이
증가하는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 추정결과 - LS

	총지출	경제지출	의료지출	사회보장지출
ln(PGDP) ²	-4.9387***	-0.85294***	-1.045***	-0.37998
ln(PGDP)	97.52112***	15.29223***	22.14906***	7.998438
ln(POP)	-1.77061***	-0.40525***	-0.17118***	-1.04394***
OPEN	-0.16442***	0.058805**	-0.08438***	0.023221
OLD	1.555797	-0.00611	0.108074	1.386312***
UNEM	0.52753***	-0.01754	0.025422	0.31032***
Adj. R ²	0.533913	0.390272	0.32816	0.59868

주: *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 의미



사회보장과 관련된 지출의 국제비교지수를 살펴보면 OECD 국가와 유사한 수준으로 경제, 인구 변수의 변화에 반응하고 있다.

〈표 3〉 추정 결과 - Fixed Effect

	총지출	경제지출	의료지출	사회보장지출
ln(PGDP) ²	-3.567803***	-0.91882***	-0.22829**	0.06094
ln(PGDP)	65.50852***	14.55584***	5.38576**	-1.6937
ln(POP)	32.58824***	15.68714***	6.282143***	2.991835
OPEN	-0.492145***	0.156224***	-0.07184**	-0.26714***
OLD	0.264767	-0.01252	0.135431***	0.482573***
UNEM	0.653262***	0.007202	0.035711***	0.294488***
Dummy(Korea)	-50.20649	-16.7054	-8.49224	-10.0612
Adj. R ²	0.940023	0.772649	0.903823	0.980696

주: *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 의미

〈표 4〉 추정결과 - Lag 변수 포함

	총지출	경제지출	의료지출	사회보장지출
Dependent(-1)	0.951527***	0.806557***	0.958284***	0.971192***
ln(PGDP) ²	-0.32171	-0.17451	-0.11683	-0.00251
ln(PGDP)	5.76026	3.121759	2.341875*	-0.33343
ln(POP)	-0.00544	-0.06031**	0.015939	-0.01044
OPEN	0.038313	0.024072*	0.009788	0.014084
OLD	0.078933*	-0.00407	-0.00151	0.070934***
UNEM	-0.09317***	-0.02006*	-0.01477***	-0.04258***
Adj. R ²	0.970753	0.806555	0.955567	0.990154

주: *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 의미

나. 국제비교 지수

먼저 사회보장과 관련된 지출의 국제비교지수를 살펴보자. 먼저 LS 추정의 경우를 보면 자료를 조정하였음에도 불구하고 우리나라의 사회보장과 관련된 지출이 1995년의 85.6에서 2006년에는 61.3 수준으로 낮아지고 있다. 다시 말하면, 소득이나 인구 등을 고려할 때 우리나라의 사회보장지출은 외국의 평균적인 수준보다 낮으며, 상대적 격차가 커지고 있다고 말할 수 있다.

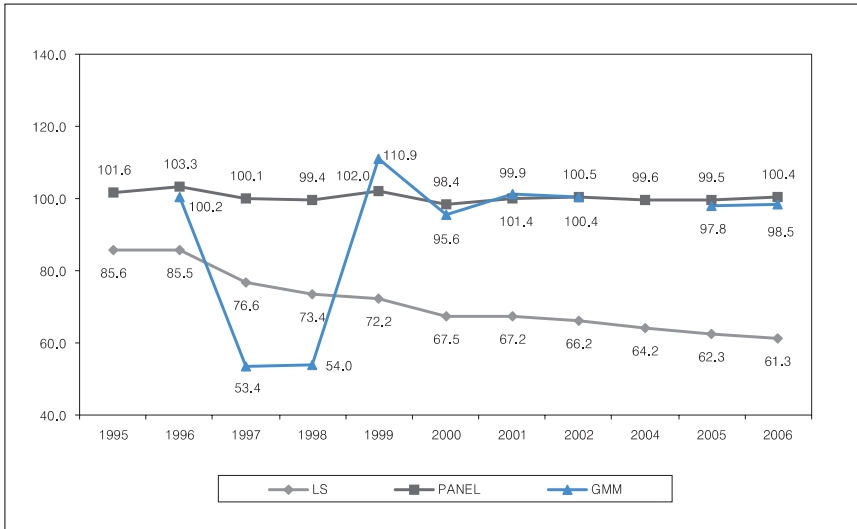
그러나 각국의 특성을 고려하고 추정된 Panel 추정 결과를 보면, 국제비교지수가 거의 100 수준이다. 따라서 OECD 국가와 유사한 수준으로 경제, 인구 변수의 변화에 반응하고 있다고 할 수 있다. 따라서 본 연구의 결과로만 보면 해당

기간의 정부, 다시 말하면 ‘국민의 정부’나 ‘참여정부’가 외국에 비해 더 강력한 복지 강화정책을 사용한 것으로 나타나지는 않는다.

마지막으로 Lag 변수를 사용한 경우를 보면 외환위기 시점인 1997년과 1998년이 매우 낮은 수치로 나타나고 있다. 이는 우리나라의 사회보장제도가 경제 악화 시점에 외국에 비해 덜 반응한다는 것을 의미한다. 따라서 실업급여를 비롯하여 각종 사회보장제도가 경기 악화에 탄력적으로 지출 확대가 되도록 조정할 필요가 있다.

의료분야는 소득, 인구 등을 고려하였을 때 외국보다 약간 빠른 속도로 증가하고 있다고 할 수 있다.

[그림 4] 국제비교지수 - 사회보장



다음으로 의료분야와 관련된 지출의 국제비교지수를 살펴보자. 의료분야는 LS과 Panel 추정이 거의 유사한 형태를 보이고 있다. 따라서 의료분야에 있어서 우리나라의 특성이 크지는 않은 것으로 보인다. 전체적인 추세를 보면 외환위기 시점인 1997년과 1998년과 1999년에 외국에 비해 낮은 의료분야 지출을 하였지만 최근에는 100을 다소 상회하는 수치를 보이고 있어 소득, 인구 등을 고려하였을 때 외국보다 약간 빠른 속도로 증가하고 있다고 할 수 있다.

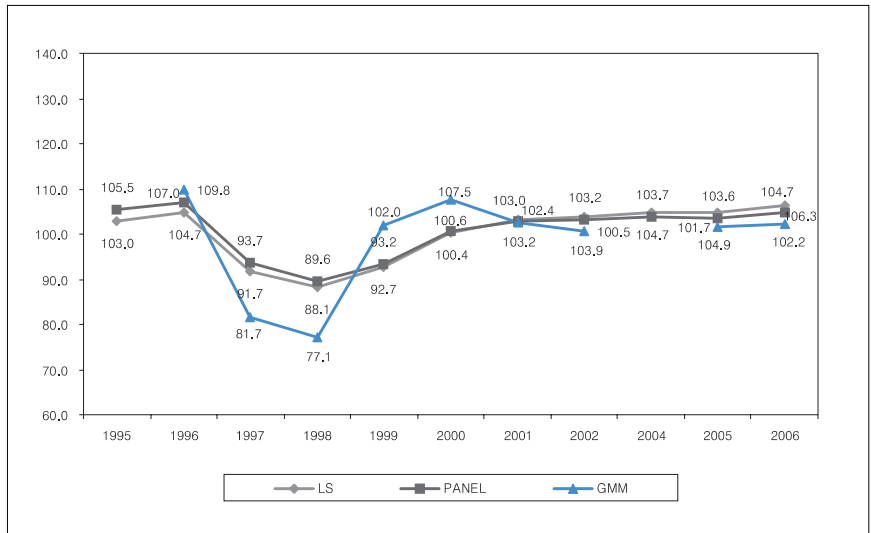
Lag 변수를 사용한 경우도 큰 틀에서 보면 사회보장지출과 유사한 변화를 보이고 있다. 그리고 사회보장지출처럼 큰 차이를 보이지는 않지만, 외환위기 시점인 1997년과 1998년이 뚜렷이 낮게 나타나고 있다. 이는 사회보장제도의 경우와 마찬가지로 의료분야 지출도 경제 악화 시점에 외국에 비해 덜 반응한다는 것



경제지출에 대한
우리나라의 국제비교지수를
보면, 우리나라 정부의
정책 방향이 경제지출을
축소하는 방향일
가능성이 높다.

을 의미한다. 따라서 현행 제도를 면밀히 살펴보고, 경제 악화 시점에 의료지원
의 대상이나 폭을 확대하는 것을 생각해 볼 필요가 있다.

[그림 5] 국제비교지수 - 의료

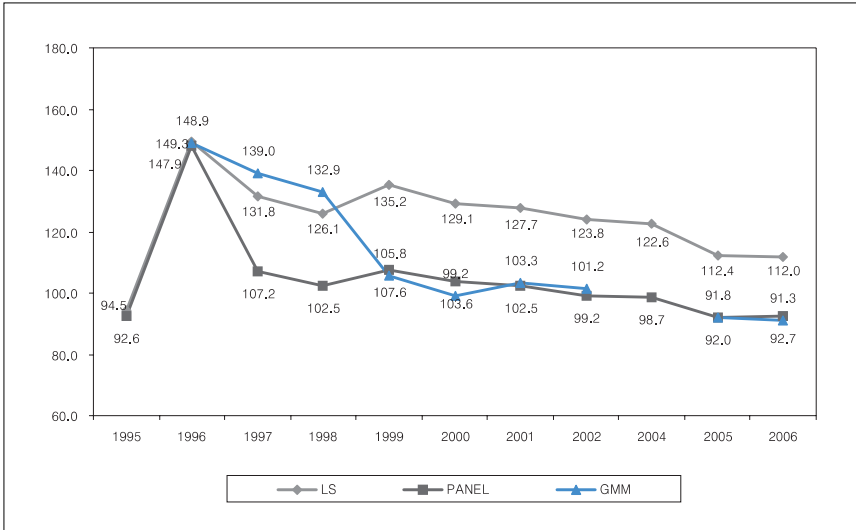


경제지출에 대한 우리나라의 국제비교지수를 보면, LS 추정의 경우 1995년
을 제외한다면 1996년 149, 1999년 135, 1991년 112 수준으로 나타나고 있다.
따라서 소득이나 인구 등을 고려할 때 외국의 평균적인 수준보다 높으며, 상대적
격차는 축소되고 있다고 말할 수 있다.

그러나 각국의 특성을 고려한 Panel 추정 결과를 보면, 1996년을 제외할 경
우 외국에 비해 높지 않았으며, 최근에는 외국에 비해 낮은 수준이다. 또한 추세
적으로도 낮아지고 있으므로 해당기간 동안 외국에 비해 경제지출을 축소한 것
이다. 따라서 해당 기간 동안 우리나라 정부의 정책 방향이 경제지출을 축소하는
방향일 가능성이 높다.

마지막으로 Lag 변수를 사용한 경우를 보면, 외환위기 전후에는 LS 추정과
유사한 행태를 보이고 있는 반면 1999년부터는 Panel 추정을 한 경우와 거의
동일하다. 외환위기 전후에는 소득이나 인구 등을 고려했을 때 경제지출을 더 많
이 하였지만, 그 강도는 약해졌다고 할 수 있다. 특히, 외환위기 시점이 지난 이
후에는 외국보다 낮은 수준으로 소득, 인구구조 등의 변화에 반응하였다고 할 수
있다.

[그림 6] 국제비교지수 - 경제지출



우리나라의 특성이나 소득, 인구구조 등을 감안할 경우 외국과 유사한 수준으로 전체적인 지출 규모가 결정되고 있다.

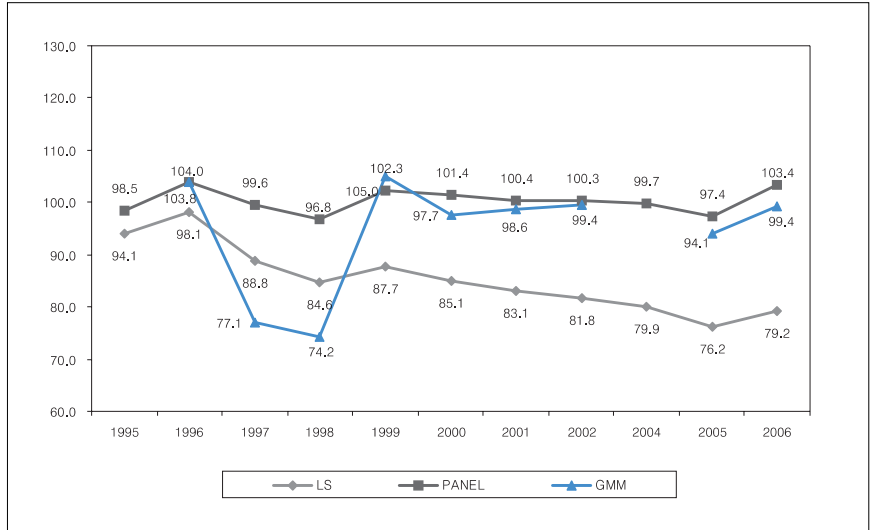
마지막으로 총지출에 대한 국제비교지수를 살펴보자. 총지출은 사실상 다른 지출의 합이므로 다른 지출의 움직임을 종합적으로 반영한 것이라 할 수 있다. 각국의 특성을 반영하지 않은 LS 추정 결과의 결과를 보면 우리나라 총지출은 소득이나 인구구조 등을 감안하는 경우에도 외국에 비해 낮으며, 그 격차도 벌어지고 있는 것으로 나타나고 있다.

그러나 Panel 추정 결과를 이용한 국제비교지수를 보면 100 수준에서 등락을 보이고 있다. 따라서 우리나라의 특성이나 소득, 인구구조 등을 감안할 경우 외국과 유사한 수준으로 전체적인 지출 규모가 결정되고 있으며, 추세적인 변화도 없는 것으로 나타나고 있다. 다만 경제위기 시점에서는 사회보장이나 의료분야가 충분한 반응을 하지 않았기 때문에 총지출이 낮은 상태로 나타나고 있다.



일반정부 기준으로 보면
우리나라의 지출 규모가
증가하고 있고,
지출의 구성에 있어서도
경제분야에서
복지분야로의 전환이
이루어지고 있다.

[그림 7] 국제비교지수 - 총 지출



V. 결론 및 시사점

본 연구에서는 IMF가 제시한 국제비교지수를 이용하여 국제비교를 시도하였다. 일반정부 기준으로 보면 우리나라의 지출 규모가 증가하고 있고, 지출의 구성에 있어서도 경제분야에서 복지분야로의 전환이 이루어지고 있다. 일부에서는 이러한 현상을 두고 지난 정부가 의료, 사회보장 등 복지지향적이어서 발생하는 현상이라는 주장이 많았다. 반면 국제비교를 해보면 아직도 우리나라는 복지분야 지출이 상대적으로 적고, 경제지출은 상대적으로 많다. 이에 따라, 복지 지출을 더욱 확대하여야 한다는 주장도 있다. 따라서 본 연구는 국제비교지수를 통하여 이러한 주장들의 합리성을 살펴보았다.

이를 위하여 본 연구에서는 LS, Panel 및 전년도 지출을 포함하는 추정 등 세 가지 추정방식을 사용하였다. LS 추정에 따른 국제비교지수의 차이는 시간 불변적인 요소와 시간 가변적인 요소를 모두 포함하는 반면, Panel 추정은 시간 가변적인 요소만 국제비교지수의 차이로 나타날 것이기 때문이다. 또한 지출의 Lag 변수를 사용한 경우에는 시간 가변적인 요소 중에서도 추세치가 제외된 일시적 정책 변화를 보여줄 수 있기 때문이다.

그리고 국민연금은 외국과의 비교가 적합하도록 연금보험료를 지출로 하였



다. 또한 금융구조조정에 사용된 정부보증채무의 국제전환은 제외하고 추정을 하였다. 또한 시계열이 짧은 국가나 이상점으로 보이는 기간은 제외하였다.

Panel 추정을 기준으로 추정 결과를 보면 총지출은 1인당 소득이 증가하면 증가하지만 체감하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 인구 및 실업률이 증가하면 지출이 증가하는 반면 개방도가 높아질수록 총지출이 낮아지는 것으로 나타났다. 경제지출의 경우도 1인당 소득 및 인구가 주는 영향의 방향은 총지출과 동일하였다. 개방도는 총지출과는 달리 경제지출을 높이는 역할을 하는 것으로 나타났다. 의료지출도 1인당 소득 및 인구가 주는 영향의 방향은 총지출과 동일하다. 반면 의료지출은 개방도가 높아지면 지출 규모가 낮아지는 것으로 나타나고 있다. 사회보장지출은 고령자 비율과 실업률이 높아지면 지출이 증가하는 것으로 나왔다.

국제비교지수는 추정 방식이나 자료에 따라 결과가 많이 달라지는 경향을 보이고 있다. 따라서 본 연구의 결과도 향후 추가적인 연구를 통해 추정의 안정성을 높여야 한다. 그럼에도 불구하고, 본 연구를 통한 시사점은 다음과 같다.

사회보장과 관련된 지출의 국제비교지수를 살펴보면 우리나라의 지출 수준이 외국의 평균적인 수준보다 낮다. 그러나 각국의 특성을 고려한 결과를 보면 OECD 국가들과 유사한 수준으로 나타나고 있다. 따라서 본 연구의 결과로만 보면 ‘국민의 정부’나 ‘참여정부’가 외국에 비해 더 강력한 복지 강화정책을 사용한 것으로 보이지는 않는다. 의료분야의 국제비교지수를 보면 외환위기 시점인 1997년부터 1999년까지 외국에 비해 낮은 의료분야 지출을 하였지만 최근에는 100을 다소 상회하는 수치를 보이고 있어 소득, 인구 등을 고려하였을 때 외국보다 약간 빠른 속도로 증가하고 있다. 경제 지출은 사회보장과 반대로 소득이나 인구구조 등을 고려할 때 외국의 평균적인 수준보다 높다. 그러나 각국의 특성을 고려할 경우에는 외국에 비해 낮은 수준이다. 또한 추세적으로도 낮아지고 있으므로 우리나라 정부의 정책 방향이 경제지출을 축소하는 방향일 가능성이 높다.

Lag 변수를 사용한 경우를 보면 사회보장과 의료지출의 경우 외환위기 시점인 1997년과 1998년이 매우 낮은 수치로 나타나고 있다. 이는 우리나라의 의료나 사회보장제도가 경제 악화 시점에 외국에 비해 덜 반응한다는 것을 의미한다. 제도를 더 살펴봐야 하겠지만 실업급여, 의료비 지원 등이 경기 악화시 지출 확대가 가능하도록 조정하는 것을 생각해 볼 필요가 있다. KIPF

각국의 특성을 고려하여
사회보장 관련 지출을 비교하면
우리나라가 외국에 비해
더 강력한 복지정책을
사용하지는 않은 것으로 나타났다.

<참고문헌>

- 고영선 외, 『재정지출의 생산성 제고를 위한 연구』, 한국개발연구원, 2004.
 최준욱·류덕현·박형수, 『재정지출의 분야별 자원배분에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2005.
 전승훈, 「분야별 자원배분에 대한 국제비교 연구」, 『경제현안분석』 제7호, 국회예산정책처, 2006.
 김진영·이철인, 『향후 10년간 복지수요판단 및 재정확보 방안』, 한국조세연구원, 2006.
 이영, 「신정부 재정정책의 여건과 발전방향」, 『한국경제의 분석』 제14권 제1호, 2008.

<부록>

추정결과 - LS

	총지출	경제지출	의료지출	사회보장지출
ln(PGDP)	-0.8693	-1.7004***	1.33016***	0.428292
ln(POP)	-1.68728***	-0.39086***	-0.15355***	-1.03753***
OPEN	-0.14759	0.061711**	-0.08082***	0.024515
OLD	1.671641***	0.013897	0.132586***	1.395225***
UNEM	0.601211***	-0.00481	0.041013	0.315989***
Adj. R ²	0.511246	0.364478	0.290112	0.599669

주: *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 의미

추정 결과 - Fixed Effect

	총지출	경제지출	의료지출	사회보장지출
ln(PGDP)	-3.37426**	-3.18369***	0.978151***	-0.51713
ln(POP)	23.34848***	13.30761***	5.690917***	3.149656
OPEN	-0.70075***	0.102501*	-0.08519**	-0.26358***
OLD	0.346879*	0.008626	0.140686***	0.481171***
UNEM	0.719931***	0.024371	0.039977***	0.293349***
Dummy(Korea)	-38.94075	-13.8041	-7.77138	-10.2536
Adj. R ²	0.931794	0.751888	0.902866	0.980757

주: *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 의미



추정 결과 – Fixed Effect

	총지출	경제지출	의료지출	사회보장지출
Dependent(-1)	0.954535***	0.815053***	0.964406***	0.971194***
ln(PGDP)	-0.6589	-0.34577	0.002204	-0.3835
ln(POP)	0.005525	-0.05369**	0.019071	-0.01039
OPEN	0.039555	0.023976*	0.010623	0.014089
OLD	0.080993**	-0.00033	0.000241	0.070986***
UNEM	-0.08947***	-0.01696	-0.01303**	-0.04253***
Adj. R ²	0.970745	0.806808	0.955098	0.990188

주: *, **, ***는 각각 10%, 5%, 1% 유의수준을 의미



비권장재 (demerit goods) 관점에서 본 담배 · 주류 · 갬블 과세



박상원

한국조세연구원 전문연구위원(swpark@kipf.re.kr)

세계 대부분의
나라에서는
담배 · 주류 · 갬블 등에
개별소비세 형태로
높은 세율 세금을
매기고 있다.

I. 서론

세계 대부분의 나라에서는 담배 · 주류 · 갬블 등에 개별소비세(excise tax) 형태로 높은 세율의 세금을 매기고 있다¹⁾. 담배 전매나 정부발행 복권과 같이 국가가 직접 공급하는 경우에도, 생산원가에 비해 높은 가격을 유지하여 과세 하는 것과 동일한 효과-수요억제 효과 및 국고수입 효과-를 얻고 있다. 단순히 세금뿐만이 아니다. 공급자의 자격을 엄격하게 정하기도 하고, 수량 통제, 유통 및 판매 관리 등의 직접 규제를 가하기도 한다. 우리나라도 예외가 아니어서, 담배에는 담배소비세, 교육세 등의 조세와 각종 부담금 및 기금기여금 등이 부과되고 있으며, 주세의 세율은 72%에 이른다. (<표 1>²⁾과 <표 2> 참조). 또한 <표 3>에 나타나듯이 카지노 · 복권 · 경마와 같은 갬블의 경우에도 레저세 등을 통해 상당한 금액이 국가의 재원이 되고 있다. 경마장 · 경륜장에 대한 특별 소비세 등도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

1) 개별소비세 과세 대상에는 보통 유류, 환경오염 물질 등도 포함되지만, 본 소고의 관점에서 볼 때 담배, 주류, 갬블 등과 차별성이 있는 것으로 판단되어 제외하였다.

2) <표 1>에 의하면 제세공과금의 변화에도 불구하고 세후판매가는 동일하게 유지되었는데, 이는 담배판매가격이 몇 년에 한번씩 불연속적으로 바뀌기 때문이다.



〈표 1〉 담배 관련 제세공과금

(단위: 원/갑)

	2005.1~	2008.1~
담배소비세	641	641
교육세	320.5	320.5
공익기금		
폐기물부담금	7	7
국민건강증진기금	354	354
연초생산안정화기금	15	
소계	1337.5	1322.5
부가세	227.27	227.27
총계	1,564.77	1,549.77
판매가	2,500	2,500

담배에는 담배소비세, 교육세 등의 조세와 각종 부담금 및 기금기여금 등이 부과되고 있으며, 주세의 세율은 72%에 이른다.

주: 1. 부가가치세를 제외한 모든 세율은 갑당 정액임
 2. 부가가치세는 공급가의 10%
 자료: KT&G, 성명재 외(2008)에서 재인용

〈표 2〉 주세 세율

(단위: %)

발효주		증류주	
탁 주	5	증류식소주	72
약 주	30	희석식소주	72
청 주	30	위스키	72
맥 주	72	브랜디	72
과실주	30	일반증류주	72
		리큐르	72

출처: 2007년 『조세개요』

〈표 3〉 우리나라 갬블산업의 매출액 배분 (2005년 기준)

(단위: %, 억원)

		경마 ¹⁾	경정 ¹⁾	경륜 ¹⁾	카지노 ²⁾	복권
배분비율	환 급	72	70	70	N/A ³⁾	50
	조 세	20	18	18	18.8	
	기금출연 등 공공사업	2.4	03)	5.4	14.7	37.84)
	비용 및 적립금	5.6	12	6.6	53.9 (적립금: 23.4)	12.2
	주주에게 배당	N/A	N/A	N/A	12.6	N/A
배분금액	환 급	38,379	2,364	10,486	N/A	17,298
	조 세	10,660	609	2,696	1,436	
	기금출연 등 공공사업	1,279	0	821	1,122	13,061
	비용 및 적립금	2,985	405	977	4,118 (적립금: 1,790)	4,221
	주주에게 배당	N/A	N/A	N/A	960	N/A

주: 1) 복승식 기준임
 2) 강원랜드 호텔사업의 매출액 및 비용이 포함된 것임
 3) 카지노의 매출액은 이미 베팅자에게 배분된 돈을 제외하고 남은 금액을 의미하므로, 매출액으로부터 환급되는 것은 없음
 출처: 김정훈 외 (2006)



이들 재화에 대한 과세 근거를 명확하게 이해하는 것은 세부담의 적정성을 판단하고 향후 정책을 결정하는 데 매우 중요하다.

왜 이들 재화들은 국가가 특별히 관리하며 높은 세금을 부과하는가? 이들 재화에 대한 과세 근거를 명확하게 이해하는 것은 세부담의 적정성을 판단하고 향후 정책을 결정하는 데 매우 중요하다. 어떤 측면에서 과세 근거를 이해하느냐에 따라 동일한 상황에 대해 정반대의 정책 시사점이 도출될 수도 있기 때문이다.

본 소고는 이들 재화에 대한 과세 근거를 최적조세이론, 외부성의 교정, 온정주의(paternalism)와 소비자의 비합리적 구매행위(irrational behavior), 정치적 영향력, 비권장재(demerit goods) 관점 등으로 구별하여 설명하고자 한다. 특히 제Ⅲ장에서는 비권장재적 이해를 강조하였으며, 제Ⅳ장에서는 몇몇 사례를 통해 비권장재 관점이 매우 설득력 있는 것임을 설명하였다.

사실 여러 가지 과세 근거는 모두 나름대로의 정당성을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 어떤 과세 근거가 합당하다거나 또는 얼마만큼의 세부담이 정당한가 하는 규범적(normative) 결론보다는, 현실에서의 세율 결정이 어떤 논리에 의해 결정되고 있는가에 좀 더 중점을 두어 설명하고자 한다. 본 소고와 가장 유사한 연구로는 Cnossen and Smart(2005)를 들 수 있다. Cnossen and Smart(2005)는 담배·주류·유류·환경오염물질·갬블 등의 과세 근거, 현황, 이슈 등을 품목별로 정리하여 설명하고 있다. 본 소고는 기존 문헌에서 간과하고 있는 비권장재(demerit goods) 관점을 강조하여, 이로부터 도출되는 과세의 특징을 강조한다는 점에서 차별성을 가진다고 하겠다³⁾.

