월간

재정포럼 7 월호

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM / 2009년 7월호 제157호

현안분석 •
- 재정성과관리제도의 국제적 동향과 시사점 : 주요 쟁점을 중심으로/ 박노욱
- 대도시 경쟁력 강화를 위한 재정정책 방향 : 서울시와 세계의 대도시 비교를 중심으로/ 김현아

정책토론리포트 • 세제발전과 납세자권익 향상 방안 외

주요국의 조세동향 • 대만 법인세 및 조세징수법 개정 외

정책흐름 • 2009년 하반기 경제운용 방향 외

KIPF KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

한국조세연구원

재정포럼

2009.7_vol.157

CONTENTS

MONTHLY PUBLIC FINANCE FORUM

권두칼럼
02 금융 세계화와 글로벌 금융위기 · 최흥식

현안분석
08 재정성과관리제도의 국제적 동향과 시사점: 주요 쟁점을 중심으로 · 박노욱
26 대도시 경쟁력 강화를 위한 재정정책 방향: 서울시와 세계의 대도시 비교를 중심으로 · 김현아

정책토론리포트
52 세제발전과 납세자권익 향상 방안
65 주택임대차 관련 과세체계 개편방안
77 외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책 개편방안
92 거대경제권과 FTA 체결에 따른 기본관세율 개편방안
100 조세지출과 세출예산의 연계방안

주요국의 조세동향
108 대만 법인세 및 조세징수법 개정 외

정책흐름
116 2009년 하반기 경제운용 방향
129 「2009년 하반기부터 이렇게 달라집니다」 발간
131 2010년도 예산안 및 기금운용계획안 요구 현황
136 민간의 기부문화 활성화를 위한 세제지원제도
138 지방재정 조기집행 117.5조원 집행, 목표 대비 106.8% 달성

재정통계
141 부가가치세 국세심사 사무처리: 이의신청 외

이슈 & 포커스
144 조세감면 증가율, 국세수입 증가율 상회 외

월간 재정포럼 2009년 7월호 통권 제157호·송파라00035
발행처 | 한국조세연구원 138-774 서울특별시 송파구 방죽말길 28 전화 02-2186-2130·3 **홈페이지** : www.kipf.re.kr

금융 세계화와 글로벌 금융위기

최흥식
연세대학교 경영대학 교수

최근 국제통화기금(IMF)을 비롯하여 여러 전문기관에서 글로벌 금융위기가 진정되고 있다는 분석을 연이어 발표하고 있다. 일부에서는 위기 극복을 위해 단기적으로 취했던 정책의 부작용을 완화하기 위한 방안을 검토하여야 한다는 주장도 나오고 있다. 2008년 9월 리먼사태 이후 나타났던 시장 혼란을 생각하면 격세지감이 느껴질 정도이다. 하지만 아직 세계경기의 회복 속도가 빠르다고 볼 수 없고, 설령 세계경기가 빠르게 회복된다 하더라도 그동안 위기를 불러왔던 근본 요인들이 해소되지 않는다면 오히려 일시적인 회복 후에 더 큰 나락으로 경제가 떨어질 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 동일한 유형의 위기가 반복되지 않도록 글로벌 금융위기의 근본적 원인에 대하여 차분히 살펴볼 필요가 있다.

글로벌 금융위기의 근본적 원인

그동안 발표된 수많은 보고서에서 지적된 내용을 보면, 이번 위기는 전세계적인 경상수지 불균형, 풍부한 유동성 등과 같은 거시적 요인과, 고삐 풀린 금융혁신의 진전이라는 미시적 요인이 복합적으로 결합되어 나타난 것으로 파악된다. 보다 근원적으로는 자본주의 시장경제체제하에서 금융활동에 내재된 여러 리스크가 글로벌화하는 과정에서 잠복해 있다가 글로벌 불균형이 축적되고 이것이 지속가능하지 못하게 된 순간 일시에 현재화한 것이라 할 수 있다.

자본주의 내의 유인체계 불균형이 위기 초래

자본주의 시장경제체제에서 나타나는 이 같은 위기(crisis)는 마르크스가 제기한 모순이라기보다는 자본주의 내의 유인체계 불균형 때문에 발생한다

고 볼 수 있다. 예를 들어 주식회사 제도는 자본주의의 핵심 요소 중 하나로서 경제성장의 원동력이라 볼 수 있다. 주식회사 제도로 인해 자유로이 회사를 설립하여 자본을 모을 수 있을 뿐 아니라 기업가 정신에 의거하여 사업 실패 리스크를 감수하면서 그 대가로 수익을 얻게 된다. 주주는 회사 운영이 제대로 안 되면 자기가 투자한 부분만 손해를 보는 유한책임을 지지만, 회사 운영이 잘 되면 무한의 이익을 얻을 수 있다. 그러나 바로 이 점 때문에 주주 경영자는 자기자본의 투자분이 적으면 적을수록 위험한 투자를 할 가능성이 높아진다. 특히 은행은 부채를 많이 활용하는 주식회사로서 주주의 이익을 최대화하기 위해 운영되면 될수록 태생적으로 위험한 행동을 할 수밖에 없다. 서브프라임 위기의 진원지였던 미국과 유럽의 주요 선진국 투자은행들은 자기자본의 30배 내지 40배의 부채를 활용하여 투자활동을 영위하였다고 하니 애초부터 이들의 투자활동은 위험하기 그지없었고 작은 충격에도 큰 위기에 빠질 수밖에 없었다고 생각된다.

이번 금융위기는 보다 근원적으로는 자본주의 시장경제체제하에서 금융활동에 내재된 여러 리스크가 글로벌화하는 과정에서 잠복해 있다가 글로벌 불균형이 축적되고 이것이 지속가능하지 못하게 된 순간 일시에 현재화한 것이라 할 수 있다.

금융시스템에 누적된 불완전 계약이 주기적 위기 유발

이와 관련한 또 다른 위기 원인으로는 계약의 불안정성을 들 수 있다. 금융활동은 계약, 또는 약속(promises)의 집합체로서 태생적으로 깨지기 쉽다는 위험성을 지니고 있다. 금융은 자금 여유가 있는 부문을 자금이 부족한 부문과 연결시켜 줌으로써 경제 내 자원을 효율적으로 배분하고 경제활동의 규모를 증대시켜준다. 이러한 과정은 모두 계약 형태의 약속으로 연결되어 있고 믿음(trust)을 바탕으로 하고 있다. 그러나 시장 참여자 사이에는 정보의 양이나 질에 상당한 차이가 있기 때문에 약속에 임하는 태도가 다르고 약속에 대한 믿음도 다를 수밖에 없다. 즉, 금융시장 내에서는 전문가와 비전문가 사이에 사기계약과 같은 역선택의 문제가 나타날 수 있고, 설령 공정한 계약을 했다손치더라도 계약 이후 도덕적 해이 현상이 발생한다. 여기에 정보 비대칭이 원인이 되어 발생하는 쏠림현상이 가세하면 금융시스템에 누적된 불완전 계약들이 경제 전체적으로 주기적인 위기를 유발할 수 있다.

자유교역 바탕 글로벌화도 자본주의 위기 원인

한편, 자본주의 위기의 거시적 원인으로서는 자유교역이 바탕이 된 글로

20세기 이후 자유교역, 즉 자유로운 무역과 금융의 진전은 세계 경제성장에 지대한 역할을 하였다는 평가를 받고 있다. 그러나 글로벌화는 혜택도 많지만 동시에 많은 위험을 내재하고 있다.

벌화를 들 수 있다. 본래 자유교역과 분업은 자본주의 시스템 이전에 인간 존재의 근원이라 할 수 있다. 인간의 역사를 살펴보면 40만년 전에 유럽에 안착하여 살던 네안데르탈인이 4만년 전에 유럽에 도착한 호모 사피언스와 사냥과 농업을 유사하게 하면서 공생하다가 결국 1만년 후에 사라졌다고 한다. 그 이유를 연구한 미국 와이오밍 대학 쇼그렌 교수의 연구결과에 따르면 호모 사피언스가 살아남은 이유는 자유교역과 분업을 했기 때문이라고 한다.

20세기 이후 자유교역, 즉 자유로운 무역과 금융의 진전은 세계 경제성장에 지대한 역할을 하였다는 평가를 받고 있다. 그러나 글로벌화는 혜택도 많지만 동시에 많은 위험을 내재하고 있다. 경제학자들 중에는 자유무역의 혜택은 인정하면서도 자유금융에 대해서는 확연히 부정적 입장을 취하는 경우가 많다. 이들은 자유금융의 잠재적 이점에도 불구하고 정보의 비대칭성으로 인해 잠재적 위험이 더 크다고 주장한다. 특히 외국인과의 약속은 같은 한 국가 내에서 이루어진 약속보다 정보의 내용이나 약속 이행의 측면에서 신뢰성이 떨어지는데, 이로 인해 국제적인 금융위기는 통제가 어렵고 심각성도 더 크다고 주장한다.

그러나 이러한 위험성을 내재하고 있는 글로벌화임에도 불구하고 지난 20년간 세계는 글로벌 불균형에 노출되어 왔다. 미국 등이 지속적으로 경상수지 적자를 누적하는 과정에서 중국 등 동아시아 국가들은 막대한 경상수지 흑자를 지속하였다. 이 같은 무역거래 불균형은 자유금융 시스템하에서 자본거래로 메워 나갔다. 경상수지 흑자국 및 산유국의 자본이 미국으로 다시 유입되는 달러 리사이클이 지속되고 그 덕에 미국은 지속적으로 과다 소비상태를 유지할 수 있었다. 미국이 아니었다면 전 세계가 벌써 위기에 봉착하였을 것이지만 달러가 기축통화이었기 때문에 최근까지 불균형을 유지할 수 있었다.

그렇지만 최근의 금융위기에서 드러났듯 아무리 달러화가 기축통화라 하더라도 글로벌 불균형은 지속가능하지 못하다. 더욱이 글로벌 불균형이 깨지면 동시에 자유금융의 부작용도 더 커질 수밖에 없다.

글로벌 금융위기 해법은 없는가?

현재 글로벌 금융위기를 해결하기 위한 국내외 노력이 다방면에 걸쳐 진

전되고 있다. 각국은 재정 및 금융정책을 비롯하여 가능한 모든 정책수단을 동원하여 위기 극복을 위해 노력하고 있다. 이와 더불어 통화신용제도, 외환제도를 비롯하여 금융규제 및 감독제도에 대한 전반적인 개편을 시도하고 있다. 국제적으로도 국제기구를 통하거나 G-20 등 국제회의를 통해 상호 정책 협조와 공조를 시도하고 있다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 금융의 글로벌화에 따른 문제를 해결하기는 쉽지 않을 전망이다. 현재의 위기를 극복하고 제도를 정비하여 재발을 방지하고자 노력하겠지만 근본 원인이 글로벌 자본주의 시장경제 시스템 내의 금융활동에 내재된 것이기 때문이다. 따라서 최선은 현재의 경제 시스템 내에서 발생할 수 있는 위기 가능성과 진폭을 줄이기 위한 노력이며, 이러한 점에서 선제적인 금융안정을 위한 금융감독당국과 중앙은행의 협조가 매우 중요하다고 할 수 있다. 특히, 규제를 피해다니며 위기를 잉태하는 자유금융의 속성상 금융안정을 위해서는 글로벌 차원의 감독 및 금융정책 공조가 필수적이라고 할 수 있다. 정부와 중앙은행, 민간 금융회사 모두의 대승적인 협조가 필요한 시점이다. KiPf

최선은 현재의 경제 시스템 내에서 발생할 수 있는 위기 가능성과 진폭을 줄이기 위한 노력이며, 이러한 점에서 선제적인 금융안정을 위한 금융감독당국과 중앙은행의 협조가 매우 중요하다고 할 수 있다.

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

NYSE

현안분석

■ **재정성과관리제도의 국제적 동향과 시사점 : 주요 쟁점을 중심으로**
박노욱 · 한국조세연구원 연구위원

■ **대도시 경쟁력 강화를 위한 재정정책 방향 : 서울시와 세계의 대도시 비교를 중심으로**
김현아 · 한국조세연구원 연구위원

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

재정성과관리제도의 국제적 동향과 시사점: 주요 쟁점을 중심으로

박노욱
한국조세연구원 연구위원(npark@kipf.re.kr)

재정집행의 속도뿐 아니라, 재정지출의 규모도 경제위기의 절박성에 비례하여 대규모로 이루어지고 있다.

Ⅰ. 논의의 배경: 재정지출 확대와 성과관리의 필요성

국제적 금융위기 발생 이후, 전 세계적으로 재정지출이 경제위기의 대응 수단으로 적극적으로 활용되고 있다. 경기 대응적 수단으로서의 재정지출의 시급성이 강조되면서, 확대적 재정집행이 신속히 이루어지도록 재정집행의 걸림돌이 되는 장치의 제거가 강조되었다. 예를 들어, 우리나라의 경우 예산 조기 집행의 추진과 대형 국책사업에 있어서, 예비타당성 조사의 예외조항의 강화가 일례라고 볼 수 있다. 우리나라뿐 아니라 많은 국가에 있어서, 재정지출의 효과성 확보를 위한 사전적인 준비 및 검증보다는, 재정집행의 신속성이 강조되고 있는 것이 현실이라고 볼 수 있다.

재정집행의 속도뿐 아니라, 재정지출의 규모도 경제위기의 절박성에 비례하여 대규모로 이루어지고 있다. 금융위기 이전에는, 재정적자의 규모가 G-20 국가의 경우 평균적으로 GDP 대비 1% 초반대에 머물렀으나, 금융위기 이후 2008년에는 2.8%에 이르렀고, 2009년에는 8%에 이를 것으로 추정되고 있다. 금융위기의 근원지인 미국의 경우, 2005년과 2005년에는 재정적자의 규모가 GDP 대비 2.2%와 2.9%에 머무르던 것이 2008년에는 6.1%에 이르렀고, 2009년에는 13.6%에 이를 것으로 추정되고 있다[1]. 우리나라의 경우, 2006년과 2007년에 재정흑자의 규모가 GDP 대비 1.7%와 3.5%였다가, 2008년에는 1.1%로 흑자의 규모가 감소하고, 2009년에는 재정적자로 전환하여 그 규모가 3.2%에 이를 것으로 예상되고 있다.

1) IMF Staff Position Note(2009년 6월 9일)

이렇게 재정지출의 확대와 재정집행의 신속성이 강조되고 있는 긴급상황에서, 과연 재정사업의 성과평가와 관리가 어떤 의미를 가지고 있는가? 정부가 재정을 통해 이루고자 하는 목적은 크게 세 가지로 경기 안정화, 재정지출의 목적을 효과적으로 달성하기 위한 예산의 적절한 배분, 그리고 소득 재분배 기능으로 나누어 볼 수 있다. 경제위기에 대응해 이루어지고 있는 재정지출의 확대 정책은 경기 안정을 위한 재정의 기능을 수행하고 있는 것이라고 볼 수 있으며, 경제침체로 인해 위협받고 있는 취약계층을 위한 재정지출은 소득 재분배의 기능을 강화시키는 과정으로 이해될 수 있다. 예산사업의 성과평가와 관리는, 재정지출 자체의 효과를 높이기 위해 사업의 운영방식을 개선하고 효과가 있는 사업방식이나 정책분야에 재원배분을 적절히 하도록 도움을 주는 하부구조라고 볼 수 있다.

우리나라에서도 경제위기의 극복 과정에서 발생한 재정적자의 확대 문제 해결을 위해 재정성과관리제도의 역할이 더욱 중요해질 것으로 예상된다.

재정지출의 확대와 집행의 시급성이 강조되면서, 재정사업의 성과평가와 관리가 뒷전으로 밀려난 감이 있는 것이 현 상황이라고 볼 수 있다. 금융위기 발생 직후에 열린, 2008년도 OECD 고위 예산당국자 성과주의 예산제도 작업반 회의에서도, 당분간은 재정성과관리제도(Performance Budgeting)를 강조하기가 힘든 것 아니냐는 의견이 제시되기도 했다. 그러나 한 번 더 생각해 보면, 현재의 경제위기는 두 가지 측면에서 재정사업의 성과평가와 관리의 중요성을 부각시키고 있다고 볼 수 있다. 하나는 현재의 재정지출의 효과성을 향상시키는 것과 관련이 있으며, 다른 하나는 현재의 대규모 재정지출에 따른 후속조치로서의 의미가 있다.

만약 현재 재정사업의 성과에 대한 유용한 성과정보를 가지고 있다면, 재정확대의 목적에 부합한 영역과 사업의 선정이 합리적으로 이루어질 수 있고 기존의 사업 중에서 축소가 가능한 사업의 선정이 효과적으로 이루어질 수 있다. 그리고 경제위기의 국면이 어느 정도 해소되고 나면, 재정지출의 축소를 통한 재정의 건전성 회복이 중요한 문제로 부각될 것이다. 이 과정에서 정부가 국민에게 제공하는 서비스의 수준의 저하는 최소화하면서 동시에 재정지출을 축소시켜 나가기 위해서는, 합리적인 예산의 재배분이 중요하다. 대다수의 OECD 국가에서 재정지출의 축소 필요성에 직면하여 성과관리제도를 도입하였듯이, 우리나라에서도 경제위기의 극복 과정에서 발생한 재정적자의 확대 문제 해결을 위해 재정성과관리제도의 역할이 더욱 중요해질 것으로 예상된다.

그러면, 과연 우리나라에서 그동안 운영해온 재정성과관리제도가 이러한 역할을 효과적으로 수행할 수 있을 것인가? 만약 우리나라의 재정성과관리제도가 경제위기의 극복과정에서 증가하는 재정사업의 효과적 성과관리의 수행을

성과관리와 평가는 해당 조직이나 국가의 총체적 역량이 드러나는 분야라고 볼 수 있다. 다양한 측면에서의 여건 마련과 역량 개발 및 확보에는 지속적인 투자와 노력이 필요하다.

위해 개선해야 할 부분이 있다면, 신속히 개선해 나가는 것이 필요하다. 우리나라에도 성과관리 예산제도가 도입되어 운영된 지 적어도 5년, 시범사업기간까지 포함하면 9년이 되었다. 본격적으로 시행된 지는 5년 정도이므로, 우리나라는 성과관리 예산제도의 도입 및 시행 초기단계를 막 벗어나는 시점에 있다고 볼 수 있다. 성과관리 예산제도의 모양새를 도입하여 시행하는 것은 단기간에 할 수 있으나, 제도의 실효성 제고를 위한 기반조성과 제도의 적절한 운영에는 적지 않은 시간과 투자가 필요하다. 성과관리와 평가는 해당 조직이나 국가의 총체적 역량이 드러나는 분야라고 볼 수 있다. 왜냐하면, 성과관리 예산제도의 효과적 실행을 위해서는 사업부처의 사업 기획력과 성과정보 생산 및 평가 능력, 예산당국과 국회의 예산사업에 대한 전문성 및 평가 능력과 더불어, 적절한 유인체계의 정비, 그리고 예산사업의 성과관리를 위해 필요한 기타 재정제도의 적절한 마련이 필요하기 때문이다. 이러한 다양한 측면에서의 여건 마련과 역량 개발 및 확보에는 지속적인 투자와 노력이 필요하다. 그러므로 본격적인 제도 시행 5년이 지나가는 이 시점에서 우리나라의 성과관리 예산제도를 평가하고 개선방안을 모색하는 것은 의미 있는 일이라고 생각된다.

본고에서는 성과관리 예산제도의 국제적 동향 소개를 통하여 우리나라의 제도 실행에 주는 시사점을 찾고자 한다. 본고에서는 각국의 제도 자체를 자세히 소개하기보다는 2000년대 중반 이후 나타나고 있는 각국의 변화를 소개하는 데 초점을 두고자 한다. 이러한 변화는 각국의 경험이 반영되어 있으므로, 변화의 원인과 방향을 점검하면서, 우리나라에 주는 시사점을 찾고자 한다. 본고의 구성은 다음과 같다. 먼저 성과관리 예산제도와 관련된 각국의 변화를 소개하고, 다음에는 성과관리 예산제도의 효과적 실행과 관련된 주요 이슈들을 중심으로 국제적 추세를 비교 분석하여 시사점을 제시한다[2].

Ⅱ. 재정성과관리제도의 주요 이슈 및 시사점

재정성과관리제도의 도입 당위성은 어느 누구도 부정하기 어려우나, 실효성 있는 제도의 운영은 쉬운 일이 아니다. 한 국가의 종합적 역량, 문화, 그리고 정치적 요소가 한꺼번에 개입되는 것이 성과관리 예산제도의 운영이다. 본장에서는 효과적인 성과관리 예산제도의 운영에 관계된 주요 이슈를 중심으로 국제적 동향을 살펴보고, 시사점을 도출해 보고자 한다. 재정성과관리제도의 운영을 위한 하부구조로는 재정사업의 성과를 측정하는 성과정보, 재정사업의 비용을

2) 국제적 동향 파악을 위해서 OECD 고위 예산당국자회의, OECD 자료, World Bank 성과관리 관련 회의, 그리고 각국 관계자들과의 면담과 회의가 기초 자료로 활용되었다.

보여주는 비용정보, 그리고 성과관리 단위를 체계적이고 포괄적으로 선정할 수 있게 도움을 주는 프로그램 예산체계를 꼽을 수 있다. 이러한 하부구조가 의사결정자에게 도움이 되는 기본적인 정보를 도출해내는 데 도움을 준다면, 다음 단계로 중요한 것은 성과관리 및 평가 과정의 제도화, 제도 운영 주체의 역량, 그리고 제도 운영 환경 등이다. 각국의 사례를 보면, 재정성과관리제도의 하부구조에 대해서는 어느 정도 수렴현상을 보이고 있음에 비해, 제도 운영과 관련된 부분에 대해서는 각국의 정부 구조, 문화, 그리고 사회경제적 환경에 따라 차이를 보이고 있다.

지금 국제적으로 가장 활발하게 활용되고 있는 성과정보는 모니터링 수준의 정보이다. 성과목표체계를 수립하고 성과목표의 달성 정도를 성과지표와 목표치를 통해 모니터링하는 형태의 제도가 광범위하게 채택되고 있다.

가. 성과정보와 관련된 이슈

1) 성과측정 수단: 모니터링 vs. 프로그램 리뷰 vs. 사업평가

지금 국제적으로 가장 활발하게 활용되고 있는 성과정보는 모니터링 수준의 정보이다. 성과목표체계를 수립하고 성과목표의 달성 정도를 성과지표와 목표치를 통해 모니터링하는 형태의 제도가 광범위하게 채택되고 있다. 우리나라의 경우, 재정성과목표관리제도하에 운영되고 있는 성과계획서와 보고서가 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 이러한 모니터링 시스템의 장점은 포괄적이고 체계적으로 빠른 시간 내에 성과정보를 생산하고 활용할 수 있다는 것이다. 반면 단점은 이러한 모니터링 수준의 정보에 있어서는 외부요인의 존재로 인해 정부의 예산사업만으로는 해당 성과지표의 변화를 해석할 수 없다는 것이다. 그러므로 성과지표 중심의 모니터링 수준의 정보는, 성과관리를 위한 출발점이 되는 정보는 될 수 있어도 의사결정을 하기 위해 활용하는 정보가 되기는 어려운 측면이 있다.

일반적으로 성과지표 중심의 모니터링 시스템은 특정 조직의 내부 의사결정에는 유익한 수단이 될 수 있다. 왜냐하면, 성과지표를 통해 일차적인 신호를 파악하고 추가적인 정보를 수집하고 해석하는 것이 조직 내부에서는 비교적 용이하기 때문이다. 반면에 외부인이 성과지표에 근거한 성과정보를 바탕으로 성과지표의 변화를 해석하기 위해 추가적인 정보를 취득하고 활용하는 것은 거래비용이 더욱 크다. 그러므로 예산당국의 입장에서 성과지표에 근거한 모니터링 시스템을 활용하여 예산편성에 활용하는 것은 상당히 어렵다.

성과측정의 또 다른 방안은 사업평가를 통한 방식이다. 사업평가는 보다 체계적인 데이터 분석을 통해 사업의 효과성을 과학적으로 검증하고 사업의 운영

사업평가 방식의 장점은 의사결정자에게 보다 포괄적이고 근거가 분명한 성과정보를 제시한다는 것이다. 반면에, 큰 비용이 소요되고 평가기간이 길어야 한다는 단점을 가지고 있다.

방식 개선방안을 도출해내는 것을 목적으로 하고 있다. 사회과학적인 방법의 활용을 통하여, 사업의 존립 여부 및 운영방식의 적정성에 대한 평가를 시도한다. 사업평가 방식의 장점은 의사결정자에게 보다 포괄적이고 근거가 분명한 성과정보를 제시한다는 것이다. 반면에, 큰 비용이 소요되고 평가기간이 길어야 한다는 단점을 가지고 있다. 실용적인 관점에서의 또 하나의 문제는, 큰 비용이 소요되고 긴 평가기간이 소요되어 수행된 평가 결과가 의사결정에 도움이 별로 되지 않는 경우가 발생한다는 것이다. 사업평가 방법론의 한계와 의미 있는 데이터 생산의 불가능 등의 이유로 인해, 사업평가 결과가 의사결정 과정에 활용되지 못하는 경우가 발생한다.

또 하나의 성과측정 방안은, 체크리스트를 통한 성과정보의 수집 및 도출 방식이다. 성과지표와 목표치만으로는 사업의 계획과정, 운영과정, 그리고 사업의 성과에 대한 평가가 곤란하므로, 보다 체계적이고 포괄적으로 재정사업에 대해 존재하는 기존의 성과정보를 수집하고, 필요하다면 새로운 정보를 도출하는 과정을 거치는 방식이 최근에 일부 국가에서 도입되어 운영되고 있다. 미국의 Program Assessment Rating Tool(PART), 캐나다의 Strategic Review 그리고 우리나라의 재정사업자율평가 방식이 여기에 해당된다.

최근 미국과 캐나다에서 일어난 변화를 살펴보면 성과측정 방식에 대한 시사점을 얻을 수 있다. 미국의 경우는 모니터링 시스템이라고 볼 수 있는 Governemnt Performance and Results Act(GPRA)에 근거한 각 부처의 전략계획서, 연간 성과계획서와 보고서에 근거한 성과정보만을 가지고는 Office of Management of Budget(OMB)가 예산 편성과정에 활용하기 어려웠기 때문에, PART라는 새로운 체크리스트 방식을 활용하여 성과정보를 수집하고 분석하였다. 그리고 PART가 논쟁의 여지는 있지만, 최초로 성과정보와 예산의 연계를 데이터로 보여준 사례라고 볼 수 있다. 그 이전에는 성과관리 예산제도를 운영한다는 국가는 많았지만, 실제 성과정보를 예산편성 과정에 활용한 실증적 증거를 보여줄 수 있는 사례는 찾기 어려웠다.

최근의 캐나다의 변화는 또 다른 증거이다. 캐나다는 1990년대 중반에 재정적자에 직면하여 성과정보를 활용한 재정절감을 이루었다고 보고되고 있지만, 실제 그 당시 예산삭감을 단행한 실무자에 따르면, 성과정보에 근거한 예산삭감이 아니라, 재량적 지출이 많은 분야를 중심으로 예산삭감이 이루어졌다고 한다. 그러므로 엄밀하게 본다면, 캐나다의 경우 성과관리 예산제도가 일찍부터 시행되었다고는 하지만, 실제 의사결정에 적극적으로 활용되지는 않았다고 판단된다. 캐나다의 경우 전통적인 성과관리 방식은 사업평가를 사업부처에게

권장하는 형태였다. 주기적으로 주요 정책이나 사업에 대해 사업평가를 수행할 것을 권고하고 사업평가 결과를 활용하는 형태였으나, 최근에는 체크리스트 방식으로 주기적인 성과평가를 실시하고 세출구조조정에 활용하는 방식이 채용되었다. 캐나다 담당자의 의견에 의하면, 사업평가 방식을 통하여서 매년 관리할 수 있는 예산사업의 범위는 5%에 그쳤고, 사업평가 결과가 의사결정 과정에 활용될 정도로 결정적인 정보를 주지 못하는 경우도 종종 있었기 때문에, 보다 포괄적이고 실용적인 성과측정 방식이 요구되었다고 한다. 캐나다는 2007년부터 Strategic Review를 도입하여 매년 25%의 정부 직접사업을 점검하고 세출구조조정에 활용하고 있다. 그리고 각 부처의 5% 예산을 세출구조조정의 목표치로 설정하여 관리하고 있다.

우리나라도 미국의 PART를 벤치마킹해서 체크리스트를 개발하여 재정사업 자율평가제도를 운영하고 있으며, 평가 결과를 예산편성에 반영하고 있다. 이런 사례들은, 성과지표의 수준에서 한걸음 더 나아간 체크리스트를 바탕으로 성과정보를 추출한 경우, 보다 용이하게 예산편성 과정에 활용할 수 있다는 시사점을 주고 있다. 물론 한걸음 더 나아간 사업평가를 활용하면 보다 종합적인 성과정보를 생산하고 의사결정에 활용할 수 있다. 그러나 사업평가는 비용과 시간 측면에서 볼 때, 정부 예산사업을 포괄적으로 평가하고 적시에 성과정보를 제공하는 것이 용이하지 않다는 현실적인 한계를 가지고 있다. 캐나다의 Treasury Board가 사업평가 방식의 한계를 인정하고 보다 실용적인 PART 방식을 벤치마킹해서 Strategic Review 과정을 도입한 것이 이에 대한 사례라고 볼 수 있다. 현실적으로는 중간 수준의 정보인 체크리스트를 통한 프로그램 리뷰라는 수단이 의미 있게 활용되고 있다고 판단된다.

최근 성과관리 예산제도는 국제적으로 결과 중심의 성과관리라고 볼 수 있다. 이는 곧 사업 담당자에게 자율성을 부여하고 결과에 대한 책임성을 묻는 방식의 성과관리를 의미한다.

2) 결과 vs 산출/과정

최근 성과관리 예산제도는 국제적으로 결과 중심의 성과관리라고 볼 수 있다. 이는 곧 사업 담당자에게 자율성을 부여하고 결과에 대한 책임성을 묻는 방식의 성과관리를 의미한다. 결과 중심의 성과관리가 대두되게 된 배경은 다음과 같다.

⑴ 참여적인 민주주의의 발전에 따라 국민에 대한 공공부문의 책임성이 강화되고 있으며, 국민에 대한 책임성은 공공부문이 국민의 세금으로 국민에게 제공한 혜택, 즉 결과가 무엇인지를 묻는 것이다.

결과 중심의 성과정보가 제대로 생산되고 활용되기 위해서는, 성과정보를 제대로 해석하여 활용할 수 있는 역량과 문화, 그리고 성과정보 생산을 위한 지속적인 투자가 필요하다.

(2) 공공부문이 처한 환경의 불확실성이 증가하고 있으며, 공공부문이 해결해야 하는 문제가 복잡해짐에 따라, 실제 일선 부처나 서비스 제공자에게 자율성을 부여하여 일선 조직의 전문성을 활용하도록 하는 필요성이 증대하고 있다. 전통적인 관료조직으로서는 불확실한 상황에서의 대처가 효과적으로 이루어지기 어렵다.

(3) 과정과 산출 중심의 성과정보를 통해서는 정부 정책이나 예산사업의 실제 효과를 파악할 수 없다는 근본적인 문제가 있다. 물론 과정이나 산출과 결과의 연계가 거의 자동적이라면 과정이나 산출 중심의 성과정보가 의미가 있으나, 많은 경우가 이에 해당하지 않는다.

결과 중심의 성과정보도 물론 단점을 가지고 있다. 결과에는 외부 요인이 작용할 소지가 많기 때문에 반드시 해석이 필요하며, 결과지표의 생산을 위해서는 추가적인 비용이 발생한다는 것이다. 다시 말해, 결과 중심의 성과정보가 제대로 생산되고 활용되기 위해서는, 성과정보를 제대로 해석하여 활용할 수 있는 역량과 문화, 그리고 성과정보 생산을 위한 지속적인 투자가 필요하다는 것을 의미한다. 이러한 난관에도 불구하고, 국제적인 추세는 결과정보를 중심으로 성과정보를 생산하고 관리하는 방향으로 움직이고 있다.

영국, 호주, 뉴질랜드의 경우는 재정성과관리제도를 시작하면서 산출지표 중심으로 출발하였으나, 최근에는 모두 결과지표 중심의 성과관리로 전환하였다. 영국의 경우를 보면, 제도가 발전하면서 결과 중심의 성과정보가 점점 더 많이 활용되는 것을 발견할 수 있다. Performance Service Agreement(PSA)의 지표 중 1998년에는 결과지표의 비중이 15%였다가, 2007년에는 100%에 이르고 있다[3]. 그리고 뉴질랜드와 호주의 경우도 대표적인 산출 중심의 성과관리 국가였으나, 최근에는 결과 중심의 성과관리로 방향을 전환하였다고 보고되고 있다.

우리나라의 발전 단계를 볼 때, 단순 과정이나 산출 중심 성과관리보다는 결과중심의 성과관리가 필요한 시점에 와 있다고 판단된다. 왜냐하면, 1960~70년대의 개발시대와 달리 우리나라가 해결해야 할 문제는 상당히 복잡해졌으며, 그 해법을 찾기 위해서는 투입이나 과정에 대한 통제에서 벗어나 사업담당자에게 자율성을 부여하고 결과 중심으로 성과관리를 할 필요성이 커지고 있기 때문이다. 물론 조직의 특성이나 사업/정책의 특성에 따라서는 과정이나 산출 관련 성과정보가 유용한 경우도 있으나, 결과 중심의 성과관리라는 큰 방향은 유효하다고 판단된다.

3) 물론 영국의 이러한 변화에는 평가단위의 변화도 기여한 부분이 있다. PSA의 초점이 개별 부처의 사업에서 다부처 정책이나 사업으로 변함으로써, 보다 상위 수준에서의 결과지표에 초점이 옮겨갔다.

3) 평가단위

우리나라의 재정성과관리제도는 전 정부 차원에서의 거시적인 재원배분에의 연계는 미약하며, 부처 내의 세출구조조정의 목적에 활용되고 있다고 볼 수 있다.

성과정보의 생산에 있어서 평가단위도 중요한 문제가 될 수 있다. 왜냐하면, 적절한 평가단위의 설정은 평가 결과를 예산 편성에의 활용을 용이하게 할 수 있기 때문이다. 평가단위 설정과 관련하여서는 가장 중요한 것은 특정 목적을 달성하기 위해 이루어지는 모든 정책, 사업, 활동을 하나의 단위로 묶는다는 것이다. 만약 특정 목적을 달성하기 위한 모든 정책, 사업, 활동이 포괄적으로 평가되지 않는다면, 성과관리가 불완전하게 이루어질 수밖에 없으며, 평가의 실효성이 훼손될 것이다. 동일한 목적을 달성하기 위한 예산사업이나 정책수단을 동시에 분석하여, 재원배분이나 정책의 우선 순위를 결정할 수 있도록, 성과관리 단위가 포괄성을 유지하도록 하는 것이 중요하다.

이러한 포괄성의 원칙에 추가하여, 단위를 포함되는 사업이나 정책의 일관성도 중요하다. 평가단위가 성과목표를 달성하기 위해 벌어지는 의미 있는 정책, 사업, 활동을 묶은 것이 아니라, 성과목표와 인과관계가 미약한 정책, 사업, 활동을 묶게 된다면, 평가 과정에 있어서도 문제가 발생하고, 평가의 의미 자체가 없어지는 경우가 발생할 수 있다. 실제 우리나라의 경험에서 보면, 평가단의 설정의 일관성 부족으로 인해 성과지표의 설정이 곤란한 경우가 종종 발생한다. 프로그램 예산구조가 적절하게 개발되고 정착이 되어 있으며, 평가단위의 설정 문제도 훨씬 용이하게 해결될 수 있으나, 프로그램 예산 구조가 성과관리의 필수 요건은 아니다. 프로그램 예산과의 관계는 아래에서 별도로 논의될 예정이다.

평가단위의 수준을 상위 수준으로 설정하는지, 하위 수준으로 설정하는지도 평가 결과의 예산편성 과정에서의 환류에 영향을 미친다. 예를 들어, 평가 단위를 성과목표 체계도에 있어서 상위 개념인 프로그램으로 설정하는 것보다는 프로그램의 하위 개념인 sub-program으로 설정하게 되면, 예산편성 과정에서의 활용이 용이한 측면이 있다. 실제 캐나다의 경우, 2,500여개의 sub-program 수준을 평가단위로 설정하여 Strategic Review를 시행하고 예산편성에 활용하고 있다. 우리나라도 프로그램의 하위 단위인 단위사업을 평가 대상으로 삼고 있다. 우리나라의 경우 실제 예산편성 과정에의 환류가 제도 시행의 가장 큰 목적 중의 하나였으므로, 이러한 접근법을 취하였다고 판단된다. 우리나라의 재정성과관리제도는 전 정부 차원에서의 거시적인 재원배분에의 연계는 미약하며, 부처 내의 세출구조조정의 목적에 활용되고 있다고 볼 수 있다.

성과관리 예산제도의 환류와 관련하여서, 시행경험이 어느 정도 있는 국가

다부처 사업의 경우, 실제 평가와 성과관리가 이루어진다고 해도 책임성 강화와 사업이나 예산의 재편은 용이하지 않다.

들에 있어서의 결론은, 미시적인 재원배분에는 성과관리 예산제도가 영향을 주지만, 거시적인 재원배분에는 영향을 주는 것이 어렵다는 것이다. 평가단위가 너무 크게 상위 개념으로 설정되면, 구체적인 의사결정에는 활용되기 어렵다고 볼 수 있다. 그러므로 평가단위의 설정은 평가 결과의 활용 목적에 따라 다르게 설정되어야 할 것이다. 거시적인 정책이나 사업방향을 파악하기 위한 것인지, 실제 예산 배분에 활용하고자 하는 것인지에 대한 목적이 분명하여야 할 것이다. 물론 이상적으로는 미시적인 재원배분뿐 아니라 중기재정운용계획과 같은 거시적인 재원배분에도 성과정보가 활용되는 것이 바람직하지만, 거시적 재원배분에의 성과정보 활용은 난제로 남아 있다고 판단된다.

평가단위의 설정과 관련하여 기존 조직의 경계가 문제로 등장할 수 있다. 일상적인 성과관리는 책임성 확보와 예산 편성의 문제로 인해 일선 부처의 경계를 넘기는 어렵다. 그러므로 대부분의 성과관리제도는 일선 부처의 경계는 주어진 것으로 보고, 각 조직 내에서의 성과목표를 이루기 위한 정책, 사업, 활동을 하나의 평가단위로 설정하게 된다. 그러나 정부 전체의 관점에서 본다면, 적지 않은 정책목표가 다양한 부처에 해당되는 경우가 발생하게 된다. 즉 다부처 사업(cross-cutting program)의 성과관리의 필요성이 발생하는 것이다.

그러나 다부처 사업의 성과관리에는 난관이 존재한다. 첫째, 동일한 목적을 달성하기 위해 추진되는 다부처 사업을 밝혀내는 것이 용이하지는 않다. 영국은 2007년 PSA를 하향식 접근법을 통해 개발하여, 정책적으로 중요한 30개의 다부처 정책/사업 목표를 설정하고, 각 부처가 이에 대해 기여할 부분을 명시하고 책임성 강화를 추진하고 있다. 아직 어느 나라도 운영하고 있지는 못하지만, 각 부처의 사업을 DB화해서 동일한 목적을 추구하는 사업을 DB를 통해 쉽게 모을 수 있게 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

둘째, 다부처 사업의 경우, 실제 평가와 성과관리가 이루어진다고 해도 책임성 강화와 사업이나 예산의 재편은 용이하지 않다. 조직 간의 이해관계가 개입되면서 강력한 저항에 직면하게 된다. 영국의 경우 2007년 PSA부터는 PSA가 다부처의 성격을 가지게 되고 책임 고위 공무원을 명시하고, 관계된 부처들을 모두 명시하는 체계로 운영하고 있다. 다시 말해 공동책임제를 추진하고 있는 것이다. 원칙적으로는 합리적인 추진 방향이지만, 실제 운영에 있어서 어떻게 공동책임제를 아무도 책임지지 않는 무책임제의 상황이 벌어지지 않도록 할 것인지는 쉽지 않다. 캐나다의 경우도 공동책임제를 추진하였지만, 실제 운영에 있어서 실효성 있게 공동책임제를 운영하는 데는 실패하였다고 보고되고 있다. 선언적인 공동책임제에서 한 걸음 더 나아가 다부처 사업의 책임기관이나 책임

자가 사업에 협력하는 조직에 대해 유인을 제공할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 프랑스의 경우 프로그램 책임자가 별도로 존재하면서 일정 부분의 예산을 협력조직에 배분할 수 있는 권한을 부여함으로써 다부처 프로그램의 성과관리 방식의 기존의 문제를 극복하려는 시도를 하고 있다. 과연 이러한 시도가 어떠한 성과를 거둘 것인지는 좀 더 시간을 두고 지켜 볼 일이다.

우리나라의 경우는 예산당국 차원에서 다부처 사업을 체계적으로 성과관리하고자 하는 시도는 미약하다. 특별한 이슈에 대해서는 위원회를 설립하여 정책 공조 중심의 관리를 하고 있으나, 예산당국이 예산의 배분을 목적으로 체계적으로 다양한 다부처 정책이나 사업에 대해 관리하는 체계는 없다. 성과관리 제도의 영향력을 부처 내에 미시적 세출구조조정에서 한 걸음 더 나아가 부처 간의 조정으로 확대시키기 위해서는 이 부분에 대한 노력이 필요하다.

대표적으로 분권화된 국가로서는 북구 유럽국가들을 들 수 있다. 이들 국가에서는 부처의 자율성이 강하기 때문에, 예산당국의 역할은 제도의 지침을 제시하는 수준에서 제한되고 있다.

나. 성과관리 예산제도 운영 주체 관련 이슈

1) 중앙집권화 vs. 분권화

성과관리 예산제도의 운영에 있어서 예산당국 중심의 집권화된 운영체계를 가진 국가와 부처와 산하기관 중심의 분권화된 운영체계를 가진 국가가 있다. 이러한 중앙집권화와 분권화 체계는 대부분 정책당국의 의도적 결정이라기보다는 해당 국가의 정부 조직과 정치제도의 역사적 특성에 근거하여 결정되고 있다.

대표적으로 분권화된 국가로서는 북구 유럽국가들을 들 수 있다. 이들 국가에서는 부처의 자율성이 강하기 때문에, 예산당국의 역할은 제도의 지침을 제시하는 수준에서 제한되고 있다. 스웨덴과 노르웨이의 경우를 보면, 이러한 지침을 마련하고 강제하는 수준의 강도에 대해서도 차이가 있음을 볼 수 있다. 스웨덴은 2001년 Budget Bill부터 부처 간의 일관성 유지를 위해 기준을 만들고 시행하였으나, 2009년부터는 이러한 일관된 기준을 포기하는 방향으로 선회하고 있으며, 노르웨이는 이전의 각 부처가 자율적인 기준으로 시행하던 성과관리에 대해 중앙에서 표준을 만들고 지원하는 방안을 도입하려는 단계에 와 있다. 양국이 서로 대조되는 방향으로 나아가고 있으며, 그 이유는 과거의 지나친 분권화 또는 통제방식에 대해 새로운 시도를 하려는 과정에서 이러한 차이가 발생하고 있다.

중앙집권화된 국가의 대표적인 예는 미국, 영국과 캐나다를 들 수 있다. 영

중앙집권화된 국가일수록 보다 체계적이고 일관성 있는 제도가 운영되고 있으며, 평가 결과의 환류에 대해서도 적극적이다. 반면에 분권화된 국가들은 제도 운영의 적절성에 대해 편차가 존재한다.

미 국가들이 이에 해당된다고 볼 수 있다. 이들 국가에서는 예산당국이 제도의 운영과 평가 결과의 환류에 있어서 주도적인 역할을 하고 있다. 미국의 OMB는 PART를 개발하여 각 부처의 사업을 5년 주기로 점검하고 예산편성에 반영하고 있으며, 영국도 재무부가 PSA의 설정과 운영에 결정적인 역할을 하고 있으며, 캐나다도 Treasury Board에서 Strategic Review 과정을 운영하면서 각 부처 사업의 성과지표 설정 및 평가 결과의 예산편성 과정에서의 활용에 적극적으로 개입하고 있다.

중앙집권화된 체제와 분권화된 체제에 대해서는 장단점이 있다. 중앙집권화된 국가일수록 보다 체계적이고 일관성 있는 제도가 운영되고 있으며, 평가 결과의 환류에 대해서도 적극적이다. 반면에 분권화된 국가들은 제도 운영의 적절성에 대해 편차가 존재한다. 노르웨이의 경우는 부처 자율에 맡겨둔 성과관리 예산제도가 부적절하다고 판단되어, 별도의 조직을 만들고, 예산당국이 보다 적극적인 역할을 하고자 하며, 스웨덴의 경우는 중앙집권화된 일관된 기준의 강제로 인한 비용이 혜택에 비해 크다고 판단하여 분권화된 형태로의 전환하는 것으로 나아가고 있다. 집권화는 일관성과 활용의 강도 강화에 있어서 장점이 있으며, 분권화는 부처의 사정에 적합한 관리 방식을 활용할 수 있게 하고 행정비용을 줄인다는 점에서 장점이 있다.

우리나라의 경우는 예산당국의 권한과 실질적 힘이, 위에서 예로 든 영미 국가들보다는 –논란의 여지는 있지만– 약하지만, 상당히 중앙집권적인 형태의 재정성과관리제도를 운영하고 있다고 볼 수 있다. 이 과정에서 나타나는 성과관리 및 평가 과정의 획일성에 대해 사업부처의 불평이 나타나고 있다. 미국의 경우도 PART 과정에 대해 사업부처들의 반발이 적지않게 나타나고 있기는 하지만, 평가제도의 운영과정이 우리나라보다는 덜 획일적일 가능성이 크다. 그 이유는 우리나라의 경우는 평가과정에서 평가결과가 구체화된 기준에 의해 점수화되지만, 미국의 경우는 성과달성 정도나 사업의 성과에 대해, 평가담당자인 OMB examiner의 재량권이 상당히 있다고 볼 수 있다. 예를 들어, 두 사업의 목표치 달성이 동일하게 80%가 되었더라도, 사업의 주변 여건을 고려하여 다른 평가 결과가 나올 수도 있는 것이다. 반면에 우리나라에서는 같은 달성비율을 놓고 다른 평가를 하는 것은 용납하기 어렵다. 그러므로 실제 평가과정에서, 우리나라의 경우 유연하게 정성적인 평가를 하기 어렵고 보다 획일적인 평가가 이루어지는 경향이 있다. 우리나라의 경우, 평가자의 전문성과 독립성이 향상되어 평가과정에서 평가자의 전문성이 활용될 수 있는 여지를 확대하여, 피평가기관의 평가 수용도를 높이는 것이 중장기적인 과제라고 볼 수 있다.

2) 정부 내 성과관리 조직과 조직의 역량

우리나라의 경우도 예산당국 내에 별도의 조직을 신설하여 재정성과관리제도를 운영하고 있다. 예산편성 지침에 10% 삭감 원칙을 명기하여 예산편성 과정에서 활용되도록 하는 장치를 두고 있다.

중앙집권화된 제도를 운영하는 국가에서의 성과관리 예산제도의 실효성은 성과관리 조직의 위상과 역량에 의해 크게 영향을 받는다. 중앙집권화된 성과관리 예산제도를 운영하는 국가 중 적지않은 경우는 성과관리 예산제도의 운영을 위해 별도의 조직을 운영하고 있다. 별도의 조직이 신설되면 제도 운영의 역량은 강화되는 효과가 있지만, 제도 운영이 예산편성 과정과 분리되어 성과관리 예산제도의 환류 기능이 약해질 가능성이 높다.

이런 가능성에 대해 각국은 다음과 같이 대응하고 있다. 미국의 경우, OMB 내의 Management 쪽에 성과관리 예산제도 업무가 할당되어 있지만, 실제 평가 과정에서는 예산을 편성하는 examiner가 주된 역할을 한다. 즉 평가자와 예산편성자가 일치하는 것이다. 캐나다의 경우도 성과관리를 위한 별도의 조직(Results based management division)이 있지만, 평가 과정에 예산편성 관계자가 개입하여 5% 원칙을 강제하여 예산편성 과정에 평가결과를 직접 활용하도록 하고 있다.

고위 의사결정자나 일반 국민의 입장에서는 자세한 성과정보에 주의를 기울이고 해석할 시간이 없으므로, 성과정보를 해석하여 유용하게 제시할 필요가 있다. 이러한 기능을 수행하기 위해서 영국에서는 2001년에 총리실 내에 Delivery Unit(PMDU)을 설치하여 이러한 기능을 수행하도록 하였다. 이 조직은 PSA 중 정부 서비스의 핵심적 기능이라고 볼 수 있는 24개 영역을 설정하고 신호등 체계를 개발하여 운영하였으며, 문제가 있는 영역에 대해서는 PMDU의 분야별 전문가가 부처와 협의하여 개선방안을 마련하고 추진하였다. 영국의 경우는, 성과관리제도 실효성 향상을 위해 별도의 조직을 신설하고 운영한 경우라고 볼 수 있다.

우리나라의 경우도 예산당국 내에 별도의 조직을 신설하여 재정성과관리제도를 운영하고 있다. 캐나다의 경우와 유사하게 예산편성 지침에 10% 삭감 원칙을 명기하여 예산편성 과정에서 활용되도록 하는 장치를 두고 있다. 우리나라도 예산편성 관계자의 의견을 평가 과정에서 활용하고 있기는 하다. 이렇게 외양상으로는 다른 국가들과 유사한 제도 운영 조직을 가지고 있지만, 우리나라의 경우는 순환보직이라는 상황하에서 제도가 운영되고 있다. 성과관리제도의 운영이라는 측면에서 보면, 순환보직은 두 가지 측면에서 심각한 문제점을 내포하고 있다. 첫째는, 책임성 확보가 용이하지 않다는 것이다. 사업담당자가 단기간에 자리를 옮기기 때문에 성과지표나 목표치 설정은 전임자가 하고, 실

성과정보를 통하여 사업의 개선방안을 찾고, 책임성을 제고하는 효과를 도출할 수도 있으나, 성과관리 예산제도의 궁극적인 목적은 예산편성 과정에서 예산의 합리적 배분을 통한 예산의 효과적 사용이다.

제 평가 시에는 다른 사람이 그 기준에 의해 평가받는 사업의 담당자일 가능성이 높은 것이다. 그러므로 성과지표나 목표치 설정의 책임성이 확보되기 어렵다. 물론 성과평가 결과가 개인이나 조직의 성과평가에 활용되지 않고 예산사업의 성과평가와 환류에만 활용된다면, 그 부작용은 상대적으로 작다고 볼 수 있다. 둘째, 성과관리 및 평가 관련 전문성이 확보되기 어렵다. 일반적으로 예산당국과 부처의 입장에서 성과관리와 평가는 부처의 필수적인 기능이라기보다는 외부 대응용의 최소한의 업무로 치부될 가능성이 높다. 그러므로 조직 내 업무의 성격상 성과관리 및 평가 관련 전문성을 키울 개인적인 유인도 작으며, 순환보직인 경우 최소한의 노력만 기울일 가능성이 더욱 커지게 되어 있다. 이러한 이유로 순환보직이 정부 조직 내의 기본적인 인력 운용의 틀일 경우, 재정성과관리제도의 실효성 있는 운영이 용이하지 않을 가능성이 높다.

다. 성과정보의 활용

재정성과관리제도의 활용과 관련된 중요한 문제는 성과정보의 활용 문제이다. 성과관리 예산제도의 주된 목적은 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용이다. 물론 성과정보를 통하여 사업의 개선방안을 찾고, 책임성을 제고하는 효과를 도출할 수도 있으나, 성과관리 예산제도의 궁극적인 목적은 예산편성 과정에서 예산의 합리적 배분을 통한 예산의 효과적 사용이다. 2004년 OECD 국가의 설문조사 결과에 의하면, 대부분의 국가가 성과정보를 다양한 변수들 중의 하나로 간접적으로 예산배분에 활용한다고 응답하고 있다. 즉 성과정보가 예산편성에 기계적으로 활용되지는 않는다는 것이다. 이론적으로는 정책이나 사업의 과거 성과는 향후 정책방향이나 예산배분에 있어서 여러 고려 사항 중 하나라는 것이 정답이다. 그러나 실제 제도 운영에 있어서, 이러한 원칙적인 기준이 성과정보를 활용하지 않는 하나의 핑계로 전락하는 경우가 많다. 이러한 이유로 인해 재정성과관리제도가 하나의 대외 선전용의 형식적인 도구에 그치는 경우가 발생한다.

성과정보의 활용도를 높이기 위해서는 고위 의사결정자의 관심과 의사결정에 활용할 수 있을 정도의 성과정보의 수준이 필요하다. 이러한 기본적인 조건과 더불어, 현실에서는 차선으로 일종의 성과정보의 예산편성 과정에서의 활용을 위한 규칙을 설정하는 경우가 발견되고 있다. 캐나다의 5% 규칙과 우리나라의 10% 예산 삭감 규칙이 바로 그 예들이다. 캐나다의 경우는 5%의 예산이 성과정보에 근거한 세출 구조조정 대상이라고 규칙을 정하고 있으며, 각 부처의

예산에서 세출 구조조정의 대상으로 지명된 5%의 예산은 부처 내나 다른 부처의 효과적이고 중요한 사업을 위한 예산으로 배정된다. 우리나라의 경우는 '미흡'이라고 판정된 사업의 예산은 원칙적으로 10% 이상 예산을 삭감하도록 하고 있다. 미국의 경우도 사업의 등급을 5등급으로 나누고 있으므로, 'ineffective'라고 판정받은 사업들은 간접적으로 예산배정 시 삭감 위협에 노출될 가능성이 높게 되어 있다. 이렇게 외형상 보기에는 지나치게 단순한 것 같은 규칙이지만, 이런 규칙이 있는 국가들에 있어서 성과정보가 예산편성에 미치는 영향이 가장 가시적이고 크다고 판단된다. 물론 이런 단순한 규칙의 설정에서 비롯되는 부작용의 가능성을 염두에 두고 주의하는 노력이 병행되어야 하지만, 부작용이 크지 않은 일정 수준에서 목표치를 정해 놓고 세출 구조조정에 활용하는 방안이 효과적일 수도 있다는 인식이 최근에 일부 국가에서 공유되고 있다.

프로그램 예산구조와 비용회계 및 발생주의회계는, 성과정보의 수준을 향상시키는 데 기여한다는 측면에서 일종의 하부구조와 같은 역할을 한다고 볼 수 있다.

이렇게 예산편성에 성과정보를 활용하는 방식 이외에 가장 많이 쓰이는 방식 중의 하나가 성과정보의 공개이다. 성과정보의 공개도 일반인이 이해하기 쉬운 형태로 가공해서 이루어지는 것이 추세이다. 미국의 경우도 expectmore.gov에 각 부처 사업의 평가결과가 요약해서 공개되어 있고, 25페이지 정도의 "Citizen's Report"를 통해 각 부처의 성과계획서와 보고서의 내용이 요약되어 있으며, 더불어 2페이지의 "Snap Shot"이라는 요약서를 공개하고 있다. 영국도 재무부 홈페이지에 성과정보가 공개되고 있다. 이러한 정보 공개는 사업부처와 담당자에게 간접적인 유인을 제공하는 기능을 한다. 우리나라도 평가결과가 원문 그대로 공개되고 있으나, 자료의 방대한 양과 복잡성으로 인해, 외부인들이 이해하기에는 어려운 점이 있다. 일반 국민이 접근하기 쉽도록 가공해서 공개하는 노력이 필요하다.

라. 다른 재정제도 개혁과의 관계

재정성과관리제도는 다른 재정제도의 개혁과도 연관성을 가지고 있다. 다른 제도들이 효과적인 재정성과관리제도의 운영을 위한 기반 또는 여건을 제공하기 때문이다. 프로그램 예산구조와 비용회계 및 발생주의회계는, 성과정보의 수준을 향상시키는 데 기여한다는 측면에서 일종의 하부구조와 같은 역할을 한다고 볼 수 있다. 그리고 중기적 재정운용계획은 부처에게 향후 예산 배정에 대한 큰 그림을 제공함으로써 중장기적 관점에서 사업운영을 하고 성과관리를 가능하게 하는 여건을 조성한다. 그리고 하향식 자율예산편성제도는 사업부처와 사업담당자의 재량권을 증대시켜 결과 중심의 성과관리의 효과를 최대화할 수

예산사업의 효과성이나 효율성을 판단하기 위해서는 각 사업의 비용 계산이 필요하다. 비용정보의 형태는 크게 총비용, 단위비용, 그리고 상대비용으로 분류할 수 있다.