II. 과세 근거에 대한 개론⁴⁾

1. Ramsey's Rule

개별소비세에 대한 연구 중 가장 기초가 되는 것은 최적 소비세를 도출하는 최적조세이론이라고 할 수 있다. Ramsey(1927) 이래 Samuelson(1951), Diamond and Mirrlees(1971) 등의 많은 연구들은 국가에게 일정 규모의 조세수입이 필요한 경우 어떤 세율 구조가 경제의 효율성을 극대화하는지 연구하였다. 이들의 결과에 의하면, 세금 때문에 발생하는 소비의 왜곡이 낮은 제품에 높은 세율의 조세를 부과하는 것이 바람직하다. 따라서 몇몇 조건들이 성립할 때 세율은 수요의 가격탄력성과 반비례하게 된다. 또한 탄력성 기준 외에, 직접 과세할 수 없는 여가(leisure)와 보완관계에 있는 재화에 높은 세율을 부과한다

3) 기타 문헌에 대한 설명은 본문에서 추가하고자 한다.

4) 과세 근거에 대한 설명 중 비권장재적 이해는 본 소고의 핵심부분이므로 제Ⅲ장에서 별도로 설명하고자 한다.



는 결론이 도출되기도 한다.

이 이론에 기초하여 설명한다면, 갬블 · 담배 · 주류 등에 높은 세금이 부과되는 이유는 이들 소비의 가격탄력성이 매우 낮기 때문이다. 이들 품목은 중독성(addiction)이 있어서 수요의 가격탄력성이 낮으므로, 이러한 견해는 꽤 설득력이 있다. 하지만 이들 품목에 대한 높은 개별소비세를 최적조세이론만으로 모두 설명하기에는 다음과 같은 이유에서 한계가 있다.

첫째, 대부분의 나라는 최적조세이론에서 말하는 개별소비세가 아니라, 판매세(미국)나 부가가치세(우리나라, 유럽, 호주 등)와 같은 일반소비세를 근간으로 하고 있다. 즉 대부분의 품목에 동일한 세율을 적용하면서 몇몇 품목에 대해서만 특별히 높은 세율을 부과한다. 만약 최적조세이론에 의해 과세하고 있다면, 개별소비세가 좀 더 보편적으로 부과되고 있어야 하며 각 재화의 수요탄력성에 따라 서로 다른 세율이 적용되고 있어야 할 것이다⁵⁾.

둘째, Diamond(1975) 등의 연구 결과에 의하면, 개인간 형평성까지 고려할 때 상대적으로 높은 가중치를 부여받은 계층(예: 저소득층)이 소비하는 상품에 낮은 조세를 부과하게 된다. 그런데 담배와 갬블 등은 낮은 소득계층의 소비 비중이 높은 대표적 품목이다. 따라서 형평성까지 고려한 최적조세이론에 의하면 이들에 대해 반드시 높은 세율을 매길 필요는 없다.

마지막으로 탄력성 공식은 매우 제한적으로 적용된다는 점을 이해해야 한다. 기본적으로 수요함수는 일반수요함수가 아닌 보상수요함수를 사용해야 한다. 또한 제품간 수요의 교차탄력성이 없는 경우에만 한정적으로 탄력성 공식이 적용된다. 따라서 이들 품목의 수요가 다른 제품(예를 들어 갬블의 대체재인 다른 레저) 가격에 민감하게 반응한다면 반드시 가격탄력성이 낮다고 높은 세율을 부과할 필요가 없다.

2. 외부성의 교정

최적조세이론보다 경제학자들에게 보다 많이 어필하는 논리는 이들 재화가 외부효과를 유발하므로 교정세(pigouvian tax or corrective tax)를 부과해야 한다는 것이다. 이 때 외부성은 두 가지로 구별할 수 있다. 첫째는, 한 사람의 소비가 다른 사람에게 건강이나 물질상의 해악을 미치면서 이에 대한 직접적 배상은 지불되지 않는 경우이다. 담배의 경우, 간접흡연에 의해 주변 사람들이 피해를 보는 것이 이에 해당한다. 둘째는, 소비자의 건강 악화로 인해 국가재정에 악영향이 미치는 것을 들 수 있다. 많은 국가들은 의료비용의 상당부분

갬블 · 담배 · 주류
등에 대한 높은
개별소비세를
최적조세이론만으로
모두 설명하기에는
한계가 있다.

5) 물론 Atkinson and Stiglitz(1980)에서와 같이 동일한 세율이 최적인 되는 충분조건들이 존재하지만, 이 조건들이 현실에서 성립한다고 보기 어렵다.



외부성이 있을 때
사회적 손실만큼 조세를
부과하면 사회적 효율이
증진될 뿐만 아니라
국가재정에도 도움이
되므로, 이는 매우 강력한
과세 명분이 된다.

을 국가가 부담하고 있다. 만약 개인의 소비가 건강에 부정적인 영향을 주고 이 때문에 발생한 의료비용을 상당부분 국가재정이 담당한다면, 외부 불경제(negative externality)가 존재한다고 할 수 있다.

외부성이 있을 때 사회적 손실만큼 조세를 부과하면 사회적 효율이 증진될 뿐만 아니라 국가재정에도 도움이 되므로, 이는 매우 강력한 과세 명분이 된다. 물론 현실에서의 세율이 외부성의 크기만큼 적절하게 부과되고 있는지는 실증 연구에서 해결해야 할 문제이다. 단지 본 연구는 외부성 교정이라는 측면에서 껌블·주류·담배에 대한 소비를 이해할 때 몇 가지 주의할 점을 지적하고자 한다.

첫째, 외부성의 크기는 그 정의상 소비 당사자가 지불하는 비용(재화가격을 지불하는 금전적 비용과 건강 악화를 통한 개인의 의료비용 등)을 포함하지 않는다. 따라서 소비자의 건강 악화의 경제적 비용을 포함하여 사회적 손실이 계산하고, 그에 따라 교정세의 세율의 크기를 결정하는 것은 적절하지 못하다.

둘째, 외부손실의 크기와 그에 따른 적정세율의 결정은 소비의 가격탄력성과 무관하다. 이는 흔히 발견할 수 있는 오류인데, “이들 품목의 소비는 탄력성이 낮아 (조세를 비롯한) 가격정책은 효과가 없다”는 주장은 외부성의 교정 측면에서 볼 때 무의미한 주장이다. 교정세는 사회적 손실만큼만 부과하면 되며, 이 부과 이후에도 소비가 줄지 않았다면 그만큼 소비로부터의 소비편익이 높다는 것을 의미하기 때문에 경제적 효율성의 달성에 아무런 문제가 없다⁶⁾.

셋째, 소비자의 특성, 소비 장소, 소비 시간, 소비로부터 영향을 받는 외부자의 존재 여부 등에 따라 외부효과의 크기가 달라지므로, 원칙적으로는 서로 다른 세율이 적용되어야 한다. 특히 껌블의 경우는 중독의 증세가 있는 소비자와 레저로서 가볍게 즐기는 소비자 사이에 외부성의 크기가 크게 다를 수 있다. 하지만 각각의 상황에 따라 엄밀하게 세율을 다르게 적용하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 동일한 세금이 평균적으로 부과되므로, 중독 소비자는 과소한 금액을, 일반 소비자는 과도한 금액을 납부하고 있다고 할 수 있다.

넷째, 과세표준은 단순히 제품의 단위보다는 사회적 손실을 야기하는 요소가 되어야 한다. 예를 들어 엄밀하게 교정세 원리를 적용한다면, 같은 양의 술이라도 알코올 함유량에 따라, 같은 한 개비의 담배라도 니코틴 등 유해물질의 함유량에 따라 세부담이 달라져야 하는 것이다.

6) 물론 세부담이 궁극적으로 소비자가 귀착하는지, 생산자에게 귀착되는지를 살펴보기 위해서는 수요과 공급의 탄력성 계산이 필요하다.



3. 온정주의(paternalism)

온정주의(paternalism)는 경제주체의 후생을 위해, 다른 사람 특히 정부와 같은 공공기관(public authority)이 그 경제주체의 소비집합을 제약할 때 사용하는 용어이다. 대표적인 예가 저소득층을 지원할 때 현금으로 하지 않고 현물(in-kind)을 직접 제공하는 경우이다. 현금으로 한다면 수혜자의 예산제약이 좀 더 넓어져 개인의 후생이 (최소한 같거나) 높아질 것이다. 하지만 현물로 제공하는 이유는 특정 소비를 강제할 경우 궁극적으로 수혜자에게 혜택이 더 크게 돌아간다고 믿기 때문이다. 이와 반대로, 담배·주류·갬블·정크푸드(junk food)와 같은 재화는 고세율의 세금으로 소비를 억제해야만 궁극적으로 소비자의 후생이 증가한다는 것이 온정주의적 견해이다.

최근까지 대부분의 경제학자들은 온정주의에 대해 부정적인 견해를 가지고 있었다. 후생경제학은 “사회후생이란 기본적으로 개인들의 효용들로 구성된 함수”라고 가정한다. 또한 경제주체의 효용은 소비자의 자유로운 선택에 의해 극대화되는 것이므로, 소비자 주권(consumer's sovereign)을 제약하는 어떤 정책도 사회후생을 증가시키지 않는다. 따라서 전통적 후생경제학은 그 기본 전제부터 온정주의와 배치된다고 할 수 있다. 하지만 최근에는 경제주체들의 비합리적 소비행위(irrational behavior)가 강조되면서 다시 온정주의에 기초한 과세가 강조되고 있다⁷⁾. 대표적인 예가 Gruber and Koszegi(2004), Donoghue and Rabin(2006), Gruber and Mullainathan(2005) 등이다. 특히 Donoghue and Rabin(2006)은 비합리적인 소비자 가정과 최적조세이론을 접목하여 정치한 분석을 하고 있으며, Gruber and Mullainathan(2005)은 실증분석을 통한 결론도 제시하고 있다. 이들은 모두 소비자의 행동이 시차를 가지고 볼 때 모순(time-inconsistency)이 있다는 점을 강조한다. 즉 t 기의 소비자 소비를 x_t 라고 할 때, 소비자의 전체 효용은 다음 효용함수에 의해 표현된다⁸⁾.

$$U(x_t, x_{t+1}, \dots) = u(x_t) + \beta \sum_{i=1}^{\infty} \delta^i u(x_{t+i})$$

이 때 δ 는 일반적인 시간할인율이며, β 는 소비자 선호가 가지는 시점간 모순(time-inconsistency)을 표시하는 파라미터이다. 만약 $\beta < 1$ 인 경우, t 기 대비 $t+1$ 기 소비의 상대적 중요성($\beta\delta$)은 $t+1$ 기 대비 $t+2$ 기 소비의 상대적 중요성(δ)보다 작게 된다. 즉 t 기(현재)에서는 $t+1$ 기의 효용을 과소평가하게

최근에는
경제주체들의
비합리적 소비행위가
강조되면서 다시
온정주의에 기초한
과세가 강조되고
있다.

7) 물론 비합리적 소비 외에 정보의 부재, 판단의 부정확성 등에 기초하여 온정주의가 정당화될 수 있다.

8) U 는 소비자의 미래소비를 포함한 소비자의 전체 효용을, u 는 현재 소비로부터의 효용을 의미한다.



중요한 점은 비합리적인 행동을 하는 경제주체가 자신의 행동이 조세 등에 의해 교정되는 것을 장기적인 관점에서 선호한다는 점이다.

되지만, 막상 $t+1$ 가 되면 이러한 과소평가는 사라진다. 이는 중독이 있는 재화에 대한 소비자의 일반적 반응과 유사하다⁹⁾. 소비자는 t 기의 소비가 $t+1$ 기의 미치는 유해한 효과를 과소평가하게 되고, 정부는 조세 등의 수단을 통해 이를 제어(neutralize)할 필요가 있게 된다. 이 때 중요한 점은 비합리적(irrational)인 행동을 하는 경제주체가 이 사실을 인지하며, 자신의 행동이 조세 등에 의해 교정되는 것을 장기적인 관점에서 선호한다는 점이다.

온정주의에 기초한 과세는 몇 가지 전제와 한계를 가지고 있는데 이를 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 정부가 소비자보다 더욱 정확한 판단을 한다는 것이 전제되어야 한다. Glaeser(2006)는 부정확한 판단은 소비자에게 본질적으로 내재되어 있는 성향이 아니라 다른 경제주체들에 의해 조작되거나 필요에 의해 이용될 수 있는 것임을 강조하고 있다. 만약 일반 소비자들보다 정책 담당자들이 이런 조작에 더욱 취약하다면 온정주의의 전제가 성립되지 않는다.

둘째, 조세는 모든 소비자에게 동일하게 부과되는 반면 비합리적(irrational)인 행동을 하는 소비자는 일부라고 보는 것이 일반적이다. 따라서 비합리적 행동에 근거하여 과세한다면, 대다수 소비자가 소수 소비자를 위한 정책으로 손실을 입게 되는 결과가 발생한다. 물론 Donogue and Robin(2006)이 증명하듯이 세율이 매우 적절하게 선택된다면 비합리적 소비자는 행동의 교정에 의해, 합리적 소비자는 세수증대를 통한 공공재 공급 증가로 인해 후생의 파레토 개선이 가능하다. 하지만 이는 매우 정교한 세율체계가 갖추어져야 하므로, 현실적으로 성립한다고 보기 어렵다.

셋째, 온정주의에 기초한 과세는 외부성 교정과 보완적인 관계에 있다. 교정세는 소비가 다른 사람에게 미치는 영향을 내재화하는 수단인 반면, 온정주의는 소비자 자신의 후생을 증진시키기 위한 방편이기 때문이다.

마지막으로 소비자 선호의 시점간 모순(time-inconsistency)을 가정한 연구는 사회적 후생 혹은 규범적 기준이 되는 효용을 정의하기가 어렵다는 문제에 직면하게 된다. 예를 들어, 하나의 소비에 대해 소비자가 t 기에 내리는 평가와 $t+1$ 기에 내리는 평가가 서로 다르다고 해보자. 정부의 과세는 이 중에서 하나의 평가(예를 들어 담배소비로부터 높은 효용이 발생한다는 평가)는 비합리적(irrational)이라고 판단하면서, 다른 하나의 평가(예를 들어 장기적 효용에 기초하여 담배소비를 줄이고자 하는 것)는 긍정적으로 받아들이는 것이기 때문이다.

9) 즉 소비가 이루어지는 시점에서는 미래에 발생하는 손실을 과소평가하지만, 막상 소비가 끝나고 나서는 이를 후회하는 경향이 있다.



4. 정치경제학적 논거

전술한 품목에 대한 정치경제학적 분석은 엄밀하게 말해 과세 근거라기보다는 세부담 결정요인에 대한 이해라고 할 수 있다. 미국과 한국의 담배산업 관련자들은, “담배보다 주류의 세부담이 적은 이유는 소비층이 광범위하여 정치적인 파워가 강하기 때문”이라고 주장한다¹⁰⁾. Cnossen(2006)도 유럽 국가들의 담배에 대한 과세는 실증분석에 의해 측정되는 외부성의 크기와 비교할 때 과도한 측면이 있다고 평가하였고, 주류에 대한 세부담은 과소한 면이 있다는 점을 지적하였다.

이러한 견해는 현실적이라고 평가되지만 이에 대한 객관적 연구는 적은 편이다. 그 중에서 Haavio and Kotakorpi(2007)과 Hoover(2003)등이 본 연구와 관련이 있다. Haavio and Kotakorpi는 재화소비에 시점간 모순(time-inconsistency)이 있는 경우 정치적으로 결정되는 세율은 사회후생을 극대화하는 세율보다 낮을 수 있음을 보였다. 이를 직관적으로 설명해 보자. 먼저 정치적으로 결정되는 세율은 중위투표자(median voter)가 가장 선호하는 세율이다. 중위자가 가장 선호하는 세율을 기준으로 하여 세부담을 조금 더 높이는 경우, 평균보다 소비량이 많은 비합리적 소비자의 효용증가가 소비량이 적은 합리적 소비자의 효용감소보다 커서 사회후생이 증가하게 된다. 따라서 사회후생을 극대화하는 세율은 중위투표자의 세율보다 높게 된다. Hoover(2003)는 미국의 각 주정부가 부과하는 담배소비세율을 피설명변수로 하고, 각 주에서 담배세수로부터 혜택을 보는 집단의 영향력을 설명변수로 하여 실증분석을 하였다. 이 연구는 담배세수로부터 혜택을 보는 집단의 영향력이 큰 주일수록 높은 담배소비세가 부과되고 있음을 보였다.

정치경제학적 분석은 이들 재화에 대한 세율이 어떻게 결정되는지 이해하는데 크게 도움이 되지만, 애초에 왜 이들 재화만 높은 세율을 부과하는지에 대해서 명확히 설명하지 않는다. 예를 들어 이들 재화 외에 소수 집단에 의해서만 소비되는 재화는 얼마든지 많다. 즉 소비자나 수혜자의 정치력에 의해 세율이 결정된다면, 이들 재화 모두에 대해서도 높은 세율의 세금이 부과되어야 하지만 현실에서는 그렇지 않기 때문이다.

정치경제학적 분석은 이들 재화에 대한 세율이 어떻게 결정되는지 이해하는데 크게 도움이 되지만, 애초에 왜 이들 재화만 높은 세율을 부과하는지에 대해서 명확히 설명하지 않는다.

10) 저자와의 인터뷰에 근거



비권장재화는
가치재의 반대 개념이다.
사회적으로 낮은 가치를
부여하는 재화가 존재하고,
개별 소비자들은 자신들의
개인적 선호와 배치되더라도
이를 받아들인다는 것이다.

Ⅲ. 비권장재화(demerit goods)에 대한 이해¹¹⁾

1. 개념

아이러니컬하게도 비권장재화의 관점에서 담배·주류·깡뿔 과세를 이해하는 일은 경제학자들에게는 가장 어색하지만 일반대중에게는 가장 받아들이기 쉬운 것일 수 있다. 일반적으로 사람들은 이들 재화가 상당한 유해성을 가지고 있기 때문에 정부가 적극적으로 이를 통제해야 한다고 믿는다. 또한 이러한 유해성은 온정주의에서 말하는 바와 같이 소비 당사자를 위하는 것도, 외부성 이론에서처럼 타인에게 미치는 사회적 손실을 의미하는 것도 아니다. 그보다는 건전한 사회를 만들기 위해 소비자의 효용이 어느 정도 통제되어야 한다는 사회적 가치관에 기초하고 있다고 할 수 있다.

Musgrave(1959)는 가치재(merit goods)¹²⁾라는 개념을 통해 사회적 가치와 개인적 효용의 괴리를 설명하였다. Musgrave에 의하면, 특정한 재화나 행위의 경우에는 한 사회에 속한 구성원은 비록 그 자신의 선호와는 배치되더라도 사회적으로 큰 가치를 부여하는 것을 받아들이는 경향이 있다고 주장하였다. 그리고 이러한 재화를 ‘가치재(merit goods)’라고 명명하였다. 역사적 유물의 보존, 국경일에 대한 존중, 천연기념물 등과 같은 자연환경에 대한 고려, 교육이나 예술에 대한 높은 가치 부여 등이 그 예가 된다. Musgrave 자신이 강조하고 있듯이 가치재는 공공재와 명확히 구별해야 한다. 공공재는 기본적으로 소비자 주권이나 개인적 효용이론과 배치되지 않는다. 단지 비경합성이 있으므로, 공공재로부터의 편익을 계산할 때 동시에 소비하는 모든 경제주체들의 효용을 합해야 한다. 이와 대조적으로 가치재에는 소비자 주권이 적용되지 않는다. 즉 개개인의 선호에 의해서는 효용이 적더라도 사회 전체적으로는 큰 가치가 부여될 수 있다.

비권장재화(demerit goods)는 가치재의 반대 개념이다. 사회적으로 낮은 가치를 부여하는 재화가 존재하고, 개별 소비자들은 자신들의 개인적 선호와 배치되더라도 이를 받아들인다는 것이다. 가치재와 공공재를 구별하는 것이 중요하듯이, 비권장재화는 외부성이 있는 재화와 구별할 필요가 있다. 외부성의 경우에는 여전히 소비자의 주권이 인정된다. 다만 한 사람의 소비가 다른 사람에게 손실을 가져오므로 사회적 편익을 계산할 때는 양자를 모두 고려해야 한다. 이와 대조적으로 비권장재화는 외부성이 존재하지 않는다 할지라도 사회 전체적으로 낮은 가치가 부여될 수 있고, 사회적 가치는 개인의 효용과는 무관

11) 본 제Ⅲ장의 논의들은 좀 더 formal한 모형을 이용하여 증명할 수 있으나, 이들은 본 소고의 성격에 맞지 않으므로 차후 연구에 포함될 것이다.

12) Merit Goods은 권장재로 번역하기도 한다.



하게 결정된다.

2. 비권장재화에 대한 과세의 특징

만약 담배 · 주류 · 갬블에 비권장재적 요소가 있다면, 소비자들이 얻는 효용과는 별도로 사회 전체적으로 이들 소비를 억제하려는 요구가 존재하고, 정부는 이에 따라 높은 세율을 부과하게 된다. 물론 이 사회적 가치를 개개인이 받아들이는 정도는 사람마다 다를 수 있다. 예를 들어 이 재화를 많이 소비하는 사람들은 사회적 소비저항을 적게 받아들일 것이고, 건강이나 사회건전성을 강조하는 사람들은 이를 적극적으로 강조할 것이다. 따라서 세율은 사회적 가치에 대해 서로 다른 수용성을 지닌 사람들이 어떤 상대적 영향력을 가지는가에 의해 결정될 것이다.

전술한 바와 같이 단순히 사회적 손실을 내재화하기 위해 이들 재화에 대해 과세가 이루어지고 있다면, 세율을 사회적 손실과 일치시키면 되므로 과세로 인한 소비 감소 여부에 크게 관심을 가질 필요가 없다. 또한 사회적 손실은 소비 단위당 발생하는 것이므로, 가격 이외의 원인으로 인해 소비가 증가하거나 감소한다고 해서 세부담을 변화시킬 필요도 없다. 뿐만 아니라 소비와 생산 등의 경제적 행위로 발생하는 사회적 손실이란 짧은 시기에 그 크기가 쉽게 변하는 것이 아니므로 세율추이가 큰 변동을 가지지 않을 것이다. 이와 반대로 세율이 사회적 가치에 의해 결정된다면, 대다수의 사람들이 소비에 참여하지 않더라도 이들의 의견이 반영된다. 또한 사회적 가치가 생산이나 소비와 같은 경제적 행위에 기초하는 것이 아니라 당시의 사회적 분위기나 정서 및 여론에 의존한다면, 세부담이 단기간에 크게 변동할 수 있다. 따라서 담배 · 주류 · 갬블에 대한 세부담 추이가 매우 급격한 모습을 보이고 있는 점, 과세를 통해 궁극적으로 소비의 양을 통제하고자 한다는 점, 재화를 소비하지도 않고 특별한 손실을 입지 않는 사람들도 이들 재화에 대한 과세에 나름대로의 의견을 피력한다는 점 등은 비권장재적 과세가 존재한다는 것을 간접적으로 보여준다고 하겠다.

지금까지 설명한 내용들을 좀 더 명확하게 이해하기 위해 간단한 예를 들어 보자. 한 경제 내에 10명의 경제주체들이 존재하며 이들을 {1, 2, ..., 10}으로 표시하자¹³⁾. 이 중에서 {9, 10}에 해당하는 사람들은 재화 x 를 많이 소비하는 집단들이고, {4, 5, 6, 7, 8}은 조금 소비하는 집단들이며, {1, 2, 3}는 전혀 소비하지 않을 뿐 만 아니라 다른 사람들의 소비로부터 외부손실을 입는 사람들이라고 하자.

비권장재화의 세율은 사회적 가치에 대해 서로 다른 수용성을 지닌 사람들이 어떤 상대적 영향력을 가지는가에 의해 결정될 것이다.

13) 각 경제주체들은 복수의 사람들로 이루어진 이익집단으로 이해할 수도 있다.



소수 사람의
입장 변화에 따라
사회 전체적인 여론이
바뀔 수 있으며,
사회적 가치에 입각한
과세는 매우 급격한
세부담의 변화를
가져올 수 있다.

정부는 x 재화에 조세를 부여하고자 하는데, 기본적으로 $\{4, \dots, 10\}$ 은 조세부과를 반대할 것이고 $\{1, 2, 3\}$ 은 찬성할 것이다¹⁴⁾. 이 때, x 재화는 (비)권장재적 요소를 가지고 있다고 가정한다. 구체적으로 각 경제주체들은 조세부과의 찬성 여부를 표현할 때, 사회적 가치 즉 얼마나 많은 사람들이 이를 지지했는지도 고려한다고 가정한다. 즉 특정 정책을 찬성하는 사람들이 많으면 많을수록 자신도 이를 찬성하고자 하고, 반대하는 사람들이 많으면 많을수록 자신도 이를 반대하고자 한다는 것이다.

x 재화를 많이 소비하는 $\{9, 10\}$ 는 사회적 가치를 고려해도 자신들의 소비욕구가 강하여 조세부과를 반대할 것이고, 마찬가지로 $\{1, 2, 3\}$ 은 외부손실의 피해가 커서 사회적 가치를 고려해도 반대하게 된다. 문제는 상대적으로 중립적 위치에 있는 $\{4, 5, 6, 7, 8\}$ 의 행태이다. 이들이 모두 조세부과를 찬성하거나 반대하는 것이 모두 균형이 될 수 있으며, 이에 따라 과반수가 찬성하거나 반대하는 결과가 나타나게 된다¹⁵⁾. 예를 들어 경제주체 8의 입장에서 생각해 보자. 자신의 효용만을 생각한다면 조세부과에 반대하는 것이 좋다. 하지만 $\{1, 2, 3, \dots, 7\}$ 이 모두 찬성을 표시한다고 믿는다면 자신도 이 사회적 가치에 편승하여 찬성하는 것을 선호하게 될 것이다. 나머지 4, 5, 6, 7도 마찬가지이다. 이들은 자신의 개인적 선호가 크지 않으므로 다른 중립적 위치에 있는 사람들의 선택에 자신의 선택을 맞추고자 할 것이다.