있는 여건을 마련하는 의미가 있다. 이런 관점에서 본다면, 중기적 재정운용계획과 하향식 자율예산편성제도는 사업부처와 사업담당자에게 성과에 기초한 사업계획과 운영을 하기에 유리한 여건을 제공하는 역할을 한다고 볼 수 있다.

다른 나라의 사례를 보면, 프로그램 예산구조가 잘 설정되어 있으면 재정성과관리제도의 운영에 크게 도움이 된다고 판단된다. 왜냐하면, 성과관리 예산제도 운영 시, 관리 대상을 체계적으로 선정하고 분석할 수 있게 하기 때문이다. 그러나 일부 국가에서는 프로그램 예산구조가 사전에 설정되지 않고서도 효과적으로 성과관리 예산제도가 운영되고 있는 사례가 발견되고 있다. 미국과 칠레가 대표적인 국가이다. 물론 이들 국가에서도 프로그램 예산제도가 적절히 사전에 설정되어 있다면, 제도 운영이 보다 용이했을 것으로 판단되지만, 평가대상이 되는 사업군, 즉 프로그램을 적절하게 필요에 따라 정의하고 설정할 수만 있다면, 프로그램 예산구조 자체가 성과관리 예산제도 도입을 위한 선제조건일 필요는 없다. 우리나라의 경우는 프로그램 예산구조가 도입되어 있으나, 성과목표체계와의 일관성에 있어서 일부 문제가 발생하고 있다. 이는 각 제도를 동시에 도입하는 것을 추진한 빅뱅식(Big Bang) 제도 개혁의 결과로 발생한 현상이라고 볼 수 있다. 아직까지는 우리나라에서 성과계획서와 보고서를 활용한 제도가 본격적으로 활용되지 않았기 때문에 큰 문제는 없었으나, 2009년부터 기관들이 성과보고서를 제출하고, 기획재정부, 감사원 그리고 국회에서 이 정보를 활용하고자 한다면, 프로그램 예산체계와 성과계획서와 보고서에 담기는 체계와의 사이의 일관성 문제가 보다 심각하게 제기될 것으로 예상된다. 양자가 완벽하게 일치할 수는 없으나, 정당한 이유가 없다면 기본적으로는 일치하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

예산사업의 효과성이나 효율성을 판단하기 위해서는 각 사업의 비용 계산이 필요하다. 비용정보의 형태는 크게 총비용, 단위비용, 그리고 상대비용으로 분류할 수 있다. 성과정보의 활용 목적에 따라, 비용정보의 성격이 달라진다. 예산당국의 입장에서 사업의 우선 순위 검토를 염두에 둔 재정성과관리제도에서는 총비용이 가장 필요한 정보라고 볼 수 있다. 총비용의 도출에 있어서 중요한 이슈는 각 사업에 공통경비를 어떻게 배분할 것인가에 있다. 적절한 비용회계기준을 설정하여 공통경비를 배분하여야만 효과성이나 효율성에 대한 정보를 도출할 수 있다. 각국의 사례를 보면, 영미 계통국가를 중심으로 일부 국가에서는 공통경비 배부를 통한 각 사업의 총비용(full cost)의 도출에 강조점을 두고 있다. 그러나 이러한 비용 도출의 기준은 각 부처마다 다른 기준을 적용하고 있는 경우가 적지않게 관찰되고 있다. 미국과 호주는 모든 부처를 아우르는 공통

회계기준이 없다. 각 부처가 주어진 여건 내에서 각 사업의 총비용을 도출하고 있다. 일부 부처는 활동기반의 원가 산정을 하기도 하고 일부 부처는 인력 수, 근무시간 수, 예산액 등을 근거로 간접비를 배분하기도 한다. 우리나라는 이러한 간접비 배부를 원칙적으로 하고 있지 않은 상황이며, 그에 따라 효율성이나 효과성에 대한 성과정보는 활용이 되고 있지 못하므로 이에 대한 개선이 필요하다고 하겠다. 비용정보의 개선은, 구체적인 서비스를 제공하는 조직과 인건비가 많은 비중을 차지하는 조직의 성과관리 개선에 특히 크게 기여할 것으로 판단된다.

중기적 재정운용계획이 원래의 역할을 제대로 수행한다면, 연간 예산편성으로 인해 발생하는 단기적 재정운영과 성과관리의 문제점을 완화시킬 수 있을 것이다.

비용정보와 더불어 발생주의회계도 비용의 개념을 바꾼다는 측면에서 성과관리 예산제도의 운영과 관계가 있다. 그러나 발생주의회계의 도입의 실효성에 대해서는 아직 OECD 국가들 사이에서도 합의가 형성되고 있지 못하다. 실제 발생주의 회계를 도입한 호주나 캐나다의 관계자들도 후발국에게 신중을 기할 것을 권하고 있다. 우리나라도 발생주의 회계의 도입이 지연되다가 2009년부터 도입되었다. 회계 관련 전문가뿐 아니라 보다 넓은 시각을 가진 다른 분야의 전문가들의 의견도 반영하여, 발생주의 도입의 기준이 설정되고 제도가 시행되도록 해야 할 것이다. 예산편성 과정에서의 성과정보 활용이라는 목적에서 본다면, 미래의 비용정보를 포함하는 부분 발생주의 개념이 유용하게 활용될 수 있는 비용개념이라고 볼 수 있다. 과거에 발생한 비용 정보는 사업의 존폐를 결정하는 상황이 아니고 일반적인 예산 증감의 결정에는 필요한 정보가 아니라고 볼 수 있다.

중기적 재정운용계획은 각 부처에게 향후 예산배분에 대한 계획치를 제시함으로써 중장기적 관점에서의 사업운영과 성과관리를 가능하게 하는 효과를 가져다준다. 그러나 이러한 효과가 현실화되기 위해서는 중기적 재정운용계획의 안정성과 일관성이 중요하다. 만약 중기적 재정운용계획이 매년 적절한 근거 없이 바뀐다면, 중기적 계획으로서의 기능을 상실한 것이다. 그러므로 중기적 재정운용계획이 원래의 역할을 제대로 수행한다면, 연간 예산편성으로 인해 발생하는 단기적 재정운영과 성과관리의 문제점을 완화시킬 수 있을 것이다. 물론 이러한 효과가 실현되기 위해서는 성과관리의 주기도 중요하다. 일년 단위로 모든 사업에 대해 평가가 이루어지고 환류가 이루어진다면, 성과관리의 중장기적 시계는 제한적일 것이다. 예산사업의 성과는 매년 가시화되기 어려우므로 적절한 주기를 설정하여 성과관리와 평가가 이루어지도록 해야 할 것이다.

하향식 자율예산편성은 사업부처와 사업담당자에게 자율성을 부여하여 사업의 효과성을 높이도록 하는 역할을 할 것으로 기대된다. 분권화의 전통이 강

부처의 자율성 부여 문제에 대해서는 이견이 존재한다. 부처의 예산편성과 관리 능력이 향상되고 난 이후에 사후적 보상으로 자율성이 부여되어야 한다는 주장과 성과관리의 실효성 제고를 위해 사전적으로 주어져야 한다는 주장이다.

한 북구 유럽국가들은 부처의 자율성이 매우 강하며, 예산당국의 개입은 최소화되어 있다고 볼 수 있다. 중앙집권적 성과관리제도가 운영되는 영국과 미국이지만, 각 부처가 누리는 자율성의 정도는 양국이 다르다. 영국은 예산편성도 다년도 예산편성 구조이며, 각 부처별 예산한도가 설정되어 있으므로 사업부처의 자율성이 강하며, 반면 미국은 하향식 자율예산편성 개념이 없다. 우리나라도 하향식 자율예산편성제도를 도입하여 어느 정도 부처의 예산편성과 관련된 자율성이 신장되었지만, 아직도 상당히 자세한 수준까지 예산당국의 개입이 이루어지고 있다[4].

부처의 자율성 부여 문제에 대해서는 이견이 존재한다. 부처의 예산편성과 관리 능력이 향상되고 난 이후에 사후적 보상으로 자율성이 부여되어야 한다는 주장과 성과관리의 실효성 제고를 위해 사전적으로 주어져야 한다는 주장이다. 어떤 접근법을 취할지의 판단은 현실의 진단에 근거해야 할 것이다. 만약 사업부처의 예산사업 관리 수준이 아주 낮다면 당연히 자율성 부여는 이루어질 수 없을 것이며, 상당한 정도 수준에 이르고 있다면, 자율성 부여를 통한 사업의 효과 극대화를 시도해 볼 수도 있을 것이다. 우리나라의 순환보직체제를 고려한다면, 사업담당자에게 자율권을 부여함으로써 사업의 효과를 극대화한다는 목표가 달성되기가 용이하지 않은 측면이 있다. 사업운영 능력이 입증된 경우에, 사후보상으로 자율권의 신장이 이루어지는 것이 현실적일 수 있다는 조심스러운 판단을 해 본다.

Ⅲ. 맺는말

이상으로 재정성과관리제도와 관련된 주요 쟁점을 중심으로 국제적 동향과 우리나라의 현황에 대해 살펴보았다. 우리나라도 본격적으로 재정 성과관리제도를 도입하여 운영하여 왔으므로, 주요 쟁점을 중심으로 문제점과 개선방향을 점검할 필요가 있다는 관점에서 본고를 작성하였다. 그리고 현재 경제위기에 대응하여 이루어지고 있는 재정지출의 확대는, 재정 성과관리제도의 역할이 더욱 필요하고, 필요하게 될 것임을 보여준다. 현재의 경제위기에 대응하여 이루어지는 재정지출 확대의 실효성 제고와 재정지출 확대 이후의 재정건전성 회복을 위해서 성과관리제도가 중요한 역할을 수행하여야 하며, 수행할 것으로 판단된다. 현재 진행형인 재정지출의 확대의 실효성 제고를 위한 성과관리의 역할은, 과거 축적된 성과정보나 성과관리 역량에 크게 의존하며, 우리나라의 경

4) 혹자는 우리나라에서는 하향식 자율예산편성제도가 유명무실하다고 보기도 한다.

우에는 기존의 성과관리제도의 운영을 통해 축적된 정보나 역량이 현재는 크게 활용되고 있지는 못하다고 볼 수 있다[5]. 그러나 재정건전성 확보를 위해 재정지출 축소가 본격화되는 시점이 되면, 재정사업의 성과평가와 관리의 역할이 대단히 중요해질 것이다. 이를 위해서는, 기존 성과관리제도의 운영을 통해 부각되고 있는 다양한 문제점 개선을 위한 노력이 경주되어야 한다. 지금부터라도 의미 있는 성과정보의 생산을 위한 하부구조 정비, 평가자의 전문성 및 독립성 확보, 의사 결정자의 성과정보 활용 유인체계 정비 등의 작업이 이루어져야 할 것이다[6]. KIPF

기존 성과관리제도의 운영을 통해 부각되고 있는 다양한 문제점 개선을 위한 노력이 경주되어야 한다.

<참고문헌>

박노욱, 『성과관리 예산제도의 국제적 동향과 시사점』, 성과관리 예산제도 심포지엄, 한국조세연구원 , 2008. 11. 27

5) 기존의 성과정보나 관계자들의 성과관리 역량의 미흡하다는 데에도 기인하지만, 고위 의사결정자들의 성과관리제도에 대한 이해 부족과 활용 의지의 부재도 중요한 원인의 하나라고 볼 수 있다.

6) 우리나라 재정성과관리제도의 하부 구조(성과정보, 비용정보, 프로그램 예산구조) 개선 문제에 대한 자세한 논의는『재정성과관리제도의 현황과 정책과제』(박노욱 외, 한국조세연구원, 2008)을 참조하라.

대도시 경쟁력 강화를 위한 재정정책 방향:
서울시와 세계의 대도시 비교를 중심으로

김현아
한국조세연구원 연구위원(hyuna@kipf.re.kr)

대도시의 경쟁력 강화를 위한 재정의 기능은 일차적으로는 재원조달과 공공재 공급에 있지만, 경제성장 수준, 주요 산업의 분포, 도시민의 구성 등에 따라 다양한 역할이 요구되고 있다.

Ⅰ. 서론

대도시의 경쟁력 강화는 적절한 도시 성장관리를 통해 이루어진다. 도시 성장관리는 일차적으로는 물리적인 도시계획을 통해서 선행되지만, 도시의 품질관리는 고부가가치산업 육성을 통한 시장기능 활성화와 도시민의 삶의 질 개선을 위한 공공부문을 통해 이루어진다. 본질적으로, 풍부한 일자리를 바탕으로 한 도시의 형성과 이를 통한 인구 유입은 시장기능이 담당하는 부분이지만, 도시로의 진입에 따른 혜택과 비용을 적절히 조절하는 역할은 공공부문의 몫이다.

지금까지의 도시 경쟁력 강화를 위한 공공정책은 각종 제도 합리화를 통한 규제완화와 비과세 감면을 통한 세제지원 방안에 집중되어 있었다. 2008년 10월 7개 부처가 합동 발표한 『국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안』에서도 수도권 규제완화에 초점이 맞추어져 있다. 본고에서는 경쟁력 강화를 위한 대도시의 재정 역할을 강조하고자 하며, 이를 위한 장기적인 재정정책 방향을 제안해 보고자 한다.

대도시의 재정기능을 크게 두 가지로 구분해 본다면, 시장기능 활성화를 위한 합리적 세제 확립과 적정 공공재 공급을 통한 재정지출 방안으로 생각해 볼 수 있다. 동시에, 우리나라 공공부문으로서의 재정은 대도시 내 균형발전을 위한 재정 형평화 기능도 수행하고 있다. 이처럼, 대도시의 경쟁력 강화를 위한 재정의 기능은 일차적으로는 재원조달과 공공재 공급에 있지만, 경제성장 수준, 주요 산업의 분포, 도시민의 구성 등에 따라 다양한 역할이 요구되고 있다.

우리나라에서의 수도권 경쟁력 강화를 위하여 제안된 기존의 재정정책 기조는 기업활동 촉진을 위한 세제지원과 추가 재원확보를 위한 국세이양 방안 등에 머물고 있다. 이들 미시정책은 단기적인 조치로서, 당장의 세원확대방안과 산업유치는 가능할 수 있겠으나, 우리나라 대도시가 세계 속의 도시로 성장하기 위한 근본적인 문제점을 해결하지는 못하고 있다.

본고에서는 선진국 대도시들과의 비교를 통한 거시적인 재정정책 틀을 개선해 보고자 한다. 본고에서는 또한, 재정정책에 주목하고자 하며, 산업유발 효과를 기준으로 한 Metropolitan 기준, 즉 권역기준이 아닌 행정구역 기준으로서의 서울시의 재정활동에 초점을 맞추었다. 제Ⅱ장에서는 대도시의 경제적 성과를 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 주요 대도시의 재정현황을 정리한다. 제Ⅳ장은 서울시와 외국의 주요 대도시 재정현황을 비교 소개하고, 제Ⅴ장과 제Ⅵ장에서는 서울시의 재정 특징과 문제점을 살펴보고 결론 및 정책적 시사점을 도출한다.

적정 수준 이하에서는 도시 인구가 증가할수록 도시의 소득도 증가하는 양(+)의 관계가 성립되나, 그 이상 도시가 커질 경우에는 혼잡에 따른 비용이 도시 성장속도를 감소시키는 것으로 나타났다.

Ⅱ. 대도시의 경제적 성과

가. 도시규모와 소득

근대 이후 산업의 발달과 함께 성장한 도시는 해당 도시의 소득을 증가시켜 왔다[1]. OECD Metro region 분석(2006)에 따르면 인구규모 약 720만명을 기점으로 관계가 달라진다. 적정 수준 이하에서는 도시 인구가 증가할수록 도시의 소득도 증가하는 양(+)의 관계가 성립되나, 그 이상 도시가 커질 경우에는 혼잡에 따른 비용이 도시 성장속도를 감소시키는 것으로 나타났다[2]. 통근시간의 확대, 물류비용 증가, 공해를 비롯한 환경문제, 높은 지가 등 혼잡비용은 도시의 생산성을 떨어뜨리는 요인으로 작용한다.

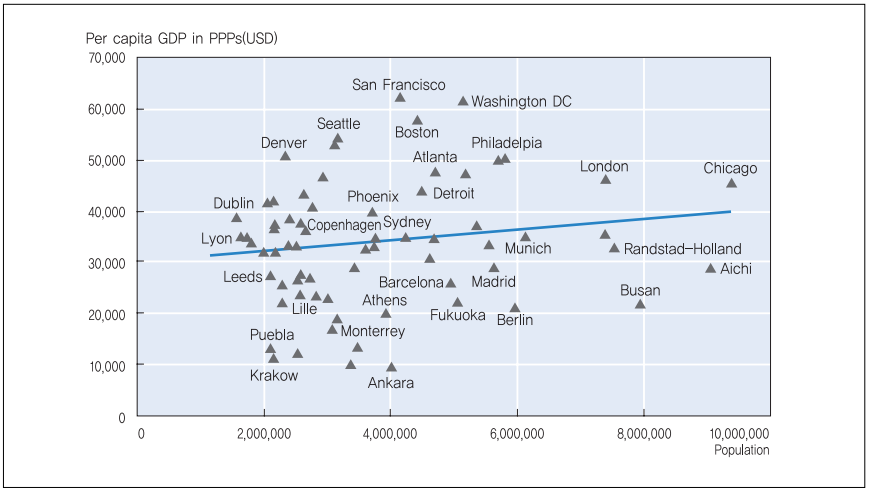
2005년 기준 78개의 Metro-region DB 기준에 의한 OECD 국가들의 대도시 평균 인구규모는 약 530만명이며, 1인당 GDP는 33,269달러이다. Pearson 상관관계에 의한 인구규모와 1인당 GDP의 관계는 0.323이다. 600만명 이상 도시를 대상으로 한 Pearson 값[3]은 -0.202이다. 참고적으로, 인구규모로 가장 큰 대도시는 동경권(약 3,400만명)이며 그 다음이 우리나라 수도권, 뉴욕, 멕시코시티 순이다.

1) 도시의 규모는 거주인구에 해당하며, 소득수준은 구매력 기준으로 환산한 1인당 GDP이다.
2) 소득(종속변수)과 인구규모(독립변수)의 2차함수 가정시, 계수 값이 유의하게 나타나 역U자형 관계를 보여주고 있다(동경과 서울 제외, "Competitive cities in the global economy," *OECD Territorial Review*, 2006, p.50).
3) Pearson 상관관계는 두 변수 간의 선형 관계를 표현하는 것이며, 이를 나타내는 Pearson 값은 0으로부터 1에 가까울수록 상관관계가 높은 것을 의미한다.

2005년 기준 78개의 Metro-region DB 기준에 의한 OECD 국가들의 대도시 평균 인구규모는 약 530만명이며, 1인당 GDP는 33,269달러이다.

[그림 1] 1천만명 이하 도시의 인구규모와 소득

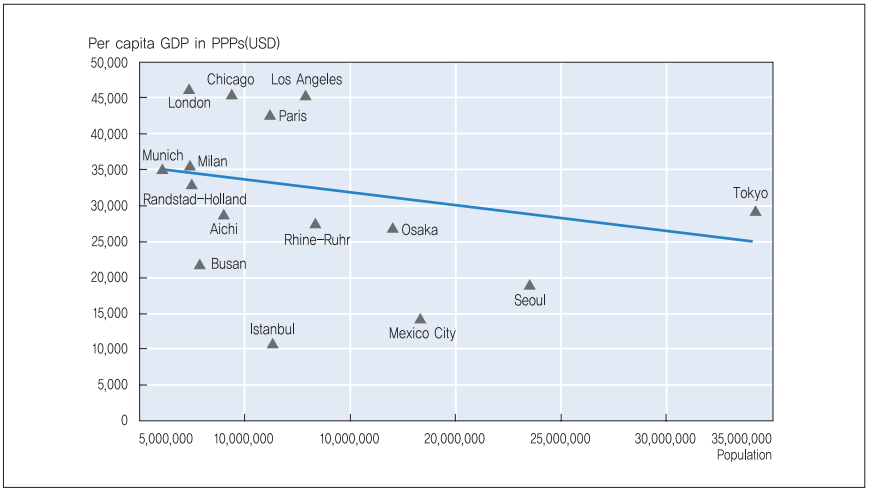
Sample of 69 OECD metro-regions(2002)



자료 : OECD(2006), p.51 인용

[그림 2] 600만명 이상 도시의 인구규모와 소득관계

Linearized values for population and per capita GDP in PPPs (2002)



자료 : OECD(2006), p.51 인용

〈표 1〉 대도시 규모와 소득수준

종속변수: log(Metro-region의 1인당GDP)		
인구비중	0.002(2.34)***	-
GDP비중	-	0.001(3.96)***
경제활동인구비율	0.028(14.15)***	0.028(14.31)***
고용률	0.009(3.07)***	0.009(3.04)***
국가 노동생산성과의 차이	0.010(34.57)***	0.010(34.34)***
재정분권 수준	0.002(1.97)**	0.002(1.82)*
상수	1.17(4.02)***	1.16(3.96)***
R^2	0.96	0.96
N	76	76

주 : 1. 평균값의 크기에 따라 계수 값의 변화가 민감할 수 있다고 보아 Outlier인 서울권과 동경권은 제외하였음.
2. '국가 노동생산성과의 차이' 변수는 d(Metro – National productivity)으로 "percentage difference in compared to national productivity"임
3. 재정분권 수준은 해당 국가의 지방세입 비중임
4. ***, **, *은 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준을 의미함
자료 : OECD Metropolitan Region DB (2005), OECD, *Revenue Statistics* 2007

주요국들의 수도권 집중은 대도시 형성의 이유가 단순히 시장기능 이상임을 설명하고 있다. 대도시로의 성장에는 물적자본의 규모의 경제효과뿐만 아니라 정치적 · 제도적인 사회자본의 집중요인이 작용하고 있음을 시사하고 있다.

OECD Metro-region DB를 기준으로 한 회귀분석(단순 OLS)은 시장기능과 공공부분이 해당 도시의 소득수준을 결정하는 것을 가정하였다. 시장기능을 설명하는 변수로는 경제활동인구비율, 고용률, 생산성 차이를 이용하였다. 그리고, 공공부분은 기본적으로 재정분권 수준이 영향을 미칠 것으로 보아 해당 국가의 지방세입 비중을 사용하였다. 실증분석 결과에서는 예상한 바와 같이, 도시의 인구규모와 소득은 양(+)의 관계를 보여주고 있다.

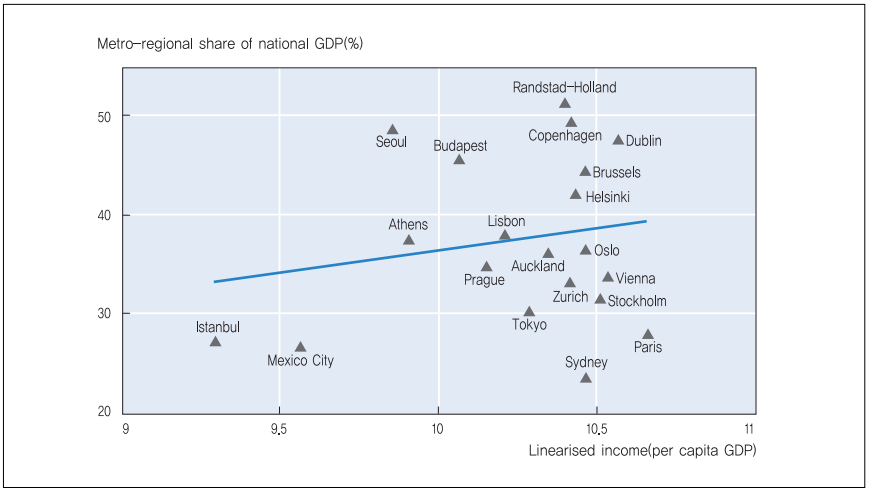
특히, 국가 GDP 규모의 20% 이상이 집중된 대도시들은 해당국가 평균소득과 기타 도시들에 비하여 높은 소득수준을 보여주고 있다. 이러한 도시들 20개 중 15개(캐나다, 프랑스, 일본, 한국, 멕시코, 폴란드, 스페인, 영국, 체코, 덴마크, 핀란드, 헝가리, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스웨덴)는 수도권에 해당한다[4]. 주요국들의 수도권 집중은 대도시 형성의 이유가 단순히 시장기능 이상임을 설명하고 있다. 대도시로의 성장에는 기반시설, 풍부한 인력 등으로 표현되는 물적자본의 규모의 경제효과뿐만 아니라 정치적 · 제도적인 사회자본의 집중요인(centripetal forces)이 작용하고 있음을 시사하고 있다.

4) 20개 대도시 중 오클랜드, 이스탄불, 시드니, 취리히를 제외한 나머지 도시들의 경우, 수도권에 위치한 대도시에 해당한다.

국가 GDP 규모의 20% 이상이 집중된 대도시들은 해당국가 평균소득과 기타 도시들에 비하여 높은 소득수준을 보여주고 있다.

[그림 3] 주요국의 수도규모와 소득수준

Sample selected using metro-regions representing more than 20% of their national output(2002)



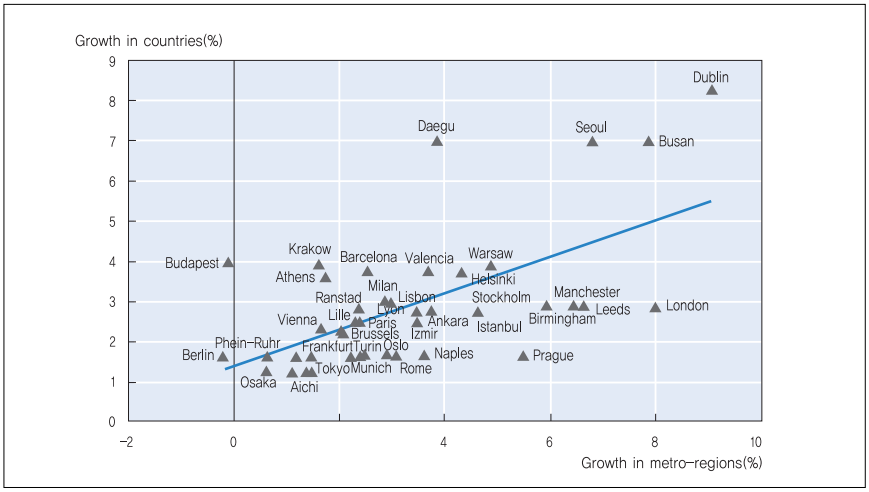
자료 : OECD(2006), p.52 인용

나. 대도시 성장률과 국가성장률과의 관계

도시의 성장이 해당 국가 성장에 엔진 역할을 했는가를 살펴본다. 대개의 대도시들은 해당 국가 성장률을 상회하는 높은 생산성을 보여주고 있다. Bertinelli and Black(2004)은 도시가 성장하면서 인적자본에 의존한 생산성을 확보하고 이 과정이 반복되면서 국가 성장에 결정적인 역할을 하고 있음을 보여주었다. 선진국들의 경우, GDP 생산의 85% 이상을 대도시에 의존하고 있으며, 개발도상국 이하 국가들은 55% 정도를 담당하고 있다.

[그림 4] 대도시 성장률과 국가성장률

Average annual GDP growth rates 1995-2002 for a sample of 44 metro- regions



자료: OECD(2006), p.65 인용

우리나라의 경우, 부산권역의 성장률은 울산과 경상남도를 포함하고 있어 국가 성장률보다 크게 앞서고 있다. 그러나 수도권(경기, 인천 포함)은 그렇지 못한 것으로 나타났다.

1995년부터 2002년까지의 주요국의 대도시와 국가 성장률과의 관계 비교는 다음과 같다. 상대적으로 경제활동인구비율이 높고 생산인프라가 집중되어 있는 대도시는 국가 평균 성장률을 상회할 가능성이 높다. 런던의 경우, 5%p 차이로 비교적 국가 성장률을 크게 상회하고 있으며, 동경은 약간 웃도는 수준에 미치고 있다. 주요 도시 중에는 파리, 서울, 마드리드 정도가 국가 평균 수준에 머무르고 있는 것으로 볼 수 있다.

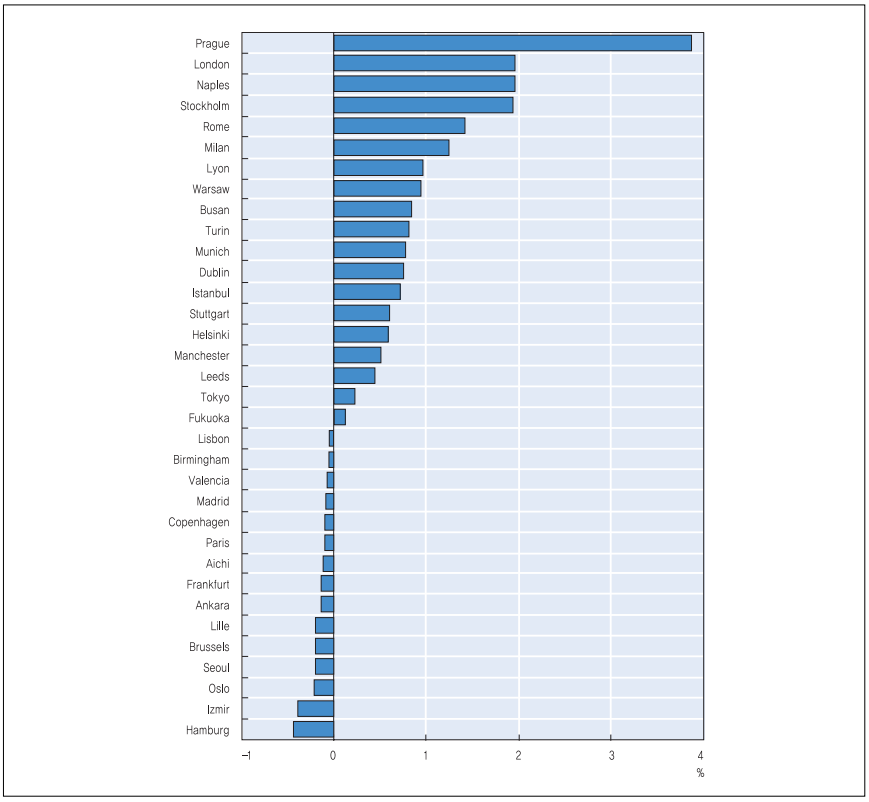
우리나라의 경우, 부산권역의 성장률은 울산과 경상남도를 포함하고 있어 국가 성장률보다 크게 앞서고 있다(부록 참고). 그러나 수도권(경기, 인천 포함)은 그렇지 못한 것으로 나타났다. 보다 중요한 생산성면에서도 우리나라 수도권은 국가 생산성에 미치지 못하고 있다(OECD 2006, p.67)[5]. 2002년의 대도시 생산성과 국가생산성의 격차에서는 런던, 리스본, 파리, 로마 등 주요국의 수도권역뿐만 아니라 뉴욕, LA, 시카고 등의 거대 메트로폴리탄들의 생산 효율성이 국가 전체 평균을 크게 앞서는 것으로 나타나고 있다. 특히, 런던의 경우 약 70%p 정도 상회하는 것으로 나타나 집중의 효율도가 매우 높은 것을 알 수 있다(OECD 평균이 약 20%p 차이, 뉴욕50%p, 동경 15%p 차이). 우리나라의 경우, 부산권역의 생산성이 국가 생산성을 18%p 정도 상회하여 가장 높게 나타나지만 역시 OECD 평균에는 미치지 못하고 있다.

5) "Productivity differences between the metro-region and their national level(2002)", Figure 1.22, p.67, OECD(2006)

오늘날의 대도시는 생산과 소비, 수출을 담당하는 유기적인 경제주체로서의 역할을 할 수 있어야 한다.

[그림 5] 대도시와 해당 국가의 경제성장률 차이

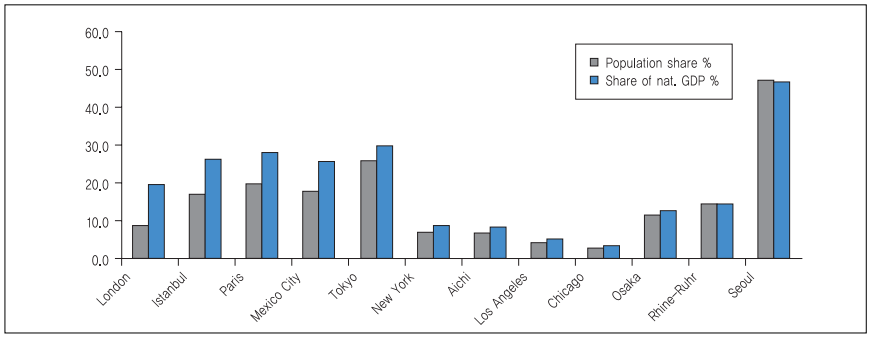
Differences between average annual growth rates for metro-region and its country (1995-2002) - sample of 44 metro-regions



우리나라의 대도시 생산성이 국가 전체 평균과 크게 다르지 않다는 점은 주지할 필요가 있다. 오늘날의 대도시는 생산과 소비, 수출을 담당하는 유기적인 경제주체로서의 역할을 할 수 있어야 한다. 주요 산업과 인프라가 밀집되어 있고, 그로 인한 인구집중이 지속되고 있는 것은 보다 나은 고용조건, 생산성 증가로 연결되는 것을 전제로 한다. 서울을 중심으로 한 수도권의 생산성이 국가 생산성과 별 차이가 없는 것은 규모의 경제로 인한 경제적 순증효과가 혼잡비용으로 대부분 상쇄되고 있는 것으로 볼 수 있다.

[그림 6] 2005년 주요 Metropolitan-region의 인구비중과 소득비중

(단위: %)



자료 : OECD Metropolitan 기준, 서울은 서울권으로 인천, 경기도를 포함하였고, 뉴욕은 City of New York을 포함한 metropolitan, 동경권과 런던시 권역 기준임.

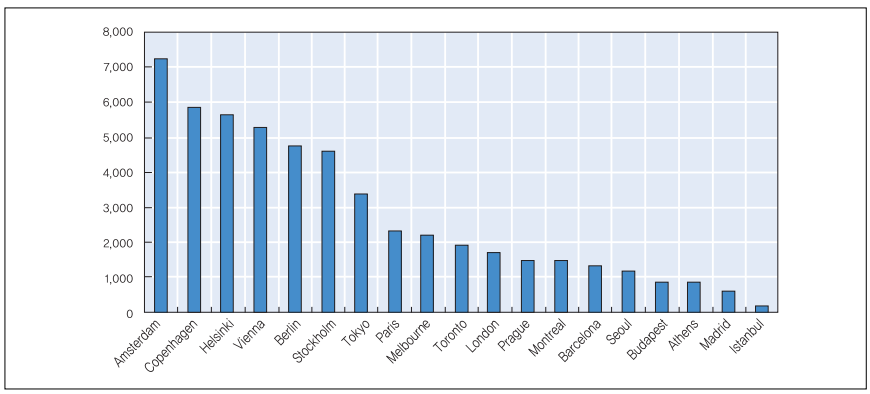
우리나라의 수도권 및 대구권은 인구비중보다 낮은 소득비중을 나타내었다.

2005년 자료를 기준으로, 주요 대도시들의 인구비중과 소득비중을 비교해 보았다. 런던의 경우, 인구비중은 10%가 채 되지 않지만, 국가GDP 비중은 19.9%에 달하고 있다. 동경, 뉴욕 역시 인구비중보다는 높은 생산성 비중을 보이고 있고, 많은 도시문제를 안고 있는 멕시코시티의 경우도 그러하다. 반면, 우리나라의 수도권 및 대구권은 인구비중보다 낮은 소득비중을 나타내었다.

Ⅲ. 주요 대도시의 재정현황

[그림 7] 주요 대도시들의 1인당 세출부담

(단위: 유로)



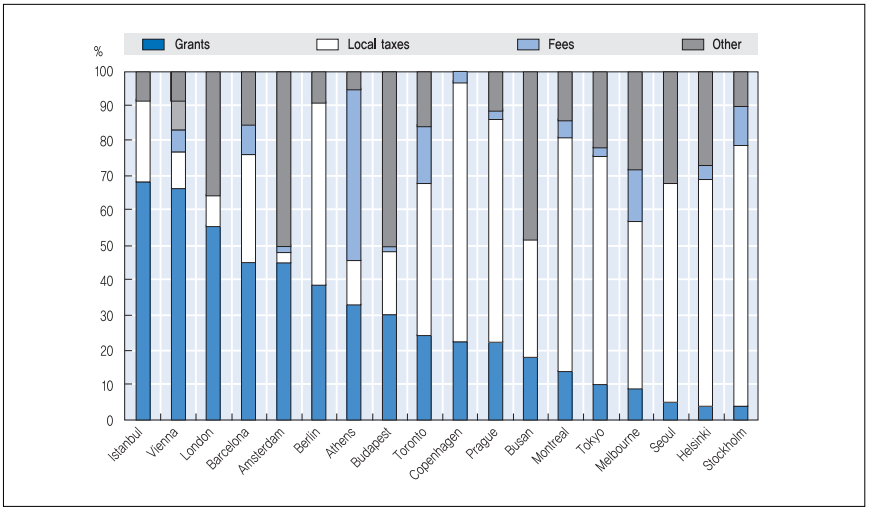
자료: OECD(2006)를 인용. 각 도시 Data는 OECD Territorial Reviews: Japan, Seoul Korea, Istanbul, Turkey, Paris, France를 이용하여 작성되었으며, 예산자료는 Financial years: Budapest(2003), Istanbul, Toronto, Prague, Barcelona, Copenhagen(2004), Athens, Berlin, Helsinki, Melbourne, Stockholm(2005) Amsterdam, Vienna(2006) 등을 이용하여 작성되었음.

혼잡비용이 발생하는 공공재 공급의 경우에는 규모의 불경제가 발생하여 인구가 증가함에 따라 세출부담은 증가하게 된다.

주요 도시의 재정현황을 살펴보면 다음과 같다. 1인당 세출규모의 경우, 북구 유럽의 도시인 코펜하겐, 헬싱키가 높게 나타났고, 동구 국가였던 부다페스트, 마드리드, 이스탄불 등이 1,000유로 이하의 낮은 세출규모에 해당한다. 1인당 세출규모는 도시의 인구규모를 감안해서 살펴보는 것이 필요한데 우리나라 서울과의 적절한 비교 대상은 동경, 파리 정도로 보인다. 우리나라 서울의 경우, 1,000유로를 조금 넘는 수준으로 동경, 파리, 런던 등과 비교해 볼 때 비교적 낮은 세출규모를 보이고 있다.

물론, 1인당 세출부담의 국제비교는 인구규모를 감안해야 하고, 해당 대도시가 제공하는 서비스 기능과 연계해서 해석해야 한다. 공공재 공급에 있어서 규모의 경제가 발생하는 경우에는 인구규모 증가에 따라 1인당 세출부담은 감소하게 된다. 그러나, 혼잡비용이 발생하는 공공재 공급의 경우에는 규모의 불경제가 발생하여 인구가 증가함에 따라 세출부담은 증가하게 된다. 전자의 경우, Hard service로 구분되며 대개 기반시설을 의미하는 도로, 광역교통, 환경 등이 해당한다. Soft service의 경우, 교육, 쓰레기, 치안 등이 해당한다. 후술하겠지만, 우리나라 서울의 낮은 세출부담은 절대적으로 많은 인구와, 인구가 증가함에 따라 공급비용이 감소하는 Hard service 위주로 구성되어 있음을 알 수 있다.

[그림 8] 주요 대도시들의 재원구성

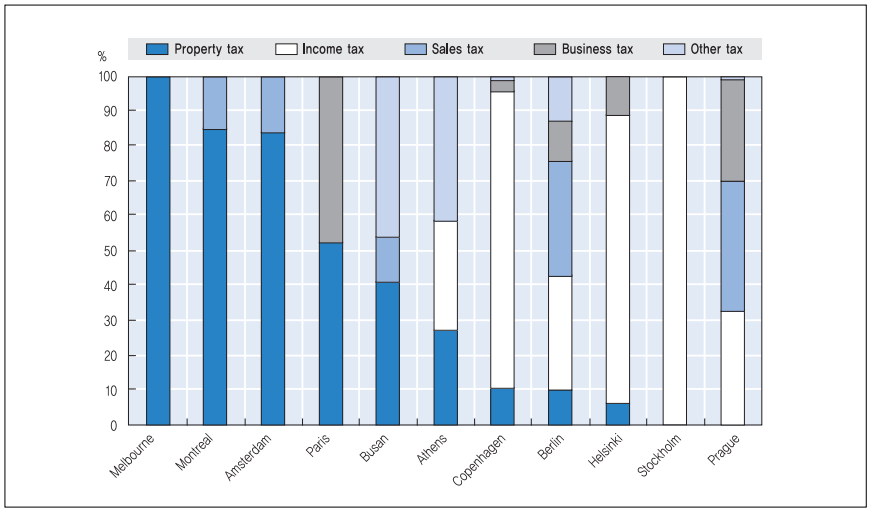


자료 : OECD(2006)를 인용. 각 도시 Data는 OECD Territorial Reviews: Japan, Seoul Korea: Istanbul, Turkey, Paris, France를 이용하여 작성되었으며, 예산자료는 Financial years: Budapest(2003), Istanbul, Toronto, Prague, Barcelona, Copenhagen(2004), Athens, Berlin, Helsinki, Melbourne, Stockholm(2005) Amsterdam, Vienna(2006) 등을 이용하여 작성되었음.

재원의 구성을 살펴보면, 도시의 세원이 충분하지 않은 이스탄불, 비엔나 등은 이전재원 비중이 상당히 높게 나타나고 있다. 우리나라 수도권은 60% 이상의 높은 지방세 규모를 보이고 있으며, 동경과 비슷한 수준이다. 북구 유럽국가들의 70% 이상 재정자립 수준 다음으로 높은 수준이다. 그러나, 1인당 세출부담은 유럽국가들에는 크게 미치지 못하고 있다. 북구 유럽국가들은 대부분의 소득세원으로 높은 수준의 세출부담을 자체적으로 책임지고 있는 모습을 볼 수 있다. 또한, 소득세 의존도가 높은 만큼 재분배 목적의 복지지출 부담도 가장 높다(Bird and Slack(2004)).

우리나라의 경우, 부산권역뿐만 아니라 수도권도 40%대의 재산세 비중과 30%대의 소득세(주민세), 기타세원으로 구성되어 있다.

[그림 9] 주요 대도시들의 지방세 구성



자료 : OECD(2006)를 인용. 각 도시 Data는 OECD Territorial Reviews: Japan, Seoul Korea: Istanbul, Turkey, Paris, France를 이용하여 작성되었으며, 예산자료는 Financial years: Budapest(2003), Istanbul, Toronto, Prague, Barcelona, Copenhagen(2004), Athens, Berlin, Helsinki, Melbourne, Stockholm(2005) Amsterdam, Vienna(2006) 등을 이용하여 작성하였음.

대도시들의 세원 구성 역시 나라마다 매우 다르게 나타났다. 몬트리올, 암스테르담은 80% 이상이 재산세원으로 구성되어 있다. 반면, 파리의 경우, 재산세원과 영업세만으로 구성되어 있다. 우리나라의 경우, 부산권역뿐만 아니라 수도권도 40%대의 재산세 비중과 30%대의 소득세(주민세), 기타세원으로 구성되어 있다. 재원확보면에서는 다양한 세원 구성이 안정적인 것은 포트폴리오 차원에서 당연하다. 예를 들면, 1993년부터 2001년까지의 몬트리올은 1인당 GDP가 15% 이상 성장했고, 경제활동인구 성장이 9%에 달했지만, 전체 세원구

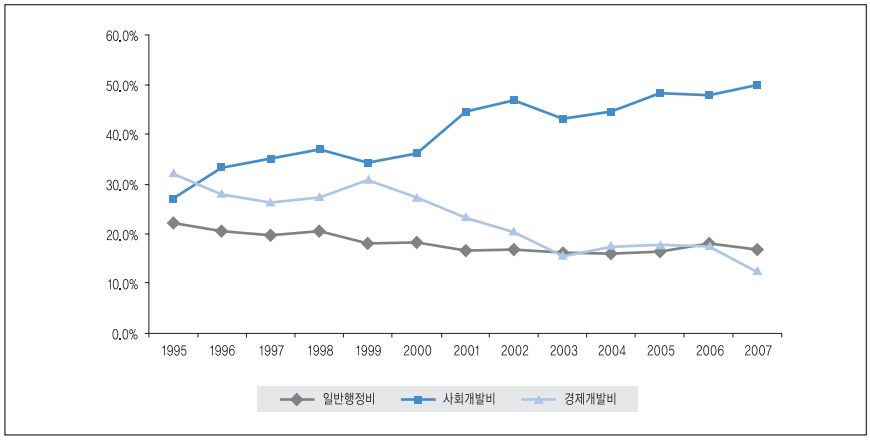
로 전망된다.

서울시의 재정건전성은 이례적으로 우수하다. 2008년 서울시의 전체 지방채규모는 약 6천억원 정도로 비중은 약 2.8% 정도이며, 우리나라 전체 지방채 비중과 차이가 없다. 이는 모두 특별회계 사업을 위한 재원조달에 해당하며, 일반회계 내에서는 지방채나 차입금이 없다[7]. 서울시의 재정구조 내 채무비용지출이 재정부담으로 나타나지 않는 것이 주요 대도시들과의 뚜렷한 차이점이다.

서울시의 재정건전성은 이례적으로 우수하다. 서울시의 재정구조 내 채무비용지출이 재정부담으로 나타나지 않는 것이 주요 대도시들과의 뚜렷한 차이점이다.

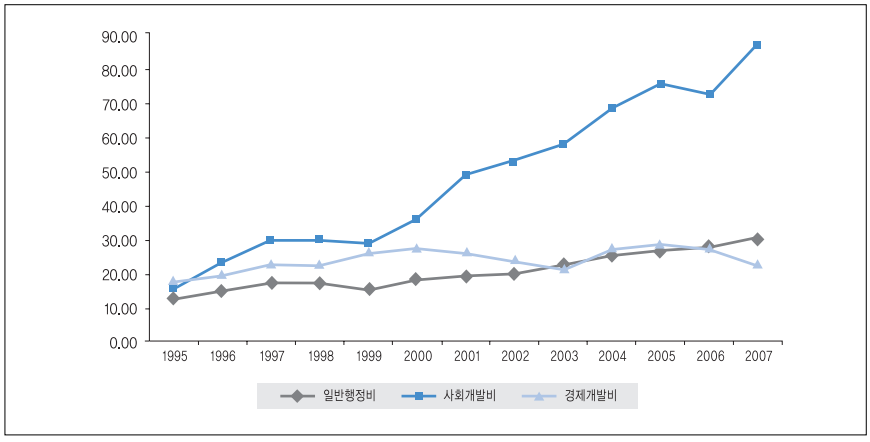
[그림 10] 서울시 세출비중 추이

(단위: %)



[그림 11] 서울시 1인당 기능별 세출부담

(단위: 만원)



7) 회계간의 기준 조정으로 인하여 2006년 한 해 채무비중이 나타날 뿐, 2007년 이후 일반회계 내 지방채는 없는 것으로 나타났다.

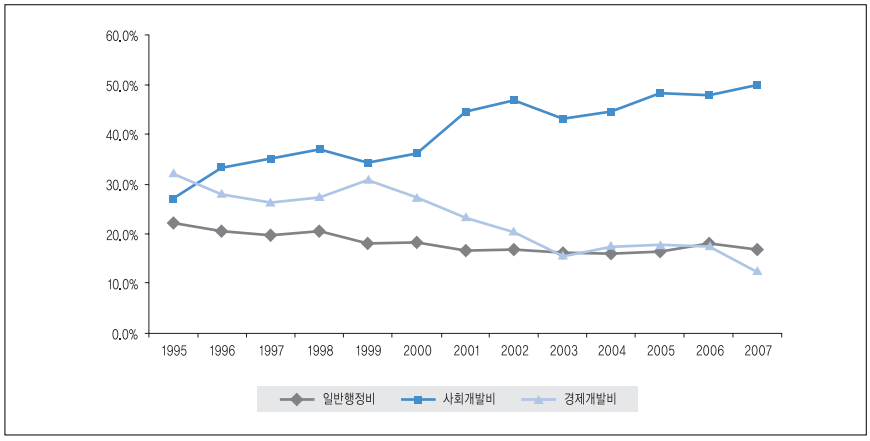
로 전망된다.

서울시의 재정건전성은 이례적으로 우수하다. 2008년 서울시의 전체 지방채규모는 약 6천억원 정도로 비중은 약 2.8% 정도이며, 우리나라 전체 지방채 비중과 차이가 없다. 이는 모두 특별회계 사업을 위한 재원조달에 해당하며, 일반회계 내에서는 지방채나 차입금이 없다[7]. 서울시의 재정구조 내 채무비용지출이 재정부담으로 나타나지 않는 것이 주요 대도시들과의 뚜렷한 차이점이다.

서울시의 재정건전성은 이례적으로 우수하다. 서울시의 재정구조 내 채무비용지출이 재정부담으로 나타나지 않는 것이 주요 대도시들과의 뚜렷한 차이점이다.

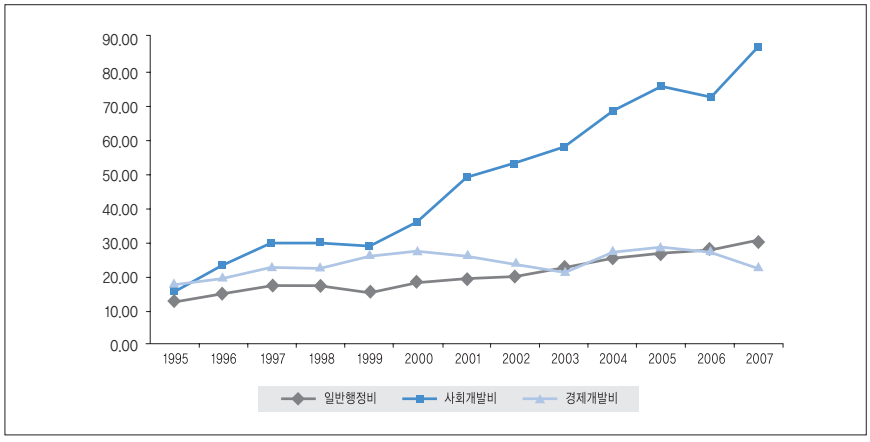
[그림 10] 서울시 세출비중 추이

(단위: %)



[그림 11] 1인당 기능별 세출

(단위: 만원)



7) 회계간의 기준 조정으로 인하여 2006년 한 해 채무비중이 나타날 뿐, 2007년 이후 일반회계 내 지방채는 없는 것으로 나타났다.

동경시의 목적별 세출비중은 도로, 교통 등의 토목비와 교육비 비중이 각각 15%와 14.4%로 가장 높고, 하위정부로의 재정조정교부금이 14%를 차지한다.

나. 동경도의 재정[8]

〈표 2〉 동경도의 재정규모

(단위: 조엔)

일본 중앙정부	83.06
일본 지방정부 전체	83.40
동경도(일반회계)	6.85
벨기에	7.04
뉴욕시	6.44

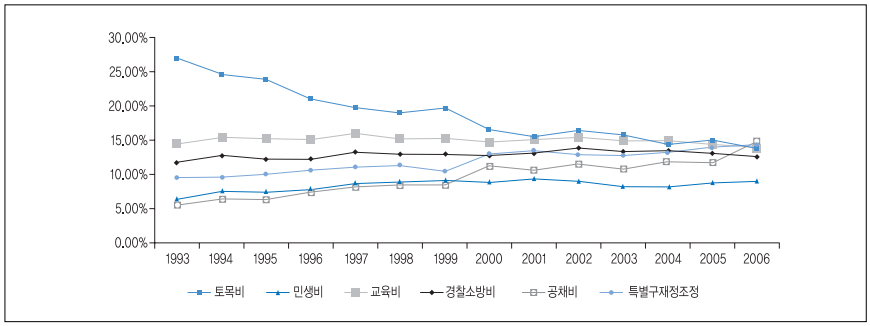
2008년 기준 동경의 1인당 GDP는 63,900달러로 일본 평균보다 약 1.9배에 달한다. 따라서, 동경은 다른 지역보다 월등히 세원이 풍부하고 전체 재정의 90%(82.3% 지방세, 나머지는 세외수입 등)를 자체 조달하고 있다. 동경의 재정규모는 전체 지방정부의 약 14% 정도를 차지하고 있으며, 지방세 내의 세원구성은 2개의 법인관련 세수가 절반을 차지하고, 고정자산세 및 도시계획세가 22.3% 정도, 개인주민세가 15.1% 정도이다.

일본의 정부간 채무비중은, 일반회계 기준 기채의존도(都債)의 경우, 국가가 30.5%, 동경도가 3.9%, 지방정부 전체는 11.5% 비중이다. 동경은 다른 도도부현에 비해서 낮은 채무비중을 보여주고 있다. 상대적으로 재원이 풍부하지 않은 지역의 경우, 10% 이상의 재원을 도채(都債)를 발행해서 조달하는 것으로 보여진다.

동경시의 목적별 세출비중은 도로, 교통 등의 토목비와 교육비 비중이 각각 15%와 14.4%로 가장 높고, 하위정부로의 재정조정교부금이 14%를 차지한다. 복지비는 8.7%, 경찰과 소방이 13%의 비중이다. 1993년 이후의 변화를 살펴보면, 토목비 비중의 감소가 눈에 띄고, 그 재원은 대부분 공채비(Debt service)와 재정조정교부금이 흡수한 것으로 보인다. 복지비와 교육비, 경찰 소방비는 일정한 세출비중을 유지하고 있다. 일찍이 노령화 사회를 맞이한 일본은 개인별 지출인 Soft service 비중의 지출을 일정하게 유지시켜 온 것으로 보인다. 최근의 재정지출은 상당부분 채무관련 비용과 재정력 격차 완화를 위한 재정조정임을 알 수 있다.

8) 일본 통계청, Tokyo Metropolitan Government 홈페이지 자료와 『東京都豫算案 概要』를 기준으로 작성한 것임.

[그림 12] 동경도의 기능별 세출 비중의 변화



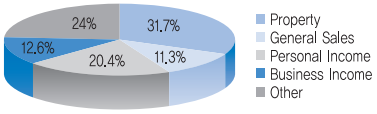
2009년 현재 뉴욕시는 금융위기 타격으로 인한 법인관련 세수감소, 연방정부 보조금 삭감, 저소득층 의료지원 강화 등으로 1970년 이후 최대의 재정위기에 직면하고 있다.

다. 뉴욕시의 재정현황

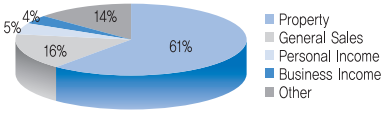
2009년 현재 뉴욕시는 금융위기 타격으로 인한 법인관련 세수감소, 연방정부 보조금 삭감, 저소득층 의료지원 강화 등으로 1970년 이후 최대의 재정위기에 직면하고 있다. 주택시장 위축, 사상 최대의 실업률, 소비지수 하락 등 경기 관련 지수를 비롯한 세수 위축은 자체 세수추계 사상 가장 큰 하락률이 제시되고 있다[9].

전체 세입의 60% 정도를 재산세와 기타 세수가 차지하고 있으며, 연방정부와 주정부로부터의 categorical grant는 30%, 세외수입(Utility 등)이 나머지를 차지하고 있다. 뉴욕시의 세원 구성은 다른 미국내 대도시들이 재산세와 GST만으로 구성되어 있는 것과 달리 개인소득세와 법인소득세도 포함하고 있다.

[그림 13] 뉴욕시 세원구성(2008)



[그림 14] 기타 대도시 세원구성



뉴욕시의 세출예산은 자체사업(Controllable agency) 지출과 상위정부의 보조금사업(Non-Controllable agency) 지출로 구분된다. 2008년을 기준으로 자체사업 비중이 약간 많지만, 경기위축 등을 이유로 2009년 이후는 보조금 사업 비중이 커질 것으로 예상되고 있다. 2000년 이후 보조금 사업의 내용은 연방정부 차원의 국가정책 사업변화에 따라 계속 달라지고 있다. 2003년 당시 연방정

9) "Tax revenue forecasting document 2008-2012," NYC Office of Management and Budget, 2008, Theresa J. Devine, "IBO's outlook for New York City", NYC Independent Budget Office, 2009

런던시의 재정은 전체 잉글랜드 예산규모의 17% 정도를 차지하고, 인구규모는 750만명으로 14% 정도를 차지한다. 인구규모 대비 재정비중이 약간 높은 편에 속한다.

부와 주정부의 보조금 중 교육부분의 비중은 절반이 넘고, 복지 비중은 약 3분의 1 정도였으나, 최근 들어서는 실업관련 지원과 Medicaid 비중이 점차 증가하고 있는 추세이다. 특히, 연방의회 차원에서 추진된 2010년까지 Medicaid 지원의 일정부분이 뉴욕시의 재정부담을 가중시킬 것으로 예측되고 있다. 뉴욕시 세출의 기능별 비중은 교육 21.5%, 사회복지 13.1%, 보건 및 의료 8.6%, 경찰 및 소방 7.7%, 주택개량 4.7%로 구성되어 있다.

라. 런던시의 재정현황

런던은 9개의 region으로 구성된 전체 잉글랜드 중 하나의 region이다. 32개 borough와 the Corporation of London으로 구성된 런던시(Greater London)는 1999년 개정된 the new Greater London Authority Act에 의한 재정활동이 집행되고 있다. GLAA는 런던시가 환경, 의료, 경제개발, 교통, 도시계획에 집중하도록 하고 있다. 경상지출 및 일상적인 지출(상하수도 등)을 포함한 교육, 주택, 도로, 지역계획, 문화 등은 하위단계 정부인 borough가 담당하도록 하며 이들 재원은 중앙정부가 지원한다. 이를 반영하여 GLA 예산(2006-2007)에 나타난 세출에서는 전체 예산의 54%를 교통부문에, 경찰 36%, 소방 및 재난 5%, 경제개발에 4.5%를 각각 사용하고 있다.

세입은 63%가 중앙정부의 이전재원에 의존하고 있으며, 20%가 사용자 부담금(user fees), 재산세가 11%, 기타 수입이 6%에 해당한다. 주요 대도시들과는 달리 자체세원 의존도가 낮고, 세출사업의 대부분은 중앙정부의 교부금 및 보조금으로 이루어지고 있다.

런던시의 재정은 전체 잉글랜드 예산규모의 17% 정도를 차지하고, 인구규모는 750만명으로 14% 정도를 차지한다. 인구규모 대비 재정비중이 약간 높은 편에 속한다. 런던시는 기타 지역에 비하여 1인당 세출부담이 약 17% 정도 높게 나타나고 있다[10].

Bird and Slack(2002)은 인구규모가 증가함에 따라 '1인당 세출부담'은 증가하고 있는 것을 설명하였고, 의료, 환경관련 지출, 소득격차 완화(런던거주자의 4분의 1이 ethnic group 대상자에 해당함. 2002)에 따른 비용이 증가하고 있기 때문으로 분석하였다.

10) Table 34, Chapter 8 "Financing London" in the case for London, 2004

〈표 3〉 잉글랜드 내 지역별 1인당 지출부담 및 지방세 (2001/02)

(단위: 파운드)

	North East	North West	Yorkshire and Humber	East Midlands	West Midlands	South West	Eastern	London	South East	Total England	London 부담
Education	882	851	844	787	829	728	732	946	745	815	1.16
Roads and Transport	154	152	151	164	154	143	177	381	190	195	1.95
Housing	68	71	56	19	34	38	3	197	28	62	3.18
Social Protection	2,251	2,078	1,897	1,759	1,863	1,782	1,653	1,730	1,573	1,809	0.96
Council tax	402	413	383	413	406	472	-	467	496	442	1.06
Total	5,793	5,391	5,158	4,666	4,926	4,620	4,442	5,874	4,444	5,012	1.17

자료: HM Treasury 자료를 기준으로 London 시에서 재작성한 것임.

서울시는 인구규모 대비 낮은 재정비중을 보이고 있다. 이는 우리나라 재정분권 수준이 낮음이 반영된 것이며, 주요 대도시들은 세출 기능확대와 함께 재정분권 수준을 높여왔다.

Ⅴ. 주요 대도시와의 비교를 통한 서울시 재정의 특징

가. 세출기능 확대를 통한 재정규모 증가

공공부문의 증가, 특히 재정규모의 증가가 해당 도시의 경쟁력에 도움이 될 것인지는 주요 연구의 대상이다. 주요 대도시들의 단순 비중을 비교해보면, 서울시는 인구규모 대비 낮은 재정비중을 보이고 있다. 동경의 경우, 인구비중은 10%, 전체 지방재정 대비 동경시 재정의 규모는 16%이며, GDP 비중은 18.4%이다. 런던의 경우, 인구비중은 14.1%, 재정규모는 17.4%, GDP 비중은 19.4%이다. 서울은 인구나 GDP 비중에 비하여 재정규모의 비중은 낮은 편이다. 이는 우리나라 재정분권 수준이 낮음이 반영된 것이며, 주요 대도시들은 세출 기능확대와 함께 재정분권 수준을 높여왔다.

〈표 4〉 주요 대도시의 인구, 재정, GDP 비중 비교

(단위: %)

	인구비중	전체 지방재정 대비 도시재정 비중	GDP 비중
서울(2008)	20.9	16.0	20.5
동경(2008)	10	16	18.4
런던(2005)	14.1	17.4	19.9
뉴욕(2005)	6.31	–	8.5
OECD Metro-region 평균	11.7	–	14.15

업종별 GRDP 비중에서도 서울시의 공공행정, 국방 및 사회보장부분이 전국 평균보다 낮은 비중을 차지하고 교육서비스업의 경우도 전국 평균과 거의 유사하게 나타나고 있다.

업종별 GRDP 비중에서도 서울시의 공공행정, 국방 및 사회보장부분이 전국 평균보다 낮은 비중을 차지하고 교육서비스업의 경우도 전국 평균과 거의 유사하게 나타나고 있다. 이것은 정부 공공부문의 서비스 생산이 타 지역보다 미흡하다는 것을 의미한다. 재정부문의 크기가 타 도시들에 비하여 낮은 것과 일관된 결과를 보여주고 있다.

서울시는 지방세만으로 구성된 재원으로 제한된 공공기능만 담당하고 있는 모습이다. 주요 대도시의 비교로 볼 때, 일정수준 이상으로 도시규모가 증가할 때, 적절한 규모의 재정부분이 도시생산성 확대에 도움이 될 수 있음을 시사하고 있다. 따라서 추가적인 세출기능 이양을 통한 재정규모 확대 방안을 생각해 볼 수 있겠다.

〈표 5〉 2007년 전국과 서울의 업종별 GRDP 비중 비교

(단위: %)

	전국평균	서울시
농림어업	2.54	0.13
광업	0.20	0.01
제조업	25.37	4.91
전기, 가스및수도사업	1.93	0.85
건설업	8.24	5.77
도소매업	6.10	11.33
숙박및음식점업	2.29	2.65
운수업	3.99	4.43
통신업	2.01	2.87
금융보험업	7.60	16.57
부동산및사업서비스업	11.36	22.07
공공행정, 국방및사회보장	5.65	4.12
교육서비스업	5.34	5.32
보건및사회복지사업	2.86	3.36
기타서비스업	3.39	4.58
합계	100	100

나. 안정적인 재원조달을 위한 세원의 다양화

1998년 경제위기시 교부세 의존도가 매우 낮은 서울시는 10%의 재원감소를 겪은 바 있다. 이전재원 비중이 낮으므로 경기변동시의 세수하락은 그대로 재

원감소로 이어지고 있다. 또한, 소득 및 소비세원 비중이 낮고 재산세 비중이 높기 때문에 경기상승시의 증가폭은 상대적으로 낮다. 경제위기시에는 재원감소폭이 크고, 경기상승시에는 소득 증가에 따른 재원증가는 제한되는, 근본적으로 수익성이 취약한 재무구조를 가지고 있다. 〈표 7〉의 서울과 뉴욕의 세입과 세출의 탄력성 분석에 따르면, GDP 대비 세출증가는 서울시와 뉴역이 각각 2.22, 2.53으로 비슷한 수준이다. 그러나, 세수 증가는 뉴욕의 1/3(=1.37/4.43) 수준에 불과하다.

서울시가 지속적으로 도시민을 위한 공급비용을 책임지지 않으려고 하고, 제한된 세출기능만 담당하려고 한다면 도시생산의 효율성 증가는 기대할 수 없게 된다.

〈표 6〉 외환위기시 연도별 세입규모 성장률

(단위: %)

	서울	경기	지방 전체
1997	9.2	10.4	12.8
1998	-10.0	2.3	1.1
1999	9.8	9.5	6.8

자료: 일반회계 세입 결산

〈표 7〉 2002-2007 서울 VS 뉴욕의 지방세 및 세출 탄력성

연도별 평균	서울시	뉴욕시
세출탄력성	2.22	2.53
지방세 탄력성	1.37	4.43
경제성장률	4.83%	2.36%

서울시의 재무구조에서 나타난 경상적 세외수입 의존도는 2008년 기준 5,800억원으로 현저히 낮다. 중요한 자체재원 수단 중 하나인 세외수입(fee)은 외국의 주요 자치단체들에서는 적극적으로 활용하는 재원의 수단이다. 샌프란시스코의 경우, 도시개발부담금(Development charge) 항목 비중이 전체 도시재원의 17% 가까이를 차지하고 있다. 서울시의 경우, 세외수입의 상향조정은 정치적 부담을 의미하므로, 이보다는 중앙으로부터의 세원이양이 보다 쉬운 재원조달방안이다. 그러나, 서울시가 지속적으로 도시민을 위한 공급비용을 책임지지 않으려고 하고, 제한된 세출기능만 담당하려고 한다면 도시생산의 효율성 증가는 기대할 수 없게 된다. 재원의 안정성을 위해서는 다양한 재원조달 시스템을 갖추는 것이 우선적으로 필요한데 외국의 사례에서는 차입(Borrowing), 개발관련 부담금(Development charges), 민자활용(PPP)가 적극적으로 활용되

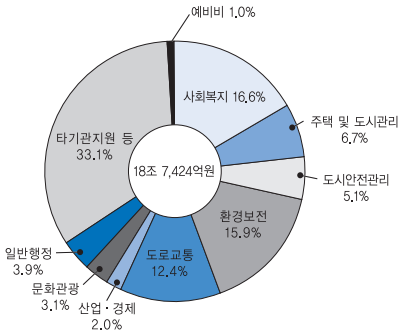
OECD 자체 내 분석에 따르면, 대도시 자체에서 형평화 보조금을 운영하는 곳은 서울, 동경, 이스탄불에 해당한다. 서울시의 타 기관 지원 비중은 세출예산의 33.1%를 차지하고 있다.

고 있다.

최근에는 대도시의 세원발굴에 대한 고심 끝에 Smart taxes가 등장하고 있다. 세금이 주는 왜곡효과를 최소화한 Smart taxes는 런던, 스톡홀름, 싱가포르의 혼잡비용(Congestion charge), 일부 도시들의 환경부담금(Environmental charge) 등이다. 물론, 세외수입(Fee) 성격이 강한 세금은 사용자와 수혜자간의 일치로 인한 공공재 공급의 효율성과 재정책임성을 높일 수 있지만, 역진적인 성격으로 인한 대도시 진입규제로서의 역할도 하고 있음을 상기할 필요가 있다.

다. 대도시 차원의 형평화보조금과 공동세원 운영

[그림 15] 2008년 서울시의 기능별 세출비중



OECD 자체 내 분석에 따르면, 대도시 자체에서 형평화 보조금을 운영하는 곳은 서울, 동경, 이스탄불이 해당한다. 서울시의 타 기관 지원 비중은 세출예산의 33.1%를 차지하고 있다(동경은 14% 내외). 서울시와 광역시는 자치구간 재정불균형 해소를 위해 취득세와 등록세를 재원으로 하는 조정교부금제도를 운영하고 있다. 게다가, 서울시는 재산세를 공동 세원화하여 추가적인 재정조정이 이루어지고 있다. 2010년까지 재산세 수입의 50%를 설정하여 자치구간 균등배분을 시행할 예정이다.

서울과 동경을 제외한 주요 대도시의 경우, 중앙정부로부터의 보조금(categorical grant)을 주요 재분배 수단으로 사용하고 있다. 미국의 경우, 도시내 보조금 배분시 카운티(County) 단위의 재정력을 고려하는 경우는 있으나, 재정조정을 목적으로 일반회계를 지원하는 경우는 없다. 정부부문의 생산 기여도가 낮고, 세출기능이 매우 제한된 재정구조하에서 형평화보조금 비중이 높을 경우, 도

시의 경쟁력 강화에 어떤 영향을 미칠지는 향후 분석할 필요가 있어 보인다.

라. 효율성 확보를 위한 재정편익 구조 개선: 서울시 재정부담 구체화

서울시의 1인당 세출부담 148만원으로 전국 평균 218만원의 77% 정도에 불과한 반면 1인당 지방세입은 국가평균 1.4배에 달한다. 동경시의 세입은 일본 전체 평균의 1.78배이고 세출은 1.3배이다. 런던시의 세출부담은 잉글랜드 평균의 1.17배이다. 따라서, 서울시의 재정편익이 주요 대도시보다 큰 것을 알 수 있다. 이는 더 좋은 기반시설이 수도권에 집중됨을 의미하고, 인구집중을 유발시키게 된다.

특히, 도로 · 교통부분을 보면, 서울시의 1인당 공급비용은 국가평균의 46%에 불과하다. 반면, 런던은 잉글랜드 평균의 약 2배에 달하며, 동경도 1.3배에 달한다. 런던의 경우, 도로 교통 서비스에는 토지매입비 등이 포함되므로 런던시의 높은 지가가 공급비용에 반영되고 있기 때문이다(GLA 2004). 서울시의 도로교통 비용부담이 타 지역 평균보다 낮은 이유는 토지매입 등의 주요 부분은 중앙정부가 부담하기 때문이고, 서울시는 도로 교통의 관리 비용 위주의 서비스만을 담당하고 있음을 의미한다.

〈표 8〉 기능별 1인당 세출 부담 비교

(단위: 배)

	세출총계	지방세입	일반 공공행정	교육	사회복지	도로,교통	치안,소방	국가평균
서울(2008)	0.77	1.40	1.21	1.77	0.82	0.46	1.19	1.00
동경(2005)	1.32	1.78	2.40	0.80	1.25	1.31	2.34	1.00
런던(2002)	1.17	1.06	1.62	1.16	0.96	1.95	1.42	1.00

교육, 치안, 광역교통을 비롯한 인프라 재원부담을 중앙정부가 담당하고 서울시는 최소한의 관리지출만으로 지속되는 재정편익이 발생하는 구조는 장기적으로 도시 생산성에 도움이 되지 못한다. 급격한 도시팽창으로 도시문제를 안고 있는 멕시코시티는 대부분의 기반시설 공급을 중앙정부의 지원으로 감당하였다. 특히, 멕시코시티 내 전철을 비롯한 광역도로 등의 기반시설이 해당 지역주민의 비용부담과 연계되지 않았고, 결국 인구집중을 부추기는 결과로 이어졌다(Kain and Liu(2002), Bird and Slack(2004)). 이는 대도시의 생산성 저하

교육, 치안, 광역교통을 비롯한 인프라 재원부담을 중앙정부가 담당하고 서울시는 최소한의 관리지출만으로 지속되는 재정편익이 발생하는 구조는 장기적으로 도시 생산성에 도움이 되지 못한다.

서울시의 2008년 이후 중기재정계획에서는 재정압박 요인이 두드러지지 않고 있으며, 경기변동에 따른 세원감축에 대한 전망도 심각하지 않다.

를 초래하여 대도시 경쟁력 강화에 큰 걸림돌로 작용할 뿐만 아니라, 지역간 불균형 등 집중문제를 낳는 원인이 되었다. 결론적으로, 해당 도시가 높은 생산성을 유지하면서 성장하기 위해서는 적절한 비용부담 구조도 가지고 있어야 함을 설명하는 사례이다. 특히, 오늘날의 대도시는 무엇보다 높은 생산성을 바탕으로 한 경쟁력 유지가 무엇보다 중요하다. 그러기 위해서는 해당 기반시설 등의 광역 인프라 부분에 대한 서울시의 비용부담 시스템 확보가 필요하다.

마. 중장기 재정계획의 실효성 확보

서울시의 2008년 이후 중기재정계획에서는 재정압박 요인이 두드러지지 않고 있으며, 경기변동에 따른 세원감축에 대한 전망도 심각하지 않다. 뉴욕, 동경, 런던 등의 주요 도시들이 Credit rating을 의식하여 재무구조를 개편하고, 재정건전성 확보를 위한 인력 감축 등의 노력을 보이는 것과 대조적이다. 현재 우리나라는 가장 높은 경제활동인구비율을 가지고 있으며, 대도시 기준으로도 최상위 수준의 경제활동인구비율을 유지하고 있다. 그러나, 저출산으로 인해 매우 빠른 속도로 노령화가 진행중에 있으며, 기타서비스업 비중(소규모 자영업자)이 증가하는 추세로 1인당 노동생산성은 하락 국면에 있다.

2007년 복지재원 부담 조정 당시, 서울시의 대책은 조정교부금의 기준 조정을 통한 변화가 전부였다. 당시 상황은 중앙정부 법령사업에 따른 재정부담에 해당하므로 중앙정부가 지원하는 것이 타당했다. 그러나, 향후 경제상황에 따라 실업률 증가, 저소득층 지원확대 등 지속적으로 재정수요는 발생할 것으로 보이는데 그때마다 단기적인 조치만으로 해결하기에는 한계가 있다. 중장기 재정계획에서는 국가적인 차원의 고려사항을 반영하여 우선적으로 사업내용을 구체화할 필요가 있다.

바. 거버넌스 구조 확립

서울시의 재정구조는 풍부한 세원을 기반으로 그 재원만큼의 재정지출만 허용하도록 되어 있다. 추가적인 대규모 재정지출 개발사업보다는 보육 개선, 교육 확대 등의 미시조정을 통한 재정활동이 주를 이룬다. 반면, 경기도는 대규모 개발단지를 가지고 있고, 이전재원을 통한 추가 투자 확대가 필요한 상황이다.

예를 들어, 수도권 내 서울시와 경기도간 광역교통 투자가 이루어져야 할 경우를 가정해보자. 공공서비스의 성격에 따라 비용부담 내용이 달라지겠으나,

공공재 공급의 효율화를 위해서는 서울시와 경기도의 일차적인 조정이 가능해야 한다. 그러나, 대부분 두 자치단체가 입장을 달리할 경우, 중앙정부 지원의 폭을 증가시키는 방식으로 조정이 이루어진다. 이러한 방식은 결론적으로 수도권 인프라 투자의 상당부분을 중앙정부가 지원하게 한다.

재정지출의 효율화를 위해서는 중앙 · 지방간, 광역간 재정부담을 구체화할 수 있는 제도적 시스템이 필요할 것으로 보인다. Bird and Slack(2004)은 대도시가 상위정부인 중앙정부와 하위정부인 기초자치단체 사이에서 전략적인 위치를 이용하여 재정계획을 수립해야 재정 효율성을 극대화할 수 있음을 Toronto의 사례를 들어 보여주고 있다. Meyer and Glaeser (2001, p.10)는 재정정책이 실효성을 거두기 위해서는 관련 정치인에게 인센티브 구조가 분명하도록 정부 제도가 마련되어야 한다고 주장하기도 하였다.

2009년 현재 경제위기 이후 뉴욕 등 세계 주요 대도시들은 재정압박에 시달리고 있다. 주요 재원인 지방세수 위축은 물론이고, 대내외적인 환경으로 인한 재정지출은 증가하고 있기 때문이다.

Ⅵ. 결론 및 정책적 시사점

도시의 경쟁력은 시장기능을 중심으로 한 산업발전으로 이루어진다. 반면, 도시경쟁력 강화를 위한 재정의 역할은 그 효과가 그리 크지 않을 수 있다. 오히려, 자칫 규제로 작용할 여지가 큰 것이 사실이다. 여기에 덧붙여 도시경쟁력 강화가 국가경쟁력 강화보다 어려운 이면에는 지방정부가 가지고 있는 한계가 더해진다. 대도시는 상위정부인 국가와 하위정부인 지방자치단체들 사이에서 정치적 · 재정적으로 복잡한 환경에 놓여 있는 것이 사실이다.

게다가, 2009년 현재 경제위기 이후 뉴욕 등 세계 주요 대도시들은 재정압박에 시달리고 있다. 주요 재원인 지방세수 위축은 물론이고, 대내외적인 환경으로 인한 재정지출은 증가하고 있기 때문이다. 동경시는 지난 10년간 대도시 공공부문의 대대적인 인력감축을 시도했고, 2007년 국제 신용평가기관으로부터 신용등급을 받은 바 있다. 서울시의 2008년 이후 중기재정계획에서는 재정압박 요인이 두드러지지 않고 있으며, 경기변동에 따른 세원감축에 대한 전망도 심각하지 않다. 뉴욕, 동경, 런던 등의 주요 도시들이 Credit rating을 의식하여 재무구조를 개편하고, 재정건전성 확보를 위한 인력 감축 등의 노력을 보이는 것과 대조적이다. 부담보다 편익이 높은 재정부담 구조는 도시성장속도를 가속화시킬 우려가 높다. Todaro paradox에 따르면, 인구집중시 숙련노동자가 비숙련노동자가 비대칭적으로 증가하게 되므로, 결과적으로 도시의 노동생산성은 하락하게 된다. 게다가 경제위기시 실업률이 증가하는 등의 변화시에는

국가경쟁력 강화를 위해서는 도시경쟁력 강화가 우선적으로 요구되며, 재정면에서는 적극적인 세원확보 노력, 세출기능 확대, 경기대응 유연성 확보가 필요하다.

더더욱 대도시의 노동생산성은 하락하게 된다.

본고에서는 도시브랜드 강화를 위한 중장기적인 재정정책 방향을 모색해 보고자 하였다. 국가경쟁력 강화를 위해서는 도시경쟁력 강화가 우선적으로 요구되며, 재정면에서는 적극적인 세원확보 노력, 세출기능 확대, 경기대응 유연성 확보가 필요하다고 요약할 수 있겠다. 주요 대도시와의 비교를 통한 정책적 시사점을 요약해보면 다음과 같다. 첫째로는, 적극적인 세출기능 확보를 통한 재정규모의 증가가 요구되고, 둘째는, 세원구성의 다양화를 통한 안정적인 재무구조 개편, 셋째, 재분배규모와 방식에 대한 분석요구, 넷째, 대내외 여건을 고려한 중장기 재정계획의 필요성, 다섯째, 재원부담 계획을 위한 거버넌스 구조 확립을 제안하고 있다. KiPf

<참고문헌>

서울특별시, 『2008-2012년 서울특별시 중기지방재정계획』, 2008. 11

東京都, 『東京都豫算案 概要』, 平成 21年(2009年) 2월

Bertinelli, Luisito and Duncan Black, "Urbanization and growth," *Journal of urban economics* 56, 2004, pp. 80~96

Bird, Richard M. and Enid Slack, "Fiscal aspects of metropolitan governance," International Tax Program working paper 0401, University of Toronto, 2004

Kain, John F. and Zhi Liu, "Efficiency and locational consequences of government transport policies and spending in Chile," In Glaeser and Meyer, 2002, pp. 105~195

Slack, Enid and Richard M. Bird. "Financing urban growth through development charges," *Canadian Tax Journal*, 39(5): pp. 1288~1304

Greater London Authority, "The case for London: the Mayor of London's submission to spending review," March 2004

Tokyo Metropolitan Government(TMG), "The financial position of the TMG and TMG bonds," Bureau of finance, TMG, October 2008

The City of New York, "Financial plan summary: Fiscal years 2009–2013," Office of Management and Budget, Jan. 2009

OECD Territorial Reviews, "Competitive cities in the global economy," 2006

<부록>

[부표 1] 미국내 주요 대도시의 세원구성(1997)

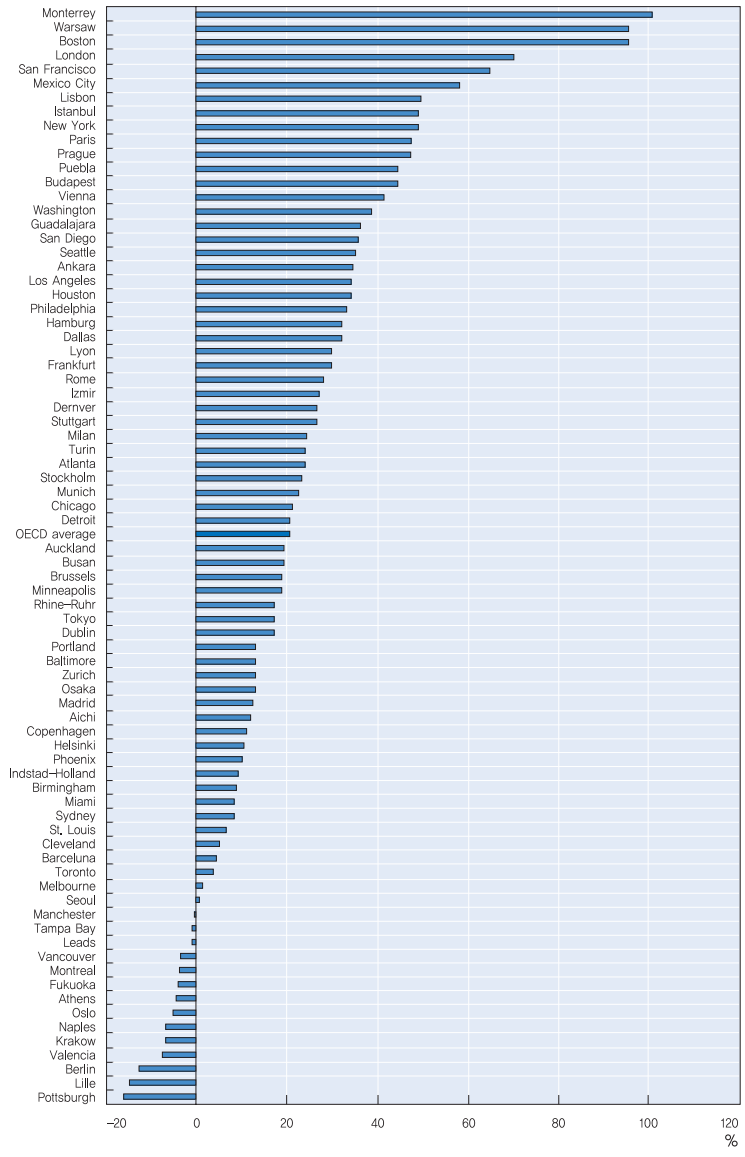
(단위: %)

City	Property	General Sales	Personal Income	Business Income	Utility	Other and Unspecified	Total
New York City	37.5	16.0	21.0	16.4	1.6	7.5	100.0
Los Angeles	54.8	17.0	-	7.6	12.8	7.8	100.0
Chicago	61.9	13.1	-	-	9.3	15.8	100.0
Houston	73.0	20.2	-	4.5	-	2.4	100.0
Philadelphia	39.7	4.4	33.3	12.4	-	10.2	100.0
San Diego	64.8	19.3	-	2.3	-	13.6	100.0
Phoenix	65.5	32.0	-	-	-	2.5	100.0
San Antonio	77.6	16.6	-	1.7	-	4.2	100.0
Dallas	71.7	21.0	-	5.4	-	2.0	100.0
Detroit	50.6	-	30.9	3.0	7.1	8.4	100.0
Non-NYC Avg	61.2	15.8	5.0	4.3	5.1	8.6	100.0

자료: 뉴욕시 Independent Budget Office, Table A3 참고

[부그림 1] Productivity differences between the metro-regions and their national level (2002)

Sample of 78 metro-regions in the OECD



자료: OECD metro-region DB

정책토론리포트

- 세제발전과 납세자권익 향상 방안
- 주택임대차 관련 과세체계 개편방안
- 외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책 개편방안
- 거대경제권과 FTA체결에 따른 기본관세율 개편방안
- 조세지출과 세출예산의 연계방안

세제발전과 납세자권익 향상 방안

정책토론회 개요

- **주　　제**　세제발전과 납세자권익 향상 방안
- **일　　시**　2009년 6월 29일(월) 14:00~18:00
- **장　　소**　국회 의원회관 128호 제3간담회실
- **진행순서**

14:00~14:15 개회사 및 축사

▶ 개 회 사 유경문 한국납세자연합회 회장(서경대 교수)
▶ 인 사 말 원윤희 한국조세연구원 원장
▶ 축　　사 이용섭 국회의원
　　이필우 한국납세자연합회 명예회장(건국대 명예교수)

14:15~15:45 [제1부] 바람직한 세제 개선방안

▶ 사 회 자 송쌍종 한국조세법학회 회장

[제1주제] 부가가치세제도 선진화 방안

▶ 발 표 자 최원석 한국납세자연합회 사무총장(서울시립대 교수)
▶ 토 론 자 김웅희 한국세무사회 한국조세연구소 전문연구원
　　홍범교 한국조세연구원 선임연구위원

[제2주제] 납세의식 분석과 정책방향

▶ 발 표 자 박명호 한국조세연구원 연구위원
▶ 토 론 자 심태섭 단국대 상경대학 교수
　　최영태 참여연대 조세개혁센터 소장

16:00~17:45 [제2부] 바람직한 세제와 납세자권익 향상 방안

▶ 사 회 자 최　광 한국외국어대 경제학부 교수
▶ 발 표 자 박종규 바른경제동인회 고문
▶ 토 론 자 안종석 한국조세연구원 조세연구본부장
　　오제세 국회의원
　　유일호 국회의원
　　윤영선 기획재정부 세제실장
　　조유현 중소기업중앙회 정책개발본부장
　　홍기용 인천대 경영학부 교수

(가나다 순)

15:45~18:00 객석토론 및 종합정리

18:00 폐회

---

* 본 원고는 2009년 6월 29일 국회의원회관에서 한국납세자연합회와 한국조세연구원이 공동으로 개최한 「세제발전과 납세자권익 향상 방안」 정책토론회의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 발표문 전문은 한국조세연구원 홈페이지(www.kipf.re.kr)에 게시되어 있으며, 주제 발표 및 토론의 내용이 소속기관이나 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. 〈편집자 주〉

Session 1
바람직한 세제개선방안

제1주제 부가가치세제도 선진화 방안

토론요약

영세납세자 세무 편의성 고려한 정책 필요

김웅희 / 한국세무사회 한국조세연구소 전문연구위원

부가가치세 제도와 관련한 다른 연구자료들을 살펴본 결과 부가가치세는 상당히 오랫동안 논의되어온 주제인 것 같다. 특히 발표자께서 지적한 바와 같이 간이과세제도에 따른 폐해는 누구나 인정하면서도 쉽게 폐지하기 어려웠던 이유 또한 동감할 것으로 생각한다.

부가가치세 문제점의 해결방안은 대체적으로 과표양성화 문제로 귀결되는 것 같다. 발표내용 중 간이과세제도와 소액부징수제도의 문제점을 살펴보면, 소액부징수제도의 기준금액이 낮아서 더 이상 낮출 필요가 없고 향후 과표양성화가 확대되면 소액부징수제도의 기준금액 이상에 해당하는 납세자들은 그 범위에서 자연스럽게 배제시킬 수 있다고 하였다. 그러나 소액부징수제도의 기준금액이 높지 않다고 하는데, 그 근거로 내세운 내용이 명확하지가 않다. 현재 높지 않다는 것은 적정하다는 것인지 아니면 한 단계 정도 높여야 할 필요성이 있다는 것인지 이해하기에 어려움이 있었다.

또 참고로 2007년에 한국조세연구원에서 발간한 『우리나라 부가가치세제 정책과제의 경제적 분석』을 보면 현재 수준은 일반적으로 적정성이 낮다고 평가하고 있는데 제가 볼 때는 과표양성화가 확대되면 발표자께서 말씀하신 대로 소액부징수제도 기준금액 이상의 납세자들을 배제할 수 있다는 것이 아니라, 과표양성화가 확대된 만큼 소액부징수제도 기준을 낮출 수 있거나 폐지될 수 있다는 방향으로 귀결되는 것이 논리적이지 않을까 생각한다.

두 번째로, 소액부징수제도와 간이과세제도의 취지는 세무능력이 부족한 납세자의 세무부담을 줄이고 세정의 행정력 및 징세비를 절감하는 데 있다. 그런데 발표 내용에서는 소액부징수제도의 문제점은 거래투명성을 획기적으로 제고하는 세정인프라가 구축되면 해결될 것이라는 뜻으로 이해가 되는데, 소액부징수제도의 문제 해결은 과표양성화뿐만 아니라 영세한 납세자의 세무편의성 문제가 직접적인 관련성이 있는 것으로 보인다.

세 번째로, 징세비 및 세무행정력의 문제는 결국 과표양성화와 직접적인 관련을 가지는 것이 사실이다. 왜냐하면 과표양성화 수준이 낮으면 낮을수록 징세비용의 경제성이 낮아질 수밖에 없고, 별도의 세무행정력이 동원되어 징세비용이 증가하면 사회후생이 그만큼 감소되기 때문이다. 한 가지 우려되는 점은 정부가 현재 세정인프라 한계에도 불구하고 징세비용을 들이지 않고 과표양성화를 확대할 수 있는 방안을 무리하게 추진하는 경우에 나타난다. 이러한 경우 과표양성화의 부담은 결국 납세자와 세무대리인의 납세협력비용으로 자연스럽게 전가될 것이다.

오늘 토론 내용과 직접적인 관련성이 적지만 전자신고, 사업용계좌 사용의무, 전자세금계산서 제도 등을 새롭게 도입하게 되면서 납세자와 세무사들에게 적지 않는 부담이 전가되고 있다. 뿐만 아니라 일선 세무서의 얘기를 들어보면, 전자신고제도가 도입되면서 실적 경쟁이 부추겨지면서 공식적으로 집계되지 않는 비효율적인 행정력 및 징세비용이 초래되는 사례가 적지 않게 발견된다고 한다. 원래 전자신고라는 것은 납세자들이 스스로 신고할 수 있도록 유도하기 위하여 만들어진 제도인데 세무서에서는 전자신고를 정착시키기 위해서 스스로도 부담이 되고 납세자에게

도 부담이 되는 면이 있다고 한다.

그래서 이와 같이 단기간에 현재의 세정인프라 한계를 극복하여 영세납세자에 대한 납세편의성을 획기적으로 개선하는 것이 어렵다면, 국가가 세무사에게 일정한 보조금을 지급하여 영세납세자들의 세무의무 이행을 조력하는 방안을 제안해 본다. 만약 영세납세자가 세무사의 정기적인 납세조력을 받게 되면 그동안 논란이 되어온 영세납세자의 세무 무능력 문제에서 비롯된 고질적인 폐해에도 불구하고 유지되어 왔던 간이과세제도 등의 존치 명분이 없어지기 때문이다. 분명 이에 대한 반대의견이 있을 것이다. 과연 그 비용을 누가 부담할 것인지, 또한 세무사에게 지급할 보조금은 또 어디서 마련할 것인지 그리고 정부의 징세비 문제를 다시 거론하게 될 것이다.

결론적으로 말씀드리면 영세납세자나 세무사, 세무서가 부담하는 공식 · 비공식적인 비효율성과 사회적 후생의 감소분이 있다. 즉, 현실적으로 눈에 드러나지 않는 감소분이 있다는 것이다. 그리고 간이과세제도에 숨어서 탈루되는 세원이 분명히 있을 것이다. 그리고 일반소비자가 간이과세자에게 부담하는 세액도 있다. 추후 간이과세제도가 폐지되면 분명 거래투명성은 제고될 것이고, 그로 인해 추가되는 소득세 등의 다른 세원도 넓게 확보될 수 있는 가치가 있을 것이다. 이러한 경제적 가치를 면밀히 환산해보는 연구가 필요하다고 본다. 이렇게 환산된 경제적 가치는 영세납세자가 무료 또는 적어도 저렴한 비용으로 세무사의 전문 조력을 받아서 세무신고 등을 할 수 있는 재원으로 확보될 수 있을 것으로 보인다.

그리고 간이과세제도가 폐지되면 거래투명성이 제고되기 때문에 지금까지 갈등관계로 이어져 왔던 일반과세자와 간이과세자, 근로사업자와 자영업자 간의 조세형평성 문제의 해결의 실마리가 될 수 있을 것이다. 특히 거래투명성을 저해해 왔던 제도가 폐지되는 만큼 중장기적으로 볼 때 부가가치세 외의 다른 세목의 세원을 확대시키는 효과도 있을 것이다. 이는 소위 '낮은 세율, 넓은 세원' 이라는 조세정책의 기본원리에도 부합되는 것이라고 생각된다. 다만, 오랜 기간 운용되어 왔고 단기간에 이를 폐지하는 정책적 결단을 내리는 것은 쉽지 않을 것이다. 이를 위해서는 먼저 영세납세자에 대한 세무 편의성을 좀 더 고려할 수 있는 정책적인 배려가 필요하다. 그리고 이에 대한 보완책으로 세무사가 국가로부터 보조금을 받아 이를 조력할 수 있도록 하여 영세납세자의 세무 무능력 때문에 간이과세제도를 유지해야 한다는 논의가 나올 수 없도록 하면 폐지의 정당성은 명확해질 것이다. 그리고 이러한 제도적 뒷받침을 위해서는 국가가 우선적으로 행정력을 지원하고 보조금 예산을 설정하는 등의 선제적 노력이 불가피하다. 또한 단순히 징세비 대비 세수 등의 단순비율로만 평가하다 보니 오히려 국세청의 서비스 질이 오히려 떨어질 수 있다는 점도 생각해 봐야 할 것이다.

물론 제가 지금 이렇게 말씀드리는 것에 대해 다른 의견이 있을 것이지만 보다 업그레이드된 선진 조세제도를 만들기 위해서라면 정도라고 생각하는 방향에서 한번쯤 큰 걸음을 내딛는 것이 조세제도의 선진화에 큰 밑거름이 될 것이라고 생각한다.

제도 존치 여부에 대한 장단점 검토 있어야

홍범교 / 한국조세연구원 선임연구위원

처음에 사회자께서 지적하신 바와 같이 발표제목이 『부가가치세제도 선진화 방안』이라고 되어 있으나 대부분의 내용이 간이과세제도와 소액부징수제도에 국한되어 있기 때문에 그 문제를 중심으로 말씀드리겠다.

보통 부가가치세 선진화 방안이라고 하면 부가세

면세범위의 조정, 복수세율 도입문제를 포함한 세율 문제, 간이과세자 및 소액부징수제도에 대한 문제, 기타 세무행정 등의 주제를 포함하는 것이 일반적이다. 아니면 'fundamental tax reform'의 일환으로서 장기적으로 모든 부가가치에 대하여 부가가치를 생산하는 기업 단계에서 단일세율의 과세를 함으로써 왜곡된 세율구조를 개선하고 소비세 중심의 세제를 구축하는 근본적인 시각에서의 논의도 있을 수 있다. 오늘 주제는 납세자연합회의 성격에 맞추어 부가가치세 개편 방향 중에서도 납세자 입장에서 가장 밀접한 관련이 있는 간이과세제도와 소액부징수제도에 대한 논의에 집중한 것이라는 생각이 든다.

동 제도에 대한 논의에 앞서 잠시 우리나라 부가가치세제 전반을 평가하자면 개인적으로 우리나라의 부가가치세제가, 물론 제도적으로 단점이 없다고는 할 수 없지만, 다른 나라와 비교해볼 때 상당히 우수한 제도라는 생각이 든다. 기간세목으로서의 역할을 제대로 하고 있고, 부가가치세 세수가 국민 소비에서 차지하는 비중을 표준소비세율에 대비하여 도출하는 C-효율성을 측정해 봐도 우리나라 부가가치세제의 효율성이 뉴질랜드, 스위스 등에 이어 세계적으로 가장 높은 수준이다.

간이과세제도의 존치여부에 대한 논의는 지금까지 많은 연구들이 있었지만 명확한 결론을 내리기는 어려운 것 같다. 납세편의 제공이라는 본래의 의도보다는 세금회피를 위한 수단으로 사용되므로 없애야 한다는 의견과 아직 납세 현실에 비추어 불가피한 제도라는 의견이 대립되고 있는데, 이에 대해 학회 · 정책토론회 등 여러 자리에서 많은 논의가 있었으나 명확한 결론을 내리기 어려운 것은 간이과세자의 실제 매출수준에 대한 정확한 정보가 없기 때문이다. 신용카드 및 현금영수증 제도 등을 통해 과표가 점차 양성화되고 있기 때문에 앞으로 정책수립에 있어 점진적으로 보다 나은 환경이 조성될 것으로 기대된다.

명확한 결론은 없지만 간이과세제도에 대한 그동안의 연구결과를 종합해보면 중장기적으로 없애는 방향으로 가자는 의견이 다수라고 본다. 그러나 한편으로는 현실적으로 정치적인 고려를 포함하여 여러 가지 면에서 당장 폐지하기에는 부담이 있는 것이 아니냐는 것이 또한 기존 연구들의 공통적 결론이라고 볼 수 있다.

2007년 한국조세연구원에서 부가세에 관한 연구보고서를 발간한 바 있는데, 그 결과에 따르면 소액부징수제도의 기준금액이 적정금액보다 낮은 것으로 나온다. 따라서 기준금액을 올림으로써 세수는 다소 줄어들 수 있으나 조세징수 비용을 절감할 수 있기 때문에 소액부징수제도 기준금액을 다소 상향조정하는 것이 낫다는 시사점을 얻을 수 있었다. 그렇다면 간이과세제도와 관련해서 간이과세의 현행 기준은 그대로 둔 채, 소액부징수 기준금액을 상향조정함으로써 자연스럽게 간이과세제도를 없애는 것이 바람직한지, 또는 간이과세 기준금액을 현행보다 낮추는 것이 바람직한지, 아니면 지금까지의 제도를 당분간 존치하되 간이과세자의 여건을 보다 강화하는 것이 바람직한지, 예를 들어 세금계산서 수취를 유도하기 위하여 간이과세자에 대하여 매입세액공제를 허용하고 있는데, 이러한 제도를 계속 유지하는 것이 바람직한지 등등 여러 가지 실천 대안에 대한 장단점을 비교하여 제시하면 기존의 연구결과와 다소 차별화가 가능하지 않을까 하는 생각이 든다.

업종별 부가가치율이 실제를 반영하지 못하고 있다는 데는 대부분 동의한다. 이에 더하여 본 발표문에서는 업종별 분류가 너무 대분류 체계로 되어 있으므로 5~10단계 이하로 보다 세분류할 것을 제안하고 있다. 그러나 각주 27에서 과거 11단계의 분류가 계산을 상당히 복잡하게 만들어 간편한 방법의 간이과세 도입 취지에 어긋난다고 하였는데, 여기서 제시하는 10단계 이하의 분류는 과연 이러한 논리에 대하여 얼마나 자유로울 수 있는 것인지 의문이다. 5~10단계의 분류를 제안하는 보다 구체적인 기준을 제시할 수 있

으면 좋을 것이다.

마지막으로 〈표 9〉에서 2000년도에 간이과세와 과세특례제도가 간이과세제도로 통합 · 축소되면서 새로운 간이과세 해당 인원이 상당히 많이 증가하여 매출을 축소 신고한 것으로 해석할 수 있음을 지적하셨다. 그러나 간이과세자들을 매출수준별로 구분해 놓은 통계를 보면 1999년 제2기의 간이과세자 약 58만명 중 과세표준 2,400만원 이상은 10만명 정도에 불과하고 2,400만원 이하가 약 48만명이나 되는 것으로 나타나 있다. 따라서 1999년 제2기의 과세특례자 112만명과 매출액 2,400만원 이하의 간이과세자 48만명을 합하면 160만명 정도의 간이과세자가 계산되는데, 이는 2000년 제2기의 간이과세자 인원과 유사하다. 즉, 통계가 정확하다면 당시 납세자들이 매출을 축소신고한 것이 아니고, 2000년 간이과세자 인원 증가는 자연스러운 것으로 해석할 수 있음을 말씀드리고자 한다.

제2주제 납세의식 분석과 정책방향

토론요약

종속변수 활용한 새로운 연구방법 좋은 시도

심태섭/단국대학교 상경대학 교수

설문조사를 통한 납세자의 행위에 대한 연구에 관심이 많은 학자로서 연구결과보다는 연구방법 측면에서 몇 가지 코멘트를 하고자 한다. 우선, 본 연구는 기존 설문조사에서 한 단계 업그레이드된 상당히 좋은 시도라고 생각한다. 특히 납세의식에 대한 기존 조사들의 연구결과가 생각보다 잘 이용되지 못했던 것이 사실인데, 이를 연구자의 입장에서 분석을 해보면, 기존 설문조사는 독립변수만을 이용한 분석을 위주로 하고 있기에 실질적이고 다양한 정책적 제안을 할 수 없는 한계가 있었다. 그런데 본 연구는 독립변수 외에 납세순응행위지표 등의 종속변수를 도입하여 종속변수에 어떠한 변수가 영향을 미치는가를 분석하는 틀을 이용하고 있다. 이는 기존연구에서 찾아 볼 수 없는 처음으로 시도된 방법이라 연구방법 자체에는 많은 한계점이 있지만, 기존의 단순 설문조사의 틀을 뛰어넘는 좋은 시도라고 생각한다. 그러나 이러한 시도는 처음이어서 다음과 같은 몇 가지 개선점이 요구된다.

우선 연구보고서 자체에 연구의 목적을 좀 더 명확히 하면 좋을 것 같다. 단순히 납세자의 납세의식을 조사하고자 하는 것이 아니고 납세순응을 제고하기 위한 방법의 일환으로서 납세의식을 조사한다는 방향으로 나아가야 본 연구의 의미를 더 가질 수 있을 것 같다.

다음으로 종속변수로서 실제 · 가상 납세순응행위지표를 도입했는데 이는 상당히 좋은 시도라고 생각한다. 다만 첫 시도여서 실제와 가상의 측정 점수 차

이가 너무 크다는 문제가 있고, 연구결과에 대한 해석의 어려움이 있었다. 이는 납세순응행위를 측정하려는 첫 번째 시도이기에 발생한 것으로 생각된다. 그러나 이러한 점은 향후 연구를 통해 충분히 극복될 수 있을 것이다.

이렇게 종속변수를 도입함으로써 납세순응을 제고하기 위한 구체적인 수단에 대한 정책적 제안을 할 수 있는 것이 본 연구의 장점으로 생각된다. 즉, 납세순응행위지표를 측정하여 독립변수들과의 관계를 고찰하는 이유는 납세순응행위 제고를 위해서 어떤 변수를 조정해야 하느냐를 분석하기 위함이다. 그런데 본 연구는 인구통계적 변수에 초점을 두고 있는데 사실 인구통계적 변수 이외의 요인에 초점을 둘 필요가 있다. 예를 들어 납세자의 조세이해도가 납세순응행위에 영향을 준다면 납세자의 조세이해도를 높이기 위한 세정당국의 노력이 필요할 것이고, 조세형평도가 납세순응행위에 영향을 준다면 세정당국은 납세자의 입장에서 조세형평도를 높이기 위한 노력을 하면 되는데, 이러한 방향으로 본 연구의 결과를 해석하는 것이 어떨까라는 생각을 해본다.

그리고 여러 가지 항목에 대해 설문을 측정했는데 세정당국이 할 수 있는 여러 가지 정책에 대한 항목이 누락되어 있다. 발표자께서 결론 부분에서 지적하셨지만 전통적으로 납세순응행위에 가장 큰 영향을 미치는 것이 세무조사와 가산세인데, 이 부분에 대한 영향도 실제 데이터를 통해 분석하는 것이 가능하다. 세무당국의 세무조사 실시 및 가산세 인상에 대한 의지표명은 실제 시행여부에 관계없이 납세순응행위에 유의미한 영향을 줄 수 있다. 이에 본 연구의 설문항목에 세정당국이 할 수 있는 정책(세무조사나 가산세 등)에 대한 항목을 설문지에 추가한다면 현재의 연구보다 더 많은 정책적인 함의를 얻을 수 있을 것 같다.

마지막으로 구체적인 측정방법에 대하여 두 가지만 말씀드리면, 첫 번째로, 설문에 상당히 윤리적인 내용이 많다. 예를 들어 "정직하게 세금을 납부할 의사가 있느냐"에 대한 질문이 있다. 이에 대해 '예/아니오'로 응답을 요구하면 본인의 실제 행동과 무관하게 어쩔 수 없이 '예'라고 답할 경우가 많을 것이다. 앞으로 윤리적인 질문에 대하여는 가상적인 상황을 설문지에 추가하는 것으로 응답자의 답변을 유도하고자 하는 방향으로 설문을 전환하는 것이 좋을 것 같다. 두 번째로, 설문에서는 1~4점 척도를 이용하고 있는데, 이러한 측정방법을 체계적으로 정리한 Rensis Likert도 5점 척도를 제안하고 있고, 최근에는 11점 척도, 심지어 100점 만점을 이용하는 경우도 있다. 어느 것이 옳다고는 할 수 없지만 일반적으로 7점 척도까지 이용하는 것이 대부분인 것 같다. 이에 본 연구에서도 현재의 4점 척도를 5점 내지 7점 척도로 증가시킬 필요가 있다. 이렇게 척도를 증가시키면 회귀분석 결과에 대한 다양한 해석이 가능하다. 그리고 '예/아니오'의 단순응답과는 달리 보다 많은 정책적 함의를 도출할 수 있다. 설문조사는 응답자의 의향을 측정하고자 하는 것이고 실제 행동은 측정할 수 없기 때문에 "예/아니오" 혹은 4점 척도보다는 적어도 7점 정도의 척도를 이용하여 설문조사를 진행하는 것이 어떨까 하는 생각이 든다.

비록 토론자의 입장에서 많은 점을 이야기하였지만, 어느 연구라도 가질 수 있는 점을 본 연구도 갖고 있는 것으로 생각된다. 그럼에도 불구하고, 우리나라 납세자의 납세의식 측정에 대한 기존 여러 연구를 한 단계 높일 수 있는 연구방법을 사용한 연구로서 본 연구를 평가하고자 한다.

납세의식 유의적 제고 변화의 근거 부족

최영태 / 참여연대 조세개혁센터 소장

우선 연구결과를 이용해야 하는 사용자의 입장에서 말씀드리면 제가 주목하고 있는 것은 납세의식에 대하여 2001년과 2007년에 한국조세연구원의 연구가 있었고 심태섭 교수께서 본 연구가 기존의 연구에 비해 진일보한 것이라 말씀하셨는데, 제가 아쉬운 것은 당시의 연구결과와 동떨어진 부분이 있어서 이해하기 어려웠다.

그리고 느낌상으로 볼 때 납세순응행위지표의 점수가 너무 높게 측정된 것이 아닌가라는 생각이 든다. 우리나라의 과표양성화율은 60~70% 수준인 것으로 알고 있는데 실제 납세순응지표가 90점 이상이라는 것은 이해하기 어렵다. 또한 2007년 전병목 · 박명호의 연구에서도 보면 "세금을 기꺼이 내겠다"라는 응답이 2001년 34.9%에서 2007년 32% 수준으로 감소하였고, 이번 연구결과를 보면 "아깝지만 국민의 의무이기에 납부한다"라는 응답이 47%로 상당히 높게 나왔다. 측정치가 같지는 않겠지만 이러한 변화는 상당히 유의적인 변화로 봐야 하고, 그렇다면 이 정도의 변화가 있었다면 우리나라 납세의식이 진일보할 만한 역사적 사건이 있었다는 점이 연구결과로 설명되어야 한다. 이러한 연구결과를 이용해야 하는 사람의 입장에서 볼 때 이러한 유의적 변화가 있었음에도 불구하고 이에 대해 설명하고 있지 않은 것은 조금 아쉬운 부분이다.

그리고 결론부분의 회귀분석을 보면 심태섭 교수께서 지적하신 바와 같이 인구통계적 변수를 너무 강조했는데, 사실 조세제도의 문제 및 납세순응행위의 문제에서 그동안 지속적으로 지적되어 왔던 것은 인프라구조 및 납세의식의 부족이었다. 2007년의 연구에서 보면 미국의 경우 "국민의 의무이기에 납부한다"는 응답이 80% 정도였는데, 우리나라는 20% 정도였다. 이에 대해 추가적으로 연구한 것을 보면 미국의 경우 세무조사에 많은 두려움을 느끼는 것으로 되어 있고 제3자의 정보제공에 대해 크게 의식하며, 이웃의 성실납부에 관계없이 성실하게 납부하겠다고 응답하였다. 제 생각에는 이는 미국의 경우 복지혜택을 많이 누려왔고 세금을 내면 그만큼 돌려받는다는 의식 때문인 것 같다. 그래서 우리나라 조세제도의 가장 큰 문제는 복지제도와 잘 연계되지 않는다는 점으로 인해 납세의식이 낮아지는 것이라 생각한다.

또 하나는 인프라의 문제이다. 제3자의 정보제공 및 세무조사의 두려움 등은 사실 조세인프라라고 할 수 있는데 우리나라의 경우 이에 크게 개의치 않는다. 우리나라도 조세인프라가 상당히 진전되었지만 부가세 간이과세자 문제와 소득세 추계제도 등의 문제점으로 인해 아직까지 상당히 한계가 있다. 그렇다면 인구특성변수도 중요하지만 그동안 알고 싶었던 이러한 변수에 대한 설명도 추가되었다면 좋았을 것 같다는 생각이 든다.

너무 학문적으로 새로운 시도를 하는 것과 병행하여 일반인들이 좀 더 궁금해 하는 부분에 대해 연구결과가 제시되어 이에 대해 우리 사회가 결론을 내려갔으면 한다.

Session 2

바람직한 세제와 납세자권익 향상 방안

토론요약

이원적 소득세제, 지출세 단점 해결 가능

안종석 / 한국조세연구원 조세연구본부장

지출세라는 것이 근본적으로 우리가 현행 세제에 대체할 수 있는 바람직한 세제이고 이 사실은 부인하기 어렵다고 생각하지만 그 시행에 있어서는 현실적인 문제가 존재한다. 본인이 몇 년 전에 보다 현실적인 방향에서의 개편 문제를 검토하는 보고서를 작성한 것이 있는데, 이원적 소득세에 대한 것이다. 지출세가 이상적이지만 현실적으로 시행하는 데에 어려움이 있으므로 다른 나라에서도 실제로 시도한 경우는 없다. 이러한 현실을 고려할 때 지출세로의 과감한 전환을 도모하기보다는 지출세가 지향하는 바를 점진적으로라도 시현할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있는데, 이원적 소득세제(dual income tax)가 그것이라고 생각한다.

발표자께서 말씀하신 지출세는 통상적인 지출세의 개념과 다른 점이 몇 가지 있는데, 그 부분에 대한 의견을 먼저 말씀드리고 이원적 소득세제에 대해 간략하게 말씀드리겠다.

첫째, 현금지출에 대한 중과세 방안이 현실적으로 어떻게 가능할지 여쭙고 싶다. 현금지출이라는 증빙 없는 상황에서 중과세를 하면 납세자의 세금 회피 유인이 더 커지지는 않을까 우려된다. 둘째, 지출세와 소득세의 비교 시 지출세가 작은 정부에 해당하고, 소득세제가 큰 정부에 해당한다는 말씀에 대한 설명이 명확하지 않았다. 대부분의 지출세와 관련된 연구들은 세수입 중립적인 관점에서 현행 세제를 지출세로 전환하는 방안을 논의하고 있다. 그러한 관점에서 보면 소득세를 지출세로 전환하는 것이 정부의 크기와는 직접적인 상관관계를 갖지 않게 된다. 셋째, 금융부문을 중과세, 즉 시세차익(Gambling gain)에 대해 중과세하여야 한다고 말씀하셨는데, 저축을 통한 이자나 배당 같은 소득과 시세차익을 과세상 명확히 구별하기는 힘들 것이다. 만약 구별이 잘 안된다면 저축에 대해 중과세하는 결과가 나타날 수 있다. 지출세의 가장 중요한 목적이 저축에 대한 세부담을 완화하는 데 있다는 점을 고려한다면 금융부문에 대한 중과세는 지출세와 다른 방향으로 나가는 것이라고 할 수 있다.

지출세가 매우 중요한 장점을 가지고 있음에도 불구하고 시행이 어려운 이유는 다음과 같다. 우선 정치적 관점에서 조세의 소득재분배 기능을 중요하게 생각하는 사회적 관점이 문제이다. 세금이 소득분배에 역할을 해야 한다는 관념을 쉽게 깨기는 어려울 것이다. 지출세에서도 누진세율체계를 적용할 수는 있지만 기본적으로 현행 소득세보다 누진세율이 약할 것이므로, 소득분배에의 역할이 크지 않을 것이다. 그리고 지출세는 각종 비과세 감면을 제거하는 것을 전제로 하는데, 정치적인 관점에서 비과세나 감면을 없애기는 거의 불가능하다고 할 정도로 어려운 일이다.

두 번째로, 경제적 관점에서 보면, 현재 비과세 감면이 반영된 상태에서 가격이 결정되어 나름대로 경제적 균형에 도달해 있는데 이것을 바꾸는 과정에서 새롭게 잃는 사람과 얻는 사람이 생기게 된다는 점이다.