더욱 흥미로운 사실은 약간의 효용 변화에 따라 균형이 크게 변할 수도 있다는 것이다. 예를 들어 경제주체 4번이 입는 피해가 약간 증가하여, 중립적 위치에서 확실한 찬성 입장으로 변하게 되었다고 하자. 그렇다면 그 이전에는 $\{4, 5, 6, 7, 8\}$ 이 모두 반대하는 것이 가능했지만 이제는 균형이 될 수 없을 수도 있다. 예를 들어 5번의 입장에서 생각해 보자. 예전에는 4, 6, 7, 8, 9, 10이 모두 반대할 경우 자신도 반대하는 입장이었지만, 이제는 1, 2, 3, 4번이 확실하게 찬성할 것이므로 6, 7, 8, 9, 10이 반대하더라도 자신은 찬성하는 것이 유리할 수 있다. 이 과정이 맞다면 6번은 더욱 더 찬성할 유인이 생긴다. 4번의 입장 변화에 따라 5번도 따라 찬성할 것이 예상되므로, 6번도 이들을 따라갈 유인이 더욱 커지기 때문이다. 이렇게 도미노 현상이 계속 발생하여 결국 $\{4, 5, 6, 7, 8\}$ 이 모두 찬성하는 것이 유일한 균형이 될 수밖에 없는 경우가 가능하다. 이러한 예는 소수 사람의 입장 변화에 따라 사회 전체적인 여론이 바뀔 수 있으며, 사회적 가치에 입각한 과세는 매우 급격한 세부담의 변화를 가져올 수 있다는 것을 보여준다.

마지막으로 비권장재적 관점과 그에 따른 과세를 이야기 할 때 조심해야 할 점을 언급하고자 한다. 첫째, 비권장재화라는 개념은 아직까지 경제학에서 널

14) 따라서 개인들의 효용에만 기초할 때 조세정책은 과반수이상 반대하게 된다.

15) 이때의 균형이란 내쉬균형을 의미한다.



리 받아들여지고 있지 않다. 비권장재화의 가장 큰 난점은 왜 개인의 후생과는 별도로 사회적 가치 혹은 비가치가 존재하느냐 하는 점이다. 사실 개인 선호로는 이해되지 못하는 부분에 (de)merit goods이라는 명칭을 단지 부여했을 뿐이고, 그 존재 이유를 설명하지 못하고 있다. 기존 문헌들은 단지 이러한 재화가 존재하였을 때 어떤 현상들이 발생할 수 있느냐에 초점을 맞추고 있다.

둘째, 비권장재화가 실제로 존재하고 정부가 조세를 통해 이를 적극적으로 통제하고자 한다면, 이 과정에서 정부는 세수라는 부가적인 혜택을 누리게 된다. 왜냐하면 다른 재화에 부과되는 세금과는 달리 이들 재화에 대한 과세는 매우 적은 조세 저항만을 일으키기 때문이다.

비권장재화가 실제로 존재하고 정부가 조세를 통해 이를 적극적으로 통제하고자 한다면, 이 과정에서 정부는 세수라는 부가적인 혜택을 누리게 된다.

IV. 개별 사례

본장에서는 몇몇 사례를 통해 어느 관점에서 이들 재화에 대한 과세를 이해하는 것이 좀 더 현실적인지 살펴보고자 한다. 개별 사례들에 대한 연구는 과세 근거를 비교하는 차원에서 이루어졌으므로, 과세에 대한 전반적인 개요가 아니라 특정 측면에 초점을 맞추고 있음을 밝히고자 한다.

1. 미국 갬블산업의 추이¹⁶⁾

미국의 갬블은 특정 시기에 전국적으로 도입되었고, 과세 및 재정 확보도 이러한 시대적 추이와 맥을 같이하고 있다. 즉 미국에서 카지노와 경마는 1930년대에, 복권은 1970년대에 각 주에서 경쟁적으로 합법화되었고, 이러한 합법화 시기는 갬블에 대한 사회적 인식 및 주정부의 재정위기 시절과 정확히 일치하고 있다.

역사적으로 미국의 갬블산업은 세 차례의 부침을 겪었다. 첫 번째 시기는 1600년대 초반~1800년대 중반이라고 할 수 있다. 이때 갬블을 금기하는 청교도(Puritan) 시각과 옹호하는 전통(Old England) 시각이 대립하는 시기였는데, 초기 식민지 정부가 재정을 확보할 필요성이 커지자 전통(Old England) 시각이 주도하여 복권이 도입되었고 곧 13개의 모든 주에 전파되었다. 경마는 복권과 더불어 흥행하였으나 모두 사설의 형태를 띠고 있다가, 1665년에 최초로 롱아일랜드에 경마장이 생겨 근대적인 경마경기가 시작되었다. 카지노는 복권, 경마에 비해 비교적 늦게 출발하였는데, 초기에는 모두 리버보트 갬블의 형

16) 미국의 갬블에 대한 과세에 대해서는 김정훈 외(2006) 1부, 1장, 2절에서 발췌하였다.



미국 갬블의 역사에서 얻을 수 있는 가장 큰 교훈은 갬블에 대한 통제 및 과세가 사회적 여론과 가치판단에 의해 결정되는 것이지 결코 경제적 이유에 의해 이루어지지 않는다는 점이다.

태를 띠고 있었다¹⁷⁾. 이렇게 발전한 갬블산업이 몰락하기 시작한 원인은 종교인들의 반대와 부정시비로 인한 여론 악화였다. 급기야 1840년에 이르러 모든 주에서 복권이 금지되었고, 경마는 겨우 생존을 유지하는 수준에 이르게 되었다.

두 번째 시기는 1800년대 중반부터 1900년대 초반까지라고 할 수 있다. 금광지로의 이동(Gold rush)과 함께 각종 갬블이 서부로 전파되어 광부들 사이에 성행하게 되었다. 복권이 다시 등장하였으며, 경마의 규모도 점점 커지게 되었다. 하지만 부정시비로 인해 갬블에 대한 여론이 악화되고 반대의견이 급등하기 시작하여, 1800년대 말에는 캘리포니아 주에서 금지되었고, 1919년에 이르러서는 사실상 모든 형태의 갬블이 미국에서 금지되었다. 부정부패와 빅토리아(Victorian)적인 도덕성 강조 여론으로 인해 갬블 성행 시기를 짧게 마감한 것이다. 이 때 합법적인 갬블이 사라지자 불법적인 갬블이 지하에서 성행하는 부작용도 함께 발생하게 되었다.

세 번째 시기는 1930년대부터 현재에 이르는 시기이다. 1930년대 대공황이 일어나 경기가 침체하고 재정이 극도로 악화되자, 어려움을 해결하는 한 방편으로 각 주정부는 갬블을 합법화하기 시작하였다. 경마는 1933년 미시간, 뉴햄프셔, 오키오, 캘리포니아 주 등지에서 처음 합법화되었고, 곧이어 21개 주에서 공식적으로 인정되었다. 복권과 카지노는 경마보다 훨씬 늦은 1970년대에 본격적으로 합법화되기 시작하였다¹⁸⁾. 네바다주는 관광업을 비롯한 지역경제 활성화를 염두에 두고 모든 종류의 갬블을 1931년에 합법화시켰는데, 조직적인 범죄조직이 카지노 게임에 개입되어 있다는 사실이 비판의 대상이 되면서 1950년대에 의회가 조사에 착수하는 등 어려움을 겪었다. 하지만 그 이후 대규모 기업이 합류하면서 명성을 얻어 오늘날의 규모를 이루게 되었다.

이러한 미국 갬블의 역사에서 얻을 수 있는 가장 큰 교훈은 갬블에 대한 통제 및 과세가 사회적 여론과 가치판단에 의해 결정되는 것이지 결코 경제적 이유에 의해 이루어지지 않는다는 점이다. 갬블산업이 성행하여 일정규모 이상이 되거나 부정부패가 발생하면, 여론이 급속도로 악화되어 갬블이 금지되거나 과세를 비롯한 통제가 강화되었다. 또한 갬블에 대한 부정적인 여론이 어느 정도 감소하거나 정부의 재정확보 필요성이 강해지면 갬블을 합법화하고 재정적 이득을 이로부터 얻었다. 한 곳에서 합법화되면 이것이 각 주에 퍼지는 도미노 현상이 발생된 것도 이러한 시각을 뒷받침한다고 할 수 있다.

17) 리버보트 갬블이란 카지노가 설치된 배를 띄우고 그 안에서 갬블이 이루어지는 형태를 의미한다.

18) <표 3>과 <표 4>는 주정부가 발행하는 복권과 카지노가 모두 유사한 시기에 도미노적으로 도입되었음을 보여주고 있다.

〈표 4〉 미국의 주정부별 복권발행 승인 방법과 시작연도 (2006)

주 별	승인방법	승인율(%)	시작연도
1. Arizona	의회승인	51	81. 7. 1
2. California	의회승인	58	85.10. 3
3. Colorado	의회승인	60	83. 1.24
4. Connecticut	입법		72. 2.15
5. D. C	의회승인	66	82. 8.22
6. Delaware	입법		75.10.31
7. Florida	국민투표	64	88. 1.12
8. Georgia	국민투표	52	93. 6.29
9. Idaho	국민투표	51	89. 7.19
10. Illinois	입법		74. 7.30
11. Indiana	국민투표	62	89.10.13
12. Iowa	입법		85. 8.22
13. Kansas	국민투표	64	87.11.12
14. Kentucky	국민투표	60	89. 4. 4
15. Louisiana	국민투표	65	91. 9. 6
16. Maine	국민투표	61	74. 6.27
17. Maryland	국민투표	80	73. 5.15
18. Massachusetts	입법		72. 3.22
19. Michigan	국민투표	67	72.11.13
20. Minnesota	국민투표	57	90. 4.17
21. Missouri	국민투표	70	86. 1.20
22. Montana	국민투표	70	87. 6.27
23. Nebraska	국민투표	63	93. 9.11
24. New Hampshire	입법		64. 3.12
25. New jersey	국민투표	82	70.12.16
26. New Mexico	입법		96. 4.27
27. New York	국민투표	61	67. 6. 1
28. North Carolina	입법		06. 3. 30
29. North Dakota	국민투표	64	04. 3. 25
30. Ohio	입법		74. 8.13
31. Oklahoma	국민투표	64	05.10.17
32. Oregon	의회승인	66	85. 4.25
33. Pennsylvania	입법		72. 3. 7
34. Rhode Island	국민투표		74. 5.18
35. South Carolina	국민투표	54	02. 1. 7
36. South Dakota	국민투표	60	87. 9. 30
37. Tennessee	국민투표	58	04. 1.20
38. Texas	국민투표	65	92. 5.29
39. Vermont	국민투표	66	78. 2.14
40. Virginia	국민투표	57	88. 9.20
41. Washington	입법		82.11.15
42. West Virginia	국민투표	67	86. 1. 9
43. Wisconsin	국민투표	65	88. 9.18

자료: La Fleur's 2006 World Lottery Almanac, 김정훈 외 (2006)에서 재인용

갬블에 대한 부정적인 여론이 어느 정도 감소하거나 정부의 재정확보 필요성이 강해지면, 갬블을 합법화하고 재정적 이득을 이로부터 얻었다.



MSA의 주된 내용은 담배와 관련된 질병 때문에 주정부가 입은 손해를 담배회사가 배상한다는 것과, 담배회사들이 각 주정부가 운영하는 담배소비억제 프로그램에 대해 일정 금액을 지원할 것을 약속한다는 것이다.

〈표 5〉 미국 카지노 게임의 형태 및 합법화 연도

주	합법화 연도	주	합법화 연도
Nevada	1931	Illinois	1990
New Jersey	1976	Mississippi	1990
South Dakota	1989	Louisiana	1991
Iowa	1989	Missouri	1992
Colorado	1990	Indiana	1993

2. MSA와 미국의 담배 관련 과세¹⁹⁾

[그림 1]과 〈표 6〉은 미국의 담배 관련 과세가 1990년대 말과 2000년 사이에 크게 강화되었음을 보여주고 있다. 그 이유에 대해 여러 가지 설명이 가능하겠지만, 1990년대 말에 담배회사와 46개 주정부 사이에 소송이 벌어지면서 담배에 대한 사회적 인식이 악화되었다는 점도 간과할 수 없다.

1998년 12월 16일, 46개 주의 대표들은 주요 담배회사들과 Master Settlement Agreement(MSA)를 체결하였다. 이는 46개 주 대표들이 담배회사를 상대로 민사소송을 제기한 것에 대한 결과였다. 주정부는 담배회사들이 정확한 정보 없이 담배를 판매하여 국민들의 건강을 저해하였고 이로 말미암아 주정부의 보건·의료 비용이 증가했다고 주장하였다. MSA가 체결되기 전에도 Minnesota, Mississippi, Florida, Texas의 네개 주가 이미 담배회사들과 유사한 내용의 협정을 체결한 적이 있다.

MSA의 주된 내용은 담배와 관련된 질병 때문에 주정부가 입은 손해를 담배회사가 배상한다는 것과, 담배회사들이 각 주정부가 운영하는 담배소비억제 프로그램에 대해 일정 금액을 지원할 것을 약속한다는 것이다. 이에 따라 담배회사들은 총 2,060억달러를 25년 동안 주정부에 배상하고 있다. 또한 15억달러를 담배소비억제 정책에 지원하고 있으며, 2억 5,000만달러를 청소년 흡연에 관한 연구에 제공하기로 약속하였고, 담배에 대한 광고에 많은 제약을 가하는 것도 동의하였다.

이러한 협약은 담배 관련 세제와 직접적으로 연결되어 있지는 않으나 많은 간접적 효과를 야기하였다. 주정부들은 이 사례를 통해 담배가 주정부 수입의 큰 요인이 될 수 있음을 인지하게 되었으며, 이미 지원된 프로그램 등을 계속 유지하기 위해 높은 수준의 담배 관련 조세를 부과할 유인을 갖게 되었다. 협약이 이루어지기 전 재판을 하면서 많은 의학적·법률적 논쟁이 지속되었고, 이 과정에서 담배가 건강에 유해한 영향을 준다는 사실이 일반에게 공개되었다.

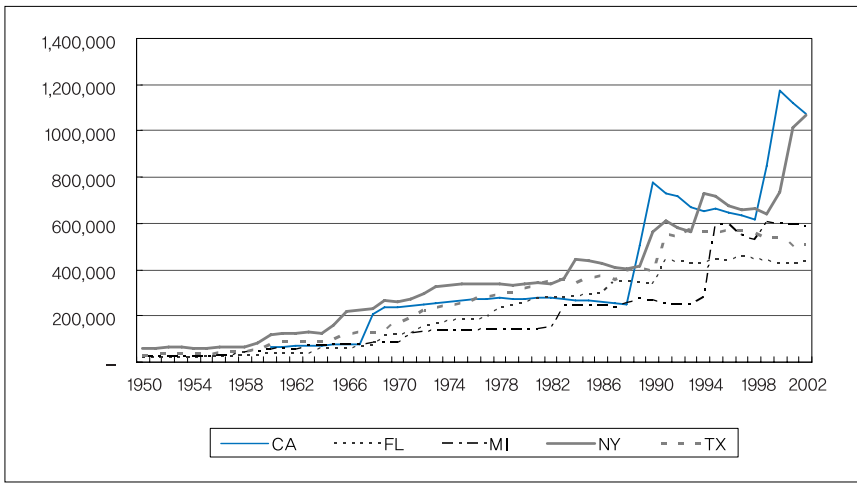
19) 미국과 한국의 담배관련 과세는 성명제 외(2008)에서 발췌하였다.

이 때문에 담배에 대한 사회적 인식이 악화되었고, 정부는 담배 소비를 통제하라는 사회적 압력과 함께 담배 관련 세금을 높일 수 있는 정치적 근거를 확보하였던 것이다.

정부는 담배 소비를 통제하라는 사회적 압력과 함께 담배 관련 세금을 높일 수 있는 정치적 근거를 확보하였던 것이다.

[그림 1] 주요 주(州)들의 담배(궐련)소비세 세수 추이
(6월 30일을 기준으로 하는 회계연도 기준)

(단위: 천달러)



<표 6> 주정부 담배소비세(종량세) 세율: 1995년과 2002년

(단위: 센트)

주	세율 ¹⁾	주	세율 ¹⁾	주	세율 ¹⁾
AK	29 (100)	KY	3 (3)	NY	56 (150)
AL	16.5 (16.5)	LA	20 (24)	OH	24 (24)
AR	31.5 (34)	MA	51 (76)	OK	23 (23)
AZ	18 (58)	MD	36 (100)	OR	38 (68)
CA	37 (87)	ME	37 (100)	PA	31 (31)
CO	20 (20)	MI	75 (75)	RI	56 (132)
CT	47 (111)	MN	48 (48)	SC	7 (7)
DC	65 (65)	MO	17 (17)	SD	23 (33)
DE	24 (24)	MS	18 (18)	TN	13 (13)
FL	33.9 (33.9)	MT	18 (18)	TX	41 (41)
GA	12 (12)	NC	5 (5)	UT	26.5 (69.5)
HI	60 (100)	ND	44(44)	VA	2.5 (2.5)
IA	36 (36)	NE	34 (34)	VT ²⁾	20 (44)
ID	18 (28)	NH	25 (52)	WA	56.5 (142.5)
IL	44 (58)	NJ	40 (80)	WI	38 (77)
IN	15.5 (15.5)	NM	21 (21)	WV	17 (17)
KS	24 (24)	NV	35 (35)	WY	12 (12)

주: 1) 괄호 밖의 세율은 1995년 기준, 괄호 안의 세율은 2002년 기준
출처: Orzechowski and Walker, *The Tax Burden on Tobacco*



우리나라 담배 과세 또한
정치적 영향력, 재정적 필요,
사회적 여론 등에 의해
결정되고 있음을
간접적으로 시사한다.

3. 한국의 담배관련 과세

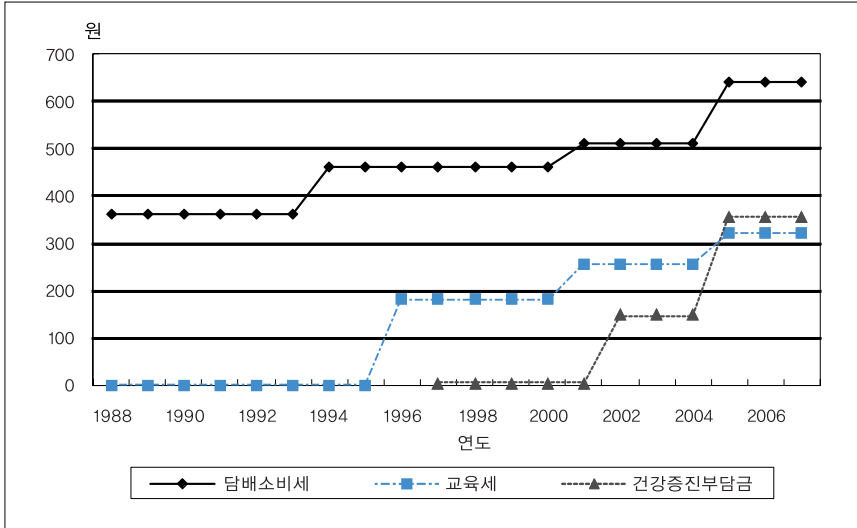
[그림 2]는 우리나라 담배관련 세제의 추이를 보여주고 있다. 이들은 몇 가지 특징을 보여주는데 첫째, 세율이 매우 불연속적으로 변화하고 있다는 점이다. 담배관련 제세공과금은 1994년, 2001년, 2005년에 급격한 상승을 보였다. 특히 지방교육세는 부가세 형태여서 담배소비세에 인상과 같이 상승하게 되고, 건강증진부담금도 조세와 비슷한 시기에 대폭 인상되었다. 따라서 각 세금의 인상률이 합해져서 전체 제세공과금은 4~5년에 한 번씩 큰 폭으로 오르는 모습을 보여 왔다.

둘째, 현재 조세에 비해 상대적으로 부담금의 비중이 높다는 특징을 가지고 있다. 2008년 현재 20개비 1갑당 제세공과금(부가가치세 제외)은 1,322원이며, 이 가운데 376원이 각종 부담금으로 제세공과금 전체의 27.3%를 차지하고 있다. 현재 건강증진부담금은 모두 국민건강증진기금에 전입되어 국민의료보험재정 충당 등의 사업에 사용되고 있다. 사실 조세와 부담금은 세율 형성과 조정에 있어 실질적인 차이가 존재한다. 조세는 세제 개편시부터 국회의 엄격한 심사를 통해 그 부담이 비교적 잘 통제되는 반면, 부담금은 재원의 사용으로부터 혜택을 누리는 집단의 정치적 영향력에 따라 결정되기 쉽다. 따라서 부담금의 비중이 높을수록 세부담이 수혜집단의 정치적 영향력과 특정분야의 재정적 필요성에 의해 결정될 소지가 많다.²⁰⁾

이러한 특징들은 우리나라 담배 과세 또한 정치적 영향력, 재정적 필요, 사회적 여론 등에 의해 결정되고 있음을 간접적으로 시사하는 것이라 하겠다.

20) 사실 건강증진부담금이 2001년에 크게 인상은 것은 당시 약화된 건강보험 재정을 충당하기 위해서였다.

[그림 2] 담배소비세, 지방교육세, 건강증진부담금 추이



정부는 무엇보다도 이들 재화에 대한 과세근거가 무엇인지를 명확히 밝히는 것이 필요하며, 때에 따라서는 국민들을 설득하는 과정이 있어야 한다.

IV. 결론

본 소고는 담배·주류·갬블에 대해 과세하는 근거들을 살펴보고, 이들의 장단점 및 정당성을 생각해 보았다. 어떤 근거에 의해 과세되고 있다고 판단하는 것이 옳은지는 사실상 실증의 문제이다. 동일한 과세를 다양한 관점에서 정당화시킬 수 있고, 국가별로 강조하는 근거나 결정 원리가 상당한 차별성을 가지기 때문이다. 본 소고는 기존 연구가 강조하지 않았던 관점, 즉 비권장재의 관점에서 이들 재화에 대한 과세를 이해하고자 하였다. 특히 몇몇 사례 등을 통해 사회적 여론이나 가치판단, 그리고 이에 따른 정치적 영향력의 변화가 세부 담에 큰 영향을 미칠 수 있음을 설명하였다.

사실 이러한 연구는 직접적인 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 하고 있지 않다. 특히 비권장재 관점에 대해서는 규범적 결론을 내리는 것이 쉽지 않다. 개인의 효용 외에 사회적인 가치나 편하가 존재한다는 것을 받아들이고 하더라도, 왜 그런 견해가 사회적으로 고정되었는지를 설명할 수 없다면 그 정당성을 판단하기 어렵기 때문이다.

그럼에도 불구하고 몇몇 교훈을 얻을 수 있는데, 이들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정부는 무엇보다도 이들 재화에 대한 과세근거가 무엇인지를 명확히



과세권자는 재정확보나 일시적인 사회여론보다는 장기적이고 경제적인 관점에서 세부담이 결정되도록 노력하는 것이 필요하다.

밝히는 것이 필요하며, 때에 따라서는 국민들을 설득하는 과정이 있어야 한다. 예를 들어 갬블에 과세하는 이유가 단순히 외부성만큼을 부과하고자 하는 것인지, 궁극적으로 갬블 참여자를 위한 것인지, 아니면 전체 갬블의 양을 통제하고자 하는 것인지 명확히 설명할 때 그 설득력이 높아진다. 만약 과세근거가 온정주의(paternalism)에 있다면 조세 정책 이외에 정보의 정확한 전달, 중독자에 대한 교육 등 소비자들이 스스로 자신들의 소비를 조정할 수 있는 방안도 강구되어야 할 것이다.

둘째, 교정세 역할을 강조하고자 한다면, 정확한 외부효과의 양을 측정하고 이를 공개하는 노력이 필요하다. 이와 더불어 과세표준을 과감하게 수정하여, 진정으로 사회적 손실이 클수록 세부담이 증가하도록 조세체계를 설계해야 한다. 물론 사회적 손실이란 때때로 추상적인 것이며, 시기와 장소에 따라 큰 변화를 보일 수 있다. 하지만 현재의 조세체계는 구체적인 통계나 자료에 근거하기보다는 단순한 행정편의에 따라 이루어지는 경우가 많으므로 이는 외부효과를 교정한다는 취지를 약화시키게 된다.

셋째, 세부담이 납세자나 수혜자의 정치적인 영향력에 의해 결정될 때에는, 세부담이 매우 불규칙적으로 변하게 되어 예측가능성이 떨어지거나 공평한 과세원칙이 훼손될 가능성이 높다. 따라서 과세권자는 재정확보나 일시적인 사회여론보다는 장기적이고 경제적인 관점에서 세부담이 결정되도록 노력하는 것이 필요하다. 이런 차원에서 볼 때 목적세나 부담금과 같이 세수입을 특정사업을 위해 사용하도록 미리 배정하는 것은 반드시 바람직한 일이 아니다. 특정사업의 수혜자들은 자신들의 정치력을 통해 세부담이 높아지도록 유도할 유인을 가지게 되고, 납세자들은 자신들의 세부담을 낮추기 위해 정당한 공공사업의 혜택을 폄하할 가능성이 있기 때문이다.

마지막으로 비권장재화적인 성격이 존재하는 경우, 과연 이러한 사회적 가치가 정당한지 혹은 이 가치를 새롭게 조성할 필요는 없는지에 대한 신중한 토론과 고민이 요구된다. 만약 정당한 이유없이 집단적 분위기에 의해 조성된 것이라면 불필요하게 개개인의 소비자 주권을 억제해야 하며, 장기적 사회발전을 위해 자연스럽게 형성된 것이라면 이를 보전하고 발전시킬 필요가 있기 때문이다. **KIPF**

<참고문헌>

성명재 · 김진수 · 박상원 · 손원익 · 우석진 · 원종학 · 권순만, 『흡연 관련 국민 부담의 합리적 조정을 위한 정책과제』, 한국조세연구원 용역보고서,



2006.

김정훈 · 김현아 · 박기백 · 박상원 · 원종학 · 정재호 · 이명현, 『경마산업 세계 개선 방안』, 한국조세연구원 용역보고서, 2006.

Cnossen (ed), *Theory and practice of excise taxation :smoking, drinking, gambling, polluting, and driving*, Oxford Press, 2005.

Diamond, P. A., “A Many~Person Ramsey Rule,” *Journal of Public Economics*, 1975, pp. 335~342.

Diamond P. A., and Mirrlees, J. A., “Optimal taxation and public production I: Production Efficiency; II: Tax rules,” *American Economic Review* 61, 8~27; 261~78

Glaeser, E. L., “Paternalism and Psychology,” *Law Review* 73:133, 2006.

Gruber, J. and Koszegi, B, “Is addiction rational? Theory and evidence,” *Quarterly Journal of Economics* 116, 2001.

Gruber, J. Koszegi, B, “Tax incidence when individuals are time~inconsistent: the case of cigarette excise taxes,” *Journal of Public Economics* 88, 2004.

Gruber, J. and Mullainathan, S., “Do cigarette taxes make smokers happier?,” *B.E. Journals: Advances in Economic Analysis and Policy* 5, 2005.

Donoghue, T. and Rabin, M. “Optimal Sin Taxes,” *Journal of Public Economics*, Vol 90, 2006.

Hoover G. A., “The Impact of Nonrevenue Maximizing Factors on State~Level Cigarette Tax Rates,” *Contemporary Economic Policy*, Vol 21, 2003.

Musgrave, Richard A., *The Theory of Public Finance*, 1959.

Orzechowski and Walker, *The Tax Burden on Tobacco*, 2002.

Ramsey, F. P., “A Contribution to the Theory of Taxation,” *Economic Journal* 37, 1927, pp. 47~61.

Samuelson, P. A., “Theory of optimal taxation Memorandum for the US Treasury,” published in *Journal of Public Economics* 30, (1986), 1951.

주요국의 조세동향

* 본 자료는 한국조세연구원 세법연구센터에서 발간하는 「주요국의 조세동향」의 주요 내용입니다. <편집자 주>

동향 08-21

요약

- 스웨덴 수상 Fredrik Reinfeldt는 지난 9월 법인·소득세 분야 감세안 발표
 - 법인세율 인하(28% → 26.3%) 및 사회보장기여금 1%p 인하
 - 지방소득세 인하로 평균근로자의 월급여를 SEK 200까지 인상
 - 또한 국세인 소득세의 부과기준 인상 (SEK328,800 → SEK380,400)
- 중국 및 대만 정부는 증시안정 대책으로 증권거래 관련 세금 인하를 계획
 - 중국은 2008년 9월 19일부터 주식 매입시 부과되는 0.1% 인지세를 폐지
 - 대만은 6개월 동안 증권거래세를 현재의 절반 수준으로 인하하는 것을 내용으로 하는 법안을 의회에 제출할 예정
- 미국 상원 청문회에서 역외헤지펀드와 금융기관이 참여한 배당금조세납용에 대한 결과를 발표하

고, 재무성과 국세청의 적극적인 대응을 촉구

- 주식스와프(stock swap)와 주식대여거래(stock lending tranactions)를 통해 10년간 세수손실액은 수십억달러에 달할 것으로 추산

1. 스웨덴, 감세안 발표

- 스웨덴 수상 Fredrik Reinfeldt는 지난 9월 16일 스웨덴 의회의 개회 연설 중 법인세 및 소득세 분야에서 감세안을 발표
 - 감세안의 규모는 법인세 분야의 경우 SEK160억, 개인소득세 분야의 경우 SEK150억으로 예상되며, 구체적인 내용은 아래와 같음
- 법인세 분야
 - 내용
 - 2009년 1월 1일부터 법인세율을 현 28%에서 26.3%로 인하
 - 고용주가 부담하는 사회보장기여금(social contribution contribution taxes)을 약 1%p 인하(32.42% → 31.42%)¹⁾

1) 자영업자(self-employed)의 경우 역시 30.71%에서 29.71%로 1%p 인하



- 법인세율 및 사회보장기여금 인하는 투자 확대 및 실업 감소에 대한 유인이 될 것으로 기대하고 있으며,
- 감세로 인한 세수손실은 세법상 허점(tax loopholes)을 제거함으로써 충당할 계획

■ 개인소득세 분야

- 지방소득세(municipal income tax)²⁾에서 근로자 계층의 납세자에게 혜택이 돌아가도록 감세안을 추진하여 평균 근로자의 월급여를 SEK200까지 인상
- 국세인 소득세(national income tax)의 부과기준을 연 SEK380,400으로 인상

스웨덴의 소득세율*

과세표준(SEK)		세율(%)
현행	개정	
~ 328,800	380,400	0
328,800 ~ 495,000	380,400 ~ 495,000	20
495,000 ~	495,000 ~	25

* 국세인 소득세의 세율체계임

2. 중국 및 대만의 증권거래 관련 세금 인하

- 중국의 경우 주식시장 안정을 위해 주식 매입시에 부과되는 0.1%의 인지세를 당분간 면제키로 함
 - 국제적인 금융위기 속에 연속하여 3일간 주가가 폭락하자 이에 대한 대책으로 인지세를 면제키로 함
 - 주가폭락으로 2008년 4월 23일에 인지세 세율을 0.3%에서 0.1%로 인하한 데 이어 올해 들어 두 번째로 인지세 정책을 조정했음
 - 2008년 9월 19일부터 적용되며, 언제까지 이러한 인지세 면제 혜택이 주어지는지는 확실하지 않음

- 개정 이전에는 주식 거래시에 매입자와 매도자, 양측에게 모두 0.1%의 인지세를 부과하였으나, 개정 이후 주식을 매도하는 때만 0.1%의 인지세 부과

- 대만의 행정원(내각) 역시 주식시장 부양을 위해 6개월 동안 증권거래세를 절반 수준으로 인하하는 것을 주요 내용으로 하는 법안을 입법원(의회)에 제출 예정
 - 주가가 세달 동안 2,000포인트 이상 폭락하자 주식시장 부양을 위해 증권거래세를 현재의 0.3%에서 0.15%로 인하하는 법안을 제출키로 함
 - 대만의 경우 1989년 1월과 1993년 2월 두 차례에 걸쳐 증권거래세를 인하하였는데, 이러한 조치 이후 주식거래량이 크게 증가했음

3. 미국, 배당금조세남용(Dividend Tax Abuse)에 대한 청문회

- Carl Levin 상원의원은 2008년 9월 11일 국가안전국 상설부속위원회(Homeland Security and Governmental Affairs Permanent Subcommittee)의 청문회에서 역외헤지펀드(Offshore hedge fund)와 금융기관³⁾의 배당금조세남용에 대한 조사를 발표하고, 재무부(Treasury)와 국세청(IRS)에 적극적인 대응을 주문함.
 - 국가안전국상설부속위원회의 조사결과에 의하면 주식스와프(stock swap)와 주식대여거래(stock lending transactions)를 통하여 약 10년 동안 수십 억달러의 세수 누수가 발생
 - 비거주자의 배당소득에 대한 원천세율은 30%이지만, 주식스와프거래로 수령하는 배당등가물(dividend equivalent)과 주식대여거래로 받는 대체

2) 스웨덴의 지방소득세는 지자체마다 29%에서 33.35%로 다양하며, 평균 세율은 31.6%임.

3) 미국 국가안전국상설부속위원회의 보고서에 따르면, 리먼브러더스, 모건스탠리, 도이치뱅크, UBS, 메릴린치, 씨티그룹 등이 있음.

주요국의 조세동향

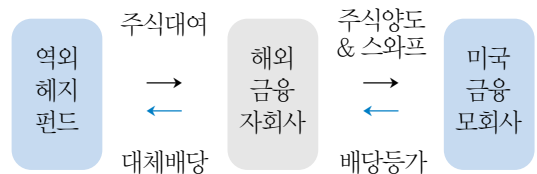
배당금(substitute dividend)은 과세대상에서 제외되는 허점(loop-hole)⁴⁾을 이용

- 파생상품이 결합된 금융상품을 설계·판매한 유수의 금융기관은 헤지펀드의 배당금 절세규모에 비례하는 수수료 수입을 얻고 있어, 공격적 조세회피(Aggressive Tax Planning)의 조장자(promoter) 역할 수행
- 의회는 배당금조세납용을 근절하기 위한 입법안을 준비하고, 주식스와프 및 주식대출거래에 대한 규제를 강화하고 국세청(IRS)에 관련 거래에 참여한 금융기관과 납세의무자에 대한 세무조사 및 감독을 요구
- Reuven Avi-Yonah 미시건 법대 교수는 '주식스와프 및 대출거래를 하더라도 헤지펀드의 주주에 대한 법적 지위는 변동이 없고 경제적 실질상 배당소득과 동일하므로 배당금조세납용 거래는 과세대상 거래에 해당함'을 청문회에서 증언

- 주식스와프 거래(stock swap)란 일반적으로 배당결정수일 전에 역외헤지펀드는 미국 금융기관에 주식을 양도하면서 동시에 경제적 실질상 주주의 지위를 인정하는 스와프계약(swap agreement)이 체결되는 거래
 - 미국 금융기관이 배당금을 수령하면 역외헤지펀드는 스와프계약을 종료하고 배당금 상당액에서 금융기관의 수수료(3~8%)를 제외한 금액을 수령.
 - 과세관청의 과세포착을 피하기 위해, 다자간 및 다단계의 주식양도 거래와 공정가액 거래(arm's length dealing) 및 시장위험을 반영한 가격조정 등이 가미된 형태로 위장하는 추세.
- 주식대여 거래(Stock lending transactions)는 금융기관의 해외자회사와 역외헤지펀드 간 주식대여와 미국

금융회사와 해외자회사 간 주식스와프(stock swap)를 하는 결합거래 형태를 말함.

- 미국 금융모회사가 배당금을 수령하면 해외 금융자회사에 배당등가물(dividend equivalent)을 원천징수 없이 송금하고, 해외 금융자회사는 주식대여에 대한 반대급부로 대체배당금(substitute dividend)을 지급



- 배당금조세납용과 관련한 세수손실 규모에 대하여 국세청(IRS)에서는 정확하게 파악하지 못하고 있으나, 조사국의 자료에 의하면 모건스탠리는 8년간(2000~2007년) 약 300백만달러, 리먼브러더스 2004년 한 해 동안 115백만달러, UBS는 4년간(2004~2007년) 62백만달러에 달하고 있음.
- 우리나라의 경우에도 미국과 같은 파생상품 또는 대차거래를 통해 비거주자에게 귀속되는 배당등가물 또는 대체배당금(substitute dividend)의 거래가 존재하며 과세당국의 해석도 미국과 유사하여 세수손실이 있는 것으로 판단됨
 - 국내사업장이 없는 외국법인(갑)이 국내사업장 없는 외국법인(을)의 증권회사 중개를 통한 주식대차거래를 하고 외국법인(을)이 동 주식을 내국법인(병)에게 양도한 경우, 주식대차기간 동안 내국법인(병)이 배당금을 수령하여 외국법인(을)이 외국법인(갑)에게 지

4) Treas. Reg. § 1.863-7(b)(1)



급하는 배당금보상액은 국내원천소득으로 보지 않음
(재경부국조46017-105, 2003.07.07 국제조세과-137, 2004.03.06, 서면2팀-481, 2006.03.09)

- 다만 국내사업장 없는 외국법인과 내국법인 간 주식 스와프 또는 주식대여 거래에 대하여 현행 조세법과 과세당국의 입장이 불명확

동향 08-22

요약

- 프랑스 재무부 장관은 지난 9월 2009예산안(Finance Bill for 2009)을 내각(Council of Ministers)에 제출
 - 세법 관련 주요 내용은 법인세 분야에서 minimum lump-sum tax의 점진적 폐지 및 windfall tax 연장, 개인소득세 과세표준 구간, 공제, 과세최저한을 물가지수를 반영하여 인상 조정(2.9%) 등
- 룩셈부르크 정부는 지난 10월 2009년 예산안을 의회에 제출
 - 세법 관련 주요 내용은 법인세율 인하(22%→21%), 자본세(capital duty) 폐지, 개인소득세 과세표준 구간 인상(9%), 자가 소유주택에 대한 지원세제 등
- 대만은 해외소득에 대한 최저한세 도입 연기, 소득세 관련 각종 공제 조정 등을 내용으로 하는 세제개편안 발표

1. 프랑스 2009 예산안

- 재무부 장관은 지난 9월 26일 2009예산안(Finance Bill for 2009)을 내각(Council of Ministers)에 제출했으며, 이는 2009년 1월 1일부터 적용될 예정
 - 예산안상 세법 개정 관련 주요 내용은 다음과 같음
 - 법인세 분야
 - 법인세 납세의무자에 대해 법인세 외에 매출액별로 일정 금액을 추가로 징수하는 minimum lump-sum tax⁵⁾를 점진적으로 폐지
 - 정유회사가 장부에 계상한 석유 재고품의 가격 인상에 대해 과세하는 windfall tax를 연장하여 2009년 1월 1일 이후에도 적용
 - 개인소득세 분야
 - 개인소득세 과세표준 구간, 공제, 과세최저한을 물가지수를 반영하여 균일하게 2.9%씩 인상
 - 가계의 연간 주식 양도금액이 EUR25,730 미만이면 자본이득 과세 면제
 - 투자 관련 세액공제에 한도 적용
- 한 해 동안 가구 과세소득의 15%와 EUR40,000 중 낮은 금액

매출액(EUR)	minimum tax(EUR)
400,000 ~ 750,000	1,300
750,000 ~ 1,500,000	2,000
1,500,000 ~ 7,500,000	3,750
7,500,000 ~ 15,000,000	16,250
15,000,000 ~ 75,000,000	20,500
75,000,000 ~ 500,000,000	32,750
500,000,000 ~	110,000

5) 프랑스의 minimum lump-sum tax

■ 기타

- 부유세 과세표준 구간을 물가지수를 반영하여 균일하게 2.9%씩 인상
- 상속세 및 증여세에 적용되는 과세표준 구간, 과세최저한 및 공제를 물가지수를 반영하여 균일하게 2.9%씩 인상
- 가계쓰레기 소각시설물에 대해 오염행위세(General Tax on Polluting Activities) 부과

지급한 배당에 대해 적용하던 것을 룩셈부르크와 조세조약을 맺은 국가에 대한 지급분까지 확대 적용

- 자본세(capital duty)⁶⁾를 2009년 2월 1일부터 폐지
- 법인세 계산시 국제회계기준에 기초함을 원칙으로 하되, 일부 세무조정을 허용
- 종업원의 교통수단으로 사용되는 업무용 차량(company cars)에 대한 공제 폐지

2. 룩셈부르크 2009예산안

- 정부는 지난 10월 1일 2009년 예산안 및 관련 세법 개정안을 의회에 제출했으며, 이는 2009년 1월 1일부터 적용될 예정
 - 법인세 및 개인소득세 관련 주요 개정 내용은 다음과 같음

■ 법인세 분야

- 법인세율을 현 22%에서 21%로 인하

룩셈부르크의 법인세 인하

구분	개정 전	개정 후
법인세율	22%	21
법인세 부가세(4%)	0.88%	0.84%
주 사업세율(municipal business tax)	6.75%*	6.75%*
총 법인세 유효세율	29.63%	28.59%

* 룩셈부르크 시의 사업세율

- 국의 배당에 대한 원천징수세 면제 대상을 확대
- 요건을 갖춘 EEA 국가 및 스위스에 소재한 모법인에

■ 개인소득세 분야

- 과세표준 구간(brackets)을 물가지수를 반영하여 9% 인상
- 기본 세액공제액 인하(EUR600→EUR300) 및 부양자녀가 있는 미혼자에 대해 적용하는 세액공제액 인하(EUR1,920→EUR750)
- 부양자녀에게 연간단위로 지급하는 EUR922.5의 보조금을 매월 단위로(EUR76.88/월)로 변경하여 지급
- 자가 소유 주택(owner-occupied dwellings)의 재정 지원 목적으로,
 - 승인된 저축은행 계좌에 납부한 이자에 대해 전액 공제
 - 임시 생명보험 정책의 일환으로 납부한 일회성 보험료에 대해 공제한도 인상
 - 자가 소유 주택의 건축 및 수선에 대해 부가가치세 경감세율(3%)⁷⁾을 적용하여 현 EUR50,000의 우대 조세조치를 확대
- 정부승인 단체에 대한 기부금 공제액을 최대 EUR1,000,000을 한도로 납세자 순소득의 20%까지 두 배로 인상
- 또한 한도초과액에 대해서는 2년간 이월공제를 허용
- EUR1,039.48의 자녀교육보조금에 대해 과세 면제

6) 룩셈부르크에서는 법인설립 및 증자시 교부한 주식의 액면가와 자본불입금(contribution)의 공정시장가치 중 더 큰 금액에 대해 자본세를 부과

7) 룩셈부르크의 일반 부가가치세율은 15%임.



3. 대만의 세계개혁

가. 해외소득에 대한 최저한세 과세 연기

- 대만 행정원(내각)이 9월 25일 해외소득에 대한 20%의 최저한세(Alternative Minimum Tax) 도입을 2009년에서 2010년으로 연기하는 것을 승인함
- 이와 더불어 재무부장관 Lee Shu-te가 10월 3일 입법원(국회)과의 모임에서 해외소득을 최저한세 대상에서 아예 제외하는 방향으로 기본소득세액조례(Basic Income Tax Amount Statute: BITA)⁸⁾ 개정을 추진하겠다고 밝힘
 - 해외소득에 대한 정보수집 문제 때문에 사실상 과세가 힘들다는 것이 Lee Shu-te의 주장
 - 현행 BITA에는 필요하면 행정원이 2010년까지 해외소득에 대한 최저한세 과세를 미룰 수 있게 되어 있는바, 동 조항을 개정하여 아예 해외소득을 최저한세 과세대상에서 제외하겠다고 함
 - 그러나 2010년 이후에도 해외소득에 대한 최저한세 과세가 완전히 면제되는지는 당분간 확실하지 않음

해외 소득에 대한 최저한세 과세

- 대만의 경우 속지주의 과세를 원칙으로 하여 대만 국내원천소득과 대만 국내에서 얻은 소득에 대해서만 소득세(Personal Income Tax)⁹⁾를 과세

- 즉, 해외원천소득이나 해외에서 얻은 소득에 대해서는 소득세가 과세되지 않고 있음
- 해외 펀드를 통해 대만에 거주하는 투자자에게 분배되는 지급금은 해외소득에 속하기 때문에 소득세가 과세되지 않음
- 그러나 소득세가 면제되는 고액의 소득을 가진 납세자 또는 각종 소득세 공제·감면 규정을 이용하여 소득세 부담을 거의 지지 않고 있는 고소득 납세자에 대해서는 최저한세 규정을 통해 이를 보완하고 있음
 - 최저한세 규정이 적용되는 소득의 종류로는 다음과 같은 것이 있음
 - 해외소득(단, NT \$1백만까지 면제)
 - 사망시 받는 생명보험 지급금(단, NT \$30백만까지 면제)
 - 비상장주식 양도에서 발생하는 자본이득
 - 종업원이 보상으로 받는 주식의 시가와 액면가액과의 차액
 - 소득세 계산시 총소득에서 공제되는 현물 기부금 공제금액
 - 상기의 소득을 모두 합친 후 NT6백만을 공제(표준 공제)하고, 잔액이 있는 경우에는 20%의 세율을 적용하여 최저한세 계산
 - 최저한세 금액이 계산되면 이 금액과 소득세 중 더 높은 금액을 납부하면 됨
 - $\max(\text{개인소득} \times \text{누진세율}, (\text{개인소득} + \text{최저한세 공제}) \times \text{단일세율})$

8) 대만의 경우 최저한세 대신 기본소득세액(basic income tax amount)이란 용어를 사용하고 있음. 2006년 처음으로 BITA 조례가 시행되었으며, 대부분의 소득에 2007년부터 최저한세 규정이 적용되고 있음, 다만, 해외소득의 경우에는 2009년까지 최저한세 규정이 적용되지 않음.

9) 모든 법정 소득(statutory income)에 대해 6~40%의 누진세율을 적용하여 과세

나. 소득세법 개정안 발표

- 대만의 재무부 장관이 10월 14일 다음과 같은 내용의 소득세법 개정안을 발표
 - 미혼 및 기혼 납세자의 표준공제 금액을 각각 TWD46,000과 TWD92,000에서 TWD60,000과 TWD120,000으로 인상
 - 근로자에 대한 근로소득공제 및 장애자공제 금액을 각각 TWD78,000과 TWD77,000에서 TWD100,000으로 인상
 - 1인당 교육비공제 금액을 TWD25,000으로 인상
- 상기와 같은 개정사항들은 세계개혁위원회의 제안에 따른 후속조치로서 행정원(내각) 및 입법원(국회)의 승인을 거쳐 확정됨

정책 흐름



- 경제난국 극복 종합대책
- 한·미 양국간 통화스와프 체결
- 납세협력비용 축정을 위한 설문조사 실시
- 금융시장 안정시까지 정기 세무조사 전면 유예

경제난국 극복 종합대책

* 이 자료는 2008년 11월 3일 기획재정부 종합정책과에서 발표한 「경제난국 극복 종합대책」의 전문입니다. <편집자 주>

1. 최근 경제상황

- ① **(세계경제)** 미국에서 시작된 금융위기가 세계적 경제위기로 전개
 - 유례 없는 국제금융시장 불안이 글로벌 주가 급락 등 불안심리를 확산시키고 실물경제로 전이되면서 세계경제 침체 장기화 예상
- ② **(금융시장)** 한-미 통화스와프 체결(10. 30) 등으로 외환시장은 점차 안정화되고 있으나, 주가는 1,000p 선에서 등락을 하고 시장금리는 상승하는 가운데 제2금융권과 중소기업 자금 사정이 악화
- ③ **(실물경제)** 내수부진이 가속화되면서 성장이 크게 위축되고 고용 사정 악화 추세가 지속
 - 경상수지는 9월까지 △138억불 적자를 나타냈으나, 유가 하락 등에 힘입어 10월 이후 흑자(10월 : +15억불 내외) 전환 예상
 - * 10. 10월 무역수지는 12.2억불 흑자 : 수출은 전년 동기와의 높은 증가(22.9%)에 따른 기저효과 등으로 10.2%로 둔화되었으나, 수입 증가세도 둔화(12.0%)

2. 경제위기 극복을 위한 정책기조

- ① 국제금융시장 위기로 인한 외환·금융시장 불

안을 선제적으로 차단

- ② 일자리 유지 및 실물경제 활성화를 위한 재정의 경기대응 기능 강화
- ③ 경기위기로 어려움을 겪고 있는 중소기업과 서민의 고통을 완화해 줄 수 있는 대책 강구

3. 세부 대응과제

- ① **(외환·금융시장 안정)** 통화스와프 확대, 외환 보유액 확충 등 유동성(liquidity) 확보에 중점을 두어 대응하고 환율 안정 노력을 지속함으로써 시장 안정기조를 정착
 - 은행·증권사·자산운용사 등에 유동성 공급을 확대함으로써 증시 등 국내 금융시장 안정을 유도하고 은행채 발행여건 개선 등 시장금리의 하향안정 노력 강화
 - 중소기업 자금지원 확대를 위해 국책은행(산은·기은·수은), 신기보, 주택금융공사 추가 출자·출연
- ② **(실물경제 활성화)** 재정의 경기대응 기능을 강화하고 부동산·건설경기를 활성화하는 한편, 규제 허파를 통한 투자 확대 유도
 - ① 일자리 유지 및 내수 진작을 위해 14조원의 재정

- 기능 강화(재정기능 강화의 성장률 제고 효과 : 0.5%p 내외)
- 11조원의 공공지출 확대(1조원의 공기업 투자 확대 포함)
: SOC 사업과 중소기업·영세상인 지원 등 민생 안정 사업 중심으로 재정지출 확대
- 3조원 수준의 세제지원 확대 : 민간 부문 투자 확대 유도
- 재정 조기집행 실시(상반기 집행 : 08.상 50% → 09.상 60% 내외)
- ② 부동산·건설경기 침체의 금융기관 부실 전이 차단
 - 재건축 규제 및 부동산투기 억제와 관련된 과도한 규제를 완화(부동산투기지역 등 해제, 수도권 전매 제한 완화)하고 실수요 목적의 지방 주택에 대한 양도세 감면 확대
- ③ 토지·환경·노동 등의 핵심규제를 혁파
 - 과밀억제권역·자연보전권역 등에 대한 토지이용규제를 합리화
 - 경쟁국보다 강한 환경규제는 원칙적으로 경쟁국 수준으로 합리화하고 현행 입지규제 방식을 총량 관리 및 배출규제로 전환
 - 비정규직 고용불안 등 법시행의 부작용을 줄일 수 있도록 기간제 및 파견근로자 고용 관련 제도 개선

- ③ (중소기업 및 서민생활 안정) 중소기업 자금지원 확대, 가계대출 금리 안정, 저소득가계 재정지원, 신용카드 수수료 부담 경감 등을 추진
 - 청년 등 고용 취약계층에 대한 지원을 강화하고 실직자·저소득층 대학생 등에 대한 지원을 확대

4. 정책효과를 감안한 2009년 경제전망

① (성장) 정책효과 감안시 4% 내외 성장 예상

세계경제 여건: 침체 장기화 예상

* IMF 2008~09년 세계경제 성장률 전망(%), 08. 9월 전망

→ 10월 전망)
: 세계 (08)3.9 → 3.9 (09)3.7 → 3.0, 미국 (08)1.7 → 1.6 (09)0.8 → 0.1, 유로 (08)1.4 → 1.3 (09)0.7 → 0.2, 중국 (08)9.7 → 9.7 (09)9.8 → 9.3

객관적 대내외 여건만 감안 : 3% 내외 예상

정책효과 감안 : 4% 내외 예상

* 정책효과(33조원, 1%p) : 기추진대책(9조원, 0.2%p)
+ 기존 '09년 감세안(10조원, 0.3%p) + 금번 대책(14조원, 0.5%p)

② (고용) 정책효과 감안시 20만명 내외의 취업자 증가 예상

객관적 대내외 여건만 감안 : 취업자 12만~13만명 내외의 증가 예상

정책효과 감안 : 취업자 20만명 내외의 증가 예상

③ (경상수지 및 소비자물가) 경상수지는 유가 하락 등으로 흑자(+50억불 내외) 전환이 예상되고 소비자물가는 국제원자재 가격 하락 및 내수 부진 등의 영향으로 3%대로 하향안정화 예상

	성장률	취업자 증가
객관적 여건(A)	3% 내외	12만~13만명 내외
정책효과(B)	1%p 내외 제고	7만~8만명 내외 증가
	유가환급금 등 세제지원(4.4조원), 추경편성(4.6조원) 등 → 0.2%p 제고 기존 감세안(09년 10.3조원) → 0.3%p 제고 금번 대책 → 0.5%p 제고 - 공공지출 11조원 확대 0.4%p - 추가 세제지원 0.03%p - 재정 조기집행 0.1%p 규제개혁 및 금리 하향안정 등 → +α	성장률 제고(3% → 4%) 효과 + 기타 제도개선 효과 - 건설경기 활성화 - 규제 혁파 통한 투자 확대 - 노동시장 유연성 제고
A+B	4% 내외	20만명 내외

I. 최근 경제상황

- ◇ 미국에서 시작된 금융시장 위기가 세계적 경제위기로 전개되고 있는 상황
- ◇ 금융시장 위기가 전 세계적 불안심리를 확산시키면서 소비·투자위축을 심화시키고 주식·부동산 등 자산위기로 이동
- ◇ 이러한 금융·실물 경제위기가 장기간 지속될 가능성이 커지면서 국제공조를 통해 적극 대응해야 한다는 공감대가 확산
 - ⇒ 유례 없는(Unprecedented) 경제위기에서 생존하기 위해 유례 없는(Unprecedented) 대책을 통해 선제적(Preemptive)이고 확실하며(Decisive), 충분하게(Sufficient) 대응할 필요

1. 세계경제

① (국제금융시장 불안) 국제금융시장 불안으로 글로벌 주가 급락 등 불안심리 확산

* 주요국 주가 하락률(07년말 대비 %, 10. 31일 기준)
: (DOW)△31% (NIKKEI)△44% (Hangseng)△49% (KOSPI) △41%