마지막으로, 저축에 대한 비과세가 지출세의 핵심인데 이것이 바람직한 것인가 하는 문제가 있다. 발표자께서 말씀하셨듯이 저축을 통해 투자가 가능해지므로 저축에 대한 비과세가 바람직하다는 데에는 동의하지만, 무조건 투자를 증대시키는 것이 바람직하다고 보지는 않는다. 소득을 전액 투자하는 것이 바람직한 것인가? 어떤 적절한 수준에서 소비와 투자가 균형이 도달할 수 있어야 하면, 균형에 도달할 수 있도록

하는 세금이 적절한 것이다. 예를 들면 미래소득이 불확실한 사회에서는 미래에 대비하여 저축을 과도하게 많이 하는 경우가 발생할 수 있다. 이 경우 저축에 대한 과세를 통해서 소비를 유도하는 것이 바람직할 수 있다. 그 외에도 자본소득에 대해 낮은 세율로라도 과세하는 것이 바람직하다는 이론적 연구결과들이 많이 있다.

이원적 소득세제는 이러한 점들을 모두 고려한 결과 나온 것이라고 할 수 있다. 북유럽 국가들에서 1990년대부터 도입한 제도인데, 자본소득과 근로소득을 구분하여 이자, 배당 등 모든 자본소득을 종합하여 낮은 수준의 단일세율로 과세하고 근로소득에 대해서는 현행 소득세제와 같이 누진적인 세율체계를 유지하는 것이다. 현재 OECD에서 이 제도를 지출세의 장점을 살린 현실적인 대안으로 주목하고 있다.

지출세, 현실적으로 실현 가능성에 문제

유일호 / 국회의원

발표자께서 방대한 내용을 다루셨고 상당 부분의 내용이 현대 자본주의 사회의 금융시스템에 대한 비판적 고찰이었는데, 본인은 이에 대해서는 토론할 수 있는 처지가 아닌 것 같다. 한편 재정문제에 대해서는 우선 정부부문의 비대화를 지적하시고 다음으로 지출세를 강력히 추천하셨다.

우선 공공부문 비대화 문제는 정치인인 저희도 스스로 지적하는 사항이며 고쳐야겠다고 생각하는 부분이다. 소위 말하는 신자유주의자가 아닐지라도 쓸데없는 부분에 예산이 쓰이는 것과 관료조직 스스로 자가 생성(Self-generation)하는 공공부문 증대를 강력 비판하고 있으며, 현 정권 역시 이를 공약하였고, 현재도 개선을 위해 노력중이다.

정부채무 급증은 공공부문 비대화와도 관계가 있는 문제이며 재정학자들도 극도로 경계하는 부분이다. 따라서 균형예산을 유지하려는 노력은 매우 중요하다. 다만 재정정책의 운용에 있어서는 거시정책의 일부로서 적자재정의 편성과 정부채무의 증가가 불가피할 때도 있다. 따라서 균형예산을 헌법에 의무화하자는 발표자의 의견에 대한 본인의 생각은, 적자재정 편성 및 정부채무 발생을 원천적으로 금지한다는 점에서 문제가 될 수 있다고 본다. 특히 지금 같은 경제위기 상황에서 더욱 그렇다.

지출세 내지 개인지출세는 이론적으로 굉장히 의미가 있다고 생각한다. 우리나라에도 세제를 연구하는 사람들 간에 많은 논의가 있어 왔고 본인 역시 재정학자로서 학회 차원의 프로젝트로 '지출세에 근간을 둔 세제개편'을 추진해 볼 생각을 가지고 있었다.

그러나 지출세가 이론적으로는 상당히 장점이 많지만 현실적인 실현 가능성이 문제가 될 것이다. 아울러 소득세가 가지고 있는 수직적 공평성에 비해서 평률세(Flat tax)가 상대적으로 수직적 공평성이 적을 수 있다는 것이 문제가 될 수 있다. 지출세를 논쟁의 시발로서 둔 것은 굉장히 의미가 있다고 생각하지만, 당장 시행할 수 있을지는 연구와 고민이 필요할 것으로 생각한다. 어쨌든 이 논문은 이러한 연구를 위한 좋은 출발점이 될 것이다.

중소기업 친화적인 세제 · 세정 긴요

조유현 / 중소기업중앙회 정책개발본부장

오늘 토론 주제인 지출세 도입과 납세자권익 향상 중에서 지출세제는 조세체계의 근간을 새롭게 조명하

고 재검토한다는 측면에서 본인은 전문성이 없으므로 의견을 내는 것이 결례가 아닌가 싶다.

본인은 납세자권익 향상에 관한 얘기를 하고 싶다. 9988(99%의 중소기업이 88%의 인력고용)이란 중소기업이 국민경제에 있어서 큰 비중을 차지한다는 말이다. 중소기업은 국가재정의 확충에 있어 크게 기여하고 있고 납세자 중에서도 중요한 그룹이다. 따라서 중소기업 입장에서 납세자의 권익을 당연히 주장할 수 있는데, 먼저 가장 큰 주장은 납세자로서의 중소기업을 바라보는 시각이 바뀌어야 한다는 것이다. 종전까지는 중소기업에 대해 탈세의 주범 내지는 언제든지 탈세가 가능한 비윤리적 개체라는 인식을 깔고 중소기업 세정이 시작이 되었지만, 시간이 많이 지나 이제는 과세관청이 투명한 세정기관이 되었고 납세자인 기업의 의식도 많이 바뀌었다고 생각한다.

두 번째로는 조세지원제도, 즉 세법이 예전부터 어렵다는 얘기를 많이 하고 있다. 고객의 입장에서 쉽게 이해하고 알 수 있는 세제 · 세정으로 바뀌어야 한다고 생각한다. 중소기업중앙회가 조사한 자료에 따르면, 중소기업이 조세지원제도에 대해 '모른다'고 답한 비율이 1999년에 24.8%였는데 2007년도에는 39.2%로 오히려 늘어났다.

비교적 학력과 정보력이 있을 것으로 기대되는 벤처기업과 이노베이션 기업의 CEO를 대상으로 분석해 보았지만 여전히 세법에 대해 모른다는 답변을 받았다. 그 이유는 기업인 중에는 엔지니어 출신이 많으므로 세제 · 세정 이해의 어려움도 있겠지만 세법 자체가 여전히 어렵기 때문일 것이다. 따라서 조세지원 제도를 좀 더 쉽게 기업들이 알 수 있도록 단순화할 필요가 있으며, 적극적인 세정 홍보 역시 필요하다고 생각한다.

다음으로 징수행정상 세무조사에 대한 말씀을 드리겠다. 국세청은 연간 개인 0.15%, 법인 1.12%의 기업에 대해서만 세무조사를 실시함으로써 세무조사 대상자 중 대단히 소수의 사람만이 세무조사를 받는다고 하지만, 중소기업의 입장에서는 세무조사에 대한 민원이 끊임없이 제기되고 있다. 국세청에서는 작년 글로벌 금융위기 때문에 경기 회복 시까지 세무조사 하지 않겠다고 하였고, 세무조사 연장이 필요할 시에는 납세자권익보호위원회를 만들어서 심의를 거쳐서 연장할 수 있도록 작년 5월에 조치하였다. 국세청 발표 자료에 따르면 동 위원회가 생기고 나서 87% 가량의 연장 사례가 줄어들었다. 그럼에도 불구하고 세무조사를 개선해달라는 의견이 여전히 다수를 차지하고 있다.

한 가지 사례를 들면, 어려운 경제상황에서 절세는 당연한 욕구인데도 불구하고 예년보다 적게 소득신고가 되었다고 해서 세무조사가 들어가는 상황이어서 절세방안을 갖고 있음에도 조세지원제도를 제대로 활용하지 못하는 이유가 되고 있다. 이렇듯 세무조사에 대한 부담감은 여전히 가시지 않고 있다. 특이한 경우이겠지만, 적자인데도 불구하고 세무조사 때문에 흑자로 소득신고를 하는 경우도 있다고 한다.

다음으로, 세무조사는 사전예고 없이 받게 될 뿐만 아니라 사무실 방문 조사 및 서류 압수 조사 때문에, 조사 기간 동안 서류 업무가 힘들고 거래처 발주나 은행 거래가 힘들어지는 등 세무조사 이외의 부수적인 어려움이 있다. 현행은 세무조사에 있어서 탈세의혹이 있다고 하면 경고과정 없이 바로 세무조사에 들어가게 되는데, 이것은 행정편의적인 조치이며 개선이 필요하다고 생각한다.

따라서 이러한 부분의 개선을 위한 방안을 말씀드리겠다. 우선 세무당국은 세무조사를 완화했다고 하지만 그러한 세정당국의 노력에도 불구하고 기업인들의 입장에서 불만이 끊이지 않고 있다는 점에 귀 기울여야 한다. 법제처에는 세무조사에 관한 국세기본법상 원칙적인 사항만 있고 국세청 훈령에 구체적인 사항이 위임되어 있는데, 세무조사 요건을 강화해서 법적으로 규명해야 할 필요가 있다고 한다. 납세자의 권익을 침해할 수 있는 사항임에도 법으로 규정하지 아

니하고 훈령 안에서 해결하려는 국세청의 움직임은 개선의 여지가 있는 것으로 보인다.

두 번째 방안은 납세자 권리보호를 위한 대항권 신설이다. 세무조사를 받는다는 소식을 듣게 되면 거래처에서는 거래중단 요구가 들어오며, 은행에서는 대출상환 압박이 들어오게 마련이다. 이러한 현실에서 일정한 경고 없이 기업에 징벌을 가하는 것은 세무당국의 행정 편의주의적 발상이라고 할 수 있다. 세무조사 전 관련 서류 제출 등을 통하여 사전 경고 후 세무조사를 실시하는 방안을 고려하여야 한다. 또한 현재 세무조사 결과 밝혀진 징수액이 부당하다고 생각될 경우, 세금을 일단 징수한 후 불복심판을 청구할 수 있도록 하고 있는데, 세금 징수 이전에 신청이 가능하도록 하여 최종 결과가 나오기 전까지는 징수유예를 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

세 번째는 중소기업 성실신고검증제도 도입이다. 이는 일정 규모 이하의 중소기업이 자율적으로 조세전문가의 성실신고 검증을 받아 거래내역, 회계장부 등의 투명성이 담보되는 경우에는 과세관청의 세무간섭을 배제하여 세무조사에 대한 부담을 덜고 사업에 전념할 수 있도록 하는 제도이다.

장기적 관점에서 지출세 도입 연구 필요

홍기용 / 인천대 경영학부 교수

이 논문은 지출세(혹은 종합소비세) 도입에 관한 내용이 핵심을 이루고 있고, 발표자께서는 예전에 이미 제기되었던 개념인 지출세를 우리나라에도 도입하자고 주장하는 것이라고 생각한다.

하지만 지출세를 현재 우리나라에 적용하기에는 몇 가지 어려움이 있을 것으로 생각한다. 첫째, 정부나 국민은 자원의 희소성에 대해 크게 인식하지 못하고 있는 상태에서 정부지출, 소비와 저축의 조화를 통해 오랫동안 경제성장의 환경에 접해왔다. 그러나 지출세가 도입되면 소비가 줄어들 염려가 있으며 정부의 재정여력도 줄어들 것으로 예상된다. 이는 정부의 역할이 줄어들어 경제성장에 장애요인이 될 수 있으므로 이에 대한 자세한 검토 없이 지출세를 도입하는 것에 상당히 주저할 것이다.

둘째, 지출세는 소득계층에 따라 이해관계가 서로 다를 것이다. 저소득층은 소득이 생기자마자 소비를 빨리 하는 경향이 있고 고소득자는 소비를 비교적 천천히 하는 경향이 있어 과세이연을 하게 되므로 고소득자는 상대적 이점이 있을 것이다. 이는 저소득층 외에도 젊은 계층, 결혼 후 신혼부부 등에게는 더욱 불리할 수 있다.

셋째, 소득세의 연장선상에 있다고 할 수 있는 금융소득세(이자, 배당 등), 부동산 재산보유세(재산세, 양도세), 증여 · 상속세 등의 존폐도 연계되어야 지출세 도입이 될 수 있을 것이다. 금융소득인 이자와 배당에 대해 과세하지 않고 소비할 시점에서만 과세하게 되면, 일반 저소득층은 고소득층의 재산이 늘어나고 있지만 과세이연되는 현상에 배가 아파할 것이므로 지출세가 구두쇠를 위한 세금처럼 보일 수 있다. 그리고 증여 · 상속세가 폐지되는 경우 저소득층의 반발도 우려될 수 있다.

넷째, 물적 · 인적으로 국제 교류가 되고 있는 상황에서 우리나라만 지출세를 도입하기에는 힘들 것이다. 소득세가 과세되는 나라에서 세금을 낸 사람이 지출세가 부과되는 나라로 이전되면 다시 세금을 부담하는 경우가 있는데 이는 조세체계의 큰 틀이 흔들리는 문제이므로 국제적인 논의가 필요하다고 생각된다. 넷째, 발표자는 지출세가 조세행정에서 단순하다고 했지만 그렇게 단정할 수는 없다. 소비는 소득에서 저축을 빼서 계산하기 때문에 소득뿐만 아니라 저축을 추가로 계산하여야 하기 때문에 복잡한 면이 있다.

그리고 주식이나 펀드 투자 등으로 민간이 투자 손실을 입었을 때 이를 어떻게 과세에 반영할지도 고려해야 할 것이다.

그러나 자원의 희소성이 점차 부각되고 있는 세계적 이슈에서 향후 원자재, 원유의 부족 및 이에 따른 물가상승이 예상되는 가운데 국제연합 등 국제기구에서 소비의 억제를 위한 논의가 곧 시작될 수 있을 것으로 본인은 생각한다.

지금 당장은 지출세의 도입 등의 세제 변화는 어렵겠지만 앞으로는 자원 희소성의 대책을 마련하는 과정에서 소비억제를 위해 지출세의 도입이 국제적으로 논의될 수도 있다. 따라서 정부당국 등은 이에 대비하여 준비해야 할 것이다. 참고로 본인이 토론회 준비하는 과정에서 논문검색을 해보니 '지출세' 라는 제목을 가진 논문은 없었다. 앞으로는 지출세에 대해 교과서 중심에서만 바라보지 말고 현실적으로 도입되는 경우 적용 가능성 등 다양한 논제가 논의되고 연구되어야 할 분야라고 생각한다.

조세원칙에 부합하는 과세체계 지속 시행

김낙회 / 기획재정부 조세기획관

토론주제가 바람직한 조세와 납세자권익 향상이라고 들었기 때문에 통상적인 범주 안에서 토론 준비를 했지만 발표자께서 지출세 도입을 제기하셨으므로 지출세에 대한 몇 가지 의견을 말씀드리겠다.

소득세는 영국이 프랑스와 전쟁 사이에 재원조달 목적으로 도입한 세제였으며, 일정기간 동안 시행하였다가 폐지된 후 재도입되었다. 그 당시 논의의 주제는 소득세는 악세이며 그 이유는 누진적인 세율과 모든 사람의 소득을 파악하는 것은 개인 사생활 침해이기 때문이라는 것이었다. 이렇듯 소득세는 그 당시 시대정신에 맞지 않는다는 격렬한 비판이 있었지만 경비조달상 도입되었다. 현재 소득세는 그때와는 정반대로 '누진적인 세율이 최상이다' 라는 일반적인 동의로 지지되고 있다. 최근에는 조세와 성장이라는 주제로 누진세율보다는 일률적인 세율이 낫다는 주장이 제기되고 있지만 여전히 누진세율이 바람직하다는 주장이 다수를 차지한다.

지출세에 관한 본인의 의견은 다음과 같다. 지출세는 이론적으로 소득세와 같다. 저축을 고려하지 않는다면 사람은 평생 동안 본인의 소득을 모두 소비하므로, 소비세나 소득세나 평생 과세되는 부분은 같게 된다. 하지만 과세 방식이 다르므로 지출에 대한 과세와 소득에 대한 과세라는 인식의 차이가 있다. 지출세 도입의 첫 번째 문제는, 기본적으로 실현가능성 측면에서 발표자께서는 지출세가 단순하다고 하셨지만 본인은 단순하지 않을 것으로 생각한다. 지출은 소득에서 저축을 차감한 개념이므로 지출세는 소득세의 정보가 모두 있은 후에 저축을 제외한 지출을 계산해야 하므로 단순하지 않을 것이다. 둘째, 저축은 없고 소득과 소비는 평생에 걸쳐서 같아진다고 보면 유년기나 노년기에는 소비가 소득에 비해 많고 반대로 장년기에는 소득이 더 많다. 지출세가 도입되면 지출이 많은 유년기나 노년기에 세금이 많아지므로 소득이 적은 상태에 있는 사람에게 많은 세금을 물리게 된다. 결과적으로 소득재분배라는 누진세율 구조와 맞지 않게 된다.

본인이 생각하는 바람직한 세제와 납세자권익 향상은 획기적인 변화보다는 현행 세제의 틀 속에서 어떤 방향으로 가야 할 것인가에 초점이 맞춰져 있다. 기본적으로 바람직한 세제는 일자리 창출과 지속적인 성장을 도우면서 조세원칙에 부합하는 정상과세 체계라고 생각한다.

이를 위해서는 첫째로, 저세율 체계를 시행해야 한다고 생각한다. 작은 정부로 가는 것이 우리 경제 활

성화 차원에서 필요한 일인데, 핵심은 낮은 세율에 있으므로 현 정권이 소득세와 법인세 세율을 큰 폭으로 인하하였다. 저세율 구조로 세부담이 완화되어 민간경제 활성화, 즉 기업의 투자의욕과 근로자의 근로의욕 고취 등이 결과적으로 우리 경제의 성장에 선순환 자극을 줄 것으로 기대한다.

둘째, 미래 지속성장을 위한 성장잠재력 확충이 필요하다. 경제성장은 인적요소와 물적요소, 생산성의 3요소로 이루어진다. 인적요소의 투입은 이미 한계에 도달했고 물적요소도 어느 정도 한계에 도달했다고 볼 수 있다. 따라서 우리 경제나 성장잠재력을 높이기 위해서는 생산성 향상에 주안점을 둘 수밖에 없으므로, 기업의 기술 확충을 위한 R&D 확충 지원세제가 필요한 것이다.

셋째, 감세하면서도 중산층에 대한 배려를 유지해야 한다. 새로 도입된 EITC는 저소득층이 일해서 돈을 벌면 세금을 내는 것이 아니라 오히려 보조금을 받게 되는 제도이다. 즉, 음의 조세(minus tax)로 저소득 납세자를 지원하는 형태인데, 이러한 세제가 더욱 확대되어야 할 것이다.

넷째, 조세원칙에 맞는 합리적인 조세체계가 필요하다. 이론적으로, 미국의 재정학자 맨큐(Mankiw)의 주장대로 소비탄력성이 크지 않은 세금에 대해 세금을 부과하는 것은 바람직하지 않다. 이러한 부분들이 실제 우리 현행 세제 내에서도 존재하고 있다. 우리나라의 경우 대표적으로 부동산에 대한 세제가 여기에 해당되는데, 담세력을 초과하여 과도하면서도 보편성에 반하는 세제는 지양되어야 할 것이다.

다섯째, 납세자권익 향상에 기여하는 세제 · 세정이 지향되어야 한다. 세제는 보통 복잡하고 국민의 재산권을 강제로 뺏어오는 성격을 가지므로 당국은 더욱 납세자의 권익 측면에 귀를 기울여야 하고 세제는 간편해야 하는데, 꾸준한 노력에도 불구하고 여전히 문제점이 있다. 최근 세제실에서 납세환경에 대한 T/F를 설치해 각종 건의사항 모아서 개선점 찾고자 노력하고 있다.

국세행정 개혁 선진화를 위해서 신임 국세청장 내정자도 "국세청이 납세자에게 어떤 권력기관이 아닌 납세서비스 기관으로 거듭나야 한다"고 하셨는데 본인도 여기에 동감하는 바이다.

주택임대차 관련 과세체계 개편방안

정책토론회 개요

- **주　　제**　주택임대차 관련 과세체계 개편방안
- **일　　시**　2009년 7월 7일(화) 14:00~16:00
- **장　　소**　은행회관 2층 국제회의실
- **진행순서**

14:00~14:10 **개회사**
원윤희 한국조세연구원 원장

14:10~15:40 **주제발표 및 토론**
주택임대차 관련 과세체계 개편방안
▶ **사 회 자** 이만우 고려대 경제학과 교수
▶ **발 표 자** 성명재 한국조세연구원 선임연구위원
▶ **토 론 자** 김완석 서울시립대 세무학과 교수
김현숙 숭실대 경제학과 교수
주만수 한양대 경제학부 교수
주영섭 기획재정부 조세정책관
최영태 참여연대 조세개혁센터 소장
추창근 한국경제신문 논설실장

(가나다 순)

15:40~16:00 **객석토론 및 종합정리**

16:00 **폐회**

---

* 본 원고는 2009년 7월 7일 은행회관 2층 국제회의실에서 한국조세연구원이 개최한 「주택임대차 관련 과세체계 개편방안」 정책토론회의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 발표문 전문은 한국조세연구원 홈페이지(www.kipf.re.kr)에 게시되어 있으며, 주제 발표 및 토론의 내용이 소속기관이나 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. 〈편집자 주〉

주제발표 요약

성명재 / 한국조세연구원 선임연구위원

■ 주택을 다수 보유하고 있으면서도 종합부동산세, 임대소득세 등 세금을 부담하지 않는 사례를 방지하기 위해 다주택 보유자에 대한 임대소득세 과세를 정상화하여 세부담의 형평성 및 조세정의를 제고할 필요

■ 주택 전세보증금에 대해서 원칙적으로 과세하되, 과세대상을 3주택 이상 보유자로 한정하고 과세최저한을 설정하여 일정액의 전세보증금(예:전세보증금 3억원) 이하에 대해서는 비과세하는 방안 검토 필요

- 현재 2주택 이상 보유자(9억원 이상 고가주택 1주택 포함)의 월세수입에 대해 과세하는 것과 맞추어 1,2주택 전세임대자에 대해서도 과세하는 방안을 고려할 수 있으나 시행초기인 점, 월세와 달리 전세보증금의 경우 부채의 성격이 있는 점, 세부담 급증 및 세부담 전가 문제 등을 감안할 필요
- 주택은 주거공간이고 주택 임대에 대해서는 부가가치세도 면제되며 일시적 사정 등에 따라 2주택까지는 보유하는 경우가 발생하는 점 등을 감안하여 상가와 달리 3주택 이상 보유자에 과세하는 것이 바람직
- 3주택 이상 보유자의 전세보증금에 대해 과세하는 경우 과세대상 주택 수가 많지 않아 세입자에 대한 세부담 전가가 현실적으로 쉽지 않음
- 과세최저한을 설정함으로써 지방의 주택 임대자나 생계형 · 서민형 임대자는 세부담이 없음
- 전세보증금에서 건설비 상당액을 공제하여 간주임대료를 계산하는 상가와 달리, 전세보증금의 일정 비율(예:60%)을 기초로 과세함으로써 기장하지 않는 대부분 주택 임대소득자가 간편하게 세부담액을 계산할 수 있음

■ 현행 주택자금 공제제도는 전세자금 대출 원리금 상환액의 40%, 모기지론 이자비용 전액에 대해 일정 한도 내에서 소득공제하고 있으나, 상대적으로 경제적 여건이 좋지 않은 세입자의 월세 · 사글세 비용에 대해서는 소득공제 혜택이 없음

■ 저소득 근로자의 주거안정 지원 및 과세형평성 제고를 위하여 월세 · 사글세 비용에 대해 소득공제하는 방안 검토

- 다만, 우리나라의 소득세 부담률은 OECD 국가 중 최하위 수준이고 2008년 세제개편을 통해 소득세율 인하 등에 따라 소득세 부담이 대폭 경감되었으며 재정여건이 어려운 점 등을 감안할 때 소득공제 신설 문제는 신중한 검토 필요
- 소득공제 대상은 '연간 급여가 일정액(예: 3,000만원) 이하인 무주택 세대주인 근로자'로서 '국민주택규모(전용면적 85㎡ 이하)' 주택에 한정하되,

– 소득공제 금액은 여타 주택자금 공제제도와 마찬가지로 월세 · 사글세 비용의 40%로 하면서, 고액 월세비용의 소득공제를 방지하기 위해 연간 공제한도를 300만원 수준으로 제한하는 것이 바람직

– 월세 · 사글세 비용에 대해 소득공제할 경우 전세보증금에 대한 소득공제 주장이 있을 수 있으나, 전세보증금은 비용이 아닌 자산에 해당하고 외국의 경우에도 소득공제하는 사례가 없는 점 등을 감안할 때 타당하지 않음

토론 요약

새로운 제도는 문제 많아, 현행 제도 유지해야

김완석 / 서울시립대 세무학과 교수

현행 제도를 그대로 유지하는 방안에 찬성한다.

상당한 규모를 갖춘 임대사업자들은 전부 기장신고를 할 것이기 때문에 사실상 과세할 수 있는 대상은 많지 않다고 보아야 한다. 즉, 이 제도가 도입되더라도, 실제로 과세가 이루어지는 경우는 기장신고를 하는 상당부분의 사람들은 대상에서 벗어나게 되고, 결국 장부를 비치·기장하지 못하는 임대사업자만 그 대상이 될 것이다. 이럴 경우에 임대보증금의 간주임대료에 대한 과세가 큰 실익이 있겠는가 하는 의문이 제기된다.

반대로 임대보증금의 간주임대료에 대한 과세는 이미 발표자가 지적한 것처럼 많은 문제점을 지니고 있다.

임대보증금은 소득이 아니고 임대차 계약이 만료되면 반환하여야 할 채무이다. 단지 '주택을 임대한 사람이 그 임대보증금을 운용해서 어떤 소득을 얻을 것이기 때문에 그 소득 상당액에 대하여 과세하여야 하는 것이 아닌가?' 또는 앞에서 말한 것처럼 '일종의 귀속임료에 대해서 과세하여야 하는 것이 아닌가?' 라는 측면에서 과세논리의 출발점을 제공한다. 하지만 국민들은 일반적으로 귀속임료를 소득이라고 생각하지 않는다.

주택의 임대보증금에 대한 간주임대료의 소득과세는 그 어느 나라에서도 유례를 찾아 볼 수 없다. 주택의 임대보증금에 대한 간주임대료 과세와는 별개로 자기주택의 거주에 따른 귀속임료, 즉 자기소유주택의 용익가치의 경우에는 독일에서 소득세를 과세하였는데, '자기소유주택의 용익가치가 어떻게 소득이 되느냐' 하는 논란이 많아서 1986년에 폐지하였다.

우리 소득세법의 연혁에서 보더라도 주택 임대보증금의 간주임대료에 과세하던 것을 과세에서 제외시킨 것인데, 지금 이 시점에서 다시 과세를 재론하는 이유를 이해하기 어렵다.

다음으로 임대보증금의 용도와 관련하여 과세논리의 정당성을 검토하여 보자.

첫째, 임대보증금을 이용하여 은행에 예금을 하거나 주식과 같은 투자로 인해 발생한 소득은 소득세가 과세됨에도 불구하고 다시 소득세를 부과하게 된다면 이중과세 문제가 발생할 수 있다. 이 경우 주택의 임대자가 장부를 비치·기장한다면 그 이자소득이나 배당금수입을 간주임대료에서 공제받을 수 있지만 장부를 비치·기장하지 못한 임대자의 경우는 이자소득에 대한 과세와 간주임대료(부동산임대소득)에 대한 과세라는 이중과세의 문제를 초래한다.

둘째, 다른 사람에게 사채로 빌려줄 경우, 사채이자를 적출하여 그 사채이자에 대하여 소득세를 과세하는 것은 별론으로 하고 그 임대보증금으로부터 일정한 소득이 생겼을 것이라고 의제하여 그 의제소득에 대하여 과세하는 것은 타당한 것으로 보이지 않는다.

셋째, 사업자금으로 쓸 경우, 그 사업에 투입한 임대보증금으로 인하여 절약한 이자상당액은 사업소득을 구성할 것이므로 이 경우에도 간주임대료에 대해서 과세한다면 이중과세의 문제가 발생한다.

넷째, 부동산의 취득자금으로 사용할 경우에도 그 부동산을 처분할 때 양도소득세를 물어야 하기 때문에 이것 역시 사실상 이중과세라고 할 수 있다.

다섯째, 임대보증금으로 그 임대의 목적이 된 주택 건축비용, 임대자의 채무변제, 임대자의 소비자금(임대자의 중환으로 인한 고액 병원비의 충당 등)으로 사용하는 경우인데, 이 경우에도 간주임대료에 대한 과세가 설득력이 있는 것으로 보이지 않는다.

현행의 소득세제는 벌어들인 소득, 즉 실제의 소득

(Ist-Einkommen)에 대해서 과세하는 것이지, 벌 수 있는 소득 또는 벌었어야 할 소득(soll-Einkommen)에 대하여 과세하는 것은 아니다. 물론 재정학에서는 귀속임료에 과세하는 것이 가능하다고 보고 있지만 국민의 대부분은 귀속임료를 소득으로 생각하고 있지 않는 것이다.

뿐만 아니라 현행의 소득세제는 실현된 순소득에 대해서 과세하는 것을 원칙으로 하고 있다.

물론 주택 임대보증금의 간주임대료에 대한 소득세의 과세가 위헌인 것은 아니다. 상가를 임대한 경우에 임대보증금의 간주임대료에 대한 과세에 관하여 헌법재판소는 합헌이라고 판시한 바 있다(94헌가10, 1996. 12. 26 판결).

결론적으로 주택의 임대보증금의 운용으로 인하여 번 소득을 추적하여 그 실제의 소득에 대하여 과세하는 것은 별론으로 하고, 그 임대보증금에서 일정의 소득이 발생할 것이라고 의제하여 과세하는 것은 순소득과세의 원칙과 실현된 소득에 대한 과세원리에 위배될 뿐만 아니라 앞에서 설명한 것처럼 그다지 실효성을 기대하기도 어렵기 때문에 주택 임대보증금의 간주임대료에 대한 소득과세에는 반대한다.

실제로 이 제도가 도입되는 경우에는 장부를 비치 · 기장할 수 없는 어중간한 주택임대사업자들만 그 타깃이 될 소지가 크다. 이 밖에도 이 제도의 시행으로 행정비용이나 납세협력비용이 많이 소요될 것으로 예상된다. 그리고 발표자가 지적한 것처럼 전가문제와 형평성 문제가 발생할 수 있다.

지급임차료를 종합소득공제에 포함하는 방안에 관하여 그 취지는 이해한다. 그러나 현행 소득세에 있어서 종합소득공제 체계가 지나치게 복잡하여 비판의 대상이 되고 있다.

실제 종합소득공제를 인적공제(기본공제, 추가공제, 다자녀추가공제), 연금보험료공제, 주택담보노후연금이자비용공제, 특별공제(국민건강보험료 등, 보장성보험료, 교육비, 의료비, 주택자금, 기부금) 등으로 지나치게 세분화하고 있기 때문에 많은 문제가 제기되고 있다. 오히려 종합소득공제제도를 단순하게 정비해야 하는 것이 소득세제의 정책방향이라고 생각한다. 주택임차료를 특별공제의 한 항목으로 신설할 경우에는 이와 같은 정책방향에 배치된다.

2006년 연말 세법개정을 하면서 이사비용 · 장례비용과 혼인비용을 공제제도에서 폐지하는 데에 얼마나 어려움을 겪었는가? 한 가지 공제제도가 자리를 잡게 되면 그와 같은 공제제도는 기득권화하여 그 정비 또는 폐지를 어렵게 한다.

그러므로 종합소득공제에 지급임차료를 추가하는 방안에 반대한다.

과세타당성 검토 위해 비용편익 분석 필요

김현숙/숭실대 경제학과 교수

이 주제를 받고 읽어본 다음에 굉장히 복잡하다는 생각이 들었고, 모든 분들이 동의할 수 있는 선명한 결론을 내기가 곤란한 주제가 아닌가 생각했다.

첫 번째, '주택관련 임대소득에 대해서 과세의 근거를 조금 더 뚜렷하게 구축하는 것인가?' 라는 생각을 했다. 이미 발표에서 나왔지만, 월세에 대해서는 과세하고 있고, 상가의 경우에 전세에도 전세소득세가 과세되고 있는데, 주택전세만 그렇지 않다고 지적하면서, 지금까지 있었던 월세에 대한 과세라든가 아니면 상가를 포함한 주택 관련 모든 임대소득을 과세함에 있어서 전면적으로 다시 한 번 검토해보고 문제가 있다면 바로잡아보겠다는 근거가 있는 것인가? 라는 자문을 했었다. 하지만, 자료를 보고 그런 것은 아닌 것 같았다.

일정한 좁은 의미의 형평성을 고려하면서 전세임

대를 하는 사람들에 대해서 어딘가 과세가 누락된 부분이 있어서 형평성 차원에서 누락된 부분을 과세하는 차원에서 접근한 것으로 보인다.

두 번째로 드는 질문은 1안과 2안 중에서 1안을 보면 3주택 이상, 전세금이 3억원 이상이라는 조건을 시나리오로 이야기를 했는데, 집이 3채인 사람들은 현재 당연히 재산세를 내고 있고, 일부는 종부세를 내고 있다. 그렇다면 과연 재산세와 종부세를 내지 않고 과세의 사각지대에 해당되는 사람들이 얼마나 될까? 하는 의문이 들었다.

또한 과연 임대소득만 가지고 이야기 할 것인가? 아니면 재산이라는 관점으로 보아서 종부세와 재산세라는 큰 틀에서 다뤄야 하는 것이 맞는 것이 아닌가? 라는 생각을 하였다.

월세나 상가와 비교하였을 때 주택에 대해서 전세를 주고 있는 임대사업자들이 세금을 내고 있지 않다면 형평성 문제는 분명히 존재한다고 본다. 그런데 앞에서 김완석교수께서 말씀하신 것처럼 과연 전세를 준 사람들이 그 돈을 가지고 조세회피가 완벽하게 되느냐? 라는 말을 하고 싶다.

임대차 계약이 보통 2년인데 그 사이에 임대보증금을 은행에 넣어두었다면 정기예금 이자율 정도로 이자소득세를 내게 되는 것이고, 그 다음에 그것을 가지고 돈을 더 붙여서 여러 주택을 구입하여 보유한 사람들은 결국 종부세의 대상이 되거나 아니면, 재산세를 내거나 나중에 주택을 팔아서 소득을 실현시킬 경우에 양도소득세를 부과하기 때문에 그런 부분에서 대부분 해결이 되고, 그 나머지 조세회피 부분이 어느 정도 타깃이 되는지에 대해서 불분명하다는 생각이 든다.

오늘 발표한 내용은 크게 두 가지인데, 하나는 '이것이 어떤 소득세 과세나 종합소득세 과세 차원에서 바람직한 접근인가?' 라는 문제이고, 또 한 가지는 '과연 이것이 비용편익적으로 타당한 것인가?' 하는 문제이다.

하지만 두 번째 부분, 즉 비용편익적인 부분이 분석이 되어 있지 않기 때문에 토론자의 입장에서 제한적이라고 말씀드리고 싶다.

두 가지 안 중에서 선택을 한다면, 1안이 종합과세를 한다든지 3주택 이상 보유자를 과세대상으로 한정하고 있기 때문에 2안보다 조금 더 낫다고 생각한다.

마지막으로 임차인에게 소득공제를 하는 것은 두 가지로 말할 수 있다.

본인이 생각하기에는 월세를 사는 사람은 소득이 정말 낮은 사람들과 부유층임에도 불구하고 월세를 사는 사람으로 나눠볼 수 있다.

먼저 소득이 낮아서 전세자금을 마련할 수 없는 임차인의 경우에 월세에 대해서 소득공제를 한다는 것은 상당히 의미가 있는 일이라고 생각된다. 하지만 이런 경우에 해당하는 사람들은 거의 대부분 면세점 이하의 사람들로 소득세를 내지 않고 있는 것으로 보인다. 따라서 소득공제가 그 사람들에게 어떤 혜택을 줄 것이라고 생각하지 않는다.

부유층이 비싼 동네, 비싼 집에서 혼자 월세를 산다든지 하는 경우도 있는데 이런 사람들에게 소득공제를 할 경우에는 소득공제의 취지에 맞지 않을 것이다.

결국, 임차인에 대해서 월세관련 소득공제의 시행은 큰 실효성이 없다고 판단된다.

다시 한 번 말씀드리지만, 전반적으로 이것이 주택임대소득 전체를 대상으로 하면서 어떤 문제점이 있어서 분명 개선의 방향으로 가는 것이므로 단계적으로 시작하는 것이 필요하다고 생각이 되고, 재산세나 종부세로 커버가 안 되는 부분이 분명할 때 일단 지지를 받을 수 있을 것 같다.

만약에 임대소득관련 과세가 긍정적이라고 생각이 된다면 비용편익 분석을 해봐서 세수가 어느 정도까지 확보될 수 있는지가 정립이 되어야 여러 전문가들이 그 제도가 타당한지에 대해서 정확하게 언급을 할 수 있지 않을까 생각한다.

제도적 실익없고 사회적 비용 초래 우려

주만수 / 한양대 경제학부 교수

전세보증금의 귀속임료(간주임대료)와 같은 귀속임료에 대해 과세하는 것은 원칙적으로 가능하다. 유럽에서는 자기소유주택에 거주하는 경우 귀속임료를 대해 과세하는 국가들도 있다. 우리나라에서는 상가를 임대할 때 보증금 부분에 대해 간주임대료를 계산하여 과세하고 있다. 하지만 주택 임대의 경우 보증금의 간주임대료에는 과세하지 않으며 월세부분에만 소득세를 과세하고 있다. 따라서 전세보증금의 귀속임대료에 대한 과세는 논리적으로 가능한 정책이다. 하지만 오늘 제시하고 있는 3주택 이상 보유한 사람의 전세보증금의 귀속임대료에 대해서 과세하는 것은 세수효과 측면에서 그리고 형평성 제고 측면에서 제도적 실익이 없을 것이라고 생각한다. 다른 토론자들이 제기한 이유와 다른 부분을 중심으로 말씀드리겠다.

먼저 발표논문에서 간주임대료의 과세소득산정방법을 보면, 이중과세를 조정하기 위하여 전세보증금을 기초로 발생한 소득을 간주임대료에서 제외한 나머지 부분에 대해서 과세하게 되어 있다. 만약에 전세보증금을 잘 운용하여 간주임대료보다 큰 수익이 발생한다면 과세소득이 0보다 작아지는 반면, 전세보증금 운용에 실패하여 수익을 창출하는 데 실패한 경우에는 과세소득이 0보다 커지게 된다. 따라서 현실적으로 소득이 많은 사람은 간주임대료에 대한 세금을 납부하지 않고 소득이 적은 사람은 추가적인 세금을 납부해야 한다. 실제로는 간주임대료의 일정부분만을 과세대상으로 할 계획이므로 전세보증금 운영에 의한 소득을 제외할 경우 순간주임대소득은 거의 0보다 작아지므로 세수확대의 효과는 거의 없을 것이다.

그리고 설령 과세를 하는 경우에도 과세 최저한도를 설정하는 것은 불필요하다. 부동산임대소득은 어차피 종합소득과세로 부과하므로 전세보증금의 간주임대료소득도 종합과세 대상소득이 된다. 만일 전세에 의한 간주임대료소득에 대해 별도의 최저한도를 설정한다면 근로소득 등 여러 가지 종합과세 대상 소득이 큰 경우에도 과세로부터 제외되는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 간주임대료를 별도로 산정하여 일정수준 이상의 경우에만 과세할 것이 아니라 이를 포함한 종합소득에 대해 과세하는 것이 형평성 제고에 도움이 될 것이다. 그래야만 다른 소득과는 별도로 계산하는 것은 좋은 제도가 아니라고 생각한다.

또한 월세에 대해서는 현재 2주택 보유자부터 과세하면서 전세의 경우에는 3주택 이상 보유자부터 과세한다는 것은 형평성에 어긋난다고 생각한다. 제도도입에 따른 충격을 완화하기 위해 불가피하다면 과세 확대에 대한 일정을 제시하였으면 좋겠다.

현재의 계획대로 전세보증금 간주임대료에 대한 과세가 도입된다면 정책적으로 빈부격차를 완화하는 것처럼 보일 수 있으나 대부분의 경우 조세부담은 발생하지 않기 때문에 형평을 이루는 것 같은 감성적 효과만을 얻게 될 위험이 있다. 또한 3주택 이상이면서 전세보증금을 추가 소득을 얻는 데 사용할만큼 자금여력이 충분하지 않아서 조세부담을 해야 하는 임대자들은 실질적인 소득없이 세금을 납부해야 하므로 굉장한 과세저항이 있을 것이다. 전세보증금으로부터 실질적인 소득의 발생이 없는 상태에서 과세를 한다면 사회적인 논란만 불러 일으킬 것이다.

요약하면, 이 제도를 시행한다면 다주택자들에게 과세한다는 제도적인 만족감은 얻을 수 있으나, 세수확보에 실효가 없을 것이면서 다양한 사회적 비용을 초래할 우려가 크다고 생각한다.

세수가 얼마정도 늘 것인지 추계할 수 있고, 국익에 어느 정도 도움이 될 수 있는지에 대해서 조금 더 논의가 진행된 다음에 실익이 어느 정도 있다는 것을 보이면, 그때 다시 논의를 해야지 지금 너무 성급하게 도입할 필요가 없다고 생각한다.

제안된 월세관련 소득공제 제도 역시 좋은 제도라

고 생각하지 않는다. 주거와 관련된 비용이 발생한다면 이는 모든 사람들에게 발생하는 것이므로 이를 경비로 인정하여 공제하는 것은 가능할 것이지만 이는 현재의 기초공제 등에 포함된 것으로 인정할 수 있다.

전세보증금에 대한 간주임대료에 과세하는 제도도입에 따라 이 부분이 상대적으로 저소득계층인 임차인에게 전가되는 것을 우려하여 일정한 조건을 충족하는 부분에 대해 월세 임차인에 대해서만 공제해주는 것은 제도적인 조합이 적절하지 않을 뿐 아니라 큰 틀에서 형평성에 개선하지도 못할 것이다. 또한 사람들의 임차형태를 전세에서 월세로 전환을 촉진하는 왜곡을 초래할 가능성도 크다.

임대소득에 대한 과세와 임차인에 대한 공제제도를 도입하는 것은 과세소득을 과소신고하거나 임대료 공제액을 과대신고하여 탈세하려는 의도를 이중으로 확인할 수 있는 보완적 제도가 될 수 있다는 장점을 갖고 있다. 하지만 제안된 공제방식은 매우 제한적이어서 제도적 장점을 확보할 수 없다. 따라서 임대소득 과세와 임대료 공제를 도입하려고 한다면 충분한 준비를 갖추어 전면적으로 도입하지 않는다면 과세체계를 혼란스럽게 할 뿐이라는 우려를 갖게 한다.

따라서 만약에 주거환경을 갖추기에 부담스러운 저소득 계층을 보조하고자 한다면 조세정책은 한계가 있으므로 임대주택보조 등 지출정책을 이용하는 것이 효과적일 것이다.

과세타당성 있지만 도입은 신중히 검토

주영섭 / 기획재정부 조세정책관

우선 우리가 왜 주택전세 보증금에 대한 과세를 검토하게 되었는지 배경부터 설명하도록 하겠다.

최근에 재정수요의 문제로 세수확보 차원에서 주택 전세보증금 문제가 나온 것이 아닌가하는 말이 많은데 절대 그런 측면은 아니다.

저희들이 이것을 검토하게 된 경위를 말씀드리면 지난 4월 임시국회 때 다주택자에 대한 양도소득세 중과를 한시적으로 폐지하는 안을 만들어서 국회에 제출하였다. 국회에서 지난 4월에 뜨거운 논란과 첨예한 대립이 있었다.

그래서 그 부분에 대해서 결과적으로는 양도소득세 중과를 한시적으로 폐지하면서 일부에서 일부 다주택자에 대해서는 작년에 종합부동산세도 대폭 경감하고 양소소득세도 중과를 폐지하고 이렇게 되면 전세보증금으로 연쇄적으로 많은 주택을 보유하는 경우가 많은데 그런 경우에 그런 사람들에 대한 과세가 너무 낮은 것이 아닌가라는 지적이 있어서 전세보증금에 대해서도 과세를 하는 방안에 대한 논의가 시작되었다.

그러나 전세보증금에 대해 과세하는 경우 여러 가지 문제점이 있는 것도 사실이다.

우선 회계학적 또는 경제적인 측면에서 볼 때, 이중과세 문제와 실효성 측면에서 나타나는 문제, 그리고 특히, 임차인들에게 부담이 전가되어서 오히려 영세 취약계층에 대한 주거비 부담이 높아지는 전가문제가 있을 수 있기 때문에 굉장히 민감한 문제이다. 이러한 여러 가지 상황들을 종합적으로 고려해서 결정해야 하기 때문에 많은 어려움이 있다.

그래서 저희가 한국조세연구원에 용역을 맡겼고, 이번 공청회 기회를 통해서 여러 가지 의견을 수렴하고자 한다.

임대보증금에 대한 과세문제에 대해서는 과세를 하는 것이 타당하다는 의견도 있었고, 물론 과세하지 않는 것이 바람직하다는 의견이 다수 있었다.

이처럼 의견들이 많이 엇갈리고 있는데 담당 실무자로서의 의견이 아니라 개인적인 의견임을 전제로 이야기 하겠다. 우선 임대보증금에 대해서 과세하는 것이 바람직한 것인가라는 측면에서 보면 현재 우리나라 소득세 제도가 완전히 포괄주의로 되어 있다면 임대보증금에 대해서 과세할 필요가 없지만, 다른 어떤 방식으로 과세되기 때문에 과세대상으로 고려하지 않는 것이 바람직하다.

그러나 우리나라의 현행 과세제도는 열거주의로 되어 있기 때문에 과세대상으로 열거되지 않으면 과세되지 않는다. 그리고 과세되는 데 있어서도 소득별로 종합소득세, 양도소득세, 이자소득세 등으로 나누어 과세하는 분류과세 방식을 채택하고 있다. 그 과정에서 과세되지 않고 누락되는 부분이 상당히 많이 있다.

특히 임대보증금과 관련해서 본다면 주로 문제가 되는 것은 임대보증금으로 두 번째 주택을 사고 두 번째 주택의 임대보증금으로 세 번째 주택을 사는 등 꼬리를 무는 주택취득이 이루어지고 있기 때문에 그 과정에서 임대보증금이 부동산 및 주택 투기 수단으로 이용되는 부분이 있다. 그래서 이런 부분에 대해서는 어떤 방식으로든 과세해야 한다는 상식적 차원에서의 의견도 있다.

그렇지만, 사실 적은 자금 즉, 보증금이라는 수단을 통해서 레버리지 효과를 이용해 한 채를 살 수 있는 자금으로 수 채의 주택을 보유하게 되는데 그 경우에 나중에 다 팔았을 때 양도소득으로 과세되는 경우를 살펴보면 문제가 있다.

양도소득이 과세되는 과정에서 만약에 전세보증금을 이용하지 않고, 은행에서 돈을 차입한 경우와 비교해 보면, 동일한 주택 양도차익을 얻기 위해 금전을 기관 등으로 부터 차입하여 취득한 경우에는 지급하여야 할 차입금에 대한 이자부담이 있으나 전세보증금을 통해 레버리지 효과를 이용한 경우에는 이자부담이 없다. 양도소득세 과세표준 계산시 이자비용이 손비로 인정되지 않는다는 점을 감안할 때 임대보증금을 사용해서 이자비용 없이 양도소득을 얻을 수 있게 되므로 그 만큼 귀득소득이 발생한 것으로 볼 수 있다.

이런 측면에서 보았을 때, 임대보증금제도를 통해서 양도소득을 얻게 되는 경우 전세보증금에 대한 이자상당액 만큼 임대보증금의 귀속소득이 발생한 것으로 볼 수 있고 따라서 과세가 바람직하다.

특히 임대보증금을 자녀학자금으로 사용하는 등 가사비용 또는 개인 채무변제에 사용할 경우, 임대보증금이 없었다면 금융기관으로부터 차입해서 지급했어야 부분을 임대보증금으로 지급했기 때문에 그 만큼 이자비용의 지출이 줄어들었을 것이고, 전체적으로 보면 그만큼 그 사람의 실질소득이 증가했다고 볼 수 있다. 이런 측면에서 볼 때 임대보증금에 대한 귀속임료가 발생한다고 볼 수 있다.

물론 빚을 얻어서 토지나 건물을 사고 또 임대보증금을 받아서 그 보증금으로 빚을 다시 갚았을 경우에는 사실은 임대보증금에 대해서도 귀속소득이 생길 수가 없다. 임대보증금을 금융기관에 예금하고 이자소득을 받았을 때는 이자소득으로 과세되므로 이런 경우에 이중과세 문제가 생길 수 있다. 이러한 부분에 대하여는 이중과세 배제 장치를 두어야 할 것이다.

하지만 앞에서 설명한 바와 같이 귀속임료가 발생하는 경우가 상당부분 존재하기 때문에 과세의 타당성이 있다고 생각한다.

전세금에 대해서 과세한다고 했을 때 이것이 임대료 증가로 전가되는 측면은 가장 우려되는 부분이다. 그렇다면 이런 부분을 어떻게든 최소화 하는 방향으로 제도가 마련되어야 한다.

성명재 박사께서 임대보증금에 대한 과세방안을 1안과 2안으로 제시했다.

1안은 3주택 보유자부터 3억원 초과분에 대하여 과세하되, 종합과세를 하자는 의견이고 2안은 월세와 같이 2주택 이상 보유자에게 과세하되 분리과세하는 방안이다.

2주택 이상 보유자부터 과세하자는 것은 월세에 대한 과세와의 형평성을 생각해 본다면 타당하다고 생각한다. 그러나 주거용을 제외한 1채의 주택보증금에 대해서 과세하는 경우에 대부분의 전세보증금이 과세 될 것이고 세부담의 전가문제가 나타날 우려가 있다고 생각한다.

그런 측면에서 본다면 3주택 이상 보유자부터 과세하되 특정 금액(3억원) 이하는 면세하고 그 이상부터 과세하는 경우 전가문제를 최소화할 수 있으며 다주택 보유자에 대해 과세한다는 실효성도 거둘 수 있을 것으로 생각한다.

물론, 이 두 가지 안 외에 다른 여러 가지 의견이 있을 수 있고 여러가지 측면에서 장단점을 종합적으로 고려해서 결정해야 될 문제라고 생각한다.

임대보증금 과세와 관련하여, 가장 민감한 부분으로 만약에 과세로 전환하는 경우에도 전가문제가 최소화 되도록 해야 한다는 것이다.

1주택 보유자는 당연히 과세하지 않는 것이 타당하다. 2주택 보유자부터 과세할 경우 과세저항 문제가 심각하게 발생할 수 있고, 행정적으로도 많은 어려움이 있을 것으로 생각한다.

현 시점에서 임대보증금에 대해 과세로 전환하는 경우 초기에는 너무 강력하게 시행되지 않도록 해서 부작용이 나타날 가능성을 최소화해야 한다.

월세 지급액에 대한 소득공제문제는 저소득자를 대상으로 해야 하는데 면세점 이하의 사람들은 혜택을 받지 못하는 문제와 현제 공제제도가 상당히 복잡한 상황에서 공제제도를 추가하는 것은 바람직하지 않다는 문제 등 부정적인 측면은 물론 있다.

하지만 한편으로 보면 취약계층에 대한 지원 측면도 고려해야 한다는 의견도 분명히 있다.

지금 소득세공제 체계에서 생계비에 대한 소득공제가 이루어지고 있고, 주택에 대한 최소한의 비용도 여기에 포함되어 공제되기 때문에 추가적인 공제는 필요가 없다고 볼 수 있다. 하지만, 지금 공제제도를 살펴보면 주택에 대해서는 특별히 여러 가지 공제를 해주고 있다. 예를 들면, 20년 이상 장기주택저당차입금에 대한 세금혜택, 주택전세보증금 대출금의 원리금 상환액에 대한 소득공제, 주택취득을 위한 청약저축불입액에 대한 소득공제 등 주택과 관련된 공제제도가 여러 가지가 있다.

이런 것과 비교할 경우, 월세 세입자들은 20년 이상 장기주택 저당차입금으로 주택을 취득한 사람들보다 더욱 열악한 환경에 있다고 판단되므로 여러 가지 형평성 측면에서 고려한다면 월세 세입자들에 대한 공제가 필요하다고 생각한다.

보유과세 · 양도소득과세부터 현실화해야

최영태 / 참여연대 조세개혁센터 소장

우선 이런 문제가 발생하게 된 것은 우리나라 소득세 체계에 문제가 있기 때문이라고 생각한다.

소득세도 법인세처럼 포괄과세를 하게 되면, 사실 모든 소득에 대해서 과세를 한다는 일반원칙이 성립된다. 그런데 소득세는 법인세처럼 포괄과세를 하는 것이 아니고 종류별로 과세를 하고 그 종류에 해당되지 않으면, 과세가 되지 않는다.

이자 · 배당, 사업소득, 임대소득 등 이렇게 종류별로 과세를 하는데 과세가 되지 않는 것이 상당히 많이 있다. 즉 주택 간주임대료와 관련해서 지금 가장 문제가 되는 것은 2주택 이상 보유자에게 임차보증금에 대한 과세가 제외될 수 있다는 것이다. 예를 들면 임

대보증금을 예금하였을 경우 이자소득도 종합과세가 아니고 분리과세가 되면서, 50% 이상의 이자가 비과세 감면되고 있다. 이자가 과연 우리나라에서 정확하게 과세되느냐 하는 의문이 제기된다.

그럼 또 임대보증금을 가지고 다른 주택을 사서 결국은 양도할 때 양도세를 과세하겠다고 원칙을 세워도 과연 우리나라의 양도소득이 정확하게 과세되는가라는 의문을 여러 사람들이 가질 수 있다. 정책목적에 따라 세율이 너무 자주 바뀌고 실가과세 원칙이 지켜지고 있는지도 의문이다.

또 재산이 많은 사람들은 자녀들에게 변칙증여를 하거나, 외국에 집을 사주는 경우가 많이 나타나고 있는데 국민정서상 과연 우리나라의 소득세나 증여세가 정확하게 과세가 되느냐 하는 의문이 든다.

따라서, 부동산을 많이 가진 사람은 부자인데, 부자에게는 왜 과세가 제대로 되지 않느냐라는 문제가 제기된다. 구조적으로 잘못되어 있어서 많은 부동산을 임대보증금을 통해서 취득할 수 있고 세금을 제대로 내지 않는다는 생각을 가진 사람들이 많이 있다.

이런 문제를 고려하지 않고 조세이론상으로만 보면 간주임대료에 대한 과세가 세계적으로 일반화되지 않는 상태에서, 우리나라에서 주택임대 보증금에 대해서 과세체계를 만드는 것은 상당히 어려운 문제가 있을 수 있다.

그러나 한편으로 생각하면, 소득세가 포괄과세가 아니고 또 상당한 소득세들이 비과세 감면과 같은 변칙으로 감면되는 부분이 있기 때문에 이런 것에 대해서 과세해야 한다는 논리가 성립할 수 있고 아까 발제자께서도 지적하였지만 위헌 문제에 대해서도 쉽게 결론을 내릴 수 없을 것으로 생각한다.

이 문제가 나오게 된 기본 배경을 보면, 주택문제는 우리나라에서는 매우 민감한 문제인데, 주택을 2채 보유한 사람이 결국에는 이득을 보는 구조로 되어 있다. 양도소득과세라든지 보유과세와 같은 문제들이 종합적으로 어우러져 이런 문제가 나오는 것이다. 그러면 주된 보유과세나 양도차익에 관한 과세는 정책에 따라 대폭 내려주면서 주택임대보증금에 대해서 과세하는 것으로 적당히 무마할 수 있느냐 하는 것이다. 주택임대보증금에 대한 과세를 전면적으로 실시한다면 그 대가로, 예를 들면 양소소득이나 보유과세 제도를 손질하지 않고 적당히 가겠다는 것은 앞뒤가 바뀐 것으로 생각된다.

우리가 요구하고 싶은 것은 주택 또는 부동산에 대한 보유과세 내지는 양도소득에 대한 과세를 현실화하는 것이다. 그런 관점에서 보면 주택임대보증금에 대한 과세를 섣불리 받아들이기 어렵다고 생각한다.

주택임대료 과세에 있어서 항상 문제가 되는 것은 전가문제인데, 전가문제는 보유세를 하든 양도세를 하든 항상 문제가 되어 왔다. 세금을 강화하면 어쩔 수 없이 전가문제가 따르게 되는데 그렇다고 해서 세금을 낮춰준다고 이 문제를 해결할 수 있다고 보지 않는다.