② (세계경제 침체 장기화) 국제금융시장 불안이 실물경제로 전이되면서 세계경제 침체 장기화 예상

- 국제금융시장 불안에 따른 1차 충격, 소득 감소가 소비 위축으로 이어지는 2차 충격, 증시 폭락에 따른 부(負)의 자산효과라는 3차 충격이 이어지면서 실물경제 위축 장기화 예상

* IMF 2008~09년 세계경제 성장률 전망(%), 08. 9월 전망 → 10월 전망
: 세계 (08)3.9 → 3.9 (09)3.7 → 3.0, 미국 (08)1.7 → 1.6 (09)0.8 → 0.1, 유로 (08)1.4 → 1.3 (09)0.7 → 0.2, 중국 (08)9.7 → 9.7 (09)9.8 → 9.3

③ (세계교역량 등 수출여건 악화) 세계경제 침체에 따른 교역량 위축으로 우리 경제의 성장을 견인해 왔던 수출여건 악화 예상

* 세계 교역량 증가율(%) : (07) 7.2 → (08) 5.5 → (09) 4.4
(출처) 한국은행(08.10)

2. 금융시장

① (주가) 신용위험에 대한 경계감으로 글로벌 증시가 급락하고 외국인 매도세가 지속되면서 KOSPI 지수가 1,000p 선에서 등락

* 외국인 순매수(조원) : (08.1월~10월)△33.8 / (08.8월)△3.0 → (9월)△2.7 → (10월)△4.6

② (원/달러 환율) 글로벌 금융불안 가중으로 1,400 원대를 상회하기도 하였으나 한-미 통화스와프 체결(10.30) 등으로 최근 다소 안정

③ (금리) 경기침체 전망, 한국은행 기준금리 추가 인하(10.27일, △75bp) 등으로 지표금리(국고채금리)는 하락세

- 은행채·CD 등 시장금리는 신용위험 우려 등으로 인해 상승

	07년말	08.8월말	9.12	9월말	10.15	10.20	10.30	10.31	07년말 대비
KOSPI	1,897	1,474	1,478	1,448	1,340	1,208	1,084	1,113	△41.3%
원/달러	936	1,089	1,109	1,207	1,240	1,315	1,250	1,291	△27.5%
국고채(5년, B)	5.78	5.86	5.71	5.75	5.21	5.08	4.58	4.72	△106bp
은행채(3년, A)	6.75	7.14	6.91	7.51	7.71	7.85	7.66	7.73	98bp
A-B(bp)	97	128	120	176	250	277	308	301	204bp

④ (CDS 가산금리) 그간 한국물 가산금리가 급등하였으나, 최근 외화채무 지급보증안 국회통과(10.30) 및 한-미 통화스와프 체결 등의 영향으로 빠르게 안정을 찾아가는 모습

* 한국 CDS 프리미엄(5년물, bp) : (9.12)135 → (10.15)328 → (10.27)699 → (10.28)571 → (10.29)564 → (10.30)394

⑤ (자금시장) 안전자산 선호 증대, 일부 은행의 예금 유치 경쟁 등으로 인해 제2금융권과 중소기업을 중심으로 자금사정이 악화

- “제2금융권 → 은행권”으로의 자금이동과 함께 은행채·CD발행 부진에 따른 일부 은행의 고금리예금을 통한 자금 조달 현상 심화

* 시장성수신(CD+은행채, 조원) : (8월)4.0 → (9월)△0.8 → (10.1~10)0

* 정기예금(기간중 증감, 조원) : (9.1~12)0.2 → (9.16~30)1.8 → (10.1~10)8.0

- 은행의 리스크 관리가 강화되는 가운데 CP, 회사채 등 직접 금융시장이 위축되며 기업의 자금난도 가중

* 직접금융(CP·회사채·주식)을 통한 자금조달(증감, 조원) : (08.1~9월) 6.9, (7월) 4.2 → (8월) 1.5 → (9월) △0.9

3. 실물경제

① (성장 및 경기) 소비·투자 등 내수 부진이 가속화되면서 성장이 크게 위축(전기비 성장률 : 07. 하 1.5% → 08. 상 0.8% → 08. 3/4분기 0.6%)

GDP 성장률 추이(%)

	'07년							'08년			
	연간	1/4	2/4	상반	3/4	4/4	하반	1/4	2/4	상반	3/4
GDP(전기비)	-	1.0	1.7	-	1.5	1.6	-	0.8	0.8	-	0.6
GDP(전년동기비, A)	5.0	4.0	4.9	4.5	5.1	5.7	5.4	5.8	4.8	5.3	3.9
GDI(전년동기비, B)	4.0	3.6	4.6	4.1	5.1	2.6	3.8	0.2	0.9	0.6	△3.2
A-B(%p)	1.0	0.4	0.3	0.3	0.0	3.1	1.6	5.6	3.9	4.7	7.1

- (소비) 소비는 소득(GDI) 감소 등 지출여력 축소로 인해 9월중 감소세(△2.0%)로 전환

- (투자) 설비투자는 9월중 전년 동월의 감소세(△3.7%)에 따른 기저효과로 증가세가 확대(+7.3%)되었으나, 전월비로는 감소(△2.7%)
- (생산) 광공업 생산은 9월중 6.1% 증가하였으나, 조업일수 증가(07.9월 대비 +3일) 영향 감안시 감소세(△0.8%)

최근 실물지표 추이(% , 전년동기 대비)

	'07년						'08년					
	연간	1/4	2/4	3/4	9월	4/4	1/4	2/4	3/4	7월	8월	9월
소비재판매(전기비)	5.3	5.7	4.2	7.1	6.4	4.5	3.9	2.5	1.0	3.9	1.4	△2.0
-	-	1.5	0.1	1.8	0.9	0.3	2.0	△1.1	0.0	4.5	0.0	△3.8
설비투자(전기비)	8.6	12.8	11.9	0.7	△3.7	9.2	△0.9	0.1	6.2	9.9	1.5	7.3
-	-	2.9	0.5	△1.6	△3.2	5.9	△5.3	1.4	3.2	1.3	△0.1	△2.7
광공업생산(전기비)	6.8	4.0	6.2	5.9	△3.1	10.8	10.6	8.6	5.6	8.7	1.9	6.1
-	-	△0.7	3.0	2.6	△0.9	3.1	2.1	1.4	△2.2	△0.3	△2.2	△0.6

- (경기지수) 9월까지 경기동행지수는 8개월 연속, 선행지수는 10개월 연속 하락하면서 경기하강 국면 지속

	'07년			'08년								
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9
선행지수												
전년동월비	0.3	0.1	△0.3	△1.3	△1.4	△1.1	△0.4	△0.5	△1.1	△1.1	△0.6	△0.2
전월차(%p)												
동행지수	0.1	0.0	0.4	0.3	△0.3	△0.3	△0.4	△0.1	△0.5	△0.2	△0.3	△0.3
순환변동치												
전월차(p)												

② (물가) 유가하락 및 내수부진 등으로 인해 8월 이후 상승세 둔화(소비자물가 상승률 : '08. 7월)5.9% → (8월)5.6% → (9월)5.1% → (10월)4.9~5.0%)

③ (고용) 경기침체 및 임시·일용직 감소 등 노동시장 구조적 요인이 함께 작용하면서 9월(취업자 증가 11만명)에도 악화 추세 지속

* 취업자 증감(만명) : (07)28 → (08.1/4)21 → (2/4)17 → (3/4)14, (9월)11

* 비정규직 증감(만명, 전년동월 대비) : (07. 8월)25 → (08. 3월)△14→(8월)△26

④ (수출입 및 경상수지) 세계경제 둔화 등에도 불구하고 수출은 견조한 증가세('08.1~10월 21%)를 유지

* '08. 10월 무역수지는 12.2억불 흑자 : 수출은 전년동기의 높은 증가(22.9%)에 따른 기저효과 등으로 10.2%로 둔화되었으나, 수입 증가세도 둔화(12.0%)

- 경상수지는 9월까지 △138억불 적자를 나타냈으나, 유가 하락 등에 힘입어 10월 이후 흑자(10월 : +15억불 내외) 전환 예상

〈우리 경제에 대한 해외의 부정적 시각〉

■ 최근 우리 경제·금융상황에 대한 해외의 부정적 보도가 빈번

① 은행권의 과도한 예대비율로 인해 시장성 수신(CD 및 은행채)에 대한 의존도가 높아 금융시장 불안시 자금조달 능력이 취약

* 예대비율('08. 9월말) : 원화 예수금 기준 124%, CD 포함 시 103%

* 시장성수신 비중(%):(05)19.9 → (06)22.5 → (07)26.6 → (08.8)26.7

② 가계부채 및 부동산대출이 경기침체로 인해 부실자산화될 가능성

* 가계의 가처분소득 대비 금융부채 비율(배) : (한)1.5 (미)1.4 (일)1.2

* 은행 가계대출(증감,조원) : (07.1~9월)11 → (08.1~9월)20, '08.9월말 잔액 384조원은행 주택담보대출 : (07.1~9월) 2 → (08.1~9월)13, '08.9월말 잔액 235조원

* 은행 가계대출 연체율(%) : (07말)0.6 → (08.6월)0.6 → (8월)0.7 → (9월)0.7

③ 높은 수출의존도로 인해 세계경제 침체에 취약

* 수출 의존도('07년, %) : (한국) 38.7 (미국) 8.4 (일본) 16.3 (중국) 37.5 (독일) 41.1

II. 국민의 조세부담 수준 분석

① (성장) 금융시장이 크게 위축되고 경기침체가 전 세계적으로 확산되면서 성장 위축세 심화 예상

- 유가 등 원자재가격 하락에도 불구하고 '08.4/4분기 3%대 초반('08년 연간 4%대 초반)에 그치고, '09년에도 내수 부진 등 어려움 지속 예상

- 수출이 그간 신흥시장국 수요 증가 등에 힘입어 견조한 증가세를 유지해 왔으나, 세계경제 동반 침체 등으로 큰 폭 둔화 예상

* 세계경제 침체의 성장률 하락 효과 : 0.3~0.5%p (KDI, '08.8월)

* 수출 비중('08.1~9월, %) : (美)11 (日)7 (유로)14 (中)23 (ASEAN)12

- 국제금융시장 불안이 확산되는 등 대외여건 악화가 지속될 경우 '09년 연간 3%대 성장 유지가 어려울 가능성

② (고용) 대외여건의 불확실성 및 내수 부진 가속화 등으로 인해 향후 기업의 신규 고용은 더욱 위축될 것으로 예상

- '08.4/4분기 이후 취업자 증가세가 추가 위축(10만명 이하)되는 등 고용사정 악화가 지속될 전망

③ (외화 유동성) '02년 이후 유입된 해외자본이 글로벌 신용경색의 영향으로 유출되며 변동성 확대 요인으로 지속 작용 우려

- '02년 이후 해외자본이 대거 유입되면서 외채가 급증하고 원화 환율이 크게 절상

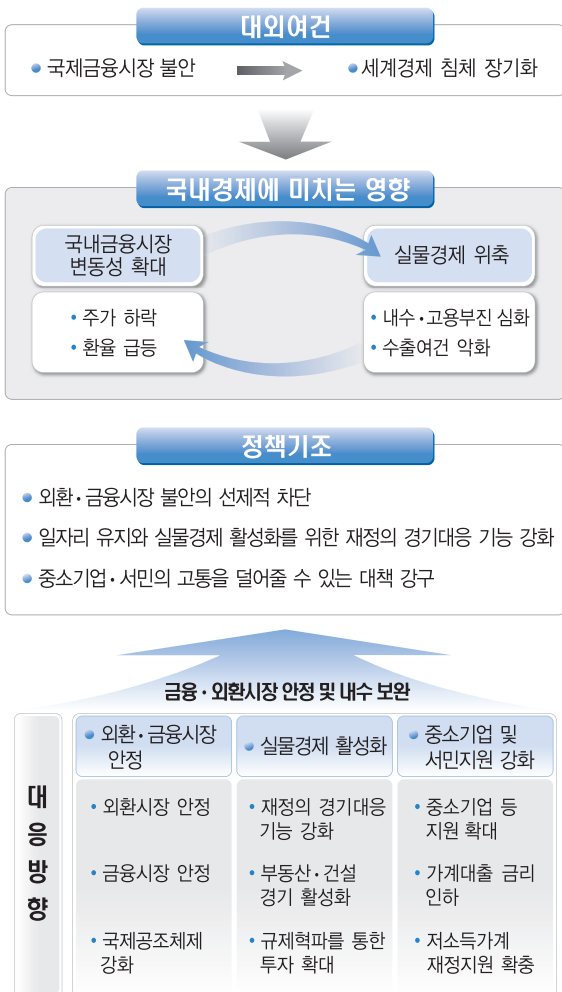
* 원/달러(연평균)(03)1191.9 → (04)1144.7 → (05)1024.3 → (06)955.5 → (07)929.2

* 외채(억달러,기말) : (03)1,415 → (04)1,574 → (05)1,723 → (06)2,601 → (07)3,807

- 금년 들어 글로벌 신용경색에 따른 deleveraging 현상으로 자본이 빠르게 유출(reversal)되면서 외환시장의 변동성이 확대

- * 원/달러(월평균):(3월)979.9 → (5월)1,036.7 → (7월)1,019.2 → (9월)1,130.4
- * 자본수지(역불) : (05)48 → (06)180 → (07)62 → (08.1~9) Δ57
- * 외국인 주식순매수(조원) : (05)Δ4 → (06)Δ12 → (07)Δ27 → (08.1~10)Δ34, 잔액 167
- * 외국인 채권순매수(조원) : (05)1 → (06)2 → (07)35 → (08.1~10)24, 잔액 44

Ⅲ. 경제위기 극복을 위한 정책기조 및 대응방향



(정책 기조)

● 유례 없는 경제·금융위기를 극복하고 경제재도약의 기회로 활용

- 국제금융시장 위기로 인한 외환·금융시장의 불안 선제적으로 차단
- 세계경제 침체에 따른 경기위축에 대응하여 일자리 유지와 실물경제 활성화를 위한 재정의 경기대응 기능 강화
- 경제위기로 인해 어려움을 겪고 있는 중소기업·서민의 고통을 덜어줄 수 있는 대책 강구

(대응방향)

- 원화·외화 유동성 공급 확대를 통한 외환·금융시장 안정
- 재정지출 및 세제지원 확대 등을 통해 내수를 보완함으로써 재정의 경기대응기능 강화
- 부동산 및 건설경기 활성화를 통해 실물부문 위험요인이 금융부문으로 전이되는 것을 선제적으로 차단
- 성역 없는 규제개혁을 통한 투자확대 유도
- 중소기업 흑자도산 방지 및 저소득·서민 등 취약 계층 생활안정을 위한 지원 강화

1. 유동성 공급 확대를 통한 외환·금융시장 안정 유도

- ① (그간의 노력) 신용경색 완화를 위한 유동성 공급 확대 등 투자심리 안정 조치를 시행
- 한국은행이 RP 매입 등을 통해 금융시장에 6.5조원 공급(9.18일)
 - 외평기금을 활용하여 외화스와프시장에 100억불 이상, 수출입 은행을 통해 50억불의 외화 유동성

공급(10.6일)

- 한국은행 · 정부가 함께 300억불의 외화 유동성 추가 공급(10.19일)
- 총액대출한도 2.5조원 확대(6.5조원 → 9조원, 10.23일)
- 한국은행 기준금리 인하 및 RP 적격 대상증권 확대(10.27일)

② (향후 추진방향) 시장상황에 따라 원화 및 외화 유동성 공급 적극 확대

- 기업과 가계의 금리부담 완화를 위해 시장금리 하향안정 노력
- 제2금융권 등 금융시장 위협요인에 대해 선제적으로 대응

2. 재정의 경기대응기능 강화

① (그간의 노력) 고유가 극복 및 일자리 창출과 성장동력 확충을 위해 재정기능 확충

- 고유가 극복 및 민생안정 지원을 위해 유가환급금을 지급(3.5조원)하고 '08년 추경예산(4.6조원)을 마련 · 집행

* 고유가극복 종합대책(총 10.5조원에 따른 '08년 지원규모 : 세제지원 4.4조원, 재정지출 2.5조원('08년 추경예산에 반영)

- 일자리 창출과 성장동력 확충을 위한 감세안('09년 10.3조원) 마련(10.2일 국회 제출)

* 소득세 : 구간별 세율 2%p 인하(8~35% → 6~33%)
 * 법인세 : (낮은 세율) 현행 13% → (08년 귀속) 11% → (10년 귀속) 10%(높은 세율) 현행 25% → (09년 귀속) 22% → (10년 귀속) 20%

* 양도소득세 · 상속세 : 소득세율 수준(6~33%)으로 인하
 * 증부세 : 과세기준금액 상향조정(6억원 → 9억원), 과세표준 조정 및 세율 인하

- '09년 예산(안)은 일자리 창출과 R&D 투자 확대 등 성장능력 확충에 중점을 두고 209.2조원('08

년대비 7.2% 증) 규모로 마련

② (향후 추진방향) 내수부진을 보완하기 위해 재정 의 경기대응 기능을 강화

- 일자리 유지 및 저소득 취약계층 지원을 위한 재정지출 확대와 함께, 민간투자 확대를 위한 세제 지원 강화

3. 부동산 및 건설경기 활성화

① (그간의 노력) 지방 미분양 주택 문제 완화를 중심으로 대응

- 지방 미분양 주택에 대한 금융규제 완화, 세제지원 등을 통해 급격한 부동산시장 위축 방지(6.11일)
- 일시적 유동성 위기를 겪고 있는 우량 건설업체들에 대해 건설사 회사채 유동화 지원, 환매조건부 미분양 주택 매입 등 단기 유동성 지원방안 강구(10.21일)

② (향후 추진방향) 부동산 · 건설경기 활성화를 통해 금융부실이 실물부문으로 전이되지 않도록 재개발 · 재건축 및 부동산 투기 억제에 대해 시행되고 있는 과도한 규제 완화

4. 규제개혁을 통한 투자 확대

① (그간의 노력) 적극적 규제개혁을 통한 기업투자 애로 해소 추진

- 1~2차 기업환경개선 대책(6.11일, 9.18일) 및 1~2단계 서비스산업 선진화 전략(4.28일, 9.18일) 추진

② (향후 추진방향) 기업투자 애로요인으로 작용하고 있는 핵심규제에 대한 “성역 없는” 개선조치를 통

해 가시적인 기업 투자 및 일자리 창출로 연결될 수 있도록 유도

- 토지·환경관련 규제를 과감하게 개혁하는 한편, 광역경제권·초광역권 및 기초생활권 개발 등 지역발전정책 병행 추진
- 외국인투자 유치의 걸림돌로 작용하고 있는 노동시장 규제에 대해 적극적인 개선방안 강구
- 서비스산업 생산성 제고 및 투자 활성화를 위해 관련 규제 합리화

5. 중소기업 및 서민 지원

① (그간의 노력) 신용경색으로 인해 자금사정이 악화되고 있는 중소기업 지원 및 시장금리 상승에 따른 가계부담 완화 추진

- 국책은행의 중소기업 자금 공급액을 3.3조원 확대하고 보증기관의 보증규모를 4조원 확대 운용(10. 1일)
- 중소기업은행 현물출자를 통해 중소기업 대출여력(12조원) 확충(10. 19일)
- 주택담보대출 등 가계대출 부담 완화를 위해 거치기간 연장(예:3년→5년) 및 만기조정(예:15년→20년)을 유도
- 저소득층 대학생 장학금 및 학자금 대출 지원 강화

* 기초생보자 '08. 2학기 장학금 대상 확대('08년 불용 예산액 250억원 활용)

* 저소득층 대학생 학자금 대출 이차보전 : 한시적('08. 2학기 ~'09년)으로 확대

② (향후 추진방향) 흑자도산 방지를 위한 보증공급 확대 및 대출 만기 연장 등과 함께 가계대출 금리 인하를 유도

- 저소득층, 영세 자영업자, 농어민 등 취약계층에 대해서는 일자리 등 재정지원 강화

- ◇ 금융·외환시장 안정을 유지하는 한편, 금융위기의 실물경제 전이를 차단하기 위한 선제적 단기 조치를 우선 추진
- ◇ “성역 없는” 규제혁파 등 우리 경제의 생산성 제고, 성장잠재력 확충을 위한 중장기 과제를 지속적으로 추진

IV. 정책효과를 감안한 2009년 경제 전망

① (성장) 정책효과 감안시 4% 내외의 성장 가능 예상

세계경제 여건 : 침체 장기화 등 대외여건 악화

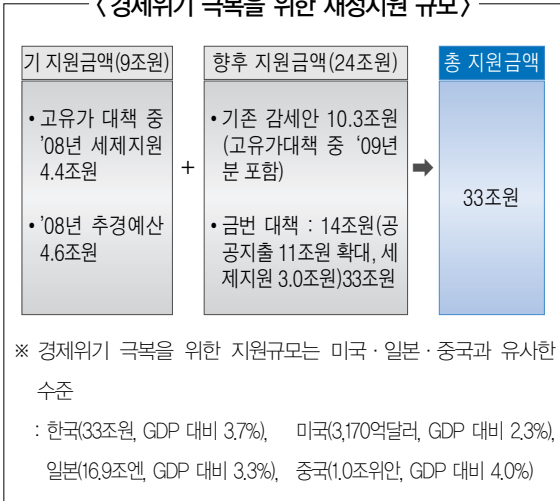
* IMF 2008~09년 세계경제 성장을 전망(%), 08. 9월 전망 → 10월 전망)
 : 세계 (08)3.9 → 3.9 (09)3.7 → 3.0, 미국 (08)1.7 → 1.6 (09)0.8 → 0.1, 유로 (08)1.4 → 1.3 (09)0.7 → 0.2, 중국 (08)9.7 → 9.7 (09)9.8 → 9.3

객관적 대내외 여건만 감안 : 3% 내외 예상

정책효과 감안 : 4% 내외 예상(3% 내외 + 정책효과 약 1%p)

- ① 추경을 포함한 고유가 극복대책에 따른 효과 : 0.2%p
- ② 기존 감세안(09년 10.3조원)에 따른 효과 : 0.3%p
- ③ 금번 대책(공공지출 11조원 확대, '09년 추가 세제지원) 효과 : 0.5%p

〈경제위기 극복을 위한 재정지원 규모〉



④ 『성역 없는 규제혁파』 등의 효과가 가시화시 추가 성장 가능

* 규제 10% 완화시 생산성 확대를 통해 성장률 0.3%p 제고 (한은, 08. 10)

② (고용) 정책효과 감안시 '08년의 일자리 감소 추세에서 벗어나 20만명 내외의 취업자 증가 예상

- 객관적 여건만 감안 : 3% 성장으로 취업자 12만~13만명 내외 증가 예상
- 정책효과 감안 : 20만명 내외의 취업자 증가 예상

* 성장률 제고(3% → 4%) 효과 및 건설경기 활성화·투자 확대 등 내수보완 효과, 노동시장 유연성 제고 등의 효과

③ (경상수지 및 물가) 경상수지는 유가 하락에 따른 수입 둔화 등으로 흑자(+50억불 내외) 전환이 예상되고, 소비자물가는 국제원자재 가격 하락, 내수 부진 등의 영향으로 3%대로 하향안정화 예상

* 유가 10불 하락은 약 60억~70억불의 경상수지 개선 요인으로 작용

〈요약〉 정책효과를 감안한 2009년 성장률 및 취업자 증가규모 전망

	성장률	취업자 증가
객관적 여건(A)	3% 내외	12만~13만명 내외
정책효과(B)	1%p 내외 제고	7만~8만명 내외 증가
	유가환급금 등 세제지원(4.4조원), 추경편성(4.6조원) 등 → 0.2%p 제고 기존 감세안('09년 10.3조원) → 0.3%p 제고 금번 대책 → 0.5%p 제고 - 공공지출 11조원 확대 0.4%p - 추가 세제지원 0.03%p - 재정 조기집행 0.1%p 규제개혁 및 금리 하향안정 등 → +α	성장률 제고(3% → 4%) 효과 + 기타 제도개선 효과 - 건설경기 활성화 - 규제 혁파 통한 투자 확대 - 노동시장 유연성 제고
A+B	4% 내외	20만명 내외

V. 세부 대응과제

1. 외환·금융시장 안정

- ◇ 한·미 통화스와프(300억불, 10. 30일) 체결 이후 외환시장이 안정을 찾아가고 있으나
- 통화스와프 확대, 외화예금 보장, 외환보유액 확충 등 유동성(liquidity) 확보에 중점을 두어 대응하고 환율 안정 노력을 지속함으로써 시장안정기조를 정착
- ◇ 은행·증권사·자산운용사 등에 유동성 공급을 확대함으로써 국내 금융시장 안정을 유도하고
- 기업·가계 부담 완화를 위해 금리의 하향안정 노력 강화

(1) 외환시장 안정

① (통화스와프 확대 등 외환보유액 확충) 통화스와프 규모를 확대하고 외환보유액 확충을 통해 대외충격 완화

- (통화스와프 확대) 이미 체결된 한·미 통화스와프(300억불, 10. 30일) 외에 중국·일본과의 통화스와프 규모 확대와 차잉마이 이니셔티브 다자화도 조기 추진('09년 완료 목표)

* 한·중·일 거시경제 금융안정 워크숍 공동 개최(11. 26일, 동경)

- (외평기금 확충) 대외충격 완화를 위한 외국환평형기금 역할을 강화하기 위하여 외평기금 채권발행한도 확대(15조원 → 20.6조원)

- '09년 일평균 현물환 거래량(약 100억불 추정)의 2배 이상 재원 확보

* 현물환 거래량(억불, 기간평균) : (05)45 → (06)64 → (07)83 → (08. 1~9월)92

- (경상수지 흑자 전환) 중소기업에 대한 수출지원을 확대하고 FTA 체결 등을 통해 수출시장 확대 노력 지속

- 수출보험기금 출연금 증액, 수출보험 계약한도 확대 등을 통해 중소기업에 대한 금융·보험지원 확대

* 수출보험 계약한도(조원) : (08초)108 → (08. 9월)130 → (09예산안)170

- 중소기업 수출촉진을 위한 해외마케팅 지원 강화 (200억원)

- FTA를 통한 수출시장 확대를 위해 한·EU FTA 연내 타결에 노력하고 한·인도 FTA의 조속한 발효를 추진

② (외화유동성 확보 지원) 은행 등 금융기관의 외화유동성 확보 지원

- (대외채무 국가보증 후속조치 시행) 은행의 대외

채무에 대한 국가보증 후속조치를 조속히 시행함으로써 외화유동성 확보 지원

- (외화예금 보장) 예금보장제도의 적용을 받지 못하는 외화예금을 원화예금과 동일한 수준으로 보장

③ (환율 안정 노력) 수출입 대기업, 자산 운용사 등 달러 실수급 업체들과의 긴밀한 협력을 통해 달러수급이 안정되도록 노력

④ (국제공조체제 강화) IMF 등 국제기구와 G-20 등을 통한 국제공조에 적극 참여

- (국제기구 협력 강화) IMF 등 국제기구 회의를 통해 정책정보 공유 및 공조 강화

- IMF 이사회를 통해 신흥시장국의 국제공조 참여 필요성 제기

* '08. 11월부터 우리나라는 IMF 이사(총 24인)를 수임

- (G-20 협력 강화) G-20가 선진국과 신흥국 간 정책공조의 틀로 자리매김할 수 있도록 노력

- G-20 의장국 수임(10년)을 계기로 실질적 금융협력의 장인 G-20에서의 우리 위상 제고

* '08. 11월 G-20 회의에서 2010년 의장국을 결정하나, 한국의 의장국 수임이 실질적으로 결정된 상태

(2) 금융시장 안정

① (증시안정 추진) 유동성 지원 등을 통해 증시안정 여건 조성

- 한국은행이 RP 방식으로 증권사·자산운용사 등에 유동성을 긴급 지원(10. 24일 2조원 지원 사례)
- 증시 수요기반 확충을 위해 기관투자자의 책임 있는 역할 유도

② (시장금리 안정) 자금흐름의 선순환을 유도하고 기업·가계의 금리부담을 줄이기 위해 금리 하향 안정 노력 강화

- 시장금리 안정 여건 마련을 위해 한은이 적극적으로 대응

* 기준금리 및 총액한도대출금리 75bp 인하(10. 27일)
: 기준금리 5.00% → 4.25%, 총액한도대출금리 3.25% → 2.50%

- 은행채 등의 발행 여건을 개선함으로써 수신금리 안정 도모

* 원화유동성비율 완화(3개월 만기 → 1개월 만기), 한은 공개 시장조작 등을 통한 은행채 매입 등

- 은행의 시장성 수신(CD 및 은행채) 규모 축소 등을 통해 은행의 고비용구조 개선 유도

* 은행권 자금조달 구조(08.10) : 총자금조달규모 1,064조원
: 예수금(692.2조원, 65%), CD(130.0조원, 12%), 은행채(241.7조원, 23%)

③(원화 유동성의 선제적 공급 확대) 한은이 RP 매입, 국제 직매입, 통안증권 중도 환매 등을 통해 유동성 공급규모를 적극 확대

- 유동성 공급채널 다양화 및 채권시장의 원활한 자금순환을 위해 공개시장 조작 대상 증권을 확대(10.27일 금통위 의결)

* 대상 증권 : (현행) 국제, 정부보증채, 통안증권 → (확대) 은행채, 특수채(토지공사채, 주택공사채, 중소기업진흥공단채, 주택금융공사 MBS)

- 중소기업 대출 및 수출기업 지원 확대 여력을 확보하기 위해 산은·기은·수은 등 국책은행 신규 출자(1.3조원)

* 산은 0.5, 기은 0.5, 수은 0.3조원 (08년중 산은 0.5, 기은 0.5, 수은 0.35조원 현물출자 별도 추진)

- 당초 '08년중 기은 1조원, 수은 0.65조원 현물출자 계획이었으나, 일부 현물출자분 배분 조정 및 현금출자 전환

④(제2금융권에 대한 지원) 한국은행이 RP 방식으로 증권사, 자산운용사에 대해 유동성을 간접 지원(10. 24일 2조원 지원)

* 한국증권금융에 RP 방식으로 자금을 지원하고, 증권금융은

다시 증권회사와 자산운용사 등에 RP 등의 형태로 지원

- 여전사의 차입금 상환과 관련해서는 만기 연장 및 차환발행 현황을 모니터링하고 필요시 대응

⑤(신기보 및 주택금융공사 보증공급 확대) 중소기업 및 건설사 등에 대한 보증공급 확대

- 신·기보에 추가 출연(5,000억원)하여 총보증공급 규모를 확대
- 주택금융공사 추가 출자(1,000억원)를 통해 주택 담보대출 금리 인하 유도

2. 실물경제 활성화

◇ 일자리 유지 및 내수 진작을 위해 14조원 내외의 재정기능 강화

- 11조원의 공공지출 확대(공기업 SOC 투자 확대 1조원 포함)

: SOC 사업, 중소기업·영세상인 지원 등 지방경제 활성화 및 민생안정 사업 중심으로 공공지출 확대

- 3조원 수준의 세제지원 확대 : 민간부문 투자 확대 유도

◇ 부동산·건설경기 침체의 금융기관 부실로의 전이 차단

◇ 기업투자의 핵심 애로사항인 토지·환경·노동 등의 핵심규제 해파를 통한 투자 확대

(1) 재정기능 강화

①(11조원의 공공지출 확대) 일자리 유지와 중산·서민층 지원을 위해 공공지출 확대(공기업 SOC 투자 확대 1조원 포함)

① (SOC 투자 확대 등 지방경제 활성화) “수도권 규

제한리화 대책”(10. 30)을 보완하기 위해, SOC 추가 투자액의 90% 수준을 지방에 집중 투입 (4.6조원)

- ② (중소기업·영세자영업자·농어업인) 금융시장 불안으로 인한 중소기업·영세상인·농어업인 등의 자금난 해소 및 보증지원 확대(3.4조원)
- ③ (청년 등 실업대책 지원) 청년 등 고용 취약계층에 대한 취업지원을 강화하고 실업자의 재취업·창업 등 유도(0.3조원)
- ④ (저소득층 복지지원 확대) 경기침체에 따른 저소득층의 생활안정 지원(1.0조원)
- ⑤ (지방재정 지원 확대) 세제개편에 따른 지방재정 부담 완화를 통해 지방경제 활력 지원(1.1조원)
- ⑥ (환율 및 유가 기준 조정) 최근 환율 및 유가 변화를 반영하여 편성 기준을 수정, 관련 예산 조정
- ⑦ (외평기금 채권 발행한도 확대) 대외 충격 완화를 위한 외국환평형기금 채권발행한도 확대(15조원 → 20.6조원)
- ⑧ (공기업 투자 확대) SOC 투자를 중심으로 공기업 투자를 1조원 확대하여 정부 부문의 경제활성화 노력 지원
- ⑨ (해외 민자유치 노력 강화) 새만금개발 등 대형 SOC 사업을 중심으로 해외자본을 적극 유치하여 경제활성화를 위한 국내 역량 보완

②(세제지원 강화) 민간 설비투자 확대를 위한 세제 지원 강화

- 임시투자세액공제 적용기간을 1년간 연장('09. 12월말까지)하되, 적용대상에 수도권 과밀억제권역 내 신규투자를 추가

* 현재 1990년 이후 수도권 과밀억제권역 내에 신설된 사업장의 설비투자에 대하여는 공제 배제

- 다만, 투자세액공제율(현행 7%)을 수도권과 지방간 차등화

▶ 수도권 과밀억제권역 : 5%

▶ 지방(수도권 과밀억제권역 외 지역) : 10%

* 감세규모 : ('09년) △0.9조원 ('10년) △2.1조원

③(재정 조기집행) 재정의 경기대응 기능을 강화할 수 있도록 내년 상반기중 최대한 조기집행 추진

- 상반기 집행목표를 연간 주요사업비의 60% 내외에서 검토

* 최근 상반기 집행목표는 연간 주요사업비의 52~59% 수준에서 설정

상반기 집행목표 및 실적(% , 주요사업비 기준)

	'04	'05	'06	'07	'08
집행 목표	54.8	59.0	52.0	55.7	52.0
집행 실적	55.0	59.3	53.0	56.0	49.6

(2) 부동산 및 건설경기 활성화

①(재건축 규제 완화) 도심 내 공급확대 및 재건축 아파트 거래 활성화를 위해 재건축 핵심규제 완화

- 소형평형 의무비율(현행 : 60㎡ 이하 20% 이상, 60~85㎡ 40% 이상)은 지역 실정에 따라 85㎡ 이하 60%로 탄력 적용('08. 12월)
- 국토계획법 상한까지 용적률 상향을 허용하고, 「임대주택의무 비율제」는 정비계획상 용적률 초과분에 대해 일정비율(30~50%)을 보금자리 주택으로 환수하는 방식으로 전환('09. 1월)

② 부동산 투기 억제와 관련한 과도한 규제 완화

- ① (부동산 투기지역 등 해제) 부동산 거래 활성화를 위해 주택·토지 투기지역 및 투기과열지구를 대폭 해제

- 주택투기지역 : 강남 3구(강남구·송파구·서초구)는 보류

* 토지투기지역은 전부 해제

- 투기과열지구 : 강남 3구(강남구·송파구·

서초구)는 보류

현행 투기지역

	합계	서울	인천	경기	지방
주택	72	25	8	39	-
토지	88	25	10	30	23

② (수도권 전매제한 완화) 거래 활성화를 위하여 수도권 분양아파트 전매제한기간 완화 조치*를 기존 분양분에도 소급하여 적용('08. 11월)

* '08. 8. 21 대책에서는 향후 신규분양분에 한해 현행 수도권 10~5년을 과밀억제권역은 7~5년, 기타지역은 5~3년으로 축소키로 함

③ (지방 미분양주택 세제지원 확대) 주택 보유자가 향후 2년 내에 추가로 취득한 지방 미분양주택에 대하여는 양도세 일반세율을 적용하고, 장기 보유특별공제(최대 80%) 허용

④ (양도세 감면 확대) 1세대 1주택자가 실수요 목적(예 : 근무상 형편, 취학, 질병치료)으로 지방 소재 1주택을 취득한 경우 계속 1세대 1주택자로 인정하고, 지방주택은 중과 배제

⑤ (1세대 1주택 거주요건 현행 유지) 1세대 1주택 양도세 비과세 거주요건을 수도권 3년, 지방 2년으로 강화할 계획('09년 7. 1일 계약분부터 적용)이었으나 현행 수준(서울·과천·5대 신도시 2년)으로 유지

③(관급공사 공사대금채권 보증지원) 건설사 유동성 지원을 위해 관급공사 계약 공사대금채권에 대해 신보가 업체당 300억원까지 보증 지원('08. 11월)

* 건설사가 공사대금채권을 금융기관에 담보로 제공하고 유동성 확보

④(공동택지 대금 납부부담 경감) 자금난으로 토지

공사로부터 분양받은 공동택지의 대금납부를 연체하고 있는 주택건설사업자에 대해 연체이자 등 납부부담을 경감하는 방안 추진('08. 11월)

* 공동택지 현황 : 분양 금액) 23조원(미납 중도금) 12.7조원(연체금 규모) 7,741억원(연체 이자율) 토지사용 시기 전 10.8%, 토지사용 시기 후 14% 적용

(3) 규제혁파를 통한 투자 확대

①(토지이용 규제 합리화) 과도한 규제를 혁파하여 기업투자 및 고용창출을 적극 뒷받침

- 과밀억제권역·성장관리권역 내 “산업단지”는 규모 및 업종에 관계없이 공장의 신·증설·이전 규제를 폐지

- “산업단지 외” 지역은 기존공장의 증설범위를 대폭 확대

- 자연보전권역 내 오염총량제 시행을 전제로 대형 건축물 입지 등을 허용

* 오염총량제 : 하천의 목표수질을 정하고 이를 달성하기 위한 수질오염물질 허용총량을 산정 후, 총량범위 내에서 개발사업 등을 관리·규제하는 제도(낙동강·금강·영산강은 의무제, 한강은 임의제)

- 성장관리권역 내 산업단지 물량을 신속적으로 공급(경제자유구역, 주한미군반환공영구역, 지원도 시사업구역 등은 물량산정시 배제)하고, 인천경제자유구역 전체를 성장관리권역으로 조정

▶ (과밀억제권역) 인구·산업이 과도하게 집중될 우려가 있어 인구·산업의 이전 또는 정비가 필요한 지역(서울, 인천, 수원 등 1,996km², 수도권의 17%)

▶ (성장관리권역) 인구·산업을 계획적으로 유치하고 산업 입지와 지역 개발을 적절하게 관리할 필요가 있는 지역(안산, 평택,

파주 등 5,902km², 수도권 50.3%)

▶ (자연보전권역) 한강수계의 수질 및 녹지 등 자연환경 보전이 필요한 지역(이천, 남양주, 가평, 여주 등 3,832km², 수도권 32.7%)

- ② (기초생활권·초광역권 개발) 농산어촌, 지방 중소 도시에 거주하는 지역주민 삶의 질 제고를 위한 기초생활권 개발추진(11월말 균형위)
 - 대외개방형 국토개발과 광역경제권 구축을 기능적으로 연계하기 위한 초광역개발권 개발 방안 마련('09년. 상반기)

- ③ (환경규제 합리화) 경쟁국보다 규제가 과도하여 기업 부담이 되는 일부 환경규제를 합리적으로 조정
 - 선진국보다 강한 규제는 원칙적으로 선진국 수준으로 합리화
 - 수도권 미세 먼지(PM10) 총량관리제 실시 보류 등 「수도권 대기환경관리 기본계획」 재검토 추진 (미세먼지 총량관리제는 현재 칠레만 시행)
 - 기업의 급격한 저감시설 설치부담 등을 감안하여 사업장별 대기오염물질 배출총량제 적용대상 사업장 기준(질소산화물기준 : 30톤 → 4톤, '09. 7. 1일 시행 예정)을 재조정
 - * 대기오염물질 배출총량제 : 사업장에 연도별 배출허용총량을 할당하고, 할당량 초과시 할당량 삭감 및 부담금을 부과하는 제도
 - 자연보전권역 내 입지규제 방식을 총량관리 및 배출규제 방식으로 전환
 - 현행 오염처리기술 수준을 반영한 중금속·유해물질 관리기반을 구축하여 획일적 공장입지 규제를 합리적으로 개선(~2010년)

- ④ (노동시장 유연성 제고) 비정규직 고용불안 등 법시행의 부작용을 줄일 수 있도록 기간제 및 파견 근로자 고용 관련 제도 개선
 - 비정규직 처우개선 및 정규직 전환에 따른 중소기업 부담완화방안도 함께 마련

- ⑤ (서비스산업 규제 합리화) 진입규제 등 서비스산업 규제 개선을 통해 신규 투자 및 고용 창출 유도
 - 부가가치비중이 큰 지식기반서비스 산업(방송·광고·디자인·S/W 등)의 규제 완화 및 제도 개선을 통해 경쟁력 강화
 - 교육·의료·전문자격사 등 주요 서비스 분야의 진입 및 영업 규제 합리화를 지속적으로 추진

- ⑥ (외국인투자 촉진) '08년 외국인투자 120억불 유치 목표 달성을 위한 투자유치 활동 강화
 - 중앙정부·지자체·KOTRA 공동 T/F를 통해 다국적기업 핵심 프로젝트와 무역적자 개선을 위한 부품소재 기업 집중 유치

3. 중소기업 및 서민생활 안정

◇ 중소기업 흑자도산 방지 및 가계대출 금리 안정 노력과 함께, 저소득가계 재정지원, 신용카드 수수료 부담 경감 등을 추진

- ① (중소기업 등 지원 확대) 신용보증공급 확대, 대출 만기 연장 유도 등을 통해 중소기업·영세상인 등의 흑자도산 방지
 - (중소기업 유동성 및 보증공급 확대) 금융시장 불안으로 자금 조달에 어려움을 겪고 있는 중소기업·수출기업 등에 유동성 및 보증공급 확대, 공공구매 물품대금 신속 지급 등 지원

- 중소기업 자금지원을 위해 산은·기은·수은 등 국책은행에 대해 신규출자(1.3조원)
- 신·기보 등에 추가 출연(5,000억원)하여 총보증 공급 규모를 확대(6조원)하고, 지역신보를 통한 보증지원 확대(1.5조원)
 - * 신·기보 보증규모(42 → 48조원), 지역신보 보증(7.1 → 8.6조원)
- 지방에서도 창업과 경영활동이 용이하도록 지방 기업 육성자금 용자, 지방기업 고용보조금 등 지원 확대
- 수출중소기업 자금난 완화를 위해 수은을 통한 자금지원을 확대('08년 7.5조원 → '09년 8.5조원)하고 환보험 대출 및 수출자금 보증 확대(1.5조원 → 5.0조원)
 - (영세자영업자·농어업인 지원) 영세자영업자·농어업인 경영부담 완화 및 생활안정 지원 강화
- 영세자영업자 등의 일시적 자금난 해소를 위한 “긴급경영안정자금” 대폭 확대
 - * 지원대상 수: 1.4만개 → 2.9만개(1.5만개 증가)
- 영세자영업자의 경쟁력 제고를 위해 창업지원, 교육·컨설팅, 폐업 자영업자 전업자금 지원 등 창업에서 재기에 이르는 전 영역에 대해 지원
- 농어업인 경영부담 완화 및 생활안정을 위한 정책자금 지원 확대
 - * 농업종합자금(1.3 → 1.8조원), 영농자금(2.9 → 3.6조원), 영어자금(1.6 → 1.9조원)
- (대출 만기연장) 우량 중소기업 대출 만기연장 유도
- 은행 해외채무 지급보증에 따른 '사후조치 이행약정(MOU)'을 통해 우량 중소기업 대출 만기연장을 적극 유도

- ②(가계대출 금리인하) 주택금융공사 추가 출자(1,000억원)를 통해 주택담보대출 금리 인하 유도**
- 변동금리 대출의 고정금리 전환을 유도하고 장기 고정금리형 모기지론 공급 확대

- ③(저소득가계 재정지원 확충) 저소득층, 영세자영업자, 실직자 등 취약계층에 대한 재정지원 확대**
- (청년 등 실업대책 강화) 고용 취약계층에 대한 지원 강화
 - 청년 취업 및 중소기업 인력난 완화를 위해 임금의 50%(최대 1년간) 지원하는 “청년인턴제” 확대
 - * 청년인턴제: 0.5만명 → 2만명(1.5만명 증가)
 - 청년·실업자의 취업능력 및 취업률 제고를 위해 교육훈련 및 취업알선, 생계비 대부지원 등 확대
 - * 청년 교육훈련·취업알선: 10.4만명 → 14.3만명(3.9만명 증가)
 - 맞춤형 교육·현장연수 제공 후 해당 중소기업으로의 취업을 연계하는 인력채용패키지 사업 확대 실시
 - * 지원 대상: 3.3천명 → 5.0천명(1.7천명 증가)
 - (저소득층 복지지원 확대) 경기침체에 따른 저소득층의 어려움 완화
 - 실직자의 생활안정과 직업능력개발 지원을 위해 실업급여, 훈련 중 생계비 및 생활안정자금 대부 강화
 - * 실업급여 지급: 103.2만명 → 112.6만명(9.4만명 증가)
 - * 실직가정 생활안정자금 용자: 0.9만명 순증
 - 기초생활보장수급 지원대상 확대 및 저소득층 긴급복지·식량·의료 지원 확대
 - * 기초생활보장급여 지급: 157.6만명 → 158.6만명(1.0만명 증가)
 - 저소득층 대학생의 등록금 부담 경감을 위해 장학금 및 학자금 지원 확대
 - * 기초생보자·근로 장학금 확대 등: 3.2만명 → 18.1만명(14.9만명 증)
 - * 이차보전: 소득 3~5분위 3.15 → 4.00%, 소득 6~7분위 1.15 → 1.50%
 - 노인 등 취약계층을 위한 일자리 지원 및 저소득층의 창업지원 강화
 - * 취약계층 일자리 확대: 15.4만개 → 18.4만개(3.0만개 증가)
 - * 무보증 저소득층 창업자금 대출: 자활공동체 75개소, 평균 4천만원 → (추가) 개인창업대출 0.1만명, 평균 1천만원

- ④ (신용카드 수수료 인하) 영세자영업자 등 소규모 가맹점 신용카드 수수료 인하를 유도하는 한편, 신용카드 수수료 결정체계를 합리화
 - 카드사별로 자체 운용중인 원가산정표준안을 보다 정교하게 설계하고 합리적으로 수수료가 결정될 수 있도록 유도

VI. 추진계획

- ① 법령 개정이 불필요한 금융·외환시장 안정 방안은 시장 상황을 감안하여 조속히 시행
- ② 재정기능 강화는 정기국회에서 추진
 - 재정지출 확대를 위해 국회에 수정예산(안)을 제출
 - 부동산규제 완화 등을 위해 세법 등 관련 법률 개정 추진(조특법)
 - 임시투자세액공제 연장은 연말 조특법 시행령 개정으로 추진
- ③ 노동시장 유연성 제고 등 구조조정 과제 추진을 위한 법령 개정(안)은 관계부처 및 이해당사자 의견 수렴 등을 신속히 진행하여 국회에 제출
- ④ 거시정책협의회, 경제정책조정회의 및 실무대책반(금융시장관련 합동대책반 등)을 통해 대책 추진 상황을 지속 점검

- ◇ 지금의 경제위기를 새로운 재도약의 기회로 활용하기 위한 적극적인 대책 추진
 - 외환·금융시장 안정을 위한 단기 대책을 추진하는 한편, 이미 마련한 성장동력 확충 등도 차질없이 지속 추진
- ◇ 관계부처·기관간 유기적 협조를 통해 대책 추진 상황을 지속 점검하고 필요시 추가대책 강구
- ◇ 경제·금융상황에 대응한 대외 홍보노력 강화
 - 외신 대책팀을 가동하고 투명한 대내외 정보 제공으로 불신 해소

별첨 1 재정지출 확대 및 세제지원 총괄표

* 괄호안 < > 은 09년 감세규모

공공지출 확대	11조원
(1) SOC투자 확대 등을 통한 지역경제 활성화 4.6조원	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 교통 및 물류 기반시설 ■ 고용효과가 큰 지방중소시설 개량 등 ■ 하천정비, 저수지 준설 등 미래 대비 물관리 뒷받침 	
* 30대 선도프로젝트 지원	
(2) 중소기업·영세자영업자·농어업인 지원 3.4조원	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 수출자금 보증 등 수출중소기업의 수출 촉진 ■ 중기 대출 및 수출 지원을 위해 국책은행 출자 ■ 신용보증, 정책자금 등 중소기업 자금경색 완화 ■ 지방 중소기업의 창업 및 경영활동 자금 확대 ■ 농어업인 경영부담 완화 및 생활안정 자금 확대 	
(3) 저소득층 복지지원 확대 1.0조원	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 실직자 실업급여, 생활안정자금 대부 ■ 기초생활수급자 등 저소득층의 생계·의료 지원 확대 ■ 주택금융공사 추가출자 등 서민 내집마련 지원 확대 ■ 저소득층 대학생 장학금 및 학자금 지원 확대 ■ 노인적합 일자리, 사회적 기업 일자리, 무담보 소액대출 확대 	
(4) 청년 등 실업대책 강화 0.3조원	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 청년 인턴제 확대(인턴기간 임금의 50% 지원, 최대 1년간) ■ 청년·실업자 및 영세자영업자 훈련, 취업알선 및 생계비 대부 ■ 중소기업으로의 취업연계를 위한 맞춤형교육·현장연수 	
(5) 지방재정 지원 확대 1.1조원	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 세제개편에 따른 지방재정부담 완화 등 	
(6) 유가, 환율 등 기타 △0.4조원	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 유가(120→75\$/B), 환율(1,000→1,100원/\$) ■ 국채발행 및 일시차입금 증가에 따른 이자소요 ■ 내국세 감소 등에 따른 교부세 조정 	
(7) 외환보유액 확충	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 외국환평형자금 채권발행 한도 확대(15조 → 20.6조원 수준) 	
(8) 공기업 자체 투자 확대 1.0조원	
세제지원 확대 3.0조원 <0.9조원>	
(1) 임시투자세액 공제 연장	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 적용대상에 수도권 설비투자 추가 	
합 계	14조원

별첨 2 각국의 경제 활성화 대책

1. 미국

- ① (금리 인하) 유럽 중앙은행들과 공조하여 금융시장 안정 및 경제활성화를 위해 금리 인하(2.0% → 1.5%(10.8일) → 1.0%(10.29일))
- ② (경기부양책) 세금환급 등 경기부양책을 추진하였으나, 경기침체에 대한 우려가 확산되고 있어 추가적인 대책을 논의중
 - 소득세 환급조치 등 총 1,680억불 규모의 세제 지원 실시('08. 5월)
 - 구제금융법안('08. 10월)에도 주택 보유자 세액공제(1,000억불) 등 총 1,490억불 규모의 세제지원이 포함되었으며, 의회(민주당) 주도로 추가적인 경기부양책(1,500억불 예상)을 논의중

2. 일본

- ① (금융안정대책) 금융시장 안정을 위해 금융회사에 투입할 수 있는 공적자금 한도를 확대(2조엔 → 30조엔)하고, 은행의 주식취득 제한을 완화하는 등 금융안정대책을 마련(10. 27일)
- ② (경기부양책) 경기둔화에 대응하기 위한 종합대책 (8. 29일)에도 불구하고 글로벌 금융위기에 따른 경기악화 우려가 심화되고 있는 것에 대응하여 추가적인 경기부양책을 발표(10. 31일)
 - * 8. 29일 대책(11.7조엔 규모) : 소득세 및 주민세 감세(1년간 한시적), 신에너지 기술의 도입 및 개발촉진, 성장잠재력 확충 등
 - 추가대책(10. 31일)은 총 26.9조엔(재정지출은 5.2조엔) 규모로 추진
 - 서민생활 안정(3.0조엔 : 재정지출 3.0조엔) : 가

- 계급급 지원, 고용안정 사업 등
- 중소기업 지원(21.9조엔 : 재정지출 0.6조엔) : 신용보증 등 중소기업 자금지원
- 지역 활성화(2.0조엔 : 재정지출 1.6조엔) : 지역경제 활성화, 주택투자 확충 등

3. 유럽

- ① (금리 인하) 미국과 공조하여 주요 중앙은행은 금리를 인하(10.8일)**
 - 유로(4.25% → 3.75%), 영국(5.0% → 4.5%), 스웨덴(4.75% → 4.25%) 등은 0.5%p, 스위스(2.75% → 2.5%)는 0.25%p 인하
- ② (재정정책) 영국 등 주요국들은 경기부양책을 마련 또는 준비중**
 - (영국) 세제지원 등 주택경기 부양대책을 발표(08. 9월)하였고, 학교, 병원 등 공공건설 프로젝트도 실시할 계획(08. 11월 시행)
 - (독일) 소비 진작과 산업 지원을 위한 경기부양책을 준비중
 - (이탈리아) 자동차 산업·제조업에 대한 세금 우대책을 추진중

4. 중국

- ① (긴축정책 완화) 최근 3차례에 걸쳐 대출금리 인하(7.47% → 7.20% → 6.93% → 6.66%) 및 증시부양책(주식매입 거래세 폐지, 신용거래 허용 등) 등을 통해 금융긴축정책을 완화(9. 15일, 10. 8일, 10. 29일)**
- ② (경기부양책) 경기둔화 우려에 대응하기 위해 수출품의 부가세 환급률 인상, 공공투자 확대, 부동산 대책 등을 발표**