예를 들어서 세금을 낮춰주면 부동산가격이 올라가고 보증금이 다시 올라가는 악순환이 계속 되는데, 이런 상황에서 세금을 강화하게 되면 전가문제가 발생하면서 서민들이 자꾸 어렵다고 이야기하게 된다. 전가문제가 일어나지 않으려면 우선 부동산 가격이 안정되어 있어야 한다. 만일 세금을 낮추면 부동산가격이 폭등하는 상황에서는 전가문제가 이런 의사결정을 하는 데 얼마나 큰 고려요소가 되는지 명확하지 않다.

우리가 반대를 한다고 해도 정책당국에서 과세하는 쪽으로 추진할 수 있는데, 그런 경우에 현재 1안과 2안 중에서 2안으로 가는 것은 굉장한 국민적 저항을 불러올 수 있다고 생각된다. 그리고 논리적으로 보아도 보증금에 대한 과세를 분리과세하여 적당히 60% 정도 과세한다는 것인데, 월세로 받게 된다면 종합과세가 되고 보증금을 받게 된다면 분리과세하는 것은 논리적으로 맞지 않는다.

1안의 경우, 감가상각비 계산 문제가 상당한 난관

에 봉착할 것으로 예상한다. 종합과세를 한다고 하면, 일반 납세자가 이런 정도의 계산을 넣어서 세금을 신고한다는 것은 어려울 것이다. 이것도 간편장부처럼 간편하게 신고할 수 있는 방법이 개발되어야 할 것이다. 그래서 1안과 2안을 아마 선택을 하더라도 실제 적용한다면 실무적으로 굉장한 어려움이 예상된다.

마지막으로 월세 부분인데, 월세와 관련하여 소득공제하는 것은 찬성한다. 이것은 발제자가 발표한 것처럼, 일정소득 이하의 소득자에게만 공제를 해준다고 되어있었고, 물론 그런 분들이 소득이 없어서 혜택을 못 본다고 하더라도, 이런 제도를 통해서 흔히 이야기 하는 전가문제에 대해서 완충 작용을 할 것이라고 생각한다.

마지막으로 주택부문에 대해서 월세를 과세한다고 하지만, 그것을 제대로 신고하는 사람이 굉장히 드물 것이기 때문에 과세 양성화 효과도 없을 것이다.

주택관련 월세에 대한 소득공제는 찬성하는 입장이다. 임대보증금을 과세로 전환시키는 것은 부동산 과세체계의 정상화에 있어서 편법으로 보일 수 있어서 반대한다.

방향은 옳으나 점진적 검토 및 추진 필요

추창근 / 한국경제신문 논설실장

조세제도의 기본은 형평성의 확보와 조세의 성격이 확실함, 과세의 편리성, 징세비용이 적게 들어야 하는 원칙 그리고 조세제도를 통해서 소득의 재분배 등이 고려되어야 한다.

대개의 경우를 보면 실제 우선적으로 고려되어야 하는 것이 세수에 어떠한 영향을 미치는가이다. 세수문제는 재정 건전성과 직결되는 문제로서 결코 가볍게 볼 수 없으므로 조화로운 방안을 찾는 것이 쉽지 않다.

이런 이야기를 하는 이유는 임대소득과 관련된 과세체계 개편방안 논의에서도 그런 부분이 고려가 되고 있는지 의문이다. 각종 감세정책과 같은 것에 의해서 세수부족을 만회하기 위한 것이 아니냐는 의견이 많이 있다.

솔직히 그런 점에서 본다면 전월세와 관련된 주택임대차 과세체계 개편이 지금 조세제도 개선과 관련해서 얼마나 시급하고 필요한 과제인지 의문을 가지게 한다. 왜냐하면, 앞에서도 언급했지만 서민들의 주거 안정과 관련해서 매우 민감한 문제이고 정치경제 사회적으로 고려해야 될 사항들이 많다. 따라서 논란이 일어날 가능성이 크다.

복잡한 변수를 감안했을 때 과연 이것을 도입했을 때 세수효과를 얻을 수 있겠느냐라는 회의가 든다.

물론 그럼에도 불구하고, 과세 원칙이나 과세 형평성 차원에서 접근한다면, 전세임대소득에 대한 과세는 당위성이 있다고 본다. 왜냐하면 전세보증금을 간주임료라고 표현했지만, 최소한 이자수익만큼을 간수수익이라고 한다면 거기에 대한 과세는 당연하다고 본다.

그렇지만 당위성을 떠나서 고려해야 될 것이 많이 있는데 가장 대표적인 것이 이중과세문제이다. 이자

수익에 대한 과세는 이자소득세가 있고, 사업용도로 쓴다면 당연히 다른 세제와 관련되면서 이중과세 문제가 논란이 될 것이다. 먼저 이중과세 문제가 해결되어야 한다.

세부담 전가에 따른 임대료 상승과 관련된 전가문제로 세입자들의 부담이 많이 늘어날 수 있다. 과연 세입자에 대한 임대수익에 대한 과세방안과 임대료 상승은 전세임대료 또한 수요와 공급에 의해서 결정이 되는데 과세와 임대료 상승이 어떠한 상관관계를 가지고 있는지 판단하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 임대료 상승으로 이어질 가능성은 충분히 있다.

조세정의 차원에서 전세임대소득에 대한 과세는 주택월세나 상가 임대소득에 대한 과세와 형평성을 맞추기 위해서 필요하다고 본다. 그런데 가야 할 방향은 맞는데 현재 서둘러서는 안 되는 문제라고 생각한다. 물론, 그 당위성은 고소득자 비과세 감면 축소라는 큰 세제개편의 방향과 일치하고 조세정의 차원에서도 방향이 일치한다고 생각한다.

전세보증금을 이용해서 일부의 경우겠지만, 여러 채의 주택을 구입하고 투기적인 목적으로 사용하는 경우가 있다. 이 문제의 해결방안을 찾는다면, 1주택 보유자를 적용할 것인지, 2주택 이상 보유자에 대해서 적용할 것인지, 혹은 3주택 이상 보유자를 적용할 것인지에 대한 문제는 조세저항이나 그 실효성 문제에 대해서 심각하게 고려해야 한다.

저가주택을 생계형으로 임대할 경우, 1주택 보유자가 임대를 할 경우는 지방근무자와 같은 불가피한 사정이 있을 것인데 이런 것까지 과세한다면 공평성을 넘어서는 문제가 있을 수 있다.

따라서 주택 개수의 문제가 아니라 주택가격, 전세보증금 등 임대수익의 규모를 통해서 과세하는 방안을 검토할 필요성이 있을 것 같다.

그리고 임대소득에 대해서 과세한다면, 당연히 임대소득에 대한 공제는 이루어져야 할 것이다. 전세보증금에 대한 이자가 임대소득이라고 한다면, 세입자는 보증금에 대한 이자 만큼을 지불하고 주거하는 것이기 때문에 주거비용 보전을 위해서 소득공제가 이루어져야 하는 것은 당연하다.

탈세 및 왜곡에 의한 세수문제가 있겠지만, 이것은 조세행정적으로 지속적으로 관리해야 하는 문제이다. 이 제도에 대해서 다시 한번 말하자면, 방향은 맞지만 너무 서두르는 것은 지나친 논란만 일으키고 기대한 만큼 효과를 얻기 어려울 것이다.

외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책 개편방안

정책토론회 개요

- **주　　제**　외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책 개편방안
- **일　　시**　2009년 7월 8일(수) 14:00~16:30
- **장　　소**　세종호텔 4층 해금강홀
- **진행순서**

14:00~14:10　개회사 및 인사말

▶ **개 회 사**　원윤희 한국조세연구원 원장
▶ **인 사 말**　김용하 한국보건사회연구원 원장

14:10~16:15　주제발표 및 토론

▶ **사 회 자**　박완규 중앙대 경제학부 교수
▶ **발 표 자**　정영호 한국보건사회연구원 연구위원
『흡연과 음주의 사회경제적 비용』
성명재 한국조세연구원 선임연구위원
『외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책개편 방안』
▶ **토 론 자**　강성욱 대구한의대 보건학부 교수
김일종 한국담배협회 상임부회장
김진영 건국대 경제학과 교수
온기운 매일경제신문 논설위원
이향기 한국소비자연맹 부회장
정용헌 에너지경제연구원 에너지정책연구본부장
정진우 한국전자정보통신산업진흥회 산업정책본부장
차홍기 한국주류산업협회 기획조사팀 이사

(가나다 순)

16:15~16:30　객석토론 및 종합정리

16:00　폐회

* 본 원고는 2009년 7월 8일 세종호텔 4층 해금강홀에서 한국조세연구원, 한국보건사회연구원 및 에너지경제연구원이 공동으로 개최한 「외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책 개편방안」 정책토론회의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 발표문 전문은 한국조세연구원 홈페이지(www.kipf.re.kr)에 게시되어 있으며, 주제 발표 및 토론의 내용이 소속기관이나 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. 〈편집자 주〉

주제발표 요약

주제발표 1

흡연과 음주의 사회경제적 비용

정영호/ 한국보건사회연구원 연구위원

가. 연구의 필요성

■ 흡연 및 음주의 폐해는 개인뿐 아니라 사회경제적으로 상당한 비용을 유발하므로 피해를 최소화할 수 있는 정책마련이 필요하고, 이를 위해서는 흡연과 음주가 유발하는 사회경제적 비용을 측정하는 작업이 우선되어야 함.

- 사회에 부과된 비용을 측정함으로써 향후 정책평가에 대한 중요한 기초자료를 제공해 줌.

나. 흡연의 사회경제적 비용

■ 흡연의 사회경제적 비용 추계항목 및 추계결과는 다음과 같음

〈표〉 흡연의 사회경제적 비용(2007년도 기준)

(단위: 백만원)

구분	비용 항목	비용	추계방법
흡연으로 인한 질병비용	▸진료비	1,425,169	유병률 접근법 및 총생산손실계산법
	▸간병비	189,608	
	▸교통비	20,334	
	▸조기사망에 따른 소득손실비용	3,521,365	
	▸작업손실액	303,800	
	소계	5,460,276	
기타	▸간접흡연비용	171,531	유병률 접근법 및 총생산손실계산법
	▸담배로 인한 화재의 재산피해액	7,771	문헌고찰
	소계	179,302	
총 계		5,639,578	

다. 음주의 사회경제적 비용

■ 음주의 사회경제적 비용 추계항목 및 추계결과는 다음과 같음

〈표〉 음주의 사회경제적 비용(2007년도 기준)

(단위: 백만원)

구분	비용 항목	비용	추계방법
음주로 인한 질병 비용	▸진료비	617,841	유병률 접근법 및 총생산손실계산법
	▸간병비	113,002	
	▸교통비	8,535	
	▸조기사망에 따른 소득손실비용	3,987,350	
	▸작업손실액	304,235	
	소계	5,022,428	
음주관련 사고로 인한 비용	▸산업재해의료비	105,294	관련 자료를 기초로 하여 계산
	▸음주교통사고의료비	231,510	
	▸음주사고로 인한 차량손실비	747,070	
	▸음주관련 화재사고 비용	109,303	
	▸교통 및 보험행정 비용	33,848	
	▸음주사고로 인한 조기사망비용	369,729	총생산손실계산법
	소계	1,596,754	
기타	음주관련 가정폭력 비용[1]	12,356,214	WTA 방법
총 계		18,975,396	

라. 정책과제 및 결론

■ 흡연과 음주와 같은 건강위해 행태로 인적자본 손실, 의료재정의 부담, 간접흡연, 음주운전 사고, 화재 발생 등에 따른 막대한 비용을 최소활 수 있는 정책방안 마련이 필요함.

■ 또한, 음주관련 가정폭력에 따른 가족의 고통 등 무형의 비용이 매우 큰 규모로 나타나고 있어 심각한 사회문제로 인식하고 접근하는 관심과 정책이 요구

■ 흡연과 음주의 문제를 국민들의 건강증진 및 삶의 질 향상이라는 차원뿐 아니라 국가 차원의 성장 및 발전전략으로 바라보는 보다 확대된 시각에서 미래사회에 대비한 정책을 추진해야 할 것임.

■ 이러한 맥락에서 사회적으로 건강위해품목의 소비와 생산이 감소하고 건강증진관련 품목의 소비와 생산이 증가하도록 유인하는 건강친화적 조세체계를 설계하는 것을 적극 고려할 필요가 있음.

– 이러한 메커니즘을 통하여 조성된 재원은 건강증진이라는 목적 이외에도 성장능력 확충(관련분야 R&D 등) 및 일자리 창출, 빈곤예방 및 탈출을 위한 취약계층 지원 등 다양한 목적으로 활용될 수 있을 것임.

– 녹색성장, 녹색사회 구현에 기여

참고

〈표〉 흡연과 음주의 사회경제적 비용

(단위: 백만원)

흡연의 사회경제적 비용		음주의 사회경제적 비용	
흡연으로 인한 질병의 사회경제적 비용		음주로 인한 질병의 사회경제적 비용	
항목	비용	항목	비용
▸진료비	1,425,169	▸진료비	617,841
▸간병비	189,608	▸간병비	113,002
▸교통비	20,334	▸교통비	8,535
▸조기사망에 따른 소득손실비용	3,521,365	▸조기사망에 따른 소득손실비용	3,987,350
▸작업손실액	303,800	▸작업손실액	304,235
소계	5,460,276	소계	5,022,428
흡연의 기타 비용		음주의 기타 비용	
▸간접흡연비용	171,531	▸산업재해의료비	105,294
▸담배로 인한 화재의 재산피해액	7,771	▸음주교통사고 의료비	231,510
		▸음주사고로 인한 량손실비	747,070
		▸음주관련 화재사고 비용	109,303
		▸교통 및 보험행정 비용	33,848
		▸음주관련사고로 인한 조기사망비용	369,729
소계	179,302	소계	1,227,025
		가정폭력 관련 비용	12,356,214
흡연의 사회경제적 비용 합계	5,639,578	음주의 사회경제적 비용 합계	18,605,667
흡연과 음주의 사회경제적 총비용 : 24,245,245			

주제발표 2

외부불경제 품목 소비억제를 위한 정책 개편방안

성명재 / 한국조세연구원 선임연구위원

■ 개별(특별)소비세는 사치세로서 오랫동안 소득재분배 기능을 충실히 수행하였으나 소비구조의 대중화 · 고도화가 크게 진전되면서 그 기능을 상실하고 대부분 폐지된 상태

■ 최근에는 외부불경제 축소, 에너지 효율 개선 · 소비절약의 필요성이 점증하면서 각종의 규제 강화와 함께 경제적 유인제도(즉, 소비세)를 이용한 외부성 교정 기능이 강조

• 특히 강제성을 지닌 규제가 국민경제의 자원배분을 크게 왜곡함으로써 비효율성이 매우 높다는 것이 알려지기 시작하면서 효율성을 저해하지 않는 조세적 접근방법이 범세계적으로 널리 활용되고 있음.

■ 담배와 주류(특히 증류주)의 경우 (16세 이상) 인구 1인당 소비수준이 (EU · 미 · 일과 비교시) 각각 7위 및 3위권으로 추정

• 흡연 및 음주와 관련된 사회 · 경제적 외부비용의 축소 필요성이 시급한 정책과제

• 흡연 · 음주 폐해 억제를 위한 주세 · 담배세의 죄악세 기능 강화의 일환으로 장기적인 고세율 · 고가격정책을 통해 자발적 소비억제 유도 필요

– 주 억제 대상은 청소년으로 장기대처 필요: 차세대 흡연 · 음주 억제 목표

– 영국의 흡연율 억제정책이 성과(흡연율 50%→25%) 거두는 데 30년 소요

■ 담배와 주류의 경우 국민건강위생 측면에서 부정적인 효과가 큰 만큼 적정 수준으로의 소비억제 필요성이 크지만 현행 조세 체계는 이에 크게 미흡

• 흡연 및 음주와 관련된 사회 · 경제적 외부비용의 축소 필요

• 현행 종량세 체계에서는 가격(물가)변동에 관계없이 세액이 고정되어 있어 세액의 실질가치는 가격(물가) 상승에 반비례하여 하락하므로 물가상승으로 실질 세부담은 감소되는 문제

– 흡연율 경감을 위해서는 중장기적으로 지속적인 고가격 정책이 필요하므로 종량세 체계 내에 물가 · 가격연동제의 도입이 바람직

• 흡연억제를 위한 가격체계의 개편방안으로 다음의 방안을 생각할 수 있음

– 대안1 : 현행 과세구조를 유지하면서 국민건강증진부담금 인상

– 대안2 : 현행 과세구조를 유지하면서 국세인 담배소비세 신설

– 대안3 : 국민건강증진부담금을 국세인 담배소비세로 전환

– 대안4 : (각 대안) + 물가연동제

• 주세의 경우에도 음주 폐해 방지를 위해 전반적인 주세율 인상을 검토

– 대안1 : 전반적으로 주세율을 인상하되 일시에 인상

– 대안2 : 몇 번에 걸쳐 단계적으로 주세율을 인상

• 시행시기 : 흡연 및 음주폐해 방지를 위하여 2010년부터 바로 시행하거나 중장기적으로 추진

■ 주류와 담배 모두 단기적으로 가격탄력성이 낮기 때문에 단기적인 소비억제 효과는 상대적으로 작을 것이지만, 주된 정책타깃이 여성 및 청소년의 음주 · 흡연 억제에 있는 만큼 전향적으로 접근할 필요가 있는 것으로 판단

- 단기수요의 비탄력성으로 인해 고세율-고가격 정책기조 견지시 외부불경제 축소를 빌미로 세수증대를 도모한다는 비난의 목소리가 제기될 수 있으나,
- 범세계적으로 흡연 · 음주 억제 정책은 소기의 성과를 얻기 위해 장시간의 노력과 지속적인 정책의 일관성 유지가 긴요한 만큼 당장의 부담 증가에도 불구하고 장기적 시각에서 경제적 유인제도(소비세)를 통한 소비억제 정책의 엄정한 집행이 바람직

■ 흡연 및 음주 억제의 주된 정책목표로 청소년 및 여성 흡연 · 음주억제 도모를 주된 타깃으로 선정할 필요

- 그럼으로써 차세대의 흡연율 · 음주율 저감 및 선진국의 경험한 전철을 밟지 않고 제반 사회적 비용을 최소화하는 것이 바람직

■ 초고유가 시대를 맞이하여 대부분의 에너지를 해외에 의존함으로써 국제수지 압박요인이 매우 크고 기후변화협약에 의한 온실가스배출 저감을 위한 압박이 매우 거세다는 점을 고려할 때 대용량 에너지 다소비 품목에 대한 효율제고 · 소비억제, 고효율 제품으로의 소비 전환 · 대체가 시급

- 대용량 에너지 다소비 품목을 선정하여 개별소비세를 과세하고 이를 통해 늘어난 재원은 에너지 고효율 제품의 구매를 지원하도록 함으로써 대용량 에너지 다소비 품목의 소비를 억제하는 동시에 고효율 제품으로의 소비전환을 유도하는 방안을 검토
- 세수증대가 목적이 아닌 에너지 기술개발 촉진 및 고효율 소비구조 정착에 정책의 초점을 맞추어 개별소비세 과세체계를 정비하는 것이 바람직

토론 요약

음주와 흡연의 사회적 비용 추계 매우 중요

강성욱 / 대구한의대 보건학부 교수

정영호 박사의 발표내용에 초점을 맞춰서 토론하도록 하겠다. 이 발표는 사실 쉬운 주제는 아니라고 생각한다. 담배나 술로 인한 사회적 비용을 화폐로 환산한다는 것은 쉽지 않은 일임에도 불구하고, 정부의 정책적 판단에서는 사회적 비용과 편익이 반드시 고려되어야 한다.

정영호 박사는 음주와 흡연에 따른 사회적 비용만 추계를 했다. 결론만 보면 흡연으로 인해서 우리나라가 연간 부담하는 사회적 비용이 5조원이다. 그러면 간단하게 생각한다면 사회적 비용이 5조원인데 흡연자가 흡연으로 인해서 가지는 편익 즉, 효용의 증가가 5조원을 넘지 않을까 하는 막연한 생각이 든다. 우리나라 인구가 5천만명인데 20%만 담배를 피워도 1천만명이 담배를 피우는 것이고, 1천만명이 연간 담배로 인한 효용이 20만원만 되어도 5조원을 넘기지 않을까 생각한다. 따라서 비용편익에 대한 고려가 좀 더 필요하지 않나 생각된다.

각론으로 들어가서 비용을 산정하는 부분에 대해서 언급하면 흡연의 경우에는 다소 과소추계되어진 것으로 보인다. 약 5조원으로 추계되었는데 거의 대부분이 질병관련 비용으로 초점이 맞춰져 있다. 하지만 질병을 치료하기 위한 의약품가격 등이 빠져있기 때문에 이런 부분에서 과소추계되어 있지 않나 생각된다.

음주 같은 경우에는 18조원 정도의 사회적 비용이 발생한다고 추계하였다. 18조원 중에서 12조원이 가정폭력으로 인한 음주의 사회적 비용이고, 나머지 6조원은 질병으로 인한 간접비용이 발생했다고 보고

있다.

가정폭력에 대한 주간적인 사회적 비용을 WTA (willing to accept)의 개념으로 추산을 한다면 과대추계될 가능성이 있다고 본다. 따라서 음주로 인한 12조원이 과대추계된 것 같고 음주의 사회적 비용에서도 음주로 인한 성폭력과 각종 범죄 등 빠져있는 부분도 많이 있다.

다시 말하면, 음주로 인한 사회적 비용 중 가정폭력 부분은 과대추계된 것 같고, 전체적인 음주의 사회적 비용은 과소추정된 것으로 보인다.

마지막으로 사회적 비용을 성별, 연령별로 나누어서 그 해당 집단이 부담하는 비용 그리고 질병별로 나누어서 사회적 비용을 나누어서 추계하였다. 그러나 소득수준별로 누가, 지역별로 음주나 흡연의 사회적 비용을 부담하고 있는가를 추계한다면 좀 더 정책적인 함의를 가질 수 있지 않을까 생각한다.

그렇지 않으면 지역별로 음주와 흡연의 사회적 비용을 어떻게 부담하고 있는지를 추계할 수 있다면 정책적인 함의를 가질 것이다. 왜냐하면 세금의 재원이 마련되어서 사용될 때, 어떻게 사용되는지 소득별 세제의 지원으로 연결되지 않을까 생각된다.

저도 사회적 비용을 추계해 보았는데 음주나 흡연 관련 사회적 비용에는 의료비용의 비중이 매우 높다. 의료비용은 통계적으로 성별, 연령별, 질환별 비용부담 추계가 많이 되어 있는 상황이다. 그래서 소득수준별로 흡연이나 음주의 사회적 비용을 추계하는 것은 사실 어려운 측면이 많이 있지만 향후 정책적인 판단을 위한 자료를 위해서라도 부담비용을 추계하는 노력들이 필요할 것이라고 생각된다.

담배관련 세금 인상시 합리적 방안 제시해야

김일종 / 한국담배협회 상임부회장

토론에 앞서서 정부의 분위기를 알고 싶다. 이번에 정부에서 담배관련 세금을 올린다고 하는 경우에 담배관련 세금 및 부담금 인상 접근 방식이 어떻게 진행될 것인지가 궁금하다.

종전 방식대로 범정부 차원에서 담배관련 인상폭이나 금액을 정해 놓고 해당부처별로 결정된 금액 내에서 분배한다는 것인지 아니면 성박사께서 세제와 관련해서 말씀하신대로 담배 종량세 개념으로 부과되고 있는 국민건강진흥부담금이나 지방소비세, 교육세, 환경폐기물 부담금에도 물가지수 또는 1인당 GDP 증가율을 연동시켜서 조정하려고 하는 것인지 아니면 이번 인상은 지방소비세에 국한시키려고 하는지 매우 궁금하지 않을 수 없다.

담배관련 세금은 약방의 감초라고 생각한다. 역대 정부를 통틀어서 국가 살림이 어려워지면 담배관련 세금 인상 카드를 항상 들고 나왔다. 이번에도 아마 담배세금 인상 이야기가 나오겠구나 생각했는데 예상이 빗나가지 않았다.

앞서 성박사께서도 언급했지만, 담배세금은 지난 2004년 말에 인상했던 것으로 기억한다. 그때 당시 범정부 차원에서 500원 인상을 결정해놓고 각 부처간에 나눠먹기 방식으로 진행을 했었다. 그 이후에도 담배세금 인상 이야기가 거론되지 않은 해가 없었다. 그 결과 시장의 가수요만 잔뜩 일으켜 놓았다.

왜 담배협회에서 이런 말을 먼저 하냐면, 국가재정은 어려워지는데 아무도 협조 또는 동참하려고 하지 않고 무조건 정부정책에 반대로 일관할 수는 없다는 생각 때문이다.

그래서 소비세제 변경을 포함한 이번 정부재정 건전화 논의는 담배에 국한시키지 말고 가능한 많은 업계, 많은 품목들이 고통 분담 차원에서 포함되어야 한

다고 생각한다. 다수의 업계와 품목들이 참여를 통해서 담배를 포함한 세금 인상 대상 업계품목들도 최소한의 인상범위 내에서 넘어갈 수 있게 해줘야 될 것이다. 담배만 세금인상의 대상이 되는 결과에 대해서는 절대로 안 된다고 생각한다.

오늘 성명재 박사의 발표내용 중에서 앞으로 물가상승과 연계한 세금인상폭 결정 논리에 대해서 관심이 간다. 지금까지 담배업계에서 겪어왔던 세금인상 방식보다는 그래도 좀 더 합리적이어서 흡연자들의 반발도 상대적으로 약화시킬 수 있는 방안이 될 수 있을 것으로 보인다.

성박사의 물가상승률 관련 발표내용 요지는 소비세제를 물가인상률이나 아니면 1인당 경상GDP 증가율에 연계해서 일정기간 간격으로 주기적으로 소비세를 인상해 나가자는 취지로 생각하고 있다.

우리나라의 그동안의 GDP 증가율을 보면 일반적으로 경기에 따른 변동폭이 물가인상률에 비해서 더 크다는 것은 고려되어야 할 것이다.

담배업체 입장에서는 더욱 바람직하다고 생각한다. 만약 불가피하게 GDP증가율에 연동한다고 한다면 명목소득 증가율인 1인당 경상GDP 증가율을 적용하기보다는 실질소득 증가율인 1인당 실질GDP 증가율을 적용하는 것이 합리적이라고 생각한다.

물가인상률 또는 1인당 GDP 실질증가율을 연계한 담배세금 인상방식에 큰 틀에서 동의하면서 한 가지 더 말씀드리고자 한다.

우선 지금까지 해오던 논리도 근거도 없는 방식으로 정부관련 부처가 나눠먹기식 임의적 세금인상 접근방식은 앞으로 폐지되어야 할 것이다.

물가인상률 아니면 1인당 실질GDP 증가율에 죄악세 개념에 플러스알파를 더해서 인상폭을 결정하는 방식에는 분명히 반대하는 입장이다.

앞에 발표에도 있었던 내용인데 현재 담배에는 지방소비세 이외에 국민건강증진부담금, 폐기물 부담금 등 5종류의 부담금이 부과되고 있다.

우리 흡연자들은 죄악세(sin tax) 개념 이상의 대가를 국가에 지불하고 있다고 생각한다. 앞으로 담배세금 인상분부터는 순수물가상승률이라든지 1인당 실질 GDP 증가율만 반영해야 한다.

한 가지 더 추가한다면, 순수물가상승률이나 1인당 실질 GDP 증가율만 적용을 하는 경우라도 짧은 기간 동안 물가가 폭등한다든지 소득이 크게 늘어나는 경우를 염두에 둔 최대 인상 상한선을 정하는 것은 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

만약에 급격하게 담배가격이 상승할 경우에 흡연자들의 강력한 저항이 예상되기도 하지만 그동안 외국의 예를 볼 때, 급격한 세금인상을 하였을 경우 주변국으로부터 밀수담배와 위조담배를 유발하여 오히려 그 나라 국민건강을 크게 해치는 경우도 볼 수 있다.

마지막으로 조금만 더 말씀드리면, 흡연율을 낮추기 위해 지금까지 하던 방식은 보건복지가족부에서는 국민건강증진부담금을 인상하려고 해왔고, 담배꽁초 청소비용 현실화를 위해서 환경부에서는 폐기물부담금을 기회가 있을 때마다 올리려고 해왔고, 국가재정이 어려워지면 정부부처 중심으로 세금인상을 시도하였다. 한 마디로 우리 업계에서는 헷갈리는 일이었다. 따라서 다음부터는 담배세금 인상과 관련한 주무부서가 확실히 정해졌으면 좋겠다는 생각이다.

국민건강증진부담금에 대해서 언급하자면, 2008년 기준으로 볼 때 그 규모가 약 1조 3천억원 수준으로 알고 있다. 이 중에서 65%에 가까운 1조원은 건강보험 재정적자 보전에 사용되었고, 나머지 35%의 상당부분이 공공보건의료 확충, 국민건강생활 실천 그리고 암과 같은 희귀질환 지원 등 일반회계에서 지출해야 될 사업까지도 하고 있는 실정이다. 이것은 아마도 보건복지가족부에서도 부정하지 못 할 것이다.

그래서 흡연자들의 저항을 피하면서 국민건강증진부담의 본래 취지도 발전시키는 방법이라고 한다면 국민건강증진부담금 제도 자체를 폐지하고 국세로 전

환하여 일반예산에 편성해서 사용하는 방식이 옳다고 생각한다.

관련세금 인상 시기와 강도 조절해야

김진영 / 건국대학교 경제학과 교수

기본적인 입장은, 조세체계 전반의 합리성을 제고하는 방안이라는 원칙을 잘 지킨다면 여러 가지 입장을 종합할 수 있는 방안이 나올 수 있지 않을까 생각한다.

일단은 기본적으로 이런 문제가 경제가 좋지 않을 때 나오는 것은 일단 모양새가 좋지 않다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 재정여건은 고령화 때문에 세출이 앞으로 계속 증가할 것이고, 기간세목이라고 할 수 있는 소득세, 법인세, 부가가치세와 같은 큰 세금들이 있는데 부가가치세와 개별소비세 중에서 어느 것을 올리는 것이 저항이 더 클지는 모르겠다.

이것을 올리는 것도 만만치 않은 문제이고, 법인세의 경우 국제조세경쟁 같은 문제도 발생할 수 있기 때문에 경제 활성화를 위해서 마음 놓고 올리기도 어려운 세금이다.

세입과 세출의 불균형이 있는 것은 분명히 사실인 것 같고, 그럼에도 불구하고 자꾸 한쪽에서 감세를 말하면 분명히 다른 쪽에서는 세금을 늘려야 한다고 주장할 것이다.

이런 상반된 입장들이 있는 것이 사실이고 이런 배경을 떼어놓고 말할 수 없겠지만, 지금은 외부불경제 품목에 대한 알맞은 세금체계를 논의하고 있기 때문에 세수 여건에 앞서서 합리적인 조세체계를 설계하자는 관점을 일관적으로 유지했으면 한다.

그런 의미에서 정영호 박사의 연구와 같이 전체적인 사회적 비용을 추정하는 노력들이 기반이 되어야 될 것 같고, 이러한 연구들이 활발히 있었으면 한다.

이런 외부성과 조세체계 합리성이라는 입장에서 볼 때, 일단 분명히 술과 담배가 외부성을 일으키는 것만은 분명하다고 할 수 있을 것 같다. 지금 발표자료에도 나오지만 의료부담금이 음주와 흡연으로 인해서 올라가고 있고, 적어도 음주 또는 흡연가가 일부라도 이런 사회적 부담에 대해서는 부담원인의 유발자로서 재정적인 부담을 해야 될 것이다.

교통사고나 흡연에 의한 불쾌감도 사실 굉장한 외부성이며 음주는 범죄 가능성을 확실히 상승시킨다. 이런 것들을 감안할 경우에 음주자와 흡연자가 사회적 비용을 유발한 책임을 지는 것은 원칙상 맞고 그것이 합리적이라고 생각한다.

그리고 청소년들을 올바르게 자라게 하는 것에도 중요한 문제이다. 물론 청소년들이 가게에서 술과 담배를 함부로 살 수 없도록 규제가 효과적으로 시행되어야 한다.

합리적인 조세체계라는 입장에서 장기간으로 생각한다면 오히려 세수에는 기여를 못할 수도 있다. 그러기 때문에 조세체계 합리화라는 입장에서 일관되게 접근했으면 좋겠다.

기본적으로 세금을 인상하는 것은 어느 정도 불가피하다고 인정하지만 지금과 같은 시기에 적절한가에 대한 생각이 필요하다. 1998년에도 주류나 흡연 소비가 굉장히 줄었던 것으로 알고 있는데, 그렇지 않아도 어려운 사람들에게 미치는 영향도 있기 때문에 급격히 올리거나 이런 시기를 택해서 올릴 필요는 없다고 생각하고 원칙은 정해놓고 가되 천천히 여건을 보면서 갔으면 좋겠다.

그것이 일반적인 원칙이고, 다시 정리하면 일반적으로 세금을 올리는 것에는 크게 반대할 이유가 없다고 생각되지만, 강도와 시점에 대해서 앞으로 조금 더 논의가 필요하다고 생각한다.

앞서 발표에서 조세와 관련해서 자세한 논의를 했

는데 많은 부분을 동의한다. 그리고 세목별로 보았을 때 담배세는 여러 가지로 억울한 취급을 받고, 묘한 위치에 있는 것 같다.

사실은 담배세가 원칙적으로는 국세가 적절한데 지방세가 부과되고, 지방세에서 약간 엉뚱하다고 생각되는 지방교육세가 여기에 더 붙어있다. 이런 것을 보면 문제가 조금 있는 것 같다.

조세 합리화라는 입장에서 볼 때 성명재 박사께서 말씀하신 물가연동제 실시는 당연히 시행되어야 한다. 왜냐하면 종량세와 종가세 중에서 선택한다면 우리가 외부성을 조정한다는 원칙을 두고 있기 때문에 종량세로 시행하는 것이 그 원칙에 부합한다고 생각한다.

또 물가가 오르면서 실질적으로 세율이 내려가는 현상은 바람직하지 않으므로 종량세를 유지하면서 물가에 연동하는 것이 우리가 유지할 수 있는 가장 합리적인 방법일 것이다.

사실 더욱 효과를 보려면 대폭적인 상승이 좋겠지만 그것이 실질적으로 쉽지 않을 것이기 때문에 아까 말한 대로 원칙은 올린다고 정해 두고 너무 속도를 급격하게 하는 것은 바람직하지 않다.

주세부분에서는 맥주가 너무 억울하게 취급되는 것 같다. 세수 때문인 것 같은데 외부성 조정이라는 원칙을 보면 알코올 농도가 높은 고도주 위주의 인상되는 것이 좋을 것 같다.

음주가 담배보다 더 해로운 면이 있어서 외부성이 더 발생할 가능성이 있으므로 세금을 올리는 것은 동의하지만 강도와 속도의 문제가 역시 발생할 것이다. 이것은 외부성과 사회적 비용에 관한 기초 연구를 토대로 맞춰서 올려야 하는 것이 바람직하다고 생각된다.

에너지 문제도 생각할 것이 많은데, 우리나라가 엄청난 에너지 수입국이고 저효율 국가라고 말 할 수 있다. 소비자 요금 인상도 필요하지만 산업구조 전반적인 조정이 더 큰 문제가 아닐까 생각한다. 많은 사람들이 가격에 민감한 것은 사실이고 우리나라가 많이 쓰면서도 저효율 국가라는 것은 상당히 아낄 수 있는 여지가 많다는 것을 의미한다. 산업가정간 교차 보조 문제도 있지만 전면적인 전기가격 수준도 상당히 낮지 않은가 생각한다.

기타문제로는 여러분들이 지적했지만 'sin tax'라는 용어가 미국이라는 기독교 문화에서 나온 것이기 때문에 그 자체에 대해서는 어쩔 수 없지만 우리나라에서 만큼은 톤 다운(tone down)된 용어가 필요하다고 생각한다.

사회적으로 스트레스 수준을 낮추는 마음의 여유를 가졌으면 좋겠다.

조세체계 합리화 측면에서 접근 필요

온기운 / 매일경제신문 논설위원

오늘 토론회는 성인 이상 국민들의 많은 관심이 있을 것 같은 주제이다. 하지만, 오늘 공청회를 하는 타이밍을 보면 두 가지 생각이 든다.

한 가지는 정부의 세수가 경제 침체로 인해서 많이 줄었기 때문에 가급적이면 불합리한 조세체계를 개선해서 세수를 조금 더 확보할 수 있는 분야가 있다면 세금을 더 거둬들여서 나라살림을 건전하게 할 필요가 있을 것이라고 판단한다.

그리고 또 한 가지는 타이밍 문제인데 소득이 낮은 계층들이 상대적인 소득이 많이 줄어들었다. 1/4분기에 5분위 계층에서 소득이 1.1% 늘었는데 1분위(최하위계층)는 -5.1%로 유일하게 최하위계층만 소득이 줄었다. 결국 소득이 낮은 계층은 소득이 줄거나 늘어도 아주 조금 늘고, 상대적으로 상위계층의 소득은 늘었다. 상위 20%를 하위 20% 나눈 소득비율이 8.7배 정

도 된다.

담배나 주류의 세금을 올릴 때 담배의 경우 1분위와 2분위 계층은 다른 계층과 달리 절반 정도가 흡연을 하는 것을 고려해야 한다. 세율을 올리게 된다면 하위계층은 상대적으로 다른 계층보다 더 큰 부담을 느끼게 된다. 성박사께서는 이런 부분이 건강증진에 도움이 되기 때문에 감수해야 하는 부분이 아니냐고 했는데 현실적으로는 반드시 그렇다고 하기 어렵다.

이런 점들을 고려한 합리적인 대안을 찾을 필요가 있다. 그래서 서민가계의 어려움을 고려하면서 세수를 확보하는 문제라는 두 가지 측면에서 생각을 해봐야 할 것 같다.

먼저 담배에 대해서 언급하자면, 종량세로 되어 있기 때문에 고치는 것은 찬성한다.

물가상승률 또는 1인당 GDP 증가율과 연동하는 대안 중에서 물가상승률과 연동하는 것을 1차적으로 고려해야 한다고 생각한다. 먼저 물가상승률과 연동해서 추이를 살펴보고 그 다음에 1인당 GDP상승률의 도입 여부를 결정하는 것이 좋다고 생각한다.

왜냐하면 명목GDP까지 고려한다면, GDP가 늘어나는 만큼 정부는 가만히 앉아서 세금을 걷어가겠다는 것이기 때문에 물가보다도 GDP 증가율이 플러스가 나면 세금을 더 많이 올려야 한다. 그러나 이것은 너무 앞서가는 방안이라고 생각한다. 일단 종량세를 물가상승률에 연동하는 방식으로 시도를 해보고 추이를 살펴보고 명목 GNI 증가율과 연동하는 것이 좋을 것이다.

과연 세금을 올렸을 때 담배값에 대한 탄력성 계산이 이번 발표에 포함되어 있었으면 좋았을 텐데 누락되어 있다. 자료를 살펴본 결과, 전국 가계의 소비지출은 3.5% 줄었는데 주류와 담배의 소비지출은 13.5%가 줄었다. 이것을 보면 주류와 담배는 상당히 탄력적이라고 말할 수 있다. 따라서 세금을 올리게 되면 일시적으로는 상당히 줄어들 것으로 예상된다. 장기적으로는 어떤 결과가 나오는지는 분석을 해봐야 알겠지만 탄력성이 큰 것은 사실이다.

이런 측면에서 볼 때 정부가 세금을 올리게 되면 소비가 줄어들게 되기 때문에 반드시 세수를 증가시키는 효과가 있을 것 같지는 않다. 따라서 조세체계를 합리화시키는 측면에서 접근해야 한다.

주류와 같은 경우에는 알코올 도수가 높은 술 위주로 세금을 올리게 된다면 결국 소주를 말할 수 있는데, 소주는 서민들의 소비가 많기 때문에 소득의 격차 등을 고려한 합리적인 방안이 논의되어야 할 것이다.

마지막으로 주요 가전제품들에 대해서 언급하자면 에너지가 많이 소비되는 제품들에 대해서는 세금을 올리고 소비량이 낮은 제품에 대해서 세금을 보조금을 주면서 기술개발을 촉진시키는 것은 올바른 방향이라고 생각한다.

다만, 외부불경제라고 한다면 자동차와 같은 다른 품목에 대해서도 고려를 해야 된다고 생각한다. 예를 들면, 자동차의 경우에 연비에 따라서 개별소비세를 부과해야 하는 것들이 고려되어야 할 것이다.

한 가지 더 말한다면, 세금을 올리는 문제뿐만 아니라 우리나라의 전기요금 자체가 공공요금 인상정책의 누적으로 상당히 불합리하게 책정되어 있다. 일본에 비해서 59% 정도 수준으로 시장의 원리를 반영하지 못하고 있다.

세금의 수요를 전반적인 가격 시스템을 원가연동 방식으로 합리화하는 방안이 필요하다. 현재 누진제를 적용할 당시에 비해서 가전제품의 용량이 상당히 커졌기 때문에 최저기준을 올릴 필요가 있다고 생각한다.

소비억제 위해 관련세금 인상 필요

이향기/한국소비자연맹 부회장

소비자운동도 하면서 금연운동도 하고 있다. 우선 적극적으로 발표자 두 분 의견에 찬성한다.

중간에 발표하신 분들 중에 담배로 인한 편익분석을 해봐야 한다는 내용도 있었는데 그 내용을 들으면서 얼핏 '내가 피워 자살행위, 남이 피워 타살행위'라는 표어공모를 했던 생각이 났고 이 말에 공감한다.

사실 직접흡연도 문제이지만 간접흡연이 더 큰 사회문제라고 생각이 된다. 특히 두 분이 흡연으로 인한 사회경제적 비용이라든지 나름대로 여러 가지 담배에 대한 폐해로 담배세 인상을 해야 한다고 주장하셨는데 이런 입장에 적극적으로 동의하는 바이다.

최근에 실제적으로 세계보건기구는 흡연율 감소를 위해서는 '현재의 비가격정책만으로는 흡연을 연간 1%밖에 줄일 수 없어 다른 가격 정책이 필요하다'고 권유하고 있다.

실질적으로 1995년부터 2004년도까지 비가격정책 위주였을 당시 흡연율은 연간 1.52%밖에 감소하지 않았다. 그런데 2004년 12월 한 갑당 500원씩 올렸을 때 조사한 결과 고등학생의 흡연율이 28.5%가 감소하였다.

가격이 오르면 흡연율이 감소하게 되어 있다. 중요한 것은 담배라는 물질이 모든 마약류들 중 가장 중독성이 강하기 때문에 담배값을 올려서라도 금연을 하도록 도와주고 싶은 것이 솔직한 입장이기도 하다. 그리고 지금처럼 경제가 어려운 때 어려운 형편에 있는 사람한테 담배세 인상이 부담이라고 하지만 이에 대해서는 국민의 이해가 필요하다고 본다.

그런 의미에서 성박사의 의견에 동감한다. 정말 저소득층이 담배값이 비싸 살 돈이 없는 이유에서라도 담배를 끊었으면 한다. 실제적으로 저소득층이 흡연을 하면 악순환이 초래되기 때문이다.

담배 구매로 생필품 구매가 감소되고, 운동을 할 수 있는 지출이 감소하고 운동부족이 되면 질병 발병률도 높아져 의료비 지출도 증가하게 될 것이고 또한 노동생산성도 저하될 것이다.

모든 것은 국민의 이해가 함께 수반되어야 한다. 앞서 담배협회분이 말씀하신 것처럼 왜 담배를 피우는 사람이 담배세 인상에 대한 모든 것을 책임져야 하는지에 대한 의견도 있었기 때문에 그런 것을 느끼지 않도록 하는 합리적인 방안이 필요하다.

또한 국민건강진흥기금 등이 실질적으로 쓰이지 않고 국민건강보험기금 마련 등에 쓰였다는 지적도 있었는데 실제로 조성되는 재원이 어떻게 효과적으로 활용되는가를 국민이 납득할 수 있게 전부 이해된다면 세제를 올려서 담배나 술로 인해 야기되는 사회적인 문제를 막을 수 있으리라고 본다.

여러분들한테 말씀드리고 싶은 또 한 가지는 담배와 술 가격의 인상으로 인해서 물가가 상승할 것이라는 오해의 소지에 대해서는 이렇게 답변드리고 싶다.

이것은 하나의 정책적인 지수일 뿐이지 실제 물가와는 다르다는 것을 국민들에게 이해시켜서 해롭고 가치 없는 품목들로부터 국민건강이 위협당하지 않았으면 한다.

에너지가격 조정으로 고효율 유도해야

정용현/에너지경제연구원 에너지정책연구본부장

에너지 문제를 성박사께서 다루셨는데 이것은 상당히 심각한 문제이다. 작년 에너지 수입액이 1,415억 달러 정도였고 이는 전체 수입액의 3분의 1 정도이다.

이 규모는 조선, 철강, 자동차 수출액인 1천억달러를 초과하는 수준이다. 작년 평균단가가 배럴당 96달

러 정도였다. 그 전까지는 보통 45~46달러 사이였지만 배럴당 단가가 85달러에서 95달러가 되면 사실상 우리나라는 속수무책인 상황이다. KDI의 시뮬레이션을 봐도 95달러 정도가 되면 무역적자가 또 발생할 것이라고 판단된다.

올해 초와 작년 말 외환위기를 겪은 것도 에너지에 대한 지출 때문이었다고 말할 수 있다.

우리나라의 산업부문구조가 문제라고 생각한다. 석유화학부문과 같은 경우에는 에너지소비가 크기는 하지만 효율은 낮지 않다. 예를 들면 철강, 시멘트, 조선 등은 에너지 효율이 낮은 것은 아니지만 산업의 규모가 크기 때문에 많이 써서 소비가 높은 것이다.

산업구조조정을 인위적으로 할 수도 없고, 이런 산업들을 통해서 경제를 지탱하기 때문에 대체산업을 구하지 않은 상황에서 에너지 소비가 높은 산업의 에너지 소비를 줄이자는 것은 경제운용을 힘들게 할 수 있다. 따라서 대안으로 가정부문과 수송부문을 생각하고 있다. 나홀로 운전 등 수송부문의 개선이 필요하다.

정부가 에너지가격을 낮게 책정하는 것은 두 가지 문제가 생긴다. 첫째는, 에너지 절약에 대한 인센티브가 별로 없기 때문에 생활패턴이 저효율에 맞춰지게 된다. 그렇기 때문에 OECD 국가 중에서 우리나라는 국민당 에너지의 절대적인 소비는 낮지만 문제는 빠른 증가율이다. 예로 김치냉장고 같은 에너지 다소비 제품을 한국에서는 많이 소비하고 있는 실정이다. 이런 문제로 효율적인 에너지기기를 사용하는 것이 바람직하고 거기에서 발생하는 재원을 에너지 교육과 같은 부분에 투자해야 한다. 일본에서는 60시간의 에너지 교육을 필수로 하는데 우리나라는 전시관조차 없는 실정이다.

보다 심각한 문제는 에너지가격이 낮아서 효율이 좋아도 효율에서 오는 차이에서 오는 경제적 유인이 없기 때문에 문제가 크고, 이를 위해서는 일단은 에너지가격이 바뀌어야 한다고 본다.

에너지 절약을 위해서는 소비자가 바로 인식할 수 있도록 에너지 효율의 차이를 가격으로 환산해서 알리는 방안이 고려되어야 한다.

발표내용에는 빠져 있지만, 대기전력으로 손실되는 에너지의 양이 상당히 있다. 냉온수기와 비데와 같은 기기에 대기전력차단 장치를 부착하고 보조금이나 면제를 제공해서 이런 문제를 해결한다면 다소비제품에 대한 소비세 강화 측면에서도 바람직한 방안이 될 수 있을 것이라고 생각한다.

가전제품 개별소비세 부과, 많은 문제 야기

정진우 / 한국전자정보통신산업진흥회 산업정책본부장

오늘 이 자리가 토론회라고는 하지만 우리 전자산업계에서는 사실상 개별소비세 도입 논의의 장으로서 충격으로 받아들이고 있다. 기본적으로는 적극 반대하는 입장이라는 것을 밝힌다.

과거에는 특별소비세라는 명목으로 전자제품이 포함되어 있었고 1999년과 2004년 두 차례에 걸쳐서 내수진작과 사치품에서 생필품으로의 전환 인식이 팽배되면서 가전제품들이 부과대상에서 제외되고 완전히 폐지되었다.

하지만 에너지 다소비라는 새로운 논리로 포장을 해서 4가지 품목의 가전제품이 결국은 에너지 다소비 제품이기 때문에 과세를 해야 한다는 논리를 주장하고 있다. 대형TV, 에어컨, 대형 냉장고, 드럼세탁기가 에너지 다소비품목이라고 지정했는데 품목별로는 에너지 다소비품목이 맞을 수도 있지만, 우리가 조사한 바로는 국가 차원의 에너지소비량의 1%밖에 되지 않는다. 즉, 오늘 이 자리에서 에너지 다소비라는 4가지 품목에 대해서 개별소비세를 과세해야겠다는 논거의 배경에는 에너지 1%를 사용하는 제품에 대해서 과세

를 해야 된다는 논의를 하고 있는 자리라는 것을 다시 한번 강조한다. 앞서 에너지경제연구원 본부장께서 말씀했지만, 에너지 소비량을 보았을 때 가정용보다는 산업용이 대부분을 차지하고 있으며 에너지 절감이 목표라면 산업용부문에서 미미한 부분에만 절감노력을 해도 큰 효과를 볼 것으로 예상하고 있다.

현실적으로 경기침체라는 상당히 어려운 상황에서 소비자에게 부담이 되는 개별소비세를 도입을 한다면 소비자의 구매심리 위축 및 저하로 인해서 기업측면에서는 매출 감소로 이어질 것이고 이는 수많은 중소기업이 이 산업에 연관되어 있다는 것을 감안하였을 때 과연 개별소비세를 부과하여 세수를 확보하는 부분과 소비자의 반발 및 중소기업 부담 부분을 어떻게 상쇄할 것인지를 생각해봐야 한다.

또 우리나라 전자산업은 국내뿐만 아니라 해외시장에서도 경쟁이 치열하다. 주요 경쟁국인 중국이나 일본의 상황을 보면 중국은 가전제품구입 시 보조금을 주는 가전하향(家電下鄕), 최근에는 노후제품을 신제품으로 교체하면 보조금을 주는 이구환신(以舊換新) 등의 경기진작책을 쓰고 있다. 가까운 일본의 경우를 보면 경기침체로 어려운 저소득층에 현금으로 보조금을 주었고 산업에서는 대형디지털 TV 구입시 대당 2만엔의 보조금을 준다. 또한 오늘 발제내용에도 포함되어 있듯이 고효율 가전제품을 구매할 경우에 에코엑션포인트라는 마일리지제도를 소비자에게 지급해서 상품권, 철도권, 지역특산물을 구입 가능하게 하는 프로모션 제도를 활용하고 있는 데 반해서 우리나라는 거꾸로 개별소비세를 부과해서 대외경쟁력을 감소시키고 있다.

또한 정책 측면에서 바라본다면 정부 출범과 동시에 기업하기 좋은 환경의 비즈니스 프렌들리를 캐치플레이즈로 내걸었으나 현재 준조세 성격의 100여 가지의 부담금이 부과되고 있으며, 오늘 논의하고 있는 이 4가지 가전제품에 개별소비세가 추가되는 것 역시 하나의 부담금으로 보고 있다.

에너지 다소비품목에 개별소비세를 부과하고 전기요금에 누진세를 부과하게 되면 결국에는 소비자가 이중으로 부담하는 문제를 야기할 수 있다.

작년의 경우 어느 다국적기업에서 국내 에너지 소비등급표시가 글로벌기준에 못 미친다고 해서 조정요구가 있었다. 당시에는 우리나라의 1등급 제품이 3~4등급까지 내렸지만 업계의 노력으로 상쇄하였다. 현재 한국에는 많은 외국기업들이 들어와 있는데 그 기업들이 바라볼 때 글로벌기준에도 맞지 않는 개별소비세 도입 논의는 국제통상 마찰의 여지도 있다고 본다.

사실 현재 보석이나 귀금속의 개별소비세가 있지만 이 제품들은 묘하게도 기준가격의 초과분에만 26%로 부과하는 것으로 알고 있다. 이것을 2004년 당시 가전제품과 비교해보면 보석, 귀금속의 국내시장은 대략 3.5조원에서 6조원 정도라는 추정 자료가 나와 있고, 에어컨은 1조원 정도 규모의 시장으로 그 크기가 대략 3배에서 5배 차이가 난다. 그 당시 특별소비세 세수액을 보면 에어컨이 무려 80배나 많이 세금을 부담하였다. 이는 과세 기준의 형평성에 문제가 있다. 에어컨과 같은 공산품은 사실 과세가 용이하다는 특성이 있어 업계 입장에서는 조세행정편의주의로 볼 수밖에 없으며 과세기준 형평성에도 어긋난다고 보고 있다.

이런 어려움에도 불구하고 우리 전자업계에서는 에너지 부문에 정부정책뿐 아니라 자체적인 노력을 하고 있으며, 단적인 예로 냉장고 같은 경우 에너지효율을 5년 사이에 1등급의 경우 거의 60% 가량 에너지 효율을 높였고 에어컨의 경우 24% 가량 에너지 효율을 높였다.

이 부분은 단순히 업계가 정부정책을 따랐다기보다는 세계시장에서 생존하려면 당연히 가야 하는 우리 업계의 자발적인 노력이기 때문에 앞으로도 여러 가지 상황이 변하더라도 끊임없이 노력을 지속할 것이다.

주세 인상, 국민부담 증대와 물가상승 요인

차홍기/한국주류산업협회 기획조사팀 이사

정부에서 추진하고 있는 소비세제 개편 중 주세인상에 대해 정부의 세수 확보에 어려운 입장을 충분히 이해는 하지만 다른 한편으로는 대다수 서민들이 소비하고 있는 주류에 개별소비세를 인상할 수 있는 것인지에 대해 의문을 갖고 다음과 같이 의견을 제시한다.

세수증대 목적으로 한 주세율 인상은 많은 사회적인 논란이 유발되어 정부의 나쁜 이미지가 강한 반면에 세수증대효과는 극히 적은 정책으로 실익이 없다.

주세율을 죄악세라는 명목으로 인상하는 것은 서민의 부담을 가중시키는 것으로 서민정책과 배치된다.

주류는 대표적인 성인기호 식품으로 서민들의 희로애락을 같이하는 역할을 하고 있는데 이러한 주류에 죄악세라는 명목으로 세금을 인상하려 한다. 이는 밖으로는 서민경제 지원을, 안으로는 서민의 부담을 가중시키는 이중정책으로 서민을 힘들게 할 뿐이다.

주세율 인상으로 소비억제를 추진하는 것은 인위적 정책으로 실효성이 낮고 국민정서를 감안하지 않은 술 문화를 이해하지 못한 것이다.

우리의 술은 한반도 역사와 함께 했으며 가장 높고 멋스러운 음식으로 조상의 슬기와 정서가 복합적으로 어우러져 있으며 혼례 · 상제 등 모든 사회 윤활유로서 친목모임 및 각종행사에 반드시 필요한 삶의 토양으로 국민 정서와 문화를 대변하고 있다. 주세율 인상은 옛날 선대부터 즐겨온 문화를 부정하는 것이 아닌가 하는 의구심이 들며 술이 나쁜 것이라는 인상을 강요하는 것으로 비춰질 수 있다. 올바로 즐길 수 있는 주류 문화 정책을 추진하는 것이 옳은 일이며 세율을 올려 소비를 줄이겠다는 생각의 접근성은 옳지 않다.

주세율 인상은 소비억제에 큰 도움이 되지 않은 반면 서민 대중들의 추가 부담과 소비자물가 상승요인을 제공한다.

정부는 경기 침체로 서민경제를 살리고자 경제 활성화 정책을 시행하고 있으며 특히 서민가계 부담을 줄이는 위해 감세 및 가계보조혜택을 수행하기 위한 노력을 경주하고 있는 이때 서민과 직결되는 주세인상을 논의할 시기인지에 대해 심사숙고할 필요하다고 본다.

청소년과 여성의 음주 억제를 주세율 인상으로 해결할 수 없고 이는 지속적인 사회운동으로 추진되어야 한다고 본다.

다음은 상당히 중요한 부분으로 성박사께서 발표한 술로 인한 사회적 비용이 20조~30조원이라는데 놀라지 않을 수 없으며 사실적인 근거에 의해 산출된 것인지 반문하고 싶다.

검증되지 않은 추정자료인 술로 인한 사회적 비용 사회비용을 주세율 인상의 근거로 삼는 것은 정상적 과세기준으로는 매우 부적절하다.

일부학자들이 주장하고 있는 술로 인한 사회적 비용은 실제 검증된 것이 아닌 추정자료일 뿐이다. 사회발생비용의 원인으로는 술만이 아니라 환경, 정신적 스트레스, 건강습관 등 복합적인 요소가 가미되어 나타난 것으로 마치 술로 인해 사회적 비용이 발생된 것으로 판단하여 외부불경제 품목으로 지정하고 고세율을 부과하는 것은 사실적 근거가 미약하며 최적과세기준인 형평성과 효율적 측면에서 초과부담의 최소한 원칙에도 맞지 않다고 본다.

외국과 비교할 때 우리나라의 주세는 높은 편인바, 세율의 인상은 국민 공감대 형성이 우선 필요하다.

주세과세는 실질적 세수감소와 주종 간 가격왜곡이 있는 종량세보다는 제품간 상대가격 유지와 물가상승률이 반영되어 세수확보가 용이한 종가세를 최적으로 보고 있다.

종량세는 실질 세부담의 지속적인 감소로 인해 주세율 정책 본연의 기능이라는 외부불경제 감축에 있

어 취약점을 노출 하고 있어 최근 종량세를 시행하고 있는 미국을 비롯한 선진국들은 이같은 종량세 개선 방안을 강구하고 있다. 실례로 2003년 미국국립학술원은 주세와 물가를 연동한 과세, 2005년 미국 의회 예산국은 모든 주종에 동일세율을 적용토록 의회에 제안한 바 있다. 따라서 제품간 상대가격 유지와 물가 상승률이 반영된 종가세가 최적이다.

마지막으로 주류업계는 자율적으로 공익재단을 설립하여 건전 음주문화 정착을 위해 청소년과 여성 음주문제에 집중적으로 예방교육을 실시하는 등 선도적 노력을 시행 하고 있다.

주류업계는 12년 전부터 공익재단을 설립하여 자율적으로 건전음주 정착을 위해 예방 · 치료 · 재활사업을 실행하고 있으며 이를 위해 매년 50억원 이상을 사용하여 술의 오남용으로 부터 소비자를 보호하기 위한 노력을 지속적으로 추진하고 있다. 이는 정부도 잘 하지 않던 일을 스스로 앞장서 실행하고 있는 것이다. 이런 노력을 통해 음주의 사회적 비용 감소를 실현하고 있으며, 특히 청소년과 여성음주문제에 집중적으로 예방교육을 함으로써 술의 사회적 문제를 슬기롭게 대처하고 있다. 또한 장기적인 안목에서 다음 세대가 건강하고 절도 있는 음주문화 등 사회적인 여건이 우선 조성 될 수 있도록 최선을 다하고 있다.

국내주류제조업체는 다른 산업과 달리 전국에 산재되어 있어 지방경제에서 부가가치를 창출하고 특히 고용, 수출, 농산물 소비를 통한 농가소득 증대, 각종 서비스업의 가치 창출 등 파급효과가 큰 지역산업이다. 이같은 산업을 성실하게 운영하고 있는 이때 주세 인상은 어려운 경제현실을 외면하고 경기침체에 따라 서민경제를 살리고자 하는 정부의 경제활성화 정책과 부합하지 않으며 지역경제를 더욱 어렵게 만들기 때문에 주세율 인상을 반대한다.

거대경제권과 FTA 체결에 따른 기본관세율 개편방안

정책토론회 개요

- **주 제** 거대경제권과 FTA 체결에 따른 기본관세율 개편방안
- **일 시** 2009년 7월 9일(목) 15:00~17:00
- **장 소** 한국조세연구원 10층 대강당
- **진행순서**

15:00~15:10 개회사

▶ **개 회 사** 원윤희 한국조세연구원 원장

15:10~16:30 주제발표 및 토론

▶ **사 회 자** 이상호 세종대 경제통상학과 교수
▶ **발 표 자** 정재호 한국조세연구원 연구위원
▶ **토 론 자** 김중근 한국관세사회 선임연구위원
이원태 기획재정부 관세정책관
장근호 홍익대 국제경영학과 교수
정재완 한남대 무역학과 교수
홍권희 동아일보 논설위원

(가나다 순)

16:30~17:00 객석토론 및 종합정리

17:00 폐회

---

* 본 원고는 2009년 7월 9일 한국조세연구원 10층 대강당에서 「거대경제권과 FTA 체결에 따른 기본관세율 개편방안」을 주제로 한국조세연구원이 개최한 정책토론회의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 발표문 전문은 한국조세연구원 홈페이지(www.kipf.re.kr)에 게시되어 있으며, 주제 발표 및 토론의 내용이 소속기관이나 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. 〈편집자 주〉

주제발표 요약

정재호/ 한국조세연구원 연구위원

■ 우리나라 관세율 정책은 WTO DDA협상과 함께 여러 국가들과의 FTA체결로 인해 다시 한 번 변화를 준비해야 할 시점에 있음
- WTO DDA 협상이 지연되고 있지만 WTO의 중요성에 대해 회원국들이 공감하고 있기 때문에 협상이 성사될 것으로 예상
- 우리나라와 교역규모가 큰 아세안과의 FTA가 발효되었고, 미국, EU와의 FTA도 발효 혹은 체결될 예정

■ 이러한 관세율 체계 변화에 대비하여 향후에도 현재와 같은 중심관세율 구조를 유지할지 아니면 차등관세율 구조로 전환할지, 혹은 관세율이 현재보다 낮아지기 때문에 균등관세율 구조로 전환할지에 대한 논의 필요

■ 현재 우리나라 관세율 체계의 기본구조는 1984년에 시작하여 2차례에 걸쳐 실시된 관세율 인하예시제에 의해 8%의 중심관세율 구조를 유지하고 있음

■ 향후에도 현재와 같은 중심관세율 구조를 유지하는 것이 합리적인 것으로 판단됨
- 최적의 차등관세율 체계, 단일관세율 구조 그리고 중심관세율 구조 등에 대해 비교 분석한 결과 중심관세율 구조 유지가 가장 합리적

■ 현재 우리나라 기본관세율 체계에 큰 영향을 줄 만큼 FTA가 발효된 상황은 아님
- FTA 특혜세율이 적용되는 수입규모는 약 10% 정도

■ 따라서 향후 미국, EU와의 FTA가 발효된 이후의 중심관세율 인하를 DDA 협상과 연계하여 고려할 필요가 있음
- 향후 미국, EU와의 FTA가 발효될 경우 FTA 체결국에 대한 수입교역 비중은 아세안을 합쳐 약 30% 예상
- DDA협상에 의한 관세율 인하를 통해 FTA 체결에 따른 관세율 인하 요인을 흡수할 필요가 있음
- 이론적으로 FTA 체결 이후 FTA 비체결국에 적용되는 관세는 낮추는 것이 최적

■ 다만, 거대 경제권과 FTA 체결이 이루어져도 기본관세율은 FTA 비체결국에 적용되는 등의 역할이 있음을 염두에 두어야 함
- FTA체결국도 원산지 규정에 의해 기본관세율이 적용되기도 함
- 향후 진행될 WTO 다자간 관세협상에서의 협상 기준으로 사용될 수 있음

■ 중간재 관세율은 크게 두 부분으로 양분하는 것을 고려
- 원자재와 유사한 관세를 부과하는 중간재
  – 예를 들어, 단순 중간재로 성장잠재력이 없는 산업 등
- 최종재와 같은 관세를 부과하는 중간재
  – 예를 들어, 고부가가치 부품 및 소재 산업 등
  – 미국, 일본, EU 등의 중간재 관세율은 최종재와 거의 차이가 없거나 높음

■ 중간재 관세율 수준은 미국, EU와의 FTA 발효 이후 미국, EU, 중국, 일본으로부터의 중간재

수입 변화를 살펴본 후 판단

- 개별적인 FTA로 인해 동일한 중간재에도 여러 가지의 관세율이 존재하고 최종재도 동일한 현상이 발생하여 역관세 문제는 제한적으로 작용

■ 그 동안 우리나라 관세율 정책은 경제성장에 중요한 역할을 했으며, 앞으로도 경제 환경 변화에 대응하여 우리나라 경제 발전에 이바지할 것으로 생각

- 전후 재정기능, 경제개발계획기간 동안의 산업지향적 기능, 그리고 현재의 중심관세율 체계를 통한 시장 중립적 기능 수행
- 향후 관세율 수준이 낮아져도 자원배분 측면에서의 관세율 정책의 중요성은 여전히 강조될 필요가 있음

토론 요약

급격한 관세율 인하는 FTA 효과 반감시켜

김중근 / 한국관세사회 선임연구위원

향후 이루어질 미국, EU 등 거대경제권과의 자유무역협정은 이제까지 이루어진 개도국과의 자유무역협정과는 많이 다르다. 기존 개도국과의 FTA 협정은 기본관세율과 협정관세율 간의 차이가 크기 때문에 특혜마진이 상대적으로 크지만, 거대경제권과의 FTA 체결은 규모는 큰 반면에 특혜마진이 작기 때문에 중소업체 입장에서는 FTA 협정에 따른 효과가 상대적으로 작을 수 있다. 양자간 협정인 FTA는 전반적으로 관세인하에 기여한 것으로 보이는 부분이 있지만 협정문마다 상이한 원산지규정, 통관절차에 따른 스파게티 보울 효과(Spaghetti Bowl Effect)로 인해 업체 입장에서는 특혜관세 수혜에 상당한 어려움을 겪고 있다. 이러한 측면에서 WTO의 DDA협상 결과 대폭적인 기본관세율 인하가 이루어진다면 FTA의 경제적인 효과는 반감될 것으로 보인다.

최근 관세청 자료에 따르면 FTA는 아니지만 2006년 9월 1일 발효된 아시아태평양무역협정(APTA)의 특혜관세 적용대상 업체에 대한 조사결과 약 20%만이 특혜관세를 적용받고 나머지는 적용받지 않은 것으로 나타났다. 그 미적용 이유로는 원산지증명서 발급에 따른 시간, 경비, 기본서류 및 그 절차를 숙지하지 못했다는 부분과 특혜마진이 낮은 물품의 수입시 그 활용도가 떨어진다는 부분이 있다. FTA 협정세율과 기본세율 간의 격차로 특혜관세를 적용받고 있지만 기본세율이 전반적으로 인하되면 특혜마진이 줄어들게 되고 업체에서는 소극적으로 FTA협정을 활용할 수밖에 없을 것이다.

기본관세율에 직접 영향을 미치는 WTO DDA협상 진행과정을 지켜보면 우리나라는 비농산물 시장접근 분야에서 선진국으로 선언할 가능성이 매우 높고, 선진국에 대하여는 관세인하공식으로 사용하기로 합의한 스위스 공식계수 7 내지 9를 설정하는 논의가 진행되고 있다고 보고되고 있다. 스위스 공식계수 5 또는 10를 적용해서 분석한 연구결과를 보면 선진국의 대표적인 고세율 품목인 의류산업은 약 70%가 넘는 관세인하율을 보인다. 급격한 관세인하로 소폭의 특혜관세를 향유하고자 미국과의 FTA를 활용하는 중소업체는 사실상 많지 않을 것으로 보인다. 왜냐하면 미국은 원사기준을 충족해야 원산지 증명 제출에 따른 특혜관세를 적용받을 수 있는데, 미국의 원사기준을 살펴보면 협정국 당사국간 실을 사용하여 직물을 제직 또는 편직하고 직물 및 의류 등 섬유 완제품을 제단 및 봉제하여야만 원산지로 인정받을 수 있다. 섬유의류 산업은 우리나라뿐만 아니라 선진국에서도 매우 중요하게 보호하는 산업이므로 미국에서도 즉시 철폐보다는 단계적으로 유예기간을 설정해서 특혜관세를 적용한다고 하면 섬유산업에 있어서 한·미 FTA에 따른 경제적 효과를 나타내기는 당분간 어려울 것으로 보인다.

수입부분에서도 특혜마진이 작을 경우 중소업체 입장에서는 소폭의 특혜관세를 향유하기보다는 지금까지의 거래관계를 중요시 여긴다. 따라서 FTA협상이 타결되고 발효된다고 하더라도 특혜관세를 활용한 수입선의 전환은 아주 제한적으로 이루어질 것이다.

기본관세율 개편은 원칙적으로 WTO DDA협정의 타결 이후에 FTA 협상의 추이를 보아가면서 추진필요가 있고, 만일 DDA가 타결되지 않으면 FTA에 의한 교역량이 80%가 되어 FTA의 추진이 매듭지어진 이후에 추진하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

미국, EU, 호주, 캐나다, 일본 등 FTA를 지속적으로 추진하는 나라들도 전체적으로 관세율을 조정한 국가는 없다. 그 이유로는 FTA협상 과정에서 현재의 관세율을 하나의 중요한 지렛대로 활용하기 위하여

미루어두려는 정책적인 고려가 있다고 본다. 따라서 급격한 관세율 인하는 FTA의 효과를 반감시킬 수 있으므로 관세인하예시 등을 활용하여 점진적으로 FTA와의 조화를 이루면서 인하하는 방안이 강구될 필요가 있다.

관세율 정책 목표, 고용 증대에 두어야

장근호/홍익대학교 국제경영학과 교수

현 시점에서 전체적으로 관세율 구조를 개편할 것인가를 논의하는 것은 시의적절하다고 본다. 결론부분에서도 현행 체제를 유지하면서 DDA 협상이나 FTA 협상의 추이를 보아서 개편하자는 취지에는 동의한다.

현 관세율 정책의 목표는 산업보호, 수출지원, 재정수입의 세 가지인데 관세율 체제를 개편한다면 이외에 다른 정책목표를 추가하여 생각해야 할 시점이라고 본다. 그 새로운 정책목표는 고용이다. 발표된 바에 따르면 수출 10억원당 취업유발계수가 2000년 15.3명에서 2007년 9.7명으로 줄어들었다. 전기·전자의 경우에는 2000년 14.5명에서 2007년에 6.5명으로 반 이상 줄어들었다. 이에 비해 소비나 투자는 제조업 수출보다 취업유발계수가 2배 정도 높다. 제조업이 고부가가치 자본집약적 산업으로 되면서 취업유발계수가 줄어드는 것은 사실인데 이를 독일과 비교해보면 우리나라는 심각한 수준이다. 제조업 취업구조를 보면 한국의 제조업 분야의 고용이 전체 고용의 17.7%인데 일본은 16.6%, 독일은 22%이다. 그만큼 독일이 취업비중이 높고 제조업이 강건하다는 얘기다. 제조업이 자원집약적인 산업으로 가는 것은 좋지만 고용을 증가시킬 수 있는 방안을 관세율 정책측면에서 고민해야 할 필요가 있다.

논문에서 저자는 CGE 모형을 구성하였다. 그 결과 차등관세율 구조가 최적인 것으로 나타났는데 이는 당연한 것이다. 최적관세율은 공급과 수요의 탄력성에 의해 결정되기 때문에 공급과 수요의 탄력성을 다르게 놓는다면 당연히 차등관세율 구조로 갈 수밖에 없다. 그러나 발표자의 의견과 같이 현실적으로 여러 가지 문제가 있기 때문에 균등관세율 구조가 낫다는 것이다. 다만 최적관세율 구조에서 가구나 농림수산품, 음식료품은 무세로 하는 것이 바람직하고, 전기·전자나 석유화학은 관세율을 양(+)으로 하는 것이 최적인가에 대하여는 설명이 있어야 할 것이다.

칠레의 경우 FTA 협정을 체결한 지도 오래 되었고, 협정세율 이용비중이 48% 정도 되는 것으로 나타난다. 따라서 수입대체효과나 전환효과를 검토하기 위해 칠레의 자료를 가지고 FTA가 실제 어떤 효과를 나타냈는지 연구해야 할 것이다.

역외국가 관세인하조치 신중한 검토 필요

정재완/한남대학교 무역학과 교수

우선 이론적인 부분에서 FTA 체결 후 비체결국에 대하여 관세율을 낮추는 것이 최적관세정책인가 하는 부분이다. 최적의 관세정책이란 이론 전개과정을 떠나서 관세정책이 무엇을 추구하느냐 하는 문제를 따져보아야 한다. 일반적인 경제학 이론으로 보았을 때 관세를 낮추면 국민들의 소비자잉여가 높아진다는 것은 다 아는 사실이다. 그러나 관세정책이 그것 하나만을 추구하는 것은 아니다. 고용문제, 산업보호문제, 재정수입문제와 더불어 무엇보다도 고려할 부분이 다자간 협상과 양자간 협상에서 협상력을 유지하기 위

한 관세 존치의 필요성이다. 비록 무역전환효과가 나타난다하더라도 무역전환효과를 제거하기 위하여 역외국가에게 관세인하 조치를 해야 할 필요가 있겠느냐 하는 면에서는 신중한 검토가 필요하다.

두 번째로는, 관세율 개편의 시기 문제이다. 관세율 개편 시기에 있어서 우선 어떤 관세율을 기준으로 논의를 전개해 나가야 하는가 하는 문제가 있다. 관세율의 종류는 여러 가지가 있는데 기본세율보다 우선 적용되는 여러 가지 세율들도 존재한다. 특히 분석에서 고려해야할 관세율은 MFN 원칙이 적용되는 관세율이다. 전체적으로 WTO 양허세율이 실행관세율로 적용되는 비율이 전체 품목의 30%가 넘는 것으로 알고 있다. 기본세율만 가지고 모형에 적용하는 것은 현실과 괴리된 결과가 나올 수 있다. 적어도 MFN 원칙이 적용되는 양허관세와 FTA가 확대되었을 때의 관세율 적용상황과 기본관세율의 관계를 놓고서 개편시기를 저울질하여야 한다.

DDA가 언제 타결되든지 간에 MFN 원칙이 적용되고 구조를 근본적으로 바꾸는 것이기 때문에 DDA가 타결이 되고 난 후에 접근하는 것이 바람직하다. 그 이전에 거대경제권과의 많은 FTA가 발효된다 하더라도 기본세율은 손댈 필요가 없을 것 같다.

세 번째로는, 기본세율을 개편한다면 그 구조를 어떻게 끌고갈 것인가 하는 방향의 문제인데 발제자는 중심세율을 일괄 인하하는 방향으로 갔으면 좋겠다고 하였다.

기본세율을 개편할 때 어떤 방향으로 끌고 나갈 것인가에 앞서 기본세율 구조에 대하여 명확하게 정의할 필요가 있다. 1980년대 두 차례에 걸쳐서 기본관세율을 개편하면서 추구하는 관세율 구조는 두 가지로 요약된다. 하나는 완제품은 8%, 중간재는 5~8%, 기초원자재는 0~3%로 부과하여 어느 산업이든 균등관세율을 적용하는 산업간 균등이다. 다른 하나는 같은 산업내에서는 원자재, 중간재, 최종재에 대하여 가공단계별로 차등화하는 산업내 경사관세 구조이다. 이 두 가지가 씨줄날줄로 얽혀 현재까지의 기본세율 구조를 유지하고 있다.

세율 불균형이라 함은 무엇인가? 1980년대 구상했던 산업간 균등, 산업내 경사 구조와 어긋나는 것이 불균형이라고 주장한다. 1980년대에는 기본관세율이 곧 실행관세율로서 양자간의 괴리가 없었다. 그러나 지금은 큰 괴리가 있다. 이러한 상황에서 80년대에 생각했던 구조가 파괴되었다는 현실을 전제로 기본세율의 개편방향을 잡아야 할 것으로 생각된다. 즉, DDA 협상이 타결되어 현 기본세율보다 낮은 세율이 된다면 그 수준이나 그보다 약간 높은 수준으로 기본세율이 수렴할 것이다. 전체적인 구조는 1980년대 구조와 같지만 그 이후에 UR협정, ITA협정, DDA협정과 관련하여 양허된 모든 세율이 기본세율 속에 흡수되어 기본세율과 실행세율의 괴리문제가 현저하게 줄어들 것이다.

마지막으로, 역관세는 산업내 경사관세 구조가 역전되었다는 것이다. 현재 전반적으로 균등관세율 체계가 와해되었기 때문에 현행의 관세율 체계에서는 불균형이라는 단어를 쓰기에 적정하지 않다. 1980년대 후반이나 1990년대 초에는 이 문제가 심각하게 대두가 될 여지가 있었으나, 지금은 역관세 문제, 관세 불균형 문제는 언급할 필요가 없다. 차라리 중간재, 역관세 개념을 없애는 것이 관세정책을 보다 선명하게 하고 국민과 기업에게 납득시키기 좋을 것이다.

관세율 인하 시점, 여러 변수 고려해야

홍권희/동아일보 논설위원

미국과 일본은 다른 나라와 다르게 중간세 관세율을 최종재 관세율보다 높게 유지하고 있는데 그 이유

가 부품산업에 대한 보호때문이라고 하였는데 실제로 그러한 결과가 나타났는지 그리고 우리에게 주는 시사점이 무엇인지 궁금하다. 보충적인 설명이 있었으면 한다.

무역협정에 의한 교역비중에 따라서 중심관세율 체계를 조정할 필요성을 제기하였는데 뉴질랜드, 싱가포르 등 국가들은 관세율 조정 및 정책을 어떻게 해왔으며 관세율 조정의 가능성이 어떻게 나타났는지 우리의 상황과 연계하여 생각해 볼 필요성이 있다.

우리나라가 장차 일본, 중국과 FTA를 체결할 경우 우리나라 전체적으로 FTA 체결국가로부터의 수입비중이 60~80%가 된다고 하는데 일본과 중국은 한국과 FTA를 맺기를 희망하고 있으나 우리는 그렇게 급하지 않다고 생각된다. 따라서 일본과 협상을 재개하거나 중국과의 협상을 시작하는 시점을 늦출 필요성이 있다.

장근호 교수께서는 고용을 정책변수로 고려해야 한다고 말씀하셨고, 정재완 교수께서는 우리나라와 FTA를 맺지 않은 나라에까지 관세율을 낮춰줄 필요가 없다는 의견에 동감한다. 중국, 일본과 FTA를 맺기 전에 중심관세율을 조정한다면 어떤 변수를 고려해야 할지 논의하여야 할 것이다.

개별적인 FTA 체결은 늘여나가고, DDA 협상 추이를 지켜보면서 관세율을 조정해 나갈 텐데 그 방향은 인하 쪽이 될 수밖에 없고 쟁점은 조정시점이 될 것이다. 시점을 선정하는 선구안 또는 고려할 변수에 대해 생각하고 있는 부분이 있으면 말씀하여 주셨으면 한다.

FTA 이후에 미국과 EU로부터 중간재의 수입이 증가할 것으로 누구나 쉽게 예상할 수 있다. FTA에 의해 단순조립 중간재의 중국산 수입비중이 감소할 경우, 단순조립 중간재에 대한 관세율을 인하조정할 필요가 있다고 하였는데 중국산 중간재가 어떤 특성이 있기 때문에 그러한 것인지 또 인하조정이 최적의 자원배분을 보장할 수 있는지 궁금하다.

답변

정재호 / 한국조세연구원 연구위원

기존 관세율 정책이 지향하고 있는 목표가 산업보호, 재정수입, 수출지원 등인데 여기에 고용목표를 추가하여야 한다는 의견이 있다. 이에 대하여 부품산업과 같은 중간재 산업 쪽에서 고용창출 효과가 있을 것으로 생각된다.

지적한 바와 같이 칠레와의 FTA 자료를 활용하여 그 효과를 살펴보는 것은 좋은 연구주제라고 생각한다. 칠레와 FTA를 체결한 지도 5년이 지났기 때문에 그동안 축적된 자료를 가지고 무역전환효과나 창출효과를 살펴볼 필요가 있다.

모형에 사용된 관세율은 FTA, WTO MFN 세율 등 실행세율이 감안이 된 실적관세율이다. 실적관세율은 관세징수액을 수입액으로 나눈 것으로 특혜관세율이 반영된 세율이다.

기본관세율은 기본적으로 FTA보다는 DDA에 연계시켜 DDA 스케줄에 따르는 것이 바람직하다는 의견에 동의한다. 우리나라의 중심관세율 수준을 정하는 첫 번째의 기준은 DDA 협상이 될 것으로 생각된다. DDA 세율을 수용하면 기본세율과 실행세율간의 괴리를 많이 줄일 수 있을 것이다.

<객석토론>

진승하 / 기획재정부 관세제도과 서기관

정재완 교수에게 질문

기본관세율은 DDA 협상에서 정하여진 것을 일방적으로 수용하기보다는 일본, 대만, 미국, EU보다 우리나라의 관세율 수준이 높다는 사실과, 산업구조, 소비자의 후생 등을 고려하여 주체적으로 결정하는 것이 합리적인 것으로 본다. 이에 대한 생각은 어떠한가?

정재완 교수 답변

관세정책은 주체적이기 어렵다. 일단 관세를 양허하고 나면 세율을 변경시키는 것은 현 시스템상 거의 불가능하기 때문에 세율을 올리는 것은 매우 어렵다. 기본관세보다 낮게 양허한 관세가 있다면 양허관세가 상한으로 작용하기 때문에 그 이상으로 기본관세율을 정하는 것은 의미가 없고, 낮추더라도 그 결과는 마찬가지다. 실제로 낮은 관세율이 적용됨에도 굳이 높은 기본관세율을 대외적으로 알릴 필요는 없다. 적어도 양허한 수준까지 기본관세율을 낮추는 것이 우리나라의 주체적인 관세율 정책을 훼손하는 것은 아니다.

양허된 수준 이하로 관세율을 낮추는 것에 대하여는 여러 가지 정치적인 고려를 하여야 할 것이다. 예를 들면 소비자잉여의 증가, 산업보호, 고용문제, FTA 미체결국과의 협상카드로서의 관세율 등을 고려하여야 할 것이다.

임종성 / 기획재정부 산업관세과장

정재호 연구위원에게 질문

농림수산물의 경우는 낮은 관세와 높은 관세의 이중구조를 가지고 있는데 어떻게 관세율을 조정해 나갈 것인지 의견을 듣고 싶다. 또 관세율에 대해 관계자들의 이해가 첨예하다. 이들의 이해관계 조정을 어떻게 합리적으로 해나갈 것인지 의견을 듣고 싶다.

정재호 연구위원 답변

농산물은 기본관세보다 양허관세가 적용되는 비중이 높기 때문에, 공산품보다 더 DDA 협상에 의존하여야 할 것 같다. 농림수산물 관세율의 이중구조는 경제적인 측면뿐만 아니라 정치적인 측면이 있기 때문에 향후에도 지속될 것으로 생각된다. 다만 FTA는 이중구조가 아니기 때문에 중심관세율과 개별품목의 사정을 고려하여 다각도로 생각을 하여야 할 것이다.

하나의 관세율에 대하여 수입업자와 사용자, 생산자 입장에서 서로 다른 이해관계가 있다. 차등관세일 경우 개별품목마다 관세율을 달리하면 그에 따른 이해관계가 매우 복잡하다. 따라서 중심관세율을 정하고 그 세율을 중심으로 세율을 개편하는 것이 이해관계자들을 조정할 수 있는 정책이라는 생각이 든다.

조세지출과 세출예산의 연계방안

정책토론회 개요

- **주　　제**　조세지출과 세출예산의 연계방안
- **일　　시**　2009년 7월 10일(금) 15:00~17:00
- **장　　소**　한국조세연구원 10층 대강당
- **진행순서**

15:00~15:10　개회사
- ▶ **개 회 사**　원윤희 한국조세연구원 원장

15:10~16:40　주제발표 및 토론
- ▶ **사 회 자**　백웅기 상명대 금융경제학과 교수
- ▶ **발 표 자**　박명호 · 전병힐 한국조세연구원 전문연구위원
- ▶ **토 론 자**　김용환 기획재정부 예산총괄심의관
  김정수 중앙일보 경제연구소 경제전문기자
  김정완 경실련 정부개혁위원회 위원(대진대 교수)
  이영환 국회예산정책처 세입세제분석팀장
  이원희 한경대 행정학과 교수
  임주영 서울시립대 교수
  주영섭 기획재정부 조세정책관

(가나다 순)

16:40~17:00　객석토론 및 종합정리

17:00　폐회

---

* 본 원고는 2009년 7월 10일 한국조세연구원 10층 대강당에서 「조세지출과 세출예산의 연계방안」을 주제로 한국조세연구원이 개최한 정책토론회의 주제 발표 및 토론 요약입니다. 발표문 전문은 한국조세연구원 홈페이지(www.kipf.re.kr)에 게시되어 있으며, 주제 발표 및 토론의 내용이 소속기관이나 한국조세연구원의 공식 견해를 나타내는 것이 아님을 밝힙니다. 〈편집자 주〉

주제발표 요약

박명호 · 전병힐 / 한국조세연구원 전문연구위원

Ⅰ. 우리나라 조세지출 예산제도 현황

■ 재정건전성 유지 및 효율적인 국가재원배분전략 수립을 위하여 조세지출과 세출예산의 효과적인 연계방안을 모색할 필요성 증가

- 최근 경제위기하에서 국세수입 감소와 조세감면 및 재정지출 확대로 인해 재정건전성에 대한 우려 확산
- 2010년부터 조세지출예산서를 정부예산안의 첨부서류(2011회계연도 예산안의 부속서)로 국회에 제출하도록 국가재정법에서 규정

■ 그간의 조세지출 운용현황

- '01~'08년 국세감면 연평균 증가율은 10.8%로 동 기간 국세수입 평균 증가율 7.7%를 상회함
  - 특히, '08년 총감면규모는 약 29.6조원으로 전년 대비 29%의 급격한 증가추세를 보임
- 그간 경제규모의 확대, 세원투명성 제고 등에 따라 기존 항목의 국세감면액이 지속적으로 증가하는 가운데, '08년 유가환급금 지원(3.8조원) 등 고유가 극복대책의 시행으로 국세감면액이 크게 증가

	01년	02년	03년	04년	05년	06년	07년	08년	평균
국세감면액 증가율	3.4%	7.3%	18.9%	4.4%	9.5%	6.6%	7.6%	29.0%	10.8%
국세수입액 증가율	3.1%	8.5%	10.3%	2.7%	8.2%	8.3%	17.0%	3.4%	7.7%
조세지출 항목 수(개)	273	269	254	220	226	230	219	189	-
국세감면 규모(조원)	13.7	14.7	17.5	18.3	20.0	21.3	22.9	29.6	-

- 조세지출 항목은 '01년 273개를 정점으로 '08년 189개로 꾸준히 감소하고 있다는 점에서 긍정적 평가를 내릴 수 있지만,
  - 재정운용의 효율성 측면보다는 지원규모가 작은 감면항목을 중심으로 정비가 이루어진 측면이 있음
- 기능별 예산분류에 따른 조세지출 비중은 사회복지(29.1%), 산업 · 중소기업 및 에너지(21.8%), 농림수산(16.0%), 일반공공행정(12.9%) 順이며,
  - 사회복지 분야의 비중이 매년 증대되는 추세('06년 : 16.6% → '07년 : 18.1% → '08년 : 29.1%)
- 예산기능별 정부지출(조세지출과 예산지출의 합)을 분석한 결과,
  (1) 정부지출 중 조세지출 비중의 증가('06년 : 9.46% → '07년 : 10.26% → '08년 : 11.49%)는 예산지출을 상회하는 국세감면액 증가율에서 기인
  (2) 산업 · 중소기업 및 에너지(34.9%), 사회복지(31.4%), 농림수산(21.0%) 등의 분야는 전체 정부지출 중 조세지출 비중이 상대적으로 높음
  (3) 전체 정부지출 중 조세지출 비중이 10% 수준에 불과하기 때문에 조세지출을 감안한 정부지출의 예산기능별 비중은 직접지출(예산지출)에서 보이는 양상과 크게 다르지 않음

Ⅱ. 조세지출과 세출예산 간의 연계방안

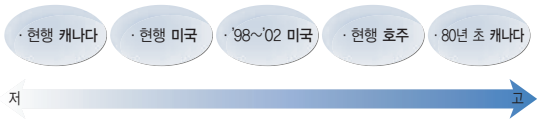
1. 주요국의 운영사례 및 시사점

■ 조세지출예산제도의 활용 정도 및 운용방식은 재정여건 및 시대적 상황에 따라 국가별로 상이한 양상을 보임

- 재정제약이 강한 시기에는 조세지출에 대한 관심이 높아져서 이에 대한 관심 · 통제가 강해지는 경

향이 있으며 조세지출예산제도 운용방식에 영향을 미치고 있음

〈조세지출의 세출예산과의 연계 정도〉



■ 조세지출예산제도의 운용방식의 차이, 세출예산 편성시 활용 정도의 차이에도 불구하고 각국의 사례에서 다음과 같은 공통점이 존재

• 조세지출을 간접적인 재정지출로 보아 직접지출과 대체가능한 정책수단으로 보고 있으며 재정관리의 대상으로 인식

• 조세지출을 세수확보 차원뿐만 아니라 사회 · 경제적 정책목적을 달성하기 위한 정책수단으로 사용함에 따라 조세지출의 규모 및 항목 수가 지속적으로 증가

2. 조세지출예산서의 유용성 제고

■ 조세지출예산서의 세출예산과의 연계를 위해 조세지출예산서의 유용성 제고가 선결적으로 요구되며

• 이를 위해서는 조세지출예산서 정보의 정확성, 충분성, 일관성을 확보할 필요

3. 국가재원배분의 효율성 제고

1 조세지출과 세출예산을 포함한 전체적인 재정지출 총량을 기초로 국가재원배분전략을 마련할 필요

• 이를 위해 조세지출 항목의 분류를 세출예산의 분류와 일치시킬 필요

– 세출예산의 소관별, 기능별 분류에 따라 조세지출을 분류함으로써 세출예산 편성시 최대한 활용할 수 있도록 조세지출예산서를 작성

– 조세지출예산서를 내년부터 세출예산 부속서로 제출하는바, 세출예산 편성시 조세지출 규모, 정책효과 등을 고려할 필요

2 기존 조세감면제도의 정비를 통해 전략부문에 집중함으로써 조세감면제도의 효율성을 제고

• 분야별 · 세목별 감면제도의 효과, 지원타당성 등을 매년 면밀히 점검하여 존속 실효성이 낮은 제도는 축소 · 폐지

– 기존 감면제도가 항구화 · 기득권화되어 조세정책 효과를 저해하고 재정운영에 어려움으로 작용하는 문제점 해소

– 조세지출 항목의 관리 · 평가 등을 소관부처별로 분류하여 집행부서가 조세지출을 '공짜 돈'으로 인식하는 대신 다른 조세지출 혹은 직접지출을 기회비용으로 인식할 수 있도록 함

3 장기적으로 조세지출예산서의 객관성, 신뢰성 확보를 통해 조세지출과 세출예산 간의 연계 정도를 강화해 나갈 필요

• 조세지출예산서를 부속서로 제출하는 것에서 나아가 조세지출 내역을 본 세출예산안에 함께 적시하여 연계성을 강화

• 전체적인 재정지출 총액을 한도로 새로운 조세감면 추가 또는 기존 조세감면을 확대하는 경우 상응하는 세출예산에 반영하여 예산을 편성

토론 요약

효율성 제고하려면 매트릭스 개념 도입 필요

이원희 / 한경대 행정학과 교수

조세지출예산제도는 정책 목적에 따라서 다양한 방식으로 운용될 수 있다. 정치학적인 측면에서 볼 때 조세감면은 정책수단으로서 뛰어난 효과성을 갖고 있는 것이 사실이다. 하지만 조세감면의 특혜성 논란에 대한 국민 일반의 인식은 부정적이다.

조세연구원은 조세지출 규모를 추정하는 한편 세출예산과의 연계방안을 모색하였는데, 본 보고서의 내용과 관련하여 몇 가지만 지적하고자 한다.

우선 OECD보고서에서 제시한 조세지출의 5가지 특성에 대해 언급하였는데, 우리나라의 상황에 맞게 용어를 조금 바꾸어 보았으면 한다. 즉, 대체 가능성은 다른 정책과 혼합하여 사용할 수 있는지 여부를 나타내는 보완성으로, 폐지 가능성은 일몰제 실효성으로 대체하는 것이 바람직하다고 생각하며 측정 가능성에는 효과에 대한 측정도 함께 포함시켜야 한다고 본다.

발표자료 13페이지를 보면 조세지출의 규모는 증가하는 반면에 항목 수는 감소하는 것으로 나타나 있다. 이는 매우 흥미로운 결과인데 구체적인 항목들을 나열해 주면 더 좋을 듯하다.

〈표 Ⅱ-5〉에서는 조세지출예산의 규모를 프로그램예산 내의 예산과목과 연계하여 제시하고 있다. 그러나 이 표를 통해서는 R&D 관련 조세감면과 같이 다기능 성격을 갖고 있는 조세감면을 적절히 나타내지 못하고 있다. 따라서 효율성을 제고하려면 이와 같은 기능별 분류체계를 재편성하여 매트릭스(matrix) 개념을 도입하는 것이 필요하다고 본다.

이와 더불어 조세지출예산서의 양식에 대한 검토도 함께 이루어져야 한다고 생각한다. 본 토론자가 개괄적인 방향을 제시하면 제1장에서 먼저 총계에 대한 분석이 이루어진 후 제2장과 제3장에서는 각각 정부부처별, 프로그램예산의 기능별 분석이 실시되고 마지막 장에서는 조세지출의 효과에 대한 분석이 수행되는 것이 바람직하다고 본다.

당위성보다는 구체적 · 실질적 방안 제시되어야

임주영 / 서울시립대 세무학과 교수

경제위기 극복을 위한 국가 차원의 재정지출 확대가 요구되는 시점에 시의적절한 연구라고 생각하며, 향후 조세지출과 관련된 연구의 발전을 위하여 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 조세지출에 관한 연구가 시작된 지 십수년이 지났고 그간 많은 연구가 이루어졌음에도 불구하고 보고서 내용에 구체성이 다소 부족하다는 느낌이 든다. 조세지출이 세출예산과 연계되어야 한다는 당위성을 주장하기보다는 구체적으로 어떻게 연계시킬 것인지 실질적인 대안이 모색되어야 할 것이다.

둘째, 해외 사례가 미국, 캐나다, 호주로 한정되어 있는데 더 많은 나라의 사례를 발굴하여 소개할 필요가 있다. 현재 OECD 회원국 중 약 절반 정도가 조세지출예산제도를 도입하고 있는 것으로 알고 있다. 따라서 보다 다양한 해외 사례에 대한 분석을 통해 우리나라가 앞으로 어떻게 이 제도를 추진해 나갈 것인지 그 방향을 제시해 주어야 한다.

셋째, 조세지출예산서에 소관부처를 명시하는 것이 실익이 있는지 여부를 따져보아야 할 것이다. 이는 조세지출예산서의 형식과 관련된 문제로 우리나라의 경우 하나의 조세감면 조치가 여러 부처와 연관되어 있는 경우가 많아 소관부처를 특정하기가 힘들다는

점을 감안해야만 한다. 또한 조세지출예산제도는 재정정책의 효율화라는 목적을 달성하기 위해 도입된 것이므로 소관부처별로 분석하는 것보다는 어느 부분에서 낭비가 되고 있는지를 보여주는 것이 더 중요하다고 생각한다.

넷째, 세부 항목별로 수집된 조세감면 내역을 활용하여 어떻게 하면 직종별 또는 기업규모별 수치를 제공할 수 있을지 고민해 보아야 할 것이다. 본인은 1995년 현재의 기획재정부와 공동으로 일선 세무서에 지시를 내려 개인 및 법인별 조세감면액을 조사한 바 있는데, 현재는 당시보다 국세청 전산시스템이 훨씬 발달된 상태이므로 보다 상세하고 더욱 다양한 형태의 조세감면 통계를 생산할 수 있을 것으로 생각한다.

가가 이루어져야 한다. 평가결과를 바탕으로 국회에서 조세지출예산이 심의될 수 있도록 해야 한다.

조세지출예산제도의 도입은 비과세 및 감면을 축소하기 위한 조치로 인식되고 있으며 이를 통해 세수확보라는 효과를 거둘 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 우리나라의 경우 아직까지 사회안전망이 완전하게 갖추어지지 않은 상태라는 점을 감안해야 한다고 본다. 따라서 당분간은 취약계층 지원을 통한 세부담 형평성 제고라는 조세지출 본래의 목적에 부합하도록 운영하는 것이 더 중요하다는 생각이다. 더욱이 현 시점에서 정부의 정책이 감세로 인해 부족해진 세수를 부가가치세 등의 세율 인상을 통해 메우려는 방향으로 설정되고 있어 이에 대한 국민들의 우려가 높아지고 있다는 점 또한 염두에 두어야만 한다고 생각한다.

제도 도입 취지에 부합되도록 운영되어야

김정완 / 경실련 정부개혁위원회 위원(대진대 교수)

조세지출예산도 일반예산과 동일하게 국회 심의를 받아야 한다. 그리고 조세지출예산은 기본적으로 부처별로 분류된 다음 기능별 및 경제성질별 분류가 부가되어야 한다고 생각한다.

또한 일반재정과 마찬가지로 고단위 수준으로 적용되어야 할 것이다. 캐나다는 1980년에 조세지출을 예산과정에 통합하여 평가 · 관리하는 통합관리제도를 도입했으나 오래 유지하지는 못했다. 그런데 우리나라는 캐나다가 실패한 요인으로부터 비교적 자유로운 편이다. 당시 캐나다에 비해 현재 우리나라는 복식예산, 성과주의 예산, 총액배분제도와 같은 예산회계제도가 발달되어 있다. 이와 더불어 현재 조세지출 항목은 189개에 달하는데 이를 대상으로 조세지출 예산제도를 도입하고자 한다면 먼저 이들 사업에 대한 평

유용성 확보 위해 객관적 평가 뒷받침되어야

김정수 / 중앙일보 경제연구소 경제전문기자

조세지출과 예산지출의 연계를 위하여 제시된 방안들 가운데 당분간 조세지출에 대해서만 상한을 설정하여 운영하다가 이후 여건이 정비되면 통합관리체제로 가야 한다는 주장이 더 바람직하다고 생각한다. 즉, 장기적으로 조세지출과 예산지출을 하나로 합하여 총지출로 보고 새로이 조세지출을 추가할 때는 기존의 것 중에서 하나를 삭제하는 방식으로 관리하는 것이 필요하다.

한편 이같은 통합관리체제로 전환함과 동시에, 그 통합관리 대상지출을 기능별로, 또 부처별로 통합관리로 전환하는 것도 병행해 추진하면 바람직할 것 같다.

유용성을 갖기 위해서는 무엇보다도 객관적인 평가가 뒷받침되어야 한다. 기존의 조세지출을 존속 또

는 폐지할 것인지 가부를 결정하려면, 먼저 각각 제도 도입의 효과에 대한 평가를 실시해야만 하는데, 이 경우 누가 평가를 담당할 것인지가 관건이 된다. 해당 조세지출과 직접적으로 연관된 주무부서나 그 수혜대상자는 참고인 자격으로 의견 제시만 가능하도록 하고, 해당 조세지출 제도를 존속시킬 것인가 여부는 조세부담을 지는 납세자와 관련 전문들로만 구성된 위원회에서 전적인 결정권을 갖도록 해야 할 것이다.

또 조세지출 제도 존속 여부를 판정할 때 적용되는 기준은 간단할수록 좋다. 여러 판정기준을 두게 되면, 또 그 판정기준 간의 우선순위를 미리 정해놓지 않으면, 여러 기준들이 존속을 위해 자의적으로 적용될 것이기 때문이다. 따라서 가장 핵심적인 평가기준으로 본래 설정된 정책 목표를 달성하였느냐에 집중해야 할 것이다.

조세지출의 수혜대상이 상대적인 취약계층에 초점이 맞춰져 있다는 사실 또한 염두에 둘 때, 지금은 조세지출 제도의 존속에 관해 너무 엄격한 평가를 할 시기는 아니라고 본다. 경제가 어느 정도 회복된 후에 본격적인 평가를 실시할 것을 권하고 싶다.

재정건전성 유지 위해 제도 실효성 극대화해야

이영환/국회예산정책처 세입세제분석팀장

원론적인 수준에서 조세지출예산제도를 소개하고 세출예산과의 연계방안을 모색하는 데 그친 것 같아 다소 아쉽다. 조세지출예산제도의 실행과 강도 및 세출예산과의 연계 정도는 각 나라가 처한 현재의 재정상황과 장래의 재정환경에 따라 달라진다.

우선 미시적인 측면에서 볼 때 보고서에 제시된 미국, 캐나다, 호주의 사례만으로는 뭔가 부족하다는 느낌이 든다. 각국이 처한 상황에 따라 매우 다양한 형태의 제도들이 강구될 수 있는 만큼 보다 더 많은 나라의 성공 또는 실패 사례를 발굴하여 소개하는 것이 중요하다고 생각한다.

보고서에서 사례로 소개한 미국, 캐나다, 호주 등의 사례에서 얻을 수 있는 가장 중요한 정책적 시사점은 세 가지라고 본다. 첫째, 재정부담이 클 때, 조세지출예산에 대한 관심이 높았고, 그에 따른 정책적인 노력이 컸었다는 것이다. 둘째, 행정부와 입법부가 함께 재정적자를 줄이기 위한 노력을 다각적으로 기울였을 때, 조세지출예산제도의 효과가 분명하게 나타났다는 것이다. 셋째, 일시적 세수증가로 인한 재정적자 폭의 감소나 좋지 않은 경기상황으로 인해 경기를 부양할 필요성이 높아졌을 때, 근시안적으로 대처를 함으로써 어렵게 달성한 재정적자 감축의 성과가 무위로 돌아갔다는 점이다.

특히, 미국의 경우 어쩌면 다시 헤어나오기 힘들 정도로 심각한 재정적자 문제에 봉착하고 있는지도 모른다. 예를 들어 1974년 「예산및지출정지통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)」을 통해 입법부가 예산권을 부분적으로 회복하였고, 1981년 예산조정절차(budget reconciliation procedure)를 시행하고, 1985년에는 「그램-러드먼-홀링즈」법안으로 알려진 「균형예산및적자긴급통제법(Congressional Budget and Impounment Control Act of 1974)」을 도입하면서 구체적으로 적자감축 목표를 설정하였다. 또한 1990년에는 예산조정절차의 일환으로 다시 「예산강제법(Budget Enforcement Act of 1990)」을 시행함으로써 재량지출 예산에 대한 상한제와 이를 어길 경우 강력한 지출감축장치(sequestration mechanism)를 실행하였다.

그럼에도 불구하고 미국은 1990년대 장기 호황으로 세수가 일시적으로 호조를 보이고, 그동안 기울여 왔던 재정적자 감축노력 등으로 인해 대규모 재정흑자가 예상되자, 2003년 곧바로 「그램-러드먼-홀링

즈」법안의 주요 조항들의 일몰을 방치하였을 뿐만 아니라, 정부가 오히려 퍼주기식 비과세 · 감면정책들을 남발하였고, 경기부양과 소득재분배 양쪽에서 별로 실익이 없는 무리한 감세정책을 펼쳤다.

그 결과 미국은 조세지출과 세출예산의 통제를 시도하기 이전의 상태보다 오히려 더 심각한 재정적자의 늪에 빠져들게 되었다. 또한 베이비붐 세대의 은퇴와 맞물려 연금 · 건강보험 등의 문제가 불거지면서 향후 재정적작의 심각성은 이미 치유 불가능한 상태로 치닫고 있는 것으로 보인다. 캐나다의 경우에도 필요에 의해 반짝 조세지출을 통제하고, 세출예산과의 연계를 모색하였으나, 상황이 약간 호전이 되는 듯하자, 곧 과거의 바람직하지 않은 행태로 되돌아갔고, 이것이 부메랑이 되어 현재 및 장래의 재정문제로 돌아오고 있는 것으로 보인다.

그렇다면, 우리나라의 현재의 재정상황과 미래의 재정전망을 어떻게 보느냐에 따라 조세지출예산제도를 예정대로 도입할 것인지와 얼마나 강력하게 세출예산과 연계를 시킬 것인지에 대한 정책적 해답이 도출될 것으로 보인다. 여러 가지 세부적이고, 기술적인 어려움은 시행과정에서 충분히 감안이 될 것이므로, 보고서의 내용만 놓고 본다면 시작도 하기 전에 제도의 도입을 유야무야하는 것처럼 느껴진다.

우리나라는 현재 글로벌 금융위기에서 벗어나기 위한 강력한 정책 드라이브가 절실한 상황이고, 또 머지 않은 장래에는 고령화와 인구감소로 국민연금과 건강보험 상의 재정부담이 크게 늘어날 것이 확실하고, 지난 IMF사태와 최근 금융위기 상황을 슬기롭게 헤쳐 나올 수 있었던 것이 막대한 재정지출이었다는 점을 고려하여, 장래 다시 발생할 수도 있는 경제위기에 대한 대비 차원에서도 재정건전성의 유지는 절실하다. 또 통일 이후를 대비할 경우, 조금이라도 상황이 나은 지금이 재정지출의 방만한 증가를 효과적으로 통제할 수 있는 모든 정책적 수단을 총동원해야 할 당위성이 뚜렷해진다.

외국의 사례가 보여주듯이 필요에 따라 의욕적으로 시작했으나 상황이 약간 호전이 되자, 곧 과거 행태로 되돌아감으로써 실패한 경우를 놓고, 우리나라에서 조세지출예산제도를 원칙대로 실행해도 효과가 높지 않을 것이며, 오히려 부작용이 클 수도 있다는 식의 진단을 만약 한다면, 그것은 매우 잘못된 판단이 될 것이다.

다음은 조세지출예산제도의 안착을 위한 몇 가지 정책적 제언을 하면, 조세지출 항목과 세출예산의 연계를 위해 조세지출 항목과 예산항목의 기능별 분류기준을 일치시키는 작업이 선행되어야 한다. 실제 개별 조세지출 항목을 현행 프로그램예산제도하의 세출예산의 기능별 분류와 일치시키려고 할 때, 하나의 조세지출 항목이 여러 기능상 분류에 중복적용 되는 등 세출예산 항목과의 연계에 현실적인 어려움이 예상된다. 예를 들면, 현행 농어업용 석유류에 대한 부가가치세 면제, 농축산임업용 기자재에 대한 부가가치세 영세율 적용 등의 조세지출 항목은 프로그램예산제도상의 농업 · 농촌(101), 해양수산 · 어촌(103), 임업 · 산촌(102)과 같이 여러 부문에 중복이 된다. 따라서 현행 조세지출 항목을 예산상 분류기준에 맞게 보다 세분화하는 등 세출예산과 연계를 유지하면서 조세지출에 대한 보다 정확하고 유용한 정보제공을 위한 방안이 강구되어야 할 것으로 보인다.

또한 조세지출 추계 및 평가를 위한 과세정보 등 기초자료 공개의 필요성이다. 현행 「국가재정법」에서는 조세지출예산서가 국회에 제출될 때, 조세지출 항목의 전년도 실적과 현년도 및 다음연도 추정치를 제공하도록 의무화하여야 한다. 물론 개별조세지출 항목별 과학적인 추정방법의 개발이 선행되어야 하고, 조세지출 추정금액의 신뢰성이 확보될 수 있도록 추정방법 및 추정의 기초자료로 활용된 정보 등이 투명하게 공개될 필요가 있다. 더 나아가 국회 차원에서도 조세지출에 대한 독자적인 추계와 평가가 이루어질 수 있도록 개별조세지출 항목과 관련된 과세정보와

기초 행정정보가 국회예산정책처 등 관계기관에 제공될 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

마지막으로 조세지출예산서가 예산안 부속서류의 하나로 형식화되지 않고, 예산편성 및 심사과정에서 효율적인 국가재원배분을 위한 유용한 정보로 활용하기 위한 제도적 보완이 필요하다. 캐나다와 같은 세출예산과 조세지출에 대한 통합관리제도를 도입하는 것을 고려할 필요가 있다. 다만, 보고서에서 지적한대로 현실적으로 효과적인 제도운용의 어려움은 따를 것으로 보인다. 그러나 최소한 조세지출에 대한 정기적인 평가시스템을 조속히 갖출 필요가 있으며, 일정규모 이상의 주요 조세지출 항목에 대하여 정기적인 평가 및 평가결과의 국회 제출을 의무화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

재정의 효율성 제고에 중점 두고 제도 운용해야

주영섭 / 기획재정부 조세정책관

1999년 조세지출보고서를 작성하여 국회에 제출한 이래 올해로 11년째를 맞고 있다. 2006년도에는 국가재정법에 조세지출예산제도가 입법화되어 2010년부터 조세지출예산서를 세출예산의 부속서류로 국회에 제출할 계획이다.

조세지출예산제도의 도입 취지는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 비과세 · 감면제도가 항구화 · 기득권화되어 조세정책의 효과를 저해하고 재정운영에 어려움으로 작용하는 측면이 있으므로 조세감면제도의 효율성을 제고하는 것이며, 다른 하나는 조세지출과 세출예산의 연계성을 강화해 국가재정운용의 효율성 · 투명성을 향상시키는 것이다. 조세지출예산제도가 2006년에 국가재정법에 도입될 당시 재정의 효율성 측면에 중점을 두었으나, 최근 재정건전성에 대한 우려가 커짐에 따라 비과세 · 감면에 대한 억제수단으로 활용되는 것이 아니냐는 의구심이 일부에서 일고 있다. 그러나 재정여건의 변화에도 불구하고 재정의 효율성 제고에 중점을 두고 조세지출예산제도를 운영해 나가야 한다고 생각한다.

조세지출과 세출예산을 실효성 있게 연계하기 위해서는 먼저 다음과 같은 몇 가지 사항이 검토될 필요가 있다.

첫째, 조세지출의 개념 및 포괄기준 등이 정립되어야 한다. 예를 들어 부가가치세 면제를 조세지출로 볼 것인지 등 조세지출의 구체적 기준은 국가마다 다르고 정해진 원칙이 있는 것도 아니다. 우리나라의 상황 및 기존의 조세지출제도 운용 관례에 맞게 조세지출의 개념을 정립해 나갈 필요가 있다.

둘째, 조세감면 실적이 측정 가능해야 한다. 2010년부터는 다음 연도의 조세지출 예측치까지 포함하기 위해 합리적이고 객관적인 측정방법을 개발해 나가야 할 것이다.

셋째, 구체적으로 세출예산과 어떻게 연계할지 검토되어야 한다. 조세지출 항목을 세출예산의 소관별, 기능별 분류에 따라 구분할 경우 어떻게, 어느 정도까지 구분이 가능한지 살펴보아야 할 것이다. 예를 들면 이자소득 비과세의 경우 현재 이자소득 비과세 항목을 통합하여 집계하고 있으나 이를 세출예산의 기능별 분류에 따라 조세지출 항목을 구분하여 집계하는 것이 가능한지, 기부금 공제의 경우 이를 지원단체의 성격에 따라 세분화하여 감면금액을 집계하는 것이 가능한지 등에 대한 검토가 필요하다.

재정운용의 효용성 제고 측면에서 세출예산과 조세지출의 연계성이 강화될 필요가 있다. 조세지출을 소관별, 기능별로 분류하여 세출예산과 함께 입체적으로 관리할 경우 국가재정운용의 효율성 · 투명성이 향상될 것으로 기대한다.