- (부가세 환급률 인상) 수출기업에 대한 지원 및 수출촉진을 위해 직물·완구 등 전체 수출품의 25.8% 품목(약 3,500개)에 대해 부가세 환급률을 인상(10. 21일 발표, '08. 11월 시행)
- (공공투자 확대) 소비·투자 등 내수 활성화를 위해 약 2조위안 규모의 철도건설 프로젝트를 추진(10. 25일 발표)
- (부동산 대책) 침체국면인 부동산시장의 수요를 확대하기 위해 취득세 인하, 거래세 면제, 대출비율 확대 등을 내용으로 하는 부동산 대책을 발표(10. 23일 발표, '08. 11월 시행)

참고 1 국제유가 및 원자재 가격 하락의 경제적 효과

① 최근 동향 및 향후 전망

- (국제유가) 7월 140불을 상회(Dubai 사상 최고치 : '08. 7. 4일 141불)한 이후, 최근 50불대 중반까지 급락(연말까지 60불 내외 유가 지속시 '08년 연평균 95불 내외 예상)
 - * Dubai 유가(\$/bbl) : (07)68 → (08. 7)131 → (8)113 → (9)96 → (10. 31)56
- '09년 유가에 대한 국내외 주요기관의 전망치(Consensus)는 75불 내외('08년 대비 20% 하락)

상반기 집행목표 및 실적(% , 주요사업비 기준)

CGES(08.10월)	CERA(08.10월)	PIRA(08.10월)	삼성研(08.10월)	평균치
59.1	86.0	75.8	85.0	약 75

- (기타 원자재 가격) 9월 이후 큰 폭으로 하락하는 모습
 - * 로이터지수 : (07)2,399 → ('08.7)2,775 → (8)2,663 → (9)2,512 → (10. 31)1,952

- 주요 기관의 품목별 원자재 가격 전망 등을 고려하면 '09년 원자재가격은 10% 내외 하락 예상

- * '09년 원자재 가격 상승률 전망
 - 비철금속(동·니켈·아연·알루미늄, OEF 전망) : Δ11%
 - 곡물(옥수수·밀·대두, OECD-FAO 전망) : Δ5%

② 국제유가(20%) 및 국제원자재 가격(10%) 하락의 경제적 효과

- (성장) GDP 성장률 0.3%p 상승 요인으로 작용
 - * 유가·기타원자재 가격 10% 하락시 GDP성장률 각 0.1%p ↑(한은, 08. 4월)
- (물가) 소비자물가 상승률 0.5%p 하락 요인으로 작용
 - * 유가 및 기타원자재 가격 10% 하락시 CPI 상승률은 각각 0.2%p, 0.1%p ↓(한은, 08. 4월)
- (경상수지) 180억불 수준의 개선 요인으로 작용(유가 하락 140억불, 기타 원자재 가격 하락 40억불)
 - * 유가 요인 140억불 = 원유 수입액 감소(+170억불)
 - + 석유제품 수출액 감소(Δ70억불)
 - + 석유제품 수입액 감소(+40억불)
 - * 기타원자재 가격 10% 하락시 경상수지 40억불 개선(한은, 07. 6월)

참고 2 재정정책 기조 평가

① (현재 재정정책 기조) '09년 세계개편안·예산안 등을 감안한 현재의 재정정책 기조는 소폭의 "경기긴축적" 기조로 평가

- '09년 예산(안)에 따른 재정충격지수는 Δ0.5 수준('08년 추경을 제외한 당초 예산기준 Δ0.05)
 - * Fiscal Impulse(재정충격지수) : 통합재정수지에서 재정의 자동안정화 기능(예, 성장 ↓ → 세수 ↓ → 재정적자 ↑)에 따른 재정수지 변동을 제거하여 산출되는 지표로 재량적 재정정책기조 판단 기준(FI > 0 : 재정이 경기확장적으로

로 작용, FI < 0 : 긴축적으로 작용)

② (향후 재정정책 기조) '09년 성장 및 고용 여건 등을 감안할 때 내수 보완 및 일자리 유지를 위해 재정정책 기조를 경기확장적으로 전환(+0.7 내외)

- 현재 국회에 제출된 예산(안) 유지시에도 다소 경기확장적으로 평가 가능
- '09년 성장률 당초 전망(예산편성 전제 5%)을 하회하는 성장으로 세수 감소가 예상
 - * 성장률 1%p 하락시 세수 1.5조~2조원 감소
- 그러나, 대외여건 악화로 인한 추가적인 실물경제 위축을 차단하고 일자리를 유지하기 위해 재정지출을 확대하고 세제지원을 강화
- 재정지출 확대, 공기업 투자 확대, 투자 확대 유도를 위한 세제지원 확대 등을 추진
 - * '09년 재정정책 기조 변화 : FI(재정충격지수) Δ0.5 → +0.7내외
 - (註) 공기업 투자는 FI 산정에서 제외

※ 과거 경기침체기의 재정정책 기조 : '03~'04년 카드버블의 후유증으로 내수가 극도로 침체된 시기에도 재정정책을 경기확장적으로 운용(FI : '03년 0.3 → '04년 0.4)

한 · 미 양국간 통화스와프 체결

* 이 자료는 2008년 10월 30일 기획재정부 국제금융국에서 발표한 「한 · 미 양국간 통화스와프 체결」의 전문입니다. (편집자 주)

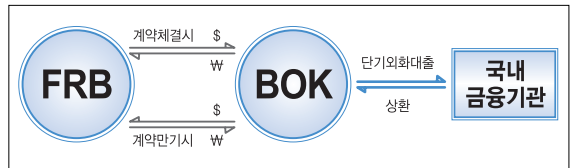
- 미국은 10. 29일 열린 공개시장위원회(FOMC)에서 우리나라와 총 300억불 규모의 스와프라인을 설정하기로 결정함
 - 美연준과 한국은행이 통화스와프계약 (Temporary Reciprocal Currency Arrangement)을 체결하는 방식이며,
 - 2009. 4. 30일까지만 한시적으로 유효
- 미국은 우리나라 외 싱가포르, 멕시코, 브라질 등 3개국에 대해서도 스와프라인을 설정하기로 함에 따라, FRB와의 통화스와프 체결 국가는 14개국으로 확대
 - * 기존 체결국(10개국) : EU(ECB), 영국, 스위스, 일본, 캐나다, 호주, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 뉴질랜드

참고 1 통화스와프 체결 구조

1. FRB와의 통화스와프 구조

- 한국은행은 최초 FRB에 원화를 제공하고, 달러를 받음
- 계약 만기시 반대로 달러를 주고, 원화를 돌려 받음

한은 · FRB 간 통화스와프 체계



2. 통화스와프 대상국가 확대 배경

- 신흥시장 국가 중 경제 펀더멘털이 우수하고, 국제 금융의 센터로서 역할을 수행하는 중요 거점국가 (Main Emerging Countries)에 대하여 지원
 - ⇒ 국제금융시장 내 한국의 위상, 경제 펀더멘털의 견고함을 입증

참고 2 한미간 통화스와프 체결 의의

- ① (금융시장 안정) 글로벌 신용위기로 인한 불안요인을 완화하고 국내 금융시장을 안정화시킬 것으로 기대
 - 스와프 “라인” 확보에 성공, 상황 악화시 금액을 확대할 수 있는 Pipeline 확보 (금액보다 라인 확보 자체가 큰 의의)
 - “외화 유동성” 관련 우려를 불식시키는 계기

- 경상수지 흑자 전환('08. 4/4분기), 확대 재정 등의 효과와 연결될 경우 시장상황을 더욱 안정화시킬 전망

② (글로벌 리더십 강화) 강만수 재정부 장관이 강조* 한 “통화스와프 라인의 신흥시장 확대 필요성”을 실현

* IMF/WB 총회기간 중 G-20 특별회의 연설문 중 주요 내용 :

“Emerging countries are still not a part of major policy coordination efforts. For example, currency swaps between central banks are limited to advanced economies only. It is critical that policy coordination involves both advanced and emerging economies”

- 향후 글로벌 금융위기 극복을 위한 G-20 논의 등에서 한국의 리더십을 강화할 수 있는 계기

③ (대외신인도 유지) 국가신용등급의 안정적 유지에 기여

- 통화스와프 체결을 통해 외화 유동성을 확충함으로써, 신용등급의 안정적 유지를 위한 토대를 더욱 공고화

* 최근, 신용평가사들은 외화 유동성 경색 완화를 위한 정부의 적극적인 대응 필요성을 지적해 왔음

④ (통화스와프 확대) 일본, 중국 등과의 통화스와프 확대를 위한 교두보 확보

- (규모) ECB, 스위스, 일본, 영국 등 주요 4개국과는 스와프 한도를 무제한으로 확대(10. 13~10. 14)하였으며, 나머지 국가와는 150억~300억불 수준

국가별 스와프라인 규모(10. 28일 현재)

(단위 : 억불)

국가	ECB	스위스	일본	영국	캐나다	호주	덴마크	노르웨이	스웨덴	뉴질랜드
스와프한도	무제한	무제한	무제한	무제한	300	300	150	150	300	150

- (구조) FRB와 각국 중앙은행은 설정된 스와프라인 범위 내에서 달러와 해당국 통화를 교환
- 각국 중앙은행은 동 스와프거래로 확보한 달러를 단기대출, RP 등의 방식으로 자국 내 단기금융시장에 공급
 - ① 지원방식 : 단기대출, Repo, FX스와프 등
 - ② 대상기관 : 공개시장조작(Open Market Operation) 참여대상기관인 경우가 일반적
 - ③ 지원기간 : 짧게는 1일물에서 길게는 3개월물(84일)까지 다양
- 금번 한시적 통화스와프 프로그램은 2009. 4월말 까지 유효

참고 3 기존 통화스와프 체결 현황

- (체결국) ECB, 스위스, 일본, 영국, 캐나다, 호주, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 뉴질랜드 등 10개국
- ECB, 스위스 중앙은행과 스와프계약 체결('07. 12. 12) → 7개국 추가 체결('08. 9월) → 뉴질랜드와 체결(10. 28)

참고 4 FRB와 통화스와프 체결 경과

일시	통화스와프 금액 (신규 기준)	중앙은행 개수	총금액
07.12.12	ECB(200억불), 스위스(40억불)	2	240억불
08. 3.11	ECB(100억불), 스위스(20억불)	2	360억불
08. 5. 2	ECB(200억불), 스위스(60억불)	2	620억불
08. 7.30	ECB(50억불)		670억불
08. 9.18	ECB(550억불), 스위스(150억불) 일본(600억불), 영국(400억불) 캐나다(100억불)	5	2,470억불
08. 9.24	호주(100억불), 스웨덴(100억불) 덴마크(50억불), 노르웨이(50억불)	9	2,770억불
08. 9.26	ECB(100억불), 스위스(30억불)	9	2,900억불
08. 9.29	캐나다(200억불), 영국(400억불) 일본(600억불), 덴마크(100억불) ECB(1,200억불), 노르웨이(100억불) 스위스(300억불), 스웨덴(200억불) 호주(200억불)	9	6,200억불
08.10.13	ECB, 스위스, 영국 무제한 확대	9	무제한(3)+ 1,350억불
08.10.14	일본 무제한 확대	9	무제한(4)+ 1,350억불
08.10.28	뉴질랜드(150억불)	10	무제한(4)+ 1,500억불
08.10.29	한국(300억불), 브라질(300억불) 싱가폴(300억불), 멕시코(300억불)	14	무제한(4)+ 2,700억불

참고 5 주요국 통화스와프 실행 규모 (10. 28 현재)

중앙은행	체결금액	실행금액
ECB	무제한	2,364억불
스위스	무제한	310억불
영국	무제한	737억불
일본	무제한	702억불
캐나다	300억불	없음
호주	300억불	178억불
스웨덴	300억불	270억불
덴마크	150억불	150억불
노르웨이	150억불	55억불
뉴질랜드	150억불	없음

납세협력비용 측정을 위한 설문조사 실시

* 이 자료는 2008년 11월 3일 국세청 법인세과에서 발표한 「납세협력비용 측정을 위한 설문조사 실시」의 전문입니다. <편집자 주>

국민의 부담을 줄이기 위한 노력

- 국세청은 2008. 11. 3.부터 11. 10.까지 한국조세연구원과 공동으로 『납세협력비용 측정을 위한 설문조사』를 실시한다고 밝혔음
 - * 납세협력비용 : 증빙 수취 · 보관, 신고서 작성 · 제출, 세무조사 등 세금을 납부하는 과정에서 납세자가 부담하는 세금 이외의 경제적 · 시간적 비용
- 이번 설문조사는 법인사업자 500개, 개인사업자 330개, 비사업자 170개 등 총 1,000개의 표본납세자를 대상으로 면접원이 직접 방문하여 조사하는 방식이며
- 납세자가 세금 신고 · 납부와 관련된 정보제공의무*(IO:Information Obligation)를 이행하는 데 소요되는 비용을 파악하기 위해 실시하는 것임
 - * 법령 등에 의거 납세자가 서면 · 전산 · 기타 다른 형태로 과세관청 또는 제3자에게 제공하거나 비치 · 갱신 · 협력해야 하는 의무(총 493개)
- 설문조사방법은 2007년에 1년간 이행한 정보제공의무(IO)별 횟수 · 소요시간, 직원인건비, 증빙보관비, 세무대리인 수수료, 구입비용 등에 대하여 설문지 문항에 답변하는 형식임

정부 최초로 과학적인 방법으로 납세협력비용 측정

- 설문조사 후에는 한국조세연구원에서 설문결과를 유형별로 표준화하고, 횟수 · 납세자 수 등 수량변수를 적용하여 납세협력비용을 과학적으로 산출함
- 국세청은 납세협력비용 측정결과를 분석하여 비용이 많이 발생하는 분야에 대하여는 개선방안을 강구하는 등 납세협력비용을 획기적으로 축소할 계획이며
 - 측정결과를 외국과 비교하고, 문제점을 개선할 것임
- OECD 국가에서는 2000년대 초부터 국가가 정부규제로 인한 국민의 부담을 표준원가모형에 의하여 산출해서 이를 토대로 제도를 개선하는 것이 일반화되어 있음
 - 이번 국세청의 납세협력비용 측정은 우리나라 중앙부처 최초로 OECD 표준원가모형을 바탕으로 국민의 부담을 측정 · 개선한다는 데 의의가 있으며
 - 다른 부처의 기업규제 개선에 파급될 것으로 예상됨

* 각국의 납세협력비용 측정 사례(세액 대비 납세협력비용)

	네덜란드 ¹⁾	영국 ²⁾	미국 ³⁾
소득세	2.5%	0.7%	10.5%
부가세	4.18%	1.2%	-
법인세	-	1.5%	12.7%

1~2) "Information Note:Programs to Reduce the Administrative Burden of Tax Regulations in Selected Countries," OECD, 2008(표준원가모형에 의해 측정)

3) Slemmond, J "The Cost of Tax Complexity" 2005 (설문조사방식으로 측정)

- 지난 3. 27. 한상률 국세청장은 중소기업중앙회와의 기업현장 순회간담회에서 신고·납부·조사 등 과정에서 발생하는 납세자의 부담을 실질적으로 줄여주기 위하여
 - 납세협력비용이 어느 부문에서 얼마나 발생하는지를 구체적으로 측정하고, 축소방안을 강구하겠다고 약속한 바 있으며
 - 이에 따라 지난 5월부터 OECD 표준원가모형*을 토대로 한국조세연구원과 공동으로 우리 실정에 맞는 『납세협력비용 측정모형』을 개발하여 왔음

※ 표준원가모형(Standard Cost Model) 방식

- 세금 신고·납부 과정을 단위행위*별로 구분하여 측정하는 방식
 - * 증빙수취, 증빙보관, 신고서 작성·접수, 세금 납부, 세무조사 등
- 각각의 단위행위를 표준화(소요시간, 시간당 비용, 반복횟수, 납세자 수 등)하여 전체 납세협력비용 계산
 - * 납세협력비용 = 가격 × 수량
 - = ∑[0별(내부비용+외부비용+취득비용)×빈도 수]×(모집단 수)
 - 내부비용 = (임금률×시간) + 간접경비
 - 외부비용 = 외부용역비용 또는 (시간당 비용 × 시간)
 - 취득비용 = 정보제공의무 이행과 직접적으로 연계된 구입물품의 연간비용

한국공인회계사회 · 한국세무사회 참여

- 이번 설문조사는 납세협력비용을 측정하기 위한 기초조사이며, 한국조세연구원이 주관하고, 신뢰성·전문성 등을 고려하여 한국공인회계사회, 한국세무사회, 리서치기관 등이 참여함
 - 김광 법인납세국장은 “지금까지의 세무행정이 세수확보 등 징수 위주 관점에서 이루어졌으나, 이제는 납세편의 제고 관점으로 전환하여 국민을 섬기는 세정을 추진하고 있다”면서
 - “설문조사를 위해 면접원이 방문할 경우 다소 번거롭지만 정확한 설문조사가 이루어질 수 있도록 적극적인 협조를 부탁드립니다”고 당부했음
 - 원윤희 한국조세연구원장은 “납세협력비용 축소를 위해 납세와 관련된 기관·단체(국세청·한국조세연구원·한국공인회계사회·한국세무사회)가 함께 참여하여 국민의 입장에서 고민하고 노력하는 것은 의미가 크다”고 말했음

납세협력비용 유발 제도·관행을 납세자 시각에서 발굴·개선

- 한편, 국세청은 납세협력비용 측정과 별도로 신고·납부·조사·불복 절차 등 국세행정 전 분야에 걸쳐 납세협력비용을 유발하는 제도·법령·관행을 납세자 시각에서 발굴하여 개선하고 있음
 - 납세협력비용 축소 주요 추진과제는 다음과 같음
 - 전자세금계산서 제도 도입, 전자신고 및 전자신청 대상 확대
 - 신고서식 간소화, 제출서류 축소
 - 과세실익이 적은 자료의 수집 및 처리 축소
 - 세법해석 사전답변제도(Advance Ruling) 도입
 - 장부·증빙서류의 전자보관 추진 등

고객 섬김세정 실천으로 세계 초일류 납세서비스기관 구현

- 앞으로도 국세청은 납세협력비용을 주기적으로 측정하여 과다하게 발생하는 부분에 대해서는 축소 방안을 강구하고
- 납세협력비용 축소과제를 지속적으로 발굴·개선하는 등 ‘고객 섬김세정’을 실천하여 세계 초일류 납세서비스기관을 구현하도록 지속적으로 노력할 것임

금융시장 안정시까지 정기 세무조사 전면 유예

- 한상률 국세청장, 중소기업중앙회와의 간담회에서 밝혀 -

* 이 자료는 2008년 10월 29일 국세청 조사기획과에서 발표한 「금융시장 안정시까지 정기 세무조사 전면 유예」의 전문입니다. <편집자 주>

- 한상률 국세청장은 최근 금융시장 불안, 환율상승 등으로 어려움을 겪고 있는 중소기업의 세금에 대한 애로를 현장에서 직접 듣기 위하여
 - 2008. 10. 29(수) 10:30 중소기업중앙회 5층 회의실에서 중소기업중앙회와 간담회를 가졌음
- 이 자리에서 한상률 국세청장은 미국발 금융위기와 환율상승으로 많은 기업들이 자금조달에 심한 어려움을 겪고 있는 점을 감안하여 금융시장이 안정될 때까지 당분간 정기 세무조사를 전면 유예하겠다고 밝힘
 - 또한, 현재 조사착수 통지를 받은 납세자가 세무조사 연기신청을 하는 경우에는 적극적으로 연기하여 주고
 - 현재 진행중인 조사는 가급적 빠른 기간 내에 조사를 종결하고, 고지세액에 대해서도 적극적으로 징수를 유예할 예정임
 - 아울러, 경영애로를 겪고 있는 기업에 대해서는 납기연장, 징수유예, 국세환급금 조기환급, 체납처분 유예 등 법이 정한 범위 내에서 최대한의 세정지원을 실시하겠음
- 국세청은 이를 통하여 기업이 세무조사에 대한 부담 없이 본연의 경영활동에 전념할 수 있는 환경을 조성하고, 경제의 어려움을 극복하는 데 도움이 되

도록 할 예정임

- 정상적 경제활동을 영위하는 납세자에 대해서는 적극적으로 지원하되, 경제 질서를 저해하는 행위에 대해서는 엄정하게 대처하는 등 올바른 경제질서 확립을 위해 최선의 노력을 경주하겠음
 - 특히, 서민에게 피해를 주면서 세금을 탈루하는 기초 생활질서 저해 행위, 가짜세금계산서 발행·수수, 변칙적인 외환거래, 탈루소득을 이용한 해외 과소비 등 세법질서 문란행위에 대해서 여유 조사인력을 활용하여 더욱 엄정한 세무조사를 실시할 예정임



재정통계

- 업종별 표준소득률 조정 현황(1987~2001)
- 업종별 기준경비율 및 단순경비율 조정현황(2002~2004)
- 소득세 이의신청 처리실적
- 소득세 심사청구 처리실적
- 소득세 행정소송 처리실적

1. 업종별 표준소득률 조정 현황(1987~2001)

(단위: 개)

연도	업종	종목 수		각연도 기본율 조정 종목 수
		한국표준산업분류	표준소득률	
1987	합계	1,047	1,498	91
	축산업, 수렵업, 임업 및 수산업	40	45	8
	광업과 채석업	26	47	-
	제조업	522	623	4
	전기, 가스 및 수도사업	6	6	-
	건설업	31	40	1
	도, 소매 및 음식 숙박업	139	385	33
	운수, 창고 및 통신업	53	44	3
	금융, 보험, 부동산 매매업 및 사업서비스	75	108	17
	사회 및 개인서비스업	153	183	23
부동산소득, 기타소득, 산림소득	2	17	2	
1988	합계	1,048	1,501	114
	축산업, 수렵업, 임업 및 수산업	40	45	27
	광업과 채석업	26	47	10
	제조업	522	628	28
	전기, 가스 및 수도사업	6	6	-
	건설업	31	40	-
	도, 소매 및 음식 숙박업	139	384	24
	운수, 창고 및 통신업	53	44	3
	금융, 보험, 부동산 매매업 및 사업서비스	76	107	2
	사회 및 개인서비스업	153	183	20
부동산소득, 기타소득, 산림소득	2	17	-	
1989	합계	1,048	1,513	69
	축산업, 수렵업, 임업 및 수산업	40	46	9
	광업과 채석업	26	47	6
	제조업	522	628	13
	전기, 가스 및 수도사업	6	6	-
	건설업	31	40	1
	도, 소매 및 음식 숙박업	139	394	25
	운수, 창고 및 통신업	53	44	1
	금융, 보험, 부동산 매매업 및 사업서비스	76	107	3
	사회 및 개인서비스업	153	184	11
부동산소득, 기타소득, 산림소득	2	17	-	
1990	합계	1,048	1,519	95
	축산업, 수렵업, 임업 및 수산업	40	46	1
	광업과 채석업	26	47	8
	제조업	522	628	33
	전기, 가스 및 수도사업	6	6	-
	건설업	31	40	1
	도, 소매 및 음식 숙박업	139	397	30
	운수, 창고 및 통신업	53	44	-
	금융, 보험, 부동산 매매업 및 사업서비스	76	107	3
	사회 및 개인서비스업	153	185	17
부동산소득, 기타소득, 산림소득	2	19	2	

1. 업종별 표준소득률 조정 현황(1987~2001) <계속>

(단위: 개)

연 도	업 종	종목 수		각 연도 기본율 조정 종목 수
		한국표준산업분류	표준소득률	
1991	합계	1,048	1,560	190
	축산업, 수렵업, 임업 및 수산업	40	46	6
	광업과 채석업	26	47	10
	제조업	522	624	54
	전기, 가스 및 수도사업	6	6	-
	건설업	31	40	-
	도, 소매 및 음식 숙박업	139	438	88
	운수, 창고 및 통신업	53	44	-
	금융, 보험, 부동산 매매업 및 사업서비스	76	111	22
	사회 및 개인서비스업	153	185	9
부동산소득, 기타소득, 산림소득	2	19	1	
1992	합계	1,196	1,669	1,669
	농업(축산업), 수렵업, 임업	32	19	19
	어업	9	24	24
	광업	27	32	32
	제조업	585	684	684
	전기, 가스 및 수도사업	6	4	4
	건설업	40	43	43
	도, 소매 및 소비자용품 수리업	168	458	458
	숙박 및 음식점업	22	49	49
	운수, 창고 및 통신업	61	66	66
	금융, 보험업	30	23	23
	부동산 임대 및 사업서비스업	83	106	106
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	15	-	-
	교육서비스업	14	12	12
	보건 및 사회복지사업	20	36	36
	기타공공, 사회 및 개인서비스업	81	109	109
가사서비스업, 기타소득, 산림소득	1	4	4	
국제 및 기타 외국기관	2	-	-	
1993	합계	1,196	1,665	185
	농업(축산업), 수렵업, 임업	32	19	13
	어업	9	24	23
	광업	27	32	7
	제조업	585	683	44
	전기, 가스 및 수도사업	6	5	1
	건설업	40	43	2
	도, 소매 및 소비자용품 수리업	168	451	51
	숙박 및 음식점업	22	48	11
	운수, 창고 및 통신업	61	66	5
	금융, 보험업	30	23	-
	부동산 임대 및 사업서비스업	83	110	17
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	15	-	-
	교육서비스업	14	12	-
	보건 및 사회복지사업	20	36	5
	기타공공, 사회 및 개인서비스업	81	109	6
가사서비스업, 기타소득, 산림소득	1	4	-	
국제 및 기타 외국기관	2	-	-	

1. 업종별 표준소득률 조정 현황(1987~2001) <계속>

(단위: 개)

연 도	업 종	종목 수		각 연도 기본율 조정 종목 수
		한국표준산업분류	표준소득률	
1994	합계	1,196	1,638	180
	농업(축산업), 수렵업, 임업	32	19	8
	어업	9	24	5
	광업	27	32	8
	제조업	585	686	64
	전기, 가스 및 수도사업	6	5	-
	건설업	40	43	3
	도, 소매 및 소비자용품 수리업	168	451	32
	숙박 및 음식점업	22	42	13
	운수, 창고 및 통신업	61	66	5
	금융, 보험업	30	23	-
	부동산 임대 및 사업서비스업	83	109	3
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	15	-	-
	교육서비스업	14	12	-
	보건 및 사회복지사업	20	34	2
	기타공공, 사회 및 개인서비스업	81	88	37
가사서비스업, 기타소득, 산림소득	1	4	-	
국제 및 기타 외국기관	2	-	-	
1995	합계	1,196	991	845
	축산업, 수렵업 및 임업	32	11	9
	수산업	9	11	18
	광업	27	27	26
	제조업	585	316	446
	전기, 가스 및 수도사업	6	5	1
	건설업	40	27	28
	도, 소매 및 소비자용품 수리업	168	329	181
	숙박 및 음식점업	22	23	25
	운수, 창고 및 통신업	61	47	20
	금융 및 보험업	30	16	3
	부동산 임대 및 사업서비스업	83	79	51
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	15	-	-
	교육서비스업	14	8	4
	보건 및 사회복지사업	20	24	10
	기타공공, 사회 및 개인서비스업	81	64	23
가사서비스업, 기타소득, 산림소득	1	4	-	
국제 및 기타 외국기관	2	-	-	