주요국의 조세동향

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

동향 09-12

요 약

■ 5월 1일 대만 국회가 단일세율(법인세) 체제로의 전환과 실질과세 강화 등을 주요 내용으로 하는 세법 개정안을 통과시킴
- 이번 세제개편의 목적은 사업자의 세부담을 줄이는 동시에 조세징수 노력을 강화하는 데 있음

■ 노르웨이 정부는 지난 5월 15일 2009 수정예산안을 발표함
- 세법 개정 관련 주요 내용은 3% Rule을 적용하여 증가한 과세소득에 대해 외국납부세액공제 불인정, 그룹회사 보조금 지급규정에서 조세중립성 확보, 비과세 복리후생비 한도 확대 등임

■ 네덜란드 하원이 2009년 6월 4일 경기부양책을 승인함
- 동 경기부양책은 2009~10년 기간 동안 네덜란드의 기업 지원에 그 목적이 있으며 2009년 7월 1일부터 시행될 예정임
- 주요 내용은 R&D 종사자의 급여에 대한 세액감면 인상과 부가가치세의 납부기간 변경 등임

1. 대만 법인세 및 조세징수법 개정

■ 대만 국회(입법원)가 지난 5월 1일 법인세 및 조세징수법 개정안을 통과시킴
- 이번 세제개편의 주요 목적은 사업자의 세부담을 줄이는 동시에 조세징수 노력을 강화하는 데 있음

■ 법인세법의 개정 내용을 세 가지로 나누어 살펴보면 다음과 같음
- 첫째, 3단계 법인세율 구조(0%, 15%, 25%)를 20%의 단일세율 구조로 개편하는 대신 법인세 면제소득 구간을 NT$ 50,000에서 NT$ 12,000으로 인하함
- 둘째, 직전연도 법인세의 절반을 납부하는 경우에는 중간예납신고 의무를 면제함
  - 세법 개정 이전에는 9월 1일부터 9월 30일까지 중간예납신고서 및 영수증을 제출해야 했음
- 셋째, 회사 형태가 아닌 사업체의 경우 사업체 단계에선 법인세가 과세되지 아니하며, 그 대신 소유주 또는 파트너가 사업체의 소득에 대하여 소득세 또는 법인세를 납부할 의무를 짐
  - 이전에는 사업체 단계에서 법인세를 납부한 후 소유주 또는 파트너 단계에서 세액공제를 통해 이중과세 문제를 해결함

■ 조세징수법의 개정 내용을 세 가지로 나누어 살펴보면 다음과 같음
- 첫째, 고소득자가 저소득자의 명의를 이용하여 소득세 부담을 줄이는 것을 방지하기 위해 "사실에 기초한 과세" 규정을 신설함
- 둘째, 재무부가 체납자의 출국금지를 요청하는 때 그 사실을 납세자에게 통지토록 함
- 셋째, 사업체의 책임자로 등록되어 있는 자와 실제 책임자가 다른 경우 실제 책임자가 모든 납세의무 및 패널티를 부담토록 명시함

■ 이와 동시에 대만 국회는 청주 및 수입 증류주에 대한 담배 및 주세의 세율을 인하함
- 청주 및 수입 증류주에 대한 세율을 리터당 NT$ 185에서 1리터 · 알코올 1도당 NT$ 2.5로 인하함
  - 세법 개정 이전에는 청주와 고가의 수입산 증류주에 대하여 리터당 NT$ 185의 세금이 부과됨
  - 그 결과 청주의 가격이 한 병당 NT$ 24에서 NT$ 180으로 급등하고, 청주 밀주가 성행하여 국민건강을 위협하는 요소가 됨

2. 노르웨이 2009 수정예산안

■ 노르웨이 정부는 지난 5월 15일 2009 수정예산안을 발표함
- 수정예산안에는 부가가치세율[1] 인하, 고용주가 부담하는 사회보장기여금[2] 인하, 감가상각제도 완화 등 경기부양책이 포함될 것이라는 기대가 있었음
  - 하지만 정부의 재정건전성에 대한 우려로 경제위기 관련 정책은 제외됨
- 대신 세법 개정 관련 주목할 만한 내용으로 다음의 두 가지를 담고 있음

■ 3% Rule
- 노르웨이에서 참가면세제도(participation exemption system)는 5년 전에 도입된 바 있으며, 그 내용은 주식에 대한 배당소득 및 자본이득의 경우 지급법인 입장에서는 비용으로 공제할 수 있고 수취법인 입장에서는 과세가 면제된다는 것임
  - 하지만 이와 같은 처리는 너무 관대한 측면이 있어 2008년 동 과세면제 대상 소득 중 3%를 과세소득으로 보는 규정이 도입되었음
- 그런데 배당소득 및 자본이득이 외국법인으로부터 수취한 것이라면 3% Rule에 따른 과세소득의 경우 외국납부세액공제를 받을 수 있는지 여부가 문제가 됨
  - 이론상으로는 노르웨이의 거주법인이 외국법인으로부터 배당을 수취하고 그 중 3%가 노르웨이에서 과세되었으므로 이와 관련하여 외국법인의 소재지국에서 원천징수된 세금을 외국납부세액으로 공제하는 것이 타당함
- 하지만 정부는 동 3%의 과세소득은 노르웨이에서 부여한 과세면제를 취소하여 발생한 것으로 해외원천소득으로 볼 수 없다는 입장이며, 따라서 이에 대해 외국납부세액공제를 허용하지 않음

■ 그룹회사 보조금(Group Contributions)
- 현행 규정
  - 그룹회사 보조금 규정(Group Contribution Rules)

1) 노르웨이의 현행 부가가치세율은 25%임
2) 노르웨이에서 사회보장기여금 세율은 지역마다 다양하며, 최고 14.1%까지 부과되고 있음

에 의하면, 그룹회사[3] 간에 보조금을 지급하는 경우 지급회사 입장에서는 이를 비용으로 공제하는 것이 가능하며 수취회사는 이를 과세소득에 포함시켜야 함

☞ 단, 보조금 지급회사가 비용공제를 받지 못한 경우[4] 일반적으로 수취회사는 과세면제를 적용받게 됨

– 하지만 정유회사[5]의 경우 동 규정이 적용되지 않으며, 따라서 보조금 지급회사가 비용으로 공제받지 못한 보조금에 대해서도 수취회사는 이를 과세소득에 포함시켜야 함

• 개정안

– 조세중립성을 유지하기 위해 정유회사에 대해서도 일반회사와 같이 지급회사가 비용으로 공제한 보조금에 한해 수취회사의 소득으로 과세함

■ 3% Rule의 도입으로 지급회사가 결손인 경우[6] 그룹회사 간 배당을 지급하는 것보다 보조금을 지급하는 것이 유리해졌음

• 보조금 지급의 경우 지급회사가 비용으로 공제받지 못했다면 전액 과세면제되며 이는 배당과 같이 일부 소득에 대해 과세하는 규정이 없기 때문임

– 특히, 정유회사의 보조금 지급에 대해서도 동 규정이 적용됨에 따라 보조금 지급과 배당 지급을 둘러싼 조세계획(tax planning)은 더욱 활발해질 것으로 예상됨

■ 기타 세법 개정 사항

• 종업원에 대한 비과세 복리후생비 한도를 인상함 (NOK 600 → NOK 1,000)

– 단, 고용주가 관련 비용을 공제하지 않은 경우에 한함

3. 네덜란드

■ 네덜란드 하원은 2009년 6월 4일 경기부양책을 승인함

• 이는 2009년과 2010년 기간에 네덜란드의 기업 지원 및 중·소규모 기업체들의 유동성 확보에 그 목적이 있으며 2009년 7월 1일부터 시행될 예정임

■ 주요 내용

• R&D 종사자의 급여에 대한 세액감면을 확대함

– EUR 110,000 이하의 급여에 대해 세액의 42%를 감면하고(연구개발과 관련하여 설립된 회사의 첫 3년간은 60%), EUR 110,000을 초과하는 급여에 대해서는 세액의 14%가 감면되며, 고용주당 최대 감면액은 EUR 8백만임

– 2009년과 2010년에 기준급여액을 EUR 110,000에서 EUR 150,000로, 최대 감면액은 EUR 800만에서 EUR 1,400만으로 각각 인상함

– 본 개정안은 소급하여 2009년 1월 1일부터 2010년 12월 31일까지 한시적으로 시행되며 2011년부터 인상 전의 기준급여액과 최대감면액이 다시 적용됨

• 2009, 2010년 2년간 한시적으로 소득구간 EUR 40,000~EUR 200,000에 적용되는 법인세율을 23%에서 20%로 인하함

3) 그룹회사는 모두 노르웨이의 거주자이거나 또는 노르웨이에 고정사업장이 있는 다른 EEA국가의 거주자이어야 함
4) 보통 보조금이 지급회사의 과세소득을 초과하는 경우에 발생함
5) 정유회사의 경우 28%의 일반법인세에 추가하여 50%의 특별세를 납부함. 이 때 50%의 특별세는 별도의 과세표준을 적용하여 계산함
6) 또는 지급회사의 과세소득이 보조금을 공제할 만큼 충분하지 않은 경우

소득구간	법인세율	
	현행	과세연도 2008, 2009
EUR 40,000 이하	20%	20%
EUR 40,000~200,000	23%	20%
EUR 200,000 초과	25.5%	25.5%

- 부가가치세 납부기간을 현재 월 단위 납부에서 2009년 7월 1일부터 분기별 납부로 변경함
- 2008년 7월 1일부터 부과되던 항공권세는 2009년 7월 1일부터 폐지됨

– 네덜란드에서 다른 EU 가입국가로의 비행, 또는 목적지까지 2,500km를 초과하지 않는 비행에 대해서는 EUR 11.25 부과, 그 밖의 다른 목적지까지의 비행에 대해서는 EUR 45를 부과하였음

동향 09-13

요 약

■ 대만 국회가 금융상품 투자에서 얻은 개인의 소득에 대한 과세방법 단일화를 주요 내용으로 하는 소득세법 개정안을 승인함
- 이번 세제개편으로 모든 금융상품에 대해 10%의 완납적 원천징수를 통해 과세가 종결될 수 있게 됨(단, 채권은 10%의 세율로 종합과세됨)

■ 프랑스에서는 2011년 탄소세의 도입 관련 논의가 진행 중에 있으며, 이와 아울러 EU 차원의 탄소 국경조정세 제정을 제안하고 있음
- 또한 2009년 6월 초에는 탄소배출권 거래를 부가가치세 면세대상으로 지정한 바 있음

■ 독일 연방 하원은 6월 10일 「시민부담경감법안」을 승인함
- 법안의 내용은 이자지급액 공제 한도 인상, 소유권 변동시 결손금 이월공제 관련 사항 개정, 부가가치세법 개정 등으로 이는 한시적으로 적용될 예정임

1. 대만 금융상품에 대한 과세방식 통일

■ 대만 국회(입법원)가 금융상품의 투자소득에 대한 과세방법 단일화를 주요 내용으로 하는 소득세법 개정안을 승인함
- 대만 재정부는 그동안 금융상품의 투자소득에 대해 개별 사안별로 서로 다른 과세방식을 적용해 왔으

며, 세법이 아닌 기타의 법률에도 금융상품 과세에 관한 내용이 산재되어 있어 금융상품 과세에 있어 일관성이 부족하다는 문제제기가 잇달았음

- 이번 소득세법 개정안은 세제개혁위원회의 건의에 따른 것으로 2010년 1월 1일부터 적용될 예정임

■ 금융상품의 투자소득에 대한 대만의 현행 과세방식을 살펴보면 다음과 같음

- 법인의 경우 금융상품의 투자에서 얻은 소득을 사업소득과 합산하여 25%의 법인세율을 적용하여 과세함
- 그러나 개인의 경우에는 금융상품의 종류에 따라 소득세 과세방식이 아래 표와 같이 달라짐

〈표 1〉 금융상품에 대한 과세방식(기존)

구분	과세방식
단기기업어음(CP)	• 단기기업어음의 이자는 20%의 완납적 원천징수를 통하여 과세가 종결됨
증권화된 상품(Securitized Commodities)	• 금융자산 및 증권화된 부동산 상품(주로 부동산투자신탁)의 이자소득은 6%의 완납적 원천징수를 통하여 과세가 종결됨 • 이와 같은 종류의 금융상품의 운영 및 과세는 세법이 아닌 자산유동화법의 적용을 받음
채권재매입거래	• 채권재매입거래에서 발생한 이자는 다른 소득과 합산하여 소득세 누진세율로 종합과세함
구조화된 상품(Structured Commodities)	• 이자율 · 환율 · 주가 또는 주가지수와 연동된 구조화된 상품(파생상품)과 관련된 거래에서 얻은 소득은 다른 소득과 합산하여 소득세 누진세율로 종합과세함 – 주식거래의 경우에는 자본이득으로, 금융거래의 경우에는 이자소득으로 분류함

■ 개정된 법안에 따르면 사업자의 경우에는 현행의 과세 시스템을 그대로 유지하되, 개인의 경우에는 금융상품의 종류와 관계없이 10%의 완납적 원천징수를 통해 과세가 종결됨

- 다만, 투자형 보험증권(investment-type insurance policies)과 채권거래는 적용대상에서 제외됨

– 투자형 보험증권은 재정부와 금융감독원 간에 과세방식에 대한 의견 차이로 적용대상에서 제외됨

– 채권거래는 2008년 초 소득세법 개정으로 이미 10%의 세율로 분리과세되고 있기 때문에 현행의 과세체계를 그대로 유지하기로 함[1)]

2. 프랑스 탄소세 도입 논의 등

■ 프랑스에서는 2011년 탄소세(national carbon tax) 도입 관련 논의가 진행 중에 있으며, EU 차원의 탄소 국경조정세(carbon border adjustment tax) 제정을 제안하고 있음

- 또한 2009년 6월 초에는 탄소배출권(carbon emissions permits) 거래를 부가가치세 면세대상으로 지정한 바 있음

■ 탄소세 도입 논의

- 프랑스에서는 7월 2일 및 3일 양일에 거쳐 환경부와 재무부 주최로 탄소세 도입 관련 회의가 개최될 예정이며, 그 준비과정에서 지난 6월 10일에는 탄소세법 개정안이 발행된 바 있음

– 탄소세의 도입은 사르코지 대통령이 이미 2007년 10월 급여세 인하에 대한 재정충당 목적으로 제안한 바 있음

– 하지만 그 도입관련 구체적인 내용은 발표된 바 없으

1) 10%의 세율이 적용된다는 점은 동일하나, 완납적 원천징수가 아니라 소득세 종합과세 시스템을 통하여 과세된다는 점에서 개정안의 과세방식과는 차이가 있음

며, 회의에서는 특히 탄소세의 적용대상과 시행방법을 두고 전문가들의 구체적인 논의가 진행될 예정임

■ 탄소 국경조정세 제안
- 프랑스는 탄소 배출에 대한 제재가 없는 국가로부터 수입하는 재화를 대상으로 EU 차원의 세금을 도입할 것을 제안하고 있음
  - 국경조정세는 EU에서 제조된 제품이 온실가스 배출에 대한 제재가 없는 국가에서 생산된 저가의 제품과 비교하여 EU 시장에서 가격경쟁력을 갖출 수 있도록 보호하는 역할을 함
  - 하지만 이는 자유무역을 저해하고 보호주의에 해당한다는 이유로 2008년 하반기 EU의 승인을 얻는 데 실패한 바 있음

■ 탄소배출권 거래에 대한 부가가치세 면제
- 6월 초 예산처 장관은 탄소배출권 거래에 대해 부가가치세를 면제하기로 함
  - 프랑스에서 탄소배출권은 BlueNext 거래소에서 거래되고 있으며 그 거래량은 2009년 5월 일평균 9.4 million으로 꽤 활성화되어 있는 상태임
- 탄소배출권을 이와 같이 부가가치세 면세 대상으로 지정하게 된 배경은 탄소배출권 거래 관련 부가가치세 포탈(fraud)에 대한 염려에서임
- 동 세법 개정으로 탄소배출권 거래가 더욱 효율화될 것으로 기대되고 있음

3. 독일「시민부담경감법안」

■ 독일 연방 하원은 6월 10일「시민부담경감법안」을 승인하였음
- 법안의 내용은 이자지급액 공제 한도 인상, 소유권 변동시 결손금 이월공제 관련 사항 개정, 부가가치세법 개정 등으로 이는 한시적으로 적용될 예정임

■ 이자지급액 공제 한도 인상
- 현행 규정에 의하면 이자지급액은 이자, 세금, 감가상각비용 차감 전 이익의 30%를 한도로 공제 가능하며, 이자수입을 초과하는 이자지급액의 경우 EUR 1,000,000을 한도로 전액 공제가 가능함
- 개정안에서는 이자수입을 초과하는 이자지급액에 대한 전액 공제 한도를 현 EUR 1,000,000에서 EUR 3,000,000으로 인상할 것을 제안하고 있음
  - 이는 2007년 5월 25일 이후부터 2009년 12월 31일까지의 발생분에 대해 일시적으로 적용될 예정임

■ 소유권 변동시 결손금 이월공제 불허에 대한 예외규정
- 현행 규정에 의하면 법인의 소유권이 5년 내에 50% 이상 변동하는 경우 결손금 이월공제는 허용되지 않음
  - 또한 법인의 소유권이 5년 내에 25%에서 50% 사이 변동하는 경우 이에 비례하여 결손금 이월공제를 허용하고 있지 않음
- 개정안에 의하면 소유권 변동이 기업 회생을 위한 조직재편 과정에서 이루어지는 경우 예외적으로 결손금 이월공제를 허용하고 있음
  - 요건 : 조직재편은 결손기업의 파산 등을 방지할 목적으로 이루어져야 하며 그 결과 결손기업의 본질적 기업구조가 훼손되어서는 안 됨
- 이 때 본질적 기업구조가 유지되었는지 여부는 노사간 일자리 유지에 관한 합의, 지분 변동 이후 5년간 급여 총액이 직전 5년간 지급된 연평균 급여의 400% 이상인지 등을 통해 확인 가능함
  - 이는 2008년 1월 1일부터 2009년 12월 31일 사이 발생한 지분변동에 대해 한시적으로 적용될 예정임

■ 부가가치세법 개정
- 직전연도 연간 총매출액이 EUR 250,000을 초과하지 않는 기업들은 현금수취 기준으로 부가가치세를 납부할 수 있음
  – 그런데 동 매출액 기준금액은 연방주마다 차이가 있음
- 개정안에서는 모든 연방주를 대상으로 EUR 500,000의 동일한 기준금액을 제시하고 있음
  – 이는 2009년 7월 1일부터 2011년 12월 31일까지의 기간 동안 시행될 예정임

4. 기타 국가

■ 불가리아에서는 2009년 6월 12일 소비세법 개정안이 발행됨
- 주요 내용은 2010년 1월 1일부터 자동차 소비세를 폐지한다는 것임

■ 폴란드에서는 2009년 6월 8일 소득세법 개정안이 의회에 제출됨
- 이는 경제위기에 대한 지원책으로 다음의 특정 범주의 근로소득에 대해 소득세를 과세면제한다는 것임
  – 고용주의 사회기금으로 조성된 급부(연간 PLN 380을 한도로 함)
  – 노동조합이 제공한 급부(연간 PLN 638을 한도로 함)
- 의회의 승인이 있으면 이는 2009년 1월 1일부터 소급적용될 예정임

정책흐름

- 2009년 하반기 경제운용 방향
- 「2009년 하반기부터 이렇게 달라집니다」 발간
- 2010년도 예산안 및 기금운용계획안 요구 현황
- 민간의 기부문화 활성화를 위한 세제지원제도
- 지방재정 조기집행 117.5조원 집행, 목표 대비 106.8% 달성

2009년 하반기 경제운용 방향
- 경기회복기반 강화, 민생 안정 및 재도약 준비 -

* 본 자료는 2009년 6월 25일 기획재정부 등 관계부처 합동으로 발표한 「2009년 하반기 경제운용 방향」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

Ⅰ. 상반기 경제운용 실적과 평가

1. 상반기 경제운용 실적

◇ 추경편성, 금리인하 등 확장적 거시경제 정책을 통해 경기급락을 방지하고 일자리 창출 및 민생안정 도모

◇ 기업구조조정, 녹색성장, 서비스산업 선진화 등 경제체질 개선 및 성장잠재력 확충을 위한 과제도 병행 추진

1 재정의 경기보완적 역할 강화

- (추경편성) 대규모의 추경예산(28.4조원)을 편성('09.4월)하여 일자리 창출 및 민생안정 지원
- (재정 조기집행) 上低下高로 예상되는 금년도 경기흐름을 감안, 재정의 60% 이상을 상반기에 조기집행

  * '09.5월말 기준, 주요 투자사업 257.7조원 중 132.9조원 집행(진도율 51.6%)
- (세제 지원) 미분양주택에 대한 5년간 양도세 면제, 일자리나누기 실천 기업에 대한 세제지원 등 경제활성화를 위한 세제개편 추진('09.3월)

2 금융 · 외환시장 안정조치 강화

- (시장안정) 기준금리 인하, 원화 · 외화 유동성 공급 확대 등을 통해 금융 · 외환시장을 안정화

  * KOSPI(p, 평균) : (08.12)1,115 → (09.3)1,140 → (4)1,322 → (5)1,401 → (6.23)1,361

    환율(원/달러, 평균) : (08.12)1,374 → (09.3)1,462 → (4)1,342 → (5)1,259 → (6.23)1,291
- (신용경색 완화) 중소기업 대출 만기 연장, 신용보증공급 확대 등을 통해 중소기업의 자금조달 애로 완화

  * 중기대출 연체율(%) : (08.12)1.70 → (09.2)2.67 → (3)2.32 → (4)2.59

    중기 자금사정 BSI(p) : (08.12)59 → (09.2)64 → (3)71 → (4)80 → (5)82
- (국제공조) 미 · 일 · 중국과 통화스왑을 체결하고, G20정상회의, ASEAN+3재무장관회의, ADB총회 등을 통해 국제공조 강화

3 일자리 창출 및 서민생활 안정노력 강화

- (일자리 창출) 일자리 나누기, 청년인턴, 희망근로 프로젝트 등을 통해 취약계층 중심의 고용안정 도모
- (민생 안정) 추경예산을 통해 저소득층 생계지원 및 무주택 서민에 대한 주거지원을 강화('09.4월)

  – 대학생 장학금 지원 및 학자금 대출 이자지원을 확대하는 등 교육복지 확충

4 경제 체질개선 노력 지속

- (구조조정) 채권단 중심의 기업구조조정 방안을 마련하고('09.2월), 건설 · 조선 · 해운 등 부실업종 및 대기업 계열사에 대한 구조조정 추진
  - 자산관리공사법 등 구조조정 관련 법 · 제도를 선제적으로 정비하고, 부실채권 매입을 위해 구조조정기금(40조원) 설치
- (서비스산업 선진화) 9대 유망 서비스분야를 선정하고 서비스산업 경쟁력 강화 방안을 마련('09. 5월)

  * 교육 · 콘텐츠 · IT서비스 · 디자인 · 컨설팅 · 의료 · 고용지원 · 물류 · 방송통신
- (공공기관 선진화) 공공기관의 경영정보 공시 · 성과평가 강화, 보수체계 개편 등을 통해 경쟁력과 책임성을 제고

5 지속성장을 위한 미래 대비

- (녹색성장) 녹색성장위원회 발족('09. 2월), 「녹색성장 기본법」 국회 제출('09. 2월) 등을 통해 저탄소 · 녹색성장 추진체계 마련
- (신성장 동력육성) 3대 분야(녹색기술, 첨단융합산업, 고부가 서비스산업) 17개 신성장동력 육성을 위한 세부추진계획 마련('09. 5월)

  * 신재생에너지, LED, 글로벌 헬스케어, 그린도시 등

2. 경제운용 평가

◇ 경기급락세가 진정되고, 일부 실물지표가 개선되고 있으나, 경기회복세는 아직 미흡한 상황

◇ 위기 이후에 대비하여 체질 개선과 중장기 성장잠재력 확충 전략을 재점검하고 추가과제 발굴 노력을 강화해 나갈 필요

1 금융시장 안정과 확장적 거시정책에 힘입어 경기급락세가 진정되고 일부 실물지표가 개선

- 1/4분기 성장률이 전기 대비 0.1% 증가하는 등 08.4/4분기의 급격한 하락 충격(△5.1%)에서 점차 회복
- 주가가 리먼사태 이전 수준인 1,400p를 회복하고, 환율도 1,200원대로 하향 안정화
- 유가하락 등을 반영하여 경상수지가 2월 이후 큰 폭의 흑자 지속

  * 경상수지(억달러) : (09.1)△16 → (2)36 → (3)67 → (4)43, (1~4월)129

2 그러나 아직 민간부문의 자생적인 경기회복력이 약하고 해외수요도 부진한 상황

- 취업자 수가 △20만명 내외 감소하고, 제조업 · 건설업 · 영세자영업 등 민간부문의 고용창출이 취약한 상황

  * 취업자 증감(만명) : (09.1)△10.3 → (2)△14.2 → (3)△19.5 → (4)△18.8 → (5)△21.9
- 소비와 설비투자가 큰 폭의 감소세를 지속

  * 소비재판매(전년동기비, %) : (09.1)△3.3 → (2)△6.1 → (3)△5.2 → (4)△4.0

  * 설비투자추계(전년동기비, %) : (09.1)△25.9 → (2)△19.5 → (3)△23.3 → (4)△25.3
- 세계교역량이 크게 줄어든 가운데 수출의 감소세 지속

  * 수출증가율(%) : (09.1)△34.5 → (2)△18.5 → (3)△22.1 → (4)△19.7 → (5)△28.5

3 대내적으로 부문별 취약성이 상존하고 위기대응 여력 미흡

- 단기 유동성이 증가하고 일부 자금이 부동산 등 자산시장으로 이동하는 등 자금흐름에 대한 우려 제기
- 기업부채(GDP 대비) 수준이 선진국보다 높아 기업부실 증가시 은행의 수익성과 건전성이 악화될 가능성

국가별 GDP 대비 기업부채 수준
(%, 한은, '09. 3월, 자금순환동향)

한 국	미 국	일 본	영 국	호 주
112.8	77.0	102.1	112.9	81.4

- 경제위기로 소득분배가 악화될 우려가 있는 가운데, 취약계층의 어려움이 커지고 있으며, 복지 전달체계의 문제점도 노정

4 경제체질 개선 및 성장잠재력 확충 노력을 본격화하여 위기 이후에 대한 대비를 강화할 필요

- 그동안의 신용보증 등 긴급 금융지원, 높은 환율 등으로 기업의 구조조정 유인이 약화되었을 가능성
  - 경기회복 기대감이 높아지면서 시간을 벌면 구조조정을 하지 않고도 지나갈 수 있다는 시장분위기도 일부 형성
- 성장 여지가 큰 서비스업의 경쟁력 강화를 위해서는 이해관계자 설득, 국민적 공감대 형성 등 추가적인 노력이 요구
- 비정규직제도 개선, 노사관계 선진화 등 노동시장의 유연성 제고를 위한 구체적 성과 미진
- 녹색성장, 신성장 동력, R&D 투자 효율화 등 위기 이후 재도약을 위한 정책과제 추진을 가속화할 필요

Ⅱ. 2009년 하반기 경제여건 점검

1. 대외 경제여건

1 (세계 경제) 각국의 적극적 경기부양책의 효과가 나타나면서 침체속도가 완화되고, 2010년부터는 회복세가 완만하게 진행될 전망

- 다만, 국제유가 상승 등 하방위험 요인이 있고 위기이후 잠재성장률 하락 가능성도 제기

성장전망(%)	2008년	2009년			2010년	
	실적	1/4실적	IMF	OECD[1]	IMF	OECD[1]
세계경제 성장률	3.2	–	△1.3	△2.2	1.9[2]	2.3
미국(전기비연율)	1.1	△5.7	△2.8	△2.8	0.0	0.9
유로(전기비)	0.8	△2.5	△4.2	△4.8	△0.4	0.0
일본(전기비)	△0.7	△3.8	△6.2	△6.8	0.5	0.7
중국(전년동기비)	9.0	6.1	6.5	7.7	7.5	9.3

1) OECD 세계경제 성장률은 회원국(30개)+BRICs 기준
2) IMF는 2010년 세계경제 성장률을 2.4%로 상향조정(6월말)할 가능성

2 (국제 유가) 하반기 중 국제유가는 상반기보다 높은 수준을 나타낼 전망(당초 연간 $50 전제 → 수정 $60(하반기 $70))

- 향후 국제유가는 경기회복 추세와 세계적 유동성 증가, 달러약세 지속 등 상승리스크가 큰 상황

유가전망 ($/b, 기간평균)	유종	2008년	2009년				
			1/4	2/4	3/4	4/4	연간
CERA(09.6)	Dubai	93.6	44.9	57.0	60.0	61.0	55.7
EIA(09.6)	WTI	99.6	42.9	58.9	67.0	66.0	58.7

* CERA : 美 캠브리지에너지硏, EIA : 美 에너지정보청

3 (국제 금융시장) 최근 다소 안정을 회복하였으나, 기업부도 등 금융부실 확대, 동유럽 위기 가능성 등 불안요인 지속 예상

2. 국내 경제여건

1 하반기 우리경제는 확장적 거시정책 등에 힘입어 점차 회복되는 모습 예상

- 최근 산업생산의 개선추세가 이어지고 있으며, 소비 · 기업심리도 빠르게 개선되고 있어 2/4분기 성장률이 당초 예상보다 높아질 것으로 예상
  - 경기선행지수가 4개월 연속 상승하여 회복기대감을 형성

* 광공업생산(전년동기비, %) : (09.1)△25.5 → (2)△10.0 → (3)△10.6 → (4)△8.2
* 소비자심리지수(CSI) : (09.1)84 → (2)85 → (3)84 → (4)98 → (5)105
* 기업경기실사지수(BSI) : (09.1)44 → (2)49 → (3)50 → (4)60 → (5)71 → (6)76
* 경기선행지수(전월차, %p) : (09.1)0.1 → (2)1.1 → (3)1.0 → (4)1.9

• 수출은 △20% 내외의 감소세가 지속되다가 기저가 낮아지는 4/4분기 이후 다소 개선 전망

– 큰 폭의 감소세를 보이고 있는 수입은 내수회복, 유가상승, 환율하락 등으로 감소폭이 크게 줄어들 전망

* 수출(전년동기비, %) : (09.1)△34.5 → (2)△18.5 → (3)△22.1 → (4)△19.7 → (5)△28.5
* 수입(전년동기비, %) : (09.1)△31.6 → (2)△31.0 → (3)△35.9 → (4)△35.6 → (5)△40.3

2 다만, 경기회복의 속도와 지속성에 대한 불확실성이 큰 상황

• 소비 · 투자 등 내수가 개선되는 데 한계가 있고 재정을 통한 경기진작 효과도 상반기보다 작을 것으로 예상

– 유가 급등시 가계 등의 실질구매력 저하 예상

• 세계경제의 회복속도가 느릴 것으로 예상되어 수출을 통한 빠른 경기회복을 기대하기 곤란

• 북한 리스크, 사회갈등 등으로 경제심리가 위축될 가능성

3 물가상승률이 낮아지고 있으나 여타 선진국보다 높은 수준이며, 유가상승 등 불안요인 상존

* '09.5월 주요국 소비자물가 상승률(전년동월비, %) : (한국) 2.7 (미국) △1.3 (독일) 0.0 (프랑스) △0.3 (이탈리아) 0.8

• 세계경제 회복이 본격화되지 않고 있어 물가압력이 낮으며 환율안정 등 고려시 당분간 물가안정세는 지속될 전망

– 소비자물가의 선행지표로 볼 수 있는 생산자 · 수입물가가 최근 들어 빠르게 하락

* 생산자물가(전년동월비, %) : (09.1)4.7 → (2)4.4 → (3)3.5 → (4)1.5 → (5)△1.3
* 수입물가(전년동월비, %) : (09.1)16.7 → (2)18.0 → (3)10.6 → (4)△1.8 → (5)△13.9

• 다만, 유가 · 글로벌 유동성의 영향 등에 유의할 필요

참고 1 최근 국제적 인플레이션 논의 동향

1 확장적 재정 · 통화정책으로 글로벌 유동성이 확대되면서 일부에서 인플레 발생 가능성에 대한 우려 제기

• 최근 원유 등 국제 원자재가격이 강세를 시현

* 두바이유($/배럴) : (09.1)44.1 → (2)43.1 → (3)45.6 → (4)50.0 → (5)57.9 → (6.23)66.6

• 기대 인플레 등의 영향을 받는 美 국채금리와 물가연동채 수익률간 스프레드가 확대

* 스프레드(10년 만기) : (09.1)0.6 → (2)1.1 → (3)1.1 → (4)1.4 → (5)1.6 → (6.23)1.8

2 인플레 가능성에 대비할 필요성이 있으나 현 시점에서의 정책기조 전환에 대해서는 신중해야 한다는 것이 일반적 견해

• 현재의 가장 큰 문제는 인플레보다는 디플레임을 지적

* G8 재무장관(6.13)들은 인플레 억제를 위한 긴축은 경기회복을 저해할 수 있어 시기상조라고 평가. OECD 경제정책위원회(6.8)에서도 시기상조 의견이 지배적
* "인플레 우려로 경기부양 노력 포기시 30년대 후반 미국, 90년대 후반 일본에 이어 '제3의 정책적 오판'이 될 것"이라고 경고(Krugman, 6.15)

• 다만, IMF 총재가 인플레를 위기 이후 위험으로 언급(6.8)하는 등 우려도 존재

3. 향후 경제전망

1 2009년 하반기 및 연간 전망

- (성장) 당초 예상보다 다소 개선된 연간 △1.5% 내외 성장 예상
  - 2/4분기 성장률이 생산호조세, 노후차 교체 세제 지원에 따른 일시적 소비확대 등으로 예상보다 높아질 전망
- (고용) 경기개선 추이, 일자리대책의 효과 등 고려시 연간 취업자 수는 △10만~△15만명 감소 예상
- (경상수지) 경상수지 흑자흐름이 지속되고 있으나, 하반기에는 흑자폭이 감소하여 연간 250억달러 내외 흑자 예상
- (물가) 물가상승세 둔화추세가 지속되면서 연간 소비자물가 상승률은 2%대 후반 예상

2 2010년 전망

- (성장 · 고용) 세계경제 개선 및 내수회복 등에 힘입어 4% 내외 성장하고 취업자는 15만명 내외 증가할 것으로 예상
- (경상수지) 내수회복 등으로 수입이 수출보다 빠르게 회복되면서 경상수지는 80억달러 내외 흑자 예상
- (물가) 유가불안 가능성에도 불구하고 디플레 압력, 환율안정 등으로 소비자물가 상승률은 2%대 후반 지속 예상

2009년 및 2010년 전망

	2009년		2010년
	'09.4월 전망	수정전망	
• 경제 성장률	△2% 내외	△1.5% 내외	4% 내외
• 취업자 증감	△20만명	△10~△15만명	15만명 내외
• 경상수지	160억불 내외	250억불 내외	80억불 내외
• 소비자 물가	2%대 후반	2%대 후반	2%대 후반

참고 2 2009년 하반기 경제운용 방향 설문조사 결과

◇ 2009년 하반기 경제전망과 정책방향에 대한 의견 수렴을 위해 재정부-KDI 공동으로 전문가(263명, 교수 · 기업인 등), 일반국민(1001명)을 대상으로 설문조사 실시

① 현 경제 상황 진단 : 일반국민은 「어려운 국면이 지속」되고 있다고 보고 있으나, 전문가는 「어려운 상황이 다소 완화」되고 있다고 평가

	어려운 국면 지속	다소 완화	회복 국면 진입	본격 회복국면
일반 국민	59.4	31.2	8.6	0.5
경제전문가	28.1	63.1	7.6	-

② 경제회복 시기 : 일반국민은 「2010년 하반기 이후」로 보고 있으나, 전문가는 「2010년 상반기」부터 회복될 것으로 전망

	2009년 하반기	2010년 상반기	2010년 하반기	2011년 이후
일반 국민	8.5	26.0	26.1	37.0
경제전문가	7.2	44.5	35.7	11.8

③ 하반기 최우선 정책과제 : 일반국민은 「물가 · 부동산 안정」, 전문가는 「경기회복 노력」으로 응답

	경기 회복 노력	사회 복지 강화	물가· 부동산 안정	성장 잠재력 확충	기업 구조 조정	기타
일반 국민	35.8	5.7	42.4	11.9	3.1	1.2
경제전문가	53.2	4.9	6.4	21.7	7.2	6.4

④ 중산 · 서민층 안정 : 일반국민, 전문가 모두 「일자리 창출」을 가장 긴요한 과제로 응답

	일자리 창출	기초생활 보장 강화	사회안전망 강화	의료복지 강화
일반 국민	39.4	16.9	31.1	11.3
경제전문가	67.3	5.7	24.0	1.1

※ 전문가는 일자리 창출을 위해서는 「고용관련 법제도 개혁」이 가장 효과적이라고 응답

	고용 안전망 확대	공공부문 일자리 창출	고용관련 법제도 개혁	고용지원 서비스 강화	기타
경제전문가	9.1	16.3	46.4	18.3	9.8

Ⅲ. 하반기 경제운용의 기본방향

1. 경기회복기반 강화

◇ 2/4분기 성장흐름이 당초 예상보다 개선될 가능성이 있으나, 이러한 회복속도가 하반기에도 지속될지 단언하기는 이른 상황

◇ 위기대응을 위해 한시적 · 예외적으로 도입된 조치들이 경기회복 과정에서 도덕적 해이 등 부작용을 야기할 가능성

1 대내외 위험요인 등 불확실성이 큰 상황이므로 경기회복세가 가시화될 때까지 당분간 확장적 정책기조를 견지

- 거시정책기조의 정상화는 경기회복의 가시화 정도에 맞추어 점진적으로 추진

2 위기대응 차원에서 도입된 한시대책의 실효성을 점검하고 기한만료시 무리없이 정상화되도록 준비

3 부동산시장 상황을 면밀히 점검하고 시장불안이 우려되는 경우 주택담보대출 관리를 강화하는 등 선제적 대응방안 추진

2. 일자리 창출 및 서민생활 안정

◇ 경기회복 흐름 속에서도 고용의 후행성 등으로 취약계층의 고용부진이 지속되고, 높은 실업률이 장기화될 가능성

◇ 저소득층 중심으로 실질가계소득이 감소하는 등 서민생활의 어려움이 지속될 우려

1 서비스산업 고용창출력 제고, 창업활성화, 산업수요에 맞는 인력양성 등 제반 일자리정책의 실효성을 점검하고 보완대책 마련

2 추경 등 일자리 및 민생안정 대책을 차질 없이 추진하는 한편, 지원과정의 누수를 방지하고 효율성을 제고

3 저소득층의 소득여건을 개선하고 교육 · 주거 · 문화 복지를 강화

3. 구조개혁 가속화

◇ 그동안 위기극복과 시장안정에 정책의 중점을 둔 결과 기업 등 각 부문의 자발적인 체질개선 노력이 부족했을 소지

1 채권단 중심의 상시 기업구조조정을 강화하는 한편, 금융권 부실채권을 조기에 정리

- 신속지원을 위해 완화했던 금융회사의 여신심사 절차와 지원한도를 시장상황을 보아가며 점진적으로 환원

2 노동시장 유연화 및 노사관계 선진화를 위한 제도개선 가속화

3 공공기관 경영효율화 지속 및 민영화 대상기관의 매각 준비

4. 위기 이후 재도약 준비

◇ 위기 이후에 대비하여 경제체질 개선과 중장기 경쟁력을 제고하기 위한 추진전략을 재점검하고 추가 과제 발굴 필요

◇ 경제위기를 거치면서 나타날 세계경제질서의 재편 움직임, 산업구조 변화 등에도 선제적으로 대응할 필요

1 R&D투자 활성화, 기업환경 개선, 신성장동력 투자 확대 방안 마련

2 녹색산업에 대한 중장기 육성전략을 마련하고 원활한 자금공급을 유도

3 교육 · 의료 · 미디어 등 고부가가치 서비스산업에 대한 핵심규제를 완화하고, 부품 · 소재 등 중소기업 육성전략 마련

4 거대경제권 · 자원부국 등과의 글로벌 FTA 네트워크를 구축

5 저출산, 인구고령화, 기후변화, 고유가 등 미래위험요인에 체계적으로 대비

Ⅳ. 하반기 중점 추진과제

1. 경기회복기반 강화

[1] 거시경제의 안정 운용

1 (경기회복 강화) 민간의 자생적인 경기회복력이 가시화될 때까지 당분간 확장적 거시정책 기조를 견지

- 추경의 차질 없는 집행 등 재정 및 금융의 적극적인 역할 지속

– 예산의 이월 · 불용을 최소화하고, 「예산집행특별점검단회의(재정부 2차관 주재)」를 통해 집행상황을 면밀히 점검

- 거시정책기조의 정상화는 경기회복의 가시화 정도에 맞추어 점진적으로 추진

2 (위기대응책 재점검) 위기대응 차원에서 도입된 한시대책의 실효성을 점검하고 기한만료시 무리없이 정상화되도록 준비

- 생계구호, 희망근로 프로젝트 등 한시적으로 확대된 지원대책은 기한만료시 정상화하되, 실질체감효과가 떨어지지 않도록 보완 · 개편방안도 사전 검토

[2] 부문별 안정 대책

1 (금융시장) 풍부하게 공급된 유동성이 실물부문으로 원활하게 흘러갈 수 있도록 시중자금 흐름을 개선

- M&A펀드 조성, 우량 공기업의 조기상장 추진 등으로 시중자금의 장기화 유도
- 구조조정기금(40조원 한도) 등을 토대로 금융권의 부실채권 인수를 본격 추진

2 (외환시장) 원활한 외환수급을 통해 시장안정 노력을 지속

- 수출입금융 외화유동성을 최대한 안정적으로 공급하되, 정부 · 한은 지원 일반 외화유동성은 '09.8월말까지 회수하여 은행의 자체 조달을 유도
- 중장기 외화재원조달비율에 대한 지도를 강화하여 해외차입의 장기화를 유도하는 등 외채구조의 건전성 제고

3 (부동산) 주택가격 · 거래량 및 주택담보대출 동향 등을 상시 모니터링하고, 중장기 수급안정을 위한 주택건설 촉진

- 시장불안이 우려되는 경우 주택담보대출 증가에 적극 대응하고, 필요시 대출기준 강화 등 선제적 대응방안 강구
- 민간 및 공공부문에서의 주택공급 확대방안 강구

4 (물가) 생활물가를 중심으로 물가안정을 위한 획기적 방안 강구

- 강화된 농업생산관측을 토대로 공공비축 및 계약재배 물량을 탄력적으로 조정하여 농축산물 가격 불안을 획기적으로 해소
- 물가통계 가중치의 조정주기 단축 등으로 체감도 제고
- 판매가격정보 공개시스템을 생필품까지 확대하고, 공기업 경영효율화를 통한 공공요금 인상 최소화

5 (위기대응) 유가상승, 신종플루, 북핵 등 잠재적 위험요인에 대한 우리경제의 대응능력을 강화

- 한은-금감원 간 정보공유 확대 등 감독기관간 공조를 강화하고, 회계기준의 경기순응성 완화, 충당금 적립제도 등 개선방안 검토
- 금융회사 평가항목에 단기외화차입비율, 예대율 등을 포함하여 관리
- 조기경보시스템(EWS)의 예측력을 제고하고, 경보등급과 대응조치간 연계성 강화
- 거시경제 위험요인에 대한 점검 및 적기대응이 가능하도록 '거시경제 안정보고서'를 작성하여 국회 제출('09. 9월)

2. 일자리 창출 및 서민생활 안정

[1] 일자리 창출 노력 지속

1 (고용창출 기반 강화) 일자리 창출 및 인력양성 정책 전반의 실효성을 점검하고 보완대책 마련('09.3/4분기)

- 교육 · 의료 등 서비스산업 고용창출력 제고, 창업 활성화, 산업수요에 맞는 인력양성 등 제반 대책을 재검토

2 (취업취약계층 지원) 저소득층 · 청년 · 여성 · 고령자 등 취약계층의 지원을 위해 추경에 반영된 일자리대책*을 차질 없이 추진

* 희망근로 프로젝트, 사회서비스 일자리, 학습보조 인턴교사 채용 등

- 성과가 우수한 기존 대학 창업보육센터(BI)를 '청년창업 특화 BI'로 지정 · 운영('09 하반, 2개 시범운영)
- 주부인턴 확대 등 경력 단절 여성을 위한 취업지원서비스 확대

3 (일자리 사업 효율화) 「일자리대책 평가단」을 통해 일자리 사업의 추진상황을 면밀히 점검하고 문제점을 시정

* 청년인턴, 사회서비스, 희망근로, 일자리 나누기 등 5개 분야 중점 점검

- 중복수혜 방지, 수요자의 정보취득 편의 제고를 위해 일자리 사업 통합관리시스템(일모아 시스템)을 강화

* 기존 관리대상 97개 사업을 130개 사업으로 확대('09.하반)

4 (직업능력개발사업 효율화) 구직자가 훈련과정을 선택할 수 있도록 「직업능력개발 계좌제」를 확대하고, 노동부 직업훈련정보망을 정부 직업능력개발사업 포

털로 개편('09. 하반)

[2] 서민생활 안정

1 (저소득층 생활안정) 추경에 반영된 맞춤형 생계지원 대책을 차질 없이 추진하여 생계보호의 사각지대 해소

2 (근로장려세제 보완) 근로장려세제가 실질적으로 근로유인제고 및 저소득근로자 소득지원 효과를 가질 수 있도록 9월 첫 지급 이후 성과를 평가하여 제도 보완방안 마련

3 (교육복지 확충) 학자금대출 이자율 인하 및 등록금 제도 개선을 통해 대학생의 학비부담 경감

- 학자금대출 방식을 개선하여 이자율을 인하('09. 하반)
- 대학 자율로 추진중인 등록금 분할납부제 및 카드납부제 확대방안을 마련('09.하반)하고, 대학 등록금 등 공시 강화

4 (서민주거 안정) 3자녀 이상 가구에 대한 주택공급 확대, 보금자리 주택 건설 등을 통해 서민 주거안정 도모

5 (문화복지 확충) 소외계층 · 지역 대상의 '찾아가는 문화 프로그램', 문화 · 스포츠 바우처 제공 등 소외계층 지원 확대

6 (금융서비스 취약계층 지원 강화) 마이크로 크레디트를 활성화하고, 저신용자의 신용회복을 지원

- 신용회복기금 · 신용회복위원회의 금융채무불이행자 채무 조정을 지속 추진하고, 환승론* 등 취약계층 지원대책 이행점검

* 신용회복기금 보증으로 20% 이상 고금리 채무를 12% 수준으로 전환

7 (소상공인 경영안정) 자영업 경영현장에서 피부로 느낄 수 있도록 실질적인 규제개선 대책 마련('09. 7월)

8 (자녀양육 지원) 영유아에 대한 보육 · 교육비 지원 대상을 확대('09. 7월)

9 (장애인 돌봄서비스 개선) 장애인의 사회참여 증진을 위한 활동 보조사업 개선 방안 마련

※ 6. 30일 「하반기에 달라지는 주요 서민생활」에 대한 자료를 별도배포 예정

[3] 복지전달체계 개선

1 (복지사업 체계화) 유사 · 중복지급 방지 등을 위해 수급자 개인 · 가구별 사회복지통합관리망 구축('09. 11월)

- 복지사업을 통합 · 정비(249 → 159개)하고, 사업별로 상이한 대상자 선정기준을 합리적으로 재조정

2 (복지행정기능 보강) 지자체의 인력과 기능을 복지중심으로 개편

- 洞의 복지담당 인력을 전체의 40% 이상('08.12월 현재 약 30%)으로 확대('09.12월)
- 시 · 군 · 구의 주민생활지원 업무를 5대 서비스(보건, 복지, 고용, 교육, 주거) 및 민생안정 지원 업무 중심으로 재조정('09.12월)
- 수당 등 사회복지인력에 대한 업무 인센티브 강화

3 (복지급여관리) 모든 현금성 복지급여를 단일계좌로 일원화하여 관리하는 복지관리계좌 도입

- 예산집행의 全단계에 걸쳐 실명관리카드를 작성 · 운영하고 담당자 실명을 공개하는 예산집행 실명제 도입

3. 구조개혁 가속화

[1] 기업구조조정 추진

1 (업종별 구조조정) 신용위험평가를 완료한 건설 · 조선 · 해운 등 주요 업종에 대한 워크아웃 등 구조조정을 신속 추진

2 (대기업 구조조정) 주채무계열에 대한 재무구조개선 약정 이행, 개별 대기업에 대한 구조조정 등을 차질 없이 추진

- 하반기 중 채권은행별 구조조정 추진상황 등에 대한 현장점검을 실시하는 등 원활한 구조조정 추진을 독려

3 (중소기업 구조조정) 여신 규모에 따라 '09.11월까지 3차에 걸쳐 신용위험평가(약 4만개)를 실시하고, 기업상황에 따라 구조조정 추진

4 (구조조정 촉진을 위한 제도개선) 기업자산 인수, M&A 등과 관련된 거래의 원활화를 위해 제도상의 미비점을 점검 · 개선

- 기업재무안정 PEF · 투자회사(CRF) 도입 등을 통해 부실채권 인수와 유동성 공급을 확대하는 방안 검토

[2] 노동 유연성 제고

1 (고용의 유연성 제고) 비정규직 사용기간 제한(2년) 규정이 비정규직 근로자의 고용불안을 야기하지 않도록 법개정 추진('09. 4월 법개정안 국회 제출)

- 기간제 근로자 사용기간 제한 예외(현재 주 15시간 미만 근로자) 범위를 확대('09. 하반, 기간제법 시행령 개정)
- 파견 허용 업종(현재 32개 업종)을 시장수요가 많은 업종을 중심으로 확대
- 최저임금제도가 근로를 희망하는 고령층의 고용을 저해하지 않도록 고령자(60세 이상) 최저임금 감액 허용 등 추진

2 (노사관계 선진화) 2010년부터 '기업단위 복수노조 허용', '사용자의 노조전임자 급여지급 금지' 규정이 차질 없이 시행될 수 있도록 복수노조 교섭창구 단일화 방안 강구 등 준비

[3] 공공기관 선진화

1 (공공기관 선진화 추진점검) 민영화, 통폐합, 경영효율화, 대졸 초임인하 등 기 발표한 선진화 추진을 가속화

- 시장여건 등으로 추진이 지연되고 있는 24개 민영화 대상 기관*은 매각 준비절차를 금년 중 완료토록 추진

  * 한국토지신탁, 그랜드코리아레저, 한국자산신탁 등

- 공공부문 임금안정이 민간부문으로 확산되도록 유도

2 (공공기관 운영체계 개편) 공공기관 운영법 개정을 추진하고('09.3/4분기) 금년 중 시행령 및 관련지침 개정을 완료

- 준정부기관 임원 인사시 주무부처 · 기관의 자율성을 강화하고, 임원 선임절차를 간소화하여 경영공백 최소화

  * 임원추천위원회 대상 축소 : 모든 임원 → 기관장 · 상임감사

  * 공공기관운영위 대상 축소 : 비상임이사 · 감사 · 공기업 기관장 → 공기업 기관장 · 상임감사

- 기관별 특성에 맞게 지배구조 개선

  – (자산 2조원 이상 공기업) 감사위원회 및 이사회 의장제도 도입

– (준정부기관) 이사회 비상임이사 비율을 과반수 → 1/3 초과로 완화

3 (농협 개혁) 신용 · 경제사업 분리를 통해 경제사업 중심으로 구조 재편 추진('09년말까지 농협법 개정안 국회 제출)

• 중앙회 인적 쇄신 및 구조조정, 일선 부실조합 통폐합 병행

4. 위기 이후 재도약 준비

[1] 투자확대 및 인적자본 확충

1 (기업환경 개선) 입지 · 환경, 건축 · 물류분야 등의 경쟁제한적 규제 완화 등 기업하기 좋은 환경 조성 노력을 지속

• 경제활성화에 부담이 되는 규제를 일정기간 유예하는 「한시적 규제유예」 도입, 일몰제 확대 등 지속적인 규제개혁 추진

• 녹색기술 · 첨단융합 산업 등 외국인투자 중점 유치분야를 선정하고 현금지원한도 확대 등 인센티브 강화

• 각종 부담금의 경감을 위해 부담률 조정 · 일몰제 확대 · 부담금 통폐합 등 추진

2 (투자위험 경감) 기업의 투자위험을 줄이기 위하여 종래 대출 위주의 설비자금 공급을 공동투자방식으로 활성화

3 (민간 R&D 활성화) 서비스 산업을 포함한 민간 R&D 투자 전반에 대해 세제 · 재정지원을 확대하고, 불합리한 규제 개선

※ 7월초 R&D투자 지원 등 기업투자 애로 해소 및 지원방안 발표

4 (인력수급 연계강화) 인력수급 전망을 강화하고, 산업별 인력수급 대책을 마련('09. 11월)

5 (산학협력 강화) 기계 · 전자 등 10개 분야에서 운영중인 산업별 「인적자원개발협의체」를 신재생에너지 등 신성장 분야까지 확대

• 산학협력기술지주회사의 사업범위 확대, 기술출자요건(자본금의 50% 초과) 완화 등 활성화 방안 마련

6 (교육제도 개혁) 자율형사립고 선정을 완료('09.7월, 30개교)하고, 교육과정 편성 · 운영 및 교사초빙권 등에서 학교 자율화 추진

• 경영부실 사립대학을 판정, 퇴출 방안을 마련하고, 여건이 되는 국립대학의 법인화 및 통 · 폐합 유도

[2] 저탄소 녹색성장 추진

1 (추진 기반) 「녹색성장 기본법」을 조속히 제정하고, 정책과제 및 추진일정을 담은 「국가전략 및 5개년 계획」 수립('09. 7월)

• 경제여건과 산업구조를 고려하여 부문별 온실가스 감축전략을 마련하고, 배출권 거래제를 도입하기 위한 기본계획 마련('09. 12월)

2 (녹색산업에 대한 원활한 자금유입) 불확실성이 높고 장기투자를 요하는 녹색산업의 특성에 맞추어 자금이 원활하게 유입될 수 있도록 유도하는 방안 마련('09. 7월)

3 (4대강 살리기) 물부족과 홍수피해 해결, 수질개선 및 하천 복원을 통해 순환생태계를 조성할 수 있도록 '4대강 살리기' 본사업 · 직접연계사업을 차질 없이 시행('09. 10월 착공)

4 (친환경 에너지 보급 확대) 보급체계 개선 등 「신재생에너지 보급사업 개선방안」을 마련('09.11월)하고, 신재생에너지 공급의무화 도입을 위한 법개정 완료('09.12월)

- 핵심부품 개발 지원 등을 통해 플러그인 하이브리드차 개발일정 단축 및 조기양산 추진(2015 → 2012년)

5 (에너지 수요관리 대책) 공공부문의 에너지효율 1등급제품 구매를 의무화하고, 에너지요금 고지서에 누진요금 등 상세정보 제공

- 에너지절약시설 투자세액공제 시한 연장('09년말 → 2011년말)
- 원가를 보전할 수 있도록 전기 · 가스요금을 단계적으로 조정하고, 에너지관련 공기업의 강력한 자구노력을 병행

6 (자원개발펀드 조성) 민간자금을 해외자원개발에 활용하기 위해 공기업이 선도적으로 투자*하는 자원개발펀드를 조성('09.10월)

* 석유공사 1,000억원, 광물공사 100억원

- 유망 투자대상 발굴을 병행하여 연내에 투자집행 추진

[3] 산업경쟁력 강화

1 (서비스산업) 중소기업 특별세액감면 대상에 서비스 업종을 추가 · 확대하고, 방송업 등의 생산성향상시설에 대한 투자세액공제 허용

- 핵심서비스업 진입 및 영업 규제 완화, 서비스 R&D 활성화 등에 중점을 둔 「서비스산업 투자 활성화 및 경쟁 촉진 방안」 마련('09. 하반)

2 (보건 · 의료산업) 비영리법인의 공익성 강화, 공공의료 프로그램 확충, 투자개방형 의료법인 도입 여부 검토 등 종합대책 마련

- 의료관련 정보공개 확대 등을 통해 국민의 의료선택권을 강화하고 저소득계층의 의료사각지대를 해소하는 방안 검토
- 개인의료보험 가입자가 의료비용의 일부를 부담하도록 하여 과도한 의료이용을 방지
  - 소비자 보호를 위해 실손보험 중복판매 방지방안을 마련('09.7월)
- 실거래가 상환제 개선 등 약제비 절감방안을 마련하고 과도한 의료이용을 합리화('09.12월)

3 (부품 · 소재 등 중소기업) 중소기업의 생산성을 제고하기 위한 「중소기업 생산성 혁신대책」 수립('09. 8월)

- 부품 · 소재 분야 등 1,500억원 규모의 중소기업 M&A 펀드를 조성 · 운용
- 부품 · 소재 외국인 전용공단을 조성하여 첨단기술을 보유한 외국 부품 · 소재기업 투자 유치 활성화

4 (농어업) 민 · 관 합동의 농어업선진화위원회 논의를 거쳐 농어업 · 농어촌 정책 전반의 개혁방안 마련('09.12월)

- 일회성 · 소모성 보조는 폐지 · 축소하고, 농어업 경쟁력 강화 및 농어가 소득 향상에 중점을 두어 개편

[4] 대외개방과 국제공조 강화

1 (글로벌 FTA네트워크) 세계 경제위기를 배경으로 점증하는 보호무역주의에 대응, 촘촘한 글로벌 FTA 네트워크 구축

* 발효 및 타결(6건), 협상중(7건), 협상 사전준비(7건) ('09.5월말 기준)

- 미국, EU, 인도 등과의 FTA 조기 발효를 위해 노력하고, FTA 효과를 극대화하기 위해 다각적인 국내 보완대책 수립
- GCC, 호주, 뉴질랜드, 페루 등 자원부국 및 신흥 경제권과의 FTA를 통해 교역 · 투자기반을 확대하고, 안정적인 자원 확보 추진

2 (G-20 정상회의) 'G-20 공동의장단'으로서 9월에 개최되는 제3차 G-20 정상회의(미국, 피츠버그)를 차질 없이 준비

- 운영그룹(Steering Group)* 참여를 통해 의제설정 등을 선도

* Troika(한국, 영국, 브라질) + 미국(개최국)

- 세계경제 회복이 본격화될 수 있도록 거시정책 공조, 부실자산 정리, 신흥 · 개도국 지원 등 런던 정상회의 합의 이행에 중점

3 (국제금융기구와의 협력) 국제금융기구 재원 확충에 적극 참여하여 정책공조를 강화하고 우리나라의 영향력도 확대

- G20 정상회의시 합의한 IMF 대출재원 확충에 100억달러 수준 지원하고, ADB 등 국제개발은행 증자에도 적극 참여

4 (역내금융협력) ASEAN+3재무장관회의 공동의장국(한국, 태국)으로서 CMI 다자화 등 역내 금융협력 논의를 주도

- 역내 경제 · 금융상황 점검 및 효과적인 정책공조를 위해 한 · 중 · 일 3국간 정책협의를 강화

[5] 재정의 지속가능성 확보

1 (중장기 재정전망) 「'09~13 국가재정운용계획('09. 10월 국회제출)」을 통해 중장기 재정여건 및 위험요인을 면밀히 점검

2 (재정건전화) 중장기적으로 재정건전화 노력을 강화하여 재정수지 균형을 가급적 조기에 회복

- 현금수입 업종 · 전문직 등에 대한 세원 투명성 제고 등 세입기반 확충 노력 강화
  - 비과세 · 감면 정비는 우선적으로 고소득층과 대기업 지원 관련 감면부터 축소하고, 농어민 · 중산서민층 등에 대해서는 세제상 우대를 지속

* 비과세 · 감면 규모(조원) : ('04)18.3 → ('06)21.3 → ('08)29.6

- 한시적 지출의 원점 재검토, 성과관리 강화를 통한 불요불급한 재정지출의 억제 등 세출구조조정을 추진

3 (연금개혁) 특수직역연금 재정안정화 및 국민연금 기금운용 체계 개편 등을 위한 법률개정 및 제도개선 추진

- 부담률을 인상하고 지급률을 인하하는 내용의 특수직역연금 개혁안 관련법 개정 추진('09. 하반)
  - 국회 소관 상임위에 제출('08. 11월)되어 계류중인 공무원연금법 및 사립학교교직원연금법 개정안의 연내 개정 완료
  - 군인연금법 개정안의 조속한 국회 제출 및 개정 추진
- 독립적 기금운용체계 구축을 위한 국민연금법 개정안의 국회 통과와 기준소득월액 조정 등 국민연금 제도개선 추진

「2009년 하반기부터 이렇게 달라집니다」 발간

* 본 자료는 2009년 7월 1일 기획재정부 경제교육홍보팀에서 발표한 「「2009년 하반기부터 이렇게 달라집니다」 발간」의 주요 제도 중 세제부분을 발췌 요약한 것입니다. 〈편집자 주〉

■ 기획재정부는 정부 부처의 2009년 하반기부터 달라지는 제도와 법규사항을 정리하여 「2009년 하반기부터 이렇게 달라집니다」를 발간

- 24개 행정기관의 총 400여건의 달라지는 제도 및 법규사항을 변경 전 · 후로 도표화(부처별 달라지는 제도 종합)
- 특히 국민적 관심사항이나 중요 사항 200여건에 대해서는 11개 분야별로 재구성(분야별 달라지는 주요 제도)
- 또한 월별로 제도 변경 사항을 파악하고 미리 준비할 수 있도록 시행시기별로 목차 구성(시행일자별 달라지는 제도 종합)

■ 이러한 제도 및 법규변경사항들에 대해서는 책자와 기획재정부 홈페이지(www.mosf.go.kr)를 통해 확인 가능

- 발간책자는 전국 시 · 도청, 읍 · 면사무소, 동 주민센터, 공공도서관 등 일반인이 쉽게 접근할 수 있는 장소에 비치할 예정

Ⅰ. 세제

1 퇴직소득에 대한 세액공제 특례 신설

■ 2009년 12월 31일까지 퇴직하여 발생하는 근로자의 퇴직소득에 대해 산출세액의 30% 세액공제

2 교육비 소득공제 범위에 교복구입비용 추가

■ 교복가격 상승에 따른 학부모의 부담 완화를 위해 중 · 고등학생의 교복구입비용을 학생 1인당 연 50만원의 한도로 공제 범위에 추가

3 혼인 · 동거봉양으로 인한 2주택자의 비과세 특례기간 연장

■ 혼인 또는 동거봉양을 목적으로 세대를 합친 날로부터 먼저 양도하는 주택 비과세 적용 양도기한 연장(2년 → 5년)

4 다주택자 및 비사업용 토지 한시적 양도세/법인세 중과 완화

■ '09. 3. 16~'10. 12. 31 까지 3주택 이상자의 보유주택 또는 비사업용 토지를 양도시 기본세율 적용

- 다만, 투기지역은 기본세율+10%p 세율 적용

5 미분양주택 취득시 5년간 양도세 감면

■ '09. 2. 12~'10. 2. 11 기간중 취득한 신축주택에 대

해서는 취득 후 5년간 발생한 양도소득세를 60% 또는 100% 감면

* 60%(서울을 제외한 수도권과밀억제권역), 100%(수도권과밀억제권역 외의 지역)

• 신축주택 이외의 기존주택을 양도할 경우 신축주택을 주택 수에서 제외하여 1세대 1주택 비과세 규정 적용

6 증가분 투자에 대한 추가 임시투자세액공제제도 신설

■ '09. 1. 1 이후 투자한 금액이 직전 3년간 연평균투자금액을 초과하는 경우 그 초과하는 금액의 10%에 대하여 추가로 임시투자세액공제 혜택

7 고용유지중소기업 및 근로자에 대한 소득공제

■ 중소기업이 경영상 어려움에도 불구하고 해당 종업원의 임금을 삭감하는 방식으로 고용을 유지하는 경우 임금삭감액의 50%를 소득공제

• 그 기업에 종사하는 근로자에 대해서도 임금총액 감소분의 50%(한도 : 1,000만원)를 소득공제

8 부가가치세 의제매입세액공제제도 확대

■ '09. 1. 1부터 영세자영업자의 세부담 완화를 위해 음식점업에 대한 의제매입세액공제율*이 인상

• (기존) 6/106('08년말까지 적용) → (개정) 개인사업자 8/108, 법인 6/106('10년말까지 적용)

* 의제매입세액공제제도 : 음식점업의 부가가치세가 면세되는 농수산물 매입에 대하여 일정 비율을 매입세액으로 인정하는 제도

9 면세유 공급대상 농어업용 기자재 추가

■ '09. 3. 30부터 면세유 공급대상 농어업용 기자재의 범위에 농업용 3종(보통형 콤바인, 연속식 곡물건조기, 농업용 무인헬리콥터), 어업용 1종(가시파래 건조시설) 추가

* (종전) 농업용 34종(순환식 곡물건조기 등), 어업용 13종(수산물 건조시설 등)

10 하이브리드 자동차에 대한 개별소비세 등 면제

■ '09. 7. 1~12. 31까지 제조장 또는 보세구역에서 반출하거나 수입신고하는 하이브리드 자동차에 대해 개별소비세와 취득세 및 등록세 면제

• 차량 1대당 감면한도는 개별소비세 100만원, 취득세 40만원, 등록세 100만원

* 하이브리드 자동차 : 내연기관과 전기모터를 병행 사용하는 자동차로서, 지식경제부장관이 정하는 연비기준을 충족하는 자동차

11 노후차 교체후 신차 구입에 대한 개별소비세 등 감면

■ '99. 12. 31 이전에 등록된 노후자동차를 '09. 4. 12 현재 소유하고 있는 자가 노후자동차를 폐차 또는 양도하고 전후 2개월 내에 신차를 구입하는 경우 개별소비세, 취 · 등록세 70% 감면

• 차량 1대당 감면한도는 개별소비세 100만원, 취득세 28만원, 등록세 70만원

2010년도 예산안 및 기금운용계획안 요구 현황

* 본 자료는 2009년 7월 9일 기획재정부 예산총괄과에서 발표한 「2010년도 예산안 및 기금운용계획안 요구 현황」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

1. 요구 현황

■ 각 부처가 요구한 '10년도 예산 · 기금의 총지출 규모는 298.5조원

• '09 본예산 대비 4.9% 증가, '09 추경 대비 △1.1% 감소한 수준

(단위 : 조원)

구분	'09		'10		
	본예산(A)	추경(B)	요구[1](C)	C-A (%)	C-B (%)
총지출	284.5	301.8	298.5	14.0 (4.9)	△3.3 (△1.1)
• 예산	204.1	210.3	208.6	4.5	△1.7
• 기금	80.4	91.5	89.9	9.5	△1.6

1) '09. 6. 30일까지 50개 중앙관서가 기획재정부에 제출한 요구서 기준

■ 12대 분야별 요구 현황에서는,

• 보건 · 복지 · 노동, R&D, 국방, 공공질서 · 안전 및 SOC 등 5개 분야에서 요구 증가율이 높음

* 보건 · 복지 · 노동(4대연금, 건강보험, 보육료, 기초노령연금 등 +7.5조원), R&D(신성장동력 등 +1.2조원), 국방(방위력개선 등 +2.2조원), 공공질서 · 안전(혁신도시건설특별회계 등 +0.8조원), SOC(녹색성장 등 +1.4조원)

• 일반공공행정, 통일 · 외교 2개 분야는 '09본예산 수준

* 일반공공행정(국채이자상환, 지방선거관리 등 +0.8조원), 통일 · 외교 (남북협력기금 등 +0.03조원)

• 산업 · 중소기업 · 에너지, 교육, 문화 · 체육 · 관광, 환경 및농림수산식품 등 5개 분야는 요구 규모가 '09본예산 보다 감소

* 산업 · 중소기업 · 에너지(신 · 기보, 정책자금 등 △2.6조원), 교육(지방교육재정 교부금 등 △2.6조원), 문화 · 체육 · 관광(△0.2조원), 환경(하수처리 등 △0.1조원), 농림수산식품(농신보출연 등 △0.1조원)

2. 주요 특징

1 노후차 교체후 신차 구입에 대한 개별소비세 등 감면

■ '05년 예산총액배분자율편성(Top-down)제도 도입 이후 한 자릿수 예산요구 지속

* 연도별 요구증가율(전년대비, 총지출 기준, %)
: ('05) 9.4 → ('06) 7.0 → ('07) 6.8 → ('08) 8.4 → ('09) 7.4 → ('10) 4.9

2 국책과제, 경직성 지출 등 대폭 증액 요구

• 국책과제 소요 : '09 대비 +8조원 수준

☞ 녹색성장(4대강 살리기 포함) : +6.9조원

☞ 혁신 · 행복도시 지원 : +0.8조원

☞ FTA 대책 : +0.1조원

• 기초생활보장, 기초노령연금, 건강보험, 4대 공적연금 (국민, 사학, 공무원, 군인) 등 : +4.5조원

• 국채이자 : +3.8조원

• 국방전력유지, 방위력 개선 : +2.2조원

3 기타 다양한 이색사업

• 치매검진, 시 · 청각장애부모 자녀언어발달 지원 등 취약계층 지원

* (치매검진) '10년에 치매검사 가능 보건소를 61개 확대(192→253개소)

(장애부모자녀 언어발달 지원) 시 · 청각장애인 부모의 18세 미만 자녀에게 바우처 지급

• 건축물 녹화, 해수온천 활용 양식장 조성 등 친환경 사업 지원

* (건축물 녹화) 공공 및 민간 건축물의 옥상, 벽면의 녹화 지원(해수온천 활용 양식장) 온난양식장 조성시 해수온천수 활용 정보 제공

• 중소기업 에너지 진단 지원, 종자산업 육성 등

* (중소기업 에너지 진단지원) 중소기업 대상 에너지손실요인 진단 및 개선안 지도

(고부가가치 종자산업 육성) 우량종자 채종, 종자업체 해외진출 등 지원

3. 향후 예산편성 계획

• 7~9월: 예산 · 기금 요구 협의 · 보완

• 9월 중순: 재정정책자문회의 심의

• 9월말: 정부안 확정

• 10. 2일까지: 국회 제출

참고 1 분야별 '10년 요구 총괄표

(단위 : 조원)

구 분	'09년		'10년	증감	
	본예산 (A)	추경	요구 (B)	'09대비	
				(B-A)	%
1. R&D	12.3	12.7	13.5	1.2	(9.7)
2. 산업 · 중소기업 · 에너지	16.2	20.8	13.6	△2.6	(△16.2)
3. SOC	24.7	25.5	26.2	1.4	(5.7)
4. 농림수산식품	16.8	17.4	16.7	△0.1	(△0.4)
5. 보건 · 복지 · 노동	74.6	80.4	82.1	7.5	(10.1)
6. 교 육	38.3	39.2	35.7	△2.6	(△6.9)
7. 문화 · 체육 · 관광	3.5	3.6	3.3	△0.2	(△4.2)
8. 환 경	5.1	5.7	5.0	△0.1	(△2.0)
9. 국 방(일반회계)	28.5	29.0	30.8	2.2	(7.9)
10. 통일 · 외교	3.0	3.0	3.0	0.03	(1.1)
11. 공공질서 · 안전	12.3	12.4	13.1	0.8	(6.5)
12. 일반공공행정	48.6	51.6	49.4	0.8	(1.6)
◆ 총지출	284.5	301.8	298.5	14.0	(4.9)

참고 2 '10년 요구 중 이색사업

Ⅰ. 서민생활 지원

Ⅰ-1 노인건강프로그램(치매검진) *계속사업

(복지예산과 윤범식 사무관)

- 60세 이상 저소득 노인에게 치매 진단 및 감별검사 등을무료로 실시함으로써 노인치매환자 조기 발견 및 예방

  * 치매 진단 : 의사의 문진을 통한 치매테스트 / 감별검사 : 혈액검사 등

- 요구액 : 13억원

  ☞ 검사가능 보건소 확대 : ('09) 192 → ('10) 253개 보건소

  * 목표 : ('09) 20천명 → ('10) 32천명

- 시행기관 : 시 · 도 보건소

  * 국고보조율 : 50%

Ⅰ-2 시 · 청각 장애인부모 자녀 언어발달지원 (신규)

(복지예산과 임혜영 사무관)

- 시 · 청각장애인 부모의 만 18세 미만 아동에 대한 언어발달을 돕기 위해 바우처(월 20만원) 지원
- 요구액 : 10억원

  ☞ 지원대상(1,230명)에게 월 20만원씩 6개월 지원

- 시행기관 : 지자체

  * 국고보조율 : 서울 50%, 지방 70%

Ⅰ-3 법령 해석서비스 향상 (신규)

(법사예산과 장성국 주무관)

- 법령해석제도를 정착시켜 신속하고 정확한 법령해석서비스 제공

  ☞ 법령해석 과정에서 국민에게 불편을 주거나 불합리한 법령을 적극적으로 발굴 · 개선

  ☞ 지자체와 민원인의 법제처 법령해석 요청 기회의 대폭 확대

- 요구액 : 3억원

  ☞ 법령해석심의위원회* 운영, 법령해석사례집 발간, 법령해석서비스 홍보 등

  * 법제처차장, 법령소관부처 고위공무원, 위촉위원(교수, 변호사) 등 9명

- 시행기관 : 법제처

Ⅱ. 녹색성장

Ⅱ-1 저탄소 녹색도시 조성 (신규)

(노동환경예산과 오정윤 사무관)

- 온실가스 및 환경오염을 줄이고 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 저탄소 녹색 시범도시 조성

  ☞ 지자체와 공동으로 기본설계 및 실시설계 실시

- 요구액 : 10억원

  ☞ 녹색성장 표본도시 시범사업 설계비 등

- 시행기관 : 환경부, 국토해양부, 지자체

  * 각 기관에서 33%씩 분담

Ⅱ-2 건축물 녹화사업 (신규)

(국토해양예산과 채현호 사무관)

- 공공 및 민간 건축물의 건물 옥상 및 벽면 녹화 지원을 통한 건물의 냉난방에너지 소비 저감, 도

시 내 생태공간 확대

※ 옥상 및 벽면 녹화 : 도심 건축물의 옥상, 벽면 등 인공지반에 지형 및 지질의 토양층을 형성하여 식재하거나 樹공간을 조성

☞ 건물녹화설계기준 및 보급형 녹화시스템 개발('10)

* 11~13년간 공공건축물 50개소 및 민간건축물 1,000개소 녹화

• 요구액 : 10억원

☞ 건물녹화사업 설계 및 시공 가이드라인 등 제작, 인공토양기술 등 녹화사업 관련 연구 등

• 시행기관 : 국토해양부

* 향후 지방비, 민간자금의 매칭으로 추진 예정

Ⅱ-3 해수온천 활용 친환경 양식사업 개발 (신규)

(농림수산예산과 김창화 사무관)

• 친환경 자연에너지인 해수온천을 양식에 활용하기 위해 해안 · 도서지역의 온천 개발적지를 조사하여 어민에게 정보 제공

☞ 양식수의 가온(加溫)이 필요한 해안가 육상 양식어장(넙치 등)에 해수 온천을 공급하여 에너지 절약 및 생산성 향상 도모

• 요구액 : 9억원

☞ 지표지질조사 및 시추조사 등 타당성조사, 대상지구 선정용 실태조사

• 시행기관 : 한국농어촌공사

Ⅱ-4 독도 산림생태계 복원 (신규)

(농림수산예산과 김한준 사무관)

• 독도 자생수종을 선발 · 증식하여 자연적 · 인위적 원인으로 훼손된 독도 산림생태계 복원

☞ 독도의 입지조건과 비슷한 울릉도 현지에서 내염성 육묘, 무균증식 후 독도로 이식

☞ 독도 식생복원 및 외래식물 제거, 방한, 방풍시설 설치

• 요구액 : 21백만원

☞ 산림생태계 복원사업 추진을 위한 실시설계비

• 시행기관 : 지자체(경북도)

* 국고보조율 70%

Ⅲ. 중소기업 지원

Ⅲ-1 중소기업 선진복지제도 도입지원 (신규)

(노동환경예산과 조혜정 주무관)

• 300인 미만 중소기업에 대해 복지제도(퇴직연금, 우리사주, 사내복지기금, 선택적 복지 등) 도입을 위한 컨설팅 및 근로자 고충 상담을 위한 EAP(근로자지원상담) 사업 확대

* EAP : Employee Assistance Program
(근로자가 직장 및 가정에서 얻는 스트레스와, 재산관리, 전직, 노후문제 등을 전문가 상담으로 완화 또는 치유하는 서비스)

• 요구액 : 20억원

☞ 6개 권역별 250여개 업체에 대한 컨설팅 등

* 서울, 경인, 대전, 광주, 대구, 부산권역

• 시행기관 : 근로복지공단

Ⅲ-2 1만개 중소기업 에너지진단 지원 (신규)

(지식경제예산과 문진주 사무관)

• 에너지절감 및 온실가스감축 자체 대응력이 미흡한 1만개 중소기업에 에너지진단비용을 지원하여 에너지비용 절감을 통한 경쟁력 제고

☞ 연간 에너지사용량 2천TOE 미만의 중소기업에 기술자격과 실무경력을 보유한 진단 전문기관의 진단비용을 지원

* TOE : Tonnage of Oil Equivalent(석유환산톤)

• 요구액 : 67억원

☞ 중소기업 1개당 3.7백만원 × 2,000업체 × 지원비율 90%

• 시행기관 : 에너지관리공단

Ⅳ. 신성장동력 확충

Ⅳ-1 의료관광 활성화 (신규)

(문화예산과 한재용 사무관)

• 의료관광을 고부가가치 신성장 관광산업으로 육성하기 위한 기반 구축

☞ 원스톱시스템 구축, 의료관광 해외 전진기지 구축, 의료관광 전문인력 양성 및 브랜드 구축·해외홍보마케팅 전개 등

• 요구액 : 42억원

☞ 의료관광 원스톱 서비스 체제 구축, 해외홍보·마케팅, 지역 의료관광 활성화, 의료관광 여행사·교육기관 지원 등

• 시행기관 : 한국관광공사, 지자체

☞ 의료관광 유치업자, 전문교육기관 등에 정액·정률지원

Ⅳ-2 고부가가치 종자산업 육성 (신규)

(농림수산예산과 정지원 사무관)

• 종자산업을 고부가가치 성장동력 산업으로 육성하기 위해 우량종자 채종*, 종자업체들의 해외진출 등 지원

* 개발된 우수품종을 밭에서 가꾼 후 종자를 채취하는 작업

• 요구액 : 60억원

☞ 우수종자수매, 우수종자 해외 홍보전시포* 조성, 돌연변이 발생 유도 방사능 처리 등

* 작물의 성질, 형태 등을 전시하기 위해 만든 시범농장

• 시행기관 : 국립종자원

Ⅴ. 기타

Ⅴ-1 PEET예비검사 개발 및 시행 (신규)

(교육과학예산과 최병완 사무관)

• 약학대학입문자격시험(PEET)의 문항 개발 및 시행방안 수립 등을 위한 모의평가 실시

* PEET : Pharmacy Education Eligibility Test

☞ 예비검사 시행 및 검사결과 분석 등을 통해 본 시험의 구체적인 시행방안 도출(PEET 본검사 실시 '10. 8 예정)

※ 고등교육법 시행령 개정('06. 1. 13)으로 6년 과정의 완전개방형 "2+4" 체제로 약학대학 학제개편이 이루어져, '11년부터 약대 전공과정 모집 예정

• 요구액 : 15억원 (예비검사 등)

• 시행기관 : 한국교육과정평가원

Ⅴ-2 재외선거관리 (신규)

(법사예산과 하승완 사무관)

• 재외국민에 대한 참정권을 부여하도록 공직선거법이 개정 ('09. 2월)됨에 따라 재외선거 관리 준비 및 모의 재외선거 실시

※ 재외국민에게 선거권을 인정하지 않는 공직선거법에 대해 헌법불합치 결정('08년)

☞ 한인단체 대상 설명회 개최 등 현지 실태파악

• 요구액 : 44억원

☞ 재외선거 제도연구, 여론조사 및 모의 선거실시, 재외공명선거 계도·홍보 등

• 시행기관 : 중앙선거관리위원회

민간의 기부문화 활성화를 위한 세제지원제도

* 본 자료는 2009년 7월 8일 기획재정부 세제실에서 발표한 「민간의 기부문화 활성화를 위한 세제지원제도」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

■ 정부는 민간의 기부문화 활성화와 나눔의 문화지원을 위해 기부를 하는 측과 기부를 받는 측 쌍방에 대해 다각적인 세제지원제도를 운영하고 있음

■ 기부를 하는 자(개인, 법인)에 대해서는 기부금을 비용으로 인정하여 과세소득에서 공제하여 소득세 · 법인세를 경감하고 있음

• 개인이 사회복지 · 자선 · 문화 · 장학 등의 공익목적으로 기부를 하는 경우 소득금액의 15% 범위 내에서 기부금을 소득에서 공제(또는 손비처리)하고

– 법인이 기부를 하는 경우에도 소득금액의 5% 범위 내에서 기부금을 손금에 산입함

* 단, 공익성이 강한 국가 · 지자체, 사회복지공동모금회, 대학병원 등에 대해서는 소득금액의 100%(개인) 또는 50%(법인)까지 소득공제 인정

• 법인보다 개인의 소득공제 한도가 높은 것은 그간 소액 · 다수 개인 위주의 기부 문화를 활성화함과 아울러 법인의 경우 준조세 부담을 덜어주기 위한 것임

– 외국의 경우에도 개인에 비해 법인의 기부금 공제한도를 낮게 책정하고 있는데 그 이유는

☞ 기부금은 수익과 관련없는 비용인데, 주식회사는 이익극대화로 주주에게 배당하는 것이 기본 목적이므로 과다한 기부는 소액주주 등의 권리 침해소지가 있기 때문임

• 다만, 법인 또는 사업자의 경우 특정 연도에 기부금액이 소득공제 한도를 넘더라도 이후 3년간(법정기부금은 1년) 이월하여 공제를 받을 수 있음

■ 기부를 받은 자(공익법인)에 대해서도 증여세를 비과세하고 있음

* 다만, 수령된 기부금이 취지에 맞게 공익 목적으로 투명하게 활용될 수 있도록 일정한 사후관리 의무를 부여하고, 의무위반시에는 증여세를 추징하거나 가산세를 부과하고 있음

• 또한, 기부를 받은 공익법인이 기부받은 건물, 금융자산 등을 운용하는 과정에서 수익이 발생하는 경우

– 발생한 수익을 사회복지 · 장학 · 문화체육 등 고유목적사업에 지출하는 경우에는 법인세를 50~100% 비과세함으로써 해당 사업을 원활하게 추진할 수 있도록 지원하고 있음

* 이자소득 · 배당소득은 고유목적사업준비금으로 적립하여 사용하면 100% 비과세, 사업소득은 고유목적사업준비금으로 적립하여 사용하면 50~100% 비과세됨

■ 최근, 우리나라의 기부금 지출내역을 보면 개인의 기부금 규모가 점차 증가하는 추세임

※ 연도별 개인 · 법인 기부금 지출 규모

(단위 : 조원)

		'99	'01	'03	'05	'07
기부금계		2.9	4.67	5.9	7.13	8.67
개인	근로소득자	0.80	2.70	3.20	3.60	4.07
	종합소득자	0.05	0.28	0.54	0.74	1.28
	소계	0.85	2.98	3.74	4.34	5.35
	비중	29.3%	63.8%	63.4%	60.9%	61.7%
법인	금액	2.05	1.69	2.16	2.79	3.32
	비중	70.7%	36.2%	36.6%	39.1%	38.3%

* 개인기부금 중 종교단체에 대한 기부가 80% 정도 차지

■ 정부는 개인 위주의 기부문화를 활성화하기 위해 개인의 기부금 공제한도를 '10년부터 소득금액의 20%로 확대되도록 기조치(소득세법 개정)한 바 있음

지방재정 조기집행 117.5조원 집행, 목표 대비 106.8% 달성
- 경제위기 극복에 주요한 성공 요인으로 작용 -

* 본 자료는 2009년 7월 6일 행정안전부 재정정책과에서 발표한 「지방재정 조기집행 117.5조원 집행, 목표 대비 106.8% 달성」의 전문입니다. 〈편집자 주〉

■ 행정안전부(장관 이달곤)는 상반기에 지방재정이 117.5조원 집행되어 당초 목표(110조원) 대비 6.8%p 초과 달성했다고 밝혔다

• 시 · 도별로는 경상북도가 목표 대비 126.6%로 가장 높은 집행실적을 보였고, 강원도가 126.5%, 경상남도 126.2% 순으로 나타났으며,

• 시 · 군 · 구별로는 경기 파주시가 148.1%로 가장 뛰어난 집행실적을 보였고, 경남 양산시 132.7%, 경북 군위군 129.7% 등이 뒤를 이었다.

– 특히, 집행률이 가장 높은 파주시는 전국 최초로 사업기간 단축을 위한 '클로징 10' 시책을 도입하여 연초부터 계획된 집행 관리를 통해 사업기간을 획기적으로 단축하여 타 자치단체의 모범이 되었다.

■ 행정안전부는 지난해 말부터 추진한 조기집행과 재정지출 확대 등 적극적인 지방재정 운용으로 올 1/4분기 경제성장률이 전기 대비 0.1% 성장하는 등 경기회복에 크게 기여한 것으로 평가했다.

■ 또한, 이번 조기집행을 통해 회계연도 개시 전 사업추진이 확산되어 상시적 조기집행에 대한 공감대가 형성되었으며,

• 그간 관행화되었던 하반기 집중 사업추진으로 인한 연말 이월액과 불용액을 최소화하는 동시에 부실공사를 예방할 수 있는 계기를 마련했다.

• 이와 함께 사업시행 지연을 초래하는 각종 인 · 허가 절차를 대폭 단축하여 규제개선 성공 모델을 제시하였으며, 예산의 계획과 집행의 全단계에 실명제를 도입함으로써 재정운용의 건전성과 책임성을 강화하는 데도 의미 있는 성과를 거두었다.

■ 행정안전부는 조기집행으로 인해 하반기 지방재정 지출이 위축되지 않도록 축제 · 행사성 경비 등 불요불급한 예산의 통 · 폐합 등 예산 효율화를 추진하고

• 지방세 · 세외수입 체납징수 강화, 공유재산 활용도 제고 등 자체 세입 확충을 통해 추가 재원을 확보토록 함으로써, "경기 진작과 일자리 창출을 위한 재정지출 확대" 기조를 지속적으로 유지토록 할 계획이다.

■ 또한, 6월말 기준으로 지방재정 조기집행 최종평가를 실시하여 조기집행 실적 우수단체와 개인에 대한 인센티브를 부여할 계획이며,

• 조기집행 과정에서 발굴된 우수시책의 전면적 확산과 한시적으로 도입된 제도 중 실효성이 있는 제도를 확대 적용하여 상시적 조기집행 체제 정착을 위해 노력할 계획이다.

참고 지방재정 조기집행 실적(6.30 기준)

전체 추진실적

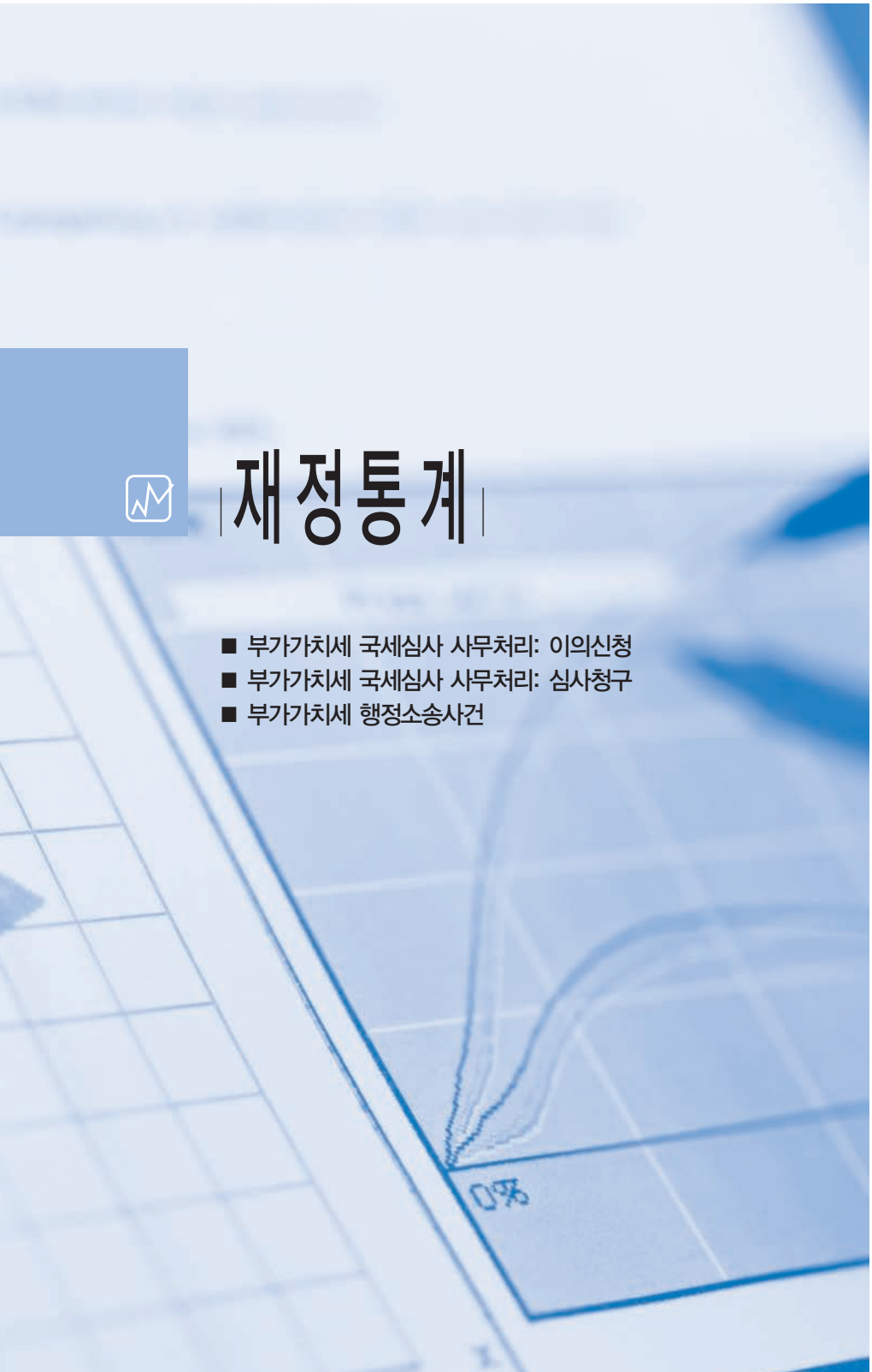
(단위 : 원)

구분	상반기 집행목표	집행액	
		금액	비율(%)
자금집행	110조	117.5조	106.8%
민간실집행액	80조	79.6조	99.6%

자치단체별 집행 실적

(단위 : 억원)

구 분	조기집행 목표액	자금집행		민간실자금집행목표액	민간실자금집행	
		금 액	비율(%)		금 액	비율(%)
합 계	1,100,000	1,174,859	106.8%	800,000	796,446	99.6%
서 울	194,438	198,343	102.0%	151,609	147,035	97.0%
부 산	58,765	68,047	115.8%	36,257	39,893	110.0%
대 구	34,626	37,017	106.9%	25,634	25,951	101.2%
인 천	62,544	70,941	113.4%	43,899	47,207	107.5%
광 주	20,730	23,641	114.0%	13,743	14,594	106.2%
대 전	21,123	24,433	115.7%	13,416	14,102	105.1%
울 산	23,468	21,154	90.1%	19,042	14,605	76.7%
경 기	219,687	214,902	97.8%	152,757	140,967	92.3%
강 원	52,138	60,387	115.8%	37,699	41,458	110.0%
충 북	40,430	44,809	110.8%	29,436	31,367	106.6%
충 남	60,094	62,439	103.9%	43,109	41,563	96.4%
전 북	56,875	60,953	107.2%	42,164	41,846	99.2%
전 남	77,498	83,590	107.9%	55,749	56,306	101.0%
경 북	79,611	88,788	111.5%	58,616	59,666	101.8%
경 남	86,832	96,995	111.7%	62,953	64,154	101.9%
제 주	16,676	18,420	110.5%	15,213	15,730	103.4%



재정통계

- 부가가치세 국세심사 사무처리: 이의신청
- 부가가치세 국세심사 사무처리: 심사청구
- 부가가치세 행정소송사건

1. 부가가치세 국세심사 사무처리: 이의신청

(단위: 건, 백만원)

연 도	요처리건수			처리건수				처리세액	감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	각하	기각	경정			
1977	549	-	549	353	63	219	71	490	490	196
1978	3,410	196	3,214	3,390	707	1,987	696	625	625	20
1979	1,169	20	1,149	1,153	310	554	289	299	299	16
1980	947	16	931	885	303	412	170		183	62
1981	1,284	62	1,222	1,125	484	480	161		367	159
1982	1,555	159	1,396	1,440	589	643	208		721	115
1983	1,450	115	1,335	1,351	503	669	179		1,152	99
1984	1,145	99	1,046	1,040	437	491	112		521	105
1985	1,004	105	899	933	428	450	55		891	71
1986	924	71	853	864	347	466	51		314	60
1987	516	60	456	511	210	275	26		398	5
1988	280	5	275	268	89	161	18		374	12
1989	270	12	258	264	80	157	27		172	6
1990	292	6	286	275	76	172	27		197	17
1991	282	17	265	272	96	155	21		155	10
1992	276	10	266	265	84	163	18		332	11
1993	515	11	504	487	127	314	46		1,089	28
1994	362	28	334	347	27	285	35		1,128	15
1995	640	15	625	624	105	426	93		1,993	16
1996	427	16	411	413	59	249	105		1,452	14
1997	519	14	505	485	44	257	184		5,348	34
1998	823	34	789	751	38	394	319		5,094	72
1999	988	72	916	882	72	515	295		8,127	106
2000	1,044	106	938	939	57	516	366		18,516	105
2001	2,327	105	2,222	2,124	101	1,245	778		14,172	203
2002	2,882	203	2,679	2,610	239	1,556	815		19,604	272
2003	3,096	272	2,824	2,808	275	1,598	935	199,500	18,500	288
2004	2,773	288	2,485	2,555	199	1,539	817	196,500	17,800	218
2005	2,438	218	2,220	2,284	265	1,360	659	313,698	12,800	154
2006	1,922	154	1,768	1,832	191	1,198	443	160,905	13,130	90
2007	1,906	90	1,816	1,811	146	1,297	368	273,392	10,909	95

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

2. 부가가치세 국세심사 사무처리: 심사청구

(단위: 건, 백만원)

연 도	요처리건수			처리건수				처리세액	감세액	이월건수
	계	전년이월	당년접수	계	각하	기각	경정			
1977	117	-	117	56	4	38	14		94	61
1978	1,976	61	1,915	1,911	93	1,449	369		1,213	65
1979	706	97	609	642	19	444	179		473	64
1980	546	64	482	470	56	293	121		648	76
1981	734	76	658	580	62	369	149		1,041	154
1982	1,175	154	1,021	999	109	647	243		5,721	176
1983	1,204	176	1,028	1,122	101	859	162		2,334	82
1984	819	82	737	737	81	584	72		1,280	82
1985	699	82	617	641	67	535	39		1,213	58
1986	850	58	792	748	86	624	38		378	102
1987	728	102	626	674	45	587	42		335	54
1988	499	54	445	449	31	389	29		480	50
1989	542	50	492	478	38	412	28		889	64
1990	529	64	465	470	32	410	28		301	59
1991	744	59	685	654	28	595	31		865	90
1992	714	90	624	648	37	583	28		770	66
1993	955	66	889	854	64	730	60		1,809	101
1994	1,042	101	941	940	61	751	128		5,019	102
1995	1,099	102	997	1,004	64	854	86		2,408	95
1996	837	95	742	763	33	652	78		5,804	74
1997	740	74	666	668	50	493	125		8,300	72
1998	946	72	874	799	55	580	164		17,713	147
1999	1,121	147	974	929	33	624	272		35,298	192
2000	512	192	320	465	25	213	227		51,638	47
2001	534	47	487	419	35	273	111		5,389	115
2002	624	115	509	447	22	295	130		7,080	177
2003	583	177	406	479	47	303	129	88,500	14,600	104
2004	551	104	447	484	38	240	206	54,600	16,200	67
2005	615	67	548	530	35	228	267	41,356	6,377	85
2006	497	85	412	449	32	278	139	66,676	7,614	48
2007	382	48	334	336	29	222	85	46,941	4,210	46

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

3. 부가가치세 행정소송사건

(단위: 건)

연 도	처리대상건수			당년도 종결건수							계류건수			
	계	전년 이월	당년 제기	계	취하	각하	국승	국가 일부패소	국패	기타	계	행정 법원	고등 법원	대법원
1978	14	-	14	-	-	-	-	-	-	-	14	-	-	-
1979	72	14	58	33	-	-	10	-	13	10	39	-	-	-
1980	80	40	40	35	-	-	13	-	12	10	45	-	-	-
1981	116	45	71	45	-	-	19	-	13	13	71	-	-	-
1982	146	71	75	37	-	-	19	-	14	4	109	-	-	-
1983	272	109	163	83	-	-	30	-	35	18	189	-	-	-
1984	374	189	185	135	-	-	56	-	48	31	239	-	-	-
1985	468	239	229	218	-	-	55	-	135	28	250	-	-	-
1986	425	250	175	132	-	-	41	-	66	25	293	-	-	-
1987	574	293	281	251	-	-	89	-	122	40	323	-	192	131
1988	466	323	143	198	-	-	31	-	128	39	268	-	131	137
1989	397	268	129	188	-	-	86	-	102	-	209	-	139	70
1990	330	209	121	117	-	-	80	-	37	-	213	-	159	54
1991	350	213	137	117	-	-	82	-	35	-	233	-	177	56
1992	397	201	196	150	-	-	104	-	46	-	247	-	178	69
1993	429	248	181	212	-	-	142	-	70	-	217	-	169	48
1994	429	217	212	162	-	-	124	-	38	-	267	-	215	52
1995	480	267	213	194	-	-	165	-	29	-	286	-	216	70
1996	526	286	240	314	-	-	249	-	65	-	212	-	172	40
1997	368	212	156	171	-	-	136	-	35	-	197	-	165	32
1998	301	197	104	146	-	-	128	-	18	-	155	80	45	30
1999	337	156	181	116	-	-	104	-	12	-	221	147	43	31
2000	400	221	179	121	-	-	116	-	5	-	279	176	63	40
2001	517	279	238	187	59	4	103	6	15	-	330	203	92	35
2002	614	330	284	237	65	6	145	6	15	-	377	240	88	49
2003	655	377	278	243	78	6	135	6	18	-	412	240	134	38
2004	682	412	270	274	66	8	175	4	21	-	408	208	167	33
2005	720	408	312	313	95	9	167	10	32	-	407	239	132	36
2006	783	407	376	285	88	3	154	3	37	-	498	333	129	36
2007	1,103	498	605	367	101	6	193	5	62	-	736	543	126	67

주: 2002년 『국세통계연보』부터 취하, 각하, 국가일부패소 란 추가, 기타 란 삭제.
자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

각 언론매체에 보도된 한국조세연구원 관련 주요 기사내용입니다.

– 편집자 주 –

조세감면 증가율, 국세수입 증가율 상회

정부의 각종 비과세 · 감면 조치에 따른 조세지출 증가율이 국세수입 증가율을 웃도는 것으로 나타났다.

한국조세연구원 박명호 연구위원은 10일 오후 연구원에서 개최된 '조세지출과 세출예산의 연계방안' 토론회에서 "2001~2008년 조세지출 연평균 증가율은 10.8%로, 같은 기간 국세수입 증가율 7.7%를 상회했다"며 "특히 2008년에는 전년 대비 29.0%의 높은 증가율을 기록했다"고 말했다.

조세지출이란 정부의 비과세 · 감면 중 신용카드 공제나 보험료 공제 등 특정한 행동이나 활동을 지원하고 투자세액 공제, 연구개발(R&D) 공제처럼 특정산업을 장려 · 보호하기 위한 정책적 목적에서 시행된 지출로서, 정부가 거둬들인 세금으로 지출하는 세출예산과는 대비된다.

조세지출 항목수는 2001년 273개에서 2008년 189개로 줄어들었지만 지원액이 적은 항목을 중심으로 정비됨에 따라 지출액 자체는 13조7천억원에서 29조6천억원으로 오히려 배 이상 증가했다.

이에 따라 정부지출(조세지출+세출예산)에서 조세지출이 차지하는 비중도 2006년 9.5%에서 2008년 11.5%로 꾸준히 높아졌다.

기능별 조세지출 비중은 사회복지가 29.1%로 가장 높았고 산업 · 중소기업 및 에너지(21.8%), 농림수산(16.0%), 일반공공행정(12.9%)이 뒤를 이었으며, 사회복지 비중은 2006년 16.6%에서 2009년 29.1%로 늘어나는 추세를 보였다.

박 연구위원은 국가재정법이 개정됨에 따라 2011 회계연도 심사 때부터 조세지출예산서를 정부 예산안의 첨부서류로 국회에 제출해야 한다고 밝힌 뒤 "재정건전성 유지와 효율적 국가재원 배분전략 수립 차원에서 조세지출과 세출예산의 효과적 연계방안을 모색할 필요가 있다"고 지적했다.

또 "기존 비과세 · 감면 제도가 항구화, 기득권화돼 조세정책의 효과를 저해하고 재정운영에 어려움으로 작용하는 문제점을 해소해야 한다"며 감면제도의 효과와 지원타당성을 점검해 실효성이 낮은 제도는 축소 · 폐지할 것을 제안했다.

〈연합뉴스 2009년 7월 11일자〉

"흡연–음주 사회적 비용 年24조원" 정책토론회 "담배소비세 신설… 주세 대폭 올려야"

흡연과 음주 때문에 한국 사회가 치르는 비용이 연간 24조 원을 넘는다는 국책연구기관의 연구결과가 나왔다. 이는 경부고속철도 1,2단계 건설사업비인 20조4000억 원보다 많은 것이다. 이에 따라 담배에 붙는 국민건강증진부담금을 인상하거나 국세(國稅)분 담배소비세를 신설해 담배 가격을 대폭 올리고 현행 72% 수준인 주세율을 최소 100% 이상으로 올려 흡연과 음주를 억제해야 한다

는 주장이 제기됐다.

정영호 한국보건사회연구원 연구위원은 8일 **한국조세연구원 · 한국보건사회연구원 · 에너지경제연구원 공동주최로 열린 '외부불경제(外部不經濟) 품목 소비억제를 위한 정책토론회'**에서 "흡연과 음주로 인한 연간 사회경제적 비용이 24조6235억 원(2007년 기준)에 이르는 것으로 추계됐다"며 "건강 친화적인 조세제도 도입을 적극 고려해야 한다"고 주장했다.

외부불경제란 흡연과 음주, 환경오염처럼 개인이나 기업 등 특정 경제주체의 행동이 다른 경제주체에 나쁜 영향을 미치는 것을 뜻한다. 흡연의 경우 진료비와 간병비 등 질병 관련 비용으로 지출하는 금액이 5조4601억 원이고 간접흡연 피해와 담배로 인한 화재의 재산피해액까지 합치면 총 5조6396억 원으로 추산됐다.

성명재 조세연구원 선임연구위원은 "한국인의 담배와 주류의 1인당 소비수준은 미국과 유럽연합(EU) 회원국, 일본 등과 비교할 때 각각 7위, 3위로 추정된다"며 "흡연과 음주의 폐해를 막으려면 주세와 담배세에 '죄악세(Sin Tax)' 개념을 도입해 고(高)세율, 고(高)가격으로 자발적 소비 억제를 유도해야 한다"고 주장했다. 정부는 공식적으로 죄악세라는 표현을 쓰고 있지 않지만 조세연구원의 의견을 받아들여 다음 달 세제개편을 통해 담배세와 주세를 올리는 방안을 검토 중이다.

그는 이를 위한 정책 대안으로 △국민건강증진부담금 인상 △국세분 담배소비세 신설 △국민건강증진부담금을 담배소비세로 전환 △물가연동제 도입 등을 제시했다. 또 "현행 72%인 맥주와 증류주(소주 위스키 등)의 세율을 최소 100% 이상으로 올려야 한다"며 "음주 폐해가 큰 고도주(高度酒) 위주로 주세율을 인상하되 맥주나 과실주 등 저도주의 세율도 전반적으로 올리는 것이 바람직하다"고 덧붙였다.

〈동아일보 2009년 7월 10일자〉

통합재정수지 10조550억원 적자
4월말 기준… GDP대비 재정적자는 美 · 日보다 '양호'

올해 우리나라의 재정적자가 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비율은 세계 주요국과 비교할 경우 상대적으로 양호한 것으로 나타났다. 특히 GDP대비 국가채무 비율은 주요국 가운데 가장 낮은 것으로 조사됐다.

9일 한국조세연구원에 따르면 올해 우리나라의 재정적자 추정 규모(관리대상수지 기준)는 GDP의 5.0%로 세계 주요 7개국(G7)과 비교할 경우 캐나다(3.4%), 독일(4.7%)에 이어 3위를 차지했다.

올해 재정적자 추정 규모가 최악인 국가는 이번 글로벌 경제위기의 진원지인 미국으로 GDP대비 13.6%였다. 그 뒤를 이어 일본 9.9%, 영국 9.8%, 프랑스 6.2% 등의 순이었다. GDP대비 국가채무 비율이 가장 높은 국가는 일본으로 217.2%였다. 그 뒤를 이어 이탈리아(115.3%), 미국(87.0%), 독일(79.4%) 등의 순으로 나타났다.

우리나라의 GDP대비 국가채무 비율은 35.6%를 기록, 세계 주요국 가운데 가장 양호할 것으로 전망됐다. 다만 올해 우리나라의 GDP대비 국가채무 비율은 지난해(30.1%)에 비해서 5.5%포인트나 높아질 것으로 예상됐다.

G7국가의 올해 GDP대비 국가채무 비율은 101.7%로 글로벌 경제위기 전인 2008년(89.0%)에 비해 12.7%포인트나 악화할 것으로 전망됐다. 세계 주요국에 비해 상대적으로 양호한 편이지만 우리나라의 재정 건전성이 외환위기 때보다도 빠른 속도로 나빠질 것으로 예상되면서 적극적인 중기재정계획 운용과 지출관리제도 강화를 통한 강력한 재정건전화 정책이 추진돼야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

한편 우리나라의 통합재정수지는 올 4월말 기준 10조550억원 적자로 집계됐다. 통합재정수지에서 국민연금, 고용보험기금 등 사회보장성기금 수지 흑자를 제외한 관리대상수지는 21조2090억원 적자였다. 정부는 올해 추가

경정예산안까지 집행하면 통합재정수지는 22조원 적자, 관리대상수지는 51조원의 누적 적자를 기록할 것으로 전망하고 있다.

〈문화일보 2009년 7월 9일자〉

감세정책 1년만에 스톱 … 부자 증세로 돌아서나 세제 개편방안 8월까지 마련

정부와 여당이 대대적인 감세(減稅) 정책을 편 지 1년여 만에 세금 정책 기조를 증세(增稅)로 바꾸고 있다. 재정 건전성 악화 우려에다 서민층을 껴안아야 한다는 정치적 고려에 따라 고소득층 대상으로 선별적 증세에 시동을 걸었다는 게 전문가들의 진단이다.

8일 정부와 여당 일각에 따르면 당·정은 지난해 이후 유지해온 감세 기조를 더 이상 지속하기 어렵다고 보고 세제 정책 방향을 원점에서부터 재검토한다는 데 원칙적으로 입장을 같이한 것으로 알려졌다.

정부는 이미 증세 방안들을 놓고 조세 정책의 싱크탱크인 조세연구원을 통해 정책토론회를 여는 방식으로 공론화 절차를 밟고 있다. 정부는 오는 8월 말 나올 세제개편 방향에 구체적인 방안을 담을 예정이다.

여당 내 고위 관계자는 "이른바 '부자 정당'이라는 이미지를 벗기 위해 상속세, 증여세 인하 등에 관련된 기존 세제 정책의 재검토가 진행 중"이라며 "상속·증여세 인하는 당·정 간에 예정대로 추진하는 것이 어렵다는 쪽으로 입장이 모아졌다"고 말했다.

재정부 고위 관계자도 "경제위기를 통과하는 과정에서 사회 양극화가 심해지고 중산층 이하 계층의 소득이 줄면서 부자 증세 요구가 커지고 있다"며 "정책에 정치논리가 개입되고 있는 상황"이라고 지적했다.

다주택 보유자의 전세보증금에 소득세 부과를 추진하는 것이나, 지난해 세제개편안의 근간을 이루는 소득세와 법인세의 단계적 인하 유보론이 대표적이다. 정부는 공식적으로는 "입장이 정해진 바 없다"지만 이미 그 방향으로 가고 있다는 게 대체적인 관측이다.

재정 부담이 큰 각종 비과세·감면을 축소하기로 한 정부가 뒤늦게 방향을 수정해 고소득층과 대기업 대상의 비과세·감면만 선택적으로 손보기로 한 것도 비슷한 맥락이다.

국회에서 1년 가까이 계류돼 있는 상속·증여세 인하안도 연기하는 쪽으로 가닥이 잡혔다.

안종범 성균관대 교수는 "조세 정책에서 가장 중요한 것은 신뢰와 일관성"이라며 "위기에서 벗어나기도 전에 감세 조치를 유보하는 것은 더 큰 문제를 야기할 수 있다"고 지적했다.

〈한국경제신문 2009년 7월 9일자〉

정부, 내년 조세체계 키워드는 '숨은 세원찾기'

조세硏 잇단 정책토론회
세수보완·고소득 감세축소
2대 과제 동시해결 추진

내년도 조세 체계 개편의 큰 골격이 드러나고 있다.

출발점은 갈수록 심각해지는 세수 부족이며, 종착지는 고소득층에 대한 비과세 감면 축소와 함께 다양한 세원 발굴이다.

해당 집단의 조세 저항과 함께 고·저소득층 양자를 모두 만족시킬 적정 과세 수준을 찾는 것이 중간 과제로 남았다.

특히 국책연구기관인 한국조세연구원이 이번주에 잇따라 개최하는 정책토론회는 시사하는 바가 크다. 7일

'주택임대차 관련 과세 체계 개편 방안', 8일 '주요 개별 소비세의 정책 과제와 개편 방안' 등을 주제로 조세연구원이 개최하는 토론회에서의 정책 대안들이 하반기 정부의 전반적인 조세 체계 개편 방안에 담길 가능성이 크기 때문이다.

전세 임대소득세를 9년 만에 부활하는 방안은 고소득층을 겨냥한 '증세'의 일환이다. 정부는 다주택자 양도세 중과 폐지 등 여건이 달라진 만큼 다주택자의 전세에 대해서도 임대소득세를 부과하는 것이 세부담의 형평성 차원에서 바람직하다는 입장이다.

정부는 다만 시행 초기인 데다 세 부담이 급증할 것을 우려해 3주택 이상자에 대해서만 시행하는 방안을 검토할 예정이다. **성명재 조세연구원 선임연구위원도 이날 정책토론회에서 "일시적 사정 등으로 2주택까지는 보유하는 경우가 발생하는 점 등을 감안해 상가와 달리 3주택 이상 보유자에 과세하는 것이 바람직하다"고 밝혔다.**

저소득근로자에 대해 월세와 사글세 비용을 소득 공제하는 방안은 저소득층 지원의 일환으로 해석된다. **조세연구원은 다만 연간 급여 3000만원 이하인 무주택 근로자로서 국민주택 규모(전용면적 85㎡ 이하)에 한정해야 하며 소득공제금액도 여타 주택자금 공제제도와 같이 월세·사글세 비용의 40% 이내에서 연간 300만원 수준으로 공제 한도를 제한하는 것이 바람직하다는 견해를 제시했다.**

아울러 논란이 계속돼온 술·담배 등 이른바 외부불경제 품목에 대해 과세를 강화하겠다는 정부 의지도 보다 명확해졌다. **이와 관련해 원윤희 한국조세연구원장은 "정통 조세론에서는 '죄악세' 부과를 통해 소비 억제를 유도해야 적정 수준의 소비 균형에 도달할 수 있다"며 "우리나라의 담배 및 주류 관련 개별소비세 체계는 죄악세적인 측면에서 볼 때 미흡한 점이 많다"고 밝혀 술·담배에 대한 과세 강화가 필요하다는 입장을 분명히 했다.**

정부는 이번 토론회를 계기로 술·담배 과세 강화를 공론화하겠다는 복안이지만 실제 시행은 쉽지 않을 전망이다. 재정부 관계자는 "술에 비해 담배의 경우 소득 분포로 볼 때 저소득층의 소비가 압도적으로 많다는 점이 고민"이라고 털어놨다.

정부는 아울러 조세지출과 세출예산을 연계하는 방안과 함께 자유무역협정(FTA) 체결에 따른 기본관세율 개편 방안에 대해서도 검토할 예정이다.

〈헤럴드경제 2009년 7월 8일자〉

재정포럼

2009년 7월호 통권 제157호

■ **발 행 처** / 한국조세연구원
■ **발 행 인** / 원윤희 (한국조세연구원 원장)
■ **편집위원장** / 성명재 (한국조세연구원 선임연구위원)
■ **편 집 위 원** / 김승래 (한국조세연구원 연구위원)
김현아 (한국조세연구원 연구위원)
박명호 (한국조세연구원 전문연구위원)
원종학 (한국조세연구원 전문연구위원)
전병힐 (한국조세연구원 전문연구위원)
조명환 (한국조세연구원 초청연구위원)
■ **편집·제작** / 최병규 (한국조세연구원 연구출판팀장)
최윤용 (한국조세연구원 연구원)

■ **월간 재정포럼**
2009년 7월 15일 발행 / 제14권 제7호(통권 제157호)
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 송파라00035
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
■ **인 쇄** / 고려문화사 02)2277-1509

『재정포럼』 정기구독 신청 안내

■ **정기구독회원이 되시면**

원하시는 곳에서 매달 책을 받아보시게 되며, 도중에 책값이 오르더라도 별도 부담이 없습니다.
우송료는 본원이 부담하며 1년 구독시 두달치의 책값이 절약됩니다.

■ **정기구독 신청방법**

정기구독 신청은 우편 · 전화 · FAX · E-mail을 이용하셔서 받아보실 분의 주소 · 이름 · 전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- TEL : (02)2186-2133
- FAX : (02)2186-2139
- E-mail : pub@kipf.re.kr
- 주소: 138-774 서울특별시 송파구 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