1. 업종별 표준소득률 조정 현황(1987~2001) <계속>

(단위: 개)

연 도	업 종	종목 수		각 연도 기본율 조정 종목 수
		한국표준산업분류	표준소득률	
1996	합계	1,196	999	138
	축산업, 수렵업 및 임업	32	11	3
	수산업	9	11	1
	광업	27	27	11
	제조업	585	317	55
	전기, 가스 및 수도사업	6	5	-
	건설업	40	27	4
	도, 소매 및 소비자용품 수리업	168	318	19
	숙박 및 음식점업	22	26	8
	운수, 창고 및 통신업	61	47	5
	금융 및 보험업	30	16	-
	부동산 임대 및 사업서비스업	83	92	11
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	15	-	-
	교육서비스업	14	8	-
	보건 및 사회복지사업	20	24	10
	기타공공, 사회 및 개인서비스업	81	66	9
가사서비스업, 기타소득, 산림소득	1	4	1	
국제 및 기타 외국기관	2	-	-	
1997	합계	1,196	999	142
	축산업, 수렵업 및 임업	32	11	-
	수산업	9	11	1
	광업	27	27	10
	제조업	585	317	73
	전기, 가스 및 수도사업	6	5	-
	건설업	40	27	-
	도, 소매 및 소비자용품 수리업	168	314	26
	숙박 및 음식점업	22	25	6
	운수, 창고 및 통신업	61	47	1
	금융 및 보험업	30	16	1
	부동산 임대 및 사업서비스업	83	94	7
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	15	-	-
	교육서비스업	14	9	3
	보건 및 사회복지사업	20	24	6
	기타공공, 사회 및 개인서비스업	81	68	7
가사서비스업, 기타소득, 산림소득	1	4	1	
국제 및 기타 외국기관	2	-	-	

1. 업종별 표준소득률 조정 현황(1987~2001) <계속>

(단위: 개)

연 도	업 종	종목 수		각 연도 기본율 조정 종목 수
		한국표준산업분류	표준소득률	
1998	합계	1,196	900	212
	축산업, 수렵업 및 임업	32	11	4
	수산업	9	11	5
	광업	27	17	3
	제조업	585	265	87
	전기, 가스 및 수도사업	6	5	-
	건설업	40	18	16
	도, 소매 및 소비자용품 수리업	168	300	39
	숙박 및 음식점업	22	24	4
	운수, 창고 및 통신업	61	45	11
	금융 및 보험업	30	13	1
	부동산 임대 및 사업서비스업	83	88	17
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	15	-	-
	교육서비스업	14	9	5
	보건 및 사회복지사업	20	24	3
	기타공공, 사회 및 개인서비스업	81	69	16
가사서비스업, 기타소득, 산림소득	1	2	1	
국제 및 기타 외국기관	2	-	-	
1999	합계	1,196	904	98
	축산업, 수렵업 및 임업	32	11	2
	수산업	9	11	6
	광업	27	17	1
	제조업	585	266	39
	전기, 가스 및 수도사업	6	5	-
	건설업	40	18	3
	도, 소매 및 소비자용품 수리업	168	301	22
	음식 및 숙박업	22	24	5
	운수, 창고 및 통신업	61	45	1
	금융 및 보험업	30	13	-
	부동산 임대 및 사업서비스업	83	90	9
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	15	-	-
	교육서비스업	14	8	1
	보건 및 사회복지사업	20	24	0
	기타공공, 사회 및 개인서비스업	81	69	9
가사서비스업, 기타소득, 산림소득	1	2	0	
국제 및 기타 외국기관	2	-	-	

1. 업종별 표준소득률 조정 현황(1987~2001) <계속>

(단위: 개)

연 도	업 종	종목 수		각 연도 기본율 조정 종목 수
		한국표준산업분류	표준소득률	
2000	합계	1,121	906	79
	축산업, 수렵업 및 임업	29	11	2
	수산업	8	11	-
	광업	18	17	-
	제조업	473	266	29
	전기, 가스 및 수도사업	7	5	-
	건설업	43	18	4
	도, 소매 및 소비자용품 수리업	162	302	11
	음식 및 숙박업	22	24	2
	운수, 창고 및 통신업	57	46	4
	금융 및 보험업	34	13	-
	부동산 임대 및 사업서비스업	91	90	7
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	25	-	-
	교육서비스업	23	8	1
	보건 및 사회복지사업	22	24	13
	기타공공, 사회 및 개인서비스업	104	69	6
가사서비스업, 기타소득, 산림소득	1	2	-	
국제 및 기타 외국기관	2	-	-	
2001	합계	1,121	906	87
	축산업, 수렵업 및 임업	29	11	-
	수산업	8	11	4
	광업	18	17	-
	제조업	473	266	38
	전기, 가스 및 수도사업	7	5	-
	건설업	43	18	1
	도, 소매 및 소비자용품 수리업	162	302	12
	음식 및 숙박업	22	24	2
	운수, 창고 및 통신업	57	46	1
	금융 및 보험업	34	13	-
	부동산 임대 및 사업서비스업	91	90	6
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	25	-	-
	교육서비스업	23	8	3
	보건 및 사회복지사업	22	24	9
	기타공공, 사회 및 개인서비스업	104	69	11
가사서비스업, 기타소득, 산림소득	1	2	-	
국제 및 기타 외국기관	2	-	-	

주: 1. 2000년도 기본율 조정은 1999년 표준소득률 종목을 기준으로 조정된 것임.

2. 2001년까지 표준소득률제도 2002년부터는 기준경비율제도 도입.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

2. 업종별 기준경비율 및 단순경비율 조정현황(2002~2004)

(단위: 개)

연 도	업 종	종목 수		각 연도별 일반율 조정 종목 수	
		한국표준산업분류	기준·단순경비율	기준경비율	단순경비율
2002	합계	1,121	855	855	855
	축산업, 수렵업 및 임업	29	11	11	11
	수산업	8	11	11	11
	광업	18	17	17	17
	제조업	473	258	258	258
	전기, 가스 및 수도사업	7	5	5	5
	건설업	43	18	18	18
	도, 소매 및 소비자용품 수리업	162	269	269	269
	음식 및 숙박업	22	21	21	21
	운수, 창고 및 통신업	57	46	46	46
	금융 및 보험업	34	13	13	13
	부동산 임대 및 사업서비스업	91	89	89	89
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	25	-	-	-
	교육서비스업	23	8	8	8
	보건 및 사회복지사업	22	23	23	23
	기타공공, 사회 및 개인서비스업	104	64	64	64
2003	합계	1,121	856	92	48
	축산업, 수렵업 및 임업	29	11	4	4
	수산업	8	11	-	-
	광업	18	17	-	-
	제조업	473	258	17	3
	전기, 가스 및 수도사업	7	5	-	-
	건설업	43	18	5	2
	도, 소매 및 소비자용품 수리업	162	269	50	11
	음식 및 숙박업	22	21	3	3
	운수, 창고 및 통신업	57	46	-	2
	금융 및 보험업	34	14	-	-
	부동산 임대 및 사업서비스업	91	89	8	7
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	25	-	-	-
	교육서비스업	23	8	-	1
	보건 및 사회복지사업	22	23	-	9
	기타공공, 사회 및 개인서비스업	104	64	5	6
2004	합계	1,121	856	99	57
	축산업, 수렵업 및 임업	29	11	1	1
	수산업	8	11	1	1
	광업	18	17	-	-
	제조업	473	258	9	7
	전기, 가스 및 수도사업	7	5	-	-
	건설업	43	18	3	1
	도, 소매 및 소비자용품 수리업	162	269	47	27
	음식 및 숙박업	22	21	5	3
	운수, 창고 및 통신업	57	46	4	2
	금융 및 보험업	34	14	1	1
	부동산 임대 및 사업서비스업	91	89	15	6
	공공행정, 국방 및 사회보장행정	25	-	-	-
	교육서비스업	23	8	-	-
	보건 및 사회복지사업	22	23	1	-
	기타공공, 사회 및 개인서비스업	104	64	12	8

주: 1. 기준경비율 및 단순경비율제도가 2002년도부터 도입 및 시행되었으며, 전 항목에 대한 일반율이 제정되고 표준소득률은 폐지됨.

2. 2006년 이후 국세통계연보 개편으로 통계자료 게시 중단함.

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각연도.

3. 소득세 이의신청 처리실적

(단위: 건, 백만원)

연 도	요처리건수			처리건수				처리금액	감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	각하	기각	경정			
1979	1,531	40	1,491	1,514	503	623	388		654	17
1980	1,521	17	1,504	1,480	454	617	409		802	41
1981	1,746	41	1,705	1,598	495	639	464		1,526	148
1982	1,728	148	1,580	1,639	501	707	431		1,313	89
1983	1,267	89	1,178	1,197	458	488	251		782	70
1984	976	70	906	911	394	366	151		700	65
1985	933	65	868	901	423	371	107		568	32
1986	755	32	723	724	341	330	53		598	31
1987	425	31	394	421	181	219	21		193	4
1988	229	4	225	221	107	90	24		310	8
1989	213	8	205	208	85	104	19		99	5
1990	264	5	259	251	100	127	24		538	13
1991	290	13	277	280	111	144	25		131	10
1992	289	10	279	282	126	134	22		308	7
1993	495	7	488	477	196	226	55		1,420	18
1994	285	18	267	275	25	202	48		1,960	10
1995	494	10	484	476	114	237	125		2,257	18
1996	468	18	450	447	66	222	159		4,375	21
1997	563	21	542	500	49	213	238		5,894	63
1998	735	63	672	670	49	298	323		6,801	65
1999	865	65	800	776	68	387	321		10,166	89
2000	977	89	888	875	64	361	450		16,546	102
2001	1,676	102	1,574	1,468	80	687	701		19,496	208
2002	2,244	208	2,036	1,981	180	999	802		18,369	263
2003	2,365	263	2,102	2,048	218	1,061	769	128,600	29,100	317
2004	3,100	317	2,783	2,894	215	1,142	1,537	139,400	26,300	206
2005	2,132	206	1,926	1,980	315	993	672	215,883	15,713	152
2006	2,221	152	2,069	2,112	351	1,100	661	143,827	14,425	109

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.

4. 소득세 심사청구 처리실적

(단위: 건, 백만원)

연 도	요처리건수			처리건수				처리금액	감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	각하	기각	경정			
1979	1,025	154	871	929	59	535	335		912	96
1980	845	96	749	711	84	362	265		440	134
1981	929	134	795	777	73	418	286		692	152
1982	1,058	152	906	902	89	500	313		1,086	156
1983	886	156	730	805	99	546	160		787	81
1984	628	81	547	561	86	387	88		1,524	67
1985	576	67	509	521	64	383	74		1,009	55
1986	567	55	512	506	70	388	48		293	61
1987	496	61	435	472	42	381	49		630	24
1988	274	23	251	245	27	189	29		463	29
1989	292	29	263	274	29	202	43		588	18
1990	426	18	408	360	25	301	34		832	66
1991	420	66	354	362	46	292	24		1,598	58
1992	471	58	413	422	31	353	38		599	49
1993	724	49	675	673	63	544	66		1,846	51
1994	667	51	616	596	33	475	88		2,398	71
1995	601	71	530	534	38	431	65		1,774	67
1996	601	67	534	559	33	437	89		2,596	42
1997	599	42	557	537	48	367	122		3,887	62
1998	750	62	688	648	59	410	179		7,128	102
1999	905	102	803	722	53	443	226		25,066	183
2000	600	183	417	549	45	350	154		13,267	51
2001	436	51	385	345	29	195	121		7,505	91
2002	524	91	433	331	39	182	110		2,156	193
2003	601	193	408	455	50	278	127	36,900	5,600	146
2004	536	146	390	426	72	194	160	34,900	6,400	110
2005	410	110	300	338	30	167	141	37,079	10,857	72
2006	452	72	380	391	43	190	158	47,217	11,687	61

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

5. 소득세 행정소송 처리실적

(단위: 건)

연 도	요처리건수			처리건수							계류건수			
	계	전년이월	당년접수	계	취하	각하	국가승소	국가 일부패소	국가패소	기타	계	행정법원	고등법원	대법원
1979	143	53	90	42	-	-	13	-	10	19	101	-	-	-
1980	170	101	69	77	-	-	28	-	31	18	93	-	-	-
1981	184	93	91	36	-	-	16	-	13	7	148	-	-	-
1982	227	148	79	77	-	-	38	-	26	13	150	-	-	-
1983	278	150	128	98	-	-	40	-	37	21	180	-	-	-
1984	298	180	118	126	-	-	42	-	64	20	172	-	-	-
1985	321	172	149	117	-	-	40	-	65	12	204	-	-	-
1986	331	204	127	93	-	-	28	-	45	20	238	-	-	-
1987	372	238	134	146	-	-	42	-	83	21	226	-	-	-
1988	317	226	91	118	-	-	23	-	64	31	199	-	-	-
1989	275	199	76	142	-	-	74	-	68	-	133	-	-	-
1990	216	133	83	47	-	-	31	-	16	-	169	-	-	-
1991	276	169	107	69	-	-	46	-	23	-	207	-	-	-
1992	303	188	115	108	-	-	76	-	32	-	195	-	-	-
1993	372	203	169	153	-	-	99	-	54	-	218	-	-	-
1994	387	218	169	146	-	-	87	-	59	-	241	-	-	-
1995	367	241	126	172	-	-	134	-	38	-	195	-	-	-
1996	337	195	142	129	-	-	96	-	33	-	208	-	-	-
1997	323	208	115	149	-	-	102	-	47	-	174	-	-	-
1998	273	174	99	125	-	-	101	-	24	-	148	-	-	-
1999	290	148	142	105	-	-	97	-	8	-	185	-	-	-
2000	372	185	187	138	-	-	130	-	8	-	234	164	43	27
2001	412	234	178	162	68	4	79	5	6	-	250	168	63	19
2002	495	250	245	183	61	2	102	9	9	-	312	199	91	22
2003	569	312	257	171	61	3	87	8	12	-	398	250	110	38
2004	621	398	223	236	93	7	107	10	19	-	385	210	144	31
2005	633	385	248	266	93	11	135	5	22	-	366	202	133	31
2006	611	366	245	235	78	7	127	4	19	-	376	222	130	24

주: 2000, 2001년부터 취하, 각하, 국가 일부패소, 행정법원, 고등법원, 대법원 난 추가.
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.



각 언론매체에 보도된 한국조세연구원 관련 주요 기사내용입니다.

- 편집자 주 -

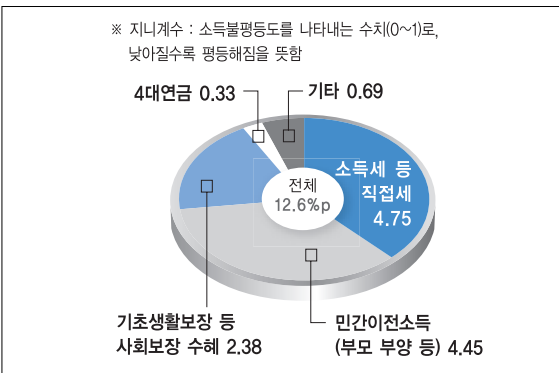
소득세 등 '직접세 감세' 양극화 키운다

- 성명재 조세연구원위원 보고서

지니계수 개선 효과 58% '직접세' 몫으로 드러나
 "중부세·법인세 감세법안, 소득재분배 효과 줄일것"

조세 및 각종 사회보장제도가 지니계수를 개선하는 효과의 대부분(58%)은 소득세 등 직접세의 몫인 것으로 나타났다. 이는 소득세·법인세 등을 대폭 깎으려는 정부의 감세법안이 시행될 경우, 계층 간 양극화가 더욱 심해질 것임을 보여주는 것이다. 이런 문제점을 해소하기 위해, 미국의 새 대통령에 당선된 오바마가 주창한 것처럼 저소득층과 중산층에게는 세금을 깎고, 고소득층에는 증세를 하는 내용으로 일부 국회의원들이 낸 소득세법 개정안이 새삼 관심을 끌고 있다.

소득재분배 기능별 지니계수 감소 효과



자료 : 조세연구원

6일 성명재 조세연구원 선임연구위원이 <재정포럼 10월호>에 실은 '조세·재정지출이 소득분배 구조 및 빈곤율에 미친 영향 분석' 보고서를 보면, 2007년 우리나라도 시근로자 가계의 세후소득 지니계수는 0.288로 시장소득 지니계수 0.327보다 12.6% 낮았다. 이 수치는 조세제도와 사회보장제도, 민간소득 이전 등 여러 소득재분배 장치가 소득불균등을 줄인 정도를 뜻한다. 2000년 기준 경제협력개발기구(OECD) 19개 회원국의 지니계수 개선율은 평균 26.3%로, 우리나라는 이에 많이 못 미친다.

2007년 12.6%의 지니계수 개선율 가운데 4.45%는 노부모 부양 등 민간부문의 소득이전에 따른 것으로 정부나 공공부문과는 무관한 것이었다. 국가의 소득재분배 구실 가운데 가장 비중이 큰 것은 누진세율이 적용되는 소득세 등 직접세로, 시장소득 지니계수를 4.75% 낮췄다. 기초생활보장수혜와 실업급여 등 사회보장제도는 지니계수를 2.38%, 국민연금 등 4대 연금은 0.33% 낮추는 데 머물렀다. 이에 따라 조세 및 사회보장제도 전체의 지니계수 개선율(8.15%) 가운데 58%가 직접세의 몫으로 계산됐다. 성연구위원은 "기초생활보장수혜나 실업급여 등은 저소득층을 대상으로 하고 있어 소득재분배 효과가 상대적으로 크지만, 국민연금 등 4대 연금은 아직 수혜대상의 범위가 넓지 않고 수혜대상자 가운데 고소득층도 포함돼 있어 소득재분배 효과가 작다"고 설명했다.

정부는 현행 소득구간에 따라 4단계로 8~35%를 적용하는 소득세율을 일괄적으로 1%포인트씩 낮추는 내용의 소득세법 개정안을 국회에 냈다. 또 법인세, 종합부동산세 등도 대폭 깎을 계획이다. 이들 법안이 통과돼 시행되면

직접세가 감소하면서 소득재분배 효과는 크게 줄어든다.

이런 방향의 소득세법 개정이 양극화를 더욱 심화시킬 것이라며, 저소득층과 중산층에만 감세 혜택을 주고 고소득 계층에는 오히려 증세를 하는 내용의 소득세법 개정안도 의원입법으로 국회에 제출돼 있다. 이종구 의원(한나라당)을 대표로 이한구(한나라당), 김성식(한나라당), 우제창(민주당) 의원 등 14명이 공동발의해 지난 7월14일 국회에 낸 소득세법 개정안은 과표 1200만원 이하의 구간에 대해서는 세율을 8%에서 6%로 2%포인트 낮추고, 1200만~4400만원 구간은 17%에서 16%로 1% 낮추되, 8800만원 초과 구간은 35%인 세율을 36%로 오히려 높이는 내용을 담고 있다.

〈한겨레 2008년 11월 6일자〉

세금신고 · 납부때 비용 낮춘다

국세청, 납세협력비용 조사

세금을 신고하거나 낼 때 드는 여러 가지 부대비용인 납세협력비용을 줄이기 위한 국세청의 실태조사가 진행된다. 예를 들어 납세협력비용은 각종 신고서를 작성·제출·보관하거나 세무조사를 준비하고, 세금을 납부하는 과정에서 시민들이 부담하는 세금 외 경제적·시간적 비용을 뜻한다.

국세청은 "납세협력비용을 줄이기 위해 3일부터 10일까지 법인 납세자 500명, 개인사업자 330명, 비사업자 170명 등 모두 1000명의 표본납세자를 대상으로 납세협력비용 측정을 위한 설문조사를 진행한다"고 2일 밝혔다. 조세연구원, 한국공인회계사회, 한국세무사회 등도 함께 조사를 진행한다.

이번 조사에서는 납세자가 세금 신고, 납부와 관련해 정보제공 의무를 이행하는 비용을 측정하게 된다. 정보제공의

무 횡수와 소요시간, 신고서 작성, 직원 인건비, 증빙보관비, 세무대리인 수수료 등이 포함된다. 현재 법령에 따라 납세자가 세무당국이나 제3자에게 제공하거나 비치·갱신·협력해야 하는 의무는 모두 493개에 이르고 있다.

〈매일경제 2008년 11월 2일자〉

공기업 임금·정원 동결...정부, 305곳에 내년 가이드라인 제시

정부가 내년 공기업의 인건비와 정원을 동결키로 했다.

29일 기획재정부에 따르면 정부는 공공부문의 내년 인건비를 동결하는 내용의 임금 가이드라인을 제시하고 정원도 사실상 동결할 계획이다. 재정부 관계자는 "내년 공무원 보수를 동결하고 정원도 현 수준으로 유지한 만큼 공공기관의 임금도 동결키로 했다"며 "정원도 특별한 경우가 아니라면 늘리지 않도록 유도할 방침"이라고 말했다. 정부는 이런 내용을 담은 '2009년 공공기관 예산편성지침'을 마련하고 다음 달 초 공공기관운영위원회를 열어 의결할 예정이다.

이번 임금 가이드라인은 한국전력·가스공사 등 24개 공기업과 77개 준정부기관에 직접 해당되지만 금융 공기업이 포함된 204개 기타 공공기관에도 준용된다.

특히 정부가 은행의 외화차입에 대한 지급보증을 하면서 임원의 연봉 등 보수체계 개편을 요구한데다 금융 공기업의 경우 다른 공공기관보다 임금수준이 높다는 점을 들어 추가 조정이 필요하지 않느냐는 지적도 나오고 있다.

조세연구원이 지난 3월 내용은 자료에 따르면 24개 공기업과 산업은행, 수출입은행, 기업은행 등 8개 금융 공업을 포함해 모두 35개 대형 공공기관의 2002~2007년 1인당 인건비 증가율은 연평균 6.6%에 달했다.

내년 공공기관 정원은 정부가 공공기관 통·폐합과 기능

조정, 경영 효율화 등을 추진함에 따라 전체적으로는 오히려 감소할 전망이다. 지난해 말 기준으로 공공기관 종사자는 26만명 수준이다. 정부는 또 모든 공공기관을 대상으로 효율을 10% 이상 높이는 경영 효율화 계획을 마련 중이다.

〈경향신문 2008년 10월 30일자〉

연시장소득 상·하위격차 8592만원 vs 590만원

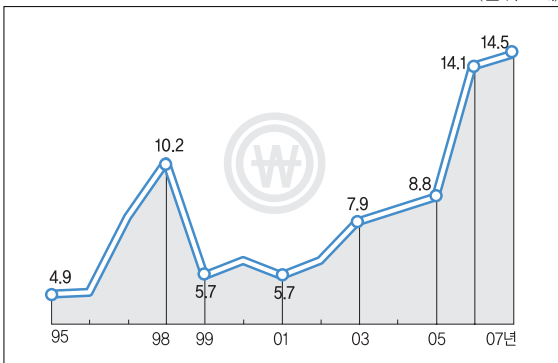
13년새 3배 ↑ · 11%가 절대 빈곤

지난해 우리나라의 상·하위 10% 계층간 시장소득 격차가 15배 가까이 벌어진 것으로 나타났다. 외환위기 때에 견줘 1.4배, 95년 이후로는 3배나 악화됐다. 특히 전체 가구의 11% 가량은 시장소득이 최저생계비에 못 미치는 절대빈곤층으로 파악됐다. 정부가 저소득·빈곤층에 보다 많은 지원을 쏟아야 한다는 지적이다.

한국조세연구원 성명재 선임연구위원은 22일 '조세·재정 지출이 소득분배 구조 및 빈곤율에 미친 영향 분석' 보고서를 통해 이렇게 밝혔다.

소득재분배 기능별 지니계수 감소 효과

(단위 : 배)



자료 : 한국조세연구원

보고서에 따르면 지난해 시장소득을 기준으로 전국 10분위(상위 10%) 계층의 가구당 연간 소득은 8592만 2000 원이었다. 1분위(하위 10%) 계층은 590만 7000원을 벌었다. 이에 따라 두 계층 간 상대소득비는 14.5배로 나타났다. 두 계층 간 상대소득 격차가 95년 4.9배였던 것을 감안하면 12년새 2.9배 확대된 셈이다.

10분위와 1분위의 상대소득비는 96년 5배에서 외환위기 당시 98년 10.2배로 높아졌다가 99년 5.7배로 낮아진 뒤 2002년 6.3배, 2004년 8.4배, 2006년 14.1배로 급증했다.

특히 빈곤율 증가로 상대적으로 저소득·빈곤층의 소득이 줄었다. 10분위와 중간소득층인 5분위 간 시장소득 격차는 95년 2.2배에서 지난해 2.9배로 별 차이가 없었다. 반면 5분위와 1분위 간 격차는 같은 기간 2.18배에서 4.93배로 2배 이상 뛰었다.

소득이 최저생계비에 미치지 못하는 절대빈곤 가구의 비율인 절대빈곤율은 지난해 10.88%에 이르렀다. 95년 2.24%에서 98년 12.60%, 2000년 2.98%, 2003년 6.19%, 2005년 7.46%, 2006년 10.92% 등 갈수록 심화되고 있다.

주목할 만한 점은 시장소득 기준의 빈곤율에 비해 정부의 공적연금, 세금 등 소득재분배 효과가 개입된 '세후 소득'의 빈곤율이 크게 낮아졌다는 점이다. 지난해 세후소득 빈곤율은 3.1%였다. 소득재분배가 시장소득 빈곤율의 3분의 2 가량을 해소하는 효과를 낸 것이다.

성 연구위원은 "저소득 빈곤층에 대한 보호에 집중하는 것이 현실적으로 사회후생 증진에 도움이 된다."고 제언했다.

〈서울신문 2008년 10월 23일자〉

재정포럼

2008년 11월호 통권 제149호

- 발행처 / 한국조세연구원
- 발행인 / 원윤희 (한국조세연구원 원장)
- 편집위원장 / 성명재 (한국조세연구원 선임연구위원)
- 편집위원 / 김우철 (한국조세연구원 연구위원)
김현아 (한국조세연구원 연구위원)
박명호 (한국조세연구원 전문연구위원)
원종학 (한국조세연구원 전문연구위원)
전병힐 (한국조세연구원 전문연구위원)
조명환 (한국조세연구원 초청연구위원)
- 편집·제작 / 최병규 (한국조세연구원 연구출판팀장)
최운용 (한국조세연구원 연구원)

■ 월간 재정포럼

2008년 11월 15일 발행 / 제13권 제11호(통권 제149호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 라 10107
발행처 / 한국조세연구원 / 서울특별시 송파구 방죽말길 28
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
- 인쇄 / 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 방죽말길 28
한국조세연구원 연구출판팀

■ 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